



查讀研究論文

REFEREED PAPERS

法改正とICTの利活用による住民の政治参加の促進

Expanding Political Participation by Revising Laws and Using ICT

本田 正美* Masami Honda

1. 本稿の目的

情報通信技術（ICT）の普及に伴う情報化社会の進展に対して、日本政府は2000年の「IT戦略本部」の設置を端緒として、2001年の「e-Japan戦略」の策定から、それを引き継ぐ「e-Japan戦略II」の策定、さらに2006年の「IT新改革戦略」や2009年の「i-Japan戦略2015」の策定へと、政策の方針を打ち出してきた。それらの方針において、行政の電子化を図り、電子政府・電子自治体を構築することが構想された。その中で電子自治体構想の目標については、2006年設置のIT新改革戦略評価専門調査会や2007年設置の次世代電子行政サービス基盤等検討プロジェクトチーム、さらに2008年設置の電子政府ガイドライン作成検討会など、日本政府の電子政府・電子自治体政策の中核を成す委員会などに委員として名を連ね、座長も務めるなど中心的な役割を果たしている須藤は著書の中で、「電子自治体構想の究極の目標は、地域民主主義の発展である」（須藤2007a:71）と述べている。この須藤の言を基本

として、電子自治体構想における地域民主主義の実現について、その具体的方法を検討することが本稿の目的である。

本稿では、民主主義の根幹を成すものとして住民の政治参加があるという前提に立って議論を進める。そして、地域における住民の政治参加の手段として地方議会への参加があることから、その参加について規定する地方自治法や公職選挙法に注目し、それらの条文に検討を加える。そして、その検討で示された問題点について、法改正とICTを利活用することで解決を図り、議会への住民参加を促す新たな方法を示す。この作業を通して、電子自治体構想の目標である地域民主主義の発展の具体的方法を示すという本稿の目的が果たされる。

以下では、第2章において、日本政府が推進してきた電子政府・電子自治体政策において、住民の政治参加がどのように扱われてきたのかを確認する。続いて第3章において、住民の政治参加を規定する法律の問題点について分析す

*東京大学大学院学際情報学府博士課程

キーワード：電子自治体、政治参加、地方自治法、公職選挙法、地方議会

る。そして、第4章において、立法論として如何なる条文が今後は求められるのか、そして、ICTを利活用して如何に問題解決を図るのか検

討する。かかる議論を踏まえて、最後に、本研究の意義と課題をまとめる。

2. 日本政府の電子政府政策

2.1 電子政府政策における政治参加の電子化の位置付け

「世界規模で生じている情報通信技術（IT）による産業・社会構造の変革（いわゆる「IT革命」）に我が国として取り組み、IT革命の恩恵を全ての国民が享受でき、かつ国際的に競争力ある「IT立国」の形成を目指した施策を総合的に推進するため¹⁾に、2000年7月に日本政府は内閣に情報通信技術（IT）戦略本部を設置した。そして、この本部の下に有識者から成るIT戦略会議が設置され、同年11月にIT基本戦略が策定された。

IT基本戦略は、「基本理念」と「重点政策分野」の二部から成る。「基本理念」は、IT革命の歴史的意義・各国のIT革命への取り組みと日本の遅れ・基本戦略の三点から成る。電子政府政策の推進については、「重要政策分野」の三番目の「電子政府の実現」という項目で推進が謳われ、目標はITを活用した行政の業務改革の実現であるとされている。

IT基本戦略の策定の直後、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（略称：IT基本法）が成立した。そして、続く2001年には、「e-Japan戦略」が策定され、この中でも「重点政策分野」として「電子政府の実現」があげられ、ITを活用した行政の業務改革の実現が目標とされた。続いて、「e-Japan戦略」を具体化した「e-Japan重点計画」がまとめられた

が、ここでも、電子政府の実現については、申請などの電子化やITを利用した業務改革の推進が謳われた。この重点計画を各府省向けに具体化した「e-Japan2002プログラム」の中では、総務省向けの施策のひとつとして、地方選挙における電子投票の試行に向けた取り組みを行うことがあげられ、電子政府政策の中で政治参加の面での電子化が検討課題として浮上した。そして、2001年11月の臨時国会で、いわゆる電磁記録投票法が成立し、翌年施行された。この法により、地方選挙では、条例を制定することで電子投票の実施が可能となり、実際に岡山県新見市を皮切りに電子投票の実施を見た²⁾。

その後、地方選挙における投票の電子化は、「e-Japan重点計画-2002」、2003年に策定された「e-Japan戦略Ⅱ」を受けた「e-Japan重点計画-2003」、そして「e-Japan重点計画-2004」で言及されたものの、その後の「IT政策パッケージ-2005」や2006年策定の「IT新改革戦略」では、言及されなくなる。「IT新改革戦略」の策定以降も重点計画が毎年発表されているが、それらの中でも、電子政府に関連する政策は、行政の提供するサービスの電子化が主となり、住民の政治参加の電子化は触れられていない。これは2009年に出された「i-Japan戦略

