#### 法政大学学術機関リポジトリ

#### HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-04

### 〈研究ノート〉地方自治特別法による住民投票の法制化

TOKUDA, Taro / 德田, 太郎

```
は版者 / Publisher)
法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)
Review of law and political sciences / 法学志林
(巻 / Volume)
120
(号 / Number)
1
(開始ページ / Start Page)
67
(終了ページ / End Page)
92
(発行年 / Year)
2022-08-05
(URL)
https://doi.org/10.15002/00030125
```

日本国憲法、およびそれと同時に施行された地方自治法によ

### 住民投票の法制化 地方自治特別法による

#### 德 田 太 郎

#### Ħ 次

はじめに

諸外国における住民投票制度

わが国における住民投票法制化への試み

憲法九五条「復活」の可能性

あり得る批判とそれに対する反論

おわりに

はじめに

で、個々の自治体が独自に住民投票を法制化することが可能で 本稿では、憲法九五条でいう地方自治特別法を活用すること

あることを論じる。 地方自治特別法による住民投票の法制化 (徳田)

> 立した自治体の意思と責任の下で行われること(=自由主義的 多く、議論があるが、一般にそれは、団体自治と住民自治の二 て行われること(=民主主義的側面)である。 側面)、後者は、地方統治がその自治体の住民の意思に基づい 治の本旨に基いて、法律でこれを定める」というものである。 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自 つの要素からなると説明される。前者は、地方統治が国から独 方自治の枠組みが定められた。その基本原則を定める憲法九二 - 地方自治の本旨」の具体的内容に関しては明らかでない点が 自治体の長の直接公選制、住民による直接請求権など、地

いてはどうだろうか。 自治の強化であるといえるだろう。では、一方の住民自治につ 設などが行われた。「地方自治の本旨」に照らすならば、団体 止、国と自治体間(および自治体相互間)の紛争処理機関の創 一九九九年の地方自治法の大改正により、機関委任事務の廃

四四~四七%台、後者は四五~四八%台となっている。また、 は九○~九一%台であった投票率が、二○一九年には、前者は ている。一九五一年には、広域自治体の長および議員の選挙に ついては八二%台、基礎自治体の長および議員の選挙について たとえば、統一地方選挙における投票率は、低下傾向を続け

法学志林

第一二〇巻

に近年では、可決率は五%台と低迷している。 地方自治法七四条による条例の制定・改廃の請求に関しては、地方自治法七四条による条例の制定・改廃の請求に関しては、 その決定権者が議会となっており、いわば「審議請求権」にと どまるものである。結果として、一九四七年五月から二○二一 どまるものである。結果として、一九四七年五月から二○二一 にと で可 に近年では、可決率は五%台と低迷している。

「条例の制定・改廃の請求」のうち、一定の割合を、

住

あり、 うに、 中一八件(六・六%)と、さらにハードルが高くなっている。(5) 以外の重要争点をテーマとした住民投票条例の場合、二七二件 たケースは一一八件 民投票条例制定に関する議会審議がなされているが、可決され から二〇二一年三月までに、計六九一件の直接請求に基づく住 たように、決定権者が議会であるという構造的な問題を有して する必要があるためである。しかし直接請求は、すでに確認し とを望んだ場合、多くは個々の争点ごとに住民投票条例を制定 民投票条例の制定を求める直接請求が占めている。後述するよ わが国初となる一九七九年二月の東京都立川市での事例 住民が政策上の重要争点に関して直接意思表示をするこ わが国では一般的な住民投票に関する法制化が不十分で (一七・一%) にとどまり、(4) かつ合併問題

ここからは、「選挙離れ」が進む中、

より直接的な政治参加

に住民投票に関する法を制定することで、条例を根拠とする住

いわば一一国多制度」を導入することを通じ、

各自治体が独自

そこで本稿では、憲法九五条でいう地方自治特別法を活用し、

住民自治の充実のために、住民投票の法制化を検討する。あり続けていることが見て取れる。そこで本稿では、さらなる重要争点に対して直接意思表示を行うことも、いずれも困難ですなわち住民が自らの発案により立法を行うことも、政策上の

もちろん、不十分ではあるものの、住民投票に関する法制化

する、 二〇一二年の大都市地域特別区設置法による、いわゆる都構想 会によって恣意的に改廃されるおそれがあり、 だが、結果には法的拘束力がなく、さらに、場合によっては議 ており、 住民投票がある。 四年の合併特例法による、合併協議会設置のための住民投票と を皮切りに、二〇一九年までに九四の自治体で制定されている。 を置く自治基本条例等を含む)が、二〇〇〇年の愛知県高浜市 汎用性のある住民投票法は存在しない。 はなされている。たとえば、 定の署名が集まった場合には必ず住民投票を実施するものと いわゆる常設型の住民投票条例(住民投票に関する規定 自治体における政策上の重要争点に広く適用可能な、 しかし、いずれも対象(テーマ)が限定され 法律によるものとしては、二〇〇 また、条例レベルでは、 安定性に難が

民投票の様々な限界を超えることが(少なくとも論理的には)

る。

米独二ヵ国の住民投票制度は、これまでもわが国における

可能であることを論じる。 る代表的な批判に応答するために、市民陪審や市民議会などの あわせて、住民投票の法制化に対す

ミニ・パブリックスと住民投票とを組み合わせる「熟議投票\_

概念を提唱する。 に概観し、 以下、第一節では、諸外国の地方自治制度を住民投票を中心 わが国の現行制度と比較した上で、法制化の方向性

みの歴史を振り返り、各構想の特徴を整理する。そして第三節 で、地方自治特別法の活用という方策を考察する。すなわち、

を定める。

第二節では、

わが国における住民投票法制化への試

国ではない。しかし近年、

制度化が進んでいる。そこで本稿では、

地方分権と住民投票の

英仏二ヵ国は、

の住民投票と、自治体レベルの住民投票の両方を扱う)。一方、

歴史的には積極的に住民投票が用いられてきた

地方分権の進捗に伴い、

投票に対する代表的な批判に応答しつつ、「熟議投票」概念を 化することが可能であることを論じる。 とする根拠を提供しており、各自治体が独自に住民投票を法制 憲法九五条が個々の自治体に「自治の基本構造」の選択を可能 最後に第四節で、住民

# 諸外国における住民投票制度

提唱する。

はさしあたり、 えてきた諸外国における住民投票の制度を概観したい。 まずは、 伝統的にわが国の法制度・地方自治制度に影響を与 地方自治特別法による住民投票の法制化(德田) 米・独・英・仏の四ヵ国を取り上げることにす ここで

> 家の部分領域における住民投票制度という観点から、 この二ヵ国を取り上げる(両国とも連邦制であるため、主権国 れてきた。本稿においても、 住民投票に関する議論の中で、 制度そのものを確認する意味で、 しばしば「範型」として言及さ 州レベル

関係に着目する意味で、この二ヵ国を取り上げる。 米国およびドイツ(11)

(1)

政運営上の観点から設置する広域自治体としての郡(County) 礎自治体(Municipality: City・Town・Village)と、 自治体区分は州によって異なるが、住民が自発的に創設する基 ンビア特別区、南太平洋の諸島など)からなる連邦国家である。 米国は、 五〇の州 (State) および州に属さない地域 州が行 (10

大別することができる。 米国における住民投票は、 イニシアチブとは、住民の一定数の署 イニシアチブとレファレンダムに

態である。

および基礎自治体(Township)とに分かれるのが代表的な形

五〇〇人以上)の五八・一%がイニシアチブの制度を、 四

名によって法令の制定等が請求され、住民の投票によって行わ 経た後で投票に付される間接イニシアチブ(indirect initia-イニシアチブ れる立法の一種である。 (direct initiative) と、住民案が議会の審議を 住民案がそのまま投票に付される直接 六%が法的拘束力のあるレファレンダムの制度を有してい の実施件数は、州レベルのそれよりもはるかに多いとされてい (小滝二〇〇四:三〇六、三一五)。自治体レベルでの住民投票

tive)がある。レファレンダムとは、議会による法令等の議決 る(武田二〇一五:七九)。たとえばカリフォルニア州では、

に対して、その賛否を問うために実施される投票である。 住民 一九九○年から二○○○年の一○年間において、 州レベルのイ

が署名を集めて請求し、

州レベルでは、一四州が直接イニシアチブを、

(popular referendum)と、議会等の発議により、住民に賛否 賛否を判断する住民レファレンダム ニシアチブは七三〇件以上であった(前山二〇〇九:四五)。 ニシアチブは約四五○件であるのに対し、 自治体レベルでの

