HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	住民投票条例の制度化における法的諸問題の検討：「高浜市住民投票条例」を中心に
Author(s)	安達, 結立子
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 9, 127-154
Issue Date	2003-01
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/22340
Type	bulletin (article)
File Information	9_P127-154.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

住民投票条例の制度化における法的諸問題の検討

――「高浜市住民投票条例」を中心に――

安達（あだち）　結立子（ゆりこ）

目　次

はじめに …… 128
第１章　「高浜市住民投票条例」について …… 129
　第１節　「高浜市住民投票条例」制定の背景と経緯 …… 129
　第２節　「高浜市住民投票条例」のポイントの解説 …… 130
第２章　住民投票条例の制度化における法的諸問題の検討 …… 135
　第１節　住民投票の実施に至るまでの問題点 …… 135
　第２節　住民投票の実施段階における問題点 …… 140
　第３節　住民投票の実施後における問題点 …… 144
おわりに …… 147

はじめに

近年，住民投票実施の要求と住民投票条例の制定が各地で盛んに行われている。

議会に提案された住民投票条例案は，1990年代後半だけでも130件以上にものぼる。また，日本世論調査会の調べによると，住民投票の活用に賛成する人は，有権者の86%にも達している[1]。

ところで，筆者は現在自治体行政職員として働いているが，この立場から住民投票というものを考えると，「お金と時間がかかる，行政運営が滞る，しかも余計な業務が増える」というマイナスのイメージが湧いてくる。

しかしながら，今日政策決定のプロセスはこれまでのトップダウン方式から住民からの提案型へとシフトしつつあり，全国的にも住民の行政参加への意欲に応える工夫が広がっている。また，地域間競争はハードの箱物競争からソフトのシステム競争へ移行しており，住民参画の手法は今後ますます議論されてゆくと思われる。21世紀は分権社会であり，各自治体も，自己決定，自己責任，自己負担を担っていく時代である。地域のことは地域で考え，地域で責任を持って実行しなければならない時代が到来し，住民とともにまちの将来を考え，議論し，よりよい選択をしていくことが重要になってきている。このような時代の変化に対応して，行政職員という立場において，改めて住民投票のメリットを考えてみたい。

まず第一に考えられることは，行政と住民とのパートナーシップ成立のためには住民の地域に対する関心（自治意識）を高めることが不可欠だが，住民投票はそのための大きな契機となることが期待できるということである。第二に，住民の意思が二分されるような場合に選挙やリコールが住民の意思を表明する手段としてしばしば使われるが，これは制度本来の趣旨を考えると適切ではなく，こうした場合に住民の意思を明確にする方法として住民投票を行うことは有意義であるということである。第三に，地方分権の時代には自治体運営についての住民による民主的統制の必要性が高まるため，より積極的な住民参加制度である住民投票が重要な機能を果たすことが期待できるということである。

以上のようなことから，私は住民投票について制度化する方向が望ましいと考える。さらに，21世紀が分権社会を目指しているということを考えると，まずは地域住民と密接な関係にある地方自治体が，住民投票の制度化に向けた行動を起こしていくべきであると思う。

したがって，本論文では，地方自治体を主体として，住民投票の制度化における法的諸問題の検討を研究テーマの中心とする。

そこで，まずはじめに，実際に我が国における住民投票の運用状況を概観し，そこから現在の住民投票制度の問題点を明らかにしていくことにする。

最近の住民投票の流れは，1996年8月に日本で初めて条例に基づく住民投票を実施した新潟県巻町に始まる。その後条例に基づく住民投票は，沖縄県，岐阜県御嵩町などの地域において実施され，2001年12月末現在その数は13にものぼる。

そして，巻町以降，我が国では市民が住民投票条例の制定を求め，直接請求権を行使するケースが急増し，一種のブームの様相を呈した。しかしながら，1998年1月に岡山県吉永町において住民投票条例が可決されてから2001年4月に刈羽村で住民投票条例が可決されるまでの3年以上の間，直接請求による条例案はことごとく議会で否決されてきた。

思うに，住民が住民投票の直接請求を行うのは，本来住民の代表であるはずの議会が十分にその機能を果たしていないと多くの住民が感じ，住民の「自分たちの意見を地域の政策形成や事業に直接的に反映してほしい」という要求の高まりが背景にあるといえよう。だが，住民と議会の意思の齟齬を住民投票で決着をつけようとする住民の運動が，当の議会によって阻まれているというのが現状である。

