

〈研究ノート〉

# 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

——沖縄県石垣市の場合——

小 林 武

## 目 次

はじめに 政治の中の自治基本条例

### I 自治基本条例と住民投票

#### 1 「自治基本条例」の展開と石垣市条例の特質

- (1) 「自治基本条例」の制定とその背景
- (2) 淵源としての制憲期の「憲章」構想
- (3) 石垣市条例の特質

#### 2 住民投票制度と石垣市条例における具体化

- (1) 住民投票制度の意義と問題点
- (2) 石垣市条例の定める住民投票制度と住民自治

### II 石垣市条例「廃止」案否決の意味するもの

- 1 石垣島への陸上自衛隊配備と住民投票
- 2 自治基本条例「廃止」主張の無論理

### III〔補説〕石垣市長の住民投票実施義務の弁証（2019年12月19日那覇地裁に提出の意見書）

(序) 市長は住民投票実施の義務を免れることはできない

#### 1 憲法第8章「地方自治」の意義

- (1) 帝国憲法からの原理的転換と住民自治の原理
- (2) 「自治基本条例」の意義

#### 2 石垣市自治基本条例28条の法意

- (1) 石垣市条例による住民投票制度の位置づけ
- (2) 原告らの実施請求の条例28条1項該当性
- (3) 条例28条4項の「所定の手続」の意味
- (4) 原告らの政治決定への参加の権利の侵害と仮の義務付けの必要性

(結) いまこそ司法による市民の権利確保を

むすびにかえて 住民自治の前進こそ

【資料】 石垣市自治基本条例（2009年12月18日制定・10年4月1日施行）

## はじめに 政治の中の自治基本条例

地方自治は、近代国家における民主主義的統治にとって不可欠の構成要素である。わが国も、もとよりその例外ではない。とくに、住民が主権者として自らの住む地域を統治するという住民自治の原則こそ、その基軸をなす。わが国の憲法では、地方自治にあつては、住民による統治は間接民主主義によるものに限られることなく、直接民主主義の制度が重要な位置を占めている。日本国憲法は、第8章（92条～95条）に地方自治の規定を置き、とくにその中で95条が特別の国法の制定にはその地域の住民の同意が必要であるとし、その意思是住民投票により示されるものであるとしていることは、決定的な意味をもつ。

ただ、この憲法95条の場合は別にして、住民投票について地方自治法は直接には定めておらず、各自治体の決定するところに委ねたと見られる体裁をとっている。これは、地方自治法が住民投票に対して消極的であることを意味するものではなく、むしろ、各自治体が自主的に制度を設けることに期待するという、地方自治尊重の姿勢を示したものと見える。それを受けて、自治体における住民投票制度づくりの動きが近年活発であるが、とくに、当然ながら、条例によってこれを定めるものが主流である。本稿が主題とする沖縄県石垣市の自治基本条例に採り入れられた住民投票制度も、その一典型と言ってよいであろう。

以上のような概括的叙述からしても、地方自治体における、住民投票制度を含む自治基本条例の制定の活発化は、民主主義的統治の発展のためにも大いに促進されてよいはずのものであるが、実際には、これを押し止め、ないし押し潰そうとする動きが目立つ。ここで扱う沖縄県石垣市条例の場合もそうである。しかも、この逆流といってよい動きを、なんとしたことか、市長および市議会市長与党を中心とした会派が推し進めている。地方自治を、その護り手であるべきものが破壊している、という構図である。

そしてこれは、沖縄について述べるなら、ひとり石垣市に、またこのたびの問題に限られたものではなく、昨年（2019年）の米軍辺野古新基地建設のため

の工事における政府による土砂投入の是非を問うた県民投票についても、うるま・沖縄・宜野湾・宮古・石垣の5市で、市長と議会与党が一体となって実施の妨害を図った（これは奏功せず、住民投票は全自治体で実施されたが）。また、一昨年から昨年（2018年から19年）にかけて、宜野湾市では、米軍の横暴な軍用機運用から平和な空を護るために、市民が条例の制定を請願したのに対し、同市の市議会与党は、まともな理由を示すことなく不採択として葬り去る、という暴挙もあった。ここにとりあげた石垣市の問題も、このような動向を背景にしている。

そこで、本稿では、まず、自治基本条例およびその中で制度化された住民投票について、概観を与えたうえで石垣市条例に入り、その制定の経緯と意義、また廃止の動きとそのもつ意味を考えたい。そして、それに加えて、市民の側から市長に対して提起されている住民投票を実施すべしとする義務付け訴訟において、筆者が裁判所に提出した意見書を掲げておいた（Ⅲ〔補説〕）。なお、本件の「石垣市自治基本条例」を資料として巻末に付した。参考にしていただければと思う。

## I 自治基本条例と住民投票

### 1 「自治基本条例」の展開と石垣市条例の特質

#### (1) 「自治基本条例」の制定とその背景

「自治基本条例」と総称される条例がつくられはじめたのは、さほど以前のことではなく、1997年施行の大阪府箕面市「まちづくり理念条例」以降であるとされる。それを嚆矢として現在390自治体で制定されており（2019年12月1日現在。NPO法人公共政策研究所のホームページによる）、自治体によっては「自治基本条例」のほかに、「まちづくり条例」、「まちづくり基本条例」あるいは「行政基本条例」、「市民基本条例」などの名称をもつ。住民自治にもとづく自治体運営の基本原則を定めた条例であり、多く、最高規範として位置付けられているところから、「自治体の憲法」とも呼ばれている。この点、もとより、法規範の形式においては自治基本条例も他の条例と対等であって、地方自治法

上制定改廃の手続も同一である。つまり、最高規範性は事実上のものである。とはいえ、自治基本条例を頂点として、分野別基本条例、個別政策条例という条例の体系化を図る動きもみられるようになっており<sup>(1)</sup>、「最高規範」は名ばかりのものではけっしてない。

この条例の内容は、標準的に、まちづくりの方向性・将来像、住民の権利（生活権・自治体政治への参加権・情報公開請求権等）、首長・議会・職員の義務・責務、住民参加の手続き・仕組み、住民投票の仕組み、協働の仕組み、NPOへの支援、他の施策・条例との関係（最高規範性）、改正・見直しの手続きなど、当該自治体の自治の基本的あり方について定めている。自治基本条例が制定されている背景としては、一般に、(i)近年の地方自治改革に伴い、地方自治体の自己決定・自己責任が従来よりも重視されるようになり、その責務を果たすための新たな基本指針を自治体自らが策定すべきであると考えられるようになったこと、(ii)住民が行政活動の受動的な客体ではなく、地方自治体のパートナーとしてそれを担う能動的な主体であるとの認識が共有されるようになったこと、などが指摘されている<sup>(2)</sup>。

つまり、地方自治体が、分権型社会における地方自治のあり方を条例という法形式で宣明しようとするもののあらわれとして注目されているのである<sup>(3)</sup>。

## (2) 淵源としての制憲期の「憲章」構想

以上は、近年の立法現象としての「自治体基本条例」に概略の説明を与えたにすぎないが、そこには、戦後憲法史における地方自治体の位置づけそれ自体にかかわる論点が蔵されているのではないと思われる。それは、日本国憲法に採り入れられた「地方自治」の章は、スタトゥス・クォの保障にとどまらない新しい地方自治権力を創出したものであることにかかわる。とくに、日本国憲法制定過程において連合国軍総司令部（GHQ）側から出されていた「ホーム・ルール・チャーター（home rule charter）」（「自治憲章」、「憲章」）の構想が、今日の自治基本条例と自治思想上通底するものをもつことが注目されるのである。

すなわち<sup>(4)</sup>、GHQは、司法自治の憲法典上の実定化に当初より積極的であっ

た。民政局の小委員会原案は、都道府県・市町村の「政府」(government)が、それぞれの地域内で合法的に統治作用を営み、「この憲法の明文で留保されておらずまた国会の制定した法律と矛盾しない範囲のその他の統治の権限」をもつことを提案していた。つまり、地方自治体に残余権限を留保した一種の地方主権を確立することを構想するものであった。これは、その後、同局内で修正されたが、原理的な考え方は受け継がれ、1946年2月13日の総司令部案でも、「都、市および町の住民は、自らの財産、事務および行政を処理する権利ならびに国会の制定する法律の範囲内において、自らの基本法(charter)を定める権利を奪われることはない。」としていた。

この構想は、合衆国の多くの州における「ホーム・ルール・チャーター」を下敷きにしたものではあるが、自治体を、憲法＝基本法に準ずべき「憲章」(charter)をもつことのできる、高い水準の主体性を具えた統治団体として把握したものである。これに対して、日本政府側は、「憲章」を、法律の範囲内において制定される「条例」(regulation)に変えることを強く主張し、それが憲法94条となった。結局、「憲章」はわが国憲法の中に採り入れられることはなかったが、その構想は、現行憲法上の地方自治体を、法的に国と対等な地方政府と見る原理的根拠を提供しているといえる。また、それは、1970年代に多数の自治体に例を見た、「わが町の憲法」づくりにも豊かな示唆を与えたと思われ、「憲章条例」の形をとるものも創出されている(例えば、1973年起草の「川崎市都市憲章原案」)。

今般の石垣市を含む各地の自治基本条例も、戦後地方自治史においてこの流れに属するものといえよう。

### (3) 石垣市条例の特質

石垣市自治基本条例は、2009年12月18日に市議会での可決により成立し、翌10年4月1日から施行されている。その制定にあたっては、条例の重要性に見合った、各層の人々の参加する審議機関が重層的に設けられた。発足順に名称だけを挙げるにとどめるが、石垣市自治基本条例策定推進委員会(副市長が委員長。2007年2月26日発足)、同市自治基本条例策定推進ワーキングチーム

(庁内係長クラスで結成。同年3月2日発足)、同市自治基本条例をつくる市民検討会議(委員10名のうち5名が公募。2008年1月25日発足)、同市自治基本条例策定審議会(有識者7名。同年11月28日発足)などである。これらが鋭意作業につとめて、「石垣市の憲法」を生み出した、という経過がある。

この条例は、前文、9か章・43か条の本文および附則から成るが、内容で主だったものを挙げておこう(条例全文は巻末に掲載している)。まず前文で、「市政の主権者である市民が地域のことを自ら考え、自らの責任の下に自ら行動して、この地域の個性や財産を生かした市民自治によるまちづくりを行う」と述べて、市民自治を原則に据えたことを明らかにし、主権者である市民がこの条例を制定したことを宣言している。それを受けて、「市民」を定義し、「市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは労働する人」すべてを含むとした上で、市民、事業者及び市の協働を謳う(1条、2条)。また、国および沖縄県とは対等な立場で相互協力の関係を結ぶとする(3条)。そして、基本原則として、情報共有・参加・協働・多様性の尊重、の4つを掲げる(4条)。

