

平成14年度
住民投票制度に関する検討事業報告書

平成15年3月
川崎市

目次

はじめに	1
本研究の対象と性格	2
1 本研究において対象とする住民投票等	2
2 本研究の性格	3
わが国における住民投票制度の概要等	4
1 法律に基づく住民投票制度	4
2 条例に基づく住民投票制度	4
3 その他の住民投票	5
わが国における住民投票（制度）の具体的事例	7
1 常設型住民投票制度の具体的事例	7
2 個別争点に関する住民投票の具体的事例	13
3 他の選挙と同時執行された住民投票事例	19
4 個別争点に関して意向を問う手法	23
海外における住民投票制度	27
1 アメリカ合衆国における住民投票制度	27
2 ドイツにおける住民投票制度	31
3 スイスにおける住民投票制度	34
常設型住民投票の制度設計に必要な論点の整理・検討	37
1 論点に基づく整理・検討について	37
2 その他必要な検討について	46
参考文献一覧	48
資料編	49
1 常設型住民投票条例の比較	51
2 住民投票調査結果	56
3 平成15年統一地方選挙における住民投票の動向	60
4 海外の住民投票制度概要	64
5 住民投票検討スケジュール・川崎市住民投票制度研究準備会名簿	66

はじめに

中央集権型の政治・行政システムの限界が明らかになりつつある中で、明治、昭和の改革とならび第3の改革と称される分権改革がすすめられている。その成果の一部は、既に2000年4月に地方分権一括法というかたちで具現化されており、今後、地方自治体には、分権改革の成果を踏まえながら、住民とともにまちづくりを進めていくことがさらに求められ、住民とのパートナーシップの構築、多様な市民意見を市政運営により適切に反映できる仕組みの構築が不可欠となっている。

現在の地方自治体における参加の状況をみれば、市民意見を反映させる仕組みとして、計画、実施、評価という過程の各段階において、旧来型の審議会、公聴会はもとより、条例案への住民意見の反映をめざすパブリックコメント制度の導入、ワークショップ方式を採用した計画づくりなど、多様な手法が取り入れられている。

こうした市民意見を反映させる仕組みのひとつである住民投票については、原子力発電所の建設をめぐる平成8年8月に新潟県巻町で実施されて以降、産業廃棄物処理施設や基地問題など、いわゆる迷惑施設の建設に関連して、多くの自治体で実施されている。さらに、平成14年3月末の「市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）（以下、「合併特例法」という。）」の改正により、合併協議会の設置に関する住民投票制度が導入されて以降、多くの自治体で、同法に基づく住民投票とともに、合併の枠組みなどを問う条例に基づく住民投票が盛んに行われている状況にある。

本報告書は、こうした状況を踏まえ、市民意見を政策決定に反映させる仕組みの中で、特に個別課題について意向を問う住民投票制度を中心として、わが国における現状、課題、海外における制度概要に関して、学識者からお話を伺いながら、その論点について事務局が取りまとめたものである。

このため、本報告における誤りなどは、全て報告を取りまとめた事務局の責にある。

なお、この取りまとめに当たっては、川崎市住民投票制度研究準備会の早稲田大学寄本教授、東京大学金井助教授、学習院大学野口先生から大変示唆に富むご意見をいただいた。また、横浜国立大学小池教授、東京都立大学名和田教授、流通科学大学岡本講師、日本大学葉山教授からは、この報告書の基礎となる様々な情報をご提供いただいた。この場を借りて、感謝の意を表することとしたい。

本研究の対象と性格

1 本研究において対象とする住民投票等

通常、住民投票は「特定地域の住民にかかわる重要な問題について、その住民が直接投票することにより可否を決する投票」と定義され、わが国では法定の住民投票（憲法、地方自治法、合併特例法）及び自治体の条例に基づく住民投票を指すものとされ、投票行動を伴わない市民意向調査や郵送等によるアンケート調査は含まれない。

この定義に従えば、東京都田無市、保谷市の合併（現：西東京市）に関する意向調査のように、投票方式を用いつつ、アンケートによって市民意見を把握する手法は、たとえ全有権者を対象としていたとしても、住民投票には含まれない。同様に、重要な政策課題について市民意見を把握する手法として、多くの自治体で導入されている郵送や訪問等によるアンケート調査も、全市民という母集団のうち、統計的に有意な対象をピックアップし実施したとしても、さらに全有権者を対象としたとしても、住民投票のカテゴリーには含まれないことになる。

ただ、投票方式を用いた全数アンケート調査や一部の有権者を対象とした郵送・訪問等によるアンケート調査も、市民意見を反映させる仕組みとしての意味は大きいと考えられること、さらに、本市においても、川崎市縦貫高速鉄道の建設に関して、無作為抽出の1万人を対象とした住民アンケートが実施されていることを勘案すれば、アンケート調査等も本研究の対象に含めることの意義は大きいと思われる。

このため、本研究では、投票方式、郵送、訪問等によるアンケート調査についても「個別課題に関する意向調査（以下、「意向調査」という。）」として対象に含め、検討を進めた。

このように、本研究では、「住民投票」及び「意向調査」（以下、「住民投票等」という。）を対象として位置づけた上で、わが国の自治体における事例を中心とし、海外における住民投票制度（アメリカ合衆国、ドイツ、スイス）を参考として論点の整理を行った。

なお、本報告書では、個別の具体的な課題に対応し、その都度条例を制定して実施するものを「個別課題型」、住民投票の一般的制度を予め条例化し、課題が生じたときにその制度を利用するものを「常設型」としている。

2 本研究の性格

本研究は、「住民投票等」を取り巻く状況について、学識経験者の方々からお話をうかがった内容をベースとして、事務局において論点整理を行ったものである。このため、国内における住民投票制度、海外の事例研究などから課題の整理を行うにとどめ、課題解決に向けた具体的な対応のあり方、個々の課題を横断的に捉えた上での制度設計などについては次年度以降の課題としている。

わが国における住民投票制度の概要等

1 法律に基づく住民投票制度

現行法制度上の「住民投票制度」には、次の2種類がある。

憲法第95条、地方自治法第261条に定める地方自治特別法の住民投票(一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会で議決されたとき)

合併特例法第4条、第4条の2に定める住民投票

歴史的にみれば、この他にも、警察法に基づく市街的町村の警察の廃止に関する住民投票制度があったが、昭和31年の警察法の改正による自治体警察から都道府県警察への変更に伴い、廃止された。

2 条例に基づく住民投票制度

実際に多くの自治体で執行されている住民投票は、法律に定められた住民投票制度としてではなく、地方自治法第74条の住民による条例制定請求等を経て制定された住民投票条例に基づいて実施されているものである。

この住民投票条例は、他の条例制定の手続きと同様に、地方自治法第74条の「直接請求」、「首長提案」、「議員提案」の3つのパターンにより制定されることになる。

「直接請求」...有権者の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者が、地方公共団体の長に対し、条例の制定を求め、長が意見を付けて議会に付議し、議会の審議を経て制定されるもの

「首長提案」...地方公共団体の長が議会に条例案を提案し、議会の審議を経て制定されるもの

「議員提案」...地方公共団体の議会の議員が議会に条例案を提案(議員定数の12分の1の賛成が必要)し、議会の審議を経て制定されるもの

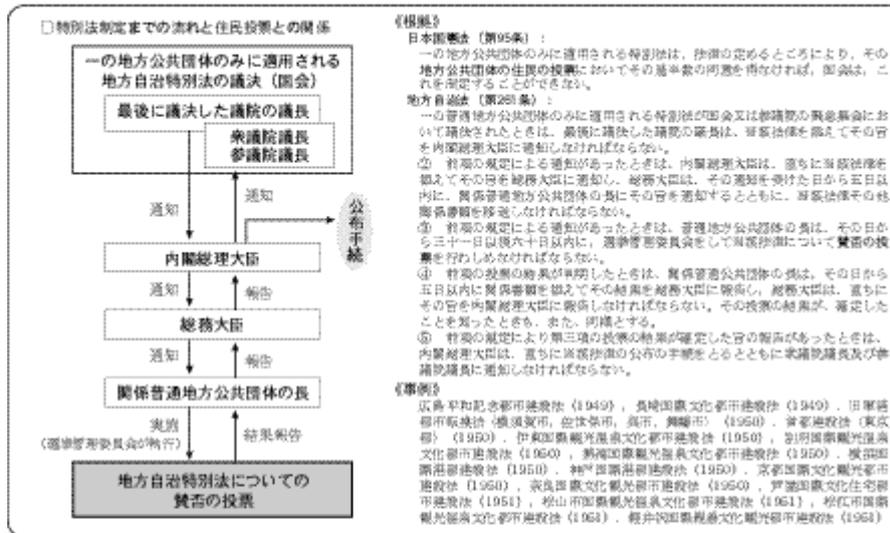
3 その他の住民投票

(1)(2)以外の住民投票としては、自治体の首長権限で定められる規則に基づいて行われた住民投票や、規則等にも基づかない住民の自主管理による住民投票などがある。

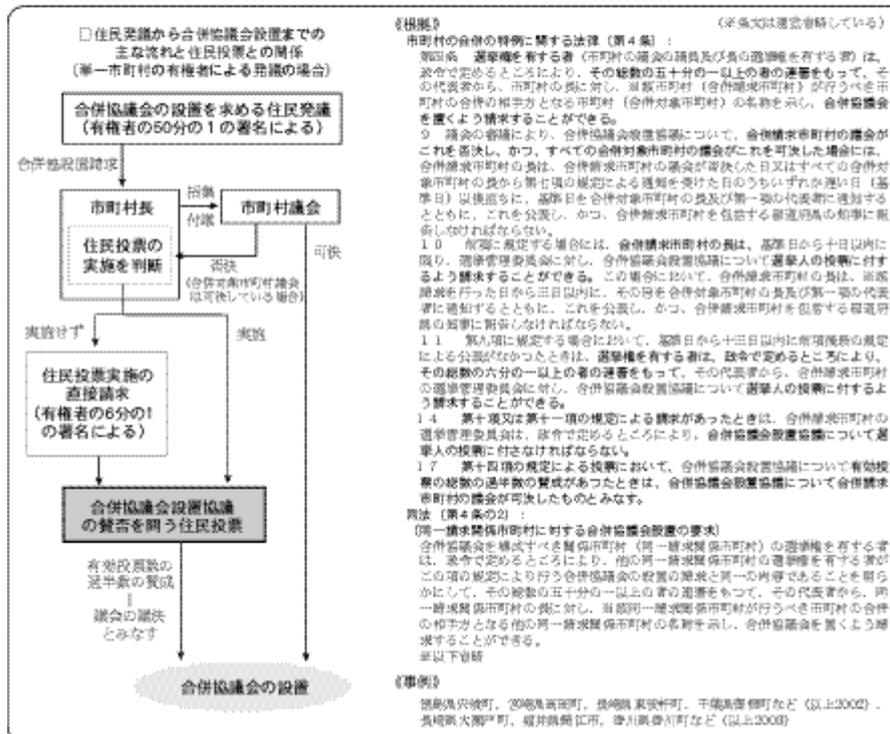
わが国における住民投票の実施パターン

(1) 法律に基づく住民投票

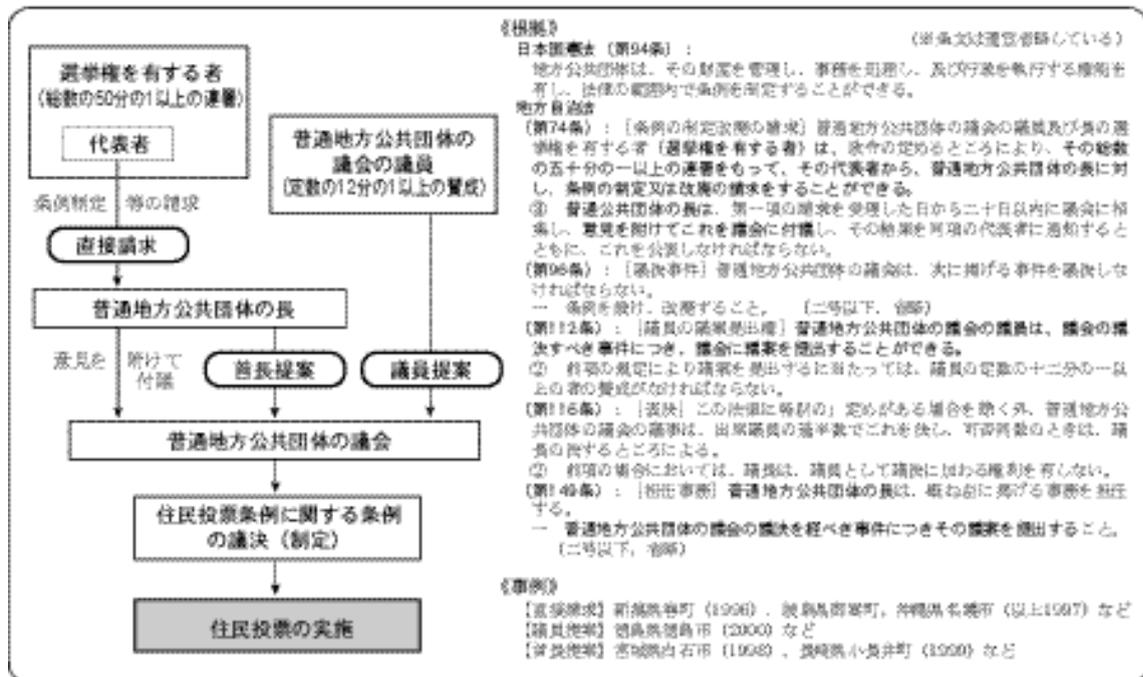
① 憲法、地方自治法に定める地方自治特別法の住民投票



② 合併特別法に定める住民投票



(2) 条例に基づく住民投票



(3) その他の住民投票

上の（1）及び（2）に該当しない住民投票

《事例》

東京都目黒区（1984）：合併賛否関係の代表者による協定に基づき実施
 神奈川県鎌倉市（1970）：町が作成した実験に基づき実施
 新潟県巻町（1995）：市町団体の自主管理により実施

など

わが国における住民投票（制度）の具体的事例

ここでは、次に掲げた住民投票制度設計の論点を踏まえながら、わが国における住民投票（具体的事例）を検証することで、現行制度の課題や問題点を明らかにしていく。

論点整理表

	常設型	個別課題型
	目的をどこにおくか	
	常設型とするか、個別課題型とするか	
	何を対象事項とするか	
	発議要件をどうするか	
	成立（開票）要件をどうするか	
	実施日をどう設定するか	
	どのような設問項目（選択肢）にするか	
	だれが投票資格者か	
	結果の効力をどうするか	

1 常設型住民投票制度の具体的事例

最近、実施されている住民投票の多くは、個別課題型の住民投票であるが、常設型の住民投票を制度化する自治体も見受けられるようになった。

この常設型住民投票には、次のようなタイプがある。

- (1) 条例で具体的な住民投票の要件等を定めるタイプ
…高浜市住民投票条例、広島市住民投票条例など
- (2) 別に条例で定めるタイプ
…箕面市市民参加条例、ニセコ町まちづくり基本条例 など

ここでは、(1)の事例として、「高浜市住民投票条例（以下、「高浜市条例」という。）」と「広島市住民投票条例（以下、「広島市条例」という。）」を、(2)の事例として、「箕面市市民参加条例」、「ニセコ町まちづくり基本条例」と「杉並区自治基本条例」などを取り上げる。

(1) 条例で具体的な住民投票の要件等を定めるタイプ

以下、広島市条例と高浜市条例を対象として、常設型の住民投票制度の創設に当たって、論点となることが想定される 何を対象事項とするか、発議要件をどうするか、成立（開票）要件をどうするか、どのような設問項目にするか、だれが資格者か、結果の効力をどうするかについて、検討を行った（両市の条例については資料編参照。番号は、論点整理表の番号である。）。

何を対象事項とするか

住民投票の対象事項の規定方法については、大きく、1) ポジティブ・リスト方式と 2) ネガティブ・リスト方式に分けることができる。ポジティブ・リスト方式とは、住民投票等の対象事項を列挙しておくものであり、ネガティブ・リスト方式とは、住民投票等にかげられない事項を列挙しておくものである。さらに、両者の規定の仕方についても、1)対象事項として「市政運営上の重要な事項」「その他市の決定権限に属さない事項」などと定め、自由度を高めておく一般概括主義、2)大規模施設など住民投票等の対象範囲を的確かつ網羅的に予想し、具体的な事項を定める制限列举主義がある。

広島市、高浜市はともに、「市政運営上の重要事項」とした上で、限定列举された5項目を除外する方法をとり、1)ポジティブ・リスト方式と2)ネガティブ・リスト方式の2つを組み合わせたものといえる。

