

自治体「住民総会」の持続可能性 —比較の観点で見る直接民主制の可能性—

Sustainability of Local Governments' 'Town Meeting' : a possibility of direct democracy based on the comparative perspective

蒔 田 純*

Jun MAKITA*

要 旨

自治体の意思決定を住民が直接行うために設けられる「住民総会制度」の持続可能性は、歴史・伝統と住民負担という二つの要因によって影響を受けると考えられる。歴史・伝統に基づく制度である場合、持続可能性に資するが、単に現代的な課題対処のために制度が設けられる場合、それは相対的に不安定となる。また首長の存在や住民負担軽減のための工夫が設けられている場合、持続可能性にとってプラスとなる。これらを踏まえると、米国ニューイングランド地方のタウンミーティング、スイス基礎自治体のゲマインデサルザムルング、日本の町村総会、という三つの事例からは、持続可能性という点で前二者と後者の間で相違が導かれる。

キーワード：住民総会、自治体、持続可能性、直接民主制

1. 目的と意義

本稿では、自治体の住民総会制度に焦点を当て、その持続可能性をもたらす要因とは何なのかを明らかにすることを目的とする。住民総会制度とは、自治体の政治的な意思決定をそこに住む住民が直接行うために設けられる会議体のことであり、選挙で選ばれた議員によって構成される議会がそれを行う間接民主制に代わり、住民による直接民主制を体現するものと言える¹。

現在、先進民主主義国においては、殆どの国・自治体が間接民主制を採用しており、住民総会制度のような直接民主制を採る事例はごく僅かである。人口が一定の規模を超え、全住民による直接の意思決定が物理的に困難と考えられる状況においては、これは極めて自然なことである。その中において直接民主制である住民総会制度を採用し、かつ、それを将来にわたって維持しようとする、様々な側面で相当の高いハードルをクリアせねばならないものと考えられる。

我が国において加速度的に進む人口減少は、産業面における人手不足、社会保障面における担い手不足、経済面における消費の減退等、社会経済的な影響の

みならず、特に地方における議員のなり手不足という民主主義の在り方そのものへの負の影響ももたらし得る。既に一昨年、高知県の大川村が、村議会を廃止して、住民が直接政治的意思決定を行うという、地方自治法上の「町村総会」の設置を検討していることが全国的な話題となった²。議員定数が10未満の自治体議長の4割超が「(町村総会の設置を) 将来検討する可能性がある」と答えていることに見られるように³、これは大川村のみならず、今後、全国の小規模自治体において判断を迫られる可能性のあるものと考えられる⁴。

我が国の自治体が直接民主制的な意思決定手法の採用を検討する際、深刻度を増す人口減少を見据えると、将来的な持続可能性は最優先に考慮すべき要因であると考えられる。この点に鑑みると、町村総会に代表される直接民主制を自治体において採用し、維持していくには、いかなる条件が必要であり、また、それが持続可能性を失うとすると、いかなる要因によるのか、といった課題を検討することは、今後の我が国の地方における民主主義の基本的な在り方を描く上で不可避の事柄と言えよう。本稿は、このような背景を踏まえ、住民総会制度が設置され、将来にわたって維持

*弘前大学教育学部

Faculty of Education, Hirosaki University

されるという意味における持続可能性がどのような要因によってもたらされるのかを明らかにするものであり、自治体における直接民主制の可能性を具体的に探る試みとして一定の意義を持つと考えられる。

以下では、2において「住民総会」という語の定義、分析対象、及び、先行研究中における本稿の位置づけを明らかにし、3において住民総会の持続可能性に影響を与える要因について検討する。それを踏まえて、4において米国ニューイングランド地方のタウンミーティング、スイスの基礎自治体のゲマインデサルザムルング、及び、我が国の町村の町村総会、という三つの事例に関して概要を把握し、続く5においてそれらを比較しつつ、その持続可能性について考察を行う。

2. 定義、分析対象と本稿の位置づけ

本稿では、自治体において直接民主制を体現する会議体を指す一般的な名称として「住民総会」という語を用いる。それを定義すると、「自治体の住民を構成員とし、当該自治体の政治的意思決定を行うために設置される会議体」となる⁵。比較を行う以上、その対象を全て範疇に収める一般的な語をつくらざるを得ず、本稿においては、上記の通り定義される「住民総会」がその任を果たす。これの下、本稿では具体的な事例の比較を行う。採用するのは、米国ニューイングランド地方のタウンミーティング (Town Meeting)、スイスの基礎自治体のゲマインデサルザムルング (Gemeindeversammlung)、日本の町村の町村総会、の三つである。既述の通り、住民総会は現代においては自治体レベルでも採用されている例が極めて少なく、民主主義的な前提条件を同じくする先進民主主義国において代表例として挙げられるのが、これらである。

これら三つの事例には、それぞれ既に、その設置経緯や運用実態を扱った一定の研究の蓄積があり、米国についての Zimmerman (1987) (1999)、Magleby (1984)、Renner and DeSantis (1999)、スイスについての Bützer (2007)、Ladner (2002)、岡本 (2018)、日本についての榎澤 (2017) (2018)、森本 (2018) 等が代表例である。これらは各国における住民総会について独自の分析を行ったものであり、自治体における直接民主制の制度や運用に関する具体的な姿を描く上で貴重な成果であると言える。本稿は、これらの先行研究を踏まえながら三つの事例間の比較を行うことによって住民総会制度の研究に横串を差し込み、持続可能性

