

IID地方自治論と ガバナンス

明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科

木村俊介[著]

はじめに

「ID（アイディー）野球」という言葉がある。シンキング・ベースボールの一種で、野球の戦術的手法であり、IDは、インポート・データ（重要なデータ）の略である。監督がチームを作り上げていく場合や選手がプレイする場合に、経験や勘に一切頼らず様々なデータを駆使する手法をいう。換言すれば帰納法により物事を考える手法である。

筆者が専門とする地方行政分野は、地方自治法が施行70周年を迎えており、制度の運用を巡る様々なデータの蓄積もみられる。このような状況の下で、筆者は従来からこれらのデータを活用し帰納法的考察を取り入れた地方行政の運営論を、ID地方自治論と称して提唱してきたところである。

一方、ガバナンスは、多元的な主体による水平的なネットワークを通じた公的サービス供給の枠組と考えられている。このようなガバナンスの発想においても、客観性を担保する上でIDの視点は欠かすことができないものである。本連載は、このような観点から、ガバナンス研究を実践する一つの形態として、選挙制度、地方議会制度、大都市制度及び争訟制度をテーマとしてID地方自治論を試行的に論じたものである。

本連載の刊行にあたっては、時事通信社の多大なるお力添えをいただいたことに、あらためて感謝いたしたい。

明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科 木村俊介

目 次

IDからみる政治行動論

何が総選挙投票率の決め手になったのか 3

IDからみる地方議会(その1)

地方議会の枠組みはどのように評価できるか15

IDからみる地方議会(その2)

地方議会の機能はどのように評価できるか27

IDからみる大都市制度

大都市制度はどのような問題に直面しているか37

IDからみる住民訴訟制度

住民訴訟制度はどのように使われているか49

IDからみる政治行動論

何が総選挙投票率の決め手になったのか

はじめに

筆者は、日頃から、地方行政についてIDを用いて考察するID地方自治論を提唱しているが、ガバナンスをめぐる論議の一環として、本連載において、幾つかのテーマを扱うこととする。

本稿においては、まず、総選挙を素材として、IDからみる政治行動論を採り上げてみたい。

1. 投票参加

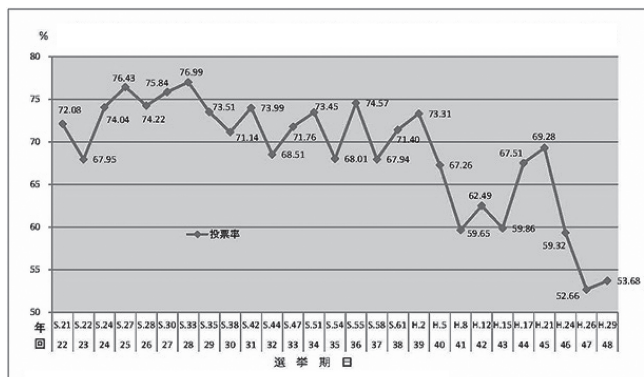
政策決定に影響を与えることを目的として何らかの行動を起こすことを政治参加と呼び、その最も一般的な方法は選挙での投票である。選挙における投票参加は、応答性の維持と密接に関連する。選挙で投票することで、応答性の高い政治家や政党には再選という報酬を与えることとなる。では、有権者のうち、誰が投票参加の機会を活用し、誰が棄権するのか。有権者は投票により自分が望む政策が実現するかもしれないという利益と、政党や候補者に関する情報収集や投票所に足を運ぶコストを比較して投票参加を決定すると考えられている。

2. 総選挙

(1) 投票率の推移

我が国の投票参加の実態をみる上で、代表的な選挙は総選挙である。第2次世界大戦後初の総選挙の投票率は約72%であり、1990年まではほとんどの選挙で70%を超えていた。これ以降70%を下回り、2014年には最低の52.66%となる(図表1)。なお、国際比較をしてみると、2010～2014年の間における経済協力開発機構(OECD)30カ国の国政選挙投票率の平均が約70%であるのに対し、我が国の2012年の投票率は約59%であり、近年の我が国の投票率は高いものではない。

図表1 衆議院議員総選挙(大選挙区・中選挙区・小選挙区)における投票率の推移



出典：総務省ホームページ

(2) 2017年総選挙の特徴

このような総選挙の沿革の中で、去る2017年10月22日に執行された第48回総選挙は、1996年に我が国に小選挙区制が導入されて以来8回目の総選挙であった。結果的に比例区で自民党が1855万票（過去3回の総選挙で最高の得票数）を得ており現政権が一定の評価を得たという見方や、野党の課題を指摘する見方もあるなど、話題の多い総選挙であった。

このため本稿では、IDを用いて「今回の総選挙（小選挙区）の投票率は、どのような社会要因と関係が深いのか？」という点に触れてみたい。

今回の総選挙のうち小選挙区選挙（以下「48回選挙」という）については、前回の小選挙区選挙（以下「47回選挙」という）に比べ、投票率が53.7%（47回選挙は52.7%）に上昇したことが話題になっている。しかし視点を変えて、都道府県別の投票率の偏差（ばらつき）に注目すると、都道府県間の投票率の平均偏差^{注1}は2.65から3.35に拡大している。すなわち、投票率の地域間格差が拡大している点が、もう一つの特徴となっている。

(3) 投票率の地域間格差の要因

それでは、どのような社会的要因が、都道府県別の投票率（小選挙区）に影響を与え、投票率の地域間格差をもたらしているのだろうか。

投票参加をめぐり、「有権者は自分の効用を最大化するように行動する」という合理的選択モデルが代表的な理論であるが、当該理論の前提となる問題として、我が国の場合、次のような社会的指標が投票率に何らかの影響を与えている（相関関係を有している）のではない

かという仮説を立てることができる。

①人口規模②人口密度③人口集中地区人口が総人口に占める割合④都道府県別の1人当たり個人市町村民税⑤高齢化率⑥総選挙公示時点での都道府県別内閣支持率——の各指標について、都道府県別の数値と都道府県別投票率との相関関係の程度を調べてみた（図表2～7）。

これらのデータを見てみると、いずれの指標についても投票率との相関係数は顕著に高いものではない（弱い相関関係しか認められない）ことが判明した。しかしながら、そのことを前提に相関係数の絶対値が高い順に並べてみると次のようになる。

③人口集中地区人口 (-0.402) > ④個人市町村民税 (-0.325) > ①人口規模 (-0.315) > ②人口密度 (-0.309) > ⑤高齢化率 (0.294) > ⑥内閣支持率 (-0.246)

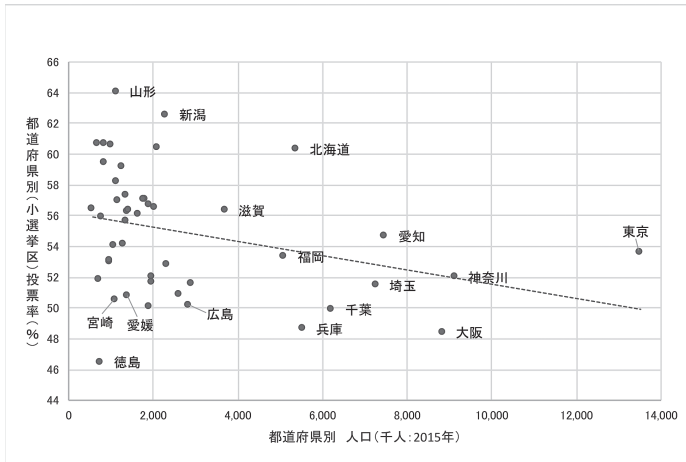
これらのデータを分析・解釈することにより、以下の点を指摘することができる。

ア. 投票参加と人口集積

投票参加と人口との関係を考えるとき、人口や人口密度の規模に比例して都市問題・社会問題も多く投票行動のインセンティブも高まるのではないかというイメージを抱くことが多い。

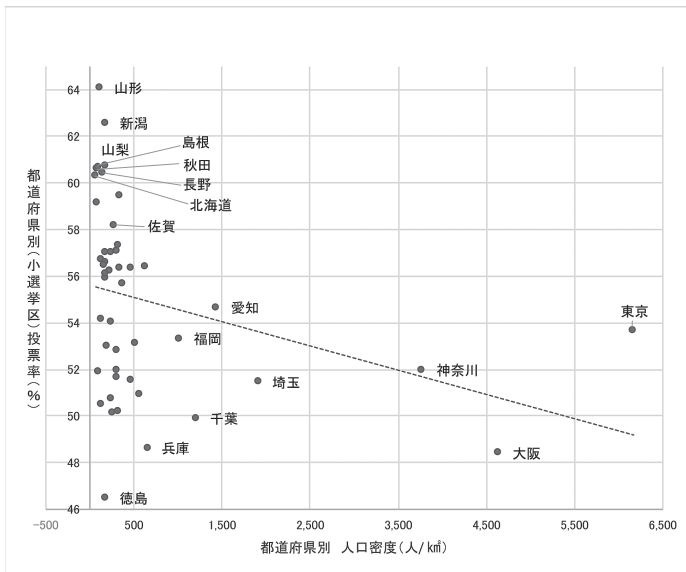
しかし、データを見てみると、人口（図表2）や人口密度（図表3）よりも、人口集中地区人口が総人口に占める割合の低さ（図表4）の方が、投票率との間に相対的には高い相関関係を示している（-0.402）。すなわち、人口集積エリアに住む人の割合が低い団体（人口集積度が低い都道府県）の方が投票率は高い。このことから、人口規模自体や、都道府県全体の人口密度よりも、その団体の人口集積度の低さが、投票参加のインセンティブに結び付いているというこ

図表2 都道府県別 人口と投票率(小選挙区)との関係



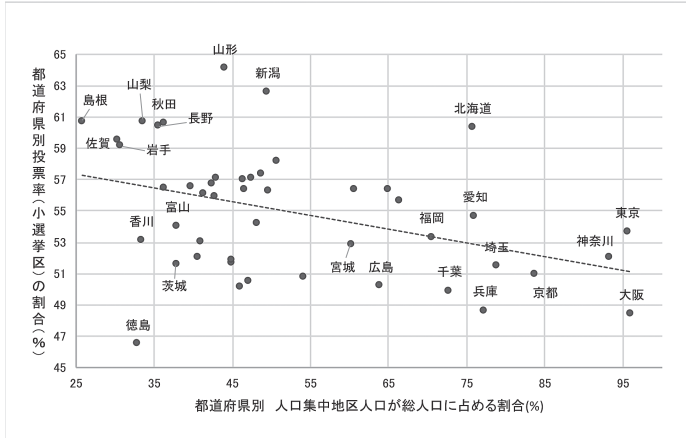
出典：総務省「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」（以下「結果調」）を基に筆者作成

図表3 都道府県別 人口密度と投票率(小選挙区)との関係

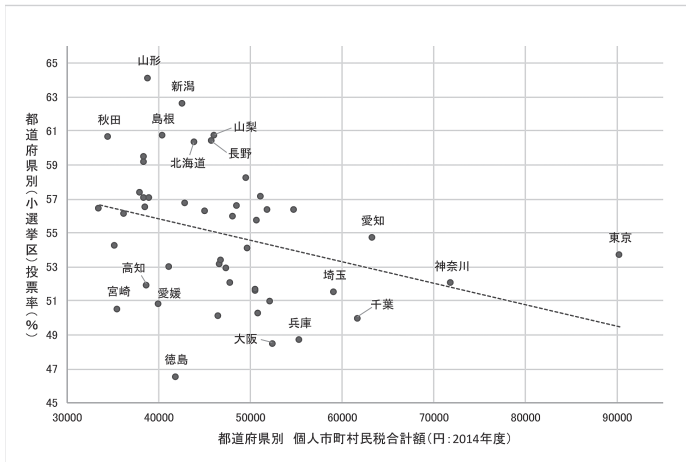


出典：結果調を基に筆者作成

図表4 都道府県別 人口集中地区人口が総人口に占める割合と投票率(小選挙区)との関係



図表5 都道府県別 個人市町村民税(1人当たり税額)と投票率(小選挙区)との関係



出典：図表4、5とも結果調を基に筆者作成

とが分かる。

このような投票参加と人口との関係は、投票行動の利益の理論と連結させて考えると興味深い。ダウنز^{注2}は、有権者の投票参加に関わる意思決定について、利益とコストの関係から考えることを提唱した。ダウنزは「投票から得られる利益がコストを上回るならば、有権者は投票する。そうでない場合、有権者は棄権する」と説いている。

それでは、投票の利益とコストとは、具体的に何を意味するのだろうか。投票から得られる利益とは、自分の望む政策が実現されることであり、その可能性をより高めてくれそうな候補者や政党の当選を高めるために投票する。

そこで、前述のとおり、48回選挙における投票率の地域間の平均偏差が47回選挙より拡大していることと併せて考えると、特に人口集積の低さが顕著な団体（島根、山梨、佐賀、岩手各県等）において、候補者・政党に対し、人口集積の低さに対処する政策を求める要請が投票参加のインセンティブとして強い影響を与えたことが推論される。

