

0. 社会認識・理想社会像・問題意識

現代日本は、多元的社会である。経済の成熟化とグローバル化に伴い、価値観が多様化した。多様な行動形態が個人に選択されるようになった。多様な価値観と行動形態の中で多様な同質化と階層化が起こり、社会全体の構造は高度に複雑で多元的となっている。

このような多元的社会において、民主主義が用いられている。代表民主主義のもと、為政者を選ぶにあたっては、選挙を行う。戦後の 55 年体制確立後、経済成長を背景に、地方と中央の間では、利益誘導型の政治が行われ政治的安定をもたらした。それは日本各地の物的発展と標準化をもたらした反面、経済成長の勢いが衰える中で大きな歳出コストとなった。中央政府の歳出増大による財政改革と政権再編の中で、地方分権化が実施された。これは、中央政府による日本全体の画一的・集中管理的な統治体系から、地方政治が各自の問題解決を優先的に行う統治体系への変化を狙ったものであり、補完性の原則にみられるように、地域性に特化した政治を行うことでロスをなくし、政治を安定させることを可能とするものとされた。

私の理想社会像は「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」である。個人とは、無属性の人間であり、個人間は平等で相対的な関係である。個人の社会に対する要求とは、個人の私的空間ではなく、所属する社会の環境や他の個人・団体に対する不満や悩み、問題等を原因として、自らの価値観をもとにして生まれる要求である。そして、実現させる要求を決定するには、個人が誰しも参加出来る公的な場において議論がなされ、個人同士の協力の下で合議的決定が下されなければならない。このような、公的な場の議論によって要求間の妥協点を見だし、社会を構築していく仕組みが担保されている社会が、個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会である。

地方政治において、個人の社会に対する要求が実現する機会が損なわれているということに問題意識を持つ。地方政治とは、地方自治体の運営に対する政治的決定を行う議会である。それらの業務内容は、その地域における住民の福祉増進に関わるものである。その地域の住民の生活に直接に作用する。しかしながら、地域の住民とその地域の議会の政策決定との間で乖離が起きている。そのため、地方政治においては、住民の生活に直接的に作用する公共サービスの運営が、住民の要求に即して決定することが困難を極めてい。従って、地方政治における政策決定を住民たちへ解放することを狙う。

構成

0. 社会認識・理想社会像・問題意識

1. はじめに

1-1. アプローチの解説

1-2. アプローチ方法の提示 -学術を頼りに-

2. 地方政治の現状分析

2-1. 地方議会の現状分析

2-2. 住民意思の現状分析

2-3. 住民直接参加の現状分析

3. 地方政治問題の原因分析

3-1. 選挙制度に対する原因分析

3-2. 執政制度に対する原因分析

3-3. 住民参加制度に対する原因分析

4. 政策

¹ 本研究では、基本的に民主主義とデモクラシーを同一対象を表現する語句として扱う。その対象とは暫定的に、「全人民の主体的参加ないし全人民による自発的秩序形成」とする（阿部齊著『デモクラシーの論理』）。使い分けは、読み易さを考慮しているに過ぎず、他意はない。尚、デモクラシーと民主主義語を同一の対象を表現するがさらに、理念としての民主主義と、制度としての民主主義を分離して呼称すべきである。これに関しては「1-1. アプローチの解説」中の小見出し「民主主義」の項目にて後述する。

4-1. 選挙制度・執政制度改革

4-2. 住民投票法整備

5. 参考文献

1. はじめに

本章では、本研究の構造を概観することを目的とする。

本研究は地方政治の機能不全を研究するものである。その問題性は、「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」という理想社会像における「要求」は、個人に身近な社会に対して、皮膚感覚的に表出され、社会構成員間で実現していくことが容易であるにもかかわらず、地方政治という小さな社会ですら、機能不全が起きているということである。

そして、地方政治は代議制民主主義という仕組み取り入れられている。そして、このような仕組みの現状を、「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」という理想社会像から分析するにあたっては、そもそもの理想社会像の要件である「個人が誰しも参加出来る公的な場における個人の要求をもとにした議論」を判断するために、「個人の要求が地方政治において実現に向けて議論されているのかどうか」を分析する必要がある。本研究ではこの「個人が誰しも参加出来る公的な場において議論されているのかどうか」という項目を、アジェンダ設定、アカウンタビリティ、政治的統合機構という項目に分けることで詳細に分析を行うこととする。尚、これら項目に関しては本章2節「」にて詳細な解説を試みる。

1-1. アプローチの解説

本項目では、「0. 社会認識・理想社会像・問題意識」が提示した問題意識に関連して大きな視点から隠れた問題を概観し、その問題構造を解体し本研究が扱う根源的問題を描き出すことを目的とする。

[戦後統治構造²]

日本国は、戦後長らく近代化が最優先目標とされてきた。ここでの近代化とは、以下の事項を含める。経済発展、民主主義化、列島の平準化、である。これらは、戦前からの連続的側面は持ち得るが、それ以上に戦争経験と、戦後のGHQによる改革の影響の大きさは否定出来ない。しかしながら、戦後数年が経過した後、GHQの改革を良しとしない官僚主導による逆コース改革によって「揺れ戻し」がなされた。例えば、戦前の財閥と官僚の協力体制による実質的な独占禁止法の骨抜きが行われた。その結果、「政治における結果重視・過程軽視」となった。振り返ってみれば日本は、経済発展と列島の標準化を成功させた。「もはや戦後ではない」という言葉には一応の説得力が存在する。しかし、こと民主主義化においては、負の側面を否定出来ない。「政治における結果重視・過程軽視」は、政的問題に対応する上で、「経済的享受による納得の確保」を常態化させた。言い換えれば、経済成長を背景とした、利益誘導型政治である。地域の民主主義決定ではなく、地方首長の官選制・機関委任事務制による中央集権的な統治構造を確立させた。その構造の中で、地域政治は地域のため陳情・誓願などのブローカー活動を中央に行った。その結果として、地域間競争による「ハコモノ」建築の乱立などがみとれる。しかし、その過程においては、自民党55年体制のもと、中央政治政党を頂点とした、中央-地方の縦型の関係が構築され、地域における「需要」と「供給」視点をもとにした議会における政治的決が軽視されていった。言い換えれば、「中央から流れてくる公共事業予算に依存した従属的な地域の社会経済構造」が構築され、政治は「政策をアウトプットする役所と地域との間のブローカー的な役割」に終始し、「議会つまり政治の部分がきちんとそういった官僚による政策の立案をコントロールできていない」状態となり、「需要と供給のミスマッチ」が常態化することとなったのである。この一連の流れはいわば「硬直化したアウトプットのシステム」と言える。

この「硬直化したアウトプットのシステム」についての既存の評価としては、橋本前首相の在任期に行政改革会議が提出した『最終報告』が、「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作ら

² 本項目に関しては主に、白井聡著『永続敗戦論-戦後日本の核心』、村松岐夫著『行政学教科書-現代行政の政治分析-』、山口二郎著『地域民主主義の活性化と自治体改革』を参照した。

れ」たものであり、「国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった」と評しており、正鵠を射ている³。

さて、このような官僚制論においては、「戦後連続論」と「戦後断絶論」とが大きな論陣として存在するが、その論難を超えて本研究は一貫して、「戦後は再興政策が効果を発揮し経済成長に成功したが、昨今における官僚主導の政治的過程の逸脱の影響の大きさ」を強調して唱える。戦後における官僚支配の発達の契機に着目する点で「戦後発達論」と言えるであろう。