という視点から住民総会制度に関する一般的な因果関係を明らかにする試みと言える。

3. 持続可能性に影響を与える要因

3.1 歴史・伝統と課題対処

住民総会制度の持続可能性はどのような要因によって影響を受けるのであろうか。まず考え得るのは、歴史・伝統である。古くから当該の地域をその住民自身が治め、地域の課題を住民自身で話し合ってきたという経緯があれば、後にそれを追認する形で公的な制度となることも自然であるし、その場合、そのような過去がその将来的な持続可能性に資するものとなろう。自分たちの先達が長い年月、自らの地域を自ら治めてきたという歴史は現在の住民の高い自治意識につながるし、多くの場合、具体的な運営のノウハウも蓄積されているものと考えられるのである。

これに対してそのような伝統がない場合、歴史的な裏付けや経験的な知見といった側面で制度の持続可能性にはマイナスの影響を与えるものと考えられる。過去からの経緯が存在しないにも関わらず住民総会制度を設けざるを得なかった場合、当然そこには理由があるはずであるが、ではその理由とは何であろうか。一般的には、当該自治体における何らかの課題に対して対処を迫られたからであろう。とかく住民総会、つまり直接民主制という事柄の性格に鑑みると、間接民主制の象徴たる議会が開催できない事由が生じたこと、に突き当たざるを得ない。

議会が開催できない事由として真っ先に想起されるのは、議員のなり手不足である⁶。人口が少ない小規模自治体において議員になろうという者がおらず、議会定数に比して著しく少ない数の議員しか確保できないという事態になれば、確かに議会を開催することは困難である。人口が少ないという議会開催を阻む要因と全ての住民が直接当該自治体の意思決定を行うという住民総会の性格はもともと親和性が高く、議員のなり手不足は住民総会の開催に直結する要因と言える。

また、議会の不祥事等、その他の要因によって議会の開催が困難となる場合も想定される。この場合も、議員が実質的に議員としての活動ができない状態になるという意味において上記のなり手不足と同様であり、そのような状態に対する代替手段として住民総会が採用されるのだと考えられる。

このように、当該の地域に昔からの自治の歴史・伝

統がある場合、それは制度としての住民総会の持続可能性に資する一方、それが無い場合、議員のなり手不足に代表される議会開催を困難にする課題への対処が住民総会を設ける理由になるものと理解できる。この時、その課題が存在しなくなり、議会を開催し得る状況が整ったとすると、それは住民総会を存続させる必要がなくなったことを意味し、開催頻度が著しく減ったり、制度自体を廃止することも可能性として出てこよう。この意味で、歴史・伝統が根付いている場合に比して、課題対処のための住民総会はその持続可能性に関して不安定な側面があるものと考えられる。

3.2 住民負担

住民総会制度の持続可能性に影響を与える要因としてもう一つ挙げられるのは、住民の負担である。住民総会は住民自身が参加して意思決定を行うことが大前提であるため、住民がどの程度の時間と労力をそれに割かねばならないか、どの程度の政治的責任を引き受けねばならないのか、によって住民にとっての実施可能性、つまりは制度としての持続可能性が決まってくるものと考えられる。

住民負担の程度を考える際、それを左右するいくつかの具体的要因が想定される。まずは、自治体における行政部の在り方である。自治体の統治機構としては、一般的には、行政部としての公選された首長が一方で存在し、もう一方で立法部としての議会が存在する。住民総会が設置される場合、少なくともこのうち後者が存在しないということを意味するが、この時、前者については、公選首長が存在する場合としない場合に分けられる⁷。

公選首長が存在する場合、それが行政部事務方と協議しながら議案を作成し、それを住民総会に提示した上で、そこで審議・議決が行われるという形式となる。一方で存在しない場合、行政部事務方が行政部を代表するものとして議案を作成し住民総会に提示するか、あるいは、住民総会が行政部の役割も部分的に引き受けることになる可能性もある。後者は言うに及ばず、前者においても住民総会が事務方を補完せねばならない程度は高くなるであろうから、いずれにしても、住民総会の負担は、公選首長が存在する場合に比して、大きくなると考えられるのである。

また議案として対象となる案件の数や範囲も住民の負担に大きく関わってくるであろう。住民総会は議会を代替するものとして設置される訳であるから、単純に考えると、議会が審議の対象としていた案件の全て

を扱うことになるだろうが、議員ではない住民にとって、これが相当の負担となることは容易に想像し得る。例えば、条例の改廃や予算・決算等、住民にとって関係性が深い事項は住民総会で扱うべきものとする一方で、それ以外の細かな案件は対象外として行政部事務方が責任もって対処することとすれば、住民の負担は一定の軽減が見込まれるであろう。

もともと議会が審議・議決の対象としている案件の数や範囲は、当然、当該国の地方自治制度に深く関係する。地方自治の階層の中で基礎自治体とその上にある自治体（国）との業務の役割分担に関して、基礎自治体がどの程度を担当することになっているかによって、議会が扱う案件も、ひいては、住民総会が扱う案件も変わってくるものと考えられる。

4. 事例

本節では、米国ニューイングランド地方におけるタウンミーティング、スイスの基礎自治体におけるゲマインデサルザムルング、日本の町村における町村総会、の三つの事例について、制度の背景、及び、制度の概要、をそれぞれ順に記述する。

