

Voters

特集

地方議会・議員を考える

- ▶ 自治体議会・議員の今 大森 彌(東京大学名誉教授) 4
- ▶ 地方議会の選挙制度 品田 裕(神戸大学) 7
- ▶ 議会改革による議員のなり手不足の解決 江藤 俊昭(山梨学院大学) 10
- ▶ 地方議会で女性議員を増やすには 大木 直子(お茶の水女子大学) 13

巻頭言 成人年齢18歳を若者の社会参画推進
社会への転機に
宮本みち子(放送大学名誉教授) 3

コーナー 情報フラッシュ 2、27

レポート 青森県高校生模擬議会のためのグループワーク
藤井 剛(明治大学) 16

連載 選挙啓発と社会教育(2)
上原 直人(名古屋工業大学) 19

連載 主権者教育の現場から(3)
大畑 方人(東京都立高島高校) 22

報告 主権者教育等に関する調査結果の概要 24

コーナー 海外の選挙事情
メキシコ大統領選挙 25



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。



情報フラッシュ

各地の選挙管理委員会&明るい選挙推進協議会の活動を紹介します。

若者と議員の座談会

高知県は7月22日(日)14時~16時30分、高知県婦人会館で、8回目となる「若者と議員の座談会」を開催しました。県議4人、市議5人、高校生14人、大学生1人、若者3人が参加し、政治・選挙、その他関心のある話題について4班に分かれてフリートーク形式で話し合いました。県議会の傍聴席や委員会室、本会議場の見学も行いました。若者が政治・選挙をより身近に感じて、興味・関心を高めることが目的です。



明るい選挙推進委員による地域啓発講座

練馬区は6月26日(火)10時10分~40分、幼稚園(園主催のシルバークラス)で、園児の保護者や祖父母、地域住民ら約180人に、模擬投票を体験してもらいました。“練歩区長選挙”に3人の候補が立ち、選管職員が各候補の主張と区の予算をリンクさせて説明します。参加者はまず選挙公報を見て直感で選んだあと、説明を聞き、周囲との話し合いを経てから再度選択し、投票しました。この講座は区明推協第5ブロックの主催で6人の明推協委員が参加し、資料配布や投票の受付のほか、ファシリテーターとなってフロアを回りました。今回の機会を開拓したのも明推協委員です。



政治施設見学

厚木市は8月1日(水)に、「夏休み子ども国会体験」を開催しました。対象は小学校5-6年生と中学生、保護者で、今年は応募した10組の家族と、市選管委員長、市明推協の会長や委員など30人が参加しました。午前は参議院本会議場、御休所などを見学してから、参議院の特別体験プログラム「子ども読書活動推進法案」に取り組みました。委員会・本会議での法案審議をロールプレイ形式で模擬体験するものです。午後は北の丸公園にある科学技術館で“科学”を体感しました。



学童保育施設での模擬投票

神奈川県は8月1日(水)14時15分~15時30分、川崎市内にある学童保育施設「キッズベースキャンプ溝の口」で、小学生37人に模擬投票を体験してもらいました。小学生を対象とする模擬投票は県選管では初めてです。投票は2回、1回目は3人の候補者の演説を聞いて、2回目は1回目の投票でなぜその候補に投票したかを児童(各3人)が応援演説として発表した後に行い、多角的に考えさせました。企画運営は“かながわ選挙カレッジ”に所属する大学生6人が担いました。カレッジ生は県明推協の実習生として1年間、啓発事業の企画・実施にあたります。



©キッズベースキャンプ

成人年齢18歳を若者の社会参画推進社会への転機に

放送大学/千葉大学名誉教授 宮本 みち子



▷欧州における若者参画政策のスタート

欧州では1970年前後から80年代を境に、若者を積極的に社会参画させる取り組みが進められた。少子高齢化と財政難で福祉国家としての展望が描きにくくなるなか、学生運動の激化と失業問題の深刻化も相まって、世代間の対立が強く意識された時代。各国政府は世代間の利害調整のため、将来の担い手である若者を政策決定に関与させる方向にかじを切ったのである。

これらの国々は日本よりずっと早くに18歳に下げた国々であるが、子どもや若者が能動的に発言しリアルな社会に参画すること、とくに意思決定に参画することを若者政策のもっとも重要なテーマとしてきた。

▷若者参画政策が遅れた日本

ところが日本は、同様の社会環境の変化を経験したにもかかわらず、自らモノを言い行動する若者を育てようとはしなかった。今、少子高齢化とグローバル化の進展は、若者を取り巻く状況を危うくしている。当事者の若者が黙っていれば政治的な解決は後手後手になり、社会そのものが活力を失うだろうが、その動きは見られない。

本年6月、成人年齢を18歳に下ろす法案が可決され、2022年に施行されることになった。それまでに条件整備を進めることになっているが、世論の盛り上がりは弱い。若者の自立が親の責任にゆだねられているような国情は、若者の自立の権利を保障しようという海外の動きに逆行するものである。

▷イギリスにおける参画政策推進のツール

子どもや若者の社会への参画を進めるための“Hear by Right”という仕組みがイギリスにある。2001年に開発された、子ども・若者の参画のためのスタンダードな枠組みである。子どもの意見に耳を傾け、純真公正で広大な夢を見ることができ、子どもの意見を社会に取り入れ、大人と子ども・若者で社会の仕組みをよりよいものに変えていくことを進めるための具体的な手法である。学

校、企業、各種団体が子どもの声を聴き、参画を進める具体的な戦略・仕組み・体制・スタッフ・知識と技術、リーダーシップのとり方を定式化したものである（『ヒア・バイ・ライト（子どもの意見を聴く）の理念と手法』萌文社、2009年）。

こんな事例がある。イギリスの貧困地区にあるユースセンターが、学習の遅れがちなティーンエイジャーを集め、「この地区を君たちの住みたい魅力的な町に変えよう！」と熱心に語りかけた。やがて、遊ぶ場所がなくて困っているという彼らの思いを自分らで解決する取り組みが始まり、治安が悪すぎて閉鎖されていた地元の公園を開放的なサッカー場へとよみがえらせたのである。ユースセンターの担当者は、知恵や情報は与えつつも行政や地域との折衝を若者たちに任せた。こうして、すべてやり遂げた若者たちは、「のけ者だと思っていた自分たちに、未来を変える力があるとは思わなかった」と喜びを語り、自然と盛り場にしたむろすることも少なくなっていたという。

▷日本には若者の意思決定への参画を推進する思想がない

「ヒア・バイ・ライト」作成の中心メンバーだった英国若者協会のユースワーカーが日本の民間団体の招聘によって数年前に来日、いくつかの青少年施設を視察した後につきのように語った。

「日本では子どもや若者のために大人たちが一生懸命やっているが、そこに子どもや若者が参画する姿が見えなかった。日本には意思決定への参画という思想がないのではないか。」

日本は、長幼の序という伝統が今も根強く、若い人が率先して自ら意見を言い、状況を変えることに価値が置かれないうままである。成人年齢を18歳に下ろすことを機に、若者の意思決定への参画政策へと舵を切るべきだ。

みやもと みち子 専門は社会学。法制審議会民法成年年齢部会委員、社会保障審議会委員、中央教育審議会委員。

自治体議会・議員の今

東京大学名誉教授 大森 彌



1,788自治体に32,715人の議員

日本国憲法第93条には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」とある。2017年12月31日現在、合計1,788の地方公共団体（以下「自治体」）に1,788議会が設置されている。議員の定数は、自治体が条例によって自主的に定めている。自治体ごとの議員数は下表のとおりである。

表からは自治体議会が総じて男の世界であることが分かる。女性議員の比率は市区議会でやや高いが、全体として低水準である。まだまだ女性が参入しにくい世界であり、改善の必要性が高い。

日本国民で年齢が満25歳以上、当該自治体に引き続き3カ月以上住所のある者ならだれでも自治体議員に立候補できる。立候補者の数が、定数と同じなら無投票当選になり、定数以上なら選挙戦で当落が決まる。自治体議会は、4年ごとに行われる選挙の結果、再構成されるが、新たに発足した議会には、新旧でいえば、現職、元職、新人といった議員が参集することになる。各地、各選挙によって異なるが、概して再選議員が多く、2割程度が新人として当選している。

自治体	数	定数	実員(欠員)	男性	女性(比率)
都道府県	47	2,687	2,614 (73)	2,350	264(10.1%)
市区	814	19,399	19,103(296)	16,248	2,855(15.0%)
町村	927	11,166	10,998(168)	9,906	1,092 (9.9%)
計	1,788	33,252	32,715(537)	28,504	4,211(12.9%)

*総務省・選挙関係資料「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」平成29年12月31日現在。表は筆者作成。数は自治体数、市区の区は東京23区、男性・女性は実員数。

不可欠な自治体議会

各自治体は、その議事機関として議会を設置しなければならないが、これと同様な憲法規定は長（以下「首長」）についてはない。また、自治体議員になるには、当該自治体に「引き続き3カ月以上住所のある者」でなければならないが、首長については、この住所要件はなく、どこの住民でもかまわない。議会こそが住民自治の根幹となる機関であることは明らかである。「議会なんて要らない」という人がいるが、それは、自治体の議会と議員の現状に対する批判にとどまるもので、議会のない自治体などありえない。

二元的代表制と運用実態

わが国の地方自治では、憲法規定によって、住民が、自治体の首長と議会議員を、直接、別個に、選挙で選ぶことになっている。つまり、住民の代表機関が二通りになっている。これを二元的代表制と呼んでいる。

この仕組みは国の仕組みと異なっている。国の場合は、国民が国会議員を選び（一元的代表制）、国会が内閣総理大臣を指名し、内閣総理大臣が組閣し、その内閣が行政権を行使する。

内閣総理大臣を指名するだけの議席数をもつ政党・会派を「与党」、そうではない政党・会派を「野党」と言っている。国会と内閣との間に与野党関係が生まれる。自治体の場合は、首長と議会議員が別個に直接公選さ

れるから、両者間に国の場合のような与野党関係はない。

ところが、この二元的代表制の運用実態は、特に都道府県や政令都市などでは、国の場合に似た様相を呈している。それは、議会議員が政党・会派に分かれ、そうした政党・会派が首長選挙に関与するため、選挙後、議事機関としての議会と執行機関としての首長との関係に与野党意識が持ち込まれているからである。

そのため議会の政党・会派への首長の対応（議会答弁や政策選択）に「差」が生まれ、議会各会派も、それを当然とし、首長与党の会派は監視機能が甘くなりがちで、首長野党の会派は、首長になにかと批判的になり、結果として、合議体としての議会が、政党・会派の壁を越えて政策提言を行い、首長の行政運営を監視する機能を十分果たされないといった問題が生まれてしまうのである。選挙が政党・会派間で争われても、民意の審判が下ったら、そのわだかまりを捨て、いわばノーサイドで、首長と議会が、緊張感を保ちつつ自治体運営で協働することが求められている。

自治体議会の存在価値

二元的代表制の下で、自治体議会が、実際にその存在価値を示すのは容易ではない。それは、首長が、執行機関として施行すべき事務事業の企画立案権をもっているからである。議会が審議・表決すべき議案を議決対象案件というが、それは大きく3つに区分できる。①自治体の意思を決定するもの＝予算、条例（予算の提案権は首長のみ）、②議会の意思を決定するもの＝意見書、決議、会議規則（発案権は議員のみ）、③首長が事務執行するために議会の議決を必要とするもの＝契約の締結、副知事・副市町村長、教育委員などの人事の同意、財産に関すること（発案権は首長のみ）である。

条例も予算も議会が議決しなければ首長は執行できない。しかし、首長は、議案の発案や予算の編成など、単なる執行機関ではなく、議会の議決を経て自ら執行すべき施策の案を自ら企

画立案する権限をもち、再議権や専決処分権も有している。二元的代表制とされているが、執行機関としての首長が優位している体制である。

憲法の英語版では、「議事機関」には deliberative organ という語があてられている。討議（熟議）し立法するために集まってきた代表者たちの合議体、それが議会である。だからこそ、議会審議の質問・質疑においては対面方式や一問一答方式を採用し、議員同士が討議して政策条例を立案・提案し、議会基本条例を制定して情報を公開し、住民参加を促進するなど議会活性化の工夫や取組みも行われている。かつてないほど議員研修も活発化している。それでも、自治体の議会と議員の評判は概してあまりよくない。そのいくつかを見ておこう。

