

直接民主制の研究-直接請求と住民投票-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学社会科学研究所 公開日: 2013-05-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/15305

国内研究

直接民主制の研究

——直接請求と住民投票——

吉田善明

The Studies on the Direct Democracy
——Initiative, Recall, Referendum
in the Local Government——

Yoshiaki Yoshida

はじめに

地方自治体では、参加民主主義、直接民主主義の名のもとで、地方行政への住民参加、あるいは住民運動に支えられた直接請求を通しての条例制定・改廃、首長の解職請求（リコール）といった活発な動きがみられる。とくに、近年に限ってみても、立川市での基地跡地利用を住民投票で決めるための条例案、東京都杉並区での電算機の運用を規制するプライバシー保護条例案、東京都中野区での教育委員候補者を区民投票で決める教育委員準公選条例、高知県窪川町で原子力発電所の設置を推進する町長をリコールする直接請求、さらには1982年7月に制定された窪川町住民投票条例など実に多彩である。これらは地方の時代にふさわしい住民の自治意識の高まりを示しているといえる。

ところで、これらの動きは、間接民主制を補完する直接民主制として、一般に評価されている。しかし、直接民主制の一環である直接請求にもとづく条例制定・改廃は、東京都中野区の教育委員候補者を区民投票で決める準公選条例のように地方議会が条例化にふみきったケースもみられるが、前述した多くのケースではいとも簡単に地方議会で否決されている。地方議会側からみれば、条例の制定・改廃請求は、地方自治法74条による議会の権限として、地方議会が処理しうる事項であり、したがって、いったん議会に提出された以上、住民は異議をさしはさむことができないという認識のもとで審議、議決されるのは法律上当然である、といえるかもしれない。しかし、地方自治体の荷手は、基本的には主権者住民であるということを思うとき、住民によって提出された条例の制定・改廃請求を地方自治体の代表という名において簡単に否決することは、法律上承認しえても直接民

主制の観点からみる限り、住民に対する一つの挑戦ではないかとさえ受けとれるのである。

本稿はこうした問題意識のもとで、直接請求にみられる事例をあげながら地方自治体住民の直接請求のもつ意味および地方議会との関係を検討していきたい。

1. 直接請求の法構造

(1) 地方自治の憲法的保障は、日本国憲法の特徴の一つであることはいうまでもない。とりわけ、戦前の地方制度と比較してきわだった相違を示すのは、知事公選と直接民主制（憲法95条の住民投票、地方自治法の直接請求制）の採用である。ここでの検討課題である直接請求は、地方自治の本旨、とりわけ住民自治にもとづいて採用されたものである。住民自治とは、一般に、「地方行政のイニシアチブも決定も、その監督是正も、すべてが直接にか間接にか住民の意思によることを意味する」と説明されている。したがって、この観点からみると、住民の意思に違反した代表の解職を求めたり、住民がある特定の意思を政策として具体的に制度化しようとするとき、それを実現するための方法として、一般に、住民発案（イニシアチブ）、住民表決（レファレンダム）、住民解職（リコール）を行使するのは理論的に当然とさえ思われるのである¹⁾。

そこで、現行地方自治法が認めている直接請求の具体的内容とその手続についてみてみよう。

まず第一は、直接請求にもとづく条例の制定・改廃請求であるが、この請求は「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く」いっさいのものに対し認められている。その請求は、有権者総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者が地方公共団体の長に対して行なう（地方自治法74条）。第二は、地方議会の解散請求についてであるが、この解散請求は有権者総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者が選挙管理委員会に対して行なう（76条）。第三は、議員、長およびその他役員の解職請求についてであるが、まず議員および長の解職請求は、代表者が有権者総数の3分の1以上の者の連署をもって選挙管理委員会に対して行なう（81条）。この場合、選挙管理委員会は、その請求をそれぞれ有権者の投票に付するが、その投票において過半数を得れば長、議員は失職となる（83条）。その他役員（副知事、助役、出納長、収入役など）の場合はその解職請求は長を経て地方議会の

投票に付される。この場合、議員の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者の同意が得られたとき、当該役員は失職する(87条)。そして第四は、事務監査請求であるが、その請求は有権者総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者が監査委員に対して行なう。その請求の範囲は地方公共団体の事務、長、委員会委員、その他の機関の事務などすべてにおよんでいる(75条1項)。

(2) 以上が地方自治法にみられる直接請求の手続であるが、前述したように、条例の制定・改廃請求は住民に保障されているが、議決権は認められておらず、議会のみが有しているにすぎない。しかも、直接請求の対象領域が限定されているので、手続面からみれば、参政権的性格をもつ請願権²⁾の行使とあまり違いがないように思われる。したがって、後述するがスイス、アメリカの州および多くの都市でみられる住民が直接決定権をもつ住民発案(イニシアチブ)とは全く異なっている。また、一定数の選挙権を有する住民が議会を通過した条例に対し、あるいはまた特定の政策事項に対し、承認するか否かを投票によって決めることを要求する住民表決(レファレンダム)も法制度としては保障されていない。したがって、わが国では長の政策に対する批判は、長の解職請求(リコール)といった形で行なわれるか、あるいは最近の高知県窪川町の原子力発電所の設置をめぐる住民投票条例にみられるような方法でなされるにすぎない。しかし、この条例は事実上、その結果に拘束されるというものの、法律的拘束力はなく勧告的性格をもつ自主条例にすぎない。したがって、条例にもとづく住民投票方法は、世論から注目されているものの法的拘束力の側面からみると決して満足すべきものとなっているわけではない。

このような直接請求制ないし住民投票の法的拘束力についての不十分さは、「直接民主制と間接民主制との極端な対立が後者の原理にたった解決の道」³⁾を選んだところに要因がある。現に直接請求については採用当時から積極的な評価を与えている書物はあまりみられない。たとえば、法学協会編『註解日本国憲法(下)』(1954年・有斐閣)はいう。「新憲法の下に、地方自治法をはじめとして、諸法律が、代表的民主主義に伴う欠陥を補い且つ代表的民主主義そのものの健全な発展を図るため、リコール制その他種々の直接民主主義の制度をとり入れているのは、本条(憲法93条。筆者加筆)と抵触するものではないことはもちろん、前条(憲法92条。筆者加筆)にいう『地方自治の本旨』を実現するゆえんである」(1387頁)と。つまり、直接民主主義は憲法原理からみれば間接民主主義の補完であり、したがって、諸法律によって

それを実現するには「地方自治の本旨」に適合したものでなければならないとするのである。だが、この制度は、「地方自治の本旨」に適合したものであっても、憲法上の要求か否かとなると否定的である。たとえば、「地方自治法が認める一連の直接請求の制度や住民訴訟の制度は、あるべき住民自治の姿という意味での『地方自治の本旨』を考慮して立法府が法律で定めた制度であるが、この制度を廃止したからといって、規範としての『地方自治の本旨』に違背する違憲な措置とはいえない」(成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系5』1964年・有斐閣、288頁)と。