いずれにせよ、本節で明らかにするのは、このような戦後統治構造を持った日本国における政治的諸問題⁴である。以下に、その幾つかを列挙する。

政治(官僚)不信とそれに関連した投票率低下/政府の情報問題/財政難問題/原子力発電等のエネルギー問題/改正是非にみる憲法問題/

[民主主義]

これら諸問題に総じて共通するのが、民主主義的政治のマイナスイメージ化である⁵。そこには、主権者であるところの国民が、その実、実際には主権的に政治に関わる事ができていないという感覚があると思われる。そのため、本項目では、民主主義というあやふやな語句を解体することを試みる。そして、以下に記すように現実の民主主義的政治の持つ「主権者としての国民」という理想と現実との間に「擬制」が生じているのである。なお、そのような現実の民主主義的政治を批判的に表現するために「からくり民主主義」という語句を用いる。

民主主義には、理念としての民主主義と、政治制度・政治体制としての民主主義の区別が必要である。そのため、これ以後、明確な区別が必要な際には、民主主義を、理念としての民主主義という意で用い、政治制度・政治体制という意を表す際には民主政治を用いることとする⁶。この区分を受けて、現代における代表民主主義は、代表(制)民主政治と言い換えられる。この代表制の抱える代表性に関しては後述するが、重要な点としては、理念を制度をもって実現化する際に抱える事と成る

「擬制」の問題である。というのも、政治的統合をための民主政治という制度は、全人民による自発的秩序の形成が現実には不可能であり、現実の政治制度は、理念としての民主主義との間に埋める事の出来ない溝、つまり擬似的性格を持っているためである。しからば、むしろそのために、現実的制度の民主政治の構成要素の中には既に、理念としての民主主義との擬制を埋めるための無限の運動が要請されていることになる。いずれにせよ、このような理念と現実的制度の区別と特徴化を有意識的に行わなければ、理念としての民主主義が、現実の民主政治の抱える支配的関係を隠蔽するために用いられる危険性が存在するのである。

[隠れた問題]

本項目では、政治思想家を頼りに、現代日本が抱える隠れた問題への接近を試みる。

M. ヴェーバーは、近代化の結果現れた後期資本主義体制を「鉄の檻」と呼んだ。人間が作り出したはずの近代経済システムの中において、人間はそのシステムに拘束され、自らが作り出したものを変えることができず、抜け出すこともできなくなっている⁷。

現代における「からくり民主主義」は、このような近代以降の「鉄の檻」の様相を示していると言う事が出来るであろう。これは、歴史的経過の中において、また冷戦終結に伴う資本主義・自由民主主義の勝利を経て、構成員の参加を要素とする民主主義的政治は、専門家の手によって他の構成員から「納得」を得ることで構成員による政治が行われているように見せかけているのであり、そこにおいては構成員の要望による大本のシステムの変更は不可能となっている。また、専門家も同様に構成

³ 村松岐夫著『行政学教科書-現代行政の政治分析-』に詳しい。

⁴ 政治的諸問題が、常に「問題」であるという指摘は当然なされるべきである。つまり、政治が本来的に対立の不可避性を有しているために、政治的課題が常に「問題」であり続けるという指摘である。その結果、政治的諸問題の「問題性」は見る者の政治的立場に依拠することとなり、本義的な意味で「解決」を遂げた諸問題がなくなってしまうこととなる。ここでは、本節で語る「我々で変える事ができない社会」という問題意識に関連した政治的諸問題を挙げることにするが、これら政治的諸問題の「問題性」が、他ならぬ著者の政治的立場に依拠した恣意的なものである、と指摘されることは免れ得ない。

⁵ 先進国におけるこうした民主主義的政治のマイナスイメージ化については、コリン・ヘイ著『政治はなぜ嫌われるのか-民主主義の取り戻し方』に詳しい。

⁶ これら民主主義の区別に関しては、阿部齊著『デモクラシーの論理』に詳しい。

⁷ これと関連してS. ウォリンは現代のアメリカにおける民主政治を、「経済政治システム」と評している。

員であり、その他の構成員と同様に拘束されている。これは、議会制民主主義において議会否定の政策が実施可能か、という命題を含めつつ、それよりも遥かに解決を困難とする様相となっている。

思想家の手をかり、結論としては、「我々自身で変えることができない社会」⁸という問題意識が導出される。資本主義しかり、民主主義しかり、偶然にせよ宗教の影響にせよ人間の手によって作り出された社会システムが、あまりに強大になり、システムの維持が行われつつ、しかしその刷新が困難となり、抜け出すこともままならないシステムを持つ社会を、思想家はその眼中に納めているのである。

[根源的問題]

では次に、このような「我々自身で変えることができない社会」という隠れた一しかし、大きな一問題に対峙するために、その根源的問題を描き出すこととする。

A. トクヴィルが19世紀アメリカでみたものは、タウン・ミーティングに始まる住民自治の政治であった。アメリカ新大陸に渡り、新たな生活を始めた移住者たちは、他ならぬ「自らを決める」集団であった。古代ギリシャのポリスで行われてきた政治は、現代で類型化されたデモクラシーの中でいうところの直接デモクラシーであった。しかし、歴史的経過の中で、デモクラシーの持つ秩序形成機能や統合機能が有益であるために、その機能的側面が強調されて用いられた結果、デモクラシー本来が有する全人民の自発的参加という価値は損なわれてきた。言い換えれば、デモクラシーの政治的結果が重要視され、その過程が軽視されてきたのである。変質化したデモクラシーという歴史的所与が日本国においてもやはり眼前に存在するのである。

しからば、このようなデモクラシーの問題と対峙するために導かれるのが、ローカル・デモクラシーである。これは、一つにデモクラシー問題の解決の方法として、一つにそれ自体のデモクラシーの価値の源泉として、である。

ローカル・デモクラシーは度々、代表制・間接制と結びついたデモクラシーが抱える問題への切り札的存在として、語られてきた。また、政治、特にデモクラシーの政治が個人が参加する公共性を前提としているために、ローカル・デモクラシーはそれ自体公共性をもつローカル・ソサエティで行われるために、皮膚感覚に訴え、公共性を養う場として捉えられる。ここで筆者は、これら両論陣を包括し、ローカル・デモクラシーをデモクラシーが稼働する最低ラインと捉えながらも、ローカル・デモクラシーこそがデモクラシーの具現化に肉薄する存在としても捉える。言い換えれば、ローカル・デモクラシーでなし得ないデモクラシーは、グローバル・デモクラシーで成り立たず、さらにローカル・デモクラシーこそが「我々自身で実現していく社会」そのものであるということである。そのために、ローカル・デモクラシーの実現は、理想社会像から導きだされる「隠れた問題」を含めた諸問題の中において、最優先されて然るべきであり、ローカル・デモクラシーの実現に連なって、グローバル・デモクラシーの実現への扉は開ける。このような文脈において、ローカル・デモクラシーは、ローカルと同時にグローバルの萌芽を内包しているのであり、本研究の題名である「グローバル」の文言が導きだされることとなる。

[小括]

以上のように、「0. 社会認識・理想社会像・問題意識」が提示した問題意識に関連して、大きな視点から隠れた問題を概観し、その問題構造を解体し根源的問題を描き出した。

まとめれば日本国は、政治的諸問題を出する状況にあるが、それは日本国が採用する民主主義の逸脱に原因が認められる。その逸脱とは、歴史的に、外的要因によって要請されていた社会の統合という結果であり、デモクラシーの持つ全人民の参加という過程の価値が蔑ろにされ続けながらも、外形的に形式的には、民主政治が持続するという「からくり民主主義」問題である。

そしてこれこそが、本来的な民主主義と照らし合わせて問題なのである。そのため、この「隠れた問題」の解決が望まれるが、強大で不可視的なシステムと対峙するため、その問題をローカル・デモクラシーの問題まで解体することを試みた。その上で、ローカル・デモクラシーは、2つの理由より

