

住民投票制度検討委員会報告書

～ 制度構築に向けた 17 の論点～

2005（平成 17）年 3 月

川崎市住民投票制度検討委員会

住民投票と住民自治の発展

いまから 8 年前の 1997（平成 9）年 6 月に全国注視の産業廃棄物処分場をめぐる住民投票が、岐阜県御嵩町で行われた。その結果は建設「反対」が投票のおよそ 80% を占め、その後の住民運動や行政対応に大きな影響を及ぼすことになった。

この種の住民投票には、疑問や批判もあろう。産廃処分場の確保はいまや全国的な問題であり、当該地域の住民の賛否に左右されるべきではない、というのがそれだ。産廃施設に限らず、住民に歓迎されない施設の用地選定は住民投票にはなじまない、といわれてきた。それはそうかもしれないが、しかしこうした住民投票は、全国で多発している産廃の不法投棄や汚染を防止することが、いまや国家的な最重要の政策課題になっていることを全国に発信してもいるのである。

一方、地方自治法などの法律に定めのないような住民投票は議会制民主主義に反する、という批判がある。しかし、市町村合併のような自分たちのまちやむらの将来を大きく変えてしまう政策や、住民の生活や居住環境などに重大な影響を及ぼす事業、あるいは住民に極めて大きな財政負担をもたらす事業、に関しては、通常の制定手続きを経ればよいというのでは必ずしもない。行政サイドではできるだけ多くの住民に賛否の意思表示を直接求めたり、住民自身による選択の結果を尊重するというのが、しだいに多くの人々によって支持された考え方になってきている。

いうまでもなく住民投票は、こうした住民の意思表示や選択を実現するための手段であるのだが、それは自治体の政治や議会制デモクラシーと対立するものではない。政治の主権者は住民であり、その住民が自らの意思を直接表明する機会をより多くもつことは、かえって自治体の政治を活性化し、首長や議会の責務を増すことになる。

さらに、住民投票には、新たな政策を提起する上でも期待がもてる。たとえば、住民の賛否の意見が様々に出されるような事案については、当局者も判断に苦慮している事態が見られるが、このような自治体では住民投票を実施し、その結果を当の自治体の決定に反映させる方法が考えられるのである。

ただし、住民投票にはなお多くの問題があるのも否定できない。本報告書ではそのうち、もしも川崎市が独自に住民投票制度を導入するとすると、どのようなタイプの制度が適当と考えられるのか、その場合問題によっては既存の法律との関連でどのように合法性を保つのか、等々の課題が生起することを予想し、それに対する法解釈や市の対応のあり方について検討している。これらの法解釈や市の対応において複数のものが考えられる場合には、本報告書ではそれぞれの内容や特徴を説明するにとどめ、最終的な判断と選択は、市の政策決定機構と市民にゆだねている。というのは、市では、今後も、今度は市民も委員に含めた委員会を設置して、市にとって相応しい住民投票の具体的な制度と運営についての検討を続けていくことを予定しているからである。

終わりに、本報告書では最近において住民投票を実施したことがある自治体、あるいはまだ未実施ではあるものの制度はつくっている自治体から、多くの示唆を得ている。このことに感謝しつつ、本報告書もまた、川崎市の住民自治の発展に寄与すべき住民投票を模索する上で、お役に立てるように願っている。

平成17年3月

川崎市住民投票制度検討委員会

委員長 寄本 勝美

[目 次]

論点 1 個別設置型条例及び常設型条例	1
1 個別設置型条例と常設型条例の分類	1
2 それぞれのメリット、デメリット	1
(1) 制度としての安定性	
(2) 制度についての合意	
(3) 実施の確実性	
(4) 常設型条例における長の裁量に対する争訟等	
(5) 合意形成の観点から	
論点 2 住民投票の結果の拘束力 ～拘束型住民投票と諮問型住民投票～	4
1 いくつかの見解等	4
2 諮問型に問題はないか	4
3 拘束型は不可能か	4
論点 3 諮問型住民投票制度における「尊重義務」とは何か	6
1 「尊重義務」とは何か	6
2 議会における尊重義務の意味	6
3 団体における尊重義務	7
論点 4 住民投票の対象事項	8
1 対象事項の基本的な考え方	8
(1) 市政運営上の重要事項	
(2) 対象事項の規定方法	
「市政運営上の重要事項」とのみ規定する方法	
ポジティブ・リストのみ規定する方法	
ネガティブ・リストのみ規定する方法	
「市政運営上の重要事項」とした上でネガティブ・リストを組み合わせる方法	
表 1 12 の常設型住民投票条例で規定されているネガティブ・リスト	
2 ネガティブ・リストの規定についての考え方	9
(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
 - 表2 広島市における「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」の考え方
- (6) 直接請求の除外事項
- (7) 高浜市の事例
 - 表3 条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例（高浜市住民投票条例）

論点5 住民投票の実施区域の設定 13

- 1 実施区域に対する考え方 13
 - 表4 逗子市住民投票付託に関する条例案
- 2 区民投票と対象事項 14

論点6 設問及び選択肢の設定 15

- 1 設問及び選択肢の設定の基本的な考え方 15
 - 表5 二者択一方式以外の方法で実施された住民投票の選択肢と投票結果
 - 表6 常設型住民投票条例における選択肢の形式及び投票方法
- 2 選択肢の数と「投票のパラドックス」 16
 - 図1 「投票のパラドックス」の発生の一例
 - 図2 「投票のパラドックス」の発生の一例
- 3 常設型条例における設問及び選択肢の設定と発議の関係 18

論点7 住民の発議権及び投票権 19

- 1 発議権及び投票権を有する住民の範囲 19
 - (1) 他の地方公共団体の事例
 - 表7 常設型住民投票条例における住民の発議資格者及び投票資格者の年齢要件
 - 表8 過去に実施された住民投票における投票資格者の年齢・国籍要件
 - 表9 本市の選挙有権者数、外国人登録者数等
 - (2) 未成年者について
 - 基本的な考え方
 - 法律等の規定からみる年齢要件の考え方
 - (3) 外国人について
 - 相互主義の問題
 - 投票資格者名簿の登録制の問題

ア	他の地方公共団体の事例等	
イ	外国人登録法の問題	
ウ	アイデンティティーの問題	
エ	投票資格者名簿の縦覧の問題	
オ	登録を必要としないための制度設計等	
カ	まとめ	
2	発議に必要とされる署名数	24
(1)	他の地方公共団体の事例	
(2)	必要署名数の規定方法	
表 10	常設型住民投票条例における発議要件署名数等	
3	住民の発議に対する議会や長の関与	26
(1)	他の地方公共団体の事例	
(2)	議会や長の関与に関する見解等	
議会や長の関与を不要とする見解		
議論を深める手段として関与を認める見解		
補正予算を関与とする考え方		
住民発議に係る新しい仕組み		
議会の意見表明		
論点 8	議会及び長の発議	28
1	他の地方公共団体の事例	28
2	議会及び長の発議権についての問題点	28
(1)	議会及び長の発議権の是非	
(2)	議会と長の相互牽制	
(3)	議会の発議に係る議決の位置付け	
問題の所在		
団体意思、機関意思のいずれか		
他の地方公共団体の事例における 1/3 や 1/10 の規定の解釈		
(4)	議員の発議	
(5)	長以外の執行機関の権限に係る住民投票の発議	
論点 9	住民投票の実施機関	31
1	住民投票の実施機関と事務委任	31
表 11	実施機関別に見た主な他の地方公共団体等の事例	
表 12	常設型住民投票条例における実施機関と委任規定	

2	選挙管理委員会への事務委任	32
	(1) 事務委任の方法とその範囲	
	(2) 区選挙管理委員会への事務委任	
	表 13 広島市における選挙管理委員会への事務の委任事項	
論点 10	地方公共団体の情報提供のあり方	34
1	他の地方公共団体の事例	34
	表 14 常設型住民投票条例における住民への情報提供	
	表 15 住民投票実施時における住民説明会等の開催事例	
2	情報提供主体別にみた問題点等	35
	(1) 長が中立的な立場として行う情報提供	
	表 16 欧米における情報提供事例	
	(2) 第三者機関が中立的な立場として行う情報提供	
	(3) 議会、議員及び長の意見表明	
	長による意見表明	
	議会及び議員による意見表明	
3	情報提供に関する考え方の整理	38
論点 11	住民投票の投票運動	39
1	投票運動の規制に対する考え方	39
	表 17 常設型住民投票条例における投票運動に関する規定	
	表 18 「住民投票に関する特別措置法(案)」(住民投票立法フォーラム)	
2	投票運動の規制に対する罰則	40
3	運動資金の規制	41
論点 12	住民投票実施の定例化	42
	表 19 米国の住民投票制度	
	表 20 カリフォルニア州における住民投票(1996年11月5日実施)	
	表 21 チューリヒ市の住民投票制度	
	表 22 1990年代のチューリヒ市で実施された住民投票件数	
論点 13	選挙との同日実施	45
	表 23 常設型住民投票条例における選挙期日に関する規定	
1	同日実施の意味と課題	46
	(1) 投票率及び投票行動への影響	

(2) 選挙の争点の明確化あるいは分離化	
(3) 同日実施後における議員及び長の活動への影響	
(4) 発議権者の恣意性の制限	
2 公職選挙法にかかわる問題	47
(1) 選挙運動と住民投票運動が同時に行われることの問題	
選挙運動と住民投票運動の関係	
表 24 選挙・住民投票の告示日	
同日実施における住民投票運動の考え方	
(2) 選挙と住民投票の投票資格者の違いによる問題	
投票所の設置の問題	
郵便投票の可能性と問題	
論点 14 成立要件等の設定	52
1 他の地方公共団体の事例	52
表 25 常設型住民投票条例における成立要件と投票結果判定基準	
2 成立要件に関するいくつかの見解	52
3 成立要件の設定とボイコット運動	53
4 成立要件を設定する場合	53
5 成立要件を設定しない場合	54
論点 15 執行停止制度	55
1 執行停止制度とは	55
表 26 「逗子市住民投票付託に関する条例案」の執行停止に関する規定	
2 執行停止制度に対する考え方	55
3 住民投票前置制度	56
論点 16 異議の申出（不服申立て）	57
論点 17 住民投票の再請求・再投票	58
1 再請求・再投票の禁止期間を設定することの是非	58
2 再請求・再投票の禁止期間	58
他の地方公共団体で制定された 12 の常設型住民投票条例	59
川崎市住民投票制度検討委員会委員名簿	60

論点1 個別設置型条例及び常設型条例

1 個別設置型条例と常設型条例の分類

個別設置型条例は、住民の意思を確認する必要が生じた場合、議員若しくは長の提案又は住民の直接請求により、そのつど議会の議決を得て制定される条例である。一方、常設型条例は、あらかじめ住民投票の対象となる事項や発議の方法などを条例化しておくものである。前者は、そのつど新たに制度を作ることとなり、住民投票の対象とする課題についての議論とともに、その制度についても議論の対象となる。後者は、課題が生ずる前に制度を用意しておくことから、課題についての議論のみを行えばよいということとなる。

個別設置型条例によって、これまでに200以上の住民投票が実施されている。一方、2003(平成15)年12月31日時点で、高浜市や広島市をはじめ12の地方公共団体で常設型の住民投票条例が制定(以下これらの条例を「12の常設型条例」という)されており¹、現在では、その数は20あまりに上っている。しかし、実際に常設型条例に基づいて実施された住民投票は、富士見市及び埼玉県美里町など数例のみである。

2 それぞれのメリット、デメリット

(1) 制度としての安定性

個別設置型条例は、まず、住民投票の制度を作ることとなることから、ある課題に対して、このような結果の出ることが望ましいと考えた場合に、その結果が生じやすいように制度を操作されるおそれがある。選挙に例えていえば、政権交代を起こしたいから小選挙区制にしようとか、多党制にしたいから比例代表制にしようという動きが発生しえるということである。

一方、常設型条例の場合は、どのような課題に対しても、その条例に規定されている制度、すなわち同一の制度で行うことを前提としており、個別設置型条例に比較して制度として安定しているといえることができる。この点に関しては、常設型条例においても、課題が生じたときにすでに用意されている制度がその課題にはふさわしくないと考え、制度の変更を求められる可能性はあり、その意味では、どちらの制度も政治過程の中では同じと考えられる余地がある。しかし、制度的安定性やそのつど制度を作る労力、その他常設型のメリットを認め、常設型が必要との意思一致により制定されたものを変更するためには、その常設型条例を制定した意味を改めるだけの理由、状況の変化等を合理的に説明することが求められる。

(2) 制度についての合意

個別設置型条例は、前述したように、その制定における議論の内容は、制度及び対象となる課題である。したがって、ある課題を住民投票にかけることについては多数の合意ができているとしても、制度についての合意ができなければ、住民投票は実施できないということとなる。この点について、常設型条例は、あらかじめ制度を用意しておくために制定されるものであり、(1)で述べたように、制度の変更を求められる可能性はあるものの、必要なときに迅速に対応できるというメリットは大きいと思われる。

¹ 本検討委員会では、2003(平成15)年12月31日時点で制定されている12の地方公共団体の常設型住民投票条例を参考にさせていただいた。59頁参照

(3) 実施の確実性

住民が、個別設置型条例に基づいて住民投票を行おうとする場合は、住民投票条例の制定について地方自治法（以下「自治法」という）に基づく直接請求を、選挙権を有する者の 1/50 以上の署名を集めて行わなければならない。それは、長の意見を添えて議会の判断にゆだねられることとなる。しかし、個別設置型条例に関する直接請求の成案率は 1 割にも達せず、大半が議会で否決され、実現に至っていない²といわれるように、個別設置型条例を制定して住民投票を行うことはかなり困難な状況にある。その点、すでに制定されている常設型条例に基づく住民発議は、広島市の例では投票資格者の 1/10 以上であり、住民投票条例の制定に係る直接請求（選挙権を有する者の 1/50 以上）に比較して署名を集めることは容易ではないが、議会や長の拒否権などの強い関与を規定せず、一定の署名を収集できれば住民投票が確実に可能となる制度とすれば、住民から見たメリットは大きいと思われる。

また、直接請求を経る個別設置型条例では、その請求に参加することができる住民は自治法の規定により選挙権を有する者に限られ、未成年者、外国人は参加することはできない。一方、常設型条例においては、発議について自治法の制約を受けないために、地方公共団体の判断により、住民投票の請求（発議）に選挙権を有する者以外の者を参加させる制度とすることも可能である。

(4) 常設型条例における長の裁量に対する争訟等

個別設置型条例の場合は、住民投票の対象が明確にされた条例となる。一方、常設型条例の場合は、その対象をいくら具体的に規定しようとしても、そこには限界があり、「市が行う事務のうち、市民に直接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」（高浜市の規定）というような抽象的な規定を用意せざるをえない。これは、ネガティブ・リストによる規定の方法（住民投票の対象としない事項を規定する方法）においても同様である³。

抽象的な規定の場合、どのような課題がこの規定に該当するか（又はしないか）については、複数の意見がありえる。現実的には、住民投票の執行者（12 の常設型条例では、長）の裁量にゆだねられるということとなるが、裁量にゆだねられるということは、その裁量に対しての争訟の提起（住民投票の対象とならない事項を対象と認め、住民投票を実施したとの理由で、住民投票の費用の返還を求める訴訟等）や、長の責任を追及する運動などが発生する可能性があるということである。

常設型条例もこの意味では、完全に安定した制度とすることは困難である。しかし、どのような制度においても、長の裁量というものは付随するものであり、裁量がある以上、そこには裁量の範囲を逸脱しているかどうかという問題は必ずあることから、このことをもって、常設型条例を否定する根拠とはなりえない。

(5) 合意形成の観点から

常設型条例は、住民、議会、長、それぞれの意思のみで住民投票を行うことが可能なために、

² 『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 ～住民投票の論点をめぐって～』（財団法人社会経済生産性本部、2001 年）9～11 頁を参考

³ 「論点 4 住民投票の対象事項について」を参照。8 頁

複数の意思の一致を必要とする個別設置型条例に比べ、その濫用を招く可能性があり、本来必要とされる各主体者間の十分な話し合いによる合意形成の過程をスポイルする可能性は否定できない。しかし、それは、十分な議論を経て住民投票が行われるための仕組み、常設型のメリットを生かしながらも各主体のなんらかの相互牽制機能の導入などによって解決しえる問題と考えられる。

論点2 住民投票の結果の拘束力

～ 拘束型住民投票と諮問型住民投票 ～

1 いくつかの見解等

法律に基づく住民投票には、憲法に基づく地方自治特別法の制定に関するもの(憲法改正は、国民投票)、自治法に基づく議会の解散及び長等の解職に関するもの、市町村の合併の特例に関する法律(以下「合併特例法」という)に基づく合併協議会設置協議等に関するものがある。これらは、いずれも住民投票の結果をもって議会や長の意思決定を拘束する(又は、決定する権限が議会や長から有権者団に移転し、住民投票の結果をもって団体の意思とする)ものである。条例に基づく制度においても、このような住民投票(拘束型住民投票)が可能か、それとも議会や長に住民投票の結果について、「尊重義務」のみを課す住民投票(諮問型住民投票)のみが認められるのか、また、そもそも条例に基づく住民投票自体に問題があるかなどの議論がある。それらを整理すれば、以下のとおりである。

なお、住民投票の結果をもって団体の意思とする制度設計もありえることから、「拘束型」という表現は必ずしも正確ではないが、本稿では通例に従い、「拘束型」という表現を使用している。

A 条例に基づく制度でも両方とも可能とする見解

(杉原泰雄「国民主権と住民自治」法学教室 199号 4、5、22、23頁)

B 拘束型は法に基づかなければ不可能とする見解

(稲葉馨「住民投票」法学教室 195号 3頁)

C どちらも条例に基づく制度としては疑問があるとする見解

(原田尚彦「住民投票と地方自治」都市問題 87巻 1号)

D 政策的意思決定において拘束型は可能であるが、住民投票法という法律レベルの裏づけがあっても法的意思決定(行政処分)においては不可能であるとする見解

(森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状』163頁(村上順))

通説はBであり、12の常設型条例を含め、わが国で実施された条例に基づく住民投票のすべてが諮問型住民投票である。

2 諮問型に問題はないか

法により長に権限が与えられている場合、その行使に当たっては、他事考慮が禁止されている行政処分もありえる。その場合、その行政処分に対して住民投票の結果を尊重する義務を長に課した場合は、諮問型といえども違法であると考えられる余地があることから、諮問型の条例を制定し、それを実際に運用する場合において、その対象が行政処分であるときは、行政処分の要件を確認し、住民投票の対象とすることが妥当か検討する必要がある。

3 拘束型は不可能か

地方公共団体における権限配分は、行政組織法としての性質を有する自治法において規定されているが、住民投票条例で住民投票の結果が長等を拘束する(住民投票の結果を団体の意思

とする)とした場合、議会又は長以外の機関(住民=有権者団)に権限を配分するという事となることから、法と条例の関係からみて、その条例は違法であるとするのが通説である。この通説に対して、「長も議会も住民から付託を受けて民主的正当性を獲得していることから、『住民投票による集団意思』が登場してもそれらは相互に連続的であると見るべきであり、(中略)『住民投票による集団意思』は代表機関と対立する概念ではない」⁴との主張もある。

また、組織法上とは別に、作用法において長の権限が規定されている場合に、その規定に、条例によりその権限を制限することが可能という解釈の余地があれば、住民投票の結果に市の機関の権限行使が拘束され、実質的裁量権をゼロにすることは可能と考えられる。しかし、現行法においてそのような規定はないと思われる。

