

## 住民総会の可能性と課題

——スイスの住民総会を中心に——

岡 本 三 彦

はじめに

1. スイスの州における住民総会
2. スイスの自治体における住民総会
3. 住民総会廃止に関する議論

おわりにかえて

はじめに

日本の地方自治は二元的代表制といわれるように議事機関である議会の議員と首長をそれぞれ住民が選挙で直接選出する仕組みを採用している（首長直接公選制）。この仕組みは、日本では第二次世界大戦後に採用され、日本国憲法および地方自治法に規定されている。したがって、地方自治体では、議会制を基本としており、現在の地方自治体は、都道府県、市町村いずれもすべて議会を設置している。ところが、最近では、議員のなり手が少なく、議員定数を満たすのに苦労している地方自治体が多くなってきた。ようやく定数を満たしても、それ以上の立候補者がいないために、無投票で議員が決まる自治体も少なくない。さらに、人口減少、高齢社会を反映してか、そもそも議員のなり手がなく、議会が構成できないと苦慮する町村が出てきた。例えば、高知県大川村（人口404人、面積95.27平方キロメートル：2017年7月31日現在）では、議員が高齢化しており、近々引退することが見込まれているにもかかわらず、議員のなり手がいないことから、このままでは議会が構成できず、住民総会（町村総会）の導入を検討する必要がある、という発言を村議会議長と首長がしたことで、町村総会がにわかに注目されるようになった。確かに、地方自治法では、町村においては議会に代えて住民による総会を置くことができるとされている。しかし、この条文の下での町村総会は、東京都の八丈小島にあった宇津木村に記録があるだけである。宇津木村は、八丈島の八丈村（現八丈町）に編入されて、八丈小島の住民全員が八丈島に移住したため、自治体として消滅した。現在では、議会に代えて町村総会を置いている自治体は存在しない。

このように日本では最近になって注目されるようになった町村総会であるが、有権者が一堂に

会する住民総会で意思決定をするところは、少なくとも先進諸国の中では、アメリカ合衆国東海岸にある州の一部の地方自治体か、あるいはスイスの州の一部と地方自治体に限定される。とくにスイスでは、地方自治体の約8割において住民総会が実施されている。スイスの地方自治体の住民総会は、長い歴史をもっており、今日でも頻繁に行われていることもあって、日本の町村総会の参考になるのではないかと一部で注目されている。そこで、本稿では、スイスの地方自治体における住民総会を中心に、総会制の特徴について述べるとともに、課題についても検討していく。そのうえで、スイスの住民総会から、日本で議論されている住民総会の可能性について考察する。

本稿の構成は、以下のとおりである。まずスイスの州における住民総会（州民総会）、続いて地方自治体における住民総会について議論する。その後、最近、話題になっている住民総会廃止の議論について考える。最後に、日本における住民総会制度の導入の適否について検討する。

## 1. スイスの州における住民総会

スイスの自治体における住民総会について検討するにあたって、まず州（カントン）で行われている住民総会、すなわち州民総会（ランツゲマインデ Landsgemeinde）についてみておこう。今日、ランツゲマインデが開催されている州は、アッペンツェル・インナーローデン（Appenzell Innerrhoden）とグラールス（Glarus）の2州のみである。しかし、かつてはさらに6つの州（ツーク（Zug）、シュヴィーツ（Schwyz）、ウーリ（Uri）、ニートヴァルデン（Nidwalden）、アッペンツェル・アウサーローデン（Appenzell Ausserrhoden）、オブヴァルデン（Opwalden））でも実施されていた。これらの州では1998年までに廃止され<sup>1)</sup>、2つの州でのみ実施されている。ここでは、筆者が2015年に視察した2つのランツゲマインデについて議論したい。

### 1-1 アッペンツェル・インナーローデンのランツゲマインデ

アッペンツェル・インナーローデン州は、人口が1万5854人（2015年1月1日現在）で<sup>2)</sup>、面積は173平方キロメートルである。人口はスイスの26州の中で最も少なく、面積も26州中2番目に小さい。同州は、アッペンツェル（Appenzell）、シュヴェンデ（Schwende）、リューテ（Rüte）、シュ

1) 各州のランツゲマインデの廃止年は、ツークとシュヴィーツが1848年、ウーリが1928年、ニートヴァルデンが1996年、アッペンツェル・アウサーローデンが1997年、オブヴァルデンが1998年である。Hans Stadler, Landsgemeinde, in Historisches Lexikon der Schweiz (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10239.php>).

2) Bundesamt für Statistik, Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.159578.html>) Accessed on 30. August 2017.

ラット・ハスレン (Schlatt-Haslen), ゴンテン (Gonten), オーベレック (Oberegg) の6つのベツィルク (Bezirk) とよばれる地方自治体からなる<sup>3)</sup>。

同州の最高意思決定機関は、ランツゲマインデあり、すべての有権者がアッペンツェルの中心にある「ランツゲマインデ広場」に集まって意思決定をする。他の主要な機関としては、大参事会 (Grosse Rat) がある。これは他の州における州議会にあたるもので、立法機関としての役割を果たしている。定数は50名で、各ベツィルクから4名ないし18名が選出される。州憲法により年に5回の定例会が開催される。また、州の執行機関として、7名からなる執行評議会 (Standeskommission) がある。7名のうち2名がランダマン (Landamann) と呼ばれ、州政府を代表し、ランツゲマインデや執行評議会の議長となる。

同州では毎年4月の最終日曜日にランツゲマインデを開催することになっている。2015年は、4月26日(日)に開催された。カトリックの州であるアッペンツェル・インナーローデンでは、ランツゲマインデも、朝9時からの教会でのミサから始まる。ミサでは、最初に同州の各ベツィルクの旗を持った制服姿の人たちが入場する。その後、司祭たちが入場して、祈りが始まる。世界の紛争や悲劇で犠牲になった人たちの追悼を述べ、その後で本日がランツゲマインデの日で、神様の加護があることを祈る。説教とともに、皆で祈り、合唱する。最後に、再び、ランツゲマインデに加護があるように祈って、ミサは終了した。最後の退場は、最初と逆で、最初に司祭たち、その後、同じ要領でベツィルクの旗を持った制服姿の人たちが退場した。

12時のランツゲマインデの开幕式前、11時30分から鼓笛隊がランダマンや司祭を州庁舎まで迎えに行く、ということで行進が始まった。すでに会場のランツゲマインデ広場には多くの人が集まっており、とくに会場を取り囲むようにたくさんの見物客がいた。

12時に州庁舎からランツゲマインデ広場まで執行評議会と州裁判官の行進が始まった。これは議案書(議事次第)にも記載されている事項である。この行進には、連邦大臣のドリス・ロイトハルト (Doris Leuthard) 氏も来賓として加わっていた。この行進が会場に到着し、開会したのは12時25分であった。

その後、議事次第に従って、議事が進められた。まず、ランダマンのダニエル・フェスラー (Daniel Fässler) 氏の宣言からランツゲマインデは始まった。続いて、州憲法の規定による州行政に関する報告がされた。その後、ランダマン、執行評議会、州裁判所長官および判事、2015～2019年の連邦全州院アッペンツェル・インナーローデン代表の各選挙が続いた。

選挙の後には、州の2013年決算があったが、内容を読み上げるので、かなり時間がかかった。とくに反対はなく、承認された。もちろん、候補者の賛否、内容の承認は、挙手によるので、今

---

3) Kantonale Verwaltung Appenzell Innerrhoden, Bezirk (<https://www.ai.ch/land-und-leute/bezirke>) Accessed on 30. August 2017.

