

# 地方自治特論 B

## (市民自治論)

2017 年度秋学期

第 4 回 (資料 2-1)

2017. 10. 19 (木)

第 3 時限 (13 : 00～14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

次回までに、(討論資料)

「ドイツ名誉職議員制度のメリットに関する 5 つのテーゼ」

(最後に掲載) を読んで、研究しておくこと。

## (前回の補足資料)

### 古代アテネにおける市民と国家（プラトン『プロタゴラス』より）

#### (ソクラテス)

私は、ギリシア人一般も認めているように、アテナイ人が賢明な国民であることを認めている者です。ところが、そのわれわれアテナイ人が議会に集まるときに、私の目にするところでは、何か土木建築を国家の事業として行なわなければならない場合には、建築家をまねいてその建築物のことを相談し、造船に関する場合は造船の専門家と呼ばひ、またそのほかすべて、学んだり教えたりすることができるかぎりの事柄については、同じようにします。そして、もし誰かほかの者が人々に向かって意見を述べようとしても、それが専門家と思われない場合は、どんなにその人の風采が立派で、金持で、家柄がよくても、これを聞き入れないことは同じであって、論じようとする本人がやじり倒されて壇を去るか、または政務委員の命令によって、警官がその人を壇から引きおろすなり連れ去るなりするまでは、人々は嘲笑し、騒ぎたてるのです。

こうして、事柄が専門的技術に属すると思う場合には、彼らはこのような態度をとるわけですが、これがひとたび、何か国事の処理を審議しなければならないような場合となると、大工でも、鍛冶屋でも靴屋でも、商人でも船主でも、貧富貴賤を問わず、誰でも同じように立って、それらについて人々に向かって意見を述べます。そして、そういう人たちに対して、先の場合のように、どこからも学ばず、誰ひとり先生についたこともなくせに意見を述べようとするといつて非難するような者は、誰もいません。ほかでもない、これは明らかに、人々はそういう事柄を、教えられうるものとは考えていないからです。

(中略)

#### (プロタゴラス)

さて、人間には神の性格の一部分が分けあたえられたので、まず第一に、神に対するこの近しい関係によって、数ある動物たちのうちでただ人間のみが神を崇敬し、神々のために祭壇や聖像をもうけることを試みた。ついでさらに、すみやかに技術によって、音声に区切りをつけていろいろの言葉をつくったし、また家や着物や履きものや寝具、そして大地から生ずる食物などを発見したりした。

これだけのものを自分のためにととのえていながら、人間は最初のうち、あちこちにばらばらに住んでいて、国家というものがなかった。そのために人間は、あらゆる点で獣たちよりも力の弱い存在だったから、その餌食となってしだいに滅ぼされていった。ものを作る技術は、人間たちにとって、身を養うためには十分な助けとなったけれども、獣たちとの戦いのためには、十分な役には立たなかったのである。ほかでもない、彼らはまだ、国家社会をなすための(政治的)技術をもっていなかったし、戦いの技術はそれの一部をな

すものなのだから。そこで人間たちは、互いに寄り集まり、国家をつくることによって身の安全をはかろうと求めた。だが、彼らは寄り集まるたびに、政治技術をもっていなかったため、互いに不正をはたらきあい、かくしてふたたびばらばらになって滅亡しかけていった。

これを見てゼウスは、われわれ人間の種族がやがてすっかり滅亡してしまうのではないかと心配し、ヘルメスをつかわして、人間たちに〈つつしみ〉と〈いましめ〉をもたらすことにした。この二つのものが国家の秩序をととのえ、友愛の心を結集するための絆<sup>きずな</sup>となるようにとののはからいである。そこでヘルメスはゼウスに、どのような仕方で人間たちに〈いましめ〉と〈つつしみ〉とをあたえるべきかをたずねた――

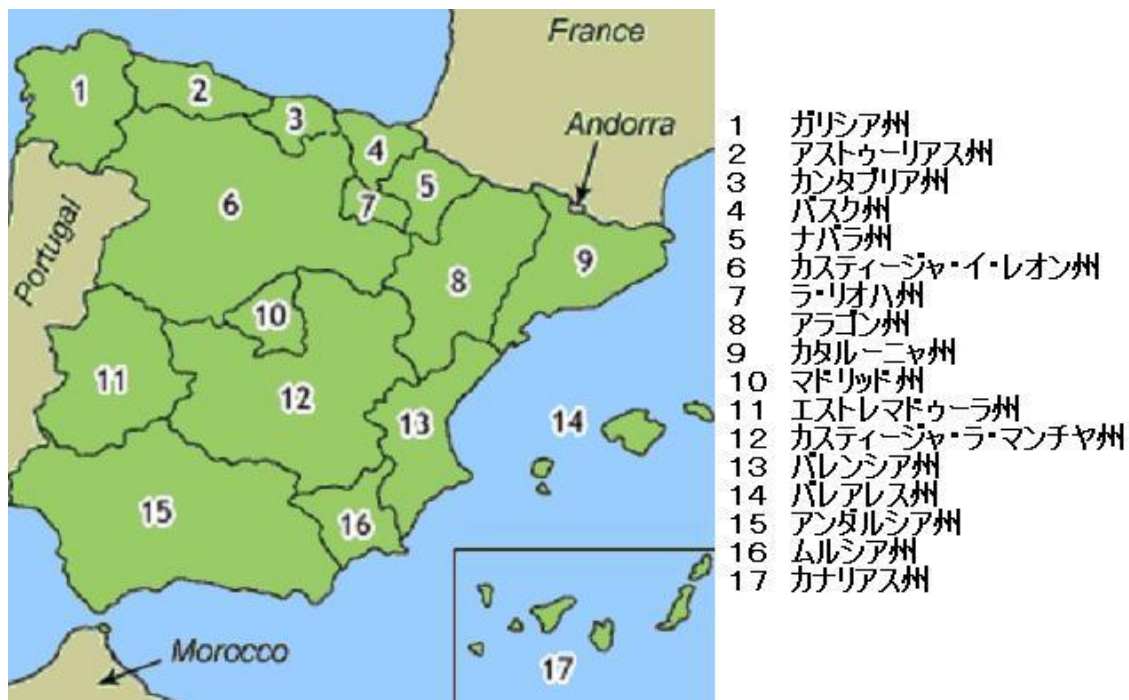
『どうしたものでしょう、これもやはり、いろいろな技術の場合と同じ仕方で分配したほうがよいでしょうか。ほかの技術は、こういうふう<sup>しろうと</sup>に分配されています。つまり、一人の人間が医術をもっていれば、たくさんの素人のために間に合うというやり方でして、ほかのいろいろな専門家たちについても同様です。〈いましめ〉と〈つつしみ〉も、この方式にならって人間たちにあたえましょうか。それとも、すべての人間にのこらず、これを分配すべきでしょうか』

