
概要

特に町村議会議員選挙の無投票化が進む中で、議会議員のなり手不足の要因は何か、自治労組合員へのアンケート実施や、県本部組織内議員との意見交換、自治体学会長野大会への出席などを通して調査研究し、住民総会や公開討論会の制度化など、政策提言案につなげている。

「議会議員のなり手不足」について」

福島県本部／第20年次自治研 第2専門部会

1 はじめに

(1) 研究テーマ

議会議員のなり手不足。

(2) 課題

全国町村議会議長会の調査報告では、次のような課題があるとしています。

- 「令和9年4月までには34.1%の議会が無投票になる可能性がある。
- 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、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代表制の趣旨が損なわれることに繋がる。
- 選挙戦の機会が失われることによって、地方自治の弱体化を招く。
- 「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」が、なり手不足の悪循環を生んでいる。

2 調査・検討・考察

(1) 焦点化

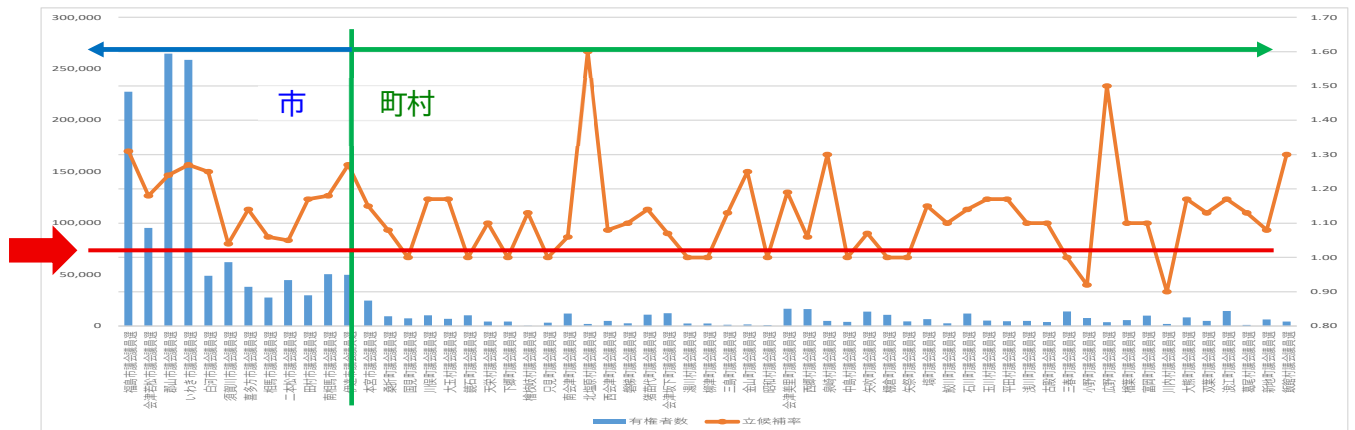
- ・町村議会に主を置き調査検討を行う
- ・議会への興味・関心の低下
- ・誰もが議会議員になれる環境にあるのか
- ・選挙の仕組み

(2) 町村議会に主を置き調査検討を行う

現在、無投票や定員割れをおこしているのが町村議会ということで、これに主を置き、市議会、県議会を含め総括的な調査の必要が出てくると考えました。

【図表 1：〇有権者数と議員定数に対する立候補率(直近 2025/7/29 時点)】

※立候補率は赤線より下が無投票又は定数割れを意味する



(引用：選挙ドットコム、自治体ホームページ)