日では、その光景はなかなか興味深い。その間、会場は入りきらないほどいっぱい、中には途中で帰る人もあった。

さらに、7つの議決事項（うち1つは国民発議）が提案された。すなわち、（1）州憲法改正のランツゲマインデ議決、（2）法律の形式的調整に関するランツゲマインデ議決、（3）警察法改正に関するランツゲマインデ議決、（4）マルティン・プフィスターのイニシアティブ「みんなのための住居」、（5）ヴァイスバート水害防止計画の支出に関するランツゲマインデ議決、（6）アッペンツェルの屋内プールの新設のための支出に関するランツゲマインデ議決、（7）ザンクト・ガレン州立病院敷地内の子ども病院建設のための東スイス子ども病院財団への融資に関するランツゲマインデ議決、の7つであった。

この中で、とくに屋内プールの新設を問う提案があった。950万フラン（10億9250万円）<sup>4)</sup>という高額な建設費がかかるということで、賛成、反対双方の意見が出されていた。賛否の挙手の結果、明確な結果が出なかったということで、州議会（Grossrat）に差し戻されることになった。その後、最後の議題が議論され、ランツゲマインデは終了した。

総会終了後はまた、鼓笛隊を先導に、ランダマンや司祭、来賓が会場から、中央通りを歩いて州庁舎まで行進して終了した。時間は14時30分をまわり、15時近かった。参加していた有権者の人たちは、お茶やケーキ、ビール、ワインなどを飲みながら、ランツゲマインデの議決に関することをはじめさまざまなことについて話をしていた。これもランツゲマインデに恒例の行事であるという。

ランツゲマインデの参加者数は、天候によって若干変動があるが、毎年ほぼ同じで、チューリヒ州の投票率と同じ程度ということであるから、参加率は40%くらいであろう。ただ、若い人が毎年多く参加する点は、他州の自治体の住民総会などとは異なるようである。

アッペンツェル・インナーローデンのランツゲマインデは、宗教との関係性が強く、非常に儀式的なランツゲマインデである。その一方で、参加者が互いに議論できるような状況ではなく、また公開投票であることなど、現代の視点からすると問題もあるのかもしれない。ただし、伝統的な制度であるだけでなく、今日では珍しいこともあって、観光客が来訪するなど、経済的な効果も期待できるという他の機能もあるといえよう。当然ながら、有権者の多くは、このランツゲマインデを肯定的に捉えていた。今回の状況を見る限り、アッペンツェル・インナーローデンではランツゲマインデはすぐに廃止されるようなことはないといえよう。

## 1-2 グラールスのランツゲマインデ

アッペンツェル・インナーローデンのランツゲマインデから一週間後の2015年5月3日（日）は

---

4) 1フラン=115円（2017年8月31日現在）で計算。

グラールス州のランツゲマインデ開催日である。グラールスのランツゲマインデは、毎年5月の第一日曜日に開催することになっている。グラールス州は、人口3万9794人（2015年1月1日現在）、面積は685平方キロメートルで、3つのゲマインデ（地方自治体）からなる。グラールス州は、2006年5月7日のランツゲマインデにおいて、それまでの25自治体を2011年1月1日から3自治体にすることを議決した<sup>5)</sup>。州の機関としては、ランツゲマインデが最高の機関であり、最終意思決定機関である。ただし、立法機関としては、3つのゲマインデから比例代表制で選出される60名の議員からなる州議会（Landrat）がある。州議会は、州政府、州の行政、司法を監視するとともに、規則、行政・財政決議を出す。執行機関は州参事会（Regierungsrat）で、5名の参事会員から構成されている。そのうちのリーダーがランダマン（Landammann）で州政府を代表する。また、司法機関としては、州裁判所がある。

グラールスは、グラールス州の州都だけあって駅舎は立派であったが、古き良き時代を感じさせる古風な建物である。ランツゲマインデの日には街は多くの出店があり、お祭りといった感じがするが、この日は雨が間断なく降り続けているために、店を覗くような人はほとんどいなかった。駅から5分ほど歩くと会場に着く。

会場は、中央に議長席があり、それを囲むように有権者の席が、そして間をあけて、観客席があった。基本的に、有権者も観客も立って参加することになる。この点は、アッペンツェルと同じだが、立ち席が壇に上がるようになっている点が異なる。また、立ち席は楕円形に設置されているが、中心に向かって低く、外に行くほど高くなっており、すり鉢状になっている。観客席も壇上の立ち席で、見やすくなっている。また、大型のスピーカーも4台設置されているため、聞き取りやすかった。ここも有権者の入り口では警察官が有権者票（年によって色が異なり、2015年は黄色）をチェックしていた。有権者席はかなりすいており、参加する人がほとんどいないのではないかと危惧するくらいであった。

9時30分に教会の鐘が鳴ると、音楽隊を先頭に関係者が入場してきた。ただ、アッペンツェル・インナーローデンのランツゲマインデに比べると音楽隊が少なく、後ろには軍隊が続いていた。ランダマンが入場し、来賓にはアッペンツェル・インナーローデンのランダマンの他、連邦大臣のアラン・ベルセ（Alain Berset）氏も参列していた。その後、有権者も続いて入ってきたようで、開会のころには会場は空席がないくらいになっていた。

ランツゲマインデは開会の宣言から始まり、ランダマンが議事にしたがって、議論を進めた。採決は、黄色の有権者票を手を持って提示する（挙手する）方式で、単に手を挙げるアッペンツェル・インナーローデンとは異なっていた。議案に対しては、賛成、反対双方の意見を述べた上で、

---

5) Kanton Glarus, Landsgemeinde 2006 (<http://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/landsgemeinde.gl.ch/files/archiv/2006/htm/13.htm>) Accessed on 30. August 2017.

