

地方議会・議員に関する研究会 報告書

目次

はじめに	1
I 地方議会・議員の現状と課題	2
1 地方議会・議員を取り巻く環境	
(1) 第31次地方制度調査会の認識	
(2) 本研究会の視点	
2 地方議会・議員と選挙制度	
(1) 地方議会・議員の役割と機能	
(2) 選挙制度の種類と特性	
II 市区町村議会議員の選挙制度	9
1 市区町村議会の特性等	
2 市区町村議会議員の選挙で指摘される課題等	
(1) 現行の選挙制度	
(2) 指摘される課題等	
3 考えられる市区町村議会議員の選挙制度	
(1) 二元代表制との関係	
(2) 「実効的な代表選択」を可能とする3つの案	
(3) [各案の細目1] 比例代表選挙の方式について	
(4) [各案の細目2] 選挙区設置及び定数について	
III 都道府県議会議員の選挙制度	20
1 都道府県議会の特性等	
2 都道府県議会議員の選挙で指摘される課題等	
(1) 現行の選挙制度	
(2) 指摘される課題等	
3 考えられる都道府県議会議員の選挙制度	
(1) 二元代表制及び国政選挙との関係	
(2) 比例代表選挙導入案	
(3) 都道府県議会議員の選挙において、地域代表性を維持する3つの案	
IV 選挙制度の選択制	25
1 検討の視点	
(1) 選挙制度選択制導入の意義	
(2) 課題と対応案	

2	市区町村議会議員に係る選挙制度選択制	
3	都道府県議会議員に係る選挙制度選択制	
V	地方議会議員としての立候補を促進する環境整備	29
	おわりに	32
	参考：選挙制度関連用語集	巻末

はじめに

地方議会は、地方公共団体の行財政運営を担う上で、長とともに車の両輪とも言うべき役割を担っている。

その重要性にかんがみ、地方公共団体の議会については、総務省において、これまで「地方議会のあり方に関する研究会」（平成 25 年度）、「地方議会に関する研究会」（平成 26 年度）による検討を重ねてきており、議会の役割の強化の方策や諸課題に関する方向性が示されてきた。

また、地方分権改革の進展に対応して、近年においても、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正を行っており、各地方議会の運営において、監視機能や自主性を発揮できる環境が整ってきていると考えられる。

一方、それらの研究会の提言や制度改正の中で、事実上引き続き課題となってきたのが、地方議会議員を巡る選挙のあり方についてである。

地方議会議員については、住民の関心の低下やなり手不足の問題などが折に触れて指摘されており、その選挙制度や、立候補などの人材確保にかかる仕組みについて議論を深めていく必要があると考えられるが、一方でこれらは民主政治の根幹に関わる問題であることから、慎重な検討が求められてきたところでもある。

こうした状況にかんがみ、本研究会では、純粹に学術的な見地にたち、あるべき地方議会の姿、あるいは住民にとって実効的な代表選択という観点から、地方議会議員の選挙制度として考えられる姿について議論を深めた。

選挙制度に関する議論や地方議会・議員のあり方については、幅広く議論されることが望ましいことから、本研究会の提言が、今後、地方自治関係者をはじめ、国会や地方議会など、各方面での検討に資することを願うものである。

I 地方議会・議員の現状と課題

1 地方議会・議員を取り巻く環境

(1) 第31次地方制度調査会の認識

平成28年3月に内閣総理大臣に手交された第31次地方制度調査会においては、地方議会に関し、概要次のとおりの見解が示されている¹。

- 人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に合意形成を進めていく上で、議会の役割は重要である。他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。
- 団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

こうした見解とあわせ、地方議会に関する課題として、幅広い人材の確保のための多様な人材の参画に関し、選挙制度のあり方や、立候補に伴う各種制度の整備について、検討の必要性が指摘されているほか、選挙制度のあり方については、議会政治の根幹に関わる重要な事項として様々な観点から議論が深められるべきとしている。

(2) 本研究会の視点

①地方議会議員の選挙の現状

第31次地方制度調査会答申で指摘された「議会に対する住民の関心の低下」「議員のなり手不足」を示唆するものとして、次のデータが挙げられる。

まず、統一地方選挙での地方議会議員選挙の投票率に関しては、長期的な低下傾向が継続しており、平成27年の統一地方選挙では、市区町村議会議員選挙は47.3%、都道府県議会議員選挙は45.0%の投票率となり、4回連続で過去最低となった（過去最高の投票率を記録した昭和26年の統一地方選挙では、市区町村議会議員選挙が91.0%、都道府県議会議員選挙が83.0%であった。）²。

¹ 参考資料1 「平成26・27年度第31次地方制度調査会」答申 抄」参照

² 参考資料3 「統一地方選挙における投票率の推移」参照

また、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てみると、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おり、平成27年の統一地方選挙では、それぞれ21.8%及び21.9%となり、町村議会議員選挙では平成15年統一地方選挙に次ぐ過去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。また、指定都市を除く市議会議員選挙では、平成27年統一地方選挙での無投票当選者数の割合が3.6%となり過去最高となった³。

以上のほか、選挙制度について、一部の市区町村議会議員の選挙では、一般に候補者数が多過ぎると考えられる状況が生じていることや、都道府県議会議員の選挙では、各選挙区の定数が大きく違うために選挙区ごとに選挙の性格が異なっていることなど、制度運用の現状に照らして様々な指摘がなされている。

②本研究会の視点

国会議員の選挙制度に比して、地方議会議員の選挙制度については、長期にわたり大幅な制度変更が行われていない。

一方で、地方部における過疎化と都市部への人口集中、累次の合併等による市町村区域の拡大化、人々の生活の多様化や地縁の希薄化など地域社会が様々に変化している状況を踏まえると、現在求められる地方議会像やそれに対応した選挙制度を検討する余地があると考えられる。

また、現状の地方議会をめぐる大きな問題の一つとして、投票率の低下などに見られる住民の関心の低下が挙げられる。この点、地方議会議員の選挙制度を検討する上では、住民の関心を喚起し、地方議会の存在感を高められるよう、住民にとって、「実効的な代表選択」を可能にするという視点が重要であり、具体的には下記のような要素が必要であると考えられる。

【「実効的な代表選択」の視点】

- ・ 選択ができるだけ容易なこと。(投票容易性)
- ・ 政策について実質的な比較考量ができること。(比較可能性)
- ・ 選挙結果についての納得性が高いこと。(納得性)
- ・ 有権者の投票参加意欲が高まること。(投票環境)

なお、これらの視点は、地方議会に関するなり手不足や性別・年齢等の多様性の確保など、その他の課題への対応においても重視されるべきものであることに留意する必要がある。

以上の視点に立脚し、以下検討を進めていく。

³ 参考資料4「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」参照

2 地方議会・議員と選挙制度

(1) 地方議会・議員の役割と機能

検討のはじめに、選挙制度を議論する前提として、まず地方議会・議員の機能等について概説する。

①地方議会の基本的機能

日本国憲法第93条は、住民の直接公選による議員で構成される議会を議事機関として設置する旨規定していることから、地方議会は、住民の代表機関であり、議決機関であるとされる。