以上のことから、理論上は拘束型住民投票条例が絶対に不可能とはいえないが、現実的には通説に従い、諮問型として制度設計することが妥当と考えられる。

⁴ 『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』(財団法人社会経済生産性本部、2002年)20頁

論点3 諮問型住民投票制度における「尊重義務」とは何か

1 「尊重義務」とは何か

住民投票の結果を議会や長は尊重しなければならないとする「尊重義務」を考える場合に参考となる判例に、群馬中央バス事件がある。その判決⁵は、「運輸大臣は、自動車運送事業の免許の許否を決する場合には、原則として運輸審議会にはかり、その決定を尊重して、これをしなければならないとされている。法は、運輸大臣が運輸審議会の決定を尊重すべきことを要求するにとどまり、その決定が運輸大臣を拘束するものとはしていないから、運輸審議会は、^{ひっきょう}畢竟、運輸大臣の諮問機関としての地位と権限を有するにすぎないというべきであるが、しかしこのことは、運輸審議会の決定が全体としての免許の許否の決定過程において有する意義と重要性、(中略)を軽視すべき理由となるものではない。一般に、行政庁が行政処分をするにあたって、諮問機関に諮問し、機関の決定(答申)を慎重に検討し、これに十分な考慮を払い、特段の合理的理由のない限りこれに反する処分をしないよう」にすべきと判示している。

この判例は、行政処分に関し、その行政処分を受ける者を保護する立場から述べられており、保護法益が抽象的といえる政策決定に対する住民投票の結果の尊重義務を、同列に考えることができるかという問題はあるが、少なくとも「決定を慎重に検討し、これに十分な考慮を払うことが求められることは同一であろう。「合理的理由のない限りこれに反する」決定をしないことまで求められるかについては、なお検討が必要ではあるが、仮に求められないとしても、何らの理由もなく、住民投票の結果に反する決定をなしえとは考えられない。また、仮に求められるとしても、住民投票の結果の尊重義務における「合理的理由」の範囲は、前記判例の場合に比較してより広く認められると考えることができよう。

いずれにしても、「合理的理由のない限りこれに反する決定をしないことまで求められている」とした場合で、住民投票の結果に反した決定をしたときは、その理由を有権者に説明する責任が生ずると考えられる。

2 議会における尊重義務の意味

長は、地方公共団体の全域において多様なグループ、階層等からの票を得ることを必要とするが、議員は特定の地域を対象として、また、一部のグループ、階層等からの得票によっても当選の可能性はある。また、政令指定都市(以下「政令市」という)においては、長は市全体を選挙区とするのに対して、議員は行政区を選挙区とする。このような相違があることから、長は住民投票の結果を政治的に尊重する必要があるが(尊重しなければ、次の選挙に影響する可能性が強い)、議員、そしてその集合体である議会は、住民投票の結果に政治的に拘束される論理はないといえる。しかし、条例に議会における尊重義務を規定した場合、それをどのように考えればよいか。

1で検討したように、尊重義務とは、少なくとも「決定を慎重に検討し、これに十分な考慮を払うこと」であり、広くとらえれば、それに「合理的理由のない限りこれに反する決定をしないこと」も含まれる。この尊重義務は議会ではなく、議員に対して適用されるのではないか、また、長と同じように「尊重しなければならない」と規定されるとしても、長の義務と同等のものとして理解してよいかという問題がある。

⁵ 最一小判昭和50年5月29日民集29巻5号662頁

まず、前者であるが、議会における検討は組織的に行われ、議決という機関の行為により意思決定がされること、議員には議決に参加し、自由な議論を行い、自己の賛否を明らかにする権能はあるが、決定する権能は議会総体に属し、議員としては有していないことなどから、尊重義務は議員に対してではなく、議会という機関に対して適用されると考えることができる。

次に、後者についてであるが、議会の審議という過程において投票結果を尊重した議論が求められるものの、住民投票の結果を尊重して議論した結果として、住民投票の結果と異なる結論が出るということはあることである。これは、議会の決定は、各議員による自由な議論の結果、多数決により行われるという議会本来の機能から当然のことである。これに対して、長の意思決定は単独で行われる。このことに着目すれば、議会における尊重義務と長における尊重義務は、意味及び程度において相違があると考えることができよう。

3 団体における尊重義務

尊重義務は、議会及び長その他の執行機関すべてに適用されるとした場合、結果としてその義務は団体に対して生ずるのではないかという疑問が生ずる。しかし、尊重義務規定は、投票結果を尊重して決定手続きを行うという手続き規定と考えることができ、市という団体の意思決定の手続は、議会又は長若しくは他の執行機関が行うことになるため、団体に対する尊重義務ということは考えられず、機関に対して尊重義務は適用されるものと考えられる。

論点4 住民投票の対象事項

1 対象事項の基本的な考え方

(1) 市政運営上の重要事項

住民投票の対象事項は、一般的に言えば「市政運営上の重要事項」ということができ、国として判断すべき事項や、他の地方公共団体に関する事で住民投票を実施する地方公共団体に影響を及ぼさないものは除外されることになろう。ここで「市政運営上の重要事項」とは何かということが大きな問題になるが、それはその置かれている地域社会の状況を踏まえて、個々に判断されるものであり、確定的にそれを表現することは難しい。また、住民や議会、長、それぞれが考える重要事項の内容が必ずしも一致するものでもない。一方で、住民発議に必要な署名数(本市と人口規模の近い広島市においては、投票資格者名簿に掲げられている者の総数の1/10以上)を収集することができたとすれば、ハードルの高さを考えると、その事案はすでに「市政運営上の重要事項」であるとも考えられる。

(2) 対象事項の規定方法

「市政運営上の重要事項」とのみ規定する方法

対象事項を広げ、広く住民にこの制度を開くという点、後述のポジティブ・リストやネガティブ・リストと組み合わせる対象事項の内容を具体化しようとしても当然限界があり、結局、具体的に判断する場合に議論の余地が残るという点、「市政運営上の重要事項」に該当しているからこそ多くの住民の関心が高まり、ハードルの高い発議要件をクリアすることができると思われる点などから、対象事項の規定方法としては、単に「市政運営上の重要事項」とのみ規定する方法が考えられる。しかし、住民投票の基本理念の問題とも関係すると思われるが、住民や議会、長の考える重要事項の内容が、必ずしも一致するものではないことから、結局、市政に関する事とならずすべて対象となってしまうことの妥当性、「市政運営上の重要事項」に該当するとしても、そのすべてを住民投票の対象とすることの妥当性などから疑問もある。

ポジティブ・リストのみ規定する方法

ポジティブ・リストとは、住民投票の対象事項を具体的に列挙しておく方法である。対象事項は明確になるが、列挙された項目に該当しなければ住民投票の対象とはならず、非常に限定されたものとなる。この方法は、義務的レファレンダムのように、列挙されたものは必ず住民投票にかけなければならないという仕組みには適しており、また、対象の選定に裁量の入る余地がない(規定の方法によってはそうでない場合もありえる)が、義務的レファレンダム以外の住民投票においては、対象範囲を狭めてしまうこととなる。対象範囲を広げるためには、対象事項を列挙し、最後に、「その他市政運営上の重要事項」と規定する方法もあるが、そのようにすると、具体的な列挙事項は単なる例であり、結果として「市政運営上の重要事項」のみを規定した場合との差異はほとんどない。

ネガティブ・リストのみ規定する方法

ネガティブ・リストとは、住民投票の対象とはしない事項を列挙しておく方法である。列挙

された項目に該当しない事項であれば住民投票の対象とされるので、形式論的には、「市政運営上の重要事項」でない事項も対象にされてしまう。発議要件のハードルを高く設定し、それをクリアしたのだからそれは「市政運営上の重要事項」であるという考えも前述のようにありえるが、住民投票の政治的な重さなどから考えると、「市政運営上の重要事項」という明文の規定が必要との考えもある。

「市政運営上の重要事項」とした上でネガティブ・リストを組み合わせる方法

住民投票制度が住民参加の重要な制度として活用されていくためには、なるべく対象事項を限定しない規定方法が望ましいということを経験的な考え方としつつ、制限列挙的にネガティブ・リストを併用するような仕組みが考えられる。12の常設型条例では、すべてこの方法で規定されているように、最も現実的な方法といえる。しかし、ネガティブ・リストの規定方法については慎重に検討される必要がある。

表1 12の常設型住民投票条例で規定されているネガティブ・リスト

市（町）の機関の権限に属しない事項 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 専ら特定の市民又は地域に係る事項 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項 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
--

ただし、三野町においては、の条文は規定されていない。

2 ネガティブ・リストの規定についての考え方

以下、他の地方公共団体の例を参考にしながら、ネガティブ・リストの規定内容について検討を行う。

（1）市の機関の権限に属しない事項

住民投票制度は、地方公共団体の制度であるから、その団体に決定できること以外は対象にすることができないという見解がある⁶。その一方で、国等の権限であるとはいえ、住民の利益や権利に深くかかわるものは、その投票結果を住民の意思として国政等に反映させることは非常に大きな意味を持つものであるとの考え等から、決定権限の有無にかかわらず、広く住民投票の対象事項にすべきとの見解もある⁷。例えば、新潟県巻町では、国の原子力政策・エネルギー政策に関係し、また、沖縄県では、日米安保条約に基づく地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関して住民投票が実施されたが、これらの際にも、住民投票の対象となりえるか否かの議論が生じた。2つの事例は、ともに決定権限は国に属し、地方公共団体にはない。しかし、いずれも一面では、国の固有の政策に関するものであるとはいえ、他面では当該地域住民の利益や権利と深くかかわっている。

地方公共団体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」⁸とされていることから、「権限」を地方公共団

⁶ ジュリスト 1103号 座談会「住民投票の挑戦と課題」における前国土庁地方振興局長岩崎忠夫氏の発言

⁷ 同上 朝日新聞調査研究室主任研究員（当時）田島義介氏の発言

⁸ 自治法第1条の2第1項

体の「決定権限」というような狭い解釈をせず、国に対して意見表明等を行うことも地方公共団体固有の権限としてとらえるべきであり、可能な限り広く住民投票の対象事項とすることが望ましい。また、「機関の権限に属しない」との規定では狭く解釈しえる余地があるため、規定の方法を検討すべきである。

(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

法令の規定に基づき住民投票を行うことができるものは、自治法に規定される直接請求による議会の解散請求、議員及び長の解職請求、地方自治特別法の制定に伴うもの、合併協議会設置協議等に伴うものがある。すでに法律上の制度があるため、全く同じ対象について条例による住民投票を行うことは意味がなく、また、法律上の疑義も生じる。そのため、ネガティブ・リストに入れることは妥当と考えられる。

(3) 専ら特定の市民又は地域に関係する事項

この規定は、特定の市民や地域のみに関係する事項については、住民投票の対象としないということであるが、その理由の1つとして、特定の市民又は地域の利害に大きくかかわることを、直接的な利害にかかわらない多数の住民の判断にゆだねることから生ずる不合理を避けることがある。しかし、この規定により、例えば施設の建設にかかわる事項については、特定地域(又は住民)のみに関係する事項であるとして、投票の対象外とされる可能性がある。したがって、こうした規定の方法や必要性についても慎重に検討すべきである。

(4) 市の組織、人事又は財務に関する事項

住民投票は、主に政策決定に住民の意思を的確に反映させるために行われるものであるが、組織編成や人事、そして予算編成や支出命令等の財務は、決定した政策をいかに効率的かつ効果的に、そして確実に執行するかという長の執行権の前提になるものであり、それらが政策判断の要素を含まない純然たる内部管理の事項である場合には、住民投票の対象事項としてなじまないものであろう。しかし、個別の任用行為や財務会計行為がネガティブ・リストに記載されたとしても、市政運営において、人事政策・財政政策・行政組織改革が「重要な事項」となることもありえ、また、重大な事業に係る予算の編成は、単なる財務行為を超えて、政策判断を伴っていることも否定できない。したがって、この規定の適用に当たっては、慎重に検討する必要がある。

(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

12の常設型条例のうち、唯一、香川県三野町だけがこの規定を置いていないが、それは長の裁量権の濫用に対する懸念によるものとのことである。このような規定は、長に一方向的に裁量の幅を与えることになり、政治的な対立がある場合において、実際の発議がなされたときにその適用について論争が起こる可能性があることから、このような規定を設けるならば、長の裁量権に一定の枠(例えば、長の判断の前提として議会や第三者機関の意見を求めること、又はその同意を必要条件とするなどの仕組みなど)を設定することを検討する必要がある。

なお、広島市では、この規定の適用について表2のように考えているが、これらの観点については十分な検討が求められる。すなわち、イ(少数者の権利保護)とウ(公序良俗)は原則的には肯んじえても、具体的な線引きは容易ではない。さらに、ア(充分な議論)については、

表2 広島市における「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」の考え方⁹

- | |
|--|
| <p>ア 議論が十分に尽くされないおそれがあるもの
 いわゆる人気投票に陥り政策をミスリードするおそれがある。正確な民意の把握もできない。
 (ア) 非常に高度な専門的・技術的な判断を要する事項
 (事例：市税の税率改正や使用料の改定など)
 (イ) 総合的・長期的な検討を要し、かつ多様な可能性が存在し、単純に賛否を問うことが適当でない事項
 (ウ) 案が未成熟のものや解決策の選択肢が多数ある段階のもの</p> <p>イ 設問の選択肢のいずれかが少数者の権利又は利益を侵害又は減少するおそれがあるもの</p> <p>ウ 設問の選択肢のいずれかが公序良俗に反するもの</p> |
|--|

より慎重な検討が求められる。これらは、議論がどこまで煮詰まり成熟したかという具体的状況に左右されるため、専門的・技術的あるいは総合的・長期的な事項であっても、ただちにネガティブ・リストに該当するとは言い切れないからである。

(6) 直接請求の除外事項

12の常設型条例においては規定されていないが、直接請求の対象から除外されている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関する条例の制定改廃についても、住民投票の対象としうるか検討する必要がある。

税の賦課徴収のような地方公共団体存立の根幹にかかわるものは、大局的な見地から判断されるべきものであるという考えもあり、前掲のように広島市では、「いわゆる人気投票に陥り政策をミスリードするおそれ」があり、「正確な民意の把握」をできないものとしてこれらを住民投票の対象とすることは適当でないとしている。

直接請求の除外規定は、自治法の制定当初からあったものではなく、1948(昭和23)年に「地方税等の賦課徴収に関する条例の制定又は改廃に関する住民の直接請求は、制度そのものとして必ずしも適当でないものがあるのみならず、近時におけるその運営の実情を見るに地方公共団体の財政的基礎を危うくし、その存在を脅かすものがあると認められる」¹⁰との理由で、追加されたものである。その理由の根底には、これらの除外事項を代議制の下で決定すべきとの考えがあると思われる。しかし、直接請求で除外されている事項を住民投票の対象とすることは、前述した法改正の趣旨からはともかく、法に直接抵触するという事はないと考えられ、このような事項こそ「市政運営上の重要事項」であり、民意の反映が必要であるとの考えもある。特に、論点12において述べるが、住民投票の定例化と義務的レファレンダムの組み合わせを考える場合に、これらをその対象として検討することには大きな意味があると思われる。

(7) 高浜市の事例

高浜市の条例は、条例の制定又は改廃については、直接請求が議会で否決等がなされた場合にのみ、住民投票の投票資格者名簿に登録された者の総数のうち、1/3以上の署名をもって住民投票を発議することができるとしている。一度議会において確定した団体意思を不安定なものとするという懸念もあるが、議会の意思決定に対する住民の意思を表示して、議会での再討

⁹ 『広島市住民投票条例 逐条解説』3頁より抜粋

¹⁰ 松本英昭『新版 逐条地方自治法』(学陽書房、2001年)212頁

議を促しうる仕組みの制度化という意味で興味深いものであり、検討する意味は大きいと思われる。さらに、この制度を具体的に利用する場合、住民投票の対象事項（設問）をどのようにするかについても検討する必要がある（ 否決された条例案の是非（規定方法等の技術的要素も含む） 否決された条例案の内容の是非、 否決したという議会の結論の是非等が考えられる）。

表 3 条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例（高浜市住民投票条例）

<p>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 7 4 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。</p>
--

論点5 住民投票の実施区域の設定

1 実施区域に対する考え方

これまで実施された住民投票は、通常、その地方公共団体の全域を投票区として実施されてきた。しかしながら、住民投票にかけられる事案としては、全住民が使用するような施設建設の是非にかかわるものであれば、当然に市全域を投票区とすべきとも考えられるが、例えば学校の統廃合など、必ずしも市全域を実施区域とせずとも、ある特定の地域のみを対象にしたほうがより正確な民意を反映できるような事案も存在しうる。ただ一方では、どんな事案にしても予算との関係が発生することから、その一部地域のみで住民投票を実施することには問題があるとの指摘もあり、住民投票の実施区域については、住民投票にかけるべき対象事項と密接な関係があるといえる。

また、住民の意見を二分するような施設建設の是非を問うケースの場合、住民投票がその建設の予定されている周辺地域だけで実施されれば、反対票が賛成票を上回ることが予想される。しかし、その投票が全市域で実施されたとなると、自分が住む地域に建設されるのはいやでも、その施設がなければ住民の生活に重大な影響を及ぼすと考える人が多ければ、逆に賛成票が反対票を上回ることが予想される。このように、市域全体と一部の地域の結果が異なることが予想されるような事案については、住民投票の対象事項から除外すべきという考え方もあるが、その一方では、このような住民の意見を二分するような施設建設に関する事案こそ、住民投票にかけるべきという考えもある。

ここで参考になるのが、逗子市の「逗子市住民投票付託に関する条例案」¹¹である。その第13条で、全市で有権者の1/3以上の投票率という成立要件を設定するとともに、市を8地区に分割した中で、そのうちの「2地区以上の地区における有効投票の3分の2以上が全体の住民投票の結果と相反する場合、住民投票の結果は無効とする」という成立要件の規定を設けている。これは、全市と一部地域の関係を成立要件の中で示したものであり、実施区域を考えていく上でも参考となりえる事例である¹²。

なお、本市と同じ政令市で、行政区を有している広島市の常設型住民投票条例では、投票区域を分割するような仕組みにはなっていない。

表4 逗子市住民投票付託に関する条例案

(住民投票の成立)

- 第13条 住民投票は有権者の3分の1以上の投票により成立する。
- 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。
- 3 前2項の規定にもかかわらず2地区以上の地区における有効投票の3分の2以上が全体の住民投票の結果と相反する場合、住民投票の結果は無効とする。
- 4 前項の地区とは逗子、桜山、沼間、池子、山の根、久木、小坪、新宿の8地区とする。

¹¹ 1984(昭和59)年に直接請求で提案された全国初の常設型住民投票条例案であったが、議会で否決された。

¹² 論点4-2-(3)参照、10頁

2 区民投票と対象事項

本市は、政令市であることから行政区¹³があるが、南北に細長いという地理的状况からも、また、各区の地域特性の強さからも、区を1つの投票区域とした、区に関する課題についての区民投票に対する潜在的な要求はあると考えられる。さらに、市議会議員選挙は公職選挙法(以下「公選法」という)の規定¹⁴で、区ごとに実施することになっており、また、自治法に定められた直接請求の署名収集についても、政令市の場合は区ごとに行うことになっていることから、住民にとっても区を単位とした住民投票は馴染みやすいともいえる。