を問う議会レファレンダム(legislative referendum)がある。 一方、ドイツは、強い自治権が保障された一六の州(Land)

ダムを、全五〇州が議会レファレンダムを、それぞれ州憲法で 方の手続きを規定している)。また、二四州が住民レファレン ニシアチブを、それぞれ州憲法で規定している(うち二州は両 九州が間接イ 礎自治体(Gemeinde)に区分されるが、群に属さない独立 市州)。州内の自治体は、広域自治体としての郡(Kreis)と基 からなる連邦国家である。 ブルク、ブレーメン)は都市そのものが州を構成している(都 一六州のうち三州 (ベルリン、ハン

規定している(武田二○一五:七六─八)。いずれも多数の実 (Stadt) もある。

一九〇一年から二〇〇〇年までの一〇〇年間で一、九九七件あ 施例があり、たとえば州レベルでのイニシアチブの投票件数は、 ドイツにおける住民投票は、 手続的には米国の間接イニシア

自治体レベルでの住民投票は、それぞれの自治憲章で定めら 法令の成立率は平均で四一%である(武田二〇一五:八 ことになる(つまり、 ren) がなされ、 署名によって法令の制定改廃や政策決定に関する発案(Begeh-チブに類似の制度が基本となる。 有権者の住民投票による票決 議会がこの提案を受け入れなかった場合に限 すなわち、 (Entscheid) 有権者の一定数の に委ねられ る

は行われない)。議会による発案(Ratsbegehren)によって票

議会が有権者案を採用した場合は、

なっている。 れているが、 一九九六年の調査では、全米の自治体(人口二、 基本的な制度は州レベルの住民投票に準じる形と

決が行われることもあるが、この場合は結果として、米国の議

は大きく異なっている。米国のイニシアチブとレファレ

会レファレンダムと同様の形式となる

二段階制をとるものが四州、州民発案の前に、より簡易な手続州民発案(Volksbegehren)と州民票決(Volksentscheid)の州レベルでは、全一六州で住民投票の制度が定められている。

までに、二七八件の州民発案が行われている(野口二○一五:のが一二州となっている(二○○○年三月現在)。二○一二年きである州民請求(Volksinitiative)を置く三段階制をとるも二兵降骨を

基本的に同様の制度において行われている。郡についてはヘッ自治体レベルでの住民投票は、米国同様、州レベルのそれと二八一)。

以前にはバーデン=ヴュルテンベルク州のみが導入していたが、ren)・住民票決(Bürgerentscheid)の二段階制で、九〇年代投票の 制度 が定め られ ている。住民 発案(Bürgerbegeh-投票の 制度が定められている。住民 発案(Bürgerbegeh-投票の制度が定められている。住民 発案(Humで、基礎セン州とバーデン=ヴュルテンベルク州を除く一四州で、基礎

○二一:七○)。

の発案があり(うち六、七三七件が住民発案、一、三六二件が九○年代に全州が導入した。二○一九年までに、八、○九九件

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)このように、米独二ヵ国の住民投票制度は、わが国のそれと

請求制度の一つの発展形として想定することが容易であると思清な制度の一つの発展形として想定することが容易であると思問接イニシアチブは、議会をまったく介することもできないため、完全な直接民主制であるといえるだろう。それに対し、いため、完全な直接民主制であるといえるだろう。それに対し、が住民の提案を採用しなかった場合にのみ住民投票が行われるが住民の提案を採用しなかった場合にのみ住民投票が行われるが住民の提案を採用しなかった場合にのみ住民投票が行われるのであり、あくまでも議会を軸としているため、わが国の直接が住民の提案を採用しなかった場合にのみ住民投票が行われるのであり、あくまでも議会を軸として想定することが容易であると思

(2) 英国およびフランス (12) (13)

われる。

ドへの権限移譲が行われ、イングランド内でも二○○○年地方後述するように、スコットランド、ウェールズ、北アイルラン自治体の行為は権限踰越の法理により違法とされる。しかし、自治体の行為は権限踰越の法理により違法とされる。しかし、自治体の行為は権限踰越の法理により違法とされる。しかし、自治体の行為は権限踰越の法理により違法とされる。しかし、というというによりによっている。英国は、イングランド、カテールズ、スコットランド、北ア英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北ア

(Greater London Authority)設置に関するもの(賛成多数

などが行われており、その際に住民投票が活用されている。 自治法および二〇一一年地域主義法による自治体の権限の拡大

自治体区分は、イングランドにおいては、大都市圏は市

ても広域自治体と基礎自治体の両者の機能を併せ持つ統合自治 (Metropolitan District)の一層制であり、非大都市圏におい 自治体が賛成多数により直接公選制を導入した。(ほ) 一年から二〇一二年までに四〇の自治体が投票を実施、一四の

と基礎自治体(District)の二層制を採るところも多く残って スコットランドとウェールズにおいては、統合自治体

体(Unitary)への一層制化が進んでいるが、県(County)

(Unitary) の一層制**、** の一層制である。 北アイルランドは、基礎自治体(Dis

直接公選制にするかといった「自治の基本構造」の選択を、 ぎない。しかし注目すべきは、 英国においては、住民投票は極めて例外的に用いられるに過 地域議会を設立するか、首長を 地

域や自治体の住民に委ねているという点である。 地域議会設置の住民投票は、一九九七年にスコットランドと

れも賛成多数で議会が設立された。また、イングランドにおい ウェールズで、一九九八年に北アイルランドで実施され、いず

地方再編の一環として、地域議会を創設する構想があり、

対多数で否決)。 二〇〇四年にノース・イースト地域で住民投票が行われた 首長公選制導入の住民投票は、一九九八年の大ロンドン庁 ()

> 入を求める住民投票を実施できるとの規定が定められ、 で承認)が最初のケースとなる。次いで、二〇〇〇年の地方自 治法により、自治体の有権者の五%の請願で、首長公選制の導

共和国」と宣言する一条に「その組織は地方分権化される」と 権改革が進展している。二〇〇三年の憲法改正で、「不可分の 中央集権的な国民国家である。しかし一九八二年以降、地方分 一方、フランスは、歴史的に「単一国主義」の原則に基づく

た。 自治体区分は、 州(一三、海外五)、県 (département) 基

の文言が追加され、州(région)が地方自治体として認められ

質的にはコミューン間の広域連携であるコミューン連合が基礎 小規模(全体の四分の一が人口二〇〇人未満)であるため、 礎自治体(commune)の三層制である。コミューンは概して ミューン連合はメトロポール(métropole)を設立することと 自治体の役割を担うところが多い。また、人口四○万人超のコ

自治の拡充を目指すものであったが、その後、 一九八二年以降の地方分権改革は、当初はわが国同様に団 住民自治の拡充

され、公選制による議会が設置されている。

より、有権者の五分の一以上の住民による発議による住民投票より、有権者の五分の一以上の住民により、基礎自治体における諮った。まず、一九九二年の立法により、基礎自治体における諮いて実施されるものであり、投票結果には法的な拘束力がないいて実施されるものであり、投票結果には法的な拘束力がないことも明示されていた(よって、référendum ではなく conことも明示されていた(よって、référendum ではなく conことも明示されていた(よって、référendum ではなく conことも明示されていた(よって、référendum ではなく conことも明示されていた(よって、référendum ではなく consultation の語が採用された)。その後、一九九五年の法改正に基づいて実施されていた(よっ発議による住民投票の制度が整備されていいて実施された。