また、1)ポジティブ・リスト方式については、「市政運営上の重要事項」として一般概括主義を採用している一方、ネガティブ・リスト方式については、具体的に、次の5項目を掲げ、住民投票の対象から除外しているが、5)適当でないと明らかに認められる事項としてあげており、一般概括主義的な側面も持っていると考えられる。

- 1) 市の機関の権限に属しない事項
- 2) 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項
- 3) 専ら特定の市民又は地域に係る事項
- 4) 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項
- 5) その他、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項

さらに、高浜市条例では、条例制定又は改廃に係る直接請求についての住民投票に関しては、自治法に基づく条例制定又は改廃の直接請求を行った上で、その結果に不服があるときについてのみ行うことができるとされており、3段階の手續から構成されるドイツ州民投票制度に類似したものとなっている。

手順1 自治法に基づく条例の制定改廃・請求

(50分の1)

市議会における条例案の審議・採決

手順2 市議会の議決に不服の場合に住民投票の住民発議

(投票資格者の3分の1)

手順3 住民投票の実施

投票結果を尊重した政策決定

住民側の動きを手順として示している。

発議要件をどうするか

発議に関しては、広島市条例では、10分の1以上の連署による住民発議しか認められていないのに対して、高浜市条例では、1)3分の1以上の連署による住民発議、2)市議会議員の12分の1以上の議員提案、かつ出席議員の過半数の賛成による発議、3)市長による発議が認められている。広島市条例は、市長提案の原案では、市議会や市長による発議も認める内容となっていたが、市議会や市長は民意を反映した政策の立案や執行を行う権限があるとして修正の上、可決されたものである。

成立(開票)要件をどうするか

成立要件については、両市ともに投票資格者数の2分の1とされ、これに満たないときには、開票作業なども行わないこととされている。この理由としては、1)投票率が低く、結果が住民総体の意向を反映しているかについて疑問が残るため、費用面を考慮し、開票しないこと、2)住民投票を実施する場合には、投票行動が個別争点に対して大きな関心を寄せる利益団体など一定の組織力を持った団体が中心となる可能性も高く、低い投票率では利益団体の行動が大きな影響力を持ち、結果にバイアスがかかってしまうことなどが考えられる。しかし、1)統計的には十分有意な水準にあ

るとの意見、2)投票が成立しない場合には、当該争点に対する高い意識をもった住民による投票行動が無駄になってしまうという意見も考えられ、成立要件の設定は様々な要素を考慮した上で、その是非も含め検討されているのではないかと考えられる。

なお、両市のような諮問型の住民投票における「成立」の意味、また「成立」と「開票」の関係については、後述する。

どのような設問項目(選択肢)にするか

設問項目については、両市ともに二者択一で賛否を問う形式とされており、特定の問題について複数の選択肢を許容するものとはなっていない。

これは、住民投票においては、設問項目が投票結果に大きな影響を及ぼしかねず、通常、住民投票の住民からの発議に当たっては利益団体など組織力を持った団体が中心となることが予測され、こうした団体に設問項目の設定も委ねた場合、当該団体の意向によって設問が操作され、結果として、その意向に結果が左右されることも懸念されるためではないかと考えられる。

だれが資格者か

投票資格者については、両市の条例において、年齢要件が18歳以上に引き下げられ、永住外国人も対象となっている。高浜市条例については、平成13年4月1日に施行された条例では、公職選挙法に準じて、「日本国籍をもった満20歳以上の者で、住民投票の基準日(投票日の8日前)現在で引き続き3か月以上高浜市内に住所があるもの」とされていたが、平成14年9月1日施行の新条例において、投票資格者が拡大されるに至っている¹。

この背景には、平成14年3月に滋賀県米原町で行われた合併に関する住民投票において、永住外国人にも投票資格を認めたことなどが影響していると考えられる。

結果の効力をどうするか

両市の条例はともに、投票資格者数の2分の1の投票によって住民投票

¹ この改正の中では、郵便による不在者投票の対象者の拡大、さらに当初同日投票の規定がおかれていたが、投票資格者の範囲の拡大に伴い、他の投票と重なるときは、投票期日を変更できるようになった。

が成立した場合には、有効投票総数の過半数をもって決するものとされている。また、投票結果への対応については、非拘束型という位置づけがなされ、市民、市議会及び市長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならないとの規定に止まっている。

(2) 別に条例で定めるタイプ

地方分権の流れの中で、多くの都市において、自治基本条例等の策定が進められているが、それらの中には、条例の中に具体的な市民参加を進めていく制度としての住民投票を定める自治体が多くみられるようになってきた。

下表はこうした自治体における規定内容を示したものである。

別に条例で定めるタイプの事例

条 例 名	内 容
箕面市市民参加条例	(市民投票の実施) 第八条 市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる。 2 前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める。
二セコ町まちづくり基本条例	第10章 町民投票制度 (町民投票の実施) 第36条 町は、二セコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる。 (町民投票の条例化) 第37条 町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。 2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。
宝塚市まちづくり基本条例	(市民投票) 第17条 市長は、広く市民の意思を直接問う必要があると判断した場合は、市民投票を実施することができる。
生野町まちづくり基本条例	(住民投票) 第31条 町は、生野町にかかわる重要事項について、直接町民の意思を確認するために住民投票の制度を設けることができる。
北海道行政基本条例	(道民の参加) 第4条4 道は、道民生活にかかわる道政上の重要な課題に関し、広く道民の意思を直接問う必要があると認めるときは、当該課題に関し、別に条例で定めるところにより、道民による投票を行うことができる。
杉並区自治基本条例	(住民投票) 第26条 区長は、区政の重要事項について、広く区民の総意を把握するため、区議会の議決を経て、当該議決による条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。 2 前項の条例において、投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする。 (住民投票の請求及び発議) 第27条 区に住所を有する年齢満18年以上の規則で定める者は、規則で定めると

条 例 名	内 容
杉並区自治基本条例 (つづき)	<p>ころにより区政の重要事項について、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から区長に対して住民投票を請求することができる。</p> <p>2 区議会の議員は、区政の重要事項について、議員の定数の 12 分の 1 以上の者の賛成を得て住民投票を発議することができる。</p> <p>3 区長は、区政の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。</p> <p>4 第 1 項の規定による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第 74 条第 2 項から第 8 項まで、第 74 条の 2 第 1 項から第 6 項まで及び第 74 条の 3 第 1 項から第 3 項までの規定の例によるものとする。</p>

杉並区自治基本条例においては、請求及び発議の内容が定められているが、発議できる区民の要件及び発議に係る地方自治法の規定の準用を除き、具体的な内容については区議会による議決を経た条例で定めるところにより実施されると規定されている。これに対し、箕面市は市長の発議で住民投票が実施できること、その具体的な手続きなどは条例で定めることとされ、市民の発議についてはなんら規定されていない。また、二セコ町の条例においては町民投票の制度を設けることができること、町民投票を行なうときは、あらかじめ投票結果の扱いを明らかにしておかなければならないことのみを規定し、他の必要事項は別の条例に委ねている。さらに、宝塚市や生野町の条例においては、別の条例等への委任規定さえも設けられておらず、どのような方法で制度設計をするか不明である。

このように、別の条例で詳細を定めるタイプの場合にもいくつかのパターンがある。

2 個別争点に関する住民投票の具体的事例

本研究を進めるにあたって、新潟県巻町以降、個別の政策課題に関する住民投票条例を制定し、住民投票を実施した自治体を対象として、住民投票に関する調査を実施した。その概要は次のとおりである(詳細は、資料「住民投票調査結果」参照)。

なお、本調査は、平成14年7月30日時点で把握できた住民投票実施団体に対して照会を行ったものであり、合併特例法における住民投票の動向を踏まえたものとなっていない。

(1) アンケート調査の概要

平成14年7月30日時点において、既に住民投票を実施している14自治体に対して郵送により質問表を送付し、次の13の自治体から回答を得た。

新潟県巻町	：平成8(1996)年8月4日実施
沖縄県	：平成8(1996)年9月8日実施
岐阜県御嵩町	：平成9(1997)年6月22日実施
宮崎県小林市	：平成9(1997)年11月16日実施
沖縄県名護市	：平成9(1997)年12月21日実施
岡山県吉永町	：平成10(1998)年2月8日実施
宮城県白石市	：平成10(1998)年6月14日実施
千葉県海上町	：平成10(1998)年8月30日実施
長崎県小長井町	：平成11(1999)年7月4日実施
徳島県徳島市	：平成12(2000)年1月23日実施
新潟県刈羽村	：平成13(2001)年5月27日実施
埼玉県上尾市	：平成13(2001)年7月29日実施
滋賀県米原町	：平成14(2002)年3月31日実施

(2) アンケート結果

本調査については、各自治体から送付していただいた調査票及び資料を基本とし、一部電話によるヒアリング等により修正した上で、集計を行った。主な調査項目の結果については、次のとおりとなっている。

住民投票条例制定の経緯

1) 住民投票の提起主体

住民投票の提起は、住民から直接請求により行われたものが8団体と半数以上を占めている。これは、調査対象とした住民投票事例の主たる対象が迷惑施設である場合が多いため、建設等に対する反対運動が広がるかたちで、住民から住民投票条例制定の直接請求がなされ、その実施に至った事例が多数を占めているためだと思われる。

住民から直接	首長から条例提案	議会から条例提案
7団体	4団体	2団体

2) 住民投票の争点

住民投票の争点としては、産業廃棄物、原子力発電所、基地など迷惑施設の建設等が多数を占めている。これらの施設の周辺環境への影響が懸念され、住民の意識が高まるのにあわせてかたちで、住民投票が実施されているからと思われる。近年では、市町村合併の機運の高まりにあわせてかたちで、埼玉県上尾市のように、住民からの直接請求によって住民投票が実施される事例もみられる。その他として、徳島県徳島市では、国が建設する吉野川の河口堰に関して市民の意思を明らかにする住民投票が行われているが、これも周辺環境への影響を懸念したものであり、住民投票の争点の中心は、周辺環境の悪化への懸念にあるといえよう。

産業廃棄物	原子力発電所	基地等	市町村合併	その他
5団体	2団体	2団体	2団体	2団体

投票資格者

投票資格者については、「年齢満20歳以上の永住外国人で引き続き3箇月以上住所を有する者」にも投票資格を認めている滋賀県米原町を除く12自治体で公職選挙法による有権者資格と同じとしている。投票資格者を拡大した場合には、名簿の調製など追加的な事務手続きが必要となるが、住民投票の争点が当該自治体全体に影響を及ぼす問題であることに鑑み、滋

賀県米原町では広く投票資格を認めていると考えられる。

有権者と同じ	その他
12 団体	1 団体

住民投票の実施

1) 実施主体

住民投票の実施にあたっては、選挙管理委員会への委任を行っているケースが多く、首長自ら執行しているケースは少数となっている。また、県が執行した住民投票については、市町村長へ委任する形で行われている。

選挙管理委員会への委任は、名簿の調製や選挙実施等のノウハウを選挙管理委員会が有していることから、行われているものと思われる。

首長自ら執行	選挙管理委員会への委任	その他
2 団体	10 団体	1 団体

2) 設問項目(選択肢)

投票の設問項目については、賛成・反対のいずれかの項目に をつけるというものが 10 団体と圧倒的に多かった。複数の設問項目から選択する方式を採用している自治体は 2 団体であり、滋賀県米原町では合併の枠組みについての複数の選択肢が、名護市については「賛成」「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」「反対」「環境対策や経済効果が期待できないので反対」というように、環境対策や経済効果への期待にも着目した選択肢がそれぞれ設定されている。

賛成・反対のいずれかに記載	複数の選択	賛成・反対・保留のいずれかに
10 団体	2 団体	1 団体

投票結果の政策への反映

1) 投票の成立(開票)要件

投票の成立要件については、有権者の半数の投票をもって、住民投票が成立する、つまりその結果が効力をもつと回答した自治体が、徳島県徳島市と滋賀県米原町の 2 団体あり、これらの自治体では、この基準に満たない場合には、開票も行われないことと規定されている。

有権者の半数	規定なし
2 団体	11 団体

2) 投票結果の拘束力

住民投票の結果については、全ての団体で、尊重する旨の規定が設けられており、この基準として、有効投票の過半数を設定している自治体が10団体、単に尊重すると規定しているものが3団体あった。このような尊重規定は、投票資格者の意思を重視し、それを受け止める必要があるとの視点に立って、おかれているのだと思われる。

ただ、沖縄県の基地問題に関する住民投票の事例では、その対象が日米地位協定の見直しなどであり、沖縄県が決定できる権限を有していないことから、「県民の意思を明らかにし、もって、県において、これらの現状の改善に努める際の資とすることを目的」（県民投票条例第1条）としており、日本政府及びアメリカ政府に対して、県民投票の結果を通知するにとどまっている。

過半数の意思を尊重	意思(結果)の尊重
10団体	3団体

3) 投票結果の政策への反映

投票結果やその一部を尊重して、政策決定が行われた自治体が7団体と過半数を超えている一方で、当該自治体に権限がなく、国等に対して通知を出したり、対外的に意見表明を行うにとどまっているもの、住民投票結果を政策に反映するまでもなく、迷惑施設の開発手続き自体が業者の都合によって、頓挫してしまい、政策決定に至っていない事例などがある。

投票結果に従い政策決定	一部を尊重して政策決定	その他
5団体	2団体	6団体

その他

1) 住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することの是非

住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することについては、望ましくないとする自治体が多数を占めた。この理由としては、投票行動への影響が懸念される、公職選挙法に規定する選挙と住民投票は性格を異にする、住民投票に諮るほど重要な事項を経費削減の観点などから通常選挙と同時実施すべきでないなどがあげられている。その他は、無回答、検討していないとするものであり、実質的に回答があったものの全てが望ましくないと回答している。

望ましくない	その他
8 団体	5 団体

(3) アンケート結果から

以上のアンケート結果から、はじめに述べた住民投票の制度設計の論点について、次のことがいえよう。

何を対象事項とするか

住民投票の対象事項としては、基地問題など自治体の決定権限外のものも含まれている。こうした決定権限外の事項に関する住民投票結果について、沖縄県の事例では、自治体の意思を明らかにする際の判断材料として用い、最終的に投票結果を尊重したかたちで、沖縄県としての意思を日米両政府に通知するといった要望行動がなされた。

住民投票の対象事項として、当該自治体の決定権限を越えた事項を規定することの是非については、様々な意見が想定されようが、決定権限を有する国に地元住民の意思を伝える、世論に訴えるなどという効果はあると思われる。

成立(開票)要件をどうするか

成立要件については、徳島県徳島市、滋賀県米原町において、投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立するとされ、これに満たない場合には開票も行われなかったとされている。

この理由としては、1)投票率が低い場合の結果に対する住民の意向反映への懸念、2)低い投票率の場合に組織的な票が大きな比率を占め、その結果が住民の意向を反映しているか疑問が残ることなどが考えられる。こうした一方で、1)統計的な有意性、2)住民による投票行動が無駄になるなど様々な問題もあり、こうした要素を考慮した上で、その是非を含め検討する必要があると思われる。

なお、両市のような諮問型の住民投票における「成立」の意味、また「成立」と「開票」の関係については、後述する。

実施日をどう設定するか

住民投票の実施日について、住民投票と首長又は議会議員選挙の同時実

施については望ましくないとの自治体が過半数を上回り、検討していない、無回答などを除けば、回答のあった全ての自治体で望ましくないと回答している。この理由としては、住民投票の争点が投票行動に与える影響の懸念、住民投票と首長又は議会議員選挙は性格を異にするなどがあげられており、間接民主制度を背景とする首長、議会議員の選挙と、住民投票の役割は異なるという意識が強いことが伺われる。

同時実施については、住民投票の投票運動が公職選挙法に抵触する可能性や他団体が執行する選挙における当該団体との調整といった手続上の問題とともに、住民投票の争点が選挙に与える影響を勘案する必要があると考えられる。

どのような設問項目(選択肢)にするか

設問項目について、名護市の住民投票では、4つの選択肢から一つを選ぶものであったが、多くの自治体では、賛成、反対の欄に をつけるという単純な手法が採用されている。これは、投票という形式を採用した場合には、短時間にブース(記載台)の中で投票を行う必要があること、3つ以上の選択肢の場合には、投票が分散するため、結果の解釈が困難になることに起因すると思われる。

だれが投票資格者か

滋賀県米原町が先駆的に永住外国人に投票資格を認めたことをきっかけとして、永住外国人に対して投票資格を認める動きが顕著となっていることに注目する必要がある、投票資格の範囲については検討を要する。

