

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1094 (2020. 3.26)

町村議会議員のなり手不足

はじめに

I 現状と背景

- 1 町村議会議員選挙における無投票の状況
- 2 なり手不足の背景

II 必要とされる対策

- 1 地方議会改革
- 2 女性や会社員の立候補促進
- 3 議員報酬等の待遇の見直し

4 兼業禁止（請負禁止）の見直し

III 国の検討状況

- 1 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書の内容
- 2 報告書に対する指摘

おわりに

キーワード：地方議会議員、地方選挙、地方議会改革、女性議員、議員報酬

- 平成 31 年統一地方選挙において、約 4 分の 1 の町村議選で立候補者数が定数を上回らず無投票となるなど、小規模な町村を中心に町村議会議員のなり手不足が問題とされている。
- 主な対策として、地方議会が活発な議論の場となるよう改革を進めること、女性や会社員の立候補を促進すること、議員報酬等の待遇を見直すこと、自治体業務の請負に係る兼業禁止を見直すことが挙げられている。
- 平成 30 年、総務省に設置された研究会は、小規模市町村議会の新たなあり方として「集中専門型」と「多数参画型」を示したが、議会の権限が制限されること等に対する懸念が示され、制度の具体化には至っていない。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 ふくだ たけし 福田 健志

第 1094 号

はじめに

近年、地方議員、特に小規模¹な町村を中心に町村議会議員のなり手不足が問題とされている。平成 29 年 7 月には、高知県大川村が、村議会の存続に向けた危機感から、「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）が町村に限って議会に代わり設置することを認める町村総会²について研究を始めると表明したことが大きく報じられた³。また、平成 31 年 4 月に実施された統一地方選挙では、町村議会の改選定数に占める無投票当選者の割合（無投票率）が 23.3%に達した⁴。地方議会は、条例や予算等の議決権や、執行部による事務の執行状況に対する検査権等を有する。また、近年の分権化の進展により、地方議会が有するこれらの権限とそれに伴う責任の範囲は拡大している。議員のなり手不足により、地方議会がこれらの役割を十分に果たせなくなることが懸念されている。本稿は、町村議会を対象に⁵、議員のなり手不足の現状と対策について述べる。

I 現状と背景

1 町村議会議員選挙における無投票の状況

「公職選挙法」（昭和 25 年法律第 100 号）は、25 歳以上の日本国民で、市区町村に引き続き

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 2 年 3 月 16 日である。

¹ 町村の規模は様々であるが、人口 1 万人未満が全体の約半数（515 町村、全 926 町村の 55.6%）を占め、これを含めて人口 2 万人未満が全体の約 8 割（777 町村、同 83.9%）を占める（全国町村議会議長会「第 65 回町村議会実態調査結果の概要（令和元年 7 月 1 日現在）」2020.2, p.3. <https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/65_1_2.pdf>）。議員のなり手不足は、特に人口が少ない町村で顕著とされ、III 章で後述する総務省「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書は、問題の対象とする「小規模市町村」の目安として、人口 1 万人未満を例示している（後掲注(81)参照）。本稿も、「小規模」の範囲についてはおおむねこれを目安とするが、事例として取り上げる取組の中には、人口 1 万人を超える町村の議会のものも含まれる。

² 自治法は、地方公共団体に議会を置くと規定している（第 89 条）が、その例外として、町村にのみ、条例によって、議会を置かず選挙権を有する者の総会（町村総会）を設置することを認めている（第 94 条）。自治法施行後の設置例は、東京都旧宇津木村（昭和 25 年の国勢調査における人口は 66 人）が昭和 26 年 4 月から合併によって消滅する昭和 30 年 3 月まで実施していた例のみである（榎澤幸広「宇津木村村民総会の制度設計・実践と現代的意義」『都市問題』109 巻 1 号, 2018.1, pp.63-64.）。

³ 「人口 400 人 高知・大川 過疎の村、直接民主制検討 議会維持難しく」『毎日新聞』2017.5.1; 「村議平均 70 歳 成り手不足「地方の縮図」」『毎日新聞』同 なお、大川村は、同年 9 月に町村総会の設置についての研究を中断し、議会維持の方策を優先させる姿勢を明確にした。平成 31 年 4 月の村議会議員選挙には、都市部から移住した 20~30 代を含む 3 人の新人が立候補し、8 年ぶりに投票が行われた（「2019 統一地方選 8 年ぶり 大川村議選 振り返って 新しい村づくり 一緒に 「議員になりたい人いる」」『朝日新聞』（高知全県版）2019.4.23.）。

⁴ 「地方議会について（関係資料集①）—多様な地方議会と議員のなり手不足の状況—」（第 4 回地方議会・議員のあり方に関する研究会 資料 4-1）2020.1.31, p.4. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000667313.pdf>

⁵ 平成 31 年 4 月に実施された統一地方選挙における町村議会以外の無投票率は、都道府県議会 26.9%、指定都市議会 3.4%、市議会 2.7%だった（同上）。このように、無投票は、町村議会以外でも見られるものであるが、特に都道府県議会の無投票率は高く、町村議会のそれを上回る。本稿で挙げる論点のうち、例えば女性の立候補促進等、幾つかの論点は自治体の規模にかかわらず検討が必要とされるものであるが、都道府県議会については、これらに加えて選挙制度の課題も指摘されている。すなわち、指定都市以外の市町村議会議員選挙が一般に自治体の区域全体を 1 つの選挙区として複数の議員を選出する大選挙区制をとるのに対して、都道府県議会議員選挙は、区域を複数の選挙区に分け、それぞれから 1 人ないし複数の議員を選出する。このうち、当選議員数が 1 人の 1 人区では、現職議員が選挙で有利になるため対抗馬が現れにくく、無投票となる場合が多いとされる（河村和徳「無投票当選がもたらすインパクト」『月刊自治研』60 巻 707 号, 2018.8, pp.37-38.）。

3 か月以上住所を有する者に、当該市区町村の議会議員の被選挙権を与えている（第9条第2項、第10条第1項第5号、第266条第1項）。また、市区町村議会議員選挙において、立候補者数が改選定数を超えない場合、立候補者が無投票当選すること（第100条第4項、第6項）、当選者の不足数が議員定数の6分の1を超える場合、その不足数について再選挙を行うこと（第110条第1項第4号、第266条第1項）を規定している⁶。

平成31年4月の統一地方選挙では、再選挙に至る事例はなかったが、議会議員選挙が告示された375町村のうち、約4分の1に当たる93町村が無投票となった。このうち70町村は、人口1万人未満の小規模町村だった⁷。また、8町村は、立候補者数が改選定数を下回り、議会に欠員が生じた⁸。前述したように町村議会の無投票率は23.3%に上り、近年の上昇傾向に歯止めがかかっていないことが明らかとなった⁹。

