

直接参政制度に関する諸問題

東京大学大学院法学政治学研究科教授
金井利之

1 民主的自治制度

(1) 直接民主制度と間接民主制度

民主的自治制度及びその運用において、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。かつて、1990年代半ばに直接民主制度の典型である住民投票の実施が広がったときに、国の政治家からは「民主主義の誤作動」などと批判されたこともあったが、今日では住民投票制度を画一的に否定することはなくなったのであり、隔世の感がある。そもそも、地方自治法自体は、国政に比べて直接民主的な規定を多く持っている。むしろ、現実的かつ実務的に、両者のバランスをとることが課題となっている。

第1に問題となるのは技術的困難性である。仮に、直接民主制度が望ましいとしても、技術的に容易ではないという論点である。実際に考えても、多くの住民が一堂に会して議論する住民総会は、技術的に困難である。たとえ、1000人の「小規模」自治体であっても、通常の会議で1000人というのは、非常に運営が難しい。そもそも、それは小規模では有り得ない。こうした総会では、有意味な議論を行うことはできない。したがって、少数の議長団や幹事役が議案をあらかじめ仕込んでおくことが必要になるので、結局のところ、

これらの少数の代表あるいは総代たちが決めることになる。

また、社会的にも分業が求められる。すべての住民が民主主義の意思決定過程に時間を費やすことはできない。仮に1000人の「小規模」自治体で、全員が総会に参加してしまえば、その間の社会・経済活動はすべて停止してしまう。その被害を最小限に抑えるためには、総会は儀礼的なシャンシャン大会でなければならないが、そのような住民総会では、直接民主制度とは言い難いだろう。

また、分業とは、人々の得手不得手に応じて仕事や役割を分担する方が、社会的に効率的ということである。政治・行政も同様であり、政治・行政が得意な人と、不得手な人がいる。したがって、政治・行政を得意とする玄人に政治・行政の為政者の仕事をさせるのも、それなりに合理的である。こうした政治・行政の為政者はプロフェッショナルであり、他の人々はアマチュアである。すべてを素人芸にするのは技術的に得策とは言えず、玄人芸にはそれなりの価値がある。

もっとも、技術的困難性には、技術的可能性による対策も可能である。住民総会は無理であるとしても、頻繁な世論調査を行えば、住民の大まかな意向は把握できるようにな

る。また、会議運営方法も技術的な工夫の余地があるのであって、多くの自治体では大量住民参加型会議方式、市民陪審方式、コンセンサス会議方式、計画細胞方式など、多種多様な方式の開発が進められてきた。さらに、情報通信技術の活用によって、ホームページや電子メールによる情報伝達は容易になり、様々な電子上の会議室を設けることなども見られる。

また、現実の政治・行政の為政者は、自分は玄人で得手であると思っているかもしれないが、本当にそうである保証はない。また、一般住民のなかにも、政治・行政にも有能な人材はたくさんいるであろう。間接民主制度の観点からは、こうした玄人はだしの住民は選挙に出てプロの為政者になればよいというかもしれない。しかし、本業でも非常に有能で、かつ、政治・行政でも有能という人材もいる。このような人材が、政治・行政に携わるのは社会の分業としては勿体ないこともある。両方やって貰うのが、直接民主制度である。また、政治に有為な人材も、必ずしも玄人・為政者になる必要はない。直接民主制度とはいえ、現実には、一般住民を組織化して動員するリーダーが必要であり、直接民主制度の過程でも、結局のところ、「活動家」が必要である。民主主義とは、直接であろうと間接であろうと、結局はエリートによる一般住民の説得・動員あるいは委任状獲得の競争であり、技術的にはそれほど本質的な違いはないのである。直接民主制度とは、技術的に言えば、素朴な素人住民の手作り活動ではなく、選挙・公務員採用という制度的プロセスを経ないで、事実上のリーダーの座を獲得したエ

リートによる起業的活動なのである。

第2に問題となるのは、経験的危険性である。直接民主制度は、実質的には膨大な匿名の多数者が、少数の運営者の仕込みに応じて反応するという事態は避けがたい。プレビシット、ポピュリズム、拍手喝采民主主義の危険が、経験的には指摘されてきた。実際は少数のポピュリスト・指導者（フューラー）・デマゴグが住民の意向を誘導しながら、しかし、あたかも住民の総意であるかの如き外観を採ることで、一層の批判が困難になる。このため、政治的問責は厄介になるのであり、これらポピュリストたちは暴走が容易になる。

とはいえ、経験的危険性のみを強調することは偏面的であり、経験的有用性もまた指摘されているところである。住民の直接の意向を反映しなくても構わないのであれば、住民は選挙のときにしか民主的統制の手段を持たないことになる。為政者は選挙のみを気にし、有権者は選挙しか手段がないという無力感から選挙さえもしない状態に陥る。実際の自治運営は、為政者が有力団体との統治連合を形成し、利権構造化していく。しかし、直接民主制度があれば、選挙のとき以外にも為政者は住民の実効的な監視に曝され、お任せ民主主義の危険への対抗策になり得る。

（2）為政者と住民の不即不離という運用原則

このように、非常に単純に概観しただけでも、直接民主制度と間接民主制度の関係は難しいものである。為政者と住民は、民主的自治制度である以上は、繋がっている必要はあ

るが、しかし、一体化してもいけない。これが、半クラッチのような半代表制という、曖昧な制度解決である。制度設計段階での解決が曖昧であるがゆえに、常に、制度運用での適否に依存する側面が大きい。

この即かず離れずの運用関係が、為政者と住民との《問責－答責》関係の確保として登場する。為政者と住民が一体では、問責のしようがない。為政者が住民のロボットになつては、いろいろと不都合が生じる。なぜならば、為政者が失政をしたときに、為政者＝自分であるならば、自分で自分を問責することはできないからである。自問自答と自省は可能であるが、それは自己弁明による自己正当化か、単に自己否定するかである。

住民が為政者から離れることにより、住民は為政者に問責をすることができ、為政者は答責をしなければならない。簡単に言って、住民は失政の責めを為政者に負わせて、新たにリセットして、未来への為政者を選出して自治を再開することができる。《問責－答責》関係が、ただ「説明すればいい」という「説明責任」に矮小化されれば、住民からの問責は画餅に帰する。したがって、答責が果たされないときには、為政者を強制的に置換したり、為政者の決定を強制的に転換させたりする必要もある。このときには、瞬間的に為政者＝住民という事態が発生する。したがって、こうした非常状態が常態化すると問責は消滅するのであって、直ちに、為政者と住民の分離が必要となる。民主的自治制度とは、即かず離れず（不即不離）の関係という運用を要する。

