

沖縄県民投票と大阪都構想住民投票からみる 住民投票の民主政的意味

多 田 一 路*

目 次

はじめに

- 1 住民投票と、直接民主制・代表民主制
- 2 会議による決定と投票による決定
 - (1) 会議による決定の典型としての議会
 - (2) 投票による決定と熟議
- 3 選挙における投票と住民投票における投票
- 4 沖縄県民投票と大阪都構想住民投票の考察
 - (1) 沖縄県民投票の経緯
 - (2) 大阪都構想住民投票の経緯
 - (3) 両住民投票の考察

おわりに

はじめに

2019年、2020年と、2年続いて注目すべき住民投票が実施された。2019年のそれは、同年2月24日に行われた沖縄県名護市辺野古岬の米軍飛行場建設に関する沖縄県民投票であり、2020年のそれは、同年11月1日に行われたいわゆる大阪都構想に関する住民投票である。

この二つの住民投票については、その投票の対象や住民投票の法的根拠、投票結果の法的効果の違いなど、興味深い点が多々あるが、いずれに

* ただ・いちろう 立命館大学法学部教授

せよ住民の直接的意思表示である点では変わりがない。さまざまな型が存在することを認めつつも、これらのように、投票を通じた住民による特定の政策に対する直接的な意思表示の手続きはすべからく「住民投票」あるいはレファレンダムと呼ばれている。

本稿は、このような住民投票を、民主政の観点からどのように見ることになるのか、を探るものである。なお、住民投票という用語は、通例は地方公共団体における住民の投票による意思表示の意味で使用されており、国民投票という用語とは区別されて使用されているから、本稿でも、住民投票をその意味で使用する。

以下、第1章では、そもそも直接民主制¹⁾とは何か、そこにおける住民投票の位置づけを検討し、第2章において、会議における議決と投票による決定の相違を扱って、第3章で、同じく「投票」という方法が採用される選挙と住民投票との異同を扱い、第4章で、沖縄県民投票と大阪都構想住民投票をそれぞれ振り返ってその比較を試みたい。

1 住民投票と、直接民主制・代表民主制

住民投票は、しばしば直接民主制の発現形態であるように理解されている。ほんとうにそう言えるのかについては、別稿²⁾に譲ることとして、本章では、そこで言うところの直接民主制について確認したい。

直接民主制とは、民主主義的³⁾統治システムのあり方として、政治的意

1) 直接民主「制」という用語と直接民主「政」という用語の意味は、厳密には異なると考えられるが、本稿では、タイトルと「はじめに」を除き、通例的に用いられると考えられる「制」のほうで統一的使用する。

2) 多田一路「地方自治 辺野古新基地建設をめぐる沖縄県民投票」小松浩・倉田玲編『憲法問題のソリューション』(日本評論社、2021) 131頁。

3) そもそも民主主義とは何か、という根本的かつ困難な問題が存在するが、本稿は、住民投票というパブリックな意思決定(ないし意思表示)の方法を素材にするものであるので、権力保持者による独断的決定手続きを排除して人民が直接ないし間接にそれに関わる統治のあり方、といったイメージで捉えておく。岡田憲治『デモクラシーは、仁義で』

思決定の基礎単位である住民（全国レベルでは国民）自身が直接的にその決定に関わることであり、住民自身は直接的には決定に関わらない間接民主制ないし代表民主制と区別される。フランス憲法学で伝統的に使用されてきた直接制（*démocratie directe*）、代表制（*régime représentatif*）の区別は、日本憲法学においても、ポピュラーなものであろう。

直接制の典型的イメージは、古代アテナイの都市国家の「民会（エクレシア）」やスイスの一部のカントン（アベンツェル・インナーローデン、グラールス）で行われているものである⁴⁾。つまり、実際に住民が会議場に集って意思決定を行う。スイスでは、基礎自治体レベルでこの種の住民総会が相当程度実施されている⁵⁾。日本においては町村総会（地方自治法94条）こそがその典型的イメージと言えよう。

直接制は、集団的決定をするのが少人数であれば可能であるが、人数が多くなれば、会議場に集合させること自体が困難になり、かりにオンライン会議などで会議場のキャパシティの問題が軽減するにしても、会議出席者の会議における発言機会を保障しようとすればとてつもない時間が必要となる。

また、議会制で通常行われているように、専門委員会を設けて各住民に委員会を割り振りそこで日常的な議論をさせるなら、住民の日常的政務が発生することになり、通常の住民であれば、その住民はもともとの仕事を持っているだろうから、その仕事との調整が問題になろう。多くの住民が日中に労働時間が設定されている労働者であるなら、政務は労働時間外に

↘ある』（角川新書、2016）15頁参照。

4) Louis Favoreu et ses alliés, *Droit constitutionnel*, 23^e éd., 2020, p. 640. スイスの住民総会については、さしあたり、岡本三彦「住民総会の可能性と課題—スイスの住民総会を中心に—」*経済学論纂*（中央大学）58巻3・4合併号（2018）59頁。

