

【河村 和徳 東北大学大学院情報科学研究科准教授】

皆さんこんにちは。東北大学の河村と申します。専門はどちらかと言えば、地方選挙を重要なテーマとして扱っていますけれども、本日はテーマにありますように、地方議員のなり手不足と地方議会改革ということで、選挙制度も含めた中で、議会改革についてお話をさせていただきたいと思います。

ここにいらっしゃる方は皆さん当事者だと思えますけれども、改革が求められている地方議会と言われて久しいわけです。ここで注意しなければならないのは、改革をしていて、一生懸命やられている先生方は大勢いらっしゃるのですけれども、世論調査を見る限りでは、なかなかそれが伝わっていないという実態があるかと思えます。例えば、機能不全として見られがちな地方議会というのは、「総与党化しているからよろしくない」と、非常にステレオタイプ的に評価が下されたり、あるいは議員提案条例が少ないところでも、都道府県議会から町村議会まですべてを一括りにして「議会がよろしくないのではないか」というような指摘がされたりするかと思えます。ただ、当然、都道府県議会に求められている役割、一方で町村議会に求められている役割、地方議員の役割もあり方も違う中で、それを一つにまとめて、制度が一緒ですからそう思うかもしれませんが、簡単に、そしてステレオタイプ的に見られているのが実態なのかなと思います。

ただ、その一方で、メディアを騒がせた問題もあったことは事実だと思います。例えば、多くの人々が政務活動費を適切に使っていらっしゃるかもしれませんが、ごく一部の方の中で政務活動費の使い方に不正があった。この場合、ある問題をはらんでいます。それは何かというと、99%の方が適切に使われたとしても、1%の方がそういうことをされることによって、「全体が非常に悪い」という評価が下されてしまう、後にも出てきますけれども、そうした認識がなされるわけです。とりわけ、地方議会ないしは政治に対して関心のない方々ほど、「木を見て森を判断してしまう」ようなことが起こっています。そういうことが実際に起こっていることも事実ですので、その辺り、どうにかたちでも改革をしていかなければいけない、ということがあるわけです。

似たような話として、議会の品位を巡る問題も最近しばしば取沙汰されています。「議会の品位というものを盾にして懲罰を課しているのではないか」とか、一部の方がそうした懲罰に対して「反論する」あるいは「裁判に訴える」ようなことが実際起こっています。これについても、やはり議会の品位というものが、若干、「ブラックボックスであるが故に住民に伝わっていない、ないしは多くの国民に伝わっていない」ことによって、地方議会全体の評判を少し貶めているところはあるでしょう。ただ、今日の本題であります地方議員のなり手不足の問題は、やはりその中でも最も優先順位が高いものではないかな、と個人的には思います。なぜなら、地方議会、ないしは執行部もそうですけれども、地方自治は民主主義の学校であり、そこで選挙の仕組み、そして地方政治の仕組み、合意形成、そうしたものを学んで、有権者の質は上がってくる。主権者教育、ないしはシチズンシップ教育の中で、地方議会の選挙が非常に重要な位置にあるにも関わらず、なり手がいない。

そして選挙が行われない結果、無投票で議員が選ばれていく。そうした構図は、民主主義的に、やはり危機なわけです。そうすると、なり手不足というものが、非常に優先順位の高い項目なのではないのかな、と思います。

では、そうした中で、地方議会の改革とはどういうものがあるのか、あらかじめ、お話ししておきたいと思いますが、通常、「内なる改革」と「外からの改革」という風に、単純に二分することができるわけです。「内なる改革」とは、議会に対する信頼を高めるものであったり、政策形成の質を高めるようなものが該当するかと思います。実際にインターネットで議会を中継してみたり、議員の倫理条例を作成してみたり、ないしは議員提案条例を増やす。こうしたものは個別具体的な実践と言えるかと思います。

一方、「外からの改革」もあることを押さえておく必要があるかと思います。例えば、現在進められている「総務省の地方議会・議員のあり方に関する研究会」のような各種研究会、また、全国三議長会で検討・審議されて導き出されてくる報告や提言。そうしたのも、やはり改革に位置付けられるわけです。ただ、こちらの「外からの改革」は、どちらかと言うとやはり制度改正・法令改正に準ずることですし、この提言等が地方制度調査会などの議題として挙がっていくことになるかと思うわけです。

この二つの改革、留意しなければならないのは、「放っておいたら進まない」ということです。通常、地方議会の改革、例えば「内なる改革」の方法から言えば、やはり自主的な改革がベースになります。ただ、議会改革をされている自治体の議員の先生方からすれば、「なかなか簡単ではないよ」ということはあるかと思います。それは、当然、やる気のある方とやる気のない方の温度差があるだけではなくて、やはり住民の方々が求めている議員像とズレがあってはいけないからです。そうすると、地域によっては、非常に改革が進んでいる先進的な議会だと言われるようなところがある一方で、「いやいやなかなかうちではそこまで進めませんよ」、人やモノ、お金、そして知識、そうしたものが足りないが故になかなか進められないところがあるのも実態なわけです。

