

## 公開講座

# 自治体における民主主義—議会、首長と住民

11月28日に第1回オンライン講座を開催しました。本稿はその報告をもとに一部加筆補強していただいたものです。

講師：榊原秀訓（南山大学）

## はじめに

東海自治体問題研究所設立50周年の記念の企画として、幾つか研究会を立てまして、この50年間にこの東海3県でどのような変化があったのか、どんなふうなふうに考えて今後を展望するか、こんなことで研究会を進めていくことを予定しております。もちろん東海3県における自治体の実態がどうなっているのか、地方自治がどんなふうに変ったのかということが重要で、それを踏まえないと机上の空論になってしまうと、こんなことから、ぜひこの東海3県にあった実態にどのような変化があったのか、それについてどのような理論化をすればいいんだろうか、どんな展望を持てるのか、研究していきたいと思います。是非こういった調査にご協力をいただき、積極的に研究会にご参加をいただければと、こんなふうに思っております。私は、首長であるとか議会、住民参加にかかわるような研究会の責任者ということで、議会、首長と住民についてお話をさせていただきます。できるだけこの東海3県の状況で比較的簡単に確認できることは触れ、これからの研究の検討課題も示していきます。

## 一 時期区分

この研究にかかわって、初めに「時期区分」に触れます。50年ですから、その50年を大きく4つに区分してみます。同様の基準で4つ

区分することは無理ですし、研究会のテーマごとに違いがあると思いますが、政治的な特徴にかかわって、また、行政の政策にかかわって区分しています。概ね1970年・1980年、それから1990年以降、2000年代になってから、最後に比較的最近はどうなっているかに区分します。

## 1 地方の時代・革新自治体

さて、一番初めの地方の時代というところから少し触れたいと思います。私は、名古屋大学出身なんですけれども、入学が1977年になります。名古屋におきまして革新市政ができて数年経ったときと、こんなふうになるかと思うんですけれども、この研究所ができてからも数年経っている時期になるかと思えます。革新自治体は、皆さんご存じのように首長がいわゆる革新です。当時は社共と言っていいかと思うんですけれども、議会は保守、自民党、あるいは無所属なただけで自民党系の議員がたくさんいる。こういう状況におきまして、例えば福祉であるとか環境に力を入れ、従来の政策を転換をする。大学の研究者もいろいろ審議会などを通して協力をして、新しい政策を打ち出す。そのような特徴を持っていたのではないかと思います。それが全国幾つかの自治体で登場した。もちろん革新自治体の時代だと言ってみたときに、東海3県の自治体の多数をそれで表現できるかということ、相当難しく、私が住んでいる名古屋市のことを念頭に議論をしていることになります。

## 2 地方分権改革

### (1) 第1次地方分権改革

それから1990年代から20年ぐらいの間というふうになりますけれども、地方分権改革によって大きく制度・枠組みが変わるとい、こういう時代かと思えます。民主党政権のもとにおいては、用語としては、地域主権改革ということになります。

地方分権改革は、大きく2つの時期に分かれます。第1次地方分権改革においては、機関委任事務が廃止される。都道府県、あるいは市町村もそうですけれども、かなりの事務は国の下請けとして行っていたが、これは地方自治には適合しないということで廃止される。こういった側面は、こぞって積極的に評価されたと思えます。

ただし、国と地方の役割分担も強調され、外交とか防衛は国の役割であるとされます。これを強調すると、外交であるとか防衛は国の役割だから、自治体が口を出すなとなります。現在、沖縄における辺野古の新基地建設です、これはもっぱら国の仕事なんだから自治体が口を出すなとなります。海の埋立てについては、一般的には知事の免許で、国の場合は承認が必要であるにもかかわらず、国が決定できるかのように議論が展開されます。他方で、国、地方の役割分担として、福祉であるとか社会保障については、国の役割を限定し、国が責任を負わないとされます。

### (2) 第2次地方分権改革

第2次地方分権改革は、かなり評価が分かれます。自治体問題研究所的にはいろいろ問題点ありと考えているところです。まず、補完性原理と結びついて、わが国特有の議論として総合行政体論というものが強調されます。基礎的自治体が総合的な行政を展開すべきであるとされ、現在ではその能力が十分ではないから、行政サービスを提供する能力を確保するために規模を大きくする必要があるので、こんなことが議論されました。一般的に自治体の規模ってどのように決まるのか、明

