【論 説】

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論 — 身近な「公共」のり・デザイン —

石 見 豊

目 次

1. はじめに — 何か変な政治
2. 議会と政治家の役割を問い直す
3. 選挙制度から考える
4. 参議院は必要か
5. 住民投票が究極の民主主義のかたちか
6. 地方自治を民主主義の学校にする
7. おわりに — 身近な「公共」のり・デザイン

1. はじめに — 何か変な政治

近頃、政治が何か変だと感じている人が多いのではないだろうか。米国では、排外主義的でかなり偏った価値観を持つ政治家が大統領に選ばれ、英国では、国民投票により EU からの離脱という経済的には非合理的な道が選択された。そして、日本では、2016年夏の参議院選挙から投票年齢が18歳以上に引き下げられたが、その記念すべき初の国政選挙において、与党は最大の争点である憲法改正問題を隠したまま圧勝した。そして、期待された投票率もあまり伸びなかった。

英米に共通して見られる現象は、「感情」による政治の演出と応酬である。自国の国際的地位の低下や経済格差、増加する移民への不満など、理由はそれぞれ異なるが、既成の政党や政治家には、これらの不満の解決が期待できないなか、少々極端な思想の持ち主が社会に鬱積した不満を代弁し、それを吹き飛ばすかのようなパワフルな言動で市民の感情を揺さぶる。これは「ポピュリズ

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

ム」⁽¹⁾の典型である。また、英国の国民投票も、理性的な判断の場というより、鬱積する市民の不満のはけ口の場となってしまった。

英米と日本のどちらが悲劇的か分らないが、日本では相変わらずの政治への無関心と企業・団体や豊かな高齢者などの一部の「持てる者」による既得権保護志向が、安倍内閣の支持の背景にある。野党は統一候補による共闘をしかけても与党に勝てず、一時関心を集めた若者や学生主体の市民政治運動体も解散した⁽²⁾。世論も野党も強すぎる与党に対して、十分な監視機能が果たせていない。

筆者の問題関心は、米英日で見られるこうした政治状況が民主主義という視点から見た時に極めて問題があるという危機感に根ざしている。特に問題を感じるのは英国の国民投票についてである。そもそも、なぜEU離脱の問題を国民投票にかけたのか。それは、保守党内の離脱賛成派を抑えきれなかったキャメロン首相（当時）の判断によるものである⁽³⁾。つまり、党首としての自らの党内掌握力の欠如への解決策を国民投票に求めたわけである。

キャメロンのこの政治手法は、民主主義の点から見て問題がある。英国議会は「男を女にし、女を男にするほかは何でもできる」と言われるぐらい強力な権限を持っている。英国政治では「議会主権」という語が用いられるほどに、議会は英国政治の中心である。百歩譲って、その議会の理性的な判断により、EUの離脱問題は英国社会および国民にとって大切な問題なので、議会だけの判断ではなく、国民の声を直接聞こうということならまだ理解できる。しかし、真相は上記のようにキャメロンを取り巻く党内事情にあった。

このような党利党略（首相による党内権力闘争）による国民投票を許してしまった英国議会には、今後、「議会主権」を主張する資格がないのではないかと思う。そして、このことを契機として、議会とは何か、間接民主制とは何か、そして、政治家の役割とは何かという、民主主義の基本的問題に疑問が思い浮かんできた。

2. 議会と政治家の役割を問い直す

古代ギリシャの哲学者のプラトンは、民主政治の最適数として5,040人という数を挙げた。当時は都市国家の時代で、人々の暮らしぶりも今日より「同質性」が高く、ある意味での「村社会」のようなものだったので、自分たちの所属するコミュニティの諸問題に今より真面目に取り組んだのではないかと思われる。村社会という言葉を使ったが、現在でも、都市より農村のほうが、相互監視の目が厳しく、助け合いの精神が残っている。農業や漁業を行い、そして、厳しい自然環境から身を守るためには、人々が助け合わないと暮らしていけない現実がある。だから、秩序を乱す者には「村八部」などの制裁が加えられた（現代の法倫理からは認められることではないが）。フリーライダーも許されない。現在は廃止されたが、かつて村から町になるためには「5,000人以上」という要件が日本の地方自治法上では設けられていた。5,000人という数にプラトンの偶然の一致が見られ、プラトンのいう民主政治が村社会のようなものだという仮説もまんざら間違っていないような気がしてくる。

さて、今日の社会において、顔が分かるとまではいなくても、それなりに愛着を感じながら地域の問題に関心を持つ範囲は、都市の場合、小学校区ぐらいである（中学校区でも大きい）⁽⁴⁾。自分の子どもが地元の公立小学校に通っているなら、小学校や周辺地域への親近感はさらに高まる。小学校区ぐらいの広がりを超えると、身近さがなくなり、次第に他人事になる。かつて大都市（横浜市や神戸市など）で市民参加の手法として導入された区民会議が失敗に終わったのは、単位が大きすぎたからである。

ここで言いたいことは、直接民主主義的なしくみでは、人数的にも広さ的にも小学校区ぐらいでないと機能しないということである。つまり、小規模の市でも、例えば市議会を置かずに市民の直接民主主義的な集会により、市の政治（条例の制定など、議会の代わりをすること）を担うことは無理である。だからこそ、地方自治法では、町村についてのみ特例的に町村総会（町村の有権者

で構成)が町村議会の代わりをすることができると定めている。ただし、現在、議会の代わりに町村総会を置いている町村は一つもない⁽⁵⁾。

以上のことから、現代社会においては、地方自治の場でも、規模の面で、議会制度を前提とした間接民主主義を認めざるを得ない。国については言うまでもない。そうであれば議会(議員)にがんばってもらうしかない。しかし、この議会や議員が問題である。身近な地方議会や地方議員に目を向ければ、政務活動費の私的利用やセクハラなどの言動などで非難される議員が跡を絶たない⁽⁶⁾。また、日本の地方自治体では、議会より首長に権限が集中するしくみになっているが⁽⁷⁾、議員自らが条例を提案する件数が非常に少ない。また、首長の提案した条例を十分に審議することなく、原案通り通している議会もある⁽⁸⁾。これでは、政策提案機能どころか、行政監視機能も十分に果たしているとは言えない。もちろん、全国の地方議会の中には、議会基本条例を制定し、自らの議会としての姿勢を市民に宣言し、また、市民とのさまざまな対話の機会を設けている地方議会もある⁽⁹⁾。しかし、それらの動きはまだ一握りで、大勢を占めるまでは至っていない。