一方、「外からの改革」の場合は、ある種問題をはらんでいるのは、現場との距離があるというところ。実際に我々学者などが検討すると、よく「現場を分かっていない」ということを言われます。我々研究者は、全部の議会を知っているわけでもありませんし、データに基づいて議論することもなかなか無いようです。特定の先進的な自治体を見て、「よく頑張っているね」と評価を下す一方で、「いやなかなか進んでいないね」と、ごく一部の例に基づいて話す場合が多いわけです。昔、あるテレビ番組で「事件は現場で起きている」という有名な言葉がありましたけれども、やはり、その現場を反映しなければ、外からの改革は進まない。

ですから、「内なる改革」と「外からの改革」は、本来はバラバラに進めてはまずい話であるのですが、ある研究者の先生によると、「ある種バラバラに、そしてたまに不協和音を起こしながら進められてきた」ということが指摘されています。さらに、改革をすれ

ばいいというわけではなく、改革には非常に大きな副作用ないジレンマを生む事例も結構ある、というところは指摘しておく必要があるかと思います。

例えば、これは皆さんもよく聞いていらっしゃると思いますが、「無駄な議員を減らせ」という声があって「議員の数を減らします」と応答する方々がいらっしゃいます。これはこれで一理あるのですが、「無駄な議員」と言いますが、それは現状を見て「無駄だ」と言っているわけで、将来に向かって無駄になるとは限らないわけです。さらに、「無駄な議員を減らしてしまおう」というロジックで安易に定数を下げてしまうと、今度は当選ラインが上がってしまうという問題があります。今日の話で言うところの、なり手不足を誘発している。「無駄な議員を減らせ」と仰る方には、「地方議員のなり手不足を誘発している」という発想はおそらくないでしょう。

同じようなことで、「議員の報酬は高い」と言う方々がいらっしゃいます。実際、世論調査をしてみると気がつくのは、「議員の報酬が高い」と仰る方は地方にも結構いるのです。町村部でも、そういう方々がいらっしゃいます。しかしおそらく、町村部の議員の先生方からすれば「そんなに高くないよ」と。実際に、後からも話が出てきますけれども、やはり高くはないわけです。すなわち、テレビからの情報、新聞からの情報で、都市部での批判のニュースを見て、勝手に「自分の自治体もそうだろう」といって投影している場合がある。有権者側にも実は問題がある場合もあるわけです。

さらに、「政務活動費は無駄だ」ということを仰る方がいますけれども、我々大学教員の立場とオーバーラップさせて見てみると、大学教員に対して「研究費はいらないよ」と言っているようなものです。要は成長するための原資としての政務活動費があるのですけれども、その政務活動費に対する姿勢についても、やはりある種の矛盾というか、ジレンマというか、そうしたものが存在している。これらの問題、実はそれぞれ部分的に見てみると妥当性の高いことを言っているように見えるのですが、「部分最適」であって、議会のあり方など「全体にとってどうなのか」というところは、意外と議論になっていないので注意が必要です。

議員の定数と報酬は、通常、掛け合わせて考えられていて、専門職・専門的な人を増やせばどうしてもお金がかかるので、「専門性を高くするのだから報酬を上げなければいけないが、報酬が上がって定数が多いと困るので定数は下げる」とか、同じように、「アマチュアで良いとするのであれば、たくさんの議員さんを定数設定すればいいということになるでしょうけれども、そうするのであれば専門性は問わないでください」というようなかたちで、ある種のあるべき姿があって、そこから導きだされると思います。

私も、ある自治体の議員定数を条例で「減らしたい」ということで、減員の条例改正をする時の参考人と呼ばれたことがあるのですが、「先生何人が良いですか」と質問されたので、逆に切り返したのです。「どういう議員を求めているのですか」と。そこが宙ぶらりんな状態で、議員定数の問題や、政務活動費の問題、そして報酬の問題を論じるのは実はうまく落としどころは見出せないだろう、と考えるわけです。

更に考えておかなければいけないのは、実は住民参加の問題です。1980年以降、住民参加制度が増えていきます。この辺りから、実は、議会の位置づけというものが非常に揺らいでくることとなります。なぜかという、執行部が直接住民の声を聞くということになりますと、当然、「議員の先生を通じて執行部にももの言ってもらいよりも、直接話した方が楽である」というような層が出てくるのは必然だからです。そうすると、どういことが起こってくるのかと言えば、「議員さんはもう御用聞きでなくてもいいから専門的な知識で勝負してください」という意見の層が出てきたり、「又聞きになるから議員さんはもういない」という声が出てきてしまうわけです。

元々、この住民参加の仕組みがどうかたちで市民権を得ていったかという、実は少数与党の首長さんが自分の強さを発揮するために、「いかに議会をスキップするか」という中から生まれてきたという歴史があります。すなわち、地方議会のウェイトを下げたため。今は違う考え方ですけども、元々のスタートは「いかに地方議会を通さないか」という戦略の中から生まれてきたわけです。ですから、住民参加の制度が広がっている今日のような状態、特に住民投票が市民権を得てきている中で、執行部が進めてきた住民の声を直接聞くというところと、議会のあり方とは、やはり関係性をもって議論されなければいけないわけです。

