

第17回統一地方選挙の特質 —— 東日本大震災との関連で ——

浅野 一 弘

1. はじめに —— 選挙戦と危機管理 ——

2011年3月11日、東日本大震災が発生した。これによって、岩手・宮城・福島の3県に甚大な被害が生じたのは、周知のとおりである。ちなみに、第17回統一地方選挙前半戦の投票日である4月10日午後7時の段階で、死者は1万3,013名、行方不明者は1万4,608名、避難者は15万1,115名、さらに、同後半戦の投票日(24日午後4時)時点では、死者は1万4,300名、行方不明者は1万1,999名、避難者は13万875名にたっていた。そのため、全国各地の選挙戦において、候補者たちは、異口同音に、危機管理策の充実を訴えた。このことが、今回の統一地方選挙の最大の特徴であったといえよう。

ところで、最近でこそ、われわれは、危機管理ということばをごくふつうにもちいる。だが、はたして、危機管理ということばは、ふるくから、それほどポピュラーなものであったのであろうか。日本では、1995年1月17日の阪神・淡路大震災を契機として、危機管理という語が一般的にもちいられるようになった。その証左に、新聞報道に着目してみると、たとえば、1994年の1年間をつうじて、『日本経済新聞』のなかで、危機管理というワードが使用された記事数は、わずか270件でしかなかったものが、1995年になると、その数は、651件にも増加(2.41倍)している。また、地方紙の『北海道新聞』でみても、危機管理の語をふくむ記事件数は、1994年の45件から、1995年には336件へと激増(7.47倍)している。

その後、さまざまな危機(JCO臨界事故、同時多発テロ事件、新潟県中越地震、新型インフルエンザなど)が発生するたびに、危機管理という語がメディアの報道でもちいられ、老若男女を問わず、このことばがひろくつかわれるようになってきた。そうしたなかで、危機の概念も多様化してきた。当初は、自然災害、事故、テロ、食中毒、財政悪化、不祥事などにのみ適用されていたものが、現在では、高齢者をねらった振り込め詐欺にまで、その範囲を拡大しつつある¹⁾。

また、今回の東日本大震災は、「危機があらたな危機をひきおこす」という問題をわれわれに痛感させた。すなわち、もともとは、「3月11日14時46分頃に三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の巨大地震が発生しました。この地震により宮城県栗原市で震度7、宮城県、福島県、茨城県、栃木県で震度6強など広い範囲で強い揺れを観測しました」という地震の被害であったものが、「太平洋沿岸を中心に高い津波を観測し、特に東北地方から関東地方の太平洋沿岸では大きな被害がありました」となったわけだ²⁾。このような地震による津波の発生によって、福島第一原子力発電所の事

故というあらたな危機がもたらされた。その結果、福島第一原発周辺の住民は、避難を余儀なくされ、同時にまた、風評被害による農作物の売れゆき不振、観光客の減少という局面も出現した。そして、収入を得ることのできない農家や旅館などが休業や廃業に追い込まれることとなったのは、周知のとおりである。そうした事態が、景気の冷えこみをもたらし、さらには、国・地方自治体に入る税収を低下させるケースも生じてくる。そうになると、最悪の場合、福祉がカットされることとなり、弱者のあいだで、自殺が増加するという場合も想定される。このように、1つの危機があらたな危機をつぎつぎに生みだしていく、“危機の連鎖”が生じるという事実には留意しておく必要がある。

これらのことから明らかなように、われわれにとって、危機管理は緊要である。だが、ここで、危機管理が大きな矛盾をかかえているという前提を忘れてはならない。それは、危機管理の最前線になう国・地方自治体といった行政機関は、じつは、危機にはきわめて不向きな組織であるという点だ。なぜならば、行政機関とは、権限の原則や文書主義を重んじる。平常時であれば、担当者の業務の範囲が的確にきめられていると、効率的な作業をもたらすことにつながる。だが、危機時には、かえって、それが、“縦割り行政”をもたらすこととなり、危機管理にとって大きなマイナスとなってしまふ。また、文書にもとづく事案の処理も、危機時には不適である。現に、板橋区総務部防災課長をつとめた鍵屋一氏は、「行政は、もともと危機に対して脆弱です。継続性、安定性を求めて法律や手続きが重視されるからです。そして文書主義、先例重視、画一性や形式が優先されます。一方で、危機が発生したときには、通常のルールを適用せずに臨機応変に適切な対応をする必要性があります。それは、行政職員には不慣れで困難な仕事になります」と述べている³⁾。

では、行政機関以外の組織であれば、危機を適切に管理することは可能なのであろうか。いうまでもなく、「危機はコントロールすることができない。そのために危機と呼ばれる。危機を管理することができれば、それは普通、危機とは呼ばない。危機は突然やってくるために、危機である。あらかじめ用意したシナリオが通用しないのが、危機の本質である」⁴⁾。したがって、行政機関以外であったとしても、危機を管理することは不可能にちかといわざるを得ない。とはいえ、官民さまざまな組織において、いかにして危機を管理していくかが問われている。

そうしたなかで、危機による被害を最小限にいとめる(=減災)ことこそが、危機管理の基本であるとの考え方が登場する。たとえば、内閣安全保障・危機管理室の山口祥義氏は、危機管理に関して、「危機(何らかの望ましい状態が失われる危険性が高まった事態)の発生がある程度避けられないことを前提として危機発生後その被害を極小化し、可能な限り早く正常状態への回復を図ろうとする考え方をいう」と述べている⁵⁾。

