

# 地方民主主義の赤字と自治体議会の危機

堀内 匠

地方自治総合研究所研究員

## 地方民主主義の赤字のなかの自治体議会

地方財政の借入金残高は2016年度末で196兆円と見込まれるなど、自治体は巨大な財政赤字を抱えている。また、自治体は行政ニーズへ充分に応えるだけの財政力や人的リソースを持っておらず、近隣自治体との広域連携による行政サービス提供を推奨されている。さらに、辺野古訴訟に見られるように、地域的な課題について示されたはずの民意は国政には顧みられない。自治体議員や首長による汚職や不正が耳目を集め、地方政治への不信は日増しに高まっている。議会の否定を呼び専制を肯定するような首長が支持を集める。しかも自治体の行財政をコントロールする立場にある議員を選択するための自治体選挙については不活性が伝えられている。確かに、地方民主主義は危機的状况にあるようである。

本稿ではこのうち自治体議会における民主主義の危機に焦点を当て、その問題の所在と対応策に

### ほりうち たくみ

法政大学大学院博士後期課程在籍。専攻は、地域政治、地方自治。地方自治総合研究所研究員。

著書に『“地域の民意”と議会—第30回自治総研セミナーの記録』(2016年6月、公人社、共編著)、『東京の制度地層』(2015年、公人社、共著)、『自治体選挙の30年』(2007年、公人社、共著)など。

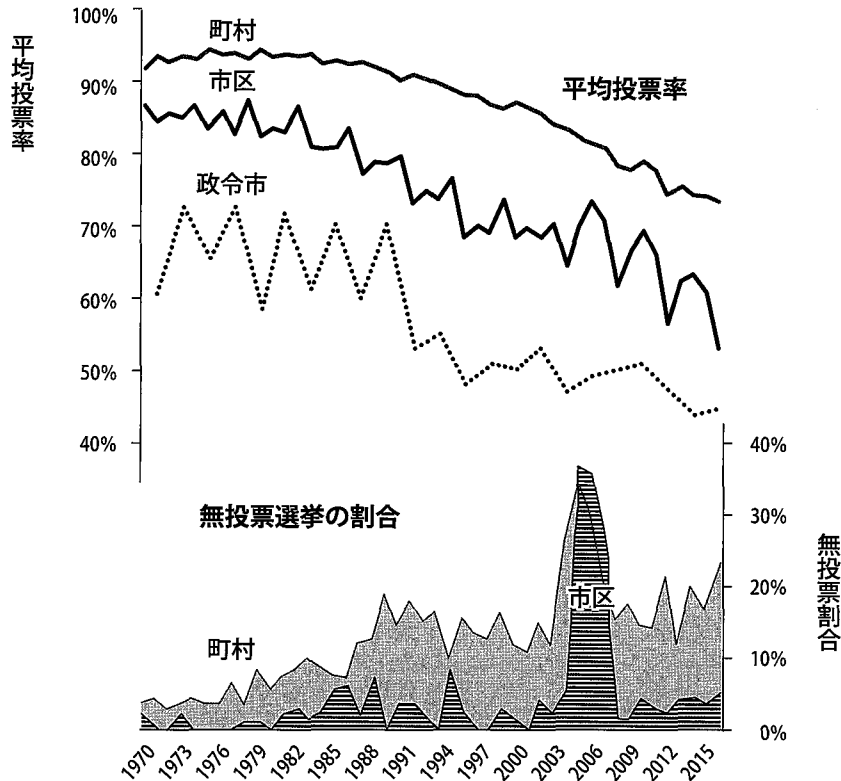
ついて考えてみたい。自治体議員は、「日本の政治風土」の主役と呼ばれ<sup>1</sup>、また政官スクラム<sup>2</sup>の重要なファクター、そして秩序維持者<sup>3</sup>として中央と地方の結節点の役割を果たしてきたと言われる。地方民主主義の赤字問題は単に地域の問題にとどまらず、日本の統治システムにも機能不全をもたらすものである。この地方議員の自壊を防ぐ必要性は広く認められるところだろう。

