

## 危機に立つ自治体選挙、どうする

佐々木 信夫\*

### 1. 枯れる草の根民主主義

人口減少が進み、経済の低迷が続く中、この春、行政全体の3分の2を担う地方自治体において4年に一度の統一地方選が行われた。今回の統一地方選は無投票が多く、投票率は低迷した。なり手不足の深刻さや無投票当選の増大、政策論戦なき選挙などいろいろな問題が炙り出された。議員のなり手不足は深刻さを増すばかりで、草の根から民主主義が枯れてきているのではないか、とした地方自治の危機を露呈した選挙だった。

人口減少や高齢化、社会のデジタル化などで変容する世の中に、いまの選挙制度は合わなくなってきたのではないか。もっと民意を反映できる、参加のしやすい形に大胆に変えていく必要があると痛感された。こうした認識に立ち、以下では、今回の統一選についてデータを交えながら分析を加え、課題を明示しその解決方向について考察してみたい。

### 2. 下がる投票率、増える無選挙

戦後20回目に当たる今回の統一地方選は、この4月9日、23日の前半、後半に分けて行われた。前半が都道府県、政令市、後半が市町村、特別区だが、人口減少対策や地域の再生、経済活性化など基本的な課題を議論する好機だったにも拘らず、政党間でも候補者間でも対決型の選挙は少なく論戦に盛り上がりを欠いた選挙に終始した。

もとより「統一地方選」といっても、今回は234首長選と747議会の議員選が行われたに過ぎず、その統一率は27.43%に過ぎない。平成の大合併や知事、市長らの途中辞職に伴い統一率は下がる傾向が続き、今回は戦後2番目に低い統一率だった。自治体全体に及ぼす影響は限定的という見方もできよう。だが、これから五月雨的に地方選が続く。その予兆を見るには十分なほど特徴が浮き彫りになった。ちなみに、今回行われた選挙は知事、政令市長の約2割、市町村長の約1割、特別区長の約8割、一般市町村の議員の約4割、道府県、政令市、特別区の議員の約8割の改選が行われた選挙である。

投票率でいうと知事選、市議選、町村議選などで軒並み過去最低を記録した選挙で有権者の半数以上が投票に行っていない。各レベルの投票率を図示した（図：秋田魁新聞23年4月25日）。殆どが5割を割り込んでいることが分かる。

\* 中央大学名誉教授、法学博士

そうした中で1つ問題視されるのが、無投票当選の増大である。ざつというと町村議の約3割、町村長の約5割、市長の約3割、県議の約3割が無競争で当選となった。

とくに町村長選では選挙が予定された56.0%の70町村で選挙は行われず、町村長の無投票当選が決まった。町村議選でも30.3%の1,250名が無投票で議員に当選とされた（再選ならともかく初立候補で無選挙当選が相当数含まれる）。これには立候補者数が定数に満たない、いわゆる「定数割れ」による無投票当選も相当数含まれている。投票率は知事、道府県議、市議、町村長、町村議選で過去最低（図）。道府県議選では最低記録を更新し続ける県が多く、最多の栃木は1979年以来の12回連続、青森、群馬、長野は11回、秋田10回、山形8回など各地で右肩下がりだった。

前半、後半を分けて掘り下げると、前半戦の41道府県議選では、無投票は25%にのぼった。山梨県の62%を筆頭に和歌山、徳島、広島、岐阜で40%を超えていた。とくに1人区は計366選挙区の52%が無投票で、当選者の8割は自民党所属の議員が占めている。

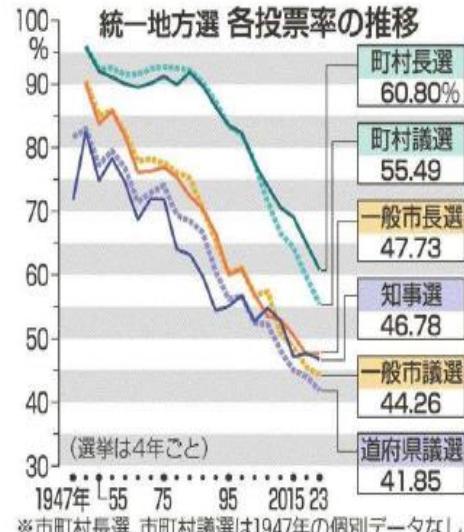
後半戦でも88市長選の28%、125町村長選の56%、373町村議選の定数の30%が無投票で決まった。4年前（2019年）は8か所だった「議員定数割れ」は市レベルで初めて長野県岡谷市（定数18）が加わり、21市町村に及んだ。

女性当選者がどれぐらい出るかも注目された。結果は道府県議で14%、市議で22%とともに過去最多となったが、全体でいうとなおも「老老男男」の議会構成が目立つ点に変わりはなく、大きな構造変化といえる状況には至らなかった。

