

広域自治体における「住民自治」を考える

—都道府県の現状と道州制の議論から—

今井良幸

1 はじめに

憲法92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定されているが、この条文中の「地方自治の本旨」については、日本国憲法制定後、今日に至るまで「住民自治」と「団体自治」を意味するものとされてきた。現実の地方自治の動向に目を向けると、2000年の地方分権推進一括法による地方分権改革では、機関委任事務の廃止をはじめとして、国から地方自治体への大幅な事務権限の移譲などが行われた。また、その後、三位一体改革により税財源が移譲され、さらに数次にわたる改革により、地方公共団体の持つ権限は拡大されることになったが、これらの改革は主に「団体自治」の充実を図ることを目的として行われたものであると言える。

一方で、「住民自治」については、2000年の地方分権改革を推進した地方分権推進委員会の最終報告では「住民自治」の拡充が今後の課題とされた¹。それ以降、市町村では「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、「市町村合併特例法」という。）による合併協議会設置に関しての住民投票が多数行われ、あるいは条例に基づく地域の課題に関する住民投票が実施されるようになってきている。また、それ以外にも自治基本条例の制定が進み、それに基づいて「住民自治」の充実を図るための取り組みが進められつつある。

しかし、都道府県に限って言えば、戦後から現在に至るまで、住民投票はわずか2事例に留まり、条例の制定改廃などの直接請求もほとんど活用されず、制度が形骸化している。通説は都道府県も憲法92条にいう地方自治体に該当するとしており²、「住民自治」、「団体自治」の両面を満たす必要があるが、市町村と比較し、「住民自治」の視点は弱いものがある。また、都道府県を巡っては、古くから道州制の議論が繰り返し行われてきている。2006年の第28次地方制度調査会答申（以下、「第28次答申」という。）にて示された道州制では、都道府県を廃止

して新たに設置する道州を地方自治体として位置づけているものの、「住民自治」の視点からの検討はほとんど行われていない。

そこで本稿では、特に広域自治体である都道府県、およびその廃止を前提として設置されることが議論されている道州について、「住民自治」の視点から考察することとする。

2 「地方自治の本旨」の解釈について

(1) 「住民自治」と「団体自治」

前述のとおり、憲法92条で規定する「地方自治の本旨」は、一般的には「住民自治」と「団体自治」の2つを意味するとされている。「住民自治」とは、「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」、「団体自治」とは、「国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理すること」であるとされる³。また、前者は民主主義的要素、後者は自由主義的・地方分権的な要素を持つとするものもある⁴。しかし、なぜ「地方自治の本旨」がこの2つを意味するのかということは必ずしも明らかではない。この点に関して、『地方自治の本旨』の観念を概念的に定義することはきわめて困難であり、また、一義的に定義することは危険でもある⁵、あるいは「概念自体の不確定性のゆえに、時勢の変化によって、『地方自治の本旨』の内容は流動する⁶とも言われ、あくまで解釈により定義づけられたものである。従って、この2つの意味に限られることはないが、一応の理屈づけとしては、「住民自治」は民主主義的側面にかかわる内部的自主・自律の要素、「団体自治」は自由主義的要請からくる対外的側面という内外両面の保障を意味するものであるということが言える⁷。

「地方自治の本旨」の解釈として「住民自治」と「団体自治」が導き出されるということは、この言葉が満たされるためには、いずれかだけでは不十分で、両者を満たす必要がある。「住民自治」に関して、日本国憲法制定間もないころに出版された最初の本格的な逐条解説では、「地方自治という場合の自治とは、自らのことを自らの意志によって処理することを意味する。地方自治という場合には、地方の行政を地方の住民の意思によつて行うこと、即ち住民自治たることをもつて、その本質的要素とする」⁸（傍点ママ）と説明されている。また、地方分権に関連して、「地方分権の究極の意義は、住民の自己決定権の拡充を図り、住民参加の拡大により民主主義を活性化すること、すなわち、住民自治の拡充に求めることができる」⁹とも言われるところである。

さらに、憲法制定過程の考察においても、「地方自治の本旨」の条項の成立経緯に関して、こ

の語を生み出したとされる佐藤達夫氏は、マッカーサー草案87条¹⁰を「単に抽象化して、『地方自治の本旨』を生み出したのではなく、マ草案の表現に、まずは率直に従って、米国の『ホーム・ルール・チャーター』を念頭に浮かべながら、つまり、ドイツ法学などに寄り道せず、『地方自治の本旨』なる表現を生み出した」¹¹と評される。「ホーム・ルール」をあえて日本語に訳出すると「『自律的住民自治』ないし『主体的住民自治』あるいは『固有権的住民自治』」ということになり、「この用語は19世紀後半のアメリカで生まれたアメリカ特有の『住民自治』の型態を指し示す言葉として用いられるようになった」¹²とされる。アメリカ特有の「住民自治」の型態という限定はあるものの、マッカーサー草案87条は、「正真正銘、住民自治権規定」¹³であると言われることも併せて考えれば、都道府県、市町村ともに「住民自治」がこれまで以上に重視されるべきであるということが言えよう。

（2）判例で示された「住民自治」、および地方自治体該当の基準

前節では、憲法92条で規定する「地方自治の本旨」が「住民自治」と「団体自治」を意味するとする一方、その解釈、およびその制定経緯から前者を重視する必要があることを指摘したところである。では、次に判例でこの点がどのように考えられているのかを見ておくこととする。ここでは特別区区長公選事件（最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）を取り上げる。

この判決において、憲法が一章を設けて地方自治を保障した理由として、①「新憲法の基調とする政治民主化の一環として、⁽⁷⁾住民の日常生活に密接な関連をもつ公共の事務は、その地方の住民の手でその⁽⁴⁾住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである」（（ア）、（イ）および下線は筆者）とする。また、②「この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み共同体意識をもっているという社会的基盤が存在」することが必要であると述べる。

本判決に対しては、「ほぼ団体自治の側面からのみ考察し、住民自治の観点からの検討を欠く」¹⁴との指摘がある。しかし、①の下線（ア）の箇所は「住民自治」に、（イ）の箇所は「団体自治」に関連するものと言うことができ、両者を含む内容となっている。また、②の点については、地方自治体は、社会的・経済的・文化的生活に共通の特殊性があり、かつ、住民が共同体意識を有することを前提として、「その中におけるすべての住民に共通な事務を住民自身の意思に基づいて処理させることを国法が承認したところに成り立つ制度」¹⁵であるとされる。「国法が承認」という点は「団地自治」の視点が強調されているようにも思われるが、住民の意思に基づいた事務の処理も求めており、「住民自治」の視点からの必要性を示唆していると

も読めよう¹⁶。

3 道州制に関する「住民自治」の視点からの議論

(1) 第28次地方制度調査会答申と道州制ビジョン懇談会中間報告

本章では、都道府県における「住民自治」の現状を考察する前に、道州制の議論において「住民自治」がどのように議論されているのかについて確認しておくこととする。

2006年に出された第28次答申では、現行の都道府県制度と同様、道州の長、議会ともに住民が直接選挙することとされている。そして、広域の圏域における行政は、「民主的プロセスを通じた住民のコンセンサス形成の仕組みを備えた広域自治体たる道州が、できる限り総合的に担うこととすべき」¹⁷とする。長、議会の直接選挙については、第28次答申で示された道州は地方自治体であるとされており、現行憲法を前提とするならば、当然のこととなる。しかし、答申ではこれらの箇所以外に「住民自治」を意識した記述、例えば直接請求や、その他住民が声を伝える手段などについて言及されておらず、もっぱら経済面、効率面からの記述が中心となっている。

