

《にいがた自治体研究所講演会》

講演 条例制定直接請求と原発県民投票

2025 年 2 月 24 日 新潟大学名誉教授 成嶋 隆

はじめに

☆直接請求署名運動がめざしたこと——署名簿のタイトルから

東京電力柏崎刈羽原子力発電所の再稼働の是非を問う新潟県民投票条例の制定を求める
新潟県条例制定請求者署名簿

⇒最終目標：原発再稼働問題での「県民投票」の実施

中間目標：「県民投票条例」の制定

初期目標：「条例制定直接請求」の成立

☆本講演の 2 つの課題

①条例制定直接請求の意義および現行直接請求制度の問題点の考察 →「Ⅱ」

②原発県民投票の意義および個別テーマ住民投票をめぐる諸論点の考察 →「Ⅲ」

I 予備的考察——民主制の諸形態と日本国憲法の選択

1 民主制の 2 つの形態

(1) 直接民主制（直接制）

主権者国民（地域住民）が直接政治決定を行う民主制の形態

(2) 間接民主制（代表民主制・代議制・議会制民主主義）

主権者国民（地域住民）が議会などの代表機関を選出してこれに一定期間国政（地方政治）を委任し、代表を通じて政治参加する民主制の形態

2 日本国憲法の選択①——国政の場合

(1) 〈本則〉としての間接民主制（代表民主制）

憲法前文1段 「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し……」
「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、……その権力は国民の代表者がこれを行使し……」

憲法 43 条 「〔衆参〕両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」

(2) 〈補則〉としての直接民主制——3つの直接民主制的諸規定

①憲法改正国民投票

憲法 96 条 1 項 「この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」

（国政レベルで採用されている唯一の国民投票制度。憲法改正という国政における最重要事項について主権者国民の直接的な意思表明を保障）

②最高裁判所裁判官国民審査

憲法 79 条 2 項 「最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後十年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。」

同 3 項 「前項の場合において、投票者の多数が裁判官の罷免を可とするときは、その裁判官は、罷免される。」

Cf. 憲法 15 条 1 項 「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」

（内閣による任命の事後審査の制度。法令の最終的解釈権を有する「憲法の番人」として不適格な裁判官を罷免する国民解職の制度）

③地方特別法住民投票

憲法 95 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により、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ができない。」

Cf. 憲法 41 条 「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である。」

（憲法 41 条より導かれる「国会単独立法」原則に対する例外）

3 日本国憲法の選択②——地方政治の場合

(1) 地方自治の憲法的保障＝「第8章 地方自治」の4つの条文

(旧憲法＝1889年大日本帝国憲法にはなかった！)

【地方自治の基本原則】

憲法 92 条 「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づいて、法律でこれを定める。」

【地方公共団体の機関、その直接選挙】

憲法 93 条 「①地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。②地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」

【地方公共団体の権能】

憲法 94 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。」

【特別法の住民投票】

憲法 95 条 (前出・条文略)

(2) 「地方自治の本旨」(憲法 92 条)の意義——「団体自治」と「住民自治」

○「地方自治」＝「国家の内部に存在する地域共同体である地方公共団体が自らその政治や行政を行なうこと」(三省堂『憲法辞典』「地方自治」の項)

○「団体自治」＝「国家とは別の人格を有する地域団体の存在を認め、この地域団体がその公共的事務を自主的に処理する〔こと〕」(同上辞典「団体自治」の項) ⇒憲法 94 条

○「住民自治」＝「地域団体の中でその政治や行政を地域団体を構成する住民の意思に基づいて住民が行なう〔こと〕」(同上辞典「住民自治」の項) ⇒憲法 93 条・95 条

※「〔住民自治は〕地域団体の政治や行政が地域団体の住民の意思に基づいて行われるという原則のことをいう。住民自治は団体自治とともに地方自治を構成する重要な要素であるが、住民自治の方が地方自治の本旨にとってより本質的な要素とされている。」(同上、下線部・成嶋))

※「住民の住民による住民のための自治を行うことをその理念とする地方自治は、住民自

治と団体自治という2つの原理を不可欠の構成要素としている。この場合、団体自治は、住民自治を実現するための手段として位置づけられるべきものであって、地方自治の核心はなによりも住民自治にある。」

