

個別論点の検討

1 住民投票制度の意義と位置付け《論点1》

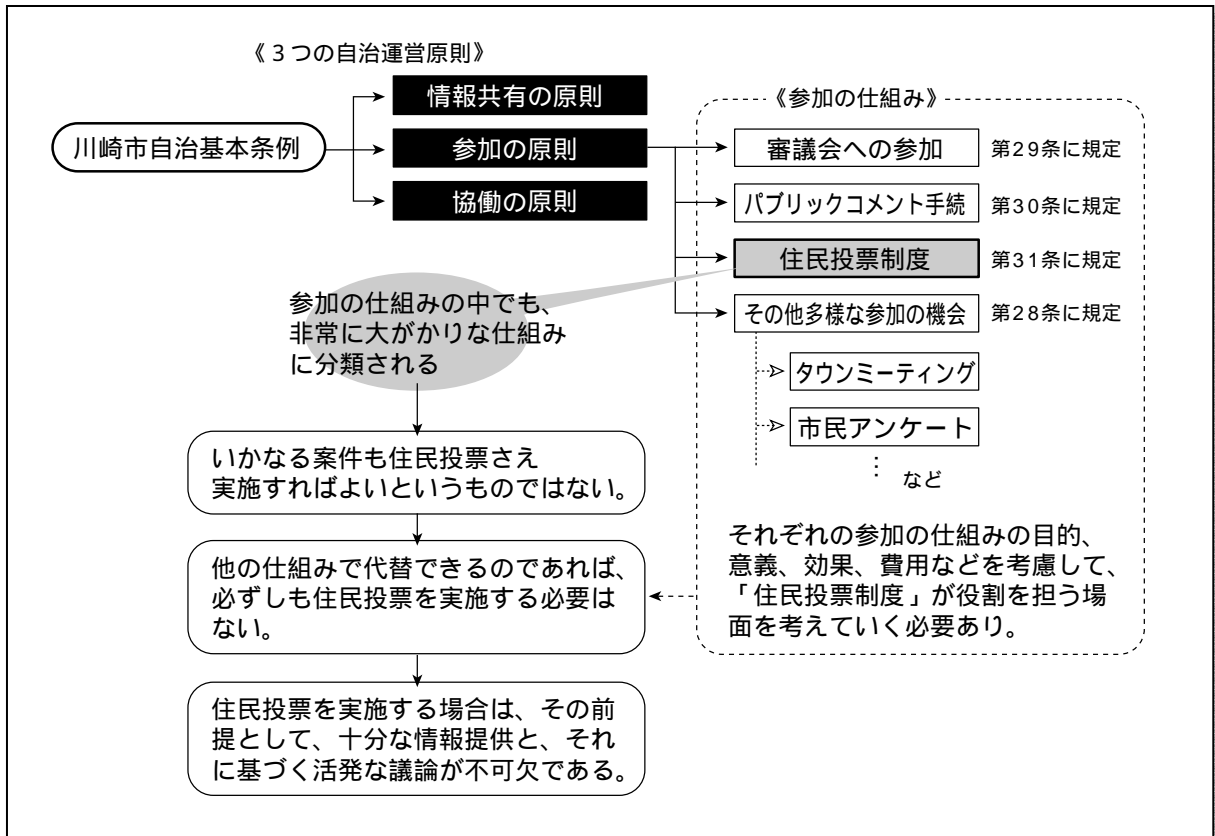
(1) 住民投票制度の意義 論点1-1

住民投票制度	
	<p>市政運営上の重要事項について、投票という手段により住民の意思を把握し、その総意を市政に反映させていくための仕組み</p>
使われる場面	<p>これまで 住民と長あるいは住民と議会との意見相違がみられるような場面で使われることが多かった</p> <p>これからは 市民生活に重大な影響を及ぼすことが想定される市政の重要課題等を決定する場面等でも使われる意義が増すと思われる</p>
	<p>市政運営上の重要事項について、住民の意思を的確に把握し、最終的な判断を行うことは、市民自治を進める上で有益かつ重要である。</p> <p>地方分権が進展し、市民自治の拡充が求められるなか、今後さらに住民投票の重要性が増していくものと考えられる。</p>

