

日時:令和2年11月9日(月) 13:40~15:10

**第20回都道府県議会議員研究交流大会  
基調講演 資料**

**「地方議会・地方議員の将来像」**

**金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授**

2020年11月9日(月)

13:40～15:10

オンライン方式

第20回都道府県議会議員研究交流大会

主催:全国都道府県議会議長会

東京大学法学部

教授 金井利之

### 地方議会・地方議員の将来像

『都道府県議会制度研究会報告書』(2020年3月30日付)に即して

#### はじめに

通常、「地方議会・地方議員」ではなく、「自治体議会・自治体議員」と呼んでいる

「地方」は、あくまで「中央」とか「大都市」に対置する概念

個々の自治体に焦点を当てるのではなく、全国的な視点のなかで発想

制度は全国統一であるとしても、住民・議員・議会にとって重要なのは、それぞれの自治体における議会・議員の問題であり、地域的な視点を持つことが不可欠

しかし、全国的状況を見ながら個々の自治体のことを検討する必要もある

制度改革は、どうしても国レベルでの意思決定を必要とし、全国的視点が不可欠

実情は全国で一様ではないが、それでも、全国的に類似した問題に直面する自治体は複数存在する

都道府県議員が全国から集まって交流するのは、このような全国的視点を涵養するため

そこで、今日は、「地方議会・地方議員」として論じる

但し、全国共通の「地方」となることで、見えにくくなる問題も多い

## I 21世紀の地方議会

### 1. 議会を巡る状況

#### (1) 分権改革と議会改革

2000年、第1次分権改革 地方議会の機能強化(活性化・改革)の必要性

→2004年4月、都道府県議会制度研究会(座長:大森彌・東京大学名誉教授)

議会の機能強化を図るために必要な制度的改正の主張

「公選職」という新たな議員の位置付けの提唱

## (2) 中央直結型への回帰？

その後、分権・自治の停滞

特に、第2次安倍政権の長期安定・一強体制は、国(官邸)への権力集中を強化

強力な中央政権に陳情して政策実現を図る中央直結型に変化

(弱体な官邸では陳情しても無駄足、長期安定一強政権への「期待」)

ある意味で、戦後レジーム型の中央集権への復古

しかし、単純な戦後レジーム型の地方利益誘導政治に回帰したのではない

## (3) 戦後体制とは？

戦後体制(国土の均衡ある発展体制)

=定数の地方圏への「過剰」配分、中選挙区制(自民党議員間競争)

国政政党は与野党ともに選挙戦術上、地方利益に(相対的に)配慮

自民党議員も与野党議員も当選のために「地元利益誘導」に努力する必要

地方圏有権者・政治家・自治体は、国会議員を競争させて選別できた

国会議員が地方を選別するのではなく、地方圏が国会議員を選別

いわゆる「政治改革」は、地方圏からの陳情を「足枷」と感じる国権的な国政政治家によって進められた

## (4) 21世紀「地方分権」ビジョンとは？

1990年代「政治改革」は、定数是正、小選挙区・比例代表並立制

国政政党は与野党ともに選挙戦術上、都市利益に(相対的に)配慮

自民党議員も与野党議員も当選のために「地元利益誘導」に努力する必要なし

国政選挙での「風」を起こし、獲得した過大議席を死守すれば、「選挙独裁」が可能

地方圏有権者・政治家・自治体は、国会議員(正確には与党執行部)を競争させられて選別される

国会議員が地方圏を選別する、地方圏が国会議員を選別することは困難になる

中央権力を地方に分ける地方分権ではなく、地方権力が分割統治される「地方分権」へ

地方圏の構造的な弱体化の進行

2014年、「地方消滅」論は、地方圏弱体化の実態を可視化

では、2014年に始まった「地方創生」は、戦後レジーム的な地方利益誘導を取り戻すことはできたか？

できない：理由＝定数是正と小選挙区制という構造

地方圏の分割統治が激化し、少数の勝者(成功事例)と多数の敗者(消滅)へ分化

財政が厳しいからできないのではない(借金大国日本の国庫財政は潤沢)

