

芽室町議会の議員定数および議員報酬に関する基本的考え方（素案）

1. 趣旨

本素案は、芽室町議会における議員定数および議員報酬について、町の将来像・議会の役割・住民福祉の増進に資するために、「持続可能な芽室町議会を目指す」ことを前提として議論を重ねてきたものである。

2. 背景と現状

前回、町議会議員選挙が無投票だったことを重く受け止め、多様な町民が将来議員になりやすく、また活動しやすくするための環境創出・整備を芽室町議会活性化計画に掲げ取り組んできた。本町においても人口減少や少子高齢化が進行しており、持続可能な町政運営には、議会による政策提言力、監視・チェック機能の一層の強化が求められている。

また、町民のニーズが多様化・高度化する中で、議員の役割と責務は非常に大きく多岐に渡り、年間を通して、調査、提案、議員間での討議、対話を重視したプロアクティブな活動に進化しつつある。その一方で、現行の報酬水準では若年層・現役世代の立候補が難しいとの声や、全国町村議長会でまとめた報告書にも記載があり、多様な人財の参画を妨げている要因ともなっている。

芽室町議会基本条例 前文

地方議会は、二元代表制のもとで、行政機関の監視、調査、政策形成及び提案機能を十分に発揮しながら、日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を目指しています。

芽室町議会（以下「議会」といいます。）は、町民によって選ばれた議員（以下「議員」といいます。）で構成し、本町の最高規範である芽室町自治基本条例（平成 19 年芽室町条例第 3 号）による議会の役割と責務に基づき、町長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会（以下「町長等」といいます。）と緊張関係を保持しながら、町の最高意思決定機関であることを認識し、町民全体の福祉向上と豊かなまちづくりの進展のために活動します。

また、議会は合議制の議事機関であり、町民への積極的な情報の公開、共有と説明責任の遂行により、町民の意思を的確に把握し、自由かつ達な討議を通じて、最も有益な結論に導いていく責務があります。議員は、研鑽を積み、町民参加を基本としてまちづくりを推進する責務があります。

よって、議会の公正性・透明性を確保するとともに、「分かりやすい議会、開かれた議会、行動する議会」を目指し、町民の信託に全力で応えていくことを決意し、この条例を制定します。

3. 議員定数について

「持続可能な芽室町議会」を目指す時の議員定数は

14～16人 (現行 16人)

<主な理由・根拠>

16人 (現状維持)

- ①常任委員会の安定的な議論成立のための定数 (7～8人/1委員会)
- ②多様な視点での政策提案機能、監視とチェック機能の維持のため
- ③新しい人財がチャレンジしやすい環境整備としては現状維持

14人 (2減)

- ①人口減に対応した定数・町民感情を反映した定数
- ②直近の改選期において無投票だったため
- ③2減でも現在と同様の活動ができる

<今後の検討課題>

- ①議員間の活動量の平準化
- ②現行の委員会数が適正か。強化する機能はないか。

4. 議員報酬について

「持続可能な芽室町議会」を目指す時の議員報酬は

300,000～

350,000円／月

(現行204,000円)

<主な理由・根拠>

- ①本町の職員の平均給与（306,000円）から課長職（400,000円）との均衡を図った設定（行政職給料表を根拠）
- ②議員の責務と活動量を考慮した額
- ③活動の対価と責務が大前提となるが、生活給的な要素を加味する

<今後の主な検討課題>

- ①役職区分と手当について（回数・時期・率等）

町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機 ～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～ 【 概要版 】

令和6年3月
町村議会議員のなり手不足対策検討会

はじめに

- ・ 本検討会が最も力を込めて議論したテーマは「なぜ、なり手不足が問題なのか」であり、議論を突き詰めた結果、町村議会だけでなく、地方自治、ひいては我が国の民主主義の危機につながる問題であるとの結論に至った。危機感を議会関係者だけでなく、住民や執行部を含む町村全体、都道府県や国といったあらゆる主体が受け止めなくてはならない。
- ・ 本報告書を「町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機」と題し、危機感を広く訴えかけることとした。3つの危機とは、上述したように①あらゆる町村議会にとっての危機、②議会だけでなくその町村全体にとっての危機、③都道府県・国にとっての危機—を指す。そして、町村議会の問題に留まらないからこそ、副題を「議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう」とし、議会の取組に加え様々な主体が協働する必要性について提言している。

第1編 なり手不足に潜む3つの危機

その1 増加する無投票・定数割れと潜在的ななり手不足～全町村議会にとっての危機～

- ・ 無投票・定数割れ団体数は右肩上がりになっている。平成31年4月までの4年間では204町村(21.9%)であったが、令和5年4月までの4年間ではその1.245倍に当たる254町村(27.4%)となっており、同じペースで増え続けると仮定した場合、次の4年間(令和5年5月から令和9年4月まで)では、全体の3分の1を超える316町村(34.1%)が無投票となる可能性がある。
- ・ さらに、過半数の議会が、この12年間(平成23年5月から令和5年4月まで)に少なくとも一度は無投票になっていることが判明した(参照:第2編第2章)。
- ・ また、定数割れ団体数も同じく右肩上がりとなっており、今後増加する可能性がある。
- ・ 立候補者が「定数+1」となり無投票を辛うじて回避した町村の数は299(令和元年5月から令和5年4月)。これは全体(926)の32.3%であり、無投票254町村を加えると、553(59.7%)となる。
- ・ 現時点で無投票となっていない議会であっても、事前調整が行われている場合があるとはいえ、その多くが潜在的にはなり手不足であり、無投票の危機は目の前に迫っていると言える。いずれの町村議会においても、これらが他人事ではないことをまず認識しなくてはならない。
- ・ 無投票や定数割れの経験を有する議会においては、早急に特別委員会等の検証の場を設け、原因と打開策をしっかりと議論するべきである。議会としての決意を決議等によって住民に示すのも一策である。

