

〈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 / 徳田, 太郎

(出版者 / 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>

地方自治特別法による 住民投票の法制化

徳田 太郎

目次

- はじめに
- 一 諸外国における住民投票制度
 - 二 わが国における住民投票法制化への試み
 - 三 憲法九五条「復活」の可能性
 - 四 あり得る批判とそれに対する反論
おわりに

はじめに

本稿では、憲法九五条という地方自治特別法を活用することで、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）

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り、自治体の長の直接公選制、住民による直接請求権など、地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。「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つの要素からなることと説明される。前者は、地方統治が国から独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て行われること（＝民主主義的側面）である。

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設などが行われた。「地方自治の本旨」に照らすならば、団体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いてははどうだろうか。

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は九〇～九一%台であった投票率が、二〇一九年には、前者は四四～四七%台、後者は四五～四八%台となっている⁽¹⁾。また、

直接請求の制度も、十全に機能しているとは言いがたい。特に、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二〇二一年三月までに行われた計二、一九二件の請求のうち、議会で可決されたケースは二三七件（二〇・八%）に限られており、特に近年では、可決率は五%台と低迷している。⁽³⁾

この「条例の制定・改廃の請求」のうち、一定の割合を、住民投票条例の制定を求める直接請求が占めている。後述するように、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あり、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いる。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、可決されたケースは一八件（一七・一%）にとどまり、かつ合併問題以外の重要争点をテーマとした住民投票条例の場合、二七二件中一八件（六・六%）と、さらにハードルが高くなっている。⁽⁴⁾

ここからは、「選挙離れ」が進む中、より直接的な政治参加、

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、さらなる住民自治の充実のために、住民投票の法制化を検討する。⁽⁶⁾

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はなされている。たとえば、法律によるものとしては、二〇〇四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、二〇一二年の大都市地域特別区設置法による、いわゆる都構想住民投票がある。しかし、いずれも対象（テーマ）が限定されており、自治体における政策上の重要争点に広く適用可能な、汎用性のある住民投票法は存在しない。⁽⁷⁾ また、条例レベルでは、一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する、いわゆる常設型の住民投票条例（住民投票に関する規定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。⁽⁸⁾ だが、結果には法的拘束力がなく、さらに、場合によっては議会によって恣意的に改廃されるおそれがあり、安定性に難がある。⁽⁹⁾

そこで本稿では、憲法九五条という地方自治特別法を活用し、いわば「一国多制度」を導入することを通じ、各自治体が独自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

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）可能であることを論じる。あわせて、住民投票の法制化に対す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。

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に概観し、わが国の現行制度と比較した上で、法制化の方向性を定める。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、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化することが可能であることを論じる。最後に第四節で、住民投票に対する代表的な批判に応答しつつ、「熟議投票」概念を提唱する。

一 諸外国における住民投票制度

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えてきた諸外国における住民投票の制度を概観したい。ここではさしあたり、米・独・英・仏の四カ国を取り上げることにする。

地方自治特別法による住民投票の法制化（徳田）

る。米独二カ国の住民投票制度は、これまでもわが国における住民投票に関する議論の中で、しばしば「範型」として言及されてきた。本稿においても、制度そのものを確認する意味で、この二カ国を取り上げる（両国とも連邦制であるため、主権国家の部分領域における住民投票制度という観点から、州レベルの住民投票と、自治体レベルの住民投票の両方を扱う）。一方、英仏二カ国は、歴史的には積極的に住民投票が用いられてきた国ではない。しかし近年、地方分権の進捗に伴い、住民投票の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関係に着目する意味で、この二カ国を取り上げる。

(1) 米国およびドイツ

米国は、五〇の州(State)および州に属さない地域（コロンビア特別区、南太平洋の諸島など）からなる連邦国家である。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礎自治体(Municipality: City・Town・Village)と、州が行政運営上の観点から設置する広域自治体としての郡(County)および基礎自治体(Township)とに分かれるのが代表的な形態である。

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

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れる立法の一種である。住民案がそのまま投票に付される直接イニシアチブ (direct initiative) と、住民案が議会の審議を経た後で投票に付される間接イニシアチブ (indirect initiative) がある。レファレンダムとは、議会による法令等の議決に対して、その賛否を問うために実施される投票である。住民が署名を集めて請求し、賛否を判断する住民レファレンダム (popular referendum) と、議会等の発議により、住民に賛否を問う議会レファレンダム (legislative referendum) がある。

州レベルでは、一四州が直接イニシアチブを、九州が間接イニシアチブを、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、それぞれ州憲法で規定している (武田二〇一五・七六―八)。いずれも多数の実施例があり、たとえば州レベルでのイニシアチブの投票件数は、一九〇一年から二〇〇〇年までの一〇〇年間で一、九九七件あり、法令の成立率は平均で四一％である (武田二〇一五・八一)。

