

地方公共団体における住民投票

1. 検討の対象

地方公共団体において行われる投票のうち、選挙及び解職又は解散の投票を除き、個々の政策等について、地方公共団体がその可否又は選択肢を住民に示し、住民が投票により自らの意思を表明する方法により行われるもの（いわゆるレファレンダム）を中心に検討する。

※ 以下の用語については様々な定義があるが、本資料上は、以下のように分類する。

- レファレンダム：条例の制定・改廃等を行う際に、義務的に、又は議会若しくは長の裁量によって任意的に、住民投票に付すもの
- イニシアティブ：住民の直接請求により、自ら提案する条例の制定・改廃等を、直接又は間接（議会が否決した場合等）に住民投票に付すもの

2. 住民投票の種類

○「拘束的住民投票」：投票の結果がその地方公共団体の団体意思、議会又は長その他の執行機関の行動を拘束するもの

※ 拘束的住民投票は、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されている。

○「諮問的住民投票」：議会又は長その他の執行機関が自らの意思を決定する上で住民の多数意見を知るために行われるもの

※ 投票の効果としては、議会又は長その他の執行機関に尊重義務を課すものが多い。

住民投票の類型

1. 法律を根拠とするもの

	根拠	概要	拘束/ 諮問	投票権者	投票手続 投票運動
(レファレンダムの例) 地方自治特別法	憲法95条 地方自治法 261条、262条	憲法95条に基づき「一の地方公共団体のみ に適用される特別法」の制定に当たって、住 民投票を実施(法律の制定には過半数の同 意が必要。)	拘束	満20歳以上の者で引き 続き3か月以上区域内に 住所を有する者(公選法 準用)	自治法262条第1項 (公選法を準用)
(イニシアティブの例) 合併協議会の設置	市町村合併 特例法 4条、5条	直接請求で付された合併協議会の設置に係 る議案が議会で否決された場合に、長による 住民投票に付する旨の請求又は有権者の6 分の1以上の直接請求により、住民投票を実 施(投票で過半数の同意があったときは、議 会が可決したものとみなされる。)	拘束	満20歳以上の者で引き 続き3か月以上区域内に 住所を有する者(市町村 の議会の議員及び長の 選挙権を有する者)	市町村合併特例法 5条32項 (公選法を準用)
(参考) 国民投票法	憲法96条 日本国憲法の 改正手続に関 する法律	憲法96条に基づき「各議院の総議員の3分の 2以上の賛成で国会が発議」し、これに基づき 国民投票を実施(投票で過半数の同意が必要 。)	拘束	満18歳以上の日本国民 (公選法、民法等の法制 上の措置が講ぜられるま での間は、投票権者の年 齢は20歳以上とする。)	国民投票法で規定 (公選法を一部準用)
(参考) 議会の解散 公務員の解職	地方自治法 76-85条	有権者の総数の3分の1以上の連署による議 会の解散、議員・長の解職の請求があった際 に、住民投票を実施(投票で過半数の同意が あったときは、それぞれ解散、失職。)	拘束	満20歳以上の者で引き 続き3か月以上区域内に 住所を有する者(公選法 準用)	自治法85条第1項 (公選法を準用)

2. 法律に基づかないもの

- ・ 根拠：条例、要綱など
- ・ 発議者：住民（一定数の署名）、議会、長その他の執行機関
- ・ 投票権者：選挙権を有する者に限る（未成年、在留外国人を対象とする場合もあり）
- ・ 投票手続、投票運動：条例

住民投票制度を検討する際の論点（総論）

● 地方公共団体の住民投票については、以下のように異なる立場がありうるか。

- ・ 住民投票は、住民が直接その意思を表明することができることから、住民自治を確かなものとする上で有効であり、拘束的住民投票を含め、幅広く活用されるべきである。
- ・ 住民投票は、活用される局面に応じ、メリット・デメリットがあるため、要件、手続き及び効果について、代表民主制を補完する制度として制度設計すべきである。
- ・ 憲法上、地方公共団体も代表民主制を採用し、意思決定は議会（事案によっては長）が行うこととされており、また、住民投票はデメリットが多いことから、議会又は長（あるいは双方）が機能不全に陥ったなど例外的な場合を除き、活用されるべきではない。

● 住民投票の制度化について、どのような視点から検討されるべきか。

- ・ 住民投票に内在する論点、メリット・デメリットは何か。（住民が意思を表明する手段としての評価、他の手段との比較あるいは代替可能性、情報提供の可能性と限界、法的効果、政治的影響等）
- ・ 直接民主制と間接民主制との関係からどう評価されるか。
- ・ 我が国の地方自治の現状からみてどう評価されるか。
- ・ 地方自治と国政、地域的利害と国民的利害との関係について、どう考えるか。
- ・ これまでの活用の状況をどう評価すべきか。
- ・ 効果を諮問的とする場合、そもそも法律で定める必要があるのかどうか。
- ・ 幅広い事項を対象とする拘束的な住民投票を制度化することが可能なのかどうか。

