2019 年度

学士論文

政策過程における住民投票の受容要因

―2010 年代日本における課題とその乗り越え方―

一橋大学社会学部

4116196H

藤田　裕樹

田中拓道ゼミナール

目次

序章 4

第１節　問題の所在 4

第２節　諸外国における住民投票 6

第３節　本稿の意義 9

第４節　本稿の構成 10

第１章　先行研究およびリサーチ・クエスチョンと仮説 11

第１節　先行研究の整理 11

第２節　先行研究の課題 14

第３節　リサーチ・クエスチョンと仮説の提示 15

第４節　検証の方法 18

第２章　政策決定過程における住民投票 20

第１節　アメリカ・カリフォルニア州の住民投票 20

第２節　新潟県巻町の住民投票 25

第３節　政策決定過程での受容要因 28

第３章　政策実施過程における住民投票 30

第１節　フランスの住民投票制度改革 31

第２節　日本の住民投票制度改革 35

第３節　政策実施過程での受容要因 41

終章 43

第１節　　本稿の結論　―住民投票の受容要因― 43

第２節　　本稿の課題 45

参考文献 47

序章

第１節　問題の所在

2010 年代日本における住民投票

2019 年 2 月 24 日、沖縄県で宜野湾市の米軍普天間基地を名護市辺野古へ移設することへの賛否を問う県民投票が行なわれた。県民投票の実施に至る過程では、米軍普天間基地がある宜野湾市の他、沖縄市、うるま市、宮古島市、石垣市の、合わせて 5 つの市が県民投票に参加せず投開票事務を拒否する意向を示し（読売新聞 2019 年 1 月 15 日）、賛成と反対に「どちらでもない」を加えた 3 択の投票とすることで全県での実施が実現する（読売新聞 2019 年 2 月 1 日）など、県民投票のあり方が議論された。そのうえ、投票では反対が全有権者の 37.65%、有効投票総数の 71.73%に達したにもかかわらず（読売新聞 2019 年 2 月 25 日）、県民投票翌日の衆議院予算委員会で安倍晋三首相は「先送りは許されない」と述べ、予定通り移設計画を進める考えを示した（読売新聞 2019 年 2 月 26 日）。移設工事は 2019 年 12 月現在も続けられている。2019 年 12 月 14 日には埋め立て区域への土砂の投入から 1 年が経過し、政府は今後地盤改良工事の設計変更を県に申請する方針で、県民投票で示された民意に従い移設工事に反対する沖縄県と国との対立は今後も続くことが予想される（読売新聞 2019 年 12 月 14 日）。

2019 年の沖縄県の県民投票以上に大きな議論の的となった住民投票として、2013 年 5 月 26 日に東京都小平市で行なわれた都道 328 号線の計画見直しを問う住民投票が挙げられる。この住民投票は、市長が求めた「投票率が 50%に満たない場合は開票しない」という成立条件を含む住民投票条例のもとで実施された（國分 2013: 58-61; 坂井 2015: 148-149）。投票率 35.17%で不成立となり、開票作業は行なわれなかった。投票率 50%の成立要件を求めた市長が当選した小平市長選挙の投票率は約 37%である。

他にも、いわゆる「大阪都構想」をめぐる住民投票では、住民投票で一度否決された議案について再度の住民投票への挑戦が図られている。政令指定都市の大阪市を廃止し 5 つの特別区に分割することへの賛否を問う住民投票は、2015 年 5 月 17 日に行

なわれ、約 0.8 ポイントの僅差で否決された（読売新聞 2015 年 5 月 18 日）。しかし、同年 11 月 22 日に行なわれた府知事・市長ダブル選挙では、ともに都構想再挑戦を掲げる大阪維新の会の候補が当選した。ダブル選挙を前に読売新聞が大阪府内の市町村長に行なったアンケートでは、「可決されるまで際限なく繰り返されかねない」という意見も出た（読売新聞 2015 年 10 月 30 日）。

日本の住民投票制度

日本において住民投票が本格的に活用されるようになったのは 1996 年の新潟県巻町の住民投票が最初とされる。しかし、前述の 3 例のように 20 年以上を経てもその在り方について問題が度々発生している。住民投票でこのような問題が発生することの原因の一つに、日本における住民投票の法的な位置付けがある。日本で住民投票と呼ばれるものは法律に根拠をもつものと法律に根拠をもたないものに大きく分けられる。前者には、地方自治特別法の制定、市町村合併協議会の設置、日本国憲法改正に伴う国民投票、大都市における特別区の設置[1]、直接請求権としての地方自治体の議会の解散請求、議員・長の解職請求、その他の主要公務員の解職請求がある（勝浦・石津 2016: 90）。後者の「法律に根拠をもたないもの」は、地方自治体の条例に根拠をもつものである。本稿では、特に後者の住民投票に注目する。

日本では住民投票について定めた法律が存在せず、それぞれの自治体で住民投票条例を制定し、この条例に基づいて住民投票が行なわれる。住民投票条例の制定には、首長または議会の提案か住民の 50 分の 1 の署名による直接請求で発議されたうえで、議会において過半数で可決される必要がある。多くの署名が集まったとしても議会が認めなければ住民投票が実施されることはない。1979 年 2 月から 2013 年 7 月までに住民の直接請求により 193 の住民投票（市町村合併を巡るものは除く）が提案されているが、議会で可決されたものは 14 件に過ぎない（國分 2013: 156, 220-226）。

また、日本の住民投票条例では法的拘束力をもたせない諮問型がとられる。その理由は次のようなものである。住民投票で首長の意思と異なる投票結果となった場合、首長は自らの意思に反する行政上の行為を強いられる。これは、地方自治法に定められた首長の権限に制約を加えるものであり、憲法 94 条に定められた「地方公共団体は、

[1] 前述のいわゆる「大阪都構想」をめぐる住民投票がこれにあたる。

法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定に抵触する可能性がある（今井 2000：17-18）。

制度の不全が住民投票の課題の原因であるのだとしたら、どのように改めていくことによって、解決することができるだろうか。この疑問が本稿の問題意識である。

第２節　諸外国における住民投票

本節では、日本を除く先進国の住民投票制度と実施状況を概説する。各国の制度と実施状況を比較することを通して、日本の住民投票制度が他の先進国と異なったものであることを示す。

はじめに、各国の住民投票の実態に触れる前に、住民投票制度の用語の定義を説明する。「住民投票」とは、「直接に住民の投票によって、特定の事項の賛否を決定する方法」である（丸山監修 1986：317）。その方式により以下のイニシアティブ、レファレンダム、リコールに分けられる。「イニシアティブ」とは、住民の側が法令の案や改正案を起草して首長に制定を請求する制度のことである（今井 2000：197）。「レファレンダム」とは、首長や議会が決定した事項について有権者の投票によって可否を決める制度のことである（今井 2000：198）。「リコール」とは、首長や議員、その他の各種役職者の解職請求のことである（曽我 2019：76）。本稿では住民投票を政策の決定に住民が直接かかわることとして捉え、イニシアティブとレファレンダムのみを「住民投票」と定義する。住民投票は、投票結果の法的拘束力の有無によっても分けることができる。投票結果が法的拘束力をもたない場合を「諮問型住民投票」、法的拘束力を有する場合を「決定型住民投票」と呼ぶ。また、「義務的住民投票」とは、法律や条令の成立に議会での可決に加えて住民投票での可決を義務付けているもののことである。

以下、各国の住民投票の制度と実態を概説する。

① イギリス

イギリスでは、国レベルでのレファレンダムは 1975 年に行なわれたＥＣに残留するか離脱するかを問うもの（坪郷編 2009：51）、2016 年に行なわれたＥＵに残留するか

離脱するかを問うもの（読売新聞 2016 年 6 月 25 日）の 2 回のみ [2]である。この他にも 2005 年の総選挙で各党が、ユーロに参加する際はレファレンダムを行なうべきと公約するなど賛成意見が一定程度ある一方で、レファレンダムをいつ、どのように行なうかは政府が決定することができるため、政府の責任回避の手段でしかないとの批判もある（坪郷編 2009：51-52）。

地方レベルでは、1973 年に北アイルランドの帰属を問うレファレンダムが行なわれたのがイギリスで初である（坪郷編 2009：60,65）。1990 年代末以降、1972 年地方自治法に定められたパリッシュ・レファレンダムが頻発した。パリッシュ・レファレンダムは、諮問的意味に限定されるがテーマの限定がなく、少数の同意で請求が成立するものである。その多くが遺伝子操作農法を争点にしたものであり、その後地方レベルであるパリッシュ・レファレンダムにヨーロッパ統合に関する論点が持ち込まれたが、いずれも低投票率であった。

②スウェーデン

スウェーデンでは、国レベルでは調査、検討し、決定するのは議会であり、レファレンダムは例外的措置と考えられているため、国レベルのレファレンダムを提案できるのは議会に限られる（坪郷編 2009：87-89）。自治体レベルの住民投票は住民が直接請求できるが、実施を決定できるのは議会である。このように書くと、スウェーデンでは住民の政治参加があまり進んでいないようにも感じられるが、住民投票とは別の制度により、住民の政治参加が実現している。パブリックコメントにあたる「レミス」という制度があり、広範に日常的に活用されている。

③スイス

スイスでは、国レベルでの住民投票が他国に比べて非常に多い（坪郷編 2009：97-98）。一方、地方レベルでは約 8 割の自治体で有権者が一堂に会する住民総会が実施されており、住民総会の代わりに議会が置かれる都市部では義務的住民投票の制度が整

[2] 坪郷編（2009）では、1975 年の 1 回のみとされているが、周知の通り 2016 年にＥＵ離脱を問う住民投票が行なわれ離脱が多数となった（読売新聞 2016 年 6 月 25 日）。その後、イギリス議会で離脱協定案を可決できないことに伴う 2019 年 3 月、2019 年 4 月、2019 年 10 月の 3 回の延期を経て（読売新聞 2019 年 3 月 22 日、読売新聞 2019 年 4 月 12 日、読売新聞 2019 年 10 月 29 日）、2019 年 12 月 12 日の総選挙で保守党が単独過半数を獲得、2020 年 1 月末にイギリスがＥＵを離脱する見込みとなった（読売新聞 2019 年 12 月 14 日）。

備されている。

④ドイツ

ドイツでは 1990 年の統一以降、地方レベルでの直接民主主義的制度が導入された（坪郷編 2009: 103-104)。一方で、国レベルでは 2002 年に国民投票制度を導入するための法案が提出されたがキリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）の反対で実現していない。その背景には「ヴァイマールの否定的経験」がある。

⑤イタリア

イタリアでは、憲法で国民投票が定められ、多岐にわたる国民投票が実施されてきた（坪郷編 2009: 142)。近年では、2011 年に原発再開の是非を問う国民投票が行なわれた（読売新聞 2011 年 6 月 14 日）のが記憶に新しい。地方レベルでは、1990 年に諮問型住民投票が導入されるも不十分との指摘があり、新たに 1999 年に行政行為等の廃止のための住民投票制度が導入された（坪郷編 2009: 146)。

⑥フランス

フランスでは、ナポレオン 1 世とナポレオン 3 世が国民投票を利用して独裁的地位を正当化しようとした歴史が背景となり、決定型住民投票に否定的な政治文化がある（坪郷編 2009: 169,173-174)。戦後、第五共和制初代大統領のドゴールが国会審議を回避する目的で国民投票を利用したことで、ナポレオン 1 世・ナポレオン 3 世の悪夢が呼び覚まされてしまった。フランスで地方レベルの住民投票が法制化されるのは 1992 年以降だが、それ以前から市町村長の裁量により行なわれ、法的な枠組みが存在しないことから却って自由に行なわれた。2003 年には決定型住民投票の制度が導入されている。

⑦アメリカ

アメリカでは非常に多くの住民投票が行なわれており、前山によると、アメリカのイニシアティブとレファレンダムの実施数はヨーロッパ諸国での実施数の合計の 3 倍に上る（前山 2009: 28)。州や地方自治体ごとに制度が異なるため、住民投票にアクセスできないアメリカ国民もいるのは確かだが、前山によると州レベルか市レベルの少なくともいずれかでイニシアティブにアクセスできるアメリカ国民は 71.4%に上る（前山 2009: 43)。アメリカにおける住民投票の起源には 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての革新主義の時代とする説とさらに古く遡る説とがある（横田 1997: 76）が、いずれにしてもスイスを除いたヨーロッパ諸国と比べてその歴史が長いのも大きな特