このような見解に対し、近年にいたって「現行法の認めている直接請求制度は、すでに長年の歴史を有するにいたっており、いわば定着したものということもできる」ところから、これを法律の改正によって廃止することは、直ちに憲法に違反するとまではいえないとしても、少なくとも憲法の精神に反するもの、または逆行するものとの評価は可能であろう」(室井力「住民の直接参政と地方自治」地方自治職員研修137号25頁)とする見解がある。さらにこの見解をおしすすめて、直接請求の法制化は政策裁量の問題であるにすぎないとの主張に対し、それは「憲法に忠実な解釈でないばかりでなく、きわめて違憲の色彩の濃い政策論といえる」とする見解もみられる(高寄昇三『住民投票と市民参加』1980年・勁草書房、244頁)。

たしかに、直接請求は、地方自治法において具体化されたものであり、その点で法律によって生み出される政策的な問題のように思われるが、憲法92条でいう「地方自治の本旨」、とりわけ住民自治の具体化としてみる限り、むしろ憲法的要求としてとらえることができよう。したがって、この直接請求制を政策論としてとらえ、法律による廃止も可能であると考えべきではなく、その廃止は室井力教授のいわれるように、憲法の精神に反し違憲の疑義があると考えてさしつかえないであろう。だが、前述したような論議のあるところから、かりに将来において直接請求制が地方自治法の改訂によって廃止されなくても限らない。そのような場合、憲法が要請する「地方自治の本旨」を具体化した直接請求にもとづく条例(自主立法)の制定として、それが維持されても違憲であるはずはなく、むしろ住民自治の実現として積極的に評価しえよう。さらに、この立場を敷衍していえば、現行地方自治法では、制度上の住民投票(レファレンダム)が保障されていないが、自主立法権として住民投票に関する条例を制定し、その投票の結果に利害関係者が拘束されるとすることも可能であろう。それはむしろ憲法原理に適合するものといえよう。

表2-1 直接請求件数の推移

	条例の制定 改廃請求	事務の監査 請求	議会の解散 請求	議員の解職 請求	長の解職 請求	主要公務員 の解職請求
	件	件	件	件	件	件
1947～49	43 (9.7%)	39 (8.8%)	156 (35.2%)	35 (7.9%)	165 (37.3%)	4 (0.9%)
1950～54	23 (5.7%)	80 (20.1%)	101 (25.4%)	39 (9.8%)	151 (38.0%)	3 (0.7%)
1955～59	61 (17.0%)	94 (26.3%)	51 (14.2%)	63 (14.2%)	84 (23.5%)	4 (1.1%)
1960～64	161 (60.9%)	35 (13.2%)	18 (6.8%)	15 (5.6%)	35 (13.2%)	0 (—)
1965～69	235 (57.1%)	91 (22.1%)	38 (9.2%)	19 (4.6%)	26 (6.3%)	2 (0.4%)
1970～74	202 (67.3%)	43 (15.3%)	11 (3.7%)	18 (6.7%)	26 (8.7%)	0 (—)

() は全体数に占める割合 (坂田朝雄『新しい都市政策と市民参加』274頁)

2. 直接請求の活用とその傾向

1. ところで、住民自治からみて現行法にみられる直接請求制は問題の多い制度であるが、住民の意思を伝達する方法として住民によってかなり活用されてきている(表2-1参照)。すなわち、この制度が導入された1947年から59年頃までは、議会、議員、長といった理事者の解職請求が多かったが、60年以降は条例の制定・改廃請求が6割を超えている⁴⁾。このような条例の制定・改廃請求の増加を生み出した要因は、60年安保条約を契機として各地に公安条例の廃止請求がおこる⁵⁾と同時に自主立法を制定しようとする姿勢が住民の間に高まってきたことにある。とりわけ、条例制定請求の傾向としては、1964年から68年頃までは「特別職の職員給与」「議員報

酬」といったものが中心であったが、69年から72年にかけては「老人医療の無料化」「乳児医療の無料化」「公害防止」など福祉サービスが目立ち、70年代後半以降は「消費者保護条例」「日照権条例」「中野区教育委員候補者に関する区民投票条例」「アセスメント条例」「原子力発電所設置に関する住民投票」といった地域生活環境的内容のものに変わってきている⁶⁾。

このように条例の制定・改廃請求の内容が生活環境の改善といった地域性のあるものにむけられてきているが、議会は既成法体系との不整合および条例の内容の不備を理由にほとんど否決している(表2-2参照)。たとえば、条例の制定・改廃は、地方自治法施行以来、1978年3月末日までに都道府県では84件中3件、市町村では

表 2-2 直接請求の結果調 (地自法施行から51. 3. 31まで)

	条例制定 改廃請求			監査 請求		議会解職請求				議員解職請求				長の解職請求				主要公務員 の解職請求				合 計				
	総 数			総 数		総 数				総 数				総 数				総 数								
	可 決	否 決	そ の 他	受 理	そ の 他	投 票 で 解 散	得 票 の 成 果 立	不 成 立	総 辞 職	そ の 他	投 票 で 解 散	得 票 の 成 果 立	不 成 立	辞 職	そ の 他	投 票 で 解 散	得 票 の 成 果 立	不 成 立	辞 職	そ の 他	議 決 で 解 職		議 決 不 成 果 立	不 成 果 立	辞 職	そ の 他
都府	94 (80.00)			9		5				1				4				2				105 (100%)				
道県	3	63	18	9	5	—	—	4	1	—	—	—	1	—	—	—	4	—	—	—	2	—	—	—	2	
市町	659 (31.3)			392 (18.6)		371 (17.6)				188 (8.9)				485 (23.0)				11				2,106 (100%)				
村	67	499	93	309	83	89	44	63	175	44	12	35	95	75	63	103	244	1	3	1	6					
合	743			401		376				189				489				13				2,211				
計	70	562	111	312	89	89	44	67	176	44	12	35	96	71	63	103	249	1	3	1	8					

(加藤一明編者『現代行政と市民参加』36頁)。

- (注) (1) 「可決」には「修正可決」も含む。
 (2) 「総辞職」には「特別法による自主解散」。
 (3) 「条例制定改廃請求」については、同時に2人以上についての請求があったものを1件とした。
 (4) 「議員解散請求」については、同時に2人以上について請求があったものを1件とした。

659件中67件が可決されているにすぎない。全体としては743件中70件で10%にも達しない結果となっている。しかし、議会で条例化されなかったが、その後、指導要綱等、自治体の行政のレベルで具体化され反映されているケースもある。たとえば、1977年6月に直接請求にもとづいて提案された環境保全のための「住民の同意に基づく三鷹市のまちづくりに関する条例⁷⁾」があげられる。