こうしてみると、直接民主制度と間接民主

制度の差異も相対的なものである。選挙とは、強制的に為政者を置換する制度であり、公選職者の選出という決定の瞬間においては、直接民主制度そのものである。もっとも、それ以外はすべて代表者である為政者が意思決定を行うという意味では、全体的には間接民主制度である。また、議会は住民からの直接選挙で選び、その議会が首長を選出する首長間接公選制であれば、首長という公職者選出という決定の瞬間においても直接民主制度はないことになる。しかし、戦後日本の自治制度は首長の直接公選制であり、そもそも、国政よりは直接民主制度にバランスが置かれている。それゆえにこそ、経験的危険性が高いわけで、首相より首長が暴走することが観察されてきた。

戦後日本の自治制度は、国の制度よりは、元来、直接民主制度への傾向が強い。代表的な直接参政制度であるイニシアティヴ・リコール・レファレンダムのうち、不完全なイニシアティヴである条例制定改廃直接請求、リコールである解職請求・解職投票が制度化されている。しかし、レファレンダムは一般的な制度としては導入されたことはなく、リコールに伴う解職投票も、実態上は「住民投票」と呼び習わされてきた。しかし、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）以外にも、様々な直接参政制度は存在する。特に、戦後日本の自治制度で重要だったのは、住民監査請求・住民訴訟制度であるので、これらも視野に入れつつ、以下で論じていきたい。

（３） 民主的意思決定過程

政策過程の単純な５段階モデルは、課題設定→政策立案→政策決定→政策実施→政策評価、というものである。間接民主制度では、この過程がすべて代表である首長・議員によって、民主的に統制されるという擬制を採る。このうち、政策実施に首長・議員が関わらないで、行政職員に委ねられている部分は多いが、行政職員は首長の部下として、あくまで首長の指揮監督のもとにあるのが建前である。また、政策立案も、ある程度の膨大な知的作業を必要とするので、政治家のみではこなすきれず、行政職員による支援・補佐が不可欠である。こうしたことは、課題設定においても政策評価においても、ある程度は同様である。

もっとも、本当に行政職員が首長・議会からの民主的統制に服しているのかという問題も、実証的には重要である。これは国政でいえば政官関係論あるいは政治主導／官僚主導の問題である。また、首長や議員が何にどこまで介入すべきか、という問題も別個にある。例えば、特定業者に発注を要請する「天の声」が、適切な民主的統制とは考えられないように、よい統制もあれば悪い統制もある。

この政策過程の５段階モデルは、政策だけではなく事においても当てはまる。要は、人事の必要性→候補者人選→決定（選任・任命・委嘱など）→実施（発令から様々な処遇）→人事評価、という具合である。間接民主制度でも、公選職の人事の意思決定過程は、直接的民主制的要素があるが、一般の人事はすべて、首長・議員の民主的統制の擬制のもとに行われている。上述の「天の声」と同様に、

特定人物を一般の資格任用職の行政職員に採用するように政治家が情実任用を行うことは、適切な民主的統制とは考えられていない。しかし、政治任用職あるいは自由任用職の人事は、首長などが自由に差配することが適切な民主的統制とされている。

本稿で問題となるのは、こうした民主的過程において、直接民主制度的な要素の組み込みである。課題設定、立案、決定、実施、評価のそれぞれ段階に、住民による直接参政をどのように組み込むかという問題である。論理的には、全段階で想定し得るのであるが、本稿では、課題設定・立案と決定の２つに絞って考えたい。

実施段階での直接民主制度的な要素は、住民を担い手とする協働に顕著に表れ、それを扱うのは本稿の紙幅では困難である。また、評価段階での直接民主制度的要素は、住民参加型のいわゆる第三者評価・外部評価に典型的に現れるが、これも同様である。しかも、建前的には、実施・評価は民主的決定の規矩を超えることはできないのであって、まずは、決定までの局面で直接民主制度をどのように組み込むかが、第一義的に重要な問題だからである。

２ 課題設定・立案段階

（１）対象

①財務会計行為と都市計画提案

５段階モデルで立案とされる段階は、直接参政制度の世界では、「請求」とか「提案」と称されることが多い。また、課題設定は、「陳情」「請願」などと呼ばれることが普通である。しかし、実際には同じことなので、課題設定・

立案である。どのような内容に関して住民は、直接請求によって、課題設定・提案できるかが、しばしば論点となってきた。

住民監査請求・住民訴訟は「財務会計行為」のみである。住民監査請求に基づく監査は違法性に限定されるものではないが、住民訴訟は訴訟である以上、違法性という観点に限定される。しかし、一般的な意味での違法性に対する統制ならば、財務会計行為に限らずすべての行為を対象を拡大しても問題はないともいえる。例えば、阿久根市問題のように、首長が違法な行為を繰り返すとき、また、国・府県からの是正要求などを無視し続けるとき、現状では、違法な行為を住民が一般的・抽象的・客観的に統制することはできない。結局は、違法性に対する統制も、妥当性に関わる政治的な多数決原理である解職投票に委ねられざるを得ない。ということは、住民監査請求・住民訴訟制度には、違法性を一般的にやめさせる法治主義ではなく、違法を理由に財政支出をやめさせるという財政消極主義の偏向が埋め込まれているといえる。新自由主義的あるいは「アメリカ」的偏向が内在しているといえる。したがって、対象設定は、政策的には中立的ではない。

都市計画提案制度は、住民あるいは地権者に、都市計画制限を緩和／強化する方向の提案を可能とする新制度である。これも一見すると中立的な課題設定・立案の制度であり、また、都市計画決定の権限自体は自治体に留保されているので、仮に課題設定・立案段階での偏向があったとしても、政策過程全体では中立的ということもできる。しかし、都市計画提案を現実的に使いこなせるのは、ある

程度の専門性と組織力を持った団体であり、通常考え得るのは開発業者のみである。とするならば、開発業者にとって都合がよいような都市計画制限の緩和の提案になることは、容易に想像できる。もちろん、開発業者の恣意的な緩和提案がそのまま決定に至らないとしても、逆に言えば、ある程度の反対論を封じ込められるようなもっともらしい提案であれば、決定に至りやすくなるということである。その意味では、都市計画にのみ提案が特別の提案ができるという対象設定も開発主義が埋め込まれており、政策的には中立的ではない。

② 条例制定改廃請求と税・保険料

条例制定改廃請求で問題となってきたのは、税・保険料などに関して直接請求ができるべきか、ということである。住民が直接請求するならば、減税方向にしか請求しない、という先験的推論は、経験的実証研究によって棄却されるかどうかはともかくとして、直感的にそれなりに説得力はある。

もちろん、課題設定・立案段階のみだけなのであるから、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である。そもそも、首長も議員も、現行制度上も減税を提案することはできるし、現にしている首長・議員も存在するのであるから、住民だけが請求できないというのは、愚民観・選良意識の偏見に立っており、おかしいとも言える。首長も議員も、住民と同じ程度に、減税ができるならばしたがるにすぎない。

格差社会を前提にするならば、多数派である中下層住民が富裕層への増税を求める請求もあり得るだろうし、あるいは、域外の主体を狙い撃ちする形態ならば増税請求も不可能ではない。したがって、住民が減税方向だけに直接請求するとは限らないのである。さらに言えば、自治体為政者が「選択と集中」（あるいは特定既得権益集団に偏重）した行財政運営をすれば、多くの住民は受益を受けないのであるから、減税の直接請求も増えるだろうが、自治体為政者が広く公平に（あるいは「ばらまき」の）行財政運営をすれば、減税の直接請求は増えないともいえる。

