

条例の制定又は改廃の直接請求制度

——来し方行く末の残された課題——

賀 来 健 輔

1. はじめに

地方自治法に規定されている直接請求制度の中でも住民による政策立案という観点から特に興味深いのは、第七四条の「条例の制定又は改廃の直接請求」（以下条例制定・改廃請求）である。近年全国の自治体で見られる住民投票条例の制定などで、住民が積極的にこの制度を活用しようとする動きがあるのは周知の通りである。

地方自治法には他にも政策立案を指向するものとして請願の制度もあるが、その住民参政制度としての首長や議会に与える影響力（＝民意の「重み」…一定数以上の署名要件をクリアしなければいけない）という点から言えば、条例制定・

改廃請求には遥かに及ばない。^①

筆者は近年この住民による政策立案（換言すれば、住民参加の政策形成）の手法として条例制定・改廃請求制度に強い関心を有し、その現状分析、課題と可能性について直近三篇ほど立て続けに論稿を発表してきた。^② 本稿は関連する課題を今後の検討のために書き留めるものであって、既稿の補遺的側面を担っている。

2. 条例制定・改廃請求制度の変遷―「来し方」に残された課題

2.1 第一次地方制度改革における制度導入

ここでは主に総務省の資料に拠りながら、条例制定・改廃請求制度の変遷を概略的に振り返っておくことにしよう。^③ これまでの主要な制度の変更点は表1に示す通りである。

幾つかの点について説明を補っておくと、制度の原型は、戦後直後の一九四六（昭和二一）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）の政府原案で示された。政府は導入の理由として、①住民の自治に対する関心を強め、自治の進展をもたらす、②直接参政は暴力による行動を抑止し、自治の健全な発達を促す、③住民の意思の反映により、議員や長に責任を自覚させ、一部の利益でなく一般公共の福祉増進のために行政運営が行われるようになる、という三点を挙げている。^④ このうち①と③の理由づけは至極妥当なものと言え現在でも十分に通用する。筆者がこの制度に最も関心を寄せる点である住民による政策立案という点もこの二つの理由から導き出せる。一方②の理由は時代的背景を反映したものであって、現在では全く不必要な理由になっている。

この示された政府原案は、その後都の必要署名数二万人以上が有権者の一／五〇以上に、道府県の上限規定（道府

表 1 条例制定・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
1946(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。
1947(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箇月以内（政令事項）」、長の修正権は採用せず。意見提出権のみ。）
1948(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」を請求の対象外に）。
1950(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。）。
1963(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。）。
1969(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））。
1994(平成6)年	地方自治法の一部改正（身体障害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られる〔第74条第7項及び第8項〕）。
2002(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〕）。
2011(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〕）。
2013(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。

県二万人、市一千人、町村一〇〇人）が削除されたことを除き、ほぼそのまま法制化され、現行制度に連なっていくことになった。なお請求の最終的な決定権は議会に委ねられており、この点は最初から不完全なイニシアティブの制度として出発をみた。

2.2 制度導入の経緯

先に見た三つの制度導入の理由は、今日までのいわば政府の公式見解になっているものであつて、当時の政府の本音に踏み込んだその真実は、未だ十分に解明されているとはいひ難い。従つて、直接請求の中でも性格を異にする条例制定・改廃請求がどういう経緯で（誰が？どのように？）制度化されたのかという点は、今なお興味が尽きない課題である。これまでの先行研究で共通しているのは、それが内務省独自の発案でありGHQの主導によるものではないという点である。^⑤ その根拠として度々引用されてきたのは、当時内務官僚として自ら作成に関わつた鈴木俊一の証言である。^⑥

鈴木回顧録を見る限り、確かに内務省が独自に発案したものであつたと推測される。しかし、それでもなお腑に落ちないのは、やはり戦前の内務官僚がそこまで開明的（＝民主主義的）な制度を積極的に導入する確たる理由がいま一つ見いだせないことである。内務省の独自案にせよ（積極的ではなく）導入せざるを得ない理由は別にあつたのではないか（＝本当の理由）というのが、筆者の素朴な疑問である。例えば松野光伸による次のような記述を目にするとき、それは必ずしも的外れでないように思われるのである。

