

令和 3 年 7 月 12 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2020

課題番号：17K03559

研究課題名（和文）日本と欧米諸国における解職請求に関する制度と実際についての比較研究

研究課題名（英文）The Comparative Research on the Institutions and Practices of Recall in Japan and the 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） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、日本と欧米諸国における解職請求（リコール）に関する制度と実際について比較研究と試みるものである。まず、リコールの制度が導入されることになった背景、リコール成立の要件など、各国の制度について比較した。また、これまで実施されてきたリコール投票の背景、請求の理由、およびその結果について考察した。さらに、各国のリコール投票の特徴を明らかにするとともに、特徴的な事例について現地調査で得られた結果などを踏まえて議論することで、リコールが政策過程に与える影響について考察した。このように諸外国との比較を通じて日本のリコールの特徴と課題が明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本では1947年の地方自治法で地方自治体における解職請求が認められて以降、2018年までに、1500件を超える解職請求（議会の解散、議員の解職、首長の解職）が試みられており、うちリコール投票は約450件に上る。この件数は諸外国と比較しても決して少なくない。ところが、政治学・行政学の分野でリコールに関する学術研究は非常に少ない。さらに、諸外国におけるリコール制度と日本のリコール制度と比較した研究はほとんどない。そこで、本研究では、これまであまり取り組まれてこなかったリコールについてその政治的機能や政策への影響について日本と欧米諸国を比較しながら考察し、これまでの研究の空白を埋めた。

研究成果の概要（英文）：This study is the comparative research on institutions and practices of the petition for dismissal (recall) of political officials in Japan and Western countries. It compared firstly to countries' institutions, for example, the background of introduced the system of recall petition, required conditions and so on. Moreover, the feature of recall elections in some countries were made clear. And the impacts on policy process according to recall election were discussed by case studies and field surveys in some countries. So features and tasks of recalls in Japan were resulted in clear.

研究分野：政治学

キーワード：解職請求

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究代表者は、住民投票などの直接民主制について日本と欧米諸国との比較研究を中心に取り組んできた。間接民主制を原則とする日本において、解職請求(リコール)は、直接民主制の要素を含む制度である。解職請求は、有権者が選挙した公職者を任期が満了する前にその公職から解職することを認める手続きと定義できる。そして最終的に、解職の可否は住民投票(リコール投票)によって決められる。日本では1947年の地方自治法で地方自治体における解職請求が認められて以降、2014年までに、1500件を超える解職請求(議会の解散、議員の解職、首長の解職)が試みられており、うちリコール投票は約450件に上る。この件数は諸外国と比較しても決して少なくない。ところが、政治学・行政学の分野でリコールに関する学術研究は非常に少ない。さらに、諸外国におけるリコール制度と日本のリコール制度と比較した研究はほとんどない。そこで、本研究では、これまであまり取り組まれてこなかったリコールについてその政治的機能や政策への影響について日本と欧米諸国を比較しながら考察することとした。

2. 研究の目的

本研究は、次のような疑問から出発した。第一に、間接民主制(議会制デモクラシー)において直接民主制の要素を有するリコール投票は、政策形成や意思決定など政治や行政にどのような影響を与えているのか、ということであった。有権者は選挙で選んだ公職者をリコールによって辞めさせることが可能であり、これによって政策に影響を与えることができると考えられるからである。それに関連して、第二に、どのような理由で解職請求が行われ、その請求はどのような帰結になったのか、ということであった。日本でリコール成立の要件を満たすことは必ずしも容易ではないにもかかわらず、450件ほどのリコール投票が行われてきた。このことは、有権者にとってリコール投票を実施するべきであると考えられる相当の理由があると考えられるのではないか。第三に、諸外国のリコールと比べて、日本のリコールはどのような点が同じで、どのような点が異なるのか、という疑問であった。リコール制度を有する国や地域は少なからずあるが、制度の内容は必ずしも同じではなく、したがってリコールが政治や政策に与える影響も異なると考えられるからである。そのために、本研究は、日本と欧米諸国におけるリコールの制度と実際について比較の視座から考察することにした。また、本研究では、リコールを「制度」の側面だけでなく、その政治的機能や政策過程への影響などについて考察し、民主政治にとってのリコールの意義や課題についても議論することにした。

3. 研究の方法

本研究は、リコールが政策形成や意思決定などに与える影響について日本をはじめスイス、ドイツ、アメリカ、カナダなどの国を取り上げて比較検討することにあつた。そこで用いた研究方法は、量的研究のアプローチと質的研究のアプローチの両方を念頭に置いた。まず、量的研究のアプローチとして、解職請求に関するデータおよび資料の収集し、集計、分析することにした。また、質的研究のアプローチとして、関連資料の収集、関係者へのインタビューによる情報の収集を行った。