さらに難しくしているものがもう一つあります。それは地方分権改革です。皆さんもご承知の通り、地方分権改革によって市町村、都道府県、国が対等だということになってきています。しかし、もう一方で、それで「執行部の権限が非常に強くなった」ということが言えるかと思えます。執行部の仕事が増えれば当然、議会や議員に求められるレベルは高くならざるを得ないわけです。しかしその中で、「地方議員はアマチュアで良い」というような主張がありますが、それで大丈夫なのか。やはりそのところで議論があるわけです。とりわけ、専門的な知識を持っている方は、例えば大学教員等が特にそうですが、都市部に集中しているわけですから、都市のほうでは専門家を利用した議会改革が可能かもしれません。けれども、町村レベルになりますと、特に東北などは象徴的で、北海道もそうですけれども、周囲にそうした専門的な知識を持っている人は限られているわけです。そうすると、都市部の改革などがニュースで聞こえてくると、やらなければならないというような話が出てくるかもしれませんが、しかしそのような改革の方向性に協力してくれる方を探すのは大変です。更に地方の場合ですと、町村役場が最大の就職先で、かつ最大のシンクタンクであるというところはざらにあるわけです。そうすると、議会と執行部でやはり二元代表制としての機関対立を試みるにすれば、議会に能力的には限界がある。この辺りも含めたかたちで議論をしていかなければならないわけです。資料の地方議会の多様化と補完という話については、内容としてみると重複するのでここは飛ばしていきます。

そうした中で、実は本日ご参加された方で協力していただいた方もいらっしゃるのですが、先月になりますが、私、福島県・県南地方町村議会議長・副議長セミナー及び

東白川地方町村議会議員研修会に、講師としてお話をさせていただきました。講師が来て一方的に話しているだけではなかなか実態が掴めませんし、我々研究者にとって見れば非常に貴重な機会だったので、そこに参加されている議員の先生方にアンケートを配りました。

実は、ここに挙がっている項目は、全国町村議会議長会の重点要望項目なのですが、通常、こういう要望が出ると並列的になるのですけれども、参加者の先生方には、「順位をつけて4つまで、優先してほしいことに丸を付けてください」とお願いをしたわけです。さすがに誰がどれにどう答えたかはわからないようにしていただいたのですけれども、それを研究室に持ち帰って、私一人でアンケート結果をエクセルに入力したわけです。そこで出た結果は非常に面白い結果でした。実は、私の最初の予想では「議員年金の話が一番となるのかな」と思っていたら、「地方議会の議員の位置づけをきちんと明確化して欲しい」という方が最も多かったです。おそらく改革を進めるときに、ここに若干の曖昧さがある。先ほど言ったように時代的な流れもあるでしょうし、いろいろな曖昧さがある。だからここは優先順位1番なのだと。非常に新鮮に思いますし、一般の方々の考えからすると思いもつかない優先順位が出たと言える。

たまたまこれは福島県の県南地方だけかもしれませんが、やはり、こうした議員の位置づけが現行の仕組みの中でやや不安定になっている。だから、そこから派生してくる年金の話とか、3番目の議会費に関わる財政措置みたいなのがその次にくるのかな、と。先ほど申しましたように、議会のあり方でプロ的に行くのであるならば、やはりプロとして年金などの生活保障をしていくべきであろうし、プロとして見るとやはり「今の議会の予算は足りないよ」というロジックが成り立っていく。

そのように考えてみると、議論のポイントはなり手不足という話もそうなのですがけれども、「なり手不足を解消するために立候補コストの低減や生活補助をしましょう」という安易な話ではなくて、やはり議員のあり方があって、ある程度そのあり方に基づいてなり手不足の議論をしないと、結局、対症療法的な話になってくるであろう。さらに注意しなければいけないのは、今の地方議会の議員の仕組みというのは公共財、すなわち地域のために「時間」「能力」「お金」「資源」いろいろなものを提供して議員になっているという実態がある。聞こえはいいですがけれども、やはりそのプロセスの中でいろいろなかたちで「地域に貢献をしないといけない」ないしは「そういう運命を背負っている職」として議員というものが位置づけられている。

ちょうど私は東日本大震災の時のことを研究していることもありまして、ここ数週間、今回の阿武隈川などの東北各地の水害の選挙管理の話調べていました。取材も多かったです。その時にある議員さんの家族に、ちょうど引退された議員さんですけれども、話を聞く機会があって、「今回の水害があった途端にもう夜眠れないのではないかと思った。やはり議員として地域の被災された方のところに声を聞きにいかなければならない。多分、彼らは政治的に訴えたいことがたくさんあるだろう。そこで議員がやはり時間を削って、

時間を惜しんで、自分の利益ではなく公益のために身銭を切っていかなければならないだろう。二次災害もあるかもしれない。危険かもしれないが、被災者の方と執行部をつなぐのもやはり議員の仕事だ。」という話を聞きました。そういう実態を考えると、公共財を提供している議員というものにやはり焦点を当てて、なり手不足というものを考えなければいけない。裏を返せば、それだけの公共財を担うのであれば、「議員のなり手確保は構造的に厳しいのだろう」と考えられるでしょう。