「…（中略）…知事の直接公選制が新憲法草案に明記され、その実施が不可避となつた段階で、内務省は従来から

の主張である知事の間接選挙制の採用を断念し、知事直接公選制の枠組の中で従来の知事権限を維持する方向へと対応の転換を迫られた。その方向を保障するものと内務省が考えたのが、公選知事の身分を官吏とすることであり、そのためには、明治憲法が適用される間に地方制度を改正して公選知事Ⅱ官吏という既定事実を作り上げておく必要がある。そうしておけば、状況によっては新憲法制定後も公選知事Ⅱ官吏という規定が継続する可能性があるとの判断から、内務省は、新憲法の趣旨を具体化する内容での改正という触れ込みで、第一次地方制度改革を新憲法制定前に急いで実施しようとしたのだとされている。⁽⁷⁾（波線は筆者による）

第一次地方制度改革が行われる過程で、内務省がGHQと度重なる折衝を行っていたのは周知の事実である。その過程で内務省が温存したい旧来制度（特に知事の身分を「官吏」とすることは大きな課題の一つであった）と民主的制度の採用を相手の顔色を窺いながら塩梅していたとするのは、この松野の記述からも推測できるだろう。⁽⁸⁾つまり地方制度改革において内務省は「知事Ⅱ官吏」を温存するためにも、新憲法の趣旨に沿った民主主義的制度を採用する必要があった。言わば「出し」（「取引のために生み出された民主的材料の一つ」）として他の直接請求制度と併せ条例制定・改廃は採用されたとしても不思議ではないだろう。しかし、結果的には知事の直接公選制に加え、その「官吏」としての身分をも外さざるを得ず内務省の目論見は悉く潰え、直接請求制度の方はそのまま採用されたのであったが。推測の域に止まるものだが、今後なお真相の解明が待たれる課題と言えよう。

2.3 地方自治法の制定

一九四七（昭和二三）年地方自治法が制定され、直接請求制度の一つとして条例制定・改廃請求は規定された。こ

ここでは既に有権者の「総数の五〇分の一以上の者の連署」、署名収集の期間として「都道府県二箇月以内、市町村一箇月以内（政令事項）」と現行制度と同様となっている。

一九四八（昭和二三）年には、現行制度の主要な欠陥の一つとされる地方自治法の改正が行われている。それは、「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」を請求対象から除外した点である。以来この点は、住民の請求対象の範囲を狭めるものとして度々批判に晒されることになった。⁹⁾

これ以後も数次に亘る地方自治法の改正により、幾つかの点で制度内容に変更が加えられているが、それほど目立った点は少ない。強いて言うならば、二〇一三（平成二五）年に指定都市が漸く都道府県並みに署名収集期間を延長されたことくらいである。

全般的に見渡すならば、一九四八（昭和二三）年の「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。¹¹⁾

3. 制度改革の必要性―「行く末」に残された課題

3.1 住民投票の必要性

現行制度の最も大きな欠陥としてこれまでつとに指摘されてきた点は、請求した住民の側に最終的な決定権が付与されていないことである。その意味では、今日までこの直接請求権はあくまでも『審議請願権』に毛のはえたようなもの¹²⁾（沢井勝）に過ぎなかった。制度発足当初には、「民主主義の発展段階に対する考慮」（田中二郎）¹³⁾といった説

明もそれなりの説得力を持ったかもしれないが、戦後七〇年の現在となっては少なくともその点を憂うる状況にはない。言うまでもなく憲法改正のような極めて高度な政治問題ですら最終的には国民投票で決するのであって、依然として条例制定・改廃請求が最終的な決定を議会に委ねていることに明確な根拠は見いだせない。従って、「地方税等の賦課徴収に関する事項」を改めて請求対象に含めることと共に、この住民が最終的な決定を行える形に現行制度を改めていくことは、今日地方自治の喫緊の課題であると筆者は捉えている。

