

ガバナンス研究

no.16 2020

半代表制的性質を伴う我が国の 地方議会の課題	木村 俊介	1
New Perspectives on the African State Borders (research memo)	笹岡 雄一	23
持続可能なニュータウンに向けた トランジション・マネジメント —みそのウイングシティにおける実験—	松浦 正浩	49
テロ対策の理論的枠組みの再考 —「原因論と機会論の統合理論」 の視点から	小林 良樹	73
海洋プラスチックごみに関する 国際的動向	辻 昌美	101
Tokyo metropolis after the 2020 Olympics and Paralympics	青山 侑	175
超高齢化社会に向かう住宅政策 のありかたについて	今村 保雄	203

半代表制的性質を伴う我が国の地方議会の課題

明治大学 ガバナンス研究科専任教授 木村俊介

はじめに

我が国において、地方議会改革の必要性が年長にわたり唱えられてきたことにみられるとおり、我が国の地方議会のあり方を巡る論議は地方行政制度を巡る論議の中でも主要な位置を占めてきた。また近年では地方選挙に係る投票率の低下や無投票選挙区の顕著な増加にみられるように我が国の民主制の根幹に関わる問題に直面している。

地方議会に対する政治的態度の一環としての無関心（政治的アパシー）の問題は中長期にわたる地方行政上の課題の1つとなっている。近年の統一地方選挙においても、4種の地方選挙を巡る平均投票率は一貫して下降傾向にあり、特に都道府県議選の平均投票率は平成27年度においては45.05%、市区町村議選は47.14%となっており、4種の地方議会選挙の中でも低い（図1参照）。

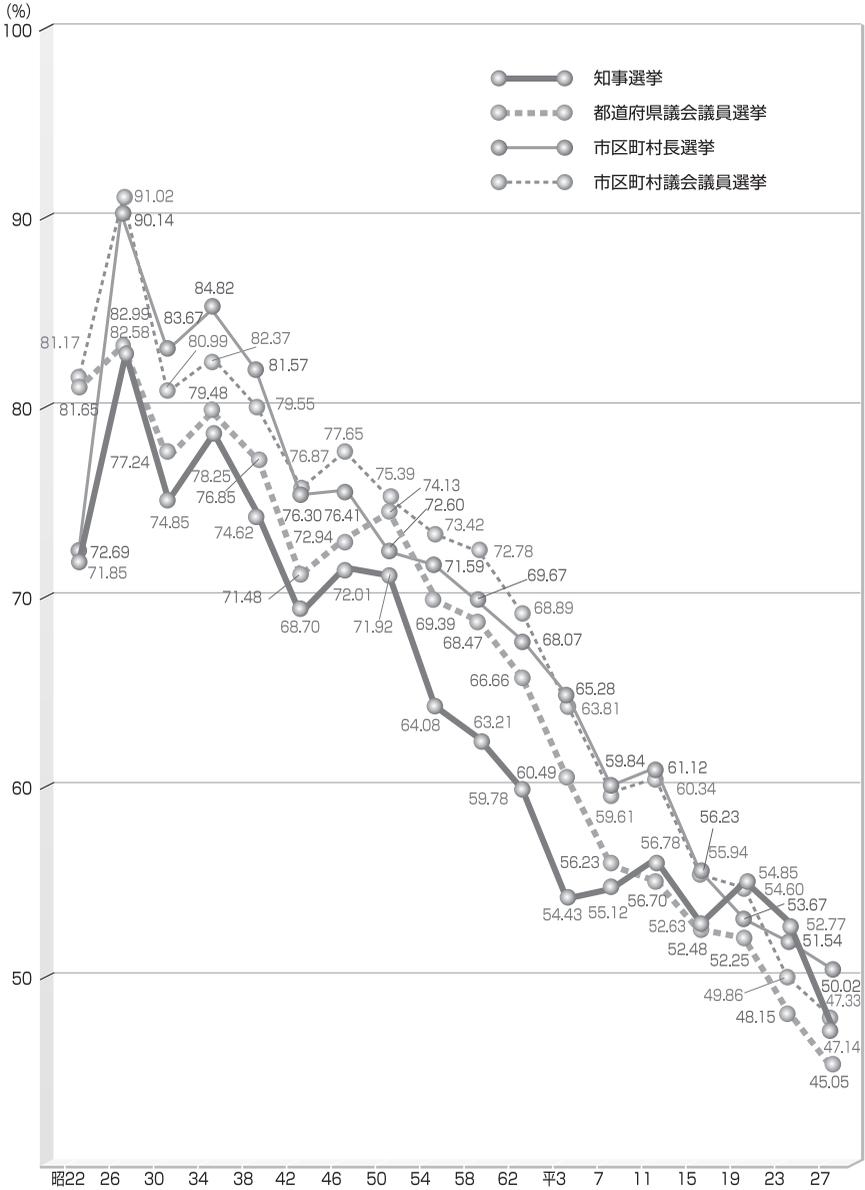
また、改選定数に占める無投票当選者数の割合は、特に、都道府県議会議員選挙及び町村議会議員選挙において一貫して増加傾向にある（図2参照）。