徴である。

以上、欧米諸国の住民投票の制度と実態を概観した。前山が、アメリカとスイスを除くとヨーロッパ諸国では 1990 年代に「しくみがようやく地に足の着いた形で進展し始めた」としているように（前山 2009: 17)、歴史の長さについても事例の豊富さについてもアメリカとスイスは他の欧米諸国に勝っていると言える。その他のヨーロッパ諸国については、住民投票が活用されるようになったのは日本と比較的同時期である。しかし、日本ではその都度条例が制定され、それに基づいて住民投票が行なわれている[3]一方で、ヨーロッパの多くの国では法律で住民投票について定められ、その法律に基づいて住民投票が行なわれているという点は、住民投票という手法がより受容されやすくなるような住民投票制度になっているかという観点から注目に値する。

第３節　本稿の意義

本稿では、第１節で述べたような問題意識に基づき、日本において住民投票が受容されていない要因を分析することを目標とする。次章で述べる通り、日本の住民投票は 1996 年以降盛んになったものの、その実施数が大幅に増えているというわけではない。また、住民投票に関する研究も 1990 年代後半から 2000 年代前半に比べて、それ以降少なくなっており、なぜ住民投票が日本において受容されないのかについては学問研究の遅れが指摘できる。本稿では、外国の事例との比較によって、政策過程の諸段階で住民投票の実施を阻害する要因を克服する方法を考察し、学問分野として未成熟とも言える日本の住民投票制度研究に貢献したい。

[3] 日本でも 2000 年代以降、常設型住民投票条例と呼ばれる、あらかじめ住民投票について定めた条例を制定する地方自治体が現れているが、その数は 52 自治体にとどまっている（岡本 2012: 122)。また、常設型住民投票条例があっても、住民から住民投票実施の請求があった際に住民投票条例の対象となる事項かどうかを判断するのは首長であり、2010 年 9 月には広島市で旧広島市民球場の解体の賛否を問う住民投票実施請求を市が「市政運営上の重要事項に該当しない」と却下するなど（岡本 2012: 124)、議会や首長による実施阻止の問題を完全に克服できているわけではない。

第４節　本稿の構成

本稿の構成は次の通りである。第１章では、住民投票についての先行研究をメリット・デメリットという側面と展望という側面から整理し、その課題を踏まえて、リサーチ・クエスチョンと仮説①・②、検証の方法を提示する。第２章と第３章で、仮説①と仮説②のそれぞれの検証を行なう。第２章では住民投票が政策決定過程で受容される要因、第３章では住民投票が政策実施過程で受容される要因を分析する。最後に終章で本稿の結論を導く。

第１章　先行研究およびリサーチ・クエスチョンと仮説

本章では初めに日本の住民投票についての先行研究を整理し（第１節）、その課題を指摘する（第２節）。次に先行研究の課題を踏まえて、本稿のリサーチ・クエスチョンと仮説を提示し（第３節）、最後に本稿で用いる検証の方法を述べる（第４節）。

第１節　先行研究の整理

本節では、日本の住民投票についての先行研究を整理する。条例に根拠をもつ住民投票は、1996 年に新潟県巻町で原発建設を巡る住民投票が行なわれたのが初めてであり、これ以降、各地で住民投票を求める運動が行なわれるとともに、住民投票についての研究も行なわれるようになった。住民投票についての研究には、新潟県巻町など日本各地での住民投票の事例を紹介したうえで住民投票制度の論点や課題を考察し整理するもの、日本と他国の住民投票制度を比較することで日本の制度の課題を挙げるもの、政治理論に基づいて住民投票やその他の直接民主主義的制度の意義を考察するものなどがある。本節では、住民投票についての先行研究のうち、住民投票が求められる要因やメリットというプラスの面と住民投票が抱える課題やデメリットといったマイナスの面とに分けて整理することで住民投票が求められる背景や住民投票を求める声に対する反論を確認した後、先行研究のなかで住民投票が制度の整備や実施数の変化など今後どのように展開すると展望されているかを整理する。

住民投票のメリット・デメリット

住民投票が求められる要因やメリットとして以下が挙げられる。

①地方政治への民意の表出の新たな機会

新藤らは、二元代表制への懐疑を、住民投票を求める動きの背景に挙げている。二元代表制のもとで首長と与党が互いに補佐しあい、チェック・アンド・バランスが働かず、市民との距離が拡大しているという（新藤編 1999：7-8）。上田は、地方議会の「総与党化」の問題により民意がくみとられていないこと、自治体や住民の発言権が弱いこと、民意表出の手段が乏しいことが、住民投票を求める運動の根底にあるとす

る（上田 2003: 38-50)。両者ともに、住民投票が求められる背景として、地方政治における二元代表制が不全を来したことで民意が反映されにくくなっていることを挙げている。そもそも地方政治は、憲法 92 条において「地方自治の本旨」に基づくものとされる。地方自治の本旨は、自由主義からの要請である「団体自治」と民主主義からの要請である「住民自治」により構成される（勝浦・石津 2016: 89)。国政以上に地方政治においては住民自治が大切とされるが、その住民自治が十分とは言えなくなっていたため住民投票が求められるようになっていったと言える。

②住民の政治教育

住民投票の理論的根拠となる民主主義理論である参加民主主義論の代表的な論者、キャロル・ペイトマンは、参加することが政治的有効感の向上や参加に関する教育の役割を果たすとして、参加民主主義論が今より健全な基盤を持つ安定した民主主義を実現すると指摘している（ペイトマン 1977: 196-197)。実際に伊藤らは、1996 年の新潟県巻町での住民投票で、それまで社会参加への障壁が強く存在した女性たちが母親として子どもの命を守る義務感から運動に参加するようになったことと、それに加えて住民投票後は女性たちが教育・福祉・環境問題を焦点としたまちづくり活動へと活動を拡大させたことを指摘している（伊藤ほか 2005: 56)。

住民投票が抱える課題やデメリットとして以下が挙げられる。

①熟議の機関である議会の軽視

代議制民主主義に基づいた制度が不全を来していることが住民投票の要求の背景にあることは既に触れたが、間接民主主義の機能不全の解決策は直接民主主義の導入だけということはなく、間接民主主義を活性化させるということも考えられるはずだ(上田 2003: 181-182)。原田は、自治体の規模が広域化するとともに社会の複雑性が増して職能分化が進んだ現代においては、住民が個々の案件について一貫性と展望性をもって賢明な選択をすることは難しくなっていると議会の存在意義について言及したうえで、住民投票に政策の当否を丸投げすることは危険だとする（原田 2005: 74-78)。

ここで「deliberative democracy」の訳語である「熟議」という概念に注目する。田村は、熟議民主主義を「人々の理性的な熟慮と討論の過程、その過程における「選好の変容」を構成要素とする」ものと定義づけたうえで、熟議を通して他者の観点を考慮に入れるような選好の変容が生じることによって自己利益の実現から脱し、共通善の実現を目指すことができること、その過程で投票のパラドックスが発生する可能

性を低減させることができることから、熟議民主主義が現代において必要な民主主義であるとする（田村 2008：31-32,36-37,168）。もともと熟議の機関として想定されていた議会が住民の意思を十分に反映しなくなったため住民投票が求められるようになったわけだが、単一の争点について賛否を問う住民投票では「熟議」よりも「参加」の側面が重視され、「熟議」を育むことには困難が生じる。元千葉県我孫子市長の福嶋は、単に多数決による決着では民主主義は深まらず恨みや対立が深まり、住民投票は自分の主張を押し通し相手を潰す手段になると指摘している（福嶋 2014：99）。また、榊原は、特に元大阪市長の橋下徹や現名古屋市長の河村たかしの例を挙げ、現代のポピュリズム首長が行なう住民投票などの参加制度は討議[4]に十分な関心が払われていないとしている（榊原編 2012：65）。

②法的拘束力の欠如と恣意的な制度運用

前章でも述べた通り、日本には住民投票について定めた法律がない。条例に基づく住民投票に法的拘束力をもたせると法律に基づく首長の権限を侵すこととなってしまうため、法律違反の虞から条例に基づく住民投票は諮問型にせざるを得なくなっている。その結果、住民投票によって表出された民意が直ちに反映されないこともある。

また、条例は首長または議員の提案により議会で定められるため、個々の住民投票をどのように実施するかを定めた条例の内容には住民は関与できない。その結果、前章で述べた小平市の例のように、首長や議会が恣意的な制度運用を行ない、住民投票という民意表出の機会が活かされないことがある。

先行研究に置いて論じられる住民投票のプラスの側面とマイナスの側面とを以上のように整理した。住民投票のデメリットには住民投票に賛成する論者による反論もある。例えば、デメリット①の「熟議の機関である議会の軽視」に対しては、今井は、市民が情報を獲得する機会や能力、それを吟味するための教育水準や判断能力は確実に向上しているとしている（今井 2000：189）。デメリット②の「法的拘束力の欠如と恣意的な制度運用」は、住民投票自体が問題なのではなく、日本において住民投票が法制化されていないために生じている課題であり、住民投票の法制化が実現すればこの問題は解決すると言える。

---

[4] 「討議」も「熟議」と同様に「deliberative democracy」の訳語であり、それぞれの訳者によって細かな意味は異なるが、本稿ではほぼ同義の単語として扱う。

住民投票の展望についての先行研究

続いて、住民投票の今後の展望についての先行研究を整理する。今井は、議会否決や法的拘束力の欠如などの制度の欠陥を正すことができれば住民投票は広がるとしている（今井 2000：195,206）。上田は、1996 年を住民投票にとっての特別な年に終わらせないように、住民参加のエネルギーを結実させる制度をつくる必要があるとしている（上田 2003：222）。今井や上田のように、1990 年代後半から 2000 年代前半の研究では、住民投票を求める動きに応えられるように制度を改善することが必要であるという主張が多く見られる。

2000 年代後半以降では、前山は、21 世紀に入り市町村合併と「地域レベルでの民主主義」がリンクしたことで住民投票の実施が激増したとする（前山 2009：ⅱ）。実際には、総務省が 2010 年 10 月に各都道府県・政令市からの回答をまとめた結果、1982 年 7 月以降に実施された住民投票の数は、地方自治法に基づく解散・解職の投票（リコール）を除くと、467 件（合併特例法など法律に基づくもの 53 件、条例によるもの 400 件、要綱・その他 14 件）で、そのうち市町村合併に関する住民投票が 445 件となっている（岡本 2012：116-117）。この実施数は決して少ない数ではないのだが、実施された住民投票の 95%が市町村合併に関するものであることを考慮すると、いわゆる「平成の大合併」に合わせて市町村合併の合意形成の手法として住民投票が選ばれたのであって、住民投票という制度そのものが定着したのだと言うことは難しいとも言えよう[5]。

第２節　先行研究の課題

前節で整理した日本の住民投票に関する先行研究について、三つの課題が指摘できる。第一に、住民投票に賛成する論者による住民投票が抱えるデメリットへの反駁が不十分である。今井が指摘するように住民に熟議を生じさせる能力やそのために知識を得る能力が備わっているのだと断言するのは難しいし、仮にその能力が住民に備わ

[5] 住民投票の実施数を時期で比較した場合、上田道明は、今日までの総実施件数の 85%を 2003 年から 2005 年までの間が占め、2005 年 3 月を境に 2002 年以前の水準に激減しているとする（石田ほか編 2016：172）。

っているとしても能力が日常的に発揮されていると言うのは無理があろう。また、間接民主主義の不全に対して、間接民主主義自体の活性化ではなく直接民主主義の活用という手法を採ることの正当性も十分に論駁できているとは言えない。

第二に、住民投票についての展望の甘さである。前節で述べたように、住民投票が増えることを予測したり、実際に増えたとしたりする先行研究が多い一方で、日本で初めての条例に根拠をもつ住民投票から 20 年以上が経っても制度の改善は進まず、実施数も市町村合併に関するものを除くと非常に少なくなる。