議会での質問の質を高める

議会の審議では、本会議や委員会で質問が行われるが、そこは、議員が知らないことを尋ねる場ではない。あらかじめ案件に関し十分調査・検討し、執行部の意向や政策を質することである。知らないこと、分からないことは、あらかじめ現地・現場調査を行い、他の自治体の事例との比較もした上で、問題点を明確にして、執行部に対して、「こうすべき」「こうすることができるとはいえないか」という改善案を提示することが「質問」のはずである。

実際の「質問」は、あらかじめ調べれば分かることを訊いているため、議場に緊張感が乏しくなり、居眠りする議員が出てくる原因となっている。

政務活動費の使途

政務活動費の不正使用が絶えない。不正の手口は、私用のガソリン代などに充てるといった公私混同のケースから、水増し請求、すり替え請求、架空請求、架空領収書に至るまで、あきれてしまうほどである。不正が露見し全額を返還したうえで辞職に追い込まれた議員もいる。政務活動費は自治体議員がその政治活動に自由に使える公費ではない。各会派・各議員は使い

方を厳正に管理し、住民の不信を招くことがないよう細心の注意を払うべきである。

政務活動費の根本的な問題は「政務」の曖昧さにあるのではないか。もとは、国会議員の「立法事務費」に相当するものを自治体議員にも、という経緯で設けられた。しかし、「立法事務費」は「国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため」であるが、「政務活動費」は地方自治法の100条の中で「その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」と規定されている。「立法事務費」と「政務調査費」は似て非なるものがある。思い切って、「議会が当該自治体の議事機関であることにかんがみ、議会議員の政策立案活動の推進に資するため」と規定し直すことを考えてみてはどうであろうか。

|| 議員定数の問題

住民やマスコミの一部には、議員の数が多いいのではないか、もっと減らすべきではないかという見方が根強い。これが、議員定数の削減という風圧になって議会を悩まし続け、なし崩し的に定数を減らしてきている。それは、主として議員の頭数を減らせば議員報酬等の公費支給が減額できるという観点からの減数であり、地方行革の議会版といってよい。何人か減らしても、議会審議に特に支障がないということならば、「もう一声」と、さらなる削減に追い込まれるのである。

これまでは、概して、どこの自治体議会でも、地方自治法の人口段階別の上限規定を基準にして、それより少ない定数を条例で決めてきた。しかし、この上限規定が撤廃され、各自治体は、その議会の議員の数を何人にするのかを改めて決める必要に直面した。これに正面から対処するには、合議体としての議会は何を任務としているのか、その任務を十分に果たすには何人の議員が必要なのかを議論しなければならない。議員定数に関する基本的な考え方は、「住民の代表機関である議会が、住民の声を当該自治体の政策へ十分に反映させ、かつ議会が十分な議

論を尽くすことが可能となる人数とする」という以外にないのではないか。1つの有力な方策は、常任委員会において多様な民意を反映した議論が成り立つ適正人数を導き出すことかも知れない。

|| 小規模市町村と議員のなり手不足

議員定数は、各自治体が条例で議員定数を決めれば、その人数の議員を選挙で選べばよいのであるが、実際には、議員のなり手がなく候補者数が定数にまで達せず無投票当選者が出るため、あるいはそうした事態を避けるため定員削減に踏み切ったケースもある。それでも立候補者の数が議員定数を満たさず、欠員が出てしまう場合がある。自治体議員の選挙では、公職選挙法によって、立候補者の不足数が議員定数の6分の1を超えた場合は、不足分の選挙を50日以内に行わなければならない。

この問題に直面した高知県大川村（人口約400人、議員定数6人）は、2017年6月、村議会に代わる「村民総会」の検討を表明した。これがきっかけで総務省内に「町村議会のあり方に関する研究会」が設置され、2018年3月に報告書が出された。「小規模になるほど議員のなり手不足が切迫している状況がうかがえる」として、現行の制度に加え、少数の専門議員で構成する「集中専門型議会」や、多数の非専門議員で構成する「多数参画型議会」も選択できる制度の新設を提案している。

この問題は、地方制度調査会で議論されることになったが、ギリギリまで議員定数を減らしてきた小規模市町村議会にとって、6分の1の壁を越えられるかどうか、当面の課題といえる。

おおもり わたる 1940年生まれ。東京大学名誉教授。専門は行政学・地方自治論。東京大学教養学部教授、同学部長、千葉大学法経学部教授、地方分権推進委員会専門委員、社会保障制度審議会会長などを歴任。地域ケア政策ネットワーク代表理事。近著に『老いを拓く社会システム』（第一法規、2018年）、『人口減少時代を生き抜く自治体』（第一法規、2017年）等。

地方議会の選挙制度

神戸大学大学院法学研究科教授 品田 裕



総務省の「地方議会・議員に関する研究会」は、平成28年から地方議会議員の選挙制度について議論を重ね、翌29年に報告書をまとめた。これまでも地方議会・議員にはさまざまな課題が認識されてきたが、この研究会は、純粋に学術的な見地になって、選挙制度の観点から諸課題に応えようとした。筆者はこの研究会に参加したが、本稿では、報告書や議論の内容を踏まえつつ、私自身の今の考えを記したい。

地方議会選挙の課題

地方議会選挙については、以前より、投票率の低下、あるいは無投票当選や当初からの定員割れが問題視されてきた。住民の関心低下や議員のなり手不足を意味するからである。加えて、都市部のように定数の大きい議会選挙では、有権者は非常に多くの候補者から選択を迫られ、情報負荷が非常に大きくなる。同時にこれらの議会選挙では、低い得票率でも当選できるので、全市的な政策争点を論じるよりも、個別利益を主張し少数の支持者を固めて当選してくる議員が生まれても不思議ではない。

そもそも日本の地方議会選挙は小選挙区多数代表制か単記非移譲式投票制(SNTV)をとる。有権者から見れば、どの自治体でも1人の候補者名を投票用紙に記入するのであるから、地方議会の選挙制度は全国共通という印象がある。しかし、その定数には非常に幅がある。かつて1994年まで衆議院でもSNTV、いわゆる中選挙区制が用いられていたが、その時の定数は原則として3~5であった。これに対し、市区町村議会選挙で定数5~約50、都道府県議会選挙で1~17だから、その幅は非常に大きい。小選挙区から超大型選挙区までが混在している。一見同じように見えても、定数が違えば選挙制度の

作用も異なる。例えば、当選に必要な得票率が高いのと低いのでは、上述のように集票活動の様態が異なり、ひいては政治のあり方も変わる。

日本の地方政治でよく指摘されるもう1つの問題は、選挙戦が個人本位で、政策に基づく選択がなされないという点である。地方にまで政党が浸透せず、地方の政党組織がなかなか育たないというのも同じ意味である。なぜそうなったのかという点は本稿の範囲を越えるが、少なくとも、地方議会選挙で多く用いられるSNTVは、同じ政党内でも票の移譲を認めず、それどころか同一政党の候補者同士にも競争をさせるので、最も個人本位の選挙戦になる。今日、国政選挙では、小選挙区制にせよ比例代表制にせよ、基本的に政党が競うものになっているのに、地方政治は依然そうではない。

このように考えると、日本の地方議会選挙は、個人本位の選挙戦の様相が色濃いという共通の課題を抱えながらも、定数などの選挙制度と連動する自治体ごとの問題がある。であれば、地方政治にも政策本位の政治あるいは政党政治を浸透させる制度改革が望まれ、同時に地方自治体が悩む多様な問題に対応するために、多様な対処策を考えるべきではないか。

対処策の考え方

以上のような課題にどのような対応策を考えればよいだろうか。このことを述べる前に、前提となる基本的な考え方を明らかにしておきたい。地方議会・議員が今日抱える諸問題は大きく深い。選挙制度だけでこれらの課題が解決できるわけは到底ないのだが、今回は選挙制度の観点から対処策を作るとするのが研究会に与えられた「お題」であった。そこで、研究会では、そもそも地方議会の存在感を高め住民の関心を

喚起することが重要で、そのためには住民が「実効可能な代表選択」をできるような選挙制度が望ましいと考えた。具体的には、①選択ができるだけ容易であること、②政策について実質的な比較考量ができること、③選挙結果について納得できること、④有権者の参加意欲が高まること制度設計にあたっての4つの基準となる。加えて個人的には、運用に際してはコストがよりかからない簡単な方を選ぶべきと考える。

さて選挙制度には、さまざまな分け方がある。最もよく知られているのは、多数代表制と比例代表制であろう。これは当選者をどうやって決めるのかという議席配分法の問題である。多数代表制は政党間の勝敗が明瞭になりやすく与党の責任もはっきりしやすいのに対し、比例代表制は政党選択に関する有権者の選好を議会に細かく反映できる。共通しているのは、いずれの制度も政党等を選挙の主要な担い手と考えているという点である。

これとは別に選挙区の定数に着目する分類もある。この場合、定数1の小選挙区と定数が複数の大選挙区に分けられる。通常、多数代表制は小選挙区、比例代表制は大選挙区と結び付く。しかし、中には大選挙区と多数代表制という組合せもありうる。このとき、有権者は定数と同じだけ票数を持つことが多いが、これを完全連記制という。票数は第3の分類軸である。完全連記制も多数派が議席を独占できるので、効果としては多数代表制と変わらない。有権者1人が持つ票数を減らしていくと、少数派にも当選のチャンスが生まれる（大雑把に言うと比例代表制に近づく）が、票数を減じたもの（ただし2票以上）を制限連記制という。この票数をさらに1まで減らすと、日本のいわゆる中選挙区制、つまり単記非移譲式（SNTV）になる。

本稿にとって、もう1つの注目点は、個人本位の選挙を惹き起こす制度はどんなものかということである。個人名で投票する制度は多かれ少なかれ個人の要素が当落に影響しうるが、より重要な点は、同じ政党の候補者個人同士が競いあうか否かである。例えば、参議院の比例区

のように個人を同じ党内で競争させる制度（非拘束名簿式）は、比例代表制でも個人本位の色彩が濃くなる。特に中選挙区制（SNTV）は同じ政党内で助け合う要素がない（意図的に努力しない限り）ので、最も個人本位になりがちである。逆に、政党名で投票する拘束名簿式比例代表制や個人名で投票しても党内で競争のない小選挙区制は政党本位になる。

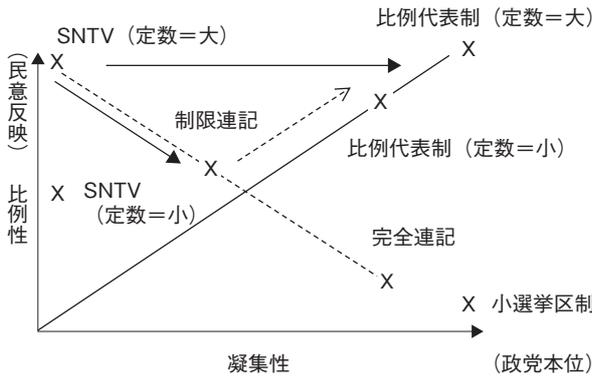
II 市区町村議会選挙における対処策

政党本位・政策本位を目指すのであれば、地方議会選挙に用いるべき制度は、比例代表制（それもできれば拘束名簿式）か、小選挙区相対多数代表制になる。しかし、その導入には高い障壁がある。第1に、市町村議会には政党が浸透していない地域が多い。政令指定都市では主要政党に属さない無所属議員は約1割、人口50万以上の大都市でも2割弱であるが、人口規模が小さくなるにつれ無所属議員の比率は増え、人口20万未満で5割を超え、10万未満では3分の2に迫る。また10万未満では会派制をとっていない自治体も多く存在する。政党等が存在しないところでそれを前提とした制度を提唱しても、画に書いた餅になりかねない。

第2に小選挙区制を導入すれば区割りをしななければならないが、誰がいつするのかという問題がある。人口60万人を超える鹿児島市や船橋市、あるいは世田谷区の定数は50だが、これを同程度のサイズになるよう50区に細分化するのは非常に難しい。反対に、超マイクロな村、例えば人口170人ほどの東京都青ヶ島村や400人台の高知県大川村で、定数に従い村域を6つに分けたとすると一選挙区のサイズが小さくなりすぎる。

つまり、都市部では比例代表制ならば導入できそうだが、人口の少ない自治体では比例代表制も小選挙区制も現実的ではない。次善の策が要る。現行のSNTVは無駄になる票が比較的少なく、その意味では票と議席の比例度が高いが、問題は非常に個人本位という点である。これに対し、有権者の行使できる票数を増やし連記制にすると、個々に戦うより協力して凝集する方