したがって，まず第一に，住民投票の制度化においては，議会の議決を経ずに住民投票を実施で

きるとする規定を条例中に設けるべきであるということを提案したい。

次に，今まで日本において制定されてきた住民投票条例は，どのように構成されているのかということを見ていくことにする。

これまで制定されてきた住民投票条例は，そのほとんどが個別のテーマを投票にかけるというものであり，投票の際に改めてその方法などを別の条例で定めなければならず，投票のための手続に多大な時間を要していた。しかしながら，社会の急速な変化とともに住民の行政に対するニーズも多様化しており，それらに柔軟かつ速やかに対応できるように，住民投票も制度化しておくことが必要であると思われる。

したがって，住民投票制度の導入に際しては，第二に，住民投票条例をいわゆる「常設型」として設けておくことを提案したい。

第1章 「高浜市住民投票条例」について

第1節 「高浜市住民投票条例」制定の背景と経緯

「はじめに」では，住民投票制度の実態を把握した上で，住民投票条例の制度化において必要不可欠となる二つの要件を提示した。すなわち，①議会の議決を経ずに住民投票を実施できるようにするということと，②住民投票条例を常設型として設けておくということ，である。

そして，この二つの要件を満たす住民投票条例が，愛知県高浜市において「高浜市住民投票条例」として2001年4月1日に施行されるに至った。

そこで，本節で，「高浜市住民投票条例」の制定の背景と経緯について述べた後，次節において，「高浜市住民投票条例」のポイントの解説を行う[1]。

愛知県高浜市において，対象を特定せず，議会の議決を経ずに投票を実施できる「常設型」の住民投票条例が，2000年12月20日に本会議において全会一致で可決され，「高浜市住民投票条例」として2001年4月1日から施行された。

高浜市は，市長選も連続無投票という保守的な土地柄であり，原子力発電所や産業廃棄物処分場の計画など，市民を二分するような問題が現在存在しているわけではない。

ではなぜ，高浜市は「常設型住民投票条例」を制定したのであろうか。

高浜市が当該条例を制定した理由は，以下の五つにまとめられる[2]。

① 2000年4月1日の地方分権一括法の施行により分権型社会が加速し，住民に最も身近な基礎的団体である市町村が新たな行政課題に直面している，という認識。

② 21世紀における分権型社会のキーワードは「住民自治」であり，それは「情報公開による情報の共有化」，「行政の説明責任」，「住民参加(参画)」の三つの事項を柱としている。

③ 分権型社会における自治体運営は，「自己決定，自己責任の原則」に基づくものでなければならない。それは具体的にいうと，a．市政運営上の重要な意思決定に住民が直接参加できる制度を確立する，b．二元的代表民主制の下で行われてきた首長及び議会による政策形成あるいは意思決定過程に新たに「住民」が加わる，c．地方自治の本旨に掲げる「団体自治」の担い手である行政と「住民自治」の担い手である住民が，共に考え，共に行動し，共に責任を負うという住民と行政による協働のまちづくりを通して「住民自治」の理念を実現していく，という三つのことである。

④ 高浜市は，これまでも，a．都市計画審議会，介護保険審議会など付属機関等の委員の公募による市民委員の参加，b．地区に出向く広聴活動の一環として実施する「市民と行政によるまちづくり懇談会」の実施，c．介護サービス提供事業者のサービス内容や，保育園・幼稚園の運営内容についての第三者評価制度の導入，d．総合計画や介護保険事業計画などの策定に際してのパブリックコメントの実施など，「住民自治」に関する様々な取組みを行ってきた。しかし，これらの取組みだけでは市民の総意の把握が十分にはできないこともありうるという課題

が発見された。

⑤ 住民投票制度が「常設型」であることによって，新たな行政課題に対しスピーディーな対応が可能となり，住民投票制度が，市民・議会・市長の間におけるセーフティーネットの役割を果たす。

このような理由から，2000年6月下旬，市長から住民投票制度についての検討の指示を受けて総務部庶務課内に専従チームが編成され，関係法規・制度との整理や整合，関係機関との調整，住民投票に関する文献の調査・研究などが行われ，住民投票条例についての議案が議会で審議された後，2000年12月20日の本会議において，「高浜市住民投票条例案」は全会一致で可決されるという結果となった。