結果の効力をどうするか

結果の効力については、過半数の意思を尊重する、結果を尊重するなど、非拘束型として、尊重義務を規定するにとどまっているが、実際には多くの自治体で投票結果を反映した政策決定が行われている。

これは、「特定地域の住民にかかわる重要な問題について、その住民が直接投票することにより可否を決する」という住民投票の性格から、条例に尊重規定をおくにとどめたとしても、政治的には住民投票結果という民意に反した政策決定が困難なためであると思われる。

3 他の選挙と同時執行された住民投票事例

平成 14 年 3 月の合併特例法の改正によって、法定合併協議会の設置にかかわる住民投票制度が導入されて以降、多くの自治体で住民投票が実施されているが、平成 15 年春の統一地方選挙においては、首長選挙や議会議員選挙と同時に、住民投票が執行される事例が多くみられた。

ここでは、平成 15 年春の統一地方選挙における住民投票の動向について、概観する。

なお、他の選挙と同時執行された住民投票の先駆事例としては、埼玉県上尾市（平成 13 年 7 月 29 日、参議院議員選挙と同日執行）のさいたま市との合併の賛否を問う住民投票がある。

(1) 統一地方選挙における住民投票の概況

平成 17 年 3 月の合併特例法の失効を視野に入れ、合併特例法に基づく住民投票、自治体の条例に基づく住民投票を問わず、市町村合併に関する住民投票が、平成 15 年 4 月 13 日に執行された県議会議員選挙や、4 月 27 日に執行された市町村長選挙、または市町村議会議員選挙と同時に次の 10 の自治体で行われた（住民投票の概要については資料編参照）。

平成 15（2003）年 4 月 13 日執行

福井県鯖江市：県知事選挙、県議会議員選挙と同時開催

合併特例法に基づく投票と市条例に基づく投票の 2 つの住民投票が実施された。

埼玉県朝霞市、志木市、和光市、新座市：県議会議員選挙と同時開催

香川県香川町：県議会議員選挙と同時開催

平成 15（2003）年 4 月 27 日執行

大阪府高石市：市長選挙、市議会議員選挙と同時開催

長崎県三和町、野母崎町：三和町は、町議会議員選挙と同時開催

野母崎町は、町長選挙、町議会議員選挙と同時開催

埼玉県菖蒲町：町議会議員選挙と同時開催

(2) 統一地方選挙における住民投票の論点

こうした統一地方選挙と同時に行われた住民投票を踏まえた場合に、住民投票制度の設計に当たって考慮すべき論点としては、次のものが考えられる。

成立（開票）要件をどうするか

合併特例法に基づく住民投票については、成立要件等は規定されていないが、自治体の条例に基づく住民投票については、鯖江市、高石市が投票資格者の2分の1以上という成立要件を規定し、これに満たない場合には開票も行われなかったこととなっている。

この理由としては、1)投票率が低い場合の結果に対する住民の意向反映への懸念と必要経費を考慮、2)低い投票率の場合に圧力団体等による組織的な投票行動の偏在による投票結果へのバイアスなどが考えられる一方で、1)統計的な有意性、2)住民による投票行動が無駄になるといった問題もあり、様々な要素を考慮した上で、その是非も含め検討されているといえる。

なお、両市のような諮問型の住民投票における「成立」の意味、また「成立」と「開票」の関係については、後述する。

実施日をどう設定するか

住民投票と選挙を同時執行し、選挙と住民投票が重なることで投票率のアップが期待できること、住民投票にかかわる経費を削減できることなどのメリットが期待できるが、次のような問題があった。

1) 投票行動への影響

今回の統一地方選挙においては、10の自治体で住民投票と他の選挙が同時に執行されており、県議会議員選挙と同時が6自治体、市町議会議員選挙と同時が4自治体となっている。このうち、鯖江市においては知事選挙と、高石市では市長及び市議会議員選挙と、野母崎町では町長選挙と同時に行われたため、住民投票の争点と首長選挙の争点が重なる可能性が高かったと思われる。

実際、高石市における市長選挙と住民投票では、合併反対派の新人候補が、現職候補の約2倍の票を得て選出されており、この新人候補の得票数(22,559票)と、住民投票における「合併に反対」の得票数(25,514票)が似通った結果となっており、投票行動に影響を与えたという側面もあると考えられる。さらに、同市では同時に行われた市議会議員選挙でも、合併賛成派が多数を占めるに至っている。

2) 公職選挙法の投票運動に関する規定との抵触

県議会議員選挙と同時執行された埼玉県内の4市における住民投票では、合併を推進する各市の市議が宣伝車両から団体名を消すなど、公職選挙法の抵触を考慮した自粛行為を行った。一方、知事選と県議会議員選挙と同時執行された鯖江市では、公職選挙法に抵触するおそれがあるため、市選挙管理委員会から住民投票に関するポスターを掲示しないようにとの指導が行われている。

さらに、鯖江市では、当初、条例に基づく住民投票を合併特例法の投票より前に行うことを想定していたが、最終的に合併特例法と条例に基づく2つの住民投票を同時に執行した。この理由としては、合併特例法に基づく住民投票の前に条例に基づく住民投票を行うことが、公職選挙法第138条の3の公職選挙の禁止規定に抵触するおそれがあること等が上げられている。

3) 投票資格者が異なることによる運営面の課題

鯖江市、高石市等においては、投票資格者を永住外国人にも拡大した上で、住民投票が地方選挙と同時に執行されている。

このように、投票資格者が異なる住民投票と地方選挙を同時に行う場合、選挙権を持たない永住外国人が選挙の投票所へ入場することは、「選挙人、投票所の事務に従事する者、投票所を監視する職権を有する者又は当該警察官」以外の投票所への立ち入りを禁じた公職選挙法第58条の規定に抵触する可能性がある。このため、鯖江市と高石市では、永住外国人専用の投票所を別に1箇所設置し、住民投票が行われている。

どのような設問項目(選択肢)にするか

合併特例法に基づく住民投票では賛成又は反対を欄に記載する、自治体の条例に基づく住民投票では合併の枠組みを問う内容や賛成反対のいずれかにをつけるなど単純な選択肢が設けられている。また、こうした設問の個々の選択肢を比較すると、「合併に賛成する」「合併に反対する」という合併の賛否に関する選択肢と「A市、B町と合併する」「C市、D町と合併する」といった枠組みに関する選択肢が並列に用いられ、各選択肢の比重が異なるものも見受けられた。

だれが資格者か

合併特例法に基づく住民投票の投票資格者は、公職選挙法に基づく投票資格者と同様であるが、条例に基づく住民投票を実施した自治体については、福井県鯖江市、岡山県北房町、大阪府高石市、埼玉県菖蒲町が永住外国人にも投票資格を拡大している一方、埼玉県の4市で行われた住民投票では、投票資格者を公職選挙法に基づく投票資格者と同様に規定している。

結果の効力をどうするか

8自治体で条例に基づく住民投票が行われたが、全ての条例で尊重務をおくにとどまっている。実際の政策決定への反映という意味では、埼玉県の4市については3市において賛成票が多数を占めたにもかかわらず、和光市で反対票が多数を占めたため、法定合併協議会が解散されたが、他の自治体では住民投票結果をふまえた政策決定が行われている。

4 個別争点に関して意向を問う手法

東京都保谷市と田無市の合併（現：西東京市）に関しては投票形式による住民意向調査が行われているほか、先述の統一地方選挙において住民投票を行った自治体のうち、長崎県三和町や埼玉県菖蒲町等では、住民投票の執行前に、意向調査が行われている。

ここでは、これまでに行われた有権者を対象とした意向調査について、西東京市、長崎県三和町、埼玉県菖蒲町の概要を整理する。

(1) 意向調査の概要

次表は、意向調査の概要をまとめたものである。西東京市では、投票方式によるアンケート調査、長崎県三和町では全有権者を対象とした郵送による調査、埼玉県菖蒲町では有権者の中から一定の対象者を抽出したアンケート調査が実施されている。

こうした意向調査を住民投票と比較した場合、単一争点について、その是非を問うのみでなく、様々な意向を問うことができ、安価で実施できる、クロス集計が可能などのメリットを有していると考えられる。

こうした一方で、郵送方式における公正性の確保、抽出調査の場合の全住民の参加機会の確保という点では、問題を有しているといえる。

個別課題に関して意向を問う手法例

自治体名	西東京市	長崎県三和町	埼玉県菖蒲町
実施日	平成 12 年 7 月	平成 14 年 11 月	平成 14 年 8 月
調査方法	全有権者アンケート調査(投票方式)	全有権者アンケート調査(郵送)	有権者抽出アンケート調査(郵送)
調査対象	18 歳以上の市民	全有権者	2000 人(在住の 20 歳以上の男女)
実施主体	合併協議会	三和町	菖蒲町
意向集約の多様性	多様な市民意見の把握が可能である	多様な市民意見の把握が可能である	統計的には優位な水準で市民の意見把握が可能である
公正・秘密性	郵便や訪問回収によるアンケートと比較して公正性は高い	一箇所ですべて記載されるといったおそれがある	無作為抽出のため、全有権者よりは、公正度は高い
参加度	全有権者に意向表明の機会が与えられる	全有権者に意向表明の機会が与えられる	無作為抽出者に限定される
全体的な意向把握	投票率が低い場合には全体的な意向の把握の点で問題がある	回収率が低い場合には、意向の反映に点で問題がある	回収率が低い場合には、意向の反映に点で問題がある
調査費用	多額の費用を要する	比較的小額の費用で行える	小額の費用で行える
調査手順	・投票名簿の作成		

自治体名	西東京市	長崎県三和町	埼玉県菫蒲町
	<ul style="list-style-type: none"> ・有権者に対するはがきによる通知 ・投票広報の作成・配布 ・データ入力 ・集計 		
調査項目	両市合併に対する賛否 新市の名称 新市に期待する施策の方向性		向上させて欲しい行政サービス 合併の是非 合併のメリット 合併のデメリット 合併の相手方など
備考		平成14年12月に議会に合併協議会の設置を提案するも、否決され、住民投票を実施することに	この意向調査結果を踏まえながら、合併の枠組みを決定し、最終的に住民投票を実施

(2) 意向調査の論点

意向調査の論点としては、発議要件をどうするか、どのような設問項目にするか、だれが資格者か、結果の効力をどうするかということが想定され、次のように整理できる。

発議要件をどうするか

意向調査については、重要な政策課題について様々な視点から市民意見の集約を図り、その政策決定の基礎資料とするという側面が強く、通常、行政からの提案で行われる。実際、意向調査を他の主体からの働きかけによって実施するということはあまりないと思われる。

どのような設問項目(選択肢)にするか

東京都田無市、保谷市の事例では、投票方式を採用しているため、設問は合併の是非、新市の名称、特に期待する施策など限定的となっている。一方で、埼玉県菫蒲町の実例では、アンケート方式であるため、様々な設問を設定し、意向を集約している。

投票方式をとった場合には、投票に要する時間などを考慮し、設問項目を限定的にせざるを得ないが、郵送や訪問等による意向調査の場合には、様々な設問項目を設け、クロス集計によって属性に応じた意向を把握することが可能である。しかし、設問内容や選択肢は、意向調査の結果に大きな影響を与えるものであると考えられることから、様々な設問項目を設ける場合には、特に、個々の選択肢の重みが同等であるかなどを含め、慎重

な検討が必要であるといえよう。

だれが資格者か

意向調査の対象者は、18歳以上の市民、有権者全数、有権者の一部となっており、実際の意向調査の資格（回答者の設定）については、様々な形態が考えられる。

特に、意向調査という手法を用いた場合、たとえば特定の施設建設のあり方を把握する場合にはその恩恵を得る人々など地域を限定したり、高齢者福祉政策については対象者の年齢を限定するなど重要な政策課題の内容に応じて対象範囲を決定することが可能となる。しかし、母集団の中から統計的に有意な対象を抽出して、意向調査を行う場合には、調査対象に抽出されなかった人々は、「政策形成に参加できなかった」という意識を持つ傾向にあることも考慮する必要があるだろう。

結果の効力をどうするか

結果については、あくまでもアンケートという形式を採っていることから、尊重義務規定を設けることは通常想定されないが、一定の母集団に対して、有意なサンプル数を抽出して実施したアンケート結果を踏まえた政策判断を行わない場合には、政治的な問題に発展する可能性も高いと思われる。しかし、住民投票のように賛成・反対という項目だけでなく、多様な設問項目を設けることから、その結果をどのように政策決定に反映させるか、政策決定の基礎資料に用いるかについては、様々な解釈を残すことも否定できない。

(3) 個別争点に関して意向を問う手法が示唆するもの

これら3事例のうち、長崎県三和町、埼玉県菖蒲町については、意向調査を実施したにもかかわらず、住民投票を実施するに至っている。

特に、三和町の事例については、意向調査結果を踏まえ、法定合併協議会の設置について議会に上程したが、合併協議会の設置が否決され、所定の手続を経て、合併特例法に基づく住民投票が実施されることになり、その住民投票の結果、法定合併協議会設置について反対票が有効投票総数の過半数を占め、法定合併協議会の設置が見送られるに至っている。

こうしたねじれをどのようにみるか見解は分かれると思われる。意向調査の設問項目とその解釈、意向調査と住民投票のタイムラグなど様々な理由が考えられるが、意向調査は首長への判断材料を提供する役割を担う一方、住民投票はその結果を政策決定に直結させるなど意向調査と住民投票の役割分担について検討する必要があると考えられる。

海外における住民投票制度

1 アメリカ合衆国における住民投票制度

(1) アメリカの地方自治制度

アメリカ合衆国は、連邦制を採用する国家であり、連邦政府と州政府の役割は連邦憲法によって明確に定義されている。また、地方政府は、「州の創造物」として、州法により設置されており、市町村など州から憲章を与えられて成立する自治体と、州の出先機関としての性格が強い郡（カウンティ）等の準自治体に分けられる。このため、その機構や事務分担も州毎に異なっているが、一般的な役割分担としては、州が福祉、高等教育、幹線道路など連邦の権限（通商、外交など）以外の広範な役割を担う一方で、地方政府の権限は一般的に教育、保健・衛生などとなっている。具体的な事務・政府機構は、憲章（チャーター）に基づき決定され、その内容はそれぞれの地方政府で異なっている。

日本の地方自治制度については、中央政府の統制の元で、国の省庁に対応した部局が自治体にも設けられ、事務についても国・地方を通じて同様なものを担うなど集権・融合型の政府間関係として捉えられている一方で、アメリカでは、分権・分離型として、各行政主体が保有する事務については比較的包括的な権限を有していることなど、制度の相違とともに、その執行形態の相違も考慮した上で、住民投票制度を考えていく必要がある。

(2) 住民投票制度の経緯など

アメリカにおける住民投票制度は、腐敗した都市政治を市民の手に取り戻すため、19世紀から20世紀初頭にかけて行われた市政改革運動のなかで、改革のための手段の一つとして導入されるに至っている。ただし、住民投票自体は、間接民主制が正しく機能しない場合の非常手段として、間接民主制を補完するものとして、具体的に活用されなくとも、その存在自体に意義があると考えられていた。

州レベルで最初にイニシアティブを認めたのは1898年のサウスダコダ州である。その後、住民投票制度の導入・実施はニューディール期まで続いたが、1940年以降はあまり利用されなくなった。その後、70年代に再び脚光を浴びはじめ、環境保護団体、消費者団体、銃規制を求める団体など、

単一争点に関する住民投票が盛んに行われるようになってきた。80年代には、イニシアティブを成立させるために、有料で署名を集めるイニシアティブ産業も登場し、マスメディアによる派手な宣伝も行われるようになった。

現在、全米でもっともポピュラーに行われているのは公債発行などについての義務的レファレンダムであり、他には、都市開発の制限、リサイクルなどの環境保全、ホモセクシュアルの平等権の見直し、公選職の任期制限、選挙資金の規制、スタジアム建設の是非などに関するレファレンダムがある。

(3) 住民投票の制度

州制度や地方制度の多様性から、住民投票制度も州や地方政府ごとに多様な制度となっている。イニシアティブ及びレファレンダムの住民投票は、一般的に、通常の選挙と同時に執行され、一般的な制度と手続きは次のとおりとなっている。

イニシアティブ

イニシアティブは、住民が憲章の改正案や条例案を起草し、一定割合の選挙人の署名を集めて発議し、住民投票で是非を決するものである。

現在、州レベルでは、24州が州憲法改正あるいは法律改正に対するイニシアティブを認めているが、26州ではこの制度を有していない。また、地方政府については、全米の約半数(49.1%)がイニシアティブの制度を有し、太平洋岸地域では9割近い(89.3%)自治体で制度化されているが、南部の州では一割以下の自治体しか制度を有していない。さらに、地方都市で未整備のものが多く、都市部の多くの地方政府で整備されている状況にある。