4.1 米国ニューイングランド地方「タウンミーティング」⁸

4.1.1 制度の背景

米国ニューイングランド地方は、1620年、メイフラワー号に乗ったピルグリムファーザーズが上陸して以降、最初に入植が進んだ地域であり、それ故に伝統的に自治の意識が住民たちに根付いていると言われる。1629年、マサチューセッツ湾植民地が建設されると、マサチューセッツ湾会社の下で英国本国からは独立した統治が為される一方⁹、移住者たちはそれぞれの居住する地域において自生的なコミュニティを形成していった。

その際に大きな役割を果たしたのが「タウン(Town)」であった¹⁰。当初タウンは住民の非公式な集まりという位置づけであったが、徐々に地域における社会的活動の基礎的な単位となっていく。タウンでは、定例の集会が開かれ、そこにおいて、教会の建設・司祭の選任・土地の区分等、当該地域の重要事項が決められるようになった。やがて集会は「タウンミーティング」という正規の合議機関となり、そこでタウンの運営管理者を選出した上で、当該地域における規則や租税について議論・決定を行った。

その後、タウンミーティングはマサチューセッツ

湾植民地から、コネティカット、ロードアイランド、ニューハンプシャー、バーモント、メインといったニューイングランド地方の各州に広まり、現在でもこれら六州の多くの自治体で存続している。

4.1.2 制度の概要

米国では各州の下に群 (county) が置かれ、その下には市町村等の地方自治体 (Municipality) が設けられる場合やタウンに代表される準地方自治体 (Quasi Municipality) が設けられる場合がある¹¹。準地方自治体であるタウンは、州議会によって明示的に付与された権限のみを有する。

タウンの自治形態は極めて多様であるが、行政部—立法部関係という視点から見ると、全住民が参加可能なタウンミーティングが基本的に立法部の役割を与えられていると言える。その上で、「住民の中からタウンミーティング理事会が選出され、それが常勤のタウン職員と共に行政部の役割を、タウンミーティング本体が立法部の役割を担う場合」「住民の中から選出されたタウンミーティング理事会が外部の人材をタウンマネージャーに任命し、それが行政部の役割を、タウンミーティングが立法部の役割を担う場合」「タウンミーティングとは別のタウン議会 (Town Council) を設置し、それが、タウンミーティングが担うべき立法部

の役割、及び、理事会が担うべき行政部の役割を併せて担う場合」等の様々な形が各タウンによって選択される¹²。

タウンミーティングの形式としては、①オープンタウンミーティング、②予算タウンミーティング、③代表制タウンミーティング、がある¹³。①は全ての有権者が全ての案件の議決権を持つタイプであり、②は予算に限り審議・議決することが認められているタイプである。また③は、全ての有権者がタウンミーティングに参加・発言できるものの議決権はなく、各地区を代表する公選されたタウンミーティングメンバー (数十名～数百名) のみに議決権が与えられるというものである。

タウンミーティングは、書記・徴税官・出納官・評価官・消防長・警察官等、公選職の選出・給与の決定、予算の議決、条例の議決等を中心に、一定の範囲の案件を審議対象としている。しかし、上記の通り、タウンミーティングの形式としては、予算に絞った予算タウンミーティングや議決権を絞った代表制タウンミーティング等があり、必ずしも常に全ての案件について審議が求められる訳ではないと言える。一般的なタウンミーティングの概要については表1を参照されたい。

■表1：米国ニューイングランド地方のタウンミーティングの概要

(1) 役職

- 議長：タウンミーティングを司り、表決の結果を決定・宣言する。タウン選挙により選出。
- 理事：タウンの執行役員。3～5人の理事をタウンミーティングから選出。理事会は、タウンミーティング決定事項に関する各機関との調整や議題設定等を担う。
- 書記：タウンミーティングの投票の記録、議事録の作成を担当する。

(2) 運営方法

- 公告：タウンミーティングの日時、場所、議案が掲載され、住民に周知される。公告に掲載されない限り、議案は効力を持たない。年次タウンミーティングは少なくとも開催日の7日前までに、公共の場への掲示、地方新聞への掲載、HPへの掲載等の方法で公告される必要がある。
- 定足数：各タウンの条例で定められる。
- 議事次第・進行：通常公告した案件を順に検討。議長が質疑の順序を決定し、採決を宣言。全ての質疑、発言、動議は、議長を通して行われる。発言時間の制限や、発言回数の制限等のルールがある場合も。
- 発言：全ての有権者が発言可能。
- 表決：発声、挙手、点呼、起立、秘密投票等の方法による。議長が、どちらが多数か決する。特定の議案については、2/3以上の表決を要し、通常発声以外の方法による表決が行われる。
- 再議：タウンミーティング後、一定期間内に一定数の署名をもって、理事に対し再議請求が可能。

4.2 スイスの基礎自治体「ゲマインデサルザムルング」¹⁴

4.2.1 制度の背景

スイスは直接民主制の伝統が今なお強く残っている国として知られている。1291年以降、邦（カントン）間の国防同盟である誓約者同盟が発展する形で国が形成されてきたが¹⁵、各邦においては住民の意思とコンセンサスを重視する伝統が根強く、それが現在でも、イニシアティブ・レファレンダムという連邦レベルの直接民主制につながっている。

邦レベルではランツゲマインデ（Landsgemeinde）という直接民主制が二つの州において現在も残っている。神聖ローマ国内のスイス原初同盟（Old Swiss Confederacy）においても各邦で行われ続けたが、1848年のスイス連邦成立後、徐々に廃止されていき、現在では、アッペンツェル・インナーローデン州とグラールス州のみで行われている¹⁶。