イ. 投票参加と租税負担

国家の租税および予算制度は、単なる行政機構の資源管理という意味以上に、民主的統制の一面として考えられており、このような考え方は財政民主主義と呼ばれている。米国独立運動の標語であった「代表なくして課税なし」という言葉に示されるように、政府による租税の徴収とその用途は、国民の関心と監視の下に置かれ、租税法律主義、予算の議決等諸制度が整備されている。

このような財政民主主義の発想から推し量れば、納税者意識が投票行動に結び付いているのではないか、すなわち、高額納税者の多さと

投票行動には相関関係があるのではないかというイメージを一般的には抱くところである。

しかしデータを分析すると、実際にはこのような現象は見られておらず、個人市町村民税の税額は、むしろ投票率と弱い負の相関関係にある（図表 5）。換言すれば、相対的に所得課税に係る税額が低い層が居住する地域の方が投票参加に結び付いている。このため、今回のデータのみでは十分な証左とはならないが、財政民主主義を具現化するさまざまなルールが民主制の担保措置にはなり得ていても、参加民主主義の充実強化を図る機能は果たし得ていないのではないかと推論することができる。

ウ. 投票参加と年齢層

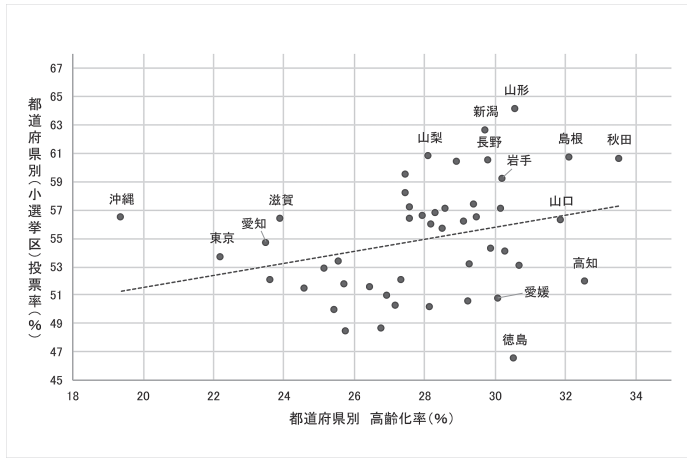
国民の政治行動と階層との関係が論じられる際に、代表的な問題として採り上げられるのが投票参加と年齢階層との関係に係る問題である。社会的価値観の共通性、集団帰属意識、社会保障をはじめとする福祉国家施策への関心の高さ等の要因により、従来、「高齢者ほど積極的に投票参加を行う」というイメージが抱かれてきたところである。

しかし、データを見ると、都道府県別の高齢化率は投票率と正の相関関係は有しているが、相関の程度は極めて弱い（0.294：図表 6）。このことから、特に地域別格差の観点から考察する場合、高齢化社会の進展を投票参加の直接の要因と位置付けることは困難であることが分かる。

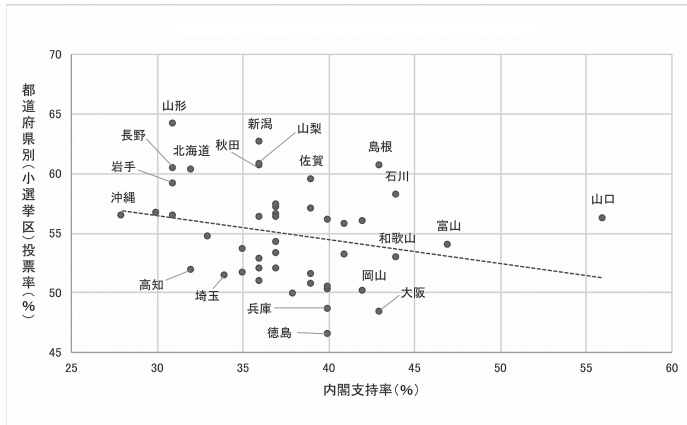
エ. 投票行動と地域別の内閣支持率

代表民主制においては、民意に対する政策の応答性を高める仕組みとして選挙が重要な役割を果たしている。応答性とは、「有権者の多

図表6 都道府県別 高齢化率と投票率(小選挙区)との関係



図表7 都道府県別 内閣支持率と投票率との関係



出典：図表6、7とも結果調を基に筆者作成

くが望むことを政府が政策として忠実に実現する状態」を指す。一方、政府の応答性に対する既往の満足感および近い将来の政策への期待を反映する指標として、現時点での内閣支持率を位置付けられるのではないかという仮説を立てることができる。すなわち、選挙時の内

閣支持率と投票率には正の相関関係が認められるのではないかという仮説である。

しかし、データを見ると、都道府県別の内閣支持率と投票率との相関関係は、 -0.246 であり、今回設定した六つの指標の中では最も弱いものであった（図表 7）。このことから「内閣を支持するから投票に参加する」というインセンティブは、実質上ほとんど働いていないことが分かる。一方、負の相関関係が示されている通り、山形県、長野県、北海道等においては比較的多くの内閣不支持層が投票に参加した構図が窺われるが、相関関係は極めて弱く、投票率に与えている影響因子としては弱いものである。このように、既往の政策に係る満足度が応答性として投票参加を誘引しているものではないということが推論される。

このほか、いずれの指標においても、外れ値的な団体が存在し（例えば投票率に関し東京都の高さ、徳島県の低さ等が代表的である）、地域ごとのばらつきが大きさが 48 回選挙のもう一つの特徴となっている。

終わりに

小選挙区制度の性格について、加藤秀治郎（2003 年）＝注 3 は、G・サルトーリの指摘＝注 4 を踏まえ、次のようにまとめている。「英国の例にみられるようにその時々選挙結果が二大政党の伯仲状態にはならず、二大政党で競り勝った方が明確な多数を占める。すなわち、小さな得票率の差を大きな議席差にするのが小選挙区制だから、そのときどきの議席差は開きやすく、伯仲状態となるのはむしろ稀なのである」

この点は、小選挙区制度の本質として留意すべき点である。

また、ダウNZは、政党制の特徴として、①政党は政策を形成するために選挙に勝とうとするのではなく選挙に勝つために政策を形成する②政治家の第一目標は「勝つこと」である——という点を指摘している。

サルトーリおよびダウNZの理論を重ね合わせると、今日わが国でも生じている政党の顕著な議席数の変化（議席差の拡充機能の具現化）を理解することができる。特に48回選挙は、これらの現象が直接的な形で表れた選挙と言えるのではないだろうか。

さらに筆者は、このような議席差の拡充機能は小選挙区選挙全体に当てはまるだけではなく、小選挙区制度が、地域ごと（本稿においては都道府県単位）の投票行動・投票結果に影響を与える重要な争点をもたらし、そのことが投票率の地域間格差をもたらしているのではないかと考えている。

すなわち、今回の総選挙の地域ごとの投票率において、東京の高さや、幾つかの都道府県の低さが際立っていることに示されている。この点について、新党の設立をはじめとする東京における与野党間の白熱した選挙戦が東京における高い投票率をもたらしたことは推量されるところであり、今後もこのような地域的争点が、選挙権者の投票行動に大きな影響をもたらしていくことが予想される。

さらに、近年は、首長主導型地域政党の登場や、野党の地域政党化など、我が国の政党をめぐる状況の複雑化が進んでおり、このことは小選挙区の議席差を拡充する機能の強化や投票行動の地域差の拡大に少なくない影響を与えるものと考えられる。

このような状況において小選挙区制度の見直しを議論する際には、小選挙区全体の投票率や投票率の地域間格差等について、動態的分析を踏まえた論議が望まれる。以上のことから、我が国の民主主義システムにおける総選挙の在り方は、IDを踏まえたガバナンス研究にお

いて、引き続き最も重要な検討課題となるであろう。

注1 = 対象となる統計データ全体の平均と各データの差の絶対値の平均を指す。

注2 = アンソニー・ダウンス (Anthony Downs 1930年～)。米国の政治学者。

注3 = 加藤秀治郎「日本の選挙」(中央公論新社、2003年、173～174頁参照)

注4 = G・サルトーリは、「小選挙区代表制は、まさに事実上、選挙区ごとに2党の競争を『作り出し』ひねりだす」と指摘している。サルトーリ「選挙制度の作用—『デュヴェルジェの法則』再検討」(加藤、前掲書、284頁)

IDからみる地方議会(その1)

地方議会の枠組みは どのように評価できるか

はじめに

本連載は、ID（インポート・データ）を用いた視点からガバナンスを考えることをテーマとしている。これは「我々が現行の行政制度に抱いているイメージからいったん離れ、IDを用いて制度がどのように使われているのか考えてみよう」という発想を指すものである。本稿では、IDを用いて我が国の地方議会制度の運用を考えてみる。

1. 議会制度の枠組み

日本国憲法 93 条 1 項は、地方公共団体には、議事機関として議会を設置すると規定している。このため普通地方公共団体は議会を設置しなければならず（地方自治法〈以下「自治法」という〉89 条）、また「議事機関」とは、議会が属する地方公共団体の意思を決定する機関としての地位を表している。

このような地方議会の枠組みを考える際に、基本的な要素としては、議員定数（以下「定数」という）と議員報酬（以下「報酬」という）を挙げることができる。

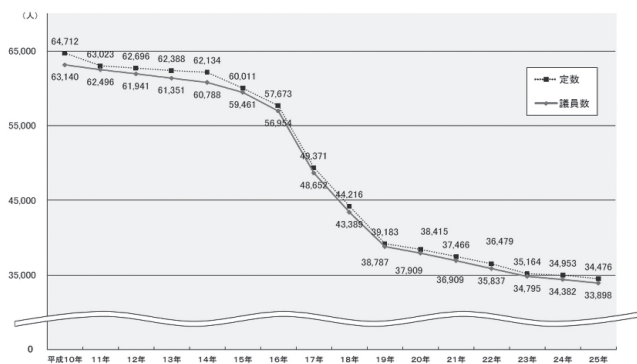
(1)定数

地方公共団体（以下「団体」という）の地方議会議員（以下「議員」という）の定数は、当該団体の条例で定めることとされている（自治法 90 条、91 条）。団体は、人口規模等において大きな差があるため、その定数をいかに定めるかは、重要な立法政策である。1999 年以前は、自治法上、団体の種類別に人口規模に応じて法定定数が定められ（法定制度）、各団体は当該定数を条例（いわゆる減数条例）により減少させ得るという制度であった。

これに対し、団体の自己決定権を拡大する観点から、1999 年に成立した地方分権一括法（以下「一括法」という）の一環である自治法改正により、団体は、人口規模に応じ自治法で定める上限数の範囲内で条例で定数を定めることとされた（上限付き条例定数制度）。さらに、2009 年の第 29 次地方制度調査会答申＝注 1 において、「定数の決定は各団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである」という考え方が示された。当該答申を踏まえ、2011 年の自治法改正では、議会の自由度を一層高め、議会機能を充実強化する見地から、法定上限制度が廃止され、団体は、人口規模をはじめ社会的、経済的諸事情を勘案して適切な定数を自主的に決定していくこととなった。団体は、地域や職域等に応じた住民の多様な利害や意思を正確に反映する上で一定規模以上の定数を設定する要請と、議会審議の効率化や合理化の要請の両者を勘案した上で条例により定数を決定することとなった。

一方、同じ時期に、一括法の一環である市町村の合併の特例に関する法律の一部改正により平成の市町村合併の取り組みが開始され、各地で行われた市町村合併を契機として、1999 年度から 2010 年度にわたり、定数は顕著に減少した（図表 1）。

図表1 地方議会の議員定数および実員数の推移



出典：総務省資料を基に筆者作成

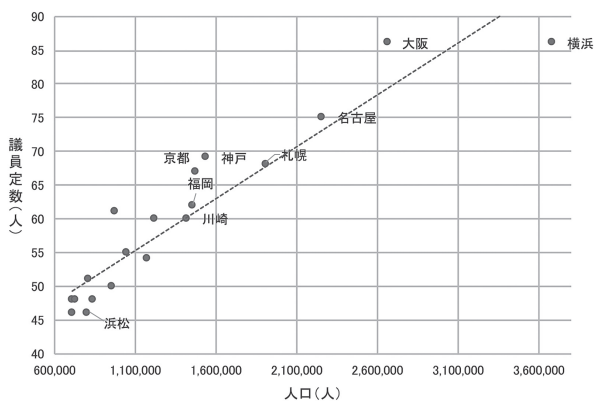
ここで留意すべき点は、市町村合併において、定数は常に抑制方向の論議、すなわち「現状よりも減少させるべきではないか」という論議が行われてきたという点である。そこで、特に市町村合併の開始以降、定数はどのような社会的指標に結び付けて議論されてきたのだろうか。