以下に見るように、地方民主主義の危機もまた、民主主義の赤字として捉えられる問題である。この解消のために地方民主主義において、個人の政治的行動が政治過程に影響を与えている、もしくは与えることができるという感覚(Political Efficacy: 政治的有効性感覚)をどのように回復すべきだろうか。

## 自治体選挙の危機はいつはじまったのか

自治体選挙において、議員のなり手不足が深刻で無投票の割合が近年になって著しく増えているとか、投票率が近年になって著しく落ちている、という言説は誤りである。図表1に示したとおり、こういった傾向はいまに始まったことではない。市区町村の投票率は40年以上かけて—総務省に統計のある統一地方選挙について見れば戦後70年間一貫して—ゆるやかに下がってきた。また、無投票の割合は平成合併に伴い2005年ごろをピークに一過性的変化が起きているが、長期的なトレン

図表1 自治体議会選挙の平均投票率と無投票選挙割合の推移



(出所) 地方自治総合研究所自治体選挙台帳より筆者作成。

(注) 2015年のデータは4月の統一地方選挙まで。短い周期で定期的に浮き沈みが起こるのは、統一地方選挙の影響で首長と議会が同日に投票が行われるケースが多いことを反映しており、また2000年以降市区議会議員選挙の投票率が4年に1度急激に落ち込むようになったのは平成合併によって新設合併した＝統一から外れた自治体が小規模市で、吸収した大都市部は統一の年に残ったことを反映している。

ドで見た場合、1990年代に町村部で上昇して以降、まだ大きな変化が起きているとまでは言えないだろう。特に小規模自治体においては必ず選挙を行うことで民主主義が活性化されていると考えるべきか疑問もあるが、ともかく、人口減少や地方の疲弊が安倍政権や増田レポートで指摘されるまでもなく50年以上前から指摘され、所与のものとなってきたことと同様、自治体選挙のシステムは長期的なトレンドのなかでの低迷状態にある<sup>4</sup>。

議員による不祥事や汚職についても近年報道が増えているようだが——やや乱暴な表現でいえば——自治体議会の黒い霧事件があった1960年代等、歴史に比較すればおよそ問題の次元が違う。むしろ、2000年分権改革以降は自治体議会において議会改革が進展しており、透明性や応答性などめざましい進歩を遂げた自治体議会がこれまでになく増えていることをこそ強調すべきである。そして、そうした中においても、無投票や投票率低下の

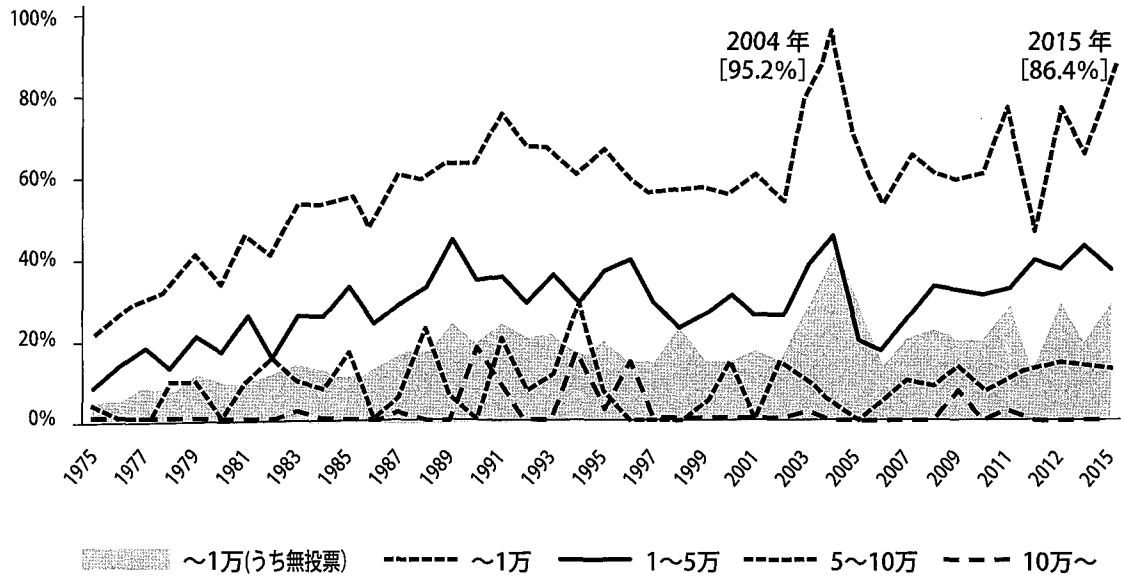
長期的な傾向はほとんど不可逆的で、しかも相変わらず自治体議会において民主主義の劣化が起きているとの批判の対象となりやすいことこそが地方民主主義の危機と捉える必要がある。自治体議員への批判は常に行われてきたことではあるが、議員への攻撃が過ぎると、議員活動が萎縮することになり、さらに議員のなり手が減り自壊が早まるという悪循環にも陥る5だろう。いまの議員にはある程度の自己肯定感が必要である。

