

# 住民投票と直接民主主義

長谷川 憲

Du Référendum local et la Démocratie directe

HASEGAWA Ken

## (一) はじめに

1996年8月4日に実施された新潟県巻町の原子力発電所建設をめぐる町民投票に続き、同年9月8日の沖縄県の米軍基地問題についての県民投票と97年6月22日の岐阜県御嵩町の産業廃棄物処理施設建設についての町民投票とが相次いで実施され、地方自治体の条例に基づく表決型の「住民投票」実施の動きが衆目を集めることとなった。この表決型の「住民投票」実施の動きは、政治的意思決定過程への市民の直接参加の機会を制度化することにより、憲法論的には、代表民主制の「半代表制」への移行を、または「人民主権的」再編を促す点で評価することができるが、日本においては、この動きが国政レベルではなく、地方自治体レベルで進展しているところに特徴がある。しかし、従来指摘されてきたレフェレンダムのプレビシット化の問題、マイノリティの保護の問題等への充分な対応がなされないまま現実が進んでいることに不安を感じる。従ってこのような問題点に対処するためにも、民主主義的意思決定手続とは何かという問題について、欧米において実施されている「国民投票」と、日本において、地方自治体レベルで実施されつつある表決型の「住民投票」との異同を対比させ、その政治的背景と憲法的意義とを明確にすることが必要であると思われる。

## (二) 住民投票の制度と歴史

### 1) 住民投票制度

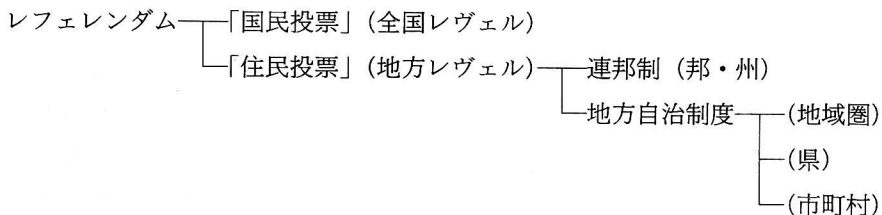
#### a) 直接民主制とレフェレンダム

「レフェレンダム」は、国民または住民<sup>1)</sup>の意思を投票により直接問い、これにより決定するための制度である。従って、「レフェレンダム」の実施が求められる事例をみると、間接民主制により形成された意思決定に対して、国民または住民の意思を直接問い、これに従って、またはこれを考慮して、決定すること、すなわち直接民主制的意思決定手続としての投票<sup>2)3)</sup>が求められている事例であり、国民または住民の意思を投票により問うための制度であっても、「選挙権」のように間接民主制の制度の一環として行われる投票は、「レフェレンダム」の範疇からさしあたり除かれる。我国においては、1947年施行の日本国憲法において、15条で

公務員の選定罷免権を規定するとともに、最高裁判所裁判官の国民審査（79条）、地方自治特別立法の住民投票（95条）および憲法改正の国民投票（96条）においてこのような直接民主制度を採用した。また地方自治法の制定により地方レベルではこの制度がさらに具体化されている。

#### b) 国民投票と住民投票

「国民投票」と「住民投票」との区別は、投票権者の範疇の違いから問題にすることも可能であるが、さしあたりここでは「国民投票」と「住民投票」との呼称について、前者を全国レベルで実施されるものの呼称とし、後者は地方レベルで実施されるものの総称として、連邦制国家における「邦・州」、および地方自治制度の下での「地域圏」・「県」・「市町村」等の範囲で実施されるものを称する。



#### c) 住民投票の分類

「住民投票」は、地方住民の意思を問うために地方レベルで実施される「レフェレンダム」の一類型である。全国レベルで行われる「レフェレンダム」との区別の必要性の有無・問題点については別に検討することとして「レフェレンダム」を分類すると、次の点で区分できる<sup>4)</sup>。

(1) 実施領域、(2) 根拠規定、(3) 実施条件、(4) 発案者、(5) 実施主体、(6) 対象事項、(7) 法的効力および(8) 投票権者による区分である。

- |          |   |
|----------|---|
| (1) 実施領域 | 前掲(二-1-b)   |
| (2) 根拠規定 | 1) 憲法<br>2) 法律<br>3) 条例<br>4) 行政法規または行政手続 <sup>*5)</sup><br>5) その他(事実上のもの)              |
| (3) 実施条件 | 1) 義務型(根拠規定により当然かつ自動的に実施されるもの)<br>2) 任意型(実施の有無について裁量の余地があるもの)                           |
| (4) 発案者  | 1) 中央行政機関(大統領・首相等)<br>2) 中央議会・議員<br>3) 国民(有権者)の一定数<br>4) 地方行政機関(知事・市町村長等)<br>5) 地方議会・議員 |

