論壇　2025 Vol.5

2025年6月
公益財団法人　都市化研究公室

「大川編集委員からの質問・意見」への応答～佐々木私論

佐々木　信夫*

Q1. 国民が選挙に興味を持たなくなってきた原因、投票をしなくなった原因は何か。

国民が選挙に興味を持たなくなってきた理由は、政治に対する期待感が小さくなってきているという点が大きいのではないか。いま起きている「令和のコメ騒動」「異常な高価格」「コメ不足」に対する不満を持つ状況に対し、小泉進次郎氏が新農相に就任し、備蓄米（古古米など）を大臣の判断で即放出することを決め店頭のコメの値段を強制的に下げて見せた―こうしたことが行われるとワンテーマだが政治への期待感が高まる。

しかし、そうしたことは殆どないのが日常だ。政治に関心を持たなくなってきている理由として、政治体制に対する不信感や、政治が自分たちの生活に直接的な影響を与えないという認識が挙げられる。かりに裏金問題が表出し問題だと思ってもそれを解決する、それを罰する手段を自分らは持たないという「解決への距離感がある」とすると選挙の際、1票を投じてもあまり有効ではないと考えてしまう。これはそれに代わる政権党になり得る代替勢力がないことも関係するのではないか。つまり「政治への手触り感」が希薄化すると、「選挙に関心を持たなくなる」と診ることができる。ここ10年続いた安倍一強体制でその雰囲気がより高まったと診る。ここに来て与党の過半数割れが起き、少し手触り感が出ている点、次の参院選、衆院選がどうなるか注目される。

(1)都市化で、選挙に関して何が変わったのか。都市化は遠因であるが、今日的問題を解決するものではないと思う（都市国家は分野違いの話と思う）、という質問。

都市部に住む人口比率が高まることを「都市化」と診るなら、都市化が進むと選挙は、①選挙区の変更や、②投票率の変化、③有権者の価値観の変化などさまざまな側面で影響を受けると考えられる。

若干解説すると、都市化が進むと、人口の移動や集中によって、都市部の人口が増加し、地方部の人口が減少する。これにより、1票の価値の格差を解消するため、選挙区の変更が行われる選挙区の区割りが変更された。都市部の選挙区の数が増え、地方部の選挙区の数が減る。昨年の衆院選は多くの地域で区割り変更が行われて選挙が実施され、いろいろな混乱もあった。

*中央大学名誉教授、法学博士

また、都市部の有権者は、地方部の有権者よりも投票率が高い傾向がある。都市化が進むと、政治に関心を持つ人が増える傾向もあるため、投票率が上昇する可能性もある。都市部では、情報や交通の便が良く、政治に関心のある人が多い傾向があるため。だが、これも両刃の剣で、争点が明示的でない場合、政党支持なし層が多いため、選挙に行かない可能性も高まる。政治が自分たちの生活に直接的な影響を与えない、あるいは政治を変えても何も変わらないという無力感を持つ人が増えるのも都市部住民の特徴と言える。

矛盾した言い方だが、いわゆる「浮動票」が蔓延しているのが都市部の特徴となる。その点、地方部（農村）は争点に関わらず、支持する議員に投票に行く義理堅さがあると診る。その点、都市部の投票率には乱高下があると言えよう。

また、都市部には若者層が多い。その若者層は、政治に関心がない、政治に無力感を持つ、投票したい政党がないといった理由で選挙に投票しない傾向がある点も見逃せない。これらは、都市化が選挙に影響を与えると言える現象ではないか。

(2)選挙率が下がるのは平和でいいこと？逆に上がるのは、どういう場合？これを考えると一つの考えが出てきそう、との質問。

選挙に行かない、関心がない、結果として投票率が下がる。これは何も問題がない暮らしが続く平和な状況だから、が理由の場合、評者の指摘するように「平和でいいこと」となる。では、個人が投票に行くか行かないかを決める要素は何かと言えば、アメリカの投票行動を観察する政治学者などが述べているところだが、①投票に行くことによって生じるコスト（小さいほど投票する）、②投票することに対する義務感（大きいほど投票する）、③政策についての政党間の違い（違いが大きいほど投票する）、④自分の一票が選挙結果に影響を与える確率（大きいほど投票する）の4つが挙げられるとされる。