## 選挙の不活性

### 町村において顕著な議員選挙不活性

自治体選挙の不活性はどこで起きているのか。投票率でみた場合は大都市部における投票率の低さが目に付くが、傾向としての不活性化については、小規模な自治体は現在進行中であるため、より深刻な状態にある。

図表2 当日有権者数別不活性選挙の割合



(出所) 地方自治総合研究所自治体選挙台帳より筆者作成。

(注) 2015年の選挙については1月1日から4月の統一地方選挙までのもの。

図表2で示したように、70年代から80年代にかけて、無投票に終わるケースの他、立候補者数が定数をわずかに1上回ったにすぎない低競争率の選挙の割合（以下、有権者の選択の余地が実質的に限られているものとして、両者を合わせた割合を「不活性選挙割合」と呼ぶ）は、当日有権者数5万人未満の比較的小規模な自治体で高まり、それ以降高止まりしている。2004年は合併の直前にあったことから特異な状態だったものだが、2015年（多くが平成合併期に合併しなかった自治体で選挙が執行される統一地方選挙があった）には当日有権者数1万人未満の小規模自治体における不活性選挙割合が86%（1万～5万の規模では36%）にも及んだ。

町村部においては、これと合わせて90年代以降の投票率の落ち込みも目を引く。図表1を再び見ると、戦後の地方選挙制度発足から一貫して、大都市は町村部に比較すると投票率は低かった。市議の投票率の下落がほぼ線形であるのに対して、町村については90年代まで安定した平均投票率を維持していたのである。ところが90年代以降、町村部で投票率下落と共に不活性選挙割合が増す傾向が見られるところが深刻さを物語っている。つまり、投票に見る限り、町村部における地方政治

の危機は90年代以降の20年間で、新たな段階を迎えたといえる。

### 大都市の議員選挙は国政の中間選挙か

では、大都市部の選挙はどうだろうか。長らく平均投票率が5割を切っている大都市部においては、町村部における危機状況とは異なった事態となっている。選挙に参加しない有権者が多数派である選挙が常態化した都市部においては、自治体議会議員選挙の目的そのものがいびつである。

大都市の議会についてみた場合、自治体議会議員の選挙で有権者が地域の課題について選択しているとはいえない。都議会では国における民主党への政権交代直前に実施された2009年都議会議員選挙で民主党が都議会第一党になったかと思えば、第2次安倍政権下で行われた2013年選挙では自民党候補者が全員当選を果たした。その間、東京五輪会場問題や築地市場移転問題に見られるように、都議会は果たすべき機能を果たしていたとは考えられないし、それを有権者が評価して投票してきたとは言い難い。大阪、名古屋などでは議会政治を敵視する首長政党が既に根付き、既成（国政）政党への攻撃を激化させてしまっている。

