

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

住民投票制度の現状と課題②

鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント!

住民自治を拡充するための手法の一つとして住民投票があります。近年、住民投票は、自治体における二元代表制を補う制度として、積極的評価が高まっています。そこで前回に続き、住民投票制度の現状と課題について考えてみましょう。

④ 住民投票条例と法的拘束力

住民投票条例で特に問題となるのは、住民投票の結果をもって議会や長の対応を法的に拘束し得るかという点です。仮に認められるとすると、住民投票の結果に反する対応を長や議会が行った場合、当該対応は国法秩序において違法という評価を受け、住民に対して国家賠償法に基づき慰謝料などの損害賠償義務を負担する場合もあり得るということになります。

この点については、法的拘束力は認められないという考えが主流です。⁽⁸⁾ 憲法第93条第2

項は、住民が直接公選制で長及び議員を選出するとし、同条を受けて制定された地方自治法では、長が執行機関とされ、地方議会が議事機関と位置付けられています。自治体の政策上の意思決定というのは、これら二つの住民の代表機関による均衡と抑制を基本とする二元代表システムによりなされるのです。

こうした二元代表システムの下で、議会や長に対し、住民投票の結果に従うことを義務付ける条例が適法に制定できるということになると、条例により、地方自治法が定める二元代表システムとは異なる自治体の最終意思決定システムを生み出す、すなわち、議会及び長の権限を越える団体意思の決定手法を創設することになってしまいます。こうした理由から、法的拘束力を持つ条例は地方自治法に反するという結論となるわけです。

住民投票結果の法的拘束力の有無について争われた稀少な事件があります。事案は、名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う住民投票に関する条例に関わるものです。この事件では、同条例第3条第2項で「市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外

の市有地の売却、使用や賃貸等、その他ヘリポート基地建設に関係する事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意見を尊重して行うものとする」と定めているところ、基地建設反対が過半数を占めたにもかかわらず、当時の市長が基地受入の表明をしたことにより、精神的苦痛を被ったと主張して、名護市及び当時の市長に対し、住民が損害賠償を求めました。

【名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例】

(市民投票の実施とその措置)

第3条 市民投票は、平成10年1月18日までに実施するものとする。

2 市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外の市有地の売却、使用、賃貸その他ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。

那覇地判平成12・5・9判時1746号122頁は、「本件条例は、住民投票の結果の扱いに関して、その第3条第2項において、『市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外の市

有地の売却、使用、賃貸その他ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする』と規定するに止まり：(中略)
：市長が、ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、右有効投票の賛否いずれか過半数の意思に反する判断をした場合の措置等については何ら規定していない。そして、仮に、住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねない」と判示しています。

これまで解説してきたように、住民投票結果の法的拘束力については認められないとする見解が主流であるため、一般に住民投票条例では「住民投票の結果を尊重するものとする」といった規定ぶりが定番化しています。なお、こういった規定についても事実上、議会や長の対応を法的に拘束するものであり、違法ではないのかという疑問も湧きます。こうした「尊重するものとする」といった規定は、尊重「義務」と称されます。しかし、尊重するかどうかは、内面的、内面的なものであって、尊重したかどうかについて外形的に判断できるものではありません。よって実質

的には、(法的)義務として理解することは困難です。こうした尊重義務は、「できるだけそうしてください」といった趣旨のもの、すなわち、願望的なものであると解するのが妥当です。よって、「：尊重するものとする」という規定を定めたからといって、二元代表制による意思決定システムを定める地方自治法に反するとはいえないでしょう。

5 住民投票制度の有用性

住民投票の有用性としては、①住民が議員や長の選挙時において、その考え方を問うことができなかった新たな問題について、住民がその意見を述べることができる、②住民投票自体の効果ではないが、住民投票実施プロセスにおいて、票を投じるため争点について学び、住民相互で議論し、熟考することで、民主主義を担う住民の成長が見込まれる、③住民投票を住民の意見を単に集約する手段としてではなく、地域住民の意思を全国、全世界に発信できる、といった点があります。特に3点目は、住民投票の持つ重要な現代的意義といえるでしょう。