しかしながら、その投票結果に対する拘束力はないとした場合においても、区民投票は、対象事項によっては少なからず全市に影響を及ぼすような可能性もあり、その制度設計に当たっては、慎重な対応が求められるという意見もある。仮に、区民投票の制度設計を行うとした場合には、該当区のみに影響を及ぼす事項と全市に影響を及ぼすような事項とで、その発議要件に差を設け、後者の場合には、発議に対するハードルを高くすることも考えられる。

また、これまでの常設型条例では、対象事項を地方公共団体に権限があるものと限定している。これと同じように考えた場合には、「区に権限があるもの」ということになるが、現状では、行政区に権限があることはそう多いとは考えられないため、「区に権限があるもの」と先に規定をしておき、今後、区の権限を増やしていくやり方もできよう。しかし、行政区は団体ではないので、「区という団体に権限のあるもの」は存在しない。そこで、「区に権限があるもの」という意味を「区長に権限のあるもの」ととらえた場合、法律上「区長に権限があるもの」は、住民基本台帳と戸籍がその主なものであり、住民投票の対象として考えることは難しい。その他の区長の権限は、市長の権限の委任を受けたものであり、それらも事務執行にかかわるものであるため、住民投票の対象となるものは考えにくい。仮に、住民投票の対象となるものがあると仮定した場合、尊重義務は権限のある区長に課せられることとなるが、委任した市長には、委任した事務に対しても一定の指揮監督義務が課せられている。市長の意思と住民投票の結果が異なった場合、どのような調整機能が必要なのか。また、仮に市長にも尊重義務が課せられるとした場合、住民全体の代表としての位置付けにある市長が、一部の区民の意思を尊重しなければならないのか、など多くの検討すべき課題がある。

他方、市として実施する区民投票という制度も考えられる。これは、議会や市長が決定する際に、特定の区民の意思をも尊重して行うというものである。市としての意思決定をする際に、特定の区の意思を尊重するものであるから、いわば、少数者に配慮した意思決定を求める制度となる。この場合の対象事項は、広く地方公共団体に権限のあるものとなろう。その上で、区民の意思を問うべき対象事項がどのようなものであるか、発議者はどうなるのか、議会及び長の尊重義務は、全住民の投票の場合とどのように異同するのか、など多くの検討すべき課題がある。

¹³ 本市は、1972(昭和47)年に政令市になり、その際に川崎、幸、中原、高津、多摩の5つの行政区が設置された。その後、1982(昭和57)年に高津から宮前、多摩から麻生がそれぞれ分区し、現在の7区になった。

¹⁴ 公選法第15条第6項「市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、地方自治法第252条の19第1項の指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。」

論点6 設問及び選択肢の設定

1 設問及び選択肢の設定の基本的な考え方

個別設置型条例では、条例自体に設問及び選択肢を規定することができるが、常設型条例の場合は、どのように、だれがその設問及び選択肢を設定するのが重要な問題になる。この設定プロセスは極めて政治的な作業であり、設問や選択肢を集約していく過程が大きな意味を持っていると考えられる。つまり、発議者が住民投票で多数を得るために焦点を絞った設問や選択肢を提案することも考えられるし、また、逆に住民投票のポイントをずらしたいと考える人たちが、あいまいな設問や選択肢を設けて、投票結果の尊重義務を実質的に緩和するというような手段を講じるようなことも考えられる。

設問と選択肢は、当然に密接な関係にあることから併せて検討される必要があるが、設問の設定について参考になるのが、1996（平成8）年9月に沖縄県で実施された個別設置型条例に基づく住民投票である。この事例では、1つの設問で「地位協定の見直し」と「基地の整理縮小」という2つの事項に対して賛否を求めており、片方には賛成で、もう片方には反対という場合に矛盾が生じたとの指摘がなされた。

また、選択肢の設定について考えてみると、二者択一で賛否を問う方法であれば、その設定者による恣意的操作の可能性はかなり低くなると考えられる。しかしながら、住民投票においては、選択肢が3つ以上になることや、「賛成」「反対」以外の二者択一の選択肢を設けることもある。最近の事例では、住民投票を世論調査のように考え、「どちらともいえない」「合併するのはやむを得ない」などというあいまいな選択肢を設定している場合もみられる。

以上のように、設問や選択肢の設定の仕方によっては、投票結果に大きな差が生じることが予想される。そのため、なるべく恣意性を排除した、公正かつ公平な設問、選択肢の設定の仕組みを構築する必要がある。

表5 二者択一方式以外の方法で実施された住民投票の選択肢と投票結果

地方公共団体名	住民投票の案件	選択肢	投票結果
沖縄県 名護市	米軍の代替ヘリポート建設の是非 (実施日 1997.12.21)	賛成	2,562 票
		環境対策や経済効果が期待できるので賛成	11,705 票
		反対	16,254 票
		環境対策や経済効果が期待できないので反対	385 票
新潟県 刈羽村	プルサーマル計画受入の是非 (実施日 2001.5.27)	賛成	1,533 票
		反対	1,925 票
		保留	131 票
滋賀県 米原町	合併の枠組みについて (実施日 2002.3.31)	坂田郡4町	2,663 票
		湖東1市4町	1,880 票
		湖北1市12町	1,441 票
		合併しない	765 票

表 6 常設型住民投票条例における選択肢の形式及び投票方法

地方公共 団体名	形式	投票方法（意思表示方法）
高浜市 境町 富士見市 上里町 美里町 三野町	二者択一で 賛否を問う 方式	・ 事案に、賛成の場合は賛成欄に <input type="checkbox"/> 、反対の場合は反対欄に <input type="checkbox"/>
哲西町 総和町		・ 事案に、賛成の場合は <input type="checkbox"/> 、反対の場合は <input type="checkbox"/>
桐生市 大竹市		・ 事案に、賛成の場合は <input type="checkbox"/> 、反対の場合は <input type="checkbox"/> （施行規則）
広島市		・ 住民投票の投票については、投票用紙に印刷された第 18 条第 1 項の告示に記載された住民投票に付する事項に対する賛否を自書して、これを投票箱に入れる方法によるものとする。（施行規則）
押水町		・ 投票用紙に賛否を自署する（自署式投票）。ただし、町長が定めるところにより、投票人は事案に賛成のときは <input type="checkbox"/> 、反対のときは <input type="checkbox"/> を記載してこれを投票箱に入れる方法によることができる（記号式投票）。

なお、12 の常設型条例では、すべて二者択一方式で賛否を問う形式を採用している。これは、なるべく恣意性を排除しようとした意思が働いたものと推測される（表 6）。

2 選択肢の数と「投票のパラドックス」

3 つ以上の選択肢により実施された住民投票は、主なものとして、過去に表 5 のような事例がある。しかしながら、3 つ以上の選択肢を設定する場合においては、その設定者による恣意的操作が行われやすく、また、投票結果が均衡した場合などは、かえって住民の多数意思が反映されなくなるおそれがある。さらに、3 つ以上の選択肢による投票が行われた場合、最多得票を得た選択肢が、同時に最も好ましくない選択肢である可能性がある（図 1）。二者択一形式の正当性を理論づける際にも、よくこの「投票のパラドックス」の例が用いられる。

一方、二者択一ではあるが、単純に賛否を問う形式を取らない場合においても、同様に恣意的操作が介在する懸念があり、例えば 3 つの選択肢が存在すると仮定し、2 つずつ順番に住民投票を行った場合、その組み合わせにより、選ばれる選択肢が変わってしまうことも考えられる（図 2）。

もっとも、市議会議員選挙や市長選挙においても投票のパラドックスは起こりえることから、諮問型の住民投票では、投票のパラドックスを深刻に受け止める必要はないとの意見もある。その一方で、過半数の反対がある選択肢に対して尊重義務を発生させるのは、諮問型住民投票といえども適当ではないという見方もできる。ただ、尊重義務を課すかどうかはパラドックスの存在とは無関係であり、投票結果を尊重することの判断を議会や長にゆだねるということには問題があると言わざるを得ない。

図1 「投票のパラドックス」の発生の一例

7名の投票者が $x \cdot y \cdot z$ の3つの選択肢のうちから1つを選択するとする。
各投票者の選好順位は次のとおりとする。

1. $x > y > z$
2. $x > y > z$
3. $x > y > z$
4. $y > z > x$
5. $y > z > x$
6. $z > y > x$
7. $z > y > x$

この場合、最多得票の選択肢は x となるが、実は、過半数の投票者が x を最も望ましくない選択肢と考えている。

図2 「投票のパラドックス」の発生の一例

3名の投票者が $x \cdot y \cdot z$ の3つの選択肢のうちから1つを選択するとする。
各投票者の選好順位は次のとおりとする。

1. $x > y > z$
2. $y > z > x$
3. $z > x > y$

この場合、三者択一方式の投票では勝者が決まらない。
では、二者択一方式だとどうなるか？

- a. まず、 x と y の二者択一で投票を行えば、 x が勝利する。
続いて、勝者である x と z との間で決選投票を行えば、最終的に z が勝利する。
- b. まず、 y と z の二者択一で投票を行えば、 y が勝利する。
続いて、勝者である y と x との間で決選投票を行えば、最終的に x が勝利する。
- c. まず、 z と x の二者択一で投票を行えば、 z が勝利する。
続いて、勝者である z と y との間で決選投票を行えば、最終的に y が勝利する。

このように、どの対戦から始めるかによって勝者が異なってしまう。

仮に、選択肢設定者が各投票者の選好順位を知っており、しかも x を勝たせたいと考えているとすれば、選択肢設定者は、まず y と z とを対決させて z をつぶそうとするだろう。同一案件についての再投票を禁止したとすれば、選択肢設定者は、 x の対抗馬として y を選び、決して z を選ぼうとはしないであろう。

また、選択肢を二者択一とするか、それ以上の数にするかは、その住民投票にかける事案の性質によっても考えられる。現在、市町村合併に関する住民投票が非常に多く行われているが、例えば、合併協議会から脱退することに「賛成」か「反対」かという設問であれば非常に明快である。しかしながら、ただ単に合併することに「賛成」か、「反対」かという場合、合併には反対であるが、A町と合併するくらいならば、B町との合併を希望するような場合もあり、これもまさにパラドックス発生の一例と考えられる。

3 常設型条例における設問及び選択肢の設定と発議の関係

設問及び選択肢の設定についても、条例の策定過程で議論される個別設置型条例に対し、常設型条例の場合は、すでに条例という土俵が用意されている。そのため、だれがその設定を行うかを明確に規定する必要があるが、発議者の意図を尊重するという観点からも、それは原則として発議者が行うものと考えられる。

ただし、次のような意見もある。

長が発議する場合は、長が設問及び選択肢を設定することを認めるとする意見がある一方、あらかじめ議会の意見を聴き、場合によっては修正を加えるような制度設計も考えられる。ただ、地方公共団体の団体意思を決定するための住民投票であれば、議会の関与が必要であるとしても、執行機関の意思決定のための住民投票であれば、必ずしも議会の関与を必要としないのではという意見もあり、また、長が自らの施策について住民の判断を仰ぎたいというような場合についても、二元代表制の観点から、議会がそれに関与することが適切かという疑問は生じる。

長が発議するときに議会の関与を認めるとした場合、二元代表制の観点から、議会が発議するときにも、なんらかの形で長の関与を認めるような仕組みも必要と考えられる。

住民発議の場合については、それに少しだけ修正を加えることにより、議会発議として個別設置型の住民投票を実施する事例はこれまでも見られた。しかし、住民発議に修正を加えたならば、それはもはや住民発議とは言えなくなるという考えもある。

また、住民発議の場合には、その発議内容に設問や選択肢の項目を含めるのか、それとも議会の意見を聴いた上で、住民投票の実施主体である長がそれらを定めるような制度設計が好ましいのかについても、今後、検討する必要がある。

論点7 住民の発議権及び投票権

1 発議権及び投票権を有する住民の範囲

(1) 他の地方公共団体の事例

12 の常設型条例では、すべての条例で住民からの発議が認められているが、高浜市など 8 条例が国籍を問わず 18 歳以上の者に発議権及び投票権を認めているに対し、富士見市など 4 条例では、選挙人登録名簿に登録されている者にのみそれらが認められている。ただ、富士見市では、未成年者及び永住外国人の意思を把握する義務を長に課すことにより、実質的に投票に参加できるような仕組みになっている（表 7）¹⁵。

一方、個別設置型条例においては、2001（平成 13）年からの 3 年間に実施された住民投票の事例をみると、未成年者については発議権及び投票権が認められていたものが 44.0%、認められていなかったのが 56.0%、前者のうち 18 歳以上としていたのが 38.5%、18 歳未満の者にも認めていたのが 5.5%であった。また、外国人（永住外国人）に投票権を認めていた地方公共団体は 63.7%であり、日本人のみとする地方公共団体を大きく上回っている（表 8）。

表 7 常設型住民投票条例における住民の発議資格者及び投票資格者の年齢要件

地方公共 団体名	発議資格者・投票資格者の年齢要件	
	日本国籍を有している者又は選挙 人名簿に登録されている者	永住外国人 ¹⁶
高浜市	18 歳以上	18 歳以上
境町	20 歳以上	×
富士見市	20 歳以上	×
上里町	20 歳以上	×
美里町	18 歳以上	18 歳以上
哲西町	18 歳以上	18 歳以上
広島市	18 歳以上	18 歳以上
桐生市	20 歳以上	×
総和町	18 歳以上	18 歳以上
三野町	18 歳以上	18 歳以上
押水町	18 歳以上	18 歳以上
大竹市	18 歳以上	18 歳以上

×については、発議資格者又は投票資格者として認められていない。

¹⁵ 富士見市では第 22 条において、「市長は、市民投票を実施する場合において、投票人以外の者で市に住所を有するもののうち、次に掲げる者（18、19 歳の日本国籍を有する者と 18 歳以上の永住外国人）の当該市民投票に係る事案に関する賛否の意思について、別に規則で定めるところにより、その把握に努めるものとする。」と規定している。

¹⁶ 12 の常設型条例では、「永住外国人」について、おおむね次のように規定している。 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、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

表 8 過去に実施された住民投票における投票資格者の年齢・国籍要件 ¹⁷

2001～2003年の3年間に実施された条例に基づく住民投票91件を対象

(年齢)

20歳以上	51件	56.0%
18歳以上	35件	38.5%
18歳未満も含む	5件	5.5%
合計	91件	100%

(国籍)

日本人のみ	33件	36.3%
上記に永住外国人を含む	58件	63.7%
合計	91件	100%

表 9 本市の選挙有権者数、外国人登録者数等

選挙有権者数 1	1,050,158人
永住外国人数(特別永住外国人を含む) 2	10,732人
18、19歳の住民登録者数 3	25,199人

1 2004(平成16)年10月1日現在

2 2004(平成16)年12月31日現在(18歳以下も含む数)

3 2004(平成16)年9月30日現在

(2) 未成年者について

基本的な考え方

未成年者は一定の行為能力が制限されているが、それは未成年者の財産、権利を保護するためであり、単に権利を得、義務を免れる行為等は制限されていない。住民投票は、その発議や投票によって、未成年者になんら不利益的な影響を与えることなく、その意味では発議権及び投票権を20歳以上の者に限定する積極的な意味はないと思われる。

一方、住民投票に参加できる年齢と選挙権の年齢との整合を図るべきとの意見もあると思われる。しかし、選挙権は法律に基づくものであり、条例による住民投票制度は地方公共団体の意思に基づき制度化されるものであることから、必ずしも整合性を図る必要はない。選挙権について、公選法は年齢要件を20歳以上としているが、100を超える地方議会で選挙権年齢の引き下げを求める意見書が採択されるなど、未成年者に一定の政治的な権利を与えることは、未成年者の権利を守ることにつながるとも考えられている。

このように、住民投票において未成年者を除外する合理的理由はないと考えられる。

¹⁷ 2004(平成16)年1月1日朝日新聞記事を転用

法律等の規定からみる年齢要件の考え方

表7に示されているように、12の常設型条例のうち、8条例が年齢要件を18歳以上と規定している（前述のように、富士見市では20歳以上としているが、実質的には18歳以上の投票を認めているので、それをカウントすれば9条例）。また、2001（平成13）年からの3年間に実施された個別設置型条例に基づく住民投票では、未成年者に投票権を認めていた40件のうち、35件は18歳以上と規定している（表8）。

このように、未成年者に投票権を認めている地方公共団体の住民投票条例で、8割以上が18歳以上としている。

一方、法律に基づく住民投票は、すべて公選法を準用していることもあり、投票資格者イコール選挙権者（20歳以上）としているが、住民投票について規定するもの以外の法律では、次のように18歳を基準として、それ以上と未満を区別している事例が多く見られる。

児童福祉法、児童手当法などにおいて、18歳未満を特別の保護対象としている。

警備業法、火薬類取締法、毒物及び劇物取締法、教育職員免許法などの就業資格の規定においては、18歳未満にはその資格を認めていない。

風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律において、18歳未満には風俗関係への就業の禁止、入場の制限などを規定している。

また、本市の「子どもの権利に関する条例」では、子どもは「18歳未満」とされており、逆にいえば、「18歳以上は大人と同等」と考えていると理解される。

このように、未成年者であっても18歳以上は、成年と同様に取り扱われている法律等は多くあり、また、18歳以上に選挙権を与えることが世界的な潮流となっていることなどを考え合わせると、18歳に一定の意味を与えることは考慮に値するといえよう。

なお、「子どもの権利に関する条例」は、「子どもの参加を促進し、又はその方策の普及に努める」と規定しているが、住民投票に子どもを参加させるかどうかについては、将来の課題としてなお慎重に検討すべきであり、子どもの参加については、子どもに直接関係する事案などにおける別の仕組みを考慮する必要がある。

（3）外国人について

相互主義の問題

相互主義は、国において外国人に権利を与える場合、相手国が自国民に同等の権利を付与していることを条件に与えるという考え方である。この考えは、国家対国家の問題であり、国家賠償法や著作権法等限られた法律において採用されているものにすぎず、その考えを地方公共団体の条例に適用することは疑問である。

住民投票は、本市に居住する住民の意思を確認するためのものであり、短期の滞在者に対して発議権及び投票権を認めるべきか否かは検討の必要があるが、本市の住民である外国人が住民投票に参加することは当然といえよう。

投票資格者名簿の登録制の問題

ア 他の地方公共団体の事例等

第148回国会に提出された議員提案による永住外国人に地方参政権を与える法案（「永住外

国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等の付与に関する法律案」以下「地方参政権法案」という)¹⁸や今までに永住外国人等に住民投票への参加を認めた他の地方公共団体の条例においては、日本国民には自動的に投票権が与えられるが、外国人は多くの場合、自ら登録を申し出ない限り投票権を持つことはできない仕組みとされている。このような仕組みに対して、本市の外国人市民代表者会議は、登録申請なしで投票権を認めるように市長に提言している¹⁹。

イ 外国人登録法の問題

外国人登録法第4条の3は、「市町村の長は、次項から第5項までの規定又は他の法律の規定に基づく請求があった場合を除き、登録原票を開示してはならない」と規定しているが、同条第4項において「法律の定める事務」を国や地方公共団体が行う場合には、登録原票の記載の利用を認めている。条例に基づく投票資格者名簿の作成は「法律の定める事務」ではないことから、規定どおりに解釈すれば外国人登録原票の記載を利用することはできないとも解される。したがって、投票資格者名簿は、他の情報から作成されなければならない、登録という手法、すなわち投票資格を希望する本人からの個人情報の提供によらざるを得ないのではないかと考えられる。