イニシアティブには、直接イニシアティブと間接イニシアティブがあり、直接イニシアティブでは、特定数(率)の有権者の署名を得て、発議要件(署名数、手続の法的適正など)を満たせば、住民が提案した法案を住民投票に付すことができ、住民投票によって過半数の賛成を得た場合には、議会の賛成・反対に関らず、その法案は成立する。一方、間接イニシアティブでは、住民の発議が要件を満たすと法案は議会に送付され、議会で表決し、表決されなかったときに、住民投票に付される。

イニシアティブに必要な署名数は地方政府ごとに異なるが、直近の選挙における有権者数の5～10%としているところが多い。また、イニシアティブの対象は、憲法や法令の改正とともに、公選者の任期制限、増税の制限、政治資金の制限ギャンブルの公認、犯罪者の重罰化、犯罪被害者の権利保護、税・財政運営をも含む広範なものとなっている。さらに、発議や投票資格者は、通常有権者に限定され、設問は賛否を問う単純な内容となっている。

レファレンダム

レファレンダムは、州議会や地方議会が決定した事項について、発効前にその是非を住民投票にかけるものである。州レベルでは、アラバマ州を除く全ての州で採用されており、議会提案レファレンダムが24州、住民発議レファレンダムが23州で制定されている。また、地方政府については、約9割で導入されている。

このレファレンダムは次の三つに区分できる。

第一は、義務的レファレンダムで、州憲法、地方政府憲章の修正、公債の発行、超過課税、境界変更などを行う際に、州法で住民投票の実施を義務づけているものである。

第二は、任意的(諮問的)レファレンダムで、住民投票にかけるかどうかの決定は議会の裁量にゆだねられ、激しい論争が展開されている場合、州・地方の議会関係者があからさまに意思を表明することがはばかれる場合に用いられることが多い。実際、競馬事業の公認、アルコール飲料の販売の是非などで任意的レファレンダムが実施されている。

第三は、住民発議によるレファレンダムで、議会が可決した条例等について、住民が一定数の署名を集め、住民投票で是非を問うものである。

対象事項については、公衆の安全や衛生、治安等の緊急法案は議会の議決によって効力を発揮するものとされ、その対象からはずされている例が多い。さらに、発議や投票資格者は、通常有権者に限定され、設問はYES、NOといった単純な内容となっている。

こうしたアメリカにおける住民投票制度の特徴は次表のように整理できる。

アメリカの住民投票制度の特徴

項目	内容
目的をどこにおくか	拘束型を採用しており、結果そのものが州や地方政府を拘束することから、政策決定への反映そのものが目的となっている。
常設型とするか、個別課題型とするか	規定された事項については、常に義務的レファレンダムとして住民投票を実施する必要があるほか、一定数(率)の有権者によって請求できる常設型の住民投票制度であるといえる。
何を対象事項とするか	州によって、さらにイニシアティブ、レファレンダムの別によって異なるが、カリフォルニア州の提案 13 号によって減税が求められ、この結果を踏まえ減税が行われた事例に代表されるように、税・財政運営をも含む広範な事項が対象となっている。
発議要件をどうするか	住民発議については、発議資格者(有権者と同様)の一定数(率)の署名によって、議会発議については、義務的レファレンダムの対象として規定される特定事項については全て、及び任意の事項については一定の手続きを経て可能となっている。この中では、行政からの発議は想定されていない。
成立(開票)要件をどうするか	投票結果そのものが議会を拘束するため、成立要件については、特に規定がない。
実施日をどう設定するか	通常、住民投票は、選挙と同時期に行われることとなっているが、まれに別の時期に行われることもある。
どのような設問項目(選択肢)にするか	拘束型という性格から、すぐに意思決定への反映が可能となるよう、設問項目は賛成・反対という内容選択肢がとられている。
だれが資格者か	発議資格者、投票資格者ともに有権者となっている
結果の効力をどうするか	議会による諮問型レファレンダムを除き、拘束型が採用され、住民投票結果が政策決定となる。また、諮問型レファレンダムについては、特に規定が設けられていないものの、当該結果に政策決定が拘束されるという規定を持つものなど、全く諮問に過ぎないものなど州、地方政府によって異なっている。

2 ドイツにおける住民投票制度

(1) ドイツの地方自治制度概観

ドイツは、連邦制国家を採用しており、地方制度としては、州の下に郡と市町村がおかれ、原則として二層制の地方自治制度がとられている。ただ、一部の大都市については、郡から独立した特別市制度が採用されているほか、人口規模が小さい市町村は、議会や公選の首長を持つ市町村連合を設置する場合もある。さらに、ベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの三都市は州と同格の都市州として位置づけされている。

市町村など基礎的自治体の位置づけについては、郡は州により設置され、州の出先機関としての役割と自治権を有する地方自治体としての二つの役割を有する一方、自治権は州憲法によって強く保障されており、市町村は基礎的自治体としての役割を担っている。ただ、市町村には州法によって様々な権限が委任されており、集権的な側面も有している。

具体的な事務については、連邦政府の権限は「ドイツ連邦共和国基本法」（最高法規としての憲法）に限定列挙され、州に残余の権限が与えられている。自治体としての郡や市町村の事務配分については、州法に基づき異なるが、郡は職業学校、住宅建設、保健衛生等の広域的事務や市町村の調整事務、市町村は、小学校、社会扶助、道路(市町村道等を担っている。

ドイツの行政体制を手本として、明治時代以降、行政体制の整備を行ってきたこともあって、わが国の政府構造は集権・融合型をとるドイツなどの大陸型に近いといわれてきた。ただ、連邦制を採用している国であることなどわが国と相違点も多い。

(2) 住民投票制度成立の経緯

ワイマール憲法下でナチス政権が成立し、ファシズムへと導いていったことへの反省から、戦後の憲法では大統領による直接民主主義的な制度が廃止され、国民投票の対象事項も基本法改正と州の領域変更のみに限定されることとなった。ただ、州民投票については、1940年代末から50年代初めにかけて、多くの州で導入されている。また、この州民投票制度に係る近年の動きとして、1990年以降、州民請求、州民発案、州民投票という三段階の手続から構成される制度が多くの州で採用されるようになってきている。さらに、市町村レベルでの住民投票については、1956年にいち早くバーデン=ヴュルテ

ンベルグ州で住民投票制度が導入されていたが、1990年代にはいって全州で自治体レベルの住民投票制度が導入されるようになった。

ドイツで住民投票といった場合、州レベルでの州民投票制度と、市町村レベルでの住民投票制度が存在しており、州毎に異なった制度が存在していることと併せて、州レベルと市町村(ゲマインデ)レベルを別々にみていく必要がある。

(3) 住民投票制度の概要

ドイツの各州や自治体における州民・住民投票制度の特徴は、アメリカと同様に拘束型という点にあるが、あくまで間接民主主義(議会制)を基調とし、自治体の意思決定機構の中で、それを補完するものとして位置づけられる。

州レベルでの住民投票

ほとんどの州で、州民投票制度として、イニシアティブとレファレンダムの両者がとり入れられている。

イニシアティブについては、手続の面から、州民請求、州民発案、州民投票という三つに分けられ、多くの州で州民投票の発案の前に、州民発案よりも少ない署名で議会に対して法案等の直接請求を行う州民請求が制度化されている。

こうした州民投票の対象は、州憲法の改正、議会解散、州法の制定などとともに、その他の議会権限に含まれる事項が対象となるが、予算・租税・給与などは除外されている。また、州民請求・発案の資格者、及び州民投票の資格者は有権者と同様とされており、投票は賛否を問う単純な選択肢が採用されている。

市町村レベルでの住民投票

市町村(ゲマインデ)における住民投票には、市民請求・市民提案によるイニシアティブのほか、議会発案によるレファレンダム(2分の1～3分の2の特別決議)などがある。

イニシアティブの対象は、一般的に市町村自身の「重要な事項」となっているが、除外事項が列挙されている(ネガティブ・リスト方式)を採用していることが多く、具体的な除外事項としては、委任事務、市町村内部組織、

首長・議員等の関係条例、予算・決算・租税、財政などが挙げられている。ただ、一部の自治体では、ポジティブ・リスト方式も採用されており、この場合には、対象事項として学校等公共施設の設置・廃止、自治体の廃置分合・境界変更、自治体内部の行政区制の導入・廃止等が挙げるものが見受けられる。実際の住民投票をみると、公共施設の設置・廃止、区域の変更、地区制度の導入・廃止、住民集会の開催などについて行われることが多い。

市民請求は、有権者の5～15%の請求で成立し、さらに不服のある場合に、有権者の10～20%により、市民発案が成立し、議会が受け入れなければ市民投票が実施されることになる。

こうしたドイツにおける住民投票制度の特徴をまとめれば次表のようになる。

ドイツの住民投票制度の特徴

項目	内容
目的をどこにおくか	拘束型を採用しており、住民請求、住民発案を経た重要な政策課題について、政策決定を行うことに目的がおかれている。
常設型とするか、個別課題型とするか	規定された事項については、常に義務的レファレンダムとして住民投票を実施する必要があるほか、一定数(率)の有権者によって請求できる常設型となっている。
何を対象事項とするか	当該州政府・地方政府の権限内の事項が対象となっている。また、ネガティブ・リスト方式が多いが、ポジティブ・リスト方式も一部で採用されており、ポジティブ・リスト方式の除外事項としては、委任事項、予算、決算などが挙げられる。
発議要件をどうするか	発議については、一定数(率)の有権者の署名により、発案を行い、住民投票が行われる。また、発案の前段階で、少ない署名で議会審議にかけることができる請求制度を有するものもある。法律レファレンダムなどについては、一定の手続を経れば、政府・議会からの発案も認める州もある。
成立(開票)要件をどうするか	住民投票は常に開票されるが、最終得票が有権者の一定割合に満たない場合には成立しないとするものもある。
実施日をどう設定するか	住民投票は、発案から一定期間を経て行われるものであり、選挙と同時期とは想定されていない。
どのような設問項目(選択肢)にするか	全て、賛否を問う内容となっている。
だれが資格者か	資格者は、有権者と同様となっている。
結果の効力をどうするか	最終得票が有権者の一定割合以上の得票といった成立要件を定めているものもあるが、住民投票が成立すれば、政策決定を拘束する。

3 スイスにおける住民投票制度

(1) スイスの地方自治制度概観

連邦制を採用するスイスでは、三層制の政府機構が採用されており、連邦政府、26の州（カントン）、2,900余りの市町村（ゲマインデ）からなる政府構造となっている。

わが国の自治体に相当する州、市町村との違いを挙げれば、各州が憲法を持って、連邦政府から独立した権限を有していること、直接民主制を採用していることである。実際、州レベルでも2州で住民総会が実施されているほか、自治体の約8割で住民総会が実施されており、議会制をとっているところは2割に過ぎない。このため、議会制についても「半直接民主制」と呼ばれている状況にある。

このように、直接民主制を基調とする考え方が根底にあって、議会制を採用している政府機構について、レファレンダムやイニシアティブの制度を導入することで、国民・州民・住民の参政権が保障されているにすぎないことに留意する必要がある。

(2) 住民投票制度成立の経緯

先述のとおり、住民総会に代表される直接民主制を基本とする中で、連邦政府や州、大規模自治体など、人口規模などの観点から直接民主制による総会は不可能であると考えられる場合に、住民投票制度が導入され、参政権が保障されている形となっている。

(3) 住民投票制度の概要

州レベルでの住民投票

州レベルでの住民投票には、レファレンダムとイニシアティブがあり、州によって発案の要件などが異なっている。このうち、レファレンダムについては、義務的レファレンダムと任意的レファレンダムがあり、義務的レファレンダムとしては、州憲法の改正、法律改正があり、一部の州においては、財政のレファレンダムも採用され、一定の金額以上の支出については全て住民投票に付される。一方、任意的レファレンダムについては、義務的レファレンダムの対象外で、かつ議会の専決事項以外のものがほとんど対象となっている。

発案者は、義務的レファレンダムについては州議会であり、任意的イニシアティブ、任意的レファレンダムについては一定数の有権者によって発案できる。具体的には、法律の改廃などイニシアティブについては、1万人以上の有権者の署名、州法公布後、40日以内に7千人以上の有権者の要求があれば、レファレンダムにかけることができる。また、行政官庁の要求と州議会の支持があれば、イニシアティブの要求ができる規定も設けられている。

この発議資格者、投票資格者は有権者となっており、YES、NOの投票が行われる。

自治体レベルでの住民投票

自治体レベルでの住民投票には、レファレンダムとイニシアティブがあり、レファレンダムには義務的レファレンダムと任意的レファレンダムがある。義務的レファレンダムは、自治体憲章（ゲマンインデ・オルドヌング）の制定・改正、一定規模以上の財政支出となっており、任意的レファレンダムは一定の例外事項を除いた全ての議会の決定事項が対象となる。義務的レファレンダムは議会によって行われるが、任意的レファレンダムは、1)有権者の一定割合（500人以下30%、5,000人以下20%、3万人以上3,000人）の署名による要求、2)議員の3分の1が実施を要求、3)議決した議会の過半数が投票の実施を決定した場合に行われる。

この発議資格者、投票資格者は有権者となっており、賛否を問う投票が行われる。

こうしたスイスの住民投票制度の特徴は次表のように整理できる。

スイスの住民投票制度の特徴

項目	内容
目的をどこにおくか	拘束型を採用していることから、重要な政策課題について、政策決定を行うことに目的がおかれているものと思われる。
常設型とするか、個別課題型とするか	規定された事項については、常に義務的レファレンダムとして住民投票を実施する必要があるほか、一定数(率)の有権者によって請求できる常設型となっている。
何を対象事項とするか	義務型レファレンダムの対象は、法令、条例の制定、改正、一定規模以上の財政支出等となっているが、任意型レファレンダムの対象は、一部の例外を除く全ての議会の議決事項となっている。
発議要件をどうするか	住民発議については、一定数(率)の有権者の署名により、発案を行い、住民投票が行われる。 また、議会からの任意型レファレンダムに関する発議も認められる。
実施日をどう設定するか	選挙と同時期とは規定されていない。
どのような設問項目(選択肢)にするか	全て、賛否を問う決定となっている。
だれが資格者か	資格者は、有権者と同様となっている。
結果の効力をどうするか	住民投票が成立すれば、その結果が政策決定を拘束する。

常設型住民投票の制度設計に必要な論点の整理・検討

これまで、わが国における住民投票（制度）の具体的事例、そして海外における住民投票制度についてみてきた。

本市では、現在、「かわさき版自治基本条例」の策定作業が進められていくこととなっており、この中では住民投票等についての規定が盛り込まれることも想定されている。この場合、箕面市条例に代表されるような別に条例で定めるタイプの常設型住民投票制度として、機能させることも想定され、実際にこれを担保する制度として住民投票等を制度設計することが必要になると考えられる。

ここでは、これまでの検討を踏まえながら、本市における常設型の住民投票の制度設計に当たり必要な論点の整理・検討を行うこととする。

1 論点に基づく整理・検討について

目的をどこにおくか

「住民投票等」の実施目的を大きく分ければ、1)迷惑施設の建設をはじめ重要な政策課題の是非について民意を問うことで、その結果を尊重した政策決定を行うこと、2)重要な政策課題について様々な視点から市民意見の集約を図り、その政策決定の基礎資料とする ことに分けられる。

「住民投票」は単一の争点について、是非を問う形式となることが多く、1)の目的に対しては有効であろうが、2)の目的に対しては限界があろう。こうした住民投票制度の限界を認識し、目的を明確にした上で、制度設計を行う必要があり、2)の場合には、意向調査の有効性についても検討する必要がある。

また、沖縄県の住民投票にみられるように、住民の意思を決定権限を有する国に伝えることや世論に訴えることを目的に含むかについても検討する必要がある。

常設型とするか、個別課題型とするか

常設型と個別課題型を比較した場合、後者は、条例の制定請求書の提出から議会の審議を経て条例の制定及び公布そして条例に基づく住民投票に至るまでは長期間を有する。また、議会がそれを可決するとは限らず、ま

た、有権者以外の者の投票は認められないなど常設型に比較して「使い勝手の良い」制度とはいえない。この点、常設型はその内容にもよるが、問題が生じたときに臨機に対応が可能であり、また、有権者以外の者の投票を認めることも規定できるなど個別課題型に比較して「使い勝手の良い」ものと言うことができる。しかし、個別課題型が長期間を要する制度ということは逆にいえば、問題点が十分に住民に浸透し、議論が深まるメリットがあるともいえよう。

