

シリーズ住民投票 その4

常設型住民投票条例制定のむずかしさと打開への道



2019年11月9日 FB ページ I Love いしがき に投稿

本シリーズの「その3 『常設型』と『個別型』— 住民投票条例の異なる二つの方式」

<https://www.facebook.com/loveishigaki/photos/a.953527301391709/2437220433022381/>で見たように、常設型住民投票条例制定の努力は、全国各地で、かなりの困難にぶつかっているようです。

どんな困難があるのでしょうか。それについては、横須賀市と茅ヶ崎市が発表した住民投票制度に関する詳しいレポート(*2)と市の考え方(*3)などの文書が参考になります。どちらも、住民投票制度に関する検討委員会を設けて真剣な議論を何年も重ね、具体案も出されたのに、議会の承認が得られず、常設型条例の制定には至っていないところです。

横須賀市のレポートは、住民投票制度を設計する際の「論点」として、

- (1) 制度の形態 (常設型か個別型か)
- (2) 結果の効力 (首長や議会の意思決定を拘束する「拘束型」か、尊重義務を求める「諮問型」か)
- (3) 投票対象事項 (対象とする事項、もしくは対象としない事項を列挙するか、「市政の重要課題」のような表現にとどめるか)
- (4) 請求・発議の主体・要件 (特に住民請求の場合、投票権者の何分の1以上の連署を実施要件とするか)
- (5) 成立要件 (投票権者の過半数など一定割合以上の投票を、住民投票成立の要件とするか)
- (6) 投票資格者の範囲 (投票権者を有権者以外にも広げる場合の、年齢要件、国籍要件)
- (7) 投票運動 (公職選挙法に準ずる規制、罰則を設けるか)
- (8) 住民投票のコスト
- (9) その他実施に伴う課題 (選択肢の設定、選挙管理委員会への委任、再請求・発議の制限期間など)
- (10) 熟議のプロセス (熟議の機会や情報の提供など)

の10点を挙げています(*2)。どれも大事ですが、「合意の難易度」には軽重があります。

(1)は、案件毎に条例を制定する個別型を選べば、他の論点の議論は不要になります。ですから、最初に「個別型」と決めてしまうか、あるいは他の論点の議論を経て、最後により良い方を選ぶかの、どちらかでしょう。

(2)は、議会の立法権を否定しないように諮問型を選ぶのが普通です。現に、制定済みの常設型条例は、全て諮問型です。

(3)の投票対象事項では、例えば、「地方自治体の権限に属さない事項」を対象に含めるかどうかは、議論になり得ます。「対象にしない」とすると、解釈次第では、その自治体だけで決められない国、県、隣の市、企業などの事業に関わる案件では、住民投票請

求の署名さえ集められない恐れもあり得るからです。しかし、住民生活に重要な影響を及ぼす事項への意見表明が地方自治体の権限に属することは、憲法、地方自治法の本質からして明らかです。現に、多くの自治体で、国政、県政、あるいはマスコミの報道内容等に関する議会の決議は、普通に行われています。この当然の解釈が共有されている限り、どう表現するかは大きな問題にはならないでしょう。

(7)、(8)、(9)、(10)は、実務的には大切ですが、一律には限定しにくい「選択肢の設定」以外は、あまり対立点にはなりそうもありません。

残るのは、(4)の実施要件、(5)の投票の成立要件、(6)の投票資格者の範囲、の3つです。これらは、茅ヶ崎市の「考え方」でも、「重要課題」とされているものです(*3)。

(4)の実施要件は、「どれだけ署名が集まれば、住民投票すべき重要案件と認めるか」を決める、住民投票制度設計上の最重要課題です。当然、多様な意見が出て、「紛糾」する場面もあるでしょう。しかし、「住民の意思表示の権利を保障する」という大枠で一致があれば、地方毎の事情を加味した適正な数字で合意をはかることは、十分可能、ないし必要と思われれます。要件を厳しくして権威を高めようという意見と、なるべく敷居を低くして参加しやすくしようという意見があり得ますが、実際に制定済みの常設型条例を見ると、投票権者の3分の1から10分の1の間に納まっています(*1)。上限は、地方自治法が定める拘束型住民投票であるリコール投票の実施要件から、下限は、濫用や過大なコストを避ける考えから、決まってきたのでしょう。