またその後、更なる道州制の検討を進めるために、当時の道州制担当の特命担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」が設置された。その中間報告では¹⁸、第28次答申と同様、長と議会は公選であるとされ、それに加えて、住民本位の地域づくりに関して、「地域の自然条件や文化環境に適した制度や組織や執行を実現するためには、中央の官僚が主導するのではなく、地域の住民が政治や行政に主体的に参加・関与し、みずからの創意と工夫と責任で、みずからの環境と必要に適応した地域づくりをしていくことが重要である」¹⁹というような記述は見られるが、そこから踏み込んだ検討はなされていない。

このように、道州制の議論では、道州は地方自治体であるとされつつも、「住民自治」の面からの具体的な制度の提案等はなされていない。これは、後で述べるとおり、現行の都道府県制度においても「住民自治」を具体化する制度は形骸化しており、ほとんど関心が向けられていないことも影響していると考えられる。しかし、「住民自治」が重視されるべき「地方自治の本旨」の解釈から考えれば、道州の制度設計において「住民自治」の視点からの仕組みの構築は不可欠なことであるように思われる。

(2) 学界における議論の状況

ここでは、道州制の議論において、「住民自治」がどのように考えられているのかについての

学界での議論の状況を見ておくこととする。道州制移行にあたって、「住民自治」の低下、機能不全を懸念する見解としては以下のようなものがある。

- ・「自治型道州制として仮に道州の議会の議員・長について公選制が採用されるとしても、距離的にはるかに遠くなる超広域自治体としての道州の組織運営について、住民自治の充実強化のために制度化されている住民参政制度その他の住民参加の仕組みが実質的に機能することになるのか、きわめて疑問」²⁰
- ・「広域化・大規模化した基礎自治体と道州が果たして憲法上の地方公共団体と言いうるのかも疑問である」、「自治体の広域化・大規模化は、住民から自治体を遠ざけ住民自治の希薄化を招くものである」、「自治体の広域化・大規模化は基本的に住民自治と相いれない」²¹
- ・「道州政府の事務と権限が広範かつ強大となり、中央政府に対しても独自の存立を主張するようになると、確かに、地方統治権の独立性（従前の団体自治の一側面）は高まるが、地方参政権（従前の住民自治）の充実度は低くなる」、「地方参政権にとって、住民と地方政府の距離感、すなわち近接性が決定的に重要である」²²

一方で、道州制移行を推進する立場の見解としては以下のようなものがある。

- ・「道州は広域自治体として現行の都府県よりも住民との距離が遠くなるという批判があるが、現行の都道府県の仕事について相当基礎自治体に移すこととしているうえ、住民からは更に遠い存在である国の中央省庁、地方出先機関等、特別行政主体等の仕事を大幅に道州に移すこととなるので、そうした批判は当たらない」²³
- ・「広域政策、広域業務を道州政府に任せる一方で、旧府県や一定規模の市を活用しながら『住民自治』を充実させる方策を講じたらどうか。旧府県を一定の自治権をもつカウンティとしたらどうか」²⁴

また、それ以外にも、道州制の実現にあたっての従来からある解決すべき課題として「住民自治」の問題があることについて指摘しつつも、それに関して詳細に触れていないものもある²⁵。

これらの2つの立場には、議論の不一致があるように思われる。「住民自治」の低下を懸念する立場、主に法律学からは、道州への移行による参政権も含めた実質的な「住民自治」の低下の懸念が示される。一方で、推進する立場からは、道州と住民との距離・意識の問題として捉えられていたり、あるいは問題があるとの指摘はしながらも、深い考察はされておらず「住民自治」が軽視されているようにも思われる。もっとも、法律学の視点からは、それを埋めるための具体的な制度の提案がされているわけではない。

4 現行の都道府県における「住民自治」の状況

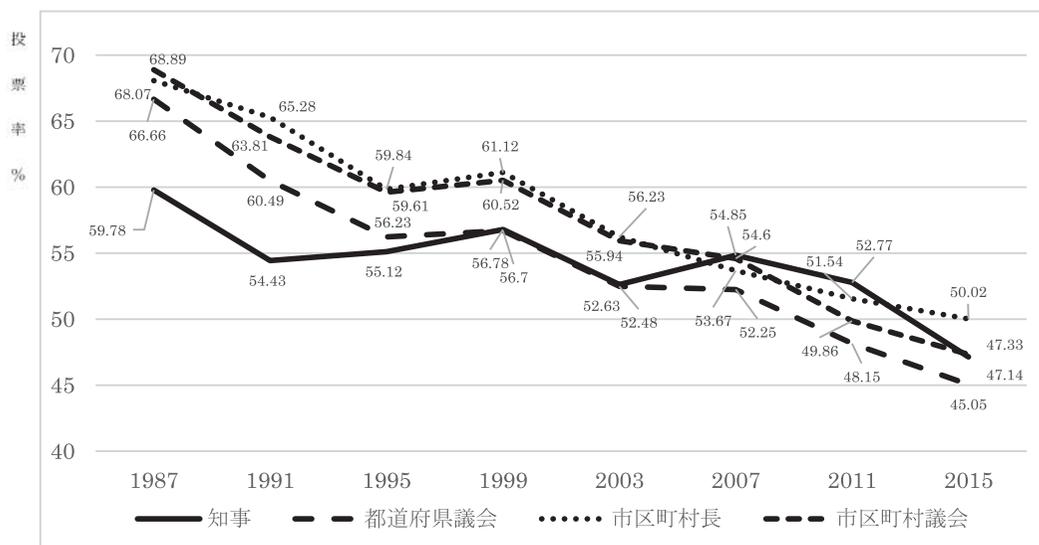
(1) 統一地方選挙における投票率の市町村との比較

本章では、現行の都道府県における「住民自治」の状況について、選挙における投票率、直接請求制度の活用状況、住民投票の実施状況、自治基本条例の制定状況の4つの視点から考察することとする。

憲法93条では、地方自治体の長、および議会議員は公選であるとされているが、同条は、「住民自治の原則が要求する最小限度の事項として、地方公共団体における議会の設置、長・議員等の住民による直接選挙を規定」²⁶しているとされる。ここでは、最小限度の住民自治を具体化していると考えられている長、および議会議員の選挙の投票率がどのように推移しているかを確認することとするが、その状況は図1のとおりである。

2003年まで広域自治体である都道府県の知事、議会議員の投票率は、市町村長、市町村議会と比較して、一貫して低い率となっているが、その後、知事選挙では逆転する状況も生じている。また、図1からは明確に読み取れるわけではないが、特に市町村に関しては、合併との関係において合併により人口規模が2倍になった場合、合併前に比べて投票率は3.8%低下、5倍になった場合は8.9%低下、10倍になった場合は12.8%低下するという研究結果も出されている²⁷。

図1 統一地方選挙における投票率の推移



出典：総務省選挙部「目で見える投票率」（2019年3月）23頁掲載の表を一部抜粋し作成。

これは市町村に関する数字であり、都道府県でも同様の結果が出るかどうかは明らかではないが、人口が増え、面積が大きくなれば投票率が低下するという一定の相関関係は見て取れる。従って、現行の都道府県より、より広域の道州に移行した場合、現行においても投票率が50%を切り、低下に歯止めがかからない状況の中、更なる投票率の低下が予想される。