外国人登録法の所管官庁である法務省の解釈によれば、法律の定める事務以外でも、アンケートなどに必要な場合は、登録原票の記載の利用が認められるとしている²⁰。条例に基づかない事務にまでも拡大してこの規定が読めるとすれば、条例に基づく住民投票の投票資格者名簿の作成に登録原票の記載を利用することに問題はなく、登録は必要ないとの考えが導き出せる。しかし、この解釈が妥当であるかさらに検討が必要である。

ウ アイデンティティーの問題

地方参政権法案に基づく選挙人名簿の作成は、外国人登録法第4条の3第4項の「法律の定める事務」に該当し、登録原票の記載の利用は認められることとなるが、地方参政権法案は、登録制を採用している。この登録制について国会で次のような議論があった²¹。要するに、外国人のアイデンティティーに配慮したということであろうと思われるが、このことは、法律、条例を問わず考慮しなければならない問題であろう。

【玄葉委員】 今、在日韓国人、在日朝鮮人、在日台湾人といったいわゆる特別永住者の話がありましたけれども、朝鮮総連は反対しているじゃないかということがよく言われるわけでありませう。朝鮮総連のこの反対論について、これは民主党、公明党、両提案者にお聞きしたいと思いますけれども、どういうふうにお考えになっておられますか。

¹⁸ 第148回国会衆法第1号。本案件は一旦、審議未了で廃案となったが、同様の内容の議案が第159回国会にも提出され、第162回国会においても継続審議中である。

¹⁹ 第4期川崎市外国人市民代表者会議の提言（2004年）

²⁰ 平成12年3月1日付け法務所管登第1100号・法務省入国管理局長通知「国の機関又は地方公共団体が実施するアンケート調査に使用する場合についても、その目的が当該機関が将来行おうとする施策に調査結果を反映させるものであることが明らかであれば、『・・・職務上の資料を作成するために必要があるといった合理的な理由が認められるものであるとき』という要件に合致するものとして取り扱って差し支えない。」

²¹ 第150回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会（2000年11月16日）

【中野（寛）議員】 特定の団体、また、先ほど御質問があった相互主義ということでもないわけでありまして、特定の団体の賛否によってこの法案が左右されるべき性格のものではない。日本国内における在日外国人の皆さんの人権の許容の幅を広げるということをごさいます、その権利を行使するか否か、取得するか否かは、これは登録制になっておりますから、それぞれの皆さんの判断にゆだねられる。言うならば在日外国人の皆さんの権利を拡大するという法律でありますから、繰り返しますが、特定の団体の皆さんの賛否によって左右されるべきものとは考えておりません。

【冬柴議員】 今の答弁と同様でございます。立法行為、立法作用というのは国権の最高の作用だ、これは他国から制肘を受けたり容喙を受けたりするものではない、我が国の立法府において判断をすべきことであるというふうに考えております。

しかしながら、無理があってははいけませんので、申請登録主義をとっております。外国人選挙人名簿というものをわざわざ調製いたしまして、どうしても欲しいという方についてはそれに申請をしていただく、それで登録されることによって選挙権を付与するという構成をとっているわけでございますから、そういうものは要らないんだという方は申請されないでありましょうし、私どもはそういうふうな扱いでいたしております。

【玄葉委員】 わかりました。要は、申請主義をとっているので申請がなければ認めないんだ、こういう話なんだろうというふうに思います。

エ 投票資格者名簿の縦覧の問題

国会における論議はここで止まっているが、申請主義を採用する理由として、投票資格者名簿の縦覧との関係も検討しなければならない。すなわち、日本国民に適用される住民基本台帳法は公開主義を採用しているが、外国人に適用される外国人登録法は非公開主義を採用しており、投票資格者名簿の作成に外国人登録原票の記載を利用することまでは許容されたとしても、それによって作成された投票資格者名簿の縦覧（外国人登録原票の記載の実質的公開）まで許容されたことになるかという問題である。

法律による制度においては、地方参政権法案と外国人登録法の関係からして、前者は後者の特別法として位置付けられ、外国人登録法で認められていない縦覧を特別法として認めているという考え方も成り立つかもしれない。しかし、条例による住民投票制度は、法の範囲内、すなわち外国人登録法の範囲内で考えなければならず、同法が非公開主義を採用している以上、登録原票の記載をもとに作成された投票資格者名簿の縦覧までは認められないと解することが妥当であろう。したがって、仮に、法律の定める事務以外の事務についてまで、登録原票の記載の利用を認められるとしても、縦覧に供することを前提として制度を設計するためには、外国人登録原票の記載をもとに投票資格者名簿を作成することはできず、本人の申し出に基づくデータにより作成する必要があると考えられる。

オ 登録を必要としないための制度設計等

縦覧は、投票資格者名簿が適正に作成されていることを示すために第三者にも公開するというものであるが、それにより投票資格者の住所、氏名、年齢等が公開されることから、プライバシー、特に外国人のプライバシーの問題を内包している。

条例による住民投票制度を設計する場合、公選法や地方参政権法案における縦覧の意味を明らかにし、条例に基づく住民投票制度もそれと同等のことが求められるかなどを検討する必要がある。その検討の結果、縦覧は必要ではないとし、外国人登録原票の記載の利用について法務省の解釈に従い利用できるとすれば、法的には登録は必要ではないということとなる。しかし、日本国籍を有する者については縦覧を行うとした場合、外国人についてのみ縦覧をしないとすることは、平等原則からみて問題はないのかなど、慎重に検討する必要がある。

また、縦覧を必要とする場合、外国人のプライバシー保護の観点から通称名を認めるか、投票資格者名簿を、日本国籍を有する者と別々に作成しないことが可能かどうか等についても検討する必要がある。

カ まとめ

以上のように、条例に基づく住民投票制度においては、外国人登録法、外国人のアイデンティティ及び縦覧という問題から、投票資格者名簿の作成に当たって、外国人登録原票の記載を利用せずに、自由意思に基づく登録という手続によりデータを収集することが必要と考えられるが、前項で述べたことの可能性を慎重に検討すべきである。

なお、外国人からの発議における問題についても、その手続を直接請求と同様に設計すれば、発議に係る署名簿の縦覧も必要となり、プライバシーの保護など投票における問題で検討したことと同様の問題が指摘される。外国人の発議権と投票権を検討するに当たり、相違点として指摘できることは、投票権のみを考えると、登録の時期は住民投票の実施が決定されてからでもよいが、発議権を外国人も有する制度とするためには、例えば外国人登録の機会や、1年に1回、一定の時期を定めて行うなど、発議の前に登録が必要であるということである。

2 発議に必要とされる署名数

(1) 他の地方公共団体の事例

個別設置型条例は、住民から発案する場合、自治法に基づく直接請求(条例の制定改廃請求)により、選挙権を有する者の1/50以上の署名に基づき、議会の議決を得て制定される。常設型条例における必要署名の収集は、一面では直接請求制度との比較から、また、その濫用を防ぐ意味からも考えなければならないが、あまりに少ない署名数で住民投票を行うことができるとすれば、住民にその課題についての議論や認識の深まりがないままに住民投票が実施されてしまうということも考えなければならない。

12の常設型条例では、人口が5万人に満たない高浜市、三野町等は必要署名数が投票資格者総数の1/3以上を要件としているのに対し、人口が100万人を越え、市域面積も広い広島市は1/10以上としており、総じて人口の多さに反比例して要件が低くなっている。ただ、すべての地方公共団体において、直接請求(条例の制定改廃請求)の要件である1/50以上を大幅に上回る署名数を求めており、その要件を満たした場合は議会等の関与なく住民投票を実施することとしている。

(2) 必要署名数の規定方法

法律における住民発議(発案)に必要な署名数は、すべて割合によって規定されている。条例の制定改廃請求は、請求の後に議会の議決を経なければ制定改廃はできず、いわば議会という歯止めが予定されているために1/50以上という比較的低い要件とされている。一方、議会

表 10 常設型住民投票条例における発議要件署名数等

地方公共団体名	発議要件		議会の発議 提案要件
	住 民	長	
高浜市 (4万人)	1/3以上		1/12以上
境町 (3.2万人)	1/3以上		1/12以上
富士見市 (10万人)	1/5以上		1/3以上
上里町 (3万人)	1/3以上		1/12以上
美里町 (1.2万人)	1/3以上		1/3以上
哲西町 (0.3万人)	1/5以上		1/10以上
広島市 (114万人)	1/10以上	×	×
桐生市 (11万人)	1/6以上	×	×
総和町 (4.8万人)	1/5以上		1/10以上
三野町 (1万人)	1/3以上		1/12以上
押水町 (0.8万人)	1/10以上		1/3以上
大竹市 (3万人)	1/6以上		1/12以上

議会については、住民投票の発議を行うための議案を提案するのに必要な定数に関する要件の表示であり、発議にはさらに出席議員の過半数の賛成による議決が必要である。

×については、発議が認められていない。

()の数字は、2004(平成16)年7月時点における各地方公共団体のおおよその人口

の解散と長の解職は、請求が直接に拘束型の住民投票に結びつくために、原則として1/3(選挙権を有する者の総数が40万を超える場合にあっては、その超える数に1/6を乗じて得た数と40万に1/3を乗じて得た数を合算して得た数)以上という高い要件が設定されている。また、合併特例法による発議は、合併協議会に係る議会の議決を覆す拘束型の住民投票に結びつくため、解散等の1/3以上よりは低いが、1/6以上というかなり高いハードルが設定されている。このように、発議の後にどのような仕組みがあるかによって、その数値の高低が異なっている。住民投票の発議においては、どの程度が適当かという合理的基準はなく、立法政策の問題といえようが、拘束型の住民投票を前提としていないとすれば、人口規模にもよるが、1/3以上や1/6以上よりも高い要件を設定することは均衡を失するともいえるかもしれない²²。

下限については、直接請求(条例の制定改廃請求)と同様の1/50以上が考えられるが、直接請求の場合は、請求の後に議会の議決を予定していること、また、1/50以上とした場合は、対象とされる課題や住民投票の必要性についての議論の深まりが期待できない可能性があること、さらに、住民投票の政治的な重みやそれにかかる費用(本市の場合、制度設計にもよるが1回の住民投票で2~3億円程度の費用が想定される)を考えれば、濫用を防ぐという観点も必要となることから、1/50を上回ることが必要であり、人口規模や他の地方公共団体の事例をもとに検討する必要がある。

また、法律に基づく住民投票や12の常設型条例においては、すべて投票資格者の何分の1

²² 1/3と1/6の差は、同じく拘束型の住民投票に結びつくものでも、その対象が、議会の解散や長の解職という現状に大きな変更をもたらすものと、合併協議会に係る議会の議決を覆し、合併協議会を設置するという対象の軽重によるものとも考えられる。

という形式で規定されている。しかし、外国人について登録制を採用し、その登録も住民投票のつど行うとした場合、割合による規定では分母が確定しないこととなるために、絶対値による規定が必要となる。また、絶対値で示すとすることは、署名を集める側からすれば、目標値がより明確でわかりやすいともいえよう。

3 住民の発議に対する議会や長の関与

(1) 他の地方公共団体の事例

前述したように、12の常設型条例では、一定の署名数があれば住民から発議を行うことができる仕組みになっており、議会や長の同意等何らかの関与を規定したものはない。

なお、高浜市の常設型条例では、条例制定改廃の直接請求が議会で否決等された場合、その直接請求の内容を住民投票にかけることができるかとされているが、これは議会の否決等が住民投票を行うことができる条件となっているという意味で、議会の関与とも言うことができる²³。

(2) 議会や長の関与に関する見解等

議会や長の関与を不要とする見解

現在の間接民主主義の制度は、直接民主主義を実践するのが難しいことを理由に認められているという経緯を考えれば、直接民主主義的な制度である住民投票に間接民主主義の手段である議会や長が関与する必要性は低い。また、住民投票条例の直接請求の可否の結果にみたように、議会で否決される事例が非常に多いことから、議会や長の関与は認めるべきではないという見解もある。さらに、住民投票の濫用を防ぐための関与という考えもあるが、濫用の問題は、必要な署名数の設定で対応すべきとも考えられる。

議論を深める手段として関与を認める見解

一方、関与は、必ずしも否定的にとらえるばかりではなく、関与に伴う議会における議論が市全体の議論の深まりを導き、住民投票の課題に対する理解を深める効果を持つとも考えられる。このような意味から考えれば、住民投票制度の中に何らかの形で議論の場を組み入れていくことが必要であり、議会や長の関与が、議論の深まりを導く仕組みを考える必要があるとする見解もある。

補正予算に関与とする考え方

住民投票が条例に従って発議された場合、その実施に当たって、通常は補正予算が必要となる。この補正予算に係る審議が発議の後に予定されるので、他の関与の仕組みを組み込む必要はないとも考えられる。しかし、予算の科目設定を款項目節の目以下で設定することができ、また、予備費を使用することが可能ならば、補正予算の審議を経ることなく住民投票を執行することも可能であり、関与を必要とする立場に立てば、補正予算に関与の仕組みとすることは担保性が低く、他の関与の仕組みを考える必要がある。

なお、補正予算に関係することであるが、住民投票の実施が住民の発議により地方公共団体の義務として確定しているとすれば、議会が補正予算を否決したとしても自治法第177条に基づき、長は原案執行ができるということとなる。この点についてもさらに検討が必要である。

²³ 11頁参照

住民発議に係る新しい仕組み

単に住民の発議を認めるのではなく、議会における議論が必要とする立場から考えた場合、『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』²⁴ の補論に紹介された参考案Dが参考となる。

その案は、まず 1%程度以上といった少ない要件で署名が収集される【住民請求】。署名が集まった段階で住民投票実施の是非が議会の審議にかけられる。その審議において、住民投票の実施が可決された場合は住民投票を行い、成立・不成立が決定することになる。否決された場合には、次の二段階目の【住民発案】に移ることになる。一段階目の【住民請求】は、現在の直接請求制度と同じような制度を想定している。

二段階目でも、基本的には一段階目と同じような手続きを踏むが、一段階目では、必要署名数を少なくして議会で審議するという形をとっているのに対して、二段階目では、必要署名数を多くし、その署名数を集めた場合には必ず住民投票が行われる仕組みとして組み立てている。

この案は、基本的に拘束型（＝根拠法型）という厳しい制度を前提としているが、議会があるオプションに対して、プラス面とマイナス面を比較衡量する議論をした上で議決を行い、可決されれば住民投票が実施されることとなる。仮に否決されても、第一段階よりも厳しい要件ではあるが、再度の署名収集により議決なしで住民投票を行うことができるとするものであり、住民、議会それぞれの役割を考えた、住民の議論、議会の議論の深まりが期待できる仕組みと考えられる。しかし、議会が否決した後にその案を変更することは難しく、案を変えた場合には、もう一度第一段階から始めなければならなくなるといったことも想定され、単に議会が可否を議決するのではなく、手続きの途中で議会等が案を変更することができるようにするのかなどの点について検討することも必要であろう。

いずれにしても、この案は法律に基づくことを前提に設計されており、条例による制度化についてさらに検討する必要がある。

議会の意見表明

住民の意思で住民投票を行えるようにするとともに、議会において十分に議論を行い、住民の議論も深めるための仕組みを設けるとすれば、住民による発議を一定数の署名をもって認めるが、それに対して、議会が意見表明をする機会を作るということも1つの方法である。しかし、この意見表明が課題の内容についてなのか、住民投票という手続がその課題に対して必要なのかという点についてなのか、という問題がある。両方に対する意見表明とすれば、住民投票の争点として、手続的正当性と内容的妥当性が一括して争われることになり、常設型のメリットである課題のみを争点とするということをぼやかすことも考えられる。さらに、手続についてのみの意見表明とすれば、その課題に対して住民投票が必要なのかという争点に集約され、課題に対する議論の深まりが期待されない状況となることも考えられる。

別の観点からの議会の意見表明及び長の意見表明の問題については、「論点 10 地方公共団体の情報提供のあり方について」の中で述べる²⁵。

²⁴ 財団法人社会経済生産性本部、2002年

²⁵ 36頁

論点 8 議会及び長の発議

1 他の地方公共団体の事例

12の常設型条例のうち、高浜市などの10条例では、議会及び長のいずれにも発議権を認めており、その発議は他の同意を必要とするなどの制限はない(表10参照、25頁)。一方、広島市や桐生市は、議会及び長の発議権を認めていない。広島市では、議会や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いう見地から、議会において住民による発議のみとする修正が行われた。

2 議会及び長の発議権についての問題点

(1) 議会及び長の発議権の是非

広島市議会では、前述したように、議会や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、議会と長の発議権を否定し、修正議決を行った。確かに、議会及び長は、民意を把握しようとする場合にアンケート(住民の意向調査)を行うことや、自ら個別設置型条例を提案し、住民投票を実施することも可能である。さらに、長は選挙の公約で意見を表明し、選挙で住民の意向を聞くこともできる。

それぞれの指摘には一定の妥当性があるが、次のことから、議会や長に発議権を認めることにも一定の妥当性があると考えられる。

アンケートでは一部の住民しか参加できないために、住民全体として市の重要な課題の解決に自ら参加したということにはならず、参加意欲の減退につながるとも考えられること(2003年度に川崎市が実施した地下鉄建設に対する1万人アンケートにおいて、なぜ自分がアンケートに参加できないのかという問い合わせが相次いだことがある。)

アンケートは、法的に尊重義務は生じないが、住民投票制度は、その政治的な重みをもとに誰が発議しようと、その結果に対する尊重義務が議会や長に適用されうること

そのつど個別設置型条例を制定する場合は、住民投票の対象とする課題の議論と制度設計の議論が複雑に絡まり、住民投票に至らない場合も考えられること

選挙の結果は、公約として提示した長の意見に対する判断のみで形成されるものとは限らないこと

市の存立にかかわる問題や、将来に大きな影響を与える市政の重要課題について、議会と長の意見の調整が図れない場合や、住民の意思を明確に把握する必要がある場合において、速やかに議会や長の立場として住民投票を行う必要があるケースは考えられること

なお、住民発議による住民投票と、議会や長の発議による住民投票とは、プロセスや目的が異なることから、住民投票という用語は住民発議のものに限定すべきであり、議会や長に発議を認めるとしても、それに基づくものは住民投票ではなく、住民意向調査という用語を用いた方がよいのではないかという意見もある。

(2) 議会と長の相互牽制

常設型として議会及び長の発議権を認めるとしても、個別設置型の場合に議会と長の相互牽制（長からの住民投票条例の提案を議会は否決することができ、また、議員提案の住民投票条例が可決された場合、長は再議に付し、特別多数議決に持ち込むことができる）が期待しえるように、常設型にも何らかの相互牽制機能（同意など）が必要との考えもありえる。また、前述した濫用の危惧に対する仕組みとしても、そのような考えは、一定の妥当性を有すると思われる。しかし、常設型条例を制定する意味から考えると、住民投票を必要とするつど、相手方の同意を必要とすることは、常設型条例の意味を薄めてしまうこととなり、そのような強い相互牽制機能は好ましくないとの考え方もある。

これを解決する方法として、議会において議員から発議に係る議案が提出された場合は、議決前の長の意見表明権を認め、逆に、長が発議する場合は、議会に事前に報告することを義務付け、それに対する議会の意見表明権を認めるというような仕組みも検討に値すると思われる。

