

自治基本条例における住民投票条項の一考察

武田 祐也*

目 次

- 1、はじめに
- 2、自治基本条例とその最高法規性
- 3、自治基本条例における住民投票条項
- 4、自治基本条例における住民投票条項の特徴とその問題点
- 5、A-C型の千葉県我孫子市での自治基本条例策定過程
- 6、理想的な自治基本条例における住民投票条項とはどのようなものであろうか～おわりに～

1、はじめに

自治基本条例の制定が各自治体で進んでいる。まだまだ少数ではあるが、徐々に条例の趣旨が理解され、制定へ前向きになってきている自治体が増えている。自治基本条例は、自治体憲法と呼ばれ、自治体内の各条例について、それを取りまとめる役の最高法規性を与えるということを目的としている。しかし、まだ制定数が少なく、未熟なせい、または国の理解が遅れているせい、課題点や問題点は多いように思われる。本論では、そのような最高法規性ということに重点を置き、自治基本条例について検討してみたい。

その題材として、自治基本条例内に制定が盛んである住民投票条項についての的を当ててみたい。

そもそも、条例とは、憲法第94条に定められるところにより、法律の範囲内で制定が認められているものである。となると、各条例において、自治基本条例が最高法規であると言うならば、法律において、最高法規性を持つ条例が自治基本条例であると、宣言されなくてはならない。

しかし、現状では、まだそのような法律は存在しない。ということになると、どのような点から、最高法規であると言えるのか、また、その効果性について検討しなくてはならない。

一方で、自治基本条例に住民投票に関する条項を設ける条例（案）が目立っている。住民投票制度を最高法規であるとする自治基本条例に盛り込むことは、本来半代表制のプーブル主権論であるとする地方議会の決定を、住民が独自に行う決定が翻す可能性を秘めているものに最高法規性を与えようとするものであるから、画期的である。住民投票については、実際に議会の決定を住民が翻した例がほとんどであり、それらのことは裏付けられている。

また、個別の常設型住民投票条例は、現在

*早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程

においても、制定数はまだ数十であり、制定率が高いとは言えない。ゆえに、各自治基本条例の中の住民投票条項を見ると、最高法規性やその条項の効果性の観点から、奇異な条項にも見受けられる部分がある。それらのことから、本論では、自治基本条例の検討に当たって、住民投票条項を用いることにする。

自治基本条例内の住民投票条項について、特徴は以下の3つのままとめることができる。

まず一つ目は、住民投票の実施ができることを宣言するまでのものである。これは、北海道ニセコ町、兵庫県宝塚市などに見られる。これは、個別の常設型住民投票条例を制定する上で、詳細はそちらでまとめれば良いとのことで、その常設型条例から最高法規性へと条項を引き抜く矛盾性を回避したもので、自治基本条例の住民投票条項としては、スマートである。

しかし、結局は個別条例の常設型住民投票条例を必要としていることに鑑みれば、自治基本条例に住民投票条項があったとしても、その条項の効果性に疑問が残る。ただ単に、宣言するだけのプログラム規定であるとするならば、なおさらである。

二つ目の住民投票条項の特徴として、住民投票を発動できる要件など、個別の常設型住民投票条例に書くべき詳細を自治基本条例に示しているものである。これには、北海道稚内市、東京都多摩市などがある。しかし、これには前述の住民投票を宣言したものよりも疑問性がある。

前述のように、自治基本条例に住民投票の条項を設けて、そして綿密に発動要件まで決めたとしても、それだけでは発動はできないのである。繰り返し言うが、個別の常設型住民投票条例を必要とする。

また、住民投票発動要件等その自治基本条例内に書かれた部分について、最高法規性を

持たせるということには、個別の常設型条例または作成するであろう、その個別条例内において、他条文との差異を明確にしなければならない。なぜ、その部分だけを最高法規性を持たせるのか、根拠がなくてはいけない。

3つ目の特徴として、個別の常設型住民投票がすでに制定された上で、自治基本条例内に住民投票条項を設けるパターンである。前述のように、これは全国でもまだかなり少数であり、議会で否決された千葉県我孫子市が当てはまる。

前述のような自治基本条例に住民投票条項を設けることに疑問点や矛盾点があることにおいて、この手段を取ることが、一番矛盾点が少ないと言えよう。

しかし、自治基本条例の住民投票条項に発動要件など詳細を含めると、前述のような矛盾点が発生するのは事実であるし、その部分のどこまで自治基本条例に定めるかということには、慎重でなければならない。

実際、千葉県我孫子市の住民と行政の自治基本条例懇談委員会では、議論の順序の問題も想定でき得るものであった。その進行程度とその進行の場面はよく理解しておかなければ、前述のような条例の矛盾点、問題点が再燃することになってしまう。

これらの矛盾点を解く鍵として、自治基本条例が最高法規の条例であるとする法律が存在しない以上、実際の現場での議論にあるとしか言いようがないであろう。本論では、前述した千葉県我孫子市を取り上げる。なぜ、この市にしたかと言うと、我孫子市は個別の常設型住民投票条例をすでに制定している自治体であるからである。

以上のことから、自治基本条例における住民投票条項の効果性が判定できることと思われる。それにより、条例の最高法規ということも、改めて示せることと思われる。

2、自治基本条例とその最高法規性

自治基本条例登場の背景

2000年に地方分権一括法が制定され、各地で住民自治が叫ばれている。自分たちのことは自分たちで決めるという住民自治の原則に従い、中央集権の弊害を各自治体では気付くことになり、住民自治や団体自治という言葉がひとつのキーワードとなりつつある。