も認められた。

二〇〇三年の憲法改正では、自治体の条例制定権が認められ、空口の三年の憲法改正では、自治体の条例制定権が認られた。また、諮問型住民投票については、基礎自治体だが図られた。また、諮問型住民投票については、基礎自治体だが図られた。また、諮問型住民投票については、基礎自治体だが図られた。また、諮問型住民投票については、基礎自治体だが図られた。また、諮問型住民投票にあっては、基礎自治体だが図られた。また、諮問型は民民投票にあるが、諮問型は住民も代決定型は議会または長の発議に限られるが、諮問型は住民も発議できる)。ただし、議会の決定に基づいて実施するという意味である。

に関しては、わが国の制度と大きな隔たりを見て取ることはでこのように、英仏二ヵ国においては、住民投票制度そのもの

うがよいだろう。

地方自治特別法による住民投票の法制化

点で、 が中心であったものの、一九九二年からの約一二年間で、 である。またフランスについては、住民発議による住民投票は それが、 投票」や合併協議会設置のための住民投票を想起させる。 きない。 でいることに注意すべきであろう。 自治が拡充されていき、 ら地方分権改革が進行し、当初はわが国同様に団体自治の拡充 っている。 いう点で、 諮問型に限られ、また実施されるか否かは議会の決定に依ると 「自治の基本構造」の選択に及んでいるという点が興味深い点 わが国においても例外的に法定されている「都構想住民 たとえば英国のそれは、 議会を設立するか、首長を公選制にするかといった わが国の条例による住民投票とほぼ同等のものとな しかし、「不可分の共和国」において一九八二年か それに伴って住民投票の制度化が進ん 自治体の枠組みを問うという 住民

## (3) 法制化の方向性

「住民投票制度」といった際に想定する形を限定しておいたほいか」ではない。したがって、議論の拡散を防ぐためにも、住民投票を法制化するか」であり、「どのような制度が望まし方は多種多様である。しかし、本稿の議論の中心は、「いかにここで概観した四ヵ国だけでも、住民投票の制度設計のあり

図表1 イニシアチブの類型

直接型	住民の発案	$\rightarrow$					住民	投票
間接型	住民の発案	$\rightarrow$	議会の審議	$\overset{\rightarrow}{\rightarrow}$	住民案採択 住民案不採択	$\overset{\rightarrow}{\rightarrow}$	立 住民	法 投票
(現行)	住民の発案	$\rightarrow$	議会の審議	$\overset{\rightarrow}{\rightarrow}$	住民案採択 住民案不採択	$\overset{\rightarrow}{\rightarrow}$	立 廃	法 案

図表2 レファレンダムの類型

	義務型	任意型			
	我彻至	住民の発意	長・議会の発意		
決定· 裁可型	レファレンダム型	プレビシット型			
諮問· 助言型	コンサルテーション型	(現	行)		

との懸隔はあまりにも大きい。これに対し「間接型」としたの

米国の間接イニシアチブ、およびドイツにおける発案と票

決に相当する。すでに確認したように、議会を軸としているた

わが国の直接請求制度の一つの発展形として、有力な形態

わが国の地方自治法に基づく「条例の制定・改

う観点からは究極の制度であるといえるが、

わが国の現行制度

イニシアチブに相当する形態である。住民による直接立法とい

まずイニシアチブだが、「直接型」としたのは、米国の直接

る「義務型」と、諸アクターからの発意によって実施されるいる。一方は、一定の事項について住民投票の実施が強制されいる。一方は、一定の事項について住民投票の実施が強制され扱うこととする。

すでに確認している通りである。よって本稿においては、イニ廃の直接請求」が住民の住民投票の契機を有していないことは、

である。

なお、

レンダム)。この二つの型の中に、様々な態様がある訳だが、策など、個々の争点に対して行われる住民投票がある(レファ(イニシアチブ)。また、議会が制定・導入した法律・条例や政まず、住民の側からの、法律・条例の制定や政策の導入、あまず、住民の側からの、法律・条例の制定や政策の導入、あ

それらをあえて図式的に類型化してみよう(図表1、

図表2)。

|任意型| という軸である。任意型は、 発意の主体が住民か、

長または議会かによって、さらなる区分を行っている。そして

可型」か、拘束力を有さない「諮問・助言型」かという軸であ もう一方の軸は、投票の結果が法的拘束力を有する「決定・裁

なわち、決定・裁可型のものは基本的に「(狭義の)レファレ る。その上で、やや大胆に三つの形態に分類を行っている。す

ンダム型」、諮問・助言型のものは基本的に「コンサルテーシ

ョン型」とした上で、いずれの場合にあっても、発意主体が長

または議会であるものは「プレビシット型」としている。

プレビシットは多義的な語であり、しばしば否定的なニュア

直接有権者に信を問い、自らの権力を正当化するために用いら 文脈を踏まえ、警戒感とともにプレビシットの語が用いられる ラーなどが自己への信任投票として国民投票を利用したという れるような場合が典型例である。特に、ナポレオン三世やヒト ンスで用いられることが多い。たとえば、長が議会を回避して

ことが多い。しかし本稿では、発意主体という外形だけに着目

し、より広く「上からの」住民投票を指して、プレビシット型

と呼ぶことにする。(16) ずれも諮問・助言型にとどまる。これは、憲法九四条が「地方 わが国において、 条例に基づいて実施される住民投票は、

公共団体は

(中略)

法律の範囲内で条例を制定することができ

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)

を検討するレファレンダムは、それとは対極にある の発意によるものが多い。したがって、本稿で法制化の可能性 いとされるためである。また、実施例は圧倒的に長または議会 る」としており、 (長につき一四九条、議会につき九六条に規定)を制約し得な 条例は地方自治法に定める長や議会の権限

# わが国における住民投票法制化への試み

レファレンダムに焦点を当てることとする。

二〇〇〇年の「住民投票に関する特別措置法」案を取り上げる。 後者は、住民投票の法制化のみに焦点を当てたものである。 向けて地方自治の枠組み自体を問い直そうとするものであり それぞれの名称が示唆する通り、前者は、分権型社会の実現に 代表的な議論として、一九九八年の「地方自治基本法」構想と、 以降、数次にわたりその答申において言及している。ここでは、 ねがある。たとえば地方制度調査会も、一九七六年の第一六次 住民投票の法制化に関する議論は、わが国でも多くの積み重

### (1)地方自治基本法構想

革」が進められた。その最大の成果が、 一九九五年に地方分権推進法が制定され、いわゆる「分権改 本稿の冒頭でも確認

七五

七六

動きがあった。財団法人地方自治総合研究所と全日本自治団体すなわち個別法の上に立つ「地方自治基本法」の制定を求めるじ時期に、地方自治法の改正ではなく、法体系そのものの再考、た、一九九九年の地方自治法の大改正である。しかしこれと同

この構想によれば、地方自治基本法(以下「基本法」)は、

ている。

労働組合の支援を受けて設立された自治基本法研究会(代表:

篠原一)による、地方自治基本法構想である。

反する個別法の制定や改正はなし得ないこととなる。 (8)位を占める。すなわち、この基本法が制定されれば、それに違原理と制度的原則を定めるものであり、他の法律に優越する地憲法の定める「地方自治の本旨」を具体化する地方自治の基本

個々の自治体が、住民投票を経て自治基本条例を制定することとの表現を用いて、徹底した住民自治を謳っている。すなわち、章(総則)では、「住民は(中略)自治体を設立する」(二条)基本法案は、前文および八章四三箇条からなっている。第一

そして第二章(住民の権利および義務)では、住民自治の原項の創設」(六条二項五号)など、法定事項とは異なる独自の項の創設」(六条二項五号)など、法定事項とは異なる独自のでめを置くことができるとされている。

理を具体化するために、住民の諸権利が定められている。本稿

これらについて、自治基本法研究会は、以下のように解説して宣明」(自治基本法研究会一九九八:一四三)されているのである。のである。

市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う

会一九九八:一四〇

などの義務的住民投票や、投票結果がそのまま政策決定にを発行するときには必ず住民投票に付さなければならない様なまちづくりを可能にすることである。(中略)地方債方分権の究極の目的は、地域の自己決定により個性的で多

地方自治制度の画一性が打破されなければならない。

ていくこと、ここに地方自治の意義がある。(自治基本法されていい。(中略)多様な仕組みを市民合意で創りだしなる拘束的住民投票を自治基本条例で創設することは考慮

研究会一九九八:一四一)