住民投票制度は、市政運営上の重要事項について、投票という手段により住民の意思を把握し、その総意を市政に反映させていくための仕組みである。これまで、新潟県巻町でわが国初の条例に基づく住民投票が実施されて以来、原子力発電や産業廃棄物に関する施設建設や国の安全保障に関する問題など、多くの事案が住民投票に付されてきたが、近年に実施された住民投票のほとんどが合併問題という状況にある。これらの事例の中には、住民の意思を十分に議会や長が代表していないという批判のもとに、住民投票が実施されてきたというものも少なくないといわれているが、このように住民と議会、あるいは住民と長との意見相違がみられるような場面において住民投票が実施されたことは、政治的な面からみても、大きな意味があったと考えられる。

しかし、住民投票が必要とされる場面は、必ずしも意見相違がみられるような場合に限るものではない。環境変化が急速で激しい現代社会において、市民生活に重大な影響を及ぼすことが想定される市政の重要課題等の決定に当たっては、住民全体の意向を的確に把握し、最終的な判断に資することは市民自治を進める上でもたいへん有益かつ重要なことであり、このような場合においても住民投票は有効に機能する仕組みと考えられる。地方分権が進展し、市民自治の拡充がより一層求められる中で、今後さらに、このような意味を持つ住民投票の重要性が増していくものと考えられる。

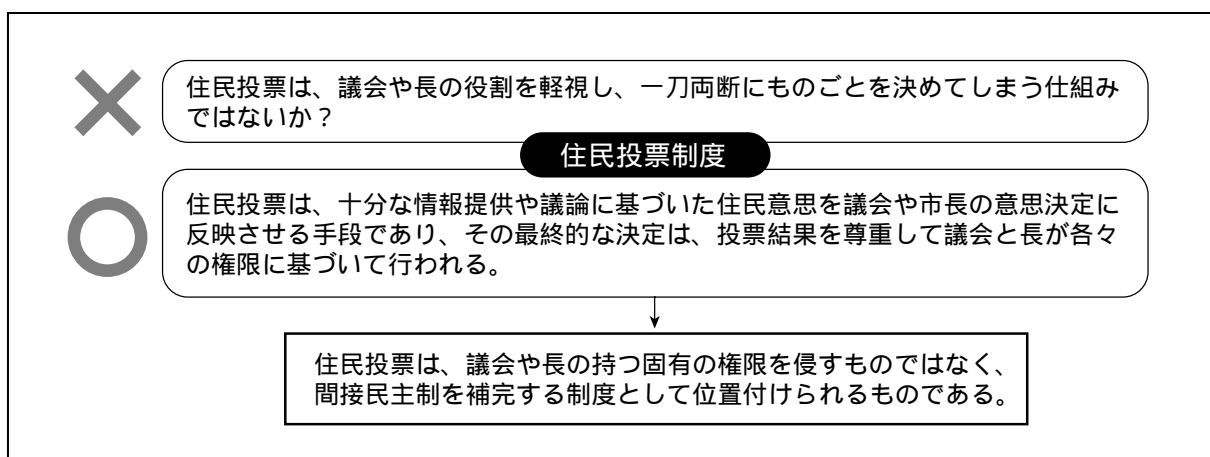
(2) 住民投票制度と参加制度 論点 1-2



平成 17 年 4 月に施行された自治基本条例には、「情報共有」「参加」「協働」の 3 つの自治運営原則が規定されているが、住民投票制度は、このうちの「参加」の原則を具現化するものとして、第 31 条にその位置付けが明確に示されている。参加の仕組みは、住民投票以外にも審議会への参加やタウンミーティング、市民アンケートなど、政策の立案、形成、実施に至るまでの多様な段階で様々なメニューが用意されているが、その中でも住民投票は、費用面、あるいはその政治的影響の大きさから考えても、非常に大掛かりな仕組みとして分類されるものと考えられる。そのため、いかなる案件も住民投票さえ実施すればすべてのごとくが解決する、というような短絡的な考えには問題があり、真に住民投票が行われなければならない場面はどのようなときなのか、住民投票も多様な参加の仕組みの一つであることを念頭において、それぞれの目的、意義、効果、費用などを考慮した上で考えていかなければならない。たとえ市政運営上の重要事項であっても、他の参加の仕組みで代替できるのであれば、必ずしも住民投票が実施される必要はないと考えられる。これまでの他の自治体の事例をみても、他の参加の仕組みが適切に機能していれば、住民投票の実施に至らなかったというものも多く見受けられる。

また、住民投票は、何か課題が生じたときに、ただちに実施されるべきものではなく、住民に対する十分な情報提供が行われ、それによる住民全体を巻き込むような活発な議論が交わされたのちに実施されなければならないものである。そうでなければ、十分な参加がなされたとは言い難く、「住民の意思を把握する」という住民投票が持つ本来的な目的を達成することは困難になる。