その2 多様性を欠く議会では二代表制の趣旨が損なわれる～町・村にとっての危機～

- ・ 独任制の長と異なり、住民の多様性を反映した合議体であることが議会の存在意義であり、議員の性別・年齢・職業等に大きな偏りがなく、属性や経歴の異なる多様な人材が参画する開かれた存在でなければなら

らない。このことが議員同士の活発な政策競争を生み、議会が合議制機関としての本領を発揮できる。

- ・ 無投票による問題として、首長・執行部に対する監視機能が弱まることも重大である。特に、議員選挙が無投票であったのに対し首長選挙は実施された場合は、その現象が顕著となる。
- ・ 以上のように、なり手不足・無投票は、団体意思決定・政策立案・行政監視の各機能に大きな影響を及ぼし、議会の存在意義や二元代表制の趣旨が損われることに繋がる。こうした状況が常態化すると、後述の「その3」と相俟って、将来的に地方自治の危機を招く。

その3 度重なる無投票が地方自治の弱体化を招く～都道府県・国にとっての危機～

- ・ 4年に一度の選挙戦が必ず実施されることが主権者意識涵養の要であり、無投票によって選挙戦の機会が度重なって失われることは、主権者意識の低下に多大な影響をもたらす。特に、無投票でも大きな滞りなく過ごすことができた場合、住民における選挙戦の必要性に対する実感が薄らぎ、これが繰り返されることで自治意識が削がれていく。こうした自治意識の低下は、当該町村の議員・首長選挙だけでなく、当該町村を選挙区に含む都道府県議会議員選挙におけるなり手不足・無投票・投票率の低下といった問題にも繋がりがねず、そうなれば一層、住民と政治との間の距離が広がりを増すこととなる（参照：資料第2編の北海道興部町議会）。こうしたことは、前述の危機「その2」で述べた二元代表制の趣旨が損なわれる問題と併せて、地方自治の弱体化を招く。
- ・ 町村におけるこうした主権者意識の低下・地方自治の弱体化の影響は、当該町村や都道府県にとどまらず、国にも波及する。国政選挙における投票率の更なる低下だけでなく、より本質的に、政治的無関心の高まりとなって我が国の民主主義をも侵食する。「地方自治は民主主義の学校」という表現の所以である。

3つの危機を防ぐために町村議会が留意すべきこと～なり手不足の悪循環～

- ・ 上述した3つの危機を防ぐため、議会としては、目先の選挙戦実現にのみ固執した短絡的な対策を採らないよう注意を払う必要がある。将来的な視点を欠く対策は、議会の存在意義である「多様な人材の参画」に逆行し、なり手不足の悪循環を生むため、無投票の根本的な防止策とはならない。
- ・ 低額な議員報酬の改善はなり手不足対策として非常に重要であるが、目先の選挙戦実現を急ぐあまり、新しい報酬額に見合う活動内容や活動量の裏付けをとらないまま増額に踏み切ってしまうと、住民からの不信感を招く。
- ・ 近年では、議員報酬引き上げの代わりに議員定数を減らす議論を行っている議会も散見される。「議員報酬を2割増額するために定数を2割削減」といったような論理であるが、「そもそも報酬や定数の根拠は何か」という根本的な考えが欠如しており、本来、両者は別の問題として議論されるべきものである。
- ・ 定数とはそもそも、住民の多様な意見を議会に反映するため何人の議員が必要か、議会が合議制機関としての機能を十分に発揮するために何人の議員が必要かを出発点として考えるべきであり、選挙戦の実現とは無関係の事柄である。
- ・ さらに深刻なのは、立候補者が少なく定数割れとなった議会や、議員の辞職・死亡等で欠員が発生したものの補欠選挙が行えないまま欠員状態が長期間継続してしまったような議会である。議決結果だけを考慮すれば、欠員が生じても議会は支障なく運用されていると見えるかもしれない。しかし、議会は単なる多数決の場ではなく、住民の多様性を反映した議論を通じて、団体意思を決定する場である。た

とえ議決結果は同じでも、その決定過程が重要である。したがって、欠員が生じても議会の停滞が免れたことをもって定数削減を主張することは、妥当でない。

- ・ 定数を削減すると当選のハードルが上がってしまうという意味で、新たな議員のなり手にとっては立候補の阻害要因になる。定数を下げたことによって立候補を取り止めた潜在的ななり手が存在する可能性を考慮する必要がある。定数を一度削減後に増加することは不可能に近いことを踏まえ、慎重に議論しなくてはならない。

第2編 なり手不足の現状

第1章 第18・19・20回統一地方選挙の結果 ※総務省「統一地方選挙結果の概要」より

○ 無投票・定数割れ ※第2章①のとおり

○ 女性議員

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
立候補者数	491	577	671
立候補者割合	10.2%	12.1%	14.7%
当選人数	443	521	632
当選割合	10.4%	12.3%	15.4%

○ 投票率

	第18回（平成27年）	第19回（平成31年）	第20回（令和5年）
町村議会議員選挙における投票率	64.34%	59.69%	55.49%

第2章 統一地方選挙執行団体以外も含めた全体の状況

① 町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数

	選挙期日による期間区分		
	(A)平成23年5月 ～平成27年4月	(B)平成27年5月 ～平成31年4月	(C)令和元年5月 ～令和5年4月
【統一選以外】無投票町村数（割合）	102/561（18.2%）	111/557（19.9%）	131/553（23.7%）
うち定数割れ町村数	6	7	11
【統一選】無投票町村数（割合）	89/373（23.9%）	93/375（24.8%）	123/373（33.0%）
うち定数割れ町村数	4	8	20
【全体】無投票町村数（割合）	191/934（20.4%）	204/932（21.9%）	254/926（27.4%）
うち定数割れ町村数	10	15	31