（2）直接請求制度の活用状況

ここでは、地方自治法で定める直接請求制度の活用状況を見ていくこととする。直接請求には、①条例の制定又は改廃請求、②事務の監査請求、③議会の解散請求、④長、議員等の解職請求の制度がある。直接請求制度は、間接民主制による住民との意思の乖離是正のため、「住民の意思を直接地方行政に反映させ、間接民主主義の欠陥を補強して、住民自治の徹底を期す」²⁸ことを目的として設けられたものであり、この制度の活性化、充実は「住民自治」を考える上で不可欠なものであると言える。しかし、それぞれの制度の活用状況に目を向けてみる

表1 条例の制定又は改廃請求

	2016年4月1日 ～2018年3月31日	2014年4月1日 ～2016年3月31日	2012年4月1日 ～2014年3月31日	2009年4月1日 ～2012年3月31日	【参考】地方自治法施行～ 1984年3月31日
都道府県	0件	0件	4件	1件	100件
市町村	38件	34件	37件	70件	907件

表2 事務の監査請求

	2016年4月1日 ～2018年3月31日	2014年4月1日 ～2016年3月31日	2012年4月1日 ～2014年3月31日	2009年4月1日 ～2012年3月31日
都道府県	0件	0件	0件	0件
市町村	5件	5件	3件	5件

表3 議会の解散請求

	2016年4月1日 ～2018年3月31日	2014年4月1日 ～2016年3月31日	2012年4月1日 ～2014年3月31日	2009年4月1日 ～2012年3月31日	【参考】地方自治法施行 ～1984年3月31日
都道府県	0件	0件	0件	0件	5件
市町村	1件	2件	3件	4件	389件

表4 長、議員等の解職請求

	2016年4月1日 ～2018年3月31日	2014年4月1日 ～2016年3月31日	2012年4月1日 ～2014年3月31日	2009年4月1日 ～2012年3月31日	【参考】地方自治法施行 ～1984年3月31日
都道府県	0件	0件	3件	2件	5件
市町村	4件	8件	4件	20件	726件

出典：表1-4のいずれも、総務省「地方自治月報」56-59号（2009年以降の件数）、および法学セミナー第380号（1986年）に掲載のガイドマップ「直接請求」（【参考】の件数（事務の監査請求除く））から筆者作成。なお、2009年以降の件数には証明書の交付のみ等のものも含むが、【参考】の件数は不明。

と、特に都道府県に関して大きな課題を抱えていることが明らかとなる。まず、それぞれの直接請求制度の都道府県と市町村の件数を確認することにするが、その数字は表1から4のとおりである。

このように、都道府県ではほとんど事例がなく、直接請求制度は形骸化しているということが言える。もっとも、市町村でも活発に活用されているとは言えない状況であり、直接請求制度の活性化は地方自治全般の課題ではあるが、この点の研究はあまり行われておらず、今後の課題である²⁹。

特に都道府県で活用が進まない理由として、第1に人口規模、面積の広さから署名を集めることが困難なことがある。また、第2、第3は比較的市町村では件数があり、その多くが住民投票条例の制定を求める条例の制定改廃に関するものになるが、第2に都道府県民全体に影響する地方税の賦課徴収のような事案は対象外とされていること、第3に圏域が広域にわたる中で特定の地域では課題として認識されている事項であっても、都道府県内全域の共通課題であると認識されるとは限らない、ということが考えられる。さらに、事務の監査請求や議会、長などの解職請求については、もともと選挙の投票率が低く、身近でないこともあり、都道府県政やその長、議会に対する関心が薄いことにも原因があるように思われる。

(3) 住民投票の実施状況

近年、地域の抱える課題について、住民投票を行う事例が増加している。「住民投票の権利は、住民が地方自治運営にかんして直接自らの意思を反映させる、直接参政のための重要な意義をもつ」³⁰とされ、まさに「住民自治」の充実につながるものであると言うことができよう。これまでの市町村合併を除く住民投票の件数は表5のとおりである。

1996年8月4日に新潟県巻町で地域における重要争点である、原子力発電所の設置に関して条例に基づく住民投票が行われて以降、近年では庁舎の建設や学校へのエアコンの設置など身近な課題に関する住民投票も一定数行われているところである。上記の表には含まれていないが、市町村では、「市町村合併特例法」に基づく住民投票も多数行われている。

表5 住民投票の実施状況

	2016年4月1日 ～2018年3月31日	2014年4月1日 ～2016年3月31日	1996年8月4日 ～2014年3月31日
都道府県	0件	0件	1件
市町村	5件	11件	22件

出典：武田真一郎「日本の住民投票制度の現状と課題について」行政法研究第21号（2017年）42-43頁 資料1（1996年8月4日～2014年3月31日の件数）、および「地方自治月報」58、59号（2014年4月1日以降の件数）から筆者作成。

一方で、都道府県ではこれまでの事例として、1996年9月に沖縄県で実施された米軍基地縮小、日米地位協定の見直しに関するものと、2019年2月に同じく沖縄県で実施された辺野古米軍基地移転に関するものの2事例に留まる。都道府県で実施されていない理由としては署名を集めることの困難性に加えて、第1に直接請求のところでも触れたが、特定の地域では課題として認識されている事項であっても、都道府県内全域の共通課題であると認識されるとは限らないこと、第2に投票の実施にあたっては市町村の協力が不可欠であるが、2019年2月の事例のように、必ずしもその協力がスムーズに得られるとは限らないということなどを挙げることができる³¹。

（4）自治基本条例の制定状況

自治基本条例は、自治体の運営の原則や住民参加の手法などを規定するものとして、近年、制定する自治体は増加してきており、2019年12月1日時点で390の自治体が既に制定済みとなっている³²。条例では、情報公開や予算、財政などの行政運営の原則を定めるほかに、「住民自治や自主的な地域づくりの理念、そのための原則などを示し」、「さらに具体的なまちづくりにおける将来像や方向性、住民参加や協働、住民活動やコミュニティ組織」に言及しているとされる³³。このように自治基本条例は、「住民自治」を具体的に実践するための根拠となり得るものであるということが言えよう。

このような位置づけである自治基本条例は、市町村では388自治体が制定済みであり、全市町村の2割超が定める状況に至っているが、都道府県では、北海道と神奈川県のみとなっている。では、なぜ都道府県で自治基本条例の制定が進まないのであろうか。この理由として、第1に都道府県が日頃の行政運営において県民と直接接する機会が限定されるということがある。市町村では、日頃から各種事業の運営にあたって、住民と協働する機会は多く、また住民にとっても身近な存在として、様々な地域活動を通じて身近な地域課題についての声を挙げる機会もあろう。一方で、都道府県は地域機関も含めて、県民と直接かかわる機会は限定的であり、住民との関係が希薄になりがちである。第2に第1の点とも関連するが、自治基本条例では、住民の参加・参画、あるいは協働のためのコミュニティ組織について規定されることが多い。しかし、コミュニティ組織は通常、市町村とのかかわりは強いが、都道府県とは直接のかかわりがなく、規定する必要性が低いということがある。

このように、都道府県ではもともと住民との協働による行政運営という機会が限定されており、また住民に身近な課題については、自治会等の住民自治組織や地域を代表する議員を通じて市町村にその声が届けられることになろう。これらのことから、都道府県における「住民自治」の希薄さを見ることができる。

5 地方自治における規模と距離の議論

(1) 規模と民主主義、住民参加の議論

前章では、選挙における投票率とともに、都道府県レベルでの「住民自治」を具体化する制度である直接請求、住民投票の活用、実施の状況、および自治基本条例の制定の現状を考察したところである。その結果として、投票率は市町村と比較して全体的に低く、いずれの制度も都道府県ではほとんど活用、実施されていない、あるいは制定が進んでいないことが明らかとなった。また、それぞれの困難性についても若干の検討を行ったが、同じ地方自治体である市町村と比較するとその面積は広く、人口が多いという特性を持ち、さらに住民と都道府県の間には住民にとって身近な市町村が存在する。その結果として、住民と都道府県が関わる機会が限定されることになり、住民との距離があるのは間違いのない事実であろう。