⁸ 無論、変える意志や必要性が存在しないと語ることは容易であるが、それに対してはこのシステム内における意志の拘束が構造主義的に語られることも想定すべきである。この潜在的権力論に通ずるものは、却って「自由意志」の確証を困難にさせるが、やはり潜在的な影響力を指摘したという点で賞賛される。ここでは、意志の有無にかかわらず、結果論的に「変える事ができない」と表現することとするが、留意は必要である。

解決が望まれる。1つ目に、理想社会像が想定する社会と個人の関係においては、個人が身近に、皮膚感覚的に社会を感じる必要が有るために、理想社会像の達成がより小さな社会において求められるのであり、よって現代における地方政治という単位が導出される。また二つ目として、日本が抱える「からくり民主主義」の問題に対する解決方法として、地方からの、下からの解決という際の最初の根源的問題として地方政治は解決される必要がある。以上、この2点から地方政治の問題解決は求められることになる。

1-2. アプローチ方法の提示 -学術を頼りに-⁹

[アプローチ方法]

本研究では、上記理想社会像をもとにした研究のために、政治学を援用する。その理由は、政治学が、社会における政治という行為を研究対象としているためである。むしろ、「政治とは何か」という命題に迫るのが政治学という学術であると語る論者も存在する。また政治学の中でも、とりわけ現代政治科学が、現実政治のあり方の解明に経験科学的に研究を方法としている¹⁰。このように、政治学における知見は、著者の問題意識である地方政治の内面を解き明かすことに密接に関係しており、極めて有意であると考えられるため、政治学を援用することとする。

[政治学からもたらされる視点]

理想社会像から発し地方政府の問題を分析する際に、政治学の援用によって、問題意識に迫るための次の視点を導くことができる。

「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」という理想社会像を、代表性民主主義を採る現代日本において実現させるにあたっては、政治性・代表性・多数性・多様性を考慮する必要があり、この考慮によって、本研究において採用される評価軸が導出される。

政治¹¹性¹² ➡ アジェンダ設定：

ある社会的現実を「政治的問題」として見るということ。社会的金関係における対立の不可避性、解消不可能性を持つ現実が、公的領域において「政治的問題」として捉えられ、争点化されるならば、その現実には政治性を持つと言えるであろう。しかし、争点化されるか否か、つまり顕在化するかどうか、意図的、無意識の両方で行われる。個人がユニークであり、多様性を持つために、個人の間では、同じ現実に対して、政治性を唱える者と唱えない者がいるということになる。

この政治性の顕在化は、現代の民主政治においては、議会のような場に持ち込まれることが期待されている。つまり、政治性の顕在化を考慮するための接近方法として、「アジェンダ設定」の問題が導出される。

代表性¹³ ➡ アカウンタビリティ：

現代の民主政が、代議制民主政である以上、政治が代表的に行われる¹⁴。代表が存在するという事は、「代表者」と「被代表者」の関係性が発生し、このような「政治的代表」には、前者と後者どちらが優先されるべきかという「委任-独立論争(mandate-independence controversy)」の浮上につながる。このような代表性に対して、H.ピトキンは「反映する(standing for)」と「代行する(acting for)」、そして「被代表者との利害関心」という概念を提示することで、「代表者」と

⁹ 学術もまた此岸の、さらに人間の手による被造物の一つである。理想社会像から発せられる問題意識へ迫るために学術的知見を用いることは、無前提に肯定されることはない。しかし、学術が数少ない有用術とも思われるものである以上、それに頼らざるを得ないが、そこにおいてもやはり、「なぜ頼るのか」を有意識的に考慮する必要性は残る。ここでは、紙面の関係上簡単に考慮の道筋を述べるに留まる。

¹⁰ これら政治学の分類や説明は、クリック著『現代政治学入門』に詳しい。

¹¹ 政治に関する定義としては、B.クリックの「与えられた統治単位内における諸利益の対立を、それぞれの利益がコミュニティ全体の福祉と生存とに対して持つ重要性に応じて、権力に参加させつつ、調停するところの活動」という定義が有益であろう。

¹² 「政治性」に関しての項目は川崎修・杉田敦著『現代政治理論』を参照した。

¹³ 「代表性」に関しての項目は『早稲田 政治経済学雑誌 第364号』所収の山岡龍一著「政治におけるアカウンタビリティ-代表、責任、熟議デモクラシー-」を参照した。

¹⁴ 無論、元々デモクラシーは代表民主政でなかった。デモクラシーと代表制度は、出自の異なる要素であり、それが歴史的に融合されたのである。阿部齊著『デモクラシーの論理』に詳しい。

「被代表者」の対応関係が必要であると主張した。それに呼応する形で、A. H. バーチは、「政治的代表」の類型化を提示しつつ、「政治的代表」は様々な文脈で生み出されたことを示し、「真の代表の性質」という概念を構想することは出来ないとした。その結果、両政治学者に共通して、「望ましき代表性」への接近方法として「アカウンタビリティ」が導出される。尚、「アカウンタビリティ」は、一般に「説明責任」と訳されるが、その実、代理人が本人の仕事を代理する「任務的責任」、本人の指示通りに任務を遂行する「応答的責任」、本人の問責に答える「弁明的責任」、本人による制裁を待つ「制裁的責任」によって構成される。

多数性・多様性¹⁵ ➡ 政治的統合機構¹⁶

政治とは多と一を結びつける行為である。すなわち、多数の人間と単数の決定を結びつける営みであるということである。人間が多数存在していて、一緒に生きているからこそ、このような営みが要請されるのである。その人間の中でも、様々な性質を持った人がいるために、単純な複数性を超えて多様性を抱えた集団になる。さらにその集団は、一人一人が原理的に異なる人間であるという異質性を有している。そして、その集団の決定という不可視的な行為の影には、異質性を有する人間間の中でも可能な同質性が考慮される。翻って、このような性質を持つ人間という生物の中で、一つの決定を行う政治には、人間間の異質性を同質性に統合する機能が要請される。ここに、多数性・多様性・異質性・同質性を保障しつつ、討論と採決という過程を構築するために、「意見の変容可能性」と「多数者と少数者が共存でき得る可能性が認められるときに行われる多数決」という概念が導出される。このような概念への接近方法として、議論と採決の過程において社会の諸利益の対立を調整し、紛争を解決することが期待される「政治的統合機構」が導出される。

以上より、本研究の分析方法として、アジェンダ設定、アカウンタビリティ、政治的統合機構の視点を得た。以降の現状分析では、主にこの3点を用いて問題意識に迫ることとする。

2. 地方政治の現状分析

本章では、地方政治の現状についてアクター毎に、アジェンダ設定、アカウンタビリティ、政治的統合機構という視点をもとに分析していくことを試みる。

2-1. 地方議会の現状分析

[地方政治における政治的統合機構]

地方政治における政治的統合機構の状況を分析する。地方議会¹⁷を地方政治の単位として用い、公開されている政策決定状況を概観する。

政策とは、施政上の方針や方策を指す。地方議会における政策とは、二元代表制¹⁸における首長と議員が提出する議案とする。

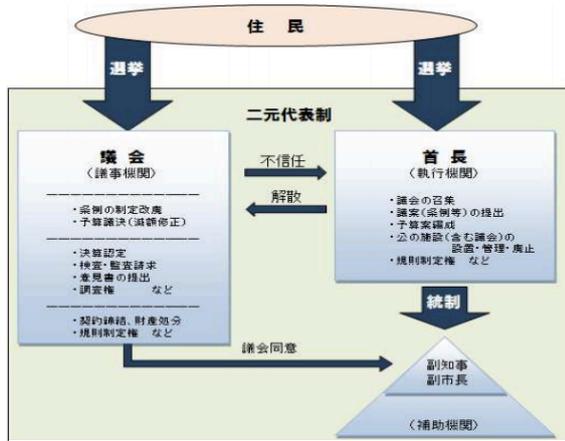
¹⁵ 「多数性・多様性・異質性・同質性」に関する項目は國分浩一郎著『来るべき民主主義』を参照した。