2015」でも同様である。

2.2 政治参加の具体的方途とICTの利活用の関係

前節で確認したように、日本政府が発表した計画を見る限り、電子政府・電子自治体政策において、住民の政治参加におけるICTの利活用は重視されなくなった。しかし、例えば Lips (2007) によれば、ヨーロッパにおける各国の電子政府政策においては、住民の政治参加においてICTの利活用を重視する必要があることが各国政府によって指摘されている。ただし、Homburg (2008) に見られるように、電子政府研究においても、政治参加におけるICTの利活用の重視性が主張されるものの、その具体的方策は必ずしも検討されていない。これと同様に電子自治体に関する研究でも、榎並 (2002) に見られるように、選挙におけるICTの利活用や議会などのサイトの充実が議論されるに留まっている。その他、政治参加におけるICTの利活用についてはeデモクラシーという用語が当てられ、研究者によって論じられているが、eデモクラシー研究と言うと、新開 (2004) に見られるようにICTを活用した政治や行政に関する情報提供の拡充を重視する研究や岩崎 (2009) に見られるように電子投票や選挙活動におけるICTの活用の研究が主である。

そもそも、電子政府やICTの利活用ということを離れば、民主主義における政治参加をめぐっては多数の研究の蓄積があるが、本稿では、地域民主主義の実現という観点から、地域政治に関する江藤 (2004) の議論を参照にする。

江藤は地域政治の核として地方議会に着目し、地方議会は三つの特徴を持っていると指摘した³⁾。

その第一は、自治体においては、中央政府のように議院内閣制ではなく、二元代表制が採用されているという特徴である。自治体では、首長が議会の多数派からではなく、住民によって直接選出されるのであり、本来は、地方議会において与党や野党は存在しないのである。地方議会は首長を頂点とする行政の執行機関へ相対する位置を占めているのだ。

第二は、地方議会は中央政府の国会とは異なり、一院制を採用していることである。国会では二院制が採用され、それぞれの院が牽制し合うことでチェック・アンド・バランスが働くことが期待されている。対して、地方議会をチェックするのは住民である。

第三は、地方議会には直接民主制に連なる各種の制度が備えられていることである。住民には、条例の制定改廃などの直接請求を行うことが制度的に認められているのである。

以上の三つの特徴をして、江藤 (2004:36) は、「「与党」としての首長も、「野党」としての議会も住民が直接選出すること、一院制としての議会を住民がチェックすること、さらには立法にも公職者の選出・解職にも住民が直接かかわれること、これらを想定すれば住民・議会・首長という三者間関係を前提とした地域政治、住民主導の政治が地域政治であるといえる」とまとめている。つまり、政治参加の第一の具体的方途として、地方議会を構成する議員あるいは行政執行機関の長を選出するという方途があり、それらは選挙権と被選挙権という

形で法的に保障されている。そして、第二の方途として議会に対する直接請求という方途があり、この直接請求には、条例の制定改廃、議会の解散、議員の解職の三つの理由に基づくものがある⁴⁾。さらに、第三の方途として、陳情や請願という方途がある。ここまでが全国の地方議会に共通して保障されている政治参加の方途である。この他に第四の方途として、各地方議会で独自に議会基本条例などを制定することで保障される一般会議や議会報告会の開催とそれらへの参加があげられる。

なお、電子政府政策について論じたMargolis (2007) は、ICTを利利用することで行政・政治への全く新たな直接的参加方法を創出するこ

とは現実的ではなく、制度として現段階で存在している政治参加手段の電子化の方策を探るべきだと説いている。Margolisの主張に沿うならば、上に示した四つの方途に付随している問題点を、ICTの利活用を通して解消することが地域民主主義の実現につながると考えられる。ただし、現段階で存在している制度においてICTを活用するだけでは、問題は解決しない(須藤 2007b)。制度を規定するのは各種の法律であることから、法律の各条文にまで踏み込んで検討した上で、ICTの利活用による政治参加の拡充を構想する必要があるのだ。そこで次章では、上にあげた四つの方途に関する日本の現行法制上の問題点を確認する。

3. 政治参加に関する現行法の問題点

3.1 選挙権・被選挙権

政治参加の第一の方途は、地方議会議員や首長の選出であり、これは選挙権と被選挙権という形で法的に保障されている⁵⁾。まず、地方議会議員と首長の選挙権については、「日本国民たる年齢満20年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」(公職選挙法第9条第2項)と定められている。衆議院議員や参議院議員については、「日本国民で年齢満20年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する」(同法第9条第1項)と定められており、地方議員の選挙権の方が、「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という条件が加わっている分だけ、厳しい要件が課されてい

ることが確認出来る。

被選挙権は、「都道府県の議会の議員については、その選挙権を有する者で年齢満25年以上のもの」・「市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満25年以上のもの」と定められている(公職選挙法第10条)。地方議員の被選挙権は、「その選挙権を有する者で」という制限が課され、「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という制限を受け継いでいる。対して、首長については、「都道府県知事については年齢満30年以上の者」・「市町村長については年齢満25年以上の者」(同法第10条第1項)と住所に関する制限を受け継いではいない。

地方議員の選挙権について住所という制限が

課されているのは、地方議員は市区町村の住民の意見を代表するための存在であると見做されているからだと考えられている⁶⁾。しかし、裏を返せば、「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という要件のために、当該市区町村に最低三箇月以上は居住していない者には、投票を通じて地方議員や首長を送り出すという意味での政治参加が認められず、例えば選挙が実施される市区町村に転入したばかりの者の政治参加は制限される。この点について、転入したばかりの者が地域の意思決定に参加するのは望ましくないという意見が想定される。下級審判例では、各人が最も深い政治的結び付きを持つ土地の政治に参加し、選挙における候補者を的確に認識した上で選挙権が適正に行使されるために、「三箇月以上」という要件が課されているとの判示があるが、公職選挙法上の住所をめぐって争われた事件に関する最高裁判決では、住所に関する意義は説示されなかった（佐藤 2006）。よって、この住所の要件について、最高裁の立場は必ずしも明らかではなく、法の下での平等を定めた憲法14条、普通選挙を定めた同15条、地方議員の選出について住民の直接投票を定めた同93条などを前提とし、さらに、選挙権をめぐる最高裁の判例を見ても⁷⁾、選挙権の制限は出来るだけ限定されるべきであると結論付けられる。しかし、この制限が無いと、例えば、特定の集団が自らの利益のために、人をその都度移動させて、選挙を有利に展開しようとする危険性も指摘出来る⁸⁾。そのような問題を回避するために、選挙権に一定の制限を加えるのは合理的であると考えられるが、日本の社会的・政治的状況を勘