日本の実態に即してこれをみると、③④が明示的になった時、投票率が上がる傾向がみられる。例えば、2009年8月30日（第45回）衆院総選挙で国民は「変革」選んだ。自民から民主への政権交代時がそれ。民主党が単独過半数を大きく上回る308議席を獲得して圧勝、政権交代を果たした。自民党は公示前の300議席から119議席に激減する惨敗を喫し、公明党も小選挙区で全敗して党首、幹事長が落選した。歴史的な政権交代であった。

だが、3年半後、自民に政権は戻る。民主党政権の誕生によって、自民党と野党第一党の間の違いがはっきりと認識されなくなった。その結果、どちらが当選してもたいして変わらないと国民が学習したかも知れない。3年半で首相が鳩山、菅、野田と3人も交代する不安定さ、意思決定の稚拙さなどが表面化し、次の選挙でやはり安定感が感じられるからと診たか「自民党政権」に国民が戻した。この前後の選挙の投票率は高くなっている。

Q2. 選挙制度の問題について

(1)小選挙区制の功罪がQ1にかかわっているのではないかと思う。

その指摘通りだと思う。小選挙区制そのものよりも、拙者の本論文で指摘したように「比例復活制を併用した」ところにより大きな問題が潜むと診る。小選挙区で落選、比例区で復活、これを「復活当選」と呼ぶが、例えば2021年の衆院総選挙の例でいうならその割合

は「復活当選者」の割合が比例区の87%をも占めている。「死んだはずだよお富さん、生きていたとはお釈迦様でも知らぬ仏のお富さん♪」との歌で揶揄する風潮が蔓延してしまっている。選挙制度に対する信頼感の欠如だ。

すなわち狭域の小選挙区で選ぶ意味と、広域の比例区で選ぶ意味は全く違うはず。小選挙区だと地域の問題、ゴトーチソングを歌うどぶ板議員が多く排出されよう。それだと国会はいびつなメンバー構成になる。そこで小選挙区当選者を6割として、広域単位で選ばれる比例区当選者を4割当て込む制度設計にした。だが、実際の比例区当選者が87%復活当選者だとすると、衆院議員全体で見ると、95%がそもそも小選挙区での当選を目指した人の塊だということになる。小粒な地元代表のような国会議員しか出ない。これが現在の衆院である。

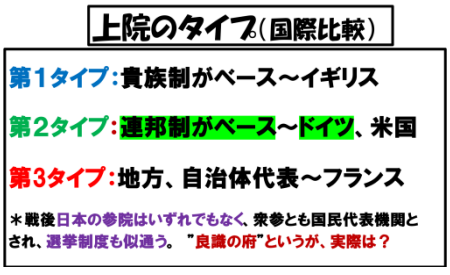
これでは拙者の本論文でも指摘したように、小選挙区の落選者「救済制度」ではないか。議員が身内同士でかばい合う制度ではないか。ちなみに比例区の「単独立候補者」としての当選者は13%のみ。重複立候補者87%とそれは質的にどう違うのか。設計当初は、人口40万人単位の地域を代表する小選挙区から300人、東北、九州など11の広域ブロック（ある意味「州」）から政党別投票率で選ぶ180人を組み合わせて衆院の多様性を担保しようとしたはず。小さな地域密着の視点を持つ人材と、広い地域で広域の視野を持つ質の異なる人材を組み合わせることで、衆議院に正しい民意を持ち込もうとしてできたのが本来の制度趣旨である。

ここが大きく変質してしまった。有権者は失望していると診る。このままでよいはずはないが、選挙制度の法改正を行うのは国会議員の手による。自分らに都合がよくなった（特に与党）制度を自ら変える筈がない。ドロボーが自ら縄をなうことがない喩えと一緒。結果、国民の選挙に対する関心は下がり、投票率も右肩下がり。まもなく衆院選でも50%を切るところに来ている。

(2) フランスのように、地方議員の国会議員化など、国と地方を近づける方法を考えよ

正確には一部兼務制度を考えよ！という指摘かと思うが、同感である。とくに二院制を採用する日本では有効と思う。少し基礎的な整理をして同感の意味を裏付けしたい。

世界には2院制の国でも、上院、下院に特徴を持たせているのが普通であり、幾つかのタイプがある。日本の参議院に当たる上院で見ると、図のように第1がイギリスの貴族制度がベースのもの、第2がアメリカ、ドイツのように連邦制がベースのもの、第3がフランスのように地方、自治体の代表をベースにするものの3つがある（図）。