¹⁶ 「政治的統合機構」に関する既述は阿部齊著『デモクラシーの論理』を参照した。

¹⁷ 地方議会を以下に明確に定義する。普通地方公共団体と、都 23 区の自治体は、「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」という地方自治法の規定に基づいて、それぞれ議会を設置している。このような議会を設置している自治体数は、2011 年 4 月 11 日時点で、日本全国に 1789 存在する。その内訳は、47 都道府県、23 特別区、19 政令市、768 市、932 町村である。本研究では、これら議会を総称して、地方議会とする。

¹⁸ 日本国憲法第 93 条によって、地方議会においては、国政の議院内閣制と異なり二元代表制と呼ばれる手法が採られている。二元代表制においては、代表者である議員と、知事・市区町村長といった執行機関の長である首長は、それぞれ別の選挙において住民の直接選挙によって選出される。そして、執行機関の長と、議事機関である議会の議員らは、独立・対等の関係に立ち、両者が権限を分かち合いつつ相互の抑制と均衡のもとに、地方自治の民主的で公正な運用をはかるものとされる。

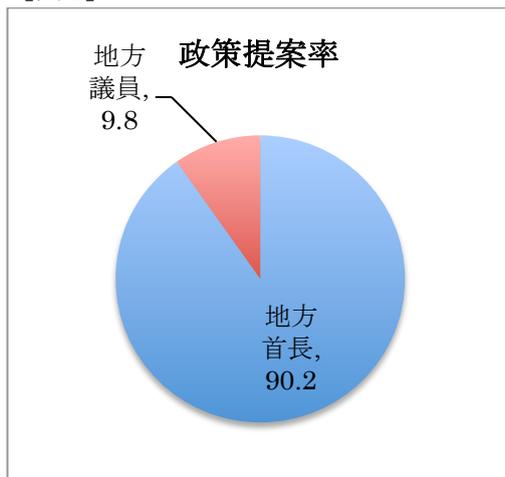
[図1 現行の二元代表制の図解]



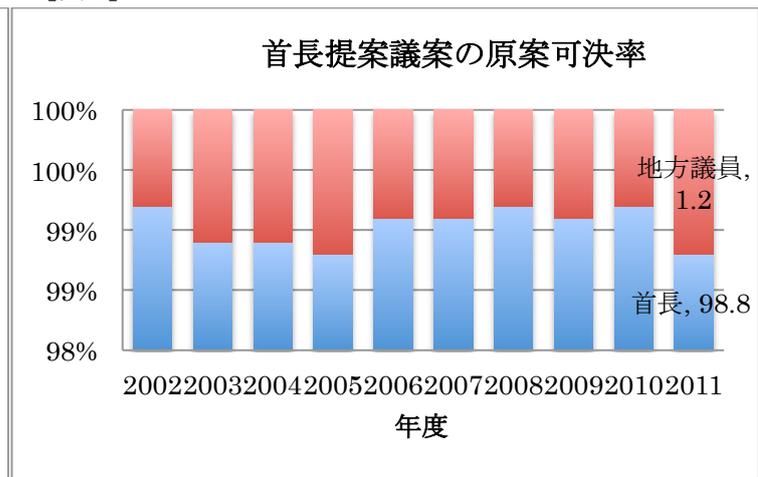
<議員と首長の政策提案状況¹⁹⁾>

地方議会における政策決定に関して、その政策の提案主体のデータを分析する。政策提案は、全体の90.2%が市長提案であり、議員提案は9.8%となっている。そして、市長提出議案の原案可決率は、2002年から2011年まで、99.2%、98.9%、98.9%、98.8%、99.1%、99.1%、99.2%、99.1%、99.2%、98.8%を記録している。

[図2]



[図3]



<議会内政策決定状況>

次に、全国の地方議会へのアンケート調査結果から、議会内における政策決定状況をより詳しく分析する。

首長が提出した議案を一本も修正や否決していない、いわゆる追認議会は全体の50%、議員提案の政策条例が一つもない、いわゆる無提案議会が全体の91%にのぼる。

首長提案の議案数は1議会あたり平均414本であり、修正または否決が3本以下の議会が全体の82%を占めた。4年間で議員提案の政策条例の制定数が1本以下の議会は98%にのぼった。

[分析小括1]

以上をまとめると次のようになる。

地方議会におけるアジェンダ設定に対して、議員よりも首長が圧倒的優位に行っている。
地方議会における政策決定に対して、議員よりも首長が圧倒的優位に行っている。

¹⁹ Yahoo ニュース「議員による政策的条例提案はわずか0.17%、98.8%の原案がそのまま通過。地方自治から生活を変えろ」(<http://bylines.news.yahoo.co.jp/takahashiryoei/20130808-00027118/>)を参照。

このように、同様の住民代表である首長と議員間において、平等・対等の政策決定と討議が行われていないことがわかる。ここから、住民の多様な要求を実現化させることが、特に地方議員を媒介として果たされておらず、地方政治において、地方議会におけるアジェンダ設定は首長に偏っている。また、地方議会が首長と議員間の政治的統合機能を果たしていないという結論が導出される。

2-2. 住民意思の現状分析

地方政治の状況をアカウンタビリティの観点から分析するために、住民の地方議会に対する要求を過去に実施された世論調査を用いて概観する。

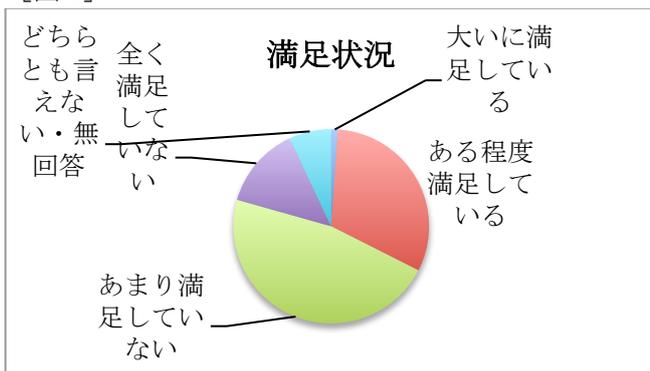
<2006年12月実施のアンケート結果>

まず、日本世論調査会が実施したアンケート調査結果を分析する。
以下に、アンケートの問と答を列記する。

問：地方議会の現状について

答：- 大いに満足している 1.1%
- ある程度満足している 31.4%
- あまり満足していない 46.9%
- 全く満足していない 13.6%
- どちらとも言えない、無回答 7.0%

[図5]



<2011年実施の全国世論調査結果²⁰>

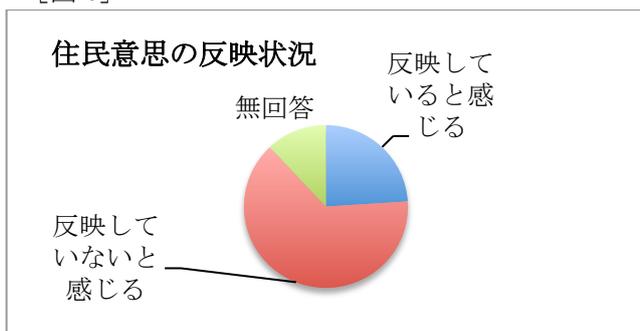
次に、大手新聞社が実施した全国世論調査結果から、住民から地方議会に対する要求を分析する。
以下に、その世論調査において提示された問と答を列記する。