レンダムといった住民投票の制度が、住民自治の、そして地方このように、基本法構想においては、イニシアチブやレファ

の制定によって選択・導入できるようにしているのである。おいて、それぞれの実情に即した独自の形態を、自治基本条例してそれは不可侵のものであること――を保障し、各自治体にいては、住民が直接請求や住民投票の権利を有すること――そ分権の柱であることが強調されている。その上で、基本法にお

は大きく性格を異にする。基本法下の自治基本条例は、自治体したがって、基本法下の自治基本条例は、現行法下のそれとの制定によって選択・導入できるようにしているのである。

内容)

の自己決定」(自治基本法研究会一九九八:一四四)で

つまり「「信託のかたち」(信託形態・信託

の組織形態や権能、

現行法下では不可能であると解されている、法的拘束力を有す優先する」(自治基本法研究会一九九八:一四四)。これにより、本法の授権により法律と同等の効力を有し、かつ一般の条例にその他の法令の規定に関わらず別の定めをすることができ、基ある。「自治基本条例は「信託のかたち」に関して地方自治法

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)

決承認により、正統性を確保することが構想されているのだからこそ、制定(および改廃)にあたっては、住民投票での可る住民投票制度も導入可能となる。それほど強力な条例となる

(2) 住民投票に関する特別措置法案

(六条三項)。

法案」である。 表:新藤宗幸・折田泰宏)による「住民投票に関する特別措置表:新藤宗幸・折田泰宏)による「住民投票立法フォーラム(代一点に絞った法案が発表された。住民投票立法フォーラム(代地方自治基本法構想にやや遅れる形で、住民投票の法制化の

また、住民投票が実現してもその投票結果に法的拘束力がないいて、住民投票条例制定の直接請求が議会で否決されること、二団体)が集う「住民投票全国ネットワーク」の設立総会にお同フォーラムは、一九九九年、各地の住民投票グループ(二

こと、という「二つの壁」に関する発言が相次いだことをきっ

(22) の判断を求める投票」(四条一項)である。投票資格者の連署る。ここで表決の投票とは、「特定の事案について住民に賛否と民投票に関する特別措置法(以下「特措法」)は、表決のかけに設立された。

による請求に基づいて行われることとされており(八条)、

七八

に見るように、投票の結果は法的拘束力を有するとされている。 求があれば必ず投票を行わなければならない (狭義の)レファレンダムに該当する住民投 (九条)。また後 とができない」(武田二〇〇一:九)ということである

いが、否決された場合には条例案の賛否が、修正案が可決され 例案が議会で審議され、原案通り可決されれば投票は行われな 提出し、当該条例案について住民に賛否の判断を求める投票」 、四条二項)である。投票資格者の連署による請求に基づく条 一方、発案の投票とは、「条例の制定改廃を求めて条例案を

おいても、

いずれも現実のものとはなっていない。

票であるといえる。 よって、図表2の

特措法では、住民投票の結果は、法的拘束力を有するとされ 賛否

間接型イニシアチブに該当する住民投票である 票に付されるものとされている(一〇条)。つまり、 た場合には原案と修正案のいずれに賛成するかが、それぞれ投

図表1の

結果の趣旨に反する予算案の議決、 業計画の同意、 長は投票結果の趣旨に反する処分、契約の締結、行政指導、 項)。ここで「拘束する」とは、具体的には、「地方公共団体の 方公共団体の議会を拘束する」と規定されている(一九条一 したときは、地方公共団体の長及びその他の執行機関並びに地 いずれか過半数の結果が投票資格者の総数の三分の一以上に達 ている。たとえば表決の投票の場合、「有効投票のうち、 予算案の作成をすることができず、議会は投票 促進・反対決議等をするこ 事

> るだろう。 力を有する住民投票制度を実現しようとするものであるといえ ら」拘束する形となっているのに対し、住民投票に関する特別 措置法案は、 法体系としては、地方自治基本法構想が地方自治法を「上か しかし言うまでもなく、二十余年が経過した現在に 特別法として「横から」掣肘する形で、 法的拘束

### $\equiv$ 憲法九五条「復活」 の可能性

われる。 ては、この二つの構想を超えるものは存在しなかったように思 要件、対象事項や実施手続など、「どのような制度が望まし 論が止むことはなかった。しかしその多くは、 か」が中心であり、「いかに住民投票を法制化するか」に関 もちろん、その二十余年の間、 住民投票の法制化に関する議 発議要件や成立

法九五条を根拠に、特定の自治体が独自に住民投票法を制定す ることで、 第三の案があり得ることを検討する。 すなわち、

た憲法九五条でいう地方自治特別法をめぐる議論との接合を図

本節では、この二つの構想と、やはり同時期に展開されてい

ることが可能であることを論じる。

### (1)憲法九五条の立法趣旨

前段は、

間接型イニシアチブの制度化が必要であるというも

この議論のヒントとなるのは、 松下圭一の以下の一文である。

市民立法をめぐる市民の主導権は、

日本の現行法制では

強化すべきでしょう。 て再度、住民投票にかけるというかたちで、その制度化を 原案を否決したときは、必要な修正もおこない、あらため という位置しかありません。この点では、議会が市民立法 民投票条例を制定しても、制度効力としてはなお市民世論 で特定争点ないしこれとかかわる条例原案をめぐって、 治体でも議会の否決があれば無に帰するわけです。自治体 いまだ自治体、国の各レベルともにその制度性は弱く、 住 自

特別法の住民投票」の「復活」である。

すが、 法も考えられます。(松下一九九八:一五九) での整理ができる争点ならば、今日では死文となっていま すめる必要があります。もし、特定地域国法というかたち 現行地方自治法のもとでも市民の直接立法の制度強化をす 治体基本法としての「自治体基本条例」の制定によって、 さらに、特定重要争点をめぐる政策決定については、 憲法九五条でいう特別法の住民投票を復活させる方 自

> 通説である。そこで言及されているのが、「憲法九五条でいう 的拘束力を有さず、諮問・助言的効力にとどまる)というのが に定める長や議会の権限を越えることはできない(すなわち法 しかし、すでに確認している通り、 ことで、市民立法の制度強化が可能であることを論じている。 は、現行の地方自治法においても、 のであり、 本稿におけるここまでの議論と同趣旨である。 こと条例に基づく限り、 自治体基本条例を制定する 法

この項目はもとより相互に関連しているが、その中心は第三の 項目であるといえよう」(佐藤一九七四:三六六)とされてい 政における民意の尊重などであると説明されるのが常である。 別法による地方公共団体の自治権の侵害の防止、(四)地方行 体の個性の尊重、(二)地方公共団体の平等権の保障、(三)特 のである。その立法趣旨・目的は、「一般に、(一)地方公共団 ける個別的地域法(private local act)制定をモデルとするも れを制定することができない」と定める。これは、英米法にお 民の投票においてその過半数の同意を得なければ、 特別法は、 日本国憲法九五条は、「一の地方公共団体のみに適用され つまり、 法律の定めるところにより、その地方公共団体の住 国会による「特定の地方公共団体の組織、 国会は、 る

3

うな特別法は当該自治体の住民投票を成立要件とする、というの立法により自治体が不利益を受けることのないよう、そのよ権能、権利、義務についての特例を定める法律」(内閣法制局)

のが主たる目的であると解されている。

本・渡名喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘されて渡名喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘さなど、いずれも国が特定の自治体に対して何らかの財政上の援助を与えることを目的としたものであり、組織や権能に関する時例を定めたものでも、自治体の不利益を防止するためのものでもない。また、これらの特別法が制定されたのは一九四九年でもない。また、これらの特別法が制定されたのは一九四九年でもない。また、これらの特別法が制定されたのは一九四九年でもない。また、これらの特別法が制定されたの方自治特別法としている。このことについては、「現実に地方自治特別法として扱われた事例が当初をである。 は、「民崎国際文化都市建設法」を「民崎国際文化都市建設法」といる。このことについては、「現実に地方自治特別法として扱われた事例が当る」(小本・渡名喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘され、渡名喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘され、渡名喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘され、渡る喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘され、渡る喜二〇〇七:一七四)ことが、広く問題として指摘され、近く対した。