それらは、住民の行動へと結びつき、変化が見られることとなった。各地での住民投票、無党派首長の誕生など、近年、住民の行動は積極的となりつつある。

そのような活動において、最終的に行き当たるものが、法規範というものである。住民や自治体のすべての活動において、法規範という壁が存在した。つまり、活発化する住民の活動、意識に対して、各法規範というものが、追いついていないという実情である。

住民自治に対して先進的な自治体は、住民自治にとって必要な各条例をここ10年余りで定めることに成功した。時には、守旧的な議会に妨げられることもあったが、結局は行政や住民に押し切られる形が一般的である。議会の反対派はいわゆる「無駄な抵抗」と写る局面が多々見られた。

法の優劣関係がある現在の法体系の中で、条例へ法律より、最高法規性が与えられたものが一つもない現在においても、住民自治に必要な各条例は揃いつつある今日である。各自治体は、その各条例をまとめ、関係性を明らかにする必要性が出てきた。それによって、姿を現したのが自治基本条例である。

自治基本条例を定めていくことで、壁となるのは、憲法第94条である。いわば、条例というのは、法律の範囲内でしか制定できないのだ。この件に関して、法律の範囲内とは、どこまでであるのか、その判定について、

争われた裁判例はたくさんある。「上乗せ条例」、「横だし条例」など、数々の見解が示されてきたが、条例について、法律が最高法規性を認め、いわば「自治体憲法」を認めた、判例はまだないというのが現状である。

ゆえに、各自治体においての自治基本条例は、地方分権とは言えども、結局は法律の範囲内での作成に戸惑いを隠せない事実が存在する。

自治基本条例と最高法規性

自治基本条例は、ここ数年で急激に制定数が増え始めている。私が作成した自治基本条例制定状況票においても、2007年4月現在において、100自治体に上り、制定中を入れれば、その倍以上をはるかに超す状況で、自治基本条例制定に関しての加熱ぶりはお分かりいただけるであろう。もっとも、この票は私がインターネットによる検索において作成したもので、ネット上に条例案や制定状況を表示していない古典的な自治体や、検索漏れした自治体もあるかもしれない。しかし、おおよその目安として、判断材料にはなると思われる。

自治基本条例と言えども、一概ではない。前述した自治体の各条例をまとめ、条例内の優劣関係を判断させるという視点も一例であるし、その他、自治体憲法の性格を持たせたもの、(主に「住民参加条例」などの表記となる)住民参加を主に規定してるものや(主に「まちづくり基本条例」と表記される)まちづくりにおける基本的視点を定めたもの、単なる自治体の憲章に過ぎないものなど、いろいろな視点が存在し、一概に自治体憲法という表現の枠で当てはめられるのか、疑問に思うものもある。しかし、学説ではこれらをまとめて自治基本条例と呼んでいる。自治基本条例について、厳格的な正式な定義

については、まだないものと思われる。

ただ、南川諦弘教授によれば、自治基本条例とは、「地方自治の本旨の内容を主体的に解釈し、それぞれの地方自治体の構造、組織ならびに地方政治・行政の基本原則を自治基本条例で規定」¹⁾するものと定義し、憲法に習いこのようなものに最高法規性が与えられるものと定義している。自治基本条例が各種個別の条例をまとめるもので、そして、最高法規として、重視されるなら、このような定義は的を射ていると思われる。なぜなら、ただ単に住民参加やまちづくりの基本を定めるだけのものであるならば、最高法規としては疑問であるし、自治体憲法の意味合いはないものと考えることができるからである。

なお、本論においては、前述した南川教授の定義を基本に、あくまでも「…基本条例」と名づけられた条例のみを自治基本条例として、カウントしている。各種自治体のホームページによれば、前述した住民参加条例やまちづくり条例も自治基本条例の一種としてカウントしている自治体もあるようだが、本論においては南川教授の定義を基本に、そのような条例は除外している。そのため、厳密的に自治基本条例としての数は少なくなっているものであろう。

そういった、自治基本条例とは言えども、いろいろな種類があるのであるが、しかし、各自治体の傾向において、大まかに分類し、共通的なことを考えれば、どれも自治体の基本的視点をまとめたものであり、また各条例に関して、最高法規性を持たせたいものであると思われる。各自治基本条例のほとんどが、住民による制定の委員会や協議会を重視していることから、住民自治が根本にあるものと思われるし、またそれらから住民が自らの力で決定することに最高法規性を与えたいことが伺える。

南川教授の定義においても多少触れたが、そこで考察しなくてはいけないことは、自治基本条例におけるの最高法規性である。条例が法律の範囲内でしか制定できないことは、前述した。ならば、自治基本条例において最高法規性は認められるのか、考察しなくてはならないであろう。

自治基本条例を制定する各委員会、各協議会に参加する学識経験者は、自治基本条例の最高法規性につき、住民自治において、住民によって構成される委員会や協議会によって、決定され、制定される条例であるから、それを持って、最高法規性があると言える、といった表現が用いられている²⁾。そもそも、上乘せ、横だし条例におけるの論法もそれに似たところがある。と言うのは、自分たちのことは自分たちで決めるという住民自治の原則に則って、環境のことはもっとも影響を受ける当該住民が決定すべき、という理論が支配的であった。

具体的に言えば、南川教授の論文³⁾によれば、前述の地方自治体の構造、組織、地方政治・行政の基本原則を定めたものが自治基本条例であるという定義をもとに、徳島市公安条例事件に関する最高裁大法廷昭和50年9月10日判決を引き合いに出し、国の法令についての最大限規制立法と最小限規制立法に分け、最小限規制立法であれば地方の実情に応じて、条例の制定が可能である旨を述べている。そして、2000年の地方分権一括法の施行による最高法規性の付与を述べている。

