

個別論点の検討

1 対象事項（論点4）

（1）対象事項となる市政に係る重要事項の考え方〈論点4-1〉

この論点の確認事項

市政に係る重要事項とは、市民生活にかかわる重要な問題と考えられるが、その置かれている地域社会の状況等を踏まえて、個々の事案について相対的に捉えられるものと考えられる。

自治基本条例第31条では、住民投票の対象事項を「市政に係る重要事項」としている。また、その解釈においては、対象事項として「市民生活にかかわる重要な問題」が想定されるとしている。

住民投票制度が参加の仕組みの一つであることを考慮すれば、「市政に係る重要事項」は、なるべく広く捉えることが望ましいことから、自治基本条例の解釈にあるように抽象的に表現することが考えられる。

また、住民投票の対象事項は、その置かれている地域社会の状況や、その事案に対する合意形成の進捗度などにより変化しうるものと考えられることから、例えば、同じ事案であってもその時点における様々な状況によって、対象事項になる場合とならない場合が想定され、確定的に表現することは難しいものと考えられる。

（2）対象事項から除く必要があると考えられる事項

この論点の確認事項

市の機関の権限に属しない事項〈論点4-3〉

下記の説明のとおり必要と考えられる。

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項〈論点4-4〉

下記の説明のとおり必要と考えられる。

市の組織、人事又は財務の事務に関する事項〈論点4-5〉

下記の説明のとおり必要と考えられる。

専ら特定の市民又は地域に利害が生じる事項〈論点4-6〉〈論点5-2〉〈論点5-3〉

除く必要があるか検討を要する。

直接請求の除外事項〈論点4-8〉

除く必要があるか検討を要する。

その他住民投票に付することが適当でない認められる事項〈論点4-7〉

下記の説明のとおり必要と考えられる。

住民投票は、投票という手段を用いた参加の制度であること、法令との関係性を考慮する必要があることなどから、市政に係る重要事項であっても、住民投票の対象事項から除外すべき事項があるものと考えられる。そのため、他都市で定めている除外事項などを参考にしつつ、これらの事項を除外すべきか否かの検討をする必要がある。

市の機関の権限に属しない事項〈論点 4-3〉

【主な検討事案】原子力発電所建設、米軍基地問題

住民投票制度は、地方自治体の制度であるから、その団体で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¹。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²。例えば、新潟県刈羽村では、国の原子力政策・エネルギー政策に係り、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、地方自治体にはない。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。

地方自治体は、「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」³とされていることから、「権限」を地方自治体の「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自治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と考えられる。

したがって、国が施設建設を行う場合等であっても、市民に直接影響を与えるものについては、国に対し明確に市の意思を表明するための住民投票を実施することは可能と考えられるが、投票結果の尊重義務を考慮すれば、本来的に市の機関の権限に属さないものについては、対象事項から除くことが望ましいと考えられる。

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項〈論点 4-4〉

【主な検討事案】地方自治法に規定された直接請求、合併特例法

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、地方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、法律上の疑義が生じることから、この事項を対象事項から除くことは望ましいと考えられる。

市の組織、人事又は財務の事務に関する事項〈論点 4-5〉

【主な検討事案】職員の人事異動、組織編成

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と考えられる。

そのため、「市の組織、人事又は財務の事務に関する事項」は、適切な解釈・運用のもとで対象事項から除くことは望ましいと考えられる。

¹ 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

² 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

³ 地方自治法第1条の2第1項

専ら特定の市民又は地域に関する事項〈論点 4-6〉〈論点 5-2〉〈論点 5-3〉

【主な検討事案】地域施設の建設、学校の統廃合、特定の政治団体や宗教団体に関する事項

住民投票制度は、全市的に意思の把握を行い、その総意を市政に反映させることを目的とした制度であるが、専ら特定の市民又は地域に関する事項については、市域全体と一部地域における投票結果が異なることも予想され、そのため住民投票制度の対象事項にはなじまないものと考えられる。特に、専ら特定の市民に対する人権にかかわるような事項は、対象事項から除かれるべきものと考えられる。