この点について、市町村の動向を知るサンプルとして、政令指定都市（以下「指定都市」という）の2016年12月31日現在の定数と人口その他の社会的指標の相関関係をみてみることにしよう。

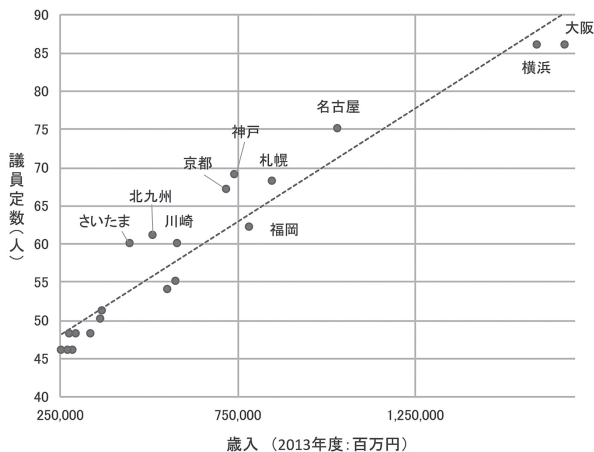
第一に人口と定数の相関関係をみてみよう。2011年の自治法改正の前は人口段階に応じて法定上限が定められていた経緯もあり、当該改正後も、引き続き、定数の見直しの際には、「定数は基本的には人口規模に対応させるべき」という議論が生じやすい傾向がある＝注2。そして実際にデータを見てみると、人口と定数の関係には、高い正の相関関係が認められる（相関係数 0.94: 図表 2）。

次に、人口と同様に、団体の歳入と定数との間にも、人口と同じ程度に高い相関関係が認められる（相関係数 0.96: 図表 3）。行政用語

図表2 指定都市 人口と議員定数との関係



図表3 指定都市 歳入と議員定数との関係



で「歳入見合い」という言葉があるが、「歳入見合いで定数を設定すべきである」という主張は実務に反映されることが多く、図表3もそのような取り扱いの結果がデータとして示されている。

第三に、指定都市における DID 人口比率と定数との関係を見てみよう。DID 人口比率は、指定都市内の人口集中地区内に住む人が総

人口に占める割合を指し、いわば都市の集積の程度を示す指標である。ここで、人口が集積し稠密ちゆうみつな状況になっていれば、さまざまな社会問題が発生し有権者は政治家・政党に対し高い政策応答性=注3を求めらるはずであると考えれば、DID人口比率と定数は一定以上の相関関係を示すことが予想される。

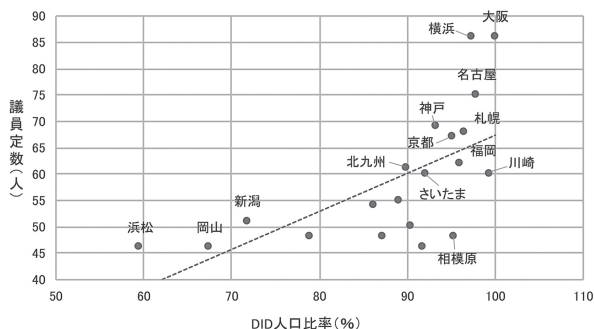
しかしながらデータを見ると、両者の間にあまり強い相関関係は認められない(相関係数0.63: 図表4)。

この点について、確かに我が国においては、定数を論議する際に「人口が集積した地区に多くの人が住んでいるため、一定以上の議員数が必要である」という主張はあまりなされてこなかったことが実態であると考えられ、このデータはそのような事実関係の反映を表している。

第四に、団体の面積は定数と結び付けて議論されているだろうか。

面積については、そもそも指定都市の間でも格差が大きく、面積が最大の団体と最小の団体との格差が約11倍になっている。そして面積と定数の相関関係については、団体間のばらつきが顕著であり相関

図表4 指定都市 DID人口比率と議員定数との関係

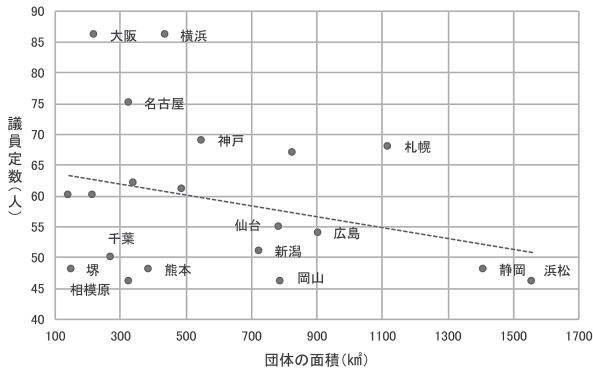


出典：図表2~4いずれも筆者作成

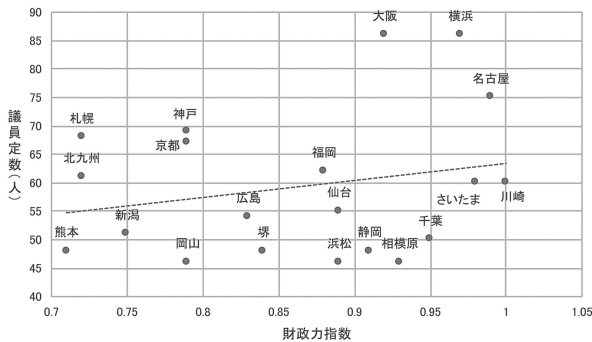
関係はほとんど認められない（相関係数 -0.29：図表 5）。

しかも、面積が顕著に広く、かつ、定数が少ない団体が存在する（札幌市、仙台市等）ことにより、負の関係となっている。このことから、「団体の面積が広範なので多くの定数が必要」という主張は我が国では生じにくく、また逆に、「面積が小さいから定数を縮減すべき」という抑制機能も働きにくいことが分かる（図表 5 の広島市、名古屋市等のように小規模な面積で定数が多い団体もある）。

図表5 指定都市 面積と議員定数との関係



図表6 財政力指数と議員定数との関係



第五に、団体の財政の安定性は定数に影響を与えているだろうか。このような視点から団体の財政の安定性を示す財政力指数と定数との関係を調べたところ、財政力指数=注4と定数との間には相関関係はほとんど認められない(相関係数 0.23: 図表 6)。従って、「我が団体は財政力が弱いので定数を削減すべき」というような主張は行われてこなかったことが推量される。

このように、我が国においては、住民の民意を代表する議員の定数決定に際し、定数法定制度の影響は残っているにしても、社会的指標の中で、面積や財政力があまり影響を与えていない一方で、人口および歳入の規模が大きな影響を与えていることが分かる。

自治体に係る代議制民主主義=注5の下で、行政組織(執行機関・議会)が、住民(有権者)からの委任の期待に応える応答性を考える際に、我が国では、人口や歳入規模が委任の連鎖を担う要素として重要な役割を果たしている点はその制度的特徴であるということができ

(2) 報酬

次に、議会の枠組みとして、報酬を挙げることができる。

前提となる問題として、以前から、議員の職務の性格が名誉職であるか有給職であるかについて議論が行われてきた。名誉職とは、有給職と対置され、生活を保障するための報酬を伴わない国・自治体等の公的な機関の職位を指す。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明記されることはなかった。このため、現行法上、名誉職の公務員は

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。

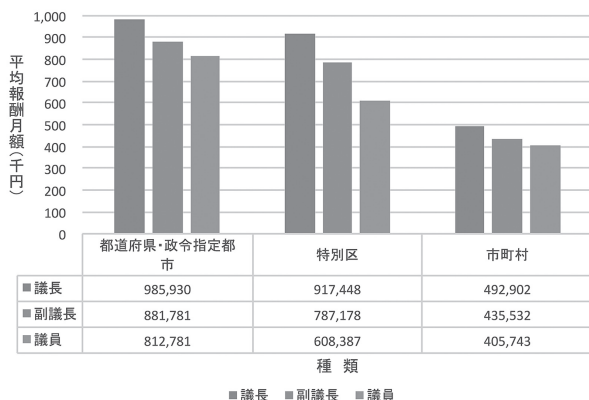
このような性格を有する議員に対し、団体は、報酬を支給しなければならない旨が法定されている（自治法 203 条 1 項）。報酬は、議員としての職務の執行に対する対価であり、議員報酬等の額および支給方法は条例でこれを定めなければならない（同条 4 項）。

このように、定数と並んで報酬もその具体的内容は条例に委ねられている。

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、および社会経済状況等を総合的に勘案して決定している。

2016 年 4 月現在の都道府県・指定都市をはじめとする各団体の平均報酬月額を見ると、都道府県・指定都市、東京都特別区（以下「特別区」という）、市町村の順に高い月額となっている（図表 7）。

**図表7 議員 平均報酬月額
(2016年4月1日現在)**



出典：図表5～7いずれも筆者作成

それでは、団体間の横断的な比較分析を行った場合、報酬の水準には各団体に共通した通則性が認められるだろうか。

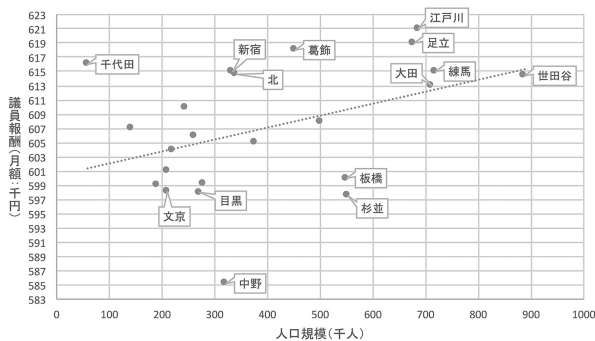
この点について、特別区の議会を対象としてデータを見てみよう。特別区の議員の平均報酬月額、市町村の議員の平均報酬月額を上回っているが、各特別区の報酬月額はどのような社会的要因と結び付いているのであろうか（換言すれば、何が報酬月額を決める水準になっているのであろうか）。

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: 図表 8）。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。

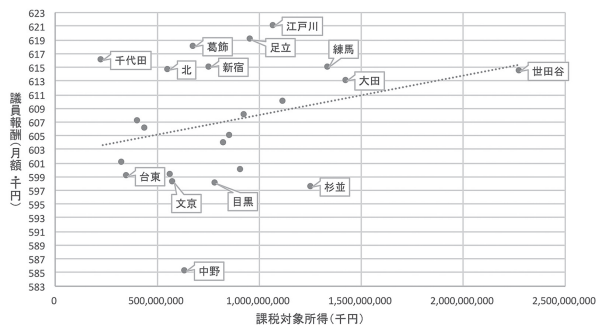
次に、団体の財政基盤に着目してみよう。各区の議員報酬の額と課税対象所得=注6の相関関係を見てみると、両者の相関関係はさらに弱い（相関係数 0.29: 図表 9）。このことから、富裕な団体が議員報酬を引き上げているということも言い難いということになる。

第三に、各区の議員報酬の額と平均課税対象所得=注7との相関関

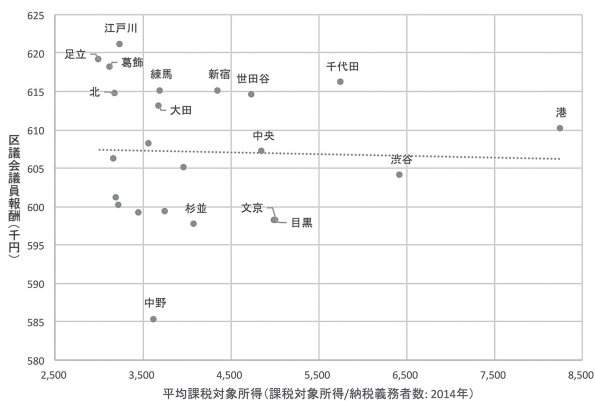
図表8 東京23区 議員報酬と人口との関係 (2016年)



図表9 東京23区 議員報酬と課税対象所得との関係 (2016年)



図表10 23区 平均課税対象所得と区議会議員報酬との関係



出典：図表8～10いずれも筆者作成

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2者の指標よりもさらに相関関係が弱い（相関係数 0.03: 図表 10）。

このように特別区である 23 団体のみ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が分かりにくい面がある
=注8。

このことから分かることは、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
=注9に陥っているのではないかという点である。増分主義は、時代や社会のニーズの変化に対応した経費項目の重点化や改廃ができにくい、コスト意識が希薄となり、財の無駄な使われ方が生じやすい等の欠点を持つことが指摘されている。

このため、議員報酬については、むしろ特定の社会的指標との関連性がより分かりやすくなるような積算方法の検討も求められているのではないかと考えられる。

注1 = 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」

注2 = 具体的な論議として、平成の市町村合併の際に各市町村が設置した合併協議会の最も重要な課題は、新たな議会の定数を決定することであり、人口規模をはじめとする諸指標に沿い、適正な定数規模をめぐる論議が各地で行われた。