このように投票率及び無投票当選者数の割合は、近時の地方議会に係る政治的アパシーを示す現象として捉えることができる。

I 政治的アパシーの要因

政治的アパシーは、政治的有効性感覚（Political Efficacy）と政治システムへの接近可能性の高低により引き起こされる問題とされる。前者は、「政治問題

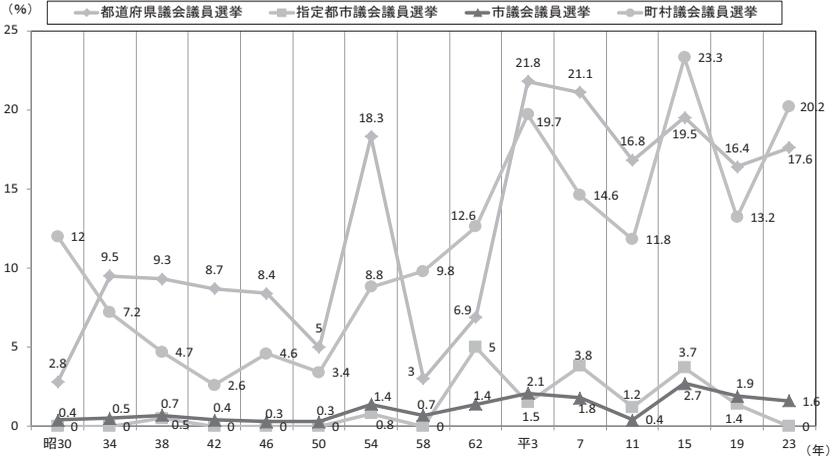
< 図 1 >



出典：総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」2017年。

<図2>

統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



出典：総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」2017年。

は複雑なので自分のような平均的な人間でも理解できるだろうか（できないのではないだろうか）」という感覚を巡る問題であり、後者は、「自分のようなものは制度の変革等に関われないだろう」という感覚を巡る問題である¹⁾。

W.バジョットは、国家の代議政治の必要条件として、「社会の重要な階層のどれ一つとして政権から永続的に疎外されることがないという国民の意識を必要とする」と述べている。²⁾このことからわかるように、このような政治的アパシーを防ぐことは、代議政治が成功するか否かのいわば試金石となる。

それでは、このような地方議会を巡る政治的アパシーはどのような要因により引き起こされているのであろうか。この点について、選挙における投票参加

1) 政治的アパシーを巡る理論について、Giuseppe Di Palma, “Apathy and Participation” The Free Press, 1970, pp.36-38 参照。

2) 出典：ハロルド・J・ラスキ、前田英昭訳『イギリスの議会政治 (Parliamentary Government in England)』日本評論社、1990年、4頁。

に係る研究においては、心理学的要因である政治的有効性感覚 (Political Efficacy) が重要な要素であると考えられてきた。ミラー (1989)³⁾は、政治的有効性感覚を、内的有効性感覚 (Internal Political Efficacy) と外的有効性感覚 (External Political Efficacy) に区分している。前者は、選挙人個人による「自分のような個人でも、投票を通じ、政府の活動や政策内容に影響を与えることができる」という感覚や「政治は複雑だが、自分のようなものでも何が起きているのか理解できる」という感覚である。選挙人においてこのような感覚が弱まれば政治的疎外感が高まることになる。一方、後者は、「政党、議会その他の関係機関は自分たちの要求に応じてくれるから、個人や社会は政治プロセスに影響を与えることができる」という感覚である。そして、この点について、田中 (2013)⁴⁾は、「高度情報化社会になり国民の教育程度がさらに高くなり、かつ、マスメディアが高度に発達すると、有権者の多くは政治家や政党の行動を詳しく知るようになり、それまでの期待が裏切られることも起こり、外的有効性感覚が低下することにもな」と述べている。

筆者は本稿において、住民の地方議会に対する外的有効性感覚は投票行動において有意なものであるという前提に立った上で、我が国の地方議会は、代議制の中で半代表制的性質 (後述) を強く備えているが、その一方で、半代表的な議事機関として国民 (住民) が寄せる期待に十分には応えられていないのではないかと、及び統一性を欠く制度の運用が行われていることが有権者の外的有効性感覚を低下させ、政治的アパシーを招来しているのではないかと、という仮説を立てて考察してみたい。なお本文中の意見は筆者の個人的見解であることをお断りしておく。

3) 出典：Warren E.Miller and Santa A.Traught “*American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1986*”, Harvard University Press, 1989, pp254-255.

4) 出典：田中愛治「選挙制度と政治参加」『政治過程論』有斐閣、2013年、154-156頁。

II 地方議会の半代表制的性質

我が国の地方議会は、日本国憲法93条第2項において住民による直接選挙制が規定され、代議制の枠組みが採用されている。代議制を巡っては、自由委任⁵⁾と命令委任⁶⁾の両説が存在し、委任—独立論争と呼ばれるように様々な論議が行われ今日に至っている。今日、代表制民主主義の中では、自由委任が基軸として考えられているが、代表の概念を巡り、早川 (2015)⁷⁾が、権威付与理論や、それと対置させて議員に対する授権後の選挙人による制御を想定する実質的代表論を紹介していることにみられるように、代表概念が複層的であることを巡る研究は発達してきた。

そのような中で、駒林 (2007)⁸⁾は、地方議会は、自由委任を基本としつつ、選挙民の意思と代表者の意思の一致がより強く求められ、国会以上に半代表の

5) 自由委任とは、有権者と代表者との関係において、代表者は有権者命令に拘束され、自己の良心のみに従い、有権者から自由に独立して行動する、ということの意味する。Ch・ミュラーは、ゲルハルト・アンシュッツを引用し、次のように紹介している。「議員の活動は、(中略)いかなる人に対しても、つまり自分が属する政党、社会階級、利益団体に対しても、とりわけ自分の選挙人に対してすら完全に独立して遂行される。(中略)ハンス・ケルゼン

は実にきっぱりと、自由放任の支配下では選挙人が議会の機能に及ぼす影響は法的にはまったく排除されている」。Ch・ミュラー、大野達司・山崎充彦『国民代表と議会制』風行社、1995年、9頁参照。

6) 命令委任 (又は強制委任) とは、代表者が選出母体の訓令に拘束され、これに反した場合は罷免されるという委任の形態を指す。仏国の国民主権論として唱えられたプーブル主権論は命令委任と結びついている。また、近代国家においては政治綱領の形で発達してきた。ミュラー、前掲書、28頁参照。今日、我が国を含む諸国において、国民投票やりコール等の形を通じて取り入れられている。