- ※ 調査は、全国町村議会議長会が各都道府県町村議会議長会を通じて実施した。
- ※ 補欠選挙・再選挙については調査対象外とし、一般選挙のみを対象としている。
- ※ 統一地方選挙の執行団体数は、総務省公表資料から引用したもの。
- ※ 公職選挙法第15条第6項に基づき条例により選挙区を設けている町村については、全選挙区で無投票であった団体が無かったため、無投票団体に計上していない。
- ※ 「選挙期日による期間区分」について、一般選挙が議会の解散等により同一期間内に複数回執行された町村は、それぞれの選挙を個別に計上している。
- ※ 公職選挙法第95条の規定により、法定得票数を得られず当選人とならなかった者が発生したことにより定数割れとなった町村は、定数割れ団体に計上していない。
- ※ 町村別の結果は、全国町村議会議長会HPで公開している。

② 各町村の選挙における立候補者数・議員定数を基にした分析結果

- ・ 立候補者数が「定数+1」であった町村数

	選挙期日による期間区分		
	(A)平成23年5月 ～平成27年4月	(B)平成27年5月 ～平成31年4月	(C)令和元年5月 ～令和5年4月
立候補者数が「定数+1」であった町村数	303/934	306/932	299/926
無投票町村数	191	204	254
合計(割合)	494(52.9%)	510(54.7%)	553(59.7%)

- ・ 選挙期日による期間区分(A)(B)(C)のいずれかで少なくとも一度は無投票となった町村475町村(51.3%) ※令和6年3月31日現在の町村に限る。

第3章 なり手不足問題に関するその他の指標 ※全国町村議会議長会「町村議会実態調査」より

平成24年から令和5年までの12年間の推移によると、次のような傾向が読み取れる。

- ① 議員定数は一貫して減少傾向
- ② 女性議員は増加傾向
- ③ 議員の平均年齢は上昇傾向
- ④ 在職年数4年未満の議員数の割合は緩やかな減少傾向
- ⑤ 在職年数の長い議員の割合は長期的に増加傾向

第4章 総括

<深刻化している点>

- ・ 無投票、定数割れの増加傾向が強まっている
- ・ 立候補者数が「定数+1」であった町村が多く、無投票・定数割れが今後更に増加するおそれ
- ・ 議員の高齢化、在職年数の長い議員の増加が続いている
- ・ 新人議員が減少している

<改善されている点>

- ・ 女性議員は増加している(ただし、依然として割合は高くない)

第3編 なり手不足の原因

第1章 なり手に響かない3条件(やりがい・環境・待遇)

- ・ 議会の役割と議員のやりがいが住民に十分浸透していない。従来、議会による情報発信・広報の重要性が指摘され、議会広報紙の充実をはじめ、議会報告会・住民懇談会の開催、議会のオンライン配信、SNSの活用等の取組が各々の議会において実践されてきたところであるが、なり手不足の改善にまで実を結んでいるとはいえない状況である。
- ・ 地域に貢献したい人が二の足を踏む旧来的な議会環境と議員像として、高齢男性議員ばかりの別世界というイメージ、一部の議員による「政治とカネ」問題等のイメージ、女性議員が活動・活躍する姿が浮かびにくいイメージが挙げられる。
- ・ 低額な議員報酬等が、なり手不足の根底にある。議員の活動量に対する認識不足が低額な議員報酬に

繋がっている。また、地方議会議員としての厚生年金加入が認められていない現状も、特に若者が立候補をためらう原因の一つと言える。

第2章 地域コミュニティの限界（潜在的ななり手の不足等）

- ・ 地域運営を担っていた人材が自治会等の地縁組織の推薦を受けて議員になるという慣習が、大きな力を持たなくなって来ている。地域社会の人材面では、女性進出の遅れも問題。
- ・ 小規模で保守的な風土の町村においては、「自分から進んで立候補するのはおこがましい（凶々しい、身の程知らず）」といった価値観が残っている場合が多い。本来、立候補は本人の意思のみでできるが、こうした考え方が影響し、立候補を思い止まる場合がある。
- ・ 小規模な町村においては、住民の多くは互いに顔と名前が分かる存在であり、選挙への立候補は自身だけでなく家族・親族を巻き込む一大事になりやすく、家族・親族の反対による立候補断念に繋がる。
- ・ 選挙の面倒をみてきた地域の世話人（「担ぎ手」）が、新たな立候補者に手続きから選挙戦までを指南する慣習が、多くの町村に根付いていた。しかし、地域社会の担い手が減少してきた昨今では、このような「担ぎ手」や組織が減少すると同時に、その力・意欲を失ってきている。こうして、立候補者が一人で全てを行わざるを得ない状況が生まれ、多くの志ある人の諦めに繋がっている。