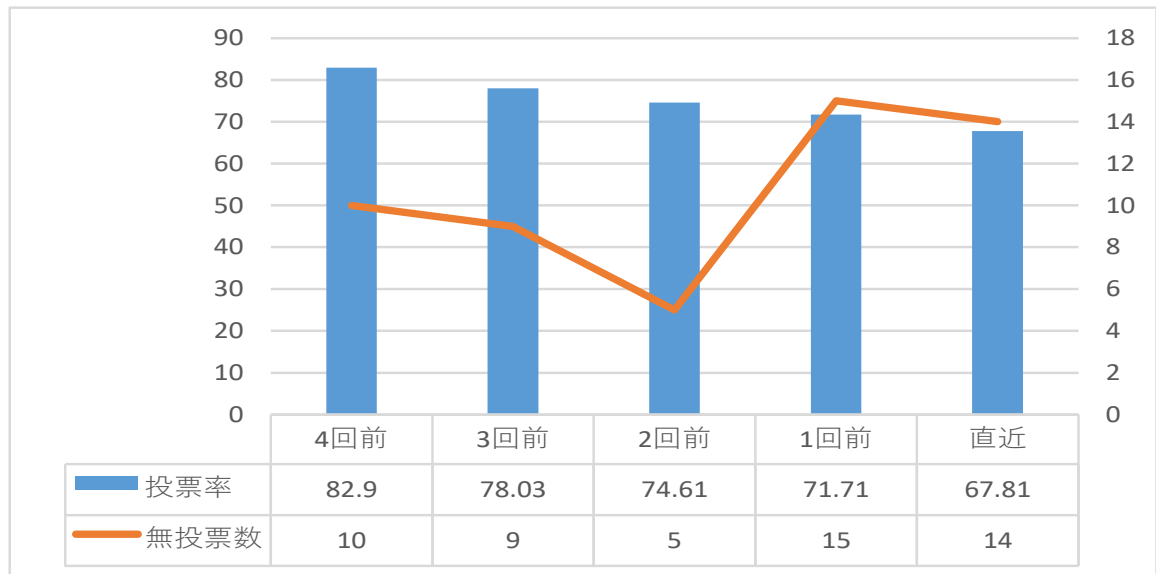
(3) なり手不足の要因についての検討

まず、議会事務局職員であった部会員から説明をもらいましたが、「議員が何をしているのかが分からない」という意見が多く出されました。公務員でも議員の仕事が浸透しておらず、縁遠いものになっているために、なり手不足の要因として住民の議会への興味・関心の低下があるのではないかと仮定し、県内の町村議会議員選挙の状況を見てみることから始めました。

(ア) 投票率から見た担い手不足の現状

初めに、町村議会議員選挙の投票率の平均を出し比較を行いました。平均を出すにあたり選挙執行年がばらばらなので選挙の回数で揃え、無投票は計算に含めず計算しています。比較した結果は4回前に比べ回数を重ねるごとに投票率が減少し、直近と比べると15%ほど減少していました。また、無投票数を折れ線グラフで示しましたが、3回前、2回前と無投票数が下がっているのに直近の方が増加してしまっていました。

【図表 2：福島県町村議会議員選挙平均投票率及び無投票数】



(引用：選挙ドットコム、自治体ホームページ)

(イ) 議員定数の削減と担い手への影響

図表 3 は時期ごとの議員定数と立候補者の人数をグラフにしたものとなっています。立候補者数については、投票率と同様に選挙ごとに減少していることが分かります。注目する点として、議員定数も同様に削減されており、4 回前を基準とした場合、3 回前で 38 人、2 回前で通算 62 人の議員定数が削減されています。直近までの通算で約 90 人の削減となっており、その 7 割近くが 4 回前から 2 回前の間となっています。

