考える主権者をめざす情報誌

特集

地方議会は今

2014年10月20日発行

- ●地方議会:不信の蔓延と脱却の可能性(江藤 俊昭) 2
- ●不信の本質は存在意義への疑問だ(人羅格) 4
- ●定数・報酬削減論を考える(山崎 幹根) 6
- 地方議会の選挙制度を考える(上神 貴佳) 8
- ●議会ウオッチのススメ(毎能 浩一) 10
- ●政務活動費は本当に必要か(高橋 茂) 12

「ふるさと投票制度」の創設を(西川 一誠) 15

情報フラッシュ 16

<mark>⊐-ナ- **名言の舞台** 19</mark>

海外の成人教育 スウェーデンの学習サークル

(第2回) 20

小中高一貫 有権者教育プログラムの 開発研究(第2回) 22



若者と議員の座談会 (高知県明るい選挙推進協議会) 24



海外の選挙事情 スウェーデン総選挙 26

公益財団法人 明るい選挙推進協会

本誌は、宝くじの社会貢献広報事業として助成を受け作成されたものです。



0000

特集地方議会は今

地方議会

不信の蔓延と脱却の可能性

山梨学院大学法学部教授 江藤 俊昭



|| 議員の不祥事を議会改革のチャンスに

Voters、あるいは投票者という言葉には、力強い意思が感じられる。それによって選出されるはずの議会・議員が、住民から大きな批判にさらされている。ここで「はず」と書いたのは、投票率の減少だけではなく、投票の際の強い意思が感じられないからである。もちろん、個々の候補者に対する意思はあるものの、議会全体を動かす意思のことである。議会には、条例、予算、決算、市町村合併など地域経営にとって重要な権限を与えられている。これは、議員個人ではなく議会にである。個々の議員を超えた議会を主語として政治を考えなければならない。

住民が議会を議員個人ではなく機関(塊)として理解し動かすために、市民教育の充実や選挙制度改革(単記制度の問題の打開)が必要である。同時に、議会も機関として作動する必要がある。それが今日広がっている議会改革である。閉鎖的な議会から開放的で住民と歩む議会へ、首長等への質問の場から議員同士が論点を明確にして合意形成の努力もする議会へ、そして追認機関から首長等と政策競争する議会へ。

こうした転換は、それほど古くから行われているわけではない。その画期は、その方向を明示した北海道栗山町議会基本条例制定(2006年)だろう。

それにもかかわらず今日、地方議会・議員が "脚光"を浴びているのは、こうした新しい議会 の動向といった「光」ではない。東京都議会の セクハラヤジ問題や兵庫県議会議員の政務活動 費不正使用と号泣記者会見など、議員の不祥事 問題である。この捉え方によって、今後の地方 政治のあり方は左右される。

「昔はよかった」「議員の質の低下」といった、 回顧主義や問題を個人に還元する思考は、議会 そして自治を発展させはしない。過去の不祥事を取り出して過去も悪かったといった水かけ論をすることは生産的ではない。どのような議会を創り出すかの議論が必要である。むしろ、議会は大きく変わりつつある。まさに、不祥事はそれを意識しない議員がいまだ多数いると考えるべきであろう。

その「変わりつつある」議会運営ができていない議会・議員に問題が生じている。セクハラヤジ問題は、たしかにヤジを飛ばした議員の資質に問題はある。それとともに問題なのは、議会運営のセレモニー化である。なぜ、議長はそのヤジを制止しなかったのか、質問者はそのヤジを行った議員をその場で批判したり議長に制止を進言しなかったのか、そして他の議員も…。議長は議事整理権があるが、多数派の輪番制によって選出される議長では、リーダーシップが欠如しそれを行使できない。質問者(議員)は原稿を、答弁者(首長等)は答弁書を、そして議長は次第書(大きなルビがふってあるものもある)を読み上げることに終始する。

また、政務活動費の前身(政務調査費)は、 地方分権改革の中で条例に基づき交付できるこ とになった。地方分権改革によって地域経営の 自由度が高まりそこでは議会の役割が飛躍的に 増大する。その政策提言・監視機能を高めるた めのものである。これが理解できなければ、ま た旧態依然たる追認機関であれば、政務活動費 は「第二報酬」とみなされる。公認会計士等によっ て構成されたチェック機関の設置や、領収書添 付による事後的な交付も重要であるが、むしろ 政務活動費をどのように活用しそれによる成果 を住民に報告することが必要である。

議員の不祥事問題を新たな議会改革を考える 「天が与えた好機」(北川正恭)、千載一遇のチャンスと積極的に捉えたい。

表 議会改革の負の連鎖と正の連鎖(一般市、町村)

【外部環境】①少子高齢化や人口減少といった解決困難な課題が山積、②地方分権改革による地域経営の自由度の向上、財政 危機による選択と集中、③国政や地方を問わず政治・行政への不信の蔓延

【議会】解決が困難な課題に直面し、責任はますます重くな る。閉鎖的で、議論もなく追認機関化している従来の議会 では対応できない。

【住民】身近な課題を地方議会や首長にぶつける。従来の 議会運営ではそれに応えられない。そもそも、議会運営は 見えない。課題に応えられない議会ならば、その設置の意 義が失われる。議員定数や報酬の削減要求に結びつく。

新たな課題を追求するための時間と労力の負担増→それにもかかわらずコスト削減要求の高まり、尊敬されず→やりがい の欠如→立候補者の少なさ→議員の属性の偏り(高齢者、男性)→新たな課題の解決が困難となり、住民の不信を広げる。

(の可

【議会】議決責任を自覚し、新たな課題の解決に果敢に挑戦 するために、新たな議会を創り出す。そのための条件(議 員定数・報酬等)を整備する必要を住民とともに議論する。

【住民】議会の見える化の推進、住民との意見交換など住 民と歩む議会によって、住民の福祉向上のために活動する 議会・議員を知る。問題はありながらも、議会が住民に寄 り添おうということを実感する。

新たな課題を追求する議決責任を自覚→それを行使するための時間と労力の負担増→それに対応するコストの維持・向上、 尊敬とはいえないまでも不信の解消→やりがいの向上〔→立候補者の増大→議員の属性の偏りの解消→新たな課題の解決、 住民の不信の解消〕

注:正の連鎖に可能性を付しているのは、また括弧〔 〕を挿入したのは、連鎖が実現しているわけではなく、今後の課題も含んでいる。また、 これには労働法制の改革も必要である。

負の連鎖からの脱出を

自治をめぐる環境は大きく変わっている。地 方分権改革により地域経営の自由度は高まって きたし、財政危機の深刻化によって「あれもこ れも」から「あれかこれか」の選択と集中が必 要になっている。決まったことを実施する従来 の地方行政重視から、さまざまな利害・要求を 調整し統合する、まさに政治の役割が高まった。

今日、公共施設の老朽化問題が浮上している が、その統廃合には合意、政治が不可欠となっ ている。こうした環境では、地域経営上の大き な権限を有している議会の責任が問われること になる。議決責任の自覚は、議会改革を大きく 進める。逆にいえば、それを自覚しなければ議 会改革は進まない。

議決責任は、説明責任を伴う。可決、否決の 告知は報告であって説明責任ではない。なぜ可 決、否決されたか、論点は何かの説明が必要で ある。そのためには、首長等への質疑とともに、 議員間討議が必要である。議員間討議を充実さ せるには議員の独善性を排除しなければならず、 そのためには一方で調査研究を充実させ議員の 政策提言・監視能力を高めること、他方で特定 の住民の声だけではなく多様な住民の声を吸収 できる制度が必要である。

これを自覚する議会が広がってきたとはいえ、

いまだ多数派ではない。自動的に議会改革、自 治の充実が進むわけではない。住民も議会・議 員もその努力が必要である。時代が変わっても、 一方で住民の不信、他方で従来の議会運営の継 続から、住民と議員の相互不信は蔓延し、負の 連鎖が生じている(表参照)。

負の連鎖に対して、正の連鎖の萌芽も見られ る。議会基本条例の制定自治体数が約600になっ ているのは、この方向が根差していることの証 左である。議会が議決責任を自覚して行動する ことが起点となる。それは、住民福祉の向上の ためであり、住民に寄り添うことによって実現 する。議会改革を進めるだけではなく、住民福 祉向上の成果を出す。住民は批判的な視点は重 要であるが、それに応え議会を監視し参加する。 正の連鎖の萌芽はある。

議員の不祥事件を、議会そして自治を進める 機会としたい。

えとう としあき 1956年生まれ。中央大学大学 院法学研究科博士課程後期満期退学後、山梨学院大 学法学部助教授などを経て、1999年から現職。博 士(政治学、中央大学)、専門は地域政治論、政治過 程論。第29次、第30次地方制度調査会委員等を歴 任。現在、マニフェスト大賞審査委員、地方自治研 究機構評議員等。主な著書:『自治体議会学』(ぎょ うせい、2012年)、『地方議会改革』(学陽書房、 2011年) など多数。

不信の本質は存在意義への疑問だ

毎日新聞論説委員 人羅 格

地方議会はいかに「失地」を挽回すべきか。 議会活動や議員の質を向上させるため、多くの 制度改革がなお必要だ。だが、地方議会が果た すべき役割についていまだにコンセンサスがな く、存在意義が住民に認知されていない点に問 題の根があると思う。

政務活動費は前払い見直しを

地方議会にとって、何とも不名誉な年になった。東京都議会のセクハラやじ問題、号泣して辞任した前兵庫県議に端を発した政務活動費の使途問題と、全国的に注目される事態が相次いだ。堰を切ったように地方議員の不祥事(刑法犯含む)や問題のある言動が報じられている。

多くの地方議会が「透明化」「熟議」をキーワードに改革に取り組み、議会基本条例の制定などを通じ住民対話を強化する中での逆風だ。それだけに評論家の「まったく地方議会のていたらくぶりは…」式の訳知りコメントを聞くと、思いは複雑だ。とはいえ、もはや「一部議員の問題」で片づけられる段階でもあるまい。

政務活動費問題への対処がまずは急がれる。 鳥取県議会が実施しているような例外なき領収 証添付の徹底や、第三者の目による監視の導入 は、当然だ。議員報酬以外に東京都議で月額 60万円、号泣県議がいた兵庫県議で月額50万 円(その後、45万円に減額)もの「経費」が 必要だとは、どうしても思えない。使い切り体 質の根絶には、前払い方式を改め、事後精算に 転換するくらいの危機感が必要だ。

議員の質を向上するには選挙制度の見直しももはやタブー視してはならない。政令市以外の市区議選は選挙区がひとつのいわゆる「大選挙区制」が原則だ。このため人口の多い中核市や東京特別区の場合、定数40~50に及ぶ選挙で

60人もの候補から有権者が1人を選ぶような 状態になる。これでは有権者の目は行き届かな い。一定規模以上の市区は複数選挙区制を導入 すべきであろう。

こうした改革を急がねばならない。だが、それで根本的解決に近づくかというと、そう言い切れない点に難しさがある。

| 「地方の国会」を住民はイメージ

住民が地方議会に期待し想定する役割と現実 の役割に、かなり大きなギャップがある。この ことが「地方議会不信」の本質ではないだろう か。

地方議会には行政を監視する役割も、もちろ ん期待される。だが、住民にとって最もわかり やすい活動は、国会の立法機能に準じる形で地 域の課題を吸いあげ、条例制定などの立法、政 策機能を果たすことだろう。

ところが、現実の地方議会の役割はかなり限定されている。首長と地方議会の双方を住民が直接選ぶ二元代表制といっても、執行権はもとより予算編成、さらに大方の条例提案権まで実質は首長が掌握している。地方議員の仕事でいまだに「口きき」がはばを利かせ、首長提案の議案をフリーパスのように通す議会が多いのも、首長への権限集中の反映ではないか。

