

ISFJ2017

地方議会の競争促進に関する 実証分析¹

大阪大学 山内直人研究会

2017 年 11 月

水津佐英子

前畠大輝

三和将大

後藤はるか

佐々木響介

¹ 本稿の執筆にあたっては、山内直人教授（大阪大学）をはじめ、倉本宜史准教授（甲南大学）、清谷康平氏（三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社政策研究事業本部研究開発第 1 部副主任研究員）、真鍋和崇氏（日本共産党・早島町議会議員）をはじめ、多くの方から有益かつ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら本報告書にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

日本は人口減少局面に突入し、現状が続けば、2060年には人口が現在の約3分の2の規模にまで減少するとともに、65歳以上の高齢者人口比率は4割に達すると言われている。さらに地方議会は様々な問題を抱えており、それらを的確に対処する必要がある。その中でも本稿では代議制民主主義が土台から崩壊しかねない非競争的選挙に着目する。非競争的選挙は、民主主義の空洞化をはじめ、投票率の低下、エージェンシーシラック、議員のパフォーマンスの低下などの問題をもたらす。ここから、非競争的選挙が地方議会における様々な問題の原因となっていると考えられる。

競争的選挙をもたらし、これらの問題を解決するには、選挙制度自体を変える方法や、意欲ある住民の立候補を促進する環境整備などの方法が考えられるが、本稿ではいまだ多くの研究がなされていないという理由から、実証分析のリサーチクエスションを「立候補を促進する環境整備の方法のうち、競争的選挙をもたらすものは何か」と設定する。ただし地方議会には自治体人口178人の青ヶ島村議会から9,272,740人の東京都特別区部までその姿は多様であるため、一律に同じ解決策が妥当ではないと考えられることには留意したい。

倍率に影響を与える要因を明らかにするため、2017年11月2日時点で直近の全国市町村都道府県の選挙の結果をクロスセクションデータとして扱い、都道府県議会と市区町村のレベルに分けた重回帰分析を行った。分析の結果、都道府県議会においては「新人候補者割合」、「住民1人あたり平均所得」、「投票率」、「共産党候補者割合」が倍率に正の影響を与え、「候補者平均年齢」、「平均議席数」が負の影響を与えていることが確認された。市町村議会においては、都道府県議会と同様に「新人候補者割合」、「住民1人あたり平均所得」が正の影響を与えていることが分かった。

実証分析と現状分析を踏まえて、立候補を促進する政策を6つ（①サラリーマン議員の立候補・兼業促進の法整備、②議会の夜間・休日開催の促進、③新たな議員報酬制度の導入、④被選挙権年齢の引き下げ、⑤供託金制度の廃止）提言する。

これらの提言により、立候補を阻害する要因、議員活動を阻害する要因が取り除かれ、特にサラリーマン議員の立候補増加が見込める。立候補者が増加することで、地方選挙の活性化が図られ、最終的には地方議会の非競争的選挙が改善されることを目指す。

目次

I. はじめに

II. 現状分析・問題意識

II-1. 本稿で用いる用語の定義

II-2. 非競争的選挙の現状

II-3. 非競争的選挙がもたらす問題点

II-4. 問題意識とリサーチクエスション

III. 先行研究及び本稿のねらい

III-1. 先行研究

III-2. 本稿のねらい

IV. 理論・分析

IV-1. 変数選択

IV-2. 推定モデル

IV-3. 分析結果

IV-4. 考察

V. 政策提言

V-1. 政策提言の方向性

V-2. サラリーマン議員の立候補・兼業の促進

V-3. 議員報酬の効率的な配分

V-4. 立候補しやすい環境整備

VI. おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

I. はじめに

総務省地方議会に関する研究会（2015）によると、「我が国は、人口減少局面に突入し、現状が続けば、2060年には人口が約8700万人と現在の3分の2の規模にまで減少するとともに、65歳以上の高齢者人口比率は4割に達することが見込まれる。社会経済や地域社会の状況が大きく変容する中、地方公共団体は、これらの厳しい課題に対し、地域の実情を踏まえ、的確に対応していくことが求められている」。さらに同報告書は、現状の地方議会のあり方について、相互に関連している以下のような課題を指摘している。①議員の構成について、女性の議員の割合が男性の議員に比べて著しく少なく、また、60歳以上の議員の割合が特に町村議会において高いなど、住民の構成と比較した場合に、偏りが見られること。②都道府県議会や町村議会において、無投票当選の割合が増加傾向にあることなどに表れているように、議員のなり手が不足していること。③地方選挙の投票率が低下するとともに、都市部においては議員と住民との関係が希薄であるなど、地方議会に対する住民の関心が大きく低下していること。④政務活動費の使途の問題等により、議員の資質や活動に注目が集まるとともに、議会のあり方が問われるなど、地方議会及び議員に対する住民の信頼が低下していること。

これらの課題が挙げられる中、本稿では議員のなり手不足につながっているとされる無投票当選に代表される「非競争的選挙」に着目して分析、それを踏まえた政策提言を行う。

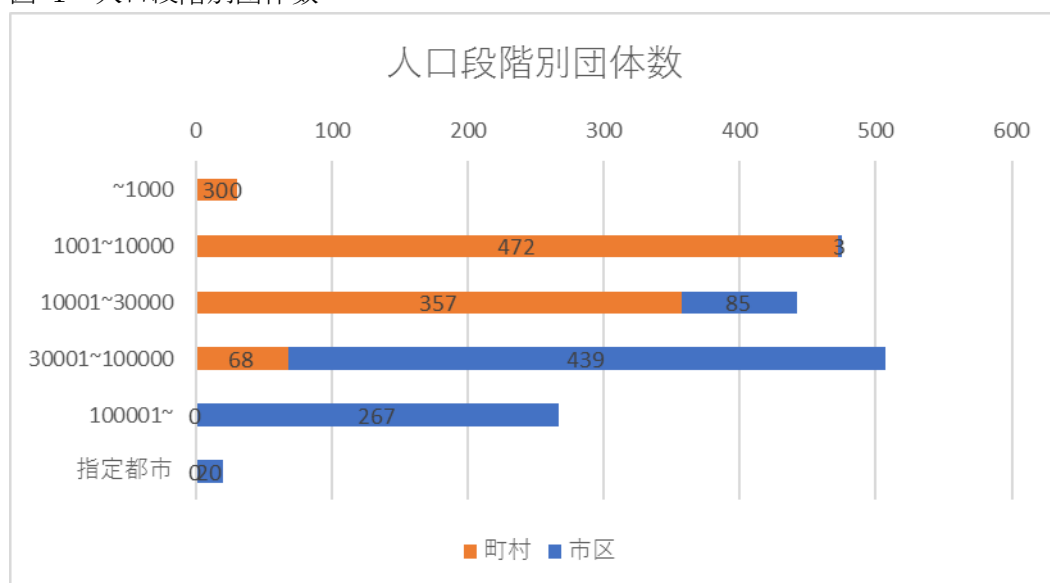
II. 現状分析・問題意識

II-1. 本稿で用いる用語の定義

本稿では無投票当選、低競争率の2つを「非競争的」と定義づけることとする。無投票当選とは、公職選挙法第100条に規定されているように、選挙の際に候補者の数が定数と同数、または定数未満になった際に、有権者による投票を経ずに候補者がそのまま当選することである。また、選挙の競争度を測る指数は様々あるが、本稿で問題視する低競争率の「競争率」は、定数に対する候補者の割合と定義する。

また地方議会には自治体人口178人の青ヶ島村議会から9,272,740人の東京都特別区部までその姿は多様であるため、解決策も異なってくる。実際に総務省地方議会に関する研究会（2015）では、人口規模の大小による特徴について整理している。都道府県議会、市区町村議会それぞれの特徴や、現在の各議会議員の選挙の実態や傾向を踏まえつつ、議会制度のあり方や人材確保のあり方について考えることが必要である。よって本稿では、都道府県議会、大規模市区町村議会、中規模市町村議会、小規模町村議会の4つに分けて考える。人口30,000人超を大規模（指定都市含む）、人口1,001～30,000人を中規模、人口1,000人以下を小規模と定義する。人口別団体数は図1のようになっている。また表1からもわかるように、同じ市区町村というくくりでも、その規模に応じて、自治体の財政力、議員の平均年齢や年間会期日数などが異なっており、一律に同じ解決策が妥当ではないことも考えられる。

図1 人口段階別団体数



（総務省（2017）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」より作成）

表 1 人口団体別市区町村議会の現状

人口段階	無投票当選団体割合	議員定数	専門議員割合	年間会期日数	財政力指数
～1000	64.71%	7.07	9.53%	23.23	0.12
1001～10000	26.85%	10.43	17.71%	32.63	0.28
10001～30000	17.14%	14.54	24.20%	52.23	0.45
30001～100000	4.73%	19.64	33.34%	84.14	0.61
100001～	0.00%	30.3	52.00%	95.05	0.77
指定都市	0.00%	59.3	61.12%	108.89	0.86

全国市議会議長会（2017）「平成 29 年度市議会の活動に関する実態調査結果」

全国市議会議長会（2016）「市議会議員の属性に関する調」

全国市議会議長会（2017）「市議会議員定数に関する調査結果」

全国町村議会議長会（2017）「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」

総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」より作成

II-2. 非競争的選挙の現状

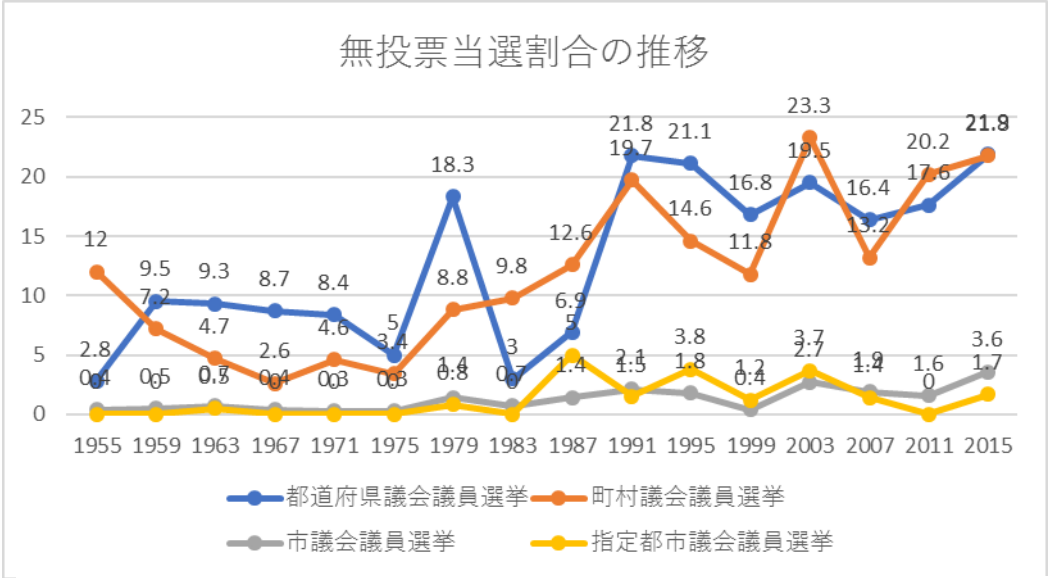
地方選挙では都道府県知事選挙、都道府県議会議員選挙、指定市長選挙、指定市議会議員選挙、特別区長選挙、特別区議会議員選挙、市長選挙、市議会議員選挙、町村長選挙、町村議会議員選挙の 10 種類の選挙が行われている。