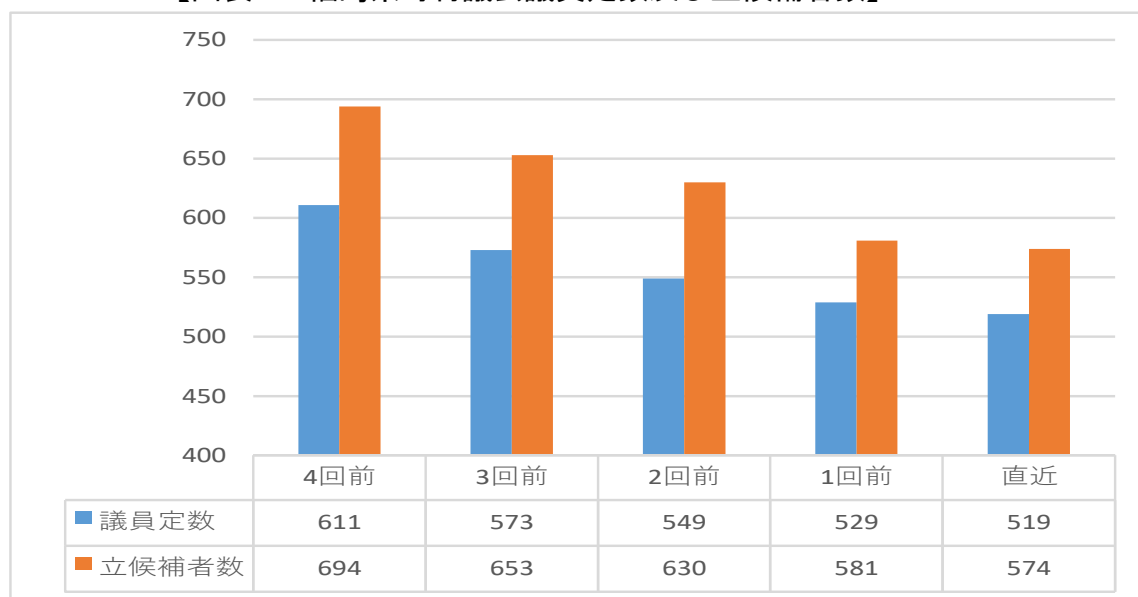
一時的に無投票数が減少した要因としては、議員定数の削減が影響していることが分かりました。しかし、一方で揺り戻しのように無投票数を増やしたのも議員定数の削減が影響しているのではないかという疑問がでてきます。

再度戻って考察すると、無投票数と議員定数の削減には因果関係がみられ、投票率と立候補者数、議員定数についても同様に右下がりの状況が見て取れることからこちらも因果関係があると考えられます。

これらを整理すると、立候補者数が減少すると投票率が落ち、立候補者が関係の薄い人ばかりになると選挙への興味関心を失わせ投票率が落ちるのではないかと考えられます。また、議員定数つまり当選枠の減少は当選確率の減少につながり立候補へのハードルを高める要因として影響してくる可能性が考えられます。つまり、議員定数を削減することによって、ハードルが高まり立候補者数が減少し、それにより選挙への興味関心が減少し投票率が落ちることが考えられます。興味関心の低下と立候補へのハードルが高まることにより、無投票数が増えてしまう

のではないかと考えられます。

【図表 3：福島県町村議会議員定数及び立候補者数】



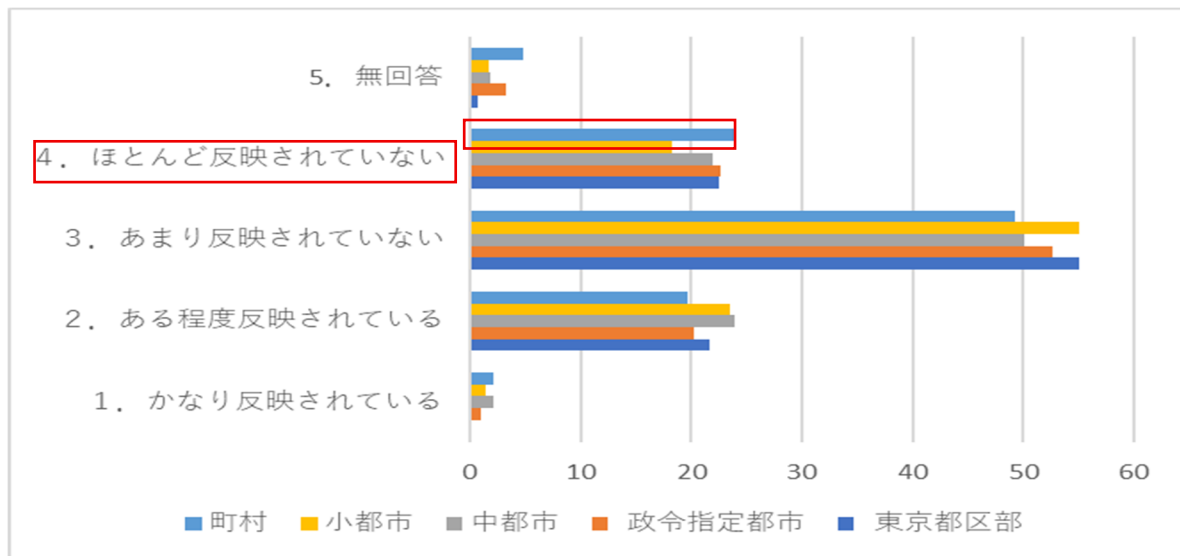
(引用：選挙ドットコム、自治体ホームページ)