一方、住民は予算はおろか、政策条例を議員が提案し制定することすらままならない構造を認識していない。結局何をしているかが見えず、それが定数や報酬への抜きがたい不信を増幅したとしても無理はない。

そもそも「地方議会の本来の役割は何か」は 難しいテーマである。総務省研究会が今春まと めた報告書は、地方議会が決めるべき事項につ いて「政策形成機能をより発揮して、(首) 長 に政策を示すことに重点を置くべきか」「ある いは監視機能をより発揮して、(首) 長が示し た政策を検証することに重点を置くべきか」と いう2つの道を悩ましく列記している。住民対 話や情報公開などを通じて住民との距離を縮め る方向性は一致している。ところが、肝心の役 割のイメージがなお統一されていないのだ。

「縄張り」広げる努力を

結論を言うと、地方議会がそれなりの定数を 擁し、地方議員が専従するプロ集団として活動 し、公的な経費支給に国民や住民の理解を得る には、政策機能を強化する以外に道はなかろう。

ヤジが注目された都議会の場合、1990年度 以来、議員提案で制定された政策に関する条例 は2つしかない。さまざまな党派事情があるに しても、絶句する怠慢である。

監視機能強化も、政策機能が伴わなければ実 際には難しい。決算認定に特化したような議会 に、住民が多額の公的コストを認めるかどうか は疑問だ。

だからこそ、地方議会は執行機関たる首長と 調整しつつ、手がける政策の領域を拡大する必 要がある。とりわけ議員提案による政策条例の 制定を活発化させたり、自治体の基本計画策定 に議決などの形で関与したりすることは、住民 の目から見てもわかりやすく、意味がある。

議員提案の政策条例がこれまで活発でなかっ た背景には、首長の予算調製・提出権や執行権 を侵しかねないとの「印籠」を前に、議会側が 必要以上に萎縮した事情がある。

だが、地方自治法は首長による予算を伴う条 例案の提出について「必要な予算上の措置が適 確に講じられる見込みが得られるまでの間は、 これを議会に提出してはならない」と定め、こ れは議員提案にもあてはまると解されている。 つまり首長と協議して財源を確保する見通しを 得れば、予算を伴う政策条例であっても、ただ ちに予算調製権や執行権の侵害とならない。

だからこそ、議員提案の拡大には首長との対 決よりもむしろ政策領域を分担する作業が重要 になる。近年、議員提案条例で目立つのは、防

災、空き家対策、自殺防止など関係部局が多く 所管が決めにくいものや、課題先取り型のテー マだ。

現実に多くの地方議会が議員提案条例に関心 を持ち、制定実績を広げつつある。おおむね共 通しているのは、議会基本条例などで政策形成 機能の強化を掲げ、超党派型の協議会を発足さ せ、テーマを選定するプロセスだ。

政策条例の拡大に期待

和歌山市議会の場合、議員提案による条例制 定に向けた協議会を2012年に結成、災害対策 基本条例の制定を実現した。現在は、健康や体 力づくりを啓発する条例制定を目指し、「フェ イスブック (FB) | に公式ページを開設し、市 民への情報発信を始めている。地方議会の政策 立案というとスタッフ不足が指摘されがちだ が、地元大学など研究機関と連携し機能強化を 図る議会も出てきた。

地酒などで乾杯することを勧めるいわゆる 「乾杯条例」も、多くは議員提案で制定され、ブー ム化した。「政策条例に価せず、邪道」との批 判もあるが、議員提案で条例を制定する抵抗感 を弱める効果はあったはずだ。

ひとつの試みとして、横浜市議会が6月に自 民、公明の議員提案で制定した「財政責任条例」 を挙げたい。市長が中期計画で具体的な財政目 標を設定し状況に応じ議会に報告、議会も検証 して財政健全化の責務を共有するという内容 だ。地方議会が「執行権の壁」に挑んだ事例と いえる。

地方議会が地域の課題と格闘する姿が目に見 えないと、住民に存在意義は理解されない。来 春の統一選を感情的なバッシング選挙としない ためにも、地方議員や各会派は責任ある政策条 例や政策提言を住民に示し、競い合う場と位置 づけるべきだ。

ひとら・ただし 1962年生まれ。85年毎日新 聞入社、89年から政治取材に携わり官邸キャップ、 政治部デスクなどを経て2008年から現職。政局動 向や地方自治、分権改革などを担当。

定数・報酬削減論を考える

「民主主義のデフレ」を避けるために

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根



「横並びの縮小競争」でよいのか

周知のとおり、多くの地方議会では定数の削減と議員報酬の引き下げを求める住民の声に直面している。また、いくつかの自治体では、地方議会の定数削減と議員報酬の引き下げを公約に掲げる首長も現れている。

こうした中、全国の地方議会では定数・報酬に関して、いわば「横並びの縮小競争」が進行しているが、その背景には、地方議会に対する住民の抜き難い不信と無関心があることは改めて指摘するまでもない。

世論調査に見る地方議会に対する理解

住民の地方議会に対する理解、評価を実証的に得る手がかりとして、今年の7月、北海道新聞社と北海道大学公共政策大学院が、共同企画として地方自治の現状と課題を明らかにするために行った世論調査の結果をここで紹介したい(8月19日~23日の紙面で詳報を掲載)。その中では、地方議会に関して予想以上に厳しい結果が表れた。

まず、「市町村議会議員の数」については、「多すぎる」が63%、「妥当」が33%との回答が寄せられ、「市町村議会議員の報酬」については、「妥当」が49%、「高い」が38%との結果が示された。また、「地方議会を良くするために何が大切か」との問いに対しては、「情報公開の推進」が39%、「住民参加の機会の増加」が31%、「政

市町	村議会議員				(%)	
		Τ.	 	A .	į.	

数	多すぎる	63	妥当	33	少なすぎる	1				
報酬	妥当	49	高い	38	低い	11				

道議会議員

定数	減らす 64	妥当 30	増やす	4						

策立案能力の向上」が22%であった。そして、「市町村議会議員に期待する役割」については、「地域の要望の実現」が37%と最も多く、「行政を厳しくチェックする」が17%、「住民と市町村行政との橋渡し役」が14%と続いた。また、「道議会議員の定数」に関しては、「減らすべき」が圧倒的に多く64%であり、「妥当」が30%、「増やすべき」が4%と、市町村議会議員以上に厳しい結果となった。さらに、「減らすべきとする理由」について尋ねたところ、「存在意義がわかりにくい」が最も多く、「レベル向上のため少数がよい」「人件費などで財政を圧迫する」との回答が続いている。

このように、世論の大多数は地方議会議員の数が過剰であるととらえている。その要因には、議会が改善すべき点として「情報公開の推進」「住民参加の機会の増加」などが挙げられているように、一般の有権者からは遠く存在感が薄い地方議会のイメージが浮かび上がる。さらにいえば、多くの住民にとって「役に立っている」と実感する機会が非常に少ないということである。

それでは、地方議会はこのような世論の意向に従い、冒頭で言及したような定数と報酬の「横並びの縮小競争」をいっそう進めてゆけばよいのだろうか。周知のとおり、近隣や類似規模の地方議会を「参考」にして、定数・報酬、さらには政務活動費を「量」的に縮減する対処療法は一見、「身を切る覚悟」を示し、具体的な結果を提示することが比較的容易であるがゆえに、今までも多くの地方議会によって行われてきた経緯がある。

しかしながら、若干の定数・報酬を縮減した ところで、地方議会の「質」的な改善には結び つかない。むしろ、住民との距離を近づけるた めの情報公開、参加機会の増加といった日々の 議会運営の改善を積み重ね、ひとりでも多くの 住民に地方議会の役割に対する理解を得る努力 を継続することが重要であるし、多くの困難を 伴う。地方議会の中には、住民説明会を開催す るなどの手法を採り入れているが、参加住民の 少なさや、マンネリ化によって苦労している議 会も少なくないのも現実である。

さらに、近年では、望ましい議員定数・報酬 額の根拠を独自に検討、算出している地方議会 が散見される。住民の理解を得るためのこうし た試みは称賛されるべきものであるが、多くの 地方議会において相当の努力を重ねて得られた 定数・報酬額が、結果として、現行の定数・報 酬額の維持、または微修正を正当化する役割に とどまっている。こうした算出方法の難しさの 背景には、首長や行政職員のように活動を一定 の範囲で定式化することが困難であるととも に、議会活動の内容が議員により相当異なって いる実態がある。

|首長と行政部門に対する建設的批判を

ところで、先の世論調査において、「市町村議会議員に期待する役割」を問う回答の中で最も多かったのが「地域の要望の実現」であり、類似する「住民と行政との橋渡し役」との回答を合わせると50%を超えている点が特徴的である。しかしながら、多くの自治体ではすでに、住民が行政に要望を伝えたり、意思決定のプロセスに参加するなど、両者の関係を密接にするための情報公開・共有や多様な参加の機会の保障が相当整備されていることに留意する必要がある。また、自治体によっては、地域担当職員を配置して、行政と住民の間の媒介機能の強化に努めている。

こうした傾向が強まれば強まるほど――いまの住民が地方議会に最も期待する役割であったとしても、地方議会が自らの役割を「地域の要望の実現」に狭く限定するならば、地方議会の役割はますます希薄化することになり、結果として、ますます地方議員定数の削減に拍車がかかることが懸念される。

そこで、地方議会が果たすべき役割として、

行政活動のチェック、政策立案、とりわけ前者を強化し、「地域の要望の実現」にとどまらない活動に力を入れ、住民の理解と信頼を得ることの重要性を再認識する必要があるのではないか。

現代日本の地方自治制度の最大の特徴は二元代表制であり、首長と議会が相互に建設的な批判を行い、自治体を運営することが期待されている。地方議会は、膨大な業務を行っている自治体の行政活動をチェックし、警鐘を鳴らすために議会で鋭い質問をしたり、そのための調査を行うことや、横暴な首長が登場したときにけん制役を果たすことがいっそう重要になっており、こうした実践を果たすためには、一定のました。 席数を擁した議会が必要となるし、専業職とて議員活動を行えるための報酬を保障することが求められる。さらに住民の側も、「地域の要望の実現」にとどまらず、地方議員がこうした役割を果たすように要求し、批判し続ける必要がある。

地方議会という「業界」への新規参入者を一定程度確保し、また、資産を持たない地方議員でもまじめな活動を行う条件を整備するために要する費用は「民主主義のコスト」として広く認知されなければならない。無論、納税者の観点からすれば、「コスト」は安いことに越したことはないし、「無駄」や「不正」が生じないように透明性と議会の側の説明責任を確保する必要がある。

しかしながら、「横並びの縮小競争」は「民主主義のデフレ」を生じさせ、地方政治の担い手の減少、地方議会の存在感の希薄化、さらなる定数・報酬の削減、という悪循環にもつながり、自治の「質」をますます低下させるおそれもあることに留意しなければならない。

やまざき みきね 1967年生まれ。95年北海道 大学法学研究科博士課程単位取得退学後、北海道 大学大学院法学研究科助教授などを経て、2007年 より現職。博士(法学、北海道大学)、専門は地方 自治論。主な著書に、『「領域」をめぐる分権と統合: スコットランドから考える』(岩波書店、2011年) など。

地方議会の選挙制度を考える



高知大学人文学部准教授 上神 貴佳

|| はじめに

地方議会が抱える諸問題については、本特集のほかの論考でも明らかにされているとおりである。本小論では、日本の地方自治体における選挙制度や執政制度を検討し、これらの制度には議員の組織化を抑制する効果があることを指摘する。二元代表制を健全に作動させるためには、政策を媒介に議員の組織化を進めて首長に対峙させ、有権者の支持を動員することが肝要と考える。

そこで、議会における会派の活用を提案したい。

地方議会の選挙制度

現在、日本の地方議会では大選挙区制が用いられている。候補者の得票順に定数まで当選者を決めるという制度である。有権者は候補者に一票を投じるのみであり、候補者間の順位付けは行われない。いわゆる単記非移譲投票制に該当する。