(2) このように直接請求にもとづく条例が自主立法として現実化されてきているが、以下、若干の事例をあげながら議会の対応状況を検討したい。

〔事例1〕 条例案の制定請求と議会の否決のケース

1980年6月30日、「直接請求をすすめる会」が「東京都環境影響評価に関する条例案」(以下、「アセスメント条例案」という)を直接請求として都知事に提出した。この条例の主な内容はつぎのとおりである。

まず第一に、本条例の「環境影響評価」とは、環境に重大な影響をおよぼすおそれのある事業の実施が環境におよぼす影響について、調査し、予測し、および評価し、ならびにこれらの結果について公表することをいう(1条)、と定義づけを与える。そして第二に、対象事業については指定事業と準指定事業にわけ、その範囲を広げている。第三に、知事の諮問機関として評価委員会を設け(23条)、環境におよぼす予測、評価および手法等の決定をその委員会に委ねている。そして第四に、評価委員は15人以内で構成するとし、そのうち「五人以内は、都民の推薦を受けた者について、知事が委嘱する」(24条)という内容である。

この条例案は美濃部前都知事によって1978年9月29日都議会に提案されたが、都議会は継続審議とした。ところが、新しく選ばれた鈴木都知事は新与党の働きかけに応じてこの案を撤回した⁸⁾。都民はこの撤回された内容の条例案と同じ内容のものを抗議の意味をこめて直接請求として知事へ提出した。直接請求制による条例制定の請求には有権者の50分の1以上の署名が必要となる。東京の場合は、165,020人の有権者の署名を必要とし、署名期間は2ヵ月である。ところが、この条例案に対する有権者の署名はほぼ2倍の322,335名に達した。32万をこえる署名を集めた意義は大きい。知事はこの請求にもとづく条例案に意見を付して議会に提出し、議会はそれを受けて都市計画公害委員会に付託した。

都議会では議員の一部から「たとえ立場や意見が仮に違ったとしても、住民の直接請求については慎重に検討すべきである⁹⁾」との主張があったにもかかわらず、「すでに都議会で審議をつくした」とか、条例案に「問題点が多くありすぎる」とか、さらには、「一字一句違わない条例案をもち出すのは議会への侮辱だ」として十

分な審議もせずに強行否決した。

地方(都)議会は、直接請求にもとづく条例案の内容をこのような形で否決してよいものであろうか。第一に、手続的にみると、たとえ条例案が美濃部前都知事によって提案されたものと同じ内容のものであったとしても、条例制定請求権者は都民である限り、議会はそれを審議し問題点をあらためて都民の前に明らかにして理解を求めることが何より必要である。とりわけ、その請求の中心的な問題点が評価委員会の設置と性格づけにあるとすれば、その評価委員会の構成、権限等をふまえた性格がどのような問題を生むのかをあらためて明らかにすべきである。

第二に、直接請求の法定署名数が明らかにしているように、直接請求は特定の利益代表や党をこえた都民の署名であるだけに地方議会との対応が問題となる。少なくとも、地方議会が条例案の審議、議決権を有しているとはいえ、野党議員が要望したように、直接請求代表者(参考人)、公述人の意見聴取は行なわれて然るべきであろう。

さらに第三に、都議会本会議ではアセスメント条例案を採決するにさいし、一般傍聴を「狭い議場で混乱したら危い」という理由で、「議員の紹介者だけに制限することを決め」て条例案を検討し否決した(朝日新聞1978年7月8日)。このような形での採決は本会議における公開の原則、傍聴の自由を奪うものである、とする批判が出されるのは当然である。議会では「狭い議場で混乱したら危い」からという理由をあげているが、第一でのべたように、条例案が同一内容のものであるという理由で審議をしないことから混乱が生じるのであって、慎重な審議をしなければ混乱などおこらないはずである。

そのほか、類似のケースとしては、1978年9月におこった東京都杉並区の直接請求にもとづく個人情報保護のための杉並区「電子計算組織運動規制条例」案の署名運動があげられる。その主な内容は、①住民基本台帳の電算化と個人コードの統一の禁止、②使用目的の公開と個人の同意にもとづく電算化、③外部委託、オンラインシステムの禁止といった厳しい制約のもとで業務別のみ電算化を認めるものであった¹⁰⁾。このような直接請求にもとづく条例案に対して、区議会はこの直接請求運動の期間中に、1979年から8ヵ年計画で住民基本台帳を基礎にコードを設定し、この台帳登載の個人情報を電算化し、さらには税務、国民健康保険など、すでに電算化されている業務別情報をこのコードによって統合する計画を承認した。そしてその計画の承認と同時にプライバシーの保護という観点から、区長は、「電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例」を提案して区議会の議

決を得た。その条例は、プライバシーの面ではかなり緩和されている。すなわち、それは①思想、信条、宗教、犯罪等に関する情報の電算化の禁止、②区の電算組織と国や他の団体とのオンラインによる統合の禁止、③電算組織運用の適正化を確保するための住民代表で構成される個人情報対策審議会を設置を内容とするものであった。しかも、区側が住民運動による直接請求を無視した態度に出たにもかかわらず、直接請求運動は、1978年9月23日から1か月の署名収集期間に法定署名数8,004人の4倍近い31,546人の署名を集め、27,795人の有効署名数を得ている。

ところで、住民による真摯な態度での直接請求が行なわれている最中に、区議会はわずか2日間の総務財政委員会審議を経て区長提出の条例案を可決したが、たとえば、条例案に対する理由がどうであろうとも、このような時に別途条例案の採決をするのは問題である。区民不在の独走であるとの批判がおこるのは当然であろう。

直接請求にもとづく条例案は、12月4日になって区長に提出された。区議会ではこれを受け、12月19日から3日間の臨時会を開き、そのうち1日のみ委員会審議を行なった。その審議の過程をみると都の場合よりやや柔軟な姿勢をとり、一応請求代表者による趣旨説明を受けている。しかし、これでも十分な審議とはいえないが、けっきょく区議会ではさらに成立した区当局の提案した条例で十分であるという理由づけをして、直接請求にもとづく条例案を12月21日に否決した。

前述したように、手続的にみて、住民による直接請求が行なわれている間に、区当局案を可決してしまうということは、たとえば、その条例案が区議会にとって望ましいとしても、またそれが区議会の当然の権限の行使だとしても、区議会の区民を無視した独走と批判されよう。これでは住民自治にもとづく直接民主制の議会による否定である。少なくとも、議会としては、直接請求の条例案をまって並行審議することくらいは考えられてよいはずである。

〔事例2〕 条例案の制定請求と議会の可決のケース

近年における代表的な事例としては、東京都「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」（以下「区民投票条例」という）をあげることができる。

1978年9月1日、東京都中野区では、「区民投票条例」案を直接請求で成立させた。この請求運動は、78年6月16日から1か月間行なわれ、8月14日、決定署名数5,238人の約5倍の23,157人の署名簿が提出され、審査の結果、19,223人の有効署名が認定された。そのさいの条例案の内容は、第一に、「区長は、…教育委員の候補者を決定するにあたっては、区が実施する区民の投票…の結

