



# 琉球大学

University of the Ryukyus

Title	住民投票の法的拘束力：名護市民投票裁判を素材として
Author(s)	高良, 鉄美
Citation	琉大法学(65): 33-64
Issue Date	2001-03
URL	<a href="http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/1791">http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/1791</a>
Rights	

琉球大学学術リポジトリ  
University of the Ryukyus Repository



琉球大学学術リポジトリ  
University of the Ryukyus Repository



## 住民投票の法的拘束力

——名護市民投票裁判を素材として——

高良 鉄美

### 目次

はじめに

一 名護市民投票の背景

二 名護市民投票裁判

（一）名護市民投票条例制定請求と経過

（二）名護市民投票裁判判決

三 名護市民投票裁判判決評釈

四 名護市民投票の問題点

五 市民投票後の名護市および沖縄県の動向

六 沖縄県民投票と名護市民投票との関係

おわりに——住民投票の将来

はじめに

二〇〇〇年五月九日、那覇地方裁判所において、一九九七年二月二一日実施された名護市民投票の結果に反して当時の比嘉鉄也名護市長がへり基地建設受け入れを表明したことに對し、名護市の住民ら五〇一人が、比嘉前市長および名護市に對し損害賠償を求めた訴訟に對する判決が言い渡された。同判決は「市長に對しては住民投票の結果を参考にしよう要請しているに過ぎない」として住民投票の法的拘束力を否定したが、果たして住民投票条例の規定はそれだけにすぎないものであつたのか、主に憲法および地方自治法の視点から再検討しようというのが本稿の趣旨である。一九九六年八月四日、日本で初めての住民投票が新潟県巻町で実施されたが、それ以来多くの住民投票が実施されてきたことは周知のとおりである。<sup>1)</sup> むろん、住民投票が何に基づいて行なわれたかによつて法的拘束力が、最初から否定されるタイプのものがあることは言うまでもない。たとえば自主投票のようなタイプはその典型である。しかし、議員提案にせよ、住民の直接請求による案にせよ、地方公共団体の議会で制定された条例に基づいて、いわば地方公共団体の自治立法権によつて定立された条例に基づいた住民投票に全く法的拘束力が否定されるのであろうか? このような疑問は国民主権原理や地方自治の本旨といった憲法原理との關係上当然出てくるものと思われる。住民投票にはいかにも法的拘束力はないとする否定的見解が当然の前提であるかのような弊風気のなかで、全国の住民投票が実施されてきたが、名護市市民投票裁判(以下適宜市民投票裁判とする)は、この法的拘束力について司法権がどのような見解を示すのかという意味で注目された事件であつた。

すでに触れたように住民投票についてはその投票結果に法的拘束力がなく、政治的に尊重義務を課すにすぎないとして、法的拘束力を否定する見解が支配的である。巻町の住民投票結果について、頭から法的拘束力はないが、

原発建設はどうなるのだろうかというのがマスコミの姿勢であった。そして、巻町の約一カ月後に県レベルとして現在でも唯一実施された例である沖縄県民投票（以下適宜県民投票とする）が行なわれた際にも、その法的拘束力については深い議論がなされなかった。<sup>21)</sup>

そこで本稿では、最初に名護民投票の背景について触れ、それから市民投票裁判判決について紹介する。その際、住民投票一般について憲法及び地方自治法の視点から、とくに法的拘束力の問題について考察を加えることにしたい。そして最後に県民投票と名護市民投票との関係について言及したい。

#### 註

- (1) 新潟県巻町以前には事実上の住民投票があったり、住民投票実施を求めた条例が否決されたりした例があるが、きちんとした法規範としてのレベルで条例を制定して実施されたのは、巻町が最初であった。ちなみに、二〇〇〇年一月二三日にも吉野川可動堰建設の賛否を問う住民投票が徳島市で行なわれ、建設反対が圧倒的多数を占めた。
- (2) 一九九六年六月二日に臨時県議会が召集され、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例案が同日修正議決（語句の修正などで内容的にはほとんど提案どおり）された。同条例は六月二四日に公布された。
- (3) 一九九六年九月八日実施。沖縄県民投票については拙稿「沖縄県民投票の憲法的考察」（一九九五年度・九六年度文部省特定研究費成果報告書「現代沖縄の政治と社会」所収）がある。

#### 一 名護市民投票の背景

一九九六年四月一二日、橋本首相とモニター駐日大使が、普天間基地（飛行場）を五十七年で全面返還すると

発表した。その三日後の四月一五日、日米安全保障協議会（いわゆる二プラス二）が開かれ、S A C O（いわゆる沖繩特別行動委員会）の中間報告が発表された。<sup>1</sup>そこには、県内移設と機能強化を条件とした、普天間基地や楚辺通信所（いわゆる象のオリ）、読谷補助飛行場、那覇軍港などの全面返還が示されていた。一二日の発表では、普天間基地のヘリ部隊や空中給油機は既設の県内の米軍基地及び岩国基地への分散移転となっており、嘉手納基地（飛行場）での全体的な機能統合が条件となっていた。したがってこの発表の時点では県内移設とは既存の米軍基地を意味しており、名護市には直接的な反対運動は起こるべくもなかったのである。そして日米安全保障協議会の二日後の一七日、橋本・クリントン日米首脳会談で「日米安保共同宣言」が発表され、アジア・太平洋地域での米軍一〇万人体制、在日米軍四万七千人体制の維持が確認された。これと前後して一六日に嘉手納町で、一八日に北谷町でそれぞれの町議会が、普天間基地の嘉手納基地への代替基地移設に対する反対決議を採択した。その後嘉手納基地周辺の町村では、嘉手納基地や嘉手納弾薬庫地区への普天間基地代替基地移設反対の町民大会や村民大会が開かれた。<sup>2</sup>

名護市や同市民が、普天間基地の代替基地移設問題に猛然と反対を表明したのは、代替基地候補にキャンプ・シュワブが挙がってきたからであった。六月二六日、米国側が日本側に、普天間基地の代替基地候補として、嘉手納弾薬庫地区、キャンプ・ハンセン、キャンプ・シュワブ、の三方所のうちどちらかにするという案を非公式に提示したことが明らかになった。翌二七日に、比嘉鉄也名護市長（当時）は「地元住民無視もはなはだしい」、「基地の機能強化・拡大、固定化につながるヘリポートの建設には断固として反対する」として、移設反対の名護市民大会の開催を表明した。そして七月一〇日名護市でヘリポート基地建設反対市民総決起大会が、四千人の参加の下で開催された。九月の県民投票後、名護市では一月二五日に海上ヘリ基地建設反対の市民大会開催を決め、同月二九日

に二六〇〇人の参加の下で再び代替ヘリポート建設反対市民総決起大会が開かれた。その際に比嘉市長は、同日採択されたヘリポート基地建設断固反対の決議と同趣旨のあいさつをしている。