しかし、一部地域の住民が主として使用する施設の建設などについては、一見、専ら特定の地域に関する事項と考えられるが、多額な建設費用が生じるという点に着目すれば、全市的な問題ということもできる。また、学校の統廃合に関する問題などでは、地域住民の利便性や教育環境の問題として捉えれば、専ら特定の地域に関する問題と考えられるが、そのことをきっかけに全市的施策へと波及していくことになれば、全市的な問題とも考えられる。

いずれにしても、この事項については、専ら特定の市民又は地域の声をどのように市政に反映させていくのかという観点が重要であり、そのため、他の参加の仕組みとの関係を考慮した上で、これを除外すべき事項とするかの検討を行う必要がある。

直接請求の除外事項〈論点 4-8〉

地方自治法で規定されている直接請求の除外事項（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もの）は、地方自治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ため規定されているが、その理由の根底には、これらの除外事項は代議制の下で決定され、大局的な見地から判断されるべきとの考えがあるからである。そのため、住民投票が拘束型ではなく、尊重義務が課せられるにとどまるとしても、その影響度を考慮して、これらの事項を除外すべきとの考えがある。

一方で、地方税の賦課徴収などについては、住民に対して新たな負担を求めるものであり、かつ、全市的な課題であることから、このような事案こそ住民投票にかけられるべきとの考えもある。

以上のことを踏まえ、直接請求の除外事項を住民投票の対象事項から除外するかの検討を要する。

【参考事例】カリフォルニア州憲法修正イニシアティブ（提案 13 号）⁴

1978年に、カリフォルニア州の財産税（概ね日本の固定資産税に相当）が年間1.2倍にまで跳ね上がった事態に抵抗して、およそ120万人の署名が集められ、70億ドルの減税を盛り込んだ州憲法の改正を求めるイニシアティブの投票が実施された。その結果、64.8%の圧倒的な多数を持って可決され、これにより、知事は「民意に従う」として減税に踏み切った。この事例は、「納税者の反乱」と称され注目を浴び、他の州にも大きな波及効果を及ぼした。

その後、各地方団体は、人件費削減はもとより、相次いで市営プールの閉鎖、警察・消防サービスの縮小等を発表した。また、公共サービスの低下をカバーするための補助金によって、州や連邦の地方団体への影響力が増し、地方団体の自主独立性が低下したなど、必ずしも納税者の期待したとおりにはならなかった部分も多かったといわれている。

なお、1968年から1986年までの18年間におよそ100件の減税関連のイニシアティブが住民投票にかけられたが、可決され、発効したのはそのうち約1/3であった。

⁴ 横田清編『住民投票 なぜ、それが必要なのか』（公人社、1997年）p.172～p.178等を参考

その他住民投票に付することが適当でない認められる事項《論点 4-7》

「市政に係る重要事項」の対象事項は、1 - (1)で検討されたように地域社会の状況や事案に対する合意形成の進捗状況など、個々の事案について相対的な判断をもって捉えるものと考えられる。これと同様に、住民投票の対象から除外される事案の考え方にも、第1回検討委員会で確認した住民投票制度の意義や参加制度の中の位置付けなどから、相対的な判断により、住民投票に付するかどうかを決めるべき場合が想定される。そのため、個々具体的な案件に応じて対象事項とするか否かの判断をすることが必要と考えられる。

ただ、その考え方も、住民投票を実施する者のまったくの裁量で判断されるものではなく、前記の から までに掲げる事案がその内容に応じてそれぞれ合理性が認められる相当な理由付けのもとで規定されることと同様に、個々の事案にかかる状況などを総合的に勘案した上で、このような合理性が認められる相当な理由を有していなければならない。

(3) 対象事項の規定方法《論点 4-2》

この論点の確認事項

対象事項の規定方法は、市政に係る重要事項とした上で、除外すべき事項をネガティブ・リストとして列挙する方法とすることが望ましいと考えられる。

住民投票制度の対象事項はなるべく広く捉えられることが望ましいが、住民投票が参加の仕組みであることや全市を対象として実施されるという特性を鑑みると、対象事項から除外すべきものと考えられる事項も存在するため、対象事項を市政に係る重要事項とした上で、そこから除外すべき事項を列挙する方式（ネガティブ・リスト方式）を採用することが望ましいと考えられる。これは、先の検討委員会からも最も現実的な方法と報告されており、なにより、住民にとってもわかりやすい方式であると考えられる。