地方自治法（以下「法」という。）における議会の権能に関する規定は、概要次のとおりである。

まず、最も基本的かつ本質的なものとしての議決権（法第96条）に関する規定が存在し、団体意思の決定機能を定めている。利害調整・意見集約など意思決定に至る審議過程もここに含めて考えることができる。

また、議会は長その他の執行機関の事務執行に対する監視機能として、検査権や監査請求権（法第98条）、調査権（法第100条）等を有しており、当該地方公共団体の行政全般にわたる監視機能を果たすことが求められる。

さらに、議会は、議事機関としての審議・議決、あるいは議案提出を通じ、議会としての政策形成機能を担うところであり、議員及び委員会の議案提出権（法第112条第1項、第109条第6項）、議案の修正の動議（法第115条の3）、専門的事項の調査（法第100条の2）、条例の制定・改廃や予算等の議決権（法第96条第1項）等が規定されている。

②地方議会の多様性

地方議会・議員のあり方は極めて多様である。

まず、市区町村議会と都道府県議会は、基礎自治体の議会と広域自治体の議会という性格面における差異に基づき区分することができる。

また、過去の研究会では、人口規模を基準とした整理を行っている⁴。

⁴『地方議会に関する研究会報告書』（平成27年3月）では下記のように整理。

大規模団体の議会

- ・一般的に議員数が多く、利害調整・意見集約のため会派活動が重要。
- ・議員の専門性や政党・会派の機能によって、長に対する監視機能を発揮しやすい。
- ・政策課題の選択の幅が広く政策形成機能を発揮しやすい。事務局体制も充実。

小規模団体の議会

- ・一般的に議員数が少なく、住民と利害調整・意見集約は議員個人の活動が重要。
- ・議員定数が著しく少ない場合、団体の幅広い行政事務の執行を監視することは困難。
- ・住民参加により議会の政策形成機能や監視機能を補完する方向性もある。

すなわち、都道府県や指定都市等の大規模団体⁵の議会議員については、議員と住民との結びつきが比較的弱いことや議員の専門性を確保しやすい傾向があること、一方で町村議会など小規模団体の議会議員については、議員の高い専門性は確保しにくい傾向があることや議員と住民との結びつきが比較的強いこと等が特色として挙げられている。また、指定都市を除く市議会については、その規模において大小多様な実態にある旨が述べられている。

さらに、人口が著しく減少した団体における適切な議会制度や選挙制度については、別途検討も加えられている⁶。

こうした都道府県議会、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と合わせて、地方議会の選挙制度について考えることが必要である。

(2) 選挙制度の種類と特性

地方議会議員の選挙については、間接選挙⁷ではなく、その地方公共団体の住民による直接選挙とすることが定められている（憲法第93条）。その選挙人の意思をどのように反映するかは、票数と議席をどのように関連付けるか等、選挙制度によって異なる。

選挙制度が実現する代表原理として、講学上、主に「多数代表制」と「比例代表制」がある。

選挙人のより多数の者が支持していることを選挙結果に強く反映する制度を、「多数代表制」という。多数代表制は、その特色として、安定した議会を作り出すが、その反面、当選に寄与しない投票である死票を多く生む。また、二大政党制など少数の大政党が対立する政治情勢と結びつきやすいと言われている。

一方、選挙人の支持率をそのまま当選人の構成比に写し出すべく、得票に応じて議席を比例配分する制度を「比例代表制」という。比例代表制の性格として、死票は減少するが、小党を含む多数の政党等が分立する傾向があると言われている。

こうした代表原理に結びつく各種選挙制度については、投票する対象に着目した場合、「候補者個人に対して投票する方式」と「政党等に対して投票する方式」に大別される。

⁵ 『地方議会のあり方に関する研究会報告書』（平成26年3月）では、大規模団体の基準として、新中核市制度の人口要件（20万人以上）が一つの目安になり得るとされている。

⁶ 人口が著しく減少した団体においては、議会機能の住民参加による補完が考えられるとしている。

⁷ アメリカ大統領選挙のように、一般選挙人が一定数の中間選挙人を選出し中間選挙人が当該公職に就くべき者を選挙する制度などをいう。

①候補者個人に対して投票する方式

候補者個人に対して投票する方式については、選挙区定数と投票方法のあり方によって、様々なものがある。

選挙区定数と投票方法の主な分類は、下記のとおりである。

[選挙区定数]

ア 小選挙区制

1 選挙区で議員 1 人を選出する制度を小選挙区制という。

小選挙区では多数意思が明確なかたちで示される一方、少数意見が反映されにくくなり、多数代表制の性格を帯びることとなる。

イ 大選挙区制（・中選挙区制）

1 選挙区から複数議員を選出する制度を一般に大選挙区制という。

日本において現行の衆議院議員選挙制度以前に採用されていたいわゆる中選挙区制（選挙区あたりの定数 3～5 人）も、広義の大選挙区制に分類される。

この場合、次に述べる投票方法によって、多数代表制の性格を帯びることもあれば比例代表制的な性格を帯びることもある。

[投票方法]

各選挙区における投票方法としては、まず単記制・連記制の区別がある。選挙人が 1 人の候補者に限り投票できる制度を単記制、複数の候補者に投票できる制度を連記制という。

ア 単記制（単記非移譲式）

一般的な単記制の投票方法として、「単記非移譲式」(SNTV: single non-transferable vote) がある（非移譲式とは、議席獲得に用いられなかった票（当選に必要な得票数を上回る投票など）を他の候補者に回すことができない制度をいう。）⁸。

単記制と代表制の関係は、選挙区の定数によって異なることとなる。一般に、大選挙区制の中でも定数が少ない場合は多数代表制の性格を帯びるが、定数が多い場合は比例代表制的な性格を帯びることとなり、少数の支持しかない者にも当選の機会がある場合もある。

⁸ 一方、移譲式とは、選挙人に投票の移譲先としての選好順位を付けて投票させ、議席獲得に用いられなかった票については、次の選好順位の候補者に投票を回すことができる制度をいう。

イ 制限連記制

連記制のうち、選挙人が議員の定数より少ない数の候補者にしか投票できないものを制限連記制という⁹。

選挙区の定数と投票可能人数の関係に応じ、一般に定数に近い人数に投票できるほど、理論上多数代表制の性格を帯びることとなる。

ウ 完全連記制

連記制のうち、選挙人が議員の定数と同数の候補者に投票できるものを完全連記制という。

代表原理としては、理論上多数代表制の性格を帯びることとなる。

②政党等に対して投票する方式

政党等に対して投票する方式について、その主なものである名簿式では、選挙人は候補者名簿を提出した政党等に対して投票し、まずその得票数に応じて政党等ごとの当選人数が決定され、代表原理としては比例代表制の性格を帯びることとなる。

さらにその名簿上の候補者のうち当選人をどのように決定するかについては、大別して次の2つが挙げられる。

ア 拘束名簿式（クローズド・リスト）

名簿上の候補者について当選順があらかじめ政党等によって決められており、上位の候補者から順に当選人となる方式である。

イ 非拘束名簿式（オープン・リスト）

選挙人が当選順の決定に参加できる方式である。たとえば、日本の参議院議員の比例代表選挙のように、選挙人が名簿中の候補者に対してあるいは政党等に対して投票することを可能とし、個人票と政党等票を合計して名簿ごとの議席を比例配分しつつ、その名簿中の当選順は個人票の得票数順とする方式などがある。

