

2011年1月26日(水)

15:30～17:30

於：日本都市センター会館3階

コスモスホールI

全国市長会・日本都市センター
第10回都市分権政策センター会議

東京大学

金井利之

直接参政制度に関する諸問題

1. はじめに

直接民主制度と間接(代表)民主制度のバランスは非常に難しい問題である

技術的困難性 多くの住民が一堂に会して議論することは技術的に困難

時間的分業 すべての住民が民主主義に時間を費やすことはできない

⇨技術的可能性 世論調査、大量住民参加型会議方式の開発、ICT活用

経験的危険性 プレビシット、ポピュリズム、拍手喝采民主主義の危険

⇨経験的有用性 統治連合の利権構造化、お任せ民主主義の危険への対抗策になる

為政者と住民は、つながっている必要はあるが、一体化してもいけない＝半代表制

《問責－答責》関係の確保

直接請求(イニシアティヴ)、解職請求(リコール)、住民投票(レファレンダム)が基本

2. 民主的過程

(1) 直接請求

①対象が論点

どのような内容に関して住民は直接請求＝アジェンダ設定・提案できるか

例1)住民監査請求・住民訴訟は「財務会計行為」のみ

一般的違法統制ならば、すべての行為に拡大しても問題はない？

(現状では、違法な行為を住民が一般的抽象的客観的に統制できない)

例)阿久根市問題

違法性をやめさせるのではなく、違法を理由に財政支出をやめさせるという偏向

＝新自由主義的・アメリカ＝スイスの偏向

例2)都市計画提案制度 都市計画制限を緩和／強化する方向のどちらの提案か

例3) 条例制定改廃請求 税・保険料などに関して請求できるべきか

住民は直接請求するならば、減税方向にしか請求しない？という「経験」的推論
仮に住民が減税方向に「無責任」に請求しても、決定権限が代表者(首長・議会)

に留保されれば、「無責任」な決定はできないはず？

(そもそも、首長も議員も現状では減税を提案することはできるのであるから、
住民だけが請求できないというのはおかしい)

格差社会ならば、金持ち増税の請求もあり得る？

→市限問題/都市間競争による制約 「自治・分権」の持つ自由主義的偏向

②制度の政治学的分析

減税請求=提案を巡る「ババ抜き」あるいは「チキンゲーム」

どの主体が「減税反対決定」という「ババ」を引かされるのか？

首長側の偏見：どうせ議会は無責任に減税賛成する

→「ババ」を引くのは「責任」感のある首長

議会側の偏見：ポピュリスト化しやすい首長は、どうせ減税賛成する

→「ババ」を引くのは「良識」的な議会に違いない

経済財政体制観

・「ババ抜き」は不適切だから、事前に「ババ」をなくすのが、これまでの自治制度

実は、財政積極主義の埋め込み

起債意欲旺盛の土建国家という与件

=減税したら起債できないという制度ならば、減税に抑制的になる

財政調整との関係 定額算定の交付税を貰っておいて減税するのは不公正？

減税できるということは財政富裕=財調の不徹底の指標

(但し、減税幅に応じて交付税カットをすれば公正化しうる？ 変率交付金)

減税反対する人間が責任ある、現在賛成する人間が無責任、という発想

・「減税反対決定」は誰もする必要ないのだから「ババ」は存在しないという制度観

「小さな政府」「新自由主義」にたつ自治制度構想

むしろ、減税反対する人間が無責任、減税賛成する人間が責任ある、という発想

・自治制度は経済財政体制・構想に対して中立的ではない

(2) 解職請求

署名数が難しいテーマ 少なすぎれば濫発、多すぎれば不発

1/3の要件は限界比率 1/6に緩和されたものの、大都市では不発だった

名古屋市の市長主導の議会解職請求まで、大都市では不可能

むしろ、市長主導でなければ署名が集まらないということは、住民直接請求とい

う意味では無意味、むしろ、市長に対する翼賛・動員の手段、濫用ともいえる
現行署名要件は、大都市では、正当使用は不可能で、濫用のみ可能という歪み

考え方

- ・大規模自治体における署名要件緩和 どこまで緩和するかが難しい
- ・都道府県・大都市では実質的には解職請求は正当使用が不能であることを認めるべき？
解職請求を現実的・経験的に正当使用可能な自治体が、基礎的自治体の特性
→(中小規模以下)「基礎自治体優先の原則」の経験的根拠
政令指定都市分割論・区長公選論の経験的根拠
- ・首長解職請求が機能すれば、住民投票は不要という見解も可能
→解職請求が正当使用不能な自治体(大規模市・都道府県)には住民投票制度が必要？

3. 民主的決定

(1)投票

現実的には、住民による直接決定を考えると、投票制度しかないと思われている
町村総会でも、最後は「投票」(挙手・拍手なども含めて)によって議決するしかない
コンセンサス方式は、採決をとらないとして、反対者に拒否権がある投票と同じ

