

地方自治と議会

集約された民意か多様な民意か

木寺 元

明治大学政治経済学部准教授

「政党政治化」と「多様な民意」の相克

2016年3月に内閣総理大臣に手交された第31次地方制度調査会の答申では、地方議会に対し、次のとおりの見解が示されている。「議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。」¹

こうした問題意識を踏まえた総務省の「地方議会・議員に関する研究会」(2016年11月～2017年6月)では、政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性を目指し比例代表選挙を導入する案や、現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性を目指し、投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案を軸にすることが提言された²。

研究会の議論は有権者の地方議会に対する関心を喚起することが優先され、そのために真に「実効性ある代表選択」を可能にすることが重視され

た。その結果、なり手不足については、「V 地方議会議員としての立候補を促進する環境整備」という独立した章を設けたものの、具体的な提言には至らず委員会から出された指摘の列挙に留まっている。

さて、研究会で報告書が取りまとめられている最中、2017年6月、高知県大川村が議員のなり手不足を理由として、地方自治法第94条に基づく町村総会の設置を調査・研究する旨の意向を表明した。こうした現場の動き等を踏まえ、さらになり手不足問題に集中的に向き合ったのが、続いて総務省に設置された「町村議会のあり方に関する研究会」(2017年7月～2018年)である。この研究会では、最終的に「現行議会のあり方を維持できることを前提に、「集中専門型」と「多数参画型」という新しい2つの議会のあり方を条例で自由に選択可能とする」との提言がなされた。

集中専門型とは、少数の議員が専門的に活動することが求められ、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求めるとともに、豊富な活動量に見合った議員報酬が支給され、議員活動そのものによって生計を立てていくことが想定される。これに加えて、議会に求められる多様な民意の反映という観点から、裁判員制度を模した議決権のない議会参画員制度を設けるものである。

多数参画型とは、議員が本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする方向性である。議会の権限を限定するとともに議員定数を増加することによって、議員一人ひとりの仕事量や負担を

きでら はじめ

東京大学大学院総合文化研究科博士課程。博士(学術)。専門は、政治学。2006年北海学園大学法学部専任講師・准教授を経て、2014年より現職。

著書に『地方分権改革の政治学』(2012年、有斐閣)、『政治学入門』(2016年、弘文堂)『二つの政権交代』(2017年、勁草書房)など。

緩和するとともに、通年会期制による審議日程の分散や夜間・休日中心の開催など、議会に参画しやすい環境整備を行い、多数の議員数を確保することで、議会全体として地域課題の的確な把握や多様な視点からの監視機能の発揮を期待するものである。

相次いで総務省の研究会から出された二つの提言は、相反する要素を含んでいる。「地方議会・議員に関する研究会」(2016年11月～2017年6月)は、地方政治の政党政治化・グループ化を目指し、「町村議会のあり方に関する研究会」(2017年7月～2018年)は、「議会参画員」の導入や「多数参画型」議会の提示など多様な民意の反映に腐心する。政党政治化を目指す議論は、地方議会において分節化された個別利益を問題視し、これを集約することを重視する。しかし、分節化された個別利益とは多様な民意の裏返しでもある。比例性の高い選挙制度を導入したとしても、政党組織を媒介する段階で公認権や名簿作成権を通じた統制が行われてしまえば、有権者の選考の分散を議場において的確に反映することは難しくなる。

こうした「地方と政党政治」と「多様な民意」の二つの論点に関し、近年出された研究を軸に検討していきたい。

政党政治：地方政治と政党

市区議会では61.0%、町村議会では87.8%が、政党の届け出をしない「無所属議員」である(総務省調べ 2016年12月時点)。

無所属の地方政治家にとって政党はどういう意味を持つものなのであろうか。

中北(2018:238)は、市区町村議会における保守系無所属議員に注目する。議員報酬の平均が月額で約21万円であり、世帯の年収総額に占める議員報酬の割合が5割未満である議員が全体の7割近くに達している。他に仕事を持たず議員に専念するものは2割台に過ぎない。しかも、この2割には定年退職後の男性や専業主婦が多く含まれている。つまり、議員報酬の額はそれ単独で家庭生活を支

えるだけの十分な生計を営むには十分な額ではなく、また一般のサラリーマンは兼業が難しいことも相まって、必然的に兼業しやすい自営業者や会社・団体役員が多くなる。こうした層には自民党支持者が多く、町村議会の構成が自民党に有利になっている一員として、議員報酬の低さをあげる。しかし、彼らの多くは自民党の党籍を持ちながら「無所属議員」を通す。なぜだろうか。

