

# 地方議員のなり手不足の背景と地方議会改革の意義

江藤 俊昭

(山梨学院大学法学部教授)

## ＜地方議員のなり手不足を見る視点＞

本年の統一地方選挙をめぐって地方議会議員のなり手不足問題がクローズアップされた。「崖っぷち」、「危機（クライシス）」といった議会の存亡を取り上げた報道が多々あった。一昨年に、高知県大川村がこの問題をめぐって、議会を廃止して住民総会を設置することを検討したこと、および総務省に「町村議会のあり方に関する研究会」が立ち上がったことも、その問題が脚光を浴びた理由である。また、議会消滅と連動する自治体消滅論が流布したこともその理由にあげられよう<sup>1</sup>。

この対象の多くは、小規模議会（町村議会）である<sup>2</sup>。小規模議会は、このなり手不足問題だけではなく、高齢者の多さ、女性の少なさなどの「問題」を抱えていた。今日、とりわけ、議員のなり手不足問題が脚光を浴びたが、これらの問題は相互に関連している。本小論はこれらの問題やその解消の手法も同時に扱うことになる。こうした危機の要素、あるいは弱点はあるものの、小規模議会には議会改革の先駆者として突破力がある。議決事件の追加（自治法96②、福島県月舘町）、議会報告会（宮城県本吉町）、議会（だより）モニター（北海道栗山町、長野県飯綱町）、通年議会（北海道白老町）、一問一答方式（山梨県身延町）の挿入、および議会基本条例（栗山町）の制定は小規模議会の発見である。両側面を考慮して、「住民自治の根幹」としての議会を作動させる手法を考えたい。

本年の統一地方選挙では町村議会議員の無投票当選率は23.3%にまで上昇した。今回選挙が実施された375町村（全体は926町村）の

うち無投票当選は93町村（約25%）あった<sup>3</sup>。

## ＜議員のなり手不足の要因と解決の方向

### —住民福祉の向上が解決の起点＞

小規模議会の危機の重要な要素である議員のなり手不足問題の深刻化の要因を確認しつつ、その解決の方向を模索しよう。

#### ①議員のなり手不足はなぜ問題か

選挙は民主主義にとって不可欠だからである（住民が無投票当選者を許容しているのであればそれも民主主義だともいえようが…）。無投票当選は、こうした正統性問題（選挙なき当選）もあるが、より重要なのは政策を議論する議会にとって決定的な問題があるからだ。選挙戦がないために事前及び事後のチェックが効かず、政策論争ができないこと、また立候補者の固定化により多様性が減退する。多様性に基づいて政策議論をすることに議会の真骨頂はある。その意味では、無投票当選の高さは選挙がないだけではなく、議会のあり方を歪める。「住民自治の根幹」としての問題である。

#### ②なり手不足解消の方途

小規模議会のなり手不足問題の解消は多元的に取り組まなければならない。なり手不足の要因として、議会・議員の魅力の衰退、議会・議員の活動条件の貧弱性（以上ならない要因）<sup>4</sup>、地域力の低下（なれない要因）が想定できる<sup>5</sup>。これに、法制度の縛り（なれない要因）を加えるべきだろう（表1参照）。

これらの要因（「ならない」と「なれない」）を念頭におけば、議会改革の本道である議会基本条例に刻まれた議会を作動させ、それを「住民福祉の向上」につなげることにより議

表1 なり手不足の要因と解消の方途

なり手不足の要因	意欲の有無	解消の方途
魅力の減退〔不透明、非活発等〕	無：ならない	住民と歩む議会、住民福祉の向上に貢献する議会の創造
条件の悪さ〔報酬の低さ、定数減により当選ラインの上昇等〕		議員報酬の増額、議会事務局の充実
地域力の減退〔立候補予備軍（高齢化、自営業・農業の変化）、担ぎ手の衰退〕	有：なれない	住民福祉の向上につなげる議会による地域活性化
法制度の拘束（兼職・兼業禁止等）		現場からの法改正提案