注3 = 代議制民主主義の下で、住民（有権者）を起点として、団体意思を実現する行政組織（執行機関・議会）に対し仕事を委ねる関係が存在し、受任した側は委任した側の期待に応えた行動を取らなければならない。この程度のことを応答性という。

注4 = 財政力指数とは、その団体の基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3力年の平均値を指す。指数が1・0を上回れば、その団体の税収等のみを財源として円滑に行政を遂行できるものとして扱われ、下回れば地方交付税が支給される団体となる。

注5 = 住民（有権者）が選挙を通じて議員を選び、議員が政策決定を行

う仕組みを指す。

注6 = 課税対象所得とは、各年度の個人の市町村民税の所得割の課税対象となった前年の所得金額（退職所得を除く）。雑損控除等の地方税法上の各所得控除を行う前のもの。

注7 = 各区の課税対象所得を納税義務者数で除したものの。

注8 = 報酬の水準に影響を与えているその他の要因として、改革派首長の存在も指摘されている。改革派首長が在任、あるいは在任していた自治体については、議員報酬も低くなっている傾向がみられる。これは、首長が報酬の削減を提案する場合もあるが、首長が自身の給与の引き下げを行うことで、議会も自らそれに合わせる形で報酬の削減を行うといったことがあるためである。北村亘ほか「地方自治論」（有斐閣ストゥディア、2017年）33頁参照。

注9 = 前年度予算額を基礎として、それにいくら上積みするかという点のみを考慮して予算を編成する方法。インクレメンタリズムとも呼ばれる。

IDからみる地方議会(その2)

地方議会の機能はどのように評価できるか

本連載は、ID（インポート・データ）を用いた視点からガバナンスを考えることをテーマとしている。これは「我々が現行の行政制度に抱いているイメージからいったん離れ、IDを用いて制度がどのように使われているのか考えてみよう」という発想を指すものである。本稿では、前回に引き続き、IDを用いて我が国の地方議会（以下「議会」という）制度の運用を考えてみる。

2. 議会の機能

今回は議会の枠組みについてIDを活用して考察を行ったが今回は議会の機能を取り上げてみる。

(1) 議会基本条例

1999年に制定された地方分権一括法（以下「一括法」という）により地方自治法（以下「自治法」という）が改正される前は、地方公共団体（以下「団体」という）の自主条例制定権は団体事務についてのみ認められ、機関委任事務については認められないと解されていた。しかし、一括法により、自治法14条1項は「普通地方公共団体

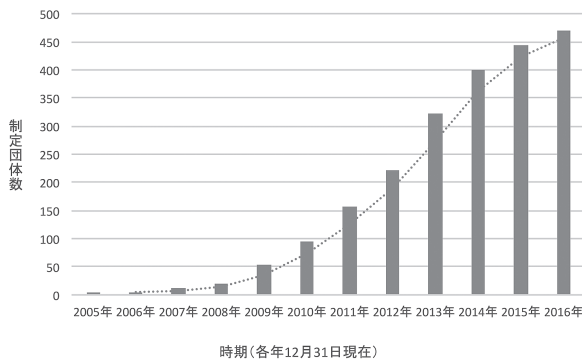
は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定し、「地域における事務」全体が条例の対象事項となった。当該事務は自治事務および法定受託事務を含み、従前機関委任事務であったものの相当部分が自治事務または法定受託事務になったため、団体の自主立法権の範囲は大きく拡張された。

一方、2006年の北海道栗山町議会基本条例が契機となり、議会の意義や責任を住民に対して明示する議会基本条例の普及が顕著になっている。現在、策定団体数は約740＝注1に上り、市の約58%、町村の約29%が既に制定していることとなる。

このうち、市における制定の動向をみると2014年までの増加が顕著であるが、2015年以降はやや落ち着いた漸増傾向となっている（図表1）。

次に、議会基本条例の内容（条例事項）については、住民との意見交換を行う会議の設置、重要議案に対する議員の賛否の公表、政務活動費の公正性の確保など、議会活動の透明性の充実を図る内容と併せ

図表1 市議会基本条例制定団体数



出典：筆者作成

て、議会の政策立案機能の強化を規定しているものが多い＝注2。

(2) 議会による議案提出権の活用

議会基本条例の条例事項にみられるように、自治法 112 条に基づく議員の議案提出権の活用は議会の機能の有効活用を図る方策として課題となっている。

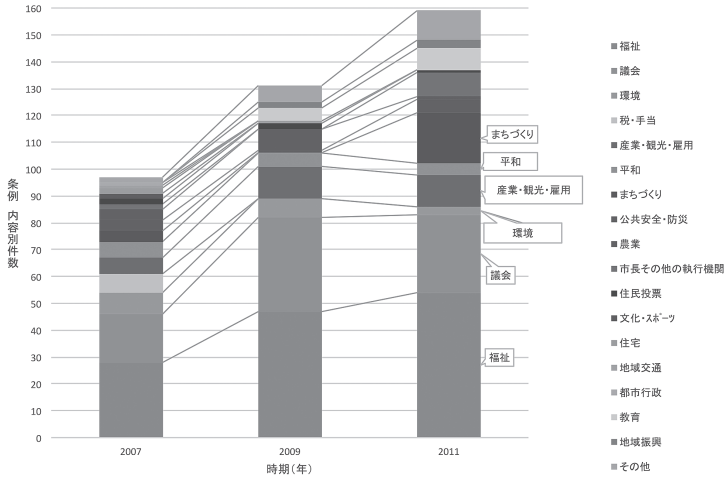
議会の権限の中心は議決権であり、自治法 96 条では 15 項目が限定列挙されている＝注3。ただし、これらの項目の中でも、条例の制定改廃と予算の議決が重要である。予算の編成と提出は首長の専権であり（自治法 112 条 1 項ただし書き）、実態として条例案もその多くが首長による作成・提出になっており、議会の議決権の形骸化が指摘されることもある。しかし、議案はあくまでも議会の議決により有効なものとなり、最終的な決定権は議会が有している。議員定数の 12 分の 1 以上の賛成を得ることができれば議員も議案を提出することができる（自治法 112 条 2 項本文）＝注4。また、2006 年の自治法一部改正により、委員会においても、その部門に属する当該団体の事務につき議案を提出することができることとされた。

そこで、近年における条例に係る議員提案の運用をみてみよう。

第一に、2007～2011 年度の間は、議会基本条例の策定団体が 11 団体から 158 団体に増加するなど（**図表 1**）同条例の草創期ということができる時期であるが、この時期においては、政策的な内容を伴う条例については増加傾向を示していた（**図表 2**）。

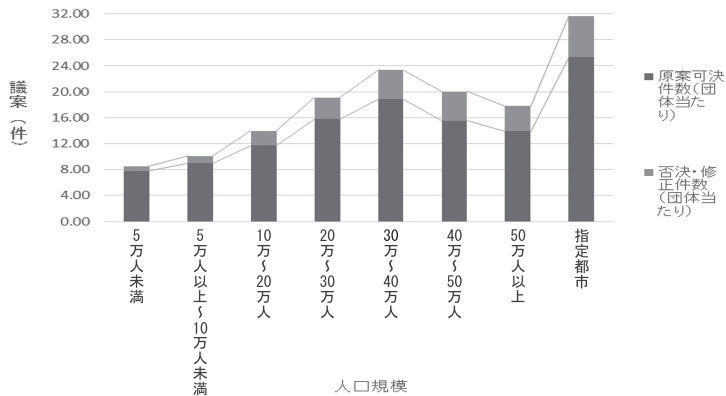
また、政策的条例の対象分野をみると、議会運営に関する事項だけではなく、福祉、環境、産業・観光・雇用、平和、まちづくり等、住民生活に身近な内容を対象とする条例が増加する状態にあった。

図表2 議員提案による政策的条例の内容別の推移



出典：筆者作成

図表3 人口規模別 市議会 議員提案議案の処理件数 (団体当たり：2016年)



出典：全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果(平成28年中)」を基に筆者作成

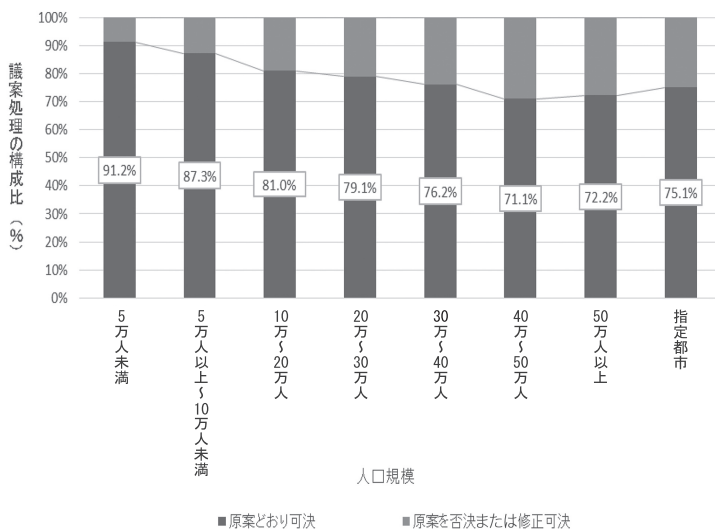
第二に、市議会を対象にして、人口規模別の団体当たりの議員提案件数=注5をみてみよう（図表3）。

データによれば、次の点を特徴として挙げることができる。①指定都市における提案件数が顕著に多い②指定都市に次いで、人口30万人以上40万人未満の中間的な規模の団体の提案件数が多い――。

第三に、提案された議案が原案どおり可決されたか、あるいは否決または修正の上議決されたか、という議案処理の内訳についてみてみよう（図表4）。

データによれば、次の点を特徴として挙げることができる。①議案提案件数が多い指定都市および30万～40万人の団体においては、原案どおり可決された率（以下「原案可決率」という）は比較的低い②指定都市を除き、人口規模と原案可決率には負の相関関係があり、

**図表4 人口規模別 市議会 議員提案議案の処理
（構成比：2016年）**



人口規模が大きい団体ほど原案可決率は低い傾向にある。ただし、当該分類中、原案可決率が最も低いのは人口規模が第3順位である40万～50万人の団体であり、単純に「大規模な団体ほど議員提案の議案についてコンセンサスを得ることが困難である」と断定することはできない。また、人口5万人未満の団体においては極めて高い割合（91.2%）で、議員提案が原案どおり成立している。

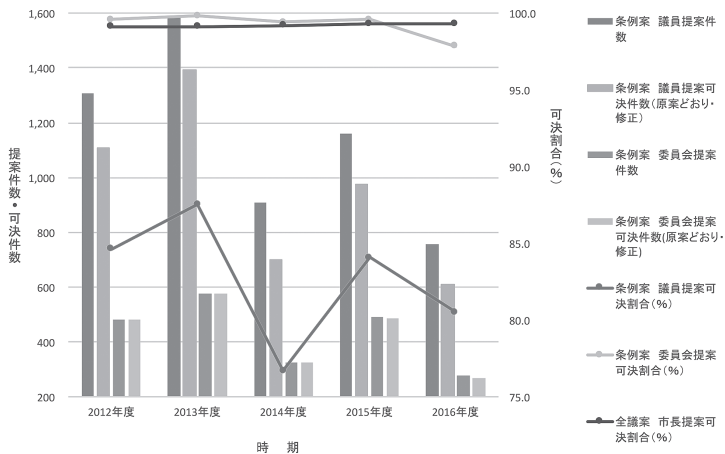
以上のデータを踏まえて考えられることは、まず、多くの団体では原案可決率が70%台であり、市長提案の議案の場合よりも顕著に低い（後述）。これは、議会における会派間の政策をめぐるスタンスの相違等が影響しているものと考えられる。また、議員提案を行った場合、人口規模との負の相関関係が一定程度みられるが、例外も認められ、いわば議会内の合意形成実現の目安と言える原案可決率を運用の工夫により高めていく余地があるということである。

第四に、2012～2016年度における議員提案条例案の動向をみてみよう（図表5）。

データによれば、次の点を特徴として挙げることができる。①条例の議員提案件数は、2013年度をピークとして、2014年度以降は若干減少し、年度により件数に振幅がみられる②提案された条例案が（原案どおり、または修正されて）可決された割合（以下「成立率」という）は、市長提案の条例案の成立率（99.1～99.3%の幅で推移）より顕著に低く、かつ、年度により振幅が大きい（76.7～87.5%の幅で推移）③委員会提案の条例案は、これまでの提案件数は少ないが（276～576件の幅で推移）、成立率は高く安定している（97.8～99.6%の幅で推移）。

以上のようなデータを踏まえ、今後の議員提案制度の有効活用を考えると、原案可決率を向上させることにより制度運用のインセンティブを高めることが一つの方策として考えられる。このため、委員会提

図表5 市議会：条例案 議員・委員会による提案・可決の件数・割合の推移



出典：図表4、5とも全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果（平成28年中）」を基に筆者作成

