

民主主義の学習としての住民投票制度

1 「苫小牧市自治基本条例」と「住民投票」

第3回の会議（11月18日）終了間際に「苫小牧市自治基本条例」が配布された。この条例に住民投票の条項（第6条）があり、この条項についての「趣旨」と「解釈」が載っていることを初めて知った。そこでこの条例から私の考えを述べたいと思う。

「苫小牧市自治基本条例」第6条（住民投票）第1項には

「市は、市政の重要な課題に関する市民の意思を直接確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を行うことができる。」

と記されている。市とは議会及び市長その他の執行機関のことであることが「苫小牧市自治基本条例」第2条に定義されている。この下線部の別に条例で定めるところによりには、「住民投票条例」を別途設けることが暗示されていると推察される。

この「別に条例で定めるところにより」については次のように説明されている。「苫小牧市自治基本条例」の第5条（市民参加）の[解釈]のところで「別に条例で定めるところにより」の説明として、「市民参加の具体的な方法については、自治基本条例とは別の条例（「ここでは、市民参加条例」のことを指す。筆者注）として定めることを明らかにするものです」と述べている。

この解釈に基づいて、苫小牧市は平成21年4月1日、「苫小牧市市民参加条例」を施行している。

したがってこの流れに即して考えれば、第6条の別に条例で定めるところによりの解釈から推察されることは、「常設型」か「非常設型（個別課題型）」かの選択の別はあるとしても、「苫小牧市自治基本条例」では、やがて「住民投票条例」が制定される（だろう）という方向に向かおうとしていることが推量される。

条例の表現に曖昧さはあるものの、「苫小牧市自治基本条例」の精神からすると、ゆくゆくは苫小牧市でも「苫小牧市住民投票条例」を制定するものと解釈していいのではないか。

この日の会議終了間際に、ファシリテーターの東 裕教授から住民投票条例を作るとしたら、その「理念」をどうするかが問われるというような助言があった。この流れからすると、会議の方向として、次回からは住民投票条例作成の理念について検討されるものと思われる。以下私の考えを述べる。

なお理念とは、この場合、住民投票（「常設型」「非常設型」のいずれであっても）はどうあるべきかという住民投票についての根本的な考え方のことと押さえて論を進めたいと思う。

2 「あることに意義があるのでは」

まず最初に、昨年行われた「住民投票制度の在り方について考える市民ワークショップ」の成果から考えてみたい。昨年度の第1回ワークショップでは、個別課題型（以下「非常設型」を個別課題型として表現する）と常設型の両方について、「良い点」と「悪い点」が述べられている。ここでは「良い点」だけを抽出することにする。

個別課題型の良い点としては、

- ① 市民の問題意識が高まる。
- ② 署名数のハードルの低さ。
- ③ 市民の声を示す手段。
- ④ タイプとしては個別型が良い。

などが挙げられている。短い文（表現）なので、十分に理解ができにくいものもあるが、話し合いの場のニュアンスは十分伝えられている。

また常設型の良い点として

- ① 短時間（時間がかからない。早く取り決められる。時間を短くすることができる。手続きが簡単にできる。）
- ② 請求の種別ができる。
- ③ かつてな事はさせないゾーという民の意思の担保になる。
- ④ 市や議会にプレッシャーをかけられる。
- ⑤ 住民の意思がムダにならない。
- ⑥ 地方自治体は議会のえいきょう力を受けにくい。
- ⑦ パニックにならずに済む。
- ⑧ 見通しが持てる。
- ⑨ 制度としてあるとよい。あることに意義があるのでは。
- ⑩ 投票実施まで迅速である。
- ⑪ ネガティブリストが良いのでは？
- ⑫ 市民のリテラシー（プライド）。

