

# 「英国レフェレンダムが我が国に示唆するもの」

## —英国選挙制度改革と直接公選首長制をめぐる住民投票を考察して—

帝京大学教授 (英国バーミンガム大学名誉フェロー)

内貴 滋

### はじめに

筆者はかつて在英国日本大使館一等書記官（政務班）[1985年—1988年]としてサッチャー保守党政権時代の英国政治を担当し、また、自治体国際化協会ロンドン事務所長[2004年—2007年]として英国の地方政治を含む政治全般をフォローするとともに、英国バーミンガム大学の名誉フェローとして我が国と英国の地方自治制度について研究に取り組んできた。2012年3月には自治体国際化協会比較地方自治研究会の委員の立場で英国の最近の地方自治制度の動向を調査する任務を与えられ、自治体国際化協会ロンドン事務所の全面的な協力を得て、英国自治体協議会をはじめリバプール市、ブリストル市そしてバーミンガム大学地方自治研究所等に訪問し調査を行った。

そこで本稿は、これまでの研究成果に今回の調査の成果を踏まえ、英国総選挙制度改革及び首長直接公選制導入の是非を問うために実施された直接民主主義の一環である「レフェレンダム（Referendums：国全体の国民投票・自治体の住民投票の双方を含む。以下、同じ）」について、その内容をそれぞれ紹介するとともに、レフェレンダムの実施の可否の合意に至るプロセス、実施する場合の法制上の位置づけ、実施する場合の国会・議会との関係、政党の対応、実施主体と政府の関わり、レフェレンダムの経費と負担、提案要件・効力要件など幅広く分析し、間接民主主義を基本とする日英両国における住民投票制度の課題について論じるものである。

## 第1章 我が国の最近の動向

### 第1節 国政の動向

我が国では憲法改正手続き、最高裁裁判官の国民審査、一部の自治体に適用する法案の際の住民の特別投票をすることは憲法上の制度としてあるが、それ以外は中央政府の政策や財務について国民が直接異議を表明することは出来ないし、そのことは議論さえされていない。現在の道州制や選挙制度改革の問題については、英国であれば、後述するように、国の骨格・存立にかかわる事項として、例外的にレフェレンダムの対象になりうると思うが、我が国では、いまだ、そのような声を聞かない。

## 第2節 地方の動向

ところが、我が国の自治体に対しては、英国にすらない住民監査請求、条例提案請求、リコールなど地域住民が自治体の政策や財務執行について異議を表明しそのことを住民投票制度等により法的に実現する手段が幅広く存在する。

地方政治と国政の政策決定におけるレフェレンダムの位置づけは、全く違うべきであるのだろうか。英国にもない制度を国政には認めず、地方政治にのみ実施されているのはどのような理由なのだろうか。

2013年5月26日、東京都小平市において都道（昭和38年に都市計画決定された1.4k）の整備の是非を問う住民投票が実施された。「住民参加により見直す」「見直しは必要ない」のいずれかを選ぶもので、雑木林の伐採に反対する住民グループが署名を集め、住民投票の実施を行うとする「住民投票条例」が2013年3月に成立し、それに基づき住民投票が実施された。条例制定にあたり市は成立要件として投票率を50%以上として改正案を提案し可決されていた。投票率は35.17%であったため不成立となり、開票されなかった。（現在、住民グループより投票開示請求がなされている。）

また、国政レベルの問題に対しても住民投票の動きがある。東日本大震災の結果、全炉停止している中部電力浜岡原発の再稼働をめぐり、その是非を問う住民投票条例案を制定する動きが始まり、県民約16万5000人の署名が集まった。これを受け、2012年8月、静岡県知事が賛成意見を付して条例案を県議会に提出した。議会では国政に関する問題などとして否決された。この、原発問題では静岡県以外でも、東京都や大阪市でも住民投票条例の制定を求める直接請求がなされた。

さらに、最近では「住民自治」の名のもとに、このレフェレンダムとも言うべき「住民投票」等の直接民主主義の手法を個別事案ではなく「一般的制度」として拡大する動きが自治体において広がっている。

## 第3節 国政と地方の差異

前述のとおり、国政においては、中央政府自身の政策に対する直接民主主義の拡大の動きは全くない。「税と社会保障の一体改革」の問題も「国民会議」の設置という手法で国民各界各層の意見を聞く方法がとられ、選挙制度改革も政党や国会だけで決定している。道州制も先の参議院議員選挙で各党の公約に掲げられた国の統治構造の変革をもたらす骨格的事項だが、これも「国民会議」的な手法を採用し、国民に直接意見を問うレフェレンダムについては言及しない。国政レベルで検討されたのは、地方自治の分野における住民投票制度の拡大を図る法改正のみである。

即ち、地方自治制度を所管する総務省は住民投票制度を拡充することが地方自治制度の発展に資するとの基本認識のもとに住民による市長等の解職請求（リコール）などの成立要件を大都市において緩和するための改正とともに条例制定要求の範囲に地方税に関するものを含めることと大規模な公共施設の設置に際しては住民投票にかけ住民の意思を問うことを条例で選択することを提案した。

しかし、全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国県議会議長会、全国市議会議

長会及び全国町村議会議長会の地方6団体は、総じて住民投票制度の拡充については慎重な姿勢をとり、我が国が議会制民主主義を基本とする間接民主主義の立場をとる以上、住民投票で政策決定をする直接民主主義制度の拡充は疑問とする意見が強く、条例制定要求の範囲に地方税を含める点と大規模公共施設設置に住民投票を条例で選択する点は、当面、見送ることとなった。

## 第2章 英国の最近の動向

### 第1節 国会中心主義と直接民主主義

地方自治の母国といわれ議会制民主主義制度の発祥の地である英国は、我が国と違い、住民・国民が中央政府や地方政府が行っている政策や財務執行について住民監査

請求や政策提案などの直接請求制度を認めてはいない。また、後述するように国民投票や住民投票は、あるにはあるが、極めて例外的事項に限られ、それも目的・提案・投票権者・投票プロセス・政府のかかわり・資金負担・効力要件などを国会で議論し、法律の形式をもって定めなければならない。もちろん、国民の意見を参考までに聞くなどという、いわゆる『諮問型』のレフェレンダムではなく、レフェレンダムとえば、その結果に拘束されることは当然と考えられている。

### 第2節 国会中心主義とレフェレンダムの実施

英国では議会民主主義が基本で議会(国会)で全てを決める。政治学者ド・ロルムの言葉である「国会は男を女にし、女を男にする、以外は何でもできる。」という言葉が端的にその状況を表している。ただ、それには例外がある。国会が自ら、最終決定権を国民に委ねるべき事項として法律の形式を持って規定した場合である。それが、最近実施された選挙制度改革の是非を問う国政レベルでの国民投票と地方レベルでの直接公選首長制の是非を問う住民投票(Referendums)である。

即ち、2010年5月に成立した保守・自民連立内閣において最近、選挙制度改革について英国国民全体の意見でその是非を決定するレフェレンダム(Referendums)が実施されるとともに、地方分権を推進する地域主義法の成立を受けて、12の大都市においては、その首長を直接住民が選挙で選ぶ直接公選制が望ましいとして、その導入の是非を住民投票にかけることを法的に義務とし、2012年5月、英国主要大都市において住民投票が実施された。これら英国のレフェレンダムは、我が国において議会制民主主義体制における直接民主主義的要素をいかに取り入れるべきか、を考える上で多いに参考とすべき点を含んでいる。

## 第3章 英国連立政権の選挙制度改革についてのレフェレンダム

### 第1節 経緯と意義

2010年5月6日(木)、英国では5年ぶりで総選挙が行われた。

総選挙の結果、650議席は保守党307議席、労働党258議席、自由民主党57議席と

なり、保守党は13年ぶりに第一党に返り咲いたものの、単独過半数を獲得できず Hung Parliament（いずれの政党も過半数の議席を獲得できない状態）となった。

当初は保守党単独少数政権や労働党・自民党連立政権などいろいろな可能性が模索されたが、最終的には第2次世界大戦以来初となる連立政権の誕生となり、その組み合わせは、大方の専門家の見方を裏切り、政策の違いが大きいと考えられていた第一党の保守党と第三党の自由民主党の連立政権誕生となった。（表1参照）

表1 英国議会の議席状況

	2005年総選挙	2010年総選挙	議席増減
保守党	197	307	+110
労働党	356	258	-98
自民党	62	57	-5
民主統一党	9	8	-1
スコットランド民族党	6	6	
シンフェイン党	5	5	
ウェールズ民族党	3	3	
社会民主労働党	3	3	
アルスター統一党	1	0	-1
その他	4	3	-1
計	646	650	+4

当時、ギリシャを除き、欧州一の財政赤字の状態を脱却するため、強い政府を国民が望んでいるとの認識のもとに、連立政権を樹立することに政党はもとより、マスコミも有識者も賛同した。基盤を広げた連立政権こそ、国民の多様なニーズを吸収して適切な政策を展開できる安定政権をもたらす、としたのである。この結果、英国史上初の本格的連立政権の誕生になったのである。

連立政権は、成立後1年の時期、即ち、2011年5月5日（木）に国民投票を実施し、「現行選挙制度を廃止し、新たな選挙制度を導入すべきか否か」を直接国民に問うた。この国民投票は総選挙直後の保守党と自民党の協議による連立政権の樹立に際して、保守党が譲歩し、選挙制度改革を主張する自民党の主張を国民投票にかける約束をし、連立政権の合意文書に盛り込んだ最重要政治事項であった。その後、連立政権が1年の準備期間の中で、国会に準備法案を提出して、その同意を得て国民に提案されたものである。しかし、連立政権の合意に基づくものとはいえ、連立政権を構成する保守党はもともと大反対、自民党が大賛成という正反対の判断を示し、それぞれの党首が先頭に立って国民に反対、賛成を呼びかける異例のものであった。

英国においては、過去において国政重要レベルの重要事項について、その導入の前段階として国民投票を行ってきた。

スコットランド、ウェールズに地方分権議会を設置すべきか否か、北アイルランド問題解決のために合意事項を承認すべきか否か、あるいはロンドンに2層制の自治構

造となるロンドン議会を設置すべきかなどそれぞれの地域にとって骨格となる事項についてそれぞれの地域の住民にその意見を聞いてその結果に従って改革を進めてきた。しかし、英国国民全体を対象とした国民投票（Referendums）は36年前の「英国は欧州共同体に留まるべきか否か」を問うた国民投票以来のことである。

議会制民主主義の国において、直接民主主義的要素を持つ国民投票（Referendums）は安易に実施されるべきではないが、今回の国民投票は、英国の政治構造に重大な影響を与える選挙制度改革について、全国民の意見を聞くものであり、連立政権合意事項では足りず、その後準備法で法律上の位置づけを与えられたのは当然と考えられた。

もし、国民投票で新制度への移行が支持されれば、次期総選挙は新選挙制度の下で実施される。連立政権は5年間の任期中は解散を行わないことを表明し、次期総選挙は2015年5月7日と法定している。（もっとも、内閣不信任案が単純過半数で下院で決議され、その後、14日以内に首相交代等により新政権が形成されないとき、議会が自らに付した解散権を行使（3分の2以上の多数の賛成が必要）するとき、この時期の前に総選挙が行われることになる。）

したがって、今回の国民投票による国民の選択は、単に選挙制度の変更に止まらず、英国の政治形態の在り方を決定する重要な意義を有していた。現行の「単純小選挙区制度」（First Past the Post）が「優先順位付連記投票制度」（Alternative Vote）に代われば、間違いなく二大政党制に大打撃を与え、いずれ、その終焉を意味することも多いに予想されることである。それほど、英国の各政党には重要なものであり、もちろん英国国民にとっては、なお重要な意思表示であった。

議会制民主主義発祥の地である英国、それも政党政治の模範を示す英国で今までの「二大政党制による議院内閣制」を支える「単純小選挙区制」について国民投票により全有権者からその審判を受けるものである。英国の根幹を揺さぶりうる大きな問題である。

長い英国政治史の上で初めてのことであり、英国の過去、現在に評価を下し、未来を見つめるものである。

選挙制度改革は長期的視野に立った判断が求められる。

そして、議会制民主主義において連立政権の在り方を問うものである。同時に議会制民主主義と直接民主主義との関係を考えさせられるものである。（注1）

## 第2節 英国選挙制度の現状と批判

総選挙の結果、批判の声が大きくなった点は、英国庶民院議員選挙制度の根幹である単純小選挙区制度そのものに対するものであった。即ち、それぞれの選挙区で相対的多数を獲得した者を当選者にする単純小選挙区制度（「先着順位当選制度（The First past the Post）」が公正でないとする批判である。比例代表制の導入を主張する自民党の従来からの主張である。

（単純小選挙区制度—先着順位当選制度〈The First past the Post〉）

現行制度の特色と課題を整理すれば次のとおりである。

- ① 選挙区面積、選挙区人口が小さく、候補者が戸別訪問 (Canvass) して有権者と議論する選挙運動が可能であること。このことについては特段の批判はない。

英国は人口は日本の 2 分の 1、面積は日本の 3 分の 2 である。英国の小選挙区 650、日本の小選挙区 300 の数字を使い概略計算すれば、選挙区人口は日本の 5 分の 1  $\langle (1/2 \div 650) \div (1 \div 300) = 1/5 \rangle$  であり、実際にも選挙区有権者数は英国 6.8 万人 (全有権者数 4400 万) 日本 34 万 (全有権者数 1 億 300 万) の 1:5 となる。選挙区面積は日本の 10 分の 3  $((2/3 \div 650) \div (1 \div 300))$  と小さい。

- ② ①を前提として、「単純小選挙区制度」(「先着順位当選制度 (first past the post)」) を採用した。この制度は、英国の庶民院議員選挙で採用され、小選挙区において候補者一人のみに投票し、その中で最も多数の票を獲得した候補者が当選する。当選のための最低得票数はない。この制度は北アイルランド以外の地方議会選挙でも採用されているが、小選挙区以外の 2, 3 名という議員定数の複数選挙区の場合は、有権者は当該議員定数と同数の投票数を持っている。もちろん、同一人に複数の投票をすることはできない。

2010 年の総選挙後、2 大政党に対する支持率の低下と相まって、批判が強くなった。

もともと、この制度は保守、労働の実質的に 2 大政党による政治運営が行われ、国民も地域や階級・地位に応じて、それぞれの支持基盤が拮抗するとの歴史的に続く背景のもとに、国民の政権選択が明確になり、政権交代が実現しやすく、強く安定的な政権運営を可能にするとの判断がある。

わずかな得票率の差で議席数は大きな差をもたらす。極論すれば、政権政党が信頼を低下させ英国全土の選挙区で等しく 49.9% の支持となり、一方、野党に下っていた政党の支持が 50.1% になれば全議席が野党となり、劇的な政権交代が行われ、強い政権が成立する。

獲得投票率は 49.9 : 50.1 とほとんど同じなのに、議席数は 0 : 650 となる。批判は得票率を全く反映しておらず、ほぼ半数の国民の意思が死票になることを問題視する。前回の 2005 年総選挙でも同様なことが生じた。労働党は 35.8%、保守党は 32.8% の得票率でその差は 3% しかなかったが、議席数は 355 と 198 となり 154 議席の差がついた (議席割合 55%、と 31%)。自由民主党は 22.4% の得票率で議席は 62 であり議席割合は 10% と得票率の半分である。