国会議員についてはどうか。昔から政治家の最大の目的は自らが「再選」されることにあると言われてきた⁽¹⁰⁾。再選されることが政治家の最優先事項であることは今も昔も変わらないが、近年、「選挙にさえ通れば、あとは何でもよい」という内向きな政治家が増えてきたという声もある。個人としての政治家の前に、組織としての政党の行動も市民には分かりにくい。筆者は、日本の政治事情をよく知る英国人の友人から「民主党と維新が合併して民進党という名前になったのはジョークか」と聞かれたことがある。日本では、選挙が近づいてくると、政党交付金の獲得や選挙協力のために小規模政党の離合集散が繰り返される⁽¹¹⁾。しかし、そこにはある程度の筋(政策面での一致など)がないと、一般市民の目には、党利党略としか映らない。

政党には利益集団とちがいが、政権獲得を目指すという宿命的な課題がある。それでは、政権を獲得するためなら何をしても構わないのかというと、実現できそうにないマニフェストを掲げるとか、政策のちがいきる政党どうしの連

立などは、許容の範囲を超えている。後者の端的な例が（少し古い話だが）、1994年の自民党と社会党による連立政権（村山富市内閣）の誕生である。村山富市氏自体は優れた政治家であるが、いくら冷戦構造が崩壊したと言っても、長年、外交や安全保障政策（日米安全保障条約や自衛隊の評価など）で対立してきた両党が連立を組むのは「掟破り」であった⁽⁴²⁾。政権獲得のためには、政是は反古にしてもよいのかという疑問が生じる。

一番の問題は、政治家や政党が、有権者の意思と異なる判断や決定をすることにある。経済学でいうプリンシパル・エージェント理論を応用して、国民を本人、政治家を代理人と捉える見方がある⁽⁴³⁾。代理人である政治家は、本人である国民の負託を受けて、国民の利益になる政治活動や決定を行うのが本来、政治家に期待されている役割である。しかし、実際には、それと異なり、政治家個人の利益を追求し、政党の利益を優先する場合はしばしば見られる。上記の政務活動費の私的利用や政党交付金獲得のための離合集散などがそれである。

ただし、何をもって国民の利益に答えたと言えるのか（言えないのか）、この判断がなかなか難しい。最近の国政選挙では、各党がマニフェストを掲げるから、国会議員や政党の場合、そのマニフェストの実現に向けて、真摯に取り組むことが、少なくとも投票してくれた有権者の思いに答えることにはなるだろう。この有権者の「思い」を「利益」と言い換えてもよい。しかし、当然、各党のマニフェストの内容は異なっている。自民党と民進党のマニフェストは異なっている。例えば、自民党は自らが掲げたマニフェストの実現に向けて真摯に取り組むことは、自民党に投票した有権者の「思い」≒「利益」に答えることになっても、他の党に投票した有権者の利益に答えることにはならない。むしろ、それらを踏みにじることになる（そもそも選挙を前提とした政党政治は、国民全体の利益をかなえるものではなく、良くて支持者の利益をかなえるものである）。

また、世論が国民（社会）の意思を反映しているという意見もあるかもしれないが、この世論もまた厄介な存在である。話を単純化するために、世論調査の結果を世論と仮定すると、世論調査結果（内閣支持率など）はマスメディア

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

の報道に影響されやすい。

政治学の教科書では、社会の多様な声（願い、利益、対立など）を代表し、調整して解決策を導き、社会の安寧（対立の解消、国民の幸福の追求）を図るのが政治の役割だと教えている⁽¹⁴⁾。今日の政治は、間接民主主義を前提に、議会において政党政治中心に行われていることからすると、各党が自らのマニフェストの実現を目指しながらも、政党間でよく議論し、対立を調整することが必要である。これは地方政治についても同じことが言える。町村などでは、無所属の議員も多いが、一人ひとりの議員が自分に投票した有権者の思い（利益）を考え、議論し調整して、町村全体にとっての最善の解決策を導き出すことが政治家の役割である。そう考えると、十分な議論をしない議会は、本来の政治の役割を果たしていないことになる。

3. 選挙制度から考える

次に選挙制度とその政治への影響について考える。まず、直近に行われた国政選挙（2016年7月10日実施）である参議院の選挙制度から考える。参議院選挙は、選挙区選挙と比例代表選挙という2つの選挙制度を採用している。選挙区選挙は原則、都道府県を選挙区とするものであり、都道府県の人口によって定数が異なっている。最も定数が多いのは東京都の12（半数改選なので6）、最も少ないのは鳥取・島根と徳島・高知の2（半数改選なので1）である。前回選挙までは、各県最低1の定数を有していたが、2015年7月の公職選挙法改正により上記のように4つの県が2つの選挙区に合区された。定数1の県の選挙制度は小選挙区制、定数2以上の県は大選挙区制という言い方もできる。もう一つの比例代表制選挙は全国を一つの選挙区として行われる。投票する人は、政党名を書いてもよいし、候補者名を書いてもよい。候補者名への投票も含めて各党の獲得票数を議席数に換算して、候補者名での獲得票数の多い順に当選者が決まる方式である。

一方、衆議院選挙では、小選挙区と比例代表の並立制が採用されている。小

選挙区は、定数1の295選挙区から選ばれる。比例代表は、参議院のしくみと異なり、全国を11ブロックに分けて計180人が選ばれる。衆議院の比例代表では、政党別の名簿の順位が決められていて、投票する人は、政党名のみを書くことができる。また、衆議院では、小選挙区と比例代表の両方に立候補（重複立候補）することができる。小選挙区で落選した候補が比例代表で復活当選する場合もある。自民党が圧勝し、民主党が大敗した2012年12月の衆院選では、民主党元代表の菅直人が小選挙区で落選し、比例代表でかろうじて復活当選した。

同じ比例代表と言っても、衆議院と参議院のしくみのちがいが①ブロック制と全国を1つの選挙区とする点、②政党が名簿順位を決め政党名だけに投票する拘束名簿式か、名簿順位を決めないで政党名または候補者名に投票する非拘束名簿式か、③重複立候補と復活当選の有無）をどれだけの有権者が理解しているのだろうか。議員の任期の長さや解散の有無、衆議院の優越などの衆議院と参議院の基本的な性格のちがいについては理解している人が多いが、選挙制度については正確に理解している人はあまり多くないのではないかと推測する。それではどうしてこのような複雑な選挙制度になったのか。それは、政治改革とその過程での各党間での利害対立と調整（妥協）の結果である。

衆議院の現行の選挙制度である小選挙区比例代表並立制は1994年に政治改革の一端として導入が決まったものである（実際にそれが用いられたのは1996年の総選挙から）。政治改革は、リクルート事件や佐川急便事件⁽¹⁵⁾などの政治腐敗（自民党を中心とする政官財の金権スキャンダル）を発端として始まった。改革前の衆議院の選挙制度は、一つの選挙区の定数が3～6の「中選挙区制」⁽¹⁶⁾が採用されていた。しかし、この中選挙区制では、自民党は過半数の議席を獲得するためには一つの選挙区から複数の候補者を擁立しなければならなかった。候補者の発掘（政治的リクルートメント）や選挙戦での支援などは、党本部ではなく派閥が面倒を見たので、当選後の議員の帰属意識や忠誠心も党本部ではなく派閥に向かった。派閥が、金権政治と（自民党内の）権力闘争の代名詞として批判され、派閥政治を助長するものとして「中選挙区制」が