また、平成29年に実施された調査によれば、同年7月1日時点で直近の議会議員選挙が無投票となった町村数は、全927町村（当時）の約2割に当たる191町村に上る¹⁰。

無投票には、選挙が実施されないことで、各議員が政策を主張する機会や有権者が議会活動に関心を抱く機会が失われるという弊害がある¹¹。無投票や定数割れを未然に防ぐため、又はこれらを受けて、議員定数を削減する自治体がある¹²。定数削減自体は、議員のなり手不足だけでなく、行政改革等を要因として行われる場合もあるが、過度な定数削減は、議会審議に支障を来すおそれがあるとする指摘¹³や、地方議員が住民にとってより遠い存在になるとする指摘¹⁴がある。

2 なり手不足の背景

(1) 町村議会議員の属性

表は、現在の地方議員の属性を都道府県議会議員、市区議会議員、町村議会議員ごとに示したものである。これによると、町村議会議員は、男性が9割近くを占め、女性議員割合が都道府県議会議員に次いで低い。そのほか、都道府県議会議員や市区議会議員と比較して町村議会議員に顕著な特徴として、60歳以上の割合が4分の3を超えること、8割近くが兼業しており職種は農林業が多いこと、9割近くは政党や会派に属さず無所属として活動していることが挙げられる。

⁶ 近年、村議会議員選挙の当選者の不足数が議員定数の6分の1を超え再選挙となった事例として、長野県売木村（平成16年告示）、奈良県上北山村（同平成19年）、群馬県昭和村（同平成30年、再選挙は平成31年告示）がある（「売木村議再選挙 2人無投票当選」『読売新聞』（長野版）2004.7.28; 「欠員3 県内初再選挙へ 昭和村議選 9人無投票当選」『朝日新聞』（群馬全県版）2018.11.28.）。

⁷ 「地方議会について（関係資料集①）—多様な地方議会と議員のなり手不足の状況—」前掲注(4), p.15.

⁸ 同上, p.13.

⁹ 最近の統一地方選挙における町村議会議員選挙の無投票率は、11.8%（平成11年）、23.3%（平成15年）、13.2%（平成19年）、20.2%（平成23年）、21.8%（平成27年）である（同上, p.4.）。

¹⁰ 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会「町村議会議員の議員報酬等のあり方最終報告」2019.3, pp.11-13. 全国町村議会議長会ウェブサイト <http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/remuneration_01_2.pdf>

¹¹ 河村 前掲注(5), pp.39-42.

¹² 平成10年末から平成30年末までの20年間で、町村数は2,562から926へとおよそ4割に減少したのに対し、町村議会議員数は40,559人から10,909人へと4分の1近くに減少した。また、同期間で市（特別区を含む。）は693から815に増加したのに対し、市区議会議員数は19,744人から18,930人に減少した（「地方議会について（関係資料集①）—多様な地方議会と議員のなり手不足の状況—」前掲注(4), p.3; 「市町村数の推移表（詳細版）」2018.10.1. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000651406.pdf>）。

¹³ 江藤俊昭「問われる議員定数・報酬—住民自治の進化・深化の視点から考える—」『地方議会人』46巻12号, 2016.5, pp.12-13; 「地方議員 20年間で半減 合併後も定数減らす」『東京新聞』2019.4.9.

¹⁴ 辻陽『日本の地方議会—都市のジレンマ、消滅危機の町村—』中央公論新社, 2019, pp.138-139.

表 地方議員の属性

	総数 (人)	性別 (%)		年齢 (%)							平均 年齢
		男性	女性	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代 以上	
都道府県議会議員	2,609	90.0	10.0	0.3	7.8	20.6	28.7	33.7	8.4	0.5	57.2 歳
市区議会議員	18,889	83.5	16.5	0.6	5.7	15.3	24.6	37.0	16.2	0.6	58.8 歳
町村議会議員	10,857	89.1	10.9	0.2	2.1	7.0	15.1	46.1	28.1	1.4	63.9 歳

	職業 (%)						党派 (%)		平均議員報酬 月額 (円)
	議員専業 (無職)	農林業	卸売・ 小売業	建設業	製造業	その他	所属	無所属	
都道府県議会議員	53.3	8.6	4.5	4.4	4.0	25.0	80.4	19.6	812,906
市区議会議員	46.4	11.2	5.7	4.0	3.5	29.2	43.2	56.8	406,816
町村議会議員	23.2	28.7	6.1	6.3	2.6	33.1	12.7	87.3	214,409

(注1) 平均議員報酬月額は平成30年4月1日時点である。都道府県議会議員の総数、性別及び党派は平成30年末時点、年齢及び職業は平成27年7月1日時点である。市区議会議員及び町村議会議員の平均議員報酬月額以外は、令和元年7月1日時点である。

(注2) 数値は小数点第2位を四捨五入しているため、百分率の合計が100にならない場合がある。

(注3) 職業について、都道府県議会議員は、各議会事務局が状況を把握していない9都県は除外されている。一方市区議会議員は、各議会事務局が状況を把握していない場合は「その他」に計上されている。

(注4) 平均議員報酬月額は、議長・副議長以外の議員の平均である。市区議会議員の平均議員報酬月額は、指定都市及び特別区を除く市議会議員のものである。町村議会議員の平均議員報酬月額は、日当制をとる1議会を除く。

(出典) 総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等(平成30年12月31日現在)」2019.3.29. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000608467.pdf>; 全国都道府県議会議員会長事務局「第13回都道府県議会提要」2016.3, pp.53-55; 全国市議会議員会長総務部「市議会議員の属性に関する調(令和元年7月集計)」<http://www.si-gi-chokai.jp/research/zokusei/_icsFiles/afldfile/2019/12/16/R01zokuseisirabe.pdf>; 全国町村議会議員会長「第65回町村議会実態調査結果の概要(令和元年7月1日現在)」2020.2, pp.5-6. <https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/65_1_2.pdf>; 総務省「平成30年地方公務員給与の実態—平成30年4月1日地方公務員給与実態調査結果—」pp.309-310. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/pdf/h30_kyuyo_1_04.pdf> を基に筆者作成。

(2) 従来の農業・過疎地域における議員と地域社会の関係

40年前(昭和55年)に実施された、当時の農業・過疎地域の議員の属性についての調査¹⁵⁾によると、農業・過疎地域の議員は、都市部の議員と比較して、農林業や小売業等との兼業割合が高く、当該地域への居住年数が長く、初出馬・初当選時の年齢が高く、在職年数は短い傾向にあったとされる。こうした傾向から同調査は、農業・過疎地域において議員は名誉職とみなされ、長く地区に貢献してきた年長の有力者が議員に立候補する傾向があること、その議席は2期程度で同一地区の次の有力者に引き継がれる傾向があることを指摘している¹⁶⁾。また、当時の地域社会においては、議員候補者を支える地域の機能として、候補者を地区で推薦する方式がとられ、地域住民は投票においてこれに拘束されてきたとされる。こうした慣行は、投票行動を縛る点で当時から問題があると指摘されてきたが、自らの地区から議員を輩出するために、住民側も一定程度受容してきたとされる¹⁷⁾。こうして選出された議員は、行政監視や政策審議