- 6) 地方住民（有権者）の一定数
- (5) 実施主体\*
  - 1) 中央選挙管理委員会（自動実施の場合）
  - 2) 中央行政機関（大統領・首相等）
  - 3) 中央議会・議員
  - 4) 国民（自主投票）
  - 5) 地方選挙管理委員会（自動実施の場合）
  - 6) 地方行政機関（知事・市町村長等）
  - 7) 地方議会・議員
  - 8) 地方住民（自主投票）
- (6) 対象事項
  - 1) 憲法制定・改正
  - 2) 条約・国際協約の承認等
  - 3) 法律の制定・改廃
  - 4) 条例の制定・改廃
  - 5) 行政法規の制定・改廃
  - 6) その他の事項
- (7) 法的効力
  - 1) 裁可型・決定型（投票結果に法的拘束力を与えるもの）
  - 2) 諮問型・助言型（法的拘束力を認めず諮問的效果に留めるもの）
- (8) 投票権者\*
  - 1) 国籍要件
  - 2) ヨーロッパ市民権のような例
  - 3) 居住要件

## 2) 住民投票制度と直接請求制度

住民投票制度は、太平洋戦争敗戦後の地方制度民主化の過程で憲法の地方分権規定の創設とともに地方自治法の中に規定された。ここではその歴史過程を簡単に整理する<sup>6)</sup>。

### a) 直接請求制度の創設（第1次地方制度改革）

住民投票制度は、1946年憲法と同時に施行された地方自治法に規定されることにより最終的に憲法および法律の段階に定着するが、1946年の第一次地方制度改革をその出発点とする制度である。

太平洋戦争敗戦（1945年8月15日）後、日本を占領した連合国総司令部は、1945年10月、民政局を設置した。民政局は、1946年3月には、内務省に対して、知事公選に関する地方制度改革案を作成するように要請するとともに、市制、町村制および府県制の改革案を作成するように要請した。

政府は、1946年7月には、「東京都制の一部を改正する法律案」、「府県制の一部を改正する法律案」、「市制の一部を改正する法律案」および「町村制の一部を改正する法律案」を帝国議会衆議院に提出した。大村内務大臣は、提案に際して次の三点を地方制度改革の根本方針とし

て説明した。(1) 地方自治体の自主性ないし自律性の強化、(2) 地方自治体における自治行政の運営方法に住民が参与する部門を拡大し、住民に依る地方自治の本姿を顕現せしむること。(3) 地方行政事務執行の公正を確保することである。

この案は、衆議院における審議で、総司令部および各党からの修正意見に基づき修正がなされ、8月に可決、その後貴族院に送付され9月に可決、9月27日に公布された。

この改正により、次の四種類の住民による直接請求の権利が認められた。

① 住民の50分の1以上の連署により条例および規則の制定を請求する権利（当該改正においては、地方自治体の長は住民からの提案の趣旨に反しない範囲で修正して議会へ提出することが認められた。）。

② 住民の3分の1以上の連署により知事、市町村長および議員等の解職を請求する権利（政府原案では、請求された後は内務大臣または知事が審査して認められれば解職を決定することとなっていたが、知事、市町村長、および議員については、有権者による一般投票制度を採用するように修正された。）。

③ 住民の3分の1以上の連署により地方議会の解散を請求する権利（解職と同じく、政府原案では内務大臣に解散権があったが、有権者による一般投票制度を採用することに修正された。）。

④ 住民の50分の1以上の連署により事務の監査を請求する権利。

#### b) 地方自治法の成立（第2次地方制度改革）

第1次地方制度改革に対して総司令部は、自治権の拡大、地方議会の権限の拡大、中央官庁の監督権限の整理等により徹底した改革を行うことを求めた。政府はこの要請に対応して、1946年9月、内務大臣への諮問を行うための地方制度調査会を設置し、第2次地方制度改革に着手した。

同年12月、地方制度調査会は、東京都制、道府県制、市制および町村制を廃止して、地方自治法を制定することを内務大臣に答申した。答申を受けた内務省は、1947年2月、地方自治法の草案を作成し、同年3月、帝国議会に地方自治法案を提出した。帝国議会での審議に際して、総司令部は修正意見を提出し、これに基づき条例の改廃の請求が新たに認められることとなった。法案は、3月22日に衆議院で可決され、貴族院に送付された。貴族院では、議会解散に関しての修正案が提出され、3月28日に可決、4月17日に公布され、日本国憲法の施行日と同じ5月3日に施行された。

条例の制定または改廃の請求、および議会の解散の請求に関する審議で問題となったのは次の二点である。

##### ① 条例の制定または改廃の請求に関して

政府は、第2次改革の原案において、請求が行われた場合にはただちに請求の趣旨を公表しなければならないこと、首長による原案の修正を認めないこと、および結果を請求の代表者に通知し、公表しなければならないと前回の改革を修正した。さらに衆議院の審議において、総