地方議会議員選挙における無投票当選者数の割合を統一地方選挙の結果からみると、町村議会議員選挙と都道府県議会議員選挙において長期的に上昇している。2015 年統一地方選挙では、それぞれ 21.8%及び 21.9%となり、町村議会議員選挙では過去 2 番目に高い割合、都道府県議会議員選挙では過去最高の割合となった（図 2）。

また、総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」によると、2015 年度統一地方選挙の無投票当選者割合（＝総定数÷無投票当選者数）は、都道府県議会議員選挙、市長選挙、町村長選挙、町村議会議員選挙で無投票当選が頻繁に起きていることが分かる。次に選挙区で見ると、市町村議会議員選挙では約 22%、都道府県議会議員選挙では約 33%の選挙区で無投票当選になっている。さらに立候補者が定数より 1 人多かったというケースは市町村議会議員選挙で 23%、都道府県議会議員選挙では 41%にも上る（図 3、4）。

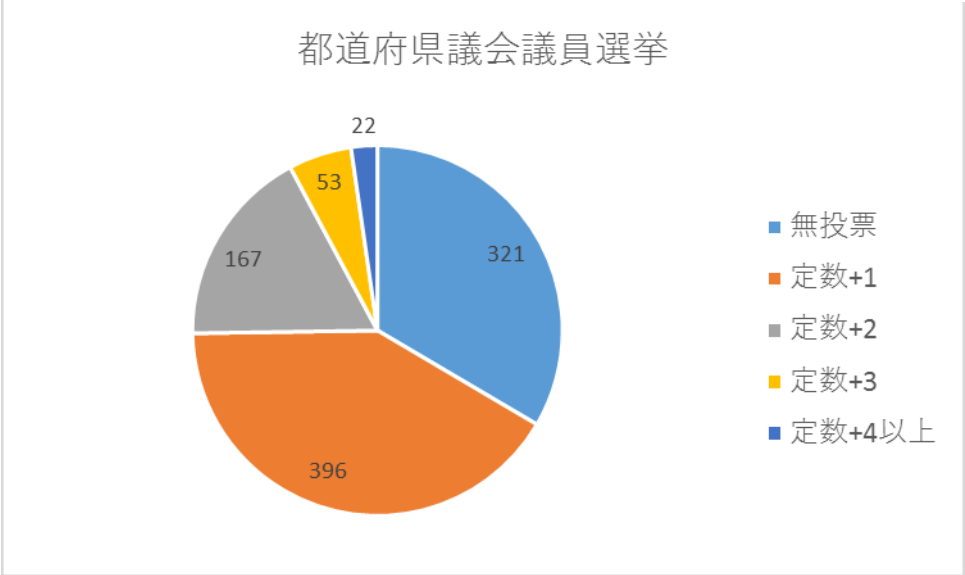
以上より、無投票当選および1人しか落選しないような非競争的な選挙が多く行われていることが読み取れる。

図 3 統一地方選挙における改定定数に占める無投票当選割合の推移



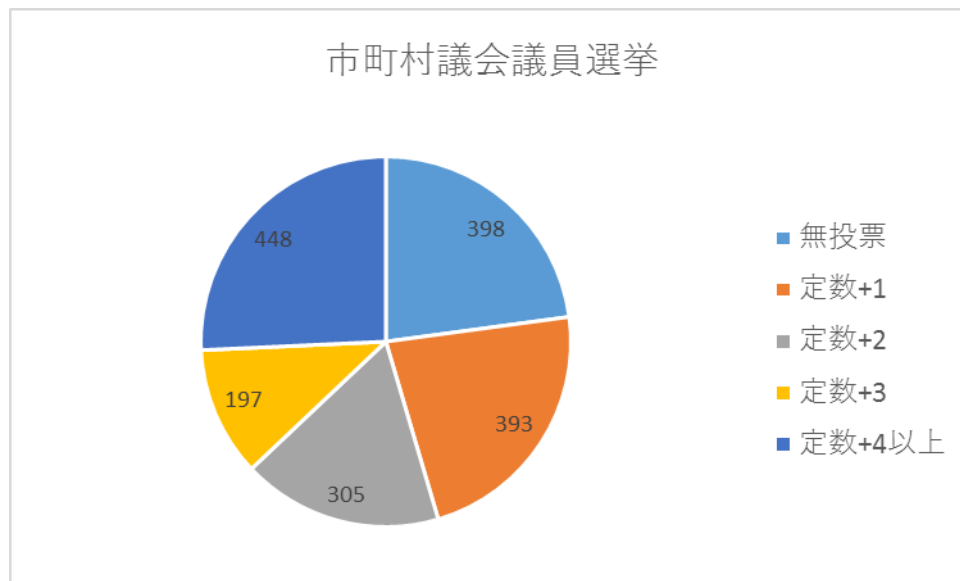
(総務省「地方選挙結果調」を基に作成)
注：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。

図 2 都道府県議会議員選挙における非競争的選挙



(総務省自治行政局選挙部 (2015)「地方選挙結果調」より作成)

図 4 市町村議会選挙における非競争的選挙



(総務省自治行政局選挙部 (2015)「地方選挙結果調」より作成)

II-3. 非競争的選挙がもたらす問題点

非競争的選挙は、主に以下の4つの問題をもたらすと考えられる。

第1は、民主主義の空洞化である。民主制にとって選挙の実施は重要である。Dahl and Stinebrickner(2002)は、民主制に必要な要素として「政策に対する最終的な決定権が選挙で選ばれた公職者にあること」、「自由・公正・定期的な選挙によって平和的に公職者が交代すること」の2点を挙げているが、無投票当選はこれらの要素を満たさない状態であると言える。

立候補者が定数以下であるという無投票当選は、住民が選択肢を持てない状況と考えられる。投票が成立すれば住民は選挙を通じて意思を示すことができるが、先ほども述べたように、日本の制度では候補者が定数以下の場合は投票が行われない。小林(2015)によると、無投票当選は①選挙戦を通じて各候補者が訴える政策を知る機会を失う、②投票を通じて現職の候補者の業績を評価する機会を得られない、③複数の候補者を比較検討し、よりよいと考える候補者を選ぶ機会を失うなどの問題を生じさせる。実際に相川(2015)は「代議制民主主義が土台から崩壊しかねない」とし

て無投票当選に警鐘を鳴らしており、立候補の促進および地方選挙を活性化させる必要性を訴えている。

第2は、投票率の低下である。小林（2015）では、「選挙の競争率が高い地域では投票率が高くなる」という仮説を、投票率を従属変数とする重回帰分析により検証している。ここでの「競争率」は、定数に対する候補者の割合と定義されている。分析の結果、県議会選挙を除き統計的に有意であり、地方議会選挙において、候補者間の競争は投票率の向上をもたらす方向の影響を与えることが分かった。競争率の高い選挙ほど有権者は投票に行く傾向があると考えられるという結論を導き出している。

第3は、エージェンシーラックである。これは公共選択論の理論であり、エージェント（議員）が、プリンシパル（有権者）の利益のために委任されているにもかかわらず、プリンシパルの利益に反してエージェント自身の利益を優先した行動をとってしまうという問題である。

エージェンシーラックが発生する理由は、国民が政治家を監視する手段として選挙が十分に機能しえない点にある。一般的に選挙は数年に1度行われるにすぎず、様々な政策上の問題に関して詳細な意見を表明することも難しい。政治家は、このような選挙の特性を利用して、私的利益に寄与する不適切な政策を実現していると佐野（1998）は指摘する。正常に選挙が行われている場合でもこの問題が提唱されているのに、ましてや非競争的選挙となればなおさらエージェンシーラックが発生すると考えられる。

第4は当選後のパフォーマンス（議会における仕事ぶり）の低下である。

非競争的選挙の影響として、Galasso and Nannicini(2011)によると、接戦区を制した議員は、無風区で当選した議員よりも、当選後のパフォーマンスにおいても優れていると分析している。具体的には、選挙競争度を被説明変数、議会審議の欠席率（正当な理由による欠席を除く）を説明変数とし、接戦区（2大連立政党の惜敗率が高い選挙区）選出の政治家のほうが議会審議を欠席する割合が4.9%低くなる傾向があるということを分析から導き出している（1%もしくは5%有意）。ここから、接戦区選出の政

治家のほうがより議員としてのパフォーマンスが優れていると結論付けている。この理由として、次の選挙での再選を目指して、議員活動に勢力を注ぐためということも考えられるが、質の高い議員が接戦選挙区から出馬させられているために起こる結果であるという分析結果も出ている。ただし、この分析はイタリアの国会議員を対象としており、国が違うことに加え、分析の対象としている議員も地方議員ではないため、本稿に直接関係するものではないことに留意したい。

以上のように、非競争的選挙は様々な問題を引き起こす。よって、競争的選挙を行うことは地方自治体にとっても、住民にとっても重要なことであるといえる。

II-4. 問題意識とリサーチクエスチョン

地方議会選挙において、競争的選挙をもたらすには選挙制度自体を変える方法や、意欲ある住民の立候補を促進する環境整備などの方法が考えられる。

地方公共団体の議会については、これまで総務省地方議会のあり方に関する研究会（2014）、総務省地方議会に関する研究会（2015）、総務省地方議会・議員に関する研究会（2017）による検討が重ねられてきており、議会の役割の強化の方策や諸課題解決に向けた方向性が示されてきた。これらの研究会では、地方議会の抱える課題に対して議会制度及び議会運営のあり方、地方議会の議員に求められる役割、多様な層の幅広い住民が議員として地方議会に参画するための方策、地方議会における政党及び選挙制度のあり方、住民参加の充実、住民の信頼確保を図るための地方議会のあり方などが議論されている。