民主主義と規模の関係については、A. ダールによる研究が有名であるが、そこでは、古典的政治理論から今日の理論に至るまでの主要な主張として「小規模なデモクラシーの方が、決定に有効に参加する機会を、市民により多く提供する」ことが挙げられている³⁴。これに対する反訴として、「大規模なデモクラシーにしても、制御することのできる、そのもつ状況の主要な側面の全部ないし大部分を制御するにたる程度の大きさの政治システムの決定に、少なくとも選挙での投票によって、参加する機会を市民に提供する」³⁵ということが挙げられているものの、結果として「市民層が拡大するにともなって、個人の有効感は減少する（無力感が増大する）、したがって、参加動機は減退し、参加は縮小する」³⁶とされる。このような見解からは、小規模な自治体の方が「住民自治」の視点からは望ましいということになる。しかし一方で、「より小規模な政治形態では、政治的意思決定における影響の点では市民有効性はより大きいものになるが、同時に大きな地域課題を上手く処理するために必要な問題解決能力を欠くことになり得る」³⁷との指摘もある。

問題解決能力については、平成の市町村合併の際には、担う事務の拡大や専門性の向上などもその推進理由とされたところであるが、これは特に町村に関して、人口規模、財政規模が小さく、またそれに伴い職員規模が小さい場合は、この点が懸念されていたという背景がある。これに対して道州制の議論では、市町村合併による都道府県の事務の空洞化や現行の県域を超えた課題への対応の必要性などが挙げられており、その規模等の制約から来る問題解決能力が中心的な問題となっているわけではないように思われる。従って、仮に道州制に移行する場合には規模の拡大による参加の機会の減少、市民有効性の減少がより大きな問題となる。

（２）他国における自治体改革の動向

ここでは、他国における自治体再編、特にヨーロッパの動向について、若干の考察を行う。ヨーロッパでは、各国で自治体の合併、再編が進められ、自治体数の減少、およびそれに伴う自治体の広域化が進められるとともに³⁸、ニューパブリックマネジメント手法（NPM）による行政改革も行われている。これらの改革は、行政的改革（Administrative Reform）と政治的改革（Political Reform）に分類することが可能であるが、それぞれの具体的な内容は表6のとおりである。また、それぞれの改革の意図としては、行政的改革は地方の効率性を高めることであるが、政治的改革は一般的には住民参加と民主主義を強化することであるとされる³⁹。

ヨーロッパ15か国を対象に合併に関して行った調査結果によると、合併の目的として、投入効率の向上（スケールメリットや範囲の経済性）、および生産効率の向上（サービスの質の向上）の重要性は高いとされている一方で、民主化、参加、説明責任は重要でないと考えられている⁴⁰。民主主義の強化、および市民のための活動の余地を増やすことに関しては、いくつかの国のみが重要だと考えているが、この理由としては、合併による改革はこの目的を達成するための適切な方策だとは考えられていないことによる⁴¹。従って、少なくともこの調査結果からは行政的改革である自治体の再編、合併は政治的改革の目的である住民参加、民主主義の強化とは相容れないものであり、相互に独立したものであるということが言えよう。

これらの動向をわが国の状況に当てはめて考えてみると、行政的改革のうち、地域のおよび機能的改革に関しては、本稿でもこれまでに触れている道州制導入の議論や市町村合併、あるいは地方分権改革が行われている。また、都市間連携という点では、近年の定住自立圏構想や連携中枢都市圏の動向など、共通する面が多く見られる。さらに、経営的改革でも公共施設への指定管理者制度の導入、あるいはPFI方式による公共事業の実施などが行われ、こちらも他

表6 他国における自治体改革の動向

行政的改革	政治的改革
<ul style="list-style-type: none"> ○地域のおよび機能的改革 <ul style="list-style-type: none"> ・新たな階層の政府の導入 ・機能的、および財政的分権、権限委譲、規制撤廃 ・境界変更、合併 ・都市間連携 ○経営的改革 <ul style="list-style-type: none"> ・予算改革 例：アウトプット指向、国際的予算 ・組織内分権 ・顧客指向 ・民営化、公私連携 	<ul style="list-style-type: none"> ○一層の直接参加に向けた変更 <ul style="list-style-type: none"> ・長の直接公選 ・住民投票 ○間接民主制の変更 <ul style="list-style-type: none"> ・新たな選挙法 ・電子政府/電子投票 ・ガバナンス構造の導入 諮問委員会、近隣議会、円卓会議、公開討論会、未来会議など ・地方議会議員の役割の変更

出典：Angelika Vetter and Norbert Kersting, Democracy versus efficiency: Comparing Local Government reforms across Europe, Norbert Kersting and Angelika Vetter(eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (Vs Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2003), p15 Figure2.

国の動向と共通する。

一方で、政治的改革に関して、わが国では市町村合併時において「市町村合併特例法」により、有権者の50分の1以上の署名による合併協議会設置の請願や有権者の6分の1以上の署名による住民投票の実施など、特例的に住民の意思を反映させる制度は取り入れられたものの、合併の際だけのもので恒常的な制度ではない。また、市町村合併が進展する中で新設された地方自治法202条の4では、市町村には条例により地域自治区を置くことができるとされている。この立法趣旨としては、当該地区における「住民自治」を充実させることを目的とするものではあるが、「地域自治区には、独自の立法権限・予算権限が制度的に保障されているものでもなく、地域協議会に当該地域自治区の意思を決定する議決権が認められているものでもない」⁴²と指摘するものもある。さらに前述のとおり、住民投票は市町村レベルでは実施例が増加しているものの、都道府県ではほぼ行われていない。

加えて、電子投票は実現に至っておらず、ガバナンス構造で挙げられている近隣会議や円卓会議のような事例も、市町村レベルでは一部で取り入れられているものもあるが、都道府県では事例はほとんどない。わが国のこのような状況を踏まえるならば、他国では合併は民主主義の強化、言い換えれば「住民自治」の強化を達成するための適切な方法とは考えられていないかもしれないが、仮に道州制の導入が行われる場合にはこれらの制度の充実を併せて図っていく必要があるように思われる。

(3) わが国における規模と民主主義の議論

わが国における規模と民主主義に関しては、野田遊によるアンケート調査に基づく一連の研究があるが、分析結果は以下のとおりである。まず、①府県規模と市民有効性の相関関係については、市町村規模との比較では明瞭ではないが、府県規模が大きくなるほど市民有効性が減じる蓋然性が推測できるとする⁴³。次に②府県規模と府県政策対応能力への期待の相関関係については、市町村では規模が大きくなれば市町村政策への期待が高まるという傾向がよみとれるが、府県では有意な関係は見出せないとする⁴⁴。さらに③府県規模と行政に対する認識の相関関係については、規模が大きくなるほど政策や制度への認識が低くなるという効果が市町村、府県ともに見出せるとする⁴⁵。

上記の考察からは、①の市民有効性について、既に広域である府県が道州のように更に広域化された場合、低下することが想定され得る。市民有効性は、「市民が自らの影響力を政府に与えることができると感じる程度であり、それが高いと民主制が高い」⁴⁶とされるが、わが国の地方自治における議論に当てはめれば「住民自治」に関連するものであるということが言え

