

[公開セミナー]

地方議会の選挙を考える

主 催：日本自治学会
共 催：立教大学経済学部・立教大学法学部
日 時：2017年3月26日（日） 14時00分～17時00分
場 所：立教大学池袋キャンパス 8号館 8201教室

基調講演者：谷 聖美（岡山大学名誉教授）
パネリスト：浅野 史郎（神奈川大学特別招聘教授。前宮城県知事）
江藤 俊昭（山梨学院大学法学部教授）
久保絵美佳（学生団体 ivote 前副代表兼広報局長。上智大
学法学部学生）
白川 秀嗣（埼玉県越谷市議会議員）
司 会 者：鎌田 司（日本自治学会企画委員長。地方財政審議会委
員）
池上 岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー運営責
任者）

池上 岳彦（司会者。立教大学経済学部教授）

日本自治学会公開セミナー「地方議会の選挙を考える」を始めます。ご案内した通り、地方議会の改革が進むなかで、「大選挙区制」の是非、議員のなり手不足、住民の地方議会に対する無関心といった課題が浮き彫りになっています。こうした課題への対応について、本日は谷聖美先生の基調講演とパネルディスカッションの2部構成で進めます。

まず日本自治学会の新藤宗幸会長に、谷先生のご紹介も含めてご挨拶をいただきます。

<挨拶>

新藤 宗幸（日本自治学会会長。後藤・安田記念東京都市研究所理事長）

日本自治学会会長の新藤でございます。日本自治学会では、地方議会について、主に運営等の問題を中心にして考えてきましたが、今回のセミナーは地方議会の選挙制度あるいは実態を正面から取り扱ってみたいという企画です。

基調講演は、政治学者として選挙学会などでも長年ご活躍でいらっしゃる谷聖美岡山大学名誉教授にお願いしました。後半はパネルディスカッションを4名の方でお願いをしておりますけれども、それぞれのご経験から活発なご意見が出されるであろうと考えております。

池上 それでは第1部の基調講演を始めます。谷先生、よろしくお願いたします。

[第1部] 基調講演

谷 聖美（岡山大学名誉教授）

ご紹介いただきました谷と申します。2年前に岡山大学法学部を定年退職しました。この2年間はある独立行政法人のプロジェクトリーダーとして月に2回東京に来ています。それで、初めて東京が少し見えてきて、池袋と新宿と渋谷がこういう順番で並んでいることがやっと分かりました。

本日のテーマから多少外れますが、東京で考えたことを1つ紹介したいと思います。それは東京の一極集中のことです。私が住んでいるのは岡山県倉敷市というところで、岡山・倉敷都市圏の人口が約120万人です。ここはまだ人口がちょっとだけ増えていますが、中四国の山間地域はたいへんです。私の専門は政治過程論であり、地方自治論ではありませんが、これまで東京のことが分かっていなかった。東京である程度まとまって時間を使うようになって、東京一極集中はちょっとやそとじゃ止まらないなと思いました。

次に、ここが政治学者の性でありまして、これは「足による投票」(vote with their feet)というアメリカの地方自治論ではわりと古くからいわれていることですが、その一種と解することもできると、思いついた次第です。

議会とか選挙ということになりますと、どうしても代表のほうにウエートが行くわけですが、代表を選ぶ有権者のほうは、通常は投票するか棄権するか、投票率がどうかという話になりますが、「足による投票」を本日の話の中に少し理論的に位置づけたいと思いました。地方に関して有権者は3択ある。投票する、棄権する、そしてその町から退出してしまう。これは、ハーシュマンのいう“Voice”や“Exit”との関連でいうと、棄権を私は“Sitting”つまり「座っている」と表現するのですが、そういう形で“Voice”“Exit”ともつながってきます。

有権者の選択肢としては、「東京に行ってしまう」あるいは逆に「Uターンする」という形

で、代表論をすっ飛ばして、違う自治体に移ってしまう。あるいは東京近郊では、子育て世代の若いご夫婦を招くために、福祉の面で、たとえば保育所と駅の間で送迎バスを走らせるといった工夫をして、成功しているところもある。従来、私は地方の選挙に関してそういう話と結びつけて考えたことがなかったので、これからはそういう有権者の選択肢という観点にも踏み込んで考えてみたいと思っています。

本論に入っていきますが、政治学の中でもここ十数年から20年ぐらい、地方の選挙制度改革ということが非常に大きなテーマになりつつあります。また、地方議会と地方議員の実証研究として、とくに若手の研究者から、計量分析などを使って非常に緻密な研究が次々と出てきているというのが最近の状況です。その流れで主な議論がどうなっているのかをご紹介しますうえで、地方自治論の観点から私見を述べるという形で論を展開したいと思います。

最初に、日本の地方選挙制度は、ガラパゴス的というほど——これは悪い意味ではなく非常に珍しいという意味ですが——独自の組み合わせです。とくに市町村の大選挙区制、これは先進国ではまずないのではないかと思います。

韓国の選挙学会と日本の選挙学会の人的交流として毎年代表が行き来していますが、10年ほど前、私が韓国を訪れました。先方のご要望は、日本がやろうとしていた在外投票制度を紹介してくれということでした。その後の懇親会で、いろいろお話ししましたが、みんながいちばん反応を示したのが大選挙区制でした。あれは岡山市が政令指定都市に移行する年でしたが、移行前の議員定数は当時の法定定数を少し下回る52人だったと思いますが、「それは選挙になるのか」「どうやって」と、韓国の方々にはそれこそ想定外の制度と理解されたようです。後で考えてみますと、これは投票行動であるとか、あるいは選挙制度の骨格にかかわる非常に重要なところを突いている。

国会についても、韓国は一院制ですが、日本は二院制ですから、衆議院と参議院で違って、いろいろな選挙制度が併存している。これも説明するのがたいへんで、ガラパゴス的といえるかもしれない。こういったところを日本の選挙研究や政党研究の人たちが問題にし始めたのがここ数十年の流れであります。

選挙制度の代表的な分類法として移譲式、非移譲式という問題がありますが、私は個人的にはあまり複雑な選挙制度にするべきではないと思っていますので、ここでは単記非移譲式だけについてだけお話ししますが、連記制にも触れる機会があるかもしれません。

政治学の中でどのような問題意識になっているかは、若手あるいは中堅の方が書かれた論文あるいは本を紹介するのが一番説明しやすい。2007年、東京大学社会科学研究所の紀要『社会科学研究』（第58巻第5・6号）に堀内勇作さんと名取良太さんが書かれた論文が「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」です。この論文は、日本の都道府県と市町村の選挙制度がしっかりした二大政党制を作るのを阻害していることを実証的に分析しています。また、同じ号に前田幸男さんが書かれた論文が「選挙制度の非一貫性と投票判断基準」です。こ

れは、私流に乱暴に表現しますと、選挙ごとに仕組みが違くと有権者の投票判断基準が混乱してしまうことを実証分析で論じています。

この流れがある程度続いて、2013年に2冊の本が出版されました。建林正彦さんが編集された『政党組織の政治学』（東洋経済新報社）では、中央と地方を通じて——ここでは国政と地方政治レベルを通じてという意味です——制度が機能するように、制度デザインを一貫したものに整える、この本では二大政党制ができるような小選挙区がいいとまではいい切っていませんが、そういう考えが言外に伝わってくるような書き方だと私は理解しております。

同じ年に上神貴佳さんが書かれた『政党政治と不均一な選挙制度』（東京大学出版会）では、国と地方で選挙制度とか選挙区の定数が一貫していない、つまり不均一であることがいろいろな問題を起している、だから地方選挙制度を改革して、政党政治をもっと活発化させることが必要であると主張されています。上神さんは制度工学という言葉を使い、地方選挙の制度設計を変えることによって政党政治を強化すべきだと論じています。地方選挙を政党システム中心に見ているわけです。

同じようなことをもっと明確に打ち出したのが砂原庸介さんです。砂原さんは2015年に『民主主義の条件』（東洋経済新報社）という一般向けの本を出されましたが、そこではすべての選挙制度を通じた整合性を追求すべきであると言っておられます。これは制度研究者の意見を集約していると思いますが、安定した明確な多数派が物事を決定していかないと民主主義が機能しなくなる、安定した多数派を確保するためには政党という組織が必要になるというわけです。そして、政党という組織が安定した多数派を目指し得るようにするためには制度を変えていく必要がある、一言でいえばそういうことだと思います。

市町村、都道府県、それから国政における衆参両院議員の選挙、この4つを全部同じパターンにするのが一番望ましい、こういう主張の中で、比例代表制もいいけれども、二大政党制をつくるためには小選挙区制がよいというのが、最近の政治学、とくに制度研究に親和性を持っている方たちの共通理解になりつつあるのではないかと思います。

すべてのレベルで一貫した選挙制度をとると、政党の組織が中央と地方で一貫するというだけではなくて、例えば小選挙区制であれば、韓国の選挙学会であったような反応はなくなる。有権者のほうも、政党単位であれば選挙の判断基準が非常に明確で分かりやすくなる。政党のラベルという言葉を選挙研究は使いますが、ラベルの一貫性が確保されて、それが有権者にとっても投票行動を容易にする重要な意味を持つ、というのがその主張であります。