上神(2015)は、地方議会の大選挙区制とそこにおける候補者間の集合行為問題に注目する。市区町村議会は市区町村の区域全域を単位に単記非移譲式投票制を採用している。候補者はお互いに競争関係にあるが、議会内で協力可能な候補者集団の獲得議席を最大化するという共通の目標を有している。この集団は、過剰に立候補させれば共倒れになる可能性があり、少なすぎれば獲得可能な議席を十分に獲得できないという状態になる。こうした集合行為問題については、政党が公認権を通じて立候補者数を調整するという方法が考えられる。しかし、市町村議会では圧倒的に特定の政党の公認を得ずに出馬する無所属候補が多い。

そこで、上神は住民自治組織に注目する。住民自治組織の構成人数は候補者の集票規模に関する指標となる。地域的な棲み分けと集票規模に関する情報を共有することによって、潜在的な候補者は出馬の可否を判断することが可能となり、適切な候補者数に落ち着くのではないか。そこで、上神は全国レベルの集計データを分析し、無所属議員の当選率が党派を届け出た候補者よりも当選率が低いとは必ずしも言えないことを示した。また、上神は無所属候補者が70%以上を占めている福井県敦賀市、同県小浜市の市議会議員選挙のデータを分析し、主要な党派と無所属の候補者について、それぞれの当選率と得票数の標準偏差を分析した。その結果、たしかに公明党や共産党といった党派を届け出た候補者の方が当選率が高く、標準偏差が小さい(=票割に成功している)傾向があるが、著しく無所属候補の当選率が低く、標準偏差が大きいとは言えないとした。すなわち、無所属候補者も棲み分けに成功していると言える。つまり、「地方議会・議

員に関する研究会」が提言するような制限連記を導入せずとも、無所属議員は過剰立候補・過少立候補の問題を回避し、また共倒れを起こさない一定の候補者調整に成功しているとも言える。

このように十分な集合問題の解決に地縁ネットワークが活用できるのであれば、市町村議会において政党ラベルを貼って選挙戦に臨む必要性は低下する。むしろ、さまざまな政党支持者が存在する地縁ネットワークにおいて、それを活用するのであれば政党ラベルを貼ることはむしろマイナスになりかねない。福井県の嶺南地域における無所属議員に対するアンケートでは、無所属である理由として46.8%が「地域で活動しにくい」と回答している(上神 2015:286)。

1999年から2010年の間に多くの無所属議員が立候補していた市議会議員選挙の分析を行ったMatsubayashiらは、市町村合併によって当選に必要な票数が増加した場合に政党との関係性を示す候補者が増加したことを示した(Matsubayashi, Ueda and Uekami 2014)。つまり地縁ネットワークでは事足りなくなったときにおいて政党ラベルが求められるのである。市町村議会議員にとって、政党の存在意義とはそのようなものである³。

地方政治を政党政治化しようとする意見の背景には、国政における政党システムにおいて自民党に対抗しうる政党の基盤づくりが地方において必要だとする主張もある(砂原2017など)。しかし、“国政”の政権交代可能な政党システムのために、“地方政治”に求められていない政党政治化を強いることは論議を呼びそうである。

実は自民党もかつてはピラミッド型の政党組織を志向していた時期があった。この経緯は、笹部真理子(2017)に詳しい。1960年代、都市化や社会構造の変化によって、自民党の有力な支持基盤である農業従事者が減少し、自民党の得票数が落ち込んでいくのではという懸念がそれである。1963年に発表された当時の有力な自民党代議士であった石田博英による「保守政治のビジョン」はその懸念を象徴的に表した論文であった。そこで、自民党は

「党近代化」の名の下に、イギリスの保守党をモデルにした大衆政党化を目指していったのである。この党近代化論議を自民党内でリードしたのは三木武夫であった。三木は第三次組織調査会の会長として自民党の組織改革を提言する。いわゆる「三木答申」である。三木答申は、派閥の解消を訴えたことで有名であるが、地方組織にも言及している。そもそも自民党の地方組織は1955年の結党当初から党の方針を浸透させる基盤として位置づけられていたが、組織調査会はこの方針を強化し、「機関決定が、組織から組織へと伝達され、血の通った系統組織の確立」を目指し、地方組織をより充実させていくべきと主張した。しかし、現実にはこうしたトップダウンによる組織化は思い通りには進まなかった。1970年代に入ると、有権者の価値観の多様化や流動性の高まりなどを受け、政党組織の階統性を高めるよりも、地方レベルでの農業団体や職域団体などとの政党色を薄めた柔軟で有機的な連携を目指すようになる。(以上、笹部2017:61-70)