7) 早川 (2015) の大意をまとめると、権威付与理論は、代表には行為者としての権威が付与されるという考え方であり、代表として選出・授権された後の代表者 (及びそれが構成する議会) の自由度は高くなる。一方、実質的代表論は、代表者と選挙人に意見の深い対立が生じた場合に代表者に説明責任を負わせるなど授権後の選挙人による制御を想定する考え方である。早川誠『代表制という思想』風行社、2015年、104-121頁参照。

8) 出典：駒林良則「憲法上の地方議会と改革課題」『地方議会改革』自治体研究社、2007年、25頁。

要素を強く帯びる議事機関であるという指摘を行っている。

半代表とは、フランスで提唱された概念であるが、ナシオン主権を前提とする古典的な代表（純粹代表）の理論と区別し、「議会は建前として人民の意思（民意）をできる限り正確に反映し代弁すべきである」という直接民主制的な要素を加味した代表の考え方をいう。これは、有権者が実際に主権者としての地位にふさわしい権力を有するべきとするプープル主権論を前提としている⁹⁾。

筆者は、我が国の地方自治制度が、憲法93条第2項により、地方議会議員の直接選挙制を採用している以上、池田（1977）¹⁰⁾が指摘するように、我が国の地方議会の機能を、プープル主権の趣旨を反映させつつ解決する態度は合理的なものとする。

それでは、我が国の地方議会は、国会よりも色濃く半代表制的性質な要素を伴う議事機関と考えられるのだろうか。ここで、我が国の地方議会の特徴をみてみよう。

- （1）我が国の地方行政制度には間接民主制（代議制）に加え、直接民主制を具現化する制度が組み込まれている。すなわち、地方自治法（以下「法」という。）において直接請求制度が設けられ、その幾つかの種類の中には、当該地方公共団体（以下「団体」という。）の住民による発議に相当する仕組みを有する制度が含まれている。具体例として次のような制度が挙げられる。①法12条に基づく条例の制定・改廃請求においては、住民の請求が発

⁹⁾ 仏国で唱えられたプープル主権と同国憲法との関係について、曾我部真裕・見平典『古典で読む憲法』有斐閣、2016年、30-33頁参照。

¹⁰⁾ 池田（1977）は、次のように述べている。「ナシオン主権の場合、抽象的存在として国民に主権があり、国民個人は国家意思の決定権をもたず、その決定に参加する資格も代表によって定められるというのに対し、プープル主権の場合は、社会契約に参加した具体的な市民の総体としての人民に国家権力が帰属する。このため直接民主主義が理念型とされる。…理念としての承認が、実践の方向を規定する法理であることを考えると、国民主権の具体化は、すべてプープル主権の趣旨に合致するようになされなければならない。」池田政章、「憲法における住民参加の地位」『公法の理倫下I』有斐閣、1977年、1509頁。

議に相当し、最終的な政策判断は議会の議決に委ねられている。②法75条に基づく監査請求は、住民が、法定署名数を伴う監査請求を行い、監査委員は監査を行いその結果を議会等に提出する制度である。③法76条に基づく解散請求は、住民が法定署名数を伴い議会の解散を請求する制度である。これらの直接民主制の枠組みは国会には設けられておらず、地方議会と選挙民の意思の合致を要請する趣旨が顕著に示されている。

- (2) 抑制と均衡の原理に基づく二元代表制の下において、地方議会は、議案の議決権を通じ、執行機関が作成する議案の内容をチェックし、議案として成立させる当否やその修正を決定する権限を有し、執行機関と対峙的な役割を期待される議事機関であるが故に、選挙民の意思に立脚した意思の下に執行機関に対する抑制（チェック）を行うことが期待される。
- (3) 議員1人当たりの有権者の数（以下「選出規模」という）が、地方議会は国会に比べて小さいため、国民（住民）と議会との間における本人-代理人関係¹¹⁾の下で、自由委任を前提としたとしても、地域の利害を代弁しているか否かについて有権者が捕捉・監視し易いという事情がある。
- (4) 地方団体はインフラ整備、迷惑施設の立地、教育・福祉行政サービスの給付など、住民の社会生活に直接的に関連した職務を履行するため、国会よりも即地的な観点での選挙民の意思との一致が期待される。
- (5) 国会に比べ、住民の要求に直接関係し（直接性）、政策について実質的な比較衡量ができる¹²⁾（比較可能性）という特徴を有しているため、民意に即した意思決定が強く求められる。

¹¹⁾ 本人-代理人関係は、議院内閣制では一元的な代理人関係、大統領制では二元的な代理人関係（執政府と議会がそれぞれ国民との間で代理人の役割を果たす関係）を有するものと考えられており、我が国の地方行政制度は大統領制を採用していることから、地方議会と国民（住民）は本人-代理人関係にある。今村都南雄ほか『基礎行政学（第3版）』北樹出版、2015年、234頁参照。

¹²⁾ 例えば、原発施設の設置の是非、公共施設の設置、学校統廃合等の事例を挙げることができる。

これらの特徴を概観すると、基本的に、地方議会は命令委任的な要請が働きやすい構造として制度が設計されていることは否定しがたい面があり、筆者は、地方議会が国会に比べて半代表的な制度的側面を有することを認めることは合理的であると考え。

Ⅲ 半代表制的性質を持つ地方議会に対する期待は高まっているか

次に、前述の地方議会の特徴(1)で触れたように、議会の関与を組み込むことにより直接請求の実現を果たす仕組み（以下本稿においては「議会関与型請求」という。）が法の中に幾つか設けられているところである。

第一に、議会に対する条例の制定・改廃請求（法12条）は、直接請求により特定の政策課題について議会に審議を促す趣旨を含むものと考えられ、換言すれば、住民から議会に対し半代表としての活動を要請する動きと捉えることもできる。

