

## 統一地方選挙で問われるもの

公益財団法人 明るい選挙推進協会 会長 佐々木 毅



## || 現在の制度の寿命

今度の統一地方選挙で何か問われるのか、あるいは、問われるべきなのか。統一地方選挙のテーマは、これまでもさまざまに議論されてきた。時代によって課題は移り、浮上するテーマも多様であった。しかし、今年には戦後七十年であることはともかくとして、従来にも増して現在の仕組みの寿命とでもいうべきものが問われる選挙になりそうである。

現在の制度の寿命に関することでは、参院の選挙制度の見直しなどはその最もよく知られた事例である。すなわち、参院の選挙制度は一票の格差問題との関係で来年の参院選を控え、いよいよ成案を得なければならなくなったが、その中では都道府県単位の地方区の抜本的見直しなども視野に入っているという。これなどは、われわれが少々の手直しでは済まない、大きな岐路に立っていることを改めて感じさせる例である。実際、他でも「今までそうだったから、これからはそうだ」という話は日々通りにくくなっている。

## || 「消滅可能性自治体が過半数」のインパクト

こうした観点で昨年最も大きな話題を提供したのが、人口減少と自治体の消滅可能性についての日本創成会議の推計であった。今年の統一地方選挙は否応なしにこの問題を住民と共に考え、それぞれの自治体の将来可能性について率直な意見交換を行う貴重な機会でなければならない。一部の地域を除いて各地域で人口の高齢化と若者の減少が進んでいることは誰でも知っている事実であるが、それを長期的な視点から、しかも、自治体の将来展望の根幹に関わる問題として提起した点で、同会議の推計の持った意味は大きい。

バブル崩壊後の日本の政治は目の前のことに大きなエネルギーを奪われ、長期的に物事を考える習慣を失っている。特徴的な言い方をすれば、毎日の株式市場と為替市場のニュースに目が行くようになる一方で、将来のことは考えたくない、考えるのもいやであるというムードが、人口問題であれ、社会保障制度であれ、先送りの体質を助長してきた。客観情勢が厳しくなればなるほど夢物語が流行するというのは、政治的腐敗の典型的な事例であるが、そうした心配される道筋を辿ってきたのではないかと。こうした状態を放置しておいて、若い世代は元気がないなどと口走ってみたところで空しさは募るばかりではないか。

消滅可能性のある自治体が過半数に近いというショッキングな指摘は、空しさの上乗りを繰り返すのと比べて、遥かに健全で真っ当な問題提起であった。

実際、どこへ行っても今やこの話題で持ちきりである。共通の話題が一気に全国津々浦々に広まった。自治体の関係者はこの問題に知らないふりをするわけにいかなくなった。政府も地方創生担当大臣を設置し、総合戦略の立案に乗り出した。しかし、政府の役割は基本的には横からの支援部隊のそれであり、主役は各自治体であることに変わりはない。

もちろん、自治体の置かれた環境は千差万別である。消滅しないと見られる自治体も多い。しかし、東京圏が典型的にそうであるように、同会議の指摘によれば、そこでも近い将来人口の急速な高齢化が進行し、それに伴うサービスの供給不足が予想されている。消滅可能性が少ないからといって迫りくる難題に無縁なわけではない。現に東京では病院から退院を迫られる一方で、規格に合致した施設に入居することもできず、制度の狭間で余生を送らざるを得ない高齢者が多々報告されている。団塊の世代の高齢化

の進展と共に、都市部の抱えるこれら諸問題の深刻化は眼前に迫っている。

今度の統一地方選挙は自治体の消滅可能性が人口に膾炙した中での最初の選挙であり、さまざまなアイデアが飛び交い、各地域の精神的なものを含めた地力が彷彿として湧き上がるような選挙でなければならない。存亡の危機と言われても目立った動きがみられないというのでは、戦後の地方自治や地方分権の内実が何だったのか、厳しく問われても仕方がない。戦後の地方政治・行政の名誉を賭けて立ち上がるのは今をおいてはないのではないか。その中から、東京一極集中といった、日本の人口動態にとって無視できない大構造問題が改めて提起され、政府の取り組みの実効性をめぐって激しいやり取りがあっても不思議ではない。政府は現在年間47万人といわれる地方から東京圏への転入者を6万人減少させる一方で、年間37万人の東京圏から地方への転出者を年間4万人増加させてしているが、この目標値の具体的な根拠などについても大いに議論があって然るべきである。

## 問われる二元代表制

この消滅可能性問題と並んで大きな塊をなすのが、現在の地方自治制度の根幹をなす二元代表制をめぐる諸問題である。これにはさまざまな問題があろう。

まず、地方議会に対する住民の視線が厳しくなっていることについては、一般に否定できないところである。特に、昨年は政務活動費の使途が全国的に話題になり、その使用手続きや支給額が上げられたことは記憶に新しい。不祥事を避け、透明化を図るためにどのような努力をするかは当然今度の選挙でも問われよう。