このように、五十五年体制下の優位政党であった自民党でさえ難しかった地方への政党組織の浸透を、自民党以外の政党が成しうることは容易ではないように思われる。むしろ価値の多様化に伴って、そうした方向から転換したことを考えれば、地方の政党政治化は時流に抗うベクトルなのかもしれない。

多様な民意: AI・ビッグデータの可能性

さて、「町村議会のあり方に関する研究会」が、「議会参画員」の導入や「多数参画型」議会の提示を行なったことは前に書いた通りである。一方で、「多様な民意」を議場において反映させるために、はたして人間そのものを議場に登壇させなくてはならないのかは議論の余地がある。

柳至(2018)は、第二次世界大戦後の日本政治はもっぱら利益を分配してきたが、こうした政治は税収減、人口減少、少子高齢化などにより行き詰まりを見せていった。そのため、近年では、政策の廃止といった不利益の分配が行われているとして、都

道府県レベルを対象に、政策の廃止という帰結を左右する要因について考察した。質的比較分析を用い、いくつかの条件の中で抽出する要因の中で柳は政策知識をそのひとつに挙げる。つまり、「政策の存在理由(raison d'être)がなくなったとする政策知識が示されるかが、政策廃止が起こるか怒らないかを左右すると考える」(柳 2018:8)。たとえば柳は、ダム事業の廃止を比較分析し、長野県では廃止を主張する首長と存続を主張する議会のどちらが、一般有権者が納得する政策の存在理由の有無を提示できたかが帰結を左右したことを示した。また、埼玉県でも首長が廃止を主張し、議会はこれに反対したと言う点で構図が同じであったが、当初は首長側が政策の存在理由の欠如までは示せなかったため廃止には至らなかった。その後、社会経済状況の変化を受けて存在理由を示すことが可能になり、廃止に至った。

このように政策の帰結に大きな役割を果たす政策知識であるが、日本の地方自治体では、政策知識は政治家よりも、行政職員や審議会の有識者のほうが有している傾向にある。また日本に限らず、マックスウェーバーが言うようにこうした専門知識は、官僚制の影響力の源泉でもあった(柳 2018:9)。

さて、不利益分配の政治において重要な政策知識であるが、行政職員が主に首長部局で働き、審議会も行政側に設置される傾向が強いとすれば、政策知識は首長の元に蝟集する。そのことは議事機関に対する行政機関の優位にもつながる。それでは地方議会はどうすべきか。

これを打開する可能性として注目されるのがAIである。政治の領域にAIを導入することの是非に関してはすでに多くの論考がではじめたところである(湯浅2017、水谷2018など)。また人工知能のオープンソースフレームワークを構築するプロジェクト「OpenCog Foundation」の会長を務めるBen Goertzelらは、3年ほど前から社会的・政治的な意思決定を合理的に行えるAI「ロボバマ(ROBAMA)」の開発に注力している。Goertzelはこう述べる。「国民を代表して、社会的、政治的な意

思決定を下す彼ら(政治家や官僚)は、専門知識が不足していたり、私利私欲に陥って誤った判断を繰り返している。ロボバマはSNSやインターネットにアップされた膨大な情報を1分以内に分析し、世論を反映した政策をリアルタイムで提示することができる。完成すれば、腐敗がない社会・政治的革命を成し遂げられるだろう」⁴。また、東浩紀(2011)はビッグデータから抽出された大衆の「欲望」を可視化し、それに基づく政治「民主主義2.0」を唱えたが、それは世代別投票率や議員属性に見られる偏りの問題を是正するものであった。

もちろん、民主主義における意思集約過程あるいは政策形成過程の自動化の問題として捉えられるならば、それは確かに問題なしとはしない(水谷2018)。ただ、AIの議事機関や議員による活用は、政策知識における行政機関の排他性・独占性を解放、少なくとも緩和してくれる可能性を持つ。そして、AIやビッグデータの活用は、議員あるいは議会参画員として議場に登壇せずとも、サラリーマンや女性など利益や意見を表出する可能性を高める可能性を持つ。

総務省「町村議会のあり方に関する研究会」ではICTの各種ツールの活用によって町村総会的な場を実現できるかという点からは否定的な見解を示したが⁵、総務省情報通信政策研究所の「AIネットワーク化検討会議 報告書2016」では、「ICTの活用について、2030年頃までには、関連する施策・制度について、AIによるオープンデータの分析結果の活用が可能となると予測されており、行政の水準の向上に裨益すると展望されている。また、その頃には、個人や企業から発信される情報等を活用した将来予測の実現により、より精緻な政策の立案が可能になると展望される」⁶と述べられており、議会における多様な民意を含んだ政策立案をサポートするものとしても期待される。

おわりに: 違ったっていいじゃない?