政策論戦が低調だった背景には選挙戦での対立構造が少なかった点がある。9知事選のうち自民と野党第1党の立憲民主が別候補を支援する「対決型」は北海道のみ。逆に目立ったのは、神奈川のような与野党が支援する「相乗り型」だった。事実上の相乗りも含めると5府県に上る。これは投票率の高低とも関わる。現職と共に新人らが争った福井、島根両県では現職の信任投票的な色彩が濃く、投票率は前回から7ポイント以上下落。一方、日本維新の会が大阪府外で初の公認知事当選を果たした奈良では6.33ポイント増で54.82%と上がった。選挙自体が面白い。予定調和ではなく、与野党の候補者同士がつばぜり合いを演ずるような激戦になれば、投票率が上がることを示した例がこれといえよう。

### 3. 他と違う東京区市の統一選

こうしたいわゆる地方の統一選と違い、大都市東京での統一選は様相を異にした。東京の特別区は23区のうち12区で区長選があり、21区で区議選が行われた（図：東京新聞23年4月15日）。結果、東京都北区の区長選と豊島区長選では女性候補が初めて勝利している。北区で最高齢（88）の現職が立候補し話題になったが高齢多選批判に抗しきれず敗れた。自民、



公明、維新が推薦した無所属新人の元都議山田加奈子（51）が初当選、現職花川与惣太の6選を阻んだ。豊島区では選挙直前に高齢の現職（85）が死去したが、その区長から後継指名された無所属新人の元副区長高際みゆき（57）が、自民、公明、都民ファの推薦と都庁時代に縁がある小池百合子都知事の応援を受け当選している。

東京区部で新たに北、豊島、江東に新たな女性区長が誕生したこと、足立、杉並、品川の女性区長と合わせ6人となり、特別区政で過去最多を更新している。女性首長という点で加えると、多摩地域の東大和市長選でも女性候補が初めて当選している。

そのほかの区長選にもふれよう。世田谷区長選は現職保坂展人（67）が、自民、維新の推薦で立候補した無所属新人の元財務省職員内藤勇耶氏（29）を破り4選。渋谷区長選は無所属現職の長谷部健（51）が新人3人を退け3選。台東、文京区長選は、いずれも無所属の現職、服部征夫（80）＝自民、公明推薦＝と成沢広修が（57）が新人との一騎打ちを制している。墨田区長選は無所属で自民、公明が推薦した現職の山本亨（61）が3選。板橋区長選は無所属で、自民、公明、国民民主が推薦した現職の坂本健（63）が5選を果たしている。

多摩地域では、東大和市長選が現職の引退を受け、分裂した保守系の元市議2人と共産が支援する新人の3つどもえの争いとなつたが、ここでは無所属新人の元市議、和地仁美（52）が当選、同市初の女性市長となった。三鷹市長選は自民、公明、都民ファーストの会の推薦を受けた現職の河村孝（69）が共産推薦の新人を破り再選。東村山市長選は自民、公明の推薦を受けた無所属現職の渡部尚（61）が、立民、共産、れいわ、社民の支持で挑んだ無所属新人を破り5選を決めた。東京で唯一過疎法の指定を受けている檜原村で8年ぶりに村長選が行われたが、無所属新人の元村総務課長、吉本昂二（70）が6選をめざした現職で自民推薦の坂本義次（78）を破り、村長に就任している。

区市議選とも東京の統一選で候補者の多くが訴えたのは、少子化対策や子育て支援策だった。確かに東京都の推計人口は2030年の1,424万人をピークに減少に向かう。23区で出生率が一番低い豊島区の区長選は、子育て支援が争点の一つとなり、候補者らは給食費の無償化や教育費支援、給付金支給などの実績として強調したり公約に掲げたりした。

確かに都民が求める施策であり支持されたと思うが、いつまで続けられるのか。東京は一般の地方に比べてまだ財政的に恵まれている。しかし、半世紀前の東京五輪実施の頃から急ピッチで都市開発が進んだため、道路など都市インフラや学校など公共施設の老朽化対策も待ったなしの状況に来ている。子育て支援に回せる財政余力は細ってきている。

目先の施策で支持を集め選挙には疑問が残る。東京は各地で再開発が進む。再開発という点でいうと、世田谷区長選で区庁舎の建て替えを巡って新人候補が「区民負担実質ゼロ」を掲げて論戦を挑んでいた。三鷹市長選では駅前再開発の是非が問われた。新宿区議選では神宮外苑再開発が問題になり、その再開発への反対論も聞かれた。東京五輪・パラリンピッ

|       | 区長選 | 区議選 |
|-------|-----|-----|
| 千代田区  | ○   | ○   |
| 中央区   | ○   | ○   |
| 港区    | ○   | ○   |
| 新宿区   | ○   | ○   |
| 文京区   | ○   | ○   |
| 台東区   | ○   | ○   |
| 墨田区   | ○   | ○   |
| ★江東区  | ○   | ○   |
| 品川区   | ○   | ○   |
| 目黒区   | ○   | ○   |
| ★大田区  | ○   | ○   |
| 世田谷区  | ○   | ○   |
| 渋谷区   | ○   | ○   |
| ★中野区  | ○   | ○   |
| ★杉並区  | ○   | ○   |
| 豊島区   | ○   | ○   |
| 北区    | ○   | ○   |
| ★荒川区  | ○   | ○   |
| 板橋区   | ○   | ○   |
| 練馬区   | ○   | ○   |
| ★江戸川区 | ○   | ○   |