2010 年の総選挙でも保守党、労働党、自民党の得票率はそれぞれ 36, 29, 23% だが、獲得議席割合はそれぞれ 47, 40, 9% である。保守、労働の得票率の差 7% と獲得議席割合の差 7% が同じであり、この関係について批判は聞かないが自民党が政権に参画したこともあり、自由民主党の得票率を前回の 22% から 23% に伸ばしたにもかかわらず、議席数が 62 から 57 と 5 も減ったことがクローズ・アップされた。

### 第3節 レフェレンダム（国民投票）へ

連立政権は2010年5月の連立合意プログラムに基づき改革のプロセスを着実に実行していった。2010年7月5日クレグ副首相は連立政権の選挙制度改革についての声明を発表した。この段階では「優先順位付連記投票制度についての国民投票についてと選挙区を減少させ、またより等しい規模にするための法案）を夏の休会の前までに国会に提出する」とし、また、「国民投票は2011年5月5日の統一地方選挙と同時に行うこと、国民投票は単純過半数で決すること」も明らかにした。

2010年7月22日に「議会議員選挙投票システム及び選挙区法案」(The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill)が国会に提出された。そして、庶民院及び貴族院の審議を経て、2011年2月16日に女王の裁可 (Royal Assent)を受け、「2011年議会議員選挙投票システム及び選挙区法」(The Parliamentary Voting System and Constituencies Act)として成立した。

法案審議にあたっての最大の焦点は国民投票の効力に一定の投票率を必要とすべきか否か、ということであった。具体的には投票率が40%未満であった場合にその効力を無効にすべきではないか、ということである。貴族院ではこの動議は何回か支持されたが、結果として庶民院がそれに強く反対したため成立要件としての最低投票率は定めないことで決着した。

もう一つの争点は国民投票の実施日である。投票日の5月5日については多くの保守党員は地方選挙や地方分権選挙とからませて実施するのは、選挙制度に対する国民の意思を正しく反映しないのではないかと、また、投票率が違うものを集計するとゆがめた結果となるのではないかと、国民投票を馬鹿にした取扱いではないかと、として別の日に実施すべきとの強い意見があった。また、スコットランド、ウェールズなどの地域政党からも地方分権の選挙の意義をそらすものとの批判が上がった。しかし、政府は、実施経費の節減が図れるため同日実施を譲らなかつた。実際には、有権者の便宜を図りこの問題について出来るだけ多くの投票を期待したためであろう。

### 第4節 国民投票に伴う歳出等のルール

国民投票に必要な準備経費や国民投票の内容を国民に周知させ、また、新制度への賛成、反対キャンペーンを運営する主体や補助金の交付、経費の上限設定などについては、「政党、選挙及び国民投票法 (the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA))」に基づき行われた。

- ①キャンペーン期間中（11週間）の間に、1万ポンド以上の経費をキャンペーンに支出する計画を有する団体は選挙管理委員会に登録する。
- ②政党は最大50万ポンドを支出の上限とする。2010年総選挙の獲得議席に応じて各党の具体的な上限は設定される。
- ③Yes, No キャンペーンを実施する機関・組織は選挙管理委員会が指定する。38万ポンドの公的支援を受け得る。ただし、広報経費を500万ポンド以上支出してはならない。

そのほか、選挙規則の詳細を規定するほか選挙管理委員会に対して国民投票の集計や国民に投票の意義等を知らせる義務を与えている。

## 第5節 「優先順位付連記投票制度」(Alternative Vote System) とは

優先順位付連記投票制度は保守・労働両党の連立政権協議の中でその是非を国民投票にかけることで決着したものである。二大政党制を支える単純小選挙区制を葬り、比例代表制を掲げる自民党に対し、現行制度を支持する保守党が大幅に譲歩し選挙制度改革を連立政権の政策の一つとすることで合意した。しかし、それは比例代表制そのものではなく、また、小選挙区制の枠内に止める案であり、しかもそれは議会ではなくレフェンダムにより国民の過半数の決定に委ねる、とするものである。即ち、小選挙区は維持しつつ、投票者の候補者に対する好みの優先順位の表明を許容するもので、投票者の意向により全員の候補者でも少ない数の候補者でも投票者の優先順位を記載することができる、とした。

具体的には、これまでの、一人の候補者にチェックをつけていた投票方法から、有権者は全候補または一部の候補に「1」「2」「3」「4」など好ましいと思う順に番号をつけて投票する。(全ての候補者に順位をつける必要はなく、何人まで順位を付けるかは投票者の意思による。)「1」を過半数得た候補者がいれば当選。いない場合は、その段階で最下位の候補者が除外され、同候補者に第一順位票を投じた投票者の票が、その第2順位に応じて他の候補者に振り分けられる。(第2順位票が投じられていなければ、その段階で当該票は集計対象から除外される。)その加算された票数で過半数に達する候補者がいればその候補者が当選者となる。過半数に満たない場合には、さらに最下位候補に投じられた第2順位票を足していく。(すでに第2順位票として振り分けられた候補者が最下位となり除外されるときには、その段階で加算される票は第3順位票となるし、さらに、その後、振り分けられた場合には第4順位票となる。)この作業を過半数に達する候補者が出るまで同様の手続きが繰り返される。

## 第6節 国民投票キャンペーン

国民投票についてのキャンペーンは法案に対する女王の裁可を得た2011年2月16日に公式に始まった。キャンペーン期間は11週間とされ投票日の5月11日も含まれる。

2011年3月30日、選挙管理委員会は全国的に国民投票の趣旨などを国民に知らせるキャンペーンを始めた。2800万部の小冊子を発行し英国の全世帯に1冊を配布した。テレビやラジオでのキャンペーン広告も展開した。

2011年2月18日、キャメロン首相(保守党党首)とクレグ副首相(自民党党首)はともに見解を述べたがその主張は正反対のものであった。首相は現在の単純小選挙区制度(First Past the Post system「先着順位当選制度」)を真にわかりやすく実質的に国民の声を反映している(real accountability)として、その支持を表明した。

首相は「現行の単純小選挙区制度は歴史的にも明確な結果をもたらすものである。

1979年や1997年の総選挙が明らかにしているように国民は当時の政府にうんざりし、1979年はサッチャー保守党政権を誕生させ、1997年はブレア労働党政権を誕生させた。国民が望んだ政権交代を明確に成し遂げさせたものであり、この現行選挙制度により、真の説明責任を有し、真の民主政治をもたらし、そして、真の国民の力を行使させることができるのである。一方、優先順位付連記投票制度はそのもたらす結果があいまいで明確でないことが最大の問題なのである。総選挙の始まる前、そして終了後において、政党間ではいろいろな不透明な交渉が行われ、抜け目のない駆け引きが行われる。選挙においての第2優先順位を求めて政党間の駆け引き・策謀が行われる。制度的にも、優先順位付連記投票制度は非常に複雑で、不公平で、そして不透明でまた説明責任を果たしえない制度である。弱小政党への投票を、何度も何度もカウントすることになり、他方、多くの人々の支持を得ている大政党への票は何度もはカウントされない。この不可思議な数え方は明確な承認の意思よりも受動的な是認を掻き集めて過半数のラインを越えようとする。」と激しく改革案を批判した。

一方クレグ副首相は「優先順位付連記投票制度は我々の民主政治に良き結果をもたらすものである。現行の単純小選挙区制度は従前からの支持者に依存し、多数の議員に対して安全シートを提供しており、多くの有権者の見解を反映していない。選挙には多額の経費が使われている。現行制度は1950年代の労働・保守の2大政党が投票全体の97%を獲得していた時代には、ふさわしい制度であったが、現在の政治や投票者の多様な意見を的確に反映するものにはなっていない。今年の総選挙での3分の2以上の当選者が過半数未満の投票しか獲得していない実状を忘れてはならない。自らの支持者を離さないことで満足してしまい、すべての人々へ訴えることをないがしろにしている。この制度は支持者以外の人々を無視しても当選できるのである。候補者は幅広い人々の声を聞くこともなく、政策を訴える努力をしなくとも当選できる怠惰な制度である。単純小選挙区制度は時代遅れの制度 (out of date)なのである。優先順位付連記投票制度を導入すれば議員はより一生懸命働かなければならない。一部の強力な支持者に対してではなく、より多くの様々な国民に対し支持を求めなければならない。議会議員はより合法的になり、より幅広い分野の人々からの要請を実行しなくてはならなくなる。したがって、優先順位付連記投票制度の導入は民主政治に良い結果をもたらす。なお、優先順位付連記投票制度を複雑で英国には馴染みが薄いとする批判はあたらない。なぜなら、すでにロンドンの市長選挙で優先順位付連記投票制度の一種である単記移譲式投票制度は実施されている。この改革は決して革命ではなく発展であり、小さな改革であるが大きな変化をもたらすものである。」と優先順位付連記投票制度への支持を訴えた。

他方、労働党党首のエド・ミリバンドは優先順位付連記投票制度に賛成し、YESキャンペーンを支持するとした。その理由は国民の声を現在よりも反映させることができるものである、としている。そして、優先順位付連記投票制度の導入は、民主政治を強化する第一歩である、と述べている。しかし、実際には労働党は一枚岩ではなく、現行制度に賛成を表明する有力議員も多かった。ジョン・プレスコット元副首相、

デイビット・ブランケット元内務相、ベケット元保険福祉相などである。

## 1. キャンペーンの展開

公式なキャンペーンで強調されたのは、政党間をまたがるものであり、それぞれの政党を縛るものではない、とされた。そして、社会のすべての部門からそれぞれの支持を引き出そうとするものとされた。今回のキャンペーンのリーディング団体として選挙管理委員会から指定された団体は、Yes キャンペーンは「Yes 2011年5月会社」、No キャンペーンは「No キャンペーン会社」であった。いずれにしろ、政党の影響を強く受けた形のキャンペーンは国民から支持されないのではないかと考え、双方とも政党の影を薄めようと気遣って運動が展開された。

## 2. No キャンペーン

マシュー・エリオット率いる No キャンペーンは 2011 年 2 月 15 日に開始された。公的団体、労働組合、政党员など横断的なメンバーを有して展開された。メンバーの選挙制度に対する見解は様々なものであるが、「優先順位付連記投票制度が英国の民主政治を害する」という点で一致しているとの姿勢をとった。主な反対理由は次の 3 点であった。

第一は優先順位付連記投票制度は制度が複雑で経費がかかること。優先順位付連記投票制度への変更に 250 万ポンドが必要と試算し、電子投票集計システムや投票制度への教育経費など自治体は多額の経費の支出を余儀なくされる、とした。

第二は優先順位付連記投票制度は複雑で不公平であること。当選者は第一順位であるべきなのに、この制度では第二、第三の順位者が当選者になりうる。また、優先順位付連記投票制度は世界で、フィージ、オーストラリア、パプアニューギニアのわずか 3 か国しか採用されていない稀な制度である。

第三は、ハング議会が生じやすく、政党間の裏取引や駆け引きが横行し、自民党の大学授業料引き上げに見られるように公約違反が起きやすくなること。

このキャンペーンの支持者には保守党のウィリアム・ヘイグ外相、労働党のジョン・プレスコット元副首相、マーガレット・ベケット元保険福祉相、デイビット・ブランケット元内相などの有力者が名を連ねた。

## 3. Yes キャンペーン

優先順位付連記投票制度を支持する理由としては主に次の 3 点である。

第一に現行制度は安全議席 (safe seats) が多く、議員は 50%以上の有権者が必要になるよう努力しなければならなくなる。第二に有権者は第一選好のほか第二選好、第三選好等を示すことができ、有権者がより多くの意見を表明することができる。第三に現行制度は時代遅れになっており 21 世紀にふさわしい制度に修正する必要があること。要するに、優先順位付連記投票制度の導入により有権者やコミュニティの意見をより取り入れやすくなると主張している。このキャンペーンには「選挙改革協会」

など各種の改革を支持する組織が参加した。

## 第7節 国民への質問

国民は「現在、英国は、下院の議員を選出するために、単純小選挙区制度 (First Past The Post) を使っているが、代わりに優先順位付連記投票制度 (AV 制度) が使われるべきですか？」と問われた。実際の間は次のとおり。

'At present, the UK uses "the first past the post" system to elect MPs to the House of Commons.

Should "the alternative vote" system be used instead?

Yes or No?'

この質問は前述の法案の中で明らかにされ、審議の過程の中で選挙管理委員会の助言により修正されて決定された。委員会は「国民は選挙制度について限られた知識しか持っていない」として、国民投票の質問をより明瞭にすることとし、議会もこの修正に同意した、という経緯がある。

最初の政府の提案は次の問であった。

'Do you want the United Kingdom to adopt the "alternative vote" system instead of the current "the first past the post" system for electing Member of Parliament to the House of Commons?

Yes or No?'

レフェレンダムの質問は明確性ととも国民を特定の意図をもって誘導しない客観性が求められていることに十分な配慮をしている点に注目されたい。

なお、投票権は18歳以上の英国国民、英連邦諸国民又はアイルランド共和国国民に与えられた。英国庶民院選挙の選挙権と同じである。

投票方法は、投票所における投票のほか、郵便投票、代理人投票も可能とされた。

## 第8節 投票結果と分析

### 1. 総括

選挙制度改革の賛成者は全国で620万人(32.1%)、変更反対者は全国で1300万人(67.9%)であり、結果は、国民の大多数が新制度導入を拒否するものであった。

地域別にみても、英国のすべての地域 Region で反対票が過半数となった。しかも、9あるイングランドの地域 Region のうち5つの地域で反対票が70%以上であった。

その5地域とは The North East, The West Midlands, The East Midlands, The East of England, The South East である。反対票が最も多かったのは The North East の71.9%である、反対票が最も少なかったのは北アイルランドの56.3%であった。(表2参照)

表 2 Referendums の結果(地域別)

	Votes		Vote share		Turnout
	Yes	No	% Yes	% No	
<b>England</b>	<b>4,824,357</b>	<b>10,774,735</b>	<b>30.9%</b>	<b>69.1%</b>	<b>40.7%</b>
North East	212,951	546,138	28.1%	71.9%	38.6%
West Midlands	461,847	1,157,772	28.5%	71.5%	39.6%
East Midlands	408,877	1,013,864	28.7%	71.3%	42.5%
Eastern	530,140	1,298,004	29.0%	71.0%	42.9%
South East	823,793	1,951,793	29.7%	70.3%	44.1%
North West	613,249	1,416,201	30.2%	69.8%	38.7%
Yorkshire and the Humber	474,532	1,042,178	31.3%	68.7%	39.5%
South West	564,541	1,225,305	31.5%	68.5%	44.4%
London	734,427	1,123,480	39.5%	60.5%	35.3%
<b>Wales</b>	<b>325,349</b>	<b>616,307</b>	<b>34.6%</b>	<b>65.4%</b>	<b>41.5%</b>
<b>Scotland</b>	<b>713,813</b>	<b>1,249,375</b>	<b>36.4%</b>	<b>63.6%</b>	<b>50.4%</b>
<b>Northern Ireland</b>	<b>289,088</b>	<b>372,706</b>	<b>43.7%</b>	<b>56.3%</b>	<b>55.2%</b>
<b>UK Total</b>	<b>6,152,607</b>	<b>13,013,123</b>	<b>32.1%</b>	<b>67.9%</b>	<b>42.0%</b>

