

自治基本条例の概要
(住民投票)

平成21年11月26日

特定非営利活動法人 公共政策研究所
理事長 水澤雅貴

自治基本条例の住民投票 p76

住民投票制度

(1) 法的拘束力

拘束型住民投票	諮問型住民投票
投票結果が法的拘束力を持つ	法的拘束力を持たない
×	○
法的拘束力を持たせると議会という代表民主制の決定権を侵害するとの理由	住民の投票結果の尊重

(2) 常設型住民投票か、個別型住民投票か

常設型住民投票	個別型住民投票
個々の争点について一々議会の議決を経ずに住民投票を行う	個別案件ごとに条例を制定して住民投票を実施する(時間がかかる)
投票年齢を18歳(16歳)から認める例もある 有権者の1/4・1/6・1/10の署名	議会で否決される可能性がある

(3) 条例規定のパターン

- ①個別設置型 ア. 地方自治法(直接請求)一条例規定しない
イ. 自治基本条例に再確認として規定(個別条例)
- ②常設単独型 自治基本条例で規定、詳細は別に条例へ委任
- ③個別・常設型併設 ①イと②を併設、詳細は別に条例へ委任

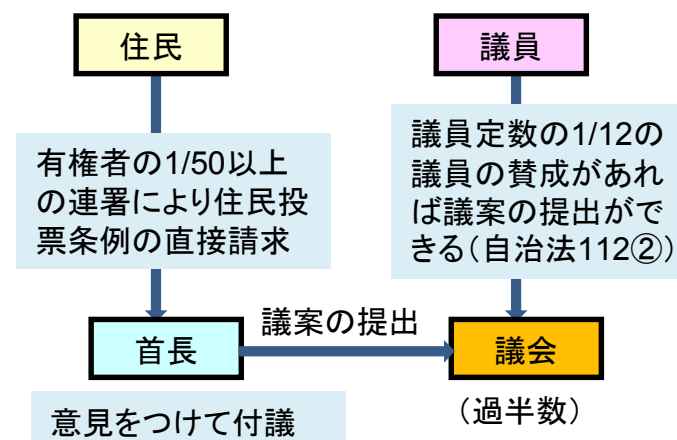
(4) 投票の請求者

常設型住民投票	個別型住民投票
上越市自治基本条例	下川町自治基本条例
年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの	町民のうち選挙権を有する者

(5) 投票の資格者

常設型住民投票	個別型住民投票
上越市自治基本条例	下川町自治基本条例
投票資格者は、年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの	町民投票に関し必要な事項は、その事案ごとに別に定めます

(6) 住民の条例制定請求(地方自治法第74条)



自治基本条例の概要⑥ p76

国民投票法：投票権者は18歳以上の日本国民(3条)。ただし、18歳以上の者が国政選挙で投票できるように公職選挙法の選挙権の年齢や民法の成人年齢(20歳以上)などの規定について検討し必要な法制上の措置を講じて、18歳以上の者が国政選挙で投票することができるように改正するまでは、国民投票の投票権者も20歳以上とする(附則3条)。

ポイント

①住民投票は諮問型であるので、結果は拘束力がない。

- ・主権者である住民の意思である住民投票の結果は議会及び町長は尊重する。

②個別設置型は直接請求

請求者は本町の区域内に住所を有する人(法人を除きます。)であり、選挙権を有する住民。

③発議者は議員及び町長(いずれも条例の発議者)

④個別設置型は「その都度条例で定める」必要がある。

⑤住民投票は間接民主主義を補完する制度であり、 町政に関わる重要事項が対象である。

- ・町民及び議会・行政に直接の利害関係を有する事項
- ・町民の間又は町民、議会若しくは町長の間に重大な意見の相違が認められる状況があり、
- ・町民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるもの
(上越市市民投票条例逐条解説書より)

⑥住民投票の除外事項(ネガティブ・リスト)

- ・市の権限に属さない事項
- ・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
- ・もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項
- ・市の組織、人事及び財務に関する事項
- ・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して明らかに認められる事項