もう1つ、棲み分け論というのがあります。これは二元代表制を採っていることを問題にする、というニュアンスがある議論だと思います。知事と市町村長、要するに首長さんは県あるいは市町村の全体を見ている。しかし、大選挙区制のもとでは議員さんは個別の地域のこと、あるいは特定の団体のことしか見ない、そういうレファレンスポイントの違いがどうしても起きてしまう。そこで、議会であらゆる議論しても本音のところではすれ違っているため、地方自

治体の政策に関する深い議論が起きないのだ、というのが棲み分け論の要点です。

これをどうするのかという提案はなかなかないのですが、議員定数を大きく減らしてアメリカの理事会制のようにする、あるいは比例代表制を取り入れる、という制度設計論が導き出されています。

次に述べる戦略的選挙制度改革論は、私のネーミングです。完全な共通理解があるというわけではないのですが、これを主張される方々の多くは、地方のこと、あるいは地方議員と地方議会のことを研究されていても、地方自治についてはあまり関心を持っておられない。要するに、そこにも政府と選挙があるじゃないかという関心なのです。私はそこに少し違和感があるのですが、要するに全国で中央・地方一貫した選挙制度を作ることが重要であり、そのためにはマルチレベルの選挙制度を統一するという議論です。そこでは地方自治にどういう影響を与えるのか、あるいは先ほど申しました一極集中の問題に取り組む場合にどのようなやり方があるかという議論は存在しない。国際的にも、選挙制度研究ではそういうことはあまり重要視されないのではないか、と思っております。

以上が政治学関係の流れの紹介です。では、私なりにどう考えるか、一応のアンサーが必要ですので、都道府県議会の選挙制度改革についてご説明します。

要は、小選挙区制にするか比例代表制にするかということで、一長一短があると思いますが、現在の日本の領域で完全小選挙区制を、1回だけというか、しばらく実施した事例がありまして、それが沖縄の立法院議員の選挙です。1952年は中選挙区制だったかと思いますが、この中選挙区制というのは、戦前の郡と市単位で議席を考えるという流れを戦後に持ち越したのだと思います。沖縄も最初はアメリカ軍の統制下で中選挙区制をとったのですが、すぐに小選挙区制に変えて、1期2年で何回か行っています。

これについて制度的な研究はもちろんありますが、選挙研究という観点から分析したものというのは——私が知らないだけかもしれませんが——ないのではないかと思います。ただし、本日は制度の話ですので、この事例をしてみる必要があるのではないかと。ちなみに、地方自治制度研究の多くがそうではないかと思いますが、いわゆる復帰前後の沖縄について、沖縄はユネスコによれば言語的に3つか4つに分かれておりますので、そこでのマイノリティーはどうするか、といったことは全く研究されていないのではないかと。私も若い研究者に話をして、今後挑んでみたいと思います。

琉球立法院では、20年ぐらいの間に議席が3議席増えている。つまり、1票の格差の是正をアメリカがやっています。小選挙区制の導入自体は人民党の進出を阻止するためだったともいわれますが、実証的な証拠はまだありません。ただし、定数是正は厳格に実施していました。地方でも全国でも、小選挙区制を導入すると1票の格差と区割りの問題に絶えず取り組まなければいけない。これを個別自治体が精密にやっていくのは非常に困難ではないか、というのが私の感想です。

ほかにも問題点があります。先ほど棲み分け論という考え方に触れましたが、地方議員の中にも自治体全体のことを勉強されている方は最近随分増えていると思います。地元のことに一生懸命になることは、それと同時にいろいろな議論の中で全体のことも考えることを排除しないし、そういう人も多くなっています。ただし、全体のことなんか知らないよという議員さんもいるのは事実です。小選挙区はそういう問題を一層制度的に強化してしまいます。

国政でもそうですが、小選挙区制に反対する人たちの中には、ちょっとした票の差で政権が自民党から民主党に、民主党から自民党に、比例代表制度の得票率がそれほど変わらなくても、あのような雪崩現象が起きると、政治が不安定になるのではないかと、あるいは、ちょっとした民意が政権を左右するというのは問題ではないかという人がおられます。しかし、小選挙区制というのはそもそもそういうものでありまして、政権交代を可能にするためのものであるともいえるわけです。

むしろ、小選挙区制にすると圧倒的に現職優位になるというのが、各国の歴史が経験的に示しているところではないかと思えます。有名なのはアメリカの事例で、選挙区単位で一党優制というのが成立してしまいます。イギリスの選挙区のうち半分より少し多いと思いますが、何回選挙をやってもここは労働党、ここは保守党となります。とくにイングランドでは政党単位で固定する傾向が非常に強く、両者が拮抗（きっこう）している3分の1ぐらいの選挙区の動向で政権交代が起こる、戦後の長い歴史の中では大部分がそうだったと思います。小選挙区制にすると、そういうことが起こるのではないのでしょうか。

だから私は、都道府県であろうと市町村であろうと、小選挙区制を持ってくるのはあまり賛成ではないのですが、では都道府県レベルで比例代表制をとってはどうか。非常に抵抗は大きいと思いますが、比例代表制もいろいろなやり方があります。比例代表制であれば、政党単位で都道府県の議員が「地元、地元」と唱える面は弱まって、都道府県全体のことを考えるようになるのではないかと。

都道府県の場合、そもそも市町村があるわけですから、それに屋上屋を重ねる形で今のような地域代表的な選挙区を置く必要はないといえるのではないかと、と私自身は理屈づけています。そうすると、何らかの形での比例代表制しかないだろう。しかも、自民党が圧倒的に有利ではありますが、都道府県議会は既に政党化がかなり進んでいる。そういう前提がありますので、そう無理はないのではないかと。

ただし、比例代表制の問題点として、いわゆる無所属の方、あるいはその地方だけで活動している地域政党は、今の政党助成法といった法律では認定されなくなってしまう。法律を変えればいいのかもかもしれませんが、いろいろな運動団体、あるいは諸派というように、特定の課題を追求される方々が排除されるのではないかと。どのような制度にも一長一短があります。

そう考えると、すべて小選挙区制に統一すべきだとはいえない。実は砂原庸介さんも、府県でいきなり小選挙区制というのは無理だろうから、小選挙区と比例代表の中間的な、政党中心

の非拘束名簿式の比例代表制をとりあえずは導入したらどうかとっておられます。

ただし、現状のままでいいという考え方もあり得ると思うのです。実際に、レベルによって選挙制度が違うのは日本だけではありません。イギリスでは、スコットランドとウェールズは民族問題があるので別としても、ロンドンは小選挙区制ではない制度をとっています。また、EU 議会議員の場合には——離脱すればなくなってしまいますが——ブロック制の比例代表制です。別に一貫していないわけです。アメリカは、ケンブリッジ市とか幾つか違う町があることはありますが、基本は小選挙区制で一貫しています。

フランスは、レジオン（州）、県、それからコミューン（日本の市町村に相当する）で、それぞれ選挙制度が違ってあります。そのうち、県の議員選挙は、少し前に読んだ政治学者の研究では、男女1人ずつの名簿で2人を選出するシステムだと書かれています。18世紀以来ずっとここはカントンという小選挙区から議員を出していたのですが、男女同数での立候補を義務づけるパリテ法でそのような変更が加えられたようです。ともかく、フランスもレベル間でいろいろ不均質であります。

韓国では、基礎自治体は中選挙区制ですが、その他は小選挙区制です。どの国もそれほど一貫しているわけではない。そのことを指摘しておきたいと思います。

選挙制度と地方自治の関係ですが、政党政治あるいは選挙研究の都合だけで全部統一する必要はない、というのが私の個人的な見解です。地方自治には独自の価値があって、両方を突き合わせていく作業が必要ですが、とりあえずは政治学的な政党論だけで議論するのはどうか、という私見を挟んでおきます。

市町村議会の大選挙区制をどうするか。先ほどの棲み分け論がここで一番典型的に出てくるでしょう。ただし、先ほどいいましたように、市町村議会でもいろいろな新しい試みがありますし、議員さんもさまざまです、もちろん勉強している人は勉強している。あるいは俺は政策をやるというので、あるジャーナリストの方は市議会議員に立候補して、広く薄く訴えかけて下から3番目で当選して、一生懸命まちおこしの勉強をしておられます。そういう人も結構たくさんいるので、棲み分け論のように言い切る必要はないのかなと思っています。

しかし、そういう要素がかなり残っていることも事実ですから、大選挙区制を放っておくとそれを助長してしまう。それから、平成の大合併によって、市町村議会議員の数がぐんと減りました。これによりどういう影響があったのかについて、実証的な研究としてはまだ十分な見解が積み上がっていない。これを検証するのが大選挙区制を考える糸口の1つを与えてくれるかもしれない。

たとえば、岡山市は政令指定都市になりまして、4つの行政区に分かれました。選挙区の単位は行政区なので、昔の五十数人という大選挙区ではなくなったわけです。これが実際に何か変化をもたらしたのか、実はあまり研究されていないような気がします。地に足のついた議論をするためには、そういうことを押さえておく必要があるだろう。

それから、小選挙区制というのは、地区単位ほどではないにしても、地域的な部分利益の固定化につながってしまう。倉敷市の私の知り合いの議員さんなどは、もちろん自分のテリトリーがあるわけですが、その中でも広く、高い意識を持っていて、友人とかいろいろな付き合いで票が増えている。地域的な部分利益といっても、小選挙区で割っていくとそういうことがなくなってしまうと思います。まさに議員さんの意識がタコツボ化するという問題点がある。私は市町村に小選挙区制を持ち込むと非常に問題があると思います。

