

2010年度

首長マニフェストの選挙後個別投票の実施
ーマニフェスト時代における政策形成のあり方ー

主査：塚本壽雄 教授

副査：稲継裕昭 教授

早稲田大学公共経営研究科 公共経営学 専攻

学籍番号： 45091064

氏名： 渡戸 千穂

目次

目次	1
はじめに	2
第1章 日本におけるローカル・マニフェストとその特徴	5
第2章 ローカル・マニフェストの問題点と解決の方向性	8
第1節 問題点とそれによりもたらされる事柄	8
第2節 解決の方向性	12
第3章 政策別住民投票の可能性	16
第1節 間接民主制との関係	16
第2節 日本の現行法令との関係	18
第3節 政策別住民投票の可能性	20
第4章 提言：首長マニフェストの選挙後投票の実施	22
第1節 制度導入の考え方	22
第2節 制度設計の概要と具体的手続	24
第3節 実現可能性	28
第4節 制度への期待と展望	30
おわりに	35
参考文献	36

はじめに

マニフェストはイギリスで発祥したと言われる。日本では2003年の統一地方選から普及が始まったが、その内容としては、通常、マニフェストは候補者の抱える理念を掲げるとともに、その理念を達成するための実行プログラムとして個々の政策及びその数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を備えることが求められている。そして、マニフェストは、政策の比較で被選挙人を選ぶ政策本位の選挙が行われる環境を作ることに寄与し、その掲げた政策について当選者は達成を義務付けられ、有権者が達成度の検証を行える可能性を開いた。選挙の時だけというようなあいまいな公約を一掃し、地方における政策論議を活性化させてきているという意味で、本来あるべき民主主義を進展させる画期的なツールである。

自治体の首長への立候補者が作るマニフェストは、ローカル・マニフェストと呼ばれているが、こうしたローカル・マニフェストによる選挙には、それほど高くない投票率の下で、そのまた幾分かの割合の獲得投票であった被選挙人が示すローカル・マニフェストは実際は全有権者のごく一部の支持しかないものではないかという点など、さまざまな問題が指摘されているが、見逃してはならないものとして次のような問題点がある。

ローカル・マニフェストの出現により、有権者は個々の政策の検討により被選挙人を選ぶ実態が変わったが、選挙の仕組みとしては相変わらず被選挙人を選ぶだけである。ローカル・マニフェストは政策のパッケージの実態をもつにも関わらず選挙では被選挙人を選ぶことになるので、有権者は全てのローカル・マニフェストの項目に賛成ではなくとも、支持する候補者に投票する。それは候補者が掲げた一つ一つの政策を自分の意に反して白紙委任したという効果をもってしまい、それが意に沿わない有権者もいるが、現行制度では、それを承知で、したがってその点ではいわばしぶしぶ意中の候補者に投票するということが生じる。

言い換えると、政策パッケージの中には、個々の有権者にとっては賛成のものも反対のものも混在し、当選者に投票しても、その政策パッケージを一括承認した訳ではない。当選者に投票した有権者がローカル・マニフェストの全ての項目を支持している訳ではないのである。これは、被選挙人の一人を選びはしたが、その政策のパッケージを無理やり選ばされた状況が存在することにほかならない。ローカル・マニフェストの一つ一つの政策については民意の表明が留保されそれぞれに対する有権者の負託の状況は実は分からないのである。この意味で、マニフェストを掲げた選挙では、政策の選択に関する限り実態として選挙は終わっていないと言えるだろう。ローカル・マニフェストによる現行の選挙では、政策パッケージが示されるにもかかわらず被選挙人を選ぶ仕組みとなっているため、個別の政策に対する賛成または反対の民意が投票する有権者の中に顕在化しているのだが、それはすべて当選という事実には吸収され、後ろに隠れてしまうということになっているの

である。

このことは、以下に掲げる3つの事柄をもたらしている。

第1は、前述したようなローカル・マニフェストと選挙の関係があり、つまりは実態として選挙が終わっていないというべきであるにも関わらず、当選した首長はローカル・マニフェストに掲げた政策は全て住民の負託を受けており全て民意が反映されたものだとばかりに、ローカル・マニフェストに掲げた政策の一つ一つを金科玉条として、それを全て実現しようとする可能性があり、実際にそういうことが多いことである。それはつまり、一部の人しか賛成していないことを実施しようとする事である。住民の納得のないままの完全実施は、首長をいわば独裁者にしてしまうことになり、民主主義にとって危険なことである。せつかくのローカル・マニフェストが民主主義に弊害をもたらすことになってしまうのである。

第2は、前述した実態のある下で、このローカル・マニフェストの特定の政策項目にはどうしても納得しがたいという考えがあり、投票による一括承認の結果を嫌う有権者がいた場合、棄権又は白紙投票を行わせる危険性があることである。マニフェスト政策の一括承認を迫るしくみが、有権者の制度に対する「政治的有効性感覚」（小林良彰）を低下させ、投票率を下げることにもつながりかねない。

第3は、首長のローカル・マニフェストの政策全てが住民の負託を受けているという首長の主張があり得ることにより、一つ一つの政策についての民意の表明が留保され負託の状況が分からないという事実があるにもかかわらず、マニフェスト実行に走る首長と議会との激しい主導権争いの議論が行われることになってしまっている例が少なくないことである。このことは、議会において実のある議論がなされずに時間が無駄に費やされる事態を招くとともに、それ故に、民意から離れた政策形成が行われる可能性を増やすことになる。

首長のローカル・マニフェストという政策のパッケージに対する民意は有権者のみが知る、たった一つのものである。それは候補者の選択結果には表れていない。マニフェスト時代の選挙では、その適切な把握を行わない限り選挙が終わらない。そのためにその把握を行うための手続きを行わなければならないという新たな課題が生まれているのである。

本論文は、このような認識に基づいて、マニフェスト時代に必要なしくみとして、当選首長のローカル・マニフェストに対して、当選後、住民投票形式により政策別の有権者の意向を示す手続を実施することにより、ローカル・マニフェストに掲げた首長が住民意思を的確に反映した適正な政策形成を行うようにすることを提言しようとするものである。

本論文の構成は、以下のとおりである。

第1章では、ローカル・マニフェストの特徴である、政策パッケージ性について述べる。

第2章では、ローカル・マニフェストの政策パッケージ性をもたらす問題点と解決の方向性について論じる。

第3章では、課題解決の具体的方法として、当選首長のローカル・マニフェストの一つ一

つの政策に対しての住民による投票を行うことの可能性について検討する。

第4章では、そうした当選首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票の設計と具体的方法を示し、その実施について展望する。

第1章 日本におけるローカル・マニフェストとその特徴

イギリスで発祥したとされるマニフェストは、日本においてはあるべき姿を追及する理念を掲げるとともに、その理念を達成するための実行プログラムとして数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を備えることが求められて普及してきた。このため、「政策パッケージ」性が極めて強いという特徴がある。

「マニフェスト」(manifesto)は、もともとラテン語であり「はっきり示す」という意味である。このマニフェストは、政権をとった際に「必ず実行する」ことを約束した政策の「宣言」であり、一般には、各政党、首長などの有権者に対する「誓約」(pledge)あるいは「契約」(contract)と位置づけられている。もともとはイギリスにおける国政選挙における各党の「政策綱領」を意味していたが、2000年代に入ってから、自治体の首長候補の「政策綱領」をも意味するようになった¹。

マニフェストは始めからこのような機能を持っていた訳ではなく、イギリスの総選挙でマニフェストが初めて登場した1835年のときのマニフェストは非常に簡単なものであったが、次第にマニフェストの中身は充実したものとなり、それにあわせてページ数も増え、そこで示される政策も具体性を持つようになった²。

イギリスにおいては、国政が地方政治に先んじてマニフェストを導入したが、一方、日本で初めてマニフェストが導入されたのは2003年4月に実施された統一地方選挙においてであった。そして、日本において自治体の首長への立候補者が作るマニフェストを「ローカル・マニフェスト」と呼んで普及が図られた際、マニフェストは、あるべき姿を追及する理念を掲げるとともに、イギリスといささか異なり、その理念を達成するための実行プログラムとして個々の政策について数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を備えることが求められるようになった³。豊永郁子はこの点について、日本におけるマニフェストはイギリスのマニフェストとはかなり異質で、イギリスのマニフェストには数値目標が満載ではなく、達成期限も任期中に成果を出すという以上のものではなく、財源の明示はブレア労働党が掲げた位で過去数十年この手法は介在してこなかった⁴ことを指摘している。

ローカル・マニフェストは、政策で被選挙人を選ぶ政策本位の選挙が行われる環境を作り、当選者は当選後、政策の達成を義務付けられ、有権者がその達成度の検証を行うこと

¹ 四日市大学地域政策研究所(2003)『ローカル・マニフェスト～政治への信頼回復をめざして～』イマジ出版、p.5。

² 竹下譲(2003)「マニフェストの機能～イギリスのマニフェスト～」『季刊行政管理研究』第102号、行政管理研究センター、p.4。

³ 北川正恭(2007)『マニフェスト進化論～地域から始まる第二の民権運動～』生産性出版、p.76。

⁴ 豊永郁子(2005)「マニフェスト政治にもの申す」『早稲田大学 オピニオン』No.158 <http://www.waseda.jp/jp/opinion/2005/opinion158.html> (閲覧日 2010/10/11)

を可能にした。選挙の時だけで後は忘れられるあいまいな公約を一掃し、地方における政策論議を活性化させたという意味で、本来あるべき民主主義を進展させる画期的なツールであると言える。このことに関し、ローカル・マニフェストの普及に尽力した北川正恭は、「従来の地縁・血縁による選挙から、政策を中心とした選挙に進化してきているとともに、議会がマニフェストの内容を中心とした政策論争の場になり、国追随型の計画ではなく自ら選択して自らの計画をつくるという、地方政治が進展していくきっかけにマニフェストはなっている」⁵と述べている。

ローカル・マニフェストは、本来あるべき民主主義のための改善のきっかけを作る「民主主義を進化させる気づきの道具」⁶でもある。具体的には、マニフェストが公職選挙法で配れないことから改正運動が起こり、低い投票率で当選した者のマニフェストが信任されているのかということから投票率の向上が問題となり、民主主義や政治的なことに関する教育がほとんどおこなわれていないことから選挙年齢の問題に気づく⁷、マニフェスト運動を続けていくと政党や首長候補が書くマニフェストを有権者が選ぶという消極的な民主主義でいいのかという議論が出てきて有権者が同志を集めてマニフェストを自ら書きそれを候補者に突きつける⁸、地方選挙のマニフェストで税源が書ききれないことがわかって財源の自由を地方に担保させる運動につながる⁹、などのことが挙げられている。

こうしたローカル・マニフェストについて、林紀行が仙台市長選挙、衆議院議員選挙、宮城県知事選挙の分析を行った結果では、いずれの世論調査でも有権者の6割がマニフェストを重視していることが明らかになっており¹⁰、有権者の間にローカル・マニフェストが広く普及していることがわかる。