このような伝統の中、市町村（Gemeinde）でも住民全員参加の総会として、ゲマインデサルザムルングがドイツ語圏を中心に根付き、今でも各自治体における立法部としての機能を果たしている。ゲマインデサルザムルングは、中世において、農作業や家畜の世話等を隣近で助け合う互助会的な組織として市民の間で自生的に形成された協力共同体に、徐々に裁判やルールメイキングの機能が付加されていって、やがて地域の意思決定を行う機能を果たすようになったのが、その起こりと言われている。かつては、不動産等の民事分野で違反に対する制裁を発令する等の司法的な役割も有していたが、1798年のナポレオンによるスイス占領を機に多くの権限を失ったとされる¹⁷。

現在も基礎自治体としての市町村の約8割がゲマインデサルザムルングを採用しており、下記の通り、住民投票との適切な役割分担の中で、意思決定方法として一定の役割を果たしている¹⁸。

4.2.2 制度の概要

スイスの市町村における統治の在り方は二つの形式に分けられる。一つは行政部と議会によるタイプ、もう一つは行政部とゲマインデサルザムルングによるタイプである¹⁹。前者は住民が選挙によって首長と議会の議員を選任し、議会が首長の提案する議案を審議・議決することによって自治体としての意思決定を行うという、我が国を含めて一般的に行われている地方自治の形式である。これに対して後者は、首長が全住民で構成されるゲマインデサルザムルングに議案を諮り、そこでの審議・議決によって自治体としての意思決定が為されるという仕組みである²⁰。フランス語圏では前者が、ドイツ語圏では後者が採用される傾向にあり、全市町村の中では8割程度がゲマインデサルザムルングを採用している。

ゲマインデサルザムルングの所掌範囲は各市町村によって異なるが、一般的に、条例、予算・決算、公債発行、税の決定、会計監査、役職者の人事等、広範な議案についての審議・議決権限が与えられている²¹。議決においては、意見が二分するなど、ゲマインデサルザムルングにおいて決定できない場合は、別途全住民による住民投票が行われることが定められている場合も多い²²。また、最初から、ゲマインデサルザムルングでは審議だけを行い、議決は住民投票によって行うと決められている場合、一定の事柄についてはゲマインデサルザムルングに代えて住民投票のみで決すると定められている場合もあり、最終的に住民自身による直接的な決定に至るための様々な工夫が為されていると言える。表2はゲマインデサルザムルングの概要を示したものであり、参照されたい。

■表2：スイスの市町村のゲマインデサルザムルングの概要

- 議案：条例、予算決算、公債発行、税の決定、会計監査、役職者の人事など
- 手続：少なくとも30日以上前に公告し、議案を明示
- 種類：定例会と臨時会（1/10以上の有権者によって開催を求めることもできる）
- 表決：挙手、起立、秘密投票等
- 参加資格：3箇月以上自治体内に居住した選挙権を有する者（罰金を伴う参加義務を課す州も存在）
- 議事進行：自治体の首長（発言時間や回数などに取り決めが存在）
- 会場：体育館、教会、公民館、役所の大会議室
- 開始時間：住民が参加しやすいよう、平日夜や土曜午後が多い
- 異議申し立て：法律に従って異議申し立て手続きが可能

4.3 日本の町村「町村総会」²³

4.3.1 制度の背景

我が国においては、1888年、地方自治制度として市政・町村制が制定され、その中では、市・町村の議会として、それぞれ市会・町村会を置くことが定められていた。その上で、例外として、「小町村」においては町村会を設けず、条例によって「選挙権を有する町村公民の総会」を設置できる旨が盛り込まれた²⁴。「公民」とは、満25歳以上の男子で、一戸を構えていること、住民となって2年を経過していること、2年間継続してその町村内で地租を納め又は直接国税年額2円以上を納めていること、等の条件を満たす者のことである。「小町村」において、このような者に限定することにより、この総会は、「非常に限られた人数により構成されるものであり、まさしく議会議員を選出するまでもない状況にあった小規模町村での活用が想定されていた」ものと考えられる²⁵。その後、「小町村」を「特別の事情ある町村」とする1911年の改正を経て²⁶、終戦後、1946年に公民制度が廃止され、翌1947年、新たな地方自治制度を定めるものとして地方自治法が制定された。そこにおいては自治体には議会を置くこととされる一方で、町村は条例によって全ての住民で構成される「町村総会」を設けることができるとされた。

これまで、町村制下においては神奈川県足柄下郡芦之湯村が、地方自治法下においては東京都八丈支庁管内宇津木村が、それぞれ町村総会を設置している²⁷。芦之湯村は地方自治法の施行に伴って1947年4月に議会制を採用し、また宇津木村も1955年4月に八丈町と合併して村総会は消滅した。これ以降、町村総会が設置された例はなく、現在に至っている。

4.3.2 制度の概要

地方自治法には、「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる（第94条）」「前条の規定によ

る町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する（第95条）」と規定されており、これを基に各自治体では条例によって町村総会を設置することとなっている²⁸。