改革の対象になった。

小選挙区制は元来、大政党に有利な選挙制度であるので、自民党は単純小選挙制への改革を提案した。一方、社会党（当時）や公明党は小政党に有利な比例代表制の要素が強い「小選挙区比例代表併用制」を提案し、自民党案と対立した。結果的には、小選挙区制を主体としながらも、比例代表制を加えた現行の「並立制」に落ち着いた⁽¹⁷⁾。国会での与野党による議論の結果であるから致し方のないことであるが、分かりにくい選挙制度に見える。2016年7月の参院選では、当初、衆院選との同日選（ダブル選挙）の可能性がささやかれていた。結果的には、熊本大地震の被災自治体の選挙管理事務の負担などを考慮して、同日選は見送られたが、現行の選挙制度の下では同日選はやるべきではないと思う。それは、同日選になると、異なる選挙制度の数が増え、混乱する有権者が出るのが危惧されるからである。

最近、かつての中選挙区制を懐かしみ、再評価する声が聞かれる。それは、小選挙区制では、当初から懸念されたように大政党が大半の議席を獲得し、小政党への投票は死票となり議席に結び付かないからである。社会の多様な声を政治に届けるためには、小政党に有利な比例代表制が望ましいが、単純比例代表制への改革は、自民党が多数党である現在の状況からすると実現するはずがない。そう考えると、かつて金権政治や派閥政治の元凶のように言われた中選挙区制は、大政党と小政党の両方の利益を兼ね備えた現実的で日本的な選挙制度だったというのが再評価の理由である。

ただし、忘れてはならないのは、小選挙区比例代表並立制への改革には、政権交代可能な選挙制度にするというもう一つの目的があった。中選挙区制の下では、自民党の長期政権を崩すことができなかったが、並立制導入後、時間はかかったが、2009年には自民党から民主党への政権交代が確かに実現した。そして、2012年には再び民主党から自民党への政権交代が起きた。政権交代が可能になったという点では、並立制の導入はその目的の一つを達成したことになる。その一方で、並立制には問題もある。

並立制導入後の総選挙の結果を見ると、1996年、2000年、2003年の3回の

総選挙では、実は自民党の獲得議席数はほとんど変わっていない。それぞれ、橋本龍太郎内閣、森善朗内閣、小泉純一郎内閣の下で行われた選挙であったが、この3回の選挙で政権交代を実現することはできなかった。議席数が大きく変化したのは野党の側だった⁽¹⁸⁾。2005年の総選挙は、小泉内閣下で郵政民営化の是非を最大の争点とした少し特異な選挙で自民党が圧勝した。その次が、民主党が圧勝し政権交代が実現した2009年の総選挙である。この時の民主党の勝因は、ねじれ国会による「決められない政治」と二度の政権投げ出し⁽¹⁹⁾に対する自民党への批判が民主党への期待につながったものであった。一方、2012年の自民党の勝利は、3年間の民主党政権への失望によるものである。つまり、小選挙区制では、ムード（世論）により勝敗（議席数）が大きく変化する。2005年、2009年、2012年の結果がそれを示している。

政権交代可能な選挙制度は小選挙区制という考え方は、英国の二大政党制⁽²⁰⁾をモデルとした発想である。ただし、英国には野党を支える制度が設けられている。野党第一党は「女王陛下の野党」として遇し、「影の内閣（シャドー・キャビネット）」のメンバーには報酬も支給される。こうした支援制度なしには、長い野党時代を財政的にも士気の面でも耐えることができない。

自民党は2013年の参議院選挙で勝利し連立を組む公明党の議席と合わせて「ねじれ」状況を解消した。さらに、2016年の参院選でも勝利し、与党勢力が憲法改正の発議に必要な3分の2の勢力を確保した。政党交付金を別として、英国のように野党を支える制度のない日本において、日本の野党はこれからどうするのか。政権交代を可能にするしくみとして導入された並立制であるが、強すぎる自民党の下では、これから政権交代の可能性はあまりないように見える。つまり、中選挙区制の下で自民党の長期政権が続いたのと変わらない状況が予想される。並立制（特に小選挙区制）の問題点は、「強すぎる与党」を作り、野党を潰すことにある。今後もし政権交代が起こりえるとすれば、自民党の失策により、再びムード（世論）が非自民勢力を選択する場合か、何らかの事情により自民党が分裂する場合のいずれかしかない。その間、日本の野党勢力は持ちこたえることができるのだろうか。中選挙区制を懐かしむ声の背景に

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

は、「強すぎる与党」を作らない、与党を監視（チェック）できる程度の野党勢力を温存することが日本的な健全な民主主義のあり方だとする認識があると言える。

4. 参議院は必要か

参議院不要論は今に始まった話ではなく、昔からある議論である。参議院が不要だとされる理由は、予算や条約については憲法が衆議院の優越を認めている、一般の法律について衆参両院は対等であるが、もし衆参の決定が異なり、衆議院が3分の2以上の多数で再議決した場合は、衆議院の決定が通ることが憲法59条で定められていることによる。つまり、こうした衆議院の優越を認めるならば、一院制（衆議院のみ）でも良いのではないかという主張である。もう一つの理由は、本来、参議院には衆議院とは異なる社会の層を代表する役割（例えば、地域代表とは異なる職能代表など）が期待されたが、参議院についても政党政治が浸透し、政党の支配下で参議院としての独自色がなくなったというものである。一方、参議院の必要性を訴える理由としては、衆議院の解散中に国会の議決を担う役割や、衆議院の暴走を抑制する役割や衆議院とは異なる立場で慎重に審議するセカンド・オピニオンの重要性が挙げられてきた。また、先進民主主義諸国の多くでは二院制を採用しているというのも消極的な存続理由として挙げられる⁽²¹⁾。現在のように、衆参両院で与党勢力が3分の2を超えている状況では、衆参の決定が異なることはなく、上記の参議院に期待されている衆議院を抑制する機能がどこまで働くのか疑問である。

現行憲法を改正しない限り、二院制を変えることはできない。しかし、参議院を国民の直接選挙ではなく間接選挙の府に変更することはできないか。ドイツの連邦参議院は、国民の直接選挙によって選ばれた議員ではなく、各州の代表者で構成されている⁽²²⁾。日本の参議院も都道府県知事や市町村長、地方議員の代表者で構成することはできないか。日本国憲法43条1項によれば、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」としている。

「全国民を代表する選挙」とは「国民による直接選挙」を意味するというのが、一般的な解釈であるが、「間接選挙」の意味でもぎりぎり解釈できる余地もあるようにも見える⁽²³⁾。また、もし将来、憲法を改正する機会があれば、参議院については「間接選挙」を認める条文に改めたらよい。