また、自治体によっては、減税の直接請求は魅力的ではないと住民が受け取ることもある。なぜならば、多くの自治体は交付税の交付団体であり、さらに、財政力指数が0.5を下回るような自治体も多い。このような自治体では、そもそも、減税をしても大した金額が浮いてこない。財政力指数が高い自治体であれば、減税によって金額を浮かせる魅力もあるが、多くの自治体ではそうではないからである。さらに、交付税に依存している自治体で減税をすると、究極的には税率＝住民の税負担ゼロでも、交付税のみによって一般財源を確保できてしまう。このような事態は、交付税の原資を負担している富裕地域の住民や国の政治的理解を得ることは不可能である。ということは、交付団体での減税は、究極的には財政調整を破壊し、結局、交付団体の住民の利益にもならない。こうしたことを為政者が説得すれば、合利的な住民は減税の直接請求は自制せざるを得ないとも考えられる。

だから、税・保険料に対する直接請求を認めることの方が、政策的には中立的という考え方もあろう。むしろ、税・保険料に対する直接請求を認めないのは、公租公課をできるだけ多く増徴しようとする「大きな（地方）政府」的偏向が埋め込まれていると見ることができる。実際、戦後直後の地方財政窮乏を背景とすれば、可能な限り地方財政収入を増やそうという財政積極主義の偏向が埋め込まれていたとしても、不思議ではない。また、21世紀は高齢化が想定されるのであるから、財政需要は大きくなるのであって、可能な限り地方財政収入を増やすというバイアスを埋め込むことは合理的かもしれない。

もっとも、戦後日本は北欧諸国・大陸諸国のような「大きな政府」を特に指向したわけではない。むしろ、いわゆる「市限（city limits）」問題から、自治体は自治体間競争に晒されるため、減税競争への圧力に晒され、増収策には制約に係るという限界がある。その意味で、「自治・分権」の自治制度には、そもそも新自由主義的＝「アメリカ」的偏向が埋め込まれている。いわば、戦後的な集権体制や税・保険料に対する直接請求を認めない制度は、「小さな政府」に傾きがちな自治制度を、少しでも押しとどめて、「中くらいの政府」にしようというものなのかもしれない。

③減税直接請求制度の運用シミュレーション

住民は負担なくして受益を得ることはできないのであって、自治体は運営に必要な税収を得なければならないという前提があるなかで、住民から減税請求という提案が為されると、為政者にとっては「ババ抜き」あるいは

「チキンゲーム」が発生する。為政者は、自らの辣腕を振るえるわけであるから、できるだけ財政収入は大きい方が都合がよい。しかし、そのための政治的問責は受けたくない。そのようななかで、どの主体が「減税反対決定」という「ババ」を引かされるのか、という問題である。

首長側の偏見は、これまでのように、個別利益誘導を求め、行政改革には抵抗するような議会は、「無責任」に減税賛成するに違いない、したがって、「ババ」を引くのは「責任」感のある首長である、となる。議会側の偏見は、直接公選制のもとで「ポピュリスト化」しやすい首長は、有権者受けを狙って減税賛成するに違いない、したがって、「ババ」を引くのは「良識」的な議会に違いない、となる。両方が「無責任」に「ババ」を引かなければ、「チキンゲーム」となり、結果として税収が減り、首長も議会も為政者としての力量は揮いにくくなるので、双方にとって不利益である、というわけである。

制度運用に係る推論と分析も、経済財政体制観から中立的ではない。「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である。つまり、減税という提案が為されれば、減税反対という決定をせざるを明示的にせざるを得なくなる。しかし、減税提案がなければ、減税反対決定もしなくてよい。いわば、課題・立案を避けることで、減税反対決定という忌避すべき決定を回避できるのである。人知れず、争点化させず、税収を上げるのが、もっとも統治術として経済的である。

これには、〈為政者が考える必要な税収を

得なければならないという前提〉が埋め込まれている。財政積極主義の埋め込みである。戦後日本の財政支出に意欲旺盛の土建国家という与件がある。さらに、減税したら起債できないという制度ならば、起債してまで土建事業を拡張したい自治体為政者は、減税に抑制的になる。また、財政調整との関係でいえば、定額算定の交付税を貰っておいて減税するのは不公正という考え方もある。加えて減税できるということは財政富裕の証しであり、財政調整が不徹底である指標といえる。要は、自治体は税収を上げなければならないのであって、減税反対する人間が責任感がある、減税に賛成する人間が無責任、という発想である。

これに対して、減税という決定は公益に合うことであり、「減税反対決定」は誰もする必要はないのだから、そもそも「ババ」は存在しないという制度観もある。これは、財政消極主義に立つ自治制度構想である。為政者が住民の考える水準以上に税収を増やしたいと考えるならば、減税直接請求は忌避すべきものである。しかし、為政者が住民と同水準に税収を下げるべきと考えているならば、減税直接請求には全く問題はない。つまり、住民の意向に逆らってまで減税反対する人間が無責任で、住民意向に合わせて減税賛成する人間が責任ある、という発想になる。

(2) 請求署名

①要件の高低

住民が課題設定・立案をするには、通常は、一定数の請求署名数を集めることが要件とされる。もちろん、住民監査請求・住民訴訟の

ように、1人でもできる制度もあるが、これは、むしろ直接民主制度的というよりも、司法に対する提起であり、請願権的な直接参加ではあっても、直接民主制度の範疇からははみ出してくる。民主制度が多数決による決定を要するとするならば、ある程度の多数が集まるのが、前段階としての課題設定・立案でも求められる。しかし、その水準は難しいテーマである。低すぎれば、住民多数になりそうもない案件まで課題設定・立案されるといふ濫発になる。高すぎれば、住民多数になりそうな案件まで課題設定・立案が阻害されるといふ不発になる。

もっとも、どのような水準にせよ、為政者は住民による直接の課題設定・立案自体に否定的であれば、実際には関係がないとも言える。条例制定改廃請求は、あくまで首長の意見を付して議会の審議にかけるといふだけであって、決定段階には住民による直接参政の仕掛けはない。とするならば、署名要件が1/50であろうと、1/3であろうと、それ自体としては首長意見や議会審議という決定段階に影響を与えないともいえる。「否決」という決定を明示的に迫り、為政者の行動を白日に曝して問責を促進するのが、課題設定・立案機能であるならば、署名要件の水準の高低は重要である。しかし、住民自身による決定に至るかどうかを重視するのであれば、後続する決定段階と直結した課題設定・立案の署名要件こそが、真に重要なものとなる。

