

自治随想

Vol. 107

「二者択一」の住民投票からの教訓

じちずいそう

徳島文理大学総合政策学部(兼総合政策学研究科)教授
徳島県及び高知県参議院合同選挙区選挙管理委員会委員長



西川 政善

住民投票とは

その定義は、特定事項に関する意思決定について住民による投票を行い、その結果に基づいて決定することである。そしてその類型には、法律を根拠とするものと法律に基づかないものがある。わが国の現行制度では、2つの住民投票制度がある。その第1の法律を根拠とするものには、憲法95条に基づく地方自治特別法の制定に関する賛否投票がある。1つの地方公共団体のみに適用される特別法を制定する際に、その自治体の住民の過半数の同意を必要としている。この特別法制定は昭和24年の広島平和記念都市建設法から同27年伊東国際観光温泉文化都市建設法(一部改正)まで16件に止まっている。また、地方自治法261〜2条に基づくもので、地方議会の解散請求あるいは議員・首長の解職請求が有権者の3分の1以上の連署でなされた場合に解散・解職の賛否投票が行われる。更に市町村合併特例法4条5条により、直接請求された合併協議会の設置が議会で否決された場合に、有権者の6分の1以上の直接請求により住民投票が実施され、過半

数の同意があれば議会で可決されたものとみなされている。

なお最近関心の高まりを見せている憲法改定は、憲法96条に基づき「各議員総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議し、これに基づき国民投票(過半数の同意が必要)を実施する(日本国憲法の改正手続きに関する法律)こととなる。

次に法律に基づかず、条例や要綱などを根拠として一定数の署名による住民や議会、長その他の執行機関が発議者となつて、条例に定められた投票手続・投票運動により選挙権を有する住民が投票するケースである。私の市長時代にも情報公開条例の直接請求が出され、手続きを踏んで議会にかけ、市長の意見を付し審議の上で議会の判断を得て、以降有識者・市民代表等で構成する審議会において情報公開条例・個人情報保護条例案を作成、再度議会にはかつて決定、実施した貴重な経験がある。

が求められていると思う。この点住民投票の新たな方向が模索されなければならぬが、私の経験から言えば議会との効果的な連携も十分考えられなければならないと思われる。

注目される住民(国民)投票三例

2014〜16年にかけて国内外で3つの住民投票が実施され、世界の耳目を集めた。スコットランドと大阪では数百万人が、イギリスの国民投票では3千万人以上が投票し、いずれも僅差で地域や国民の意思が決定されている。

3つの投票は、いずれも住民投票としてまとめられているが、その内容には大きな違いがあるように思われる。

先ずスコットランドの住民投票について、私は十年ほど前にエジンバラを訪問し、その頃すでに州政府庁においてスコットランド独立の志向が高いことを知った。根強くある歴史的な経緯をはじめ様々な分野で独立すべきだという空気がうかがえた。今回、スコットランド議会で過半数を占めるスコットランド国民党(SNP)を中心に、スコットランド自治政府の政権が



スコットランド州政府庁



エジンバラ市役所

独立を求めてイギリス政府と交渉し、スコットランド住民の支持が得られれば独立が認められるという条件の下で投票が行われたものである。

一方、大阪の住民投票は、大阪府知事・大阪市長を擁する大阪維新の会が、大阪市を分割して大阪府と大阪市の機能を統合する大阪都構想の実現を求めて住民投票を行ったものである。スコットランドと異なり、大阪市議会で大阪維新の会は過半数を有していなかったが、市議会で一定の議席を有する公明党が自らは都構想に反対を掲げつつ住民投票を容認したことにより実現した。

さらに、イギリスの国民投票の経緯はより複雑である。キャメロン首相はEU（欧州共同体）への残留を主張、政権を構成する保守党の一部にはEU離脱を主張するグループが存在していた。そこでキャメロン首相はそのグループの支持を取りつけるためにEU残留を問う国民投票の実施を公約し、投票に至っている。政権を担う首相はEU残留、現状維持を望んでその信任を国民に訴えたのに対して、前ロンドン市長ボリス・ジョンソンなど、本来首相を支える筈の政権与党（保守党）の有力政治家が、首相の意思に反してEU離脱を訴え、それが一部の独立派（イギリス独立党UKIP）の主張や、国民に広がる移民に対する警戒などと結びつき、最終的にEU離脱という判断が示されたものである。キャメロン首相は不信任が示されたとして辞職し、メイ新首相が誕生し