第3章 立候補・選挙における障壁

- ・ 選挙は落選リスクを伴う。企業等に雇用されている労働者の場合は、議員になってから利用できる休職制度、議員との両立を認める副業・兼業制度が設けられていない限り、勤め先からの退職を余儀なくされる。一旦退職するとしても、議員引退後に利用できる復職制度が存在すれば安心であるが、現状では十分に整備されていない。
- ・ 国会議員や都道府県・政令市の議員の政治活動に関する寄附は税法上の控除対象になっているにもかかわらず、一般市や町村の議員への寄附は控除の対象となっていないことが一つの足かせとなり、政治活動の原資を相対的に集めにくい状況にしている。
- ・ 公職選挙法や地方自治法など、我が国の法律は難解であり、これらの理解が必要になることも立候補のハードルとなる。町村が政党政治と距離を置くがゆえに、立候補に必要な知識を仕入れるコストが高くなっている現実がある。また、初めて立候補を考えている本人の家族・親族も立候補に関する知識が乏しいため、説得にかかるコストが高つく。これも立候補のハードルである。

第4編 なり手不足の対策

- ・ 第1編で示したとおり、なり手不足は議会だけの問題ではなく、その町・村、さらに都道府県や国にとっての問題でもあり、第3編で検証したとおり、なり手不足の原因は多岐にわたっており、議会にだけ存在するものではない。したがって、なり手不足による3つの危機を防ぐためには、議会の取組に加え、幅広い協働による対策が不可欠となる。

第1章 議会が取り組むべきこと

- ・ 各議会において、なり手不足に対する危機感を持つことが第一歩である。無投票・定数割れに陥った又は選挙は実施されたものの立候補者が辛うじて「定数+1」となった議会については、なり手不足問題を議論する場として特別委員会等の検証組織を立ち上げるべきである（参照：資料第2編の北海道興部町議

会)。そして、検証によって得られた結論を基に、決議等の方法を用いて議会内外に今後の対応方針を宣明することも得策である。このように、住民に対して問題意識の共有を図るとともに、なり手不足はその町・村全体に関わる重要課題であるとの危機感を対外的に醸成することが、様々な取組の出発点となる。

- ・ 第3編のとおり、なり手不足の原因の一つは、住民に議会の役割・意義が十分に理解されていないことである。その直接的な原因は、住民に対する情報発信や交流の不足と言える。
- ・ 議会に対する住民の関心を高める第一歩は、当然ながら広報の取組である。議会広報紙、議会中継、ホームページ、SNS等、様々なツールがある中、老若男女あらゆる住民をターゲットにするためには、可能な限り多くの手段を用いる必要がある。(参照：資料第2編の北海道鷹栖町議会、埼玉県寄居町議会)
- ・ 広報の取組を基本としつつも、議員と住民が直接顔を合わせる議会報告会・住民懇談会等の開催が、住民の関心を高める最も有効な手立ての一つであるが、議会報告会を開催している団体から、「参加者が固定化する（毎回同じ顔触れとなり、初めて参加する住民が少ない）」「住民の満足度が低い（議会用語が難解であり意味が分かりづらい）」という声を頻繁に聞く。そこで、これらの難点を解消する方策として、以下を提言する。
 - ① 開催場所を役場ではなく、公民館、町内会集会所、商店街、スーパー、学校施設等とし、住民の生活圏（身近な場所）へ議会側が赴いて開催すること。また、オンラインの活用も検討すること。
 - ② 年に1回ではなく複数回開催すること。
 - ③ 議会側からの説明ではなく、住民からの意見聴取に時間を割くこと。
 - ④ 対象者（出席者）を限定した開催方法も試してみる（女性、若者、子育て世帯、自治会、各種団体、農林漁業者、保育関係者、介護従事者等）※同じ属性の人が集まると分かれば、参加する際の心理的ハードルが低くなる上、テーマを設定しやすい。
- ・ 政策サポーター・議会モニター等を通じた議会の「応援団」の形成も重要である。こうした中長期的な協働体験を通じて議会の「応援団」と呼べる存在になった住民は、各々の地域における議会への関心を高める役割を果たす可能性が高い。そして、「応援団」自身や彼らに感化された住民の中から、新たな議員のなり手が現れることも期待できる。
- ・ 地方議会におけるデジタル化が進み始めているが、この潮流を多様な人材が議会に参画するためにも活かすべきである。
- ・ 病気や障がい等を抱える議員でも大きな支障なく活動ができるためには、議場のバリアフリー化は不可欠である。障がいを抱えている人が議員を目指しやすいうようにという視点もさることながら、在職中の議員に何かが起こっても活動を継続できるようにという視点も重要である。
- ・ バリアフリー化にとどまらず、視察や研修等の際に病気や障がい等を抱える議員を介助できる体制が必要である。しかしながら、町村議会事務局は職員が少ないため、現状では困難を伴う。職員の人手不足解消が不可欠である。
- ・ 議員になる意欲を持ち始めた住民を後押しするため、議会が主体となって将来の議員を育てる講座を開設する事例が現れ始めている。北海道栗山町議会の「議員の学校」はその一例である。(参照：資料第2編)
- ・ なり手不足問題を広報紙等で住民に訴えて危機感を共有することも重要である。具体例としては愛知県幸田町議会（参照：資料第2編）、長崎県小値賀町議会が挙げられる。
- ・ 様々な広報ツールを駆使し、住民に対し老若男女を問わずなり手不足問題を訴えかける視点も肝心であるが、事務局体制の人員的制約等により、単独の議会による取組には限界がある。そこで、代替案と