確な一つの結論というのはありません。規模が大きくなれば行政サービス提供能力というのは向上をする。本当にそうかとかいう問題がありますけれども、一般的にはそのように考えることができる。他方で、規模が小さいほど参加がしやすいので民主主義を確保しやすい。そのバランスの中で決定するんだと考えられていると思えます。

それから、三位一体改革というお金の関係があります。自治体が十分な財政を持っていない。単純に国が手放して自治体に金を与えるというようなことはなくて、補助金、税源、それから地方交付税をどう組み合わせるかが問題となります。例えば補助金は削るけれども交付税は増やす、税源はあまり増やさないと、ただトータルとしては減らす。トータルは減ったけれども、若干自由に使える金が大きくなったことをどう考えるかです。例えば保育所関係のところの補助金が削られると、保育所行政に金を回さずに別のところへ使ってしまうと、こういうこともあります。

### (3) 地域主権改革

民主党政権におきましては、大きく2つの柱がありまして、1つは義務づけ、枠づけの見直しです。一番論争になったのは保育所の床面積基準です。この基準を、都市部においては自治体に委ねるといったことです。都市部では待機児童が増えているので、基準を切り下げて詰め込むということはどう考えるか。自治体が自由にできるからそれでよしという考えもありますが、やっぱりこれは詰め込みで権利保障の観点からはマイナスと考えられます。もう一つは、市町村合併によって規模がでかくなりますので、今まで都道府県がやっていた事務、権限の一部を市のほうへ移すことが行われます。そうすると、市には今までやったことがない事務権限が回ってきますので、なかなか対応が困難になっています。

## 3 自治体ポピュリズム

大きな3番目の時期は、自治体ポピュリズム

ムの時期です。国の手法はポピュリズムというふうには必ずしも言わないと思うんですけども、似た側面はあるように思います。選挙に勝てば何でもできるという選挙独裁であるとか、いろんなところに口を出してコントロールしようとするという、こういう姿勢、コントロールフリークなどと言われるものです。スピンという手法も共通しています。国民や住民にとって不利な言葉をそのように見せない、あたかも魅力があるかのように表現をする。これらの特徴を国も自治体ポピュリズムも両方ともに持っているのではないかと思います。

#### 4 自治体戦略2040構想と第32次地方制度調査会

最後の大きな4つめの時期が、地方創生と自治体戦略2040構想、それから第32次地方制度調査会答申へとつながる動きになります。地方創生は、自治体によってKPIと言われる指標を設定して、その達成度合いによって金をもらうという、簡単に言うとそういう構造で、自治体間競争に任せる、それをあおるとい構造になっていると思います。2040構想は、自治体の協力というのを一定程度念頭に置く。一定の地域を圏域として考えて、そこでの行政はほかの市町村や県に委ねる、場合によると民間に提供してもらっても構わないものになっています。そもそも二層制をそのまま維持する必要性もないと、こんな議論もされますし、行政について標準化、共通化を図れば行政サービスが提供しやすいということで、標準化、共通化を求めるものになっております。第32次地方制度調査会は、圏域行政という言葉は使いませんでしたけれども、一定の地域でどんな未来になるかを予測して、それに即して行政を展開する、広域行政、自治体間連携を前提にして予測をするということをお求めている。場合によると財政措置によって、要するにお金を出して、誘導して自治体間の連携を行わせる。その限りでは、法制化は避けられましたけれども、事実上、中央統

制、トップダウンの方式だと言うことができます。

さて、以下大きく3つのことに触れます。1つ目として首長です。

## 二 首長

### 1 二元代表制と首長

#### (1) 革新自治体と首長の属性

もちろん首長と議会は二元代表制ということで、両者の関係が問題になっていきますけれども、それだけではなくて、行政の内部における行政委員会の関係であるとか、あるいは首長と職員の関係といったようなことが問題になります。あるいは住民との関係をどのように理解するのかと、こんなようなことが重要な課題になってまいります。