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

五〇〇人以上) の五八・一％がイニシアチブの制度を、四一・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る (小滝二〇〇四・三〇六、三一五)。自治体レベルでの住民投票の実施件数は、州レベルのそれよりもはるかに多いとされている (武田二〇一五・七九)。たとえばカリフォルニア州では、一九九〇年から二〇〇〇年の一〇年間に於いて、州レベルのイニシアチブは約四五〇件であるのに対し、自治体レベルでのイニシアチブは七三〇件以上であった (前山二〇〇九・四五)。

一方、ドイツは、強い自治権が保障された一六の州 (Land) からなる連邦国家である。一六州のうち三州 (ベルリン、ハンブルク、ブレーメン) は都市そのものが州を構成している (都市州)。州内の自治体は、広域自治体としての郡 (Kreis) と基礎自治体 (Gemeinde) に区分されるが、群に属さない独立市 (Stadt) もある。

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チブに類似の制度が基本となる。すなわち、有権者の一定数の署名によって法令の制定改廃や政策決定に関する発案 (Begehren) がなされ、議会がこの提案を受け入れなかった場合に限り、有権者の住民投票による票決 (Entscheid) に委ねられることになる (つまり、議会が有権者案を採用した場合は、投票は行われない)。議会による発案 (Ratsbeschluss) によって票

決が行われることもあるが、この場合は結果として、米国の議会レファレンダムと同様の形式となる。

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。州民発案 (Volksbegehren) と州民票決 (Volksentscheid) の二段階制をとるものが四州、州民発案の前に、より簡易な手続きである州民請求 (Volksinitiative) を置く三段階制をとるものが二州となっている (二〇〇〇年三月現在)。二〇一二年までに、二七八件の州民発案が行われている (野口二〇一五・二八一)。

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、基礎自治体については一六州のすべてで、各州の州法により、住民投票の制度が定められている。住民発案 (Bürgerbegehren)・住民票決 (Bürgerentscheid) の二段階制で、九〇年代以前にはバーデン・ヴュルテンベルク州のみが導入していたが、九〇年代に全州が導入した。二〇一九年までに、八、〇九九件の発案があり (うち六、七三七件が住民発案、一、三六二件が議会発案)、四、一〇七件の住民票決が行われている (小林二〇一七:七〇)。

このように、米独二カ国の住民投票制度は、わが国のそれと

地方自治特別法による住民投票の法制化 (徳田)

は大きく異なっている。米国のイニシアチブとレファレンダムは、しばしばアクセルとブレーキに喩えられる。住民が立法行為を行うイニシアチブがアクセルで、議会の立法行為に住民が「拒否権」を発動し得るレファレンダムがブレーキである。特に直接イニシアチブは、議会をまったく介することなしに立法行為がなされ、かつ首長が「拒否権」を行使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、間接イニシアチブ、およびドイツにおける発案と票決は、議会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われる。

(2) 英国⁽¹²⁾およびフランス⁽¹³⁾

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの四地域 (Region) からなる連合国家である。英国議会主権の原則のもと、地方自治体は国会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理でき、その範囲を越える自治体の行為は権限超越の法理により違法とされる。しかし、後述するように、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの権限移譲が行われ、イングランド内でも二〇〇〇年地方

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。

自治体区分は、イングランドにおいては、大都市圏は市 (Metropolitan District) の一層制であり、非大都市圏におい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体 (Unitary) への一層制化が進んでいるが、県 (County) と基礎自治体 (District) の二層制を採るところも多く残っている。スコットランドとウェールズにおいては、統合自治体 (Unitary) の一層制、北アイルランドは、基礎自治体 (District) の一層制である。

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ぎない。しかし注目すべきは、地域議会を設立するか、首長を直接公選制にするかといった「自治の基本構造」の選択を、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、いずれも賛成多数で議会が設立された。⁽¹⁴⁾ また、イングランドにおいても、地方再編の一環として、地域議会を創設する構想があり、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 (反対多数で否決)。

首長公選制導入の住民投票は、一九九八年の大ロンドン市

(Greater London Authority) 設置に関するもの (賛成多数で承認) 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5%の請願で、首長公選制の導入を求める住民投票を実施できるとの規定が定められ、二〇〇一年から二〇一二年までに四〇の自治体が投票を実施、一四の自治体が賛成多数により直接公選制を導入した。⁽¹⁵⁾

一方、フランスは、歴史的に「単一国主義」の原則に基づく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」との文言が追加され、州 (region) が地方自治体として認められた。

自治体区分は、州 (一三、海外五)、県 (département)、基礎自治体 (commune) の三層制である。コミューンは概して小規模 (全体の四分の二が人口二〇〇人未満) であるため、実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自治体の役割を担うところが多い。また、人口四〇万人超のコミューン連合はメトロポール (métropole) を設立することとされ、公選制による議会が設置されている。