ちなみに、現在、政権をになっている民主党も、国政選挙の際にだしたマニフェスト(政権公約)のなかで、危機管理に関心をはらってきた。たとえば、政権交代が最大の焦点であった、2009年8月30日の第45回衆議院議員総選挙の折りのマニフェストには、「大規模災害時等の被災者の迅速救済・被害拡大防止・都市機能維持のために、危機管理庁(仮称)を設置するなど危機管理体制を強化する」との文言がもりこまれている⁶⁾。これは、縦割り行政を排して、迅速・的確な対応をするためには、米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)を模した組織が必要との思いからでてきた発想である⁷⁾。

さて、本稿では、このように、危機管理が大きな争点の1つとなった第17回統一地方選挙の特質

はどのような点にあったのかを検証する。論述の順序としては、まずはじめに、統一地方選挙の意味について考える。その際、とりわけ、統一地方選挙の問題点を全国的な視点で検討してみたい。さらに、「自民党 vs 民主党」の直接対決となったにもかかわらず、低投票率に終わってしまった北海道知事選挙、また、「学芸会」と揶揄される北海道議会議員選挙の課題に関しても整理をおこなう。そして最後に、今回の統一地方選挙の結果と国政との関連について、簡単な私見を述べる。

2. 第17回統一地方選挙の結果を読む

(1) 第17回統一地方選挙の実態

第17回統一地方選挙の結果を分析するまえに、選挙に関する基礎的な事項に関して、整理しておこう。まず、選挙権であるが、これは、満20歳以上となっている。ちなみに、ほかの先進諸国では、選挙権は18歳以上というケースが大半である⁹⁾。そのため、日本において、「選挙権を有する年齢が二〇歳でよいか否かについては議論のあるところである」との指摘もなされているほどだ⁹⁾。にもかかわらず、日本で選挙権の年齢がひき下げられなかった背景には、若年層で、「革新」を支持する傾向がつかった事実があげられよう。現に、1972年12月10日におこなわれた、第33回衆議院議員総選挙では、「二〇代、三〇代では自民党投票は野党票にくらべて少数派であり、四〇代から多数派になる」との分析結果もでていた¹⁰⁾。それゆえ、55年体制がながくつづいた日本において、「保守」の自民党は、選挙権の年齢ひき下げを懸命に回避してきたのである。もっとも、1997年9月18日から10月12日にかけておこなわれた「若い有権者の意識調査」では、「若い有権者の実に75.2%が支持する政党を持っていない」ことが判明している¹¹⁾。

他方、被選挙権に関しては、参議院議員、都道府県知事の場合、満30歳以上となっており、それ以外の選挙の被選挙権は、満25歳以上と定められている。

つぎに、選挙運動の期間についてみてみよう。公職選挙法には、以下のように記されている。

- *「総選挙の期日は、少なくとも十二日前に公示しなければならない」(第31条4項)
- *「通常選挙の期日は、少なくとも七日前に公示しなければならない」(第32条3項)
- *「第一項から第三項までの選挙の期日は、次の各号の区分により、告示しなければならない。
 - 一 都道府県知事の選挙にあつては、少なくとも七日前に
 - 二 指定都市の長の選挙にあつては、少なくとも十四日前に
 - 三 都道府県の議会の議員及び指定都市の議会の議員の選挙にあつては、少なくとも九日前に
 - 四 指定都市以外の市の議会の議員及び長の選挙にあつては、少なくとも七日前に
 - 五 町村の議会の議員及び長の選挙にあつては少なくとも五日前に」(第33条5項)

したがって、今回のケースでは、都道府県知事選挙が3月24日に、政令指定市長選挙が27日に、都道府県議会議員選挙と政令指定市議会議員選挙が4月1日に、政令指定市以外の市の市長・市議会議員選挙が17日に、町村長・町村議会議員の選挙が19日に告示されたわけである。ちなみに、東京23区(特別区)の区長選挙・区議会議員選挙は後半戦に設定されていたが、特別区に関しては、公職選挙法・第266条1項に、「この法律中市に関する規定は、特別区に適用する」と規定されてお

り、4月17日に選挙戦の火ぶたが切っておとされた。

さて、ここで、「統一地方選挙」の意味について、確認しておこう。『現代政治学事典』によれば、統一地方選挙とは、「地方公共団体の長（知事，市町村長，特別区区长）および地方議会議員（都道府県議，市長村議，特別区区議）を全国いっせいに同一日時におこなう選挙」（傍点，引用者）のことで、「都道府県知事，議員，政令指定都市市長，市議を前半に，市町村長，議員，特別区長，区議を後半におこなう」ものである¹²⁾。なお，2011年であれば，都道府県知事・都道府県議会議員，政令指定市長・政令指定市議会議員の選挙がおこなわれた前半戦は，4月10日であり，市町村長・市町村議会議員，特別区長・特別区議会議員の選挙が実施された後半戦は，4月24日であった。

このように，地方レベルの選挙が，全国いっせいにこなわれるようになったのは，「住民の地方選挙に対する関心を高め，また選挙の円滑な執行を期するため」であった¹³⁾。ちなみに，第1回目の統一地方選挙は，第二次大戦後の1947年4月（首長選挙：5日，議会議員選挙：30日）におこなわれており，「この第一回統一地方選挙の統一率（全地方選挙のうち統一地方選挙で実施された選挙数の割合）は勿論一〇〇%であった」。だが，その後，「昭和の大合併を主因として，第三回統一地方選挙（昭和三〇年四月）の統一率は早くも四六・二%へと激減し」ていた。さらに，「以後も，首長の死亡・退職，議会の解散，市町村の合併によって低下し，平成七年四月の第十三回統一地方選挙の統一率は，三七・六%となって」おり¹⁴⁾，「政府・与党内から4年ごとの統一選挙をやめ，毎年秋にその年の地方選挙を一括して実施する案が提案されたりしている」のが実状である。しかしながら，こうしたアイデアに対して，「関係者の意見が一致するまでにいたっていない」のもまた，事実であり¹⁵⁾，「現在では，毎日曜日全国どこかの市町村で地方選挙が行われている状況」となっている¹⁶⁾。こうした傾向に拍車をかけたのが，いわゆる「平成の大合併」であった¹⁷⁾。