さて、二元代表制という言葉自体が、議会だけが住民を代表するわけではなくて、首長も直接公選なので代表的な性格を持っている。革新自治体におきまして、住民の参加を通して政策の転換を図ると、議会からは議会軽視だという批判を浴びましたけれども、首長の側から首長も代表的な性格を持っているから問題なしと、こういう形で展開がされます。革新自治体はこの後、保守の政治家の巻き返しにあっていくわけですが、二元代表制という言葉は定着する。保守であろうが革新であろうが、両者ともに使う用語となってまいります。

今後の調査として、首長の属性ってどのような変化があるのかなのか、こんなことを考える必要もあるのかなと思っています。革新自治体の時期におきまして、全国の自治体に研究者の首長がいらっしゃいましたけれども、そういう方はあまりいなくなりました。もう一つ関心が持たれているものは、女性首長です。ただ、東海3県で調べたところ、歴史的にも相当数が少なく、三重県鈴鹿市(現職)、岐阜県穂積村(町)、岐阜県福岡村(町)、三重県伊曾島村、三重県大王町で女性首長がいた(いる)程度にとどまって

います。もちろん東海だけではなくて全国的にも少ない。こういう状況ですので、なぜそうなのか、逆に言うと、なぜこんな少数の人たちは首長になったのかという、こんなことを考えていく必要があると思っております。

## (2) ポピュリスト首長

また、現在の幾つかの自治体におきましては、ポピュリスト首長であると理解できるのではないかと思います。ここで考えておりますポピュリズムといいますのは、世間一般、あるいは通俗的に言っているところの人気取り、とは違った意味で学術的には使われます。①反エリート。既存の体制がエリート主義的であるとして批判する。一部の人たちだけの既得権益を守っているんだと、こういう意味です。②<ふつう>であることです。そうじゃなくて、そういうエリート主義はいかんと。普通の人々を代表するということではなければいけないというものです。③善悪二元論です。そうすると敵味方をはっきりさせることになるわけです。敵は首長ごといろいろです。地方議会を敵とする、公務員を敵として攻撃することが比較的一般的です。④リーダーシップです。さまざまな利害を調整するよりも、みずから正しいと思ったことを押し通す、こういうことが求められております。⑤直接性です。中間的な組織に依存することなく、マスメディアなどを通して訴えかける。議会で話をするよりも、例えば名古屋でいいますと河村市長、テレビ受けするようなテーマを持ってこいという、こういうことを言ってみたり、あるいはツイッターを通して発信して、そこに一番の重点を置くという首長もいるわけです。

一般的にこのポピュリズムがどのように評価されているのか、多少意見が分かれています。つまり、既存の体制の問題点を指摘して攻撃をするということですから、確かに今まで十分に改革がなされていなかった点を指摘する。そのような改革をするという意味では、積極的な面も持っています。しかし他方

で、複数ある価値観を無視して、トップ、リーダーの考え方が絶対的に正しいので、それに従うべきであるとして、そもそも交渉、妥協すべきではないこととなります。人権とか自由というものについても、それを制限することになって仕方がない。場合によると既存の制度を守るために法制度ができていますので、法治主義であるとか立憲主義を無視する、軽視をすると、こういう行動へとつながってまいります。とりわけ大阪における維新は、自分たちによかれと思ったような制度改革を次々としていくと、こんなような行動パターンを持っております。

## 2 議会との関係

次に、議会との関係ということになります。これは革新自治体におきましては、首長が議会を軽視しているという、こんなふうに言われる。ある時期には、議会とのなれ合い、学芸会であると批判される。それぞれ議員がどんな質問をするのか、どんな回答をするのかという台本ができていて、その台本どおりに進んでいくと、そんなことも言われます。ポピュリズムの時代におきましては、敵として議会を攻撃すると、そんなような形をとっております。後述の議会基本条例におきましては、それぞれ民主主義的な競争を首長と地方議会が行っていくと、理念的過ぎる面もありますけれども、そのような形で動いております。法制度として考えてみますと、首長と議会の関係を調整するための法規定というのがあります。例えば専決処分などがどの程度使われているのか、それがやむを得ないことなのかどうか、こんなことを少し検討していく必要がある、こんなふうには思っております。