して、全国町村議会議長会により、なり手不足問題について短く平易に解説する動画の制作・配信を検討すべきである。

- ・ 議員候補者を地区や集落からの推薦形式で選ぶ慣習の地域が多いと考えられるが、それは決して立候補の必須条件ではないことを明らかにしておかなくてはならない。こうした誤解が、特に女性、若者、移住者等による立候補の断念に繋がることの無いよう、議会が上記のようになり手不足問題を広報する際、この点を併せて周知することを推奨する。
- ・ 近年加速するデジタル化や働き方の多様化を受けて、一度故郷を離れた若者がUターンで戻ってくる田園回帰の動きは、今後高まっていく可能性がある。したがって、町村で育つ子どもたちが少しでも自治意識を育めるよう主権者教育を積極的に推進していくことが、町村の将来の担い手を生むことに繋がる。
- ・ 主権者教育の基礎を成すのは学校での社会科・公民科等の授業に他ならないが、本物の議員との交流を通じて学び取れるものは、それ以上に大きい。そこで、主権者教育として、子ども議会（模擬議会）、議員が学校に出向いて行う出前講座等を積極的に展開していく必要がある。
- ・ 主権者教育の実施に当たっては、令和5年4月に成立した改正地方自治法の趣旨を十分踏まえて行うべきである。

第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと

- ・ 議会が事務局と二人三脚で様々な改革に取り組んでいくためには、現在の事務局体制では十分と言えない。職員数を増やす、兼任ではなく専任職員を充てる等の措置が必要である。また、これから女性議員数が増えていくためには、そのサポートのために女性職員も必要である。議会事務局職員の任免権は議長にあるが、現実には人数や人選面で執行部の理解や協力が不可欠である。専門知識を身に付けた人材によって議会のデジタル化を進めなくてはならない現在、その必要性は更に高まっている。議会の重要性を念頭に、首長と議長による協議を経て、自治体の中で適正な人員配置が行われなくてはならない。
- ・ 低額な議員報酬はなり手不足の大きな原因である。議員報酬の改善のためだけでなく、議会改革と住民自治の進展のためにも、議員報酬のあり方について議会と住民が議論を深める動きが一層広まる必要がある。
- ・ 低額な議員報酬の改善のためには、特別職報酬等審議会の諮問が避けて通れない。特別職報酬等審議会は首長によって設置される機関であるが、一度も議会を傍聴したこともない者や、議員と真摯に議論をしたこともない者ばかりが選任されることのないよう、審議会の委員の人選に当たっては、議会の実情に明るい人物を念頭に置くべきである。
- ・ 執行部が主体となって行う主権者教育においても、児童・生徒が議会に関する知識や体験を得られるようにするためには、議会との連携が必要である。
- ・ 自治会・青年団・農協・商工会等が抱える課題解決には、議会の果たせる役割がある。日頃から議員と交流の場を設け、議会に対して積極的に政策要望を働きかけることによって、その声が政策・行政に反映され、当該団体の住民たちが議会・議員の役割を実感することは、当該団体及び議会の双方の利益に適う。こうした経験の積み重ねによって、団体側の一員から、議員志望者が現れることにも結び付く。
- ・ 若者や女性、会社員など多様な人材の議会への参画を促進するため、議員選挙への立候補のための休暇制度、議会・議員活動のための休職制度や副業・兼業を可能にする制度、議員退職後の復職制度の整備が必要である。国による将来的な法制化が望まれるところであるが、まずは各企業の状況に応じた自主的な取組としてこうした制度が広がる必要がある。

第3章 都道府県が取り組むべきこと

- ・ 繰り返しになるが、なり手不足は町村議会・地方議会だけの問題ではない。同じく無投票当選が増加傾向の首長（執行部）も同じであろうし、国民全体の政治的無関心、投票率の低下の問題にも連動する。地方自治の弱体化は、生活と政治の分離を意味し、やがて民主主義をも侵食する。これを打開するためには、首長・執行部も含めその町村が一丸となって取り組むことに加え、当該町村の都道府県まで協働して取り組まなくてはならない。
- ・ 令和5年12月に鳥取県「投票率低下防止等に向けた政治参画のあり方研究会」が公表した報告書では、「議員のなり手不足の問題へは都道府県や市町村全体として取り組む必要があり、首長のリーダーシップに期待される部分も大きいことにも留意されるべきである」とされているが、本検討会もその趣旨に賛同する。都道府県による、スケールメリットを活かしたなり手不足に関する広報・啓発活動や、町村議会の取組に対する財政支援が不可欠である。
- ・ 町村のデジタル化にとって、専門知識を備えた職員の不足は大きなネックとなっており、都道府県からの人材派遣が有効な解決策の一つとされている。町村議会のデジタル化についても、議会・執行部の区分によらない一自治体としてのデジタル人材確保の観点から、都道府県による支援が不可欠である。

第4章 国が取り組むべきこと

- ・ なり手不足による地方自治の弱体化が将来的に我が国の民主主義にも影響を与え得ることを踏まえ、町村議会や、議会と協働する様々な主体（執行部を含む）、さらにはこれらを支援する都道府県の取組に対して、財政支援等を行うべきである。
- ・ なり手不足が地域・地方だけの問題でなく、国にとっての問題という側面も有する以上、こうした取組が更に増加し、全国的に優良事例が広がっていく必要がある。その一助となるよう、住民の政治参画推進についての優良団体表彰制度創設を提言する。
- ・ 若者や女性、会社員など多様な人材の議会参画を促進するため、議員への立候補や議会・議員活動に当たって利用できる、休暇・休職・副業・兼業制度や、議員退職後の復職制度の整備が必要である。さらに、多様な人材参画を促進する観点から、地方議会議員の被選挙権年齢を例えば23歳に引き下げるべきである。また、公務員の立候補制限や他の自治体職員との兼職禁止の緩和を検討すべきである。
- ・ 国においては、令和7年の年金制度改革に向けて、厚生年金の適用範囲の拡大を念頭に置いた議論が行われているところであり、令和6年末にも改革案がまとめられる見込みと聞く。この機会に、地方議会議員の加入についても議論の俎上に載せるべきである。
- ・ 町村における主権者教育だけでなく、国としても主権者教育を一層推進する必要がある。また、町村議会が行う子ども議会（模擬議会）・出前講座等の主権者教育に対する一層の支援も求められる。
- ・ 低額な議員報酬の改善がなり手不足対策として重要であるが、これを補完する措置として、期末手当のほか、例えば育児手当、所得損失手当、世話手当（育児・介護にかかる費用保障）等の支給を可能とするなど、手当制度の拡充を検討すべきである。
- ・ 地域力の衰退により町村議会議員選挙における「担ぎ手」の減少が生じ、立候補・選挙が初めてとなる新たななり手にとっては、選挙に必要な人・物・金を十分に整えることの難しい状況が容易に越えがたい障壁となっているため、町村議会議員に係る個人の政治献金を寄付金控除の対象とするべきである。