一方で、日本におけるローカル・マニフェストは、数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を兼ね備えた「政策パッケージ」であることが広く認識されているのが特徴である。この点に関し、政党のマニフェストであるパーティー・マニフェストに関する議論ではあるが、永松俊雄は、日本のマニフェストは「目標、達成手段、投入資源を具体的に示した政策パッケージであり、選挙を通して政党（候補者）と有権者の間で交わされる『政策契約』であることが強調されている」¹¹と指摘している。

⁵ 「マニフェストは地方自治・地方政治を活性化させる～ローカルマニフェストの意義と展望～対談 西尾勝×北川正恭」(2004)『ガバナンス』第38号、ぎょうせい、pp.46-47。

⁶ 北川正恭、前掲書、p.2。

⁷ 同上、pp.2-3。

⁸ 同上、p.184。

⁹ 金井辰樹(2004)「地方から政党へ、そして国民の意識も変えた～ここまで進化したマニフェスト運動～」『ガバナンス』第38号、ぎょうせい、p.50。

¹⁰ 林紀行(2006)「有権者の投票行動に与えるマニフェストの影響～仙台市長選挙、衆議院議員選挙、宮城県知事選挙分析を通じて～」『実践女子大学人間社会学部紀要』第2号、実践女子大学、p.122。

¹¹ 永松俊雄(2009)「ローカル・マニフェストのリアリティ～地方政治変革の潮流～」『室蘭工業大学紀要』第58号、p.66。

また、イギリスにおけるマニフェストは、かなり融通の利くものと理解されているのに対し、日本におけるマニフェストは厳格に履行されなければならない「政策パッケージ」であることも強調されている。この点に関し、同じくパーティー・マニフェストに関する議論ではあるが、イギリスのマニフェストに関して、小松は、イギリスにおける「『マニフェスト』は『完全に実行されるべき政策』というよりは、選挙民が選択を行う際の『シンボルに過ぎない』、選挙民も、『他の政策パッケージよりはこのパッケージのほうがまし』という程度の選択でしかない、『マニフェスト』は政権獲得後政権によって吟味、修正がなされる場合がある・・・という程度に・・・理解されている」¹²と述べている。

日本におけるローカル・マニフェストが、数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を兼ね備えた上での「政策パッケージ」として厳格に履行されるものとして認識されていることは、イギリスとは違った政治文化が作られていることを意味し、マニフェストを基にした政治を進める中では、こうした日本独特の政治文化に沿った現実的な対応が求められることになっていると言える。それは具体的には、イギリスにおけるよりも日本におけるローカル・マニフェストの方が内容が詳細であり、かつその内容に必ず沿って履行されることが厳格に求められていることから、政策不在の選挙を政策型の選挙に変えるという大きな意義を持った一方で、そこに現実的な対応がなく厳格すぎる対応が貫かれると自治体や住民を不必要に縛る道具になりかねないということである。以下の章においては、この問題と解決策について、詳細に述べる。

¹² 小松浩(2005)「『マニフェスト』・『マンデイト』論考」『神戸学院法学』第34巻第1号、p.139。

第2章 ローカル・マニフェストの問題点と解決の方向性

前章においては、日本におけるローカル・マニフェストの現状と「厳格な履行が求められる政策パッケージ」という特徴を論じた。本章では、そのようなローカル・マニフェストによる選挙において何が起きているか、そしてそのことが何をもたらしているかについて論じ、その弊害の解決の方向性を探る。

第1節 問題点とそれによりもたらされる事柄

第1項 問題点としての政策パッケージの一括承認

前章で確認したように、ローカル・マニフェストというツールは、政策で被選挙人を選ぶ政策本位の選挙が行われる環境を作り、当選者は政策の達成を義務付けられ、有権者によるその達成度の検証を可能にするとともに、民主主義を進化させる気づきの道具という役割をも果たしているが、こうしたローカル・マニフェストによる選挙には、次のような問題点があることが見逃せない。

ローカル・マニフェストは政策のパッケージの実態をもつにも関わらず選挙では被選挙人を選ぶことになるので、有権者は全てのローカル・マニフェストの項目に賛成ではなくとも、支持する候補者に投票する。それは候補者が掲げた一つ一つの政策を自分の意に反して白紙委任したという効果をもってしまい、それが意に沿わない有権者もいるが、現行制度では、それを承知で、したがってその点ではいわばしぶしぶ意中の候補者に投票するということが生じる。

言い換えると、政策パッケージの中には、個々の有権者にとっては賛成のものも反対のものも混在し、当選者に投票しても、その政策パッケージを一括承認した訳ではない。当選者に投票した有権者がローカル・マニフェストの全ての項目を支持している訳ではないのである。これは、被選挙人の一人を選びはしたが、その政策のパッケージを無理やり選ばされた状況が存在することにほかならない。ローカル・マニフェストの一つ一つの政策については民意の表明が留保されそれぞれに対する有権者の負託の状況は実は分からないのである。この意味で、マニフェストを掲げた選挙では、政策の選択に関する限り実態として選挙は終わっていないと言えるだろう。ローカル・マニフェストによる現行の選挙では、政策パッケージが示されるにもかかわらず被選挙人を選ぶ仕組みとなっているため、個別の政策に対する賛成または反対の民意が投票する有権者の中に顕在化しているのだが、それはすべて当選という事実には吸収され、後ろに隠れてしまうということになっているのである。

この点について、鎌田徳幸は、「ローカル・マニフェストは将来実施する（したい）施

策のパッケージとして住民に提示されているため、住民は一括して承認するかしないかの判断を迫られている。厳密に言えば、個々の施策に対して同意を得ているとはいえない¹³と述べている。

また、政党のマニフェストであるパーティー・マニフェストに関する議論ではあるが、選挙とマニフェストの関係について、研究者は同様の見解を述べている。例えば小松浩は、「当該政党に投票した選挙民が当該政党の『マニフェスト』に掲げられたすべての公約を承認したとはいえず、選挙民の信任、『授権』があったとは到底いい得ない¹⁴と指摘している。また糠塚康江も、「国民は選挙の勝者に『全権委任』してはならず、マニフェストに拘束されるのは政権であって、国民ではなく、国民は『NO』を留保しているにすぎない¹⁵と指摘している。

こうしたマニフェストと選挙の関係は、例えば比例区ではあるが、2009年8月の衆院選について朝日新聞が行った世論調査で「衆院選比例区で民主党に投票した人の中でも、子ども手当について反対が37%、高速道路無料化について反対が56%存在している」¹⁶ことによく表われ、例えば政党に投票しても政策全てに対して賛成ではないという事実があることをよく示している。

2003年以降、東京都青梅市、奈良県奈良市及び高知県において、首長選挙に向けて、市民団体がローカル・マニフェストを作って、候補者に提案するということがなされた¹⁷。市民が自治に関心を持って自主的にローカル・マニフェストを作るということは自治のあり方としては素晴らしいことである。そして、これは首長候補者が示した政策パッケージに対する一括承認の問題についても、マニフェスト提案を受け入れた候補者が当選した場合に問題の一部が解消することにはなる。しかし、全面的な解決にはならないことに注意をしなければならない。

現行のローカル・マニフェストによる首長選挙には、首長候補者のローカル・マニフェストは政策パッケージであるにも関わらず、選挙では被選挙人をしぶしぶ選ばされ、それが政策パッケージの一括承認とみなされるため、実態として一つ一つの政策への民意の表明が留保され負託の状況が分からず政策の選択に関して選挙が終わっていないという問題点があるのである。

¹³ 鎌田徳幸(2010)「ローカル・マニフェストが活きる地域経営を目指して」『地方自治職員研修』第43巻第11号、公職研、p.24。

¹⁴ 小松浩、前掲論文、pp.135-136。

¹⁵ 糠塚康江(2010)「マニフェストは『民意』なのか」『法律時報』第82巻第3号、日本評論社、p.3。

¹⁶ 「民主党の公約に『賛成』少数～子ども手当31%高速無料化20%～」『朝日新聞』2009年9月2日朝刊、p.3。

¹⁷ 若尾侑加(2008)「ローカル・マニフェスト試論～分権改革下におけるローカル・マニフェストの新たな可能性～」『政治学研究論集』第29号、明治大学大学院、p.243。

第2項 問題点からもたらされる事柄

前項で指摘した問題点は以下の3点の事柄をもたらしている。

①ローカル・マニフェストの金科玉条化

第1は、前述したようなローカル・マニフェストと選挙の関係があり、つまりは実態として選挙が終わっていないというべきであるにも関わらず、当選した首長はローカル・マニフェストに掲げた政策は全て住民の負託を受けており全て民意が反映されたものだとばかりに、ローカル・マニフェストに掲げた政策の一つ一つを金科玉条として、それを全て実現しようとする可能性があり、実際にそういうことが多いことである。それはつまり、一部の人しか賛成していないことを実施しようとする事である。住民の納得のないままの完全実施は、首長をいわば独裁者にしてしまうことになり、民主主義にとって危険なことである。せっかくのローカル・マニフェストが民主主義に弊害をもたらすことになってしまうのである。

例えば、比例区ではあるが民主党のマニフェストに掲げられた「子ども手当」は、2009年8月の衆院選について朝日新聞が行った世論調査にて「衆院選比例区で民主党に投票した人の中でも、子ども手当について反対が37%存在」¹⁸し、財源の確保が難しく、ばらまきという手法の子育て支援への有効性に対して疑問が呈されている中で、マニフェストに掲げた政策であるからと断行された。

田村馨が、首長は「選挙民の信託」があるとしてローカル・マニフェストを「葵の御紋」にリーダーシップを発揮していること¹⁹、を指摘し、後房雄が、当選者がローカル・マニフェストが「有権者の多数の支持という強力な民主主義的根拠をもつこと」の「政治的指導力を強化する武器としてのその真価を当選後にも最大限に活用しようとしている」²⁰ことを指摘しているのは、そうした危険性を裏書するものである。

増田寛也前岩手県知事が、公共事業3割削減という苦い薬も入れたローカル・マニフェストを掲げて圧倒的多数により当選したことは有名な話だが、増田は自身「当選して登庁したところ、早速、公共事業を担当する県土整備部の部長が公共事業を3割削減するための事業リストを持ってきた。想像以上にマニフェストは職員にも影響を与えた」²¹と述べている。この状況は、ローカル・マニフェストの政策一つ一つが負託されているかどうか

¹⁸ 『朝日新聞』、前掲記事、p.3。

¹⁹ 田村馨(2007)「ローカル・マニフェストは地域活性化の新しいツール」『九州経済調査月報』第61巻第731号、九州経済調査協会、p.32。

²⁰ 後房雄(2007)「ローカル・マニフェストと二元代表制～自治体再生の胎動と制度の矛盾～」『名古屋大学法政論集』第217号、p.236。

²¹ 「マニフェストサイクルの確立でさらなる進化を～増田寛也・岩手県知事に聞く」(2004)『ガバナンス』第40号、ぎょうせい、pp.53-54。

わからないまま、職員の方がこのローカル・マニフェストの政策の一つ一つが負託を受けていると思いきんで金科玉条化し先回りしていることを示す。苦い薬が入っていたとしても全体としては甘い飴がいっぱい入った政策のパッケージであるローカル・マニフェストであったとしたら、本当に苦い薬に負託があったのかは確かめてみなければわからないのが実情であり、わからないものが金科玉条とされてしまうことは望ましくない。