(室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門〔第2版〕』87頁、下線部・成嶋)

4 「国政民主主義」と「自治体民主主義」——構造上の違い

※「国政においては、選挙で選ばれる国会議員の中から内閣総理大臣が指名され(憲法67条)、これが内閣を組織する(同68条)。内閣は行政権の行使につき国会に対して連帯責任を負い(同66条3項)、衆議院の解散権を留保する(同69条)。いわゆる議院内閣制の構造である。これに対して自治体民主主義においては、自治体の長は住民による直接公選であり、その地位は議会に依存しない。構造としては大統領制に近い。住民には条例制定改廃・事務の監査についての直接請求権、議会解散および長・議員等の解職についての直接請求権が認められている(地方自治法12・13条、74-88条)。自治体の事務運営に関する住民訴訟の権利もある。これらの点も、議会解散請求権・法律発案権などが一般国民には認められていない国政民主主義と異なる。総じて自治体民主主義においては、兼子仁のいう『行政直接民主主義』がかなりの部分において制度化されており、『直接民主制』と『間接民主制』とがほぼ同等の比重をもっていることがうかがえる。」

(成嶋「直接民主制の光と影」『法律時報』68巻12号〔1996年11月号〕35頁)

II 条例制定直接請求制度

1 直接請求制度の意義

○「直接請求」＝「選挙権を有する住民が、一定数以上の連署をもって、地方自治体に対し特定の行動を要求することをいう。一般に地方自治体でも代表民主制を採用しているが、住民に直接自己の意思を表明する機会を与えて代表民主制に伴う弊害を除去するため、直接参加の方法をとりいれている。」(三省堂『憲法辞典』「直接請求」の項、下線部・成嶋)

○直接民主主義の理念に基づく「住民発案」(イニシアティヴ)の制度

2 直接請求制度の諸類型

○「直接イニシアティヴ」型と「間接イニシアティヴ」型

「直接」: 請求が成立すると当該案件がそのまま一般有権者の投票に付される型

(発案されたことがそのまま実行される型)

「間接」：請求が成立した場合に、長が請求案に賛成・反対の意見を付して議会に提案し、
議会が可決した場合に条例の制定改廃がなされる型〔条例制定改廃請求の場合〕
(発案のみにとどまる型)

(1) 条例の制定改廃請求(地方自治法 12 条 1 項、74 条)(間接)

- 有権者の 50 分の 1 以上の署名→地方公共団体の長に請求
- 請求事項：条例の制定改廃
- 対象条例の限定(「地方税の賦課徴収や分担金・使用料・手数料の徴収」に関する条例は除外)

(2) 事務監査請求(地方自治法 12 条 2 項、75 条)(間接)

- 有権者の 50 分の 1 以上の署名→監査委員に請求
- 請求事項：地方公共団体の事務ならびに地方公共団体の長およびその他の執行機関の権限に属する事務の執行に関する監査

(3) 議会の解散請求(地方自治法 13 条 1 項・76 条～79 条・85 条)(直接)

- 有権者の 3 分の 1 以上の署名→選挙管理委員会に請求
- 請求事項：地方議会の解散

(4) 議員の解職請求(地方自治法 13 条 2 項・80 条・83～85 条)(直接)

- 有権者の 3 分の 1 以上の署名→選挙管理委員会に請求
- 請求事項：議員の解職

(5) 長の解職請求(地方自治法 13 条 2 項・81～85 条)(直接)

- 有権者の 3 分の 1 以上の署名→選挙管理委員会に請求
- 請求事項：地方公共団体の長(都道府県知事・市町村長等)の解職

(6) 主要公務員の解職請求(地方自治法 13 条 2・3 項、86～88 条)(直接)

- 有権者の 3 分の 1 以上の署名→選挙管理委員会に請求

- 請求事項：地方公共団体の主要公務員（副知事・助役、出納長・収入役、選挙管理委員、監査委員、公安委員等）の解職

3 現行直接請求制度の問題点

（１）「直接イニシアティヴ」における請求成立に必要な署名数

※「……条例の制定改廃請求や事務監査請求における有権者の 50 分の 1 という要件はともかく、解散・解職請求における有権者の 3 分の 1 という要件は、人口規模が大きな地方公共団体では署名収集において困難をもたらすものとなっている。有権者数 40 万を超える場合、要件が若干緩和されたものの、依然として大きな困難があることに基本的な変化はない。」
(前掲『新現代地方自治法入門〔第 2 版〕』108 頁)