では，第17回統一地方選挙の「統一率」は，どれくらいであったのであろうか。まず，4月10日におこなわれた前半戦からみてみよう。都道府県知事選挙は，当初，13の都道県で予定されていた。しかし，東日本大震災の影響で，岩手県知事選挙が延期されたこともあって，12の都道県での実施となった。これは，25.53%の統一率ということになる。つぎに，都道府県議会議員選挙は，41の道府県議会でおこなわれ（岩手県，宮城県，福島県の3県議会議員選挙は延期），統一率は87.23%であった。つづく政令指定市の市長選挙であるが，全国に19ある政令指定市のうち，5市（札幌市，相模原市，静岡市，浜松市，広島市）で市長選挙が実施された（統一率：26.32%）。ただ，後述するように，浜松市では，政令指定市長選挙ではじめての無投票当選がみられたことは注目にあたいる。そして，政令指定市議会議員選挙は，15市でおこなわれた（仙台市議会議員選挙は延期）。そのため，統一率は78.95%となった。また，つづく24日の後半戦では，首長選挙が88市，13区（特別区），121町村で，議会選挙が293市，21区，374町村で実施された。総務省の資料によれば，2011年4月時点での市町村数（合計：1,724）は，市が786，町が754，村が184となっていることから¹⁸⁾，統一率は，政令指定市以外の市長選挙で11.47%，東京23区の区長選挙で56.52%，町村長選挙で12.90%となっている。議会選挙では，政令指定市以外の市で38.20%，特別区で91.30%，町村で39.87%の数値である。

【表1 第17回統一地方選挙の統一率】

	選挙の種類	実施自治体数	延期自治体数	統一率
都道府県 (47)	長	12	1	25.53%
	議会	41	3	87.23%
政令指定市 (19)	長	5	0	26.32%
	議会	15	1	78.95%
市 (767)	長	88	3	11.47%
	議会	293	14	38.20%
特別区 (23)	長	13	0	56.52%
	議会	21	0	91.30%
町村 (938)	長	121	12	12.90%
	議会	374	26	39.87%
小計	長	239	16	13.32%
	議会	744	44	41.47%
合計		983	60	27.40%

注：なお、図中の「延期自治体数」とは、「平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律に基づき、選挙期日が延期された団体数」のことである。

出所：http://www.soumu.go.jp/main_content/000116155.xls
(2011年7月30日)。

表1をみても明らかのように、政令指定市以外の市長選挙と町村長選挙の統一率は、10%台ときわめてひくくなっている。この背景には、いわゆる「平成の大合併」が大きく関係していることはいうまでもない。1999年にはじまった「平成の大合併」の動きが生じる以前の段階では、全国の市町村数は、3,229団体にもおよんでいた(市：671、町：1,990、村：568)¹⁹⁾。それが、2011年4月までに、市町村の数は1,724へと、ほぼ半減するまでにいたった。そうしたなかで、合併した自治体では、あらたなリーダー(=首長)を選ぶ選挙がおこなわれてきたのだ。だが、そうなると、市議会および町村議会議員選挙の統一率がほぼ4割(市議会：38.20%、町村議会：39.87%)となっている点との齟齬が生じる。これは、「平成の大合併」を経験していない自治体であっても、スキャンダルや死亡によって首長が不在となった場合に、選挙をしてきたケースが存在するという事実、さらには、合併特例法(=「市町村の合併の特例に関する法律」)のなかの「議会の議員の在任に関する特例」が大きく関係している²⁰⁾。

もっとも、第15回統一地方選挙(2003年4月13日・27日)の「統一率」が36.26%で、第16回統一地方選挙(2007年4月8日・22日)のそれが、29.78%であったことを考えあわせても²¹⁾、統一地方選挙における「統一」の側面が、きわめて稀薄になってきている事実は否定しがたい。

(2) 第17回統一地方選挙の問題点

第17回統一地方選挙は、27.40%という、過去最低の「統一率」に終わった。だが、当該選挙をめぐっては、このほかにも数多くの問題点が露見した。

第1は、無投票当選の多さという点である。12都道府県の知事選挙こそ、無投票当選はなかったものの、41の道府県議会議員選挙では、410名(263選挙区)が無投票での当選となっている。

これは、改選議席総数のじつに 17.60%にもおよんでいる。なかでも、島根県の場合、無投票当選の割合は 70.27%にもたった²²⁾。つぎに、政令指定市に目を転じると、議会選挙では無投票はなかったものの、浜松市長選挙で、現職が無投票当選をはたしている。ちなみに、政令指定市の市長選挙で無投票となったのは、これがはじめての事例であるそうだ²³⁾。つづいて、政令指定市以外の市に注目してみよう。市長選挙は 88 市で実施されたが、15 市（香川県高松市、北海道江別市・赤平市・三笠市・千歳市・砂川市・伊達市、茨城県日立市、埼玉県行田市、新潟県加茂市、福井県あわら市、岐阜県多治見市、京都府京田辺市・木津川市、大阪府大阪狭山市）で無投票当選となった(17.05%)²⁴⁾。また、293 の市議会議員選挙では、116 名の無投票当選がでた(1.63%)²⁵⁾。さらに、121 の町村長選挙では、47.93% (58 名)が、374 の町村議会議員選挙では、20.19% (893 名)が、無投票当選となった²⁶⁾。なお、特別区では、無投票当選は、区長選挙・区議会議員選挙ともにみられなかった。