また、仮に常設型を選択する場合には、自治基本条例に住民投票に必要なすべての規定を置くか、若しくは簡単な規定（いわゆる「頭出し」）のみを規定し、別の条例で詳細に規定するか、又は自治基本条例には何も規定しないかを検討する必要がある。

何を対象事項とするか

常設型の制度設計を行う場合には、その対象事項について、1) ポジティブ・リスト方式をとるか、2) ネガティブ・リスト方式をとるかという課題とともに、その規定の仕方として一般概括主義、制限列举主義のどちらを採用するかという問題がある。また、前述したように既に常設型の条例を制定している広島市や高浜市においては、ポジティブ・リスト方式とネガティブ・リスト方式の2つの方法を組み合わせている。これらのことを前提とすれば、対象事項の規定については、次の方法が想定されよう。

- 1) ポジティブ・リストもネガティブ・リストもつukらない。
- 2) ポジティブ・リストを作成する。
- 3) ネガティブ・リストを作成する。
- 4) ポジティブ・リストとした上で、限定列举した項目を除外する。
- 5) その他（首長、議会からの発案については、ポジティブ・リスト、ネガティブ・リストを作成し、住民からの発案については対象事項を限定せず、署名数で制限する方法など。）

また、次の点についても検討する必要がある。

- 1) 市の決定権限に属さない事項について対象とすること。
(これは、住民投票の目的に、住民の意見を権限を有する国等に伝えることや世論にアピールすることを含むかということと連動しよう。)
- 2) 除外事項に、「その他、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項」のような裁量の幅が大きいと思われる規定を置くこと。

発議要件をどうするか

発議要件については、「住民投票等」の発議を住民からの請求に限定するのか、首長または議会からの発議も認めるのかというように発議主体に関する問題がある。

発議主体について広島市条例では、市議会や市長は民意を反映した政策の立案や執行を行う権限があるとの見地から、議会において市民による請求のみとする修正が行なわれており、また、海外の事例でも行政からの発議は余り認められていない状況にある。住民投票の性格から住民の発議を認めることには大きな問題がないといえようが、首長や議会の発議権については、広島市の審議状況の調査等を行い、恣意的な住民投票が行われる可能性を排除した上で、首長、議会のいずれからも発議を認めることとするか、慎重に検討する必要がある。

住民からの請求による発議を認める場合には、次の点についても検討が必要である。

- 1) 発議の資格者（以下、「発議資格者」という。）の範囲（永住外国人・未成年者の扱い）
- 2) 発議に必要な発議資格者の数、
- 3) 長の拒否権の是非
- 4) 現在の直接請求制度のように必ず議会での議決が必要とするか。
- 5) 条例の制定改廃に関する高浜市の規定のような住民請求、住民発案、住民投票という3段階のシステムの導入の可否
- 6) 区又はより小さな区域に限られた問題においての区民投票や地域住民投票の可否

また、議員による発議については、団体意思の決定に係る議案と同様に1/12以上の賛成を得て議員提案され、出席議員の過半数によって議会で可決されるという方法をとるか、機関意思の決定に係る議案として別の要件を設定するかなどの検討が必要となろう。

成立（開票）要件をどうするか

1) 成立と開票との意味の整理

成立要件については、各市ともに「成立」の要件及びその要件に満たない場合には開票しないことを規定し、「成立」と「開票」とを異なったものとして捉えていると考えられるが、その「成立」の意味に関しては、必ずしも明らかではないことから、これまで成立と開票を区別せずに用いてきた。

この「成立」について、「諮問型住民投票」の目的は、住民の意思と認められる結果に対する長（等）の尊重義務又は参考義務を生じさせることにありと捉えることが可能であり、その場合において、「成立しない」ということは、その義務が生じないということと考えられる。とすると、たとえば、その目的が「尊重義務」の発生とすると、成立要件に満たない場合には、その義務は生じないが、長の判断の参考にするために「開票」はするという制度設計もありうる。また、成立要件を有効投票総数と投票資格者総数の関係に求めるのではなく、最多の選択肢に対する有効投票総数と投票資格者数の関係に求めることも可能であり、その場合には、開票しなければ成立したかどうか判断できないことから、開票することは当然となる。

このため、「成立」の意味を明らかにした上で、次に示すとおり、要件をどのように設定するか、また、「成立」しなかった場合に「開票」するかしないかについて十分な検討が必要である。

2) 成立(開票)要件設定の是非

有効投票総数が住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないとの規定をおく自治体も見受けられるが、この理由としては、1)投票率が低い場合の、結果に対する住民の意向反映への懸念と必要経費への考慮、2)低い投票率の場合に投票行動の偏在が想定され、結果へのバ

イアスなど様々な懸念があるのだと思われる。しかし、このような要件を設けることについては、1)投票率は低くとも、当該結果は統計的には有意な水準にある、2)住民による投票行動が無駄になるなど意見もあることから、成立要件を設けることの是非について検討する必要がある。

この是非を検討した上で、成立要件を設ける場合には、次のような検討も必要と思われる。

- 1) 成立のための投票率、または得票率をどの程度に設定するか。
- 2) その率以下の場合には開票もしないのか。
- 3) 特定のテーマによって成立要件を緩和し、又は加重することの可否。

実施日をどう設定するか

128万人の人口を擁する本市においては、前回の市長選挙における費用が3億2,000万円となっており、一つの争点について民意を問う住民投票を執行するには、多額の費用を要することは確かである。このため、コストの観点等からは、他の選挙と同時に行うことも検討に値する。しかし、同時に行う場合、次のような問題も考えられるので、慎重に検討する必要がある。

1) 投票行動への影響

今回の統一地方選挙では、多くの自治体で住民投票と地方選挙が同時執行されており、両者の争点が重複したケースもあると思われる。前述したように、高石市における市長選挙と住民投票では、合併反対派の新人候補が、現職候補の約2倍の票を得て選出されており、この新人候補の得票数(22,559票)と、住民投票における「合併に反対」の得票数(25,514票)が似通った結果となっており、投票行動に影響を与えたという側面もあると考えられる。

さらに、住民投票を実施した自治体への調査の中では、多くの自治体が同時執行すべきでないとの意見を持っており、具体的な理由として、住民投票の争点が投票行動に与える影響の懸念、住民投票と首長又は議会議員選挙は性格を異にするなどがあげられている。この背景には、間接民主制度を背景とする首長、議会議員の選挙と、住民投票の役割は異なるという

意識が強いことがあると思われる。

しかし、海外の事例では、選挙と住民投票が同時に執行されている事例もあり、当該自治体の重要な政策課題が選挙の争点となることは当然であり、争点とならないこと自体が間接民主主義制度の機能不全を象徴しているとの意見もある。

このため、選挙と住民投票との同時執行の検討にあたっては、住民投票の争点が選挙結果に与えることの是非を含め課題を整理する必要がある。

2) 公職選挙法との関係

他の選挙と同時執行し、条例に基づく住民投票の投票運動を自由とした場合には、公職選挙法における告示前から投票日前日の間の確認団体以外の選挙活動を禁止する規定や選挙当日の選挙運動を禁止する規定に抵触する恐れがある。（個別課題型の住民投票制度すなわち地方自治法に基づく条例制定の直接請求においては、公職選挙法による禁止期間よりも長期にわたり、署名の収集が禁止されている。）

実際、平成 15 年春の統一地方選挙においても、前述したように、この規定について様々な問題があったが、現時点では条例に基づく住民投票の投票運動と選挙の選挙活動の法的問題は完全に整理されているとはいえない。

このため、住民投票、特に自治体の条例に基づく住民投票と選挙の同時執行を検討するにあたっては、法的問題を整理した上で、住民投票等に基づく投票運動が公職選挙法に抵触しないかたちで制度設計する必要がある。

3) 投票資格者が異なる中での選挙執行

投票資格者に選挙権を持たない者を含めた住民投票と選挙を同時に行う場合、選挙権を持たない者が選挙の投票所へ入場することは、「選挙人、投票所の事務に従事する者、投票所を監視する職権を有する者又は当該警察官」以外の投票所への立ち入りを禁じた公職選挙法第 58 条の規定に抵触する可能性がある。

さらに、その抵触を避けるために選挙権者とそれ以外の者の投票所を別々に設けるとしても、選挙には多くの投票所を設ける一方で、選挙権を持たない者に対しては限られた投票所とする場合には、平等取扱いの原則の観点からの検討も必要となり、一般の投票と同様に投票所を設けるべき

との意見もありえよう。しかし、この場合には、経費削減というよりも逆に同時執行によって、経費の増加をもたらす可能性もあると思われる。

どのような設問項目(選択肢)にするか

常設型の住民投票等においては、賛成・反対といった二者択一形式の住民投票制度を定めているものが多い。

高浜市条例においては、「投票の内容が分かりにくいために棄権者や無効票が増えることがないようにしなければならない」ため、二者択一形式を採用したとしているが、実際に、住民や議会による発議を想定した場合に、各主体の意向から、恣意的な設問項目を設定する懸念も生じるため、多くの選択肢を設けるよりも、イエスかノーというように問題を単純化している側面もあるといえる。

逆に、合併の枠組みを問う住民投票においては、いくつかの枠組みパターンを示して、複数の選択肢による住民投票を行っている事例も多いが、広島県府中町の市町村合併に関する住民投票では、「広島市との合併」が49.9%、「単独市制」が28.5%、「そのまま町でいる」が21.6%という結果となり、最も多かったのは広島市との合併に対する賛成票であった一方、それ以外の票の合計が賛成票を上回ったため、「広島市との合併」が住民の意思といえるかという疑問が生ずる余地が残されるという事態も生じている。このように、設問項目の設定如何では、その結果の解釈に余地を残すこととなりかねない。

また、アンケート調査のように多数の項目に対する判断を求めるとした住民投票の場合(このような事例は見られなかったが)、二者択一等に比較して投票に時間を要することは確実であり、投票所の混乱などの懸念が残る。(このような項目設定の場合は、住民投票ではなく意向調査の手法を考えることが必要かもしれない。)

本市において制度化を図る場合には、その目的を明確にした上で、発議主体との関係性を考慮しつつ、また、以上に述べたことなども勘案し、どのようにするかを検討していく必要がある。

投票資格者について

本市における外国人登録人口は、平成15年3月末現在、25,351人に及び、

総人口（1,283,956 人（住民基本台帳人口と外国人登録人口を合算したものの））の約 2% を占めている。今回の調査の中で、住民投票において永住外国人にも投票資格を認めた自治体においても、外国人登録者数の比率が概ね高い状況にあった。

また、本市では、「子どもの権利条例」において、18 歳未満の子どもに対しても、「市政等について市民として意見を表明する機会」が大切であるとして、参加する権利を保障するとともに、市には参加を促進する努力義務が課されている。

こうした本市に固有の状況を踏まえながら、投票資格者を決定していく必要があるが、投票資格者を拡大した場合には、次のような点についても検討する必要がある。

- 1) 公職選挙法に基づく選挙権を有する者には事前に何らの手続きを求めず、選挙権を持たない者にのみ申請主義(登録主義)をとることの是非。
- 2) 名簿の調製の方法。
- 3) 同時実施の場合には、 3) で検討した課題にも配慮した上での投票資格者の検討。

結果の効力をどうするか

拘束型の住民投票等とした場合には、住民投票等そのものの成立要件を定め、それを満たした投票結果については、政策への反映が担保されることを規定することが可能になる。しかし、現在行なわれている条例による住民投票のすべては非拘束型として、投票結果の尊重義務を設けるにとどめている。これは現行の法制度の下では、条例による拘束型の住民投票制度は困難との見解が多いことによるところが大きいと思われる。拘束型を検討する場合には、困難とされている法的課題について十分に把握し、その法的課題を条例で超えることが可能かを慎重に検討することが必要である。

非拘束型とした場合も次の点についての検討する必要がある。

- 1) 2 を超える選択肢を設ける場合は、単純に最も多かった選択肢を尊重すべきか、それともある一定割合を超えなければ尊重義務を課さないか。この一定割合の計算において、母数を有効投票総数とするか投票資格者数とするか。
- 2) 2 の選択肢の場合で、有効投票総数を母数とした場合は、必ず 1 つが過半数を超えるが、それだけではなく、母数を投票資格者数とした一定割合を要件とするか。

2 その他必要な検討について

(1) 間接民主制との関連

間接民主制を基本とする地方自治制度の下では、長や議会の有する権能や責任が法令上定められているため、住民投票等を実施して結果を尊重した政策決定を行うことと、長や議会が有する本来的な機能や責任との関係をどうとらえるのかという問題がある。

この問題に関連して、地方自治法は、代表民主制を補完する直接請求制度を制定当初から有しており、住民投票等の実施による住民自治の拡充には特段に異を唱えるべきではない、代表民主制それ自体は、住民投票等そのものを否定する根拠にはならないとの意見がある。こうした一方で、住民投票等が議会の機能を制約することになれば、議会の議決権の問題が生じるとの意見もある。

このため、制度設計に当たって、長や議会の権限との関係を整理した上で、課題を検討する必要がある。

(2) 決定に至る過程の軽視

政策決定においては、単に結果だけが重要ではない。結果にいたるまでの議論を通じて問題点を明らかにし、他人の意見を参考にしながら自分の意見に修正を加え、必要とあればお互いの歩み寄りと妥協によって合意に達するプロセスそのものに価値があり、より多くの人々が納得できる合意に達するには、議論を経たうえでの妥協が不可欠である。このため、審議過程を欠いた住民投票では熟慮の結果としての住民の総意を見出すのは困難との意見もあり、この点を検討する必要がある。

(3) 争点に関する情報提供など

争点に関する情報が正確に提供されなければ、真に正しい判断がなされにくい。このため、住民の判断を求める事項について、当事者は住民に情報を十分に提供し、代替案の提示やそれぞれの案のメリット・デメリットなどについて、説明責任を十分に果たすことが求められる。このため、情報提供の方法を含め、検討する必要がある。

さらに、情報提供を行う場合、発議した者が説明責任を負うとするのか、

住民投票を実施する者（長）が説明責任を負うとするのか、どのような形で情報提供を行うのかなどを検討する必要がある。

(4) 投票結果に関する異議の申出について

合併特例法に基づく法定合併協議会の設置に関する住民投票については、公職選挙法に基づく異議の申出や審査申立て、訴訟の提起を行うことができることとなっている。実際、後に検討する香川県香川町においては、投票結果に対する異議の申出が選挙管理委員会に対して行われている。こうした一方で、自治体の条例に基づく住民投票では、投票結果に関する異議の申出も認められていない状況にある。

しかし、条例違反の手続きや活動が行われることも考えられ、何らかの形で異議の申出に関する規定を入れることが必要か、またそれが可能か等について検討する必要がある。

(5) 投票事務の実施について

住民投票の実施にあたっては、選挙管理委員会に委任するケースが多く、首長自らが執行するケースは少ない。住民投票の事務は、首長の事務として構成した場合、その事務を選挙管理委員会が行うためには、地方自治法第180条の2に基づく選挙管理委員会への委任により可能である。しかし、委任という方法をとらずに、条例により直接、選挙管理委員会の事務とすることは、地方自治法第186条に規定されている選挙管理委員会の職務権限との関係で慎重な検討が必要である。

参考文献一覧

- 生田希保美・越野誠一 『アメリカの直接参加・住民投票』(1997年、自治体研究社)
- 今井一 『住民投票 客観民主主義を超えて』(岩波書店、2000年)
- 神奈川県地方自治研究センター 『海外政策情報 13・14』(1998)
- 新藤宗幸編著 『住民投票』(ぎょうせい、1999年)
- 社会経済生産性本部 『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』(2002年)
- 社会経済生産性本部 『住民参加有識者会議 報告書 地方分権と住民参加を考える～住民投票をめくって』(2001年)
- 地方自治総合研究所 『住民投票が拓く自治 住民投票の理論的解明』(2001年)
- 地方六団体 地方分権推進本部 『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間取りまとめ』(2003年)
- 東京都 『住民参加制度研究会報告書』(1996年)
- 横田清 『住民投票』(公人社、1997年)
- 横田清 『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』(敬文堂、1997年)