果を尊重しなければならない」とした。区民投票は区長を法的に拘束するものではないが、区長が教育委員候補者の決定にあたり、中野区の区民投票の結果を尊重するというものである。第二に、教育委員候補者になろうとする者は区選挙管理委員会に届け出をすればよいとする。第三に、区民投票は78年10月を起点とし2年ごとに行なう。第四に、投票資格として、区民投票の期日の告示のあった日に区の選挙人名簿に登録されているものはすでにその資格を有する。第五に、教育委員候補者の運動は、本条例および本条例施行に関する規則に定める場合を除くほか、公職選挙法および同施行令に定める規定に準拠して行なわれる、とした¹¹⁾。

このような内容をもつ直接請求に対し、大内前区長は、78年9月18日、その趣旨を理解したものの「地教法の趣旨から同法に対立する。委員候補者の選定は長の専属的権限に属し、条例制定権の範囲外にある」との意見を付して、区議会に条例案を提出した。

これを受けて区議会は、各党の代表質疑ののち、「教育委員候補者決定に関する区民投票条例審査特別委員会」（定数21名）を設置して条例案を付託した。この特別委員会はおよそ3か月の間に15回の会議を開き、その間3日にわたり、参考人として、請求代表者の黒田秀俊をはじめ秋山昭八、伊ヶ崎暁生の三氏、また公聴会を開いて、伊藤和衛、遠藤文夫、角井宏、鈴木英一、兼子仁、三井為友、岩崎君枝の七氏を公述人として招き意見聴取と質疑を行なった。そして、区議会は右の意見を参考に、「区民投票条例」案の逐条審議を経て、12月12日に特別委員会で承認し、12月15日の本会議で「区民投票条例」として可決した。

直接請求にもとづく条例案は区議会でも若干の修正を得た。その主な内容はつぎの点である。①条例名称の一部が「候補者決定」となっていたのを「候補者選定」としたこと、②区民投票の実施主体を区長としたこと（条例案では、たんに「区」としていた）、③立候補の届出にさいしては、新たに区内有権者60人以上の推せんが必要であるとしたこと、④区民投票や立候補者の運動については、「教育の中立性を尊重して、公正に行なわれなければならない」との規定をおいたこと、⑤立候補者の運動については、「区長と立候補者が別に定める協定によらなければならない」としたこと（条例案では、「公職選挙法および同施行令に定める規定に準拠」とあった）、さらに⑥区民投票の公正と公営を期するため区長は公報の発行、配布、ポスター掲示場の設置、立会演説会の開催などを行なうことを明記したこと、⑦第一回目の区民投票は1980年10月に定数3人で行なうとしたこと（条例案では、78年10月を起点とするとなっていた）。

この条例案に対し、区長は、たとえ修正可決された条例であってもなお「違法」であるとし、地方自治法176条4項にもとづき「再議」に付すとの談話を発表し、12月26日に招集された区議会臨時会での「再議」を要請した。区議会は質疑、応答を経たのち、ただちに採決に入り再可決をした。この区議会の再議決にあたり、なおこれを違法と断じた区長は、1979年1月8日、地方自治法176条5項にもとづき美濃部都知事（当時）に対し、「議決を取り消す旨の裁定」を求める「審査申立書」を提出した。これを受けた都知事は、4月5日、本条例を合法であると裁定した。これに対し、区長は裁判所に出訴することを控え、直前に迫っていた区長選挙で「新しく区民の信託を受けた次期区長に、その判断を委ねる」という態度をとった¹²⁾。

1979年4月の選挙で「区民投票条例」の実現をかかげた青山区長が誕生し、区長は公約どおり5月25日、「区民投票条例」を公布した。

ところが、この「区民投票条例」が制定され、10月にその実施をめざしたが、4月の選挙で区議会議員のメンバーの大幅な交代もあり、また、文部省、都教育委員会から「区民投票条例」は違法であるので実施を見合せよとの圧力などがあって、区議会は10月実施のための予算を凍結して、「区民投票条例」の論議をふたたびむし返し、7月4日、「区民投票条例」の一部修正という形で結着がつけられた。その条例の主な修正部分はずぎの点である。①条例では、「教育委員候補者を選定するにあたっては、区長が実施する区民投票の結果を尊重しなければならない」としていたが、修正の段階では、「区民投票を実施し、その結果を参考にしなければならない」（2条）とした。②条例では、教育委員候補者として届出をする場合には、「区の選挙人名簿に登録されている区民60名以上の推せん書を添付しなければならない」としていたが、「住民基本台帳に登録されている年齢20年以上の区民60人以上100人未満の推せん書を添付しなければならない」（5条）と修正し、また、投票資格についても区民投票期日の告示のあった日において、「区の選挙人名簿に登録されている者」から、「告示前10日現在において、区の住民基本台帳に登録されている年齢20年以上の者」（7条）に修正した。③投票方式については、投票所における投票方式を郵便投票による投票方式に変更した（3条）。また、④教育委員候補者の推せんを「2年ごとに行う」としていたが、「4年ごとに」（3条）改められ、⑤区民投票を80年10月に実施するとしていたが、修正案では81年2月末までに行なう（附則）こととした¹³⁾。

以上が「区民投票条例」の主要な修正点であるが、こ

の修正によって、より住民投票の性格が変わってきている。とくに、直接請求にもとづく「区民投票条例」案と比べると、推せん、あるいは投票方法について、さらには教育委員候補者の選定の結果の「尊重」から「参考」という形で文言が変えられたことは注目される。しかも、区議会に対し文部省、都教育委員会からの違法論的な主張があり、さらには区議会選挙によるメンバーの交代もあって条例案は2度修正され可決されたところに特徴がある。なお、区議会の審議の段階で、参考人、公述人を招請し、意見の聴取を行なった点は、直接請求の性格からみて十分に評価されよう。

〔事例3〕 町長の解職請求の可決のケース

1981年3月8日、高知県窪川町では、町長が原子力発電所の設置について町民の意見を聞かず立入調査等にふみきったことから住民投票（リコール）によってその地位を解職された。これは、原子力発電所の設置をめぐる住民の賛否採決を非制度的な住民投票による方法でなく、地方自治法上の直接請求にもとづく長の解職請求という方法でなされた。窪川町の藤戸町長は、1980年10月24日、高松市の四国電力本社に出向き三条件をつけて、原子力発電所設置のための立地調査受け入れを申し入れた。原子力発電所設置に反対する町民は、10月25日、町長の態度に不満を示し町民会議を組織し町長の解職要求の方針を決定し、11月18日に町長解職請求の手続をとり署名集めに入る。そして、12月22日に町選挙管理委員会に請求署名簿を提出した。翌81年1月11日に町選管はリコール名簿の審査を終了し、有効署名数5,764人で法定必要数1,200人を上回ったので町長の解職の賛否を問うことを確定した。町選管は2月16日に町長解職請求の住民投票を告示、投票日を3月8日と決め、即日開票を決めた。投票率は99.66%の高率を示し、結果は解職に賛成6,332票、反対5,848票、無効160票となり、即日、町長の解職が決定した。このような直接請求にもとづく解職請求を通して、住民が原子力発電所の設置をすすめる町長を解職に追いこんだ事例は珍しい¹⁴⁾。というのも、いままでの町長への解職請求は、主として役職者の汚職など個人的問題から生じたものが中心であったし、直接請求のもとで住民決す投票（イニシアチブ）が保障されていないことがその要因をなしていたからである。とすれば、住民投票の存在およびあり方が問われるのは当然であった。