そのうえで、条例は、市民・事業者等・市議会・市の執行機関それぞれの役割を定める(3章～6章)。その冒頭の「市民の権利」規定(5条)で、「市民は、日本国憲法に定める基本的人権を保障されるとともに、個人として尊重される」としたのは重要である。そして、市議会については、市の議事機関として、開かれた議会運営を図ることにより市民の意思を反映し、市民福祉の増進に努めること(9条)、議員は、市民の代表者として、市民の負託にこたえ、公正公平かつ誠実に職務の遂行に努めること(10条)、また、市長は、本条例を遵守し、市民主体の自治の実現を図ること(11条)が、各々の責務であるとしている。——住民自治の原則を貫徹させた明瞭な構成であるといえる。

市政運営については、情報の公開・共有、個人情報の保護、説明責任を原則にすることを定める(16、17、18条)とともに、市政の意思決定過程への市民の参画を保障し、パブリックコメントの実施を必須のものとしている(21条)。そして、住民投票に関する極めて重要な制度が設けられている(27、28条)。これは、次の節で詳述するが、市民・議員・市長それぞれが住民投票の実施を請求することができ、とくに市民については有権者の4分の1以上で請求した

とき（28条1項）、市長は、その案件ごとに制定される条例にもとづいて実施するが（27条）、この条例制定のいかんにかかわらず、所定の手続きを経て住民投票を「実施しなければならない」（28条4項）と定められている。——これが市民主権の原理に支えられた仕組みであることは明らかである。本件条例の廃止をいう動きは、まさにこの仕組みを標的にして攻撃するものであった。

つづけて、まちづくりに注力する点として、安心・安全なまちづくり、自然環境の保全と風景づくり、文化尊重、コミュニティ活動、平和活動、教育環境、観光、他自治体との連携を定める（9～16章）。

そして、最終章で、条例の位置づけ、および見直しの場合の手続（改正手続）という重要な規定がおかれている。ひとつに、42条で、本条例を「市政運営の最高規範であり、他の条例等の制定又は改廃にあたっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保しなければならない（1項）。市民、事業者等及び市は、この条例を尊重し、整合性を確保しなければならない（2項）。」とする。自治基本条例を最高規範とすることは、先にも触れたように、法形式上の優位を意味するものではなく、他の条例の制定・運用にあたって尊重すべしとするものであり、実質的な階層性の実現が意図されている。その意味において石垣市の憲法とされるのである。このことは、とくに本稿の観点からすれば、自治体が日本国憲法上地方政府として位置付けられていることに見合うものだといえる。

もうひとつに、「改正」条項であるが、本条例は、「改正」の概念を用いることはせず、43条で、「市は、5年を超えない期間ごとに、この条例が社会情勢などの変化に適合したものであるかどうかを検討し、市民の意見を踏まえて、この条例の見直しを行い、将来にわたりこの条例を充実発展させるものとする（1項）。前項に規定する条例の見直しにあたっては、審議会を設置し、諮問しなければならない（2項）。」と定める。もとより、「充実発展」の中には、現行条例の条文の増補・変更・削除、つまり改正も含まれることになるが、あくまで住民自治の基本理念を充実させ発展させることはあっても、これを毀損し後退させることは予期されていない。それにもかかわらず、その要請におかまひなく、しかも、2項の求める審議会の設置など眼中になく、廃止の挙に出た

のが今般の問題だったのである。

なお、本条例には、制定者側の作成にかかる『逐条解説』が出されている。有権解釈を示したものであり、その限りではあるが、条例を解釈する場合に参考にするべき資料である。本稿でも、そのような性格のものとしてこれを参照している。

以上、本件石垣市自治基本条例は、制定過程からみても、また内容上も、地方自治の現代的課題に答えようとする、「自治体の憲法」と称するにふさわしい水準の充実したものであることが確認できる。それにもかかわらず、にわかにその廃止を主張する動きがおこった。その焦点とされているものは住民投票制度であり、以下に論じるが、まずは住民投票の意義に確認的にふれておきたい。

## 2 住民投票制度と石垣市条例における具体化

### (1) 住民投票制度の意義と問題点

住民投票は、住民が一定の事項にかんして全有権者による投票をとおして、住民の意思に即した政治を直接に実現させるための、いわば「最後の言葉」である。

日本国憲法の場合、国政では代議制を基軸にしているが、地方政治にかんしては、公選の長・議員を置く代表民主制をとりつつ、住民自治の理念を「地方自治の本旨」の中核に据えて、直接民主主義の要素を積極的に導入しようとしている。とくに、憲法95条が、いわゆる地方自治特別法の制定の場合の住民投票制度を設けている。この制度は、憲法自身が認めた国会単独立法に対する例外であり、国法が特定の自治体のみにも不利益な扱いを定めた場合にそれに対して当該自治体を擁護する点で団体自治の原則を満たしており、また、その意思決定を住民投票に委ねた点で住民自治の要求にも応じたものといえることができる。

それを受けて、地方自治法は、代表民主主義の欠陥を補い、住民による恒常的な監視と参加を可能にするため、国には見られないいくつかの直接民主主義的制度を採用している。すなわち、条例の制定改廃請求、議会の解散請求、事



## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

務監査請求，議員・長・主要公務員の解職請求，さらに市町村合併協議会の設置などがそれである。住民投票は，それらの要をなすものとして位置付けられよう。

ただ，住民投票には，間接民主主義との調和の観点も必要とされる。たとえばとくに，個別の争点ごとにアド・ホックに住民投票をおこなう制度ではなく，一般法としてのそれを制定することや，また，首長・議会に住民投票結果を「尊重する」ことを求める諮問・助言型ではなく，住民投票に首長・議会を法的に拘束する効果を与える拘束決定型のもは，やはり困難であると思われる（現実にも，わが国の事例は，ほとんど諮問・助言型である）。

さらに，住民投票（や国民投票。レファレンダム）については，これを独裁者の誕生とその地位の維持・強化，あるいは独裁政治の正当化のために用いる，いわゆる「プレビシット」の問題を看過するわけにはいかない。「プレビシット」(plebiscite.「民衆投票」が原義)は，とくにフランスでは，ナポレオンやド・ゴールが国民投票を自己の地位の維持のため，あるいは正当化のために用いた経験から，国民投票の濫用を示す政治的な常套句として，すなわち国民投票の墮落した形態や規範のない恣意的な運用を意味する言葉として用いられる。それは，今日，わが国でも，たえず登場する危険がある。住民投票に本来の役割を発揮させるためには，これが強権政治・独裁者誕生の正当化に用いられないようにする手立てを講じ，それを錬成しなければならない<sup>(5)</sup>。

### (2) 石垣市条例の定める住民投票制度と住民自治

石垣市自治基本条例の定めた住民投票制度は，以上のような，住民投票ないしその制度の意義と問題点を考慮した上で，住民自治の原則を貫徹させたものである。すなわち，先にもふれたところであるが，その法構造（27条，28条）を見れば，いわゆる常設型の制度を採らず，案件ごとに定められる条例により実施する個別設置型の住民投票制度を採用し，その中で，市民・市長・議員のいずれも請求ないし発議をすることができ，とりわけ市民による請求は，いずれにせよ，市長がそれを実施する義務を負うことにより必要的に実施される仕組みとなっている。

条例制定者の有権解釈を示した『逐条解説』（なお、2016年改正前の条例についてのものであるため、現行条例27条は「26条」、28条は「27条」となっているが、内容は同一である）も、次のように述べている。——27条では、「〔住民投票について市長は、〕個別の条例の制定により実施するとしています。実際に住民投票を実施する場合は、その事業ごとに『〇〇の住民投票に関する条例』を制定し、投票の実施にかかる必要事項（住民投票に参加できる者の資格、投票方法や成立要件など）を定めることとしています」とする。そして、28条については、第1項は、「本市に選挙権のある者（有権者）が地方自治法第74条（住民の条例制定改廃請求権）に基づくものの1つとして、『〇〇の住民投票条例』の制定について請求できることを定めています」とするのである。いずれにせよ、市長は、市民からの住民投票実施の請求を受けた場合、その実施を拒むことができないとするところに本件条例の本旨があることは明瞭である。

この条例の制定過程を、住民投票の仕組みに焦点を合わせつつ、一べつしておきたい。石垣市において自治基本条例を制定することが宣言されたのは、2007年2月23日、当時の大浜長照市長によってであった。地方分権の考え方に沿って市民とともにまちづくりを進めるための方策設定が目指され、まずは事務局で検討が始められた。当初は、住民投票にかんする規定は考えられていなかったが、先に述べたような審議・作業の諸機関が重層的につくられた中で、同年3月2日に発足していた庁内のワーキング・チームが、2008年7月に、住民投票条項を盛り込んだ素案を提示した。それは、（現行28条の）1項で、市長は「住民の意向を聴くべき重要な案件が生じたときは、その案件ごとに定められる条例により住民投票を実施することができる」とし、2項で、住民投票の結果についても「市民、市議会および市長」は「尊重しなければならない」と義務を課し、市民については、「有権者総数の50分の1以上のものの連署をもって、その代表者から、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができる」という、地方自治法74条を確認するものであった<sup>6)</sup>。

その後、この素案がたたき台となり、2008年1月25日発足の市民検討会議が、8月6日、市民が住民投票条例の制定を市長に請求できる要件を、50分の1以上としていたものを4分の1以上とハードルを高く設定し、請求のあつ

た場合に「市長は住民投票を実施しなければならない」と義務を課す条項を追加する提案をおこなった<sup>(7)</sup>。これが、現行条例の原型をなすものである。そして、2008年11月28日発足の策定審議会が、2009年3月3日、上記のワーキング・チーム素案に「所定の手続きを経て」の文言を挿入する答申原案を策定した。そこにいう「所定の手続き」とは、議会の決議ではなく、「投票の形式、投票資格者、投票の成立要件、投票日の決定、告示、選挙管理委員会への一部委任、投票資格者名簿の調整等」を規則により定める、というものである。これは、議会が仮に消極の態度をとっても、市長には、市民より請求のあった住民投票を実施する義務があることを確認したものである。

以上のような理解は、実は、石垣市当局側も、今般の廃止を求める動きが出る以前は共有していたものであった。すなわち、2016年10月の時点で、市は、市民の請求にかかる住民投票の実施については、その手続として議会による条例の制定は不要であるとの見解を表明していた。その理由として、「住民投票は、市の将来を左右するような重大な事項に関して、市民が自らの意思を直接表明する権利を保障するもの。この権利をより強く保障するため、市民から有権者の4分の1以上の連署により住民投票実施の請求があったときは、市議会の議決に付することなく、必ず住民投票を実施するものとしている」との真つ当な理解をしていたのである<sup>(8)</sup>。

それを、市は、同年(2016年)12月に、突如変更する。すなわち、「所定の手続き」について、それまで、「署名簿の審査、選挙管理委員会への事務委託、住民投票の形式確認、投票用紙の記載方法、投票日の設定などの住民投票をおこなう上での手続き」を意味するものであり、条例を制定する必要はなく、市長の判断により実施することができる、としていたものを、「〔市長〕は案件ごとに投票形式、資格者、成立条件の事項を定めた条例を議会に提出し、その成立を受けて実施する」という意味である、と解釈を一変させたのである。これは、企画部長の市議会答弁の形でなされたのであるが、報道の範囲では、「そのようになっている」とするのみで、実質的な理由は何も示されていない<sup>(9)</sup>。——市長側からこのようなお膳立てがなされた上で、とくに住民投票制度を標的とした条例廃止の動きが始められた、と見てよいものと思われる。