住民に法的拘束力を伴った最終的な決定権を委ねる「場」とは、具体的には住民投票に他ならないが、そのような形に制度を改革していくにあたっては、対象内容、署名要件、加えて住民投票に付した際の可否の判断（＝投票率や可決率の取り扱いなど）など検討すべき点は少なくない。¹⁴ そのいずれもが論争的な課題を含んでおり、そもそも制度設計を行うにあたって、どのような場合に住民投票を課すのか（＝議会の関わり方をどうするか）、またどの段階で課すかなど制度の根幹に関わる仕組みについては、クリアすべき課題も多い。本稿では、多方面に多くの課題が存在することを了解した上で、ひとまず議論の叩き台として、実現可能性という観点から住民投票を採用した条例制定・改廃請求の制度設計を試みておきたい。¹⁵

実際に首長や議会に比較的抵抗感が少なく受け入れ可能な選択肢となると、恐らく現行制度の延長上に住民投票を課すといった漸進的な制度設計が最も現実的かつベターな方法ではないかと思われる（それでもなお現状その実現のハードルは極めて高いと言わざるを得ないのだが）。因みに現行法で最終的な意思決定に法的拘束力を有した住民投票を課している諸制度には以下がある（表2）。

表 2 法律等を根拠に持つ住民投票

実施事項	根拠条文	概要	投票権者
議会の解散	地方自治法第76～79条	有権者の総数の3分の1以上（基本形）の連署による議員・長の解職の請求があった際に、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、解散）。	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者
議員・長の解職請求	地方自治法第80～85条他	有権者の総数の3分の1以上（基本形）の連署による議会の解散の請求があった際に、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、それぞれ解職）。	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者
一つの地方公共団体のみに適用される特別法に関する住民投票	日本国憲法第95条、地方自治法第261条、第262条	憲法第95条に基づき「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定に当たって、住民投票を実施（法律の制定には過半数の同意が必要）。	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者
市町村合併に係る法定合併協議会設置の請求に関する住民投票	市町村合併特例法第4条、第5条	直接請求で付された合併協議会の設置に係る議案が議会で否決された場合に、長による住民投票に付する旨の請求又は有権者の6分の1以上の直接請求により、住民投票を実施（投票で有効投票総数の過半数の同意があったときは、議会が可決したものとみなされる。）。	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者
憲法改正に係る国民投票	憲法第96条、憲法改正国民投票法	憲法第96条に基づき「各議員の総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議」し、これに基づき国民投票を実施（投票で過半数の同意が必要）。	満18歳以上の日本国民（平成30年6月21日以後。それまでは、投票権者の年齢は20歳以上。）
特別区の設置に係る住民投票	大都市地域特別区設置法第7条、第8条	指定都市と隣接自治体の人口の合計が200万人以上の地域において市町村を廃止し、特別区を設置する場合に住民投票を実施。投票率に関わらず過半数の賛成で市町村は廃止され、特別区が設置できる。	満20歳以上の者で引き続き3か月以上区域内に住所を有する者

(出典) 総務省地方行政財政検討会議第一分科会第7回資料3-1、3-2 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf 及び http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf) を基に、大幅に加筆修正の上筆者が作成。なお、2015（平成27）年の公職選挙法改正によって今後投票権者の年齢が18歳に引き下げられることが決定している。