5) 岡本前掲注4）、なお、蒔田純「自治体「住民総会」の持続可能性—比較の視点で見る直接民主制の可能性—」*弘前大学教育学部紀要*122号（2019）51頁によれば、スイス基礎自治体の住民総会は、ドイツ語圏に多く、フランス語圏では議会制による統治が採用されている傾向があるという。

行われることとなり、委員会において日常的な議論を行うにしても、その調整は困難を極めよう。

これに対して会議事務局を手厚くすれば、住民の日常的負担は軽減されるが、それは事務局の肥大化を招くことになる。そして、住民の政務が非常勤化すれば、事務局が実質的にものごとを決めていくことになり、住民総会は、形式的には決定機関であっても、実質的には事務局が提案するものの「承認」をする機関になってしまう蓋然性が高くなる。実際、スイスの基礎自治体においても、住民総会が行われるのは、年に数回で、参加率も数%⁶⁾であり、日常的には、行政部が取り仕切っている。

以上のような問題を抱えているため、純粋な意味での直接制は、非現実的だと言われることになる。

他方、代表制の純粋なもの (*régime représentatif pur*) は、直接制的な契機を一切排除するものであるが、これは日本国憲法における代表民主制のあり方であるとは考えられていない。通例使用されている代表民主制というのは、少なくとも半代表制 (*démocratie semi-représentative*) のイメージであろう。すなわち、「国民は直接決定を下すことはないが、代表者に事実上もしくは政治上の影響を与えることはでき」、他方「代表者は、選挙人の多数によって表明された実際の国民意思をできるかぎり正確に表現し実行することが要請される」⁷⁾といったイメージである。

代表民主制において何らかの決定が行われるときには、代表者が会議の場に集い意見を出しあうかまたは討論を通じて意思決定を行う。しかし、直接民主制と言う時のイメージは、代表民主制のイメージにおける「代表者」を「民」にただ換えただけのそれではない。直接民主制のイメージは、会議を経ずに「民」が投票だけをして決定をする、というイメージも

6) 岡本前掲注4), 65頁以下。

7) 岡田信弘「代表民主制の構造」ジュリ増刊『憲法の争点』(有斐閣, 2008) 24頁。なお, Favoreu, *supra* note 4, p. 637-640 は, *démocratie représentative* と *démocratie semi-représentative* とを区別している。

合わせ持っていると思われる。ここには、直接民主制という用語で二つの異なる制度が混同して観念されている⁸⁾。

この点、渋谷秀樹は、住民投票が「地方自治法94条の定める町村総会の制度とは決定的に異なる」とするが、それは「熟議の過程に住民が直接参加せずに……責任の所在を明確にしない匿名による投票のみに参加する」ことを、直接民主制とみていない⁹⁾からであって、渋谷にあっては直接民主制という用語を、先に見た典型的なイメージの直接制のそれとして使用していると思われる。

2 会議による決定と投票による決定

以上のように見れば、直接民主制という用語でイメージされているものは、会議をつうじた決定と投票による決定——後者がレファレンダムと呼ばれている——の二つが渾然となっている。というよりむしろ、民主制という用語がそのように渾然と理解されているといったほうがよい。田村哲樹は、ジョン・エルスターを参照し、「平等な諸個人からなる集団」の意思決定の手法として「討論（熟議）」「取引」「投票」の三つがある¹⁰⁾とするが、会議をつうじた決定は以上の三つをすべて可能にするが、会議を経ないで投票する場合には、「討論」や「取引」の契機は著しく小さくなる。

(1) 会議による決定の典型としての議会

半直接制と表現されるものは通常は、代表民主制に、人民（住民）自身による会議への参加を通じた決定を加味したシステムではなく、人民（住

8) 井口秀作「諮問的レファレンダムの可能性」辻村みよ子・長谷部恭男編『憲法理論の再創造』（日本評論社、2011）479頁。

9) 渋谷秀樹『憲法〔第3版〕』（有斐閣、2017）753頁。当然であるが、この背景には渋谷の民主主義観がある。同書53頁。

10) 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』（勁草書房、2008）30頁。

民) 投票を加味したシステムを指している。人民(住民)自身による会議への参加は、前章で見たように非現実的であると考えられるから、ここにいる「直接」とは、結局直接投票を意味しているにすぎない。とすると、半直接制であっても、民主政治の日常的な舞台は議会である。

議会における決定は、先に見たように、代表者たる議員が集って会議を行い、その議論の結果としてなされるであろう。最終的には投票が行われる場合もあるが、政策決定がなされる場合は、会議抜きで投票が行われることはほとんど考えられていない。したがって、議会においては通常、熟議が存在するものと想定される。

こうみると、会議による決定と投票による決定は、そこにおける熟議の有無が問題になる。民主主義および民主制の必須の内実として熟議を必要とする立場からすると、議会制こそが民主制の正統システムということになる。