こうして名護市への海上基地移設問題が浮上してきた中で、名護市民は市長を含む市民総決起大会で二度にわたり、海上基地建設反対を決議した。それでも国は名護市辺野古のキャンプ・シュワブ沖の海上基地建設の準備を推進してきたのである。これに対して市民は住民投票に関する学習会・検討会を始め、地方自治法に基づく条例制定請求の手続きを踏み、約二万人の住民の署名を集めた。この手続きに則って、市民たちはヘリポート建設の是非を問う住民投票の実現を求めたのであった。

#### 註

(1) SACOは正式名称を「沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会」といい、一九九五年一月二〇日に発足した。日本側は外務省北米局長、防衛庁防衛局長など、米国側は国務次官補などで構成されている。

(2) 四月二〇日に千人規模の嘉手納町民大会、五月一九日には読谷村で五千人参加の村民総決起大会が開かれた。議会にいつでも、五月九日に読谷村議会が、五月一四日には恩納村議会が、それぞれ嘉手納弾薬庫地区への移設反対決議をあげている。

## 二 名護市民投票裁判

### (一) 名護市民投票条例制定請求と経過

普天間基地が県内唯一の米軍海兵隊飛行場であり、輸送および攻撃用ヘリコプターを中心とした攻撃・偵察・空

輸基地であることは知られている。普天間基地周辺の住民は低空飛行の大型輸送機やヘリの騒音に悩まされている。また、ヘリコプターはたびたび事故があり、同基地でも墜落や不時着事故が起こっている。普天間基地所属の航空機等が県内外で起こした墜落事故などは一九七二年（沖縄復帰）から一九九四年の間に五七件（死者八四人）にのぼる。

一方、名護市久志・辺野古地域の海上ヘリ基地建設予定地近郊には、キャンプハンセン、キャンプシュワブ、辺野古弾薬庫と米軍基地施設が続いており、住民はこれまでも上陸訓練にともなう騒音被害や実弾訓練による基地被害などに悩まされてきた。

名護市の政治的状況も、前述のSACO合意以降、普天間基地県内移設に対する強い反対の意思を反映したものであった。名護市議会は、一九九六年六月二十八日、普天間基地の返還に伴う代替ヘリポート移設に反対する旨の議案、同年一月一八日には普天間基地の返還に伴う代替ヘリポートのキャンプシュワブ水域への移設に反対する旨の議案を全会一致で可決した。また、すでに述べたように建設反対の市民総決起大会が二度にわたり開かれ、名護市民の総意としてのヘリ基地移設反対が示された。

これに対し、同年一二月一四日、一二億円の海上ヘリポート基地建設調査費が計上され、一九九七年六月一三日に那覇防衛施設局から沖縄県に対しボーリング調査許可申請がなされた。日本政府の海上ヘリ基地建設への準備が進む中、名護市民は明確な意思表示の手段として住民投票の実施を求めはじめたのである。一九九七年六月八日に、ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会が結成された後、同年七月八日に市民投票条例制定請求代表者証明書告示がなされ、翌日から条例制定請求のための署名集めが開始された。請求に必要な有権者数の五分の一の法定署名数をはるかに超える一万九七五三名の署名が集まった。こうして、同年九月一六日に「名護市に

おける米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例」の制定請求がなされたのである。

条例制定請求を行なった市民側から出された条例案は、比嘉市長（当時）によって修正意見を付して名護市議会に提出された。修正意見の主なものは、賛成・反対の二者択一が、「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」、「環境対策や経済効果が期待できないので反対」を加えた四者択一となった点である。そのほか、「市長は、市民投票の結果を速やかに沖縄県、日本政府及びアメリカ合衆国政府に通知するものとする」とあった条項が削除された<sup>3</sup>。同年一〇月二日、この市長の修正意見を付した条例案は市議会において、修正意見通りの内容で可決され、六日に公布された。

この条例に基づいて名護市投票は同年一二月二一日に実施された。この間、公職選挙法の適用がないとはいえ、国は多数の防衛施設局職員を使った戸別訪問を行なった。地域振興策を強く匂わせた国の攻勢に、建設業を初めとした名護市の業者団体は経済的發展を強調し、平和で静かな生活をうったえる住民らと激しく対立した。このように名護市内は、地域を二分するような状況であった。

激しい対立と全国的な注目の中、住民投票の結果は賛成二五六二票、環境対策や経済効果に期待できるので賛成一万二七〇五票、反対一万六二五四票、環境対策や経済効果に期待ができないので反対三八五票、という結果となり、反対が過半数となった。

## (二) 名護市投票裁判判決

前述したように名護市辺野古沖に建設予定の米軍普天間基地代替の海上ヘリポート基地建設の是非をめぐる名護市投票は、有効投票の過半数が建設反対という結果となった。ところが、比嘉市長（当時）は、この住民投票の



結果にもかかわらず、わずか三日後に橋本総理（当時）と会談した後、二六日にはヘリ基地建設受入れを表明し、自らは辞職した。これに対して住民らは憲法に定められた平和的生存権などを侵害されたとして、名護市及び比嘉前名護市長に対して損害賠償を求めた。住民らのこの訴えに対し二〇〇〇年五月九日、那覇地裁は請求棄却の判決を下した。原発や河口堰建設をめぐり、住民投票は全国的に行なわれてきたが、住民投票の法的拘束力を司法の判断に仰ぐのは今回の裁判が初めてであった。

ちなみに原告側は、比嘉前市長等の証人採用を求めたが、那覇地裁は採用を認めなかった。さらに反発した原告側は「適正な証拠調べがなされなければ、公正な判断も期待できない」として裁判官忌避を申し立てたが、これも那覇地裁は却下していた。

裁判では、名護市の住民投票条例が「市長は市民投票の有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重する」と規定した内容の解釈が最大の争点となった。

①原告側の主張　住民投票は、条例制定権に基づいて制度化されたものであって、住民の過半数の同意を条件として長や議会に対して一定の義務付けをするものと解され、特定の場合についてのみ住民の参与を認めるものであるから通常の地方自治の枠組みから外れるものではなく、また間接民主制の原則を覆すものでもない。地方自治法上の町村総会を全面的な直接民主制の採用とし、部分的な直接民主制ともいい得る住民投票を町村レベルで実施することも違法ではないから、法的拘束力がある。仮に、住民投票の結果に法的拘束力が認められないとしても、本件条例は市長に対し住民投票の結果を尊重すべき義務を課しており、これは単なる理念としての尊重ではないから、市長は住民投票の結果を慎重に検討し、十分な考慮を払い、特段の合理的理由のない限り、住民投票の結果に

拘束され、結果に反する行為はできないといふべきである。<sup>(6)</sup>

政府は普天間基地移設に際し、地元の意思を尊重するとして受入れの意思の有無を判断基準の一つとしており、また公有水面埋め立ての許可権を有する沖縄県も地元の同意を許可条件としていたから、受入れの意思の有無は重要な要素であった。これらは市長の受入れ表明で形式的には満たされた。

