

令和 6 年 6 月 18 日現在

機関番号：32644  
研究種目：基盤研究(C)（一般）  
研究期間：2020～2023  
課題番号：20K01483  
研究課題名（和文）日本と欧米諸国の基礎的自治体における政治的意思決定への住民参加と政策への影響

研究課題名（英文）Citizen participation in political decision-making and its impact on policy in local governments in Japan and Western countries

## 研究代表者

岡本 三彦（OKAMOTO, Mitsuhiro）

東海大学・政治経済学部・教授

研究者番号：50341011

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、基礎的自治体における政治的意思決定への住民参加と政策への影響について、日本と欧米諸国との比較研究を行うものである。まず住民投票などの制度が、導入された理由、あるいは導入されない理由について考察した。また、議会と首長を中心とする間接民主制の地方自治体において、住民が住民投票などの手段によって政治的意思決定に参加することの意義について、現地調査とアンケート調査を実施して明らかにした。さらに、住民投票などによって、住民の意思が政策にどのように反映され、それによって政策が変化するのか、検討した。これらの点について、諸外国との比較を通じて、日本の地方自治の特徴と課題を明らかにした。

## 研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、基礎的自治体における政治的意思決定への住民参加と政策への影響について、日本と欧米諸国との比較研究によって、明らかにするものであった。本研究では、住民が、とくに住民投票という手段を用いて、地方自治体の政治に参加し、政策に影響力を及ぼしているのか、日本の状況だけでなく、諸外国の実際と比較することで、日本の地方自治がどのように位置づけられるのか、考察を行った。また現地調査とアンケート調査を実施して、外国の地方自治制度と比較することによって、日本の地方自治、とくに住民自治の特徴を明らかにした。このような地方自治に関する比較研究は多くないことから、本研究の学術的意義があるといえる。

研究成果の概要（英文）：This study attempts to compare citizen participation in political decision-making and its impact on policy in local governments in Japan and Western countries. The study examined firstly why such as referendums were instituted in one country in Western countries and were not in other country e.g. in Japan. In addition, field surveys and questionnaires were conducted to clarify the significance of citizen participation in political decision-making through referendums in local governments based on an indirect democracy centred on the assembly and the chief executive, and what assembly members and mayors think about it. The study also looked at how the will of citizens was reflected in policy and whether there were any policy changes as a result of referendums. Comparisons with other countries were made to identify the characteristics and challenges of referendums and local government in Japan.

研究分野：政治学

キーワード：直接民主制 住民投票 リコール投票 政治的意思決定 住民参加

### 1. 研究開始当初の背景

日本の地方自治制度は、議会と首長の二つの代表機関による間接民主制を原則としている。しかし、住民が政治的意思決定に直接、参加することを求める声は少なくない。実際に、地方自治体が独自に住民投票条例を制定して特定の政策、事業について住民投票を実施した例は、1990年代半ば以降、市町村合併の賛否をめぐる案件などを含め400件以上になる。その一方で、地方自治法の直接請求に基づく解散・解職請求(議会の解散、議員の解職、長の解職)に関するリコール投票(住民投票)は、1947年から2023年までで480件を超える。その中には、明らかに政策の是非を問うレファレンダムの性格を有するものも含まれている。本研究では(リコール投票を含む)住民投票など直接民主制の手段によって住民は意思決定者の意思決定に影響を及ぼすか、また意思決定者は住民投票などに対してどのような意識があるのか、という問題を設定して、日本のみならず、欧米諸国の地方自治体における政治的意思決定への住民参加の手段としての住民投票に焦点を当てながら、比較研究を試みることにした。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、第一に、地方自治体における政治的意思決定への住民参加に関して、住民投票(解職請求に基づくリコール投票を含む)の制度と実際を明らかにすることであった。これによって、住民がどのように政治的意思決定に参加できるのか、分かると考えたからである。第二に、住民が政治的意思決定に参加することによって自治体の政策がどのような影響を受けて形成されるのか、その政治的・行政的要因を解明することであった。政治参加の手段は、複数存在するが、住民投票によって広く有権者が参加できると考えられ、住民が政策に影響を及ぼすことが分かれば意義がある。第三に、上述の目的についての議論では、日本と欧米諸国の自治体における住民投票と政策の関係について比較研究を試みることによって、日本の地方自治、とくに住民自治、住民参加の特徴を明らかにすることであった。その際に、住民投票の制度だけでなく、住民投票に対する為政者の意識を明らかにすることによって、制度への信頼と安定性の要因についても探究できると考えた。