（２）署名収集活動に対する過剰な制限

①署名収集者の限定：請求代表者・受任者のみ

- 受任者が他の者（非受任者）に署名収集を委託（再委任）することはできない。
- 〈署名者以上・受任者未満〉の者の協力が得られない。

②署名収集対象の限定（受任者の場合）：受任者は、その者の属する市町村（指定都市の場合は区）の選挙権を有する者からしか署名を収集することができない

- 直接請求に関する総務省のホームページは、「具体的な違反事例」として「ターミナル駅で署名を収集したが、受任者の属する市町村以外の市町村の選挙権を有する方の署名が含まれていた」場合をあげている。「上記に違反した場合、10 万円以下の罰金に処せられることがあります」とも付記されている。

～～実体験エピソード①～～

私が紹介した新潟市中央区在住の受任者 H さん。ご家族に署名してもらったところ、たまたま H さん宅に来ていた西区在住の娘さんも署名してしまいました。H さんから通報があり善後策を検討した結果、H さんには署名簿を差し替えて署名集めをやり直してもらい、娘さんには、私が使っている西区有権者用の署名簿に署名してもらうことにしました。差し替えの署名簿は私が H さん宅に届け、娘さんには拙宅に署名をしに来てもらうなど、けっこう面倒な経験でした。

③署名収集方法の制限：署名収集は、収集者が直接、署名者と対面し、直筆の署名を求め

るべきことになっている。戸別訪問や街頭での署名収集は可能だが、郵便や回覧による署名の収集はできない

→署名をする意思を有している有権者がいたとしても、受任者がその有権者宅を訪れるか、街頭署名が行われている場所に有権者本人が赴かなければ、署名できない。

～～実体験エピソード②～～

「県民投票で決める西区の会」は、署名期間中、毎週土曜日の 14 時から 15 時まで、西区内の商業施設前で街頭署名活動を行いました。署名に応じてくれたお一人の女性は、「ぜひ署名をしたかったのですが、どこへ行けばよいのか分かりませんでした。みなさんがたのホームページにこの署名行動のことが紹介されていたので、バスを乗り継いで江南区から来ました」とおっしゃっていました。こういう人のことを最近では〈意識高い系〉などと呼ぶそうですが、署名者のなかにはこのように積極的な方もいらっしゃることを知りました。ちなみに、西区以外の署名者でしたので、受任者欄に記入のない別の署名簿に署名してもらったことはいくつもありません。

④署名欄に署名者の生年月日を記入する箇所があること

→〈氏名・住所までは構わないが、生年月日を書くのは嫌だ〉として署名を拒否される。

(※生年月日の記入は、有権者であることを確認するためと考えられるが、有権者であるかどうかは選挙管理委員会による署名審査の際に、選挙人名簿と照合すれば分かるはずである。署名簿は有権者による「縦覧」に供されるので、不要な個人情報を書かせるべきではない。)

⑤公務員の署名運動参加への制限

※「地方自治法上は当該普通地方公共団体の有権者は、代表者や署名収集受任者となりうるが、国家公務員や教育公務員はなりえず（国公 102 条、人事院規則 14-7、教公特 21 条の 30）、地方公務員も、条例の制定改廃請求や監査請求の請求代表者等になり得るが、自分の勤務する地方公共団体の区域内では、解散・解職の請求について、代表者等になることはできない（地公 36 条）〔*〕。この公務員の政治的行為の制限の法制度の合理性には、大きな疑問がある。」（前掲『新現代地方自治法入門〔第 2 版〕』108 頁、下線部・成嶋）

〔*〕地公法 36 条 2 項 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもって、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもって、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の所属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市の区若しくは総合区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区若しくは

は総合区の所管区域) 外において、第 1 号から第 3 号まで及び第 5 号に掲げる政治的行為をすることができる。

- 一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること
- 二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。
- 三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
- 四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（……）、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。
- 五 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為。

