DIO

DATA資料　INFORMATION情報　OPINION意見

第32巻第10号通巻351号
連合総研レポート
2019年10月号
No.351

CONTENTS

特集

地方議会改革を通じた地方自治の活性化

地方議会の現状と改革の方向－地方議会改革の真贋を見抜く

片山　善博……4

地方議員のなり手不足の背景と地方議会改革の意義

江藤　俊昭……8

寄稿

女性の代表と民主政治の活性化

砂原　庸介・芦谷　圭祐……12

巻頭言……2

財政赤字とMMT

視　点……3

〈特集解題〉地方議会改革を通じた地方自治の活性化

理事会・評議員会 報告……16

「2019年度事業計画・予算」を承認

－ 第42回定例理事会・第20回評議員会 －

九段南だより……17

よく目にするようになった「ESG」ところで「S」って何？

最近の書棚から……18

河合　雅司　著

『未来の年表　人口減少日本でこれから起きること』

今月のデータ……19

地方議会の現状

～低下を続ける投票率、上昇し続ける無投票当選者、少ない女性議員～

事務局だより……20

ホームページもご覧ください　http://www.rengo-soken.or.jp/

巻頭言

巻頭言

財政赤字とMMT

連合総研所長
藤本一郎

我が国の政府債務残高は、平時にもかかわらず、歴史的にも国際的にも極めて高い水準にある。リーマン・ショック時に拡大したフローの財政赤字は、その後改善の動きがみられるが、内閣府の中長期経済財政試算（2019年7月）によると、国と地方を合わせた基礎的財政収支（PB）は、試算のベースライン・ケースでは、黒字化が今後10年見通せない。高めの成長が実現できた場合は黒字化に向かうが、昨年5年先送りした黒字化目標の2025年度に達成できないようだ。

依然厳しい財政状況に変わりはないが、財政赤字に改善の動きがみられると、緊縮財政への不満や財政改善への楽観的な期待が台頭してくる。こうした中で、MMT（現代貨幣理論）が、自国通貨で国債を発行する限り政府が破綻することはなく、財政赤字を気にする必要はないとする理論として紹介され、米国以上に関心を集めた。本年7月には提唱者の一人であるケルトン教授（ニューヨーク州立大学）が講演等に招聘されたり、8月末にはレイ教授（バード大学）の著書の日本語版が出版されたりしている。

MMTは、ポストケインジアンの流れをくむ経済学者が唱えていたもの。雇用と物価の安定のために、財政政策を重視する。政府は、貨幣を発行することで自由に財政資金の調達が可能とする。均衡財政ルールには合理性がないとし、インフレ率が一定の範囲に収まっている限り財政赤字は問題なく、インフレの昂進が懸念されれば増税により調整がなされるとしている。

MMTが昨年米国で注目されると、主流派の経済学者から批判が出て、その論争が話題となった。ただし、少し複雑なのは、その主流派の学者達も、政策運営の在り方については、現下の金融政策の状況等から、財政政策の役割に期待を寄せている。

MMTを巡る議論の一つは、財政赤字がハイパーインフレに結び付かないかとの懸念だ。これに対して、MMT側は、インフレを制約条件に財政を運営するので的外れの議論だとする。また一つは、財政赤字は金利上昇を招き、民間投資を阻害するという効果についてだ。MMTにおいては、国債発行による資金逼迫は生じず、金利は上昇しないとする。

さらに、仮にMMTの考えが正しいとしても、現実には、理論通り、想定通りに財政政策を適切に運営できるのか、その実効性について疑念を抱く識者は少なくない。例えば、インフレをメルクマールに適時適切に財政政策を行うと言うが、認知・実行・効果のタイムラグの問題は避けられない。特に増税によりインフレを回避するのは、少なくとも日本ではタイムリーな実施が不可能に近いのではないか。結果的にハイパーインフレが生じた場合は、経済の大混乱の犠牲者は、適応力の劣る高齢者を始め、一般の人々だ。実験に失敗したと済まされるだろうか。

他方低インフレの下でも、財政赤字に捕らわれず、積極的に財政出動する必要性について、今の日本の経済・財政の実態面からみた論点もあろう。第一に、MMTは完全雇用を最優先課題に位置付け、その実現のための財政政策を提唱する。しかし、現在の日本は深刻な人手不足の状況だ。第二に、日本経済社会の将来を見据えた場合、人口減少・少子高齢社会の問題とともに、2つの大きなリスクを意識しておく必要がある。南海トラフ・首都直下地震等の大規模震災の発生とリーマン・ショック級の世界同時不況の再来だ。その際の財政出動に備えて、平時には、財政健全化を図り、財政の対応力回復と市場の信用維持・強化に努めることが必要ではないか。

一方、MMTについては、信用創造の理解を始め、従来の定番な説明と違った見方が示され、それに対する評価もある。これを機会に、金融政策も含めて、経済の仕組み、政策運営の在り方についての理解がより一層深まっていくことを期待したい。

視　点

〈特集解題〉

地方議会改革を通じた地方自治の活性化

現在、地方議会を巡っては、議員のなり手（候補者）不足、無投票当選、女性議員が少ないなどの課題に直面している。いずれも、地方議会機能の低下と民主主義の危機をもたらす課題である。今回の特集では、地方議会の役割に立ち返って、どのような改革が必要なのかを中心に、３名の有職者に執筆をお願いした。

片山は、地方議会は首長をはじめとする自治体の権力が独善に陥ったり、暴走したりしないように歯止めをかけ、不正や不公正の芽を摘み、説明責任を果たさせる役として欠くべからざる存在、いわば必需品であると述べている。その上で、議員のなり手不足問題への対応としてとられてきた議員定数削減、議員報酬の引上げなどには違和感があると指摘している。候補者が減れば、それに応じて議員定数も削減するやり方の行きつく先は議員定数の極小化でしかなく、いずれは議会の体をなさなくなること、また、わずか年４回の定例会に出席するのを基本とする議員の働き方に照らし合わした場合、毎月その高い水準の報酬を支払うことについて住民の理解が得られるのか、疑問を投げかけている。そして、なり手不足解消には毎月ないし隔週、あるいは毎週の決められた曜日に議会を開き、その決められた曜日の夕方６時以降からとすれば、議員に就き得る人の数は飛躍的に増えると提案している。

また、地方議会には公聴会の制度がある。しかし、現状は、ほとんどの地方議会が公聴会を開いていない点を厳しく批判し、議会活性化のために、議案を審議する際にはそれらを開いて住民の意見を聴く必要があると述べる。

江藤は、議員のなり手不足は、選挙戦がないために事前及び事後のチェック機能が効かず、政策論争ができないこと、また立候補者の固定化により多様性の減退につながり、「住民自治の根幹」にとっての問題だと言う。その上で、小規模議会のなり手不足の要因として、議会・議員の魅力の衰退や活動条件の貧弱性、地域力の低下、兼職・兼業禁止等の法制度上の縛りをあげている。議会・議員の魅力を創出するには、閉鎖的な議会から住民に開かれ、住民参加を促進する議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長等と政策競争をする議会という原則に立った議会改革の必要性を訴えている。縮小社会に向かう時代が到来し、それに対する地域経営が求められており、財政投下の優先順位を巡って住民を含めて考えていくことを強調している。

また、急激な人口減少に見舞われている「地方」は、当該地域に対して「特産品購入」「寄付（ふるさと納税等）」「二地域居住」など当該地域との関係をもつ人たち（関係人口）によるに活性化をはかっている。関係人口は地域経営にとっての豊富な資源でもあり、審議会に参加してもらうなど議会（そして行政）での政策立案に参加が求められる。

砂原・芦屋は、女性議員の比率が低いということは、議員候補を選び出す広義のリクルート過程のどこかに体系的なジェンダーバイアスがあることを意味していると述べる。さらに、議会における女性の過小性が、女性が直面する障壁がなかなか解消されない原因の一つという指摘も少なくなく、例えば、男性と女性とでは重視している政策に違いがあり、女性議員が少ないために政治に反映されるべき民意が反映されていないのではという主張を紹介している。女性の利益が代表されるためには、女性議員比率が一定の水準を超えなければならないとする議論もあるという。一方、何が女性の利益かは多様であり、何をもって女性の利益が実現されているかを判断するのは困難を極める。ただ、政治的意思決定に女性が参画することは、議会が多様な人々で構成されることを意味し、そうでない場合に比べて政治の活性化に期待できるはずであると論じている。

寄稿

地方議会の現状と改革の方向－地方議会改革の真贋を見抜く

片山　善博
（早稲田大学大学院政治学研究科教授）

地方議会改革は緊急に取り組まれるべき重要課題である。そう考える理由の一つは、このままでは地方議会の存続が危ぶまれる現象が見られるようになったことである。

議員のなり手不足は深刻で、先の統一地方選挙の結果を見ても立候補者が議員定数ぎりぎり、あるいは定数に満たなかったことで無投票に終わった自治体は少なくない。無投票だと有権者が立候補者を選別する機会が失われる。立候補者全員が当選するのだから、議員の「品質管理」は何もなされず、議会の劣化は避けらそうにない。

