OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	住民投票条例論（二） : 住民参加と住民投票
Author(s)	藤島, 光雄
Citation	阪大法学. 2011, 60(5), p. 161-182
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55097
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

住民投票条例論（二）

――住民参加と住民投票――

藤島光雄

一　はじめに
二　戦後地方自治制度の特徴
三　戦後地方自治制度の変革と住民参加（以上六〇巻四号）
四　住民投票制度
五　住民投票条例の類型化（以上本号）
六　義務型住民投票条例の制度設計と論点
七　終章

四　住民投票制度

1　現行法制度下における住民投票制度

わが国では、現行法制度上、住民投票に付することが制度として定められているものとして、①憲法九五条の規定による住民投票（一の地方公共団体のみに適用される特別法制定の住民投票）、②地方自治法七六条（議会の解

（阪大法学）60（5−161）1015〔2011. 1〕

散請求）、同八〇条（議員の解職請求）、同八一条（長の解職請求）、③市町村の合併の特例に関する法律[1]四条一〇項及び一一項の規定による合併協議会設置協議に関する住民発議・住民投票制度があげられる。しかし、過去には、地方自治法上、①戦時中の強制合併市町村を分離するかどうかの住民投票（一九四八年八月一日から一九五〇年七月三一日まで）、②条例で定める重要な財産・営造物の独占的な利益付与および独占的な使用を許可することの是非に関する住民投票（一九四八年八月一日から一九六四年三月三一日まで）の制度があった。一方、個別法では、③市町村の境界変更に関する住民投票（一九五三年一〇月一日から一九五六年九月三〇日まで、町村合併促進法一一条、一一条の三）、④新市町村建設促進法二七条の規定による市町村の境界変更に関する住民投票、⑤新市町村建設促進法二八条の規定による町村合併に関する住民投票（④および⑤ともに一九五六年六月三〇日から一九六一年六月二九日まで）、⑥自治体警察の廃止についての住民投票（一九五一年六月一二日から一九五四年六月三〇日まで、警察法四〇条の三）等の住民投票制度が存在した[2]。

また、憲法九五条に基づく地方自治特別法の住民投票については、一九四九年から一九五二年までの間に、一六件の法律（うち一件は一部改正法）について、一八の都市において住民投票が実施された。広島平和記念都市建設法（一九四九年）、京都国際文化観光都市建設法（一九五〇年）、伊藤国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（一九五二年）などの例があるが、これらの内容はいずれも自治体に財政的な優遇措置を与えるというもので、住民にとっては何らデメリットがなかったため、すべて賛成票が過半数を上回り成立した[3]。

これらの法律は、「特別都市建設法」と総称されるもの[4]で、いずれもいわゆる議員立法によるものであり、首都圏整備法（昭和三一年法律第八三号）によって廃止された首都建設法（昭和二五年法律第二一九号）を除き、今なお効力を有している。しかし、これらの実施例は、必ずしも住民投票を要する場面ではなかったのではないかとの

指摘[5]がなされている。一方、地方自治特別法に該当するかどうかが問題となった法律として、北海道開発法や近年では、明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法等がある[6]。これらについては、様々な政府解釈[7]によって消極的な結論が導かれており、憲法九五条は「あまり有効に機能していない」とも評されている[8]。桜井昭平[9]は、地方自治特別法が制定されなくなった原因は必ずしも明らかでないとしつつ、直接的原因として、①住民投票の費用が国庫負担であったことから、法案提出の増大が国家予算に影響を与えるようになり、政府部内から批判が出てきたこと、②議員立法そのものが一九五二年、一九五三年に最高に達したため、それを制限する方向にあったこと、③その結果、地方自治特別法の判断権が実質的に政府に移ったことなどを挙げている。また、佐藤竺[10]は、首都建設法が国会では共産党だけの反対だったのに、住民投票が賛成六〇％にとどまり、驚いた政府は以後重要法案の住民投票は、極力回避するようになったのではないかと述べている。

一方、住民投票制度導入に関して、これまで各種の答申や勧告で検討が加えられている。第一六次地方制度調査会の「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」（昭和五一年六月一八日）、第二四次地方制度調査会の「地方分権の推進に関する答申」（平成六年一一月二二日）、地方分権推進委員会第二次勧告（平成九年七月八日）、第二六次地方制度調査会の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成一二年一〇月二五日）等様々なところで住民投票制度導入に関し検討が行われたものの、なお引き続き検討が必要として、未だその実現には至っていない。このため、現行法制度下では、上記で述べたようなごく一部のものを除き、基本的には住民投票を行うには、各自治体が住民投票条例を制定し、これに基づき住民投票を実施するしか方法がないのが現状である。そして、その住民投票条例を制定するには、住民による条例の制定改廃請求や首長や議員の提案により、住民投票条例を議会で議決するしか方法がないのである。