注：「意欲の有無」は、住民が立候補する際の意欲である。

会・議員の魅力を上向きさせることがなり手不足解消の起点となる。それが地域力アップの可能性を広げ、それらによって住民の信頼を勝ち取り、それが議員報酬の増額等の条件整備につながる。こうした活動によって、現行法の問題点を明確にして議会改革をもう一歩進める法改正を可能とする。

北海道浦幌町や高知県大川村の選挙では、選挙があり移住者が当選した。議会が真剣になり手不足に取り組むことで、その解消にむかった事例だ。

なお、女性議員はあまりにも少ない<sup>6</sup>。女性議員増加は、男女共同参画の理念の実現とともに、なり手不足の解消の「近道」である。若者やサラリーマン層を増加させるための手法は、同時に女性議員を増加させる手法と重なる。

こうした議員のなり手不足には、地域政治をめぐるもう2つの危機が基底にある<sup>7</sup>。1つは、地方政治の負の連鎖である。〈地方分権改革により新たな課題を追求するための時間と労力の負担増〉→〈それにもかかわらずコスト削減要求の高まり、尊敬されず〉→〈やりがいの欠如〉→〈立候補者の少なさ〉→〈議員の属性の偏り（高齢者、男性）〉→〈新たな課題の解決が困難となり、住民の不信を広げる〉といった負の連鎖である。もう1つは、非政治と反政治の蔓延である。非政治は、グローバル社会の進展（新自由主義の広がり）で政治行政が後景に退く傾向であり、反政治は格差の拡大により報酬・歳費・給与など税金が支払われる議員・公務員を敵とみなす傾向である。

これらの打開は容易ではないことを承知の上ではあるが、その打開の方途を探ることになる。その起点は、地方政治の再活性化であ

り、その重要な作動が住民から信頼される議会改革である。魅力ある議会・議員の創造こそ起点となる。今日、住民と議員が対話をする素材が浮上している。それが後述する新シビル・ミニマムの重要性である。

#### ＜議会・議員の魅力を創出する＞

議会・議員の魅力を創出するためには、今日急展開している議会改革を推進することが本道である。閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長等と政策競争をする議会、という3つの原則である。まさに、従来の議会運営とは一線を画すものである。栗山町議会の議会基本条例は、たしかに新たな議会像の金字塔ではあるが、普遍的な議会像であるために多くの議会もそれに続くことになる。

その制定によって、議会改革の本史に突入したと位置づけられるが、それ以前は議会活性化という名称が多く用いられていた。具体的に言えば一問一答方式、対面式議場の導入、委員会の公開・要点筆記の公開等を想定するとよい。いまでは「これが改革…」と思われるものまで活性化として、20年も30年も同じようなことが提案され徐々にではあれ実践されてきた。こうしたことは、議会改革（議会活性化）の前史である。それは、中央集権体制下で議会の役割が位置づけられず、そうであっても頑張ろうとする議会が改革の道筋をつけた。それが前史の改革である。

時代が変わり、地方分権改革の中で議会の役割が問われてきた。それに真摯に対応したのが栗山町議会を先駆とする議会である。したがって、議会改革の本史は、地方分権改革

表2 議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
前史（議会活性化）		一問一答方式、対面式議場、委員会の公開等	住民の不信の蔓延
本史	第1ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	見える化、住民と多くの接点
	第2ステージ	住民の福祉向上につなげる	住民の信頼づくりへ

の申し子であって、栗山町議会に限定されるものではない。より正確に言えば、栗山町の場合やその他の自治体は、平成の大合併の嵐の中で新たな住民自治、新たな議会運営を考えざるをえない状況だった。このように議会基本条例は全国に広がる要因があった（表2参照）。そして、それぞれの議会の創意工夫によって議会基本条例は豊富化された。住民参加や協働といえは行政との関係が問われ、議会は蚊帳の外に置かれていた。それを転換させるべく住民と歩む議会を明確にしたのが議会基本条例である（議会改革の本史の第1ステージ）。