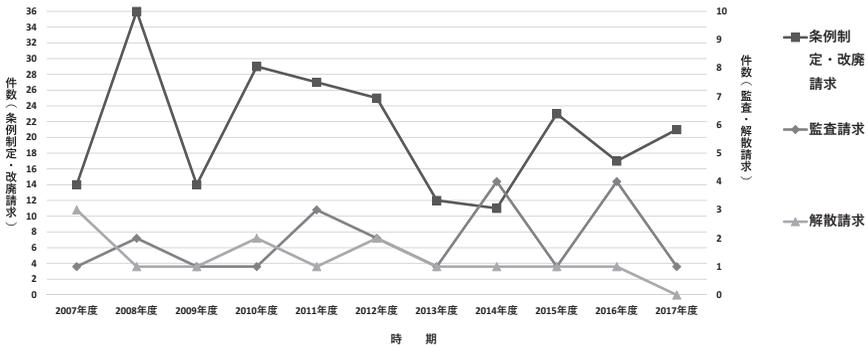
第二に、監査請求（法75条）は、監査を実施することを直接請求し、監査結果を踏まえた議会の執行機関に対する政治的対峙の変化を促す契機となることを勘案すれば、同様に議会に対して半代表としての活動を要請する動きとなる。

第三に、解散請求は、住民が地方議会に対し半代表としての意義を認めがたい場合に採る究極の手段であり、逆に言えば、住民は解散及び選挙後の新たな議会に対し半代表としての活動を期待することになる。

それでは近年、これらの議会関与型請求は積極的に活用されているであろうか。2007年度～2017年度の動向（各年度における全国の都道府県・市町村に対する請求件数の合計）をみると（図3参照）、その特徴は次のとおりである。

- ① 条例の制定・改廃請求（法12条）は、平成の市町村合併（1999～2011年度）の影響もあり、2008年度にピーク（36件）を示したが、それ以降は減少し、近年は横ばいの状況である。
- ② 監査請求は、年度間に1～4件というわずかな、利用回数であり、かつ、随時変化しつつ、基本的には、横ばいの状況が続けている。

<図3>
直接請求（議会関係）件数の推移



図は、総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

③解散請求は、近年、年度中に0～2件であり、わずかな利用で推移している。

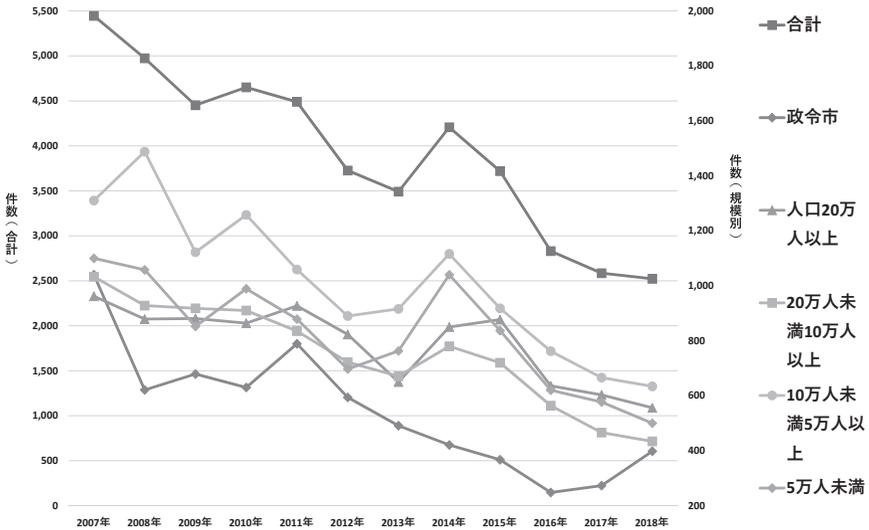
これらの状況を見ると、議会関与型請求の利用状況は決して頻繁なものではなく、かつ、上昇基調にはないということがわかる。

次に地方議会に対する請願の件数の推移をみてみよう。請願とは、国民や住民が国又は地方公共団体の機関に対してその機関の職務に関する事柄について希望を述べることを指す。地方議会の場合、法124条に基づいて行われる。請願を使用とする者は、当該地方公共団体の住民たると否とを問わないため、前述の直接請求とは性格を異にするが、対象となる事案は当該団体の職務に関するものであるため、当該地域の利害に関係する案件に係る請求という意味において半代表制的性質を有する地方議会の役割を期待する行為と考えることも可能である。

2007～2018年における全国の市議会に対する請願件数の推移をみてみると（図4参照）、次のことを指摘することができる。

- (1) 総件数は一貫して減少している。
- (2) 特に2014年以降の減少度合いが顕著である。
- (3) 団体規模別の内訳をみると、政令市は横ばいであるのに対し、人口10万

<図4>
 請願 件数の推移



図は、総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

人～5万人及び5万人未満の中小規模の都市において減少率が顕著である。

これらの状況をまとめると、全体として件数は減少傾向にあり、中小規模の都市ほどその傾向が強い。このように、中小規模の都市は、選出規模が小さく、いわば住民の声が地方議会に届きやすい団体であるため、請願も盛んに行われる印象があるが、実態はその逆の現象が生じている。

これらのデータは、近年の傾向として、半代表制的性質を備えた議事機関として住民が地方議会に対して抱く期待が興隆しておらず、逆に住民の政治的無力感（政治的疎外感）が強まっていることを示唆している。

