

## シリーズ住民投票 その2

### リコールと、住民投票と、地方自治法



2019年10月20日 FB ページ I Love いしがき に投稿

本シリーズの「その1 石垣市自治基本条例のユニークな住民投票実施方式」

<https://www.facebook.com/loveishigaki/photos/a.953527301391709/2406434589434299/>では、石垣市自治基本条例に基づく住民投票の特徴を紹介しました。今回は、もう少し基本に立ち返って、地方自治法と住民投票の関係について考えてみます。

日本の地方自治の基本を定めている地方自治法は、地方自治体（正式用語では地方公共団体）の住民が、間接民主主義（議会制民主主義）を補う直接民主主義的な制度を利用して、自分たちの意思を直接表明する権利を保障しています。これは、首長や議会と意見が異なる場合でも、住民多数の意思を表明できる権利として、重要な意義を持っています。

その一番わかりやすい例が、地方自治体の首長や議員の解職あるいは議会の解散を請求する住民の権利（リコール制度）です。

地方自治法は、リコールについて、次のように定めています。

地方自治体の有権者は、首長、議員、もしくは議会について、その人たちを選んだ直近の選挙から1年が過ぎていれば、解職もしくは解散（リコール）を請求することが出来ます。それには、リコール請求の署名を、有権者から集めます。そして、1カ月以内に有権者数の3分の1以上（ただし、有権者数が40万人を超す大規模地方自治体の場合は特別の規程があります）の有効署名が集まれば、60日以内に、選挙管理委員会がリコールの是非を問う有権者の投票を実施します。その際、首長や議会に諮る必要は、一切ありません。この投票で過半数の同意があれば、解職もしくは解散が直ちに成立します。そして、新しい住民の代表者を選ぶために、「出直し選挙」が行われます。

これは、有権者数の3分の1以上の署名と投票での過半数というハードルを越えれば、首長や議員、あるいは議会を、住民多数の意思によって、有無を言わず解職、解散させることができる制度です。ですから、「間接民主主義を補う直接民主主義的制度」であることは、とてもはっきりしています。

ところが、地方自治体で生じるいろいろな案件について住民が直接意思を表明する手段として、同じような役割が期待されている住民投票については、地方自治法の扱いは、一転して、わかりにくくなっています。と言うか、そもそも、地方自治法には、住民投票についての定めが全くないのです。

「ええ～っ？まさか！」と思われる方は、地方自治法のウェブページを開いて、「住民投票」でページ内検索をしてみてください。たった2件しかヒットしません。しかも、その2件は、どちらも、2015年の公職選挙法などの改正による選挙権年齢の引き下げに伴う経過措置を記した付則の「選挙並びに住民投票に係る行為」という文に出て来るだけです。もちろん、住民投票や、その実施方法を定めたものでは、全くありません。

たとえば、「そりゃそうだ！日本は議会制民主主義の国だから、それを壊すような住民投票なんて認めていないんだよ」と、勢いこむ人もいるでしょう。でも、それは早合点です。早い話が、先に触れた「リコールの是非を問う投票」も、住民投票のひとつとされていますから。

さらに、日本国憲法第95条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定には、国会の議決だけでなく、その地方で住民投票を実施して過半数の同意を得ることが必要、としています。地方自治法には、その投票の実施方法を定めた条項もあります。

そして、良く知られているように、憲法第96条は、憲法の改正には各議院の議員の3分の2以上の賛成による発議と国民投票での過半数の賛成が必要、としています。

他にも、市町村の合併などについて、住民投票の実施を定めている法律もあります。

ですから、日本の法体系は、議会制民主主義を「壊す」ではなく、「補う」直接民主主義的制度として、住民投票の権利を広く認めているのです。

一方、それとは全く別の視点から、「地方自治法に定めがないだって？とんでもない！第74条の『条例制定改廃請求権』があるじゃないか。多くの住民投票がこれで実施されてるんだよ」と息巻く人もいるでしょう。

これは、広く行きわたっている意見です。そして、第74条が、多くの府県市町村で、住民投票の実現に大きな役割を果たしてきたのは、まぎれもない事実です。しかし、この意見は、ここで問題にしている事柄の本筋からは、いささか外れています。

地方自治法第74条は、住民が、有権者数の50分の1以上の連署をもって、あれこれの条例の制定や改正、あるいは廃止を請求すれば、議会はそれを審議しなければならないと定め、その手続きを記しています。ですから、この第74条が住民に保障しているのは、議会への「条例提案権」です。

議会の多数が望まない条例案件であっても、その審議を義務付けるわけですから、もちろん、この提案権は、間接民主主義を補う直接民主主義的制度のひとつです。しかし、条例の制定改廃自体は、あくまでも立法機関である議会の仕事です。だから、提案の採否を決めるのは、議会です。

この制度を利用すれば、住民が、条例のひとつとして住民投票実施の条例を提案して、その実現をはかることができます。これが、多くの自治体で行われてきたことです。

しかし、これをもって、「第74条が住民投票について定めている」とは言えないでしょう。第74条には、「住民投票」という言葉さえ、どこにも出てこないのですから。

そして、第74条は、「首長や議会と意見が異なる場合でも、住民多数の意思を表明できる権利」としての住民投票を保障するものでは、全くありません。なぜなら、どんなに多くの住民が署名しても、議会が条例案を否決すれば、実施できないのですから（実際、このために実施できなかった例は多いと言われます）。リコール制度と比較してみれば、その違いは明らかでしょう。

ですから、「地方自治法には、住民投票についての定めがない」こと自体は、否定のしようもない事実です。

では、なぜないのでしょうか。日本の法体系は、住民投票の権利を広く認めているのに。

それは、各地方自治体で生じるさまざまな案件について住民が直接意思を表明する手段としての住民投票は、リコール投票や憲法などが定めた国民投票・住民投票と違って、望ましい実施要件や実施のルールが、地方によっても案件によっても千差万別で、地方自治法という法律で一律に定めるよりも、各地方自治体毎に条例で定める方が適切と判断されたからでしょう。

たしかに、ある案件では中学生にも投票資格を認めたり、別の案件では外国籍の人も含めたり、重要な案件では、成立要件や結果の効力も規定した方が良かったり、などなど、問われるテーマによって柔軟な対応が求められることは、多くの人が指摘していますから。

そして、憲法第94条は、「地方公共団体は、．．．、法律の範囲内で条例を制定することが出来る」としているのです。地方自治法に定めがなければ、自治体毎に条例で定めること自体には、何ら問題はありません。

そう考えると、地方自治法が住民投票について何も定めていないのは、それぞれの地方自治体が、余計な制約なしに、自由な発想で、それぞれに相応しい住民投票制度を設計出来るように配慮した結果と見るべきでしょう。

そこで、この条件を生かして、独自の住民投票制度を作ろうという動きが、各地で広がっています。しかし、実際に始めてみると、いろいろ難しい問題も出てきて、必ずしも順調に進んでいるとは言えません。どんな難しさがあるのか、そしてどんな解決法があるのかは、石垣市自治基本条例に基づく住民投票を考える上で、重要なポイントになります。これについては、本シリーズの今後の投稿で見ていくことにします。



(写真は、石垣市住民投票を求める会の「市民大署名運動会～閉幕式～」の一場面)