〔事例4〕 条例制定による住民投票のケース

前述したように、直接請求にもとづいてリコールされた高知県窪川元町長はふたたび当選したが、立候補当時の公約どおり住民投票によって原子力発電所の設置可否の解決をはからなければならなかった。そこで町長は直

接請求として認められていない自治体の自主立法である住民投票条例案を提出審議し可決をみたのが、1982年7月の窪川町住民投票条例（正式には「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」という）である。この町民投票は16条と付則からなっている。その内容をみると、まず第一は、町民投票条例案の目的と性格について定める。すなわち、本条例は「原子力発電所の設置について、町民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保」（第1条）するために町民投票を行なうと定める。しかし、この条例は、前述したように、地方自治法で定める直接請求制の保障ではなく、地方自治の本旨をふまえ、自治体住民の手によって制定された自主条例である。しかも、町民投票の適用を今回の原子力発電所の設置に限定し、投票後において効力を失なう限定条例となっている（附則2）。

また、本条例では、「町長は、…有効投票の賛否いずれかの過半数の意思を尊重するものとする」（第3条、傍点筆者）と定めていることから、町長に対する勧告的性格をもつ条例と解される¹⁹⁾。しかし、「尊重する」といった文言から勧告的性格が引き出されるにしても、「いずれか過半数の意思」という数字が明記されている以上、事実上はその数の結果に拘束されざるを得ない。その点で、反対派グループから提出されている「住民投票の結果に従わなければならない」との意味と結果的には変わらないということがいえる。なぜなら、もし、町長が町民の意思と反対の結論を出すとするれば、自ら提出した町民投票条例そのものを否定することになるし、また、主催者住民の意向を踏みにじたものとして、今後の「町行政の円滑な運営」を一層不可能なものにするからである。また、議会においても条例そのものを議決した以上、その結果に事実上拘束されることになる。その点で、直接請求によって議会に提出される条例の制定改廃請求の場合とは性格を異にしているといえよう。

つづいて問題になるのは「有効投票の賛否いずれか過半数の意思」という場合の過半数とは、有権者数の過半数か、実際に参加した棄権者等を含めた有効投票の過半数かのいずれが明らかでないし、また、投票に参加しても意思表示をしたくない者、たとえば、棄権したいものの措置が明らかでない。住民投票の性格、とくに町全体の住民の賛否を問うことに住民投票の意義があることを思うとき有権者数の過半数と解することが望ましいといふべきである。しかし、これは法解釈上の私見にすぎないが、実際住民投票が行なわれ、その結果賛否の差が微妙に接近し、しかも賛成派が勝利を得た場合には設置についての住民対立をかえって激化することになりかねないので原子力発電所の設置を自重することが望まれよう。

第二は、町民投票を実施する際の投票の期日（第5条）、投票者の範囲（第6条）および投票の形式（第7条）についてである。まず、投票日の期日は、町長が定め、投票日の10日前までに告示すると定める（第5条）。したがって、この告示日から投票日までの10日間が本格的な運動期間であるということになる。この期間はあまり短かすぎないように思われるが、住民投票の実施と時期と大いに関連する。本条例では原子力発電所の設置に係る申入れがあった後に町民投票を行なうとして、投票運動期間をできるだけ短かくしようとした配慮がうかがわれる。したがって、この方法で町民投票が行なわれるとすれば、すでに選挙公約等でのべた学習会ないし説明会はもとより、事業者等による原子力発電所の立地調査は告示前に終了しておかなければならないことになる。これに対し、反対派グループの請願書では、事業者等により原子力発電所の立地調査の申入れがあった時に、原子力発電所の設置をめぐる可否について町民投票を行なわなければならないとしている。そして、反対派グループは、この立場から住民投票の期間を長くし、住民投票日にむけた30日前に告示し、その期間に説明会を開いて、原子力発電所の安全性等について住民の理解も求めるべきであるとしている。町民投票の実施を事業者等による原子力発電所の設置申入れの段階で行なうべきか、あるいは立地調査の申入れの段階で行うのかについては投票の結果に大きな影響をおよぼしかねない重要な問題が含まれているといえよう。とくに、本条例のような告示日から投票日の期間を短かくしながら、告示前に立地調査を行ない、説明会を行なうことになると、有権者と事業者との間に裏取引が行なわれ、それを利用した投票勧誘が行なわれる危惧を感じさせることになり納得できない。本条例には罰則が設けられていないだけに一層その感を強くするのである。

投票者の資格（第6条）は、①投票日において、町に住所を有する者であること、②告示日において町の選挙人名簿に登録されているものであること、③告示日の前日に選挙人名簿に登録される資格を有するものとしている。ここでは、とくに選挙人名簿に登録されている20歳以上の者でよいか、告示日まで引続き3か月以来その町の区域内に住所を有する者に投票資格を限定してよいか問題となる。前者の20年以上の者とする点については疑問なしとしない。近年多数の国民が投票に参加する方途の拡大が強調され、選挙年令においては18年以上としているのがむしろ世界的（英・米・独・仏など）傾向である。とくに、住民の投票の性格および原子力発電所の設置が一度確定されると将来の子孫にも重大な影響をおよぼしていくことを思うとき、できるだけその範

囲を拡大すべきであろう。現に、地方で中学高校を終了し地元の職場に勤務している青少年の参加はとくに重要と思われてならない。後者の選挙人名簿を基準にしての居住要件については妥当である。原子力発電所の設置をめぐる住民投票の争いが過熱化すると、他市町村からの一時的転入が行なわれる可能性がある。したがって、これを防ぐためにも3か月以上の居住を要件としたのは賛成である。

投票形成は、1人1票の秘密投票用紙を用いて行なう(第9条、第8条)。投票者は原子力発電所の設置に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、反対するときは反対欄に○印の記号を記載すると定める。投票者の賛成・反対の表示方法に問題はないが、原子力発電所の設置に棄権する場合の表示方法がみられない。棄権する場合は投票所に出かけなければよいという方法も考えられるがこれでは棄権したものの意思表示があまりに明らかとなり秘密投票の保障が侵されることになる。したがって、本人の意思を尊重するために棄権したい者に対する投票方法を無効票とは別に検討されてよいであろう。