これらの報告書のうち、選挙制度に関しては、総務省地方議会・議員に関する研究会（2017）において市区町村、都道府県議会議員選挙それぞれについて実効性ある代表選択を可能とする選挙制度のあり方が検討されている。具体的な内容としては以下のようになっている。

現行の都道府県議会議員の選挙は、選挙区を設置しての単記非移譲式投票制を採用しているが、選挙区ごとに定数が大きく異なっており、選挙の性格が混在していることや、有権者が負う情報コストが高くなっている選挙区もあること、さらには、選挙区間での1票の格差が大きくなっている場合があること等の課題があると考えられる。よって都道府県議会については比例代表選挙の導入案を提言している。

現行の市区町村議会議員の選挙は、原則として市区町村全域を区域とする単記非移譲式投票制を採用しているが、当選に必要な最低得票率が極端に低くなることや、候補者の個人的つながりに依拠した選挙となり得ること、さらには有権者が負う情報コストが高くなっている等の課題があると考えられる。市区町村議会については比例代表選挙を導入する案と投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案を提言している。同様に砂原（2015）でも、市町村議会の選挙制度として非拘束名簿式比例代表制の導入を提案している。

一方で、立候補を促進する環境整備について細かく分析している研究は筆者の知るところではなされていない。よって本稿では「立候補を促進する環境整備」に焦点を当てた実証分析を行う。

さて、意欲ある住民の立候補を促進する環境整備については、上述の研究會によって、供託金のあり方、被選挙権の拡大、勤労者の立候補、公務員の立候補制限と議員の兼職の禁止の緩和、議員報酬等のあり方、柔軟な議会運営の工夫などが検討されている。しかし論点が提示されているだけで、詳細な分析などはされていない。よって本稿ではこれらの政策の効果を検証していく。

以上をまとめると、本稿では、「非競争的選挙が地方議会における様々な問題の原因となっていること」を問題意識とし、そして実証分析のリサーチクエスチョンを「立候補を促進する環境整備の方法のうち、競争的選挙をもたらすものは何か」と設定する。

III. 先行研究および本稿のねらい

III-1. 先行研究

わが国における地方議会の無投票当選に関する研究は未だ少ないのが現状である。特に、実証分析を行って無投票当選の原因を明らかにした研究は少ない。

久禮（1992）では、1991年4月に施行された第12回統一地方選挙の結果から、無投票当選の原因を考察している。特に道府県議選で無投票当選が多かった原因は、民、公明、共産、民社、社会連合党が候補者を前回より減らしたことと、都道府県議会において定数1の選挙区（以下では「1人区」）が多いこと、市民の地方選挙に対する関心が低いことの3点を挙げている。政党からの候補者が減ったことについては、特に共産党が候補者を絞り込んだことが大きく影響したためと述べている。また、1人区については、保守基盤が強く、現職やその地域を継承するものが支持を集めやすいために、支持基盤が固定化されていることが新規参入の障壁となっていると考えられている。そして、市民の地方選挙に対する関心の低下は、無投票当選だけでなく全国の選挙区全体の低倍率につながっているとし、市民の関心の薄さが無投票当選の根本的な原因であると述べられている。

石上（2003）では、2003年4月に施行された第15回統一地方選挙における無投票当選の動向について検討しており、共産党が候補者を増やした選挙では無投票当選が減少し、反対に候補者を減らした選挙では無投票選挙が増加する傾向があると明らかにした。また、久禮（1992）と同様に、県議会議員選挙の無投票当選は議員定数にも影響を受けていることを明らかにした。第15回統一地方選挙の結果では、1人区では無投票当選の選挙区の割合が約半数にもなるが、2人区、3人区と定数が増えるほど無投票当選の割合は減少する。県議会議員選挙では、選挙区ごとの議員定数が少ない選挙区ほど、無投票当選になる頻度が多いと述べられている。上記の2つの先行研究では、政党と選挙区ごとの議席数、市民の関心度を無投票当選の原因であると明らかにしているが、実証的な分析は行われていない。

小林（2015）では、2001年1月から2015年7月までに行われた全国の地方議会及び首長選挙を分析の対象としており、被説明変数に各選挙で選挙が成立したか否かをダミー変数として使用したロジスティック回帰分析を行っている。説明変数には人口変動率、第1

次産業割合、人口密度、県民所得が採用されている。全選挙、市区議会、町村議会、市区長、町村長の5つのモデルに分けて分析を行った結果から、人口の増加・減少に関わらず変動率が高いほど、無投票当選の確率が高くなることを明らかにした。この結果については、人口変動によって従来の結びつきが弱まり、住民が地域のために働く議員になろうというインセンティブを持ちにくくなるからであると考察されている。

III-2. 本稿のねらい

前章で述べたように、地方議会選挙の無投票当選について実証分析を行った先行研究は少ない。久禮（1992）と石上（2003）では定性的な分析にとどまっており、小林（2003）では産業割合や人口、県民所得などの地域の環境による要因のみを考慮しているという点に、論文の限界がみられる。

本稿では先行研究で明らかにされた無投票当選の要因を説明変数として採用し、さらに独自の変数を加えて実証分析を行う。また、小林（2003）では被説明変数が「無投票当選ダミー」であるのに対し、本稿では「候補者倍率（候補者数÷議席数）」を採用する。選挙が実施されるだけでなく議員の競争率を上げることが本稿の目指す議会選挙の最終目標であるため、被説明変数には倍率を採用した。本稿では、地方議会選挙における低倍率の要因を明らかにし、地方議会選挙の競争を促進し得る政策を提言することを目的とする。

IV. 理論・分析

本稿では都道府県と市区町村レベルに分け、分析を行う。都道府県議会と市区町村議会はどちらも 2017 年 11 月 3 日時点で参照した直近の選挙のクロスセクションデータを使用し、実証分析を行う。

地方議会における候補者倍率に影響を与える要因を明らかにするため、被説明変数として各都道府県市区町村の当選者数と候補者数から候補者倍率を算出して利用する。統一選を行った道府県に関しては総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」からデータを用いた。統一選を行っていない都県と市町区村に関しては「選挙ドットコム」からデータを独自集計した。

分析のレベルを都道府県と市区町村にレベル分けすることで、議会の規模に応じて倍率を上げる要因が明らかにできる。また、選挙区の区割りの違いを考慮することができるといったメリットがある。都道府県議会では人口規模や地理的な理由からいくつかの市区町村を合わせた選挙区を設定しているが、市区町村議会では自治体ごとに議会が存在する。都道府県議会の分析では議会全体の選挙区のデータを合計して算出しているが、市区町村議会の分析では各自治体の倍率やその他変数を用いているため、ミクロの視点で倍率を上げる要因が明らかにできる。

IV-1. 変数選択

本稿では都道府県議会と市区町村議会に分けて分析を行うが、議員報酬、新人候補者割合、一人当たり平均所得、15 年統一ダミーを共通の変数として扱う。それに加え、議会のレベルに分けて、変数を選択した。

以下は都道府県議会と市区町村議会の共通の変数である。

① 議員報酬（月額）

議員に限らず、給与の良さは職業選択の際の重要な要素の一つである。市民が議員になるインセンティブとして、金銭的な観点から議員報酬を選択した。報酬が高い議会ほど議員の魅力が増し、倍率が高まると予想した。したがって、議員報酬は倍率に正の影響を持つと考えられる。議員報酬を立候補のインセンティブとして考慮するため、統一選挙が行われる前年度の 2014 年の給与データを扱った。データは総務省（2014）「地方公務員給

与実態調査」から用いた。

② 新人候補者の割合

議員への新規参入者が多いほど、議会選挙の競争は促進される。新人候補者の割合は倍率に正の影響を与えると考えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」に加え、「選挙ドットコム」から独自集計し、候補者数と新人候補者数から候補者全体に占める新人候補者の割合を算出した。

③ 住民一人当たり所得平均（年収）

地方議会選挙には、立候補の際に供託金、選挙活動費といった費用がかかる。これを負担するにはある程度の経済力が必要とされるため、所得が高い地域ほど議員に立候補する余裕のある経済力を持つ者が多いと予想される。したがって、一人当たり所得平均は倍率に正の影響を持つと考えられる。所得を議員立候補への指標とするために、2014年度の所得データを扱う。一人当たり県民所得は「県民経済計算」（内閣府）からデータを用いた。市区町村の一人当たり平均所得のデータは、「統計でみる市区町村のすがた」から課税対象所得と納税義務所数から市区町村の一人当たり課税対象所得を算出し平均所得として採用した。

④ 2015年統一ダミー

2015年4月に統一地方選挙は行われたが、県議会選挙では岩手県、宮城県、福島県、茨城県、東京都、沖縄県の6県では統一選挙実施日以外の日程で選挙が行われている。市区町村議会においては、市町村合併や議員の任期途中辞任などにより選挙時期がずれるため、統一率が年々下がっており、2015年の統一地方選挙では統一率が41.8%と低いのが現状である。地方選挙を統一して行う主な目的は有権者の関心を集めることと、選挙事務のコスト削減が挙げられる。統一選が有権者の関心度を高めることに関して、投票者だけでなく立候補者の意識も高まると仮定した。選挙が統一の日程で行われた場合は1、統一選以外の日程で行われた場合は0というように統一ダミー変数を入力する。

以下は、都道府県議会のみにおいて扱う変数である。

⑤ 投票率

各地域において議会に対する市民の関心度が高いほど、議員立候補者が増えると予想した。本稿では、投票率を市民の関心度の指標として扱う。したがって、投票率は倍率に正の影響を持つと考えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果

調」から用いた。統一選以外で行われた県は「選挙ドットコム」から用いた。

⑥ 候補者の平均年齢

候補者の平均年齢が低いほど、働き世代の活発な議会参加がされていると考えられる。また、議員の固定化が進む地域ほど新規参加者が減り、候補者の平均年齢は高く、より一層倍率が低くなる。したがって、候補者の平均年齢は倍率に負の影響を持つと考えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」、「選挙ドットコム」から用いた。

