

## 論考「統一地方選挙の焦点、その課題」

佐々木 信夫\*

## 序

日本の行政活動の7割が地方自治体の手に委ねられている。都道府県と市区町村が半々の役割分担にあるが、その地方自治体でこの4月、戦後20回目の統一地方選挙（以下、統一地方選）が行われる。議決機関を担う議会のメンバー（議員）と執行機関を担う首長の選挙がそれだ。そこで何が問われるか、地方創生の現実はどうか、考察してみたい。

この選挙をめぐる論点は3つ。1つは「選挙そのもののあり方」、2つ目は「政策のあり方」、3つ目は「議会改革のあり方」だ。この3点をめぐり、以下、掘り下げてみよう。

## 1. 選挙そのもののあり方

この4月、戦後20回目の統一地方選として、4月9日に都道府県と政令指定都市、同23日に市町村と特別区でそれぞれ首長と議員の選挙が実施される。もとより、「統一」というが、1947年（昭和22）の第1回の100%と異なり、今回は47都道府県、1718市町村、23特別区のうち、3割に満たない状況での「統一地方選」である（図）。



戦後80年の間に市町村で昭和、平成と2度の大合併が行われ、首長の途中辞職も加わり選挙時期がバラバラになったためだ。

今回は239首長選と746議会の議員選が行われる予定で統一率は27.54%に止まる。概ね知事、政令市長の約2割、市町村長の約1割、特別区長の約5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割が改選される。

10年前まで統一地方選の花形は東京都知事選だった。だが今はここから外れ、今回は大阪や奈良、北海道の知事選、大阪市長選などが注目されている。首都選挙、日本全体を巻き込むような地方選がない点、政党やマスコミが騒ぐ割にその影響は限定的かも知れない。ただ、

\* 中央大学名誉教授、法学博士

選挙の行われる地元自治体にとっては、この先4年間の帰趨を決める選挙であるだけに影響は大きい。岸田政権にとっても地方選の評価は国政の帰趨に直結しよう。

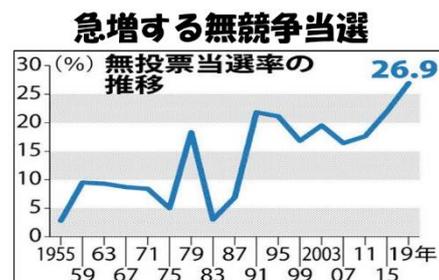
もう1つ、住民の政治参加の機会であり重要な選挙に違いないが、有権者の投票率は回を追うごとに下がり続け、どのレベルの選挙も投票率が5割を割り込む状況にある(図)。



この半数以上の有権者が投票に行かないという事態を、私たちはどうみたらよいか。

どう改善するかだ。4年前から被選挙権を18歳まで下げ、若い有権者250万人が地方選挙にも参加できるよう制度改正したが、その効果はまだ見えていない。今回これを覆す動きが現れるかどうか、民意を反映した政治への動きとして注目される。また、女性ゼロ議会も相当数に上る。それだけでなく女性議員比率が1割レベルに止まり、世界でワーストワンと言われる。政治は男がやるもの意識、このムラ社会の風土と女性が議員になりやすい状況がつかれるかどうか。

さらに「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割近くまで増えている状況である(図)。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変えられるか。もし、このまま無競争当選が増えていくなら、再選挙を含め選挙管理の仕組み自体を変える必要が出てくる。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。



これは「なり手不足」という、もう1つの問題と深くかかわる(図)。今回、役所に入っている業者(利害関係者)でも、300万円以下の取引なら立候補は可能と地方自治法を改正し候補者の裾野を広げる措置を政府は講じたが、その程度で効果があるかどうか。もっと問題の根は深い。そもそも8割を占めるサラリーマン社会にあって、一般サラリーマンが事実上立候補できない仕組みを放置したまま「なり手不足」を嘆いても、問題の解決にはなるまい。土日夜間議会にシフトし、本業は普通の時間に行い、議員はそれ以外の時間を使ってやる形にでも変えない限り、高齢者と自営業者と無職者しか立候補してこない。これに女性議員の問題、若者がいない議会を変える措置はもっと根本的な制度改正が要るのではないか。今回の統一地方選で何らかの改革手掛かりの芽が出てくるかどうか、その点も注目される。

### 地方議員のなり手不足

その背景	解決策
① 議員に対する魅力の低下	① 土日夜間議会を義務付ける
② リスクを負う職業を嫌う	② 報酬を上げる、定数を抑制する
③ 8割以上を占めるサラリーマン排除	③ 定数の中にクォータ制(割り当て)
④ 定数削減で議席の既得権	④ サラリーマンが立候補しやすい環境
⑤ 女性議員の台頭弱い	⑤ 議員兼務企業補償制度の導入