また、かねて指摘されているように、地方議会が本来果たすべき役割を果たしていないことも、議会改革に取り組まなければならない理由として当然あげられる。地方議会は自治体の重要事項の決定、首長を中心とする執行部の監視など、自治体運営にとって欠くことのできない大切な機能を担っている。ところが、後述するように地方議会の多くはこうした機能を十分に果たしていない。

本来の機能を果たさないから住民から頼られもしないし、信頼もされない。そんな地方議会は無用の長物で、そこに貴重な税金を費やすのは無駄でしかない。いっそのこと地方議会は廃止したらいいとの辛辣な意見もある。廃止しても誰も困らないという考えかもしれないが、ことはそんなに単純ではない。

古来、権力は腐敗するという。自治体の首長も権力であり、ほっておくと腐敗する。ここでいう腐敗とは必ずしも専制や独裁、あるいは汚職などに限定されるわけではない。予算の無駄遣い、非効率や不公正な行政、職員の無気力、組織の停滞など、広く住民や納税者から見て好ましくない状態を意味する。

首長以下の自治体組織がこうした腐敗を免れるには、少し離れた位置からチェックしたり、刺激を与えたりする係が必要で、それが地方議会である。地方議会は首長をはじめとする自治体の権力が独善に陥ったり、暴走したりしないように歯止めをかけ、不正や不公正の芽を摘み、説明責任を果たさせる役として欠くべからざる存在、いわば必需品である。

だとすれば、なり手不足のまま地方議会が立ち枯れていくのを座視したり、あるいは地方議会の現状に問題があるからといってこれを廃止したりするのは決して賢明な態度ではない。必需品である地方議会を持続可能にするために必要な手を打ち、地方議会が本来の役割を十全に果たすことができるように制度や運用に改善を加える。それらを通じて地方議会に対する住民の信頼回復を期待する。これが今求められる地方議会改革のありようだと思う。

1. 議員のなり手不足問題への対応に違和感

これまで地方議会関係者もただ手を拱いて見ていたわけではない。議員のなり手不足問題では、無投票を回避すべく議員定数を削減した自治体は少なくない。ただ、これで当面の無投票を避けることができたとしても、これで問題は収束しない。その後も引き続き立

候補者が減れば、それに応じて議員定数も削減するやり方の行きつく先は議員定数の極小化でしかない。いずれは議会の体をなさなくなる。

また、立候補を促すためには議員の処遇改善、すなわち議員報酬の引き上げが必要だとの主張もなされている。たしかに、例えば小規模町村の議会の議員報酬の水準は低く、それだけでは家族の生活費を満たすには不十分だろう。

こうした自治体では議員報酬をある程度引き上げることは現実的かもしれない。ただ、それにも自ずと限度があるだろう。もし議員報酬だけで十分生活できる金額まで引き上げるとすると、それは該当の地域の他の住民の所得と比較して相対的にはかなり高い水準であるはずだ。わすか年4回の定例会に出席するのを基本とする議員の働き方に照らし合わせた場合、毎月その高い水準の報酬を支払うことについて住民の支持が得られるかどうか、甚だ疑問である。

似たような趣旨で、議員の年金を充実させることで、なり手が増えると説く人たちもいる。地方議員の多くは国民年金に加入しているが、国民年金では老後の生活が不安なので、自治体の常勤職員が加入している厚生年金に加入させてはどうかというのである。

議員の年金を多少充実させることだけで、果たしてどれほどの人が立候補を決意するだろうかとの消極的な見方のほかに、この考えには別の観点から強い批判がある。国民年金では議員の老後が不安だというが、国民年金しか頼るところがない多くの人たちを尻目に、まるで「我さえよければ」と言わんばかりに議員だけがそこから抜け出そうとする姿勢は、政治家としてとても見苦しい。

しかも、先に触れたように、年4回の定例会に出席するのを基本とする働き方の議員が、常勤ないし常勤に近い職員しか加入することができない厚生年金に強引に加わろうとする姿勢はいかにも傲慢に映る。もし、現状の議員の働き方でも厚生年金に加入できるとするのであれば、官民を問わず世の中の非正規職に就いている人たちのほとんどが加入できることとしなければ、著しくバランスを欠くことになる。

議員のなり手不足対策は、ここにあげたようなその場しのぎや姑息な方法ではなく、正面から地方議会のあり方を見直すところから始めなければならない。

2．なり手不足解消には定例日開催方式への切り替えを

現在全国のほとんどすべての地方議会は年に4回の定例会方式を採用している。年度の早い方から6月定例会、9月定例会、12月定例会及び年が明けて2月定例会である。1回の定例会の会期は自治体によって差があり、長い場合で1か月ほど、短い場合では10日ほどである。会期中は平日の午前10時から夕方5時まで会議を開くのを通例とする。

さて、こうした地方議会運営を前提として、例えば町村議会の議員として議会活動に参加することができる人はどんな人だろうか。もちろん議員専業の人なら参加は可能だが、先にもふれたとおり町村議会議員の報酬の水準は低い。どうしても他に所得のある人が想定される。

今の世の中で他に所得がある人といえば、企業その他の組織に務めるサラリーマンが大半を占めるが、この人たちが議員に就くことは、制度的にはともかく現実には至難の業だ。年に4回、1回につき10日ほどとはいえ、平日の朝から夕方までずっと会社を留守にすることは一般に容認される状況にはないからだ。こうした事情は個人商店などの自営業の場合でも同じで、1週間を通して店を閉めるわけにはいかない。

こう考えると、とりわけ町村においてはそもそも議員の潜在的なり手が乏しいということがわかる。ただ、議員のなり手不足は最近とみに取り沙汰されるようになったものの、一昔前まではあまり問題にされなかった。それはなぜか。

振り返ってみると、かつての町村議会では議員の中の少なからぬ割合を占めていたのは専業農家だった。当時の農村には専業農家は大勢いた。実は先ほどの年4回の定例会を基本とする議会は、専業農家にとってはまことに好都合な運営方式だった。

田植えを終えて6月定例会、田の草取りなどが一段落して9月定例会、稲刈りなどの収穫作業を終えて12月定例会、田舎の旧正月の諸行事を済ませて2月定例会である。いずれも農事暦では農閑期に開催されている。専業農家の経営者であれば、農閑期に議会に詰めることは必ずしも困難なことではない。しかも専業農家としてそれなりの所得があれば、議員報酬は低くても生活に支障はない。町村議会議員の報酬水準が低い理由にはこんな背景があったはずだ。

翻って今日、農村の事情は様変わりした。農家のほとんどは兼業農家であって、専業農家は数えるほどしかいない。また、兼業農家といっても農業の方は副業にすぎず、実態はサラリーマンに分類するのがふさわしい。そのサラリーマンは先に述べたとおり議員に就くことが現実には難しい。

こうした事情の変化を踏まえると、町村で議員のなり手を確保するには議会の運営方式を改めるしかない。専業農家に対応していたこれまでの定例会方式から、住民の多くを占めるサラリーマンが議員に就き得る別の議会運営方式に改めるのである。

地方自治法上、その道筋は既に敷かれている。それぞれの議会の選択により、現行の定例会方式に替えて、通年制・定例日方式による議会運営を採用することを可能とする規定が設けられているのである。定例日とは毎月ないし隔週、あるいは毎週の決められた曜日に議会を開く方式をいう。その決められた曜日を例えば金曜日の夕方6時からとすれば、議員に就き得る人の数は飛躍的に増えるはずだ。サラリーマンはもとより、子育て中の主婦でも少なくとも現行の定例会方式よりは出席しやすいのではないか。

3．ピント外れの地方議会改革

次に、地方議会が本来の役割を果たし、それによって住民から信頼される存在になるにはどんな改革が必要だろうか。この点について、多くの地方議会が様々な改革を試みている。例えば、地方議会の意義や機能をあらためて整理し、かつ、そのことを広く住民にも知ってもらおうとの考えのもとに、いくつもの議会が制定したのが議会基本条例である。マスコミなども、議会基本条例の制定が議会改革の大きな一歩だとの認識を示していた。

ただ、議会基本条例を制定した議会が大きく変わった、住民の信頼につながったという報告や報道は、ごく一部の例外を除いてほとんどない。他の多くはただ条例を制定しただけに終わっている。条例を制定することが目的になってしまい、条例を制定したことで議会改革を成し遂げたと勘違いしている議会も少なくない。

これを筆者はアクセサリー型議会基本条例と呼んでいる。条例を制定して議会改革に取り組んでいるつもりかもしれないが、それだけでは単なるアクセサリーに過ぎず、それを身に着けているからといって、立派な議会になったわけではない。