司令部の意向に従って、条例の改廃の請求が認められることとなった。

## ② 議会の解散の請求に関して

政府案では、第1次改革で認められた議会の解散請求(a-③)は規定されなかった。これに対して、貴族院はこれを復活する修正を行い、住民の議会解散請求権が認められることとなった。

## c) 地方自治法の改正（条例制定改廃請求制度の変遷）

地方自治法はその後何回か改正されることになるが、条例制定廃請求に関しては次の三回の改正が行われた。

### ① 1948年改正（請求の範囲の制限）

条例の制定改廃の請求については、当初は何の制限もなかった。そのため電気ガス税条例の改廃請求が多数行われたため、1948年に74条に「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料および手数料の徴収に関するものを除く。」との規定が書き加えられ、これらについては以後条例の制定改廃の請求を行うことはできないこととなった。

### ② 1950年改正（署名手続および罰則規定の新設）

この改正により、署名に関して、74条の2、署名の証明、署名簿の縦覧、署名数の告示および署名に関する争訟、74条の3、署名の無効および関係人の出頭・証言、ならびに74条の4、違法署名運動の罰則の3カ条が付加された。国会の審議においては、「直接請求への禁止的弾圧である」との反対意見もだされたが、「濫用を防止する見地から必要な規定を設けたものである」との政府説明があり、可決された。この規定は他の直接請求にも準用された。

### ③ 1969年改正（選挙期間中の署名活動の禁止）

74条の5項に「第一項の場合において、当該地方公共団体の区域内で衆議院議員、参議院議員又は地方公共団体の議会の議員若しくは長の選挙が行われることとなるときは、政令で定める期間、当該選挙が行われる区域内においては請求のための署名を求めることができない。」との規定が加えられた。政府は、「選挙運動には禁止されている個別訪問が、直接請求の署名活動を借りて実施されているのは権利の濫用」とであると説明した。

この説明に対して、社会党、共産党は、「(1) 直接請求は住民に与えられた基本的権利の一つであり制限は許されない。(2) むしろ選挙期間中に直接請求の署名運動が行われることにより住民がその存在を再確認できる。(3) 改正すべきは個別訪問の自由化である。」等と反対した。

## 3) 住民投票の現状

### a) 住民投票の種類

今日までに、日本において実施されてきた住民投票を整理すると、次の四つの種類に分類できる。(1) 憲法95条に基づく地方特別法に対する住民投票、(2) 地方自治法76条に基づく議会解散請求、ならびに80条および81条に基づく議員および首長の解散請求に対する住民投票、(3) 条例に基づく住民投票、ならびに(4) 法的根拠はもたないが、実施要綱や協定または自主

管理等により事実上実施される住民投票である。

他に住民参加の直接民主制の制度として、地方自治法は、(5) 74条に基づく条例制定・改廃請求、および75条に基づく事務監査請求の制度、ならびに、86条に基づく副知事もしくは助役、出納長もしくは収入役、選挙管理委員もしくは監査委員または公安委員の委員解職請求についても定めているが、これらはイニシアティブの制度に留まり、住民投票により表決することは規定されていない。

上記の住民投票制度のうち、(1)は、憲法を根拠法規する点、および憲法が中央集権的国家機構に併置して地方分権制度を設置するとともに、国家意思決定過程に住民の意思を直接的に反映する制度を創設した点で、最も意義のある制度である。しかし、1945～51年の間に実施された18都市15件の実施例<sup>7)</sup>に留まり、その後適用された例はない。むしろ1952年の地方自治法の改正において特別区の区長公選制が廃止された際、この制度に基づいて住民投票を行うべきと指摘されながらも実施されなかった経緯がある。

今回制定された「軍用地に関する特別措置法」のような事例の場合、この法案が事実上沖縄のみを対象としていることを考えるとこの規定を復活させ、適用することを考慮してもよかったのではないかと思われる<sup>8)</sup>。

(2)は比較的实施例の多いリコール制である<sup>9)</sup>。従来この制度は、議員または首長が汚職等の非行を行った際にその公職適格性を判断するために行使されるのが普通であった。しかし最近の例をみると、1981年の高知県窪川町町長に対するリコール<sup>10)</sup>や1984年の神奈川県逗子市市長に対するリコール<sup>11)</sup>に見られるように、首長または議員の政治的対応または政策に対するコントロールの手段として用いられるようになってきている。

(3)および(4)は、(1)とともに典型的な「地方的レフェレンダム」としての「住民投票」制度<sup>12)</sup>である。このタイプの住民投票は今日では、註12表1の事例からも理解できるように、首長または議会が行った個別的政策判断に対する住民の意思表示を保障するための制度としての役割をはたしている。いわゆる「政策判断＝表決型」の「住民投票」の登場といってもよいであろう。