第2節 「高浜市住民投票条例」のポイントの解説

では，「高浜市住民投票条例」について，その主な部分を，1．目的，2．投票対象事項，3．投票対象除外事項，4．投票の請求及び発議，5．投票の形式，6．投票の執行，7．投票資格者，8．投票期日，9．投票の方法，10．情報の提供，11．投票運動，12．投票の成立要件等，13．投票結果の尊重，14．請求制限期間，15．選挙準拠，16．投票実施に必要な経費，の16点に分けて，そのポイントを解説していく(3)。

1．目的（第1条関係）(4)

この条例の目的は，第一に，高浜市において「特に重要な政策の決定に住民の意思を直接反映させようとするもの」である。これは，「自治体の行政運営に住民が自発的・積極的に参加するという『住民自治』の理念に基づき，住民が市政へ直接参加する機会を『住民投票』という制度で保障し，これによって示された市民の『総意』を市政に的確に反映していこう」という考えによるものである。

第二に，「この制度によって住民自治の主権者である『市民』と，地方自治の一方の担い手である『行政』が市政についてともに考え，ともに行動し，ともに責任を負うという『市民と行政の協働によるまちづくり』を実現すること」

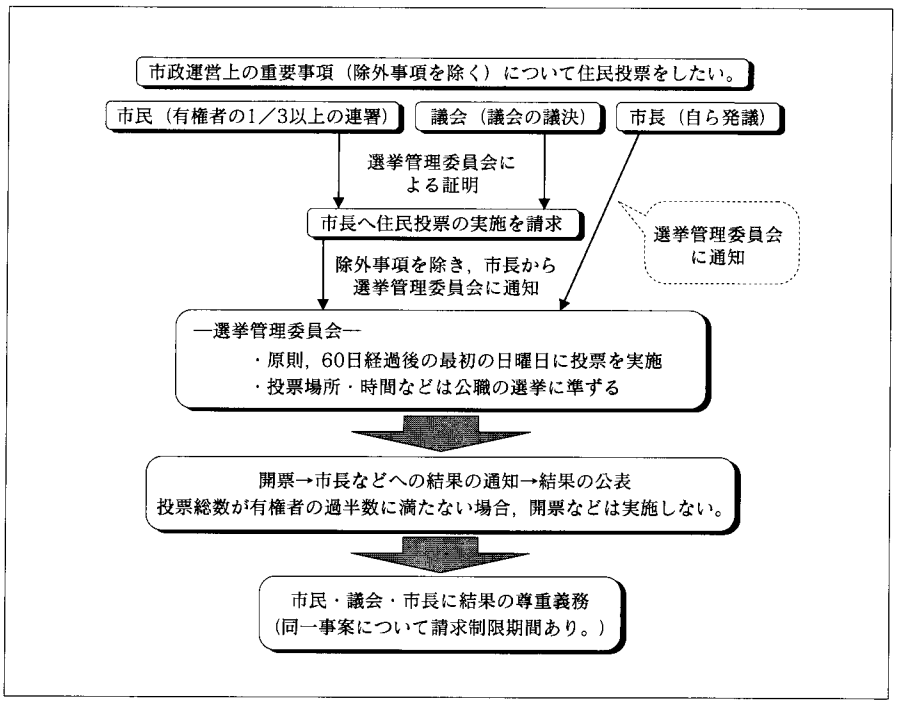

図 高浜市住民投票制度の流れ

にある。

2．投票対象事項（第2条関係）[5]

住民投票の対象となる内容は,「市民に直接その賛否を問う必要があると認められるまちづくりや将来計画，あるいは市民生活に重大な影響を及ぼす事案であって，市や市民全体に直接の利害関係がある『市政運営上の重要事項』」に限られている。

具体例として，

① 市の存立の基礎的条件にかかわる基本的な選択（市の名称や行政区画の変更，市の合併や分離など）

② 特定の重要施策や事業の実施にあたって，市民に特別の負担を求める場合（新しい目的税の創設など）

③ 市民の健康や財産をおびやかすおそれがある反面，経済的波及効果の大きい迷惑施設の建設にかかわる市としての意思表示，またはこれに伴う市有財産の処分

④ 大規模公共施設の設置など，特定の施策・事業を実施するにあたって巨額の財政負担が必要となり，将来の行財政運営に影響を及ぼすおそれのある事案

⑤ 市の将来を長く決定するような事項に関し，市民の意見が二分されている事案

などが考えられている。

3．投票対象除外事項（ネガティブリスト方式）（第2条各号関係）[6]