この単記非移譲投票制では、候補者に対する 評価を基準とする投票が行われやすい。候補者 間の得票調整を行う仕組みがないため、同じ政 党から出馬した候補者は議席の獲得を目指して お互いに競争することになる。したがって、政 党を単位とする競争ではなく、候補者の個人的 な集票努力が重要となる。

大選挙区制は政党組織の強化をもたらさない 仕組みであり、候補者の個人的な集票基盤の構 築を促進するといえる。事実、日本の地方議会 選挙では、無所属候補者が多く、自治会や町内 会による公式・非公式の推薦が候補者間の地域 的なすみわけを可能にしてきた。こうした個人 的な集票基盤を基礎とする限り、議員の自律性 は高く、その組織化が進まないことになる。

管見の限り、ここまで強く個人投票を促進する選挙制度が用いられている事例はまれではないか。単純化すると、イギリスでは小選挙区制、フランスでは小選挙区制と比例代表制、ドイツやスウェーデンでは比例代表制がそれぞれ用いられており、政党には選挙運動への関与が求められる。

地方自治体の執政制度

議員の組織化という問題を考える際には、選挙制度に注目するだけでは不十分である。行政をコントロールする執政のあり方を決める制度(以下「執政制度」)も考慮に入れなければならない。

日本の地方自治体は二元代表制を採用しており、執政を担う首長は有権者によって選出される。議会は議員の3分の2以上の出席、4分の3以上の賛成で首長に対する不信任を決議できるし、首長はそれに対抗して議会を解散できるが、議会と首長は有権者を二元的に代表するという点で議院内閣制とは根本的に異なる。議員が首長を支えるために結束する必然性はない仕組みといえる。

ヨーロッパの先進諸国の事例を参照する限り、このような首長公選制は一般的とはいえなかった。長らく、イギリスの自治体では議会の委員会が行政をコントロールする機能を果たしてきたし(委員会制)、ドイツでも首長公選制(南ドイツ評議会制度)を採用する基礎自治体は少数派であった。フランスやスウェーデンの自治体でも、議会が行政を指導する責任を負っている。

しかし、イギリスでは2000年の法改正により、 行政責任を明確化するため、首長公選制や議院 内閣制の導入を住民投票で決定することになっ た。また、ドイツの基礎自治体では、90年代に 首長公選制が普及した。これらの改革は議会中 心の仕組みを改めるものであり、議員の組織化 を進めなければならない日本では、イギリスや ドイツとは逆に、議会の関与を強める改革案(た とえば、議院内閣制)が検討されることになる。

選挙制度の改革をめぐって

以上、地方自治体の選挙制度と執政制度について、簡潔に検討してきた。日本における制度の組み合わせは、議員の組織化を抑制する強い効果があるといえる。単記非移譲投票制は同じ政党の候補者に競争を強いる一方、二元代表制は首長の支持者たる議員の結集を必ずしも求めないからである。

議員の組織化を促進するためには、政党中心の選挙運動を行いやすくする選挙制度への改革や、首長が議会の信任のみに依拠する執政制度への改革が考えられる。ただし、執政制度の改革については、有権者の投票機会を奪うことになるため、実現は難しいであろう。

日本の国政では首相公選制の導入を要求する 政党が台頭し、ヨーロッパの地方自治体では首 長公選制に移行する事例がみられることを勘案 すると、こうしたトレンドに逆行する改革の実 現は難しいのではないか。したがって、議論は 選挙制度の改革に帰着する。小選挙区制で行わ れる首長選挙に対して、議会選挙は多様な民意 を代表する必要があり、死票の少ない制度の方 が好ましい。比例代表制は有力な候補である。

しかしながら、留意すべき点もある。まず、 選挙制度改革により、既存の制度のもとで形成 されてきた議員と有権者の関係が大きな影響を こうむる可能性を否定できない。地方議会の大 選挙区制では、議員は地域住民自治組織などを 通じて有権者とのつながりを保ってきた。新し い選挙制度、とくに拘束名簿式比例代表制は政 党ラベルを通じて議員と有権者の関係を再構築 することになるが、それがうまくいくかどうか、 予断を許さない(非拘束名簿式や単記移譲式の 方が影響は小さいといえよう)。

また、選挙制度改革に際しては、地方政治の

固有性にも配慮しなければならない。全国政党の組織化を進めるために、たとえば比例代表制を導入し、全国政党のラベルと政策にもとづく地方議員の組織化をはかるという戦略には再考の余地がある。全国政党の地方組織は国政の影響を大きく受けるため、地方分権の趣旨に沿わないし、地域住民にも歓迎されないかもしれない。全国津々浦々に同じラベルを掲げる全国政党を建設すべきという「近代的大衆政党論」の呪縛から、そろそろ脱却する必要があるのではないだろうか。

| おわりに

選挙制度改革は効果が大きいが、処方を誤る と副作用も大きい劇薬に似ている。抜本的な改 革に踏み切る前に、ささやかではあるが、既存 の仕組みの改良にも試してみる価値がある。

たとえば、議員の組織化を促進するために、 会派をもっと有効に活用してみてはどうだろう か。会派とは人的、政策的に近しい関係にある 議員の集団であり、議会の動向を理解する上で きわめて重要な単位である。しかし、町村議会 では会派自体が存在しない場合もあるし、議員 の会派所属をホームページ等で公開していない 事例も少なからず見受けられる。会派の変遷は 激しく、構成する議員の流動性も高い場合が多 い。有権者が議会活動を理解する妨げとなって いるおそれがある。

会派の政策を明文化し、選挙の際にはマニフェストとして示すことにより、有権者の負託をはっきりさせることができる。公職選挙法は、首長選挙ではビラの配布を認めているが、議会選挙でも配布できるような工夫が考えられないだろうか。ローカル・マニフェスト運動のさらなる盛り上がりにも期待したい。

うえかみ たかよし 1973年生まれ。東京大学 社会科学研究所助手などを経て、2008年から現職。 専門は、現代日本政治論、政治制度・政党研究。著 書に、『政党政治と不均一な選挙制度:国政・地方 政治・党首選出過程(東京大学出版会、2013年)、『 民主党の組織と政策:結党から政権交代まで』(共 編著、東洋経済新報社、2011年)など。

議会ウオッチのススメ

モノサシ批判に応える

島根大学法文学部准教授 毎熊 浩一



議会ウオッチの秋

近年、市民が(主に傍聴を通じて)議員を評価し、その結果を公表する動きが見られる。「議会ウオッチ (ング)」という。例えば、「先駆」とされる「相模原市議会をよくする会」(1999年設立)は、「4年間勤務評価のない職場」(同代表)に緊張感を持たせるべく、2003年から4年ごとに「通信簿」を作成、公にしている。他にも、「ウオッチング多摩の会(旧:多摩市議会ウオッチングの会)」「議会ウオッチャー・仙台」、各地の「市民オンブズマン」などの活動が目を引く。

号泣、セクハラ・ヤジ、薬物、暴言…。今年は(も?)議員の不祥事が続発した。来年には統一地方選挙がある。まさしく「ウオッチ」の秋(とき)と言えよう。だが、反発も予想される。事実、最大会派から「抗議文」を送りつけられたところもある。

そこで本稿では、標的とされることの多い評価のモノサシ(下表、参照)に絞って、それへの批判を"批判的に"検討してみたい。なお、(通常は一緒くたにされることが多く、その違いは

相対的なものではあるが) モノサシを、ここでは「項目」と「指標・基準」に分けて論ずる。

批判その1-評価項目の妥当性

次のような批判がある。「評価の観点に疑問」「一面的」「居眠りや質問回数だけを数えて『評価』したと言われるのは納得できない」など。確かに一理ある。例えば、多少「素行」が悪くとも、また、本会議での質問によるのでなくとも、首長なり行政なりを動かせる「実力者」はいるであろう。議場"外"で、地域のため日々奔走している議員もいる。なるほどツッコミは、尽きそうにない。

しかし、そもそも評価とはそんなものである。 つまり、どの項目が妥当かという議論は、本質 的に神学論争に属する。なぜか。項目は、ある べき議会・議員像から導かれる(べき)ものだ からである。当然その理想像は、1つではない し多様で構わない。例えば、「市当局からどうい う回答を引き出し、実現したか」(某市議)は確 かに議員の持つべき力の1つだが、それが「一 番肝心」(同)かどうかは人や考え方等による。

評価のモノサシ例

相模原	 基礎的能力(24点) a.調査・情報収集能力 b.議案に対する分析・評価能力 c.コミュニケーション能力 など 質問の内容(8点) 3. 公約言及度(8点) 4. 議場内の態度(16点) 5. 改革意欲・問題意識(166. 議会報告(12点) 7. 政務調査費(4点) 8. 人格(8点) 9. 好感度(4点) 	6点) 計100点
多摩	 政策提言度(5点) a.議員がまちの問題を積極的に提起し、その解決策(予算/決算/条例制定なども含む)を提言したか b.議員提言が政策決定に至らなくても行政案に影響を及ぼしたか。 行政チェックカ(5点) 3. 知識・調査力(5点) 4. 意欲・態度(5点) 5. 説明・説得力(5点) 	計25点
仙台	 議員の態度 a.離席 b.居眠り c.私語 質問内容 a.事前・現場調査(4点) b.他都市との比較(2点) c.改善案(3点) 	計 9 点

注:通し番号の数字は、本稿にいう「項目」を、アルファベットは「指標」を表している。ただし、「指標」は(仙台を除き)抜粋・例示である。 「基準」は割愛。なお、仙台の「1. 議員の態度」には配点はなく、「回数」がカウントされている。最終的な採点・ランク付けは、団体を 問わず、メンバー間の「合議」によっている。 離席、私語といった「議論の中身以前の醜聞」 を問題視する市民に、「議場外で地域のためにボ ランティア活動にも参加している | と抗弁しても 受け容れられまい。評価項目に特定の「正答」 はないのである。

つまり、某市議団が憤るように「勝手な判断 で議員の質問を『評価』して公表する権限は、 どなたにもない」のではない。"誰にでも"ある のである。もちろん、評価される側であっても 例外ではない。議員は「反論するとかえって面倒」 などと傍観せず、自ら妥当と考える評価項目(= 理想とする議員像!)を堂々とぶつけたらよかろ う。いや、選良たる以上、そうすべきである。 可能な限り、評価の"結果"(少なくとも基礎的 なデータ)もあわせて…。かかる応酬なり自己 評価もまた、人々の関心を高めるに違いない。「ウ オッチ」の狙い・効果は、ここにもある。

|| 批判その2-指標・基準の客観性

実際に評価を下すには、項目それぞれに、よ り具体的な指標・基準が必要となる。これへの 批判も少なくない。「評価の基準が表面的で主観 的」「採点基準に客観性が乏しい」など。例えば、 「他都市との比較」。仙台に限らず、質問の優劣 を測るためによく利用される指標である。しか し、「場合によっては国や県の施策との比較も必 要」であろうし、当該地域の「過去」との比較 がより有効なケースもあろう。比較なくして優れ た質問ができないわけでもない。加えて、基準 (「0点:全くやっていない」「1点:一応やって いる」「2点:よくやっている」) もまた、いかに も「主観的」である(もっとも、通常、採点に あたっては、これが機械的に適用されるのでは なく「合議」が採られる)。

なるほど、より厳密かつ客観的な指標・基準 が希求されるのも無理はない。ウオッチャー自 身、「各方面からのご意見も参考にしながら、評 価基準の改良に取り組む考え」(仙台)という。 筆者もまた各地でのバージョンアップを望むも のである。けれども、以下の2点から、過度な 期待は慎むべきと考える。

第1に、指標・基準の追究に論理的なゴール はない。例えば、「議場内の態度」を測るために 居眠りや私語等の回数を使うことにそう異論は なかろうが、それがベストである(他に適切な指 標がない)ことを証明することは実に難しい。回 数という基準は明瞭だが、であるがゆえに表面 的でもある。つまり、個別の事情は斟酌されない。 いわんや「基礎的能力」(相模原)をや。論理的 におのずから定まるような指標・基準はない。

したがって、第2に、そのゴールは、狙いと 手持ちの資源(時間、労力等)により決ま(め) ることとなる。例えば、一般の関心喚起が主目 的であれば、質問回数だけでも十分であろう。 だが、「行政チェック力」(多摩)の本格的な向 上を期待するのであれば、その力を規定する諸 要因を的確に把握したうえでの指標設定が求め られる。無論、その分コストもかかる。場合によっ ては、せっかくの「運動」が途中でバテたり時 機を逸することがあるかもしれない。要するに、 等身大の評価とそれ相応の活用、これに尽きる のである。

議会評価のマーケットを!