(3) 住民投票制度と間接民主制 論点 1-3

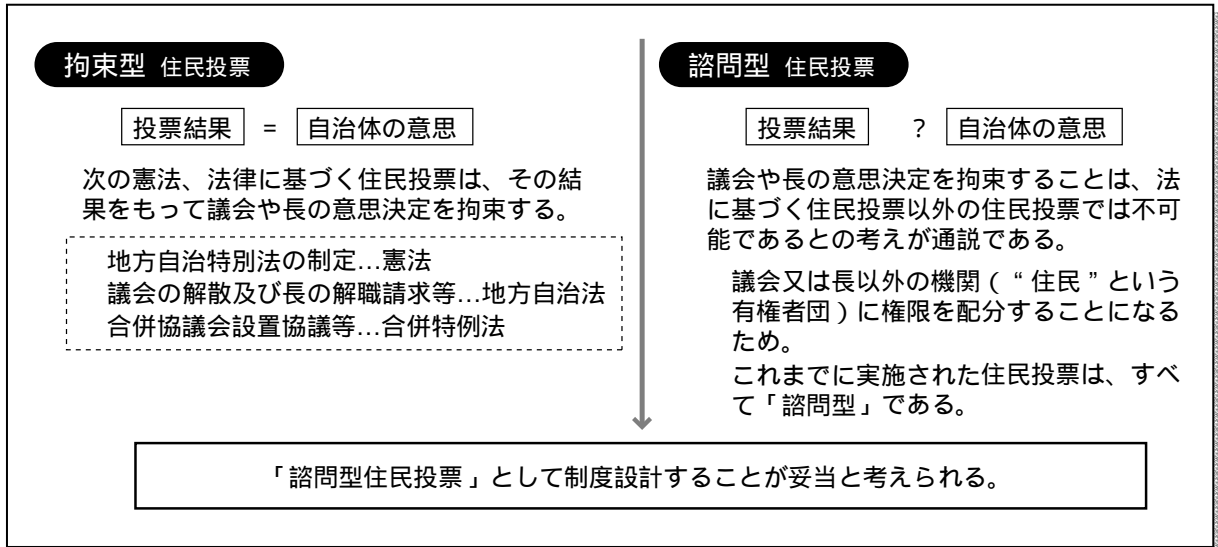


現在の地方自治制度は、議会と長の二元代表制により成立しており、自治体における日々の市政運営は、議会と長のそれぞれの役割分担に基づくチェック・アンド・バランスが的確に機能することで遂行されるものであるが、住民投票は、この考えに反して、議会や長の役割を軽視し、一刀両断的にものごとを決めてしまう仕組みではないのかとの指摘がある。確かに、十分な情報提供や議論がないままに住民投票が実施されれば、その指摘も肯定されるものと考えられる。しかし、住民投票は、議会や市長の意思決定に住民意思を反映させるための手段であることから、自治体の政治や間接民主制と対立するものでは決してなく、その住民が自らの意思を直接表明する機会をより多く持つことは、かえって市政を活性化し、議会や長の役割の重要性を増すことになるといえる。条例に基づく住民投票は諮問型であることもあり、最終的な意思決定は、投票結果に対する尊重義務を果たした上で、議会と長が各々の権限に基づき行われるべきである。

以上のことから、住民投票は議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、間接民主制を補完する制度として位置付けられるものである。