エジンバラ城の砲台



エジンバラ駅

住民投票の共通点と相違点

共通点はいづれも政権の提案が否決されたことであり、政権の最重要案件として住民投票が行われ否決されたのだから、実質的に政権への不信任となる。ゆえにスコットランドのサモンド首相が辞職、大阪市の橋本市長が政界引退、イギリスのキャメロン首相が辞職した点である。つまり、このような住民投票は新しい政権を選ぶ通常の選挙と異なり、単に政権とその提案の是非を判断するのみとなる。見方を変えると、新たな政権を任せられるような野党が存在しなくても、政権への反対で人々がまとまれば不信任を示すことができること、つまり対案を掲げるような野党は存在しなかったが、政権に対する批判票と反対票が賛成を上回ったこと、も

ている。

つと突っ込んで言えば、誰かを支持するという積極的な一致ではなく、政権を支持しないという消極的な一致ということになる。こうすることで厳しい合意を必要としない分、まともやらずかったと言えそう。

一方、3つの住民投票の相違点はと言うと、スコットランドと大阪では、政権が現状の変更を掲げていたのに対して、イギリスでは政権が現状維持を掲げていた点である。スコットランドと大阪では、否決されると現状が維持されるが、イギリスの場合はEU残留という現状維持の提案が否決されると、残留の反対としての離脱が決定する。具体的には、キャメロン政権に対する不信任であることは明らかであるが、離脱を主張していたボリス・ジョンソンやイギリス独立党(UKIP)のナイジェル・ファラージなどが信任されたわけではない。イギリスの国民投票の結果は、現状維持を単に否定するという困難な性格を持つ決定になったと言えそう。つまり、変更の内容が具体的に決まっておらず、その変更に関する責任を負う主体も明らかでないことになる。これまで積み上げられてきた公的な決

定の集積(現状維持)を否定し、今後どのような内容のEU離脱にするのか、だれが責任を持てばよいのか分からぬ状態が現出したのである。

前者(スコットランドと大阪)の場合は、否決されると現状が基本的に維持されるが、後者のイギリスの国民投票ではEU残留という現状維持が否決されると、残留の反対である離脱が決まるが、その具体的な内容が明らかでないのである。

二者択一式の留意点

イギリスの国民投票が残した教訓は、「二者択一」を求める場合に、時の政権が「自分たちは支持しないが、国民が判断するならそうする」といった「お試し型」ともいえる一面、無責任な住民投票に訴えることが正しかったかどうかということである。

言い換えれば、住民投票は基本的に二択で行うことを前提に、その二択は現状維持か現状変更に限られた。しかし問題は住民投票で判断を仰ぐ政権が、現状変更にコミット(かかわる)する内容を示していなかったことである。この辺の議論が欠けていたところに今回の

英国国民投票の困難な状況の根っ子があったと考えられる。

世界に大きな衝撃を与え、国内的にも「もう一回国民投票をやり直せ」といった強い国内世論を見せつけた英国国民投票だっただけに、他山の石とすべき教訓を残した。

そもそも冷静に考えれば、現状変更を提案するために直接請求の制度もあり、最終的には住民に選ばれた代表が公的に決めるというのが代議制民主主義の設定である。その設定で住民の意思がうまく代表に伝わらないとすれば、それは代表を選んでいる選挙制度の問題だということになる。わが国でも、地方自治体においても、意思決定に際して住民投票を活用すべきだという議論が根強くあるが、よく考えると住民の意思が適切に伝わっていないとすれば、それを伝える機能を持つのは先ず代表を選ぶ選挙である筈だ。

この原理原則に立てば、日本でもこれから先、国民投票・住民投票をいかに活用するかを議論する場合には、代表を選ぶ選挙制度が機能しているかどうかを併行して議論すべきでないか、という気がするのである。