じつは、これらの数字は、有権者が候補者を選択できないという事実を物語っている。いうまでもなく、「現代における民主主義は、さまざまな制度やプロセスによって支えられているが、そのなかでもっとも中核的な要素は選挙である」はずだ²⁷⁾。したがって、こうした無投票当選の数が多いということ自体、有権者の選択の機会が減少するということを意味しており、デモクラシーの観点からも、大いに問題視されなければならない。

では、どうすれば、無投票当選の割合を低下させることができるのであろうか。だれもが立候補しやすい環境をつくっていくということが、その一策であるように思われる。たとえば、民間企業に所属する社員が選挙に立候補しようとした場合、通例、会社を退職しなければならない。これを休職あつかいにして立候補をできるようにすれば、万一、落選したときでも、仕事に復帰できる道がのこされるということになる²⁸⁾。このほかにも、さまざまな工夫を積みかさねていくことで、だれもが立候補しやすいしくみを創出し、無投票当選をなくしていくべきであろう。

第 2 に、投票率のひくさも、今回の統一地方選挙の問題点として指摘できよう。表 2 から明らか

【表 2 過去 3 回の統一地方選挙の投票率】

	選挙の種類	第 15 回 (2003 年)	第 16 回 (2007 年)	第 17 回 (2011 年)
都道府県	長	52.63%	54.85%	52.77%
	議会	52.48%	52.25%	48.15%
政令指定市	長	57.32%	60.87%	53.95%
	議会	47.70%	48.92%	47.59%
市	長	57.00%	53.50%	52.97%
	議会	56.74%	57.44%	50.82%
特別区	長	43.55%	45.31%	44.51%
	議会	43.23%	44.51%	43.23%
町村	長	77.52%	74.00%	70.56%
	議会	77.76%	71.49%	66.57%

出所：総務省自治行政局選挙部「平成 19 年 4 月執行 地方選挙結果調」, 14 頁, http://www.soumu.go.jp/main_content/000116132.xls (2011 年 7 月 30 日), http://www.soumu.go.jp/main_content/000116140.xls (2011 年 7 月 30 日) および http://www.soumu.go.jp/main_content/000116144.xls (2011 年 7 月 30 日)。

るように、3年まえの第16回統一地方選挙(2007年)とくらべて、今回の統一地方選挙では、いずれの選挙においても、のきなみ投票率が低下している²⁹⁾。

ちなみに、大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市の5大都市が政令指定市となった(1956年9月1日)直後の第4回統一地方選挙(1959年)の数字と比較すると、この50年あまりのあいだに、いかに、投票率が低下してきているかが一目瞭然である(表3参照)。

この点に関連して、「投票率の低下傾向が、とりわけ地方選挙に顕著にみられることについて、有権者の投票行動を分析し、投票の有効性の意識ないしは有効感ともいうべきものが低くなってきていることに注目する」必要があると説く見解が存在する。具体的には、「近年、地方公共団体の長の選挙については、各政党の相乗りによる無風型の選挙が増えている」が、この背景には、「選挙の結果が予想し得るような無風選挙の場合は、1票の投票が選挙結果を左右する度合いは小さくなるので、投票の有効性意識が低くなり、投票率にはマイナスに働く」というわけだ。このように、近年、「地方選挙の無風化が進みつつあることが、投票率にも少なからぬ影響を与えている」ことだけはまちがいなからう³⁰⁾。その意味において、さきにみた、数多くの無投票当選が、有権者の統一地方選挙に対する「しらけムード」を助長してしまっているといえる。

これまでみてきた、無投票当選の増加および投票率の低下という問題点に関しては、すでに、1997年7月8日の「地方分権推進委員会第2次勧告」(「第6章 地方公共団体の行政体制の整備・確立」・「IV 地方議會の活性化」)において、「無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める」と記されている³¹⁾。この指摘は、15年ほどまえのものであるにもかかわらず、残念ながら、その後、このような問題への具体的なとりくみが依然として皆無に等しいのが実状である。

ところで、たとえば、第45回衆議院総選挙時(2009年8月30日)におこなわれた調査において、

【表3 第4回統一地方選挙の投票率】

	選挙の種類	第4回(1959年)
都道府県	長	78.25%
	議会	79.48%
政令指定市	長	67.17%
	議会	65.09%
市	長	85.76%
	議会	85.81%
特別区	長	—
	議会	65.40%
町村	長	91.12%
	議会	92.50%

注：なお、特別区の区長選挙は、第1回統一地方選挙(1947年)では実施されたが、1952年の地方自治法改正により、区議会が都知事の同意を得て、選任するようになった。その後、公選が復活したのは、第8回統一地方選挙(1975年)からである。

出所：総務省自治行政局選挙部「平成19年4月執行 地方選挙結果調」, 14頁。

「あなたはふだん、選挙の投票について、この中のどれに近い考えをもっていますか」との問いに対して、57.5%の者が、「投票することは国民の義務である」と回答しているし、23.0%の者は、「投票することは、国民の権利であるが、棄権すべきではない」を選択している。この結果は、「過半数が選挙で投票することに対して、国民としての倫理的義務を感じて」いるという事実を示すものにほかならない³²⁾。にもかかわらず、第17回統一地方選挙の投票率は、表2のようなひどい数字にとどまってしまった。