2　直接請求制度による住民投票

首長や議会が住民投票条例を制定しない場合に、住民から直接住民投票条例の制定を求める方法として、地方自治法の規定による条例の制定改廃請求制度がある。この制度は、地方自治法七四条一項の規定に基づき、選挙権を有する住民が、その総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、その代表者から長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定改廃を請求するものである。この条例の制定改廃請求があったときは、長は直ちに請求の要旨を公表するとともに、請求を受理した日から二〇日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その議決の結果を請求の代表者に通知すると同時に、それを公表する（同条二項及び三項）という制度である。しかし、この制度では議会が議決しなければ請求の目的は達せられない。また、この条例の制定改廃請求で住民に認められているのは、条例の制定や改廃についての提案のみであり、二〇〇二年の法改正でようやく請求代表者に議会において請求理由を説明する機会が与えられたものの、住民がいくら選挙権を有する住民の五〇分の一以上の署名を集めたとしても、議会がそれに基づく請求を否決してしまえば請求の目的は達せられず、これが住民投票を実現する上で、大きな壁となっている。

このため、条例の制定改廃請求制度は、「住民意思を〝積分〟化することができるが、〝微分〟化するためのレファレンダム制度が欠けている。したがって解散・解職請求権などに比べて、肝心の政策決定権が不完全といえる」とした指摘[11]もある。つまり、アメリカやスイスなどで行われている「レファレンダム（Referendum）」と呼ばれる制度は、長や議会の政策の是非などを住民投票にかける制度であり、①決定に当たり必ず投票に付さなければならない義務型、②長や議会が裁量により付する任意型、③議会による決定後から施行までの一定期間内に、有権者が一定数の署名を集めて投票を請求する抗議型に分けられるが、日本の地方自治法にはこういった制度はない。また、

一定数の有権者の請求により条例案を表決に付す「直接イニシアティブ（Direct Initiative）」や、住民の請求による条例案が議会で否決または修正されたときに有権者の表決に付せられ一定数に達した場合に条例となる「間接イニシアティブ（Indirect Initiative）」でもない。日本の条例の制定改廃請求制度は、単に発案するだけの中途半端な制度で、住民投票の制度ではないのである。(12)

① これまでの直接請求

二〇〇九年度末までに直接請求された住民投票条例の件数は六二二件、このうち成立した件数は一〇一件、成立率は、一六・二％である。(13) 逆に言うと住民からの直接請求の実に八割以上が議会で否決されてきたのである。直接請求の多くがある意味で首長や議会の統制を目的としたものであるため、当の議会が認めることは考えにくく当然の結果ともいえる。(14)

一九七九年一月二二日、「立川市基地跡地利用についての市の態度決定に関する市民投票条例」の制定請求が提出され受理された。しかし、同年二月一日、東京都立川市議会は、この請求を否決した。これが、住民投票条例の制定を求める直接請求としては、最初の事例である。その後、一九八二年七月一九日、高知県窪川町（現四万十町）で最初の住民投票条例となる「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」が議決成立した。ただこの条例は首長提案であり、この条例による住民投票の実施は原子力発電所設置申し入れ時と定められており、原子力発電所の設置が凍結され事実上立ち消えとなったため、住民投票は実施されることなく現在に至っている。その後、一九八八年七月一二日、鳥取県米子市で「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」（直接請求としては修正可決ながらも最初の条例）が、一九九三年には、三重県南島町（現南伊勢町）で「原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」（議員提案）、宮崎県串間町（現串間市）で「原子力発電所設置について町民投票

に関する条例」（首長提案）等が制定されたが、いずれも住民投票実施までには至っていない。これらの住民投票が実施されなかったのは、町長の原子力発電所誘致の断念と辞職並びに四国電力の計画の事実上の立ち消え（窪川町）、淡水化の延期（米子市）、中部電力の計画断念（南島町）、九州電力の白紙・再検討表明（串間町）などの理由によるものであるが、条例の制定自体が何らかの形で事態を動かし、実際に住民投票を実施しなくともよい状況を作り出す力となり、その後の住民投票運動の先駆けとなった(15)。

② 最初の条例による住民投票

新潟県巻町（現新潟市）で、一九九五年七月一九日に制定された「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」による全国で初めての住民投票が、一九九六年八月四日に実施された(16)。投票率は八八・三％、住民投票の結果は、反対が六〇・九％であった。この結果を受け、その後、町有地は反対派住民に売却され、建設は事実上不可能となった。東北電力が巻町に原子力発電所建設について最初の説明をしたのが一九七一年とされており、東北電力が正式に断念を表明したのは、二〇〇三年一二月で、当初の計画から実に三〇年以上の歳月が経過している。この間巻町では、町長のリコールや裁判を含め、町を二分するような事態が二転三転起きており、住民投票に至るまでの住民運動のエネルギーは大変なものであったと思われる(17)。

これ以後一九九六年九月には、沖縄県において「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」による住民投票が実施され、次いで一九九七年六月に、岐阜県御嵩町の「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」等々、二〇〇二年まで、住民投票の実施件数は、毎年一桁の件数（一～七件）で推移するものの、二〇〇三年には八四件（このうち直接請求によるもの一六件、一九・〇％）、二〇〇四年には一七四件（同四三件、二四・七％）、二〇〇五年には九一件（同二四件、二六・四％）、二〇〇六年には六件

（同一件、三三・三％）となっている。(18)