(※地公法 36 条の素直な解釈からすれば、自己の所属する地方公共団体の区域内では、解散・解職の請求のみならず、条例制定改廃や事務監査の請求の場合も、署名運動への積極的関与が禁止されるはず。前掲書の指摘に疑問あり。)

(3) 条例制定改廃直接請求に係る請求処理上の問題点

※「条例の制定改廃請求においては、長は、請求受理後 20 日以内に議会を招集し、意見をつけて議会に付議する（地自 74 条 3 項）。長は、条例の修正意見を付けることも可能であり、条例制定に否定的な意見を付けることも少なくない。議会は、審議の際、請求代表者に意見を述べる機会を与えなければならない（同 74 条 4 項）。議会も条例案を修正することが可能であり、否決することも多いが、その場合にも住民投票は行われない。解散・解職請求と比べて、条例の制定改廃請求の目的達成率はかなり低い。条例の制定改廃の請求を住民投票のない発案にとどめつつ、請求可能な事項も限定するのは極端に制限的である。」

（前掲『新現代地方自治法入門〔第 2 版〕』109 頁、下線部・成嶋）

（※上田道明『自治を問う住民投票』（自治体研究社刊）によれば、直接請求による条例の成立率は、2000 年代当初の時点で 7.2%にとどまる。否決された直接請求のなかには、有権者の半分以上が署名したケース（愛媛県大洲市・有権者の 53%）や、有権者の 27%にあたる約 30 万人の署名が集められたケース（神戸市）などが含まれているという。なお、今回の新潟における直接請求署名数（約 15 万筆）は、全県の有権者の 8.3%にあたるとのこと。）

Ⅲ 住民投票制度

1 「住民投票」とは

※「住民投票 地方公共団体における直接民主制の一方式として、一定の事項に関して住民の意思を直接問う制度。地方自治特別法の賛否の投票（憲 95）、普通地方公共団体における、議会の解散請求に対する賛否の投票（地自 76）、長の解職請求に賛否の投票（地自 81）、議員の解職請求に賛否の投票（地自 80）、役員の解職請求に賛否の投票（地自 86）がある。また、原子力発電所の建設などの事項について、条例により住民投票を制度化している例もみられる。」（三省堂『憲法辞典』「住民投票」の項、下線部・成嶋）

2 住民投票の 2 つの型

（1）「決定型・裁可型」（binding vote）

投票結果がそのまま懸案事項（対象案件）についての最終決定となる。

例：地方特別法住民投票、議会の解散についての賛否の投票、長・議員・役員の解職についての賛否の投票

（2）「諮問型・助言型」（advisory vote）

投票結果は懸案事項について決定権を有する者に対して判断材料を提供するものとされる。

※「東京電力柏崎刈羽原子力発電所の再稼働の是非を問う新潟県民投票条例案」
＝「諮問型・助言型」

第 1 条【目的】 この条例は、東京電力柏崎刈羽原子力発電所の再稼働に関する知事の判断において、県民の意思を公正かつ民主的な手段によつて的確に反映させることを目的とする。」

3 住民投票をめぐる諸論点

(1)「間接民主制の原則に反する」？

※「私は住民投票慎重派だが、その理由は、現在の憲法がこうした形での直接民主制を予定していないと思うからだ。憲法 93 条は、自治体の意思決定は議会と首長の関係の中で行うことを予定していると考える。憲法はかなり徹底した代議制、間接民主制の立場をとっていると思う。」

(駒澤大学・竹花光範、「巻住民投票・識者インタビュー 2」『新潟日報』1996 年 8 月 7 日)

○「自治体民主主義においては、……、『直接民主制』と『間接民主制』とがほぼ同等の比重をもっている。」(前述)

○代表者選出の投票と個別テーマに関する住民投票との違い

代表者選出の投票：複数争点（政策パッケージ）をめぐる投票（multi-issue vote）

人物評価の随伴

個別テーマ住民投票：単一争点をめぐる投票（single-issue vote）

人物評価随伴せず

（※例えば、県議会議員選挙の立候補者が選挙公約において特定の政治的争点（原発再稼働問題など）にまったく言及していなかった場合、その者が当選したからといって、当該争点についてその議員が有権者の意思を正当に代表しているとはいえない。）