(1)問：あなたは、都道府県や市町村の議会は、住民の意思を反映した活動をしていると思いますか、そうは思いませんか。

答： 1. そう思う 24% 2. そうは思わない 64% 3. 答えない 12%

²⁰ 読売新聞が行った「統一地方選・地方自治」に関する2011年1月面接全国世論調査に基づく。調査日は2011年1月29-30日、対象者は全国有権者3000人(250地点、層化二段無作為抽出法)、方法は個別訪問面接聴取法、回収率は1734人(回収率58%)。(http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/koumoku/20110209.htm)

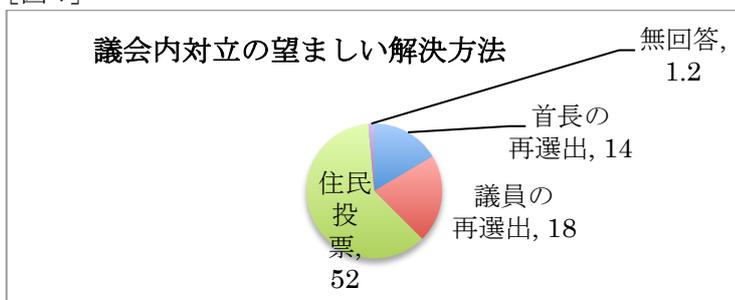
[図 6]



(2)問：知事や市町村長と、地方議会の意見が激しく対立し、どうしてもまとまらない場合、あなたは、どのようにして解決するのが望ましいと思いますか。回答リストの中から、1つだけあげてください。

- 答：
- | | | | |
|-----------------------|-----|---------|-----|
| 1. 知事や市町村長を選び直す | 14% | 4. その他 | 0% |
| 2. 議会を解散して議員を選び直す | 18% | 5. 答えない | 10% |
| 3. 対立した問題についての住民投票を行う | 58% | | |

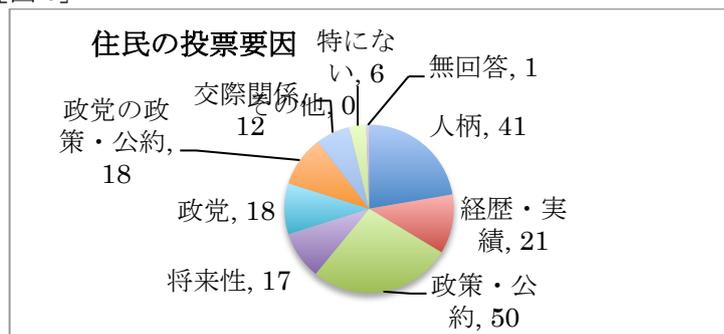
[図 7]



(3)問：あなたは、知事や市町村長、都道府県や市町村の議員などの地方選挙で、誰に投票するかを決めるとき、何を重視しますか。回答リストの中から、あれば、いくつでもあげてください。

- 答：
- | | |
|--------------------|----|
| 1. 候補者の人柄 | 41 |
| 2. 候補者の経歴や実績 | 21 |
| 3. 候補者の政策や公約 | 50 |
| 4. 候補者の将来性 | 17 |
| 5. 候補者の所属政党や支援政党 | 18 |
| 6. 所属政党や支援政党の政策や公約 | 18 |
| 7. 知人の依頼や地域・仕事の関係 | 12 |
| 8. その他 | 0 |
| 9. とくにない | 6 |
| 0. 答えない | 1 |

[図 8]



[分析小括 2]

以上をまとめると、次のようになる。

選挙にあたって住民は、立候補者の掲げる政策と公約、人柄を重視して投票する傾向が強く見られるが、この投票によって選出された首長や議員が、議会において住民の意思を反映しているとは感じておらず、それ故に多数の住民は不満足を抱いている。

住民は議会の政治的統合機能に不信感を抱いており、首長と議員の選出による解決方法よりも、住民投票という直接参加する決定方法が望ましいと感じている。

このように、前項分析小括 1 で示された地方議会の政治的統合機能の不全と関連して、政策・公約を重要に首長と議員を選出している住民は、地方議会の政策決定に対して住民意思の反映を感じていない。よって、このことから、地方議会は住民の代表を務めておらず、アカウンタビリティを有効に果たしていないという結論が導出される。

2-3. 住民直接参加の現状分析

前節において示された通り、住民は議会における意見の対立に対しては、住民投票といった住民が直接参加する決定方法を望ましい手段を感じている。この手段は意見の対立に対する決定手段であると同時に、地方政治における住民意思をもとにしたアジェンダ設定の手段でもあることから、本節では、アジェンダ設定という観点から、住民が用いた住民直接参加制度の現状を分析する。

[住民参加の展開]

1990年代以降、諸外国での動向の影響も相まって、タウン・ミーティング、パブリック・コメントとそれらに類似する参加手段が登場してきた。その中で、意見提出や陳述といった既存の方法である意見書提出手続きも注目を浴びている。しかしながら、このような個人による参加制度は、その制度的短所故に十分に活用されてきたとは言いがたい。これら制度の共通の短所として、住民から行政への一方通行の仕組みで終始し、どのように議論がされ、判断されたかが明らかにならない、行政が指定した項目のみに対する意見に限られる、とったことが挙げられる。そのため、これら制度に対して住民が参加する誘因は低度であった。例えば、一般的議会と比べ議会改革が進んでいる神奈川県議会におけるパブリック・コメントの状況では、平成 24 年度の提案件数が最も多かったものは「朝鮮学校への補助金について」の 1068 件であった。これは県全域で 907 万人の人口を抱える県住民の中では極わずかであり、有効に活用されていないことがわかる。また、パブリック・コメントで寄せられた提案が議決機関である議会において審議されておらず、そのほとんどが行政による回答に留まっている。実際には、排水溝の整備といった政治的決定と異なるコメントが改善に結びついており、議会を補完する直接参加制度としては活用されていない。

[住民投票制度]

1996 年に新潟県巻町において全国初の住民投票が実施された。これは、原発設置の受け入れに関する是非であり、住民意思に基づく特定の政策に関して住民が直接参加することで決定された政策であった。また、同じく 2000 年の前後にかけて、市町村合併に関する住民投票が全国各地で行われ、住民投票制度が促進された。この住民投票制度の特徴としては、選挙やリコールといった人を媒介とする投票行動とは異なり、特定の政策に関する住民の意思が明確に示される点にある。巻町での実例などは、住民発議による明確な意義申し立てとして実施されており、住民が不満を感じる地方議会に対しての住民本意の明確な政治的決定と解される。

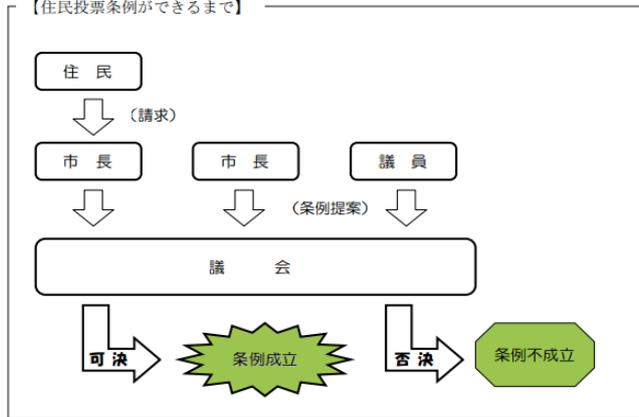
しかし、全国のほとんどの地方議会においては、住民投票制度が常設されておらず、住民投票を行うには以下の 3 種類の方法が必要になる。