第三は町民投票の管理責任と開票方法についてである。本条例では「町民投票は、町長が執行するものとする(第4条)との定めから管理機関は選挙管理委員会ではなく、長であることが読みとれる。町民投票が町長に対する勧告的性格をもつものである以上当然である。

開票方法についての規定は町民投票条例にみることでできないが恐らく規則等で定められることになろう。しかし、あえてここで強調しておきたいのは集計開票の方法である。その集計開票の方法のいかんによっては秘密投票の自由を侵すことになりかねないからである。集計開票については二つの方法が考えられる。町民投票条例の目的は(i)窪川町民全体の意思を問うことにあるので投票箱を1か所に集め、計算にはいる前に混ぜて集計しようとする方法であり、(ii)理論的というよりも集計上の効率性および多額の費用を要するという観点にたち投票区単位ないし二、三か所の投票区単位で集計するという方法である。投票区ごとの集計は、投票区の結果がはっきりあらわれることになり、地域住民の利害を損う結果を生みかねないので、一か所に集めて行なわれるべきである。

最後は、町民投票に関する運動についてである。地域住民は原子力発電所の設置可否を判断するにしても資料がなければならない。それゆえに、町当局は住民に対し判断となり得る資料を公開し提供しなければならない。本条例は「町民投票に関する運動は、町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、または町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない」

(15条)と定めているだけである。しかし、本条例は住民投票に際して町民の自由な意思を拘束することなく、十分に投票運動の自由を保障していこうとしたものと解される。このことは学習会を活用しての活発な討議はもとより、公選法の適用を受けないので、住民自治の原理にもとづいた費用のかからない運動が模索されるべきである。戸別訪問による住民活動、原子力発電所の是非を訴えるチラシ、ビラ配布の自由、そのほか私的グループでの話し合いは大に行なわれるべきである。町当局としても、学習会の開催を告知するポスターの掲示、チラシの配布はどしどし行なうべきであるし、また、学習会に専門家を招請し、原子力発電所問題の意見を聞く機会も保障すべきである。ただし、この場合の専門家招請は賛否同数でなければならない。

これらの運動はあくまで町民の自由意思を拘束することなく行なわれ、とくに町当局は公正な立場で住民に理解を深めさせる努力をしていかなければならない。直接利害関係をもつ事業者の運動資金の援助や政府あるいは県からの介入は絶対許されてはならない。住民自治にもとづく住民投票の意味は一瞬にして失われてしまうからである(吉田善明「窪川町住民投票条例の法的検討」地方自治職員研修、第15巻 No. 8、通巻186号 44頁以下)。

ところで、以上のような問題の多い内容と特徴をもつ条例であるが、議会はこの条例に何等修正することなく可決した。とくに、憲法92条に根拠をおく自主条例として評価できるようにしても、条例を制定するに際して、原子力発電所設置反対グループからだされた請願書にみられるように、(i)賛成・反対派の代表に意見をのべさせる機会を保障すべきであったし、(ii)専門家の意見陳述の機会も必要であったと思われる。また、(iii)内容においても、立入調査の時期など前述した問題点がある限り十分な論議を行なうべきではなかったかと思われる。ところで、この条例案は町長が条例案を上程してわずか1か月で決めたということは、あまり議会の数の支配を意識しすぎた審議ではなかったかと思われるし、また、それは議会における数の支配のあり方をめぐる問題として批判されなければならない。

(3) 以上の若干の事例をみてきてつぎのことがいえる。

第一に、直接請求にもとづく条例制定請求に必要な法定署名数が有権者総数の50分の1、さらに解職請求に必要な法定署名数は有権者総数の3分の1と非常に高いことから、この直接請求には裾野の広い住民運動が背景になければならないことが明らかとなる。議会はそうした背景をもつ制度上の直接請求だけにより真剣な対応が必要である。

第二に、直接請求にもとづく条例制定請求を受けた議会は、都のアセスメント条例案のように、すでに審議がつくされているとしてほとんど審議をすることもなく否決したり、また杉並区でみられた個人情報電算化規制条例案のように、区民が直接請求運動をすすめている最中に意識的に区長提案の条例を可決して、直接請求による条例案が提出されると議会が十分に審議して決めたことであり事情変更もないのにくつがえす必要もないといった形で否決したりしてはならないということである。中野区議会のように、直接請求にもとづいた区民投票条例を一応尊重し、参考人、公述人の意見を聴取しながら検討を加え結論を出すべきであろう。たしかに、直接請求にもとづく条例案といっても、その条例案の内容によっては自治体にとって不適切と思われるものもあろう。しかし、東京都アセスメント条例案とか杉並区の個人情報電算化規制条例案など、近年みられる条例案は内容的には憲法に適合し、しかも政策を通して新しい時代の方向づけを示しているものが多く出てきているように思われる。それにもかかわらず、論議らしい論議を全くせずに議会の権威の問題であるとか、あるいは直接請求を特定グループの思想集団の表現であるとして議会において数の支配で否決することは、地方議会の存在そのものが疑われることになろう。また、直接請求にもとづく条例案の内容によっては、法と矛盾しあるいは法との整合性を欠いているとして問題にしなければならないものもあろう¹⁶⁾。しかし、直接請求にもとづく条例案は住民の生活にかかわる重要なものが多いだけに、その条例案可否の結論はどのようになろうとも、中野区議会審議でみられたように、たとえば代表請求者を参考人として招請し、さらには直接請求という性格から公聴会を開き、公述人意見のを聞くくらいの準備はなされてよいであろう。

第三に、直接請求の一形態である町長の解職請求（リコール）を通して町長の政策を住民が判断するというケースについては、窪川町民の権利意識の高さを読みとることができよう。ところが、町長を解職に追いこんだものの、その後の町長選挙において解職された町長がふたたび返り咲く結果となった。このことには選挙とリコールにみられるズレをどう考えるべきかといった大きな問題があるように思われるが、その町長の返り咲きの要因は、原子力発電所設置に反対した革新派の一部が選挙において消極的な態度をとったことや、町長選となると町政運営能力などいろいろな要素が入る」といった住民の認識が、町長の姿勢をただすことで満足してしまったことにあるといえよう。いずれにしても、直接請求にもとづく町長の解職請求は住民による町長政策にむけた真剣な批判として受けとめることができる。その意味で直接

請求の効用は地方にも生かされている、とさえ思われるのである。

3. 直接請求制の手続上の問題点

直接請求制は、前述したように、近年住民の権利として定着してきているといっても過言ではない。とくに、それは活発化してきている住民の直接請求にみられる条例の制定・改廃請求運動にあらわれている。しかし、問題はこの住民による条例制定改廃請求あるいは長、議員等への解職請求が活発化していけばいくほど地方議会の対応に関心がむけられるということになる。