また、住民に議会のことをよく知ってもらうということで、いくつもの地方議会が議会報告会を開くようになった。定例会が閉会した後、議員が数人ずつ地域に出向き、定例会で議決した議案の内容を説明し、意見交換をするのである。これも「住民に開かれた議会」の取り組みだとマスコミなどから持ち上げられていた。

しかし、せっかく開いた議会報告会も、ある程度の人数が参加したのは最初の1，２回で、そのうちほとんど誰も来なくなり、あるいは特定の人しか参加しなくなり、やがて開くのをやめた議会が少なくない。住民が関心を示さないのである。

その事情は、住民の立場に立って考えればよく理解できる。既に終了した議会で決まったことを聞くために、わざわざ報告会に足を運ぶだけの時間的余裕を持つ人は決して多くない。内容をまとめたものを「議会だより」、あるいはホームページで読めるようにしてもらった方が便宜である。議会報告会は開かないより開いた方がいいとは思うものの、議会改革としては別のやり方の方が数段効果的だと思う。

数段効果的なやり方とは、議会が決めた後で住民に報告するのではなく、決める前に住民から意見を聴くのである。人は、既に決め

られたことについて意見を求められても熱心になれない。何か言ったところで、決められた内容が変わることはないからだ。

しかし、これから決めることについては、積極的に意見を言う人は多い。地方議会には公聴会の制度があって、議案を審議する際にはそれらを開いて住民の意見を聴く仕組みが整えられている。この仕組みなどを活用して、議案の審議過程で住民の意見を聴いたらいい。住民から有益な意見が出てきて、場合によっては、提出されている議案の内容をよりふさわしいものに修正するきっかけになるかもしれない。

4．住民の意見を聴きたくない議会

ところが、わが国のほとんどの地方議会は公聴会を開かない。議案の審議過程で住民の意見を聴くことを厭うのである。住民の意見を聴くのが面倒臭いからなのかというと、必ずしもそうとは思えない。先にふれたように、議案を議決した後には議会報告会に足を運んで住民に説明し、意見を求めることには積極的だからである。公聴会よりよほど面倒臭い議会報告会を厭わないのだから、公聴会を開かないのは面倒臭さ以外の別の理由があるはずである。

実はその理由にこそ、議会改革のポイントが含まれている。議会の意思を左右する多数会派の議員は、議決する前に住民の意見を聴きたくないのだと思う。議会が始まる前に、執行部から提案される議案はすべて可決することを申し合わせているからである。執行部との間で既に「できている」のである。

そんな事情がある中では、もし議決前に住民から意見を聴いて、議案の問題点を指摘され、優れた代替案を示されても、もはやどうすることもできない。本当はいい意見が出てくれば、議案を修正すればいいのだが、「与党」意識の強い彼らにはそんな気はない。執行部に律儀といえるが、裏を返せば住民本位の視点を失っている。

一方、執行部もせっかく「与党」が議案を無傷で通してくれる手筈が整っているのに、それを動揺させるような意見が住民から出てきては混乱する。議員に余計な知恵をつけかねない公聴会など避けてほしいと願っている。かくして公聴会はよほどのことがない限り開かれない。

開会前に既に議案を無傷で可決することが事実上決まっている議会は、その会期中何をやるのか。まともに審議すれば、それこそ議案の問題点や他の優れた代替案が出てくるかもしれないから、審議は形式的でおざなりに済ますにこしたことはない。そのおざなりの典型が、質問する議員と答弁する執行部の間では互いに原稿を読み合う「学芸会」である。学芸会では、議案を厳しく審査するという議会の本来の役割は果たせない。

役割を果たしていないのはそれだけではない。議会は執行部をチェックし、監視しなければならないのだが、それにあまり本気を出すと、執行部のボロが出て、首長が窮地に立たされることにもなる。それでは、首長と「与党」との居心地のいい馴れ合い関係にヒビが入りかねない。そうした事態を回避するには、執行部のチェックも形だけにして、本質に迫らないのがよい。こんな事情のもとでは、行政監視という議会の重要な役割も果たされることはない。

ここまで述べてきたことでわかるとおり、地方議会が本来の役割を果たしていないという問題に対し、議会報告会は何の処方箋にもならない。先に議会報告会は開かないより開いた方がいいとは言ったものの、それが本来開かれるべき公聴会の代替物として構想されているのだとしたら、むしろ議会報告会は本来の議会改革を妨げることにもなりかねない。

全国各地で地方議会の現状を改革する試みがなされているが、ここで取り上げたように、一見地方議会改革に取り組んでいるように見えても、実はその内容はピントがずれていたり、むしろ必要な改革を遠ざけたりする効果を放つものも少なくない。地方議会改革の真贋を見抜く力が求められよう。

寄稿

地方議員のなり手不足の背景と地方議会改革の意義

江藤　俊昭
（山梨学院大学法学部教授）

＜地方議員のなり手不足を見る視点＞

本年の統一地方選挙をめぐって地方議会議員のなり手不足問題がクローズアップされた。「崖っぷち」、「危機（クライシス）」といった議会の存亡を取り上げた報道が多々あった。一昨年に、高知県大川村がこの問題をめぐって、議会を廃止して住民総会を設置することを検討したこと、および総務省に「町村議会のあり方に関する研究会」が立ち上がったことも、その問題が脚光を浴びた理由である。また、議会消滅と連動する自治体消滅論が流布したこともその理由にあげられよう[1]。

この対象の多くは、小規模議会（町村議会）である[2]。小規模議会は、このなり手不足問題だけではなく、高齢者の多さ、女性の少なさなどの「問題」を抱えていた。今日、とりわけ、議員のなり手不足問題が脚光を浴びたが、これらの問題は相互に関連している。本小論はこれらの問題やその解消の手法も同時に扱うことになる。こうした危機の要素、あるいは弱点はあるものの、小規模議会には議会改革の先駆者として突破力がある。議決事件の追加（自治法96②、福島県月舘町）、議会報告会（宮城県本吉町）、議会（だより）モニター（北海道栗山町、長野県飯綱町）、通年議会（北海道白老町）、一問一答方式（山梨県身延町）の挿入、および議会基本条例（栗山町）の制定は小規模議会の発見である。両側面を考慮して、「住民自治の根幹」としての議会を作動させる手法を考えたい。

本年の統一地方選挙では町村議会議員の無投票当選率は23.3%にまで上昇した。今回選挙が実施された375町村（全体は926町村）のうち無投票当選は93町村（約25%）あった[3]。

**＜議員のなり手不足の要因と解決の方向
――住民福祉の向上が解決の起点＞**

小規模議会の危機の重要な要素である議員のなり手不足問題の深刻化の要因を確認しつつ、その解決の方向を模索しよう。

①議員のなり手不足はなぜ問題か

選挙は民主主義にとって不可欠だからである（住民が無投票当選者を許容しているのであればそれも民主主義だともいえようが…）。無投票当選は、こうした正統性問題（選挙なき当選）もあるが、より重要なのは政策を議論する議会にとって決定的な問題があるからだ。選挙戦がないために事前及び事後のチェックが効かず、政策論争ができないこと、また立候補者の固定化により多様性が減退する。多様性に基づいて政策議論をすることに議会の真骨頂はある。その意味では、無投票当選の高さは選挙がないだけではなく、議会のあり方を歪める。「住民自治の根幹」にとっての問題である。

②なり手不足解消の方途

小規模議会のなり手不足問題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・議員の魅力の衰退、議会・議員の活動条件の貧弱性（以上ならない要因）[4]、地域力の低下（なれない要因）が想定できる[5]。これに、法制度の縛り（なれない要因）を加えるべきだろう（**表１参照**）。

これらの要因（「ならない」と「なれない」）を念頭におけば、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、それを「住民福祉の向上」につなげることにより議

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
魅力の減退〔不透明、非活発等〕	無：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
条件の悪さ〔報酬の低さ、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
地域力の減退〔立候補予備軍（高齢化、自営業・農業の変化）、担ぎ手の衰退〕	有：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
法制度の拘束（兼職・兼業禁止等）		現場からの法改正提案

注：「意欲の有無」は、住民が立候補する際の意欲である。

会・議員の魅力を向上させることがなり手不足解消の起点となる。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、それが議員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歩進める法改正を可能とする。

北海道浦幌町や高知県大川村の選挙では、選挙があり移住者が当選した。議会が真剣になり手不足に取り組むことで、その解消にむかった事例だ。

なお、女性議員はあまりにも少ない[6]。女性議員増加は、男女共同参画の理念の実現とともに、なり手不足の解消の「近道」である。若者やサラリーマン層を増加させるための手法は、同時に女性議員を増加させる手法と重なる。