#### b) 政策判断型の住民投票の登場

1980年代に入り、解職請求制度を政治的コントロールの手段として用いる例が登場するが、より積極的に住民投票制度を条例により創設して個別的政策の判断に用いようとする例が現れた。首長提案によるもの3件、議員提案によるもの8件、直接請求によるもの43件の事例である。住民により請求された提案が多数あることが注目される。これらのうち、首長によるもの3件(100%)、議員によるもの6件(75%)、住民の直接請求によるもの7件(16%)が制定された。また実際に制定された条例をみると(表1)、地方自治法改正までの一時期、区長準公選制を実現するために、または中野区における教育委員準公選のために住民投票が用いられた例を別にすると、80年以降とりわけ90年代に入り制定された条例であることが判る。また候補者選定のための条例を除くと、制定された条例12件の内6件が原子力施設関連のもの

であり、4件は開発・環境に関するものである。またその他の沖縄県の条例を含め地域住民の生命・環境に係わる事項についての事例であることが注目される。

このような問題についての住民投票条例が80年以降増えていることは、住民の問題関心が極めて強くなっているばかりでなく、後述するように、首長および議員と住民との間の同質性が都市化の進展の中で、急速に崩れ、住民がその意思を表明する手段として、「政策判断型」の住民投票を活用するようになってきたことが考えられる。また首長および議員の側からもこの制度を利用しようとする事例があることは、住民運動への対応であると同時に、住民の同意なしには、これらの問題の処理が難しくなっていることの証であると考えられる。

### 註

- 1) 投票権者について国民または住民と表現しているのは、外国籍保有者または無国籍者をどのように扱うのかという問題があるからである。この点について、国政レベルでのレフェレンダムについては、国籍要件を前提とすることは一般に承認されるであろうが、地方自治体レベルの場合は、逆に地方自治法10条の規定を考慮すると、国籍要件ではなく居住要件を重視し、投票権者を拡大することは現時点でも可能であると思われる。この点で、東京都中野区の「中野区教育委員候補者区民推薦制度要綱」(1996年4月1日施行)は「満一八歳以上」(9条1号)で「中野区において、住民基本台帳に記録され、又は外国人登録原票に登録されている」(同条3号)住人を推薦に参加できる者とする。また大阪府箕面市の「箕面市市民参加条例」(1997年4月施行)で市長が実施することができる市民投票における「市民」とは「地方自治法10条の住民と同じで、国籍は問わない」(議会における説明)とされる。ただし、このような場合においては対象事項について若干の検討の余地があると思われる。
- 2) レフェレンダムの実施が、首長または議会により求められる場合でも、国民または住民の側から求められる場合においても、または、その法的拘束力を認める場合(決定型)であれ、否定する場合(諮問型)であれ、直接民主制的制度を抜きにして問題を処理することができなくなっているところに、「半直接制」と呼ばれる代表制の段階の憲法の論点がある。すなわち「住民投票」を直接民主制実現の手段として肯定的に考えるか、間接民主制の補完原理としてその存在を消極的または肯定的に認めるか、「国民主権」原理および代表制原理の根幹に関わる論点を本来は検討しなければならない。
- 3) 政治的意思決定過程における「住民参加」については、立法、行政、司法のいずれの領域についても、また意思決定の各段階においても様々な制度が考えられるが、ここでは、国家または地方の制度における意思決定の最終段階に影響を与えるものを主として念頭に置いている。
- 4) 「国民投票」と一般に呼称されるレフェレンダム(référendum)の諸類型については、辻村みよ子「『住民投票』の憲法的意義と課題」(ジュリスト1103号、1996年)34頁以下で「範囲・根拠規定・対象・効力・実施条件・発案者」の6点に着目した分類がなされており、本稿においても基本的にその枠組みを利用させていただいている。
- 5) 本稿での分類は基本的には辻村前掲論文によるが、筆者の関心に応じて分類の序列を変え、また類型を付け加えた(\*印の部分)。
- 6) 東京都『住民投票条例集』1996年3月4-5頁を参照した。
- 7) 1949年から51年の間に制定された「広島平和記念都市建設法」等18都市に関する15件の「住民投票」例があり、憲法95条を根拠とし、国会法67条および地方自治法261条に手続が明記されているが、前述するように現在では実施されることがない。
- 8) 「特別措置法」の場合は、全国の米軍へ貸与される軍用地が問題とされるが、事実上は沖縄の米軍基地への土地貸与が問題とされており、95条が形式的だけでなく実質的にも一定地域のみを対象とする立法について地域住民の合意を要求していると考えらるならば、当然に住民投票の対象とすべきであろう。
- 9) 東京都『住民投票条例集』19-20頁によると、1992年3月までの数として、議会解散(76条)に関するもの、請求400件、成立98件、議員解職(80条)に関するもの、請求226件、成立64件、首長解職