これは「なり手不足」という、もう1つの問題と深くかかわる(図)。今回、役所に入っている業者(利害関係者)でも、300万円以下の取引なら立候補は可能と地方自治法を改正し候補者の裾野を広げる措置を政府は講じたが、その程度で効果があるかどうか。もっと問題の根は深い。そもそも8割を占めるサラリーマン社会にあって、一般サラリーマンが事実上立候補できない仕組みを放置したまま「なり手不足」を嘆いても、問題の解決にはなるまい。土日夜間議会にシフトし、本業は普通の時間に行い、議員はそれ以外の時間を使ってやる形にでも変えない限り、高齢者と自営業者と無職者しか立候補してこない。これに女性議員の問題、若者がいない議会を変える措置はもっと根本的な制度改正が要るのではないか。今回の統一地方選で何らかの改革手掛かりの芽が出てくるかどうか、その点も注目される。

## 2. 政策そのものが問われる

では政策問題はどうか。争点の本丸はここにあるが、政策論争の闊達な選挙になるかどうか。各地で子供手当の増額論議が、メディアでも盛んだが、問題の根はもっと深い。

いま国、地方を問わず、日本は人口減少に伴う様々な問題、課題を抱えている。医療、介護、年金、福祉、子育て、空き家、耕作放棄地、労働力不足、老いるインフラ、地域の活力低下、税収不足、集落の崩壊など公共問題は多岐にわたる。

とりわけここ3年に及んだコロナ禍の影響で各地は大きく傷ついており、地域経済の低迷、税収の大幅ダウンは避けられない。解決の迫られる課題が山積みな一方、財源不足というジレンマを抱える。限られた経営資源をどう生かすか自治体経営の手腕が問われる。

ここ10年、安倍政権から現在まで国は「地方創生」の旗を振っているが、現場の動きは芳しくない。各地の財政が厳しいこともあり、国の補助金、交付金頼みの動きが目立ち、地域から様々な政策が生まれる内発力が見えない。これでは何のための地方創生か分からない。国の顔色ではなく住民と向き合い、自主独立、自力更生で地域の課題を解決する。そうした政策論争を活発化すべきである。首長選、議員選に共通した課題はここにある。

個別にみると問題は山積している。例えば全国各地で子供の数が減り続け、小中学校は毎年500校も廃校になっている。その空き施設をどうするか。都市部では待機児童、保育施設への転用が、農村部では介護施設への転用などが争点になる。

「空き家」問題も深刻である(図)。全国の空き家率は年々上昇し、既に15%近くが空き家になっている。都市部に人口が移動し、集落全てが空き家だという地域すら出ている。都市部では相続人の分からない「空き家」が多発し、防犯上も景観上も空き家処理が喫緊の課題となっている。

### 空き家の急増する日本



だが、所有権絶対の思想を盾に空き家が社会問題だと言っても、そう簡単に役所は介入できない。だとしたら、むしろ空き家を逆手にとって空き家バンクをつくり、サテライトオフィス、セカンド住宅など人口呼び戻し策に転じたらどうか。様々な知恵が要る。

### 耕作放棄地の推移



耕作放棄地もどんどん増えている(図)。空き家問題と同様、新たな視点でこれを活用するアイデアは出せないか。

さらに、少子高齢化というヒトの問題と並び、老いるインフラの問題も深刻だ。今から50年前高度成長の波に乗って一斉に整備した道路、橋、公共施設、学校、上下水道など生活インフラが一斉に耐用年数50年を過ぎ、急速に劣化している。これを更新するのに9兆円も10兆円もカネが掛かる。勿論、人口が急速に減るのでそのインフラが地域にとって不可欠かどうか議論しなければならない。これに地方、農村地域ではローカル鉄道や路線バスの廃止の問題も深刻化している。

### 3. 「議会改革」自体も問われる

そして選ばれた議員が活動する地方議会のあり方も大きな焦点となる。地方議会は本当に役立っているのかといった、議会制民主主義の根幹を問うような世論も浮上している。

以下に述べるが、議会改革のテーマは多岐にわたる。ただ重要なのは、地方議会の役割を再認識することではないか。2元代表制という日本の地方自治の仕組みは、議会が議決機関、首長が執行機関という役割分担からなり、議会の決定なくして首長は動けない。世には首長優位、首長主導というイメージが漂うが、それは違う。議会主導で自治体運営ができる仕組みだ。問題は議会の力不足が首長優位のような印象を与えているに過ぎない。