なぜ、地方の代表者（知事や市町村長、地方議員など）で参議院を構成すべきかと言うと、現在のしくみでは、参議院も政党政治に支配されて、地方の声がなかなか国政に反映されないと考えるからである。参議院の比例代表選挙によって選ばれる議員を除いて、その他の衆参の議員は、全国の各地域（選挙区やブロック）から選ばれていて、本来は地域の声を反映しているはずである。しかし、政党政治により、個々の議員の考えや地域の事情を主張することはできずに、政党としてまとまって行動しなければならない。このため、党（執行部）の方針と地元の意向の間で板挟みになる議員もいる。例えば、TPPへの参加などの場合にそれが見られる。農村部から選出された議員は、TPP参加に消極的だが、党執行部は参加に積極的という狭間で悩むことになる。つまり、政党政治を前提とする場合、党が選挙対策上、地方の意見を聞き、地方にサービスをするという判断をしない限り、地方の意見は反映されない。

もう一つ別の政党政治の問題点がある。自民党は官僚制との関係が長く深い分、自民党が官僚制を敵に回して、地方分権改革を進めることはない。そして、官僚制は本質的に中央集権志向である。中央集権的な政治や行政の進め方に風穴を開けるためにも、参議院を政党政治から解放し、参議院を地方の代表者で構成することを提案する。

5. 住民投票が究極の民主主義のかたちか

小論の冒頭で、英国の国民投票は民主主義的に問題だと述べたが、近年、日本でも住民投票がときどき行われる。近い将来、憲法改正をめぐる国民投票が行われることになるかもしれない。そこで、住民投票の特徴や課題について少し考える。

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

直接民主主義的な参加のしくみとして、レファレンダム、イニシアティブ、リコールの3つがある。レファレンダムは、国民投票や住民投票のことである。イニシアティブは、国民発案または住民発案と訳され、国民や住民が法律や憲法などの制定や改正を発議する権利を意味する。リコールは、国民や住民が公職者の辞任を求めることができる権利である。

日本の地方自治法では、まず、イニシアティブについては、住民に条例の制定・改廃請求の権利を認めている。レファレンダム＝住民投票については、住民投票条例を制定して、それに基づいて行う場合が多いが、住民が住民投票条例の制定を求める場合、上記の条例の制定・改廃請求の一つとして請求することになる。条例の制定・改廃請求には、有権者50分の1以上の署名を集めることが必要である。リコールについては、首長、主要公務員、議員の解職請求と議会の解散請求があるが、両方とも有権者3分の1以上の署名が必要である⁽²⁴⁾。これらの地方自治における住民による直接民主主義的な権利は、住民による直接請求制度と呼ばれ、戦後になり、1947年に地方自治法が制定される際に初めて導入されたものである。直接請求制度には、もう一つ、事務の監査請求も含まれる⁽²⁵⁾。

ここでの関心の主な対象は、住民投票であるが、最近まではあまり実施されることがなかった。上記の直接請求制度としての住民投票とは別に、憲法95条に基づく住民投票もある。これは「地方特別法」と呼ばれるもので、特定の自治体のみを対象にした法律を制定する場合には、当該自治体の住民投票にかけることが義務づけられている。戦後改革の時期には、戦災復興の目的による特定自治体を対象にした都市再建法案が制定される際にこの種の住民投票が実施された。しかし、それは時代状況を反映した特殊な事例である⁽²⁶⁾。

戦後、実施されてきた住民投票条例に基づく住民投票は、最も多いのが首長提案によるもので、次に多いのが議会提案によるものである。住民発案による住民投票は数えるほどしかない。その理由は、住民が住民投票条例の制定を請求しないからではなく、請求しても議会で否決されることが多いからである。議会は、自らこそが地方政治の決定権を持つ主役だと考えているので、住民投

票によりその決定権が住民に奪われることを嫌う傾向がある。

筆者はしばらく英国の分権改革に興味を持ち、その関連でスコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票にも関心を持った。スコットランドの住民投票に至る過程では、独立後の国家ビジョン作りを市民を巻き込みながら行い、また、独立賛成派と反対派による運動も平和的に行われ、レファレンダムの模範的な事例だと思った⁽²⁷⁾。その延長線上で、日本でももっと住民請求による住民投票が積極的に行われるべきだと思った時期がある。

しかし、最近、日本で行われている住民投票を見ると、住民投票をする理由に疑問を感じるものもあり、住民投票というしくみに対する評価が揺らいできた。詳しい背景説明は省くが、例えば、埼玉県所沢市で実施された市内の公立小中学校へのエアコン設置の是非をめぐる住民請求による住民投票は、住民投票にかける以外に解決の道がなかったのかという疑問が湧く。前市長のエアコン設置の方針を反古にした住民の憤りは理解できるが、こうした案件は住民投票に適しているのだろうか。

また、大阪都構想をめぐる住民投票についても腑に落ちないものを感じる。納得できないのは次の2点である。一つは、この住民投票を実施する根拠法となった「大都市特別区設置法」についてである。この法律は、大阪市のみならず人口200万以上の大都市で特別区を設置する際の手続きを定めた法律であるが、大阪都構想に対応して制定されたことは制定の時期からしてまず間違いない。なぜ、突然この法律が作られたのかと言えば、当時の橋下徹大阪市長が率いる「日本維新の党」の政治力に配慮したからである。本来、地方制度の改革は、地方制度調査会などで慎重に審議して進めるのが筋である。道州制などはこれまでに何度議論してもなかなか改革が進まなかった。例えば、基地問題への国の冷淡な対応に激怒した沖縄県知事が、沖縄県への大幅な自治権の付与を想定した「(沖縄)特別州設置法」の制定を国に迫ったら、国は県民投票を手続きに盛り込んだ法案を作成するだろうか。維新の政治力を利用したい思惑を持つ政権与党が維新へのサービスとして制定したようにどうしても見えてしまう。政治とはそのようなものだと言えばそれまでの話であるが、地方制度改革

は地域の未来を左右するものであり、政局を持ち込むべきではないし、住民投票という市民参加のしくみも安易に巻き込むべきではないと思う。

もう一つ腑に落ちない点は、多くの論者が指摘するように橋下氏の市民に対する説明のしかたについてである⁽²⁸⁾。2015年5月に大阪市で実施された住民投票は、大阪都という新しい自治制度の設置の是非をめぐるものではなく、大阪市を廃止し、それに代えて特別区を設置することの是非を市民に問うものであった。この住民投票は、上記の「大都市特別区設置法」に基づくものであり、同法には大阪都の設置手続きについては規定されていない。だから、大阪都を設置するためには別の法律を制定し、それに基づく手続きが必要である。しかし、多くの大阪市民がそのちがいを理解していなかったようである。橋下氏はこの点について、もっと正確に説明すべきだったと思う。