しかしもっと大きい問題は、地方政治において議会の果たす役割は何かについての建設的な意見が議会や議員を中心に活発な試みがなされ、それが住民の共感を得られるようにするにはどうしたらよいかという問題である。裏から言えば、首長さえ居れば議会は要らないという意見にどう応答するかである。議論のない民主政は民主政の実質を失ったものと考えられる以上、議会の役割は決して小さいものではない。そうした

観点から考えると、現在の仕組みに何か問題があるのではないかということも、そろそろ正面から検討すべき時期である。

一般に言って現在の制度の下では、地方議会は拒否権的な消極的な権限を数多く持っているが、議会の活動を能動的なものにするような権限には乏しいといったことがよく言われる。議員たちがその本来の活動の場である議会において審議の充実を超えて、積極的活動を行う仕組みを開発しなければ、地方議会のイメージは不規則なヤジや政務活動費の不始末などによって彩られかねない。ましてや、今や自治体の存続を賭けた政策の方向性が問われ、普段は政治に無関心な住民も耳を傾けざるを得ない自治体の存亡が問われる時節にこれでは甚だ不都合である。首長にとってはもちろんのこと、議員や議会にとっても、住民自治の底力が問われるこのような局面において、専ら不祥事ばかりが話題になるようでは日本の民主政にとって甚だ深刻な事態である。

したがって、地方政治の制度的な枠組みについても思い切った提案がなされ、必要な改革が話題にされて当然であろう。従来、こうした制度的な枠組み論は専ら行政単位（団体自治の枠）をめぐる権限問題が多かった一方で、その政治的な内実について議論されることが少なかった。この点に手をつけない限り、地方政治は活性化せず、そのことはひいては民主政全体の不活性化の原因になる。

\*

現在の日本はあらゆる担い手が力一杯その能力を発揮し、協力し合うことによってのみ将来を初めて切り開くことができるという、厳しい状況に置かれている。自治体の消滅可能性という問題提起は地方自治にとってこれ以上あり得ない刺激的な課題設定であり、そのためには力強い歯車が地方からまわり始めなければならない。中央政府頼みの地方創生というのは一種の矛盾概念である。自治体の消滅可能性という問題設定は、自治体の議論を単純明快にする効果を持った。消滅を避けるために何をなすべきか。地方政治家も住民も単純明快に腹を括って考えるのが、今回の統一地方選挙の究極の意義ではないか。

# 地方自治と統一地方選挙

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之



4年周期の統一地方選挙が、2015年4月12日・26日に行われる。代表民主制を基本とする個別の自治体において、地方選挙<sup>1)</sup>の持つ重要な意味は、言うまでもない。しかし、統一地方選挙とは、全国の自治体が同時期に一斉選挙をするという意味で、集団的自治権にも関わる側面を持つ<sup>2)</sup>。そこで、本稿では、地方自治における統一地方選挙の問題を考えてみよう。

## || 統一日程から外れる要因～個別自治権の側面

実態として、必ずしも個々の自治体の選挙は、この時期に行われるわけではない。そもそも、個々の自治体が個々の政治日程を持つこと自体が、個別自治権の現れでもある。

その第1の要因は、新設合併である。新しい自治体が誕生すると、いわば首長・議員の任期もリセットされる。第2は、首長が任期途中で死去・辞職したり、リコールされたりする。第3には、議会も解散によって、時期がずれることはある。議会の場合、何人かが死去・辞職しても、全体選挙の時期が変わるわけではないが、解散などで、時期がずれることはある。

実際、例えば、東京都は、統一地方選挙ではない。議会は、不祥事に伴う1965年6月の自主解散によって、2年ほどずれた夏（7月）に行われる。それでも、知事選挙は統一であったが、とある知事が国政選挙の日程によって自己都合から任期途中で辞職し<sup>3)</sup>、次の知事も不祥事によって途中で辞職に追い込まれ、結局、冬季オリンピックのような時期に行われる。

そもそも、自治体の政治は、それぞれの自治体の事情によって異なるのが自然であるから、選挙日程が乖離することもまた、自然の流れであろう。そもそも、統一地方選挙でなければな

らないという理由は、個別自治権の観点からは、ないのかもしれない。もっとも、為政者の個人的事情で日程が変わるのは、個別自治権の観点からすれば住民軽視でもある。

## || 統一地方選挙のメリット～集団的自治権の側面

戦後地方自治の出発は、憲法・地方自治法制定により、全都道府県・市町村が同時に新生スタートした。その意味では、たまたま最初は統一であったにすぎないともいえよう。

とはいえ、実際に行われていくと、統一地方選挙にも、それなりにメリットも見出されてきた。自治体とは、個々の自治体が個体として単独で存在しているのではなく、個体群として全国の多数の自治体と、相互に関連し合い、支え合いながら存在している。その意味で、集団的自治権の様相を持っているのである。例えば、以下のようなものである。