3　平成の大合併をめぐる住民投票

旧法「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和四〇年法律第六号）の適用を受けるための申請期限である二〇〇五年三月三一日までに、一四一〇あまりの市町村が減少する合併の申請がなされたものの、政府が目標とする約一〇〇〇には達しなかった。このため、さらに人口一万人未満の自治体の合併を推進すべく、平成一六年に旧法を全面改正し、新法「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成一六年法律第五九号）が制定された。この改正により、自主的な市町村の合併を推進するとして、市町村の合併に向けた環境整備を積極的に進めるため、住民発議制度の創設や合併特例債に代表される財政支援等について規定し、政府が進める三位一体の改革を進めるため、国から地方への権限委譲に備えて、自治体の事務処理能力の強化など、受け皿として地方を強化する政策が進められた。これら新旧合併特例法により、二〇〇五年から二〇〇六年にかけてピークを迎え、二〇一〇年三月末で終了した一連の市町村合併の動きを一般的に「平成の大合併」という。過去にも国主導の大合併は、明治二一年、地方制度の確立に際して約七万の町村が五分の一に減った「明治の大合併」、昭和三〇年代前半、戦後の政治システム確立期に約一万の市町村が三分の一に減った「昭和の大合併」がある。

この平成の大合併により、一九九九年三月三一日の三二三一市町村（六七〇市、一九九四町、五六八村）が、二〇一〇年三月三一日には、四六・六パーセント減の一七二七市町村（七八六市、七五七町、一八四村）にまで減少した。この間、二〇〇二年一月から二〇〇五年三月まで、合計三五〇件の住民投票が実施されたが、このうち一件（産業廃棄物処理施設建設を争点にした高知県日高村の投票）を除き、三四九件すべてが何らかの形で自治体の合併に関連するものであった。(19)この間、これまでの地方自治の歴史のなかで、もっとも多くの住民投票が実施され、

多くの教訓を残した。自治体が消滅するかもしれない重要な決定を、いくら選挙で選ばれた住民の代表であるとはいえ議会や首長だけで決めてよいのか。やはり住民の意向を無視して行うことはできず、これだけ多くの住民投票が行われたのである。もし住民の声を無視して合併を進めるとどういう事態が起こる可能性があるのか。これに関する最近の事例として、滋賀県安土町の例があげられる。

安土町では、隣接する近江八幡市との合併の協議が進められるなか、住民団体は二〇〇九年二月二七日、民意を確かめるよう住民投票条例の制定を求める運動を進め、法定必要数（五〇分の一）を大きく超える四〇一五名（有権者の約四〇％）の署名による直接請求を行った。これに対し、津村孝司町長と合併推進派は、「住民投票は必要ない」と民意を確かめることを拒否してこれを否決し、合併を進めてきた。そこで、このようなやり方は許されないと、住民団体は、町の有権者の四二％に当たる四二〇九人の署名を集め町長の解職を請求し、リコールが成立。ところが、その審査期間中である五月三一日に、近江八幡市、安土町は、合併協定書に調印。そのうえリコールの住民投票が実施される前の七月一六日、滋賀県議会は「近江八幡市・安土町の廃置分合の承認を求める議案」を賛成多数で可決、実質的に合併は成立したのである。

その後八月二三日に町長解職の賛否を問う住民投票が実施され、圧倒的な差をつけて合併推進派の津村町長のリコールが成立した。前町長の失職を受けて行われた安土町の出直し町長選挙は一〇月四日投開票され、合併反対の住民パワーをバックに選挙戦を戦った大林宏氏が、初当選を果たした。その後大林宏町長は、選挙の公約どおり、臨時議会に、近江八幡市との合併の賛否を問う住民投票条例案を上程したが、議会で過半数を占める合併賛成派が「住民投票実施は町の混乱を深めるだけ」と条例案に反対。四対五で否決した。これを受け、合併推進派前町長のリコール運動を主導した住民団体は、今度は町議会の解散を求め、一一月二四日、三八五二人の署名を集め、町選

挙管理委員会に提出し、町議会の解散の賛否を問う住民投票が行われた。その結果、解散賛成が過半数を占め、リコールが成立した。その後、二〇一〇年三月一四日に町議員選挙が行われ、合併反対派が過半数の六名（定数一〇名）を獲得し、民意は合併反対であるということがさらに明らかとなった。三月一六日新しい町議会は、合併の停止を求める決議案を五対四の賛成多数で可決した。しかし、三月二一日の合併はすでに決まっており、安土町の混乱は、今なお続いている。この間経費の面でも、町長リコールの住民投票（六一〇万円）、出直し町長選挙（五八三万円）、議会リコールの住民投票（六六二万円）、出直し議員選挙（約七〇〇万円）と多額の税金が使われている。

このように合併の是非について民意を無視して行われたことが、こういった事態を引き起こし、多額の経費を使い、しかも問題を複雑化、長期化させているのである。仮に住民投票を実施し、民意をきちっと把握して政策決定を行えば、これだけの混乱を起こすことはなかったかもしれない。しかも、こういった事例は、何も安土町だけに限ったことではない。旧青森県浪岡町や逗子市、巻町等も、同じような経過をたどっており、特殊な事例とはいえない状況を呈しており、明らかに現行地方自治制度の制度的疲労現象が現れているといっても過言ではあるまい。

平成の大合併をピークに急激に増加した住民投票であるが、合併問題が一段落した段階で急激に減少し、それ以前の状態に戻りつつある。しかし、一方で新たな動きが見られるようになった。これまでの住民投票条例は、原子力発電所の建設、産業廃棄物処理施設の設置、合併の是非といった個別の政策・争点に関する住民投票条例であり、「個別型」住民投票条例と呼ばれるもので、その時々の争点に関しての条例で、単発的な時限的な条例であった。これに対して、個別の争点に関するものではなく、争点一般を対象とする「非個別型」と呼ばれるべき新しいタイプの住民投票条例が登場したのである。