## 2. 投票率

国民投票の投票率は 1920 万の有権者が投票し、全有権者 4570 万の 42%であった。これは、2010 年の総選挙における投票率 65.1%と比べると 23%も低いものであった。(総選挙では 2970 万の有権者が投票し、全有権者 4560 万の 2970 万の有権者が投票した。)

地域的にみると、北アイルランドが最も高い 55.2%、次いでスコットランドの 50.4%である。この地域は同時にそれぞれの地方分権議会選挙が行われ、他地域と比べれば高率であるが 2007 年の分権議会の選挙に比べると低率である。

ウェールズでも同時に分権議会の選挙が行われ投票率は 40.1%であった。イングランドにおいては多くの地域でも同時に地方議会選挙が行われ全体の投票率は 41.7%であった。これは 2007 年の地方選挙の投票率 (37.9%) より高い数字である。

ロンドンでは地方選挙はなく国民投票の投票率は 35.3%と最低であり、2006 年のロンドン区議会選挙の投票率 (39.9%) よりも低かった。

## 3. 各界の評価

クレグ副首相 (自民党党首) は選挙制度改革案の否決が判明した夜「手痛い打撃だ」と語り、「人々に教育費カットなどの緊縮策を勧めたサッチャー時代の記憶が残っていた。」と保守党への接近が敗因と認めた。

一方、英国政治の専門家の見方は大方一致している。まず、結論としてこれだけの差で国民が否決した以上、選挙改革は当面無理になった、とする。改革派はまず優先順位付連記投票制度を導入し、その後 10 年以内に比例制導入に駒を進める戦略だったが、今回の大差の否決で一世代、改革は封印されるであろう、とする。(トラバースロンドン経済大学教授など) 連立政権発足時、新制度への賛成が多かった状況がなぜ逆転したかについては、やはり新制度を推進してきた自由民主党の不人気である。

YES キャンペーンもクレグ副首相は不人気で賛成派を鼓舞するには至らず NO キャンペーンに圧倒された。

2010 年春の歴史的な連立政権誕生時は、英国社会に「物事は変えられる」と政治改革への期待が生まれ、国民の多数が選挙制度改革を支持した。だが、連立政権がもたらしたのは冷徹な財政赤字削減で楽観論は急速にしぼむという現実がある。実際、自民党の支持率は一時期の 20%後半から 1 ケタ台に急落した。財政赤字削減策の一環として、大学の学費値上げや福祉予算削減に同調、公約違反を重ねて支持者の離反が続いていた。今回の国民投票と同時に行われた統一地方選挙では自民党が大敗を喫する一方保守党は議席を微増させた。連立パートナーで歳出削減の本家である保守党が打撃を受けず、自民党のみ大きな敗北を喫したことに国民の自民党に対する怒りが表れていると考えられる。(コーリーノッティンガム大学教授) そして現行の単純小選挙区制度については、「不成文憲法と同様に政治的土壌に深く根付いている。」とし、有権者は「現行制度はこれまで機能し、まだ故障していない。修理の必要はない」と結論を下したと言えらるとしている。(トラバース教授)

## 第 4 章 直接公選首長制導入の是非を問うレフェンダム

最近のレフェンダムのもう一つの例が直接公選市首長制の是非をめぐる住民投票である。これは、先の選挙制度をめぐるレフェンダムと違い、2000 年地方自治法などの現行法制に基づき法律上の義務として実施され、レフェンダムのたびに新たにルールを設定するものではない。しかし、自治体にとってその根幹をなす首長と議会制度の在り方を選択する重要な意義を有する。したがって、本稿目では手続きとともに内容に留意する必要がある。

### 第 1 節 直接公選首長制度導入の経緯

#### 1. 直接公選首長制の導入と当時の状況

もともと、直接公選首長制は英国の自治体には馴染みの薄い制度である。議院内閣制の中央政治に対し、地方政治においても、議員を選挙区から選挙し、その選出された議員からリーダー（実質的な市長・知事）を議会で選んでいた。ロンドン市長選で初めて直接公選首長制が実施された後、2000 年の地方自治法改正を受けて、一般自治体にも直接公選首長制度の導入が可能となった。即ち、「2000 年地方自治法」は自治体に次の 4 類型から首長と議会のあり方の選択を義務付けたのである。4 類型とは①リーダーと内閣制度②直接公選首長と内閣制度③直接公選首長とカウンシル・マネージャー制度の三つの類型であり、それに④小規模自治体（人口 85,000 人未満）に例外的に認められている従前の制度を基本とする委員会制度である。

##### (1) リーダーと内閣制度

「リーダーと内閣制度」は、従来の委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下、内閣の日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。リーダーは本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダーあるいは議会から任命

される。また、本会議（リーダーを含む）またはリーダーが内閣の構成員数を決定することとなるが、その数は首長（リーダー）を含めて十名以内の上限が定められている。一方、内閣構成員でない議員（バックベンチャー）は通常、政策評価委員会(Overview and scrutiny Committee)の構成員となる。政府が示したモデルの中で最も人気が高い制度である。従来の「委員会方式」に最も近く、議員、職員とも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことを示している。

## （２）直接公選首長と内閣制度

「直接公選首長と内閣制度」は（１）と同様、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担うが、その大きな違いは内閣を率いる首長が、地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長（任期４年）であるという点である。

## （３）直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度

「直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度」は（２）と同様に地域の有権者により直接選ばれた首長の強力な権限の下に地方自治体の政策が実行されていくが、大きな違いは、内閣にかわりカウンスル・マネージャーが一名設置される点である。首長は本会議に上程する戦略事項、計画案の策定に携わるが、それ以外の決定事項についてはカウンスル・マネージャーが担当する。カウンスル・マネージャーは地方自治体職員で議会によって任命・罷免される。従来の事務総長の仕事はここに吸収されることになる。なお、2002年5月2日に実施された同制度の是非を問う住民投票の結果、イングランド北東部の自治体ストーク・オン・トレント（Stoke-on-Trent City Council）でこの制度が採用された。（後述のとおり、その後、この制度は廃止された。）

## （４）委員会制度

政府は2000年地方自治法の制定にあたり、人口85,000人未満の小規模自治体に対しては上記三類型を義務付ける対象からはずしている。この小規模自治体は、2000年地方自治法の趣旨に沿って改善が図れているが、基本的には従前からの議会・委員会制度を継続している。

英国の地方自治体の従来からの内部構造形態で、議会（Council）と議会を補佐し行政事務を執行する事務組織から構成される。議会は、地域住民から直接選挙により選出される議員によって構成され、地方自治体における最高の意思決定機関である。また同時に、議会は執行機関でもあり、行政分野または地域別に委員会もしくは補助委員会を設置して行政の執行にあたり、最終的な責任を負う。ただ、議長（ChairmanまたはMayor）は、実質的な政治的権限を有しておらず、議会多数党の議員により互選されるリーダー（Leader）がその権限を有しており、施策の決定や運営に大きな影響力を与える。委員会には、個別の法律によって設置が義務付けられる法定委員会（Statutory Committee）と本会議（Full Council）、及び機関基準委員会（Standards Committee）によって適宜設置される任意委員会がある。これに対し、事務部局は、常勤の職員である事務総長（Chief Executive）により統括され、議会やその委員会の指示により行政事務を執行する。また、事務部局全般にわたる統合・調整を図るため、主要部局長により構成される主要部局長行政管理チーム（Executive Management Team）

が設置されている地方自治体が多い。

### (5) その後の内閣制度改正

後述の「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法」により、第3類型の直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度は廃止された。

また、2011年の地域主義法により小規模自治体にのみ認められていた委員会制度を一般の自治体が再び採用することを認める改正が行われた。

### (6) 直接公選首長の位置づけ

直接公選首長は、従来の地方自治体で三者によって担われてきた役割、すなわち、①議長（Chairman/Mayor）の持つ儀式への出席など対外的に地方自治体を代表する役割、②意思決定の際に重要な役割を果たしてきたリーダー（Leader）の役割、③日々の行政サービスに対し責任を負う事務方の長である事務総長（Chief Executive）の持つ事務管理の役割、を併せ持つことになり、強力なリーダーシップを発揮することが期待されている。直接公選制の採用に当たっては、事前に住民投票に諮る必要があり、有効投票数の過半数が支持した場合、これらの制度は採用されることになる。

2002年5月の新制度への移行に際し、各地方自治体は地域住民や利害関係者との協議を行った上で、議会が最終決定を行った。その結果は、大半の地方自治体が「リーダーと議院内閣」制度を採用することとなり、政府が期待していた「直接公選首長」制度を採用する地方自治体はごく少数であった。

## 2. 政府の介入と挫折の歴史

政府は、直接公選制が拡大しない状況に対し不満を持ち、当初、「リーダーと議院内閣」制度の採用を決定した一部の地方自治体に対して、地域住民の意見を反映していないとして「直接公選首長」制度の賛否を問う住民投票を行うよう介入措置を発動したが、住民投票の結果は否決に終わった（「2000年地方自治法」に基づき、国務大臣に対して地方自治体の決定が不適切と判断した場合は、介入ができる権限が付与されていた。実際にはサザーク・バラ・カウンスル（Southwark Borough Council）に対して介入措置が発動されたが、住民投票の結果、公選首長制度の採用は否決された）。

また、2002年5月の地方選挙に併せて実施された7地方自治体での公選首長選挙において、大衆的人気を博した独立系候補が勝利するなど労働党候補の苦戦が強いられた。即ち、ミドルズバラ・カウンスル（Middlesbrough Council）では、犯罪への厳しい姿勢で知られていた元警察官のレイ・マロン氏が労働党候補等に対して圧勝した。また、ハートルプール・バラ・カウンスル（Hartlepool Borough Council）でも、地元サッカーチームのマスコットの猿の着ぐるみを着て選挙運動を行った、スチュアート・ドラモンド氏が労働党への批判票を集めて当選した。

さらに、一部の地方議会選挙で民族差別を標榜する右翼政党が議席を獲得したこと（英国国民党（British National Party）がバーンリー・バラ・カウンスル（Burnley Borough Council）で三議席を獲得した。）など政府の予想外の結果が起こってしまった。

政府は、この時、既にバーミンガム (Birmingham City Council)、ブラッドフォード (Bradford Metropolitan Borough Council) 及びツーロック (Thurrock District Council) の各地方自治体に対し、地域住民の協議結果を尊重しなかったことを理由に住民投票を命ずる意志がある旨を通知していた。しかし、このような事態を受け、これらの地方自治体は、住民との協議の結果、住民投票の実施はしないと決定した。その結果、政府は今後は介入措置を採らず、各地方自治体の判断に委ねることを明言せざるを得ない事態に立ち至った。

さらに 2002 年 10 月には、ベドフォード (Bedford)、ハックニー (Hackney)、マンズフィールド (Mansfield)、ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent) の 4 つの地方自治体で公選首長選挙が行われたが、ハックニー以外は独立系候補の勝利となり、既存の政党への地域住民の不信感が表れる結果となった。また、12 月にはイーリング (Ealing) で公選首長制の是非を問う住民投票が行われたが、低投票率の中、導入は否決された。

### 3. 地方の小都市への住民投票の拡大

2005 年 7 月、英国のリビエラと言われる南西部の沿岸リゾート地のトーベイ市で新たな地域では久々となる直接公選市長選挙が行われた。トーベイ市では 2005 年 7 月に、法定要件とされる直接公選市長制導入の可否を問う住民投票が行われ、32.1% の投票率、賛成 18,074 票、反対 14,682 票で導入が決定された。住民投票は、2002 年の監査委員会による同市の包括的業績評価 (CPA; Comprehensive Performance Assessment) 結果が最低の自治体のうちの一つにランク付けされ、当時の自民党政権による行政運営に幻滅した住民グループが、直接公選市長制導入の住民投票実施の問題提起を行ったことが発端となったものである。その後、CPA の結果は 2002 年以降に向上したものの、行政サービスを削減する一方で議員手当の大幅増額を行うという議会の決定に対し、元新聞編集者による直接公選市長を求める住民投票実施キャンペーンが本格化され実施に至った。

選挙結果は、5 月のノース・タインサイド市長選で唯一の保守党市長が敗れて以来の保守党市長の誕生となり、また、イングランド地域の公選市長の将来性の点でも新しい動きとなるか注目されるものとなった。

トーベイ以前には直接公選市長制の導入について 32 の住民投票が行われ、11 自治体に導入されていた。しかし、大都市部に集中していたので、トーベイ市のような地方の小都市で直接公選市長制導入の可否を問う住民投票が行われたことは政府には予想外であり、公選市長制導入に懐疑的な多くの自治体や人達にも驚きをもって受け止められた。

## 第 2 節 連立政権の地方分権政策

英国の地方自治の我が国との最も大きな違いは、政党政治の結果、時の政権により大きな変遷を遂げてきたことである。

2011年5月の政権交代により、再び地方自治政策も変革されることとなった。勿論、基本的には維持されている部分も多いが、連立政権の基本姿勢として前労働党政権を中央集権の政策を押し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った。

## 1 連立政権の基本姿勢

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウンは失敗であることは明らかだ。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活を求めて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに権力と機会を中央政府内に内臓させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」

## 2 構造改革計画草案の提出

コミュニティ・地方省は2010年7月、地方分権政策等に係る「構造改革草案プラン」を発表した。2010年の総選挙の公約でも明らかのように、従前より中央政党としての保守党と自民党の地方分権や地方政策はかなり相違する点が多かったのだが、この草案は、連立政権を構成する保守党と自民党の従来の政策の調整を行い、連立政権として、「地方分権を含む」中央政府と自治体との関係の新しい方向を示すものであった。

## 3 地域主義法案の提出

構造改革計画草案に基づき、その法律事項を整理し、法案化し地域主義法案が、2010年12月13日に下院に提出され2011年1月17日に第2読会が行われ、国会での実質審議に入り、1年近くのに及ぶ下院、上院の審議を経て2011年11月16日に女王陛下の裁可を受けて地域主義法（The Localism Act）として成立した。

### （1）法案の理念—大きな政府（Big Government）から大きな社会（Big Society）へ

大きな社会は、人々が共通の善に向かって協働する際に必ず生まれるものである。中央政府ができる最善の貢献は、地域の課題を解決するために最もふさわしい人々、すなわち、地方議員、公共サービスの担い手、社会的企業、慈善団体、コミュニティグループ、近隣住民等に対し、権限、資金、知識を移譲することである。

連立政権はそれゆえに、「地方分権の推進」を決意した。それは、「大きな社会」を建設するために、連立政権ができる最大のことであり、権限を末端まで移譲するためには、確固とした地方分権プログラムが必要であり、地域主義法案は、このプログラムに対し重要な法律上の基礎を与えるものである。

### （2）地方分権についての政府の推進体制

地方分権は1省庁に限られるものではなく、グレッグ・クラーク地方分権担当大臣のもとに、政府が一丸となって取り組む仕事である。地域主義法案によって具体化さ

れた方策は、今後、政府の各省庁の取り組みをフォローアップしていくことで補強される。また、地方自治体は、2つの重要な役割を果たす。第一は移譲される権限の受け手になることであり、第二は、それらの権限をコミュニティや個人に更に移譲することである。(これを二重権限委譲論という。)