よう。これが低ければ民主制の度合いは低いことになり、「住民自治」も低い状況にあるということになる。また、影響力が低いということは、県政に対する関心の低下にもつながり、選挙において更なる投票率の低下を招き、現在でもほとんど活用されていない直接民主制の制度は、道州では仮に制度が用意されたとしても意味のないものになることが予想される。

一方で、②府県規模と府県政策対応能力の関係については、有意な相関関係が見られないとする。第28次答申では、国の役割を限定化した上での大幅な権限の移譲を前提として道州を導入すべきであることが述べられているが、この結果からは、住民は必ずしもそのような期待を持っているわけではないということが言えよう。

しかし、この点については、「府県の政策に期待する前提条件としての府県政策への住民の認識が低すぎるために、期待するまでには至っていない」⁴⁷との分析もされている。③の府県規模と行政に対する認識に関して、もともと府県がどのような施策やサービスを行っているかを認識していない⁴⁸、という指摘を併せて考えると、道州以前に現行の都道府県においても大きな課題であるということが言えよう。

（４）規模拡大による住民との距離を埋め合わせる手段としてのICTの進化

自治体の規模拡大により、心理的にも物理的にも距離が少なからず広がることは間違いないであろう。物理的な距離は特に過疎が進む地域においては、公共交通機関の路線の廃止、縮小を余儀なくされる事例も増加しており、より大きなものと感じることになる。そして、それに伴い、心理的にも既存の庁舎等との距離を感じるようになると思われる。

物理的な距離、またそれに伴う心理的な距離を埋めるのは容易ではないが、近年、他国ではICT技術の進化により、住民がこれらの技術を用いることにより様々な場面で行政運営の過程に参画したり、声を伝えたり、さらには選挙での投票も行う事例が見られるようになってきている。これらの技術は特にヨーロッパ各国で導入が進んでおり、必ずしも自治体レベルのものではないが、オンライン上での参加を促す手法が取り入れられてきている。具体的には、①簡単な質疑や公開討論、世論調査などをオンライン上で行う電子諮問(E-Consultation)、②市民が自治体の予算の一部の配分に関する選択をオンライン上で行う電子参加予算(E-Participatory Budgeting)、③請願の提案や署名をオンライン上で行う電子請願(E-Petition)、④オンライン上に政治的な議論の場の提供を行う電子討議(E-Deliberation)などがある⁴⁹。

わが国においても、現在は終了しているが藤沢市の市民電子会議室による市政に関するテーマの意見交換・提言や、つくば市の期間限定でのSNSを利用した市民提案制度などの実施例はあるものの、拡がりを欠く状況となっている。一方で、単に行政手続的な距離だけを考えると、近年、図書館の図書の貸出予約、文化・スポーツ施設の利用予約、地方税申告手続（eLTAX）

のように、インターネットを利用し、自宅に居ながら手続を行うことができるものが増加しつつある⁵⁰。このような動向を考慮すれば、仮に道州制に移行したとしてもこれらの技術を活用することにより、行政手続に関し役所が遠くなることを防ぐことは可能であろうが、この点は「住民自治」に関しての本質的な議論ではない。今後は、ICT技術を用いて現行の地方自治制度の枠の中においても他国のように、行政手続に留まらない「住民自治」を拡充するような住民参画型、双方向型の制度の普及に努めていく必要があると思われる。

6 広域自治体における「住民自治」活性化の方策

(1) 「住民自治」の前提となる充実した情報提供の体制づくり

都道府県、および道州に関連した「住民自治」について検討を行ってきたところであるが、本章では具体的に「住民自治」を活性化させるための差し当たり考えられ得る方策について検討していくこととする。

まず、活性化の前提として、充実した情報提供の体制を確立する必要がある。住民が自治体の政策に関心を持つには、まずは自治体の情報を十分に伝え、住民がそれを知る必要があり、それなしに「住民自治」の充実を図ることはできない。近年、自治体により格差はあるものの首長部局のウェブサイトには様々な情報が掲載され、また各種のSNSの活用も進んでいる現状があり、一定の情報が提供されているということが言える。しかし、二元代表制のもう一方である議会のウェブサイトは、議会の日程、議事録、議会の取り組みの概要、議員の簡単なプロフィール等の掲載に留まり、情報が十分に掲載されているとは言い難い。

他国の議会に目を向けてみると、スコットランド議会（Scottish Parliament）のウェブサイトでは、議員のプロフィールやコンタクトを取るためのメールアドレスはもちろんのこと、本会議や委員会での発言、質問の日時やその内容、また議案ごとの投票等の状況が掲載され、議会内での活動状況を知ることができる。また、委員会での審議に関しては、事前にその日の会議の審議事項、およびそれに関連する資料がウェブ上に掲載され、審議の内容を詳しく知ることができ、本会議、委員会の審議はオンライン中継される。さらに、本会議、委員会の傍聴だけでなく、議会棟自体の見学も広く受け入れており、議会を身近に知ることができる工夫が行われている。それ以外にも、近年、利用者が急増するSNSに関しても「facebook」、「twitter」、「instagram」、「youtube」が活用されており、更新も頻繁になされている⁵¹。

これに対して、わが国の状況は必ずしも進んでいるとは言えない。例えば、都道府県議会の中で最も議会改革が進んでいるとされる大阪府議会⁵²のものであっても、議事録を読まない限

り各議員の本会議や委員会での発言を確認することはできず、議案に対する投票の状況を知ることにはできない。また、SNSに関しても投稿内容は当日の議会質問者の紹介等に留まっている。ウェブサイトやSNSは情報提供の一面であり、これらが全てではないものの、まだまだ不十分な現状が明らかとなる。

（2）直接請求制度における署名の収集方法等の見直し

直接請求制度の現状については既に述べたところであるが、都道府県では、ほぼ形骸化している。その理由も既に指摘したところであるが、署名を集めることのハードルについては、制度設計次第で緩和することは可能であろう。

それぞれの直接請求の成立に必要な署名の数、代表者の要件、提出先等については、地方自治法第74条から88条で規定され、さらに署名の期間等の詳細な内容は地方自治法施行令で規定されている。施行令で規定される期間は、条例の制定改廃、監査請求、長、議会の解職、解散請求ともに都道府県の場合、2ヶ月以内とされている（施行令92条3項）。また、それ以外にも詳細な手続が規定されており、特に署名を集めようとする者にとっては、ハードルが高いものとなっている⁵³。

確かに署名の代表者、受任者に一定の適格性を求めるのは、署名の正確性を高めるためにはある程度は必要であろう。また、署名に関しても有権者から直接自筆の署名、押印を求めるのも同様であるし、署名の重複防止という点では意味のあることかもしれない。しかし、現実の課題としてこれらのことが制度利用の制約要因となり、利用がほとんどされない状況があるのであれば、「住民自治」の充実のために制度の見直しをするべきであろう。

その方策の参考となるものとして、イギリスにおける電子請願制度を挙げることができる⁵⁴。詳細は（3）で述べることとするが、イギリスでは、国政レベルでも従来の書面による請願だけでなく、ウェブサイトでの請願が取り入れられている。署名の要件はイギリス国籍を持っていればどこに住んでいようとも請願の署名を開始し、あるいはウェブ上に掲載された事案に対しての署名を簡易な方法で行うことができる。これらの事例が示すように、技術的にはネットを通じて署名を行うことは可能であることが証明されており、わが国でも検討する必要があるように思われる。

（3）請願制度の活性化

日本国憲法16条は損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関して請願を行う権利を保障する。また、地方自治法124条には地方議会に対する請願の規定が置かれている。請願とは、「広く国や地方自治体の諸機関に対して、その職務