議会基本条例は従来の議会とは異なる運営を住民に宣言したものであり、住民に対するマニフェストとして高く評価すべきではある。しかし、それはあくまで議会運営という形式に過ぎず、それだけでは住民からすれば「当然ではないのか」「だから何？」といった感想が聞かれる。その改革をもう一歩進めたい。本来議会が有している役割・権限を十分発揮して、住民福祉の向上につなげること、まさに形式を超えて内容・成果にかかわるように議会改革のステージをあげることである（第2ステージ）。

議会改革は本史の第1ステージは、まさに小規模議会が「発見」してきた。その議会には定数が少なく（日常的に集まり議論できる）、報酬が低く（兼業が多く住民との接触が多い）、議会事務局職員数が少ない（議員と職員がチームを組める）、といった特性がある。住民、議員がかかわるチーム議会を可能とする。これが正の連鎖を創り出した。しかし、この特性は専門的に調査研究することを難しくしている。委員会数が制限され、議員は専門的に活動できず、職員による十分な支援が困難となるからである。本小論の主題である地域の再政治化にあたっては、この特

性を意識し正の連鎖につなげる視点を持つことである。もちろん、こうした特性を所与のものとするのではなく、常に反省しながら改善することが必要である。なお、特性には大都市と比較した場合には、代表性が高いこともあげられる。住民と協働する議会の土壌がある。

### ＜新シビル・ミニマムをめぐる議論の活性化による再政治化：争点を地域から創り出す＞

縮小社会に向かう時代が到来し、それに対応する地域経営が必要になる。人口ビジョン・地方版総合戦略や公共施設等総合管理計画が各自自治体で策定されている。拡大志向、社会資本充実を目指した高度成長期とはまったく異なる争点が浮上する。もちろん、保育園充実要望のような高度経済成長期と同様な分野もある。財政投下の優先順位をめぐって住民を含めて考えることを強調したい。総合計画の中核に「新シビル・ミニマム」を位置づけ、その策定を住民、議員、首長等がそれをめぐって議会という空間で議論することの提案である。

それは、1970年代に流布したシビル・ミニマム（松下圭一）を再考することである。拡大期のシビル・ミニマムは社会資本等の拡充運動によって実現に動き出した（社会保障、社会資本、社会衛生）。それが実現した後は、さらなるサービスの充実は個人に委ねられる。行政運営では民間委託が進行する。それによって、政治的無関心が広がる。

それに対して今日、社会資本削減を念頭にシビル・ミニマムの水準を確定することが課題となる。もともとシビル・ミニマムは討論の広場を伴っていた。今日のシビル・ミニマムはそれを引き継ぐとともに、広がっている協働も想定する。これらを組み込みながらシビル・ミニマムの確定を行う。そこで、議会がその確定に積極的にかかわる必要がある。

縮小社会を念頭におけば「新シビル・ミニマム」である。これは、縮小社会の認識と課題を住民が理解する契機にもなる。

シビル・ミニマムは、科学的な数値化によって導き出されるものではない。住民、議員・会派、首長等による討議による合意によって生み出されるものである。つまり、シビル・ミニマムは、討議による成果である（千葉真）。新シビル・ミニマムも同様に討議が第一義的に重要となる。議会はその討議空間となる。

埼玉政経セミナーは、2019年統一地方選挙にあたって縮小社会を念頭において「市会議員選挙の公約の判断基準」を提示した。こうした試みの広がり注目したい。

### <地域民主主義の主体形成：関係人口、女性の重視>

小規模自治体を含めて「地方」は急激な人口減少に見舞われ、定住・移住施策を打ち出している。パイが限られているがゆえに、「パイの取り合い」となっている。そこで、多くの「地方」は、「関係人口」による活性化をはかっている。