### (3) 地域主義法案に盛り込まれた主な措置

地域主義法案において法制化された内容のうち地方の構造改革に関するものの主な事項を列記すれば次のとおりである。

- ・基準委員会 (The Standard Board) を廃止し、地方議会議員自らが、自らの行動を律する新たな制度の創設を認める。
- ・地方議会議員の行動を制約していた地域における利益享受の疑いを避けるための現行規制を撤廃する。
- ・包括的地域評価制度 (CAA) 地域協定制度 (LAA)、監査委員会 (Audit Commission) は中央政府による地方自治体統制の手段であり、また、複雑でコストのかかるものであるため、廃止する。
- ・自治体に「包括的権限」 (General Power of Competence) を付与する。  
これにより、法令により特に禁止されたこと以外は全て行うことができるようになる。そして、これにより地方自治体は当該地域ニーズに応じて自由に政策立案し実施できることとなる。
- ・地域住民に自らのコミュニティの発展させるために新たな権限を与えるよう地域計画システムを改革する。
- ・財政運営に対する地方自治体の裁量権の拡大を図るため中央政府によるカウンスルタックスの上限設定を廃止し、それに代わる措置として、基準額以上の引上げを行う場合には住民投票を実施し、過度な引上げを拒否する権限を住民に付与する。また、地域の事業者の意向に応えることができるよう、ビジネス・レイトの税率を地域独自で引き下げることができる権限を、地方自治体に付与する。
- ・コミュニティに対し、自治体に代わって公共サービスの運営を行うことができる権利を付与する。また、コミュニティの機関が、既存のサービスや新たなサービスを自ら供給できるよう、公共施設の購入ができる機会を増やす。
- ・地域住民に対する説明責任の強化を図る。  
そのため、パリッシュは自らの地域の住宅、商業など重要な政策を「近隣地域計画」として策定する権限が与えられる、そして住民投票を通じて地域住民の意見を反映させることができる。
- ・2012年以降、イングランド内12都市において、住民投票を経た上で、直接公選市長制を導入する。

## 4 地域主義法の成立と政府の見解

2011年11月16日女王陛下の裁可を受け地域主義法(The Localism Act)が成立した。両院の審議で、いくつかの修正がなされたが、最終段階での修正が注目される。それ

は都市の権限の拡大に関するものである。即ち、ロンドン以外の 8 大都市（コア・シティと呼ばれるバーミンガム・ブリストル・リーズ・リバプール・マンチェスター・ニューカッスル・シェフィールド）が経済計画策定や新たな大都市圏都市(City Region)を設立する場合に政府はその要請があれば当該都市に対して新たな権限を付与しうる法的権限 (Secondary Legislation)を与えられた。この修正について、自治体協議会はその対象を 8 大都市に限ったことに強く反発したが政府は押し切った。

地域主義法が成立したその日、コミュニティ地方省は声明を発表した。「White Hall(中央政府) がコントロールしていた時代は終わりを告げ、地域の人々に権限を返還する歴史的な日が訪れた。自治体及び地域コミュニティは地域主義法により中央支配から解き放たれるのである。」クラーク地方分権担当大臣も「100 年に及ぶ中央集権体制に終止符が打たれ、権限は住民、コミュニティ、地域議会の人々の手に戻るのである。」と同趣旨の言及をしている。保守党所属のジョンソン・ロンドン市長（元「影の内閣」の教育相）は「地域主義法により、ロンドン市及び 33 の区に大きな権限が与えられ、過度な中央集権化体制や国の規定した基準による行政が終わり、これから新たな地方民主主義が始まる。」と賛意を示している。

### 第 3 節 直接公選首長制導入の法的根拠 と実質的理由

#### 1. 法制度の変遷と現行制度

英国で初の住民投票は 1998 年、首都ロンドンにおいて広域戦略を担う GLA (Greater London Authority) 設置のためにその是非を問う住民投票が実施された。しかし、これは首都という特別な制度であるので、それ以外の一般の自治体については、前述のとおり「2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000)」における内閣 3 類型（注 2）の一つとしての「直接公選首長と内閣制」で住民投票により導入することが法定された。

しかし、この制度では前述のとおり、その多くは住民投票により否決され、採用した自治体は 12 自治体に止まっていた。そのため、導入の拡大を図りたい政府は、「2007 年地方自治・保健サービスへの住民関与法」などにより住民投票を経ずに直接公選首長制の導入を図れるように改正がなされた。また、連立政権はさらに 12 都市において「地域主義法」により義務付けを行った。したがって、現在では直接公選首長制の導入には次の 5 方法がある。

- ① 有権者の 5%以上の請願により、住民投票が行われるもの
- ② 議会がその議決により、直ちに「直接公選首長と内閣制」を採用するもの
- ③ 議会がその議決により、住民投票に諮ることを決めるもの
- ④ 主務大臣（コミュニティ・地方大臣）の命令で住民投票が行われるもの
- ⑤ 地域主義法に基づき住民投票が義務付けられるもの

住民投票による直接公選首長制の導入は、有効投票数の過半数をもって決定される。一度、住民投票を行い、過半数を獲得できなかった場合には、その後 10 年間は住民投票を行うことはできない。（2000 年地方自治法第 27 条、34 条、2007 年地方自治法

第 64 条、65 条、69 条)

なお、④は 2,000 年地方自治法に基づき主務大臣が「自治体が直接公選首長制度について適切に対応がなされていないと考える場合」と「自治体が住民サービスの提供などが不適切で直接公選首長によって改善がなされると考える場合」に直接公選首長制度の住民投票を命じることが出来る。しかし、これは極めて稀なケースである。

## 2. 実質的理由

### (1) 大都市圏都市形成と直接公選首長制との関係

ケリー コミュニティ・地方大臣（当時）は、直接公選首長制を強いリーダーシップの源泉と認識し、大都市圏都市を構築する際には直接公選制とリンクさせることを有力な一案とした。大臣は主要都市首脳会議において、大都市圏都市の重要性を指摘した上で、「民間セクターのダイナミズムは経済発展のために重要な役割を果たすことは当然であるが、中央・地方両政府の重要性は論を待たない。両政府は経済政策を決定し、技術やインフラ基盤を形成し必要な公共サービスを提供することにより、その国の潜在能力を最大限に発揮させる役割を担う。そのためには、管理運営能力（governance）が必要であり、リーダーシップは重要である。特に都市のリーダーシップは経済戦略を現実に達成し、それぞれの市の資産を形成し圏域全体の発展のために不可欠である。」と述べ、近隣の治安維持や交通の分野での改善においてケン・リビングストン・ロンドン市長を賞賛した。それを受け、リビングストン・ロンドン市長は、主要都市のリーダー達に直接公選首長制を導入するよう主張し、「ロンドンでは真の説明責任がもたらされている。」と述べている。

これに対し、主要都市首脳会議の場において、ロンドンやその他の主要都市は、デイスカッション・ペーパー「シェアード・プラットフォーム」を発表しており、政府に地域に交通や雇用、技能などの権限を与えるよう求めた。

しかし、当時の状況では、GLA 型の直接公選市長にはすべての八大都市で反対であった。ウェスト・ミッドランド地方議会のスミス議長は「バーミンガムを一人の市長に任せることもできないし、かといって七つの地方それぞれで公選市長を一人選出するなどには時間の浪費である。」とし、リーズ市のロジャーソン事務総長は「ロンドンで機能しているからといって、同じ構造を適用することはできない。」と述べ、それぞれ反対を表明した。ブリストル市、ニューカッスル市も同様であった。

マンチェスター・シティのリーダー、リチャード・リーセ卿（労働党）は、「リージョンの首長を設けるよりは、都市が大規模な地方協定（ローカル・エリア・アグリーメント（LAA））を形成するのを助けるような立法を行うべきである。」と述べている。また、ニューカッスル・シティのリーダーであるジョン・シップリー氏（自民党）も、「シティ・リージョンの権限を明確にしないままでの提案は正しい道ではないし、自治体をまたがる合意を形成した上で、その後の統治機構などについて選挙民と話し合っていくべきであろう」と手順そのものを問題にした。

ただ、自治体側も反対するだけではない。どのようにしたら公選による広域行政組

織がない状態で、イングランド地域の核となる八大都市がヨーロッパの大都市との競争に打ち勝ち、地域経済活性化の牽引役となることができるかを検討している。例えばバーミンガムシティ・カウンシルでは、より広域的行政推進のため、近隣自治体の地域計画の改善のために地域開発公社（Regional Development Agency）等から近隣自治体毎に提供されている資金を集め共同基金として利用することを検討している。いずれの都市の意向も共同的連携に近く、広域的戦略政策を関係のある自治体のメンバーで構成する機関で協議し連携を図っていこうとするもので、既存の自治体の権限に変更を加えるものではないようであった。

## （２）直接公選首長制導入拡大の動き

ブレア労働党政権は、その後も公選首長制導入の拡大を意図し直接公選市長は地方改革にとって大きな焦点の一つとなっていた。

また、保守党のデイビッド・キャメロン党首（現首相）も、都市部の復興をもたらすためにも、イングランド都市部により多くの市長誕生を望んでいるし、デヴィッド・ミリバンド地域社会・地方自治大臣（当時）も、地方自治体を再活性化するための手段として、直接公選市長制が望ましい、と在任した一年間強調し続けた。

政府が直接公選選挙を拡充したいとする論拠は、今後、広域圏に対象を広げて地方自治体を再編成する場合には、住民に直接選挙された裏づけのある、強いリーダーシップが不可欠との認識が基盤にあった（首長が地域全体から市民によって選出された個人であるという独特な権限を持つことで正当性が強化される、との意識も強い）。

加えて、住民にも、より行政責任の所在が明確となり、説明責任を果たす上でも望ましいと考えられている。さらに、地方議員の首長の場合には、党派内の選挙により、毎年変わる可能性があり、四年間選挙公約に基づいた公約を実行する公選首長には安定性がある、と考えられていた。

2005年5月の総選挙の労働党の公約にもその拡大を謳い、政府協議文書にもその特質を明記している。（「活力ある地域リーダーシップ（Vibrant Local Leadership）」でリーダーシップの意義と役割を示し、活力ある地域社会の形成に必要なリーダーの未来将来像を提言）「都市白書（The State of English cities）」（注3）においても基礎データが示す以外に、都市の強力なリーダーシップこそが都市再生のキーポイントであり、また、それをもとに進めていかなければならないと結論付けている。この結論は、直接公選首長に関しては、賛否どちらにも解釈されている。しかしながら、政府は、この報告書が強力なリーダーシップに力点を置いたことを賞賛するとともに、二層制自治体の再編と近隣地域における権限強化と並び、都市のリーダーシップこそが次期白書の要となるものであるとしている。この報告書と時を同じくして、二つのニュー・レイバー系シンクタンク（New Local Government Network, Institute for Public Policy Research）から、都市における直接公選首長の必要性を説いた報告書が発表されている。

政府のこの方向は、地方自治体の再編の展開の中で、推進されていくものと考えら

れる。

一方、ロンドン以外の大都市の反発や自治体議員や住民の中にも、権力集中に対する抵抗感も強いのも厳然とした事実である。

根本的には英国住民が直接公選首長をどう理解しているかが重要である。

いずれにしろ、八大都市も仮に現行法制と同様に直接公選首長制を住民投票の結果に最終決定を委ねるか否かが問われ、そうした場合には現在の自治体より広域的な大都市圏住民全体が直接公選制の是非を問われることとなるわけであるが、政府の強いリーダーシップの必要性和リビングストン市長の実績をロンドン以外の大都市圏住民がどう結びつけて考えるのかが焦点であった。

また、政府は議会議員のリーダーシップの強化の必要性を強調しており、公選市長と議員の新たなバランスをどうとるかも検討課題である。

そして、何よりも、伝統的な議会議員による議院内閣制に類似する自治体運営に慣れている英国国民が直接公選首長を住民サービスの向上のために必要と判断するか否かが問われることとなる。

#### 第4節 直接公選首長制度の現状

##### 1. 2011年5月までの状況

2011年5月までに、直接公選首長制度採用に関する住民投票の結果は表3のとおりである。

39自治体で住民投票が行われ、26自治体で否決されている。直接公選首長制の導入を是とした13自治体は公選首長制をその後も維持しているところが多いが後述のとおりストックオントレントとハートルプールそしてミドルズブラは住民投票等により公選首長制の廃止が決定された。

表 3 直接公選首長制導入のための住民投票

自治体名	実施日	賛成票数	賛成票割合 (%)	反対票数	反対票割合 (%)	投票率 (%)
ベーリック・アポン・トイード (Berwick-upon-Tweed)	2001/6/7	3,617	26	10,212	74	64
チェルナム(Cheltenham)	2001/6/28	8,083	33	16,602	67	31
グロスター(Gloucester)	2001/6/28	7,731	31	16,317	69	31
ワトフォード(Watford)	2001/7/12	7,636	52	7,140	48	25
ドンカスター(Doncaster)	2001/9/20	35,453	65	19,398	35	25
カークリーズ(Kirklees)	2001/10/4	10,169	27	27,977	73	13
サンダーランド(Sunderland)	2001/10/11	9,593	43	12,209	57	10
ブライトン・アンド・ホーヴ (Brighton & Hove)	2001/10/18	22,724	38	37,214	62	32
ハートルプール(Hartlepool)	2001/10/18	10,667	51	10,294	49	31
ルイシャム(Lewisham)	2001/10/18	16,822	51	15,914	49	18
ミドルズブラ (Middlesbrough)	2001/10/18	29,067	84	5,422	16	34
ノース・タインサイド (North Tyneside)	2001/10/18	30,262	58	22,296	42	36
セッジフィールド(Sedgefield)	2001/10/18	10,628	47	11,869	53	33
レディッチ(Redditch)	2001/11/8	7,250	44	9,198	56	28
ダラム(Durham)	2001/11/20	8,327	41	11,974	59	29
ハロウ(Harrow)	2001/12/7	17,502	42	23,554	58	26
プリマス(Plymouth)	2002/1/24	29,553	41	42,811	59	40
ハーロウ(Harlow)	2002/1/24	5,296	25	15,490	75	36

ニューアム(Newham)	2002/1/31	27,163	68	12,687	32	26
サザーク(Southwark)	2002/1/31	6,054	31	13,217	69	11
ウエスト・デヴォン (West Devon)	2002/1/31	3,555	23	12,190	77	42
シェップウェイ(Shepway)	2002/1/31	11,357	44	14,438	56	36
ベッドフォード(Bedford)	2002/2/21	11,316	67	5,537	33	16
ハックニー(Hackney)	2002/5/2	24,697	59	10,547	41	32
マンズフィールド(Mansfield)	2002/5/2	8,973	54	7,350	44	21
ニューカッスル・アンダー・ライム (Newcastle-under-Lyme)	2002/5/2	12,912	44	16,468	56	32
オックスフォード(Oxford)	2002/5/2	14,692	44	18,686	56	34
ストーク・オン・トレント (★Stoke on Trent)	2002/5/2	28,601	58	20,578	42	28
コービー(Corby)	2002/10/3	5,351	46	6,239	54	31
イーリング(Ealing)	2002/12/12	9,454	45	11,655	55	10
ケレディギオン(Ceredigion)	2004/5/20	5,308	27	14,013	73	36
アイル・オブ・ワイト (Isle of Wight)	2005/5/6	28,786	44	37,097	56	60
トーベイ(Torbay)	2005/7/14	18,074	55	14,682	45	32
フェンランド(★Fenland)	2005/7/15	5,509	24	17,296	76	33
クルー & ナントウィッチ (Crewe and Nantwich)	2006/7/4	11,808	39	18,786	61	35
ダーリントン(Darlington)	2007/9/27	7,981	42	11,226	58	25
バリー(Bury)	2008/7/3	10,338	40	15,425	60	18
タワー・ハムレット (Tower Hamlets)	2010/5/6	60,758	60	39,857	40	62
グレート・ヤーマス (Great Yarmouth)	2011/5/5	10,051	39	15,595	61	36