図 地方議会における選挙制度改革の概念図



が候補者にとって当選確率が増す。この過程で比例度は多少犠牲になるが、地方議員候補のグループ化を促す要因を制度的に保証することになる。将来的にグループ化すれば比例代表制などの政党中心の選挙制度に移行できる。

他方、より人口の少ないところでは、そのシナリオも無理かもしれない。政党本位の実現はあきらめざるを得ない。しかし、村全域を2ないし3に分けるだけでも、選ぶ方にも選ばれる方にも見通しがたちやすくなり、結果的に手不足の解消につながる可能性がある。

以上のことをまとめると、①政党化が十分に進んでいる政令指定都市や中核市などの都市部では速やかに比例代表制に移行する、②政党化が十分に進んでいない小都市や町村に関しては、ひとまず制限連記制へ移行する、③さらに小規模な町村部では、現行のSNTVを維持しつつ、選挙区を2ないし3に分けて予測可能性を高めるといのが、今回の対処策になる。

都道府県議会選挙における対処策

都道府県議会選挙が抱える課題は、市区町村議会と類似している。人口の少ない町村部には小選挙区が多く、そこでは無投票当選が頻発している。平成28年7月現在、1人区の半分弱(48.7%)、2人区の3分の1近く(31.9%)が無投票であった。他方、都市部ではやはり定数が多いので、当選に必要な得票率が低下し、有権者の認知負担が増大する。ただ、相違点もある。政党化率はすべての都道府県で十分に高いので、小選挙区相対多数代表制でも比例代表制でもよ

り導入しやすい。また、市区町村よりは国政に近いので、国政と連動しやすいと考えられる。

都道府県議会選挙は小選挙区制か比例代表制、あるいはその両方を用いるのが好ましい。対処策としては①国政との連続性を考えると、衆議院と同じように並立制が考えられ、②比例代表制を主とするのであればドイツのような併用制もありうる。ただし、③都道府県議会でも1人区の多い町村部では無所属が多いことを考えると、このような地域に関しては、むしろ近隣の区と「中選挙区」にまとめることも考えられる。

個人的には、国政となるべく揃えた方が良くと思うので、②よりも①の方を推したい。ただ、二元代表制の都道府県議会では多数派形成の必要性が大きくないので、衆議院よりも比例区の重みを増し、小選挙区と比例区を同じぐらいにするのが良いと考える。また、③の中選挙区制については、個人本位の選挙戦になりがちなこと、政党単位でみると票と議席が必ずしも連動しないこと、かつてあった「金がかかる」という論点について十分な検証がないことを考えると、主張するには慎重にならざるを得ない。

*

本稿では、「地方議会・議員に関する研究会」の議論を追いながら、地方議会の選挙制度を変えることで、今日の地方議会が抱える課題がどのように解消できるかを検討した。もちろん、実際の政治は制度だけで決まるわけではなく、また制度設計通りの結果が保証されるわけでもない。ただ、70年以上にわたり継続してきた制度であっても、それを当たり前と考えずに改善を検討することは有意義である。今回の研究会の報告が、今後の議論の一助となることを心より願っている。

しなだ ゆたか 1963年生まれ。神戸大学法学部助教等を経て、2000年より現職。専門は選挙研究。2016年 総務省「地方議会・議員に関する研究会」座長代理。現在、同省「投票環境の向上方策等に関する研究会」座長代理。主な著作に「衆議院の都道府県間定数配分について」法律時報88巻5号(2016年)、「選挙管理委員とは誰か」『選挙ガバナンスの実態 日本編』(ミネルヴァ書房、2018年)等。

議会改革による議員のなり手不足の解決 住民から信頼される魅力ある議会の創造を！



山梨学院大学法学部教授 江藤 俊昭

議員のなり手不足の深刻さと急展開

小規模市町村議会における議員のなり手不足問題が深刻となっている（「議員のなり手不足」と略記。なお入手データの関係から、町村議会議員に限定する場合がある）。マスコミでも大きく取り上げられている。統一地方選挙の町村議会議員選挙結果では、21.8%が無投票当選者だ（2015年）。同様の選挙制（大選挙区単記非移譲式）を採用している市議会議員3.6%と比べても非常に高い。4町村は定数を割り込んだ。

なお、なり手不足にとって競争率（立候補者数を改選議席で除した数字）も重要な指標である。定数10に対して11人が立候補という状況（1名のみ落選）では、競争率は1.1となる。町村議会議員は1.13（市議会1.22、2015年統一地方選挙、以下同じ）、1.14（1.21、11年）、1.16（1.18、07年）、1.12（1.19、03年）、といった状況である。選挙前における程度調整が行われていたとも読める。

今日脚光を浴びているのは、いくつかの理由がある。なり手不足を背景として、議会の廃止して住民総会の設置の検討を開始した自治体があったことが1つである（高知県大川村）。また、これに対応して総務省に「町村議会のあり方に関する研究会」（座長：小田切徳美明治大学教授）が設置され、「衝撃的な」報告書が提出されたこともその理由であろう（本年3月）。

もちろん、なり手不足問題を考える際に注意しなければならないのは、いま急激になり手不足が登場したわけではないことである。町村議会議員の無投票当選者率はすでに2003年統一地方選挙では20%を超えていた（23.3%）。したがって、これに危機感を抱いた議会がこの解決のためにさまざまな解決策を模索している。こ

の模索の研究と実践こそが解決の近道となる。

町村議会の場合、なり手不足問題だけではなく、高年齢（60歳以上71.5%（市議会55.2%））、少ない女性議員（8.7%（13.1%））、および少ない「専門」（19.1%（36.4%））といった特徴がある。これについて、本小論では主題化しないが、検討する必要がある。

議員に「ならない」と「なれない」

議員のなり手不足の解決策を考える場合、まずもってその要因を探ることが不可欠である。議会・議員の魅力、議会・議員の活動条件、地域力という3つの事項から要因が考えられる。問題は、人口減少と高齢化だけではない。その上で、そのなり手不足の解消の方向を検討する必要がある。

その際、注意していただきたいのは、次の点である。1つは、議員に「ならない」場合と、「なれない」場合とがあることである。議会・議員の魅力がなければ「ならない」し、また報酬等の条件が悪ければ「ならない」。逆になろうとしても、選出母体（いわゆる「みこしを担ぐ人」）が衰退していれば「なれない」し、兼職・兼業禁止規定等から議員に「なれない」場合もある。もう1つは、今後の解消を模索する上で、現行法体系下で可能なもの（独自改革）と、国等による法制度等を含めた改革とに区分することである。

なり手不足の解消の方向 ——現行法体系の下で

なり手不足の解消は多元的に取り組まなければならない。なり手不足の要因として、議会・議員の魅力の減退、議会・議員の活動条件の貧

弱性、地域力の低下が想定できる。これに、法制度の縛りを加えるべきだろう（表1参照）。これらの要因を突破する手法を考える必要がある。その一端は、表中の事例欄に示している。

なり手不足の要因として、報酬の低さがあげられることも多い。たしかに、活動量に比較して町村議員の報酬は低い（約20万円、市議会議員約40万円、都道府県議会議員約80万円）。政務活動費交付条例制定は町村の場合、約2割にとどまっている（月額約9,500円）。議会活動を説明できなければ報酬等はあげられない。そして、地域が活性化しなければ、選挙の立候補者も、その担ぎ手も育成できない。住民福祉の向上を目指す議会改革こそが起点となる。

ようするに、議会改革の本道である議会基本条例に刻まれた議会を作動させること、そしてそれを「住民福祉の向上」につなげることが、議会・議員の魅力を向上させる。同時に、それが地域力アップの可能性を広げ、それらによって住民の信頼を勝ち取り、それが報酬の増額等の条件整備につながる。こうした活動によって、現行法の問題点を明確にして議会改革をもう一步進める法改正を可能とする。

なり手不足の要因を踏まえてそれを解消するための起点は、議会基本条例に刻み込まれた議会運営を作動させ、住民福祉の向上のために活動することである。

表1 なり手不足の要因と解消の方途

なり手不足の要因	意欲の有無	解消の方途	事例	備考
議会・議員の魅力の衰退（不透明、非活発等）	ならない	住民と歩む議会、住民福祉の向上に貢献する議会の創造	議会だよりモニター・政策サポーター（長野県飯綱町）	住民の信頼を勝ち取る手法
条件の悪さ【低い報酬、定数減により当選ラインの上昇等】		議員報酬の増額、議会事務局の充実等	年代別報酬（長崎県小値賀町（2018年廃止））	住民からの信頼がなければ実現せず
地域力の減退【立候補予備軍の衰退（高齢化、自営業・農業の変化）】	なれない	住民福祉の向上につなげる議会による地域活性化	議員提案による「集落振興支援基本条例」（飯綱町）	住民の信頼を勝ち取る手法
法制度の拘束（兼職・兼業禁止等）		現場からの法改正提案の実現	法改正提言（北海道浦幌町）	現場の実践が前提

注1：「意欲の有無」は、住民が立候補する際の意欲である。

注2：「事例」は一部である。後掲の【追記】で掲載している、筆者の論文等を参照していただきたい。

総務省研究会による新たな2つの議会ではなく、第3の議会を

すでに指摘したように、なり手不足の解消のために、総務省に「町村議会のあり方に関する研究会」が設置され、現行制度とともに条例制定によって可能となる「集中専門型」と「多数参画型」という新たな2つの議会が提案された。

前者は少人数（3～5人）にすれば、後者は兼業も認める選挙区を設置することで自治会・町内会から選出するようにすれば、なり手不足解消が可能だという単純なものである。報告書の新しさは、それぞれさまざまな要素、たとえば報酬額、議員の身分、議会の権限といった要素を含み込んで固定化（イメージではなく不可分のパッケージ）した2つの議会を誕生させるところにある。条例での選択ではあるものの、法律化されれば誘導はあると思われる。

新聞報道によれば、総務省の1つの研究会報告書という性格を超えて、実現性が高いものである。第32次地方制度調査会が設置され（本年7月5日）、ここで議論されるだろう。

新たな2つの議会について、全国市議会議長会や全国町村議会議長会、そして多くのマスコミからの批判がある。筆者は、国からの改革、集権的改革、地方行政体制強化であること、そして「住民自治の根幹」としての議会を弱体させることを問題視している。同時に、実現性にも問題がある。

報告書の読み方として難しいのは、解読する際のキーワードである「不可分のパッケージ」という用語が、報告書の最終頁（22頁）に1回しかでていないことである。これは、たとえば集中専門型を選択すれば、生活給を受け取る3～5人の議員によって構成され、議決事件を追加し委員会制は採用しない、また多数参画型では、副収入程度の報酬を得る非専門の多数の議員によって構成され、夜

間休日の議会運営を行う、といったように従来自由に決められ得ていた事項をパッケージとして採用する。そのパッケージには、集中専門型では抽選制による議決権のない「議会参画員」の配置、そして多数参画型では兼業禁止規定を廃止する一方、契約、財産の取得処分の権限を取り去るという特別な事項もパッケージとしている。

ともかく、議員定数を極端に少なくすれば(集中専門型)、また自治会町内会から議員を選出するように定数を多くすれば(多数参画型)、なり手不足を解消することができるという単純な発想に基づいているのではないだろうか。

なり手不足の解消だけが、議会の重要問題ではない。逆にいえば、かりに新たな2つの議会によってなり手不足が解消したとしても、「住民自治の根幹」としての議会が作動しないのであれば本末転倒だ。

II 法改正を議会間連携で

筆者は、新たな2つの議会ではなく、現行を踏まえながら議会改革を行っている議会こそが、そしてその議会が提起する法改正こそがなり手不足解消の近道だと考えている。なり手不足を一気に解消できる手法はない。「住民自治の根幹」としての議会を作動させることがなり手不足解消の正攻法である。同時に、法改正も地方議会間連携によって実現したい。

「なれない」要因を考慮すれば、現行法体系自体を改革する必要もある。そこで、現場を踏まえながら、国に対して意見書・要望書を提出している議会、議長会がある。

北海道浦幌町議会は、なり手不足に危機感を抱き、その解決に向けて報告書を作成・発表した。この中には、当該議会で解決できる課題とともに、法制度改革が必要なものがあるという。それを検討するとともに、それらの事項を意見書として国に提出した(環境整備を求める意見書、表2参照)。その後、十勝町村議会議長会、北海道町村議会議長会は同様の要望書を国に提出した。しかし、国からは何の対応もないという。誠実な対応が求められるのではあるまいか。

表2 現場からの法改正提案(法改正をとまなわない要望も含む)

