

事例研究（現代行政Ⅰ） 最終レポート

地方議員・議会・選挙制度のあり方

石川翔大，片桐紀子，原田直樹

人口減少と東京一極集中により、今後はこれまでの人口増加時代には直面することがなかった様々な難題に取り組まなければならないことが予測され、住民の意思決定の場である地方議会の役割はますます重要となってくる。また、地方分権が一層進むことも期待され、予算編成権を議会側に持たせるなど議会権限強化の議論も行われているが、それには議会の機能が十分に生かされていることが前提となる。ここでは、そういった議員・議会の機能のあり方を見直し、地方議会の充実に向け、課題解消を目指す選挙制度をはじめとする地方自治制度の改革案を提示したい。

目次

- 第1章 人口減少時代における地方自治の重要性
- 第2章 地方自治における民意反映の課題
 - 第1節 制度自体の問題
 - 異なる自治体規模と画一的地方自治制度／政策決定プロセスの不透明さ
 - 第2節 議会・議員の問題
 - 無投票当選の存在／議員構成の偏り／議会の政策立案能力
 - 第3節 住民側の問題:政治意識の低下
 - 第4節 小括
- 第3章 課題に対応する考えうる対策
 - 第1節 選挙制度改革
 - 自治体規模別の選挙制度／義務投票制／非政党選挙／兼職出馬促進
 - 第2節 議会のあり方
 - 議員の専門スタッフ雇用／NPO との連携／町村総会の復活
 - 第3節 住民参加の促進
 - 住民同士が意見交換するワークショップの開催／議会の傍聴・ワークショップ参加に対するインセンティブ付与／教育機関との連携
- 第4章 地方政治関係者インタビュー
 - 第1節 横溝富和氏（元横浜市議会議員）へのインタビュー
 - 第2節 鎌倉市議会議員へのインタビュー
 - 第3節 桑原悠氏（新潟県津南町議会議員）へのインタビュー

第1章 人口減少時代における地方自治の重要性

平成に入ってから、地方分権改革は大きく進んできている。例えば機関委任事務の廃止などが好例で、機関委任事務制度下では中央官庁からの通達によって執行が完全に国の指揮下に置かれる事務が存在したが、現在はそういった関係にはなく、地方が自治事務と法定受託事務という制度によって自律的に事務を執行する。またより近年の事例では、2009年12月15日の閣議決定である「地方分権改革推進計画」に基づいて、国の関与を弱めたり廃止したりする改革がなされた(2011年の第1次一括法)。児童福祉施設の設備及び運営に関する基準、公営住宅の整備基準及び収入基準、道路の構造の技術的基準などは、従来中央省庁令で決められていたが、第1次一括法による改正によって条例の管轄下となっている。つまり、地方が管轄権を持つ事務の種類が増えており、地方自治体政府が住民に対して持っている役割や責任が増大している。

また、国の権限が地方に移ることによって、住民個人がもつ地方に対する負担や責任が増すことも考えられる。たとえば、法定外目的税と呼ばれる制度は、地方自治体の課税自主権の強化を目的に、2000年の地方税法改正によって創設された。法定外目的税は、地方自治体が総務大臣と協議し同意を得て、条例で定めることで導入できる(第731条)。法定外目的税の一つである森林環境税を課している都道府県は全国に36ある。高知県は全国に先駆けて2003年に森林環境税を導入し、森林環境の保全に努めているが、その他の県でも各地域特性に合わせた目的が掲げられており、兵庫県は「災害に強い森づくりや、環境改善や防災性の向上を目的」として、県民緑税を導入し、「県民共通の財産である『緑』の保全・再生を社会全体で支え、県民総参加で取り組む仕組み」を作り上げている。

しかしその一方で、東京一極集中と特に地方の人口減少、更には一部の地方に見込まれる消滅の懸念もあり、以上のような従来型の「地方分権改革」が地方の現状に見合わなくなる事も考えられる。具体的には、人口が少なくなれば、地方政治を行う人材(行政職員・議員・首長)の不足の他、地方の事務の執行に支障をきたす財政難など、様々な問題が発生しうる。最高裁は地方自治体について、相当程度の自主立法権・自主行政権・自主財政権などといった地方自治の基本的機能を付与された地域団体である事を必要条件の一つとする旨の判示をしており、人口減少に端を発するこれらの問題は地方自治体にとっての死活問題となると言える。

つまり、地方政治から住民に対するoutputの影響力が大きくなっている反面、その地方政治を担い政治に対してinputをするべき住民がいなくなっているという現象は、地方政治の空洞化とも言える矛盾を孕んでいる。そうした事態は地方にとって大きなショックを与えかねず、かつ人口減少を緩める事は出来ても止める事はほぼ不可能と考えるならば、

そのショックもこのままでは止められないかもしれない。しかし、人口減少を緩めるのと同時にショックを緩める策を提示する事は可能であり、またそうしなければならないと考える。

地方分権化と人口減少という2つの将来を前提としたときに考えられる矛盾を緩和しうる、より効率的な地方自治制度の在り方について、解決案を提示していきたい。

第2章 人口減少・東京一極集中時代における民意反映の課題

現在、地方議会においては、議会審議の形骸化や二元代表制、議員報酬や活動費、議員定数など様々な見直しの議論がなされている。昨年は、薬物使用や公金不正使用など議員の資質を問われる問題も発生しており多様な課題を抱えているが、以下では、人口減少と一極（大都市）集中社会に関連する3つの問題点、すなわち、制度自体の問題、議会・議員の問題、住民の問題に着眼点を絞る。

第1節 制度自体の問題

異なる自治体規模と画一的地方自治制度

表1 地方自治体 人口・議員定数・報酬 (H24.10 各自治体ホームページから)

	人口	議員定数	人口/定数	議員報酬（月額）
【神奈川県】横浜市（指定都市）	3,710,008	86	43,140	¥953,000
【神奈川県】鎌倉市	173,530	26	6,674	¥479,000
【東京都】文京区（特別区）	206,842	34	6,084	¥595,000
【新潟県中魚沼郡】津南町	10,197	16	637	¥192,000
【神奈川県三浦郡】葉山町	32,478	14	2,320	¥400,000
【福島県東白川郡】矢祭町	6,243	10	624	¥30,000/日当制
(参考：【横浜市】南区)	(198,982)	(5)		

まず、いくつかの自治体について、人口、議員定数、報酬を調べてみた。議員数が多すぎると問題視され、定数削減が常に議論されている政令指定都市の横浜市については、行政区ごとに定数が設定されている。例えば南区では定数5人であり、議員一人当たりの人口は一般市などと比べてはるかに多くなっている。一方、今冬大雪の影響で集落が孤立したことで話題となった津南町は、議員一人当たりの人口が637人と少ないが、議員報酬は20万円にも満たず、議会活動だけに専念するのは難しい議員もいるとのことである。また矢祭町議会は、予算削減と議会改革の観点から日当制を導入し、近年注目を集めている。

このように、これだけの情報でも自治体の規模によって議会や議員をとりまく状況は大きく異なることが分かる。にもかかわらず、日本の地方自治制度はその規模に依ることなく全国画一的な選挙・議会制度を運用している。