住民投票の対象となる「市政運営上の重要事項」であっても，次の場合は対象から除かれる。

◎ 市の権限に属さない事項

住民投票の結果に基づいて何かの施策を実施するとしたときに，それが市の権限に属さないもの［国（大臣など）・県（知事）の権限］である場合は,市が住民投票の結果を尊重し，必要な措置を講ずることができないため，対象から除かれる。

◎ 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

法律などの規定によって住民投票が可能な事項については，その法律などの手続きを優先するというものである。現時点では，①議会の解散請求②議員の解職請求③市長の解職請求の三つが該当することになる

◎ 特定の市民又は地域にのみ関係する事項

一部の市民または一部の地域のみに利害関係が限定された事項については，市全体にわたって実施する住民投票にはなじまないことから対象から除かれる。

◎ 市の組織・人事・財務に関する事項

市の行政組織（部や課などの設置）・職員人事・予算・決算・会計といった事項は，法律上,「市長の段階で独自に決定できる事項である」,「議会が議決すべき事項である」,「あくまでも行政の内部的な決定事項である」などの理由から住民投票にはなじまないものと判断し，対象から除かれる。

◎ 住民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項

以上の四つの除外項目以外にも，住民投票を行うことが適当でないと「明らかに」認められる事項については，住民投票の対象から除かれる。

これについては，次のような事項が考えられている。

① さまざまな視点で長期的な検討をする必要があり，多くの可能性や選択肢があると考えられるため，すぐに結論を出すことが難しいと認められる事項

② 非常に高度で専門的・技術的な内容であるため，一般市民が賛否を判断することが困難であると認められる事項

③ 公序良俗に反する事項

④ 基本的人権を侵害するおそれがあると認められる事項

いずれにしても,適当でないと客観的にも「明らかに」認められる事項でなければ，市長の判断で除外することはできないことになってい

る。

4．投票の請求及び発議（第3条・4条関係）[7]

住民投票を実施するためには次の三つの方法がある。

① 市民からの請求

市議会議員選挙及び市長選挙の有権者で，一番最近行われた選挙人名簿の登録時にその選挙人名簿に登録されている者（＝満20歳以上の日本国籍を持つ者で，選挙人名簿登録時の基準日から引き続き3カ月以上市内に住所を有する者）の総数の3分の1以上[8]の署名を集めれば，署名運動の代表者から市長に対して住民投票を請求することができる。

これは，地方自治法上の議会の解散請求や市長の解職請求の場合の手続きに基づいて定められたもので，手続きも法律上の定めに基づいて行うこととしている。

② 議会からの請求

市議会は，議員定数の12分の1以上（高浜市の場合1人）の議員の賛成を得て議員提案された事案について，市議会で出席議員の過半数の賛成によって議決された場合，住民投票を請求することができる。

これは，法律上定められている議員の議案提出権に必要な条件に基づいて議員からの提案権を定め，議会で出席議員の過半数によって議決されたものが「議会の意思」であるという考えからきたものである。

③ 市長からの発議

市長は，必要に応じて自己の判断によって住民投票を発議することができる。市長発議については特に必要な条件が定められていない。

これは，「市長の意思決定は議会の意思決定の手続きとは異なり，市長自身の責任で行うべきである」という考えによるものである。

市民請求や議会請求があった場合には，第2条の除外事項に該当する場合を除いて，住民投票を実施することを市長に義務付けており，実施するかどうかについて恣意的な判断が入り込む余地のないように規定されている。

なお，市民請求のうち条例の制定改廃に係るものについては，署名活動に係る請求者の労力や住民投票に係るコストなどを勘案して，まず，地方自治法上の直接請求を前置することとし，その結果を踏まえて，住民投票の請求を行うべきことを規定している。

5．投票の形式（第5条関係）[9]

住民投票にかける事案は，賛成か反対かという二者択一の形式であることを条件としている。

これは，「住民投票は，多くの有権者の参加があってこそ意義があり，投票の内容が分かりにくいために棄権者や無効票が増えることがないように」し，「あくまでも投票者が判断しやすい内容とするため」という考えによるものである。

6．投票の執行（第6条・7条関係）[10]

住民投票は，市長が管理し行うこととしている。

これは，「住民投票は，市政運営上の重要事項について市民の総意を把握するために実施するものであり，その性質から鑑みても，これを執行する事務については，現在の地方自治制度においては，他の執行機関でなく，市長の事務として位置付けることが適当である」という考えによるものである。