権限に属するあらゆる事項について要望を述べる行為」⁵⁵だとされる。請願の性格、位置づけについては、議論の分かれるところではあるが⁵⁶、直接請求とは異なり、「請願の保障は、請願を受けた機関にそれを誠実に処理する義務を課するにとどまり（請願法五条）、請願の内容を審理・判定する法的効力を生ぜしめるものではない」⁵⁷とされる。

しかし、あくまで希望を述べる制度で、その後の処理を義務付けるものではないにしても、住民の声を伝えるという点では重要なものであると言えよう。都道府県議会においては、2014年1,814件（うち採択306件、採択率16.9%）、2015年1,381件（同235件、17.0%）、2016年820件（同262件、32%）という状況で、採択率は市町村と比較して低いものの、件数からは一定程度、活用されているということが言える⁵⁸。

請願は直接請求と異なり、一人でも提出することもできるが、議員の紹介者を介して行うものとされ、提出にあたってのハードルが存在する。前述のとおり、スコットランド議会のウェブサイトのように、議員の詳細な議会での活動状況が掲載されていれば、議員の活動を良く知ることができ、自分の主張に合う議員を通じて行うことも可能であろう。しかし、前述したとおり、わが国の地方議会のウェブサイトにはそれらの情報はほとんど公表されておらず、難しいようにも思われる。

そこで、これらの問題を解決する手段として、前述したイギリスでの電子請願制度の導入を一つの方策として挙げるができる。ウエストミンスター議会（Westminster Parliament）の電子請願システムは、紹介者を必要とせず、唯一、5名の支持者が必要であるのみで、署名を始めることができ、署名の収集期間はわが国のように短期間ではなく、6ヶ月間とされている。また、署名数が10,000を超えたものは政府からの返答、100,000を超えたものに関しては、採決は行われないものの、議会での討論が義務付けられ、議会での審議の状況は動画配信される。それ以外にも、スコットランド議会、ウェールズ議会（National Assembly for Wales）でも電子請願制度が導入されており、そこではそれを審議するための請願委員会が設置され、また、当日行われる審議に関する資料は事前にウェブ上で公開され、その様子は動画配信される。

これらの事例のように、請願の手続きが簡素化され、またその事案に対しての処理状況が明らかにされることにより、住民の地方政治に対する関心が高まることが期待できる。また、わが国でも請願を政策提案の手段として活用しようとする動向もあり⁵⁹、さらに請願はその対象によって、さまざまな制度的意味を持ち、たとえば、立法の請願であればイニシアティブの意味を含むとする見解もある⁶⁰。請願の手続き、効果の面だけではなく、その持つ意味については、今後わが国においても改めて議論が深められるべきであると思われる。

（４）特例選挙区設置の柔軟化

現行の都道府県議会議員の選挙では、選挙区制度が採用されており、過疎地域からも代表者が選出されるよう、一定の配慮がなされている。しかし、近年では、地方議会においても投票価値の平等が求められるに至っており、圏域が広域にわたる都道府県では、過疎地域からの代表選出と投票価値の平等の間で難しい判断を迫られる状況がある⁶¹。

都道府県議会の議員の選挙区は公職選挙法15条で、「一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める」とする。また、2項では、「前項の選挙区は、その人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて除して得た数（以下この条において「議員一人当たりの人口」という。）の半数以上になるようにしなければならない。この場合において、一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けるものとする」とされている。2項は強制合区の規定であり、この基準を下回る場合は、単独の選挙区として認められないことになる。

一方で、同法271条2項は、「昭和四十一年一月一日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙区については、当該区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて除して得た数の半数に達しなくなつた場合においても、当分の間、第十五条第二項前段の規定にかかわらず、当該区域をもつて一選挙区を設けることができる」とし、いわゆる「特例選挙区」の制度を用意しており、強制合区の対象となる場合においても、当分の間、その選挙区を存置することができる⁶²。この条文が置かれた理由としては次の2つが挙げられる。第1に当時の都市への人口の集中化により、強制合区の対象となる選挙区も生ずる状況にあったこと、第2に都道府県議会の議員の選挙区が、原則として郡市の区域によるものと法定されているのは、「都道府県議会においてその区域の代表が確保されるべきものとの趣旨によるものと考えられることから、単に画一的に人口の要素のみによって選挙区制を考えるべきではないとの考えのものに、当分の間の例外措置として認められた」⁶³ということがある。

第1の点は、条文の文言にも表れているように、あくまで暫定的な制度として用意されたものではあるが、人口減少に伴う過疎化が急速に進む中、改めてこの条文が置かれた趣旨を考慮すべき状況が生じている。また、第2の点は、この制度はあくまで例外的なものであり、条文上は無制限に利用されることは想定されておらず、議員一人当たりの人口が半数を著しく下回る場合は認められないことになるだろう。しかし、上記のとおり単に人口の要素のみによって選挙区を考えるべきでないとの解釈もあることに加え、判例でも「特例選挙区の設置を適法なものとして是認し得るか否かは、この点に関する都道府県議会の判断が、当該都道府県の実情

を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からする裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決すべき」⁶⁴と述べるものもあり、一定の裁量が認められている。

さらに、地方議会議員に関しては、憲法43条で全国民の代表であるとされる国会議員とは異なり、当該規定がないことを理由に、選挙区の代表＝地域代表と捉えることができる可能性を指摘し、投票価値の平等を重要な考慮要素としつつ、地方自治の本旨に照らして一層考察を進める方向性を示唆するものもある⁶⁵。今後、更なる人口減少の進展とそれに伴う過疎化の深刻化が予想される中で、地域における代表者を選ぶことが不可能になることは、これらの問題をより悪化させることにもなるだろう。加えて、現行の都道府県よりも広域な自治体として設置されることが想定される道州においては、大幅な議員の減少が見込まれるところであり⁶⁶、州都への企業、人口の移動により周辺部が過疎化し、それに伴い、地域代表としての議員選出の可能な低下が予想される。

前述したとおり、憲法93条により、「住民自治」の原則が要求する最小限度の事項として、議会等の住民による直接選挙を規定しているとするならば、その「住民自治」が求める最小限度をより充実させるものとして、近年、厳密な投票価値の平等を求める判決が相次ぐ国政選挙とは異なる配慮が必要になると思われる。

7 むすびにかえて

ここまで現行の都道府県を中心に道州を含めた広域自治体における「住民自治」について検討を行ってきた。もともと市町村と比較し、日常の行政運営においても都道府県は住民との接点が少なく、「住民自治」の視点から様々な面で不十分な状況が続いている。また、更に広域化することが前提となる道州制の議論においても「住民自治」の視点からほとんど検討されていないことが明らかとなった。

地方自治体が広域化した場合、そもそもその団体が地方自治体である必要があるのか、という疑問も生じるところである。現に第4次地方制度調査会では、都道府県を廃止して国の国家的性格と地方自治体としての性格を併せ持つ「地方」（仮称）の設置が多数案として提示されている⁶⁷。学説でも、「地方自治の本旨」を踏まえたものであれば、都道府県を廃止して別の組織に移行することは必ずしも否定はされておらず、都道府県を廃止して市町村の一層制に改めたとしても立法政策上の当否はともかく、合憲であるとする有力説もあるとされる⁶⁸。そうであるならば、広範な領域で1人の長と、特に過疎地では地域の代表者も選出される可能性が低い議会、それに加えて住民の声を伝える実効的な手段のない組織が地方自治体である必要がある