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体自治の拡充を目指すものであったが、その後、住民自治の拡充

が行われるようになり、徐々に住民投票の制度が整備されていった。まず、一九九二年の立法により、基礎自治体における諮問型住民投票 (consultation) が制度化された (ただし、それ以前にも、自治体の長の裁量で実施されていた)。しかし、住民投票は議会または長の発議により、自治体議会の決定に基づ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、referendum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、あわせて、自治体の権限にかかわる事項について、決定型住民投票 (referendum) によって決定することも認められ、翌二〇〇四年、決定型と諮問型の二つの住民投票の手続きの統一化が図られた。また、諮問型住民投票については、基礎自治体だけでなく県、州にも適用が拡大され、住民発議も認められた (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手続きは維持されている。

このように、英仏二カ国においては、住民投票制度そのものに関しては、わが国の制度と大きな隔たりを見て取ることはで

地方自治特別法による住民投票の法制化 (徳田)

きない。たとえば英国のそれは、自治体の枠組みを問うという点で、わが国においても例外的に法定されている「都構想住民投票」や合併協議会設置のための住民投票を想起させる。だがそれが、議会を設立するか、首長を公選制にするかといった「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いう点で、わが国の条例による住民投票とほぼ同等のものとなっている。しかし、「不可分の共和国」において一九八二年か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が中心であったものの、一九九二年からの約一二年間で、住民自治が拡充されていき、それに伴って住民投票の制度化が進んでいることに注意すべきであろう。

(3) 法制化の方向性

ここで概観した四カ国だけでも、住民投票の制度設計のあり方は多種多様である。しかし、本稿の議論の中心は、「いかに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、「住民投票制度」といった際に想定する形を限定しておいたほうがよいだろう。

図表1 イニシアチブの類型

直接型	住民の発案 →	住民投票
間接型	住民の発案 → 議会の審議 →	住民案採択 → 立法 住民案不採択 → 住民投票
(現行)	住民の発案 → 議会の審議 →	住民案採択 → 立法 住民案不採択 → 廃案

図表2 レファレンダムの類型

	義務型	任意型	
		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)	

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

まずイニシアチブだが、「直接型」としたのは、米国の直接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」としたのは、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め、わが国の直接請求制度の一つの発展形として、有力な形態である。なお、わが国の地方自治法に基づく「条例の制定・改廃の直接請求」が住民の住民投票の契機を有していないことは、すでに確認している通りである。よって本稿においては、イニシアチブに関しては、間接型イニシアチブを基本の形態として扱うこととする。

次いでレファレンダムに関しては、二つの軸で分類を試みている。一方は、一定の事項について住民投票の実施が強制される「義務型」と、諸アクターからの発意によって実施される

「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・裁可型」か、拘束力を有さない「諮問・助言型」かという軸である。その上で、やや大胆に三つの形態に分類を行っている。すなわち、決定・裁可型のもは基本的に「(狭義の)レファレンダム型」、諮問・助言型のもは基本的に「(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「プレシット型」としている。

プレシットは多義的な語であり、しばしば否定的なニュア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直接有権者に信を問ひ、自らの権力を正当化するために用いら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文脈を踏まえ、警戒感とともにプレシットの語が用いられることが多い。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、プレシット型と呼ぶことにする。⁽¹⁶⁾

わが国において、条例に基づいて実施される住民投票は、いづれも諮問・助言型にとどまる。これは、憲法九四条が「地方公共団体は(中略)法律の範囲内で条例を制定することができ

る」としており、条例は地方自治法に定める長や議会の権限(長につき一四九条、議会につき九六条に規定)を制約し得ないといわれるためである。また、実施例は圧倒的に長または議会の発意によるものが多い。⁽¹⁷⁾したがって、本稿で法制化の可能性を検討するレファレンダムは、それとは対極にある(狭義の)レファレンダムに焦点を当てることとする。

二 わが国における住民投票法制化への試み

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ねがある。たとえば地方制度調査会も、一九七六年の第一次以降、数次にわたりその答申において言及している。ここでは、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、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。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向けて地方自治の枠組み自体を問ひ直そうとするものであり、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。

(1) 地方自治基本法構想

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

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、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。

この構想によれば、地方自治基本法（以下「基本法」）は、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原則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、それに違反する個別法の制定や改正はなし得ないこととなる。⁽¹⁸⁾

基本法案は、前文および八章四三箇条からなっている。第一章（総則）では、「住民は（中略）自治体を設立する」⁽¹⁹⁾（二条）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、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で、選挙権・被選挙権の資格要件、議会の議員や長の任期、議会と長との関係、住民総会の設置、そして「拘束的住民投票事項の創設」^(二六条二項五号)など、法定事項とは異なる独自の定めを置くことができるとされている。