上記のように、この規定によって町村総会が設置された例は、これまでに、東京都八丈支庁管内宇津木村しかない。宇津木村では、1951年、村民の転出が多くなったこと、村会議員の適任者が少なくなったこと、等を理由として、「宇津木村民総会定例会条例」「宇津木村民総会々議規則」が定められ、村民総会が設置された²⁹。地方自治法上の町村総会は、選挙で選任される首長の存在を前提としつつ、あくまで議会を代替するものとして設置されるのであり、宇津木村にも当然、村長は存在していた。村長が議案を提示し、それを審議する主体が議会から村民総会になったということである。村民総会には役員として会長・副会長が置かれ、これが主に運営を担った。審議した案件は、榎澤幸広が行ったインタビューにおいて当時の総会会長が「村のあらゆることをやった」と答えているように³⁰、村長・村役場職員の給与額設定、村長のリコール、教育委員会委員の選出、条例の改廃、会長選挙等、幅広い分野に渡っていた³¹。表3は宇津木村の村総会の概要につきまとめたものであり、参照されたい。

5. 考察

前節では米国・スイス・日本という三つの国の自治体における住民総会の事例について、その概要を把握した。これを踏まえて、ここでは、第3節の内容に基づきながら、それぞれの持続可能性について検討を行いたい。

5.1 歴史・伝統と課題対処について

まず、米国のタウンミーティングとスイスのゲマインデサルザムルングは、まさに歴史と伝統がその存在

■表3：日本の町村総会（宇津木村の事例）の概要

- 総会の構成：村内の全有権者を会員とし、会長・副会長を各一名置く
- 総会の頻度：一年に二回程度
- 開催時間：一回あたり1～2時間
- 招集方法：戸数が多くないため、一軒一軒歩いて開催を伝えていた
- 定足数：特に定めはなく、出席者が全有権者の過半数を割っても開催していた
- 審議事項：村長・村役場職員の給与額設定、村長のリコール、教育委員会委員の選出、条例の改廃など

の中核にあると言ってよい。米国では新大陸への入植直後の「タウン」を、スイスでは中世の協力共同体を、それぞれ起源に持ち、いずれも当該地域の住民たちが自らの住む地域の事柄は自ら決めるという自治意識を守り続けた結果、それが制度化されて現在に続いているのである。両者とも、現在の国の形が成立する遙か前から住民総会の原型は存在していたのであり、むしろそれが、米国における「草の根民主主義」、スイスにおける「住民自治」といった、現代に受け継がれるそれぞれの国の民主主義的特質につながっているものと考えられる。

一方で我が国においては、町村総会の制度は古くからの伝統に基づく訳ではなく、町村制・地方自治法といった法的枠組の中で、最初から制度として組み込まれたものであった。そこにおいては、「小町村」は町村条例により議会である町村会に代えて「町村公民の総会」を設置することができるとされた通り、小規模自治体において設けられることが前提とされており、人口が少ないという課題に対する一つの解という位置づけが与えられていたものと考えられる。地方自治法においては小規模自治体に限定する規定はなくなったが、既述の通り、唯一実際に町村総会が設けられた宇津木村も人口の減少が設置の主たる理由であり、「人が少ないこと」という課題に対する対処法が町村総会であったことは明らかであると言えよう。

5.2 住民の負担について

住民の負担という文脈において、公選首長が存在す

るか否かという観点では、米国のタウンミーティングでは存在せず、スイスのゲマインデサルザムルングと日本の町村総会では存在することが前提となっている。この点、米国においては住民の負担が増加しやすい環境にあると言えるが、タウンミーティングの中から理事会が選任され、それが行政部の役割を担う、あるいは、理事会が更にタウンマネージャー等を雇用して行政執行を行わせる、といった工夫が為されており、これによって、理事会の構成員以外の住民が行政部の役割まで担うことは回避されている。

一方で住民総会が扱う案件については、米国のタウンミーティングでは、公選職の選出・給与の決定、予算の議決、条例の議決等、一定程度の広い範囲を扱っている一方で、予算タウンミーティング・代表制タウンミーティング等、案件や参加対象を絞るための制度的措置も同時に存在しており、住民への過度な負担につながらない工夫が為されていると言える。

スイスについては、多くの自治体では、条例、予算・決算の他、公債発行、税の決定、会計監査、役職者の人事等、比較的広範な案件がゲマインデサルザムルングの対象となっており、この点で住民負担の増加が懸念される制度環境にあると言える。しかし、一方でそれらの自治体では、案件によって、「審議だけを行い別途住民投票を行う」「一定の事柄についてはゲマインデサルザムルングに代えて住民投票のみで決する」等、住民投票という、住民総会とは別の直接民主制手法を組み込んだ工夫が行われており、一定の住民負担への配慮が為されていると言える。

■表4：地方議会の議決事項（地方自治法第96条第1項）

- | | | |
|--|-----------------|--------|
| ①条例の制定・改廃 | ②予算の議決 | ③決算の認定 |
| ④地方税の賦課徴収・分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収 | | |
| ⑤工事・製造の請負契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結 | | |
| ⑥財産の交換・出資・支払手段としての使用・適正な対価なくしての譲渡又は貸付け | | |
| ⑦不動産の信託 | | |
| ⑧政令で定める面積以上の不動産・動産、不動産信託の受益権の買入れ・売払いの契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結 | | |
| ⑨負担付きの寄付・贈与 | ⑩権利の放棄 | |
| ⑪条例で定める公の施設の長期かつ独占的な利用 | | |
| ⑫地方公共団体が当事者である不服申立て・訴えの提起・和解・あっせん・調停・仲裁 | | |
| ⑬損害賠償額の決定 | ⑭公共的団体等の活動の総合調整 | |
| ⑮法律又はこれに基づく法令により議会の権限に属する事項（例：指定管理者の指定、外部監査契約の締結、地方道路の認定等） | | |

