

## 第4 住民投票の対象事項

苫小牧市自治基本条例第6条では、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、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としている。そのため、「市政の重要な課題」について、検討する必要がある。

### 検討内容

- 1 対象事項となる「市政の重要な課題」の考え方
- 2 住民投票の対象事項から除く必要があると考えられる事項
- 3 対象事項の規定手法（ネガティブ・リスト方式、ポジティブ・リスト方式）

### 論点整理

- 1 対象事項となる「市政の重要な課題」の考え方
  - 「市政の重要な課題」とは、具体的に何を規定しているのか、条例上明示する必要があると考えられる。
  - 住民投票制度における「市政の重要な課題」については、地域社会の情勢、事案に対する合意形成の進捗度等により変化するものである。そのため、同一事案であっても、その時点における様々な状況により、対象事項になる場合とならない場合が想定されるため、確定的に表現することは難しい。
  - 「市政の重要な課題」とは、市民生活に係る重要な問題と考えられるが、個々の事案において総合的に判断されるべきものである。そのため、これらを具体的な事案として確定的に規定することは困難と考えられる。
  - 条例上「市政の重要な課題」については特段の定義を設けず、対象事項の範囲については、可能な限り広く捕捉する。
- 2 住民投票の対象事項から除く必要があると考えられる事項

住民投票条例の制定に当たっては、法令上の制度との整合性、投票の結果が及ぼす影響等を考慮する必要がある。そのため、「市政の重要な課題」であっても、一定の対象事項については、住民投票の対象事項としないものがあると考えられる。この場合、市政の重要な課題であっても、対象事項から除外されたものについては、住民投票に付されないこととなる。

他市町村において除外事項とされている主なものとして、以下のものが挙げられる。

(1) 市の権限に属さない事項

(具体例)

- ・ 防衛、外交、経済政策といった国の権限で行うもの
- ・ 国道、道道の整備の決定（国道、県道の整備の「要望」は、含まれない。）
- ・ 国の機関の存続の決定（国の機関の存続の「要望」は、含まれない。）
- ・ 私企業の経営事項（工場の建設等）

※ 市の意思を表明する場合は、住民投票の実施は可能と考えられる。

- 「市の権限」の概念が不明であること、また、市の権限に属する事項であるかどうかの判断は「市政の重要な課題」であるかどうかの判断に包含されることから、「市の権限に属さない事項」を除外事項とする必要はない。
- 市の権限に属さない事項については、自ら決定できず、また、実施主体となり得ない事項であるため、除外事項とすることが望ましい。
- 市の権限のみでは解決できない問題は、地域住民の利益や権利に大きく影響を及ぼす事案でもありと考えられ、市の権限が及ばない事案であっても、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に意味がある。これまで、原子力発電所の建設（再稼働）の決定や米軍基地の移転（空母寄港の是非）、産業廃棄物処理場の建設（産業廃棄物の受入の是非）について、住民投票が行われてきた。
- 国等が施設の建設を行う場合、国の安全保障やエネルギー政策に関わる問題等であっても、市民に直接影響を与えるものについては、国に対して市の意思を表明する必要があり、このように、決定ではない意思の表明をするため、住民投票を実施することは可能である。
- 市町村の決定権限の有無にかかわらず、住民投票の対象事項は広く規定すべきである。
- 地方公共団体は、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とされている。そのため、「市の権限」について、地方公共団体の「決定権限」といった狭い解釈ではなく、国に対して意見表明等を行うことも地方公共団体固有の権限としてとらえるべきである。この点からは、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。

## (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

### (具体例)

- ・ 地方自治法による直接請求  
議会の解散請求（地方自治法第76条）  
議員の解職請求（地方自治法第80条）  
長の解職請求（地方自治法第81条）
- ・ 地方自治特別法の制定に伴うもの（憲法第95条、地方自治法第261条、第262条）
- ・ 合併協議会設置協議等に伴うもの（市町村の合併の特例に関する法律第4条、第5条）
- ・ 日本国憲法の改正に係る国民投票（憲法第96条、日本国憲法の改正手続に関する法律）

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項は、当該法令に基づく手続により住民投票を実施することができるため、住民投票の対象から除くことが必要である。また、既に法律上に制度があるため、法令の規定と同一の対象について条例により住民投票を行うことは、憲法第94条（地方自治法第14条）との関係の整理が必要であり、対象事項から除くことが望ましい。

## (3) 市の組織、人事又は財務に関する事項

### (具体例)

- ・ 組織編成、新たな部課の設置
- ・ 職員の人事異動、懲戒の要求
- ・ 予算編成、通常の契約事務

住民投票は、市政の重要な課題について、住民の意思を反映させるために行われるものである。市の組織編成、職員の任免や指揮監督といった人事に関する事項、予算編成や執行など、市の内部管理に関する事項は、決定した政策を効率的、効果的、かつ、確実に執行するための長の執行権の前提である。

こ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、住民投票の対象事項から除外することが考えられる。

## (4) 専ら特定の市民又は地域に関する事項

### (具体例)

- ・ 特定市民への市政功労者表彰の授与
  - ・ 特定の政治団体、宗教団体に関する事項
  - ・ 特定地区の施設建設
  - ・ 特定の学校の統廃合
- ※ 全市的に影響を及ぼす課題と考えられる場合は、住民投票の実施は可能と考えられる。

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。そのため、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から除外するという考え方がある。

- 特定の市民に関する事項は、対象事項から除かれるべきものと考えられる。
- 特定の個人や団体、特定地域の住民といった特定者の権利に関することについては、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれがある。
- 特定地域の住民が主として使用する施設の建設等については、専ら特定の地域に関する事項と考えられる。しかし、多額な建設費用が生じるという点からは、全市的に影響を及ぼす課題であるとも考えられる。
- 学校の統廃合については、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事項と考えられる。しかし、市の教育施設についての整備の方針といった視点から捉えた場合、全市的に影響を及ぼす問題であるとも考えられる。