③組み合わせ方式

以上のような各種選挙制度を組み合わせた方式も存在する。

たとえば、日本の衆議院議員の選挙でも、候補者の氏名を記載して投票す

⁹ 日本でも、終戦後初めてとなる昭和 21 年の衆議院議員総選挙で制限連記制による投票が行われた実績がある。女性参政権が認められるのと同時期だったこともあり、一定数の女性議員の当選が見られるなど多様性確保につながったとの指摘もある。

る小選挙区選挙と政党等の名称又は略称を記載して投票する比例代表選挙を組み合わせて行う方法が採用されており、2つの選挙の定数をそれぞれ定め、別々の独立した選挙を行うことで両者の特性を加味しようとするもので、「並立制」と言われている。

このほか、ドイツの国会議員の選挙のように、比例代表選挙と選挙区選挙を同時に行い、比例代表選挙の結果による配分議席を、各政党等の選挙区当選者から優先して割り当てることとする方式を「併用制」という。これは、比例代表選挙の当選人数が保障される点において、並立制よりも比例代表制の性格が強くなることとなる。

以上、種々の選挙制度のうち主なものを紹介した¹⁰が、以下、地方公共団体の選挙制度のあり方について検討するに際しては、市区町村、都道府県を区分した上で、現行制度の運用の実態等も踏まえながら、議論を進めていく。

¹⁰ 各選挙制度の関係を図示したものとして、参考資料 27「選挙制度と「実効的な代表選択」の基準」参照

Ⅱ 市区町村議会議員の選挙制度

1 市区町村議会の特性等

市区町村議会には、まず基礎自治体の議会として、住民に対する行政サービスの中心を担う地域経営の主体としての役割に応じた議会のあり方が求められると言える。

一方、そうした共通項を持ちつつも、団体間の人口規模において相違が大きく認められる。すなわち、府県の規模を上回る住民数を抱える大規模団体（主に指定都市や一部の市区など）の議会から、議員の確保に困難さが伴うほどの小規模な団体（主に一部の町村など）の議会まで、多様な実態にあるところである。

こうした人口規模や事務権限の相違に応じて、その議会に求められる役割や議員に求められる資質も異なるものと考えられる。

すなわち、

- 大規模団体の議会においては、一般的に住民との距離が遠く、より高い専門性や複雑高度化した利害関係を調整する意思決定機能等が求められると考えられる。
- 小規模団体の議会においては、一般的に議員と住民との距離が近く、地域課題をきめ細やかに捕捉し意思決定に反映させるという地域住民の代表としての機能がより強く求められる。

との整理が可能であると考えられる。

こうした概念的整理と整合するものとして、地方議会議員の所属党派の状況が挙げられる。全国市議会議長会の調査によると、市・区議会における所属党派の状況に関し、人口5万人未満の団体では約8割の議員が無所属であるのに対し、50万人以上の団体では約2割、指定都市に至っては約1割に留まっている¹¹。

このように、大規模団体の議会においては、現に政党化や会派制が定着しており、議会運営は実質的に会派を中心として行われることが多いと考えられ、政党・会派を通じた議会としての政策形成機能などの高次の専門性が発揮されやすい環境が現存していると考えられる。

一方で、小規模団体の議会においては、政党化率（議員の政党所属率）はかなり低く、会派制も採用していない場合が多いことから、議会運営は実質的に議員個人を中心として行われることが多いと考えられる。このように議員個人の活動が重視される環境下においては、専門性の発揮というよりは、地域住民との距離の近さに立脚した地域代表としての機能が求められると考えられる。

¹¹ 参考資料10「政党化率（市区・人口別）」参照

2 市区町村議会議員の選挙で指摘される課題等

(1) 現行の選挙制度

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して実施されているが、指定都市においては行政区の区域をもって選挙区とすることとされているほか、その他の市区町村についても条例で選挙区の設置が可能であるとされている。

投票方法については単記非移譲式を採用しており、定数に応じて相対多数得票者が当選することとされている。

以上の制度下において、留意すべき実態として次の2点が挙げられる。

第一に、指定都市以外の市区町村の選挙区について、条例で選挙区設置が可能となっている一方、現在のところ、恒久的に選挙区を設置することとしている団体はなく、選挙区設置は進んでいない状況にある¹²。

第二に、各市区町村（選挙区がある場合は選挙区）における議員定数については、現在のところ、5人から50人と、団体ごとに相当の差が認められる状況になっている¹³。

(2) 指摘される課題等

(1)で述べた現行選挙制度については、次のとおり課題等が指摘できると考えられる。

①市区町村の多様性との関係

第一に、市区町村の多様な実態に対して、同一の選挙制度を採用している点である。

既述のとおり、大規模団体と小規模団体の議会においては、住民との距離感や議員に求められる専門性等の面で異なる点が多分にあると考えられることから、各々の団体にふさわしい選挙制度も異なってくるのではないかという考え方もありうる。

少なくとも、現行選挙制度は、個人本位の選挙制度となっていることから、候補者と有権者の間の個人的なつながり（地縁など）に依存した選挙となりやすく、たとえば大規模団体においては、求められる専門性の確保や政策・政党等本位の選挙につながりにくいとの指摘もある。

こうした理念的問題に加え、制度の運用、特に選挙区設置と定数の関係上、現に顕在化している支障として、以下の2点が挙げられる。

¹² 参考資料 18 「議会議員選挙で選挙区を設けている団体（市町村）」参照

¹³ 参考資料 13～16 「議員定数（中核市・特別区）」「議員定数（施行時特例市）」「議員定数（小規模市・下位 40 団体）」「議員定数（大規模及び小規模町村・各 20 団体）」参照

②極端に低い最低得票率

既述のとおり、指定都市以外の市区町村においては、条例による選挙区設置の例はほぼ皆無であるため、指定都市以外の大規模団体における議会議員の選挙ではかなりの大定数区となり、現行の単記非移譲式では、当選に必要な最低得票率が極端に低くなる場合がある。

この結果、候補者側にとっては、特定の有権者層の支持を固めれば当選できるという状況につながり、選挙運動の対象とされない有権者が増えるなど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が、投票率の低下などの有権者の無関心につながっている可能性も指摘される。こうした状況は、「実効的な代表選択」という観点では、「納得性」に疑問を持たれる可能性があると考えられる。

③過大な情報コスト

次に、有権者が負う情報コストの過大性である。

すなわち、行政区の区域をもって選挙区が設置される指定都市を除き、大規模団体においては定数が数十名となる例も存在する。

候補者の数が多数に上る場合には、白紙の状態から有権者が全ての候補者の状況を十分に把握するには多大な労力を要するため、「投票容易性」あるいは「比較可能性」といった観点から、実効的な代表選択が困難になるという問題が生じうる。

3 考えられる市区町村議会議員の選挙制度

(1) 二元代表制との関係

市区町村議会の特性等や現行の選挙制度及び課題等について概説してきたところであるが、市区町村に親和性のある選挙制度を検討するにあたっては、地方自治制度の根幹にある二元代表制との関係について考慮する必要があると考えられる¹⁴。