関係人口とは、当該地域に「無関係（無関心・無関与）」という極と、「移住・定住」の極の間にある関係、具体的には当該地域に対して「特産品購入」「寄付（ふるさと納税等）」「頻繁な訪問」「二地域居住」といった当該地域と関係を持つ人たちのことである。別荘所有者の住民票移転や、定住外国人の動向は、関係人口を超えた「移住・定住の段階」にある。

ともかく、関係人口によって移住・定住に至らずとも地域との濃密な関係を創り出す。これは重要な視点であり、その施策に議会がかかわることは必要である。観光立県の追及や、住みやすい地域政策の実現に向けた監視や提案である。

同時に、関係人口は地域経営にとっての豊富な資源でもある。移住・定住に向けた提案のヒントを与えてくれるだけでなく、当該地域に稀な人材も豊富である。これらの人材を、議会（そして行政）の政策能力に活用したい。議会の審議会などに積極的に参加してもらうことなどを想定している。観光を目玉政策にしている町村では、ある程度の予算案作成を委ねる住民参加制度（審議会ではあるが、実質的な権限を委ねる）の設置など大胆

な制度化が必要である。政策が豊富化するとともに、住民との親密な交流も生まれる。

閉鎖的な議会、政治の場を開放的にすることが今後の地域政治の活性化につながり、議会・議員の魅力の向上にも役立つ。「高齢の男性」主体の政治を変える原動力にもなる小規模議会の改革は、日本の政治を変える契機ともなる。

〔追記〕議員のなり手不足の解消手法については、江藤俊昭『議員のなり手不足問題の深刻化問題を乗り越えて』公人の友社、2019年、議会改革の第2ステージについては、同『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年、参照。

- 1 なり手不足問題は小規模議会だけの問題ではないこと（無投票当選者率、市長31.4%（一般市）、町村長45.5%、道府県議会議員選挙26.9%（2019年統一地方選挙）、および代表性については大規模自治体も大きな問題を抱えていることは（投票率、住民代表度等）、常に考慮しなければ地域政治の的確な判断はできない。このように考えれば、小規模議会だけに問題があるわけではない。そのうえで、小規模議会特有の問題を抉り出し解決の方向を探ることが必要だ。江藤俊昭「小規模自治体における<代表制>の諸問題」『都市問題』2019年4月号（Vol.110）、参照。
- 2 総務省では、人口10,000人未満を小規模団体と位置づけることも多く、しかもその団体に対して特例制度を設ける構想もある。本小論では、単に大規模自治体議会に対する小規模議会という緩い規定を採用する。したがって、町村議会が主要な対象になるが、市議会も含まれる場合もある。
- 3 少し古い資料であるが（2015年統一地方選挙）、町村自治体の中でも人口が少ないほど、無投票当選者率が高くなっている。1,000未満では64.7%、1,000以上10,000未満では27.3%が無投票当選団体である（無投票当選者数ではない）。町村議会のあり方に関する研究会（総務省）『町村議会のあり方に関する研究会報告書』2018年、参照。
- 4 17.6万円を下回ると無投票当選者率が急増する（町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会（全国町村議会議長会）『町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告』第2章（長野基氏執筆部分））。
- 5 地域力低下は、立候補者自身の担がれる者、担ぎ手だけではなく、自治会・町内会役員、消防団といった地域の役職を担う者が少なくなっていることも含む。
- 6 人数の問題だけではなく、女性議員の増加によって政策の幅を広げることは重視すべきである。環境や福祉は、高度経済成長期は「おんな・こども」、と言われたが今日第一線に躍り出ている。実際に、女性議員の進出は、待機児童、DV、防災における女性の視点などの政策に大きな影響を与えている（大山七穂「女性議員は自治体議会を変えるか」『都市問題』2019年1月号）。
- 7 江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年。