1. 直接請求制度による住民請求の住民投票条例の制定
2. 議会提案による住民投票条例の制定
3. 首長提案による住民投票条例の制定

住民が地方議会に不満を感じ、住民投票を行うには、1 の方法が用いられることになる。これは、「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、その総数の五十分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。」とあるように、署名集めをする必要があり、難易度が高い。議会や首長提案の住民投票条例では、議会や首長と住民との間に意思の乖離がある場合には、提案されることは考えられず、むしろ政争の具として使われる場合が考えられる。

しかし、この1の方法では、署名を集め、直接請求をしたとしても、議会や首長の否決によって住民投票そのものが実施されない可能性が大いにある。実際に、今までの請求された600件の直接請求のうち、8割の請求が議会や首長によって棄却されている²¹。議会や首長によって可決された場合は、住民投票に賛成の者が直近の選挙によって選出されているなど、直接請求のみでの住民投票の実施は困難である。

[図9 現行制度における住民投票実施方法]



(出典：「住民投票制度について」2013年2月18日閲覧)

http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/file/11669_L23_sannkousiryoku6-8.pdf)

[分析小括3]

以上をまとめると以下ようになる。

住民直接参加の方法としては、従来の意見書提出手続きや昨今のパブリック・コメントなどの個人の参加方法は総じて有効性に欠けており、住民の制度行使状況も芳しくない。

住民はより有効な参加方法である住民投票の実施請求が増加しているが、そのほとんど議会や首長によって棄却されている。

このように、分析小括1と2で導出された地方政治と住民意思の乖離の是正のため、特定の政策に対するより有効な意思表示であり政治的決定であるところの住民投票の実施が望ましいが、住民の代表である首長や議会によってその実施が困難となっており、住民は地方政治におけるアジェンダ設定をすることが出来ておらず、議会や首長はそのアカウンタビリティを果たしていないという結論が導出される。

3. 地方政治問題の原因分析

本章では、前章までに導出された地方議会が抱える地方政治問題の原因を導出することを試みる。

具体的な分析方法としては、首長と地方議員の選出方法である選挙制度と執政制度から分析することを試みる。

まず、日本における地方議会においては、代表者である議員と、知事・市区町村長といった執行機関の長である首長が、それぞれ別の選挙において住民の直接選挙によって選出されるという二元代表制を採っている。そのため、この2つのアクターがそれぞれ有権者に対する委任を受け、アカウンタビリティを果たす事になる。では2つのアクターの応答的責任について考えれば、そもそも2つのアクターが異なる選挙によって選出されているために、それぞれの選好が同じであることが必ずしも言えない。

では、このような二元代表制におけるそれぞれのアクターの選好を規定する要因を分析する。その要因としては、以下の2点が挙げられる。

²¹ 國分浩一郎著『来るべき民主主義』参照

第(1)要因「誰が政策形成に参加するのか、そのアクターはいかなる政策を望んでいるのか」

第(2)要因「アクターたちは、政策形成においてどのような役割を果たすのか、誰が政策の提案を行えるのか、誰が最終的な決定権を握るのか」²²

選挙制度は、「誰が政治家になるのか」という問題であり、第(1)要因に影響を与える。

執政制度は、任命権などを規定し、さらに提案権・拒否権を規定することから第(1)要因、第(2)要因それぞれに影響を与える。

つまり、参加するアクターとその政策選好の分布は、主として選挙制度と執政制度によって規定されることとなる。そのため、本章第1節において選挙制度を、本章第2節において執政制度を分析することとする。

3-1. 選挙制度に対する原因分析

ここでは、選挙における立候補者を、「有権者からの支持を最大化することを目的とする」アクターと仮定し、選挙制度に対する分析を行う。

[地方議員の選挙制度]

都道府県議会議員の選出にあたっては、選挙区定数1の小選挙区と2から6程度の中選挙区制が混在する。多くの都道府県において、市町村を選挙区単位とする結果、都市部では政令指定都市の区部や郡部では小選挙区が主に採用される。投票方法はすべて単記非委譲方式である。そのため、都道府県議会議員の行動は、中選挙区単記非委譲方式の影響がみられる可能性が高い。つまり、相対的に小さな選挙区の中で支持を集約する必要のある立候補者は有権者からの支持を最大化するため、都道府県全体の選挙区の利益とは必ずしも一致しない特定の支持集団の意向を強く表出することが合理的行動になる。

[首長の選挙制度]

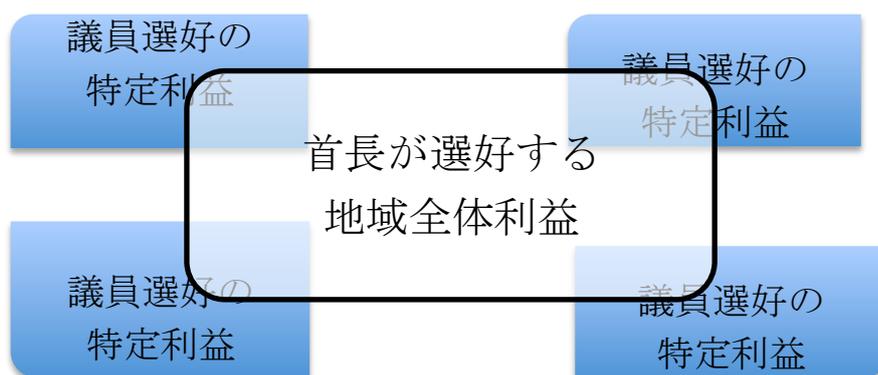
日本の首長はすべて当該地方政治全域を単一選挙区とする独任制である。そのため、全域を選挙区とする小選挙区制の下では、一般に特定の地域や業種などの限定的利益を強く表出することは困難であり、首長立候補者は有権者の支持を最大化するために、組織化されない利益を含めて地域全域の利益を表出することが合理的行動になる。

[選挙サイクル]

首長と議員の任期は4年と同期間であり、両選挙は統一地方選挙において同時に実施されることが予定されている。しかし、不信任などのよる議会解散や首長辞職が存在するために、中長期的には議会と首長の選挙サイクルは一致しなくなる。選挙サイクルの不一致率である統一地方選挙の統一率は2007年4月の選挙時点で3割とかなり低下しており、首長選挙の統一率も、知事選挙・市町村長選挙ともに3割である。このように首長と地方議員の選挙サイクルが異なっている場合、両者の選好の乖離が大きくなる傾向にある。

²²曾我謙悟・待鳥聡史著『日本の地方政治-二元代表制政府の政策選択-』p. 39 参照

[図 10] 選挙区全域における両アクターの選好図解



[分析小括 1]

第(1)要因「誰が政策形成に参加するのか、そのアクターはいかなる政策を望んでいるのか」に対しては、首長と議員が挙げられ、首長が地方政治全域の利益を選好し、地方議員は地方政治全域の利益とは異なる特定利益を表出し選好することがわかる。さらに、選挙サイクルの不一致も顕著にみられる。

このような現状の選挙制度の下では、議会と首長の選好が不一致になり、両アクター間において「**目的の分立**」状態となり、地方政治は複数の代表が異なる判断を行う「**分割政府**」の特徴を持つようになっていく。

よって、現行の選挙制度は選挙区と選挙サイクルの差異から、議会と首長の選好を合致させるという効果をほとんど有していない。これにより、両アクターの選好が固定化され、両アクターの協力関係の構築が困難となり、政治的統合機能を果たせなくなっている。