資料編

1 常設型住民投票条例の比較

	広島市	高浜市
自治体概要	人口:1,126,239人(平成12年国調) 有権者数: 外国人:13,921人(平成13年3月31日)	人口:38,127人(平成12年国調) 有権者数: 外国人:659人(平成12年国調ベース)
目的	(目的) 第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、市政運営上の重要事項について、市民の意思を問う住民投票の制度を設け、これによって示された市民の意思を市政的に反映し、もって市民の福祉の向上を図ることを目的とする。	(目的) 第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、市政運営上の重要事項に係る意思決定について、市民による直接投票(以下「住民投票」という。)の制度を設けることにより、これによって示された市民の総意を市政的に反映し、もって公正で民主的な市政の運営及び市民の福祉の向上を図るとともに、市民と行政の協働によるまちづくりを推進することを目的とする。
住民投票の対象	(住民投票に付することができる重要事項) 第2条 住民投票に付することができる市政運営上の重要事項(以下「重要事項」という。)は、現在又は将来の市民の福祉に重大な影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのあるもの(次に掲げるものを除く。)とする。 (1)市の機関の権限に属しない事項 (2)法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 (3)専ら特定の市民又は地域に関する事項 (4)市の組織、人事又は財務の事務に関する事項 (5)前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項	(定義) 第2条 この条例において「市政運営上の重要事項」とは、市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げる事項を除く。 (1)市の権限に属さない事項 (2)議会の解散その他法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 (3)もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項 (4)市の組織、人事及び財務に関する事項 (5)前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項
発議	(市民からの請求による住民投票) 第5条 投票資格者は、規則で定めるところにより、前条第1各号に掲げる者の総数の10分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対し、重要事項について住民投票を実施することを請求することができる。 2 市長は、前項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。	(住民投票の請求及び発議) 第3条 第11条の規定による投票資格者名簿の登録が行われた日において当該投票資格者名簿に登録されている者は、市政運営上の重要事項について、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。 2 前項に規定する署名に関する手続等は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第74条第6項から第8項まで、第74条の2第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。 3 市議会は、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された市政運営上の重要事項について、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。 4 市長は、市政運営上の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。 5 市長は、第1項の規定による市民からの請求(以下「市民請求」という。)若しくは第3項の規定による議会からの請求(以下「議会請求」という。)があったとき、又は前項の規定により自ら住民投票を発議したときは、直ちにその要旨を公表するとともに、高浜市選挙管理委員会(以下「選挙管理委員会」という。)の委員長にその旨を通知しなければならない。 6 市長は、住民投票に係る市民請求又は議会請求があったときは、その請求の内容が前条各号の規定に該当する場合を除き、住民投票の実施を拒否することができないものとする。 (条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例) 第4条 条例の制定又は改廃に係る市民請求は、地方自治法第74条第1項の規定による条例の制定又は改廃の請求を行った場合において、同条第3項の結果に不服があるときについてのみ行うことができる。

	広島市	高浜市
投票権者	<p>(住民投票の投票権を有する者)</p> <p>第4条 住民投票の投票権を有する者(以下「投票資格者」という。)は次の各号のいずれかに該当する者であって、規則で定めるところにより調整する投票資格者名簿に登録されているものとする。</p> <p>(1)年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、その者に係る広島市の住民票が作成された日(他の市町村から広島市に住所を移した者で住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)第22条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日)から引き続き3か月以上広島市の住民基本台帳に登録されているもの</p> <p>(2)年齢満18年以上の永住外国人で、外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4条第1項に規定する外国人登録原票に登録されている居住地が広島市の区域内にあり、かつ、同項の登録の日(同法第8条第1項の申請に基づく同法第6項の居住地変更の登録を受けた場合には、当該申請の日)から引き続き3か月以上経過しているもの</p> <p>2 前項第2号の永住外国人とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。</p> <p>(1)出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者</p> <p>(2)日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法(平成3年法律第71号)に定める特別永住者</p> <p>3 第1項第1号の住民基本台帳に登録されている期間及び同項第2号の外国人登録原票に登録されている期間は、廃置分合又は境界変更のため中断されることがない。</p>	<p>(投票資格者)</p> <p>第8条 住民投票の投票権を有する者(以下「投票資格者」という。)は、次の各号のいずれかに該当する者とする。</p> <p>(1)年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、引き続き3か月以上高浜市に住所を有するもの</p> <p>(2)年齢満18年以上の永住外国人で、引き続き3か月以上高浜市に住所を有するもの</p> <p>2 前項第2号に規定する「永住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。</p> <p>(1)出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者</p> <p>(2)日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法(平成3年法律第71号)に定める特別永住者</p>
住民投票の形式	<p>(住民投票の形式)</p> <p>第6条 前条第1項に規定する請求による住民投票に係る事項は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求されたものでなければならない。</p>	<p>(住民投票の形式)</p> <p>第5条 第3条に規定する市民請求、議会請求及び市長の発議(以下「市民請求等」という。)による住民投票に係る事項は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求又は発議されたものでなければならない。</p>
成立(開票)要件	<p>(住民投票の成立要件等)</p> <p>第12条 住民投票は、1の事項について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。</p> <p>2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする。</p>	<p>(住民投票の成立要件等)</p> <p>第23条 住民投票は、1の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。</p> <p>2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする。</p>
実施等	<p>(住民投票の実施)</p> <p>第7条 市長は、第5条の規定により住民投票を実施するときは、直ちにその旨を告示しなければならない。</p> <p>2 市長は、前項の規定による告示の日から起算して90日を超えない範囲内において住民投票の投票の期日(以下「投票日」という。)を定め住民投票を実施するものとする。</p> <p>(投票所)</p> <p>第8条 投票所は、この条例による住民投票の直前に実施された衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、広島県の議会の議員若しくは長の選挙又は広島市の議会の議員若しくは長の選挙において告示された投票所に準じて設ける。</p> <p>(投票所における投票)</p> <p>第9条 住民投票の投票を行う投票資格者(以下「投票人」という。)は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿の抄本の対照を経て、投票をしなければならない。</p> <p>(不在者投票)</p> <p>第10条 投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより不在者投票を行うことができる。</p> <p>(投票結果等の告示及び通知)</p> <p>第13条 市長は、前条の規定により住民投票が成立しなかったとき、又は住民投票が成立し、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示し、かつ、第5条第1項の代表者及び市議会の議長にこれを通知しなければならない。</p>	<p>(住民投票の執行)</p> <p>第6条 住民投票は、市長が執行するものとする。</p> <p>2 市長は、地方自治法第180条の2の規定に基づき、協議により、その権限に属する住民投票の管理及び執行に関する事務を選挙管理委員会に委任するものとする。</p> <p>(選挙管理委員会の事務)</p> <p>第7条 選挙管理委員会は、前条第2項の規定により委任を受けた住民投票の管理及び執行に関する事務を行うものとする。</p> <p>(投票資格者名簿の調製等)</p> <p>第9条 選挙管理委員会は、投票資格者名簿を調製し、及び保管する任に当たるものとする。</p> <p>2 投票資格者名簿は、永久に据え置くものとし、かつ、それぞれの住民投票を通じて1の名簿とする。</p> <p>3 選挙管理委員会は、毎年3月、6月、9月及び12月(以下「登録月」という。)並びに住民投票を行う場合には、投票資格者名簿の登録を行うものとする。</p> <p>4 投票資格者名簿には、投票資格者の氏名、住所、性別及び生年月日等の記載をするものとする。</p>

<p>実施等</p>	<p>広島市</p>	<p>高浜市</p> <p>(被登録資格)</p> <p>第10条 投票資格者名簿の登録は、高浜市に住所を有する者のうち、次の各号に掲げる投票資格者の区分に応じ、当該各号に定める者について行うものとする。</p> <p>(1) 年齢満18年以上の日本国籍を有する者 その者に係る高浜市の住民票が作成された日(他の市町村から高浜市に住所を移した者で住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)第22条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日)から引き続き3月以上高浜市の住民基本台帳に記録されている者</p> <p>(2) 年齢満18年以上の永住外国人 高浜市に引き続き3月以上住所を有する者(外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4条第1項に規定する外国人登録原票に登録されている居住地が高浜市にあり、かつ、同項の登録の日(同法第8条第1項の申請に基づく同条第6項の居住地変更の登録を受けた場合には、当該申請の日)から3月以上経過している者に限る。)であって、規則で定めるところにより、文書で選挙管理委員会に登録の申請をしたもの</p> <p>(登録)</p> <p>第11条 選挙管理委員会は、登録月の1日現在により、投票資格者名簿に登録される資格を有する者を当該登録月の2日に投票資格者名簿に登録しなければならない。ただし、登録月の1日から7日までの間に住民投票を行う場合その他選挙管理委員会が特に必要があると認める場合にあっては、登録の日を繰り延べて定めることができる。</p> <p>2 選挙管理委員会は、住民投票を行う場合においては、第13条第2項の規定による当該住民投票の告示の日の前日現在により、投票資格者名簿に登録される資格を有する者を同日に投票資格者名簿に登録しなければならない。</p> <p>(住民投票の請求に必要な署名数の告示)</p> <p>第12条 選挙管理委員会は、前条の規定により投票資格者名簿の登録を行ったときは、直ちに当該投票資格者名簿に登録されている者の総数の3分の1の数を告示しなければならない。</p> <p>(住民投票の期日)</p> <p>第13条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は、選挙管理委員会に対して第3条第5項の規定による通知があった日から起算して60日を経過した日から最も近い日曜日(以下「指定日」という。)とする。ただし、当該指定日に衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、愛知県の議会の議員若しくは長の選挙又は高浜市の議会の議員若しくは長の選挙が行われるときその他選挙管理委員会が特に必要があると認めるときは、投票日を変更することができる。</p> <p>2 選挙管理委員会は、前項の規定により投票日を確認したときは、当該投票日その他必要な事項を当該投票日の7日前までに告示しなければならない。</p> <p>(投票所)</p> <p>第14条 投票所は、選挙管理委員会の指定した場所に設ける。</p> <p>2 選挙管理委員会は、投票日の5日前までに投票所を告示しなければならない。</p> <p>(投票資格者名簿の登録と投票)</p> <p>第15条 投票資格者名簿に登録されていない者は、投票をすることができない。</p> <p>2 投票資格者名簿に登録された者であっても投票資格者名簿に登録されることができない者であるときは、投票をすることができない。</p>
------------	------------	--

	広島市	高浜市
実施等		<p>(投票日当日に投票資格者でない者の投票)</p> <p>第16条 投票日の当日、投票資格者でない者は、投票をすることができない。</p> <p>(投票の方法)</p> <p>第17条 住民投票は、1人1票の投票とし、秘密投票とする。</p> <p>2 住民投票の投票を行う投票資格者(以下「投票人」という。)は、事案に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、反対するときは投票用紙の反対欄に自ら○の記号を記載しなければならない。</p> <p>3 前項の規定にかかわらず、身体の故障その他の理由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができない投票人は、代理投票をすることができる。</p> <p>(投票所における投票)</p> <p>第18条 投票人は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿の抄本の対照を経て、投票をしなければならない。</p> <p>(不在者投票)</p> <p>第19条 投票日の当日、次の各号に掲げる事由のいずれかに該当すると見込まれる投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより不在者投票を行うことができる。</p> <p>(1) 職務若しくは業務又は用務に従事すること。</p> <p>(2) 高浜市の区域外に旅行又は滞在をすること。</p> <p>(3) 疾病、負傷、妊娠、出産、老衰その他身体の障害のため歩行が困難であること。</p> <p>(4) 高浜市の区域外の住所に居住していること。</p> <p>2 次の各号のいずれかに該当する投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより、その現在する場所において投票用紙に投票の記載をし、これを郵送する方法により投票を行うことができる。</p> <p>(1) 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)第4条に規定する身体障害者であって、規則で定めるもの</p> <p>(2) 戦傷病者特別援護法(昭和38年法律第168号)第2条第1項に規定する戦傷病者であって、規則で定めるもの</p> <p>(3) 介護保険法(平成9年法律第123号)に基づく要介護認定において要介護4又は要介護5と認定されている者</p> <p>(4) 高浜市の区域外の住所に居住している者</p> <p>(5) 疾病、負傷、妊娠、出産、障害その他の理由により高浜市の区域外にある病院その他の施設に入院又は入所している者</p> <p>(無効投票)</p> <p>第20条 次に掲げる投票は、無効とする。</p> <p>(1) 所定の投票用紙を用いないもの</p> <p>(2) ○の記号以外の事項を記載したもの</p> <p>(3) ○の記号のほか、他事を記載したもの</p> <p>(4) ○の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの</p> <p>(5) ○の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれにも記載したのか判別し難いもの</p> <p>(6) 白紙投票</p> <p>(投票運動)</p> <p>第22条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等市民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。</p>

	広島市	高浜市
実施等		(投票結果の告示等) 第24条 選挙管理委員会は、前条第1項の規定により住民投票が成立しなかったとき、又は住民投票が成立し、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示するとともに、当該告示の内容を市長及び市議会議長に報告しなければならない。 2 市長は、市民請求に係る住民投票について、前項の規定により選挙管理委員会から報告があったときは、その内容を直ちに当該市民請求に係る代表者に通知しなければならない。
投票結果の尊重	(投票結果の尊重) 第15条 市民、市議会及び市長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならない。	(投票結果の尊重) 第25条 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。
請求の制限	(請求の制限期間) 第14条 この条例による住民投票が実施された場合(第12条第1項の規定により住民投票が成立しなかった場合を除く。)には、その投票結果の告示の日から2年間は、同一の事項又は当該事項と同旨の事項について、第5条第1項の規定による請求を行うことができない。	(市民請求等の制限期間) 第26条 この条例による住民投票が実施された場合(第23条第1項の規定により住民投票が成立しなかった場合を除く。)には、その結果が告示されてから2年が経過するまでの間は、同一の事案又は当該事案と同旨の事案について市民請求等を行うことができないものとする。
情報の提供	(情報の提供) 第11条 市長は、住民投票を実施する際には、当該住民投票に関する情報を、市民に対して提供するものとする。	(情報の提供) 第21条 選挙管理委員会は、第13条第2項の規定による住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに、当該住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び同項に規定する告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を公報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供するものとする。 2 市長は、住民投票の告示の日から投票日の前日までの間、当該住民投票に係る請求又は発議の内容を記載した文書の写し及び請求又は発議の事案に係る計画案その他行政上の資料で公開することができるものについて、一般の縦覧に供するものとする。 3 前2項に定めるもののほか、市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他住民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。
投票及び開票	(投票及び開票) 第16条 前条までに定めるもののほか、住民投票の投票及び開票に関し必要な事項は、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)並びに広島市公職選挙事務取扱規程(昭和55年広島市選挙管理委員会告示第17号)の規定の例による。	(投票及び開票) 第27条 前条までに定めるもののほか、投票時間、投票場所、投票立会人、開票時間、開票場所、開票立会人、不在者投票その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)並びに高浜市公職選挙管理規程(昭和50年高浜市選挙管理委員会規程第1号)の規定の例による。
その他	(市民、市議会及び市長の責務) 第3条 市民、市議会及び市長は、住民投票の制度が市民の福祉の向上に資するものとして健全に機能するよう努めなければならない。 (委任規定) 第17条 この条例に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、規則で定める。 附則 この条例は、平成15年9月1日から施行する。	(委任) 第28条 この条例に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、規則で定める。 附則 (施行期日) 1 この条例は、平成14年9月1日から施行する。 (経過措置) 2 この条例の施行の際現に改正前の高浜市住民投票条例第9条第3項の規定に基づき告示されている住民投票については、なお従前の例による。 3 この条例の規定による永住外国人に係る投票資格者名簿への登録の申請その他の手続は、この条例の施行の日前においても行うことができる。