そこで、こうした現状を打開するため、たとえば、「白紙投票」という発想をとり入れてはどうだろうか。これは、ある選挙区の最高得票が、「白紙」である場合、その選挙区の当選者は、だれもいないというものだ。今回の統一地方選挙において、都道府県知事選挙の場合、全国の無効投票数が38万5,533票にもおよんだ。これは、投票総数の2.22%にたつする³³⁾。われわれは、この数字をどのように解釈すればよいのであろうか。もちろん、これらの無効投票数のなかには、「単に雑事を記載したもの」など、悪ふざけによる無効票もふくまれているにちがいない。だが、38万5,533名の有権者の大部分は、適任と思う候補者はいないものの、棄権だけはしたくないという意思をもって、貴重な1票を投じたと考えることはできないであろうか。

その証左に、現に、第16回統一地方選挙(2007年4月8日・22日)のときでいえば、たとえば、都道府県知事選挙の場合、全国で35万5,241票(1.92%)の無効投票数があったものの、白紙投票は、そのうちの61.18%(21万7,326票)にもたつしていた。これが市区長選挙になると、24万625票のうちの59.88%(14万4,091票)、町村長選挙では、1万1,331票のうちの52.36%(5,933票)となっていた。また、都道府県議会議員選挙の場合、全国で72万5,501票の無効投票数があったもののうち、白紙投票は56.55%(41万286票)にたつした。これが市区議会議員選挙になると、47万8,843票のうちの53.89%(25万8,066票)、町村議会議員選挙では、3万2,666票のうちの47.22%(1万5,426票)を占めていた³⁴⁾。したがって、「白紙投票」を採用すれば、おのずと、投票率がアップしていくにちがいないし、少なくとも、「適当な候補者も政党もなかったから」とする棄権理由の1つは、クリアすることができよう³⁵⁾。

このほか、第17回統一地方選挙をめぐっては、「定数割れ」や「法定得票数に届かず」との問題点が、財団法人 明るい選挙推進協会刊行の雑誌『Voters』のなかで、指摘されている。すなわち、前者に関しては、「北海道置戸町(定数10)、北海道池田町(定数13)、栃木県芳賀町(定数16)の町議選で、候補者が定数に1人足りず、欠員1のまま候補者全員が無投票で当選しました」という事実が、また、後者については、「栃木県野木町議選(定数14)では、105票を獲得して14位だった候補者が、法定得票数187.82に届かずに落選し、欠員となりました。奈良県三郷町でも1人欠員が生じた」という事例がみられたのであった³⁶⁾。

(3) 第17回統一地方選挙と北海道

ここで、第17回統一地方選挙と北海道の関係について、少しふれておきたい。というのは、全国で15市(政令指定市をのぞく)あった無投票当選の市長選挙のうち、じつに、6市(江別市・赤平市・三笠市・千歳市・砂川市・伊達市)が北海道の自治体であった(40%)ことにくわえ、定数10名の置戸町議会議員選挙と定数13名の池田町議会議員選挙において、定数割れが生じてしまうなど、北海道は、今回の統一地方選挙の問題点を包含してしまっていたからだ。

まずはじめに、北海道知事選挙の投票率に着目しよう。北海道の場合は、三重県同様、「自民党 vs 民主党」という構図のなかでおこなわれた知事選挙であり、有権者の関心もたかまらずであった。だが、投票率は59.46%にとどまり、4年まえの64.13%から、4.67ポイントも低下してしまっている³⁷⁾。北海道知事選挙の場合、前回の選挙でも、自民党対民主党の戦いが繰りひろげられており、今回とおなじ構図であった。にもかかわらず、どうして、4.67ポイントも投票率が低下してしまったのであろうか。選挙戦を制した高橋はるみ候補は、東日本大震災との関連についてふれ、「今回はねえ、ちょっとしらけてる感じを受けました。だから、やっぱり、みなさん方がやっぱり選挙どころじゃないっていうね、お気持ちだったのかなあ。それがやっぱり投票率がこうダウンしたことにもつながっているかなあって思いますね」と述べていた³⁸⁾。

だが、はたして、このことだけが投票率低下の原因なのであろうか。そこには、リクルートメント機能を失った民主党北海道に対する有権者の失望があったように思われる。すなわち、民主党北海道の最大の支持基盤である連合北海道の高柳薫・会長は、2010年9月28日の時点で、「わたくしども大会は、10月の28日に臨時大会を開催する予定でございますので、ここを目前に、候補の選考作業を急いでいただく」と述べていた。しかし、その期限までに候補者の擁立ができなかった民主党北海道の荒井聡・代表は、11月1日になって、「今月いっぱいをめどに、わたしが中心になりまして、選定をしていきたい」と応じるのが精一杯であった。ところが、結局、民主党北海道の候補者選定は、2011年1月16日の木村俊昭氏の正式出馬表明まで、難航した。ここで、注目すべきは、すでにこの時点で、現職の高橋知事は、正式な出馬表明を終えていた(1月3日)という事実である。

2期8年の実績をもつ現職知事と対決し、勝利のものにするためには、周到な準備が重要であることはいうまでもない。だが、民主党北海道の候補者確定は、投票日まで3カ月をきったなかで、ようやくおこなわれるという始末であった。こうした民主党北海道の対応は、有権者の「しらけムード」を増長したにちがいなさう。そのため、「自民党 vs 民主党」という対決の構図ではあったものの、知事選挙の投票率が、4年まえにくらべ、4.67ポイントも低下することになってしまったのである。そうしたなかで、2万9,964票の無効票があったことの意味をあらためて考える必要がある。つまり、いずれの候補者にも満足はしないものの、選挙で投票することを「国民としての倫理的義務」と感じている有権者が、貴重な投票の機会を放棄したくないと考え、北海道知事選挙において、2万9,964票の無効票を投じたという事実である。その証左に、北海道知事選挙の場合、ほかの都県の知事選挙と異なり、棄権者数の割合(40.54%)もひくくなっている(表4参照)。それゆえ、今後、「白紙投票」という考え方を正式に採用した場合、棄権という“消極的な選択”ではなく、投票所を訪れ、白票を投じるという“積極的な選択”をおこなう層も増加し、投票率のさらなるアップにつながるはずだ。