⑦ 共産党の候補者割合

久禮（1992）、石上（2003）では、無投票当選は共産党の候補者戦略に影響を受けると指摘されており、共産党が候補者を増やした選挙では無投票当選が減少する。よって、共産党の候補者割合は倍率に正の影響を及ぼしていると考えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」（総務省）、「選挙ドットコム」を用い、候補者数と共産党候補者数から算出した。

⑧ 無所属候補者の割合

久禮（1992）では、無投票当選の原因として共産党以外の政党からの候補者減も無投票当選の原因であると指摘されている。そこで、無所属候補者の割合が増えるほど倍率も上がるという仮説を立てる。近年では無党派層増加とともに、無所属候補者の数も増えている。無所属での立候補は政党の候補者戦略に左右されにくいという特徴がある。よって、無所属候補者の割合は倍率に正の影響を与えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」、「選挙ドットコム」を用い、候補者数と無所属候補者数から算出した。

⑨ 選挙区当たりの平均議席数

現在、各都道府県議会において、選挙区当たりの平均議席数は1から3ほどである。久禮（1992）、石上（2003）では、無投票当選の原因として、主に1人区といった少人数区が存在が挙げられている。したがって、平均議席数が少ないほど県全体の倍率は低くなる、つまり、平均議席数は倍率に正の影響を与えられる。データは総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」、「選挙ドットコム」から用い、議席数と選挙区数から算出した。

⑩ 人口変動率（絶対値）

小林（2015）では、人口変動率の絶対値を用いて分析しており、人口変動が大きいほど

無投票当選が起こる確率が高まると明らかにされた。この考察として、人口変動率が大きいほど市民のコミュニティ意識が薄れ、議員立候補者が少なくなることが原因として述べられている。人口変動率は倍率に負の影響力を持つと考えられる。本稿では、統一地方選挙が行われた 2015 年の人口と、前回統一地方選挙が行われた 2011 年の人口を「人口推計」（総務省）から用い、4 年間の人口変動率を算出した。

⑪ 人口密度あたり選挙区数

選挙区は主に市町村単位で区切られているが、人口規模が少ない地域では近隣の市町村をあわせて一つの選挙区として扱われている。人口密度に対して選挙区数が多いほど、選挙区の区割りは細かい。選挙区の区割りを細かくするほど、地域の代表として立候補する住民の意識が高まり、立候補者が増加して倍率が上がると予想した。したがって、人口密度当たりの選挙区数は倍率に正の影響を与えと考えられる。データは「統計でみる都道府県のすがた」（総務省）から 2015 年の可住面積あたり人口密度、総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」、「選挙ドットコム」から選挙区数を用いて算出した。

以下は市区町村議会のみにおいて扱う変数である。

⑫ 年度ダミー

2015 年度の統一選挙ダミーは都道府県と共通の変数として採用したが、市区町村議会では統一率が都道府県議会に比べて極めて低く、年度のばらつきも多い。そこで、市区町村議会では、年度ダミーを追加し、選挙が行われた年度の情勢を調整する。2017 年を基準にして、2013 年、2014 年、2016 年のダミー変数と、2015 年に統一日以外の日程で行われた選挙の 2015 年非統一選ダミーの合計 5 つの年度ダミーを採用する。統一選挙のみ、正に影響を与えると仮定する。統一選挙の方が地方議員への興味がある者が全国的につながっているグループなどにおいて、気運が高まりやすく、同時期に同じ目標を持つ同志の存在が、実際に立候補することに影響を与えていると推測できるからだ。つまり、統一選に近い選挙ほど、倍率が高くなるのではないかと、という仮説である。

IV-2. 推定モデル

以上の変数を用いて実証分析を行う。本稿では最小二乗法による多重回帰モデルを推定した。

都道府県議会の推定モデルは以下の通りである。

$$\begin{aligned} competition_i = & \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{7i} + \beta_8 x_{8i} + \beta_9 x_{9i} \\ & + \beta_{10} x_{10i} + \beta_{11} x_{11i} + \varepsilon_i \end{aligned}$$

$competition_i$: 候補者倍率

β_0 : 定数項

x_{1i} : 議員報酬

x_{2i} : 新人候補者割合

x_{3i} : 一人当たり県民所得

x_{4i} : 2015 年統一選ダミー

x_{5i} : 投票率

x_{6i} : 候補者の平均年齢

x_{7i} : 共産党候補者割合

x_{8i} : 無所属候補者割合

x_{9i} : 平均議席数

x_{10i} : 人口変動率（絶対値）

x_{11i} : 人口密度当たりの選挙区数

ε_i : 誤差項

これらの変数の記述統計量は以下の通りである。

表 2 記述統計量（都道府県議会）

	サンプル数	平均	最小値	最大値
候補者倍率	47	1.415078486	1.203125	2.068181818
議員報酬	47	803732.5532	651000	1021000
新人割合	47	0.34110332	0.196078431	0.527472527
県民所得	47	2820.595162	2128.53649	4512.08266
投票率	47	48.28808511	37.01	60.8
平均年齢	47	56	49	64
共産党割合	47	0.076228892	0.022222222	0.262626263
無所属割合	47	0.291968608	0.090909091	0.611111111
平均議席数	47	2.649578145	1.660377358	3.888888889
人口変動率	47	0.019643089	0.000707714	0.05083089
人口密度当たり選挙区数	47	0.027797797	0.004407829	0.195426195

市区町村議会の推定モデルは次の通りである。

$$competition_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{7i} + \beta_8 x_{8i} + \varepsilon_i$$

$competition_i$: 候補者倍率

β_0 : 定数項

x_{1i} : 議員報酬

x_{2i} : 住民一人当たり所得

x_{3i} : 新人候補者割合

x_{4i} : 2013 年ダミー

x_{5i} : 2014 年ダミー

x_{6i} : 2015 年統一選ダミー

x_{7i} : 2015 年非統一選ダミー

x_{8i} : 2016 年ダミー

ε_i : 誤差項

福島県矢祭町は議員報酬について日当制を採用しているため除去した。現在の市町村数の1718から矢祭町を除き、東京23区を加えたため、サンプル数は1740である。

これらの変数の記述統計量は以下の通りである。

表 3 記述統計量（市区町村議会）

	サンプル数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
候補者倍率	1740	1.159005399	0.127018	0.833333333	1.833333333
議員報酬	1740	307150.7471	133235.6	100000	953000
新人割合	1740	0.275743159	0.122645	0	0.916666667
住民平均所得	1740	2752625.644	475134.5	1921686.747	9037198.889

IV-3. 分析結果

分析結果は次の通りである。なお、統計ソフトはSTATA13.0を用いた。

表 4 分析結果（都道府県議会）

	係数	標準誤差	t値	P値	有意性
議員報酬	1.60E-07	3.16E-07	0.51	0.615	
新人割合	0.7484985	0.3602538	2.08	0.045	**
県民所得	0.0001399	0.0000575	2.43	0.02	**
2015年統一選ダミー	-0.032007	0.0541905	-0.59	0.559	
投票率	0.009381	0.0042377	2.21	0.033	**
平均年齢	-0.0201694	0.0095189	-2.21	0.041	**
共産党割合	1.051727	0.4928331	2.13	0.04	**
無所属割合	0.0775566	0.2133491	0.36	0.718	
平均議席数	-0.0880613	0.0391039	-2.25	0.031	**
人口変動率	1.355856	1.809422	0.75	0.459	
人口密度あたり選挙区数	-1.376425	0.7123467	-1.93	0.061	
定数項	1.48277	0.7443356	1.99	0.054	

決定係数 0.7528

***、**、*はそれぞれ1%、5%、10%水準で有意なことを表す。

表 5 分析結果（市区町村議会）

	係数	標準誤差	t値	P値	有意性
議員報酬	2.86E-07	2.37E-08	12.04	0	***
新人割合	2.55E-08	6.81E-09	3.75	0	***
住民平均所得	0.295314	0.021878	13.5	0	***
2013年ダミー	-0.04999	0.021183	-2.36	0.018	**
2014年ダミー	-0.00433	0.009171	-0.47	0.637	
2015年統一選ダミー	0.008549	0.007701	1.11	0.267	
2015年非統一選ダミー	0.005511	0.009752	0.57	0.572	
2016年ダミー	0.018833	0.010488	1.8	0.073	*
定数項	0.914918	0.017252	53.03	0	***

決定係数 0.2453

***、**、*はそれぞれ 1%、5%、10%水準で有意なことを表す。

IV-4. 考察

以上の分析結果から考察を行う。

「議員報酬」に関して、都道府県議会においては統計的に有意な結果は得られなかったが、市区町村議会は1%の有意水準で倍率に正の影響を与えているという結果が得られた。これは、都道府県議会は市区町村議会に比べると自治体間の議員報酬の差が小さいことが有意に働かなかった理由として考えられる。それに対し、規模の小さい地方の議員報酬は、決して高額ではなく、中には生計を立てるのさえ厳しい額の議員報酬しか給付していない自治体も存在する。市区町村議会の一部自治体では議員報酬の低さが立候補を妨げる要因の一つとなっていると考えられる。

「新人候補者割合」は、都道府県議会においては5%、市区町村議会においては1%の有意水準で倍率に正の影響を与えることが確認された。係数も他の変数に比べて高いことから、新規参入者を増やすことは議会選挙の競争促進に欠かせないことだと言えるだろう。

「住民一人当たりの所得（年収）」に関しては、都道府県議会は5%、市区町村議会においては5%の有意水準で倍率に正の影響を与えていることが確認された。住民の所得が高い地域ほど議員立候補への金銭的余裕のある住民が多く、倍率も高くなると考えられる。

「2015 年統一ダミー」に関しては、都道府県議会と市区町村議会ともに統計的に有意な結果が得られなかった。これは予想に反した結果である。この結果から、全国的に選挙を統一することは有権者の関心を高め投票率向上につながるが、候補者の増加にはつながりにくいと考えられる。

「投票率」に関しては、5%の有意水準で倍率に正の影響を与えることが確認された。住民の議会への関心度は、投票だけでなく議員としての議会参加をより促すことが考えられる。