また、前市長の条例制定にかかわる発言（地元の理解が得られない場合には基地建設は強行されない旨の発言など）は、投票結果に従うものと市民に予測を与えるもので、市民もこれを信頼して行動していた。市民の信頼に反して受入れを表明した行為は、信義誠実の原則に反し違法であり、損害賠償責任を負う。<sup>(7)</sup> 仮に前市長に裁量権があったとしても、本件住民投票の結果を無視した受入れ表明は裁量の範囲を逸脱しており、違法である。

本件受入れ表明により、原告らは、基地のない環境で平穩に生活する権利、平和的生存権及び思想良心の自由を侵害され、精神的苦痛を被つたので、原告ら各自に一万円の慰謝料を支払え。憲法二五条は「健康で文化的な最低限の生活を営む権利」（生存権）を保障しているが、憲法九四条に基づく地方自治体の条例制定権を行使した条例により、具体化することができる。名護市民は本件条例の住民投票によって生存権実現手段として、ヘリ基地建設を拒否した。これにより、原告らは生存権としての、基地のない環境で平穩に生活する権利を具体的に享受し得るようになった。憲法上の平和的生存権についても、本件住民投票により名護市民が基地建設を明確に拒否した結果、具体的な平和に生きる権利を享受し得るようになった。思想良心の自由という面について、原告らは基地建設反対、平和な市民生活の確保という思想信条を有して活動したものであるが、本件住民投票の結果、単なる肉体的自由に止まらず、具体的・現実的権利として享受し得るようになった。また、被告の個人責任について、故意の職権濫用や明確な違法性認識がある場合には、自治体が国家賠償法上の責任を負うに止まらず、個人も不法行為責任

を負う。被告前市長は、地元の合意を得たかのように見せかけるため市長の地位を濫用し、住民投票の結果を無視して受入れ表明をしたのであるから、故意に職権を濫用し、民主主義の基本理念を侵害した。

②被告側の本案前の主張 およそ裁判は事実を認定し、法規を適用して、権利義務の有無等の法的結論を導き紛争の解決をはかるものであるが、原告らの主張はすべて政治的解決に委ねられるべきものである。すなわち、原告らの基地のない環境で平穩に生活する権利、平和的生存権及び思想良心の自由を侵害された旨の主張は政治的主張にすぎないから、法律上の争訟に当たらず、訴えの利益もないので、不適法として却下すべきである。

③本案前の主張に対する原告らの答弁 原告らは、被告の行為によって原告らの法的保護に値する権利が不法に侵害されたことに対する損害賠償を求めているのであり、被告の行為の政治的評価を求めているのではない。憲法上保障される基本的人権が不法に侵害されたときには不法行為が成立し、被害に対する司法的救済を求め得るのは当然である。

④請求原因に対する被告らの主張 本件条例は「有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする」と規定しているにすぎず、市長に対して住民投票の結果に従わなければならないといった義務を課しているわけではない、したがって市民投票は、厳格な手続きもなく結果の措置を市長に委ねたもので、市長、議会の判断材料にすぎず、政治的拘束力は別にしても法的拘束力を導く合理的根拠がない<sup>⑧</sup>。被告の辞任等について、反対票と賛成票のそれぞれの重みを厳粛に受け止め、地域の振興発展、沖縄の基地の整理縮小のため熟慮をして名護市の行政責任

者として苦渋の選択をした旨、市民を賛成反対に二分した責任を痛感した旨を述べた。被告の個人責任について、公権力の行使にあたる公務員が、その職務を行なうにつき、故意又は過失により損害を与えた場合には、国または公共団体が責に任ずるのであつて、公務員個人が直接被害者に対して損害賠償責任を負うことはない。

⑤那覇地裁判決　被告らの本案前の主張に対し、「原告らは、本件訴訟において、自己の権利が侵害され、精神的苦痛を被つたとして、その損害賠償を求めている以上、慰謝料請求権の存否という具体的な法律関係について紛争があり、かつ右紛争の判断に当たつて、ヘリポート基地建設の政治的当否についての判断に立ち入る必要はないのであるからいわゆる事件性を肯認できる。したがつて、本件訴訟が法律上の争訟に当たらないとか、訴えの利益がないということとはできない。」。

本件住民投票の結果の法的拘束力について、「本件条例は、住民投票の結果の扱いに關して、その三条二項において」：「地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする」と規定するに止まり（以下右規定を「尊重義務規定」という。）、市長が「：「賛否いずれか過半数の意思に反する判断をした場合の措置については何ら規定していない。そして、仮に、住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によつて市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねないのであるから、右の尊重義務規定に依拠して：賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはでき」ない。

原告らの基地のない環境で平穏に生きる権利、平和的生存権の侵害について、「憲法はその前文において、恒久の平和を念願し、全世界の国民が平和のうちに生存する権利を有することを確認する旨を謳い、その九条において、

戦争の放棄、戦力不保持及び交戦権を否認する旨規定しており、また二五条においていわゆる生存権を保障する旨規定しており、国民が平和のうちに生存する権利を有することを肯認しているといえることができるが、このことから、国民各自に対し、具体的権利として、原告らの主張する基地のない環境のもとで生活する権利や平和的生存権を保障しているとはいえず、憲法上の右各規定を根拠として、個々人の具体的な権利または法的利益を導き出すことはできない。」「この点の、…本件住民投票の性格からしても、右投票の結果により、基地のない環境のもとで生活する権利や平和的生存権が具体的権利となったなどということとはできない。」

原告らの思想、良心の自由の侵害について「思想、信条の自由が侵害されたというためには、特定の思想、信条を持つことや、自己の思想、信条に反する行動ないし言動をすることを強要されたり、思想、信条を理由として不利益な取り扱いをされたことが必要であるところ、本件受入れ表明はあくまでも被告比嘉の名護市長としての意見表明であり、これによって…原告らの思想、信条の自由が侵害されたということとはできない。」。原告らが「受入れ表明に憤りを感じ、これに不快感を抱いたとしても…原告らに生じた右批判的感情をもって法的保護に値するものということとはできない。」「よって、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないから、これを棄却する」。

註

(1) 航空機騒音の指標であるいわゆる「うるささ指数」では七五以下でなければならぬとされるが、普天間基地周辺では八〇〜九〇が常態であり、時には九〇を超えることもある(判決文原告側主張)。

(2) 一九九七年八月一三日に名護市選挙管理委員会に提出された署名総数であるが、裁判の中では、比嘉前市長は一万九七

二二と主張した。有効署名数は一万七五三九名であった。

(3) そのほか「市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外の私有地の売却、使用や賃貸等、その他ヘリポート基地建設に係る事務の執行にあたり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重して行なうものとする。」の条項が「：賃貸その他：尊重するものとする」と変更された。

(4) 原告側は、名護市に対しては国家賠償法上の損害賠償請求を、比嘉前市長に対しては民法七〇九条に基づく損害賠償の請求を行なった。

(5) 平成一〇年(ワ)第八二号損害賠償請求事件。口頭弁論終結日二〇〇〇年三月一四日。琉球新報二〇〇〇年五月九日夕刊参照。

(6) 最高裁の運輸大臣の諮問機関決定に対する「尊重」の定義に関する判例（最判一九七五年五月二九日）を示して、その定義に言及し、「尊重義務は決定を慎重に検討し、十分な考慮を払い、特段の合理的理由のない限り、これに反する処分をしない」との解釈から、「市長は投票結果に拘束され、結果に反する行為はできなかった」と主張した。