まず1947年の直接請求制度導入以来、日本において実施された解職にかかる住民投票(リコール投票)について精査し、データベースを構築する。そこから得られたデータを活用して統計分析を行うとともに、リコール投票の類型化を試みた。また、リコール投票を実施した地方自治体で現地調査し、リコール投票がその自治体の政治および行政、そして政策に影響を及ぼしたのかを探った。とくに欧米諸国のリコール制度について先行研究にあたるとともに、リコール投票の実際について現地調査を実施した。こうすることで、量的研究と質的研究の両面からアプローチすることを試みた。

4. 研究成果

(1) 研究経過

具体的な研究経過は次のとおりである。本研究計画3カ年の1年目にあたる2017年度(平成29年度)には、国内外における解職請求(リコール)に関する先行研究の整理とデータ・資料の収集および現地調査を実施した。まず、リコールに関する先行研究の整理とデータ・資料の収集では、先行研究についてレビューするとともに、日本における議会解散、議員解職、首長解職のリコール投票にかかる約450件のデータ収集について、総務省(自治省)が数年おきに発行している「地方自治月報」に依拠しながら、リコール投票が実施された年月日、投票率、投票結果などを確認した。しかしながら、収録されているデータ、とくにリコール制度導入直後のデータの中には、ところどころ正確ではないものが散見される。そうした不完全なデータについて、国立国会図書館などで調査した。また、解職請求に至った理由についても明らかにした。

つぎに、諸外国におけるリコール制度について整理、データ・資料の収集、現地調査を実施した。具体的には、直接民主制の発達しているスイスの州および地方自治体、カナダの州(ブリティッシュ・コロンビア州)などについて、リコール制度が導入されることになった理由と経緯、これまでの請求および投票の状況、請求の理由と投票の結果とその影響などについて調査した。と

くに、2017年9月および2018年3月には、本研究が対象とする欧米諸国のうちスイスを訪問して、関係者にリコール投票についてのインタビューを実施した。帰国後は、国内外で収集した資料と現地調査での関係者へのインタビューを整理した。

続く2018年度(平成30年度)は、研究計画3カ年の2年目にあたることから、前年度に引き続き、解職請求(リコール)制度のデータ整理と現地調査およびデータ収集を実施した。まず、リコール制度のデータ整理については、1945年以降の「地方自治月報」に記載されているすべてのリコール請求、すなわち議会の解散、議員の解職、長の解職にかかるデータ(都道府県、市町村、請求理由、請求代表者交付年月日、住民投票実施の期日、投票の結果など)についてデータを入力し、データベースを作った。そのうえで、単純集計ながら、データを分析した。

また、現地調査およびデータの収集では、2018年度には、カナダとスイスを訪問した。まず、2018年10月下旬に行ったカナダの調査については、ブリティッシュコロンビア州の州都であるヴィクトリア市にある選挙管理機関 Election BC を訪問し、カナダではじめて直接請求制度を導入した経緯や実施状況についてインタビューするとともに、同機関および州立図書館等で関連資料を収集した。次に、2019年3月にスイスで行った調査では、スイス・チューリヒ大学のデモクラシー研究所直接民主制研究センターを訪問し、諸外国、とくにヨーロッパ諸国におけるリコール制度について、これまでの研究成果と今後の研究の進め方等について研究協力者と意見交換をおこなった。加えて、チューリヒ市では、市議会議員等にもインタビューを実施した。帰国後は、収集したデータと資料について整理しながら、分析とまとめを試みた。

本研究の最終年度になる予定であった2019年度(平成31年度)は、おもにこれまでの研究をまとめることが中心となった。ここまでの研究期間においては、日本における解職請求制度のデータを収集、整理し、データベースを構築してきた。また、そうしたデータをもとに、解職請求がなされる背景、請求という行為が地方自治体の政治、行政、とくに政策形成や意思決定に与える影響などについて明らかにした。例えば、時系列的にみると、解職請求制度が導入された1947年からの数年は、民主的な地方自治の萌芽ともいえる動きとして、旧憲法下の強権的な支配を排除しようとする動きがみられる。その後の「昭和の大合併」(市町村合併)に際しては合併の進め方をめぐって対立する中で解職請求がなされている。さらに「平成の大合併」の時期にも、解職請求が多くなっている。結果的に、解職請求は、地方自治体の重要な政策に関連してなされることが少なくないことがわかった。その一因として考えられるのが、日本には地方自治体の政策に関して住民投票を実施するための法律がなく、解職請求による住民投票が政策の是非を問う住民の意思を反映する手段となっている側面がある、ということである。この点は、解職請求制度について国際比較を行うことで明らかとなった。住民投票などが頻繁に実施されている国では、解職請求は多くないか、そもそも制度が廃止されたところもある。政策の判断を行うことが可能な住民投票が活発なところでは、少なくともそのような住民投票に代わるものとしての解職請求を行う必要がない、ということであった。