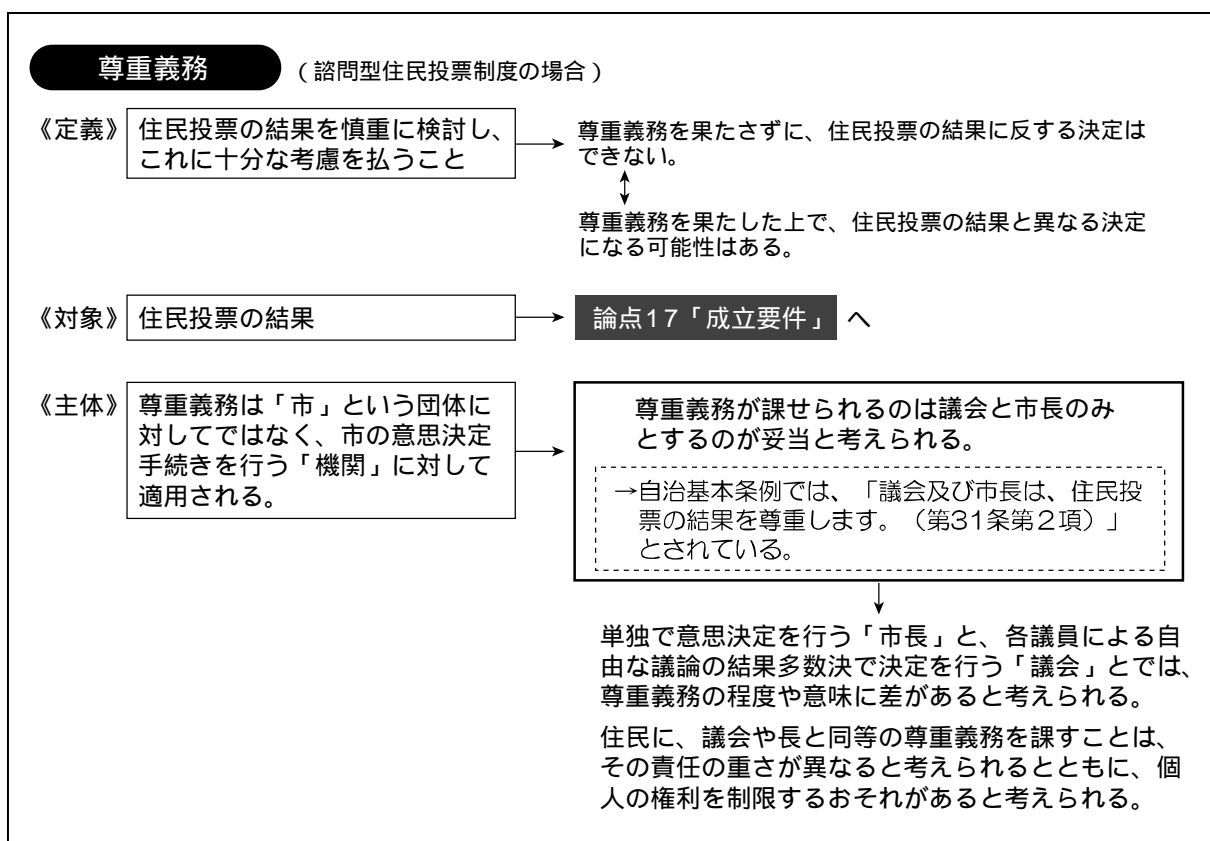
2 投票結果に対する尊重義務《論点 2》

(1) 投票結果に対する拘束力 論点 2-1



地方自治法でそれぞれの権限が定められている議会や長の意思決定を、条例に基づく住民投票の結果をもって拘束することが可能なかの議論に対しては、多くの学説が存在する。しかしながら、地方自治法に規定された議会の解散請求、長の解職請求や合併特例法に規定された合併協議会設置協議等に関する住民投票のように、拘束型は法に基づかなければ不可能とする考えが通説であり、現に、これまで他の自治体で条例に基づき実施された住民投票はすべて諮問型の住民投票である。そのため、本市で制度化をめざす住民投票も諮問型が妥当と考えられる。