しかしながら，「①住民投票自体の手続きは選挙に準じて行うこととしており（第17条），そのための事務上のノウハウなどは，選挙管理委員会が有していること，②市長も発議権を有していることから，住民投票の投開票については，客観性・透明性を確保する必要からも，市長やその附属機関よりもむしろ，他の執行機関に投票事務の執行管理を委ねることが適当である」[11]との考えから，地方自治法第180条の2の規定により選挙管理委員会に委任することと

している。

7．投票資格者（第8条関係）[12]

住民投票の投票資格者については，公職選挙法第9条第2項の規定に基づいて定められており，「高浜市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者」とされている。つまり，日本国籍をもった満20才以上の者で，住民投票の基準日（投票日の8日前）現在で引き続き3カ月以上高浜市内に住所がある者になる。

なお，投票資格者について満18歳以上の者や永住外国人にも拡大すべきだという議論があることに対しては，「①これらの永住外国人等に対する参政権の付与については，国会においても継続審議中であるように，賛成・反対の立場からの様々な議論があること，②市民請求の要件や署名に係る証明手続等の規定を地方自治法上の直接請求の規定に準じたこと，③永住外国人等に係る失権者の確認手段がないこと，④高浜市における現行の住民基本台帳システムでは3カ月要件を満たす外国人等に係る投票資格者名簿の調製が困難であること」[13]，等の理由により，現時点では，「議員及び長の選挙権を有する者」と位置付けられている。

8．投票期日（第9条関係）[14]

住民投票の投票日は，選挙管理委員会が決定する。決定の方法は，選挙管理委員会が市長より市民請求・議会請求・市長発議のいずれかの通知を受けた日から60日が過ぎた最初の日曜日を投票日とすることとしている。また，住民投票の投票予定日の前後15日以内に国政選挙，知事選，県議選，市議選又は市長選が行われるときは，住民投票を同日に行うこととしている。

これは，「①投票期日については，その恣意的な早期化，延期などができないように明確にルール化しておく必要があること，②投票の実施は，請求又は発議があった趣旨からも，できる限り早い日がよいこと，③その反面として，投開票の準備や情報提供に時間を要すること，④住民投票期日の近くに他の選挙がある場合には，同日に実施する方が費用面でも効率化が図られ，さらには投票率の向上の観点からも望ましいと考えられること，⑤投票（選挙）権については3カ月の住所要件を課しており，住民の真の総意を把握するという住民投票の適正な執行の観点からも，この3カ月を超えない日を投票日とし，特定の住民投票の投票資格者となることのみを目的とする転入を防ぐ必要があること」[15]，などの理由によるものである。

9．投票の方法（第10条関係）[16]

住民投票の投票方法については，通常の市議選や市長選と同様に，一人一票の秘密投票によって行うと定められている。

住民投票は，二者択一で賛否を問う形式となっていることから，「○」の記号を記入する記号式投票とされ，投票用紙への記入方法については，有権者は，争点となっている事案に賛成の場合は賛成欄に，反対の場合は反対欄に，「○」を記入することになる。

10．情報の提供（第12条関係）[17]

情報の提供に関しては，「住民投票を実施する際において，有権者それぞれが，住民投票にかけられている事案で問題となっている点について何の考えももたずに投票することは，住民投票制度そのものを無意味なものとするだけでなく，投票に要した多くの労力と費用を無駄にすることにもつながる」という考えから，「住民投票を行う市長や委任によってその事務を管理・執行する選挙管理委員会は，公平・中立な立場で住民投票に関する論点を明らかにし」，有権者が「その賛否を的確に判断できるよう，必要な情報を積極的に提供し，十分な議論が尽くされるようにしなければなら」ず，住民投票を通して，有権者の「知る権利」を保障するものと捉えている。

そのための具体的な方法として，①選挙管理委員会が，投票日の2日前までに選挙公報と同

じ方法で，住民投票に関する様々な情報を提供すること，②市が発行する広報紙への啓発記事の掲載や情報公開手続きに基づいた情報の公開，③必要に応じて公開討論会，シンポジウムなどを行うこと，という三つの事項を規定している。

さらに提供する情報について，「単に請求や発議の内容の趣旨だけでなく，何が争点となっている事項なのか，争点となっている事項に関係する事業計画案，事業予算案，考えられる代替案，賛否両方のメリット・デメリットなど，公開可能な情報を賛否どちらかに偏ることなく，公平に提供」するとしている。

