

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史

——制度導入から二〇一三（平成二五）年の改正まで——

賀 来 健 輔

はじめに

条例の制定又は改廃を含む直接請求制度に関しては、これまで地方自治制度史や戦後史とりわけ地方制度改革の検討の中で、制度導入の経緯やその後の改正などが触れられてきた^①。だが条例の制定又は改廃の直接請求（以下「条例の制定改廃請求」と略す）に焦点を絞った制度導入から現在までを対象とする制度史的検討となると、おおよそ筆者の管見する限り見当たらないように思われる。本稿の目的は、その研究の空白を些かなりとも埋めることにある。

今日条例の制定改廃請求の制度は、住民からの個別争点を巡る住民投票条例の制定や政策立案の一つの手法として、

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史（賀来）

七七（二三五）

なくてはならない住民自治を具体化する法的根拠となっている。しかしながら周知のように住民に条例制定の決定権がないことを始め、多くの不備を抱えていることもこれまでつとに明らかにされてきたところである。それらは、制度の歴史的変遷の中で積み重ねられてきたものも少なくない（表1）。

本稿で制度改正に焦点を当てその変遷を辿っておくことは、今後より住民自治にかなった制度を検討していく上で、欠かすことのできない作業であると思われる^②。

一 直接請求制度の導入

わが国で条例の制定改廃請求を含む直接請求制度が導入されたのは、戦後間もなくのことである。その目立った特徴は、まず何より①日本国憲法の制定に先がけた第一次地方制度改革（＝改正）でその導入をみた点、②また導入にあたっては、連合国軍総司令部（以下総司令部）の主導によるのではなく内務省官僚の主導であった点、③さらに導入と同時にさほど現在と変わらないほどの制度的完成をみた点などである。ここではこれらの諸点を中心に、その制度導入時の状況について振り返っておく^③。

第一次地方制度改革^④（①）

第一次地方制度改革とは、一九四六年に行われた地方制度に関する抜本的改革のことである。具体的には、東京都制の一部を改正する法律、府県制の一部を改正する法律、市制の一部を改正する法律、町村制の一部を改正する法律

表1 条例の制定・改廃請求の主な制度的変遷

年号	主な制度内容の変更事項
①1946(昭和21)年	第一次地方制度改革（東京都制、府県制、市制、町村制の改正）の政府原案の提出（必要署名数：都2万人以上、道府県及び各市町村1/50以上〔道府県1万人、市1千人、町村100人が上限〕、長に修正権。）。のちに衆議院において上限の規定を撤廃。
②1947(昭和22)年	地方自治法制定。直接請求制度の1つとして条例制定・改廃請求の規定（「総数の50分の1以上の者の連署」、署名収集期間「都道府県2箇月以内、市町村1箇月理由（政令事項）」、長の修正権は採用せず。意見提出権のみ。）
③1948(昭和23)年	地方自治法の一部改正（「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関するもの」という規定を条文から削除）。
④1950(昭和25)年	地方自治法の一部改正（署名の審査、効力の決定、署名簿の縦覧、争訟手続き、無効の署名、関係人の出頭証言、署名に関する罰則等を規定する法第74条の2から4までを加える。）
⑤1963(昭和38)年	地方自治法の一部改正（「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」の文言を「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」に変更）。
⑥1969(昭和44)年	地方自治法の一部改正（国政選挙、地方選挙を問わず選挙が行われるときの署名活動を禁止する規定の付加（第74条第6項））。
⑦1969(昭和44)年	地方自治法施行令の一部改正（点字による署名を認める）
⑧1994(平成6)年	地方自治法の一部改正（身体の故障又は文盲により署名することができない者に係る代筆署名の規定が設ける〔第74条第7項及び第8項〕）。
⑨2002(平成14)年	地方自治法の一部改正（議会において直接請求による条例案の審議を行うにあたり、請求代表者に意見陳述の機会を与える規定を設ける〔第74条第4項〕）。
⑩2011(平成23)年	地方自治法の一部改正（請求代表者の資格制限規定〔現行法第74条第6項〕及び地位を利用して署名運動をした公務員等に対する罰則規定の創設〔第74条の4第5項〕）。
⑪2013(平成25)年	地方自治法施行令等の一部を改正（請求者の署名収集委任届出書提出の廃止、指定都市における署名収集期間等の延長〔政令事項〕）

（出典）総務省「地方行財政検討会議第一分科会第7回」資料2

（http://www.soumu.go.jp/main_content/000087295.pdf）の記述を基に、加筆修正の上筆者が作成。

からなる。それは日本国憲法制定に関する一連の論議を踏まえながら行われたもので、新憲法の精神を取り入れた旧来の制度とは方向を異にするものであった。しかし、どこまで民主的な改革を実施するかについては、総司令部と内務省との間で激しい駆け引き(Ⅱ「対抗と同調」)^⑥が行われた。

この改革において最も焦点となったのは、知事に関する点であった。日本政府は、総司令部よりその選出方法を間接選挙から直接選挙に変更を余儀なくされた後も、知事の身分を官吏とすることにこだわった。新憲法制定後も旧来の地方制度(Ⅱ後見的国地方関係)を温存するためには、官吏としての身分を残すことが必要だったためである。しかし、結局それも叶うことなく、最終的には法案の附帯決議に「政府は都道府県の首長及びその部下をすべて公吏とする都制、府縣制改正案及びこれに必要な法律を急速に整備し、來るべき通常議會に提出すること」と明記され、第二次地方制度改革(日本国憲法・地方自治法施行)で「公吏」の身分となった。^⑦