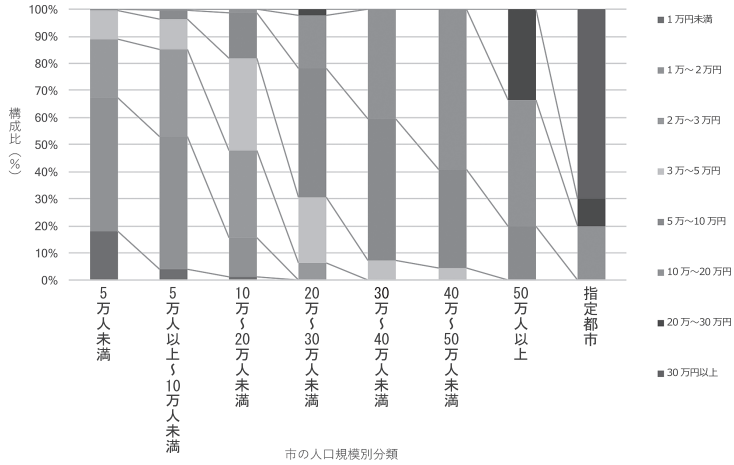
案の方式は、2006年自治法改正により追加された制度であり活用の実績は少ないが、当該制度を活用し、委員会審議において会派間の調整を行い、委員会提案の議案を増やしていく方策等が考えられる。

3. 政務活動費

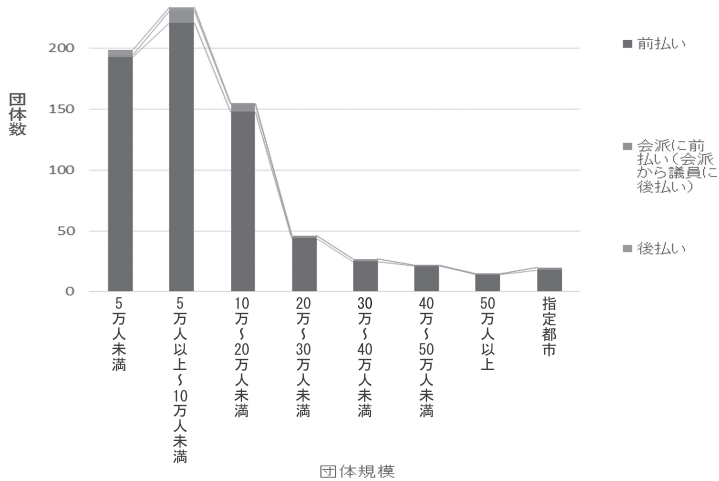
前述のとおり、議会基本条例の条例事項において、政務活動費の公正性・透明性の充実が定められる例も多い。

政務活動費は、議員報酬とは別に、個々の議員が政策立案に向けて行う調査研究等のために交付されている（自治法100条第14～16項）。その支給の対象および金額は、議員報酬と同様に、各自治体の条例で定められている（図表6）。

図表6 全市人口規模別 政務活動費の議員1人当たり
交付月額 (2016年12月31日現在)



図表7 政務活動費の交付方法 (2016年12月31日現在)



出典：図表6、7とも全国市議会議員会「市議会の活動に関する実態調査結果 (平成28年中)」を基に筆者作成

データをみると、人口 20 万人未満の団体は月額 3 万円未満、人口 20 万～ 40 万人の団体は月額 5 万～ 10 万円、人口 40 万人以上の団体（指定都市を除く）は 10 万～ 20 万円、指定都市は 30 万円以上の団体が多く、人口規模に応じて、判然と月額に格差が生じていることが分かる。政務活動費の公正性および透明性を増していくためには、このような団体間の月額の格差を合理的に説明する努力を行っていくことも一つの方策であると考えられる。このため、例えば自治体間で共同の検討をする形で算出基準について標準的な考え方をまとめていくことも有効ではないかと考えられる。

また、政務活動費については、不正請求の事例が相次いでいる＝注 6。このような事例の再発を防ぐため、領収書等の提出を義務付ける自治体も増えている。また、近時の取り組みとして、政務活動費の交付方法について、前払い方式を改め、会派に対する前払い方式（会派から議員には後払い）、または議員に対する後払い方式（両者を合わせて以下「広義後払い」という）を導入する団体もみられている（図表 7）。

このように政務活動費の改善促進については、データ分析による比較検証を行い有権者に分かりやすく説明していく方策が最も有効と考えられる。

しかし、最も広義後払いが多いグループである 5 万～ 10 万人の団体においても、導入率は 5.6%（13 団体／ 234 団体）にすぎず、今後の進展が期待される。

終わりに

このように自治法に定められた議会制度については、その枠組みの根幹的部分（定数、報酬、政務活動費等）は条例に委ねられ、議員提

案をはじめとする機能の発揮についても、広くその自立的判断に委ねられている。

そのような制度であるが故に、ID を活用して制度運用の実態を考察し団体を越えた横断的な視点から運用の改善を図ることが重要であり、そのような横断的視点がガバナンスの発想に通じるものと考えられる。

注1 = 市は2016年12月31日現在で470団体、町村は同年7月1日現在で270団体が策定している（出典：「市議会の活動に関する実態調査結果〈平成28年中〉」全国市議会議長会、および「第62回町村議会実態調査結果の概要」全国町村議会議長会）。

注2 = 例えば、栗山町議会基本条例では次の規定が定められている。

「第9条（第1項略）2 議会は、本会議、常任委員会、特別委員会等において、議員提出議案、町長提出議案及び町民提案等に関して審議し結論を出す場合、議員相互間の自由討議により議論を尽くして合意形成に努めるとともに、町民に対する説明責任を十分に果たさなければならない。 3 議員は、前2項による議員相互間の自由討議を拡大するため、政策、条例、意見等の議案の提出を積極的に行うよう努めるものとする」

注3 = 議会の議決事項は、各団体が定める条例により追加することもできる（自治法96条第2項）。

注4 = 議員が議案を提出するに当たっては、1956年の自治法一部改正により、定数の8分の1以上の者の賛成を要することとされたが、一括法によって、議会の活性化を図る観点から、「12分の1」以上の者の賛成に緩和された。

注5 = 当該件数は条例案を含む議案全体を指す。

注6 = 2014年の兵庫県議会議員（その後辞職）による政務活動費の詐取事件や、2016年の富山県議会議員・同市議会議員による政務活動費不正請求事件が挙げられる。

IDからみる大都市制度

大都市制度はどのような問題に直面しているか

本連載は、我々が現行の行政制度に抱いているイメージからいったん離れ、ID（インポート・データ）を用いて「制度がどのように使われているのか考えてみよう」という発想から行政制度を捉えることをテーマとしている。本稿では、IDを用いて、政令指定都市（以下「指定都市」という）を中心に我が国の大都市の動向を考えてみる。我が国において現在、大都市にどのようなことが生じているのだろうか。

1. 指定都市の沿革

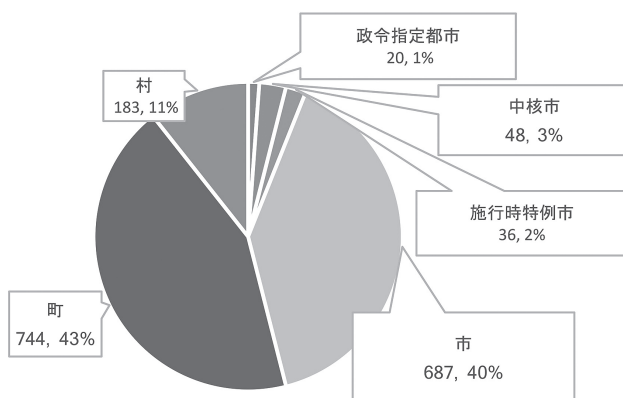
大都市行政の合理的能率的経営を図ることを目的として、指定都市制度が整備されており、地方自治法（以下「自治法」という）上は、「政令で指定する人口50万人以上の市」（252条の19）と規定されている。指定都市は、自治法に規定された特別市を改正したものであった。特別市は、特別地方公共団体として都道府県の区域外に独立し、その事務および権能は都道府県および市の権能を併せ持つものとされ、五大市=注1を指定することが予定されていた。しかし五大市とそれを抱える府県の対立が激化し、特別市を指定する法律を制定することができず、それに代わって五大市を想定し指定都市の制度が設

けられた。このような経緯から、指定都市については、五大市並みの大都市であることが指定の目安とされていた。指定の経緯は、**図表1**が示すとおり、1992年に千葉市が指定を受けて以降人口80万人以上が目安となっていたが、2001年に政府が示した「市町村合併支援プラン」において要件が緩和され、人口70万人が目安となり、現在は20市が指定されている。

図表1 指定都市の指定の経緯

都市名	人口 (人:2015年国勢調査)	施行時期	政令名	指定都市数 (累積)
大阪市	2,691,185	1956年9月1日	1956年政令第254号	5
名古屋市	2,295,638			
京都市	1,475,183			
横浜市	3,724,844			
神戸市	1,537,272			
北九州市	961,286	1963年4月1日	1963年政令第10号	6
札幌市	1,952,356	1972年4月1日	1971年政令第276号	9
川崎市	1,475,213			
福岡市	1,538,681			
広島市	1,194,034	1980年4月1日	1979年政令第237号	10
仙台市	1,082,159	1989年4月1日	1988年政令第261号	11
千葉市	971,882	1992年4月1日	1991年政令第324号	12
さいたま市	1,263,979	2003年4月1日	2002年政令第319号	13
静岡市	704,989	2005年4月1日	2004年政令第322号	14
堺市	839,310	2006年4月1日	2005年政令第323号	15
新潟市	810,157	2007年4月1日	2006年政令第338号	17
浜松市	797,980			
岡山市	719,474	2009年4月1日	2008年政令第315号	18
相模原市	720,780	2010年4月1日	2009年政令第251号	19
熊本市	740,822	2012年4月1日	2011年政令第323号	20

図表2 市町村の内訳（2017年4月1日現在：団体数、構成比）



出典：図表1、2とも筆者作成

2. 指定都市の特例

2017年4月現在、指定都市は団体数としては全市町村数の1%を占めるにすぎないが（図表2）、その社会経済的規模の大きさから、市町村の中で先導的な役割を果たしている。指定都市は、大都市行政の合理的かつ能率的運営を図ることを目的としていることから、以下の三つの特例が認められている。①都道府県が処理する事務のうち一部を指定都市の事務とする事務配分の特例（区域区分に係る都市計画決定、児童相談所の設置、県費負担教職員の任免等）②市が処理する事務に係る都道府県知事の許認可等を指定都市には不要とする監督の特例③行政区を設ける等の組織の特例――。

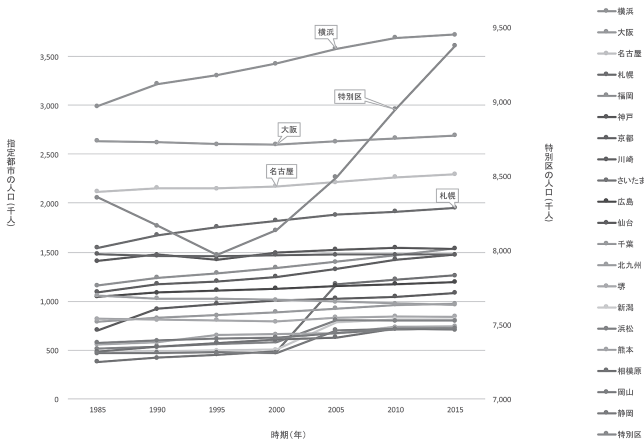
3. 進む大都市住民化―大都市区域の人口動向

我が国で大都市に相当する指定都市および東京都における特別区（以下両者を合わせて「大都市区域という」）の人口動向をみてみると（図表3）、特徴として次の点を挙げることができる。

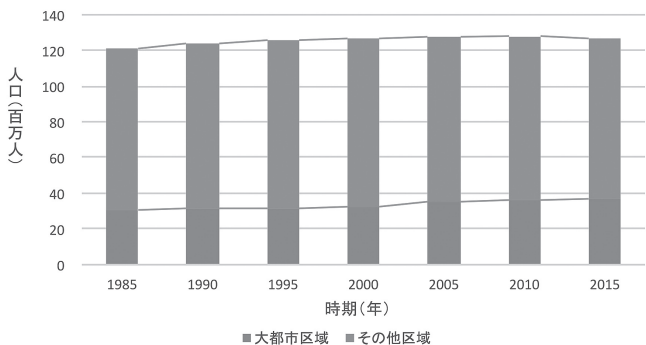
①特別区は、1991年のバブル経済破綻を契機として人口減少を迎えたが1995年以降住宅開発を背景に再び顕著な人口増加を示している②指定都市全体は増加傾向を示しているが、最大の横浜市と最少の静岡市は5.3倍の差が生じるなど指定都市間の格差が拡大している③人口増加を示す団体（横浜、名古屋、札幌、福岡）と横ばい・微減の団体（相模原、岡山、静岡等）があり、人口動向に相違が生じている――。