町村部で自治体選挙が国政選挙よりも圧倒的に投票率が高いのに対して、大都市部では国政選挙よりも地方選挙の投票率の方が低く、そもそも関心を集めていない。もともと大都市部は民主主義の赤字が甚だしいところとされるが、地方民主主義の最も正統的な手続が国政政局の補完となってしまう<sup>7</sup>のでは二元代表制という自治体政府体系の根幹も機能しづらだろう。都市部における自治体選挙は国政政局を占い頻繁に行われる中間選挙的なものとして矮小化して認知されている。これでは地方自治の否定に等しい。

### 自治体議員像の転換

地方民主主義の危機への対応策を考察するにあたって、地域と基礎自治体との関係にいまどのような変化が起きているのかに思いを巡らせたい。

2000年代以降の自治体と議員と住民の関係を考える上では、合併問題は避けては通れない。都市部への労働力の供給源として長く人口社会減の続いてきた町村部は、戦後、規模の拡大を繰り返してきた。自治省・総務省の自治体再編政策のターゲットは大局的には町村部にあったため、特に平成大合併期には、人口過疎の多くの町村部が、人口を減少させながら、政治・行政組織上、市へと昇格してきた。政令市に飲み込まれた浜松市天竜区や北区の旧町村などに見られるように村が一夜にして政令指定都市へと転換した事例は極端だが、行政区域の広域化にともなって地域住民と議員の距離感（議員1人あたり人口）は遠くなった。

また、2000年代には行革の流れで議員削減が進んでいる。これらにより、2015年時点の町村議会議員定数は11,332（全国町村議会議長会調べ。以下同様。）となり、1995年（42,052）比で約1/4程度にまで減った。平成合併のピーク後の2006年（16,358）と比較してもこの10年間で3割削減と猛烈な速度で削減されている。

さらに、合併した新市の周辺部となった旧町村部では役所（支所）の撤退、統一基準による町村部投票所の集中的な統廃合などが行われ、新市に一人の議員も排出できない旧町村＝議員不在地

域が数多く生じている<sup>8</sup>。今後行われる公共施設の再配置等、地域の縮小局面においても地域の声を担保する公式のチャンネルを失いつつあることは地域の行く末に影を落としている。団体自治を行使する範囲が拡大するのにしたがって、生活圏における可視的な関係を基盤に成立してきた住民自治の営みが途絶し、有権者の政治的有効性感覚が損なわれて<sup>9</sup>、投票率は押し下げられる<sup>10</sup>。政治からの疎外感が、自分の一票には価値がないのではないか、参加しても変えられないのではないか、という諦めを生じるのである。村落代表という身近な代表を失った住民は、手に触れる実感のない地方政治が劇場で行われるのを観察することになる。

一方、市においては、合併を経験した場合、質的に異なる旧町村部を包含し、広域化したことで市そのものの地域に対する役割が変化している。また、合併を経験しなかった市であっても、今後、総務省が推奨する連携中枢都市や定住自立圏等の広域連携による行政サービスを実施する「中心」市として、投票権者のいない近隣町村部へこれまで以上に公共財を提供しなければならない道義的責任が生じている<sup>11</sup>。中心市は周辺町村から人口や経済力を「収奪」していると位置づけられるようになってきている<sup>12</sup>。広域連携における民主的正統性の確保は、町村部住民と中心市の市議会議員との関係において急務である。

## 地方自治における政治的有効性感覚の回復に向けて

### 自治体議員像の共有

このような自治体選挙の現在において、政治的有効性感覚をどのように回復させるべきだろうか。個別の自治体においては、問い直しておくべき議論がある。

もともと、日本においては自治体議員の性質について住民と議員で共有できていないという問題が存在してきた。これは主として報酬問題を契機に1960年代以降繰り返しチャンスがあったものを、自治体議会側が怠ってきたことに起因する<sup>13</sup>。これまで議員報酬額の決定には類似団体との比較