同じく、地方分権改革によるものを提唱するものとして、神原勝教授の理論がある。神原教授によれば、議会基本条例の最高法規性の理論として、分権改革によって、国と自治体の関係が「上下・主従」から、「対等・協力」の関係に変化したことをもとに、それが

法律と条例の関係においても妥当することが述べられている⁴⁾。または、法の優劣関係については、憲法 94 条の条例制定権を用いたのだから、根拠法が憲法になり、法律を逆転するという理論であった。

両者の理論とも、大まかには地方分権一括法を依拠とするものであるが、本論においては、地方分権一括法による改革と憲法 94 条とはまったく別のものと考えている。そもそも、地方分権一括法による改革は、政治・行政的な改革であり、それと法理論とは混同できないのではないかと、というのは本論による見解である。

また、神原教授によれば、憲法 94 条による憲法からの授權があるという理論構成であるが、そもそも、その憲法 94 条が条例の制定につき、「法律の範囲内で」との、法の優劣関係を定めているものであることは否定できないであろう。憲法 94 条を根拠にしても、結局は法の優劣関係を肯定してしまうものであり、憲法の授權と法の優劣関係をセットで受けてしまうことのように思われる。

条例と法律の優劣関係においては、代表的な理論として印象に強いのが、上乘せ、横だし条例における法理論である。それについて、論法は憲法における二重の基準論を用いて、経済的自由よりも精神的自由が優越するという理論を重視している。すなわち、上乘せ、横だし条例においては、その条例によって不利益を受ける業者の利益よりも、当該住民の精神的な自由が優越されるべき、とのことである⁵⁾。その理論を基本にこの最高法規性についても、考えていくのが本論における理論である。

そう考えてみると、自治基本条例が二重の基準論における理論が当てはまるとは言い難い。自治基本条例の最高法規性は法理論的にかなりにおいて弱いことになる。となれば、

住民が最高法規と位置づけたい自治基本条例を法理論的に説得力が弱いまま制定するのは、非常に中途半端な議論になりはしないだろうか。住民のすべてを巻き込んだ議論であるはずなのに、中途半端な条例を作成するとは、誰の願いでもないだろう。

結局のところは、現在の法体系において、法律による援用がない限りにおいて、最高法規性の付与は不可能であると思われる。わが国が統一法国の法体系である限り、最高法規性の付与を条文に一文加えたところで、それは対外的に公定力を持たせるにはかなりにおいて説得力を持たない。

となると、自治基本条例を制定する意義に関する論点も生じる。しかし、それは当該自治体内の意義にとどまることと思われる。つまり、本論では自治基本条例制定の意義に関して、当該自治体内の個別の条例について、優劣関係を定めるもの、条例をまとめるものという視点に立つことにする。

この見解について、前掲南川教授 p.75 によれば、条例は全条例とも「憲法 94 条及び地方自治法によって承認され、あるいは憲法 94 条又は法令によって授權された法規範で、その形式的効力は同一」という理論と抵触するであろう。

しかし、自治基本条例だけでなくすべての条例共々、形式的効力は同一とすると、結局は自治基本条例に最高法規性を付与することもできないものとなり、再び、理論はスタート地点に戻されてしまうであろう。

ゆえに、本論においては自治基本条例の意義については、前述した意義を見出したい。それによって、最高法規性の疑問点も辻褄が合うことと思われる。それらのことを念頭に置き、自治基本条例内の住民投票条項について、論述していきたい。

3、自治基本条例における住民投票条項

わが国における住民投票制度とは

自治基本条例が住民参加をも目的としているということは前述した。それに関して、近年、自治基本条例について、住民投票条項を設けることが話題となっている。なぜ、話題になるかと言えば、間接民主主義の立場を採る日本の地方自治において、住民投票という直接民主主義的な性格の条項を自治基本条例で定めることは、根本的な制度に対する挑戦であり、画期的であるからだろう。しかし、この条項にもさまざまな問題点が存在する。

そもそも、日本における住民投票制度とは、この自治基本条例にて、初めて登場してきたわけではない。過去において、さまざまな試みがなされてきた。

わが国で最初に住民投票条例を制定したのは、東京都立川市⁶⁾であり、また、わが国で条例による住民投票を始めて実施したのは新潟県巻町⁷⁾であった。その後、住民投票制度はわが国において浸透していき、米軍基地施設、原子力発電所設置や産業廃棄物施設などの公共事業建設の是非、などにおいて実施がなされてきた。近年では、市町村合併に関して、住民投票制度を用いることが一般的な傾向となり、住民投票制度の使用頻度は増えつつある。

または、住民投票の対象を限定しない常設型の住民投票条例の制定も増えつつある。常設型については、愛知県高浜市⁸⁾がわが国で最初に条例を制定してから、政令指定都市である広島市、学生提出の陳情書により機運を発した我孫子市、その他桐生市、富士見市など制定がなされてきた。制定自治体は30を超え、制定が軌道に乗りつつある⁹⁾。

これらの性格を持つ、住民投票制度を自治基本条例に盛り込もうとする事例が、多く見

受けられるようになっている。各地の自治基本条例制定の委員会や協議会にしても、この住民投票制度について、議論の中心となっている事例も多く見受けられる。

しかし、それらは度を超すと基本条例である自治基本条例に、個別の住民投票条例をほぼ盛り込んでしまうことと同じことであり、問題点も多く見られる。定めることについては、慎重に慎重を期すべきだと思われる。次項より、自治基本条例内の住民投票条項についての詳細について、述べていくことにする。

