

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 5 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530150

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住民参加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) Comparative approach on the institution and the practice of citizen participation in the local government 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)：本研究では、日本と欧米諸国(アメリカ、イギリス、ドイツ、スイス)の地方自治体を比較することを通じて、基礎的自治体の政策過程において政治参加、とくに住民投票等が強い影響力を有していることを指摘したうえで、政治教育(市民教育)が有権者の政治的判断能力を高め、デモクラシーの深化のためにも必要であることを明らかにした。また、市民教育は子どもや若者のみならず、成人に対しても必要であることを述べた。

研究成果の概要(英文)：Through a comparison of the municipalities in Japan and selected Western countries (the USA, England, Germany and Switzerland), this study clarified that the political participatory mechanisms of referendums and initiatives have a strong influence in the policy process of a municipality, and that political education or citizenship education is needed to improve the political judgment of voters and to deepen democracies. Moreover, this study insisted that political education or citizenship education is needed not only for children and young people, but also for adults.

研究分野：社会科学

キーワード：政治学 行政学 地方自治 基礎的自治体 住民参加 比較研究 市民教育

1. 研究開始当初の背景

本研究は以下のような疑問から出発している。

第一に、住民参加制度によって住民の意思が政策に反映されているのか、ということである。1990年代半ばからの地方分権改革は中央集権を是正し、団体自治の側面を強化した。その後、地方自治のもう一つの側面である住民自治が注目されるようになった。とくに、多くの自治体で住民投票が請求されているように、議会と首長という代表機関だけでなく、住民も意思決定に参加することを求めている。こうした動きを背景に、第30次地方制度調査会でも、住民投票について検討がされた。そこで本研究では、日本と欧米諸国、とくに住民投票の実績が多いスイスやアメリカを中心に比較をしながら、住民の意見がいかん政策に反映されているか、解明しようと考えた。

第二に、自治体における住民参加は、自治体の政策過程において、どのような機能を果たしているのか、という疑問である。住民投票の実施を求める直接請求をはじめ解職請求など直接請求制度が頻繁に利用されるようになってきた。その一方で、地方議会や首長の選挙については、投票率は決して高くなく、むしろ国政選挙などに比べて低い。このような傾向は、日本のみならず欧米諸国においてもみられる。そうであれば、「政治」に参加したいと考えているのは、一部の「能動的な市民」が求めているにすぎないとも考えられるのではないか。そこで、住民参加制度と、議会、首長などの代表機関、自治体職員、住民との関係について比較研究を試みようと考えた。

第三に、住民は政策課題を十分に理解し、とくに意思決定に参加する場合に、主体的に判断して決定しているのか、ということである。最近の日本の地方自治でも、首長や議会(議員)が有権者の情緒や感情に訴えて支持を獲得しようとする行動が目立っている。また、有権者も深く考えることなく、そうした人に呼応することで、欲求不満や不安を解消しているということはないのか。逆にいえば、イメージ先行で支持を集めるような大衆迎合的な政治は、住民の判断能力が高まれば、避けられるのであろうか。このような疑問から、「普通の住民」が「能動的な市民」として政策判断ができるような「政治的素養」を身につけることの可能性を「市民教育」に求め、それに関する日本における現状と諸外国における例などを考察しながら検討しようと考えた。

そこで本研究では、住民参加、とくに政治参加の政策過程への影響について考察するとともに、それが有する政治的社会的機能と「市民教育(政治教育)」の可能性と限界についても国際比較を通じて、解明しようと考えた。

2. 研究の目的

本研究では、日本と欧米諸国の基礎的自治体における住民参加に関する制度と実際について比較研究を通じて、日本の住民参加の特徴と課題を明らかにすることを目的としていた。

そのために、まず、住民参加の制度によって、住民の意思が自治体の政策過程にいかん反映されるのか、各国の自治体を比較する。

また、住民参加を、公職選挙の投票や特定の争点に対する住民投票などの「政治参加」と、首長など執行機関による「行政参加」の両面から捉えつつ、とくに「政治参加」に焦点を当て、それがもつ政治的社会的機能について議論するとともに、政策課題に対する住民の判断能力、意思決定に不可欠な「政治的素養」を育成する「市民教育」について、日米欧諸国の基礎的自治体の現状を比較して考察する。