(ウ) 政策への民意の反映程度の影響

さらに、内閣府の世論調査で、「国の政策への民意の反映程度」として国の政策に国民の考えや意見がどの程度反映されていると思うかの結果が出ています。「反映されている」と回答した割合は24.1%（内「かなり反映されている」と答えた割合は1.6%、「ある程度反映されている」と答えた割合は22.6%）、「反映されていない」と答えた割合は73.6%（内「あまり反映されていない」と答えた割合が52.1%、「ほとんど反映されていない」と答えた割合が21.5%）となっています。また、同調査の自治体規模別で比較すると「ほとんど反映されていない」と答えている中で町村が23.9%と最も高くなっています。このことから、町村住民にとって政治に対し意見があったとしても、「反映されない」ものであり「何を言っても無駄」と感じられるものになっていると考えられます。

しかし、この結果が政治に対する興味関心が低下しているとは言い切れず、自分たちの暮らしをよくしようと考え、「何を言っても無駄」であれば「自分が政治家になって町村をよくしよう」と考える人もいるかもしれないと考えました。

【図表 4：「国の政策への民意の反映程度」都市規模別】



(引用：内閣府世論調査)

(エ) アンケートによる意向調査

そこで、県南総支部で実施された4回のアンケート(男性70.5%、女性19.7%)を検証することとしました。

図表5から、政治家になりたいと思ったことが「ある」と答えた人9.0%に対して、「ない」は84.4%と圧倒的に多い結果となりました。特徴としては、男性は全体的に人数が散らばっていて、女性は年齢が上がるにつれて政治家についても考えている様子がうかがえました。また、図表6から「政治家になることは難しいと思うか」という問いに対して、「とてもそう思うが」最も多く59.0%となり、つづいて「ややそう思う」が23.0%、「あまりそう思わない」と「全くそう思わない」をあわせて12.3%となりました。難しいと思う理由としては、「資金面」や、「人脈」などの人間関係、「知識量」や「話す力」という所で難しいと考えていることが分かりました。

しかし、個別の回答を見ると、政治家になろうと考えたことが「ある」と答えた11人の内、「とてもそう思う」が5人、「ややそう思う」が4人、「あまりそう思わない」が1人、「全くそう思わない」が1人と「なるのが難しいと思う」からと言って政治家になろうと思ったことは無いという訳ではありませんでした。

この因果関係については、他の要因によることが見えてきましたが、やはり政治家になることにに対して考えたこともない人が多く、なることに對しても抵抗を持っている人が多い現状が分かりました。

ただ、政治家になりたいと思ったことが「ある」と答えた人9.0%は「少ない数字」なのか「多い数字」なのかということが分からないため検討が必要と考え

ました。

上記グラフは直近の選挙の有権者と立候補率を比較したグラフになっています。こちらの立候補率は前段に挙げたものとは違い、有権者数あたりの立候補者数で立候補率としています。市の立候補率は 0.0178～0.0929%、町村では 0.1024～0.8029%となっており、1%の有権者が立候補すれば無投票や定数割れにはならないということになります。つまり、先ほどの政治家になろうと思った 9.0%は少ない数字では無いと考えられます。