(5) その他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

住民投票に付することが適当でない事項について、あらかじめ全てを列挙することは困難である。また、不測の事態や現時点では想定されない事由が生じる可能性についても考慮する必要があるため、概括的な規定を設ける必要がある。

このような規定を設けた場合、市長の裁量により住民投票の道が閉ざされることもありえるため、このような除外事項は設けるべきではないという考え方もある。

- 概括的な規定を設けた場合であっても、執行者である市長の全くの自由裁量が認められるものではなく、(1)から(4)まで示された除外事項と同等の合理的理由が認められる必要があるものと考えられる。
- この規定を適用させるかどうかの最終的な判断については、個別の事案に応じて、市長が総合的に判断し、その裁量により決定することとなる。この規定を適用させた場合、市長は住民投票を行うことなく、市長の重要な課題についての政策の意思の決定を行うこととなる。
- この規定を適用させ住民投票を実施しない場合について、市長は、住民投票を実施しない相当の理由を説明する必要がある、その合理性についても明らかであることが求められると考えられる。

また、現行法制度で違法とされるおそれがある決定を求める住民投票が提起された場合について、住民投票条例では、どのような整理をするのかについても、検討する必要がある。

これには、例えば、市が住民基本台帳ネットワークシステムに接続しない決定を求めるもの、法定要件を満たさない市長の専決処分の決定を求めるもの等が考えられる。

この場合、(1)又は(5)の除外事項であるとして、住民投票を実施しない整理とするのか、また、諮問型住民投票であることから、住民投票を実施した上で長の最終判断に任せる整理とするのかのいずれかが考えられる。仮に、後者の整理により、住民投票を実施した上で、長が住民投票で示された意見に反した決定をした場合、長の解職請求に及ぶことが考えられる。また、長が住民投票で示された意見どおりの決定をした場合であっても、国等から地方自治法上の関与の規定により、是正の要求等がなされることや、市が是正に応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会等への審査の申出もしないとき等に、国等から違法確認訴訟を提起される可能性がある。

### 3 対象事項の規定手法

常設型の制度を設けている他の自治体の多くは、対象事項を「市政に係る（関する）重要事項（市政の重要な課題）」とした上で、住民投票に付することが適当でない事項については、対象事項から除外する形式としている。このような規定方式を、一般的にネガティブ・リスト方式という。

住民投票の対象事項を全て列挙するという形式もある。このような規定方式を、一般的にポジティブ・リスト方式という。

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く、対象事項を「市政の重要な課題」とした上で、除外すべき事項を列挙するネガティブ・リスト方式によることが考えられる。多くの自治体では、対象事項を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。

- 対象事項が明らかである点からは、ポジティブ・リスト方式が望ましい。
- ポジティブ・リスト方式により対象事項の全てをあらかじめ列挙しておくことは困難である。
- 条例制定時には想定をしていなかった対象事項について、ポジティブ・リスト方式の場合、住民投票の実施ができない可能性があり、結果として対象事項を限定してしまうおそれがある。
- 対象事項の規定方法は、「市政の重要な課題」とした上で、除外すべき事項をネガティブ・リスト方式により列挙する方法とすることが考えられる。

#### 参考資料

- 4-1 対象事項についての他市町村規定例

## 対象事項についての他市町村規定例

## 【ネガティブリスト方式】

- 広島市住民投票条例（平成15年条例第2号）（抄）

（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

- 川崎市住民投票条例（平成20年条例第26号）（抄）

（市政に係る重要事項）

第2条 住民投票に付することができる市政に係る重要事項（以下「重要事項」という。）は、現在又は将来の住民の福祉に重大な影響を与え、又は与える可能性のある事項であつて、住民の間又は住民、議会若しくは市長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、住民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるものとする。

- 2 前項に定めるもののほか、既に住民投票に付された事項又は議会若しくは市長その他の執行機関により意思決定が行われた事項にあつては、改めて住民に直接その賛成又は反対を確認することが必要とされる特別な事情が認められるものでなければならない。
- 3 前2項の規定にかかわらず、次に掲げる事項は、重要事項としない。
  - (1) 法令の規定に基づいて住民投票を行うことができる事項
  - (2) 住民投票を実施することにより、特定の個人又は団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項
  - (3) 専ら特定の地域に関する事項
  - (4) 市民（川崎市自治基本条例第3条第1号に規定する市民をいう。以下同じ。）が納付すべき金銭の額の増減を専ら対象とする事項
  - (5) その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項

### 【ポジティブリスト方式】

#### ○ 我孫子市市民投票条例（平成16年条例第9号）（抄）

（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。

### 【除外規定なし】

#### ○ 大和市住民投票条例（平成18年条例第1号）（抄）

（市政に係る重要事項）

第2条 自治基本条例第30条第1項及び第31条第1項から第3項までに規定す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と認められるものとする。

#### ○ 大和市住民投票条例（逐条解説）第2条関係（抜粋）

- ・ 自治基本条例では、住民投票の対象となる事項を「市政に係る重要事項」としています。ここでは、「市政に係る重要事項」とは何かを規定します。
- ・ 「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と認められるものとし、何がこれに該当するかは個々の事案ごとに判断することになりますが、投票資格者の3分の1以上の署名を集めることができた事案や議会で過半数の議決があった事案は、まさに重要事項であると考えられます。
- ・ 結果に法的拘束力のない諮問型の住民投票においては、対象事項を限定する必要はないと考え、住民投票の対象から除外する事項は定めていません。

※ 大和市では、対象事項を「市政の重要な課題」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を3分の1以上としている。