4、自治基本条例における住民投票条項の特徴とその問題点

住民投票条項における3つの分類

自治基本条例における住民投票条項は、条文に関してみると、主に3つの点に分けることができる。これらの分類において、私が制定した自治基本条例制定票においても、分類を試みた。

特徴1は、住民投票の実施ができることを条文で宣言するまでのものである。この趣旨は、個別の常設型住民投票条例を制定する上で、詳細はそちらでまとめれば良いとのことで、その常設型条例から最高法規性へと条項を引き抜く矛盾点を回避したもので、自治基本条例の住民投票条項としては、スマートである。あるいは、最初から地方自治法第74条、第112条、第149条における条例の制定を念頭に置き、案件ごとの住民投票条例の制定を想定しているものも見受けられる。

現在制定がなされている自治基本条例での住民投票条項においては、この分類が一番多く、45自治体がこの類型において住民投票条項を成している。

しかし、この類型においての問題点とし

て、結局は個別条例の常設型住民投票条例、あるいは各案件ごとの住民投票条例を必要としていることに鑑みれば、自治基本条例に住民投票条項があったとしても、再び条例を作成する場合、地方自治法第74条、第112条、第149条における条例制定の方法が必要であるということである。つまり、その条項の効果性に疑問が残ることになる。条例制定には、すでに地方自治法で行政にも議会にも住民にも条例制定の方法は謳っているのである。今さら、自治基本条例で住民投票条例が制定できると謳う意味合いや効果性は何であろう。具体的に言えば、自治基本条例で議会が住民投票条項を含めた条例に賛成しても、個別の住民投票条例に反対して否決することも可能なのである。案件ごとの住民投票条例を考えれば、行政の側から見ても、一回ごとに条例を制定しなくてはならなくなる。そう考えた場合、最高法規性としての条項として疑問が残るし、効果性にも疑問が残る。ただ単に、宣言するだけのプログラム規定であるとするならば、なおさらである。

特徴2は、住民投票を発動できる要件など、個別の常設型住民投票条例に書くべき詳細を自治基本条例に示しているものである。この趣旨においては、住民投票条例との混同があり、住民投票においての重要案件は際立たせようとするものである。

しかし、この分類には前述の住民投票を宣言したものよりも疑問点がある。ゆえに、この分類を採用している自治基本条例は特徴1より少数であり、25自治体に留まっている。

この問題点は、前述のように、自治基本条例に住民投票の条項を設けて、そして綿密に発動要件まで決めたとしても、それだけでは発動はできないのである。繰り返し言うが、個別の常設型住民投票条例を必要とする。個別の常設型条例を制定するためには、前述の

ような問題点がやはり存在する。

また、住民投票発動要件等その自治基本条例内に書かれた部分について、最高法規性を持たせるということには、個別の常設型条例または作成するであろう、その個別条例内において、他条文との差異を明確にしなければならない。なぜ、その部分だけを最高法規性を持たせるのか、根拠がなくてはいけない。

ただ、特徴2において、特徴1である宣言型との差異として、この住民投票条項の理念を実現するにおいては、すでに常設型の住民投票条例を想定しているということである。宣言型の場合、常設型ではない、案件ごとの住民投票条例の想定もあり得ことは前述したが、問題点である地方自治法における条例制定があることを考えれば、常設型が望ましいのは言うまでもない。ゆえに、この特徴2においての問題点は、条例の制定順序にもあるのであり、個別条例が整った段階での取りまとめの性格も持つ自治基本条例においては、逆行しているのである。

特徴3としては、個別の常設型住民投票条例が制定された上で、自治基本条例内に住民投票条項を設けるパターンである。個別条例を取りまとめ、その優劣を明らかにすると言う自治基本条例においては、順序の整った特徴と言えるだろう。

自治基本条例制定票を見ればお分かりのように、これは全国でもまだかなり少数である。両者とも制定が済んだ自治体は、わずかに、6自治体しか数えられない。そもそも、常設型住民投票条例自体の制定が、まだ全国で30程度の自治体でしかないわけであるから、当然のこととも言える。ただ、前述のような自治基本条例に住民投票条項を設けることに疑問点や矛盾点があることにおいて、各問題点を解消するためには、この手段を取ることが一番矛盾点が少ないと言えよう。

しかし、自治基本条例の住民投票条項に発動要件など詳細を含めると、前述のような矛盾点が発生するのは事実であるし、その部分のどこまで自治基本条例に定めるかということには、慎重でなければならない。

実際、後述する自治基本条例のみが市議会で否決された千葉県我孫子市において、住民と行政の自治基本条例懇談委員会では、自治基本条例の審議であるのに、個別の常設型住民投票条例で行うべき議論がなされていた。個別の常設型住民投票条例の存在、内容、議会での審議内容、その制定過程までも知られていなかったように思われる。その進行程度とその進行の場面はよく理解しておかなければ、前述のような条例の矛盾点、問題点が再燃することになってしまう。

以上のような3つの分類が形成されるわけであるが、例えば常設型住民投票条例を持ち合わせていても、宣言型の特徴1に属するのか、特徴2に属するのかでは、また変わってしまう。次項ではそれらを踏まえて、さらに詳細に分類を試みてみる。

現在の制定条項に照らし合わせた分類

自治基本条例制定票において、現在の自治基本条例制定自治体は100自治体になることは前述した。それを第3章で扱った3つの特徴に照らし合わせてみると、特徴1が45自治体、特徴2が25自治体、特徴3が6自治体、住民投票条項の規定のないものが24自治体分類ができた。

まず、本論では自治基本条例内の住民投票条項について取り扱っているため、規定のない24自治体においては、論外としたい。実際、規定のない自治体で常設型住民投票条例を持つ自治体は存在しなかったもので、ここでの特徴は形成しないものと判断することが出来る。