### 3. 研究の方法

上述の研究目的のために、本研究は、まず住民投票、リコール投票といった直接民主制的な手法が、政治的意思決定過程において、どのように位置づけられているのか、文献等の先行研究をレビューした。その際に対象とする国内外の地方自治体における住民投票、リコール投票の内容を精査するとともに、投票結果とそれに対する首長、議会(議員)の見解などについて考察した。また、現地調査と議員アンケート調査を実施することで住民投票の制度と実際を明らかにし、そうした制度が活用されている状況について考察することにした。とくに、研究代表者が過去に実施したアンケート調査との比較を通じて、市議会議員の住民投票に対する意識などについて経年の変化を明らかにすることにした。こうして得られたデータと知見に基づいて、住民が自治体の政策過程に参加し、影響力を及ぼしているのか、日本だけでなく、諸外国の実際と比較することで、日本の地方自治、とくに住民自治がどのような状況にあるのか明らかにすることとした。

### 4. 研究成果

(1)本研究は、基礎的自治体において住民が住民投票(解職請求に基づくリコール投票を含む)などを通じて政治的意思決定に参加することによって、自治体の政策はどのような影響を受けるのか、また国内外の地方自治体における住民投票などの制度導入の状況、間接民主制を原則とする地方自治体における住民の政治的意思決定参加の意義、住民意思の政策への反映や政策変化について、諸外国との比較を通じて、日本の住民投票、リコール投票の特徴と課題、さらには地方自治の特徴について検討するものである。なお、本研究は、当初、2020年度から2022年度までの3か年で設定していた。しかし、本研究がスタートした2020年4月には、COVID19が世界的に拡大し、研究計画の変更を余儀なくされ、期間を1年延期して2023年までとした。

(2)本研究の初年度にあたる2020年度には、基礎的自治体における住民参加に関する先行研究の整理とデータ・資料の収集を行うとともに、調査対象となる国内外の地方自治体に関する資料を収集、整理して、リコール投票を含む住民投票の位置づけ、主要なアクターである議員や首長の住民投票に対する考えを明らかにするために、文献等の先行研究についてレビューした。2020年度の具体的な研究成果としては、比較行政学に関するテキスト(S.クールマン・H.ヴォルマン『比較行政学入門』)の翻訳(縣公一郎・久邇良子・宇野二郎と共訳)がある。

本研究の2年目にあたる2021年度には、文献調査を通じて、ヨーロッパの地方自治に対する知見をさらに蓄積した。先行研究によれば、ヨーロッパ諸国では最近の数十年で、とくに1990年代以降、地方自治の改革が行われ、住民投票や首長直接公選制など民主的な制度を採り入れる自治体も多くなった。ドイツでは、再統一の1990年代以降、多くの自治体で民主的な制度が採り入れられるようになった。それに対して、イギリスでは、首長直接公選制を採用できるように

なっているものの、実際に採用しているところは少なく、住民投票の実施も少ない。北欧やベネルクス諸国では、直接民主的な制度はあまり取り入れられていない。その一方で、本研究でも対象としているスイスにおいては、住民投票、首長公選制のいずれも早くから実施されているだけでなく、非常に多くの住民投票が実施されていることなどを確認した。2021年度の主な成果としては、学会発表2件が得られた。そのうち1件は国際学会での報告であり「The Relationship Between Local Elections and Recall Referendums at the Local Level in Japan」のテーマでIPSA (International Political Science Association) 26th IPSA World Congress (2021年7月)で報告した。またもう一件は国内の学会で「環境政策に対する市民の意識 スイスの改正C02法をめぐる国民投票を中心に」のテーマで(日本公益学会、2022年3月)報告した。

本研究3年目の2022年度には、スイスのチューリヒ市において、現地調査およびアンケート調査のための事前ヒアリングを実施した。その際、調査項目について同市議員および同市職員に対面で説明した。同時に、アンケート調査のための予備調査も行った。その結果、今後の調査に協力が得られることになり、アンケートの実施が可能となった。2022年度の具体的な研究成果としては、これまでの研究を基にして、2本の研究論文を発表した。1本は比較地方自治論に関するもので、「比較地方自治論の可能性と課題～LAI(地方自律性指標)を中心に」(『季刊行政管理研究』180号)であり、もう1本は公共政策と住民投票の関係について論じたもので、「環境政策に対する市民の選好 - スイスの改正 C02 法をめぐる国民投票を中心に」(『公益学研究』22巻1号)である。いずれも本研究プロジェクトで得られた研究成果の一部である。

