

平成 23 年 1 月 26 日
(財)日本都市センター

住民自治制度に関する論点整理（素案）

※地方自治制度に関する主要論点 1（2）関係

1 解散・解職請求制度のあり方

（1）総論

- 解散・解職請求はより積極的に活用されるべきか。それとも、例外的な場合を除き活用されるべきではないと考えるか。
- また、これらの場合には、政治的影響（4年という任期の不安定化、直近の民意の反映等）と行政コスト（解散・解職請求の実施にかかるコスト、解散・解職請求の不成立によるコスト等）をどのように考えるか。

（2）実施要件

- 有権者数の規模等に即した署名収集期間の延長のみならず、必要署名数の緩和も行う必要があるか。
- 都道府県、政令指定都市、中核市、特例市では、解散・解職請求が投票の執行に至った例が少ないことから、これを有効に機能するように改めるべきか。
あるいは、都道府県のように中間的な性格を有するものなどについては、そもそも直接請求制度が不要とも考えことができるか（アメリカやドイツでは、すべての州で解職・解散請求制度が設けられているわけではない。また、アメリカの自治体政府の約 30%で解職請求制度が設けられていない。2 頁参照）。

（3）立候補制限

- 解職投票によって失職した議員または長が再び選挙に出馬することを制限すべきか。
- 解職請求が発議された後に、長が辞職した場合についても、長が再び選挙に出馬することを制限すべきか。

(4) 諸外国における解散・解職請求制度の概要

	アメリカ	ドイツ	韓国
制度の採用	<p>【解職請求】 選挙により公職にある者の行為を不満とするとき、一定数の選挙権を有する者の署名した請願によって、その者をその地位から去らせるかどうかを一般投票に付するもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 州レベル: 18州(2009年) ○ 自治体政府レベル: 2,500人以上の全米自治体のうち68.5%(1996年) 	<p>【議会解散制度】 ドイツの州議会の解散制度は、自律解散制度、不信任決議に基づく解散制度のほか、6州では、州憲法により州民投票による解散制度も採用されている</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 全16州中6州 	<p>【住民召還制度】 住民召還投票権を有する者の連署により地方自治体の長、地方議会議員(比例代表地方議会議員は除外)等の失職を求める制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 全ての自治体
実施署名数	<ul style="list-style-type: none"> ○ 州によって有権者の10%~40%(12の州で25%) <p>(カリフォルニア州の例) ・全州単位で選出される公務員(州知事、副知事等) ⇒ その官職の直近の選挙での総得票数の12%</p> <p>・州議会議員、控訴裁・予審裁判事等の場合 ⇒ その官職の直近の選挙での総得票数の20%</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有権者20%(2州) ○ 有権者1/6(1州) ○ 有権者100万人(11.23%)(1州) ○ 有権者30万人(9.95%)(1州) ○ 有権者20万人(9.75%)(1州) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別市長、広域市長、道知事: 当該地方自治体の住民召還投票請求権者総数の100分の10以上 ○ 市長、郡守、区庁長: 同100分の15以上 ○ 地方議会議員: 同100分の20以上
署名収集期間	<ul style="list-style-type: none"> ○ 解職請求の請願書の提出から、州によって60日~180日 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 州によって14日間~4か月 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別市長、広域市長、道知事…120日以内 ○ 市長、郡守、区庁長及び地方議会議員…60日以内
成立要件	—	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有権者の過半数(2州) ○ 投票の過半数(1州) ○ 有権者の1/2の投票参加及び投票の過半数等 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 住民召還投票権をもつ有権者総数の2/3以上の投票と有効投票総数過半数の賛成

出典: 総務省「議会・議員・長に対する解散・解職請求制度に係る論点について」(地方行財政検討会議第一分科会(第6回)資料4をもとに作成。

2 条例の制定改廃の直接請求制度のあり方

(1) 総論

- 条例の制定改廃の請求はより積極的に活用されるべきか。それとも、例外的な場合を除き活用されるべきではないと考えるか。

(2) 対象

- 直接請求の対象として、地方自治法 74 条では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が除外されているが、これを条例の制定改廃請求の対象とすべきか。
- 直接請求に対して議会は粛々と冷静な審議を行うという前提で考えられるか。
あるいは、住民からの直接請求を議会が否決することは政治的に難しいのではないか。
- 地方税の一般的な減税（薄く広い減税）よりも、使用料・手数料（保育料、上下水道料金等）といった特定分野における減額を求める直接請求が提起されることになるのではないか。
- 地方税の減税を行う自治体が増えてきた場合には、「多くの自治体に減税をする余裕があるのであれば、交付税総額をカットすべき」という議論につながるのではないか。
- 減税のみならず、今後は、森林税の創設など増税の直接請求が提起されることも考えられるか。