こうした議員のなり手不足には、地域政治をめぐるもう2つの危機が基底にある[7]。1つは、地方政治の負の連鎖である。＜地方分権改革により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＞といった負の連鎖である。もう1つは、非政治と反政治の蔓延である。非政治は、グローバル社会の進展（新自由主義の広がり）で政治行政が後景に退く傾向であり、反政治は格差の拡大により報酬・歳費・給与など税金が支払われる議員・公務員を敵とみなす傾向である。

これらの打開は容易ではないことを承知の上ではあるが、その打開の方途を探ることになる。その起点は、地方政治の再活性化であり、その重要な作動が住民から信頼される議会改革である。魅力ある議会・議員の創造こそ起点となる。今日、住民と議員が対話をする素材が浮上している。それが後述する新シビル・ミニマムの重要性である。

＜議会・議員の魅力を創出する＞

議会・議員の魅力を創出するためには、今日急展開している議会改革を推進することが本道である。閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長等と政策競争をする議会、という3つの原則である。まさに、従来の議会運営とは一線を画すものである。栗山町議会の議会基本条例は、たしかに新たな議会像の金字塔ではあるが、普遍的な議会像であるために多くの議会もそれに続くことになる。

その制定によって、議会改革の本史に突入したと位置づけられるが、それ以前は議会活性化という名称が多く用いられていた。具体的に言えば一問一答方式、対面式議場の導入、委員会の公開・要点筆記の公開等を想定するとよい。いまでは「これが改革…」と思われるものまで活性化として、20年も30年も同じようなことが提案され徐々にではあれ実践されてきた。こうしたことは、議会改革（議会活性化）の前史である。それは、中央集権体制下で議会の役割が位置づけられず、そうであっても頑張ろうとする議会が改革の道筋をつけた。それが前史の改革である。

時代が変わり、地方分権改革の中で議会の役割が問われてきた。それに真摯に対応したのが栗山町議会を先駆とする議会である。したがって、議会改革の本史は、地方分権改革

表２　議会改革と住民との関係

議会改革の段階		改革方向	住民との関係
前史（議会活性化）		一問一答方式、対面式議場、委員会の公開等	住民の不信の蔓延
本史	第１ステージ	住民と歩む議会等の新たな議会運営	見える化、住民と多くの接点
	第２ステージ	住民の福祉向上につなげる	住民の信頼づくりへ

の申し子であって、栗山町議会に限定されるものではない。より正確にいえば、栗山町の場合やその他の自治体は、平成の大合併の嵐の中で新たな住民自治、新たな議会運営を考えざるをえない状況だった。このように議会基本条例は全国に広がる要因があった（**表２参照**）。そして、それぞれの議会の創意工夫によって議会基本条例は豊富化された。住民参加や協働といえば行政との関係が問われ、議会は蚊帳の外に置かれていた。それを転換させるべく住民と歩む議会を明確にしたのが議会基本条例である（議会改革の本史の第１ステージ）。

議会基本条例は従来の議会とは異なる運営を住民に宣言したものであり、住民に対するマニフェストとして高く評価すべきではある。しかし、それはあくまで議会運営という形式に過ぎず、それだけでは住民からすれば「当然ではないのか」「だから何？」といった感想が聞かれる。その改革をもう一歩進めたい。本来議会が有している役割・権限を十分発揮して、住民福祉の向上につなげること、まさに形式を超えて内容・成果にかかわるように議会改革のステージをあげることである（第2ステージ）。

議会改革は本史の第1ステージは、まさに小規模議会が「発見」してきた。その議会には定数が少なく（日常的に集まり議論できる）、報酬が低く（兼業が多く住民との接触が多い）、議会事務局職員数が少ない（議員と職員がチームを組める）、といった特性がある。住民、議員がかかわるチーム議会を可能とする。これが正の連鎖を創り出した。しかし、この特性は専門的に調査研究することを難しくしている。委員会数が制限され、議員は専業的に活動できず、職員による十分な支援が困難となるからである。本小論の主題である地域の再政治化にあたっては、この特性を意識し正の連鎖につなげる視点を持つことである。もちろん、こうした特性を所与のものとするのではなく、常に反省しながら改善することが必要である。なお、特性には大都市と比較した場合には、代表性が高いこともあげられる。住民と協働する議会の土壌がある。

＜新シビル・ミニマムをめぐる議論の活性化による再政治化：争点を地域から創り出す＞

縮小社会に向かう時代が到来し、それに対応する地域経営が必要になる。人口ビジョン・地方版総合戦略や公共施設等総合管理計画が各自治体で策定されている。拡大志向、社会資本充実を目指した高度成長期とはまったく異なる争点が浮上する。もちろん、保育園充実要望のような高度経済成長期と同様な分野もある。財政投下の優先順位をめぐって住民を含めて考えることを強調したい。総合計画の中核に「新シビル・ミニマム」を位置づけ、その策定を住民、議員、首長等がそれをめぐって議会という空間で議論することの提案である。

それは、1970年代に流布したシビル・ミニマム（松下圭一）を再考することである。拡大期のシビル・ミニマムは社会資本等の拡充運動によって実現に動き出した（社会保障、社会資本、社会衛生）。それが実現した後は、さらなるサービスの充実は個人に委ねられる。行政運営では民間委託が進行する。それによって、政治的無関心が広がる。

それに対して今日、社会資本削減を念頭にシビル・ミニマムの水準を確定することが課題となる。もともとシビル・ミニマムは討論の広場を伴っていた。今日のシビル・ミニマムはそれを引き継ぐとともに、広がっている協働も想定する。これらを組み込みながらシビル・ミニマムの確定を行う。そこで、議会がその確定に積極的にかかわる必要がある。

縮小社会を念頭におけば「新シビル・ミニマム」である。これは、縮小社会の認識と課題を住民が理解する契機にもなる。

シビル・ミニマムは、科学的な数値化によって導き出されるものではない。住民、議員・会派、首長等による討議による合意によって生み出されるものである。つまり、シビル・ミニマムは、討議による成果である（千葉眞）。新シビル・ミニマムも同様に討議が第一義的に重要となる。議会はその討議空間となる。

埼玉政経セミナーは、2019年統一地方選挙にあたって縮小社会を念頭において「市会議員選挙の公約の判断基準」を提示した。こうした試みの広がりに注目したい。

＜地域民主主義の主体形成：関係人口、女性の重視＞

小規模自治体を含めて「地方」は急激な人口減少に見舞われ、定住・移住施策を打ち出している。パイが限られているがゆえに、「パイの取り合い」となっている。そこで、多くの「地方」は、「関係人口」による活性化をはかっている。

関係人口とは、当該地域に「無関係（無関心・無関与）」という極と、「移住・定住」の極の間にある関係、具体的には当該地域に対して「特産品購入」「寄付（ふるさと納税等）」「頻繁な訪問」「二地域居住」といった当該地域と関係を持つ人たちのことである。別荘所有者の住民票移転や、定住外国人の動向は、関係人口を超えた「移住・定住の段階」にある。

ともかく、関係人口によって移住・定住に至らずとも地域との濃密な関係を創り出す。これは重要な視点であり、その施策に議会がかかわることは必要である。観光立県の追及や、住みやすい地域政策の実現に向けた監視や提案である。

同時に、関係人口は地域経営にとっての豊富な資源でもある。移住・定住に向けた提案のヒントを与えてくれるだけではなく、当該地域に稀な人材も豊富である。これらの人材を、議会（そして行政）の政策能力に活用したい。議会の審議会などに積極的に参加してもらうことなどを想定している。観光を目玉政策にしている町村では、ある程度の予算案作成を委ねる住民参加制度（審議会ではあるが、実質的な権限を委ねる）の設置など大胆な制度化が必要である。政策が豊富化するとともに、住民との親密な交流も生まれる。

閉鎖的な議会、政治の場を開放的にすることが今後の地域政治の活性化につながり、議会・議員の魅力の向上にも役立つ。「高齢の男性」主体の政治を変える原動力にもなる小規模議会の改革は、日本の政治を変える契機ともなる。

〔追記〕議員のなり手不足の解消手法については、江藤俊昭『議員のなり手不足問題の深刻化問題を乗り越えて』公人の友社、2019年、議会改革の第2ステージについては、同『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年、参照。

1　なり手不足問題は小規模議会だけの問題ではないこと（無投票当選者率、市長31.4％（一般市）、町村長45.5％、道府県議会議員選挙26.9％（2019年統一地方選挙））、および代表性については大規模自治体も大きな問題を抱えていることは（投票率、住民代表度等）、常に考慮しなければ地域政治の的確な判断はできない。このように考えれば、小規模議会だけに問題があるわけではない。そのうえで、小規模議会特有の問題を抉り出し解決の方向を探ることが必要だ。江藤俊昭「小規模自治体における＜代表制＞の諸問題」『都市問題』2019年４月号（Vol.110）、参照。