(5)の投票の成立要件では、首長や議会に尊重義務を課すのだから厳しい要件が望ましいという意見と、投票率に関わらず意見表明の機会が大切とする意見が、しばしばぶつかり合うようです。特に、成立要件を規定する場合には、投票率がそれに達しないときは開票もしないとする人が多いので、この対立は一層鋭くなります。

一方、これとは別に、成立要件を定めると、投票を成立させないためにボイコット運動が起きる懸念もあります。その場合には、投票に行くこと自体が片方の意見に賛成する行動とみなされ、投票の秘密が守られなくなる恐れもあります。

また、投票を喚起し結果の尊重を促すために、請求者が自ら、ある種の成立要件の設定を希望することもあります。例えば、2019年2月24日(一部23日)に個別型で行われた沖縄県の「辺野古県民投票」では、いずれかの選択肢への投票数が投票権者総数の4分の1に達したときは、知事はその結果を尊重し、内閣総理大臣と米国大統領に結果を通知することを求めています。

しかし、このような具体的な懸念や希望に応えられる要件を一律に決める、となると、話は一層ややこしくなります。

恐らくこのような議論を経て制定されたと思われる常設型条例の過半数は、2分の1以上の投票率を成立要件としています(*1)。

(6)の投票資格者の範囲については、これまでに制定された常設型条例の過半数が、外国籍の住民に投票権を認めています。これは、生活に密着する案件に関する住民投票なら、当然のことです。実際、多くの方は、「市役所の新庁舎をどこに建てるか」とか「市街地の近くに大型産廃施設を造るべきか」などを問う住民投票に、普通の市民として生活している外国人を加えないのは不自然だと感じるでしょう。中長期に適法に在住する外国

籍住民には、2012年に外国人登録法が廃止され、住民基本台帳法に基づいて住民票が作成されるようになったので、投票権を認める上で、技術的な困難もほぼ無くなっています。

また、2015年の公職選挙法等の改正以前から18歳以上の投票権を認めていたところも、16歳以上の未成年者の投票権を認めているところもあります。

しかし、「原発の再稼働」とか「軍用機の飛行訓練」のような、市民生活と国政の両方に関わる案件でも、参政権を持たない外国籍や未成年の住民に投票権を認めることには、強い異論があり得ます。だからと言って、「一律に認めない」、あるいは、「認めるなら、(3)の対象事項で、自治体だけでは決められない案件は投票対象から外すべき」などの意見が出てくれば、それにも強い反論があり得るでしょう。

これらの論点、特に(5)や(6)を巡って、検討委員会や議会で合意が成立しないことが、真剣に検討を重ねてきたところを含めて、多くの自治体で、常設型の制定が進んでいない主な理由と思われる。

しかし、この(5)や(6)の難しさは、案件ごとに請求者が実施ルールを提案する個別型では、ほとんど見られないことです。投票ボイコットが予想されるなら成立要件はつけなければ良いし、請求者が望むなら独自の「成立要件」を盛り込むのも自由です。生活に密着する案件なら、外国籍や未成年の住民も投票に加わるのが自然だし、他方、国政に関わる案件では、参政権を持つ有権者に限っても良いのです。

だとすれば、具体的な案件から離れて、将来生じ得るあらゆる案件に一律に適用するルールを決めようとする常設型の考え方に、そもそも無理な面があることも、認めなければなりません。たしかに、議論が一般的、抽象的になり、価値観や理念の違いが前面に出てくると、「悪用されること」への恐れに敏感になるなど、はなしがまとまりにくくなります。

ならば個別型の方が良いかと言えば、それでは議会が可決しない限り投票は実施できず、出発点に戻ることであります。

となると、最も望ましいのは、「実施要件を満たす署名が集まれば投票を実施する」が、「実施ルールは個別案件ごとに決める」制度ができることでしょうか。常設型でも個別型でもない、「第3の方式」です。果たして、そんな制度はできるのでしょうか？