(3) 実施要件

- 有権者数の規模等に即した必要署名数の緩和や、署名収集期間の延長を行うべきか。

(4) 諸外国における住民発案制度の概要

	アメリカ	ドイツ	韓国
制度の採用	【州民の住民発案】 ○ 24州で公認	【州民請願・州民投票制度】 ○ 全16州が州憲法で規定	【条例の制定改廃に関する直接請求】 ○ 全ての自治体
請求要件	—	—	○ 地方自治団体の19歳以上の住民は、 ・特別・広域市、道と人口50万人以上の大都市：住民総数の100分の1以上70分の1以下 ・市、郡及び自治区では、住民総数の50分の1以上20分の1以下 の範囲で、住民の連署をもって、当該地方自治団体の長に対して条例の制定、改廃を請求することができる
請求対象	—	【請求対象から除外された事項】 ○ 財政上のテーマ(予算、公租公課法、公務員の給与など)	【請求対象から除外された事項】 ○ 地方税・使用料・手数料・負担金の賦課・徴収または減免に関する事項、行政機構の設置・変更に関する事項または公共施設の設置に反対する事項
事例	○ 1978年、カリフォルニア州：地方政府による財産税の引上げを厳しく制限することを求めた提案が承認 ○ 1978年、オハイオ州、ニュージャージー州、テネシー州：納税者が、州政府と地方政府の歳出に様々な制限を課す条項を成立	—	—

出典：総務省「条例制定・改廃に関する直接請求制度に係る論点について」(地方行財政検討会議第一分科会(第7回)資料2をもとに作成。

3 住民投票の法制化のあり方

(1) レファレンダム

①総論

- レファレンダム（長又は議会の発議による住民投票）は、より積極的に活用されるべきか。
あるいは、例外的な場合を除き活用されるべきではないと考えるか。
また、積極的に活用する場合には、議会との関係をどのように考えるか。

②法制化による効果

(ア) 法的拘束力

- レファレンダムに法的拘束力を持たせるべきか、それとも法的拘束力のない諮問的な性質に止めるべきか。
- 法的拘束力を持たせる場合には、議会との関係をどのように考えるか。
例えば、議会の承認によって法的拘束力が発生するという手続要件を課すか。
- 法的拘束力を持たせない場合には、レファレンダムを法制化する意味があるのか。かえって現在行われている条例による住民投票の実施を制約することにならないか。
- 法的拘束力を有するレファレンダムを制度化するのであれば、よほど対象を個別・明確に規定しないと拘束力を確保できないのではないか。

(イ) レファレンダムの実施の義務付け

- 法律で規定した事項（例えば市町村合併や名称の変更等）については、必ずレファレンダムを実施することとすべきか。また、必ずレファレンダムを実施する事項を条例で定めることができるようにすべきか（法律のメニューの中から選択または自由に条例で規定）。

(ウ) レファレンダムの対象・手続

- レファレンダムの対象事項や実施手続にかかる要件については、法律によって全国画一的に定めるべきか、それとも法律の委任を受けた条例によって自治体が選択できるようにすべきか。

③対象事項

- 住民投票の対象となる事項については、制限を設けないこととすべきか、それとも一定の制限を設けるべきか。

- 一定の制限を設ける場合には、対象から除外される事項（ネガティブリスト）を示すべきか、それとも反対に、対象となる事項（ポジティブリスト）を示すべきか。

- ポジティブリストとする場合には、どのような事項を住民投票の対象とすべきか。
 - ・自治体の名称変更、事務所の位置、配置分合等、地方自治法上定められた議決事項
 - ・議員の定数及び報酬額
 - ・長と議会の関係（自治体の基本構造）の特例
 - ・地方税の税率 ※
 - ・赤字地方債の発行
 - ・地方債を財源とする大規模な公の施設の設置
 - ・迷惑施設の設置

※ 税率を変更する場合には、それに伴う歳出の見直しについてもセットで住民投票の対象とすべきか、それとも税率単体で対象とすべきか。

- 地方行財政検討会議第一分科会（第8回）の配付資料では、「まずは、議会の議決事項の中で、ポジティブリストを検討することが考えられるか」とあるが、議決事項は市町村の廃置分合、議員の定数、予算の決定など多岐にわたっており、実質的にポジティブリストとして機能しないのではないか。