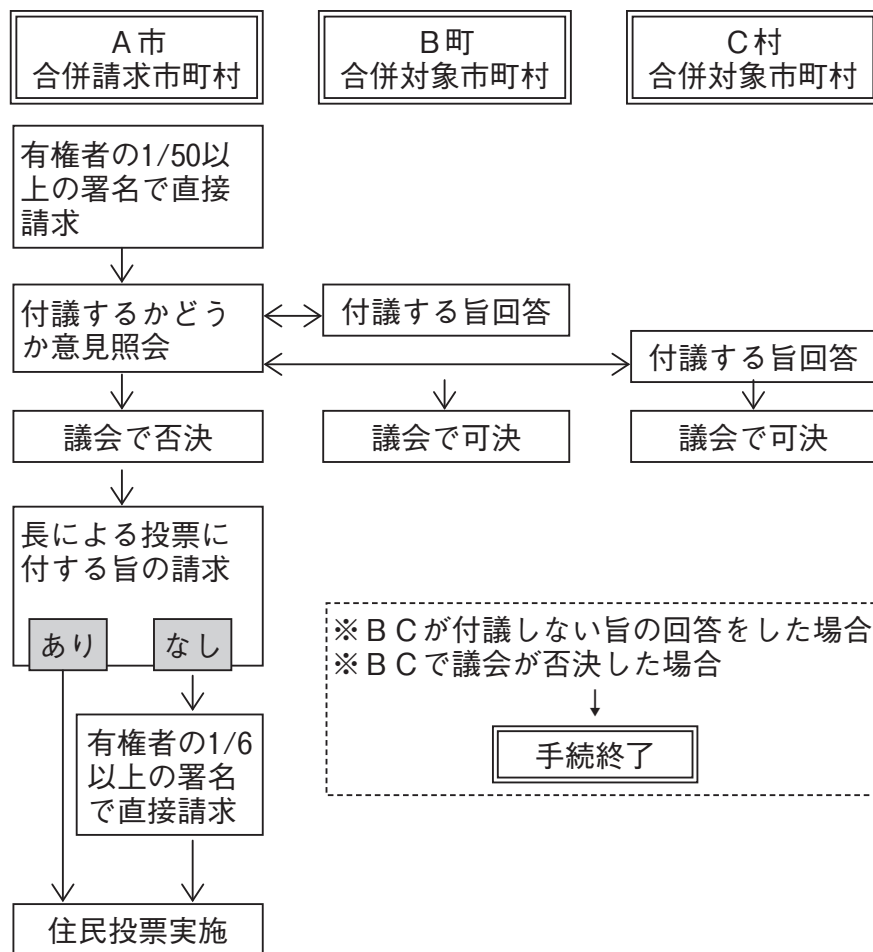
3.2 「市町村合併に係る法定合併協議会設置の請求に関する住民投票」の仕組みと課題

これらのうち「市町村合併に係る法定合併協議会設置の請求に関する住民投票」は条例制定・改廃請求と制度的に似た点もあり、今回の制度設計にあたって検討しておくことは無意味ではないだろう。この制度は国が平成の大合併を推進する過程で導入したもので、一応住民自治の制度とはいえ国の企図する合併促進のためだけに設計されたものであった¹⁶。故に筆者を含め予てより安易な市町村合併を憂慮する者からは、極めて不評を買った制度ではある。しかし、導入の背景はどうあれ制度の仕組みを考えるとという観点からは、条例制定・改廃請求の制度改革に示唆を与える点も含まれている。そこで以下では、市町村合併特例法第四条に規定する「合併協議会の設置に係る住民投票」の仕組みを概略的に紹介し、その課題はどこにあり、また条例制定・改廃請求はそれをどのように克服していくべきか若干の検討を行う¹⁷。(図1)。

3.2.1 制度の仕組み

制度の仕組みは次の通りである。まず住民は、有権者総数の一／五〇以上の連署をもって合併請求市町村の長に対し、合併協議会の設置を請求する。次に合併請求市町村の長から合併対象市町村の長に、合併協議会設置協議について議会に付議するか否かの意見を求める。合併対象市町村全ての長から議会に付議する旨の回答を得た場合には、合併請求市町村、合併対象市町村それぞれにおいて合併協議会設置協議について議会に付議する。そして、その際合併請求市町村の議会で否決し、かつ合併対象市町村の議会全てで可決し、合併請求市町村の長からの住民投票の請求がなかったときは、有権者総数の一／六以上の連署をもってその請求ができ、合併請求市町村の選挙管理委員会が合併

図1 合併協議会の設置に係る住民投票
【市町村合併特例法第4条の場合】



（出典） 総務省地方行財政検討会議第一分科会第7回資料3－2（http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf）。

協議会設置協議について住民投票を実施する。

最終的に合併請求市町村における住民投票で有効投票総数の過半数の賛成があった時には、当該市町村の議会が可決したものとみなされ、合併協議会を設置する。

以上が第四条による制度の概略であるが、最初の請求の署名要件を有権者総数の一／五〇以上としている点は条例制定・改廃請求に、また最終的に住民投票で有効投票総数の過半数以上を合併協議会設置の可決要件にしている点は解職・解散の請求にそれぞれ倣ったものと思われる。この制度はあくまでも住民に合併協議会の設置を

認めるものであつて、合併そのものの可否に関わる手段は認められていない。また合併反対の住民には議会の合併決定に対して対抗する手段は全く与えられていない。これらの点からもこれは、一方的に合併促進の手段として住民参加の道を拓くものでしかないという公平性を欠いた制度となつてゐる。