解職請求の署名要件は、原則が1/3で、大規模団体に関しては限界比率1/6に緩和された。これは、小規模団体であれば1/3の署名収集の可能性はあるものの、大規模団体

では不発だったからである。もっとも、このように緩和されても、名古屋市の市長主導の議会解職請求まで、大都市では不可能であったし、都道府県でも不発である。むしろ、名古屋市長という人気を誇る政治家の主導でなければ署名が集まらないということは、いかに、解職請求の署名収集が大規模団体では困難かということを示す。さらにいえば、市長の力を借りてのみ行える直接請求は、直接民主制度的要素としては無意味である。早い話、市長の解職請求の署名は集められないからである。むしろ、市長に対する翼賛・動員の手段として、権力の濫用ともいえるのであって、直接民主制度の経験的危険性を裏書きしかねない。現行制度の署名要件は、大規模自治体では、正当な使用は不可能で、濫用のみ可能という歪みを持っている。

②署名要件に関する考え方

少なくとも、現在の署名要件は、大規模自治体においては不発をもたらしている。したがって、署名要件の緩和が一つの解決策である。もちろん、どこまで緩和するかが難しい。これは、試行錯誤的に実証実験を重ねるしかない。簡単にいえば、すべての自治体に統一的に適用される自治制度を前提とし、かつ、小規模団体での解職請求が適切に発現していると仮定するならば、小規模団体と同程度の発現確率になるということが、1つの目安である。もっとも、解職に値するような為政者が登場することなど、様々な要素が絡まり合うので、そうとばかりは言えない。

統一的な自治制度には限界があり、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ことも考え得る。この場合には、自治制度に一般的に備わっているかの如き解職請求制度は、都道府県・大都市には画餅にすぎないとなる。逆に言えば、自治体には、解職請求を現実的・経験的に正当使用可能なものと、濫用のみ可能で不発でしかないものとの二分できることになる。前者が基礎的自治体の特性であるならば、中小規模以下の「基礎自治体優先の原則」の経験的根拠ともなる。「基礎的自治体優先」とは比喩的に「住民に身近」といわれるが、その制度運用的な意味は、1/3署名を正当に集め得ることとなる。逆に言えば、大規模市は、優先されるべき根拠である「住民への身近さ」を持っていない。とするならば、政令指定都市分割論・区長公選論の経験的根拠ともなる。

また、解職・解散請求・投票制度を単体で捉えるのではなく、条例改廃制定請求や住民投票（3. で後述）との連動で捉える必要もある。現行自治制度では、住民が直接的に決定を行えるのは、解職・解散投票制度のみである。解職・解散請求が署名要件を達成すれば、強制的に課題として設定され、かつ、それが議会審議などではなく、解職・解散投票という住民による決定にそのまま係ることである。したがって、もっとも効果的に活用されてきたのが、解職・解散制度である。

例えば、条例制定改廃請求の署名要件は1/50であるとしても、それを議会が否決したときに、議会に対して実質的な圧力となるためには、議会解散請求の署名が集められることであり、実質的には1/3の署名を集めることが大きな力となる。また、首長が特定の

政策の意向を示していれば、首長に対する解職請求は、実質的には、首長が進めようとしている政策に対する是非を問う政策的な住民投票と同じ効果を持つ。現行制度では、住民投票を住民が直接に求めるには、条例制定改廃請求をする必要があるが、それを議会に実効的に要求するには、上述のとおり、1/3の署名が必要である。しかし、1/3の議会解散請求に必要な署名が集められるのであれば、首長に対する解職請求の署名の1/3も集められる。とするならば、首長解職請求で実質的に住民投票の機能を果たすことが、もっとも効率的である。

このように見ると、強制的な解職投票に直結する解職・解散請求の署名要件が、もっとも鍵となっていることが理解できる。しかし、この解職・解散請求は、現実的には中小規模以下の自治体でしか機能しない。とするならば、解職・解散請求の正当使用が困難な大規模自治体にこそ、署名収集を終えれば自動的に発動される住民投票の仕掛が必要ということになる。住民投票制度は、大規模団体にこそ、制度化が求められている。もっとも、この場合にも、署名要件の水準の高低で、実質的に不発になるか濫発になるか、適正発現になるかが左右される。

3 決定段階

(1) 住民による票決

①多数派型民主制と合意形成型民主制と住民投票

現実的には、住民による直接参政的な決定を考えると、投票制度しかないと思われる。住民総会で話し合いをしたとしても、最

後は多数決方式で決めるしかない。ただし、無記名秘密投票にするのか、挙手や記名投票にするのか、あるいは、あいまいな拍手・異議なし発声によるのか、選択肢はあろう。また、採決をしない全会一致方式は、反対者に拒否権がある記名投票方式と同じである。いずれにせよ、最終的には個々の住民の個票を集計する票決でしかないのである。もっとも、だからこそ、最終的な投票に至る前段階での議論や情報提供が重要になるのであるし、住民投票制度の弱点はそこに存在する。

民主制度は、直接的ではあれ、間接的ではあれ、多数決方式での決定が基本である。しかし、多数決方式といっても、単純に「民意は唯一」という多数派型民主制と、「民意は沢山」という合意形成型民主制とがある。前者の場合には、「唯一の民意」を把握すれば決断をすることができるのであり、拘束型住民投票に親近しそうである。実際、住民投票は二者択一で、どちらかに決めることであるから、多数派型民主制を想定しているともいえる。逆に言えば、合意形成型民主制のもとで住民投票を行うと、地域社会を二分化するという「しこり」を生む、ということになる。いわば、単純多数決で割り切るといふ地域社会の多数派型民主制への「熟度」がなければ、住民投票は逆効果であるということになる。

しかし、首長や議会多数派の決定に対して、さらに住民投票を経るといふことは、首長、議会多数派という為政者選挙に示された民意に対して、異なる民意を表明することであるから、「民意は沢山」という発想にも親近する。とするのであれば、住民投票とは合意形成型民主制とも親近し得るし、さらにいえば、諮

問型住民投票の方がよりふさわしいとも言える。なぜならば、首長、議会多数派、諮問型住民投票多数意見という、最低でも「3つの民意」が示されるのであり、そのような「複数の民意」をもとに、首長や議会は住民投票の結果を尊重して、合意形成をすればよいともいえる。逆に言えば、多数派型民主制の観点からは、首長主導が望ましいのであって、諮問型住民投票は無用の長物とも言える。とはいえ、首長の意向を正統化するために住民投票を使うのであれば、さらにいえば、首長に抵抗する議会の反対を抑えるために使うのであれば、諮問型であっても住民投票は多数派型民主制に親近するともいえる。

②住民による投票制度と狭義住民投票制度

住民による投票制度には、多様なものがある。第1は、公職選挙における「投票」である。公選職に係る人事に関する決定であり、これは間接民主制度においても住民が直接に決定することされている。

第2は、解職請求・解散請求に係る「住民投票」と、解職・解散後の出直し選挙での「住民投票」とがある。後者は第1のタイプの「投票」であり、普通にいえば選挙である。ただ、既に述べたように、首長解職請求とその投票、及び、その後の出直し選挙は、実質的には政策争点をめぐる住民投票としても機能し得る。