次に、大都市区域の人口とその他区域の人口の規模の推移をみてみると、2010年を境にしてその他区域の人口は減少に転じているのに対し、大都市区域の人口は一貫して増加している（図表4）。これを

図表3 大都市区域の人口の推移



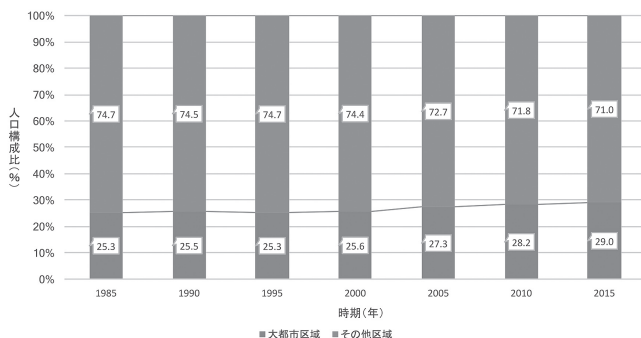
図表4 大都市区域の人口の推移



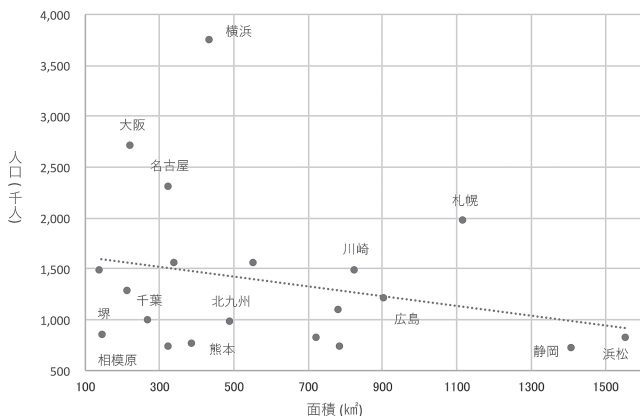
人口構成比でみると、大都市区域の構成比が一貫して増加し 2015 年には 29.0%に達している（図表 5）。

これらのデータをみてみると、全国的に大都市に居住する住民が増え、いわば大都市住民化が徐々に進んでおり、今や国民の約 3 人に 1 人が大都市住民になりつつあることが分かる。そして、2010 年以降の我が国の顕著な人口減少が劇的に変化しない限り、この傾向は今後も続くことが予想される＝注 2。

図表5 大都市区域の人口構成比の推移



図表6 指定都市 面積と人口との関係 (2015年)



出典：図表3～6 すべて筆者作成

4. 指定都市間の格差

一口に指定都市といっても、20の団体は均質な団体、すなわち自治体としての社会経済上の規模等において共通性を持つ団体なのだろうか。

この点について、指定都市の面積と人口との関係等を見てみると、
 ①面積では最大／最少の格差は10.9倍②人口では5.3倍と顕著な格

差がみられること③面積と人口との間には低い相関関係しか認められないこと——が分かる=注3 (図表6)。

しかも、浜松市や静岡市のように市町村合併を経て指定都市となった団体は相対的に人口規模が小さい一方で面積が広大である点が五大市のような制度創設当初の指定都市と異なるため、結果的に面積と人口は負の関係となっている。このことは、指定都市制度がその沿革的事情により自治体としての構成要素に幅がある団体群となっていることを意味している。

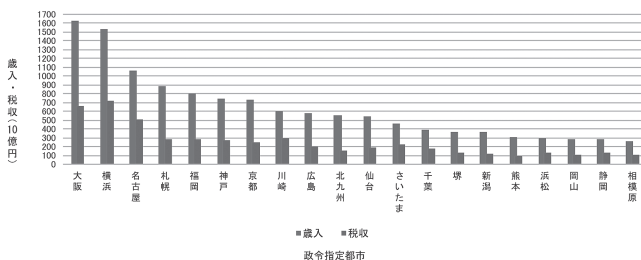
この点は、各団体の歳入規模および税収規模の格差にも表れており(図表7)、団体間の歳入の最大/最少の格差は6.3倍、税収の格差は5.9倍になっている。

このようにデータを基にした場合、我々が指定都市の問題を考える際にその団体間の格差は捨象できない問題となっていることが分かる。

5. 指定都市の財政運営

このようなデータに基づく指定都市の特性を踏まえると、合理的な指定都市の財政運営とはどのように考えるべきであろうか。

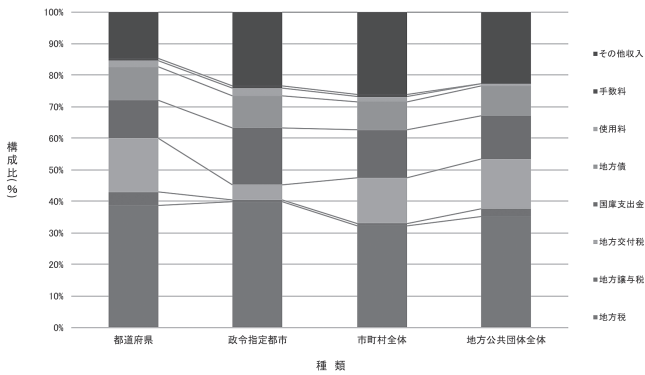
図表7 指定都市 歳入規模と税収規模(2015年度)



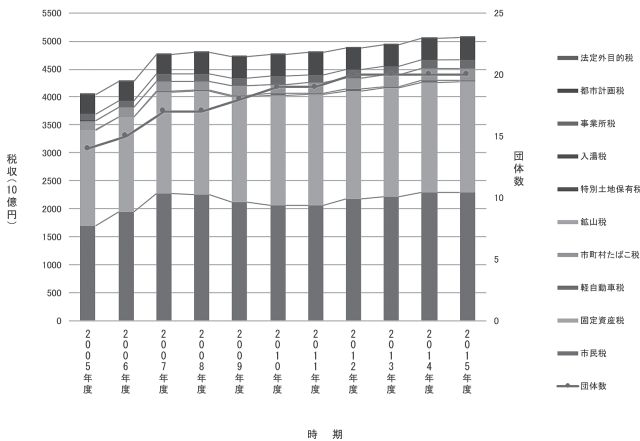
(1) 歳入

指定都市の歳入構造を市町村全体の歳入構造と比較してみると、次の点を特徴として挙げることができる。①地方税、国庫支出金および使用料の構成比が高い②地方交付税の構成比が低い（図表8）――。

図表8 歳入構造の比較（2015年度）



図表9 指定都市 税収の推移



また、指定都市の税収の推移をデータとしてみてみると、次の点が分かる（図表 9）。①市民税が税収の中心を占め、市民税は景気動向の影響を受け少なくない振れ幅をみせている＝注 4 ②固定資産税が第 2 の中心的な財源であり、税収は安定し、市民税の振れ幅を緩衝する役割を果たしている③都市計画税および事業所税も重要な財源となっている――。

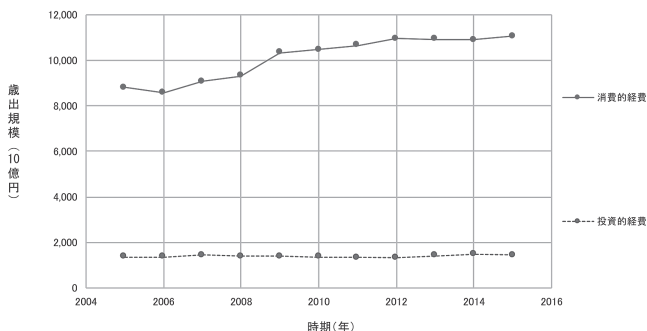
これらのデータに基づき、歳入面での財政運営のポイントとして言えるのは、①地方交付税への依存度が少ないことを踏まえ、税収増加、特に伸張性に富む市民税の増収に注力する（課税対象としての法人・個人およびその所得の増加）②緩衝の役割を果たす固定資産税の課税対象としての充実を図る③都市部の行政を担う上で貴重な財源となる都市計画税および事業所税の確実な税収を確保する④財政需要が多いことを踏まえ、社会福祉関係経費をはじめとする国庫負担金および国庫補助金の着実な確保を図る⑤受益者負担の観点から公共施設等に係る使用料収入の充実を図る――こと等である。

(2) 歳出

近年における指定都市の性質別経費の推移をみると、投資的経費が横ばいであるのに対し、消費的経費は、その 6.3 ～ 8.2 倍の規模を占め、特に 2009 年度以降、漸増傾向を示している（図表 10）。

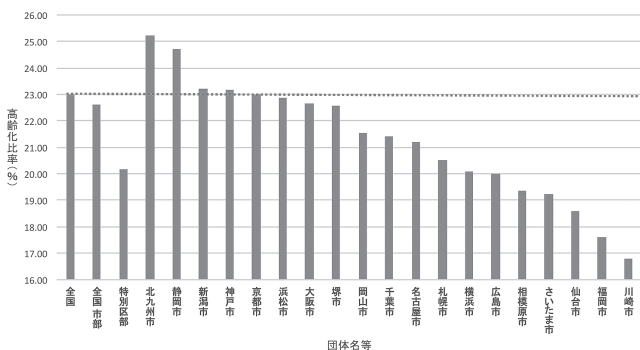
このように消費的経費の規模が大きいことは、指定都市における財政需要を背景としている。性質別経費の中で扶助費が高い割合を占め、かつ、その割合が増高ぞうすうしているのはすべての自治体において共通する傾向であるが、指定都市の客観的状況をみてみると、例えば高齢化比率については北九州市をはじめ 4 団体が全国の市町村平均を超え（図表 11）、生活保護の被保護実人員比率は大阪市をはじめ 15 団体が全国の市町村平均を超えている（図表 12）。これらは代表的な

図表10 指定都市性質別経費の推移



出典：図表7～10すべて筆者作成

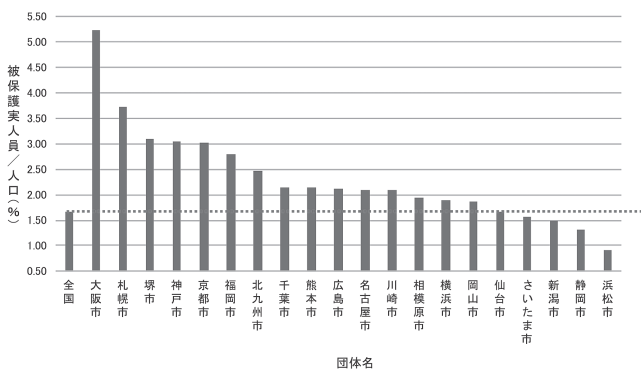
図表11 指定都市高齢化比率（2010年国勢調査）



社会福祉の行政需要に関わる数値であり、これらのデータから、指定都市の財政需要は、高齢者問題、貧困問題等の都市問題に直結したソフトの需要に比重を移していることを示している。

また、団体別に投資的経費と消費的経費との関係をもてみると、両者の間にある程度の相関関係が認められるが、例えば大阪市や名古屋

図表12 指定都市生活保護被保護実人員比率
(2017年11月現在)



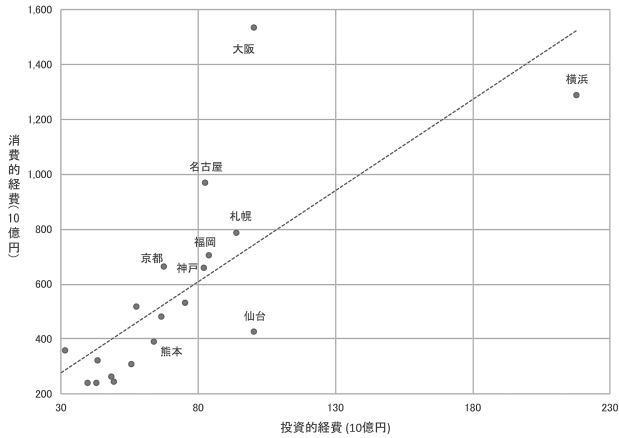
出典：図表11、12とも筆者作成

市をはじめ五大市に属する団体は消費的経費の規模が大きい（図表13）。

このような状況の中で、指定都市は、財政需要に均一性があるというイメージから離れ、各団体の財政需要の特性（深刻なのは高齢者問題か、貧困問題かなど）を踏まえた財政支出を戦略的に行っていく必要がある。このことに関連し、2009年にまとめられた指定都市市長会報告書＝注5においては、規模および中枢性＝注6に即して、指定都市を大規模中枢型、中枢型、副都心型、国土縮図型に4分類している（図表14）。