政策決定プロセスの不透明さ

地方自治における問題点の一つとして、政策決定プロセスの不透明さが挙げられる。日本の地方自治制度は、国政のような議院内閣制ではなく首長と議会による二元代表制を採用しており、本来であれば首長と議会の双方が競い合いながら政策を作り、互いを監視し合うことが期待される。具体的には、首長（行政）側からの提案に対し、多様な利害を代表して議論を尽くし修正を加えること、見落とされている論点をくみ取ること、提案されたもの以外の地域の課題を解決するための政策提案などを行い、地方公共団体としての最終的な意思決定を行うことが、地方議会には求められている。¹しかし現実には、首長（行政）側と与党的な勢力による事前の協議により意思決定がなされ、議会の審議が形骸化している傾向がある。また、事前の調整により意思決定がなされることにより、政策決定プロセスが不透明になり、住民の政治意識の低下という問題にも繋がると考えられる。人口減少や地方分権が進展して行く中で地方議会の重要性が増していくため、意思決定機関としての機能を強化する必要があり、そのための対策・改革が求められる。

第2節 議会・議員の問題

無投票当選

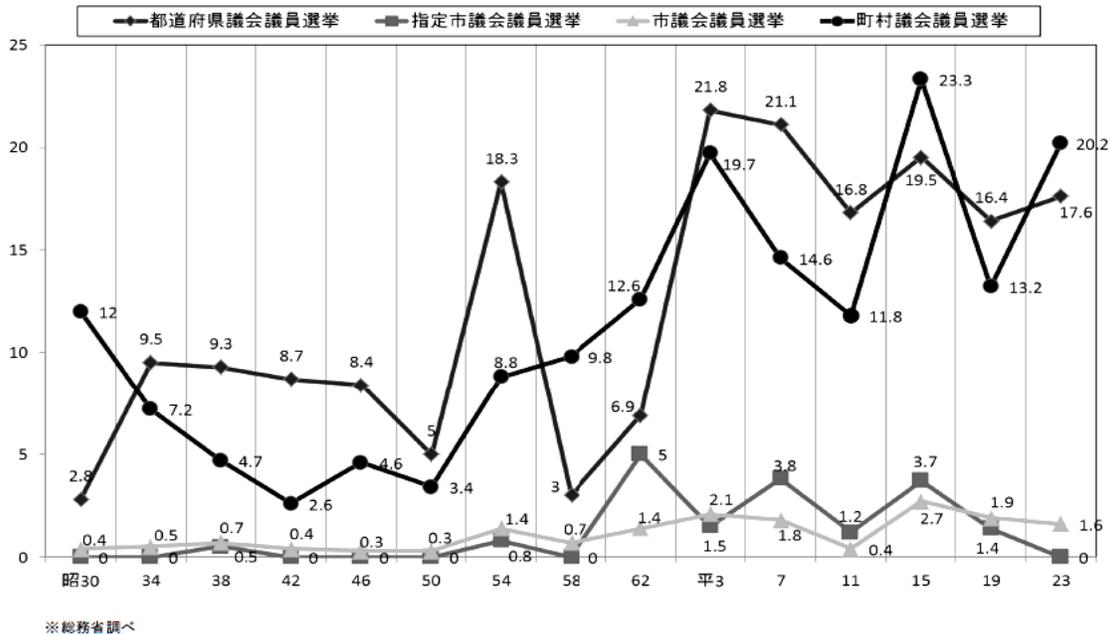
人口減少の弊害が既に表れているのが無投票当選率の増加である。過疎化が進む自治体では「平成の大合併」の影響で無投票当選は一旦減少したものの、近年再び増加傾向にある。町村議会議員選挙では平成23年選挙で20.2%と5人に1人が無投票で当選した。事前選挙説明会に出席した人数が定数を下回り、急遽告示3週間前に定数を削減した自治体もあったという。自治体によっては出馬する人材を確保するのが困難な状況にあり、これには様々な理由があると思われるが、人口減少はその最大の要因であると考えられる。議会自体の過疎化も進んでおり定数割れの地域が出てきている。

都道府県議会議員選挙では17.6%であったが、この要因の一つに定数と候補者の政党との関係が考えられる。定数1、定数2などの地域では有力政党の候補者は当選する可能性が高く、それ以外は当選の余地がほとんどないため、他候補の出馬は期待できない。

¹ 総務省「地方議会のあり方に関する研究会 報告書」より。

図1

統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



総務省「第29次地方制度調査会専門小委員会」配布資料、2010

議員構成の偏り

年齢や性別、職業など議員構成の偏りは政策立案に影響を及ぼすと考えられ、今後人口減少に伴って生じる様々な弊害に取り組まなければならないという事情を鑑みれば、偏りのある議員構成は、国会だけでなく地方議会においても大きな課題と言える。女性議員の割合が低いこと、年齢層が高いこと等は自治体規模の大小にかかわらず指摘されていることであるが、町村議会ではこれが顕著である。

また、町村部では農業・林業などとの兼業議員が非常に多い（議員報酬も少ないため兼業の必要性も考えられる）。一方、都市部では議員を専業としている割合が高い。住民の政治意識の希薄や若年層の政治無関心は以前から課題となっており、投票率の低下や年代別投票率の数値として表れている。統一地方選挙の投票率は年々低下しており、平成23年選挙では60歳代の投票率が約6割であるのに対し、20代では3割にも満たなかった（地方選挙の全国統計がないため横浜市議選の結果を使用）。

更に、投票側の意識の問題だけでなく、現行の選挙制度にも課題がある。定数が数十名におよぶ自治体では選挙掲示板に多数のポスターが並べられ、誰がどのような政策を掲げ

ているのかなど候補者の特色がつかめない。そしてその中から投票を決めるというのは非常に困難だという指摘もされている。

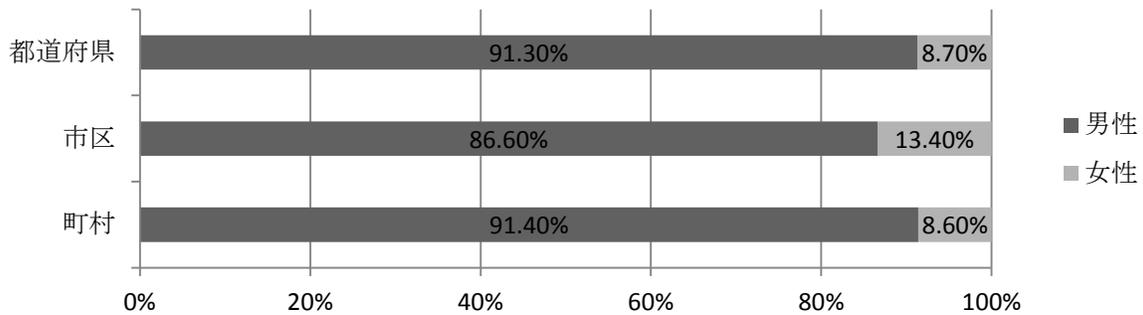
表2 平成23年 統一地方選挙 投票率

都道府県知事選	:52.77 %
都道府県議会議員選	:48.15 %
市区町村長選	:51.54 %
市区町村議会議員選	:49.86 %

表3 平成23年 統一地方選挙（横浜市議選）年齢別投票率

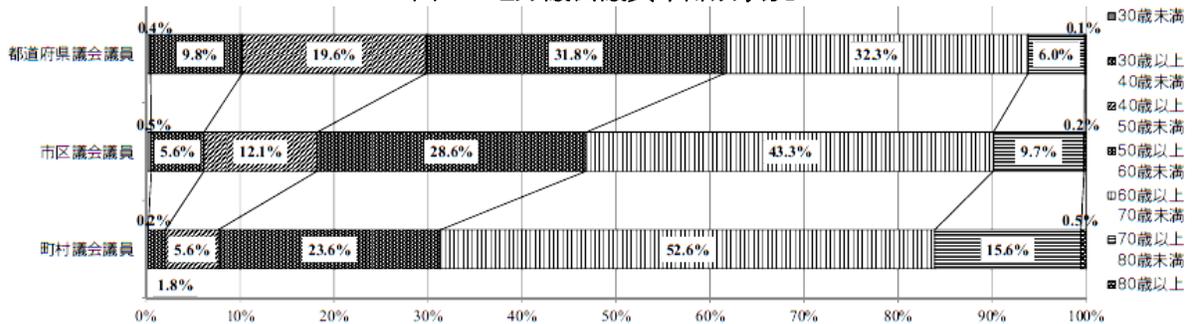
60～64歳	:57.33 %
65～69歳	:64.11 %
20歳代	:28.49 %
平均	:46.73 %