2　総務省では、人口10,000人未満を小規模団体と位置づけることも多く、しかもその団体に対して特例制度を設ける構想もある。本小論では、単に大規模自治体議会に対する小規模議会という緩い規定を採用する。したがって、町村議会が主要な対象になるが、市議会も含まれる場合もある。

3　少し古い資料であるが（2015年統一地方選挙）、町村自治体の中でも人口が少ないほど、無投票当選者率が高くなっている。1,000未満では64.7%、1,000以上10,000未満では27.3%が無投票当選団体である（無投票当選者数ではない）。町村議会のあり方に関する研究会（総務省）『町村議会のあり方に関する研究会報告書』2018年、参照。

4　17.6万円を下回ると無投票当選者率が急増する（町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会（全国町村議会議長会）『町村議会議員の議員報酬等のあり方　最終報告』第2章（長野基氏執筆部分））。

5　地域力低下は、立候補者自身の担がれる者、担ぎ手だけではなく、自治会・町内会役員、消防団といった地域の役職を担う者が少なくなっていることも含む。

6　人数の問題だけではなく、女性議員の増加によって政策の幅を広げることは重視すべきである。環境や福祉は、高度経済成長期は「おんな・こども」、と言われたが今日第一線に躍り出ている。実際に、女性議員の進出は、待機児童、DV、防災における女性の視点などの政策に大きな影響を与えている（大山七穂「女性議員は自治体議会を変えるか」『都市問題』2019年1月号）。

7　江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年。

寄稿

女性の代表と民主政治の活性化

砂原　庸介（神戸大学）
芦谷　圭祐（大阪大学大学院）

1. 議会への女性の進出の意義

日本では、性別役割分業を基本とした福祉国家の発展を背景に、特定の家族像を前提として家族・女性政策が形成されてきた（辻2012）。女性の社会進出を促進しうる子育て支援政策は十分でなく、待機児童問題は都心部を中心に深刻化している。保育園に入園できない場合には女性が離職するケースも珍しくない。そのため共働き世帯が増加しても、女性の就労形態は非正規雇用であることが多く、男女間の賃金格差は依然として根深い。キャリアの中断を免れたとしても、女性は暗黙に設定された「ガラスの天井」に遮られ、それ以上の昇進が叶わなくなる傾向が強い。管理職に占める女性比率は先進国の中でも低水準である。政府は2020年までにあらゆる分野の指導的地位に女性が占める割合を30%にすることを目標としているが、2019年現在、実現する見込みは小さい。

議会には、このような問題の解決が期待されている。しかしながら日本では、議会を中心とする公的部門には女性の数が極めて少ない。衆議院の女性議員比率10.15%は、192カ国中第163位であり、G20加盟国で最下位である[1]（2019年7月1日現在）。地方議員における女性議員の少なさはさらに深刻であり、町村議会では女性議員が一人だけの議会や、一人もいない議会は珍しくない。近年緩やかに増加傾向にあるものの、女性の比率と比べて過少な代表であることに変わりはない。

社会問題の解決が期待されるはずの議会において、女性議員の少なさはそれ自体が問題である。女性議員比率が低いということは、議員候補を選びだす広義のリクルート過程のどこかに体系的なジェンダーバイアスがあることを意味している。意識されにくいが、そもそも政治的関心や立候補意欲を男性と比べて持ちにくいことも、社会のジェンダーバイアスの一つである。男女間の賃金格差も影響して、立候補に必要な金銭的資源も乏しい。男性に比べて家事労働の負担も大きく、家族からの協力も得られにくい。ジェンダー平等を達成するためには、このような障壁も解消されるべきである[2]。

さらに、このような議会における女性の過少性が、女性が直面する障壁がなかなか解消されない現状をもたらしている原因の一つとして指摘されることも少なくない。多くの研究で、男性と女性とでは重視している政策が異なることが明らかになっている。たとえば男性議員の方が「外交」、「景気対策」などを重視し、女性議員が「教育」、「介護」、「雇用」などを重視しやすい傾向にある。男性と女性とで重視する政策や行動が異なるとすれば、女性議員が少ないために政治に反映されるべき民意が反映されていないという主張は不自然ではない。反対に、女性議員が増加すれば政治や政策が変化するに違いない、ということも直観的に期待しやすい。

また、政治的な意思決定の場に女性が参画すれば、それだけで政策への影響以外の象徴的な効果をもたらす可能性もある。たとえば、

アメリカの有権者を対象とした研究（Fridkin and Kenny 2014）によれば、一般的に女性は男性に比べて政治的知識が乏しいが、上院議員が女性である場合には、このような男女差は小さくなり、女性の政治参加も活発になるという。さらに、上院議員が女性の州では、地方議会への女性の参入が増えるという研究もある（Ladam et al. 2018）。

これらの研究はアメリカの有権者を対象としたものだが、これらからは議会などの公的部門における女性の過少性や不在が、一般女性の政治的関心や政治参加の意欲を削いでいる可能性が示唆される。反対に言えば、それを是正することで、一般女性の政治関心や参加が活発になることが期待されるのである[3]。政治の世界に限らず、集団や組織に女性の数が著しく少ない場合に、女性が積極的な発言や参加を躊躇することはしばしば指摘される。女性であるという理由で優秀な人物に機会が与えられなかったり、優れた意見が表明されなかったりする状況が生まれているとすれば、それは社会全体にとっての不利益も大きい。

2. 女性議員が増えると政策が変わる？

女性議員が増加すれば、女性にとって好ましいように政治や政策が変化するということは、素朴に期待されやすい。たとえば、地方議会で女性議員が増えると子育て支援のために保育所を増やす、裏返して言えば、女性がいないから十分に保育所が整備されない、というような主張を耳にすることは少なくない。しかし女性議員が増えていけば、それに応じて女性の利益が政策的に推進されるということを、当然のこととして考えてよいのだろうか。

まず、議会において女性がどの程度増えれば政治が変化するのかについては議論がある。現在の日本の少なくない地方議会のように、女性議員が存在するとしても極めて少ない状況では、女性議員はお飾り（token）としての地位を受け入れることを求められがちで、政策過程に影響を及ぼすことが難しい（Kanthak and Krause 2012）。したがって女性の利益が代表されるためには、女性議員比率が一定の水準（＝クリティカル・マスcritical mass）を超えなければならない、と主張されてきた（Paxton and Hughes 2017: 233）。いわば、一人や二人の女性議員が参入するだけでは十分でないのである。

クリティカル・マスの議論も含めて、実は女性議員が増加すれば女性の利益が実現されるという主張自体に対して、多くの疑問や批判が向けられてきた（三浦 2016: 40-41; 衛藤 2017: 225-236; Golder and Ferland 2018: 233）。以下では、このような疑問点や批判のいくつかを取り上げたい。

はじめに考えなくてはならないのは、「女性の利益」を無批判に想定していることであろう。必ずしも何が女性の利益なのかは自明ではなく、多様である。子育て支援のようなことを考えても、保育所の整備と専業主婦支援は大きく異なり、合意が得られにくい。男性の場合は有償労働時間（週当たり）の長さに関係なく家事労働時間が比較的短いのに対し、女性は有償労働時間と家事労働時間の両方に大きなばらつきがあり、利益がまとまっていない（前田 2018: 47）。したがって、子育てについて考えるときも、何をもって女性の利益が実現されている状況であるかを判断するのは困難を極める。

また、出産と仕事のどちらかを断念せざるを得ない状況では、結果として仕事と家庭の両立を求める女性団体は登場しにくく、大規模な女性団体の構成メンバーはほとんどが専業主婦である（Schoppa 2006）。その一方で、独身女性の利益は女性団体にも代表されにくい（English 2019）。「女性」というカテゴリーでは、集団の規模が大き過ぎ、またその内実が多様過ぎるために、組織的な成果への「ただ乗り」を防ぐための「強制」も「選択的誘因」も働きようがないため、そもそも組織化が難しい（堀江 2005: 116）。利益の多様性と組織力の弱さは政治的影響力の弱さに直結し、仮に女性の代表に積極的な女性議員が存在しても、「女性の利益」はまとまった利益として委任されにくいのである。

実際、それを反映してか、代表する側の女

性議員も、選好や党派性において多様性を増している。歴史的には女性議員の登用に熱心だったのは左派政党であったが、近年では国際的にも右派政党による女性の擁立も目立つようになり、女性議員の多様性も広がっているのである（Celis and Childs 2018）。また日本の例でも、1998年に小渕恵三内閣で野田聖子が郵政大臣に最年少で抜擢された例にみられるように、右派政党による女性の登用・擁立は（数は少ないとはいえ）珍しいことではない。このような点を考えると、仮に女性議員が増加しても、政治的な利害や重視する政策において多様な彼女らが、必ずしも一体的な行動をするとは限らないだろう。

