

住民自治と地方議会

―直接民主主義と議会基本条例―

早稲田大学大学院教授

片木 淳



はじめに

「私は、今日の国政万端について心を痛め、不満を覚ゆるものであります。と申しますのは、国家を動かしているのはつねに邪なる指導者であります。そして誰か一日だけ有益な人物であったとしても、爾余の十日は悪事を働く。別の男に委せてみる。すると彼はいつそう大きな過ちを仕出かす。心頑なる者に訓うるはいかに難しいことか。」

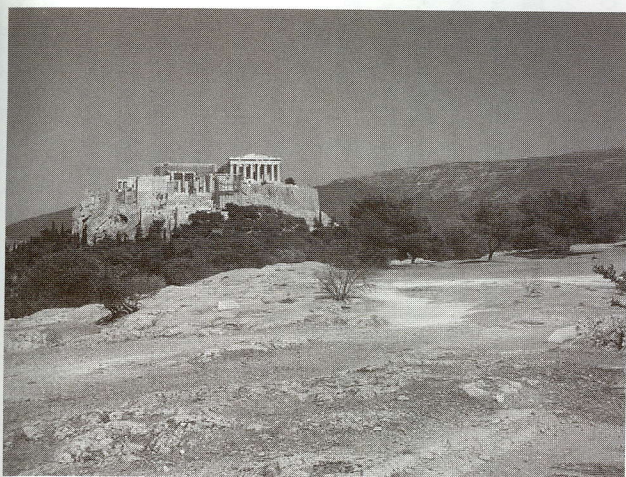
これは、古代ギリシアの喜劇作家アリストパネスの『女の議会』のヒロイン、プラクサゴラの演説の一節である。この喜劇では、当時参政権が認められていなかった古代アテネの女たちが夫がまだ寝

ている間にその衣服を着て男になりすまし、民会に多数出席して「女たちに政治を任せてしまう議案」を可決し、財産と男を共有する体制を樹立する。

当時のアテネは、ペロポネソス戦争に続き、再度スパルタに敗れて混乱しており、その状況がこの喜劇の背景となっているが、政治の決定権を有する者に対する不信が昂じてくると、これに与つていない者たちの間にも、参政権を篡奪してでも自らの手で理想とする政治を行おうとする動きが出てくることを示している。

古代アテネの政治体制は、「少数者の独占を排し多数者の公平を守ることを旨として、民主政治と呼ばれ」（ペリクレス）、自由人のうち一八歳以上

上の成年男子が、年に四〇回、谷間を隔ててパルテノン神殿を望むプニュクスの丘に参集し、国家（ポリス）にかかわるすべての事項を決定していた。そのた



古代アテネのエクレスシア（民会）が開かれたプニュクスの丘。正面に、谷を隔てて、アクロポリスの丘とパルテノン神殿が望まれる。平成20年夏撮影

め、市民は、「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達を上げむかたわら、国政の進むべき道に充分な判断をもつように心得」ていたといわれる。これが古代アテネの直接民主制であり、「自治 autonomy」ということは自体の語源が古代ギリシア語にあるように、今日の民主主義と地方自治の源流をなすものである。

古代ギリシアのポリスと異なり、人口規模が巨大なものとなった現代の国家や地方自治体においては、物理的、技術的な理由から代表制民主制を採用せざるを得ない。そこで、選挙によって選ばれた人々が国民・住民に代わって政治的な意思決定を行い、これを執行することとなる。

しかし、間接民主制の避けられない矛盾は、選挙した者の意思と選ばれた者の意思が必ずしも一致しないということである。そこで、「怠惰と金銭のせいだ、彼ら（市民）はついに祖国をドレイ状態に陥し入れるために軍隊をもち、また、祖国を売りわたすために代議士をもつにいたるのだ。」（ルソー）、「イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまふ。」（同）と批判されることになる。

わが国の国政や地方自治において見られる、個々の国民・住民の意思をできるだけ政治・行政に反映しようとする最近の傾向は、このような「間接民主制」に対する「直接民主制」側からの反撃、復