筆者は学生とともに松江市長を「ウオッチ」 したことがある。その際、「通信簿」にこう記した。 「一つ一つの『精度』は高い方がいいに決まって います(し、わたしたちにも一層の努力が必要 です)が、それよりも大事なことは、様々な考 えをもつ人や様々な主張をもつ団体が様々な視 点から様々に評価を行うこと、そして、それら をネタに広く熟議すること、ではないでしょうか。 これを『評価のマーケット』と呼びましょう。最 近、経済『市場』はやや上向きのようですが、 こういった『政治市場(いちば)』も活況を呈す ようになるといいなぁ、と心から思います」(ポ リレンジャー『松江市政の通信簿』 2013年、119 頁)。かかる意味において、「議会ウオッチ」の 一層の拡がりを期待したい。

まいぐま こういち 1972年生まれ。九州大学 大学院博士後期課程単位取得退学後、島根大学講 師などを経て、2002年から現職。専門は行政学。「ポ リレンジャー~若者の手で政治をよくし隊!」顧問。 主な論文に、「市民による診断と行政統制」(『地方 自治職員研修・臨時増刊号』2010年)、「2つの『じ りつ』ともう1つの道」(『都市問題』2007年)等。

政務活動費は本当に必要か



共同通信社地域報道部長 高橋 茂

兵庫県議だった野々村竜太郎氏が2013年度、計195回の日帰り出張をしたという名目で、政務活動費から約300万円を支出していた問題が明るみに出た。釈明の記者会見で取り乱し、子どものように号泣する奇異な光景が繰り返し報道されたことで、議論は地方議員の資質問題にまで広がった。野々村氏は7月に辞職し、県議になった11年度からの政務活動費全額と利息の計約1900万円を返還したが、議会は兵庫県警に刑事告発した。

2000年の導入以来、私的な経費や選挙対策などに流用しているのではないかとの疑惑がくすぶり、市民による住民監査請求や訴訟は後を絶たない。「議会を活性化する」という建前で導入された政務活動費は本当に必要なのか、実態を検証する。

領収書添付に例外規定

政務活動費の目的は、一般的に「議員が職務を果たすのに必要な政務活動を支えるために必要な経費」と説明される。地方自治法第100条は「調査研究その他の活動」に充てるため、会派または議員に政務活動費を交付できると規定している。

交付対象や金額、方法、経費の範囲は条例で 定めなければならず、交付を受けた会派や議員 は収支報告書を議長に提出する。金額はあくま で上限額であり、残余は返還しなければならな い。議長は使途の透明性確保に努めることとさ れているが、地方自治法に具体的な基準は明示 されていない。もっぱら自治体の裁量、つまり「議 会の良識」に委ねているのである。

このため多くの自治体は、どういうケースで 政務活動費を支出できるかという基準を規程や 規則で定めたり、具体例を説明したマニュアル を作成したりしている。

一例として、新潟市議会の「政務活動費の運 用指針」を見てみよう。政務活動費を充当でき るのは、目的が市の行政と関連し、支出に合理 性・必要性があり、金額が社会通念上相当と認 められる範囲内である場合に限られる。具体的 には、調査研究や研修、広報・広聴、住民相談、 要請・陳情、各種会議への参加などに必要な経 費に充てることができる。慶弔、せんべつ、見舞 い、宴会、懇親会といった私的な経費には支出 できず、政党に関する活動や後援会、選挙関連 の経費にも充当できないと明記している。視察 などで出張する場合は、交通費や宿泊料は実費 のみとし、出発する空港や駅までの交通は原則 として公共交通機関を利用する。国内・国外を 問わず、報告書を領収書とともに提出するよう 求めている。

兵庫県も条例で領収書など証拠書類の添付を 義務づけていた。しかし「政務活動費の手引き」 と題するマニュアルでは、自動券売機で切符を 購入したような場合、議員が「支払い証明書」 を作成して添付すれば証拠書類がなくてもいい との例外規定を設けた。出張などの長距離移動 は想定外だったようだが、結果的に抜け道を残 した形になった。

本来の目的は自治強化

ここで政務活動費が導入された経緯を振り返ってみよう。1999年7月、国と地方自治体の関係を「上下・主従」から「対等・協力」の関係に改める地方分権一括法が成立した。自治体の首長に国の事務を代行させる「機関委任事務」を廃止するなど、1947年に地方自治法が制定されて以来の大改革だった。これにより自治体には自己決定、自己責任が強く要請され、地方議会についても議員の調査活動を強化して活性化を図ることになった。

都道府県・政令指定都市議会の政務活動費

			HEVE VIOLE	~ 17 17 17 C
		都道府県		
	2014 年度	議員1人	詳細な報告書	第三者機関に
	予算	当たり年額	の提出	よるチェック
北海道	5億7600	576	0	0
青森県	1 億 7856	372	×	×
岩手県	1 億 6740	372	×	×
宮城県	2億4780	420	0	×
秋田県	1 億 6740	372	×	×
山形県	1 億 6368	372	0	×
福島県	2億 670	360	×	×
茨城県	2億3280	360	×	×
栃木県	1億8000	360	×	×
群馬県	1 億 8000	360	×	×
埼玉県	5億6400	600	0	×
千葉県	4億2720	480	0	×
東京都	9億1440	720	0	0
神奈川県	6億8052	636	0	×
新潟県	2億 988	396	×	×
富山県	1億4400	360	×	×
石川県	1億 5480	360	0	×
福井県	1億3320	360	0	×
山梨県	1億2768	336	0	×
長野県	2億 68	348	0	×
岐阜県	1億8216	396	0	×
静岡県	3億7260	540	0	×
愛知県	5億7600	600	0	×
三重県	1億5840	317	0	×
滋賀県	1億6680	360	×	×
京都府	3億8880	648	0	×
大阪府	7億3632	708	0	0
兵庫県	5億2800	600	×	×
奈良県	1億5840	360	0	×
和歌山県	1億4400	360	×	×
鳥取県	1億 500	300	0	×
島根県	1億2960	360	×	×
岡山県	2億3100	420	×	×
広島県	2億7720	420	0	×
山口県	2億 580	420	×	×
徳島県	8880	240	0	×
香川県	1億4760	360	×	×

都道府県									
	2014 年度 予算	議員1人 当たり年額	詳細な報告書 の提出	第三者機関に よるチェック					
愛媛県	1億7820	396	0	×					
高知県	1億2096	336	0	×					
福岡県	4億9800	600	×	0					
佐賀県	1億2960	360	0	×					
長崎県	1億6200	360	×	×					
熊本県	1億7640	360	0	×					
大分県	1億5120	360	0	×					
宮崎県	1億3680	360	×	×					
鹿児島県	1億8000	360	0	×					
沖縄県	1億4400	300	×	×					

政令指定都市									
	2014 年度 予算	議員1人 当たり年額	詳細な報告書 の提出	第三者機関に よるチェック					
札幌市	3億1416	462	0	×					
仙台市	2億3100	420	0	×					
さいたま市	2億4072	408	0	0					
千葉市	1億7496	324	0	×					
横浜市	5億6760	660	×	×					
川崎市	3億2400	540	0	×					
相模原市	5760	120	0	×					
新潟市	9576	180	0	×					
静岡市	1億4400	300	0	×					
浜松市	7920	180	0	×					
名古屋市	4億5000	600	×	×					
京都市	4億4712	648	0	×					
大阪市	5億2942	616	×	0					
堺市	1億8720	360	0	×					
神戸市	3億1464	456	0	×					
岡山市	8262	162	0	×					
広島市	1億8720	360	×	×					
北九州市	2億5620	420	×	×					
福岡市	2億5620	420	0	×					
熊本市	1億1520	240	0	0					

(注) 単位は万円、千円以下は四捨五入。会派に所属していない議 員は年額が少ない場合がある。

国会議員の場合、経費として会派に人数分の 立法事務費が、議員個人に文書通信費が支給さ れる。都道府県や市町村は、「県政調査交付金」 「県政調査研究費」といった名目で議員活動をサ ポートしていたが、条例に基づかない補助金だ ったこともあり、2000年5月の地方自治法改正 で「政務調査費」として制度化された。自治体 は条例を定め、会派や議員に対して現地視察や 研修会、図書購入といった政務にかかる経費を 支出するようになった。

制度化された当初の「透明度」は極めて低か った。東京オンブズネットなど6つの市民団体 が2000年度分を公開請求して調べた結果、東京 都内の52市区町村で使途を示す証拠書類の提出 を義務づけていたのは、3分の1の17自治体に とどまった。一方、提出された書類には、すし 店やショーパブなど支持者らとの私的な飲食を 疑わせる領収書が含まれていた。

全国市民オンブズマン連絡会議が2002年9月 に公表した集計結果によると、43都道府県と12 政令指定都市の議会は領収書の提出や視察報告 を求めていなかった。同会議は「都道府県と政 令市の議会だけで、年間約170億円もの経費が 領収書もなく使われている」と指摘した。

その後も各地の市民団体などが監査請求や提 訴に踏み切り、不適正支出を指摘された議員が 全額を返還するケースも相次いだ。

東京都は年間720万円

有権者からの厳しい批判を受け、条例を改正 して領収書の添付・公開を義務づける自治体が 増えていった。一方で議員サイドは、調査研究 目的に限定されるという使い勝手の悪さに不満 を募らせた。

2012年8月、政務調査費という名称を「政務活動費」に変更する改正地方自治法が成立した。 選挙や政党・後援会活動、私的な支出に使えないのは従来どおりだが、調査研究だけでなく「その他の活動」への支出を認めることで、要請や陳情など幅広い活動に支出できるようになった。 政府提出の当初案には含まれていなかったが、 民主、自民両党などは「議員活動の活性化が必要」 と主張、議員修正で使途拡大を追加したのである。

それでは政務活動費は現在、どのように運用されているのか。共同通信社は7月、47都道府県と20政令指定都市の政務活動費を調査した(前頁表)。それによると、2014年度の予算額は計174億円で、都道府県が計123億円、政令市が計51億円だった。議員1人当たりの平均年間支給額は、都道府県が420万円、政令市が394万円。最高は東京都の年720万円(月60万円)で、徳島県の3倍に上る。

大半の自治体は、調査研究費や資料購入費など項目別に金額を記入した「収支報告書」をインターネットや議会などで公開している。またすべての都道府県と政令市は、領収書など証拠書類の添付を義務づけている(岡山県は1件1万円未満の支出を除外)。

しかし収支報告書や領収書だけでは、個々の支出の目的を具体的に把握するのは難しい。海外や県外の視察、事務所費などを対象に詳細な報告書を別に提出するよう求めている自治体は、全体の6割強に当たる42自治体(27都道府県15政令市)にとどまっている。

さらに公認会計士や弁護士、税理士ら第三者 によるチェックを導入しているのは、北海道、 東京都、大阪府、福岡県、さいたま市、大阪市、 熊本市の計7自治体だけだった。