結論的には、先行研究が示しているように、第一次地方制度改革で直接請求制度は導入されたが、審議の過程で知事の解職や議会の解散請求が議論の対象になることはあっても、こと条例の制定改廃請求に関しては殆ど話題に上らなかった。^⑧

内務官僚による主導

この第一次地方制度改革そのものは、総司令部に非ず日本側の自主的決定により行われ、^⑨また直接請求制度のような極めて民主的な制度も内務省が主導して作り上げたものとされる。旧来の後見的制度の墨守に努めてきた内務省が、このような戦前とは異なる開明的な制度の端緒を担ったというのは興味深い史実と言ってよい。具体的に主導した人

物とは、内務官僚時代の鈴木俊一（元東京都知事）であり、後年政治学者によるオーラルヒストリーの対象として、本人自身がその辺の事情を詳しく話している。^⑩

日本国憲法に先んじた理由―「明治の先例」の意味したもの

政府が、第一次地方制度改革を日本国憲法制定より急いだ理由として、「明治の先例に倣う」というものがある。当時の内務大臣大村清一、郡祐一地方局長ら内務省当局の積極的改正論の背景にあつたとされる考え方で、この点少し説明を付しておいた方がよいだろう。^⑪

「明治の先例」というのは、時の内務大臣山縣有朋がアルバート・モッセの意見を取り入れ、明治憲法制定や国会開設よりも先に地方制度（市制町村制、府県制郡制）の整備を行ったことを意味する。山縣は地方制度の効果を次のように考えていた。佐久間彊の纏めるところに従えば、①国民をして行政参助の知識経験を得しめ、立憲政治の運用に資する点、②中央政局変動の影響が地方に波及するのを防止する点、の二点である。^⑫これらは、そのまま新憲法制定より先に地方制度を整備する理由として捉えてよいだろう。

②の点は、第一次地方制度改革が日本国憲法より先んじた理由との関連で、特に重要な意味を持つ。この点高木鉦作は、明治政府が「地方制度を整備した重要な狙いの一つは、自由民権の流れを汲む政党を地方自治体に進出させない、要するに地方政治から政党を排除し、中央官僚が地方自治体を掌握できる制度に整備することであつた。そうしないと、国家に進出してくる政党（＝反政府勢力）に対して明治政府は十分に対処できないと考えたからである。」と理解している。端的に分かりやすく説明すれば、国会が開設され（一筋縄ではいかない）政党政治が動き出す前に、明

治政府としては何としても自分たちの思い描く地方制度を整備しておきたかったということに他ならない。

同様のことは第二次大戦直後の政府にも言えたのではないか。沢井勝は、「形式的には新憲法秩序を受け入れつつ、内容的にはだしぬいて行こうとしたための『自主的な決定』であり、だからこそ、憲法制定以前に急いで断行しなければならなかったのではなからうか。」¹⁴と述べる。このように、政府としては何としても旧憲法下で地方制度改革をやり遂げ、日本国憲法制定後も、旧制度がここに生き永らえるように策を講じようとしたのだろう。その目論見も結果的には先述の通り総司令部の前に敢え無く潰えてしまったのだが、その意味において政府が「明治の先例」に倣い、第一次地方制度改革を先んじようとした理由は十分に理解し得る。

条例の制定改廃請求の導入理由

このような事情から第一次地方制度改革が急がれ、また民主的制度の具体的「証拠」の一つとして直接請求制度は取り入れられたと考えられる。それではなぜ他の直接請求とは性格が異なる（端的には政策指向性の相違）¹⁵ 条例の制定改廃請求までも、この時期導入されたのだろうか。その政府の理由づけについては、国会答弁資料の中に見つけることができる。

すなわち、第一に、議員や首長が条例や規則の制定改廃に理解を有さず熱意を欠く場合には、住民が自ら条例や規則を発案する権利を認めることが、地方住民の自治に対する関心を高め自治の進展をもたらすと信じていること、第二に、このような直接参政の途を拓くことが暴力による行動を抑止し、地方自治の健全な発達を促す所以であると考えるところ、第三に、これによって今後地方自治の上に住民の意思が強く反映することになり、議員や市町村長らが責任を自

覚し行政運営が一部の者の利益によらず、広く一般の公共の福祉の増進に行われるようになると思うこと、の三点がそこでは挙げられている。¹⁶⁾

確かにこれらは、いずれも民主的改革を導入するに当たつての真つ当な理由に見える。しかし、これまでも触れてきたように、新憲法制定後も旧制度を墨守したい政府の本音はまた別のところにあつたというのが自然な理解である。

見てきたように、政府としては、旧制度を新憲法制定以降も実質的に温存させる意図で第一次地方制度改革を急ぎ、また新憲法の精神を取り込んだと表向き見せる改革（例えば「知事公選」に象徴される）を行つてきた。¹⁷⁾ とすると、ここからは筆者の推測の域を出るものではないが、他の直接請求と共に条例の制定改廃請求をそれに加えたこと自体に特段意味はなく、表向きの民主的改革の「証拠」の一つ（＝総司令部に民主的改革を行ったと納得させる取引材料）に過ぎないというのが妥当なところであろう。条例の制定改廃請求が加えられたことには、実はそれほどの強い意味合いはないのではないか。

従つて、内務省官僚が直接請求制度の導入を主導したことは事実であっても、彼らの関心は「旧制度の持続」これ一点にのみあつたのであり、特に民主主義の拡大・深化を意図して導入を図つたわけでは決してないのである。

