

# 人口減少社会に 期待される議会の役割

早稲田大学政治経済学術院・  
政治学研究科教授

片木 淳

アリストテレスが『政治学』という本を書いています。主権を誰が担っているかという観点から、3つに分類しています。1人が担っているのを王制、複数の人たちが主権を握っているのを貴族制、そして民主制という言葉は使っていませんが、多数が支配者であるものを国制と言っています。また、王制が墮落すると僭主制、貴族制が墮落すると寡頭制、国制が墮落すると民主制という分類を出しているわけです。誰が主権を担っているか、支配者であるかで分類したのがアリストテレスの3分類です。

私は、現在の地方議会や国会などは、議員が権力を握っているという意味では、貴族制じゃないかと思っています。貴族制が墮落していれば、寡頭制になります。アリストテレスは、公共の利益から外れ、自分が得しようと思うような心が入ると、それはもう寡頭制になると言っています。権力を誰が握っているかという分類で言えば、アリストテレスは、議会制というのは貴族制だと言っていると思います。

そういうことを前提にして、まず申し上げたいのは、直接民主制と間接民主制についてです。つまり議会と議員である皆さん方を選んだ一般住民、一般市民との関係です。

略歴に書いてある通り、私はドイツとかかわりが結構あります。若いころ1983年からJETROデュッセルドルフ事務所に駐在員として行っていました。そのときに、地方分権の国、ドイツの連邦制を少し勉強しまして、本を書きました。その縁があって、今、早稲田大学に奉職をしているわけです。早稲田大学に来て2010年4月からポツ

ダム(茨城)の州立大学に1年間勉強に行き、都合、2回ドイツに滞在しています。

ドイツは16州からなる連邦制の国家で、非常に地方主権が強いところです。またドイツと日本は、同じ敗戦国であり、人口は8,000万人と日本の3分の2ぐらいの規模ですが、面積は、ほぼ同じくらいだと思います。国民性も似ていまして、何かと参考になる点が多いと私は思っています。

ドイツは市町村合併が、あまり進んでいません。今でも日本の10分の1ぐらいの規模の市町村が多く存在します。2010年に行きましたときに、なぜ合併が進まないのか疑問に思いまして、その原因を探ろうと、少し研究をして、『日独比較研究市町村合併』という本を出しました。

## ドイツ地方議会で注目される 名誉職議員制度

その研究をする中で、1つ注目したのは、ドイツが名誉職議員制度をとっていることです。つまり、無報酬、ボランティア制度の議員制度です。ドイツで、大体20万人いると言われていています。

今日お話をしたいことは、専門職に近い日本の地方議員と名誉職的なドイツの地方議員のどちらがいいか、という点です。ドイツの名誉職のほうがいいという結論は、私の5つのテーゼということでございます。テーゼとは論争を起こすようなネタを出すということです。それぞれ議論し合っている中で、また次の進歩があるということです。

名誉職議員に関する5つのテーゼの1つは市民近接性です。名誉職議員は、ふつうに勤めています。夕方来て、議員を務めるということです。日

略歴

1971年自治省（現・総務省）入省。同省広報室長、財政局公営企業第一課長、大臣官房審議官、行政局選挙部長、総務省消防庁次長等。この間、鹿児島県観光物産課長・財政課長、臨時行政調査会（土光臨調）事務局調査員、高知県保健環境部長・総務部長、北海道総務部長、大阪府総務部長。  
1983年から3年間大阪府経済局参事として旧西ドイツジェトロ・デュッセルドルフセンター駐在  
2001年 総務省を退任、公営企業金融公庫理事  
2003年4月から 早稲田大学大学院公共経営研究科教授  
2010年4月～2011年3月 ドイツ・ポツダム大学地方自治学研究所客員研究員  
2015年11月～ 選挙市民審議会共同代表

主な著書

「地方主権の国 ドイツ」（ぎょうせい 2003年）  
「日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか？」（早稲田大学出版部 2012年）  
「地方行政キーワード—地方行政改革の論点—」（ぎょうせい）  
「ドイツの自治体議員と市民近接性：名誉職員制度に関する5つのテーゼ」（アマゾン・キンドル出版2016年）  
など多数