では、なぜ担い手不足になるのかについては、なりたと思うことと、議員になることに隔たりがり、先ほどのアンケート結果へとつながる因果関係があると考えました。

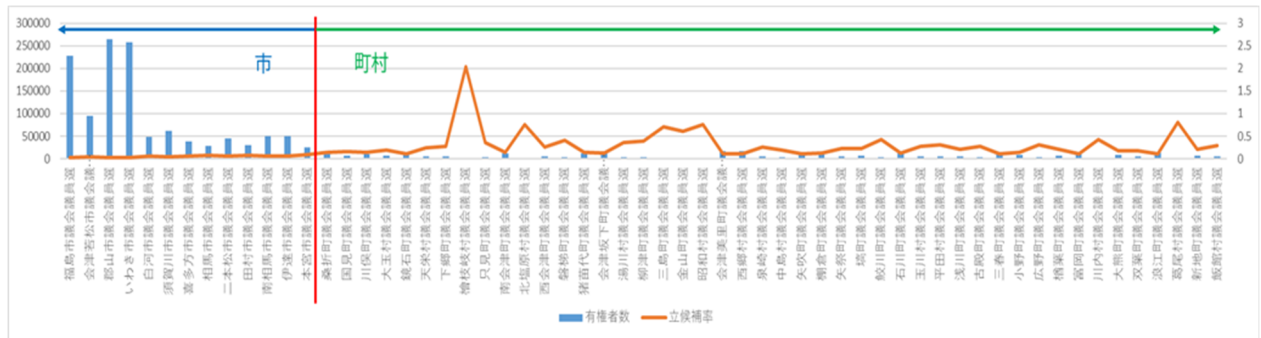
【図表 5：一度でも政治家になりたいと思ったことはあるか】

	有り			無し			未回答		
	男	女	未回答	男	女	未回答	男	女	未回答
20代以下	1	0	1	27	16	1	2	0	0
30代	4	0	1	27	3	2	3	0	0
40代	1	1	0	13	2	1	1	0	0
50代以上	1	1	0	4	0	0	1	0	0
未回答	0	0	0	1	1	1	1	0	0

【図表 6：政治家になることは難しいと思うか】

	とてもそう思う			ややそう思う			あまりそう思わない			全くそう思わない			未回答		
	男	女	未回答	男	女	未回答	男	女	未回答	男	女	未回答	男	女	未回答
20代以下	11	9	4	13	6	1	5	0	1	0	1	0	2	0	0
30代	22	3	2	6	0	0	2	0	1	1	0	0	3	0	0
40代	10	3	1	1	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0
50代以上	3	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
未回答	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

【図表 7：有権者数と立候補率の比較（有権者数あたりの立候補者数）】



（引用：選挙ドットコム、自治体ホームページ）

（４） 議員になるための障害の検討と考察

その要因としては

1. 「議会の仕事が生民に周知されていない」
2. 「議員とお金に関すること」
3. 「議員へのネガティブイメージ」

の三つがあるのではないかと考えました。

（ア） 議会の仕事が生民に周知されていない

まず、「何をしているのかが見えない」ことがイメージの悪化に影響していると考えました。部会員の中でも「議員が何をしているのかが分からない」という意見が多くあり、公務員にも議員の仕事が浸透しておらず、住民から縁遠いものになっているというイメージが一番にありました。

高齢層や経験の長い議会議員は、名誉職として地域の面倒をみるのが仕事で、そこから得られる名声や輿望こそが、無形の見返りと、考えているのではないかと思います。いわゆる「御用聞き」と言われる自分の住む地区や、支持者のいる地区の要望などを役所に進言し実行されることが仕事だと考えている議員が多いのではないかと考えました。

しかし、議員に求められているのは、自治体全体をどのようにするのかであり、こういった、ズレから、一部の地区だけや、一部の人が興味関心を持ち、住民全体の意識低下を招いているのではないかと考えます。レポートの前半の考察で、議員定数の削減が興味関心の低下に影響があると述べましたが、昔は、地区毎に議員が居たような地域で、数地区に1人の議員しか選ばれないとすると住民の興味関心はなくなるのもうなずけます。

この課題を解決するにあたっては、地区に関係なく全住民が議会の活動や議論の内容を知ることができるように「情報発信」することが大事だと考えます。

議会の広報は、従来から重要視されてきましたが、「広聴」に関しては近年特に重要視されるようになってきました。議会モニターや議会広報モニターを選びその意見を反映させることや、住民座談会を設置して多くの意見を取り入れる議会は増えているし、議会の様子を動画で公開している議会も増えてきています。

専門部会では、会津若松市議会の取り組みについて、高梨浩議員の講演をいただきましたが、広報公聴を起点に政策のサイクルを組み立てる内容を「議会基本条例」として規定し、各委員会の構成委員や会派がバラバラになって現地に赴く「市民との意見交換会」の実施であるとか、議案の審議前には委員会の中で、採決に対する議論の争点や議論の内容、議決結果の理由などを明確にするための議員間討議が行われているなどのお話をいただきました。