ようとするためには、第九五条に積極的な意味づけを与えるこべきであろう。したがって、第九五条の存置を積極的に主張しれを材料とする限りでは、ほとんど無意味な規定であるという法の実例すなわち従来の第九五条の運用の実際を前提とし、そこのような経緯もあり、古くから「第九五条は、従来の特別

とが必要であろう。/そこで(中略)第九五条の立法趣旨をあためて認識することが必要になるのではあるが、この場合にらためて認識することが必要になるのではあるが、この場合においても、その立法趣旨が国会の立法により特定の地方公共団おいても、その立法趣旨が国会の立法により特定の地方公共団とが必要であろう」(佐藤一九七四:四○八一九)との指摘がなされていた。ろう」(佐藤一九七四:四○八一九)との指摘がなされていた。ろう」(佐藤一九七四:四○八一九)との指摘がなされていた。の地域における「市民の直接立法の制度強化」に憲法九五条での地域における「市民の直接立法の制度強化」に憲法九五条での地域における「市民の直接立法の制度強化」に憲法九五条の立法趣旨をあるさいの地域における「市民の直接立法の制度強化」に憲法九五条でいる。

## ② 憲法九五条をめぐる議論の展開

た人が全くいないということは私には少し奇異に感じるわけでうに考えることもできます。(中略)そういう見解を出してみれ五条で住民投票を行えば特別法の制定という形式で個々の市町村おります。それならば特別法の制定という形式で個々の市町村おります。それならば特別法の制定ができることになって九五条で住民投票を行えば特別法の制定ができることになっております。それならば特別法の制定ができることになって、西尾勝の発言がある。西尾は、一九七六年の講演において、「荷極的な意味づけ」を行おうとしたのは、松憲法九五条に「積極的な意味づけ」を行おうとしたのは、松憲法九五条に「積極的な意味づけ」を行おうとしたのは、松

す」(西尾二〇一八:八三―五)と述べている。

機に、大きく展開することになる。宮﨑は、自治体の個性を活そして、このような発想は、宮﨑伸光の一九九四年の論文を

かした立法への憲法九五条の活用を、以下のように論じる。

度の自由を認めることに他ならない。とすれば、地方自治「地方公共団体」に自治を認めるということは、一定程

いだろうか。

開かれているとは解せないだろうか。(宮﨑一九九四:二得られることを条件に、法律のレベルでも認められる道が

をふまえた独特のルールづくりが、住民の過半数の同意が

すなわち、全国一律の法制にはあきたらず、自らの特色

るようになっている。

九三

実という観点、さらに、地方優先原則に基づいた立法についてされた。現在では、「地方自治の本旨に基づいた住民自治の充義」を問うものであったが、憲法学の領域においても広く受容義の論文は、そのタイトルの通り、憲法九五条の「政治的意

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)

に、憲法学の基本書やコンメンタールでも、肯定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、肯定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、肯定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、方定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、方定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、方定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、方定的に論じられた、憲法学の基本書やコンメンタールでも、 の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。

③ 「一国多制度」の根拠としての九五条

もちろん、議論は憲法学の領域にとどまるものではない。一

とによって、地方自治の「一国多制度」が現行法上可能になっ二条一三項)を重んじる「地域自治」法制が一般規定されたこ九九九年の地方自治法の大改正により、「「地域の個性」(現行

制度」への橋頭堡として、憲法九五条が位置づけられることに再び政治学・行政学の立場から、そして今度は明確に「一国多た」(兼子二〇一五:六)との解釈が可能となったことから、

/\

法学志林 第一二〇巻 第一号

なる。 次のように論じている。 たとえば、議論の緒を開いた西尾勝は、二〇〇一年には

活用する方途を構想してみてはどうであろうか。 活用されていないのであるが、この制度をもっと積極的に この制度は、その母国アメリカ合衆国においても、 地方自治特別法の住民投票制度は昭和三〇年代以降全く もと

定の自治体について、その自治権を特例的に拡張し、その 地域振興を地域住民みずからのイニシアティブに基づいて うに、日本でもこの制度の発想を逆転させて、(中略)特 度(Home Rule Charter System)を確立するに至ったよ あったが、やがてこの制度の発想を逆転させて自治憲章制 体の自治権を不当に侵害することを防止するための制度で もとは各州の州議会が特別法の制定をとおして特定の自治

別法の法案を提出する権限を与え、個々の自治体からの求 めに応じて特例的な自治権を付与するような性質の地方自 法において個々の自治体に国会に対して直接に地方自治特 活用してみてはどうであろうか。 い換えれば、これを「一国多制度」を実現する手段として 推進していく手段に組み替えてみてはどうであろうか。言 そのための一つの方策としては、国会法または地方自治

> あると考える。(西尾二〇〇一:二〇八) 改正しなくても、その解釈運用で十分に実現可能な方策で 治特別法の制定を促すことが考えられる。これは、 憲法を

六) として、以下のように述べている。 に認められているということができる」(山口二○○二:一四

また、山口二郎も、「一国多制度はこの条文によって論理的

る 組を樹立することを可能にする根拠と読むことは可能であ ることで、市が誕生することになっている。九五条がそう 憲章を起草し、州議会の議決を受け、住民投票で採択され 憲法九五条によって可能となるのである。同条の原型とな 権限を付与し、新たな範疇の地方政府を設立することが、 なわち、住民の同意を得て特定の自治体に対して例外的な 日本においても同様に住民の発意によって新たな自治の枠 したホームルールの仕組みを前提としたものであるならば、 ったアメリカの制度においては、市の設立に際して住民が する積極的な根拠規定に読み替えることは可能である。す この規定を(中略)消極的な保護規定から、自治を拡大 (山口10011:一四七)

強化は一定の形を整えたものの、住民自治に関しては旧態依然稿の冒頭で確認したように、わが国の地方自治は、団体自治のる条文」となってしまっているのが現状である。とはいえ、本論が一時の勢いを失うにつれ、憲法九五条もまた、再び「眠れあることが、積極的に議論されていた。しかし、地方分権の議あることが、積極的に議論されていた。しかし、地方分権の議るのように、少なくともある時期においては、憲法九五条はこのように、少なくともある時期においては、憲法九五条は

文に光を当てることは、無駄ではないだろう。

のままである。この観点から再度、そして新たな角度でこの条

た自台書本去講里でおいて高らかに謳っれていたようで、文字方自台書本去講理では、に、2000年での分権が」の議論へとスライドしてしまう懸念があるが、本葉を借りれば「市民の直接立法の制度強化」である。すなわち、ここで着目すべきは、憲法九五条による地方自治特別法を根拠に、特定の自治体が独自に住民投票の法制化」である。すなわち、くとも論理的には可能であるということである。 くとも論理的には可能であるということである。 すなわち、会国一律の法律で定めるという方策もある。しかし、地方に、全国一律の法律で定めるということである。

地方自治特別法による住民投票の法制化(徳田)る」ことにも、大きな意味があると思われる。たとえば、議会通り「自治」の問題である以上、その有権者が自ら「選び取方自治基本法構想において高らかに謳われていたように、文字

こう。

らぬ住民投票によって選び取ることは、自治の担い手としてふ導入するか否か、するとしたらどのような形とするかを、他なした英国の地域の人々のように、住民投票を可能とする制度をの設置や首長公選制の導入の適否を、住民投票により自ら選択

# 四 あり得る批判とそれに対する反論

さわしい行為であると考えられないだろうか。

そこで最後に、代表的な批判を確認し、それらに応答しておき

とはいえ、住民投票の法制化には、

数多くの批判があり得る。

たい。 作・誘導の危険など認識論的な論点である。 わち、間接民主制との矛盾・抵触など制度論的な論点、 象とするのは、住民投票が本質的に孕む、 得る技術論的な論点は、 要件、対象事項や実施手続など、 そのような批判は、 なお、住民投票に関する議論は種々あるが、発議要件や成立 大きく二つに整理することができる。 本稿の対象外とする。ここで考察の対 制度化の方法によって変わ 根源的な批判である。 以下、 順に見てい 世論操 すな