※無印は23日投開票。★は24日開票

ク大会の熱が去った今、街の将来像を見つめ直す時期に来ている。長期財政見通しを持たない目先の手探り対応策が目立つ。ポピュリズムの横行が気になる東京だった。

#### 4. 無投票当選をどうみるか

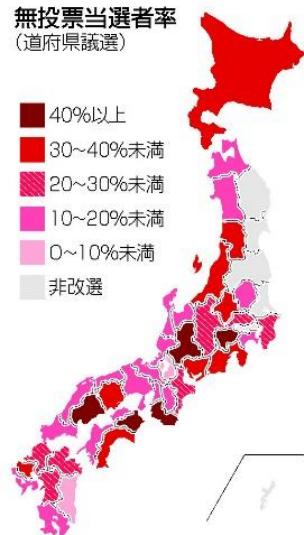
さて、選挙の実態分析はこれぐらいにし、話を戻そう。今回の統一選で一番問題となった無投票当選者の増大をどうみるかだ。なり手不足はもちろん問題だが、だからといってこうした1票を投ずることもなく、1票を得ることもなく「当選」という資格（証書）を与える無投票当選ということが許されるのだろうか。しかもこれだけ増えてきた。この事象、正確に表現すると無投票ではなく「無選挙当選」だが、無選挙でこの先4年間の公共政策の意思決定を担う「代表」と任ずる、政治的正当性の全くない者をあたかも代表とし自治体の首長、議員として扱う日本の地方自治は、果たして民主主義の國の制度として妥当と言えるだろうか。（図：時事通信ニュース23年3月31日）

日本国憲法第93条には「長と議員は住民が直接これを選挙する」と決められている。この条文を読む限り、選挙して初めてその地位に就けると解される。だが、いかに便宜的措置とか例外的措置と抗弁しても、これだけ政治的正当性なき代表（もどき）を量産しては便宜的とも例外的とも言えまい。これを放置する政府、手抜きは憲法違反ではないのか。

そもそも論を少し述べよう。首長と議会が自治体としての意思を公式に決定できる権限をもつのは、選挙を通じて民意の審判を受け、代表者であるとみなされるからである。「みなし」というのは1つの擬制（フィクション）である。もともと違う人間が別の人間の意見や利害を代わって表現することはできないが、代表という考えは、本来できることを約束事として、そう見做そうという工夫なのである。東大・大森弥教授が下記のように説く。

この擬制を現実に可能にしているのが投票箱である。地域社会の諸問題に関して知識や判断力では不揃いな有権者が投げる1票が、あの何の変哲もない箱を通過すると、神聖な1票に変わるのである。いわば投票箱は「民の声」を「天の声」に変えるマジック・ボックスだと言える（大森弥『現代日本の地方自治』（放送大学教育振興会、1995年）P. 65）。

もともと「民の声」すなわち地域住民の意思はあるにしても眼に見えない。この眼に見えないものを見るのに変える手続きが「選挙」であることができる。民意は、有権者に支持を訴え当選した人物あるいは人物の色分けと分布（党会派など）によって見えるようになる訳である。このような意味で、「代表」というのは「民意」を生身の人ないし人の数で表すという擬制を前提に成り立っているのである（同上）。



#### 「選挙」の意味、当選とは？



この論理構成から推論するなら、「無選挙当選」「無投票当選」は「代表とみなす」手続きの省略であるのみならず、地域有権者の民意を体する代表という資格をえる政治的正当性を有していないと断ぜざるを得ない。

日本の国会はいま憲法改正の論議をしているが、新条文に先走る前に今の憲法の中で起きている憲法違反の実態を直視し、根本的な解決策を論議し立法措置を講ずることが先ではないのか。人口減少などを理由に選挙の手抜き行為を放置することは許される問題ではない。

## 5. なり手不足、無投票の解決方策

さて、無投票当選の拡大やなり手不足が今回の統一選で浮き彫りになった点をどうするかだ。なり手不足を数字で見ると、今回の市議選には前回（19年）を上回る8,261名が立候補したもの、それでも過去2番目に低い水準。町村議選には4,563名立候補しているが、これは過去最少の前回の4,775名より200名以上減った数字である。自治体選挙は候補者がますます減少し、選択肢が少なくなっている現状があらわになっている。

これを改革する方法はあるのだろうか。政党の責任者の話だと、投票率の低下に関し、例えば自民の幹事長は「有権者ではなく政党側の問題と位置づけて改善を図っていく」。公明代表は「短い選挙期間で、大勢の候補者を十分に比べて選択できないことも関心を遠ざけている」。維新代表は「政治家側がもっと有権者の欲する政策を提供していかなければならぬ」と選挙後の会見で述べているが、何一つ打開策らしい発言はしていない。