五　住民投票条例の類型化

1　個別型と非個別型

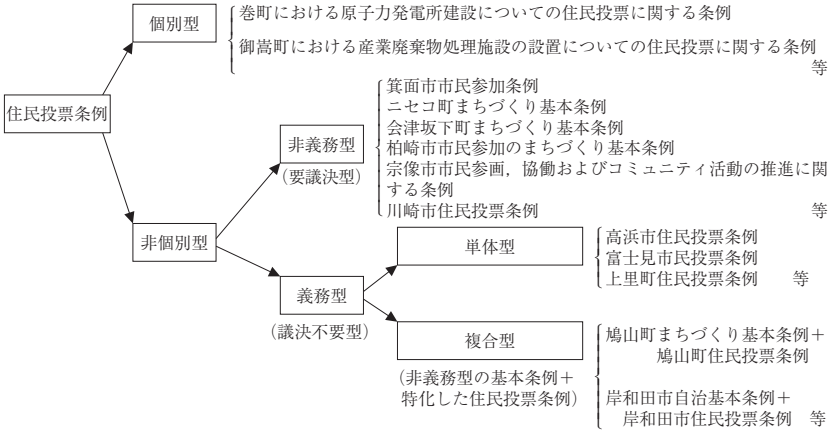
一九九〇年代後半から、これまでの特定の争点に限定した「個別型」とは違うタイプの住民投票条例が制定されるようになってきた。「個別型」とは対置される存在として、「非個別型」と呼ばれるものである。

非個別型の第一号は、一九九七年に制定された「箕面市市民参加条例（大阪府、以下「箕面市条例」という。）」である。同条例八条には、「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる。②前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める」と規定している。この条例に規定する住民投票制度は、「市民の意思を問う必要があると認める」ときに住民投票を実施するものであり、特定の事項を対象としたものではなく、争点一般を対象としており、これまでのようなものとは違う非個別的なものなのである。

このタイプの非個別型条例は、二〇〇〇年から徐々に増加するとともに、二〇〇二年以降は二桁の件数になり、その内容は多様化、分化傾向を見せはじめる。先の箕面市条例のような住民投票に関する規定が一条だけのものから、柏崎市市民参加のまちづくり基本条例（新潟県）のように、市民投票の規定を設けながらも、手続上は地方自治法の直接請求制度の焼き写しに過ぎない制度を設けたものから、宗像市市民参画、協働およびコミュニティ活動の推進に関する条例（福岡県）のように、請求要件、投票資格者、成立要件など、住民投票に関するほとんどの規定を設けているものまで実に多種多様である。

しかしながら、これらの条例は、いずれも住民投票の実施に当たっては別条例の制定（すなわち議会の議決）が

図１　住民投票条例の分類（類型）



出典：上田・藤島・稲野「住民投票の制度化はどこまで進んでいるか」季刊自治と分権30号59頁を加筆修正

必要であり、市民の期待する住民投票制度とは大きくかけ離れている。こういったある意味で象徴的・宣言的な意味しかもたない住民投票に関する規定が、今でも数多くの条例に当たり前のように盛り込まれていることに対して厳しい意見もある。(20)

また、従前より首長や議員が住民投票の実施を提案することは可能であり、その成立率は直接請求の場合ほど低くはなかった（二〇一〇年一月一日現在までの首長提案の成立率は約九〇％、議員提案の成立率は約三八％(21)）。したがって問題の焦点は、住民からの請求に対してどれだけ高い実効性を持つ制度となっているかどうかである。そうしたなか二〇〇〇年、非個別型条例であり、一定の署名等を集めれば、さらに別の条例の制定を必要としない、つまり議会の議決を得なくても住民投票が実施されるという「義務型」と呼ばれる新しいタイプの住民投票条例が登場したのである。(22) このタイプの義務型住民投票条例は、その後も徐々に増加傾向を見せはじめている。

このようにこれまでのような個別の争点を対象とした住民

投票条例とは異なる「非個別型」条例が増加しているということは、国レベルでの法制化に先んじて地方が独自に制度化をはじめているということであり、地方自治の新傾向として注目に値するものである。また、制定された条例数が増加するとともに、その「質」についても、各自治体が独自の制度設計を進めている。具体的には、市民参加条例やまちづくり基本条例、自治基本条例のなかに住民投票に関する規定を設け、住民の請求権や有権者の資格要件などについて独自の規定を設ける例などがあらわれるようになった。その結果、高浜市住民投票条例（愛知県、以下「高浜市条例」という。）のように住民投票に関する一連のルールをすべて規定するものと、箕面市条例のように宣言的理念的な規定にとどまるものとの中間に位置する条例が、かなり多く見られるようになっている。(23)