※このほか、条例で地方公共団体に関する事件について議会の議決事項を定めることができる

日本においてはもともと基礎自治体の業務量が多く、議会が議決すべき事案を定めた地方自治法96条を準用するならば、表4のような広範な案件を町村総会が扱わねばならないこととなる。実際に総会がどこまで扱うかは各自治体において決定されるが、既述の通り、宇津木村の例では、村長・村役場職員の給与額設定、教育委員会委員の選出、条例の改廃の他、当時村長が上京したまま戻ってこなかったという事情もあって、村長の帰村要求や村長のリコール、配給獲得の交渉者の派遣、といった案件までも扱っていたことが分かっている。ここからは、日本の町村総会が場合によっては膨大な案件を扱うこととなり、それが住民に過大な負担を強いる可能性を持つことを示していると言える。

6 小括

以上、本稿では、自治体の住民総会制度に注目し、その持続可能性に影響を与える要因について述べた上で、米国ニューイングランド地方のタウンミーティング、スイス基礎自治体のゲマインデサルザムルング、日本の町村の町村総会、の三つの事例について、その内容を検討した。

持続可能性という意味においては、米国のタウンミーティングとスイスのゲマインデサルザムルングは現在まで存続しているのに対し、日本の町村総会はかつて存在した二例が姿を消し、その後、設置されていない、という国ごとの相違がある。前二者は古くからの歴史・伝統が住民総会の礎であり、それによって涵養された住民の自治意識や長年の運営ノウハウが、その持続可能性に大きく貢献していると言える。逆に、我が国の町村総会はそのような歴史・伝統に基づくものではなく、人口の少なさという現実的課題に対する対処法の一つとして制度的に組み込まれたものである。それ故に、宇津木村の村総会が八丈町との合併を機に姿を消したように、課題がなくなればその存続意義も低くなるものと考えられる。

住民の負担という側面では、米国のタウンミーティングは、公選首長の不在を理事会やそれが雇用したタウンマネージャーが補う形で行政執行が行われており、またタウンミーティングの扱う議題や参加対象の住民を絞る制度的な工夫が為されていた。スイスと日本においては公選首長の存在が前提となっている一方、住民総会の扱う案件の範囲は相当程度広がっていたが、前者では住民投票という他の直接民主制手法

の活用によって総会自体の役割を相対的に軽減する工夫が組み込まれていたのに対し、後者においては制度上も、またそれ故に実例としても、そのような措置は見られなかった。現代において、全住民が物理的に集合して審議・議決を行うという意味における直接民主制は、どんなに小規模であろうとも、やはり実行には数々の困難が伴うものである。米国のタウンミーティング、及び、スイスのゲマインデサルザムルングにおいては、上記のような制度的措置を組み込むことによって、住民負担の軽減といった側面から、その持続可能性を高める工夫が為されているのに対し、日本の町村総会においてはそこまでには至っておらず、それが持続可能性にも負の影響を与えているものと理解できる。

殆どの国・自治体が代議制民主主義を採用する現代において、直接民主制としての住民総会は極めて特殊な統治の形態であることは疑いない。それ故に、今なお少ないながら存在する実例に対しては、その存続を妨げる方向に作用する多くの要因が首をもたげているものと推察される。そういった中において、その持続可能性を維持・拡大していくには、それを取り巻く様々な要素に関する一定の条件が必要であると考えられ、本稿の内容は、その一端を示すものであると理解できる。「1. 目的と意義」に記したように、人口減少が自治体運営にも影響を与え始めている中、ここでの考察が、今後の我が国における民主主義の在り方を模索する上での一助となれば幸いである。

¹ 直接民主制については、近年、テクノロジーの発達によるその実現可能性の向上や人口減少による特に地方での必要性の高まりから、それに関する論考が増えている感がある。直接民主制を扱った近年における代表的研究として、Richey and Taylor (2018)、Ruth, Welp and Whitehead (2017)、Altman (2011)、Budge (1996)等、各国比較の観点からの調査資料として、山岡 (2004)、衆議院憲法調査会事務局 (2004)等参照。

² 大川村のこの事例を受けて、町村総会に関する多くの論考も発表された。森本 (2018)、越 (2018)、外山・西村 (2017)等参照。

³ 『毎日新聞』2017年6月12日。

⁴ 大川村はその後、地方自治法に総会の運用方法等が具体的に記されていないことを理由に「現時点での調査・研究は困難」として、総会設置に関する検討を休止している。『朝日新聞』2017年8月18日。