Ⅳ 地方議会は半代表制的性質を伴う活動を行っているか

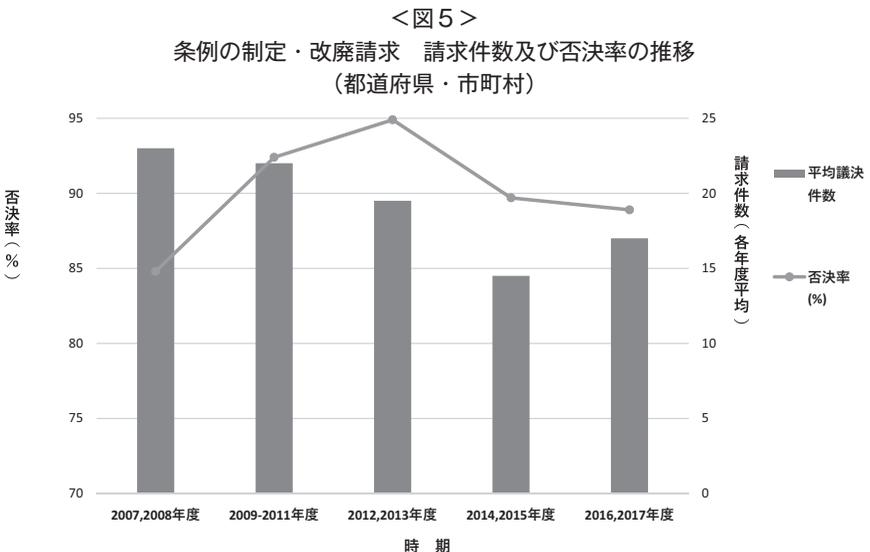
前節では住民の地方議会への期待に係る変化について触れたところである

が、本節では、地方議会の側の活動に着目し、地方議会が半代表制的性質を伴う活動を実際に行っているか、という点に着目することとする。

第一に、前節で触れた住民からの直接請求に対し、議会としてどのように対応しているかという点である。法定数以上の署名を伴い代表者が提出した条例の制定・改廃請求案に係る条例案について、最終的には地方議会が審議するが（法74条）、2007年度～2017年度における提案された条例案の否決率（請求件数に対する否決件数の割合）の推移をみると、次のことがわかる。

- (1) 全期間にわたり否決率は85%以上という高い割合で推移している。
- (2) 2014年度以降、ピークであった2012、2013年度より若干低下しているが、総じて横ばいの状況であり否決率が下降する兆しはみられていない。
- (3) 条例に係る制定改廃の議決件数自体が減少ないし横ばいの状況にある（図5参照）。

このような事態については、法定署名数の要件に達している事実を踏まえた



出典：総務省『地方自治月報』を基に筆者作成。

民意を斟酌すべきか、あるいは代議制における熟議を重視するか等の論議が主軸になる問題であるが、このように顕著に高い否決率が続き、請求・議決件数も近年やや減少傾向にあることは、直接請求制度の効果が過度に減殺されているという見方も可能であり、地方議会と特定の請求を求める側との対話の必要性を示唆しているものとも考えることもできよう。

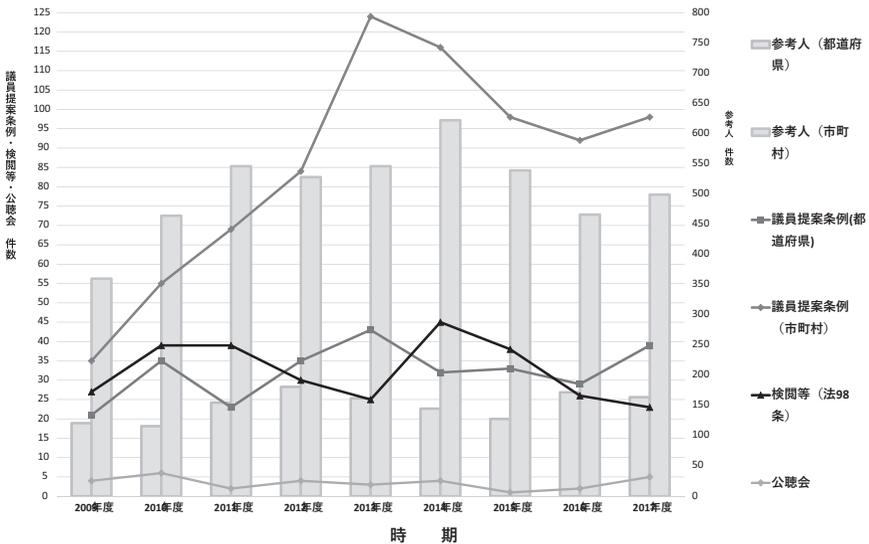
第二に、議員提案条例（法112条）、検閲・報告請求等（法98条）、公聴会・参考人（法115条の2）のように地方議会が自立的に活動する行為類型の件数の推移を概観してみると次のことがわかる。

- （1）議員提案条例は、都道府県及び市町村のいずれにおいても、2013年度をピークとして減少傾向が続いていた。2017年度に若干の件数の増加がみられたが、ピーク時を下回っており、今後増加傾向を示すか否かは未知数である。
- （2）議会による検閲・報告徴収等（法98条）は2014年度をピークとしてそれ以降一貫して減少傾向にある。
- （3）参考人制度は件数としてはこれらの自立的活動の中では件数が多い。しかし時系列の変化をみると、都道府県においては2010年度以降横ばいであり、市町村においては2014年度以降減少傾向にある。
- （4）公聴会は、都道府県・市町村を通じて利用件数はわずかであり、かつ、横ばいが続いている（図6参照）。

ここで、曾我（2019）¹³⁾が指摘している次の点について注目したい。「代議制民主制では、地方政府の住民は2つの立場を持つ。1つは、政策の作り手である政治家を代理人として選び出す本人の立場。もう1つは、政府による政策の受け手、いわば消費者の立場である。（中略）しかし人々は常に政治や行政から距離を置こうとするとは限らない。政治や行政に選挙以外の形で参加していく。日本の地方政府には、選挙以外にも政治参加の制度が用意されている。直

¹³⁾ 出典：曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年、75-77頁。

<図6>
地方議会 自立的な活動 件数の推移



接請求と住民投票の2つである。(中略) 地方自治法に定められている直接請求の制度は、住民の選任の機会を増やすことや、提案権、事後的調査権の発動を可能とする。いずれも、間接民主制を前提としたうえで、担い手の選択を定期的に定められた時期以外にも行うこと、あるいは間接民主制による最終的な決定権は維持したまま、検討を促すことや事後的な点検を行うことを求めるものである。」