この大阪都構想をめぐる住民投票の事例で言いたいことは、政治家や政党が自らの政策を推進する手段として住民投票を道具として利用する危険性についてである。また、その際のキャンペーンなどにおいて、正確な情報が伝わらないまま、政治家の巧みな説明によって感情的に判断する危険性があるということである。

最後の事例は、東京都の小平市で実施された都道の建設をめぐる住民投票についてである。都道の建設により中央公園の自然豊かな雑木林が壊されることに反対する市民が住民請求により実施した住民投票である。この事例では、市長が当初の条例案にはなかった投票の成立に関する厳しい条件（投票率が50%未満の場合は不成立にする）を追加したため、投票は行われたが、開票されずに投票用紙は廃棄されてしまった。市長の後出しジャンケン的な上記の事情も加わって、市民自治を踏みにじる事例として有名になった。筆者も反対派市民の集会にも参加し、その熱意には心打たれるものがあったが、道路建設による渋滞解消や利便性向上と、環境保全のどちらの価値を優先するかは難しい問題である。道路建設予定地（壊される雑木林）は、市の西部地区にあり、地区によっても住民の意識には濃淡があると思われる。この事例では、上記の2つの価値のいずれかを選択するためには、住民投票しか方法がないのかもしれ

ないが、市長は余分な条件を加えずに、静かにその結果を見守るべきだったと思う。

住民投票には費用もかかるので、容易に用いるべきではない。議会での審議やさまざまな市民参加の手段によりまずは解決を図るべきである。それでもどうしても解決することができない場合のみ、最後の手段として抑制的に活用すべきものである。政治が余分な条件を加え、また、住民投票を政治的に利用することも厳に慎むべきである。

6. 地方自治を民主主義の学校にする

「地方自治は民主主義の学校」と言ったのは、トクヴィルやブライスであった。彼らが観察した時代の地方自治はまだ直接民主主義的なしくみを残していた。民主主義⁽²⁹⁾という言葉をこれまで説明なしに使ってきたが、私見によれば、参加・議論・決定・責任の4要素を持つものと考えている。間接民主主義の場合、「参加」は、市民の選挙での投票と代表者への決定権の委託という意味を持つ。「議論」と「決定」は議会が担当する。「責任」には2つの意味がある。一つは、決定した過程や結果を市民に説明する議会の「責任」と、もう一つは、委託した議会の決定に従う市民の「責任」の2つである。

現代社会において地方自治の場においても、間接民主主義の形をとらざるをえないのは上記の通りである。ただし、議会は、きちんとした「議論」を行っているか、市民への「説明責任」を果たしているか、市民は選挙に「参加」しているか。どれも十分には行われていない。これでは「地方自治は民主主義の学校」としての役割を果たしていない。日本で地方自治が民主主義の学校的な役割を果たしたのは、1960年代から70年代にかけての「革新自治体」の時代ではないかと思う。市民参加が積極的に行われ、自治体提案の先駆的な政策が国の政策を変えるような動きが見られた⁽³⁰⁾。一つだけ例を挙げると、戦後の一時期、東京都の特別区の区長は、住民による直接公選ではなく、区議会による間接選挙になった時期がある。この時、区民たちは直接公選に戻すことを訴

え、区議会とも協力して「準公選制」の実施という現実的な戦略を採用した。つまり、実質的には区民投票により区長候補者を選び、区議会はその区長候補者を形式的に区長として選出するという方法である。当初、国は地方自治法の趣旨に反すると批判的な態度を示したが、準公選制に加わる区が増えるにつれて、国はついに区長公選を復活させた。革新自治体の時代だからこそ、区民が区議会と力を合わせて、国をも動かすエネルギーを持った。このような実践が多く見られたら、「地方自治は民主主義の学校」と言えるかもしれない。

今日、市民運動と言えば、基地反対闘争や環境保全などの一部のテーマで見られる。近年の最大の運動は、東日本大震災の福島原発事故に端を発した原発反対運動である。最近の市民運動の中では、息の長い運動を展開したが、時間が経つにつれ、規模の減少は否定できない。革新自治体の時代は、市民運動とタイアップする革新政党が健在だった。今は野党の力も弱く、そうした政治状況のちがいの影響もある。

今に始まったことではないが、政治への無関心や無党派層の多さが、地方政治ではさらに見られる。長年取り組まれてきた地方分権改革も市民自治の発展にはほとんど寄与することなかった。それどころか、分権改革と同時期に展開された平成の大合併により、市町村の規模が大きくなり、地方政治はさらに市民から遠い存在になってしまった⁽³¹⁾。

欧米と日本の地方自治を比較する時、最大のちがいは市民社会の層の厚さではないかと思う。筆者が比較的知る英国では、農村部では、パリッシュが市民自治の拠点になっている。元は英国国教会の教区であったが、現在は宗教的機能を分離して、準自治体としての役割を果たしている。担っている事務は、公衆トイレ、バスの待合所、街灯、レクリエーション施設などの管理であり、市民生活に密接にかかわる仕事を担当している。規模によって異なるが、小規模なパリッシュでは、事務所には非常勤の事務員（クラークと呼ばれる）が1人いるだけである。そんな小さなパリッシュでも議会を持っている。議員に給料は払われないが、住民の直接選挙により選ばれる。候補者は保守党、労働党、自由民主党などの政党に分かれて選挙を戦う。以前、いくつかのパリッシュを

訪ねたことがある。議会の様子も見学したが、月に1回程度、平日の夜、2～3時間かけて議会が開かれる。会議が終わってから、近くのパブに移動してフランクな雰囲気の中で議論の続きをすることもある⁽³²⁾。

また、ボランティアセクターと総称されるさまざまな任意の団体が組織されている。チャリティと呼ばれる慈善団体、大きいところでは、ナショナル・トラストのような歴史的建造物や自然景観の保護団体、貧窮国の人々向けの救済機関のオックスファム（Oxfam）など多数の団体がある。市民はナショナル・トラストが管理する施設を観光したり、会員になったりしている。また、オックスファムで寄付による中古の服や本を買う。市民は生活の中で自然とチャリティと関わる。また、趣味の集いや大学の同窓会など多種多様なクラブ、サークル、協会が組織されている。英国人はこうした団体に属することが好きなように見える（自分の階級、立場などを確認する意味もある）。教会や大学、生涯教育機関も含めて、こうしたものの総体が市民社会である。