が大きな力を持っており、合わせて検討されるべき、より根源的な問い——専従の専門職としての姿を目指すのか、社会学的代表としての議員像を見出すのか、「地域」代表と位置づけるのかという議員像の検討——はほとんど棚上げにされてきた。これによって、住民の認識と議員の実像については無視しがたい乖離が発生した歴史的経緯がある。現在においても、例えば有名な栗山町の議会基本条例やニセコ町のまちづくり基本条例を見ても、議会と住民、議会と執行機関の関係性についての記述はあっても、個々の議員にフォーカスした規定は少なく、住民と議員の関係性については「町民の選良」や「公選職」との記述にとどまる。議員像の共有はこれまであまり重視されてこなかったものと言える。

一方、議員報酬を巡る議論は、1990年代以降議員報酬が頭打ちになったことや議会改革の進展と共に近年になって見直しが行われている。例えば会津若松市議会は議員報酬について原価（積算）方式、比較方式、収益方式を検討して全国町村議会議長会検討案を援用した議員活動換算日数モデルを提唱<sup>14</sup>し、いくつかの自治体でこれを参考にしている。議員報酬のあり方については、他にも日当制や成果主義、一般職給与水準への回帰等、これまでの考え方に一石を投じる提案がされている。それぞれがどのような議員像と結びついたものなのかを検討し、議員報酬問題を梃子にして有権者との乖離を埋める議論が進むことに期待したい。

合併や行革に伴い自治体議員の基本的性質が変わったいま、議員報酬や政務活動費など、自治体議員の維持管理コストに関する議論が過熱しつつある点は、裏を返せば自治体議員の役割について住民と議論を深める契機であるともいえる。そうして共有された議員像を目的にしてこそ、例えば旧自治体単位での選挙区制度の導入や、住民の多様性の映し鏡として大人数かつ低報酬だが女性議員や様々な職種との兼業議員が誕生しやすい仕組みづくりを考えたりすることが説得力を持つだろう。

## 政党ラベルを活用すべきか

とりわけ都市部の自治体で制度改革論に連なる検討課題は、政党ラベルの利用に関する問題である<sup>15</sup>。自治体議員について、顔も名前も有権者に浸透しておらず、ましてや一般有権者が候補者ごとの主張や議会での議案への賛否態度などを選挙のたびに調べることが現実的でないとした場合、政党には政策をパッケージにして提示する機能（利益集約機能・利益表出機能）や政治家のリクルート機能があることから、地方政治においても政党化が有意であると考えられ、自治体議会選挙への比例代表制の導入も提案されている<sup>16</sup>。また、自治体議会の政党化については国政における政治制度改革の文脈から語られることも多く、その際は二大政党化後における政権交代可能性を高めるため、つまり政党の能力と機能を向上・補完させるための手立てとしても地方の政党化は有効とされている。

ただし、この際注意すべきなのは政党のもつ政治的コミュニケーション機能が地方でどのように作用するかである。そもそも地方議員への関心が薄れているなかで、地方政治に対する理解を醸成するために政党ラベルを利用しようとした場合、地方の政治に関心がない住民が国政への評価で地域政治に参加することになる。その結果、国政の政局が地方議会の構成に反映されたり、地方の政争を中央レベルにまで伝播させることにもなることが知られている。大都市部において自治体選挙が地域の政策課題を選択しているのか疑問である点はすでに述べた通りで、現状において政党化によって自治体選挙が意図した通り機能するかには懐疑的である。二元代表制という地方自治体特有の統治機構において政党政治がどのように作用するのか、これまでの経験を踏まえた検討が必要となるし、やはりここでも議員論は重要である。

## 地道な対応策

国政や国際社会レベルにおける民主主義の赤字、機能不全が叫ばれる現在において、地方レベ

ルについては、議員と地域コミュニティとが近い関係にある地方自治の本来の特徴を有効に働かせるべきであろう。都市部においてこれをどう位置付けるかなど課題は多いものの、ここまでの考察を踏まえると、自治体議員の地域代表性は再評価されるべきではないか。自治体議員の地域代表性については国会議員の性質と異なり憲法学説上必ずしも否定されてはいないし、合併や広域連携によって地域政治・行政が変化するなか、地域にとっての核となる地域利益を守るためにも、自治体議員の役割は重要である。ボス支配のイメージで捉えられてきた自治体議員の地域代表性だが、自治体議員が地域やコミュニティとの間でこれまで果たしてきた紐帯を再確認し、地域との有機的つながりを確認し直すことは、地方民主主義の赤字解消に寄与するし、結果的に普通の自治体議員にとっての自己肯定感につながる。