議長らの宣言によって採決を行う、という方法で進んだ。最初の採決の際には、相当に雨が強く降り、有権者にとっては厳しい状況でのランツゲマインデとなった。

当日の議案（議事次第）は次のとおりである。（1）ランツゲマインデの開会（宣言）、（2）2016年の税率の決定、（3）「建築利用制限率の廃止に関する」メモリアル提案（Memorialsantrag）<sup>6)</sup>、（4）税法の改正、（5）スポーツイベントに際しての暴力対策に関する協約（フーリガン協約）の改正、（6）連邦医療保険法の導入法（EC KVG）、（7）公的社会扶助法の改正、（8）グラールス州立銀行に関する法律の改正、（9）学校と教育に関する法律の改正（保育園の推進）、（10）効率分析「ライト」：ランツゲマインデの権限における措置の転換、（11）連邦森林法の導入法改正（林道での運転）、である。このうち、最後の連邦森林法導入法を除くすべてが承認された。

12時49分にランダムンがランツゲマインデの終了を宣言した。最後まで雨は止まず、次第に強くなるほどであった。天気が良ければ、ずいぶんと様子も異なっていたと思われる。

翌日のノイエ・チュールヒャー・ツァイトゥング（Neue Zürcher Zeitung；NZZ）は、「断続的な雨の中、グラールスの有権者は、ランダムンと議事の進行に従っていた」との見出しで、グラールスのランツゲマインデの様態を報道した<sup>7)</sup>。とくに「グラールスの有権者は、カントン銀行に自由を認めた。ランツゲマインデは、より高い利益配分を可能にし、株式資本を変更する権限を政府に与えた」との記事を掲載している。

グラールスは、州議会でもスイス国民党（SVP）、自由民主党（FDP）、市民民主党（BDP）の3つの政党で過半数を占め、州参事会でもこの3党で5議席中4議席を占めている。したがって、基本的に保守的な性格が強い州といえよう。

2015年のアッペンツェル・インナーローデンとグラールスの2つのランツゲマインデの特徴としては、若い人の参加が少なくなかったことである。しかも、かなり小さな子供までが、有権者でないにもかかわらず、参加（見学）していたことである。これはある意味で、デモクラシーの現場を体感でき、格好の政治教育であるといえよう。もちろん、両州のランツゲマインデの会場は、すべての有権者が収容できるとは思えないが、そもそもすべての有権者が参加するということも想定されていないようである。ランツゲマインデは、有権者から成る最高意思決定機関であるが、多分に儀式的な色彩が強く、そこで実質的な議論をするのは困難である。ただし、それは議会においても多かれ少なかれ同じ傾向があるのではないか。むしろ、議会と同様に有権者が一堂に集まって、意思決定に参加するということが重要なかもしれない。

ここまで州における住民総会、すなわちランツゲマインデについて述べてきたが、次にスイスの自治体の約8割で行われている自治体レベルの住民総会について議論していく。

6) 有権者であればだれでも提出できる「個人提案」をいう。

7) NZZ, 4. Mai 2015, S. 7.

## 2. スイスの自治体における住民総会

スイスの地方自治体は、他のヨーロッパ諸国と比較しても、人口の少ない自治体が多く、平均の住民数は少ない。しかし、最近では、合併によって自治体の数は減っており、自治体の平均人口は増えている。自治体の数は、1994年には3013で、それまで長らく3000以上あったが、1994～95年で38自治体が消え、2975と3000自治体を割り込んだ。2000年には、2899と2900を下回ったものの、それでも年に20から30ほどの減少であった。しかし、2004～05年に52自治体、2008～09年に79、そして2012～13年には87自治体が減少した。その結果、2004年には2815あった自治体が2017年（1月1日現在）には2255になるなど、この数十年ほどで560の自治体が減少したことになる<sup>8)</sup>。とくに、ここ数年で、急速に数を減らしている。

それでも、現在のところ、スイスの自治体の約8割で住民総会が実施されている。住民総会は、古くからのスイスの伝統であると考えられるが、近代国家成立時に変化を経験しながら、今日の姿に至っている。かつての住民総会は、条例や規則の制定、改廃、禁止と戒告を発令するだけでなく、不動産や民事裁判権で違反に対するペナルティを発令するなど、下級裁判所的な役割もあった。14世紀から16世紀に権限を弱められることになり、さらに1798年のナポレオン軍によるスイス占領によって、多くの権限を失った<sup>9)</sup>。

基本的にスイスの自治体は小規模である。そうした小規模の地域共同体においては、住民が共同で自治体の作業（Gemeinwerk = 公共事業）に携わるのは、きわめて普通のことであった。小規模の自治体では、官僚制といった「合理的権力」を構築するための資源を欠いていたからである<sup>10)</sup>。そのような中で住民総会は開催され、ミリッツシステムという副業的またはボランティアで自治体の業務に携わる仕組みが続いてきたのである。

先述したように、ランツゲマインデを開催している州がすべての事柄をランツゲマインデだけで決定しているわけではなく、州議会にも日常的な事柄について決定権が認められている。同様に、住民総会を実施している自治体が必ずしもすべての議案を総会だけで決定しているわけではない。地方自治体における住民総会については、筆者はすでに別稿で議論したが<sup>11)</sup>、ここでは住民総会を実施している自治体における住民投票との関係にも触れながら、2つの自治体の住民総会

8) 象徴的な自治体合併の例として、グラールス州では25あった自治体が、2011年から3自治体となったものがある。

9) Andreas Würzler, Gemeindeversammlung, in Historisches Lexikon der Schweiz (URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/D10240.php>).

10) Wolf Linder, *Swiss Democracy 3rd Edition*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 17-18.

11) 岡本三彦「住民総会とミリッツシステム—スイスの直接民主制の制度と現実」踊共二・岩井隆夫編著『スイス史研究の新地平—都市・農村・国家』昭和堂、2011年。

について検討する。1つが、チューリヒ州のホルゲン郡 (Bezirk Horgen) にあるキルヒベルク (Kilchberg) であり、もう1つがグラウビュンデン州のエンガディナ・バッサ／ヴァル・ミュスタイヤ (Engiadina Bassa/Val Müstair) 地区のシュクオール (Scuol) である。とくに後者は、最近6自治体が合併して形成された新しい自治体であり、興味深いといえよう。

## 2-1 キルヒベルクの住民総会

キルヒベルクでは、人口8077人 (2015年末現在) で、面積は2.58平方キロメートルである。ホルゲン郡に属しているが、チューリヒ市に隣接する自治体の1つである。住民総会は、年に2～3回、開催されるのが一般的である。最近の開催状況は、2014年が3回、2015年が2回、2016年2回、そして2017年は予定も含めると2回となっている<sup>12)</sup>。

2014年は6月、9月、12月と3回の住民総会が行われた。6月24日の住民総会での提案は、1つが、経常会計、投資会計、バランスシート (Bestandesrechnung) ならびに年金会計と人工芝 (Kunstrasen) のスポーツ施設、ドルフシュトラッセ (Dorfstrasse) の学校施設にかかる特別建設会計からなる2013年決算で、もう1つが任期2014年から2018年までの選挙管理委員会の人数と委員の確定であった。提案はいずれも承認された。ちなみに、議定書 (Beschlüsse) には、政治的な権利が侵害された場合の有権者の異議申し立て (Stimmrechtsrekurs) は5日以内に、ないしは決定が上位の法律に違反している場合などで、有権者など自治体関係者による異議申し立て (Gemeindebeschwerde) は30日以内に可能であることが明記されている<sup>13)</sup>。これは州法の規定によるものである。当日の総会参加者は74人で<sup>14)</sup>、参加率は1.57%ほどである。なお、参加率の基となる有権者数は、直近の住民投票データを使用している (以下も同じ)。

2014年9月16日の住民総会での提案は、「タル」地区の消防署と修理施設 (Feuerwehrdepot und Werkhof auf dem Areal "im Thal") 新設のための46万フラン計画支出のみで、承認された<sup>15)</sup>。参加者は115人であった<sup>16)</sup>。参加率は2.52%である。

2014年12月2日の住民総会での提案は、3件で次のとおりである。(1) 2015年の経常経費および投資経費、ならびに2015年の税率76%の確定の提案、(2) 2015年1月1日に就学前の子供のいる家族への手当の導入、(3) ホルゲン郡学校心理相談制度の目的事務組合 (Zweckverbands Schul-

12) Gemeinde Kilchberg Web-site, Gemeindeversammlung (URL: [http://www.kilchberg.ch/xml\\_1/internet/de/application/d14/fl18.cfm](http://www.kilchberg.ch/xml_1/internet/de/application/d14/fl18.cfm)) Accessed on 30. August 2017.