象徴的ななり手不足の事例としては、皆さんご承知の通り高知県の大川村の話があるでしょう。この大川村の町村総会の検討によって、なり手不足はほぼ全国的に、くすぶってはいたかもしれませんが、全国争点に上がってきたということは言えると思います。

しかし私は宮城県にいますので、課題先進地としての東日本大震災の被災地の話ということもやはり意識していく必要があります。実際、例えば双葉郡近辺の自治体などを見てみると、「震災前の定数では多分選挙で立候補する方が厳しいだろう」ということで定数を減らした。減らしたけれども、やはり無投票になったり、檜葉町では定数割れの無投票になった。すなわち立候補のコストが非常に高くなっている。

こうした「被災地」と呼ばれるところはジレンマを抱えています。今回の水害被災地で聞いて回った時に、ある議員さんの陣営から聞いた話では、「避難所に行かなければならない、自分の支持者もいるから行かなければならないが、一方でジレンマも抱えていた。なぜかという、そこの被災者の方に握手をしたら離してくれない。もうひたすらこういうことをしてくれ、と訴えている。しかし議員の立場からするとより多くの人の声を聞かなければならない。聞いてあげたい、傾聴したいのだけれども、選挙期間中はすみませんと言って、手を離す」。ある部分、選挙のコストが特に被災地などでは高くなるということがわかる。

そうした中、今日のお話をするにあたり非常に勉強になったのは、この中でもご回答された方がいらっしゃると思いますけれども、NHKが行った全国調査です。NHKも初めて実施したというようなことで、私も「そうだったのか」と意外に思ったのですけれども、意外なかたちで統一地方選挙の前に調査結果が公表されました。地方議会議員2万人弱の意識調査結果という「悉皆調査」という全員調査でかつ答えた方が2万人というのはかなりの数の結果ですけれども、これで衝撃的だったのは、ニュースサイトのNHK政治マガジンを見た時の初めにあった「議員なんてもう辞めたい」でした。これは非常にセンセーショナルなタイトルだったのですが、この調査のデータをNHKにお願いしてお借りしたので、少しお話をしたいと思います。

NHK 地方議員調査に見る地方議員の意識ということですが、実はNHKの調査は、都道府県議会議員や町村議会議員などに分けた回答結果はまだ出していなくて、今回特別に許諾を取り、見せていただきました。

「議員に対する風当たりが強いですか」という質問については、どの議会の議員さんもやはり強いと感じている。頑張っているのに多分強い、と感じていらっしゃる方が大勢いらっしゃるのだらうと思います。

ただ、その次に注目すべきなのは、では「報酬は少ないですか」という問いに対して、きれいに、町村議員さんたちは非常に少ないと感じていて、都道府県そして政令指定都市、ないしは特別区といったところの議員さんが相対的にそう感じていない。実際に、今の報酬体系では町村議員の目安と言われているのは首長さんの30%あたりであったと思いますし、一方都道府県議員の方は都道府県の部長級であったと思います。同じ制度下でも用いている基準が違うのでこういうことが起こる。先ほども申しましたように、「身を切る改革」と言う方がいる。そういうことを主張すると、町村へニュースになって伝わってくる。一般の有権者の方々に議員さんの報酬を知らない人は、「ここでこう言っているよ、議員はたくさんもらっているんだね、それならうちも」とそういう風なロジックが成り立ってしまう。そうすると、町村議員の方々に「議員の報酬を増やしたい」と言った時にやはり「そう言うけど、いやテレビで見るとね」という反論が出てきてしまう。

まとめると、結局、マスコミ報道の影響もやはり報酬の問題では大きいでしょうし、立候補する時になって初めていろいろ考える。私はちょうど48歳になりますけれども、同じくらい、40代くらいで議員をやっている方、ないしは議員に立候補しようとする方とお話する時に気になるのは、「専門の地方議員」についてです。法令上は、専門とは規定されていませんけれども、地方議員を専門としてやろうとした時、通常、「立候補するのであれば報酬だけでは考えないよね」という話をするわけです。普通、なり手不足を考える時には、先ほど出た年金もそうですし、退職金の話、ないしは子供がいるうちは子供の手当、あるいはそうした費用・トータルの収入で多分立候補を検討されるでしょうし、ここにいらっしゃる方は検討されて立候補されている。そうすると、実は議員報酬と言いますけれども、言い方を変えたとしても、報酬というのはアルバイトや臨時収入という扱いになっています。だから、「歳費」とされるのか、「報酬」とされるのかで変わってくる。実際、当該自治体の平均的な職員と比べたら、やはり安い。年金や社会保険までトータルで考えたら、若手の職員に「立候補しますか」と聞いたら、おそらく見向きもしないでしょう。

更に矢祭町では日当制が採用されていますけれども、日当制が広がらないのはなぜかと言うと、やはり議員の仕事というものは、そのこの議会にいる時だけが議員の仕事ではないからなわけです。先ほど言ったように、地域のいろいろな声を吸い上げるというのは議会の時間の外でやる。そうすると、その辺りで支払いがないとなれば当然魅力もなくなるでしょうし、日当制ということ自体がある種「アマチュア」というか「臨時の日雇い」ということになりますから、そういう風な印象を与えてしまう。そうすると、専門的に仕事をしている人たちからすれば、「少し厳しいだらう」ということにならざるを得ない。