『すべての人間にあたえて、誰でもがこれを分けもつようにしたほうがよい』とゼウスは答えた、『そうしないと、もしほかの技術と同じように、彼らのうちの少数の者だけがそれを分けもつだけなら、国家は成立しえないだろうから。さらにこれに加えて、〈つつしみ〉と〈いましめ〉をもつ能力のない者があれば、国家の病根として死刑に処するという法律を、私の名によって制定してもらいたい』

――じつにこのような次第で、ソクラテス、またこのような理由によって、他の国の人々もアテナイ人たちも、論じられる事柄が、大工なり、そのほかの制作技術なりにおける徳性にかかわるような場合には、ただ少数の者だけが意見を述べることができると考え、この少数者以外の者が意見を述べても受け入れようとしないのである。それはたしかに君の主張するとおりだが、私に言わせれば、けだし当然のことだといわねばならない。そして他方、人々の行なおうとする論議が、そのすべてが正義と節制を通じて行なわれなければならないような、国民としての徳性にかかわる場合には、彼らは誰の意見でも聞き入れるのであるが、これも当然のことである。ほかでもない、人々は、この徳性に関するかぎり、もともとあらゆる人間がそれを分けもっているべきであり、さもないとすれば国家は成り立たないと考えているのだから。――これがつまり、ソクラテス、君の指摘した事実のよってきた理由なのだ。

【出典：プラトン『プロタゴラス』（藤沢令夫訳、1988年、岩波文庫）PP.38-39、PP.44-47】

## 1 カタルーニャ独立の住民投票（経緯）



（地図は、[www.map-of-spain.co](http://www.map-of-spain.co) による。）

1975 年 フランコ、没

1978 年 スペイン新憲法 各州自治権獲得の手續

1979 年 地方議会・地方団体首長選挙 フランコ時代の任命制首長一掃

1997 年 州に対する税源移譲

2002 年 州税の税率変更権限 新税の創設権限付与

2003 年 マドリッド州 ムニシピオ等への権限移譲のための州法制定

2005 年 2 月 バスク州の「スペインとの自由な連合国家」構想、下院で否決

2005 年 9 月 カタルーニャ州の自治憲章改正案、州議会を通過、

同年 10 月 カタルーニャ自治州憲章改正案スペイン議会下院に提出。

2006 年 3 月 24 日 ETA（「バスク祖国と自由」）との停戦発効

2006 年 3 月 30 日 カタルーニャ自治州憲章改正案下院で可決・承認

2006 年 5 月 10 日 上院で可決・承認。

2006 年 6 月 18 日 カタルーニャ自治州憲章改正案、州民投票可決

＊ 前文で自治州議会が同州を「ナシオン（国）」と規定した経緯を認知。カタルーニャ語の優先、司法権(同州高等司法裁判所の権限)の拡大、同州に還元される国税収入の増加、移民対策、国鉄等における権限の移譲・強化(植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革(7)」、『地方自治』(平成 18 年 9 月号)

- 2006 年 9 月 28 日 憲法裁判所、国民党の下院議員 100 名以上の連名による、カタルーニャ新自治憲章は「憲法がうち立てたスペイン国民間の自由と平等の原則を破壊するものである」との提訴を受理
- 2009 年（～2011 年）カタルーニャ州内の自治体で独立に向けた拘束力のない住民投票が行われ、独立に賛成する投票が圧倒的多数を占める。
- 2010 年 6 月 28 日 憲法裁判所、この自治憲章をスペイン 1978 年憲法違反と判決
- 2010 年 7 月 10 日 カタルーニャ州の州都バルセロナで、「私たちは国家(nation)だ。私たちが決める」をスローガンとする抗議デモ「2010 年カタルーニャ自治抗議」。
- 2011 年 1 月 20 日 総選挙、国民党が絶対過半数を得て勝利、マリアーノ・ラホイ、首相就任
- 2012 年 9 月 11 日 大規模デモ「カタルーニャ、新しいヨーロッパ国家」
- 2013 年 1 月 23 日 カタルーニャ州議会、「カタルーニャ人の主権と自己決定権に関する宣言」を承認
- 2013 年 9 月 11 日 大規模デモ「カタルーニャ独立への道」
- 2013 年 12 月 12 日 カタルーニャ州政府、独立を争点とする住民投票を 2014 年 11 月 9 日に実施することを発表
- 2014 年 3 月 25 日 憲法裁判所、カタルーニャ州議会の上記宣言が無効であり違憲であるとの判決
- 2014 年 9 月 29 日 スペイン憲法裁判所、カタルーニャの住民投票の差し止めの判決
- 2014 年 11 月 9 日 カタルーニャの住民投票（非公式、有権者の約 1/3 に相当する 230 万人が参加し、賛成 80.76%）
- 2015 年 2 月 25 日 スペイン憲法裁判所、主権に関する住民投票を実施する権利は中央政府にのみあり、住民投票実施を定めた州の法令は違憲との判決
- 2015 年 9 月 11 日 大規模デモ「カタルーニャ共和国への自由の道」
- 2015 年 9 月 27 日 カタルーニャ州議会選挙。独立賛成派、過半数の議席を獲得
- 2015 年 11 月 9 日 カタルーニャ州議会、賛成 72、反対 63 でカタルーニャ独立手続き開始宣言を採択
- 2015 年 11 月 11 日 スペインのマリアーノ・ラホイ首相、カタルーニャ州議会と州政府を憲法裁判所に提訴
- 2016 年 1 月 10 日 カルラス・プッチダモン氏、首相に就任、18 か月以内に「カタルーニャ共和国」を樹立すると言明。
- 2017 年 6 月 9 日 プッチダモン首相、10 月 1 日に独立の是非を問う住民投票を行う意向を表明。賛成多数となれば 48 時間以内に独立を宣言すると発表
- 2017 年 7 月 4 日 カタルーニャ州議会で「分離独立関連法」成立。「10 月 1 日の住民投