第三に、2010 年代の日本の住民投票で生じた課題についての研究の不足である。前述の通り、日本の住民投票についての研究は初めて条例に基づく住民投票が行なわれた 1996 年以降進み、新潟県巻町の住民投票を中心に 2000 年代前半にかけての住民投票を振り返る形で課題を検証する研究が多い。一方で 2000 年代後半以降は住民投票が行なわれる数も、住民投票についての論文や書籍も減少している。例えば、CiNii Articles[6]で「住民投票　日本」というキーワードで論文を検索すると、1996 年から 2005 年までの 10 年間では 100 件の論文が刊行されていることがわかるが、直近の 2009 年から 2018 年までの 10 年間では 65 件と 3 分の 2 ほどに減少、同様に CiNii Books[7]で「住民投票」のキーワードで書籍、雑誌を検索したとき、1996 年から 2005 年の 10 年間では 42 件が出版されたことがわかるが、直近の 2009 年から 2018 年までの 10 年間では 20 件と、半分以下に減少している（2019 年 12 月 24 日時点）。

第３節　リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

本節では、本稿のリサーチ・クエスチョンと仮説を提示する。

リサーチ・クエスチョンの提示

序章で述べた問題背景や前節で指摘した先行研究の課題を踏まえ、本稿ではリサーチ・クエスチョン（以下、Ｒ．Ｑ.）を「日本において住民の直接請求による住民投票が受容され、地方自治制度に不可欠なものとなるためには何が必要か？」と設定する。

[6] https://ci.nii.ac.jp/
[7] https://ci.nii.ac.jp/books/

仮説の提示

前節で示した先行研究の課題の第一は「デメリットの克服が不十分」であった。住民投票のデメリットを克服する方策を導くことができれば、日本において住民投票が受容されるために必要なことを導くことができると考えられる。

本稿では、住民投票を政策過程のなかに位置付けて分析を行なう。伊藤らは、「政治過程」は「政治家、政党、官僚、利益団体、市民などの諸アクターによる自己利益の実現のための活動を基礎とする、交渉と取引」からなっており、そのなかで、「とくに政策の形成や実施をめぐって展開される過程」を「政策過程」と定義している（伊藤ほか 2000：34)。そのうえで、政策過程はどこに注目するかによって細かく分けることができ、立案から評価にいたる「段階」に注目すれば、課題設定過程、政策形成過程、政策決定過程、政策実施過程、政策評価過程に分けることができるとする（伊藤ほか 2000：34)。

住民投票を政策過程のなかに位置付けたときに、本章第１節で示した住民投票のデメリットは次の図１の阻害要因①・②のように表すことができる。課題設定・政策形成過程にあたる住民投票を要求する動きから政策決定過程にあたる住民投票の実施へ移る段階での阻害要因①は、「住民投票が議会を軽視している」という考え方により議会が住民投票を拒否するということである。政策決定過程にあたる住民投票の実施から政策実施過程である住民投票の結果の履行へと移る段階での阻害要因②は、法的拘束力が欠如しているため住民投票は単なるアンケートのようなものになってしまうということである。住民投票の結果を行政が反故にしても法律上の問題にはならないため、議会や行政の意見と異なる投票結果となった場合に投票結果が履行されないという事態が生じる。

つまり、住民投票を政策過程のなかに位置付けると、「住民投票が受容されるためには何が必要か？」というＲ．Ｑ．は、問い①「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」と問い②「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容されるには何が必要か」に分けて考えることができ、それぞれの問いの答えとして阻害要因①の克服と阻害要因②の克服を挙げることができるのではないかということだ。

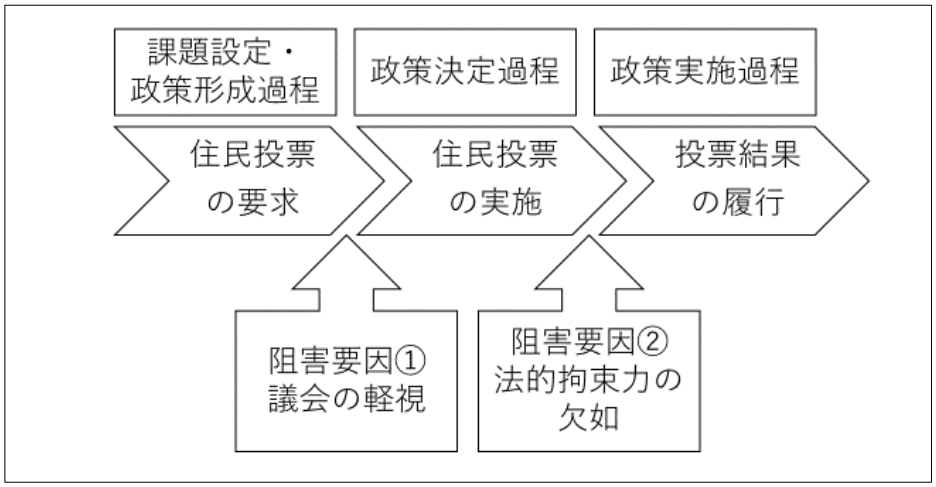

図１（筆者作成）

この阻害要因①・②の克服を本稿のＲ．Ｑ．に対する仮説として提示する。第一に、阻害要因①の「議会の軽視」を克服することで政策決定過程において住民投票が受容されるようになるのではないかとの考えから、仮説①として「住民投票が政策決定過程で受容されるには、住民投票の過程のなかで熟議が発生する仕組み、議会を軽視しない仕組みが必要である」を提示する。

第二に、阻害要因②の「法的拘束力の欠如」を克服することで政策実施過程において住民投票が受容されるようになるのではないかとの考えから、仮説②として「法制化という形で住民投票が政策実施過程で受容されるには、地方分権改革がさらに進められる必要がある」を提示する。新藤らは、地方分権改革の意義が社会に浸透し、自治体政治、行政制度の改革を求める動きが市民の間に高まったことの象徴が住民投票であるとする（新藤編 1999: 1)。地方分権改革の意義の浸透の結果が住民投票を求める動きであるならば、地方分権改革の進展とともに住民投票制度改革（＝住民投票の法制化）も進むことが想定できる。逆に、住民投票法制化が実現していないということは、地方分権改革の方向性に変化が生じたか地方分権改革が部分的にしか進んでいないと考えられると言えよう。以上のことから、阻害要因②「法的拘束力の欠如」から仮説②「法制化という形で住民投票が政策実施過程で受容されるには、地方分権改革がさらに進められる必要がある」を導くことができる。

ここで、本章第 1 節でも触れた、地方自治は 2 つの方向性によって成り立つという考え方を参照する。松本は、民主主義の基盤の強化や事務を的確に効率に処理するこ

とという「内に向かった視点」と国際化の時代のなかで国を支える基盤として地方が自立するのだという「外との関係をも意識した視点」という 2 つの視点が地方分権、地方自治の強化には必要だとする（松本 2011: 43)。佐々木は、いわゆる「平成の大合併」[8]の功罪について、メリットは団体自治を重視する視点、デメリットは住民自治を重視する視点から語られるものだとしたうえで、自治体経営の観点から団体自治を強調する「広域化」と、住民参加を重視し地域自治を強化する観点から住民自治を強調する「狭域化」という、一見相矛盾する 2 つをいかにして両立させるかが焦点だとする（佐々木 2004: 64-65)。松本の主張と佐々木の主張はともに、「団体自治」と「住民自治」という「地方自治の本旨」を構成する 2 つの軸の両立の重要性を強調するものと理解できる。この考え方に立つと、日本の地方分権改革では「団体自治」ばかりが強調されて「住民自治」を強化する議論がおざなりにされていたと言えるのではないだろうか。

第４節　検証の方法

本節では、本稿の検証の方法を提示する。前節で述べた通り、本稿では住民投票を要求する運動の発生から住民投票の実施、住民投票の結果に基づいた政策の実施までの過程に着目することで、日本で住民投票という直接民主主義的制度が受容されない要因を分析する。より具体的には、住民投票を政策過程のなかに位置付けたうえで、「住民投票が受容されるには何が必要か？」というＲ．Ｑ．を二つの問いに分解して考える。

第２章では、問い①「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」に答える。日本と、住民投票が他の国と比べて特に多く実施されているアメリカのそれぞれの住民投票の事例から、仮説①「住民投票が政策決定過程で受容されるには、住民投票の過程のなかで熟議が発生する仕組み、議会を軽視しない仕組みが必要である」を検証する。

第３章では、問い②「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容され

[8] 「平成の大合併」がどのようなものであったかについては本稿の第３章第２節で詳述する。

るには何が必要か」に答える。日本と、日本と同様に住民投票に否定的でありながら住民投票の法制化が進み、日本と同様に単一国家でありながら地方分権改革が大きく進んだフランスの制度改革の過程を比較することで、前節で示した仮説②「法制化という形で住民投票が政策実施過程で受容されるには、地方分権改革がさらに進められる必要がある」を検証する。

第２章　　政策決定過程における住民投票

本章では、第１章第３節で示した問い①「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」について考察する。第１章第３節で示した図１のうち、下の図２で示した範囲が対象となる。ここでは「住民投票が受容される」とは、住民からの直接請求を議会が否決せず、住民が要求した住民投票が実行に移されるということを意味する。

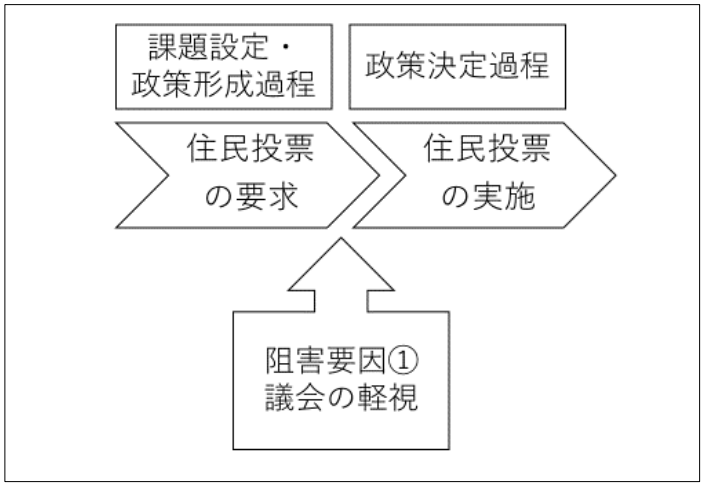

図２（筆者作成）

アメリカ・カリフォルニア州で 1978 年に行なわれた住民投票「提案 13 号」の過程（第１節）と日本の新潟県巻町で 1996 年に行なわれた住民投票の過程（第２節）をそれぞれたどり、制度、争点、時代背景などが異なる 2 つの住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容された要因を分析する。2 つの事例から共通点を導くことができれば、それが「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」という問いに示唆を与えることになるだろう。

第１節　　アメリカ・カリフォルニア州の住民投票

本節ではアメリカ･カリフォルニア州で 1978 年に行なわれた住民投票｢提案 13 号｣の過程をたどり、この住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容された要因を

分析する。提案 13 号は、地方政府の基幹税である財産税に対して厳しい課税制限を課したイニシアティブであり、これが可決されたことでカリフォルニア州政府は税収のほぼ半分を失うことになり、財政運営に大きな衝撃を受けることとなった（小泉 2017: 81）。この提案 13 号の可決は、カリフォルニア州内だけでなく、その後の全米各州の課税・歳出制限運動やレーガン大統領の税制改革にも大きな影響を与え、「納税者の反乱」と呼ばれている。本稿でも以下、提案 13 号を「納税者の反乱」と呼ぶこととする。

アメリカ・カリフォルニア州の住民投票制度

「納税者の反乱」の具体的な過程をたどる前に、アメリカ・カリフォルニア州の住民投票制度を説明する。カリフォルニア州では 19 世紀に、州内の鉄道事業を独占したサウス・パシフィック鉄道会社が自社の利権を擁護する政治家を州議会、地方議会に輩出するマシーン政治が横行した（小泉 2017: 31）。20 世紀になると、当時全米に波及していた革新主義運動に影響を受けていた中産階級が増加し、1910 年にハイラム・ジョンソンが州知事に当選した。ジョンソン知事はマシーン政治の解体を目指しさまざまな政治改革を行ない、そのなかで直接民主主義的な制度も整備された