②政治的有効性感覚低下とそれによる投票率低下の可能性

第2は、このローカル・マニフェストの特定の政策項目にはどうしても納得しがたいという考えがあり、投票による一括承認の結果を嫌う有権者がいた場合、棄権又は白紙投票を行わせる危険性があることである。マニフェスト政策の一括承認を迫ることは、小林良彰によって「自分が投票したり、政治について考え議論することで、政治が良くなると思うこと」であるとされる「有権者の政治的有効性感覚」²²を低下させ、投票率を下げることにもつながりかねないことである。

首長候補者のローカル・マニフェストという政策パッケージの政策の一つ一つに賛成ではなくてももどかしい思いを抱いてしぶしぶ投票している有権者がいる一方で、政策パッケージに白紙委任することができない有権者もいると思われる。どのローカル・マニフェストも納得がいかない政策が入っており、投票することはそれを認めることになるので、投票は避けようとする有権者がいるのではないか。結局、政策の一つ一つではなく人を選ぶことになるので、政策の一つ一つに自らの気持ちを反映させることができないもどかしさを抱えさせることになり、これが自分が投票しても政治や行政は変わらないのではないのか、自分の一票が自らが望む社会を作ることへ果たして影響を及ぼしているのだろうか、と有権者の政治的有効性感覚を低下させている。

この傾向が強まれば、投票率の低下という民主主義の危機状況を強めることにつながる可能性があるのである。

③民意の負託状況が不明なままの民意から離れた政策形成

第3は、首長のローカル・マニフェストの政策全てが住民の負託を受けているという首長の主張があり得ることにより、一つ一つの政策についての民意の表明が留保され負託の状況が分からないという事実があるにもかかわらず、マニフェスト実行に走る首長と議会との激しい主導権争いの議論が行われることになってしまっている例が少なくないことである。このことは、議会において実のある議論がなされずに時間が無駄に費やされる事態

²² 小林良彰(2006)「マニフェスト選挙以降の争点態度投票」『選挙研究』第21号、日本選挙学会、p.10。

を招くとともに、それ故に民意から離れた政策形成が行われる可能性を増やすことになる。

例えば名古屋市では、2009年4月に当選した河村市長は、「市民税10%減税」「市職員人件費総額10%削減」「議員報酬及び政務調査費10%削減」という目玉の政策を含んだマニフェストを掲げて当選したものの、市議会と対立が続き、業を煮やした河村市長自身が音頭をとって市議会の解散請求の署名運動を展開した。有効数である市内有権者の約2割に満たないのではないかといろいろもめた挙げ句、市長を辞任することに陥っている。これは、「市民税10%減税」「市職員人件費総額10%削減」「議員報酬及び政務調査費10%削減」という政策に対しての市民の負託状況が分からないまま、議会と市長が迷走を続けているものである。もし、市民の負託状況が分かっていたら、解散請求の署名集めに要する手間も時間も、出直し市長選挙に要する費用も政治的空白も、必要はなかった筈である。

このように、首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意が分からない状況で、首長のこのローカル・マニフェストをしぶしぶ選んだ民意とは別の民意で選ばれた議員がいくら頑張っても、首長のこのローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意に沿った議論ができるとは考えられない。首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策への負託の状況が分からない状況という、そもそも議会での議論の出発点が正確な民意とは違ったところから始まれば、民意に沿った議論ができない。そのような議論を通して行われた政策形成は、本当にあるべき政策形成とは言えない。

以上、首長候補者のローカル・マニフェストは政策パッケージであるにも関わらず、選挙では被選挙人をしぶしぶ選ばされ、それが政策パッケージの一括承認とみなされるため、実態として一つ一つの政策への民意の表明が留保され負託の状況が分からず政策の選択に関して選挙が終わっていないという問題点がある。そしてそのことが、①民意の負託状況がわからないままに首長のローカル・マニフェストが金科玉条化すること、②有権者の政治的有効性感覚を低下させ投票率を下げる可能性があること、③民意の負託状況がわからないままに首長と議会において民意から離れた政策形成が行われていること、という3つの事柄をもたらしているのである。

第2節 解決の方向性

そうした問題点は放置してよいものではない。これらを解決しなければ、せつかくのローカル・マニフェストの登場と定着の有効性が低減してしまうことになる。

問題は、首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策については、実は民意の表明が留保されている現実が無視されていることにある。この留保を解除し負託の状況を明らかにすること、その意味で選挙を終わらせることが必要なのである。それは、首長候補者のローカル・マニフェストという政策パッケージを有権者が一括承認したとするのではなく、首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つについて民意を確認することを目指す

すことになる。首長選挙に関する有権者の政策意向は有権者しか知り得ないのであるから、あらためて有権者の意向を把握することが必要なのである。

これは「マニフェスト・サイクル」という「マニフェストを作って選挙し、実行し、検証し、次の選挙まで待って民意を反映させる」という仕組みが動く前に、今行われたこの選挙に関して、民意の表明の留保を解除する手続きが必要になることを意味する。

また、議会で議論される前に、行われる必要がある。議員は、首長を選んだこのマニフェストに対する民意によって選ばれたわけではないという意味で、すでに首長のローカル・マニフェストへの民意を反映する存在ではないと言える。もし、首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意の把握を行わないままに、議会において議論がなされるとすれば、それは、正確な民意を出発点とした議論ではないが故に、時間ばかりかかって的外れの、しかも結論の正統性を欠いた議論に陥る。首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意を把握する必要があるのである。繰り返すが、首長のローカル・マニフェストという政策のパッケージに対する民意は有権者のみを知る、たった一つのものである。その適切な把握を行って初めて選挙が終わるのである。

では、その首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意の適切な把握をどのように行えばいいのか。調査票によるサンプル調査によればおよそその傾向はわかるのではないかという見方もあるだろうが、投票を行った人が一つ一つの政策についての自らの考えを表明するという方法でなければ、選挙を終わらせることにはならない。そうした意味で、方法は限られている。投票を行った人が一つ一つの政策について住民投票を行うことでなければ、首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての民意の把握はできないのである。

筆者は、住民投票形式に注目したい。住民投票には大きなメリットがあることは広く示されており、それは、上述した課題の解決にも通じると考えられる。

脇坂徹が2002年末までの条例に基づく住民投票の実施事例のデータを概観したデータがある。投票率は徳島市の55%から吉永町の91.7%まで開きがあるが、平均投票率は75.7%となっており、通常の一般的な選挙の平均投票率と比較すると、統一地方選挙の各平均投票率、すなわち市区町村議選の74.6%、市区町村長選の73.8%、都道府県議選の70.6%、都道府県知事選の67.7%よりも、住民投票の平均投票率はわずかに高かった。住民投票は、通常の選挙に比べ、より明確に住民の目の前に政治的争点が示されており、個々人の投票行為が地域の将来にとって重要な意思決定、政策判断に直結しているため、住民の関心と投票有効感が高く、通常選挙より高い平均投票率となっていた²³。つまり、住民投票は住民の関心と投票有効感を向上させることができることが示されている。

具体的な事例では、吉永町において住民投票を成功させる目的で結成されたグループな

²³ 脇坂徹(2003)「住民投票の背景・現状・課題」『関西大学法学論集』第53巻第2号、関西大学法学会、pp.91-96。

どの住民団体が、投票後もリサイクル運動などの活動を継続しており、同様なことが住民投票を実施した他自治体でも見られている。このように、市民の一人ひとりが相応の決定権を分け合う住民投票が、市民が責任を意識し行動をとりはじめるきっかけをもたらし、民主政治にとって、ある意味もっとも重要といてよい自治意識を涵養するという意義がここに認められる²⁴ことを上田道明は指摘している。さらに、「拘束力を持つ住民投票がともすれば政治家の無責任さを助長しかねない一方、投票前から投票後を通じて、これだけ政治家に説明責任を意識させる効果が期待できることは、諮問型住民投票制度ならではの強みである」²⁵とも上田は指摘する。

財団法人社会経済生産性本部が平成12年に「地方分権時代の住民参加のあり方に関する調査」として、全国の市・特別区(694市区)全数と、全国の町村2,558町村のなかから3分の1にあたる853町村を北から南へ系統抽出し、首長と議長の両方(合計3,094件)を対象に調査を行った結果も意義深い。住民投票のメリットについて、調査結果では、市区、町村を通して、議長、首長ともに、「住民の自治意識が高まる」というメリットを7割以上も挙げている。住民が住民自治の意識を持って地方自治に向き合うことが民主主義に欠かせないのであり、このメリットが評価されている意義は大きい。また、「住民の意思を直接、議会・行政に反映しやすくなる」ことも比較的評価されており、これこそが議会や行政に望まれることであるならば、住民投票を敬遠することは住民の意思を敬遠することと同義であり、必要な住民投票が退けられることは避けられなければならない。結果の詳細は下表の通りである²⁶。

²⁴ 上田道明(2007)「住民投票の10年」『大阪市立大学法学雑誌』54巻2号、大阪市立大学、pp.679-680。

²⁵ 同上、p.698。

²⁶ 財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2001)『住民参加有識者会議報告書～地方分権時代の住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって～』財団法人社会経済生産性本部、p.81、p.100。

図表1 住民投票のメリットと地方議会議長及び首長が認識しているもの

<p><市区議長がメリットであると思っているもの上位3位></p> <ul style="list-style-type: none">①「住民の自治意識が高まる」 71.6%②「単一の争点に対して、住民の意思を純粹に抽出できる」 62.9%③「住民の意思を直接、議会・行政に反映しやすくなる」 61.1% <p><市区長がメリットであると思っているもの上位3位></p> <ul style="list-style-type: none">①「住民の自治意識が高まる」 80.9%②「住民が地域社会の将来を責任をもって考えるようになる」 71.9%③「住民の意思を直接、議会・行政に反映しやすくなる」 71.1% <p><町村議長がメリットであると思っているもの上位3位></p> <ul style="list-style-type: none">①「住民の自治意識が高まる」 75.5%②「議会・行政に緊張感が生まれ、活性化される」 66.4%③「住民の意思を直接、議会・行政に反映しやすくなる」 64.8% <p><町村長がメリットであると思っているもの上位3位></p> <ul style="list-style-type: none">①「住民の自治意識が高まる」 78.1%②「単一の争点に対して、住民の意思を純粹に抽出できる」 68.6%③「議会・行政に緊張感が生まれ、活性化される」 68.1%

(財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2001)『住民参加有識者会議報告書～地方分権時代の住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって～』財団法人社会経済生産性本部、p.81、p.100を基に筆者作成)