それに対して、比例代表制は、憲法との関係がありますが、非拘束名簿式の比例代表制を導入するということが1つの制度としては考えられるだろう。そして、名簿の筆頭者を市長にする。これは憲法学の方々からいろいろご批判があるかと思いますが、このようにして首長の直接公選制を保ちながら市町村が議院内閣制に移行していく。それを通じて、議員さんと執行部との市全体の政策についての意識をまとめていくことが期待できるかもしれないと思っています。イギリスの伝統的な地方政府形態である委員会制に倣えとのご意見もありますが、それだと首長が間接公選になってしまうので、日本にはなじまないでしょう。

ただし、喫緊の課題がいろいろあるところで、どうしても制度改正する必要があるのだろうか。やるとしても、一律でやるのか、それとも団体の規模別で違う制度をとるのか、あるいは自主選択に任せる。イギリスの地方自治体は市長を直接公選してもいいし、従来のやり方でもいいことになっています。アメリカにはいろいろな地方政府の形態があるということはご存じのとおりです。地方自治だから、自治体ごとに任せるというやり方もあるのではないかと。

確かに強固な政党を作っていくという点では、とくに市町村の大選挙区制というのは決定的にマイナスであろう。しかも現状では、市町村議会は圧倒的に男性社会です。大選挙区制のままでは何らかのクォーター制を導入する方法もあり得るとは思いますが、小選挙区制にすればそれは絶対にあり得ない。ただし、比例代表制にすると、都道府県のところでいいました問題点、つまり無所属など、これまでなじみのあり、それなりに機能を果たしていたものが、強制的にある制度の中に押し込められてしまうというデメリットも考える必要があるのではないかと。

もう一つ、私が住んでいる倉敷市は、ちょうど50年前に児島市と玉島市と旧倉敷市が合併して倉敷市になった——第2次倉敷市という人もいます。平成の大合併で北西のほうが新たに倉敷市に編入されました。倉敷市全体の人口はいま48万人ですが、児島と玉島はそれぞれの歴史と独自の産業基盤を持っていました。真ん中の水島という所にはコンビナートつまり臨海工業地帯がある。そういうところの地域代表的なものを、比例代表制あるいは小選挙区制ではなかなか反映させることができない。今のままであれば、児島の議員さんたちはいろいろと反目していても、児島地区全体のことにってはわりとまとまって声を上げることがあります。平成の大合併の後には、そういう合併前の自治体、あるいは地域への配慮もいるでしょう。

最後に、議員のなり手不足の問題は、既に1980年代には、地域によってはいわれていました。岡山でも京都の北のほうでも、なかなか定員が埋まらないと聞いたことがあります。

理由はいろいろ考えられます。まず、選挙には落選に伴う種々のリスクがあります。あるいは、議員になっても生活が成り立つかという問題もあります。確かに、日本の議員報酬は府県や大都市では高い。私がしばらくいたイギリスのオックスフォードあるいはシェフィールド、イギリスはどこでもそうですが、年間の報酬が60万円から70万円くらいです。それで夜あるいは土曜日に議会をやっている。それでやれるぐらいいのこしか自治体はやってないともいえるのですが。

日本の場合、自治体がとてもたくさんの仕事をやっていて、それを監視したり、あるいは予算を審議したりする議員さんたちは、仕事をやり出したら切りがないほどです——議員さんがみんな働いているという意味では必ずしもないのですが。でも、郡部や小さな市では、議員になって一生懸命仕事をして、議員報酬だけで暮らしていくのは難しい。それに、価値観や職業が多様化して、議員だからといって地域の名士扱いされることもあまりなくなってきました。社会的威信が低下したわけです。一言でいえば、リスクが大きいのに、議員職に対する魅力が少なくなってきたといえるのではないのでしょうか。

それから、先ほどの政治学の議論との関係に戻りますが、とくに市町村レベルでは政党が地域に浸透していませんので、候補者を擁立するというプッシュが働かない、という要因もあるうかと思います。これを解決するのはなかなか難しいのです。

最後の結論は、制度がどうだと議論する必要はありますが、実際には北海道の栗山町とか岡山県のある市では、議会基本条例を作って議会報告会を開いたりして、すごく活動が変わってきています。それをホームページで流す、あるいは議会そのものを中継するというように、明らかに議員さんたちの意識が変わってきていると私は認識しております。そういう今できることで工夫しているところを進めていって、有権者の中に議員さんのイメージをもっと定着させてから、選挙制度の改革に進んでも遅くはないのではないかと、というのが私の考えです。

池上 谷先生、たいへんありがとうございました。

[第2部] パネルディスカッション

鎌田 司 (司会者。日本自治学会企画委員長。地方財政審議会委員)

それでは、第2部のパネルディスカッションを始めます。谷先生からは、本当に大所高所のお話を伺わせていただきました。とくに中堅、若手の研究者の間で選挙制度に対する研究が進んでいて、地方選挙制度がガラパゴスになっているという指摘がありましたが、それに関して谷先生のお考えを伺いました。それを取っかかりにして、地方議会に関して議論してみたいという次第でございます。

昨年(2016年)11月、山梨学院大学で開催した日本自治学会研究会の共通論題として「地方

政治・議会・自治」というテーマで議論しました。そこでは地方政治と自治の観点から議会の改革について考えようということでしたが、そこでは議員のなり手がいない、中山間地ではほとんど無投票になるような状況がある、あるいは大選挙区制に関して考えることがあっていいんじゃないかという発言がありましたが、これに関しては先ほど谷先生から詳しくご指摘をいただきました。それから、有権者から見ると、大選挙区で誰に投票しようかというとき、大看板を見て、あの人顔がいいな、というようなところで決めて投票してしまうことが往々にしてあるのかなと。そうすると、議員と有権者とのつながりもなかなか十分じゃないのかな。

もっといえば、地方議員というのはある時期までは地域代表、だから——言葉としては悪いイメージがありますが——口利きというのはそれなりに議員の役割の1つだったのかなという気もします。今は地域の絆が薄れてしまった中で、役割自体が変わっているのではないか。一方では全体の状況を考えろというわけですが、他方でそういう役割をどうしたらいいのかということですね。

本日は、地方議会の選挙に焦点を当てながら、今私が申し上げた問題点、課題に関して議論ができたかと考えている次第です。

それでは、まず皆さんに10分程度で、谷先生の基調講演にもありましたような課題に対してご報告いただければと思います。順番ですが、浅野さん、白川さん、久保さん、そして最後に江藤先生をお願いします。

<パネリスト報告>

浅野 史郎（神奈川大学特別招聘教授。前宮城県知事）

浅野史郎です。地方議会選挙を考えるということですから、それは国政選挙とは違うということをお願いしたいと思います。これは制度が違うのではなく、実態が違うんですね。

そこには住民との密接性があります。有権者が議員を選ぶときに、国政選挙では当然ながら政党というのが相当出てくるわけです。個人で選ぶというのがありますが、とくに小選挙区制では政党はどっちかということで選ぶわけで、個人はあまり関係ない。それと、その議員さんの個人、住民なりとの密接性というのはあまりないのです。地方議会では住民と密接です。ここがすごく大きなポイントだと思っています。

それから、逆の意味で、地方議会が政党で系列化していることに、私はむしろ危惧を覚えます。県議会レベルでも政党の系列化というのはありますが、市町村議会はむしろそれがあってはならないような気がしています。国政選挙の政党にかかわる人が議員で出てくると、選挙のプロですから、そういうふうに議会ができてしまう。むしろ国政選挙と切り離して考えることが地方議会のあり得るべき姿ではないかと思っております。

それで、地方議会選挙に問題があるということですが、これは制度の問題ではありません。これはまさに実態の問題です。議員のなり手がいない。当たり前ですよ。それは、給与があまり

多くないとかそういう意味ではありません。真面目な人ほど、議員になろうと思ったときに、じゃあ議員は何をする、自分がなって何をする、議会は何をやっている、と考えてもそれが分からない。では、議員になろうとする人は不真面目な人ですか。そうかもしれませんが、問題は議会が何をやっているか分からないことです。

それから、議員選挙の投票率が低いのも、住民は議会が何をやっているか分からないからですよ。選挙で選べといわれても投票しようがないですね。誰を選んでいいか分からないというのがありますが、基本的には議会が何をしているか分からないということです。もう一言いえば、実は議会も自分たちが何をやるべきかということが分かっていない、という気がします。

そこで、私がもし主張するとすれば、原点に戻りましょう。それは何かというと、議会は、議員は住民を代表するのです。とくに地方議会は住民と密接性があるのであれば、住民は何を考えているか、要望しているか、これを徹底的に聞き出すということから。

その前に、教科書的にいっても、議会は実は政策を作るところです。首長のチェック機関というだけではないのです。議会は条例という形にして政策を作る。政策を立案して、それを行政にぶつけるということでもいいのですが、それをやるのが一番大きな議員の、議会の役割なのです。政策を作るときには、当然ながら住民が何を要望しているかということを知って、その上でそれを政策化するということになるわけです。