(7) 名護市民投票裁判資料集八三頁以下参照。

(8) 同資料集一一〇頁以下参照。

### 三 名護市民投票裁判判決評釈

名護市民投票裁判判決において、まず裁判所が被告らの本案前の主張に対して行なった判断の評価をしてみる必要がある。被告らは、原告らの主張は政治的主張にすぎないから、法律上の争訟に当たらず、訴えの利益もないので、不適法として却下すべきと主張したが、裁判所はこれを認めず、原告らは自己の権利侵害と精神的苦痛に対

する損害賠償を求めている以上、慰謝料請求権の存否という具体的な法律関係について紛争があるとして事件性を肯認した。この点今後の住民投票裁判において、門前払い的な却下判決が出てくる可能性への歯止めになると思われる、評価してよいであろう<sup>1)</sup>。

さて、最大の争点である住民投票の法的拘束力についてであるが、判決は「『…賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする』と規定するに止まり」という表現をしている。条例によって「尊重するものとする」と規定していることは、「止まり」という軽い、考慮に当たらないという意味を含んだ表現に押し込められることは大きな問題である。すでに述べた住民投票の経緯、すなわち、市長を含めた名護市民が二度も建設反対の総決起集会を開き、住民投票条例制定手続上の署名集めを行なつて、さらに市議会において条例案の審議がなされた後、成立した条例に基づき三万人以上の市民が投票をしたのである。一般に条例そのものが法的拘束力を有することはいうまでもない。この点で、判決は本件住民投票条例の三条二項の規定を自ら「尊重義務規定」として「止まり」表現と矛盾しているといえよう。むしろこの「尊重するものとする」という規定は単なる努力を求める規定ではなく、まさに義務規定ということにほかならないのではないか。前述したこれまでの制定にいたる経緯を見れば、本件条例の趣旨は、賛否いずれか過半数の意思を参考程度にして、無視してもよいことを求めているのではなく、まさに「尊重しなければならない」ということを要求しているもの以外の何物でもない。

学説は、一般に消極的あるいは否定的な見方が強い傾向にある。憲法が基本構造として、議会と長による首長主義を規定していること、自治法自体がこの点について消極的態度をとっていることを根拠に、条例により正式の住民投票など直接民主主義的制度を導入することは違法であると解するものや「行政の総合性と一貫性をさまたげ首長や議会の権限と責任体制をおびやかすおそれがあるから、現行法体系との間に抵触が懸念されるのはむしろ当然

である」とするものが代表的である。また、本判決の根拠になったと思われる説では、新潟県巻町の住民投票の問題に関連して「町有地の売却その他の原発関連事務の執行は、もともと町長の権限（地方自治法一四七条・一四九条）であつて、法律上は議会の議決を要する場合はある（地方自治法九六条一項五号・六号）が、それ以上の制限はないから、法律より下の条例で町長に住民投票の結果に従えと決めるのは違法である。住民投票の結果と異なる判断をする際には……それは町長の地方自治法上の権限を左右するものではなく、せいぜい住民投票条例違反にとどまる。ところが、この条例はそれに違反した場合の効果を決めていないのであるから、その違反の効果は政治的なものにすぎない。」としている。<sup>①</sup>

一方、有力になりつつある積極的な見解にしても、完全な肯定説というわけではない。すなわち、間接民主制を補完する手段として住民投票を位置付け、条例で住民投票の結果は長や議会を「拘束する」と規定すれば違法だが、結果を「尊重しなければならない」と規定すれば、法的な解釈上の問題はなんとかクリアできる、というのである。これに対しては、「いささか形式的詭弁論で釈然としないところもある」との批判がある。<sup>②</sup>この批判は正鵠を射ているであろう。判決の言葉を借りれば、「尊重義務規定」は、尊重する義務ではないというのであるから、詭弁と言われても仕方がないのではないかと考える。そうすると焦点は、むしろ条例の規定の法的効力の問題、つまり市長の法律上の権限を本件条例の規定が侵害している違法があるかどうかということにあらう。

そこで、本件条例が市長の権限を侵害する違法があるかについて検討する。判決は「住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によつて市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねない」と述べるに止まり、現行法の制度原理と整合しないとは明確に判示しておらず、この点に深く検討を加えているわけでもない。もつとも、前述した否定説の「尊重義務を課すのは、はじめから法的には拘束力



(名)はないが政治的に縛って(実)、名を捨てて実を取ろうという作戦なのであって、これに対して名まで与えようという…説はかえってこの制度を違法としてすべてをひっくり返す結果になろう」という懸念は否定できない面もあろう。しかし、首長の地方自治法上の権限を侵害しなければよいのではないかとこの視点からこれを考える」と一概に法的拘束力が否定されるわけではなからう。たとえば、議会の議決を執行していくのが長の権限であるが、議会の議決と同一のことが議会の議決で成立する条例によって住民投票の結果に与えられる場合は、何ら長の権限を侵さないのではないかということである。地方議会の議決事項は、地方自治法九六条に定められているが、同条二項は条例で議決事項を定めることができる旨を規定している。これと同条一項一号が条例制定を議決事項としていることを考え合わせると名護市の住民投票条例は、市長自ら修正意見を付して、しかもその修正意見通りに議会で議決されて成立したものであり、市長が拒否権も発動しなかったわけである(自分の修正意見が通ったわけであるから発動するはずもないが)。すなわち、議会の議決に相当するものを住民投票に委ねるということを議会が条例で認めた場合には、何を内容とするのかによって、法的拘束力の有無が決定されるのであって、住民投票に委ねること自体に問題があるわけではないのではないかということである。換言すれば、住民投票条例が「尊重しなければならぬ」と規定しようと「拘束する」と規定しようと、文言の形式に法的拘束力の問題があるのではなく、どのような内容のことを住民投票にかけたか(長や議会の法律上の権限を侵すものか)ということに帰すると考える。もつとも条例に「参考にする」と拘束力を条例自体で認めないものが考えられるであろうが、それは条例に基づかない自主的なあるいは事実上の住民投票と何ら変わることはなく、住民投票条例を制定してまで実施する意義のないものになる。条例に基づいて住民投票まで行なうということは、それ自体法的拘束力を有するはずものという立法者あるいは発案者意思が働いているといえる。