案したときに、「三箇月以上の居住」という制限に合理的根拠があるのか検討の余地がある。

日本の学校は、概ね4月から学事が開始される。また、大企業を中心に企業や官公庁も4月に新たな社員や職員を迎えることが多く、人事異動も、この時期に行われる。そして、新学期や人事異動に合わせて住居を転居する者も多い。実際、総務省統計局による『住民基本台帳人口移動報告』を見ても、3・4月における移動者数が多いことが確認出来る⁹⁾。

以上のような社会的状況に対して、地方議会議員や首長を選出する選挙の集中日である統一地方選挙は4月に行われている¹⁰⁾。地方選のうち、統一地方選において実施される選挙の割合を示す統一率は、2003年統一地方選時が36.26%、2007年時が29.72%である¹¹⁾。この率は、任期途中の議会の解散や首長の辞職によって、選挙の時期が変わる自治体があるために、低下傾向にある¹²⁾。しかし、2007年には、13都道府県知事、44道府県議会、4政令指定都市市長、15政令指定都市議会の選挙が統一地方選挙として実施されており、統一地方選挙において投票する人の数は依然として多い。

この実態に「三箇月以上」という要件を照らし合わせると、不都合が生じる。つまり、4月から新たな地域で生活を始め、数年はそこで生活の実態を置く住民は、転入直後の4月に当該地域で統一地方選において選挙が実施されてしまうと、その地で投票出来ないのだ。4月の統一地方選で、新たな市区町村で投票しようとするならば、前年の12月にはその地へ転入しておく必要があるが、このようなことを住民に求めるのは酷だろう。社会的状況を変更したり、

選挙日程という政治的状況を変更したりするのは困難が伴うことから、選挙権が制限されるこ

とがないような法律の改定が求められていると結論付けられる。

3.2 直接請求

政治参加の第二の方途は直接請求であり、本稿では、条例の制定改廃・議会の解散・議員の

解職を求める請求を取り上げる。

3.2.1 条例の制定改廃請求

直接請求の第一は、条例の制定改廃を求める請求である。

地方自治法第12条第1項で、「日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する」とされ、具体的には、同法第74条第1項で「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる」と定められている。

条例の制定改廃請求があった際には、「普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から二十日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない」（地方自治法第74条第3項）のであり、請求に対して迅速な対応が求められてい

る。また、同法第74条第4項で「議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、政令の定めるところにより、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない」と定め、請求をした代表者に意見表明の場を与えることを保障している。

条例の制定改廃請求については、有権者の「総数の五十分の一以上の者の連署」を要件としているが、この点について検討の余地があると考えられる。署名を集め、条例の制定改廃請求を行っても、その請求は議会に付議される。ということは、請求が請求者の思惑通りに直ぐに実現するわけではない。もし、請求の内容に問題があれば、議会で否定される可能性が高く、住民の議会への参加の拡充を考えた場合、有権者の「総数の五十分の一以上の者の連署」という制限の緩和を検討する余地があると結論付けられる。

また、地方自治法施行令第91条第1項で、直接請求を行う際には代表者を立てる必要があり、首長に対して代表者証明書の交付を申請する必要があること、同条第2項で、交付を行った際には首長が告示をする必要があることが定められ、さらに、同令第92条第4条で、告示の後、都道府県では二箇月以内、市町村では一

箇月以内しか署名を集められない旨が定められている。このことより、署名を集めること自体にも制限が加えられていることが分かる。無制限な署名集めを認めることは許容されないが、

3.2.2 議会の解散請求

直接請求として取り上げる第二のものが、議会の解散請求である。

地方自治法第13条1項で、「日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の解散を請求する権利を有する」と定められ、住民が地方議会の解散を請求する権利を保障している。具体的には、同法76条1項に「選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあつては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる」とされている。この条文の中にある「四十万を超える場合」についての規定は、都市部において有権者の3分の1の署名を集めることが困難であるという批判に依って、2002年に地方自治法改正で設けられたものである（宇賀

3.2.3 議員の解職請求

直接請求として取り上げる第三のものが、議員の解職請求である。

個々の議員に対する解職請求も住民には認められており、その手続きは議会の解散請求と同

住民からの直接請求を促すために、署名集めに関して簡便な方法を構想する必要があると結論付けられる。

2007:206)。

この請求は議会の解散という重大な決定を迫る請求であり、一定の制限が加えられることについて議論の余地はないと考えられる。ただし、この請求の後、選挙人による投票に付す必要があり（地方自治法76条3項）、解散を問う投票において過半数の同意があったときに議会は解散させられるという手続きを踏むことから（同法78条）、請求自体への制限に関しては検討の余地がある。「四十万を超える場合」についての規定のように、署名を集めることに困難が伴う場合については一定の配慮がなされるのであるから、これらの署名数の制限は変更することも可能であると結論付けられる。