(2) 投票による決定と熟議

それでは、「投票」は熟議を常にショートカットするものであるのか。国政についてのレファレンダムについて、毛利透は「言論ではなく数として示された意見……に対しては、国会は従うか従わないかの選択肢しかなく、結果として議決の合理性をそこなう危険すらある」¹¹⁾と指摘し、「公共での議論」をショートカットするものと見ている。なお、毛利は、以上の言説を日本国憲法41条等の解釈論として展開しており、地方政治における住民投票の場合は「国におけるほど制約的に考える必要はない」としている¹²⁾が、「公共での議論」が投票によってショートカットされるとするならば、それは地方政治でも同じである。これはプレビシットの問題とも関連する。

11) 毛利透『民主政の規範理論 憲法パトリオティズムは可能か』(勁草書房, 2002) 283頁。

12) 毛利前掲注11), 286頁の注9。

プレシット (plébiscite) は、フランスでしばしばボナパルティズムと組み合わせて理解され、独裁体制に対する国民の支持を調達する目的を持つ投票のイメージで使用された用語である¹³⁾が、毛利によるレファレンダムの評価を参考にすれば、現代的な意味でのプレシットは、「公共での議論」が不足させられた状態として理解するほうが適切であるように思われる。いいかえれば、あるレファレンダムがプレシットとして機能するか否かは、そこに十分な熟議が伴っているか否か、がその指標の一つになり得る。

3 選挙における投票と住民投票における投票

さて、他方の代表民主制は、選挙による代表者の選定を当然の前提とする。ここでの選挙の機能を、「社会学的代表」の生成のように考えるのであれば、選挙における有権者の選好は政策判断に関するある程度の合理的思考を前提としたものになるはずである。しかし、現実の選挙がそのようなになっているかは非常に疑わしい。つまり、すべての有権者が選挙の際に熟慮して投票しているわけではない。だからこそ、熟議民主主義¹⁴⁾論の出番となり、その議論においては議会こそが熟議の場としてふさわしい、ということになる。

この観点を逆から見れば、直接民主制の忌避を前提とする熟議民主主義の議論は、選挙における投票者の熟慮を半ば放棄しているように見える。日本国憲法の15条4項後段で保障されている投票における選択の自由は、その選択動機においても自由であることを保障するものであるから、「熟慮しない自由」ももちろん保障されている。しかしこれは、投票における

13) Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 5^e éd., Armand Colin, 2005, p. 176.

14) なお、熟議の到達点としての「合意」の形成にこだわらない議論（本秀紀『政治的公共圏の憲法理論 民主主義憲法学の可能性』（日本評論社、2012）第一章）は、筆者も共感するところであるが、本稿ではそこには立ち入らない。

熟慮を法的に強制することが禁じられるのであって、投票者の政治姿勢として熟慮することを倫理的に求めてはならない¹⁵⁾、という帰結にはならない。選挙権の法的性質として二元説を採用する場合は、公務としての性格から有権者に熟慮を要求することになる。仮に選挙権の法的性質として権利一元論の立場に立ったとしても、投票の際に熟慮を求めることが法的な強制とならない限りはその立場と矛盾はしない。権利一元論はあくまで、選挙権の公務性を認めることによって生じる広い立法裁量に基づく権利制約に対する批判を狙いとしている¹⁶⁾からである。

ただし、投票者が熟慮をすればそれでその投票者の政策判断的意思を代表者が受け止めた活動になるとは限らない。というのも、選挙における投票判断は、必ずしも単一の政策に対する判断ではないからである。選挙において熟慮するであろう投票者は、候補者の政策「パッケージ」によって判断するであろう。しかし、その「パッケージ」中には、ある投票者にとって支持できるものと支持できないものとが含まれていることが当然にある。つまり、候補者群の選好分布に投票者たちの選好が完全に一致しないことのほうが多いであろうから、そのときには、投票のパラドックス¹⁷⁾と呼ばれる状況がおこる。それでも投票者が候補者のうちのどれかを選択しようとする、その場合には投票行動は結局、候補者と投票者のあいだのバルクセール¹⁸⁾のようなものになる。すなわち、ある候補者の政策

15) 憲法上保障される権利論の領分として、法律効果のみを考えればよく、その政治的倫理や政治的效果を考えるべきではない、という言説空間の限定には、筆者は与しない。その立場は、憲法が同時に政治制度の根本規範であることを軽視している。

16) 例えば、辻村みよ子『選挙権と国民主権 政治を市民の手に取り戻すために』（日本評論社、2015）75-79頁。

17) 小林良彰『公共選択』（東京大学出版会、1988）53頁以下。ここで「投票のパラドックス」という用語を使用するのは、厳密に言えば誤用になるのかもしれないが、多数の政策上の選択肢が存在し、それらの政策の優先順位も含めて投票者が選択しようとしている、と考えれば、同じことになる。