第3は、地方自治特別法に係る「住民投票」である。戦後初期にはそれなりに活用されていたが、現実には、自治体内で二分するような争点ではなく、自治体住民の多数にとって都合のよい開発立法にのみ活用されたため、

実質的にはあまり意味がなかった。そのため、高度成長期以降は使われなくなってしまった。

第4は、憲法改正に係る「国民投票」である。法整備がされたのは2007年であるし、使われたことはない。

第5は、個別法に基づく住民投票である。かつての自治体警察を返上するための「住民投票」や、合併特例法における合併協議会設置に係る「住民投票」などである。これらは、個別法という政策目的が先にあり、そのために住民投票という正統性を動員しようという性格のものであり、あまり中立的とはいえない。

第6は、条例制定改廃に係る「住民投票」である。完全イニシアティヴでは、本来、住民による請求と議会による議論・議決という過程を経た上で、最後には「住民投票」による決定がセットになる。しかし、戦後日本の条例制定改廃直接請求では、課題設定・立案は住民による署名収集で可能であるが、決定段階では住民投票が欠落している。したがって、住民がいかに苦心して条例案を策定し、それに基づいて署名を収集しても、議会で否決されれば、それでおしまいなのである。その意味で、不完全イニシアティヴなのである。

第7が、狭い意味での住民投票である。これは、ある政策の是非に関して住民の投票に付すことである。以下では、狭義の住民投票を論じていくことにする。

(2) 住民投票制度の問題点

① 諮問型の限界と首長解職投票・首長選挙

第1の限界は、これまでの住民投票制度は、

条例に基づく諮問的住民投票であり、拘束的な決定を行えないことである。つまり、住民投票で決定それ自体をすることはできない。法制的に厳密に言えば、住民による決定そのものではなく、為政者による決定の際の考慮事項を示したにすぎない。そのため、諮問的といわれる。有権者団という諮問機関＝「審議会」を設置したのと同じことである。したがって、決定段階ではなく、立案段階に位置づけることも不可能ではない。要は、住民投票制度が、立案段階の制度に留まり、決定段階のものではないのである。

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。例えば、名護市での辺野古への基地受入反対の諮問的住民投票の多数意見にもかかわらず、名護市長が受入を表明したことなどが、典型例である。

もっとも、これに関しては、諮問的ではあっても、明確な民意が示される以上、政治的には事実上の拘束力を持つと理解され、説明されてきた。

実際、名護市の事例でも、名護市長は受入表明後に辞任をしている。したがって、その後の市長選挙で、実質的に基地受入の是非をめぐる実質的な「住民投票」が再び為された。この場合には、基地受入派の後継市長が誕生したのであり、いわば、住民投票で示された方針を覆した前市長の政策決定に、市民が事後承認を与えたのである。したがって、実質的には諮問的住民投票も、決定制度として作用してきた。ただし、もっとも、諮問的住民投票の実効性を担保しているのは解職請求・投票制度でもある。仮に、諮問的住民投票に反する決定をした首長がいて、自発的に辞任

しない場合には、首長選挙で政策の是非を問えるように、首長解職が実効的に可能である必要があるからである。

諮問的住民投票の実効性が、首長の解職請求・投票制度に支えられているのであれば、最初から首長の解職請求・投票制度を使えばよく、住民投票は必要ないという見解もあろう。

もちろん、首長のすべての政策に関して問うのではなく、一つの争点に関して問うことは、解職投票や首長選挙ではできないのであって、住民投票制度には独自の意義があるという考え方もある。首長の政策 ABCD には住民が賛成でも、政策 E には反対と言うこともあろう。この場合、全体としては首長の施政は住民意思に合致しているから、解職投票・首長選挙では当該首長は当選してしかるべきである。しかし、政策 E に関しては住民意思から首長が乖離しているのであれば、政策 E に関してのみ諮問的住民投票をすることには意義があることになる。政策 E の諮問的住民投票で示された民意結果に首長が従わないこともあり得よう。そのときには、後続する解職投票は、あくまで、政策 E に関して行われた諮問的住民投票に従わないという首長の資質を問うということになるわけである。

また、首長選挙の解釈は多様であり、政策問題に関する決着を付けることには機能しないこともある。ある政策に関して首長が信を問おうとしても、住民投票ができなければ、結局、首長は辞職して信を問うしかない。あるいは、住民が政策に関して問おうとしても、住民投票ができなければ、解職請求をするし

かない。しかし、首長選挙では、この政策に関して本当に問われたのかどうかは、解釈の余地が非常に大きい。つまり、諮問的住民投票以上に、政治的拘束力と実効性が欠けることもあるのである。

とはいえ、政策はすべてがパッケージであり、つまみ食いの決定はできないとするのであれば、一つの争点だけを住民投票で問うのはおかしいという考え方もあろう。予算も、執行部予算というように、首長が全体としてのパッケージで編成・提案すべきものであって、個々の議員がつまみ食いの加除するものではない。同様に、住民投票に係るような重大な案件も個別に決めるのではなく、首長が首をかけて行うべき大きな案件のみのものであるという考え方である。ならば、首長選挙で充分とも言える。

②議員への弱い事実上拘束力

第2の限界として、政治的な事実上の拘束性に依拠する諮問的住民投票は、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があることである。選挙制度上、首長は全域からの相対多数で選出されるため、住民投票の有権者の意見分布をそのまま反映するので、事実上の拘束を受ける。しかし、議員は、有権者の多数意見分布にしたがって行動する必要はない。なぜなら、一部の有権者の支持を取り付けばよいのであって、その支持者は、有権者全体の意見分布と異なって、何ら差し支えがないからである。

議員は、制度上、多数住民意見の代弁者ではなく、少数住民意見の代弁者である。したがって、議会は、少数意見（地元・業界など

既得権益になることもある)の代弁者の集合体であり、議会全体としても、住民投票に示された多数意見分布に政治的にも拘束されない。簡単に言えば、議員は住民の多数の信託を受けたわけではなく、特定の支持者の信託を受けただけであり、住民投票の結果を無視しても、少数住民の支持を確保しておけば、再選可能であるからである。そのため、住民投票をしても、議会はその意向を無視することで、諮問的住民投票の弱点が露わになる傾向がある。また、首長は、どちらかという、自身の意向は住民多数の意見分布に近いはずという確信があるため、自身の施策意向を正統化するために、住民投票を、プレビシット・人民投票民主主義的に使う危険性がある。

③ガバナンス問題～必要な自治体ほど住民投票条例を制定しない～

第3の限界として、住民投票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が存在する。ここで言うガバナンス問題とは、《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》、という矛盾である。条例制定改廃請求で直截に住民投票条例の制定を求めても、議会で否決されればそれ以上の手だてがない。唯一の手だては、議会の解散請求であるが、これは大規模団体では署名収集することが困難である。要は、住民の声を聞く気がなく、また、住民の声から遊離している首長・議会を持つ自治体ほど、つまり、住民投票が必要な自治体ほど、住民から遊離している首長・議会は住民投票条例を制定しないという矛盾がある。逆に、首長がプレビシット的に住民投票を求めること