このように、現行の選挙制度が現状分析において導出された「地方議会が首長と議員間の政治的統合機能を果たしていない」現状を発生させていることがわかる。

3-2. 執政制度に対する原因分析

ここでは、首長と地方議員の両者を、「再選を最終目的とし、前回選挙において表出した自らの選好を政策実現化させることを望む」アクターとして仮定し、執政制度に対する分析を行う。

まず、地方議員で構成される地方議会は議事機関として、首長は執行府の長として、それぞれ異なる部門を担っている。それ故に、異なる権限配置がなされている。

[地方自治法における権限配置]

首長は、政策決定の根幹となる予算を独占的に提案することができるほか、予算以外の議案の提出も行う事が可能とされている。

一方、地方議会は、予算を伴う政策の提案を行う事ができず、首長の提案に対して議決権を行使することが重要な役割となる。議会は首長から提案された予算案を増額修正することが可能だが、大きな修正を行うことは認められていない。また、議会が首長の提案を否決する議決を行ったとしても、首長は議会の議決に対して拒否権を行使し再議を請求することが可能である。これを受けて議会が再度否決するには出席議員3分の2以上の特別過半数の賛成を必要とする。しかし、首長は専決処分を講じて議会に諮ることなしに議決すべき事件を処分することが可能とされる。このような首長に対する議会の対抗手段として、全議員の3分の2以上の出席議員の4分の3以上の同意による首長への不信任決議があるが、首長はこれを受けて議会の解散権を行使することが可能となるために、この決議にあたっては失職の危険性から提出可能性は低いと考えられる。

このような首長と地方議員間の非対称の権限配置を前節で用いた両アクターの選好関係に照らして分析する。

[図 11]

首長と議会の選好関係		首長の選好	
		実現を望む	実現を望まない
議会の選好	実現を望む	①	③
	実現を望まない	②	④

(出典：砂原庸介著『地方政府の民主主義』p. 57 をもとに筆者作成)

[図 12]

選好関係	政策実現の可能性
①	高い
②	中程度
③	低度
④	極度に低い

①の場合は、首長と議会がともに選好する政策の場合であり、首長が政策提案を行い、議会が賛成することでその政策が実現する可能性が高い。

次に④の場合は、首長と議会がともに選好しない政策の場合であり、双方ともに政策の提案を行わず、結果として政策は実現されない。

しかし、次の②と③の場合は、非対称な権限配置が大きく影響を与えることになる。

②の場合は、首長が選好するが議会が選好しない政策の場合であり、首長が政策提案を行い、議会が反対する議決を行うことになるが、専決処分をはじめ首長は地方議会の拒否権の行使を阻み、選好する政策を実現することが出来る。

他方、③の場合は、地方議会が選好するが首長が選好しない政策の場合であり、地方議会が政策提案を行う必要があるが、地方議会にはもともと予算を伴う議案の提案が制限されているために、首長が選好しない政策について提案されること自体が困難である。予算を伴わない場合でも、首長が拒否権を有しているために、議会が選好する政策の実現が困難である。

[分析小括 2]

執政制度にみられる権限配置は、首長と議会間において非対称であり、その権限配置の影響から、選好をもとにした政策実現に際して、両アクターの選好の異質性がみられる場合においては、**首長優位に政策提案と議決が行われる**こととなる。

よって第(2)要因「アクターたちは、政策形成においてどのような役割を果たすのか、誰が政策の提案を行えるのか、誰が最終的な決定権を握るのか」に対しては、**首長が議会内におけるアジェンダ設定を優位に行い、最終的な決定権を握るほどの権限が配置されている**ことがわかる。

対して議会はアジェンダ設定、議決ともに自らの選好に従って行動することが困難であり、首長との異質性のために自らの選好を修正することが必要となる。このように、そして、**首長が地方議会におけるアジェンダ設定と最終的決定に際して優位になる権限配置から、その地方議会における決定に対して住民が不満を感じており、そして議員は選挙において委任された有権者の要求を実現化させることが困難となっている**ことがわかる。

このように現状の執政制度が現状分析で導出された「地方政治において、地方議会におけるアジェンダ設定は首長に偏っている」、「議会や首長はそのアカウンタビリティを果たしていない」現状を発生させていることがわかる。

3-3. 住民参加制度に対する原因分析

本節では、地方政治の政治決定に対する住民直接参加であるところの住民投票の法制度に対する分析を行う。

[住民投票の未整備の背景]

住民投票の法整備にあたっては、すでに1976年の第16次地方制度調査会の答申において「現行制度においても一部に住民投票制度が採用されているが、住民の自治意識醸成の見地からも、例えば地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費にかかる住民の

特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している時に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要がある²³とされ、従来よりその必要性が認識されていた。

また、2010年に行われた地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめる地方行財政検討会議において、片山総務大臣（当時）は「諸外国の例を見ると、拘束的、政策決定的な住民投票が多いから、日本に住民投票制度を導入するとした場合には、当然視野に入れるべき。」と語った。それを受けて2011年には総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方」を示し、その中で、「二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする」とされた。このように、実際に国内の地方自治法の改正に対して影響力を有する総務省が、住民投票制度の導入を検討しており、その実現が望まれた。

しかし、2011年に行われた総務大臣と地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）との会合において、地方六団体の反対があった。地方六団体は、「投票結果に法的な拘束力を持たせる住民投票制度の対象拡大などについて、6団体からは『拙速な改正には反対』といった異論が相次いだ。改正案は、大規模公共施設を議会が承認しても住民投票で反対多数なら建設できなくする制度を自治体の判断で導入したり、地方税の税率変更を直接請求の対象にしたりすることなどが柱。地方側は『住民投票の結果に拘束力を持たせると、議会制民主主義を大きく変質させる』、『地方税の税率引き下げの請求が乱発される』」などと反発した²⁴。この反発を受けて地方六団体と総務省との間で議論がなされたが、議論は平行線を辿っている。そして、このような問題を受けて、現在未だに住民投票法は未整備なままである。

[分析小括3]

地方自治法の見直しを行っている中央省庁である総務省においても、住民投票法の整備の必要性は、認識されており、実際に住民投票法整備の導入が検討されていた。

しかし、地方政治における首長と議員というアクターの集合である地方六団体による反対によって住民投票法の整備が阻害されている。

議会における代表者である首長と議員は、彼ら議会アクターに対する住民の否定の権限行使を定めることが、自らの代表制民主主義に対して脅威であると感じていることから、反対活動を行っている。つまり、住民投票法の整備が議会における首長と議員の決定権限を否定する可能性に対して不満を抱いているということである。

4. 政策

4-1. 選挙制度・執政制度改革

本節では、選挙制度と執政制度にみられる原因である①首長と議員の選挙区の差異、②選挙サイクルの不一致、③首長優位の権限配置、を選挙制度と執政制度を改革することで改善することを試みる。

[一元代表制・議院内閣制]

上記原因を一手に改善する方法として、憲法改正を行い、議会内構造を一元代表制に改革する。

一元代表制とは、首長と議員を同一の選挙で首長と議員を選出する選挙方法である。

そのため、①首長と議員の選挙区の差異、②選挙サイクルの不一致を改善することができ、現行制度であるところの首長と議員間の「目的的分立」による「分割政府」状態を生むことを回避し、政治的統合機能を向上することにつながる。このような一元代表制を実施し、執政制度においては議員内閣制を導入する。つまり、有権者は一度の選挙において議員を選出し、その選出された議員の中から、執行府の長である首長も選出することとする。

[比例代表性]

また、議員の選挙制度にあたっては、より有権者の選好を議員が反映させるために、比例代表制を導入する。現行制度における選挙制度が中選挙区単記非委譲方式の影響がみられるために、少数得票