18) ここで使用している「バルクセール」はもちろん、金融業界において用いられている用語であり、それを比喩的に使用している。

「パッケージ」の中に支持できないものが含まれていたとしても、支持できる政策が投票者にとってもっとも重要な政策である場合には、その投票者は当該候補者に投票することになる。このとき、特定の政策について、パラドキシカルな投票行動となっていることは明らかである。

このように考えると、選挙の際の投票行動と、特定の政策に関するレファレンダムが行われる場合の投票行動とは、異なることが十分に想像できる。このことを実証したのが、大阪維新の会の選挙における強さと、同党の看板政策であった「大阪都構想」住民投票における2回の否決である。善教将大は、2015年に行われた1回目の住民投票の否決と選挙における大阪維新の会の強さとの関係に関する分析を行っている。善教によれば、大阪維新の会の選挙における支持は、彼らが「大阪」の代表であると認識されているからであり、住民投票の否決は、批判的志向性の表れだという¹⁹⁾。善教の分析をもとに、大阪維新の会を支持しつつも「大阪都構想」に反対した有権者の意思を想像すると次のようになろう。「維新の目玉政策である「大阪都構想」に賛成しているわけではないが、大阪は行き詰まっていて、その点維新は大阪を代表してくれているので、維新には投票する」。

以上のように考えれば、選挙における投票よりも、レファレンダムにおける投票のほうが、投票者の合理的選択をストレートに反映するという評価もありうる。しかし、このような評価は、直接民主制に批判的な立場によるレファレンダム投票者の投票行動の評価とは逆のもののように見える。

4 沖縄県民投票と大阪都構想住民投票の考察

本章では、2019年沖縄県民投票と2020年の大阪都構想住民投票をそれぞれ

19) 善教将大『維新支持の分析——ポピュリズムか、有権者の合理性か』（有斐閣、2018）219-223頁。

れ概観し、両住民投票の地方自治、特に住民自治の観点からの検討を行う。

(1) 沖縄県民投票の経緯

(i) 辺野古米軍基地問題

周知のごとく、2019年の沖縄県民投票は、名護市辺野古岬に新しい米軍基地を建設する計画に関わるものである。2013年4月に策定された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」の中に、普天間飛行場用地の返還条件として、「海兵隊飛行場関連施設等のキャンプ・シュワブへの移設」「海兵隊の航空部隊・司令部機能及び関連施設のキャンプ・シュワブへの移設」「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」が掲げられていた。「キャンプ・シュワブ」とは、名護市にあるアメリカ海兵隊が使用している基地のことであるが、その東端にある岬が辺野古岬である。その海上に飛行場等を建設するという計画が、問題の発端である。以下、住民投票の検討に関連する限りで、経緯を確認する。

(ii) 住民投票条例制定運動

辺野古の基地建設に関する沖縄と国との対立のなか、2017年4月にはすでに県民投票が検討されていた²⁰⁾が、2018年1月に本格的に検討が始められた²¹⁾。そして、『『辺野古』県民投票の会』が同年5月23日に、地方自治法74条に基づく、辺野古米軍基地建設のための埋立ての是非に関する県民投票条例を請求するための署名集めを開始した。署名活動は2ヶ月間行われ、選挙人名簿との照合等を経て、9月に約9万名の連署により、県民投票実施のための条例制定の直接請求がなされた。

20) 朝日新聞2017年4月12日東京朝刊四面。

21) 朝日新聞2018年1月26日西部朝刊社会面。

(iii) 沖縄県議会による条例制定（2018年10月）とその修正（2019年1月）

県条例制定の直接請求は知事に対してなされ、知事は県議会にこれを付議しなければならない（地方自治法74条3項）。付議を受けた議会が請求通りに議決しなければならない法律上の義務はないが、これは当然である。直接請求の権限行使は直ちに有権者の過半数の支持を意味するわけではないため、直接民主制を前提にしたとしても直接請求それ自体に議会に対する法的拘束力を認めるのは困難だからである。

県民投票条例制定直接請求は前記のように2018年9月になされたが、8月に現職知事であった翁長雄志が死去したことから、知事選挙を行う必要があった。そこで沖縄県議会では、知事選挙が終わったあと²²⁾に県民投票条例に関する実質的な議論がなされた。そして10月26日に「辺野古埋め立ての争点化を忌避する」勢力²³⁾が反対する中で可決された。反対した政党も表向きは県民投票それ自体を否定しているわけではない。投票の選択肢として、「賛成」「反対」のほかに、「やむを得ない」「どちらとも言えない」の選択肢を加える修正提案をしたもののそれが敗れたことが反対の一応の理由²⁴⁾である。

選択肢の問題は、2019年1月の議会において、知事が「どちらでもない」という選択肢を加える内容の修正提案²⁵⁾を行い、これが議決されたこ

22) 知事選挙告示中の9月20日に知事職務代理者による県民投票条例案の提案が行われているが、同日に地方自治法74条4項に基づく意見陳述が行われただけで、その後の議事日程は10月に入ってからであった。