- 票で賛成多数を得た場合 48 時間以内に独立を宣言する」と規定
- 2017 年 10 月 1 日 住民投票、226 万人（42.3 %）投票、賛成 90.18%
- 2017 年 10 月 3 日 カタルーニャ州でゼネスト。中央政府の締め付けに抗議して公共交通はほぼ全機能停止
- 2017 年 10 月 4 日 国王フェリペ 6 世、テレビ演説。カタルーニャ自治州指導者らを非難
- 2017 年 10 月 5 日 ・ スペイン憲法裁判所、カタルーニャ自治州議会が週明け 9 日に予定する本会議の招集を差し止める命令
- ・ サバデル銀行とカイシャ銀行が本社機能をカタルーニャ外に移すと発表。
- 2017 年 10 月 10 日 プッチダモン首相、カタルーニャ独立宣言に署名したが、宣言を保留とし、中央政府との対話を行う考えを示す。
- 2017 年 10 月 11 日 スペイン政府のラホイ首相、「プチデモン州首相が、独立を宣言したのかどうか、16 日までに明確にするよう」求めた。

## 2 住民投票

### 2.1 住民投票の類型

1. 法律を根拠とするもの					
	根拠	概要	拘束/ 諮問	投票権者	投票手続 投票運動
(レファレンダムの例) 地方自治特別法	憲法95条 地方自治法 261条、262条	憲法95条に基づき「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定に当たって、住民投票を実施(法律の制定には過半数の同意が必要。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(公選法準用)	自治法262条第1項 (公選法を準用)
(イニシアティブの例) 合併協議会の設置	市町村合併 特例法 4条、5条	直接請求で付された合併協議会の設置に係る議案が議会で否決された場合に、長による住民投票に付する旨の請求又は有権者の6分の1以上の直接請求により、住民投票を実施(投票で過半数の同意があったときは、議会が可決したものみなされる。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(市町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者)	市町村合併特例法 5条32項 (公選法を準用)
(参考) 国民投票法	憲法96条 日本国憲法の改正手続に関する法律	憲法96条に基づき「各議院の総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議」し、これに基づき国民投票を実施(投票で過半数の同意が必要。)	拘束	満18歳以上の日本国民(公選法、民法等の法制上の措置が講ぜられるまでの間は、投票権者の年齢は20歳以上とする。)	国民投票法で規定 (公選法を一部準用)
(参考) 議会の解散 公務員の解職	地方自治法 76―85条	有権者の総数の3分の1以上の連署による議会の解散、議員・長の解職の請求があった際に、住民投票を実施(投票で過半数の同意があったときは、それぞれ解散、失職。)	拘束	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者(公選法準用)	自治法85条第1項 (公選法を準用)

2. 法律に基づかないもの

- ・根拠：条例、要綱など
- ・発議者：住民（一定数の署名）、議会、長その他の執行機関
- ・投票権者：選挙権を有する者に限る（未成年、在留外国人を対象とする場合もあり）
- ・投票手続、投票運動：条例

(総務省 HP「トップ > 組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方行財政検討会議 > 地方行財政検討会議 第一分科会 (第7回)」「資料 3-1 地方公共団体における住民投票について」(平成 22 年 10 月 29 日)による。)

### 2.2 住民投票条例の制定状況と住民投票の実施状況

#### 住民投票条例の制定状況

##### 1. 制定件数

	都道府県	市町村
(1)市町村合併に係る住民投票についての条例	0	417
(2)市町村合併以外の個別の争点に係る条例	1	27
(3)(1)(2)以外の条例 (いわゆる常設型住民投票条例を含む。)	2	161
計	3	605

(平成 22 年 10 月の各都道府県・政令市からの回答(各団体が把握しているもので、すでに廃止されたものも含む。)に基づく。)

##### 2. 制定状況の概要

- ・市町村合併に係る住民投票についての条例、市町村合併以外の個別の争点に係る条例は概ね実施されたケースが多い。
- ・個別の争点に係るもの以外の条例(1.(3)の条例)は、いわゆる常設型住民投票条例が多いが、未だ投票の実施に至っていないケースが多く、その類型としては、住民投票条例等51件、自治基本条例等112件に大別される。

(典型的ないわゆる自治基本条例においては、条文の一つに、住民投票を実施できる旨の規定が設けられている。)  
(平成 22 年 10 月総務省自治行政局住民制度課調べ)

(同上総務省 HP「資料 3-2 住民投票の実施状況等」による。)

## 住民投票の実施状況①

資料3-2

### 1. 実施状況

根拠	都道府県	市町村
(1)法律（合併特例法）	0	53（53）
(2)条例	1	400（378）
(3)要綱、その他	0	14（14）
計	1	467（445）