そうすると、議員活動で重要なのは、インプットとアウトプットがありますが、アウトプットのほうは一生懸命やるんですよ。駅前に立って「浅野史郎です」とか「私はこんなことを考えています」とかというようなことをするのはアウトプットだけど、インプットのほうがちょっと遅い。インプットのことを僕が学生に説明するときに「御用聞き」という説明をするのですが、残念ながら学生は御用聞きを知らないのです。昔は「こんにちは。今日何かありませんか」ということを聞いて回って、それを反映したわけです。議員の役割もそれです。地方議会は1人の議員当たりの有権者が少ないですから、住民のところに入って行って、かなりまめに回れます。それを政策に反映する。つまり、住民の要望を中継ぎして、それを政策化する、これが議会の役割であり、議員の役割なのです。議会が何をしているか分からない、議会に関心がないといわれますが、こういう点からいって関心を持たざるを得ません。

今、東京都民は東京都議会にもものすごく関心を持っています。豊洲問題です。そういうアジェンダがあれば、議会が審議をしたり、政策を作ったりするので、住民は否が応でも議会に関心を持つのです。議会に関心がないのは、アジェンダが分からないのです。でも、アジェンダあるいは要望は一人一人の住民の生活の中にあるのです。例えば老人介護の問題だとか、保育所に入れないとか、そういうものを持っていて、行政はこんな話を聞いてくれないというときに、それを議員さんにぶつけるということがあります。

それから、住民が地方自治に関心を持つのは、事件が起きたときです。例えば産業廃棄物処理施設が家の近くにできるというときは、住民が立ち上がります。原発再稼働も本当は地方自

治の問題に近いのですが、なかなかそうはいかないこともあります。実は住民がそういう問題をたくさん持っているのです。

それを議会、議員は引き出さなければいけないのです。それが議会の趣旨、役割だから。議会の役割は、住民のための政策を作ることです。二元代表制では、首長も議会も選挙で選ばれて住民を代表するのですが、代表の意味が違うのです。首長は、行政のトップになるための正当性を獲得するために選挙で選ばれる、これを代表というのですね。だけど、議員は住民の利害を引き受けて代表するということなのです。

そうすると、議会は住民のために政策を作るので、それが実践されていれば議会に対する住民の関心も否応なく深まっていきます。議員をどうやって選ぶか、選挙のときも政策を作るという面でちゃんとやっている人が選ばれる。もっといいのは、例えば条例を作ったときに、条例に名前を付ければいいんですよ。浅野史郎条例とか。今は、この人の政策はあれがあるなどということになってないから、議員を選びようがないのです。住民を代表する議員を、この人は一緒に酒も飲んでくれるし、祭りも出てくれるし、カラオケうまいし、親近感がある、それで選んでいるというようなこともあるかもしれません。

鎌田 要するに、議員の役割は原点に戻ると御用聞きではないかということですね。地域の絆が崩れている中で、ここのあたりをどう実践できるのか。これは制度とは離れてしまうのかもしれないんですが、時間がありましたら議論いただければと思います。

白川 秀嗣（埼玉県越谷市議会議員）

埼玉県の越谷市議会の白川秀嗣といいます。越谷市は人口34万人の都市で、市議会議員は32名います。私は4期目になります。いわば保守系無所属の議員ですが、4人で自治みらいという会派を作ってます。

地方議会の選挙については、制度の問題と、それから公職選挙法という法律の問題と、実際の運動が重なって問題点が浮上しています。大選挙区制でやるときは、他の候補者との違い、つまり、自分のほうが正当性がある、自分の政策のほうがすばらしい、自分のほうが実績があるという、他の候補者との違いを徹底的に訴えて選挙をやります。それから、その公約は基本的には4年間ほとんど検証されません。ご本人がやる場合はあるかもしれませんが。

それから、1人の方も大概は会派に入りますが、選挙中にこういう理由でこういう会派に行きますということという方はほとんどおられません。政党の方は政党の枠内で物をいうかもしれませんが、選挙中は、結局名前の連呼と握手をして、どれだけ頑張ったかという話になります。政策はもちろん訴えられますが、公職選挙法の問題があって、地方議員は選挙期間中に政策を訴えるチラシを出すことが禁じられています。政策を最も知りたい有権者の皆さんが政策を知らない、結果的に名前を連呼することになっています。

これをどのようにして解決すればいいのかを考えています。1つは、議会は多数決で物事を

決めます。市長提出議案に議決権という大きな権力を行使するわけです。選挙中は他の人との違いを強調しますが、終わったら一緒にやりましょう、というのはなかなか難しいのです。そこで、選挙の前に、埼玉政経セミナーというところで、超党派の議員と市民で統一的な公約を立てて選挙をやりましょう、ということをやりました。

それから、市民が入っていますから、当然検証します。必ず毎年1回検証して、4年間どうするか決めるわけですので、6年前に統一政策を作りまして、4年間検証して、2年前に同じようなバージョンアップした統一政策を作って、もちろん日々検証をして、大会もやります。

それから、選挙の1週間だけで有権者の皆さんに選んでもらうというのは無理ですね。選挙を非日常化しないということは決定的なことだと思います。そこで、選挙中の様子を示す選挙コマーシャルを作っています。

議会の役割がどう変わっているか。経済が右肩上がりのときには、業界団体や労働組合の代表として出て、その利益を体現することが議員の大きな役割でした。しかし、今は下り坂になっているので、不利益をどうやってシェアしてもらうかということになります。人口が減って、超高齢化社会になって、グローバリズムになっているからです。圧倒的な時代の変化です。

そのときに、議会の役割は、市民の皆さんに選択肢や、それから議案の多面性や、あるいは優先順位の決定の方法や、論点の整理や、複数の選択肢を示して、どのようにして政策の決定過程に市民の皆さんが参加していくのか、そのマネージをしていくことです。これは個人としてもやらなければいけません、議会という組織としてどうやるかということが決定的に問われていると思います。

最後に、非常に重要なことですが、直接民主主義制度が根幹にあって、間接民主主義制度はその補完物です。直接民主主義制度が最も表れるのが地方自治の現場になります。いまは、トランプ現象やイギリスのEU離脱を含めて、立憲民主主義そのものが大きく問われている時代になっています。立憲民主主義をどのようにして使いこなすのかというのは、議会もそうですが、圧倒的に市民の皆さんの問題です。つまり、住民自治とか自治意識とかいうことをどのようにしていくのかという時代に入っている、と私は思います。

鎌田 浅野さんは、御用聞きという原点に帰ってとおっしゃいましたが、白川さんのお話は市民を巻き込んだ御用聞きということかな、というふうに聞かせていただきました。大選挙区制を活用した選挙運動というあたりも伺いましたので、後で詳しく議論できればと思います。

久保 絵美佳（学生団体 ivote 前副代表兼広報局長。上智大学法学部学生）

よろしくお願ひいたします。上智大学法学部2年生の久保絵美佳と申します。大学では国際政治、日本の政治・法律などを勉強しておりますが、本日は学会理事の小幡純子先生と北村喜宣先生のご紹介でこの場に立たせていただきました。

私が入っている学生団体 ivote と地方自治はどう関係しているかというところで、考えられ

るのは選挙というところだと思います。私たちの団体は、若者の投票率の向上を団体の目的として掲げていて、居酒屋 ivote とか出前授業とか日韓交流などを行っています。いろいろなイベントを企画することで、最終的にその目標を達成していこうとしています。

イベントの紹介になるのですが、まず1つめは居酒屋 ivote というものです。これは、先ほど浅野先生がおっしゃったような御用聞きをまさにしてもらおうという企画です。学生と国会議員の方、地方議員の方に居酒屋に来ていただいて、一緒に飲み会をする。その中で、若者はこういうふうに思っているけれども、これはどうして変わらないんですかとか、例えば安保法制のときだったら憲法9条の問題は私はこう思うのですがどうなのでしょう、というのをいろいろな先生方に聞きます。学生たちにも政治を身近に感じてもらうと同時に、イベントが終わった後も政治を身近に考えてもらい、他の人、例えば友達にも話してもらって身近に感じてもらう、というのがこのイベントの目的です。

これは、何をやっているかが分からないから投票ができないとか、政治に対して関心を持っていないというところを解消しようと思って始めたイベントです。いろいろ恋愛の話とか学生時代の話とかも聞きながら、議員の方々を身近に感じてもらって、参加者の方々にも政治をもっともっと身近に感じてもらって、学生とか若者の投票率向上につながるようにしていこうというような気持ちでやっています。

もう1つ、私たちは、講演会や模擬選挙の形で出前授業を行っています。これは何かというと、講演会は普通に政治の大切さとか、投票に行くということができるとかということをお話する機会をいただいて、小学校から高校ぐらいのところに行って私たちが講演するというようなものです。

模擬選挙というのは、選挙管理委員会の方と協力して、投票から結果発表まで、自分の思った政策が実現するまで、というのを実感してもらおうという企画です。これが3段階あって、

まず、事前授業を行います。その時点で議題を例えば高校の授業料無償化にするとか、人口減少に対してどのように対応するか、消費税を増税するか増税しないか、もしくはいまより税率を下げるかということ、議題はさまざまです。地方議会の話であれば、例えば今よく選管の方とやっているのは、空き地問題というのがあって、ここの地区では空き地があるけれども、これをどういうふうに変えていこうかというのを市長選の争点と考えると、私たちがそれについて最初の事前授業で、こういう問題がこの地区では起きていますというレクチャーをします。