は、首長提案条例が比較的制定しやすい傾向からして、より簡単である。しかし、そういう自治体こそ、住民投票を首長が発議すべきではないのである。行われるべき自治体で不発になり、行われなくていい自治体で濫発される、という傾向があるのが、条例に基づく住民投票の限界である。

ちなみに、常設型住民投票条例を有していても、事態は同じである。議会あるいは首長が住民投票を嫌だと思えば、いつでも、住民投票条例廃止条例を可決することができるからである。つまり、住民が発議しそうになったら、住民投票条例を廃止してしまえばいいのである。議会の過半数の議員が住民投票に否定的であれば、いつでも廃止できる。もっとも、常設型住民投票条例があれば、廃止条例を可決したとしても、首長が再議に付すことができる。しかし、特別多数議決で議会は廃止することはできる。とするならば、2/3の議員は住民投票に否定的であれば、いつでも常設型住民投票条例を廃止できる。

川崎市の住民投票条例は常設型であるが、住民が発議した場合であっても、議員の2/3以上が反対した場合には住民投票ができない仕掛けになっている。この2/3以上の反対とは、議会の議決ではなく、議員の署名などでの正式意思表示があればよいということであり、会合を開く必要もなく持ち回りでもよいという仕組みである。川崎市条例は、要は、いつでも議会2/3の特別多数で常設型住民投票条例を廃止できるのであるから、それを先取りして、議員の2/3が反対のときには住民投票をしないこととしているのである。

自治体によっては、「我が自治体には住民

投票は不要だ」と、首長や議会多数派が考えているところもあろう。審議会公募委員・団体委員や各種の住民参加、地域自治組織や地域協議会での対話、パブリックコメント、各種の懇談会・タウンミーティングをすれば、民意は完全に把握できるのであって、住民投票による必要はないともいえる。また、議会側からすれば、議員が民意を詳細に把握しているのもあって、そもそも、住民投票は不要ということもできる。こうなれば、自治体為政者の判断によって住民投票条例は不要と結論になることはあり得よう。

もっとも、本当に為政者が民意を反映できているのか、そもそも、為政者が民意から乖離していること自体を自覚できていないのか、は判別困難である。後者が「ガバナンス問題」である。むしろ、為政者が本当に民意から乖離していないことを証明するためには、常設型住民投票条例を有し、なお、それでも住民投票の発議が住民から為されない状態である必要があると考えられる。しかし、万が一、住民投票が発議されると為政者の面子がつぶれると危惧するときには、住民投票条例を制定せず、民意からの乖離・合致を判別不能にしておくことになる。

同じ問題は、自治体ごとのガバナンス問題を解消すべく、国法の住民投票法で、住民投票の決め打ちをする法制化のときにも発生する。要は、国レベルの法制化の過程で、地方六団体が、住民投票は不要だと考えれば、法制化自体に抵抗して国政レベルでのガバナンス問題を再現するか、あるいは、法制化しても自治体ごとの裁量にして、結局のところ、ガバナンス問題を自治体に転嫁することにな

る。為政者が、自らが民意から乖離しているかもしれないと危惧するときに限って、義務づけするような住民投票法・住民投票条例は制定されないのである。

④政治的細工

第4の限界は、これまで多くの自治体で行われてきた住民投票は、個別案件が登場してから制度（個別型住民投票条例）を作るので、いろいろな政治的細工が盛り込まれることである。例えば、刈羽村では、選択肢を3つにして、投票結果を誘導しようとし、あるいは、投票結果に関する解釈の余地を拡大した。また、徳島市では、成立要件の設定によってボイコット運動を促した。成立要件が1/2のように高い水準であれば、投票での劣勢の勢力は、ボイコット運動によって、棄権票も含めて挽回を図る作戦を行ってしまう。さらに、たちの悪いことに、ボイコット運動が功を奏してくると、投票に足を運んだ人の投票傾向はほぼ推定が可能になり、秘密投票の原則さえ脅かされることになったのである。

(3) 一般制度化論の登場

諮問的住民投票自体は、1990年代半ばからの蓄積によって、既に否定する見解は少なくなった。住民投票制度自体への強烈なアレルギーはなくなったとしても、依然として、上記のような問題点もあるため、一般的な制度として構築すべきという議論が登場している。

仮に上記の問題点を解消しようとするれば、①②首長・議会に対する拘束力を持った拘束型で、③国の法制で義務化される決め打ち型、

④政治的細工を許さない(選択肢は2に限定、1/2などの成立要件を課してはならない、など)という制度設計が考えられる。しかし、これも必ずしも問題がないわけではない。

第1に、一般的なかたちで、対象事項を示すのは実は難しい。確かに、問題が発生してから、投票にかける選択肢を作るとなるといういろいろな政治的細工が混入する。しかし、あらかじめ、選択肢を作っておくことはできない。そのため、漠然と「重要な事項」と規定するしかないが、それでは何も決めていないのと同じである。さらに、ポジティブ／ネガティブ・リストで、住民投票にかけるべき事項、あるいは、かけてはいけない事項をあらかじめ示す方式もあるが、これもなかなか明確にはならない。

第2に、諮問的住民投票が問題だとしても、拘束的住民投票にするときには、「決定」を明確に事前にする必要がある。これまで住民投票で問われてきた政策是非は、合併賛否、基地受入賛否など、非常に茫漠とした大方針であって、具体的な「決定」というピンポイントで捕まえられるようなものではない。そもそも、住民投票で問うべき案件は、具体的な「決定」といよりは、具体的「決定」を枠づけるような、大方針そのものなのである。しかし、こうした大方針を拘束的に決定したとしても、その後の個別具体の「決定」を拘束するかどうかは、よくわからないことになる。ということで、現実的には、決定の中身ではなく、条例制定・起債など決定形式を明確化しておかないとならない。

第3に、そのような決め打ちされた住民投票制度が自治体の現実に合わないときには、

かえってマイナス効果をもたらす。自治体の情勢に合わない住民投票制度が、義務的に課されることになるからである。そもそも、分権型社会においては、国からの義務づけは必要最小限にすべきであり、自治体のガバナンスのあるべき姿は、まずもって自治体自らが自己構築すべきものといえよう。むしろ、現行の地方自治法をはじめとする規律を緩和し、自治体のガバナンスの在り方を自己決定するような自治基本条例＝自治憲章条例を可能にする授權を先に検討すべきといえる。

しかし、分権配慮的に、拘束的・一般的住民投票を条例事項にすると、逆に言えば、自治体は住民投票条例を制定しないという余地を持つことになる。つまり、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、住民から遊離した為政者は住民投票条例を制定しない傾向を持つという「ガバナンス問題」は解消できない。拘束的住民投票を制度化するには、国による法制的授權が必要であるが、そのような国法授權に基づく住民投票条例を必要とするのであれば、効果は乏しいものとなろう。したがって、ガバナンスに関わるような住民投票制度は、公職選挙制度や住民訴訟・行政事件訴訟・国家賠償訴訟制度と同じく、国法で決め打ちすることも必要になるとも考えられる。