# 由することによる回避 由することによる回避 一議事機関を経

その議員は「地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」といめるところにより、その議事機関として議会を設置する」とし、めるところにより、その議事機関として議会を設置する」とし、に矛盾し、代議制を弱体化させるという制度論的論点である。「間接民主制との矛盾・抵触」とは、住民投票は間接民主制

びついてくる。

(2)

おいては、立法権が議会に限定されてはいないのだ。の唯一の立法機関」とされているのと対照的に、地方自治体に機関」ではないことに注意が必要である。四一条で国会が「国定められているのは、あくまでも「議事機関」であり、「立法

あり、

間接民主制・代議制を基礎としている。しかし、ここで

抵触することはないと解される。じて住民が決する形で立法が行われることになるため、憲法にニシアチブであれば、議事機関である議会を経由し、必要に応パスする住民投票に類する制度であればいざ知らず、間接型イパスする住民投票に類する制度であればいざ知らず、間接型イーシアチブのように、完全に議会をバイー

果を参照して住民が投票を行えるようにするなどの制度的工夫関である議会で十分な討議・検討を行った上で、その経過と結また、レファレンダムにおいても、当該争点に対し、議事機

ろ対立的に捉えられることが一般的であった。しかし近年では、義論への批判として構想された側面を有しており、両者はむし

が高まるのである。そしてこのことは、次の論点にも密接に結う。いわば、住民投票が控えているからこそ、議会審議の価値は、通常の立法プロセスにおける以上に重要性を増すといえよは、通常の立法プロセスにおける以上に重要性を増すといえよの機能のとき、争点や対立軸などを明確化するという「代表」の機能のとき、争点や対立軸などを明確化するという「代表」の機能の過去のである。むしろこと行えば、住民投票と代議制とは矛盾なく両立する。むしろこ

# への制度的工夫による回避世論操作・誘導の危険――「熟議投票」実現

住民投票もその具体化の一つとして考えられる集計型の民主主住民投票もその具体化の一つとして考えられる集計型の民主主義論は、に別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、この点において提唱したいのが、「熟議投票」である。すでこの点において提唱したいのが、「熟議投票」である。すでこの点において提唱したいのが、「熟議投票」である。すでこの点において提唱したいのが、「熟議投票」である。すでこの点において提唱したいのが、「熟議投票」である。すでに別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、に別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、に別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、に別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、に別のところで論じたが(徳田二〇二一)、熟議民主主義論は、に別のところでは、住民投票もその具体化の一つとして考えられる集計型の民主主性民投票もその具体化の一つとして考えられる集計型の民主主

えばわが国においては、上田道明が早い段階から両者を結びつ

両者の融合を志向する議論も見られるようになっている。たと

けた議論を展開している。

情やムードに流されただけの投票が行われれば、そのよう 住民たちが争点についての情報を欠き、議論を欠き、感

な投票は危険な投票結果をもたらしても不思議ではない。

その意味で注目すべきは、そのような投票結果をもたら

すかどうかの鍵を握る、投票に先立つ住民たちによる議論

ができるのではないだろうか。

(上田二○○三:二三八—九) (26) (27) 呼ぶならば、要するに住民投票をめぐる問題は、住民の判 断能力そのものではなく、むしろこの「熟慮」がなされた 類の議論を、 のプロセスなのである。これまで住民たちが行っていた種 近時のデモクラシー論が注目する「熟慮」と

決して単なるレファレンダムではなく、実際の投票に先立って それはむしろ熟議民主主義であるとする。「レファレンダムは、 経て最終的に投票に至る多段階のプロセス」に着目するならば、 主主義的であるのは投票の瞬間のみであって、「複数の段階を さらに、エレーヌ・ランデモアは、レファレンダムが直接民

地方自治特別法による住民投票の法制化

化するためにも望ましいものであると考えるべきである」 断の情報を提供するためにも、またその背後にある利害を一般 行われる、あるいは行われない一連の熟議であって、 政治的 剕

(Landemore 2018: 322)°

を果たすもの」(上原二〇〇七:一九九)として捉え直すこと いる場合に、理性的な討議の場を市民の側から切りひらく機能 行政において理性的な討議的コミュニケーションが閉ざされ このように考えるならば、むしろ「住民投票制度は、

2018: 322) ということになろう。その具体的な方法として考 重ねられている、市民陪審や市民議会などのミニ・パブリッ えられるのが、熟議民主主義の実践として世界中で事例が積み セス全体をより熟議的にする方法に関する省察」(Landemore スと住民投票とを組み合わせることである。 そしてそうであるならば、我々にとって必要なのは、「プロ

る投票のテーマに関して、五日間にわたり情報に基づく熟議 (一八~二四名) が、イニシアチブにより実施が予定されて Initiative Review: CIR)を挙げることができる。CIRでは、 人口統計学的に地域を代表するように無作為抽出された住民 ○年から行われている市民イニシアチブ・レビュー(Citizens)

その一例として、米国北西部のオレゴン州を中心に、二〇一

八五

全有権者に配布される「公式投票ガイドブック」にも掲載され由が記される。声明文は、住民とメディアに公表されるほか、は、賛成/反対を推奨するパネリストの人数と、それぞれの理て最終的には、熟議の結果を声明文として公表する。声明文に

(専門家との質疑を含む) を行うことで、知識を深める。

そし

第一二〇巻

第一号

二〇一八年までに、コロラド州、アリゾナ州、マサチューセることが可能となるのである。のまり、有権者は「同胞市民」の熟議の結果をもとに、さる。つまり、有権者は「同胞市民」の熟議の結果をもとに、さら省権者に曹有される「公元投票ガイトラック」にも推載され

を読んだ有権者の五六~七三%が有益な情報であると評価したガ票者の四三~四四%が声明文を読んでいた。そして、声明文ゴン州の有権者の五二~五四%がCIRの存在を知っており、そして、二〇一二年から二〇一六年にかけての調査では、オレシアチブが実施されている(Gastil and Knobloch 2020: 123)。ッツ州、カリフォルニア州も含め、一五回のCIRを伴うイニッツ州、カリフォルニア州も含め、一五回のCIRを伴うイニ

Knobloch 2020: 138)。 Knobloch 2020: 138)。

代議制と直接制も、

また熟議と投票も、

いずれも相矛盾する

この「住民投票に対する代表的な批判」としては、

制度化の

(Gastil and Knobloch 2020: 135−6)。また、二○一二年には、

の工夫なのである。的な回路を確保すること、そしてそれを活かすための、制度上ものではなく、むしろ相補的なものである。重要なのは、多元

おわりに

票制度を概観し、それらの特徴をもとに、議会を経由する間接かを論じてきた。第一節では、米・独・英・仏四ヵ国の住民投本稿では、わが国において、いかに住民投票を法制化し得る

型イニシアチブと、

認した。そして第三節では、第三の方途として、憲法九五条にとする「住民投票に関する特別措置法」案が存在したことを確と、住民投票のみに焦点を当て、全国一律で法制化をめざそうと、住民投票のみに焦点を当ようとする「地方自治基本法」構想イン自体を各自治体に委ねようとする「地方自治基本法」構想

住民投票を法制化する試みとして、「自治の基本構造」のデザ

ンダムを議論の基準とすることとした。第二節では、それらの

住民の発意による決定・裁可型のレファ

批判に対し、「熟議投票」概念による応答を試みた。ことを論じた。最後に第四節では、住民投票に対する代表的な法を制定することが、少なくとも論理的には可能であるという

よる地方自治特別法を根拠に、特定の自治体が独自に住民投票

らかとなった。 らかとなった。 は議会での審議も含まれる――をより熟議的 当てた。しかし、結局のところそれらも、「いかにしてプロセ は民投票が本質的に孕む、制度論的・認識論的な批判に焦点を 方法によって変わり得る技術的な論点は考察の対象から除外し、

の立法に委ねることの優位性にもつながるのだ。各自治体が、それぞれの創意によって制度化を試みることになれば、制度のあり方それ自体に関する膨大な議論が各地で積み重ねられ、さらに長期的に見れば、様々な制度に基づく実践例も、着実に積み重ねられていくからである。すなわち、憲法九も、着実に積み重ねられていくからである。すなわち、憲法九も、着実に積み重ねられていくからである。すなわち、憲法九も、着実に積み重ねられていくからである。すなわち、憲法九も、治療のではないだろうか。の立法に委ねることになるのだ。