（昭和57年7月の高知県窪川町での住民投票以降の投票実施数（平成22年10月の各都道府県・政令市からの回答に基づく）。地方自治法に基づく解散・解職の投票、は除く。カッコ内は、うち市町村合併に係る住民投票の数。）

### 2. 実施結果の概要

- ・合併の賛否を問う住民投票（条例・要綱等に基づく）  
319件（合併について賛成多数171件、反対多数138件、不成立等10件）
- ・合併の枠組みを問う住民投票（条例・要綱等に基づく）  
73件
- ・合併以外の住民投票
  - ・産業廃棄物処分場設置についての住民投票
  - ・原子力発電所におけるプルサーマル計画受け入れの是非に関する住民投票
  - ・可動堰建設計画の賛否を問う住民投票
  - ・ヘリポート基地建設の是非を問う住民投票
  - ・牧場誘致による牛舎建設の是非を問う住民投票 等

（平成22年10月総務省自治行政局住民制度課調べ）

（同上総務省 HP「資料 3-2 住民投票の実施状況等」による。）

## 住民投票の実施状況②

### 3. 実施例

- 市町村合併の是非を問う住民投票の例
  - ・愛知県旧尾西市（現一宮市） 「尾西市が一宮市及び木曽川町と合併することの可否に関する住民投票条例」に基づき、平成16年2月29日に住民投票を実施し、賛成多数（71.7%）となり、投票結果を尊重し、平成17年4月1日に木曽川町とともに一宮市に編入した。
  - ・福島県棚倉町、塙町、鮫川村 それぞれが他の2団体と合併することの賛否を問う住民投票条例に基づき、平成15年7月13日に住民投票を実施し、棚倉町で賛成多数（66.7%）、塙町で反対多数（53.9%）、鮫川村で反対多数（70.6%）となったため、合併に至らなかった。
- 市町村合併の枠組みを問う住民投票の例
  - ・埼玉県旧吹上町（現鴻巣市） 「吹上町の合併についての意思を問う条例」に基づき、平成16年4月18日に住民投票を実施し、「鴻巣市・川里町との合併（45.8%）」、「行田市・南河原村との合併（43.7%）」、「合併しない（10.8%）」となり、鴻巣市及び川里町と合併協議会を設置し、平成17年10月1日に合併した。
- 都道府県の施策に関連する市町村の住民投票の例
  - ・岐阜県御嵩町 「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例」に基づき、平成9年6月22日に住民投票を実施し、反対多数（79.7%）となり、住民投票後、当該施設の開発計画の一時凍結を県に申し入れ、平成19年、20年に行われた県知事、事業所、町長による三者会談を経て、開発が取り下げられた。
- 国の施策に関連する都道府県の住民投票の例
  - ・沖縄県 「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」に基づき、平成8年9月8日に住民投票を実施し、賛成多数（89.1%）となり、県は政府に対し、日米地位協定の見直し等を要望した。

（同上総務省 HP「資料 3-2 住民投票の実施状況等」による。）



## (参考 1) 憲法改正に係る国民投票

### (参考) 日本国憲法の改正に係る国民投票 (憲法 96 条)

#### 1. 根拠条文

憲法 96 条、日本国憲法の改正手続に関する法律 (平成 19 年法律第 51 号。平成 22 年 5 月 18 日施行)

#### 2. 制度の概要

- 憲法第 96 条 (憲法改正に当たっての国民投票 (国民の承認))
    - ・ 両議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で、国会が発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。
    - ・ 承認には、国民の承認に係る投票が必要 (国民投票)
  - 日本国憲法の改正手続に関する法律
    - ・ 国民投票に関する手続を規定
- 1 投票期日  
国民投票は、国会の発議後 60 日から 180 日以内で国会の議決した期日に行う。
  - 2 投票権者  
満 18 歳以上の日本国民 (成年被後見人を除く。)  
(公職選挙法、民法等の関連法令について検討を加え、必要な法制上の措置が講ぜられるまでの間は、投票権者の年齢は 20 歳以上とされている (附則第 3 条)。)
  - 3 公選法との相違
    - 国民投票広報協議会  
憲法改正の発議があったときは、国会に、両議院の議員各 10 名で構成する国民投票広報協議会を設置し、国民投票広報の原稿の作成等、国民に対する広報を行う。
    - 国民投票運動  
投票事務関係者の運動の禁止、公務員の地位利用による運動等の禁止は公選法と共通して規定されている。  
一方で、国民投票運動については、運動の時期や運動の方法 (一定の組織的な多数人買収や利益誘導などを除く。) に制限がない。

(同上総務省 HP「資料 3-2 住民投票の実施状況等」による。)

\* 2014 年 6 月 13 日、改正国民投票法可決、成立。投票権年齢を法施行から 4 年後に「20 歳以上」から「18 歳以上」に引き下げた。

## (参考 2) 議会の解散、議員・長の解職にかかる住民投票

### (参考) 議会の解散、議員・長の解職に係る住民投票 (地方自治法第 76～85 条)

#### 1. 根拠条文

地方自治法第 76～85 条

#### 2. 制度の概要

- 議会の解散に係る投票 (地方自治法第 76～79 条)
  - ・ 有権者の総数の 3 分の 1 (総数が 40 万を超える場合には、 $40万 \times \frac{1}{3} + 40万$  を超える数  $\times \frac{1}{6}$ ) 以上の連署による議会の解散の請求があった際に、解散の投票を実施
  - ・ 解散の投票で過半数の同意があったときには、議会は解散
- 議員・長の解職に係る投票 (地方自治法第 80～85 条)
  - ・ 有権者の総数の 3 分の 1 (総数が 40 万を超える場合には、 $40万 \times \frac{1}{3} + 40万$  を超える数  $\times \frac{1}{6}$ ) 以上の連署による議員・長の解職の請求があった際に、解職の投票を実施
  - ・ 解職の投票で過半数の同意があったときには、議員・長は失職