「候補者の平均年齢」は 1%の有意水準で都道府県議会選挙の倍率に負の影響力を持つことが確認された。これは予想された通りの結果である。候補者の平均年齢が高いほど、働き世代の議員参加が少ないと考えられる。また、新規参入者が少ないために現職の議員が立候補し続けることで、議員の固定化や高齢化に繋がり、低倍率がさらに顕著になると考えられる。

「共産党候補者割合」は 5%の有意水準で都道府県議会選挙の倍率に正の影響力を与えることが確認された。前章で紹介した先行研究でも述べられていたように、共産党の候補者戦略は議員倍率に影響を与えている。

「無所属候補者割合」に関しては統計的に有意な結果が得られなかった。無所属として立候補していても政党から推薦や公認を受けている場合があり、さらに、普段政党に所属している議員も選挙の際は無所属として立候補する場合もある。このことを考慮すべきであった可能性がある。

「平均議席数」は、5%の有意水準で都道府県議会選挙の倍率に負の影響力を与えていることが確認された。これは予想に反した結果である。「一人区で選出される議員数割合」に変えた分析も行ったが、そこでも同様の結果になった。先行研究では無投票当選の選挙区割合に着目しているのに対し、本稿では倍率を被説明変数として扱っている。そのため、平均議席数が倍率に負の影響を与えている結果につながったと考えられる。

「人口変動率」に関しては統計的に有意な結果は得られなかった。これは小林（2013）の結果に反するが、本稿では被説明変数を倍率に変更していることや、人口変動率の年度スパンの違いなどが原因として考えられる。

「人口密度あたり選挙区数」は統計的に有意な結果が得られなかった。選挙区数と人口密度はどちらも県全体としての数を用いているため、選挙区ごとの人口密度の違いを考慮すべきであった可能性がある。

V. 政策提言

V-1. 政策提言の方向性

前章の分析より、都道府県議会と市区町村議会において、「新人候補者割合」、「住民 1 人あたり人口」は倍率に正の影響を与えていることが分かった。また、「候補者平均年齢」は都道府県議会の倍率に負の影響を与えており、候補者の平均年齢が高くなるほど倍率は低くなることが確認された。都道府県議会では統計的に有意な結果が得られなかったが、市町村議会では「議員報酬」が倍率に正の影響を与えていることが分かった。この結果を踏まえ以下では、競争的選挙をもたらすために、立候補を促進する政策を 5 つ（①サラリーマン議員の立候補・兼業促進の法整備、②議会の夜間・休日開催の促進、③新たな議員報酬制度の導入、④被選挙権年齢の引き下げ、⑤供託金制度の廃止）提言する。基本稿の提言は立法府、一般企業、そしてすべての地方議会に向けて行う。

住民が立候補しない理由としては、職業的、年齢的、金銭的な阻害要因によりそもそも立候補できないこと、そして職業的、時間的、金銭的な阻害要因により議員になることで日常生活に支障が出るから立候補しないという 2 つの原因が考えられる。提言①④⑤は立候補する際の阻害要因を取り除く提言、提言①②③は議員活動を阻害する要因を取り除く提言となっている。その中でも提言①②は特にサラリーマンに焦点を当てている。提言②⑤は定性的な分析のみに基づいている。

以下では具体的な提言内容を説明する。

V-2. サラリーマン議員の立候補・兼業の促進

前章の分析より、新人立候補者が多いほど候補者倍率が高いこと、そして平均年齢が高いほど候補者倍率が低いことがわかった。このことから、新人立候補者、特に若い年齢層を議会に参入させることが議会の競争的選挙につながると考えられる。

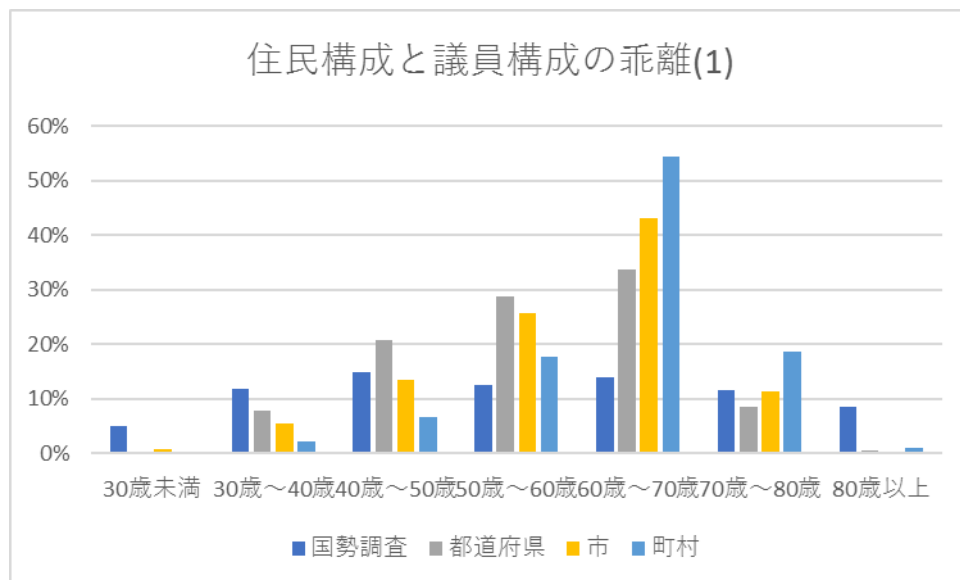
そこで現在の地方議会における議員の平均年齢を見てみると、都道府県議会では 57 歳、市議会では 58.7 歳、町村議会では 63.1 歳 となっており、住民の年齢構成と比べると、退職年齢を超えた者がかなり多いことが分かる（図 5）。また議会の大半を占める兼業議員の業種も農業・林業が圧倒的に多く、こちらも一般の住民の業種との乖離が指摘される（図 6）。特に社会の大多数を占めるサラリーマンという一般的な構成員が欠けているといえ

る。

現在の地方議会の議員構成は、年齢的、職業的に偏っており、選挙の競争度を上げるため、そして住民の多様な意見をより反映するためにも、若い新規参入者、すなわち退職前のサラリーマンが立候補しやすい環境を整えていく必要がある。そこで議会において、地方議会議員の平均年齢を引き下げ、新人候補者を増やすための政策として、サラリーマン議員に着目した提言を行う。

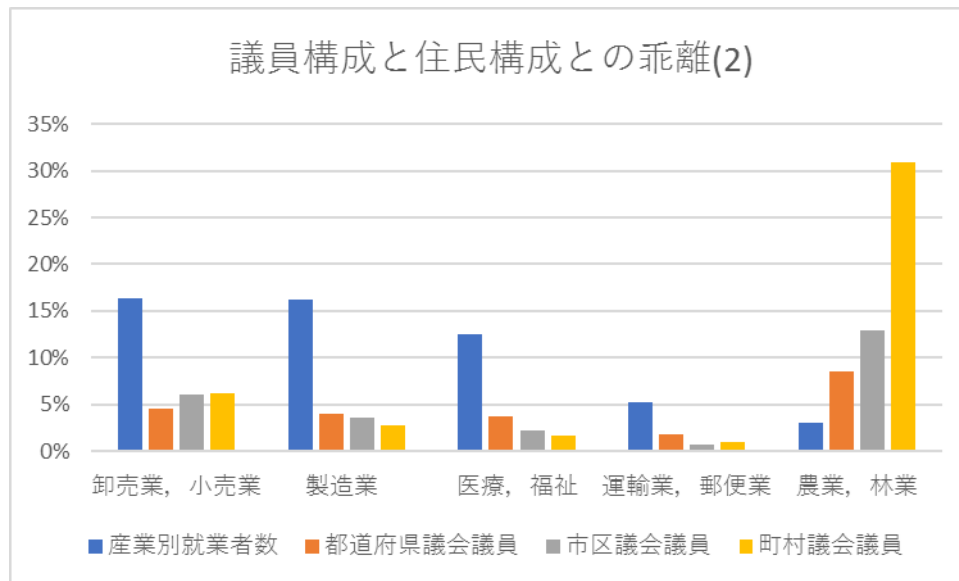
以下この節では、サラリーマンの議会参入を促進するために議員に立候補および兼業しやすい環境を整備する2つの政策、提言①サラリーマン議員の立候補・兼業促進の法整備、提言②議会の夜間・休日開催の促進を提案する。

図 5 住民の年齢構成と議員構成の乖離



(平成 29 年度国勢調査「人口推計日本人人口」より作成)

図 6 議員の業種構成と住民構成との乖離



全国都道府県議会議員連合（2015）「全国都道府県議会議員職業別調」
 全国市議会議員連合（2016）「市議会議員の属性に関する調」
 全国町村議会議員連合（2017）「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」
 より作成

提言① サラリーマン議員の立候補・兼業促進の法整備

(1) 議員の兼職の現状

公務員の議員との兼職は法律上禁止されているが（公職選挙法 89 条・90 条・地方自治法 92 条 2 項）、その他職業との兼業は法律上禁止されているわけではない。実際地方議員の兼業割合を見てみると、小規模自治体で 90.47%、中規模自治体で 79.74%、大規模自治体で 58.01%となっており、議員と他の職業を兼業している人が多いことが分かる。しかし兼職職業としては、農業従事者や自営業者など、会社に縛られない職に就いている議員が多く、社会の大多数を占めるサラリーマンという一般的な構成員は議員になれていないのが現状だ。

中小企業庁（2016）によると「兼業・副業を認めていない」企業の割合は 85.3%、株式会社リクルートキャリア（2017）によると「兼業・副業を禁止している」企業の割合は 77.2%とかなり高い割合となっている。サラリーマン議員が少ない理由の 1 つとして、企業側が兼業・副業を禁止していることが挙げられそうだ。

さらに今の選挙制度では、選挙期間ともなると 1 日中選挙活動を行わなければならない。特に本稿が着目するサラリーマンが選挙に立候補するためには、ある程度の休暇が保

障されなければならない。しかしそのような休暇を認めてくれる会社や、たとえ当選したとしても議員活動中の数年間という長い期間の休職を認めてくれる、もしくは議会のある日だけ会社を休むことを認めてくれる会社はごく一部に限られている。つまり、現在の社会においては、一般的なサラリーマンにとって選挙に立候補することは仕事を辞めることと同義である。さらに当選して議員になったとしても、任期終了と同時に無職となる。落選の場合にはその瞬間に無職になる。このようにリスクの高い状況では立候補者が少ないのも納得できる。