政党政治化を強化し集約された民意に基づいて効率的に意思決定することと、多様な民意を可

能な限り議場に反映させ開放的な意思決定を行うことの二つのどちらが望ましいか、答えを導くのは難しい。それであるからこそ、異なる政治を国内の政治システムに並存させるべきだという議論も一考に値するのではないか。

つまり、議員を選ぶ選挙制度が国会、都道府県議会、そして市区町村議会において異なるという不均一さは、たしかに国会における選挙制度改革が望んでいたような政党システムの実現を阻んでいるのかもしれない。しかし、国政にとってのぞましい政党システムが、地方政治においても同様にのぞましい政党システムであるという保証はない。

情報システムの分野には「冗長性 (redundancy)」という概念がある。一見するとシステムは効率性の追求が望ましく、重複するようなシステムは縮減し、一元化するべきだと考えられるかもしれない。しかし、多元的で重複するシステムは、仮にひとつのシステムが機能不全に陥ったとしても並列している別のシステムがバックアップの役割を果たすことで、不可避に発生してしまうエラーによりよく対処でき、結果としてシステム全体の信頼性が高まる。このことは政治行政の分野においても言えることであり(伊藤 2015)、たとえば、Bendor (1985)によるサンフランシスコの公共交通機関についての調査でも同様の結果が得られている。

政党・政策本位の選挙の掛け声のもと、国政選挙では衆議院が小選挙区比例代表並立制、参議院も比例代表制とともに地方区の一入区化が進む中で、政党を軸にした民主制の展開が強化されようとしている。しかし、冗長性の概念に照らし合わせれば、国政において有権者の感じる政党政治の限界や隘路を、地方政治において現在の政党化されていない政治空間が拾っているかもしれない。民主主義の危機が叫ばれる時代に、私たちは民主主義に対する信頼感をいかに有権者から確保するかといった観点からも、地方政治の政治制度を検討する必要があるものと思われる。■

《注》

- 1 「平成 26・27 年度第 31 次地方制度調査会」 答申抄
- 2 あわせて本研究会では上記 2 案を軸とするものの、小規模自治体について「投票方法について単記非移譲式(現行制度)を維持しつつ、選挙区設置を進める案」も代替案として提言している。(「地方議会・議員に関する研究会」本文 14 ページ)
- 3 都道府県議会議員と政党ラベルについては建林正彦(2018)『政党政治の制度分析』千倉書房。
- 4 <https://forbesjapan.com/articles/detail/17238#>
- 5 「町村議会のあり方に関する研究会」第 6 回議事概要、1 ページ
- 6 総務省情報通信政策研究所「AI ネットワーク化検討会議報告書 2016」25 ページ

《参考文献》

- Bendor, J (1985) *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley : University of California Press.
- Matsubayashi, T., Ueda, M. & Uekami, T., (2015) 'District Population Size and Candidates' Vote-seeking Strategies: Evidence from Japan', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 25, 2.
- 東浩紀 (2011) 『一般意思 2・0』講談社。
- 伊藤正次 (2015) 「多機関連携としてのローカルガバナンス」宇野重規・五百旗頭薫(編)『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣。
- 上神貴佳 (2015) 「地方議会と地域住民自治組織—福井県嶺南地域における基礎自治体の議会を中心に」宇野重規・五百旗頭薫(編)『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣。
- 笹部真理子 (2017) 『「自民党型政治」の形成・確立・展開』木鐸社。
- 砂原庸介 (2017) 『分裂と統合の日本政治』千倉書店。
- 中北浩爾 (2017) 『自民党—「一強」の実像』中央公論新社
- 水谷瑛嗣郎 (2018) 「第 6 章 AI と民主主義」山本龍彦(編著)『AI と憲法』日本経済新聞出版社
- 柳至 (2018) 『不利益分配の政治学』有斐閣。
- 湯浅壘道 (2017) 「AI ネットワークと政治参加・政策決定」福田雅樹・林秀弥・成原慧『AI がつなげる社会 AI ネットワーク時代の法・政策』弘文堂。