2　非個別型の分類―義務型（議決不要型）と非義務型（要議決型）

「非個別型」住民投票条例の分類に関しては、これまで、①「基本条例型」と「常設型」(24)、②「常設型」と「非常設型」(25)、③「常設型」と「宣言型」(26)という分類があるが、「非個別型」の多様化が進んだ今日にあっては、いずれも限界を呈しつつある。まず、①の分類では、市民参加条例や自治基本条例などのなかに、住民投票に関する規定を盛り込んだ条例が「基本条例型」とされている。しかし、住民投票に関する規定が同じ一箇条であっても、先の箕面市条例のようなものから、岸和田市自治基本条例二〇条（大阪府）のように、「市長は、岸和田市が直面する将来にかかわる重要課題について、定住外国人を含む住民のうち一八歳以上の者が、その総数の四分の一以上の者の連署をもって住民投票を市長に請求したときは、直接住民の意思を問うため住民投票を実施しなければならない。②住民投票の投票権を有する者は、定住外国人を含む住民のうち一八歳以上の者とする。③市は、住民投票の結果を尊重しなければならない……」というような事項についてまで規定している条例を、「基本条例型」という同一の枠に収めてよいのか、また、住民投票に特化した条例であれば、その内容にかかわらず、これを「常設型」と認

めてよいのかという疑問も生じる。

次に②の分類であるが、「常設型」とは「住民投票制度が常設されており、投票の対象や発議に必要な署名数などについて当該条例が定める要件を満たした場合には、いつでも住民投票が実施できるもの」を指し、やはり高浜市条例が例にあげられている。一方、「非常設型」とは「住民投票制度が常設されておらず、住民投票を実施するためにはその都度条例を制定する必要がある」ものとされており、これまでの「個別型」住民投票条例は、ほとんどが非常設型である。しかしその結果、①の分類における「基本条例型」の位置づけがこの分類にあっては曖昧にされており、「基本条例型」が数を増している今日では問題のある分類となっている。

最後に③の分類であるが、「非個別型」を、投票実施にあたり別条例の議決を必要としない「常設型」と、別条例を必要とする「宣言型」に分けている。その結果、①の分類とは異なり、「基本条例」の間にある相違を表現することを可能にしており、また②の分類のように一連の「基本条例型」の存在についてあいまいにすることなく、かつ「個別型」とのあいだに一線画することも可能にしている。しかし、この分類も「常設」という言葉が持つ語感の問題がある。「常設」とは文字通り「常に設けてある」ということであり、その意味では箕面市条例も広い意味では「常設」であり、現に同種の条例を「広義の」常設型とする解釈もあり、誤解や混乱の原因になりかねない。「常設型」には、高浜市条例のように、請求要件を規定することにより投票の実施にあたり議会の議決を要しないだけでなく、投票実施に当たって別条例の制定を必要としないような投票の枠組みなどを「常設」している、という特徴がある。ところが「宣言型」条例のなかにも、フルセットではないものの投票者の資格要件などを「常設」したものが現れてきている。なぜこれを「常設型」と呼ばないのか、この分類・呼称は必ずしもこれに明確に答えられるだけのものを用意していない(27)。

従来「常設型」という呼称を用いてきたマスメディアや論者の無意識にあったものは、どれだけ署名を集めても議会の否決によりなかなか住民投票が実現するまでには至らなかったという過去の住民投票運動の経緯から、その裏返しとして生まれたのが、住民からの請求が成立した場合、議会の議決を要することなく投票が実施される制度（条例）＝「常設型」という理解であったと考えられる。この理解に基づけば、投票の対象事項や投票資格者などの投票制度を常設していても、住民の請求要件を欠けば、「常設型」の分類には入らないことになる。このため、住民の請求権の有無を基準にしたカテゴリーに、「常設」（およびその対置概念としての「非常設」）という呼称を与えることには無理があったのではないかと思われる。なぜなら、投票制度がフルセットで「常設」されており、いつでも投票の実施が可能であるが、その発議ができるのは議会だけ、という条例が設けられたとき、果たしてこのよう条例は「常設型」に数えられるのか。このような条例は、先に述べた無意識からすれば「常設型」とは認められないことになりかねないのである。もし、「議会の議決を要することなく」という点をして「非個別型」を分離するためのメルクマールにするのであれば、まずは徹底して概念化を図るべきであるし、またその場合にはこのメルクマールに相応しい呼称が与えられることが望ましいと思われるのである。(28)

最近の例でも、二〇〇八年六月一九日、川崎市住民投票条例（以下「川崎市条例」という。）が議決成立、大手マスコミの一部を除き、政令指定都市では、二番目となる常設型の住民投票条例が成立したと大々的に報じられた。この条例は、川崎市自治基本条例三一条一項の規定を受けて制定された、それこそ住民投票の実施に関する一連の手続きが整備されたフルセットの条例である。しかし、同条例四条一項に「投票資格者は、その総数の一〇分の一以上の者の連署をもって、住民投票を発議し、その代表者から、市長に対し、その実施を請求することができる」とし、一一条で「市長は、第四条第一項の規定による請求を受けたとき、又は同条第三項の規定により自ら発議す

るときは、住民投票の実施について、速やかに議会に協議を求めなければならない」とし、一二条一項で「市長は、第四条第二項の規定による請求を受けたとき、又は前条に規定する協議を経たときは、住民投票を実施するものとする。ただし、当該協議の結果、議会の議員の三分の二以上の者の反対があるときは、この限りでない」としている。条文は非常にわかりづらいが、よく読むと結局のところいくら署名を集めても、議会に協議して三分の二以上の議員の反対があるときは、住民投票は実施されないのである。