【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第3条】

3 知事は、内閣総理大臣及びアメリカ合衆国大統領に対し、速やかに県民投票の結果を通知するものとする。

ところで、国策の場合には、国が責任をもつて判断すべきであつて自治体が意見を述べることはできないという考え方があります。しかしながら、国が責任と権限を持つ政策だからといって、自治体が意見を述べてはいけないうわけではありません⁹⁾。むしろ、我が国の運営が国と自治体の対等・協力関係を前提になされる以上、住民のために、地域の意見発出が積極的に求められる場合もあります。

実際のところ、地方自治法第99条の規定により、ロシアによるウクライナ侵攻を契機として国の防衛力の抜本的強化を求める意見書を提出した福島県議会¹⁰⁾や滋賀県議会¹¹⁾の例などがあります。国における究極の専管事項である国家安全保障の問題においても、地域の住民の安全・安心に関わることから意見書が提出されています。

【地方自治法】

第99条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件に

つき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる。

なお、全国の都道府県知事で構成される全国知事会は、今年8月、国に対して、「原子力発電所の安全対策及び防災対策に対する提言」を行っています¹²⁾。

6 住民投票の課題

住民投票は、住民が判断に必要な十分な情報や知識を得て、そして熟議を通じてもなお、結論に達し得なかった場合の最後の手段として位置付けるべきものといえます。

確かに、住民投票は、住民に認められた住民参加の一態様であり、民主制を実現する手法の一つとして、その結果を尊重すべきことに異論を唱える人はいないでしょう。しかし、住民投票の結果が住民がもとも持っている考えを単に集計したもの、すなわち、住民アンケート的なものにとどまるものなのか、あるいは、多様な知識とそれに基づく熟議を経てたどり着いた結論を集約したものなのかによって評価は大きく異なります。言うまでもなく、住民投票結果が高い正当性を得るためには、アンケート的なものではなく、多様な

知識と情報、そしてそれに基づく熟議を経てたどり着いた結論を集約したものでなければなりません。そうであれば、住民投票前に合理的判断をするために必要な情報や知識とそれをもとにした熟議の機会が投票実施者により、投票権を持つ住民に提供されなければなりません。

住民投票では多様な意見が反映されないとする批判もあります。これは、十分な熟議がなされないまま住民投票が実施されるからではないでしょうか。住民に対し十分な情報や知識が提供され、住民間での熟議の機会が設けられれば、自ずと選択肢は限定的になるはずです。

なお、右にいう「熟議」とは、自身の考えを最終的に押し通そうという態度で臨む議論ではなく、他者の意見に耳を傾けながら自らの考えを修正しようとする態度を持って臨む議論のことです。

住民投票プロセスにおける熟議の必要性に関し、注目すべき条例があります。都道府県として初めての常設型住民投票制度を定めた鳥取県民参画基本条例です。同条例は、住民投票について造詣の深い故新藤宗幸博士が条例制定に係る検討委員会の委員長を務められ、平成25年に制定されたものです。

【鳥取県民参画基本条例】

(情報の提供)

第19条 知事は、投票日の2日前までに、県民投票の趣旨及び第17条第1項の告示の内容、関連情報についての委員会の検討の結果その他県民投票に関し必要な情報を、多様な媒体を活用して投票資格者に対して提供するものとする。

2 知事は、第17条第1項の告示の日から投票日の前日までの間、県民投票の発議の内容を記載した文書、選択肢について説明した文書その他行政上の資料で公開することができるものについて、インターネットの利用その他の方法により一般の縦覧に供するものとする。

3 知事は、前2項に規定する情報の提供に当たっては、公平性の保持に努めなければならない。

第20条 前条に定めるもののほか、知事は、必要に応じて討論会、シンポジウムその他県民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。

2 知事は、前項に規定する情報の提供に関する施策の実施に当たっては、公平性の保持に努めなければならない。

(投票の促進)