(2) 政府の方針

政府もサラリーマンの副業・兼職を推奨している。最近話題になっている「働き方改革」と聞くと、非正規雇用の待遇改善や長時間労働の是正などがイメージされるが、実は副業・兼業などの柔軟な働き方も重要なテーマの1つである。実際に2016年9月に発足した「働き方改革実現会議」においては、9つの検討項目の中に「兼業・副業などの柔軟な働き方」が入っている。しかしこれら是指針にすぎず、強制力がないため、これだけではサラリーマン議員の増加はおろか、一般企業における副業・兼職にもあまり影響を与えられていない。

(3) 提言内容

この問題を解決するには、選挙運動期間中の休職制度、議員活動中の兼職・休職制度、任期終了後の職場復帰の保障が必要である。具体的には、総務省地方行財政検討会議(2010)で例示されているように、地方議会議員への立候補や議員活動に対する妨害、それらを理由とした職場での不利益扱い、解職および免職を禁止すること、選挙運動期間中、議員在職中における雇用契約に係る休暇制度、一時休職制度を設けること、議員としての任期を終えた後は、申請により従前の職、またはそれと同等の給与が得られる職に復職させる旨を定める規定を、新たに労働基準法に設ける、もしくは「地方議員法」といったような新しい法律を制定することを提言する。最終的には議員の活動を社会全体で支えていくという意識が生まれるのが理想的である。

ここで参考になるのが裁判員制度である。従業員が裁判員に選出された場合、企業は、それを拒否したり就労を強制したりすることはできない(労働基準法第7条)。また、企業は従業員が裁判員として仕事を休んだことを理由に、解雇などの不利益な扱いをするこ

ともできない（裁判員法 100 条）。この裁判員制度と同様に、議員に当選したサラリーマンが議会活動で会社を休まざるを得ないときには、企業がそれを全面的に支援することが理想である。

以上より、本稿ではサラリーマン議員の選挙活動や兼業・休職、その後の復帰を支援する法律の制定を提言する。

(3) 政策の実現可能性

現在の議会は大半の自治体で年 4 回の定例会が開催され、年間を通じての平均議会開催日数は小規模自治体で 23.23 日、大規模自治体で 88.43 日となっており、年間総日数に占める割合が比較的低いうえ、提言②の議会の夜間・休日開催も導入すれば、会社を休まなければならない日はそこまで多くならない。よってサラリーマンとの兼業は十分可能だと考える。

だがこの政策を実現するためには、立法府および企業の協力が必要不可欠である。

まず国会における法律整備の可能性を考察する。「立候補休暇に関する法律案」が 151 回および 154 回通常国会に提出されたが、審議未了で廃案となった。その内容は、「告示の 2 週間前から選挙日 2 日後までの休暇を認める」「立候補を理由に解雇してはならない」というものだった。これはサラリーマン議員を増やすために必要な①選挙運動期間中の休職制度と同等なものである。また諸外国を見てみても、フランス、ドイツ、イタリア、アメリカなどでは立候補休暇制度が存在しており、世界的にも決して特殊な例ではない。よって実現可能性は高いと思われる。

次に企業側の協力についてだが、たとえ法律が整備されたとしても、社内、そして社会全体で議員をサポートする風潮が生まれない限りサラリーマン議員は増えないだろう。育児休暇を例にとるとわかりやすい。育児休暇は労働者が法律に基づいて取得できる休業のことで、育児休暇を取得したいと思っている人は多い。しかし職場がとりにくい雰囲気にあることや、評価・昇進・配属等で不利になるから、周囲にとっている人がいないからなど、職場の環境が主な理由に挙げられている。

繰り返しになるが、サラリーマン議員を社会全体で支えていくことが、この提言が効果を発揮するのに必要不可欠である。

提言② 議会の夜間・休日開催の促進

(1) 現在の夜間・休日議会

サラリーマンと議員の兼職を妨げる要因の1つとして議会が平日の昼間に開催されていることが挙げられる。そこでより柔軟な議会運営を行うための方法の1つとして、議会の夜間・休日開催がある。

夜間・休日等議会の開催状況について、全国市議会議長会（2017）および「全国町村議会議長会（2017）」によると、2015年において、市区議会では、休日等議会は19団体

（2.3%）、夜間議会は3団体（0.4%）で、町村議会では、休日等議会は32団体

（3.4%）、夜間議会は16団体（1.7%）でしか開催されていない。さらに平均開催日数はすべてで2日以下となっており、住民の傍聴等を目的としているにすぎず、問題の根本的な解決にはつなげていない。

唯一長野県喬木村だけ、夜間・休日議会を原則とした議会運営を2017年の12月の定例会から実施することを検討している。これは仕事を続けながら議員活動ができるようにし、若い現役世代が議員になれる環境をつくるための取り組みである。

(2) 提言内容

住民の傍聴等を目的とし、年1回しか開催されないような夜間・休日議会は問題の根本的な解決には結びつかないため、1年を通じて基本的に議会は夜間・休日に開催するのが望ましい。そこで長野県喬木村の例を参考にし、会期や本会議日数は変更せず、本会議の一般質問を土日のどちらかで開催すること、常任委員会（予算決算以外）は平日の夜間開催（19時～21時）を基本に運営することを提言する。

(3) 政策の実現可能性

総務省自治行政局行政課（2017）の調べによると、夜間・休日議会を開催しない理由として、①夜間は会議時間が限られるため、執行部側の負担も大きくまた十分な審議ができるのかという懸念があること、②現在小規模自治体の議員は農業等の自由業と兼職している人が多く、また、行政職員の人員・勤務体制から休日等より平日議会の方が開催しやすいこと、③現在の議会の活動は、夜間・休日のみ活動すれば足りるようなものではないこと、などが挙げられている。

第1の懸念に対しては、議員に予め議案に関する補足資料の提出を求め、簡単な質疑の回答は事前に議員が共有するなど審議の簡素化に取り組むことで少しは懸念が解消される

と考える。

第2の懸念に関しては、現在議員として活動している人に不都合が生じるような制度を導入してしまうと、現在の議員が減ってしまう恐れがある。立候補者の新規参入は図れるかもしれないが、地方議会の非競争的選挙の自体の解決は図れない。よってこの点に関しては、導入の前に慎重な検討が必要である。

第3の懸念に関しては、確かに自治体の規模が大きくなるにつれて議会で審議する内容も増え、時間もかかるだろう。自治体によっては今まで通りの平日の昼間にも議会を開催する必要があると考えられる。だが本稿の提言は、原則として議会を夜間・休日に開催するというもので、平日の昼間にも議会を開催することを禁止するものではない。ただしあまりにも平日の昼間に議会が開催されるようでは、サラリーマン議員が議会活動のために会社を休む日数が増えてしまい、企業側の負担も大きくなってしまい、提言①サラリーマン議員の立候補・兼業促進の法整備に支障が出てしまう。本稿の提言は、自治体ごとに可能な限り夜間・休日議会を開催するというものであることを改めて強調したい。

V-3. 議員報酬の効率的な配分

前章の分析より、議員報酬が高いほど選挙の競争率が高くなるという結論が導かれた。議員報酬を引き上げることは、一義的には選挙の倍率を上げ、より競争的な選挙をもたらすが、それと同時に議員に立候補するインセンティブを高める効果も持つ。そこで地方議会における議員報酬を増やすことを趣旨とした提言を行うが、すべての議会、すべての議員に対して一律に増やす（パレート改善）のではなく、自治体の規模および議員の実態に応じて適切な措置を講ずることで、より効率的な報酬の配分を行うための政策を提言する。

提言③ 新たな議員報酬制度の導入

(1) 現在の議員報酬

現在、議員報酬は各自治体が条例によって自由に定めることができるようになっている（地方自治法第203条5項）。実際に、議員1人当たりの平均報酬月額、都道府県議会では812,782円、指定都市議会では792,325円、その他市議会では405,743円、特別区議会では608,387円、町村議会では213,153円となっており、議員報酬にばらつきがみられる。また、議会の種類だけでなく、自治体の人口の規模によってもその額は大きく異なっ

ている（表1）。議員報酬のあり方も、自治体の規模に応じて考え方を変えるべきである。

小規模自治体になればなるほど議員の兼業割合が高くなっているが、これは小規模自治体の議員は、議員報酬の収入だけでは生活していけないからだと考えると納得がいく。実際に町村議会議員の世帯の年収総額に占める議員報酬額の割合について今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会（2013）によると、3割以上5割未満の割合が最も高く38.8%、5割未満が69.5%、9割以上とする割合は5%に満たない。また、現在の議員報酬について、町村議員は「適正である」31.7%に対して「低い」56.8%と回答しており、町村議員の報酬だけでは生計を立てていくのは困難であると考えられる。

(2) 提言内容

本稿では、都道府県議会議員選挙と市区町村議会選挙の分析を別々に行った。そして分析結果より、市区町村議会では議員報酬が高いほど地方議会選挙の競争率が高いことが分かった。これらの分析結果を踏まえると、市区町村議会においては議員報酬を引き上げることが競争的選挙をもたらすと考えられる。一方、都道府県議会の分析では統計的に有意な結果は出なかったため、都道府県議会については現状の議員報酬を維持すべきだと考える。

市区町村議会の議員報酬を一律に引き上げることに關しては疑問がある。そこで、結論から述べると、本稿では、都道府県議会に關しては現状維持、市区町村議会に關しては、議員報酬がその自治体の地方公務員の平均給与より低い自治体と高い自治体とに分け、低い自治体の議会では専業議員の報酬を生計が立てられる額を目安に増額し、高い自治体の議会では現状維持とする。そして兼業議員は一律で日当制を採用するという新たな議員報酬制度を提言する。

以下ではこの結論に至った過程を説明する。

まず、なぜ「議員報酬がその自治体の地方公務員の平均給与より低い自治体と高い自治体とに分けるのか」を説明する。

議員報酬の引き上げを提言する際、具体的にどれだけの金額を増額するのが重要な論点になるが、最近議員報酬の確定にあたって、議会・議員活動時間を具体的に算定して、それと首長、あるいは首長・副首長・教育長の平均を勘案して議員報酬額を算定する方式