○〈議会制民主主義の機能障害〉という視点

議会制民主主義の理念：①議会が民意を正しく反映する（代表の原理）

②公開の討論と熟議により政治的決定を行う（審議の原理）

議会制民主主義の実態——国会の場合：

①議員定数配分の不均衡による投票価値の不平等、小選挙区比例代表並立制の下での得票率と議席率の大幅な乖離（代表の原理の崩壊）

②国会の審議能力の低下、重要案件についての不十分な審議（審議の原理の崩壊）

議会制民主主義の実態——地方議会の場合（巻町議会の例）

※「議会と民意の乖離は国政レベルに限ったことではない。住民投票にまで至った巻町の経緯は、地方自治レベルでも同様の事態が進行していることを示している。巻町民として住民投票運動の渦中にあった新潟大学の鈴木賢治は次のように述べる。——『巻町の政治を象

徴するものは、『西蒲選挙』といわれる、買収と地縁・血縁の選挙である。現金や金品がばらまかれるのはあたりまえ、投票前日には地域の自警団が道路の両側でにらみあい、監視が夜を徹して続けられる。候補と政策で選挙が行われることは、数年前までなかったのである。《中略》77年12月、巻町議会は原発建設の同意決議を議決した。数日前から町議は、外泊して行方をくらまし、機動隊に守られながら議会に入った。議会周辺は、反対団体に包囲され、機動隊とのみ合いとなった。町の商店街はすべてシャッターを落とし、戒厳令下のようにひっそりしていたという。原発建設同意は住民の意思ではなく、議会制民主主義の暴力であった。』⁽¹⁶⁾ このように、住民にとっては「暴力」となった議会制に対する抵抗の運動として、その後の住民投票運動は展開していったのである。」

(成嶋・前掲「直接民主制の光と影」36頁。注(16)の引用は、鈴木賢治「巻原発住民投票とその意義——巻町からの報告」『月刊社会教育』1996年9月号59頁、下線部・成嶋)

(2)「国策を一地域の判断に委ねるべきではない」?

○「国策」の「現場」は特定の地域・特定の自治体である

→ 当該地域住民は「第一当事者」である

→ 〈Nothing about us, without us〉(「私たちに関することを、私たち抜きに決めるな」)
との主張には正当性がある

(※〈Nothing about us, …〉のスローガンは、国連・障害者権利条約の起草過程で、障害者団体が唱えたもの。今回、新潟大学の署名運動グループはこのスローガンを掲げて署名に取り組んだ。なお、「柏崎刈羽原発の安全性を市民の手で検証する市民検証委員会」の主催で2025年2月13日に開かれた講演会で『住民投票の論点』と題する講演を行った早稲田大学政治経済学術院の小原隆治氏は、欧米では原発や軍事基地などの迷惑施設・嫌忌施設のことを「NIMBY」施設と呼んでいることを紹介した。「NIMBY」とは「Not In My Back Yard」(=「オラッテの裏庭には作るなテ!」)の略語とのことである。)

※「まず、国策と住民投票の関係です。国は国策として適切な政策を定め、その実現を図る責任があり、地方自治体も合理的な国策については協力すべきです。しかし、国策が地域や地域住民に関わるときは、一方的にこれを押し付けるべきではなく、必要な情報を提供し、説明を十分に示して、地域住民の理解・協力を求める責任(説明責任。アカウンタビリティ)があります。地方自治体も、そのような国策に対しては、独自の意見を持ち、ときには所要の行動をすることができ(地方自治法2条2項の公共事務として)、そのための住民投票を行うことは可能と考えられます。」(秋田周(新潟大学)「巻原発・住民投票の意義」『住民と自治』1996年10月号72頁、下線部・成嶋)

※「国の政策だからといって、沖縄に集中した米軍基地のように、一部の地域に犠牲を強

いることは許されない。しかも国策が常に正しいとは限らないし、国民と永田町、霞が関の距離も遠くなる一方だ。住民投票は『誤れる国策』への防護壁ともなる。

(社説「巻に学び住民投票の制度化を」『新潟日報』1996年8月11日、下線部・成嶋)