カリフォルニア州はイニシアティブ、レファレンダム、リコールの 3 つがすべてそろっている 18 の州のうちの 1 つである。本稿ではイニシアティブとレファレンダムのみを対象とするため、イニシアティブとレファレンダムの制度について説明する。カリフォルニア州のイニシアティブでは、請願者は提案を法務長官に提出し、その後、一定の署名数（州法の場合は前回の知事選の投票数の 5%、州憲法の修正は前回の知事選の投票数の 8%）が 150 日以内に集められた場合、投票提案として採択され、住民投票にかけられる（小泉 2017: 31-32）。州憲法の改正や州法の制定の提案は住民に限られておらず、州議会議員や州知事の提案も上下両院で 2/3 以上の賛成を得ると議会提案として住民投票にかけられる。レファレンダムでは、対象となる議案が立法化された後、請願者が 90 日以内に前回の知事選の投票数の 5%の署名を集めた場合、住民投票が実施される。

以上、カリフォルニア州の住民投票制度について説明した。続いて、1978 年の「納税者の反乱」が生じた背景を説明した後、「納税者の反乱」の具体的な過程を説明する。

「納税者の反乱」の背景

「納税者の反乱」で批判の的となった財産税は、アメリカ建国よりも古い歴史をもつ税であったが、①州間、地域間で負担格差が大きかったこと、②事業資産に比べ個人資産が重課されていたこと、③非課税資産が多く課税資産に負担がしわ寄せされていたこと、④富裕者より貧困者の負担が重かったことから、1970 年代には国民の不満が極めて高かった（小泉 2017: 84)。財産税の不平等さに対する不満が高まっていたことの他にも、納税者の反乱が起こった背景がいくつかあった。第一に、1965 年に起こったサンフランシスコ市の財産税評価官ラッセル・ウォルデンの汚職である（小泉 2017: 90)。ウォルデンはサンフランシスコ市で 27 年もの長期間に渡り財産税評価官に選出されてきたが、商業地区で一部の事業者から選挙の寄付や賄賂を受け取る見返りに評価率を引き下げていたことが内部告発により明らかになった。捜査の過程でウォルデンだけでなくその他の評価官も不正に関与していたことがわかり、州全体で財産税評価官の信頼は失墜することとなった。

第二に、1964 年にロサンゼルスカウンティで起こった反税運動である（小泉 2017: 90, 92)。前述のウォルデンの汚職の後、1967 年に財産税の評価率を州全体で統一する州法が成立したが、ロサンゼルスカウンティではそれに先立って 1964 年に事業用資産と居住用資産の評価率を統一する改革が行なわれた。この改革によりロサンゼルスカウンティの居住用資産の財産税は大幅に引き上げられ、これに対して抗議運動が展開されることになった。

第三に、資産インフレによる財産税負担の高騰である（小泉 2017: 98)。1970 年代のアメリカでは、ベトナム戦争、オイルショック、「偉大な社会」関連の社会保障プログラムの増大によって、インフレが大幅に進行することとなった。このインフレによる地価や住宅金利の上昇に加えて、カリフォルニア州では審査の厳格化や土地利用規制によって宅地開発に歯止めがかかったことで住宅供給コストが高まった一方で人口増加も進行し、地価高騰は一層進んだ。

以上のような背景から財産税への批判が高まり、「納税者の反乱」が起こっていくこととなった。

「納税者の反乱」に至る住民投票を求める動きと議会の対応

住民投票を通じて財産税を改革しようとする動きは 1978 年に「納税者の反乱」として結実する 10 年前から起こっている（小泉 2017: 95-97, 101-102)。1968 年に、後に

「納税者の反乱」の請願者となるハワード・ジャービスと前述したロサンゼルスカウンティで財産税の評価率を統一する改革を行なった財産税評価官であるフィリップ・ワトソンがそれぞれイニシアティブを提案した。ジャービスのものは署名数を集めることができなかったが、ワトソンの①財産税を財源とするサービスを資産関連サービスに限定する、②財産税率を市場評価額の 1%にする、③公債の償還財源の調達については超過課税を認めるといった提案は要件を満たし、住民投票にかけられることになった。州議会は、住宅免税制度と企業在庫の 15%を免税する措置を内容とする対案を提案し、住民投票の結果、州議会の提案した対案が可決された。その後も、1970 年のカリフォルニア教員組合がスポンサーとなった提案、1972 年のワトソンの 2 度目の提案、1976 年のジャービスの 2 度目の提案など、財産税の減税を目的とするイニシアティブの提案は続いた。

1977 年の春、ジャービスと、別で財産税の課税制限運動を行なっていたポール・ギャンとがワトソンの仲介で出会い、合同で減税案のイニシアティブを提案することで合意した（小泉　2017: 102-103)。内容は①財産税の最高税率を評価額の 1%とする、②毎年度の資産評価額の上昇率は 2%を超えてはならない、③州政府が増収を目的に税制を変更する場合には州議会の両院の 2/3 以上の賛成を必要とする、④市、カウンティ、学区が地方特別税を導入する場合、住民投票で 2/3 以上の賛成を必要とする、⑤州、地方政府は財産税に加え、財産に対する売買もしくは取引に課税してはならないといったものであり、これが 1978 年の「納税者の反乱」となる。

州議会は反税運動に対して無頓着だったわけではなく、一定の所得以下の納税者を対象に財産税を還付するサーキットブレーカー制度を盛り込んだ複数の州法案が議会で審議された（小泉 2017: 103-106)。しかし、さまざまな利益集団の反発により、予算に関わる法案は両院の 2/3 以上の賛成がなければ承認されないというカリフォルニア州議会のルールを乗り越えることができず、財産税減税案を成立させることはできなかった。ジャービスとギャンによる提案 13 号への対案として、州議会は急遽、居住用資産に対する財産税率の 30%引き下げなどを盛り込んだ州法を可決し、そのための州憲法改正案として①居住用資産とそれ以外の資産の適用税率を区別し居住用資産に低税率を課す、②居住用資産の税率を引き下げた場合、他の資産の税率を代替的に引き上げることを禁じるという内容の議会提案が提案 8 号として住民投票にかけられることになった。提案 13 号は財産税全体の税率制限と資産評価の伸びの抑制で減税規模

は 76 億ドルであったが、提案 8 号は資産評価の抑制自体を対象とせず減税規模は 16 億ドルにとどまった。

提案 13 号の支持層は共和党員、家主、納税者団体、農業団体、企業団体、経済学者らであり、反対の立場に立ったのは経済団体、教育界、新聞社、地方公務員とその労働組合であった（小泉 2017: 106-109)。カリフォルニア州では住民投票に際して、州務長官により提案の内容と州の議会分析局による財政効果の分析、提案者の意見とそれに対する反対者の異議が記された『カリフォルニア投票者パンフレット』が配布される。提案 13 号については、税源基盤の縮小により社会資本の整備が制約されるなどの悲観的な財政分析と、税収減の補填や減税の恩恵の公平さなどの論点について支持者と反対者の意見が併記された。テレビＣＭなどでの選挙運動も激しくなり提案 13 号の支持者は政府の無駄を告発し、反対者は提案 13 号により増税や公共サービスの大幅な削減がもたらされると宣伝した。

1978 年 4 月の時点での世論調査では提案 13 号の支持と不支持は拮抗し、提案 8 号の支持の方が高かった（小泉 2017: 110)。しかし、次年度予算の大幅な財政黒字の見通しが示されたことと、資産評価替えでロサンゼルスカウンティでは前年比で 17.5%も財産税の評価額が引き上げられると発覚したことにより、提案 13 号の支持が逆転することとなった。1978 年 6 月 6 日に住民投票は行なわれ、提案 13 号は賛成 4,280,609 票、反対 2,326,167 票で可決、提案 8 号は賛成 2,972,424 票、反対 3,345,622 票で否決された。

「納税者の反乱」の受容要因

以上、「納税者の反乱」の住民投票に至るまでの過程をたどった。アメリカ・カリフォルニア州の場合には日本と異なり住民投票が法制化されているため、そもそも条件を満たしていれば住民の直接請求による提案が住民投票の段階に進めないという事態は生じ得ない。さらに、「納税者の反乱」の過程をたどると、議会が住民提案による住民投票に向き合いやすくなるような仕組みが、住民投票が法制化されていること以外にいくつかあることがわかる。第一に、住民提案の住民投票に対して議会が対案を住民提案にかけることができること、第二に、『カリフォルニア投票者パンフレット』の存在である。これらの仕組みは、住民提案を住民投票にかけ過半数の賛成により即立法化するという直接民主主義ありきではなく、間接民主主義で選ばれた議員による熟

議の機関である州議会の意見も尊重することで、ともすれば代議制民主主義の否定と捉えられる住民投票で熟議を生み出すことを可能にしていると言える。

第２節　　新潟県巻町の住民投票

本節では、1996 年の新潟県巻町での住民投票の過程をたどり、この住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容された要因を分析する。1996 年に新潟県巻町で行なわれた住民投票は、原子力発電所の建設の是非が争点であり、反対多数となったことで町長は町有地を東北電力に売却しないことを表明し（今井 2000: 63)、住民投票から 7 年後の 2003 年には東北電力も原発計画の白紙撤回を表明した（伊藤ほか 2005: 9)。この住民投票は日本初の住民投票とされることが多い。しかし、当時の新潟県巻町は地縁、血縁、社縁の関係が根強く、「西蒲選挙」と揶揄される金権選挙が行なわれた地域であり（伊藤ほか 2005: 10)、全国に先駆けて行なわれたことに加え、この地域で行なわれたこと自体が驚きに値する。どのようにして阻害要因を乗り越えて住民投票が実現したのかをたどることで、住民投票の受容に必要な要因を探りたい。

原発建設計画の発表から住民投票実施までの過程

東北電力による新潟県巻町角海浜への原発建設計画が明らかになったのは、1969 年 6 月 3 日の新潟日報のスクープであった（伊藤ほか 2005: 21-23)。2 年後の 1971 年になって、東北電力が公式に建設を発表し新潟県と巻町に協力を要請したが、町民にとって原発が差し迫ったものとの認識が弱かったことから反対運動は広がりを見せなかった。政治の場でも、町長選挙で原発慎重派の新人が当選、2 期目に臨む選挙で原発推進派に転じると原発慎重派の新人に敗れるという構図が 3 度続き、原発建設問題は一向に進展が見られなかった。

原発建設の動きに変化が生じたのが、原発凍結を掲げ 2 期連続当選した町長の佐藤莞爾が、3 選を目指す選挙を前に「世界一の原発をつくりたい」と発言し原発凍結を撤回した 1994 年である（伊藤ほか 2005: 23-25; 今井 2000: 35-41)。1994 年 8 月 7 日の町長選挙では、原発慎重派の村松が 6,245 票、原発反対派の相坂が 4,382 票、原発賛成派の佐藤が 9,006 票となった。慎重派・村松と反対派・相坂の得票数を合計する

と、賛成派・佐藤の得票数を上回ることから、町長選挙の結果に基づいて原発建設推進の動きが進むことに住民の間で疑問が生じた。これを受けて、1994 年 10 月 19 日、「巻原発・住民投票を実行する会」(以下、「実行する会」)が発足し、住民投票の実施を町に求めるとともに、町が実施しない場合は町民自主管理による住民投票を実行すると宣言した。「実行する会」の申し入れに対して、佐藤町長は「町には住民投票条例がないので実施できない」「町が行なわない以上、立会人の派遣など公費による費用援助に該当することはできない」と回答した。「実行する会」が発足し町長に住民投票を求める動きと並行して、「実行する会」の中心人物の田畑護人と笹口孝明の仲介のもと、もともと存在した反原発の 6 団体[9]が連合体「住民投票で巻原発をとめる連絡会」(以下、「連絡会」)を結成した。また、12 月 13 日には社会党の町議会議員が住民投票条例案を議会に発議し、反対多数で否決された。

1995 年 1 月 11 日、「実行する会」が設けた選挙管理委員会は巻町選挙管理委員会作成の選挙人名簿に基づき、22,858 人の有権者に入場券を発送した(今井 2000: 42-47)。1 月 22 日から 2 月 5 日までの 15 日間投票が行なわれ、投票総数は有権者総数の 45%にあたる 10,378 票、開票の結果は建設賛成が 474 票、建設反対が 9,854 票であった。自主管理住民投票の結果に対し、佐藤町長は東北電力からの町有地売却の申し入れを正式に受け入れたが、承認のため臨時議会を開こうとしたところ、議会の入る町役場に「連絡会」のメンバーが乱入し流会となった。