役割果たさぬ地方議会

「市民オンブズマン兵庫」などは8月、兵庫県議会議長に対し、政務活動費の見直しに関する提案書を提出した。大量の切手や電化製品、事務用品を購入したり、妻を同伴して誰にも説明を受けない「視察」に出かけたりするケースがあると指摘し、収支報告書や会計帳簿、領収書をホームページで公開し、出張や活動の報告書提出を義務づけることなどを求めた。

兵庫県議会の検討会は9月、現在は月50万円の支給額を10月から45万円に減らすことで合意した。議員には前渡しせず、会派ごとに渡して事後精算する「宮城県方式」を導入。収支報告書と会計帳簿はインターネットで公開するが、領収書は対象から外した。第三者機関も創設する。

そもそも政務活動費は、地方議会の活性化に必要不可欠な経費といえるのだろうか。「夏休みの自由研究の経費と思えばいい」と語るのは、鳥取県知事や総務大臣を務めた片山善博・慶應大学教授だ。片山氏は8月、日本記者クラブで記者会見し、議員は議会での「決定」に重きを置くべきで、自ら政策の問題点を調査するのは議員の本分ではないと強調した。「地方議会は議案をほとんど右から左に通してしまう。会社の取締役会や裁判所と同様、議論して物事を決める合議制の決定機関なのに、決めることにも決めたことにも関心がない。一般質疑では議案と関係のない話を質問する」。

住民の税金を財源とする政務活動費の私的流 用は、決して許されない。情報公開を徹底し、 全議会で第三者機関による監視制度を導入すべ きだ。同時に、地方議会の議論そのものが形骸 化しているとの指摘は、より本質的な問題をは らんでいる。安倍晋三首相の「地方創生」をか け声倒れに終わらせないためにも、自治体の積 極的な関与と議会のチェックが求められる。

たかはし しげる 1962年生まれ。86年、共同 通信社に入社。仙台支社、大阪支社社会部デスク、 政治部デスクなどを経て2012年6月から現職。

「ふるさと投票制度」の創設を



福井県知事西川一誠

《わが国の人口移動と投票

国勢調査によると、単身赴任のサラリーマンはこの20年間(平成2年~22年)に約20万人増え70万人余に達している。毎年1万人ずつ増えている計算である。

また、大学への進学者数は毎年60万人前後であり、そのうち約6割が出身県外に進学している。故郷を離れた20歳以上の有権者である学生は、大学院生なども含めると100万人を超えるだろう。

これらサラリーマン・学生を合わせた約200 万人の有権者の投票行動はどうなっているのか。転勤の多い単身赴任者が勤務先に住民票を移しておれば、数年間暮すだけのつながりの薄い「仮の地域」での投票となり、棄権が増えるだろう。大学生については7割以上が住民票を移さないようだが、彼らが家族のいる故郷にわざわざ投票に戻ることはないだろう。

近年20歳代の投票率は40%を下回っており、 背景としては若者達の政治意識に結びつけられ ることが多い。しかし、世界青年意識調査(平 成21年内閣府実施)によると、政治的関心が あると答えた日本の若者(18歳~24歳)の割 合は58%となっており、調査国(日、韓、米、英、 仏)の中では意外に最も高いのである。

住民票と投票地を一致させている今の選挙制度が、政治への関心を十分に投票に結びつけていない可能性がある。

――票を故郷に

政治の基本には、自分達の縁の深い地域が良くなってほしいという願いがある。愛着のある 地域に一票が投ぜられてこそ、政治は意味があ るものだ。

住民票と投票地の一致の例外として、現在「不在者投票制度」がある。あらかじめ申し出て、住民票のない仕事上の滞在地等で投票を行うものだ。しかし、その一票は住民票地へ送られる。現在、この制度を利用している有権者は約10万人にのぼる。

制度上のバランスとしても、不在者投票とは 一票が逆の方向に動くしくみが、あってしかる べきだ。つまり、投票は住民票を移した単身赴任 地や大学の街で行い、票の方は住民票の地では ない故郷に送られる。これが「ふるさと投票制 度」である。自分の一票が故郷に戻るとなれば、 政治への関心も活かされ投票も増えるだろう。

具体的には、不在者投票の際に提出する書類にならって「ふるさと投票登録」を行えばよい。申請して本籍地や両親・家族の生活の本拠地(どこでもよい制度にはしない)を投票帰属地として選べるようにするのである。ふるさとを離れた大学生などは、成人式で帰省した時に登録を行うことにするとよいだろう。

ふるさと投票の効用

ふるさと投票は観念的な空論ではない。選挙 発祥の地ギリシャでは、選挙は本籍地での投票 が原則であり、選挙のたびに大勢の人々が「故 郷帰り投票」を行っている。その激しくも賑や かな様子は、村上春樹のギリシャ旅行記「遠い 太鼓」にも描かれている。ギリシャの人達に不 便はないかと実際に尋ねたら、転勤などで転々 としている人が行く先々で選挙をする日本の方 がよほど不思議だと答えた。

ふるさと投票の潜在数はどのくらいあるだろうか。仮にそれを本籍地と住民票住所の差と考えてみよう。前者の数が後者より多いのは36府県あり、鹿児島県、島根県、長崎県などは本籍地人口が3割も多い。これら36府県の有権者数を推計すると約700万人にのぼる。上に述べたサラリーマンや学生の他にも、故郷に愛着を残す人々が大勢おり、ふるさと投票により都市から地方に有権者の意思が移動しうるのだ。

ふるさと投票は、投票率の向上に役立つだけでなく、一票の格差是正策としても期待されるのである。ぜひこの制度を考えるべきだ。

にしかわ いっせい 昭和20年生まれ。昭和43年自治省入省、福井県副知事等を経て、平成15年から現職、現在3期目。



▋ カフェ気分で意見交換!「選挙カフェ」

福井県選管は8月9日に、福井県で活動する若 者啓発グループ「明るい選挙推進青年活動隊 CEPT」や大学生、社会人28名が参加する、若者 による選挙、政治についてのフリートークの場、「選 挙カフェ」を開催しました。福井県選管として初 の試みです。

参加者は初対面の緊張を和らげるための投票箱 組立レースを楽しんだ後、カフェらしくコーヒー やケーキを食べながら意見交換をしました。

若者からは、投票に足を運ばない理由として、「興 味がない」「行くことが面倒」「投票しても何も変 わらないしなどが挙げられました。



その対策と して、「投票 所をコンビニ や大学など身 近な場所に設 置」「ネット での投票」「子 どもの頃から 政治に興味を

持つよう家庭での教育の充実しといったアイデア が出されました。

そのほか、若者の投票率の現状やCEPTの活動 報告を聞いたり、本物の投票箱や投票用紙の計数 機を使った模擬投票も体験しました。

選管インターンシップ生の受け入れ

東京都練馬区選管は7月29日と30日、8月18日 から21日の計6日間、区内にある武蔵大学の学生 2名をインターンシップ生として受け入れました。 武蔵大学からの依頼により、区では平成14年度か ら受け入れています。選管の受け入れは16年度か らで、今回で7回目となります。

これまでは主に選挙時に実施され、インターン



シップ生は街頭啓 発などの企画を考 えましたが、今回 は年2回発行して いる選挙啓発広報 紙「ねりま白ばら だより」*の3頁分 の企画・編集を担



当しました。選挙に行かない若者にどういう伝え 方をしたら読んでもらえるか、若者自身に考えて もらうことが狙いです。

検討の結果、若い人たちが選挙についてどのよ うに感じているかを探るアンケート調査を実施す ることとしました。質問項目や実施場所を考え、 聴き取りや集計なども行いました。

• 佐賀県選管でも8月29日に、インターンシップ 生を受け入れました。インターンシップ生は選管 担当者から若者の投票率の現状を聞いたり、選挙 啓発に関する本を読むなど、選挙や投票の大切さ を学びました。

県選管フェイスブックに掲載されたインターン シップ生のコメントを紹介します。

「若い世代の方の中には、『どの議員に投票して も同じだから』『政治は難しくてよくわからないか ら』といった理由で、選挙に行かない方もいると 思います。しかし、私たちに身近なこと、たとえ ば税金やエネルギー、防災についてもすべて政治 によって決まっているのです。選挙とは、こんな に大事なことを決める議員を選出するためのもの なのに、選挙権をみすみす放棄するなんてもった いないと思いませんか?

今はインターネットが普及し、選挙期間中以外 でも、ブログやSNSを通して、政治家の考えやど のような職務を行っているのかについて、気軽に 知ることができるようになりました。日頃からア ンテナを高く伸ばして、政治家に対する理解を深 めるようにし、これまで選挙に参加してこなかっ た方にも、来年以降の選挙にはぜひ参加していた だきたいと思っています! |

■お祭りで選挙啓発

①新潟まつり

新潟市区選管・明推協は、8月8日に開催された 「新潟まつり」に参加しました。明推協委員、選管



委員、職員ら71名と Niigata 選挙カレッ ジ生12名が、来場 者に啓発資材を配布 しました。また民謡 流しでは、新潟市の 選挙キャラクター 「トウヒョウザウル

スきめたろう」の山車を押し、のぼり旗を掲げ、「新 潟甚句 | などの民謡に合わせて踊りながら、投票 参加を呼びかけました。

②中条まつり民謡流し

新潟県胎内市選管は、9月3日に開催された「中



条まつり民謡流し」 に参加しました。め いすい君が「中条音 頭」「佐渡おけさ」 を踊りながら9月21 日執行の市議選を PR しました。

③泉区民ふるさとまつり

仙台市泉区選管・明推協は、8月23日に開催さ れた「泉区民ふるさとまつり」に、明推協委員25名、 選管職員4名が参加し、啓発物資を配布するなど の啓発活動を行いました。天候に恵まれ、多くの 来場者があり、用意した1.200個の啓発物資は瞬く



間に配り終えまし た。市内で活動して いる選挙PRボラン ティアの「仙挙行こ う会」メンバーも6 名参加して、市の選 挙キャラクター「て

とりん」の着ぐるみに入って写真撮影や握手会な どを行いました。

■若手職員による手作り啓発チラシ

東京都新宿区選管は、有権者とりわけ若年層に 政治や選挙に関心を持ってもらうことを目的とし

た啓発チラ シを、2種 類作成しま した。デザ インやイラ スト等も若 手職員が PCのタッ チペンを使 って描きま





した。区選管・明推協の会合やイベントなどで配 布しています。どちらも区選管のホームページか らダウンロードすることができます。

▋ショッピングセンターでキャラクター模擬選挙

徳島県選管は、徳島市内の大規模ショッピング センターで、若者や子育て世代の若い親御さん、 未来の有権者である子どもたちを対象に、徳島県 のマスコットキャラクター「すだちくん」と「選

いくん」を 候補者とし たキャラク ター模擬選 挙を実施し ました。昨 年度に引き 続き2回目 です。

挙のめいす





当日は県や徳島市の選管職員のほか、徳島市明 推協委員10名が参加して、投票への参加を呼びか けたところ、約400名の方が投票しました。

選挙コンシェルジュ 2期生始動

愛媛県松山市選管は9月12日に、学生スタッフ 「選挙コンシェルジュ」2期生(5名)の認定式を行 いました。4月に行われた市議選から活動してい



の学生4名が新たに加わりました。

11月16日投開票の知事選、市長選では松山大学に続いて愛媛大学にも期日前投票所が設置されることとなり、松山大チームと愛媛大チームに分かれて、それぞれの期日前投票所に合った企画を考えてもらうこととしています。選挙コンシェルジュの活動の様子は、松山市選管のフェイスブックに掲載されています。

■ 南城市明るい選挙推進協議会が 6年ぶりに活動再開

沖縄県南城市は、1町3村が合併して平成18年 に誕生しました。合併後、明推協は設置されまし



たが、変したが、変したが、でないでは、できなが、できなが、切けばいいでは、見ていいでは、見ていいで、できないが、は、見選やできない。

から助言を受け、本年度、6年ぶりに活動を再開しました。以前の反省から、自主的な組織となるよう、委員は市内でボランティア活動等をしている若者に依頼したり、青年連合会や商工会議所などから推薦してもらい、7名を任命しました。