例えばフランスの国会。ここは日本と同じ二院制だが、参議院に当たる上院の議員は地方議会議員の間接選挙によって選ばれ、国会議員を地方議員らが兼務する形になっており、上院は事実上自治体の代表者で構成されている。いま日本では地方創生が言われているが、カネをばら撒く話程度であり、何か地方の時代が始まりそうな予感がする話はない。安倍

政権以来、10年言い続けてきた「地方創生」、掛け声倒れだけで終わるのではないか、それではダメだと思う。

そこで問う。日本は“地方のことは地方で決める”地方主権型の国づくりをめざす必要性は高まっているにも拘らず、国会でそのことを議論する場は殆どないのではないか。それには、上院に当たる参議院を大きく変えたらどうか。このモデルがフランスにある。

日本は衆参両院の関係でみると、予算の成立と条約の承認は衆院優越を規定しているが、法案を参議院が可決しない場合は、衆議院は３分の２以上の多数で再可決するしか道はない。首相の解散権も参議院には及ばない。二院制を採用する諸外国の上院と較べて、日本の参議院の権限はじつは大きいのだ。

この特性を生かしているかどうか。衆議院と異なるプロセスで選挙や審議を行い、多様な民意の反映が期待されている参議院。実際をみると、参議院の役割を意識した候補者選抜が行われている訳でもなく、審議過程も衆議院と全く同一の意思を示す「カーボンコピー」のような存在に堕している。これではもったいない。政権選択は衆院で行い、参院は「再考の府」「良識の府」「地方の府」としての異なる視点から審議をしたらどうか。例えば衆院は予算案や法案の中身を吟味し決定する。参院は決算や行政監視に重点を置き、カネの使い方を厳しくチックする、そうした制度設計と運営方法を検討すべきではないか。

行政の３分の２を自治体に委ねている日本。この地方の意見を集約する役割を参院に持たせる方がよいと思う。国地方を含め国家運営のあり方として二院制を捉え直す、そうした観点から参院のあり方を構想すべき時期にあるのではないか。

これを実現するためには参議院の議員構成、議員の選出過程に工夫が要る。評者が指摘するように、日本でも二院制を前提に参院議員の選挙制度を改め、例えば参院議員の選出母体の半数はフランスのように地方の知事、市長、議員らで構成し、残る半数は地方自治の専門家やジャーナリストから選ぶ有識者枠で構成する。こうしたら地方分権を国政で担保する仕組みが国会の中に出来上がる訳である。

(3) 議員、特に地方議員になるインセンティブを高めるべき。ただし減員が必須。

同感。報酬の見直しと定数の見直しは必要。日本の地方議会の定数（特に市町村）は、戦前の定数、ドイツプロシアの定数を翻訳して移入したままのもの。しかも集権体制に組み込まれた自治体における議会は脇役、チェック機関にすぎなかった。しかし、2000年以降、改革は不十分なままとは言え、地方分権が進んでいる。自治体が8割以上固有事務を有しており、それに関わる条例、予算、契約は全て地方議会の役割に置き換わっている。

なので、これから議会、議員はチェック機関の役割より立法機関の役割を果たすことが重要となっている。議会自らが政策論争をし、市町村長ら執行機関の提案する政策内容を独自の視点で修正し、自ら様々な政策提案を行うこと、これがこれから求められる地方議会であり、地方議員の姿ではないのか。

身近な自治体で、独自に政策がつくられ予算が編成される。そのことは住民の参加や監視が可能という点、民主主義の進歩にとっても望ましい。だが、そこで働く信託人としての議員が、自分らで決定した内容が分からず、単に執行機関の責任にしたり、政党会派の責任にして自分の行動に対する説明責任を免れるようでは、分権時代の議員像からは程遠い。

地域の政策や予算、条例、契約を決める議会が機能しなければ、そのツケはそのままの地域住民に跳ね返ってくる。分権時代の地方自治は自己決定・自己責任が原則であり、そこでのカネの使い方や政策の決定は国のあり方にも直結する話。しかも日本の場合、行政活動に使われる予算の三分の二は地方で使われている。これだけ自治体の活動量が大きい国はカナダと日本ぐらい。これを決定する地方議員は公共経営に担い手だといっても言い過ぎではない。