北海道浦幌町議会	大川村・高知県
被選挙権の引き下げ、補欠選挙を当該自治体(要するに首長)の選挙だけではなく他の選挙が行われるときにも可能とすること、公営選挙の拡大、「若者手当」「育児手当」の制度化、企業側を支援する「議員チャレンジ奨励金(仮称)」の制度化等	兼業禁止の「請負」の明確化・緩和、活動量に応じた十分な報酬を支給する仕組み、議員を雇用する事業所に対する村の補助金制度

注：浦幌町議会『第2次議会の活性化 議員のなり手不足の検証(検証報告書)』(2017年3月)、大川村・高知県「大川村議会維持に向けた提言について」2017年12月18日、「第1回大川村の活性化に向けた大川村・高知県連絡会議」2018年6月15日、を素材に作成。

大川村・高知県は、共同でなり手不足解消のための研究を続けている。すでに総務大臣に要望した事項もある(表2参照)。

なり手不足解消には、議会それぞれの努力とともに議会が連携して経験を学び解決策を探ることが必要である。長野県の町村議会の中には協力・連携してなり手不足を研究している。すでに4回開催され議論を深めている(事務局は飯綱町、軽井沢町、宮田村と移っている)。

人口減少社会では、住民、議会・議員、首長等が一体となり地域課題に取り組まなければならない。まさに「総力戦」である。この総力戦という用語は資源の少なさを考慮して消極的に評価されることが多い。とはいえ、三者が協働するという意味で住民自治である。まさに、なり手不足問題の解消は地域民主主義のパロメータだ。

【追記】江藤俊昭「自治体議会学のススム」第96回～第107回『月刊ガバナンス』2017年3月号～18年月2月号を参照していただきたい。本稿では掲載できない事例についても述べている。筆者も構成員だった総務省「町村議会のあり方に関する研究会」報告書の問題点については、筆者の「新たな2つの議会ではなく、第3の議会を」『地方自治職員研修』712号(2018年7月号)等を参照していただきたい。

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。著者に、『議会改革の第2ステージ』(ぎょうせい、2016年)、『地方議会改革』(学陽書房、2011年)等。

地方議会で女性議員を増やすには

お茶の水女子大学グローバルリーダーシップ研究所特任講師 大木 直子



女性政治参画促進への第一歩

2018年5月16日、「政治分野における男女共同参画推進法」（以下「候補者男女均等法」）が参議院本会議にて全会一致で可決、成立し、同月23日に公布、制定された。候補者男女均等法は、選挙で、男女の候補者数をできる限り均等にするよう政党や政治団体に努力義務を課すもので、数値目標を自主的に設定することなどが求められている¹⁾。また、国および地方自治体も男女の候補者数を均等にするために必要な施策を策定、実施するよう努力する責務を負い、基本施策として実態調査や情報収集等が求められている²⁾。同法は強制力がない理念法であることから実効性が乏しいといった批判が出ている。しかし、「第4次男女共同参画基本計画（2015年12月25日閣議決定）」の「第2分野 政策・方針決定過程への女性の参画拡大」において地方議会における女性の参画に関する目標³⁾が明記されていないのに対して、同法は、地方議会や地方自治体も対象として政治分野での男女共同参画推進への努力義務が明記されていることから、国、地方の両方のレベルにおいて政党による候補者選定に影響を与えることが期待される。

2019年は統一地方選挙と参議院議員通常選挙が実施される。2017年末時点で、日本の女性議員割合は、衆議院で10.1%、参議院で20.7%、地方議会（全体）で12.9%である（内閣府『平成30年版 男女共同参画白書』）。そして、女性候補者の割合も、衆議院議員総選挙で17.7%（2017年10月執行）、参議院議員通常選挙で24.7%（2016年7月執行）、統一地方選挙で14.0%（2015年4月執行）と、依然として3割

未満である（内閣府『平成30年版 男女共同参画白書』）。このような現状に対し、候補者男女均等についてどのような目標を立てるのか、そのためにどのような対策を行うのか、そもそもこれまで女性候補者をどれくらい擁立してきたのか、について政党や政治団体は常に質問され、答えを求められることになる。

ここでは、特に、日本の地方議会における女性の政治参画に着目し、自治体のレベルごと、党派ごとに女性議員の現状を分析するとともに、女性の政治参画促進のためにどのような課題や改善点があるかについて論点を整理したい。

地方議会における女性議員の現状

地方議会において、女性議員割合は自治体のレベルや所属党派によって大きく異なるという特徴が見られる。

まず、自治体レベルごとの女性議員割合の推移（図）を見ると、特別区議会（東京都）において、女性議員割合は全地方議会全体の女性議員割合よりも大幅に上回っていることが分かる。2017（平成29）年には地方議会全体で12.9%であるのに対し、東京特別区議会では27.1%にまで達している。政令指定都市議会と一般市議会の女性議員割合も、地方議会全体の女性議員割合よりも2～4%上回ったところで推移し、2017（平成29）年の数値はそれぞれ17.2%、14.4%となっている。一方、都道府県議会（以下「県議会」）と町村議会の女性議員割合は、それぞれ10%以下で推移しており、地方議会全体での女性議員割合と衆議院議員の女性議員割合とほぼ同じ水準の低さとなっている。また、女性議員が0%、いわゆる「女性ゼロ

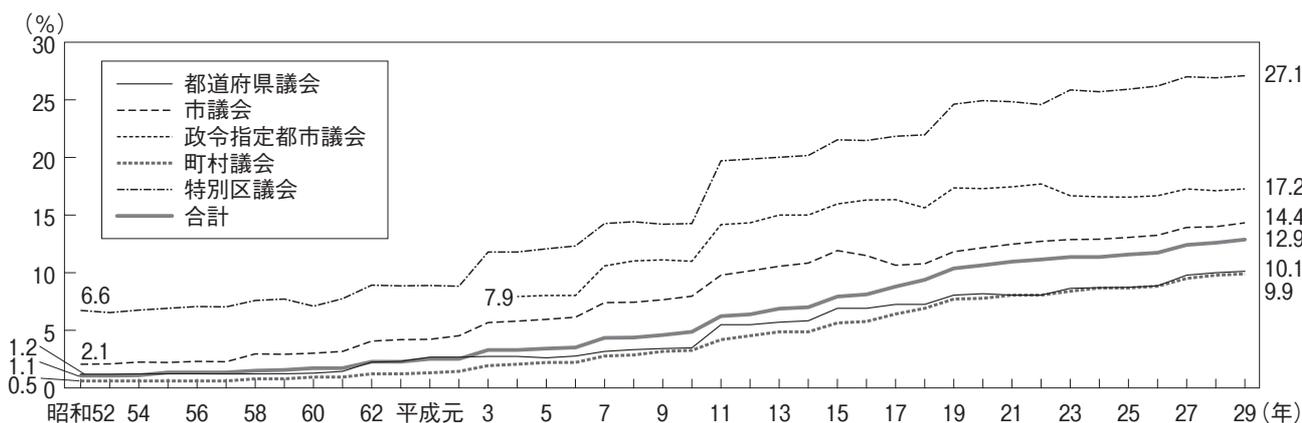
1) 2018年5月17日付の『朝日新聞』『読売新聞』『日本経済新聞』などの朝刊を参照。

2) 第196回国会（常会）成立法律「法律第28号（平30・5・23）政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」。

3) 政府が達成を目指す努力目標として、衆参の候補者に占める女性割合を「2020年までに30%」が掲げられている（内閣府男女共同参画局 http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/pdf/2-02.pdf）。

4) 市区議会、町村議会それぞれ34.9%、57.2%（市川房枝記念会女性と政治センター『女性参政資料集 2015年版 全地方

図 地方議会における女性議員割合の推移（内閣府男女共同参画『平成30年版 男女共同参画白書』より抜粋）



(備考) 1. 総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」をもとに内閣府において作成。
2. 各年12月末現在。
3. 市議会は政令指定都市議会を含む。なお、合計は都道府県議会及び市区町村議会の合計。

ロ議会」は県議会では0%、市・東京特別区議会では6.2%、町村議会では34.3%（市川房枝記念会女性と政治センター『女性参政資料集 2015年版 全地方議会女性議員の現状』）と、町村議会に圧倒的に多い。これらの自治体レベルごとの特徴から、地方議会における女性の参画は、政令指定都市を含む市議会と東京特別区議会を中心に進んでおり、広域自治体である都道府県と基礎自治体である町村では遅れていると言える。

次に、政党ごとの女性議員割合については、自治体レベルで顕著な特徴が見られる。市川房枝記念会女性と政治センターの調査によれば、市区議会、町村議会ともに女性議員割合が常に20%を超えている党派は無所属⁴⁾を除き共産党のみである。次に女性の所属党派として多いのは公明党で（2015年の市区議会、町村議会それぞれ24.9%、18.4%）、その他の国政政党や諸派、都市部に多い生活者ネットなどは、市区議会、町村議会ですべて10%未満で推移している。

これに対し、県議会での党派別女性議員割合は、市区町村議会と同様に、無所属（2割前後）、共産党（2～4割程度）の女性議員割合が高いものの、2003年以降、民主党（当時、以下同じ）および自由民主党（自民党）の女性議員割合は上昇傾向を示している。特に、民主党は、2003年（13.9%）から2011年（25.7%）にかけて県議会の女性議員の割合が大幅に上昇し、2015年

には減少したものの党派別で第2位（19.7%）になっている。自民党も、近年は女性議員割合が増加し続けており、2003年まで1割未満で推移していたが2015年には17.0%と2割近くに及んでいる。

自治体レベル別、党派別に女性議員割合の推移をまとめると、女性の参画が同じ程度遅れている県議会、町村議会であっても党派別に大きく異なっており、政党規模や、すでに党内に多くの女性議員がいる政党かそうでない政党かなどで取り組むべき対策が異なることが推測される。

女性地方議員が直面する課題

ただし、2015年の統一地方選挙全体で女性候補者の割合はわずか14.0%であった。女性候補者がいなければ、女性議員を増やすことは不可能である。どの政党、政治団体も女性候補者を増やすための取組みについて具体策の提示を求められていると言っても過言ではない。

それでは、女性の立候補を促進するために、どのような課題や改善点があるだろうか。最後に、女性地方議員を対象とした直近の全国調査を取り上げ、女性議員が実際の選挙活動や議員活動においてどのような課題に直面しているのか、その解決や改善のためにどのようなことが考えられるか、について簡単に紹介したい。

内閣府男女共同参画局は2017年度に「政治分

議会女性議員の現状』となっている。ただし、無所属議員については他の選挙で特定の党派の立候補を応援する「無所属」議員も含まれるが（竹安栄子2016「第6章 地方の女性議員たち」三浦まり編著『日本の女性議員 どうすれば増えるのか』、ここでは詳しい記述は割愛する。

5) 内閣府男女共同参画局ウェブページ（http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/local-councilor_h29.pdf）に掲載。

6) 例えば、『朝日新聞』2018年4月7日付朝刊（山口）「女性議員割合11% 県内議会本社調査 3町議会はゼロ」、『読売新聞』

野における男女共同参画の推進に向けた地方議会議員に関する調査研究」を実施し、その報告書⁵⁾を2018年3月に発表した。本調査研究は、地方政治に参画している女性議員と女性議員を取り巻く環境に着目してその実態を把握し、地方議会において女性議員が少ないことの要因を検討し、政治分野における男女共同参画の推進に資する情報提供をすることを目的としている。筆者はその企画委員会委員として、アンケート調査およびヒアリング調査の設計、調査結果の分析等の検討に携わった。アンケート調査の質問紙票は「Ⅰ. 選挙活動について」、「Ⅱ. 議員活動や議員活動を行う環境について」、「Ⅲ. 回答者ご自身について」の三部構成で、全38の問いが設けられている。調査対象者は全国の女性議員4,170名(2016年末時点)で、回収率は39.6%(1,651件)であった。ヒアリング調査は、アンケート調査の中で、女性の政治参画を促進する取組みとして有効と思われる事例3つについて自治体に直接聞き取りを行ったものである。ここでは、地方議員に初当選した際の選挙活動に関する設問である「Ⅰ. 選挙活動について」を取り上げ、そのうち「立候補を決める段階から選挙期間中における課題」の調査結果について、自治体レベル別の特徴を中心に紹介する。