後年条例の制定改廃請求導入の主導者と目される鈴木は、税等の賦課徴収を除外する法改正で政府答弁を行つているが、そこでの発言は住民自治への関心の希薄さを極めて如実に表している。¹⁸⁾

第一次地方制度改革（特に条例の制定改廃請求）の内容

このような背景をもとに行われた第一次地方制度改革の内容を見ておく。先述の東京都制の一部を改正する法律ほかの計四つの法律の主な改正事項は、①公民及び名誉職制度の廃止、②地方議会議員の選挙権・被選挙権の拡張、③名誉選挙権の廃止と住所要件の例外規定、④条例規則制定の直接請求、⑤知事・市町村長・議員等解職の直接請求、⑥地方議会解散の直接請求、⑦監査の直接請求などであった¹⁹。直接請求制度に関するものはこのうちの④～⑦だが、本稿が焦点を当てる④条例規則制定の直接請求に関して、記しておくべきトピックは次の二点である。

政府原案では、必要な署名数について都は二万人以上、府県区市町村は原則五〇分の一以上とし、その数が府県で一、一万、市および東京都の区で一、千、町村で百を超えるときはそれぞれの数で可とした²⁰。その根拠として政府は、「請求に必要な署名者の数は、住民に自由な意思を表明する機会を与える必要と余り少数では慎重を欠くおそれのあることを考慮して、通常の議案の発議に必要な三人の議員が実質上支持を受けている選挙人の数に相当するところに基準をおいた」という点を挙げている²¹。

必要とされる署名数が「議案の発議に必要な三人の議員が実質上支持を受けている選挙人の数（点線筆者）」とする点は、些か根拠としては心許ない。加えて、それを地方自治体の種別に関係なく適用するのは到底無理がある。だがこの根拠を基にした制度は現在まで連綿と続いているのである。

この原案は審議の過程で修正が加えられ、必要とする署名数に関しては、東京都も他の自治体と同様五〇分の一以上の署名数に改められ、また上限規定（道府県一万人、市一千人、町村一〇〇人）は削除された。加えて首長が修正案を議会に提出する際には、必ず原案を添えることになった²²。結果としては、ほぼ現在と同様の内容を有した制度として

出発したということが出来る。

二 制度導入直後の変動期

一九四七（昭和二二）年の地方自治法制定（②）

この年の五月三日、日本国憲法と地方自治法は同時に施行された。この地方自治法は、第一次地方制度改革において改正された東京都制の一部を改正する法律、府県制の一部を改正する法律、市制の一部を改正する法律、町村制の一部を改正する法律の内容に改正を加え、一つの法律にまとめたものである。当時の植原悦二郎内務大臣が法案の提案理由の中で述べているように、地方自治法は「憲法附属法典」とも言うべき性格を有していた。⁽²³⁾

直接請求制度に関しては、第一次地方制度改革における内容の殆どを取り入れている。なお条例の制定改廃請求に関する改正の諸点は、総司令部の意向を受けて第二二条、第七四条第一項の条文中に見られた「条例又は規則の制定」という文言を、「条例の制定又は改廃」と改め、また「規則」という文言を除いた点である。これは「改廃」の意味をはつきりさせるためと、「規則」は長が制定することからそれを削除したものである。⁽²⁴⁾

既にこの時点で署名要件は、「その総数の五十分の一以上の者の連署」（第七四条第一項）と規定され、また新たに施行された地方自治法施行令でも、署名収集の期間は都道府県二箇月以内、市町村二箇月以内（第九二条第四項）と現行制度とほぼ同様（近年政令市については二か月以内に改正された（後述））の規定を見つけることができる。

一九四八（昭和二三）年の地方自治法の一部改正（③）

条例の制定改廃請求の制度史上最も悪しき改正と言われるものが、導入後間もないこの年に行われた。具体的には、導入時には制限を設けていなかった請求対象について、この改正で地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収をその対象から除いたのである。⁽²⁵⁾ この点は現在まで変わることなく残存しており、住民の請求対象の範囲を狭める制度的欠陥としてこれまでつとに批判されてきている。⁽²⁶⁾

この改正の理由には、安易な税等の負担軽減を目的とした請求が濫用され自治体財政を脅かす点にあったとされるが、このような内務省の考え方は当時の高名な学者である田中二郎なども理解を示していたように、比較的一般的なものであったように思われる。⁽²⁷⁾ 実際どの程度そういった類いの請求が行われていたかという点、総務省に拠れば、一九四八（昭和二三）年八月一日施行の地方自治法改正前に行われた条例の制定改廃請求で判明しているもののうち、都道府県に対するもの一一件中全て、市町村に対するもの八件中七件が、税条例及び乗車料条例改正を求めるもので、都道府県の場合不明や請求取り下げを除き明らかになっているものは全て議会で否決されている（表2）⁽²⁸⁾。全国レベルのこの期間この件数で果たして濫用とまで呼びうるのかについては疑問なしとは言えないが、何よりこの内務省の過敏に過ぎる対応の本音は、税等の請求が直接請求に馴染むか馴染まないかという本質的な問題より別のところにあった。

税負担等軽減の請求は、一般の住民にとっては負担を軽減し好ましいものであるが故、署名の収集は可能である。しかし、自治体財政で必要な経費は賄わなくてはならない以上議会は必ずそれを否決する。つまり真の狙いは、事の成り行きが最初から分かっていることに多額の経費を使うことへの疑問という点にあったというのである。⁽²⁹⁾