ここまで、本研究は一定の研究成果をあげてきた。また、研究成果について国外で研究報告をする予定していた。しかし、2020年に入りCOVID-19のパンデミック(世界的な感染拡大)という状況にあって、2020年春に渡欧して、本研究の成果を現地の研究会で報告、意見交換する計画は中止せざるをえなくなった。そこで2020年3月に急遽、研究計画を変更・延長して、2020年度に実施することにした。とくに2020年7月にポルトガルで開催される予定であったIPSA(International Political Science Association) 26th World Congress of Political ScienceのSessionの1つにおいてResults of Local Election and Recall Referendum at Local Levelのテーマで本研究成果の一部を報告することにした(本報告はPeer Reviewで採択決定)だが、渡航禁止が解除されず、またIPSA World Congressも2021年7月に延期されることになった。そのため、2020年度には、さらなるデータ入力や精査、統計処理などを行い、研究成果の充実を図った。その結果、とくにリコール投票と首長選挙の関係について成果が得られた。これによって本研究費による研究計画は終了することにした。なお、2021年7月に延期されたIPSA 26th World Congressにおいて、次に述べるような本研究の成果の一部を報告する予定である。

(2) 主な研究成果

本研究の主な研究成果は、これまでのリコールに関するデータベースの作成、そこで得られたデータの集計および分析から得られた知見、データに基づく日本のリコールの特徴に関する議論、である。

まず本研究が依拠した資料は、総務省(自治省)発行の「地方自治月報」であった。同資料は、制度発足当初のデータも収録されていることから大変に有用である。のリコールに関するデータベースでは、「地方自治月報」の記録を調べ、そこに記載されているすべてのデータについて入力した。ただし、古い時期については、多くのデータが抜けており、精確さを欠くところもあった。そのため、可能な限り精査し、重複や欠落を補うなどして修正した。こうして、他の資料等も含めて集計した結果、1947年から2018年までの間に、リコール投票を必要とする議会の解散、議員の解職、長の解職の3つを目的とした解職請求の申請(請求代表者証明書の申請件数)は1,542件、拘束力のあるリコール投票は486件であった。一部の国では、サブナショナル・レベルやローカル・レベルでリコール制度を導入しているが、日本におけるリコール投票の回数は、同様の制度を導入している国ぐにと比べても決して少なくない。とはいえ、古いデータの不十分さなどもあることから、詳細な議論については、平成期を中心に進めることにした。

ここで作成したデータテーブルを元にして、リコール請求に関して集計し、全体的な傾向等について分析することにした。その結果、地方自治法が定められた1947年以降の解職請求の傾向としては、3つの時期、すなわち、制度が導入された1947年からの数年、その後の「昭和の大合併」の1951年から1954年頃までの時期、および「平成の大合併」の2003年から2007年頃までの時期に請求が多くなっていることがわかった。その理由としては、制度発足当時においては、戦前・戦中からの非民主的な政治家の排除が多かったこと、また「昭和の大合併」の時期と「平成の大合併」の時期は、合併を巡る市町村内の対立が影響しているといえる。

また、このデータに基づく日本のリコールの特徴については、とくに平成期のデータを中心に検討した。1989年から（データ入手可能な）2018年までの「平成期」には、「平成の大合併」があり、合併の是非をめぐる自治体内の対立が激しかったことが背景にある。とくに合併の是非に関する住民投票が法制化されていないために、住民は住民投票を実施するための住民投票条例の制定を求めて直接請求を行った。しかし、多くの自治体では、条例制定の直接請求は議会で否決されたため、住民たちが次に採った手段が、意思決定への住民の参加を認めない議会や長といった政治的公職者の解職請求であった。解職請求の事由をみると、平成期には市町村合併や公共施設の整備・建設など、本来であればレファレンダムの対象となるような事案が多かった。ただし、解職の事由は、必ずしも市町村合併ばかりではなく、個々の地方自治体にはそれぞれが抱える課題があり、それをめぐって解散・解職の直接請求がなされたことがわかる。

さらに平成期については、リコール請求件数と市町村合併の進捗状況、リコール請求のうち「議会の解散請求」と「長の解職請求」との相関関係などについて調べた。その結果、リコール請求が多い都道府県と市町村合併が進んだ都道府県との相関はほとんどない一方で、「議会の解散請求」が多い都道府県は、「長の解職請求」も多い傾向があり、相関があることが分かった。この理由として考えられるのは、「議会の解散請求」とともに「長の解職請求」が同時に行われるものが含まれていること、また同時ではないものの、同じ自治体が複数回のリコール請求が行われているところあることが影響しているといえる。ただし、同時に直接請求をしたものを除いても、正の相関があることから、一度、請求を経験すると、請求手続き等が近隣の自治体にも伝わりやすく、請求のハードルが低くなることも考えられる。