権の動きと認められ、特に、地方自治の現場において顕著なものがある。

投票率の低さや無投票当選の増加等に見られるように、政治に対するあきらめと無関心の状況がある一方で、上の『女の議会』ではないが、政治を委ねてきた者に対する主権者としての住民の不満が昂じ、政治家には任せておけないという、今にも噴火しそうな地下のマグマの動きも認められるのである。特に、わが国の地方議会については、従来から、議論は低調かつ低レベル、執行部の追及についても不徹底なところが多いといわれ、「議会は、本当にその責任を果たしているのか。その本来の機能である論戦を通じて問題点を明らかにし、最良の政策をめざして合意を形成していくという機能を果たしているのか。厳然たる事実と鋭い論理をもって執行部を追及し、住民に代わってこれを監視しているのか」といった疑問の聲がしばしば聞かれるのである。

そこで、本稿では、このような直接民主主義の観点から、議会基本条例の制定など住民自治と地方議会とをめぐる最近の動向の分析を試みるとともに、住民自治の今後の展望について論ずることとしたい。

1 直接民主主義と間接民主主義

間接民主主義においては国民・住民から選ばれた代表者によって意思決定が行われるのに対し、直接民主主義では、代表者を介する

ことなく、国民・住民の直接の意思表示によって決定が行われる。わが国の地方自治制度では、住民自治の実現のため間接民主主義的制度と直接民主主義的制度が併用されているが、地方議会の議員の選挙制度はもちろんのこと、知事・市町村長の住民による直接選挙も、住民の選んだ者に意思決定を委ねることから間接民主主義的制度と考えられている。

これに対して、ドイツにおいては、選挙自体も国民が自ら国家権力を行使する手段と考えられ、直接民主主義的なニュアンスでとらえられている。大統領制を採用するわが国とは異なり、ドイツにおいては、これまで大多数の州において、市町村長は議会によって選出される制度がとられてきた。一九九〇年代、その制度を廃止し、市町村長の直接選挙を導入する自治制度の大改革が行われたが（「南ドイツ評議会制の無敵の進軍」、その際、議会ではなく住民が直接市町村長を選挙することは、住民による「人的決定」であり、直接民主主義的な要求として推進されたのである）。

このように、直接民主主義、間接民主主義といっても、ドイツと日本ではニュアンスが異なるものであるが、いずれにしても、近年、ドイツにおいても日本においても、顕著な直接民主主義的傾向が見られるのである。

近代民主主義国家において、中央政府、地方政府を問わず、原則として間接民主制がとられている理由は、「物理的・技術的に直接民主制の実現が困難であることだけでなく、高度に専門分化し分業体制がとられる現代社会においては、住民が、直接民主主義の方法

で国家行政、地方行政に参与し、個々具体の行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではなく、最もふさわしい専門家を代表者として選定して、総合的視野に立つてこれを一貫して実施させるのが妥当であるという基本的な認識があるから」とされる。

他方、直接請求等の直接民主主義的制度は、「代表民主制を補完し、その宿命的な欠陥、つまり代表者の意思と住民の意思が乖離することがあるという欠陥を矯正するために限定的に認められる例外的制度にとどめられていると言われるように、代表民主制と直接民主主義的制度の関係については、直接民主主義的制度が、代表民主制の補完物であるという考え方が一般的見解である（中間まとめⅡ）。

このように直接民主主義的制度を単なる間接民主制の補完物とする考え方に対して、直接民主制は「議会民主主義と並立的に並ぶ制度的基本原理を成す」との視点等から、地方自治レベルにおける直接民主主義を重視する考え方が勢いを得つつあるように思われる。

2 地方自治の新固有権説と二重信託論

日本国憲法の国民主権原理をルソー以来の「人民主権（プーブル主権）」原理と解し、これに「地方自治」の根拠を求める杉原教授は、「日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の『人民主権』原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自

「治」の体制を求める趣旨であると解釈できる」とされる（新固有権説）。そして、

「現代代表制は、古典的代表制の場合と異なつて、直接民主制と対立し、それを排除しようとするものではない。それは、直接民主制が実行困難であるところから、改善の策として認められているもので、その代替物となることを求められている。したがって、憲法上直接民主制を排除する明示的な規定がなければ、法律等でそれを導入することは、許されているだけでなく、一定の状況においては、『人民による、人民のための政治』の確保のために積極的に求められるはずである。立法府・行政府間の対立の問題、代表機関の機能不全の状況、そのような状況下における民意を二分するような国民（住民）生活にとつての重大問題の処理などが考えられる。」