13) Gemeinde Kilchberg, Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 24. Juni 2014 ([http://www.kilchberg.ch/documents/2014\\_24\\_Juni.pdf](http://www.kilchberg.ch/documents/2014_24_Juni.pdf)).

14) Kilchberger Gemeindeblatt, 9. Juli 2014, S. 2.

15) Gemeinde Kilchberg, Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 16. September 2014 ([http://www.kilchberg.ch/documents/140916\\_Beschluesse\\_GV.pdf](http://www.kilchberg.ch/documents/140916_Beschluesse_GV.pdf)).

16) Kilchberger Gemeindeblatt, 8. Oktober 2014, S. 2.

psychologischer Dienst) に関する規程の部分改正, であった。住民総会では, 3つの提案すべてが承認された<sup>17)</sup>。参加者は104人で<sup>18)</sup>、参加率は2.29%であった。

2015年は、後で述べる住民投票が実施された。その開票の翌週にあたる6月23日に最初の住民総会が開催された。そこでは、(1)経常決算, 投資決算, バランスシートからなる2014年決算, (2)ツインマーベルク民間保護目的事務組合 (Zweckverband Zivilschutz Zimmerberg : ZVZZ) への加入とその規約の承認, ならびにキルヒベルク・リュシュリコン (Kirchberg-Rüschlikon) における安全のための目的事務組合 (Sicherheitszweckverband) 規約の適合, (3)ホルゲン郡特別学校目的事務組合規約の部分改正, の3件が承認された<sup>19)</sup>。参加者は53人で<sup>20)</sup>、参加率は1.16%であった。

同年12月1日の住民総会では、経常会計, 投資会計, ならびに76%の税率の確定のための2016年予算, 1件のみであった<sup>21)</sup>。参加者は66人で<sup>22)</sup>、参加率は1.42%, 提案は承認された。

キルヒベルクの自治体基本条例 (Gemeindeordnung) では<sup>23)</sup>、住民総会には、次の権限がある。まず、一般的な権限として、(1)自治体行政全体の監視, (2)自治体参事会の財務能力を超える支出が関係する場合の新しい業務の引き受け, (3)自治体基本条例第11条を前提としたイニシアティブの取扱い, (4)居住地の地方自治体の領域に影響を及ぼす場合の境界の変更, (5)目的事務組合協定 (Zweckverbandsvereinbarung) の承認および改正ならびに目的事務組合への加入および離脱に関する議決, (6)報酬規則 (Besoldungsverordnung) の制定および改正, (7)市民権の付与および手数料に関する規定の制定および改正, (8)手数料徴収のための基本的な意義ならびに原則のさらなる規制や規定の制定および改正, (9)自治体の空間計画 (Richtplan), 建設・ゾーニング条例, 開発計画, 特別な建築基準と設計計画の制定と変更, (10)公的出版機関の決定, である<sup>24)</sup>。また、財政的な権限として、(1)年間予算の決定, (2)自治体税率の決定, (3)年次決算の承認, (4)自治体参事会が自治体基本条例第23条(3)によって自らの支出権限に算入されない限りでの追加融資, (5)自治体基本条例第11条(2)に留保されている、一度に10万フランを超

---

17) Gemeinde Kirchberg, Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 2. Dezember 2014 ([http://www.kilchberg.ch/documents/02122014\\_Beschluesse\\_GV.pdf](http://www.kilchberg.ch/documents/02122014_Beschluesse_GV.pdf)).

18) Kirchberger Gemeindeblatt, 10. Dezember 2014, S. 2.

19) Gemeinde Kirchberg, Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 23. Juni 2015 ([http://www.kilchberg.ch/documents/23062015\\_Beschluesse\\_GV.pdf](http://www.kilchberg.ch/documents/23062015_Beschluesse_GV.pdf)).

20) Kirchberger Gemeindeblatt, 8. Juli 2015, S. 3.

21) Gemeinde Kirchberg, Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 1. Dezember 2015 ([http://www.kilchberg.ch/documents/01122015\\_GV\\_Beschluss.pdf](http://www.kilchberg.ch/documents/01122015_GV_Beschluss.pdf)).

22) Kirchberger Gemeindeblatt, 9. Dezember 2015, S. 3.

23) Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Kirchberg vom 12. Juli 2005, Teilrevision vom 9. Juni 2013 (Kirchberg GO).

24) Kirchberg GO, Art. 15.

える、または毎年2万5000フランを超える新たな支出および追加支出、またはそれに相当する収入損失のための決定、(6)個々に100万フランを超える価値のある金融資産の分野における所有地および限られた物権の処分、(7)個々に15万フランを超える非株式上場企業に対する財政投資の決定、(8)個々に10万フランを超える偶発債務の決定、である<sup>25)</sup>。

キルヒベルクでは住民総会が最高の議決機関であるが、その一方で、自治体基本条例の第11条では義務的住民投票が、第12条では任意的(事後的)住民投票(Nachträgliche Urnenabstimmung)について定められている。義務的住民投票は、自治体基本条例の制定および改正(第1項)と一度に150万フラン(約1億7250万円)<sup>26)</sup>以上、および毎年数次にわたる15万フラン(約1725万円)以上の新たな支出と追加融資、またはそれに相当する金額の収入に対応する損失額(第2項)が対象である。また任意的住民投票は、住民総会において、出席有権者の3分の1以上が、事後的に議決について住民投票を求める場合である。ただし、(州の)自治体法によって住民投票から除外されている事項を除くことになっている。それに対して、必ず住民投票にかけなければならないと規定されている義務的住民投票がある。それが、(1)自治体基本条例の制定と改正、(2)一度に150万フランを超える、また毎年15万フランを超える、新たな支出および追加融資、またはそれに相当する収入損失のための決定、である<sup>27)</sup>。チューリヒ州の地方自治体法(Gesetz über das Gemeinwesen (Gemeindegesezt))第116条では、(1)自治体基本条例の制定と改正、ならびに自治体基本条例(Gemeindeordnung)にさだめる支出、(2)住民総会で出席有権者の3分の1以上が住民投票を請求した場合、には住民投票で決定することになっている。また、住民2000人以上の自治体では、自治体基本条例とその改正は住民投票にかけるものとする、となっており、住民投票が義務づけられている<sup>28)</sup>。この規定に基づき、住民総会を実施している自治体でも、自治体条例において住民投票にかける議案を定めている。

## 2-2 住民投票に向けた住民説明会——キルヒベルク

住民総会を実施している自治体が必ずしもすべての議案を総会だけで決定しているわけではないことを述べてきたが、ここでは、キルヒベルクで行われた住民投票をめぐる事前説明会について述べておきたい。

同自治体では、2015年5月11日に、翌月の6月14日に開票される住民投票について事前の説明会(Informationsveranstaltung)が開催された。会場となったのはキルヒベルク学校(Schule Kilchberg)の体育館で、自治体庁舎(Gemeindehaus)に隣接している。会場では座席は150席ほ

25) Kirchberg GO. Art. 16.