23) 久保慶明「沖縄における選挙協力と政策争点—2017年総選挙・2018年知事選・2019年県民投票の分析—」選挙研究35巻1号（2019）56頁。

24) このことに関連して、各市町村選挙管理委員会が実際に投票事務を引き受けざるをえないところ、いくつかの市がそれを認めないという状況が一時的に発生した。

25) 議事録によれば、「1月24日に各派代表者会を開き、「賛成」「反対」に「どちらでもない」を加えた3択とする案が合意されたことから」知事提案に至った、と沖縄県議会米軍基地関係特別委員会において池田竹州知事公室長が答弁している。（沖縄県 WEB サイト「米軍基地関係特別委員会記録（PDF データ版）」、<https://www.pref.okinawa.jp/site/gikai/taburetto/documents/documents/documents/h31-01dailrinjiguntoku1.pdf>（2020/

とにより解決が図られた。最終的な県民投票条例の主な規定は次の通り²⁶⁾である。

- ・ 条例の題名は、正確には「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」という。県民投票は、条例の公布の日から起算して6月以内に実施される(条例4条1項)。
- ・ 投票の対象は、辺野古に計画されている米軍基地建設のための埋立て、であり(条例1条)、それに対し「賛成」「反対」「どちらでもない」²⁷⁾のうちいずれかを選択する方法で投票が行われる(条例6条3項)。
- ・ 上記三者の選択の最多数票が投票資格者総数の4分の1に達したときは、県知事はその結果を尊重する義務、および、結果について内閣総理大臣とアメリカ合衆国大統領に速やかに通知する義務(条例10条2項3項)を負うことになる。
- ・ 投票運動は、「買収、脅迫等により県民の自由な意思が制約され、又は不当に干渉されるもの」を除き、自由になしうる(条例12条)。

投票の成立要件ないし開票要件を定める住民投票条例の例は多くあるが、この条例には投票成立要件の規定は存在しない。ただし知事は、単純に最多数票を尊重する義務があるのではなく、その最多数票が投票資格者総数の4分の1に達しなければならないから、これは事実上の成立要件と言えよう。

(iv) 県民投票の実施

沖縄県民投票は、2019年2月24日に行われることになったが、当然埋立て賛成派(=辺野古米軍基地建設賛成派)と反対派(=同前反対派)は、投票

↘年12月10日閲覧)。なお、久保慶明・岡田勇・柳至「政策争点・直接民主制・政党政治——2019年沖縄県民投票における投票行動」年報政治学2020-I 90頁には、「公明が……提案し」た、とある。

26) 沖縄県公報2018年10月31日及び2019年1月31日。

27) 久保前掲注23)、55頁によれば、「どちらでもない」という選択肢が加わると「反対」のみが減少する傾向があるという。埋め立て反対を強く主張しない側が「どちらでもない」という選択肢を加えるのにこだわった事情はここにあるといえるのではないか。

日に向けてそれぞれの運動を展開することになる。すでに見たように、条例12条は、公職選挙法に見られるような運動制限とは対照的に、ほとんど運動制限がない規定であると言ってよいであろう。本稿の趣旨との関係では、そのような両派の運動が旺盛に行われうるような条例上の保障があったという指摘さえできればよい²⁸⁾。「辺野古埋め立ての争点化を忌避する」勢力である自民党と公明党は「県民投票を静観」した²⁹⁾、とされる一方、SNSなども利用した両派の運動が展開された。

投票の結果、投票資格者総数115万3600人のうち、賛成11万4933人、反対43万4273人、どちらでもない5万2682人³⁰⁾となり、反対票が三者のうちの最多数票でかつ投票資格者総数の4分の1に達した。これを受け、玉城デニー沖縄県知事は、安倍晋三内閣総理大臣とドナルド・トランプ米大統領に、この結果を通知した。この結果について2019年2月26日付産経新聞東京版朝刊は「有権者6割『反対』せず 沖縄県民投票、47%棄権」という見出しを打った³¹⁾。そもそも賛成票は有権者の1割に満たなかったのであり、印象操作をしようとする意図が明らかであろう。

(2) 大阪都構想住民投票の経緯

(i) 大阪都構想の推進と大都市特別区設置法

住民投票に至る発端は、2011年11月に大阪維新の会が大阪都構想に関する基本政策「大阪都構想推進大綱」³²⁾を打ち出したあたりと見てよいだろう

28) なお、この条例の規定のように原則自由ならば、実際には資金力の差が宣伝力の差になってしまうことを指摘しておきたい。参考、本間龍・南部義典『広告が憲法を殺す日 国民投票とプロパガンダCM』（集英社新書、2018）。

29) 久保前掲注23)、54頁。

30) 沖縄県 WEB サイト (<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/kikaku/documents/kaihyou00.pdf> (2020年12月11日閲覧))。