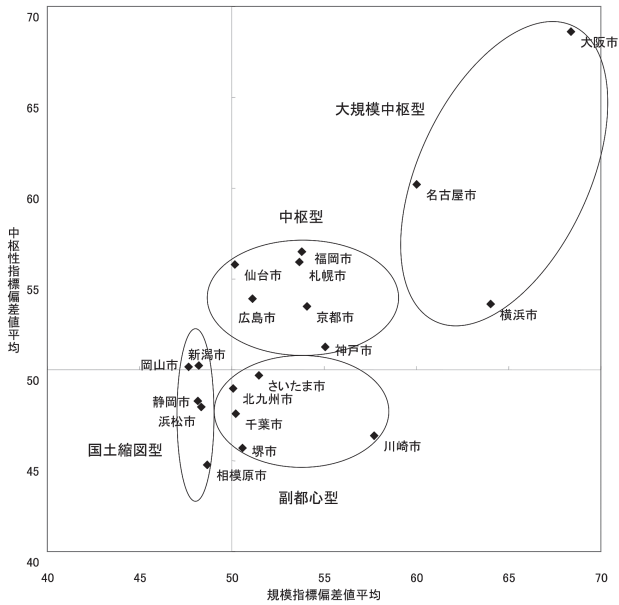
本報告書が指定都市の多様性に注目している点は、今日においても評価できるものである。今後の指定都市の在り方を考える上において、都市部自治体というような指定都市の均質的イメージにとらわれる必要はない。むしろそれぞれの特徴に即した都市経営を追求していくべきであり、データもそのような考えを支持しているのである。

図表13 指定都市 投資的経費と消費的経費との関係 (2015年度)



出典：筆者作成

図表14 指定都市の多様性と類型化



出典：「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」8頁

注1 = 大阪市、名古屋市、京都市、横浜市および神戸市。

注2 = ただし、近年は静岡市のように指定都市の中でも人口減少が始まっている団体もみられるなど、指定都市の階層分化も相まって、単純な構図ではなくなっている。

注3 = 両者の相関関係の程度を示す相関係数は -0.25 であり、かなり低い。

注4 = 例えば 2003 年後半から海外経済が急速に回復し、投資や消費の伸びに支えられ景気回復の勢いが増していく動きの中で指定都市の市民税も伸長した。しかし 2008 年度のリーマン・ショックの影響により市民税も顕著な減収がみられ、2012 年度の国内景気回復とともに再び市民税の増加傾向が続いている。

注5 = 指定都市市長会が設置した「“大都市、にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会」による報告書

注6 = 規模は、人口、全産業事業所数その他の社会経済規模等を測る指標により測定。中枢性は、昼夜間人口比率、上場企業本社数等の地域における中枢的機能を測る指標により測定。

IDからみる住民訴訟制度

住民訴訟制度はどのように使われているか

本連載は、我々が現行の行政制度に抱いているイメージからいったん離れ、ID（インポート・データ）を用いて「制度がどのように使われているのか考えてみよう」という発想から考えることをテーマとしている。本稿では、この連載の締めくくりとして、住民訴訟制度がどのように使われているかについて考えてみる。

1. 住民訴訟制度の概要

住民訴訟は、地方公共団体（以下「団体」という）の住民が自己の法律上の利益と関わりなく専ら団体の財産管理の適正を図る目的で団体の機関による法規に適合しない行為・不作為の是正（ないし損害賠償）を求める訴訟である。我が国の行政訴訟制度の中では、客観訴訟＝注1の中の民衆訴訟＝注2として位置付けられている。

この制度は、元来、連合国軍総司令部（GHQ）の指導の下、米国で自治体の役職者の腐敗を防止するため判例法上認められていた納税者訴訟をモデルにして、1948年の地方自治法（以下「自治法」という）改正で導入されたものである。住民訴訟には、監査請求前置主義＝注3がとられている。

また、住民訴訟で請求することができる裁判は次の4種類である。

①執行機関・職員に対する違法な財務会計上の行為（全部または一部）の差止請求（公有財産の廉価な払い下げや公金支出の差止請求など。1号請求という=注4）

②違法な行政処分^のの取消しまたは無効確認請求（道路等の行政財産の占有許可や補助金交付決定の取消しなど。2号請求という）

③執行機関・職員に対する違法に怠る事実の違法確認請求（租税・負担金等の公課の賦課徴収を怠っている事実の違法確認など。3号請求という）

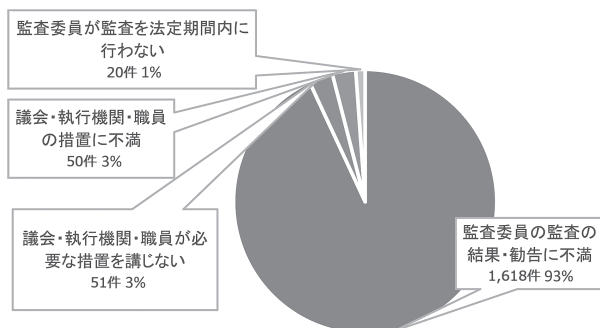
④団体が長・職員・第三者に対して有している損害賠償・不当利得返還等の請求権を適正に行使するよう団体の執行機関・職員を被告にして求める請求（団体の関係法人に対する違法な補助金の支出に係る損害賠償請求など。4号請求という）

2. 住民訴訟を提起する理由

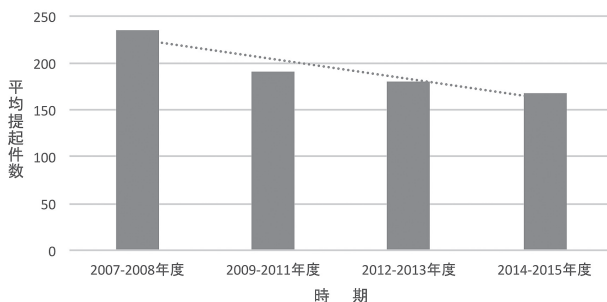
住民訴訟提起の理由として自治法に定められているのは、①住民監査の結果、監査委員の勧告、若しくは勧告に基づいて取られた措置に不服があるとき②監査委員が所定の期間内に監査若しくは勧告を行わないとき③議会、長その他の執行機関若しくは職員が勧告に基づく措置を講じないとき——である（242条の2）。それでは実際の運用においてはどのような事由が多いのであろうか。この点について過去9年間（2007～2015年度）のデータ=注5をみると、監査委員の監査の結果や勧告に不満である場合が全体の93%を占めている。これは、議会、執行機関若しくは職員が必要な措置を講じない場合（3%）や、議会、執行機関若しくは職員の措置に不満である場合（3%）に比べて著しく高い割合となっている（図表1）。

住民監査請求は、職員の違法または不当な行為について予防・是正

図表1 住民訴訟の理由（2007～2015年度）



図表2 住民訴訟 年度当たり平均提起件数



出典：図表1、2とも筆者作成

を図る手段であり、団体の内部に中立的立場を備えた監査委員＝注6が存在する以上、まずこの機関に監査の機会を与え、自主的な解決を図ることが、地方自治の本旨からも、また、裁判所の負担軽減からも望ましいという理由から監査請求前置主義＝注7がとられている。このデータに示されているとおり、現行制度は、違法な財務会計行為の是正を覆審的に司法統制に求めるという目的を果たす手段として盛んに活用されている。一方、我が国においては、監査結果や勧告が出れば、議会や執行機関はその内容を忠実に遵守することが多いことの反

映として、勧告後の措置等については請求者の不満が生じることが少ない結果になっている。

なお、監査委員としては、監査後の関係機関の対応よりも監査の結果の内容自体が住民訴訟の理由になることが顕著に多いという事実は留意しておくべきであろう。

3. 住民訴訟の状況

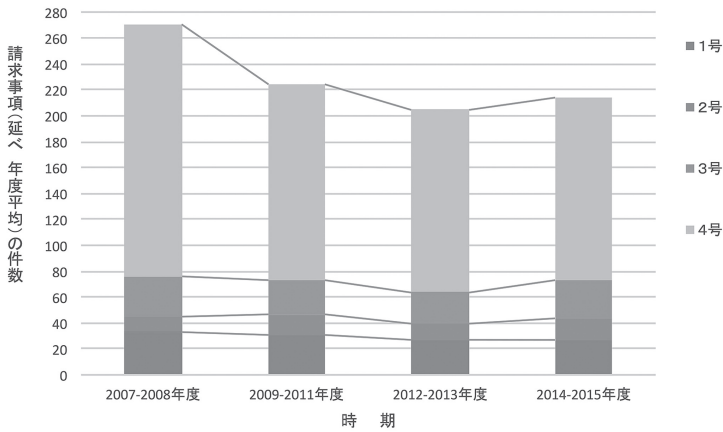
市町村に対して住民訴訟が提起される件数（以下「提起件数」という）はどのように推移しているのだろうか。この点について、データをみると、07 / 08 年度以降の年度当たりの平均の提起件数は減少傾向にある（**図表 2**）。

また、請求事項（延べ）は減少傾向であったが、14 / 15 年度においては若干増加している（**図表 3**）。これは、1 件の訴訟において複数の請求事項による訴えを行う事例が増えていることによるものである。

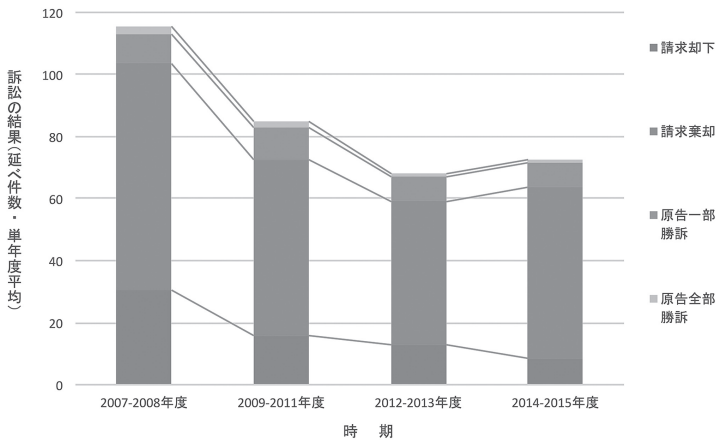
それでは、なぜ、提起件数が減少しているのでしょうか。この点について、訴訟の結果に関するデータをみると、まず、住民訴訟の判決の件数（単年度平均）は、07 / 08 年度以降は減少傾向にあり、14 / 15 年度に若干増加している（**図表 4**）。

次に、結果の構成比の推移をみると、次のことが分かる。①直近の 14 / 15 年度では、請求却下 11.7%、請求棄却 75.9%であり、原告が全部または一部勝訴している割合（以下「勝訴率」という）は 12.4%にすぎない②近年は請求却下の割合は減少しているものの、請求棄却の割合が増加しており、原告勝訴の増加に結び付いていない③ 09 / 11 年度以降、勝訴率が（もともと低い上に）さらに低下している——（**図表 5**）。

図表3 請求事項（延べ：年度平均）の件数の推移



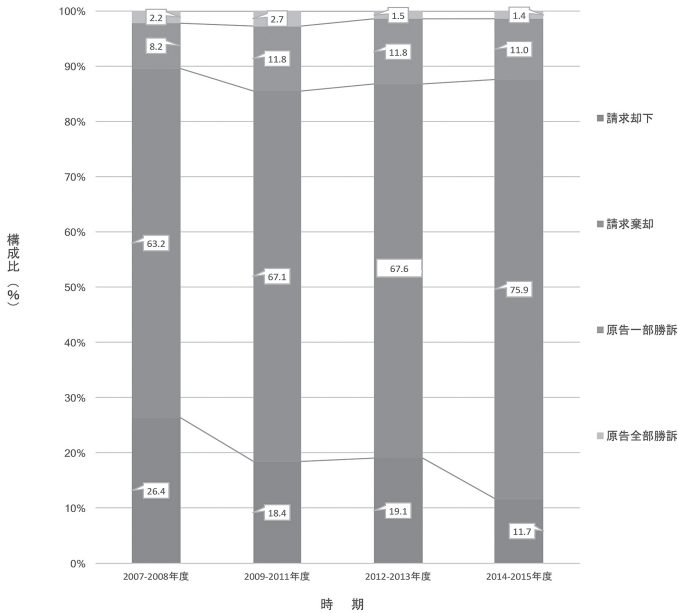
図表4 訴訟の結果（単年度平均）の推移



このように近年の勝訴率の低さが、提起件数の減少の一つの要因になっているのではないかと推量される。

次に、どのような請求理由の訴えの場合に勝訴率が高いのだろうか。この点について過去9年間のデータをみてみると次のことが分

図表5 訴訟の結果 構成比の推移



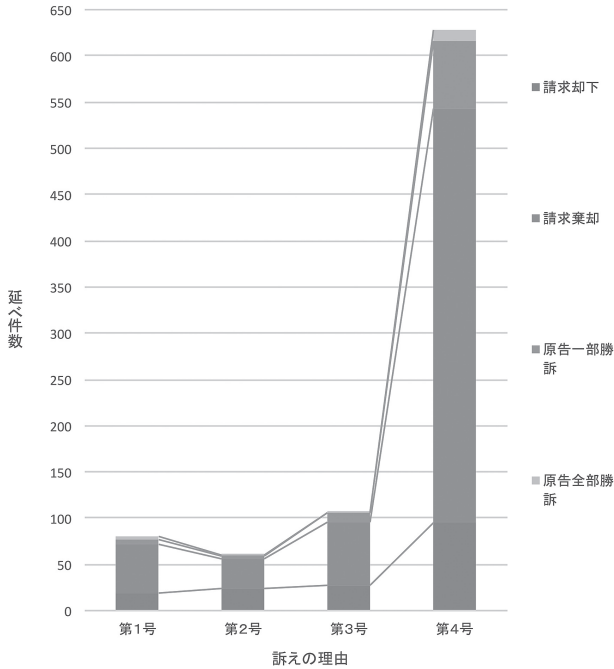
出典：図表3～5すべて筆者作成

かる。①訴えの結果全体（874件）の中で、4号請求に係る訴訟が最も大きい割合を占めている（71.9%）②次いで3号請求（12.1%）、1号請求（9.2%）、2号請求（6.9%）となっている——（図表6）。