第1に、全国的に、世論や有権者の関心を高める効果がある。個々の自治体でバラバラに選挙が行われると、マスコミ報道などの濃度は分散する。これに対して、統一地方選挙であれば、マスコミ報道などの「特集」も可能であり、それだけ耳目を惹きつけ得る。実際、50%程度の統一地方選挙に比べて、個別に散発する自治体選挙の投票率は、さらに低いのが一般的である。

第2に、全国的な自治体全体の意向を表明することができる。個々の自治体は、強大な国に比べれば、大変に脆弱なものである。その意味では、個別自治体がバラバラに意見を表明しても、国に各個撃破されて終わりである。しかし、自治体「業界」全体として、自治体の総体としての動向を表明することで、いわば「地方自治的多数決」<sup>4)</sup>を示すことで、国に対抗し、集権的

1) 慣例的に「地方選挙」と呼ばれているので、それに従っている。しかし、「国政選挙」に對置すべき概念は「自治政選挙」または「自治体選挙」であると思われる。

2) 拙稿「個別自治権と集団的自治権」『ガバナンス』2014年8月号。「地方選挙」という表現は集団的自治権を、「〇〇市長・市議会議員選挙」などという固有名詞付きの表現が個別自治権を、それぞれ背景としているものと思われる。後者は一般的に言えば、「自治政選挙」「自治体選挙」「知事選挙」「市町村長選挙」「自治体議会選挙」などと表現できよう。

な国策の圧力を押し返せるのである。つまり、集团的自治権の表明の機会なのである。

第3に、国民世論の在りかを探ることができるので、国政の中間選挙的な意味合いを持つことができる。国政選挙は、参議院でも3年周期であるし、衆議院の場合も任期4年で平均3年程度である。月々の世論調査は確かにあるが、世論調査は選挙ほどの重みを持たない。かといって、個々の自治体選挙や国政補欠選挙では、国民全体の動向は判らない。つまり、統一地方選挙にすることで、個々の自治体の政治を決めることと、国政の中間選挙的な審判を見ることと、同時に行えるのである。いわば、国政参加につながる集团的自治権なのである。

第4に、作為的・組織的な選挙を避けることができる。統一地方選挙でなければ、特定組織は、選挙のある自治体を渡り歩いて、当該支持勢力を応援・遊説できる。また、もっと言えば、選挙期日に合わせて、特に重点的に必要な地域に引っ越すことで、得票増加を図れる。ところが、統一地方選挙であれば、特定組織も全国の自治体で分散して選挙運動をしなければならない。また、その支持者も、1カ所では投票できず、全国を渡り歩くことはできない。

## 統一地方選挙の比較衡量

～集团的自治権の持つ個別的自治権に対する悪影響

しかしながら、集团的自治権を背景とする統一地方選挙には、デメリットもある。特に、個別的自治権に対する悪影響もある。長所・短所の比較衡量が必要である。

第1に、自治体の選挙において重要なことは、その自治体の政治を決めることである。報道その他に関心が高まったとしても、当該自治体の地域課題や政策が深く報道されるとは限らない。実際にも、個々の自治体で非常に重要な争点が存在すれば、相当の報道がされるものであるし、有権者の関心も高まる。まとめて統一地方選挙で報道したとしても、個々の自治体での課題を深く掘り下げることにはならない。むしろ、課題が埋没してしまう恐れすらある。

第2に、集团的自治権として自治体の総意を表明することは、統一地方選挙をしなくても、地方六団体のような自治「業界団体」によってなされ得る。さらに、民主党政権のもとでは「国と地方の協議の場」が法制化され、自治体の総意を示すルートは既にある。問題はそれをどう使うかなのである。この他にも、各地での意見書採択の積上げも有効である。

第3に、統一地方選挙を国政の中間評価として利用することは、かえって、自治体における個々の問題や課題を曖昧にして、自治に阻害的に作用する面もある。こうした現象は、「地方選挙の国政化」と呼ばれる。自治体の首長・議会での消長が、当該自治体での実績評価や期待ではなく、むしろ、国政の政権運営への賛否・是非で左右されてしまう。集团的自治権の強化は、かえって個別的自治権を危うくする。

第4に、全国を渡り歩く組織・有権者という例外を想定する必要は、ほとんどない。むしろ、政治や選挙を活性化させるには、組織が短期集中の選挙運動で疲弊するよりは、適度に分散していた方がよい。かつて言われた「亥年現象」(石川真澄)である<sup>3)</sup>。国政選挙で示されるべき民意を歪める恐れさえある。

## おわりに

自治体選挙は、まずもって、個別的自治権に基づく、自治体ごとの代表者の選出過程である。しかし、それは、同時に全国の自治体の総意の表明により、国政への一定の影響を持たざるを得ないし、また持つべきである。自治体は集团的自治権なくしては存立しえない。