議会側の活動は議会改革の一環で進んでいるように感じますが、住民の興味関心はそれほど高くなっているとは言えないと思います。専門部会の議論の中では、議会は情報発信しているけど受ける方の興味が無く受け取ってもらえていないのではないかという話がありました。住民が手を伸ばせば取れる位置まで議会は情報を発信しているけどそれを取るかは住民次第。であれば、手を伸ばさなくても取らざるを得ない状況になったらいいのではないかと。というものでした。議会が「情報発信する」方法の追求はもちろん重要ですが、それとあわせて、住民に対する「関心の喚起」は担い手不足の解決のための大きな要因と言えると思います。

(イ) 議員とお金に関すること

二つ目の「議員とお金に関すること」については、ネガティブイメージに繋がるとは思いますが、ここでは議員のおかれる立場として前向きなものとして取り上げます。

お金に関する内容は、専門部会で半沢福島県議との話の中で強く印象に残りました。

毎月支払われる議員報酬は、町村議会で月平均 21 万円であり、それに 6 月・12 月の期末手当が主なものであり、これが高いのか低いのかという議論はあると思います。

実際に、月々の報酬の手取りはこれより低くなり、国民年金や国民健康保険、住民税、所得税等が引かれ、さらに議会ごとに互助会費や積立金などもあり、手元に残る分は 17 万円～19 万円程度になると考えられます。他に収入が無い場合はこの金額だけで生活し子どもを育て、大学に出せるかどうか分からない金額になると思います。

議員は兼業や兼職を制限され、議会としての活動は基本平日に限られており、兼業できる職であっても仕事を休み議会活動への出席が求められます。これが議長や

委員長となれば通常の議員よりも出席する機会が増え、仕事を休む日が増えます。職場の理解が得られるのであれば問題ありませんが、理解が得られない場合は、議員と職のどちらを取るか選択を迫られ、また休みが多いことを理由に職を解雇されてしまうことも考えられます。実際、若手議員と話す機会があり、その中でも「仕事の休みを取ることが難しい」との話が出てきていたので、やはり実際に課題になっていると考えます。

これらのことから、若い議員が子どもを育てられるぐらい報酬額を引き上げることで兼職せず、議員としての知識や政策・予算への知識も深め、執行部と対等に議論ができる人材を育てられるようにする「職業としての議員」は可能か？と考えました。しかし、現地視察で訪れた長野県の学会で実例を紹介していただいたパネラー（議員）からの話を聞き、いろいろな繋がりを持ち、様々な意見からの多様な議論を持つために兼業の議員は必要であり、「職業としての議員」が「議員とお金」の単純な解決にならないことを感じました。また、自営業や農家など自由になる時間が多い収入源のある議員と、上記の状態の議員では、報酬額を引き上げた際に後者にはちょうどいい額であっても、前者には過剰となることが考えられます。また、子育て中の議員と子育てが終わった老後の議員で同じ額というのはどうなのかという議論も出てくることが考えられます。

実際に長野県中川村議会では、子育てなどでお金のかかる働き盛りの世代に議員になってもらおうと、年代別に議員報酬を加算する制度を導入しました。しかし、信濃毎日新聞の報道によると、2025年9月9日に加算の廃止を前提に議員報酬の引き上げを諮問するよう求める要望書を、村に提出したとのことでした。年代別による報酬額の加算についても課題があったのだと思われます。

さらに、この「議員とお金」の問題解決に大きな支障となっているのが、議会へのネガティブイメージとその仕事に住民に十分認知されていないということです。

（ウ） 議員へのネガティブイメージ

議員に対しては、「威張っている」、「選挙の時だけ低姿勢になる」、「裏金や賄賂」、といったネガティブイメージを持つ方も少なくないと思います。

2019年にNHKで出された「議員なんて、もうやめたい〜地方議員2万人アンケート」という特集記事がありました。アンケートの一つに「選挙に初めて立候補する時に家族の理解を得るのは大変でしたか」という質問があり、回答に「『あの人は議員の奥様だ』と指をさされ、いつも頭を低くしていなければならないのが『イヤだ』と言われる。」と言われ説得したエピソードが掲載されていました。