図2 地方議会の男女比率（H24.12.31 現在）



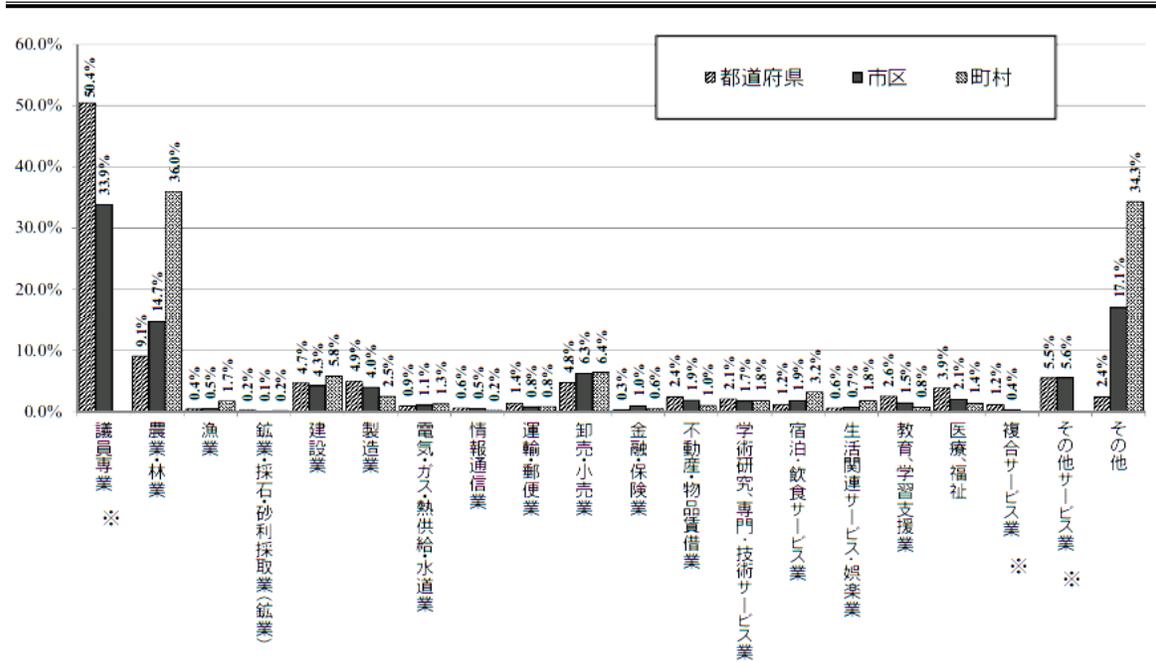
出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」

図3 地方議会議員年齢別状況



出典：全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議員年齢別調」（平成23年7月1日現在）
 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」（平成24年8月1日現在）
 全国町村議会議長会「町村議会実態調査」（平成24年7月1日現在）

図4 地方議会議員の職業別状況



注1：都道府県のうち福島県、東京都、神奈川県、三重県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、大分県、宮崎県は除かれている。
 注2：「※」を付した項目は、「町村議会実態調査」において調査していない。
 出典：全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議員職業別調査」（平成23年7月1日現在）
 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調査」（平成24年6月1日現在）
 全国町村議会議長会「町村議会実態調査」（平成24年7月1日現在）

図5 統一地方選挙における投票率の推移

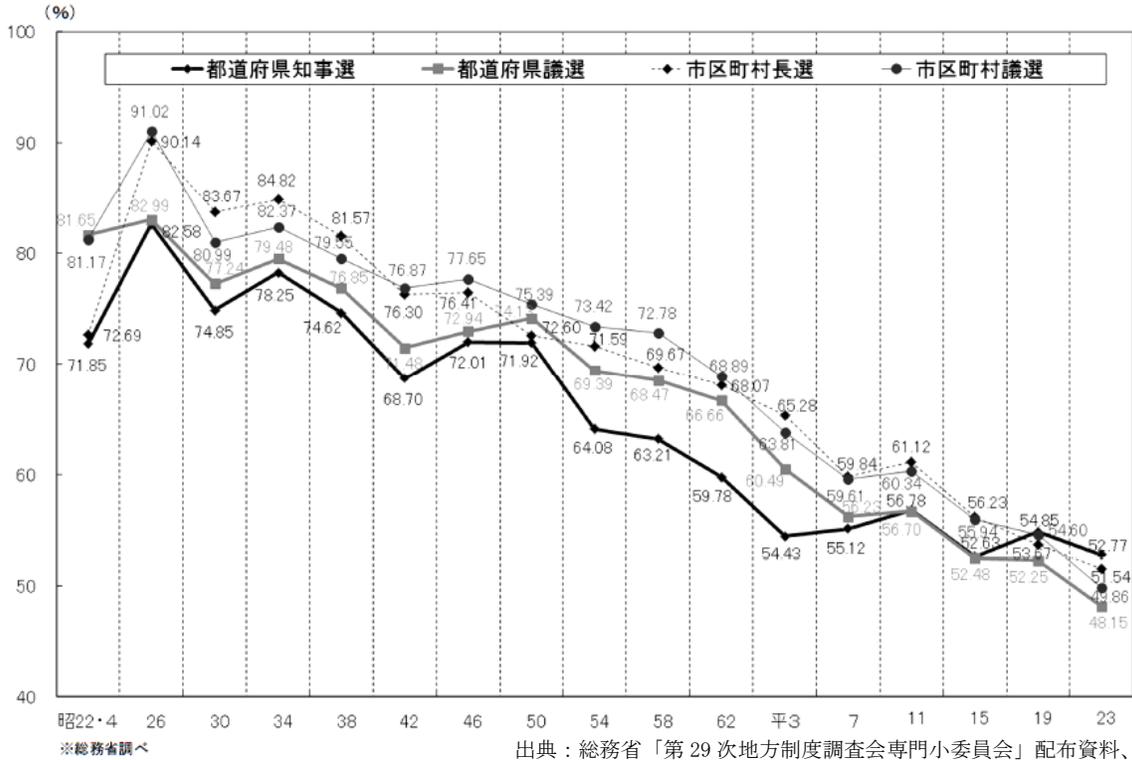
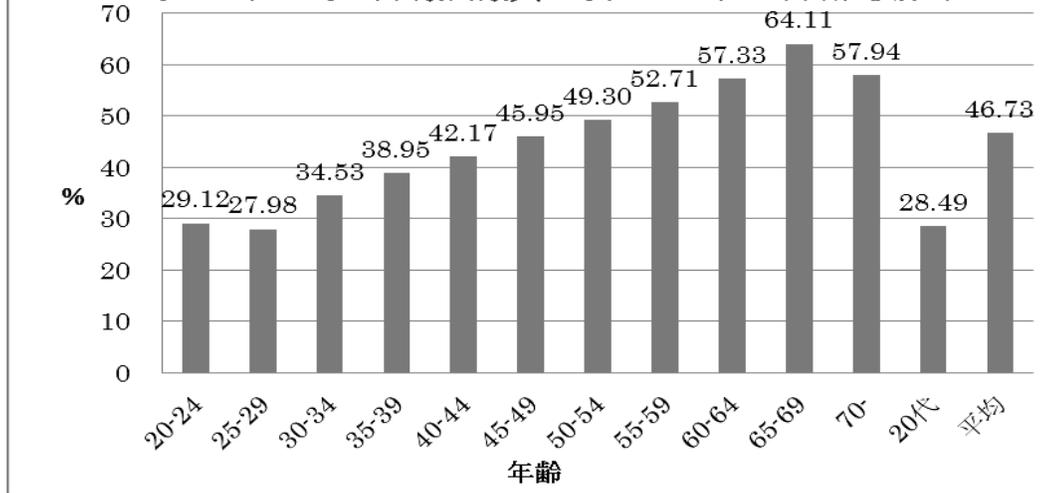