- (81条)に関するもの、請求557件、成立85件の例がある。
- 10)「窪川町の藤野町長は、1980年10月24日、高松市の四国電力本社に出向き三条件をつけて、原子力発電所設置のための立地調査の受け入れを申し入れた。原子力発電所設置に反対する町民は、10月25日、町長の態度に不満を示し町民会議を組織し町長の解職要求の方針を決定し、11月18日に町長に対する解職請求の手続を開始し、署名活動にはいった。そして、請求代表者は、12月22日、町選挙管理委員会に請求署名簿を提出し、翌81年1月11日に町選挙管理委員会は解職請求名簿の審査を終了し、有効署名数5764人で法定必要数1200人を大きく上回ったので町長の解職の賛否を問うことを確定した。町選挙管理委員会は、2月16日に町長解職請求の住民投票を告示、投票日を3月8日と定め、即日開票を決めた。投票率は99.66%の高率を示し、結果は解職に賛成6332票、反対5848票、無効160票となり、即日、町長の解職が決定した。住民が原子力発電所の設置をすすめる町長を解職に追い込んだ事例である。」(吉田善明「住民投票と地方自治の復権」(法時60巻1号)46頁)
- 11)「逗子市の三島市長は、当初米軍住宅建設に反対し、市議会もまた建設計画の中止を防衛施設庁に要請していたにもかかわらず、横浜防衛施設局からの池子弾薬庫跡地に米軍家族住宅の計画を進めたいとの申し入れに対し、条件付き受け入れを明らかにしたことから、住民は「池子米軍住宅建設に反対して自然と子供を守る会」を組織し、住民投票によって市民の意思を確認すべきだとする住民投票条例制定の直接請求を起こし市長・議会に対応したが、議会で否決され、けっきょく三島市長の解職請求運動が開始された。84年に署名活動が開始され、約二ヵ月で1万8612人の署名が集まり、必要な法定署名の三分の一を上回るものであった。三島市長は解職請求の有効署名数が発表される前に辞職した。」(吉田前掲論文45-46頁)
- 12) 住民投票条例案は1997年6月段階で、52件(開発・環境関連17件、原子力施設関連13件、合併6件、候補者選定4件、その他12件、改正案を除く)を数えるが、成立したものは、次の15自治体16件にとどまる。

表 1

原子力発電所関連住民投票条例 6件(実施1件)*印は実施されたもの	
高知県窪川町	窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例 1982年7月22日公布
三重県南島町	南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例 1993年2月26日公布(1995年3月24日改正)
宮崎県串間市	串間市における原子力発電所設置についての市民投票に関する条例 1993年10月8日(1995年10月2日改正)
三重県南島町	南島町における原子力発電所の建設に伴う事前環境調査についての町民投票に関する条例 1995年3月24日公布
*新潟県巻町	巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例 1995年7月19日公布(1995年10月3日改正)(1996年8月4日実施)
三重県紀勢町	紀勢町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例 1995年12月25日公布
開発・環境問題関連住民投票条例 4件(実施例1件)	
鳥取県米子市	中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例 1988年7月15日公布
高知県日高村	日高村産業廃棄物処理施設設置についての市民投票に関する条例 1996年4月15日公布



*岐阜県御嵩町	御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例 1997年1月21日公布（1997年6月22日実施）
宮崎県小林市	小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設についての市民投票に関する条例 1997年5月2日公布
候補者選定の住民投票条例 4件（実施例3件）	
*東京都品川区	東京都品川区長候補者選定に関する条例 1972年8月29日公布（1974年6月1日地方自治法改正により廃止）
東京都練馬区	練馬区長候補者選定に関する条例（候補者一名のため実施せず） 1972年11月6日公布（1974年6月1日地方自治法改正により廃止）
*東京都大田区	東京都大田区長候補者選定に関する条例 1973年12月4日公布（1974年6月1日地方自治法改正により廃止）
*東京都中野区	中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例 1979年5月25日公布（1980年7月7日改正）（1995年1月廃止）
その他の住民投票条例 2件（実施例1件）	
*沖縄県	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例 1996年6月24日公布（1996年9月8日実施）
大阪府箕面市	箕面市市民参加条例 1997年3月31日公布

以上のように東京都大田区の区長準公選制および中野区教育委員会準公選制の区民投票等の候補者選定の事例を始めとして、最近の岐阜県の御嵩町の産業廃棄物施設設置に関する町民投票、沖縄県の米軍基地に関する県民投票（「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例」）および新潟県巻町の原子力発電所建設に関する町民投票の事例ように実施されたものがある反面、高知県窪川町の原子力発電所設置に関する町民投票条例のように実施が凍結されたものもある。