ごろの職業活動を通じて市民と接触していますから、市民のやっていることはよくわかります。逆に専門職は浮き上がるのではないかと思います。

それから2番目が、地域代表制の確保です。地域社会の人口構成と均衡のとれたものにする事です。よく指摘されているのは、日本は女性議員が非常に少ないということです。これは最大の課題になっています。

それから、日本はサラリーマン議員が少ないと考えられます。さらに若手の議員等の議員構成が地域社会のバランスとして、どうかと思います。若い人たち、サラリーマン、女性、そういう人々を代表する議員が十分出ていると思います。それぞれの年齢層によって、あるいは男女、あるいは、そのほかの要素によって、利害関係が違ってくるわけですから、それを代表する議員が出てくるべきと言われているわけです。

日本の場合、議員に出るのも大変です。一回当選しても、次の時にまたどうなるかわかりません。生活がかかっているし、リスクが高いわけです。ところが、ドイツの制度はリスクは高くはありません。負けたら戻ればいいのです。ですから兼業禁止ではなく、推奨されています。

3番目の問題が審議決定能力です。つまり、素人議員に仕事ができるのかという点です。政府の研究会では専門性という議論をしています。それは、あらゆる行政の分野について高度な知識がある、よくわかっているかという点です。ところが、政府の研究会では、それだけを専門性とは言いません。政治ですから、議会の中で調整する能力、あるいは地域のニーズをキャッチして持ってくる

能力です。かなり広い意味での専門能力、そういうのも入っているのではないかと考えていますね。そうすると、名誉職議員のほうも市民に近く、そのニーズや地域の実情を熟知しているので、審議・決定能力はあるのではないかと考えています。

4番目は議員のモラル（士気）です。報酬をもらってない名誉職議員に、やる気はあるのかということです。これも、名誉職議員は公共のためにボランティアでやっているということで、やりがいや満足感、より強いものがあるのではないかと面もあります。

最後ですけれど、自治体の財政負担です。もちろん報酬はゼロですから、自治体の財政負担はより少ない。そういう、5つのメリットについてのテーゼが、考えられるのではないかと考えています。

## ドイツ名誉職制度の実像と背景

ドイツの階層構造ですが、連邦はもちろん1つですが、都市州が3つあります。これはベルリンと、ハンブルグとブレーメンです。ブレーメンは人口66万人、非常に小さな州です。そのほかに13の普通の州があります。それから、郡と郡の下にある市町村、両方の権限を持った特別市というのがあります。郡はドイツ全部で295あります。

こういう体制で、1万1,000の小さな市町村があるわけです。郡に所属している市町村があるという体制です。郡と市町村全部に20万人の議員がいると言われてます。その20万人が郡も特別市も含めて、全員無報酬の名誉職という位置づけで

す。

ドイツの名誉職制度はどんな制度なのかというのを、3つに分けて説明いたします。1つは、名誉職性の原則と言われているもので、議員の職は生活の糧を得るための職業として従事すべきではないという点です。実は1808年のプロイセンの都市条令から、200年間そうなのです。日本も戦前は、プロイセンの都市制度を入れていましたから、議員は無報酬でした。

ドイツはなぜ無報酬の体制にしたかという点ですが、ナポレオン戦争にプロイセンが徹底的に負けたのです。フランス軍は国民軍で、民主革命で国民意識があるのに対してプロイセンは、戦争は王様のすることで、私たちは関係ないという一般市民が多かった、ということで徹底的に負けてから、プロイセンの政治改革が必要になり、その時に導入されました。市民、国民は政治にかかわるべきである。そして、議員は名誉職でかわれということで、続いてきました。

2番目の原則が、副業性の原則です。みずからの職業から、生活の糧は得なさいということです。ですから、職業がきちんと果たせなければいけませんので、議会はできるだけ通常の勤務時間外の午後3時ごろに開かれるのです。まあ、午後3時ごろとか夕方ですね。最近、大都市はそうもいなくなってきたようで、日中に開かれるので、ちょっと軋轢、問題が生じています。今回のアンケート調査でも、ドイツの議員の方々は費用弁償だけでは足りないという意見が多くなっています。

それから、第3番目が、無報酬と費用弁償の原則ということです。そこで、議員の職への立候補、あるいは、就任しているということが職場で不利益に取り扱われてはならないということになります。例えば3時から議会が開かれたら、3時以降は企業に損害が出ますが、その損害を議員に転嫁してはならないということです。