## 3 行政委員会との関係、職員との関係

それから、行政委員会との関係であるとか、職員との関係です。行政委員会は、一定の独立性を保障されております。予算については首長が持っているであるとか、その限界もあるわけですがけれども、果たして現実に存在し

ている行政委員会が独立性を発揮しているのだろうか、首長の側からすると、行政委員会の独立性を尊重したものになっているのか、そういう検討が必要ではないかと思えます。河村名古屋市長の場合、新聞報道などで知る限りでは、人事委員会が公務員、職員の給与を上げろという勧告をしても、それには法的な拘束力がないとして従わない対応をとります。法的拘束力がないのはそのとおりなんですけれども、これは国の人事院も一緒ですよ。公務員に労働基本権を制限したその裏返しとして、代替措置として人事院の給与勧告があるという、こういう構造になっています。自治体も全く同じことです。法的拘束力がないからといって無視をするのは、全体構造を軽視していることになります。

また、対職員との関係でいいますと、公務員の数はずっと減少してきております。いわゆる非正規公務員というものが増えてきておりますので、そのような職員の変化が首長と職員との関係にどんな影響を与えているのだろうか気になります。大阪の維新のもとにおいては、職務命令を遵守する、それを強化する、成績主義を強化するであるとか、一定の幹部職については、事実上政治的任用に近いような形での採用も行っている。さらにアドバイザー的に顧問であるとか参与ですね、多数の人たちを使っているということもありますので、職員との関係、政策形成のあり方などのような変化があるのか見ていく必要があるんだろうと、こんなふうに思っております。

### 三 地方議会と議会改革

#### 1 議会における政治と「行革」

まず初めに、「議会における政治と行革」です。首長の属性が問題になりますように、一体議会ってそれぞれどんなふうに構成されているのだろうか。議員の属性というのはどうなっているのだろうか。今、議員のなり手不足というのが一部の自治体、だんだん増えておりますけれども、そこで問題になってい

ますので、現実の議会ってどう構成されているのかというのを、もしかしたら歴史的な変化がある、あるいはないということを示せるんじゃないかなと思います。女性議員の数も大きな関心になっています。「政治分野における男女共同参画推進法」成立後の2019年統一自治体選挙においては、候補者における女性比率は、都道府県議会12.7%、政令指定都市議会は21.2%、市議会17.3%、特別区議会26.5%、町村議会12.1%とすべてにおいて過去最高のようです。また、当選者においても女性比率は、都道府県議会10.4%、政令指定都市議会は20.8%、市議会18.4%、特別区議会31%、町村議会12.4%でした。さらに、党派別では、都道府県議会における候補者の女性比率は、共産党46%、立憲民主党26%、社民党18%、国民民主党12%、公明党8%、日本維新の会・大阪維新の会7%、自民党4%という状況であり、国政の政権政党における比率の低さが特徴的です。

もう一つ、行政改革にかかわって議会も対象になってきました。そもそも議会は行政ではないので、行革の中で改革するのが妥当かという問題もありますが、議員定数削減が関心事になってきました。現在、議員の定数は条例で自由に決めることになって、削減という言い方は必ずしもなじみませんが、少ない議員数に設定をするという、こんなふうになってきています。その積極的な理由を見出すことは、なかなか難しいと思います。多様な代表性という民主主義的な価値に照らしてみても、何らかの理由、理由の変化があるのだろうか、こんなことを検討する必要があるのかと思っています。もちろん、より大きく議員の数を減らしたのは、市町村合併です。市町村合併によって自治体の数が減る。そのことによって議員の数が劇的に減少をする。住民を代表する議員さんの数は減りますので、その意味で代表性は低下しているように思われます。