このように国際比較によって、日本の住民参加の特徴と課題を明らかにすることを目的としていた。

3. 研究の方法

本研究は、地方自治体における住民参加について、首長をトップとする執行機関に関する「行政参加」と議会など議事機関に関する「政治参加」のうち、とくに後者が住民によってどのように活用され、また機能しているのか、日本をはじめアメリカ、イギリス、ドイツ、スイス各国の地方自治体を取り上げて比較検討することにした。

まず各国の住民参加に関して、先行研究にあたり考察した。また「政治参加」の実態を探るために現地調査を実施し、当該自治体の住民、議員、首長、自治体関係者にインタビューを実施した。

さらに、各国の自治体における住民参加制度と政治的社会的関係を把握するために、先行研究にあたりするとともに、住民に対する「市民教育」の方法や制度化について、関係者にインタビューを実施した。

以上の方法で、日本の住民参加の特徴と課題を明らかにするという研究目的を達成しようとした。

4. 研究成果

(1) 研究経過

本研究は3カ年の研究期間であったことから、1年目の平成24年度は、1.住民参加に関する先行研究の整理と、2.現地調査を実施した。

まず、1.先行研究の整理では、日本と欧米諸国(アメリカ、イギリス、ドイツ、スイス)の基礎的自治体における住民参加について文献にあたり理解を深めた。とくに欧米諸国で発展し、日本でも導入されつつある、基礎的自治体における住民投票や「プランニングセル(計画細胞)」、討論型世論調査といった「政治参加」の手法について理解を深め

た。

次に、2. 現地調査の実施では、平成 25 年 3 月上旬から中旬にかけてスイスのチューリヒ市、ドイツのミュンヘン市を訪問し、各地の自治体関係者、議会関係者に対して「住民参加」についてインタビューを実施するとともに、関係する多くの文献、資料を入手した。とくに、チューリヒ市議会事務局長や元チューリヒ州議会議員、元チューリヒ市議会議員候補などにも、聞き取り調査を実施した。

2 年目の平成 25 年度は、前年度に引き続き、1. 住民参加に関する先行研究の整理と、2. 欧米諸国の基礎的自治体において現地調査を実施した。

まず、1. 先行研究の整理では、とくに住民参加と「市民教育（シティズンシップ教育）」との関係について研究した。住民の政治への参加や行政への参加を制度化しても、住民が自ら判断して参加する能力がなければ、形式的な参加にすぎなくなり、このような場合、かえって政治権力、行政権力を有する側にとって都合の良いように利用される可能性がある。そのために、住民の側には、自ら主体的に参加し、自ら判断できるだけの政治リテラシーが求められる。このような参加の課題について、とくにイギリスのシティズンシップ教育を中心に先行研究にあたり、これまでの議論について考察した。

次に、2. 現地調査の実施では、アメリカのサンフランシスコ市とスイスのチューリヒ市で自治体関係者にインタビューを行った。サンフランシスコ市は、住民、とくに若者の政治参加を促すために学校教育においてのみならず、選挙の際の投票立会人等のボランティアを募集するなどして、現実の政治を経験させることを行っている。また、チューリヒ市の場合は、学校教育における政治リテラシーよりも、頻繁に実施される住民投票や選挙によって有権者のみならず、選挙権を有していない若者も、政治に対する関心を高めることにつながっている。つまり、現実の政治が「市民教育」になっているのである。

3 年目（最終年）の平成 26 年度には、日本と欧米諸国の基礎的自治体における住民参加に関する制度と実際について、これまでの研究で残された課題について取り組んだ。

まず、住民参加と「市民教育」の関係について、さらにこれまでの研究の適否を明らかにするため、イギリスのロンドンとスイスのチューリヒ市で現地調査を実施した。とくにスイスの場合には、日本の学校教育において政治等を教える社会科（公民）のような授業がカリキュラムに組み込まれているのではなく、日常的に政治に関与できる、あるいは関心を持つことができる社会環境にあることが住民参加のインセンティブになっていることが確認された。また、地域の政治に参加することが、自分の参加が政治に影響を与えているという「政治的有効性感覚」を高めることを確認した。

（2）主な成果

以上、述べてきた研究、調査によって得られたこととしては、以下のとおりである。

まず、政治参加の制度と状況についてである。住民参加等の直接民主制をはじめとする政治参加については、スイスとアメリカの一部の州において制度化されており、また活用されている。また、住民投票の結果は、最終的な意思決定であり、政策過程において重要である。ドイツでも 1990 年代以降、ほとんどの自治体で住民投票等が制度化されるようになり、一部の自治体では活用されている。それに対して、イギリスでは直接民主制については積極的ではない。それでも、2000 年以降、50 ほどの自治体で公選市長導入の是非を問う住民投票が実施されている。日本でも自治体においては 1996 年以降、（市町村合併に関係するものを除き）約 30 件の住民投票が実施されてきた。このような住民投票等の直接民主制は政策過程に強い影響を与えることが改めて確認できた。