- 13) 村民代表の「協定書」に基づく東京都由木村の八王子市または日野市との合併に関する住民投票（1964年）、「住民投票執行要領」に基づく神奈川県橘町の小田原市との合併に関する住民投票（1970年）または「泉市市民意向投票実施規則」に基づく宮城県泉市の仙台市との合併に関する住民投票（1987年）等の市町村合併に関する例、ならびに部落総代会の決議に基づく石川県志賀町の原子力発電所建設に関する町民投票（1972年）、区長会の決議に基づく新潟県柏崎市の原子力発電所建設に関する住民投票（1972年）等の原子力発電所建設に関する例、住民グループの自主投票により行われた長良川河口堰建設に対する住民投票（1992年）等の事例（武田真一郎「住民投票をめぐる法的問題」法律のひろば46巻6号1993年）27-8頁参照）がある。

### （三）住民投票の法的問題点

住民投票は、(1) 日本国憲法および(2) 地方自治法で規定された住民投票、ならびに(3) 条例に基づいて、または(4) 事実上行われてきた住民投票に区分できるが、問題点を次に整理する。(1) 根拠規定、(2) 対象事項、(3) 法的効力および(4) 実施手続に関わる問題である。

#### 1) 根拠規定に関わる問題点

今日国家法レベルでの法的根拠をもつ住民投票制度は、(1) 憲法95条に基づく地方特別法

の住民投票と(2)地方自治法に基づく議会解散請求ならびに首長および議員の解職請求の住民投票のみである。しかし、今日望まれているのは、住民の意思を特定の争点(とりわけ生命・環境に関わる争点)に反映するための制度としての住民投票である。なぜならば、後述するように、都市化の進展の中で住民が居住地域の政治・行政にその意思を反映することが困難となっている現状があり、その結果としての首長・議員と住民との間の政治的乖離に対し、住民の政治参加の機会を増やし、政治不信を払拭するための制度が望まれているからである。

首長または議会の意思決定に対し、地域住民が異を唱える場合、または直接請求として法的に認められている条例の制定・改廃の制度に対して首長または議会が否定的な態度をとった場合には、住民は(2)のリコール制度による住民投票を活用して首長または議会に対抗することが可能である。しかし、生命・環境のような争点に対して住民の問題関心が高まっている現在、直接的に住民の意思を問うて、結論をだすことは地域住民の合意形成の観点からも必要であると思われる。従って、首長または議会が民意を積極的に反映するために、(1)(2)に加えて、住民投票制度を条例等により創設することが望まれるようになっている。条例で住民投票制度を創設することの限界と問題点は2)および3)で問題とする。

## 2) 対象事項にかかわる問題点

一般論としては、住民投票の対象事項には、国の固有の権限に属する事項は含まれないと考えられる。憲法改正、条約の承認または法律の制定・改廃は対象とされないことが原則であるが、昨今の三つの住民投票の事例のように近年実施された住民投票は、軍事政策、エネルギー政策等、全国的レベルの政策課題についてのものであるためこのような問題を対象とすることができのかが問題となる。すなわち、対象とされる事項は、当該地方自治体の権限に属する問題に限定されるか、否かという問題である。この点については、当然に当該地域にかかわる問題に限られるとの結論をだすことは容易である。しかし、巻町または御嵩町における事例のように、本質的には、原子力政策、産業廃棄物処理政策に対する判断であり、国または県の権限に属する事項に対する判断でありながら、形式的に、当該自治体の権限に属する町有地の処分の可否の問題として住民投票を実施することは可能である。沖縄県における米軍基地に関する県民投票についても、国の固有の権限に属する条約事項である「日米安全保障条約に基づく地位協定」が問題とされたため、住民投票の対象であるか否かが問題とされたが、当該事項が当該地方住民の生活と利害に深くかかわっており、政治的にも重要な関心を引いた問題であったことを考慮すると、住民の意思を問うて問題解決の方向を定めるとの太田知事の判断は、当該自治体住民の合意を形成しながら地域行政を進める上で必要なことと思われる。従って、次の場合を除き、少なくとも諮問(助言)型住民投票について対象事項を限定して考える必要はないように思われる。

慎重に扱う必要があるものは、人権に関する事項、とりわけマイノリティの人権侵害にあたるような問題を対象とすることである。また、実施方法の問題でもあるが、実施の際の投票区域の設定によって、全体が一部を無視し、またはマイノリティに不利益な結果が生ずるような

投票の仕方も、避ける必要がある。

### 3) 法的拘束力に関わる問題点

日本国憲法は、公務員の選定罷免権（15条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条）、地方自治特別立法の住民投票（95条）および憲法改正の国民投票（96条）にみられるような直接民主制的制度を採用する。この点では日本国憲法は「半直接制」段階の憲法であるということができよう。しかし同時に、43条および51条等の「純粹代表制」的規定が存在することと、41条および59条の議会中心主義の立法に関する規定が存在することを考慮すると、国政レベルにおいては、議会を拘束するような裁可（決定）型国民投票制度を採用することは困難であり、現行憲法下では諮問（助言）型国民投票制度を採用する程度にとどまらざるをえないと思われる。