¹⁵⁾ 黒田展之編『現代日本の地方政治家—地方議員の背景と行動—』法律文化社、1984。本調査は、「大都市中核」、「大都市近郊」、「地方中心都市」、「農業・過疎」の4類型別に抽出された自治体の市区町議会議員を対象に実施された。本稿では、「農業・過疎」類型の調査結果について記述している。ただし、同調査は主に市部を対象としており、「農業・過疎」類型とされた自治体は、島根県川本町を除くと、山形県鶴岡市や酒田市、長野県伊那市など、当時第1次産業就業者比率が約2~3割だった市部である(同, pp.1-2, 付録p.12)。

¹⁶⁾ 同上, pp.22-24, 42-45, 70-78。

¹⁷⁾ 三宅一郎「有権者構造の変動と選挙」『年報政治学』1977年度, 1977, p.293; 太田忠久『むらの選挙』三一書房,

よりも、地域社会の要望を行政に反映するパイプ役や地域住民の世話役としての役割を重視する傾向にあり、また地域社会の側もこうした役割を議員に期待してきたとされる¹⁸。

(3) 現在の町村議会議員と地域社会の関係

こうした議員と地域社会の関係は今日どのように変化したか。昭和54年7月時点と令和元年7月時点の町村議会議員の属性を比較すると、合併による自治体構成の変化¹⁹や平均寿命の伸び等を考慮する必要はあるものの、議員の高齢化と在職年数の長期化が進んでいることが分かる²⁰。一方、地域社会の側では、高齢化の進展や農林業の衰退、人々の生活スタイルの変化が進む中で、かつて地域社会が有していた議員候補者の推薦機能や支援機能（いわゆる「みこし作り」）は弱まり、住民の要望は行政が直接集約するようになり、パイプ役や世話役としての議員の存在意義が薄れてきたことが指摘されている²¹。こうした状況を示す一例として、平成31年4月の統一地方選挙では、候補者を地区推薦する慣例が残る地域において地区内で後継者を見つけれない事例²²や、「地元の名士」と呼ばれた議員職が今は尊敬の対象ではなく「大変なだけ」と言われて後継者候補に立候補を断られる事例²³が報じられている。

II 必要とされる対策

町村議会議員のなり手不足に対して、様々な対策の必要性が指摘されている。本章では、地方議会改革、女性や会社員の立候補促進、議員報酬等の待遇の見直し、兼業禁止（請負禁止）の見直しの4つの対策について述べる。これらの対策は、その方向性によって大きく2つに分けることができる。1つ目は、地方議会が本来の役割を果たし、住民からの信頼を得ることにより、議員を魅力ある仕事にしようとするものであり、本章で取り上げる対策のうち、地方議会改革がこれに該当する。2つ目は、地方議員に興味を持つ住民の立候補を阻む制度的要因に対応するものであり、女性や会社員の立候補促進、議員報酬等の待遇の見直し、兼業禁止（請負禁止）の見直しの3つの対策がこれに該当する。

1975, pp.55-58.

¹⁸ 黒田編 前掲注(15), pp.45-46.

¹⁹ この間、全国的な市町村合併の推進策は、平成11年から平成22年3月末まで実施された（総務省「「平成の合併」について」2010.3, p.26. <https://www.soumu.go.jp/gapci/pdf/100311_1.pdf>）。平成11年7月1日時点と平成22年7月1日時点と比較すると、町村数は2,558から941に減少し、このうち人口1万人未満の町村が占める割合は約6割から約5割に減少した（全国町村議会議長会「第45回町村議会実態調査結果の概要」『地方議会人』30巻10号, 2000.3, p.57; 同「第56回町村議会実態調査結果の概要（平成22年7月1日現在）」2011.3, p.3. <<https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/56.pdf>>）。

²⁰ 昭和54年7月から令和元年7月までの間で、町村議会議員の平均年齢は53.5歳から63.9歳に上がった。また、在職年数が8年以上（3期以上に相当）の議員の割合は、町村議会議員全体の約4割から約5割に上がった（全国町村議会議長会「第25回町村議会実態調査結果の概要」『地方議会人』10巻9号, 1980.2, pp.55-56; 同 前掲注(1), pp.5-6.）。

²¹ 江藤俊昭『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて—〈地域と地域民主主義〉の危機脱却手法—』公人の友社, 2019, pp.24-27. なお、こうした地域社会の変化は近年急に起こったものではない。それにもかかわらず町村議会議員のなり手不足が最近特に注目されるようになった理由として、市町村合併に伴う町村議会の「消滅」によってなり手不足がある程度解消されてきたことがあるとする指摘がある（同, pp.23-24.）。

²² 「19統一地方選：告示 55 町村長・988 議員、無投票 8 町村議選欠員」『毎日新聞』（中部版）2019.4.17.

²³ 「2019統一地方選（中） #議員 後継者探し 煩わしい風潮 強まる」『朝日新聞』（高知全県版）2019.4.10.

1 地方議会改革

近年、政務活動費の不正受給や議場での不適切な発言等、相次ぐ地方議員の不祥事により、地方議会に対する住民の不信は高まっている²⁴。また、地方選挙における低投票率²⁵に見られるような住民の関心の低さや、執行部提出議案を修正・否決することなく首長の迫認機関にとどまる議会の存在意義に対する疑問²⁶も指摘されるところである。一方で、近年の地方分権の進展により、地方自治体、とりわけ地方議会の権限と責任の範囲は拡大している。これらを背景に、多くの地方議会が議会改革を進めてきた。これらの改革に共通する方向性として、会議録や政務活動費の使途公開等による住民との情報共有、住民に議会で発言する機会を付与することや議会報告会²⁷の開催等による住民参加の促進、議会基本条例（後述）の制定や議員間討議の充実等による議会の機能強化が挙げられる²⁸。

自治体は、ともに直接公選された首長と議会の「二元代表制」によって運営されるが、予算編成権や行政組織の人事権を握る首長が圧倒的に優位とされる。その中で、改革を進める多くの議会が目指す姿は、首長と「抑制と均衡」の関係を維持し、民意の多様性に裏打ちされた活発な議論の場として機能する議会とされる。こうした議会を実現するためには、議会が「チーム議会」として団結し、改革を進める必要があると指摘されている²⁹。この点で町村議会は、一部を除いて会派がなく定数も少ないため、議員同士の意思疎通や議会事務局との協働が容易であることから、地方議会改革の先駆的役割を担ってきたとされる³⁰。例えば、北海道栗山町は、全議員で取り組む議会報告会を議員の顔ぶれが変わっても継続的に開催していくために、議会報告会を始めとする取組や議会のあるべき姿について定めた議会基本条例を全国で初めて制定した³¹。また、長野県飯綱町は、議会への住民参加を進めるために、全議員が公募された住民とテーマ別に話し合い、町長への政策提言をまとめる「政策サポーター制度」を実施している³²。

議員のなり手不足対策の観点からは、こうした議会改革の取組を通じて、議会に対する住民の関心を喚起し、その信頼を得ることにより、地方議員という仕事の魅力が高まることが期待される。また、より直接的には、議会への住民参加を促進する中で、議員への立候補を検討する住民が増えることが期待される³³。

²⁴ 「地方議員なんていらぬー相次ぐ不祥事 楽して高報酬!? (地方再生の壁) ー」『週刊朝日』5475号, 2017.12.1, pp.92-94.