そして第二章（住民の権利および義務）では、住民自治の原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

の関連では、条例の制定改廃に関する直接請求権（二一条）、および住民投票権（二二条）が規定されている点が着目される。そしてこれらは、「法令によっても奪うことのできない権利として宣明」（自治基本法研究会一九九八・一四三）されているのである。

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いる。

市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う社会の実現こそ、分権改革の第一の柱である。現行地方自治法は、市民による決定および決定への参画について消極的である。近年注目されている住民投票制度の採用や直接請求制度の見直しなど、市民自治の原理を基本に据えた地方自治の制度設計が不可避なのである。（自治基本法研究会一九九八・一四〇）

地方自治制度の画一性が打破されなければならない。地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様なまちづくりを可能にすることである。（中略）地方債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

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されていい。(中略) 多様な仕組みを市民合意で創りだしていくこと、ここに地方自治の意義がある。(自治基本法研究会一九九八・一四一)

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——そしてそれは不可侵のものであること——を保障し、各自自治体において、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。

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、自治体の組織形態や権能、つまり「信託のかたち」(信託形態・信託内容)の自己決定(自治基本法研究会一九九八・一四四)である。「自治基本条例は「信託のかたち」に関して地方自治法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、基本法の授權により法律と同等の効力を有し、かつ一般の条例に優先する」(自治基本法研究会一九九八・一四四)。これにより、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

地方自治特別法による住民投票の法制化(徳田)

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からこそ、制定(および改廃)にあたっては、住民投票での可決承認により、正統性を確保することが構想されているのだ(六条二項)。

(2) 住民投票に関する特別措置法案

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(代表:新藤宗幸・折田泰宏)による「住民投票に関する特別措置法案」である。

同フォーラムは、一九九九年、各地の住民投票グループ(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、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かけに設立された⁽²⁰⁾。

住民投票に関する特別措置法(以下「特措法」)は、表決の投票と発案の投票に関し、全四章二八箇条で詳細に規定している⁽²¹⁾。ここで表決の投票とは、「特定の事案について住民に賛否の判断を求める投票」(四条一項)である。投票資格者の連署による請求に基づいて行われることとされており(八条)⁽²²⁾、請

求があれば必ず投票を行わなければならない(九条)。また後に見るように、投票の結果は法的拘束力を有するとされている。よって、図表2の(狭義の)レファレンダムに該当する住民投票であるといえる。

一方、発案の投票とは、「条例の制定改廃を求めて条例案を提出し、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ぬが、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、それぞれ投票に付されるものとされている(二〇条)。つまり、図表1の間接型イニシアチブに該当する住民投票である。

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ている。たとえば表決の投票の場合、「有効投票のうち、賛否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(一九条一項)。ここで「拘束する」とは、具体的には、「地方公共団体の長は投票結果の趣旨に反する処分、契約の締結、行政指導、事業計画の同意、予算案の作成をすることができず、議会は投票結果の趣旨に反する予算案の議決、促進・反対決議等をするこ

とができない」(武田二〇〇一・九)ということである。

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、特別法として「横から」掣肘する形で、法的拘束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るだろう。しかし言うまでもなく、二十余年が経過した現在においても、いずれも現実のものとはなっていない。

三 憲法九五条「復活」の可能性

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論が止むことはなかった。しかしその多くは、発議要件や成立要件、対象事項や実施手続など、「どのような制度が望ましいか」が中心であり、「いかに住民投票を法制化するか」に関しては、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われる。

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た憲法九五条という地方自治特別法をめぐる議論との接合を図ることで、第三の案があり得ることを検討する。すなわち、憲法九五条を根拠に、特定の自治体が独自に住民投票法を制定することが可能であることを論じる。

(1) 憲法九五条の立法趣旨

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

さらに、特定重要争点をめぐる政策決定については、自治体基本法としての「自治体基本条例」の制定によって、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すめる必要があります。もし、特定地域国法というかたちでの整理ができる争点ならば、今日では死文となつていますが、憲法九五条という特別法の住民投票を復活させる方法も考えられます。(松下一九九八…一五九)

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のであり、本稿におけるここまでの議論と同趣旨である。後段は、現行の地方自治法においても、自治体基本条例を制定することで、市民立法の制度強化が可能であることを論じている。しかし、すでに確認している通り、こと条例に基づく限り、法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)というのが通説である。そこで言及されているのが、「憲法九五条という特別法の住民投票」の「復活」である。

日本国憲法九五条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と定める。これは、英米法における個別的地域法(private local act)制定をモデルとするものである。その立法趣旨・目的は、「一般に、(一)地方公共団体の個性の尊重、(二)地方公共団体の平等権の保障、(三)特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。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)とされている。つまり、国会による「特定の地方公共団体の組織、運営、