ところで、本件名護市の市民投票にかかる事項は、「名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非」であった。これは日本政府が地元の頭ごしには行なわないとして、地元が基地建設を受け入れる意思があるか否かを重要な要素としたことを受けたものであった。米軍基地の提供は国の問題に係るであろうが、地元名護はどうかという意思表示が求められていたわけである。したがって、議会は二度の決議により意思表示をしており、地元という意味からすると住民を含んだ共同体としての地元の意思が重要であったことは言うまでもない。そして住民投票の結果は、有効投票数の過半数を反対が占めたのである。市長が拘束されたのは、住民投票の結果を地元の意思の代表者として表明することなのであった。このような投票結果で示された地元の意思を首長として表明させることは、何ら市長の権限を侵すものではない。むしろ、憲法上の地方自治の本旨の要請からすると、投票結果で示された地元の意思を自己の個人的な意思に置き換えて地元の意思であるとして表明した市長の行動の方が違憲・違法の疑いが非常に濃い。重要なことは、確定された地元の意思を個人的な意思と置き換えて擬制することは、市長の地方自治法上の侵されてはならない専権的な事項には含まれていないことである。

学説で重要な見解は、憲法の視点から、「現代の代表制・代表概念は、実在する民意を確認表明するものであることと直接民主制の代替物であることを基本的特色とする」として、「代表」概念の現代的意味と国民主権論から、住民投票の拘束力を考えるという指摘である<sup>7</sup>。この見解が、憲法原理や地方自治の本旨の要請などに最も合致し、現状の住民投票の経緯と住民投票の実態を捉えたものといえる。

これまで述べてきたことを総合すると、判決が「市長が…賛否いずれか過半数の意思に反する判断をした場合の措置については何ら規定していない。」ということは、条例の法的効力とは無関係であり、そこには「賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする」という義務規定に違反したということが明確に存在することになる。そし

て市議会が正式に成立した条例に違反する行為は違法無効であることは一般的帰結である。すなわち、市長の行なった受入れ表明は、法的に無効であるという結論が導きだされる。これは、市長が政治的責任を取ろうが、取るまいが関係のないことであつて、原告側の主張するように政治的問題ではない。そして政治的責任の問題はリコール等として、損害賠償の請求を棄却したことは、仕方のないところと思われる。すなわち、違法な市長の行為であつたが、平和的生存権や思想信条の自由が侵されたかといえは、それにとまなう損害の発生は認められないといわざるをえないということである。ただ、現実には基地建設が始まると平和的生存権の問題が起こると思われるから、この点はもう少し検討が必要と思われるが、紙幅の都合で別の機会に検討をしたい。

註

- (1) 高作正博「名護市民投票訴訟・第一審判決の問題点」『沖縄タイムス』二〇〇〇年五月一〇日
- (2) 塩野宏「行政法Ⅲ」(有斐閣、一九九五年)一五九頁参照。
- (3) 原田尚彦「住民投票と地方自治」都市問題八七巻一号五頁。
- (4) 阿部泰隆「住民投票制度の一考察」ジュリスト一一〇三号四二頁。
- (5) 原田尚彦、前掲論文五頁。
- (6) 阿部泰隆、前掲論文四三頁。
- (7) 杉原泰雄「国民主権と住民自治―住民投票制度に焦点を合わせて―」法学教室一九九号一八―二四頁。

#### 四 名護市民投票の問題点

名護市民投票はいったい何だったのか、という声が巷ではよく聞こえてくる。今回の市民投票は、市民投票条例制定前から多くの問題点や論点を含んでいた。

あまり意識されていないが最も大きな論点は、前年（一九九六年）九月八日に行なわれた沖縄県民投票との関係である。一般には無関係な問題であるかのように扱われているが、なぜ名護市で市民投票が行なわれなければならなかったのかを考えてみる必要がある。県民投票において六〇％弱の投票率であったが、有効投票数の九割以上が基地の整理縮小（と地位協定の見直し）に賛成をしたのであった。県民投票より五カ月も前に橋本首相は普天間基地の返還を発表した。当然のことながら沖縄県民は大喜びしたが、後に県内移設の条件付であることが判明し、喜びは半減どころか以前よりマイナスになってしまったといつてよい。県内の移設先をめぐって喧々囂々たる状態となり、ぬか喜びをさせたうえに、県民の間に精神的な亀裂を生じさせたのである。これは普天間の住民と名護の住民との間に言葉では表せない気まずさを生んだこと（大部分の住民というわけではないが、名護市民投票の運動期間中に普天間の一部住民によって早期移設を求める運動がなされた）や、市民投票当日に投票所前で賛成派反対派間には一触即発のムードがあり、実際に小せりあいがあつたことなどを思い起せば明らかであろう。県民の一致した要求（少なくとも賛成であるという意味で、返還のための地主への補償の問題などが十分配慮されると考えて）は普天間の無条件返還であつて、普天間を北部に移動させることではないのである。海上基地は普天間の機能をそのまま維持し、軍用ヘリを七〇機常駐させるということであるから、何ら返還にはなつていないし、基地の整理縮小にも当たらないといつてよい。沖縄県民投票条例が制定されたとき（九六年六月二四日）には、まだ名護が移設

先になることは明らかではなかったわけで、その中で基地の整理縮小を問う県民投票が実施され、前述した結果が出たということは、この時点ですでにこれ以上の基地建設を許さないという意味表明になっていたのではないかということである。<sup>3)</sup>

ともあれ、県民投票の場合には漠然とした沖縄の米軍基地全体の整理縮小を問うたわけであるが、今回の名護市民投票は個別具体的な基地の新設が問題となった。そして、いずれの投票も基地ノーという意思を明確に表示したのである。特に名護市民投票の場合はいろいろな圧力・誘惑を跳ね返した上で出た結果であるが故に大きな意味があろう。反対一万六二五四票の重みは数字以上のものがある。その重みを振り返ってみたい。

市民投票の実現を求めて住民の示した条例案は、ヘリポート建設の是非を問うということで賛成と反対の二者択一の内容であった。この条例案に賛意を示して多くの市民が署名をしたにもかかわらず、市長によって名護市議会に提出された条例案は、修正意見を付して、賛成、条件付賛成（環境対策や経済効果が期待できるので賛成）、反対、条件付反対（環境対策や経済効果が期待できないので反対）、の四者択一（3）になっていた。<sup>3）</sup> 議会の中でこの工作がどうであったにせよ、住民投票条例制定請求に対する署名の意味を考慮に入れない名護市議会の議決は、住民の意思をねじ曲げた議会による専横に匹敵し、地方議会によつてたつ住民自治という地方自治の本旨に対する侮蔑といつてよいであろう。賛否のみを問うことに法的な誤りがあるのならまだしも、或いは二者択一以外にする必然性があるのなら（たとえば予算などについて、増やす、現状維持、減らすという三択にする場合など）<sup>4)</sup> まだしも、このようなやり方は市長や議会多数派の歪んだ意図を推測させるのに十分である。条件付といいながらも国からの具体的な条件は見えず、海上ヘリポート自体に対する情報がきちんと市民に向けて示されなかった。