などが挙げられている。

指摘された項目から考察するに、「常設型」の方が若干評価されているように推察できる。

筆者も第3回(11月18日)の会議で、「住民投票制度は無いよりも在った方がいいのではないかと思う」と消極的な賛成意見を述べた。上記の意見「⑨制度としてあるとよい。あることに意義があるのでは。」と述べている人と似ている。今考えてみると、筆者自身の考えは、実に無意味な、また無責任な発言だったし、なんの説得力もないことに気付いている。しかし「制度としてあるとよい。あることに意義があるのでは」という発言にこそ、住民投票制度の「理念」の真実が秘められているのかもしれない。

3 「住民投票」をめぐる動き

榊原 勝氏（北海学園大学教授）によれば、日本で最初に住民投票が実施されたのは、1974年東京都品川区で行われた住民投票だそうだ。氏は「戦後日本で住民が自主的に運動を起こして条例で住民投票をやった、一番最初のケースなんですね」と述べている。（「市民自治のまちづくりと住民投票制度のあり方」講演録より。）これは30数年前のことになる。しかしこれ以後「住民投票」はさほど進んでいなかったように思われる。

さて、近年注目を集め始めている「住民投票」には、三つの重要なエポックがあった。

一つは、1995年6月26日に行われた新潟県巻町での「東北電力の原発建設」に係る議員提案であり、これは町議会で可決されている。これを受けて、町民が「原発建設に関する住民投票条例の改変」を同年10月3日、直接請求をして、翌年8月4日に町民投票が行われ、可決されている。これがいわゆる「巻原発住民投票」である。

これは当初、国のエネルギー政策にかかわるテーマなので、小さな町が口出しすべき問題ではないなどと批判されたりしたが、このテーマは原発に反対ということで争ったのではなく、町有地を売却するか否かで争われたために、住民投票の争点になりえたものと思われる。町有地を売却することに賛成か反対かで住民投票が行われた結果、町有財産を売却しないことに決まり、結果として「原発」が建設されなかった。

さらに1996年6月21日、沖縄県で「米軍基地の撤去・縮小を求める住民投票」の直接請求があり、県議会を通過し、同年9月8日に住民投票が実施されている。

これも基地の撤去・縮小問題は、国の安全保障に関わるテーマであるので、一都道府県なり、市町村が住民投票にかけて賛否を問うことにはなじまないなどと指摘されたりもした。

ところがこの上記二つの住民投票は意外な反響を呼んだ。巻町の町有地売却を巡って、町有地の売却に反対することで、結果的に「原発」の設置に反対することになった。前者の反対票は53・77%となり、巻町の住民投票は全国的にセンセーションを巻き起こした。

一方沖縄県の米軍基地の撤去・縮小を求める住民投票は、撤去・縮小を求める県民は53・04%に達した。これも予想を覆す結果となった。この二つの投票結果から、住民投票の存在そのものが大きく注目を浴びた。

なお1995年（平成7年）は阪神淡路大震災のあった年であり、次のような住民投票が行われ、それぞれ可決されている。

ア 3月、南島町（三重県）「原発建設に関する住民投票条例の改変」。議員

提案。可決。

イ 3月、南島町（三重県）「原発建設に伴う事前環境調査」。議員提案。可決。

ウ 9月、串間市（宮崎県）「原発建設に関する住民投票条例の改変」。首長提案。可決。

エ 12月、紀勢町（三重県）「中部電力の原発建設」。議員提案。可決。
巻町を含めてこの年には原発に係る住民投票は可決されたものだけで、5件に上っている。これは一つのエポックと言えるし、地方分権の時代への新たな幕開けともいえるのではないだろうか。

二つ目には、2000年4月の地方分権一括法の施行が挙げられる。それまでは地方の政策（自治体が何をめざし、何をするかを決めるのにも）は、国から都道府県に、さらに都道府県から各市町村へと、上意下達的な傾向の下で地方自治が行われることが多かった。