## Ⅱ 石垣市条例「廃止」案否決の意味するもの

### 1 石垣島への陸上自衛隊配備と住民投票

いずれの自治体の自治基本条例も、いうまでもないことながら、それぞれの政治的な背景をもって成立し、また推移する。石垣市の場合もその例に洩れないが、ただ、そこにはきわめて鮮やかに政治が影を落としている。

石垣市条例は、先にふれたように、2007年2月に当時の大浜長照市長により4期目の中心政策として打ち出され、5期目の選挙を2か月後に控えた2009年12月18日に制定を見た。制定直前に、市長の多選の是非と絡んで、野党が激しく反対するところとなった。同月16日の自治基本条例審査特別委員会（全議員で構成）は、多選自粛条項を盛り込んだ修正案を9対8で通したが、18日の本会議でこれを斥け、原案を11対8で可決したわけである<sup>(10)</sup>。打ち出されて2年半余の期間に、ワーキング・チームの会議23回、市民検討会議14回、有識者による審議会14回など、「石垣の憲法」づくりにふさわしい努力が重ねられたのであるが、土壇場で政争の渦中に巻き込まれたといえる。施行の前の市長選で、市議時代に条例に反対の立場をとっていた中山義隆氏が当選し、その後、自治基本条例は、政策策定において重視されなくなり、基本条例でありながら、それと関連する条例は13にとどまっているという<sup>(11)</sup>。住民自治の原理を貫いた優れた条例をつくっておきながら、政治の側がそれにそぐわない姿を見せているのである。

このような経過と並行して、石垣では、市内平得大俣地区<sup>ひらえおまた</sup>への陸上自衛隊配備計画が進行していた（実態はミサイル基地建設で、現在、弾薬庫の建設が進行している）。これは、宮古から八重山（石垣）、与那国にかけての先島諸島への自衛隊配備の一環である。石垣への配備計画は、2015年に公にされ、住民の中の不安は大きく、反対の声は強い。しかし、中山市長が配備を容認したため、2018年、青年を先頭とする市民団体が、住民に賛否を問うべしとして、住民投票条例の制定を求める署名運動を開始した。書名は、1万4000余筆、石垣市有権者の約4割に及び、この市民団体は、4分の1以上の連署をもって住民

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

からの住民投票実施請求を可能としている自治基本条例28条1項にもとづいて、直接請求をおこなった。

これを受けた市議会は、2019年2月の臨時会において可否同数で議長採決としたが、その後、6月定例会では、2月には賛成していた2人が態度を変えて、賛成8・反対11（・退席1・欠席1）で否決された。こうした紆余局折の末、議会は市民の請求を葬り去ったのであるが、しかし、自治基本条例では、28条1項にもとづく市民による住民投票実施の請求については、議会の意向にかかわらず、4項により市長がそれを実施する義務を負う。市民は、これを根拠に、2019年9月19日、市長に対し、石垣市平得大保地区への陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票実施の義務づけを求める訴訟と、その仮の義務づけの申立てをおこなった（現在係争中である）。

条例廃止の動きは、これを直接の契機として急浮上した。2019年11月26日、条例の見直しを審議する調査特別委員会（野党は委員を出さずボイコットしていた）が廃止する結論を出し、12月13日に本会議に送付という急展開を示した。問題は、廃止すべしとする理由であるが、本条例が「市民」に外国人を含めていること、「社会情勢が変化した」こと、住民投票は「二元代表制にとって有用でない」こと、「性的マイノリティの権利や防災条項がない」こと——などが脈絡もないまま出された。これらは、それ自体が成り立たないか、条例を廃止する理由にはなりえないものばかりである（「市民」条項でいえば、地方自治法は外国人を含め地域に住所を有する人を住民としており、およそ論点にもならない）。新聞社説も、「廃止ありきのむちゃな提案だった」と切り捨てた<sup>(12)</sup>。廃止をいう真の理由は、まさに、陸自配備をめぐって請求されている住民投票および市長によるその実施を求める義務付け訴訟を抑え込もうとするところにあっただと考えざるをえない。地元紙も、「条例廃止まで踏み込む理由は何なのか。住民投票実施のためのハードルを上げたい思惑もあるのだろうか。疑問は尽きない。」<sup>(13)</sup>とし、また、「なぜ条例を廃止しなければならないのか判然としないのだ。自衛隊配備への賛否を問う住民投票の根拠となるような自治基本条例はやっかいだというのでは、誰も納得はしない」<sup>(14)</sup>と指摘している。こうして是非はすでに明らかであるが、この廃止主張の合理性について、少しくわしく検

討しておきたい。

## 2 自治基本条例「廃止」主張の無論理

石垣市自治基本条例を廃止する提案（「石垣市自治基本条例廃止条例案」）は、2019年12月16日、市議会本会議で10対11で否決された。市議会与党の自民議員らによる提案であったが、賛成が自民9名と非自民与党会派1名の10名であったのに対し、野党9名に公明と維新会派それぞれ1名の11名が反対に回ったためである。1票の僅差ではあったが、地元紙が「石垣の憲法 守られた」といささか感動を込めて報じたように<sup>(15)</sup>、まさに、議会一部勢力による民主主義じゅうりんの企図が挫折した歴史的瞬間であった。

今回、石垣で見られたのは、住民代表機関であるはずの議会（の与党勢力）が、住民自治の土俵自体を、まともな理由を何一つ示さないまま破壊する挙に出た「議会によるクーデター」と名付けるべき事態だといえる。そして、こうした動きは、近時、沖縄に限っても、とくに昨年2月の、辺野古新基地建設を争点にした県民投票をめぐる、5市で、首長と議会与党が連携して投票の不実施を企てた出来事に、大規模かつ集中的にあらわれていた。さらに国政上、立憲主義の否定が安倍政権によって深刻な形で惹き起されている。これに対して、今般石垣市民が、小さいが貴重な1個のくさびを打ち込んだことの意義ははかり知れないものと思う。

そもそもこの「廃止」主張はいかなる理屈をもつものであったのか。まず、廃止の手続であるが、たしかに、本件条例43条の「条例の見直し」に「廃止」は含まれる。ただ、同条にいう「見直し」は、「この条例を充実発展させる」ためになされることを義務づけられているから、その廃止も、同時に、より「充実発展」させた新条例を準備して提案されるものでなければなるまい。提案者は、その理をまったく解していない。またとくに、この見直しをするときには「審議会を設置し、諮問しなければならない」のであるが、これを意にも介さず、履践しようとしていない。そして、2019年2月に、3条の基本理念にのっとり調査研究するためとして、本件条例に対する調査特別委員会が設けられたが、条例を総合的に検討することなく、住民の意見や有権者の専門的知

見の聴取は一切おこなわないまま、特別委員会審査報告書において「賛成多数により本条例を廃止すべきものと決定した」と言うのみであった。

ついで、廃止をいう論理であるが、まず、提案理由として、「社会情勢の変化や、二元代表制の円滑な運用には必ずしも有用な条例ではない」ことを挙げる。また、上記審査報告書が「条例の不備」とした事項は、(i)2条の「市民」の定義が広すぎる。住民登録をしていない外国人客、反社会的な個人・団体まで「市民」になりうる、(ii)理念条例であって、多くの条文が努力目標で拘束力がなく、理念を条例で制定する必要はない、(iii)最高規範とうたっているが、本来条例に上下はない、(iv)大多数の自治体が地方自治法で運用されている、などをいうものであった<sup>(16)</sup>。率直に言って、これらの理屈の中には、主張者自身が理解しえていないのではないかと思わざるをえないものも含まれていて、論評に躊躇してしまうが、要点のみコメントしておこう。——「二元代表制」云々の点は、一知半解のまま何か借り物にもとづいて主張したのであろう。「市民」概念も同様であるが、もし、その厳格化をまじめに言うのであれば、条例の（廃止ではなく）当該条項の改正を目指すべきである。なお、これにかかわって、住民投票実施請求者については、28条が、「市民のうち本市において選挙権を有する者」と画定しており、何ら問題はない。「理念条例」の件は、法はすべからず、条例もまた、多かれ少なかれ理念的性格をもつ規定を含んでおり、本件条例が、基本法・最高規範として理念を定めた条項を多くもつのは当然である。「市政運営の最高規範」とされたのは、前述したように、他の条例に対して法形式上優越するという階層的秩序を定めたものではなく、他の条例の制定・運用にあたって自治基本条例の趣旨を尊重することを求めたものである。これも、一見して判明する事柄である。そして、地方自治法をことさらに取り出した段は、条例の否定をいうもので、憲法（94条）にも地方自治法にさえも（14条）反した謬論である。

——総じて、この審査報告書は、地元紙が喝破したように、「質疑への回答を含めて説得力ある廃止理由は示されず、十分な議論を重ねた痕跡すら浮かぶことはなかった。『廃止ありき』だったことが浮き彫りとなった。理念条例である、多くの条文が努力目標である、多くの自治体が制定していないなど、特

別委が指摘する問題点が、なぜ廃止の結論に直結するのか、示されることはなかった。もっとも問題とした『市民』の定義ですら議論が深まっていないことを露呈。他の指摘事項についても議論が尽くされたかは疑問<sup>(17)</sup>とされるとおりのものだったのである。

これら、まともな理由を示すことのできない廃止提案は、結局は市民の支持を得ることができずに議会で否決されたのであるが、これほどまでに乱暴な攻撃がなされたについては、中央レベルの「指南役」の存在が指摘されている<sup>(18)</sup>。各地の自治基本条例の制定中止・見直しをいう政権与党（自民党）の政務調査会が政策冊子<sup>(19)</sup>を公刊し、また、「自治基本条例に反対する市民の会」が、全国的に活動を展開している。石垣の場合も、自衛隊配備推進協議会などが「市民の会」の会長を招いて講演会を催すなどしており、そうした流れの中で廃止の動きが進められた。こうして、自治基本条例の廃止を図る動きは、一過性のもので、ひとり石垣にとどまるものでもないことに留意しておきたいと思う。

条例廃止が奏功しなかった昨年（2019年）12月の時点で、自民会派は次の2020年3月議会でも現行条例に代わる新たな条例案を提出する構えである、と報道されていたのであるが、3月議会で出されたのは、陸上自衛隊配備のために市有地の売却・一部貸し付けをしようとする市長提案であった。これについては、陸自配備計画の是非をめぐる住民投票を市長が実施することを義務付ける訴訟が係属中であり、本来、その結論を待つことが正論であるというべきであろうが、議会の市長与党は、これを強行可決した。今後の展開から目を離すことができない。

——以上で、今日の沖縄県石垣市における、自治基本条例の定める住民投票制度をめぐる問題について概観した。ついで、補説として、これにかかわって提起された義務付け訴訟で裁判所に提出した筆者の意見書を付加的に掲載する。これまでの叙述と重複する個所のあることをおことわりしておきたい。