そうした中で、なり手不足の問題を考える時に注意しなければいけないことは、二つあるわけです。一つは、歴史的なアプローチで考えましようということ。なぜそう考えるか

と言うと、この歴史的なアプローチというのは、高齢男性が多い議会というイメージを作り出している、一つのポイントとつながっているからです。更に重要なキーワードがあります。「ステレオタイプ」という言葉です。「昔からそうだったから」というようなステレオタイプというのは、ある種ずっと残っている。アメリカでも同じことがありました。ヒラリー・クリントンが選挙の時に度々言っていました「ガラスの天井」です。要するに、「女性で大統領になるにはガラスの天井があって、それを打ち破っていかなければならない」。彼女はある種強い女性のシンボルだったわけですがけれども。ただ一方でアメリカでは、もう知事レベルでは女性の州知事がいます。当然、州兵への指導・指示は女性であろうが知事がやります。そうすると、国によって、その「ガラスの天井」というのはやはり歴史的な経緯が影響していますので、その辺りを押さえておかなければならない。

もう一つは制度的なアプローチです。選挙制度の問題というのは、私は非常に大きいと考えています。それはなぜかと言うと、衆議院議員選挙が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制になりました。あの時はお金のかかる選挙だったのを改革しました。でもよく考えてみると、今の地方議会の議員の選挙制度というのは中選挙区制度と全く同じ。名前こそ大選挙区と言ったりしますが、厳密に言うと「単記非委託式投票方式」と言っていますが、同じ制度を使用している。そうすると、国会議員の選挙はお金のかからない選挙の方向へシフトしたにも関わらず、地方議員の選挙は実は政治改革と言いましたけれども、置いてけぼりをくらっていたとなる。そういうところも、やはり歴史的なアプローチも含めて考えておく必要があるのではないかと思います。

私が驚いているのは、世田谷区議会議員選挙の調査をさせてもらった時です。もう認識できないくらいポスターが貼ってあるわけですね。今、ちょうどスマイルの研究をやっています。議員さんのポスターのスマイルでの口角がどれくらい選挙に影響するかどうか、それから眉毛の太さなどの研究。アメリカではすごくやられていますし、日本でも少しやり始めていますけれども、もうそれ以前の問題ですね。そんなに何十枚も見て認識できないです。そうすると、現行制度は、ある種の問題をはらんでいる仕組みでもあるわけです。

先ほど言った「ステレオタイプ」というのは、結局、日本の議員像だと思います。私の考えだと、一つは江戸時代の庄屋さんや名主さんなど、地域によって呼び方は違いますが、そういう人たちの地域の代表像をある種ベースにしている、これは多分あると思うのです。なぜかと言うと、先ほど言ったように地域のために尽くしていく上で、自分の資産を切り売りしながら地域のために尽くす像というのは、やはり議員さんのところに今でも印象として残っている。さらにそれが戦前の名誉議員像というかたちの中で、お給料が安くても、「ノブレス・オブリージュ」というような発想で、地域でそれなりの収入がある人達は社会的地位責任を負うということで議員になっていた。そういう時代がベースであると。

しかし今日の、地方自治法で規定されているような議員像は、ある種アメリカからもたらされている部分も大きくて、「ポリシー・メーカー」「ルール・メーカー」という議員と

いったものになる。名主さんや名誉議員像が「地域の御用聞き」ないしは「高齢男性」というステレオタイプにつながっているでしょうけれども、実体論として、都市部ではやはり議員の役割というのは「ポリシー・メーカー」、要するに政策を作る者ないしは条例を考える者というところのウェイトもある。同じ制度なのですが、日、独、米の仕組みの中で不安定で、あるべき姿が実ほうまく融合していない中で、今の議員制度が運用されている。ですから、「多様な議会が良いですね」と言いながら、ステレオタイプが盛り込まれているというところは考えなければいけない。

「なり手不足は構造的ですか」という話の中で、やはり思われるところは、時系列的に見ていくと、実は戦後直後に本来であれば、なり手不足が発生するはずであった。なぜかという、「農地解放」や「ハマの民主化」ということもあり、地域で議員をやってくれそうな方というのは激減したからです。ただ、民主化したプロセスの中で、左派、社会党や共産党のいわゆる革新系の方々が非常に立候補した結果、この辺りではあまり顕在化しなかった。エネルギー革命の頃、林業が衰退します。中山間地のいわゆる議員のなり手不足はこの辺りから始まっています。ただ、これも公共事業をやられている方々が埋めていたのだではっきり出なかった。農村部の場合、そのあと建設業界が構造改革・公共事業改革の影響でなり手不足が発生する。要するに議員のなり手だった公共事業の会社の社長さんなどが廃業したり、代替わりをしなくなっていったことで見えるようになる。そうすると、時間の経過に伴い、地域の衰退を含めて、いわゆる産業構造的な変化でなり手は減ってきていると言える。

その一方で、1990年代初頭に冷戦が終結しました。冷戦が終結してどうなったかと言うと、保革対立が無くなって、革新系の方々が立候補をなかなかしなくなります。あるいは立候補しづらい環境、しても当選しづらい環境になりました。ただ当時、民主党という「非自民・非共産」という枠組みのところに期待をかけた人々が大勢いたので、なり手不足はそこまで極端に出なかった。それが、つい最近野党は弱体化しました。野党から立候補しようという人は凄く減っている。