(自治体国際化協会資料 より)

## 2. 2012年4月までの状況

その後、2012年1月にはサルフォード市において請願から住民投票が行われた。

### 第5節 2012年5月地域主義法に基づくレフェレンダムの結果と分析

2012年5月3日、英国においては統一地方選挙が実施された。しかし、この日には、また、イングランドの10都市で、それぞれの都市において直接公選首長制を導入すべ

きかどうか住民投票 (Referendums) が行われた。これは、2011 年 11 月に成立した「2011 年地域主義法 (Localism Act 2011)」に基づき、当該自治体に実施を義務付けられたものである。

## 1. 住民投票 (Refrendums)

2011 年 5 月総選挙において成立した保守・自民連立政権は地方構造改革を連立政権の合意事項の一つに掲げて、地域主義法を成立させた。

政府は当初、ロンドンを除くイングランドの 12 都市で直接公選首長制の導入に関する住民投票 (Refrendums) を実施する意向であった。しかし、12 都市のうち、レスターとリバプールは、それぞれ 2010 年 12 月、2012 年 2 月に、議会の議決のみで直接公選首長制度の導入を決定した。(従来、イングランド内の地域での直接公選首長制度の導入には住民投票で承認を得ることが必要であったが、「2007 年地方自治・保険サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 )」で、この要件が撤廃され、議会での承認のみで導入が可能となった。) そのため、同 2 都市を除く 10 都市で住民投票が実施された。

## 2. 住民投票の結果

投票は、10 都市のうち 9 都市で直接公選首長制度の導入を否定するという結果となった。即ち、ブリストル (Bristol) のみが直接公選市長制度を支持し、残りの 9 都市—バーミンガム、ブラッドフォード (Bradford)、コベントリー (Coventry)、リーズ (Leeds)、マンチェスター (Manchester)、ニューカッスル・アポン・タイン (Newcastle-upon-Tyne)、ノッティンガム (Nottingham)、シェフィールド (Sheffield)、ウェイクフィールド (Wakefield) の住民は直接市長を住民が選挙で選ぶのを拒否し、今まで通り住民が議員を選挙し、当選議員が、その中から内閣を組織するリーダーを選ぶ現行方式 (「リーダーと内閣制」) を是としたのである。

なお、すでに直接公選首長制を実施していたドンカスター (Doncaster) は、引き続き直接公選制を続けるか否か、同日の地方選挙に際して住民投票を行ったが、その結果、現状を続けることとなった。

首長直接公選制の導入を住民が選択したブリストルでは、2012 年 11 月に初の直接公選首長を選ぶ投票が行われた。

都市名	結果	賛成 (割合)	反対 (割合)	投票率	有権者数
バーミンガム	NO	88,085 (42.2%)	120,611 (57.8%)	27.7%	754,765
ブラッドフォード	NO	53,949 (44.9%)	66,283 (55.1%)	35.2%	341,126
ブリストル	YES	41,032 (53.3%)	35,880 (46.7%)	24.1%	318,893
コベントリー	NO	22,619 (36.4%)	39,483 (63.6%)	26.2%	236,818
リーズ	NO	62,440 (36.7%)	107,910 (63.3%)	30.3%	562,598
マンチェスター	NO	42,677 (46.8%)	48,593 (53.2%)	24.7%	369,376
ニューカッスル・ア ポン・タイン	NO	24,630 (38.1%)	40,089 (61.9%)	32.0%	202,527

ノッティンガム	NO	20,943 (42.5%)	28,320 (57.5%)	23.8%	206,555
シェフィールド	NO	44,571 (35.0%)	82,890 (65.0%)	32.1%	397,510
ウェイクフィールド	NO	27,610 (37.8%)	45,357 (62.2%)	28.3%	257,530
(ドンカスター)	(YES)	42,196 (62.0%)	25,879 (38.0%)	30.1%	225,796

また、現政権は「2011年警察改革・社会的責任法 (Police Reform and Social Responsibility Act 2011)」（2011年9月成立）に基づき、イングランド及びウェールズの41に警察組織で、各警察の公安委員会を廃止し、警察業務の監視、優先事項の決定を行う機能を、住民の直接選挙で選ばれる「公安委員 (Police and Crime Commissioner)」に移行することとしている。その選挙が2011年11月に実施された。  
(注4)

### 3. 結果と分析

#### (1) 総括

総じてこれまで労働党政権以降保守・自民連立政権の今日まで政府は一貫して直接公選首長制の拡大を意図してきたにもかかわらず、住民意識の上では浸透せず直接公選首長制導入の意義や必要性を訴えることに政府は失敗したと言えよう。

有権者はなぜ今回の投票が行われるのか、さらになぜ賛成しなければならないのか、その理由を見い出せなかった。その結果、皮肉な態度や現状維持が勝利した。

#### (2) キャンペーンの様況

一般的に、保守党は賛成、労働党は反対と言えようが、国の中央政党はそれぞれの自治体における地域的な決定権を認めていた。したがって、中央政党の意向というより地域における各党の独自のスタンスが採られた。

但し、自民党は例外で一貫して直接公選首長制には反対の姿勢であった。

個別の都市においては、ブリストルでは保守党と労働党は双方ともに賛成の意見であった。一方、他の都市においては大部分反対であった。

ノッティンガムでは地域の労働党は公選首長制反対のキャンペーンを積極的に行った。

#### (3) レフェレンダムに対する市議会議員の対応状況

極めて大部分の議員は直接公選首長に反対であった。その理由は二つある。

第一に「リーダーと内閣制」はすでに実行され試験済みであり支障なく運営されている。

第二に一般的に新たな公選首長は議員以外から選ばれることになりうるが、執行権限を議員以外のものに移譲したくない、との議員個人の意識である。

#### (4) 直接公選首長制のメリットとデメリット

すでに、本稿第4章第1節及び第3節で述べたとおり、英国における都市の衰退状況を背景として政府は一貫して公選首長制による強いリーダーシップに基づき、国の権限委譲を散らつかせながら都市の再生を意図した。

理念としては、議会議員が選挙区で選出されるのに対し、首長は当該自治体の全有権者に選出され、より多くの支持に支えられている、との認識がある。

政府が主張する公選首長制のメリットは①意思決定がより迅速になされること、②有権者との繋がりが明確になり説明責任がより果たされ、目に見えるリーダーシップ議会に対してばかりでなく市民に対しても明らかになること（議会のリーダーは議会に対してのみで地域に対してはそのリーダーシップは示されていない。）、③直接選市長の地位は政治家としての特質・注目度を引き出す、即ち、住民からの認知度が高いこと（ロンドン市長のボリス・ジョンソンとロンドン議会議員の知名度を思いおこさせ、英国に第2第3のロンドン市長を誕生させようとした。このことは東京都知事と都議会メンバー、パリ市長とパリ市議会、ニューヨーク市長とニューヨーク市議会メンバーなどどこでも同様ではないか）、④4年間は同一の市長のもとに安定した政策が実行され、改革も可能となることなどが一般論として主張されている。

なお、論者によっては自治体事業に女性や少数民族の人々が関わりやすくなることを利点に挙げている。（実証されていないとの反対論あり）（注5）

一方、公選首長制のデメリットは、根本的に英国では議院内閣制の発生の地にふさわしく、国民は直接公選首長制に馴染んでいない。GLA創設に際して初めて英国で直接公選市長が誕生したのであるから、議院内閣制の誕生と比べてあまりにも歴史が浅いと言わなければならない。それゆえ、公選市長はこのシステムの中には馴染まず、一般的にも制度の理解が進まない。首都ロンドンの市長の実績やリーダーシップが政府から宣伝されても、むしろバーミンガム、マンチェスターなど大都市を中心に反発を誘発することとなった。さらに、後述するようにバーミンガムなどの住民は、政府が効果的なYESキャンペーンが展開できず、メリットと考えられる権限委譲についても何ら明確に示されない中で、直接公選首長の選挙経費、首長の給与支給に伴うコスト増、首長と議会との政策決定プロセスにおける重畳性と摩擦などが強調され、大敗北となった。

また、英国政治の伝統であるが、地域において政治風土や支持政党が決まっている傾向がある。内閣構造の選択に際しても、例えば、北部とミッドランドの地域は大きな工業地域では市民的労働主義（Civic Labourism）が浸透しており、「リーダーと内閣制度」が支持されている傾向にある。即ち、労働組合と議会の強い関係や1年議員から長老議員に移行していく徒弟制度的な議会関係が見られる。一方、小さな北部の小都市であるハートルプールやドンカスター、ミドルズバラでは公選首長を導入し、多数を有する労働党と戦った独立派が選ばれ直接公選市長に移行すればこのような姿になることを示している（現況においても公選首長制を導入している自治体のうち6自治体が北イングランドと呼ばれる地域に位置している。）が、伝統的な大都市においては拒否反応が強い。

後述のようにバーミンガムなど人口 50 万を超える大都市はいずれも直接公選首長制を否定している現況である。

なお、後述するバーミンガムの住民投票分析において独裁制への懸念、リコール制がないことなどの点も NO キャンペーンで主張された。

### (5) レフェレンダムの投票率と低い理由

今回の投票率は、すべての都市において低く、最高のブラッドフォードでも 35.2% であり、最低のノッティンガムでは 23.8% であった。

政府は統一地方選挙と同時に今回の住民投票を行って、少しでも投票率を上げることに意を用いたが、相変わらず低い投票率であった。

国民が地方選挙に関心が低い最大の理由は、越権の法理（アルトラ・バイリーズ）に象徴される、自治体に与えられる権限が小さいことである。しかし、今回の住民投票の低さにおいては、自らの居住する自治体の最も大切な首長と議会のあり方を決定するものであるため、この低さは、やはり、直接公選首長制に対する国民・住民の問題意識が低いことであり、それは、まさに政府の公選首長制のメリットを説明する Yes キャンペーンが殆ど効果を発揮しなかったことであろう。

さらに言及すれば、レフェレンダムは政治家が自らの決定に正当性（Legitimacy）を求めて使われる道具である。そして、明確な合意がない場合の決定を回避する手段である。このようなガバナンスに関することに住民意思を問われても関心がない。比例代表制や地域議会についても同様である。有権者はガバナンスを決定するために議員を選挙しているのだから、再び住民に決定権を戻すのは臆病である。キャメロン首相は公選市長は最善のシステムと主張しているが首相自身がそれを押し進めるリーダーシップに欠けている。（注 6）

なお、筆者は、英国の住民の一般的な感情として「選挙が多すぎる。」との疲労感があると感じている。もちろん、自治体の首長を直接住民が選挙することは、住民にとっても選挙権を行使する機会がひろがるもので望ましいのだが、一方、英国には国会議員選挙、地方議会議員選挙（県、市町村、パリッシュ）、欧州議会議員選挙など選挙が多すぎて、選挙に対する疲労感があるのも事実で、それが地方選挙への低い投票率や直接公選市長が拡大しない一因ではないだろうか。

### (6) 個別都市の分析

#### [1] ブリストル

今回、10 都市の中でただ一つ直接公選首長制の導入が図られたのがブリストル市である。筆者は 2013 年 3 月 22 日、ブリストル市を訪問し、Paul Taylor 氏（Head of the Mayor's Office）に直接話を伺った。以下の記述はその内容を基礎にしている。

○なぜ、導入できたか？ 2つの理由

・テイラー氏によれば、①チャレンジ精神と②ブリストル市は歴史と同時に情報・

技術（世界で 2 番目のシリコンバレー）があり、他と違い特別だという意識があるとの 2 つの理由を挙げている。

- ・ 筆者はさらに、当時の市のおかれた不安定な状態を打開すべきとの住民の判断があったと思われる。即ち、ブリストルでは市議会選が毎年行われ、そのたびに支配政党が変わった。直接公選市長選直前は Hung（いずれの党も過半数に達しない状態）で重要な改革は行われなかった。そこで、今後 4 年間は同一市長のもとで政策も安定することが期待されたと思われる。

#### ○政党のキャンペーンは

- ・ ①自民党は殆ど反対。しかし、一部が割れた。②労働党は反対だが地域としては賛成も多かった。③保守党は賛成であった。
- ・ 現在の市長は無所属であったが当選したのは①政争を止める、②長い会議はしない、③既存の政党から支持があった。（その後内閣に入れる。）－労働党は中央の方針が入閣を拒否する、とのことで入らなかったことが支持された結果と思われる。
- ・ テイラー氏の推測によれば、労働党の勢力が回復してきているので、次回の選挙時には多数が採れるとの見込まれ、労働党としては、かえって内閣に参画しない方が良いとの判断した、とのことであった。

#### ○投票率について

- ・ 低投票率は自治体に権限がないので住民が期待しない証。

## [2]バーミンガム

英国第 2 の大都市であり、8 大都市のリーダー的存在であるバーミンガム市は前述のように直接公選首長の導入には自治体としては常に反対であり、直接公選首長制の導入より、広域行政機構、例えば大都市圏都市（City Region）の創設（注 7）を目指してきた。今回の住民投票でも、6 割近くが反対を表明し、否決した。

以下の分析は筆者がバーミンガム大名誉フェローとして 2013 年 3 月 21 日、バーミンガム大に訪問調査した際のクリス・ゲーム教授、ジョン・レイン教授、クリス・ワトソン教授との会談を基礎としている。（注 8）

#### ○住民投票が否決された理由

英国においては直接公選制は馴染みが薄く、住民は制度を理解していないので、政府は推進の立場から制度のメリット等を十分に説明する必要があったのだが、

- ① 政府が十分な努力をしなかった。
  - ・ 政府が直接公選首長のメリット、例えば、権限委譲で新たにどのような具体的権限が委譲されるのかなど説明がない。
  - ・ ほかの内閣と議会制度（リーダーと議会、委員会）と比較し政策の明確化、責任の所在の明確化、市長のリーダーシップなどのメリットを宣伝する Yes キャンペーンが効果的に実施されていない。

② 中央政府の指示やコントロールに対して公選首長制が対抗しうるものとなるのか十分な説明がなかった。

③ No キャンペーンは 独裁・全体主義をもたらす危険性をほのめかした。

特に、米国の腐敗した市長の古いリストをあげた。また、一旦無能な市長を選んだら 4 年間は変えられない、ことを強調した。

バーミンガムは一人の市長に全てをコントロールされるのを望まない。

④ また、レフェレンダム自体のコスト、市長の給与等について過大な宣伝がなされ中には誤った言及がなされた。

例えば、レフェレンダムのコストについてはレフェレンダムですでに 25 万ポンドがバーミンガム市民から払われている、と非難した。しかし、レフェレンダムの経費は国が負担している。(政府の試算では 32.2 万ポンド)

また、市長の給与について直接公選市長は事務総長の給与(年間 20 万ポンド)と同程度の給与が支給される、と非難した。しかし、以前の議会のリーダーに対する手当には言及せず、また、常勤であり専門職である事務総長の給与ほどの支出とならないはず。