どんな具体的な環境対策があるのか、経済効果があるのかを長所短所も示しながらという説明は一切なく、環境

にはあまり影響がありませんとか、北部振興の夢物語を打つただけであった。怒号の中で、将来に汚点を残す設問設定（今後行なわれるであろう住民投票において「条件付賛成」という項目を作るケースが出てくるのではないか）がなされた市民投票条例が可決され、そして投票に向けて、条件付賛成派や反対派の運動が加熱していった。その間に、これまでのどの住民投票にもなかった国の介入があらさまに行なわれたのである。防衛庁長官をはじめ閣僚級の人物を次々と沖繩へ送り込み、振興策の無責任な提示を繰り返しただけでなく、マスコミ等の事前予想で反対派が多いことを知ると、条件付賛成への投票願いのため防衛施設局の職員を戸別訪問させることまで行なったのである。<sup>⑥</sup>

地方自治の一つの柱である住民自治への介入は憲法違反の疑いが濃いことはいまもないが、果てはなりふり構わず、海上基地受け入れがなければ普天間返還凍結とまで脅しをかけてきたのである。さらには、海上基地受け入れの許否は、沖繩予算にも影響があるという発言のおまけまでついて<sup>⑦</sup>。国はまさに教科書に載るような地方自治の阻害要因の典型を示したのである。しかも、防衛庁長官をはじめとする閣僚の余計な出張費、滞在費（施設局職員の手当てもあるかも知れない）の支出などは、国民の税金を使っているのだという意識に欠けているようである。<sup>⑧</sup>

投票に関する特徴として、異常な不在者投票数が挙げられよう。不在者投票が七千人を超え全体の約二割に及ぶというのは、これまでの住民投票にはなかったことで、企業ぐるみの条件付賛成派による工作との声があり、この点もきちんと検証すべきである。

投票結果は反対が一万六二五四票、条件付賛成が一万一七〇五票、賛成が二五六二票、条件付反対が三八五票であった。反対が条件付賛成に四千五百票以上も差をつけて、移設拒否が明確になったのである。一般には反対と賛

成は僅差だというような見方もあるが、それらは明らかに違うといえる。一位と二位との間には四五百票以上、つまり投票総数の一五%近くの開きがあるということであって、条件付賛成と賛成をまとめて見るべきではない。そうでないならば、はじめから四つの選択肢に分けることはないのである。さらに言うならば、条件付賛成の中には賛成反対の二者択一であるなら反対に入れたであろう票が相当数あることが予測されるのであるから、条件付賛成は賛成ではなく、あくまで条件付賛成としてカウントしなければならぬ。それは条件付賛成派の代表が「経済的振興策がないならば反対です」と明確に表明していたことにも示されている。そして、字義どおり賛成と反対を見る場合、両者には一対七以上の開きがあり、圧倒的多数が反対を占めるのである。

思ったよりも条件付賛成が伸びていた、という受け取り方ではいつまでも進展はない。政治的潔さ（アメリカではこれが明確な原則として浸透している）がなければ、民主政治の発展はあまり期待できない。むしろ多数決は当然にその基礎として人権と平等に配慮された上でしか成り立たないことは言うまでもない（つまり数の暴力は否定されるのは当然の前提である）。

ともあれ市民の重い（荷も重かったであろうし、意味も重かった）審判は下った。過疎化の進む北部では、住民にとって経済振興策はそれこそ喉から手が出るほど欲しいものであったが、それでも県民の期待に反せず、海上基地建設に反対の意思を明確にしたのである。比嘉名護市長は投票の二日後、「海上基地建設を」こり押しするには、二千三百票差は限界を超えている」と、与党市議らに伝えている。<sup>9)</sup>建設受け入れ断念を示唆する発言は、投票結果から当然のことであろう。ところが、それにもかかわらずその二日後、橋本首相との会談では手のひらを返したように海上基地の受け入れを表明し、さらに自らは辞意を表明した。「市民を二分した責任を痛感した」とのことだが、これによって問題は解決されるどころかますます混迷を深めてしまった。市民に何の問いかけ、説明もなく、

市民の投票結果と逆の意思を表明したのである。今や問題は基地建設の是非を越え、民主主義の否定につながる争点にまで及んできた。これは一市長の辞任で帳消しになるような問題では到底ない。辞任で責任をとるという戦前から続いているなにわ節的な政治責任のとり方に国民はもう飽き飽きしているのではないか。日本社会の中で、住民投票という直接民主主義（的制度）が市長の辞任で置き換えられるような程度にしか捉えられていないとすれば、憲法の国民主権原理や地方自治の本旨などを無にしてしまう由々しき問題であるといわねばなるまい。

## 註

- (1) 琉球新報一九九七年二月二日夕刊
- (2) 「県民投票の記録」沖縄県県民投票推進室編参照。
- (3) 沖縄タイムス一九九七年二月一〇日
- (4) 県民投票をめぐる沖縄県議会の議事録の分析については、中富公一「沖縄住民投票に関する憲法社会学的考察序説（二）」岡山大学法学会雑誌四八巻二号に詳しい。
- (5) 沖縄タイムス一九九七年二月一〇日
- (6) 琉球新報一九九七年二月二日
- (7) 沖縄タイムス一九九七年二月一五日
- (8) 靖国公式参拝国庫支出訴訟のような問題が含まれているといつてよいであろう。もともと、このような訴訟においては原告適格が否定されている。
- (9) 琉球新報一九九七年二月二日



## 五 市民投票後の名護市および沖縄県の動向

比嘉前市長の身勝手な辞任の後名護市長選が行なわれ同市前助役の岸本建男氏が当選した。ヘリ基地建設はもはや市長選の争点ではないという岸本氏側の戦略が功を奏したともいえよう。ヘリ基地反対を強く訴えた玉城氏が落選して住民投票の結果とは逆になったのであるが、人に対するしがらみの中で住民が意思を表すのが住民投票の意義という点も関係したといえる。そんな中でなされた大田知事(当時)の海上基地建設拒否表明は、比嘉前市長の非民主的な受入れ表明に対する痛烈な批判と言えよう。

民主主義というのは、一人の政治家がひっくり返すことのできるような原理ではない。建設拒否表明の理由の第一に民主主義が挙げられたのは、当然のことである。確認すべきことは、県民の要求が普天間の無条件返還であって、やや小さめの普天間基地を北部に新設することではないことである。普天間返還の原点というのはまさにこのことではないのだろうか。

このような問題を抱えた中で、一九九八年一月の選挙で大田前知事を破って当選した稲嶺沖縄県知事は一九九九年二月七日の沖縄県議会において、普天間基地移設問題で、海上ヘリポート基地建設反対の結果となった名護市民投票について、「市長が撤去可能な海上施設と認識しているように、特定の施設を対象に建設の是非が問われた」と述べ、埋め立てや一部埋め立て案などは住民投票によって否定されてはいないとの見解を示した<sup>1)</sup>。これは、二度の建設反対決起集会などを開いた住民投票の経緯を無視し、強引に何が何でも建設をするという理不尽な姿勢が表れたものであり、「政府のシナリオ通りではないか」との指摘もあったように、名護市民投票で多数の防衛施設局員を戸別訪問に動員したことなどに鑑みれば、知事の移設先表明についても国の関与が窺えるに足る答弁とい