筆者は、解決の方向性として、当選後の首長のローカル・マニフェストに対して、政策別に住民投票を実施し、これにより住民意思を的確に反映した政策形成を行うことを考えたい。次章では、そうした住民投票の可能性について検討を試みる。

第3章 政策別住民投票の可能性

本章では、当選後の首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策に対して住民投票を行うといったことが可能であるのかどうか、いくつかの観点からの検証を試みる。

第1節 間接民主制との関係

住民投票とは、「議会を通じての間接民主制に対して、住民が投票による意思表示を行うことによって、直接、地方自治の意思決定に参画する方法」²⁷であるとされ、「人や政党（あるいはその政策パッケージ）を選ぶ選挙と異なり、争点になっているある特定の事項や法律・条例案についての住民の賛否を直接投票という方法で問うもの」²⁸であるとされ、「賛否含めて住民自身が決定したいという、自己決定を求める運動」²⁹であるとされる。

政策を立案・決定・執行する人を選ぶ通常の選挙とは異なり、住民投票は、政策そのものを選択するための投票であるため、政策に対する判断権を代表に委ねることなく主権者が直接行使するということと、首長・議会といえどもその主権者の判断結果に「従う」とまでは言わないにしても「尊重」するなどといった形で一定の制約を受けざるを得ないということを意味する³⁰。

なお、住民投票は直接請求制度の一環であるが、現行の日本においては、地方自治法にて、直接請求制度として、条例制定改廃請求、事務監査請求、議会解散請求、解職請求、広域連合規約変更要請請求が認められている。また、町村については議会の代わりに町村総会を設けることができることになっている。

こうした直接請求制度は、「間接民主主義の欠陥を補強し、住民自治の徹底を期するため、直接民主主義の原理に基づく直接請求の権利を住民の基本権として認めている」³¹ものである。

しかし、制度上直接民主制の存在が日本では認められているにもかかわらず、住民投票に対する風当たりは強い。間接民主制に反するという議論は根強いものがある。なぜ住民

²⁷ 片木淳編著(2005)『最新地方行政キーワード～地方行財政改革の論点～』ぎょうせい、p.1522。

²⁸ 財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2002)『住民参加有識者会議報告書～住民投票制度化への論点と課題～』財団法人社会経済生産性本部、p.4。

²⁹ 中谷美穂(2006)「日本における新しい政治文化の兆し～住民投票運動を対象に～」『選挙学会紀要』第6号、日本選挙学会、p.90。

³⁰ 小林慶太郎(2005)「市町村合併に係る住民投票をめぐる政治学的考察」『四日市大学総合政策学部論集』第4巻第1/2号、四日市大学、p.21。

³¹ 松本英昭(2009)『新版逐条地方自治法(第5次改定版)』学陽書房、p.227。

投票に限って、間接民主制との矛盾が問題にされ、風当たりが強いのであろうか。この点は政策別住民投票であっても同様のものが予想される。

風当たりが強いのは、有権者の正統な代表である議会の議決を、有権者の生の意見表明である住民投票により打ち消される可能性があり、議会の立場をないがしろにしているのではないか、住民投票という直接民主制により間接民主制が否定されるのではないか、という懸念が根強いからである。

しかしこの点について上原克之は、「（「民主主義の理想として直接民主制を掲げ間接民主制を不完全な民主主義として批判する思考は成り立ちえない」とするベッケンフェルデ）も、「住民投票を積極的に評価する側も、否定的に評価する側も、往々にして民主主義の本質は間接民主制か直接民主制かという二者択一的思考に陥りがちであるが、間接民主主義を基本としてもだからといってそこから住民投票を否定的に評価するという帰結が論理必然的に導き出されることにはならない」³²としていると指摘する。

結局、大山礼子により「現行の日本国憲法の規定を前提とした場合には、議論の方向づけはそれほどむずかしくはない。憲法は、国政レベル、地方レベルのどちらにおいても間接民主制を基本とし、直接民主制を間接民主制の補完物ととらえているというのが、憲法解釈としては通説であり、おそらく正当であろう」³³と言及されているように、現行の日本国憲法下では、直接民主制は間接民主制の補完であることが、明らかなのである。

この点について江藤俊昭は、「直接民主制の契機の導入についての消極説と積極説といった相違はあるものの、制度論的には両者の差異はほとんどない。・・・積極説でも代表制システムの権限を実質的に奪う住民投票を想定しているわけではなく、消極説でも住民投票はどんなものでも不可能としているわけではない。（中略）『具体的な結論において両者の間に著しい差異は生じていないという事実にも留意すべき』であり、『重要なのは、憲法は直接民主主義制を否定していないという理解が、今日では共通のものになっている』」³⁴とする。

さらに、第26次地方制度調査会が平成12年10月25日に行った「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」においては、住民投票について以下のように言及されている。「我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制にあり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民ニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要」であり、「住民が投票によりその意思

³² 上原克之(2007)「住民投票制度に関する若干の考察」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、pp.192-194。

³³ 新藤宗幸編著(1999)『住民投票』ぎょうせい、p.108。

³⁴ 江藤俊昭(1998)「代表制システムと住民投票の相補性」『山梨学院大学法学論集』第40号、山梨学院大学、p.4。

を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実に資するという観点から、重要な課題」であると。

これまで見てきたように、直接民主制である住民投票の存在そのものは否定されてはいない。それどころか、住民投票に対して目くじらを立てるのではなく、住民投票を有効に活用しながら、民主主義をさらに発展させていくことが実行されてしかるべきなのである。これを、上原は「議会の活性化は、住民投票とは無関係に検討されなければならない重要な課題であるし、議会制と住民投票が両制度の長所を生かし短所を補完しあうような方向によって充実した民主主義システムを実現することが重要なのではないだろうか」³⁵と提起し、江藤も「住民投票は代表制システムの補完という消極的なものではなく、むしろ代表制システムを前提としつつも、結果的にそれを活性化させ住民に身近なシステムを構築したこと、つまり代表システムと住民投票の相補関係の構築」³⁶が必要なのであると述べる。

その際、もちろん、本来、直接民主制が担う民主主義実現の機能とは異なり、公権力担当者の独裁的な政治的決定の合理化への機能を補完する危険性を持つ「プレビシット（plēbiscite。重要政策の決定に際して、議会回避を目的として直接有権者に問う投票制度）」は十分に戒められなければならない³⁷、ことは言うまでもない。

第2節 日本の現行法令との関係

次に、政策別住民投票と日本の現行法令との関係の検討も必要である。

日本の現行の法令等に位置付けられている主な住民投票は、憲法第95条の一の地方公共団体のみに適用される地方自治特別立法に対する住民投票、地方自治法第12条第1項の条例制定改廃請求権により住民から発案され議会で制定された「条例」に基づく住民投票、地方自治法第13条の住民解職請求制度に基づく住民投票の3つがある³⁸。

憲法第95条の一の地方公共団体のみに適用される地方自治特別立法に対する住民投票及び地方自治法第13条の住民解職請求制度に基づく住民投票は、レファレンダム（referendum）³⁹という「制度による住民投票」にあたり、地方自治法第12条第1項の条

³⁵ 上原克之、前掲論文、p.195。

³⁶ 江藤俊昭(1998)、前掲論文、p.7。

³⁷ 神崎一郎(2008)「憲法改正国民投票法を読む(1)～住民投票条例の設計の視点から～」『自治研究』第84巻第11号、第一法規、pp.109-110。

³⁸ 神奈川県自治総合研究センター平成9年度部局共同研究チーム(1998)『住民投票制度』神奈川県自治総合研究センター、p.12。

³⁹ レファレンダムは、「議会や首長などから住民に提示される政策案や条例案について住民の賛否を問うもの」（財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2002)、前掲書、p.5）であり、「強制的なレファレンダム」（一定の課題について義務的に住民投票が必要とされる制度）、「任意的なレファレンダム」（住民投票を行うかどうかの判断が議会に委ねられている制度）、「抗議レファレンダム」（議会により制定された法律・条例は一定期

例制定改廃請求権により住民から発案され議会で制定された「条例」に基づく住民投票は、イニシアティブ (initiative) ⁴⁰という「住民発議による住民投票」にあたる。

しかし現状は、「自治体レベルで住民投票条例が個々に定められているのみ」⁴¹となっている。この「条例に基づく住民投票制度」はその設計上の選択肢として、住民投票制度の設置状態、住民投票結果の法的拘束力の観点からは、以下のように分けて考えられている。すなわち、住民投票制度の設置状態からは、①常設型住民投票（個々の争点について、いちいち、議会の議決を経ずに住民投票を行うもの）と②個別型住民投票（個別案件ごとに条例を制定して住民投票を行うもの）の2種類に分けられる⁴²。また、住民投票結果の法的拘束力の観点からは、①拘束型住民投票（投票結果が法的拘束力を持つもの）と②諮問型住民投票（投票結果が法的拘束力を持たないもの）の2種類に分けられる⁴³。

しかし、脇坂によると、「通説によれば、現行法上、法律によって規定された首長や議会の権限を条例が拘束することは違法となるため、現状の住民投票条例に法的拘束力は認められず、住民投票の効果は法的には諮問的效果にとどまるという制約もある」⁴⁴とされる。

拘束型住民投票制度の導入は、地方自治法や個別法で定める権限主体の変更を意味するものであるため、現行法制度においては、条例による拘束型住民投票の制度化は違法であると、一般的に考えられている⁴⁵。

片木によれば、「判例も『名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例』の法的拘束力が争われた裁判で、『間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねない』ので、市長に市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできないとした（那覇地判平成12年5月9日）」⁴⁶。

結局、現行の地方自治制度における法体系の下では、投票結果を政策決定権者が尊重するという諮問型住民投票制度を、「住民参加を補完あるいは補強するものとして位置づけ

間、発効しないこととされ、その期間中に住民による発効を阻止するための署名による請求が成立すると、住民投票に付される制度)の3種類がある(片木淳編著、前掲書、p.1522)。

⁴⁰ イニシアティブは、「住民自らテーマを設定して発議した事項や条例案を住民投票にかける制度」(財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2002)、前掲書、p.5)であり、「直接イニシアティブ」(住民自身が、一定数の有権者の署名を集めて請求し、法律案、条例案を住民投票に付す制度)と「間接イニシアティブ」(住民自身が、一定数の有権者の署名を集めて法律案、条例案を請求し、議会が可決した場合に住民投票に付される制度)の2種類がある(片木淳編著、前掲書、p.1522)。

⁴¹ 財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2002)、前掲書、p.5。

⁴² 片木淳編著、前掲書、p.1552。

⁴³ 同上、p.1551。

⁴⁴ 脇坂徹、前掲論文、p.56。

⁴⁵ 神奈川県自治総合研究センター平成9年度部局共同研究チーム、前掲書、p.42。

⁴⁶ 片木淳編著、前掲書、p.1551。

ること」⁴⁷が現実的であるということになる。それは、諮問型住民投票であっても、事実上政治的拘束力が生まれるからであり、現行法上、他の法律とバッティングする拘束型住民投票を強行することには無理があるからである。