再開後初の啓発活動は、9月7日投開票の市議選で、市のイメージキャラクター「なんじぃ」を使って選挙をPRしたほか、地域コミュニティFMで委員が投票を呼びかけました。投票日周知用のステッカーや横断幕などのデザインも委員が手がけました。ステッカーはイベントや量販店などで配布し、車のリアウインドなどにも貼付してもらう

よう依頼しました。

11月16日が投票日の知事選での啓発活動についても検討を重ねています。

明るい選挙推進サポーターが始動

長崎県選管は、大学生で構成される「明るい選挙推進サポーター」を立ち上げました。サポーターは28名、県選管が7月上旬から県内の10大学の学生課等を訪問し、推薦してもらいました。また「サポーターは楽しい」といったイメージを前面に出

した募集チラシを作成した ところ、チラシを見て応募してきた学生 もいました。

9月6日には 第1回のオリ エンテーショ ンが行われ、 サポーターの 概要の説明や 宮崎県の「学 生選挙サポー ターM-Lighvo (エムライボ)| の講演などを 聞きました。 グループに分 かれて行った ワークショッ プでは、「ど





うしたらみんな投票に行くか」「30年後の長崎県、 どんな街にしたいか」「サポーターとしてどんな取 り組みをしたいか」「あなたが市長になったら」の 4テーマから各グループが1つを選択して話し合い ました。

今後の活動として、10月上旬に明るい選挙ポスターコンクールの審査員、小学校での出前授業のサポートや2カ月に1回程度のミーティングなどを予定しています。ポスターコンクールではサポーターを審査員とする「サポーター賞」を設けることとしています。



名言の舞台

ウィンストン・チャーチル

1874~1965年



この名言は、武力衝突を避けるために、忍耐強 い外交的努力を続けることの重要性を訴えたもの です。チャーチルがこの発言をしたのは、彼がイ ギリスの首相を辞任する前年の1954年にワシント ンで行われたアイゼンハワー米大統領との昼食会 の席上でした。

当時フランス領インドシナでは、中国が支援す る共産勢力がベトナム独立を求め抵抗活動を展開 しており、ディエンビエンフーでフランス軍が大 敗を喫する一方、ジュネーブでは英ソ両国が主宰 する和平交渉が行われていました。中国内戦で共 産党が勝利したあと、アジアにおける共産主義の 勢力拡張に神経を尖らせていたアメリカは、フラ ンスに代わって軍事介入する構えを見せました。

チャーチルの発言は、軍事介入に反対しつつ、 アメリカが中国の共産党政権を外交的に承認して、 インドシナ和平交渉に積極的に参加することを求 めるイギリスの立場を示したものでした。

このようなチャーチルの姿勢は、 共産主義に対する強硬姿勢を唱え るアメリカの政治家からは、宥和 的に過ぎると非難されました。そ の背後にあるのは、独裁的な国家 と交渉し、お互いが譲歩すること で問題の解決を図るのは望ましく ないという考え方です。

実はチャーチル自身、ナチスド イツに対する宥和政策に反対した ことから、このような考え方の持 ち主だとされることがないわけで

はありません。実際には、第二次大戦勃発後、チャー チルが首相として行った外交は、はるかに機微に 富み、繊細なものであったことが、最近の研究に より明らかになっているのですが…。

話をアジアの国際関係に戻しましょう。周知の とおり、アメリカは結局ベトナムへの軍事介入に 乗り出し、双方に多大な犠牲者を出しつつ事態は 泥沼化していきました。アメリカが中国やソ連と の関係を改善し、外交的に事態の収拾を図るには、 ニクソンとキッシンジャーの登場を待たねばなり ません。

最近の東アジアでも、領土問題をめぐって軍事 衝突が起きる可能性が取りざたされる事態になっ ています。戦争を回避するためには、チャーチル が言うように、外交的解決の可能性を信じて粘り 強い交渉を行うことが、双方に求められているの ではないでしょうか。

(池本 大輔・明治学院大学准教授)

	チャー	チル	の4	E き i	<i>[</i> 2]	打														
	1874	93 95	1900	04 08	11		24	29	30			39		40		45	46	51	53	65
チャーチル、イギリス	政治家ランドルフ・チャーチルの長男として生まれる	陸軍士官学校に入学騎兵将校に、数々の実戦に参加	下院議員(保守党)	保守党から自由党へ	海軍大臣(自由党政権)(~15)	第一次世界大戦(14~18)	保守党に復党、財務大臣としてイギリスを金本位制に復帰させる	党内で孤立、39年まで不遇の時期	ヒトラーの危険性を訴え始める	チェンバレン挙国一致内閣(37~40)	ミュンヘン協定(ナチス宥和策)(8)	海軍大臣(チェンバレン内閣)	第二次世界大戦(39~45)	首相に。対ドイツ戦を勝利に導く -	テヘラン会談 (43)	総選挙で敗北し下野	『鉄のカーテン』演説	首相に返り咲く (~55)	回顧録『第二次世界大戦』でノーベル文学賞を受賞	90歳で死去
日本	民選議院設立建白書(4)	発 布(89)	日英同盟締結(02)	日露戦争(04~05)	大正に(12 12 26)	野東ブ震災(2)	昭和に(26)		満州事変(31)	二・二六事件(36)				日独伊三国軍事同盟	太平洋戦争(41~45) (41~45)		日本国憲法施行(47)	朝鮮戦争(50~53)		東京オリンピック(64)



スウェーデンの学習サークル

第2回

学習サークル・デモクラシー

一橋大学大学院社会学研究科准教授 太田 美幸

趣味のサークルが 個人と社会をつなぐ

水曜日の18時半、ストックホルム郊外の地下 鉄駅から歩いてすぐのところにある建物の一室 に、数名の女性がやってくる。いずれも近隣に 住む人たちで、夕方仕事を終えて帰宅し、家族 と簡単な夕食をとったあと、ここに来てソーイ ング(洋裁)の学習サークルに参加するのだ。

女性たちは、それぞれに壁際の収納棚からミシンを取り出し、作りかけの作品の続きにとりかかる。参加者が徐々に集まってくると、自然とおしゃべりに花が咲いてにぎやかになる。1時間ほどたつとコーヒー休憩の時間だ。同じフロアにあるキッチンでコーヒーや紅茶を入れてダイニングスペースに移動し、クッキーなどをつまみながら一息つく。フィーカと呼ばれるこの休憩時間はスウェーデンの大切な習慣で、職場でもその他の場所でも、人が集まるところには必ずフィーカの準備がされている。

サークルの活動は21時少し前に終わり、道具を片付けて解散となる。翌週も同じ時間、同じ部屋に同じメンバーが集まり、おしゃべりをしたりフィーカをしたりしながら、少しずつ製作を進めていく。

このサークルは政府公認の学習協会が開講するもので、講師役のサークル・リーダーへの謝礼や会場の賃借料は、国が学習協会に支給する補助金によって賄われている。学習協会の支部が所有する建物にはサークル用の部屋がいくつもあるが、都市郊外や農村地域で開講されるサークルの場合は、自治体や民間団体が所有する建物の一室を学習協会がサークル用に借り上げて、各サークルに提供することが多い。

前回も紹介したように、現在のスウェーデンの学習サークルは、音楽や手工芸、美術、語学などの趣味の活動が大半を占めている。仕事を終えた平日の夕方、同じ趣味をもつ仲間ととも

に自分の時間を楽しむために、多くの人々がサークルに参加するのだ。こうした趣味の活動に対して国が支給する補助金はかなりの額にのぼるが、そのような支出を正当化するものの一つが、「学習サークルこそがこの国の民主主義を支えている」という認識、すなわち「学習サークル・デモクラシー」である。

学習協会の多くは、政治団体や宗教団体など のメンバー育成の手段として発足したが、1947 年に学習サークルの活動に対する国庫補助金の 支給が開始された際に、広く一般の人々に向け た活動を盛り込むことが求められたため、多様 な層の人々にサークルが提供されるようになっ た。1960年代以後は、経済成長に向けての高度 専門職の育成、世代間の教育格差の是正、移民 労働者の学習機会の保障などを目的として成人 教育が制度化されていくなかで学習サークルの 機能にも注目が集まり、低学歴者を対象とする 補償教育や移民向けの語学教育などに学習サー クルが活用されはじめた。その後も、成人教育 を促進する施策が次々と打ち出されるなかで、 学習サークルが社会にもたらすさまざまな効果 が認識されるようになった。

1990年代半ばにおこなわれた政府調査では、 学習サークルへの参加が個人の生活に与える影響を探るためにサークル参加者へのインタビューなどがおこなわれ、学習サークルでの活動が参加者の知的好奇心を満たすだけでなく、社会への関心を刺激する効果があることが示された。つまり、学習サークルへの参加には、地域の問題や政治への関心を高め、社会参加を促進する機能があるということが、公式に確認されたのである。

サークルでの学習の特徴

このような学習サークルの機能は、サークル 特有の学習形態によるものだと考えられている。 スウェーデン国内の研究者たちは、学習サーク ルの特徴を以下の7点にまとめている。

- ①多様な年齢層からなる少人数のグループであ ること
- ②参加者が互いに直接に対話をすること
- ③週に1回程度、毎回3時間程度であること
- ④自由意志にもとづく参加であること
- ⑤参加者間の関係が対等であること
- ⑥学習の目的や内容について国から干渉を受け ないこと
- (7)学習の成果が問われないこと

学習サークルでは、個人的な関心にもとづいて集まる少数の参加者の間で、直接的な対話が継続しておこなわれる。参加者の間に上下関係はなく、サークルの運営は全員の話し合いによって自律的に進められる。こうした特徴が、民主主義的な意識や態度を育てるのに効果的だとみなされているのである。

実際、スウェーデンでは人々の社会参加が盛んで、成人の9割近くが市民活動などに関わる何らかの任意団体に所属しており、労働組合の組織率も高い。政治への関心も高く、4年に一度おこなわれる国政選挙での投票率は、毎回80%を超えている。

スウェーデン社会のこうした特質と、上記のような学習サークルの特徴を合わせて考えると、「学習サークル・デモクラシー」の考え方には説得力があるように思われる。だが、実際のところはそう単純ではない。

学習サークルは民主主義を 促進するか?