2023年度には、地方議会の任務と機能、住民投票や執行機関など他の政治機関との関係について、スイス・チューリヒ市議会議員にアンケート調査を実施した。同市でのアンケート調査は、継続的に研究しているものの一環であり、これまでに2001年および2010年の2回にわたって実施し、分析、結果を公表してきたものに続いて、3回目の調査になる。同アンケートは、当初、2021年に実施する予定であったが、COVID-19の影響もあって延期せざるを得なくなり、2023年9月に実施することになった。今回の調査も、これまでと同様、チューリヒ市議会議員125名全員を対象にしたが、同市議会議長、議会事務局長からの協力もあって、89名から回答があった(回答率:71.2%)。この種のアンケートで、しかも外国人研究者の手によるものとして7割以上の回答があったというのは決して低い数字ではないといえる。その後、得られた回答を集計した。また、2023年度には、学会報告を1本、その他(書評)1本を発表した。また、現時点で、2024年度中に、学会報告を1本、研究論文を2本、発表する予定である。いずれも本研究プロジェクトで得られた研究成果の一部である。

(3)2023年のスイス・チューリヒ市議会議員アンケート調査の趣旨は、日本の政治家の住民投票に対する消極的な姿勢との異同を意識の面からも明らかにしたいということにある。日本では、住民投票の実施を求めて住民投票条例制定の直接請求を行っても80%以上が議会で否決されており、住民投票の対する議員、首長といった政治家の消極的な姿勢がみられる。では、直接民主制が「活発な」スイスの状況はどうか、明らかにする意義はあると考えた。本アンケート調査の詳細は、別稿で論じることにするが、例えば、直接民主制の手段の一つである住民投票に対する市議会議員の意識が注目される。2023年の調査では、「住民投票の結果が市議会の議決に優越するのは当然である」ということに、賛成か、反対か、尋ねたところ、賛成の回答が回答数の98.9%と、ほぼ全員が「当然である」としている。この数字は、2001年調査の96.4%、2010年調査の97.8%と比べると微増だが、ほとんど変化はなかった。さらに「直接民主制(住民投票、レファレンダム)を中期的にどのように変えていくべきか」の質問に対しては、「拡大すべきである(市議会の権限を弱める)」に賛成が12.8%で、「今までと同じ(現状維持)」79.1%、反対に「縮小すべきである(市議会の権限を強める)」が8.1%、「廃止すべき」は0であった。「現状維持」の回答は、2021年調査では61.5%、2010年調査では78.5%であり、2010年調査とは大きな変化はなかった。住民投票を制度化しているチューリヒ市においては、間接民主制の「当事者」である議員でも、住民投票制度に対しては肯定的な意見が多いことがわかる。その他にも、市議会の機能の重要性や市の政策過程のアクターなどについても尋ねているが、これらの結果と分析については、改めて他所で論じていく。

(4)本研究では、住民投票が制度化され、長い歴史を有する場合には、住民も政治家もそれを所与のものと考え、制度に対する信頼も高く、十分に活用されているのに対して、新たに制度化しようとする、強い外圧や環境の変化でもないと、実現されにくく、また既得権を有する者からの反対は根強いために、制度化は容易でない、といえる。日本とスイスの住民投票制度に対する状況を比較してもそのことは明らかである。

本研究は、日本と欧米諸国の基礎的自治体における政治的意思決定への住民参加と政策への影響について比較研究を試みようというものであった。その際に、住民投票など直接民主制の手段に注目して、日本と欧米諸国の状況について研究に取り組んだ。その結果として、上述のような成果を得ることができた。その一方で、地方自治制度の比較について、多数の国を比較する際の課題については残されたままである。今後、そうした課題にも取り組んでいく予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 岡本 三彦	4. 巻 180号
2. 論文標題 比較地方自治論の可能性と課題～LAI（地方自律性指標）を中心に	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 16-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 岡本 三彦	4. 巻 22巻1号
2. 論文標題 環境政策に対する市民の選好 - スイスの改正CO2法をめぐる国民投票を中心に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 公益学研究	6. 最初と最後の頁 1-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Mitsuhiko Okamoto
2. 発表標題 Results of Local Election and Recall Referendum at the Local Level
3. 学会等名 The International Political Science Association (IPSA) (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 岡本 三彦
2. 発表標題 環境政策に対する市民の意識 スイスの改正CO2法をめぐる国民投票を中心に
3. 学会等名 日本公益学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 岡本 三彦
2. 発表標題 地方自治体の公的オンブズマンの30年 - 川崎市市民オンブズマンを中心に
3. 学会等名 日本オンブズマン学会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 縣 公一郎、久邇 良子、岡本 三彦、宇野 二郎、ザビーネ・クールマン、ヘルムート・ヴォルマン	4. 発行年 2021年
2. 出版社 成文堂	5. 総ページ数 248
3. 書名 比較行政学入門	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	セルデュルト ウーヴェ  (Serduelt Uwe)		

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------