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、というのが主たる目的であると解されている。

この憲法九五条の条文が適用された地方自治特別法は一五件あるが、「広島平和都市建設法」や「長崎国際文化都市建設法」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特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からの約二年間に集中し、一九五二年以降は完全に「死文化」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想定されたものとは必ずしも一致せず、また扱われるべきものがそうされなかった事例がある」(小林・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いる。⁽²³⁾

このような経緯もあり、古くから「第九五条は、従来の特別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ふべきであろう。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

とが必要であろう。／そこで(中略)第九五条の立法趣旨をあ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体が不利益を受けることとなるのを「防止」するにあるといふように理解するのでは、それはなお、いわば防衛的・消極的な意味づけであって、積極的な意味づけではないといふべきであろう」(佐藤一九七四・四〇八―九)との指摘がなされていた。松下の議論は、この「積極的な意味づけ」の一つとして、特定の地域における「市民の直接立法の制度強化」に憲法九五条という地方自治特別法を活用することを示唆するものであるといえるだろう。

(2) 憲法九五条をめぐる議論の展開

憲法九五条に「積極的な意味づけ」を行おうとしたのは、松下ただ一人ではない。最初期の議論として、西尾勝の発言がある。西尾は、一九七六年の講演において、「わが国の憲法は第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という形式で個々の市町村の自治憲章を制定する道も開かれているのではないかというふ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たら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

す」(西尾二〇一八・八三・五)と述べている。

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

「地方公共団体」に自治を認めるということは、一定程度の自由を認めることに他ならない。とすれば、地方自治特別法に対する立法制限は、むしろ逆に、住民投票によって過半数の支持を得られる特例は法律のレベルでも認められるという意味に積極的に理解することもできるのではないだろうか。

すなわち、全国一律の法制にはあきたらず、自らの特色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開かれているとは解せないだろうか。(宮崎一九九四・二九三)

宮崎論文は、そのタイトルの通り、憲法九五条の「政治的意義」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された⁽²⁴⁾。現在では、「地方自治の本旨に基づいた住民自治の充実」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

地方自治特別法による住民投票の法制化(徳田)

の直接制の導入という点では、本条のもつ意義は大きい。地方を土俵とする民主政治の展開を促す意味でも、この制度の有効な利用が期待される」(辻村二〇一八b・五〇八)、「本条は国の自治権侵害立法の防止の手段だけでなく、地方の個性を活かす特別制度や権限を地方公共団体が自ら獲得する手段にもなりうるのではないか。(中略)まず自らが欲する特別制度・権限を認める特別法案を地方公共団体の側で作成し、住民投票で賛成を得た上で国会の可決手続にかける(国会は審議表決義務を負う)という特別法地方イニシアティブの根拠規定として本条を活用できるのである」(大津二〇一一・五〇〇)などのように、憲法学の基本書やコンメンタールでも、肯定的に論じられるようになっていく。

(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。一九九九年の地方自治法の大改正により、「地域の個性」(現行二条一三項)を重んじる「地域自治」法制が一般規定されたことよって、地方自治の「一国多制度」が現行法上可能になった(兼子二〇一五・六)との解釈が可能となったことから、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

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

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活用されていなかったのであるが、この制度をもっと積極的に活用する方を構想してみてもどうかであろうか。

この制度は、その母国アメリカ合衆国においても、もと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度 (Home Rule Charter System) を確立するに至ったように、日本でもこの制度の発想を逆転させて、(中略) 特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推進していく手段に組み替えてみてはどうかであろうか。言い換えれば、これを「一国多制度」を実現する手段として活用してみてもどうかであろうか。

そのための一つの方策としては、国会法または地方自治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

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

また、山口二郎も、「一国多制度はこの条文によって論理的に認められているということが出来る」(山口二〇〇二:一四六)として、以下のように述べている。

この規定を(中略)消極的な保護規定から、自治を拡大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権限を付与し、新たな範疇の地方政府を設立することが、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憲章を起草し、州議会の議決を受け、住民投票で採択されることで、市が誕生することになっている。九五条がそう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、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。(山口二〇〇二:一四七)

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「一国多制度」をすら可能とするポテンシャルを秘めた条文であることが、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「眠れる条文」となってしまうのが現状である。とはいえ、本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文に光を当てることは、無駄ではないだろう。

話が「一国多制度」に及ぶと、道州制の導入など、「どこまでの分権か」の議論へとスライドしてしまう懸念があるが、本稿の焦点はあくまでも「住民投票の法制化」であり、松下の言葉を借りれば「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ことである。

もちろん、住民投票に関する特別措置法案がそうであったように、全国一律の法律で定めるといふ方策もある。しかし、地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、文字通り「自治」の問題である以上、その有権者が自ら「選び取る」ことにも、大きな意味があると思われる。たとえば、議会

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さわしい行為であると考えられないだろうか。

四 あり得る批判とそれに対する反論

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。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たい。