²⁵ 統一地方選挙における町村議会議員選挙の投票率は、昭和期は常に90%を越えていたが、平成3年に90%を切った以降は常に過去最低を更新し、平成31年に59.7%となった。もっとも、町村議会議員選挙の投票率は、近年は40%台にとどまる都道府県議会議員選挙等の選挙の投票率よりも常に高い傾向にある（「地方議会について（関係資料集①）ー多様な地方議会と議員のなり手不足の状況ー」前掲注(4), p.5.）。

²⁶ 「首長提案 修正・否決ゼロ 過半数 全国地方議会アンケート 15年から4年間対象」『朝日新聞』2019.2.22.

²⁷ 議員個人や会派ではなく議会総体が、説明責任を果たすことや住民意見を政策につなげることを目的に開催する住民との対話の場（早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会編著『66の改革項目と事例でつかむ議会改革実践マニュアル』第一法規, 2019, p.118.）。

²⁸ 同上, pp.7-8.

²⁹ 廣瀬克哉「「チーム議会」と議員力・議会力」『ガバナンス』225号, 2020.1, pp.17-19.

³⁰ 江藤 前掲注(21), p.10.

³¹ 橋場利勝「わが栗山町の「議会基本条例」」『地方議会人』37巻2号, 2006.7, pp.10-11.

³² 寺島渉・相川俊英「インタビュー@地方議会改革を語る 地方議員のなり手を見つけ、育てる努力が不足しているのです」『世界』911号, 2018.8, pp.114-115.

³³ 長野県飯綱町では、平成29年の町議会議員選挙において、政策サポーター制度や議会だよりモニター制度（女性や若者を中心に選ばれた住民が議会広報紙や議会に対して意見を寄せる制度）の経験者が5人立候補し、当選した（同上, p.116.）。

2 女性や会社員の立候補促進

地方議員は男性の割合が圧倒的に高い（p.3の表参照）。また、多くの地方議員が兼業しているが、後述するように、会社員が議員を兼ねることや議員に立候補することには困難が伴うとされる。議員のなり手を確保するという観点からだけでなく、旧来の議員にはない経験を議場に持ち込むという観点からも、様々な背景を持つ議員が生まれる環境を整備する必要がある。以下では、女性と会社員の立候補を促進するための対策について論じる。

(1) 女性の立候補促進

女性の地方議員数は漸増傾向にある³⁴ものの、最も高い市区議会でも全議員の2割に満たず、都道府県議会及び町村議会では全議員の約1割にとどまる（p.3の表参照）。女性の地方議員が少ない原因として、周囲の性別役割分担意識が議員活動や立候補の障害となっていること、議員活動と家庭生活の両立が困難なことが挙げられる。前者は、地方議会が長年男性中心で運営されてきたことから「政治は男性の仕事」とする考え方があり、女性議員が議員活動に困難を感じたり、女性が地域の目を気にして立候補をためらったりする傾向にあるということである³⁵。また、議会活動や選挙運動において、同僚議員や支援者からハラスメント行為を受けることも多いと報じられている³⁶。後者は、議会規則に出産前後や育児を理由とする議会の欠席規定が整備されておらず、また、議員の性別を問わずそもそも議員活動と出産・育児を両立させることについて議会や周囲の理解が得られないなど、家庭生活と議員活動を両立できる環境が未整備であるということである³⁷。これらの原因に対して、社会全体の意識改革とともに、議員向けのハラスメント研修の実施や出産・育児に係る議会規則の見直し等、議会の意識改革が必要とされている³⁸。

町村議会については、市区議会よりも女性議員割合が低く、平成31年1～3月に実施された調査によれば、町議会の27%、村議会の55%には女性議員が全くいない³⁹。町村部では、保守的・閉鎖的な風潮から特に前述の性別役割分担意識が強いことが指摘されている⁴⁰。その中で女性議員が増える土壌を作り出すためには、地域に根差した住民活動への女性の積極的な参画

³⁴ 例えば、昭和46年の女性地方議員の定数に占める割合は、0.8%だった（市川房枝記念会女性と政治センター出版部編「全地方議会女性議員の現状—女性参政資料集— 2015年版」市川房枝記念会女性と政治センター出版部、2015、p.37.）。

³⁵ 内閣府男女共同参画局・有限責任監査法人トーマツ「政治分野における男女共同参画の推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書」2018.3、pp.54-57。<http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/local-councilor_h29.pdf>

³⁶ 深澤友紀「時代を読む 政治 女性議員を追い詰める有権者の「票ハラ」 「お前はダメだ」支持者が豹変」『アエラ』1724号、2019.2.11、pp.27-29。

³⁷ 地方議員は、労働基準法の適用外とされ、出産や育児のために休業する場合、各議会の会議規則等に定める「欠席」として取り扱われることになる。出産時の欠席については、平成27年に各議会の会議規則等に欠席理由として明記されていないことが問題視されたことをきっかけに、規則等の整備が進んだとされる。読売新聞が平成30年に全国の地方議会を対象に実施した調査によれば、出産を会議規則等に欠席理由として明記する議会は83%に上る。一方、同調査によれば、産前・産後の欠席について、労働基準法の定める「産前6週、産後8週」と同等の期間の欠席を会議規則等に明記する議会は16%にとどまる。また、育児を欠席理由として明記する議会は1%にとどまる（「地方議会 「産休」考慮16% 欠席理由に「出産」明記83% 本社調査」『読売新聞』2018.9.2；「[スキャナー] 議員の出産 手探り続く 文書で質問 遅刻・早退も」『読売新聞』同）。

³⁸ 内閣府男女共同参画局・有限責任監査法人トーマツ 前掲注(35)

³⁹ 「「女性議員ゼロ」地方議会の19%で」『NHK政治マガジン』2019.3.25。<<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/last-week/15703.html>>