評者の指摘するインセンティブは「議員、議会の役割意識」が内容をなすと思う。これからの地方議員の役割は４つある。決定者、監視者、提案者、集約者の４つ。政治的決定の中心に位置するのは議員集団からなる議会だ。役割も①政策や予算を決める決定者、②執行機関の活動を監視する監視者、③様々な地域問題、政治争点について提起、自ら議員立法を行う提案者、そして④4年間の経過する中で起きてくる争点について民意をよく把握し、施策に反映する集約者の役割がそうだ。従来の議会は②監視者、チック機関の役割のみが重視され、決定者も提案者も集約者の役割も手薄だった。議員自身も地域の世話役・相談役、行政への監視・批判といった役割に甘んじ、政策立案や審議決定が極めて重要だという認識は少なかった。地方議員のそうした意識は、地方は変われるか、地方自治の進歩を阻害する要因にもなる。

05年度の法改正で年4回以内に限られていた定例会の回数制限がなくなり、各議会は主体的に会期の設定ができるようになっている。通年議会の開催も可能だし、毎月の月例議会を開くこともできる。各議員は複数の常任委員会に所属することも認められた。こうした改正を議員の方々は「議会活動」の充実に生かさない手はないはずだ。

１つ、そこで問題はたとえば予算を精査できるかどうか。よく議員は予算審議が不得手だ、予算書を読むことが苦手だという。役所の予算書の作り方にも問題があるが、議員の努力も足りない。予算は政策そのもの。予算額は政策の重要度に比例する。政策自体の理解を抜きに数字の増減だけを眺めても本質はわからない。役所側に任せ切りにせず、まず各議会、議員さん方は予算研究会を立ち上げるなどして勉強し、大胆にいうと議会が独自に「もう１つの予算編成」をしてみたらどうか。

いまの日本の制度では議会に予算の提案権こそないが、予算を編成することで自治体が直面する課題の全体像が見え、改革の焦点がはっきりするはずだ。勉強の為に予算を編成してみるのである。条例提案も少なすぎる。議会の運営関係や議員報酬の改定など議会関連条例はともかく、環境や福祉、文化、教育といった住民サービスに直結する「政策条例」の提案はあまりにも少ない。その提案は800近い市議会で1割にも満たず、町村に至っては皆無に等しい状況だ。これではダメである。

いっそ、職務として議員に1任期1条例の提出を義務付けてはどうだろうか。議員立法に

はある程度の専門的な法律知識が必要だ。だったら、国の衆参両院の法制局の例に倣い、立法活動をサポートし法令審査を担当する「地方議会法制局」を県や広域市町村圏共同で設置したらどうか。政策条例のテーマは農政、福祉、教育、まちづくりなど山ほどある。

条例づくりを行うことは立法能力を磨く機会となる。幸い、毎年約6千人近い学生が法科大学院を卒業するようになっている。彼ら彼女のうち法曹の資格を得られる者は2千人程度。だが、法曹の資格などなくても立法活動はサポートできる。各地で地方議会法制局をつくれば法科大学院卒の者にも法律知識を生かす場が生まれ、議会にとっても優れた立法サポーターを雇えることになる。

さらに各議会に議員執務室（1人1席の執務机）を創設すべきだ。人口10万以上の都市議会はともかく、それ以下の市町村議会には議員執務室がないのが一般的だ。あるのはサロン的な議員控え室のみ。自治体の職員には非常勤でも執務机が与えられるのに、なぜ、住民の代表である公選議員には執務机がないのか。この一点をみても、いかに議員が議会を拠り所に「議会活動」をしていないかが分かろう。

こうした環境を整備し、報酬は一定水準を出し、定数は少数精鋭で行く。現在の3分の1程度で十分ではないか。

Q3.選挙というものに関する教育の必要性について。→今もやっていると思うが、もっと強力に進める必要性があると思う。

筆者のメンバーだが日本学術会議政治学委員会は、評者のいう問題意識と同様の認識から「選挙教育の重要性」を提言としてまとめ政府に求めている。

その認識はこうだ。国民各層に対する主権者教育の充実 有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の知識も必要である。そしてこのことの必要性は、若者に対する学校教育にとどまらない。すでに有権者となった人々に対しても、継続的な主権者教育への機会を設定することによって、政治に対する知見をさらに深めることをめざすべきである。具体的には以下の施策を提案したい。