ただ一方では、対象とすべき事項を列挙する方式（ポジティブ・リスト方式）の方が明快との意見もある。しかし、その対象をすべて列挙することは困難であり、かえって対象事項を限定的にしてしまうおそれもある。

我孫子市では、ポジティブ・リスト方式を採用しているとされているが、ここで掲げられているポジティブ・リストは「市民生活の基本に重大な影響を与える事項」で「かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項」の考え方として、3つの対象事項を示し、そこから「他の法令に基づき投票に付することができる事項」と「専ら特定の市民又は地域のみを対象とする事項」を除外していることから、実体は、市政に係る重要事項とした上で、ネガティブ・リストを設ける方式と大きな差異はないものと考えられている。

また、大和市素案⁵では、対象事項を「市政に係る重要事項」とし、特に除外事項を設けていないが、住民発議に要する署名数が1/3以上と他都市と比して、非常に重い要件を課している。これは、市政に係る重要事項で、かつ、これだけの署名要件を満たせば、いかなる

⁵ 大和市では、住民から実施の請求が出された時点（署名収集開始前）で市政運営上の重要事項に該当するかの判断が必要との見解を示している。

事項でも対象事項になりえるとの見解をとっていることによる。このように、対象事項と住民発議に要する署名数とは密接な関係性があるものと考えられる。

なお、我孫子市と大和市を除く、すべての自治体が市政運営上の重要事項とした上で、ネガティブ・リストを設ける方式を採用している。

(4) 定例的に住民の賛否を問うべき対象事項の設定《論点4-9》

この論点の確認事項

住民投票の対象となる市政に係る重要事項の考え方からすると、定例的に賛否を問うべき対象事項をあらかじめ設定することは困難であると考えられる。

住民投票の定例化とは、一定の事例について、必ず住民投票を実施して賛否を問い、その結果を市政に反映させていくものである。この定例化に近い住民投票制度としては、米国において、総選挙、予備選挙の時期に、憲法改正、公債発行、超過課税、境界変更などの事案について、議会議決に効力を与えることを目的に、議会提案による義務的レファレンダムとして拘束型の住民投票が実施されている例があげられる。

したがって、定例化を検討するに当たっては、いろいろな参加の仕組みがある中で、諮問型であっても住民投票によらなければならないことを選択し、毎回の投票に3億円あまりの費用をかけるなど、投票の対象事項としてとりわけ重要な事項、市民生活に非常に大きな影響を及ぼす事項など、第1回検討委員会において確認した住民投票制度の意義や参加制度との関係を踏まえた上で対象事項を想定する必要がある。

しかしながら、住民投票の対象となる市政に係る重要事項とは、地域社会の状況等を踏まえ、個々の事案について相対的に捉える必要性があるものと考えられるので、制度構築に当たり、定例的に賛否を問うべき対象事項をあらかじめ設定することは困難であると考えられる。

(5) 条例の制定・改廃に関する事項の発議の特例的な仕組みの導入《論点4-10》

この論点の確認事項

直接請求制度等の趣旨を踏まえ、この仕組みを設けるか否かの検討を要する。

地方自治法では、1/50以上の連署をもって住民から条例の制定・改廃を請求することができるとしているが、議会の解散や市長の解職請求などと違い、住民投票は実施されず、議会の議決により決定される仕組みになっている。

条例で住民投票制度を制定する場合、条例の制定・改廃に関する事項を対象事項に含めることも可能であるが、直接請求制度が住民から一定の署名数をもって請求があったとしても、なお住民投票に付さず、議会の議決により決定するとの手続きを採用していることを鑑みると、議会の議決の結果に不服がある場合のみ住民投票を実施することができるとする仕組みも考えられる。この場合、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総意を表示して、議会での再討議を促しうる仕組みの制度化という点では意味のある仕組みとも考えられる。