その後、実際に学校を訪れて選挙公報を作り、それを配付して、演説を聞いていただく。そして、どの政策がいいか、例えば空き地でしたら、空き地をどういうふうを活用するのがいいかというところを、グループワークを通して生徒の方々に考えてもらうというようなことを行っております。最後に、実際にどこに投票するかというところで、選管の方と協力しているので、実際の記載台や投票用紙などを使用することができて、それを使って皆さんに投票していただくというものであります。そして結果発表ですね。

この一連の流れを通して分かってほしいことは、自分がこうしてほしい、ああしてほしいという要望が実際になかなかつかなかった、なかつたというところが、生徒の方々に感じてほしいところ。自分の1票でこれがこういうふうになる、これがこういうふうにならなかったというところを感じてほしい、というのがこのイベントの目的です。

最後が“Future Leaders”という韓国の投票啓発団体とivoteが国際交流をするイベントです。これは年に1回、韓国に行ったり日本に来ていただいたりという形をとっていますが、先ほどの基調講演にもあったように、韓国では日本と違う選挙制度がとられているけれども、若者の投票率という観点ではなかなかうまくいっていないところがあるようです。そこはどうしたらいいんだろうかという点に加えて、両国の関係などについても、歴史的にも経済的にも、領土問題に関してもいろいろがあるので、両者の意見を交換する会を私たちは開いています。

私が本当にいいたいことは、最初に戻るのですが、若者の政治的関心が低いということです。だからこそ、投票率は20歳代のところが一番低くなっていると思うのですが、18歳、19歳の選挙権というのが解禁された中でも、やはりここまで低いということです。なので、私たちがやっていかなければいけないのは、若者に対してこういう啓発活動を行っていくと同時に、地方議会であれば地方議員の方々は代表という意味をしっかりと分かっていただいて、先ほどいわれたような御用聞きをちゃんとさせていただくことができれば、私たちも投票しようとか、政治に関心を持とうということができると思います。

鎌田 選挙について、原点の活動をしておられることが、具体的によく分かりました。次の機会のところでは、若者に政治参加をどうしたらできるかというあたりも伺えればと思います。

江藤 俊昭（山梨学院大学法学部教授）

山梨学院大学の江藤です。いままでのお話は、議会や議員の役割が御用聞きだというトーンで来ています。私はインプット側面でいろいろな住民の声を聞くということは確かにすごく大事なことだと思いますが、御用聞きが従来の口利きということであると、それは作動しにくくなっているのではないのでしょうか。口利きというのは、水面下で行政に対して個別利害を強力に押し込むことだと思いますが、そうすると、個別利害のための口利きは財政的な問題から作動できなくなっています。そして、水面下でといっても口利き防止条例等々で公開されるという状況です。

御用聞きということをどのように政策過程の全体の中に取り込んでいくのかという御用聞き論であれば分かりますが、そのところをちょっと注意しなければいけない。それから、政策過程の議論からすると、政策のインプットをしっかりやっていくためには監視、評価から入らなければいけない。監視、評価というのはすごく大事になっているわけです。

白川さんの議論からすると、あれもこれもというのは絶対無理だし、あれかこれかの政策評

価をしっかりしなければいけない。そこから政策形成というのが始まると断言するわけにもいきませんが、その側面の重視を議会の議論としても考えなければいけないし、市民のほうもその議論をしなければいけません。今後の議論として、御用聞き論がどういう広がりがあるかわからないのですが、一応限定したほうが良いと思うので、最初に述べさせていただきます。

私は住民自治論や住民参加論を研究していますが、いまは地方議会改革論をやっています。私自身はいま地方議会改革の本史——歴史の中の本当の歴史——に突入したと考えています。とりわけ政治が地方分権改革の中で大事になって、あるいは財政危機の中であれもこれもからあれかこれかを選択しなければいけない地方政治が大事になった。その中で、議会の役割が高まってきたのではないのでしょうか。

谷先生がふれられた北海道栗山町が、今から10年ほど前、議会基本条例の中に3つの方向性を明確に出しています。閉じられたものではなくて開放していかなければいけない、住民参加を常に意識して住民と歩む、そして、質問の場だけではなくてしっかりと議員間討議の空間を作り出していくんだと。それを踏まえて、追認機関ではなくてしっかりと首長等と政策競争を行っていくのだ、という点が明確になってきた。

ある意味では、これは地方自治の原則からいえば当たり前のことです。二元的代表制からすれば、議会としての意思を示して、首長つまり執行機関と競争しなければいけないという原則になります。直接民主制というのが地方自治体があれば、日常的に住民参加を議会に取り入れていくというのは当たり前のことです。それが栗山町では明確になったということです。

ただし、いま約800の自治体が議会基本条例を制定していますけれども、あくまでもそれはルールなのです。ルールを整備すればいいという話ではなく、それを住民の福祉の向上につなげていかなければいけないので、議会改革の本史の第2ステージを作り出さなければいけない。そのときに、ブツンブツン切られている議会運営ではそういうことはできないので、連続性を持たせるために、議会からの政策サイクルを回していくという議論をしています。

そうしたものを作るときに、問題設定として私は3つ考えています。1つは、個別に動く議員像だけではなくて、議会つまり議決機関と執行機関とがしっかりと競争するような制度設計ができないか。そのときに重要な問題が、谷先生からご紹介がありましたが、大選挙区単記非移譲式という世界的にみて極めて異常な選挙制度をどうするかです。この制度には、少数派がちゃんと薄く広く取れば議席にあずかることができる、というメリットがあると私は思います。ただし、有権者にしろ候補者にしろ、思考が断片化されるわけです。特定の層から票を得ればいいという候補者も断片化される。地区別、あるいは業界別といったほうがいいのでしょうか。有権者のほうも、鎌田さんがいわれたとおり、定数が50人ぐらいで70~80人立候補して、ポスターを見て分かるかという、分かるわけではないですね。そうした断片的思考が蔓延するのがこの選挙制度だと私は考えています。

ただし、それを是正する方法は難しいですね。もちろん制度を変えなくても、議会報告会で

しっかりと議会としてそういう全体的な住民の声を聞いて、情報の共有をするというのが議会報告会の大事なポイントです。個別の住民の声だけではなくて、全体を見るという。それから、白川さんのお話にありましたように、超党派で市民と一緒に政策を作っていくという、個人ではなく会派なのだと。それも断片化を抑える役割があります。じゃあ、どういう制度設計の仕方がよいのか。

本日は時間の関係で話しませんが、他の国々の動向も一長一短ですね。私たちは、これから政党選挙ができますかといったら、大都市あるいは都道府県ならともかく、市町村の場合はなかなか難しいわけです。そうした非政党選挙のところでは考えなければならない。そして、憲法上、二元的代表制という規定があるわけですから、その枠の中で議論しなければいけない。

ではどのような制度設計がベターなのかということですが、私はとりえず短期的な改革は、そうした断片的な思考を少しずれさせていくことだと思います。通常の大選挙区の設計の仕方は完全連記になります。通常例えば10議席あったら10票持っているというのが普通だと思うのですが、そこまでそういう投票がなかなか日本の場合はできないので、2票とか3票のような不完全連記から出発して、少しそういう全体の断片的思考をずれさせていくところから出発すべきではないでしょうか。

それから、選挙区選挙を中選挙区にするという議論もないわけではない。今は政令市の中で行政区ごとに選挙区がありますから、一応顔が見える選挙になっていますが、そうしたことも含めて大選挙区単記非移譲式を若干ずれさせていくというのが原則の1つです。

もう1つは、そうした議会の担い手をどうするかです。立候補者が少ない、報酬が低い、高齢化しているという問題だけではなくて、大都市では立候補者がたくさん出るのですが、でも、今のような立候補者、議員だけでいいかどうか、射程を少し広くして住民代表が立候補者として出てくるかどうか、という議論もしたほうがいい。

さらに3つめとして、主権者がどのように選挙を行っていくか、という主権者教育の議論に議会がどう関わるか、という問題があります。例えば、可児市の市議会が、高校生としっかりと意見交換をしています。そこでは、18歳の投票率が去年70~80%になっています。そのように、議会の側から仕掛けていく、こういうことも大事なのではないのでしょうか。

<ディスカッション>

鎌田 4人のパネリストのご報告を伺いました。制度論以前のところで盛り上がりかけたところがあるかと思いますが、谷先生のご報告、講演の中にも大選挙区方式の長短というのがありましたし、それから江藤先生は大選挙区単記非移譲式というのは世界に稀だと指摘されました。白川さんに伺いますが、谷先生のご指摘も踏まえて、ご自分の選挙が大選挙区制であることについて、どういうお考えをお持ちですか。

白川 大選挙区制は、誤解を恐れずにいえば、結局目立てば当選するのです。市長になるわけ

じゃないでしょう。私のところは定員32名で候補者45名でしたが、誰かに1票入れるとき、目立った人に入れるのです。この目立ち方の問題が非常にあるわけで、目立った人があまり能力がなくて議会に出ても、次にまた当選したりするわけです。これは何故だろうかとずっと考えていますが、結局のところ、住民の皆さんは自分たちの地域をどうしたいのか、こういうふうにしたいという望むべき地域社会像がない度合いに応じて、「自分の要求を実現するために自分は何もしないからあなたやってよ」と議員に託しておられるのだと思います。議員は職業病になっていますから、やっぱり票が欲しいので、それはありがとうございますとなるわけです。