また、先の項で論じた条例の制定改廃と同様に、議会の解散のための署名についても期間が限定されており（地方自治法施行令第100条）、請求を促し、住民の政治参加の手段を拡充するためには、署名の方法についての改善も検討する必要があると結論付けられる。

様である（地方自治法第13条2項、80条、83条）。そして、議員の解職についても、請求があった後に投票を行い、過半数の同意があったときに、議員はその職を失うという手続きを経

る。

議員の解職請求についても、議会の解散請求と同様に、請求自体をどこまで制限するべきなのか検討の余地があると考えられる。特に、多くの地方議員は、実態として、選挙を大選挙区制のもとで戦い、有権者の総数の三分の一よりも少ない数の得票数しか得ずに当選している。一切の制限を加えずに解職の請求を認めることは、議員の立場を容易に危うくし、正当な議員活動を阻害するおそれがあるが、少なくとも「その総数の三分の一」という制限の緩和を検討する余地があると結論付けられる。

3.3 請願と陳情

住民は議会に対して請願と陳情を行うことが出来る。

請願は、憲法第16条に「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない」と定められている。地方議会においては、地方自治法第124条に「普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない」とあり、議員の紹介がないと請願は出来ない。

陳情は、地方自治法などでは具体的な定義付けはなされておらず、「公の機関に対して、一定の事項について、その実情を訴え、一定の措置を求める事実上の行為」を指すもので、「議員の紹介も特に必要ではない」（松本2009:334-335）とされている。

上に示した条文と松本の説明を鑑みると、請

そもそも、議会解散の場合は全議員の地位を奪うことになるが、議員解職の場合は特定の議員の地位しか奪わない。この差は大きいと考えられるが、地方自治法では、議会解散と議員解職の請求の手続きに大きな差を設けていない。議会自体の解散を迫る機会は少ないとしても、不祥事などを起こした議員の解職を迫る機会は多く訪れると考えられるから、議会解散と議員解職の間で、必要な署名の数で差を設ける必要があると結論付けられる。また、署名の方法についても、議会の解散請求と同様、改善の余地があると結論付けられる。

願と陳情の差は議員の紹介の有無に帰着される。では、請願や陳情は、実際にはどのように扱われているのか。ここでは日本最大の基礎自治体であり、地方議員の定数も92人と多い横浜市の例を紹介する。

横浜市のWebサイトには、請願については、「請願の場合は、常任委員会などで審査した上で、本会議で「採択」か「不採択」を決定し、その結果を請願者へ通知します」とあり、陳情については、「陳情の場合は、議会が関係行政庁に意見書を提出することを要望するものなど、議会の機関意思の決定に関する陳情については、常任委員会などに付託し、その審査結果を本会議に報告した後、陳情者に通知します。それ以外の陳情（行政への要望に関する陳情等）については、議長が市長等の回答を求め、その旨を陳情者に通知します」と説明されている¹³⁾。そして、請願と陳情の相違について説明するための図がサイトには掲載されてい

る。これを見ると、前に引用した説明文のように、請願は常任委員会で審査され、本会議で報告と議決がなされるが、陳情は本会議に報告されることはあっても、本会議で議決されることはない。

請願は地方自治法などで規定され、議員の紹介がないと提起出来ないのに対して、陳情にはその種の規定がない以上、請願を優越的に扱うことに合理的理由が存在していると考えられることも出来るが、陳情と請願の間で大きな差が存在するとしたならば、住民の議会への参加は制限されていると見做されてしまうと考えられる。次節でも取り上げる北海道栗山町議会は、議会における請願と陳情の扱いに大きな差を設

3.4 議会報告会と一般会議

全国に先駆けて、2006年に北海道栗山町議会が議会基本条例を制定した¹⁴⁾。この条例の中で住民の議会への参加の方途として保障されたのが、議会報告会（栗山町議会基本条例第4条第8項）と一般会議（同条例第14条第2項）である。

議会報告会は、定例会が終了した後に行われるもので、全議員が班を編成して各地域に赴き、そこで議会での審議の経過や結果を説明した後、会場から意見や要望を聞き、それに対して基本的には議会として答えるものである¹⁵⁾。議会報告会と並んで、議会への住民参加を拡充する策として位置付けられるのが一般会議である。一般会議は、「町民団体等の申し出あるいは議会の提案により必要に応じて開かれ、全議員と町民が同じ席に座り、自由に意見交換する会議である」（加藤 2009:93）とされ

けず、両者を住民からの政策提言として重要視し、提案者が議会で意見を述べることで保障している（栗山町議会基本条例第4条第4項）。議会への住民の参加を拡充するという意味では、栗山町議会のように、請願や陳情を議会の中で明確に位置付ける必要があると結論付けられる。

さらに、請願や陳情は、紙に要件を書いて、議会事務局に提出するという手続きを要するが、請願や陳情の提出を促し、住民の議会への参加を拡充するためには、提出に関する手続きを簡略化するような改善も必要であると結論付けられる。

ている。以上の二つの取り組みを通じて、栗山町議会は議会への住民の参加を促そうとしている。

これまでに本稿で議論の対象とした選挙や直接請求は、地方自治法などに規定される従来から日本に存在する制度である。対して、議会報告会などを条例で規定し、議会が率先して実施するというのは、新しい潮流である。実際に、議会基本条例について調査している東京財団政策研究部「地方議会の改革プロジェクト」の公開資料によると、2009年4月までに議会基本条例を制定した市町村は48である¹⁶⁾。そして、このプロジェクトに参画する中尾元栗山町議会事務局長によるWebサイトの上の記事によると、2009年9月末で72の地方議会が議会基本条例を制定するに至っている¹⁷⁾。地方議会の数が1700以上あることを考えると、議会