#### 2 議会の役割

大きな2番目は、議会の役割としてどんなことを期待するのか。明確には分けるのが難しいところもありますけれども、一般的に言われているのは、行政を統制するという、こういう役割と、議会が政策を形成する役割ですね。国会がどういう役割を果たすべきかという論点に近いところがあります。議会としてやっぱり議員の提案によって条例を制定すべきである、つまり議員立法が重要と考えるかです。私は議員立法によって、参加手続きが迂回されるなどの問題もあるので、それ自身が望ましいとは思ってはいないところがあります。また、自治体の基本的な計画については、議会基本条例などにおきまして議決事項にすることがされています。単に議決するだけではなくて、計画にどんなことを盛り込むべきかといったことまで議論がなされることもあります。最後は予算ですね、予算についての修正といったことが行われているのかどうか。つまり、自治体のルールである条例、それから将来を展望した計画、それからお金、こういった政策にかかわって議会はどの程度活動を行っているのかといったようなことを見ていく必要があるのではないかと思います。

### 3 議会改革と議会基本条例

#### (1) 金をめぐる問題

さて3番が、議会改革にかかわるような部分で、昔も今も継続して関心があるのがお金の問題です。議員定数とお金の問題で、議員報酬というのが高過ぎないかであるとか、政務調査費・政務活動費が高過ぎないかという、こんなような問題があります。そもそも高いと考えるかどうかの前に、どういうふうに決定するのが合理的なのかという問題があります。例えば会津若松市などでは、イギリスにおける決定方式も参考にしながら、一体議員として何時間活動しているのだろうか、それを明らかにした上で、単価をどう決めるかということもありますけれども、議員としての活動時間に1時間当たりの単価を掛けて、それで議員報酬幾らかというのを決める。一

定の合理性はそこには存在するんだろうと思います。

また、政務活動費について、その領収書はきちんと出されているのだろうか。今やそれはWEBで報告書や領収書も公開しているところが少なくありませんから、東海3県における地方議会はそれがなされているのだろうか。規模が小さければ、政務活動費出さないとか、きわめて低額だということもあり、それも問題のように思いますが、とりわけ規模が大きく金額も大きい地方議会がどうなっているかです。市民オンブズマン調べでは、名古屋市は、報告書や領収書をネット公開しないなど政令指定都市のなかで4年連続最下位、愛知県は、領収書をネット公開しないなど都道府県で34位とされています。

#### (2) 改革モデル

議会改革モデルをめぐる議論ということで、まず、首長と一部の議員が一体になって国のような内閣をつくって活動するという、議会内閣制とか、議員内閣制といわれるモデルがあります。これは民主党政権下の改革におきまして、橋下大阪府知事が提案したものです。政治的な意図としては、維新の議員が必ずしも大きくないときに、議員を取り込みたいという思惑で提案をしたのではないかと思うんですけれども、選挙で維新が多数を握ることからは関心がなくなったようです。

それから2つ目に、議員をボランティアであるとか名誉職として考える、河村名古屋市長が初期の段階で盛んに言っていたボランティア議会があります。イギリスにおいては、議員はボランティアで金は全くもらっていないということを言っていましたが、実はもう2000年にはそのような状況にはありませんで、とりわけ都市部の場合には、金額は日本と大分違いますけれども、それなりの金額を得ていましたので、名誉職としてお金をもらっていないという状況にはなっていません。ただ、依然としてこのような考え方を持っている首

長はいるのではないかと、こんなふう思っております。

2040構想に関連した議会改革という点では、人口が減少して議員に立候補する人が少なくなっていると、その中で議会をどう維持するかということで総務省の研究会が出したモデルということになります。議員の数を思いきり減らして、そこに生活できるだけの議員報酬を払う「集中専門型議会」、反対に、議会の活動の内容を削り、今やっていることもやらなくていい、議員報酬もそんなに小さく、兼業だということを前提にして、多くの人に参加してもらうという「多数参画型議会」というモデルを出しました。

これまでの3つは、議会内閣制にしても、ボランティア議会にしても、「集中専門型議会」・「多数参画型議会」という改革提案についても、いずれも二元代表制の中で議会を強くするというよりも、実際にはかなり首長が強くなる、議会のコントロール機能が弱くなるんじゃないか、こんなふうに評価をされているモデルになっていると思います。

そういった中で、二元代表制を前提にして議会の活動を積極化するというで打ち出されたのが、議会基本条例になるわけです。首長と議会、議員の間での討議・議論を活性化し、そして、議会と住民との間での討議・議論を活性化するために、議会基本条例を制定し、具体的な内容を盛り込むと、こんなことがされております。