第5編 女性議員を増やすための対策

- ・ 女性議員割合は、第2編のとおり増加傾向にあるとはいえ、依然として低いままであり、その改善がなり手不足を解消する決め手の一つとなる。このためには、女性の社会進出や政治参画の後押し、立候補の障壁を除去するための施策等を、重点的に進めなくてはならない。

第1章 議会が取り組むべきこと

- ・ 女性議員のハラスメント対策としては、近年、様々な取組が国・地方議会において実施されているが、これらを更に徹底していくべきである。ハラスメント対策研修の実施が、労力的にも経費面でも最も容易に実施できるが、第69回町村議会実態調査によれば、令和4年1月～12月の1年間に研修を実施したのは44町村と少なく、議員が共通の認識を得るため更なる取組の強化が必要となる。
- ・ 「女性模擬議会」の取組は、女性が議員の働きを実感するために効果的である。具体的な取組として、宮城県蔵王町議会の例があり、令和6年2月25日に行われた選挙では、女性模擬議会の参加者の中から3名が立候補し、全員が当選を果たした（参照：資料第2編）。
- ・ 政策サポーター・議会モニターに女性を積極的に任命することも検討すべきである。なり手不足対策のためだけでなく、例えば女性議員がゼロの議会にとっては、議会審議に女性の声を反映させるのに大いに役立つ。
- ・ 乳児のいる女性議員が議会で活動しやすくするよう、議会施設に保育施設や授乳室を設ける必要がある。第69回町村議会実態調査によると、設置済みの議会は64町村（6.9%）であり、女性議員の更なる増加に向けた環境整備が急がれる。

第2章 町全体・村全体で取り組むべきこと

- ・ 自治会等が積極的に女性を役員に登用するよう、町・村が一体となって機運を盛り上げることを推奨する。当該地域における女性進出の後押しに繋がるだけでなく、役員を務めた女性が、地域運営の経験を足掛かりに議員選挙へ立候補することに結び付く可能性もあるためである。
- ・ 首長の附属機関である審議会等の委員に女性が多く登用され、性別の偏りなく意見が反映されれば、その町・村の政策に女性目線が活かされることになり、女性の暮らしやすさに繋がるが、副効用として、委員の経験を基に議員へ転身する女性が現れる可能性がある。
- ・ 女性が地域運営や行政に関わることは、女性の潜在的ななり手の増加に資するが、実際の立候補に結び付くためには、更なる取組が必要となる。そこで町・村全体の意識改革に繋がるよう、女性の政治参画等を促進するシンポジウムを開催することも得策である。

第3章 都道府県が取り組むべきこと

- ・ 全国各地で、市町村や自治体の垣根を越えた広域の女性議員ネットワークが存在する。こうしたネットワークに対する支援を都道府県が行うことを検討すべきである。
- ・ 福岡県議会のような市町村議会議員も対象とした都道府県レベルでの相談窓口の設置が、全国的に検討されるべきである。

