住民投票と法的拘束力

―那覇地裁平成12年5月9日判決（平成10年（ワ）第82号損害賠償請求事件）―

**１、概要**

**平成8年**　日米両政府による沖縄県普天間基地返還の合意

代替ヘリポート基地の建設が条件

有力候補地：名護市東海岸のキャンプ・シュワブ沖

→反対派住民ら…基地建設の是非を問う住民投票条例制定直接請求

有権者の46％に当たる署名が集まる

・請求案…基地建設に反対か賛成か

・修正案…①賛成　②環境対策や経済効果が期待できるので賛成

③反対　④環境対策や経済効果が期待できないので反対

「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」

→「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」制定

**平成9年12月21日**　住民投票実施

投票総数3万1477票（投票率82％）

―　①2562票、②1万1705票、③1万6254票、④385票　→反対が過半数

**住民投票3日後**　被告比嘉が基地受け入れ表明、市長職辞職

　　　　　　　　　　　　　　　↓

被告比嘉と名護市に対して、民法709条および国家賠償法1条に基づき連帯して

損害賠償金501万円（原告501人に対し各1万円）を求める

**原告（反対派住民）の主張**

＊住民投票について

・地方議会の条例制定権行使に基づいて精度化されたものであり、住民の過半数の同意を条件として自治体の長や議会に対し一定の義務付けをするもの

・特定の場面でのみ住民の参与を認める制度である

・決定型の住民投票を認めても、議会が定める条例を通じて長の統制を図るという通常の地方自治の枠組みから外れるものではなく、間接民主制の原則を覆すものではない

→住民投票の結果に法的拘束力を認めることが憲法の趣旨に合致すると言える

仮に、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いる

…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る

**被告（比嘉旧名護市市長）主張**

・「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、市長に対して本件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

・住民投票の結果を判断材料にするが、これに拘束されることはない

**２、判旨**

請求棄却。

＊理由＊

・「市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外の市有地の売却、使用、賃貸その他ヘリポート基地の建設に関係する事務の執行に当たり、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、ヘリポート基地の建設に関係する事務の執行に当たり、右有効投票の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等については何ら規定していない

・住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によっ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

・有効投票の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ず、結果を参考とするよう要請しているにすぎない

**３、論点**

**住民投票結果の法的拘束力について**

「憲法は、地方自治において、直接民主制と間接民主制のどちらを基本原理としているのか」

・憲法　前文　　　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～

・憲法　第九三条　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事期間として議会を設置する。

・憲法　第九四条　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

・憲法　第九五条　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところのより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することはできない。

・地方自治法　第七四条一項　普通公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、～普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。

・地方自治法　第九四条　　　町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。

→間接民主制を採用しているが、地方では様々な直接民主制度を採用している。

　憲法と地方自治法の解釈の違いによって、住民投票の合法性が問われる。

現在の学説は大きく3つに分けられる。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 国 | 地方 |
| 拘束型 | 諮問型 | 拘束型 | 諮問型 |
| Ai | × | △ | × | △ |
| Aii | × | ○ | △ | ○ |
| B | × | ○ | ○ | ○ |

＊拘束型住民投票：住民投票に法的拘束力を認める≒直接民主制

＊諮問型住民投票：住民投票結果は参考に過ぎない、議会制が基本≒間接民主制

**A**

憲法自体が間接民主制を基本とし、直接民主制はそれを補完する例外と考える立場

**Ai**：限定的適法説（原田尚彦ら）

拘束型住民投票は違憲であり、地方自治法違反である。

間接民主制をより優れた制度と考えるため、条例に基づく諮問型住民投票にも、法改正を通じた拘束型住民投票の制度化にも否定的。

・個別重要課題をアド・ホックに住民投票に委ねて決定するには、長や議会の権限を侵害し制度の根幹を揺るがせにするおそれがあり、適法性に疑問がもたれる

・憲法が要求する住民投票に当たる場合はともかく、代表民主制と直接民主制の関係についてはなおも慎重な検討が必要

**Aii**：拘束型合憲・違法説（判例・通説）

拘束型住民投票は合憲であるが、地方自治法違反である。

住民投票を実施するには、現行地方自治法改正が必要とする。

諮問型住民投票は適法。

**B**

拘束型合憲・適法説（杉原康雄ら）

　拘束型、諮問型いずれも合憲かつ適法である。

・憲法上直接民主制を排除する明示的規定がない限り、法律等で国民投票や住民投票を導入することが許される

・自治体レベルでは、国にはない制度として住民直接参政の直接民主主義が「地方自治の本旨」のうちに原理的に予定されており、さらに、憲法が首長直接公選制を明記していることの中に、「議会を通さない自治体行政の直接民主主義」の原理を見出す

→Aiiが多数説、判例もAiiの立場だと考えられる。

**投票結果を尊重しない場合の裁量権行使の正当性**

判決：「過半数の意思に反する判断をした場合の措置等については何ら規定していない」

→規定の仕方では、法的拘束力を認めることになる

原告主張：「合理的理由が必要」

＊住民投票の結果を尊重できない場合、説明義務があり、これを果たさなければ違法であるとする説もある。

→尊重の義務付けになるのでは？

首長の裁量権であるはずが、法律（地方自治法）より下位の条例で拘束することになる。

地方自治法第一三八条の二　普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規定に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

→判例も、諮問型住民投票を認める立場

仮に、住民投票結果に法的拘束力を持たせるなら…

「住民投票結果に法的拘束力を持たせることを地方自治法自体が黙示的に認めているという解釈が必要である。憲法の主権原理から、根拠づける必要がある。」（大津）

**諮問型住民投票の意義**

「法的拘束力がないからこそ、国の事業とされるものを投票対象にでき、投票結果に沿う形で事業計画を変更させている例は多い。」（新村）

→国の政策にも少なからず、影響を与えている。

**４、その後の経過**

当初は、不当とし控訴を考えていたが、現在の司法実態から裁判闘争の見込みを消極的に判断。住民投票の原動力となった市民運動を継続していく必要性がある旨の声明をだし、控訴は見送られた。

**５、考察と感想**

判決は妥当であると考えられる。

尊重義務規定から、住民投票の結果に法的拘束力を認めることはできない。

拘束型の住民投票には、少数の人々の意見でもって、首長や民意を拘束してしまう危険がある。特に、今回の事例のように、地方自治における住民投票と言えども、国の事業に関わった問題も少なくなく、地方の一部の人々の意見により、国の政策を一変してしまう恐れもあると考えられる。民意を反映させることは極めて重要であるが、Ai説でもあるように、間接民主制と直接民主制の関係には慎重な検討が必要であると言える。

また逆に、法的拘束力がないからこそ、（妨害の過激化や政治的利用を軽減し）住民の真の意見を問うことが出来るのではないだろうか。

普天間移設問題は、現在も続く問題であり、今後の動向にも注目していきたい。

**参考**

大津浩　平成12年度重要判例解説（ジュリスト臨時増刊1202）2001年6月 p.24~25

大城渡　法政研究（九州大学）68巻4号　2002年3月　p.68~79

白藤博行　地方自治判例百選＜第3版＞（別冊ジュリスト168）2003年10月　p.50~51

新村とわ　憲法判例百選（2）＜第5版＞ （別冊ジュリス 187）2007年3月　p.462~463