26) 1フラン=115円(2017年8月31日現在)で計算。

27) Kilchberg GO. Art. 11.

28) Kanton Zürich, Gesetz über das Gemeinwesen (Gemeindegesezt) vom 6. Juni 1926, § 116.

どが用意されていたが、出席者は90から100名程度である。同自治体の人口が7,853人（2014年現在）であることから、参加者は人口比で1.3%程度に過ぎないが、比較的年齢が高い人を中心に出席していた。

定刻の20時から説明会が始まった。最初に首長（Gemeindepäsident）のマルティン・ベルガー（Martin Berger）氏が挨拶に立った。ちなみに、首長をはじめ自治体参事会（Gemeinderat）、すなわち執行部のメンバーは全員パートタイムのボランティアである。

この日のテーマは（1）シュトッケンにある農場（Gutsbetrieb Uf Stocken）の新方針と（2）ブルンネンモース（Brunnenmoos）の学校施設改修で、いずれも6月14日の住民投票の対象となるものである。それぞれについて参事会の担当者から説明があり、その後で質疑応答という順で進んだ。

まず（1）のテーマであるが、自然保護・農業関係の施設で、家畜を飼育し、農産物を販売するところも設置している自治体が所有する施設であるシュトッケンにある農場について新たな方針で運営しようというものである。説明者は、参事会員のベレッシュ（Judith Bellaiche）氏で建築・不動産（Hochbau / Liegenschaften）の担当である。パワーポイントを使用し、スライドは全部で15頁に及び、時間は30分ほどかかった。最初のスライドではこれまでの状況を説明し、続いて現状を述べた。その後、「費用」のページで新たな調整がベストの方法であることが述べられ、目標設定が示された。ここで2つの方式があることが説明される。1つ目が「豚小屋の増築」案で全体的な図面が示される。加えて、詳細な図面も示され、どのように手を入れるか説明された。もう1つが「アーケードの増築」案で図面が示され、さらに詳細な図面が示された。続いて、「豚小屋の増築」にかかる費用と今後の見通しが示された。また、「アーケード」についても費用と今後の見通しが示された。ここで、参事会が推薦する「豚小屋の増築」案が説明され、そこでの小動物との遊び場や集合場所、交通の排除などが示される。その後、投票の方法が投票用紙のサンプルとともに示された。つまり、1 a) として「豚小屋の増築」案に賛成か反対か、1 b) として「アーケード」案に賛成か反対か、そして1 c) として両方が賛成であった場合には、どちらに賛成なのか、3枚の投票用紙があることが説明された。加えて、すべて否決された場合には、そのための費用がどのように使われるかが示された。その場合には、緊急の事案に使用される旨が提示された。

その後、質疑応答があったが、のべ12名の参加者から質問があった。うち2名は複数回質問、意見を述べているので、実質的に10名が質問したことになるが、これも25分ほどかかった。予算額が大きいために、多くの質問や意見が出されたものと思われる。質疑が終了したのは21時であった。

次に（2）のテーマであるブルンネンモースの学校施設改修についてである。21時すぎから自治体参事会の副首長で教育担当のフェルダー（Lorenz Felder）氏が、パワーポイントを使用して説

明した。最初は学校の写真で、その後、モース中等学校校舎 (Sekundarschule) のこれまでの経緯について説明があった。続いて、提案内容について説明があった。次に図面が示され、予算の提示 (1020万フラン=約11億7300万円) があった。その後、予定が示され、2017年に完成予定であることが説明された。続いて、計画の用途転換についても提示された。最後に、「学校は皆様のご支援に感謝します」として締めくくった。説明に要した時間は8～9分程度であった。

続いて質疑応答に入ったが、のべ6名が発言をした (うち1名は再度の意見表明)。基本的には担当の参事会員が回答していたが、先ほどのテーマよりも、質問というよりも意見表明という傾向が強く、それに対しては会場から拍手などもあった。会場に座っていた (有権者の) 教員と思しき人も回答していた。全体の説明と議論が終わり、首長が謝意を表明して、最終的に終了したのが21時25分であった。

ここでは、とにかく、出席者が自分の意見を述べ、質問する、ということが徹底しているといえよう。ともすると、それぞれが言いたい放題という印象もないわけではないが、多額の税金、予算が使われるプロジェクトであるだけに真剣である。このような意識が強いことが住民自治を成立させる点では必要であるといえよう。重要なことは、自分の意見を述べ、そして議論をすることである。それがなければ、デモクラシーは単なる多数決になってしまい、それでは必ずしもデモクラシーではなくなってしまう。なお、この2つのテーマについては、6月14日に住民投票が行われた。その結果、(1)の農場については、投票率53.9%で、賛成が1240票、反対が1221票と僅差で承認された。また、(2)の学校施設改修については、投票率54.1%で、賛成が1877票、反対が592票で承認された<sup>29)</sup>。

### 2-3 シュクオールの住民総会

ここで取り上げるもう1つの自治体は、合併して新たにスタートした自治体のシュクオール (Scuol) である。グラウビュンデン州にあるシュクオールは、2015年に、アルデッツ (Ardez)、フタン (Ftan)、グアルダ (Guarda)、セント (Sent) タラスプ (Tarasp) と合併して新しい自治体のシュクオールになった。その結果、今日では、スイス最大の面積を有する自治体となっている。新しいシュクオールは、人口4638人、有権者数3073人、面積は438.77平方キロメートルである<sup>30)</sup>。合併前の各自治体は、住民総会を開催していたが、合併後の新しいシュクオールも住民総会を開催している。

合併後の住民総会は、2015年1月26日に開催され、予算について議決している。続いて、同年4月20日には条例や政策を説明するための住民総会 (オリエンテーション住民総会 Orientierungs-

29) Kilchberger Gemeindeblatt, 8. Juli 2015, S. 1-2.