「実行する会」、「連絡会」ともに議会勢力を変えることが住民投票の実施には必要と考え、1995 年 4 月の町議会議員選挙に臨み、定数 22 のうち 12 人の住民投票条例制定派議員を誕生させた(伊藤ほか 2005: 28)。しかし、原発賛成派が水面下の議会工作で 2 人を切り崩したため、議会内勢力は再び逆転した。6 月 26 日、住民投票条例案が議会で採決され、条例反対派の議員の 1 人が誤って賛成票を投じたため「まさかの条例制定」となるが、原発賛成派住民は住民投票条例の先延ばしを図る直接請求を行ない条例改正案が可決、再び住民投票実施の見込みは立たなくなった(今井 2000: 48-50; 伊藤ほか 2005: 28)。

「実行する会」は佐藤町長のリコールを宣言、請求に必要な有権者の 1/3 を大きく

[9] 「巻原発設置反対会議」「巻原発反対町民会議」「巻原発反対共有地主会」「原発のない住みよい巻町をつくる会」「折り鶴・署名グループ」「青い海と緑の会」の 6 団体(今井 2000: 37-38)。

上回る署名が集まったことを受けて佐藤町長はリコール住民投票の実施を待たずに辞任した（今井 2000：51-52,62）。1996 年 1 月 21 日、町長選挙が行なわれ、「実行する会」や「連絡会」が推す「実行する会」の笹口孝明が大差で当選した。笹口町長は原発賛成派が改変した条例に基づき住民投票を議会に提案し、1996 年 8 月 4 日に行なわれることに決まった。投票結果は、原発賛成 7,904 票、原発反対 12,478 票、投票率は 88.29%だった。

巻町住民投票の受容要因

巻町の住民投票についての先行研究で論者が口をそろえるのが「住民の意識の高さ」だ。今井は、シンポジウムで印象に残ったこととして「3 時間近く集中力を絶やさず、ときに専門家に対して鋭い質問を浴びせた聴衆の水準の高さと、町民代表の堂々とした話しぶり」を挙げ（今井 2000：57）、中澤は、TBS キャスターの筑紫哲也が「この町の人々は、誰でも 3 時間は原発について議論できるだけの知識を持っている」とコメントしたとしている（中澤 2005：155）。巻町で住民投票が受容された要因はここにあるのではないかと考え、住民の意識を高め熟議を醸成するような取り組みがどのように行なわれていたのかを整理する。

住民投票条例では「住民投票に関する運動は、自由とする」と定められ、公職選挙法の規定は適用されないため、買収が横行するのではないかと危惧された（今井 2000：53-54；中澤 2005：154）。実際に東北電力が費用を負担して柏崎刈羽原発の見学と牛の角突き見学やフランス料理がセットになった格安ツアーの参加者が募集されたり、東北電力から巻町に送り込まれた 80 人以上の社員による個別訪問が行なわれたりした。しかし、住民投票を控えた 1996 年 5 月に買収横行の危惧に対して問われた笹口町長は次のように語っている。「今度の住民投票はこれまでの選挙とはわけが違います。これは巻町のみならず日本の命運を左右するような重大な意味を持っているんだということを、有権者はちゃんと理解していると私は信じています。もし万が一、それでも金で自分の意思を変えるという人がいれば、この町の人間はそれだけのものでしかなかったんだと私はあきらめますし、それも含めて、それが町民の答えだということです」（今井 2000：54-55）。

巻町は 360 万円の予算を計上して「原子力発電所建設問題に関する町民シンポジウム」を開催した（新藤編 1999：43-44）。町が中立の立場で開催するもので、内容・方

式は町長が提案し、賛成・反対両派との意見交換を経て決定された。賛成・反対両派が推薦する講師 2 名が各 40 分間の講演を行ない、その後、両派を代表する住民による各 20 分間の意見陳述が行なわれた。それらの後、合計 1 時間ほどを割いて会場の参加者から講師への質疑応答が行なわれるという構成であった。また、シンポジウムの内容はすべて冊子にまとめられて全戸配布された他、希望者にはビデオの貸し出しも行なわれた。

前述のシンポジウムは町の取り組みだが、巻町の住民投票で熟議が醸成され得た要因として「実行する会」の戦略も指摘できる。「実行する会」の戦略の最大の特徴は、住民投票の焦点となっている実体を問題にするのではなく、あくまでも「合意形成の手続き」を問題にしたことである（中澤 2005: 209-212)。1994 年の発足から 1996 年の住民投票実施までの 2 年間、「実行する会」は原発そのものへの賛否を争点とせず、既存の間接民主主義が住民意思を反映していないことを批判し、それと対置する形で住民投票という合意形成の手続きの意義を訴え続けた。中澤によると、「実行する会」がとった合意形成とその手続きのみを問題にするというスタンスでは、理論的にも前例のうえでも、不安定になりやすいという。中澤は、不安定に陥りかねないはずの戦略が成功したのは、単に純粋に合意形成過程を問題にするのではなく、そのなかに「あれだけのことをやった」という記憶と意味内容を、メタ・メッセージとして滑り込ませ、「公共性」を「過程」として構築する手法を生み出したからだとする。

第３節　　政策決定過程での受容要因

本節では、第１節と第２節でそれぞれアメリカ・カリフォルニア州の「納税者の反乱」と新潟県巻町の住民投票とを分析したことに基づき、本章の問いである「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」に対する考察を行なう。

第１節では、アメリカ・カリフォルニア州の住民投票「提案 13 号」、通称「納税者の反乱」が 1978 年の実施に至るまでの過程を検討した。カリフォルニア州では、住民からのイニシアティブの提案に対して議会が対案を住民投票にかけることができる。そのため、1968 年に財産税減税を目的とした最初のイニシアティブが試みられ

て以降、1978 年に至るまで、イニシアティブの提案がきっかけとなって議会で議論が進むというように、議会での熟議と住民意思の発露とが両立されていた。また、イニシアティブの実施に当たっては、『カリフォルニア投票者パンフレット』が配布され、賛成、反対双方の意見に加え議会分析局による財政分析も記載されているため、有権者がより客観的に熟慮することができるようになっている。

第２節では、新潟県巻町での原子力発電所建設計画の賛否を問う住民投票が 1996 年の実施に至るまでの過程を検討した。巻町では賛成派・慎重派・反対派の 3 氏で争われた町長選の結果に基づいて原発建設計画が進んでいくことに疑問が広がり、改めて住民投票で賛否の民意を問おうという運動が始まった。初め、「実行する会」は住民投票実施に反対する町長と議会に対抗して自主管理住民投票を行なうが、自主管理住民投票で示された明確な民意をも町長や原発賛成派が無視したため、議会内で住民投票賛成派を増やし住民投票条例を成立させるよう戦略が変更された。住民投票の実施に当たっては、巻町はシンポジウムを開催し、賛成、反対双方の専門家が話すだけではなく、賛成、反対双方の住民が意見を述べ、質疑応答にも十分な時間が割かれた。シンポジウムの内容は冊子にまとめられ全戸配布され、希望者にはビデオの貸し出しも行なわれたため、シンポジウムに参加できなかった有権者も熟慮することが可能となっていた。また、住民投票運動を主導した「実行する会」は、原発の賛否そのものではなく、あくまでも合意形成の「過程」を問題にしており、この戦略がより客観的な熟議を醸成することを可能にしたと言える。

以上のように、カリフォルニア州の場合も巻町の場合も、第１章第３節で仮説①に示したように、熟議を可能にするような取り組みがなされていた。特に、住民投票が法的に位置付けられているカリフォルニア州の場合は、住民投票に当たって住民の間での熟議の醸成を図る仕組みだけでなく、住民投票と議会での熟議とが両立可能になるような仕組みが整えられていた。

第３章　　政策実施過程における住民投票

本章では第１章第３節で示した問い②「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容されるには何が必要か」について考察する。第１章第３節で示した図１のうち、下の図３で示した範囲が対象となる。ここでは「住民投票が受容される」とは、実施された住民投票の結果を行政が反故にすることなく、住民投票の結果が政策として履行されるということを意味する。

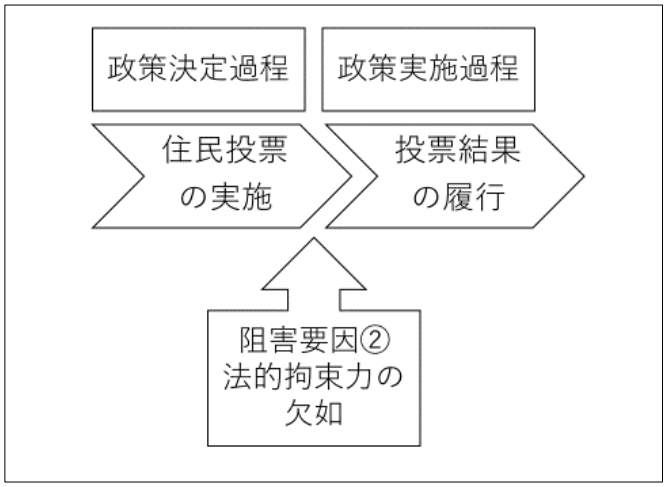

図３（筆者作成）

日本と同様に住民投票に否定的でありながら住民投票の法制化が進み、日本と同様に単一国家でありながら地方分権改革が大きく進んだフランスの制度改革の過程（第１節）と日本の地方分権改革の過程（第２節）をそれぞれたどる。第１章第３節で述べた通り、住民投票法制化の動きと地方分権の動きは連関していると考えられる。本章ではその連関を裏付けるとともに、日本とフランスのそれぞれの改革の過程や帰結の共通点や差異を分析する。地方分権改革の過程に差異が存在し、その差異が原因となり日本の住民投票法制化が果たされていないと確認できれば、その差異が「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容されるには何が必要か」という問いに示唆を与えることになるだろう。

第１節　　フランスの住民投票制度改革

本節では、フランスの住民投票制度改革と地方分権改革の過程を分析する。はじめに、住民投票制度改革の過程をたどった後、地方分権改革の過程を検討する。フランスの地方分権は、1981 年に大統領に当選したミッテランによって大きく進展したとみられる一方で、山崎栄一によると、中央集権のゆきすぎを是正するため、戦後政治において保守・革新を問わず時の政権の主要課題の一つとして位置付けられていた（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 175-176)。本節ではフランスの住民投票制度改革の過程をたどった後、山崎が「保守・中道政権下での地方分権改革」「左派政権下での地方分権改革」「ふたたび保守政権下での地方分権改革」と 3 つの時代に区分した（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 176）のにしたがい、第二次大戦後のフランスにおける地方分権改革を検討する。

フランスの住民投票制度改革

序章第 2 節で述べたように、フランスではナポレオン 1 世とナポレオン 3 世が国民投票を利用して独裁的地位を正当化しようとした歴史から決定型住民投票に否定的な考えが根強かった。その一方で諮問型住民投票は法制化される前から実質的には行なわれており、1971 年から 1986 年までに 140 件ほどの事実上の住民投票が市町村レベルで行なわれたとされる（椎名 1997: 75-76)。事実上の住民投票は、法的に位置付けられたものでないために、投票者の範囲を 16 歳以上にしたり外国人にも投票権を認めたりと自由な規則で行なわれた。しかし、行政裁判所では法的論議が絶えず、憲法違反であるとの判決が下されることもあった。

後述する 1980 年代の地方制度の大変革に続いて、1990 年代になって住民投票に関する法律が制定されていった（市川 2007: 37-38)。まず、1992 年の法律では、住民に諮問を受ける権利があることを明らかにし、諮問型住民投票の手続きを定められた。続いて、1995 年の法律では、1992 年の改革を住民投票の発案権者と投票を実施する区域の 2 点で補足した。これにより、選挙人の 5 分の 1 の署名で住民側から投票の実施を求めることができるようになった 他、複数の市町村によって構成される施設についても住民投票に訴えることができるようになった。

以上の法制化の過程は、すべて諮問型住民投票に関するものである。決定型住民投

票制度は、2003 年の憲法改正により可能になった（市川 2007: 40)。2003 年の憲法改正では、第 72 条第 2 項に「地方公共団体の権限に属する議決案または決定案は、組織法律の定める要件にしたがい、地方公共団体の発意にもとづき、当該地方公共団体の選挙人の投票による決定に付すことができる」と定められた。2003 年の憲法改正直後に、法律が制定され、決定型住民投票を行なうことができるようになった。