「日本国憲法は、地方公共団体の意思の決定については地方議会による意思決定を当然のこととしているわけではなく、とくに重要な問題については、住民自身による意思の決定を重視しているものと解される。」とされている。

「人民 people（仏）」とは、政治に参加できる年齢に達した成人市民の集合体を指し、国籍保持者の総体として観念された抽象的で観念的な「国民 nation」とは異なるものである。そして、「人民主権（プーブル主権）」の原理の下では、各市民・住民が自ら主権（統治権）を行使、すなわち政治に参加する「直接民主政」が原則とさ

れるわけである。

今日、このような主権の行使（自治立法権、自治行政権、自治財政権等）が「地方政府」としての自治体に委ねられる場合にも、国民から国（中央政府）に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。地方自治体の自主立法権、自主行政権等は、国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであるとする考え方が有力になっている。つまり、国民は中央政府としての国に主権の行使の全てを信託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である（二重信託論）。

すでに、政府の国会答弁においても、このような考え方に立った日本国憲法の解釈が示されている。平成八年（一九九六年）二月六日、衆議院予算委員会において、菅直人委員の「主権者である国民が自治体の議会を選んで、そこで条例を制定するというのは一つの国民主権から導かれた機能ですので、そこでもう一つの条例制定権があり、そして、自治体はそれに基づく一つの行政権もあると思いますが、これについてどういう見解をお持ちか、お聞かせいただきたい」との質問に対し、大森内閣法制局長官（当時）は、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である」と答え、「行政」のすべてが内閣に属するのではなく、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政」が内閣に属するとの解釈を示した。

3 栗山町議会の挑戦と議会基本条例

このように、わが国の地方自治の重要な柱の一つである住民自治に関して、直接民主主義を重視する考え方が勢いを増しつつある中で、上述のようにその本来の機能を發揮しているのか、批判の声にさらされている地方議会が変革を迫られることになるのは、自然な成り行きである。

二元代表制の下で首長と並び、間接民主制のもう一方の柱たるべき地方議会は、地方分権時代の到来を迎え、今後いかに対応していくべきかということが課題となる。

これに対する答えの一つが、平成一八年五月一八日に制定された北海道栗山町議会基本条例を第一号とする議会基本条例制定の動きである。

平成二十一年七月現在、北海道から九州まで全国の六三議会で議会基本条例が制定されて



日本で最初の議会基本条例を制定した北海道栗山町議会において全国の地方議会からの視察団に説明する橋場利勝議長。平成21年8月20日撮影

おり、制定の動きが急速に全国に広がりつつある。

栗山町議会基本条例のポイントは、二元代表制下における地方議会の役割に対する自覚と、首長に対する政策提示と監視機能の發揮に際しての住民意思の尊重にあり、内容的には、年一回の議会報告会の開催の義務化、町民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置、重要な議案に対する議員の賛否の公表、議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与、政策形成過程に関する資料の提出の義務化など議会が果たすべき役割が明示されている。

これを推進してきた橋場利勝議長によれば、栗山町では、むしろ、事実上の取組みが先行したものであり、町民に対する「議会報告会」をきちんと位置づけようとの発想の中から、議会基本条例が結果として誕生してきたとのことである。議会と住民との間の意識のずれを感じていた橋場議長の下、「思い切ってやってみた」議会報告会の成功とこれを今後も続けてほしいとの住民の要望を受けて、議会報告会を条例化しようとしたことが全国のトップを切る議会基本条例の制定につながっていったのである。

これからもわかるように、栗山町議会基本条例は、主権者はあくまで町民であり、「町民の意思を町政に的確に反映させ」なければならないとの直接民主主義的な考えかたに基づくものであるといえる。

栗山町議会基本条例の前文は、町議会と町長の「二つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多数人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関とし

て、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている」

と規定する。そして、

「特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおとして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である」（以上、傍線は筆者）としている。

これまでいわれてきた市民参加は行政サイドへの市民参加がほとんどであり、市民が議会を通して自治体の政策形成に参加するといふ取組みは少なかったが、栗山町をはじめ全国で制定されている議会基本条例の多くは、議会が機関としてのその活動報告を住民に対して組織的に行う議会報告会、議題を設定して住民と意見交換を行う場の設定など市民参加を重要なものと位置付けているとともに、請願・陳情を市民からの政策提案と位置付けるなど市民を重視した取組みを定めているものが多い。これらは、わが国地方自治における直接民主主義的傾向を示すものと考えることができよう。