住民投票制度を制度化する際の論点（1 / 4）

基本論点

住民投票制度（レファレンダム）の法制化を検討する際の最も基本的な論点は、

（1）投票結果の効果、（2）投票の対象事項、（3）投票の発動要件 と考えられる。

以下、投票結果の効果をも、諮問的なものとする場合、拘束力のあるものとする場合に分けて検討する。

1. 諮問的なものとする場合

（1）効果を諮問的とすることについて（条例・要綱等に基づく投票が存在する中での法制化の意義）

- ① 条例・要綱等未制定の団体においても、法律に基づく投票の実施を可能にするか。
- ② ①の場合、法律でどこまでを規定し、どこまでを条例の判断に委ねるか。
- ③ ①とは異なり、法律で、地方公共団体に対し、住民投票に係る条例を制定する義務又は努力義務をかけるか。
- ④ 法律に基づく投票以外に、法律に基づかない（諮問的な）住民投票の実施を許容すべきか。

（2）対象事項について

- ① 投票結果に法的に拘束されないことから、対象事項を無制限とし、国の事務に係る投票の実施も許容するか。
国の事務に係る投票の場合でも、尊重義務を地方公共団体に対して義務付けるか。
- ② それとも、例えば以下のような一般的な制限をかけるか。
ア：地方公共団体の事務（自治法2条）
イ：長その他の執行機関の権限及び議決事件（自治法96条、149条、180条の8等）
ウ：議決事件（自治法96条）
- ③ ②のような一般的な制限を行った上でも、さらに対象外とすべき事項（ネガティブリスト）はないか。

住民投票制度を制度化する際の論点（2 / 4）

(3) 投票の発動要件について

- ①長又は議会の請求のいずれによることとするか、あるいはその組合せもあるか。
- ②一定の場合に、諮問的な住民投票の実施を義務付けることとするか。

2. 拘束力のあるものとする場合

(1) 効果を拘束的とすることについて

- ①法的拘束力を持つということ、団体意思を決定する機関である議会の議決と同等の効力を持つものとするか、それとも長その他の執行機関の権限に係ることに効力を持つこととするか。
- ②拘束力のある住民投票については、対象事項、発動要件や投票権者などは、法律で規定するべきではないか。一定の事項については、条例による選択肢も認めることができるか。
- ③法律に基づく住民投票以外に、法律に基づかない条例等による諮問的な住民投票の実施を許容すべきか。

(2) 対象事項について

- ①対象事項は、例えば自治法96条の議決事件の範囲内とするなど、ある程度一般的に認めるべきか、それとも限定的なポジティブ・リストに絞るべきか。
- ②以下のような各国の立法事例が参考となるかどうか。（注：連邦国家を中心に、一国内でも自治体によってリストが異なることが多いことに留意）
ア. ポジティブ・リストの例：
【義務的レファレンダム】憲章改正（スイス・アメリカ）、一定以上の財政支出（スイス）、（学校区の）予算（アメリカ）
【任意的レファレンダム】自治体の所管事項のうち重要なもの（ドイツ、韓国）、自治体の排他的権能（イタリア）
請求者（議会又は長）それぞれの権限の範囲内（フランス）

住民投票制度を制度化する際の論点（3 / 4）

イ. ネガティブ・リストの例

特定個人に関する事項(スイス・フランス)、公務員の身分・報酬(韓国)
予算(スイス(個別項目は認容)、アメリカ(一部団体)、ドイツ、韓国、イタリア)

(3) 投票の発動要件について

- ①長の請求、議会の請求のいずれによることとするか、あるいは組合せもあるか。
- ②一定の場合に、拘束力のある住民投票の実施を義務付けることとするか。

※ イニシアティブを検討する場合の論点

イニシアティブは、住民が発案する条例案等に係る投票制度となるため、まずは現行の関連制度（自治法74条：条例の制定又は改廃に係る直接請求）の延長線上で、検討すべきではないか。

(1) 自治法74条の延長線上の制度について

自治法74条の条例の制定・改廃の直接請求について、議会が否決した場合に、一定数の署名収集等の要件を付加して、諮問的又は拘束的なイニシアティブの制度を追加することについて、どう考えるか。

(※市町村合併特例法4・5条は、直接請求された議案について議会が否決した場合に、1/6以上の署名収集又は長の請求により住民投票に付すこととしている。)

住民投票制度を制度化する際の論点（４／４）

(2) 対象事項等について

- ①自治法74条の延長線で考えれば、対象事項は、自治法74条の「条例」の範囲をすべて対象事項とすることでいいか。さらに対象外とすべき事項(ネガティブ・リスト)はないか。それとも、一定のポジティブ・リストに限定すべきか。
 - ②対象事項については、諮問的とするか、拘束的とするかで考え方に差があるのではないか。
 - ③より幅広い選択肢を示しつつ、間接民主制との調和を図る観点から、議会の対案を併せて住民投票に付すといった手続を採り入れる必要はないか。
- (※スイスでは、完成された草案の形式でイニシアティブがなされた場合、議会が当該提案に賛同しないときには、議会の側からの反対提案を併せて市民投票に付すことが認められている。)