

An aerial photograph of a mountainous region. In the foreground, there is a lush green forest. In the middle ground, a small village is built on a hillside, featuring several buildings with blue roofs and a winding road. The background shows a deep valley filled with thick white mist, with more forested mountains rising in the distance under a grey, overcast sky.

住民投票の論点

2025年2月13日

こはらたかはる

小原隆治

早稲田大学政治経済学術院

講演のアウトライン

1. なぜ住民投票か
2. 住民投票はどうなっているか
3. 住民投票をめぐる論点

1. なぜ住民投票か

(1) 住民投票とはなにか

- ・個別政策争点の住民による直接的意思決定
 - ・通常の選挙による決定
- =決定者の決定「決めるコトを・決めるヒトを・決める」
- ↓
- ・住民投票による決定=決定「決めるコトを・決める」

(2)なぜ住民投票か

- ・個別政策争点をめぐり直接参加を求める住民要求の高まり: 民意と政治のズレ、さらに政治と政治のズレ
- ・代表制を支える政治エリートへの不信感の増加
- ・個別政策争点の例と推移

①原発・基地などのNIMBY施設

* not in my backyard/back yard

* 迷惑施設、嫌忌施設

②河口堰・地方空港などの大型公共施設

③市町村合併: 第3の波

④ポスト合併: 自治体庁舎など手持ち資産関連

【参照】地方自治研究機構http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm

* 次頁に続く。

- 従来の直接民主主義＝直接請求制度の限界
 - ▷ リコールの場合 $\geq 1/3$: 署名要件の高い壁
 - * 1947～1984年の期間で見ると、法定署名達成件数は人口3万人以下自治体に集中し、30万人が上限(神奈川県自治総合研究センター1990:164)
 - * 戦後、人口20万人以上の自治体でリコールの住民投票が実施された例はないとの指摘も(地方行財政検討会議2010:17)
 - * 2002年、2012年の地方自治法改正で要件緩和へ:ただし2011年2月名古屋市議会解散リコール選挙、解散決定
 - ▷ 条例の制定改廃請求の場合 $\geq 1/50$: 議会の高い壁
- 個別政策争点を住民が直接決める条例
 - 住民投票条例制定の直接請求へ:ただし同じ壁

(3) 住民投票の制度

- ・意向調査型

- ・住民投票型

① 条例方式

→ とくに合併を争点として多くの市町村で制定

② 国法方式 @ 現行法 (憲法第95条根拠の特別法を除く)

(1) 国法決定方式

▷ 2002年3月旧合併特例法改正で法定協設置に限り実現 * 法定協を設置しない手続きはなし

▷ 2012年9月大都市地域特別区設置法制定で関係市民の投票

(2) 国法授権・条例決定方式

→ 地方行財政検討会議、第30次地制調で議論

2. 住民投票はどうなっているか

(1) 合併ブーム以前の例

@1982～2000年(上田2003ほか)

- 1982～96年4月の条例制定件数: 6自治体
(高知県窪川町が初。この間未実施)
- 1996年8月～2000年の実施件数: 10自治体
(新潟県巻町が初)
- 実施例の対象案件
→ 産廃5、米軍基地2、原発1、採石場1、河口堰1

(2) ブーム渦中の合併争点型の例

@2001～2005年3月(上田2005)

- ・条例実施件数: 350自治体(84%)
- ・特例法実施件数: 68自治体(16%)
- ・対象案件
 - ▷条例: 合併の是非、選択肢
 - ▷特例法: 法定協議会設置の是非
- ・このほか条例による従来型の住民投票
 - 実施件数は3件: 原発2、産廃1

(3) その後の住民投票: 年に1ケタ件の頻度で実施

→ 2013年5月都市計画道路建設@小平市(不開票)

2019年2月辺野古新基地建設@沖縄県

3. 住民投票をめぐる論点

(1) 根本的な論点

▷ 賛成派: お任せ民主主義批判

VS

▷ 反対派: 衆愚主義/ポピュリズム批判(水島2016)

(2) 制度設計をめぐる論点

① 条例か国法か

- ・ 地方議会の壁をどう克服するか: 国法
- ・ 分権・自治の視点からはどうか: 条例
- ・ 地方議会軽視論にどう応えるか
 - ▷ 国会に対しての地方議会軽視: 条例
 - ▷ 住民に対しての地方議会軽視: 条例