更に90年代に中選挙区制が改正されたことで、自民党の中で国会議員と地方議員さんの、この中でも薄々感じていらっしゃる方もおられると思いますけれども、つながりが弱くなっています。元々、「系列関係」というのは選挙の相互互助関係だったはずなのですが、それが崩れていく。ですから地方議員の方々が、「うちの国政選挙の候補者は差し替えてくれ」と党本部に訴えるようなことも出てきてしまった。相互互助関係が国会議員と地方議員の間で壊れているところもあるわけです。

こう考えると、「なり手不足は構造的なのかな」と思います。ただ注意しなければいけないのは、ステレオタイプの議員像が男性なので、「男性ばかりに声を掛けているのではないですか」というところは、少し頭の隅に置いておく必要があるでしょう。

更に注意しなければいけないのは、「地方は政党政治がそぐわない」という発想をする人が非常に大勢いるところ。それは押さえておく必要があります。都道府県議会では、「自

民党」「立憲民主党」「国民民主党」ないしは「共産党」というかたちで政党を名乗って選挙をする場合が多いですけれども、市議会や町村議会になると政党の看板があまり機能しないですし、政党といったものが重視されない傾向があります。実はこれ、古いデータですけれども、石川県で2000年代初頭まで調査した時に、「地方に政党政治はそぐわないですか」という質問をしたのですね。これは、石川県と富山県の市議会議員に取ったのですが、「そう思う」が半分以上。有権者にとっても、「そう思う」というのが半分。ということは、やはり地方議員の選挙を、政党政治ないしは政党中心の選挙へと持ち込むということは、これまた難しいということが分かる。

先ほど出たNHKの地方議員の意識調査ですけれども、そこで「選挙にお金がかかりますか」と問うと、やはり「お金がかかる」という方が大勢いらっしゃる。ただ、ここで言う選挙というのは、おそらく単純な選挙戦でのお金ではなくて、普段からの日常の活動の費用であり、将来に向かってかけていくエネルギーが非常に多く含まれている。都道府県ないし政令指定都市というのはやはり人が多いですし、市の場合ではたくさん競争相手がいる中で無党派もいるというところではお金がかかる。一方町村のように、ある種地区代表みたいな性格が強いところだと、都市部に比べるとお金がかからないのかもしれませんが、こういう問題がある。

まとめると、地方議員の選挙制度の論点からすると、ある意味で言えば元々構造上なり手確保は厳しいであろうし、お金のかかる選挙をやっている。更に、多数の中から一人を選ぶので判断基準が政党になりにくい。おそらく多くのところが地域・地区代表、もう少し人口が増えてくると組織の代表になる。あるいは県議会議員選挙でも地域の代表という風になる。さらに区割りの問題が都道府県・政令指定都市にあって、一人区が増えてくるとどうしても無投票が増えてしまう。ですからその結果、ここに出ていますけれども、選ばれる議員の属性が似通ってくることになります。

有権者はかつてよりも非常に多様化しています。最近ではLGBTの問題に対して「賛成ですか、反対ですか」という争点軸ができたり、消費税に対する考え方も非常に多様になっています。けれども、しかしそういう中であってもやはり選ばれてくる議員の先生方は、年齢的に非常に似通っている。そして男性であり、考え方は比較的似通っている。そうすると、住民の縮図としての地方議会の限界を感じざるを得ないですし、それが「政治分野における男女共同参画を進めないといけないですよ」という話に繋がってくると思います。ただ、それも、今の選挙制度を維持しているとなかなか変わらないだろう。政党の努力義務ではなかなか変わらない。なぜかと言うと、先ほど言ったように、地方に政党政治はそぐわないわけですから、政党が地方議員の選挙に及ぼす影響は限定的になる。そうすると、なかなか現行の選挙制度では改革の方向性はつかめないだろうと思います。

それならば、「選挙制度を変えましょう」という話もありますが、やはりポイントとなるのは、「個人の資源に依存する側面をどうやって減らしていくのか」。また組織がある候補者ほど確実に入れてくれる層に働きかけ、エネルギーを割くという制度的問題があり、

立候補リスクもあります。自動失職であったり、民間であれば復職や休職ができるのか。ですから、選挙制度の若干の見直しをするだけでも、それも1990年代積み残してきたわけですから、変更することは望ましいだろう。今、実は宮城県でも問題になっていますが、東日本大震災で地方議員選挙は統一地方選挙から外れてしまいました。外れた途端、投票率激減です。統一地方選挙は同日選効果ということで、投票率が非常に高くなります。理由は簡単で、例えばマスコミのニュースが増えたり、政党が統一地方選挙だから党として力を入れるとか、そういうことがあって投票率が上がり、更に競争が増えます。ですから、そうすると「再統一を考えたらどうかな」とか「一人区を禁止したり、一人一票ではなく二票にしてみたらどうなるか」といったことは、考える必要が出てくるかと思います。ただ、最初に言いました通り、これらは「外からの改革」であって、議会の中で改革できる話ではない。しかし逆に言えば、当事者として考える必要はあるだろうと思います。