ただし神崎は、「諮問型住民投票であっても、示された民意を無視することはできない以上、(中略)投票結果に事実上の拘束力が存在することは否定できないが、直接請求によって求められた住民投票条例の制定を議会が否決する例が多々見られるように、『法的』な拘束力と『事実上』の拘束力は決して置き換わるものではない。これをもって諮問的住民投票を否定することには無理がある」⁴⁸と指摘している。

しかし、「法的拘束力をもたないとはいえ、投票対象となった事項について、議会や首長が投票結果と反対の意思決定を行うことは、法的にはともかく、政治的には容易ではない」⁴⁹という現実重いのである。

第3節 政策別住民投票の可能性

これまで、間接民主制に対する住民投票の位置づけ、日本の現行法令との関係で、政策別住民投票という考え方について検討してきた。

その中で、現行の日本国憲法の下では、住民投票に代表される直接民主制は間接民主制の補完と考えられていること、諮問型住民投票であれば法に定められた議会や首長の権限を侵害しないことを確認した。さらに、「住民の自治意識が高まる」「住民の意思を直接、議会・行政に反映しやすくなる」といった住民投票のメリットを自治体議会の議長や首長という立場の者が認識していることも確認した。

藤島光雄が、「財政状況が逼迫するなか、自治体がやれることは狭められる一方で、住民の行政に対する要望は多様化するとともに増大し、自治体の政策と住民の要望にずれが生じ、自治体の政策決定への参加を求める要求が今後とも増大してくるものと思われる。そうしたなかで、これまでのような行政への住民参加システムでは不十分であり、制度的疲労が生じている」⁵⁰と指摘するように、民意を正確に反映するための政策決定への参加システムが求められているのである。

少なくとも、政策パッケージというローカル・マニフェストを伴った現在の首長選挙では、それを構成する個々の政策についての民意を反映しきれない。そればかりか、民意から離れた政策が「民意」であるとして金科玉条化し、あるいは一つ一つの政策に対しての市民の負託状況が分からないまま、議会と市長が迷走を続けるという弊害も生じている。

47 神奈川県自治総合研究センター平成9年度部局共同研究チーム、前掲書、p.43。

48 神崎一郎、前掲論文、p.111。

49 財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2001)、前掲書、p.45。

50 藤島光雄(2008)「住民投票条例に関する一考察」『阪大法学』第58巻第2号、大阪大学大学院法学研究科、pp.490-491。

首長のローカル・マニフェストという政策パッケージの一つ一つの政策についての民意の留保を解除するために、少なくとも首長選投票者により首長の選挙後に諮問型の政策別住民投票を行うことが選挙を終わらせるために必要不可欠なことであろう。これは、諮問型の政策別住民投票の位置づけが日本においてほぼ認められ、諮問型の政策別住民投票が積み重ねられてきている現在の日本においては、突拍子もない提案ということではない。首長のローカル・マニフェストという政策パッケージの一つ一つの政策についての諮問型の政策別住民投票を行うことで、民意から離れた政策形成がなされたりイニシアティブという形の住民投票により政治的空白が生じたりプレビシットが断行されたりする現状を改善し、現在の日本の地方自治が正統性のある民主主義を実行できるために、必要不可欠なことなのである。そして、この民意を基に議会と首長が議論をするのであれば、現行の日本国憲法が想定している、間接民主制の補完という位置づけを逸脱することはないのである。

次章においては、ローカル・マニフェストに関する政策別住民投票の具体的な内容について論じその展望について言及する。

第4章 提言：首長マニフェストの選挙後投票の実施

これまでの各章で、首長のローカル・マニフェストと選挙の関係の現状や問題点、政策別住民投票の可能性について論じてきた。筆者は、正確な民意を出発点として政策形成が行われるために、首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つについて諮問型の個別住民投票を行うことが必要であると考え。以下、本章ではその考え方を改めて整理するとともにその具体的方法について述べ、今後の展望に言及する。

第1節 制度導入の考え方

首長候補者のローカル・マニフェストは政策パッケージであるにも拘らず、選挙では被選挙人を選ぶわけであるが、被選挙人を選んだのみならず、それが政策パッケージの一括承認とみなされてしまう。そのため、実態として一つ一つの政策への民意の表明が留保されてしまい、民意の負託の状況が分からない状態となっているのである。これでは、政策の選択に関して選挙が終わっていないといっても過言ではない。こうした問題点を解決するために、事後的ではあるが、当選後の首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つに対して首長選投票者により個別に諮問型住民投票を実施して、民意の表明の留保を解除し、首長選挙を終わらせることが必要である。

投票者を首長選投票者とするのは、以下の理由による。すなわち、実際に首長選の投票行動を行った有権者が政策の選択においてまさに選挙を終わらせるということになること、首長選への投票行動を促進することにつながると考えられること、首長選投票者であれば投票所にて政策別投票のログインIDを記した紙やインターネット投票の利用案内をその場で配布でき後から送付するための郵便代がかからず経費を節減できるということを勘案してのことによる。

この諮問型住民投票は、選挙の際には必ず行われるように、「首長のローカル・マニフェストに係る住民投票条例」という、個別常設型で諮問型の強制的なレファレンダムである住民投票を定めた、住民投票条例の制定を必要とする。現行の日本国憲法及び地方自治法の下では、条例による住民投票の形をとることが現実的であるからである。

ローカル・マニフェストは、今後においてもその定着が望まれるものである。また、ローカル・マニフェストが数値目標、達成期限、工程表、財源の明示を備えることは、これからも続けることが望ましい。これまでの日本にあったような選挙の時だけのあいまいな選挙公約の時代に戻ることは、ローカル・マニフェストがもたらした具体的な政策による検討及びその実現を不可能にすることになるからである。数値目標、達成期限、工程表、財源の明示という具体的なものがあってこそ、有権者も首長も議会も、具体的に検討することができるのである。この提言は、そうした現状のローカル・マニフェストを踏まえた

上で、首長が掲げたローカル・マニフェストの一つ一つの政策への民意を確認し、そこを首長と議会の議論の出発点とした政策形成をめざそうとするものである。

また、ローカル・マニフェストが政策の集まりである「政策パッケージ」であることも首長候補者の自治体政策に関する総合的視野を有権者が把握する上で必要不可欠なことである。自治体行政の政策全般についてローカル・マニフェストで言及しようとするれば、政策の集まりになることは必然であり、自治体の政策の全体像を示すことは有権者が選挙について考える際に必要なことであるからである。この提言では、政策パッケージを一括承認したとみなされることの危険性を指摘し、それを改善しようとするものである。厳格に履行されるべきは、「政策パッケージ」そのままではなく、政策パッケージに対して示された民意に対してである。

さらに、この提言は住民投票の活用について言及するものではあるが、「間接民主制」の存在意義は失われるものではない。首長のローカル・マニフェストに書かれなかった政策についての検討、選挙時に想定しきれなかった問題の発生、社会経済情勢の変化について、選挙で選ばれた首長と議員が検討を重ねる必要があるものとする。首長のローカル・マニフェストについても総合的に判断する必要性も存在する。このように、間接民主制だからこそその存在意義があり、その存在意義を効果的に発揮してもらうために、首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つに対して住民の民意を確かめることが必要なのである。首長マニフェストの住民投票による評価に基づいて、その地点から効果的に十分に議論をすべきと考える。

そもそも、久禮義一が指摘するように、「高度に専門化した分業化体制がとられる現代社会においては、それぞれの専門分野を専門家に委ね、総合的視野に立ってこれを一貫として実施させるのが妥当であるという基本認識がある」⁵¹以上、間接民主制には十分な存在理由があるのである。

なお、首長選挙の時に、候補者全員のローカル・マニフェストの政策一つ一つを同時に確認すればよいとの考えもあるが、これは現実的ではない。首長候補者全てのローカル・マニフェストの一つ一つを有権者に聞くのは有権者の負担が大きく、財政的にも負担が大きく、選挙事務を膨大にする。そこで、当選した首長のローカル・マニフェストのみを、後日、有権者に投票してもらうことで、有権者の負担及び行政の負担を低減させる方が現実的である。

また、住民投票は住民参画の一つの方法であり、首長選挙後に展開される政策策定の過程において、全ての政策・施策・事業に対して住民投票を行えばよいとの考えもあるが、自治体規模によっては数千の施策や事業もあり、その実行に際しては、より深い検討と工夫が必要であり、その議論は別の機会に譲りたい。

⁵¹ 久禮義一(1997)「地方分権と住民投票」『日本法政学会法令論叢』第33号、日本法政学会、p.63。

本論文では、首長選に関連した、ローカル・マニフェストに掲げられた政策に対して民意を問うことで選挙を補完することに焦点を絞り、ローカル・マニフェストという政策パッケージを一括承認する弊害を低減させようとするものである。

第2節 制度設計の概要と具体的手続

制度設計としては、具体的には、以下のようなものが想定される。

当選後に首長のローカル・マニフェストを自治体のホームページに掲載したり関係情報を行政機関が提供するなどの情報提供を行うとともに、公開討論会やシンポジウムやワークショップを行って意見の成熟を図る。

次に首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つについて、首長選投票者による、原則としてインターネットを用いた回答による住民投票を行ってもらう。投票の選択肢は、

「賛成」

「全く反対（政策そのものに反対であるため）」

「①反対（数値目標が高いため）」

「②反対（数値目標が低いため）」

「③反対（達成期限が早いため）」

「④反対（達成期限が遅いため）」

「⑤反対（工程表（手順や方法）に問題があるため）」

「⑥反対（工程表（手順や方法）がおおざっぱなため）」

「⑦反対（財源がかかりすぎるため）」

「⑧反対（財源が少なすぎるため）」

「情報量が足りないため判断不能」

「関心がないため判断不能」

とする。そして、「①反対」から「⑧反対」までの選択肢については複数回答を可とする。

なお、全ての政策について投票することは義務付けず、首長選投票者自らが投票したいと考える政策のみの投票とする。無理に判断を求めて正確な民意からずれてしまうより、首長選投票者自らが意思を表明したいもののみによる正確な民意を尊重した方がよいからである。

集計結果については公表するとともに、首長及び議会は尊重を図り、反対理由に応じて議論を重ねて修正を図り、反対が多いものについては住民への説明を重点的に行い、丁寧に慎重に時間をかけて実行若しくは実施のとりやめをも検討するようにする。

なお、この政策別住民投票の前提として、「首長のローカル・マニフェストに係る住民投票条例」という、個別常設型で諮問型の強制的なレファレンダムである住民投票条例の制定を必要とする。

首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票の実施に係る具体的手続は、以下の各項に示すとおりである。