さらに、バーミンガムは名誉市長を失う、とのキャンペーンが展開されたが、全くの間違いである。正しくは市長公選とは関係なく、従前どおり議会議員の中から 1 年の任期で選任される。

⑤ 直接公選市長になると説明責任が十分でなくなる、と NO キャンペーンは展開したがリーダー制と同様、議会の政策評価委員会などからのチェックは同じである。

むしろ、選挙時の選挙公約との整合性など住民に直接説明責任を有することとなるはず。例えば、市長も直接フェイスブックやツイッターなどのオンラインなどで市民からの問に答えられる。

リコールについては今後、導入の可能性があるとして政府もしているが、全く可能性を否定する NO キャンペーンの主張であった。庶民院議員には現在リコール制度はないのではないことも指摘して主張すべきであった。

○投票率

27.7%と 3 割を切る低い投票率であったが、住民の直接公選首長制に対する関心が低いので、仕方がない。直接公選首長制になれば変革がなされる、との機運がまるで感じられなかった。

### [3] リバプールとサルフォード

10 都市の住民投票と並んで、共にイングランド北西部の大都市圏ディストリクトのリバプール(Liverpool)では 2012 年 12 月に議会の承認のみで、サルフォード(Salford)では 2012 年 1 月に実施された住民投票で、直接公選首長制の導入が決定されていた。投票の結果、両都市で、労働党の候補者が当選を果たしたが、2 都市はいずれも伝統的に労働党の地盤であり、議会議員選挙においても引き続き労働党が支配政党の座を守った。

英国を代表する都市リバプールが直接公選首長制を導入したことが注目されるが導入の根拠が2007年法による住民投票によらない議会承認による導入であるので本稿では今回の地方選挙と同時に行われた直接公選市長の選挙の結果についてのみ記述することとした。

ただし、なぜリバプールが地域主義法による住民投票をせずに直接公選首長の導入を行ったかについては、住民投票のコストを避けるためや権限委譲などを求めるに際し中央政府との交渉を他の大都市より有利に進めるため、などと推測されている。(注9)

#### ① リバプール市長選の結果

ジョー・アンダーソン (Joe Anderson) は労働党の議会リーダーで投票者の59%が彼を第一選考 (First Choice) で選び、自民党のリチャード・ケンプ (Richard Kemp) などを大差で破った。(表4参照)

表4 リバプール市長選

	第一選考 投票数	投票割合
Joe Anderson (労働党)	58,448	59.3%
Liam Fogarty (無所属)	8,292	8.4%
Richard Kemp (自民党)	6,238	6.3%
Tony Calderia (保守党)	4,425	4.5%
他の候補を含めた全体	98,507	100%

#### ② サルフォード市長選の結果

イアン・スチアート (Ian Stewart) は1997年から2010年まで下院議員を務めていたが、その後、彼の選挙区が廃止された。投票の結果は投票者の46%が彼を第一選考で選び、第二選考 (Second Preference) を加えて過半数 (58.1%) に達して当選した。

(表5参照)

表5 サルフォード市長選

	第一選考 (投票割合)	第二選考 (投票割合)	合計 (投票割合)
Ian Stewart (労働党)	20,663 (46.0%)	2,796 (58.1%)	23,459 (70%)
Karen Garrido (保守党)	8,005 (18.0%)	2016 (41.9%)	10071 (30%)
Norman Owen (自民党)	2,148 (4.8%)		
他の候補を含めた全体	44,874 (100%)		

### 第6節 最新の状況

また、2013年10月現在、直接公選市長制度を採用している自治体は住民投票結果による13都市 (ロンドンを除く) と住民投票をせず議会の議決により採用を決定した2都市 (レスター市2010年12月、リバプール市2012年2月) の合計15都市である。

（※注 13 都市とはワトフォード、ドンカスター、ルイシャム、ミドルズブラ、ノース・タインサイド、ニューアム、ベッドフォード、ハックニー、マンズフィールド、トーベイ、タワー・ハムレット、サルフォード、ブリストルである。）

なお、ストック・オン・トレントは 2008 年の住民投票で直接公選首長制を廃止している。また、ハートルプールは 2012 年に住民からの請願により実施された住民投票の結果を受けて直接公選首長制の廃止が決定されており、2013 年 5 月から従来の委員会制度に戻った。

その結果、イングランド内の 326 の基礎的自治体 (City と Borough), 27 の広域自治体 (County) の中で、直接公選首長制を導入したのは歴史を持つのは 17 自治体に過ぎず、うち 2 自治体は廃止されたので現在では 15 自治体 (ロンドンを除く) に過ぎない。また、最新の情報によれば 2013 年 9 月の住民投票によりミドルズバラも直接公選首長制の廃止が決定されている。そうすると、将来の時点では 12 都市 (ロンドンを除く) となる。

住民投票は地域主義法に基づく 10 都市を含めると 50 の自治体で行われ、その 7 割にあたる 35 の自治体において住民が公選首長制の導入を拒否したこととなる。

このような状況を受け、保守・自民連立内閣は、直接公選首長制導入の拡大に悲観的で、今や大都市圏都市 (City Region) を背景としつつも、当面都市協定 (City Deal) による大都市と周辺都市の連携による制度に力点を置き、権限委譲やと広域圏行政を推進する方向に舵を切らざるをえない、と考えられる。

表 6 現在の直接公選市長 (2013 年 5 月現在)

自治体	自治体の種類	支配政党	人口
ベッドフォード	ユニタリー	自民党	155,700
ドンカスター	大都市圏市	English Democrats	290,000
ハックニー	ロンドン区	労働党	219,000
ハートルプール	ユニタリー	Independent	91,000
レスター	ユニタリー	労働党	304,800
ルイシャム	ロンドン区	労働党	265,000
マンズフィールド	非大都市圏市	Independent	99,600
ミドルズバラ	ユニタリー	Independent	141,000
ニューハム	ロンドン区	労働党	270,000
ノース・タインサイド	大都市圏市	保守党	197,200
トーベイ	ユニタリー	保守党	134,000
タワー・ハムレット	ロンドン区	Independent	241,747
ワットフォード	非大都市圏市	自民党	83,800
リバプール	大都市圏市	労働党	445,200
ブリストル	ユニタリー	Independent	428,000
サルフォード	大都市圏市	労働党	229,000

リバプールの資料をもとに筆者作成

## 第5章 英国と日本における国民投票制度

最近行われた2つのレフェレンダムの内容について分析記述したところであるが、直接公選首長制の導入の可否のレフェレンダムは法律上明記されその手順にしたがって行われるので投票率の低さは問題であるが、その実施についての可否や投票権者の範囲などの基本的事項については国民の間に疑問はない。

一方、選挙制度改革に関するレフェレンダムについては、それ以前には例もなく実施の可否も含め政党、国会、国民の間で議論され実施に移されたものである。

本章では後者の選挙制度のレフェレンダムを中心にレフェレンダムの意義や課題について論ずることとしたい。

### 第1節 英国における国民投票の位置づけ

選挙改革に対する国民投票は保守党、自民党のマニフェストにはなかった。

連立政権誕生の際の妥協の産物であり、自民党でも優先順位付連記投票制度は、かれらの本来の望みではなく、長年提唱してきた完全比例代表的な単記移譲投票制度への布石と考えられた。保守党はもちろん現行選挙制度が最善と考えており、優先順位付連記投票制度の提唱は全く本意ではないが、連立政権成立のためには止むなしとした。その際、国民投票に図るとしたのは見識であったと思う。このような重要なことは政府と国会だけで決めるべき事項ではないとしたのである。もちろん、保守党としては国民投票では否決されると予想したのであろうが、検討のプロセスとして国民投票は当然と考えたと思われる。

1975年以降実施された、国民投票(Referendums)の状況は表7のとおりである。この表に含めていないが、直接公選首長制の是非を問う地方の住民投票は前述の通り50の自治体で行われている。

表7 国民投票(Referendums)の実施状況

投票内容	実施地域	実施日	結果	投票率
ECへの継続加入	英国全域	1975年6月	ECに留まる	64%
地方分権	スコットランド	1979年3月	否決	64%
地方分権	ウェールズ	1979年3月	否決	59%
地方分権	スコットランド	1997年9月	スコットランド議会の設立	60%
税率変更権の付与	スコットランド	1997年9月	議会への税率変更権の付与	60%
地方分権	ウェールズ	1997年9月	ウェールズ議会の設立	50%
自治体創設	ロンドン	1998年5月	ロンドンGLAの設立	34%
合意の締結	北アイルランド	1998年5月	Good Friday Agreement承認	81%
公選地域議会	ノース・イースト	2004年11月	否決	47%
議会権限の拡大	ウェールズ	2011年3月	ウェールズ議会の権限	35%

			拡大	
選挙制度改革	英国全域	2011年5月	AV制度導入を否決	42%

表7で明らかなように、英国ではレフェンダムを実施する場合には、あらかじめ個別法に「国民投票」「住民投票」の実施を義務付け、その判断のもとに政策が決定される仕組みとなっている。もっとも、EUの加盟などについては、国際条約や取決めに基づき対応が図られている。具体的事例としては、1975年のヨーロッパ共同体への加入の是非、1979年のスコットランド、ウェールズにおける地方分権議会の設置の可否、スコットランドに付与される所得税の税率変更権、1998年の首都ロンドンの議会設置（GLA）、北アイルランドの Good Friday Agreement 2004年の地域議会の設置の可否、2011年のウェールズの地方分権の権限拡大などである。

英国ではレフェンダムを極めて重要な事項に限り、政策決定の重要なプロセスとして機能させている。代議制を基本とする間接民主主義においても、例外的補完的ものとして極めて重要な個別の政策について明確な法的根拠のもとに国民の意思により最終決定することは、許容されるもの考えられている。

## 第2節 日本における住民投票の位置づけと拡大の動き

我が国においては国政と地方政治とでは直接民主主義の規定の度合いが違う。前述したように、国政においては憲法改正や特別法における国民・住民投票が憲法上の要請として存在するのみで、それ以外では例がない。それに、現段階では、英国とは違い、選挙制度改革や道州制などの国と地方の構造改革のような統治機構上の改革においてすら国民投票にかけるべきである、との主張はあまり聞かない。

一方、地方政治においては地方自治の本旨である住民自治の実現の観点から首長公選制を憲法上の要請としているとともに地方自治法において首長のリコール、条例制定改廃要求、住民監査制度など中央政治にはなく、また、地方自治の母国と言われる英国の制度にもない直接民主主義要素が取り入れられた制度が存在する。また、原子力発電所の立地、廃棄物処理場の設置など周辺住民に多大な影響を与える政策については、自治体の判断で住民の意見を聞くことにしている例もある。後者は法的に行政が従う義務を負っているわけではないが、事実上あるいは政治的に尊重義務が課される実態もありうる。

従前は、住民投票を含む住民参加については、議員は選挙で選ばれた以上は住民の代表であり自らがその地位で行動するので、議会での審議には住民参加は不要との考えが強かった。ところが、最近では、「平成の大合併」において合併協議会の設置に関連して、議会や首長が認めないとき、有権者の6分の1以上の署名を集めることにより住民投票が義務付けられた。また、住民参加を首長側が取り入れ攻勢に出ている以上、議会も住民参画を拒否しては、議会改革の展望が開けないとの思いから、まちづくり基本条例や議会基本条例などに執行当局のみならず議会側においても住民投票制度を位置付ける動きが出てきている。

地方自治法を所管する総務省は「地方自治法の一部を改正する法律案」の国会提出過程において、「これまで以上に住民の負託に応えられる地方自治制度に進化を遂げる必要がある。」として住民自治制度の拡充を含め改正事項が検討されている。その中で、住民自治に関するものとしては、直接請求制度の拡充と住民投票制度の創設が焦点となっている。

第一の直接請求制度については、条例の制定・改廃請求の対象を地方公共団体の収入に関する事項に広げる提案である。総務省の考え方は、税をはじめ収入に関する事項について住民の意思を反映させることは地方自治の重要な要請であるとの観点から、昭和 23 年の改正で除外した地方税の賦課徴収、分担金、使用料、手数料の徴収についても、再び元に戻し本来あるべき姿にすることが求められるとする。昭和 23 年の改正は戦後間もなく、住民の経済状況も極度に逼迫していた事情があったが、今日、経済状況も大きく変化したとの認識に基づいている。地方団体側は極めて厳しい地方財政の状況は続いており、このような時期にこのような改正を行えば直接請求が乱発されることが懸念されるとして反対の姿勢をとった。総務省は地方税条例の改正要求は当時としても道府県で 11 件、市町村で 8 件に過ぎず、また、条例制定要求には一定数以上の有権者の署名が必要であることから乱発の恐れはなく、また最終的には議会の判断で採否は決定されるので問題なしとしていたが、その後の第 30 次地方制度調査会の答申を踏まえ引き続き検討事項とすることとなった。

また、解散・解職請求の署名数要件の緩和も提案された。都道府県・指定市等の大都市において成立しにくい現状を踏まえ、有権者数が一定以上（16 万以上）の地方公共団体に限って有権者数に応じて緩和するものである。これに対しても地方団体側は、そもそも解職請求を成立させやすくすることに疑問を呈し、また、抜本的改正全体像を示した後、検討されるべきこととして慎重な姿勢をとった。しかし、その後の地方制度調査会の答申を受け、選挙権を有する者の総数が 80 万を超える普通地方公共団体について、議会の解散並びに議員、長及び主要公務員の解職請求に必要な署名数を見直すことで地方自治法改正案が提出された。

第二は住民投票制度の創設の提案である。

現行の代表民主制を前提としつつも、これを補完するものとして、住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるために直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に際し、長が設置目的、位置、事業費などを明らかにし、議会で承認された後、選挙人の投票に付し、過半数の同意が得られれば設置できる、とする条例を制定しうるとする提案である。行政サービスに対する受益と負担、将来世代への負担のあり方などを住民の決定に委ねるべき、との考え方であるが、地方団体側は、なぜ、このような時期に、また、大規模な公の施設に対してこのような制度を創設しなければならないか疑問を呈し、多様な利害を反映した柔軟な解決方法の選択を困難にする恐れがあるとして、さらなる検討を要請した。総務省も原案は地方公共団体の自主性を最大限の尊重したものとしつつも、最終的には今後の検討事項とした。

## 第6章 間接民主主義とレフェレンダム

### 第1節 間接民主主義

憲法前文第1項は「そもそも国政は・・・の権力は国民の代表者がこれを行使する。」としており間接民主制の原則を採用している。首長の直接選挙も代表を選出しその代表に政策決定を委ねる点では間接選挙と同じである。

地方自治の本旨の一翼を占める「住民自治」は、地方参政権的側面を持ち「住民」がその属する地方公共団体の政策形成過程に参加し、議論を経て決定することを意味するが、選挙によって日々の政策決定・執行を住民がコントロールすることは困難であり、代表民主制を前提とした統治機構を国、地方を通じて採用している憲法の原理からみても、政治責任を負う者、つまり長あるいは議会の指揮下にあるものが、日々の執行管理を行う制度は、住民自治とは抵触しない。なぜなら、議会の基本機能として、住民意思の代表・反映があるからである。