図6

統一地方選挙（市議会議員選挙）における年齢別投票率



出典：横浜市選挙管理委員会記者発表資料、H26.9.25

議会の政策立案能力

議会の政策立案能力を測ることは難しいが、しばしば議員提案条例の件数で議論されることがある。その指摘を受けて近年、議員の条例案提出は増加傾向であるが、その多くは理念・あり方条例のようなものであり政策的な内容の条例は非常に少ない。地方議員には国会議員のように公設秘書はおらず、議会事務局を設置している自治体の中には政策調査課などを設けて議員の政策立案にかかる調査を担当しサポートを行っている。しかし、議会事務局の職員は議員専属あるいは会派専属のスタッフではなく、行政側で雇用され通常2～3年で人事異動となってしまう役人であり、配置されている人数も十分とは言えない。また、町村議会ではほとんどの議員が兼業であることから、議員活動や政策立案に十分な時間をかけられないのではないかと考えられる。このような状況の下で、政策的な条例を議員が立案することは難しいことが推測される。

また、政策立案は議員の力量による部分が大きく、議員は幅広い知識や経験などが必要とされると同時に、特に予算規模の大きい事業を審議する都市部では、その専門性が問われている。専門分野の知識は議員の職歴・調査研究歴（学歴等）にも大きく関係すると考えられる。

表 5 条例案全件に対する議員提出の割合（H18～19年）

都道府県議会	:5.6%
市議会	:3.8%
町村議会	:6.4%

（総務省「第29次地方制度調査会専門小委員会」追加配布資料、2010）

表6 議会事務局のスタッフ人数（H18年4月1日現在）

	平均人数	議員あたり
都道府県議会	40.8人	0.70人
市議会	8.5人	0.28人
町村議会	2.3人	0.15人

（総務省「第29次地方制度調査会専門小委員会」配布資料、2010）

第3節 住民側の問題:政治意識の低下

政治意識の低さの要因の一つに、議会と住民の距離が遠いことも挙げられる。議会は平日開催のため傍聴も難しく、議会は何をやっているのか、議員がどんな活動をしているのかが見えず関心が湧かないのではないかとの意見が多い。それに対して議会側では、インターネット中継や土日議会の開催の導入などの取組を行う自治体もあり、2006年には地方議会改革の一環として栗山町議会が全国初となる「議会基本条例」を制定し、議会報告会開催の義務化や町民・団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置などを定め、注目を集めた。議会基本条例は全国に波及し、2014年3月現在では全自治体の31.9%の571団体で議会基本条例が制定されている。しかし、大都市の議会では人口規模も住民の生活状況も異なるため、人口13,000人に満たない栗山町議会と同様の議会基本条例を設けても上手く機能せず、民意の集約・民意の反映の課題は残されたままとなっている。

「議会基本条例の特徴」栗山町議会ホームページから

- 町民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置
- 請願、陳情を町民からの政策提案として位置づけ
- 重要な議案に対する議員の態度（賛否）を公表
- 年1回の議会報告会の開催を義務化
- 議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与
- 政策形成過程に関する資料の提出を義務化
- 5項目にわたる議決事項の追加
- 議員相互間の自由討議の推進
- 政務調査費に関する透明性の確保
- 議員の政治倫理を明記
- 最高規範性、4年に1度の見直しを明記

第4節 課題のまとめ—何を改善すべきか

以上の議論から、人口減少時代における多様な課題に対応でき、且つ、広く民意を反映する議会を目指した提言に向けて改善すべき事項を検討すると以下ようになる。

制度自体の問題	自治体の規模によって議会・選挙事情が異なる	→画一型からの脱却
	政策決定プロセスが不透明	→透明性の担保
議会・議員の問題	議員のなり手が不足している自治体がある	→議員人材の発掘と育成
	議会は様々な政策提言ができる機関であるべき	→議員の専門性と多様性
住民側の問題	住民と議会の乖離を埋め、政治参加意識を高める	→住民参加促進、住民教育

⇒選挙制度の見直し

自治体の規模は様々であり、議会や選挙事情は異なることから、これまで画一的であった議会のあり方や選挙制度を見直し、各自治体の状況に合ったものとする。議会は様々な政策提言ができる機関となるべきであり、そのためには議員の専門性と議員構成の多様性が必要となる。しかし、特に小規模自治体では議員のなり手が不足している議会が増加しており、民意反映の低下も懸念されるため、議員候補の人材の発掘や育成などの支援が必要である。また、住民と議会の乖離を埋め、政治への参加意識を高めるよう、住民参加促進の取組や住民教育を進める。そして、これらの状況を改善するため、選挙制度の見直しと改革を行うことを提案する。

第3章 課題への対応策

この章では、前章で導入した課題点に対する対応策となる提言を行いたいと思う。ただし、各課題点は複雑に関係し合っており、課題と対応策を一対一対応させるのではなく、複合的な対応策の提示という形をとることとした。

第1節 選挙制度改革

提言1. 自治体規模別の選挙改革

「地方議会」には自治体人口165人の青ヶ島村議会²もあれば、1,335万人の東京都議会もあり、その規模の違いなどから各地域の議会・選挙事情など課題は一樣ではない。そこで、自治体を4つの規模に分けて提案を示す。下記の自治体規模の大小への分類は、各自治体の実態・課題に照らし合わせて検討するものとする。

提言 1-1. 小規模自治体（町村議会、無投票当選地域など）の選挙

政策支援や議員となる人材が必要 → A・Bの議員で構成

A. 従来議員枠	…兼業可（町村では農業・林業等との兼業議員が多い）
B. 派遣・I/U ターン議員枠	…任期制限付き、兼業不可

小規模自治体の議会では、政策のサポートや議員となる人材を必要としているので、定数の中に従来議員とは別枠の「派遣・I/U ターン議員枠」を設ける。この枠は、議会専任職の立場で活動し、兼業は持たず任期制限付きとする。想定する候補者は、公共政策や議会に興味があり、何らかの専門分野に携わった経験のある者、または、研究したもので、現職議員の年齢層とは別の年齢層の参入を期待する。国家公務員、地方公務員も制度改革