11. 投票運動（第13条関係）[18]

住民投票の投票運動については，自由闊達な議論などにより市民の間での気運が盛り上がることが重要であるとの考えから，「市民の良識に委ねること」とされ，第13条第1項において原則として「自由とする」と規定されている。

ただし，次のような投票運動は除外されている。

- 買収や脅迫によって有権者の自由な意思を拘束したり，不当に干渉したりするような公序良俗に反する投票運動
- 他の選挙と同日投票となった場合，選挙運動と誤解されるおそれのあるような選挙関係の法令の規定に違反する投票運動[19]

12. 投票の成立要件等（第14条関係）[20]

住民投票が成立する必要な条件は，「市民による実質的な意思表示である『市民の総意』を確認する」という目的から，「投票率が50%を超えた場合に住民投票が成立したものとする」としている。また，成立しない場合は，住民の総意が現れないものとして，開票などを行わないこととしている。

さらに，開票の結果については，有効投票総数の過半数をもって「市民の総意」とするとしている。

13. 投票結果の尊重（第16条関係）[21]

住民投票の結果については，「法的な拘束力を持たないため，投票の結果を受けて市民，市議会や市長が取るべき措置については，あくまでも『尊重』の範囲にとどま」ると捉えられている。

つまり，「市長は争点となった事案に関する施策の実施にあたっては，市長の政治的責任の範囲で住民投票の結果を『尊重』する形で事務を行うこととなり，また，議会は市長から提案された施策について議決や同意をするにあたって，議決機関としての政治的責任の範囲で住民投票の結果を『尊重』する形で審議し，採決することにな」るが，議会については，議会における自由な議論についてまで拘束するものではないと考えられている。

一方で，市民についても，「住民投票という強力な権利を行使した以上，自ら決定した結論に対して，最終的に責任を負う立場に置かれることにな」り，「この制度の目的である住民自治の実現という観点」からも，市民も投票結果を厳粛に受け止め，受け入れる必要があるものと考え，「投票結果を尊重しなければならないという義務を負うこと」としている。

14. 請求制限期間（第17条関係）[22]

「①住民投票が実施され，結果が確定した事案については，それ以降は，それぞれの主体が当該結果を尊重し，それぞれの責任の下で行動をとっていくべきものであるということ，②住民投票の実施にあたっては，多くの労力と費用を必要とすること，③それぞれの主体による『蒸し返し』を防ぐこと，④よほどの状況や条件に変化がないかぎり，いったん示された『市民の総意』が180度変わるということは考えにくいこと」，などの理由から，「同一または類似の事案については住民投票の請求（発議）を2年間制限する」とされている。

この2年という期間は，議員や首長の任期（4年），地方自治法の直接請求制限期間（1年）な

どを勘案して設定したとされている。

15. 選挙準拠（第18条関係）[23]

この規定は，「住民投票については，事務の内容が選挙と類似しており，選挙管理委員会が執行管理を受任し，事務を行うことからも，投票時間，開票手続その他については，選挙と同様に実施することにより，住民投票の透明性や公正性の確保を図るとともに，手続的に選挙と同様であることにより，住民にとっても，理解し，馴染みやすい方式で執行することができる」という考えから規定されたものである。

16. 住民投票実施に必要な経費[24]

住民投票を行った場合，「およそ市長選挙ほどの予算（現行では約900～1,000万円）が必要になる」と試算されている。

以上，「高浜市住民投票条例」のポイントについて概観してきた。

本章の冒頭においても記したように，「高浜市住民投票条例」の最大のポイントは，①議会の議決を経ずに住民投票を実施できるということ，②「常設型」の住民投票条例であるということ，の二つの点であり，今後各自治体が住民投票条例を制度化していく上で必要不可欠な条件であるといえる。そこで次章では，本章で行った「高浜市住民投票条例」についての検討を素材として，投票の実施に至るまでの段階，投票の実施段階，投票の実施後の段階という三つの段階に分けて，住民投票条例の制度化における法的諸問題について，学説も参考にしながら考察を進めていく。

第2章　住民投票条例の制度化における法的諸問題の検討

第1節　住民投票の実施に至るまでの問題点

住民投票の実施に至るまでの段階においては，(1)実施区域の設定，(2)投票請求権者，発議権者，(3)必要署名数，(4)投票対象事項，(5)投票の実施時期，という五つの事項に関する問題点があげられる。