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

(1) 間接民主制との矛盾・抵触——議事機関を経由することによる回避

「間接民主制との矛盾・抵触」とは、住民投票は間接民主制に矛盾し、代議制を弱体化させるといふ制度論的論点である。

確かに日本国憲法は、九三条で「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議會を設置する」とし、その議員は「地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とあり、間接民主制・代議制を基礎としている。しかし、ここで定められているのは、あくまでも「議事機関」であり、「立法機関」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、地方自治体においては、立法権が議會に限定されてはいないのだ。

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

また、レファレンダムにおいても、当該争点に対し、議事機関である議會で十分な討議・検討を行った上で、その経過と結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

を行えば、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⁽²⁵⁾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う。いわば、住民投票が控えているからこそ、議會審議の価値が高まるのである。そしてこのことは、次の論点にも密接に結びついてくる。

(2) 世論操作・誘導の危険——「熟議投票」実現への制度的工夫による回避

おそらく最大の論点となるのが、二つめの「世論操作・誘導の危険」であろう。これは、住民投票は情報の不足や主権者の分析能力の欠如等による世論操作の危険があるというものである。近年では、客観的事実よりも感情や個人的信念へのアピールがより影響力をもつ「ポスト真実」的状况が問題視されることも多いが、つまりは「一般市民は理に合った結論を導くことができないのではないか」という認識論的論点であるといえる。

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（徳田二〇二二）、熟議民主主義論は、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、

両者の融合を志向する議論も見られるようになってきている。たと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けた議論を展開している。

住民たちが争点についての情報を欠き、議論を欠き、感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類の議論を、近時のデモクラシー論が注目する「熟慮」と呼ぶならば、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」がなされたか、なされなかったか、という点に認められるのである。

(上田二〇〇三：二二八―九)⁽²⁶⁾

さらに、エレヌ・ランデモアは、レファレンダムが直接民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、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、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

行われる、あるいは行われない一連の熟議であって、政治的判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」(Landonore 2018: 322)。

このように考えるならば、むしろ「住民投票制度は、議会、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ている場合に、理性的な討議の場を市民の側から切りひらく機能を果たすもの」(上原二〇〇七：一九九)として捉え直すことができるのではないだろうか。

そしてそうであるならば、我々にとって必要なのは、「プロセス全体をより熟議的方法に関する省察」(Landonore 2018: 322) ということになろう。その具体的な方法として考えられるのが、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・パブリックと住民投票とを組み合わせることである。

その一例として、米国北西部のオレゴン州を中心に、二〇一〇年から行われている市民イニシアチブ・レビュー (Citizens 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(一八―二四名)が、イニシアチブにより実施が予定されてい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

(専門家との質疑を含む)を行うことで、知識を深める。そして最終的には、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、全有権者に配布される「公式投票ガイドブック」にも掲載される。つまり、有権者は「同胞市民」の熟議の結果をもとに、さらなる熟議へと誘われ、それをもとに自らの投票行動を選択することが可能となるのである。

二〇一八年までに、コロラド州、アリゾナ州、マサチューセッツ州、カリフォルニア州も含め、一五回のCIRを伴うイニシアチブが実施されている(Gastil and Knobloch 2020: 123)。そして、二〇一二年から二〇一六年にかけての調査では、オレゴン州の有権者の五二〜五四%がCIRの存在を知っており、投票者の四三〜四四%が声明文を読んでいた。そして、声明文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(Gastil and Knobloch 2020: 135-6)。また、二〇一二年には、イニシアチブの争点に対する知識を問う調査が行われたが、声明文を読んでいない有権者の正答率が二五%であったのに対し、読んだ有権者のスコアは六〇%に達していた(Gastil and 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

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、制度上の工夫なのである。

おわりに

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かを論じてきた。第一節では、米・独・英・仏四カ国の住民投票制度を概観し、それらの特徴をもとに、議会を経由する間接型イニシアチブと、住民の発意による決定・裁可型のレファレンダムを議論の基準とすることとした。第二節では、それらの住民投票を法制化する試みとして、「自治の基本構造」のデザ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批判に対し、「熟議投票」概念による応答を試みた。

この「住民投票に対する代表的な批判」としては、制度化の

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、住民投票が本質的に孕む、制度的・認識論的な批判に焦点を当てた。しかし、結局のところそれらも、「いかにしてプロセス全体——そこには議会での審議も含まれる——をより熟議的にするか」という、制度上の工夫で対処が可能であることが明らかとなった。

このことは、住民投票を全国一律の制度とせず、各自治体の立法に委ねることの優位性にもつながるのではないだろうか。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、憲法九五条に基づく地方自治特別法の活用を試みることは、自治のあり方をめぐる熟議を活性化することになるのだ。

【付記】本稿の草稿は、地方自治基礎理論研究会（二〇二一年八月一九日）および民主主義理論研究会（二〇二一年一〇月二九日）でそれぞれ報告させていただき、ご参加の先生方から多数の有益なコメントをいただいた。心より御礼申し上げます。