すなわち、長と議会の二元代表制によって支えられている地方公共団体については、議会が権力創出の基盤となる議院内閣制に比べて、議会側から見た場合、多数代表制が有する多数派形成機能の必要性は相対的に低いと考えられる¹⁵。

¹⁴ 長と議会について、(統一地方選挙の場合など) 近接した時期に選挙が行われた場合と、異なる時期に選挙が行われた場合とでは、長と議会の関係に有意な差が現れる可能性があるなど、長と議会の二元代表制そのものについて、より研究を深める余地があるとの意見もあった。関連して、参考資料 28「長の不信任議決事案の概要」参照

¹⁵ なお、地方公共団体においても、予算案の議決をはじめ長が政策を推進する上で、議会における多数派形成の必要性も一定程度あることを考慮すべきとの指摘もあった。

また、地方議会を合議制の住民代表機関として独任制の長と対置的に捉える観点からは、地域住民の多様な選好をより反映することに、地方議会独自の意義が認められるとも考えられる。

この「多様な選好」については、政策課題に対する意見であったり、あるいは特定の地域的つながりであったり、当該地方公共団体の性格に応じて様々な内容が包含されると考えられる。

(2) 「実効的な代表選択」を可能とする3つの案

上記を踏まえつつ、市区町村議会議員の選挙の考えられる姿について考察する場合、Iで述べた「実効的な代表選択」を可能ならしめること、及び市区町村の多様な実態を踏まえることにも留意すると、目指すべき方向性に応じて、【案1】及び【案2】を基本としつつ、代替案である【案3】も含め、次の3案について検討してはどうかと考えられる。

**【案1】政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性
→比例代表選挙を導入する案
(中規模から大規模団体に親和的)**

第一に、現行制度のような個人本位の選挙制度ではなく、政策・政党等本位の選挙制度に移行するとともに、多様な選挙人の支持を当選人の構成比に反映させる方向性である。

これは、有権者が候補者との個人的なつながりに依拠せず、政策・政党等を判断基準として選択を行っていると考えられる場合、また、より多様な意見を行政運営に反映することが求められる場合として、中規模から大規模団体に親和的であると考えられる。

また、二元代表制との関係からは、長と異なる役割を積極的に議会に求める場合に整合的であると考えられる。

この方向性下の選挙制度としては、現在国政選挙で採用されているような「比例代表選挙を導入する案」が考えられる¹⁶。

すなわち、投票に際して候補者名ではなく政党等の名称を記入させ、その得票数に応じて各政党等に議席を配分することで、議会に多様な代表性を実現する案である。

このメリットとしては、

- 政策・政党等本位の選挙が促進されることで、政策の明確化のほか、議員のなり手について多様性や専門性の確保などが期待できること。

¹⁶ 比例代表選挙導入に際しては、現行の国政選挙同様に名簿届出政党等による選挙運動を認めるなど、選挙運動のあり方について抜本的に見直す必要があるとの指摘もあった。

- 政党等を媒介させることで、投票容易性、比較可能性などが高まると考えられること。
 - 大定数で実施するほど、議席配分率と得票率の比例性が高まり（死票となる確率が減り）、多様な民意を正確に反映できること。
- 等といった制度内在的利点が挙げられるほか、実務的には選挙区設置の負担や、選挙区設置に伴う様々な問題を回避できることが挙げられる。

一方、留意点としては、

- 政党化等が一定程度定着していることが前提となること（現状では指定都市や中核市等、中規模から大規模の団体に限られると考えられる。）。
- 個別地域の代表性が減少又は消失すること¹⁷。
等が挙げられる。

【案2】現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性
→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
（小規模から中規模団体に親和的）

第二に、現行制度により実現される議会議員の地域代表性に配慮しつつも、政策比較をより容易にし、また議会に多様な意見を反映させるために、議員間のグループ化を促す方向性である。

これは、候補者の情報が有権者に一定程度理解されており、一方でより多様な意見を行政運営に反映することが求められる場合として、小規模から中規模団体に親和的であると考えられる。

また、議員間のグループ化を促すことにより、長と議会との二代表制の観点からも、議会の役割に関して現状を一定程度変化させる端緒となりうる。

この方向性下の選挙制度としては、「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」が考えられる¹⁸。

（なお、選挙区設置等に係る詳細については、項を改めて議論する。）

¹⁷ 解職請求（リコール）をどのようにするかの検討も必要になるとの指摘もあった。

¹⁸ 連記制の投票では、複数人の選択に係る情報コストその他の選挙人の負担を軽減する観点から、記号式投票の活用が期待されるとの意見があった。ただし、候補者数が多い議会議員の選挙の場合には、事務的な課題や候補者掲載順による影響などがあるとの指摘もあった。

これは、現行制度同様、候補者本位の選挙を基本としつつも、有権者がその選好に基づき複数の候補者に投票できることとすることで、より多様なニーズを反映させる案である。

同時に、定数の状況にかんがみ有権者の情報コストが特に大きいと考えられる場合には、必要に応じて選挙区設置を進めることも考えられる。

このメリットとしては、

- 有権者が複数の候補者に投票できることに応じて、候補者間の緩やかなグループ化が促進されることで、有権者にとって判断根拠となる情報が整理され、実効的な代表選択が可能となる環境が整うこと。
- 当選者の最低得票率（投票人数）が一定程度上昇することで、有権者からの委任が明確になること。
- 議員のなり手に関し、連記制によって個人の多様なニーズを反映できる余地があること。

といったことが挙げられる。

一方、留意点としては、

- 単記制に比べて、候補者を複数選ぶという点については、情報コストがある程度増える側面があること。
- また、同じく候補者を複数選ぶという点について、有権者の行き過ぎた戦略的投票行動を招来する余地があること。
(※ ただし、一人の有権者が多様なニーズを表現できるという観点に立てば、戦略的投票行動については異なった評価が可能である。)
- 必ずしも政策・政党等本位のグループ化にならないこと。

といった制度内在的問題のほか、選挙区を設置する場合の実務的問題として、

- 区割りにおける公正性の確保や事務コストなど、選挙区設置に伴う様々な問題が新たに生じること。

といった点が挙げられる。

【案3】現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性

→投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案

（小規模団体における代替案）

第三に、現行の議会議員の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者にとっての実態面での支障である情報コストを軽減し、また有権者の投票参加

意欲につながる環境変化を促す方向性である。

これは、市区町村の類型としては、候補者と有権者たる住民との距離が十分に近く、また【案1】及び【案2】によることが難しい小規模団体において代替案となりうると考えられる¹⁹。

この方向性下の選挙制度としては、「投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案」が考えられる。

（なお、選挙区設置等に係る詳細については、項を改めて議論する。）

このメリットとしては、

- 選択肢の数を適当な規模に抑えることで、情報コストの増大を防止し、有権者にとって実効的な代表選択を可能にする環境を整備できること。
- 当選者の最低得票率も一定程度の水準に保たれること。
- 地域住民の代表性を重視すべきとの観点からは、選挙区設置によって細やかな地域代表性が実現でき、議員のなり手に一定の変化が見込まれると考えられること。

といったことが挙げられる。

一方、留意点としては、

- （現行制度同様）候補者と有権者の間の個人的なつながりに依存した選挙となること。
- 現行制度に比べ少数意見が代表されにくくなり、小選挙区に近づくほど新人の立候補が難しいと考えられること。