3. 女性のための行動の重要性

議会における男女比のバイアスは深刻な問題である。先述のように、女性議員が著しく過少であること自体が、リクルート過程のどこかにジェンダーバイアスが存在することの証である。他方で、前節で述べたように、女性議員が増加すると女性の利益が実現されるようになる、と単純に期待することはできない。代表されるべき「女性の利益」が自明ではないどころか、女性議員自体も多様である。

そもそも女性に影響を与える政策の多くが、福祉国家や福祉レジームの中に埋め込まれ、簡単には変更しにくくなっている。歴史的に、税制や年金制度、保育政策などが、男性稼ぎ主を中心とする家族形態を支援してきた。このような福祉国家の形成と展開には、経路依存（path dependency）や制度的補完性がはたらく（田中 2017）。現行制度は一定の合理性を有しているがゆえに定着しており、すでに多くの受益層が存在するため、そもそも変化しにくいのである。したがって、議員個人の選好や行動が福祉国家を変容させるということは、理論的に想定することも難しい。女性議員の限界的な増加が福祉国家体制を変容させ、女性の利益の実現につながるという単純な仮説も、以上を考えれば成立しにくいだろう。

実際に女性政策の形成に貢献してきたのが女性議員ばかりではないということも想起されるべきである。女性議員は重要だとしても、議会に典型的なフォーマルな政治制度だけが問題だとは限らない。政治過程において女性の利益を代表する存在は、女性団体や官僚など多様な主体（クリティカル・アクター）があり得る（Celis et al. 2008）。かつての労働省婦人少年局（婦人局）は、森山真弓や赤松良子などの著名な女性官僚を輩出し、女性議員が少ない中で男女雇用機会均等法の作成などで大きな役割を果たした。さらに、男性議員も時に女性のために行動している。たとえば、超党派議員連盟の「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」は、2015年に中川正春（元・文部科学相）を会長に発足している[4]。理解ある有力な男性議員の協力者を得ながら政策に影響を及ぼす方法も重要なのである。

悲観的であるとしても、政策は過去からの政策遺産に経路依存しており、議会構成が一時的に変化したところで大きな変化は見込めないだろう。また、実際に女性政策を牽引してきたのも、女性議員だけではない。社会にある女性に対する障壁を解消する役割を、女性議員のみに過度に期待してはならない。もちろん、女性議員が増加しても女性の利益が推進されるとは限らないからといって、女性議員を増加させる必要がないというわけではない。政策による女性の利益の実現と、議会における女性の過少代表は、分けて考えなければならない問題である。

繰り返すように、女性議員の数が少ないということ自体が問題である。さらにはすでに紹介したように、政治的意思決定に女性が参画すれば、有権者の政治参加が活発になるなど、象徴的な効果を報告する研究も少なくない。議会が多様な人々で構成されている場合は、そうでない場合に比べて、有権者も政治に関心を有しやすいだろう。その意味で、現実に過少となっている女性議員が増えることで、特定の政策が実現されるかどうかは別としても、政治の活性化につながることは期待できるはずである。そして、具体的な政策ではなく、そのような政治の活性化自体をまず目的とすべきではないだろうか。

【参考文献】
Celis, Karen, and Sarah Childs. 2018. “Conservatism and Women’s Political Representation.” *Politics & Gender* 14 (1) : 5-26.
Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola, and Mona Lena Krook. 2008. “Rethinking Women’s Substantive Representation.” *Representation* 44 (2) : 99-110.
English, Ashley. 2019. “Where Are All the Single Ladies? Marital Status and Women’s Organizations’ Rule-Making Campaingns.” *Politics & Gender* https://doi.org/10.1017/S1743923X1900028X（参照2019-7-3）
Fridkin, Kim L., and Patrick J. Kenney. 2014. “How the Gender of U.S. Senators Influences People’s Understanding and Engagement in Politics.” *The Journal of Politics* 76 (4) : 1017-1031.
Golder, Matt, and Benjamin Ferland. 2018. “Electoral Systems and Citizen-Elite Ideological Congruence.” in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, eds. Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew Shugart, 213-245. New York: Oxford University Press.
Kanthak, Kristin, and George A. Krause. 2012. *The Diversity Paradox. Political Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America.* New York: Oxford University Press.
Ladam, Christina, Jeffrey J. Harden, and Jason H. Windett. 2018. “Prominent Role Models: High-Profile Female Politicians and the Emergence of Women as Candidates for Public Office.” *American Journal of Political Science* 62 (2) : 369-381.
Paxton, Pamela, and Melanie M. Hughes. 2017. *Women, Politics, and Power: A Global Perspective.* Thousand Oaks, CA: CQ Press.
Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation.* Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
Schoppa, Leonard J. 2006. *Race for the Exits: The Unraveling of Japan’s System of Social Protection.* Ithaca, New York: Cornell University Press.
芦谷圭祐．2019.「女性擁立の政党政治――二元代表制における協調と対立」日本政治学会編．『年報政治学2019―Ⅰ　主権はいま』筑摩書房、316-344頁.
衛藤幹子．2017.『政治学の批判的構想――ジェンダーからの接近』法政大学出版局.
大澤貴美子．2019.「女性の『過少代表』問題をどう捉えるか――ジェンダーの視点から」『都市問題』110巻1号、44-53頁.
尾野嘉邦．2015.「国政レベルにおける女性政治家の行動――政治家の性別は政策選択と政治活動に差異をもたらしているか」『法学』79巻4号、402-366頁.
田中拓道．2017.『福祉政治史――格差に抗するデモクラシー』勁草書房.
辻由希．2012.『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房.
早川誠．2014.『代表制という思想』風行社.
堀江孝司．2005.『現代政治と女性政策』勁草書房.
前田健太郎．2018.「政治学におけるジェンダーの主流化」『国家学会雑誌』131巻、5・6号、552-491頁.
三浦まり．2016.「女性が議員になるということ」三浦まり編著．『日本の女性議員――どうすれば増えるのか』朝日新聞出版、14-60頁.

1　IPUホームページ（https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2019）より（2019-8-16最終確認）。
2　政治学では、ここまで指摘してきた点を含めて「なぜ女性議員が少ないか」、あるいは「どうすれば女性議員が増加するか」が議論されてきた（芦谷2019; 大澤 2019）。
3　詳しくは、「象徴的代表（symbolic representation）」という議論を参照されたい（Pitkin 1967; 衛藤 2017:249-251）。
4『朝日新聞』2018年5月18日付。

本稿の校正時期に、前田健太郎『女性のいない民主主義』（岩波新書）の刊行に接した。この著作（特に第3章）は本稿で取り上げた問題についてより包括的に論じるものであり、本稿にご関心をお持ちくださった方々には一読をお勧めしたい。

理事会・評議員会 報告（2019年9月20日開催）

「2019年度事業計画・予算」を承認ー第42回定例理事会・第20回評議員会ー

（公財）連合総研は、定款に定められた手続きに従い2019年9月20日に、第42回定例理事会・第20回評議員会を開催しました。第42回定例理事会・第20回評議員会では、2019年度（2019年10月1日～ 2020年9月30日）の事業計画や予算など、５つの議案について提案し、質疑の後、全て提案通り承認されました。

議案および選任された理事は以下のとおりです。

第42回定例理事会・第20回評議員会

・第１号議案　２０１９年度事業計画に関する件
・第２号議案　２０１９年度収支予算に関する件
・第３号議案　規則・規程の一部改正に関する件
・第４号議案　役員報酬総額に関する件
・第５号議案　評議員の一部選任に関する件

●（公財）連合総研　理事・監事・評議員名簿

【理　事】<2019年10月1日現在>

古賀　伸明（連合総研理事長）
新谷　信幸（連合総研専務理事）
岡島真砂樹（日教組委員長）
佐藤　博樹（中央大学教授）
高倉　　明（自動車総連会長）
松浦　昭彦（UAゼンセン会長）
藤本　一郎（連合総研所長）
相原　康伸（連合事務局長）
毛塚　勝利（労働法学研究者）
末廣　啓子（目白大学教授）
廣澤　孝夫（日本自動車査定協会理事長）
松迫　卓男（中央労働金庫理事長）

【監　事】<2019年10月1日現在>

下田　祐二（連合総合総務財政局長）
森　　一夫（元日本経済新聞特別編集委員）

【評議員】<2019年10月1日現在>

今野浩一郎（学習院大学名誉教授）
坂田　幸治（電力総連会長）
中村　圭介（法政大学教授）
野田三七生（情報労連委員長）
廣田　政巳（こくみん共済 coop 理事長）
吉川　　薫（白鷗大学教授）
川本　　淳（自治労委員長）
塩田　正行（国際労働財団常務理事）
南雲　弘行（教育文化協会理事長）
野中　孝泰（電機連合委員長）
三浦　まり（上智大学教授）