しかし、最近、我が国の風潮として、国民がどう考えるのか、国民の考えたとおり政策を決定すべきである、との論調がある。

極端な場合は、一政党の党首まで限られた標本数でアンケートなどをとり〇〇党首を国民が望んでいる、などの論陣が張られる。いったい誰が責任をとるのか。本来決定権限をもつ機関・組織・その構成員が冷静に判断することに対して、一定の判断に誘導しようとする意図があるわけではないだろうが、その影響を受けることが懸念されよう。

我が国は、本来の「責任と権限」を憲法のもとに一定の機関に与え、それに対して国民の代表たる議会が必要な審議のうえ承認して、法治国家が成り立っている。

憲法上の要請としての「憲法改正手続き」「地域が限定された法律の制定」など狭義の「国民投票」に加えて、個別法においても権利が侵害される人々への対応や自治体などとの協議など「住民の意見を聞く」必要なプロセスが規定され、責任をもつべき機関が自らの権限の中で対応が図られる。

### 第2節 レフェレンダム

レフェレンダムが求められる背景には直接民主制への指向の高まりが指摘される。行政が複雑化・高度化・専門化し、最終決定権をもつ議会の審議能力には限界があることや社会が成熟し住民の政治意識や能力が向上していることなどから既存の意思決定機構では住民意識が十分に反映されていない、との不満があること、などである。

即ち、①多様な政策上の争点があり、選挙における候補者や政党の選択とが結びつかなくなっている状況が指摘される。さらに地方政治については②地方議会が期待された機能を果たしていない。③中央集権的な行政システムにより住民の意向が自治体の政策に反映していない、とする。

そして、その推進を主張する思想的背景には直接民主主義こそ理想であり、それが技術的・物理的に困難であるため 間接民主制を実施しているに過ぎないとする、認

識がある。議会民主制を補完し、住民意思の正確な反映を期し、レフェレンダムを実施することにより住民の自治意識・参加意識が高揚し、議会も活性化され、執行当局と議会との対立も回避される、とする。

一方、レフェレンダムについては課題も多く、慎重に対応すべきとする立場の思想的背景には、民主政治の基本は議会民主制であり、国民・住民の代表者が広い視野と「選良」としての責任に基づき幅広く情報を共有し論議を尽くして達した結論の方が、国民・住民にとってもより良い選択になる、との認識があると思われる。日々の生活に追われ、十分な情報や考える時間を持ち合わせない一般住民が、その決定について責任を負わされるのは理不尽との判断もある。この立場にたてばレフェレンダムは補完というよりは議会民主制の否定であり、責任を有している国会・議会・政府・自治体の長の責任回避であり二者択一の簡単な決定しかできず、行政の柔軟な対応や安定性を阻害し、かえって代表機関相互間の対立や住民の感情的なしこりを残す懸念があるとす。また、住民は扇動されやすく適切な自己判断は困難なことがあるとの現実的な懸念もある。

筆者も基本的にはレフェレンダムの問題点を十分認識して対応が図られるべきと考える。即ち、レフェレンダムについては、代議制を基本とする間接民主主義との関係を踏まえると、その対象政策、プロセス、議会との関係、投票結果の効力などを明確な根拠にもとに明らかにしなければ、かえって混乱を招くことになりかねない。

そもそも政党政治における間接民主主義の基本は選挙による国民から議員・政党への負託である。負託を受けた議員・政党は政党を基本に調査し、理解し、政策を提案し実行する。その政策立案過程や実行過程で法に定められた手続きの中で住民の意見を直接聞く場合もあるが、これとは別に法的拘束力を持つ形で直接民主主義的要素を取り入れることは違法性が高い。

もし、政策の内容を国民に決めてもらうのであれば、負託にできていない。国民は自らの仕事に忙しく、正確な情報を自ら収集する時間も機会もない。限られた時間の中で政府から与えられた情報をもとに判断せざるをえない。その判断通り決定するのであれば、決定を事実上、国民が負うことになる。責任が国民に移動する。

住民投票拡大の動きの背景の一つに挙げられるのは地方議会が十分な機能を果たしていない、との認識であるが、安易にレフェレンダムを多用することになれば、国民の代表による意思決定システムの崩壊を助長することに繋がりがねない。議会自体の活性化努力とそれを支える住民の支持こそ求められる道であろう。

もし、政府や議会がすでに方針を決めていて、国民の承認をうるものであっても上記と本質的に同じである。法のもとに与えられた「権限と責任」で自ら行わなければならない。(注10) 単に、説明するものや参考にするものは本来のレフェレンダムではなく、かえって政策決定プロセスに混乱を招く。即ち、一定の投票率に満たなかった場合にも無効とせず投票結果を参考にする、いわゆる「諮問型レフェレンダム」は本来の制度ではない。もし、参考までに国民の意見を聞くのであれば(国民の判断に法的拘束力をもたせない)既存の議会や機関は何のためにあるのか、既存の制度に欠陥

があるのかが問われよう。実態的にも、多様な意見を踏まえながらも最終的に政策決定プロセスとして決められている民主主義のルールに混乱を招くことになる。(注 11)

### 第3節 英国レフェレンダムにおける明確なプロセスと法的位置づけ

英国では、レフェレンダムに因るべき事項は極めて限定され、その場合にも、法律又は条約の規定に基づきその義務として実効される。直接公選首長制の導入の可否を問う住民投票は2000年地方自治法や地域主義法に基づいて実施され、選挙制度改革の国民投票においても、準備法を新たに制定しレフェレンダムのルールを定めた。前述したように、国民投票数の単純過半数をもって賛否を決定したが、その際、投票率が低かった場合、その効力を認めるか否かで激しい議論が戦わされた。庶民院と貴族院との意見もくいちがった。投票日についても別の意見も強かった。投票者の資格についても論議された。

法的には現行選挙法の改正という国会での決定で良いのだが、その国会が「今回の選挙制度改革は、英国の基本構造に影響を与える事項で、政党間でも意見が対立している。そして、何よりも国民自らが行使する権限を持つ内容である」との考え方で、政府と国会で決めず、特別に国民の意思を聞くことにした極めて例外的なものである。

世論調査などと違い、国民への質問事項も政府案が選挙管理委員会の意見で修正され、一言一句審議された。国民に意見を求める以上、正しく質問を理解し公正な判断をしてもらうために十分審議をつくり、すべて法律の根拠のもとに実施された。レフェレンダムの質問は明確性ととも国民を特定の意図をもって誘導しない客観性が求められていることに国会・政府が十分な配慮をしている点に留意されたい。

次に、国民が現行選挙制度と改革案を正確に知るために、これも法律に基づき、選挙管理委員会に国費を与えキャンペーンを実施させるとともに、政党等の見解を国民に提示すべき責任があるとして選挙管理委員会のもとに前述のような規制のもとにYesキャンペーン、Noキャンペーンを展開させた。

このような、様々な事項について、普段は自分の生活に忙しい国民が、正しい知識のもとに公平・公正な判断をくだせるように配慮するとともに、そのような環境のもとに実施することを国の義務と考えたのである。

### 第4節 レフェレンダムはいかなる場合に実施すべきなのか—国民からの負託の範囲

第一に住民の負託を受けた受任者が政策決定をする仕組み・プロセスが用意されている以上、これによるべきである。しかし、その負託を超えると考えられる事項については、例外的に認められると思われるが、その場合にも政策決定機構(国会、地方議会等)自らが、そのことを認めなければならない。我が国の憲法は憲法改正手続きにおいて国会も意思決定は発議に止め、国民の過半数で決定する仕組みを選択している。特別法の適用に際しての当該住民の投票は適用範囲の特殊性に伴うものであり、負託の本質とは相違し、むしろ新法の円滑な実効性の確保の要素が強いと思われる。

現在、我が国では最高裁の1票の格差に伴う違憲判決を受け、選挙区定数の改正が

政党間で協議されているが、あわせて選挙制度自体の改正も論議の対象となっている。英国流に考えれば選挙制度改正を国会のみで議論するのではなく国民の決定とするのも一案である。もっとも英国において今回実施されたレフェレンダムは前述のように連立政権の一翼を占める自民党の強い要請に対する保守党の妥協の産物の結果に他ならない。「男を女にし、女を男にすること以外は何でもできる。」(ド・ロルム)に象徴される国会主義の英国においては、選挙制度改革を国会に負託された範囲を超える、と考えたわけではないであろう。したがって、本質的な英国政治決定システムから考えれば、我が国が選挙制度改革を国会の意思決定で行っていることは許容されることであろう。

こう考えていくと、何が国民からの負託の範囲を超えると考えるかは、極めて限られるべきである。EUの加盟の是非などの国際条約上の義務とか国家統治構造の変革をもたらさうる事項—スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会を認め国家主権の一部を委譲すべきかどうか、などの地方分権、そして自治体の首長を直接住民が選挙で選ぶべきか否かの当該自治体にとっての統治構造の変更の3事項に限って英国はレフェレンダムを例外的に実施してきた。

我が国においても、国政レベルでは、選挙制度改革、道州制導入などの統治構造の大変革、地方レベルにおいては、「平成の大合併」に際して行われた市町村合併など当該自治体の存立基礎条件に関する事項であるが、将来、自治体の統治構造をいくつかの選択肢から各自自治体を選択することになればレフェレンダムを検討することが必要になるであろう。

また、留意すべきは、「負託の範囲」を超えていなくても、高度に専門的・技術的問題や、後述する特定の一部地域に関する問題はレフェレンダムの対象としては不适当である。要するに、長と議会が対立し相互の信頼が失われ、議会制民主主義の前提が崩れて現行の長や議会における政策決定プロセスでは決定できない特別な事情がある場合に限られるべきである。

そして、何よりもレフェレンダムは最終的な決着手段なのであるから、それで議会も住民もその結果に従うことが必要である。そうならない事項は本質的にレフェレンダムの対象としてならないと考える。

また、これに関連して地方レベルでのレフェレンダムの対象に国政が決定するものを含めるべきか、問題になる。原子力発電所の設置、米軍基地などで地域においての大争点となるものだが、これは本稿で言う法的効果を有するレフェレンダムではなく、政治的争点としての位置づけで議論されるべきものである。一般論としては、レフェレンダムは最終的に決着をつける手段であり、その決定が実現されるべきものであるので、自治体に権限のあるものでなければならない。そうでなければ、住民に政策決定責任を転嫁し、あるいは住民を巻き込んだ形で紛争が継続し混乱が拡大し、何よりも解決すべきプロセスを失うこととなる。これに対しては、法制的な権限の有無にかかわらず自治体には賛否などの意見表明が認められることを論拠にレフェレンダムの対象を制限すべきではない、との批判もあろう。しかし、自治体の意見表明は法制上も

首長及び議会にある。本来、権限を有すべき首長・議会が政治的意図あるいは自らの決定に正当性を持たせる意図をもって、諮問的、参考的に住民投票を行うことは、それで最終的に解決できなければ住民に責任を一部転嫁して解決の道を険しくすることとなる。やはり、国の政策を左右する全国的な問題は、それにふさわしい国の政策決定プロセス(もちろん、その中で立地地域の自治体の意見が表明される機会が与えられなければならないが)の中で決着を図るべきであろう。そうでなければ、民主政治として決着をつけられない。レフェレンダムは最後に決着をつける手段なのだから。

なお、今回の英国レフェレンダムに見られるように、選挙制度改革案について、こうも圧倒的多数で国民から拒否された背景には、連立政権の一翼を占める自民党の公約違反(大学授業料の引き上げなど)が暴動にまで発展した政治状況があったことを思い起こさなければならない。(注12)

レフェレンダムはその時の政治状況を反映することは否めない事実と思われ、統治権者が意図的に画策すれば彼らに有利な時期に有利な制度改革を実現することが可能である。このような政治戦略に左右されうることも十分留意しなければならない。

## 第5節 レフェレンダムを実施する場合の考慮すべき事項

仮にレフェレンダムを実施することになった場合には、事前に必ず決定しておかなければならない事項がある。

第一にレフェレンダムの法的位置づけであるが、基本的にレフェレンダムによる決定が最終決定となる以上、その法的効果を法律(自治体の権能の範囲であれば条例でも可。ただし、法律の違反しないことが必要である。)に根拠付けなければならない。その際、英国を参考にし、I そのプロセスの明確化、II 公費による投票の運営、III 提案について責任ある機関のYESキャンペーン、反対の背金ある立場の機関のNOキャンペーン、IV 投票日、V 投票者の範囲(選挙権を持つもの以外を含めることが妥当か否か)、VI 投票結果を受けいる場合の条件(投票率など)を明確に法的に位置づけることが最低限必要である。

そもそも、レフェレンダムの導入は、既存の政策決定の仕組みですべきとされている現行制度の修正を意味するものであるから、現行制度の政策決定機構が責任を持ってレフェレンダムを位置付けなければならない。特に留意すべき事項を以下に記述する。

- ① 最終決定を住民に委ねる以上、現行制度の責任者によるレフェレンダムの適切な運営がなされなければならない。国民は制度改革に関する基礎的な知識を十分有しているわけではないのであるから、国民に客観的な基本情報を提供する義務がある。そのためには、適正な選挙期間を設定し、公費により必要な対応を図られなければならない。また、客観的な公正な情報とともに、責任ある政党や機関が自らの見解を示し、その論拠を国民に示さなければならない。YESキャンペーン、NOキャンペーンは多いに意義あるものである。

なお、レフェレンダムは柔軟な対応を可能にする多様な選択肢を提示することは

困難であることに留意すべきである。即ち、現行の政策決定プロセスで多様な審議を経て検討した後、どうしても決定できなかった事項について国民に決定を委ねるものであるから、YESかNOの何れかしか選択肢はない。

英国の場合も、法案審議の中で国民に問う文章を一言一句、議論して国民が決定事項を正しく判断し、明確な決定が下せるように、十分配慮する責任が議会にはあるのである。

② 投票権者は基本的に有権者に限るべきである。外国人を入れたり中学生・高校生をいれる議論もあるが、本来の意思決定機構による最終意思決定の仕組みを変革する以上、選挙権を有するものとすべきである。国民に負託を受けた議会の基盤との関係がおかしくなるからである。もし、特殊な事案で外国人や若者の意見を踏まえなければならぬと判断しても、審議会や公聴会などの別な形を検討すべきである。どうしても有権者以外のものに広げる場合は当然のことながら法令の根拠が必要である。

③ 投票結果の有効性についてはさらなる論議が必要である。

直接公選市長制については法律上、最低投票率などはない。当該自治体での統治構造を決めるプロセスの一環として、その結果に拘束される。一方、選挙制度改革のレフェレンダムでは新たにルールを作るのであるから、国会において最低投票率を設定すべきか議論がなされたが、結果として有効投票率を設定しなかった。しかし、キャンペーン等で十分周知がなされたとしても、結果的にあらかじめ設定した低い投票率であった場合には、住民投票の結果は採用しない、と法令的に位置づけることは十分妥当なことと考える。また、有権者の一定割合以上の賛成を効力要件とする「絶対投票率」を課す考えもあろう。なお、これらの基準を設定した場合、投票結果が基準に達しなかった場合は、無効となる。我が国では、この場合にもレフェレンダムを有効とし、投票結果を参考に止めるとする「諮問型レフェレンダム」の議論があるが、本来のレフェレンダムではない。