⁴⁰ 衛藤幹子「地方議会と女性議員—現状と展望—」『地方議会人』49巻9号、2019.2、p.31。

を促すことなど、地道な取組が必要とされる⁴¹。例えば、神奈川県大磯町は、女性議員割合が高く一時期6割を超えたこともあるが、この背景には、女性を中心とした住民グループが消費者運動や環境問題に熱心に取り組んできたことがあるとされる⁴²。また、議会に関心を持つ女性を増やす取組の必要性も指摘される。例えば、長野県軽井沢町や秋田県大潟村では、女性住民が「1日議員」として執行部に対して質問する「女性議会」の開催がきっかけで女性議員が増えたとされる⁴³。

なお、平成30年に「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」（平成30年法律第28号）が公布・施行され、政党その他の政治団体は、国政選挙や地方選挙において男女の候補者数が均等となることを目指し、目標の設定等に自主的に取り組むよう努めることとされた。平成31年4月の統一地方選挙は、同法施行後初めての全国規模の選挙となり、その結果が注目された。結果は、地方議会全体の女性候補者数及び当選者数は前回平成27年の統一地方選挙と比べて微増にとどまった⁴⁴。そもそも、政党に所属しない議員がほとんどである町村議会では、同法の影響は限定的である。同法以外に選挙制度により女性議員を増やす仕組みとして、候補者や議席の一定割合を女性に割り当てるクォータ制や、有権者が複数の候補者に投票する連記制の導入を検討するべきという意見がある⁴⁵。

(2) 会社員の立候補促進

会社員が地方議員を兼ねることや地方議員に立候補することに伴う困難として、以下の2点が挙げられる。

1点目は、議員活動や立候補を理由とする休暇の取得や休職に伴う困難である。「労働基準法」（昭和22年法律第49号）は、労働者の公民権行使を保障しており、労働者が地方議員への立候補や議会活動に必要な休暇等を請求した場合に使用者は拒んではならないと規定している（第7条）⁴⁶。ただし、過去の判例は、議員活動によって会社業務の遂行が著しく阻害されるおそれがある場合に、雇用者が労働者を普通解雇等の不利益処分には付すことは許容されるとしている⁴⁷。立候補休暇や公務休職を制度化している企業もあるが、一部にとどまる上、制度の利用者の中には復職後の取扱いに不安を抱く者もいるとされる。そのため、公民権行使に係る不利益処分の禁止を法律で明確にするべきとする意見がある⁴⁸。また、企業の理解と協力を得る

⁴¹ 金子優子「自治体議会における女性議員及び若年議員の増加策について」『ガバナンス』193号、2017.5、p.27。

⁴² 「女性議員を通じて吸収した民意を政策提案に反映—神奈川県大磯町の議会改革のあゆみ—」『地方議会人』46巻12号、2016.5、pp.58-61。

⁴³ 「地方議員なり手不足の解消に 女性議員増加を 飯綱で討論会」『中日新聞』（信州版）2019.2.25；「2019統一地方選 女性の議会進出（下） 政治は「自分たちのもの」」『朝日新聞』（秋田全県版）2019.3.21。

⁴⁴ 大木直子「統一地方選で女性の議会進出はどこまで進んだか」『地方議会人』50巻3号、2019.8、p.21。同法の施行にもかかわらず女性候補者が微増にとどまった理由として、特に政党所属の候補者が多い道府県議会議員選挙において、選挙区に現職がいる場合、政党が即座に候補者を女性に差し替えることが難しいことが挙げられる（同、p.26）。

⁴⁵ 連記制の下では、有権者が2番目、3番目の選択として、これまでの平均的議員像とは異なる候補者に票を投じる可能性が高くなり、より多くの女性議員が誕生する可能性が高まるとされる（大山礼子「地方議会に女性議員を送るために」『都市問題』108巻5号、2017.5、pp.34-37.）。

⁴⁶ 菅野和夫『労働法 第11版補正版』（法律学講座双書）弘文堂、2017、pp.238-239。

⁴⁷ 最高裁判所第二小法廷判決昭和38年6月21日 最高裁判所民事判例集17巻5号754頁；東京高等裁判所判決昭和58年4月26日 労働関係民事裁判例集34巻2号263頁

⁴⁸ 「サラリーマン候補 奮戦 東京の区議選 当選29歳会社と休職相談 落選45歳一夜明け職場へ」『朝日新聞』2007.4.23、夕刊。なお、第198回国会において、立憲民主党と社会民主党所属議員により、立候補休暇の制度化と

ために、議員の休職を認めた企業に対して、補助金の支給や法人住民税の減税等の優遇措置をとる制度が提案されている⁴⁹。

2点目は、会議への出席に伴う困難である。現在、多くの地方議会は年4回（おおむね3月、6月、9月、12月）定例会を開く方式を採用し、それぞれ数週間の会期の平日昼間に本会議や委員会を開催している⁵⁰。会社員と兼業している議員がこうした議会日程に合わせて勤務時間を調整することは困難である⁵¹。

町村議会については、後述するように議員報酬が低いこともあり、都道府県議会や市区議会よりも兼業議員の割合が高いが、その職種は農林業や自営業が多く、会社員を兼ねる議員は少ないとされる⁵²。長野県喬木村は、会社員と兼業している議員が2人誕生したこと等を契機として、平成29年12月定例会から、本会議や委員会の多くを休日又は平日夜間に実施する、休日・夜間議会を開催している⁵³。これに対しては、会社員と兼業している議員から仕事と議員活動の両立が可能になったと評価する声が挙がる一方で、子育て中の議員の負担が重くなるとする指摘⁵⁴や、十分な審議時間が確保できず議会の能力が低下するという指摘⁵⁵がある。

議会日程の調整による会社員の立候補促進策としては、休日・夜間議会に加えて、年4回の定例会方式から議事を常時開会する通年会期制⁵⁶とした上で、兼業議員が事前に予定を立てやすいよう、例えば毎週特定の曜日・時間に本会議や委員会を開催する方式とすることが提案されている⁵⁷。

休暇取得に伴う不利益処分を禁止する「公職の候補者となる労働者の雇用の継続の確保のための立候補休暇に関する法律案」（第198回国会衆法第19号）が提出された。

⁴⁹ 浦幌町議会「議員のなり手不足の検証【検証報告書】」2017.3, pp.94-95. 北海道浦幌町議会ウェブサイト <https://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku/files/02-01narite.saishuu.pdf>; 中郵章『地方議会人の挑戦—議会改革の実績と課題—』ぎょうせい, 2016, pp.29-30.

⁵⁰ 市区議会における臨時会も含む平均年間会期日数は89.4日、平均年間本会議日数は22.8日であり、町村議会における臨時会も含む平均年間会期日数は42.6日、平均年間本会議日数は15.9日である（いずれも通年会期制（後掲注(56)参照）をとる議会を除く。）（全国市議会議長会「令和元年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成30年1月1日～12月31日）」2019.11, p.13. <<http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/0000jixutaichixyousa2019-zenn-pe-ji.pdf>>; 全国町村議会議長会 前掲注(1), p.22.）。

⁵¹ 片山善博「片山善博の「日本を診る」(92) 地方議会の危機—大川村から見てくる議会改革の課題—」『世界』897号, 2017.7, pp.177-178.