31) 同日大阪版朝刊の見出しは「47.52%棄権 辺野古「反対」の意思 全有権者の6割示さず」であった。同じ記事だが、見出しの順序が異なっている。

32) 大阪維新の会 WEB サイト (<https://oneosaka.jp/pdf/manifest2011/manifest05.pdf> (2020年12月9日閲覧))。

う。大阪都構想は、法律上東京都にしか存在しない特別区（地方自治法281条1項）を東京都以外に設置しようとするものであるから、どうしても法律の制定ないし改正が必要であった。

同月に行われた大阪府知事選挙と大阪市長選挙でいずれも大阪都構想を推進する大阪維新の会の候補が当選したことを受け、中央政界では共産党と社民党を除く主要政党が相次いで東京都以外の特別区の設置を共通内容とする法案を提出した。その後、一本化に向けた協議を経て、民主党や自民党を含む7会派の共同提案により、「大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下、「大都市特別区設置法」という）」が2012年8月29日に成立した³³⁾。

大都市特別区設置法は、「道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置」（1条）を定めるものである³⁴⁾。ここにいう「関係市町村」は、指定都市単独又は指定都市と隣接市町村を合わせて、その人口が200万人以上になるものをいう（2条1項）。そのような大都市について、これを廃止した上で特別区を新たに設置するというのが、本法の基本的な趣旨である。

特別区設置のための手続きとしては、「特別区設置協議会」を設置した上で、「特別区設置協定書」を作成し、議会の承認を得なければならないこととされている（4条、5条、6条）。そしてその後、特別区の設置が廃止される関係市町村における選挙人の投票に付され、その有効投票総数の過半数の賛成をえなければならない（7条1項、8条1項）。

(ii) 2020年住民投票に至る経緯

以上の大都市特別区設置法に基づき、2015年には、1度目の住民投票が

33) 同法の成立過程については、岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」自治総研38巻10号（2012）29頁。

34) 同法の解説について、白藤博行「新法解説 大都市地域特別区設置法」法教389号（2013）48頁。

行われた。本稿は、大阪都構想そのものを検討するものではなく、2020年の住民投票を取り上げるものであるから、2015年の住民投票については扱わない。

2015年の住民投票において大阪都構想は否決され、議論は沈静化していく。住民投票の結果を受けて一旦廃止されていた特別区設置協議会は、2017年5月に再び設置（正式名称は、「大都市制度（特別区設置）協議会」というが、本稿では法律上の名称に合わせて以下でも「特別区設置協議会」という）されていたが、特別区設置協定書の作成には至らなかった。

これに対し、2019年4月の統一地方選挙に合わせて、松井一郎大阪府知事と吉村洋文大阪市長が同時に任期途中で辞職してその職を入れ替える目的で挙行されたいわゆる「クロス選挙」で、松井は市長に、吉村は知事に当選したことによって、事態が動く。同時に行われた府市議会選挙で大阪維新の会が多数当選した選挙結果を受けて、それまで大阪都構想に反対であった公明党が賛成に回り、2020年の秋に住民投票を実施することで大阪維新の会と合意した³⁵⁾。そして2019年6月21日に開催された特別区設置協議会以降、特別区設置協定書の作成に向けた本格的な議論が始められた³⁶⁾。

2020年11月初旬の住民投票を想定しつつ、住民投票に付されるべき大阪都構想の制度の大枠が特別区設置協議会で決められたのは、2019年12月であった³⁷⁾。すでに住民投票に向けたスケジュールも出されており、公明党が前記のように賛成に転じていたため、議会勢力としては、大阪都構想賛成派が多数を占めている状況にもある。

2020年3月頃から日本においても深刻化してきた新型コロナウイルス（COVID-19）の爆発的流行は、大阪都構想の住民投票に向けたスケジュールにも影響を与えた。特別区設置協議会は、4月に市民から意見を聞く公

35) 読売新聞2019年5月26日大阪朝刊一面。

36) 大阪市 WEB サイト「第24回大都市制度（特別区設置）協議会について」(<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000473893.html> (2020年12月13日閲覧))。

37) 読売新聞2019年12月26日大阪夕刊社会面。

聴会を予定していたが、中止³⁸⁾になり、協議会は公聴会を開かないまま2020年6月19日に特別区設置協定書を議決した³⁹⁾。その後、大阪市が、住民説明会を行ったが、2015年住民投票の際に39回行われた⁴⁰⁾のに対し、会場での説明会が4回、オンラインでの説明会が3回にとどまっている⁴¹⁾。