(3) 議会の発議に係る議決の位置付け

問題の所在

議会からの発議が団体意思の決定とした場合、自治法第 112 条の規定により、発議に係る議案の提出に必要な議員の賛成者数は、議員定数の 1/12 以上とされ、機関意思の決定とした場合は、それぞれの議会の会議規則に定めるところによることとなる（本市においては、2 人以上とされている）。そのため、議会の発議に係る議決の位置付けをどのようにとらえるかによって、議案の提出要件が異なることとなる。

なお、12 の常設型条例から発議資格を住民のみとする 2 条例を除いた 10 条例のうち、1/12 以上としているのが 5 条例、1/10 以上としているのが 2 条例、1/3 以上としているのが 3 条例である（表 10、25 頁）。

団体意思、機関意思のいずれか

住民投票は団体が実施するものであり、また、議会に発議権を認めるとした場合、その発議を行うための議決は、自治法第 96 条第 2 項の「条例で議決すべきものを定める」という規定に基づく議決に該当すると考えられるが、同項の議決の位置付けは団体意思の議決であるとされていることから、団体意思の決定と考えられる。

他の地方公共団体の事例における 1/3 や 1/10 の規定の解釈

発議に係る議決を団体意思の決定とすれば、自治法第 112 条の規定により、自動的に 1/12 以上の賛成者となるが、前述のように、12 の常設型条例においては、それ以上の賛成を得なければ提案できないと規定しているものもある。これは、発議に係る議案提出の濫用を防ぐために、加重要件を設定しているとも考えられる。濫用を防ぐことが必要であった場合、自治法との関係でそのような加重規定が許容されるか否か、また、他の方法はないか等について慎重な検討が必要である。

(4) 議員の発議

阿部泰隆神戸大学教授は、「発案に必要な議員数としては、少なくとも 1/3 は必要としたい」²⁶ としているが、この意味は、議会による発議についての議案の提出ではなく、議員の 1/3 以上の賛成（署名）があれば、議会の議決を経ずして住民投票の発議ができる、いわば「議員発議」について述べたものと思われる。この制度は過半数を制しえない少数会派にとって有利となるが、議会による発議と議員による発議をともに制度化した場合、前者を無意味なものとしてしまうことから、両者をともに制度化することはできない。また、議員発議という制度を採用すれば、議会の多数派と少数派の議論が活発化することも期待できるとの考えもあるが、議員発議については、議員の権限の創設ともとらえられ、議会発議に代えて議員発議を採用する場合は、慎重な検討が必要となろう。

(5) 長以外の執行機関の権限に係る住民投票の発議

わが国の地方自治制度は、二元代表制をとるとともに、その執行においては多元主義を採用し、長をはじめとする複数の執行機関を設置している。執行機関は、当該地方公共団体の事務を自らの判断と責任において執行することが求められており、長は、執行機関相互の間を調整する権限を有しているが、多元主義の原理により他の執行機関（行政委員会）の権限を侵してはならない。このことから、行政委員会の権限に属する事務、例えば、教育委員会の権限とされている学校の廃止などについて、長が住民投票の発議を行うことができるかという問題が生ずる。

学校の廃止については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 23 条により教育委員会の権限とされているが、学校の設置主体は教育委員会の属する地方公共団体であり、教育委員会が廃止を単独で行うものではない。当然、学校は公の施設であることから、その廃止をするための条例の改正を長が議会に提案し、議会の議決がなければ廃止することはできないのである。その意味で、教育委員会の権限といっても、議会の意思、長の意思が廃止を決定する大きな要素となるものである。このように考えた場合、長が住民投票の発議を行うことをもって教育委員会の権限を侵しているということとはできない。しかし、教育委員会が単独で意思決定を行うことができる職務権限（住民投票の対象となりえるものがあるかどうかは不明であるが）にまで踏みこむことは問題がある。

いずれにせよ、行政委員会の権限に属する事項について、長が当該行政委員会との協議を一切行わずに住民投票の発議をすることは、多元主義の観点から危険性があることは否定しきれず、そのため、なんらかの仕組みづくり（例えば、長が発議する場合には、権限を有する行政委員会との協議を義務付ける等）を検討する必要がある。

なお、行政委員会が自ら発議をなしえるかということについては、これをなしえるという見解もある²⁷。しかし、自治法は、行政委員会の職務（権限）は法律で定める（自治法第 180 条の 8 ほか）としていることから、その権限を条例で付与することは否定的に解すべきであろう。

²⁶ 阿部泰隆「住民投票制度の一考察」ジュリスト 1103 号

²⁷ 新藤宗幸編著『住民投票』（ぎょうせい、1999 年）178 頁・村上芳夫執筆「独立行政機関である行政委員会に属する事項については、行政の多元主義原則から首長ではなく各委員会が発案者となればよい。」

論点9 住民投票の実施機関

1 住民投票の実施機関と事務委任

三重県紀勢町の町民投票条例案²⁸では、直接、選挙管理委員会を住民投票の執行者としているが、自治法第186条²⁹の規定から、条例により選挙管理委員会の事務を創設することはできず、選挙管理委員会が住民投票の実施機関になることは、法的な問題があるという見解も提起されえらる。また、住民投票実施のための新たな行政委員会を設置することについても、さらに、住民投票のための附属機関を設置し、それを実施機関とすることについても、同様に自治法上の問題から困難と考えられる。

一方、沖縄県の事例では、選挙管理委員会への事務委任は行わず、知事公室の下に県民投票推進室を設置することにより、すべて長の事務として住民投票を実施したが、中立性や公正性などの観点からは多少の疑問が残る。

選挙管理委員会は、長から独立した行政委員会であるということ以外に、当然のことながら選挙人名簿の調製や管理なども含めた投開票事務に関するノウハウを有しており、また、選挙との同日実施などを想定した場合、効率性、機能性の観点からも、中立性、公正性の観点からも選挙管理委員会が住民投票の事務を執行することは妥当な方法と考えられる。このようなことから、住民投票の実施機関は長とした上で、実際の投票事務や名簿の管理などについては、選挙管理委員会に委任する方法が最も現実的と考えられる。また、長が実施機関であることから生じる中立性、公正性の問題点を補完するものとして、第三者機関（長の諮問機関等）を設置して、それへの諮問等を行うことにより対処することも考えられる。

これまでに実施された条例に基づく住民投票において、選挙管理委員会への事務委任で行っているケースは相当数あり、また、12の常設型条例では、押水町、大竹市が「できる」規定になっている以外は、すべて選挙管理委員会へ事務委任をするものとしている（広島市は、委任内容を条例には規定せず、規則において明らかにしている）。

表11 実施機関別に見た主な他の地方公共団体等の事例

執行者	投票に関する管理及び執行	主な事例
長	長部局の組織が実施する	「日米地位協定の見直し及び基地の縮小に関する県民投票」 (沖縄県：県民投票推進室)
	選挙管理委員会に委任(事務委任)	【委任規則】 広島市 (常設型) 【条例に委任を明記】 富士見市 (常設型)
	新たな執行機関(事務委任)	
選挙管理委員会		「紀勢町町民投票条例(案)」 否決
新たな執行機関		「住民投票に関する特別措置法(案)」 (住民投票立法フォーラム)

²⁸ 1986(昭和61)年6月、直接請求により議会提案されたが否決された。なお、紀勢町は、2005(平成17)年2月14日、合併により大紀町に町名変更している。

²⁹ 選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理する。

表 12 常設型住民投票条例における実施機関と委任規定

地方公共団体名	実施機関	委任規定
高浜市	市長	地方自治法第 180 条の 2 の規定に基づき、協議に基づき、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。
境 町	町長	
富士見市	市長	
上里町	町長	
美里町	町長	
哲西町	町長	
桐生市	市長	
総和町	町長	
三野町	町長	
広島市	市長	「広島市選挙管理委員会等に対する事務委任規則」により委任
押水町	町長	町長は、住民投票を直接執行するものとし、又は選挙管理委員会に委任することもできる。
大竹市	市長	地方自治法第 180 条の 2 の規定に基づき、協議に基づき、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ことができる。

2 選挙管理委員会への事務委任

(1) 事務委任の方法とその範囲

長が行政委員会にその事務の一部を委任することは、自治法第 180 条の 2 に基づき、当該行政委員会と協議することにより可能である。そのため、条例をもってその内容を明らかにする必要は必ずしもないが、12 の常設型条例うち、9 条例においては、事務委任を条例で規定している（表 12）。一方、広島市では、条例に事務委任の内容を規定せず、別途「広島市選挙管理委員会等に対する事務委任規則」を設けている。これは、選挙管理委員会に事務委任をするためには、自治法第 180 条の 2 の手続を経る必要があるため、条例成立後、長の権限に属する事項となった上で協議し、事務委任するものであり、事務主管が定まる前にその委任を条例に規定することは適当でないとの考えに基づいている。

協議した事実を文書化した上で、規則等により委任の内容を規定することを前提とした場合、広島市の見解は妥当なものと考えられる。規則等ではなく、条例の中で事務委任について規定することは、住民が実際に住民投票の手続きをとる際、誰に対して手続きをとればよいか分かりやすいという点で重要な意味があり、条例の規定は確認的な規定にとらえた上で、条例の制定後、自治法に基づいて選挙管理委員会と協議を行い、委任することも可能であると考えられる。

また、選挙管理委員会への委任の範囲については、住民投票の発議に関する事務から投票結果の確定までの広範なものであり、投票資格者名簿の管理や住民発議の署名確認作業など、相当な作業量が見込まれるものを含む住民投票に係る事務のほとんどが該当することになる。具体的な規定方法としては、特定の除外する事項以外はすべて選挙管理委員会へ委任するという包括委任的な方法も考えられる。

(2) 区選挙管理委員会への事務委任

政令市においては、区にも選挙管理委員会を置く³⁰とされている。行政区である区に、選挙管理委員会を置く意味は、大都市という特殊性に鑑み、市の選挙管理委員会の下部組織である区選挙管理委員会を設置し、その協力を得て選挙事務の公正と適正化の実現を図るという点にある。区選挙管理委員会は、市選挙管理委員会の指揮監督を受けるが、処分権を有する行政庁として位置付けられる。住民投票の事務の委任に当たっては、市選挙管理委員会が担う事務と区選挙管理委員会が担う事務を整理して、市選挙管理委員会及び区選挙管理委員会とそれぞれ協議を行い、それぞれに委任することとなる。

なお、広島市では、市選挙管理委員会と区選挙管理委員会とを区別した事務委任の方法がとられている(表13)。

表13 広島市における選挙管理委員会への事務の委任事項

(1) 市選挙管理委員会	ア 住民投票実施請求者署名簿に署名及び押印した者の総数及び有効署名の総数の告示に関する事務 イ 投票日の決定に関する事務 ウ 住民投票の成立又は不成立の決定に関する事務 エ 住民投票の結果の確定に関する事務
(2) 区選挙管理委員会	ア 投票資格者名簿の調製に関する事務 イ 住民投票実施請求者署名簿の署名の証明及び住民投票実施請求者署名簿の縦覧に関する事務 ウ 投票及び開票に関する事務((1)に掲げる事務を除く)

³⁰ 自治法第252条の20第4項

論点 10 地方公共団体の情報提供のあり方

1 他の地方公共団体の事例

住民への情報提供は、住民投票を実施する際の大前提であり、常設型にしる、個別設置型にしる、どのような情報を、どのような方法で地方公共団体から住民に提供するかは大きな論点になりえる。12 の常設型条例においても、なんらかの形で地方公共団体による情報提供手段が規定されており、その必要性、重要性について窺いとることができる（表 14）。

表 14 常設型住民投票条例における住民への情報提供

地方公共団体名	提供主体	期 間	提供内容・方法
高浜市 境 町 富士見市 上里町 美里町 哲西町 総和町 三野町	選挙管理委員会	告示日 ～2 日前	<ul style="list-style-type: none"> 住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び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、投票資格者に提供するものとする。
	市長又は町長	告示日 ～前日	<ul style="list-style-type: none"> 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。 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。
広島市	市 長	規定なし	<ul style="list-style-type: none"> 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。 （施行規則）広島市の広報紙その他の適切な手段により行わなければならない。
桐生市	市 長	規定なし	<ul style="list-style-type: none"> 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。 （施行規則）投票資格者が事項の賛否を判断するのに必要な情報を、広報その他適当な方法により投票資格者に提供するものとする。
押水町	町 長	規定なし	<ul style="list-style-type: none"> 当該住民投票に関する情報を、町民に対して提供するものとする。 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。
大竹市	市 長	規定なし	<ul style="list-style-type: none"> 市長は、住民投票を実施するに当たっては、住民投票の投票権を有する者が、当該住民投票に付された事項について賛否を判断するために必要な情報を、公報その他適当な方法により投票人に対して提供しなければならない。

表 15 住民投票実施時における住民説明会等の開催事例

地方公共 団体名	住民説明会等の開催事例
巻町 (議会発案)	町が中立の立場で行うシンポジウムの開催(各派が推薦する2名の講師によりそれぞれ賛成反対の立場からの講演会、各派の住民代表の意見陳述、講師との質疑応答) シンポジウムをまとめた小冊子を全戸配布
御嵩町 (直接請求)	町主催の住民説明会(町が作成した資料をもとに計画概要の説明。建設に伴うメリット・デメリットの説明。質疑応答。県や事業者は出席しなかった。) 自治会などが主催する住民説明会(町長、職員が出向き、情報提供に努めた。県職員も要請に応じて出席し、調整試案を説明)
小林市 (直接請求)	市主催の学習会(1名の講師の講演会。産業廃棄物問題を一般的な形で説明するにとどめた。)及び意見発表会(6名の講師のパネルディスカッション) 講師の選定は議会との協議により決定

また、これまで実施された個別設置型の住民投票においても、様々な情報提供が行われているが、巻町では、町が中立の立場でシンポジウムを主催し、賛成派・反対派それぞれの立場から講演会や住民代表の意見陳述などが行われた(表15)。さらに、沖縄県では、臨時に設置された県民投票推進室の広報班が、中立公正に留意しながら広報活動を行った実績がある。

2 情報提供主体別にみた問題点等

(1) 長が中立的な立場として行う情報提供

長が情報提供を行う場合に問題になるのは、最も情報を知りえる立場にある長が発議者となった場合に、自らの政策実現のために偏った情報提供を行うのではないかと懸念が生じることである。しかしながら、それを理由に長の情報提供を制限すれば、かえって公平・公正な住民投票が阻害される可能性がある。そのため、長による情報提供は制限せずに、その情報に対して、議会や住民などが意見表明などの手段でチェック機能を働かせるような仕組みも考えられる。

また、長がなすべき重要な情報提供手段として、賛成派・反対派が自由にそれぞれの意見を主張できるような場の提供を行うことが考えられる。住民投票をより価値あるものにするためには、その前段階で住民間のコミュニケーションをどのように組み込めるか、公正なフォーラムをどのように作れるかということが重要である。ただ、この場合でも、賛成派・反対派をどのように認知するかという問題は生じる。選挙の場合は候補者が、また、直接請求の場合は請求代表者が明確になっているが、住民投票の場合、発議者は明確になっているものの、必ずしもその発議者が賛成・反対を明確に表明しているとは限らない。また、反対派が賛成派を装って、非論理的な情報提供を行うことも考えられ、さらに、同じ反対派であっても、その主張が必ずしも一致していないケースも考えられる。

表16のアメリカ・オレゴン州の例では、条例の請願代表者が2名を指名し、そして州務長官が反対者側から2名を指名し、さらにその4名が指名した1名を加えた5名で公報を作成することになっているが、この場合でも州務長官は知事が任命をしているため、必ずしも中立的ではないという指摘もある。結局、賛成派・反対派ともに、負けないように論拠を組み立てる

必要があるため、まず、各団体が賛成派・反対派に登録を行い、その後それぞれ内部で議論した上で再度登録するなど、広報する内容を集約していくプロセスが必要であるとも考えられる。

表 16 欧米における情報提供事例³¹

国又は州	情報提供手法
アメリカ オレゴン州	条例の請願代表者が2名を指名し、州務長官が反対者側から2名を指名、今度はその4名が1名を指名して5名からなる起草委員会が500語以内で賛成論と反対論を併記した選挙公報を作成する。
スイス	地方公共団体執行部が法案・条例案の解説書を作成する。

(2) 第三者機関が中立的な立場として行う情報提供

選挙管理委員会は、第三者性を持っている執行機関ではあるが、仮に、選挙管理委員会に情報提供を委任することが可能であると条文で規定しても、実態として選挙管理委員会がそれをなしえる情報を持ちえるのか、また、それが適切かどうかという問題がある。

選挙管理委員会では、選挙の際には選挙公報の作成、配布を行っているが、選挙公報は公選法の規定に従い、候補者が提出した原稿を原文のまま掲載している。たとえ、その内容に誹謗中傷、特定商品の宣伝のような内容が認められた場合でも、それに対する指摘はしても、候補者の意向に変更がなければそのまま掲載することになっている。

したがって、住民投票においても同様に、選挙管理委員会が情報提供を行うとしても、賛成派・反対派から提出された内容をそのまま投票資格者に情報提供することになり、それ以外は住民投票に関する事務的事項にとどまるものと考えられる。2003(平成15)年10月に実施された富士見市の常設型条例に基づく住民投票では、情報提供主体とされている選挙管理委員会の行った情報提供の内容は、投票の対象事項、日時、投票所の案内などにとどまり、それ以外の情報提供はなされなかった。

(3) 議会、議員及び長の意見表明

議会や長の意見表明は、前述したように議論を深める手段や議会と長の相互牽制機能としての観点以外にも、投票に際しての重要な判断材料として考えることもできる。

長による意見表明

仮に、長に賛否の公表を義務付けるとすれば、長は、地方公共団体行政の最高責任者として、当該事案に対する明確な意見を表明しなくてはならなくなる。この場合、住民投票は、長に対する信任投票の性格を帯びる可能性があり、投票結果が長の意見と異なったものになれば、それは長に対する不信任を意味し、長は政治的責任を取って辞職に追い込まれることになるかもしれない。しかしながら、現実には、投票結果に従って柔軟に意見を変更し、その地位にとどまり続ける長もいると考えられ、それどころか、最近の市町村合併に関する住民投票の事例でしばしばみられるように、状況の変化があっても政策転換をしにくい長が、住民投票の結果を行政の政策転換のきっかけにすることもあると言われている。

³¹ 新藤宗幸編著『住民投票』(ぎょうせい、1999年)202頁(村上芳夫執筆)を参考に作成

その一方、住民投票の実施において、長があまりにも優越的な地位にある場合に意見表明を行うことは、公正な競争になりえないという指摘がある。そのような場合には、長の政策を支持する住民が積極的に活動することによって、住民同士で賛否についての意見を表明し、長などの公職にあるものは、意見表明を行わないとする制度設計も考えられる。

議会及び議員による意見表明

長と同様に、議会及び議員が住民投票に対する意見表明を行うとすれば、住民投票においても、投票資格者が投票する際の大きな判断材料になると考えられる。

本市の場合、5 会派・62 人の議員³²がいるが、これだけの人数が各自意見表明を行うとすれば、ほとんどの住民意見を代弁できるものと考えられる。一方で、議会は、長に対して対抗するという関係にあるため、たとえ個人的には長の考えに共感していたとしても、政治的なバイアスがかかることにより、逆の立場をとる可能性があるとの指摘もある。しかしながら、議員個人は非論理的な行動をとれば、逆に住民からの攻撃を受けることになり、また、一定の意見に対して反対意見が出されることで論点が明らかになり、それを見聞して住民の判断材料になるのであるならば、一定の効果があるとも考えられる。いずれにしても、議会では、政治的な観点から議論をすることはごく当然のことであり、その中で筋道だった論理をつくりあげていくことが議員の役割といえる。