率直に申し上げますと、保守系の議員は自治会・町内会をまとめれば当選できるのです。それから、労働組合の力は落ちていますが、労働組合が支える方も頑張れば当選できるのです。ただし両方とも、自治会長が決めたから下に指示が下りるとか、労働組合の推薦があったら下に指示が下りるといふふうになっていません。社会全体の組織がそうになっていませんから。そのときに、市民との関係で「議会が何をするとところなのか」ということが事前に話し合われてないと、個別利益を代表して出るのも実現できませんし、市民が市政に参加するというところからもおそらく遠のいていっていると思います。

ただし、いまは右肩上がりの時代ではないので、制度の外にある問題、つまり高齢化の問題、シングルマザーの問題、LGBTの問題、学生の問題、保育園に落ちた問題などが、地域では決定的な問題になっていますよね。これを社会化しなければいけないわけです。そのときにきちんとして市民と向き合えるかどうか、議会がこれを吸い上げて、市民と一緒に政策を作り、作った後で実行していくという関係性を作れるかどうか問われています。その意味で、ますます地方議会はその存在が大きくなっているのですが、地方議会がなかなか全体の議論についていけないという状況ではないでしょうか。

鎌田 久保さんにお尋ねします。地方議会の選挙でとくに大選挙区制についての議論に入ったところですが、久保さんはそういう選挙制度に関して何か意識されたことはおありですか。

久保 そうですね、私は先ほど大選挙区制のことを聞いて、有権者とか学生の視点から考えると、すごくたくさん選挙に出る方がいらして、そこから何十人も選ばなければいけないとき、目立てば勝てるとおっしゃいましたが、違いを一人一人見るとき、学生、若者は政策をいちいち見たりはしないと思います。

そう考えると、テレビで見たことがあるとか、顔を知っているとか——芸能人から政治家になる方も結構いらっしやいますが——大選挙区制ではそういうことで通ってしまうところがあるのであれば、自治体によって選挙制度を変える、例えば都市では政党ごとに選挙をすることができるけれども、地方ではそういうことができないのであれば、地域ごとに考える必要があるのかなと思いました。

鎌田 江藤先生からは、今の制度を少しずつずらしていくという具体的なご提案がありました。それを考える前提について、何かお考えがあれば。

江藤 代表者について、日本の場合は二元的代表制なので、多数代表法で多数決主義はなかなか取りにくいのです。だから設計の仕方としては、小選挙区もできないわけじゃないんですけども、大選挙区でいくとすれば、あるいは中選挙区でいくとしても、1人1票ではなくて複数やる必要があります。

たとえば不完全連記、制限連記にしていけば、仮に2～3票とすると、日本の国政レベルで行った時期もありますし、そうすると女性も増えますね。男性と女性で入れていくような文化が出てくる。例えば高齢者とともに若者を入れていく、という複眼的な投票ができるのではないかという印象は持っています。ただし、それが実証的に証明できるかどうか分からない。

もう1点、ぜひ憲法学者の方にお聞きしたいところですが、諸外国を見ると、例えば鎌田さんが調査されているフランスは、比例代表制の第1党に最初から半数議席を与えて、残りを比例代表にしている。これは「1票の重み」とは違うわけです。だから、そういうことも含めて、女性のクォーター制なども日本では可能かどうかも含めて、もう一歩進んでいくような憲法上の議論あるいは平等の議論も必要になってきているかなと思います。

鎌田 司会の立場を超えますが、私が把握している限りでは、フランスの州議会選挙は比例代表制で、多数の会派、政党に自動的に過半数の議席を与える仕組みがあります。なぜそうしたかということ、比例代表制ではどうしても会派が乱立してなかなか絶対過半数を持つ会派、政党が出てこないの、議会が停滞する。とくに議会内閣制なので、首長の選出だけでも時間が止まってしまう状況が繰り返された時期があったからです。その対応として、多数を取った会派、政党に過半数の議席を自動的に与えて、それから配分する仕組みをとったのです。

フランスの県議会は、クォーターではなくパリテですので、男女半数ずつです。それから、小さなコミューンがたくさんありますが、一定規模以上（人口1,000人以上）のコミューンと州の議会選挙、そして国政の国民議会選挙では、パリテが適用されます。ベースは名簿式で「男、女、男、女、女、男、女、男、……」と並べます。州議会では、いま女性議員の割合が48%だそうです。それは「男、女、男、女、……」と並べるからです。「女、男、女、男、……」と並べれば女性議員の割合は50%を超すということです。

県議会は、大革命の後ずっと郡単位の小選挙区制をとっています。パリテ法ができたのは2000年ぐらいですが、小選挙区制にパリテの適用は無理だということで適用除外になっていました。ところが、やはり何かする必要があるということになり、そのときは県議会議員は任期が9年と長かったのですが、途中で亡くなる、あるいは引退する議員がいた場合に代理人を指名することが可能です。その際に、異なる性の人を指名しなければいけないという仕組みができました。さらに、数年前に法律が改正されて、5,000ほどあった郡単位の小選挙区を半分ぐらいに減らしました。そして、男女ペアで立候補しなければならないことになりました。この間県議会選挙を行った結果、男女半数になっています。

国政選挙の場合は、会派を問わず男優位です。候補者名簿の中で女性が少なければ罰金を払

う仕組みをとっていますが、罰金を払ってもいいという状況が続いたために、数年前に罰金の金額をかなり引き上げました。

とにかく女性の議員を半数にする場合、知恵をしぼればいろいろな案が出てくるのかなと思います。それで、浅野さん、住民の利害を引き受ける御用聞きという性格づけとの関連で、市町村議会選挙の大選挙区制について、何か考えるところはありますか。

浅野 住民とのコミュニケーションの密度からいえば、大選挙区よりも小さな選挙区のほうが、有権者が少なくてまとまりますから、そのほうが御用聞きを重視する私の観点からはベターです。御用聞きは目的ではなく手段ですから、どういう意向があるかをとらえたうえで政策策定に結びつけるという意味です。それから、御用聞きというと1対1という感じですが、議会の中で政策を策定する単位は会派ですから、会派として御用聞きの結果をまとめて、会派の中でこういう政策にしようということになる。だから、御用聞きが前提になって政策策定に移っていくということです。今のご質問でいえば、有権者の範囲が小さいほうがより密接に一人一人と対応できるという意味で、私は中選挙区もしくはそれ以下がベターだと思います。

白川 先ほどの大選挙区制そのものをどう思うかというご質問に答えていませんでした。確かに大選挙区制は欠陥が多いのですが、34万人の代表者が32名なので、多様な人たちが議員になります。政治の役割は、違う人の意見についてどのようにして合意形成を行うかというのが決定的なので、地方議会はその範を示さなければいけません。意見が違うからこそ意味があるわけです。そのときに議会側だけではなく市民の皆さんに政策の決定過程にどう参加してもらうのかについて、いろいろな議会が先進的にやっておられると思います。大選挙区制に代わるこういう制度がありますといっても、どのような制度にも欠陥はあるし利点もあるわけです。現状の制度をどうやって運用してもうまくいかないで、こっちの制度に変えていくということができないと、主体形成がなくて制度を変えてもほとんど変わらないような気がします。

鎌田 白川さんは選挙の告示のときに会派を作る予定にしている皆さんが並んで選挙活動しているそうですが、これは大選挙区制だからその工夫として行っているのですか。

白川 地方議会では、議員は会派を作って活動します。会派は政党の下部組織ではありません。公明さんあるいは共産党さんは政党の枠でいきますが、自民党さんは自民党という枠だけではなく、自民党に籍があっても別の会派を作ることがあります。会派として運営するわけですから、少なくとも選挙中に会派としての公約、マニフェストを出して選んでもらう。あらかじめ共通する政策を持つ者が、新人と現職を含めて集まって、当選したらどの会派に入ろうが自分たちはこの公約は実現しますという統一的な約束をして選挙をやらないと、どこにも縛りがないことになります。市民あるいは有権者との関係が選挙のときだけのものになってしまうのは最大の悪弊だと思います。

鎌田 白川さんがマニフェストを作るに当たって市民の皆さんと一緒に議論して作るというとき、地域全体からいらっしゃるのですか。

白川 そうです。

鎌田 そうすると、白川さんたちは、地元の地区とのつながりは全くないのですか。

白川 同じ政策を掲げてやるメンバーが私の地元にもいるわけです。そこで一定の枠のところで票を奪い合うのは間違っています。投票率は40%を切っています。選挙に全く関心がないという人も2割ぐらいいますが、関心はあるけれども選ぶに選べないじゃないかという方がたくさんいます。そういう方に選挙に行ってもらって、自分たちのリーダーを選ぶという枠を広げればいいのです。底上げをする戦いをしないで限られた枠だけを奪い合えばけんかになるし、保守派はとくにそうです。看板一つ地元に立っただけでたいへんな騒ぎになりますが、こんなことをやっても意味はないでしょう。自分の応援団だけ集めて信任投票みたいなことをやって、競争になっていないから、政策が関係なくなるのだと思います。

浅野 都道府県議会議員選挙、それから市町村議会議員選挙では政令指定都市についてだけ中選挙区になっていますね。それぞれの自治体の条例によって、うちの中選挙区でやるということとはできないのですか。