また、今回、知事選挙の投票率低下の動向に引きずられ、北海道議会議員選挙の投票率も、前回の64.45%から58.87%へと、5.58ポイント低下してしまった。この背景には、もちろん、北海道議会が、“学芸会”とまで揶揄される茶番劇を演じていることに対する反発もあろう³⁹⁾。ということは、北海道議会が、白熱した議論を展開する場に変貌をとげることができれば、有権者の北海道議会議員選挙に対する関心もたかまり、投票率のアップへとつながっていく可能性も大である⁴⁰⁾。そのためにも、いま一度、104名の北海道議会議員のおのおのが、「地方議会の主役がだれであるのか?」という根本的な命題を自問自答する必要がある。

【表4 第17回統一地方選挙(知事選挙)の棄権者数・無効票数の割合】

都道府県名	有権者数に対する 棄権者数の割合	投票総数に占める 無効票数の割合
北海道	40.54%	1.11%
東京都	42.20%	0.78%
神奈川県	54.76%	4.54%
福井県	41.95%	2.52%
三重県	44.31%	1.63%
奈良県	47.79%	3.26%
鳥取県	40.89%	1.54%
島根県	47.30%	1.35%
徳島県	49.45%	2.55%
福岡県	58.48%	4.96%
佐賀県	40.59%	2.02%
大分県	43.56%	1.67%
平均	45.99%	2.33%

出所：http://www.soumu.go.jp/main_content/000116132.xls (2011年7月30日) および
http://www.soumu.go.jp/main_content/000116135.xls (2011年7月30日) より作成。

3. 結び

最後に、第17回統一地方選挙の全国的な党派別の当選人数について注目してみよう。表5からも明らかのように、今回の統一地方選挙で当選した候補者（首長をのぞく）の党派としてもっとも多いのは、無所属である（57.60%）。しかし、これを選挙別でこまかくみていくと、無所属候補の当選がもっとも多いのは、じつは、政令指定市以外の市議会と町村議会の2種類だけで、都道府県議会、政令指定市議会、特別区議会では、自民党議員が最多をほこっているのがわかる。具体的には、都道府県議会の場合、当選者全体に占める自民党議員の割合は48.07%となっており、政令指定市議会の場合で24.03%、特別区議会の場合で31.55%となっている。

国政で政権与党の立場にある民主党の議員の割合はどうかといえば、都道府県議会で14.86%、政令指定市議会で15.91%、特別区議会では10.60%でしかない。自民党がもっとも多い割合を占めることのできなかった市議会、町村議会をみた場合、町村議会でこそ、民主党が0.61%（27名）で、自民党の0.45%（20名）をわずかにうわまわっているが、市議会では、自民党の7.24%（514名）に対して、民主党は5.48%（389名）と、おとっている。

周知のように、国政選挙では、地方議会議員の役割が緊要とされる⁴¹⁾。その意味において、地方議会議員の数で、民主党が自民党よりしたまわっているという事実は、つぎの国政選挙の結果を予測させるものといっても過言ではない。しかも、国政の場で、ながらく自民党と共同歩調をとってきた公明党議員の占める割合は、おのおの都道府県議会で7.35%、政令指定市議会で16.99%、市議会で12.88%、特別区議会で20.58%、町村議会で4.03%となっており、全体で、10.20%である。公明党のこの数字と自民党の13.68%をあわせると、23.88%にもたつする。要するに、国政選挙の折りに、自民・公明両党が、地方議会議員を総動員した選挙協力を展開すれば、地方議会で6.39%

【表5 第17回統一地方選挙における党派別当選人数】

	都道府県 議会議員	政令指定市 議会議員	市議会 議員	特別区 議会議員	町村 議会議員	合計
民主党	346名	147名	389名	87名	27名	996名
自民党	1,119名	222名	514名	259名	20名	2,134名
公明党	171名	157名	915名	169名	178名	1,590名
みんなの党	41名	40名	87名	51名	6名	225名
共産党	80名	99名	627名	121名	282名	1,209名
社民党	30名	7名	85名	10名	7名	139名
国民新党	0名	0名	0名	1名	0名	1名
たちあがれ日本	1名	1名	5名	1名	0名	8名
新党大地	0名	0名	4名	0名	2名	6名
諸派	98名	73名	96名	34名	3名	304名
無所属	442名	178名	4,382名	88名	3,893名	8,983名
合計	2,328名	924名	7,104名	821名	4,418名	15,595名

出所：http://www.soumu.go.jp/main_content/000116141.xls (2011年7月30日) およびhttp://www.soumu.go.jp/main_content/000116152.xls (2011年7月30日)。

の割合しかない民主党をはるかにうわまわり、容易に勝利することができるというわけだ。したがって、今後も、民主党が政権政党でいるためには、地方レベルのてこ入れをはかっていくことが喫緊の課題となろう。

このように、地方議会議員選挙の結果は、国政選挙の動向にも大きな影響をおよぼす。にもかかわらず、先述したように、第17回統一地方選挙では、数多くの無投票当選がみられたうえに、投票率もきわめてひくかった。こうした状況が、まさに、デモクラシーの危機そのものであるという意識をもって、われわれ一人ひとりが行動していくことが求められよう。