④ 有権者の差異

レフェレンダムにかける政策によっては賛成投票の取扱いの事前検討が必要となろう。英国の場合、ロンドンとスコットランドでは投票行動が異なる場合が多い。国家的事項であれば地域的に賛成票や投票率の差異は問題としないであろうが、例えば、大規模公共施設である野球場の建設の是非を問うなどの例では、建設予定地の住民、周辺の住民、郊外から野球観戦にくる住民についてどのようにすべきか問題になりうる。有権者の範囲ともからんで、政策項目によりさらなる検討が必要であり、検討の結果、住民投票制度の適用が不相当であるとの判断も十分ありうる。

一般論としては、専ら一部の住民や地域に係る問題や、広い地域の住民と狭い地域の住民の利益が衝突している問題はレフェレンダムの対象としては不相当である。レフェレンダムではなく、よりきめの細かい、多様な行政対応が可能な方法を努力をすべきである。

⑤ 現行の政策決定のありかたを修正して、レフェレンダムを組み入れる場合、その

時期と提案の仕方の双方の問題がある。時期は、例えば、議会在決定したあと、その承認を求めるという形で投票を行うのか、それとも、投票を行った後に議会在それを踏まえ決定するのか、それとも、議会在関与せず投票に全く委ねてしまうか、という問題である。

レフェレンダムが既存の政策決定では対処すべきではない場合に最終的な決着をつける場合にのみ例外的に行われる、との立場に立てば、投票の結果を最終決定とすべきであろう。

提案の仕方だが、本来は責任ある機関（会派・政党など）が自らの見解を明らかにして十分説明したうえで住民の判断を仰ぐべきものと考えるが、仮に議会在賛成反対の意思決定が行われるに至った場合にまで住民に承認を求めるのは疑問である。この場合はレフェレンダム実施にかかる多額な費用の問題も無視できない。

- ⑥ レフェレンダムについては、英国のレフェレンダムに見られるように、あくまでも最終的に決着をつけるための方法である。これを多用することは民主主義において重要な要素である国民・住民の代表である議会在通じて審議し結論を出すという本質を阻害してしまう危険性を孕んでいる。レフェレンダムが行われた場合には住民投票の結果、その結論が適正なものとしてその後円滑に物事が進んで行かなければならない。

住民投票の後も、混乱が続く事態になれば、決着の付けようがない。そのため、住民投票制度は一見すると民主的であるようにも見れるが、必ずしもそうではない場合もあることに留意すべきである。このような観点から、住民投票を正当化の手段や参考にと止めその結果に拘束されないいわゆる諮問型の住民投票は混乱を招くものとしてレフェレンダムとしては認められない。

- ⑦ レフェレンダムについて中央政府に対するものと地方政府に対するもので違ってよいか、との問題がある。

我が国では、なぜ地方自治だけに直接民主制の制度が存在するのだろうか。

あまり、明確な論述は無いように思うが、一般的に言われていることは、地方自治の本旨である「住民自治」をその論拠とするものであろう。住民投票は、住民の行政参加を促進し、その自治意識を高めるという意味で住民自治をより強固なものにする、と考えられている。

しかし、「地方自治は民主主義の学校、その成功の最良の保証人」という英国の政治学者 J・ブライスの有名な言葉があるとおりに、地方自治は民主主義の政治体制の具体化である。住民に身近な行政を地域住民自らの責任で日常的に実現していくプロセスを通じて、行政政策の選択、実現の手段、住民が財政負担などの問題を討議し、民主主義を実現することを、まず自らの地域で学ぶことによって、さらに大きな国の行政における民主主義の礎を築いていくものである。したがって、地方自治に、議会民主制との対立を避ける（補完というべきか）一定のルールのもとに直接民主制の要素が制度の中に組み込まれていても不思議ではない。（ただし、我が国の制度は英国や他の諸外国と比較しても多様で幅が広い。）

しかし、そのことは国政において同じようなレフェレンダムを取り入れることを否定する論拠とはならない。英国のように、国家の存立にかかわる統治権にかかわる地方分権政府の樹立、国家の意思決定をする代表者を選ぶ選挙制度などに我が国でレフェレンダムを導入することが全く否定されるものとは思わない。前述のレフェレンダムの背景を考え、さらに間接民主主義を補完するものと位置付けるのであれば、今後、検討の余地があるであろう。

それでは、国政において、一般的制度として国民監査請求や法律案提案制度、さらには重要政策の国会の発議による国民投票制度の導入はどうであろうか。

これは、道州制や選挙制度改革とは違って、純粹に国政事項とはいえ、困難であろう。議院内閣制を基本とする国家の意思決定方式に多大な障害をもたらすとの現実認識があるからである。

確かに、民主主義の学校である地方自治において、地域住民が学び民主主義の知識・経験を身に着けたとしても、広範な国政事項、専門的、技術的で国際関係を含む多様な利害関係に係る事項をレフェレンダムで最終決定するという責任を国民が負うには、余程の準備と検討が必要であり、政府としても国民が適切に判断できる環境を準備しなければならない。

また、現実的に特定の政治的思惑などを持って監査請求など直接請求制度を濫用されれば国政はその対応で麻痺してしまう事態も十分ありうる。

したがって、レフェレンダムの対象は国の存立にかかわる特別なものを除き、当面は民主主義の学校である「地方自治」の守備範囲にふさわしい事項に限られるべきであろう。しかも、その場合でも自治体が本来の長と議会で決定すべきことだが、それが出来ない事情がある限られた事項に限って住民の判断に委ねて解決・決着を図らなければならない特別なケースであるべきことは前述したとおりである。

地域レベルでのレフェレンダムは、地方自治の本旨に戻り、住民や自治体自身が自らの問題や地域のあり方について自らの責任のもとに自ら決定することの考えのもとに了解されるのである。

(国への自治体のレフェレンダムの影響の問題)

そう考えると、日本の場合、自治体のレフェレンダムの事項には国との関係で留意しなければならない視点が生じる。

英国のように、国と地方の役割分担が明確に分かれている場合には、レフェレンダムの実施対象が重複することはない。また、英国の場合には、改正されたとはいえ、越権の法理 (Ultra Vires) の考え方が根強く、地方自治体の権能は法律によって明確に規定されて国政と矛盾することは法制的に不可能であった。また、英国ではレフェレンダムはすべて法律によって規定されているのでレフェレンダムの結果が国と地方の対立を生み出すことは考えにくい。任意的なもの、諮問型などは認められていないし、例もない。

しかし、我が国の場合は多くの政策分野で国と地方が協力関係にあり事務分担においても関連を有している。また、条例という自治立法権を有する。(英国でも条例

制定権はあるが前述の越権の法理が支配していて、我が国のような包括的権能は地方団体に与えられていなかった。地域主義法改正後、権能は大幅に広がったものの税の徴収など行政機関の立場の権能は与えられていない。)そこで、自治体の政策の問題であっても、国の政策との関連が問題となる。自治体のレフェレンダムを自治体自身の条例や住民直接請求に基づく条例で行うことは形式的には問題が無いように見えるが、その内容を精査・整理しないと国策との抵触が生じ得る。

そう考えると、レフェレンダムという直接民主主義の要素を、「住民自治」の名のもとに自治体のみ認めるとしても、地域に係る国政事項に国のレフェレンダムを認めない以上は、国政に影響を与える事項については、レフェレンダムについて英国と同様に明確なルールを法定しなければ混乱を招くことは必定である。やはり、地方に事務であっても国政に重大な影響を与える事項については、その整合性をはかる観点で条例ではなく法律で規定すべきと考える。

- ⑧ 住民に選挙の機会を増やすことが、必ずしも民主主義の発展にならない、との意識も必要である。

前述の英国における直接公選首長制については、前の労働党政権、現在の連立政権の双方が強いリーダーシップを発揮し、国の権限委譲の受け皿になりうる、としてその積極的拡大を図ってきた。特に連立政権は地域主義法により12の大都市に強制的にレフェレンダムの実施を義務付けてまでその導入を誘導しようとした。しかし、前述のとおり、その結果は、殆どの自治体住民の拒否であった。通常考えれば、住民に選挙の機会を与え、住民自らがその首長を決定できることは住民自治の観点からは望ましいことであろう。しかし、拒否の理由を分析してみると政府が直接公選制のメリットである権限委譲について明確に言及しなかったことや直接公選選挙に伴う費用の問題などの個別事項に加えて、①すでに議会議員を直接選挙で選んでいるのであるから、議会で首長を決定することが議会制民主主義上、望ましい、②もし、議会の多数党と違う首長を直接選挙で選べば、議会と首長が対立することも考えられる。英国は地方政治も政党政治が支配している状況であるから直接公選市長が政党と離れて選挙されることは不适当であり、政党から選ぶのであれば現在の議院内閣制で十分である、③英国では、選挙が多すぎる。下院議員選挙から県議会議員選挙、市議会議員選挙、パリッシュ議会議員選挙、そして欧州議会選挙などがある。そのための時間と経費を考えなければならないなどの理由である。(注13)

特に、注目すべきは①と②である。政党政治と議会制民主主義を基本とする英国政治においては、一貫した政策の考え方による行政運営が望まれており、住民の参画する機会が増えるからといって、それによって議会・議会議員・首長の責任ある機関が政策決定に際して対立を招くような制度は望ましくない、との見識が読み取れる。

## おわりに

地方自治の進展のために住民の直接参加を拡大すべきとの議論は一般論としては正しいと思うが、住民投票制度を普遍的に拡大するとの趣旨であれば、議会制民主主義制度の本質を損なう危険を危惧せざるをえない。

我が国の地方自治制度は英国にもない直接民主主義的要素が取り入れられ、そういう意味では現行制度の適用だけでも十分先進的である。

また、地方自治法の規定する再議そして不信任・解散制度も英国地方制度にはないものである。再議制度は別名拒否権と称されるが、これはあくまでも最終決定権を持つ地方議会において決着を図るべき、との趣旨と解される。

民主主義の本質は様々な意見を表明した上で、真摯に議論し、少数意見を尊重しながらも最終的には多数決をもって意思決定を行うことにある。再議は、アメリカの大統領が持つ拒否権とは違う。アメリカ大統領には予算提案権もなければ立法提案権もないために、止む無く意に沿わない政策に拒否権が付与されているに過ぎない。立法権と行政権が明確に分離されているために生じるものである。一方、我が国の地方制度は首長には予算編成権のみならず条例提出権があり、アメリカ大統領制より権能が広い。したがって、地方議会が首長の意に沿わない決定をした場合でもその決定に従わなければならないが、一定の事項に限っては、議会にもう一度審議し直してもらうことを認めるものの、それは、あくまでも議会で決着を図るべき姿勢を貫こうとしている、と解すべきである。そして、首長が議会の信頼を得ていない、と判断される場合に限って、不信任と見做し解散し、住民の判断により新たな出発をすることになっているものである。

このような議会決定を最終決定の基本におく現行地方制度においては、これまで述べてきたように、住民投票で決着を図ることは極めて例外的であるべきである。議会および 議会議員に与えられた住民からの負託を超える事項と議会と首長との信頼関係が破壊され、現行の政策決定システムがこのままでは機能麻痺を生じているような事態に限られるべきものである。安易に国民・住民に責任を負わせてならない。また、国民・住民から負託を受けた者、機関が自らの責任を果たすことが何よりも基本である。

そして、住民も今一度「地方自治は民主主義の学校」という言葉を噛みしめるべきである。地域のあり方を住民自身が選択し、決定することが日常的に行われてはじめて、その地域に民主主義が定着し、根付く。そして、そのことが国における民主主義の礎となる。

国民投票であれ、住民投票であれ、その基礎にある本来の議会制民主主義がその役割を果たしていることが不可欠である。毎日繰り返される地道な本来の活動を大切に、首長も議会も住民もそれぞれの役割を果たしてこそ、レフェレンダムという直接民主主義の手段を的確に行使できるのである。本来の政策決定権を有する議会・首長と住民とを対立させてはならない。あくまでもレフェレンダムは既存の決定プロセスと相まってその役割を発揮するものなのだから。

我が国の制度は議会制民主主義発祥の地であり、地方自治の母国と言われる「英国」にも負けない、優れた点を有する。自らの職責に責任と誇りを持って最大限努力するとの前提に立って、その上でレフェレンダムを検討していく姿勢が望まれる。

(追記)

今回の調査において自治体国際化協会本部をはじめロンドン事務所そしてバーミンガム大学地方自治研究所、リバプール市、ブリストル市の関係者に多大なご協力をいただいた。ここに改めて感謝の意を表する次第である。

(注一覽)

(注1) 選挙制度改革については内貴 滋「連立政権は本当に強い政権なのか」(公営企業第43巻7号)を参照されたい。

(注2) 2007年法により、ストック・オン・トレント以外に採用する自治体がなかった。「直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度」は廃止された。

(注3) 内貴 滋 『英国行政大改革と日本』第五章(二)参照 ぎょうせい 2009年

(注4) 2012年3月末、キャメロン首相は、イングランドの直接公選首長が一堂に会し、意見交換などを行う新たな会議を定期的を開催することを表明し、直接公選制導入を推進する姿勢を表していた。首相は、この会議を自ら議長を務め、「市長会議(Mayors Cabinet)」と名付け、最低でも年2回開催し、各都市の利益の促進につながる施策を実施するよう政府に求める機会になる。」としていた。しかし、今回の住民投票の結果、わずか1自治体しか導入されないこととなり、この会議の先行きは不透明となっている。

・ドンカスターは、2002年に直接公選首長制が導入され、2009年の選挙で右翼政党である「イングランド民主党(English Democrats Party)」の候補者が市長に当選し、現在に至っている。しかし、労働党が圧倒的多数である市議会では、現市長の指導力に対する不満が広がっており、2012年1月に、議員の投票で、今回の住民投票の実施が決定した。しかし、住民投票では62%が直接公選首長制の維持を支持し、現体制が継続することとなった。投票率は30%であった。(自治体国際化協会資料による。)

(注5) 直接公選首長制を支持する見解としてはGash, Tom and Sims, Sam, 2012 What can elected mayors do for our cities? ほか 政府調査機関、ウォーリック大学委員会、都市市長協議会等の報告書がある。

(注6) 広く識者の指摘することである。(バーミンガム大クリス・ゲーム教授やリバプール市野党党首リチャード・ケンプ氏のインタビューなど)

(注7) 内貴 滋「英国行政大改革と日本」第6章 参照 ぎょうせい 2009年

(注8) Chris Game (2012年5月28日 The Chambelain Files)も参照されたい。

(注9) 前述のバーミンガム大との会談などの意見

(注10) 但し、EUの国民投票のように、条約の義務として加盟国に選択により国民投票を導入している場合もある。このような場合は、各国の政府・国会の意思に加えて国民投票を意思決定のプロセスに組み入れられている。

(注11) レフェレンダムについては、一般的に①拘束型レフェレンダム(有権者の投票によりどの承認を義務付けられる制度—憲法95条の地方自治特別法による住民投票など)②抗議的レフェレンダム(議会が可決した法律・条例の発効を阻止することを認める制度)③諮問的レフェレンダム(結果を参考にし意思決定をするという諮問的性格に止まるもの)などと分類される例がある。本稿では③の諮問型はレフェレンダムとは見做していない。

(注12) 内貴 滋「連立政権は本当に強い政権なのか」(公営企業第43巻7号)参照

(注13) Chris Game バーミンガム大学教授、Richard Kemp リバプール市自民党リーダーと筆者のインタビュー(2013年3月)による。