筆者は、政治家の政策立案力不足が地方政治への関心低下を招いているとみる。性別や年齢別に一定枠をつくる「クオーター制の導入」など選挙制度を改め、空気を大きく変えない限り、この長期低落傾向は止めることはできないとみる。

まず土日夜間議会に変えたらどうか。この点は現職議員らに反対する向きもあるが、彼ら彼女らは何を見て反対しているのか。これは地方議員に何を期待するかと関わる。いまの地方議会は、国会をモデルにしそうにフルタイムの職業のようになってしまっている。そうではなく、身近な地方自治では市民感覚に沿った常識があれば十分で、多様な住民の参加を可能にする土日夜間議会を実行している長野県喬木村などの挑戦は価値があり、育てていくべきではないか。

市区町村という基礎自治体の場合、地方議会に何を期待するのか。土日夜間議会にすると審議時間が限られ、地域のインフラ整備などが遅れるという反対意見み散見する。そうだろうか。インフラ整備に力を入れるのは執行機関（長）の役割であり、議員は地域から要望する立場ではないのか。審議時間が限られたからインフラ整備議論が粗末になったと診る見方は違う。むしろ予算不足がインフラ整備遅れの原因ではないか。

土日夜間議会は、兼業をする、サラリーマンなど他の職業を持ちながら、公共の意思決定に関わるチャンスをつくる意味で大事だ。筆者は「5時から議会」でどうか、と考える。審議時間を1日3時間と限定し、女性、主婦でも家事と両立可能な状況をつくるべきだ。もちろん、それでも議員個人の負担は大きい訳だが、地域の青年会議所（JC、中小企業の跡取り息子娘がメンバーが多い）の活動は、土日夜間が普通。小規模な市町村の議会もこうしたイメージに近いものに変えるべきではないか。

何か「国会」をモデルに延々と質疑応答を繰り返すのが「地方議会の姿」と刷り込まれている住民、議員が多いが、この意思を変えることが大事である。要は、決定者、監視者、提案者、民意の集約者という4つの役割を住民目線で素人であっても行うというのが議員(議会)の役割である。現在のように、のべつ幕なしに住民の要望を聞き、会合に出て、どぶ板議員活動をやれと期待する時代ではない。

土日夜間議会を改革の起爆剤にしていくには、住民に寄り添う議会という観点をアピールすることは大事ではないか。デジタル時代を逆手にとって必ず全員集まらなければ議会を開けない、ではなく、オンライン参加もどんどん認めて議会活動の簡素化を進めていくべきだ。そうすることで、この図に何点か挙げた改革テーマを次々クリアしていくことができるのではないだろうか。

もちろん、なり手不足の問題はもっと根が深くて、サラリーマンが議員活動を続ける（兼務）ことができるようになるには雇用側の会社の理解を得るために、経営者に経済的な補填を行うことも考えるべきだ。

さらに議会活性化への根本的な解決策を提案してみよう。特になり手不足に着目して。1つは、無投票当選という制度の廃止、そして再選挙のルールをつくることである。選挙が行われるまで何度も再選挙する。最近話は違うが品川区長選で6人が乱立し規定投票数を超えた者が出なかったので再選挙にした。2度目も危ないと言われたが、有権者は少し動いて当初のトップ票の者に票を上積し当選させた。つまり有権者は学習したこと。

2つめは、なり手の裾野を思い切って広げることである。候補者が出てこない理由はいろいろあるが、最大の理由は8割を占めるサラリーマン（勤め人）を事実上、被選挙者の母集団から排除していることだ。それは議会の（公式な）活動時間帯が役所の勤務時間と同じになっており、サラリーマンのそれとも同じになっていることだ。議会の開催時間帯（曜日も含め）を変えない限り、自営業者、無職者（定年退職含む）、主婦、非正規労働者しか事実上被選挙権者ではなくなっている。

日本の場合、アメリカのように議員は保険代理人などを営み、時間的な自由度、生活の糧を得ながら議員をやるという風土は希薄なだけに、労働報酬（議員報酬）と言しながら、それに生活費を含めた給与相当の報酬を要求する動きとなっている。すると議員は「職業」と錯覚する。なった以上、その地位を死守しようとする行動に出る。例えば多選を禁止すると（3選12年まで）、他の競争のチャンスが生まれる。がそれも阻止しようとする。

となると、議員として公式に活動できる時間帯を「5時から議員」とでも表現しようか、オフ

## 地方議会の改革 -量から質の改革へ



## 地方議員のなり手不足

### その背景

- ①議員に対する魅力の低下も
- ②リスクを負う職業を嫌う傾向が
- ③8割以上を占めるサラリーマン排除
- ④定数削減で議席の既得権化が
- ⑤女性の立候補者が極端に少ない