また、会派ごとに意見を表明するとした場合でも、多数派・少数派の意見を含め、多様な意見を表明したということに過ぎず、当然それが議会全体の意見ということにはなりえないが、投票資格者から見れば、同様に有用な情報になると考えられる。

具体的な意見表明の方法として、例えば議員 1 人当たり 10cm×10cm の紙面スペースを与えることにし、1 人会派であれば 10cm×10cm のスペースに目一杯自分の意見を書き込み、10 人会派であれば 10cm×1m 分の紙面を使って、議員個人又は会派として、自由に意見表明をできるという仕組みを条例に規定することも考えられる。これに似た事例として、2004（平成 14）年 3 月に滋賀県米原町で実施された合併を問う住民投票の際には、13 人の議員各々の主張が A2 サイズの紙面に収められ、公報として住民に配布された。しかしこの方法は、その規定の仕方によっては議員に対して明確な考え方を要求するということになり、義務規定とするのか、又は「意見を述べるができる」という権利規定にするのかということの検討も必要になる。

一方、議会が意見表明をするべきかということであるが、法律的には機関意思の決定という形を取らざるを得なくなり、条例に「議会が賛否を明らかにしなければならない」という規定を設けた場合、議案が提出されなければ機関の賛否を問うという行為はできないことになる。このため、議員個人が議案を提出するという前提を置かなければ、その規定が意味をなさないことになり、機関に対する義務付けが議員個人に対する義務付けに転化するというような仕組みがないと、このような規定は機能しないおそれがある。また、議会が機関意思としての賛否どちらかの意見表明をするとした場合でも、多数意見に対する少数意見、反対意見を付すことができるかという検討も必要になる。制度設計として、必ず議会に意思表示をすることを義務付けるのではなく、必要に応じて賛否の議決を行うことができるような権利規定にすることも考えられるが、実際問題として、住民投票で多数を得た意見を尊重するとした場合、住民投票前に議決をとるということは、議会にとって相当に難しい判断になると考えられる。

³² 2005（平成 17）年 3 月 31 日現在、62 人の中には無所属議員 1 名がいる。

3 情報提供に関する考え方の整理

住民投票では、行政がなんらかの方法で情報提供を行う必要はあるが、実施主体は市長部局が行うべきか、又は、第三者機関が行うべきかについては、その提供すべき情報によって区別して考える必要がある。選挙管理委員会などの第三者機関が情報提供を行うのであれば、その提供すべき情報を自らは持ち得ないため、実施日時や投票所の情報などの事務的な情報や、条例の規定に従い、賛成派・反対派などが示した内容をそのまま公報などの発行を通じて行うことになる。

また、行政が情報提供を行うときに、その情報の公平性、公正性をどのように担保するかという検討も重要であるが、それよりも住民や議員が広く自由に意見を出しあえるような仕組みづくりを行うことが重要であるという考えもある。そして、それにより、住民レベルでの関心が高まるとともに、住民投票に関する理解も深まるものと考えられる。

さらに、先に述べたように、賛成派住民と反対派住民とを区別することは非常に困難であるが、例えば、住民投票実施の公示後に、一定数以上の署名を持って賛成意見、あるいは反対意見の資料を出したものは公報に掲載するであるとか、オーストラリアの国民投票の前に実際に行われている「デリバレイティブ・ポール」(協議投票制)³³などの手法も検討に値する。

意見表明の方法については、今後、詳細な検討を行う必要はあるとしても、二代表制の理念、議事機関という議会の役割を鑑みると、住民投票に対する情報提供には、議会が積極的に関与できるような制度設計が望ましいと考えられる。特に長提案の場合には、議会がその事案に対し、一方的に意見表明を行うだけでなく、長の提案に対して議会がどのような考えを持っているかについて意見表明をすることにより、議会による長・行政に対するチェック機能を働かせるような仕組みについても検討する必要がある。

³³ 篠原一『市民の政治学』(岩波新書、2004年)を参考。住民の中から1,000人程度を抽出し、いつ、どこでデリバレイティブ・ポールを開催するので来てくださいとの通知を行う。こうすることにより、いろいろな立場の住民が平等な形で一堂に会することができるため、そこで積極的な議論が交わされ、それを公開することが一番の情報提供になると考えられる。しかし、この手法は多額の費用がかかるなどの理由から、住民投票に関しての国内での事例は今のところない。

論点 11 住民投票の投票運動

1 投票運動の規制に対する考え方

条例に基づく住民投票については、公選法の規定が適用されないことから、基本的には自由に投票運動を行うことが可能である。しかしながら、過去には投票運動に伴う供応の事実が新聞報道で取り上げられたことがあるように、公正さや適正さを保っていくためには、ある程度の規制を設ける必要があるとの意見もある。ただ、投票運動は、投票資格者に対する情報提供という観点からすると、最も効果的な手段であるとも考えられ、当然、買収や供応、脅迫などの悪質な行為は禁止されるべきであるが、それ以外については基本的に制限を設けないことが望ましいと考えられる。12 の常設型条例では、おおむね買収や脅迫などに関する禁止規定はあるが、それ以外には特段の具体的な禁止規定は設けられてはいない（表 17）。

また、公選法で禁止されている選挙運動として行われる戸別訪問については、世界的にみると一般的に行われている選挙運動であり、かつ、非常に効果的な情報提供手段であることから、住民投票においては、戸別訪問を禁止するべきではないとの指摘もある。これは、そもそも公選法自体の規制が厳しすぎるとの意見もあり、過去にわが国においても、この戸別訪問の自由

表 17 常設型住民投票条例における投票運動に関する規定

地方公共団体名	投票運動に関する規定
高浜市 富士見市 哲西町 三野町() 押水町 大竹市 美里町 総和町	・住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅(強)迫等市(町)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。
境 町	・住民投票に関する運動は、買収、脅迫等により町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。
広島市	・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。」を根拠としている。
桐生市	・住民投票に関する運動は、買収、供応、脅迫等により市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。
上里町	・住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、(第9条第2項の規定により)他の選挙と同日投票となった場合は、公職選挙法その他の選挙法令の規定に抵触する選挙運動及び投票運動は行ってはならない。 ・(前項本文の規定にかかわらず、)住民投票に関する投票運動は、買収、強迫等町民の自由意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

()三野町においては、「町長は前条に違反した場合は三野町役場の掲示場・三野町広報紙で違反者を公表することができる。ただし、公表に先立って違反者本人に弁明の機会を与えなければならない。」と規定している。

表 18 「住民投票に関する特別措置法（案）」（住民投票立法フォーラム）

第 2 4 条[買収及び利益誘導罪]

次の各号に掲げる行為をした者は、3 年以下の懲役若しくは禁錮又は 5 0 万円以下の罰金に処する。

- 1 賛否いずれかに投票をさせ若しくはさせない目的をもって、又は条例の原案と修正案のいずれかに投票をさせ若しくはさせない目的をもって、投票資格者に金銭、物品その他の財産上の利益を供与し、又は供応接待をしたとき
- 2 前号の行為の申込み又は約束をしたとき
- 3 賛否いずれかに投票をさせ若しくはさせない目的をもって、又は条例の原案と修正案のいずれかに投票をさせ若しくはさせない目的をもって、投票資格者に対し、利害関係を利用して誘導したとき
- 4 前各号の行為に応じ若しくはこれを促したとき

化が公選法の改正案に盛り込まれたことがある。「住民投票立法フォーラム」（折田泰宏・新藤宗幸共同代表）が公表している「住民投票に関する特別措置法（案）」の中でも、戸別訪問については、特に規制事項は設けられていない。

なお、選挙と住民投票が同日実施される場合の問題等については、「論点 13 選挙との同日実施について」の中で論ずることとする³⁴。

2 投票運動の規制に対する罰則

徳島市の可動堰建設の是非を問う住民投票では、戸別訪問が禁止され、その違反に対する罰則規定も盛り込まれていた（10 万円以下の罰金）。また、三野町の常設型条例では、買収や脅迫などの違反者を広報紙や掲示板で公表すると規定している。しかしながら、これ以外の事例では、現在のところ罰則規定等を定めているものはみられない。基本的には禁止規定を設けるのであるならば、程度の問題はあるが、その規定の実効性を担保するためにも、併せて罰則を規定することを検討すべきである。

これまで実施された住民投票では、住民から苦情がでるような運動行為について、住民投票運動を行う団体（以下「運動団体」という）間が調整を図り、ある意味「紳士協定」的なものが作られた事例もみられるが、このように市民社会の自治にゆだねるというスタンスも考えられる。しかし、本市のような 130 万都市においてそれが可能であるかということについては、多少ならずとも疑問が生じる。

実際問題として、刑法の規定に該当するもの以外の特別法や条例による禁止事項について、どの程度の取締が行われるかは不明であるが、公選法上の文書図画の頒布や掲示に関する行為などの形式犯などに比して、実質犯とされる買収や利益誘導などのより悪質な行為については、禁止規定を実質的に担保するために罰則規定を設ける必要性が高いと考えられる。しかし、諮問型住民投票条例における投票結果は法的拘束力をもちえないことに着目して、「罰則付きで投票運動を制限することは、刑罰における比例原則に反する疑念も払拭できないところであり、

34 47 頁

投票運動については、現行の住民投票条例における程度の倫理的要請にとどめざるを得ないと考える」との意見もある³⁵。

3 運動資金の規制

公選法では、選挙そのものが候補者の人物、見識、政策等を争うより、候補者の資金力の争いになることを避けるために、選挙運動に関する支出金額に一定の限度額を規定しており、議員の選挙については選挙区、長の選挙については選挙が行われる区域を単位として選挙運動費用に係る支出金額の上限を定め、収支報告書を提出させて支出内容と支出金額をチェックするという仕組みを導入している。

これに対し、住民投票の場合は、賛成派・反対派それぞれの内部に複数の団体（個人）が存在し、各団体が（賛成あるいは反対という目標は同じであっても）別々に投票運動を行うということも当然ありえるので、どのような仕組みを導入すればよいのかは非常に難しい。もし、団体を単位として運動資金限度額を定めれば、団体を細分化することによって規制を免れようとする者が現れることも想定される。もし、賛成派全体・反対派全体を単位として運動資金限度額を定めれば、賛成派団体相互間、あるいは反対派団体相互間で、運動資金枠の争奪の争いが起こってしまうことも考えられる。また、そもそも何をもちて賛成派・反対派と明確に判断するか、難しい問題がある。

なお、巻町の事例では、資源エネルギー庁が原子力政策推進のための広報活動という名目により、2,000万円を超える経費を費やしたといわれている³⁶。しかしながら、投票運動と原子力政策推進に伴う活動との明確な区別は困難であることから、実際にこれを投票運動の経費と見なすことは難しい。参考として、2001（平成13）年に実施された川崎市長選挙では、選挙運動費用に係る支出金額の上限は、およそ2,100万円であった。

以上のことを踏まえて考えると、住民投票の場合は、だれが投票運動の主体なのかが不明確であるため、運動資金に規制をかけることは非常に困難である。このようなことを理由に、合併特例法においても、合併協議会設置協議等に関する住民投票の運動資金の規制については公選法の小範囲の準用にとどまり、特定の寄附の禁止に関する規定程度とされている。

³⁵ 古川俊一編著『最新地方自治法講座3 住民参政制度』（ぎょうせい、2003年）124頁・久保田治郎前新潟大学法学部教授執筆

³⁶ 新藤宗幸他編著『住民投票』（ぎょうせい、1999年）40頁・沼尾史久執筆

論点 12 住民投票実施の定例化

分権改革により、「地方のことは地方にゆだね、地域のことは地域で決定する」という方向性が定まり、地方公共団体の自己決定権の範囲が拡大している。自己決定権の拡大は、単に国との関係だけではなく、地方公共団体と住民の関係においても考えなければ、真の分権改革とは言いがたいであろう。住民の生活に大きな影響を与える政策決定は、当然のことながら、住民の意思を的確に把握して行うことが求められ、その仕組みの1つとして、住民投票が位置付けられる。

しかし、これまで制度化されている常設型の住民投票制度は、まだ制度化されてから年月を経ていないこともあるが、その手順のハードルの高さから、実際に十分に活用されているとは言いがたい状況にある。このように、住民投票を重大事が起きたときのいわば「伝家の宝刀」として、めったに抜かない「飾り物」としておくのではなく、垣根の低い、活用しやすい制度とするための方策として、住民投票の定例化は大きな意味がある。わが国においては、これまでこのような事例は見られないが、例えば、4年に一度の市長選挙や3年に一度の参議院議員選挙のタイミングに合わせて必ず住民投票を実施する、又は、選挙とはリンクさせずに、毎年又は一定期間ごとに、必ず住民投票を実施するという制度設計が考えられる。

住民投票を定例化する意味は、先に述べたように、住民投票制度を「伝家の宝刀」のようなものとはせず、住民の意思を積極的に把握する道具とすることである。しかし、そのためには、定例化だけではなく、住民の生活に大きな影響を及ぼす事項を条例に規定し、それを実施するためには住民投票にかけなければならないという仕組みと組み合わせることが有効と思われる。米国の州や市などの地方政府では、総選挙（General Election 通常選挙ともいう）や予備選挙のタイミングに合わせて、定例的にイニシアティブやレファレンダムが実施されており、一度に複数の事案が投票に付されているのが特徴的である（表 19、20）。また、スイスは非常に住民投票の盛んな連邦国家であるが、代表的なゲマインデ（地方公共団体）であるチューリヒ市では、年 4 回定例的に住民投票が実施されており、1990 年代には連邦、州、市それぞれのレベルの住民投票が併せて 346 件も実施された（表 21、22）。これらの国の事例は基本的に拘束型であり、また、わが国の自治制度とは大きな違いがあるが、論点 4 の 2（9 頁）で検討したように住民投票の対象の限界を確認しながら、このような仕組みを検討する意味は大きいと思われる。

また、住民投票の定例化は、その実施時期を政治的な争点としないという効果ももたらす。つまり、これまで制度化されてきた住民投票は、個別設置型、常設型を問わず、その実施時期がひとつの争点になりえたわけで、その実施時期によっては投票結果に大きな差が出た可能性がある。そのため、そのような要素を排除することには一定の意味がある。さらに、定例化すれば住民投票の時期が決定されることから、それまでの期間内に生じた住民投票の対象となりえる争点について、各発議主体は、その住民投票の実施時期を目指して行動し、議論を深めていくことが可能となろう。

しかし、住民投票を定例化するということは、毎年又は数年に一度数億円の費用がかかるということであり、その費用をいかに少なくするかを考える必要がある。この点からも選挙との同日実施は検討に値しよう。

表 19 米国の住民投票制度³⁷

直接イニシアティブ		一定数以上の有権者の署名により発案され、議会の審議に付することなく、直接州民投票に付されるもの
間接イニシアティブ		一定数以上の有権者の署名により発案され、議会の審議に付されるもの 一定期間を経ても議会が当該発案を議決しない場合、又は議会が当該発案と異なる議決をした場合には、当初案を直接州民投票に付することができる
任意的レファレンダム	市民請願	一定数以上の有権者の署名により発案され、議会が制定した法律の効力差止を求めるもの
	議会提案	議会の裁量によって発案され、州民投票による判断を求めるもの
義務的レファレンダム (議会提案)		州憲法の規定により、州民投票による判断を求めるもので、憲法改正、公債発行、超過課税、境界変更等の場合について行うことを規定する州が多い

表 20 カリフォルニア州における住民投票 (1996年11月5日実施)

住民投票の事案		賛成	投票率
第 207 号	弁護士報酬に関する規制緩和	34%	59.8%
第 208 号	州公職選挙での献金額や支出規制	61%	59.6%
第 209 号	優遇政策の全廃 (*)	55%	61.7%
第 210 号	最低賃金の引き上げ	61%	61.7%
第 211 号	証券会社の不正行為に対する提訴を容易にする	26%	60.1%
第 212 号	州公職選挙での献金額や支出規制 (第 208 号より厳しい)	49%	59.0%
第 213 号	酒酔い運転者の過失相手に対する慰謝料請求を認めない	77%	60.5%
第 214 号	医療機関に対する規制強化	42%	59.0%
第 215 号	マリファナの医療使用を合法化する	56%	61.8%
第 216 号	医療機関に対する規制強化 (第 214 号と同旨)	39%	58.3%
第 217 号	最高所得者層への課税率を高める	49%	59.4%
第 218 号	不動産税引き上げは、都市町村の住民投票の是非で決める (*)	57%	58.7%

(*) は州憲法の修正提案、その他は州法修正
カリフォルニア州では過半数で議会を拘束する

37 『「直接民主制の諸制度」に関する基礎的資料』(衆議院憲法調査会事務局、2004年3月) 37頁

表 21 チューリヒ市の住民投票制度³⁸

<p>レファレンダムの概要</p> <p>1 義務的レファレンダム：有権者による投票が義務とされているもの（対象） 地方公共団体基本条例（地方公共団体憲章条例） 自発的な合併、目的事務組合の創設など他地方公共団体との協定 地方公共団体区域の変更 2,000万フランを超える特定目的のための1度限りの支出、あるいは複数年にわたって毎年100万フランを超える特定目的のための支出、または収入に相当する不足額 企業への出資、保証金、および2,000万フラン以上の無利子融資 義務的住民投票の領域に関する住民発議</p> <p>2 任意的レファレンダム：議会の議決に対して、 議決の際に出席していた市議会議員の過半数が同会期中に住民投票を議決した場合 議決の告示から20日以内に少なくとも4,000人の有権者が、また任意的住民投票の領域に関する住民発議を却下した場合には少なくとも2,000人の有権者が、市参事会（市の行政部）に住民投票の実施を書面で請求した場合 同期間内（議決の公示から20日以内）に、市議会議員の1/3が市参事会に住民投票の要求を書面で提出した場合 ただし、議会の専決事項、すなわち（議会が行う）選挙、年次予算、税率の確定、および追加公債の承認、年次予算および事業報告書の検査、施行規則の適用に関する議決などは任意的レファレンダムの対象外である。</p> <p>イニシアティブの概要</p> <p>【対象】 義務的レファレンダムと任意的レファレンダムの範囲に限定 （チューリヒ市に権限のある案件であれば、議会の専決事項など、一部のものを除いてほとんどの事柄がその対象）</p> <p>【人数】 1人の有権者によるもの（個人発議）でも、複数の有権者によるもの（複数人発議）でも可能</p> <p>【形式】 一般的提案の形式でも、完成された草案の形式でも可能</p> <p>【手続】 市議会議長に書面で提出（市参事会による要件審査、市議会での審議の対象）</p> <p>【その他】 発議に対する対抗提案の準備も可能</p>	
--	--

表 22 1990年代のチューリヒ市で実施された住民投票件数³⁹

年	市	州	連邦	合計
1990	19	17	10	46
1991	6	19	4	29
1992	12	6	16	34
1993	8	18	16	42
1994	10	14	13	37
1995	7	19	7	33
1996	9	14	9	32
1997	10	11	5	26
1998	5	19	10	34
1999	10	13	10	33
合計	96	150	100	346