これまで日本では、（一部の法律に基づく住民投票を除けば）地方自治体の政策に関する住民投票は例外的に実施されたにすぎず、その数は少ない。その一方で、解散・解職のリコール投票については決して少なくない件数が実施されてきた。これに対して、住民投票が日常生活の一部になっているスイスにおいては、リコール制度は「時代遅れ」の制度と言われている。そのように考えると、自治体の課題に関する住民投票が制度化されていない日本では、解散・解職のリコール投票が政策をめぐる住民投票の代替になっている面があるといえよう。

加えて、本研究では、長の解職について、リコール投票で解職成立＝失職、直後の選挙で失職した長を再び選出する、という事例について考察した。こうした例はわずかでしかないものの、自分たちで解職した候補者を直後の選挙で再選するというのは、一見すると一貫性を欠く投票行動である。しかし、さまざまな要素を考慮して投票する首長選挙と、単一の争点の是非をめぐる投票する住民投票とでは、住民の判断は異なる、ということを経験するならば、リコール投票が政策をめぐる住民投票の性格を帯びている場合には、2つの投票に対する有権者の行動は異なることがあるといえる。そのように考えると、長を失職させるまでもなく、政策をめぐる意思決定に住民が関与する住民投票を法制化することが求められる、といえるかもしれない。

（3）本研究で得られた成果の国内外での位置づけとインパクト

本研究は日本の直接請求、とくに解職請求を中心に、欧米諸国の比較の視点も組み入れながら、取り組んできた。日本の直接請求、とくにリコール投票についてはほとんど知られていなかったが、本研究代表者は諸外国の研究者との研究、交流を通じて、本研究成果の一部を伝えたことによって、日本の状況を知った諸外国の研究者には少なからずインパクトがあったと思われる。そのことは、リコール投票に関心を有する欧米諸国の研究者とともに、本研究代表者も寄稿した論文を含む書籍（Yanina Welp, & Laurence Whitehead eds. (2020). *The Politics of Recall Elections*, Palgrave Macmillan）が出版されていることにも表れているといえよう。なお、同書には、欧米諸国のリコール投票に関する論文も所収されている。

（4）今後の展望

本研究は、リコール投票を伴う解職請求を中心に考察してきた。間接民主制のなかで、このような直接民主制の要素を含む解職請求制度は、間接デモクラシーを補完するという点で、有意義な制度であるといえる。その一方で、地方レベルで、地域の課題に対する住民投票を実施しやすくなれば、単一の争点をめぐる対立から解職に至るようなことにならなくても良いのかもしれない。このように考えると特定の政策をめぐる住民投票制度を導入する必要性が指摘できるのかもしれない。しかし、本研究では、その点については十分に議論ができなかった。また、リコール投票が公共政策に与えるインパクトなどについて、共通するテーマを対象とすることで、比較研究を充実させなければならぬが、この点も残された課題である。こうした課題については、今後さらにリコール投票に関する国際比較を進めるとともに、レファレンダムにかかる住民投票についても研究を深めていきたいと考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4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 第19号
2. 論文標題 直接民主制とポピュリズム スイス政治を中心に	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 公益学研究	6. 最初と最後の頁 11 - 21頁
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 第54巻第3・4合併号
2. 論文標題 住民総会の可能性と課題 スイスの住民総会を中心に	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 経済学論纂	6. 最初と最後の頁 58頁 - 78頁
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 第49号
2. 論文標題 地方デモクラシー改革 国際比較の視点から	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 東海大学紀要政治経済学部	6. 最初と最後の頁 25頁 - 41頁
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 2017年5月号
2. 論文標題 直接民主制と自治体議会	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 ガバナンス	6. 最初と最後の頁 31頁 - 33頁
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2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 岡本三彦
2. 発表標題 移民とポピュリズム スイスを中心に
3. 学会等名 日本公益学会
4. 発表年 2018年

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 IPSA (International Political Science Association) 26th World Congress of Political Science (国際学会)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 Mitsuhiko Okamoto and Uwe Serduelt (Yanina Welp and Laurence Whitehead eds.)	4. 発行年 2020年
2. 出版社 Palgrave macmillan	5. 総ページ数 251 (pp.95-116)
3. 書名 The Politics of Recall Elections (Recall in Japan as a Measure of Vertical Accountability)	

1. 著者名 風間 規男、岡本 三彦、中沼 丈晃、上崎 哉	4. 発行年 2018年
2. 出版社 一藝社	5. 総ページ数 224
3. 書名 新版 行政学の基礎	

〔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
--	---------------------------	-----------------------	----

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
---------	---------