

## 住民投票実施に向けたハードル

山口道昭（立正大学）

E-mail micyamaguchi@ris.ac.jp

### 1 住民投票に関するハードル

○ここで検討の対象にする「住民投票」とは、自治体の住民間において政策的争点になっている事項に対し、住民の投票によって決着を付ける手段としての投票のことをいう。

○地方自治法には、一定の事項に関しての定めが置かれている。

→条例の制定改廃請求など

○条例の制定改廃請求の主な要件

①署名数のハードル：有権者総数の50分の1以上署名が必要（地方自治法74条1項）

②署名収集期間のハードル：署名集期間は、都道府県・指定都市は2か月以内、その他の市区町村は、1か月以内（地方自治法施行規則92条3項）

③条例案のハードル：条例案は、住民の手で作成する必要がある

→ただし、このハードルは、常設型住民投票の制定によって取り除くことができる。

④長の意見のハードル：条例案は、長の意見を付された上で議会に提出される（地方自治法74条3項）

→多くの場合、反対または問題点を指摘する意見が付される。なぜなら、こうした条例案に賛成の長は、自ら条例案を提出するからである。

⑤議会のハードル：条例案の可否を決定するのは、議会である（地方自治法96条1項1号）

→決定権は、議会にある

・これらのように、多くのハードルが存在するにもかかわらず、なぜ、市民は住民投票を求めるのか？

### 2 住民投票条例に関する法的なハードル

○条例に基づく住民投票が初めて実施されたのは、新潟県旧巻町（現新潟市）だった（1996年8月4日実施）。

→住民投票反対派の主張には、「法律に基づかない住民投票は違法である」という見解があった。

→この見解は、住民投票の結果に「拘束的效果」を持たせるもののみならず、「参考・尊重義務」を課すものであっても同様だとした。

○その後の状況

→現在では、「参考・尊重義務」型住民投票条例は多数制定されており、違法論は、克服されたものと考えられる。一方、「拘束」型住民投票条例は、違法だと考えられているため、実例がない。

→法律が制定（地方自治法の改正？）されれば、一定の範囲にとどまろうが、「拘束」型住民投票

条例の制定も合法となろう。しかし、こうした法律は未制定。

→住民投票の範囲を限定的にとどめようとする住民投票条例では、投票率(多くは、2分の1未満)によって開票しないとする取扱いを定めることが一般化してきた(嚆矢:山陽小野田市2013年4月7日実施)。

### 3 住民投票に関する近年の動向

#### (1) 住民投票の実施数

○1996年8月4日から2022年7月10日までで、条例に基づき実施された市町村合併以外の地域の重要な課題に関する住民投票(重要争点型)は、46件((一財)地方自治研究機構調べ)。

#### (2) 近年の事例分析

○対象期間:5年弱(2017年1月~2022年10月)

→42件の事案 ※「住民投票実施の向けての最近の動向(2017年1月~2022年10月)」参照

①個別条例制定10件+常設型条例に基づくもの2件だったが、うち1件は実施までの間に条例が廃止され(愛知県美浜町)、また、未実施1件(北海道寿都町、長提案のもの)で、実施されたもの10件。

→輪島市、神栖市、野洲市、篠山市、宇陀市、沖縄県、浜松市、御前崎市、垂水市、兵庫県上郡町

②上記10件中成立要件(投票率)を満たせず不成立となったものが2件(=8件が成立)。

→輪島市、野洲市は不成立

③条例案が議会で否決されたもの30件(長提案2件+議員提案3件+直接請求25件)。

→長提案:山梨県富士川町(2017年)、武蔵野市

→議員提案:石垣市、大阪市、札幌市

→直接請求:大垣市、福島県矢吹町、近江八幡市、半田市、長崎市2件(2017年、2018年)、行橋市、石垣市、新宮市、甲斐市、茨城県、松江市、北海道寿都町、田辺市、品川区、横浜市、佐渡市、山梨県富士川町(2021年)、交野市、和歌山市、米子市、松江市、境港市、出雲市、大阪府

### 4 考察・結論

○長提案の条例案について議会で否決される事案が出てきた。

→かつては議会多数派が与党化(長支持)していたため、長提案の条例案が議会で否決されることはきわめて稀だった。現在もその傾向に変わりはないものの、例外事案が住民投票条例案にも及んだことになる。

○議員提案の条例案について議会で否決される事案が出てきた。

→議員提案の条例案が議会で否決されるということは、議会の政治的・政策的対立が激しいことを意味する。それぞれの政党・会派を支持する市民との関係が注目される。

- 直接請求によるところの条例案は多数見られるが、議会で否決されるものが多い。
  - 署名数のハードル、署名収集期間のハードル、および条例案のハードルを乗り越え、直接請求に至っても、長の意見のハードルおよび議会のハードルに阻まれ、成立に至らないものが多い。
  - 長と議会による（二元）代表制民主主義に飽き足らない市民が多い
  - （二元）代表制民主主義の制度的機能不全？
  - 市民による直接民主主義の要請は、地方自治制度内に内包されたもの
  - 現状で十分か？
  - 現状をどのように評価するのか？ 肯定 or 否定？
  - 否定的に評価する場合には、制度への包摂（+制度の精緻化？）は、好ましい方向か？ 法制度に包摂されることで、運動の活力を削ぎはしないか？
  - もし包摂する場合には、どのように制度設計するか？
  - 参照として韓国住民投票法？
  
- 首長選挙や議会議員選挙が事実上の住民投票になっている事案があるが、これらをどう評価するか。
  - 住民投票は、単一の争点を対象にした投票
  - 首長選挙や議会議員選挙は、本来、人物評価を含む総合的な投票
  - 住民投票におけるDXの可能性は？ 韓国「住民e直接」
  
- 国政の課題を自治体の住民投票で問うことについて、どう評価するか。
  - 基地建設、原発再稼働、羽田空港新ルートなどの最終決定者は国（大臣）だとしても、地元同意などの点で自治体が意見を表明することは可能。その前段階としての住民投票であるが、直接請求しても議会で否決される例が目立つ。
  - 成立：沖縄県
  - 不成立：石垣市（議員提案も同様）、茨城県、品川区、米子市、境港市、松江市、出雲市
  
- そもそも住民投票の実施がほとんど見られなくなってきたが、一時の傾向なのか。
  - 直近の住民投票は、2022年7月10日の兵庫県上郡町だが、この前は、2020年8月9日の垂水市であり、1年11月ぶりの実施。
  - コロナ禍による一時的な現象か？
  - それとも、長や議員は、市民の声に耳を傾けなくなってしまったのか？
  - それでは、長や議員は、政策判断の根拠を何に置いているのか？
    - その時点での市民の意向でないとするのなら、過去（選挙時）の支持者の意向か、自らの専門性か、信念か？