## 重要な市民近接性と 社会的構成比率の確保

ポツダム大学の地方自治学研究所、そこに1年間お世話になりました。そこでのドイツの地方議

員に対するアンケート調査の結果を昨年、本にしました。紙の本で出しておりません。AmazonのKindle出版から出しました。私もICTを実践的にやっておかないと学生にも教えられないと思って、始めました。AmazonのKindle出版は、もちろん経費がかかりません。自分で原稿をうまくつくれば、本になるわけです。ただし電子書籍です。ですから、誰でも本を出せる時代になったのです。これも、また直接民主制の話なのです。

簡単に今回のアンケート調査をまとめたKindle出版の本、『ドイツの自治体議員と市民近接性』。そのごく一部を紹介したいと思います。1つは、名誉職議員制度を廃止すべきか聞きました。そうしたら、廃止すべきという人は7.8%で、圧倒的多数は、廃止すべきじゃないと答えたわけです。

なぜ廃止すべきでないのか聞いたら、市民への接触が切断されるということでした。空間的に離れていることから定期的に接触できないことになったら市民に近い政治が不可能になる、ということでした。それから、生活の維持に必要な費用を自ら稼ぐことによって、市民の生活状況の現実的な姿を市の行政に伝達することができるという点を重要視しています。

社会的構成比率の問題ですが、このアンケート調査では、女性が32%。北欧はもっと高いです。日本に比べると、3倍ぐらいあります。

こちらは、日本の市町村の女性議員の比率です。市で1万8,000人ほどおられる議員のうち女性が2,400人で13.2%。町村に行くともっと少ないです。町村議員は、1万1,000人ほどおられますが、そのうち女性は997人です。ということで、誰が見ても日本は、女性の社会進出は低く、議員比率も低いといえます。政治の根幹を決めるところに女性がいないと、女性の利害に合ったような政治決定ができるのかという問題になります。

ドイツの議員140人の方々の職種をみますと、サラリーマン的な議員が、非常に多いのです。それから、注目すべきは、ここに農家の方は4人、非常勤を入れて5人しかいなかったのです。

日本は、1万9,000人ほどの議員の中で、専業が40.5%です。ほかの職業を見ると、市議会議員

だけで農林水産業が13.3%。町村へいったらもっと多いと思います。

それから、報酬についてです。都道府県議会議員が80万5,000円です。町村にいきますと21万円で、かなり格差があります。福島県矢祭町、合併しない宣言で有名な矢祭町が、数年前から日当制で3万円でやっております。報酬をもらって議員を務めていたら、ろくなことにならないという主旨の宣言を出されています。ただ、そうはいつでも、もちろん議員にとっては苦しい話になりますから、議論もあると聞いております。

## 地方議会をめぐる現状と課題 そして選挙制度改革への動き

日本の議会の現状と課題に移ります。総務省の地方議会のあり方に関する研究会報告書から、要点だけ抜粋しております。議会は期待されているというのが、まずあります。人口減少社会など、課題がいっぱいあると思います。先ほど申し上げた議員構成の問題。女性の議員の割合が、著しく少ないこと、それから、60歳以上の議員の割合が、特に町村議会において高いことなど、住民構成と比較したときに偏りが見られます。また、無投票当選の割合が、非常に増加傾向にあります。つまり議員のなり手が不足しているのです。それから投票率の低下問題と政務活動費の問題です。住民の信頼の確保、という総括を、総務省の2年前の地方議会のあり方に関する研究会の報告書では指摘しています。

同じく、その研究会で議論されていることは、代表性についてです。多様な層の幅広い住民が議員として参画しているのかどうかという点です。それから、選挙で一人区をとっているところがあるのですが、そこでは死票が多くなるといわれています。それから大選挙区制。大体全国そうですが、住民は市町村全域を選挙区にして1票しか投票できません。ですから、我々の代表、20人選ばれるのに、何で1人なのかという点です。逆に言えば、議員が通るためには、極端な場合は全有権者の1~2%の得票でなれるのです。そういうことが問題視されていると、この総務省の報告書は

指摘しております。

もう1つ大事なことは、プロとして専門的に審議しなければいけないのではないかと、一方で言われます。そうすると専門的な、専門的な議員で構成することになりますが、そのときに素人が参加できないようになります。多様な住民の意見の反映が困難になることも考えられます。かなり二律背反的な状況にありますので、どう両立させるかという難しい問題があります。