そこで議会は審議・決定や執行の監視といった機能だけではなく、民意の集約と政策の提案など幅広い役割を果たすことが極めて大事であり、それにふさわしい体制整備が不可欠となる。例えば、広域圏の市町村が共同で〇〇市町村圏議会法制局をつくるなど立法、審査機能の強化を図る体制を整えたらどうか。地方議会において地域に必要な政策を積極的に提案・推進し、合意形成に取り組んだらどうか。これも統一選の大きな争点である。

内部の議会改革は待ったなしである（図）。ポイントはこれまで定数削減、報酬削減といった量的改革に終始してきた議会改革。これからはそうした議員報酬や定数のあり方以上に、「質的な改革」すなわち議員の質、議会の質をどう高めていくかが大事である。



2000年の地方分権改革で機関委任事務制度

(各自治体の業務の8割を占め、議会は関与できなかった)は全廃され、各自治体は8割が固有事務、2割が法定受託事務となり、各議会はこの両事務、つまり10割の事務領域について条例制定も予算削減も整理統合も可能な状況になっている。議会主導で自治体行政をリードできる体制が生まれている。

これまでの地方議会はチェック機関だという構造は一新され、決定者、監視者、提案者、集約者という4つの役割を果たすべき「立法機関」に地方議会は置き換わっている。この認識に立っての議会改革がどこまで行われるか、すでに分権改革から20年の月日が過ぎている。いまや行政改革としての議会改革から、政治改革としての議会改革へ大きくシフトすべき時代が来ているのである。

### 結び

日本各地、それぞれの議会が活性化すれば、それぞれの地域が変わる。地域が変われば、日本が変わる。すると日本そのものが元気になる。東京一極集中も大きく変わるのである。

そうした議会改革の起爆剤となるような統一地方選での改革論争、その後の改革躍動に期待したい。このように今回の統一地方選は、日本の民主主義を根底から問う選挙である。

**【編集委員会からの質問と著者回答】**

**Q 1**: 日本の地方議会そのものが存在意義を問われていると思います。なり手不足と言われますが、欧米の公共調達の世界では、必要な期間の調達（公募）に対して募集不足の場合には、適正な募集があるまで条件を釣り上げて募集します。このような制度を導入することが必要ではないでしょうか。少なくとも、無投票による議員選挙は無効とすべきではないでしょうか。

**A 1**: 「無投票」の場合、その選挙機会を無効にする。大賛成です。有権者にとって「代表とみなす」機会がなく、代表とされた方も「1票も支持されておらず」、いずれにとっても「政治的正当性」がない訳です。

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す。「みなす」というのは、1つの擬制（フィクション）です。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、本来できないことを約束事として、そうみなそうという工夫なのです。

この擬制を現実に可能にしているのが投票箱です。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ずる一票が、あの何の変哲もない箱を通過すると、神聖な一票に変わります。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いえるのです。

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えるものに変える手続きの1つが選挙であるという風にみることができる。民意は、有権者に支持を訴えて当選した人物あるいは人物の色分けと分布によって眼に見えるようになる訳です。

この意味で、代表というのは「民意」を生身の人数で表すという擬制を前提に成り立っている。したがって、この投票箱に1票も入らない者を「当選」などは到底言えない。また、この投票箱の管理にあたる「選挙管理委員会」は、厳正・中立でなければならない。便宜上、例外として無競争を当選としてきたが、ここまで無競争（3割近く）が増えたら、もはや例外ではなく一般化とみるべき。無競争当選は廃止すべきです。再選挙を設定し、住民に改めて喚起を促すべきです。

それでもなり手が現れないなら、裁判所で始まっている「裁判員」制度を見習い、有権者から抽選によって「代表」を選び（再選なし）、意思決定に当たらせるべきです。

**Q 2**: 地方議会の機能は、チェック機能とされますが、地方自治法を読むと明確ではありません。徒に議決事項が多いですが、僅かに第96条14項に「普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関する事。」と意味が分からない条項があります。また、同条15項で「その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項」とありますが、アクティブな活動を行っていく方向にもっていくべきではないでしょうか。イギリスでは海外等からの訪問客には議会外交委員会が対応しますし、