基本条例の制定は始まったばかりである。

議会基本条例によって、議員と住民が向き合って議論する場が公的に保障される¹⁸⁾。条例に定められれば、議会報告会などの開催は義務付けられるのであるから、まずは、住民の議会への参加の拡充を図るために、条例の制定が

急務であると結論付けられる。また、現段階では、公民館などに議員と住民が集まる形を取るが、実際に彼らが一堂に会さなくとも成立するような方式も加えることで、住民の参加を拡充する策を検討する必要がある。

4. 法改正とICTの利活用による問題点の解決方法

4.1 選挙権・被選挙権

選挙権・被選挙権については、「引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」と限定するのではなく、別の手立てを講じることが考えられる。

事務処理上は、選挙権・被選挙権は選挙人名簿に基づいて公証されるものであり、選挙人名簿は三箇月に一回、毎年3月、6月、9月、12月の各月2日と選挙が行われる際に作成される。この選挙人名簿には、当該市町村の区域内に住所を有し、引き続き三箇月以上当該市町村の住民基本台帳に記載されていれば登録される（公職選挙法第21条）。また、転出した場合は、転出したことを表示しておき、転出日から四箇月を経過したときに抹消される¹⁹⁾。そして、選挙人名簿に登録されていないと、当該市町村では、投票を基本的には出来ない。つまり、先の3.1でも指摘したように、4月に転入した者などの中で選挙権を一時的に失う者が出てしまうのだ。そもそも、選挙権や被選挙権は、民主主義を支える重要な権利であり、その行使に関して制限を設けるべきではない。ただし、無制限にその行使を認めると、濫用する者や悪用する者が現れる可能性を排除しえないか

ら、濫用者や悪用者を排除しつつ、選挙権が制限されない仕組み作りが必要だ。そこで、本稿では、先の3.1でも触れた「三箇月以上」という要件を削除することを提案する。

削除後は、「選挙直前に行われる選挙人名簿作成時に、当該市区町村の区域内に住所を有する者」とするのである。こうすれば、選挙権が制限されて投票が出来ないという者が出る可能性は小さくなる。ただし、この「三箇月以上」の要件を削除すると、一部の団体や組織のために、転居を繰り返し、投票を繰り返す者が現れる危険性なども先の3.1で指摘した。この問題点を解決するために、例えば「但し、三箇月以内に他の市町村で投票あるいは立候補した者は、転入した先においては、三箇月以内は選挙人名簿に登録があっても選挙権と被選挙権を持たない」のように、連続的に投票が行えないような制限を付加する方法が想定される。

以上を要言すると、当該市町村に住所を三箇月以上要することを要件にするのではなく、三箇月以内に別の市町村で選挙に参加していないことを要件にすることで問題の解決を図ることである。これは、現在、行政で活用され

ている住民基本台帳システムの実態を勘案すれば、実現可能であると考えられる。そもそも、住民基本台帳法第9条が定めるところにより、市町村長は住民票の記載等について遅滞なく処理することを求められており、実際に現在の住民基本台帳システムのもとでは、住民が転入や転居の届け出を定められた期間内に行えば、時間を置かずに一連の処理が完了する。さらに、選挙管理委員会には、公職選挙法第21条4項に「当該市町村の選挙人名簿に登録される資格を有する者を調査し、その者を選挙人名簿に登録するための整理をしておかなければならない」という調査義務が課されている。日本の一連の電子政府政策では、行政の電子化による業

4.2 直接請求

4.2.1 条例の制定改廃の請求

条例の制定改廃請求について、有権者の「総数の五十分の一以上の者の連署」という制限を緩和することを先の3.2.1で提起した。では、どの程度緩和するのかが問題となるが、ここで参考にするのは、住民監査請求や住民訴訟である。これらも自治体に対して政策の再考や変更を迫るものだが、住民が単独で行うことが可能である（宇賀2007:209）。よって、条例の制定改廃の請求は「単独で行える」とすることを提案する。これは大きな緩和であるが、あくまで条例の制定や改廃を請求出来るだけであるから、住民単独で行えることにしても、それを反対する有力な根拠は見出し得ないと考えられる。住民から条例の制定改廃の請求が相次ぐとしたら、それは住民の政治参加が拡大したということであり、首長の提出する議案を追認する

務改革が目標となっており、従来の電子政府政策を推進することで、住民の転入や転居の処理速度も速められる。また、選挙管理委員会も、ICTを利活用した上での業務の効率化などが求められる。よって、従来の電子政府政策の推進も、結果的には住民の政治参加の拡充につながっていたことも、ここでは指摘しておく必要があると考えられる。

なお、投票方法における改善は、本稿2.1で取り上げたように電子政府政策の一環として電子投票の実現を見ている。選挙という手段を通しての住民の政治参加の拡充を図るのであれば、今後も電子投票の改善と普及が求められていると結論付けられる。

だけの地方議会を活性化することにもつながる。

直接請求における署名は、地方自治法や地方自治法施行令などで詳しく規定されており、署名を集めること自体に大きな障害が存在する。例えば、先の3.2.1でも指摘したように、署名を集める期間に制限がある。また、署名は規定された署名簿になされなければならない（地方自治法施行令第92条第1項）。様々な制限が加えられているのは、直接請求という制度が存在しても、その利用が妨げられる。住民の政治参加を拡大するという意味では様々な署名の集め方も許容する必要がある、その有力な方法となるのがICTを活用した方法だ。住民の代表者により直接請求を行うことが提起された場合、自治体は署名用のWebサイトを用意し、従来の署名簿による署名の他に、Webサイト経由の