³⁸ 岡本三彦「スイスのイニシアティブとレファレンダム」『流通科学大学論集 - 人間・社会・自然編』第15巻第2号（2002年11月）59、60頁を参考に作成

³⁹ 岡本三彦「スイスの住民投票制度」『自治総研ブックレット69 住民投票が拓く自治 - 住民投票の理論的解明 - 』（2001年1月）55頁より抜粋

論点 13 選挙との同日実施

論点 12 で述べたように、米国の州や市などの地方政府では、総選挙（General Election 通常選挙ともいう。）や予備選挙のタイミングに合わせて住民投票が実施されている。わが国においても、2003（平成 15）年の統一地方選挙の際に、11 の市町で個別設置型条例に基づく住民投票が選挙と同日に行われており⁴⁰、また、2002（平成 14）年 10 月には、富士見市において、わが国で初めての常設型条例に基づく住民投票が実施されたが、これは参議院埼玉選挙区補欠選挙と同日で実施されたものである。

12 の常設型条例では、同日実施に関する規定を設けていない事例、選挙が実施される場合に「投票日を変更することができる」とする事例、そして「同日に行うことができる」という事例があるが、「投票日を変更することができる」という事例は、同日実施に否定的な考えに基づき規定されている（表 23）⁴¹。

表 23 常設型住民投票条例における選挙期日に関する規定

地方公共団体名	選挙期日に関する規定
高浜市 哲西町 総和町 三野町 大竹市	当該指定日に衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、 県の議会の議員若しくは長の選挙又は 市（または町）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。
上里町	当該指定日の前後 15 日以内に衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、 埼玉県議会の議員若しくは知事の選挙又は上里町の議会の議員若しくは長の選挙が行われるときは、これらの選挙と同日に行うことができる。
桐生市	【施行規則】市長は、前項の規定により告示した投票日に衆議院議員若しくは参議院議員選挙、群馬県の議会の議員若しくは長の選挙又は桐生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特に必要があると認められるときは、投票日を変更することができる。
広島市	【施行規則】市長は、第 9 条第 1 項の規定による投票資格者名簿の調製その他の事由により必要であると認めるときは、前項の規定により告示した投票日を変更することができる。
境 町 富士見市 美里町 押水町	規定なし

⁴⁰ 『住民投票制度に関する検討事業報告書』（川崎市、2003 年）60～63 頁

⁴¹ 理由として、外国人のプライバシー、公選法に関する法的な問題、投票所の運営等の実務的な問題があげられている。

法律に基づく住民投票は、議会の解散請求や議会の議員及び長の解職請求に伴うもの、地方自治特別法の制定に伴うもの、合併協議会設置協議等に伴うものがあるが、それらはいずれも当該地方公共団体の選挙と同時に行うことができるとされている⁴²。また、法律に基づく住民投票は、国政選挙と同時にすることは認められていないが、事実上同日に行うことは可能と解されている⁴³。このことは、条例に基づく住民投票と国政選挙の関係についても同様に解することができる。

以上のように、住民投票と選挙が同日実施されている例があり、また、法律においては同時実施の制度化もされているが、これらは有権者の負担の軽減、それに伴う投票率の向上や投票費用の軽減などのメリットに着目してのものと思われる。一方、同日実施を条例上、実質的に排除している事例もある。

同日実施を行う積極的な意味は何か、また、それを行う場合、考慮しなければならない課題は何か、以下、検討を行う。

1 同日実施の意味と課題

(1) 投票率及び投票行動への影響

投票率及び投票行動への影響を考えていく場合、国政選挙と地方選挙（特に住民投票の実施区域と同一である市議会議員選挙と市長選挙の場合）を分けて考える必要がある。

国政選挙の場合、両者の争点がリンクする部分は一般的にみて少なく、そのため住民投票の争点が国政選挙の投票行動に与える影響は少ないと考えられるが、前述した富士見市の事例では、参議院埼玉選挙区補欠選挙の県内平均投票率が27.52%なのに対し、富士見市では39.89%もの投票率を示した。これは、住民投票という地域に密接な課題への関心が投票所へ住民の足を向かわせ、同時に国政選挙の投票もできるという負担の軽減の結果、国政選挙の投票率を高めたものと考えられる。

地方選挙の場合は、住民投票の争点と選挙の争点は密接なかかわりを持つことが考えられ、投票率への影響のみではなく、国政選挙と同日に行う場合に比較して、投票行動への影響も大きいと考えられる。この1つの事例として、大阪府高石市の事例があげられる。高石市は、2003（平成15）年の統一地方選挙（市長と市議会の議員）の際に、合併の賛否を問う個別設置型の住民投票を同日で実施した。その結果、合併反対派の新人市長候補が、合併推進派の現職市長候補に対しておよそ倍の票を得て選出された。この新人市長候補の得票数（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、同日実施が投票行動に大きな影響を与えたという側面があると考えられる。一方、同日に行われた市議会議員選挙においては、選挙前と選挙後の合併賛成派と反対派の議席数に大きな変化はなく、合併賛成派が多数を占めており、同日実施の影響は認められない。

(2) 選挙の争点の明確化あるいは分離化

住民投票の同日実施が、選挙の投票行動に大きな影響を与えたケースは、住民投票により地域の政治が直面している重要な課題が明確に示され、それを大きな争点とした選挙が行われる

⁴² 地方自治特別法に伴うものは、直接請求に伴う住民投票と同時にすることもできる。

⁴³ 「参議院選挙と特別法賛否投票は、事実上同日に投票を行うことができる。」（1950.5.10 行政実例）なお、「同時」と「同日」の相違は、同じ日時に行うことは共通するが、前者の趣旨は、投票所の投票管理者や投票立会人を1人とする等、合一できる手続は合一させて簡便に投票を実施することができるということにある。

ことにより、有権者も関心を高め、住民投票に対する判断を主な基準として候補者を選択した場合と考えられる。逆に、住民投票の同日実施が、選挙の投票行動に大きな影響を与えなかったケースは、有権者は、住民投票で問われている争点については住民投票で意思表示ができるので、その争点を選挙の判断材料にはせず、選挙については、全く別の判断材料に基づいて投票した可能性もある。前者の場合には、争点が明確にされることにより、有権者の目を政治に向けさせる効果を持ち、選挙を活性化させるとともに地域における政治状況の変化をもたらす大きな力を持つ結果となる。このことは、通常、肯定的にとらえられるであろうが、4年間の市政全体を信託する選挙が、単一の争点で判断されてよいかという考えもある。

(3) 同日実施後における議員及び長の活動への影響

議会の議員の選挙や長の選挙との同日実施の場合、投票結果がその後の議員や長の行動に拘束を与えるものではなくとも、大きな影響を与えることになり、例えば、議員がある事案について反対と考えていても、住民投票の結果が賛成であれば、その議員が自分の考えを議会等で意見表明することが難しくなることも予想される。前述したように、高石市においては、住民投票の結果と市長の交代は密接な関係があると思われるが、議会における議員の勢力分野には影響はなかった。しかし、同日実施後は、議会において合併に関する議論はされない状況である。

このように同日実施を行った場合は、選挙と住民投票の同じ時点で当選した候補者に投票した有権者の多くが、その候補者の公約を否定した可能性はきわめて高い。そのため、単独の住民投票に比較して、議員や長の活動に大きな影響を与え、住民の意思を尊重するということをより強める結果となることは十分に考えられよう。

(4) 発議権者の恣意性の制限

これまで述べてきたように、住民投票を選挙と同日に行うことは、選挙へ大きな影響を与える可能性があり、発議権者が、自己又は自己の属する集団の選挙が有利となるような争点を提示し、同日実施を求めることが考えられ、このことから同日実施を認めるべきではないという否定的な見解がある。それに対して、その時点における市政の重要な課題に対して行われるのならば、同日実施は否定されるものではなく、もし不要な住民投票を他の目的のために実施しようとしているのならば、その旨を相手方の集団が主張し、全体に問えばよいことであり、その結果、発議した者又はその属する集団に有利に働いたとしても、それは住民の意思であるとの意見もある。

したがって、同日実施の制度化を検討するに当たっては、個別の争点の発議という仕組みではなく、発議権者の恣意性を制限するために、前項で述べた義務的レファレンダムの設計についても検討に値するものと言えよう。

2 公職選挙法にかかわる問題

(1) 選挙運動と住民投票運動が同時に行われることの問題

選挙運動と住民投票運動の関係

同日実施の場合、住民投票運動と選挙運動が同時並行で行われることになる(表24)。住民投票の対象事項は、市政運営上の重要事項であることから、市議会議員選挙や市長選挙においては同時に選挙の争点になることが予想され、そのため両者を区別することが困難になるケー

表 24 選挙・住民投票の告示日

選挙・住民投票の種類	告示日
政令市の市長選挙	14日前
政令市の市議会議員選挙	9日前
広島市住民投票条例	20日前
桐生市住民投票条例	7日前

スが考えられる。公選法では、告示日から投票日の当日までの期間、選挙の自由公正を期するために、選挙運動やそれと密接な関係にある政治活動について、一定の規制が加えられている。ここでいう政治活動とは、「政治上の主義施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し若しくはこれに反対することを目的として行う直接間接の一切の行為の総称」⁴⁴とも定義される非常に広い概念であり、たとえ選挙と関係なく純粹に住民投票に関する運動のみをしているとその団体が主張しても、投票運動が政治活動にあたりと判断される可能性は高く、そのため同日実施の場合には、投票運動が制限されることとなる。政治活動に該当するか否かの判断は取締当局が行うことであり、かつ、違反の摘発は事後に行われることが通例であることから、その判断を事後にゆだねるとの考えもある。しかし、合併協議会設置協議等についての住民投票を地方公共団体の選挙と同時実施する場合も、公選法の政治活動に関する制限規定が適用されるので、投票運動に関しても公選法の範囲内で行われる必要があることに留意する必要があるとされており⁴⁵、条例に基づく住民投票も同様に考えることが妥当であろう。

また、政令市の市議会議員選挙や市長選挙においては、いわゆる「確認団体制度」があり、確認団体には、選挙の告示日から投票日の前日（投票日当日は制限される。）までの間、ポスターの掲示やビラの頒布、街頭政談演説、拡声機使用、連呼行為など一定の政治活動が認められている。そのため、運動団体が選挙期間中に投票運動を行うためには、運動団体が確認団体になることが1つの方法として考えられる。確認団体になるには、市長選挙の場合は、自らの運動団体から候補者をだすか、特定の候補者を支持し、同時に住民投票運動を行うかのいずれかになり、また、市議会議員選挙の場合は、確認団体となっている政党その他の政治団体に含まれることで確認団体になるか、あるいは運動団体自ら政治団体となって市内で3人以上の所属候補者を立てることにより可能である。ただ、この場合、一の確認団体の所属候補者又は支援候補者とされた候補者は、他の確認団体の所属候補者又は支援候補者とされることはできないこと、特定の政党その他の政治団体と主義・主張が一致することが困難なことなど、確認団体になるには多くの問題がある。さらに、確認団体になるということは、住民投票と議員や長を選ぶという判断が一致してしまうということにもなり、住民投票を実施する本来の意味が薄れてしまうのではないかという懸念もある。しかし、その懸念に対しては、確認団体になることで選挙の候補者の行動に影響を与えることが可能になり、住民投票の結果を尊重するためには、むしろ合理的な制度設計であるとの考えもある。

⁴⁴ 選挙制度研究会編『統一地方選挙の手引 平成15年』（ぎょうせい、2002年）282頁

⁴⁵ 市町村自治研究会編『逐条解説 市町村合併特例法』（ぎょうせい、2003年）197頁

確認団体制度

政党その他の政治団体の政治活動は、本来自由なものであるが、公選法は、選挙の自由と公正を確保することを目的として、政党その他の政治活動を行う団体については、選挙の期日の公示（告示）の日から選挙の当日までの間に限り、その選挙の行われる区域において特定の政治活動を行うことを一般的に禁じている。しかしながら、この規制の除外を受け選挙運動期間において政治活動を行おうとする政党その他の政治団体が公選法に定める要件をみたすときは、参議院議員の選挙にあつては総務大臣に、また、都道府県の議会議員及び政令市の議会議員並びに都道府県知事及び市長の選挙にあつては、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に文書で申請を行い確認書の交付を受けることによって、その政治活動を認めることを規定している（公選法第 201 条の 6～201 条の 9）。

この確認書の交付を受け、公選法の制限のもとに、政談演説会、街頭演説会の開催、ポスターの掲示、立札及び看板の類の掲示、ビラの頒布並びに宣伝告知（機関紙誌、書籍及びパンフレットの普及宣伝を含む）のための自動車及び拡声機の使用を行うことを認められた政党その他の政治団体が確認団体である。

なお、衆議院議員の選挙においては、候補者届出政党及び衆議院名簿届出政党等に選挙運動を認められていることに伴い、確認団体制度は廃止されている（公選法第 201 条の 5）。

政令市の議会議員の選挙と市長選挙において、政党その他の政治団体が確認団体となるための要件は、次のとおりである。

【確認団体になるための要件】

政令市の議会議員の選挙

当該選挙において選挙の行われる区域（市全域）を通じて**3人以上の所属候補者**を有すること。

なお、一の確認団体の所属候補者とされた者は、当該選挙において、当該一の確認団体以外の政党その他の政治団体の所属候補者とされることができない（公選法第 201 条の 8）。

市長選挙

所属候補者又は**支援候補者**を有すること。

なお、一の確認団体の**所属候補者**とされた者は、その選挙において、他の政党その他の政治団体の**所属候補者**又は**支援候補者**とされることができず、またその選挙において当該確認団体の**支援候補者**とされることができない。

また、一の確認団体の**支援候補者**とされた者は、その選挙において、他の政党その他の政治団体の**所属候補者**又は**支援候補者**とされることができず、またその選挙において当該確認団体の**所属候補者**とされることができない。（公選法第 201 条の 9）。

同日実施における住民投票運動の考え方

住民投票制度を条例化する際に、「住民投票運動は自由」という規定にしたとしても、同日実施又は選挙の運動期間と住民投票の運動期間が重複する場合、先に述べたように、公選法に抵触する可能性のある事項が数多くあり、そのため、もっとも議論が必要な投票直前の時期に住民投票の投票運動の機会が奪われてしまうおそれもある。しかし、これに対しては、住民投票の争点は降って湧いたように突然発生するものではなく、長い間の議論を経て投票が実施される性質のものであること、また、告示期間を選挙に比して長くとることにより、十分に議論を行う時間を確保することが可能であるとの理由から、それが同日実施を否定するものではないとの考えもある。

なお、選挙の告示日前であれば、基本的に住民投票の投票運動を行うことは可能であるが、その活動が公選法上の事前運動と見なされれば、当然規制の対象になる。事前運動に該当するか否かは個々に判断されることにはなるが、一般的な政治活動であっても、選挙、候補者が特定され、投票依頼等の行為があった場合はそれに該当すると考えられる。住民投票にかけられた事案に対して、ただ単に「賛成」、「反対」を呼びかけるだけであれば問題はないが、例えば、「市長選挙への立候補を表明している 〇〇さんも賛成していますので、賛成してください」などという呼びかけ方をすれば、それは事前運動に該当するおそれがある。

いずれにせよ、同日実施を行うかどうかにかかわらず、住民投票は十分な議論の上に行われる必要があり、同日実施の場合は、その運動が制限されるということには問題があろう。同日実施を視野に入れて住民投票制度を設計する場合には、現行の公選法の制限規定が壁となっており、国に対し、制限の緩和や特区制度の適用など求めていくことも考える必要がある。

(2) 選挙と住民投票の投票資格者の違いによる問題

投票所の設置の問題

公選法第58条の規定により、「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でなければ、投票所に入ることはできない」とされている。そのため同日実施の場合、有権者（選挙権を有し、選挙人名簿に登録されている者。以下、この項において同じ）については、選挙の投票と住民投票の投票を同一の場所で行うことが可能であるが、それ以外の者（未成年者や外国人）については選挙のために設置された投票所に入ることができないため、別に投票所を設ける必要がある。莫大な費用負担が必要な住民投票において、費用の軽減が見込める同日実施は大きなメリットであるといえる。しかしながら、選挙と住民投票の投票所をまったく別々に設置することになれば、同じ費用がただ単純に倍かかるだけにもなりかねず、その場合ほとんど費用の軽減は見込めないことになる。

通常、選挙は学校の体育館などを投票所として実施されることが多いが、例えば理論上、それを分割し、独立した施設として位置付け、投票資格者がそれぞれの資格に応じて投票できるような仕組みを作ることができれば、投票管理者や投票事務に係る人員の人件費などが抑制され、費用の軽減効果を生み出すことができる。その位置付けさえ明確にすれば、同一建物内に有権者以外の者がいたとしても、選挙の公正性を阻害することにはならないとも考えられる。ただ、この場合、投票所の配置方法により、一見してその人が外国人であるとわかるようであれば、プライバシー侵害の可能性があるため、自分が外国人であるということを、公表したくないと考える人たちのことを配慮した仕組みづくりが必要とされる。

また、高石市の事例では、永住外国人用の投票所を市内に1ヶ所のみとした。これは本市にあてはめると、外国人のための投票所を各区役所に1ヶ所ずつ設置するような制度設計が考えられる。この方法は、各投票所において、外国人と有権者が一緒に投票することよりもプライバシーへの配慮が容易であり、様々な工夫も可能であることから検討に値する制度設計と言える。なお、検討に当たっては、平等取扱原則（セパレート・バット・イコール⁴⁶の是非など）

⁴⁶ separate but equal（分離しても平等に） 公立学校、公共の施設、交通機関、ホテル、劇場、ゴルフ・コース、病院、墓地などの利用に当たって、黒人と白人とを分離することを定めた州法を合憲とするために用いられた法理。南北戦争後のアメリカ南部を中心に、人種隔離を定めた州法が制定されたが、1896年の合衆国最高裁判所判決等により、それぞれの人種に同等の施設、サービスを提供するがぎり、皮膚の色の違いを理由とする分離は、邦憲法の平等条項（第14修正）に違反しないとされた。しかしその後、1954年の合衆国最高裁判所判決

や混同原則（開票時の問題）に留意する必要がある。

なお、期日前投票の投票所においても、公選法第 58 条が準用されることから、同様の問題として考えなければならない。

郵便投票の可能性と問題

有権者以外の者には、プライバシー保護の観点から、郵便投票を行うという制度設計も考えられる。公選法において郵便投票は、重度の身体障害者や在外公館で投票することが困難である者という極めて限定された者に対してのみ認められている制度である。公選法において限定した場合に限り採用している理由は、選挙の公正性・公平性を担保するためと考えられている。しかし、住民投票における外国人に対するプライバシー保護の観点からみると、郵便投票は 1 つの解決策として検討に値するものである。条例に基づく制度である以上、公選法に縛られることなく、市の判断で外国人に対し郵便投票を採用することが可能である。ただ、郵便投票の場合、投票を管理するものや立会人が存在しない場所で投票の記載が行われることから、公正性・公平性をどのようにして担保するかということ、さらに多額の費用と膨大な事務量が発生することなど、検討すべき大きな課題が存在する。そのため、公選法同様に不正投票に関する厳格な規定を設けるべきか、本人の選択制とすることが妥当かなども含め、郵便投票の採用には慎重な検討が必要である。

によって公立学校における人種に基づく分離そのものが平等に反し違憲であるとされたのを手始めに、すべて違憲とされるにいった。（田中英夫編集代表『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）766頁）

論点 14 成立要件等の設定

1 他の地方公共団体の事例

12 の常設型条例では、三野町を除き、すべて成立要件として最低投票率の基準を設けており、そのうち富士見市が 1/3 以上としている以外は、すべて 1/2 以上となっている。また、最低投票率を規定しているすべての地方公共団体が、不成立の場合は開票しないとしている。三野町は、成立要件という規定は設けていないが、賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の 1/3 を越えた場合に、その結果を尊重するとしている（表 25）。