### Ⅲ 〔補説〕石垣市長の住民投票実施義務の弁証（2019年12月19日那覇地裁に提出の意見書）

（序）市長は住民投票実施の義務を免れることはできない

日本国憲法は、第8章において、住民自治および団体自治を基軸的内容とする「地方自治の本旨」を謳い、住民の基本的人権の確保を目的として、公権力をあずかる国・地方公共団体（以下、地方自治体ともいう）がその実現に資すべきことを求めている。したがって、地方自治体が、地方自治充実のために、条例等の制定をとおして、地方自治法の定めるところをさらに発展させることは、まさに憲法の要請に応えるものである。そして、本件住民投票実施義務付け請求および同仮の義務付け申立事件において解釈が争われているところの、石垣市自治基本条例（以下、本件条例ともいう）の定める住民投票にかんする規定（とくに28条）こそ、住民自治の理念に適い、地方自治を充実させる牽引力の役割を担う、憲法上歓迎されるべき積極的意義をもつものであることを、まず確認しておきたい。

ところで、あたかもこの意見書の執筆にとりかかろうとしていたその矢先に、石垣市議会において、本件条例の見直しを審議する調査特別委員会が「廃止すべし」との結論を出し（2019年11月26日）、12月議会本会議で報告する旨決定したことが報じられた（同月27・28日、琉球新報・沖縄タイムス各紙）。廃止を求める表向きの理由は、本件条例が「市民」に外国人を含めていること（2条1号）が問題だとするにあるが、地方自治法は、外国人を含め、地域に住所を有する者をすべて住民としており（同法10条）、およそ問題にならない。廃止を言う真の理由は、まさに条例28条、とくに市民の請求による住民投票の規定の意味を無からしめ、本件住民投票の義務付けの訴求とそれを支える市民の裁判運動に阻害要件をつくり出そうとするとところにあると推測されている。

しかし、石垣市自治基本条例には、条例廃止条項はない。42条（条例の位置づけ）において、「この条例は、市政運営の最高法規であり、他の条例等の制定又は改廃にあたっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保しなければ

ならない。」(1項)として、「最高法規」と位置づけた上で、43条(条例の見直し)において、「市は、5年を超えない期間ごとに、この条例が社会情勢などの変化に適合したものであるかどうかを検討し、市民の意見を踏まえて、この条例の見直しを行い、将来にわたりこの条例を充実発展させるものとする。」(1項)と定めている。すなわち、予定されているものは、条例の「充実発展」のための見直しである。

もとより、この見直しの作業は条例の改正の形式でなされることもあるわけであるが、それは、最高法規としての本件条例の基本原則を棄損・後退させる改正であってはならず、必ず、その充実発展のためになされるものでなければならない。これは、本件条例が、その制定にあたって各層の検討機関を設け、可及的に市民の総意によるものにしようとする手続を経て成立したこともよっている。それで、条例43条は、2項で、「前項に規定する条例の見直しにあたっては、審議会を設置し、諮問しなければならない。」との慎重な手続を求めているのである。

こうして見ると、この度の石垣市議会に現われた条例を「廃止」に導こうとする動きは、粗暴かつ無法なものであることが判明する。それは、結局、住民投票を排除するための、法を無視した政治的非道でしかない。そして、そのことはまた、条例28条にもとづく市民による住民投票実施の本件請求が道理のあるものであり、市長はその実施義務を免れることができないものであることを浮き彫りにしているといえる。——現在進行しているこの問題に言及しておいたゆえんである。

そこで、この石垣市自治基本条例のもつ積極的な意義を明らかにすべく、以下、まずは、日本国憲法に遡って論じることから始めたいと思う。

## 1 憲法第8章「地方自治」の意義

### (1) 帝国憲法からの原理的転換と住民自治の原理

わが国においてはじめて真正の地方自治制度をもたらしたものは、戦後の新憲法、日本国憲法である。戦前、大日本帝国憲法(明治憲法)の時期には、官治主義の地方制度があるのみで自治は存在せず、その憲法もまた、地方自治に

かんする章はおろか、1個の条文も備えていなかった。日本国憲法は、明治憲法を原理的に転換させつつその章立てはほぼそれを踏襲したのであるが、そこに「章」として新しく採り入れられたものが2つある。第2章「戦争の放棄」と並ぶ第8章「地方自治」がそれである。内政において官治主義の中央集権的制度を敷いて国民を統制し、戦争に動員する軍国主義的政治体制を支えた旧帝国憲法では原理的に排除されていたこの2つの章が、不可分一体の双子として、手を携えるような形で誕生したのである。つまり、第8章地方自治は、まさに、第2章で宣言された平和国家の建設にとって不可欠の章であると言わなければならない。

ただ、憲法制定過程で、連合国軍総司令部（GHQ）が提案した地方政府構想は、日本政府、とりわけ内務省（当時）の強硬な抵抗に出遭う。彼らは、明治憲法時代の徹底した官治行政のしくみと中央集権の理念を、新憲法下でもできる限り維持しようとしたのである。その結果、GHQ案の第8章で「地方政府」とされていたタイトルは「地方自治」に変わり、また、地方自治の行政単位として、具体的に府県、首都地方、市・町が挙げられていたのが、たんに「地方公共団体」となり、そしてとくに、住民の「憲章」（後述する）制定権が法律の範囲内での「条例」制定権に変わった。こうした、地方自治保障を可及的に狭いものにとどめようとする日本政府側の意欲が、できあがった第8章に少なからず反映している。それと同じく、地方自治法の制定に際しても、国が地方自治体の上に立つ上下関係のしくみが、とりわけ機関委任事務制度に見られるように、色濃く残されたのである。

憲法第8章は、このような制約を加えられながらも、民主主義政治の地盤としての地方自治を実現し、もって国民の基本的な人権を確保しようとする歴史的意義をもつ規範として誕生した。これを少し詳しく述べるなら、主権者である国民は、それぞれの具体的な生活の場である地域においては、とりもなおさず住民としての地位にあってその地域の公権力の主体としてそれを行使し、福利を享受する。いいかえれば、国民主権原理は、地域においては主権の地域的主体としての住民の自己統治の原理としてはたらくのである。こうして、国民＝住民が自己の生活の場である地域の支配意思を自律的に決定するありかた、す

なわち住民自治が導かれ、またそうである以上、それぞれの地域は国（中央政府）から自立した存在としてその政治を自主的に遂行するという団体自治の原則も、必然的に要請される。

そして、近代国家におけるすべての政治制度・統治権力は国民の基本的人権確保のために設けられており、したがって地方自治制度・地方権力も住民の人権保障のために設定されたものである。これは、立憲主義の根本的立脚点である。つまり、地方自治に憲法的保障が与えられたことは、地方自治を具体化する立法およびその運用は、必ず、憲法の定める諸原則、中でも人権保障の要請に即してなされなければならないことをも意味しているのである。このような趣旨を表現したものが、92条の「地方自治の本旨」であり、そしてそれが93条から95条までの各条文によって具体化されているのである。

まず、92条で、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している。この「地方自治の本旨」とは、憲法が本旨という以上、それは、民主主義・自由主義・平和主義の憲法原理、とくに国民主権と権力分立、および、何より人権保障を指すことになる。それを地方自治にそくして具体化するなら、地方自治が住民の意思にもとづいておこなわれるという民主主義的要素（「住民自治」）と、地方政治が国から独立した団体に委ねられるという自由主義・地方分権的要素（「団体自治」）の2つから成る、といえる。それを基本原則として、93条が、地方公共団体の長・議会議員などの機関の公選制を定めているが（2項）、とくに注目されるのは、それに先立つ1項において議会を「議事機関」として必置することを格別に規定している点である。こうした規定の仕方は、住民代表機関たる議会こそが、長との関係で、自治体の第一義的機関であるとの憲法の認識を示すものといえる。そこから、自治体の基軸法規である条例の制定は議会の権限であるとの理解が導かれる。議会による条例の制定は、直接憲法94条によって付与され、さらに92条によって支えられた自治立法権にもとづく作用であるから、個別的な法律の委任を必要としない。ただ、法令との効力関係については、94条が「法律の範囲内で」、また、地方自治法14条1項が「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができる旨定めている（なお、憲法

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

が「法律」としているにもかかわらず「法令」とする地方自治法の規定は憲法に抵触しないか、という問題が一応存在するが、日本国憲法の下では、命令は法律の授權がない限り制定することができず、この抵触の問題は実際には解決されると考えてよいであろう。ここでもこれ以上は取り上げない。これをめぐっては、本件訴訟でも一つの論点となっており、後述する（2(3)）。

そして、憲法95条が、特定の自治体にのみ適用される法律を制定しようとするときには、その地域の住民の投票で過半数の同意を得ることが求められると定めている（「地方自治特別法」の住民投票）。これは、住民自治と団体自治の両原理を結合させ、住民が地域の主権者であるとの原理を確認したきわめて重要な規定である。

つまり、同条は、国政への地方自治体の関与と住民の直接的参加を確保する場のひとつを設定したことを意味するものであるから、本件の自治基本条例の性格を考える場合にも欠かすことのできない条文である。換言すれば、それは、国会単独立法の原則に対する、憲法自身が認めた例外であり、しかも、そこで求められる「同意」は、地方公共団体の機関のする同意ではなく、「住民」の直接的な投票によるそれで行なければならないというものである。こうして、国政にかんしては、国民は「国会における代表者を通じて行動」する（前文）として間接民主制に拠ることを明言した日本国憲法は、地方政治にかんしては直接民主制を併用して採り入れたのである。地方自治法が、いくつかの直接民主主義の制度（条例改廃の請求、議会の解散請求、議員・長その他主要公務員の解職請求、住民監査請求、住民訴訟など）を設定しているのも、この95条に現われた憲法の趣旨にもとづくものである。

それゆえ、各地方自治体が、住民のした住民投票実施の請求に応じて議会が条例を制定し、あるいは長が住民の意思にそくしてそれを実施する、そのような制度をつくることは、憲法の要請に適っている。本件の石垣市自治基本条例も、まさに、この憲法上の直接民主主義原理に立つものとして積極的意義をもつことは疑いを容れない。その解釈と運用にあたっては、こうした意義が活かされるようそれをおこなうことが求められるのである。

## (2) 「自治基本条例」の意義

近時、多く「自治基本条例」の名称をもつ条例が制定されているが、それは、当該地方公共団体の自治の基本的あり方を定めたものである点で共通している。そのことをもって、「自治体の憲法」と呼ばれてもいる。もっとも、基本条例と名付けても、条例の一つであることには相違なく、形式的効力において他の条例に優越するものではない。ただ、実質的に、他の条例には、その制定・改廃、また運用にあたって基本条例を尊重することが求められ、それをおして基本条例の事実上の最高性が形成されていくこととなろう。