⁵² 辻 前掲注(14), p.89. 特に地方部において、会社員が地方議員に立候補しない理由として、本稿で挙げた困難のほか、会社員は都市部に通勤し自分が住む地域への関心が薄い傾向にあることが指摘されている（中村健「なり手不足の地方議会 低い報酬と「名士職」の意識」『朝日新聞』2017.12.13.）。

⁵³ 「多様な議員の確保に休日・夜間議会を実施—長野県喬木村議会—」『ガバナンス』205号, 2018.5, pp.34-36.

⁵⁴ 「喬木村、夜間休日議会継続へ 全員協賛 賛成8人・反対3人」『朝日新聞』（長野東北信版）2018.11.6.

⁵⁵ 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会 前掲注(10), p.51.

⁵⁶ 自治法は、地方議事を定例会と必要に応じて招集する臨時会に区分し、条例で定例会の回数を定めることとしている（第102条第1項、第2項）。同条に基づき、会期1年の定例会を年1回開催すると条例で定めて「通年議会」を開催している地方議会がある。一方、平成24年の自治法改正により、同条によらず、条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とすることも可能となり（第102条の2第1項）、これに基づき通年会期制を採用している地方議会もある（江藤俊昭『議会改革の第2ステージ—信頼される議会づくりへ—』ぎょうせい, 2016, pp.65-66.）。

⁵⁷ 片山 前掲注(51), p.178. 現在通年会期制を採用している地方議会は、主に議会の行政監視機能の強化等を目的として同制度を導入しており、実際の運用では従来の定例会の期間に集中して会議を行う場合が多いとされる（江藤 同上, p.57.）。

3 議員報酬等の待遇の見直し

町村議会議員の議員報酬⁵⁸は、都道府県議会議員や市区議会議員よりも低く（p.3の表参照）、兼業でなければ生計を維持することは困難とされる。この点は、前述のように会社員との兼業が困難なことともあいまって、特に若い世代が議員に立候補することをためらう原因とされる⁵⁹。実際に、無投票当選となった町村議会の議員報酬月額の平均値は、投票が実施された町村議会よりも約2.2万円低いとする分析もある⁶⁰。

自治法は、自治体に対して議員に議員報酬を支給することを求め（第203条第1項）、その金額及び支給方法は、条例で定めることとしている（同条第4項）。議員報酬は、議会の議員が行う勤務に対する反対給付であり生活給の要素を含まない点で、常勤職員への「給料」とは区別される⁶¹。その具体的な金額について、法令上の基準は存在しないが、多くの町村議会の議員報酬は、昭和53年に全国町村議会議長会に設置された審議会が示した考え方⁶²に基づき、町村長の給与水準の約3割を目安としてきたとされる。同審議会の考え方は、あくまで議員報酬の検討の手がかりとしてまとめられたものであるが、実際には町村議会議員の議員報酬の「天井」として作用してきたと指摘されている⁶³。

議員のなり手不足への対策として、議員報酬を増額する動きもある⁶⁴が、こうした議員報酬の引上げは、住民の理解を得ながら進める必要がある⁶⁵。例えば、北海道浦幌町議会では、議員報酬水準の根拠を計算式によって示し、議会報告会等で住民に説明した上で、議員報酬を増額する条例を成立させた⁶⁶。

また、町村議員の報酬のあり方を検討するに際して、町村議員の位置付けや職務・職責を明確にするべきとする指摘がある⁶⁷。前者については、例えば、町村議員を「プロとはいかないま

⁵⁸ 議員の報酬や手当等の待遇については、倉谷麻耶「地方議会議員の報酬・手当等の待遇」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1053号、2019.4.11。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11267621_po_1053.pdf?contentNo=1>を参照。

⁵⁹ 「地方議会問う（上） 低報酬 立候補ためらい 薄れる「我がまち」意識」『読売新聞』2019.4.9。

⁶⁰ 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会 前掲注(10), p.12。

⁶¹ 成田頼明ほか編『注釈地方自治法 全訂』第一法規出版, p.3725の2。

⁶² 同審議会は、町村議会議員の議員報酬の水準は、「議員の実質的な職務の質と量にふさわしい相当な額」とすべきとした。具体的には、町村長の給与水準を基準とし、これに町村長と議員の職務遂行日数の比率（議長は町村長の40～54%、副議長は同33～37%、議員は同30～31%）を考慮して算出することが適当であるとした（『議員報酬のあり方について』全国町村議会議長会政策審議会, 1978.）。

⁶³ 堀内匠「自治体議員報酬の史的展開」『自治総研』456号、2016.10, pp.76-77。令和元年7月時点の町村議会議員報酬月額の町村長給料に対する割合の全国平均は、議長40.6%、副議長32.9%、議員29.9%である（全国町村議会議長会 前掲注(1), p.14.）。なお、都道府県議会議員の報酬については、昭和37年の自治省の内かんに基づき執行部の部長クラスに当たる金額が、市議会議員の報酬については、昭和44年の全国市議会議長会の決定に基づき執行部の課長クラスに当たる金額がそれぞれ目安とされてきたとされる（同, pp.70, 74-75.）。

⁶⁴ 朝日新聞が平成30年12月から同31年2月までに全国の地方議会を対象に実施した調査によれば、直近4年間で議員報酬月額を増やした町村議会は206に上り、このうちその理由を「議員のなり手を増やすため」と回答（複数回答可）した町村議会は、54だった（「400議会で報酬増 全体の2割超に 減額は49議会どまり」『朝日新聞』2019.2.27.）。

⁶⁵ 江藤 前掲注(21), pp.11-12。

⁶⁶ 「議会改革リポート 変わるか！地方議会（217） 議会活性化による魅力向上と合わせてなり手不足の解消を—北海道浦幌町議会—」『ガバナンス』218号、2019.6, p.127。なお計算式は、全国町村議会議長会に設置された審議会の考え方（前掲注(62)参照）と同様のものである（同）。

⁶⁷ 平成20年改正以前の自治法において、地方議員が受け取る金銭は、非常勤の行政委員会の委員に対する報酬と同じ条項に規定されており（自治法旧第203条第1項）、議会への出席や公務出張への対価と解釈されていた。平成20年の改正により、地方議員が受け取る金銭は「議員報酬」と規定され、非常勤職員に対する報酬とは区別されたものの、職務遂行に対する対価としての性格は変わらなかった。全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三議長会は、同改正に際して、地方議員が受け取る金銭を、年俸的な性格を帯びた「歳費」という名称とするよう提案していたが、これは実現しなかった。現実には、都道府県議会議員を中心に専門的に