もちろん選挙ですべてが決まるわけではない。しかし、議論と合意の前提は、代表者の選出である。統一地方選挙は、個別的自治権・集团的自治権の双方に、功罪ともに大きな影響がある。

かない としゆき 1967生まれ。東京大学法学部卒。東京都立大学法学部助教授等を経て2006年から現職。専門は、自治体行政学。著書に、『自治制度』(東京大学出版会、2007年)、『実践自治体行政学』(第一法規、2010年)、『原発と自治体』(岩波書店、2012年)等

3) 最近でも似た現象は、佐賀県などで起きている。

4) 兼子 仁『行政法学』(岩波書店、1997年)

5) 3年に一度の参議院選挙と4年に1度の統一地方選挙は、12年周期の亥年に重なる(例えば2007年)。そのため、この亥年では、地方組織が疲弊してしまい、地方組織に選挙活動を依存する自民党は、夏の参議院選挙では苦戦するということである。

# いでよ候補者、いいのかわ無投票

地方自治ジャーナリスト 相川 俊英



## || 広がる無投票選挙

地方自治の現場で由々しき事態が進行している。代議制民主主義が土台から崩壊しかねないもので、地方自治は重大危機に直面している。いったいそれは何か。定数を超える立候補者があられず、選挙なしで当選者が決まる「無投票選挙」の増大だ。

もともと、たった1人を選び抜く首長選での無投票は、そう異例なことではなかった。濃密な人間関係で成り立つ地域などでは、選挙後のしこりを懸念し、水面下の調整で丸く収めがちであるからだ。政策論争なしでトップが決まることも珍しくはない。誰が首長になっても、中央官庁の指示通りに行政運営していれば、そこそこうまく回っていたからだ。こうした民意を問わない民主主義の流れが昨今、地方議会にまで広がりつつある。

2011年4月の統一地方選挙で選挙となった41道府県議会の総定数2,330のうち、410人が無投票当選となった。道府県議選は1人区が多いとはいえ、無投票当選率は17.6%で2007年の16.35%を上回った。最も多かった島根県に至っては、県議定数37のうち7割を上回る26議席が投票なしで決まった。

無投票の広がりとは全国的な傾向で、市町村議選でも同様だ。直近の選挙（2014年11月まで）を調べてみると、約12%の市町村が無投票となっている。なかには長野県生坂村のように、村議選のたびに議員定数を減らしながらも選挙にこぎつけずといったケースさえある。

## || 無風選挙と低投票率が招くもの

こうした無投票の広がりとはリンクする現象が、無風選挙と低投票率である。選挙が実施されて

も立候補者が少なく、落選者はごくごく一部に限られる。例えば、2011年中の全国の市区町村議選である。立候補者が定数より1人多かったのみというケースは、約4分の1にのぼった。1人だけ落選する「無風選挙」である。これでは選挙が盛り上がるわけもなく、低投票率を生み出している。

実際、統一地方選挙での投票率は右肩下がりを続けており、前回（2011年）は5割を割り込んでしまった。市区町村議選の平均投票率は49.86%で、41道府県議選は48.15%だ。過半数の有権者が意思を示さない状態で、大量の地方議員が選出されていたのである。だが、それでも「選挙が実施されるだけままだまし」というべきかもしれない。

立候補者が激減し、低投票率と無投票選挙の激増、無風選挙の常態化が進んでいる。その結果、組織票（固定票）を持った人だけが当選する傾向がより強まり、議員の固定化に拍車がかかっている。その反対の事象として議会への新規参入がより困難となり、新陳代謝が進みにくくなっている。激しい選挙戦を繰り返すことなく、議員間に競争原理が働かなくなっているのである。

議員の世界はまるで「悪貨が良貨を駆逐する」ものとなり、さらなる議員の質の低下を招くという負のスパイラルに陥ってしまっている。

## || 立候補者が激減する要因

では、なぜこうした由々しき事態が広がってしまったのか。根底にあるのは、選挙に背を向けて投票に行かない有権者と、議員などになる意欲を持った住民の激減である。両者は鶏と卵のような関係にあるが、後者に注目したい。

選挙に立候補する住民が激減した要因は、3

つある。

ひとつは、組織や地区の推薦などを持たない新人にとっては当選することが高い壁になっていて、意欲や能力があってもチャレンジしにくいという点である。特に働き盛りの勤め人の場合、出馬するリスクは大きい。職を投げ打って出馬しなければならないケースがほとんどで、躊躇せざるをえないのである。特定の職種の人でないとは候補しにくい社会の仕組みがある。

2つ目は、議員報酬の問題だ。議員に課せられた責任に比べて報酬が少ないと、二の足を踏む人が少なくない。議員報酬というと高額とのイメージが定着しているが、実際に高額な報酬を手に行っているのは、都道府県議や政令指定都市の市議、東京23区議など大規模自治体の議員で、小規模な市や町村の議員報酬はそれほど多くない。特に町村議の報酬は、全国平均で月額20万9,661円だ。政務活動費や費用弁償のないところも少なくない。