江藤 できます。ご存じのとおり合併のときはやりましたが、いまはほとんどないです。ただし、条例でできます。

鎌田 いま市区町村で複数選挙区制をとっているのは北海道の伊達市だけです。平成の大合併のときに飛び地の大滝村と合併したので、旧伊達市と旧大滝村の複数選挙区を作るということでした。さきの統一地方選挙では、全体の定数が18、旧伊達市域が17、旧大滝村域が1でした。旧大滝村の選挙は2人立候補しましたが、旧伊達市は17人しか立候補しなかったので、全員当選でした。1つの選挙区であれば選挙をやったのに、と思ったりしましたが。

谷先生のご講演の中で、国政選挙の改革にあたって地方議会の選挙が差し障りになっているという政治学系の研究者の指摘にふれられましたが、私は逆ではないかと思います。国政選挙について衆議院はどうする、参議院はどうするという議論がずっとあったから、なかなか地方議会の選挙をどうするということまで関心が行かなかったのではないか。

それから、浅野さんがご質問されたように、条例を作ればできる、つまり公職選挙法でもどこでも規制はしていないのですね。江藤先生、そのあたりをお願いできますか。

江藤 平成の大合併のときはやりましたが、ある程度落ち着いたら大選挙区の単記非移譲式で全部一緒に、となって1つにしたところがたくさんあるのです。ついでにいうと、選挙制度の法律は公職選挙法です。もう一度地方自治の設計の中で選挙制度を考えると、地方自治法の中にもう一度入れ込む、あるいは公職選挙法とは切り離して地方公職選挙法を制定していくべきでしょう。

政党選挙の議論をすると、私は都道府県レベルでは政党選挙と比例代表制がそろそろ必要なのかなと思います。ただし、政党自身が分権化しないと、結局中央集権が政党の構造の中でまた出てきてしまう。だから、地方分権改革の争点が中央政界の議論と一緒になることに気をつ

けなければいけない。その意味で、私は地域政党的な党派という議論も一緒に考えていくべきだと感じました。

浅野 地方議会も地方分権的ということだとすると、選挙だけではなく、いろいろなルールも自治体ごとに条例で決める。いま任期は議員も首長も4年ですね。首長は難しいかもしれませんが、議員は例えば2年にするとか6年にするとか、そういう改定もあつたらいいんじゃないか。それを議会で議論して決めることによって、議会が活性化する感じもします。

現象的なことですが、議会も例えば県議会のしつらえ、ここに議長がいて、答弁はここで首長がやって、議員がこうやってずっと並んでいる、それが全部一緒なのです。それを自由にやっていく。そういうことを議論するのも議会の活性化につながるのではないのでしょうか。

江藤 おそらくこの議論をやっていくと空中戦になるのです。制度的なことにすると、法律を変える、あるいは憲法の話になる。

先ほど白川さんが、多様な人が議員になることが大事だといわれました。それはすごく大事なのですが、いま本当に多様になっているのでしょうか。なり手不足といわれるなかで、なり手は多様になっていますか。いろいろな人が30人もいれば多様ですよ。でも、それは住民の意向を反映した議員構成になっているかどうか。なり手不足というのは、立候補者が定数に満たないというだけのレベルだけではなく、仮に選挙があつたとしても、例えばサラリーマンが出られない、公務員が出られないという議論、あるいは女性の議論や若者がどう関わるかという議論も、時間があれば扱っていただければと思います。

鎌田 いま担い手のところに議論を移そうと思っていました。久保さんにお尋ねしますが、投票に行こうということで、居酒屋に国会と地方議会の議員さんを呼んで話をする。そういう話の中で、投票に行くだけじゃなくて、自分も議員をやってみようという議論は出ませんか。

久保 ありますね。もちろん私が入っている ivote のメンバーの中にも、政治家になりたいという人もいます。居酒屋に来た方には総理大臣になりたいという人もいました。そういう面では、居酒屋 ivote に来ていただく人が将来的には地方議員もしくは国会議員になって、多様な利益を代表する人になるのかなと思います。

鎌田 久保さんご自身のお考え、あるいは居酒屋での議論でも結構ですが、議員あるいは首相になりたいという方もおられましたけれども、そこに至るまでの敷居が高いということはありませんか。議員に対するイメージも地方議員と国会議員では違うのかもかもしれませんが、自分で名乗りを上げて出ていくところへの敷居みたいなものがある気もしますが。

久保 まさにそのとおりで、敷居が高いからこそ政治に関心が持てないだとか、投票に行かないというところが若者の中にあると思います。例えば就職活動しようと思ったとき、どの企業に入ろうかなと考えますが、その選択肢に議員があるかということ、多分ないと思います。そう考えると、議員が国民あるいは市民を代表するということは、私たちの生活レベルにまでは下りてきてないのかなと思います。

白川 先ほどの政党の話は、政党そのものの機能の問題だと思います。中央政党と同じ政策を地方議員がやるので、選挙のときに選挙互助会になるわけです。われわれの市でどのような課題があって、それは国との関係でどうなっているかという説明がほとんどないのです。要するに、国の政治的な争点を論じるか、そうでなければ地元利益誘導をやるか、どちらかです。私は政党政治を否定するには断固反対でして、政党政治が機能しなければいけません。

担い手の話ですが、県議会・政令市・あるいは30万人以上の都市の場合は、報酬で飯が食えるので、職業化するわけです。そうすると多様な人たちが出られなくなります。最近新しい貧困と格差の問題が社会の焦点になっていますが、それを実際に抱えた人が自分の生き方としてそのことを政治的に表現するので議員になりたいということもあります。議員を職業として選ぶとか、一生これで頑張りますとか、そういうのは少ないのです。

日本では、選挙に出るリスクが高いです。プライバシーを全部オープンにして、家族を説得して、出たけれども落ちるといわれたら、普通の人は出ません。しかも、出たからといって社会的尊敬はないでしょう。政務活動費がどうかという話になるからです。ただし、そうじゃないと考えている市民の方もおられて、社会的な問題を解決するために議員を出していこうという動きはあちこちで起こっています。それをもっと大切にしなければいけません。もちろん女性や若者は重要だと思いますが、若いからといって議会では役に立ちません。経験がないことでもあります。選挙のときに訴えているのが既成政治打倒とか、年寄りの政治じゃだめだとかということばかりで、何をやりたいかというのがないからです。

議会での政策上の合意形成は、人間的な力や関係性を含めてやらない限りできないでしょう。自治会でごみの出し方を議論しても簡単には合意できない。だけど、合意するプロセス自身が民主主義にとって重要な段階に来ているのであれば、社会的担い手は生まれてくると思います。浅野 白川さんに質問します。なり手不足という話ですけれども、白川さんはなぜ議員になろうとしたのかというと、志があったのだと思います。そして4期もやっていますね。その最初のきっかけや、同僚議員との関係をお話しいただきたいのですが。

白川 私は学生運動をやって、地方議員秘書になったので、もともと社会的活動をやりたと思っていましたが、主権が国民にあることを分らずに、代わりに英明な私がやってあげるとして立候補したので、神様は落選させるわけです。そこで私は日本国憲法にある国民主権とは何か、市民とは何か、自治とは何かということを考えて、改めて立候補しました。

とはいえ「議会村」では正しいことがそう簡単には通りません。議員はそれぞれ支援者の利害を代表しているので、自分の利害と一致すれば議会全体の動きに賛成するけれども、そうでない場合は抵抗します。抵抗勢力が多数の場合、われわれが出した条例改正案は否決されます。それは、有権者と議員の関係が変わってないからです。有権者自身を変えないで、議員だけを変えることはできないと思います。この動きは遅々としてですが進んでいます。これだけ議会基本条例ができるなんて考えもつかないことで、たった10年間で議会は開かれようとしている

し、市民と向き合おうとしている。市民の皆さんもそれを受け止めていただきたいのです。

浅野 なり手が無いというのだから、いろいろな人に出てもらいたいとき、白川さんはどうやって説得しますか。議員になるとこういうことができるよ、ということを用いるのでしょうか。

白川 その人がどう社会に向き合い、問題を設定しているかが決定的なことです。それは子育て、LGBT、障害者運動、何でもいいのですが、その人の自己実現の方法としてのテーマは何かについてお話しします。それを解決するには、市民運動あるいは自治運動としてやれる場合もあるかもしれませんが、政治的な分野との連携がないと実現しません、その役割を担ってほしい、と説得します。

鎌田 久保さんにお尋ねします。模擬投票はかなり効果があると私もうかがっています。模擬投票のときには、例えば子育てをやります、環境をよくします、という形で政策を提示していただいて、その方々に投票する、というやり方をするわけですね。

久保 いろいろな政策を並べてしまうと議論が難しくなりすぎるので、基本的には1つのテーマについて、それをどうするかを3択のような形で、例えば空き地だったら、遊園地を作る、公園を作る、空き地のままにする、という形で提示します。1つのテーマに対して3つの対応策を考えて、それがどういうメリット、デメリットがあるかを考えてもらうような形です。

鎌田 模擬投票の過程で、その地域が抱える課題が分かりやすく、見えやすくなるのですか。

久保 確かにそうですね、自分のこととしてそれを考えるわけですから。それが実現するかどうかは別として、例えば実際にその市にある課題を争点として持ってきて、それについて生徒たちに勉強してもらい、最終的に議員の方にその結果を提出するとか、どこかに提言を出す形にするとところまでできたら一番いいな、と私たちは思っています。もちろん先ほど白川さんがいわれたように、ただ反対をするだけでも意味がないですし、他にどういう利害関係があるのかということまで考えれば、政策提言をするのはなかなか難しいとは思いますが。