### 解決策

- ①5時から議会、土日議会へ移行
- ②報酬を上げる、定数を大幅に抑制
- ③定数の中にクオーター制（割り当て）
- ④サラリーマンが立候補しやすい環境
- ⑤議員兼務企業補償制度など導入

タイムと土日を使っての議員活動がメインとなるよう変えるしかない。「5時から議会」へのモデルチェンジだ。そうしないと、仮に4年間休職できる制度をつくっても、雇用主が形式上OKしても、周りの社員は理解せず、結局、産後の女性が元の職場に戻ろうとしても（制度上認められていても）、実質上ポストがなくなっている、という状況と同じになる。

3つめは、5割以上が無競争当選になっている1人区を廃止することだ。衆院の小選挙区が独占区の弊害を持つのと同じ構図が県議選で生まれている。大義として定数削減で増えた1人区だが、離島など余程の条件不利地域でない限り「1人区」廃止とし選挙区を見直すこと。これにはいま多くの当選者を出している自民党は抵抗しうるが、選挙制度審議会を開き諮詢、答申を経て法改正案をつくるべきだ。すると理屈上、無競争がよいと表立って主張できる根拠はなくなる。

4つめは、多選禁止条項をいれること。3期12年以上、同じ人が同じ選挙区で代表を務めることを禁止するのだ。政治ポストを既得権化し、利権化することを防止すると共に、新しい代表が生まれるチャンスを広げることになる。地方自治は民主主義の学校。ここでの実験がうまく行くなら、国政選にも、首長選にも導入することだ。これは意外によい。

5つめは、無競争選挙区は改めて有権者を対象にして「抽選」（くじ引き）で地区代表を選ぶ、抽選民主主義の考え方を入れてみたらどうか。もともとギリシャの檻の木の下の民主主義の考え方は、交代制を前提に誰でもなれる、誰でもやれる、を前提に抽選で始まった。政治を、政治ポストを既得権化しないための措置もある。これで民を驚かす！

勿論、いま法整備などが進み議論されている改善策、①在職したまま立候補できる制度の創設、②議員との副業・兼業を可能にする制度の創設、③産休・育休制度の導入や託児所整備など女性議員を増やす取り組みの推進、などは続けるべきである。しかし、それは無競争当選を阻む措置としては効果が限定的ではなかろうか。

こうした改善策を実現するについて、国や地方議会は無投票当選にどのように向き合うべきか。政府の地方制度調査会は昨年12月、議会改革の答申をまとめている。が、地方側が求めた会社員らの「立候補休暇制度」の法制化を見送った。議員との副業・兼業を可能とする制度創設なども企業に対し自主的な取り組みの要請に止まった。岩手県議会は昨年7月、三つの1人区を解消する新たな区割りを自主的に決めているが、しかしこうした地方議会の動きは他に殆どない。

## 6. 女性議員を増やす制度措置

最後にもう1つ。議会の活性化にも役立つ女性議員を増やす方策を思い切って打ってみたらどうかという提案だ。日本は、女性議員をどう増やすか、その条件整備が不可欠である。先進国ワーストワンの女性議員比率は日本の後進性の現れとも言える。例えばストップホルム議会をみると、議場は51議席が女性、49議席が男性の議席と決まっている。概ね議長も女性から出る仕組みにある。理由を現地で聞いたことがあるが答えは単純だった。有権者、住民の男女比を「鏡のように反映するのが議会」、住民自治の砦だという理解からと単純明快。

こうした割り切り方ができる国民の風土があるのが北欧諸国にはある。この理屈を即日本に入るのは、女性のなり手訓練が十分でない現状からしてすぐには「候補者発掘」の点で

戸惑うと思うが、少なくもクオーター制(割り当て制、例えば最初2割、次の3割、4割と次第に増やしていく方式)を入れることはできよう。いま唯一、23特別区の区議会が平均し女性比率が3割を超えている。理由は報酬が高い(@1,000万円)、匿名社会、しがらみがない、キャリア志向が強い、政党の勧誘機会が多いなどが挙げられる。ただ、この理由を他の地方に当て嵌めてみても、女性比率が上がるとは思えない風土がある。ただ、女性比率が3割と高い議会は活性化しており、立候補者も多なる傾向がある。なので、女性比率を上げることが地域活性化の牽引力になることは確かと言えよう。

女性議員比率を上げるについて「男女共同の努力目標」といった抽象論ではなく、公選法で比率を書くか、各自治体の条例に委ねる形で書くかはともかく、クオーター制の導入に踏み切ることだ。