30) Scuol im Ueberblick, Cumün da Scuol Web-site ([http://www.scuol.net/xml\\_1/internet/de/application/d405/f505.cfm](http://www.scuol.net/xml_1/internet/de/application/d405/f505.cfm)) Accessed on 30. August 2017.

versammlung) が開かれている。この総会は、議決ではなく、執行機関の立場を理解してもらうために開催するものである。同年6月29日にもテーマは異なるが、同様の説明総会が開催されている。同年7月27日には決算の住民総会があった。また、10月26日に説明総会が開催され、12月14日には予算の総会が開催されている。基本的に、説明の総会以外は、議決がなされるが、通常の総会でも議事次第にあるテーマがすべて総会で議決がなされるわけではない。2015年は合併の影響もあって、6回の住民総会が開催されたが、うち3回は説明の総会であった。2016年には、3回の住民総会が開催された。また、2017年は7月の時点で、3回の住民総会が開催されている。

新しいシュクオールになってから開催された住民総会における概要は以下のとおりである。2015年1月26日の住民総会は予算住民総会 (Budget-Versammlung) で、20時15分から22時45分までシュクオール自治体会館 (Sala cumünala Scuol) で約150人の有権者を集めて開催された。議案は、(1) 2015年予算、(2) 2015年投資支出、(3) 外国人の不動産取得率：2015年提案は50%、(4) 住民投票 (2015年3月8日) の対象となる条例に関する報告と議論：給水に関する条例、衛生に関する条例、廃棄物に関する条例、(5) オリエンテーション、(6) その他、である<sup>31)</sup>。

続く2015年4月20日の住民総会は、オリエンテーション住民総会であった。場所は前回と同様のシュクオールの自治体会館であり、100名程度の有権者が集まった。内容は、2015年6月14日に実施される住民投票に関するもので、その住民投票では、警察条例、消防条例など4つの条例を含んでいた。さらに、スキー場地域の地域計画について報告があった。開催時間は20時から22時20分であった<sup>32)</sup>。

それから2ヵ月後の6月29日にも住民総会があったが、これもオリエンテーション住民総会であった。場所は、今回もシュクオールの自治体会館で、90名程度の参加者であった。内容は、2015年9月13日の住民投票に関するもので、「エンガディン・バード・シュクオール株式会社 (Dogn Engiadina Scuol SA)」履行契約、「タラスプ城」履行契約、「エンガディン・エネルギー協会」履行契約、地域条例 (La Regiun, statüts) などであった。総会の時間は、20時から23時10分であった<sup>33)</sup>。

2015年7月27日には、会計書類の決算住民総会 (Rechnungsablage) が開催された。会場はこれまでと同じで、参加者は65名であった。議題は、(1) 旧6自治体の2014年会計決算、(2) 旧自治体のセントにおける総合土地改良の支出、(3) 新しいケーブルカー建設に100万フラン超の支出、(4) ポスト・バス (Post Bus) の停留所に約33万3000フラン超の支出であった。総会の時間は20時から23時であった<sup>34)</sup>。

---

31) Comün da Scuol, Protocol no. 1 Radunanza dals 26.01.2015, 20:15-22:45.

32) Comün da Scuol, Protocol no. 2 Radunanza dals 20.04.2015, 20:00-22:20.

33) Comün da Scuol, Protocol no. 3 Radunanza dals 29.06.2015, 20:00-23:10.

34) Comün da Scuol, Protocol no. 4 Radunanza dals 27.07.2015, 20:00-23:00.

同年5回目の住民総会は、オリエンテーション住民総会で、10月26日に、フタン地区（旧自治体フタン）のスポーツホールで開催された。参加者は約200名で、これまでの住民総会の中では参加者は最も多かった。開催時間も20時から23時まで続いた。内容は、（1）フタン高アルプス専門学校（Hochalpinen Institut Ftan）との最長2年間におよび300万フラン以上の無利子融資契約、（2）グルライナ・スポーツセンターとの木造展示室の提供契約、（3）2015年11月29日の住民投票に関するオリエンテーション（国立公園の生物圏保護区、宿泊業条例など4件）であった<sup>35）</sup>。

2015年最後で6回目の住民総会は、12月14日に予算住民総会として開催された。このときの会場は旧自治体のセント地区で、参加者は約90名であった。議題は、（1）2017年から20121年までの財政計画のオリエンテーション、（2）2016年の自治体予算（税率100%の確定、水道・下水道・道路税（使用料）の確定、2016年の運営・投資予算）、（3）2016年ための投資支出、（4）追加支出、（5）外国人への不動産販売（2016年の割合：100%案）、（6）2016年2月28日の住民投票に関するオリエンテーション（ウンターエンガディン・ミュスタイヤー溪谷（Val Müstair）地区の契約について）であった。開催時間は20時から23時までであった<sup>36）</sup>。

翌2016年の住民総会は3回、2017年は8月までの段階で3回であるので、2015年は他の年よりも多かったといえよう。2015年は6つの自治体が合併した最初の年でもあり、頻繁に住民総会が開催されたといえるのではないか。また、合併した後であるため、開催場所も一カ所というわけではなく、地区（旧自治体）を替えていることがわかる。2015年1月以降に開催された住民総会では、参加者は、少ない時で55名、多い時では200名を超えている。有権者が約3073人であるから、参加率は1.8%から6.5%程度ということになる。人数の多寡は、主に議題によって異なるものと考えられる。

シュクオールの場合も、自治体基本条例（グラウビュンデン州では「自治体基本条例」を「自治体憲法（Verfassung der Gemeinde）」という）によって、住民総会の権限と住民投票の対象となるものを明記している。投票の対象となるのは、選挙（首長や他の参事会員、監査委員会委員、教育委員会委員<sup>37）</sup>）に加え、（1）自治体憲法の制定と改正、（2）自治体法の制定と改正、（3）a. 300万フラン以上、b. 毎年20万フラン以上の支出、c. 300万フラン以上の保証債務および出資の締結、d. 300万フランを超える不動産の購入、売却、交換および抵当ならびに限られた物権の承認に関する処分、（4）水利権の付与と重要な変更、水利権法の意味する帰属権の行使、特別利用権の承認、（5）地域（Region）への業務の委任、（6）他の自治体との合併、（7）任意的レファレンダムの対象、である<sup>38）</sup>。

35) Comün da Scuol, Protocol no. 5 Radunanza dals 26.10.2015, 20:00-23:00.

36) Comün da Scuol, Protocol no. 6 Radunanza dals 14.12.2015, 20:00-23:00.

37) Verfassung der Gemeinde Scuol, Art. 29.

38) Verfassung der Gemeinde Scuol, Art. 30.