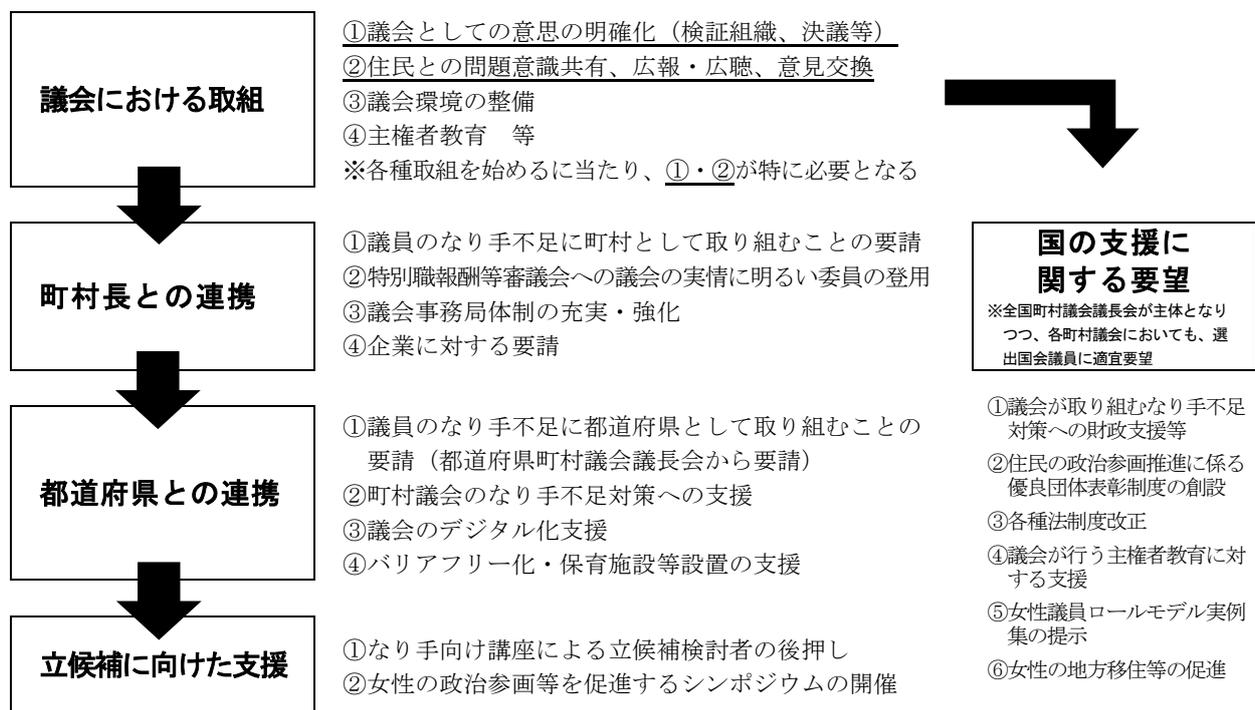
第4章 国が取り組むべきこと

- ・ 議会だけでなく地方が協働して行う各種の取組に対して、国として財政支援を手厚く講じるべきである。

- ・ 国が、全国で活動している女性地方議員を基に、ロールモデル実例集を制作することを提言する。記載内容としては、議員を志した動機、立候補検討段階から選挙を経て当選するまでに直面した課題とその対応策、当選後の具体的な1日・1年の流れ、議員のやりがい、任期中に達成した成果等が示されていけば効果的である。また、全国町村議会議長会が、女性町村議会議員に限ったロールモデル実例集を制作することも必要である。
- ・ 統計によると、町村も含めた郊外から都市部へと女性が多く転入している傾向があるため、地方・町村における女性人口減少の抑制や、女性の移住促進が必要となる。

各町村議会における対応の考え方

- ・ 第4編及び第5編を踏まえ、各町村議会がいかなる手順によりなり手不足対策に取り組むべきか、議会ごとに事情は異なるが、具体的な進め方として、以下のような手順が考えられる。



おわりに

- ・ 以上のとおり、本報告書では、町村議会議員のなり手不足が、町村議会だけの問題に留まらず、住民や執行部を含む町・村全体、さらに都道府県や国にとっての危機に繋がるものであると捉えた上で、議会を含む各主体がいかに協働して対策を講じるべきかを論じてきた。なり手不足が慢性化・深刻化することは、地方自治の弱体化を招くだけでなく、その先にある民主主義の侵食に結びつくことを、強く意識しなくてはならない。
- ・ 「ゆでガエル」現象という比喻表現がある。これは、環境の変化が緩やかな場合や危険がゆっくり忍び寄る場合、得てしてそれらに気づきにくいものの、刻一刻と状況は移ろっており、ようやく察知した時点ではもはや手遅れの状態に陥っていることを指す。海外では、地球温暖化防止を訴えるシーン等によく聞かれる言葉であるが、我が国ではまさしく、町村議会議員のなり手不足が深刻化しつつある今日の状況に通じる。こうした危機が現実のものとなることを防ぐため、まずは議会関係者自身が正しく危機感を持ち、幅広く訴えかけていくことが肝心である。

町村議会議員のなり手不足に潜む3つの危機～議会の取組と幅広い協働により地方自治の未来を創ろう～（令和6年3月）

第1編 なり手不足に潜む3つの危機

1 増加する無投票・定数割れと潜在的なり手不足～全町村議会にとっての危機～

・無投票・定数割れ団体数は右肩上がり。同じペースで増え続けると仮定した場合、**次の4年間**（令和5年5月から令和9年4月まで）には**全体の3分の1を超える34.1%の議会が無投票**になる可能性がある。
 ・**立候補者が「定数+1」となり無投票を辛うじて回避した町村の数は299**（令和元年5月から令和5年4月）。これは全体（926）の32.3%であり、**無投票254町村を加えると、553（59.7%）**となる。

2 多様性を欠く議会では二元代表制の趣旨が損なわれる～町・村にとっての危機～

・**独任制の長と異なり、住民の多様性を反映した合議体である**ことが議会の存在意義である。
 ・なり手不足・無投票は、議会の団体意思決定・政策立案・行政監視の各機能に大きな影響を及ぼし、議会の存在意義や**二元代表制の趣旨が損なわれる**ことに繋がる。

3 度重なる無投票が地方自治の弱体化を招く～都道府県・国にとっての危機～

・4年に一度の選挙戦が必ず実施されることが主権者意識涵養の要であるため、**選挙戦の機会が度重なって失われることは地方自治の弱体化を招く**。「地方自治は民主主義の学校」であり、地方自治の弱体化は都道府県・国にとっても危機である。

3つの危機を防ぐために町村議会が留意すべきこと～なり手不足の悪循環～

目先の選挙戦実現に固執した対策（住民の理解を伴わない議員報酬増額、議員定数の本来の考え方から乖離した短絡的な定数削減等）は、なり手不足の悪循環を生み、ひいては地方自治の弱体化を招く。

第2編 なり手不足の現状

○町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数（全国町村議会議長会調べ）

選挙の区分等	統一地方選挙以外			統一地方選挙			全体		
	執行団体	無投票	定数割れ	執行団体	無投票	定数割れ	執行団体	無投票	定数割れ
H23.5～H27.4 （第18回統一地方選挙を含む）	561	102（18.2%）	6	373	89（23.9%）	4	934	191（20.4%）	10
H27.5～H31.4 （第19回統一地方選挙を含む）	557	111（19.9%）	7	375	93（24.8%）	8	932	204（21.9%）	15
R1.5～R5.4 （第20回統一地方選挙を含む）	553	131（23.7%）	11	373	123（33.0%）	20	926	254（27.4%）	31