## 2. 課題の噴出と対応の模索

### (1) 県内地域間格差問題

2019年、統一地方選挙は地方議会の課題を可視化

投票率、住民の理解・関心の低下、議員のなり手不足、無投票当選者の増加など  
その構造的な背景は「地方消滅」的状况

但し、消滅可能性市町村には劇的に作用しているが、都道府県レベルでは必ずしもそこまで深刻に受け止められていない

消滅可能性都道府県が存在するわけではない、県内でも県庁所在市一極集中程度  
県内格差拡大 県内における郡部「過剰」代表？ 定数是正問題  
県内における地域間均衡をどのように図るか

町村・町村議会のなり手不足が生じたときの、都道府県・議会の補完機能をどう考えるか  
町村議会の役割を県議会が果たさざるを得ない？

人口比例原則に基づけば、必然的に、都道府県議会の比重は都市部に偏る

郡部の県民の声は県政に反映しにくくなり、都市部中心の県政運営に構造的になる？

現状では、基礎自治体(=中規模以上都市)優先の原則から、都市部での県の役割は相対的に減少し、県政は郡部に目が向かうような構造になっている

しかし、郡部に思索を及ぼすべき知事・県議は都市部の票で当選

世知辛くなってくれば、県政は何もないというリストラ行革論へ傾く

都市部選出の議員・知事が、県民・県土全体のことを考えた地域間均衡を目指せるか？

### 定数配分・地域代表性

全ての議員が地域代表的に行動するならば、定数の人口比例原則は都市地域代表優位

全ての議員が地域代表ならば、地域間均衡のために、郡部に定数の過剰配分が不可欠  
地域代表を辞めて全県民代表になることで、都市部選出議員も郡部・地方圏を考える？

建前はそうだが、実態としては格差を隠蔽する恐れ

さらには、都市部の観点から都合のよい郡部への期待に歪曲される恐れ

### (2) 検討の場の設置

2018年7月、第32次地方制度調査会(会長：市川晃)が設置

こうした情勢に応じて全国都道府県議会議長会は、2019年度から新研究会の設置を準備

2019年1月、総務省から三議長会への対応策の検討要請

それぞれの議会が抱えている課題や背景に応じたなり手不足への対応策について、各レベルの議会で、実情に応じて検討を求める

2019年5月、都道府県議会制度研究会の設置

2019年6月、地方議会・議員のあり方に関する研究会(座長：只野雅人)

議会団体(全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国市議会議長会指定都市協議会、全国町村議会議長会)も構成員として代表者が参加

## Ⅱ 国における検討状況

### 1. 第32次地方制度調査会『逆算答申』（2020年6月26日付）

#### （1）概要

正式名称は、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」

あくまで、「2040構想」に基づく「行政体制」の検討が中心

第1 基本的な認識 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

第2 地方行政のデジタル化

第3 公共私連携

第4 地方公共団体の広域連携

第5 地方議会

要するに、人口減少・限界・消滅のなかで、デジタル化、公共私連携、広域連携で対処するという方針のなかに、従属物として、地方議会の対応が位置づけられる  
論理的には、デジタル化議会、公共私連携する議会、広域連携する議会、となるはず  
しかし、中心は、小規模町村・地方圏でのなり手不足解消へ

#### （2）内容

##### A 基本的な考え方

###### （1）人口減少社会における議会の役割

経営資源が制約→広い見地から利害・立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論  
「地域の未来予測」を十分活用、住民の共通理解を醸成