ところが、本研究で対象とした国における政治参加の状況は、参加率という点から考えると必ずしも芳しくはない。住民投票の投票率は、いずれの自治体においても 5 割を下回ることが少なくなく、場合によっては 3 割を下回ることもある。日本では住民投票自体が珍しいことから、投票率は比較的高く、平均すると 6 割を超えるが、それでも自治体によっては 3 割程度のところもあった。

さらに各国の自治体議会選挙の投票率（最近の選挙の場合）でも、ドイツのミュンヘン市で 42.0%、スイスのチューリヒ市では 42.6%で、過半数を下回っている。また、イギリス・ロンドン特別区のルイシャム区では 37.2%で、他の特別区の投票率も 40%程度であった。アメリカのサンフランシスコ市は 53.0%と 5 割を超えているが、アメリカの場合には有権者登録などで他の国とは事情が異なるかもしれない。ちなみに、日本の場合、2015 年の統一地方選挙では、過去最低の投票率といわれ、道県議会選挙で 45.1%、市町村議会で 48.6%であった。他国の自治体と比べて日本が著しく低いというわけではないが、町村議選を除いて、最近では過半数を下回ることが定着している。

それでは、政治リテラシーを育むことが期待されている「市民教育」は、各国でどうなっているのか。アメリカは、州ごとに大きく制度が異なり、一般化することは困難であるが、学校教育における教科としての社会科において民主制や「市民教育」を教えている。

イギリスでは、「市民教育」が導入されたのは比較的最近である。1997 年の労働党政権の誕生によって市民社会や市民の非営利活動の必要性が強調され、学校教育における「市民教育」を重視されるようになった。その結果、2002 年から「市民教育」が必修科目とされるようになった。ただし、保守党への

政権交代によって、2011年からは「市民教育」は必修科目から選択科目になった。

ドイツでは、連邦内務省が管轄する連邦政治教育センター（BPB）が民主制の教育を目的として設立されており、「市民教育」を担っている。BPBは各州にもセンターが置かれている。同センターはデモクラシーの重要性を説くとともに、各学校を通じても実際の政治を題材にした教育が行われている。

スイスは、州ごとに教育制度が異なるが、一般的には、歴史の授業において政治制度を教えるものの、「市民教育」が教科科目になっているわけではない。また、集中講義の形で公民科（Staatskunde）の授業はあるが、授業時間は短い。

以上のように、内容や科目としての位置づけは異なっているものの、いずれの国においても、多少なりとも授業科目として「市民教育」「公民科」が存在する。では、「市民教育」と住民投票や選挙への投票率と何らかの関係があるのか。本研究で明らかになったのは、必ずしも「市民教育」の内容や位置づけと投票率との密接な関係があるとはいえない、ということである。むしろ、住民投票の場合には、対象となるテーマに関心または利害関係があるか、によって投票率は異なってくる。

例えば、スイスの場合には、選挙、とくに議会選挙の投票率は一般的に高くはない。その背景には、重要な決定は住民投票にかけられることになるため、議員選挙はそれほど重要ではなく、関心も低い。しかも、住民投票についても全体的には投票率は高いとはいえない。ただし、自分たちに直接関係があるようなテーマになると投票率は高くなる。また規模が小さい自治体で投票率が高くなる傾向がある。

もちろん、投票率のことだけを考えるならば、投票を義務づけ、棄権する場合には罰則が適用される「義務投票制」にすれば、投票率は70%~80%を超えるようになるだろう。ただし、そのような義務投票にすることが果たしてデモクラシーにとって適切なのか、議論が必要である。

（3）本研究で得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

本研究からは投票率の高低と「市民教育」との直接的な関係は見出せなかった。ただし、このことが「市民教育」を必要としない、ということの意味しているのではない。むしろ、「市民教育」は、学校のカリキュラムとして位置づけるか否かは別として、子ども、若者のみならず、成人、高齢者にも必要なことである。その点で、選挙のみならず、住民投票等を通じての政治参加の機会を増やすことは重要なことである。つまり、政治参加の機会が増えれば、自ら判断する機会も増える。政治的意思決定を経験することによって、その重要性が理解できる。授業科目として政治の必要性、デモクラシーの重要性を述べるだ