といった制度内在的問題のほか、【案2】と同様、実務的問題として、

- 区割りにおける公正性の確保や事務コストなど、選挙区設置に伴う様々な問題が新たに生じること。

といった点が挙げられる。

（3）【各案の細目1】比例代表選挙の方式について

以上、【案1】から【案3】の基本的な内容について述べたが、本項において、その細目について議論を深め、案の具体化を試みることにする。

まず、【案1】についてであるが、既述のとおり、比例代表選挙には様々な制度案があり得るところ、いずれの方式が適当か検討する必要がある。

拘束名簿式であれば、政策・政党等本位の選択が徹底されることとなり、また有権者による選択も容易であると考えられる一方で、市区町村において

¹⁹ 本案については、議員のなり手不足という課題を抱える小規模団体が、議員定数の削減と合わせて採用するイメージであるとの意見もあった。

候補者個人を基礎とする選択ができなくなることの是非について、様々な意見があるものと考えられる。また、政党等による名簿の順位決定をどう行うかなど、名簿作成に伴う実務上の課題が考えられる。

非拘束名簿式であれば、政党等を基準とした選択のほかに候補者個人を基礎とする選択も引き続き可能となる一方で、候補者選択に係る有権者の情報コストの問題があるほか、議員相互の競争が残ることの是非について、様々な意見があると考えられる。

いずれの方式も既に日本の選挙で活用されている実態にあるため、有権者にとって違和感はないと考えられるが、上記の点等を比較衡量する必要があると考えられる。

また別の観点での留意点として、「名簿の届出要件をいかに設定するか」という論点がある。

この点、本研究会においては

- 必ずしも国政選挙の際の政党・政治団体の要件（所属国会議員5人以上又は直近に行われた国政選挙における2%以上の得票等）にならう必要はないが、一定の基準は必要ではないか。
- 定数の状況に応じ、小党分立（最低得票率の低下）を防ぐ観点からは、阻止条項の検討が考えられるのではないか。
- 一人名簿（個人での立候補）を認める余地があってもいいのではないか。

といった意見があった。

制度の具体化にあたっては、こうした様々な意見に留意する必要があると考えられる。

（４）【各案の細目２】選挙区設置及び定数について

①選挙区設置の困難性緩和のための措置

（２）の【案２】及び【案３】において選挙区設置を含む案を提示している一方、既述のとおり、現行制度上既に条例で選挙区を設置することができることとしているにもかかわらず、実態として選挙区の設置が進んでいないことに留意する必要がある。

すなわち、選挙区設置を市区町村の自由裁量に委ねるだけでは設置は進展せず、区割りの根拠・公正性等に係る実務上の諸課題について、何らかの手立てを講ずる必要があると考えられる。

この点については、たとえば、

- 選挙区の設置指針を策定（又は法定）することとする。
 - 選挙区設置に係る第三者機関を設置して審議することとする。
- 等の措置が考えられる。

なお、上記第三者機関については、複数の市区町村が共同で設置することもできるようにするなど、柔軟な制度設計を検討すべきと考えられる。

②各選挙区における定数

次に、各選挙区における定数のあり方についても慎重な検討を要する。

まず、選挙の性格（最低得票率や比例性等）を揃える観点から、同一の市区町村における各選挙区の定数については、極力揃えるべきであると考えられる。

その理由は、Iで述べたとおり、大選挙区と小選挙区とでは、同じ投票方法でも性格が変わり得るところ、同一自治体内の各選挙区で選挙の性格が異なるとなれば、選挙結果について有権者の納得性を害すると考えられるからである。

また、各選挙区の定数については、有権者の情報コストや区割りの困難性との関係を考慮して決定すべきと考えられる。

すなわち、

- 選挙区設置の負担軽減のために選挙区の数进行少くする場合には、定数が大きくなり、有権者の情報コストは相応に大きくなる。
 - 実効的な代表選挙に配慮して定数を絞る場合には、相当程度きめ細かく選挙区を設置する必要があり、区割りの負担が大きくなる。
- といった関係性があることに留意する必要がある。

なお、現在の指定都市の選挙区の定数は、2人区（横浜市西区、大阪市西区など）から20人区（岡山市北区）まで存在していることから、こうした実態も考慮すべきと考えられる²⁰。

以上の点に留意すると、(2)の【案2】及び【案3】の方策について、次のような選挙区定数のあり方が望ましいと考えられる。

【案2】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
→大規模（11人程度以上）選挙区の設置

²⁰ 参考資料17「選挙区定数の分布状況（指定都市・割合）」参照

まず、【案2】において制限連記制の採用とともに必要に応じて選挙区を設置する場合には、一定程度以上の定数、目安として11人程度以上の定数と組み合わせることが望ましいと考えられる。

その理由として、

○ 制限連記制の効果として候補者間のグループ化を促す観点からは、一定規模以上の定数が望ましいこと。
などが挙げられる。

また、上記の提案は、昭和21年の衆議院議員総選挙に適用された大選挙区制限連記制において、定数3以下の選挙区では1名、定数4～10の選挙区では2名、11以上の選挙区では3名に投票可能とされていたことも念頭に置いている。

なお、留意すべき点として、

- 1名を選択する場合よりも複数名を選択する場合の方が、有権者にとっての情報コストは増すことになるので、定数を著しく過大に設定しないようにすること。
- 選挙区定数と組み合わせる投票可能人数によって、グループ化の程度や選挙の性格が異なることとなるので、慎重な検討を要すること²¹。
(なお、昭和21年の適用実績も踏まえ、本提案においては11人程度以上の定数に対して3名程度に投票可能とすることを想定している。)

などが挙げられる。

**【案3】投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案
→中規模選挙区の設置**

【案3】のように単記非移譲式を維持する場合には、中規模選挙区の設置と組み合わせることが望ましいと考えられる。

その理由として、

- 現行に比して有権者の情報コストを低減するためには、十分に定数を絞り込むことが望ましいと考えられること。

²¹ 投票可能人数について、定数の1割程度としても十分にグループ化が進むという意見、当選に必要な最低得票率の関係から定数の2割程度が適正という意見、議会における多数派形成の必要性にも配慮し定数の5割程度がよいという意見など、様々な意見があった。

- 二元代表制の下では、議会側から見た場合、多数派形成の必要性が低いと考えられること。
 - 一定の代表性（委任関係）を確保する必要性があること。
- などが挙げられる。

なお、留意すべき点として、

- きめ細かい選挙区設置に伴う区割り負担や開票等の事務負担を伴うこと。
 - 市区町村全域を区域として選挙を実施する場合よりも死票が増え、少数意見が代表されにくくなること。
- などが挙げられる。

Ⅲ 都道府県議会議員の選挙制度

1 都道府県議会の特性等

都道府県議会は、広域自治体の議会として、市町村の支援や補完、連絡調整など、より広域的で幅の広い地域特性を踏まえた上での政治的、戦略的役割に対応した議会のあり方が求められると言える。

こうした概念的整理と整合するものとして、総務省調査によると、都道府県議会における所属党派の状況として、無所属の議員は約2割に留まっているところであり、現状として、国政政党のほか地域政党による政党化や会派制が定着していると考えられる²²。