経済的・社会的つながりが深い自治体議会間で連携、広域的な視点で課題認識を共有  
共同研修や専門人材の共同活用等を通じた、広域連携による議会の専門性の向上

議会が多様な層の住民から選出された議員によって構成される必要

納得感のある合意形成、意思決定に住民の多様な意見を反映、多様な層の住民の参画を

###### （2）投票率の低下・無投票当選の増加

小規模市町村では、定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題

住民自治の根幹に関わる深刻な問題

今後、人口減少・高齢化の進行により、定数割れが常態化するなど、議会維持も困難に  
危機感をもって、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。

##### B 議員のなり手不足に対する検討の方向性

###### （1）議会における多様性の確保

性別や年齢構成の面で多様性を欠く＝住民にとって議会が遠い存在、立候補を躊躇

多様な層の住民が参画しやすくなるように環境を整備する

とりわけ、女性議員の割合が低いことは課題

「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づく関係者の取組  
議会欠席事由として出産・育児・介護、議会活動における旧姓の使用  
夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用など、より柔軟な議会開催等の工夫

## (2) 住民の理解を促進する取組の必要性

潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養のため、認識・理解を求める  
議会や議員の活動に関する情報をオープンデータ化など、技術・データ活用した情報発信  
住民との意見交換の場を設ける

住民からの意見や提言を広く聴取、関心が低い住民に対して議会から主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組を進めるなど、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきである。

教育関係機関との連携、議会として主権者教育

## (3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

- ①議員の法的位置付け：自主的な取組を通じて、住民に対して広く理解を求めていく
- ②議員報酬：人材確保の観点から適正水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ検討する  
住民の理解と信頼が前提になることに留意
- ③請負禁止の緩和：範囲を明確化、個人請負規制の緩和を検討する
- ④立候補環境の整備：労働法制のあり方にも留意しながら検討  
公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、検討

## C 今後の検討の方向性

合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になる、今後とも幅広く検討  
議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応  
団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示

## 2. 地方議会・議員のあり方に関する研究会『報告書』（2020年9月）

### (1) 現状と課題

投票率低下、定数割れ、危機感を持ってなり手不足に対応する  
議員構成は多様性を欠く、遠い存在、なり手不足の一因、特に女性  
人口減少社会・経営資源制約のもとで団体意思決定をする議会の役割は重要

### (2) 視点

議会の存在意義＝多様な意見を反映しながら合意形成、独任制ではできない  
→多様な層の住民が参画する意義と直結

議員職務を位置づける積極論・消極論

求められる議員像が各地域で異なれば、全国的な制度化はできない

異なる実態・要因には異なる制度・対応やバリエーション・多様化が必要という意見も  
なり手不足問題には、阻害要因除去だけでなく、促進方策も検討

### (3) 議会に対する住民の理解

議会への住民参加：取組の充実、教育の場における取組、情報発信の充実

議会における多様性の確保：女性模擬議会、ハラスメント対策、欠席事由整備、旧姓使用

### (4) 議員のなり手不足の要因と対応の方向性

①議会権能強化：議長招集権、議決事件拡大、予算修正権など

政務活動費、事務局強化、議会図書室有効活用

法科・公共政策大学院との連携とインターンシップ

②立候補環境整備：定数、立候補休暇保障、

③時間的要因：柔軟な議会運営(通年・夜間・休日)、欠格事由整備

④経済的要因：議員報酬(小規模団体) 住民理解、議会附属機関審議、交付税措置

厚生年金 2011年地方議会議員年金制度廃止、保険料公費負担

⑤身分に関する規定：兼業・請負禁止の明確化と緩和の検討

兼職禁止の緩和の検討 \*いずれも地制調で検討答申済み

### (5) 多様な人材の参画と選挙制度

投票方式：単記非移譲式から、制限連記・比例代表などの議論

被選挙権：18歳引下げ・関係人口などの賛否両論

選挙区：市区町村議会での選挙区分割、都道府県議会での市同士合区、都道府県・政令市

選挙区規模の統一化、区割第三者機関

選挙期日：統一率の低下

供託金

選挙運動

その他雑多な意見

\*基本的には、いろいろな意見があったという羅列紹介と今後検討に留まっている

## Ⅲ 『都道府県議会制度研究会報告書』(2020年3月30日付)に即して

### 1. 都道府県議会が直面する喫緊の問題

①地方議会・議員のあり方(二元代表制、処遇、役割と責務)