表 2 昭和23年 8 月 1 日地方自治法改正法施行前に行われた都道府県に対する
 条例制定・改廃請求（地方自治月報第 6・7 合併号）

府県名	請求期日	署名数 (法定署名数)	請求事項	備考
北海道	S23. 4. 2	545,801 (36,035)	北海道税条例改正	S23. 5.29 否決
福島県	S23. 7.10	282,355 (19,842)	電気ガス税鉱産税条例改正	S23. 7.29 否決
神奈川県	S23. 6.15	44,938 (23,738)	電気ガス税賦課徴収条例改正	S23. 7.27 否決
滋賀県	S23. 7.15	15,367 (9,460)	県税条例改正	S23. 7.24 否決
京都府	S23. 5.26	不明	電気ガス税条例改正	S23. 7.29 否決
大阪府	S23. 7.28	48,197 (36,052)	電気ガス税条例改正	請求取下
兵庫県	S23. 5.16	不明	電気ガス税条例改正	不明
奈良県	S23. 6.28	13,309 (8,896)	県税条例改正	S23. 7.27 否決
和歌山県	S23. 7.22	11,843 (10,748)	県電気ガス税及び鉱産税条例改正	S23 7.27 否決
岡山県	S23. 6.22	32,952 (17,655)	県税賦課徴収条例改正	S23. 7.10 否決
愛媛県	S23. 6.11	17,880 (15,244)	電気ガス税条例改正	不明

（出典）総務省「第30次地方制度調査会第 1 回専門小委員会配布資料 1」、2011年。

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000131330.pdf)

この点について、橋本勇は、議会で否決されることが分かっている請求に時間と金をかけるのは無駄という考え方に疑問を呈した上で、「税の減免の請求に対して誠実に検討することが効率的な行政運営を考え、事務事業の選択に真剣に取り組むことになり、納税者意識を高めることに繋がるのではなからうか。」と述べているが、筆者も全く同意見である³⁰。

一九五〇（昭和二五）年の地方自治法の一部改正（④）

この年直接請求制度の諸点について、比較的大きな改正が行われている。条例の制定改廃請求に関わる点は、①署名の審査・効力の決定、署名簿の縦覧、

③署名に関する争訟手続、③無効の署名と関係人の出頭証言、④違法な署名に関する罰則等の規定などである（第七四条の二～四）。これらは、それまで直接請求の手続きに関し特段の規定がなされておらず、署名の際に不正な行為が見られたことを理由に、その防止・是正の観点から制度の整備が行われたとされる。³¹⁾

しかし、この改正については、「住民の直接請求に対するチリング・エフェクト（萎縮効果）を結果するもの」（浜川清³²⁾）という指摘や、「（当時の制度の濫用の＝筆者補足）原因は制度をいかしきれなかつた政治土壌の古さ、住民意識の低さに求めるべきであつて、制度そのものの手続の厳格さとか、制度への警戒を強めることは、本末転倒であり、的外れといえる。」（高寄昇³³⁾）という手厳しい批判もなされている。

今日署名の適正化を図るという意味で、手続を定めるこの条項の全てが不必要とは思わないが、このような規定があるばかりに住民の直接請求活動に実際に支障（過度の萎縮）をきたしているのであれば、定める内容を緩和するなど柔軟な対応が取られるべきであろう。

三 安定期の中での制度改正

この期においては、さほど大きな制度改正は行われていない。その意味では制度的に安定している時期とも言えるが、その中での幾つか諸点の改正事項を留めておく。

一九六三（昭和三八）年の地方自治法の一部改正（⑤）

この改正では、財務会計制度の改正に伴い、条文中の字句の修正を行った。具体的には、従前「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」とあった一文を、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」に改めた（第七四条第一項）。これは、「賦課徴収」を地方税だけに係るようにし、用語の使い方を明確化するという趣旨であった。⁽³⁴⁾

一九六九（昭和四四）年の地方自治法の一部改正（⑥）

この改正によって、地方公共団体の区域内で衆・参議員選挙、地方議会の議員、長の選挙が行われる時には、その間直接請求のための署名を求めることができないものとした（第七四条第七項）。

立法担当者に拠れば、本来の制度趣旨から外れ選挙にある種の影響を与えるべく行われたと疑念を抱かせる請求が少なくない現状を鑑み、選挙と直接請求の両者の運動の時期的重複を避けるために改正が行われたとされる。⁽³⁵⁾ すなわち改正理由は単に事務手続き上の煩雑さ―選挙事務と直接請求の事務―によるものではなく、まさにある種の影響を与えるべく行われる直接請求をこそ問題にしているということになる。

だが、果たしてこのような考え方は妥当なのだろうか。法的に許されたあらゆる制度を使いこなし、選挙に影響をもたらそうとする行為は、たとえばそれが本来の制度趣旨から外れたものであろうとも、政治参加の活性化、民主主義の拡大に資するものである以上政治戦略としては特段問題ないものと筆者は捉えている。その意味においては、この改正により署名収集の期間に制限が加えられたことは、直接請求に一つの制約を課したと見做さざるをえないだろう。

一九六九（昭和四四）年の地方自治法施行令の一部改正（⑦）

一九六九（昭和四四）年にはまた地方自治法施行令だが、直接請求を拡大する比較的重要な改正が行われているのここに留めておく。この改正では、地方自治法施行令第九十二条第一項中の「署名し」という文言を、「署名（盲人が公職選挙法施行令（昭和二五年政令第八十九条）別表第一に定める点字で自己の名前を記載することを含む。以下同じ）をし」に改めた。