でもセミプロ」として位置付けるべきとする意見⁶⁸や、待遇改善を目指しつつも、町村議員を「半議員半 X」と位置付け、兼業しながら住民目線で議員活動を続けることが可能となるような制度を整備するべきとする意見がある⁶⁹。後者は、議会出席だけでなく調査研究や住民の声を聞くための活動など、住民からは見えづらい活動も地方議員としての職務であると法律上明確にすることにより、住民が議員を適切に評価することが可能となるとする指摘である⁷⁰。

議員報酬以外の待遇の改善策として、地方議員の厚生年金への加入を求める意見がある⁷¹。地方議員のなり手不足対策という観点からは、厚生年金への加入が1つの解決策になるとする見解⁷²がある一方、旧制度の廃止以前から地方選挙の無投票率は高止まり傾向にあり、年金制度と地方議員のなり手不足との間に連関はないとする指摘がある⁷³。

4 兼業禁止（請負禁止）の見直し

自治法は、地方議員が当該自治体から業務の請負をする者及びその支配人、又は「主として同一の行為をする法人」の役員等を兼ねることを禁じており（第92条の2）、議会が、議員が当該規定に抵触したと決定した場合、当該議員は失職するとしている（第127条第1項）。当該規定が必要とされた理由は、地方議会は自治体による契約の締結や財産の取得又は処分（第96条第1項第5号及び第8号）について議決する立場にあり、地方議員が自らを相手とする請負契約や財産の取得等の議決に関与することになると、様々な疑念を生じかねないからだとされる⁷⁴。また、自治体によっては、いわゆる「政治倫理条例」により、例えば議員の親族が経営する企業に対し当該自治体との請負契約を辞退するよう求める等、請負禁止の範囲を拡大している場合もある⁷⁵。

当該規定について、特に小規模町村では仕事で自治体と関係のある住民の割合が高く、議員のなり手不足の1つの原因と指摘されており⁷⁶、その緩和を求める声がある⁷⁷。また、当該規定

活動し議員報酬によって生計を立てる者がいることを踏まえれば、「議員報酬」という名称は、「地方議員が専門職として捉えられるべきか、名誉職であるべきかについて、決着がつかないことを意味している」とする指摘がある（辻 前掲注(14), pp.12-14, 150-151.）。

⁶⁸ 河村和徳「地方議員のなり手不足と地方議会改革」『地方自治』865号, 2019.12, pp.16-18.

⁶⁹ 大森彌「自治・地域再興（No.22）東京大学名誉教授 大森彌 「町村自治」を護るために覚悟と変化を」『ガバナンス』189号, 2017.1, p.4; 江藤 前掲注(21), pp.32-37.

⁷⁰ 全国町村議会議長会「議会の機能強化及び多様な人材を確保するための環境整備に関する重点要望」（第2回地方議会・議員のあり方に関する研究会 資料3-3）2019.7, p.2. <http://www.nactva.gr.jp/php/files/20190902031004_8.pdf>

⁷¹ かつては、旧地方議会議員年金制度が存在したが、平成23年に廃止された。旧制度の内容や廃止に至る経緯等、詳細は、倉谷 前掲注(58), pp.8-10を参照。

⁷² 全国都道府県議会議長会「総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」への意見」（第3回地方議会・議員のあり方に関する研究会 資料1）2019.11.15, p.16. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000656280.pdf>; 全国市議会議長会「多様な人材の市議会への参画促進に関する決議」2019.11.6. <http://www.si-gichokai.jp/request/request-naccr/r01/_icsFiles/afieldfile/2019/11/27/107-k01.pdf>; 全国町村議会議長会 前掲注(70), p.8.

⁷³ 今井照「（だんろん）復活の動きある地方議員の年金 議員なり手不足解消せず」『東京新聞』2018.6.23.

⁷⁴ 請負禁止を規定した、昭和31年の自治法改正時の自治庁行政部長答弁による（第24回国会参議院地方行政委員会会議録第32号 昭和31年5月10日 pp.3-4.）。

⁷⁵ 議員の2親等以内の親族が経営する企業に対して自治体との請負契約等を辞退するよう求め、当該議員に対して当該企業の辞退届を徴して提出するよう努めることを求める広島県府中市の条例について、最高裁は、議員の議員活動の自由や企業の経済活動の自由を侵害せず違憲ではないと判じた（最高裁判所第三小法廷判決平成26年5月27日 最高裁判所裁判集民事247号1頁）。

⁷⁶ 小山善一郎「議員との兼業範囲を明確化一なり手確保に異例の条例―」『法令解説資料総覧』447号, 2019.4, pp.46-47.

⁷⁷ 全国町村議会議長会 前掲注(70), p.3; 全国市議会議長会 前掲注(72)

の対象となる「請負」⁷⁸や「主として同一の行為をする法人」⁷⁹の範囲が不明確で、立候補を検討する者を委縮させる効果があるとする指摘がある。これに対して、高知県大川村は、「請負」に該当しない事例を明示し、「主として同一の行為をする法人」に該当しない公益的法人名を村が毎年度公表することを内容とする「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」（平成31年4月施行）を制定した⁸⁰。

Ⅲ 国の検討状況

1 総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書の内容

平成30年3月、総務省に設置された「町村議会のあり方に関する研究会」（座長：小田切徳美明治大学教授）は、小規模市町村における議員のなり手不足等への対策について、「町村議会のあり方に関する研究会報告書」⁸¹（以下「報告書」という。）を公表した。報告書は、「集中専門型」と「多数参画型」という小規模市町村議会の2つの新たなあり方を示し、現状維持と合わせて3つの選択肢の中から自治体が条例で選択できるようにすることを提言した⁸²。

「集中専門型」は、少数の議員が専門的に活動し、執行機関の監視のみならず自治体の運営にも積極的に参画することを想定している。議員には生活給を保障する水準の議員報酬を支給する。議員が少数となるため、多様な民意を反映させることを目的として、くじ等により無作為に選定された住民が「議会参画員」として条例や予算等の重要な議案について議員と議論する制度の導入を提案する。「多数参画型」は、多数の議員が非専門的に活動し、より住民に近い立場で議会活動に参画することを想定している。議員には副収入的議員報酬を支給する。通年会期制を導入して審議日程を分散させるとともに、夜間・休日を中心とした議会運営とする。議員の負担を軽減するために議会の議決事項から契約の締結や財産の取得又は処分を除外する一方、請負に係る兼業禁止を緩和する。

また、会社員の議員活動を促すため、「集中専門型」においては立候補に係る休暇の取得等について、「多数参画型」においてはそれに加えて議員活動に係る休暇の取得等について、使

⁷⁸ 総務省は、平成30年に発出した通達において、「請負」の範囲を「ひろく業務としてなされる経済的又は営利的な取引契約を含む一方、一定期間にわたる継続的な取引関係に立つものに限られる」としている（総務省自治行政局行政課長「地方議会に関する地方自治法の解釈等について」（平成30年4月25日総行第94号）全国都道府県議会議員長会ウェブサイト <http://www.gichokai.gr.jp/keika_gaiyo/pdf/h30_kaishaku.pdf>）。