議員のなり手不足に拍車をかけ、地域との絆を失わせることは避けねばならない。自治としての政治のためにどのような地域と議員のあり方を規定するか——自治体議員論は迂遠なようだが、わがまちの議員像の共有を抜きにした改革論はかえって民主主義の赤字を拡大させるリスクになり得る。地方民主主義の危機については、問題が長期的にかつ深刻に推移してきたことから、その対応策もまた地歩を築くことから始めるものとならざるをえない。■

#### 《注》

- 1 村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究—[日本の政治風土]の主役たち』が中心的な課題として扱っている。
- 2 提唱者の村松岐夫は2010年の著作でこれが崩壊したと主張する。村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』参照。
- 3 馬渡剛（2010）『戦後日本の地方議会』pp.255-257
- 4 近年になって総務省においても地方議会のあり方に関する研究会（報告書2014年4月発表）、地方議会に関する研究会（報告書2015年5月発表）を設置して、課題整理と対応策の検討を進められている。
- 5 なり手不足対策を理由として議員年金復活を求める意見書を24道県が可決するなどの動きが報じら

れているが、有権者との対話無しに現役議員らが国会に対して圧力行動を起こすのは、有権者との意識の乖離を引き起こした1960年代の繰り返しになるだけである。

- 6 ただし2015年の値は統一地方選挙の年という特殊性とともに5月以降の選挙について含まない点に注意が必要である。
- 7 国政選挙との関係性については曾我謙悟・待鳥聡史（2001）「革新自治体の終焉と政策変化—都道府県レベルにおける首長要因と議会要因—」『年報行政研究』第36号。拙稿（2009）「得票分析にみる2009年東京都議会議員選挙と衆議院議員総選挙の連続性」自治総研2009年9月号も参照。
- 8 立候補届出時の住所で旧市町村別にみた場合。地方自治総合研究所『平成の市町村合併による住民の代表性の変容—議会議員非選出の影響を中心として』2016年3月、参照。
- 9 内田和浩（2006）『自治体社会教育』と社会教育労働—『平成の大合併』下における今日的意義』『社会教育—自治と協働的創造の教育学』所収、pp.95-115
- 10 拙稿（2009）『平成大合併』の効果としての投票率低下」自治総研2009年6月号、矢野順子、松林哲也、西澤由隆（2005）「自治体規模と住民の政治参加」『選挙学会紀要』4号参照。
- 11 拙稿（2013）「第30次地方制度調査会答申の読み方—都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐる』自治総研2013年8月号及び同（2016a）「第31次地方制度調査会答申を読む—地制調の役割の変化にも着目して—」自治総研2016年5月号、参照
- 12 西尾勝『自治・分権再考』2013年pp.108-109
- 13 自治体議会団体は、一般行政職員並・国会議員並の2つのベクトルで手当・報酬の拡大を指向してきた一方で、特別職報酬等審議会の導入を巡る動きにおいても実質的な市民参加の機会を確保する途をひらかなかつた。拙稿（2016b）「自治体議員報酬の史的展開」自治総研2016年10月号参照。憲法学説的な位置づけが不確定であることも問題の根底にはあるだろう。
- 14 会津若松市議会「議員活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」最終報告（2010年12月）。これを参考にして検討しているものとして、神奈川県葉山町の報告書等がある。
- 15 1970年前後に政令市や23区で投票率の上昇が見られたように、革新自治体の経験（自治体選挙での政党利用による互酬関係の構築）は貴重である。ただし革新自治体運動の主たる対象は首長選挙であって、自治体議員のうち革新系の議員が多数派を取った例はほとんど無い。
- 16 2010年の新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」や2015年の総務省「地方議会に関する研究会報告書」等。パリテも政党名簿を利用する点で共通する。