「立候補から選挙期間中の課題」として挙げられた回答のうち、上位5つは「知名度がない」(57.5%)、「自分の力量に自信が持てない」(39.7%)、「選挙活動の方法が分からない」(38.4%)、「仕事や家事等があり選挙活動にかける時間がない」(38.1%)、「仕事を辞めなければならない」(30.6%)である。これは、「女性地方議員が少ない原因として考えられる理由」として調査対象の女性議員が回答したこと(「議員活動と家庭責任(子育てや介護等)との両立が難しい」(78.5%)、「家族や周囲の理解を得づらい」(73.4%)、「政治は男性が行うものという固定的な考え方が強い」(59.1%)、「研修や勉強会等の女性候補者を育成するための機会

が少ない」(48.3%)、「立候補に必要な資金を調達する負担が大きい」(44.0%))と大きく異なっている。つまり、一般論として女性議員が少ない理由であると考えることと、実際に自分が立候補した際に直面した課題との間にギャップがあることが推測される。

さらに、所属議会別のクロス集計結果(10%以下水準で有意差のあるもの)を見ると、「選挙活動の方法が分からない」と回答した人の割合は町村議会、市区議会、政令指定都市議会、県議会の順に低くなり、「知名度がない」と回答した人の割合は政令指定都市議会と市区議会より高く、「政党や後援会のサポートが得られない」の回答の割合は県議会と政令指定都市議会より高かった。つまり、県議会では「政党や後援会のサポート」の不足、政令指定都市議会や市区議会では「知名度」の低さ、町村議会では「選挙活動の方法」についての知識不足などが女性議員の直面した問題として浮かび上がってくる。

候補者男女均等法制定の前後で、現在女性地方議員がどれくらいいるかについて都道府県単位での実態調査⁶⁾が報道されている。また、与野党が女性候補確保のため、相次いで女性候補者支援や人材育成の取組みを実施・検討しているとも伝えられている⁷⁾。候補者男女均等法については、公職選挙法の改正等も含めたより強制力のある法整備を行うべきであるといった課題があるものの、政治分野における男女共同参画の推進に向け、実態調査や情報開示が進み、各政党・団体による積極的な女性候補者支援が今後さらに加速していくことを期待したい。

おおき なおこ お茶の水女子大学リサーチフェロー等を経て2015年より現職。博士(社会科学、2011年、同大学)。専門は「ジェンダーと政治」、地方政治、リクルートメント研究等。近年の論文に「政党による『女性活用』- 県議会議員を事例に」(2016年)、「『政治塾』と女性の政治参加-リクルートメントの観点から」(2018年)等。

2018年5月22日付朝刊(富山)「県内女性議員 1割未満 3町村ゼロ 周囲の支援不可欠」、「朝日新聞デジタル」2018年5月25日配信(長野)「候補者男女均等法が成立、県内の女性議員事情は？」など。
7) 例えば、国民民主党は選挙での女性候補者割合を3割とすること、県議会に立候補する女性新人候補に対して最大260万円の支援をすること、自民党は党本部で一般女性向けに「女性未来塾」を開講したことなどが報じられた(『日本経済新聞』2018年7月5日付朝刊「女性候補確保へ与野党が汗」)。

青森県高校生模擬議会のためのグループワーク



明治大学文学部特任教授 藤井 剛

◆「51%→33%問題」

18歳選挙権となって2回の国政選挙が実施された。新しく有権者となった18歳、19歳の投票率は、全体の投票率を下回ったものの、20歳代の投票率をかなり上回り、高校で行われた「主権者教育」は一定の成果があったと言えるだろう。しかし2回の選挙で課題も見えてきた。その最大の課題が「51%→33%問題」である。

「51%→33%問題」とは、2016年参院選の18歳投票率が51.28%であったが、同じ有権者が1歳年をとった2017年衆院選の19歳投票率が33.25%と、18.03ポイントも低下した問題である。約51%が投票に行った18歳が、なぜ1年たつと投票に行かなくなるのだろうか。

この分析に関しては、「19歳の投票率はなぜ低いのか」(Voters43号9～12頁)を参照されたいが、理由として考えられるのは、投票日当日の「悪天候」、多党化で投票先を決めることが難しくなった、背中を押してくれる先生がいなくなった、住民票問題などがあげられる。

しかし筆者は、これまで行われてきた模擬投票中心の「狭義」の主権者教育では、主権者としての行動意識は長続きしないことが主要因だと考えている¹⁾。そのため今後は、「広義」の主権者教育に軸足を移すべきであると考えている。

ここで用語の定義を行いたい。「狭義」の主権者教育とは、「投票率を上げる」ための教育である。投票に行く態度や意欲を高めるために、政治制度や選挙制度の理解の知識面だけでなく、候補者や政策などについて適切な判断を行える思考力や判断力も含めた教育を行おうとしている点が特徴である。そのような「狭義」の主権者教育に対して「広義」の主権者教育とは、「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく主権者」としての自覚を促し、必要な知識と判断力、行動

力の習熟を進める教育である(「常時啓発事業のあり方等研究会 最終報告書」6頁)。つまり、名実ともに「主権者」を育てる教育である²⁾。

以上の定義の上で、本稿では「広義」の主権者教育を推進すべきであることを明らかにしたい³⁾。具体的には、地域の課題を考え、解決策を考えていくと「自分の生活と政治の関連性」について考えざるを得なくなり、投票行動への意識などが大きく変化すると仮説を筆者は立てているからである。

◆「狭義」の主権者教育の課題

模擬投票中心の「狭義」の主権者教育の課題はどこにあるのか。資料1は、千葉県のある高校で、選挙管理委員会が模擬選挙中心の出前授業を行った前後のアンケート結果である。

資料1から投票行動への意識は高まったことが読み取れるが、問題は資料2である。資料2から、この出前授業では、「自分の生活と政治の関連性」について、意識の変化がほとんどなかったことが読み取れる。つまり、出前授業を受けた時は「投票に行く気になった」が、自分の生活と政治の関連性が見いだせず、出前授業の効果が薄れると投票へのモチベーション(=主権者としての意識)が下がる可能性が大きいことが分かる。

◆青森県高校生模擬議会のためのグループワーク

では、「広義」の主権者教育を行うとどのような変化が起こるのか。ここでは青森県選挙管理委員会が主催している「高校生模擬議会のためのグループワーク」を取り上げて検証したい。

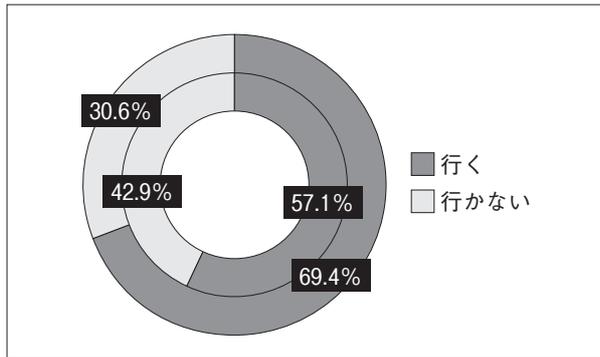
高校生模擬議会は2016年度から始まり、今年度で3回目を迎える取り組みである。選管の呼びかけに応じた高校の代表生徒が「県の活性化」をテーマとして青森県議会議員にプレゼンテーション(政策提案)を行うものである。

これまでのプレゼンでは、「農業を通した青

1) この問題意識に関しては、「選挙出前授業のあり方を考える」(Voters43号13～17頁)参照。

2) 詳細は拙著『主権者教育のすすめ』(清水書院、2016年)20～21頁参照。

資料1 あなたは、今選挙があったら投票に行こうと思いますか



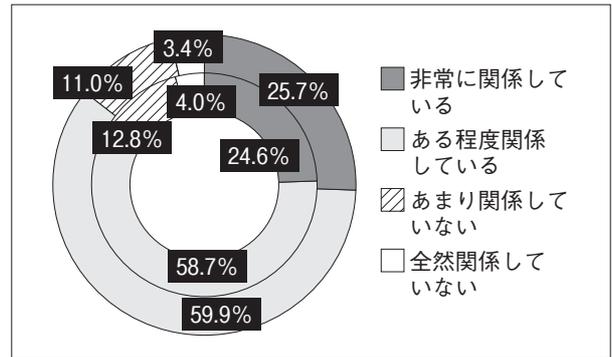
*資料1、2とも、内側の円グラフが「出前授業前」、外側の円グラフが「出前授業後」の結果である。n=329

森県活性化」「新しい観光コースを開発して、観光業による青森県活性化」「子育て環境などを整えて人口増加による青森県活性化」などが提案され（1校の発表時間は15分）、県議と質疑が行われた（1校10分）。提案内容は高校生の視点に立った「新しい提案」が多く、県議も政策提案の参考にして議会での一般質問にも取り上げていた。県会議員などにプレゼンなどを行う取り組みは各地で行われている。しかし、この青森県の特徴は各校の代表生徒を選ぶ際に、学年などで「県の活性化」を考えるグループワークなどを行い、そこでの活動をもとに代表を選んでいくことである。ボトムアップ型で県議への提案を考えるため、参加生徒全員に主権者教育の効果がみられる点が大きな特徴である。今年度は、県立八戸東高校、八戸聖ウルスラ学院高校、五所川原第一高校が参加している。

7月3日に実施された県立八戸東高校でのグループワークに、筆者がファシリテーターとして参加したので当日の流れを説明したい。

当日は、まず県選管がDVDなどを使用しながら高校生模擬議会の概略や青森県の現状等を説明した(20分)。次に、生徒は4～6人のグループに分かれ、配付された青森県の「人口」「観光」「農林水産業」などの資料をもとに、ブレインストーミングで「青森県の課題・現状」とその「解決策」を付せん紙に書きながら出来るだけあげた。その後、付せん紙に書いた「課題」と「解決策」をKJ法で整理し、青森県にとって最大の課題を1つに絞り、その解決策をグループで討論を行い深めていった。最終的に解決策等が決まったら、そのプレゼンの準備を行い(60

資料2 あなたは、自分自身の生活と政治がどの程度関係していると考えていますか



分)、他のグループの前で発表したあと振り返りを行う(30分)という手順であった。

グループワークでは、ファシリテーターの指示や時間設定に従い活発な活動が行われた。例えば、「観光」をテーマにしていたグループでは、約10分のブレインストーミングの中で、「青森県は観光名所がたくさんあるのに、なぜ観光客が増えないのか」という認識のもと、「冬は雪のため観光客が訪れにくくなる」「新幹線の本数が少ない」「観光地の宿泊地が近くにない」「宣伝不足」「観光地の開発が進んでいない」「若者向けの観光地が少ない」などの「課題や現状」が出された。その後の「解決策」の討論では、それらの課題に対応して、「逆に『雪』を観光資源にする」「青森の文化を感じてもらおう『民泊』を始める」「宣伝を行政や観光組合だけが行っているのが間違いで、若者の横のつながりやSNSなどの活用を始める」などの「解決策」が考え出された。最終的には「宣伝不足」が最大の課題で、「青森県には良いところがたくさんあるので、若者がSNSを使って『インスタ映え』する写真などで積極的に青森県の良さを発信する」ことを提案した。

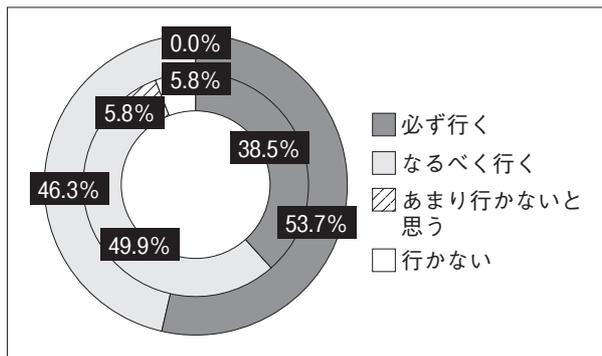
注目すべき点は、その活動の過程で、「行政などに任せてばかりではいけない」「県全体で取り組むためには、政治も動かさなくてはならない」など、当事者意識が喚起されたり、行政や政治などと連携したり動かしていく必要があることが議論されたことである。

◆ まとめに代えて

このグループワークのように、地域の課題や解決策を考えていくと「自分の生活と政治の関連性」について考えざるを得なくなり、主権者

3) 具体的な「広義」の主権者教育の内容や教材については、橋本・藤井監修「授業LIVE 18歳からの政治参加」(清水書院、2017年)を参照。

資料3 あなたは18歳になったら選挙に行きますか



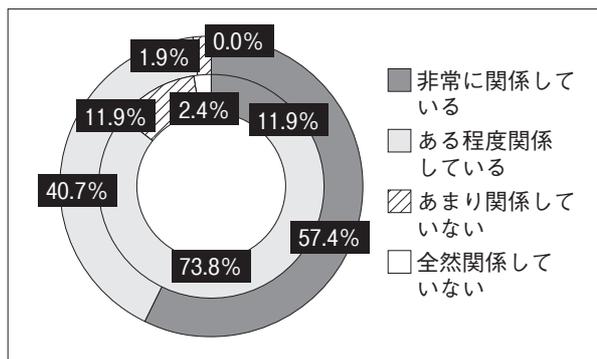
*資料3、4とも、内側の円グラフが「グループワーク実施前 (n=54)」、外側の円グラフが「実施後 (n=55)」の結果である。