#### 3. 適用事例

過去 30 年間 (昭和 53 年度～) では、いずれも市町村のみで、議会の解散に係る投票が 53 件 (うち 46 件成立、7 件不成立)、議員の解職に係る投票が 41 件 (うち 39 件成立、2 件不成立)、長の解職に係る投票が 40 件 (23 件成立、17 件不成立) となっている。

(同上総務省 HP「資料 3-2 住民投票の実施状況等」による。)

## 2.3 住民投票の経緯と対象事業等

議決年月日	住民投票実施年月日	制定地方公共団体	住民投票の対象事項	制定方法
昭和 54 年 2 月 1 日	未実施	高知県窪川町	原子力発電所建設に関する賛否	直接請求
昭和 63 年 7 月 12 日	未実施	鳥取県米子市	中海淡水化に関する賛否	直接請求
平成 5 年 2 月 26 日	未実施	三重県南島町	原子力発電所建設に関する賛否	議員提案
平成 5 年 10 月 5 日	未実施	宮崎県串間町	同上	首長提案
平成 7 年 3 月 24 日	未実施	三重県南島町	原子力発電所建設に係る事前環境調査の申入れに対する同意・不同意	議員提案
平成 7 年 7 月 19 日	平成 8 年 8 月 4 日	新潟県巻町	原子力発電所建設の是非。条例制定による日本初の住民投票。反対が約 60%を占める。	直接請求
平成 7 年 12 月 14 日	未実施	三重県紀勢町	同上	議員提案
平成 8 年 3 月 18 日	未実施	高知県日高村	産業廃棄物処理施設の設置に関する賛否	議員提案
平成 8 年 6 月 21 日	平成 8 年 9 月 8 日	沖縄県	日米地位協定の見直しおよび基地の整理縮小に関する賛否。賛成が約 89%を占める。	直接請求
平成 9 年 1 月 14 日	平成 9 年 6 月 22 日	岐阜県御嵩町	産業廃棄物最終処分場の建設の是非。反対が約 80%を占める。	直接請求
平成 9 年 3 月	未実施	大阪府箕面市	市長が市民の意思を直接問う必要があると認めるとき	首長提案
平成 9 年 4 月 30 日	平成 9 年 11 月 16 日	宮崎県小林市	同上	直接請求
平成 9 年 10 月 2 日	平成 9 年 12 月 21 日	沖縄県名護市	在日アメリカ軍普天間基地返還に伴う代替海上ヘリポート建設の是非。「反対」が過半数を占めたが、市長は住民投票の結果に	直接請求

			反してヘリポート建設受け入れを決めた。	
平成 10 年 1 月 14 日	平成 10 年 2 月 8 日	岡山県吉氷町	産業廃棄物処理施設の設置に関する替否	直接請求
平成 10 年 4 月 13 日	平成 10 年 6 月 14 日	宮城県白石市	同上	首長提案
平成 10 年 8 月 7 日	平成 10 年 8 月 30 日	千葉県海上町	同上	首長提案
平成 10 年 12 月 14 日	平成 11 年 7 月 4 日	長崎県小長井町	採石場の新設、拡張の是非	首長提案
平成 11 年 6 月 21 日	平成 12 年 1 月 23 日	徳島県徳島市	吉野川可動堰の建設の是非。投票率が 50%に満たない場合は開票を行わない規定。反対が約 90%を占める。	議員提案
平成 12 年 9 月 25 日	未実施	兵庫県温泉町	産業廃棄物処理施設の設置に関する賛否	議員提案
平成 12 年 12 月 20 日	未実施	愛知県高浜市	市政運営上の重要事項	首長提案
平成 13 年 2 月 13 日	未実施	沖縄県石川市	養豚場建設の賛否	議員提案
平成 13 年 4 月 18 日	平成 13 年 5 月 27 日	新潟県刈羽村	原子力発電所のプルサーマル計画導入の是非。反対が約 53%を占める。	直接請求
平成 13 年 5 月 10 日	平成 13 年 7 月 29 日	埼玉県上尾市	さいたま市との合併の是非。市町村合併に関する初めての住民投票。反対が過半数（58.3%）を占める。	直接請求
その後、多くの市町村で合併の是非等に関する住民投票（省略）。				
平成 15 年 1 月 15 日	平成 15 年 10 月 26 日	高知県日高村	産廃施設の建設の是非。投票率 79.80%（有権者 5,158 人）、賛成 2,466、反対 1,621。	直接請求
平成 17 年 7 月 8 日	平成 17 年 10 月 23 日	千葉県袖ヶ浦市	袖ヶ浦駅北側土地地区画整理事業の是非。投票率 57.95%（有権者 47,436 人）、賛成 17,456、反対 9,621。	直接請求

平成 16 年 3 月 12 日（岩国市住民投票条例）に基づき平成 18 年 2 月 7 日発議。	平成 18 年 3 月 12 日	山口県岩国市	在日米軍再編に伴う空母艦載機移転受入の是非。 投票率 58.68%。 反対 43,433、87.4%。	首長提案
平成 19 年 10 月 25 日	平成 19 年 12 月 9 日	千葉県四街道市	地域交流センター（仮称）建設の是非。投票率 47.55%（有権者 70,596 人）、賛成 7,962、反対 25,384。	直接請求
平成 22 年 9 月 1 日	平成 22 年 11 月 日	長野県佐久市	総合文化会館建設の是非 投票率 54.87% 建設反対 31,051、賛成 12,638	首長提案
平成 25 年 2 月 25 日	平成 25 年 4 月 17 日	山口県山陽小野田市	同市議会の議員定数を現行の 24 から 20 以下に削減することの是非。投票率 44.53%（有権者 52,479 人）で成立要件である 50%に満たなかったため不成立。開票も行われず。	直接請求
平成 25 年 3 月 27 日	平成 25 年 5 月 26 日	東京都小平市	都の道路計画の見直しの是非。 投票率 35.17%（有権者 145,024 人）で成立要件である 50%に満たなかったため不成立。開票も行われず。	直接請求
住民投票条例（平成 25 年 9 月 27 日）	平成 25 年 12 月 15 日	埼玉県北本市	市費で J R 高崎線の新駅を建設することの是非 投票率 62.34% 反対 26,804、賛成 8,353	首長提案
平成 26 年 12 月 18 日、住民投票条例可決。	平成 27 年 2 月 15 日	埼玉県所沢市	市立小中学校へのエアコン設置の是非。 投票率 31.54% 賛成 56,921、反対 30,047	直接請求
住民投票条例（平成 27 年 1 月 16 日条例第 2 号）	平成 27 年 2 月 22 日	沖縄県与那国町	陸上自衛隊沿岸監視部隊配備の是非 1,094（85. 74%）の投票、賛成 632、反対 445	直接請求
住民投票条例（平成 27 年 3 月 27 日公	平成 27 年 4 月 12 日	滋賀県高島市	市庁舎の整備計画 投票率 67.85%	首長提案