注

- 1) 浅野一弘『危機管理の行政学』(同文館出版, 2010年), 11-13頁。
- 2) <http://www.jma.go.jp/jma/menu/jishin-portal.html> (2011年7月30日)。
- 3) 鍵屋一「図解 よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ」(学陽書房, 2003年), 11頁。さらに、鍵屋氏は、「自治体の災害対策本部は、首長を本部長としたピラミッド型の組織図に基づいて活動します。そして、平常時の組織が災害時にも同様な能力を発揮することを前提に役割が決まっています。しかし、勤務時間外に災害が発生した場合(その確率のほうが高くなる)、首長からの命令を前提とすると、せっかく誰かが早く到着しても組織が機能せず、指示を待つことになってしまいます。そして、最悪の場合、首長が災害で負傷したり、参集が遅れて命令を出せないときは、全くの機能不全に陥ります。事実、このような状況は、阪神・淡路大震災やその他の災害で何度も観察されています」と論じている(同上, 67頁)。
- 4) 中邨章「危機管理とはなにか——不測事態の発生と行政——」財団法人 行政管理研究センター監修・中邨章編『行政の危機管理システム』(中央法規, 2000年), 4頁。
- 5) 山口祥義「国の危機管理と地方公共団体」『自治研究』第74巻第8号, 77頁。
- 6) 「民主党 政権政策 Manifesto」(2009年7月), 22頁 (http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf [2011年7月30日])。
- 7) このFEMAが、同時多発テロ事件(2001年9月11日)を受けてもうけられた国土安全保障省の一機

- 関となってしまったことで、さまざまな問題点が生じているとの指摘がなされていることには留意する必要がある(浅野, 前掲書『危機管理の行政学』, 136-140頁)。
- 8) この点に関連して、国立国会図書館調査及び立法考査局作成の資料によれば、世界の182の国(地域)のうち、選挙権年齢が18歳以上(15~17歳以上はのぞく)のケースは、151(82.97%)におよんでいる(衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局「○日本国憲法の改正手続に関する法律案(保岡興治君外5名提出, 第164回国会衆法第30号)○日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案(枝野幸男君外3名提出, 第164回国会衆法第31号)に関する参考資料」[2006年10月], 70-71頁)。また、総務省のホームページには、「選挙権が持てる年齢は、各国の事情によってさまざまです。早い国では15歳(イラン), 16歳(ブラジル, キューバなど)からなどがありますし、21歳からという国も多くあります。また、ヨーロッパの国の多くでは18歳からとされています」と記されている(http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo02.html [2011年7月30日])。
- 9) 吉田善明「選挙権および被選挙権」吉田善明「新版 公職選挙法の解説」(一橋出版, 1995年), 16頁。なお、2010年5月18日に施行された、「憲法改正国民投票法」(=「日本国憲法の改正手続に関する法律」)の附則・第3条には、「国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法(明治二十九年法律第八十九号)その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」と記されている。
- 10) 杉正夫「投票」杉正夫編『国民の選択——一九七二年総選挙の分析——』(三一書房, 1974年), 129頁。
- 11) 財団法人 明るい選挙推進協会編「若い有権者の意識調査(第2回)——調査結果の概要——」(1998年), 38頁。
- 12) 沖野安春「統一地方選挙」大学教育社編『現代政治学事典』(ブレーン出版, 1991年), 714頁。
- 13) 阿部齊「統一地方選挙」阿部齊・今村都南雄・岩崎恭典・大久保皓生・澤井勝・辻山幸宣・山本英治・寄本勝美『地方自治の現代用語』[第二次改訂版](学陽書房, 2005年), 100頁。
- 14) 牧之内隆久「地方選挙の期日の統一」自治省編『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』(ぎょうせい, 1998年), 711頁。
- 15) 沖野, 前掲「統一地方選挙」大学教育社編『現代政治学事典』, 714-715頁。
- 16) 牧之内, 前掲論文「地方選挙の期日の統一」自治省編『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』, 711-712頁。
- 17) 「平成の大合併」に関しては、たとえば、浅野, 前掲書『危機管理の行政学』, 244-250頁を参照されたい。
- 18) <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2011年7月30日)。
- 19) 総務省「『平成の合併』について」(2010年3月), 1頁(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf [2011年7月30日])。
- 20) これは、合併特例法・第7条の規定で、「市町村の合併に際し、合併関係市町村の議会の議員で当該合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなるものは、合併関係市町村の協議により、次に掲げる期間に限り、引き続き合併市町村の議会の議員として在任することができる」というものである。具体的には、「新たに設置された合併市町村にあつては、市町村の合併後二年を超えない範囲で当該協議で定める期間」や「他の市町村の区域の全部又は一部を編入した合併市町村にあつては、その編入をする合併関係市町村の議会の議員の残任期間に相当する期間」をさしている。
- 21) 総務省自治行政局選挙部「平成15年4月執行 地方選挙結果調」, 3頁および総務省自治行政局選挙部「平成19年4月執行 地方選挙結果調」, 3頁。
- 22) 『朝日新聞』2011年4月2日, 4面。
- 23) 同上, 2011年3月28日, 4面。
- 24) 同上, 2011年4月18日, 17面。