議会は民意を背負っている、これは間違いないです。注意しなければいけないのは、議会というものは「野党を許容する」という仕組みの中から生まれてきている点です。授業でよく言うのですが、昔、三英傑の中で織田信長のホトトギスの歌をしゃべってみてと学生に問うと、ちゃんと「殺してしまえホトトギス」と答えるわけですね。この歌は、「野党を許容しないというのが昔の仕組み」だったことを象徴している。要するに、「自分に反対するものは許容しない」ということ。一方、現代の議会というものは、多様な方々が共存し得る仕組みとして成立している。そうすると、やはり多様な声、マイノリティの声を拾うことも議会の役割として必要であろう。

「御用聞き」という発想が日本では非常に発達していますけれども、やはり分権時代でポリシー・メーカーとしてのウェイトも上がっている。「もしポリシー・メーカーとするならば専門知識があって高報酬だろうし、そうであるならばプロ化しろ」という話になります。「御用聞きであるならば昔の、戦前の議員さんのように、身銭を切って安い報酬で町内会長的な議員さんで良い」となる。こうした「プロになりますか、アマチュアのままですか、それともセミプロになりますか」という中で、おそらく改革の方向性はどれを選ぶかで変わってくると考えられます。

では、「女性の政治進出を阻むものは何だろう」と考えた時、先ほど出たように女性のなり手不足を議論する時、皆さんはどういう風に考えていらっしゃいますか。その時によくあるのは、やはり議員として即戦力が必要だから男性となる。地盤・看板・鞆、中選挙区時代から言われていましたが、要するにネットワークがあって知名度があって、選挙資金がある、ないしはそういうもので活動できる余裕があるといった方を選んでいきます。そうすると、結果論として、ある程度社会的地位がある高齢男性になりやすい。もちろん選挙は自由に立候補できますけれども、やはり負けたくない、競争ですから。

さらに落選リスクの問題は、裏を返すと、落選した後の食い扶持問題にもつながります。都市部で立候補するのと農村部で立候補するのでは、やはり違うわけです。よく、「政治家も選挙に落ちればただの人」という言葉がありますが、私は地方の選挙、特に農村部

の選挙を見ていて、「『ただの人』以下になってしまう場合が非常に多いのかな」と思います。それは何かというと、落選した後の保障という点が都市部とは違いますし、やはり狭いコミュニティですから、生活上の苦勞が発生する。そうするとやはり、なかなか女性としてみると出づらいところもあるし、男性でも出づらいのに女性であれば尚更で、立候補した方が次に食べていく手段、例えば資格があるのかとか、そうしたところでやはり苦勞するだろうと。

とどめには、「ジェンダー・ステレオタイプ」と先ほどから繰り返していますけれども、女性と男性のステレオタイプの見方、特に議員におけるステレオタイプという意識のレベルも払拭していかなければならない。今の制度を維持したままでこのステレオタイプを払拭することは、実は難しいと思っています。なぜかと言えば、今の制度では、先ほど言ったように、構造上女性が立候補することが不利な状態である。それと同時に、「変わったよ」「変わるんだよ」というようなものを象徴することがあまり見せつけられないからです。「改革をたくさんやりました」、これは別に性差は関係ないと思います。ある部分で言う象徴的な「ステレオタイプを壊す仕掛け」といったものも、今問われているのではないかと思います。

先ほどの NHK の話に戻りますが、非常に興味深いのは男性と女性で、議員を目指すきっかけという中で、政党や団体の推薦、依頼で立候補した人の差というのは、これだけ違うのです。男性はやはり自薦系が多いようです。女性はおそらく、革新系の女性議員も入っているのだと思いますが、実際のところ、保守系では、例えば「お父さんが議員だったけれども、息子さんではなくて娘さんが継承している」。国会議員でも、最近娘さんが継承する例が増えています。もちろん革新系の場合ですと、組織内で「男性ばかりの議会だから女性が有利になるから」ということで女性が出てくる場合もあります。

そうすると、どうやって受け身になりやすい女性の立候補を仕掛けてあげるか。実は、データからはそういう視点も見えてくると言えます。宮城県の山元町の 2015 年の事例をご紹介しますと、山元町では東日本大震災の時に津波被害がありました。津波被害があった後、3名の女性が新しく当選しました。理由は簡単です。津波で後援会組織が壊れてしまった現職が一斉に引退してしまった。ある種、地盤・看板・鞆の、地盤がほとんど壊れている方が大勢いた結果、女性が入った。それも 60 年ぶりだそうです。しかし、現行の仕組みではなかなか変わらないのかなと思います。身近な議会改革の必要性という話の中では、やはり選挙の仕組みを変えただけでも不十分だろう。選挙制度を変えそして議員の報酬を増やす、そうすると、結局また男性が多数という、議会の風景はそのままだろうと思うのです。ですから、なり手不足の克服といいますが、単純に報酬を増やすだけではダメだろうし、更に仕事をしないのに報酬を増やすというのは多分、今の世論的には厳しい。そうすると、「内なる改革」というかたちの中で、信頼を得ることも必要だと考えます。