一方、個別設置型条例については、本市が 2002(平成 14)年度に調査した 13 条例⁴⁷のうち、成立要件を規定しているのは徳島市と滋賀県米原町の 2 条例であり、他の 11 条例は成立要件を規定していなかった。しかし、その後、投票率（多くの場合は、投票資格者の 50%以上）を成立要件として設ける事例が増加している。

表 25 常設型住民投票条例における成立要件と投票結果判定基準

地方公共団体名	成立要件	成立しなかった場合の開票作業	投票結果判定基準
高浜市	1/2 以上	行わない	過半数
境町	1/2 以上	行わない	過半数
富士見市	1/3 以上	行わない	規定なし
上里町	1/2 以上	行わない	過半数
美里町	1/2 以上	行わない	規定なし
哲西町	1/2 以上	行わない	過半数
広島市	1/2 以上	行わない	過半数
桐生市	1/2 以上	行わない	規定なし
総和町	1/2 以上	行わない	過半数
三野町	賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の 1/3 に達したときは、投票結果を尊重しなければならない。（三野町では、成立の存否に関わらず、必ず開票される。）		
押水町	1/2 以上	行わない	規定なし
大竹市	1/2 以上	行わない	規定なし

2 成立要件に関するいくつかの見解

成立要件を設定する理由は、投票率が低い場合に一部の住民の意見が議会や長の決定を縛ることになってしまい、特に、僅差の場合や、組織的な投票行動があるような住民投票においては、その危険性が強いということであろう。しかし、法に基づく住民投票や選挙の投票には成立要件の規定はないこと、ボイコット運動を招きやすいこと、住民投票に対する住民の期待感を失わせるおそれがあること、拘束型ならばともかく、諮問型においては「尊重義務」を生じさせるのみであること、などから成立要件は不要とする考えもある。

⁴⁷ 新潟県巻町、沖縄県、岐阜県御高町、宮崎県小林市、沖縄県名護市、岡山県吉永町、宮城県白石市、千葉県海上町、長崎県小長井町、徳島市、新潟県刈羽村、埼玉県上尾市及び滋賀県米原町で実施された個別設置型住民投票条例について、文書による調査を実施した。（地方公共団体名は、調査当時のもの）

3 成立要件の設定とボイコット運動

成立要件を高い投票率に求めた場合は、次のような弊害が考えられる。

例えば、成立要件を 25%とした場合は、その半分の 12.5%以上を獲得すれば、議会の多数派や長と同じ考えを有する集団（住民投票がなければ、その集団の意思が実現される可能性が非常に強い）であっても、その集団の主張が住民投票における多数意思となる可能性が強いため、票の獲得を求め、住民投票の運動を活発化させる方向に運動を展開する可能性がある。しかし、成立要件を 50%とした場合は、その半分の 25%以上を獲得しなければならず、議会や長の選挙において、その集団が獲得できる票を上回っている可能性が強い。したがって、住民投票において票を獲得するための運動を展開するよりも、ボイコット運動を展開した方が、容易に自らの意思を現実化できると判断し、ボイコット運動を選択する可能性が強くなると考えられる。そして、ボイコット運動が活発化し、一定の効果をもった場合には、ボイコットに賛同せず、投票に参加した住民は、ボイコット運動を展開した集団の主張とは異なる投票を行ったと周囲からは見られる可能性が高まることとなる。

このように、高い投票率を成立要件とした場合は、最高裁判所裁判官の国民審査と秘密投票の問題⁴⁸と同様に、秘密投票の原則を脅かす可能性がある。

このようなことを防ぐためには、高い投票率を成立要件としないことが求められるが、高い投票率を要件とする必要がある場合には、ボイコット運動が投票率を極端に低下させ、住民投票の意味をなくさせるという効果を持つことも考え合わせ、ボイコット運動の禁止という規定を置くことも1つの手法であるかもしれない。しかし、ボイコット運動も政治的主張の1つであり、それを禁止することは、別の憲法上の問題を招く危険性もあり、慎重な検討が必要である。

4 成立要件を設定する場合

成立要件を設定するとした場合、その方法は、一定の投票率（投票総数/投票資格者総数）以上とする方法又は一定の絶対得票率（住民投票において過半数を占めた選択肢に対する投票総数/投票資格者総数）以上とする方法の2つの方法がある。前者は成立要件を規定している多くの地方公共団体で採られている方法であり、後者は三野町で採られている方法である。

前者は、前述したように高い投票率を設定すれば、ボイコット運動を招くなどの問題が生ずることから、どの程度の率が妥当か、慎重な検討が必要であるが、余り低い要件を設定すれば、要件を設定する意味がなくなるおそれがあることも事実である。成立要件としてどの程度の投票率が妥当かという問題は、人口規模や直近の議員や長の選挙の投票率なども考慮した上、決定すべきであろう。その際に、次に述べるような開票とボイコット運動の関係から見て、成立しなくとも開票は行うという制度設計も検討する必要がある。

後者については、あまり高い絶対得票率を設定すれば、前者の方法と同様にボイコット運動を招くおそれはある。しかし、三野町のように必ず開票する仕組みを採れば、ボイコット運動が反対派に比べ、特に自派に浸透している場合、開票の結果は、ボイコット運動を行った集団

⁴⁸ 最高裁の裁判官に対する国民審査は、リコール制なので×をつけなければならない仕組みになっているが、制度が開始された直後は、何も書かずに投票箱に入れることでリコールをしていないということが外見的にわかるというケースがあった。昭和30年代に入り、それが憲法や公選法に抵触するおそれがあるということから、現在は、必ず記載所に寄らせる仕組みで実施されている。このように、単純な行動でその人がどのような投票を行ったかがわかることは憲法違反という認識から、選挙でも厳重な注意が払われている。

の意思とは逆の意思が比較多数となっている可能性が強い。そうだとすれば、ボイコット運動を行った集団にとって、その結果は政治的にマイナスとなることから、前者の方法に比較してボイコット運動に進むことにブレーキがかかることが考えられよう(ボイコット運動が自派のみではなく、反対派にも大きな効果をもたらしえると考えられる状況がある場合は、政治的ブレーキは効かないことも考えられる)。

5 成立要件を設定しない場合

成立要件を設定することについては前述のようにいくつかの問題があるが、設定しない場合は、一部の住民の意見が議会や長の決定を縛ることになってしまうなどの問題が指摘されている。極論すれば、10%の投票率で過半数を得た意思(投票資格者の5%以上)に対して尊重義務が発生してしまう。この場合、投票率が低ければ、その事実も考慮して結果を尊重すればよいという考え方もあるが、そのように考えた場合、条例の規定が重要なポイントとなる可能性がある。

12の常設型条例では、投票結果及びその尊重について、次の2つの規定例がある。

- A 「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」とした上、「議会及び長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならない」とする。
- B 単に「議会及び長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならない」とする。

Aの規定例からいえば、住民投票の結果とは「過半数をもって決せられた意思」そのものである。一方、Bの規定例では、住民投票の結果には甲という選択肢が多数を集めたこと、乙という意思が少数であったこと、又は、甲は乙よりも多かったけれども、ほとんど同数であったこと、そして投票率など、投票によって示された結果の全体が投票の結果ということが出来る。

このように考えれば、成立要件を設定せず、かつ、Aの規定を置いた場合は、投票率が低い事実は判断要素とすることはできないと考えることも可能であり、投票者の数パーセントの意思をそのまま尊重しなければならないこととなる。それに対してBの場合には、裁量の幅をかなり広げることとなる。

論点 15 執行停止制度

1 執行停止制度とは

この項においては、住民投票を行うことが決定した場合、住民投票の対象事項にかかわる事務を停止させる仕組みの可能性について検討する。

行政権限としての執行停止制度には、2つの制度がある。1つは、自治法第242条第3項に基づく住民監査請求に伴う執行停止であり、「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生を防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき」に監査委員は、長や他の執行機関等に対して、監査の対象とされている行為の停止を勧告することができることとされており、勧告があった場合においても停止するか否かは、長や他の執行機関等の判断にゆだねられている。もう1つは、行政不服審査法第34条に基づく不服申立てに伴う執行停止(自治法に基づく異議の申出、審査の申立てなどにおいても行政不服審査法を準用しており、執行停止がありえる)であり、審査庁は、職権又は申立てにより、不服申立ての対象とされた処分効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止その他の措置をとることができることとされている。

法律に基づく住民投票に伴う執行停止制度はなく⁴⁹、他の地方公共団体の住民投票条例においてもその事例はない。数少ない事例として、1984(昭和59)年に直接請求された「返子市住民投票付託に関する条例案」があげられる。

表 26 「返子市住民投票付託に関する条例案」の執行停止に関する規定

(関連行政事務の一時停止)

第11条 住民投票の告示期間中及び第14条に規定する開票結果の確定まで当該案件にかかる行政事務は原則として一切停止するものとする。

2 第14条の規定により住民投票が成立し、議会が招集される場合、議会による票決が行なわれるまで当該案件にかかる行政事務は、ひきつづき原則として一切停止するものとする。

2 執行停止制度に対する考え方

住民投票の対象が行政処分に係るものである場合、その執行停止は、法に基づく行為を条例で制限することとなり、法的に認められないが、その対象が契約等の私法上の行為である場合には、法的には可能といえる。しかし、その場合にも、住民投票制度ではなく、住民監査請求という住民投票制度に比べ簡易な制度が法的に用意されており、その仕組みにより第三者機関たる監査委員の判断により行われることもありえる(ただし、最終的な判断は執行機関の裁量である)。また、諮問型住民投票制度である以上、住民投票の結果に対する議会や長の義務は尊重義務にとどまるという点から考えても、「住民投票の告示後(又は、請求、発議の受理後)は、住民投票を実施するというに配慮して行政事務を遂行しなければならない」程度の訓

⁴⁹ 議会の解散請求や議会の議員又は長の解職請求が行われ、署名簿に対する異議の申出が行われた場合、現実問題としてはともかく、理論的には直接請求の手続としての住民投票自体の執行停止ということはあるが、この項での検討対象は、住民投票が行われる場合の、住民投票の対象事項に係る執行停止についてである。

示規定ならばともかく、執行停止制度を導入する積極的理由はないと思われる。

3 住民投票前置制度

現行の各種制度において多用されている仕組みである審議会への諮問前置制度のように、ある行為をする場合には住民投票を前置しなければならないということにすれば、住民投票まではその行為を行うことはできなくなり、実質的には執行停止に似た運用となる。しかし、この制度は、義務的レファレンダムの問題に帰着するものであろう。

論点 16 異議の申出(不服申立て)

異議の申出とは、行政不服審査法の適用がない特別の不服申立ての方式であり、法律によるものとしては、自治法に基づく直接請求の署名簿の署名に関するもの、公選法に基づく地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関するもの等があげられる。また、不服申立てとは、違法又は不当な行政処分その他の公権力の行使に当たる行為について、行政庁に対しその取消し又は変更を求めてする行政不服審査法に基づく申立てである。

前者は、行政行為に処分性がなくとも、また、個人の具体的な権利利益の救済に関係がなくとも認められるのに対して、後者は、行政行為に処分性が求められ、また、個人の具体的な権利利益の救済を目的とするものに限られる。

住民投票に関する異議の申出については、広島市などいくつかの地方公共団体で例がみられるが、その対象となる可能性があるものは、住民発議の署名簿に関するもの、条例上の住民投票の対象事項について発議が成立したにもかかわらず住民投票を行わなかったことに対するもの、設問及び選択肢の設定に対するもの等が考えられる。これらは、いずれも処分性はない、又は疑問であるものであり、不服申立てになじむかは疑義が生ずる。したがって、これらは、異議の申出によらなければならない、その制度は条例により構築することが相応しいと考えられる。

住民投票条例に異議の申出制度を規定するかについては、慎重に検討しなければならない。法に基づく異議の申出制度においては、行政機関の判断に不服ならば、司法の判断を求める仕組みが用意されているが、条例に基づく異議の申出制度を司法判断につなげることは、行政事件訴訟法第 42 条の規定により不可能である（住民訴訟や損害賠償請求訴訟の可能性は否定できないが、それは、異議の申出制度の有無にはかかわらない）。したがって、条例に基づく異議の申出制度は、後続する手続として司法という第三者による客観的かつ公正な判断という担保がなく、実行当事者である長又は選挙管理委員会の判断で終わってしまい、いわば「中途半端な」制度にとどまらざるをえず、混乱を増すだけとなる可能性もある。しかし、長や選挙管理委員会に再考を促す契機をもたらす、その上での長等の判断の是非については、広く世論の判断にゆだねることは、政治的責任に支えられて制度設計されている諮問型住民投票制度においては、十分な意味があると考えられることもできる。

また、異議の申出を制度化する場合、申出に対する長等の判断に際して、第三者機関の諮問・答申を求める方式も考えられる。さらに、本市のようにオンブズマン制度を持つ場合には、それを活用する仕組みを工夫することも考えられる。

他方、事後的な異議の申出制度を構築するよりも、例えば、選択肢の設定を行うに当たって議論のフォーラムを設置することや、住民投票の対象ではないと長が判断する場合には何らかの議会の関与や第三者機関の関与を認めるなど、事前の意見調整の場を設定することを検討することが必要であるという考えもある。

なお、署名簿に関することや、投票資格者名簿に関することは、個人の権利にかかわることとも考えられ、これらに対しては、異議の申出その他の何らかの救済措置を検討する必要がある。このような制度的対応を構築しなければ、直接的に行政不服審査、行政訴訟や住民監査請求・住民訴訟が提起されることも考えられる。

論点17 住民投票の再請求・再投票

1 再請求・再投票の禁止期間を設定することの是非

住民投票を制度化する場合に、投票結果の効力期間の定めをしておかないと、例えば、結果に不満な側（住民、議会、長）が直ちに新たな住民投票の発案、ないし請求を行い、実施されるとなると、前の住民投票の結果と異なる結果が出た場合に、どちらが真の住民の意思であるかという結果の正当性をめぐる混乱が発生する⁵⁰。しかし、住民投票にかけられる事案については、ある時点において、その対象地域がおかれている条件の中で住民が判断を行うものであり、社会経済情勢等の基礎的な条件が変化すれば、同一事案であっても異なる結果が導き出される可能性がある。そのため、再請求・再投票を全く認めないという制度設計には問題があり、ある程度の期間を経過した場合は、再請求・再投票を認めることとなろう。

ただ、禁止期間内においても、当初行われた住民投票の事案を微妙に変更した内容で再請求される可能性があるが、この場合においては、それが同一の事案であるかの判断をどのような手続で行うのかは、非常に難しいものである。結局のところ、請求を受ける実施機関が、請求が出された時点で個々に判断をせざるを得ないことになる。この実施機関の裁量的判断をコントロールすることも検討する必要がある、例えば、第三者機関や異議の申出の制度を構築するかどうか、構築するとしたらどのような制度とするのかにも関係してくる。

また、住民投票の結果を尊重して条例が制定・改廃された場合においても、一事不再議を除けば、議会は、時間をおかずに自らの判断で条例の再改廃をする権限を有しており、その権限の行使を住民投票条例で禁止するということは法的にはできない。しかし、状況の変化があればともかく、改正、廃止を行うべき立法事実もなく、議会がそのような議決をすることは、政治的に困難であると考えられる。

2 再請求・再投票の禁止期間

再請求・再投票の禁止期間を設定するとした場合、どの程度の期間設定が適切なのかという問題がある。あまり短い期間であると住民投票の結果が不安定なものとなるが、一方、あまりにも長い期間にすれば、社会状況や住民の意思の変化が生じる可能性があるにもかかわらず、それに対応することができないために民意の反映ができず、行政の硬直化を招くおそれがある。過去には禁止期間を4年と定めた住民投票の事例もあるが、12の常設型条例では、押水町を除き、すべて2年と規定している。その一方で、住民投票の日以降の長や議員の残り任期期間とする見解も出されている⁵¹。また、ドイツなど諸外国においては2年間という事例が多い。

この判断については、予算的な制約の観点も含めて、具体的な期間設定は政治的判断にゆだねられることになるが、上記の事例や選挙との関係を考えれば、再請求・再投票の禁止期間は、1年未満では短く、4年以上では長すぎるということとなり、1年以上4年未満の間で判断されることとなろう。なお、自治法に規定されている議会の解散請求は、その議会議員の一般選挙から1年間、議員又は長の解職請求はその就職の日から1年間、これを行うことができないとされている。

⁵⁰ 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』（財団法人社会経済生産性本部、2002年）24頁

⁵¹ 新藤宗幸編著『住民投票』（ぎょうせい、1999年）187頁・村上芳夫執筆

他の地方公共団体で制定された 12 の常設型住民投票条例

本検討委員会では、検討に際し、2003（平成 15）年 12 月 31 日時点で制定されていた 12 の地方公共団体の常設型住民投票条例を参考にいただきました（中里村については、合併により失効していたため除外しています）。

なお、群馬県境町については、2005（平成 17）年 1 月 1 日に、岡山県哲西町については、同年 3 月 31 日に合併により住民投票条例は失効、また、石川県押水町については、2005（平成 17）年 3 月 1 日に合併により宝達志水町に町名変更し、住民投票条例については合併日に同日施行されていますが、便宜上、2003（平成 15）年 12 月 31 日時点の地方公共団体名等をそのまま使用させていただきました。

地方公共団体名	条例名	議決日	提案者
愛知県高浜市	高浜市住民投票条例	2000（平成 12）年 12 月 20 日 2002（平成 14）年 6 月 24 日改正	市長提案
群馬県境町	境町住民投票条例	2002（平成 14）年 9 月 18 日	議員提案
埼玉県富士見市	富士見市民投票条例	2002（平成 14）年 12 月 19 日	市長提案
埼玉県上里町	上里町住民投票条例	2003（平成 15）年 1 月 20 日	町長提案
埼玉県美里町	美里町住民投票条例	2003（平成 15）年 3 月 19 日	町長提案
岡山県哲西町	哲西町住民投票条例	2003（平成 15）年 3 月 19 日	町長提案
広島県広島市	広島市住民投票条例	2003（平成 15）年 3 月 19 日	市長提案
群馬県桐生市	桐生市住民投票条例	2003（平成 15）年 6 月 20 日	市長提案
茨城県総和町	総和町住民投票条例	2003（平成 15）年 9 月 19 日	議員提案
香川県三野町	三野町まちづくり 住民投票条例	2003（平成 15）年 9 月 19 日	町長提案
石川県押水町	押水町住民投票条例	2003（平成 15）年 9 月 25 日	町長提案
広島県大竹市	大竹市住民投票条例	2003（平成 15）年 12 月 22 日	市長提案

川崎市住民投票制度検討委員会委員名簿

(5 0 音順)

名 前	役 職 等
いし づ ひろ し 石 津 廣 司	弁護士
かな い とし ゆき 金 井 利 之	東京大学大学院法学政治学研究科助教授 法学部助教授
の ぐち のぶ こ 野 口 暢 子	財団法人地方自治総合研究所研究員
より もと かつ み 寄 本 勝 美	早稲田大学政治経済学部教授
(事 務 局)	総合企画局政策部

委員長、 副委員長

委員の任期は、平成 15 年 11 月から平成 17 年 3 月まで。ただし、野口委員については平成 16 年 7 月まで。

川崎市住民投票制度検討委員会報告書

(問い合わせ先)

川崎市総合企画局政策部

TEL 044-200-2028

FAX 044-200-3800

E-mail 20ziti@city.kawasaki.jp