署名も認めることとするのだ。この署名に際しては、公的個人認証を用いて本人確認を行う²⁰⁾。と言うのも、現行制度では、集まった署名については、選挙管理委員会が20日以内に署名簿を審査し、その後7日間署名簿の縦覧に供すことになっているのだが（地方自治法第74条の2）、この審査作業は、署名の段階で公的個人認証を活用することで、作業負担が軽

4.2.2 議会の解散

議会の解散を請求する場合、有権者による一定数の署名が必要であるが、署名の必要数の緩和や署名方法の拡充を先の3.2.2で提起した。本稿では、3分の1以上という要件も残しつつ、「解散させたい議会を構成する議員が選挙時に獲得した投票総数の半分以上を超える数の有権者による署名」という要件の追加とICTを活用した署名方法の許容を提案する。

そもそも、議会を解散させるというのは、議会全体に対して住民が不信任を突き付けるのと同義であり、議会を構成する議員に対して選挙時に投じられた票の効力を覆すことを意味する。そうであるから、有権者の3分の1以上という要件よりも、獲得投票総数に基づく要件を設けた方が理に適っていると考えられる。そして、議会を解散させる以上は、議会を構成する議員の過半数以上に対して事実上の不信任を突き付けるような意味を持つ署名数が必要である。

そこで、提案し得ると考えられるのが、上の「解散させたい議会を構成する議員が選挙時に獲得した投票総数の半分以上を超える数の有権者による署名」という要件である。この要件は、あ

減されるからだ。そして、Webサイト経由で署名が出来れば、リアルタイムで集まった署名の総計も分かり、署名を集める住民にとっても好都合である。署名を集めようとする者も、必ずしも街頭に立つなどの活動を強いられることがなくなり、直接請求の提起が容易になると考えられる。

るいは有権者の3分の1以上の署名が必要になる可能性も排除出来ないため、ここでは、3分の1以上という要件も残し、請求しようとする住民はどちらかの要件を選択できるようにしておくこととする。なお、選挙が無投票の場合も見られるので、その場合は、従来の3分の1以上という要件を適用することとする。

3.2.2で指摘したように、議会の解散請求は直ちに議会の解散へと進むものではないことから、請求に必要な要件を緩和すること自体に大きな問題はなく、住民の政治参加の拡充するためには、ここに示したような要件の緩和が必要であると考えられる。さらに、前項で示したように、直接請求においてICTを活用した署名方法を許容することで、署名に付随する障害が克服され、請求の実施の実現可能性が高まると考えられる。

4.2.3 議員の解職

議員全体の解職である議会の解散と一人の議員の解職が同じ要件で行われているが、議員の解職について別の要件を検討する必要があると先の3.2.3で結論付けた。議員の地位を奪うことにつながる請求である以上、請求の濫用を防ぐ意味で、署名の要件を課すこと自体は不可欠だが、過度に議員の地位を守ろうとする必要はないと考えられる。そこで、この要件については、解職させたい議員について、その議員が選挙時に得た得票数を超える有権者による署名を

4.3 請願・陳情

請願や陳情は、住民が議会に意見を表明し、議会において議論すべき議題を提起する重要な制度であるが、請願は一定の法的な定めがあるものの、陳情に至っては明確な規定はない。陳情については、明確な規定がないことから、横浜市の例を見ても分かるように、議会に付されることなく処理され、市長の回答によって済まされるという経路も予定されている。しかし、市長に回答依頼するような制度の例としては、行政の広聴制度が存在する。陳情という位置付けが曖昧な制度は、議会とは切り離して広聴制度として集約するなど、住民にとっては分かりやすい制度を構築していく必要があると考えられる²¹⁾。あるいは、栗山町議会のように、請願と陳情を同列に位置付け、両者を議会において政策提言として処理するという方策も考えられるだろう。

地方議会もWebサイトを構築し、情報提供に努めており、栗山町議会のように議会の様子をWebサイト上で中継し、その映像を後日に

集めれば良いという要件で十分であると考えられる。なお、当該議員が選出された選挙が無投票だった場合もあるので、その場合は、旧来の3分の1以上という要件を適用するか、あるいは、50分の1などに緩和するなどの方法も考えられる。

また、議員の解職請求についても、前の議会の解散請求の項でも結論付けたように、ICTを活用した署名方法を許容することで、請求の実施の実現可能性が高まると考えられる。

も利用出来るような環境を整備している議会も存在する（橋場2008）。また、川崎市議会のように請願の審議状況をWebサイト上で公開している議会も存在する²²⁾。

情報公開だけでなく、議会と住民との間の情報の遣り取りをWebサイト上で実現することも技術的には可能であり、請願に関する入力フォーマットを用意し、議会のWebサイトを介して行えるようにすれば、住民からの請願が拡大するものと考えられる。この場合、請願には議員からの紹介が必要であるという要件をどのように乗り越えるのか検討課題となるが、入力フォームの中に議員一覧を掲載し、その中から紹介者になって欲しい議員を選び、議員に照会する方法を導入すれば、この課題は克服可能だ。照会を受けた議員は、もし紹介者になっても良いと思えば、紹介者になり、請願を議会に送信する。紹介者になりたくないのであれば、理由を付して、請願を要望した住民に返信する。この方式を導入すれば、議員に面識のない