4 結論——住民自治と地方議会の責任

栗山町の町民に対する「議会報告会」や「一般会議」においては、回を重ねる度に、いわば町民の意識が向上し、単なる陳情から財政問題等の町の課題に対する意見表明に変わってきたといわれる。「町民の意思を町政に的確に反映させる」といつても、町民の意見を単純に鵜呑みすればいいというわけではない。議員と町民の討論（ディベート）の過程で議員も町民も文字どおり互いに切磋琢磨し、これによって住民自治が充実、強化されていく点にこそ重要な意義がある。橋場議長も言うように、出席した町民の一部と議員の間で意見が食い違ったような場合に最終的に決定を行い、責任を取るのは議会である。

また、この八月から栗山町では、議会モニター制を発足させ、さらに町民の意思を町政に反映する試みを進めようとしているが、募集に応じた町民が少なかったため、実際は議会側の主導で人選を行った。住民自治は、その重要性が強調される割には現状はまだまだ住民側の意欲が高まっているわけではない。

さらに、直接民主制が理想であるにしても、「住民が、直接民主主義の方法で国家行政、地方行政に参与し、個々具体の行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではない」のであり、ここに住民から選ばれた代表者としての地方議会議員の役割と責任があるといえよう。

上述のペリクレスは、「一般民衆を統御し、民衆の意向に従うよりも己れの指針をもつて民衆を導くことを常とした。これはペリクレスが口先一つで権力を得ようとして人に媚びなかつたためであり、世人がゆだねた権力の座にあつては、聴衆の意にさからつても己れの善しとするところを主張したためである」といわれる。そして、「その名は民主主義とよばれたにせよ、実際は秀逸無二の一市民による支配がおこなわれていた」とまでいわれたのである。

リーダーのいない民主主義は、衆愚政治に陥る危険性を常に持つ。栗山町議会の経験を見ても、直接民主主義的な住民自治が簡単に実現するとは思えない。むしろ、安易な直接民主主義の横行は「プレビシット」という言葉があるように、民主主義の敵対者に転化してしまうおそれすらある。住民との溝を埋め、二元代表制の確立を図っていくことは、地方議会に課せられた現下の重要な課題であるが、これに加え、今後は、住民との率直、真摯な討論により、ともに自己改革を遂げ、地方政治のリーダーとして地域の課題解決を先導していくことが求められている。

参考文献

- (1) 村上堅太郎訳「女の議会」『ギリシア喜劇Ⅱ アリストパネス（下）』筑摩書房、二〇〇五年
- (2) 「ペリクレスの葬礼演説B.C.四三二年」等久保正彰訳『トゥーキユデイデース 戦史』岩波文庫、一九六六年
- (3) 橋場弦『丘の上の民主政』東京大学出版会、一九九七年

- (4) 小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』ぎょうせい、二〇〇五年
- (5) ルソー著、桑原武夫・前川貞次郎訳『社会契約論』岩波文庫、一九五四年
- (6) 拙著『地方主権の国 ドイツ』ぎょうせい、平成一五年
- (7) 拙著「ドイツの地方議会と直接民主制」自治体国際化協会『欧米における地方議会の制度と運用』平成一七年四月
- (8) 平成一五年三月、地方六団体地方分権改革推進本部『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ

- (9) 兼子仁「自治体住民の直接民主主義的権利」『都立大学法学会雑誌32(1)』一九九一年

- (10) 杉原泰雄『地方自治の憲法論』、勁草書房、二〇〇二年

- (11) 幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』第一法規、二〇〇四年

- (12) 橋場利勝栗山町議会議長「議会改革最前線 住民とともに歩む 栗山町議会の挑戦」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 二〇〇九年版』生活社、平成二二年

- (13) 廣瀬克哉『議会基本条例の制定について』所沢市議会、平成二〇年九月二二日調査委託議決

- (14) 栗山町議会『議会基本条例の展開』平成二二年

- (15) 井口秀作「J・カダールの『半直接民主制』論」一橋研究、18(3)・41-59、一九九三年