

18 世紀アイルランド生まれのイギリスの政治家であり政治思想家であるエドモンド・バークは、ブリストルで選挙人に向けて行った演説で、以下のように述べています。

「皆さん。確かに、選挙区の有権者としっかりと結びつき、密に連絡を取り、率直なやり取りをするのは、代議士 (a representative) にとって幸福かつ光栄なことに間違いはありません。代議士にとって、有権者の願いは非常に重大なものであるべきですし、有権者の意見は高く尊重されるべきですし、有権者の用件には絶えず注意が向けられなければなりません。代議士にとって、自分の休養や、楽しみや、満足を、有権者の皆さんのために犠牲にすることは義務なのです。とりわけ、そしていかなる場合でも、代議士は自分の利益よりも有権者の利益を優先させなければなりません。

しかし、偏向していない意見、成熟した判断、正しくひらかれた良心などを犠牲にしてまで、皆さんにも、皆さん以外の誰かにも、そしてどんな人たちの集まりにも、仕えるということとはできない。それらは、自分の喜びを得るためのものではなく、また法や憲法から導き出されたものでもありません。それらは神から与えられたものであり、それを濫用しない責任があるのです。代議士が皆さんに負っているのは、ただ勤勉に努力することだけではありません。判断にもまた責任を取らなければならない。そして、自分の判断 (judgement) を犠牲にして皆さんの意見 (opinion) に従うということは、皆さんに仕えることではなく、皆さんを裏切ることを意味するのです。」

(Edmund Burke, "Speech to the Electors of Bristol", 1774, in *Select Works of Edmund Burke, Miscellaneous Writings*, Liberty Fund, 1999)

これは、日本国憲法第 43 条の「全国民の代表」の概念の根拠ともなった重要な演説です。国会議員と地方議会議員とを問わず、国民・住民のニーズ、すなわち意志を重視することが、政治そして政治家にとって基本であることは、住民自治の観点からも大前提となります。しかし、その「意志」に政治家の行動や意思決定がどこまで拘束されるかは大きな問題です。つまり、「代表」は、主権者たる有権者の意志に従属するのか、それとも一定の自律性を有するのかという問題です。

例えば、前者の考え方に基づく「選挙区の支持者や支持母体の意志に議員の政治行動は拘束される、すなわち「委任・命令」の関係にあり、委任者・命令者である支持者や支持母体の意向に反する行為を行ってはいけないという厳格な関係である」と考えることとなります。もちろん、こうした姿勢は、地方議会の議員だけではなく、住民の投票で選ばれる首長に対しても適用されます。仮にこうした考え方が適切であるとする、首長や議員はひたすら支持母体の意志のマッチポンプとなり、異なる支持母体の政治家とは妥協をすることはできない存在となります。そのことは、時によって激しい政治的対立を自治体内に持ち込む要因ともなります。

しかし、こうした考え方は適切と言えるでしょうか。前述のエドモンド・バークの演説はこれに疑問を投げかけています。異なる選挙区、異なる有権者から選出された政治家の「全国民の代表」・「住民の代表」たる位置づけは、どこから生じるのでしょうか。もちろん、有権者や支持母体の意向を「尊重」することは大切であり、選挙において重要なポイントとなることは否定できません。但し、そのことと

有権者等の「意向」に首長や議員が「拘束」されることとは別です。政治家として、有権者等の意向を尊重しつつ、それとは異なる「判断」を行うことは当然あり得るからです。

この異なる判断が許される要件は何でしょうか。

第1は、首長・議員を問わず、自らの政治姿勢や政策理念を明確に有権者等に選挙時から伝えており、その姿勢・理念に基づいて有権者の意向とは異なる判断を行う場合です。選挙時に、美辞麗句・スローガンや抽象的な姿勢しか有権者に伝えていない場合には、この要件を満たすことは難しくなります。

第2は、有権者等の意志と異なる判断を行った理由を、根拠(エビデンス)をもって明確かつ具体的に伝えていること、すなわち、説明責任の徹底です。そもそも、経済社会環境は変化し、有権者等の意志も変化します。この変化に対して翻弄するだけでは、悪い意味でのポピュリズムに陥ってしまいます。

首長の中には、住民から直接選ばれていること、そしてリーダーシップの発揮を理由として、独自の政策を展開する姿も見受けられます。こうした政策展開は一概に否定されるべきものではありませんが、その是非をめぐっては、上記の2つの要件をどこまで満たしているかが重要な判断ポイントとなります。

「全国民の代表」・「全住民の代表」は、単純に「国全体の利益」・「地域全体の利益」を尊重することではありません。有権者等の「意向」を尊重しつつ、政治家としての姿勢・理念に基づいて自律した「判断」を行うことです。これは、その「判断」を行った根拠を自ら示す「説明責任」を果たすことによって正当化されるのです。首長・議員を問わず、エビデンスに基づく直接的説明がなされない場合、

政治家の判断として正当化されることはありません。ここに、エビデンスの重要性が存在します。政治家としての倫理的正当性は、選挙で当選することだけで担保されるものではないのです。

そして、もう一つは、有権者等と価値観を共有することです。価値観を共有するとは、有権者の意志に拘束されることではなく、より良い結果を求めて判断していく際の根拠を共有することを意味します。

さらに、パブリックコメント制度、審議会への住民参加、住民訴訟など直接民主主義的機能が制度的にも強化されています。こうした制度は、代表民主主義の下で、政治家としての自律した判断が許されるからこそ、成立するものです。会計監査や行政監察のような批判的チェックに限らず、前述の政治の判断が備えるべき2つの要件が満たされているかを担保する制度として機能させていく必要があります。

【著者】

宮脇 淳 (みやわき・あつし)

北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授

参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所主席研究員等を経て現職。地方分権改革推進委員会事務局長等を歴任。著書に『指定管理者制度 問題解決ハンドブック』、『自治体経営リスクと政策再生』、『政策思考力』基礎講座』等。