<フロアとの質疑応答等>

鎌田 ありがとうございます。では、時間の許す限り、谷先生へのご質問も含めて、あるいはパネリストに聞きたいということを含めて、フロアからご発言をいただきます。

質問者 谷先生に質問します。大選挙区制の問題点は議論されましたが、都道府県議会の中選挙区、小選挙区が混在した状況に問題があると思います。それについていかがでしょうか。

谷 都道府県の制度は非常に分かりにくいし、歴史的な経緯でそうなっているだけで、変えたほうがいいと思います。市町村レベルの大選挙区制について、いろいろ長所・短所がいられています。私が最初に書いた論文はイギリスの地方自治についての研究ですが、1974年に大きな改正がありまして、当時のイギリスでは地方選挙の投票率は40%を切っていました。アメリカもイギリスも、現在も30%ぐらいです。日本はそれに近づいてきているだけで、そこまでガラパゴスではないのです。だからそれでいいというのではなく、何故そうなのかということをも

っと比較論的な観点から詰めていって長所・短所を議論しないと、制度論には結びつかない気がします。制度改革はものすごくエネルギーを使うし、利害関係者も多いので、当面は大選挙区にもう少し手を加えるという現実に行えることをやる、というのが私の意見です。

坪井 ゆづる（日本自治学会理事。朝日新聞論説委員） 白川さんに聞きたいのですが、地方選挙の投票率はことごとく戦後最低を記録する状況が続いています。先ほどは新しいところを開拓すべきだから、地域で奪い合いはないとおっしゃったのですが、それは越谷市でそうしようとしているということではない、という現状をどうごらんになっていますか。

白川 深刻な事態であることは間違いありません。最も身近な市議会議員の投票率が40%を切る状態ですから。越谷市は有権者が26万人いて、10万人くらいしか投票しないわけです。

18歳から選挙権を付与することも、有権者教育も、間違っていると思いません。ただし、地域ではさまざまな問題が起きています。高校生だろうと中学生だろうと、自分たちの地域の問題を取り上げて、賛成も反対もあってもいいし、解決策もあってもいいし、ということが日常的に行われないと、選挙になって突然選べということとはできない。そもそも大人の皆さんが投票しなくて、子どもたちだけに立派な有権者になれというのは逆立ちしているのです、まず大人に反省してもらいたいと思います。なぜ投票に行かないのか。

もちろん政治家に問題があることも間違いありません。選挙のときだけ争点をつくって何かを訴えようとしているからです。既に発生している問題、とくに右肩上がりでない時代に起こっている問題をどうやって市民と共有してどこまで議論していくかということが投票率を上げると思います。たいへん遠い話で即効力はありませんが、それ以外の方法は思いつきません。

鎌田 突然の指名で申し訳ありませんが、松本英昭さんに今までの議論をお聞きになったの感想、あるいは制度論についてでも結構ですが、一言お願いできますか。

松本 英昭（日本自治学会理事。地方公務員共済組合協議会会長） たいへん有意義な話を聞かせていただきました。地方議会の問題についてはいろいろな見方がなされていますが、1つ痛感していますのは、もう少し実証的研究をしなければいけない。地方議会を動かす力学がどういうもので、どういうウエートでそれぞれが作用しているのか。これは研究者の責任だと思いますが、正直な答えが出てこないから調べ難いことも事実です。とにかく、もう少しエビデンスを確保しなければいけない。理想論はわかりますが、地方議会がどういう力学で動いているのかをもっと研究してから、どうあるべきかという議論をしなければいけないような気がします。

江藤先生がいわれた通り、地方議会はいろいろな制度があっていいと思います。以前、地方自治法から選挙の規定を落としたことは失敗だったから元に戻してくれといわれたことがあります。もっとも私にその力がなかったからできなかったのですが。

もちろん当時の規定でも、選挙の運動と罰則については国の方法によることにしていました。ただし、いまもあの規定であれば、先ほどのような議論を踏まえた弾力的な市民代表が生まれたでしょう。例えばあの時点では、選挙権者は必ずしも住民でなくてよかった。選挙権者は議

会の議決を経れば住所地以外の選挙区が与えられました。ただし、その人は地元の住所地では選挙権がなくなるのです。これは、いま私が時々いう多住地居住制度との接点になります。私は両方で選挙権を与えたいと思うのですが。

それから、特別選挙つまり当選人が出ない場合の再選挙ですが、例えば有効投票の4分の1以上取らなかったら特別選挙をする。町については8分の3以上取らなければ特別選挙をする、という規定もありました。そして、推薦制で候補者を立てる制度も、形式の上では残っています。定数の話も、もう一度真剣に考えるべきです。いまのような議論を踏まえて、独自の地方選挙制度としてそれぞれが選択できる制度を作るのがいいと思います。

佐藤 克廣（日本自治学会理事。北海学園大学法学部教授） 先ほどの投票率低下ですが、近年、新自由主義、要するに政府を小さくしていく動きが出てきました。また、社会の問題を解決するのは、必ずしも政府でなくてもよいとして、NPOなども出てきています。そうすると、政府の役割が小さくなれば議会の役割も小さくなると考えられます。

政府が社会の問題を解決するという考えがあったときは投票率が高かったけれども、地方政府が解決する問題が縮小すれば議会の役割も小さくなる。議会の決定に何らかの利害がある人が投票に行くことを前提にすると、自分が抱えている問題は役所あるいは議員さんに解決してもらわなくても、それ以外の手段で解決できるという人は投票に行かなくなります。したがって、投票率は低下します。投票率は、全体としての地方政府に対する期待とも関わってくると感じました。

鎌田 最後にパネリストの4人の皆さんに一言ずつお願いします。

浅野 地方議会について、私はまだ希望を捨てていません。北海道栗山町、長野県飯綱町などの議会では住民を巻き込む形で改革が行われ、実践が行われているということです。これが広がっていくと思いますので、期待しております。

白川 安倍さん、トランプさん、ヨーロッパの右翼政党のおかげで、民主主義とは一体何なのかをわれわれは考えざるを得なくなっています。戦後民主主義をバージョンアップするのか、後退させるのか、その試金石は地方自治にあると思います。1948年から1953年まで中学・高校で使われた『民主主義』という文部省著作教科書の中に「民主主義を単なる政治のやり方だと思ふのは、まちがいである」「すべての人間を個人として尊厳な価値を持つものとして取り扱おうとする心、それが民主主義の根本精神である」と書いてあります。このことを実践していきたいと思います。

久保 本話し合ったことを私もivoteに持ち帰って、これからの企画にも生かしていきたいと思いました。とくに議員のなり手不足や、政治的関心が低いということは、私たちの永遠の課題でもあると思うので、模擬選挙でも居酒屋ivoteでも、本日も話したことを生かして活動につなげていきたいですね。

江藤 議会改革はこの10年で急激に展開しているにもかかわらず、投票率は低下しています。

佐藤さんがいわれた新自由主義、つまり政府だけではなく民間でという議論は、そうだと思います。それと同時に、格差が拡大すると行政や政治に対する不信が蔓延してくるのです。

本日のテーマでいえば、大選挙区単記非移譲式の場合、特定の関心がある、つまり自分の利害が実現する人は投票に行くけれども、それ以外はこぼれてしまうという問題につながります。それから選挙制度でいうと、都道府県では1人区、2人区が圧倒的に多い。そのために無投票当選者率が町村と同じように20%を超えています。そのことも含めると、佐藤さんがいわれたことだけではなく、投票率と選挙制度は関係しているのかな、というのが1点。

もう1点は、なり手不足について。やりがいはもちろん大事なので、議会と政治がどういうものかを知ることは大事です。ただし、条件整備、つまり公務員が選挙に出ようとしたらその時点で辞職しなければいけない、あるいは兼職ができないという問題、あるいは休職制度を設けるような労働法制上の問題もあります。そして、議員報酬は町村では平均月額21万円ですが、12万円というところもあります。そういうことも含めて条件を考えなければいけない。

やりがいということになると、なかなか見えない。学校教育の中の市民教育はもちろん大事ですが、どうやって市民を巻き込んでまちづくりに関わってもらおうかという住民参加の実践こそが市民教育、さらに立候補につながっていくのではないかと思います。

鎌田 選挙制度を考えるに当たって、谷先生は制度を変えるにはたいへんなエネルギーが必要だといわれましたが、確かにたいへんなことだとわかりました。浅野さんは、議員は御用聞きだといわれました。ただし、議員の役割、地域の課題が制度のできた時期と大きく変わっているとすれば、どうしたらいいのか。その議論が必要なのかなと思った次第です。

本日は市区町村議会の選挙に絞って議論しましたが、大選挙区制度のさまざまな課題、現状に関しては、ある程度理解していただくことができたと思います。ただし、実証研究がほとんどないというご発言もありましたので、日本自治学会として研究会員の皆さんにはぜひ実りのある、先につながる研究を期待しております。

これで本日のパネルディスカッションを終了します。パネリストの皆さん、ありがとうございました。また、谷先生、まことにありがとうございました。

[付記]

本報告は、池上岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー司会者兼運営責任者）が、基調講演者・パネリスト・司会者等の確認を得て、発言の概要を取りまとめたものである。

なお、発言者の氏名に付した肩書は、公開セミナー開催当時のものである。