一番の中心は住民との関係にあるということが言われてきて、当初は、議会報告会が大きな柱でした。個々の議員ではなくて、議会として何をやっているのかを住民に報告をするということです。これが面白いかというと、過去、議会がこんなことをやったというのを聞くだけのことで、住民にとって面白みはなく、そうじゃなくて、自分たちの希望・要望を伝えて、それを政策化してもらうということのほうがよっぽど重要なわけです。そこで、議会基本条例における住民との関係では、議会報告会から、住民との意見交換の

場を持つ、そこで意見を聴いて政策に吸い上げることへと転換してきています。もちろん行政のほうでも住民の意見は聴いてはいますが、そこから漏れているもの、あるいは同じものでも異なる評価はあり得るところですから、議会がその政策形成へと結びつける、そんなことも行われております。

### (3) 議会基本条例の状況

この議会基本条例の状況ですけれども、全国で888自治体(49.7%)という全国約半分ぐらいの自治体が議会基本条例をつくっております。東海3県でパーセンテージをチェックしてみたんですけれども、愛知県が高いようで38自治体、70%ちょっと、三重県が16自治体、55%、岐阜県が16自治体、38%と若干の違いがあります。なぜ違うのか、誤差の範囲内なのか、もしかして岐阜は岐阜県が制定していないようですから、何かそんなことが影響しているのかなと思います。このように、現在もう半分近くの自治体が議会基本条例というのをつくっていますが、じゃあ当初の理念どおりに議会が活性化していると言えるかというところでもないように思います。そもそも規定の内容がかなり抽象度が高く、希薄化している、あるいは活動が消極的になっている条例もあります。名古屋市では、河村市長が議会を攻撃したときに議会基本条例をつくりましたが、今、果たしてそれがどの程度機能しているのか、そんな問題があると思います。

## 四 住民参加

### 1 住民運動と住民参加

最後、住民の参加です。そもそも革新自治体では、二元代表制という言葉ができたり、政策の転換のために住民の参加、あるいは住民運動を重視して、住民の意見を聴いて活動をするのが強調されました。もちろん条例であるとか、規則であるとか、あるいは指針とか要綱といったものをつくらなくても、住

民参加について積極的な自治体はありまして、例えば東海3県におきましても、百人委員会であるとか、百人会議であるとか、要するにこれは100人という意味ではなくて多くの人という意味ですけれども、多くの人に集まってもらって意見を交換すると言えばいいでしょうか、そんなような仕組みも存在をしております。

## 2 制度的参加の活用と制度改革

また、2番目は、現実に法律に規定されている制度を使った参加の動向です。地方自治法上の直接請求で署名を集めて、条例の制定を求めるとか、首長や議員の解職、あるいは議会の解散を求めるといふ、こういうものです。しばしば議論されるのは、河村名古屋市長が主導しました名古屋市議会の解散で、首長が運動の先頭に立ったことが批判されました。しかし、政治家がこういった住民の運動の先頭に立つということ自体は、よくあることのようにも思いますので、それ自体を批判できるのか、こういう問題もあります。現在進行形の問題でいいますと、大村愛知県知事のリコール請求、解職請求ですね。また、この請求運動では、不正な収集も問題となっています。こういったものをどのように評価できるのかです。

性格は、異なりますが、地方自治法に基づく住民訴訟も直接民主主義的な位置づけがなされています。弁護士さんたちの集団である市民オンブズマンが幾つも訴訟を提起しています。それ以外のものも含めて、どういった訴訟が提起され、それに基づいてどんな改革がされたのかといった点も、注目すべきところかと思えます。

さらに、参加制度で意見書を提出するという仕組みでも、いわゆるパブリック・コメント制度というものができて、どんな意見が出たのか、その意見を受けてどんなものをつくったのか、一定の応答性が確保される状況になってきました。ただ、実際には、パブリック・コメントをやってみても1件も意見が出ない