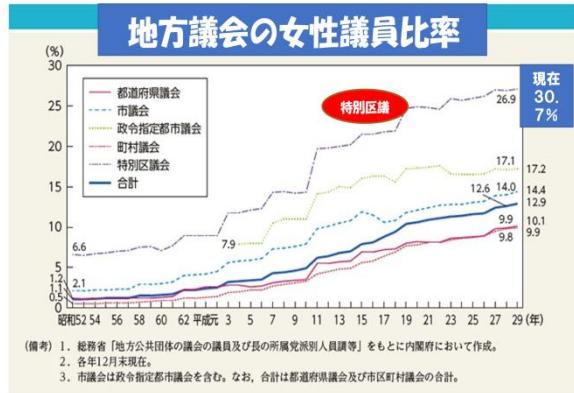
女性議員の少ない理由は、議会が①男社会で成り立っている、②子育てや仕事を持ちながらの議員活動はむずかしい、③そもそも女性が議員に立候補できる社会風土がない、などいろいろな点が考えられる。これをそのままにして、生活者の半分は女性なのだから、大いに「増やすべきだ」と叫んでいるだけでは、女性議員が増える状況にはならない。それには地方制度調査会などの答申にもあるように託児所の義務付け、オンライン参画を認めるなどの条件整備を進めるべきだが、この程度では根本解決にはならない。根本を変えるには、一定割合を選挙段階で女性枠として充てるしかないのではないか。

女性クオーターだけでなく、年齢クオーター(例えば50歳以下50%、それ以上50%とか)を入れることも「老老男男」議会と揶揄される状況を変えるのに必要ではなかろうか。

## 7. むすび～地方自治の危機

第20回統一地方選挙では「無競争当選」が過疎の小規模市町村だけでなく、県議選でも3割を超えるまで増えてきている状況、これは危機だ。1票も得ず、1票も入れた覚えのない人が「代表」の地位に就き、公共の意思決定に携わる。こうした選挙の洗礼を受けずに4年間住民の代表に就くという状況を認めることは、民主主義の仕組みと精神を否定することになる。選挙管理上、例外として便宜上認めた無競争当選という制度が一般化してきた現在、議会制民主主義の根幹を揺るがす事態として再検討を要しよう。

地方選挙とか、地方自治を国のある方の問題と捉えない風潮があるが、これは危ない風潮である。戦後憲法がなぜ民主化の大きな柱として「地方自治」を第8章に掲げたか、忘れ



## 地方自治はなぜ必要か

1. 独裁や専制政治に対する防波堤
2. 政治の地域的実験が可能。
3. 民主政治の基礎をなす。
4. 民主的な社会改革への道。
5. 地域の特性や民意の多様性を反映。

てはならない。洋の東西を問わず、「地方自治がなぜ必要か」は図の1.～5.まで挙げたように多様な側面を持つ。とりわけ、いま日本で国会の機能も弱体化し、内閣が暴走する雰囲気にあるが、特に1.の独裁、専制政治に対する防波堤という存立理由を吟味してみる必要がある。同時に5.の地域の特性や民意の多様性を反映する政治・行政の仕組みとして「地方自治」の営みは大事である点も忘れてはならない。

現在の日本の行政は活動量から見ても財政の支出量からみても、7割は地方自治体の手によって行われている。ここを見落としてはならない。今回の地方選挙を岸田政権の中間評価だとするマスメディアの論調は間違っている。意味のない話だ。また自民党系の議員が多数を占めたから政権運営が楽になると言った論調も間違っている。地方自治の営みは地域の住民の・住民による・住民のための政治行政の営みである。国の下請け地方自治時代は終っている。メディアの報じ方も含め、私たちは危機に立つ地方自治を再考しなければならない。

### 【編集委員会からの質問と著者回答】

地方議会議員の無投票のみならず首長の無投票当選者が増えていることは地方自治の崩壊と言ふようがないのではないか。この認識、意見が小さいのは大きな問題ではないかと考える。次の3点についてどう考えるかご意見を伺いたい。

**質問1**: 議員乃至は首長の定数以下の立候補者の場合でも選挙を行うべきではないか。そこで、一定投票数以下の場合は落選とする。現実には、議員定数内で無投票当選の場合でも選挙をすれば法定投票数以下の場合がある可能性もあるのではないか。

※法定得票数は、都道府県知事・市町村長においては、「有効得票総数÷4」、都道府県及び市町村議会議員の場合には、「有効得票総数÷議員定数÷4」となっている。選挙が行われなければ有効得票数が現出できないこととなる。

**回答1**: 明快な解決法だと考える。編集委員会の提案が妥当な解決方法だと思う。編集委員会の指摘するように、「定数以下の立候補者の場合でも選挙を行うべきである」。その理由づけも「議員定数内で無投票当選の場合でも選挙をすれば法定投票数以下の場合もある可能性がある」は正しい。代表にふさわしいかどうかの民意を確認するために投票行為が行われるべきで、「一定投票数以下の場合は落選とする」という制度措置が行われることが絶対的に必要と考えるからである。

日本の仕組みは定数に達しない、定数と同じ数しか立候補者がいない場合、公職選挙法第100条で「立候補者数が定数以下である場合は、投票は行わないとし、立候補者全員を当選」、すなわち無投票当選とすることを規定している。これ自体、議員らが「自分らの為に自分らの都合を優先して決めた」制度措置以外の何物でもないと診る。