(高浜市住民投票条例より)

⑦常設型投票資格者総数の1／？の署名

ア. 1／10(政令市広島市の事例や本市における過去の直接請求の署名収集事例などを参考として、実際に署名収集が可能であり、また、発議の乱発防止という点も考慮し、投票資格者総数の1/10 以上としていますー川崎市)

イ. 1／6(住民が有権者の6分の1以上の連署により住民投票の請求を行うことができる。住民投票により有効投票の過半数の賛成があった場合には、議会が可決したものとみなすー合併新法)

ウ. 1／4(地方自治法に基づく市議会の解散や市長の解職請求の要件(請求権者の3分の1以上の連署)を踏まえ、これに次ぐ厳格性を担保するために請求権者の4分の1以上としたー上越市)

エ. 1／3(住民からの住民投票実施の請求に必要な署名の数は、地方自治法の規定にある市長等の解職(リコール)請求に準じ「3分の1以上」としていますー大和市)

⑧常設型投票資格者の年齢？

ア. 16歳(義務教育を修了し、社会人として働くことができる年齢であることや、住民投票の対象となる事項は、市の将来を左右する重大な問題のはずであり、できるかぎり幅広い層の住民の意見を聴くべきであるという考えに立っていますー大和市)

イ. 18歳(年齢要件については、投票資格者になることによって、投票運動などで受ける精神的影響なども考慮し、18歳以上を投票資格者としていますー川崎市)

ウ. 20歳(日本国民たる年齢満20年以上の者で引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有するー公選法)

自治基本条例の住民投票規定 p76

		下川町 個別設置型	白老町 個別設置型	苫小牧市	川崎市	上越市 常設型	ニセコ町 個別設置型	八雲町 個別設置型	美幌町
住民投票	住民投票の対象事項	第10条 町長は、次の事項のいずれかに該当し、議会が町民投票の実施を議決した場合は、町民投票を実施します。 (1) 町長が 町政の特に重要な事項 について、町民の意思を直接に確認する必要があると判断したとき。	第34条 町長は、 町政に関わる重要事項 について、直接、住民の意思を確認するため、 議会の議決を経て、住民投票の制度を設ける ことができます。	第6条 市は、 市政の重要な課題 に関する市民の意思を直接確認するため、	市政に係る重要事項 について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができます。	第38条 市長は、市政運営に係る重要事項 について、広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定をなすため、市民投票を実施することができる。	第48条 町は、 ニ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。	1 住民投票 (1) 町長は、 町政に関わる重要事項 について、住民の意思を直接確認する必要があるときは、 議会の議決を経て、住民投票の制度を設ける ことができます。	
	投票者の請求及び発議	(2) 町民のうち選挙権を有する者 が法第74条の規定により町民投票条例の制定を 町長に請求 したとき。 (3) 議員 が法第112条の規定により町民投票条例を 発議 したとき。			第31条 市は、 住民 (本市の区域内に住所を有する人(法人を除きます。))をいいます。 議会又は市長の発議 に基づき、	2 年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの (以下「請求権者」という。))は、 市政運営に係る重要事項 について、 請求権者の総数の50分の1以上の者の連署 をもって、その代表者から市長に対して市民投票の実施を請求することができます。 3 市長は、前項の規定による請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、20日以内に意見を付けて、これを市議会に付議しなければならない。 7 市長は、第2項の規定による請求が 請求権者の総数の4分の1以上の者の連署 をもってなされたときは、第3項及び前項の規定にかかわらず、速やかに市民投票を実施しなければならない。 4 市議会議員は、市政運営に係る重要事項について、その定数の12分の1以上の者の賛成を得て、市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。 5 市議会に置かれた 常任委員会 は、その部門に属する市政運営に係る重要事項について、 市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。 6 市長は、第2項の規定による請求及び前2項の規定により提出された議案について市議会の議決があったときは、速やかに市民投票を実施しなければならない。	2 住民投票の請求及び発議 (1) 議会の議員及び町長の 選挙権を有する住民 は、地方自治法第74条の規定に基づき、住民投票条例の制定を 町長に請求 することができます。 (2) 議会の 議員は、 地方自治法第112条の規定に基づき、住民投票条例の制定を 議会に発議 することができます。 (3) 町長は、 住民投票条例の制定を議案として議会に提出することにより、 自ら発議 することができます。		
	投票資格者					8 市民投票の 投票資格者は、年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの とする。			
	委任	2 町民投票に関し必要な事項は、その事案ごとに 別に定めます 。	2 住民投票に 参加できる者の資格 その他の住民投票の実施に 必要な事項 は、それぞれの事案に応じ、 別に条例で定めるもの とします。	別に条例で定め るところにより、住民投票を行うことができる。		9 前各項に定めるもののほか、市民投票に関し必要な事項については、 別に条例で定める 。	第49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) 住民投票に参加できる者の資格及びその他住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 ます。	
	投票結果の扱い	3 町長及び議会 は、町民投票の 結果を尊重 します。	3 町長 は、前項に定める条例に基づき住民投票を行うとき、 住民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかに しなければなりません。	2 市は、 前項の住民投票の 結果を尊重 するものとする。	2 議会及び市長は、住民投票の結果を尊重 します。	10 市民、市議会及び市長等は、 市民投票が実施されたときは、その 結果を尊重 しなければならない。	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。	(3) 議会及び町長は、 住民投票の 結果を尊重 しなければなりません。	