すなわち、都道府県議会の議員は、政党・会派を通じた幅広い政策形成機能など、一般に、専門的能力、機能、役割等を発揮しやすい環境にあると考えられる。

また、都道府県については、もちろん多少の規模の大小はあるが、市区町村の多様性に比してその差異は相対的に小さく、議会に求められる役割やその構成員たる議員に求められる資質もある程度共通していると考えられる。

2 都道府県議会議員の選挙で指摘される課題等

(1) 現行の選挙制度

現行の都道府県議会議員の選挙は、条例で市区町村の区域を単位とする選挙区を設置して実施している。

各選挙区の定数は、原則、人口に比例して、条例で定めることとされている（現状として、1人区が約4割、2人区が約3割、3～4人区が約2割、5～17人区が約1割という状況である²³）。

投票方法については、市区町村議会議員の選挙と同様、単記非移譲式を採用しており、定数に応じて相対多数得票者が当選することとされている。

以上の制度に係る留意点として、都道府県議会議員の選挙制度については、従前、選挙区は「郡市の区域による」こととされていたが、平成25年に法改正（平成27年3月1日施行）があり、全ての選挙区を、「市、町村、又はその組み合わせ」を基本単位として、条例で定めることとされた。

制度改正から間もないことから、法改正の影響等については、当面注視する必要があると考えられる。

²² 参考資料9「地方議会議員の所属党派」参照

²³ 参考資料22「選挙区定数の分布状況（都道府県・割合）」参照

(2) 指摘される課題等

(1) で述べた現行選挙制度については、次のとおり課題等が指摘できると考えられる。

①都道府県議会に求められる役割との関係

まず、1 で述べたような、都道府県の広域的・戦略的な役割に対応して議会に求められる政策形成機能を促進する観点とは、現行選挙制度は必ずしも一致しないことが挙げられる。

すなわち、現行の選挙区単位での単記非移譲式投票制度は候補者本位の選挙制度であって、政策・政党等本位の選挙になりにくく、都道府県議会に求められる専門性や政策等を競い合う形になっていないという点である。

②運用上の課題（選挙区設置と定数）

こうした理念的問題に加え、制度の運用、特に選挙区設置と定数の関係上、現に顕在化している支障として、以下の3点を挙げることができる。

一点目は、選挙区ごとに定数が大きく異なっており、多数代表制の小選挙区と比例代表制的な大選挙区など選挙の性格が混在していることから、有権者にとって分かりにくい制度となっていることである。

二点目は、市区町村議会議員の選挙の場合と同様、一部の大選挙区では、有権者が負う情報コストが高くなっていることである。

三点目は、都道府県内における市区町村の人口の相違等により、選挙区間での一票の格差が大きくなっている場合があることである。

「実効的な代表選択」という観点では、一点目や三点目は「納得性」に疑問を持たれる可能性があると考えられるし、二点目は「投票容易性」あるいは「比較可能性」といった観点において課題があると考えられる。

③指定都市を擁する道府県における指摘

さらに、指定都市を擁する道府県の場合には、固有の課題が存在するとの指摘もある。

すなわち、指定都市には道府県の事務・権限の多くが移譲されている結果として、道府県の指定都市の区域に対する事務・権限は他の市町村の区域に対する事務・権限に比べて小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市から選出される道府県議会議員の数が多くなっているとの指摘である。

結果として、有権者の視点から見た場合に、選出される議員の代表性に疑義が生じ得るところであり、制度そのものに対する「納得性」といった観点から、「実効的な代表選択」に課題があると考えられる。

3 考えられる都道府県議会議員の選挙制度

(1) 二元代表制及び国政選挙との関係

都道府県の特性等並びに現行の選挙制度及び課題等について概説してきたところであるが、都道府県にとって考えられる選挙制度を検討するにあっても、市区町村の場合と同様、二元代表制との関係について考慮する必要があると考えられる。

この点、市区町村における検討と同様、議院内閣制に比べて、議会側から見た場合、多数派形成機能の必要性は低いと考えられる。また、独任制の長に対して地域住民の多様な選好をより反映する必要があるとも考えられる。

このほか、特に都道府県の場合においては、国政選挙と制度的に一貫性を持たせることで、政党間競争がより促進されることや、各地域における代表性の明確化につながるといった効果が望めるとの議論もある。

(2) 比例代表選挙導入案

上記を踏まえ、都道府県議会議員の選挙になじみやすい制度について考察する場合、Iで述べた「実効的な代表選択」を可能とすること、及び

- 都道府県議会に求められる役割を踏まえること。
- 指定都市を擁する道府県における課題や国政選挙との関連性に留意すると、「**比例代表選挙を導入する案**」について検討してはどうかと考えられる。

このメリットとしては、

- 比例代表選挙によって一般に促進される政策・政党等本位の選挙は、都道府県議会に求められる役割と整合的であり、政策の明確化、候補者の多様性や専門性の確保などが期待できること。
- 政党等を媒介させることで、有権者にとって投票が容易となり、候補者の比較可能性が高まると考えられること。
- 指定都市を擁する道府県について指摘される代表性に係る課題を解消できるほか、一票の格差をはじめ、選挙区の設置や定数の設定などの実務的諸課題を回避できること。
- 国政選挙と同様に政党等本位の選挙が実施されることにより、国政との連動性が期待できること。

が挙げられる。

また、既に都道府県議会は政党化が一定程度進んでおり、比例代表選挙を円滑に実施できる環境にあることも指摘することができる。

一方、留意点としては、比例代表選挙を導入する場合、これまで色濃かった個別地域の代表性が減少又は消失することについて、様々な意見があり得ることが挙げられるほか、政党等による名簿の順位決定をどう行うかなど、名簿作成に伴う実務上の課題が考えられる²⁴。

(3) 都道府県議会議員の選挙において、地域代表性を維持する3つの案

以上のとおり、都道府県議会議員の選挙については比例代表選挙の導入を原則とすることが考えられる一方で、現行の選挙制度からの乖離が大きく、特に従前の選挙制度の核にあった地域代表性が消失等することについては、有権者の側にも戸惑いがあると考えられる。

この点、都道府県議会議員の選挙においても、比例代表選挙を基本としつつ特に地域代表性に配慮する必要があると考える場合には、次のような方策があると考えられる。

【案A】 比例代表選挙と選挙区選挙の並立制とすること。

まず、比例代表選挙と選挙区選挙の並立制とする方式である。

これは、現在の国政選挙と同様、定数の一部を切り分けて、比例代表選挙と同時に独立した選挙区選挙を行うことで、地域代表的要素を付加するものである。

比例代表選挙と選挙区選挙の定数の割合については、比例代表選挙を主眼とする前提で、前者を大きくすることが想定される。

なお、留意すべき点として、

- 比例代表選挙と組み合わせることを踏まえて選挙区選挙の方式等を考える必要があるが、いずれにせよ、実務的問題として選挙区設置に伴う様々な問題を生じること。

といった点が挙げられる。

【案B】 比例代表選挙と選挙区選挙の併用制とすること。

次に、比例代表選挙と選挙区選挙の併用制とする方式である。

これは、ドイツの国会議員の選挙のように、議席配分数は原則として比例代表選挙の結果が反映されるが、選挙区選挙の結果により、議席が実際に割

²⁴ このほか、注16（選挙運動について）、17（解職請求について）参照

り当てられる当選人が決定されることから、地域代表的要素を付加できることとなるものである。

並立制よりも比例代表制の特性が重視されており、より多様な民意がそのまま反映されることとなる。

なお、留意すべき点として、並立制と同様、選挙区設置に伴う様々な実務的問題を生じることが挙げられる。

【案 C】 比例代表選挙において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票を採用すること。

次に、比例代表選挙を導入することとしつつ、地域代表的要素を付加するため、少数の選挙区を設置して、地域別名簿を導入する案である。

これは、比例代表制による代表原理を一貫させつつ、地域ごとの代表に配慮するものであり、比例代表選挙を行う以上、選挙区は大括りとするのが想定されるものである。

なお、留意すべき点として、

- 大括りであっても選挙区を設置する以上、その区割りのあり方等については慎重な検討が必要であり、選挙区設置に伴う実務的問題を生ずること。
 - 大括りの選挙区を設置することによって、そもそもの程度まで地域代表性が体现できるのかという議論があり得ること。
- といった点が挙げられる。