(iii) 住民投票の実施

住民投票は、2020年11月1日に行われた。投票者の範囲は、大都市特別区設置法7条によれば廃止対象となる関係市町村の選挙人であるので、特別区設置協定書によって廃止対象となっている大阪市の選挙人ということになる。また、具体的な投票の様式は、大都市特別区設置法7条6項が公職選挙法の規定を準用するよう定めているところ、公職選挙法46条1項では自署式、46条の2第1項では記号式の投票が定められており、そのどちらかを選択することが可能であったが、2015年の住民投票の際には、「賛成」「反対」を自署する方式が採られていたため、それを踏襲した⁴²⁾。住民投票の結果、賛成票が675829票、反対票が692996票⁴³⁾となり、有効投票総数の過半数の賛成を得ることができなかった。

なお、住民投票による否決後、松井市長が「総合区」制度を2021年2月の議会に提案する意向を表明していたが、公明党の協力が得られなかったため、見送られた⁴⁴⁾。「総合区」制度は、地方自治法252条の20の2に基

38) 読売新聞2020年5月17日大阪朝刊社会面。

39) 大阪市 WEB サイト「第35回大都市制度（特別区設置）協議会について」(<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000506/506898/gijiroku.pdf> (2020年12月11日閲覧))。

40) 読売新聞2020年8月12日大阪朝刊社会面。

41) 大阪市 WEB サイト「特別区設置協定書の住民説明会等について」(<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000513138.html> (2020年12月11日閲覧))。

42) 大阪市選挙管理委員会が設置した「大阪市廃止・特別区設置住民投票」WEB ページ (<https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu240/jumin/tohyosanpi.html> (2020年12月11日閲覧))。

43) 「大阪市廃止・特別区設置住民投票」WEB ページ (https://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu240/sokuho/kaihyo_data_10.html (2020年12月11日閲覧))。

44) 読売新聞2020年11月12日大阪朝刊社会面、及び読売新聞2021年2月4日大阪朝刊社会面。

づくものであって、この場合は、住民投票は義務的ではない。

(3) 両住民投票の考察

2019年の沖縄県民投票と2020年の大阪都構想住民投票の経緯を見てきたが、この両者をいくつかの視点で見たい。

(i) 根拠法令と投票対象

2つの住民投票は、そもそもその投票対象の性質が全く違うと言える。沖縄県民投票は、沖縄県知事としてどのような行動（ないし政策）をとるべきか、を決するものであったのに対し、大阪都構想住民投票は、地方公共団体の再編に関するものであった。地方公共団体の再編も確かに政策の問題ではあるが、地方公共団体の組織そのものを変動させることになるのであるから、この場合は、憲法92条により必ず法律の根拠が必要になるのである。したがって、両者は必然的に、根拠法令の法形式も異なり、一方は条例、他方は法律によって行われた。

(ii) 法的拘束力

大阪都構想住民投票は、その結果について法的拘束力をもつものである。法的拘束力を持つ住民投票については、「法律を改正して法律の根拠が与えられるなら、それも可能」⁴⁵⁾だとする学説が多いであろう。大都市特別区設置法が法案として一本化される前の段階では、そもそも住民投票自体を不要とする案（みんなの党・新党改革案）と必要とする案（民主党・国民新党案、自民党・公明党案）の両案が出ていた⁴⁶⁾。住民投票を不要とする考え方すらあり得るなかで、決定・裁可型の住民投票が導入されたのは、大阪都構想実現のハードルを上げるためとの疑い⁴⁷⁾もありうるが、住民自治の観点からすれば、住民が属する地方統治体の枠組みそのものを根本的に問題にするものである以上、住民自身の直接的意思表示は必要とされる

45) 松井幸夫「住民投票」ジュリ増刊『憲法の争点』（有斐閣、2008）321頁。

46) 岩崎前掲注33）、38頁の図表参照。

47) 白藤前掲注34）、52頁。

べきであろう。問題は、熟慮ないし熟議を踏まえた投票となるのか、ということであるが、この点は、後に検討する。

沖縄県民投票は、すでに見たように、知事の義務としては、結果尊重義務と内閣総理大臣及びアメリカ合衆国大統領への通知義務があるのみであって、これは決定・裁可型ではなく諮問型の住民投票と言える。沖縄県民投票の投票対象は、米軍基地建設のための埋立て工事であって、これは国の事業としてなされており、沖縄県は事業主体ではない。このような投票対象の性質上、決定・裁可型は不可能である。加えて、県の条例に基づいて実施されたものであるから、その結果に国が拘束されることも法的にはありえない。そうすると、県民投票において県民の多数が埋立て工事に反対しているという意思が示されたとしても、国が対応を変えなければならない法的義務は発生しない、ということになる。

ただし、国の側に法的義務がないからといって、上記県民意思を無視することに憲法上の問題がないということにはならない。これは、国の事業に由来する負担を特定の地方が一方的に押しつけられている問題であり、地方自治の本旨の観点からすれば、当該地方の意思をも尊重しつつ対処されるべき事案といわねばならない。

(iii) 公共での議論の状況

2章で見たように、住民投票がプレビシットとして機能するかどうかは、「公共での議論」が十分になされうるかどうか、がその指標の一つになる。そこで、2つの住民投票において、それがどのようになされるのかを見てみる。