² 東京都青ヶ島村：定数6の日本最小議会。無投票選挙となることが多いが、2013年には立候補者7人となり選挙が行われた。最高得票数18票、最低当選得票数13票。

によっては候補者となり得る。いわゆる落下傘候補となるが、枠を設けることによって閉鎖的な町村コミュニティにおいても当選することが可能となる。³

提言 1-2. 中規模自治体（特別区・中核市・特例市・一部の一般市など）の選挙

選挙時は数十枚のポスターが並び選択が困難→ 選挙地区割り、または、政策分野割り

前述のように、定数が数十名におよぶ自治体では、選挙時には掲示板に数十枚のポスターが並べられ、誰がどのような政策を掲げているのかなど候補者の特色がつかめない。これを解消するために、二通りの提案をする。一つは、選挙区内を地区割りして人口に応じた定数を設定することである。二つ目は、候補者の専門分野を示して、例えば、ポスター掲示板や選挙公報の掲載場所を分けるなどの政策分野割りである。どの政策で分けるかは自治体の裁量で決めることとするが、例えば、常任・特別委員会に関わる分野によって分けることなどが考えられる。

提言 1-3. 大規模自治体（政令指定都市など）の選挙

議員の専門性が必要、民意が上手く集約・反映されているか疑問 → ABの議員で構成

A.従来議員枠	政策専門家としての議員（十分な報酬・活動費支給） + 政策スタッフ雇用
B.市民議員枠	任期制限付き、兼業可、（報酬・活動費はAと異なる）

議員の専門性は特に予算規模の大きい大規模自治体の議会が必要とされており、選出されるべき議員には政策専門家としての活動が望まれる。専門的な知識や経験を兼ね備えた人物を議会で確保するため十分な報酬と活動費を保証し、議員が政策スタッフを雇用でき

³ この提案では、現行の「一人一票」という部分については変更せず、まずは全有権者が投票をすることを目指しており、例えば、親権者に子供の数だけ投票権を与えることで間接的に未成年者にも投票権を与える「ドメイン投票」などの導入については検討事項から外して議論している。

るようにする。⁴この結果として、たとえ現状からさらに議員定数を削減したとしても、議会機能の弱体化・民意反映の低下とはならないはずである。

また、都市部では民意が上手く集約・反映されているかが疑問視されていることから任期制限付きの「市民議員枠」を設け、会社員でも活動できるようにし、住民と議会の間をつなぐ存在となることを期待する。市民議員への待遇や権限は各自治体の裁量による。

提言 1-4. 都道府県議会の選挙

非政党選挙（提言 3）とすること、また、定数が非常に少ない地域（定数 1、2 など）では周辺地域と合併した選挙区とすることで政党の影響力が弱まり、有力政党出身者以外の出馬が比較的容易になると考えられる。

また、都道府県並みに多くの権限を委譲されている指定都市では都道府県議会議員が担う役割は非常に少ない。二重行政解消への取組とともに指定都市からの選出を廃止し、必要な審議は市議会議員が替わって行うこととする。

提言 2. 義務投票制⁵

選挙における投票率を向上し、地方自治への住民参加を促進するための選挙制度改革の一つとして、義務投票制の導入が挙げられる。現在の日本では任意投票制が採用されており投票は国民の権利として捉えられているが、義務投票制において投票は国民の義務とし

⁴米ロサンゼルス市議会：大都市自治体の場合の提案内容からは、ロサンゼルス市議会が参考になる。385万人の大都市を15区域に分け、それぞれ1人ずつ選出し議員定数は15名。議員一人当たりの人口は256,000人となり、日本の地方議会と比較すると議員数は圧倒的に少ないが、その分、スタッフ300人を抱え、政策立案体制は充実している。議員報酬は年額149,159ドル。スタッフは各議員が約130万ドルの職員給与費用により職員を雇用し、給与の支給額が各議員により異なる。例えば、District1では21人雇用、District2では18人雇用など。議会事務局は置いていない。また、この市議会では2002年以降、非政党選挙となっている。各候補者は、政党から独立した個人として立候補し、共和党員、民主党員としてではなく、議員個人として選出されている。任期4年で2期のみ。

⁵投票を権利として捉える向きもあり、義務投票制には大いに反論が予想される。地方議会当事者インタビュー（第4章）においてもやはり現実性に疑問を呈する声があった。

て捉えられ、正当な理由なく投票にいかなかった有権者には罰金などの処罰が加えられるという制度である。義務投票制の成功例としてオーストラリアがある。オーストラリアにおいて投票は国民の義務であり、棄権した場合には罰金刑が科せられる。義務投票制が1924年に導入されて以降、オーストラリアでの投票率は常に90%以上を維持している。⁶義務投票制の導入により投票率の向上が見込まれ、選挙で選出された議会や主張の民主的正統性が高まるだけでなく、住民の政治に対する意識向上にも貢献すると期待することが出来る。

提言 3. 非政党選挙（無所属的出馬）について

国政の場合と異なり、地方議会で審議する議論のほとんどは政党の方針に左右されるものではなく、その地域の身近な課題に取り組むものである。例えば、防災や地域の安心安全への課題の対応が、政党によって判断が大きく分かれるようなことはない。1つの党が2つに分かれて会派を形成したり、他党や無所属議員との合同会派を結成したりしている議会が多いことも、地方議会が必ずしも政党政治である必要がないことを示している。議決に際しては党議拘束を外す場合も多くみられ、政党の違いよりも地域の実情と議員個人の信条が大きく影響するものと考えられる。そこで地方議会の選挙では、政党に属している候補者であったとしても、出馬は無所属的な扱いとし、非政党選挙とすることを提案する。これにより国政選挙の度に地方議会の審議が中断するということも避けられるであろう。また、議員に政党色を持たせない方が、後述する教育機関が議会と連携を取りやすくなるというメリットもある。⁷

提言 4. 兼職出馬について

多様な人材の確保については、企業等に在職中の人も含めて、様々な分野での経験者を議会に送りたいところであるが、離職して選挙へ出馬するというリスクが取れる人は少な

⁶ 在日オーストラリア大使館 HP より

⁷ 総務省の「地方議会のあり方に関する研究会」報告書には、大規模自治体では比例代表選挙を提案する意見もある。

い。企業在職中の出馬や議員任期終了後の職場復帰を認める制度の導入を推進すべきである。また、行政で専門的な知識を培った公務員の議員との兼職を可能とするべきかどうかについてはまだまだ議論が必要であろうが、在職の自治体や周辺自治体以外の地域で、人材を必要としている過疎地議会など、上述の「小規模自治体の選挙」の「派遣・I/Uターン議員枠」への出馬については、休職扱いとすることによって限定的に認めてもよいのではないかと考える。

第2節 議会のあり方

提言5. 議員の専門スタッフ雇用、または、議会事務局の増員について

議会の政策立案機能を充実させるため、特に大規模自治体議会では行政職員ではなく、議会・議員が独自でスタッフを雇用することが望ましい。これが困難な自治体や小中規模議会では、議会事務局の政策調査に関わる職員を増員し、政策立案や議員提案条例などのサポートにあたることを提案する。