以上、【案 A】から【案 C】まで示したが、いずれにも共通する点として、選挙区設置及び定数については、市区町村における検討と同様、

- 選挙区設置の困難性緩和のための措置として、次のような措置を検討すべきこと。
 - ・ 選挙区の設置指針を策定（又は法定）することとする。
 - ・ 選挙区設置に係る第三者機関を設置して審議することとする。
 - 選挙の性格を揃える観点から、各選挙区の定数については極力揃えることとすべきこと。
 - 各選挙区の定数については、有権者の投票コストや区割りの困難性との関係を考慮して決定すべきこと。
- といった点に留意して検討する必要がある。

IV 選挙制度の選択制

1 検討の視点

(1) 選挙制度選択制導入の意義

以上のおり、市区町村議会、都道府県議会について、それぞれの特性を踏まえて考えられる選挙制度について検討してきた。地方公共団体の多様な実態にかんがみると、改めて単一の制度案をあらゆる地方公共団体の選挙に推奨することの難しさが浮き彫りになったところである。

また、選挙制度はまさしく民主主義の根幹に関わる問題であって、どのような代表制が望ましいかについては、法律により一定の枠組みを規定しつつ、最終的には有権者自身の決定に委ねることがふさわしいとも考えられる。

そうした観点に立ったとき、本研究会においては、「地方公共団体が自らの発意により実効的な代表選択を可能とする選挙制度を選択できる」、すなわち「選挙制度選択制」を検討する余地があるのではないかと考えるに至った。

この意義について、次のとおり整理できると考えられる。

第一に、人口、面積、所掌事務、組織、能力などの各団体の基本的条件や、議員定数、政党化率、なり手の多寡など各議会議員の選挙の前提となる条件の多様さに対応して、より適切な選挙制度が適用可能になることである。

第二に、副次的な効果として、選挙制度を選択制にすることで、住民の側に議会に関する議論や意識の変化を促す効果があり、ひいては地方議員のなり手不足等の課題解消にもつながりうることである。

(2) 課題と対応案

一方、選挙制度選択制については、次のような課題もあると考えられる。

まず、民主主義の根幹である代表原理や選挙制度が地域ごとに異なる点について、十分な理解を得られることが必要となる。

特に、地方公共団体の事務執行に係る組織・運営の選択制に比べれば、その前提となる民主主義の根幹を定める選挙制度については、自ずとその自由度は狭まるべきものと考えられる。

次に、どのような選挙制度が適当か議会や住民自身が判断する上で基本的な枠組みをどのように設定するのか、どのような手続きで選択することが適当なのかという問題がある。

選択を可能とする以上、その選択が高い納得性をもったものとなるよう、基本原則や選択手続き等の整備に配慮することも重要である。

こうした課題を踏まえると、選挙制度選択制について、自ら一定の枠があるべきと考えられる。

すなわち、選挙制度選択制とする場合にも、地方自治制度に係る基本的な制度構築に係る国の責任と、地方の自主性・自立性の尊重との両立を図る観点から、次のような措置を講ずるべきと考えられる。

- 完全に自由な選択ではなく、選挙制度に関する基本的な原則を法律で規定した上で、一定の場合に、定められた選択肢の中で選択を可能とすること。
- 選択制を適用する対象団体について、適切な選択を実現するという観点に基づき、法律により限定する（一部の団体は選択制対象から除外すること）。

また、選挙制度選択制を導入する場合の手續として、団体の意思の決定手續である議会の議決によることとするほか、住民の直接的な選択である住民投票に付すこととすることが考えられる。

このほか、各選択肢の制度内容や、実際に選択する場合の理由等は、求められる議会像を明確にして説明する必要があることにも留意すべきである²⁵。

上記のとおり、利点、課題及びこれを踏まえて講ずるべきと考えられる措置を踏まえた上で、より詳細に議論するため、市区町村議会議員の選挙、都道府県議会議員の選挙のそれぞれの場合について、以下検討を加える。

2 市区町村議会議員に係る選挙制度選択制

まず、市区町村議会については、既述のとおり多様な実態にあり、様々な前提条件を踏まえて適切な選挙制度が適用できるという点では選挙制度選択制になりやすいと考えられる。

一方、対象団体を絞り込む観点からは、

- 人口規模等に応じて一定の線引きを行うこととする案
- 現行制度でも規定の適用が異なる指定都市と、同様に大都市の性格が強い特別区については、選択制の対象外として（大都市にふさわしい）一律の選挙制度（比例代表選挙）とする案

も考えられるところである。

²⁵ このほか、選挙制度選択制とする場合、選挙制度が政争の対象とならないよう、見直し条項の期間を予め規制する必要があるとの指摘があった。

また、選択制の対象となる具体案としては、Ⅱの3（2）における目指すべき方向性に応じて、

- 1 政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性
→比例代表選挙を導入する案
(中規模から大規模団体に親和的)
- 2 現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性
→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
(小規模から中規模団体に親和的)
- 3 現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性
→投票方法について単記非移譲式(現行制度)を維持しつつ、選挙区設置を進める案
(小規模団体における代替案)

とすることが考えられる。

以上のとおり、市区町村議会議員の選挙に関しては、選挙制度選択制と親和性が高いと考えられるが²⁶、実効的な代表選択という観点において「納得性」が重要な要素であるように、選挙制度そのものの選択に際しても高い納得性が得られるよう、住民が選択肢について十分理解できるような情報提供等が求められる。

3 都道府県議会議員に係る選挙制度選択制

都道府県議会については、その面積、人口規模等において一定の相違があるものの、市区町村と比べて機能・能力等の面での相違は小さいことなどから、まず、原則として選挙制度選択制の対象とせず、一律の選挙制度(比例代表選挙)とすることが考えられる。

²⁶ このほか、人口が著しく減少した団体の議会の場合には、法第94条において「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」との規定を設けている。いずれ議会を構成するのが困難になるほど人口が著しく減少した団体が生じてきた場合には、町村総会の弾力的な運用の可否などについて、議論を深める必要性が高まってくることも考えられる。

一方、Ⅲで既述のとおり、地域代表性に配慮するか否かについては、民主主義の根幹に関わる問題として住民の選択の余地を留保することが適当とも考えられることから、例外的に、比例代表選挙を基本とした代替案に限って選択を認めることも考えられる。