3つ目は、議員の仕事、役割がよくわからず、やりがいや誇りなどを感じられない点だ。実は、これが最も大きな要因ではないかと思う。要は現職議員の姿を見て、議員の仕事や議員という存在に魅力を感じないということである。

それも無理からぬことであろう。ほとんどの議員が本来の議員の役割を果たさずに、ただただ議員であり続けているのが実態であるからだ。議員の多くが次の選挙に勝つことを自らの最大の使命と考え、議員活動ではなく集票活動に日常的に血道をあげている。特定の住民のために口利きしたり、媚びを売ったりといった議員の姿を目にすれば、「自分もあになりたい」と思う人は少ないはずだ。

## 求められる地方選挙の活性化

だが、現実の議員の仕事ぶりが低レベルであるからといって、議員本来の役割が軽いわけではない。たしかに、これまでは議員本来の役割を果たさなくても、議員で居続けることができた。それは、誰が議員になってもそう変わらない時代であったからだ。中央官庁のいう通りに行政運営していれば、うまくいったのであ

る。財政的にも余裕があり、お上にお任せの民主主義に胡坐をかいていてすまされた時代だった。みんなで次世代にツケを回して楽しんでいられた時代ともいえる。

ところが、いまはそういう時代ではない。国・中央官庁は、もはや、日本のそれぞれの地域が抱えるさまざまな課題を解決する策と予算（カネ）を提供できなくなっており、地域の課題は地域自らの力で解決していかなければならない。つまり、それぞれの地域の自治力が求められているのである。これ以上、次世代にツケを回さないように、みんなで苦勞しなければいけない時代なのである。

いままでのような議員の成り手は、むしろ不用である。住民の声に耳を傾けて地域の課題を的確にとらえ、その解決策を議会として提示する役割を果たせる人材こそが、地方議会に求められている。

この4月に統一地方選挙が控えている。無投票選挙や無風選挙で役に立たない議員を居すわらせていては、もはやどの地域ももたない。本来の議員の仕事をしちんとこなせる人を選ばないと、地域の未来は切り開けない。

もし立候補者の中にお眼鏡にかなう人がいなくなったら、「この人ならば」という人を探し出して出馬をお願いしたらどうか。それもだめだったら、ご自分が立候補することもありではないか。

負のスパイラルに陥っている地方自治を立て直すには、まずは地方選挙を活性化させねばならないと考える。民意を反映させる選挙の実現である。制度改正を待っていても埒あかないので、主権者のもうひとつの権利を行使してはどうだろうか。

あいかわ としひで 1956年生まれ。早稲田大学法学部を卒業後、放送記者を経てフリージャーナリストに。地方自治の取材で四半世紀にわたって全国各地を回り、雑誌やテレビを舞台に活動中。昨年12月にきちんと仕事をする地方議員の選び方や見分け方についての単行本『トンデモ地方議員の問題』（ディスカヴァー携書）を出版。ダイヤモンド社のニュースサイト「ダイヤモンドオンライン」に「相川俊英の地方自治腰砕け通信記」を連載中。

# 女性地方議員を増やすには



三重大学人文学部教授 岩本 美砂子

## 女性議員の増加は頭打ち

地方議員に占める女性の割合は、1980年代から上昇し、2007年に10%を超えた。平成の大合併を経て、実人数は減りつつも男性議員の減りの方が大きく、女性議員比率は右肩上がりになっている。しかし最近伸び率が頭打ちで、2008年の10.6%から2013年の11.6%まで、1パーセント上がるのに7年かかっている（図1、2）。

この4月の統一選挙でどれだけ伸びるか注目されるが、このペースで30%に達するには、127年かかることになる。ドラスティックな制度改革が必要だろう。

## 女性の参加は小さな問題か

本誌前号の地方議会の特集では、トピックとして政務活動費を不正流用して号泣会見した兵庫県議が取り上げられたが、その前にあった東京都議会でのセクハラ・ヤジは取り上げられなかった。大した問題でないとか、正面から論じ

るに値しない問題と判断されたのだろうか。

日本の政治行政の最大の問題のひとつは女性の参加不足だという認識があれば、看過されなかったであろう。しかもこれは東京というメトロポリタン首都で起こったのであり、片田舎の偏屈親父がおこしたのではない。本当に深刻に受け止められるべきであった。

女性議員が少ないことがヤジの原因のひとつと指摘されている。しかし、都議会は19.7%と、都道府県レベルでは最も女性議員の多い議会なのだ。

## 女性地方議員のリクルート源

女性地方議員のリクルート源は、どうなっているのだろうか。

- ①社会活動経歴のある専業主婦：専業主婦自体が減少し高齢化している。家族形態も多様化するなか、専業主婦に頼らないリクルート源を開発しないといけない。
- ②社会活動歴のある専門職（看護師・教員・福祉