本論では、前項における問題点より、常設型住民投票条例を自治基本条例と合わせて制定することを基本としているので、特徴3の個別の常設型住民投票条例を持っている自治体を基本とし、これを便宜上A型という表記を用いる。常設型の有無を最初に基本とするのは、前述のように、地方自治法にて条例を作成するという問題点の回避が最初にあるからだ。

それから、特徴1をB型とし、特徴2をC型と分類する。

その観点で想定すると、自治基本条例制定票を用いれば、A-B型が埼玉県富士見市、埼玉県鳩山町、神奈川県逗子市の3自治体、A-C型が三重県名張市、大阪府岸和田市、神奈川県大和市の3自治体となる。それ以外では、B型が45自治体、C型が25自治体となる。

単独のB型、C型については前述したので改めて述べることは控えるが、常設型を踏まえた、A-B型、A-C型については、説明が必要であろう。

まず、A-B型は住民投票条例が先行しているのか、自治基本条例が先行しているのかという観点においては、富士見市の場合住民投票条例が先行していて、逗子市、鳩山町は自治基本条例が先行している。

B型の宣言型としての特徴は、最高法規としての基本条例に住民投票条項の詳細を載せることその他条文との差異の不明確性があることの回避は前述した。

ここでの論点は、自治基本条例と常設型住民投票条例の制定の前後であり、自治基本条例が先行してしまうと、先に理念のみが先行してしまうことになる。それにより、常設型住民投票条例の制定の幅が狭くなってしまうことがある。

常設型が先行する場合は、個別の条例の議

論が先になされることになり、その条例の審議も何もないところの審議であるので、自由度が増すことと思われる。例えば、宣言だけでも、自治基本条例に制定することが先行すると、その宣言の中での条例制定にもなり、時間的にも制約が課せられ、自由度が狭くなるという観点が存在する。前述した自治基本条例の意義として、個別条例が整った上での取りまとめや優劣関係の確認の意義においても、かなり失われたものになってしまうであろう。自治基本条例は基本条例であるので、個別条例に枠組みを課してしまうという観点もある。制定順序については、慎重に検討すべき事案なのである。

一方で、A-C型については、名張市、岸和田市、大和市いずれにしても自治基本条例を先行としている。こちらについては、自治基本条例で住民投票条例の重要条項を論議し、制定した上で、それ以外の条項をその後で制定しているという順序を採用しているであろう。

しかし、C型の問題点として前述したように、自治基本条例で住民投票条例から摂取し、制定に至った条項がなぜ、自治基本条例に制定しなくてはならなかったのか、なぜ、その条項について最高法規性を持たせるに至ったのか、明確な理由が明らかにはならないのである。結局は、C型を採用する自治基本条例の限界ともなるが、これは常設型住民投票条例を制定したのみでは、解消できるものではないと思われる。もっとも、仮に常設型住民投票条例を先行させるのであれば、上記の理由からなぜ、その条項のみを自治基本条例に再度制定するのかという議論が沸き起こり、A-C型を採用することにはなり難いことと思われる。

以上のように、常設型住民投票条例をすでに制定していても、そこからA-B型、A-

C型をと分類できるわけであるし、そこからさらに自治基本条例が先行か、常設型住民投票条例が先行かにおいて、観点がかなり異なることがお分かりいただけたであろう。

少数的なタイプ

傾向の少数型のものとして、常設型住民投票条例を条例という形式を用いずに、規則という形式で制定している自治体が存在した。兵庫県相生市である。相生市の場合、自治基本条例についての住民投票条項は、C型を採用している。

いわば、住民投票制度の実施につき、重要事項は自治基本条例で制定しているの、あとの部分は規則で十分であるということであろうか。

しかし、これは自治基本条例を先行にするか、住民投票条例を先行にするか以前の問題で、数々の問題を含んでいると言わざるを得ない。

そもそも、住民投票条項のような重要事項を規則で制定することにつき、行政法学においても数々の問題提起がなされてきた。代表的なもので、住民を代表する議会の審議に当てられないことがあり、あまりにも不透明で、不明確である¹⁰⁾。また、法の優劣関係を考えても、齟齬があり、あまりにも中途半端になる。

条例内部の点に考えても、住民投票制度についての規則の場合、どの条文も住民投票条例を実施するにつき、欠かせない条文であり、どれが重要でどれが重要でないという議論は存在しないはずである。

前述のように、住民投票条例であっても、どの条文を自治基本条例に引き抜くかについては問題点があることは述べた。ましてや、規則ともなると、規則、条例、自治基本条例と三段論法を歩むことになり、法理論的に

混乱と化してしまう。自治体において少数ではあるが、規則で住民投票条項を定めることは、かなりにおいて限界があると言わざるを得ない。

5、A-C 型の千葉県我孫子市での自治基本条例策定過程

前項において、自治基本条例の最高法規性に関わって、住民投票条項については、まず、常設型住民投票条例の制定を先行させ、自治基本条例の住民投票条項については、住民投票の存在を宣言するまでの、A-B 型が理想ではないかとのことを述べた。ここで、それに対して、別のタイプとなる、A-C 型について、なぜ、そういう傾向となったのか、現場の議論を探ることにより、検討してみたい。ここでは、常設型住民投票条例の先行までは成し遂げたにもかかわらず、C 型の住民投票条項となった条例案を作成した、千葉県我孫子市を取り上げる。

千葉県我孫子市の自治基本条例策定過程については、住民による自治基本条例策定委員会が作成され、委員会における素案が作成された。しかし、その条例案は、2006 年 12 月議会において、我孫子市議会において、否決されている。