第1項 首長のローカル・マニフェストに関する情報提供及び公開討論会・シンポジウム・ワークショップの開催

首長の当選後に、首長のローカル・マニフェストを自治体のホームページに掲載したり、関係情報を行政機関が提供するなどの情報提供を行うとともに、有識者や住民による公開討論会やシンポジウムの開催、首長選投票者によるワークショップの実施を行って意見の成熟を図る。

これは、当選した首長に投票した人のみならず、他の候補者（被選挙人）に投票した人も含めて、実際に選挙投票行為を行った人全員を対象として、首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票を行うため、首長選投票者が必ずしも当選した首長のローカル・マニフェストに詳しいとは限らないからである。

もっとも、首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票に先立って、判断できるに足る十分に公正な情報の提供及び政策についての賛否両論に対する見解の提示がされなければならないことは、一般に行われる住民投票と同様である。

もちろん、投票行為を行える有権者の関心を高めることにも有効であり、棄権を減らすことにつながるからである。

第2項 住民投票の実施

まず、首長選の投票日に投票所で「当選した首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つに対する首長選投票者によるインターネット投票の利用案内（ログインID刷込済み）」を全ての投票が終わった帰りがけに首長選投票者に配布する。市区町村長選の場合は市区町村機関の職員が配布し、都道府県知事選の場合は都道府県職員が配布する。

当選後に首長のローカル・マニフェストを自治体のホームページに掲載するとともに自治体の広報紙に掲載して、首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つについて首長選投票者による住民投票を、投票日の2ヶ月後以降の2週間に行うことを告知する。

その上で、首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つについての首長選投票者による住民投票を、原則としてインターネットにより行う。全ての政策についての投票は義務付けず、首長選投票者の意思によるものとする。

インターネットの「首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票」のポータルサイトには、首長選の投票所にて配布した「ログインID」を用いてログインしてもらい、なりすましを防ぐ。入力内容のチェック機能により勘違いによる誤入力も防ぐものとする。インターネットによる回答方法は、原則として平成22年の国勢調査にて東京都をモデル地域

として用いられた方法を参考にする⁵²。

自宅等でのインターネットにより難しい首長選投票者のために行政機関において行政機関のパソコン又はマークシートでの回答をしてもらうこと、首長選にて不在者投票を実施した者で希望する者には同じ方法をマークシートにて行うことにより補完する。

投票の選択肢は、以下のとおりとし、「①反対」から「⑧反対」までの選択肢については複数回答を可とする。なお、全ての政策について投票することは義務付けず、首長選投票者自らが投票したいと考える政策のみの投票とする。無理に判断を求めて正確な民意からずれてしまうより、首長選投票者自らが意思を表明したいもののみによる正確な民意を尊重した方がよいからである。

「賛成」

「全く反対（政策そのものに反対であるため）」

「①反対（数値目標が高いため）」

「②反対（数値目標が低いため）」

「③反対（達成期限が早いため）」

「④反対（達成期限が遅いため）」

「⑤反対（工程表（手順や方法）に問題があるため）」

「⑥反対（工程表（手順や方法）がおおざっぱなため）」

「⑦反対（財源がかかりすぎるため）」

「⑧反対（財源が少なすぎるため）」

「情報量が足りないため判断不能」

「関心がないため判断不能」

投票状況は首長選投票者自身が印刷できるものとし、首長選投票者自身で保管し自身の投票内容を後々確認できるようにする。同様の理由から、マークシートにより行う者は、マークシートをコピーしてから提出するように促す。

⁵² 「平成22年国勢調査 インターネット回答方式に関するFAQ(回答)」『統計局ホームページ』、<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/faq/faq-1.htm>（閲覧日2010/9/22）

図表2 首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票の投票用紙イメージ

「首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票」

首長のローカル・マニフェストの政策の一つ一つに対して、住民の皆様はその賛否を投票いただけます。すべての政策について回答する義務はありません。お答えになりたい政策についてのみの投票で結構です。

投票の方法は、「賛成」「全く反対（政策そのものに反対であるため）」「情報量が足りないため判断不能」「関心がないため判断不能」「①から⑧の反対（複数回答可）」のうちからどれかを選んでください。

～以下から投票の欄です～

<政策1：市民税10%を減税>

- ・減収分250億は名古屋市の平成20年度予算総額2兆6,000億円の1%相当。
- ・減収分は、徹底した行財政改革により無駄遣いを根絶することにより対処。

<回答>

以下の選択肢のうちから一つ（①から⑧の条件付き反対は複数を選ぶことができます）を選んでチェックをしてください。

- 賛成
- 全く反対（政策そのものに反対であるため）
- 情報量が足りないため判断不能
- 関心がないため判断不能
- （以下の選択肢は複数回答可能です。）
- ①反対（数値目標が高いため）
- ②反対（数値目標が低いため）
- ③反対（達成期限が早いため）
- ④反対（達成期限が遅いため）
- ⑤反対（工程表（手順や方法）に問題があるため）
- ⑥反対（工程表（手順や方法）がおおざっぱなため）
- ⑦反対（財源がかかりすぎるため）
- ⑧反対（財源が少なすぎるため）

第3項 住民投票結果の公表並びに結果の尊重及び政策形成への反映

投票結果についてはインターネット及び自治体広報紙において公表するとともに、首長及び議会に報告する。

首長及び議会は投票結果について尊重を図り、反対理由に応じて議論を重ね、修正を図

る。反対が多いものについては住民への説明を重点的に行い、丁寧に時間をかけて実施するか、実施のとりやめをも検討するようにする。

投票率が低い政策については、特にどこに問題があるのか、数少ない投票結果を基に検討を重ねるようにする。「情報不足により判断不能」として住民にとってわかりにくいのであればわかりやすいように説明を行い、「関心がないため判断不能」として住民にとって関心がないのであれば関心を喚起するとともに、関心がほとんどない政策を行うことが望ましいのかどうかも含めて検討を行うようにする。

第3節 実現可能性

本提案の実現可能性についても検討しておく必要がある。

第1項 実施費用

本提案で一番問題となるのが実施費用に関してであろう。

平成22年6月1日現在で人口127,288人、世帯数50,595世帯⁵³である神奈川県海老名市をモデルに試算を試みると以下のとおりである。

平成22年6月2日現在、海老名市の「選挙人名簿登録者数」は102,489人で「在外選挙人名簿登録者数」は160人であり⁵⁴、海老名市としての有権者は約10万3,000人である。

実施費用を見積もると、次のようになる。

まず、印刷費用として、「首長選投票者による当選した首長のローカル・マニフェストの政策別インターネット投票の案内（ログインID刷込済み）」「インターネットにより難しい人のためのマークシート」「郵便等による不在者投票者のための受取人払いの返信用封筒」の印刷代が見込まれる。

①「首長のローカル・マニフェストを掲載した自治体広報紙」は、平成22年の海老名市の世帯数分必要として、10円×5万世帯＝50万円。

②「首長選投票者による当選した首長のローカル・マニフェストの政策別インターネット投票の案内（ログインID刷込済み）」は、平成22年の海老名市の有権者数分必要として、10円×10万人＝100万円。

③「インターネットにより難しい人のためのマークシート」「マークシート投票の案内」

⁵³ 「海老名市の人口と世帯 平成22年6月1日現在」『海老名市の人口と世帯（平成22年分）』 <http://www.city.ebina.kanagawa.jp/www/contents/1262821627569/index.html>（閲覧日2010/11/20）

⁵⁴ 「海老名市選挙人名簿登録者数（平成22年6月2日）」第6表 区市町村、年齢（各歳）別及び男女別人口『住民基本台帳による東京都の世帯と人口（町丁別・年齢別）／平成22年1月』、<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/juukiy/2010/jy10000001.htm>（閲覧日2010/11/10）

「郵便等による不在者投票者のための受取人払いの返信用封筒」は、平成19年の市長選での不在者投票数は当日有権者の0.11%に当たる113人⁵⁵であったので、それと同等として、3種類×10円×150人=4,500円。

よって、印刷費用計は、①+②+③=150万4,500円となる。

次に、発送費用として、市長選にて不在者投票を実施した者に「インターネットにより難しい人のためのマークシート」「マークシート投票の案内」「返信用封筒」を送付する費用と、返信費用がみこまれる。

④「インターネットにより難しい人のためのマークシート」「マークシート投票の案内」「返信用封筒」を送付する費用は、郵便区内特別郵便の定型外50gを用いるとして、1通100円×不在者投票数150人=1万5,000円となる。

⑤インターネットにより難しい人のためのマークシートの回収費用として、定型外郵便50gの「料金後納かつ郵便私書箱に配達する料金受取人払」を用いるとして、1通110円×150人=1万6,500円となる。

よって、発送費用計は、④+⑤=3万1,500円である。

最後に、インターネットを用いるシステム開発及び運用費用であるが、3,000万円と仮に設定する。

以上の結果、総費用は、印刷費用150万4,500円+発送費用3万1,500円+3,000万円=3,153万6,000円となる。

一番直近に行われた市長・市議会議員選挙経費は、平成19年度当初予算額で9,074万1,000円⁵⁶であるので、その約34.8%の費用が必要となる。インターネットを用いるシステム開発及び運用費用において費用がかからない工夫をすれば、より低廉な価格で実施できることになる。

第2項 「首長のローカル・マニフェストに係る住民投票条例」の成立

この首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票の前提として、「首長のローカル・マニフェストに係る住民投票条例」という、個別常設型で諮問型の強制的なレファレンダムである住民投票を定めた、住民投票条例の制定が望ましい。現行の日本国憲法及び地方自治法の下では、条例による住民投票の形をとることが現実的であるからである。

政策の一つ一つについて個別に投票を行ってもらうという意味で「個別」であり、選挙の度に条例を制定することを避けるため「常設型」とし、政策に対する結果に基づいて議

⁵⁵ 「【投票速報 確定】海老名市長選挙 平成19年11月11日執行」『【11月11日執行選挙速報=投票】海老名市議会議員・海老名市長選挙』、<http://www.city.ebina.kanagawa.jp/www.contentsu/1194600903538/index.html>（閲覧日2010/11/20）

⁵⁶ 海老名市財務部財政課に平成22年11月19日に電話で確認。

会と首長が議論を行うという意味で「諮問型」であり、議会の判断によらずに選挙投票行為を行った有権者全てに住民投票を行ってもらおうという意味で「強制的なレファレンダム」になる。

首長提案または議会提案によりこの条例案を提案してもらい、制定にこぎつけてもらう必要がある。この「首長のローカル・マニフェストに係る住民投票条例」という、個別常設型で諮問型の強制的なレファレンダムである住民投票条例の制定がなされなければ、提言した「首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての住民投票」は実現可能性は低くなる。選挙の度ごとに、条例の制定の可否を議会で議論する時間と手間が必要になるからである。

議会及び首長において、この「首長のローカル・マニフェストの一つ一つの政策についての住民投票」の必要性が認識され、正確な民意を出発点にした政策形成を議会と首長とで行うべく、条例の制定に寄与してもらうことが是非とも必要である。