図1 統一地方選挙における女性当選者比率

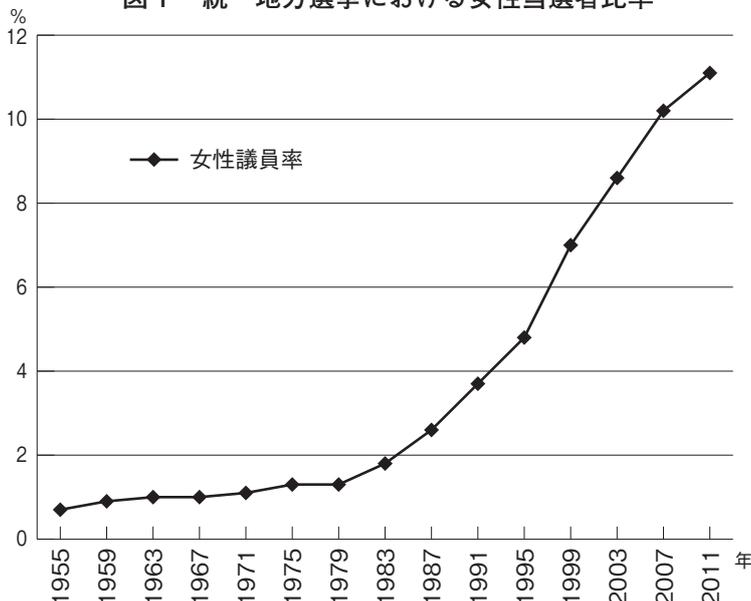
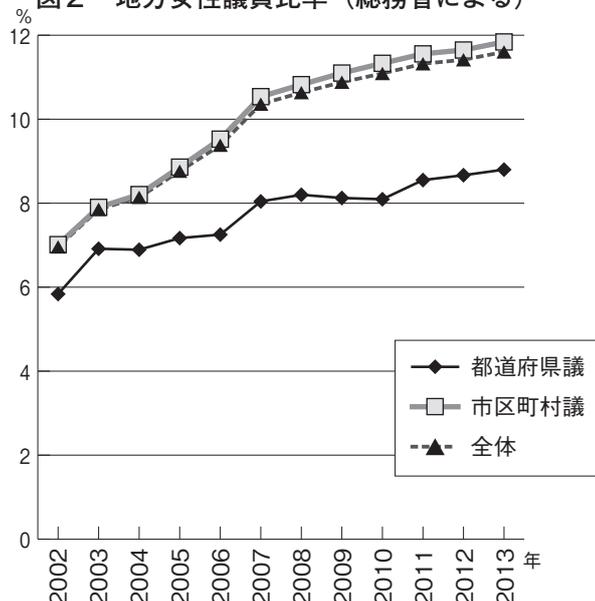


図2 地方女性議員比率（総務省による）



\*市川房枝記念会 全地方議会女性議員の現状2007、女性参政60周年記念女性参政関係資料より

職など)：正規職員は多忙となり、社会活動をする余裕を失いつつある点が問題である。

- ③組織政党の党職員やその友好女性団体のリーダー層：女性議員の増加には貢献しているが、女性議員同士で党の枠を越えて繋がることには消極的である。

以上を見ると、専業主婦でなく、専門職であってもなくても、社会活動をする余裕のある若い女性たちの参加が必要だということがわかる。選挙期間は公休とし、落選した場合は元の職に復帰できるような、選挙休職制が必要だろう。これは若い男性にもチャンスを与えるが、自営業・農業に固まった長老男性のリタイアを促すには必要なことである。選挙休職期間は、子どもを保育所で預かり続けるように制度設計することも必要である。

先進民主主義国では異例に高い供託金も問題で、非正規雇用では、選挙に必要な費用が貯まらない。正規雇用で、ワーク・ライフ・バランスに加え、社会活動や選挙の準備が出来るような働き方が求められている。実は、選挙に関係なく、すべての働く男女に、こうした労働条件が必須であるのだ。

## 地方選挙の改革案

ここで、地方選挙制度のドラスティックな改革案をあげる。日本の地方選挙には、政党の存在を前提とした制度(政党の候補者比率によるクォータ制や、小選挙区でも各党の総候補者の半数を女性とするフランスのパリテ制)が使えない。そこで、英仏の地方選挙でとられているツイニングと、インドの女性議席のローテーションを紹介する。

ツイニングとは、隣り合う選挙区をペアとして、そこに男女ペアの候補者が立候補し、そのペアに投票するもので、必然的に半数の当選者が女性となる。

女性議席のローテーションとは、隣接する選挙区をa b cに分ける。初めの選挙では、a選挙区には女性しか立候補を認めない。b c選挙区は、男女とも立候補できる。次の選挙では、bが女性候補者のみの選挙区となり、a cでは男女が立候補できる。その次の選挙ではcが女性