ここで指摘されているとおり、直接民主制を部分的に取り入れ、半代表制的性質を備えた我が国の地方議会制度においては、前述Ⅲにおいて諸指標を概観したように、近年、地方議会の半代表制の側面が着目されたことにより住民の期待が高まっているとは言い難く、また、本節で概観したように、地方議会の自立的な活動も顕著な伸長は認められない。

これらのいわゆる悪循環の事象は、地方議会を巡る政治的アパシーをもたらしている要因として注意深く捉えなければならないであろう。

V 現行制度は政治的アパシーを招いていないか

Iで述べたとおり、政治的アパシーは、政治的有効性感覚と政治システムへの接近可能性の問題とされる。前者は、端的に言えば、「制度の内容がわかりにくい」ことを意味し、後者は、「制度の運用にどのように関わることができるのかわかりにくい」ことを意味する。現行の地方議会制度にはこのような現象が生じているのではないだろうか。

現行の地方議会制度を巡る課題、すなわち、半代表制的性質を伴う地方議会に対し住民が期待することを阻害する要因となっている課題としては、予算関連議案に係る議会側の立案の制約、議事運営の形式性、政務活動費等の政治資金の透明性の徹底に対する疑義などが挙げられるであろう。

また、このほかに、住民の関心が高い議員活動に係るコスト（以下「議員活動コスト」という。）の問題を取りあげてみたい。

1 制度の基準のわかりやすさ（政治的有効性感覚の課題）

ここでは、「議員活動コストがどのような水準で定まっているのかわかりにくい」という問題を取り上げる。具体的には議員報酬と政務活動費の問題がある。

（1）議員報酬

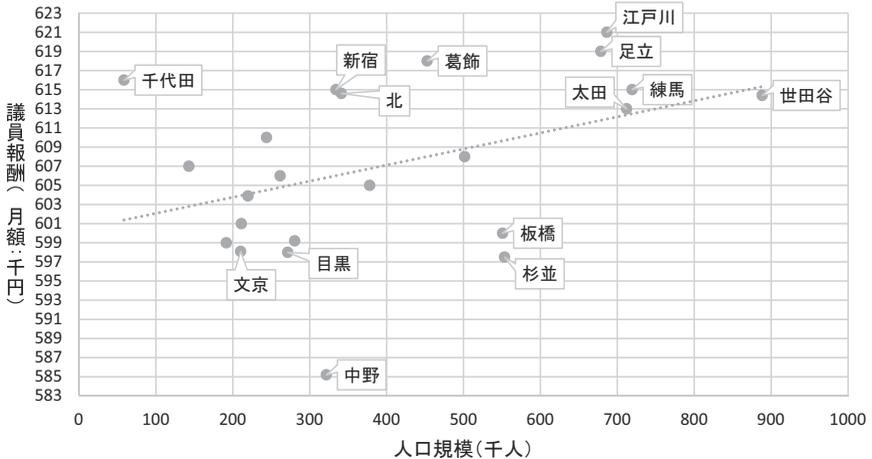
前提となる問題として、我が国では、明治時代の府県制、市制・町村制において議員は名誉職である旨が明記されていた。しかし、戦後において、都、府県、市、町村と各階層で別々に法定されていた地方制度が自治法に一元化された際に、議員の職務の性格が従前のように認められていないことから、議員については、一般的には非常勤の特別職公務員として位置付けられている。そしてこのような性格を有する議員に対し、団体は報酬を支給しなければならない旨が法定されている（法203条1項）。報酬は、議員としての職務の執行に対する対価であり、議員報酬等の額および支給方法は条例でこれを定めなければならない（同条4項）。このため、実態として、報酬については、一般的には各団

体の付属機関である特別職報酬等審議会が、他団体の特別職報酬等の状況、一般職の給与状況、及び社会経済状況等を総合的に勘案して決定している¹⁴⁾。

ここで事例として、特別区の議会を対象としてデータを見てみよう。各特別区の議員の報酬月額はどうのような社会的要因と結び付いているのであろうか(換言すれば、何が報酬月額を決める水準になっているのであろうか)。まず、議員報酬の額と団体の人口規模との間においては、ばらつきが大きく相関関係はほとんど認められない(相関係数0.41:図7参照)。このことにより、「人口規模が大きい団体の議会報酬が高い」とは言えないということが分かる。

次に、団体の財政基盤に着目してみよう。各区の議員報酬の額と課税対象所得の相関関係を見てみると、両者の相関関係はさらに弱い(相関係数0.29:図8参照)。このことから、富裕な団体が議員報酬を引き上げているということ

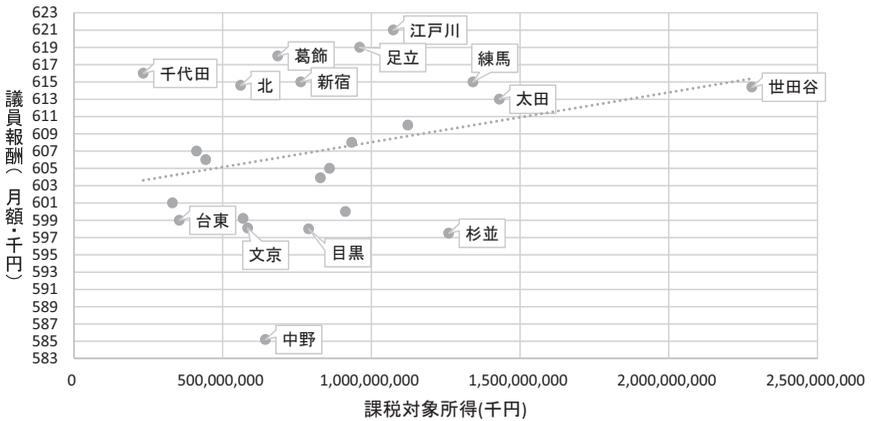
<図7>
東京23区 議員報酬と課税所得との関係(2016年)