【参考文献】

- 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なパラダイムを求めて』有信堂高文社
- 市川直子（二〇〇七）「フランスにおける住民投票制度改革」『城西現代政策研究』一卷一号
- 市川直子（二〇二二）「フランスにおける住民投票・憲法院判決と行政裁判所判決」『法律論叢』八四巻一一三号
- 稲葉馨（二〇〇三）「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田朗・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』公人社
- 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）『地方自治論義』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」『国士館大学政治研究』四号
- 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動へ』自治体研究社
- 上原克之（二〇〇七）「住民投票制度に関する若干の考察」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』勁草書房
- 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（二〇二二）『地方自治法概説（第九版）』有斐閣
- 大石真（二〇一〇）「地方政府基本法」構想をめぐる視点と論点…主として憲法論の立場から」『都市問題』一〇一卷九号
- 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

二郎編『新基本法コンメンタール・憲法』日本評論社

大山礼子(二〇〇九)「フランス…分権化改革と市民参加」坪郷實編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房

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

兼子仁(二〇一五)「地域自治による」国多制度」(一) 広域自治・連携を含めて』『自治研究』九一巻一〇号

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」大津浩編『分権改革下の地方自治法の国際比較』地方自治法の新たなパラダイムを求めて』有信堂高文社

木佐茂男(二〇〇二)「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想一・課題』岩波書店

北見宏介(二〇一九)「アメリカ地方自治の法とその動向」大津浩編『分権改革下の地方自治法の国際比較』地方自治法の新たなパラダイムを求めて』有信堂高文社

木村草太(二〇一六)「辺野古基地建設問題と法律事項」地方特別法住民投票…米軍基地という公共空間を憲法九二条・九五条から考える』『法学セミナー』六一巻五号

木村草太(二〇一七)「地方特別法に関する住民投票の意義」憲法九五条の解釈と機能」『都市問題』一〇八巻五号

倉持孝司(二〇二二)「沖繩問題」における地域の自治と自己決定…研究のための序説』『憲法研究』八号

小滝敏之(二〇〇四)「アメリカの地方自治」第一法規出版

小林大祐(二〇二二)「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

小林武・渡名喜庸安(二〇〇七)『現代憲法体系一三・憲法と地方自治』法律文化社

小林博志(二〇一七)『市町村合併、分村・分町と住民投票制度』西学院大学法学論集』五〇巻一七号

小堀眞裕(二〇〇九)「イギリス…政党抜き民主主義」の功罪」坪郷實編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房

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『公法学研究』杉村章三郎先生古稀記念(上)』有斐閣

塩見牧子(二〇二〇)「住民投票をめぐる動き」今井一編著『住民投票の総て』『国民投票／住民投票』情報室

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『公意形成と地方自治』敬文堂

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」自治立法研究会(二〇〇三)『市民立法総覧(直接請求編)』公人社

自治立法研究会(二〇〇五)「分権時代の市民立法」市民提案と市民決定』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法(試案)の解説」今井一編著『住民投票の総て』『国民投票／住民投票』情報室

杉田敦(二〇一三)「政治的思考」岩波書店

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

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

オ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考察」『成蹊法学』八二号

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

辻村みよ子(二〇一八a)『比較憲法(第三版)』岩波書店

辻村みよ子(二〇一八b)『憲法(第六版)』日本評論社

坪郷實(二〇〇九)「ドイツ・制度的参加と非制度的参加」坪郷實編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房

徳田太郎(二〇二二)「アイルランドの憲法改正における熟議と直接投票(下)」『法学志林』一一八巻四号

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

仲地博(二〇〇六)「特別法の住民投票」小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール・憲法(第五版)』日本評論社

西尾勝(二〇〇一)「地方分権」『ジュリスト』一一九二号

西尾勝(二〇一八)『国会の立法権と地方自治・憲法・地方自治法・自治基本条例』公人の友社

野口暢子(二〇一五)「ドイツにおける住民投票…」もっと民主主義を！」岡澤憲美編著『比較政治学のプロンティア』二二世紀の政

策課題と新しいリーダーシップ』ミネルヴァ書房

前山総一郎(二〇〇九)『直接立法と市民オルタナティブ』アメリカにおける新公共圏創生の試み』御茶の水書房

牧田義輝(二〇〇三)『アメリカの住民投票制度』森田朝・村上順編

地方自治特別法による住民投票の法制化(徳田)

『住民投票が拓く自治・諸外国の制度と日本の現状』公人社
松下圭一(一九九八)『政治・行政の考え方』岩波書店

宮崎伸光(一九九四)「日本国憲法第九十五条の政治的意義…地方自治特別法の再生のために」『法学新報』一〇〇巻五八号

村上順(二〇〇三)「フランスの住民参加制度と住民投票」森田朝・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』公人社

村上英明(二〇〇一)「ドイツ州民投票制度の研究」法律文化社

森脇俊雅(二〇〇九)「アメリカ…参加のモデルから衰退へ」坪郷實編著『比較・政治参加』ミネルヴァ書房

山口二郎(二〇〇二)「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想一・課題』岩波書店

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 Democracy: How Citizens Can Bring Reason Back into Politics*. Oxford University Press.