⁵ 直接民主制の研究においては、筆者が知る限り、「住民が直接政治的意思決定を行うための会議体」の一般

- 的な名称として通説的地位を占めているものはないが、岡本（2011，120）等では「住民総会」という語がその意味で使用されており、本稿においてもこれを採用することとした。
- ⁶ 「1. 目的と意義」に記した通り、我が国でも議員のなり手不足問題については人口減少との関連で注目を集めつつあり、総務省も研究会を設けて議論・研究を行っている。地方議会・議員に関する研究会（2017）参照。
- ⁷ 仏国のように、自治体の首長が公選ではなく議会の互選によって選出される例もあるが、本稿ではそもそも議会が存在しない状況を想定しており、議論の混乱を避けるため、このようなケースは捨象する。仏国の地方自治につき、中田（2005）等参照。
- ⁸ ここでの記述はほぼ全てが他文献からの引用であるため、最初に基の文献を示し、それを適宜、脚注で補足する形とする。これは4.2のスイス、4.3の日本も同様である。米国に関しては、Zimmerman（1987）（1999）、Magleby（1984）、Renner and DeSantis（1999）、自治体国際化協会（2006）（1998）、外山・西村（2017）を参考としている。
- ⁹ マサチューセッツ湾植民地の初代総督となったジョン・ウインスロップはマサチューセッツ湾会社を設立し、会社役員と株主によって構成される会議において植民地に関する重要事項を決定する等、英国本国からは独立した自治を行った。マサチューセッツ湾植民地につき、Brown and Tager（2000）等参照。
- ¹⁰ このタウンの起源となったのが、入植者の祖国であるイングランドのタウンであったと言われる。タウンの起こりにつき、Zimmerman（1999）参照。
- ¹¹ 米国の地方自治制度につき、小滝（2004）参照。
- ¹² タウンの統治の在り方に関しては様々な類型化が為されており、例えば、自治体国際化協会（1998，9）は、「タウンミーティングー理事会」「タウン議会ータウン議会」「予算タウンミーティングー理事会」「代表制タウンミーティングー理事会」の四つに区分している。
- ¹³ タウンミーティングの形式についても様々な区分の仕方が存在し、例えば、外山・西村（2017，37-39）では、「開放型住民総会制」「代表型住民総会制」の二つに分けられている。
- ¹⁴ 以下のスイスに関する記述は、Church and Head（2013）、Favre-Bulle, Farran, Gallen and Hendry eds（2015）、Blickle（1997）、岡本（2010）（2011）（2018）を参考としている。
- ¹⁵ スイス建国の経緯につき、Church and Head（2013）等参照。
- ¹⁶ ツーク州・シュヴィーツ州は1848年、ウーリ州は1928年、ニドヴァルデン準州は1996年、アッペンツェル・アウサーローデン州は1997年、オブヴァルデン準州は1998年に、それぞれランツゲマインデを廃止した。ランツゲマインデにつき、Favre-Bulle, Farran, Gallen and Hendry eds（2015）参照。
- ¹⁷ ゲマインデサルザムルングの歴史と概要につき、Blickle（1997）等参照。
- ¹⁸ スイスで全住民参加の総会が未だに可能である理由として、自治体の規模という要因も挙げられる。スイスは全人口が770万人であるのに対して基礎自治体が2500程度存在し、単純計算でも一自治体あたりの人口は3000人程度となる。実際も1万人超の都市の人口は全体の5%程度に過ぎず、国民の半数以上が人口1000人以下の自治体に居住しているとされる。スイスの自治制度・都市制度につき、岡本（2010）参照。
- ¹⁹ スイスの自治制度につき、岡本（2010）（2011）（2018）参照。なお、スイスの政治行政においては、専業ではなく、名誉職や副業として議員や行政職員の職をこなす「ミリツシステム」が大きな役割を果たしており、殆どの自治体において何らかの形においてこれが取り入れられている。ミリツシステムにつき、岡本（2011）参照。
- ²⁰ チューリッヒ・ジュネーブ・バーゼル・ベルン・ローザンヌ等の大都市では議会を選出する方法が採られており、ゲマインデサルザムルングを採用するのは中小規模の自治体为主である。岡本（2010）参照。
- ²¹ 例えば、キルヒベルクの自治体基本条例（*Gemeindeordnung*）では、ゲマインデサルザムルングには、①自治体行政全体の監視、②自治体参事会の財務能力を超える支出が関係する場合の新しい業務の引き受け、③自治体基本条例第11条を前提としたイニシアティブの取扱い、④居住地の地方自治体の領域に影響を及ぼす場合の境界の変更、⑤目的事務組合協定（*Zweckverbandsvereinbarung*）の承認および改正ならびに目的事務組合への加入および離脱に関する議決、⑥報酬規則（*Besoldungsverordnung*）の制定および改正、⑦市民権の付与および手数料に関する規定の制定および改正、⑧手数料徴収のための基本的な意義ならびに原則のさらなる規制や規定の制定および改正、⑨自治体の空間計画（*Richtplan*）、建設・ゾーニング条例、開発計画、特別な建築基準と設計計画の制定と変更、⑩公的出版機関の決定、⑪年間予算の決定、⑫自治体税率の決定、⑬年次決算の承認、⑭自治体参事会が自治体基本条例第23条（3）によって自らの支出権限に算入されない限りでの追加融資、⑮自治体基本条例第11条（2）に留保されている、一度に10万フランを超える、または毎年2万5000フランを超える新たな支出および追加支出、またはそれに相当する収入損失のための決定、⑯個々に100万フランを超える価値のある金融資産の分野における所有地および限られた物権の処分、⑰個々に15万フランを超える非株式上場企業に対する財政投資の決定、⑱個々に10万フランを超える偶発債務の決定、が権限として与えられている。岡本（2018，67-68）参照。
- ²² 近年では住民によるゲマインデサルザムルングの参加率が低下していると言われるが、最終的には住民投票で決定されるため、ゲマインデサルザムルング自体の意義が軽視されることが一因として挙げられている。岡本（2011，134）参照。
- ²³ 以下の日本に関する記述は、森本（2018）、越（2018）、