が採用されるようになってきている²ことを踏まえ、本稿においては、議会・議員活動時間を具体的に算定したうえで、その地域の地方公務員の給与の平均額と照らし合わせて決定すべきだと考えた。その理由は、地方公務員は兼業が認められておらず（地方公務員法 38 条）、受け取る給与だけで生活しているからである。つまり、地方公務員の給与は、少なくともその地域で生活できるだけの額はあるということだ。同様に、専門議員は議員報酬以外の収入がないため、議員報酬だけで生計を立てられる程度まで議員報酬を引き上げる必要がある。地方公務員法 24 条 3 項は、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない」と規定されているが、議員報酬に関してもこれと同じく、その自治体の議員に適切な額を支給するべきである。ちなみに、後述の「日当制」で支払われる額は、専門議員の月額議員報酬を日換算にした額に設定するべきである。

次に、なぜ議員報酬がその自治体の公務員の平均給与より高い自治体の議会では現状維持とするのかについてだが、これらの地域はいわゆる大規模自治体であり、既に高額な議員報酬が支払われているという現状があるため、これ以上議員報酬を増やすと住民からの反発が考えられるからである。

最後に、なぜ兼業議員と専門議員で議員報酬の仕組みを変えるかについて説明する。

理由としては、すべての議員が精力的に議員活動に取り組んでいるとは考えられないからだ。現在、すべての規模の自治体で専門議員、兼業議員が混在しているが、議員の任期中の活動時間にはとくに明確な定義があるわけではなく、それぞれの議員の捉え方によって個人差が大きいと思われる。実際に今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会によると、議会活動以外で議員活動に毎日どれくらいの時間を割いているかという質問に対して、2 時間以上～3 時間未満と答えた議員が最も多かった一方、8 時間以上と答えた議員もほぼ同じ割合であった。このことから議員活動に費やす時間は二極化しており、専門の議員が精力的に議員活動を行っていると考えられる。町村議会以外の市議会や県議会でも同じ傾向がみられると考えられる。

議員活動に費やす時間に差があるのに、同じ報酬というのはおかしいのではないかと考え、本稿では、兼業議員は月額制を廃止し、議会活動を行った日のみ報酬を支給する日当制にすることを提言する。

² 会津若松市議会、北海道福島町議会、奈良県生駒市議会など

具体的には、選挙当選後、各議員が専業か兼業化を選択し、専業を選択した場合、任期中は議員活動以外の職についてはならないとする。また全員が専業になってしまうと、自治体の財政運営が厳しくなってしまう恐れがあるので、例えば小規模自治体だと3分の1まで、中規模自治体だと2分の1まで、大規模自治体だと3分の2までなど、自治体の規模ごとに専業議員となれる議員の割合を定めるべきである。専業議員になりたい人が割合を超えてしまう場合、得票数が多かった議員から選択できるという形にする。

よって議員報酬に関して本稿では、自治体の規模に応じた対応策を提言する。すなわち、都道府県議会に関しては現状維持、市区町村議会に関しては、議員報酬がその自治体の地方公務員の平均給与より低い自治体と高い自治体とに分け、低い自治体の議会では専業議員の報酬を生計が立てられる額を目安に増額し、高い自治体の議会では現状維持とする。そして兼業議員は一律で日当制を採用するという新たな議員報酬制度を提言する。

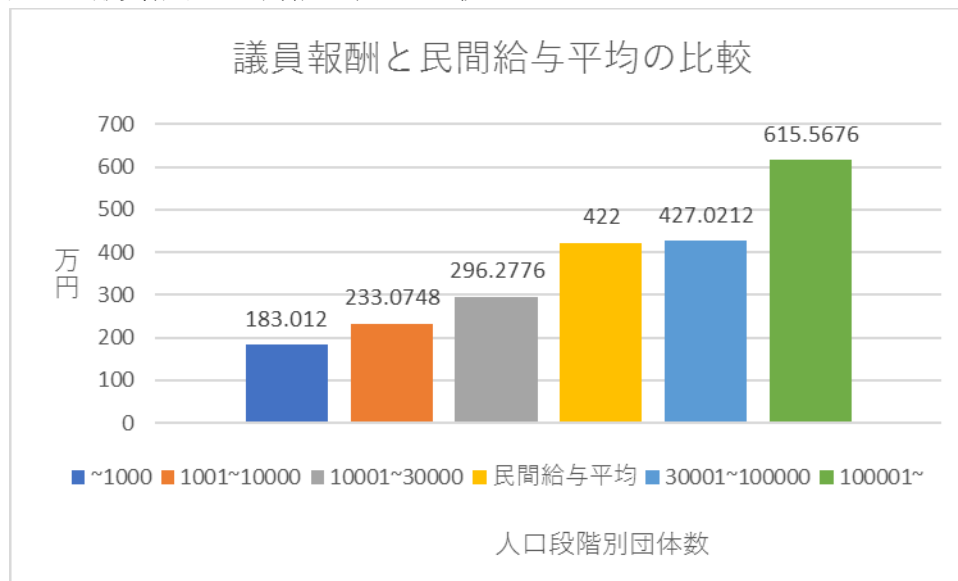
(3) 政策の実現可能性

考えられる障壁として挙げられるのが、自治体の財政的に新たな議員報酬制度を導入することが可能なのか、そして、議員報酬の額は議会内で決めることができるため、必要以上の議員報酬が支払われているのではないかという住民からの反発である。

まず財政面についてだが、本稿で提言する新たな議員報酬制度は、専業議員の報酬を引き上げる自治体はあるが、同時に兼業議員の議員報酬を日当制にするため、一般会計歳出総額に占める議員報酬の割合は変わらない、もしくは低くなると考えている。例外的に、議員報酬とその自治体の公務員の平均給与に大きな乖離がある地域では、一般会計歳出総額に占める議員報酬の割合が高くなってしまう可能性はある。そのような場合でも、総務省地方財政統計年報（2015）によると、一般会計歳出総額に占める議員報酬の割合は0.16%、町村に限定してもなお0.46%と低い割合となっているため、一概には言えないが、財政面が大きな障害になるとは考えにくい。

また住民感情に関して、「議員報酬が高すぎる」という批判があるが、本提言で議員報酬の引き上げを行うべきだと提言したのは議員報酬がその地域の公務員と比較して低い自治体の専業議員だけであり、実際国民の平均給与額と比較してみると分かるように、彼らの議員報酬はそれほど高いとは言えない（図7）。住民に対して十分な説明を行うことで大きな反発は抑えられると考える。

図 7 議員報酬と民間給与平均の比較



(国税庁長官官房企画課 (2017)「平成 28 年分民間給与実態統計調査結果」より作成)

V-4. 立候補しやすい環境整備

立候補する際の阻害要因としては社会情勢的、年齢的、金銭的なものが挙げられる。以下では、それらの障壁を取り除く政策（④被選挙年齢の引き下げ、⑤供託金制度の廃止）を提言する。

提言④ 被選挙権年齢の引き下げ

前章の分析より、新人立候補者が多いほど候補者倍率が高いこと、平均年齢が高いほど候補者倍率が低いことが分かった。このことから、新人立候補者、特に若い年齢層を議会に参入させることが議会の競争的選挙につながると考えられる。

(1) 現在の被選挙権年齢

選挙権年齢が 18 歳に引き下げられたことを受けて、被選挙権年齢の引き下げも頻繁に検討されている。現在、選挙に立候補する条件として、日本国民であることに加え、参議院議員、都道府県知事選挙では満 30 歳以上、衆議院議員、都道府県議会議員、市区町村議会議員選挙では満 25 歳以上である必要がある。

総務省地方議会・議員に関する研究会（2017）は、地方議会について、「無投票当選が増加傾向にあるなど、全体として競争を高める必要が高く、被選挙権を拡大し、議会への

関心の向上や議員のなり手の確保等を政策的に進める必要性が認められるのではないかと指摘している。

(2) 諸外国の被選挙権年齢

那須（2015）によると、被選挙権年齢が判明した 194 か国のうち、18 歳が 54 か国（27.8%）、21 歳が 60 か国（30.9%）、25 歳が 57 か国（29.4%）となっている。

特にヨーロッパを中心に被選挙権を引き下げる国が相次いでいる。18 歳までに被選挙権を与えているのはすでに 50 か国を超えており、それらの国々では高校生の地方議員など若い地方政治家が誕生している。ノルウェーでは過去に高校生が国会議員に当選した例もあるなど、被選挙権年齢の引き下げによって若い議員が増えているという効果も見られる。

(3) 提言内容

前章の分析より、平均年齢が高いほど選挙の競争率は低くなることが分かった。若い勤労者の立候補を促すために、被選挙権年齢を引き下げることを提言する。

具体的に何歳まで被選挙権年齢を引き下げるかに関しては、実際に政党によって提出された法案を参考にしたい。2016 年 11 月には民進、自由、社民の野党 3 党は、国政選と地方選で一律に 5 歳引き下げる公選法改正案を、日本維新の会は一律で 18 歳以上に下げる公選法改正案を提出した。これを参考にし、本稿では、「被選挙権年齢を国政選と地方選で一律に 5 歳引き下げる」政策を提言する。

同じ若い世代の仲間が議員に立候補すれば、若者の政治的な関心の向上が見込めることや、若者に焦点をあてた政策も登場する可能性があるなど、選挙競争率が高まる以外にも様々な利点がある。

(4) 政策の実現可能性

自民党内では、18 歳成人の検討の中で、被選挙権年齢引き下げについても「引き続き検討を行うもの」と位置付けられた。また 18 歳選挙権による初の国政選挙となった 2016 年の参議院議員選挙では、自民党の選挙公約に初めて「被選挙権年齢の引き下げについて検討します。」と明記された。この 2016 年の参議院選挙では自民党だけでなく、公明党、民進党、おおさか維新の会、共産党、社民党が、それぞれ被選挙権年齢引き下げを公約に

掲げていた。

被選挙権年齢の引き下げについては、民法上の成人年齢に関する議論の動向や、現状での未成年者への公職選挙法の罰則適用のあり方、成年被後見人の公職立候補との均衡等に留意する必要がある。しかし実際に法律案が提出されていたことや、多くの政党で被選挙権年齢の引き下げが公約として掲げられていたことに鑑みると、被選挙権年齢を一律に5歳引き下げることは十分実現可能だと考えられる。