合併の是非や産業廃棄物処理施設の建設の是非のような特定の争点を対象とした個別型の住民投票条例であれば、単発であり臨時的であるので非常に分かりやすい。しかし、一定の争点を対象とした常設型の住民投票条例が成立したといわれると、条例の対象事項でさえあれば、署名数の確保等の請求要件が整えば、すぐにでも住民投票ができると感じるのも無理のない話である。住民活動の盛んな三鷹市でも、自治基本条例づくりの運動をし、条例策定の市民委員となった一人から、筆者自身も同じような話を直接聞く機会があった。条例作りの過程で、すぐには住民投票の案件もないだろうと思って、市の担当者に住民投票の規定を任せていたところ、外郭環状道路計画についての住民投票を進める団体がいざ住民投票の実施を請求しようと思ってよく条例を見たところ、実際にはすぐに使えない条例の規定であることが後でわかったという。三鷹市自治基本条例三五条一項の規定に基づき、必要署名数（五〇分の一）の三倍を超える署名を集め、市長に住民投票の請求をしたものの、議会で否決されたのである。三鷹市の条例も本稿でいうところの非義務型であり、住民投票を行うには、改めて議会の議決が必要なのである。

このように、「常設型」という呼称およびカテゴリーには限界がある。一方で「非個別型」条例の多様化は進む一方であり、これをクリアに整理する分類が必要であり、そのための明確なメルクマールが必要である。このような立場から一連の非個別型条例を見比べたとき、箕面市条例と高浜市条例の違いは決して小さなものではない。箕

面市条例の限界を克服した非個別型条例の第一号が、高浜市条例である。高浜市条例の特徴として、住民投票の投票資格者はその総数の三分の一以上の署名により市長に対して住民投票の実施を請求できること、その際（それが投票の対象事項から除かれるものを対象としていない限り）市長は投票の実施を拒否できないことが挙げられる。つまり、議会の意思にかかわらず、住民投票の実施が義務付けられるルールが設けられたのである。

もう一つは、住民による住民投票の請求の手続きだけでなく、投票者の資格要件から開票の手続きに至るまで、住民投票実施のために必要とされる、一連の手続きをも規定する初の条例であったことである。また、箕面市のように「市民参加条例」の一条項として住民投票を規定したものではない、という意味で、住民投票に特化した初の条例でもあった。つまり、議会という障壁に対して、住民に請求権を認めるだけでなく、投票実施のために必要なルールをあらかじめ定めておくことにより、投票実施に実効性を持たせたのがこの高浜市条例であった。

このように、住民側からすれば投票の実施を担保する制度が常設化されたことから、高浜市条例および同種の条例は一般に「常設型」住民投票条例（制度）と呼ばれるようになった。しかし、同じ非個別型であるにしても、この常設型と比較したとき、箕面市条例との違いは、実務上小さなものではない。

一方で、両者の中間的なものが多数現れてきている。その代表的な存在である二条例について見ていくと、まず「会津坂下町まちづくり基本条例」（福島県、以下「会津坂下町条例」という。）では、箕面市条例のように市民投票の発議主体が市長のみ（八条一項）ではなく、町民の投票請求権が規定されている（四条一項）、しかし「町は……町民投票の必要があると認めた時には町民投票の制度を設けることができる」（四条二項）とあり、住民投票の実施には箕面市と同様別条例の制定、つまり議会の議決が必要である。会津坂下町条例のさらにその延長線上に位置するのが、「杉並区自治基本条例」（以下「杉並区条例」という。）である。ここでも投票実施にあたっては別

に条例が議決される必要があり（二六条一項）、さらに区議からの発議権（二七条二項）、区長からの発議権（二七条三項）のほか、区民からの請求権（二七条一項）も規定されており、高浜市条例、あるいは箕面市条例との違いが認められるが、請求者は選挙権を有する者だけでなく一八歳以上の未成年も含むことが規定されている。近年ではこの杉並区条例のような中間的な条例が多数登場するようになっており、これらの条例をどのように整理するかが課題となっている。このように杉並区条例のように投票制度を一部「常設」するタイプの条例が増えてきているが、住民の市政への参加システムとして重要なことは、その条例が住民投票に関する何らかの制度を「常設」しているかどうかではなく、住民からの請求が成立した場合には議会の議決を要することなく投票を実施できるかどうか、という点にある。請求要件が満たされた場合、議会の議決を要することなくほぼ自動的に住民投票を実施する、すなわち住民投票実施が義務になるという仕組みをとらえ、「義務型」と名付けることとした。[29] 同時に「義務型」の対置概念として、別に議会による議決を要するタイプのものに「非義務型」の名前を与えることとした。具体的には、高浜市条例は「義務型」である一方、杉並区条例は請求者の資格要件を「常設」している条例ではあっても、また、それこそ住民投票に関する規定がフルセットの条例である川崎市条例も「義務型」ではなく、箕面市条例や会津坂下町条例と同様「非義務型」に属する条例となるのである。

現在のところ知る限りでは、「義務型」住民投票条例案の第一号は、一九八四年に神奈川県逗子市議会で否決された「逗子市住民投票条例案」である。その同じ逗子市で、二〇〇六年に「義務型」の住民投票条例が成立した。逗子市では、一九八〇年代に池子弾薬庫跡に浮上した米軍住宅建設計画について、計画を受け入れるかを巡って、巻町に勝るとも劣らない曲折があった。また、これまで実に多くの住民運動が、首長や議会の厚い壁に阻まれ住民投票の実施にまで到達できなかった、という事実は、社会に様々な矛盾を突きつけた。これに対抗するため本来の