②議会審議のあり方

③投票率の低下

④無投票当選の増加

- ⑤女性議員や若手議員の不足
- ⑥立候補しづらい環境

## 2. 都道府県議会・議員の特徴の確認

### (1) 市町村議会議員との比較

市町村議会議員と比較、①活動が広域、②代表する住民が多い、③政党との関係性が強い  
市町村議会と比較し、④各種団体との接点が多い、⑤警察・高等学校等の行政を所管  
⑥市町村議会・議員との連携

### (2) 国会議員との比較？

『報告書』には、必ずしも、国会議員との比較は記述されていない  
法制度上、「地方公共団体」として一括される「地方議会」において、都道府県議会は市  
区町村議会との差異を明示することが重要だと考えられてきた

→直面する課題や、対策としての法改正・運用改革にも、自ずと違いが生じる  
国会議員と都道府県議会議員との異同は？

もともと、国会議員並みに、国会を見習って、という発想が都道府県議会には強い  
しかし、上記①～⑥のように国会議員との差異を打ち出すことも可能

国会議員と比較し、①活動が狭域的、②代表する住民が少ない、③国政政党との関  
係性が弱い(直接的ではない)、④各種団体との接点が少ない、⑤国会議員にはあ  
る外交・防衛・金融等の行政を所管しない、⑥国会議員との連携

→しばしば、国と市区町村の「中間的」「中二階」と言われがち

## 3. 個別要望事項

### (1) 知事との関係における議会権能の拡大

- ①議長に議会招集権を付与する【法改正事項】
- ②議会を議員と知事の討議の場とする
- ③再議制度を見直す【法改正事項】
- ④予算修正権の制約を見直す【法改正事項】
- ⑤専決処分の対象を見直す【法改正事項】

### (2) 議会機能と議会のあり方の検討

- ⑥地方議会の位置付け、権限を地方自治法において明確化する【法改正事項】
- ⑦議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成する
- ⑧執行機関の職員を議会・議員に対しても補佐させる体制とする
- ⑨議会の調査研究・政策立案機能を支援するような機構（シンクタンク）を設置する
- ⑩図書室を有効に活用する
- ⑪広報紙や議会報告会等は議会としての実績を発信する
- ⑫住民の関心と都道府県行政の課題を結び付ける等により、議会として住民とのつなが

りを構築する

- ⑬議会・議員に対する住民への理解を得るため、教育の場等を通し、議会・議員の役割等を説明する
- ⑭災害に備え、議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）等に定めておくとともに、議決事件に地域防災計画等を追加する

### （３）議員の位置付けと職務等の明確化

- ⑮地方議会議員の位置付け、職務等を地方自治法において明確化する【法改正事項】
- ⑯地方議会議員が厚生年金制度に加入する【法改正事項】
- ⑰会派の活動内容をできる限り公開する
- ⑱市と市の合区が弾力的にできるようにする【法改正事項】
- ⑲立候補に至るまでの手続をわかりやすくする
- ⑳立候補に伴う企業等による休暇を保障する制度等を整備する【法改正事項】
- ㉑供託金の金額を見直す【法改正事項】
- ㉒女性が立候補しやすく、議員となった後も活動しやすい環境を整備する
- ㉓議員活動を支える研修を整備する

### おわりに～都道府県議会での課題～

人口減少・限界化のなかでの県内地域間格差の拡大

人口の都市部集中と、中規模以上都市の権限拡大による県の役割低下

郡部での県政への補完期待の増加と、郡部県民の声の反映の困難化

同じ事象を見ていても、国は主に地方圏小規模町村のなり手不足解消問題に注力

都道府県議会は自らで、県内不均衡問題を解決する必要がある

以上