また、住民総会が決定できることとしては、（１）予算の承認、（２）年次決算の承認、（３）税率の決定、（４）州許可法（Bewilligungsgesetz）第8条f.に定める別荘およびアパートホテル（Aparthotel）における住居の取得についての制限、となっている<sup>39)</sup>。さらに、住民総会は、以下の事柄について任意的レファレンダムを決定することができる。（１）予算にまだ設定されていない自由に規定可能な以下の支出、a. 200万フランから300万フランまで、b. 50万フランから200万フランまでの毎年の支出、c. 20万フラン以上、300万フランまでの保証債務および出資の締結、（２）年に20万フランから300万フランまでの不動産の購入、売却、交換および抵当ならびに限られた物権の承認に関する処分、（３）同一対象のために10万フランまたは10%を超える上昇にはならないことを条件とする追加支出の承認、である<sup>40)</sup>。

このように、住民総会と住民投票をそれぞれ活用しながら、住民の参加によって意思決定をすることで、住民自治を可能にしているのがスイスの地方自治体といえよう。しかしながら、最近では、住民総会を廃止しようという議論もないわけではない。そこで、次に住民総会の廃止を議論した自治体について検討していく。

### 3. 住民総会廃止に関する議論

#### 3-1 ラッパースヴィル・ヨーナ市の住民総会廃止に関する議論

2015年6月10日晩のラッパースヴィル・ヨーナ（Rapperswil-Jona）の住民総会では、住民総会を廃止して、市議会を導入するイニシアティブが議案になった。社会民主党（SP）、スイス国民党（SVP）などが中心となって議会制の導入を提案したが、キリスト教民主国民党（CVP）のアーリヒ・ツォラー（Erich Zoller）市長は、CVPと自由民主党（FDP）が多数を占める市参事会とともに反対を訴えていた。同市は、人口が約2万7000人で、有権者が2万人ほど、住民総会を開催している自治体としては、スイスで最も人口が多い。通常の住民総会では、参加率は1%前後と非常に低く、議会制導入を主導したイニシアティブ委員会は、それを理由に住民総会の廃止を訴えていた。ところが、この日は、マスメディア等にも注目されていたこともあって、有権者の11%にあたる2000人ほどが参加した。結果は、最終的に、議会制反対が多数を占め、議会制は導入されなかった。

翌日のNZZは、「議会制に反対、ヨーナで多数の人が押しかける。住民総会は時代遅れのモデルで、参加者は少なく、退屈なものなのか？」という見出しで、ラッパースヴィル・ヨーナの住民総会での議会導入否決の様子について報道をしている<sup>41)</sup>。

39) Verfassung der Gemeinde Scuol, Art. 32. 1.

40) Verfassung der Gemeinde Scuol, Art. 32. 2.

41) NZZ 11. Juni 2015, S. 15.

NZZによれば、住民総会を廃止して36人の議員からなる議会の導入を訴えていたのは、社民党と国民党、小さな地域政党、無党派などであった。今回の件を主導したフーベルト・ツァイス (Hubert Zeis) 氏は、「私たちは新しい政治構造を用いる」と述べ、2万7000人の住民がいるラッパースヴィル・ヨーナでは、住民総会には大きすぎる。議題は常に複雑で、市民と市参事会はますます負担になっている。議会はより透明性とデモクラシーを保障する、と述べていた。また、有権者の中には、7人の市参事会の過半数を占めるキリスト教民主国民党と自由民主党がラッパースヴィル・ヨーナの政治を支配しているので、「市参事会とその操縦者 (Einflüsterern)」をコントロールする機関が必要である、と明確に述べるものもいた、という。

しかしながら、キリスト教民主国民党、自由民主党、市参事会は、議会の導入に強く反対した。キリスト教民主国民党のツォラー市長は、行政部局の行動範囲が厳しく制限されることを警告した。さらにザンクト・ガレン州の他の自治体では、代議制で苦い経験をしていた。そうしたことを背景に、自由民主党のマルティン・シュトクリング (Martin Stöckling) 党首は「議会は不要な、高価な催事」であると述べた。議会は、市民のことを配慮する代わりに、国家を膨張させるだけであろう、ということであった。

当日の住民総会では、キリスト教民主国民党、自由民主党の支持者の多くがスポーツホールに座っており、(議会導入の)賛成者の意思表示はブーイングと嘲笑を受けることになった。それに対して、議会を批判した市民には拍手が沸き起こった。最終的な投票は明らかであった。明確な過半数が、この提案に立ち入らないことに賛成票を投じ、これによって、住民投票について議論することも不可能であった、というのがNZZによる住民総会についての報道である。

このようなラッパースヴィル・ヨーナの住民総会の様子からは、理想的なデモクラシーの姿とは異なる面もあることがわかる。執行部である市参事会が強く、それを一部の有力者が支持しているところでは、自由な議論が起りにくい雰囲気になることも確かである。住民総会が実施されているゲマインデは、制度的には民主的なものかもしれないが、負の側面も考慮しなければならないといえよう。それでは、参加率は低く、問題もあると考えられる住民総会は、廃止すべきであるのか。実は、スイスでは住民総会を廃止すべきであるという議論は必ずしも多くはない。そこで、次に住民総会に関する住民の意識について、先行研究をもとに議論していくことにする。

### 3-2 住民総会の課題とその考察

今日、住民総会はどのような課題が指摘されているのであろうか。チューリヒ大学のキューブラー (Daniel Kübler) とロシヤ (Philippe Rochat) は、2009年の自治体フォーラム (Gemeindeforum 2009) で、次のように研究課題を設定して、議論している。すなわち、低い参加のために住民総会の決定は、住民投票による決定よりも正統性が劣るのか? という課題設定である<sup>42)</sup>。結論としては、正統性の根拠が異なることから、比較は難しいという。すなわち、住民総会デモクラシーでは、

意思形成の質（Qualität der Meinungsbildung）が、住民投票デモクラシーでは、合意の量（Quantität der Akzeptanz）を重視しているからだという。そのように考えるならば、独自の正統性の源泉としての住民総会での議論では、参加率はそれほど問題にはならない。むしろ、議論の質の不備が問題なのかもしれない。すなわち、特定の意見は体系的に無視されているのではないか、住民総会で発言し、自分の意見を表明することは阻害されているのではないか、議論に参加するために、提案に関する知識があるのか、ということが問題であるとキューブラーたちは述べている。

また、チューリヒ州の地域新聞では、住民総会がテーマによっては、多くの参加者を集める例を挙げているが、参加率となると高くないことを指摘している<sup>43)</sup>。すなわち、参加者はある程度いるものの、有権者全体からすれば少数である、ということである。別のデータによれば、男性は女性よりも住民総会に参加する率が高く、約2倍であるという<sup>44)</sup>。

さらに、興味深い研究として、ハウス（Alexander Haus）、ロシャ（Philippe Rochat）、キューブラー（Daniel Kübler）による住民総会への参加に関する論文がある<sup>45)</sup>。彼らは、2016年春にチューリヒ州の自治体リヒタースヴィル（Richterswil）におけるアンケート調査を実施し、そこから住民総会に参加する有権者と参加しない有権者の社会的特性を論じている。それによれば、住民総会に参加する有権者は、年齢は高く、当該自治体に長年居住し、自治体に強いつながりを感じている人たちである。また、彼らは、しばしば地域団体の活動的なメンバーであり、自治体政治に強い関心があり、投票にも参加している。性別、教育、地位、収入などの点では、他の有権者との違いはない、ということを示している。

例えば、住民総会に参加する有権者のグループは、中間値が55歳であるのに対して、参加しない有権者のグループでは、47歳となっている。また、居住年数では、参加するグループが26年であるが、参加しないグループは16年である。自治体とのつながりについての意識では、0から10までの段階中、参加グループは7.5、非参加グループは6.5、そして地域の何らかの団体のメンバーであることについては、参加グループが60%であるのに対して、非参加グループは47%である。

---

42) Daniel Kübler, Philippe Rochat, Gemeindeversammlungen versus Urnenabstimmungen, Gemeindeforum 2009, Winterthur 17. November, Institut für Politikwissenschaft & Zentrum für Demokratie Aarau ([https://gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/aktuell/veranstaltungen/archiv\\_gemeindeforum/gemeindeforum\\_2009/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_1282554143984/downloaditems/457\\_1282554405500.spooler.download.1300957915373.pdf/Referat\\_Kuebler.pdf](https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/aktuell/veranstaltungen/archiv_gemeindeforum/gemeindeforum_2009/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1282554143984/downloaditems/457_1282554405500.spooler.download.1300957915373.pdf/Referat_Kuebler.pdf)).