総務省のこの研究会では、町村等の小規模議会と、都道府県や指定都市の大規模議会を、分けて議論すべきという認識です。特に、都道府県や指定都市等の大規模団体の議会は、やはり専門性も必要で、細かいことを議論すべきだと言っています。

第31次地方制度調査会の答申が、去年の3月に出っていますが、主にマネジメント、内部統制の話が中心です。これから議会はどうすべきだということを、この関連でちょっと並べてあります。その流れの中に1つあるのは選挙制度です。大選挙区の中で1人しか選ばれない、あるいは、小選挙区で死票がいっぱい出ているという問題を、これから検討する必要があるといっています。

さらに今日、お示ししたのは、私が共同代表をしている選挙市民審議会から出したものです。選挙制度を変えるのに、国会議員の方々に任せておけないということで発足しました。

メインテーマは選挙運動規制です。日本は個別訪問をしたらいけません。それから普通は、多額の供託金がないと選挙に出られないという供託金制度。それからネット選挙は解禁になりましたけれども、メールは出したらいけないという点。それから、立ち会い演説会はもう昔廃止されたんですけども、公開討論会をやるべきであるという点です。一般国民は自分の目の前で候補者同士、政党同士がどんな論争するのかを見たいのだと思います。この討論民主主義には非常にいいのです。それが、あんなものいらないと廃止されました。これを復活しろとあって、中間答申を出したのです。その中で、選挙制度についてもちょっと触れております。

それから政府レベルでもだんだん議論されつつありますけれども、市町村選挙に制限連記制の導入を言っています。議員定数20名までは2名とかね、30名までは3名、40名までは4名と、制限連記で何人か書けると。そうしたら、選挙民の関心も高まるし、政策が同じな人たちは組めばいいので、政策中心の議会に変えることもできるという発想です。地方議会の選挙制度につきましても、そういう議論が起こってきているし、近い将来にこの改革も行われるのではないかと思います。

## 人口減少時代と スマート・シュリンク

いよいよ人口構造の推移と見通しです。ご案内のとおり、日本の総人口は2060年には8,674万人になるといわれています。この時点での高齢化率はもう4割です。特に、2048年には1億人を下回るとされ、さらに厳しく言ったのが、3年弱前に日本創成会議が出した消滅可能性都市の問題です。

政府は将来人口を増やすとして、今の女性の合計出生率を上げると言っているわけです。今、1.4ほどの出生率を2030年に1.8に2040年に2.07に拡大するとしています。これは人口がもうずっと平行になる出生率です。うまくやれば1億人を確保できるということですが、本当にできるのかということなのです。

各市町村では出ていく人が多いと、もうどんどん消滅可能性になります。東京に行かないようにしなければだめなのです。それで、コンパクト・シティの問題になります。

時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携するということをして1つの柱に立てているのです。つまり、もう山の中で暮らしていると、集落は皆、消滅してくるかもしれない。しかし、生活はしていかななくてはいけないので、中心集落を1つ決めて、そこを小さな拠点にして、そこで買い物の機能とか、病院であるとか、保育機能とか等々、そういうものを賄うという構想を進めるということなのです。

それから、地方への新しい人の流れをつくるということがあります。地方から東京圏の転入を今より6万人減らして、逆に東京から地方へ4万人増をすると、こう言っています。ところがこの20年間、ずっと東京集中できているので、どこまでやれるのかという点は、真剣に考えてく必要があります。

資料をつけておりますが、国土交通省が新たな国土形成計画を平成27年につくっています。対流促進型国土を形成するため、小さくコンパクトにまとめ、その間をネットワークでつないで何とかしていこうという構想です。

その流れで、コンパクト・シティというのが、出てきます。ここに私も書いたんですけど、『地域づくり新戦略』で2008年に、私自身そういう問題意識を持ちました。私がそこで論じたんですけども、スマート・シュリンクが従来型の地域再生・活性化策かが、もう岐路になっています。ですから、人口増による地域経済の活性化と税収増等の財政効果に期待する従来型の発想はあっさり諦めたほうがいいと思います。警告を発する意味でも、予測される人口の減少と高齢化をふまえて公共インフラや行政サービスを抜本的に見直し、「都市の縮小」を含む「まち全体の再改造」を実施するスマート・シュリンクが大事だと思います。