以上が、フランスの住民投票制度改革の過程である。制度改革が行なわれる以前も、諮問型住民投票はフランス各地で行なわれていたが、法律に根拠をもたないがゆえに行政裁判所での議論が絶えず、憲法違反との判決が下され、住民投票がなかったことにされることもあった。制度改革以後は、住民投票が法律に根拠をもつようになったことで、制度面での自由さが失われはしたが、住民投票が法律違反、憲法違反に問われるという事態は起こり得なくなった。続いて、住民投票制度改革と連関があると想定できる地方分権改革の過程をたどる。

第一次地方分権改革以前

フランスでは、第二次大戦後の 1946 年に制定された第四共和政憲法で、初めて地方自治体に関する条文が憲法に明記された（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 177)。しかし、憲法に明記された条項を実施するための法律は、県が強くなりすぎることへの警戒感から成立しなかった。

第五共和制下で最初に地方分権改革を試みたのは初代大統領のドゴールである。ドゴールは、1968 年にリヨンで「フランスの単一性を実現し維持するため、長い間必要とした中央集権の何世紀にもわたる努力は、今後はもう必要としない。反対に、明日の経済的な原動力として現れるのは、地域的な諸活動である」と演説し、地方分権の必要性を訴えた（山崎 2006: 43)。翌 1969 年には、①1964 年に公施設法人として創設した州を地方自治体に格上げする、②州議会を公選制の地方議員と職能団体の代表により構成する、③この州制度に呼応した上院制度に改革する、という憲法改正案をまとめ、レファレンダムを実施した（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 177-179)。しかし、役割を減らされることになる上院の反発や 11 年に及ぶ長期政権への批判により、国民の 52%の反対でレファレンダムは否決された。

ドゴールの次の大統領であるポンピドゥーの時代には、1971 年のマルスラン法で市町村合併が推進された。合併促進協議会の設置や財政優遇措置を定めるなどしたが、

国民のコミューンに対する愛着は強く、当時 38,500 あったコミューンのうち 2045 が応じたに過ぎなかった（自治・分権ジャーナリストの会編 2005：14-15,179）。合併奨励策の失敗により、以降は、市町村間広域行政組織が地方自治制度改革の重要なテーマとなっていった（山崎 2006：44）。

ポンピドゥーの次の大統領のジスカールデスタンの時代には、ギシャールを議長とする「地方の責任発展委員会」が発足し、1976 年には、地方分権の必要性を体系的、理論的にまとめた報告書「ともに生きる」が大統領に提出された（自治・分権ジャーナリストの会編 2005：181-182, 山崎 2006：45-46）。しかし、この報告は市町村の広域行政組織への強制的な加入を提言したため市町村長から強い反発を買い、ジスカールデスタンは政権基盤を強化するために報告に対する明確なスタンスを決めなかった。1978 年になって、地方自治体に対する中央政府の後見監督の軽減、権限移譲、地方議員の身分規程の強化、住民参加などを柱とした「地方自治体の責任発展法案」がまとめられたが、国会審議が長引いた結果、1981 年の大統領選挙でのジスカールデスタンの敗北で廃案となった。

第一次地方分権改革

1981 年に大統領に当選したミッテランによる改革が第一次地方分権改革である。1981 年の当選後にミッテランは、「フランスは建国のために強力な中央集権を必要とした。今日では、フランスは解体しないために地方分権を必要とする」と宣言した（山崎 2006： 46）。1982 年に「市町村、県および州の権利と自由に関する法律」（以下、1982 年地方分権法）が成立した（自治・分権ジャーナリストの会編 2005：184-185）。この法律の要点は、①政府任命の官選知事[10]の権限を、直接公選による県議会議員のなかから互選される県議会議長に移譲すること、②公施設法人だった州を地方自治体に昇格させ、市町村、県、州の三層構造とすること、③国（＝地方長官）による事前の後見監督を廃止し、行政裁判所による事後的な合法性監督に改めること、であった。1982 年地方分権法に引き続き、1983 年には第一次権限移譲法が国から地方自治体に移譲する権限の内容を定め、1984 年には地方公務員に関する身分規程法が制定され地方公務員制度が確立された（山崎 2006：48）。

[10] 1982 年地方分権法による改革で県の執行機関としての権限を県議会議長に移譲したことに伴い、官選の県知事は県地方長官に呼称を変えた（山崎 2006：48）。

1986 年から 1988 年までのコアビタシオンの期間は、地方分権改革はスピードを弱めたが、コアビタシオンが解消されると再び地方分権改革が加速した（自治・分権ジャーナリストの会編 2005:187)。地方分権改革のはじまりから 10 年後の 1992 年には、地方議員の身分規程を定める法律や、地方議会の運営合理化、諮問型住民投票制度、広域行政組織の拡充、官治分権の強化を定める法律（1992 年地方行政指針法）が成立した（山崎 2006: 49-50)。1992 年地方行政指針法では、フランスの地方行政は、地方分権（地方自治体）と官治分権（国の地方出先機関である地方庁）によって分担されるとの原則が定められ、中央政府の権限の整理合理化が図られた。地方長官は第一次地方分権改革によって地位が軽くなったのではなく、県内における国の各地方出先機関の総合調整役として役割を強化していこうとされたのである。

第二次地方分権改革

保守派のシラク大統領のもとで社会党のジョスパンが組閣した第 3 次コアビタシオンの期間には「再中央集権化」とも言える改革が行なわれた。雇用創出政策により景気が回復し税収が予想以上に増えたため、ジョスパン内閣は国税、地方税ともに減税を実施した（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 189-190)。地方税の減収分は国からの交付金に替わり、地方自治体の課税自主権が縮減された。

こうした背景のなかで 2002 年のシラク大統領再選以降に行なわれたのが第二次地方分権改革である。2003 年には憲法改正が行なわれた。その要点は、①地方分権原則の導入、②実験的試行制度の導入、③地方自治体の組織に関する法案の上院先議権[11]、④州を憲法上の地方自治体に加えること、⑤補完性原則の導入、⑥参加型民主主義の強化（決定型住民投票制度の導入)、⑦財政自主権に関する原則の導入、である（自治・分権ジャーナリストの会編 2005: 194-195)。憲法改正に引き続いて、改正された憲法の規定や憲法が打ち立てた原則に基づき、実験的試行組織法、決定型住民投票組織法、仏領ポリネシア自治権組織法、財政自主権組織法、第二次権限移譲法が 2003 年から 2004 年にかけて成立した（山崎 2006: 214-215, 233-234)。

[11] フランス上院は、憲法 24 条で「上院は、共和国の地方自治体の代表を確保する」と規定され、選挙人団の 95%以上が市町村議会の代表で構成される（山崎 2006: 34)。

フランスの住民投票制度改革と地方分権改革

以上が、1980 年代から 2000 年代前半にかけて行なわれたフランスの地方分権改革の過程である。住民投票制度改革の過程と地方分権改革の過程を検討した結果、フランスでは 1980 年代から第一次地方分権改革が行なわれ、第一次地方分権改革の後期に諮問型住民投票の法制化が行なわれていること、2000 年代になると第二次地方分権改革が行なわれ、そのなかで決定型住民投票の法制化が行なわれたことが確認できた。フランスの住民投票制度改革は、地方分権改革の後を追う形で進んでいった、つまり、住民投票制度改革の背景には地方分権改革の進展があることがわかった。次節では、他方で日本では住民投票制度改革と地方分権改革のそれぞれの動きはどのようであったのかを検討する。

第２節　　日本の住民投票制度改革

本節では、日本の住民投票制度に関する議論と地方分権改革の過程を分析する。はじめに、日本で住民投票が法的拘束力をもたないことによって生じた 2010 年代の事例を改めて紹介する。続いて、日本で住民投票制度の改革を目指す議論が不完全ながら行なわれていたことを示す。最後に、日本の住民投票制度改革の動きが不完全なものにとどまった背景を地方分権改革に見出し、地方分権改革の過程を検討する。日本の地方制度、とりわけ中央・地方関係は 1960 年代以降安定的であったが、1990 年代の半ばから、第一次地方分権改革、三位一体改革、第二次地方分権改革の大きく分けて 3 つの改革が行なわれてきた（曽我 2019：215-216）。

住民投票で法的拘束力の欠如がもたらした問題

序章第１節では、2010 年代に日本で行なわれた住民投票のうち、2019 年に沖縄県で行なわれたもの、2013 年に東京都小平市で行なわれたもの、2015 年に大阪市で行なわれたものを挙げ、日本における住民投票の法的な位置づけがこれらの問題の原因の一つとなっていることを紹介した。ここで改めて、沖縄県と小平市の事例[12]と住民投票の

[12] 大阪市の事例は法律に根拠をもつものであるため、ここでは省略する。

法的拘束力の欠如との関係を整理する。第一に挙げた沖縄県の事例は、米軍普天間基地の辺野古移設を争点とする住民投票を行なうことを定めた条例が辺野古移設という国の行政行為を拘束することができないため、諮問的な活用にとどまった。県民投票条例の第 1 条には「県民の意思を的確に反映させることを目的とする」と記されているが、反映させる方法としては第 10 条第 3 項に「知事は、内閣総理大臣及びアメリカ合衆国大統領に対し、速やかに県民投票の結果を通知するものとする」とされているにとどまる（沖縄県総務部 2018：1,4）。特定の地域に害がある一方でどこかには設置しなければならない公的施設、いわゆる「ＮＩＭＢＹ施設」について住民投票に問うこと自体が議論の必要な課題ではあるが、議論を経たうえで法律に根拠をもたせることができれば、せっかく行なわれた住民投票がただのアンケートにとどまるという事態は解消される。第二に挙げた小平市の事例は、成立には過半数の投票を必要とするという条件が住民投票条例に加えられたため、住民投票は開票されず、政策決定過程の手段として実施に至ったはずの住民投票が活用されないどころか結果すらわからないままとなった。成立条件や開票のプロセスについて法制化されれば、このような事態は起こらなくなる。

1996 年に日本で初めての住民投票が新潟県巻町で行なわれて以降、20 年以上が経つが、法的拘束力の欠如によってもたらされる問題の在り様は 20 年前から大きく変化していない。では、この間住民投票制度の改革を目指す議論は行なわれてこなかったのだろうか。以下では、日本の住民投票制度の改革を目指す議論の過程を検討する。

日本の住民投票制度改革

日本では住民投票制度について、第一次地方分権改革以前から提言がなされていた。1976 年の第 16 次地方制度調査会の「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」は、特に重大な事件等について代表民主制に対する補完的な制度として住民投票制度を導入することを検討するとした（松本 2011：216-217）。第一次地方分権改革後の 2000 年には、第 26 次地方制度調査会の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」で、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築を行なったが、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化の成案は得られなかったとされた。法律に根拠をもつ住民投票の一つである合併協議会設置についての住民投票は、この答申をもとに制度化されたものである。また、

同じく 2000 年には、当時の民主党が住民投票法案を国会に提出したが、審議未了で廃案になっている。

2011 年には、第 30 次地方制度調査会の「地方自治法改正案に関する意見」において、「３　直接請求制度」と「４　大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度」の 2 つの項目で住民投票制度について触れられている（地方制度調査会 2011: 3-7)。前者では、①首長と議会が対立した際に住民の主体的な行動により事態を打開することが可能になるよう解散請求、解職請求の署名数や署名期間を緩和すべきこと、②1948 年の地方自治法改正で条例の制定、改廃請求の対象から外された「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条例」について、住民自治の充実・強化の観点から、直接請求の対象とすべきこととしている。後者では、多様な住民のニーズをより適切に行政に反映させるために法的拘束力のある住民投票は有益な試みであるとしたうえで、「更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである」と述べるにとどめている。

以上が、日本の住民投票制度の改革を目指す議論の過程である。地方分権改革が行なわれる以前から住民投票を制度化する提言がなされていたこと、その一方で地方分権改革が始まって以降も、多様な論点があるなかで一般的な制度を作り上げることができていないことがわかる。前節で検討したフランスの場合は、住民投票制度改革が地方分権改革に引き続く形で行なわれていたが、日本の地方分権改革はどのように行なわれたのだろうか。以下で検討する。