他方地方レベルにおいては、裁可（決定）型または諮問（助言）型の住民投票を設けることは問題がないように思われる。国政レベルと異なり、憲法の地方自治の規定には95条の規定が存在するのに対し、条例制定権に関しては議会中心主義的立法手続規定が存在しないからである。また現行地方自治法では、地方議会の解散、ならびに議員および首長の解職制度において住民投票制度を採用し、条例の制定および改廃、役員の解職ならびに事務監査においては住民による直接請求の制度を設けている。そしてより積極的に、94条で「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」旨の規定をもつことも住民投票制度の創設を肯定的に考える所以である。

上記の点を踏まえて法的拘束力について整理すると、現行の(1)については、過半数の同意が法案の成立要件とされており、また(2)の場合についても、過半数の同意が、議員および首長の解職ならびに議会の解散の成立要件とされていることから、法的拘束力をもつ裁可（決定）型の住民投票であることは明瞭である。しかも、憲法および法律上の根拠をもつことからその法的効果についての疑念は生じない。

では、条例を根拠とする(3)または根拠法規をもたぬ(4)の場合について、法的拘束力をもつような制度を設けることはどうであろうか。憲法94条が認める条例の制定権は「法律の範囲内」との条件以外の制約は課されていないため、上記の考慮を踏まえると(3)については可能であると思われる。しかし、制定された住民投票条例をみると諮問（助言）型住民投票が採用されているのが現状である。従って現状の住民投票制度では、投票結果には法的拘束力はなく諮問的助言的效果にとどまり、政治的意味をもつにすぎない。しかし、住民投票が一定の民意を反映している以上、首長または議会は事実上この投票結果に拘束されて判断すべきという状況が生ずることとなる。問題は投票結果に対して、首長または議会が対立的対応をとった場合であるが、この場合については(2)の解職または解散請求制度に移行して再度結論をだすことになる。裁可（決定）型とは異なり、問題の解決が長期化するデメリットがあるが、慎重な手続を要求する点で、レフェレンダムの問題点を防止するメリットをもつことになる。

#### 4) 投票に関わる技術的問題点

一般論としては、プレビシットの運用の危険が考えられるが、これについてはリコール制を活用して対処する必要があるだろう。また同時に対象となる事項に対しての情報の公開や提供が充分になされ、有権者の理解がえられなければ、世論操作・情報操作の危険が考えられるので、有権者の判断を誤らせるような複雑な投票方法や誘導的な設問を設けることも避ける必要がある。

#### (四) 住民投票の政治的意味

##### 1) 人口変動による過密・過疎と地方自治体

我国の地域的人口構成は、昭和30年代(1955年以降)を境として、産業構造の変化を伴って急激に変化した。都市部への人口と産業との集中と農山漁村部での過疎化と地域の衰退の進行である。このアンバランスは、三大都市圏への人口集中として、終極的には東京圏への一極集中として進行した。

またこの時期に地方自治体に起こった変化も見逃すことはできない。公式の統計がみられる明治16年以降、日本においては市町村数は一貫して減少するが、30年前後における市町村合併による減少には著しいものがある。この時期には、合併により多数の「市」が設置されたことにみられるように、行政区域と行財政能力は拡大し、地方自治体の広域化と巨大化が進行するのである。

その結果として、地方自治を支える地域社会における変化が生まれた。従来血縁的地域的連帯性の強い共同体であった地域社会は、人口の流動化の中で変化した。地域社会は、都市部において、とりわけ大都市部において、定住性をもたなくなった住民を多く抱えることにより、地域的連帯性を失うことになる。とりわけ過密社会である都市部においては、住民の通勤、通学、買物、医療、レジャー等の生活領域は、当該住民の居住自治体の区域を遙かに越えて形成され、居住空間と分離されるため、地域社会としての地方自治体が住民に対してはたす役割は希薄になってきた。

この傾向は、農山漁村部においても類似している。農山漁村部においては、過疎化の進行のなかで、住民の就業・就学・買物等の生活領域のすべてを域内で確保することは困難となり、近隣の小都市、さらに中大都市に依存することとなり、都市部におけるのと同じように生活領域が拡大することとなっている。その結果として、今日でも、地縁血縁的地域連帯意識は強固であることが多いが、居住空間と生活領域との分離により、住民の地域社会への依存度は確実に低下しているのである。

##### 2) 居住空間と生活領域の分離と直接民主制・住民投票

上記のような地域社会の現状は、今日では、「サラリーマン化」した「新中間層」である多くの住民が、その生活を居住空間以外の地域に依存せざるを得ないのに対して、自営業者を中心とする「旧中間層」の住民は逆に居住空間に依存して生活しているのである。そしてこの地