けでなく、実際の政治を経験することがさらに政治参加の動機につながる。確かに、頻繁に住民投票や国民投票が実施されているスイスにおいては、投票率は高いとはいえない。しかしながら、政治参加を通じて、有権者が政治を実際に動かしているという感覚、いわば「政治的有効性感覚」は強い。また、日常的に政治を意識することになる。日常的に政治を意識する環境では、新しい世代も政治を意識することになり、有権者になったときもそれに参加するための基礎になる。政治参加の可能性が常に開かれている、ということがデモクラシーにとって重要であり、日常的な参加が「市民教育」の一環となるのである。

この点で、日本の状況を鑑みると、教科としては「政治・経済」や「現代社会」といった「公民科」はあるが、実際の社会の問題に取り組むというよりも、制度や仕組みを教え、受験のための教科となっている傾向がある。それよりもむしろ現実の選挙のときに模擬投票を経験できるようにすること、各政党の政策について議論するようにすることの方が「市民教育」には必要である。政治を遠ざけるのではなく、身近な存在として意識させることが重要である。選挙年齢を下げるということであれば、ますます現実社会に根差した「市民教育」が求められる。

本研究は、政治参加および「市民教育」についての各国の比較研究を通じて、有権者、住民の政治的判断能力を高め、デモクラシーを深化させるためには「市民教育」が必要であること、そして「市民教育」は単に政治的な知識を教えるのではなく、現実の社会に基づく実践的な教育が必要である、ということを示した。こうした成果は、日本における政治参加とそれを支える市民の政治リテラシーをめぐる議論に寄与し得るものであるといえる。

（4）今後の展望

今回、対象とした国および自治体においては、必ずしも投票率が高いというわけではなかった。積極的に参加する住民がいる一方で、ほとんど関心を示さない住民もいる。しかも近年では後者が増える傾向にあることが問題になっている。確かに、投票率（参加率）は高ければ良い、というものではない。また、強制的に参加させることはデモクラシーにとっても望ましいとはいえない。投票率の低下は、政治に対してとくに不満はない、ということもあるのかもしれない。しかし、本研究では、日本をはじめ各国の投票率の低下についての原因、理由は十分に解明されたわけではない。この点については、今後の残された課題であるといえよう。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 4 件)

Mitsuhiko Okamoto, Nils Ganz, Uwe Serdült. Direct Democracy in Japan. in c2d Working Papers Series 47, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), University of Zurich, 2014, 24pp. (DOI: 10.5167/uzh-103334)

岡本三彦「スイスの地方議員の地方自治に対する意識の変化 - チューリヒ市議会議員意識調査から - 」『東海大学紀要政治経済学部』東海大学政治経済学部、第 45 号、2013 年、1-25 頁、査読無。

岡本三彦「間接民主制における住民投票」『都市問題』後藤・安田記念東京都市研究所、第 104 巻第 8 号、2013 年、4-8 頁、査読無。

岡本三彦「政治的意思決定と住民投票」『月刊地方自治職員研修』公職研、通巻 632 号、2012 年、23-25 頁、査読無。

〔学会発表〕(計 2 件)

Mitsuhiko Okamoto, Neighbourhood Association and Community Centres in Japan: Substantive Participation or more Administrative Involvement?, 26th International Conference on Local Autonomy (entitled “ Grassroots Democracy and the Role of Community Center ”), Friedrich Naumann Foundation for Freedom and Center for Local Autonomy at Hanyan University, President Hotel, Seoul (Republic of Korea), 2012/10/25.

Mitsuhiko Okamoto, Municipal Amalgamation in Japan: Who is Happy?, 22nd World Congress of Political Science, International Political Science Association (IPSA), Universidad Complutense de Madrid, Madrid (Spain), 2012/7/8.

〔図書〕(計 2 件)

岡本三彦「民主的な都市ガバナンスの可能性 住民参加の都市間比較」岡澤憲英(編著)『比較政治学のフロンティア: 21 世紀の政策課題と新しいリーダーシップ』ミネルヴァ書房、269-279 頁、2015 年、査読無。

岡本三彦「スイス」網谷 龍介(編著)、成廣 孝(編著)、伊藤 武(編著)『ヨーロッパのデモクラシー[改訂第 2 版]』ナカニシヤ出版、113-120 頁、2014 年、査読無。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岡本 三彦 (OKAMOTO, Mitsuhiko)
東海大学・政治経済学部・教授
研究者番号: 50341011

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者
なし