公職選挙法に基づく選挙の際には点字投票が認められてきたが、筆跡判定の不可能な点字署名は本人の署名かどうかの確認が困難であるとの理由で、これまで直接請求では認められてこなかった。この改正で点字署名が認められるようになったものである。⁽³⁶⁾

四 平成以後の制度改正

二五年近くもの間目立った制度改正は行われてこなかったが、平成に入って幾つかの改正が行われている。

一九九四（平成六）年の地方自治法の一部改正（⑧）

これまで直接請求の請求者名簿への署名は自署に限定されてきたが、この改正により身体の故障等により自署できない選挙権を有する者にも代筆での署名が認められることになった（第七四条第八項、それに関する罰則規定は、第七四条の四第三項・第四項）。代筆署名の具体的な方法は、その者の属する市町村の選挙権を有する者に委任し、自己の氏

名を直接請求の署名簿に記載させるといふものである。⁽³⁷⁾

二〇〇二（平成一四）年の地方自治法の一部改正（⑨）

この改正により、条例の制定改廃請求により付議された事件の審議を行うに当たっては、議会はその請求代表者の意見を述べる機会を与えなければならなくなった（第七四条第四項）。

これまで首長は議会に意見を付けて条例案を付議してきたが、他方請求代表者は議会に直接意見を述べる機会が全く与えられてこなかった。この点を受けた対応であり、立法担当者に拠れば、「住民が自らその請求の趣旨や内容を議会で説明する機会を設けることにより、議会における審議の充実を図るといふ観点」に基づくものとされる。⁽³⁸⁾

長の意見とバランスをとるといふ点で、また議会の実質的審議に効果が期待されるという点で請求者側に配慮した改正である。

二〇一一（平成二三）年の地方自治法の一部改正（⑩）

この改正では、直接請求における請求代表者の資格制限の創設と署名に関する罰則の規定が加えられた。これは高知県東洋町における町議会議員の解職請求をめぐる事件の最高裁判決を受けたものである。具体的には、選挙管理委員会委員・職員等は条例の制定改廃請求を含め直接請求の請求代表者になれないこと（図1）、その他選挙人名簿に表示されている者で選挙権の停止・失権、転出者、選挙人名簿から抹消された者（死亡、国籍喪失等）も請求代表者になれないことを明確にし（第七四条第六項）、また公務員等の地位を利用した署名運動への罰則措置などを設けた

図1 2011（平成23）年の直接請求制度の改正

	改正前		改正後	
	投票を伴う 請求 (議会の解散、 議員・長の解職)	投票を伴わない 請求 (条例制定・改廃、監査、 主要公務員の解職)	投票を伴う 請求 (議会の解散、 議員・長の解職)	投票を伴わない 請求 (条例制定・改廃、監査、 主要公務員の解職)
国家公務員 及び 地方公務員 (一般職・特別職)	×	○ (注1)	○ (注1)	○ (注1)
選挙管理委員会 の委員及び職員	×	○ (注1)	×	×

公務員等の地位利用を伴う署名運動に対して罰則措置
(投票を伴わない直接請求を含む)

(注1) このほか、国家公務員及び地方公務員については、服務規律の観点から、公務員法等による制約がある。

(注2) 上記の表のほか、改正法においては、①死亡や国籍喪失等により選挙人名簿から抹消された者、②選挙に関する犯罪等により選挙権を有しない者、③転出して住所を有しなくなった者についても、請求代表者たり得る資格を制限することとしている。

(出典) 新田一郎「地域主権改革関連三法③地方自治法の一部改正」『時の法令』第1891号、2011年、50頁。一部文言を変えた。

(第七四条の四第五項)³⁹。

二〇一三（平成二五）年の地方自治施行令の一部改正 (11)

地方自治法施行令の改正ではあるが、近年になり変更点と思われるのでここに留めておく。

これまで直接請求制度全般において署名収集期間は、都道府県においては二か月以内、市町村においては一か月以内と定められてきた（旧地方自治法施行令第九二条第四項）。この点に関して、二〇一三（平成二五）年三月の地方自治法施行令の一部改正により、指定都市の署名収集期間が都道府県並みに延長された（新施行令第九二条第三項）。これは、署名収集期間を都道府県と市町村というカテゴリーで区分してきたことが現状に対応できていないことへの一つの対応と言えよう。地方自治体の種類によらず人口比に応じた収集期間が

望まれるとともに、この点については、さらに性格の異なる直接請求の全てが同じ収集期間であることや連署の要件のあり方などを含め全般的に問題を含んでいる点をここでは指摘しておく。⁽⁴⁰⁾

結び

以上条例の制定改廃請求について、その制度の成り立ちとその後の変遷を振り返ってきた。見てきたように、改めて制度としての基本的内容は既に導入時にほぼ完成していることを確認した。⁽⁴¹⁾ また導入後の主な制度改正は十回ほどを数えるが、その大半は直接請求制度全般に向けて行われたもので、こと条例の制定改廃請求だけを対象にしたものは数少ないことなども明らかになった。

本稿を終えるにあたり、現時点で結論的には制度改正の変遷をいかに評価できるだろうか。果たして住民自治の拡大・深化の方向に進展していると判断しうるのか、それともそれを抑制する方向に逆行しつつあると判断しうるのか。この点に関して、金井利之は概略的にその変遷を辿る中で、一九四八（昭和二三）年の税条例等の請求対象からの除外、一九六九（昭和四四）年の選挙時の署名活動の禁止、二〇一〇（平成二二）年の請求代表者の資格制限や地位を利用して署名運動を行った公務員等への罰則規定などの例を以て、基本的には直接請求を制限する方向での動きが強いと評している。⁽⁴²⁾ 確かにそれらは新たに直接請求を制約しかねない改正であった。住民自治の制度としては明らかに従来より後退しており、その意味では「改悪」と呼ぶことができよう。