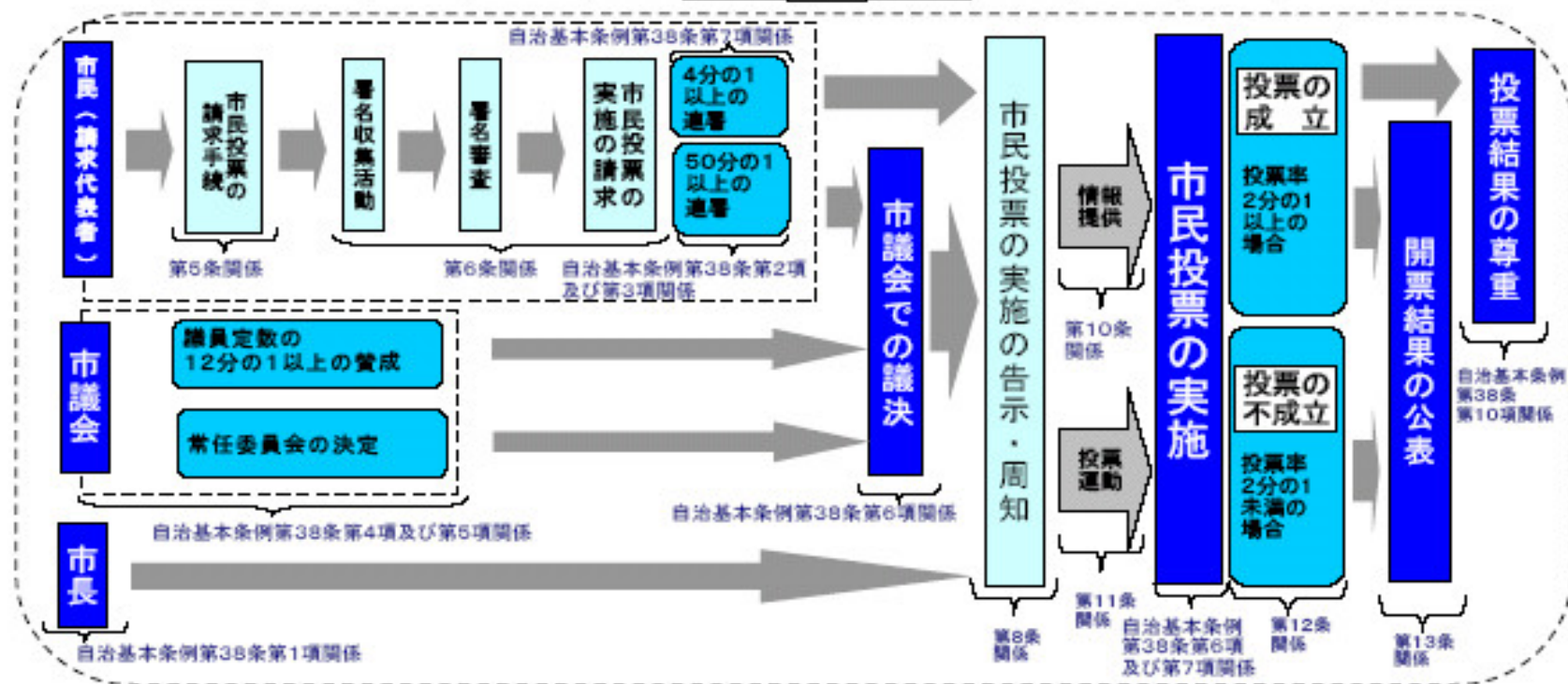
常設型住民投票条例の比較

		川崎市(132万人)	上越市(20万人)	北広島市(6万人)	大和市(22万人)
住民投票の請求及び発議	住民 (請求者)	投票資格者の1/10以上の署名	請求者の総数の1/50以上の連署 請求者の総数の1/4以上の連署	投票資格者の1/6以上の署名	その総数の1/3以上の者の連署
	議員	議員定数の1/12以上の賛成	議員定数の1/12以上の賛成 常任委員会の決定	議員定数の1/12以上の者の賛成	議員の定数の1/12以上の者の賛成
	首長	自ら発議	自ら発議	自ら発議	自ら発議
投票資格者	住民	満18歳以上の日本国籍を有する者	満18歳以上の市民	18歳以上の日本国籍を有する者	本市に住所を有する年齢満16年以上の者
	外国人	満18歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者	外国人登録法に基づき、本市に外国人登録原票が登録された日から3箇月以上本市の外国人登録原票に登録されている永住外国人(永住者及び特別永住者)	18歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者	16歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者
議会への協議		請求代表者から実施の請求が行われた場合及び市長が自ら発議する場合、議長は、議会に取りまとめた意見を市長に送付し、その結果、住民投票を実施することについて、議員の2/3以上の反対があるときは、市長は、住民投票を実施しない	なし	なし	なし
成立要件		成立要件は設けない	投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たしたときに成立する。市民投票が成立しない場合にあっても、市民投票の開票を行わなければならない。	投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たさないときは成立しないものとする。ただし、当該市民投票の開票については、行うものとする。	なし