以上のことを踏まえ、条例の制定・改廃に関する事項をどのように対象事項と捉えるか検討を要する。

なお、他の自治体では、概ね半数程度がこの仕組みを採用している。

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）

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。

他都市の対象事項の規定例

【大和市（条例素案）】

2 市政に係る重要事項

・住民投票に付することができる「市政に係る重要事項」は、市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、住民に直接その意思を問う必要があるものとします。

【我孫子市】

（設置）

第1条 本市は、市民による自治の重要性を強く認識し、重要な政策の選択に市民の意思を的確に反映させるため、市民生活の基本に重大な影響を与える事項に関し、直接市民の意思を問う制度（以下「市民投票」という。）を設ける、

（市民投票を行うことができる事項）

第2条 市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、次の各号のいずれかに該当する事項であって、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項について行うことができる。

(1) 市の存立の基礎的条件に関する事項

(2) 市の実施する特定の重要施策に関する事項

(3) 前各号に定めるもののほか、現在又は将来の市及び市民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項

2 前項の規定にかかわらず、市民投票は、もっぱら特定の市民又は地域のみを対象とする事項については行うことができない。

【広島市】

（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) 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

2 実施区域と区民投票（論点5）《論点5-1》

この論点の確認事項

区民投票については、全市民と区民との意思の関係、一部の住民意思に対する議会や市長の尊重義務などについて整理が必要であり、また、区の機能強化などの検討状況等を見定める必要があることから、将来的課題として位置付けることが望ましいと考えられる。

住民投票は市政に係る重要事項を対象とすることから、本来的には全市を実施区域とすることが基本と考えられる。しかし、自治基本条例の検討の中でも、「今後の指定都市制度の改革や区行政改革の動向を踏まえながらの検討が必要ですが、将来『区』が市の分権の拠点として整備されるならば、『区』を住民投票の単位としてもよいのではないか。」との意見があったように、本市においては特例市並みの人口規模を有する行政区があること、地理的要因から地域ごとの特性が顕著であること、また、区民会議の創設に向けた検討が進められている中で、地域の課題は地域で解決していくという気運が高まりつつあることなどから、区民投票に対する潜在的ニーズはあるものと考えられる。

ただ、区民投票は、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、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、また、市全体の代表としての位置付けにある市長が、特定の区で示された意思をどのように尊重するのかなど、多くの検討すべき課題がある。

さらに、少数者に配慮した意思決定を求める制度として、市として実施する住民投票というものも考えられるが、この場合、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、議会及び市長の尊重義務は、全住民の投票の場合とどのような違いがあるのかなど、やはり多くの検討すべき課題がある。

また、現在、本市の重要課題として、区民会議の試行などの取組をはじめとした区の機能や権限の強化について検討が進められているところであるが、区民投票は、「区」の有する権限と大いに関係があることから、今後の区についての検討の成り行きを見定めた上で、改めて検討されるべき事項と考えられる。

以上のことから、区民投票については将来的な課題として位置付けることが望ましいと考えられる。

3 設問及び選択肢の設定（論点6）《論点6-1》《論点6-2》

この論点の確認事項

設問は、可能な限り投票者が容易に内容を理解でき、かつ公正・公平なものでなければならず、また、選択肢については、二者択一で賛否を問う方法とすることが望ましいと考えられる。

さらに、住民投票の実施者による設問及び選択肢の恣意的操作を防ぐ趣旨からも、設問の設定は発議者が行うことが望ましいと考えられる。

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。

設問及び選択肢の設定については、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。

しかし、住民投票は、単なる傾向を掴むためのものではなく、住民の総意を市政に反映させていくことを目的とした仕組みであることから、その設定方法によって投票結果に大きな影響を生じるような事態は避けなければならない。そのため、住民が同一の判断材料で投票ができるように、設問は、可能な限り投票者が容易に内容を理解でき、かつ公正・公平なものでなければならない。加えて、住民投票の実施者による恣意性を排除するとの趣旨から、設問の設定は発議者が行うことが望ましいと考えられる。

また、選択肢についても、「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他の自治体の事例もみられるが、設問の設定と同様の理由から、二者択一で賛否を問う方法とすることが望ましいと考えられる。

表 個別設置型条例に基づき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	ブ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