のか、都道府県を廃止し、一層制として市町村区をより強化する方策もあるのではないか、あるいは権限が移譲されることにより、これまで霞が関や地方支分部局に行かないといけなかったものが、道州で処理されることにより、住民との距離が短縮される、との指摘もあるが、道州を設置せずとも、特に地方支分部局で行われている業務を現行の都道府県に移譲すればいいのではないか、との疑問も生じる。

地方自治体であるためには、これまで述べてきたとおり「地方自治の本旨」、とりわけ「住民自治」が保障される必要がある、このことは基礎的自治体である市町村だけではなく都道府県にも当然求められる。また、更に広大な面積と多くの人口を抱えることが見込まれる道州においても、現行憲法を前提とするならば「住民自治」を満たす必要がある、そのための検討を行う必要がある。そして、道州においては、現行の都道府県以上に国から大幅な権限移譲が行われ、道州の長、議会は大きな権限を持つことも想定される。そうなれば、これまで以上に「代表機関による地方行政の運営が時に住民の意思から遊離し又はこれを裏切り、住民の福祉に反する結果をもたらすこともありえないではないので、かような場合に備えて、住民に直接自己の意思を表明する機会を与え、これによつて民意に反する施政を是正し、代表民主制にとまなう弊害を除去する方途を講ずることは、真の住民自治を実現するうえに極めて必要である」⁶⁹ということになろう。

本稿でも指摘したとおり、これまでの地方分権、地方制度改革の議論においては、権限、財源などの権限移譲などの「団体自治」の観点を中心となっており、「住民自治」の視点から議論は十分進められておらず、道州制の議論においても同様である。今後は、「住民自治」の趣旨を踏まえた住民の声をよりよく伝えることのできる制度の在り方を検討していく必要がある。

※ 本稿は、日本地域政策学会第18回全国研究群馬大会（2019年6月29日）の政治行政分科会において報告した内容を一部加筆、修正したものである。

※ 本稿は、科学研究費助成事業 基盤研究（C）「イギリス電子請願制度の考察を通じた請願権活性化と直接民主制的運用の可能性」【19K01305】の助成による研究成果の一部である。

※ 本稿に掲載のウェブサイトは、2019年12月24日時点でアクセス可能であることを確認している。

注

- ¹ 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告－分権型社会の創造：その道筋－」（2001年6月）29頁。
- ² 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法』（岩波書店、第7版、2019年）379頁。
- ³ 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法』（有斐閣、第4版、2012年）127頁。
- ⁴ 芦部・高橋補訂 前掲注2 378-379頁。
- ⁵ 成田頼明「地方自治の保障」田中二郎ほか編『宮沢俊義先生還暦記念 日本国憲法体系第5巻』（有斐閣、1964年）288-289頁。
- ⁶ 有吉遼吉「地方自治の本旨」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座4』（有斐閣、1964年）125頁。
- ⁷ 大隈義和「『地方自治の本旨』をめぐる理論動向」公法研究第56号（1994年）69頁。
- ⁸ 法學協會『注解日本國憲法 下巻』（有斐閣、1950年）1358頁。
- ⁹ 宇賀克也「地方分権の重要問題」法学教室第209号（1998年）4頁
- ¹⁰ マッカーサー草案第87条の訳文は「首都地方、市及び町の住民は、財産、事務及び政治を処理し、並びに国会の制定する法律の範囲内において憲章を作成する権利を奪われることはない」である。なお、訳文は佐藤達夫「憲法第8章覚書－その成立過程を中心として－」『地方自治論文集』（財団法人 地方財務協会、1954年）38頁に拠っているが、口語調に修正している。
- ¹¹ 佐々木高雄「『地方自治の本旨』条項の成立経緯」青山法学論集第46巻1・2合併号（2004年）117頁。
- ¹² 小滝敏之『米国地方自治論 アメリカ地方自治の法理と政府間関係』（公人社、2014年）223頁。
- ¹³ 原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子仁先生古希記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』（勁草書房、2007年）93頁。
- ¹⁴ 中里見博「特別区と憲法上の地方公共団体」長谷部恭男ほか編『別冊ジュリスト 憲法判例百選Ⅱ』（有斐閣、第7版、2019年）433頁。
- ¹⁵ 成田頼明「特別区は憲法上の地方公共団体か」ジュリスト第273号（1963年）23-24頁。
- ¹⁶ なお、②の点については、道州制などの新たな制度が取り入れられた場合、設置の当初は必ずしもこの要件を満たしている必要はなく、時間の経過とともに形成していけば良いとする指摘もある。渋谷秀樹「地方自治」ジュリスト第1334号（2007年）135頁。
- ¹⁷ 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」（2006年2月）6-7頁。
- ¹⁸ 中間報告は2008年3月にとりまとめられているが、その後、最終報告は行われないうまま、道州制ビジョン懇談会は廃止されている。
- ¹⁹ 道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（2008年3月24日）10頁。
- ²⁰ 小林武・渡名喜庸安『現代憲法体系13 憲法と地方自治』（法律文化社、2007年）314頁。
- ²¹ 長内祐樹「自治体の広域化と地方自治－市町村の基礎自治体か及び道州制を中心として」法律時報第

- 84巻3号（2012年）43頁。
- ²² 渋谷 前掲注16 135頁。
- ²³ 松本英昭「道州制について（3）」自治研究第82巻7号（2006年）7頁。なお、同氏が監修（編集は地方制度研究会）する『道州制ハンドブック』（ぎょうせい、2006年）15頁では、「国の地方支分部局が行っていた事務を地方自治体たる道州が担うようになれば、選挙や監査請求等を通じた住民参画や評価・監視は、むしろ充実することとなるものと考えられる」としている。
- ²⁴ 佐々木信夫『道州制』（ちくま新書、2010年）61頁。
- ²⁵ 久世公堯「『道州制』を考える（4・完）－都道府県改革論序説」自治研究第78巻11号（2002年）53頁。
- ²⁶ 小林・渡名喜 前掲注20 104頁。
- ²⁷ 矢野順子ほか「自治体規模と住民の政治参加」選挙学会紀要第4号（2005年）75頁。
- ²⁸ 松本英昭『要説 地方自治法』（ぎょうせい、第10次改訂版、2018年）186頁
- ²⁹ なお、条例の制定改廃の直接請求に関しては、賀来健輔『条例の制定又は改廃の直接請求 住民発意による政策実現の困難』（日本評論社、2019年）が刊行されている。
- ³⁰ 小林・渡名喜 前掲注20 173頁。
- ³¹ 「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」第13条では、投票資格名簿の調製、投票及び開票の実施等については、事務処理の特例に関する地方自治法252条の17の2の規定により、市町村が処理すると規定されている。この場合、事務を処理することとなる市町村長と誠実に協議する必要がある、市町村長の同意までは要さないものの、「運用上は、都道府県と市町村との間で十分に協議し、両者の合意の上で市町村が処理することとなるものと思われる」とされており、市町村の協力が不可欠である（松本 前掲注28 755頁）。実際に最終的には、全市町村の協力が得られたが、その過程においては協力を拒否するところも現れ、全市町村参加で実施されることが確定したのは、投票の23日前であった（2019年2月2日琉球新報電子版（<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-870050.html>））。
- ³² NPO法人 公共政策研究所の調査（<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>）によるが、390自治体のうち、388は市町村である。なお、自治基本条例の中身については、分類等されていないため、住民参加の規定を持たない行政運営の基本のみを定める条例も一定数含まれているものと思われる。
- ³³ 新川達郎「総論・自治基本条例の意義と課題」自治体法務研究第3号（2005年）6頁。
- ³⁴ ロバート・A・ダール、エドワード・R・タフティ（内山秀夫訳）『規模とデモクラシー』（慶應通信、1979年）20頁。
- ³⁵ 同上。
- ³⁶ 同上 72頁。この点に関しては、「政治システムの人口がふえると、民主主義システムでの勢力のバ

ランスが接近する傾向が強くなる(競合度が増大する)、したがって、市民の参加行為がその結果に強い影響を及ぼすチャンスも増大する」という反対の効果も予想されるとの指摘がなされている(同 73 頁)。

³⁷ Bas Denters(et.al), *Size and Local Democracy* (Edward Elgar Publishing, 2014), p6.