候補者のみの選挙区となり、a bは男女が立候補できる。このやり方では最低33%が女性議員となる。

これらのドラスティックな改革案もありうることを考えると、日本の一部で主張されている、単記制に替えて連記制を導入する(1人区は合区しなければならない)という案は、非常に控えめに、かつ導入可能に見える。小選挙区よりも定数が多い選挙区のほうが女性は当選しやすいし、国のレベルであったが、1946年の大選挙区制限連記制での女性39名の当選は、その後の選挙制度改革を経て、2005年の小泉郵政選挙まで、破られなかった大記録であったのである。

女性議員や若い議員を増やす方法は、もっと各地で試行錯誤されてよい。そのためには、全国一律の地方選挙制度を定めている公職選挙法を改正し、しほりを緩めるべきである。

## 女性地方議員の社会経済的要素

県ごとの女性地方議員(都道府県議・市区町村議員の合計)は、上は東京(23.7%)下は佐賀(5.9%)まで散らばっている。これと他の要素をかけあわせてみると、男女とも学歴が高く、1人あたりの県民所得が高い地域で女性議員が多い。逆に、高齢化率・農業従事者・3世代同居率、女性の40～44歳の労働力率は負の相関で、出生率と女性議員率もわずかに負の相関がある。大都市にさえまだ女性議員が足りず、安心して産める環境が整っていないことを示すのではないか。

他方、個別の都道府県を見ると、社会経済的要素からは女性議員が少ないことになるはずの県で、長野・鳥取のように健闘している所もある。行政によるリーダーシップ講習やNPOによる選挙と議会活動に関するバックアップスクール、資金集めのための団体(米のエミリーズ・リストのような)の後押しが、不可欠だろう。

いわもと みさこ 1957年生まれ。三重大学人文学部助教授等を経て1996年から現職。専門は政治学・女性学。著作に「産む/産まない選択が行われる制度的インフラの日仏比較」岡野八代編『政治の発見①』(風行社、2010年)、「日本のジェンダーをめぐる政策過程の特徴について」『国際ジェンダー学会誌』(2013年)等。

# 農村は若者にどう向き合うべきか



全国町村会調査室長 坂本 誠

## 高齢者すら減少局面に入りつつある農村地域

一連の「増田レポート」が発表されて以来、人口問題がわが国の将来を覆う国家的問題として取り沙汰されている。「増田レポート」は2040年までに若年女性が50%以上減少する自治体を「消滅可能性都市リスト」と定義し、そのリストを公表した。リストには東京都豊島区など都市自治体も含まれてはいるが、その大半は農村である。

農村において人口減少は決して新しい問題ではなく、すでに1960年代後半より「過疎」問題として顕在化していたが、この頃は「過疎」といっても人口はまだ社会減の段階であり、若年層の流出こそ多いけれど壮年層は各集落内に残っており、地域社会の維持存続に関わる問題として語られることは少なかった。

ところが90年代以降の「過疎」は、人口が自然減に突入した点において次元を異にしており、ついには地域社会の持続可能性が問われる局面を迎えるに至ったのである。

## 「流動化」時代の到来

この難局を切り開く手がかりとして、若者の「田園回帰」現象を指摘する声がある。明治大学教授の小田切徳美氏は、近年、若者を中心とした都市部から農村への人口移動が起こっており、「消滅可能性都市リスト」には、こうした若者の「田園回帰」現象が反映されていないと批判する。

しかし、「田園回帰」現象を全国的な傾向として評価するのは、いささか厳しい。たしかに島根県海士町など若者の流入傾向が確認できる自治体はあるものの、そうした自治体の数はごく限られている。むしろ全国的には、2000年代に入って若者の東京への集中は以前にもまして進んでいるのが実状である。建設業の縮小や製造

業の流出に加えて、ホワイトカラー層の受け皿であった市町村や協同組合が採用を大幅に減らしたため、地方における雇用の受け皿が急激に収縮し、若年層が大都市圏—とりわけ東京に留まらざるをえなかったと推察される。

このように「田園回帰」を現象として評価できるほどの実態はまだない。とはいうものの、「田園回帰」に対するニーズは高まりつつある。

内閣府が2014年に実施した世論調査では、農山漁村地域への定住願望をもつ都市住民の割合は、2005年に比べて、大幅に増えており（2005年：20.6%→2014年：31.6%）、特に、これまで他世代に比べて農山漁村地域への定住願望が少なかった若年層（30代：17.0%→32.7%、40代：15.9%→35.0%）において顕著な伸びが確認される。

その大きな要因は、人々の生き方（ライフコース）の多様化・流動化にあると考えられる。労働市場の変化（非正規雇用の増加・終身雇用制度・年功序列賃金の弛緩）、家族形態の変化（未婚化・少子化）が進み、就職・結婚・出産・持ち家取得…というこれまでの世代が前提としてきた標準的なライフコースが失われつつあり、多様な生き方を自ら作り出す必要が求められる時代を迎えようとしている。