域社会に密着し、生活する「旧中間層」は「旧名望家層」と同様に相変わらず地域社会の代表としての首長または地方議会議員として活動することになる。ここでの問題は、両者の利害関係がことなるところにある。地域を生活の基盤としている自営業者にとっては、地方自治体は、生活の場であるのと同時に、営業活動の重要な対象であり、かつこの地方自治体には許認可権を始めとした多くの権限が集中している。しかも、地方自治体とこの自営業者との間では、日常的な交流がなされ、その結果として共通した利害が生ずることが多く、利害関係の対立が生ずることは稀であり、自治体与党としての位置を占めるのである。

これに対して、住民の多数を占めながらも日常的には地域社会での活動から離れている住民にとっては地域社会は生活の場であるにもかかわらず、その意見表明の機会をもつことが少なく、結果的に地域の政治・行政からも遠ざかることとなる。地縁血縁から切り離された住民の居住する大都市部においては、この傾向はいっそう強く、今回の東京都議会選挙での棄権率の高さは、争点・対立軸の不明さばかりでなく、このような政治的状況からも説明ができるであろう。無党派層と呼ばれる地域住民は政治的関心度が低いのではなく、自ら議会の候補者となる状況を奪われ、かつその政治的関心を表明する機会をもつことすら難しい状況にあるのである。このような状況のなかで、居住空間と生活領域とが分離した多くの地域住民が、住民投票を通じてその意見を表明する機会を得ることは、地域社会における政治的復権を意味するばかりでなく、地方自治体の首長または議会またはその双方との間で生じうる相互矛盾を解決する機会を提供することにもなるのである。

### 3) 政治不信・政治離れからの回帰

我国では、これまでも地方自治法で規定された、選挙、直接請求、請願、公述人などの制度による住民自治制度に加え、対話集会、住民集会、世論調査、住民代表委員会等の制度を活用し、住民自治の活性化が計られてきた。とりわけ1970年代においては、革新自治体運動とも連携しながら地方自治体の都市計画策定、緑化等の個別事業への住民参加は、地方自治体の活性化を生み出したが、革新自治体運動の衰退のなかで、住民参加方式のシステムは場合によっては首長による住民または議会に対する無花果の葉としての役割を果たすこととなった。このことが80年代において、逗子市、窪川町において、リコールの形態をとりながらも実質的には政策判断に対する表決を意味する住民投票が惹起された理由であろう。

また表決型の「住民投票」が今後は増えてくることが予測されるが、それは上記したように議員となる階層と住民一般との乖離が生じているにもかかわらず、住民一般が議員として活動したり、議会を傍聴したりすることが事実上困難な状況があり、しかも地方自治体における政策一般については、争点が類似化することによりまたは多義化することにより、地方自治体の首長または議員の選別の形で解決することが困難となっているからである。従って、日常的な争点というよりも、これまでの事例でも理解できるように、原子力発電所設置、産業廃棄物処置施設設置等に典型的にあらわされるような重大かつ身近な問題については、「表決型の住民投票」の活用により地域社会の住民の意思統一と活性化がはかられることが期待されるのである<sup>12)</sup>。

## 註

- 1) 巻町に始まった一連の住民投票の投票率は表 2 に示されるようにいずれも高率を示し、投票結果についても有権者比の賛成率が過半数を上回ることとなった。

表 2	投票率	有権者比 賛 成 率
巻 町	88.3%	53.0%
沖縄県	59.5%	53.0%
御嶽町	87.5%	69.7%

- 2) 7月6日実施の東京都議会選挙の投票率は 40.8% の低率に終わった。

## (五) おわりに

巻町、沖縄県および御嶽町において実施された住民投票は、そこに示された住民の意思が、有権者比で巻町、沖縄県においては過半数を超える 53% を示し、御嶽町では 69.7% の高率を示した。このことは、東京都議会選挙での 59.2% との棄権率の高さに較べ、住民のなみなみならぬ問題関心が示された結果として注目される。住民投票が、憲法および法律の段階において整備されるのではなく、条例という法形式により整備され、実施されたことは、法秩序の問題としても、政治的意義付けの問題としても、多くの問題を投げかけている。しかし、我国における地方自治、とりわけ住民自治の質的向上がこのような制度の積極的活用を生みだしているとも考えられるので、現況においては、憲法、法律との整合性をはかりながら、諮問（勧告）型の住民投票を住民の政治参加と政治的復権の視点から活用することは妥当であろう。そのためにも実施された住民投票から教訓を学ぶことと住民投票について指摘されている問題点の解決に努力する必要がある。

（共通課程 助教授 長谷川 憲 憲法学）

（\*本研究は 1997 年度工学院大学総合研究所プロジェクト研究費による成果の一部であることをここに記す。）