(2) 尊重義務の考え方 論点 2-2 論点 2-3 論点 2-4 論点 2-5

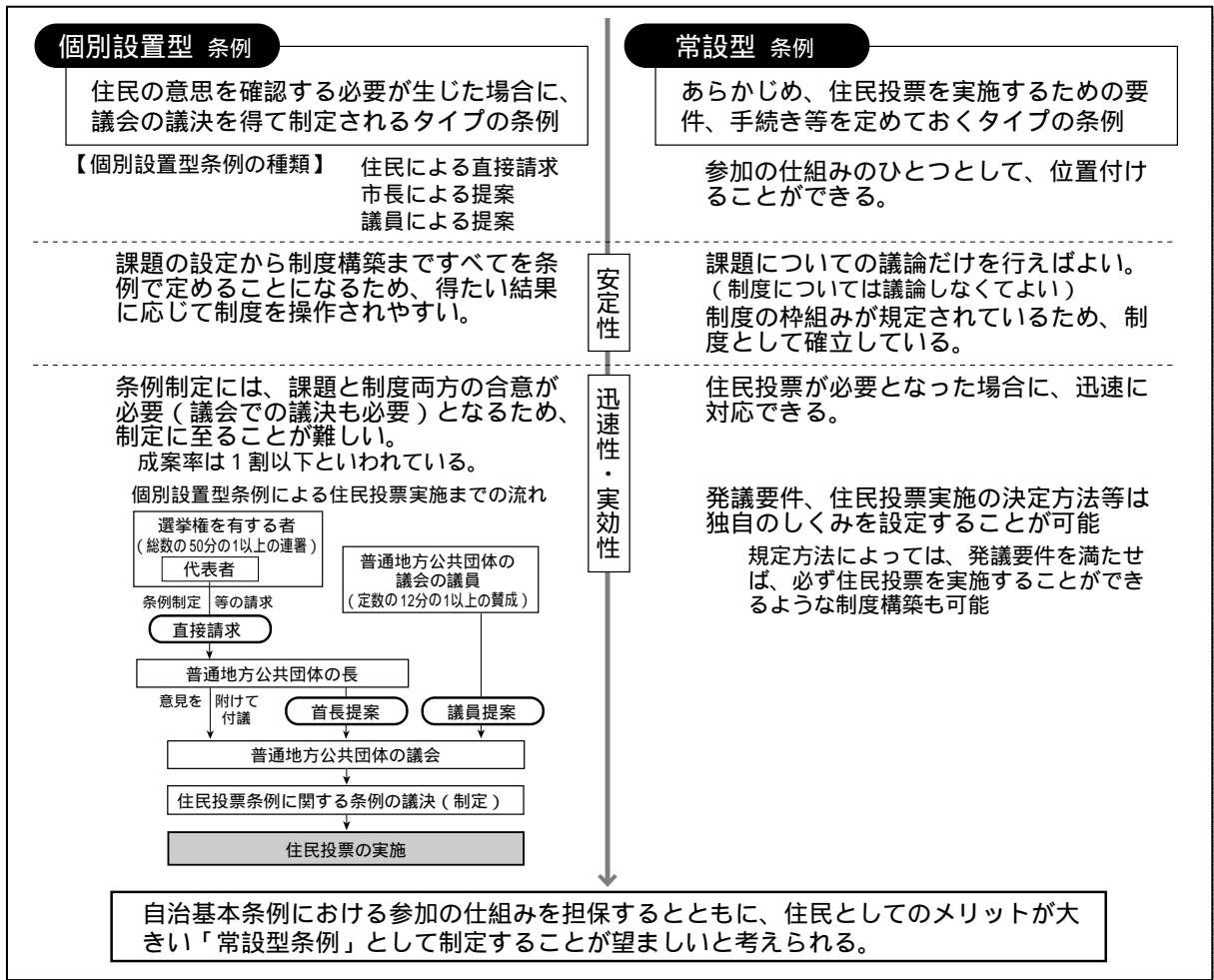


最高裁の判例(群馬バス事件)などを参考とすると、尊重義務とは、住民投票の結果を慎重に検討し、これに十分な考慮を払うことと考えられ、何らの理由もなく住民投票の結果に反する決定をなしえとは考えられない。これは換言すると、十分な考慮を払った上であれば、その結果と異なる決定がなされる可能性があるということになるが、ただその場合には自らが下した判断に対する明確な説明責任を負うことになる。

また、尊重義務は「市」という団体に対してではなく、市の意思決定手続きを行う「機関」に対して適用されるものであり、自治基本条例においても議会と市長に尊重義務が課せられている。しかし、単独で意思決定を行う市長と、各議員による自由な議論の結果多数決で決定を行う議会とでは、その性格的な面から尊重義務の程度や意味において差があるものと考えられる。

なお、他の自治体では、住民に対して尊重義務を課している事例は非常に多くみられる。この場合、議会や市長同様、住民についても合理的理由のない限り投票結果に反する行動をとってはならないということになる。確かに、投票結果については誰もが尊重するということが前提であるが、住民に議会や長と同等の尊重義務を課すことは、その責任の重さが異なる、また、住民の投票結果尊重義務は、個人の権利を制限するおそれがあると考えられる。さらに、そもそも住民投票は、議会や市長の意思決定に住民意思を反映させるために行うものであるということからも、尊重義務が課せられるのは、議会と市長のみとするのが妥当と考えられる。そのため、本市の自治基本条例においても、議会と市長にのみに尊重義務を課している。

3 個別設置型条例と常設型条例《論点3》 論点3-1



個別設置型条例は、住民の意思を確認する必要がある場合、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。そのため、ある課題に対して、このような結果の得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やすい部分もある。