すなわち、

- 都道府県議会議員の選挙については原則として比例代表選挙によることとしつつ、
- 特に地域代表性に配慮する必要があるとの判断をした団体に限り、Ⅲの3（3）で述べた3つの案（下記 A～C）について、選択制を認める余地があると考えられる。

- A 比例代表選挙と選挙区選挙の並立制とすること。
- B 比例代表選挙と選挙区選挙の併用制とすること。
- C 比例代表選挙において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票を採用すること。

以上のとおり、都道府県議会議員の選挙に関しては、選挙制度選択制については、例外と位置づけた上で、一定の選択肢に限って認められるものと整理すべきと考えられるが、いずれにせよ住民が選択肢について十分理解できるような情報提供等が求められることは、市区町村の場合と同様である。

V 地方議会議員としての立候補を促進する環境整備

前章までにおいて、市区町村議会及び都道府県議会における考えられる選挙制度のあり方について検討してきたが、一方で真に「実効性ある代表選択」を可能とするためには、これらの制度において十分に選択肢が提供される、すなわち議員のなり手たる候補者が一定数存在することが前提となる。

こうした議員のなり手不足解消には、住民の意識改革を含めた様々な方策が必要と考えられるが、本研究会においては、意欲ある人間の立候補を促進する環境整備についても議論した。

たとえば、現行の供託金制度は、都道府県及び市区議会議員の選挙について設けられており、その制度趣旨については、

- 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。
- 候補者の乱立を防止すること。

とされ、合理性・必要性がある制度として運用されている。また、町村議会議員の選挙については、そうした懸念が少ないことから設けられていない。

一方、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との指摘があった²⁷。

また、被選挙権年齢については、平成28年7月から18歳選挙権が導入された。初の国政選挙となった参議院議員通常選挙において、10代の投票率は、20代の投票率を上回り、また、教育現場における主権者教育の進展も見込まれている。

- こうした状況も踏まえて、地方議会議員の被選挙権年齢については、
- 地方議会議員、特に基礎自治体である市区町村議会議員については、地域の将来を担う当事者としての代表性が主に求められると考えられるのではないか。

²⁷ なお、供託金に代わる制度として、外国では立候補にあたり一定数の選挙人の署名を必要とする制度があるが、我が国では、少なくとも現行制度では個人立候補主義としていることや、署名数と防止効果や事務負担等の関係等を考慮して検討する必要があるとの指摘もあった。

- また、地方議会議員の選挙においては、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があった²⁸。

立候補制限に関し、公務員については、その地位利用の未然防止や、職責遂行上の支障等の観点から、在職中の立候補が禁止されており、公職への立候補により自動失職する規定も設けられている。

この点、まず、公務員にのみ在職立候補を一律的に制限していることについて、民間労働者との不均衡や、機会の平等の観点から検討の余地があることや、公務員の中でも、一般職の公務員については職責遂行に当たって政治的中立の要請があると考えられる一方、議員の場合には、そうした要請は当てはまらないと考えられるとの指摘があった。

さらに、議員在職中の立候補を認めることについて、選挙運動上不公平になるとの考え方があり得るが、

- 他議会（市区町村議会議員から都道府県議会議員など）への在職立候補について考えると、それぞれの議会の権限は法的に異なり、必ずしも選挙運動に影響を及ぼすとは限らないこと。
 - そもそも同じ議会の任期満了選挙には在職立候補できることの均衡を考慮する必要があること。
- 等の観点から、検討の余地があるとの指摘もあった。

また、多様な議員像を実現する観点からは、議員の兼職・兼業のあり方についても検討の余地があるところ、まず、異なる種類の議員間の兼職について、諸外国では違う層の議員の兼職を可とする例もあることから、合理性が認められ得るとの指摘があった。

一方で、そのような兼職、あるいは他の兼業等を認めていく上では、そもそも現行の議員のあり方について見直しが必要であり、フルタイムの勤労者など、これまで議会への参画が困難だった層を含むより幅広い属性の者が参画

²⁸ このほか、国会議員とも共通する議論として、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との指摘があった。

できるよう、現行法における通年会期制の活用だけでなく、議会運営方式や手続きについて、大幅に簡素化することも含めた検討が必要であるとの指摘もあった。

おわりに

以上のとおり、本研究会は、市区町村議会議員、都道府県議会議員それぞれについて考えられる選挙制度や選挙制度の選択制、あるいは立候補を促進する環境整備などについて、純粋に学術的な観点に立って議論を深めてきたところである。

しかしながら、地方公共団体の選挙制度は、地方自治制度のみならず、政治面へも大きな影響を与える事柄であり、今後、民主政治の根幹に関わる問題として、当事者である地方自治関係者や、国会、政党をはじめ各方面において幅広い国民的議論が行われることを期待したい。

選挙制度関連用語集

多数代表制	選挙人の多数の者が支持していることを選挙結果に強く反映する制度。 安定した議会を作り出すが、当選に寄与しない投票である死票を多く生み、二大政党制など少数の大政党が対立する政治情勢と結びつくと言われている。
比例代表制	選挙人の支持率をそのまま当選人の構成比に写し出すべく、得票に応じて議席を比例配分する制度。 死票は減少するが、小党を含む多数の政党等が分立する傾向があると言われている。
小選挙区制	1選挙区から議員1人を選出する制度。 多数意思が明確なかたちで示される一方、少数意見が反映されにくくなる。
大選挙区制 (・中選挙区制)	1選挙区から複数議員を選出する制度。 日本において過去採用されていた中選挙区制(選挙区あたりの定数3~5人)も、広義の大選挙区制に分類される。
単記制	選挙人が1人の候補者に限り投票できる制度。
非移譲式	議席獲得に用いられなかった票(当選に必要な得票数を上回る投票など)を他の候補者に回すことができない制度。
移譲式	議席獲得に用いられなかった票について、他の候補者に投票を回すことができる制度。
連記制	選挙人が複数の候補者に投票できる制度。
制限連記制	連記制のうち、選挙人が議員の定数より少ない数の候補者に投票するもの。
完全連記制	連記制のうち、選挙人が議員の定数と同数の候補者に投票するもの。
名簿式	比例代表制における方式の一つで、選挙人は候補者名簿を提出した政党等に対して投票し、その得票数に応じて政党等ごとの当選人数が決定されるもの。
拘束名簿式 (クローズド・リスト)	名簿上の候補者について当選順があらかじめ政党等によって決められており、上位の候補者から順に当選人となる方式。
非拘束名簿式 (オープン・リスト)	選挙人が当選順の決定に参加できる方式。 たとえば選挙人が名簿の候補者に対してあるいは政党等に対して投票することを可能とし、個人票と政党等票を合計して名簿ごとの議席を比例配分しつつ、名簿中の当選順は個人票の得票数順とする方式などがある。
並立制	選挙区選挙と比例代表選挙という2つの選挙の定数をそれぞれ定め、別々の独立した選挙を行うことで両者の特性を加味しようとする制度。
併用制	比例代表選挙と選挙区選挙を同時に行い、原則として、比例代表選挙の結果による配分議席を各政党等の選挙区選挙当選者から優先して割り当てる制度。