第4に、住民投票法が国法で制定されると、要件・手続を具体的に厳格化することで、実質的には住民投票禁止法になる危険もある。もちろん、「上乘せ」「横出し」を明示的に許容する立法化は、法制化段階で十分に配慮することで、技術的には乗り越えることは可能である。

また、法制化には、立案者による国策の歪みやバイアスが存在し得る。つまり、国にとって都合のいい住民投票のみを制度化する危険がある。実際、合併推進の国策を採っていた国は、合併特例法によって、合併協議会を設置しないと議会在議院が議決したときのみ、合併協議会を設置させる方向でのみ住民投票を導入した先例がある。逆に言えば、議会在議院が合併協議会を設置したときに、その是非を問う住民投票は制度化されなかった。

また、合併協議の最終段階で住民による合併の是非を問うという、もっとも明快な住民投票も制度化しなかった。合併推進という国策遂行の観点から、最終段階で合併をご破算にされなくなかったからである。合併に関する拘束型住民投票は、結局のところ、関係者の合意が形成されて最終的な合併の具体的な姿が固まった段階でしか、「決定」という対象を特定することはできない。漠然とした段階で、合併の是非を拘束的に問うことができないからである。とすると、合併に関わる拘束型住民投票は、常に、関係者の合併合意を覆す方向でしか作用しないというバイアスを持つ。したがって、合併を少しでも進めたいという国策偏向を持つ限り、合併を拘束型投票投票の対象とすることはできない。

第5に、選択肢を誰が書くのが難しい。個別案件ごとに住民投票条例を制定するのであれば、条例に個別に書き込んでいけばよい。もちろん、ということは、首長・議会によって選択肢が歪められる恐れもあるということである。とはいえ、為政者による一定の議論を経ることも期待され、ある程度の彫琢も期待されよう。しかし、一般制度の場合には発

議者が決めるしかない。選択肢によって誘導の可能性も否定できない以上、選択肢の書き方をめぐる意思決定が、残された重要課題なのである。

(4) 住民投票法についての私見

地域主権改革を掲げた民主党政権は、唐突ともいえる片山善博総務相の意向もあって、住民投票法の制定に関心を持っていることが伝えられている。もっとも、ねじれ国会や「菅おろし」の民主党政権の迷走と「年換わり首相」、さらには、東日本大震災の影響で、成案がそもそもまとまるか、また、どのような内容になるか、さらに、法制化された地方六団体との「国と地方の協議」がどうなるか、再開される地方制度調査会の行方がどうなるのか、さらには、国会で審議されるのか、不透明なことばかりである。しかしながら、仮に住民投票法を制定するのであれば、以下のようなことを期待したい。

① 諮問型か拘束型か、関連して、対象の広狭と限定

第1に、対象を幅広く採った諮問的住民投票が望ましいということである。拘束型にするためには、上述のとおり、いかなる「決定」を対象とするか法制的に明示する必要になり、限定列挙をするしかない。すると、反対解釈をされて、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得る。敢えて、拘束的住民投票を制度化するならば、1つには、住民投票条例で諮問的住民投票の横出しができることを明文で認めること、2つには、対象となる「決定」を「条例制定」と

いうように広く設定すること、が望ましい。

しかし、これまでの運用の蓄積からいって、諮問的であっても、実際上の政治的効果は大きい。諮問的住民投票結果の政治的効果をふまえて、選挙・意思決定過程への再投入が為される方が、民主的政策過程の継続がなされ、直接民主制度の弊害を抑え、間接民主制度を活性化する観点からも望ましい。また、諮問的住民投票の実効性を背景で支えていた解職請求を容易にする制度改革と、平行することが望ましい。

仄聞するに、地方行財政検討会議では、拘束型が想定されており、そのための対象を「公の施設の設置」というように明示することが考えられているという。公の施設の設置には条例という具体的決定が存在するので、対象となる「決定」事項を明示することは可能である。しかし、このほかにも、自治体の配置分合（合併）や地方債発行という「決定」も検討対象になったという。しかし、「無難」で「問題の少な」く「やり直しのきく」ものとして、自治制度官庁は「公の施設」を対象することを考えたようである。逆に言うと、公の施設の設置が「問題が少ない」と判断する自治制度官庁の意向に、制度化の際のバイアスが潜んでいるものと推論することが可能である。

1つには、迷惑施設を含む「公共施設」ではないことである。住民投票の実例では、こうした迷惑施設が問われることが多かったが、自治制度官庁としては、迷惑施設の受け入れ拒否に繋がりやすい住民投票には、二の足を踏んだのであろう。

2つには、合併を含めていないことである。

合併を拘束型住民投票で問うとしたら、茫漠とした「どこと合併するか」などという段階ではなく、府県への合併申請や各市町村議会での議決段階という最終段階になろうから、既に述べたように、合併に対する阻害要因に機能するからである。国策としての合併推進は放棄したものの、合併阻害に方針展開したわけではないので、合併の是非を拘束型住民投票の対象としないのであろう。

3つには、起債を拘束型住民投票で問うことに慎重なのは、財源対策債など、既に地方財政対策・地方財政計画がある程度の起債発行を前提として運用されていることに起因していよう。地方財政計画は、自治体がある程度の起債を発行する決定をすることを、ある意味で「当然の前提」にして策定されている。仮に、住民投票によって起債が不可能となれば、自治制度官庁としての財源確保に失敗することになるからである。

4つには、公の施設は、仮に拘束型住民投票によって設置が阻害されても、自治制度官庁としては歓迎すべきことだからである。公の施設は、高度成長時代に大量に建設されており、むしろ、右肩下がりの情勢で統廃合が求められている。したがって、公の施設の新設に阻害的な住民投票は好ましいのである。さらに言えば、平成の合併時の合併協議及び新市等建設計画で公の施設の建設が約束されることがあるが、これは、現実的には無理がある。しかし、合併の約束を簡単に反故にすることはできない。そこで、拘束型住民投票の結果というお墨付きを得て、合併のときに決めてしまった公の施設のばらまきの建設を中止する効果が期待される。

もっとも、住民投票に掛けなくても、合併時の約束を反故にすることは、為政者の決断と政治力次第によっては可能である¹。また、公の施設に係る住民投票が、かえって、見直しに対する抵抗勢力によって使われる可能性もある。あるいは、合併時の公の建設を進めようという為政者に対して、住民が公の施設は不要という意図を持って住民投票を使う可能性もある²。したがって、公の施設の設置にブレーキを掛けたい為政者の観点からは、住民投票をすれば公の施設の設置にブレーキを掛けられる政治情勢のときには住民投票条例を制定し、住民投票をしなくてもブレーキを掛けられるときや、住民投票に掛けると公の設置を拘束されてしまう政治情勢のときには住民投票条例を制定しない。逆に、公の施設の設置を進めたい為政者は、逆のことをする。このような意味で、拘束型住民投票条例の制定自体の採否は自治体の政策裁量とされという、一見すると「分権配慮」的な法制になるのである。しかし、これは国策の偏向に基づいたものにすぎない。