提言6. NPO等との連携について

議員のなり手が不足している小規模自治体では、上述の「派遣・I/U ターン議員枠」に出馬する候補者と自治体議会とのマッチングが必要である。教育機関との連携の際にも自治体と教育機関とのコーディネートが必要であるため、NPO やシンクタンク系の機関にその役割を担ってもらおう。⁸

提言7. 町村総会の復活について

対策を講じても議会体制を維持することが困難な町村では、直接民主制である「町村総会」で対応することも考えられる。町村では議会を置かずに、その代わりとして選挙権を有する者の総会「町村総会」を設けることができることになっている（地方自治法 94 条、95 条）。以前、神奈川県足柄下郡芦之湯村（現・箱根町の一部 1891～1945 年）や東京都宇津木村（現・八丈島の一部 1951～55 年）で行われていた。

⁸ NPO 法人「一新塾」、NPO 法人「ドットジェーピー」、株式会社「青山社中」等、既にそれに近い役割を担っている機関もある。

第3節 住民参加の促進

提言 8. 住民同士が意見交換するワークショップの開催

地域が抱える課題、それに対する意思決定への住民の理解を促進し、地方自治への住民参加を実現するために、住民同士が意見交換するワークショップの開催を提案したい。行政が課題への対策についてある程度の方針を決定した段階で、つまり水面下での調整やそれに基づいた議会での審議が進む前の早い段階で、自ら主催する。地域の課題とそれに対して取りうる対策についての住民の理解を促し、各自の利害に基づいて率直な意見交換を行う。また、行政職員や議員の代表も一緒になって意見交換をすることで「選挙で選ばれた議員が住民を代表して実際の意思決定をしている」という民主主義について住民に再認識させ、地方自治全般への意識の向上を促すことが期待できる。

提言 9. 議会の傍聴・ワークショップ参加に対するインセンティブ付与⁹

住民が議会の傍聴や上記の意見交換ワークショップに実際に足を運んで参加することに対して、金銭以外で何かしらのインセンティブを与える。具体的には、本来は有料である公営サービス（体育館、プールなどの施設や粗大ごみの処分など）や公共交通機関（バス）の無料チケットの配布などが考えられる。傍聴やワークショップへの参加を促し、政治意識の向上につながることを期待できる。

提言 10. 教育機関との連携について

大学や大学院、専門学校と議会が連携することによって、特に公共政策・福祉・まちづくり関連学科などが、議会（特に過疎地・過疎化議会）への政策支援を行うことを提案する。これにより、議会側には専門的な知識・情報・アイデアが補充され、教育機関側には課題解決の実体験の機会を提供することができる。また、そこで経験を得た学生の中から地方議会議員が誕生する可能性も期待できる。¹⁰

⁹ この提言は、自治体によっては予算面に支障が出る上、予算に余裕があってもこの政策を正当化できる根拠が乏しいという課題が残る。インタビューでも同様の意見を得た（第4章）。

¹⁰ 大学での事例では、横浜市立大学国際総合科学部国際都市学系まちづくりコースの「黄金町再生プロジェクト」や、慶応 SFC「未来の政策コンテスト」など政策コンテストがある。

また、高等教育機関だけでなく、高校との連携も可能と考える。今後選挙権が18歳に引き下げられる見込みであり、投票という責務を果たしてもらうためには、市民としての資質・能力を育成するシティズンシップ教育や、地方議会に興味を持ってもらえるような取り組みを行うことが効果的であると考えます。そこで、高校と議会の連携による地域課題への取り組みを提案する。これまで、大学受検準備を理由に授業外活動を取り入れることは学校・学生側が否定的であったが、現政権下では政治参加への教育を含む新教科「公共」の導入検討が行われており、また、内申書重視型の大学入試改革により地域活動への新たなインセンティブも生まれるであろう。活動を通じて議会への理解が深まり、議会や選挙が身近なものに感じられるようになれば、それは未来の議会のための人材教育にもつながる。¹¹

以上、選挙改革および議会体制の改善についての提言を示した。これらによる改革は、一律に実行すべき時期を決定するのではなく、出来る自治体、変革が可能な議会から率先して行うものとする。議会・選挙を変えるのは議会・議員自身であるゆえ、身を切る痛みを伴う改革については中々実行できないのが大きな課題である。しかし、1つの議会が改革を行えば注目され話題となり、それが国民の意識変革を伴い、議会への圧力となれば、議会基本条例が栗山町議会から全国に広がったように、これらの改革も波及することが期待できるであろう。

¹¹ 福井県鯖江市では2014年に「JK課」プロジェクトをスタートさせ、これまで市役所や公共サービスに直接関わることの少なかった女子高校生たちが、様々な市民団体や地元企業、大学、地域メディアなどと連携し、新しいまちづくりを模索していく実験的な市民協働推進プロジェクトを行い、いくつかの提案が事業化されている。

第4章 地方政治関係者インタビュー

今回のレポート提出にあたって、第3章までの内容を地方政治の関係者にご覧いただき、提言部分を中心にご感想を頂いた。提言の実現可能性や実質的な効果がどのようなものになるのかを測ることは難しいが、彼らの考えを訊くことでその一助としたい。

インタビューにご協力いただいたのは、元横浜市議会議員の横溝富和氏、鎌倉市議会議員の久坂くにえ氏（議会運営委員会委員長）・中村聡一郎氏（市議会議長）・納所輝次氏、新潟県津南町議会議員の桑原悠氏である。¹²インタビュー方法は、事前に各氏に第3章までの内容をメールにて送信し、ご回答いただく形とした。スケジュールの都合上、鎌倉市議会議員の三氏については対面でインタビューをすることができたが、横溝氏と桑原氏についてはメールにてご回答いただいた。

第1節 横溝富和氏（元横浜市議会議員）へのインタビュー

横溝氏へのインタビューはメールによる文書回答となった。

質問内容は、第一に提言 1～10 について率直な感想や意見を伺い、新たな提言を含む横溝氏の考えを訊いた。第二に、議会のあり方の変化の現状を知ることがを目的とし、提言内容や本稿での問題意識に関連した取り組みがどのように行われているかを尋ねた。

以下、回答内容をそのまま引用させて頂く。

提言1-3（政令制定都市などの大規模自治体の選挙制度改革）について。
議員定数削減については、国・地方議会とも議論されているが、現実はお茶を濁す程度に過ぎず、残念ながら本質的な議論に至っていない。
ここに提言されている事は、抜本的に変化を起こすことであり、多いに賛同したい。
政策提言を行うには様々な調査活動は不可欠である。ついでには、より良い政策提言には、優秀な政策スタッフの雇用は必須である。

¹² 自治体の選択については、提言内容における「人口規模に応じた対策が必要」という前提の下、おおよそではあるが大規模自治体・中規模自治体・小規模自治体となるように選択した。ただし、本稿では地方自治のあり方について多様な選択肢を設ける必要性を重視し、自治体規模についての定義は避けているが、自治体選択が妥当でない可能性もある。

また、その役割等を明確にすれば、「市民議員枠」については期待できる面白い発想である。

提言1-4（都道府県議会選挙）について。

後段の二重行政解消の件は、自分の横浜市議時代を考えると、全くその通りで同感である。

◎提言2（義務投票制）について

本レポートで記載されているように、投票率の低下は民主主義国家として大変な問題である。ここで、半強制的に投票に行かせるための手段として、義務的投票制は多いに検討する価値がある。と考える。