## 適切な縮小策と 住民の積極的な関わり

夕張市の根本問題は、人口減少問題だと思います。一時、人口は11万7,000人でした。その後、日本の炭鉱は閉山になっていきました。そして1979年に夕張市長になったのが中田鉄治氏です。彼は炭鉱の歴史村を作ったり、スキー場やホテルをつくるなどして観光客を呼ばなければいけないと考えましたが、やりすぎてしまいました。中田さんの次の市長になったときに、もうだめですっていうことになりました。それで、今は東京都の係長から応援に行った鈴木直道氏が市長になって苦労されています。スリム化が立ちおくれってしまったのです。

片山善博氏が参議院の総務委員会で発言したものが、参考人として夕張市の財政破たん、責任はどう思いますかと聞かれて、住民が無関心であったと、その住民の代表である議会もチェック機能を果たしてなくて、無為、無策、無能であったと、はっきり言っています。今日、強調したいのは議会のチェック機能がどうであったかが問題だということです。

これが、2008年のときに私が書いた、スマート・シュリンクの議論でございます。こういう発想になりましたのは、実は東西ドイツの統一のときに東ドイツから労働者が、若い人が全部、産業の強い西へ逃げた。そのため、東ドイツは山がもう、物すごく荒れて過疎になりました。それでドイツはスマート・シュリンクをやりました。

第31次地方制度調査会でも、議会に対して、しっかり機能すべきと言っています。議会だけではなく市町村全体で人口減少社会に的確に対応するため、これから行政サービスを適切に提供すべきとしています。

次にドイツの市民自治体構想です。3つの市民があるのではないかということです。自治体の歴史的経過みたいなことです。最初、一番左の規制自治体は警察行政みたいな、法律的なことばかり言っている自治体です。2番目にNPM (New Public Management) があらわれて、市場経済でやれとか、スリム化しろというようなことが第2段階。そして、第3段階が市民自治体、共同体です。市民は単なるお客様だけじゃありませんよということです。

もちろんお客様思考というのも大事ですから、いろいろなマネジメント、アンケートも大事ですけども、市民として、ボランティアとして担っていく面も大事です。そして、一番右の、やはり市民が積極的に政治の委託者としてかかわっていったり、市民集会や市民フォーラムを開いたり、電子デモクラシーを進めるというような、冒頭に申しあげました、直接民主制の流れになるということです。皆様方は、この流れとどうつき合っていくかという問題になるかと思えます。

次にアテネの民会ですが、ここにありますよう

に、エクレスシアというのが民会です。自由人の全員参加です。決めるときは全部、エクレスシアで決めます。

これは、冒頭にお示した写真の、ペリクレスが何を言ったかということですが、これは、トゥキュディデスという人の『戦史』というのに出ています。当時のアテネの市民は、自分の家計同様に国の計にもよく心を用いました。自分の生業にも励むし、ポリスの進むべき道に十分な判断を持つように心がけている。市民自身、決議を求められれば判断を下しうることはもちろん、提起された問題を正しく理解することができるということが、西洋流の民主主義です。

これは、先ほど冒頭で申し上げた、貴族制の議論です。代議制民主主義について、皆さんがご苦勞をなさっているのはどういうことかを、待鳥聡史さんが、著書の中で書かれています。それによりますと議会制と民主主義は違うということです。議会は、権力をチェックしているわけです。それに対して、民主主義は、先ほど来申し上げているように、民衆が支配する。それを20世紀になってからドッキングしたのです。しかし、両者の間にいつも基本的な緊張関係があります。その緊張関係は、責任と委任との連鎖でうまくいくよう仕組んでいるはずなのですが、うまくいっていないというのが、この待鳥さんの議論です。

また、三浦まりさんが、『私たちの声を議会へ—代表制民主主義の再生』ということで、同じように言っています。抜粋ですけども。結論だけ申し上げます。「選挙民の言うとおりにやらなければいけないのか。それとも、全くの全面的委任か。どちらでもない」ということです。両者の間、これはまあ抽象論になりますけど、それは皆さん方と選挙民の間でいいところにおさめていくと、それを探っていくということを言われています。

ということで、市民自治の理念のもとに、市民との双方向のコミュニケーション。それから、厳しい現実だということ直視されて、もちろん責務を自覚されて、市民の信頼を確保していくことが必要ではなかろうかということ、とりあえずの結論にさせていただきたいと思えます。