たしかに、法的にいえば、地方議会は憲法93条を根拠にした住民の代表機関であり、議事機関である。したがって、法律によって保障された直接請求にもとづく条例案の提出に対して、議会の立場から自由に判断しようと考えるのは当然である。しかし、直接請求を直接民主制の一環として考えるとき、それは国民主権の一つの制度的保障であるし、わが国の憲法に即していえば、国民主権の具体化でもあるし、住民自治の重要な柱である。したがって、議会はその直接請求を十分に尊重してこそ議会としての役割をはたす意義があるといえるのである。かつて、イギリスでは EC 加盟をするか否かでレファレンダム法 (An Act to provide for the holding of Referendum on the United Kingdom's Membership of the E. E. C.) にもとづく国民投票でその態度を決めた。議会は、そのさい、そのレファレンダムの結果に拘束されるか否かで論議し、「法的には議会のもつ議会主権を拘束するものではないことを確認しながらレファレンダム法を制定する」、しかし、一方でその法が制定されれば、「直接民主制を採用する以上、その実施によって生じる政治的主権者の結論に道を譲らざるを得なくなる¹⁷⁾」ことを念頭におかざるをえないであろう、といった態度がとられた。このようなイギリス議会のレファレンダムへの対応を思うとき、わが国においても、地方議会では直接請求制についていっそうの配慮がなされて然るべきである。

だが、それにしても、わが国の直接請求制は手続的にみてあまりに問題が多い。

第一に、直接請求としての条例の制定・改廃請求権が住民にあるといっても、あくまで首長への請求権であって、スイス、アメリカの各州にみられる住民発議（イニシアチブ）とは全く異なっている。たとえば、アメリカ諸州および大多数の都市では、一定数または一定割合の選挙権を有する者が、条例の制定または改廃の請願を行なうことが許され、請願署名収集が一定の法律的要件をみたしておれば、その提案はつぎの総選挙において一般投票に付せられる。そして住民の承認が得られれば別に

地方議会の議決をまたずに条例となる。これを一般に「直接イニシアチブ (direct initiative)」と呼んでいる。また同じイニシアチブといってもこの方法とは別に、条例案が提案されると議会で審議・承認されればそれだけで成立するが、もし否決された場合に、一般投票に付すといった、「間接イニシアチブ (indirect initiative)」の方法もある¹⁸⁾。いずれにしても、住民が条例の制定まで主導権を握っており、わが国のように地方議会で握りつづぶることができないのである。

このようなアメリカ的制度の導入は、日本国憲法において可能であろうか。日本国憲法をみる限り、国会とは異なり地方議会は条例制定機関であっても条例制定の独占機関であるとは規定していない。ところが、地方自治法では、条例の制定は長または議員の提案によって議会在議決すべきもの (96条) として、提案権、議決権が限定されている。とすると、地方自治を改正して、憲法のもとで地方自治の本旨にもとづく前述した条例制定の道が住民に保障されても憲法に反するとはいえない、という解釈が可能となろう。たとえば、前掲『註解日本国憲法(下)』によれば、「条例 (regulations) というのは、地方公共団体がその自治権について制定する法規たる定めを総称する。地方自治法には、自主法の形式として、議会がその権限に属する事項についてその議決によって制定する条例 (14条) と、長がその権限に属する事項について制定する規則 (15条) の二種を定めており」、また別に公安委員会規則や教育委員会規則があるが、「これらもすべて、ここでいう条例のうちに含まれると解すべきであろう」(1,402頁) とのべている。このことは、条例には議会だけでなく地方公共団体の自治権にもとづいて制定されるものすべてが入ることを意味し、このなかには住民による条例制定も当然含まれると解されよう。とすれば、地方自治法を改正し、直接請求にもとづく条例の制定・改廃権を住民に保障すべきであるということになる。このような法律の改正が考えられるとすれば、さらに第二の問題として、地方自治法の改正で住民表決権 (レファレンダム) も認めることが可能であるということになる。アメリカの諸都市でみられるレファレンダムには、通常、強制的な一般投票 (compulsory referendum)、択一般投票 (optional referendum)、抗議または請願による一般投票 (protest or petition referendum) がある¹⁹⁾。強制的な一般投票は、特定の事項について必ず一般投票に付さなければならないもので、たとえば、日本国憲法95条の地方特別法の住民投票のような場合である。択一般投票は、地方議会の希望により特定条例案について住民の一般投票に付する場合である。このもとで行なわれている一般投票は、ほとんどの

場合、法的効果をもっているが、一部都市によっては勧告的なものもある。わが国の場合、法制度的な保障がないことから法的効力をもつものではないとされているが、地方自治法の改正によって、イニシアチブ同様、その方法を保障すべきである。もし、この方法が可能となれば、高知県窪川町のような町長の解職請求を通して政策を批判するのではなく、住民表決 (レファレンダム) の活用によるほうがより有効に機能しうるのではないかと思われる。その点で、82年7月に制定された窪川町の住民投票条例は現在のところ地方自治法にもとづく直接請求制の保障ではないので法的拘束力はないが、地方自治法の改正で法的拘束力を認めることが可能となろう。そして最後に、長、議員等の解職請求権 (リコール) の行使についてであるが、これは、とりわけ1950年代に活発に活用されていた。解職請求のなかでも長、議員の解職請求は、有権者の3分の1、住民投票の過半数で失職となるが、その3分の1という法定署名数は大都市であればあるほど困難となる。本件の高知県窪川町の場合は、人口18,700人で解職請求は割合に容易であったが、10万以上の都市では不可能に近いといわれている。たとえば、10万以上の市での解職請求で甲府市 (1956年)、松本市 (1957年)、和歌山市 (1964年) の各市は法定署名数が得られず不成立に終わっている。わずかに成立しているのは茨木市 (1970年)、秋田市 (1972) 年など、こんにちまで5市にすぎない。まして100万人あるいは1,000万人都市となるとますます不可能に近い (1957年福岡県知事解職請求²⁰⁾)。とすると、解職請求 (解散請求も含めて) の法定署名数は当然再検討すべきではなかろうか。高寄昇三氏は『住民投票と市民参加』(1980年・勁草書房) において、「このような地方制度の画一性は、日本の悲しむべき通弊であり、人口規模に応じて、人口10万以上は5分の1、人口100万以上は10分の1というように法定要件に段階を認めるべきであろう」(301頁) とのべているが検討に値しよう。いずれにしても、現行地方自治法の硬直化は住民の挫折感を生むし、さらには無関心層を拡大させることになる。

そして第四は、直接請求にもとづく条例の制定・改廃請求の対象領域を限定していることである。たとえば、カリフォルニア州においては、固定資産税の軽減を求める、いわゆる「提案13号 (proposition 13) の住民投票が、自治体財政の無計画、バラマキ財政への批判として行なわれたが²¹⁾、わが国では、前述したように財政についての直接請求が制限されており、直接請求にもとづく固定資産税の減税条例案の制定請求権を行使することはできない。現行地方自治法では、地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料および手数料の徴収に関するもの