◎【提言】A

何故投票にいかないのか？

「誰に投票して良いのか分からない」「誰に入れても変わらない」「自分と同世代の候補者がいない」等……。の要因が挙げられる。

現行の公職選挙法では過剰な事前活動を防ぐために、政党活動以外の文書活動やポスター等の掲示を規制している。

そこで、国は政党政治だが、地方は二元代表制である事を鑑みると行政(首長)と議員との関係であり、投票に行かない理由を少しでも解消するためにも、無所属候補予定者にも、現行を緩和して政策や考えを訴えられる場面をより多く作るべきである。

◎提言3（非政党選挙（無所属風の出馬））について。

当選後の議会活動において、会派制度をどうするか等の議論はあるが、提言内容は現実を捉えている。

自分の経験からして、他党(会派)の考えに賛同していても、あの党の提案だからとの理由などで会派の反対多数で賛成できなかった事もある。また、会派の提案に反対しても、最終的に会派で賛成多数であれば、組織に属する以上は仕方ないと無理に思い込んだ経験もしている。(大政党(会派)は、組織の統制のためにも党議拘束をかけている)

◎【提言】B 女性議員の増員について

国でも議論をしていながらも女性議員は極端に少ない。

総務省のHPによると、全国地方議会の女性議員の割合は11.6%で、因みに横浜市会は定数85人に対して11人で12.9%である。(H25/12現在)

人口の比率からしても、H24統計値では男性48.7%に対して女性は51.3%であり、女性の人口が多いのは明らかである。また、女性ならではの感性や経験等を斟酌すれば女性議員の増員は避けて通れない課題である。

女性が立候補しづらい事情は、家事との両立や育児の問題、あるいは日本の歴史的文化等、様々な事情が潜在している。

これらの課題を解決するには、立候補を望む者の周辺男性の理解と協力は当然なことだが、例えば、育児の事を捉えれば、解決しなければならない問題は多々あるが、庁舎内か近くに育児室や保育園の設置も考えなければならない。

(幅広く未婚・既婚を問わず女性の意見を聞いて戴ければ幸いです)

◎【提言】C 立候補可能年齢の改正

国では選挙制度の改正について議論しているが、選挙権を18歳以上に改正する方向で動いている。そこで、選挙権を2歳下げるに伴い、立候補できる年齢も2歳下げ、23歳にすべきである。

日本の人口は低下の一途を辿り、その上、65歳以上の人口が25.1%となり、所謂、既に4人に1人が65歳以上の高齢社会となっている。

これからの日本を担う若い人たちの意見を反映させるには、議会で堂々と若者代表の主義主張等を訴える機会をつくるべきであると考えます。

◎【提言】D 議員と住民との意見交換会の開催(第3節(住民参加の促進)について)

選挙区で選出された全議員を一同に介し、例えば、300人規模以上の住民との意見交換会を年・1回以上、開催することを義務づける。

この事により住民の政治への関心を高め、議員の資質向上にも繋がると考える。

第2節 鎌倉市議会議員へのインタビュー

久坂くにえ氏・中村聡一郎氏・納所輝次氏の三氏とは、対面でインタビューをする事ができた。質問内容については他のインタビュー協力者とほぼ同じで、実現可能性や賛否を含む率直な意見・感想や、鎌倉市での取り組みについてお答えいただくようお願いした。

以下、各氏の回答を要約したものを記載することとする。

久坂氏

提言1について。従来の議論では、ボランティア的な無報酬の議員制度を採用するか、議員の専門性を高めて報酬を上げるか、という2つの議論があったが、この提言ではその両者を混ぜ合わせている点で興味深い。ただしこの提言のままだと、両者の数の配分や、出馬資格に関わる議員枠の定義などの具体性が乏しいという問題点が残っている。また、現状で議員に求められているオールラウンド性をどう担保するのか、という点も注意が必要である。

提言2について。義務投票制は、必ずしも提言内容ほどに厳しいものとは言わなくとも、これに近いものは必要と考える。鎌倉市では投票率が45%程度しかなく、現実に対策が必要ではある。しかし、投票しない人が全て棄権しているとは限らないが、棄権するという投票行動も尊重しなければならない。

提言3について。政党色についてだが、選挙ごとに「党の風」というものがあり、その時々の人気によって大きく選挙結果が変わる。県や政令指定都市などでこれを実施すると面白そうではあるが、実現は難しいかもしれない。

提言4について。議員の兼職については全面的に同意する。リスクを取らずに選挙に出馬できることは住民の政治参加において非常に重要である。

提言5について。現状でも行政側から政策専門のスタッフは来ているが、限界がある。そういったスタッフも、議会ではなく行政の人間なので、議員の言うことばかり聞いてはられないという状況があるのも事実。自治体によっては予算がとれる状態にない。

提言6・10について。概ね同意する。やってもいいと感じる。

提言 8 について。鎌倉市では議会基本条例によってこれを導入し、実験的ではあるが説明会を年に 1 回行なうこととした（编者注:この点については他の議員からも詳しい説明があり、鎌倉市議会がこの点に力を入れて取り組んでいるという意識が強く感じられた）。一方、パブリックコメントを利用して住民から意見を募っているが、政策分野ごとに住民の関心の有無の差が激しく、意見が多く集まるものもあればほとんど集まらないものもある、というのが現状である。議会の様子をネット配信するなどしており、議会側の発信力を高める試みを実践している。

課題 9 について。とても面白いが、予算の面で課題が残る。「住民をモノで釣るのか」という批判も大いにありうる。

中村氏

選挙についてだが、現状としては共産党対自民党という構図の選挙区も多く、単純に投票率を上げることにも限界がある。有権者に選択肢を提示できるようにすることが重要である。また、例えば参議院選挙でも比例区と選挙区ではやり方が異なり、当選できるかどうかは様々な資源が必要となる（特に県レベル）。更に、県議会と政令指定都市議会の役割分担の問題や、政令指定都市と中小規模自治体では選挙の状況が大きく異なるといった問題もある。

議員への評価について。世間的には議員はまず疑ってかかられている。去年のセクハラ野次問題や政務活動費問題なども信頼を失う要因となる。その一方でちゃんとやっていることというのは報道されにくいため、信頼問題は非常に難しいと言わざるを得ない。鎌倉市では議会基本条例に着手してこの問題を改善していこうとしている。

議員定数について。選挙における競争原理を維持する必要もある、という点には注意すべき。周辺市町村の様子を紹介すると、逗子市は立候補者が少ない一方で、藤沢市や横須賀市などの 40 万都市だとポスターが多すぎて選ぶのが難しいといった状況になりやすい（编者注:久坂氏も「40 万都市」が一つの境目になっているように思われるという点に同意していた）。

納所氏

まず規模についてだが、鎌倉市だと、大規模でもなく小規模でもないため、中規模、ということになりそうである。提言内容のような選挙区割りをすると、衆議院選挙の小選挙区制のように「地域の利益」代表になってしまうことが懸念される。そのため、「全体の利益」を考える方法と組み合わせる必要があると考える。更に、都市化が進んだ自治体ではコミュニティの希薄化が起こるため、「地域の利益」さえ代表できるか危ういかもわからない。

義務投票制について。義務投票制を導入する以前に住民の意識の高まりが必要と考える。「義務として投票しなければならないほど重要なのだろうか？」という疑問が生じてしまうこともありえる。