制度趣旨と異なった形でリコール制度が用いられる矛盾や、しかし一方からすればこれを用いるよりない現実があったなかで、ようやく住民の請求だけで住民投票が成立する例が出はじめるのである。二〇〇二年以降は、この逗子市も含めて毎年新たに、この「義務型」を制定する自治体が現われるようになってきている。

3　義務型住民投票条例の特徴

「義務型」の特徴は、大きく二点にまとめることができる。一点目は、住民からの請求要件が充たされた場合には、投票の対象事項である限り議会の議決を要することなく自動的に住民投票の実施を義務付けられること、そしてもう一点は、投票の対象事項、請求者・署名数の要件、投票資格者の要件、投票成立の要件、投票結果の取扱い等に至るまでの一連の手続きが規定されており、その条例だけで住民投票制度が完結していることである。

具体的に、実際の「義務型」条例の第一号である高浜市条例を例に見ていくと、市政運営上の重要事項を投票の対象事項とした上で、二条各号で市政運営上の対象事項から除かれる事項を列挙している（いわゆる「ネガティブリスト」）。三条一項では市民からの請求権を明記し、「投票資格者名簿に登録されている者」として請求資格者の要件を、「その総数の三分の一以上の者の連署」として署名数の要件を定めている。また、請求の手続きについては地方自治法における条例の制定改廃の直接請求の手続きの規定の例による（同条同項及び二項）とし、さらに、八条では投票資格者を「年齢満一八歳以上」とし、「永住外国人」を含むとしている。九条以下で、投票資格者名簿の調製等について、一三条の住民投票の期日の規定から二〇条の無効投票の規定までで投票の手続きを示し、二三条一項では投票総数が「投票資格者数の二分の一に満たないときは、成立しない」として投票成立の要件を定めている。なお、投票及び開票の手続きについては、二七条で一部を公職選挙法等の規定の例によることと規定している。以上が投票を実施するうえで求められる諸規定と考えられるが、これらのうち手続きに関すること、特に請

求の手続きや投開票の手続きに関することは、規則に委任することも可能である。しかしそれ以外のもの、特に投票資格者の要件などは、権利保障に関する重要な事項であり、地方自治法一四条二項の規定により、条例でしか定められないものである。もしあらかじめこれらの要件などが定められていなければ、その都度条例を制定することが必要となり、事実上投票実施のために議会の議決を必要とする事態を招くことになり、非義務型と同じことになる。

「義務型」条例は、高浜市以後、毎年少しずつではあるが増加している。しかし一方で、合併等によりこれまで一二条例が廃止されている。二〇〇九年四月一日現在、二七市町の住民投票条例を義務型に分類することができる。当初は、高浜市・埼玉県富士見市・埼玉県上里町などのように住民投票に特化・独立した条例（以下「単体型」という。）として、住民投票制度を設けているものが多く、現時点での主流派（一五市町）であるが、近年高浜市とは異なるかたちでの制度化が目立ちはじめている。高浜市のように独立した条例ではなく、まず、まちづくり基本条例や自治基本条例等を制定し、そのなかに住民投票に関する規定を設け、それを補完する条例・下位の条例として住民投票を設ける例（以下「複合型」という。一二市町）である。埼玉県鳩山町（まちづくり基本条例＋住民投票条例）、大阪府岸和田市・三重県名張市・神奈川県大和市（自治基本条例＋住民投票条例）などがその例である。具体的に一例をあげると、二〇〇三年三月一八日に公布された鳩山町まちづくり基本条例三四条一項には「公正で民主的な町政運営を推進し町民福祉の向上を図るため、町政運営上の重要事項に係る意思決定について、町民による直接投票（以下「住民投票」という。）の制度を設ける」と規定し、同条四項で「住民投票の実施に関し、住民投票の請求及び発議、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める」と規定、これを受けて二〇〇四年一二月七日、「鳩山町住民投票条例」を公

布・施行した。

このように義務型住民投票条例は、サブカテゴリーとして、「単体型」と「複合型」二つのパターンに分けることができる。地方分権改革が進む中で、自分たちのまちの基本理念・あるべき自治の姿を制定しようとする自治体が増える傾向にあり、今後このパターンの複合型条例が増えていくものと思われる。複合型の住民投票条例は、ある意味で二重の条例で住民投票について規定されているわけであり、その自治体の重要な施政方針のひとつであり住民参加の一つのツールとして住民投票制度を位置づけていると見ることができ、単体型に比べて、制度的・法的安定性があり、そう簡単には廃止できないと思われる。そういう意味では、住民投票制度の位置づけとしては、複合型の方が単体型に比べより優れているということができる。

これまで民意を確かめるよう住民投票の実施を求める住民運動が、住民の代表であるべき議会にことごとく否決されてきたという過去の経緯からすれば、非義務型・義務型の住民投票条例が増加傾向を示していることは、地方自治制度上ある意味で画期的なことである。議会という障壁に対して、これまでリコールという本来の機能とは別の制度を利用するしかなかったなかで、ようやく民意を明らかにすることができる住民参加の制度化が進んできたのである。また、非義務型条例をどう評価するかは、非常に難しい問題であるが、非義務型条例の中には、義務型へ移行するまでの過程・途上にあると思われるもの、住民投票の必要が生じたときに、その時々の争点に適した住民投票条例を制定しようとするものがある。義務型は、議会の議決を得ることなく住民投票が実施できる制度として優れているといえるものの、事前に用意された制度である以上、その時々の争点に応じた柔軟な制度設計ができないという一面もある。そういう意味でも、義務型の制度設計が非常に重要なものとなってくる。そこで、次章以下で、義務型住民投票条例の制度設計について検討を加えることとする。