ところが地方分権一括法が施行されると、国、都道府県、市町村の立場が対等・協力の関係になり、都道府県も市町村も、政策の実施に当たっては、その主体性が問われることになった。この時はまだ「地方主権」（最近使われ始めている「地域主権」ではなかった。）の重要性などと言われ始めていた。北海道でもニセコ町、栗山町などを始め、いくつかの市町村で「自治基本条例」や「住民投票条例」の制定に動き始めていた。わが苫小牧市でも、これを機に「自治基本条例」の作成に取り掛かっている。

三つ目として挙げられるのは、「地域主権」の用語の登場と具体的な取り組みである。「地域主権」という言葉は必ずしも新しいものではないようだ。北海道新聞によれば、初めてこの言葉が新聞（道新）に登場したのは1993年だという。この言葉が頻繁に使われ始めたのはもっと後のことである。それほど古くはない。

最近、北海道庁が地域主権局という部署を設け、活動を開始してから道内でも比較的多く使われだしたようである。

以上のような動きの中から、道内でも「自治基本条例」なり「住民投票条例」なりの必要性が問われ始めた。

具体的に言えば、道庁は、「地域主権型社会のモデル構想案」の中で、「地域主権」とは「一人一人の個人が、そして共に力を合わせた道民が、更には地方自治体が、自ら主体的に考え、決断し、そして行動すること」と説明している。

別な言い方をすれば「地域の自主・自立」の姿勢が重要であり、「自己決定」する態度が求められ、「自己責任」を持つことが要求される。この考え方が「地域主権」となっている。

この説明から推察されることは、それぞれが（住民、議員、首長が）どんな理想的な自治体を目指すか、またそのために何をしようとしているのか、そのことを明確することが、市民、市議会、市長に問われていることになる。地域

に住む人(人々、自治体)が「主体的に考え、決断し、そして行動する」ことが地域主権の根幹だと説明している。

別な言い方をすれば、市民、議会議員、首長が各々「主体的に考え、決断し、そして行動する」ことが求められていることになる。その具現化の手段の一つが「住民投票制度」と位置付けられるのではないだろうか。

市民、議会議員、市長が「主体的に考え、決断し、行動する」ということが、民主主義の根幹であり、民主主義がさらに具体的に動き始める一つのステップであり、その具現化の仕組みが「住民投票制度」と位置づけられよう。

4 理念 「自分たちのことは自分たちで決める」

(1) 未成年者・永住外国人などの権利

平成12年、日本国政府は地方分権一括法を制定し、同年4月1日施行した。これを受けて苫小牧市は、自治体の憲法と言われる「自治基本条例」の制定に着手し、平成19年4月1日、これを施行している。

住民投票は現行法でも行うことができるが、地方自治法第74条1項に、「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者」が住民投票に参加できるとなっている。そのため地方自治法第74条は議会議員や首長などの選挙権を持たない人たちへの配慮に欠けている。

たとえば「苫小牧市自治基本条例」では、市民とは「市内に住所を有する者、市内で働き、又は学ぶ者及び市内で活動する法人その他の団体」と規定している。これは明らかに「地方自治法第74条」と齟齬をきたしている。これでは未成年者や外国籍の市民、さらには苫小牧市が「市民」と規定している人々への配慮に欠けることになる。これらの人々の投票参加は事実上不可能になる。

少子高齢化時代、国際化社会、地域の広域化への時代と世の中が広範囲に、しかも複雑化し、より進展している今日、これでは地域が抱える課題に対応しきれない。義務教育を終えて働いている未成年者(16歳以上もしくは18歳以上の者)や永住外国人、近隣の市や町から仕事や勉学などで苫小牧市に来ている「市民」に対応がなされておらず、事実上これらの人たちの投票行動は不可能になっている。

したがってこれらの人たちへの配慮を考えるならば、直接請求ではなく、新たに「常設型」もしくはそれに類した「非常設型」の住民投票条例が必要になる。なお永住外国人の投票行動については、慎重な議論が求められる。外国人による道内の土地の売買が急激に増加している今日、議論は慎重でなければならないであろう。