(1)　実施区域の設定

まず住民投票を行うには，住民投票を実施する区域をどこに設定するかということが問題となる。自治体の意思を決定するために行う投票である以上，「その自治体の区域が投票の区域であり，その自治体に住む住民が有権者である」[1]と考えられる。

では，実際に行われた住民投票の例をいくつか見てみよう。

① 巻町の原発建設については，巻町が投票の実施区域であり，巻町の住民が有権者であった（有権者数23,222人）。この場合は，巻町原発用地，町有地売却問題に関する住民投票であったことから，巻町住民ということについて範囲は特定しやすいといえる。

② 沖縄県の米軍基地整理縮小については，米軍基地の縮小と日米地位協定の見直しの問題が問われる住民投票であったことから，沖縄県において投票が実施され，県民が有権者であった（有権者数約91万人）。この場合も，問われている目的との関係から範囲は特定しやすいといえよう。

③ 御嵩町の産廃処理施設については，産廃施設建設場所との関係で，御嵩町が投票実施区域とされ，御嵩町住民によって投票が行われた（有権者数14,883人）。しかしながら，当該建設現場は木曽川の上流に位置していること，木曽川は名古屋市など下流域約500万人の水源で環境汚染が心配され，これらの住民の生命，健康被害も危惧されることなどを考えると，他の市町村がこの問題について住民投票を行うことが認められることもあるといえよう。しかし，この場合は，産廃施設からの距離とその影響度という観点から，それぞれ実施する市町村住民の関心度が希薄化されることは否めないと思われる。

④ 名護市の米軍ヘリ基地建設については，名護市辺野古地区が問題の地区であったが，辺野古地区はかつての村であった久志地区の一部をなし，一町四村の市への合併が行われたため，仮に住民投票をしたとしても単に自主的な意思表明にすぎなかった。そのため，名護市（有権者数約 38,000 人）において住民投票が行われることになったのである。ただし，辺野古地区の住民（久志地区全体で約 4,400 人）は，名護市全体において住民投票が行われることについては，その結果が決して有利に働くことはないとの危惧から当初反対していたという事情がある。この事例は，結果的には功を奏したとはいえ，市民全体の意識の高揚が必要となった例ともいえる。

⑤ 海上町の産廃処理施設については，施設予定地が銚子市，海上町，東庄町の一市二町にまたがっていたが，そのうちの海上町一町のみで，町民（有権者数 8,468 人）により投票が行われた。その理由は，仮に他の銚子市と東庄町をまき込んで住民投票が行われた場合に，関心度が希薄である市民，町民への趣旨の徹底（勉強会，連絡会）に莫大なエネルギーを費やさざるをえないことと，銚子市としては市の中心から離れた場所であること，市街地の市民の関心が海上町とは比較にならないほど低いこと，などが懸念されたことによる。このため，海上町一町のみで極めて短期間のうちに住民投票が行われた。他の一市一町との連携は，県への陳情等という形式によった。

このように，実施区域の範囲についても，直接施設予定地となる市や町があっても，これらを取り込むことが，かえって住民投票の目的とした結果を導かずにハードルを自ら高くしてしまうことにもなる。それだけに，実施区域の範囲をどこに設定するかということは非常に難しい問題といえる。

⑥ 徳島市の吉野川可動堰建設については，可動堰予定地が吉野川の両岸に位置する徳島市と藍住町にまたがっているが，徳島市のみが投票実施区域とされ，徳島市の住民だけを対象として投票が行われた（有権者数約 208,000 人）。徳島県の中心都市である徳島市においての住民投票という点では，それまでに至る莫大な市民のエネルギーが費やされたものであり，人口多数の市としての住民投票の実施方法を考えさせられる事例である。

なお，藍住町においても，直接請求の方式による住民投票条例制定の署名活動が行われ，その結果有権者の 43.6%に相当する 9,336 人の署名が集まったが，これは町議会で否決された。

⑦ 神戸市の市営空港建設については，建設予定地の関係から，神戸市民が有権者とされた（有権者数約 115 万人）。この事例は，②の沖縄県における住民投票よりも有権者数が多く，それだけにまず条例制定の直接請求に必要な有権者の 50 分の 1 以上の署名を集めることからして問題があり，さらには市の「政策対抗型」ともいえる住民投票の目的達成には，極めて膨大なエネルギーを要することになったものといえる。