（今回の第20回評議員会をもって、岸本薫評議員、中世古廣司評議員は退任されました。長年の連合総研へのご支援に感謝申し上げます。）

（下線は新任）

九段南だより

連合総研　事務局長（専務理事）　新谷　信幸

よく目にするようになった「ESG」　ところで「S」って何？

厳しい残暑が続きましたが、九段坂の街路樹の桜や銀杏の葉もようやく落葉が始まりました。連日猛暑が続いた今年の夏は、猛烈な台風が首都圏を直撃し、家屋被害の他に電力網や水道などの社会インフラに大きな被害が出ました。

欧州でも今年は熱波に襲われ、フランスで史上最高の45.9度を記録し、熱波による関連死はフランス全土で1400名を超えたと報道されています。

地球温暖化の脅威がますます身近に迫っていることを実感させられました。

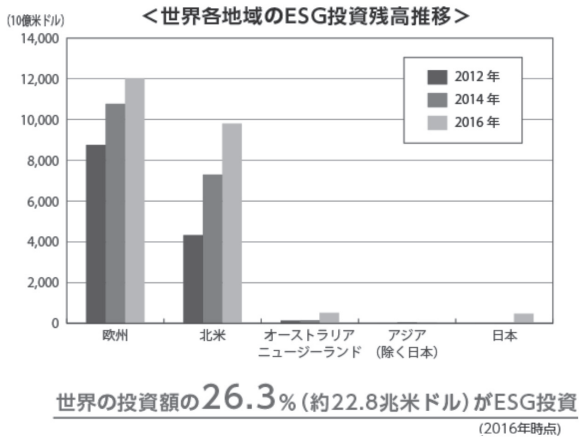
こうした中、9月に国連気候変動サミットが開催され、グレタ・トゥーンベリさんの演説など、国内でも気候変動に関する多くの報道がなされました。

気候変動に関する新聞報道をみていると、「SDGs」や「ESG」という言葉が頻繁に出てきます。

SDGs（エズ・ディー・ジーズ）は、「Sustainable Development Goals」の略で、持続可能な世界を実現するため2015年に国連で採択された17の国際目標で、気候変動対策も「目標13」として掲げられています。日本政府も「SDGs推進本部」を設け、企業も取り組みをPRして官民挙げて取り組みが進められていますが、どうもカラフルな円形バッジのイメージの方が先行しているように感じるのは筆者だけでしょうか。

さて、ESGです。これはEnvironment(環境)、Social(社会)、Governance(企業統治)の頭文字をとったものです。2006年に当時のアナン国連事務総長が世界の金融界に提唱した原則の中核で、機関投資家などが投資の意思決定の際に財務情報だけでなく、E、S、Gの側面を重視しようという考え方です。

「国連責任投資原則」（国連PRI :Principles for Responsible Investment）と呼ばれていますが、ESGは近年、日本国内でも新聞紙上で目にすることが多くなりました（日経新聞で調べると7月から9月までの90日間だけでESGという言葉は67回も紙面に登場しています）。しかし、世界的にみれば日本でのESG投資の普及はまだまだこれからという状況です（**図参照**）。



大和証券 HP

ESGのうち、「E」の環境問題については、冒頭の気候変動問題のように、社会的な関心も高まり、企業も環境報告書を作成し積極的に公表するなど、取り組みが拡大する動きが出ています。また、「G」の企業統治については、会社法改正による委員会等設置会社制度の創設や社外取締役設置要件の厳格化など、法整備をはじめ企業の取り組みが進んできています。

しかし、ESGのうち、「S」はどうでしょうか。「社会」というような非財務情報については、何を開示するかについての統一的なルールは、日本には後述の女性活躍関連を除いてほとんどなく、企業の情報開示や取り組みが必ずしも進んでいる状況とはいえません。

連合は2010年に「ワーカーズキャピタル責任投資ガイドライン」を策定していますし、世界最大の機関投資家であるGPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）も2017年7月に、国内株式の投資先について、ESG総合指数を2つ、女性活躍指数を1つの計3つのESG 指数を採用し、ESG重視の運用方針を明確にしています。女性活躍指数は「S」の項目ですが、これは女性活躍推進法による行動計画の開示が、法的に義務化されてはじめて実装化できた項目です。

世界の労働運動（ITUC、GUFs、OECD（TUAC））は、S（社会）の情報開示に関して、2017年に「労働者の人権と労働基準を評価するための指針集」を発表し、労使対話や安全衛生、教育研修、サプライチェーンなど、企業における労働や人権に関する具体的な開示項目を定め、企業に情報開示を求めています。今後、日本社会においても、Sの情報開示が進み、社会的なモニタリングが可能となることで、学生や求職者が就職するに際して、「良い会社」のメルクマールとなることが望まれます。

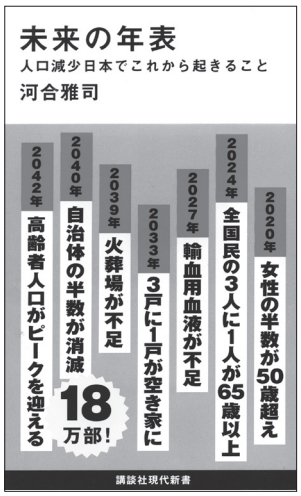
最後に連合総研のPRとなり恐縮ですが、今年度、『「良い会社」であることの情報開示と労働者の立場からの責任投資原則促進に関する調査研究』を新規テーマとして取り組みます。

連合や機関投資家、有識者の皆さんと共に研究を進めてまいります。

九段南だより

最近の書棚から

『未来の年表　人口減少日本でこれから起きること』
「人口減少カレンダー」で将来を眺めながら、今を考える



河合　雅司 著
講談社現代新書
定価760円（税別）

浦野　高宏
連合総研主任研究員

1960年代、「宇宙家族ロビンソン」というアメリカのテレビドラマシリーズが日本のテレビで放映されていた。科学者のロビンソン夫妻(昔のアメリカドラマらしく、リーダーシップにあふれた頼りがいのあるお父さんと優しく美しいお母さん)、そして二人の娘、末っ子の長男、ロビンソン家の長女とそのうち結婚しそうな若い「ダン・ウエスト少佐」、出発時に紛れ込んだ東側のスパイらしき「ドクター・スミス」、そしてロボットの「フライデー」が、搭乗する宇宙船ごと宇宙で迷子になり、地球への帰還をめざして宇宙を旅する物語だ。いろいろな惑星で宇宙人に出会うのだが、それがまたドラゴンを追いかけている宇宙の騎士だの、宇宙サーカスの一座だの、ばくち打ちの一党だの、まいど意表をつく展開で、小学生の自分は毎回大変楽しみに見ていた。

ところでこの「ロビンソン一家」がなぜ宇宙に出発したかといえば、人口爆発への対応という説明だった。子供心にも、一家族ごとに宇宙船を用意して移住させるというのは、人口爆発への対応としてはあまりにも効率が悪く、実現性に乏しいのではないかと感じたものだ。まあ、ドラマを撮影する都合からは7～8人の登場人物ですむわけであり、そちらの都合による設定に決まっているのだが、それにしても「人口爆発」というのは全人類的な問題であり、当時は日本もまた例外ではないという感覚だったと思う。

私が通っていた小学校はまったく新興住宅地ではない農業と漁業の地域だったが、1学年十数組まであり、児童数は2000人を越えていた。教室が足りず校庭にプレハブ教室を建て、私も2年間ほどはそこで過ごしたものだ。

子供向けの雑誌には、そのうち地球の重さと人間の重さが同じになるなどという記事が載り、危機感をあおった。これは最近読んだのだが、その頃行なわれた司馬遼太郎と誰かの対談でも、日本は今後の人口爆発にどう備えるか、という話題が出ていた。

ところがその数十年後の現在、日本の最重要課題の一つは「人口減少と少子・高齢化にどう対処するのか」である。世の中、変われば変わるものである。世界的には、増加する人口が問題であるにしてもだ。

「未来の年表」は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」(2017)にもとづいて、日本が具体的にどのようになっていくかを分析し、それへの処方箋を提起している。

第1部は「人口減少カレンダー」として、「2020年　女性の2人に1人が50歳以上に」「2026年　認知症患者が700万人規模に」「2040年　自治体の半数が消滅の危機に」のように、発生が予想される特徴的な事態について、年を追って記述している。輸血用の血液不足、空き家が3戸に1戸になる、火葬場不足が深刻化する、などというのもある。カレンダーの予想は、どれも深刻なものだ。気が滅入ってくる。

第2部は「日本を救う10の処方箋－次世代のために今取り組むこと」として、人口が減少する状況の中でも、よりよい暮らしを実現していくために、どのように社会を運営していくか、提言がされていく。「縮む戦略」として、コンパクトシティ実現のため「非居住エリアを明確化」、自治体の線引きをみなおして「都道府県を飛び地合併」など、実現可能性が結構ありそうで面白い。「豊かさを維持する」として「匠の技」を活用した高付加価値製品作りというのも、いろいろと方策が有りそうだし、どちらかといえば日本の得意技だ。私的には「少子化対策」で第3子以降に1000万円給付と「お見合いの復権」というのが気に入った。