(2) 「市民が成長する機会」

3年前、U市の破綻が明らかになった時、総務省が「地方債の発行を許可し」、「破綻寸前まで黙認し」、しかも「政府が交付金を削った」ことを理由にあげる道民の声が多かった。その通りであろう。

しかし、破綻の原因の1番の理由は、破綻を見過ごしてきたU市民の無関心な態度にあったことも否めない。U市住民が市の財政事情を自分のこととしてとらえ、起債を増やすことにブレーキをかけていたら破綻は防げたのではないだろうか。議会や首長を批判するだけでは、これからの地方自治体は成り立たなくなるであろう。

2番目の理由はU市議会議員の無責任な対応であり、行政へのチェック機能が働いていなかったこと、加えて市長の経営能力の不足、無責任な行政執行が上げられる。

そして3番目の理由はリスク感覚をまったく失っていた貸付け銀行の無責任な融資ではないだろうか。

国、地方自治体の財政赤字が拡大しつづけ、現在その総額は合わせて約1千兆円に達しているともいわれている。苫小牧市も含め、国や地方自治体は今やいつ破綻に追い込まれるかしのれない状況にあり、それはU市だけの問題ではなく、国を始め地方自治体の喫緊の課題でもある。

ところがU市の破綻後に成立した国の法律では何の反省もなされていないように思われる。端的に言えばこうである。

今後は総務省がきちんと監督するから自治体は安心していい。住民の皆さんは今まで通り無関心で結構だ。銀行もリスク感覚などなくてもいい。もし自治体が破綻したら、きちんと再生・再建計画を自治体に作らせ、確実に返済させるように指導するというものである。

これではあくどいサラリーマン金融とさほど変わらない。自治体が破綻したら市民がいかに困窮するかをU市が教えてくれたし、合わせて国の（総務省）の無慈悲な態度も明白になった。もし破綻したら、該当自治体の住民が困ることになり、そうならないようにするためにも、住民の一人一人が気を配り、必要に応じていつでも住民投票ができるように条例を制定し、整備しておくことは今後ますます重要になるであろう。

以上のようなことから、ありふれた表現ではあるが、「自分たちのことは自分たちで決める」という、民主主義の原点に立脚することを住民投票条例の根幹とすべきではないだろうか。また地方自治は民主主義の学校と言われるように、住民投票を民主主義思想の学習の場と位置付け、積極的に活用できるように制度化することが大切である。

12月の最初の日曜日、人口2万数千人の自治体首長が、リコールが成立した直後「市民が成長する機会になる」と述べていた。かつては人口4万人を越えていたこの自治体は、今ではかつての6割近くまで人口が減り、このままではじり貧状態が続くと憂いた市長が、市職員や議員の給料・報酬を一方的に（非民主的ないしは暴力的に）減らそうとしたことからリコール運動が起きた。高い投票率の中で、賛否の差が398票だったことが、地方自治の厳しさを物語っている。ほぼ互角に戦ったということは、「非民主的な首長」とマスコミなどで報道されたが、市の財政を考えて市長を支持した票もまた確かに半数近くあっ

たことは、この小さな市の厳しい市民感情の表れと考えられる。

名古屋市の場合も、市長の手法は違うが、自治体の財政問題を抱える点では似た構造である。今後このような自治体はますます増えるのではないだろうか。

(3) 間接民主主義の補完

現在の議会と首長による2元的な仕組み、いわば間接的な民主主義の仕組みだけでは、近年の複雑化した地方自治運営の課題には対応しきれない状況になりつつある。

市政に対する市民一人一人の考え、主張、希望、願いなどの幅が年々広がり、「個性化」の方向に進んでいる。その傾向は今後民主主義の考え方が定着し、進展すればするほど、また地域主権の権限が大きくなればなるほど、住民に新たな考え、主張、希望、願いが増え、それに比例するように不満や要望が募る傾向が強まってくるであろう。そのような住民の要望を担保するための新たな仕組みが必要になり、その一つを住民投票制度と位置付けたいと思う。