⁷⁹ 「主として同一の行為をする法人」の範囲について、最高裁は、自治体の長による自治体からの請負を禁じた自治法第142条の同様の規定が問題となった事案において、「当該普通地方公共団体等に対する請負量が当該法人の全体の業務量の半分以上を超える場合」又は「請負量が当該法人の全体の業務量の半分以上を超えない場合であっても、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っているような事情があるとき」と判じている（最高裁判所第三小法廷判決昭和62年10月20日 最高裁判所裁判集民事152号51頁）。

⁸⁰ 小山 前掲注(76), pp.45-47. 平成31年4月に行われた高知県大川村議会議員選挙において、村の森林組合理事を務めていた新人候補者は、同条例に基づく法人名の公表制度によって、森林組合が「主として同一の行為をする法人」に当たらないと明確に示されたことにより、立候補を後押しされたとコメントしている（『朝日新聞』（高知全県版）前掲注(3)）。

⁸¹ 町村議会のあり方に関する研究会「町村議会のあり方に関する研究会報告書」2018.3. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000540724.pdf> 報告書は、「小規模市町村」の範囲について、今後各方面の意見を踏まえて検討する必要があるとしつつ、人口1万人未満を目安として例示している（同, p.3.）。

⁸² 報告書は、小規模市町村議会の2つの新たなあり方を提示するに先立って、町村総会の実現性について検討した。そして、小規模町村とはいえ一定の人口を有していること、高齢化により移動に支障がある有権者が増加していること等から、町村総会の実効的な開催は困難であるとしている（同上, pp.8-9.）。

用者による不利益取扱いを禁止する。さらに、より多くの候補者を確保するため、公務員の立候補制限⁸³を緩和する仕組みを検討するべきであるとして、「集中専門型」においては立候補のために退職した公務員がその後復職すること、「多数参画型」においては一般職公務員が在職のまま勤務先以外の自治体の議員となることを可能とすることを提案した。

2 報告書に対する指摘

報告書に対しては、夜間・休日を中心とする議会運営等、個々の施策に対して期待する声⁸⁴はあるものの、小規模市町村議会の2つの新たなあり方に対しては様々な問題が指摘されている。1点目は、「集中専門型」では執行部と議会の距離が近くなること等により、また「多数参画型」では議決事項から契約の締結や財産の取得又は処分が除外されるなど議会の権限が制限されること等により、いずれも、二元代表制としての首長と議会の緊張関係が維持されなくなるおそれがあるとする指摘である。こうした事態は、首長と「抑制と均衡」の関係を維持できるよう機能強化を図る議会改革の狙いと相反するものである⁸⁵。2点目は、「集中専門型」では定数が少なく当選ラインが上がることや議員の負担が重いこと等により、「多数参画型」では報酬が低いままに据え置かれること等により、いずれも、議員のなり手不足の解決策とはならないとする指摘である⁸⁶。3点目は、「国からの改革」であり地方分権に反するとする指摘である。2つの新たなあり方は、兼業禁止の緩和等、法改正が必要な事項と、議員報酬や定数、議会日程など現在も条例等で規定可能な事項を「不可分のパッケージ」とするものである。そのため、兼業禁止の緩和が契約や財産に係る議決事項の制限とセットとされるなど自治体の自由度が低いとする指摘や、これら新たなあり方に誘導することにより自主的な改革を進めている町村議会の動きが阻害されることを懸念する声がある⁸⁷。これらに加えて、小規模市町村のみの特例を設けるべきではないことや⁸⁸、研究会に地方議会関係者が参加しておらず現場の意見が反映されていないことが指摘されている⁸⁹。

2つの新たなあり方については、その後具体化の議論は進んでいない。総務省は、令和元年6月に地方議会関係者も参加する「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（座長：只野雅人一橋大学大学院教授）を新たに設置し、小規模市町村に限らず、今後の地方議会・議員のあるべき姿等について、議論を進めている⁹⁰。

⁸³ 地方公務員は原則的に、自治法によって地方議員との兼職が（第92条第2項）、公職選挙法によって地方議員への立候補が（第89条）禁止され、「地方公務員法」（昭和25年法律第261号）によって政治的行為に一定の制限を課されている（第36条）。

⁸⁴ 「社説 増え続ける無投票当選 ふるさどを守りきれない」『毎日新聞』2019.4.18.

⁸⁵ 辻 前掲注(14), pp.228-231.

⁸⁶ 大田直史「地方議会・議員のあり方改革の方向性—総務省2つの研究会報告書の検討を中心に—」『季刊自治と分権』73号, 2018.秋, p.62.

⁸⁷ 江藤俊昭「「新たな2つの議会」提案の衝撃—総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」を素材に地方議会改革を考える—」『地方議会人』48巻12号, 2018.5, pp.46-48.

⁸⁸ 全国町村議会議長会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」2018.3.26. <https://www.nactva.gr.jp/php/files/20180326052456_1.pdf>

⁸⁹ 山田一仁「「町村議会のあり方に関する研究会」報告書に対する全国市議会議長会会長コメント」2018.3.26. 全国市議会議長会ウェブサイト <http://www.si-gichokai.jp/news/info/h29/_icsFiles/afieldfile/2018/03/26/kaichokomento.pdf>; 日本弁護士連合会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」2018.8.24. <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180824.pdf>

⁹⁰ 「地方議会・議員のあり方に関する研究会開催要綱」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/00630969.pdf> 同会の設置について、「町村議会のあり方に関する研究会」が示した小規模市町村議会の2つの

おわりに

本稿は、町村議会議員のなり手が不足する現状について述べ、様々な対策についてまとめた。Ⅱ章の冒頭でも述べたが、町村議会議員のなり手不足への対策には、議員を魅力ある仕事にしようとするものと、議員活動に興味を持つ住民の立候補を阻む制度的要因に対応するものの2つの方向性があり、それぞれについて検討が必要とされている。これらのうち、多くの地方議会関係者や有識者が特に重要と指摘するのは、前者の対策、すなわち、議会改革を進め、議会が本来の役割を果たし住民の信頼を得ることである⁹¹。またこうした対策は、住民の議会活動への参画や議員の待遇改善に対する理解を促進するものであり、後者の対策の基盤となるものでもある。このように、町村議会議員のなり手不足は、議会改革による地方議会の活性化と併せて対策を検討する必要がある。

新たなあり方に対する地方議会側の賛同が得られない中、議論を「仕切り直し」したものと報じられている（「総務省 成り手確保、仕切り直し」『地方行政』10901号, 2019.7.8, p.7.）。

⁹¹ 寺島・相川 前掲注(32), pp.111-112; 江藤 前掲注(21), pp.11-12.