2 住民投票調査結果

自治体名	新潟県巻町	沖縄県	岐阜県御嵩町	
住民投票実施日	H8.8.4	H8.9.8	H9.6.22	
人口	29,486(平成12年国調)	1,318,220(平成12年国調)	19,653(平成12年国調)	
有権者数	23,222	909,832	14,883	
住民投票実施理由	議会からの条例提案	住民から直接請求	住民から直接請求	
住民投票の争点	巻町における原子力発電所建設についての賛否を問う住民投票	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小	当町内の「小和沢」地区に建設が予定された「産業廃棄物処理施設」設置に係る町民の賛否の意思	
投票資格要件	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	
投票期日の決定方法	日曜日とし、町長は投票日の10日前までにこれを告示	県知事が定め、投票日の10日前までにこれを告示	条例の施行の日から、6ヶ月以内の町長が定める日曜日	
住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することの是非	無回答	本県で県民投票を実施した際は、設問のような議論は起こっていない	特定の問題が町内及び町外で町民や関係業者などを巻き込んで論議となり、住民投票に至っており、住民投票の一般化や他の問題への導入等論議、検討に至っていない	
成立(開票)要件	なし	なし	なし	
投票結果の効力	有効投票数の賛否のいずれか過半数を尊重しなくてはならない	有効投票の過半数の意思を尊重する	有効投票数の過半数の意思を尊重しなくてはならない	
実施方法	首長が選挙管理委員会に委任して執行	地方自治法第153条第2項の規定に基づき、県知事から市町村長へ委任	首長が選挙管理委員会に委任して執行	
選択方法	賛成・反対の項目に 印を記載	賛成・反対の項目に 印を記載	賛成・反対の項目に 印を記載	
住民への説明方法	・団体の広報 ・住民説明会	・キャッチボールマークの作成 ・CM・スポット放送 ・新聞広告、ポスター、チラシ、講演、ミニ講演	・住民説明会	
住民投票と政策決定の関係	投票結果に従い政策決定が行われた	県民の意思を明らかにし、もって、県において、これらの現状の改善に努める際の資とすることを目的としており、日米両政府に対し、県民投票の結果を通知した	投票結果を尊重すると規定してあるが、当該施設の開発手続が未だにとん挫している状態でその投票結果が政策等に影響するに至っていない	
条例の位置づけ	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	
公職選挙法に代わる規則	別添の施行規則を制定した 戸別訪問に関する規定なし	規則を制定し、投票者名簿、投票の方法、開票事務等に関する事項等を規定したが、戸別訪問に関する事項は規定していない	戸別訪問等を具体的に取り締まる規則(要綱)を作成した 戸別訪問に関する規定なし	
条例の投票運動規定				
投票率	88.28%	59.53%	87.50%	
経費	6,639	478,512	5,316	
うち 広告費		118,890		
投票結果	投票総数 20,500 票 有効投票 20,382 票 賛成 7,904(38.78%) 反対 12,478(61.22%)	投票総数 541,626 票 有効投票 528,770 票 賛成 482,538 票(91.26%), 反対 46,232 票(8.74%)	投票総数 13,023 票 有効投票 12,815 票 賛成 2,422 票(19.06%), 反対 46,232 票(80.94%)	
住民投票前	首長選挙	投票日 H8.1.21	H6.11.20	H7.4.23
	投票率	45.81%	62.54%	79.79%
	議会選挙	投票日 H7.4.23	H8.6.9	H7.7.9
	投票率	87.74%	66.36%	80.89%
住民投票後	首長選挙	投票日 H12.1.16	H10.11.15	H11.4.25
	投票率	85.25%	76.54%	78.33%
	議会選挙	投票日 H11.4.25	H12.6.11	H11.7.11
	投票率	81.18%	65.23%	82.58%

自治体名	宮崎県小林市	沖縄県名護市	岡山県吉永町
住民投票実施日	H9.11.16	H9.12.21	H10.2.8
人口	40,346(平成12年国調)	56,606(平成12年国調)	5,288(平成12年国調)
有権者数	31,531	38,176	4,203
住民投票実施理由	住民から直接請求	住民から直接請求	住民から直接請求
住民投票の争点	産業廃棄物中間処理場建設に伴う	名護市辺野古地先に建設が計画されている米軍の普天間基地の返還に伴う代替ヘリポートについて市民の賛否を明らかにする	株式会社スリーエーが吉永町都留岐地内に、産業廃棄物最終処分場建設を計画しており、吉永町の将来を考えると、下流域数十万の住民の水源を抱える町として、重要な問題であり、産業廃棄物最終処分場建設について賛否を住民に問うこと
投票資格要件	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ
投票期日の決定方法	市長が定め、投票日の10日前までにこれを告示する	投票事務の準備期間、市民への周知期間、市民の生活活動が投票率に与える影響など諸般の事情を総合的に勘案した結果	第3条第1項の期限内で町長が定める日曜日とし、町長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない
住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することの是非	首長の不信任または議会解散による場合はやむを得ないと思われるが、一般的に考えると同一時期はふさわしくない。当市の場合は約1年半の間隔があった	住民投票は一つの事柄の是非を問うもので、首長又は議会議員選挙とは性格を異にするものであると料する	住民投票の争点により異なるが、ふさわしくないと思う
成立(開票)要件	なし	なし	なし
投票結果の効力	過半数の意思を尊重	過半数を尊重	過半数の意思を尊重
実施方法	首長が選挙管理委員会に委任して執行	首長が選挙管理委員会に委任して執行	首長が選挙管理委員会に委任して執行
選択方法	賛成・反対の項目に印を記載	複数の選択方式	賛成・反対の項目に印を記載
住民への説明方法	・団体の広報：5回 ・住民説明会：9回	・団体の広報：2回 ・その他：ポスター、立て看板、のぼり、懸垂幕、ステッカー、防災無線	・団体の広報 ・その他：防災行政無線
住民投票と政策決定の関係	当該計画が頓挫しており、反映するに至っていない	・投票結果の一部を尊重しつつ、政策決定が行われた	投票結果に従い政策決定が行われた
条例の位置づけ	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定
公職選挙法に代わる規則	特に定めていない	特に定めていない	特に定めていない
条例の投票運動規定		+ 通知	
投票率	75.86%	82.45%	91.65%
経費	10,821	17,831	2,403
うち	広告費		
投票結果	投票総数 23,919 票 有効投票数 23,645 票 賛成 9,608(40.63%), 反対 14,037(59.37%)	投票総数 31,471 票 有効投票数 30,906 票 賛成 2,562 票 (8.3%) 環境対策や経済効果が期待できるので賛成 11,705 票(37.9%) 反対数 16,254 票(52.6%) 環境対策や経済効果が期待できないので反対 385 票(1.2%)	投票総数 3,852 票 有効投票数 3,841 票 賛成 68 票(1.8%), 反対 3,773 票(98.2%)
住民投票前	首長選挙	投票日 H7.4.23 投票率 85.63%	H6.8.28 86.42%
	議会選挙	投票日 H7.4.23 投票率 85.62%	H6.8.28 86.38%
			H6.4.3 83.39%
住民投票後	首長選挙	投票日 H11.4.25 投票率 86.12%	H10.2.8 82.35%
	議会選挙	投票日 H11.4.25 投票率 86.11%	H10.9.13 81.37%
			H10.4.5 86.99%
			H12.5.28 無投票

自治体名	宮城県白石市	千葉県海上町	長崎県小長井町	徳島県徳島市	
住民投票実施日	H10.6.14	H10.8.30	H11.7.4	H11.1.23	
人口	40,793(平成12年国調)	11,062(平成12年国調)	6,676(平成12年国調)	268,218(平成12年国調)	
有権者数	32,121	8,468	5,287	207,284	
住民投票実施理由	首長から条例提案	首長から条例提案	首長から条例提案	議会からの条例提案	
住民投票の争点	産業廃棄物処分場設置について賛否を問ひ、住民の意思を明らかにするもの	産業廃棄物最終処分場の設置について、町民の賛否の意思を明らかにする	町内の採石場の新規計画と拡張計画の賛否	建設省が計画する吉野川の可動式の堰の建設へ市民の意思を明らかにする	
投票資格要件	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	
投票期日の決定方法	市長が定め、投票日の7日前までにこれを告示しなければならない	町長が定め5日前までに、これを告示しなければならない	条例施行の日から6ヶ月以内に1回限り実施	条例の施行の日から起算して一年以内に実施	
住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することの是非	経費の上では削減できるものの、投票行動に影響すると考えられることから、やはり望ましくない	住民投票は、目的に対し、住民の意思を明らかにし、反映するものであり、公職選挙法による首長選挙や議会議員選挙とは性格が異なるのではないか		設問の通りと考えます	
成立(開票)要件	なし	なし	なし	投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立	
投票結果の効力	過半数の意思を尊重	過半数の意思を尊重	過半数の意思を尊重	投票の結果を尊重	
実施方法	首長が選挙管理委員会に委任して執行	首長自ら執行	首長が選挙管理委員会に委任して執行	首長が選挙管理委員会に委任して執行	
選択方法	賛成反対の欄に を書く	賛成反対の欄に を書く	賛成反対の欄に を書く	賛成反対の欄に を書く	
住民への説明方法	・団体の広報 ・住民説明会	・団体の広報：町広報誌1回、新聞折り込み1回 ・住民説明会：16回(各町内、行政団体に対して)全職員により、町各戸にチラシを配布し、また投票棄権防止の呼びかけ	・団体の広報：広報誌3回 ・住民説明会：町内6カ所 ・その他：リーフレットの配布	・団体の広報：広報とくしまに掲載	
住民投票と政策決定の関係	投票結果に従い政策決定が行われた	・投票結果に従い政策決定が行われた	投票結果の一部を尊重しつつ、政策決定が行われた	投票結果を尊重した	
条例の位置づけ	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	
公職選挙法に代わる規則	特に定めていない	特に定めていない	特に定めていない	その他：条例により禁止行為、罰則をもうけた	
条例の投票運動規定					
投票率	70.99%	87.31%	67.75%	54.99%	
経費	12,802	1,940		45,808	
うち 広告費	374	13		662	
投票結果	投票総数 22,803 票 有効投票数 22,394 票 賛成 859 票(3.84%), 反対 21,535 票(96.16%)	投票総数 7,393 票 有効投票数 7,337 票 賛成票数 123 票(1.7%), 反対票数 7,214 票(98.3%)	新規計画 有効投票数 3,416 票 賛成 1,805 票 (52.84%), 反対 1,611 票 (47.16%) 拡張計画 有効投票数 3,413 票 賛成 1,859 票 (54.47%) 反対 1,554 票 (45.53%)	投票総数 113,989 票 有効投票 112,126 票 賛成 9,367 票(8.4%), 反対 102,759 票(91.6%)	
住民投票前	首長選挙	投票日 H8.10.27 投票率 69.62%	H9.10.5 66.26%	H11.4.25 95.72%	H9.2.9 30.68%
	議会選挙	投票日 H7.4.23 投票率 78.96%	H7.4.23 85.42%	H11.4.25 95.72%	H11.4.25 59.67%
住民投票後	首長選挙	投票日 H12.10.29 投票率 69.04%	H13.9.30 無投票		H13.2.4 50.71%
	議会選挙	投票日 H11.4.25 投票率 72.06%	H11.4.25 83.91%		H13.2.4 50.20%

自治体名	新潟県刈羽村	上尾市	滋賀県米原町	
住民投票実施日	H13.5.27	H13.7.29	H14.3.31	
人口	21,895(平成12年国調)	212,947(平成12年国調)	12,479(平成12年国調)	
有権者数	4,090	168,297	9,765	
住民投票実施理由	住民から直接請求	住民から直接請求	首長による条例制定	
住民投票の争点	柏崎刈羽村原発におけるプルサーマル計画の受け入れの是非について	上尾市がさいたま市と合併することの賛否	米原町の合併の枠組み	
投票資格要件	有権者資格と同じ	有権者資格と同じ	有権者、20歳以上で3ヶ月以上以上住所を有する永住外国人	
投票期日の決定方法	条例施行期日から、30日を経過した日から最も近い日曜日とし、村長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない	条例の施行の日から60日以内で市長が定める日曜日	条例の施行の日から30日以上経過した日で、町長が定める日とし、町長は投票日の5日前までにこれを告示しなければならない	
住民投票と首長又は議会選挙を同時実施することの是非	同意見です	ご指摘のような懸念ももちろん想定しうが、現段階では、具体的な調査研究は行っていませんので回答いたしかねます	当初、常設型条例の検討の際は、「住民投票に諮るほど重要な「町政運営上の重要事項」は(投票経費の節減につながるという理由で)他の選挙と同時に実施すべきではない」との意見があった	
成立(開票)要件	なし	なし	投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立	
投票結果の効力	住民投票の結果を尊重	過半数の意思の尊重	結果を尊重	
実施方法	首長が選挙管理委員会に委任して執行	首長が選挙管理委員会に委任して執行 地方自治法第180条の2の規定に基づき、事務の一部を委任	首長自ら執行	
選択方法	賛成反対保留の欄に を書く	賛成反対の欄に を書く	複数の選択方式	
住民への説明方法	団体の広報:2回	・団体の広報:2回、広報あげお、パンフレット ・住民説明会 176回の出前説明会 ・インターネット	・団体の広報 ・住民説明会 ・インターネット ・その他:資料の全戸配布	
住民投票と政策決定の関係	投票結果を尊重するが、政策決定ではない	投票結果に従い政策決定が行われた	投票結果の実現に向けて取組中	
条例の位置づけ	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	個別住民投票条例を制定	
公職選挙法に代わる規則	第15条、第16条に規定、施行規則作成 公職選挙法施行規則の規定による	条例施行規則に定める規定を設けた	施行規則を策定	
条例の投票運動規定				
投票率	88.14%	64.48%	69.60%	
経費	1,630	3,430	5,194	
うち 広告費		3,430	194	
投票結果	投票総数 3,605 票 有効投票 3,589 票 賛成 1,533(42.7%), 反対 1,925(53.6%), 保留 131(3.7%)	投票総数 108,523 票 有効投票 107,082 票 賛成 44,700 票(41.7%), 反対 62,382 票(58.3%)	総投票数 2,663 票 有効投票数 6,749 票 坂田郡4町 2,663 票(39.4%) 湖東1市4町 1,880 票(27.9%) 湖北1市12町 1,441 票(21.4%) 合併しない 765 票(11.3%)	
住民投票前	首長選挙	投票日 H12.11.19	H12.2.6	H12.10.22
	議会選挙	投票率 89.02%	39.05%	68.27%
	投票日	H11.4.25	H11.12.5	H13.3.25
	投票率	92.01%	50.24%	75.99%
住民投票後	首長選挙	投票日		
	議会選挙	投票率		
	投票日			
	投票率			

3 平成15年統一地方選挙における住民投票の動向

	福井県鯖江市	埼玉県朝霞市
自治体概要	人口 64,898人(平成12年国調) 外国人 843人(平成11年) 有権者数 51,176(選挙当日)	人口:119712(H12年国調) 有権者数 93,703(選挙当日)
日時	4月13日	4月13日
同一実施等の理由	同時選挙による投票率のアップ、合併特例法に基づく直接請求に基づく期間を考慮	費用面、投票率のアップを期待
争点	武生市との合併協議会設置協議について(法定) 合併の枠組みについて1つを選択 ・福井市、鯖江市、美山町、越廼村および清水町の合併 ・武生市および鯖江市の合併 ・合併しない	朝霞市が志木市、和光市及び新座市と合併することの是非
同一選挙内容	知事・県会議員選挙	県会議員選挙
同一選挙以外の統一地方選	なし	なし
根拠	合併特例法 鯖江市の合併についての意思を問う住民投票条例	朝霞市が志木市、和光市及び新座市と合併することの是非を住民投票に付するための条例
投票の内容	武生市との合併協議会設置について ・賛成 ・反対 合併の枠組みについて1つを選択 ・福井市、鯖江市、美山町、越廼村および清水町の合併 ・武生市および鯖江市の合併 ・合併しない	朝霞市が志木市、和光市及び新座市と合併することの是非について、 ・賛成 ・反対
記載内容	記入欄に『賛成』または『反対』と記載 選択欄のどれかひとつに『 』を記載	賛成または反対の欄に を記載
投票成立(開票)要件	投票率にかかわらず、開票する 投票率が50%に満たない場合は、開票しない 成立要件として、50%を設定したのは民意の反映への懸念	なし
投票資格	一般の選挙と同じ 一般選挙+満20才以上の永住外国人のうち投票資格を得るための申請を行なった人 外国人登録:900人、永住外国人:314人 登録者:159人	一般の選挙と同じ
永住外国人対応	投票所は永住外国人とそれ以外で異なり、不在者投票については、市役所の異なる会議室(鯖江市役所 新館4階大会議室、永住外国人の方は、鯖江市役所新館4階多目的ホール) 投票日は、別途投票所を市役所に設置(一般用18投票所、外国人用1投票所) 投票までの時間がなかったため、永住外国人全員に登録用紙等を送付	
結果の効力	『賛成』票が有効投票総数の過半数を占めた場合は、鯖江、武生両市による合併協議会が設置される 市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない	住民投票の結果を尊重する
投票運動	住民投票は投票運動の制限がなく、公職選挙法に抵触の可能性 ただ、特に問題なし	住民投票は投票運動の制限がなく、公職選挙法に抵触の可能性 当初、住民投票にかかわる投票運動はOKだったが、県から指摘あり 最終的に、4市長で投票運動は自由との発表を行う
投票率	74.79、 74.77	42.562(45.42%)
投票結果	賛成 16,207(43.91%)、反対 20,699(56.09%) 福井市、鯖江市、美山町、越廼村および清水町の合併 14,009(36.95%)、武生市および鯖江市の合併 13,072(34.48%)、合併しない 10,830(28.57%)	賛成 26,494(票) 反対 15,264(票)
投票結果を踏まえた政策判断	福井市などとの合併を選択	和光市において反対が賛成を上回ったため、法定合併協議会の解散