ここにおける論点は、常設型住民投票条例を自治基本条例の着手に先行させ、自治基本条例に素案まで作成されながら、議会において否決されているということである。つまり、我孫子市の場合、状況が特殊であり、自治基本条例のパーツとなる、常設型住民投票条例制定においては、議会に提出された陳情書が発端となり、議会より制定の訴えが行政側に出たにもかかわらず、基本条例である自治基本条例は議会が否決させているということである。

そもそも、個別の常設型住民投票条例制定については、機運として、学生提出の陳情書が発端となっていた。その陳情書の議会での採択をきっかけとして、市長提案により、「我孫子市市民投票条例」が制定されたものであった。

我孫子市市民投票条例制定は、庁内において独自に条例策定を進めたものであった。その間、淡々と条例が制定されたものであった。議会においても、一度は継続審査となったが、わずかに数条程度の条文の変化を求めたものであり、陳情書の審議と合わせれば、議員提案にて対案を提出するなど、実質的な継続性のある議論はなされなかった。

ゆえに、自治基本条例の市民委員会審議においては我孫子市市民投票条例における発動要件の高低など、本来我孫子市市民投票条例の制定時における議論を自治基本条例でなされていたということがあった。

今回の我孫子市の A-C という特徴はこうした順序から巻き起こったものであり、内容においては、この特徴を正当化させるのであれば、何度も繰り返しになるが、自治基本条例で取り上げた（我孫子市市民投票条例から引き抜いた）、条文をなぜ、基本条例で再び謳うのか、正当な理由がなくてはならない。そして、我孫子市市民投票条例における発動要件の高低などの議論があるならば、別に市民発案で対案を用意するなど、議論の齟齬や相違を確認しなくてはならない。

話を自治基本条例に戻し、議会で否決されたことに念頭をおいても、そういった過程的なことは特徴的である。

ここで、市議会における採決行動にて、常設型住民投票条例制定時の採決と、自治基本条例否決時の採決を比較してみる。

(我孫子市市民投票条例採決)

起立 21 名（会派名） 着席 8 名
 あびこ 21 6 名 仁成会 8 名
 市政クラブ 4 名
 公明党 4 名
 日本共産党 2 名
 無会派 5 名

(我孫子市自治基本条例採決)

起立 11 名（会派名）
 公明党 4 名
 市政クラブ 3 名
 あびこ 21 2 名
 あびこ無所属クラブ 2 名

着席 16 名
 仁成会 7 名
 あびこ 21 3 名
 日本共産党 2 名
 新成同志会 2 名
 あびこ無所属クラブ 1 名
 市政クラブ 1 名
 統計：我孫子市議会ホームページ「定例会・臨時会情報」をもとに、武田が作成

このように比較して見ていくと、両方の採決ともに着席であった会派、または両方ともに起立であった会派は別にしても、我孫子市市民投票条例の採決に賛成した議員が、自治基本条例の採決には、着席の意思を示したことにより、自治基本条例は否決されたことが一目瞭然である。

我孫子市市民投票条例については、私が陳情したのであるが、それは自治基本条例へ向けてのパーツとなる意味合いも含まれていた¹¹⁾。にもかかわらず、我孫子市市民投票

条例が可決され、自治基本条例が否決されるという状態は、辻褄が合わないであろう。

ましてや、我孫子市市民投票条例の採決に起立をし、自治基本条例の採決には着席をした議員は、私が提出した住民投票条例制定の陳情書にての採決より、賛成の意思を示して、我孫子市市民投票条例の制定にはとても前向きであった議員たちなのである。それが、自治基本条例の採決になると、着席の意思表示になったという変化は、どのようなものなのであろうか。

もちろん、前述したように、我孫子市市民投票条例については、学生提出の陳情書が発端だったことの影響力もあるだろう。こちらの採決には、条例の内容云々ではなく、さまざまな影響があったのも事実である。

自治基本条例の採決については、条例の内容だけでなく、過程論にもありそうである。

まず、自治基本条例を作成した策定委員会であるが、多角的な視野での、議論を尽くしたのか、という観点がある。それは時間的な問題もあり、更なる大人数で、更なる時間をかけての議論を尽くしても良かったのではないだろうか。それでこそ、条文に導入しなかった、最高法規になるのではないだろうか。

確かに、10 人や 30 人と言った、大規模な委員会であったことはその通りであろう。それでも、委員の交代がわずかに数回だけという、時間的な問題が発生しないだろうか。学生委員についても、さらに大人数の意見を捕らえることもできたかもしれない。

それにも増して、我孫子市の場合に限らず、他の自治体においてもそうであるが、議会議員が策定委員にならなかったことも論点となりそうである。我孫子市の自治基本条例の場合、議会についての条項も含まれているので、議会議員が不在で、議会の条項を決定するということは本末転倒である。住民の代

表が議会で、住民が支えているものが議会であるから、避けられる議論かもしれないが、そもそも憲法上の主権論において、プーブル主権論における半代表性においても、「半」代表性なのであり、すべてにおいて住民の命令委任というわけには行かない。議会の意思という観点ではどうであろうか。

我孫子市市民投票条例の採決は起立で、自治基本条例の採決に着席した、勝部裕史元議員（当時あびこ無所属クラブ）は2006年12月議会の本会議最終日反対討論¹²⁾にて、時間の少なさと修正の安易的な態度について、政策形成過程を否決の原因に挙げている。同じく、市民投票条例起立で、自治基本条例着席の坂巻宗男議員（あびこ21）は自身のブログで、市長の多選禁止条項が憲法や法律との整合性の問題があるなど、条例の詳細について原因に挙げている（坂巻宗男ブログ blog.goo.ne.jp/sakamune 2006年10月27日より）。