日本で市民社会と言うと、まず、NPOなどのボランティア団体が浮かぶ。阪神・淡路大震災時に多くのボランティアが救援活動に参加し、ボランティアという言葉が市民権を得た⁽³³⁾。その後の東日本大震災や熊本大地震でもボランティアの活躍が伝えられるが、経営に苦労しているNPOが多い。自治会・町内会などの地縁団体も日本的な市民社会の一つである。近年は、加入率の低下や役員の引き受け手がなく、存続の危機にある町内会・自治会も多い⁽³⁴⁾。PTAも日本的市民社会の一つかもしれない。PTAも学校により、かなり活動に差が見られる。活動が活発な学校もあるが、役員の引き受け手に苦労している学校もあり、町内会・自治会と似たような問題を抱えている。社会福祉協議会や防犯協会などの組織もあるが、これらは行政主体で運営されていて、住民は「お客さん」扱いである。少し性格がちがうが、商店会やその連合会も市民社会の一つかもしれない。商店街自体が衰退しているので、その上位組織も元気がない⁽³⁵⁾。このように考えてくると、市民コーラスや草野球チーム、市民マラソンなど、個人の趣味を中心にしたクラブ、サークル、集いを別にして、日本の市民社会は全体的に勢いが無い。

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

団体・組織で行動することより、個人の自由を重視する生活様式⁽³⁶⁾は、都市化やITの進展の影響かもしれないが、その一方で、祭りやイベントを好む傾向は今日においても強いように思われる。花火大会などの夏祭りは言うまでもなく、初詣などの宗教色のあるものも、歳時記の一つとして大勢の人でにぎわっている。商店街やデパートなども盛んにイベントを開催して、集客をねらっている。

なぜ人は祭りやイベントに集うのか。混んでいるのが分かりながら、参加するのは、季節の変わり目を確認し、普段は忘れていた自然や歴史や地域を確認し、社会の一員であることを確認する意識が無意識に働いているのではないかと思う⁽³⁷⁾。選挙も政治にとっては祭りの一つであるが、なぜか人気がない。祭りやイベントが持つ動員力、特に、普段は社会に無関心な層が、無意識のうちに社会の一員であることを確認するような要素に、日本の市民社会を再構築する一つのヒントがあるのではないかと思う。

7. おわりに —— 身近な「公共」のり・デザイン

冒頭で述べた問題関心の下、日頃から気になっていた点を筆の向くままに書き進めてきたが、そろそろ副題に沿って言いたいことをまとめてみたい。現代のポピュリズム的な政治志向や政治的無関心（無党派層も含めて）の多さ、新自由主義・市場主義原理に基づく競争と格差の広がり、個人主義と個人の責任を強調しすぎる社会には誰もが問題を感じ、不安を抱えている。市民社会や中間集団の重要性や、公的領域と私的領域をつなぐ「アゴラ（広場）」の重要性など、表現は異なれど、個人と政治の間にあるべき共同体の必要性を指摘している。個人的自由を重視して、圧力や束縛を嫌い、戦後、我々が捨ててきたものがいま見つめなおされている。民主党政権の下で一時期言われた「新しい公共」も同じ問題意識に根ざしているし、英国がシティズンシップ教育に力を入れたのも、移民の増加や世代間での価値観の変容に直面し、シティズンシップ教育という形で市民社会の再構築を図ったものである。

それでは日本においてどうすれば、「新しい公共」や市民社会、「アゴラ」を形成（再構築）できるのか。いまさら町内会や労働組合に入れと言っても無理なように思う。決定的な答えはないが、人は好きなこと、楽しいこと、価値を感じることでないと関わらないし、長続きもしない（義理や義務感だけでは続かない）。前に一度だけ、市民文化祭に合唱グループの一員で参加したことがある。当日の出演だけでなく、数回にわたる事前打合せや、大会の運営にも多くの市民が参加しているのに驚いた。好きなことで楽しく充実感を味わうことができるのだろう。長年続いている市民主催の市民大学などの文化・教養の催しにも共通点がある。上記の通り、祭りには「アゴラ」を形成する力がある。

もう一つは、抽象的であるが、負担と受益の差がない（一致している）場合には、人は比較的躊躇することなく参加する。将来自分たちがもらえるか分からない国民年金の掛け金を払いたがらない若者と、満期時に払戻金が確実に受け取れることから人気の高いかんぽ生命保険（特に老齢年金）とのちがいである。多くの国々で福祉国家が失敗したのは、官僚制が肥大化して、サービスの質や効率性が低かっただけではなく、負担と受益が一致しないところに原因があった。だから、発言力（政治力）のある富裕層は、行財政改革（財政の抑制、効率性の向上）を理由に、自らが損をしない新自由主義を求める。

現実に貧富の差などの格差がある中、負担と受益の差を縮めることは難題である。ただし、貧富の差の前に、フリーライダーの問題を解決するほうが先決である。フリーライダーとは、負担できる能力（経済力など）があるにも関わらず、負担を嫌い、受益の恩恵のみに浴している人のことである。フリーライダーの発生や増加と、上記の市民社会や中間集団の衰退の間には関係がある。つまり、社会の監視の目が届かなくなると、利己的な行動をする人が増える。逆の言い方をすると、市民社会や中間集団が再構築され、再び監視機能が働くようになると、フリーライダーは減ることになる。

個人的には、息の詰まる監視は社会にとっても不健康であると思う。緩やかに社会の秩序を保ちながら、フリーライダーの増加やモラルハザードを抑制するバランスの良い社会システムを構築することが課題である。最後に、やや極

端な例であるが、負担と受益が一致した暮らし方の例を2つ挙げる。一つは若者を中心に広がっている「シェア・ハウス」と、もう一つは富裕層の住む「ゲイテッド・コミュニティ」である。どちらも、自らの負担に釣り合った受益がある。しかし、この議論を進めると、結局は経済階級ごとのセグメント化を認めることになる。英国においても、慈善活動を除くと、階級横断的な市民社会は少ない。パブにしても、スポーツにしても、趣味の集まりにしても、自らの居心地の良い集団の中で楽しんでいる。これはなかなか難しい問題なので、今回は他者への想像力を持つことの重要性だけを指摘してまとめたい。

注

- (1) ポピュリズムに関する入門書として、吉田徹『ポピュリズムを考える―民主主義への再入門―』NHK出版、2011年、吉田徹『感情の政治学』講談社選書メチエ、2014年、大嶽秀夫『日本型ポピュリズム―政治への期待と幻滅―』中公新書、2003年などが挙げられる。
- (2) 毎日新聞（2016年8月13日）は、安全保障関連法の廃案などを訴えてきた学生グループ「SEALDs（シールズ）」の解散について伝えている。
<http://mainichi.jp/articles/20160814/k00/00m/040/040000c>
- (3) 細谷雄一『迷走するイギリス』慶應義塾大学出版会、2016年、第4章、参照
- (4) 筆者が以前に実施した大都市自治体（神戸市、中野区、三鷹市、目黒区）における住民参加の経験では、小学校区ぐらいの広さが住民参加の適正規模であり、また、小委員会や分科会などを組織して特定のテーマに絞った取り組みのほうが、参加活動が活発化することが明らかになった。拙著「大都市行政区と住民参加」『政治学研究論集』第5号、明治大学大学院政治経済学研究科、1997年。また、近年、少子化や施設の老朽化のため、小中学校の統合・廃校の動きが進んでいるが、学校が果たす地域住民の結節的な役割を考えると、この動きが住民自治に与える負の影響は大きいことが予想できる。
- (5) 地方自治法94条および95条に基づく町村総会は、1951年から55年まで東京都宇津木村で行われたのが唯一の例である。1955年に宇津木村と八丈村が合併し八丈町となったことに伴い、町村総会の試みは終焉した。
- (6) 2014年6月の東京都議会における妊娠や出産に悩む女性への支援策について質問した新人女性議員に対する自民党所属都議のヤジ問題や、同年7月の兵庫県