②住民投票とガバナンス問題

第2に、住民投票条例への授権を必要としない制度とすべきである。既に述べたように、住民投票の必要な自治体に限って、住民投票をしない。自治体の「ガバナンス問題」

の根幹制度は本来、自治体為政者によって左右されるべきではない。住民訴訟における長への賠償請求を議会に委ねたあげく、議会と首長がなれ合って請求を抛棄することが世間の輿感を買ったように、「俎上の鯉」である首長・議会の「お手盛り」に委ねてはいけないものがある。

もちろん、住民投票条例の制定自体を首長・議会が開かれた場面で議論することで、かえって民主的意思決定過程が豊かになる可能性はある。仮に、住民投票法制で強制的に住民投票に係る場合には、前段の議論を跳ばして拘束的決定をすることで、民主的論議を遮断する可能性もある。むしろ、拘束的決定にかけるとして、民主的議論が前置されるという効果が、住民投票条例制定過程に期待される。いきなり住民投票になるのではなく、どのような公の施設に対して、どのように住民投票にかけるのか、という議論のフィルタを経て、最終的な拘束型住民投票に進むという可能性もある。

しかし、このような「真っ当」な運用になる保証はない。むしろ、為政者の自らの目指す結論が先ずあり、それとの対比で、住民投票による結果を推論し、そこから逆算して、住民投票条例を制定するかどうかを決定するのが、為政者の政治的営為である。要は、為政者にプラスになるとときには住民投票条例を

¹ 例えば、以下のように首長が述べることが考えられよう。「合併協議会でものを決めた施設をそのまま建設すると破産します。だからやっております。それはもうきちっと説明しなければ。合併のときには、そうしなければ合併できないから、箱物を決めただけです。それを誰が指導したかと言えば、総務省や県の指導です。それから、箱物なんか、住民投票で言いましたら、人口の多い方に皆集中します。そういう課題があります。」というような具合である。

² たとえば、以下のように首長が述べることが考えられよう。「財政が厳しい時代に、そんな箱物を今から新しく作ることはそうないだろうという認識であるが、合併したときに各町の建設計画のなかで、本来ならば白紙で考えれば、このような公の施設は必要ないのもであっても、それが建設計画として位置づけられている。それを住民の意見を聞きながら、この規模ぐらいだったらどうにか許せるのではないかといいことで、ようやく新設しようとしている。その途端に、こうした法制化が進めば、住民投票に掛けたらいいのではないかという話が出てくる、というのが最近恐れているところである」というような具合である。

制定し、マイナスのときには制定しない、というプレビシットになる危険もある。つまり、「ガバナンス問題」は、建前の論議だけでは、依然として解消され得ないのである。

第3に、投票事務手続は、選挙管理委員会による執行を可能にするようにすることである。現状の住民投票条例に基づく住民投票では、首長が執行するしかないのであって、投票事務の中立性からは問題がある。ただし、公選法手続の準用が多すぎると、住民投票運動規制が強すぎるという問題が発生する。

第4に、住民発議権を法律で直接に設定することである。諮問的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、条例制定を要しない国法による直律的な一般制度化にはメリットはある。むしろ、プレビシットの抑止という点からは、首長の発議権は否定されるべきである。また、議会に発議権を付与することも必要はない。議会にはプレビシットの恐れは小さいが、議会多数派で発議するくらいならば、自ら条例制定その他の決定を行うべきである。議会少数派（いわば、一定数の議員）による発議は、議会内多数派の横暴に対して議会内少数派が住民に信を問う機会になるので、意味はあろう。

第5は、自治配慮である。住民投票法に基づく住民投票条例という仕掛けは、一見すると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、団体自治あるいは為政者自治には配慮的でも、住民自治には配慮的ではないので、適切とはいえない。「ガバナンス問題」を解決できないからである。また、上述のとおり、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、住民投票は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。

第6に、さらにいえば、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、中小規模の市町村では、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得る。拘束的住民投票には授權法が必要だが、諮問的住民投票にとっては、直接の授權法は不要である。問題は、住民投票条例制定の直接請求を議会が否決したときに、住民側に次の一手がないことである。したがって、住民投票条例制定の直接請求が議会で否決されたときには、当該条例の成否を住民投票にかけることができれば、ガバナンス問題は解決できる。この場合には、案件に応じた選択肢も住民投票条例案に書き込むことができる。

結論的にいえば、住民投票法を制定するのであれば、条例制定をしないで発動される、一定の署名要件によって住民によって発議される、対象事項の広い、諮問的住民投票が望ましいということである。

4 自治体制選択と直接参政制度

直接参政制度のあり方は、21世紀前半自治体制の体制選択に関わる問題でもある。

【表1】にあるように、住民がどのように直接関与するかは、直接民主制度と間接民主制度のバランスに関わり、公共性をどのように定義するのにも関わる。戦後体制は、①「古い（古典的）公共」であった。政策決定を、首長・議会という代表者が行う「古典的公共」

【表1 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（古典的）公共」	②「古すぎる公共」
	多い	③「市民的公共」	④「新しい公共」

【表2 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	強い＝大きな自治体	①新中央集権体制	②自治充実体制
	弱い＝小さな自治体	③負担担転嫁体制	④負担縮減体制

か、実際は役人が仕切るという「古い公共」かはともかく、住民が直接的に関わることは少なかった。また、政策実施も、行政職員が中心になって行っており、住民は要望を出すだけであった。しかし、近年では④「新しい公共」として、政策決定へも政策実施へも住民の直接の関与が肯定されるようになっている。一部自治体では、決定ではなく実施のみに「担い手」として住民資源を活用しようという②「古すぎる公共」への思惑を持っているところもあろうが、政策決定への住民の直接関与は否定できない流れである。本稿の議論は、③④を想定したものである。

【表2】にあるように、国が自治体にどのような関与するかも、重要な課題である。特に、国による財源確保は、「大きな自治体」になるか「小さな自治体」になるかの、経済財政体制観と不可分の問題である。そして、一見中立的に見える直接参政制度も、仕組み方によっては、どちらかにバイアスを埋め込むこともできる。愚民観あるいは「財政錯覚論」に立てば、住民は負担をせずにサービスを享受しようとするので、「大きな自治体歳出」「小さな自治体歳入」になるわけで、直接参政制

度の強化は財政赤字と親和的ということになる。

ただ、財政赤字の拡大は、絶対水準としての「大きな／小さな政府」のどちらに吸引されるかは、明確ではないから、その意味では中立的である。しかし、財政破綻は、歳入に合わせた財政再生を求めるであろうから、終局的には「小さな政府」指向ということになる。つまり、③④を想定するときに、整合しやすいといえよう。