出典：木村俊介「ID からみる地方議会(その1)」『地方行政』時事通信、2018年3月。

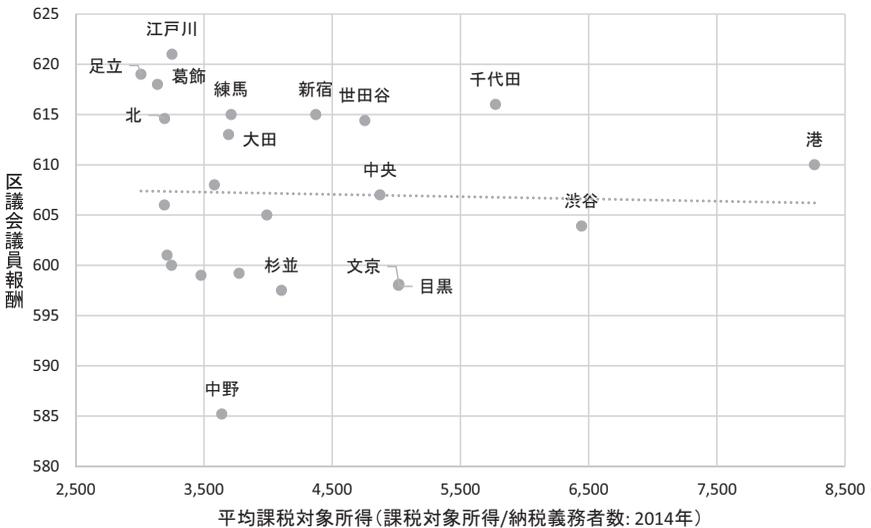
¹⁴⁾ 議員報酬の運用及び改善の取組を扱った文献として、吉田利宏『地方議会のズレの構造』三省堂、2016年、11-15頁参照。

<図8>
東京23区 議員報酬と人口との関係(2016年)



出典：木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信，2018年3月。

<図9>
23区 平均課税対象所得と区議会議員報酬との関係



出典：木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信，2018年3月。

も言い難いということになる。

第三に、各区の議員報酬の額と平均課税対象所得との相関関係を見てみよう。これは平均値であるが、区域内住民の平均的な所得金額と議員報酬との間に、公務員給与の均衡の原則に類似する関係が存在しているかという問題である。しかし、データを見てみると、前二者の指標よりもさらに相関関係が弱い（相関係数0.03：図9参照）。

このように特別区である23団体を取り上げてみても、各議会の議員報酬を横断的に分析した場合、報酬金額が基本的にはどの社会的指標に沿って定められているのかという点に分かりにくい面がある。

（２） 政務活動費

次に政務活動費¹⁵⁾の状況を見てみよう。選出規模（議員1人当たりの人口）に比例して政務調査費の規模が大きくなっているのであれば、責任と権限の比例関係というわかりやすさを導くことができるが、実際にはどうであろうか。政令市の地方議会を対象として2009年度のデータを見てみると両者の相関関係は0.798であり、一定程度の相関関係が認められる（図10参照）。

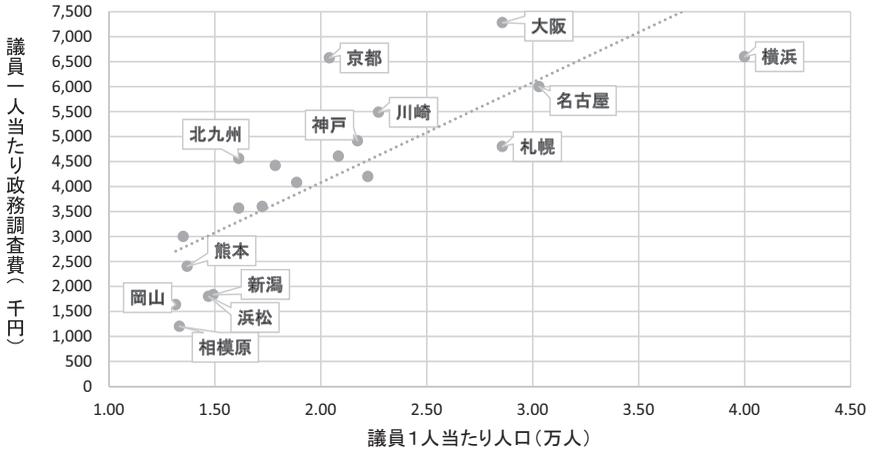
しかし、指令市を除く県庁所在都市のデータを見てみると、相関係数は0.695であり、相関関係は政令市よりは弱いものとなる（図11参照）。

議員報酬や政務活動費の状況から次の2つの点が課題であるということができる。

- （１）原則としては他団体との均衡や団体内の一般職の給与取り扱いとの均衡に考慮しつつ定める運用方法を取っているが、結果的にはその団体独自の過去の実績を基にした増分主義に陥っている面がある。
- （２）執行部の附属機関である特別職報酬等審議会が答申を行い、執行部が条例案を立案し、議会が審議して議決するという過程をとっているが、議員

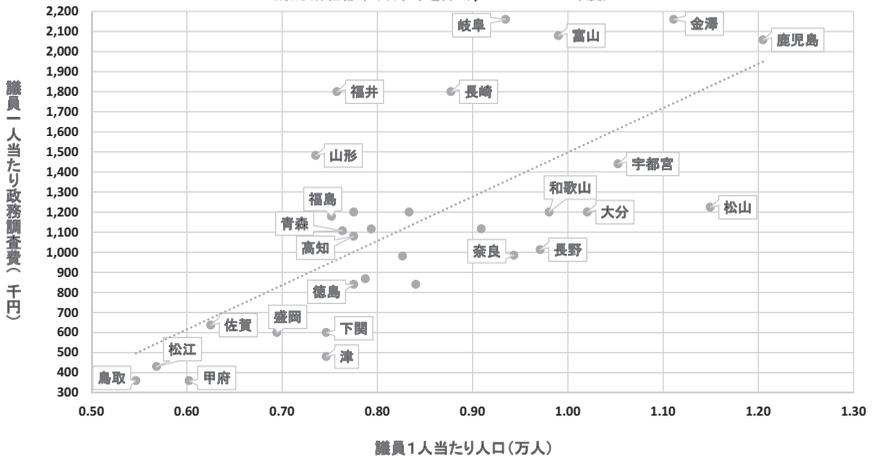
¹⁵⁾ 本稿では、政務活動費の前身（2012年地方自治法一部改正前）である政務調査費のデータを用いている。