沖縄県民投票は、まさにその県民投票を実施するために条例の制定が必要となるが、それ自体が住民のイニシアチブによってなされた。一般に、常設型の住民投票条例が存在しない場合の住民投票は、議会による議決といった通常の対応では住民が不満であったりするような場合になされることが通例であろうから、住民の側から提起されるポテンシャルを持っている。したがって、そのような場合には、住民のイニシアチブにより住民投

票条例を議会に制定させるような運動（条例制定請求の署名活動）が先行する。このような場合の住民投票は、先行する条例制定請求署名活動から連続して行われる一連の市民運動の一環としての性格も持つことになるであろう。

加えて、住民投票条例は議会の議決により制定される。住民投票条例が付議されれば、議会はそれをめぐって議論することになる。形式的には、住民投票を行うことの是非が議論されるのであるが、同時に各議員は、住民投票に付されるであろう対象についてどのような立ち位置であるのかも実質的に問われることになろう。

このように考えれば、個別案件型の住民投票は、公共における議論が、条例制定請求署名活動→議会における住民投票条例制定に向けた議論→住民投票、というように、連続して行われるであろうから、プレビシットになりにくい性質を持っている⁴⁸⁾と言える。

大阪都構想住民投票の場合は、大都市特別区設置法が特別区設置協議会における議論を義務づけていることから、そこにおける熟議がなされるし、実際になされたと理解してよいだろう。前記経緯からすると、特別区設置協議会において約一年の議論を経て特別区設置協定書に至ったことがわかる。法制度上は、首長らが、特別区設置協議会や府市議会の議論や議決を無視して頭越しに特別区設置協定書を締結し、それを直接住民に問うようなものにはなっていないのであって、プレビシットの危険は軽減されている⁴⁹⁾といえる。

しかし、以上の熟議は、あくまでも議員ら⁵⁰⁾によるものである。また、本秀紀の用語を借りれば、これはあくまで「制度的民主主義」⁵¹⁾における

48) もちろん、首長が個別案件型の住民投票条例を議会に提案する場合もあるから、絶対にプレビシットにならないとは言えないだろう。

49) 参考、井口秀作「フランス第五共和制憲法におけるレフェレンダム」杉原泰雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』（日本評論社、1998）369頁。

50) 大阪府市の特別区設置協議会の委員は、大阪府市のそれぞれの長と議員のみで占められていた。

51) 本秀紀「民主主義の現在的危機と憲法学の課題」本編『グローバル化時代における民

熟議ということになる。住民レベルでの公共での議論がなされうるのか否かは、沖縄県民投票のような住民投票条例制定請求運動が先行する場合ほどわかりやすくはない。仮に住民参加の公聴会や住民説明会のようなものが行われれば、そこを基点にした公共での議論が行われる可能性が出てくるであろう。

沖縄県民投票は、いわば「下から」の突き上げによってなされ、大阪都構想住民投票は、「上から」提起されたものと捉えることはできる。しかし、以上の経過を見たところ、沖縄県民投票は熟議があり、大阪都構想は熟議がなかった、あるいはそれぞれその逆である、などと即断することはできない。

おわりに

沖縄県民投票も大阪都構想住民投票も、プレビシットとして機能したのではない、というのが筆者の見立てである。沖縄県民投票の場合は、住民のイニシアチブによって行われたものであるから、プレビシットでないことは明らかであるが、大阪都構想住民投票も結局は大阪府知事と大阪市長（つまりは大阪維新の会）の目玉政策が否定されたのであるから、結果的にはプレビシットとは言えない。

大阪都構想の場合は、2015年の住民投票の際には、当時の大阪市長であった橋下徹が39回行われた大阪市主催の住民説明会のすべてに出席⁵²⁾するなど、橋下を前面に出す運動戦略が採られた。これは、明らかにプレビシット効果を狙ったものだと言えるが、それでも否決されている。2020年の住民投票も、COVID-19の対応で吉村知事の露出度が高まって、その人気も上昇するなかで、吉村を前面に押し出す戦略が採られた⁵³⁾が、やはり

↘ 主義の変容と憲法学」(日本評論社、2016) 25頁。

52) 前掲注 40)。

53) 朝日新聞2020年10月13日大阪朝刊二面。

否決された。

善教将大が指摘したように、この結果を、いわゆるポピュリズム政治によって説明することはできない⁵⁴⁾。むしろこの結果は、投票の際の選択基準がわかりやすい住民投票の場合は、有権者はむしろ選挙の時以上に、合理的な選択をなし得る証左であるともいえるのである。プレビシットの危険性が全く払拭されたわけではないにせよ、その危険性を住民投票の場合にだけあまり大きく見積もりすぎるのは、大衆の愚かさを強調しすぎているように思える。

54) 善教前掲注19)、1-6頁など。もちろん、善教の分析は2015年の住民投票のものであるが、2020年の住民投票でも同じことが言えるであろう。