3.2.2 住民投票の際の署名要件設定の経緯

この制度は、議会の否決後に住民投票の道を拓くプロセスを採用している。その実施にあたって改めて一／六以上の厳しい署名要件を定めているが、これは（実施の）成立を抑制することで議会や長の抵抗感を和らげる意図が期待されているのではないかと思われる。

ところで、合併協議会設置の住民投票は、制度化の過程でどのような理由に基づいてこの署名要件を設定したのだろうか。この点が明らかになれば、その根拠を検討することにより条例制定・改廃請求の署名要件の設定に関しても参考になるだろう。以上のような考えから筆者はその導入の経緯を広くあたつてみたが、現在までその明確な理由を探し出すには至っていない。

しかし、以下の資料に若干の手掛かり（めいたもの）を見つけることはできたので、ここに紹介しておきたい。一つは二〇〇一（平成一三年）の第一五一国会衆議院予算委員会審議で、島聡民主党議員（当時）と遠藤和良総務副大臣（当時）との間で交わされた次のやりとりである。¹⁸

島分科員 ……これから先は新聞報道ですので確かかどうかかわからないんですが、今住民発議の話がされましたので、新聞報道で私が知った限りでは、住民発議がある、合併協議会が設置されなかった、いわゆる議会の一種の

拒否権が発動された、それを乗り越えるために住民投票をすることを可能にするような直接請求の制度もつくろうじゃないかという話がある。その署名数が新聞報道では六分の一と出ています。この六分の一の根拠、直接請求ですから、五十分の一という条例の制定請求、解散、解職請求の三分の一と、その真ん中辺に落とすというわけは何となくわかります。

ただ、この六分の一、一六・七%というのは結構大変な数かなと思うんです。今まで住民発議は八十八件あったわけです。そのうち、この一六・七%を超えているのは約二十件、三分の一ぐらいであります。かなりこれは高いハードルかなというふうに私は思います。

現在のいわゆる住民の直接請求の制度、昭和二十一年に地方制度改正があつて、第一次改正でもう直接請求というのが出たと聞いておりますが、六分の一というのは今まで一度も出た数字じゃありません。衆議院の審議で、条例、規則制定の直接請求自体は、その前は一定数以上の連署であつたのですが、五十分の一になつたそうでありましたが、そのときに、さすがに五十分の一では煩瑣にたえないから十分の一ぐらいで差し支えないと思うという衆議院の審議があるのです。

今まで六分の一という数字は余りなかったですから、もし議論をされるなら十分の一ぐらいの方が私はいいと思うんですが、いかがでしょうか。：

遠藤副大臣　：確かに十分の一ということを考えたことがあるのですね。ただ、法律にいたしますときには、全国の方の皆さんの意見をよく聞いて法律をつくるようにという定めがございましたものですから、全国の町

村会の皆さん、町村議会の議長会の皆さんの御意見を賜りまして、十分の一から六分の一に変更いたしたいと思っております。

これは一回、住民発議で行いましたこの合併協議会の設置を議会が否決した場合に、もう一回、六分の一以上の皆さんが賛成することによりまして議会が否決したものを設置させる、こういう意味でございます。したがって、そういう新しい道を開くという意味でございますから、今はそういう制度はないわけでございまして、ないものをつくるわけでございますから、六分の一で制度をつくりたい、このように考えているわけでございます。

今一つの資料は、二〇〇一（平成一三年）二月に全国町村会が市町村合併特例法の改正にあたり総務省に行った住民投票制度導入に対する申し入れである。¹⁹そこでは総務省の説明にあった一／一〇以上の署名による住民投票の実施案を引き上げ、一／六―一／五にすることを求めている。

さてこの二つの資料から考えると、島議員の発言に従えば、一／六という署名要件は一／五〇の条例制定・改廃請求と一／三の解職・解散請求の真ん中辺りをとったことになる。これに対して遠藤副大臣はこの発言の内容を特段否定することなく、続く島議員の署名要件を一／一〇ぐらいにすべきではという質問の答弁として、町村会の意見を受けて一／六に変更したいと発言している。