	埼玉県志木市	埼玉県和光市	埼玉県新座市
自治体概要	人口：65,076 (H12年国調) 有権者数 52,141 (選挙当日)	人口：70,170 (平成12年国調) 有権者数 54,375 (選挙当日)	人口：149,511 (平成12年国調) 有権者数 117,655 (選挙当日)
日時	4月13日	4月13日	4月13日
同時実施の理由	費用面、投票率のアップを期待	費用面、投票率のアップを期待	費用面、投票率のアップを期待
争点	志木市が朝霞市、和光市及び新座市と合併することの是非	和光市が朝霞市、志木市及び新座市と合併することの是非	新座市が朝霞市、志木市及び和光市と合併することの是非
同一選挙内容	県会議員選挙	県会議員選挙	県会議員選挙
同一選挙以外の統一地方選	なし	市議会議員選挙 和光市議会 投票率 24,115(44.30%)	なし
根拠	志木市が朝霞市、和光市及び新座市と合併することの是非を住民投票に付するための条例	和光市が朝霞市、志木市及び新座市と合併することの是非を住民投票に付するための条例	新座市が朝霞市、志木市及び和光市と合併することの是非を住民投票に付するための条例
投票の内容	志木市が朝霞市、和光市及び新座市と合併することの是非について ・賛成 ・反対	和光市が朝霞市、志木市及び新座市と合併することの是非について ・賛成 ・反対	新座市が朝霞市、志木市及び和光市と合併することの是非について ・賛成 ・反対
記載内容	賛成または反対の欄に を記載	賛成または反対の欄に を記載	賛成または反対の欄に を記載
投票成立(開票)要件	なし	なし	なし
投票資格	一般の選挙と同じ	一般の選挙と同じ	一般の選挙と同じ
結果の効力	住民投票の結果を尊重する	住民投票の結果を尊重する	住民投票の結果を尊重する
投票運動	住民投票は投票運動の制限がなく、公職選挙法に抵触の可能性当初、住民投票にかかわる投票運動はOKだったが、県から指摘あり最終的に、4市長で投票運動は自由との発表を行う	住民投票は投票運動の制限がなく、公職選挙法に抵触の可能性当初、住民投票にかかわる投票運動はOKだったが、県から指摘あり最終的に、4市長で投票運動は自由との発表を行う 住民投票実施日当日には、市議会議員選挙候補者が投票所の前に立って、ピラをまいた	住民投票は投票運動の制限がなく、公職選挙法に抵触の可能性当初、住民投票にかかわる投票運動はOKだったが、県から指摘あり最終的に、4市長で投票運動は自由との発表を行う
投票率	22.558 (43.26%)	26.189 (48.16%)	63.676 (54.12%)
投票結果	賛成 13.376 (票) 反対 8.831 (票)	賛成 5.962 (票) 反対 19.825 (票)	賛成 32.750 (票) 反対 29.688 (票)
投票結果を踏まえた政策判断	和光市において反対が賛成を上回ったため、法定合併協議会の解散	和光市において反対が賛成を上回ったため、法定合併協議会の解散	和光市において反対が賛成を上回ったため、法定合併協議会の解散
その他			

	香川県香川町	岡山県北房町	大阪府高石市
概要	人口：24,136(平成12年国調) 有権者数：19,513	人口：6,324(平成12年国調) 有権者数 5,271人(十日現在) 永住外国人は5人	人口：62,260(平成12年国調) 有権者数 47,975 投票対象外国人 約300人
日時	平成15年4月13日	平成15年4月20日	平成15年4月27日
同一実施(非実施)の理由	合併の住民投票の発議から実施までの期間、町議選との争点の重複、町議選の事務手続の煩雑さ等を考慮	条例審議が長引き、同一実施が出来ず	投票率のアップ、発議から住民投票までの説明等に要する期間を勘案し、市長選挙と同時とした
争点	高松市との法定合併協議会(法定協)設置の是非	合併の枠組みについて、高梁か、真庭かを問う	高石市が堺市と合併することの是非
同一選挙内容	県会議員選挙		市長・市議会議員
同一選挙以外の統一地方選	町議選	県議会議員選挙	府議会選挙
根拠	合併特例法	北房町の合併についての住民投票条例	高石市が堺市と合併することについて市民の意思を問う住民投票条例
投票の内容	高松市との合併協議会設置協議について ・賛成 ・反対	複数の案(対象となる地域)から1つ選択 「高梁地域」「真庭地域」	投票用紙の該当欄に自らの記号を記載
記載内容	記入欄に『賛成』または『反対』と記載	複数の案(対象となる地域)から1つ選択し、自らの○の記号を記載	合併に賛成 合併はやむを得ない 合併に反対
投票成立(開票)要件	なし	なし	総数の2分の1に満たないときは、成立しないものとし、この場合においては、開票を行わない
投票資格	一般選挙と同じ	一般選挙+満20才以上の永住外国人のうち投票資格を得るための申請を行なった人	一般選挙+満20才以上の永住外国人のうち投票資格を得るための申請を行なった人
永住外国人対応		永住外国人は5名、当初申請を前提としていたが、手続を省略し、郵送で投票用紙を送付	公職選挙法への抵触の懸念があるため、永住外国人のために別途投票所を設置(一般16箇所、永住外国人1箇所) 永住外国人に対しては郵送で登録用紙等を送付 有資格者：280名、登録者77名、
結果の効力	『賛成』票が有効投票総数の過半数を占めた場合は、高松市と合併協議会が設置される	住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする、町民、町議会、町長は住民投票の結果を尊重しなければならない	結果の尊重義務
投票運動			公職選挙法への抵触はあまり問題とならなかった
投票率	64.09%	83.06%	72.55%
投票結果	賛成 6,136票 反対 6,134票	真庭(まにわ)地域と合併：2492 高梁地域と合併：1861 無効：15	合併に賛成 6225(18.12%) 合併はやむを得ない 2617(7.62%) 合併に反対 25514(74.26%)
投票結果を踏まえた政策判断	合併協議会の設置	真庭地域との合併を選択	合併しない
その他	合併反対グループが無効票をめぐって異議申し立てを行う	3月10日に開かれた町議会の合併問題特別委員会(町議十二人全員参加)で、高梁地域の法定協に参加するかどうかを審議したが、判断は6対6だった 真庭、高梁両地域とも合併の枠組みが決まったわけではなく、今後は、真庭地域の協議会への参加を要望している湯原町、高梁地域の法定協に参加するかどうかを検討している有漢町の動きなどが注目される	市長選挙 市長選は合併反対派の前市議、阪口伸六氏(46)が、推進派で4選をめざした現職の寺田為三氏(66)(自民、民主、公明、自由、社民、保守新推薦)を破って初当選

	長崎県三和町	長崎県野母崎町	埼玉県菖蒲町
概要	人口:12,366(平成12年国調) 有権者:9,801人	人口:8,101(平成12年国調) 有権者:6,330	人口:22,410(平成12年国調) 有権者:13,253
日時	平成15年4月27日	平成15年4月27日	平成15年4月27日
同時実施の理由	投票率アップと、発議からの期間を考慮し、設定	投票率アップと、発議からの期間を考慮し、設定	投票率のアップ 町議選と住民投票の対象者が同一のため名簿調整が容易
争点	法定合併協議会設置の是非	法定合併協議会設置の是非	菖蒲町の合併についての意思を問う
同一選挙内容	町議選	町長選 町議選	町議選
統一地方選(前・後半戦)	県議会議員選挙	県議会議員選挙	県議会議員選挙
根拠	合併特例法	合併特例法	菖蒲町の合併についての意思を問う住民投票条例
投票の内容	野母崎町との合併協議会の設置について ・賛成 ・反対	三和町との合併協議会の設置について ・賛成 ・反対	投票用紙の中から、このうちの1つを選びをつける
記載内容	記入欄に『賛成』または『反対』と記載	記入欄に『賛成』または『反対』と記載	久喜市・鷲宮町との合併に賛成 蓮田市・白岡町との合併に賛成 合併に反対
投票成立(開票)要件	なし	なし	
投票資格	一般選挙と同じ	一般選挙と同じ	一般選挙+満20才以上の永住外国人のうち投票資格を得るための申請を行なった人
永住外国人			永住外国人22名、うち4名が申請 投票所を別途もうけることはせず
結果の効力			
投票運動	投票日に大規模な団地で拡声器を使った運動や、投票所付近に看板が設置されるなどしたが、大きな混乱はなかった	合併問題はあまり盛り上がりせず、賛成派からのピラなどもまかれなかった	住民投票条例における投票は運動は自由であったため、投票日のピラ配りなど投票運動が公職選挙法への抵触が懸念されたが注意を喚起するにとどまる
投票率	79.35%	85.72%	74.13%
投票結果	賛成:3364票 反対:4186票	賛成:1270票 反対:3988票	久喜市・鷲宮町との合併に賛成5,588(42.93%) 蓮田市・白岡町との合併に賛成5,606(43.07%) 合併に反対1,823(14.00%)
投票結果を踏まえた政策判断	合併法定協議会の設置見送り	合併法定協議会の設置見送り	蓮田市・白岡町の合併を目指す
その他	平成14年11月に町民意向調査(町内に住所を有する満20歳以上の方全員)を実施 平成14年12月 議会で合併協議会設置議案が否決		

本調査は、インターネット及び電話による聞き取り調査に基づき集計

4 海外の住民投票制度概要

	アメリカ	ドイツ	スイス
面積	937.3 万 k m ²	35.7 万 k m ²	4.1 万 k m ²
人口	2 億 8,142 万人 (2000 年)	8,226 万人 (1999 年)	694 万人
国家統治機構	連邦共和制 / 大統領制	連邦共和制 / 大統領制	連邦共和制
広域政府の形態	50 州	16 州 (うち、ベルリン、ハンブルク、ブレーメン 3 州は都市州)	26 州 (20 州、6 半州)
地方自治体の種類	50 の州と、その下に約 3 千のカウンティ、約 1 万 9 千の市町村等で構成される。ただし、連邦制をとっているため、地方制度は州により大きく異なり、単純な二層制ではなく、一層制のところや基礎自治体自体が存在しないところもある。 州により多様	地方自治制度は各州が定める。基礎自治体としての市町村と広域自治体である郡の二層制となっている。ただし、特別市については一層制である。 郡 (クライス) 323 市町村 (ゲマインデ) 14,458 特別市 (郡に属さない都市) 116 州により異なる	地方自治制度は、連邦制度をとっているため、州によって異なる。 州 (カントン) 26 基礎自治体 (ゲマインデ) 3,061 政治ゲマインデのほか、市民ゲマインデもある 各州は憲法を持って、連邦政府から独立した権限を有し、直接民主制が採用されている。
地方自治権の保障	州憲法	連邦基本法及び州憲法	州憲法
地方自治体の規模	カウンティ: 人口 1~2.5 万人の団体が約 30%、人口の約半数が 25 万人以上の大カウンティの区域に居住 (平均約 6 万人) 市町村: 人口千人未満が約半数、人口 5 万人以上の市は全体の約 2% だが、人口全体の 55% がその区域に居住	郡: 規模は郡により多様 市町村: 人口 5 千人以下の団体が全体の約 75% 人口 2 万人以下の団体が全体の約 95%	
地方自治体の事務	市町村 教育、警察、保健衛生、福祉、道路、消防、上下水道、公営企業等 (市町村設置によりカウンティの事務が移行) 特別区 学校、公園、衛生、道路、消防などの特定事務	市町村 [法定事務] 小学校、社会扶助、道路 (市町村道)、住民登録、消防、土地利用計画等 [任意事務] ゴミ処理、下水道、公共施設 (公園、文化施設、墓地等) の維持・管理等	
住民投票制度の概要	住民投票制度の概要 アメリカの住民投票 (直接立法) 制度には、イニシアティブとレファレンダムとがある。 イニシアティブ 住民が提案し、署名・発議を経て、住民投票を行うものであるが、対象となる事項は極めて多様である。また、署名・請願と住民投票の間の議会議決の有無により、直接イニシアティブと間接イニシアティブに分けられる。 レファレンダム 地方議会が決定した事項を住民投票にかけるものであるが、その性格により以下の 3 つの種類に分けられる。 1) 強制的レファレンダム (義務的レファレンダム) 憲法・法律等で地方議会の議決を住民投票にかけることが義務づけられているもの 2) 諮問的レファレンダム (選択的レファレンダム) 住民投票にかけるかどうかの決定が地方議会に委ねられているもの 3) 住民発議レファレンダム (抵抗的レファレンダム)	ドイツの各州や自治体における州民・住民投票制度の特徴は、アメリカと同様に拘束型のものではあるが、あくまで間接民主主義 (議会制) を基調とし、自治体の意思決定機構の中で、それを補完するものとして位置づけられる。 州法における住民投票制度 州民投票制度は、基本的に憲法・法律の制定改廃をめぐる州民立法制度であり、しかもイニシアティブ等が中心となっている。しかし、基本的には間接イニシアティブ方式 (議会を経由し、議会が無修正で受け入れたときは投票を行わない。) を採用し、さらには、一般的には、予算・税・公務員給与が法律イニシアティブの対象から除かれている。 住民投票制度が州法により制度化されてきたのは、1990 年代に入ってからであり、それまでは、バーデン・ヴュルテンベルク 1 州であった。1997 年に、ザールランド州で制度化されたことにより、ドイツ全州で住民投票制度が制度化されるに至った。	住民投票制度成立の経緯 住民総会に代表される直接民主制を基本とする中で、連邦政府や州、大規模自治体など、人口規模などの観点から直接民主制による総会は不可能であると考えられる場合に、住民投票制度が導入され、参政権が保障されている形となっている。 州レベルでの住民投票 州レベルでの住民投票には、レファレンダムとイニシアティブがあり、州によって発案の要件などが異なっている。 自治体レベルでの住民投票 自治体レベルでの住民投票には、レファレンダムとイニシアティブがあり、レファレンダムには義務的レファレンダムと任意的レファレンダムがある。

	アメリカ	ドイツ	スイス
	地方議会が議決した条例について、住民が一定数の署名を集め、住民投票で是非を問うもの		
事案	<p>イニシアティブ</p> <p>公選者の任期制限、増税の制限、政治資金の制限ギャンブルの公認、犯罪者の重罰化、犯罪被害者の権利保護等</p> <p>レファレンダム</p> <p>1) 強制的レファレンダム（義務的レファレンダム）</p> <p>憲法・憲章の修正、公債の発行、超過課税、境界変更</p> <p>2) 諮問的レファレンダム（選択的レファレンダム）</p> <p>特定されない</p> <p>3) 住民発議レファレンダム（抵抗的レファレンダム）</p> <p>あらゆる事項について可能とする州と特定の事項を除いた事項について可能とする州がある</p>	<p>自治体の住民投票の対象事項の限定方法としては、ポジティブ・リスト、ネガティブ・リストがあるが、ネガティブ・リストをあげる方法の方が多い。</p> <p>市町村レベルの住民投票における主な対象事項</p> <p>ポジティブ・リスト</p> <p>学校等公共施設の設置・廃止、自治体の廃置分合・境界変更、自治体内部の行政区制の導入・廃止等</p> <p>ネガティブリスト</p> <p>議員・首長・職員の法関係、首長・参事会の法定権限、財政問題、委任事務、違法目的の追求等</p>	<p>州レベルでの住民投票</p> <ul style="list-style-type: none"> ・義務的レファレンダムとしては、州憲法の改正、法律改正（一部の州においては、財政のレファレンダムも採用） ・任意的レファレンダムについては、義務的レファレンダムの対象外で、かつ議会の専決事項以外のものがほとんど対象 <p>自治体レベルでの住民投票</p> <ul style="list-style-type: none"> ・義務的レファレンダムは、自治体憲章（ゲマンインデ・オールドヌング）の制定・改正、一定規模以上の財政支出 ・任意的レファレンダムは一定の例外事項を除いた全ての議会の決定事項

5 住民投票検討スケジュール・川崎市住民投票制度研究準備会名簿

住民投票検討スケジュール

講演会

- ・アメリカにおける住民投票制度（横浜国立大学教授 小池治）

第1回研究会

- ・川崎における住民投票制度制定の検討状況
- ・他都市の住民投票の動向と課題整理

第2回研究会

- ・ドイツの地方自治制度と近年の地域社会（東京都立大学法学部教授 名和田是彦）
- ・スイスのイニシアティブとレファレンダム（流通科学大学講師 岡本三彦）

第3回研究会

- ・統一地方選挙における住民投票の動向について(事務局)
- ・アメリカにおける住民投票制度について（日本大学国際関係学科教授 葉山明）
- ・日本における住民投票の現状と課題（学習院大学博士後期課程 野口暢子）

担当職員を対象として、小池先生にご講演いただいた後、以下の研究準備会を立ち上げ、検討を進めた。

川崎市住民投票制度研究準備会

	役職	名前
座長	早稲田大学政治経済学部教授	寄本勝美
委員	東京大学法学部助教授	金井利之
	学習院大学大学院生	野口暢子