投票結果		議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します	市民、市議会及び市長等は、市民投票が実施されたときは、その結果を尊重しなければならない	議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します	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

常設型住民投票条例の例

上越市市民投票条例の概要

目的 (第1条関係)	市政運営に係る重要事項について、投票を通じて広く市民の意見を聴取し、その結果を尊重した上で、市政運営に反映させることにより、市民参画を推進し、市民主体の市政運営に資すること。	
投票の対象事項 (第2条第1項関係)	市及び市民に直接の利害関係を有する事項（市の権限に属さない事項にあっては、対外的に市の意思を表明するものに限る。）であって、市民の関又は市民、市議会等しくは市長等の間に重大な意見の相違が認められる状況その他の事情に照らし、市民に直接その賛成又は反対の意思を問う必要があるものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。 ①議会に基づき住民投票を実施することができる事項 ②市長等の組織、人事、予算の編成及び予算の執行の権限に係る事項並びに市長等の内部事務処理に関する事項 ③市税、分限金、使用料、手数料その他の金銭の徴収に関する事項 ④その他市民投票の実施が不適当と認められる事項	投票資格者 (第3条関係) 年齢満18歳以上の市民で、次のいずれかに該当する者とする。 ①上越市に住民票が作成された日から引き続き3か月以上上越市の住民基本台帳に記録されている者 ②上越市に外国人登録原簿が登録された日から引き続き3か月以上上越市の外国人登録原簿に登録されている永住外国人のうち、投票資格者名簿への登録を申請した者