²³松田朗・村上順編『住民自治が拓く自治』p. 39

²⁴『住民投票に係る地方自治法改正に向けての動き』（2013年2月18日閲覧）
（<http://www.city.ikoma.lg.jp/kashitsu/01400/08/documents/0848.pdf>）

による選出という過大代表の性質に対して、より個人の要求を忠実に議会に反映させるためには、比例代表の性質を持つ、比例代表制が望ましい。

[政党機能]

また、比例代表制の実施によって、類似する政策志向を持つ候補者は同じ政党に所属して協調・協力して政策を議論することができるようになると考えられる。このように、比例代表制への改革に付随して地方議会における政党機能の向上が期待される。

政党の機能としては、利益・意見を集約し、代表する機能、政治的公職者の補充・育成・提供機能、議会政治運営と政権担当の機能を果たし、特に社会の多様な利益や意思を集約して公共政策に転換し、政策プログラムとしてまとめ、有権者に選択肢を提示することが可能であるとされる²⁵。

また、地方議会における政党の重要性が高まれば、首長個人ではなく、首長が所属する政党が首長に対して働きかけることで、長期的に地方自治体の運営がなされるという効果が生じる。

これにより、地方議会において、地域政治に政策形成議論の活性化と多様化をもたらし、市民の要求を集約し政治へのアクセスを提供し、政治的影響力を有し市民や議会の行政へのコントロールを可能し、さらに選挙民に関心を持たず上でも政党という判断基準が有効であり、無所属では立候補しにくい階層の者の選出を促進することになる²⁶。

4-2. 住民投票法整備

本節では、住民参加制度に対する原因分析を受けて、住民投票法の整備を、地方六団体が反対する意向を踏まえ、代議制民主主義と両立可能な形で制度設計した常設型住民投票法の整備を試みる。

[住民投票法の制度設計]

現状における住民直接参加制度の使用状況に鑑み、住民の請求による住民投票の実施の際には、住民にとって有効性感覚が必要であると考えられる。実際に住民が、議会における意見対立の解決策としては住民投票の実施を望んでいる事は既に触れた。しかし、より住民が積極的に住民投票の実施を望むことが必要である。そこで、そのような制度設計をするために、ダウンズの投票の合理的選択モデルをもとに、ライカーとオーデッシュックが構築した参加の合理的選択モデルを参照する。これは、有権者が投票する事によって得られる利益を、投票することによって得られる報酬という概念を用いて以下の方程式で説明したものである。

$$R = PB - C + D$$

R：投票参加により得られる期待効用

P：自分の一票が結果を左右する可能性

B：各選択肢間の期待効用の差

C：投票参加にかかるコスト

D：投票したことで投票義務を果たしたという満足感

これをもとに、住民が積極的に活用する住民投票法とは、PとBを上昇させ、Cを低減することで、Rを上昇させることができ、住民投票の実施を促進することが可能になる。

「自分の一票が結果を左右する可能」であるPを上昇させる住民投票法としては、投票結果に「法的拘束力」を持たせる事で、実際に地方議会における政策決定に対して結果を左右させることが可能である。

「各選択肢間の期待効用の差」であるBは、住民投票法が行われる対象の政策によって変動するために、一義的に上昇させることが出来ない。

「投票参加にかかるコスト」であるCを低減させるには、投票参加のための物理的コストを低減させることが必要になる。具体的には、投票所までの移動労力が考えられるため、投票方法を容易化することが望ましい。

以上より、「法的拘束力」を持たせ、郵送やネット投票といった方法で行える住民投票法が導出される。

²⁵川人貞史著『現代の政党と選挙』pp. 10-11

²⁶末井誠史著『地方議会に係る制度改革』（2013年2月18日閲覧）

(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200912_707/070702.pdf)

[代議制民主主義との両立可能な住民投票法の制度設計]

住民投票による結果次第では、議会におけるアクターである議員や首長の決定を否定することになり、代議制民主主義に対する負の影響を与えるものとして解されてしまう。そこで、上記において導出された法的拘束力を持たせ、郵送やネット投票といった方法で行える住民投票法を基に、代議制民主主義との両立可能な住民投票法の制度設計をすることが必要となる。これは、現行の代議制民主主義を補完する形をとり、その住民投票にみられる住民の選好を議会におけるアクターである議員や首長が汲み取り、自らがその選好を代表でき得る可能性を担保することで、代議制民主主義を否定せずにかつ住民投票も実施できることとなる。

具体的には、現行のパブリック・コメントの制度を応用し、地方公共団体が常に個人の要求に従って住民投票の選択肢設定を設置していき、その個人の要求が他の個人、議員、首長らが認知できるよう常に公開する。具体的には地方公共団体の管理のもと、個人の設定した投票選択肢が管理、蓄積され、紙媒体やインターネット上で更新されていく。この長所は、署名活動を経ずとも1人の要求から設定可能であり、そして設定された投票選択肢に対して常に他の個人からの投票や、新たな投票選択肢の設定が可能な状況とする。これにより、個人1人の要求ですら、その地方政治におけるアジェンダ設定をすることが可能になる。

そして、投票率が50%を超えた場合に、そのうちの過半数を占める投票選択肢が地方議会に対して法的拘束力を発揮する者とする。投票率が50%未満である場合には、地方議会に対する尊重必要性を課すものとする。

そして、それら投票選択肢に対する個人の投票数は常に可視化されているために、議会におけるアクターである議員や首長はそれら設定された投票選択肢から新たに議会におけるアジェンダ設定を行えるものとする。そのため、個人が投票を行う一連の流れの間に、議員や首長はそれらをもとにした政策提案を行えるのであり、代議制民主主義を否定せず、彼等のアカウンタビリティ達成の寄与につながる。

以上のような改良版常設型住民投票法を整備する。

7. 参考文献

- 阿部斉『デモクラシーの論理』（1973年、中央公論社）
川崎修・杉田敦編『現代政治理論 新版』（2012年、有斐閣）
河村和徳『現代日本の地方選挙と住民意識（叢書 21COE - CCC 多文化世界における市民意識の動態）』（2008年、慶応義塾大学出版会）
久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝『政治学』（有斐閣、2003年）
バーナード・クリック（添谷育志・金田耕一訳）『現代政治学入門』（2003年、講談社）
國分浩一郎『来るべき民主主義』（2013年、幻冬社）
佐々木信夫『地方議員』（2009年、PHP研究所）
白井聡『永続敗戦論』（2013年、太田出版）
砂原庸介『地方政府の民主主義』（2011年、有斐閣）
曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治-二元代表制政府の政策選択-』（2007年、名古屋大学出版会）
高橋秀実『からくり民主主義』（2009年、新潮社）
平智之『なぜ少数に政治が動かされるのか？』（2013年、ディスカヴァー・トゥエンティワン）
千葉眞『ラディカルデモクラシーの地平-自由・差異・共通善-』（1995年、新評論）
コリン・ヘイ（吉田徹訳）『政治はなぜ嫌われるのか-民主主義の取り戻し方』（2012年、岩波書店）
松下啓一『図解 地方自治はやわかり』（2010年、学陽書房）
松田朗・村上順編『住民自治が拓く自治』（2003年、公人社）
村松岐夫『行政学教科書一現代行政の政治分析』（1999年、有斐閣）
山岡龍一「政治におけるアカウンタビリティ-代表、責任、熟議デモクラシー-」（『早稲田 政治経済学雑誌 第364号』（2006年）所収）
山口二郎『地域民主主義の活性化と自治体改革』（2001年、公人の友社）

[参考 URL]

- 『自治体議会改革フォーラム 全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012【結果速報】』
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2012enq_release.pdf （2013年12月4日閲覧）
- 『自治体議会改革フォーラム 全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012【速報】集計表』
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2012enq_date.pdf （2013年12月4日閲覧）