ポジティブリストを検討するのであれば、自治体の廃置分合や名称変更に限定する必要があるのではないか。

④実施要件及び成立要件

- 長又は議会の請求のいずれによることとするか、あるいはその組み合わせもあるか。

- 住民投票の成立要件を設けるべきか（投票権者総数の 1/3 以上で成立など）。

(2) イニシアティブの法制化のあり方

①総論

- イニシアティブ（住民発議による住民投票）は、住民が発案する条例案等に係る投票制度となるため、条例の制定改廃に係る直接請求制度の延長線上で議論すべきか。

②法制化による効果

- 前述した3（1）②（ア）と同様の論点を検討する必要がある。

③対象事項

- 前述した2（2）及び3（1）③と同様の論点を検討する必要がある。
- 現在のイニシアティブ（条例の制定改廃の直接請求）では、議会が最終的な決定権を持っているので対象事項は原則無限定であるが、仮に今後、議会が直接請求を否決した場合に、一定数の署名収集等の要件を付加して諮問的または拘束的なイニシアティブの制度を設ける場合には、対象事項を制限する必要があるのではないか。

④実施要件及び成立要件

- イニシアティブを法定化する場合には、住民による発議に基づき、議会の議決を経ずに住民投票が実施されるという手続を採るか（直接的住民発議）。
あるいは、住民に発議された案件を議会で審議し、これが否決または修正された場合に、住民投票が実施されるという手続を採るか（間接的住民発議）。
また、合併協議会設置の住民投票のように長も手続に関与できるとするか。
- 住民投票の成立要件を設けるべきか（投票権者総数の1/3以上で成立など）。
- 住民発議（直接的住民発議）による住民投票が成立した場合、議会の承認によって法的拘束力が発生するという手続要件を課すか。

(6) 諸外国の住民投票制度

	スイス (自治体レベル)	アメリカ (自治体レベル)	ドイツ (自治体レベル)	韓国	フランス
法的根拠	州憲法 州法 条例	州憲法 州法 自治体憲章	州法(多くは1990年代に導入)	法律(住民投票法(2004年))	憲法 法律(2003年法、2004年法)
制度の採用	①義務的实施:自治体の憲章改正、廃置分合、一定額以上の財政支出等を行うとき ②任意的实施:自治体の議会の議決に関し、以下の請求等があったとき ・住民の一定数以上の署名 ・議会の一定数以上の請求 ・執行機関の提案 ③住民発議(ジュネーブ州内の例):一定数以上の署名があり、議会で否決された場合は投票	①義務的实施(ニューヨーク州の場合) ・憲章の制定、境界や立法府の変更および公職の廃止や成立など、政府の形態の根本的再編を伴う法案 ②任意的实施 ・議会在可決した条例案等について、一定数の署名が集まった場合 ③住民発議 ・住民発議案の憲章・条例改正案について一定数の署名を集めた場合	①議会在過半数又は議員定数の2/3以上の議決をした場合 ②有権者の一定数以上の署名が集まり、議会在否決した場合	①(議会の同意を経た)長の請求 ②議会(単独)の請求 ③住民発議 ④中央行政機関の長が、自治体の廃置分合、主要施設の設置など、国家事務に対する住民の意見をとりまとめるため必要と認めるとき、行政安全部長官と協議の上、関係自治体の長に要求。	①拘束的住民投票(憲法・2003年法) ・議会の請求 ・執行機関の請求 ②諮問的住民投票(2004年法) ・コミューンの有権者の1/5以上(又は県・州の有権者の1/10以上)の署名による発議があり、議会在諮問的住民投票に付すという決定をした場合
対象事項	① 義務的实施:上記の場合に限定 ② 任意的实施:人事、選挙、予算・決算等を対象から除外 ③ 住民発議は市町村権限内で限定された項目(自治体の建物の建設、道路供用開始等)	① 義務的实施:上記の場合に限定 ② 任意的实施:上記の場合に限定 ③ 住民発議は15大都市中11市で対象の限定なし	○ 重要な自治体所管事項(公共施設の設置廃止、境界、名称の変更等) ○ 予算・決算・租税等、委任事務、自治体内部組織は対象から除外	○ 住民への過度な負担や重大な影響を及ぼす事項 ○ 予算、財務、税・使用料の賦課減免、機構、公務員の身分・報酬などは除外	○ 議会の請求による場合は当該自治体の権限に属するもので、地方議会在議決するもの ○ 執行機関の請求による場合は自らの権限内にある事項に関する行政行為の案
可決要件	○ 有効投票数の過半数	○ 有効投票数の過半数	○ 有効投票数の過半数及び有権者総数の一定割合以上の投票	○ 有効投票数の過半数及び有権者総数の一定割合以上の投票	○ 有権者の過半数が投票し、有効投票の過半数賛成で可決
効果	○ 拘束的	○ 拘束的	○ 拘束的	○ 拘束的	①は拘束的 ②は諮問的

出典:総務省「各国の住民投票制度の比較」(地方行財政検討会議第一分科会(第7回)資料3-3をもとに作成)。

住民発議による住民投票(イニシアティブ)の手続として、どのようなパターンが考えられるか