これらの点を踏まえると、総務省側は当初署名要件を一／一〇として制度化を進めていたが、ハードルを上げることを要求する町村会の要求をのみ、結局申し入れ通り一／六に署名要件は収まったことになる。大方設定の理由は、このあたりが事の真相なのだろう。

制度のあらゆる設定要件に関して、住民の直接請求に否定的な団体とのせめぎ合いは、条例制定・改廃請求の場合においても同様に展開されることは想像に難くない。

3.2.3 厳格な署名要件の問題性

いずれにしても現行の厳格な署名要件は、かなり問題があると言わざるを得ない。住民は制度の出発点でまず一／五〇以上の署名を必要とし、さらに住民投票の実施でも改めてそれも一／六以上という厳しい署名を求められるというのは、あまりにも高いハードルである。それは署名要件そのものにも言えるし、また署名する側そして収集する側のコストという意味においてもそうである。条例制定・改廃請求の制度設計にあたっては、この点について他の方法を検討した方がよいだろう。例えば、出発点の署名要件をある程度高めに設定し、議会が否決したらそのまま住民投票を実施するとか、あるいは二度目の署名要件を一／一〇など低めに抑えるなど、多様な方法が考えられうる。合併協議会の設置という限定された単一の課題とは性格が異なり一概には比較しにくいだが、少なくとも検討に値する点ではあると思われる。

4. 終わりに

条例制定・改廃請求にまつわる残された課題について若干の検討を試みてきた。結局いずれも解明にまでは至らず課題は課題として依然残ったままであるが、その検討されるべき重要性については少なくとも問題を提起できたのではないかと考えている。

条例制定・改廃請求は、住民の政策立案を可能にするという点で実に魅力的な制度である。しかし、制度発足以来、

不完全な制度を強いられたまま今日まで至ってきた。よりよい制度に改善していくためには、まず以て不完全な制度たらしめてきた個々の要因の検討が欠かせない。今後一人でも多くの研究者が、積極的に未解決の諸課題に対して取り組みことを望むばかりである。筆者もまたその一人に名を連ねていくことで、わが国の住民参加の道を切り拓く契機を作っていきたいと考えている。

註

(1) 一般に請願は、住民の要望を議会が聞きおく形式的側面が強いと思われがちであるが、必ずしもそうとは限らない。例えば、静岡市の一中学生が請願により路上での喫煙をなくすための条例制定を求めた事例では、請願は議会において全会一致で採択され、いわゆる「歩きたばこ禁止条例」(「静岡市路上喫煙による被害等の防止に関する条例」二〇〇六年)の制定に結実した。この事例などは、条例案の作成にまで至らずとも住民による政策立案と見なせるものである。またこの他法的根拠を持たない同様の制度としての陳情にも留意する必要がある。双方に関しては、以下を参照。金井利之「第一章直接請求制度」『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、八〇―八三頁。

(2) その三篇の論稿とは、以下の通りである。賀来健輔「近時の条例の制定・改廃の直接請求に関する通時的考察―一九九九―二〇〇九―」『地方自治研究』第二八巻第二号、二〇一三年、同「近時の住民投票条例制定の直接請求に関する一考察」『地方自治研究』第二九巻第一号、二〇一四年、同「条例の制定又は改廃の直接請求に関する課題と一考察―制度の積極的活用の観点から―」『地方自治研究』第二九巻第二号、二〇一四年。

(3) 制度変遷に関する事項は、総務省地方行財政検討会議第一分科会第七回「資料二 条例制定・改廃に関する直接請求制度について」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000087295.pdf)を元にとめた。併せて、自治大学校『戦後自治史Ⅱ(昭和二十一年の地方制度の改正)』自治大学校、一九六一年、小西敦『地方自治法改正史』信山社、二〇一四年、松本英昭『逐

条地方自治法第六次改訂版』学陽書房、二〇一一年、松藤保孝「第五期戦後地方自治制度の創設期（一九四六—一九五一年）」『我が国の地方自治の成立・発展』自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、二〇一〇年（<http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/05/file/Seiritsu-5.jp.pdf>）なづも参照した。