布)			賛成(増改築)18,565、反対 8,692	
平成 27 年 3 月 9 日、住民投票 条例可決	平成 27 年 4 月 26 日	長崎県壱岐市	新庁舎建設の是非 投票率 63.67% 賛成 4,629、反対 9,703	首長提案
大都市地域におけ る特別区の設置に 関する法律(平成 24 年 9 月 5 日法律第 80 号)	平成 27 年 5 月 17 日	大阪府大阪市	同市における特別区設置(「大阪 都構想」)の是非 投票率 66.83% 賛成 694,844、反対 705,585	首長提案
平成 27 年 3 月 26 日、住民投票条例可 決	平成 27 年 5 月 31 日	愛知県新城市	新市庁舎計画の縮小 投票率 56.23% 賛成 12,899、反対 9,759	議員提案
住民投票条例(平成 27 年 5 月 13 日公 布)	平成 27 年 8 月 2 日	茨城県つくば 市	総合運動公園の基本計画の賛否 投票率は 47.30% 賛成 15,101、反対 63,482	直接請求
平成 27 年 9 月 10 日、住民投票条例可 決	平成 27 年 10 月 4 日	愛知県小牧市	TSUTAYA 提携図書館建設計画 の賛否	直接請求 を契機と して議員 提案

【出典:久保田治郎「条例による住民投票の制度化の事例」、古川俊一編著『住民参政制度』、國分功一郎『来るべき民主主義』、日本経済新聞(27.9.24)等により作成。】

## 2.4 総務省『条例による住民投票に関する調（平成26年4月1日から平成28年3月31日まで）』

① 都道府県分 <該当なし>

② 市町村分

都道府県名	市町村名	条例の名称	施行年月日	条例の目的又は主な内容	投票の期日	投票の結果 ①投票率 ②賛成票の数 ③反対票の数 ④成立・不成立の別
茨城県	つくば市	(仮称)つくば市総合運動公園基本計画、及びこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票条例	H27. 5. 13	・法第74条の規定による条例制定の請求により制定され、(仮称)つくば市総合運動公園基本計画の賛否を問うため住民投票を実施したもの ・投票人は、賛成又は反対の意志を、所定の欄に○の記号を記載する方法により投票するものとする。	H27. 8. 2	① 47.29% ② 15,101 ③ 63,482 ④ 成立
埼玉県	所沢市	防音校舎の除湿工事(冷房工事)の計画的な実施に関する住民投票条例	H26. 12. 26	・市の政策判断により、除湿工事(冷房工事)が中止になった件に関して、市民の意思を明らかにするための住民投票を実施 ・投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、その結果の重みを斟酌しなければならない。	H27. 2. 15	① 31.54% ② 56,921 ③ 30,047 ④ 成立
山梨県	南アルプス市	南アルプス市庁舎整備計画について問う住民投票条例	H27. 12. 24	本市の将来を見据え庁舎建設がこれからのまちづくりの資する適切な庁舎整備となるよう、住民の意思を確認することを目的に実施 (1)新庁舎基本計画に沿った新築移転に賛成 (2)現庁舎の用地買収による増築計画に賛成	H28. 3. 20	① 49.92% ② 12,299 ③ 15,699 ④ 不成立
愛知県	小牧市	現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例	H27. 9. 15	・新図書館建設計画の賛否を問うため住民投票を実施 ・投票不成立の要件は定めていない。	H27. 10. 4	① 50.38% ② 24,981 ③ 32,352 ④ 成立
愛知県	新城市	新城市新庁舎建設における現計画の見直しを問う住民投票条例	H27. 3. 31	・議員発議により条例が制定され、本市の新庁舎建設における現計画を見直すにあたり、住民の意思を確認するため住民投票を実施。 ・投票は「市道東新町桜淵線の路線の変更を伴わない現計画の見直し」又は「市道東新町桜淵線の路線の変更を伴う現計画の見直し」のいずれかを選択する記号式投票。 ・投票資格者は、年齢満18歳以上の日本国民。 ・投票成立の基準となる投票率は定めていない。	H27. 5. 31	① 56.23% ② 9,759 ③ 12,899 ④ 成立
三重県	伊賀市	伊賀市庁舎整備に関する住民投票条例	H26. 6. 17	・市庁舎整備に係る庁舎の位置について、住民の意思を確認するための住民投票を実施 ・投票者の総数が当該住民投票の投票資格者の2分の1に満たないときは成立しないものとする。この場合において、開票作業その他の作業は行わないものとする。	H26. 8. 24	① 42.51% ② ③ ④ 不成立
滋賀県	高島市	高島市庁舎整備に関する住民投票条例	H27. 3. 27	高島市の庁舎整備について、住民の意思を確認することを目的とする。(右の投票結果欄の選択肢を次のとおりとする。) ②現新旭庁舎の改修および増築に賛成 ③今津町今津への新築移転に賛成	H27. 4. 12	① 67.85% ② 18,565 ③ 8,692 ④ 成立