とか、5件以下であるとか、ごく少数の意見にとどまるということも少なくありません。また、意見をたくさん出してもらうためには何が必要なのか考えなくてはいけないところかと思えます。もう一つの改革として審議会改革をみてみます。審議会委員を一方的に首長が任命するのではなく、委員の一部が公募制で、希望する者に参加してもらうという制度改革もなされています。審議会の公開や、審議会資料の公開も拡大してきています。こういった状況の調査も必要です。

## 3 住民投票

最後に、住民投票についてです。住民投票の動向としては、もともとは迷惑施設、原発であるとか、沖縄県のような米軍基地であるとか、産廃処分場のような迷惑施設の関係で住民投票が行われてきました。その後2003年から2005年をピークに全国で行われたのが、市町村合併に伴う住民投票です。市町村合併の是非、どこの自治体との市町村合併を選択するのかといったことについての住民投票になります。市町村合併以後は、公共施設、市庁舎であるとか図書館であるとか運動場といった公共施設の設置や廃止をめぐる行われる住民投票が、全国的に増えてきました。もっとも、市町村合併では何百という住民投票が行われたんですけども、その後は、数がすごく低下しています。請求してもなかなか条例制定まで至らない状況には変化がないようにも思います。市町村合併以外の住民投票実施例としては、岐阜県御嵩町（産廃）、三重県海山町（紀北町）（原発）、三重県伊賀市（市庁舎）、愛知県新城市（市庁舎）、愛知県小牧市（図書館）、愛知県高浜市（中央公民館）（投票率50%に満たず不成立）といったものがあります。三重県紀勢町（大紀町）（原発）、三重県南伊勢町（2条例）（原発）、愛知県美浜町（運動公園）では条例が制定されたものの、実施されていません。これを見ても、東海3県を見てもあまり数は多くないことがわかります。



さらに、特定のテーマにかかわって住民投票条例をつくるのではなく、常設型の住民投票条例というのもあります。常設型住民投票条例を制定しているのは、愛知県高浜市、三重県名張市、岐阜県多治見市、愛知県日進市、愛知県新城市、愛知県東浦市です。名称は異なりますが、愛知県大口町も同様の条例を制定しています。これらの条例では、例えば住民が3分の1署名を集めれば必ず投票を行うといったことを規定しています。その都度新しく条例をつくるのではなく、一定数の署名を集めれば必ず住民投票を行うという仕組みです。ただ、常設型住民投票条例は持っている、その活用をしていない自治体もありますし、常設型住民投票条例ができたからといって住民投票が増えたという関係にもないようです。じゃあなぜ制定したんだろうとか、なぜ常設型住民投票条例を制定するのに使われていないんだろうか、こんなことも研究していく必要があると思っています。

## おわりに

冒頭で述べたように、東海自治体問題研究所設立50周年の記念の企画ということで、この50年の間に自治体がどのように変わったのか、自治は果たして前進したのかという、こういう根本的な問いに答えられるように研究を進めていきたいと考えています。是非、会員の皆様のご協力をお願いいたします。

## 参考文献

自治体ポピュリズムについて

榊原秀訓編著『自治体ポピュリズムを問う—大阪維新改革・河村流減税の投げかけるもの』（自治体研究社、2012年）

浦田一郎・白藤博行編著『橋下ポピュリズムと民主主義』（自治体研究社、2012年）

榊原秀訓「ポピュリズム、民主主義、『選挙独裁』」同『地方自治の危機と法』（自治体研究社、2016年）自治体戦略2040構想と第32次地方制度調査会について  
榊原秀訓「地域活性化と自治体戦略2040構想」月刊全労連263号（2019年）

同「第32次地方制度調査会答申から見る国の自治体戦略」季刊自治と分権81号（2020年）

議会改革と議会基本条例について

榊原秀訓「議会改革・議会内閣制・ボランティア議会」上記『地方自治の危機と法』

特に「集中専門型議会」・「多数参画型議会」について、

榊原秀訓「町村議会のあり方研究会報告と2040議会」住民と自治672号（2019年）

住民参加について

室井力編『住民参加のシステム改革』「本書の意義と内容の鳥瞰」（日本評論社、2003年）

特に住民投票条例について

榊原秀訓「住民投票制度」同前