ここで疑問になるのが、なぜ議員の奥さんは「指をさされ」、「頭を低くしていなければならない」と考えてしまうかということです。色々な捉え方ができると思い

ますが、前段で上げたような、ありがちな議員への偏見に他ならないと考えられます。しかし、これは長年の経験や考え方により蓄積されたものであり、一朝一夕では自分も相手も変わることはできない部分があります。また、この偏見から家族自身が身を守るために「頭を低くしていなければならない」と考えてしまっていることが考えられます。このことについては、小さく、人口の少ない自治体になればなるほど、影響が大きく議員になることを阻害しているものと考えられます。

全国町村議会議長会で設置した「町村議会議員のなり手不足対策検討会」の報告書では、「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」として取り上げています。

まず、「高齢男性議員ばかりの別世界というイメージ」があるとして高齢男性議員が議会の大半を占めていることにより、若年世代や女性といった多様な層にとって参画しづらい状況が生み出されていることや性別・年齢の偏りは、ハラスメントを生む温床となることも指摘されています。

また、国会議員だけでなく地方議員についても収賄や政治資金関連の醜聞がマスメディアで取り沙汰されることがあり、政務活動費の私的流用や不透明な支出について、それが無い町村議員までもが同じ括りでイメージされていることも指摘されています。

このような理由だけでなく、「いてもいなくても同じ」、「選挙の時だけ顔をだす」などのネガティブイメージが積み上がり、地域に貢献したいとしている人の一歩進めない状況が作られていると考えられます。

これらの要因は絡み合っていて、何をしているのかが分からないから議員報酬が高すぎとなり、議員報酬が高いなら議員を減らせばいいのではないかという議論にもなります。また、何をしているのかが分からないから、ネガティブなイメージが一人歩きをし、議員なりたいと思う人が一歩踏み出すことができなくなっていることが考えられます。さらに、これらの議論により、地域の議員が減り議員がますます縁遠いものになり、地域をよくしようとする若い人がますますなりにくくなることも考えられます。

(エ) 「選挙」の仕組み

ここに、新しい要因として追加せざるを得ないのが「選挙」の仕組みについてです。

自治体学会長野大会では、「地方議会の新しい担い手としての移住者・地域おこし協力隊経験者」をテーマに実際に地域おこし協力隊から地方議会議員に当選された方々の話とそれを基にした参加者の意見交換がなされました。

そこで感じたことは、地方議会の抱える課題を解決するためには、新たな価値観を持った移住者の力も大事だということです。ずっと住んでいると「当たり前」が

増え、それに縛られていることが多くなり課題解決を困難としている場合もあるものと考えられます。移住者はその「当たり前」を知らないため、そこにとらわれな
い意見や行動を起こすことがある。そこから課題が解決される可能性があると感じ
ました。

そんな移住者が、地方議会の新しい担い手となるために大きな課題として「選
挙」があるということも意見を聞いて感じました。見ず知らずの土地で議員に立候
補することは並大抵の熱意や努力では難しいのが現行の選挙の仕組みとなっていま
す。

まず、立候補することを応援してくれる人が誰もいないことが挙げられます。知
人もいない地域で落選リスクを含め立候補することはかなりのハードルとなるか
と思います。

次に立候補したとして選挙戦を手伝い応援してくれる人を集めることが難しいと
いうことがある。移住者だからこそ、地元の応援が無いと選挙活動すらできない。

学会では、このような状況を乗り越えて当選された方の話を聞くことができた。
特に「親戚も同級生もひとりもないからこそ大切にしたい対話と提案」というこ
とで地区の方にやりたいことなどを提案し対話し、応援してくれる集まりをつくり
見事当選したという話が印象に残りました。

この方の場合、あくまでも持ち前の行動力や移住先への思い入れが住民に受け
入れられ「上手くいった」事案であると考えています。長く住んできた方からすれ
ば、移住してきた方の意見は今までやってきたことを否定されるように感じるこ
ともあるだろうし、それが移住された方に対する排他的なイメージに繋がることも大
いにあるとおもいます。そんな中で選挙に出て活動することはやはり難しいものだ
と思います。