都道府県名	市町村名	条例の名称	施行年月日	条例の目的又は主な内容	投票の期日	投票の結果 ①投票率 ②賛成票の数 ③反対票の数 ④成立・不成立の別
大阪府	和泉市	和泉市庁舎整備に関する住民投票条例	H27. 9. 30	本市の庁舎整備に係る庁舎の位置について、住民の意思を確認することを目的とする。	H27. 11. 22	① 48.82% ② 33,213（現地） ③ 36,172（移転） ④ 成立（結果に関してはあくまで尊重）
沖縄県	与那国町	与那国島への「自衛隊基地建設」の民意を問う住民投票に関する条例	H26. 12. 1	・議員発議により条例が制定され、与那国島への陸上自衛隊の沿岸監視部隊の配備及び航空自衛隊の移動警戒隊の配備について町民の意思を明らかにするため住民投票を実施。	H27. 2. 22	① 85.74% ② 632 ③ 445 ④ 成立
沖縄県	石垣市	石垣市新庁舎の建設位置に関する住民投票条例	H27. 12. 18	・石垣市庁舎の建設位置について問うための住民投票を実施 ・石垣市自治基本条例第27条第2項に基づき、議員定数の12分の1以上の賛成を得て、市議会の議決を得て制定したもの。	H28. 2. 7	① 39.05% ② 2,655（現地） ③ 11,895（旧空港跡地） ④ 成立
沖縄県	竹富町	竹富町役場の位置についての意思を問う住民投票条例	H27. 10. 6	・竹富町役場の位置について、町民の意思を確認するため住民投票。 ・選択肢は①石垣市内②西表島・大原。	H27. 11. 29	① 74.38% ② 石垣市内 1,140 ③ 西表島・大原 1,459 ④ 成立
計	11団体	11件				成 立:9件 不成立:2件

### 3 住民投票制度の設計

#### 3.1 法的拘束力

住民投票は、その投票結果が法的拘束力を持つ**拘束型住民投票**と、法的拘束力を持たない**諮問型住民投票**に分かれる。一般的には、条例による住民投票に法的拘束力を持たせることは、代表民主制を採用している地方自治法と矛盾抵触することとなり、原則として違法であり、できないと解されている。判例も、「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」の法的拘束力が争われた裁判で、「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」ので、市長に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に従うべき法的義務があるとまで解することはできないとした（那覇地裁、平成 12 年 5 月 9 日）。

＊ **名護市ヘリポート市民投票訴訟判決（平成 12 年 5 月 9 日那覇地裁、抄）**

「前記認定のとおり、本件条例は、住民投票の結果の扱いに関して、その 3 条 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私有地の売却、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（以下、右規定を「尊重義務規定」という。）、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のであるから、右の尊重義務規定に依拠して、市長に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に従うべき法的義務があるとまで解することはできず、右規定は、市長に対し、ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、本件住民投票の結果を参考とするよう要請しているにすぎないというべきである。」

#### 3.2 対象事項

住民投票の対象事項については、一般的には、「当該自治体の権限に属する事項であって、かつ、議会に議決権のあるもの」とされている。条例で住民投票にかけられる事項を列挙した**ポジティブリスト方式**とかけられない事項を列挙した**ネガティブリスト方式**、あるいは、これらを組み合わせた方式がある。第 16 次地方制度調査会の答申においては、「住民の自治意識醸成の見地からも、例えば地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費にかかる住民の特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要



があらう。」とされている。さらに、第 26 次地方制度調査会の答申は、市町村合併に関する住民投票について、「①まさに地方公共団体の存立そのものに関する重要な問題であること、②地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当である。」とした。ただし、拘束力のある住民投票として、制度化されているのは、現在のところ、合併協議会の設置に関してのみである（市町村の合併の特例等に関する法律 § 4、5）。

### 3.3 常設型住民投票か、個別型住民投票か

個々の争点について一々議会の議決を経ずに住民投票を行う **常設型の住民投票条例**を制定するか、個別案件ごとに条例を制定して住民投票を実施するかの違いである。常設型住民投票を定める条例が増加している。

### 3.4 発動要件

どういう場合に住民投票にかけるのかという問題。その判断を長、議会双方に認めるのか、住民の直接請求により直接かけるのか決める必要がある。

### 3.5 成立要件

投票を有効とするため、投票率が一定以上であることを要件とするのかという問題。平成 12 年 1 月の徳島市の吉野川可動堰の建設の是非をめぐる住民投票では、投票率が 50% に満たない場合は開票を行わないと規定された。上記山陽小野田市と小平市の条例も同様。

### 3.6 ドイツ各州自治体法における成立要件

(例) バーデン・ヴュルテムベルク州自治体法（1975 年時点）21 条（住民投票、住民請求）第 6 項

「住民投票においては、示された設問につき、有効投票の過半数が有権者の少なくとも 30%を獲得している限りにおいて、その回答に決定される。可否同数の場合は、質問にいいえと回答されたものとする。第 1 文で必要な多数に到達しなかった場合は、自治体議会がその事項について決定しなければならない。」

「1975 年改正の最も重要な改正がこの第 6 項で、投票成立の条件が「投票率 50%」から「有権者の 30%の得票」という絶対得票率に変更された。従来の投票率を基準にする方式では、住民請求の内容に反対する諸団体が、投票が成立しないことを目

ざして投票ボイコットを呼びかける場合が出てきた。自治体議会の議員選挙の投票率を見ると、90%近い例もあるが、大都市では率が低下する。たとえばカールスルーエの場合、1959年から1975年までに選挙が6回行われているが、投票率は最高60.4%、最低は50.5%で、平均すると55.6%になる。このような状況では、請求反対派がボイコット運動を行った場合、住民投票に有権者の50%が参加することはまず不可能である。そこで、成立要件が絶対得票率に変更され、値は、これまで求めていた投票率50%の半分よりも多い30%に設定された。」