住民による投票

- ・選挙における「投票」 公選職にかかる人事・任命決定に関する民主的決定
- ・解職請求・解散請求にかかる「住民投票」→出直し選挙での「住民投票」
- ・条例制定改廃にかかる「住民投票」
真性イニシアティヴは、本来、住民による請求と議会による議論・議決という過程
「住民投票」による決定とセットの制度であるが、日本では、決定が欠落
- ・地方自治特別法にかかる「住民投票」
- ・合併特別法における合併協議会設置にかかる「住民投票」

(2)住民投票制度

これまでの自治体では、個別条例に基づく諮問的住民投票が主流＝過程型住民投票
有権者団という「審議会」を設置したのと同じこと

①問題点

- ・諮問的なので、首長・議会が住民投票結果に従わないことがある 例)名護市
但し、名護市長も辞任＝選挙になったように、政治的には拘束的に作用してきた
実質的には民主的決定制度として作用
もつとも、住民投票の実効性を担保しているのは解職請求・投票制度

- ・首長は政治的に拘束されやすいが、議会・議員は拘束されない傾向(多数合議制)
逆に言うと、首長はプレビシット・人民投票民主主義的に使う危険性あり
- ・住民条例制定を住民が求めても、首長・議会が制定しないガバナンス問題
住民投票が必要な自治体ほど、住民投票条例を制定しないという矛盾
逆に、首長が翼賛的に住民投票を求めることはしやすい
- ・個別案件が登場してから制度を作るので、いろいろな政治的細工が盛り込まれる
例)刈羽村 選択肢を3つにして、投票結果を誘導、解釈余地を拡大
例)徳島市 成立要件の設定によるボイコット運動

②一般制度化論の登場

- ・一般的な対象事項を示すのは実は難しい
ポジティブ／ネガティブリスト、「重要な事項」
- ・拘束的にするときには、「決定」を明確に事前にする必要がある
現実的には、条例制定・起債・公の施設など決定形式を明確化しないとならない
- ・一般的住民投票条例は、首長・議会が住民から遊離した住民投票が必要な自治体に限
って、遊離した為政者は住民投票条例を制定しない傾向(ガバナンス問題)
→国の法制として強制することには一定の意義がある
- ・一般的住民投票法
要件・手続を具体的に厳格化すると住民投票禁止法になる危険(上乘せ・横出し禁止?)
- ・法制化の歪み 国にとって都合のいい住民投票のみを制度化する危険 例)合併特例法
- ・選択肢を誰が書くのが難しい 個別制度であれば住民投票条例で個別に決定
一般制度の場合には発議者か?

(3) 住民投票法についての私見

○対象の広い諮問型が望ましい

拘束型にすることの問題点

いかなる「決定」を対象とするか法制的に明示する必要

→限定列挙するしかない 一番広いものが「条例制定」

明示されないもの以外は住民投票の対象にするのが困難になりうる

住民投票条例で諮問型の横出しが可能であっても、制定が必要

住民投票の効力はいつまで有効なのかという射程を明示する必要

拘束的決定によって、民主的過程を遮断する危険

諮問型であっても、実際上の政治的効果は大きい

政治的効果をふまえて、選挙・意思決定過程への再投入、民主的過程の継続効果

解職請求を容易にする制度改革と平行する必要

○住民投票条例への授権を必要としない制度とすべき

自治体ガバナンス問題の根幹は本来、自治体為政者によって左右されるべきでない
例)住民訴訟制度・解職投票制度を各自治体の条例に授権したらどうなるか？

○投票事務手続

選挙管理委員会による執行 中立性

公選法手続の準用によると、住民投票運動規制が強すぎるという問題が発生する

○住民発議権の付与

諮問型住民投票は条例でも可能であるが、議会が条例制定を拒否すると、住民からの請求はできないという問題があるので、一般制度化にはメリットあり

首長・議会に発議権を付与することは禁止すべき プレビシットの防止

○分権配慮

住民投票法により、それ以外の「住民投票条例」を禁止・抑止することのないよう
(自治体発の制度なので、上乘せ・横出しを許容していく必要がある)

住民投票制度を住民投票法で決めうちしないでも、条例制定改廃請求を真性イニシアティブにすれば、住民投票条例の制定の直接請求が可能になり問題解消しうる
住民投票法に基づく住民投票条例という仕掛け

分権配慮的ではあるが、逆に言うと、住民投票条例を制定しないと住民投票できず
ガバナンス問題

拘束型住民投票には授権法が必要だが、諮問型にとっては無用の長物

拘束型にこだわるからこうした問題が発生する

4. おわりに

直接参政のあり方は、21世紀前半自治体制の体制選択に関わる問題

・公共性類型

		政策実施への住民直接関与	
		少ない	多い
政策決定への 住民直接関与	少ない	① 「古い公共」	② 「古すぎる公共」
	多い	③ 「市民的公共」	④ 「新しい公共」

戦後憲法体制の基本は① 「古典的公共」か「官治的国家的公共」か

・分権／集権改革

		国による統制(関与・義務づけなど)	
		多い／強い	少ない／弱い
国による 財源確保	多い／強い	① 新中央集権体制	② 自治充実体制
	少ない／弱い	③ 負担担転嫁体制	④ 負担縮減体制

了