政党について。現状でも無所属的に行動することはよく見られる。というのも、地域のことを考えると政党ごとの違いがなくなってしまうことも多々あるからである。また、党派と会派は異なるもので、会派は「議会の中で交渉権を持つ集団」と位置付けられる。鎌倉市では2人以上の集団を会派と認めており、会派は拘束を外して所属する議員の自主的な投票を認めることも多い。となると、会派の存在意義とはなんなのか、という疑問も生じる。

兼職に関してだが、これも一つのあり方として認める意義があると考え。有能な人材の確保が必要である。

専門スタッフの導入は、鎌倉市でも同様の試みがある。定数を28人から26人に減らす代わりに、法制担当の職員を議会側が雇用して議会の立案能力を向上させようとしている。こういった法制担当の職員は、いるといないとでは一つの法案を作るのでも大きな違いが生まれる。従来も行政側にはそういった職員がいたのだが、議会側にはいなかったため、減らした議員分の予算を用いて議会側で雇用できるようにした。

ワークショップに関しては、「オープンミーティング」という形式で住民から自由に話してもらう場を設け、現在の議会報告会の雛形としている。従来の議会報告会の形式だと、議会側と住民側を対置するため、住民側の参加者は固定化する傾向が強く、議会側を追及するための場になっていた。「オープンミーティング」やそこから発展した現在の議会報告会では、そこである争点について結論を出そうとするのではなく、なるべく多様な意見を聞いて政策立案に活かそうとするものである。こういった議会側からの取り組みを

いかに地域に根付かせるかが重要となる。「議会基本条例」を2014年末に制定し、こういった取り組みを定着させる試みを行なっている。

これに加えて、2010年6月に正式に発足した「政策法務研究会」、そして同会が主導して成立した「鎌倉市自転車の安全利用を促進する条例」についても、興味深い取り組みを知ることができた。

2005年ころから自治基本条例策定の動きがあり、議会改革の動きがみられるようになった。その中で、行政の監視機能と議員の政策立案機能の強化を図り、議会から政策を発信することで市民と議会の距離を縮めるという目的を設定し、2010年に議会で有志参加の呼びかけがなされ、「政策法務研究会」が発足した。

同会は、市が抱える課題・市の総合的な政策的計画から漏れていた分野から研究テーマを抽出し、その内の「自転車行政」について、行政の担当部局との懇談や専門家からの協力を経て条例案作成を行なった。

特に興味深い特徴は、第一に同会メンバー内での認識共有であり、政策立案における合意形成過程に非常に力を入れていた点であろう。メーリングリストを利用して議会全体で常に作業過程を共有した他、各関係団体やメンバー以外の議員へも条例案の説明と意見聴取を実施している。¹³第二には、これが議員主導の政策立案であって、実施義務のなかったパブリックコメントを実施している点である。法務研究会は任意団体であり議会や市のHPを直接的に利用できなかったため、研究会独自のHPを立ち上げて意見を募集した。

¹³ 同様の自転車条例を制定しようとして結局廃案になってしまったさいたま市の事例では、議員間の合意形成過程が軽視されていた、と納所氏は分析していた。

第3節 桑原悠氏（新潟県津南町議会議員）へのインタビュー

前述した通り、横溝氏と同様、桑原氏へのインタビューもメールでの文書回答となった。質問の内容だが、第一に提言1～10についての率直な感想や意見を伺い、桑原氏の考えを訊いた。第二に、小規模自治体での議会のあり方の変化の現状を知ることを目的とし、提言内容や本稿での問題意識に関連した取り組みが津南町や周辺市町村等で行われているかを尋ねた。

以下、ご回答いただいた内容をそのまま引用する。

住民参加の項目以外はどれも難しそうだなあと読みながら読みました。

議会は住民やメディアの眼には敏感なので（セクハラ野次の時もそうでしたよね）、いかに住民の声を議会に入れていくか、その辺りがもっと知りたいです。

例えば、あきる野市議会のように、議会だよりに市民が登場する機会を増やすなど、そんなちょっとしたことで風穴があくんですよね。フリーペーパーのように、若向けになって、読む人が増えたと聞きました。

※参考 あきる野市議会だより <http://www.city.akiruno.tokyo.jp/category/16-5-0-0-0.html>

また、議員のなり手不足の問題ですが、祭りなどイベントの仕切り役、新しい農業をしている人など、地域おこしの活動をしている元気な人材は多分どの地域にもいます。

そういう実績を積み上げてきた人が、議員のなり手に最も近いと思います。そういう人は自分に自信もあると思います。出馬のハードルを下げる方法が必要のように思います。

それから津南町議会で何か動きがあれば、とのことですが、色々微細なことで…参考にならないと思います。

県内では、阿賀町が通年議会になると聞いています。森田朗先生がまだ東大にいらした時、学部ゼミ生と阿賀町に入り、それが議会改革の契機になり、議会基本条例の制定となり、この度の通年議会につながっているそうです。

最近では、湯沢町議会が議会基本条例の検討を始めたり、議員提案で「シッパネ条例」を制定したりと活発です。

※参考 シッパネ条例 <http://www.niigata-nippo.co.jp/opinion/editorial/20141223153203.html>

参考文献・資料

横浜市・鎌倉市・文京区・津南町・葉山町・栗山町・矢祭町 HP

「地方自治制度の概要」総務省 HP

「男女共同参画白書」平成 22 年版 内閣府男女共同参画局

朝日新聞「再見細見」 2014.10-11

総務省「地方議会のあり方に関する研究会」報告書、2014

江藤俊昭『地方議会改革－自治を進化させる新たな動き』学陽書房、2011

日経グローバル(編者)『地方議会改革マニフェスト』日経新聞出版社、2009

中邨彰(監修)・牛山久仁彦・廣瀬和彦(編)『自治体議会の課題と争点－議会改革・分権・参加』芦書房、2012

江藤俊昭『自治体議会学－議会改革の実践手法』ぎょうせい、2012

後藤仁(監修)『二元代表制と議員・議会－活力創造の方策』地域科学研究会、2009

横浜市「横浜市会 議会あり方調査会資料」2006

総務省「第 29 次地方制度調査会専門小委員会」配布資料、2010

NHK「おはよう日本：“人口減少” 議会」2014.5.18 放送

横浜市選挙管理委員会記者発表資料、 H26.9.25

金井利之「ギカイ解体新書第 5 回議員提案条例と行政職員」議員 NAVI Vol.25 pp.30-33

全国都道府県議会議長会 「第 3 次都道府県議会制度研究会」資料 H16~19

全国市議会議長会「平成26 年度 市議会の活動に関する実態調査結果」H26.10

全国町村議会議長会 「第59回 町村議会実態調査結果の概要」H26.2

Wikipedia

宇賀克也『地方自治法概説(第 5 版)』有斐閣、2013

森林環境税等導入状況の一覧(最終アクセス日:2014 年 12 月 7 日)

http://www.uf.a.u-tokyo.ac.jp/~kuraji/BR/database/sinrin/sinrin_index.htm

高知県ホームページ 森林環境税のページ(最終アクセス日:2014 年 12 月 7 日)

<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/030101/kankyousei.html>

兵庫県ホームページ 県民緑税について(最終アクセス日:2014 年 12 月 7 日)

http://web.pref.hyogo.jp/pa04/pa04_000000001.html

納所輝次、2012、「議会は変わる－必要な政策を議会から発信する力をつける」『地方自治 職員研修』634:73-75