* 次頁に続く。



・投票結果の法的拘束力

→ 諮問型advisoryでなく決定型bindingにできるか

▷自治体権限外の事項 ⇨ ほぼ不可

▷自治体権限内の事項

▶国法で実現(新旧合併特例法で一部実現)

▶条例で実現

▷条例方式の考え方

→ 憲法第41、92～94条(国会主権の限定解除)
の理屈を応用して考えればいいのではないか

▷諮問型住民投票の政治的効果は? ex) Brexit

▷投票結果の不尊重率は4%前後とも(上田2022)

▷争点により効果に違いの指摘も(砂原2022:137)

* 次頁に続く。

②投票率・賛否率と法的効力

- ・投票率1/2未満条項：不成立で非開票（小平市など）
- ・賛否率1/4以上条項：結果尊重義務（沖縄県）
- ・投票率高く賛否拮抗の場合は？

（砂原2022：137-138） もう一度 ex) Brexit

③条例争点別・発案者別の可決率@市区町村

- ①NIMBY施設：首長100、議員41.67、直接請求10.67%
- ②自治体庁舎：首75、議46.15、直7.89%
- ③自治体運営：首55.56、議28.57、直12.96%
- ④投資政策：首100、議25、直3.57%
- ⑤市町村合併：首87.22、議52.36、直21.84%

（新垣：2024）

④ 条例の型式

- ・ 住民投票条例型 / 自治基本条例型
 - ▷ 自治基本条例 ⇨ 自治体の憲法という位置付け
 - ▷ 2000年前後から各地で制定運動
- ・ 非常設型 / 常設型
- ・ 例えば自治基本根拠 ⇨ 常設投票条例 @ 武蔵野市案
- ・ 対象案件
 - ① ポジティブリスト
 - ② ネガティブリスト
 - ③ 併用型
 - ④ 無制限型
- ・ ①の限定列挙が大半か (常設では②、③も)

⑤投票過程

- ・投票権者の要件

 - 年齢、国籍など

 - ex)2002年3月滋賀県米原町 ⇨ 米原市

 - 2002年9月秋田県岩城町 ⇨ 由利本荘市

- ・事前活動の規制に関わる問題点

 - ▷一般的に公職選挙法を準用する場合

 - ▷公選法適用選挙と住民投票を同時実施する場合

- ・住民投票の「効果」をどう考えるか

 - ▷政治の基本要素:「話し合う」と「決める」

 - ▷「決める」がすべてか

 - ▷「話し合う」=熟議をどう保障し、運動を進めるか

【参照条文】

- ・憲法第41条「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」
- ・同第92条「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。」
- ・同第93条第1項「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会を設置する。」
- ・地方自治法第89条「普通地方公共団体に議会を置く。」
- ・同第96条第1項
「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。
 - 一 条例を設け又は改廃すること。
 - 二 予算を定めること。
 - 三 決算を認定すること。(以下15号まで略)」
- ・新合併特例法第4条第17項
「第十四項の規定による投票において、合併協議会設置協議について有効投票の総数の過半数の賛成があつたときは、合併協議会設置協議について合併請求市町村の議会が可決したものとみなす。」(合併請求市町村＝法定協設置の直接請求/住民発議を受けた市町村。旧合併特例法第4条の2第26項に同様の規定)

【参考文献】

- ・神奈川県自治総合研究センター(1990)『指定都市と県』
- ・朝日新聞名古屋社会部(1997)『町長襲撃—産廃とテロに揺れた町』風媒社
- ・新潟日報報道部(1997)『原発を拒んだ町—巻町の民意を追う』岩波書店
- ・今井 一(2000)『住民投票』岩波新書
- ・上田道明(2003)『自治を問う住民投票』自治体研究社
- ・上田道明(2005)「『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20号
- ・上田道明(2022)「住民投票の投票結果は『尊重』されているのか？」『佛教大学社会学部論集』第75号
- ・地方行財政検討会議(2010)「第6回本会議資料1」
- ・國分功一郎(2013)『来るべき民主主義』幻冬舎新書
- ・水島治郎(2016)『ポピュリズムとは何か』中公新書
- ・砂原庸介(2022)『領域を超えない民主主義』東京大学出版会
- ・新垣二郎(2024)「自治運営における住民と議会の『不協和音』」日本行政学会2024年度研究会報告スライド

ご静聴ありがとうございました。