しかし、このような否定的な評価が可能な一方で、他方では、一九六九（昭和四四）年の点字署名を可能とした点、

一九九四（平成六）年の障がい有する人の代筆署名を可能とした点、二〇〇二（平成一四）年の議会における条例案審議の際の請求代表者の意見陳述、そして、二〇一三（平成二五）年の政令指定都市における署名収集期間の緩和など、住民自治の拡大に繋がる改正も近年まで断続的に行われてきているのも事実なのである。

金井はまた、一九九四（平成六）年や二〇〇二（平成一四）年の住民自治に積極的な改正を例に（因みに、この時期は第一次地方分権改革の時期にあたる）、「直接請求という住民自治も、国自治体間の分権改革という団体自治の進展する時期にのみ、進むようである。」⁽⁴³⁾と述べているが、表1を見ても明らかのように、必ずしもそうとは受け止められない展開が見い出せる。制度は前進と後退を脈絡なく繰り返し、時代状況に沿った特段の一貫性を見出すのは困難なのである。

以上のことから、なおその制度史上の評価は難しいというのが偽らざるところである。⁽⁴⁴⁾ いずれにしても住民自治の制度として課題が山積していることだけは確かであり、より良い制度に向けた不断の努力が必要とされることは、誰しも異論をはさむ余地はないはずである。

注

- (1) さしあたり、この分野の代表的な文献を幾つか紹介しておく。地方自治制度の通史としては、杉村章三郎『地方自治制綱要「三訂版」』弘文堂、一九五四年、佐久間彊『地方自治制度講義』良書普及会、一九六六年、橋本勇『地方自治のあゆみ』、良書普及会、一九九五年など。また戦後直後の地方制度改革に関しては、天川晃「第六章 地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会、一九八一年、同「第一部 地方自治」天川晃・小田中聰樹『シリーズ日本国憲法・検証 1945-2000 資料と論点 第六卷 地方自治・司法改革』小学館、二〇〇一年など。

なお本稿では、これまでの拙稿で部分的に触れてきた制度の史的経緯や課題について一部重複している箇所があることをあらかじめお断りしておく。

(2) 但し、そこに入手資料の偏りという問題が立ちはだかる点は注意が必要である。本稿の一部は戦後地方制度改革の検討と重なり合う部分があるが、この時期のこのような分野の検討は、多く旧内務省（及びその関係者）の資料に拠らざるを得ないという研究上の制約を持っている。入手可能な資料が現状ではそれしかないためだが、その点で内務省関係資料というフィルターを通した制度の一面史に過ぎないという批判は、甘んじて受けなくてはいけないだろう。この点に関する有益な指摘として以下を参照。小倉裕児「敗戦直後の地方制度改革の動向」『一橋論叢』第一〇八巻第二号、一九九二年、二五八―二五九頁。

(3) 本稿の記述にあたって、特に参照した文献を挙げておく。沢井勝「直接請求制度導入の経過と問題」『討議資料1978年8月コンメンタール直接請求』地方自治総合研究所、一九七八年、松野光伸「現行直接請求制度の制定過程」『島大法学』第二四巻第二・三号、一九八一年、小西敦「地方自治法改正史」信山社、二〇一四年、現代地方自治全集編集委員会編『現代地方自治全集25 地方自治総合年表』ぎょうせい、一九七九年、橋本勇、前掲書、佐久間彊、前掲書、など。この他次のウェブサイトも度々活用した。国立国会図書館「日本法令索引」(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp>)、国立公文書館「デジタルアーカイブ」(<https://www.digital.archives.go.jp/>)。

(4) この数字は、表1との対応を分かりやすくするために付したものである。以下も同様。

(5) 新憲法制定までの過程と第一次地方制度改革関連の動きを時系列で表すと、次のようになる。

一九四六（昭和二一）年二月二三日 G H Q から憲法改正草案（G H Q 草案）を交付

三月 六日 政府はG H Q 草案に対する憲法改正草案要綱を公表

四月一七日 政府は要綱を修正し憲法改正草案を公表

七月 二日 第九〇回帝国議会に第一次地方制度改革関連の改正法律案を提出

九月二七日 第一次地方制度改革関連の改正法公布

十月 五日 第一次地方制度改革関連の改正法施行

七日 日本国憲法可決
一月三日 日本国憲法公布
一九四七（昭和二二）年四月一七日 地方自治法公布
五月三日 日本国憲法施行

地方自治法施行（第二次地方制度改革）

(6) 天川晃、前掲論文、二八四頁。

(7) 内務省編『改正地方制度資料第一部』、一九四七年、七二五頁。またその検討として、高木鉦作「知事公選制と中央統制」
溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制 下』東京大学出版会、一九七四年、小倉、前掲論文、天川晃、
前掲論文、二六八頁以下。

(8) 松野光伸「前掲論文」、九七一—一〇二頁、沢井、前掲論文、七七—七八、八四—八八頁。

(9) 内政史研究会『内政史研究資料第二三集 鈴木俊一氏談話記録第五回 昭和五〇年二月二四日』、一九七五年、六六
頁。

(10) 内政史研究会、前掲書、二八—二九頁。また鈴木俊一『回想・地方自治五十年』ぎょうせい、二四—二五頁も参照。鈴木
及び内務省主導に関する言及は、沢井、前掲論文、八〇—八三頁、松野、前掲論文、九三頁、及び平松弘光「分権時代の政策
法務 分権時代の市民立法—条例制定・改廃の直接請求—」『レポート21 2000年度』二〇〇〇年、一八—二〇頁など。