えよう。住民投票の結果を尊重せずに、建設受け入れ表明をした比嘉前名護市長だけでなく、奇弁とも言える稲嶺知事のこの移設先表明によって、二度も市民投票の結果は踏み躪られたといえよう。さらに、連動するように、同月二三日、名護市議会は「普天間飛行場の名護市辺野古沿岸域への移設整備促進決議」を採択した<sup>3)</sup>。

そして、現在は国と沖縄県との間で、工法の説明がなされている段階で、海上ヘリポート建設は当然の前提です。既に決定済みのことであるかのようにすすめられている。名護の市民投票で住民があれだけ地方自治の本旨にしたがって取り上げてきた重要な問題を、国の力、とくに経済振興策という経済の力で、水泡に帰すような状態を作ってきたことは、憲法問題としてもっと全国的に捉える必要があるといえる。現在日本の各地域で起こっている問題は、国の公共事業が地域の住民意思をきちんと把握しないで、利益誘導的に行なわれていることに起因するものが多い。それが一つの明確な形であらわれているのが、住民投票の要求であろう。二〇〇〇年一月二三日に徳島市で行なわれた吉野川可動堰建設の賛否を問う住民投票において、初めて国の大型公共事業が住民投票にかけられ、建設反対票が圧倒的多数を占めた。投票結果について小池徳島市長は「市民の意思として反対ということが示された以上、市としても反対する」との考えを表明した<sup>4)</sup>。住民の意思を尊重するという基本原則がきちんと表明されたものといえ、比嘉前名護市長の表明したものは明らかに異なり、現代的代表制概念の中で、自治体の長としての市長を捉えているといえよう。

#### 註

(1) 琉球新報一九九九年二月八日。

(2) 琉球新報一九九九年二月三日夕刊および二四日。

(3) 建設省の審議会は一九九八年七月「建設は妥当」との結論を出したが、一九九九年六月に徳島市議会で建設の賛否を問う住民投票条例が制定された。建設反対一〇万二七五九票、賛成九三六七票であった。琉球新報二〇〇〇年一月二四日。

## 六 沖縄県民投票と名護市民投票との関係

一九九六年九月八日の沖縄県民投票、一九九七年二月二一日の名護市民投票と、沖縄県内において一年ほどの間に二回の住民投票があった。個別の具体的設問は異なるが、両住民投票は沖縄における国民主権、基本的人権、平和主義の問題すなわち、日本国憲法の基本原理と密接に関わっている。

国民主権原理との関わりでいえば、地方自治における国民主権の原理的変換として住民主権が考えられていることは、あまり異論はなからう。そして、国政レベルにおいて、国会が制定した法律であっても、一地方公共団体のみ適用される法律は、住民の意思にその成否がかかるほど重要であるという位置づけが憲法九五条の地方自治特別法の規定である。沖縄復帰の際に米軍用地の継続使用の問題が生じ、国は沖縄における公用地の暫定使用に関する特別措置法、いわゆる公用地法を制定したが、この法律は沖縄にのみ適用される憲法上の地方自治特別法に該当するといえる。その際、復帰前の二七年間における米軍基地から派生した事件・事故等による被害状況から考えて、当時住民投票を行なえば、公用地法は住民の過半数の同意を受ける可能性はゼロといってよかった。ここで、米軍基地に関わる土地提供の問題で、沖縄県民の意思を問う機会は国策によって閉ざされたのであった。すなわち、憲法九五条に定める住民投票を行なわせないための解釈として、沖縄は復帰前であるから憲法上の地方公共団体に未

だなんていないという見解を示したのであった。

さらに、五年の時限立法であった公用地法の失効期限が迫った一九七七年五月、もうすでに憲法上の地方公共団体になっている沖縄県に対し、前述したような憲法九五条の地方自治特別法に係る住民投票を否定する理由を探すのは困難であった。しかし、この時も巧妙に住民投票は回避されたのである。すなわち、住民投票を要しない法律、いわゆる地籍明確化法を制定し、その付則で公用地法の五年延長を定めたのであった。その後、五年経った一九八二年には、その時までには死文化して適用される例がなかったいわゆる駐留軍用地特措法が適用されて、現在に至っている。このようにことごとく、住民主権の憲法上の典型ともいえる地方自治特別法に関する住民投票の実施が回避されたのであった。

基本的人權との関わりについては、裁判権の問題がある。米軍統治時代の米兵による犯罪については、琉球政府裁判所には裁判権がなく、米軍の軍事裁判所の判決はあったものの、刑罰がどのように執行されたかは不明で、被害者となった沖縄の住民は泣き寝入りしかなかった。一方逆のケース、すなわち加害者が沖縄住民で被害者が米兵の場合（このような事件は少なかつたが）、米国民政府裁判所で審理され、不公平な取り扱いがあつた。復帰して、裁判権の問題は解決するはずであつた。刑事起訴前の身柄拘束を認めない地位協定一七条五項Cの規定は、他の地域ではそれほど頻繁に問題にならないが、日本における米軍基地面積の約七五%が集中する沖縄（県土面積は日本全体の一六〇分の一以下）では、頻繁に同規定が問題となってくる。復帰後も日米安保条約に基づく地位協定の改定をうったえ、問題を指摘してきたが、そのようなことが地域の直接的な問題とならない本土他府県では、地位協定の問題点といつても意識もなければ、体験もほとんどなく、その重大さを理解するはずもなかつた。一九九五年九月米兵による少女暴行事件が発生し、地位協定により被疑者の身柄拘束ができず、問題となつた。河野外相（当

時)は、運用の改善のみを強調し、地位協定の問題点に対する理解に欠けた発言をした。それが、声を大に意思表示をする手段として県民投票を活用するきっかけの一つとなったといえよう。

平和主義に関しては、沖縄の戦後を振り返るだけで十分理解できよう。悲惨な沖縄戦が終わった後、収容所から帰村<sup>3)</sup>がはじまり、戦後の混乱からようやく抜け出したかと思われた頃、戻るべきいくつかの集落は基地に飲み込まれていたという事態が発生していた。名護市民投票の対象となった海上ヘリ基地建設問題の発端である普天間基地もまさに住民が収容所生活を送っている間に建設されたものであった。沖縄戦に入る前に旧日本軍によって強制接収された土地は、そのまま米軍基地となったものも多い。極東最大といわれ、現在も爆音をとどろかせる嘉手納米軍飛行場(俗に嘉手納基地)もその一つである。米軍統治時代から、復帰を経て現在まで、朝鮮戦争、ベトナム戦争、湾岸戦争、コソボ紛争など紛争の度に沖縄の米軍は関係していた。沖縄本島の約五分の一が米軍基地に占められている状況では米軍の動向が沖縄県民に大きな影響を与えることはいうまでもない。これだけ多く存在する沖縄の米軍基地に普天間基地代替の新たな海上基地を作ろうという日米政府の動きにどのような県民世論が起るかはつきりしている。沖縄県民投票実施が決定していた頃には普天間基地県内移設の問題が起っており、基地の整理縮小と地位協定の改定を求める県民投票の出身からすると、これ以上の基地建設に対する「ノー」の声にほかならなかった。名護市民投票は県民投票という基地の「整理縮小」の具体的な地域問題として出てきた海上ヘリ基地建設が対象になったのであって、それに対してもやはり、これ以上の基地建設は「ノー」ということなのである。