議会議員が200回近く不正出張を繰り返し、その建議が釈明記者会見を行った際に奇声を発し号泣する映像が日本中に報道されたことなどが具体的事例として挙げられる。ヒジノ・ケン・ビクター・レオナード（石見豊訳）『日本のローカルデモクラシー』芦書房，2015年，pp.3-4，参照

- (7) 首長優位のしくみとして次の4点が挙げられる。①議会招集権と予算の提出権は首長のみ認められている。②議会が議決した条例の制定・改廃や予算に異議がある時は、首長は理由を付して、10日以内に再議に付することができる（一般的拒否権）。③議会が首長に対して不信任議決をした時、首長は議会を解散することができる。④議会が成立しない時、開会できない時、招集する暇がない時、首長は議会の権限を代行して処分することができる（専決処分権）。ただし、首長はその処置について次の議会に報告し、承認を求めなければならない。土岐寛ほか『現代日本の地方自治（改訂版）』北樹出版，2011年，pp.52-53，参照
- (8) 2004年から2008年間の全国の市議会における議員提出条例案の全体（全条例案）に占める割合を見ると、2004年が3.7%，2005年が3.4%，2006年が3.9%，2007年が5.8%，2008年が3.8%と極めて少数に留まっている。これは逆説的に、ほとんどの条例案は首長により提出されることを示している。八木大二郎「自治体議員の自治立法」中邨章監修『自治体議会の課題と争点』芦書房，2012年，p.126，参照
- (9) 議会基本条例は、2006年5月18日に全国で初めて北海道の栗山町で制定されて以降全国に広がり、2012年6月29日現在、全国で285議会が議会基本条例を制定済である。また、議会への新たな市民参加手法として、議会報告会、一般会議、議会モニターなどが活用されている。高橋秀行・佐藤徹編『新説 市民参加』（改訂版）公人社，2013年，pp.404-411，参照
- (10) 建林正彦などは、政治家にとっての目標として、再選、昇進、政策の3つを挙げているが、大野伴睦（自民党副総裁）の「猿は木から落ちても猿だが、代議士は選挙に落ちたらただの人」という言葉を引用して、政治家は再選を最重要視すると述べている。建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣アルマ，2008，p.58，参照
- (11) 日本では、政党に関する法律として政治資金規正法と政党助成法という2つの法律があるが、これらの法律は政治資金に関する法律で、そこでは政党について次のように定義している。①衆議院議員又は参議院議員を5人以上有する、②直近の選挙で有効投票の2%以上を獲得した政治団体。このどちらかの条件

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

を満たせば政党として認められる。政党交付金算出の基準は1月1日であるので、12月に新党が結成されることが多い。このような状況について政治学者の砂原庸介は「日本の政党は資金の受け皿にすぎない」と見ている。砂原庸介『民主主義の条件』東洋経済新報社、2015年、pp.94-95、参照

- (12) 政治学者の遠藤晶久の論文では、40代以下では、50代以上と全く異なる保守イデオロギーのイメージを持っていることを世論調査の結果から明らかにした。若者は、自民党を「保守」に位置づけるものの、共産党を「中道」に位置づけ、最も「革新」に日本維新の会（2013年当時）を置いている。つまり、若者は、組織依存型の政党を「保守」と認識し、個人主体型の政党を「革新」と認識しているようである。このようにイデオロギー認識は世代により全く異なることを踏まえると、「掟破り」という意見も外れなものなのかもしれない。遠藤晶久「知識はなくてもいい、失敗してもいい 自分自身の関心に基づき、まず投票を」『Journalism』第313号、朝日新聞社、2016年、p.8、参照
- (13) 現代の標準的な政治学の教科書の一つである、久米郁男ほか『政治学』有斐閣、2003年は、政治を「本人」「共通の目的」「代理人」という3要素に注目して整理している。
- (14) 加茂利男ほか『現代政治学（新版）』有斐閣、1998年によれば、政治とは、自由や安全、平和や福祉や繁栄などの、社会全体の利益（共通善）や秩序を実現する活動・制度を指す一方、権力をめぐる争いや利益の対立などが注目されるという相反する両義性を有していると指摘している（同書 p.19 参照）。
- (15) リクルート事件とは、1988（昭和63）年に発覚した事件で、就職情報企業であるリクルートグループの不動産会社リクルートコスモスの未公開株が、政界や官界などに広く譲渡され、また、リクルートが政治資金集めのパーティー券を大量に購入し、その手法に賄賂性が認められた事件であった。政界では、自民党だけではなく、社会党、公明党、民社党も含む44人の政治家が関係し、官界では、元文部事務次官や元労働事務次官なども関与していた。佐川急便事件とは、東京佐川急便が自民党副総裁で竹下派会長の金丸信に5億円の不正献金をしていた事件である。
- (16) 政治学上では大選挙区単記非移譲式投票制と呼ばれる。
- (17) 衆議院の選挙制度改革は、政治改革関連4法案として細川連立政権下で1994（平成6）年1月29日に成立した。政府案と自民党案は小選挙区と比例代表の並立制を提案した点は共通していた（かつて、社会党や公明党は併用制を主張し、自民党は単純小選挙区制を主張していた）。政府案では、小選挙区と比例

代表から250人ずつ選ぶ案であったが、自民党案では、小選挙区300、比例代表171だった。国会審議では両者の調整がつかず、政府側が自民党案を受け入れて、小選挙区300、比例代表200となった。