者でも請願を活用することが可能となる。また、Webを介することによって、紙に記入したり、議員に会ったり、議会に送付したりといった一連の処理が合理化でき、作業の効率化を図ることも可能となる。

議会の事務を担うのは、現状では行政機関の一部である議会事務局であり、Webを介した

4.4 一般会議・議会報告会

3.4で指摘したように、一般会議や議会報告会は、条例を制定することで制度的に保障されるものであり、議会への住民参加の拡充のためには、条例の制定が急務である。ただし、地方分権一括法施行以後、地方自治体は、従来のように国などが示した条例準則にとらわれることなく、独自に条例を定めることになっている（加藤 2009）。よって、国が議会基本条例の雛型を作って制定を迫ることは出来ず、直ちに条例の制定が全国的に広まることはない。しかし、住民の政治参加の方途について自治体間で大きな差があれば、それは問題である。そこで、住民の議会への参加を促す制度作りのために、例えば、地方自治法に議会報告会などにつ

請願の実現により業務の合理化を図ることは、つまり電子化による行政の業務改革を意味し、これは従来の日本の電子自治体政策の取り組みにも沿うものである。よって、従来の電子自治体政策の推進が間接的に住民の政治参加の電子化にもつながるのだ。

いて条文を設け、議会基本条例が制定されていない自治体では、それらの会の開催を住民側から議会に迫れるような仕組みを設けることを本稿では提案する。

また、電子投票の導入に関しても議論されたことだが、あらゆる国民の政治参加を保障するために、バリアフリー化の手段としてのICTの活用が欠かせない（岩崎 2008）。議会報告会などへ足を運べない人や会場に赴いても議論に参加しにくい人などの参加も保障するためには、遠隔地と報告会の会場を結ぶ試みや会場における視聴覚の補助のためにICTを活用し、政治参加でのバリアフリー化を図る必要があると考えられる。

5. おわりに

本稿は、まず、日本の電子政府・電子自治体政策における住民の政治参加の位置付けを確認した。そして、住民の政治参加、とりわけ住民の議会への参加を規定する現行法や条例の条文について検討を加え、条文の改正案を提示した。それに加えて、法的な検討を土台に、ICTを利活用した住民の政治参加の拡充方法につ

て論じた。

本稿は、従来の日本の電子政府・電子自治体政策で見落とされていた住民の政治参加の電子化に焦点を当てて議論を展開した。この点において、本稿は研究の新規性があると考えられる。しかし、今後も政府による政策やICTに関する社会的・技術的条件は変化していくものと

想定され、本稿で示した法律の変更案について ねていく必要があり、この作業を行っていくこ
も、それら変化に合わせて、継続的に検討を重 ことが本稿に残された課題である。

註

- 1) 2000年7月7日閣議決定「情報通信技術（IT）戦略本部の設置について」より引用。
- 2) 電子投票と日本の電子政府政策の関係については、岩崎（2009）を参照した。岩崎（2009）によると、2009年5月の時点で、電子投票は10自治体で計20回実施されている。
- 3) 地方議会の特徴については、江藤（2004）、pp.34-37を参照した。
- 4) 直接請求には、他に、監査（地方自治法第75条）、首長の解職（同法第81条）、副知事などの役員の解職（同法第86条）を求めるものがあるが、本稿では、議会への住民の参加に関して議論を進めるため、これらについては本文中で取り上げないこととする。直接請求全般については、塩野（2007）を参照した。
- 5) 本稿では、現在選挙権・被選挙権を与えられている者のみを想定して議論を進めるが、地方公共団体の議員や長に対する選挙権を永住外国人にも与えようとする議論もあることをここでは付記しておく。この点について、岡崎（1994）を参照。
- 6) 大森は、地方議員の被選挙権に「選挙権を有する者」という要件が課されていることは地方議員が地域住民の代表者としての性格を明白に有していることの表れであるとしている。この点について、大森（2008）、pp.80-81を参照。
- 7) 選挙権の本質をめぐる判例については、岡田（2007）を参照した。
- 8) 特定の候補者の当選を企図して、虚偽の住民登録による架空転入が問題になった事件として、最判昭和60・1・22民集39巻1号44頁掲載の事件がある。
- 9) 2009年発表の総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』の中の「都道府県内移動者数、他都道府県からの転入者数及び転入超過数の推移」を参照。
- 10) なお、統一地方選挙に関しては、その都度、「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」が制定され、選挙日の統一が図られる。
- 11) 総務省による2007年4月6日発表の報道資料による。なお、この資料は以下で入手。
<http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/070406_3.pdf>
- 12) 戦後GHQの指導により最初の統一地方選が実施され、当初の統一率は100%だった。
- 13) 引用は、横浜市のWebサイトの中の以下のURLのページより。
<<http://www.city.yokohama.jp/me/sikai/seigan.html>>。
- 14) 栗山町における議会基本条例の制定の背景などについては、中尾・江藤[編著]（2008）に収められた当事者へのインタビューや論稿が詳しい。
- 15) 議会報告会については、加藤[2009]、pp.87-88を参照した。
- 16) 資料は、以下の東京財団のWebサイトで入手可能である。
<<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/haifushiryoku.pdf>>
- 17) 記事は東京財団のWebサイトの中の以下のURLにある。なお、先に示した2009年4月時点の48という数には、当時既に条例を制定していた三重県などの県議会の数は含まれておらず、県議会の数も加えている9月時点の72という数と単純に比較は出来ない。
<<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=493>>
- 18) 栗山町議会は、条例制定前から議会報告会を行っていた。そして、報告会を制度的に保障するために、議会基本条例を定めた。この点について、橋場（2008）を参照した。
- 19) 選挙人名簿については、以下の総務省のWebサイトに詳しい説明がある。
<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo07.html>
- 20) 公的個人認証については、総務省自治行政局の以下のWebサイトが詳しい。なお、本稿執筆時点で必ずしも公的個人認証は活用されておらず、そのような仕組みを活用するということに対しては懐疑的な意見も想定されるが、活用されていないからこそ、このような提言を本稿で行っているのである。