43) Zürcher Unterländer, 21. Dezember 2015, Beteiligung ist nicht überall klein (<https://www.zuonline.ch/buelach/beteiligung-ist-nicht-ueberall-klein/story/25090856>) Accessed on 30. August 2017.

44) De Facto, 21. Dezember 2015, Männer rund doppelt so häufig an Gemeindeversammlungen (<http://www.defacto.expert/2015/12/21/beteiligung-gemeindeversammlung/>) Accessed on 30. August 2017.

45) Haus, Alexander; Rochat, Philippe; Kübler, Daniel, Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH). Aarau, Schweiz: Zentrum für Demokratie Aarau, 2016.

ちなみに、政治に関心があるか（「関心がない」の1から「非常に関心がある」の4まで）の問いには、参加グループは3.5、非参加グループは2.6、さらに、投票への参加は、10回の投票のうち、参加グループは8.4、非参加グループは6.6となっている。

つまり、地元とのつながりが比較的強く、政治に関心のある有権者は、住民総会に参加するのであり、同時に、住民投票にも参加する。反対に、大都市などで地元とのつながりが弱い有権者で、政治にも関心がない場合には、政治参加はしない傾向にあるということになる、といえよう。

スイスでは、住民総会でも、住民投票でも、参加率の高低はあまり問題にならない。住民総会や住民投票が存在するのであれば、有権者には参加の可能性は開かれているのであって、その権利を行使するか否かは、本人の判断だからである。問題なのは、低い投票率そのものではなく、低い投票率の下で特定の集団だけが参加することであるといえよう。住民総会などで特定の有権者ばかりが参加して、そこで決定がなされることが問題なのである。これはアメリカでも同様で、タウンミーティングに参加するのは、特定の人種の有権者ばかりで、マイノリティは参加しない（参加できない）ということが議論になる場合がある。その点では、多くの有権者が住民総会などに実質的に参加できるようになっていることが重要であろう。

### おわりにかえて

最近、日本では、議会の代わりに町村総会、すなわち住民総会を置くことを検討する必要があるのではないか、という議論がある。背景には、過疎が進み、加えて高齢者が多い自治体、とくに町村では、議員のなり手もおらず、議会を構成できない、という深刻な問題がある。そこで、にわかに住民総会が注目されるようになってきているといえよう。

では、これまで述べてきたスイスの住民総会から考えた場合、日本において住民総会は可能であるのか。もちろん、現行法のままでは困難であろう。確かに、人口だけを考えるならば、大都市では不可能でも、町村であれば、可能なところがある。しかし、住民総会に、町村の議会に関する規定を準用する、ということであれば、定足数の問題が出てくる。スイスでは、定足数がないため、住民総会の参加率が1%を下回っても総会は成立する。しかし、もし町村総会で議会と同じ定足数を設けるとなると、これを満たすのは相当に厳しいことになるのではないかと。とくに高齢の有権者が総会に参加するのは容易ではない。参加を促すためには、会場までの交通手段を確保することが不可欠であろう。この点で、スイスの自治体では、全国いたるところに交通網が張り巡らされていることから、その気になれば、誰でも総会に参加できる環境にある。それでは、今日話題になっている高知県大川村の場合はどうであろうか。面積は95平方キロメートルほどであり、移動が不可能な広大な自治体というわけではないように思われる。しかし、交通手段、とくに公共交通がかなり制限されており、住民の移動が難しいのではないかと。そうなると、自治体

が住民総会の会場までの交通手段を準備しなければならない。また、住民が議会で議決するような議案の内容を理解し、自らの判断に基づいて決定（挙手）できるか、という問題もある。しかも、議論が苦手な有権者も少なくない。そうなると、自治体執行機関の説明を受けて、それに質問や意見を述べる、ということがどの程度できるのか、ということも問題になる。このように考えると、現在の日本で町村議会に代えて町村総会を置くことについては相当な困難があるといえるのではないか。

ただし、別の考え方をすれば、住民総会は日本の地方自治を活性化させる機会になるかもしれない。予算や決算を自分たちで決定することになれば、税金の使われ方に対する関心も高まる。重要な事柄だけを住民総会で決定し、内容によっては住民投票で決定することになれば、住民の意識は相当に変わるのではないか。スイスがそうであるように、自治体のすべての事柄を住民総会で決定するのではなく、予算や決算など、重要な事柄のみを対象にするだけでも、地方自治は大きく変化することであろう。

もちろん、直接民主制とは有権者が直接責任を負うことでもある、という意識は持たなければならぬ。現代社会においてはいずれの国でもデモクラシーの危機が叫ばれている。国家、政府が強くなり、デモクラシーの本質である政治参加が低下し、市民は国家や政府に決定や実施を委ねる、さらには無関心・無責任でいる、ということ改める必要があろう。ただし、このことは、直接民主制であれ、間接民主制であれ、あてはまることではある。

謝辞：シュクオールの住民総会については、チューリヒ大学のデモクラシー研究所アールラウ（ZDA）研究員のコルシン・ビザツ（Dr. iur. Corsin Bisaz）氏から、ロマンシュ語の翻訳をはじめ、多くの示唆を得た。記して御礼申し上げます。

#### 参考文献

- 岡本三彦『現代スイスの都市と自治』早稲田大学出版部、2005年。
- 岡本三彦「スイスの住民参加と合意形成—住民投票の可能性と限界」日本地方自治学会（編）『合意形成と地方自治』地方自治叢書、敬文堂、2008年。
- 岡本三彦「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」寄本勝美・小原隆治（編著）『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年。
- Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E Rose, *Size and local democracy*, Edward Elgar Publishing, 2014.
- Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder et.al (Herausgeber), *Handbuch der Schweizer Politik: Manuel de la politique suisse*, 4., vollständig überarbeitete Auflage, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006.
- Kübler, Daniel, Oliver Dlabac, *Demokratie in der Gemeinde*, Schulthess, 2015.
- Ladner, Andreas, Marc Bühlmann, *Demokratie in den Gemeinden*, Rüegger Verlag, 2007.
- Linder, Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies 3rd ed.*, Palgrave

Macmillan, 2010.

Linder, Wolf, *Schweizerische Demokratie: Institutionen-Prozesse-Perspektiven*, 3., aktualisierte Auflage, Haupt, 2012.

(東海大学政治経済学部教授 博士 (政治学))