たしかに、学習サークルでは年齢や性別などにかかわらず、興味関心を共有する人々が出会う。サークルは、多様なバックグラウンドをもつ人々が交流する場、職場や家庭とは異なる社会生活が営まれる場であり、地域社会のネットワーク形成にも一役買っている。学習サークルへの参加によって地域の問題や政治への関心が高まり、社会参加が促される可能性はあるといいうるだろう。

だが、学習サークルが民主主義の進展に実態 としてどれほど寄与しているかについては、は っきりとはわかっていない。スウェーデン国内



ソーイングのサークルの様子(ストックホルム市、2014年3月)

の研究者のなかには、「学習サークル・デモクラシー」は学習サークルの重要性を主張する立場から発せられた一種のレトリックにすぎない、と考えている人もいる。かつては社会的に不利な立場に置かれている人々が学習サークルに多く参加していた時期もあったが、現在ではむしろ逆の傾向が見られ、サークルを通じて社会参加が促されているとはいえない状況だ。また、学習サークルのような学習形態は必ずしもスウェーデン特有のものではなく、世界各地にある程度共通して見られるものであるということも忘れてはならない。

スウェーデンの歴史を振り返れば、学習協会を生み出した労働運動や政治団体、宗教団体、女性運動、青年運動などの諸団体では、参加者が集会で活発に議論をしたり、仲間とのさまざまな共同作業に取り組んだりするなかで連帯の精神を培い、民主主義を実践的に学んでいた。学習サークルがもともとこうした活動の一部だったこと、これらの諸団体が現在でも学習協会の構成員であり、学習サークルの運営に間接的に関与していることをふまえれば、「学習サークルと政治的、社会的な運動との潜在的な結びつきを示唆するものとして解釈することもできるのではないかと思われる。

スウェーデンの学習サークルは、活動内容について公権力から干渉を受けることがなく、日本の社会教育と違って政治や宗教に関わる活動が排除されることもない。実はこの点こそが、スウェーデンの学習サークルの強みなのではないかと思うのだ。次回はこの点を検討してみることにしたい。

小中高一貫有権者教育プログラムの開発研究



政治認識変容調査の結果が示唆するもの

岡山大学大学院教育学研究科教授 桑原 敏典

■ 政治に関する子どもの認識変容調査

教育プログラムの開発にあたって、我々のチームが最も留意したことは、開発したプログラムをただ提示するだけではなく、その必要性や効果について確かな根拠を示すということであった。そのために取り組んだことが、政治に関する子どもの認識変容調査である(注)。

この調査は、子どもが政治に関する概念についてどのように認識しているかを把握したうえで簡単な教育的課題に取り組ませ、彼らの認識

【質問】

- (1) 税金とは何ですか?
- (2) どんな種類の税金をあなたは知っていますか?
- (3) なんのために人々は税金を払うのですか?
- (4) あなたは税金を良いものと思いますか? 悪いものと思いますか?
- (5) なぜそう思うのですか?

【評価基準】

レベル1:シンボルとしての認識

税という概念を理解せず、単純にお金を支払う様々な行為 の1つとして捉えている段階。

レベル2:概念が持つ役割の認識

所得税や消費税など、税の種類を具体的にあげることができる段階。または、その一般的な目的の1つを挙げることができる段階。

レベル3:重要な特質の認識

税金の重要な特質や機能について、具体的に説明ができる 段階。例えば、政府に対して皆が払うお金という定義を述 べたり、複数の税の種類を挙げたりすることを含む。

レベル4:多様な特質の認識

レベル3で挙げた特質や機能を複数挙げて説明することができる段階。

レベル5:税の重要な特質のトータルな認識

レベル3で挙げた特質や機能をすべて挙げて説明することができる段階。

レベル6:自らの価値観に基づく解釈であることの認識

レベル5を満たしつつ、解釈の前提となる価値観やイデオロギーが変わると解釈そのものが変わる可能性があることを認識している段階。

をどのように変容させることができるかを明らかにしようとするものであった。

今回の調査では、「税金」という概念について調査を行った。「税金」を取り上げたのは、「税金」が公共的な事柄のための負担をどのように配分するかという政治の目的に関わる概念であり、そのための意見の調整という政治の働きも理解させうるものだと考えたからである。また、「税金」の負担の方法に関する子どもの回答からは、彼らの公平さや公正さについての認識も明らかにできると期待した。

調査では、「税金」に関して子どもに左表のような質問をした。

これらの問いに対する回答を、左表下のよう な評価基準に基づいて分析した。

このように、認識のレベルは、政治的な概念を、象徴的な事物として認識している(例えば、税金をお金と回答するなど)段階から、そのものの本質や意味を認識している段階へ、そして、一面的な捉え方から多面的な捉え方ができる段階へと進んでいく。そして、最終段階には、自らの認識を相対化できることが位置づけられている。

■ 認識の変容を促す課題への取り組み

調査では、このあと、子どもたちに認識の変容を促す課題に取り組ませた。用意した課題は、 右頁表のような状況を設定し、そこで生じている問題を解決するためにはどうすればよいかを 考えさせるものであった。

このエピソードに関して設定した問を簡略化 して示すと、右頁表のとおりである。

このように、課題は、サッカークラブのゴール修理費の徴収方法について考えさせることによって、公の事業のために集める税金の意味と役割に気づかせようとするものとなっている。間は、示されたエピソードに関して公正な負担

【課題エピソード】

10数名の小学生が所属するサッカークラブがあった。その クラブで使っていたゴールが壊れたため、修理する必要が生 じた。ゴールを修理するためには20万円程度必要である。し かし、メンバーのどの家庭も、それだけのお金をすぐに用意 はできなかった。

【設定した問】

- 問1 お金を集める一番早く確実な方法はどのようなものか。
- 問2 これからは毎年お金を少しずつ集めておくことにした。 それを管理する人はどのように決めればよいか。
- 問3 積み立てたお金の使い道は誰が決めるべきか。
- 問4 積み立てたお金で大きな買い物をすることになった(ク ラブ専用の送迎バスの購入)。このようなときに生じる 問題は何か。それを解決するために注意すべきことは
- 問5 このクラブのように政府もお金を集めている。それを 何というか。
- 問6 政府が集めているお金の使い方について、政府の決定 に反対する人がいる場合、どのようにして解決してい
- 問7 大変な費用がかかるものを政府のお金をつかって買う 場合、どのような問題が生じるか。それを解決すると きに注意すべきことは何か。
- 問8 政府のお金を管理している人が、そのお金を自分のた めに勝手につかってしまった時、人々はこの問題をど のように解決しているか。

のあり方を考えさせるもの(問1)、集めたお 金の管理の方法や使い道の決定の仕方を考えさ せるもの (問2~4)、エピソードから離れて 国レベルで集めたお金の使い道の決定の方法を 考えさせるもの(問5~7)、使い道に関して 問題が生じた時の解決策を考えさせるもの(問 8)となっている。

子どもの認識の変化

そして、調査では、この政治認識変容を促す 課題に取り組ませた後、先に示したアンケート を再度行い、子どもの認識にどのような変化が 見られるかを明らかにした。実際の調査は、小 学校第4学年の児童103名(男子51名、女子 52名) に対して行った。第4学年を選んだ理 由は、発達心理学ではこの時期を過ぎると徐々 に抽象的な思考が可能になるといわれており、 政治的な認識に関しても大きな成長が見られる

年齢と推測したからである。

児童の事前事後アンケートと課題への回答を 分析した結果、以下の点が明らかになった。

- (a) 4分の1程度の児童が、事前調査の段階で レベル3以上の認識に到達していた。ただし、 5以上に達している児童はほとんど見られな かった。
- (b) 税金が良いか悪いかの判断について、良 いか悪いかのどちらかを選択した児童がほと んどで、両面があることを指摘した児童はほ とんどいなかった。
- (c) 課題に対する取り組みについては、すべて の問いについて多くの児童が正答を選んでお り、皆で使うものに対する負担の配分の仕方 や、皆で集めたお金の管理の仕方や適切な使 い道について、第4学年の児童は日常生活の 体験等から理解できている。
- (d) 事前と事後のアンケートを比較すると、 およそ4割の児童が認識レベルを向上させて いた。ただし、そのほとんどが事前調査でレ ベル2以下の児童であり、事前調査でレベル 3以上であった児童に関して変化は見られな かった。
- (e) レベル5以上に達した児童は見られなかっ た。すなわち、事象を多面的に認識すること (良い悪いという両面から捉えること) や、 自己の認識の相対化は困難であった。

以上の結果をふまえると、今回の調査から次 のような結論を導きだすことができる。

- ①第4学年で既に、部分的ではあっても税金な ど政治的な概念の特質を認識している。
- ②教育的な課題に取り組ませることで、多くの 児童がより十全な認識を形成することができ る。
- ③多面的な認識や自己の認識の相対化ができる ようになるためには、意図的計画的な教育が 必要である。

以上の調査結果については、日本公民教育学 会、日本教育方法学会など国内の学会で報告す るだけではなく、2013年度に東京で開催され たシティズンシップ教育の国際学会である第9 回CitizEDでも報告した。

レポート

若者と議員の座談会

高知県明るい選挙推進協議会



自由は土佐の山間より

「自由は土佐の山間より出づ」とは、かつて激しい民主化の荒波を興し、日本のシティズンシップ形成の一翼を担った、自由民権運動を率いた「立志社」の機関誌で謳われた句である。

この言葉に象徴されるように、高知には物事と 対峙したとき、より良いあり方とは何かを求め、それについて臆さずに互いの意見を交わし合う気風 のようなものがある。時は流れ生活は豊かになれど も、そのあっけらかんと議論に興じる土佐人気質と いうのは、脈々と受け継がれているように思う。そ してその気質は、会議室よりも宴席の場や何気な い会話の中で顔を出す。

高知県明るい選挙推進協議会が主催する「若者 と議員の座談会」は、参加者が身構えず率直な意 見を出しやすい「座談会」形式にこだわって、平 成23年度より開催している。

ふだんはあまり接点のない、高知県内の若者と 議員が集まり、政治・選挙やその他関心事につい てざっくばらんに話し合うことで、若者に政治・選 挙をより身近に感じてもらい、興味・関心を高める 機会とすることが狙いだ。また、議員には若者の 考えを知ってもらい、それを議員活動に生かしても らおうという意図もある。

この事業は年に1度のペースで開催しており、平成26年7月8日には通算4度目の座談会を実施した。若者28名、議員9名、県明推協委員等6名の計43名が参加した今回の座談会は、県庁食堂で軽食をとりながら各卓に分かれて意見交換をし、参加者同士の自発的な交流もあり、盛況のうちに幕を閉じた。



高知県明推協の歩み

高知県明推協は、選挙違反のないきれいな選挙の実現や政治意識の向上のための啓発活動に努めることで、県民の積極的な投票参加を図っていくことを目指し、昭和41年に発足した。平成26年現在は、一般有権者、大学講師、県青年団協議会、報道機関、

行政機関、市町村選挙管理委員会連合会等の代表 者からなる15名の委員で構成し、各種選挙時はも ちろん、常時啓発でも積極的な活動を行っている。

特に力を注いでいるのは、将来の有権者となる若い世代への参加型学習で、「将来の有権者育成事業」として、常時啓発の要に位置づけている。小学生から大学生を対象に、模擬投票の実施や教材資料の提供等を行い、政治・選挙に真摯に向き合うことができる有権者を育成することを目標としており、県明推協の植田通子会長が選挙出前授業に赴き、児童に選挙権行使の大切さについて講義を行うなど、県選管とも連携しながら活発に活動している。

「若者と議員の座談会」はこの常時啓発事業のひとつであるが、若年層の有権者に投票意識について直接働きかけ、また若者の多様な意見を伺うことのできる貴重な機会にもなることから、より充実した内容となるよう、県明推協会長を中心に各委員が積極的に取り組んでいる。



きっかけは優良活動表彰

平成17年度から平成22年度までは、高知県内の 大学生10名程度と県明推協委員による、「若者の座 談会」を行っていた。「若者と議員の座談会」は、 以前の「若者の座談会」を発展させる形で始まっ た事業である。

そもそもの事業であった「若者の座談会」は、 若者の政治離れが進み投票率も低下している中、 当事者である若者に「政治・選挙」をどのように 感じ、考えているのかを話し合ってもらうことで、 参加した学生の意識向上を図ることを目的に、さら に座談会で出された意見を今後の啓発活動につな げるため実施していた。当初は県立高知女子大学 (現高知県立大学) 構内で行っていたが、他大学学 生への配慮から、平成19年度より県庁内の会議室 へ場所を移して開催し、平成22年度には県明推協 会長の厚意により、会長宅で食卓を囲み政治・選 挙についてカレーを食べながら話し合う、カレー パーティを催すなどしていた。

転機となったのは、平成22年度明るい選挙推進 優良活動表彰を受けたことである。それまでの地 道な啓発活動の取り組みが実を結び、財団法人明 るい選挙推進協会から表彰されたことをきっかけ に、啓発事業のより一層の充実を図るため、実際 に政治の現場に立つ議員と若者との話し合いの機 会を設けることとして、翌年度から「若者の座談会」 の開催規模を拡大し、「若者と議員の座談会」を開 催するに至った。



ちっくと話してみんかえ?