①初等中等教育における「主権者教育」重視への転換上記の目標を達成するためには、初等中等教育の段階における「主権者教育」重視の方向への転換が急務である。「学習指導要領の改訂」をふまえ、単なる制度教育にとどまらない生き生きとした主権者教育を強化することが必要である。この間さまざま な団体において取り組まれてきた「模擬投票」の試みなども、その一環として位置づけることができる。

②生涯学習としての「主権者教育」の体制の確立主権者教育は、初等中等教育の段階で完結するものではない。有権者となったのち にも、政治に関するさまざまな教育の機会を設けることによって、「主権者意識」の高揚を図ることが重要である。そのためには、総務省と文部科学省との協力関係のみならず、他の民間諸団体との間でのネットワーク構築も重要であろう。

Q4. ネット選挙の推進するための制度設計の必要性について。→導入は必至。フェイクをどう排除するかなどの制度設計を早急に考えるべき。との指摘について。

大事な指摘。今後もより吟味すべきと考える。筆者は現在中央選挙管理会委員（5名）だが、ご指摘の点、大いに吟味していきたい。ここでは現在でもこれだけの法対策が行われているという点を披瀝しておきたい。誹謗中傷・なりすまし対策として（総務省資料）。

＜指名等の虚偽表示罪の改正＞

氏名等の虚偽表示罪（公職選挙法第235条の5）の対象に、インターネット等による通信が追加されます。当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって、真実に反する氏名、名称又は身分を表示してインターネット等を利用する方法により通信をした者は、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処することとされ（改正公職選挙法第235条の5）、選挙権及び被選挙権が停止されます（公職選挙法第252条第1項・第2項）。

改正前から以下の刑罰があった。

（虚偽事項公表罪）

当選を得させない目的をもって公職の候補者に関し虚偽の事実を公にし、又は事実をゆがめて公にした者は、4年以下の懲役若しくは禁錮又は100万円以下の罰金に処することとされ（公職選挙法第235条第2項）、選挙権及び被選挙権が停止されます（公職選挙法第252条第1項・第2項）。

（名誉棄損罪）

公然と事実を摘示し、人の名誉を毀損した者は、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処することとされています（刑法第230条第1項）。

なお、公職の候補者に関する事実に係る場合、真実であることの証明があったときは罰しないこととされています（刑法第230条の2第3項）。

禁錮以上の刑に処せられた場合、選挙権及び被選挙権が停止されます（公職選挙法第11条第1項第2号・第3号）。

（侮辱罪）

事実を摘示しなくても、公然と人を侮辱した者は、拘留又は科料に処することとされています（刑法第231条）。

＜ウェブサイト改ざんの既存の刑罰＞

（選挙の自由妨害罪）

候補者のウェブサイトの改ざん等、選挙に関し、文書図画を毀棄し、その他不正の方法をもって選挙の自由を妨害した者は､4年以下の懲役若しくは禁錮又は100万円以下の罰金に処することとされ（公職選挙法第225条第2号）、選挙権及び被選挙権が停止されます（公職選挙法第252条第1項・第2項）。

（不正アクセス罪）

他人のID・パスワードを悪用するなどにより、本来アクセスする権限のないコンピュータを利用した者は、3年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処することとされています（不正アクセス行為の禁止等に関する法律第3条、第11条）。

＜ウイルスの頒布やDoS攻撃に関する既存の刑罰＞

（電子計算機損壊等業務妨害罪）

ウィルスの頒布やDoS攻撃※などにより、コンピュータに使用目的に沿うべき動作をさせず、又は使用目的に反する動作をさせて、人の業務を妨害した者は、5年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処することとされています(刑法第234条の2)。

※DoS（Denial of Service）攻撃とは、コンピュータに不正なデータを送信して使用不能にしたり、トラフィックを増大させてネットワークを麻痺させたりする攻撃です。

＜候補者・政党等のウエブサイトURLの周知＞

立候補届出書類の様式の改正により、立候補届出の際に、候補者・政党等が各々一のウェブサイトのURLを届け出ることができることとされ、各選挙管理委員会を通じて周知されることとなります。

以上、ご参考程度の紹介に止まるが、今後、この分野は想定外の動きも出てくるだけに注視していきたい。選挙管理に関わる筆者の職務としても、ご指摘の点は強く意識し留意していきたい。

ここまで多くの問題をご指摘いただいた。大変触発された。ご指摘いただいた評者・大川編集委員に、この場を借りてお礼申し上げたい。

（以上）