意識が変化するのだろうか。グループワーク前後にとったアンケートで、生徒の意識などの変容を検証したい。

先に示した資料1に比べて資料3では、事後アンケートで「必ず行く」と「なるべく行く」を合わせると100%になるなど、投票意欲は明らかに高まっていることが読み取れる。さらに注目したいのは、資料4である。「自分の生活と政治の関連性」について、事後アンケートで「非常に関係している」を選択した回答が資料2の25.7%から資料4では57.4%に2倍以上となっただけでなく、「あまり関係していない」と「全然関係していない」の合計が、14.4%から1.9%と減少している（特に「全然関係していない」が0%になっていることは驚きであった）。

また、事後アンケートの自由記述欄には、「今回のグループワークを通して、県の課題解決のためには、お金やマンパワーなど、行政や政治と一緒に活動したり考えていったりする必要があることが分かった」という趣旨の記述が多数みられた。さらに事前アンケートで、これまで「地域で活動したい」と考えたことがある24人の生徒に、「どのような活動に参加したいと考えていたか」を質問したところ、「ボランティア」「地域の祭り」などが答えだった。しかし事後アンケートでは48人が、「青森をPRするイベントに参加してポスターなどを作成したい」「自分から青森県について調べようと思った」「農家である祖父母から、農業を教えてもらいたい」などと、今後は前向きに、自分の問題として、そして具体的に地域と関わろうと回答し、その質的変容が確認できた。また3人が、「18歳になっ

資料4 あなたは、自分自身の生活と政治がどの程度関係していると考えていますか



たら選挙に行く」と回答したことも注目された。今回のグループワークで、特に「選挙に行こう」などと言っていないのに地域の問題を解決するためには行政や政治を動かさなくてはならないと考えたためだろう。

今回の実践で、地域に目を向け、参画することから始める「広義」の主権者教育を実践すると、政治への関心度が高まったり自分と政治との距離感が縮まったりして主権者としての意識や行動は高まるとの仮説がある程度実証されたと考えられる。今後は、このような「身の回りから始める主権者教育」の実践を積み重ね、効果を検証して発表等を行っていききたい。また、県議にプレゼンを行う「高校生模擬議会」参加生徒のヒアリング調査も2年間実施してきたので、その結果も検討していきたい。

なお、次回のグループワークは10月31日に八戸聖ウルスラ学院高校で実施する。今回のグループワークでは、ブレインストーミングやKJ法での整理に時間がとれず、議論や思考が深められなかったとの反省から、高校生議会の説明などを事前に高校で行っていただき、また青森県の現状などの資料も事前に配付し読み込みを行っておいてもらい、その資料以外にも自分で課題やテーマに沿った他県の取り組みなど参考になる資料収集を宿題で行ってもらう予定である。このグループワークは公開授業になる予定なので、参加を希望される方は青森県選管に問い合わせをしていただきたい。

ふじい つよし 1958年生まれ。千葉県立千葉工業高等学校（定時制）教諭等を経て2015年4月から現職。専門は教育学、教科教育学、教育方法学。主な著作に、『入門 社会・地歴・公民科教育』（梓出版社、2014年）等。

教育実践家としての田澤義鋪

前号において、選挙啓発が、学校外の教育を意味する社会教育の振興や組織化とも深く結びつきながら歴史的に展開してきたことを確認した。今号では、戦前における選挙啓発と社会教育の両面にわたって実践を展開した田澤義鋪(1885-1944)に着目する。

内務官僚や貴族院議員として行政や政治に影響を及ぼした田澤には、教育実践家としての側面も多分にあった。社会教育の文脈では、戦前日本における代表的な社会教育団体であった青年団の指導および育成を行うとともに、労資協調を目的に設立された協調会において、労働者教育にも関わった。一方で、選挙啓発の文脈では、政治教育運動をおこして選挙粛正運動へとつながっていった。そして、これらの活動は別個に行われたのではなく、田澤の中では、立憲政治の担い手を育成するという視点でつながっていた点に注目する必要がある。「選挙啓発と社会教育」という観点からは、青年団教育の実践と政治教育運動が関係してくるが、これらは田澤が特に力を入れていた活動でもあった。

なお、戦前リベラリストとして位置づけられてきた田澤が、戦時体制とどのように向き合ったのかという点も重要なテーマである。この点に関して、近代史、政治史、教育史の各分野において、ファシズム、立憲政治、官僚制、地方自治等の関係から考察した研究も存在する。しかし、田澤の選挙啓発と社会教育に関する活動が具体的に見出せるのは、1910年代から1930年代半ば頃までであり、本稿ではこの時期を中心に取り上げることとしたい。

青年団教育への関わり

東京帝国大学卒業後に内務官僚となった田澤は、1910(明治43)年に静岡県安倍郡長に任命された。日露戦争後の疲弊した地方農村の建て直しのために、学校教育とは無縁の勤労青年に対する教育・自己修練の必要性を感じた田澤は、ランプの下で夜学を始めて、憲法をはじめ政治を日常生活に結びつけて分かりやすく説き、青年たちと寝食を共にする宿泊講習も実施しながら農村青年教育に意を注いだ。青年団指導者として知られる田澤の原点は、この郡長時代の経験にあるといえよう。

近世社会において、各集落で地域生活と密着した青年組織として広がってきた若者組や若連中は、明治時代に入ると、青年団として近代国家建設のために重視されるようになり、特に地方改良運動においてはその担い手として期待され、急速に官製化が進められていった。戦前日本における社会教育は、戦後の公民館のような施設がほとんど存在しなかったこともあり、「農村」「団体」「青年教育」等によって特徴づけられるが、これらすべてをあわせ持つ代表的なものが青年団であった。

1915(大正4)年に、明治神宮造営局に転任したが、国家予算が不足する中で、田澤は、青年団員の勤労奉仕によって、明治神宮を造営することを提案し実行に移した。全国から集まった青年たちは、日中は労務に従事し、朝夕はバラック宿舎で、名士の講演の聴講、懇談など様々な修養的行事をやりながら共同生活を営んだ。これが全国的青年団運動の下地となり、1925(大正14)年の大日本連合青年団の結成や全国の青年団員の拠金による日本青年館の建設へと発展

していった。

田澤が重視した青年団教育のあり方は、憲法学説などの「立憲的知識の涵養」よりも、青年たちが所属する青年団内の組織（産業部、修養部、会計部、体育部など）の役職経験を通じた団体訓練、体験活動を伴った宿泊講習会、産業生活と結びつけた研究奨励（大日本連合青年団では一人一研究を奨励し、研究助成金、発明賞、産業賞等の制度を設けた）など、実生活に即した「立憲的性格の陶冶」を重視するものであった。

日本青年館の分館として東京郊外の小金井に建設された浴恩館（現在は小金井市文化財センター）において、農村の中堅青年の指導者養成を目的として、1931（昭和6）年から1937（昭和12）年にわたって開設された青年団講習所の実践は、田澤の青年団教育においても代表的なものである。田澤の発意によって始まった実践を中核的に担ったのが、『次郎物語』の作者としても知られる下村湖人であった。6年間で計19回開催された講習所では、毎回30から40名の青年が複数に分かれた班活動を基盤に、約4週から6週間程度の塾風生活（塾生の自律性と創造性を尊重）における自治訓練を通じて、青年団のあり方を体得していった。

政治教育運動の展開

普通選挙実施への気運が高まる中で、1920年代になると田澤は政治教育運動を開始した。新政社をおこして、1924（大正13）年1月から雑誌『新政』を発刊したが、その目的は、人々の政治道徳の向上と政治知識の研鑽を図るためであった。

内容は、主宰の田澤、編集者、有識者による政治評論、国内外の時事問題、農村問題、社会思想についての解説、田澤の全国行脚記録が中心であったが、編集者と読者、あるいは読者同士の「相互的政治教育」の場として、読者からの質問に編集側が応えるコーナー、読者の声の欄（短い評論、和歌・俳句）も設けられた。また、誌面を通じて全国から受講者を募り、短期間の政治教育講習会も数回開催されている。

『新政』の読者として想定されていたのは25歳以上の壮年層であった。田澤は、25歳で青年団を終えた後に、団体生活を維持し、人間形成を図っていくための組織として壮年団を提唱し、地域の担い手として、郷土更生、地方自治、選挙浄化などを実現していくことを期待した。

1927（昭和2）年8月号では、金のかかる選挙を是正して、候補者のための選挙から選挙人自身の為の選挙へとしていくための組織として、選挙肅正同盟会（以下「同盟会」）の構想が提起されている。不正や違反をなくし、候補者の立会演説会を要求し、有権者が自分の意思で自由な投票をできるようにするべく選挙肅正運動をおこすことを目的に、同盟会は10月に結成され、前田多門、後藤文夫、蟬山政道らも名を連ねた。その後、1927（昭和2）年12月の終刊まで、誌面には、同盟会の趣旨と宣伝、入会案内が掲載された。雑誌終刊後の新政社からは、選挙肅正運動に関わった有識者による政治教育および選挙肅正に関するパンフレットや図書が出版されている。

こうして、田澤は、雑誌の刊行を通じた政治教育の普及徹底という段階から、同盟会の結成による政治革新運動という段階へ引き上げていったのである。それは、以下のように政府による選挙肅正の動きとも結びついていった。

普選後初の総選挙（1928年2月）において、投票買収の横行、選挙費用の高騰、官憲による選挙干渉の問題に直面した政府は、本格的に選挙肅正に関する取組みを開始した。1930（昭和5）年に設置された選挙革正審議会での審議を引き継ぎ、1932（昭和7）年に出された法制審議会の答申に基づいて、1935（昭和10）年に選挙肅正委員会令が公布され、府県および市町村に同委員会が設置された。それを契機に、田澤の同盟会を中心として、東京市政調査会、中央報徳会、大日本連合婦人会、壮年団中央協会、社会教育協会など教化団体の連合組織として、選挙肅正中央連盟（以下「中央連盟」）が結成された。

官民一体によって展開された選挙肅正運動の構図は、内務省が参謀本部として指針を示し、都道府県行政（特に社会教育行政）と中央連盟

が事業を計画し実行していった。事業内容は、パンフレットの作成、講演会や懇談会の開催(都道府県、市町村、部落)、ラジオや映画による啓発、標語の募集などであった。

なお、政府による選挙粛正の制度化過程においては、公正な選挙観念の普及や罰則の強化が重視されていたが、社会教育行政や中央連盟によって具体的に展開された事業内容を概観すると、「立憲的知識や思想の涵養」(政治の仕組みや国内外の政治社会情勢に関する知識)という視点もそれなりに反映されていたことが分かる。

公民教育と政治教育

ここまで、田澤の青年団教育の実践(社会教育)と政治教育運動(選挙啓発)を中心にみてきたが、両方の活動は、田澤の中で、立憲政治の担い手を育成するという視点でつながっていた。

青年団教育においては、選挙権を有しない青年を対象に、生活共同体としての社会と個人は、相互に関連して相共に成長進化していくという関係を持つように、全体との関連を持って個々は存在するという「全一論」の考え方に立って、主に団体訓練や共同生活の実践を通じた実生活に即した「立憲的性格の陶冶」を基調とした公民教育が重視されていた。

一方で、政治教育運動においては、選挙権を有する壮年が、選挙の仕組みや不正の防止といった政治道徳、憲法学説や政治の仕組みや国内外の政治社会情勢等に関する政治知識を身につけていくことが期待されたように、「立憲的知識の涵養」を基調とした政治教育が重視されていた。

ここで、田澤が、「公民教育」と「政治教育」の関係をどのように捉えていたのかについても確認しておきたい。田澤によれば、公民教育は、地方改良運動や自治民育運動など地方行政から提起されたのに対して、政治教育は、腐敗政治を革新するために使用された新しい言葉であったとされる。そして、両者は、非常に近い概念であるとされつつも、政治教育が、立憲政治を担う公民として必要な政治道徳や政治知識を中