【出典：阿部成治「まちづくりへの住民参加形態としての住民投票のあり方とドイツにおける実態の研究」。下線片木】

## (次回討論資料)

### ドイツ名誉職議員制度のメリットに関する 5 つのテーゼ

自治体の規模の拡大、その仕事の増大、複雑高度化等により、今日、200 年の伝統を有するドイツの名誉職議員制度は、大きな岐路に直面しているものの、比較的高額の報酬を得ていることから、専門職的に議員活動に従事することが期待されているわが国の自治体議員についての制度と比較して、ドイツのような名誉職議員制度の方がよりメリットがあるとする次の 5 つのテーゼが措定できる。

#### テーゼ 1 : 「市民近接性」と「下から上への民主主義」の実現

～名誉職議員の方が、「市民近接性」と「下から上への民主主義」がより実現する～

ドイツでは、「市民近接性 Bürgernähe」とは「地域的な関係を有することから人々に信頼され、接触することも容易な政治家と行政が決定を行うことによって、市民の政治参加が容易になり、その利害が的確に反映される」ことをいう<sup>1</sup>。すなわち、「決定はできるかぎり市民に身近なところで行なわれる decisions are taken as closely as possible to the citizen」<sup>2</sup>ことを意味しており、基本的には「補完性の原理」とその意味するところは同じであるが、わが国では、「補完性の原理」は、EU におけるように「市民近接性」という要素はあまり省みられず、むしろ権限配分の問題として理解されているといわれる<sup>3</sup>。

専門職議員の場合には、市民との接触を怠れば、市民との距離が広がり、市民のニーズや意見から遊離してしまう恐れがあるが、名誉職議員の場合には、本職を持ったまま議員活動を行うことが原則であるため、本職の活動を通じて市民のニーズや意見に触れる機会が多く、市民の立場に立った決定が行われて「市民近接性」とともに、多くの市民の政治参加による「下から上への民主主義」がより促進、実現される。

#### テーゼ 2 : 「代表性」の確保

～名誉職議員制度の方が議員のなり手をより多く確保でき、「女性議員」、「サラリーマン議員」、「若年議員」等の議員構成が地域社会の人口構成と均衡のとれたものになる～

名誉職議員の場合、本業に従事したままで立候補と議員活動が可能であり（むしろ、それが原則）、次回落選した場合のリスクも少ないため、議員のなり手の確保にもつながり、「女性議員」、「サラリーマン議員」、「若年議員」等の議員構成も地域社会の人口構成と均衡のとれたものとなる。その反面、本職からの所得が少ない者や時間的余裕のない者にとっては、制約となる可能性がある。議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある（したがって、議員活動をサポートする制度が重要である）。

---

<sup>1</sup> (ドイツ連邦政治教育センター)

<sup>2</sup> マーストリヒト条約 (1992 年) 第 4 条

<sup>3</sup> 宮崎 文彦「公共哲学としての『補完性原理』」(千葉大学 公共研究 第 4 巻第 1 号 (2007 年 6 月)) P.68

これに対して、専門職議員の場合は、議員活動に対し、報酬が支払われるので、現在は収入の無い人や本職との両立が困難な人も議員になれる可能性がある。反面、日本で一般的なように、立候補や議員職に就任のため退職しなければならない場合は、立候補や次回落選の場合のリスクが大きく、議員となることに二の足を踏むことになる。（「在職立候補」制度の課題）。また、専門職議員の場合には、当選後も本業において休職等が認められ、次の選挙で落選した場合には本業に復帰することができるということでもない限り、やはりリスクは大きくなる（「議員兼職」制度の課題）。

これを総合的に比較すれば、名誉職議員の方が、多くの市民の政治参加が期待でき、「女性議員」、「サラリーマン議員」、「若年議員」等の議員構成も地域社会の人口構成と均衡のとれた、多様な職種の議員から構成されることになり、自治体議会の「すべての住民」を代表するという理念の実現に一層近づく。

### **テーマ 3：高い審議・決定能力**

～名誉職議員の方が、議会と議員の審議・決定能力が高い～

名誉職議員の場合、自らの職業活動等を通じて市民との接触の機会が多く、地域の実情を熟知しており、より市民のニーズと地域の実情に適合した審議・決定ができる。（このため、ICT による技術的装備や事務スタッフの充実強化により名誉職議員の活動をサポートし、これを向上させていくことが可能である）。

これに対して、専門職議員の場合は、時間的余裕をもって、調査・研究活動に従事でき、専門的な審議・決定能力を有するといえるであろう。

### **テーマ 4：高い議員モラル**

～名誉職議員の方が、議員のモラル（士気）が高い～

名誉職議員の場合、議員本人の金銭的、時間的負担はもとより重い、金のためでなく、公共のためにボランティアとして名誉ある活動に参画、従事しているというやりがい、満足感等にはより強いものがあり、それが議員のモラル（士気）を向上させ、市民の政治参加や自治体議会の活性化を促進させる。反面、議員本人の金銭的、時間的負担は重い。専門職議員の場合は、一定の報酬が支給され、時間的余裕もあることから、安心して議員活動に従事でき、その分、モラルが維持、確保されるといえるであろう。

### **テーマ 5：少ない財政負担**

～名誉職議員制度の方が、財政負担が少ない～

名誉職議員の場合は、議員は無報酬であり、費用弁償等のみ支給されるため、自治体の財政負担は、その分、軽くなる。専門職議員の場合、議員報酬が支払われる上に、費用弁償もあり、そのうえ、政務活動費まで支給されるため、自治体の財政負担は重くなる（次図）。

【出典：拙著『ドイツの自治体議員と市民近接性：名誉職議員制度に関する 5 つのテーマ』。（キンドル出版）