冒頭にも書いたが、数十年前は日本も人口爆発を心配していた。いまから数十年後、今の傾向が続いているかどうかは、じつはわからないと思っている。ひょっとすると、また人口爆発を心配しているかもしれない。西暦2900年には日本の人口は6000人になるというのが今の推計だが、これは非現実的だろう。さらに、社会に影響を及ぼすものは人口だけではなく、生産や通信の技術などをはじめ、さまざまな要因がある。だがひとまず「この傾向がこのまま続くとするならば」という仮定の下に、自分達の社会のあり方を見直すことは、いまの生き方を考えていく上で有益であることは間違いない。

今月のデータ

地方議会の現状

～低下を続ける投票率、上昇し続ける無投票当選者、少ない女性議員～

私たちの日常生活に深く根ざす福祉や教育、まちづくりなどは地方自治体が担っており、住民個々人の利害を調整し、公共の福祉のための施策を討議、決定するのは議会の役割である。よって、議会の機能不全は、民主主義の危機につながる。

現在、地方議会を巡っては、議員のなり手（候補者）不足、無投票当選、女性議員が少ないなどの課題に直面している。いずれも、地方自治機能の低下と民主主義の危機をもたらす課題である。

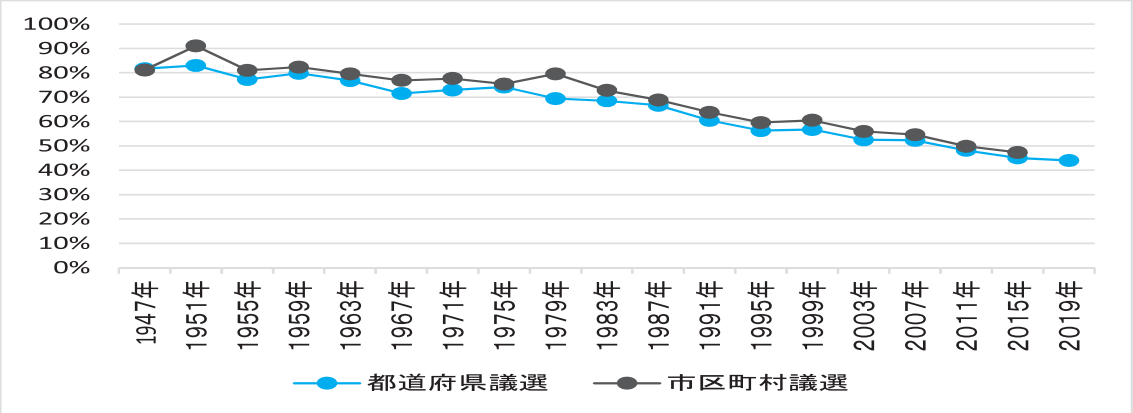
図１は、統一自治体選挙の投票率の推移を見たものである。都道府県議会議員選挙については、今年実施された第19回統一自治体選挙の投票率は、1947年実施の第1回選挙と比較して37.63ポイント下がった。なお、過去の選挙で投票率が最も高かったのは、都道府県議選では82.99％（1951年）、市町村議選では91.02％（1951年）であった。

第３回以降の統一自治体選挙の無投票当選者の割合の変化を見たのが**図２**である。1990年代以降、都道府県議会、及び町村議会議員選挙で無投票当選者数が増加している。

また、地方議会議員の男女比率を比較したのが**図３**である。

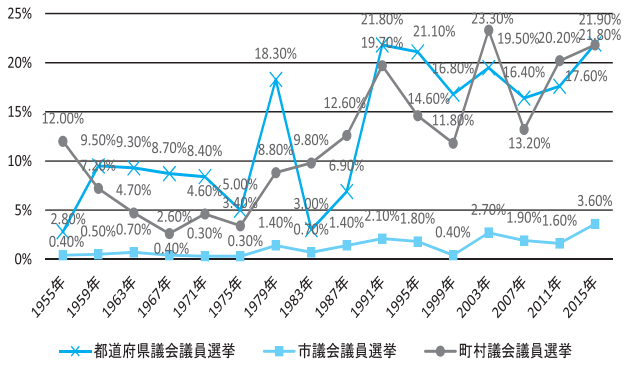
女性議員の割合は、全体では12.4％、最も割合が高いのは市区会議員14.5％、都道府県・町村議会議員は1割未満という現状である。

図１　統一自治体選挙の投票率の推移



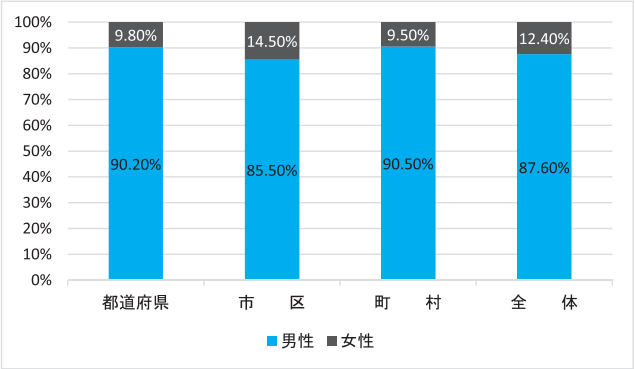
出所：総務省「地方選挙結果調」をもとに作成。2019年都道府県議選は総務省速報値。

図２　統一地方選挙における無投票当選者数の割合



出所：総務省「地方選挙結果調」を基に作成。指定都市議会・区議会選挙については、無投票当選者数が極めて少ないため編集部で割愛した。

図３　地方議会議員の男女比率



出所：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」（2015年12月31日現在）をもとに作成。

DIO
DATA資料
INFORMATION情報
OPINION意見
事務局だより

DIO への
ご感想を
お寄せください

dio@rengo-soken.or.jp

DIO
2019
10

［職員の異動］

＜新任＞
豊田　進（とよだ　すすむ）　主任研究員
9月1日付着任
〔ご挨拶〕情報労連から着任いたしました。出身はNTT西日本で、約１０年、公共分野でのコンサルティング業務に携わった後、この十数年間はNTT労働組合で役員の経験をさせていただきました。連合総研での活動は、すべてが新鮮でわからないことだらけですが、精一杯、努めたいと思います。どうぞ、よろしくお願いします。

INFORMATION

【8月の主な行事】

８月２日　第４回経済社会研究委員会
第４回持続可能な発展に向けた事業承継をはじめとする中小企業の発展と労働者の労働条件向上に関する調査研究委員会
第１回アンケート調査 WG
（主査：黒瀬　直宏　特定非営利法人アジア中小企業協力機構理事）

７日　第４回「人生100年時代」長寿社会における新たな生き方・暮らし方に関する調査研究委員会
（主査：今野　浩一郎　学習院大学名誉教授）
所内勉強会
第２回労働力人口減少下における持続可能な経済社会と働き方（公正分配と多様性）に関する調査研究委員会
（主査：藤村　博之　法政大学教授）

８日　政策研究委員会

９日　第４回持続可能な発展に向けた事業承継をはじめとする中小企業の発展と労働者の労働条件向上に関する調査研究委員会
（主査：黒瀬　直宏　特定非営利法人アジア中小企業協力機構理事）

21 日　所内・研究部門会議

28 日　第４回障がい者の更なる雇用促進と職場定着に向けた課題と方策に関する調査研究委員会
（主査：眞保　智子　法政大学現代福祉学部教授）

30 日　第３回今後の労働時間法制のあり方を考える調査研究委員会
（主査：毛塚　勝利 労働法学研究者）

発行人／藤本　一郎
発行日／2019年10月1日
発　行／公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒 102−0074
東京都千代田区九段南 2−3−14
靖国九段南ビル５階
TEL 03−5210−0851
FAX 03−5210−0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒 108−0073
東京都港区三田 1−10−3
電機連合会館２階
TEL 03−3456−1541
FAX 03−3798−3303

editor

今月の特集企画は、「瀬戸際の地方議会～地方自治の再新再生を展望した今後の課題～」をテーマにした。今年４月に行われた統一地方選でも、地方の現場では議員のなり手不足の深刻さが浮き彫りになった。町村議会は定数割れが相次ぎ、無投票が市議選にもさらに広がっている。世界で民主主義の危機が叫ばれる中、足元では「民主主義の学校」といわれる地方自治が瀬戸際に立ちつつある。その再生に向けた取り組みもはじまっているが、全国的には、動きはまだまだにぶい。政策決定に市民がより深く関与するには、地方議会の再新再生が必要である。この企画が次の４年後の統一自治体選挙に向けた対策のきっかけになることを願ってやまない。