自治体を、「憲法」を具えた統治団体とするという構想は、日本国憲法制定期に遡る。すなわち、総司令部側は、いわゆる「マッカーサー草案」(1946年2月13日)において、「首都地方、市及町ノ住民ハ、彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ、竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ、彼等自身ノ憲章(charter)ヲ作成スル権利ヲ奪ハルルコト無カルベシ」(87条)と提案していた。総司令部案のこの構想は、合衆国の多くの州におけるいわゆる「ホーム・ルール・チャーター」(自治憲章)を下敷きにしたものであることは明らかであるが、それは、自治体を、憲法＝基本法に準ずべき「憲章」をもつことのできる、高い水準の主体性を具えた統治団体として把握し、しかも、それを、住民投票など直接民主主義的過程を経て定められるべき「彼等〔＝住民〕自身ノ」憲章と位置づけていたわけである。つまり、「憲章」の提案は、内容的にも、手続的にも、地方自治保障に資する先進的な構想であったことが確認できる。ところが、日本側は、この、地方主権の意味合いをもつ「憲章」規定を拒否して、現行94条の、法律の範囲内で制定されるとする「条例」へと導いた。自治立法に対する中央統制を容易におこなうことのできる仕組みを残そうとしたのである。

ただ、そうであってもなお、制憲期に出された「憲章」のビジョンは、たんなるひとつのエピソードに終わらせることのできない大きな意義を有しているものと思われる。とくに1970年代頃より、多数の自治体が、さまざまな“わが町の憲法”・“わが地域の憲法”，またその意味での“自治体憲法”を、条例の形式でつくっており、神奈川県川崎市のように「憲章条例」(1973年原案起草)

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

との標題をもったものもある。もちろん、それらは通例、各自治体の固有性を盛り込もうとする“わが町ならではの手づくり条例・宣言”にほかならず、統治の基本法としての「憲法」でない。とはいえ、かつての「憲章」構想が、こうした、わが町にふさわしい条例・宣言を制定しようとする人々を鼓舞し、また豊かな示唆を与えていると見ることもできよう。

こうした流れの中で、近年の、本件2009年制定の石垣市のものも含む「自治基本条例」制定の動きが盛んになっているのである。それは、1997年施行の大阪府箕面市のものが嚆矢とされるが、2000年の北海道ニセコ町の「町づくり基本条例」のように、住民自治にもとづく地方政府としての自治体の位置づけを明示した先進的なものもあり、その後、自治基本条例を制定する自治体は増加している。また、それと並んで、「議会基本条例」を制定する動きもあり、たとえば、2006年に制定された北海道栗山町条例は、町民や団体との意見交換のための議会主催による一般会議の設置、請願・陳情の住民からの政策提案としての位置づけ、などを内容とするもので、全国的に注目された。沖縄県でも、いくつかの自治体に議会基本条例の例がある。——もとより、これらを自治体の「憲法」と名付けるのは一種の比喩ではあるが、今日の自治体基本条例や議会基本条例は、住民自治ないし住民の主権者的地位にもとづいて、自治体の執るべき基本原則を定めたものであり、条例の中の「最高規範」として位置づけられている。こうした基本条例をもって地方自治を向上・増進させようとする構想のもつ意義は、きわめて大きいものといわなければならないであろう。

本件の石垣市の自治基本条例も、その例に漏れるものではない。そのことは、同条例の制定過程にもよく示されており、条例策定のために重層的に設定された検討・審議の各機構が時間をかけて作業し、その結果誕生に至っている。本件条例は石垣市政運営の「最高法規」（42条）とされるが、それは、「他の条例等の制定又は改廃にあたっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保しなければならない。」（1項）、「市民、事業者等及び市は、この条例を尊重し、本市の自治の推進に努めるものとする。」（2項）という意味をもつものとされている。このことを確認して、そこで規定された住民投票制の意義を明ら

かにし、本件訴えの正当性を弁証することへと進みたい。

## 2 石垣市自治基本条例28条の法意

### (1) 石垣市条例による住民投票制度の位置づけ

石垣市自治基本条例（以下、本件条例、また、たんに条例とも）は、住民投票にかんして、地方自治法を住民自治の強化・増進の方向で進展させ、かつ、議会と首長の間の調整に正しく配慮した、特徴的な仕組みを設けている。

周知のとおり、地方自治法は、住民投票にかんして、直接的な定めを置いていない。若干の関連するもの、すなわち、境界裁定等にかかわる256条、憲法95条の地方自治特別法から派生する261条・262条などの特殊な規定があるにとどまる。つまり、人々が住民投票の実施を求めるとき、74条以下に定められた条例一般の制定改廃請求の仕組みを用いて、それをおして制定されるべき住民投票条例に拠ることを本則としているといえる。このことは、各自治体が住民投票にかんしていかなる方式・制度を採るかは、それぞれの判断、とりわけ自主立法としての条例の定めるところに委ねたことを意味しよう。それが地方自治の充実に資する仕方であるとの判断にもとづくものと考えられる。本件の石垣市自治基本条例は、まさに、こうした地方自治法の法意を受けて制定されたもののひとつである。

すなわち、本件条例は、27条および28条において、住民・議員（議会）および長各々に次のような権限の分配ないし位置付けを与えている。まず27条で、市長に、アド・ホックに（案件ごとに）制定されるべき条例によって住民投票を実施することのできる権限を授ける。ここで、住民投票については長が制定できる規則などによって実施することを許さず、条例によることとしたのは、その制定者である議会の意思を重視したことを意味する。そして28条において、1項で、市民は、有権者の4分の1以上の連署をもって住民投票の実施を請求できるとされた。この請求は、地方自治法74条の直接請求の手続を履むことは要求されておらず、また請求の名宛人は市長と定められ、議会ではない。このことからすれば、実施の手続は、必ずしも条例によることを要しないが、市長の住民投票実施は27条にもとづいてなされるので、まずもって条



## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

例制定の手續を履むことが求められる。しかし、議会在これを拒んだ場合は、第4項が「市長は、第1項の規定による請求があったときは、所定の手續を経て、住民投票を実施しなければならない。」と規定しているところに従うことになる。結局、28条1項による市民からの住民投票の請求がなされたとき、いづれにせよ、同条4項により、市長はそれの実施を義務づけられるのである。

ついで、2項において、市議會議員は、12分の1以上の賛成で、住民投票条例案を市議會に提出するという手續により住民投票を發議する。これは、市長による介在を許さず、議会在立法者として排他的に条例制定にあたることを意味する。そして、3項が、市長に、条例案を市議會に提案することで住民投票の發案をすることを認めている。ここでは、市長が市長単独で規則制定によって住民投票を実施する方式は排除されており、条例に拠らせることで議會意思をも尊重していることが注目される。

### (2) 原告らの実施請求の条例28条1項該当性

以上に要記した住民投票にかんする本件条例の規定の意味するものは、それが、とくに住民による請求について地方自治法の条例制定改廢の直接請求の方式を考慮しつつ、署名数の要件として同法74条の場合の有権者50分の1以上を4分の1以上と大きく加重させ、それを充たしたときには、最終的には市長が実施義務を負うという形で、住民自治尊重の方向で緩和し、充たさせたことである。なお、この仕組みによれば、市民側が(50分の1は超えたが)4分の1を充たすことができなかつた場合は、そのまま法74条の手續に則つて処遇されることになる。こうして、本件条例は、法74条の制度を基本に据えつつ、地方自治向上のための工夫を豊かに施した住民投票制度を提示したものと見える。

この点で、被告石垣市(2019年11月18日付答弁書)が、原告の請求は「自治基本条例に基づいた請求ではなく、地方自治法74条に基づいた条例の制定請求である」として、両者を峻別して論じているのは、本件条例の趣旨を正しく解さないものである。請求者市民が法74条の手續に則つて住民投票条例制定の請求をしたのは、とりもなおさず、条例28条1項にもとづく住民投票の実

施を請求したものに他ならない。被告は、原告らが「条例を持ち出すことは矛盾した行動である」（同答弁書）と主張する根拠として、原告ら作成の『石垣市条例制定請求書』（2018年12月20日付。甲第3号証）持ち出す。しかし、被告は、同文書が、直接請求の意図について、「石垣市自治基本条例が保障する市民の意思表示の手段として、住民投票を実施することを求め、本件条例の制定を直接請求します」と明言していることを見落している。すなわち、原告ら市民は、法74条の条例制定直接請求をとおして、市長に対する住民投票の実施を請求したのである。

併せて留意すべきは、本条例に付属して出された条文ごとの『解説』（いわゆる『逐条解説』）であるが、それは、立法者側の有権解釈を示したものとして扱われるものであるところ、28条1項については、「有権者が、地方自治法第74条に基づくものの一つとして、『〇〇の住民投票条例』の制定について請求できることを定めています。」とし、まさに本件条例の住民投票制度が、法を盛り込み一体化させたものであるとの認識を示している。原告ら市民も、この理解に即して本件請求に及んだのである。

なお、条例28条1項を、4項と結合させつつ文言どおりに文理解釈するなら、有権者市民の4分の1以上からの請求があったときには、市長が「所定の手続」（住民投票の実施を不動の前提とした、いずれにせよ実施の可否判断などは含まない形式的な手続）を経るのみで、直截に住民投票を実施することになる。ただ、先に述べたとおり、27条の、市長は条例により住民投票を実施するとした規定により拘束されるところから、逐条解説が言うように、条例形式を採用することが求められる。しかし、そこに議会の実質的な可否判断を介在させることは認められないと考えるべきなのである。

石垣市自治基本条例は、このような形で長と議会の権限関係を調整しているということができよう。この点で、被告（答弁書）のごとくに、原告らの主張は「議会と行政の棲み分けを図った地方自治法の趣旨をも逸脱するもの」とするのはまったく正当でなく、かえって、本件条例は、両者の役割分担に慎重かつ妥当な配慮を施したものであると見るこそ妥当だと言うべきである。

付言するに、本件条例のこうした慎重な姿勢は、住民投票（国民投票も本質

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

的に同様である)を、いわゆる「プレビシット」に陥る危険から免からせるためのものでもあることを指摘しておきたい。住民(国民)投票のプレビシット的利用とは、独裁権力の成立ないし独裁者の政策の正当化を図るためにこれを用いることを言う。こうした制度の恣意的運用は、歴史上しばしば見られ、わが国でも近時、首長によるポピュリズムで粉飾された専制的政治の弊害が指摘されているところである。本件条例の住民投票制度は、住民の請求を第一義的に尊重しつつ、それを受けた市長の判断のみで実施に移すのではなく、前述のように、狭い範囲であれ、議会の条例制定の手続を設定しておく仕組みである。そこに認められる、プレビシットの危険を防ぐ措置としての積極的意味を評価しておきたいと思う。

### (3) 条例28条4項の「所定の手続」の意味

石垣市自治基本条例28条1項にもとづく市民による住民投票請求の手続において、議会が住民投票条例を制定しなかったとき、この請求は、4項の案件に移行する。28条4項は、「市長は、第1項の規定による請求があったときは、所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならない。」と定める。また、逐条解説も、4項は、市長は「第1項の市民からの請求を拒むことができず、その請求があった場合は、所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならないことを定めています。」として、市長が住民投票実施義務を負っていることは明白であると解している。ここにおいて市長は、いずれにせよ住民投票の実施を免れることはできず、同項のいう「所定の手続」は、実施のために可及的速やかに執られるべき手続にほかならない。