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kojinminshou.htm>

21) 広聴制度については、本田（2007）が詳しい。

22) 以下の川崎市議会のWebサイトの中に、請願と陳情の受理一覧があり、審査結果が紹介されている。

<<http://www.city.kawasaki.jp/council/>>

本稿で参考にしたWebサイトの最終訪問日は、2009年10月14日である。

参考文献

岩崎正洋（2009）『eデモクラシーと電子投票』日本経済評論社

宇賀克也（2007）『地方自治法概説（第2版）』有斐閣

江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想』信山社

榎並利博（2002）『電子自治体』東洋経済新報社

岡田信弘（2007）「選挙権・被選挙権の本質と選挙の公正」『憲法判例百選Ⅱ（第5版）』有斐閣、pp.330-331

大森彌（2008）「民意の反映」中尾修・江藤俊昭[編著]『議会基本条例』中央文化社、pp.80-81

岡崎勝彦（1994）「外国人の地方参政権」『公法研究』56号、pp.105-116

加藤幸雄（2009）『議会基本条例の考え方』自治体研究社

川村毅（2003）「請願と陳情」井上源三[編]『議会』ぎょうせい、pp.423-433

佐藤英世（2006）「選挙法上の住所」『行政判例百選Ⅰ（第5版）』有斐閣、pp.66-67

塩野宏（2006）『行政法Ⅲ（第三版）』有斐閣

新開伊知郎（2004）「いま、なぜeデモクラシーか」岩崎正洋[編]『eデモクラシーと行政・議会・NPO』一藝社、pp.13-50

須藤修（2007a）「ICTを用いた行政革新とCIO」須藤修・小尾敏夫・工藤裕子・後藤玲子[編]『CIO学』東京大学出版会、pp.55-74

－（2007b）「イノベーション基盤としての電子自治体」『月刊 地方自治』第714号、pp.2-16

橋場利勝（2008）「議会報告会に至るまでの議会改革」中尾修・江藤俊昭[編著]（2008）『議会基本条例』中央文化社、pp.145-158

本田正美（2007）「自治体の電子化に求められる基盤の整備」須藤修[監]『市民が主役の自治リノベーション』ぎょうせい、pp.101-138

松本英昭（2009）『要説 地方自治法（第六次改訂版）』ぎょうせい

Homburg Vincent（2008）*Understanding E-Government*, Routledge

Lips Miriam（2007）“E-government under construction” In *E-government in Europe*, Nixon Paul G. and Koutrakou Vassiliki N. (eds), Routledge, pp.33-47

Margolis Mike（2007）“E-government and democratic politics” In *E-government in Europe*, Nixon Paul G. and Koutrakou Vassiliki N. (eds), Routledge, pp.1-18

謝辞

※本稿は、著者が2009年9月の日本社会情報学会合同研究発表大会で行った研究発表「電子政府における市民の政治参加の拡充策の検討」に大幅な加筆・修正を加えたものである。

発表に際して、セッションの座長の鳥根大の野田哲夫教授、コメンテーターの摂南大の久保貞也准教授、フロアより東京大の須藤修教授、茨城大の後藤玲子准教授らより、有益なコメントを頂いた。本稿は、それらのコメントを参考しながら、加筆・修正を行ったものであり、ここに記して各先生方に感謝申し上げたい。



本田 正美 (ほんだ まさみ)

1978年生まれ

[最終学歴] 東京大学大学院学際情報学府修士課程修了

[専攻領域] 行政学・社会情報学

[著書・論文]

「市民が主役の自治リノベーション」(共著) ぎょうせい、2007年

「ローカルガバナンスにおける自治体CIOの役割」東京大学大学院情報学環紀要 76号、2009年

[所属] 東京大学大学院学際情報学府博士課程

[所属学会] 日本社会情報学会 (JASI)、情報システム学会、国際CIO学会、経営情報学会、日本広報学会

Expanding Political Participation by Revising Laws and Using ICT

Masami Honda*

Abstract

The aim of this article is to analyze how to expand political participation at e-government in Japan.

Firstly, this article surveys histories of e-government development policy in Japan. Based on this survey, it points out that Japanese e-government development policy gives priority to the digitalization of public administration. This article, however, assumes that e-government development policy need to consist of not only the digitalization of public administration but also the digitalization of political participation.

Secondly, this article analyzes Japanese 'Revised Local Autonomy Law' and 'Public Offices Election Law' from the view point of interpretation of a law. This is because these laws regulate political participations in Japan. In other words, those laws impose many restraints on political participations, and those restraints disturb political participations of the electorate, especially in a local election and the initiative.

Thirdly, this article examines how to remove those restraints, and considers how to expand political participation. At this article, it concludes that the way to remove those restraints is to revise those laws. In addition to the revision, using ICT at a local election and the initiative expand political participation practically.

Finally, it concludes that more research will be required in order to expand political participation at e-government in Japan, because social and technological conditions are changing drastically.

*Doctoral Course, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

Key Words : E-government, Political Participation, Revised Local Autonomy Law, Public Offices Election Law, Japanese Local Assembly.