- (18) 1996年、2000年、2003年の3回の総選挙における自民党の獲得議席数は、239、233、237で大きな変化は見られない。一方、非自民の獲得議席数を見ると、1996年選挙では、新進156、民主52、共産26、社民15、2000年選挙では、民主127、公明31、自由22、共産20、社民19、保守7、2003年選挙では、民主177、公明34、共産9、社民6、保守新党4と変化が激しい。
- (19) 2013年の参議院選挙において自民党は65議席を獲得し、非改選分と合わせて115議席となった。連立を組む公明党の議席を合わせると過半数を確保し、ねじれが解消した。一度目の政権投げ出し、2007年の参議院選挙で敗北した第一次安倍内閣が政権統投を表明しながら突然辞任したこと、二度目は、2008年9月に福田康夫内閣がねじれ国会で展望が開けないため、新首相の下で早期に衆議院を解散すべきであると考え退陣したことを指す。
- (20) 英国でも、2010年の総選挙では、単独で過半数の議席を獲得する政党がない「宙ぶらりんの議会 (hung Parliament)」という状況が見られた。2015年の総選挙では、予想に反して保守党が過半数の議席を獲得したが、その一方で、スコットランドの地域利益を主張するスコットランド民族党 (Scottish National Party: SNP) が自由民主党の議席数を抜いて、労働党に次ぐ野党第二党になった。英国の政党は社会階層との結びつきが強いと言われてきたが (富裕層は保守党を支持し、労働者は労働党を支持するなど)、中間層の増加や地域主義の台頭により、二大政党制も曲がり角に直面している。このような状況をふまえると、英国をモデルとした見方には再考が必要なのではないだろうか。
- (21) 少し古い資料であるが、2003年時点で、議会を有する国183か国中、二院制を採用する国は68か国であるというデータが挙げられている。また、英国、米国、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、ロシアは二院制を採用している。田中嘉彦「二院制をめぐる論点」『調査と情報』第429号、国会図書館、2003年、pp. 6-8
- (22) 州に関連する連邦法案の審議に権限は限定されている。本会議場には各州6の座席が用意されているが、表決権は各州が1ずつ有している。各州からの代表者は、通常は、州政府の首相や閣僚が務める (法案の内容によって代表者が入れ替わることがある)。議員の任期もない。議員に歳費は支給されず、議会活動に必要な経費は各州の負担で賄われる。

- (23) 参議院を衆議院と重複した機関にしない点、政党政治から分離する点については、日本国憲法の形成過程でも論点として論じられた。参議院の選挙制度（参議院選挙法）について検討した臨時法制調査会では、直接選挙と間接選挙の折衷案についても検討された。吉田武弘「戦後民主主義と『良識の府』—参議院制度成立過程を中心に—」『立命館大学人文科学研究紀要』第90号, p. 168, 参照
- (24) 首長の解職請求および議会の解散請求には、当該自治体の有権者全体の3分の1以上の署名が必要であり、その後、当該自治体の有権者全体を選挙人とする住民投票に付される。議員の解職請求の場合、選挙区がある場合には、当該選挙区の有権者の3分の1以上の署名が必要であり、その後、当該選挙区の有権者を選挙人とする住民投票に付される。選挙区がない場合には、当該自治体の有権者全体を対象にする。主要公務員（副知事、副市町村長、選挙管理委員、監査委員、公安委員など）の場合、有権者の3分の1以上の署名により解職が請求された場合、当該自治体の議会の同意（3分の2以上の出席、その4分の3以上の同意）によりその職を失う。なお、人口の多い自治体には特例の要件が設けられている。
- (25) 事務監査請求は、条例の制定・改廃請求と同じく有権者の50分の1以上の連署をもって監査委員に対して請求することができる（地方自治法75条1項）。これと、住民監査請求とは異なる。住民監査請求は、自治体の違法行為や不当な財政運営について、監査委員に監査を求めるしくみである。有権者である必要はなく、1人でも請求できる（同法242条1項）。住民訴訟には、まず住民監査請求を行ってからでないと提訴できないしくみになっている（同法242条の2の1項）。
- (26) 広島平和記念都市建設法（広島市）、首都建設法（東京都）、京都国際文化観光都市建設法（京都市）などの16の地方特別法が住民投票を経て制定されてきたが、1952（昭和27）年を最後にその後は制定されていない。小林公夫「地方自治特別法の制定手続きについて—法律の制定およびその運用を中心に—」『レファレンス』2009年10月号, p. 21, 参照
- (27) スコットランドで独立住民投票が行われたのと同時期に、スペインでは、カタルーニャ州の独立をめぐる住民投票の実施が問題になっていた。カタルーニャ州議会は独立住民投票の実施を決議したが、同州の独立を回避したいスペイン政府は、独立住民投票の実施はスペイン憲法に違反するとの立場をとり家庭裁判所に提訴した。裁判所も差し止め命令を出した。これに対して、州政府は非

- 公式の投票を行うことを表明し、2014年11月9日に民意調査の名での非公式な投票が実施された。裁判所はこの投票についても違憲の判決を下した。
- (28) その代表的な論者として、村上弘『『大阪都＝大阪市廃止分割』構想の台頭と挫折』藤井聡・村上弘・森裕之編『大都市自治を問う』学芸出版社、2015年、pp. 98-99、参照
- (29) 民主主義は「デモクラシー」の訳語であるが、デモクラシーの語には、統治の原理、制度上のしくみ、人々の行動のあり方という3つの意味がある。バーナード・クリック（添谷育志・金田耕一訳）『デモクラシー』岩波書店、2004年、pp. 6-8、参照
- (30) 日本政治史の視角からの最近の研究として、岡田一郎『革新自治体』中公新書、2016年がある。同書では、革新自治体がどのような地域（特に政府が重視する地域か否か）で誕生・普及したかに問題関心が置かれている。
- (31) 平成の大合併の結果、1市町村あたりの平均人口と面積は、1999年3月31日時点では36,387人と114.8km²だったのが、2010年3月31日時点では68,947人と215.0km²になった（総務省『『平成の合併』について』2010年、p. 6、参照）。1995年から2011年の間で地方議会の議員数は42%も減り、議員1人が代表する市民の数は1,948人から3,300人（1.7倍）に増えた（前掲、ヒジノ『日本のローカルデモクラシー』pp. 79-80、参照）。平成の大合併による合併自治体へのインタビュー調査の結果を『だれが地域を救えるのか』（岩波書店、2015）として出版した島田恵司の研究によれば、旧町村単位に地域自治組織（地域自治区）を置いた市においても、その後、人員整理などの事情から機能や規模を再編・縮小した例（上越市、浜松市）について紹介している。
- (32) 日本語でのパリッシュに関する代表的な研究として、竹下讓『パリッシュにみる自治の機能』イマジン出版、2000年、山田光矢『パリッシュ』北樹出版、2004年を挙げておく。
- (33) 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編『災害ボランティア論入門』弘文堂、2008年、p. 33、参照
- (34) 比較的最近の町内会・自治会に関する調査として、日本都市センター編『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014年がある。
- (35) 商店街の衰退に関する文献は多いが、自動車通勤のため商店街の実態をほとんど目にする事なく、利用することもない自治体職員（特に中高年の男性職員）が商店街の再生計画に関わる矛盾を指摘した、久繁哲之介『商店街再生の罨』ちくま新書、2013年は興味深い。

「民主主義をとりもどす」ための一つの試論（石見）

- (36) ロバート・バットナム『孤独なボウリング』柏書房，2006年では，個人志向の生活様式がアメリカのコミュニティを崩壊させた要因として描かれている。
- (37) 都市における祭り（祝祭）を都市社会学的な視点から分析した，松平誠『祭りのゆくえ—都市祝祭新論—』中央公論新社，2008年，参照