第4節 制度への期待と展望

本提言に沿って、当選後の首長のローカル・マニフェストに対して、政策の一つ一つに対して個別に住民投票が実施されることにより、一つ一つの政策についての民意の表明がなされ負託の状況が分かるという意味で、政策の選択に関しても候補者マニフェストへの投票が終了し、実態として選挙は初めて終わったことになる。そして、これまでのように当選者がローカル・マニフェストに掲げた政策は全て住民の負託を受けており全て民意が反映されたものだとばかりに、ローカル・マニフェストに掲げた政策の一つ一つを金科玉条のように扱って、それを全て実現しようとするものの可能性を防ぐことができる。また、このローカル・マニフェストの項目だけは納得しがたいということで一括承認に対してためらう有権者が、無投票又は白紙投票を行う危険性を減らし、有権者の有効性感覚を低下させ、投票率を下がることをくいとめるにもつながる。さらに、正確な民意が反映された首長のローカル・マニフェストの全てを一から議会で議論することなく、議論に時間をかける必要があることに対して十分な議論を行うことができるようになる。どこに時間をかけて検討議論し住民に丁寧に説明すべきかも分かり、民意を正確に反映した政策形成が可能になる。

第1項 提言の効果

この提言の効果としては、以下のものも挙げられる。

- ① 県民の総意を、ローカル・マニフェストの項目ごとに行政も住民も認識できるようになること
- ② 県民の行政に対する学習及び理解が促進されること

- ③ 県民の当事者意識と責任感が醸成されること
- ④ 県民が政策の存在を知っていることにより、政策の適正な執行を県民が注視できること
- ⑤ 情報の共有により、県民同士、県民と議会、県民と行政との間での議論が活発になること
- ⑥ 県民が望まない政策が住民の意思を離れて実行される可能性が減少すること
- ⑦ 通常の選挙が特定の争点のみに引きずられることが減少し、リコール制度の目的外使用が沈静化すること⁵⁷（元来、首長の資質は、ある特定の政策だけに限定されず、組織管理能力等をも含めて、より総合的、多角的に評価されるべきものであり、特定政策をめぐるのドタバタ劇は、特定政策について住民の意思を問う住民投票制度がないために惹起されるため⁵⁸）

第2項 ローカル・マニフェストの柔軟性の必要性

首長のローカル・マニフェストに対して選挙後に諮問型住民投票を行って民意の留保を解除して正確な民意が分かっても、そのローカル・マニフェストが首長の在任期間である4年の間、絶対に見直しがされない金科玉条となることは避けられなければならない。それは、選挙時に想定しきれなかった問題の発生や、経済社会情勢の変動への対応などが真に有権者から求められていることだからである。このことは以下の論者もさまざまに述べている。

杉田敦は、「経済は生き物であり、総選挙の前にその後4年間の経済状況をすべて見通せることはありえない。しかも、ほとんどの政策が経済状況と密接にかかわっており、経済状況の変化によって政策の優先度は変わり、その実現性も変動する。好況期に作られたマニフェストを、不況が深刻化してその通りに実行はできないし、実行しない方がむしろ正しい」⁵⁹と述べる。

また永松は、「社会経済情勢への的確な対応という観点からみても、ローカル・マニフェストを金科玉条としてとらえ過ぎることはリスクを伴う行為である。情勢の変化に応じて一部の政策を変更または転換する柔軟性が、日本型マニフェストにも組み込まれる必要がある」⁶⁰と述べる。

さらに鎌田は、「社会経済の変化が激しく、数ヶ月後に社会がどのようになっているか

⁵⁷ 脇坂徹、前掲論文、p.73。

⁵⁸ 加藤富子(1996)「4 住民投票制度」園部逸夫編『新地方自治法講座④住民参政制度』ぎょうせい、p.104。

⁵⁹ 杉田敦(2010)「『マニフェスト政治』の現状と課題」『生活経済政策』第158号、生活経済政策研究所、p.5。

⁶⁰ 永松俊雄、前掲論文、p.76。

誰も予測ができない中であって、住民が究極に臨むことは、ローカル・マニフェストを墨守した地域経営ではなく、社会環境の変化への適時適切な対応によって地域社会の活力と豊かさを維持向上する経営である」⁶¹と指摘する。

このように、負託を受けたローカル・マニフェストも、経済状況や社会情勢の変化に柔軟に対応すべきであると考えられる。

「マニフェストは選挙で審判を受けたものであり、その内容を途中で変えては、次に審判を受けるときに比較しづらくなる。私は選挙で示したマニフェストは歴史的な意味も含めて、修正せずそのままの形にしておく」⁶²と増田寛也前岩手県知事は述べ、「選挙で掲げたマニフェストはいくら財政状況などが大きく変わったとしても修正すべきではないと思っている。直したならば4年後に評価がしにくくなるからです。事情が変わったためにできなくても、それは評価する側が判断すればいい。マニフェストは、選挙の際に約束したこと。その重さを考えれば、どんなことがあっても変えてはいけない」⁶³と古川康佐賀県知事は述べているが、マニフェスト・サイクルを重視するあまりに、経済状況や社会情勢の変化に対する対応を誤って、住民の利益を損なうことがあってはならない。ローカル・マニフェストの内容を固定化することは、首長の評価を重視し過ぎであり、結局住民のためにはならないからである。

第3項 ローカル・マニフェストの時代の地方議会の役割

昨今、地方議会の役割が問われているが、ローカル・マニフェストの時代であれば、そこにおける議会の役割というものがある。負託を受けたローカル・マニフェストがあるからと言って、議会の役割がなくなるわけではない。首長選投票者による首長のローカル・マニフェストの政策別投票を行ったとしても、その結果により留保が解除された民意を「金科玉条」にしてしまうことが目指されているわけではない。筆者の提案は、その民意を出発点として議会と首長が十分な議論を行うことを目指している。有権者が議会という自らの代理人を選ぶことは、単に決まった政策のパッケージを履行することのためのみにあるのではなく、新しい課題への対応、有権者の信頼に応える行政運営を期待してのことであり、そのことにこそ有権者が議会という代理人を選ぶ意味があるのである。豊永郁子はこのことを、「われわれがあらかじめ選んだプログラムがそのまま遂行されればすべてが済むのであれば政治家は必要ない」⁶⁴という言葉で示している。

そして、ローカル・マニフェストの時代の議会には、ローカル・マニフェストに関して

⁶¹ 鎌田徳幸、前掲論文、pp.24-25。

⁶² 『ガバナンス』第40号、前掲記事、p.54。

⁶³ 「マニフェストの導入で地域は確実に変わっていく～古川康・佐賀県知事に聞く」(2004)『ガバナンス』第44号、ぎょうせい、p.51。

⁶⁴ 豊永郁子、前掲HP、(閲覧日2010/10/11)

議論を行い政策としてどのように位置付けるかという行為や、ローカル・マニフェストに掲げられなかった問題への対応、民意への絶えざる対応が求められている。このことを西寺雅也は、「マニフェストを自治体の政策への位置づける作業を行う」「過程で議会との議論が必要であることは言うまでもない」⁶⁵という言葉で示している。そして、その場合「そもそも議会は公開で討議する空間」⁶⁶であることが確認されねばならない。

さらに、ローカル・マニフェストの監視・推進・修正検討の他に、新たな議会の役割として、議員が議会を飛び出して住民に働きかけていく姿が求められている。このことを、磯崎初仁は、議会や議員は首長の「当選後にマニフェストの問題点を指摘するのではなく、選挙の際に分析し、有権者の注意を喚起したり、他の選択肢を示すことが重要だ」⁶⁷と指摘し、小林慶太郎は、「議会には、単なる監視機関であることから脱し、住民とも協働しながら積極的に政策形成をしていくことが求められるようになる」⁶⁸と述べている。

この点で、山内和夫、西部邁の議論に、筆者は賛成できない。山内和夫は、「議決機関である議会の賛成が得られなければ、首長がやりたいと考えている施策は実現されないのである。その意味で、二元代表制が市長マニフェストの実行の障害として作用することがあり得るのである」⁶⁹と述べ、西部邁は、政策の「数値・期限・工程」が選挙の段階ですでに選択され、あまつさえ契約として決定されているというのなら、議会において議論すべきことはほとんど何も残らず、せいぜいのところ、その契約が履行されたかどうかを審査することだけが議会の仕事となる⁷⁰旨を述べているが、議会の役割を新たな役割も含めてきちんと見据えることが必要のように思われる。

議会だけではなく、首長や行政もローカル・マニフェストと住民との間に入って住民自治に貢献する役割が求められている。この点について、伊藤修一郎は「逆に、行政組織・職員がマニフェスト策定に関与するなどして、マニフェストの内容に影響を与えることもありうる」⁷¹と述べ、福嶋浩彦は「首長や議会は、地域が進む方向性を住民に提起し、リ

⁶⁵ 西寺雅也(2010)「高まる総合計画の必要性～総合計画とマニフェストを巡って～」『ガバナンス』第108号、ぎょうせい、p.23。

⁶⁶ 江藤俊昭(2010)「住民自治制度の住民投票と議会はどう向き合うか～多様な討議の場の創出を～」『地方自治職員研修』第43巻第6号、公職研、p.27。

⁶⁷ 磯崎初仁(2004)「ローカルマニフェストと地方議会～議員はマニフェストにどう向き合うか～」『ガバナンス』第39号、ぎょうせい、p.52。

⁶⁸ 小林慶太郎(2008)「9章 自治体再編と地方議会の変容」曾根泰教・大山耕輔編著『日本の民主主義～変わる政治・変わる政治学～』慶応義塾大学出版会、p.169。

⁶⁹ 山内和夫(2009)「ローカル・マニフェストを実行することの政治的な意義と限界～平塚市長マニフェスト評価からの教訓～」『東海大学紀要 政治経済学部』第41号、東海大学政治経済学部、p.99。

⁷⁰ 西部邁(2004)「『マニフェスト』は政治の邪道である」『北の発言』第5号、西部邁事務所、pp.8-9。

⁷¹ 伊藤修一郎(2009)「2章 首長の戦略・マニフェストと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、p.21。

リーダーシップを発揮して住民合意をつくり出し、それに基づいて動いていかなければならない⁷²と述べている。こうして、首長のローカル・マニフェストに対して政策別住民投票を行って正確な民意を把握したとしても、議会も首長も行政も、民意に継続的な応答するとともに住民自治に関与し、あるべき民主主義へ貢献することが求められているのである。

第4項 ローカル・マニフェストをきっかけとした新たな民主主義

ローカル・マニフェストは新しいツールであり、これを使いこなすためには、永松が言うように「使い手にも相応の心構えと修練」⁷³が求められている。ローカル・マニフェストの普及に腐心している北川は、先に見たように「マニフェストは、民主主義を達成する必要条件であって十分条件ではない。しかし、マニフェストという問題を提示すると、さまざまな課題が見えてくる。民主主義を進化させる気づきの道具なのである」⁷⁴と述べ、マニフェストをきっかけとした民主主義の進化を説いている。