本論でも取り上げた分類にて、A-C型になっているなど、我孫子市の場合、条例の策定過程で惜しい部分があると言わざるを得ない。自治基本条例を定めるのであれば、多角的な視野で、長時間かけることが必要なのかもしれない。

6、理想的な自治基本条例における住民投票条項とはどのようなものであろうか～おわりに～

本論では、自治基本条例の最高法規性に着目し、その中でも代議制民主主義の根幹に対する挑戦でもある、住民投票条項を取り上げ、論じてきた。

最高法規性の理論については、やはり現段階では、自治体内部の条例に対するものであればともかく、条例である自治基本条例に対

して最高法規性を与え、それに公定力を持たせるには、かなりの限界があることが判明した。

現在において、未だわが国の法体系は統一法国の体系を成しており、それを根本から覆す判例や理論も存在していない。上乗せ、横だし条例について正当性の付与のために用いられた、二重の基準論を用いても、理論的には限界があることが判明した。

そのため、現段階で、自治基本条例に最高法規性を持たせ、公定力を与えるためには、やはり法による授権が必要であることが結論となるであろう。法の整備が遅れている段階において、最高法規性というには、対内的にとどまってしまうことは免れない。もっとも、法の整備が整えば、日本が不統一法国家への理論も見えてくるのかもしれない。そういう観点では、自治基本条例が各地で制定ある現在は、画期的なものであるということができるであろう。

一方で、その自治基本条例に住民投票条項を盛り込む条例が話題となっている。本論では、それを宣言型にするのか、それとも詳細規定まで盛り込むのかで、分類し、それらをB型、C型とした。

また、常設型住民投票条例を持ち合わせるか、持ち合わせないか、にてかなりの相違があることにより、常設型住民投票条例を持っているものを、A型とした。

それらを組み合わせることにより、A-B型、A-C型と分類した。

それらの問題点として、B型は宣言し、謳うまでであるならば、それに関して何ら実行力が生じないことであった。それはプログラム規定と同じことであり、再び地方自治法に習って、常設型を制定したり、一回一回住民投票条例を制定するのであれば、最高法規性としての住民投票条項が、結局は個別条例よ

りも逆転されてしまうのであった。C型はその自治基本条例に盛り込む詳細規定が、なぜ最高法規性を持たせるのか、理論が弱いとのことであった。

A-B型についても、A-C型についても、それらの疑問は晴れないものであり、それ以外にも、自治基本条例の制定を先行させるのか、住民投票条例を先行させるのか、にて、さらに相違が生まれるものであった。

条例策定の過程においても、多角的な視野で、長期的な視野で望まないと、せっかく常設型住民投票条例は整っていても、法規範的にそれをまとめて、序列化する自治基本条例の制定までは漕ぎ着けないことが分かった。

それらの観点から言えば、理想的な自治基本条例における住民投票条項とはどのようなものか、見えてくることであろう。

まず、やはり、常設型住民投票条例の制定より始めなくてはならない。これにより、住民参加の一形式である住民投票条例について、どのようなものを目指すのか、時間の制約もなく、他分野の観点もなく、念入りに議論することができるからだ。

それが制定されたら、他条例との歩調を合わせた上で、各条例をまとめるべく、自治基本条例の審議に入るべきである。そうでないと、自治基本条例自体の歩調が合わなくなり、基本条例とは言えなくなってしまう。

自治基本条例内の住民投票条項については、B型が望ましいだろう。C型には問題があることは前述したとおりであり、それらを解消するためには、住民投票条例を尊重する意味での宣言型で、十分であろう。

そう考えてみると、本論の分類においては、常設型住民投票条例先行型のA-B型ということになる。こちらを採用している自治体は、現在では埼玉県富士見市わずかに1市ということになる。

根本的に言えば、このような結論になるのも、まだまだ常設型住民投票条例の制定数が少ないということからである。一方で自治基本条例の制定は数年で一気に増加しているということに着目すれば、自治基本条例の話題性、流行に負けてしまっている自治体もあるのではないだろうか。

自治基本条例は何のために制定するのだろうか。それは、住民自治のためであり、団体自治のためである、それに尽きることと思われる。そういう観点で見ると、本論で何度も述べたように、現在の法体系を軽視した制定状況はいかなるものであろうか。平成の市町村合併も終了に近づいている今だからこそ、もう一度、現在の自治体、街に何が必要なのか、進行状況や他自治体との比較も踏まえて、考え直すべきである。そうでないと、せっかくの最高法規が絵に描いた餅になってしまう。

多角的な視点で、更なる熟考を求められている時期に来ているのかもしれない。

[注]

- 1) 南川諦弘「自治基本条例の最高法規性について」(『月間地方自治職員研修』臨時増刊号『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、2002年、公職研、p73)より。
- 2) 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』(2006年、丸井工文社、p26)より。
または、2005年12月3日の岩崎学級において、我孫子市自治基本条例策定委員長・岩崎恭典氏(四日市大学教授)に、自治基本条例の最高法規性についての見解を聞いたもの。
- 3) 前掲南川、pp74～75に掲載されている。
- 4) 神原勝「最初の議会基本条例を読む」(『栗山町発・議会基本条例』、2006年、p85)より。
- 5) 小林孝輔編『憲法演習自習セレクト50』(一粒社、1998年)p183より。