(11) 自治大学校編『戦後自治史Ⅱ（昭和二十一年の地方制度改革）』一九六一年、三七頁。
(12) 佐久間彊、前掲書、二〇—二二頁。また山縣の原文は次の通りである。

「…自治制ノ効果ハ、啻ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政参助ノ智識経験ヲ得シムルカ爲メ、立憲政治ノ
運用ニ資スル所至大ナリトイフニ止マラス、中央政局異動ノ餘響ヲシテ、地方行政ニ波及セサシムルノ利益、亦決シテ鮮尠
ナラスト爲ス。…（以下略）…」〔公爵山縣有朋談「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」〕『國家學會創立滿三十年記念明治憲政經
濟史論』有斐閣、一九一九年、所収）

- (13) 高木鉦作「第1章 住民の権利と自治体の責任」高木鉦作編『住民自治の権利』法律文化社、一九七三年、九頁。
- (14) 沢井、前掲論文、七九頁。
- (15) 他の直接請求は、過去の行為に対する住民の判断という事後的指向（Ⅱチェック機能）を有しているのに対し、条例の制定改廃請求は住民が将来的な政策案を提案するという事前的（Ⅱ未来）指向を有していると言える。
- (16) 「九、其の他の参考資料(ロ)地方制度改正關係答辯資料」内務省編『前掲書・第一部』、一二〇〇—一二〇一頁。
- (17) 松野、前掲論文、九五頁、沢井、前掲論文、七九頁、水飼幸之助「終戦直後の第一次地方制度改革—改正法律の立法過程をめぐって—」『法学論集』第九号、一九七二年二月、一九八頁。
- (18) 地方自治庁編『改正地方制度資料第五部』、一九五一年、四九—五一頁。なお（これは、自治大学校編、前掲書Ⅶ、二五七—二六〇頁でも読むことができる。後述一九四八（昭和二三）年の地方自治法の一部改正（③）も参照。
- (19) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、九七—一一七頁。
- (20) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇六—一〇七頁。
- (21) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇七頁。但し、この鍵括弧内の文言は自治大学校編で要約されたもので、実際の政府の答弁資料には次のように記されている。
- 「(一) ……最終的な決定は、都府縣會、市町村會に一任せられ、何らその議決を拘束する所がないので、請求に必要な選挙人の数は餘り多くを要求せず、努めて自由な意思を表明する機會を多く與へることが適當である。
- (二) さりとて、餘り少數にすると發案に槓重を缺き適當でない。議員の發案は、議員三人あればなすことが出来るから、議員三人が實質上支持を受けてゐる選挙人の數と概ね同數の選挙人の連署があれば發案を爲し得ることとするのが相當である。
- …(略)…
- (三) (略)
- (四) 以上の理由によつて、都は二萬としたが道府縣市町村については、有権者の五十分の一としたのである。而してこの五十分の一の數が餘りに多いときは以上の趣旨に反することになるので最高限を押へ、道府縣は一萬、市は千、町村は百とし

たのである。例へば人口五萬の市で有権者二萬五千とすればその五十分の一で五百である。而して右の數は名簿の確定後直に都長官、市町村長等が告示することになつてゐる。」（九、其の他の參考資料（ロ）地方制度改正關係答辯資料」内務省編、前掲書・第一部、一二九一—一二九二頁。）

(22) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇七頁。なお、この点の衆議院修正要綱の原文は次の通り。

「三、條例又は規則の制定請求の際首長が原案の趣旨に反しない範囲内でこれを修正した場合には、原案を添へて議會に付議しなければならぬものとする。」（内務省編、前掲書・第一部、七二二頁。）

(23) 植原内務大臣による地方自治法の提案理由には、次のようなくだりがある。「∴地方自治に関する事項は、その基礎を直接憲法にもつてゐるのであります。地方自治に関する法律は、憲法附屬の法典と申すべきものでありますから、日本國憲法の規定および精神に即応した地方自治法を制定し、憲法と同時にこれを施行し、地方行政の民主化をさらに徹底し、もつて國政民主化の基礎を培うことが、特に必要であると考えられたのであります。∴（以下略）∴」内務省編『改正地方制度資料第二部』、一九四七年、六四頁。及び、橋本勇、前掲書、一六〇—一六二頁も参照のこと。なお点線は筆者による。

(24) 自治大学校編『戦後自治史Ⅴ（地方自治法の制定）』一六〇頁。なお条文中の「制定又は改廢」に改める理由は、当時の鈴木俊一行政課長の説明による（内務省編『改正地方制度資料第二部』、一九四七年、二〇三頁）。

(25) この改正に至る過程では、この他「地方公共の秩序の維持、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉の保持に関する條例」もその請求対象から外す方向で審議が進んでいたが、最終的には總司令部の命令で税等の賦課徴収のみを除外することになつた。自治大学校編『戦後自治史Ⅶ（昭和二二・三年の地方自治法改正）』自治大学校、一九六四年、二五五—二五六頁。

(26) この問題点については、以下の拙稿で詳しく論じた。賀来健輔「條例の制定又は改廢の直接請求に関する課題とその一考察—制度の積極的活用の観点から—」『地方自治研究』第二九卷第二号、二〇一四年、三一—三五頁。