これは後で見ただけであればよいのですが、2015 年に仙台市でやった調査です。市長・市職員に比べて、相対的に議会の評価が低い。市民の方から、「仙台市議は専門性が低い

と思う」とこんな回答されてしまっている。そういう風に見られている、ということですから。反発の声はあると思いますが、先ほど言ったように、「木を見て森を判断されている」市民も多いので、こういうことが起こり得るわけです。

そうして考えると、分権時代ということもありますので、「プロか、アマチュアか」で言うとやはりプロ化の方向へ進んでいく必要があるかと思います。ただ、注意しなければならないのは、例えば、「チェックをしますよ」と言った時に、改革する時には「改革がアマチュア志向か、プロ志向なのか」といったところで議論をする必要がある。すなわち、「土日議会が良いよ」という改革は、ある部分で言うとアマチュア志向。「専門的で政務活動費をあげましょう」と言うと、それはプロ志向です。ですから改革する時には、そういう部分も考えなければいけない。

そうした中で、やはりチェック機能を高めることが一つ大事でしょうし、更に議会のレベルアップも。私個人として見ると、「もう少しプロ化に進んで報酬を増やして、アマチュアの声は住民参加制度のところである種の役割分担をする」、そういう方向に進むことがおそらく整合性が取れると感じています。

更に「見える化」といったことも必要です。議員の活動に批判がどうしても多いことは分かっていますが、町村部の場合は議員さんとの距離が近いですから、「見える化」がすごく進んでいます。「見える化」している方が信頼は高い。しかし大都市では議員の活動がなかなか見えにくく、「見える化」していないので信頼は低い、ということがあります。ですから、やはり「見える化」といったところは進めていく必要があるだろうと思います。

私は東北大学の所属ですが、金沢大学法科大学院の教員もしてまして、金沢大学法科大学院は加賀市議会と部局間協定を結んで議会の条例作成へのアドバイスをする関係にある。要するに金沢大学法科大学院は、地域の大学として法律の専門家を育てるところですけども、そういうところとも協力関係を結んでいるのです。

議会改革はしなければならないのですけれども、持続可能性、SDGs ですけども、そうした部分も必要かと考えています。改革をする際には、やはり首長との距離感、大学との距離感は考えていただければと思います。

最後になりますが、「チェック機能を高めるには」というところにつなげていきますと、「プロへ行きましょう」とするのであれば、報酬の問題であるとか、なり手不足の問題には、おそらくプラスになるでしょう。しかし逆にアマチュア化の方へ改革を進めるとなると、いま以上に、なり手不足が進んでいく、そうしたことが考えられると思います。ですから、やはり「議員のあるべき姿、あり方」ないし「意義や法令上の位置づけ」、例えば専門的あるいは専門的であるということを確認していくべき、そうしたことが個人的には大事ではないかと思っています。ただ、そういうことをするのであれば、改革を進める地ならしとしての「内なる改革」もしていかなければならない。そして、あるべき姿をプロだという風に置くのであれば、それに即した内なる改革を進めていただくことになるかと思っています。

ご清聴ありがとうございました。

—参加者からの質問及び講演者からの回答—

【質問者】

国の権限は強大であるが、地方公共団体の権限・財源は限られ、一般市民から見て地方公共団体によって生活や地域が変わったと実感できる機会は少ないと思う。そうすると地方政治や行政には関心が低くなるし、人材確保も困難になる。地方議会の人材確保について報酬、定数、議会開催日時などがよく言われているが、私自身はそれよりも地方公共団体の権限・財源の強化つまり地方分権が本質だと思います。これについて、河村先生、どのように考えられていらっしゃいますか。

【河村氏】

ありがとうございます。執行部の権限が強くなっているということであるならば、やはり監視する機能も強化していくということが当然だと思います。例えば予算修正権、ないしは先ほどのアンケートでもありましたが、やはり議会の使えるお金の比率を増やさなければ、監視はなかなか難しくなってくる。すなわち、昔からのままではやはりダメであって、地方分権時代でもありますし議会の使えるお金、そうした部分の改革も必要になってくると思います。

ただそれだけではなくて、地方分権は「権限」「財源」「人間」と言われるように、人間の部分もやはり重要性があると思います。先ほども出ましたけれども、「条例を作りましょう」というようなことを言われても、地域にそういう専門性の高い方がいらっしゃらないとなると、結局、議会は執行部に頼らざるを得なくなる。しかし、「監視する人に頼らざるを得ない」という仕組みは望ましくないわけです。そうすると、例えば地方議会が、小さな町村であれば一部事務組合や広域連合で専門的な職員を雇うなり、そうしたかたちでの「人」のレベルを上げるための仕掛け作りも必要だろうと思います。

しかし先ほど申しましたように、それをするにしても、やはりお金がかかるのです。現在のお金の配分が正しいのかどうか、そこも実は考えなければいけない。そこは「内なる改革」だと思います。

ですから、「外からの改革」としての地方分権と同時に、「内なる改革」として議会の質的向上が必要であり、「今よりプロ化・セミプロ化のほうに進むよ」ということがおそらく議論の前提となると思います。そういうことが大事なのではないかと思います。