市政に関する事案のすべてを住民投票にかけることは不可能であり、それは間接民主主義を原則としている日本国憲法にも反することになる。

苫小牧市は昨年(2009年)4月1日、「苫小牧市市民参加条例」を制定している。その第1条(目的)には

この条例は、市民参加の推進に関し必要な事項を定めることにより、市の政策の立案、実施及び評価(以下「立案等」という。)の過程における公正の確保と透明性の向上を図るとともに、市政運営への市民の参加を推進し、もって市民自治によるまちづくりの推進に資することを目的とする

と記している。「市の政策の立案」「実施及び評価」の過程を「公正」にし、「透明性」を高め、「市政運営への市民の参加」を進め、「市民自治によるまちづくりの推進」に努めるという。

市民が市の政策の立案、実施、評価などに参加できることによって、かなりの事案が透明になり、公正さが保たれることになる。

しかし、とはいえ、市民の意思を直接確認しなければならない事案が生じないとも限らない。そういう時に住民投票制度が活かされる。

「苫小牧市自治基本条例」は次のように規定されている。

第6条 市は、市政の重要な課題に関する市民の意思を直接確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を行うことができる。

2 市は、前項の住民投票の結果を尊重するものとする。

この第6条は、地方自治法第74条の規定を超えていて、より今日的な課題に対応しようとしている。

2項の「市」についての説明は「苫小牧市自治基本条例」第2条2項に、市とは「議会及び市長その他の執行機関(以下「市長」等という。)をいう」とな

っている。「住民投票の結果を尊重する」のは「議会及び市長その他の執行機関」だけではない。市民にも住民投票の結果を尊重し、遵守し、義務を果たす責任がある。したがって、市民、市議会議員、首長の3者に協働の精神がなければ、住民投票は単なる非難や揚げ足取りになりかねない。

市民が真の主役になるためには、「議会及び市長その他の執行機関」とともに市政に積極的に参加する精神を市民一人一人が持ち、住民投票の結果を尊重することが大事である。

(4) 民主主義の学習の場

苫小牧市の場合、今夏の市長選では約4千5百万円の費用が支出されている。もしこれを住民投票に当てれば、同じような支出が想定される。したがって、費用対効果の面から、住民投票の実施に足踏みする人が多い。これを解決する方法として、ボランティアを取り入れるなどの工夫も考えられる。

また、各種選挙と同時に行うことも一つの手段だ。4年間で、最低でも2回の衆参国会議員の選挙があり、これに加えて、市長選と市議会議員の選挙があり、苫小牧市では少なくとも4年間に4回の選挙が行われる。これを活用すれば、平均年1回の住民投票を行うことができる。住民投票制度を民主主義の学習の場と捉えれば、これら4回の選挙の投票日を活用することを積極的に考えていいのではないか。

住民投票に掛ける問題がそんなにあるのかという疑問が当然出るであろうが、前もって活用しやすい制度を条例化することの方が重要である。

地方分権・地域主権などと耳触りのいいことを言う割には、実が伴っていないことが多い。

たとえば道には「道州制特区」が導入された。いかにも地方の権限が拡大されているように思われがちだが、実態はそうではない。初年度八つの権限が委譲されているが、「鳥獣の狩猟をするときの麻酔薬の量を、今までは国で決めていたのを道で決めてよい」とか「商工会議所の監督をすべて国がやっていたのを一部は道でやってもいい」とか、実にどうでもいい事柄である。

また学校教育の面でも言える。市町村立の学校に、いわゆる「いじめ自殺事件」が発生すると、文科省がしゃしゃり出る仕組みになっている。地方主権、地域主権と言いながら、国や都道府県の権限移譲は遅々として進んでいない。にもかかわらず、責任だけは市町村自治体に負わされているのが現状である。この構図は、市町村自治体と住民との間にも歴然として存在していることを住民は肌で感じている。

<終わり>

住民投票制度を考える会の皆様へ

第4回の会議は都合により出席できませんので、よろしくお願いします。

2010年12月10日

Toshihide, Yoda