Landemore, Helene (2018) *Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More*

Deliberative. *Swiss Political Science Review*, 24 (3).

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

【注】

- (1) 総務省選挙部 (110111)「目で見える投票率」https://www.soumu.go.jp/main_content/000696014.pdf (110111年五月十五日アクセス)。
- (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 (110005)、一九九九年四月から二〇一六年三月までは字賀 (110119)、二〇一六年四月から二〇一八年三月までは総務省「地方自治月報」第五九号 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/geppou59_00001.html (110111年九月13日および110111年五月15日アクセス)、二〇一八年四月から二〇一一年三月までは総務省「地方自治月報」第六〇号 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/geppou60_00001.html (110111年五月15日アクセス) に拠る。可決数は原案可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法研究会 (110003) では、一九九九年までの請求を一、三二五二件、可決を二七件としているが、自治立法研究会 (110005) において、請求が一、三二五三件、可決が二八件に訂正されており、本稿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、当初の数字に誤りがあり(当初の総括表では可決一、修正可決〇、否決八、その他一とされていたが、その後可決〇、修正可決二、否決三二、その他四に修正された)、字賀 (110111) 等に影響が及んでいるため、注意が必要である。
- (3) 二〇一六年四月から二〇二二年三月までの五年間では、請求九八件、可決五件(いずれも修正可決)となっている(総務省「地方自治月報」第五九号および第六〇号に拠る)。
- (4) 塩見 (110110) および総務省「地方自治月報」第六〇号に拠る。
- (5) 同上。
- (6) ここでは、法令や政策などの争点に関する住民投票のみを対象とし、議会の解散請求や、議員・長の解職請求(リコール)に伴う解職投票は対象としない。
- (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を対象とする住民投票制度を含んでいたが、地方六団体との調整がつかず、国会提出に至らなかった。
- (8) 塩見 (110110) に拠る。なお、このうちの一五件は、市町村合併に伴い廃止されている。
- (9) 典型例として、沖縄県石垣市の自治基本条例が挙げられる。二〇一八年、当該条例に基づき住民から陸上自衛隊配備計画に関する住民投票実施の請求があったが、市長は地方自治法上の直接請求として扱い、議会の否決をもって署名効力は消滅したと主張した。これに対し住民は、市長の実施義務を主張したが、二〇二二年、議会は同条例の改正を行い、住民投票に関する条文の全削除を行った。
- (10) 主に、北見 (110119)、辻村 (110118a)、武田 (110115)、前山 (110009)、森脇 (110009)、小滝 (110004)、牧田 (110011) に拠る。
- (11) 主に、小林 (110111)、辻村 (110118a)、野口 (110115)、坪郷 (110009)、稲葉 (110003)、村上 (110001) に拠る。

(12) 主に、河上(二〇一九)、辻村(二〇一八a)、内貴(二〇一六)、石見(二〇一三)、竹下(二〇一〇)、小堀(二〇〇九)に拠る。

(13) 主に、飯島(二〇一九)、辻村(二〇一八a)、市川(二〇二一および二〇〇七)、大山(二〇〇九)、村上(二〇〇三)に拠る。

(14) 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・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が二〇一一年に行われ、賛成多数で承認された。

(15) その後、二〇一一年地域主義法により、一〇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。

(16) たとえばテオ・シラーは、住民投票の国際比較を行う中で、「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く行われるようになった」と記している(Schiller 2018: 63)。正確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(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る。

地方自治特別法による住民投票の法制化(徳田)

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。

(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、長または議会の提案によるものが三二八件(七四・五%)、直接請求によるものが一〇九件(二五・五%)である。

(18) 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。木佐(二〇〇二)、大石(二〇一〇)などを参照。

(19) 以下、条文は地方自治総合研究所(一九九八)に拠る。

(20) 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。

(22) 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。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(武田二〇〇一・一八)。

(23) 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

て、近年では、主に沖繩県・辺野古基地建設問題に関連して、憲法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(二〇一六および二〇一七)、今井(二〇一七)、井上(二〇一九)、倉持(二〇二二)など。

- (24) 直接的な評価として岡田(二〇〇四)、仲地(二〇〇六)。主な批判として山元(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・三三三)。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)。
- (25) このような、民意の形成を助ける「演劇としての代表制」に関しては、杉田(二〇一三)四〇―四一頁を参照。
- (26) 上田(二〇〇三)では、deliberationは「熟慮」と訳されている。