こうして人々の生き方が多様化・流動化する中で、自らの生き方を見出すフィールドとして、都市だけでなく農村に属する地域を志向する人々が、特に若者を中心に今後増えていく可能性は高いと考えられる。

## 「流動化」時代にどう向き合うか

こうして人々の生き方が多様化・流動化する時代に、農村はどういった姿勢で臨むべきだろうか。その答えとして提示したいのは、「自信をもって人を送り出し、そして迎え入れること」である。

(1) 自信をもって送り出す

誤解を恐れずに言えば、若者が農村から都市に出て行くことは決して悪いことではない。政策的に若者を農村にとどめようとするのは、大学進学率の都市・地方間格差の拡大など、地方の若者が都市に出て行きづらくなりつつある現状に照らして、ややバランスを欠いている。

さらに言えば、都市に出たい若者を無理に農村にとどめるような政策は、人材育成を滞らせ、長期的には地域の維持存続にも悪影響を及ぼす。地域づくりの現場を歩くと、その輪の中心もしくは中心に近いところには、必ずと言っていいほど、いったん進学や就職で都市に出てから地元でUターンした人々が座っている。Uターン者は地域づくりに必要な「よそもの」的な視点を持ち合わせた「地元民」というハイブリッド的な性格をもつ貴重な人材なのである。

大事なことは、外に出た後に、Uターンするにせよしないにせよ、なんらかの形で地域を支える人材となってもらえるよう、地域に生まれ育った人間としてのアイデンティティをしっかりと身につけさせた上で外に送り出すことである。

宮崎県山間部にある五ヶ瀬町は、子どもたちの7割超が中学校卒業とともに町を離れる。高校への自宅通学が地理的に難しいためであり、その状況はいかんとも変えがたい。そこで町では、彼ら彼女らがいずれは町へ戻り地域を支える人材になってもらうための素地づくりとして、小・中学校における地域の生活・文化の体験学習に力を入れている。

その集大成が中学2年次に行う東京への修学旅行である。生徒らは板橋区内の商店街にて伝統芸能を披露しながら町をPRし、自分たちが原木の駒打ち、収穫から乾燥・袋詰作業まで手がけた干し椎茸を販売する。

また、今年の夏休みには、中学生は五ヶ瀬町のまちづくりを考える宿題に取り組んだ。生徒には、町の将来に向けての課題を抽出し、具体的な解決策を考えることが求められている。自分たちで五ヶ瀬町の将来の方向性を考えられる人材を育てるのがねらいである。

昨今、学力テストの点数が地域の教育水準を測る尺度とされ、テストの結果に一喜一憂する風潮がある。たしかに英語や数学の成績を上げ

ることも重要だろう。しかし地域教育の役割はそれだけなのだろうか。五ヶ瀬町の取り組みは、そんな問いを私たちに投げかけてくれる。

## (2) 自信をもって迎え入れる

都市から農村を目指す若者を進んで受け入れる姿勢が必要なのは言うまでもなく、すでに多くの自治体が力を入れているテーマでもある。しかし、単に誘致活動を行えば若者がやってくるというわけではない。若者の誘致に際しては、次の3点を強く意識する必要がある。

第1に、若者に対して実力を発揮できるチャンスを与えること。若者が農村に求めるのは単に美しい景色や自然ではない。自らの可能性を追求できる場として農村に目を向けているのである。

第2に、かといって若者に媚びないこと。すなわち、地域として若者に対して何を求めるのかを明示することである。「誰でもいいから来てほしい」では良い人材は集まらないし、移住後のミスマッチが起こりやすい。むしろ「こういう人に来てほしい」と発信すべきである。

第3に、地域自身が、次世代に地域を継承するためには自己変革も辞さない姿勢を見せること。そもそも現在我々が暮らしている地域は、時代に即応して徐々に変わり続けてきた先人の知恵と努力の賜物であり、これからも時代の変化に即して変わり続けていくことが次世代に地域を受け継いでいくための我々の責務ではないだろうか。地域がそのことに気づいているか、感性豊かな若者はすぐに見抜くことだろう。

\*

そこに住む人々が「こんな町」や「こんな村」などと卑下しているところには、若者はやっても来ないし戻っても来ない。「わが町」「わが村」として住民が地域を愛し、次の世代に地域をより良い形で受け継ごうと努力しているところに、若者は共感を抱き、吸い寄せられていくのである。

地方創生の出発点として、まずは地域に対する愛着と責任を住民どうしで確認し、共有する作業を行ってほしい。

さかもと まこと 1975年生まれ。農研機構農村工学研究所などを経て2011年より現職。博士(農学)。主な論文に『『人口減少社会』の畏』(『世界』、2014年9月号)。