(注) 上越市市民投票条例の概要より

【参考】

「住民投票と住民自治の発展」

わが国では、最近、住民投票への関心が高まっている。その要因には2つある。まず、**住民投票は、住民自治をさらに発展させ、よりよき自治体を築いていくための有効な手段の一つ**として評価されているからである。1999(平成11)年に制定された地方分権推進一括法などにより、機関委任事務が廃止され、国による地方自治体への関与が制限されるなど地方自治における団体自治の側面は著しく強化された。しかし、それは「未完の改革」ともいわれるように地方財源の拡充及び住民自治の充実については、今後の宿題とされてきた。

もう一つの要因は、人間らしいあり方、あるいは人間性の尊重に関するものである。これからの社会においては、磯部力教授が指摘されるように、単に住民が行政からサービスを受けるだけであったり、安全を守るという名目で規制されるだけの受動的な地位にとどまるのではなく、もっと主体的に自立した人間として、自分のことは自分で決める、あるいは公共的な政策決定に参加する、といったこと、つまり人間の自立的、自治的という意味における自己決定を抜きにしては、人間らしいあり方とか、人間性の尊重については語れなくなるのである。**住民投票がこうした自己決定の手段の一つ**になりうることは、言うまでもないだろう。(中略)

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もあるのだが、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持つことは、かえって自治体の政治を活性化し、首長と議会の責務を増すことになるのである。

「住民投票制度の創設に向けた検討報告書」 2006(平成18)年9月
川崎市住民投票制度検討委員会 委員長 寄本勝美 抜粋より

1 制度創設の意義

○1996(平成8)年に日本で初めて条例に基づく住民投票が新潟県巻町で実施されて以降、施設建設や市町村合併などをテーマとして、350を超す条例に基づく住民投票の実施事例(資料4「他の自治体の住民投票実施状況」・p.53 参照)があり、その多くは、住民の意思が十分に市政運営に反映されていない場合、あるいは、議会と長の間に意見の相違がある場合などに、紛争解決の一手段として実施されてきた。今後もこのような場面で住民投票が実施される意義は、決して否定されるものではない。しかも、少子高齢化や地球環境問題など、地方自治体を取り巻く環境が急激な変化を見せ、それに伴い住民ニーズが多様化、複雑化していく中で、今後、住民の生活に重大な影響を及ぼすことが想定されるような事案について議会や市長が政策決定を行う場合には、これまで以上に住民の意思を反映していくことが求められることになるが、その際、住民の意思を確認する手段としても、住民投票制度は効果的な役割を果たすものと考えられる。

○住民投票制度の最大の意義は、市政に係る重要事項に関する意思決定過程に、投票を通じて、住民が直接的に参加することができるという点にある。選挙では、総体的な判断により議員や長が選ばれるものであることから、必ずしも選挙を通じて、すべての事案についての住民の明確な意思が確認できているものとは限らない。そのため、事案によっては、あらためて個別に住民の意思を確認する必要も生じるものと考えられ、その手段の一つとして住民投票が利用される意義は大きい。ただ、この考えに対して、一部からは間接民主制の原則に反するものであるとの意見もあるが、住民投票制度は、議会や市長の意思決定に住民の総意を反映させるための手段であり、投票結果に対する尊重義務を生じさせるものであることから、議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、むしろ間接民主制を補完し、活性化する制度として機能するものといえることができる。

○また、住民投票の実施にあたって、議会や市長も加わった活発な議論に住民自らが参加するということも、制度が創設されることの重要な意義と考えられる。住民自らが議論に参加することで、住民は市政に係る重要事項に関心を持つことになり、それにより、地域の課題は自分たちの知恵や行動を通して解決を図っていくとする自治の風土が、醸成されていくものと考えられる。そのため、行政から住民に対して、十分に理解しやすいような形で対象事案に関する情報提供がされることはもとより、住民が活発な議論を繰り広げることができるような制度となる必要がある。