第一次地方分権改革

第一次地方分権改革は、1995 年に地方分権推進法に始まり、1999 年の地方分権一括法に至るまでの改革である（曽我 2019: 215-217)。第一次地方分権改革では、機関委任事務という委任の仕組みと、付随する中央政府の後見的統制を新たな仕組みに置き換えた。新たな仕組みとは、中央政府の関与は予め設定した関与類型から選び法律に書き込むということと、中央政府と地方政府の間で紛争が生じた場合は国地方係争処理委員会という第三者委員会が判断を出すというものである。この改革の結果、地方政府の権限の自律性は高まったが、委任という行為そのものがなくなったわけではなく、融合的な性格は続いている。

1995 年 5 月に成立し同年 7 月に施行された地方分権推進法に基づき、地方分権推進

委員会が設置された（松本 2011：81-82）。地方分権推進委員会は、1995 年 10 月に「地方分権推進に当たっての基本的な考え方・行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」をまとめ、「地方分権の推進は、明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革と言うべきものである」と明言した。地方分権推進委員会は、1996 年に「第一次勧告」、1997 年に「第二次勧告」、「第三次勧告」、「第四次勧告」、1998 年に「第五次勧告」、2001 年に「最終報告」を提出した。政府は、第一次勧告から第四次勧告までの勧告に基づき、1998 年、地方分権推進計画を作成、閣議決定し、これを踏まえて翌 1999 年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」（地方分権一括法案）を国会に提出した。ほとんどの省庁が関係し、一つの法律で 475 本もの法律を改正するというものだった。第一次地方分権改革では、地方分権推進委員会が地方団体から出された要望をまとめながら各省庁と折衝を行ない、改革案を詰めていくという手法がとられ、その結果、地方の強い支持を背景に改革が進んだ（石田ほか編 2016：107）。

三位一体改革

三位一体改革は、小泉政権下の 2002 年から検討され 2005 年まで続けられてものであり、第一次地方分権改革では進まなかった税財政改革が進められた（曽我 2019：216,219-220）。地方交付税、国庫支出金、地方税を一体として扱い、地方交付税と国庫支出金を削減し、地方税が拡充された。農村部の利益よりも都市部の利益を重視し、中央政府による地域間再分配の程度を弱めることを志向していた小泉首相と、地方交付税の削減が長年の課題であった財務省とが、改革の推進力となった。特に、木寺によると、経済財政担当大臣の竹中平蔵と経済財政諮問会議の民間議員、竹中と民間議員を支えた専門家による「特命チーム」、竹中らの政策に共感し出身官庁から「脱藩」した官僚による「裏特命チーム」が主導アクターであった（木寺 2012：136）。

地方交付税は、全国的に行政サービスの水準を等しくするために行なわれる地域間再分配の主たる手段である（曽我 2019：203-205）。あらかじめ確保された一定割合の国税が、それぞれの地方自治体の人口や経済状況、地理的条件を考慮して算出された不足額に基づいて配分される。地方交付税により地方自治体の財源が保障された一方で、中央政府は地方税の税目や税率と地方債の発行という 2 つの点で地方財政に強い統制をかけてきた（曽我 2019：208）。そうした背景の中で、地方自治体の財源を移転財源から自主財源へと移し替えるのが三位一体改革であったが、移転財源の減少幅の

ほうが自主財源である地方税の増額よりも大きかったため、地方自治体の財政運営は厳しくなった（曽我 2019：220）。

平成の大合併

三位一体改革と時期を同じくして市町村合併が進んだ。三位一体改革に先立つ 1999 年には合併特例法が制定され、①町村から市、市から指定都市への移行条件を緩和すること、②合併しても議員定数をすぐには減らさなくてもよいこと、③地方交付税交付額が合併により急減しないようにすること、④合併特例債で財政支援することが定められた（曽我 2019： 163）。2002 年 11 月、第 27 次地方制度調査会で副会長の西尾勝が合併を加速させる策の私案（以下、「西尾私案」）を提案し、その内容に全国の町村は大きく反発した（佐々木 2004： 47-48）。「西尾私案」は、今後の基礎自治体のあるべき姿として現在の市が処理している事務を処理できる程度の規模・能力が必要であるとしたうえで、すべての基礎自治体が「市並み」の事務事業を処理できることを目指し、これまでのような財政支援策ではなく、解消すべき市町村の人口をあらかじめ法定し、一定期間を経ても基準に満たさない小規模市町村は、都道府県が事務を補完する「事務配分特例方式」か、他の基礎自治体へ編入する「内部団体以降方式」を選択するとした。翌 2003 年に出された最終答申でも西尾私案の骨格は残され、①2005 年以降、新しい法律により一定期間合併を進める、②人口 1 万人に満たない町村を「小規模町村」としてさらなる合併を求める、③都道府県知事が合併を必要と考える市町村を対象に合併基本構想を策定する、などとされた（佐々木 2004：50-51）。このような過程を経て、2004 年に（新）市町村合併特例法、改正（現行）合併特例法、改正地方自治法、からなる「新合併関連三法」が制定され、2010 年 3 月を期限に合併が進められることとなった（佐々木 2004： 51,53）。結果として、1999 年 4 月に 3,229 あった市町村は、2018 年 10 月現在では 1,718 となっている（曽我 2019：164-165）。

第二次地方分権改革

第二次地方分権改革は、2006 年の地方分権改革推進法に始まるものであり、第一次安倍政権時から断続的に続けられている（曽我 2019：216,221）。現在まで続くもので

あり、2019 年には第九次地方分権一括法が成立している[13]（内閣府地方分権改革推進室 2019: 1)。地方自治体の権限の自立性の向上と、中央政府の権限の地方政府への移譲を進めるもので、曽我は、途中に二度の政権交代をはさむが方向性は変化していないとする（曽我 2019: 221-222)。2009 年から 2012 年の民主党政権下では「地方分権」改革に代わり「地域主権」改革が掲げられたが、2007 年に発足した地方分権推進委員会は継続して勧告を出し、その実施のために内閣府に地域主権戦略会議が設けられるなど改革の内容には連続性が見られる。

一方で木寺は、第二次地方分権改革は改革を主導するアクターが存在しなかったために、大きな制度改革に至る具体的な成果をなし得なかったとする（木寺 2012: 158, 164, 177-178)。地方分権改革推進委員会は 2006 年 12 月に成立した地方分権改革推進法に基づくものである。地方分権改革推進法は、2006 年 7 月に当時の総務大臣の竹中平蔵の私的諮問機関である「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」が、地方税財源の充実や地方債、地方交付税などの抜本的な制度改革を提言したことに基づいて成立した。この経緯から、地方税財政制度について第二次分権改革では一定の成果が求められていたはずだが、地方分権改革推進委員会は 2009 年 11 月に地方税財政問題について実体的な内容の無いままに第 4 次勧告を提出し、事実上解散した。

日本の住民投票制度改革と地方分権改革

以上が、1990 年代以降の日本の地方分権改革の過程である。住民投票制度に関する議論の過程と地方分権改革の過程を検討した結果、確かに日本でも 1990 年代以降に地方分権改革が行なわれるなかで、それ以前に比べて住民投票制度に関する議論が活発になってはいるが、一般的な制度を構築することに失敗し法制化には至っていないこと、地方分権改革自体が 2000 年代後半以降そのスピードを落としていることが確認できた。このことから、日本の住民投票制度改革の遅れの要因の一つとして地方分権改革が不十分であるということを挙げられると言えよう。次節では、改めてフランスと日本の住民投票制度改革と地方分権改革の過程、二つの改革の連関を整理する。

[13] 第一次地方分権一括法から第八次地方分権一括法までは、2011 年から 2018 年までに成立している（内閣府地方分権改革推進室 2019: 6)。

第３節　　政策実施過程での受容要因

本節では、第１節と第２節で検討したフランスと日本の地方分権改革と住民投票制度改革の過程から、日本の政策実施過程で住民投票が受容されるために必要なことは何か考察する。

第１節で検討したフランスの地方分権改革では、第一次地方分権改革で地方自治体への権限移譲を行なう地方分権と、中央省庁から出先機関へ権限を移譲する官治分権が行なわれ、同時に諮問型住民投票が法制化された。第二次地方分権改革では、憲法改正により地方分権を国の原則として打ち立てることで改革を不可逆的なものとするとともに、権限・財源のさらなる移譲や決定型住民投票の法制化が行なわれた。中央政府から地方自治体へ権限や財源を移譲するという「団体自治」の観点からの改革と、住民投票の法制化という「住民自治」の観点からの改革が、第一次地方分権改革でも第二次地方分権改革でも同時並行的に行なわれていた。住民投票の法制化の他にも、2002 年に制定された近隣民主主義法で人口 8 万人以上の市町村に「住区評議会」を設置することが義務付けられたことも、「住民自治」の観点からの改革である（中野 2007: 80）。「住区評議会」は、市町村議会の諮問委員会の一つとして、特に都市政策に関する事項について検討・実施・評価に参画する。フランスの住区評議会の設置義務化は、後述する日本の自治体内組織の制度が市町村の判断で設置できる選択肢としてつくられたのと対照的であり、「団体自治」と同様に「住民自治」も中央政府の主導で強く進められたことがわかる。

第２節で検討した日本の地方分権改革は、第一次地方分権改革で地方自治体の事務の枠組みを作り替えられ、三位一体改革で財源の移譲が行なわれ、自治体が権限・財源の移譲に対応できるように市町村合併が進められた。そして、第二次地方分権改革において、権限の移譲がさらに進められて今に至る。事務の枠組みの改革も、権限や財源の移譲も、地方自治体の自立性を高めるという「団体自治」の観点からの改革である。「住民自治」の観点の改革としては、住民投票の法制化が議論の俎上には上がったが、合併協議会の設置という限られた項目にとどまった。藤井禎介も、第一次地方分権改革後の課題の一つが「住民自治」の問題であったとしている（石田ほか編 2016: 108-109）。そのうえで、「地域自治区」や「地域審議会」といった自治体内組織の制度が地方分権改革のなかでつくられたことに触れ、「この種の制度が今後どのように機能

するかは重要な論点となる可能性がある」と述べている（石田ほか編 2016：111-112）。自治体内組織の制度は住民自治の強化を目指したととれる制度ではあるが、自治体行政の能率化・効率化も目的とされているならばこれらの組織の権限はかなり制限されるため、本当に住民自治の強化に貢献するかどうかは懐疑的な見方だ。こう見ると、日本の地方分権改革において「住民自治」に焦点が当てられてきていないことが再認識できる。

以上のように、第 1 章でも触れた地方自治の 2 つの方向性に基づいて整理すると、フランスが「団体自治」と「住民自治」の両面で地方制度改革を成功させていた一方で、日本の地方分権改革では「団体自治」の側面ばかりが強調され、第 1 章第 3 節で仮説②に示したように、部分的にしか地方分権改革が進んでいないことがわかった。

終章

第１節　　本稿の結論　―住民投票の受容要因―

本節では、本稿の結論を述べる。第１章第３節で示した本稿のリサーチ・クエスチョンは「日本において住民の直接請求による住民投票が受容され、地方自治制度に不可欠なものとなるためには何が必要か？」であった。本稿では、住民投票を下の図４のように政策過程のなかに位置付けたうえで、Ｒ．Ｑ．を問い①「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」と問い②「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容されるには何が必要か」に分解し、それぞれに対する仮説①「住民投票が政策決定過程で受容されるには、住民投票の過程のなかで熟議が発生する仕組み、議会を軽視しない仕組みが必要である」と仮説②「法制化という形で住民投票が政策実施過程で受容されるには、地方分権改革がさらに進められる必要がある」を提示した。