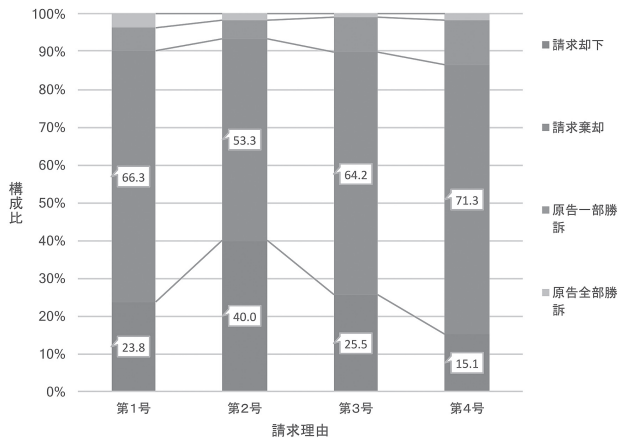
訴えの内容として、4号訴訟は、団体が有している損害賠償請求権等の行使を団体等に対して求める請求であり、団体の財産の棄損を回復させるという住民訴訟の代表的な機能を果たす訴訟であることや、関係法人に対する違法な補助金の支出など、事実関係を特定し易い特徴を有していること等が、当該請求に係る提起件数が多い理由として考えられる。

次いで提起件数が多い3号請求は、公課の賦課徴収や財産管理を

図表6 請求理由別 訴えの結果の件数
(2007～2015年度)



図表7 請求理由別 訴えの結果の構成比
(2007～2015年度)



出典：図表6、7とも筆者作成

怠っている事実など、団体の財務会計上の行為の不作为を対象とする請求である。当該請求についても、団体の財産の適正な管理という趣旨が明確であり、不作为の事実を比較的特定し易いこと等が、件数が多い理由として挙げられる。

次に請求理由別の訴えの結果の構成比をみてみると次のことが分かる。①全体の勝訴率は12.4%であり低い状況である②最も勝訴率が高いのは4号請求に係る訴訟である(13.6%)③次いで、3号請求(10.3%)、1号請求(9.2%)、2号請求(6.9%)の順になっている——(図表7)。

これらのデータから勘案すると、①住民訴訟において勝訴を得ることは、帰納法的に考えれば確率は約12%であり、決して容易なことではない②請求理由別の勝訴率を勘案すると、4号請求の形を取り、損害賠償請求権または不当利得返還請求権の対象となる事実を特定する形で請求を行うことが合理的——等の結論を得ることができる。

4. 住民訴訟の地域差

次に、住民訴訟の提起件数について、どの程度地域差があるのだろうか。

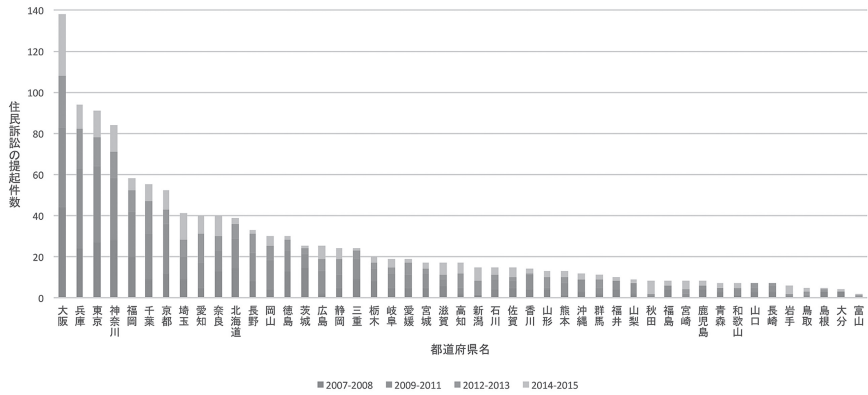
都道府県別の提起件数をみると、大都市圏域および西日本の都道府県が上位を占める傾向がある(図表8)。

それでは、提起件数はどのような社会的要因と結び付いているのだろうか。

この点について、①人口②市町村歳出規模③課税対象所得のそれぞれと提起件数との関係を調べてみた(図表9～11)。提起件数との相関関係は①～③の順に強くなっている。

第一に、人口と提起件数との関係をみてみると、強い相関関係とな

図表8 都道府県別 住民訴訟の提起件数（2007～2015年度）

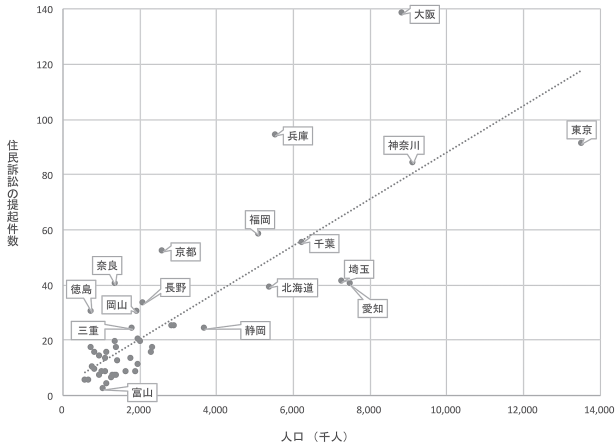


出典：筆者作成

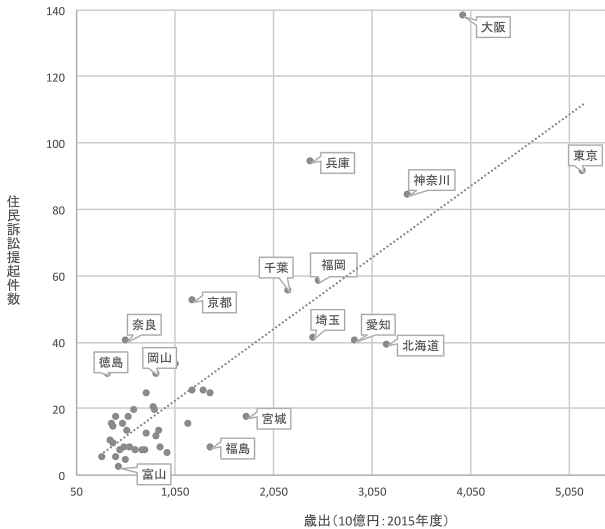
っている（相関係数は0.831を示している）。住民訴訟が客観訴訟および民衆訴訟として位置付けられ、住民が自己の法律上の利益に関わらない場合でも訴訟を提起することができる制度であることから、人口規模と提起件数が一定程度の相関関係を有することは、ある意味で想定どおりに制度が運用されている結果であると考えられる。また、個別に都道府県をみると、標準的な相関の程度を超えて（近似曲線をかなり超えて）提起件数が多い都道府県がみられ、地域的な特性も存在することがうかがわれる（図表9）。

第二に、都道府県別に市町村歳出規模と提起件数をみてみると、人口に準じて強い相関関係となっている（相関係数は0.830を示している）。やはり財政規模が大きい団体については、その財務会計上の行為について住民の関心が高く、違法・不当な疑いがある財務会計行為については、住民監査・住民訴訟に結び付きやすい結果となっている（図表10）。

図表9 都道府県別 人口と住民訴訟提起件数との関係 (市町村分：2007～2015年度)



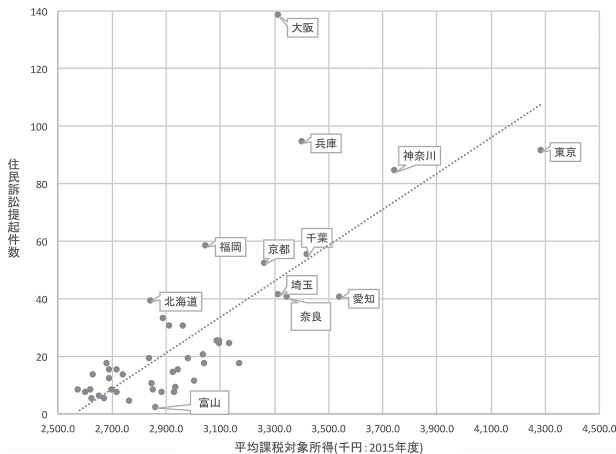
図表10 都道府県別 市町村歳出決算額と住民訴訟提起件数との関係 (市町村分：2007～2015年度)



第三に、平均課税対象所得と提起件数の関係をみると、前2者ほど高くはないが、相当程度の相関関係を示している。相関係数は0.749を示している（図表11）。

これは、高額納税者が多い地域では提起件数も多いという関係性を示すものである。タックスペイヤーとして高額の納税をしている以上、団体の財務会計行為に敏感になるという関係性を意味する。しかし、このような関係性も一定程度は認められるが、人口や歳出規模と提起件数との相関関係の方が強い結果となっている。このため、むしろ、提起件数は、高額納税者の数よりも、財務会計行為に関心を持つ住民の数の母集団となる人口規模や市町村の財政規模により強い影響を受けていると考えることができる。

**図表11 都道府県別 平均課税対象所得と住民訴訟提起件数との関係
(市町村分：2007～2015年度)**



出典：図表9～11すべて筆者作成

終わりに

住民訴訟制度は、前述のとおり、監査請求前置主義がとられ、客観訴訟、民衆訴訟であることなど、我が国の行政訴訟制度の中でも特異な性格を備えた制度である。

さらに、当該制度について、データから分析してみると、①勝訴率が顕著に低い②活用の実態として、団体の損害賠償請求権を活用した4号請求が判決の件数全体の約71%を占めている③それに次いで、不作為の財務会計行為を対象とした3号請求が活用されている（約12%）④提起件数は、人口や歳出規模と一定以上の相関関係を有しているが、その他の地域特性もうかがわれる——など、制度の特徴をより明確に把握することができる。

以上のように本連載を通じて、「行政制度を、その趣旨だけではなく、実際の使われ方の観点から考えてみる」というガバナンスの発想が有効であることを少しでもご理解いただければ筆者としても幸いである。また今後、本連載をお読みいただいた皆さんとガバナンスを語り合う機会に恵まれることを願っている。

注1 = 個人の権利義務を扱う主観訴訟と異なり、個人の権利義務に関わらない訴訟を指す。

注2 = 原告の個人的権利利益の救済を直接の目的とするものではなく、行政活動の客観的な適法性維持を目的とした訴訟を指す。

注3 = 住民監査請求は、財務会計上の違法・不当な行為によって自治体や納税者でもある住民が損失を受けることに関し、監査委員に対し住民が監査を求める制度である。

注4 = 自治法 242 条第 1 項の各号列記により定められている。

注5 = 出典は、総務省「地方自治月報第 56、57、58 号」。本文におい

ては、対象年度について、07 / 08、14 / 15 のように表す。

注6 = 監査委員は、自治法上、「委員会又は委員」として位置付けられ、政治的中立性が強く要求され、長からの職権行使の独立性を保障された機関として置かれている（138条の4）。

注7 = 住民訴訟を提起するためには、まず住民監査請求をしなければならないルール（自治法242条の2）。

【著者】

木村俊介(きむら・しゅんすけ)

明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科

東京大学法学部卒、米国立コーネル法科大学院修士、一橋大学博士(法学)。1986年総務省入省後、松山市助役、財政課参事官等を歴任。2017年より明治大学専任教授。

著書は、『広域連携の仕組み』(2015年、第一法規)、『グローバル化時代の広域連携』(2017年、第一法規)、『Regional Administration in Japan』(2017年、Routledge) (以上単著)のほか、著書多数。

総務省基本問題研究会委員、東京都自治紛争処理委員、八王子市立地適正化計画懇談会委員、府中市行財政改革推進検討会会長、自治大学校客員教授、総務省消防大学校講師、一橋大学講師、政策研究大学院講師等を務める。

ID地方自治論とガバナンス

発行 2018年4月

著者 木村俊介

©時事通信社2018 本書の著作権は、株式会社時事通信社または外部筆者に帰属します。著作権者の事前の承諾なく、本書の全部もしくは一部分を複製、複製、転載することはできません。