○無投票・定数割れ以外の指標（町村議会実態調査による）

	議員定数（1町村あたりの平均）	女性議員（議員総数に占める割合）	平均年齢	在職年数が4年未満の議員数と割合	在職年数20年以上の議員数と割合
H27.7.1	11,332（12.2）	1,051（9.4%）	62.7	2,938（26.3%）	1,370（12.3%）
R1.7.1	11,024（11.9） ▲	1,184（10.9%） ▲	63.9	2,706（24.9%） ▲	1,662（15.3%） ▲
R5.7.1	10,807（11.7） ▲	1,412（13.3%） ▲	64.4	2,739（25.9%） ▲	1,724（16.2%） ▲

第3編 なり手不足の原因

なり手に響かない3条件（やりがい・環境・待遇） 議会の役割と議員のやりがいが住民の間に十分に理解されず、議員を志す人たちの動機付けとして機能しにくくなってきた。さらに、議員になり地域に貢献しようとした人でも二の足を踏む旧来的な議会環境と議員像も問題である。これらに、低額な議員報酬等も加えた「やりがい・環境・待遇」の3条件が原因の一つである。

地域コミュニティの限界（潜在的なり手の不足等） 議員のなり手不足問題の背景には、地域における担い手の不足と女性進出の遅れ、地区・集落による候補者擁立制度や保守的な価値観の行き過ぎ、家族・親族の反対による立候補断念、「担ぎ手」の減少による立候補への足踏み等、地域社会特有の原因が存在する。

立候補・選挙における障壁 議員になる志を抱いたとしても、落選時のリスクと労働法制上の課題、立候補・選挙に必要な資源の不足（選挙資金や選挙制度に関する知識の不足）、女性や若者の立候補を阻害する要因（選挙資源の格差）等の障壁が存在する。

第4編 なり手不足の対策

ポイント なり手不足は町村議会だけの問題ではなく、その町・村、さらに都道府県や国にとっての問題でもある。また、その原因は多岐にわたっており、議会にだけ存在するものではない。したがって、**なり手不足による3つの危機を防ぐためには、議会の取組に加え、幅広い協働による対策が不可欠**となる。

議会が取り組むべきこと ■なり手不足問題の検証組織の立ち上げ（**現地調査：北海道興部町議会**） ■様々な広報ツールを駆使し老若男女を問わず情報を届ける（**現地調査：北海道鷹栖町議会、埼玉県寄居町議会**） ■議会から住民の生活圏に向き交流する機会を増やす ■政策サポーター・議会モニター等を通じた議会の「応援団」の形成 ■多様な人材が議員になるための環境整備（デジタル化、バリアフリー化等） ■なり手向け講座による立候補検討者の後押し（**現地調査：北海道栗山町議会**） ■なり手不足問題を広報紙等で住民に訴えて危機感を共有する（**現地調査：愛知県幸田町議会**） ■主権者教育の推進・強化（子ども議会、出前講座等） 等

町全体・村全体で取り組むべきこと ■議会事務局体制等の整備・強化 ■低額な議員報酬の改善 ■特別職報酬等審査委員会へ議会の実情に明るい人物を登用 ■執行部が実施する主権者教育における議会との連携 ■議会に対して意見交換・懇談会の場を働きかける（自治会等） ■立候補に係る休暇制度をはじめとした各種規定の整備（企業） 等

都道府県が取り組むべきこと ■なり手不足対策に取り組む町村議会に対する財政支援等 ■議会を含む町村全体のデジタル化支援に資する人材派遣等

国が取り組むべきこと ■議会が取り組むなり手不足対策への財政支援等 ■住民の政治参画推進に係る優良団体表彰制度の創設 ■議員への立候補や議会・議員活動に利用できる休暇・休職・兼業制度等の整備 ■公務員の立候補制限や他の自治体職員との兼職禁止の緩和 ■厚生年金加入のための法整備の検討 ■議会が行う主権者教育に対する支援 ■手当制度の拡充 ■被選挙権年齢の引き下げ 等

第5編 女性議員を増やすための対策

ポイント 女性議員割合は、増加傾向にあるとはいえ、依然として低いままであり、その改善がなり手不足を解消する決め手の一つとなる。このためには、女性の社会進出や政治参画の後押し、立候補の障壁を除去するための施策等を、重点的に進めなくてはならない。

議会が取り組むべきこと ■ハラスメント対策の徹底 ■女性模擬議会の開催（**現地調査：宮城県蔵王町議会**） ■政策サポーター・議会モニターに女性を積極的に任命 ■保育施設や授乳室の設置等

町全体・村全体で取り組むべきこと ■自治会等における女性の役員登用 ■首長の審議会等への積極的な女性登用 ■女性の政治参画等を促進するシンポジウムの開催

都道府県が取り組むべきこと ■女性議員ネットワークに対する支援 ■ハラスメントに関する相談窓口の開設

国が取り組むべきこと ■議会の取組に対する財政支援 ■女性議員ロールモデル事例集 ■女性の地方移住の促進

女性議員ロールモデル事例集

全国で活動している女性地方議員のロールモデル事例集を制作する。記載内容としては、議員を志した動機、立候補検討段階から選挙を経て当選するまでに直面した課題とその対応策、当選後の具体的な1日・1年の流れ、議員のやりがい、任期中に達成した成果等。
 また、全国町村議会議長会が、女性町村議会議員に限ったロールモデル事例集を制作することも必要である。