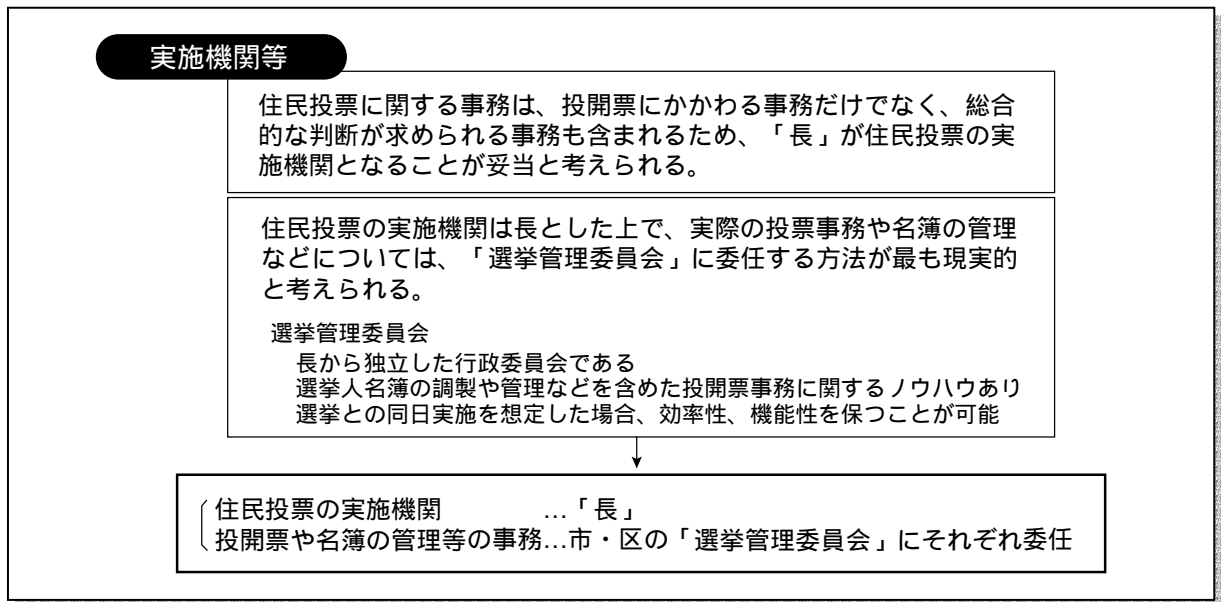
また、個別設置型条例は、住民が 1/50 以上の署名を収集して条例制定を請求しても、議会で可決される割合は、これまでの例によると 1 割にも達せず、住民の請求によって個別設置型条例が制定され住民投票が実施されることはほとんど困難な状況にある。

これに対し常設型条例は、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制度化しておくものであり、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。そのため、制度として確立していること、状況の変化や他の参加手続きなどでは判断できない事案が出現した際に、迅速に対応できること、個別設置型よりも多くの署名を集める必要があるが、規定方法によっては署名が集まれば確実に住民投票が実施されることなど、個別設置型条例に比較して、多くのメリットがあると考えられる。

また、別途常設型条例として規定することは、自治基本条例における参加の仕組みとしての住民投票制度が明確に担保されるということにもなるが、このことは市民自治の拡充という観点からは望ましいものと考えられる。

4 実施機関等《論点 11》

(1) 住民投票の実施機関 論点 11-1



条例により住民投票に関する事務を、選挙管理委員会の新たな事務として位置付けることが法的に可能であるとしても、住民投票に関する事務は、投票にかかわる事務だけではなく、対象事項の確認や情報提供のあり方など総合的に判断する部分もあることから、長が実施機関になるのが妥当であると考えられる。

また、新たな附属機関を設置し、それを実施機関とすることは、自治法上の問題から困難と考えられる。そのため、長が実施機関になるのが妥当であると考えられる。

(2) 選挙管理委員会への投開票事務の委任 論点 11-2 論点 11-3 論点 11-4

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考えた場合、効率性、機能性の観点からも、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、選挙管理委員会への委任の範囲は、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と考えられるが、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、双方との協議の上、それぞれに委任されることになる。

【参考】 広島市住民投票条例

広島市では、市長と選挙管理委員会との協議の上、「広島市選挙管理委員会等に対する事務委任規則」により、市長から市選挙管理委員会と区選挙管理委員会に対して、次のとおり事務委任を行っている。

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）