定例事業として定着した「若者と議員の座談会」 だが、参加者募集については楽観視せず、様々な 方法で周知を行っている。

参加募集チラシを作成する際は、座談会に興味を持ってもらえるよう、日頃から親しんでいる方言を紙面に使用し参加を呼びかけた。「ちっくと話してみんかえ?」とは、土佐弁で「少し話してみませんか?」という意味だ。

議員に対しては、当初は県明推協会長が個別に 声がけをしていたが、現在は高知県議会・高知市 議会それぞれの議会事務局を通じて、幅広く案内 を行っている。

一方の若者に対しては、高知県選管ホームページ内で参加者募集案内を掲載しているが、無論これだけでは周知不十分のため、県内の大学へも直接協力を依頼している。

高知大学で共通教育科目「憲法を学ぶ」を教える、同大学人文学部社会経済学科の岡田健一郎専任講師とは、前述した選挙出前授業に協力をいただいているご縁があり、学生に向けた参加者募集案内を講義やメールなどで広く周知していただいたほか、選挙出前授業を実施した際に、学生に対し座談会への参加を直接呼びかける機会もいただいた。

また、すでに参加予定であった若者と県明推協 事務局で、高知県立大学構内にて参加募集チラシ を配布したほか、県明推協委員が日頃交流のある 若者へ個別に声がけをするなど、より多くの若者に 参加してもらえるように努めた。



広がる輪、新しい風

平成26年度に行った座談会では、参加した大学 生が投票意識に関して独自に取り組んだアンケー



ト調査の結果を発表する場面があった。アンケートは、6月に話題となったサッカーW杯を時事ネタに、この社会的イベントに対する大学生の関心・参画度の実態を聞き、社会・政治への関わり方の傾向を探るために実施したもので、結果発表とあわせて他の参加者へ社会の話題に関心を持つよう呼びかけるなど、参加者同士で活発な意見交換が行われた。

後日、参加した若者の1人が感想を教えてくれた。「関心のある目で物事を見ると、何気ないことでも全く別の角度から考えるようになった。座談会はその良いきっかけになった」—これを契機に視野が広がり、地域社会と若者との関わり方やコミュニティのあり方に疑問を持つようになったという。

別の学生は、自分たちの生活基盤を企画運営する立場である議員と話すことで、それまでは自身にとって存在感がぼやけていた行政組織を、実体的なものとして感じることが出来たと話してくれた。参加した若者の多くが、政治・選挙や議員、その他自分と関わりがないと思っていた事柄に対し、興味を持つきっかけとなったと感じていることが、終了時アンケートからも読み取れた。

また、県明推協の意図せぬところで、活動の輪は広がっていた。座談会参加者の高知大学学生らが集まって、選挙啓発などに取り組むサークル「日本選挙連盟」を立ち上げたのだ。「若者と議員の座談会」が若者に刺激を与え、新たな風を吹き込んだことは、これまでの取り組みの成果として大変、嬉しく思う。彼らはまだ始動したばかりだが、やがては若年層の主権者意識の醸成に向けて、旋風を巻き起こす存在へと大きく育つことを期待している。

高知県明推協は、こうした活動の中で得たかけがえのないご縁や意見を大切にしながら、今後も運営に関わる方々と相互協力を行い、また新たな活動の輪を広げ、明るい選挙の啓発に邁進していきたい。

(文責:高知県選挙管理委員会 南 結花)

海外。選挙事情

スウェーデン総選挙

8年振りの政権交代はあるのか、極右の台頭は? 注目を集めたスウェーデンの総選挙(一院制、議席数349)が9月14日に行われました。投票率は、前回を3.7ポイント上回る85.8%でした。

減税より福祉・財政健全化

開票の結果、野党の社会民主労働党(社民党)を中心とする左派連合が43.7%、158議席を獲得したのに対し、ラインフェルト首相が率いる与党・中道右派連合は39.3%、142議席にとどまり、政権交代が行われました。しかし、左派連合も過半数の175議席に届かず、今後、困難な政権運営を強いられる見込みとなっています。

今回の総選挙の最大の争点は、「高負担・高福祉への回帰」の是非でした。8年にわたって政権を担った中道右派連合は「減税・減福祉」政策を推進してきましたが、国民の間では福祉政策への反発や財政規律への危機感が高まり、「高負担・高福祉」政策を掲げる左派連合への支持が高まっていました。選挙終盤には、与党も酒税などの増税を打ち出し巻き返しを図りましたが、及びませんでした。

この結果の背景には、「高福祉・教育のためには 高い税金が必要」という成熟した国民の理解があ り、また財政規律への懸念も大きな要因となってい ます。

極右政党が躍進

もう一つの大きな争点は移民政策でした。「わが 国の移民政策は失敗だった」として反移民を掲げ る極右・スウェーデン民主党(SD)は、前回選挙時 を大幅に上回る12.9%、49議席を獲得し、第3党に のし上がりました。「社会にとけ込まない」「福祉へ のただ乗り」「犯罪の増加」など、移民に対する国

党派別議席数

2001(13 3 H3-0113 350							
	党名	議界					
	兄右	2010	2014				
中	穏健党	107	84				
中 道 右派	中央党	23	22				
右合	国民党自由	24	19				
派	キリスト教	19	17				
	小計	173	142				
<i>+</i> \±	社民党	112	113				
左連派合	左翼党	19	21				
///\	緑の党	25	24				
	小計	156	158				
	SD	20	49				
計		349	349				

民の反発を背景に主要 政党としての地位を確 立した形で、政界に首 が広がっていま首 が広がっないまさは 「われわれは今ややグメ 「われわれは今やグメ ーカーとなった」と話 しています(社民党は 民主党との政権協力を 拒否)。

2010年のEurostat*の調査によると、スウェーデンには133万人の外国生まれの住民がいるとされ、これは全人口(2010年当時約930万人)の14.3%に当たります。このうち約86万人が非EU加盟国の生まれとされています。ここ数年、年間移民



数は10万人を超え、難民の受け入れも積極的に行われています。非EU移民の出身国には、イラク、イラン、ソマリアなどの紛争国が上位にランクされています。

調整議席が39

選挙は、非拘束名簿式比例代表制で行われ、選 挙権、被選挙権ともに18歳からです。

投票所には各政党の投票用紙が用意されており、 選挙人は投票する政党の投票用紙を1枚選び、封 筒に入れて投票します。投票用紙には、政党があ らかじめ定めた順位を付した候補者が記載されて います**。その順位をそのまま承認して何も記入 せずに投票することもできますし、優先して当選さ せたい1人の候補者に印を付けて投票することもで きます(優先投票)。

選挙区数は29で、原則として県を単位としています。定数の最多は36、最少は2です。選挙区定数の合計は310議席で、各選挙区において、各党の得票数に応じて議席を配分します。ただし、全国で4%未満かつ当該選挙区で12%未満の得票率の政党には、議席は配分されません。

特徴的なのは、全国的な得票率と議席率を近づけるために、39の調整議席が存在することです。まず、調整議席を含めた全349議席を各党の得票数に応じて議席配分した場合の各党の議席数を求めます。その議席数と、各選挙区で実際に獲得した議席数の合計を比較して、前者の方が多い政党には、調整議席から順次議席を追加配分され、追加配分された議席は各選挙区に配分されます。ただし、全国で4%以上の得票のない政党には調整議席は配分されません。

^{*} 欧州委員会において統計を担当する部局

^{**}政党によっては、候補者が記載されておらず、政党名のみ書かれた投票用紙が用意されている。

協会からのお知らせ

■ 参加型学習会開催支援事業

市区町村明推協の常時啓発活動を支援することを目 的に、市区町村明推協が講師等を招聘して参加型学習 会を開催する場合に要する講師の謝金等について、1 団体あたり15万円を限度に助成します。参加型学習と は、ワークショップ、NIE、哲学カフェ、ワールドカフェ など、知識を一方的に伝える講義形式ではなく、受講 者が学習過程に参加することを促すような学習スタイ ルです。詳しくは協会ウェブサイトをご覧ください。



■ パンフレット「くらしの中の選挙」



衆議院や参議院の 選挙制度や立候補か ら当選人の決定まで の仕組み、投票方法 や政治家の寄附禁止 などを、図などを用 いてわかりやすく説 明したパンフレット 「くらしの中の選挙 平成26年8月改訂版 | を発行し、全国の選 挙管理委員会に配布 しました。

■ 新有権者向けパンフレット

毎年、全国各地の成人式で選挙管理委員会に配布し ていただいている新有権者向けパンフレットの26年度 版を現在制作中です。

企画審査には、協会主催の若者リーダーフォーラム (東京会場と京都会場)に参加した大学生にも加わって もらいました。その結果、今年度は、わかりやすい解 説で有名なジャーナリストの池上彰さんにご協力いた だいて、作成することとなりました。親しみやすいマ ンガや池上さんに執筆いただくコラム等で政治選挙に ついて説明します。

■ めいすいくんグッズ

啓発グッズとして、このたび新しく「めいすいくん

の定規シート」を作成しました。 直定規と三角定規、分度器、ク リップを1つのシート (B5判) に収めた便利なセットになって おり、シートから手で簡単に切り 離して使えます。その他、ルー ペ付しおりやクリアファイル、 キーキャップ等も販売しておりま すので、ご利用ください。詳し くは協会までお問い合わせくだ さい。



表紙ポスターの紹介

◆平成25年度明るい選挙啓発ポスターコンクール 文部科学大臣・総務大臣賞作品

中村 将降さん 福岡県久留米市立青陵中学校1年(受賞時)

配 東良 雅人 文部科学省初等中等教育局教育課程課教科調查官

みんなで力を合わせて一生懸命に「政治」の文字をつ くっている姿が微笑ましくユーモアに満ちあふれていま す。働いている人物は線で描かれたものですが、一人一 人の動きが豊かでついつい見入ってしまう作品です。

編集後記

- ●特集テーマは「地方議会は今」です。地方議会は、政務 活動費の不正使用、不適切なヤジ、選挙違反など旧態依 然としたあり様に、強い批判を受けました。「開かれた議 会」など、既に多くの議会がさまざまな改革に取り組ん できていますが、今、改めて地方議会・議員の課題はど こにあるのか、そしてどのような改革が必要なのかを考 えます。改正されて使用範囲が広まった政務活動費(旧・ 政務調査費)をめぐる問題、議員定数、市民の議会ウォ ッチなども含め、6人の方に執筆いただきました。
- ●寄稿は、西川一誠福井県知事から「ふるさと投票制度」 について、お寄せいただきました。「ふるさと納税制度」 の提唱者と言われている西川知事からの新提唱です。
- ●レポートは、高知県で行われている「若者と議員の座談会」 についてです。平成17年度から開催していた「若者の座 談会」(若者と明るい選挙推進協議会委員が参加)を発展 させる形で、23年度からは地方議員が参加して若者と意 見を交換する場にしたとのことです。今年度は若者28人、 議員9人、県明推協委員等6人が参加する"盛況"ぶり です。
- ●海外の選挙事情はスウェーデン総選挙です。今年9月に 行われ、投票率はなんと85.8%。一院制の非拘束名簿式 比例代表制で、選挙権は18歳から。国の関係省庁と若者 団体とが協力して行う未成年模擬選挙が全国規模で行わ れています(「私たちの広場」314号14~15頁)。

編集・発行 ●公益財団法人 明るい選挙推進協会

〒102-0082 東京都千代田区一番町13-3 ラウンドクロス一番町7階 TEL03-6380-9891 FAX03-5215-6780 〈ホームページ〉 http://www.akaruisenkyo.or.jp/ 〈フェイスブック〉https://www.facebook.com/akaruisenkyo 〈メールアドレス〉 akaruisenkyo@mua.biglobe.ne.jp 〈ツイッター〉 https://twitter.com/Akaruisenkyo