(4) 三つの理由の記述は前出の総務省の資料に従うものだが、同じ記述は内務省『改正地方制度資料第一部』、昭和二二年一〇月、所収の「地方制度改正関係答弁資料」（二二〇〇—二二〇一頁）でも認めることができる。加えて内務省当局者による解説として、自治研究会『新地方制度の解説』ニュース社、一九四六年、九〇頁。

(5) 例えば、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、一八五頁、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、九二—九三頁、沢井勝「直接請求制度導入の経過と問題」『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、八〇—八三頁、平松弘光「分権時代の自治体法務 分権時代の市民立法—条例制定・改廃の直接請求—」『レポート二二』二〇〇一年度、二〇〇一年、一七一—一八頁など。

(6) 鈴木俊一による第一次地方制度改革、直接請求制度の導入に関する回顧は幾つかある。内政史研究会『鈴木俊一氏談話速記録』（第五回、一九七五年）二八—一九頁。鈴木俊一『回想・地方自治五十年』ぎょうせい、一九九七年、二四—二五頁など。

(7) これは松野光伸が高木鉦作、赤木須留喜らの知見を踏まえて記述したものであって、本文では彼らを出典として挙げている箇所の註は省いて引用してある。松野光伸「前掲論文」、九五頁。なお高木、赤木を参照している部分はそれぞれ次の通り。高木鉦作「知事公選制と中央統制」溪内謙他編『現代行政と官僚制（下）』東京大学出版会、一九七四年、二六五—二七〇頁、赤木須留喜『行政責任の研究』岩波書店、一九七八年、五四—五七頁。

(8) 松野以前にも水飼幸之助が、次のように同様の指摘を行っている。「…かような過程から判断されることは、第一次地方制度改革案は、もともと、明治憲法下での改革として、終戦後の事態についての焦眉の急に應ずるという態度を打ち出して立案されたのであるが、実は、官僚制的中央集権体制を新憲法施行後の地方制度においても温存しようとする意図をもつてつく

られたものであったといえる。」と。水飼幸之助「前掲論文」、一九八頁。

(9) 賀来健輔「前掲論文」第二九卷第二号、二〇一四年、三一五頁。

(10) 賀来健輔「前掲論文」第二九卷第二号。この論文は、その不十分な諸点を取り上げ扱ったものである。

(11) 筆者は公務員に関する罰則規定などは住民の側のそれほど大きな制約として捉えていないのだが、この点を重視して全く逆の評価を下す向きもある。金井利之「前掲論文」、九〇頁。

(12) 沢井勝「前掲論文」、八八頁。

(13) 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、二〇—二二頁。

(14) 関連して、例えば自治体の条例に基づく住民投票の実施において、常に問題とされてきたのはこれらの点である。なお次の資料はそれぞれの論点を簡潔にまとめ有益である。総務省の地方行政検討会議第一分科会（第七回）平成二年一〇月二九日 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/36622.html)。

(15) 先行する同様の試みには、野口暢子「補論 住民投票法（仮称）参考案の検討と残された課題」財団法人社会経済生産性本部総合企画部編『住民参加有識者会議報告書 住民投票制度化への論点と課題』、二〇〇二年、四一—四六頁がある。

(16) その問題点に関する検討として、さしあたり本多滝夫「住民参加と市町村合併」『季刊自治と分権』第五号、二〇〇一年、五二—六一頁、及び上田道明『自治を問う住民投票—抵抗型から自治型の運動へ—』自治体研究社、二〇〇三年、五八—九三頁を参照。

(17) 市町村合併特例法では、二つの場合を想定して住民の直接請求による合併協議会の設置を可能にしている。本稿で取り上げているのは、その一つ「一の合併関係市町村（合併請求市町村）への合併協議会設置請求」（第四条）である。なおこの第四条の要約は、総務省地方行政検討会議第一分科会資料三—二 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf) をもとに大幅に加筆修正の上でまとめたものである。

(18) 第一五一国会 衆議院予算委員会第二分科会第一号（平成一三年三月一日（木曜日））の議事録による (<http://www>。

shugin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/003215120010301001.htm）。

- (19) 全国町村会「市町村合併特例法の改正について申し入れ」二〇〇一（平成一二）年二月二〇日（<http://www.zck.or.jp/activities/h130220/index.html>）。