現行の選挙の仕組みは、政党や、地区、縁故関係などによる元々ある集団の支援
があって成り立っていると考えています。これは地区の風習や伝統を守るための仕
組みともとれますが、言い換えれば、「よそ者」を入れない仕組みとなっていると
も考えられます。

専門部会でも、よその人が地区に受け入れられることはかなり難しいとの意見も
出されました。

しかし、選挙制度の仕組みを変えることは、よその人が入りやすくするだけで
なく、地域をよくしたいと思う地元の人でも、政党のつながりや、縁故関係が少な
い中でも立候補することが可能になります。県南総支部のアンケートで「政治家に
なることは難しいと思うか」の問で、「資金」や「人脈」というものは、すべて選
挙のために必要になるものであり、そこに抵抗があると感じている人がいたとい
うことは、なり手不足となる要因として選挙があることは確かです。

(2) 提言

ここまで調査・検討・考察をしてきた要点としては、「なり手不足」を解消するための議員定数削減は新たな「なり手不足」を増やす要因になる可能性があり、議員になろうと考える人は、多くは無いが少なくもないという結果が分かりました。議員になろうと考える人は、なるためのリスクなどは把握したうえでなろうと考えたが実行には移すことができなかったと考えられます。つまり、その他の要因が大きく影響していることが分かります。まず、議員に「なる」と考える人が増えない要因として議員の仕事内容が周知しきれず縁遠くなっている事から住民の関心が低下している事が挙げられます。また、関心が少なく議員の仕事内容が分からないために「ネガティブイメージ」が広がりそれを意識して一歩踏み出せない人がいる可能性もわかりました。さらに、ネガティブイメージは「議員とお金」に対してより深くあると思います。そのため、適正な議員報酬に対する議論がちゃんとなされているのか、という点についても課題があると感じました。

民主主義の根幹となる「選挙」の仕組みについても、時代が変り生活様式や考え方が変わってきている中で、それが旧来変わっていないことも、なり手不足の要因であると考えられます。

これらの内容を含めて次の案を提言いたします。

○提言案1： 住民総会の実施

考 え 方：住民が当事者となり議会・議員の仕事を体感してもらうことで「関心の喚起」を促すことができるということと、ネガティブなイメージを減らすことができるのではないかと思います。

また、住民が議会・議員の仕事を把握したうえで「議員報酬・定数」の議論ができるのであれば、なり手不足解消に向けた環境が整っていくのではないかと考えての案となります。

内 容：重要政策や計画策定時にパブリックコメントを行う自治体は多いが、実際意見は少なく形式上のものとなっている場合が多いかと思われる。そこで今回提案する住民総会は、議会に上程する前に住民に密着した政策を住民に判断させるというものです。議会や議員の仕事の一部に触れることで住民に主権者意識を持ってもらうことや、政治に対するネガティブイメージを少しでも払拭するために行います。あくまでも、住民総会に決定権を持たせることはできないが、議会はこの結果を踏まえた決定を行うことで、決定までの議論の過程や決定事項に対する住民の興味関心を改善して行ければとの案となっています。

○提言案２： 公開討論会の制度化

考 え 方：現在、地方自治体議員選挙は立候補者個人による選挙活動がほとんどで、これを実施するために既存の集団や、友人知人の力を借りなければならぬということがおこります。では知人がいない、親族が少ない、既存の集団に属していない人が選挙に出るためにはどうすればいいのかということを考え提案いたします。公開討論会は立候補予定者の考えを比較しやすく、有権者と立候補予定者の接点を持ちやすくする機会となり、興味関心が低下している現状に一石を投じることができるのではないかと考えます。また、その地区にきた移住者も公開討論会で自分の考えを訴えることができ、場合によっては応援したいという人と接点を持つことができるいい機会になるのではないかと考えます。

内 容：提案する「公開討論会の制度化」は、従来的一般の方が立候補予定者を集め、お題に沿った討論を行うものを法律等で制度化する内容です。この公開討論会は、公職選挙法の事前活動との関係を明確にし、誰でも開催することができるように制度化する内容です。

主催者は、住民が関心を持って取り組むことに意義があるのではないかと考え「住民が行う」としたいところですが、実際住民が積極的にやれるのかは分からないため自治体でも行えるものとするため「誰でも開催」としました。