「選挙によって代表」を選ぶという行為は、①人として託すべき代表を選ぶという意味と、②代表に託すべき民意を選択する、という2つの意味をもつ。これが無選挙にすると、このいずれもが奪われることになる。アメリカなどをみると、州によって違いはあるが、ざつというと立候補者数が定数以下でも投票用紙に候補の選択肢があり、無投票とはならない仕組みになっている。

今回の統一選で大量の無投票当選が輩出されたが、内情を探ると、一步踏み込んで内情を診ると、ドロドロしたムラ社会の悪しき面がみえる。県議選や市町村長選などでは現職に対する有力なライバル候補がいなかったというケースもあるが、小規模町村においては集落ごとに事前に候補者調整が行われ、結果として無投票となっているケースも多い。ある程度の得票が見込まれる新人が立候補の動きを見せて、現職が事前に立候補を抑え込んでしまう。それを破ってまで立候補すると村八分になる。よって誰も手を挙げなくなる。この悪循環、悪しき社会風土を温存してきているのが日本の地方選挙の実態である。

これをフェアな、透明な制度に変えるためには「選挙は必ず行う」「法定得票数を得ない者は定数内でも落選させ」「空いた定数分は補欠選挙を実施する」という形に変えるべきだ。

繰り返しになるが、無投票での当選は有権者が候補者を通じて自らの政策的な意思を伝える、選択ができないてしまう。当選といわれた側も、選挙で選ばれている訳ではないので、

①議会活動において、首長の執行活動において主導的な役割を果たせない、②これまでの議会活動や執行活動がどのように有権者に評価されているのか分からぬという潜在的不安を内包したまま4年間代表という擬制の上に立った活動をすることになる。これは双方にとって不幸な事態である。

比較政治学的にいって、無投票は制度上、民主主義という仮面をつけていても実際には自由・自由権や市民権が制限されており、権威主義的な非自由主義的民主主義の表れということができる。また不正選挙やゲリマンダーの結果である場合もあり、途上国に多い。

地方選挙というのは最も身近な選挙であり、身近な自身の生活を問う選挙です。公選法1本で国政も地方選挙も一括りに決めないで、ここは、地方選挙については国政選挙と分けて法制度を組み直すべきです。自分がいま思っている身近な生活の争点を中心に自分の一票を有効に生かす、それが草の根民主主義の第1歩である。国政とは大きく異なる。

**質問2**：地方議会議決事項が多すぎるのではないか。ある地方議会の議決事項を見ると、農業委員会委員の任命等、細かな議決事項が多い。予決算は別として、議会は議決事項を減らすべき、乃至は議決事項を精査すべきではないか。

**回答2**：議員の活動を診ていると、①議会活動の面と②政治活動の面と③地域活動の面の3つが混淆している。選挙が終わった直後はともかく、任期の折り返し点になると以降は再選されるよう③と②の活動量が圧倒的に増えてくるように見える。地域の行事や祭り、集まりにこまめに顔を出したり、ビラ配りなど、駅前での街宣活動などがそれ。

編集委員会の指摘のように「議決事項が多すぎる」という点は①に該当し、確かに議会の規則などで議決権の中身を見ると次のようになっており、大変多いと思われる。

- i . 条例の制定、改廃。
- ii . 予算の審議決定。
- iii . 決算の認定。
- iv . 地方税に賦課徴収、分担金、使用料、手数料、加入金の決定。
- v . 政令で定める契約事項。
- vi . 財産の交換、出資、譲渡、貸し付けなど。
- vii . 財産の信託。
- viii . 負担付寄付、贈与。
- ix . 権利の放棄。
- x . 公の施設の長期的かつ独占的な利用。
- xi . 不服申し立て、審査請求。
- xii . 請願陳情の採択など。

ほかに損害賠償が発生した場合の議決。

ただよくみると、執行機関（首長及び職員機構）に関する定数や計画についての審議事項が見当たらない。2元代表制という以上、議決機関と執行機関は対等な政治機関であるが、基本は議会の決定をもって執行活動が許されるというのが大原則なはず。だが実際は、形の

上での審議事項は多いが、内実は執行機関（首長）優位ないし独裁に近い運営が多い。首長にひれ伏す議会（議員）、与党化する議会の姿が圧倒的で、首長選挙がどうなるかが議会にとって最大の関心事になる傾向にある。

それはともかく、形式的な審議事項は精査し、減らすべき。逆に条例や予算が絡もうが絡むまいが、自治体経営の方向を決める「政策」（施策）については徹底的に審議するよう議会のあり方を変える必要がある。先般、岩手県宮古市議会を訪ねて数少ない「対面式議場」を見学し話を聞いたが、実質は馬蹄形の一般議場とやっていることは同じで、質問しっぱなし、答弁しっぱなしであり、イギリス議会のように向き合って質問者、答弁者がディベートしている風景はゼロという回答だった。形だけ整えても実質が伴わない例と言えよう。