このように県民投票と名護市民投票は別々のものではなく、実は沖縄の米軍基地問題、日本政府の沖縄米軍基地対策が問われた同質のものであったといえる。ちなみに、沖縄県民投票の際には、名護市の投票率は五七・九%と

沖縄県全体の投票率（五九・五三％）を下回っていた。しかし、基地の整理縮小に賛成したものは一万九五三九人に達していた。名護市民投票の際は具体的な辺野古地区への海上基地建設が問われ、投票率は前回の県議選における名護市民の投票率（七四・三五％）を大きく上回る八二・四五％で、その内一万六二五四人が「反対」に投票したのであった。政府による振興策の吹聴と大量の防衛施設局職員の見学訪問派遣、不在者投票の異常な数値の問題などを乗り越えて、条件付賛成に約四千五百票もの差をつけて有効投票数の過半数を占めたのであった。

#### 註

(1) 拙著「沖縄からみた平和憲法」(未来社)七六一七七頁。

(2) 地位協定の一般の問題点については、前掲拙著一〇二一—一〇八頁参照。

(3) 沖縄ではいくつかの収容所に住民が集められ、戦後しばらくは収容所生活が続いていたが、その後元の居住地へ戻ることが許され、徐々に住民が収容所から帰りはじめた。これを帰村という。『沖縄大百科事典』(沖縄タイムス社)上巻八四—三頁参照。

#### おわりに — 住民投票の将来

二〇〇〇年一月二三日に徳島市で行なわれた吉野川可動堰建設の賛否を問う住民投票を含め、住民投票が実施されたのは一〇例を超えた。議会で条例案が否決されたり、実施に至らなかつたものを含めれば、地域住民による住民投票の要求は現在で五〇件に達している。<sup>1)</sup>一九九五年三月一六日に、大阪府交野市で直接請求による住民投票条例の制定請求がなされてから(残念ながら議会で否決)、五年間で五〇件であるから、日本の地方自治における大

変な動きである。これだけ頻繁に住民投票の動きがありながら、また学説も否定説の強い中で、これまで住民投票そのものが違法であると訴えた裁判はない。すなわち、長や議員が地方自治法上の権限を侵されたとして訴えを提起するということがある。この場合、行政事件訴訟法上、どのような訴訟分類になるのか、それとも別の法律の適用があるのか、という問題はある。いずれにせよ、住民投票を直接請求によって求めた住民たちは、条例にまで規定することで、明らかに結果に拘束力のあるものとしてとらえているにもかかわらず、「尊重しなければならない」というに止まっていると無理に解釈して、法的問題が起こらないよう、「法的拘束力はない」というのである。

日本国憲法の基本原理である国民主権の捉え方は、「人民主権」であることに異論はない。この憲法が制定されたのは戦後であり、一九世紀の代表概念で制定されているのではなく、現代的な代表概念である。すなわち、制限選挙による裕福な、したがって一九世紀当時からいえば教育を受けてより賢明な層の人々によって代表と擬制された概念とは異なる。現代は普通選挙によって、各層・各団体のそれこそ「代表」が選出され、社会における各層・各団体の比率にはほ相応した議員構成が議会の中で達成されて、それを議論調整する形態が代表制の意味となっている。<sup>2)</sup>人口規模をはじめとした社会規模からすると、確かにこの形態が意味をなしている。しかし、現代化の進む中では人々の政治的意見は多様で、この多様な意見を反映できないことが、ままある。主権者となった人民の政治意識の向上や、人民意思と議会における決定との不整合などから、より直接的な主権者の意思表明を求めることは自然であろうし、そのような性質を主権者が持つことは日本国憲法で前提とされているのではないか。憲法九六条の憲法改正手続きにおける国民投票や九五条の地方自治特別法の住民投票の要請（国政に対する地方住民の意思という点で議論は必要であろうが）はこれを示すものといつてよいのではないだろうか。憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し」

というのは、主権者国民の決定権を排除して、すべて権力は代表者が行使するということではなからう。権威が国民に由来するかぎりは、国民に決定権が留保されていると考えるべきで、要は、それを実現する法的措置（条例を含む）とは言うまでもない）があるかということにならう。

この点、地方自治法は多くの直接民主制を採用している。これは憲法の定める地方自治の本旨の実現手段であつて、違憲・違法の問題が生ずる隙間はない。地方議会の解散請求や議員・長の解職請求に係る住民投票は直接民主制の一形態にはかならない。というのは、議会の意思にも長の意思とも無関係に解散や解職が住民の投票結果に示された意思にかかつているからである。また、地方自治法九四条の町村総会は、議会に替えた存在である。というよりも、議会が総会の代替物であつて、本来に戻つたというほうが的確である。そして、現在町村総会を有する自治体はないが、このことは人口的なことと都市化を考えると重要な意味がある。つまり、地方自治法制定当時の全国における町村の割合と現在の町村の割合は圧倒的に前者が高い。作ろうと思えば、圧倒的多数の自治体が議会を置かずに住民による直接民主制を採用したということを考えると、現在でいう「市」も含まれてもおかしくはない。当時の「市」は町村と違う特別な存在であつたが、現在は特別な場合（政令指定都市や中核市など）を除いて町村と極端に変わるわけではない。

法律で実現されておらず、憲法も法律も禁止してはいないならば（もし法律で禁止すれば直接請求権規定との整合性が問題となり、禁止規定の方が不利）、条例で実現可能である。つまり、住民投票を条例による法的措置で実現するのである。そんなに「尊重」にこだわつて法的拘束力をフアジーにするならば、「拘束する」と条例で規定することにより、法的根拠を明確に持たせた方が、議論の高まりと直接民主制の前進になると思われる。愛知県高浜市は、有権者の三分の一以上の署名という条件が満たされれば、市議会の議決を経なくとも住民投票が実施で



きる条例を制定した<sup>3)</sup>。また、北海道のニセコ町では、基本条例を制定し、町民投票制度を設けている<sup>4)</sup>。住民投票をはじめとする直接民主制導入（一部にせよ）への道は見えている。国民の主権者としての意識変化や自治体の自主性確立への努力などの憲法的要因、都市化などの社会構造の変化などからして、住民投票への勢いのある流れは、止まらないであろう。

註

- (1) 今井一「住民投票Q&A」(岩波ブックレット四六二号)、古川純「住民主権のため直接民主主義を活用したい」AERA MOOK「憲法がわかる。」二二二頁などから集計。
- (2) 杉原泰雄前掲論文二〇一―二二頁。
- (3) 沖繩タイムス二〇〇〇年二月二〇日夕刊および同一一月三〇日。
- (4) 沖繩タイムス二〇〇〇年二月二〇日夕刊。