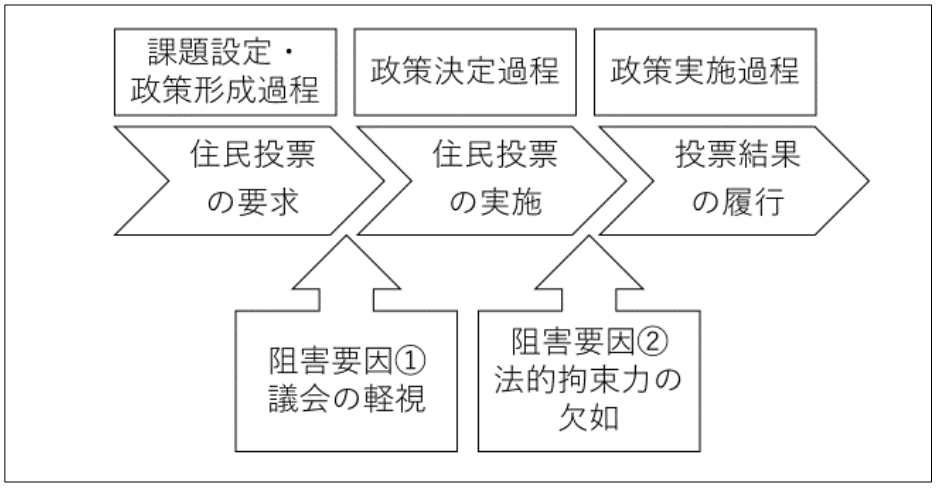

図４（筆者作成）

第２章では、問い①「住民投票が政策決定過程の手段として議会に受容されるには何が必要か」に対する仮説①「住民投票が政策決定過程で受容されるには、住民投票の過程のなかで熟議が発生する仕組み、議会を軽視しない仕組みが必要である」を検

証するために、アメリカ・カリフォルニア州で 1978 年に行なわれた住民投票「納税者の反乱」の過程と 1996 年に新潟県巻町で行なわれた原発建設計画を争点とした住民投票の過程を比較、検討した。アメリカ・カリフォルニア州の「納税者の反乱」では、有権者からの住民投票の提案に対して議会が対案を提案するという方法や住民投票の実施に際して賛成・反対双方の意見や財政分析を記載した分厚いパンフレットを全戸配布するという方法で、熟議の機関である議会の軽視を克服していた。新潟県巻町の原発住民投票では、ただ外野から住民投票を要求するのでなく住民投票を要求する側が町議選に参戦し住民投票を要求する民意を選挙結果と議会勢力の形で示したこと、住民投票を要求する側があくまでも原発計画への賛否ではなく合意形成の手続きだけを争点としたこと、シンポジウムで議論された内容を冊子で全戸配布した他、希望者にはビデオテープの貸与も行なったこと、により議会の軽視の克服と熟議の醸成を行なっていた。2 つの事例は制度、争点、時代背景が大きく異なるが、どちらも議会を軽視しない仕組み、熟議を発生させる仕組みが作られていた。よって、問い①に対する仮説①は検証された。

第 3 章では、問い②「住民投票で決定された政策が政策実施過程で行政に受容されるには何が必要か」に対する仮説②「法制化という形で住民投票が政策実施過程で受容されるには、地方分権改革がさらに進められる必要がある」を検証するために、フランスと日本のそれぞれの住民投票制度改革の過程と地方分権改革の過程を比較、検討した。フランスでは、1980 年代以降、第一次地方分権改革、第二次地方分権改革が行なわれ、その後を追う形で住民投票制度改革が行なわれていた。第一次地方分権改革の後期には諮問型住民投票が法制化され、第二次地方分権改革では決定型住民投票が法制化された。一方で日本では、1990 年代以降、第一次地方分権改革、三位一体改革、第二次地方分権改革と地方分権改革が行なわれたが、住民投票の法制化は行なわれなかった。第一次地方分権改革と第二次地方分権改革のなかで住民投票制度の改革を目指す議論も行なわれているが、一般的な制度の構築に失敗している。地方分権改革自体も 2000 年代後半以降、それまでに比べて遅滞している。フランスと日本の 2 国はともに中央集権的で、ともに住民投票への抵抗感が大きかった国だが、日本では地方分権改革が途中から鈍化していった一方でフランスではその方向性は貫徹されており、日本では住民投票法制化が実現しなかった一方でフランスでは地方分権改革のなかで実現している。また、地方分権改革を 2 つの側面に分けると、日本の地方分権改

革では「団体自治」の強化に偏っていた一方で、フランスの地方分権改革では「団体自治」の強化と「住民自治」の強化がともに進展した。以上のことから、フランスで住民投票制度改革が実現し、日本で実現しなかった要因に、特に「住民自治」の観点からの地方分権改革の進度の差異が挙げられると言え、問い②に対する仮説②は検証された。

第２節　　本稿の課題

本稿の課題を 3 つ挙げる。第一に、一般的な制度設計については本稿では触れることができなかった。第３章第２節で述べたように、日本において住民投票制度はその議論すべき点の多さから、一般的な制度の構築に至っていないという現状がある。そのため、住民投票制度研究では、より民主主義を活性化し得る制度やより日本で受容され得る制度設計を提起することも求められる。しかし、本稿では政策過程の諸段階で住民投票が受容されない事態が生じるという課題を克服するためには何が必要かというアプローチを選んだため、第２章で議会を軽視しない仕組み、熟議を発生させる仕組みの必要性、第３章で法制化の必要性を指摘したものの、漠然としたものにとどまり、一般的な制度を構築することはできなかった。

第二に、本稿では政策過程のうち、政策評価過程は検討に含めていない。住民投票で決定され、実行された政策も、住民投票以外で決定された場合と同様に効果が事後に評価されるべきである。仮に住民投票で決まったものの方が対案に比べて正の効果が小さいか負の効果が大きいことがわかれば、住民投票という政策決定手段を、諸手を挙げて推進することはできなくなる。その意味で、本稿は住民投票を多少なりとも絶対視してしまっているとの指摘も受け得てしまうだろう。住民投票を要求する動きの背景には「住民自治」がないがしろにされているのではないかとの懐疑があったが、自治が住民の手に戻された後、「住民自治」がうまく機能しているのかは継続的に注目する必要がある。

第三に、日本の住民投票の「成功事例」の検討が不十分である。第２章では政策決定過程における住民投票受容の「成功事例」として新潟県巻町の住民投票を取り上げたが、第３章では政策実施過程における住民投票受容の「失敗事例」は紹介したもの

の「成功事例」を挙げて比較することはできなかった。日本で住民投票の法制化が果たされていないことは序章、第１章や第３章で述べた通りだが、法制化が果たされていなくても政策実施過程において住民投票が受容されている事例ももちろん存在する。その「成功事例」の分析も行なうことができれば、法制化が果たされないままでも住民投票が受容される条件を考察することができ、日本の住民投票の実施拡大、住民自治の拡大により寄与することができるだろう。

参考文献

石田徹・伊藤恭彦・上田道明編（2016）『ローカル・ガバナンスとデモクラシー―地方自治の新たなかたち』法律文化社.

市川直子（2007）「フランスにおける住民投票制度改革」,『城西現代政策研究』1（1）, pp.35-46,

＜ https://libir.josai.ac.jp/il/user_contents/02/G0000284repository/pdf/JOS-KJ00005029079.pdf＞（2019 年 12 月 24 日最終アクセス）.

伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣.

伊藤守・渡辺登・松井克浩・杉原名穂子（2005）『デモクラシー・リフレクション―巻町住民投票の社会学』リベルタ出版.

今井一（2000）『住民投票―観客民主主義を超えて』岩波書店.

上田道明（2003）『自治を問う住民投票―抵抗型から自治型の運動』自治体研究社.

岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」,『会計検査研究』45, pp.115-128.

沖縄県総務部（2018）『沖縄県公報　号外第 43 号』,

＜ https://www.pref.okinawa.lg.jp/kenkouhou/H30/10gatsu/181031gogai43.pdf ＞（2019 年 12 月 24 日最終アクセス）.

勝浦信幸・石津賢治（2016）「地方公共団体における住民投票制度に関する一考察―北本市における新駅建設をめぐる住民投票の事例を踏まえて」,『城西経済学会誌』37, pp.87-117,

＜https://libir.josai.ac.jp/il/user_contents/02/G0000284repository/pdf/JOS-02872072-3705.pdf＞（2019 年 12 月 24 日最終アクセス）.

木寺元（2012）『地方分権改革の政治学―制度・アイディア・官僚制』有斐閣.

國分功一郎（2013）『来るべき民主主義―小平市都道３２８号線と近代政治哲学の諸問題』幻冬舎.

小泉和重（2017）『現代カリフォルニア州財政と直接民主主義―「納税者の反乱」は何をもたらしたのか』ミネルヴァ書房.

坂井豊貴（2015）『多数決を疑う―社会的選択理論とは何か』岩波書店.

榊原秀訓編（2012）『自治体ポピュリズムを問う―大阪維新改革・河村流減税の投げかけるもの』自治体研究社.
佐々木信夫（2004）『地方は変われるか―ポスト市町村合併』筑摩書房.
椎名慎太郎（1997）「フランスにおける住民投票制度について」,『山梨学院大学法学論集』38, pp.62-109,
＜https://ygu.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=784&file_id=18&file_no=1＞（2019年12月24日最終アクセス）.
自治・分権ジャーナリストの会編（2005）『フランスの地方分権改革』日本評論社.
新藤宗幸編（1999）『住民投票』ぎょうせい.
曽我謙悟（2019）『日本の地方政府―1700自治体の実態と課題』中央公論新社.
田村哲樹（2008）『熟議の理由―民主主義の政治理論』勁草書房.
地方制度調査会（2011）『地方自治法改正案に関する意見』,
＜http://www.soumu.go.jp/main_content/000403627.pdf＞（2019年12月24日最終アクセス）.
坪郷實編（2009）『比較・政治参加』ミネルヴァ書房.
内閣府地方分権改革推進室（2019）『地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第9次地方分権一括法）の概要』,
＜https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/09ikkatsu-gaiyoukouhu.pdf＞（2019年12月24日最終アクセス）.
中澤秀雄（2005）『住民投票運動とローカルレジーム―新潟県巻町と根源的民主主義の細道、1994-2004』ハーベスト社.
中野裕二（2007）「フランス共和制の変容―地方分権改革、地域民主主義・近隣民主主義立法の意味するもの」, 宮島喬・若松邦弘・小森宏美編『地域のヨーロッパ―多層化・再編・再生』, pp.69-92, 人文書院.
原田尚彦（2005）『〈新版〉地方自治の法としくみ［改訂版］』学陽書房.
福嶋浩彦（2014）『市民自治―みんなの意思で行政を動かし自らの手で地域をつくる』ディスカヴァー・トゥエンティワン.
ペイトマン, キャロル（1977）『参加と民主主義理論』寄本勝美訳, 早稲田大学出版部.
前山総一郎（2009）『直接立法と市民オルタナティブ―アメリカにおける新公共圏創世の試み』御茶の水書房.

松本英昭（2011）『自治制度の証言―こうして改革は行われた』ぎょうせい.
丸山高満監修（1986）『新版　地方自治辞典』良書普及会.
山崎栄一（2006）『フランスの憲法改正と地方分権―ジロンダンの復権』日本評論社.
横田清編（1997）『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』敬文堂.

読売新聞「伊、原発再開を断念　国民投票成立」2011 年 6 月 14 日付東京朝刊
読売新聞「「大阪都」反対多数　住民投票」2015 年 5 月 18 日付東京朝刊.
読売新聞「都構想　首長意見割れる」2015 年 10 月 30 日付大阪朝刊.
読売新聞「国民投票　英「ＥＵ離脱」過半数」2016 年 6 月 25 日東京朝刊.
読売新聞「辺野古県民投票うるま市も拒否」2019 年 1 月 15 日付東京朝刊.
読売新聞「辺野古県民投票全県で」2019 年 2 月 1 日付東京夕刊.
読売新聞「辺野古埋め立て「反対」71％」2019 年 2 月 25 日付東京朝刊.
読売新聞「首相　辺野古移設理解求める」2019 年 2 月 26 日付東京朝刊.
読売新聞「英離脱延期ＥＵ合意　首脳会議」2019 年 3 月 22 日付東京夕刊.
読売新聞「「合意なき離脱」当面回避　英ＥＵ」2019 年 4 月 12 日付東京朝刊.
読売新聞「英離脱期限１月末に　ＥＵ延期合意」2019 年 10 月 29 日付東京朝刊.
読売新聞「英保守党、総選挙圧勝　来月末ＥＵ離脱に道」2019 年 12 月 14 日付東京朝刊.
読売新聞「辺野古設計変更申請へ　土砂投入１年」2019 年 12 月 14 日付東京朝刊.