被告(答弁書)は、同項のいう「所定の手続」を経ることの意味を、住民投票条例を制定することであると主張するが、正しくない。たしかに、市長は、先に述べたとおり、27条にもとづいてこの手続を履むべく条例制定を議会に諮ることになる。しかし、その条例は、文字どおり住民投票実施のための手続条例であって、それにもかかわらず、もし議会がこの事理を解さずにその制定を拒むことがあれば、市長は、市民の意思に忠実に従い、自ら規則を制定することなどして、その実施を実現しなければならない。本件条例27条は、住民

請求の成否を議会の意思にかからしめた規定ではなく、また、28条4項の「所定の手続」は、議会の議決による条例制定の手続に限定されるものではないのである。もし、被告の主張するように、住民投票には必要的に議会の議決による条例の制定が要件とされるならば、地方自治法74条が50分の1の署名で足りるとしていることに照らして、4分の1を要求する本件条例は、住民の権利を著しく制限するものとなってしまい、憲法94条の「法律の範囲内」の定めと抵触することになる。被告の条例解釈は成り立たない。

このように、議会が本件条例を制定したことは、住民投票実施の可否判断を住民自身に委ねたことを意味する。こうした、市民が議会を経ずに住民投票実施を決定することができる究極の根拠は、市民が主権者であることにほかならない。議会自身が、本件条例の制定をとおして、そのような市民を具体的な形で登場させたといえるのである。

本件条例28条4項の「所定の手続」は、投票の形式・資格者・成立要件、投票日の告示、選挙管理委員会への委任、投票資格者名簿の調整等投票の順調な実施のための事務的性格の手続を意味する。市長は、これを、まず27条に従って条例の形式で定めるべく議会に提案する。議会がもしもそれを否決したときには、これは、28条4項の案件となり、それを必ず実施しなければならない義務を負っている市長は、通例、規則の形式で上記の手続を定め、その履行に努めることになる。いずれにせよ肝要なのは、4分の1以上の有権者市民の請求した住民投票を必要的に実施する手続である。いずれの機関であっても、この請求を隘路に導くようなことをするのは、本件条例の趣旨に反して許されるものではない。

このことは、本件条例の成立の経緯に照らしたとき、いっそう明らかになる。すなわち、条例制定にあたっては、策定のための検討・審議機関が重層的に設けられた。機関の名称を、発足順に挙げるにとどめるが、石垣市自治基本条例策定推進委員会（副市長を委員長とする。2007年2月26日発足）、同市自治基本条例策定推進ワーキングチーム（庁内係長クラスで結成。同年3月2日発足）、同市自治基本条例をつくる市民検討会議（委員10名のうち5名が公募。2008年1月25日発足）、同市自治基本条例策定審議会（有識者7名。同年11月28日発足）。

これらが、「石垣市の憲法」を生み出すべく、鋭意作業につとめたのである。その中で、住民投票制度の制度化との関連でとくに注目されるのは、2008年7月の市民検討会議が、《地方自治法の条例制定請求の要件を厳しくする一方で、請求がなされた場合市長に実施義務を課す》旨の提案をおこない、これがその後の審議をとおして支持を得、現行条例28条の原型となったことである。なお、同条4項に、「所定の手続を経て」という文言が挿入されたのは、2009年4月の審議会で出された意見によるものであるが、その理由としたところは、この文言がある方が理解しやすいというものであって、条例の形式を採用することを含意したものではまったくない。これらの立法過程における事実は、条例の解釈においても十分に尊重されなければならない。

#### (4) 原告らの政治決定への参加の権利の侵害と仮の義務付けの必要性

原告らは、市民の請求にかかる住民投票を実施することを市長に求めているのであるが、その市民の地位は、直接には石垣市自治基本条例および地方自治法にもとづき、ひいては日本国憲法によって保障されたものである。

すなわち、原告らは、主権者たる国民・住民として、国・地方の政治のあり方を決定する権利を有する。この政治決定（政治参加）の権利としての参政権は、主として、議員・地方公共団体の長の選挙権・被選挙権の行使をとおして具体化されるが、国民投票・住民投票の権利も、参政権の重要な構成部分である。日本国憲法は、政治参加の権利を、広く21条の表現の自由の保障によって下支えしつつ、選挙権については15条1項で定め、国民投票については、最高裁判所裁判官国民審査制（79条2項）、憲法改正国民審査制（96条）を設け、そして、住民投票制を、地方自治特別法（95条）にかんして置いている。本件では、先述したとおり、地域のあり方に係る重要事項は国法で決定するに先立ち、その地域の住民の承認を得なければならないとして、住民自治の原理を確固として示した95条が格別に重視される。本件住民投票、とくに28条4項の制度は、まさにこの憲法の保障する住民自治を具体化したものである。したがって、それを実施しないことは、住民の参加の権利を排除するものとして、明らかに違憲の措置となるといわなければならない。

原告らが住民投票で民意に問おうとしているのは、石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊の配備計画に対する賛否である。この計画は、石垣島に警備部隊と地对空・地对艦ミサイル部隊計500～600人を配備するというものである。これが、地域住民の平穏な生活と生命を脅かし、さらに、水の汚染、自然環境の破壊をひき起こす危険性を有することは明らかである。配備予定地近辺の住民は、各地区の臨時総会をもって配備反対を決議し、市に対して請願をおこなった。しかし、市長は請願の受け容れ拒否を表明し、防衛省は2019年3月に工事を開始して、以降これを進行させている。この公権力の行為は、憲法が保障する平和的生存権（前文第2段「恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利」）の侵害にあたるものことを指摘しておきたい。とくに本件では、原告らが平和のうちに生きる環境を守るべく、条例の定め に即して住民投票を請求したにもかかわらず、それが拒絶されたことは、平和的生存権の参政権的側面を浮かび上がらせ、その点でも同権利の侵害が認められる。

加えて、石垣市長は、本年（2019年）6月7日に、原告らによる本件条例28条1項にもとづく請求を市議会が否決して以降、本来、同条4項に従って住民投票実施の措置を執るべき義務を負っているところ、それを今日に至るもなお懈怠し、その不作為によって原告らの政治決定への参加権を侵害しつづけている。これは、ここに提起された「義務付けの訴えに係る処分又は裁決がされたことにより生ずる償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるとき」という仮の義務付けを成り立たせるための要件（行政事件訴訟法37条の5第1項）に該当する、ということができ

補うに、市側の姿勢の誠実度について、見解転換の問題をとりあげてふれておきたい。本件条例28条4項をめぐる、市は、2016年10月には、議会の議決が必要な条例を制定しなくても「所定の手続」を定めて必ず住民投票を実施する趣旨であるとの見解を示していたところ、同年12月議会でこれを変えて、案件ごとに条例案を議会に提出し、成立を受けて実施することになっていると答弁し、解釈を一転させた。これは、信義則に反したものであるといわざるをえず、市の条例運用に不信を抱かせる。こうした市側の不誠実な態度が、原告

らが、当然に、市長の住民投票実施を期して待つことができず、司法判断を求めるに至った動機に加わっているものと考えられる。

(結) いまこそ司法による市民の権利確保を

本件義務付け等請求および仮の義務付け申立において、原告ら住民が心底より希求しているものは、これまでどおりの平和な環境が維持されて、平穏な生活と生業が確保され、生命と身体の安全が守られることである。それは、恐怖と欠乏から免れて平和のうちに生きるという、人間的渴望にほかならない。そしてこの平和的生存の権利は、基本的人権として、日本国憲法が保障するものである。もし仮に、この基本的人権を制約・排除してでも自衛隊配備をしなければならぬのであるとすれば、国は、その必要性について、理由とするところを住民に十分に説いて、その承認を得なければならない。今般、住民は、それがなされているのかどうかを住民投票で問いたいと望んでいるのである。

そして、石垣市では、この住民の意思を直截に問う住民投票の仕組みが、自治基本条例において備えられており、今、原告ら市民は、この制度の発動を求めている。それは、本意見書のこれまでの叙述から明らかのように、条例の定める手続に則った正当な要求である。問題は、それにもかかわらず、被告市側がこれを拒絶し、住民投票実施に踏み出そうとしないところにある。ここにおいて、市民の権利の確保は、司法の力を俟つほかない。

裁判所は、独立して行使する司法判断の権限を国民から憲法をとおして付与されている。裁判所には、この高貴な使命の自覚に立って、あれこれの政治的状况に右顧左眄することなく、基本的人権擁護のために、法律家としての法的判断を示すことが望まれている。原告らが求める法的判断は、裁判所が本来の仕事としてなしうることであり、その法的判断の結果が政治的にいかなる意味を有しうるかは、裁判所が考慮しなくてよく、またすべきではない要素であるといわなければならない。

原告らとその周辺・背後にいる無数の人々が、裁判所が基本的人権の擁護に資する判断をするよう、日々見守っている。国民の負託に応え、憲法が求めるとおりの判決が出されることを衷心、期待したい。司法への揺るぎない信頼を

表明して、本意見書を閉じる。

（〔追記〕「まえおき」で記した本件条例を廃止に向かわせようとする動きは、その後、廃止のための条例案が議会に提案されるに至ったが（2019年12月13日）、同月16日の本会議で、賛成10対反対11で否決され、現行石垣市自治基本条例は維持された。本件の住民投票の実施義務付けを求める訴訟も、今般の動向から——法的には——何ら影響を受けることなく進行することになる。念のため、追記しておく次第である。）

## むすびにかえて 住民自治の前進こそ

今日、わが国の地方自治を憲法にそくして充実・発展させることは、なお課題である民主政治の確立にとっての不可欠事である。それにもかかわらず、事実において、わが国の地方自治体の現状は、憂慮すべき問題に充ちている。とりわけて重大であると思われるのは、自治体議会自体が（とくに首長与党勢力が）、地方自治、とくに住民自治の破壊の先導・推進役をつとめていることである。これを、このたび、私たちは、石垣市で——不幸なことに——疑う余地のない形で確認してしまった。しかも、それは、沖縄では、石垣にとどまらない現象である。全国的にはどうであるのか、筆者は、今は、その一端を知るのみである。

同時に、地方自治を前進させ、その自治を破壊の企図から救出して、地域に根付かせようとするのは、住民の力である。このことも、石垣の経過は、明瞭な形で教えている。日本国憲法を土台にして、地方自治の本旨、とりわけ住民自治を住民自身の手で確立に向かわせる努力には、前途があると信じる。本稿は、結局、事例研究にとどまるものであったが、残された課題に今後とも取り組みたいと思う。

### 註

- (1) 宇賀克也『地方自治法概説〔第4版〕』（有斐閣・2011年）191頁。
- (2) 橋本基弘・吉野夏己・土田伸也・三谷 晋・倉澤生雄『よくわかる地方自治法』



## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

- (ミネルヴァ書房・2011年) 82頁参照。
- (3) 宇賀・前掲著書(註1) 190頁。
  - (4) 以下、山下健次・小林 武『自治体憲法』〔自治体法学全集2〕(学陽書房・1991年) 64頁以下参照。
  - (5) 小林 武「住民投票制度のプレビシットの運用(1)——名古屋市の事例から考える」愛知大学法学部法経論集188号(2011年) 5頁以下参照。
  - (6) 八重山毎日新聞2008年7月9日付参照。
  - (7) 全上2008年8月5日付。
  - (8) 全上2016年10月9日付。
  - (9) 全上2016年12月15日付。
  - (10) 全上2009年2月17日, 19日付。
  - (11) 沖縄タイムス2019年12月20日付。
  - (12) 琉球新報2019年12月17日付。
  - (13) 全上2019年11月28日付。
  - (14) 全上2019年12月11日付。
  - (15) 沖縄タイムス2019年12月17日付。
  - (16) この整理は、参照、おきなわ住民自治研究所「『石垣市自治基本条例廃止条例案』についてのコメント」『おきなわ自治の風』37号(2020年1月) 9頁以下による。「コメント」は、ここに挙げた事項の一つひとつについて、倦むことなく反論している。
  - (17) 琉球新報2019年12月3日付。
  - (18) 沖縄タイムス2019年12月19日付。
  - (19) 自由民主党政務調査会『チョット待て!! “自治基壇本条例” ~つくるべきかどうか、もう一度考えよう~』(全9頁の冊子。刊行日の記載はないが、本文から2011年8月以降の刊行と推定される)。

【資料】 石垣市自治基本条例(2009年12月18日制定・10年4月1日施行)

### 条例第23号目次

前文

第1章 総則(第1条・第2条)

第2章 基本理念・基本原則(第3条・第4条)

- 第3章 市民の役割（第5条・第6条）
  - 第4章 事業者等の役割（第7条・第8条）
  - 第5章 市議会の役割（第9条・第10条）
  - 第6章 市の執行機関の役割（第11条—第13条）
  - 第7章 市政運営（第14条—第24条）
  - 第8章 参画及び協働（第25条—第28条）
  - 第9章 安心、安全なまちづくり（第29条—第33条）
  - 第10章 自然環境の保全と再生及び風景づくり（第34条）
  - 第11章 文化の継承、発展及び創造（第35条）
  - 第12章 コミュニティ活動の推進（第36条）
  - 第13章 平和活動の推進（第37条）
  - 第14章 教育環境づくりの推進（第38条）
  - 第15章 観光まちづくりの推進（第39条）
  - 第16章 交流及び連携（第40条・第41条）
  - 第17章 条例の位置付け等（第42条・第43条）
- 附則

日本最南端の石垣市は、亜熱帯気候に属し、四方を珊瑚礁に囲まれ、於茂登連山に抱かれた自然豊かなまちです。

この風土は、感謝の心や思いやり、進取の気性を育み、人と自然が調和する社会をつくり、歴史と伝統あるまちとして、また、清新な文化や優れた産業を生み出し、平和で活力に満ちた住みよいまちとして発展してきました。

私たちは、このまちを心から愛し、誇りに思います。そして、先人の英知と努力によって今日の姿があることに感謝しています。

私たちは、このふるさとの豊かな自然を大切に守り育てつつ、より広い視野で社会をみつめ、全ての市民が「石垣市」に愛着を持ち、いつまでも住み続けたいくなる安心安全なまちとなるように、さらに豊かなまちを築き、未来へ引き継ぐことを目指します。

そのためには、市政の主権者である市民が地域のことを自ら考え、自らの責任の下に自ら行動して、この地域の個性や財産を生かした市民自治によるまちづくりを行うことが必要です。

主権者である私たちは、まちづくりの主体であることを強く認識し、協働の精神の下、だれもがまちづくりに参画することによって、自らの地域は自らの手で築いていこうとする私たちのまちの自治を推進します。

よって、ここに、自治の基本理念とまちづくりの指針を明らかにし、市民、議会及

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

び行政の役割など、自治の定める規範として、石垣市自治基本条例を制定します。

### 第1章 総則

#### (目的)

第1条 この条例は、石垣市における自治の基本理念と基本原則を明らかにし、市民の権利及び責務、事業者等の権利及び責務、市議会及び市長その他執行機関の責務並びに市政運営の原則を定めることにより相互に理解し合い、共に手を携えて豊かな地域社会を築くことを目的とする。

#### (用語の定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう。
- (2) 事業者等 市内で事業活動又は公益的な活動を行う団体をいう。
- (3) 市 市長を代表者とする基礎自治体としての石垣市をいう。
- (4) 執行機関 市長（水道事業管理者の権限を行う市長を含む。）、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (5) 参画 市民が、施策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に加わり、意思決定にかかわることをいう。
- (6) 協働 市民、事業者等及び市がそれぞれの役割と責任を担いながら対等の立場で相互に協力し補完することをいう。
- (7) コミュニティ 市民が互いに助け合い安心して心豊かに暮らせる地域をより良くすることを目的とし、自主的に形成された組織及び集団をいう。

### 第2章 基本理念・基本原則

#### (基本理念)

第3条 市民及び市は、次に掲げることを自治の基本理念とする。

- (1) 身近な地域の課題について、市民自らが主体的に取り組むことを自治の起点とし、市民及び事業者等が協働してまちづくりを行うこと。
- (2) 市は、国及び沖縄県と対等な立場で相互協力の関係に基づいた自律的運営を図り、自治体としての自立を確保すること。

#### (基本原則)

第4条 市民及び市は、前条の基本理念を実現するため、次に掲げる原則を自治の基本原則とし、それぞれ次に定めることを内容とするものとする。

- (1) 情報共有の原則 市民、事業者等及び市が、相互に情報を提供し、共有すること。
- (2) 参加の原則 市民の参加は、責任ある主体的な意思に基づくものであること。

- (3) 協働の原則 地域社会に関わる多様な主体が、それぞれの役割分担及び対等な協力関係に基づき、共通の目的を実現するために連携し、ともに活動すること。
- (4) 多様性尊重の原則 年齢、性別、国籍、心身の状況、社会的・経済的状況等の違いを認め、多様な市民の個性を尊重すること。

### 第3章 市民の役割

#### (市民の権利)

第5条 市民は、日本国憲法に定める基本的人権を保障されるとともに、個人として尊重され、自治運営のために、次に掲げる権利を有する。

- (1) 地域のまちづくりを主体的に行う権利
- (2) 市政に参加する権利
- (3) 前2号の権利を行使するために必要な情報を知る権利
- (4) 行政サービスを受ける権利

2 前項各号に規定する市民の権利は、公共の福祉に反しない限り最大限に尊重され、市民は、権利の行使に際しては不当に差別的扱いを受けない。

#### (市民の責務)

第6条 市民は、自治の主体であることを自覚し、互いに尊重し、協力して、自治を推進する責務を有する。

- 2 市民は、参加及び協働するにあたり、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。
- 3 市民は、自然環境の保全や伝統文化の継承等次の世代に配慮し、持続可能な地域社会を築くよう努めなければならない。
- 4 市民は、市政の運営に伴う負担を分かち合わなければならない。

### 第4章 事業者等の役割

#### (事業者等の権利)

第7条 事業者等は、自由に自立した活動を営むとともに、市民及び市と相互に連携及び協力を図り、協働の担い手としてまちづくりに参加する権利を有する。

- 2 事業者等は、市政に関する情報を知る権利を有する。
- 3 前2項に規定する事業者等の権利は、公共の福祉に反しない限り最大限に尊重され、事業者等は、権利の行使に際しては不当に差別的な扱いを受けない。

#### (事業者等の責務)

第8条 事業者等は、法令及び条例に定める責務を遵守するとともに、社会的な責任を自覚し、地域社会との調和を図るよう努めなければならない。

- 2 事業者等は、事業活動を行うにあたり、自然環境及び生活環境に配慮するとともに

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

に、市民が安心して住めるまちづくりに寄与するよう努めなければならない。

- 3 事業者等は、市政の運営に伴う負担を分かち合わなければならない。

### 第5章 市議会の役割

#### (市議会の責務)

第9条 市議会は、市の議事機関として、開かれた議会運営を図ることにより市民の意思を反映し、市民福祉の増進に努めなければならない。

- 2 市議会は、行政活動が常に民主的で、効率的、効果的に行われているかを調査、監視するとともに、市の政策水準の向上を図り、市独自の施策を展開させるため、立法機能の強化に努めなければならない。
- 3 市議会の会議は、討論を基本とし、議決にあたっては意思決定の過程及びその妥当性を市民に明らかにしなければならない。

#### (議員の責務)

第10条 議員は、市民の代表者として、市民の信託にこたえ、公正、公平かつ誠実にその職務を遂行するよう努めなければならない。

- 2 議員は、市民の代表者としての品位と責務を忘れず、常に市民全体の福利を念頭におき行動しなければならない。
- 3 議員は、市議会の責務を遂行するため、常に自己の見識を高めるための研鑽を怠らず、調査・審議能力及び政策提案能力の向上に努めなければならない。

### 第6章 市の執行機関の役割

#### (市長の責務)

第11条 市長は、この条例を遵守し、市民の信託にこたえ、公正、公平かつ誠実に職務の遂行に努め、市民主体の自治の実現を図らなければならない。

- 2 市長は、市民の意向を適正に判断し、市政の課題に対処したまちづくりを推進しなければならない。
- 3 市長は、市政の総合的かつ計画的な将来像を示し、その実現に向け、全力を挙げ取り組まなければならない。
- 4 市長は、職員を指揮監督するとともに、効率的、効果的な市政運営に努めなければならない。

#### (執行機関の連携及び協力)

第12条 市の各々の執行機関は、所掌事務について、自らの判断及び責任においてこれを公正、公平かつ誠実に処理するとともに、市長の総合的な調整の下、執行機関相互の連携及び協力を図りながら、一体として行政機能を発揮しなければならない。

#### (職員の責務)

第13条 職員は、地域社会の一員であることを認識し、自ら積極的にまちづくりの推進に努めるものとする。

2 職員は、市民全体のために働く者として、この条例を遵守し、公正、公平かつ誠実に職務の遂行に努めなければならない。

3 職員は、常に自己の見識を高めるための研鑽を怠らず、職務の遂行に必要な知識、技能等の向上に努めなければならない。

## 第7章 市政運営

### (総合計画)

第14条 執行機関は、この条例の理念にのっとり、市政の運営を図るための総合的な計画（以下「総合計画」という。）を定めなければならない。

2 執行機関は、総合計画の内容を実現するため、適切な進行管理を行わなければならない。

3 執行機関は、総合計画が社会の変化に対応できるよう常に検討を加え、必要に応じて見直しを図らなければならない。

### (健全な財政運営)

第15条 執行機関は、中長期的な展望に立ち、財源の効率的かつ効果的な活用を図り、健全な財政運営に努めなければならない。

2 執行機関は、市の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び公正で効率的な運用に努めなければならない。