フランスでも議会代表がアクティブな活動をしていました。チェック機能に特化する限りは、人材は集まりません。議会の機能を見直すべきではないでしょうか。

**A 2**：戦後長らく続いた「機関委任事務制度」下の議会活動に関する規定（条項）が改正されないまま残っている、それが貴職のいう「意味の分からない条項」に当たるかと思えます。

要は中央集権体制を維持していく上での自治体の扱い、議会の扱いだった。2000年まで都道府県、市区町村の業務の8割は国の機関委任事務（首長を大臣の地方機関と定め、その首長に各省業務を大臣の部下として執行委任する仕組み）の処理に充ててきた訳です。その機関委任事務は上級官庁（国）が下級官庁（地方）に通達によって執行命令を下ろすので、首長は意見を述べることなく粛々と従う。議会はそれは国の事務なので条例などを付加して中身を変更することも、地方機関としての首長が提示した予算についても減額修正は認められなかった。

結果、戦後60年以上、地方議会は国の事務の執行を監視する（チェックする）機関に止まる形になっていた。地方議会＝チェック機関という構造がそれだ。長らくこの仕組みに慣れてきた議員に対し、2000年の分権改革で機関委任事務制度は全廃され、国と地方は上下主従から対等協力の関係に置き換えられた。しかし、多選、年功議員が多い日本の地方議会はこの構造変化に気づけなかった。以前、いまのチェック機関だと思い、政策評価と決算審議を連動させて問題が解決したかどうかを見る発想、行動様式は生まれなかった。

理論上、現在は、法定受託事務の2割を含め10割とも自治体の自由裁量権の範囲内だ。決定者、監視者、提案者、集約者の四つ役割を持っているという認識は未だ構築されていない。

議員の活動がアクティブであるべきだという光多氏の意見には大賛成です。議会はまちづくりの住民の信託人であるという認識から、4つの役割を果たせるよう制度改正を含め明確にすべきです。要は分権改革後の議会の制度整備が個別法の改正をしないまま、未整備状況にあります。ここをまず手直しして、自己決定・自己責任・自己負担の地方自治三大原則でことが動くようにすべきです。

**Q 3**：再選議員の場合は、任期期間中の活動報告をして評価をする仕組みを作るべきではないでしょうか。中立的な機関で地方議会の評価を行うことをすることを考えるのはいかがお思いでしょうか。

**A 3**：「任期中の活動評価、公表」。これについて地元住民（有権者）が自分らの議員（議会）を採点する仕組みを一部先進的な地域ではつくり始めています。ですが、当選回数が多いボス議員が次々とそうした芽をつぶしています。全国的な広がりはない状況です。

これはやはり選挙という1回の議員選挙の機会に委ねず、組織的な対応ができるようにすべきです。現行の仕組みは次のような記述で表現されるような所に止まっています。

「選挙で選ばれた方を政治家と言いますが、その政治家、一地域において権力の座を求めて、虚実入り交じる政治の世界に乗り出していく人物は、一般に五欲旺盛、気力体力は充実し、細心かつ厚顔無恥、自己顕示欲が強く、並の人間ではない」と言われます。これはある

東大の先生が言っている見方です。

その政治家は、いったん手に入れた公職を放さず、これを恣意的に運用したり、これを利用して私服を肥やすかもしれない。政治のプロの志願者、政治家に、いわば一度免許を与えて権力の公的地位を永続的に保証してしまうと、住民にしてみれば、どんな人災を被るか分からないという心配が出てくるという面もあります。

それゆえ、いまの制度では、この心配を取り除くため、政治のプロの地位を政治のアマチュアである一般有権者が許可する工夫が講じられているのです。いわば「権力行使の免許状の書き替えを4年毎に行うのが選挙」なのです。

また、選挙から選挙の間に、住民の代表者として信託を受けた政治のプロとして著しい落度があったときの免許状の取り消しが「リコール（解職請求）」です。

このように、政治のプロの選出にアマチュアがかかわり、落選ないし解職させる、つまり失職させることによって、住民が政治のプロの権力を濫用することを防ぐことができる仕組みになっているのです。逆に、政治のプロとしては、当選ないし再選を目指して集票活動に精を出すことにもなるのです。なにしろ選挙で落選すればただの人（日本の政界では「サルは木から落ちてサルだが、議員は落選すればただの人だ」と言われています。

ただ、この選挙やリコール制に委ねても現職の既得権的な強みはなかなか剥がせない。そこで光多氏のような「中間評価」ないし「1期ごとの通信簿」の作成をする機関とそれを公表するツールはどうしても必要です。「議員監査委員会」と選挙管理委員会の附属機関として設置するのも1つの手かもしれない。

欧米ならオンブズマンがやることでしょうが、日本はそうした芽が育ちにくいので、地方自治の1つの制度措置として中立的な議会評価委員会を設置するのが望ましいと考えます。自治は自分らの創意工夫で行う行為ですから、トライ、トライ、トライでいい制度ができるまで「あれはダメ」「これはダメ」とつぶさないで、色々な芽を育てるべきです。

(以上)