筆者の提案したしくみは、そうした「心構えと修練」のひとつであり、マニフェストが生み出した課題の解決への取り組みである。

ローカル・マニフェストという、この新しいツールを使いこなすために、選挙のあり方そのものを見直すことになる「首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票」という工夫が必要なのである。

最後に、このことには住民自身の責任と覚悟が必要であることを明記しておきたい。日本国憲法の前文において、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と定められているように、「日本国憲法下においては、地方自治の究極の責任は、住民自体に帰するものという基本的原理」⁷⁵が存在する。その覚悟を住民は胸に刻んだ上で、「住民も、ただ多数決で決めればよいというわけではなく、住民投票を行うときは、その前提として、住民同志の十分な議論がなければならない」⁷⁶のであり、「住民投票で、新たに最も重い責任を負うことになるのは住民自身であり、住民にその責任を負う覚悟が求められる」⁷⁷のである。

⁷² 福嶋浩彦(2010)「住民自治と住民投票」『地方自治職員研修』第43巻第6号、公職研、p.19。

⁷³ 永松俊雄、前掲論文、p.76。

⁷⁴ 北川正恭、前掲書、p.2。

⁷⁵ 松本英昭、前掲書、p.227。

⁷⁶ 福嶋浩彦、前掲論文、p.20。

⁷⁷ 同上、p.20。

おわりに

本論文では、首長選挙におけるローカル・マニフェストという政策パッケージの一括承認に関する問題点について議論し、これを解決するための選挙後の政策別投票の可能性について模索し、その具体的方法について述べた。

マニフェストというツールの登場を機に公職選挙法が現実的合理的な方向へ変わる変化を見せている。マニフェストの配布が限定つきではあるができるようになったのである。明治以来の「べからず」集である公職選挙法が定めた、実態に合っていない選挙に係る制度が見直されたのだ。今度はマニフェストというツールを機に、「首長のローカル・マニフェストの政策別住民投票」を行うことにより、選挙のあり方そのものを見直して補完する制度を整備すべきときなのだと思う。

その見直しこそ、本論文で述べた、「首長のローカル・マニフェストの選挙後投票」なのである。これが実行されるためには、首長選挙の度に必ず行われるように、常設型の住民投票条例の制定が必要不可欠である。議会、首長におかれては、この趣旨をご理解いただき、制定に尽力を果たしていただけるようお願いしたい。

そもそも民意はどこにあるのか、そこを出発点として政策形成がなされなければ、政治や行政は住民にとって金だけかかる無用の長物に墮してしまう。本来、政治や行政は住民の意思を反映した政策を検討し体现する場のはずである。

住民も自らが必要とする望ましい政策が行われるように、学び、行動し、注視する、という行為を、自らに還ってくるという責任を伴って、行わなければならないのだ。これは、住民に身近な自治体であるからこそ、検討しやすく、手が届きやすく、注視がしやすいもののはずである。それこそが、地方自治の本旨である「住民自治」なのである。

そうしてはじめて、住民にとっても、議会にとっても、首長にとっても、地方自治はまさに「民主主義の学校」になるのである。

参考文献

- [1]磯崎初仁(2004)「ローカルマニフェストと地方議会～議員はマニフェストにどう向き合うか～」『ガバナンス』第39号、ぎょうせい、pp.51-53
- [2]伊藤修一郎(2009)「2章 首長の戦略・マニフェストと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、pp.19-39
- [3]上田道明(2007)「住民投票の10年」『大阪市立大学法学雑誌』54巻2号、大阪市立大学、pp.651-707
- [4]上原克之(2007)「住民投票制度に関する若干の考察」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、pp.189-207
- [5]後房雄(2007)「ローカル・マニフェストと二元代表制～自治体再生の胎動と制度の矛盾～」『名古屋大学法政論集』第217号、pp.223-259
- [6]江藤俊昭(1998)「代表制システムと住民投票の相補性」『山梨学院大学法学論集』第40号、山梨学院大学、pp.1-32
- [7]江藤俊昭(2010)「住民自治制度の住民投票と議会はどう向き合うか～多様な討議の場の創出を～」『地方自治職員研修』第43巻第6号、公職研、pp.24-27
- [8]片木淳編著(2005)『最新地方行政キーワード～地方行財政改革の論点～』ぎょうせい
- [9]加藤富子(1996)「4 住民投票制度」園部逸夫編『新地方自治法講座④住民参政制度』ぎょうせい、pp.97-120
- [10]金井辰樹(2004)「地方から政党へ、そして国民の意識も変えた～ここまで進化したマニフェスト運動～」『ガバナンス』第38号、ぎょうせい、pp.50-53
- [11]神奈川県自治総合研究センター平成9年度部局共同研究チーム(1998)『住民投票制度』神奈川県自治総合研究センター
- [12]鎌田徳幸(2010)「ローカル・マニフェストが活きる地域経営を目指して」『地方自治職員研修』第43巻第11号、公職研、pp.23-25
- [13]神崎一郎(2008)「憲法改正国民投票法を読む(1)～住民投票条例の設計の視点から～」『自治研究』第84巻第11号、第一法規、pp.100-125
- [14]北川正恭(2007)『マニフェスト進化論～地域から始まる第二の民権運動～』生産性出版
- [15]久禮義一(1997)「地方分権と住民投票」『日本法政学会法令論叢』第33号、日本法政学会、pp.62-71
- [16]小林慶太郎(2005)「市町村合併に係る住民投票をめぐる政治学的考察」『四日市大学総合政策学部論集』第4巻第1/2号、四日市大学、pp.13-24
- [17]小林慶太郎(2008)「9章 自治体再編と地方議会の変容」曾根泰教・大山耕輔編著『日本の民主主義～変わる政治・変わる政治学～』慶応義塾大学出版会、pp.159-171
- [18]小林良彰(2006)「マニフェスト選挙以降の争点態度投票」『選挙研究』第21号、日本選挙学会、pp.7-38
- [19]小松浩(2005)「『マニフェスト』・『マニフェスト』論考」『神戸学院法学』第34巻第1号、pp.125-141
- [20]財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2001)『住民参加有識者会議報告書～地方分権時代の住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって～』財団法人社会経済生産性本部
- [21]財団法人社会経済生産性本部総合企画部編(2002)『住民参加有識者会議報告書～住民投票制度化への論点と課題～』財団法人社会経済生産性本部

- [22]新藤宗幸編著(1999)『住民投票』ぎょうせい
- [23]杉田敦(2010)「『マニフェスト政治』の現状と課題」『生活経済政策』第158号、生活経済政策研究所、pp.3-6
- [24]竹下譲(2003)「マニフェストの機能～イギリスのマニフェスト～」『季刊行政管理研究』第102号、行政管理研究センター、pp.3-10
- [25]田村馨(2007)「ローカル・マニフェストは地域活性化の新しいツール」『九州経済調査月報』第61巻第731号、九州経済調査協会、pp.30-33
- [26]中谷美穂(2006)「日本における新しい政治文化の兆し～住民投票運動を対象に～」『選挙学会紀要』第6号、日本選挙学会、pp.85-105
- [27]永松俊雄(2009)「ローカル・マニフェストのリアリティ～地方政治変革の潮流～」『室蘭工業大学紀要』第58号、pp.65-78
- [28]西寺雅也(2010)「高まる総合計画の必要性～総合計画とマニフェストを巡って～」『ガバナンス』第108号、ぎょうせい、pp.21-23
- [29]西部邁(2004)「『マニフェスト』は政治の邪道である」『北の発言』第5号、西部邁事務所、pp.6-9
- [30]糠塚康江(2010)「マニフェストは『民意』なのか」『法律時報』第82巻第3号、日本評論社、pp.1-3
- [31]林紀行(2006)「有権者の投票行動に与えるマニフェストの影響～仙台市長選挙、衆議院議員選挙、宮城県知事選挙分析を通じて～」『実践女子大学人間社会学部紀要』第2号、実践女子大学、pp.107-125
- [32]福嶋浩彦(2010)「住民自治と住民投票」『地方自治職員研修』第43巻第6号、公職研、pp.18-20
- [33]藤島光雄(2008)「住民投票条例に関する一考察」『阪大法学』第58巻第2号、大阪大学大学院法学研究科、pp.469-493
- [34]松本英昭(2009)『新版逐条地方自治法(第5次改定版)』学陽書房
- [35]山内和夫(2009)「ローカル・マニフェストを実行することの政治的な意義と限界～平塚市長マニフェスト評価からの教訓～」『東海大学紀要 政治経済学部』第41号、東海大学政治経済学部、pp.87-101
- [36]四日市大学地域政策研究所(2003)『ローカル・マニフェスト～政治への信頼回復をめざして～』イマジン出版
- [37]若尾侑加(2008)「ローカル・マニフェスト試論～分権改革下におけるローカル・マニフェストの新たな可能性～」『政治学研究論集』第29号、明治大学大学院、pp.233-252
- [38]脇坂徹(2003)「住民投票の背景・現状・課題」『関西大学法学論集』第53巻第2号、関西大学法学会、pp.54-129
- [39]「マニフェストは地方自治・地方政治を活性化させる～ローカルマニフェストの意義と展望～対談 西尾勝×北川正恭」(2004)『ガバナンス』第38号、ぎょうせい、pp.45-49
- [40]「マニフェストサイクルの確立でさらなる進化を～増田寛也・岩手県知事に聞く」(2004)『ガバナンス』第40号、ぎょうせい、pp.52-54
- [41]「マニフェストの導入で地域は確実に変わっていく～古川康・佐賀県知事に聞く」(2004)『ガバナンス』第44号、ぎょうせい、pp.50-52
- [42]「民主党の公約に『賛成』少数～子ども手当31%高速無料化20%～」『朝日新聞』2009年9月2日朝刊、p.3。
- [43]「海老名市の人口と世帯 平成22年6月1日現在」『海老名市の人口と世帯(平成22年

- 分)』 <http://www.city.ebina.kanagawa.jp/www/contents/1262821627569/index.html>
(閲覧日2010/11/20)
- [44]「海老名市選挙人名簿登録者数(平成22年6月2日)」第6表 区市町村、年齢(各歳)別及び男女別人口『住民基本台帳による東京都の世帯と人口(町丁別・年齢別)／平成22年1月』、<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/juukiy/2010/jy10000001.htm>(閲覧日2010/11/10)
- [45]「【投票速報 確定】海老名市長選挙 平成19年11月11日執行」『【11月11日執行選挙速報＝投票】海老名市議会議員・海老名市長選挙』、
<http://www.city.ebina.kanagawa.jp/www.contentsu/1194600903538/index.html> (閲覧日2010/11/20)
- [46]豊永郁子(2005)「マニフェスト政治にもの申す」『早稲田大学 オピニオン』No.158
<http://www.waseda.jp/jp/opinion/2005/opinion158.html> (閲覧日 2010/10/11)
- [47]「平成22年国勢調査 インターネット回答方式に関するFAQ(回答)」『統計局ホームページ』、<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/faq/faq-1.htm> (閲覧日2010/9/22)