<図10>
 議員1人当たりの人口と政務調査費との関係Ⅰ
 (政令市, $r=0.798$: 2009年度)



出典：全国市議会議長会資料を基に筆者作成。

<図11>
 議員1人当たりの人口と政務調査費との関係Ⅱ
 (県庁所在都市(政令市を除く), $r=0.695$: 2009年度)



出典：全国市議会議長会資料を基に筆者作成。

の直接的利害にもかかわる内容を、当該審議会の委員しか関与しない形になり易く、報酬額の決定プロセスについて閉鎖的要素が払拭し難いこと。

これらの課題を踏まえると、議員報酬を仕事への対価として位置付け、「どのような基準に基づき定めるのか」という問題を住民に明らかにする必要がある。このため、福島県矢祭町が採用している日当制や、会津若松市が採用している議員活動量の換算モデル¹⁶⁾にみられるように、議員活動コストの客観化・標準化の取組は重要なものとして評価することができる。そしてこのような取組を通じ、地方議会の議会費の標準的な姿を示すことが、制度のわかりやすさを示す上でのポイントとなる。

2 制度の運用への関わりやすさ（政治システムへの接近可能性）

前述のとおり、議員報酬及び政務活動費のいずれについても、審議会等の専門的機関の答申等に基づき予算案及び関係条例案が作成され制度化が実現される。代議制に基づく正規のプロセスを経ていることになるが、プロセスの閉鎖的側面が払拭し難く、議員活動コストとして一般市民の関心が高い問題である割には市民が直接その内容に意見をいう機会を設けることが難しい枠組みとなっている。このため、従来の増分主義的発想から脱却し、議員活動コストの客観化・標準化等に取り組むとともに、例えばパブリックコメントなど、第三者の評価を取り込んだ手続を整備することも一つの方法であろう。

VI 結論

本稿においては政治的アパシーの問題を取り上げ、そのことに関連する形で地方議会の標準化への期待について触れたところである。Vで述べたとおり、これからの地方議会のあり方を考えるうえで、政治的アパシーの解消は一層重

¹⁶⁾ 市民との意見交換を行いながら公務性のある議員活動の日数を算定する方式。前掲書、14-15頁参照。

要な問題となる。

本稿の冒頭において、政治的態度の一環としての無関心の問題を述べたが、ここでいう政治的態度について、井田（2018）¹⁷⁾は、アルポルト（1935）¹⁸⁾を引用し、「精神的・神経的な準備状態で経験によって組織化され、…個人の反応に直接的あるいは動的な影響を及ぼすもの」と定義している。

このことから、住民が地方議会の半代表制的性質を経験によって組織的に覚知かつ受容し得る取組を実践していくことが肝要であると考えられる。

そのことを踏まえて考えてみると、地方議会の活動の太宗を占める部分は、福祉、教育、環境、インフラその他の住民生活に密接に関連したのことが多いことから、政治的有効性感覚（「複雑すぎて理解し難い」という感覚）は、基本的にはアパシーの要因とはなりにくい。そうであるからこそ、議員活動コストのように、市民にとって「関心はあるがわかりにくい」問題については、特に留意して標準化・客観化に取り組んでいくべきであろう。

また、政治システムへの市民の接近可能性についても重要な課題である。この点については、議会基本条例を始めとする近年の議会改革において、意見公募、住民説明会その他の市民参加の多様な取組がみられるところであり、筆者としては、地方議会の努力によりこれらの取組がさらに進展することを期待しているところである。

（以上）

参考文献

邦文

池田政章『公法の理倫下 I』有斐閣、1977年。

井田正道『日本政治の展開』北樹出版、2018年。

17) 出典；井田正道『日本政治の展開』北樹出版、2018年、12頁。

18) 出典；Allport, G. W. “A Handbook of Social Psychology” 1935, 810.

- 江藤俊昭『地方議会改革』学陽書房、2012年。
- 川崎修・杉田敦『現代政治理論（新版）』有斐閣、2013年。
- 木村俊介「ID からみる地方議会（その1）」『地方行政』時事通信、2018年3月。
- 加茂利男ほか『現代政治学（第4版）』有斐閣、2016年。
- 駒林良則「憲法上の地方議会と改革課題」『ここから始める地方議会改革』自治体研究社、2007年。
- 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、2012年。
- 新川利光『政治学』有斐閣、2017年。
- 曾我謙悟『日本の地方政府』中公新書、2019年。
- 曾我部真裕・見平典『古典で読む憲法』有斐閣、2016年。
- 総務省『地方自治月報 第55号－第59号』
- 高沖秀宣『議会議務局はここまでする』学陽書房、2017年。
- 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2017年。
- 田中愛治「選挙制度と政治参加」『政治過程論』有斐閣、2013年。
- 辻陽『日本の地方議会』中公新書、2019年。
- 日経グローバル『地方議会改革の実像』日本経済新聞出版社、2011年。
- 早川誠『代表制という思想』風行社、2015年。
- ハロルド・J・ラスキ、前田英昭訳『イギリスの議会政治（Parliamentary Government in England）』日本評論社、1990年。
- 槇重博『現代行政法序説』弘文堂、1980年。
- 馬渡剛『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房、2010年。
- ミュラー、Ch.『国民代表と議会制』風行社、1995年。
- 吉田利宏『地方議会のズレの構造』三省堂、2016年。
- 英文
- Miller, Warren E. “*American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1986*”, Harvard University Press, 1989.
- Palma, Giuseppe Di, “*Apathy and Participation*” The Free Press, 1970.