- 6) 今井一「表住民投票条例を求める動き」(2000年、岩波書店、『住民投票』、巻末資料 p1)より。
- 7) 注 6 より。
- 8) 注 6 より。
- 9) 野口暢子「2001 年以降の住民投票」(森田朗、村上順編『住民投票が拓く自治～諸外国の制度と日本の現状～』、2003 年、公人社、pp207～218)より。
- 10) 柳澤弘毅「制裁の問題」(中央学院大学社会システム研究所編『湿地保全法制論～ラムサール条約の国内実施へ向けて～』、2003 年、丸善プラネット、pp277～289)において、指摘されている。
- 11) 武田祐也修士論文『地方議会議員における採決行動の実証研究～千葉県我孫子市議会「常設の住民投票条例制定を求める陳情書をもとにして～』(未刊行、宇都宮大学大学院国際学研究科、2004 年)においての第 2 章では、市長とのインタビューで自治基本条例への発

展について質問している。

- 12) 我孫子市議会会議録検索システム
www3.city.abiko.chiba.jp/discuss/cgi-bin/ より。

[参考文献]

- 「月間地方自治職員研修」臨時増刊号『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』(2002 年、公職研)
- 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』(2006 年、丸井工文社)
- 橋場利勝、神原勝『栗山町発・議会基本条例』(2006 年、公人の友社)
- 今井一『住民投票』(2000 年、岩波書店)
- 森田朗、村上順編『住民投票が拓く自治～諸外国の制度と日本の現状～』(2003 年、公人社)
- 中央学院大学社会システム研究所編『湿地保全法制論～ラムサール条約の国内実施へ向けて～』(2003 年、丸善プラネット)

(巻末資料) 自治基本条例における住民投票条項

	常設型有無	特徴 1 (宣言型)	特徴 2 (詳細規定を記述)
(北海道)			
札幌市	×	○	
旭川市	×	○	
登別市	×	○	
石狩市	×	規定なし	
富良野市	×	規定なし	
苫小牧市	×	○	
留萌市	×	○	
帯広市	×	○	
稚内市	×		○
ニセコ町	×	○	
清水町	×		○
奈井江町	×	○	
芽室町	×		○
苫前町	×	○	
遠別町	×	○	
音更町	×	○	
下川町	×		○
猿払村	×	規定なし	
(青森県)			
八戸市	×	○	
(山形県)			
長井市	×	規定なし	
川西町	×	規定なし	
(福島県)			
三春町	×	○	
矢祭町	×	規定なし	
会津坂下町	×	○	
三島町	例規掲示なし		
(栃木県)			
大平町	×	○	
芳賀町	×		○
(群馬県)			
太田市	×	○	
玉村町	×	規定なし	
(埼玉県)			
富士見市	○ (住民投票条例先行)	○	
久喜市	×	○	
草加市	×		○
和光市	×		○
入間市	×	規定なし	
秩父市	×	○	
志木市	×	規定なし	
北本市	×	規定なし	
鳩山町	○ (自治基本条例先行)	○	
宮代町	×	○	
(千葉県)			
白井市	×	○	
(東京都)			
文京区	×	○	

	常設型有無	特徴 1 (宣言型)	特徴 2 (詳細規定を記述)
中野区	×		○
豊島区	×	○	
足立区	×	○	
杉並区	×		○
三鷹市	×		○
西東京市	×	○	
多摩市	×		○
清瀬市	×	規定なし	
狛江市	×	○	
小金井市	×	○	
(神奈川県)			
川崎市	×	○	
大和市	○ (自治基本条例先行)		○
逗子市	○ (自治基本条例先行)	○	
平塚市	×	○	
愛川町	×	○	
大磯町	×	規定なし	
寒川町	×		○
(長野県)			
岡谷市	×	規定なし	
飯田市	×	○	
高森町	×	規定なし	
(新潟県)			
柏崎市	×		○
関川村	×	規定なし	
(石川県)			
金沢	×	規定なし	
羽咋市	×	○	
加賀市	×		○
(福井県)			
越前市	×		○
(静岡県)			
静岡市	×		○
浜松市	×	規定なし	
(愛知県)			
知立市	×	○	
豊田市	×	○	
東海市	×	○	
(岐阜県)			
多治見市	×	○	
(三重県)			
名張市	○ (自治基本条例先行)		○
四日市市	×	○	
伊賀市	×		○
(滋賀県)			
米原市	×	規定なし	
(大阪府)			
岸和田市	○ (自治基本条例先行)		○

	常設型有無	特徴 1 (宣言型)	特徴 2 (詳細規定を記述)
大東市	×		○
箕面市	×	○	
池田市	×	○	
八尾市	×	規定なし	
吹田市	×		○
柏原市	×	規定なし	
(兵庫県)			
伊丹市	×	○	
相生市	△ (規則)		○
篠山市	×	○	
(京都府)			
京都市	×	規定なし	
宝塚市	×	○	
(岡山県)			
新見市	×		○
矢掛町	×	規定なし	
(広島県)			
三次市	×	○	
(山口県)			
下関市	×	規定なし	
(高知県)			
高知市	×	規定なし	
(香川県)			
さぬき市	×	○	
善通寺市	×		○
丸亀市	×		○
(熊本県)			
熊本市	×		○
(大分県)			
九重町	×	○	
(鹿児島県)			
鹿児島市	×	規定なし	

One Consideration of the Referendum Article in the Self-government Basics Regulations

TAKEDA Yu - ya

A last part of Dr. Waseda University Graduate School Political Science Graduate Course

Abstract

In the main subject, I consider the Supreme Standard of Laws of the self-government basics regulations and a referendum article. If there was not the invocation of the law, about the Supreme Standard of Laws, there was limit. The ideal referendum article should be limited in the self-government basics regulations till I speak what a referendum can enforce. You should fix the article about the enforcement of the referendum expect it for a referendum of the permanent construction type.