- 25) 同上, 4面。
- 26) 同上, 2011年4月20日, 37面。
- 27) 河野勝「選挙と世論」久米郁男・河野勝『改訂新版 現代日本の政治』(放送大学教育振興会, 2011年), 30頁。
- 28) この点に関しては, 第29次地方制度調査会(会長:中村邦夫パナソニック〔株〕代表取締役会長)がだした, 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(2009年6月16日)のなかの「勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備」という項目でも, 「勤労者について, 立候補を容易にするため, これに伴う休暇を保障する制度や, 議員活動を行うための休職制度, 議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる」と論じられていることを付言しておきたい(「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(2009年6月), 31-32頁〔http://www.soumu.go.jp/main_content/000026968.pdf(2011年7月30日)〕)。なお, 同調査会は, 「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的とする」(地方制度調査会設置法・第1条)組織である。
- 29) こうした事態を回避するため, 都道府県知事選挙の告示日である2011年3月24日, 片山善博・総務相は, 「有権者の皆様におかれましては, 身近な地方政治に対して意思を表明する重要な機会である統一地方選挙の意義を十分に認識され, 積極的に投票に参加されますとともに, 自由かつ慎重な判断によって, 地域の将来を託するに足りる代表者を選出されるよう期待します」とする「第17回統一地方選挙の告示日における総務大臣談話」を発表したが, ほとんど効果はなかったといわざるを得ない(「第17回統一地方選挙の告示日における総務大臣談話」(2011年3月)〔http://www.soumu.go.jp/main_content/000107954.pdf(2011年7月30日)〕)。
- 30) 選挙管理研究会編『実務と研修のための明るい選挙推進の手引き』(第七次改訂版)(ぎょうせい, 2010年), 93-94頁。
- 31) <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/6.html> (2011年7月30日)。
- 32) このほか, 「投票する, しないは個人の自由である」とした回答者は, 19.1%, 「わからない」とした者は, 0.4%であった(「第45回 衆議院議員総選挙の実態——調査結果の概要——」(2010年3月), 34頁〔<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2011/04/45syugin.pdf>(2011年7月30日)〕)。
- 33) http://www.soumu.go.jp/main_content/000116135.xls (2011年7月30日)。
- 34) 総務省自治行政局選挙部「平成19年4月執行 地方選挙結果調」, 65-68頁, 101-104頁および182-197頁。
- 35) ちなみに, 財団法人 明るい選挙推進協会の意識調査によれば, 2000年の第42回衆議院議員総選挙時では14.2%が, 2003年の第43回の時点では14.4%が, 2005年の第44回の段階では14.0%が, 棄権理由として, 「適当な候補者も政党もなかったから」をあげている(総務省 選挙部「目で見える投票率」(2010年3月), 26頁〔http://www.soumu.go.jp/main_content/000090286.pdf(2011年7月30日)〕)。
- 36) 『Voters』2011年6月号, 14頁。
- 37) ちなみに, 三重県知事選挙の投票率は, 55.69%に終わった。
- 38) UHB テレビ「のりゆきのトーク DE 北海道」(2011年4月20日放送分)での発言。
- 39) 2007年9月18日におこなわれた, 第18回・地方分権改革推進委員会の場において, 鳥取県知事をつとめた経験を有する, 片山善博・慶應義塾大学教授は, 「非常に言いにくいことですが, 全国の自治体は約1,800ありますが, ほとんどの自治体の議会では『八百長と学芸会』をやっています。『八百長』というのは, 結論を決めてから試合をすることです。議会で議論をして物事が決まっていくのが本来の議会制民主主義ですが, 結論を決めてから議を開く。それは先程の国会でも, 法案を通すことを決めてから参考人から意見を聞くというやり方については同じです。『学芸会』というのは, シナリオを決めてそれを読み合うということで, 一字一句すり合わせをしたものを読む自治体もあります。一番ひどいのは北海道ですね。北海道議会などは本当にひどい惨憺たるものです。前日の夜に全部翌日の質問と答弁を決めて, 答弁に次ぐ再質問も決めて, お互いそれをすり合わせをして, それから議事に臨むということ

で、多かれ少なかれ全国の自治体ではそんなことをやっているところがほとんどです。本当はこんなことで議会とは言えないのですけれども、こんなことをやっているわけです」と語っている(「第18回 地方分権改革推進委員会 議事録」〔2007年9月18日〕, 7頁〔<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai18/18gijiroku.pdf>(2011年7月30日)〕)。もっとも、第17回統一地方選挙時の北海道議会議員選挙において、各党派が「答弁調整」の見直しを公約していたこともあり、選挙直後の定例道議会の代表・一般質問からは、質問と答弁の要旨だけを事前に示しあうというスタイルとなった(『北海道新聞』2011年7月5日, 4面)。なお、この点に関して、定例議会閉会後の記者会見の席上、高橋知事は、「緊張感をもってやれた」と語ったそうである(『北海道新聞』2011年7月9日, 2面)。

40) 地方議会活性化のための方策としては、たとえば、浅野一弘『現代地方自治の現状と課題』(同文館出版, 2004年), 162-170頁および浅野一弘『現代日本政治の現状と課題』(同文館出版, 2007年), 123-124頁を参照されたい。

41) たとえば、朝日新聞社の編集委員をつとめた石川真澄氏は、「国会議員の選挙運動を実際に末端で担っているのは、都道府県議会や市町村議会の議員、それに準ずる地域の世話役たちである。彼らは国会議員候補者たちのために、自分の影響下にある有権者に投票を働きかける。しかし、その選挙運動は同時に自分の影響力を保ち、さらに膨らませる機会でもある。現在または将来の自治体議員らが国会議員の選挙のために走り回る動機のなかには、『自分自身の運動にもなる』という部分があるとみていい」と述べている(石川真澄『戦後政治史』〔岩波書店, 1995年〕, 201頁)。

※なお、本稿は、「UHB 大学 一般教養講座」(2011年4月26日)における講演「あすの地方自治を考える——統一地方選挙を終えて——」の一部に、大幅な加筆をおこなったものであることを付言しておく。