心とした教育を示すのに対して、公民教育は日常生活とも関わる幅広い内容の教育を示すとされたが、同時期の他の論者においてもこうした見方は共有されていた。

社会教育から選挙啓発へ

このように、田澤は、社会教育(青年団教育)は公民教育として展開し、選挙啓発(政治教育運動)は政治教育として展開し、両者は立憲政治の担い手を育成するという点で結びついてきたが、それは田澤の青年団教育論の中で端的に示されているように、段階論的にも位置づけられていた。

田澤は、青年団教育において三つの段階を重視した。第一段階で、青年団を運用経営するという生活それ自身による訓練を行うことで、青年団を終えた後も、地域の農会や産業組合などに関わり、地域の担い手となっていくことに通ずるとされた。第二段階では、一人一研究などの方法によって、身近な生活課題研究や市町村の実情調査研究などを通じた郷土意識の育成を重視した。そして第三段階で、選挙浄化などの立憲政治精神とその運用に関する教育を行うことを重視した。

田澤の実践にそくしていえば、第一及び第二段階における「立憲的性格の陶冶」を社会教育(青年団教育)において重視し、第三段階における「立憲的知識の涵養」は、選挙啓発(政治教育運動)の中で展開していったと捉えられる。

<参考文献>

- ・『田澤義鋪選集』田澤義鋪記念会、1967年
- ・碓井正久編『社会教育 戦後日本の教育改革10』東京大学出版会、1971年
- ・柚正夫『日本選挙啓発史』財団法人明るく正しい選挙推進全国協議会、1972年
- ・国立教育研究所編『日本近代教育百年史』(第七巻、第八巻)文唱堂、1974年
- ・全日本社会教育連合会編『社会教育論者の群像』1983年
- ・柚正夫『日本選挙制度史—普通選挙法から公職選挙法まで—』九州大学出版会、1986年
- ・上原直人『近代日本公民教育思想と社会教育—戦後公民館構想の思想構造—』大学教育出版、2017年



東京都立高島高等学校主任教諭 大畑 方人

「地元っ子」の学校

筆者が勤務する都立高島高校は、東京23区の北西部・板橋区高島平にある。全日制・普通科の高校で生徒数は約980名、そのうち8割以上が板橋区および隣接する北区・練馬区・豊島区に居住している。また、約6割の生徒が徒歩あるいは自転車で通学しており、文字どおり「地元っ子」の学校である。

江戸時代後期の砲術家・高島秋帆ゆかりの地である高島平は、1960年代以前は広大な水田が広がり、都民の食料供給地として建物の新築や増築が制限される「緑地地域」に指定されていた。その後、高度経済成長に伴う都心の人口増加に対応するため、1970年前後に「高島平団地」が建設され、林立する団地群と周辺の住宅に4万人以上が移り住んだ。

この新都市が誕生した当初は、若いファミリー世代が多く転入してきたため、にぎわいと活気にあふれていた。しかし、それから40年以上が経過する中で、公共施設や団地全体が老朽化し、生産年齢人口の減少と急速な高齢化が進行した。こうした状況に対応するため、板橋区は都市再生のグランドデザインを策定し、高島平を“東京で一番住みたくなるまち”にするという目標に向けて取り組んでいる。

このような地域の特性を踏まえ、筆者の授業では地域課題の解決に向けた探究的な学習を行っている。今回は、その学習内容について報告することにしたい。

学習のプロセス

課題探究学習の第1のステップは、テーマの設定である。まず、地域の現状に関する新聞記



事などの資料を示し、生徒が自ら課題意識をもてるように促す。その上で、グループごとに高島平地域の特徴を話し合わせ、探究するテーマを絞り込ませる。

第2のステップは、情報の収集である。その際に大切なのは、体験的な活動を通して課題を発見することである。筆者の授業ではフィールドワークを行い、生徒自身の目と足で情報を集めさせている。具体的には、高島平の魅力と課題について、地域住民にインタビュー調査を実施する。その際、できるだけ幅広い年齢層から意見を集めるように指示し、多面的・多角的な視点を持たせることを重視している。

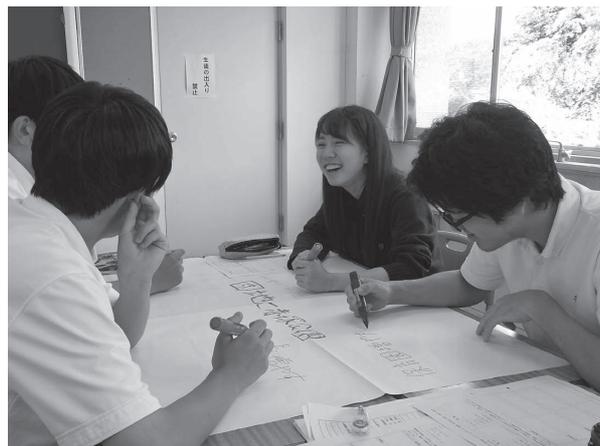
第3のステップは、フィールドワークで得られた情報の整理と分析である。インタビュー調査の結果、例えば散歩中の高齢者からは「生活はとても便利。ただ、洋服を買えるような大型スーパーがほしい」という意見が得られる。一方、子連れの主婦からは「公園や図書館、児童館があって子育てしやすいが、外国人のマナーが悪い」といった声を聞くことも多い。これらの意見を「魅力と課題」の視点で整理・分析させ、ワークシートにまとめさせることで可視化を図っている。

第4のステップは、地域の魅力を伸ばし、課題を解決するための方策を提案することである。具体的には、付箋や模造紙を使いながらブレイン・ストーミングによるアイデア出しを行わせ、生徒の発想力の伸長を促している。ブレストの際には、①批判厳禁、②自由奔放、③質より量、④便乗歓迎といったグランドルールを設定し、生徒が安心して発言できる場づくりを意識している。また、アイデアの発散（より多くのアイデアを出す）と収束（アイデアの取捨選択）を繰り返すことで、提案の質を高めさせるように留意している。

第5のステップは、アイデアのまとめと表現である。筆者の授業では、模造紙を使ってポスターを作成し、ポスターセッションで発表するかたちをとっている。ポスターを作成する際には、①明確で魅力的なタイトルをつける、②要旨を端的に表現する、③文字だけでなく図表を有効に活用するなどの工夫を意識させ、表現力を高められるように留意している。また、発表に際しては、①ストーリーの構成、②ポスターの内容、③言葉による表現力、④言葉以外の態度といった評価の観点を設定し、生徒たちに相互評価をさせている。

次に挙げるのは、実際に生徒たちが提案した内容である。「廃校になった学校や老朽化した建物を、若者を呼び込むショッピングモールや娯楽施設に建て替える」「子育て世帯に団地をリノベーションし、格安で提供する」「都立赤塚公園で音楽フェスを開催する」「外国語の標識を増やして共生を図る」など。

なお、授業でポスターセッションを行う際には、板橋区都市整備部の職員をお招きし、講評をいただくようにしている。生徒の提案のいくつかは、実際に区政に反映されており、それによって彼らの自己有用感が高まっている。さらに、授業とは別に、地域のイベントにボランティアとして携わる生徒や、春休みや夏休みを利用して、地方議員の事務所でインターンシップに参加する生徒もいる。



まちづくりの担い手を育てる

このような課題探究学習を通じて育成されるスキルは、次のようにまとめることができる。まず、情報を収集し社会課題を見つける課題発見力。次に、社会課題を解決するためのアイデアを考える創造力。そして、アイデアを分かりやすく説得力をもって伝える表現力である。これらの汎用的なスキルを身に付けることは、これからの社会を生きる上で極めて重要だと言えるだろう。

そのため、新学習指導要領でも探究的な学習が重視されており、特に他者と協働して課題を解決する学習活動の重要性が指摘されている。それを実現するには、学校と地域社会・外部組織との連携が不可欠である。また、各学校において教科横断的なカリキュラムを作成することや、生徒の学習活動を適切に評価するための基準を定めることも求められる。

そして、主権者教育の観点でいえば、19世紀末のイギリスの政治家・ブライスが「地方自治は民主主義の学校」だと述べたように、身近な地域社会に参加することを通して、人々は民主政治の主権者としての精神や能力を磨くことができる。その意味で、地域課題を探究し、解決策を提案する学習は、実社会に貢献しようとする態度を涵養するとともに、民主的で持続可能なまちづくりの担い手を育てることにつながるはずである。

(次号につづく)

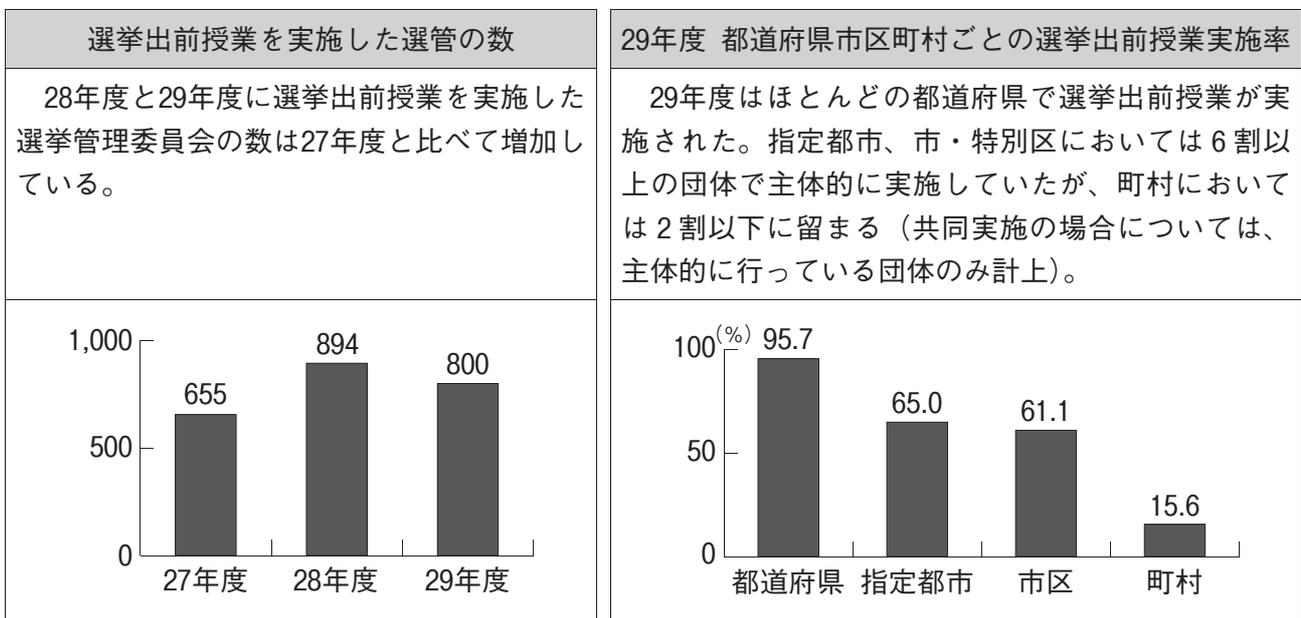
報告

主権者教育等に関する調査結果の概要

総務省は、今後の主権者教育推進の参考資料とすることを目的に、全国の選挙管理委員会1,963団体が平成28年度と29年度に学校教育と連携して実施した選挙出前授業（小中高、特別支援学校、専修学校、大学・短大）などの取組状況を調査し、30年7月27日に公表しました。調査結果の一部をご紹介します。

（29年度は12月末までの実績と1-3月の見込み数。調査実施・明るい選挙推進協会）

（http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/shukensha_kyoiku_kekka/index.html）



選挙出前授業の校種別実施学校数と受講生数								
27年度から29年度の間、高校においては延べ138万人の生徒に、小中学校と大学等では延べ40万人以上の児童生徒、学生に、選挙出前授業を実施した。								
	小学校		中学校		高校		高校	
	学校数	受講生数	学校数	受講生数	学校数	受講生数	全校に占める学校数の割合	
27年度	575	41,603	335	65,400	1,652	453,834	27年度	33.4%
28年度	618	42,492	350	68,358	1,888	539,801	28年度	38.3%
29年度	668	47,496	336	59,054	1,496	390,864	29年度	30.5%
計	1,861	131,591	1,021	192,812	5,036	1,384,499		
	大学・短大		特別支援学校		計			
	学校数	受講生数	学校数	受講生数	学校数	受講生数		
27年度	71	10,844	185	8,031	2,818	579,712		
28年度	124	23,260	253	10,623	3,233	684,534		
29年度	97	15,833	260	11,111	2,857	524,358		
計	292	49,937	698	29,765	8,908	1,788,604		