³⁸ 1950年と2009年における最も住民に近い層の自治体数の変化については、David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (Palgrave, 2011), p 77 Exhibit5.2を参照。

³⁹ Angelika Vetter and Nobert Kersting, Democracy versus efficiency: Comparing Local Government reforms across Europe, Norbert Kersting and Angelika Vetter(eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (Vs Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2003), p19.

⁴⁰ 調査結果については、Reto Steiner(et.al), A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries, Sabine Kuhlmann and Geert Bouckaert(eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (Palgrave Macmillan, 2016), p32 table2.3を参照。

⁴¹ *Ibid.*, at 33.

⁴² 石崎誠也「地域自治体の法的性格と課題」兼子仁先生古希記念論文集刊行会編 前掲注13 224頁。

⁴³ 野田遊『都道府県の民主主義と広域自治体改革』ノモス第32号(2013年)18-20頁。

⁴⁴ 野田遊「広域自治体の民主主義」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』(ミネルヴァ書房、2012年)166頁。

⁴⁵ 同上 168頁。

⁴⁶ 同上 162頁。

⁴⁷ 同上 169頁。

⁴⁸ 同上 167頁。

⁴⁹ それぞれの詳細は、George Aichholzer and Stefan Strauß, Electronic Participation in Europe, Ralf Linder(et.al)(eds.), *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting* (Springer, 2016), pp69-83を参照。

⁵⁰ なお、各自治体の2017年度時点でのオンライン利用率は、図書の貸出予約が67.7%、施設の利用が55.4%、地方税申告手続が55.5%などとなっている。総務省自治行政局地域情報政策室「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況(平成30年度)～」(2019年3月)15頁。(http://www.soumu.go.jp/main_content/000610588.pdf)

⁵¹ 例えば、スコットランド議会のfacebook (<https://www.facebook.com/scottishparliament/>) は、議会での審議やイベントの情報などの記事がほぼ毎日投稿されているのに対して、大阪府議会のfacebook (<https://www.facebook.com/osakapref.gikai/>) は、議会開会中は質問議員の紹介の投稿が行われてい

るが、閉会中はほとんど更新されていない状況である。また、スコットランド議会では、コメント機能もSNSに共通するルールが定められた上で、活発に投稿も行われている。なお、ルールについては、<https://www.parliament.scot/gettinginvolved/56277.aspx?fbclid=IwAR2lV4YqPKLDwFouLeBjifptRUnLJRUDCp4goHKy0qfHuoJoaPEzzONICY>を参照。

⁵² 早稲田大学マニフェスト研究所実施の2018年調査結果による。(http://www.maniken.jp/gikai/2018rank_pref.pdf)

⁵³ 署名に関する課題（署名収集受任者の選任、署名の収集）については、条例の直接請求に関する考察ではあるが、賀来 前掲注29 68-73頁で制度の制約要因として検討が行われている。

⁵⁴ イギリスにおける電子請願制度の概要については、拙稿「請願権の再検討－イギリスにおける電子請願制度からの示唆－」名城法学第66巻1・2合併号（2016年）を参照。

⁵⁵ 野中ほか『憲法Ⅰ』（有斐閣、第5版、2012年）547頁。

⁵⁶ 請願権の性格に関する議論は、拙稿 前掲注54 3-7頁を参照。

⁵⁷ 芦部・高橋補訂 前掲注2 267頁。

⁵⁸ 数字は林紀行「請願権と地方議会」法政治研究第5号（2019年）30頁表2による。

⁵⁹ 例えば、北海道栗山町の議会基本条例第4条では、「議会は、請願及び陳情を町民による政策提案と位置づける」と明記されている。

⁶⁰ 池田政章「請願権の研究」立教法学第36号（1992年）3頁。

⁶¹ 例えば、三重県議会では投票価値の平等を図るため、2014年に定数を51から45に削減する議員定数条例を可決し、2015年5月1日以降の選挙から適用することとされた。その後、2018年2月定例月会議で51に戻す改正案が提案され、可決されたことから45に削減した選挙を実施しないまま、51に戻ることになった。51に戻す条例案の提案の理由として、2014年改正における定数減の全てが人口減少の進む南部地域の選挙区でのものだったことから、「人口減などの課題が多い地域の定数を減らしすぎだ」と主張された（2018年12月27日伊勢新聞電子版（<https://www.isenp.co.jp/2018/12/27/26732/>））。投票価値の平等を図るには、人口が少ない地域の定数を削減することが中心になるが、それにより人口の少ない地域からの代表者は減少し、あるいは選出されなくなり、地域課題についての声を届ける機会が減少することが予想される。人口減少が進む過疎地域は行政的課題も多くあることも想定され、どのように調整するかということは非常に難しい課題である。

⁶² 安田充・荒川敦〔編著〕『逐条解説 公職選挙法 下』（ぎょうせい、2009年）2052頁。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 最判平成31年2月5日裁判民集261号17頁。

⁶⁵ 渋谷秀樹「千葉県議会議員の議員定数配分規定の適法性と合憲性」『ジュリスト臨時増刊 平成28年度重要判例解説』（有斐閣、2017年）9頁。また、前掲の最判平成31年2月5日判決における林景一裁判

官の意見の中でも、「地方議会議員の役割の性格、すなわち、地方公共団体においては、地方自治の本旨に基づく住民自治の観点に立った行政の遂行が期待されるところであるから、地方議会議員については、国会議員が全国民（people）の代表としての行動を期待されるのとは異なり、その選挙区である地域（community）の代表という色合いが濃くてしかるべき」であるとし、自ずと限界があるとしつつも、「都道府県議会議員選挙においては、地理的、経済的な諸側面において、隣接地域とどこまで共通基盤を有するかなどの地域の実情に応じて厳に必要な限度において、人口比例原則からの乖離が認められると考えることができる」と述べられている。

⁶⁶ 例えば、鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県を圏域とした中国経済連合会の「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－（概要）」（2004年11月）25頁では、人口10万人あたり議員1名とし、75名で構成することが提案されている（当時の5県の総議員は256名）。（<http://chugokukeiren.jp/research/pdf/repo/dousyusei.pdf>）。また、長野・岐阜・静岡・愛知・三重を圏域とした、「中部州の姿－住みやすい地域・働きやすい地域No.1を目指して－」（2009年3月）24頁では、当時の定数が333名のところ、100名程度とすることが提案されている。（http://www.chukeiren.or.jp/outline/pdf/090327_dousyusei.pdf）。さらに、（社）日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008年11月）22-23頁では、定数の決定方法を抜本的に見直し、道州議会の合理化を大胆に進めることで、当時の都道府県議会議員数2,783人を半数程度、あるいは3分の1にする可能性が指摘されている。（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>）

⁶⁷ 第4次地方制度調査会答申の概要については、松本監修・地方自治制度研究会編集 前掲注23 120-139頁を参照。

⁶⁸ 芦部・高橋補訂 前掲注2 380頁。

⁶⁹ 東京地裁昭和43年6月6日行集19巻6号991頁。