第21条 知事は、広報その他の手段により、

投票資格者に対し、投票を促すよう努めなければならない。

鳥取県条例は、県民投票に関し必要な情報を多様な媒体を活用し、投票資格者に対して提供するものとし、また、知事が必要に応じて討論会、シンポジウムその他県民投票に係る情報の提供⁽¹³⁾に関する施策を実施することができるなどとし、さらに、広報その他の手段により、投票資格者に対し、投票を促すよう努めなければならないと定めています。

住民投票を実施するに当たって、特に、専門性が高い問題であったり、公共政策に特有の相反性を始めとする複雑性⁽¹⁴⁾が認められる場合には、合理的判断をするために必要な情報や知識とそれをもとにした熟議の機会が投票実施者により提供されなければなりません。そうでなければ住民の真の合理的意思は集約されず、ひいては前述のように住民投票の結果自体の正当性に対しても影響を及ぼすこととなります。鳥取県条例はこういった考え方に基づき立案されたものと解されます。

投票実施者が鳥取県条例に定めるような機会を投票権者に提供するためには、一定の期間とともにかんがりの行政資源の投入が必要となります。

注

(8) 法的拘束力について消極的に解するものとして、久保田治郎「住民投票制度」古川俊一編『最新地方自治講座3 住民参加制度』(ぎょうせい、2003年) 118頁、塩野宏『行政法Ⅲ(第5版)』(有斐閣、2021年) 246頁がある。なお、一定の条件下における拘束型の住民投票条例の可能性を論ずるものとして、武田真一郎「日本の住民投票制度の現状と課題について」行政法研究21号(2017年) 19頁がある。

(9) 阿部泰隆教授は、この点に関し、「国策について住民投票で決めるのはおかしいといった意見も多いが、逆に、ダム、基地、原発などについて市町村に一切発言権を与えない現行法も不合理で、これらに関する住民投票は国策を決めるのではなく、国策に対する地方からの意見提出策ととらえれば、不合理なことではない。国は地域の意向にも配慮しつつ、国全体を考えて政策を打ち出せばよいのである。」とする(阿部泰隆『行政の法システム(下)』(新版)『有斐閣、1997年) 553頁)。

(10) 福島県議会「我が国及び国際社会の平和と安全を確保するための防衛力の抜本的強化を求める意見書」(福島県議会ホームページ <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/524980.pdf> 令和5年11月15日最

終閲覧)。

- (11) 滋賀県議会「防衛力の抜本的強化に向けた着実な取組を求める意見書」(滋賀県議会ホームページ) (https://www.shigaken-gikai.jp/g07_IkenView.asp?SrcID=880&bunrui=&keyword1=&keyword2= 令和5年11月15日最終閲覧)。
- (12) 全国知事会「原子力発電所の安全対策及び防災対策に対する提言」(全国知事会ホームページ) (https://www.naga.gr.jp/committee_pt/item/gensiryokuteigen.pdf 令和5年11月15日最終閲覧)。
- (13) 住民投票に関する情報の提供の手法については、新藤宗幸編『住民投票』(ぎょうせい、1999年) 201頁以下「村上芳夫執筆」が参考になる。
- (14) 公共政策の複雑性については、宇那木正寛『自治体政策立案入門―実務に活かす20の行政法学理論』(ぎょうせい、2015年) 1頁以下参照。

●第76号(2024年2月発売) 定価 1,430円(税込)

・特集 働き方改革の推進と2024年問題

時間外労働の上限規制と2024年問題
地域建設業と地方自治体における2024年問題
物流業における働き方改革と2024年問題
地域公共交通の確保・維持と2024年問題
医師の働き方改革とそのインパクト

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

入間市自転車活用まちづくり条例
栃木県カーボンニュートラル実現条例

・トピックス

「人材育成・確保基本方針策定指針」の概要について
急速に広がる自治体における対話型生成AI(ChatGPT)の法的留意点
自治体におけるカスタマーハラスメント対策



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい(フリーコール(通話料無料) TEL: 0120-953-431 FAX: 0120-953-495 受付時間: 月～金 9時から17時) URL: <https://gyosei.jp>