3 財政状況については、別に定める条例により、市民に分かりやすく公表するよう努めなければならない。

### (情報の公開及び共有)

第16条 市は、市民の知る権利を保障するとともに、公正で透明な市政の実現を図るため、市の保有する情報を積極的に提供しなければならない。

2 市民、事業者等及び市は、それぞれが保有する参画と協働のまちづくりに関する情報の共有に努めなければならない。

### (平28条例4・一部改正)

### (個人情報の保護)

第17条 市は、個人の権利利益が侵害されることのないよう、保有する個人情報について、適切に保護し、その開示等については、必要な措置を講じなければならない。

### (平28条例4・一部改正)

### (説明責任)

第18条 市は、市政運営における公正を確保し、透明性を向上させるため、政策及び計画の立案、実施、評価及び見直しの各段階において、その内容を市民に分かりや

「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

すく説明するよう努めなければならない。

(行政組織)

第19条 執行機関は、社会情勢に柔軟に対応し、政策を着実に実現するため、簡素で機能的かつ市民に分かりやすい組織の編成を図り、常にその見直しに努めなければならない。

2 執行機関は、効率的かつ効果的に組織を運営しなければならない。

(審議会等)

第20条 市長及び他の執行機関は、市の執行機関に設置する審議会、審査会等（以下「審議会等」という。）の委員の選任にあたっては、その委員の全部又は一部を公募により選任するよう努めるとともに、男女の均衡に配慮して選任するよう努めなければならない。

2 前項の公募による委員の選任にあたっては、公平かつ公正に選任するよう努めなければならない。

3 審議会等の会議は、個人情報保護、公正な審議その他会議の円滑な運営に支障がある場合を除き、公開するものとする。

(行政手続)

第21条 執行機関は、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が市民にとって明らかであることをいう。）の向上を図り、市民の権利利益の保護に努めなければならない。

(平28条例4・一部改正)

(意見公募手続)

第22条 執行機関は、市政における意思決定過程への市民の参画の場を確保するため、意思決定前に市民の意見を求める手続（以下「パブリックコメント」という。）を実施するものとする。

2 執行機関は、パブリックコメントにより提出された市民の意見を十分に考慮して意思決定を行わなければならない。

(平28条例4・一部改正)

(市民からの意見、要望、苦情等への対応)

第23条 執行機関は、市政に関する市民の意見、要望、苦情等に誠実、迅速かつ的確に対応するとともに、その結果について速やかに市民に応答しなければならない。

2 執行機関は、市民から苦情として寄せられた事案について、その原因を追求し、再発防止、未然防止等の適正な対応に努めなければならない。

3 執行機関は、毎年度、市民の意見、要望、苦情等への対応状況について年次報告を取りまとめ、これを公表するよう努めなければならない。

(行政評価)

第24条 執行機関は、効率的かつ効果的な市政運営を推進するため、行政評価を実施し、その結果を政策の決定、予算編成及び総合計画の進行管理に反映させるとともに、市民に分かりやすく公表するよう努めなければならない。

2 執行機関は、前項の行政評価の結果に対する市民の意見を踏まえ、必要な見直しを図るよう努めなければならない。

## 第8章 参画及び協働

### (男女共同参画の推進)

第25条 市民、事業者等及び市は、男女が性別にかかわらず個人として尊重され、豊かで活力ある男女共同参画社会の実現に努めるものとする。

(平28条例4・追加)

### (参画及び協働の推進)

第26条 市は、総合計画及び個別行政分野の基本計画の策定を行うにあたっては、市民及び事業者等が参画できるよう、その機会の拡充に努めるものとする。

2 市民、事業者等及び市は、協働のまちづくりを推進するため、互いの特性を発揮しながら課題解決に取り組むものとする。

(平28条例4・旧第25条繰下)

(住民投票)

第27条 市長は、市政に係る重要事項について市民の意思を確認するため、その案件ごとに定められる条例により住民投票を実施することができる。

2 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(平28条例4・旧第26条繰下)

(住民投票の請求及び発議)

第28条 市民のうち本市において選挙権を有する者は、市政に係る重要事項について、その総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 議員は、法令の定めるところにより、議員定数の12分の1以上の者の賛成を得て、住民投票を規定した条例を市議会に提出することで住民投票を発議することができる。

3 市長は、必要に応じ、住民投票を規定した条例を市議会に提出することで住民投票を発議することができる。

4 市長は、第1項の規定による請求があったときは、所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならない。

(平28条例4・旧第27条繰下)



「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

第9章 安心、安全なまちづくり

(子ども・子育て支援の推進)

第29条 市民、事業者等及び市は、すべての子どもが、夢や希望を抱き、健やかで、いきいきと育ち、人と人との関わりを通して、豊かな人間性を形成することができるよう努めるものとする。

2 市民、事業者等及び市は、誰もが安全かつ安心して子育てができるようお互いが連携協力し、市民ぐるみで一体となり、地域社会全体で子育てできる環境の整備に努めなければならない。

(平28条例4・追加)

(保健、医療及び福祉の充実)

第30条 市は、市民が健康で安心して生活できる健康長寿社会の実現を目指し、保健、医療及び福祉の充実に努めなければならない。

2 市民は、自らの健康状態を自覚し、一人ひとりが健康的な生活を営むため、健康づくりに努めるものとする。

(平28条例4・旧第28条繰下)

(地産地消の推進)

第31条 市は、地域の資源を生かした安心かつ安全な生産物の地産地消の推進を図るため、市民、生産者及び関係機関と連携し、地産地消の推進に関する必要な施策を講ずるものとする。

2 生産者は、農水産物が市民の健康を支えるという自覚と責任を持って、安心安全な農水産物を生産するよう努めるものとする。

3 市民は、地元の安心安全で新鮮な農水産物を積極的に利用するよう努めるものとする。

(平28条例4・旧第29条繰下)

(防犯及び交通安全の推進)

第32条 市は、市民が安全で、安心して暮らせるまちづくりを目指し、学校、地域、家庭及び事業者等並びに関係機関と連携し、環境を整備するとともに、防犯活動と交通安全の推進に努めなければならない。

(平28条例4・旧第30条繰下・一部改正)

(危機管理と災害予防)

第33条 市は、緊急時に備え、市民の身体、生命及び財産の安全確保及びその向上に努めるとともに、総合的かつ機動的な危機管理の体制を強化するため、市民、事業者等、関係機関との協力、連携及び相互支援を図らなければならない。

2 市民は、大規模災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、近隣同士で助け合えるように日常的な交流を通じて相互の信頼関係を築くことに努めるものとする。

3 市民、事業者等及び市は、災害を予防するため、防災のまちづくりを推進しなければならない。

(平28条例4・旧第31条繰下)

#### 第10章 自然環境の保全と再生及び風景づくり

(自然環境の保全と再生及び風景の創出)

第34条 市民、事業者等及び市は、相互に協力して世界に誇れるかけがえのない財産である自然環境を保全し、又は再生するとともに島の特性を活かした個性豊かで潤いある風景を創出し、次の世代へ継承するよう努めなければならない。

(平28条例4・旧第32条繰下・一部改正)

#### 第11章 文化の継承、発展及び創造

(文化の継承、発展及び創造)

第35条 市民及び市は、市民共有の財産である郷土の歴史を尊重し、その中で培われた伝統文化の保存、継承、発展及び創造に努めるものとする。

2 市は、伝統文化の継承及び発展を担う人材の育成の重要性にかんがみ、伝統文化の継承者等の養成に配慮し、担い手の育成に努めるものとする。

3 市は、伝統的な文化をはじめとする多様な文化の継承、発展及び創造を図るため、市民一人ひとりが、身近に郷土の歴史、伝統文化に触れ、親しむことができる機会の拡充を図り、文化活動の推進に関わる環境の整備に努めるものとする。

4 市は、文化財を適切に指定し、その保存と活用を図るものとする。

(平28条例4・旧第33条繰下・一部改正)

#### 第12章 コミュニティ活動の推進

(コミュニティ活動の推進)

第36条 市民は、安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会を実現するため、自主的な意思に基づきまちづくりに取り組むとともに、自治公民館活動等の自主的な地域における活動（以下「コミュニティ活動」という。）に参加し、お互いに助け合い、地域の課題を共有し、解決に向けて自ら行動するよう努めるものとする。

2 市は、コミュニティ活動を尊重し、必要な支援を行うものとする。

(平28条例4・旧第34条繰下)

#### 第13章 平和活動の推進

(平和活動の推進)

第37条 市は、平和な国際社会を実現するため、市民、事業者等と協働し、平和活動

## 「自治基本条例」における住民投票制度をめぐって

の推進に努めるものとする。

- 2 市、学校、地域及び家庭並びに関係機関は、平和に対する意識の向上を図るため、連携して平和に関する学習と活動の機会の提供に努めるものとする。  
(平28条例4・旧第35条繰下)

### 第14章 教育環境づくりの推進

(平28条例4・追加)

(教育環境づくりの推進)

- 第38条 市民、事業者等及び市は、本市の将来を担う児童・生徒の健やかな成長及び郷土愛を育むための教育に取り組むとともに、国際化、情報化社会等、様々な社会変化に対応できる人材の育成に努めるものとする。
- 2 市民、事業者等及び市は、教育環境の充実、教育内容の向上を図り、学校、家庭、地域と連携協力し、教育環境づくりに努めるものとする。  
(平28条例4・追加)

### 第15章 観光まちづくりの推進

(平28条例4・追加)

(観光振興の推進)

- 第39条 市民、事業者等及び市は、豊かな自然、独自の伝統文化等の観光資源を最大限活かし、魅力ある観光地の形成を目指すとともに、観光客と市民の交流を育み、広く地域の魅力を発信するよう努めるものとする。  
(平28条例4・追加)

### 第16章 交流及び連携

(平28条例4・旧第14章繰下)

(国及び他の地方公共団体との交流及び連携)

- 第40条 市は、共通する課題を解決するため、国、県及び他の市町村と相互に連携を図りながら、協力するよう努めるものとする。
- 2 市は、親善都市、友好都市及びゆかりのまちとの交流について、その良好な関係維持に努めるとともに、互いの発展に資するため、協力連携に努めるものとする。  
(平28条例4・旧第36条繰下)  
(国際社会との交流及び連携)

- 第41条 市は、まちづくりにおいて国際社会との関係が重要であることを認識し、海外の姉妹都市の交流に加え、各種分野における国際社会との交流及び連携に努めるものとする。

(平28条例4・旧第37条繰下)

第17章 条例の位置付け等

(平28条例4・旧第15章繰下)

(条例の位置付け)

第42条 この条例は、市政運営の最高規範であり、他の条例等の制定又は改廃にあたっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保しなければならない。

2 市民、事業者等及び市は、この条例を尊重し、本市の自治の推進に努めるものとする。

3 この条例の第7章から第16章に定める施策の推進に関して、必要な事項は別で定める。

(平28条例4・旧第38条繰下・一部改正)

(条例の見直し)

第43条 市は、5年を超えない期間ごとに、この条例が社会情勢などの変化に適合したものであるかを検討し、市民の意見を踏まえて、この条例の見直しを行い、将来にわたりこの条例を充実発展させるものとする。

2 前項に規定する条例の見直しにあたっては、審議会を設置し、諮問しなければならない。

(平28条例4・旧第39条繰下)

附 則

(施行期日)

この条例は、平成22年4月1日から施行する。

(以 上)