条例の制定改廃を請求することはできない、と定めていることによる。地方自治法が制定された当初は、広く地方税法等に関するものも請求の対象とされていたが、「多くの選挙人が、無反省に地方税廃止の請求に附和雷同し、直接請求の制定を濫用した嫌いがなかった」（田中二郎『新版行政法下I〔全訂第2版〕』1969年・弘文堂、84頁）ことから現行制度のような修正がされたのである。しかし、財政立法に対する制約は、「濫用」を防止するあまり過剰なものとしたという批判があるように²²⁾、簡単に制限を加えることは問題である、といわなければならない。こうしてみると、条例の制定・改廃の対象領域の限定、とりわけ財政立法についての直接請求は当然行使されてよいという観点にたって再検討すべきではないかと思われるのである。

おわりに

いままで直接請求法の構造と現況を二、三の事例をあげて検討し、内容および手続上の若干の問題点を提起してきた。そして、直接請求制は直接民主制の一環として議会制を補完するものとして説明されているにしても、現実には議会の直接請求への対応をみる限り、議会はその機能を十分にはたしているとはいえない。それは直接請求に対する議会の姿勢にある。すなわち、直接請求にもとづく条例案が長に対してなされ、議会に提案されても、議会は全体の10%を可決しているにすぎない。したがって、もし、その機能をはたすためには、議会は前述したように、住民の直接請求に対して、議会への挑戦として受けとめたり、あるいは警戒心をもって扱うのではなく、議員選出の源泉たる国民が直接発表する意思を価値あるものとして認めることを前提として結論を出していくべきである。とすると、アメリカの諸州（50州のうち14州で用いられている）および大都市でみられるように、また、これまでのべてきたように、直接請求は住民自治を具体化した独自の政治参加の制度として、つまり、市民参加の意思を組織化する制度として理解すべきであろう。日本国憲法92条にいう「地方自治の本旨」の具体化はそのことを要請しているのではなからうか。

いままでとりあげてきた直接請求にもとづく条例の制定請求や、首長の政策をめぐって解職請求に持ちこんだケースは、いずれも住民の生活をまもるための政治意思の決定という重要な事例である。したがって、住民のそのような政治的意思の高まりとして活用された直接請求はそれなりに評価に値するといえる。

だが、この直接請求は、イギリスにおけるEC加盟をめぐるレファレンダム論議でみられたように、自党の利益を有利に達成のための手段として利用されてきたという歴史があることを想起しておくことも必要である²³⁾。

ドイツ・ナチスにおいても、フランス・ドゴール体制においても然りであった。本章でとりあげたのは地方自治体における直接請求ではあるが、その場合でも「政争の具」の解決策あるいは多数派の数による少数者の支配としてふんだんに利用されることになれば、議会政治は否定されるという危険な面があることを最後に強調しておきたい。

- 1) くわしくは、小倉庫次『各国の地方行政』1964年・有斐閣、90頁以下参照。Austin F. MacDonald, *American State Government and Administration*, (1960), pp. 353-368.
- 2) ここでは「たんに希望をのべるだけの行為」ではなく、議会または諸機関に対して請願をする場合には参政権的な理解をするということの意味する。
- 3) 鶴岡信成「地方自治における直接民主政治」法律時報21巻7号20頁。
- 4) 篠原一『市民参照』1977年・岩波書店、125頁、三田清「直接請求制度の活用の実態と傾向」沖田哲也ほか、『地方自治と都市政策』1981年・学陽書房、162頁。
- 5) 新藤宗幸「自治体の立法機能」佐藤竺編『条例の制定過程』1978年・学陽書房、221頁。
- 6) 直接請求による条例案の推移については、浜川清「直接請求による条例制定」佐藤編・前掲258頁。
- 7) 条例案の内容と論点については酒井利長『『まちづくり条例』の周辺』地方自治職員研修118号78頁以下にくわしい。
- 8) なお、鈴木現知事のもとで出された新条例についての紹介は、野村好弘「環境アセスメント条例の定着」ジュリスト727号など参照。
- 9) 昭和54年東京都議会会議録15号4頁。
- 10) 手塚宏「個人情報電算化規制条例制定」地方自治職員研修137号31頁。
- 11) 中野区発行「別冊なかのグラフ」20頁以下、なお、運動論の観点から三上昭彦「教育委員準公選をめぐる歴史的動態」日本教育法学会年報10号217頁。
- 12) この経緯と行政上の問題点については、和田英夫「地方自治法と教育委員準公選問題」自治実務セミナー19巻10、11号、兼子仁「教育委員準公選条例の意義と合法性」伊ヶ崎暁生＝兼子仁ほか『教育委員の準公選』1980年・労働旬報社、108頁以下。
- 13) 吉田善明「憲法原理と教育委員準公選」地方自治と住民の権利所収。
- 14) 仲井富「窪川原選挙が残したもの」世界427号282頁以下。
- 15) いままでにも、法的拘束力をとまわらない形での住民投票のケースもみられないことはない。たとえば、1972年7月には新潟県柏崎市荒浜地区で東京電力原子力発電所の建設をめぐる住民投票が行なわれ、賛成39票、反対251票と反対者が圧倒したが、住民投票の結果は生かされずその後着々とその建設作業がすすめられていくのはまさにその典型である（吉田善明「地方自治と住民の権利」22頁）
- 16) たとえば、1974年から翌年にかけて立川市をはじめ1市3町にみられた「一般職員の給付条例改正請

求」などがある（浜川・前掲269頁以下）。

- 17) 吉田善明『選挙制度改革の理論』1979年・有斐閣, 59頁。
- 18) 小倉・前掲92頁以下。
- 19) 小倉・前掲95頁。Austin F. MacDonald, *American State Government and Administration*, (1960), pp. 353-368.
- 20) さらにいえば、都道府県の直接請求が自分の居住する区市町村の受任者の提出する署名簿にしか署名、捺印をすることができないことから署名収集をより困難にしているようである。たとえば、受任者の署名収集は自分の居住する区市町村であるため、自己の通勤する職場に賛意を表明する友人がいても、都民でありながら区市町村が異なるため署名を収集することができない。たしかに、これは署名は審査を困難にするという技術的理由にすぎないが、そのことによって請求権を放棄することが多くなるとすれば問題である（同旨、五十嵐敬喜『現代都市法の生成』1980年・三省堂, 102頁）。
- 21) この点について高寄・前掲138頁以下。
- 22) 河中二講「地方住民の直接請求権」都市問題研究 7巻3号43頁以下。
- 23) 真砂泰輔「直接請求制度」田中二郎ほか編『行政法講座5』1965年・有斐閣, 56頁, 吉田前掲83頁以下。

[参考文献]

『アメリカにおける直接立法・住民投票制度』1978年・地方自治総会研究所。