提言⑤ 供託金制度の廃止

(1) 現在の供託金制度

現行の供託金制度は、悪質な立候補を抑止し、立候補について慎重な決断を促すことや、候補者の乱立を防止することを目的として都道府県及び市区議会議員の選挙について設けられている。町村議会議員の選挙においてはこれらの懸念が少ないことから設けられていない。都道府県議会議員選挙では60万円、政令指定都市議会議員選挙では50万円、市議会では30万円と設定されている。そして供託部没収点は有効投票総数をその選挙区の定数で割った10分の1である。

しかし地方議会議員の選挙の現状等を見ると、市議選・県議選を通じて、供託金没収率はかなり低いことから、具体的な選挙の乱用懸念がある場合には、個々の状況に応じて適切な対策を講じるべきであり、現在の地方議会選挙の状況に照らせば、一律に供託金を課す必要性は低下している。

供託金制度の目的は、泡沫候補者を防ぐことや売名候補者を排除することにあるとされている。しかし現状として供託金制度は財政基盤のない新人候補者や無所属の候補には大きな負担となっており、立候補の妨げになっている。さらに候補者の資産状況で立候補を制限すべきではないと考える。緑の党（2017）でも言及されているが、結局のところ、「泡沫候補者かどうか」「議員としてふさわしいかどうか」は、候補者の主張や政策に基づき、有権者が判断することこそが選挙の本質であり、制度自体が泡沫候補者であるかどうかを判断すべきではない。

(2) 諸外国の供託金制度

日本における供託金の額は、諸外国に比べると高額となっている。イギリスでは6万円、オーストラリアでは4万円、カナダで8万円、比較的高額となっているシンガポール

や韓国でも 100 万円となっている。フランスでは、1995 年に供託金制度が廃止されたほか、アメリカ、ドイツなどでは制度自体存在しない。売名行為や混乱を防ぐための制度として、スイスやスウェーデンなどで導入されているように、一定数の支持者署名の提出を立候補の条件とする方法などもある。

(3) 提言内容

供託金は一律に課されており、地域的な差異はないため、供託金を説明変数とする分析はできなかった。しかし高額な供託金が財政基盤のない立候補者の障壁になっていることは容易に想像がつく。供託金を課す意義も低下してきているうえ、立候補時の障壁になっているため、本稿では、都道府県議会、および市議会議員選挙での供託金制度の廃止を提案する。町村議会では供託金制度が存在しないため、提言の対象からは外している。

(4) 政策の実現可能性

2009 年には、供託金を 300 万円から 200 万円に引き下げようという法案が出されたが、民主党の反対で参議院を通過せず、衆議院の解散とともに廃案となった。地方選挙でなく国政選挙での話ではあるが、一度は法案が提出されていることから、現実可能性は高そうだと考えよう。

また財政運営に関しては、没収された供託金は地方自治体に帰属する（公職選挙法 93 条）。没収された供託金の使い道は特段指定されているわけではなく、さらに没収されるケースもほとんどないため、供託金制度を廃止したからと言って地方自治体の財政運営に支障をきたすものではない。

以上より、実現可能性は高いと思われる。

VI. おわりに

本稿では、競争的選挙をもたらす立候補促進方法を探ることを目的に都道府県議会、市区町村議会に分けて分析を行った。その結果、都道府県議会と市区町村議会において、「新人候補者割合」、「住民1人あたり人口」は倍率に正の影響を与えていることが分かった。また、「候補者平均年齢」は都道府県議会の倍率に負の影響を与えており、候補者の平均年齢が高くなるほど倍率は低くなることが確認された。都道府県議会では統計的に有意な結果が得られなかったが、市区町村議会では「議員報酬」が倍率に正の影響を与えていることが分かった。この結果を踏まえ、競争的選挙をもたらすために、立候補を促進する政策5つ（①サラリーマン議員のための法律整備、②夜間・休日議会の設置、③議員報酬の増額、④被選挙権年齢の引き下げ、⑤供託金制度の廃止）を提言した。

しかし本稿には課題も残されている。まず、競争的な選挙を行うことのメリットについて実証できていない点である。本稿では、理論としての競争的な選挙を行うことのメリットは述べたものの、その社会的効果について実証を行うことはできていない。さらに分析のところで、都道府県議会の分析と市区町村議会の分析で説明変数を一致させることは、今後の改善点として挙げられる。また本稿では住民が立候補しやすい環境を整備する政策を提言してきたが、これは立候補して自治体を良くしようと思っている住民が一定数おり、その住民の阻害要因が仕事との兼ね合いやスケジュール的な問題、財政的な問題、年齢的な問題であるという前提のもとでの提言であった。この点に関して、本稿では議員の魅力を高めるような提言はできていない。だがいくつかの市区町村³において実施されている住民に対するアンケート調査のなかで、議員になってみたいか否か、またその回答の理由を尋ねているものがある。なつてみたい、もしくは、条件が合えばなつてみたいという住民は10%前後となっている。一部地域のみでの調査であるうえ、「条件」がどのような条件なのかも明らかになってはいないため一概には言えないが、本稿の提言が実現した際には、立候補者増加の一定の効果はあると考えられる。だが根本的には、やはり議員になって自治体を良くしようと思っている住民が増えない限り、立候補者も増えず、本稿の目的である競争的な選挙を行うことはできない。本稿では提言しないが、住民の政治に対する関心を高める必要はある。

³ 静岡県菊川市、北海道音更町

最後に、本提言が立候補者を増やし、地方議会に競争的選挙をもたらすことを願い、J・ブライスの「地方自治は民主主義の最良の学校であり、その成功の最良の保証人である」という言葉を引用して本稿を締めくくる。

参考文献・HP

- 総務省地方議会に関する研究会（2015）「地方議会に関する研究会報告書」最終閲覧日 11 月 3 日（http://www.soumu.go.jp/main_content/000354665.pdf）
- Robert A. Dahl and Bruce Stinebrckner (2002), *Modern Political Analysis*, 6th ed., New Jersey: Prentice Hall.
- 小林秀高（2015）「地方選挙における無投票当選と投票率低下の分析」『拓殖大学海外事情研究所』63 巻 11 号
- 相川俊英（2015）「いよいよ候補者、いいのか無投票」『Voters』24 号、明るい選挙推進協会
- 佐野亘（1998）「政治と市場－政治学的政治制度設計論の射程－」『日本公共政策学会年報』
- Vincenzo Galasso, and Tommaso Nannicini (2011) “Competing on good politicians,” *American Political Science Review*, 105(1), pp.79-99.
- 総務省地方議会のあり方に関する研究会（2014）「地方議会のあり方に関する研究会報告書」最終閲覧日 11 月 3 日（http://www.soumu.go.jp/main_content/000287844.pdf）
- 総務省地方議会・議員に関する研究会（2017）「地方議会・議員に関する研究会報告書」最終閲覧日 11 月 3 日（http://www.soumu.go.jp/main_content/000495620.pdf）
- 砂原庸介（2015）「選挙制度と市町村議会の活性化」『選挙議会人』第 45 巻 9 号
- 久禮義一（1992）「第 12 回統一地方選挙分析～無投票当選、低投票率の解明を中心に～」『研究論集』55 号
- 石上泰州（2003）「第 15 回統一地方の分析－脱政党と無投票当選－」『選挙学会紀要』No. 1
- 総務省地方財政検討会議（2010）「地方行財政検討会議 第一分科会（第 3 回）資料 2 議会のあり方について」最終閲覧日 11 月 3 日
（http://www.soumu.go.jp/main_content/000071522.pdf）
- 全国町村議会議長会（2017）「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」最終閲覧日 11 月 3 日（http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/62_2.pdf）
- 那須俊貴（2015）「諸外国の選挙権年齢及び被選挙権年齢」『レファレンス』No. 779
- 緑の党（2017）「国政・地方選挙における供託金制度の見直しを求める意見書（案）＜供

託金問題参考資料>」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://greens.gr.jp/uploads/2017/05/kyoutakukin_ikensho_an_siryoushou_20170510.pdf
)

データ出典

総務省自治行政局住民制度課（2017 年）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（平成 29 年 1 月 1 日現在）最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyousei02_02000148.html)

全国市議会議長会（2017）「平成 29 年度市議会の活動に関する実態調査結果」最終閲覧日 11 月 3 日 (http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/HP0_H281231_1026.pdf)

全国市議会議長会（2016）「市議会議員の属性に関する調」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.si-gichokai.jp/research/zokusei/_icsFiles/afieldfile/2017/10/26/29genkyouchousa.pdf
f)

全国市議会議長会（2017）「市議会議員定数に関する調査結果」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.si-gichokai.jp/research/teisu/file/H28_teisuu.pdf)

全国町村議会議長会（2017）「第 62 回町村議会実態調査結果の概要」最終閲覧日 11 月 3 日 (http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/62_2.pdf)

総務省自治行政局選挙部（2015）「地方選挙結果調」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000478707.pdf)

総務省（2014）「地方公務員給与実態調査結果」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-kyousei/kyuuyo/h26_kyuuyo_1.html)

内閣府「県民経済計算 1 人当たり県民所得」最終閲覧日 11 月 3 日

(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h26.html
.html)

総務省統計局「人口推計」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm>)

総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.stat.go.jp/data/s-sugata/index.htm>)

総務省統計局「統計でみる都道府県のすがた」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.stat.go.jp/data/k-sugata/index.htm>)

「選挙ドットコム 日本最大級の選挙・政治家情報サイト」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://go2senkyo.com/>)

総務省統計局「平成 29 年度国勢調査 人口推計日本人人口」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui>)

全国都道府県議会議長会 (2015)「全国都道府県議会議員職業別調」

中小企業庁 (2016)「平成 26 年度兼業・副業に係る取組み実態調査事業報告書」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/nyusatsu/2016/161128kengyo1.pdf>)

株式会社リクルートキャリア (2017)「兼業・副業に対する企業の意識調査」最終閲覧日 11 月 3 日 (<https://www.recruitcareer.co.jp/news/20170214.pdf>)

今後の町村議会のあり方と自治制度に関する研究会 (2013)「町村議会議員の活動実態と意識～町村議会議員意識調査結果をふまえて～」最終閲覧日 11 月 3 日

(<https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/5-1-2.pdf>)

総務省地方財政統計年報 (2015)「平成 27 年度地方財政統計年報 1-3-4 表 団体別・目的別歳出決算」最終閲覧日 11 月 3 日

(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei27.html>)

国税庁長官官房企画課 (2017)「平成 28 年分民間給与実態統計調査結果」最終閲覧日 11 月 3 日 (<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2016/pdf/001.pdf>)