(1) 市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律（平成二二年法律第一〇号、同年四月一日施行）により、法律の題名が改められるとともに、改正前に規定されていた合併を促進するための各種特例措置が廃止された。

(2) 辻山幸宣「住民投票の制度的概観」森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』（公文社、二〇〇三年）一八九頁以下。

(3) 小山公夫「地方自治特別法の制定手続について」レファレンス七〇五号（二〇〇九年）七八頁。

(4) 概要については、行政法制研究会「重要法令関係慣用語の解説（一〇〇）特別都市建設法」判例時報一四二六号（一九九二年）三一～三四頁を参照されたい。

(5) 樋口陽一ほか著『憲法Ⅳ』（青林書院、二〇〇四年）二八三頁、渋谷秀樹『憲法』（有斐閣、二〇〇七年）六八七・六八八頁。

(6) 地方自治特別法該当性が問題となった主要な法律に関する国会審議の概要を紹介するものとして、松永邦男「地方自治特別法について―憲法九五条は機能しているか」都市問題九六巻五号（二〇〇五年）七九～八八頁。

(7) 政府解釈の概要については、那須俊貴『地方自治の論点』（国立国会図書館調査及び立法考査局、二〇〇六年）一七・一八頁参照。

(8) 辻村みよ子『憲法（第三版）』（日本評論社、二〇〇八年）五二一頁、小山・前掲註(3)六〇・六一頁。

(9) 桜井昭平「地方自治特別法の現実的意義」『流通経済論集』一巻一号（一九六六年）三二頁、小山・前掲註(3)六〇頁。

(10) 佐藤竺『日本の自治と行政（上）―私の研究遍歴―』（敬文堂、二〇〇七年）一三五頁、小山・前掲註(3)六〇頁。

(11) 高寄昇三『住民投票と市民参加』（勁草書房、一九八〇年）二六七頁。

(12) 上田道明『自治を問う住民投票』（自治体研究社、二〇〇三年）一九頁以下、森田ほか・前掲註(2)、四二頁。

(13) 上田道明「住民投票に期待されているものは何か」季刊政策・経営研究一五号（二〇一〇年）四一頁。

(14) 千葉県四街道市のように、市長が反対意見をつけたにもかかわらず、二〇〇七年一〇月二五日、議会が「四街道市における地域交流センターの建設の賛否を問う住民投票条例」の制定を可決したような例もある。

(15) 関東弁護士会連合会編『地方議会と住民投票』（二〇〇一年）二〇〇頁以下。

(16) 群馬県福島町（現甘楽町）が、一九五八年に「福島町住民投票に関する条例」を可決し、翌年一月に住民投票を実施している（鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』（敬文堂、二〇〇八年）七七頁以下）。また、一九六四年に東京都由木村が、七〇年に神奈川県橘町が、市町村合併の是非をめぐって、七六年に神戸市兵庫区福原で町名変更をめぐって実施されている。一方で、七三年に石川県志賀町赤住地区で原発建設をめぐって事実上の住民投票が行われている。これらは、いずれも条例を制定することなく、自主管理下において実施された（佐藤和寿「住民投票条例」猪野積編『新地方自治法講座Ⅱ　条例と規則Ⅰ』（ぎょうせい、一九九七年）二三四頁）。

(17) 巻町の住民投票については、中川和好「巻町における住民投票」都市問題八七巻一号（一九九六年）五一～六一頁、同「巻町・住民投票・その後」都市問題八八巻二号（一九九七年）五五～六五頁。

(18) 上田道明・藤島光雄・稲野文雄「住民投票の制度化はどこまで進んでいるか」季刊　自治と分権第三〇号（二〇〇八年）四四・四五頁。その後の住民投票の実施件数は、二〇〇七年には五件、二〇〇八年には六件、二〇〇九年年には一〇件となっている（上田・前掲註(13)、四二頁）。

(19) 上田道明「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」季刊　自治と分権第二〇号（二〇〇五年）六七頁。

(20) 高橋秀行『市民参加条例をつくろう』（公人社、二〇〇四年）四〇頁。

(21) 上田・前掲註(13)、四一頁。

(22) 上田・藤島・稲野・前掲註(18)、五六頁。

(23) 詳細については、上田・藤島・稲野・前掲註(18)、五八頁以下を参照されたい。

(24) 野口搖子「二〇〇一年以降の住民投票」森田ほか・前掲註(2)、二〇七頁以下。

(25) 武田真一郎「条例による住民投票の制度設計」月刊『地方自治職員研修』編集部『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』（公職研、二〇〇二年）九二頁以下。

(26) 上田・前掲註(19)、七五・七六頁。

(27) 上田・藤島・稲野・前掲註(18)、四七頁以下。

(28) 上田・藤島・稲野・前掲註(18)、五一頁。

(29) 上田・藤島・稲野・前掲註(18)、五六頁。