7月1日に行われたメキシコ大統領選挙は、新興左派政党「国家再生運動(MORENA)」を率いる元メキシコ市長、アンドレス・ロペスオブラドール氏が勝利し、同日に行われた上・下院選挙でもMORENAが第一党となっている。投票率63.42%。

メキシコに左派政権

ロペスオブラドール氏の得票率は53%を超え、次点の中道右派・国民行動党(PAN)の候補に30ポイント以上の差をつけ、新大統領に選出された。就任式は12月1日に行われ、メキシコで初めての左派政権が誕生することとなった。同氏はメキシコ市で勝利宣言し、「今からメキシコを変えよう」と述べている。

上・下院選挙では、MORENAおよび選挙で連携する社会結集党(PES)、労働党(PT)の3党の議席数が、上下両院とも過半数を上回り最大勢力となった。一方、エンリケ・ペーニャ・ニエト現

	上院	下院
MORENA	56	185
PES	8	55
PT	6	62
PAN	24	83
PRI	13	47
その他	21	68
総議席数	128	500

大統領が率いる与党・制度的革命党(PRI)は、両院とも議席を大幅に減らし、惨敗した。同日に行われた地方首長選挙でも左派候補が躍進している。

選挙結果の背景には、ニエト大統領の米国・トランプ政権への対応に国民が不満を募らせていたことにあり、ロペスオブラドール氏の米国に対等な関係を求める強い姿勢が、国民の支持を集めたと見られている。選挙戦でロペスオブラドール氏は、トランプ政権との交渉が進められているNAFTA(北米自由貿易協定)については次期政権が行うとし、国内農業の保護や労働者保護策を打ち出し、「不均衡なNAFTAは見直す」と訴えた。「NAFTAは史上最悪の協定の1つ」と批判するトランプ大統領との再交渉の行方が注目されている。

ロペスオブラドール氏、MORENAの勝利により、メキシコに進出している自動車などの日系企業の間には、NAFTA再交渉の不調による米国の高関税措置などへの懸念が広がっている。

メキシコの大統領、国会

大統領は国家元首で、全閣僚の任命権と罷免権、両院を通過した法案への拒否権、外交交渉権、州

知事の罷免権など、極めて強い権限を有している。首相職はなく、行政府の長は大統領である。大統領の任期は1期6年限りで、再選は禁止されている。



国会は両院制で、上院と下院で構成されている。上院の議席数は128で任期6年、全国を32の地方区(31州と連邦特別区[首都])から3人ずつ計96人が選出され、残りの32人は全国を1区とする比例代表制により選出される。なお、地方区の選挙で、上位2議席を特定の政党が独占した場合は、第3の議席は異なる政党の候補者の最上位者が当選者となる(メキシコ憲法56条3項)という規定が置かれている。

下院の議席数は500で任期3年。300は小選挙区制で、200は全国を5つの選挙区に分けた拘束名簿式比例代表制(地域名簿制)により選出される。比例区では、「比例代表選挙全体(各選挙区の合計)で全投票数の2%を獲得した政党は、比例代表で議席の割当を受ける権利を有する」(憲法54条2項)とされている。議席配分の大きな特色として、小選挙区と比例区を合わせて300を超える議席を配分される政党が出ないように、議席の調整が行われることである(同条4項)。具体的には、300議席を超える場合は、当該政党の比例区の議席数を減じて調整する。

法案審議上での上院と下院は権能に差違はなく、法案が成立するためには両院の承認が必要である。ただし、条約の承認権などは上院に、会計監査の承認権などは下院に専属している。

多発する政治家殺害

メキシコでは、候補者登録が始まった昨年9月から選挙運動最終日の6月27日までに133人の政治家が殺害されたと報道されている。そのほとんどが地方政治家で、連邦議会の候補者は1人だけである。政府が麻薬密売の取り締まりを強めていることを背景に、麻薬組織との取引に応じない地方政治家が狙われているとされており、民主主義への大きな脅威となっている。

明るい選挙推進サポート企業制度へのご協力のお願い

協会では今年度から、明るい選挙推進サポート企業制度を始めました。社員(有権者)や施設を有する企業に広くご参加いただき、例えば選挙時には社員の方々への投票参加の呼びかけや社内での啓発ポスターの掲示、選挙のない時には、新入社員研修等での主権者教育の実施など、明るい選挙の推進のためにご協力をいただければと考えております。詳しくは協会ウェブサイトをご覧ください。ご登録いただきました企業の一覧は、総務省や全国の選管等と共有し、また本誌においても紹介させて頂く予定です。

■地域コミュニティフォーラムを開催しました

6月25日-26日に青森県青森市で地域コミュニティフォーラムを開催しました。西東克介・弘前学院大学教授(青森県明推協会長)による選挙管理委員会と教育委員会の協働に関する講演、岩手県矢巾町明推協から選挙啓発授業における生徒のグループワークに委員が参加している事例紹介等がありました。明推協の活性化をテーマとした意見交換も行い、「委員の資質向上のための研



修会を行う」「選管と明推協との交流を強めて連携をスムーズにする」等の意見が出されました。

■市町村明推協研修会等開催支援事業

市区町村明るい選挙推進協議会の活動を支援するため、市区町村明推協等が講師を招聘して研修会等を開催する場合に要する謝金・旅費等を助成しています。実施要項は協会ウェブサイトをご覧ください。一例として、堺市明推協では6月に、石橋章市朗・関西大学法学部教

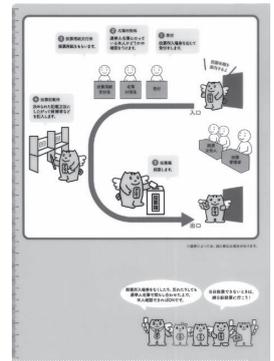
授(政策過程論)を招き、明るい選挙推進運動の歴史や投票率の現状、啓発事例を踏まえた運動の活性化に関する講演会を実施しました。

■講演会の講師、承ります

協会職員が、「選挙啓発」「明るい選挙推進協議会の活性化」「話し合い活動」「主権者教育」「意識調査結果」などをテーマに研修会やワークショップの講師を務めます。今年度も既に、選管や明推協の研修会、大学1年生を対象としたキャリアデザイン講座や教職の授業でお話しをさせていただいております。詳しくは協会までお問い合わせください。

■めいすいくんグッズの新作できました

街頭啓発や啓発イベントでのよびかけ、ポスターコンクールの賞品等として利用していただいているめいすいくんグッズですが、新たに、ウェットティッシュや蛍光ペン、メモ帳、クリアファイルを作成しました。オプションで、のし袋やOPP袋、名入れシール等にも対応しております。詳しくは協会までお問い合わせください。



クリアファイル

表紙ポスターの紹介

平成29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

伊藤 颯希さん 秋田県能代市立能代第二中学校3年(表彰時)

東良 雅人 文部科学省初等中等教育局視学官

18段の跳び箱を跳ぶ姿を描くことで、選挙権年齢が20歳以上から18歳以上に引き下げられたことを表すアイデアが秀逸です。こちらに向かってくるような構図から勢いが感じられ、ポスターの世界に引き込まれます。

編集後記

地方自治法が施行され新しい地方議会制度が始まってから70年余。地方議会・議員をめぐる新しい多くの動きがある一方で、課題も指摘されています。来年4月の統一地方選挙を控え、特集で考察します。

連載「選挙啓発と社会教育」は、明るい選挙推進運動の先駆者である田澤義鋪氏を取り上げています。参加型学習を実践するとともに、成果が明確に表れなくても活動を続けることの大事さを体現し、「虚空に矢を射る」との言葉を残しています。

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>

編集協力 ●株式会社 公職研

8月5日を投票日に実施された長野県知事選挙は、選挙権が18歳以上に引き下げられてから初めて行われた知事選で、投票率は43.28%でした。取り組みの一端を紹介します。

高校生の選挙事務への参加

松本市は、4月に19校に配布した投票立会人を募集するチラシに、「高校生が市役所に電話して申し込むのは抵抗がある」として2次元バーコード（QRコード）を記載しました。スマートフォンのカメラをかざすと受け付け画面が表示され、名前や生年月日、希望する期日前投票所などを記入して申し込む仕組みで、申込者13人中11人が利用しました。**長野市**は、これまでの選挙では投票立会人として大学生を募集していましたが、今回はじめて高校生を募集しました。約10人が応募し、期日前投票所などで立会人を務めました。**伊那市**は、市内外の5校から募集し、期日前投票立会人（今回が初めて）に5人、当日投票の事務従事者に25人の応募がありました。**飯田市**は、高校・短大生を、投票日の投票事務従事者と、期日前投票立会人（今回が初めて）に起用しました。（募集をしたが、応募がなかった団体もあったようです。）

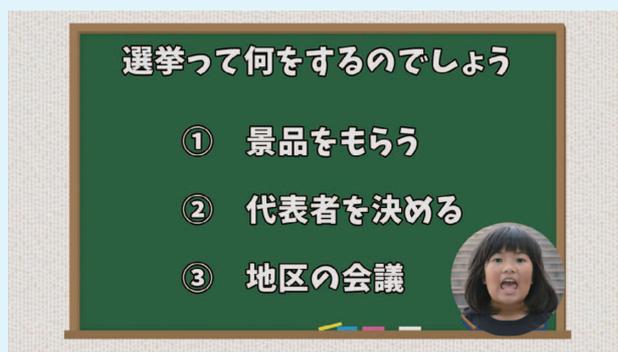


子どもと一緒に投票所へ

2016年4月の公職選挙法改正により、選挙人が投票所に同伴できる子どもが「幼児」から「18歳未満」に拡大されました。子どものときに保護者と一緒に投票所に行ったことのある人の投票率は、ない人と比べて20ポイント高いという調査結果があります。

須坂市は、市役所に設けた期日前投票所に、小学生以下を対象とする「こども投票会場」を設置しました。夏休みに行きたい場所は「やま」か「うみ」かを選び、投票用紙に書いて本物の投票箱に投函するものです。事前告知は行わず、参加してくれた子どもや保護者の口コミによる広がり期待したところ、予想を上回る242人が参加しました。投票結果が市サイトで発表され、「うみ」が176票と支持を集めました。また、「うみとやまでないものをかいたおともだち1にん」「○をかいたおともだち1にん」など無効票についても発表されていますが、これは実際の無効票の種類にあわせています。市選管は、「2016年参院選で、親が投票する様子を見て自分も投票したいという子どもが大勢いた」「子どもが投票所で何もできなければ、投票に良いイメージを持ってないのではないか」と指摘しています。

小諸市は、「家族みんなで投票に行こう」キャンペーンを実施しました。保育園、幼稚園、小中学校で配布されたクイズ応募用チラシを投票所に設置した専用の応募箱に投函するもので、約600人が参加しました。キャンペーンをPRする児童向け動画（4分41秒）も制作しました。児童4人（制作費を抑えるために職員の子供）が出演し、選挙クイズ3問のほか、投票所の様子や有権者と一緒に子どもも投票所に入れることも伝えました。小学校にDVDを配布したほか、ユーチューブの市公式チャンネルにも掲載しました。



安曇野市は、「8月5日の県知事選挙では、18歳の誕生日が8月6日の人は投票できる？ できない？」などクイズ6問の解答を用紙に記入し、期日前投票では投函、当日投票では受付に提出する形で実施しました。約200人が参加し、約80人が全問正解したとのこと。

共通投票所、短大に期日前投票所

野沢温泉村は共通投票所を初めて設置しました（県内では高森町に続いて2番目）。村には投票所が9カ所ありますが、温泉街の中心地にあり最も多い有権者が属する第1投票所（農協支所）以外は投票時間を繰り上げるので、温泉街で働く有権者の利便性を考慮し、第1投票所に併設されました。

飯田市は、県内の大学・短大ではじめて、飯田女子短大に期日前投票所を、全学集会のある7月25日の12時から15時までの限定で開設しました。市内で19歳が最も集まる場所ということで、学生、教職員、地域住民ら約110人が利用したそうです。

宝くじは、 みなさまの豊かな暮らしに 役立っています。



宝くじは、図書館や動物園、学校や公園の整備をはじめ、少子高齢化対策や災害に強い街づくりまで、さまざまなかたちで、みなさまの暮らしに役立っています。

一般財団法人 日本宝くじ協会は、宝くじに関する調査研究や公益法人等が行う社会に貢献する事業への助成を行っています。

一般財団法人
日本宝くじ協会
<http://jla-takarakuji.or.jp/>