外山・西村 (2017)、榎澤 (2018) (2011)、総務省町村議会のあり方に関する研究会 (2018) を参考としている。

²⁴ 町村制第31条。

²⁵ 総務省町村議会のあり方に関する研究会 (2018, 7) はこのように指摘し、これを踏まえて、「(現在において) 町村総会の開催が想定されるような町村、すなわち住民が非常に少なく、選挙権を有する者が一堂に会して会議を開くことができる町村は、ほぼ観念し難いのではないかと考えられる」との結論を導いている。

²⁶ 「公民」の条件の一つであった「1戸を構えていること」が「独立の生計を営んでいること」に改正された。

²⁷ 芦之湯村は大正14年4月時点で人口36人、有権者数(公民数) 6人、宇津木村は昭和26年1月時点で人口65人、有権者数38人であった。

■引用文献

- Altman, David, 2011, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press.
- Blickle, Peter, 1997, *Gemeinde und Staat im Alten Europa*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Brown, Richard D. and Jack Tager, 2000, *Massachusetts: A Concise History*, University of Massachusetts Press.
- Budge, Ian, 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity.
- Bützer, Michael, 2007, *Direkte Demokratie in Schweizer Städten-Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*, Nomos.
- Church, Clive H. and Randolph C. Head, 2013, *A Concise History of Switzerland*, Cambridge University Press.
- Favre-Bulle, Thomas, Sue Farran, James Gallen and Jennifer Hendry eds., 2015, *The Urban Diffusion of Local Direct Democracy between Switzerland and the United States*, Farnham, Ashgate Publishing.
- Ladner, Andreas, 2002, "Size and Direct Democracy at the Local Level: the Case of Switzerland", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 20, pp.813-828.
- Magleby, David B., 1984, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press.
- Renner, Tari and Victor S. DeSantis, 1999, *Contemporary Trends in Municipal Government Structures: Forms of Local Government*, International City/County Management Association.
- Richey, Sean and J. Benjamin Taylor, 2018, *Google and Democracy: Politics and the Power of the Internet*, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ruth, Saskia P., Yanina Welp and Laurence Whitehead eds., 2017, *Let the People Rule? : Direct Democracy in the Twenty-First Century*, ECPR Press.
- Zimmerman, Joseph F., 1987, *The Massachusetts Town Meeting A Tenacious Institution*, Williams Press Inc.

²⁸ まず第89条で普通地方公共団体に議会を置くことを規定し、それを受けて94・95条で町村総会について定めている。

²⁹ 榎澤 (2018, 67) では、このような総会設置理由が1951年4月8日付の南海タイムズ記事に記載されていることが示されている。

³⁰ 榎澤 (2018, 66) 参照。榎澤は2010年、村総会の会長であった菊池政邦氏にインタビューをしており、その記録がこの論文の基となっている。

³¹ 当時、配給を扱っていた小売店主であった村長は前金を受け取ったまま上京し、村に帰って来ないという状況であった。村長のリコールといった案件が含まれているのはこのためであると考えられる。

³² 日本の米国の自治体の業務量の差につき、外山・西村 (2018, 41-42) 参照。

一, 1999, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Praeger Publishers.

榎澤幸広, 2011, 「地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点—八丈小島・宇津木村の事例から—」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第47巻第3号, pp.93-118.

一, 2018, 「宇津木村村民総会の制度設計・実践と現代的意義」『都市問題』第109巻第1号, pp.63-69.

岡本三彦, 2010, 「スイスの都市自治体における政治参加—5大都市を中心に—」『東海大学紀要 政治経済学部』第42号, pp.1-20.

一, 2011, 「住民総会とミリッツシステム—スイスの直接民主制の制度と現実」 踊共二・岩井隆夫編『スイス史研究の新天地：都市・農村・国家』昭和堂, pp.120-140.

一, 2018, 「住民総会の可能性と課題—スイスの住民総会を中心に—」『中央大学経済学論纂』第58巻第3・4合併号, pp.59-78.

越文明, 2018, 「町村総会制度の制定と運営」『都市問題』第109巻第1号, pp.50-61.

小滝敏之, 2004, 『アメリカの地方自治』第一法規.

自治体国際化協会, 1998, 「タウンミーティング—住民自治の原型」『CLAIR REPORT NUMBER』No. 174, Oct 23.

自治体国際化協会, 2006, 「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」『CLAIR REPORT NUMBER』No. 293, Sep 15.

衆議院憲法調査会事務局, 2004, 「『直接民主制の諸制度』に関する基礎的資料 (衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会 参考資料)」衆議院.

総務省町村議会のあり方に関する研究会, 2018, 『町村議会のあり方に関する研究会 報告書』総務省.

地方議会・議員に関する研究会, 2017, 『地方議会・議員に関する研究会 報告書』総務省.

外山公美・西村好恵, 2017, 「わが国における町村総会制度の変遷と課題—アメリカのタウン・ミーティング制度の動向をふまえて」『季刊行政管理研究』No.160,

pp.32-45.

中田晋自, 2005, 『フランス地域民主主義の政治論一分権・
参加・アソシアシオン』御茶の水書房.
森本敦士, 2018, 「「村総会」設置を巡る高知県大川村の動

向」『都市問題』第109巻第1号、pp.92-100.

山岡規雄, 2004, 『シリーズ憲法の論点② 直接民主制の論
点』国立国会図書館調査及び立法考査局.
(2019. 7. 22 受理)