石垣市自治基本条例は、その問いへの、ひとつの回答を与えていると思われます。

たしかに、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/>で見たように、「地方自治法第74条の条例制定請求の手続きによりながら、住民投票実施を義務付ける要件（一定割合の有権者の連署による請求）と、条例案の議会による採否を、切り離し」しているのですから。

現在行われている住民投票訴訟で問われているのは、「有権者の4分の1という実施要件をはるかに超える署名が集まり、市長に実施が義務付けられている『石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票』が、実際に実施できるかどうか」であるとともに、「石垣市自治基本条例のユニークな住民投票実施方式が、『第3の方式』としての有効性を認められるかどうか」でもあると言えるでしょう。

*1 勝浦 信幸, 石津 賢治 「地方公共団体における住民投票制度に関する一考察 : 北本市における新駅建設をめぐる住民投票の事例を踏まえて」 (経済学会 50 周年記念論文集) 城西経済学会誌 37, 87-117, 2016-03 発行:城西大学経済学会

http://libir.josai.ac.jp/il/user_contents/02/G0000284repository/pdf/JOS-02872072-3705.pdf

*2 横須賀市自治基本条例検討プロジェクトチームによる「住民投票制度に関する調査・研究報告書」 2012年4月

https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0830/jichi/documents/pt_houkokusyo.pdf

*3 茅ヶ崎市 「住民投票制度に関する市の考え方」 2018年5月

https://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/008/295/jyu-minnto-hyou-shinokangaekata.pdf

何についての住民投票なの?

「石垣市平得大俣地域への

陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票」です!

いま石垣島ではこの計画が島を分断する要因となっています。賛成も反対も認め合って住みやすい島にするために、みんなで考える機会を作りたいと考えてます。



住民投票をめぐるこれまでの経緯

2018年11月	10月31日~11月30日(1ヶ月間)の署名スタート
2018年12月	市長に14,263筆(市有権者の約37%)の署名を提出
2019年2月1日	臨時議会で住民投票否決
2019年7月29日	市長(行政)と意見交換。 議会で否決されたことで署名効力は消滅したとする行政と市長の実施義務を主張する求める会の見解は一致せず
2019年9月19日	那覇地裁に「義務付け訴訟の提起及び仮の義務付けの申し立て」

そもそもなぜ訴訟が必要なの?

石垣市自治基本条例の逐条解説では、市条例の住民投票を「地方自治法第74条に基づくものの1つ」と位置付け、「請求を拒むことはできず…住民投票を実施しなければならない」としています。

当会が署名簿の請求の要旨に「憲法、地方自治法、石垣市自治基本条例が保障する市民の意思表示の手段として住民投票の実施を求める」と記した通り、今回の請求は逐条解説の意図をもっての直接請求となっています。

石垣市自治基本条例28条に「市長は住民投票を実施しなければならない」とあるように、議会の議決に関わらず市長の実施の義務は存在し続けるということが理解できます。

2019年9月19日、私たちは市に対し、住民投票の実施を義務付けるよう那覇地裁に提訴しました。

それに伴い、高額な裁判費用が必要となるため、皆さまのお力添えを頂きたいと考えています。
住民投票実施のため、どうかご支援よろしくお願いします。

石垣市自治基本条例第28条1項及び4項の
全体のイメージ



住民投票を求める会代表
よしみず けいたろう
金城 龍太郎 挨拶 石垣市在住 29歳 マンゴー農家
 石垣市住民投票を求める会は署名して下さったみなさまの勇氣、応援して下さい
 みなさまの想いを、今度は司法の場にも届けたいと思います。
 石垣島がいろんな立場の人たちにとって暮らしやすい島になるように、みんなで考えて、話し合っ、認め合えるように。
 僕たちは住民投票を実現させる最後の可能性に全力で取り組みます!
 もう一度みなさまのお力をお貸し下さい!よろしくお願ひします!
 2019年9月19日 金城龍太郎

(添付画像は、石垣市住民投票を求める会さんのチラシのコピーです。)