数の有益なコメントをいただいた。心より御礼申し上げる。九日)でそれぞれ報告させていただき、ご参加の先生方から多八月一九日)および民主主義理論研究会(二○二一年一○月二【付記】本稿の草稿は、地方自治基礎理論研究会(二○二一年

### 【参考文献】

浩編『分権改革下の地方自治法制の国際比較:地方自治法制の新た飯島淳子(二〇一九)「フランスにおける地方分権・地方自治」大津

なパラダイムを求めて』有信堂高文社

代政策研究』一巻一号市川直子(二○○七)「フランスにおける住民投票制度改革」『城西現市川直子(二○○七)「フランスにおける住民投票制度改革」『城西現

市川直子(二〇一二)「フランスにおける住民投票:憲法院判決と行

稲葉馨(二○○三)「ドイッにおける市民投票制度の特色」森田朗・政裁判所判決」『法律論叢』八四巻二―三号

1. 村上順編『住民投票が拓く自治:諸外国の制度と日本の現状』公人村上順編『住民投票が拓く自治:諸外国の制度と日本の現状』公人稲葉馨(二○○三)「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田朗・

井上達夫(二〇一九)『立憲主義という企て』東京大学出版会今井照(二〇一七)『地方自治講義』筑摩書房石見豊(二〇一三)「英国における地方自治をめぐる改革の動きの再検討:公選首長制の導入と住民投票の意味を中心に」『国士舘大学 検討:公選首長制の導入と住民投票の意味を中心に」『国士舘大学出版会典という企て』東京大学出版会

動へ』自治体研究社 明白治を問う住民投票:抵抗型から自治型の運上田道明(二〇〇三)『自治を問う住民投票:抵抗型から自治型の運

宇賀克也(二〇二一)『地方自治法概説(第九版)』有斐閣宇賀克也(二〇一九)『地方自治法概説(第八版)』有斐閣宇賀克也(二〇一九)『地方自治法概説(第八版)』有斐閣・上原克之(二〇〇七)「住民投票制度に関する若干の考察」兼子仁先

として憲法論の立場から」『都市問題』一〇一巻九号大石眞(二〇一〇)「「地方政府基本法」構想をめぐる視点と論点:主字資克也(二〇二一)』地方自治法概説(第九版)』有斐閣

大津浩(二〇一一)「特別法の住民投票」芹沢斉・市川正人・阪口正

## |学志林 第一二||○巻 第一号

大山札子(二〇〇九)「フランス:分罹化牧革と市民参加一平二二郎編『新基本法コンメンタール・憲法』日本評論社

者『比較・政治参加』ミネルヴァ書房大山礼子(二○○九)「フランス:分権化改革と市民参加」坪郷實編

岡田信弘(二〇〇四)「『地方自治の本旨』の再定位」高見勝利・岡田

信弘・常本照樹編『日本国憲法解釈の再検討』有斐閣

新たなパラダイムを求めて』有信堂高文社 大津浩編『分権改革下の地方自治法制の国際比較:地方自治法制の河上暁弘(二〇一九)「英国における政治構造変革と「二つの分権」」

北見宏介(二○一九)「アメリカ地方自治の法とその動向」大津浩編幸編『岩波講座自治体の構想一・課題』岩波書店本佐茂男(二○○二)「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗本佐茂男(二○○二)「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗

ラダイムを求めて』有信堂高文社『分権改革下の地方自治法制の国際比較:地方自治法制の新たなパ北見宏介(二○一九)「アメリカ地方自治の法とその動向」大津浩編

る」『法学セミナー』六一巻五号住民投票:米軍基地という公共空間を憲法九二条・九五条から考え木村草太(二○一六)「辺野古基地建設問題と法律事項・地方特別法

五条の解釈と機能」『都市問題』一○八巻五号木村草太(二○一七)「地方特別法に関する住民投票の意義:憲法九

小滝敏之(二○○四)『アメリカの地方自治』第一法規出版研究のための序説」『憲法研究』八号のための序説』『憲法研究』八号の第一法規制題』における地域の自治と自己決定:

小林大祐(二〇二一)「ドイツにおける住民投票制度の比較研究」『東

洋学園大学紀要』二九号

小林博志(二〇一七)『市町村合併、分村・分町と住民投票制度』「西治』法律文化社

小堀眞裕(二〇〇九)「イギリス:「政党抜き民主主義」の功罪」坪南学院大学法学論集」五〇巻一号

佐藤功(一九七四)「憲法第九五条の諸問題」田中二郎編集代表『公郷實編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房

法学研究:杉村章三郎先生古稀記念 (上)』有斐閣

RRA (1○1○1○)「住民投票をめぐる動き一覧」今井一編著『住塩見牧子(1○1○)「住民投票をめぐる動き一覧」今井一編著『住

鹿谷雄一(二〇〇八)「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編民投票の総で』「国民投票/住民投票」情報室

「担う目させない」と言いている「『子道』には、「よう」では、「大きない」に、「自治基本法研究会(一九九八)「分権型社会の基本設計のために:「『合意形成と地方自治』敬文堂

「地方自治基本法」を提案する」『世界』六五一号

決定』公人社自治立法研究会(二○○五)『分権時代の市民立法:市民発案と市民自治立法研究会(二○○五)『分権時代の市民立法:市民発案と市民自治立法研究会(二○○三)『市民立法総覧(直接請求編』』公人社

住民投票立法フォーラム(二〇〇一)「「住民投票に関する特別措置

民投票」情報室
「民投票」情報室
「民投票の総で』「国民投票/住法」(試案)の解説」今井一編著『住民投票の総で』「国民投票/住法」(試案)の解説」今井一編著『住民投票の総で』「国民投票/住

ジン出版 票を否定?」竹下讓『地方議会:その現実と「改革」の方向』イマ情下讓(二〇一〇)「イギリスの議会制民主主義:伝統的には住民投

杉田敦(二〇一三)『政治的思考』岩波書店

武田真一郎(二〇〇一)「住民投票法制化への視点:住民投票立法フ

| ポーラムの試案を中心として」『愛知大学法学部法経論集』一五七|

考察」『成蹊法学』八二号 武田真一郎(二〇一五)「アメリカの州における住民投票に関する一

て」『自治総研』二四巻五号 地方自治総合研究所(一九九八)「「地方自治基本法案」の提起につい

辻村みよ子(二〇一八a)『比較憲法(第三版

辻村みよ子(二○一八b)『憲法(第六版)』日本評論社辻村みよ子(二○一八a)『比較憲法(第三版)』岩波書店

社

著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房坪郷實(二○○九)「ドイツ:制度的参加と非制度的参加」坪郷實編

投票(下)」『法學志林』一一八巻四号を田太郎(二〇二一)「アイルランドの憲法改正における熟議と直接

容と日英制度比較』ぎょうせい内貴滋(二〇一六)『英国地方自治の素顔と日本:地方構造改革の全

法コンメンタール・憲法(第五版)』日本評論社仲地博(二○○六)「特別法の住民投票」小林孝輔・芹沢斉編『基本

自治基本条例』公人の友社西尾勝(二○○一八)『国会の立法権と地方自治:憲法・地方自治法・西尾勝(二○○一)「地方分権」『ジュリスト』一一九二号

策課題と新しいリーダーシップ』ミネルヴァ書房を!」」岡澤憲芙編著『比較政治学のフロンティア:二一世紀の政野口暢子(二〇一五)「ドイツにおける住民投票:「もっと民主主義

牧田義輝(二○○三)「アメリカの住民投票制度」森田朗・村上順編における新公共圏創生の試み』御茶の水書房前山総一郎(二○○九)『直接立法と市民オルタナティブ:アメリカ

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)

宮﨑伸光(一九九四)「日本国憲法第九五条の政治的意義:地方自治松下圭一(一九九八)『政治・行政の考え方』岩波書店『住民投票が拓く自治:諸外国の制度と日本の現状』公人社

村上順編『住民投票が拓く自治:諸外国の制度と日本の現状』公人村上順(二〇〇三)「フランスの住民参加制度と住民投票」森田朗・特別法の再生のために」『法学新報』一〇〇巻五―六号

編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房森脇俊雅(二○○九)「アメリカ:参加のモデルから衰退へ」坪郷實村上英明(二○○一)『ドイツ州民投票制度の研究』法律文化社

『岩波講座自治体の構想一・課題』岩波書店山口二郎(二〇〇二)「一国多制度」松下主一・西尾勝・新藤宗幸編

山元一(二〇〇八)「地方自治特別法」大石眞・石川健治編『憲法の争点』有斐閣 Gastil, John and Katherine R. Knobloch(2020)*Hope for Democ*racy: *How Citizens Can Bring Reason Back into Politics*, Oxford

Landemore, Hélène (2018) Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative, Swiss Political Science Review, 24 (3).