(27) 田中二郎「地方自治法に現われた代表的民主主義と直接的民主主義」『自治研究』第二五卷第二号、一九四九年、二一〇頁。田中はこの論文で、請求の動向を「濫用」と表現した。

(28) 総務省「第三〇次地方制度調査会第一回専門小委員会配布資料1」、二〇一一（平成二三）年、ウェブサイトで参照可能

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000131330.pdf)。なお参考までに紹介しておく。鶴飼信成に拠ると、条例の制定改廃請求は一九四七(昭和二二)年五月から翌年六月までの約一年間ほどで一七件で、そのうち府県は一〇件で全て電気ガス税条例の廃止を請求するもので、市町村は七件で一件を除き市町村税の賦課方法の改正に関するものであったという(但し、このデータの出所は不明)。そしてそのいずれもが議会で否決されている。鶴飼信成「地方自治法における直接民主政治―直接請求の実態と意義」『法律時報』第二二巻第七号、一九四九年、二〇頁。

(29) 衆議院治安及び地方制度委員会の鈴木俊一政府委員の発言にそれは、明確に表れている。地方自治庁編『改正地方制度資料第五部』一九五一年、四九―五一頁。なおこれは、自治大学校編、前掲書Ⅶ、二五七―二六〇頁でも読むことができる。

(30) 橋本勇、前掲書、二二二頁。なお改正当初から税等財政的な事項を除外する規定に関しては、疑問視する向きは多かった。例えば、鶴飼信成、前掲論文、二〇―二二頁、浜川清「直接請求による条例制定」佐藤竺編『条例の制定過程』学陽書房、一九七八年、二四二―二四三頁、高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房、一九八〇年、二六九―二七二頁ほか。

(31) 立法担当者は改正の趣旨を述べる中で、当時の状況を、「…選挙人の代筆、偽筆等が、ともすれば行われ勝ち(ママ)であり、また、選挙人を欺罔して署名を求める等の事例も少なからず存在し、常に紛議的となつていた実情にあつた。選挙管理委員会が署名を審査する場合でも、これがため非常に困難を感じていたのである。…(以下略)…」と記している。高辻正巳「地方自治法の改正について」『自治研究』第二六巻第六号一九五〇年、四頁。またこの論説の三一七頁、及び降矢敬義「地方自治法の一部改正法律の解説」『自治公論』第一七巻第五号、一九五〇年、二―一頁も参照。

(32) 浜川清「直接請求による条例制定」佐藤竺編『条例の制定過程』学陽書房、一九七八年、二五三頁。

(33) 高寄昇三『住民投票と市民参加』学陽書房、一九八〇年、二七三―二七七頁。比較的近年でも同様の意見として、金井利之は、「手続を明確にする技術的な改正とも言えるが、署名収集のハードルを官僚制的に高めたともいえる。」と述べている(金井利之「(第2編) 第1章 直接請求制度」『市区町村における住民参加方策に関する調査研究』財団法人地方自治研究機構、二〇一三年、九〇頁)。

(34) 総務省地方制度行財政検討会議第一分科会第7回資料2 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000087295.pdf)

二〇一六年六月六日閲覧。及び森繁一他「地方自治法の一部改正の概説」『時の法令』第四七一号、一九六三年、二一―五頁も参照のこと。

- (35) 河合代悟「都議会定数の特例と直接請求制度の合理化」『時の法令』第六八〇号、一九六九年、二八―三〇頁。
- (36) 河合代悟「前掲論文」、三〇頁。
- (37) 江畑賢治「中核市制度と広域連合制度の創設等」『時の法令』第一四九八号、一九九四年、一七頁。
- (38) 佐々木浩・島崎邦彦「地方自治法等の一部を改正する法律の概要（市町村合併特例法関係を除く）について」『地方自治』第六五四号、二〇〇二年、二七頁。
- (39) 新田一郎「地域主権改革関連三法③地方自治法の一部改正」『時の法令』第一八九一号、二〇一二年、四八―五二頁、及び工藤学「地方自治法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』第三六〇号、二〇一二年、一七―二五頁。
- (40) この点については、新藤宗幸「直接請求制度と住民参加」自治大学校研究部編『地方公務員セミナー住民参加と行政』一九七六年、八七頁、岡田彰「逐条解説 条例の制定・又は改廃の請求とその処置」地方自治総合研究所『コンメンタール直接請求』地方自治総合研究所、一九七八年、一六九頁、及び高寄昇三『住民投票と市民参加』学陽書房、一九八〇年、二七四頁などを参照のこと。
- (41) 沢井 勝、「前掲論文」、七三頁、松野光伸「前掲論文」、九〇頁。
- (42) 金井利之、前掲論文、九〇頁。
- (43) 金井利之、前掲論文、九〇頁。
- (44) その意味では、前稿執筆時の「『地方税等の賦課徴収に関する事項』を請求対象から外したことを除けば、十分とは言えないものの概ね直接請求を行う住民の側に立った制度変更が行われてきたといっても差し支えないだろう。」との認識は、やや勇み足であった。（賀来健輔「条例の制定又は改廃の直接請求―来し方行く末の残された課題―」『政経研究』第五二卷第二号、二〇一五年、一五二頁。）。このような見解をしたのは、本文で示したような住民自治に対するプラスの改正の諸点を強く認識していたことや、また金井の挙げる「制約」の諸点が実際どこまで住民に負担を与えるものなのかをよく測り兼ねている

ことに由来する。

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史（賀来）

一〇一（二五九）