それとあわせ、②③活動を減らせないかが議員改革のテーマのように思う。これは何一つ議会規則に決められているものではなく、勝手に（ある意味慣習のように）形成されてきた「議員のあり方」ではないか。会合に頻繁に顔を出し、ある種「御用聞き」をやるのが議員の仕事、長らく言われてきた「どぶ板議員活動」が議員活動の基礎であるかのような地域社会の風土をえない限り、議会活動の権限を図っても議員のなり手不足を解消する手段にならないのではないか。ここは若者、女性議員を増やすことで彼ら彼女らが先陣を切って「古き老老男男」議会のあり方を変えていくしかなかろう。それが成立できるクオーター制度移行などの改革が起爆剤として必要なように思う。

**質問3:**議員への反問権がない議会は議会と言えるのか※。地方自治に意欲がある若い人が、議会で目にするのがペーパーを読み上げる古参議員、それに対して、何らの議論も行わない議会に対して失望感を感じ、その内、この楽な仕事に何の疑問も抱かなくなるといった悪循環の繰り返しとなっている。

※全国市議会議長会平成29年度調査によると、全国市議会で反問権が条例や規則で規定されている市は、38%、限定的反問権（質問趣旨の確認等）が規定されている市は24%になっている、実際に行使している市は、18%となっている。

**回答3:**ある市議会では反問権を認める議会づくりについて場合分けをして市民向けに説明している。「反問権・反論権とは、市長その他議員（または委員）の質問・質疑に対して答弁する者に反問権及び反論権を付与することで、議論の論点・争点の明確化が期待され、より一層市民に開かれた議会を目指します。」「反問とは議会の会議において、議員（委員）からの質問や質疑の趣旨、内容、背景、根拠、考え方などを確認するため、市長や市の職員が、議員（委員）に質問することをいいます。」「反論とは議会の会議において、議員や委員会からの条例の提案、議案の修正、政策提案その他意見の趣旨や根拠などを確認するため、市長や市の職員が、議員（委員）に質問または反対の意見を述べることをいいます。」と。

これをわざわざ書くところに日本の地方議会の姿（問題の根の深さ）が浮き彫りになっている感がある。つまり日本の地方議会はディベートをしない議会だったということ。これは「万機公論に決する」という議会の要諦から大きく外れ、互いに準備した紙を持ち下を向いて読み合う「学芸会」以下の議会であったということである。

移入民主主義、学習民主主義止まりで国民、市民に民主主義のやり方が根付いていないという証左であろう。

その点、編集委員会の言う「議員への反問権のない議会は議会といえるのか」の指摘は正鵠を得た指摘で、反論する余地なしと言えよう。さいわい、データにあるように3～4割程度の議会で反問権を認めるようになってきているというのは不幸中の幸いと言えよう。がしかし、実際に使われているかどうか、もう少し精査してみる必要もある（宮古市の例が物語るように形は出来ても魂が入っていない可能性もあるので）。

ここは悪しき学芸会的な議会のやり取りを払しょくする意味で、質疑ではなく討論する議会に変えていく必要がある。反問権を一般化することで、借りてきた質問（役人に頼んでつくる質問を読む）も減るし、答弁側も再反論を警戒し、中身を吟味して答弁するようになる。ここは訓練しかない。さいわい、若い世代は高校や大学でディベート的なゼミの訓練を積む時間が増え経験してきている。こうした人材を多く呼び込めると議会風景は変わっていこう。あるベテラン議員は「首長の答弁は天の声」「これにケチを付けるような反論はおかしい」というが、この考え方自体がおかしい訳だが、しかし意外に支持する意見が多いのだ。

ここを変えないとならない。ただ現実を診ると、当選回数至上主義が議会で蔓延っており、当選数の多いものが議長、委員長など役職に就く傾向が圧倒的に多い。その方々は老老男男と言われる方々が圧倒的だ。これを実力主義に変えていかなければどうか。

ともかく、反問権・反論権を認める議会規則を100%の議会で制定し、手探りながらディベートの力を互いにつけていくしかあるまい。地方自治は民主主義の学校なのだから。



**質問4**：以上を含め、地方議会のあり方に関する地方行政審議会を設置して、オープンな議論をすべきではないかと思う。

**回答4**：地方議会のあり方を徹底的に審議し、分権改革後の議会像に沿った「議会になれるよう」法改正を含む制度措置を第3者機関で早急に審議し、成案を得て、前に進むべきである。その点、今回の統一選でみえた無選挙当選激増の地方自治の危機は臨界点を越えた姿と国民は共有し、国会でも大きく問題視すべきである。伝統ある総理の諮問機関「地方制度調査会」に諮っても、筆者の委員経験からして、総務省主導の小手先改革しか期待できないので、編集委員会の提案通り、「地方議会のあり方に関する地方行政審議会」を時限立法で立ち上げ、改革が本格化すること強く望みたい。

（以上）