University Press

Schiller, Theo (2018) Local Referendums: A Comparative Assessment of Forms and Practice, Laurence Morel and Matt Qvortrup (eds.) The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, Routledge.

#### 注

- (1) 総務省選挙部(二〇二二)「目で見る投票率」https://www.soumu.go.jp/main\_content/000696014.pdf(二〇二二年五月一五日アクセス)。
- (2) 一九四七年五月から一九九九年三月までは自治立法研究会(1 gyousei/bunken/geppou59\_0001.html(二〇二一年九月二三日お 決九二件と修正可決一四五件の合計。なお、広く参照される自治立 html(二〇二二年五月一五日アクセス)に拠る。可決数は原案可 soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/bunken/geppou60\_00001 月報」第五九号https://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi ○○五)、一九九九年四月から二○一六年三月までは宇賀(二○一 んでいるため、注意が必要である。 決三二、その他四に修正された)、宇賀(二〇二一)等に影響が及 否決八、その他一とされていたが、その後可決○、修正可決二、否 当初の数字に誤りがあり(当初の総括表では可決一、修正可決○、 ではこれに拠っている。また、総務省「地方自治月報」第五九号は、 て、請求が一、三五三件、可決が一二八件に訂正されており、本稿 可決を一二七件としているが、自治立法研究会(二〇〇五)におい 法研究会(二○○三)では、一九九九年までの請求を一、三五二件 よび二○二二年五月一五日アクセス)、二○一八年四月から二○二 九)、二〇一六年四月から二〇一八年三月までは総務省「地方自治 一年三月までは総務省「地方自治月報」第六○号 https://www
- 自治月報」第五九号および第六○号に拠る)。 八件、可決五件(いずれも修正可決)となっている(総務省「地方へ件、可決五件(いずれも修正可決)となっている(総務省「地方の)

- (4) 塩見(二○二○)および総務省「地方自治月報」第六○号に拠
- (5) 同上。
- 解職投票は対象としない。とし、議会の解散請求や、議員・長の解職請求(リコール)に伴うとし、議会の解散請求や、議員・長の解職請求(リコール)に伴う
- (7) 二〇〇〇年の第一四七国会に、住民投票法案が民主党(当時)から提出されたが、審議未了により廃案となった。また、二〇一一年に総務省が取りまとめた地方自治法改正案は、大型公共施設の建設でかっかず、国会提出に至らなかった。

- 五)、坪郷(二〇〇九)、稲葉(二〇〇三)、村上(二〇〇一)に拠五)、坪郷(二〇〇九)、稲葉(二〇〇三)、村上(二〇一八a)、野口(二〇一

(二)〇〇三) に拠る。

- (12) 主に、河上 (二〇一九)、辻村 (二〇一八a)、内貴 (二〇一 ☆)、石見(二○一三)、竹下(二○一○)、小堀(二○○九)に拠
- (1) 主に、飯島(二○一九)、辻村(二○一八a)、市川(二○一二 および二〇〇七)、大山(二〇〇九)、村上(二〇〇三)に拠る。
- (11) ウェールズ議会は、英国議会の制定した法律の範囲内の命令・ が二〇一一年に行われ、賛成多数で承認された。 な立法を可能にする一次立法権を得るべきかを問うレファレンダム 規則等を定める権限しか与えられていなかったことから、より広範
- (15) その後、二○一一年地域主義法により、一○都市で首長公選制 の導入の可否を問う住民投票の実施が義務づけられ、二〇一二年に
- 投票が実施されたものの、一市を除いてすべて否決された。 たとえばテオ・シラーは、住民投票の国際比較を行う中で、
- 定されていた。一九九六年以降、地方議会はレファレンダム法を制 たい。その上で、ここで「地方合併のプレビシット」とされている レビシットとレファレンダムの語が使い分けられている点に注目し が国初の条例に基づく住民投票(一九九六年)の以前と以後で、プ さを欠く記述ではあるが、ここではまず、新潟県巻町で行われたわ 政策への反対など、主に環境をテーマとしたレファレンダムが数多 定することができるようになり、原子力発電所の設置や中央政府の く行われるようになった」と記している(Schiller 2018: 62)。正確 「日本では、一九九六年まで、地方合併はプレビシットによって決

のは何であるのかが問題となるが、おそらく、昭和の大合併の際に

(一九五六年施行、一九六五年廃止)に基づく住民投票を指してい 未合併市町村の合併を促すために導入された、新市町村建設促進法

地方自治特別法による住民投票の法制化(德田)

- (17) 塩見(二〇二〇)によれば、一九七九年から二〇二〇年八月ま 二〇〇八、小林二〇一七)。都道府県知事が市町村議会の「頭越し に」実施するという点で、プレビシットの典型であるといえよう。 場合には知事への合併申請とみなすとの定めが置かれていた。そし ると思われる。同法二八条では、市町村の議会決定事項である市町 て実際に、一〇二件の住民投票が実施されたとの報告がある(鹿谷 村の合併について、都道府県知事が住民投票を請求し、賛成多数の
- 求によるものが一○九件(二五・五%)である。 長または議会の提案によるものが三一八件(七四・五%)、直接請 でに条例に基づいて実施されたすべての住民投票四二七件のうち、
- (1) 基本法が準憲法的性格を持ち得るかに関しては議論がある。 木
- 19 (二〇〇二)、大石 (二〇一〇) などを参照。 以下、条文は地方自治総合研究所(一九九八)に拠る。
- 住民投票立法フォーラム(二〇〇一)に拠る。
- 21 以下、条文は武田(二〇〇一)に拠る。
- 案では住民にのみ発議権を認めることにした」と述べている(武田 きであり、それに必要な権限と手段も与えられていること、議会や ることも考えられるが、議会や首長は自らの判断と責任で行動すべ この点について武田真一郎は、「住民以外にも議会に表決の投票の れる可能性があることから(いわゆるプレビシット)、フォーラム 首長に発議権を認めると民意を誘導する手段として住民投票が使わ 発議権を認めたり、地方公共団体の長に表決と発案の発議権を認め 法案では、住民以外の発意による住民投票は規定されていない。
- 特に後者の「扱われるべきものがそうされなかった事例」とし

二00一:一八。

倉持(二○二一)など。(二○一七)、井上(二○一九)、九五条が論じられることが多くなっている。代表的な議論に、木村て、近年では、主に沖縄県・辺野古基地建設問題に関連して、憲法

- (24) 直接的な評価として岡田(二〇〇四)、仲地(二〇〇八)。主な比判として山元(二〇〇八)、それに対する再批判として大津(二〇一一)など。山元一は、宮崎らの「個性の尊重」の意義を強調する議論に関して、「本条が存在しなければ、憲法に反しない限り国会は、各自治体毎に「個性」に応じて自由に組織や権能を定めることすらできるのであるから、むしろミスリーディングな説明である疑いがある」とした(山元二〇〇八:三二一)。これに対して大津浩は、「国作成のお仕着せの制度ではなく住民意思に基づく特別制度こそが「真の個性」と考えるならば、間違いではない」とした(大津二〇一一:四九八)。
- (26) 上田(二〇〇三)では、deliberation は「熟慮」と訳されていしては、杉田(二〇一三)四〇一四一頁を参照。(25) このような、民意の形成を助ける「演劇としての代表制」に関