(3)「衆愚政治を助長する」？

※「新聞紙上における石川真澄との対談において西部邁は『(住民投票・国民投票は) 1 つの巨大な感情運動になるのではないかと思う。間接民主制すらつくれない人間たちに直接民主制をうまく動かせる条件も能力も備わっているわけではない。思い上がるのもいい加減にしてもらいたい』と、かなり激しい調子でこれらの制度を非難している。もう少し冷静な指摘としては『住民投票には、大衆動員による非合理的な決定の危険性、不十分、不適切な情報提供での判断のゆがみなど危うさが一般的に指摘される。実施には、付託された案件の賛否が住民の判断で可能か、判断に必要な情報・討論・時間の十分な保証などを考慮する必要がある』という仲哲生の意見がある。西部に代表されるような、『住民投票は感情に流れやすい』『衆愚政治をもたらす』という見方をどう評価すべきか。

西部流の議論には、根底に根強い大衆不信・愚民観があり、スタンスそのものが問題である。さしあたり次のような発言を対置しておく。笹口孝明・巻町長が、『国策の是非を1つの町の住民投票で問うのはおかしい』という原発推進派の主張に関連して述べたものである。――『町民は20数年間、原発の安全性も国のエネルギー政策も考えてきた。この2年間は2万3千人で開いた公聴会のようなもの。みんなが情報を集め、自分なりに整理してきた。』」

(成嶋・前掲「直接民主制の光と影」36～37頁)

(4) 外国人住民に投票資格を認めるべきか？

※「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を持つに至ったと認められるもの」については、「法律をもって、地方公共団体の長、その他議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではない。」

(最高裁平成7年2月28日判決)

※「〔特別永住者等について〕条例をもって、地方公共団体の区域内における住民投票等の意思決定手続過程に参加する措置を講ずることまで禁止されているとまでは解されない。」

(岐阜県御嵩町住民投票訴訟・名古屋高等裁判所平成14年2月19日判決)

(5) 投票成立要件を設定すべきか？

※「住民投票の成立については、当初は要件が設けられることはなかったが、投票資格者の 2 分の 1 以上の投票といった要件を設ける条例も増えてきている（徳島市条例、米原市条例）。そういった場合、必ずしも対象について賛否の運動が十分には展開されず、成立阻止を目指した運動が展開されることもある。」

（前掲『新現代地方自治法入門〔第 2 版〕』111 頁）

（6）選択肢の問題

※「選択肢が二者択一であることが通常であるが、かなり恣意的な 3 つ以上の選択肢が用意される場合もある（名護市条例では、内容が曖昧な条件付き賛成・反対の選択肢が設けられた）。他方、市町村合併に関する住民投票では、複数の選択肢が用意されることも少なくないが、その選択肢の中に、合併反対の選択肢が用意されないこともある（岩城町条例）といった問題も存在する。」

（同上、111～112 頁）

（7）住民投票運動に制限を設けるべきか、

※「国民投票・住民投票が……マイナス面において機能しないようにするための保証は何か。……第 3 は、投票過程における言論・表現の自由の保障である。この点につき、巻町住民投票における 2 つの示唆的な経験を紹介する。1 つは、この住民投票に公職選挙法の選挙運動制限規定が適用されなかったことである。この結果、公選法では厳格に規制されている戸別訪問や宣伝物の配布などが自由に行われた。高い投票率に示された住民投票の高揚には、このことが大いに貢献している。」

（成嶋・前掲「直接民主制の光と影」37 頁）

※「条例の中には、自由な投票運動の保障を定めるのが通常であるが、公職選挙法と同様に戸別訪問の禁止や、その違反に対する罰則まで規定するものもある（徳島市条例）。公職選挙法上の戸別訪問禁止規定に批判が強い中で、条例であえて禁止・罰則を規定することには問題がある。」

（前掲『新現代地方自治法入門〔第 2 版〕』112 頁）

☆まとめ～講演の最後に述べたこと

- 1 収集活動にさまざまな制約が課せられているなかで集められた 15 万筆余の署名は、一筆一筆に相当な重みがある！
- 2 15 万筆余の背後には、署名の意思を有していてもその機会がなかった、いわば〈潜在的署名者〉が相当多数存在することが推測される！
- 3 提案された県民投票が「諮問型・助言型」であることに示されるように、私たちの要求はそれほど〈大それた〉ものではない！