⑧ 刈羽村の原発プルサーマル計画受け入れについては，隣接地の柏崎市の原発施設も関連するが，刈羽村独自での住民投票が村民（有権者数 4,090 人）によって行われた。

以上具体例をいくつかあげてみたが，いずれの場合においても，住民投票における住民の範囲については，市・町・村（或いは県）単位を基本として住民投票が実施されている。

住民投票において，どこまでの地域の住民を対象とするかという問題については，市又は府県の全域とする場合には，常に「少数の犠牲」の上に多数者の利益を擁護するという批判がなされる一方で，狭い地域に限定すれば「少数者のエゴ」によって全体の行政が左右されるという危険性についての批判も生じてくるであろう。また，投票区域の設定いかんでいくらでも権力者の側の操作が可能であり，しかもその区域の設定の合理的基準を確立することは容易ではなく，検討を要する問題といえよう。

なお，「特定地域における公共施設の建設の是非

が問題となっている場合などその施設によって何らかの悪影響を受ける可能性のある周辺住民と，自治体内の他の領域に住む，むしろその施設の建設によって恩恵を受ける住民との間で意見が異なる可能性があり，後者の住民の数が圧倒的に多い場合には，その問題を住民投票によって決定することは妥当ではな[2]」く，より柔軟で，より慎重に最適の解決策を探ることができるような他の住民参加の方法による問題解決を目指すべきであると思う。

(2) 投票請求権者，発議権者

次に，誰が住民投票の請求あるいは発議を行うかということが問題となる。これについては，住民，首長，議会という三者が考えられる。

「高浜市住民投票条例」においては，市民，首長，議会の三者それぞれが住民投票を請求あるいは発議できる権限を与えられている。このような権限を市民，首長，議会の三者に付与することによって，三者それぞれの立場や考え方が尊重され，請求権あるいは発議権が三者の間におけるセーフティーネットの役割を果たすと思われる。

また，首長あるいは議会が条例の発案者である場合，それは住民の意思の確認を得るという方向で直接民主制を尊重したものといえ，評価できるものであるといえよう。さらに，首長と住民，議会と住民，さらには首長と議会と住民の利害関係が一致するため，住民投票に関わる事項についての的確な情報の公開や十分な勉強会あるいは連絡会が行われることが期待できる。

ただし，首長と議会とが対立したままで，それぞれの立場，特に首長の政策の後押しを期待する目的で住民投票条例制定の請求が行われるという場合も考えられる。したがって，住民は，首長あるいは議会の発議ないし請求の意図を了知し得るように，常日頃から地域行政に眼を光らせておくことが必要であると思う。

(3) 必要署名数

次に，住民が住民投票の直接請求を行う場合，どれくらい署名を集める必要があるかということが問題となる。

「高浜市住民投票条例」においては，有権者の3分の1以上の署名を必要としている[3]。この必要署名数について，高浜市の森市長は，「人口が約3万8,000人，市域が13平方キロと共同体色の濃いまちなので，この程度の厳しさがあってもいい」[4]と述べている。

思うに，小さな自治体では要件が緩すぎると住民による直接請求の乱発のおそれがある一方で，人口規模が増大するにしたがって地方政治におけるその対象事項に対する住民の関心度は希薄になっていき，署名の収集も困難になっていくといえよう。したがって，住民投票のための必要署名数は，人口規模によって段階的にその割合を緩和すべきであろう。

人口に応じた必要署名数の区別についてであるが，住民投票立法フォーラムの「住民投票に関する特別措置法案」，民主党の「住民投票法案」，日本共産党の「住民投票法大綱」が具体的基準をあげており，参考となる[5]。

私見としては，必要署名数の区別については検討中であり，今後の研究課題の一つである。

(4) 投票対象事項

住民投票の対象事項に関しては，まず第一に，住民投票の対象事項を限定すべきか否かという問題と，第二に，限定するとすればどのような事項が住民投票にふさわしいのか，ふさわしい事項を限定列挙的にリスト化してゆくポジティブ・リストにするか，ふさわしくない事項をリスト化してそれ以外は可能とするネガティブ・リストにするかという二つの問題が存在する。この問題は，投票の結果に法的拘束力を持たせるか否かという問題とも関連してくる。

まず第一点目について，対象事項を限定すべきという前提をとった上で，高度に科学的，専門技術的判断を要する問題，あるいは，高度に政策的で総合的判断を要する問題については，事柄の性質上，議会における理性的な討論に委ねることが

適当ではないかという理由で，国の権限に属する事項を対象から除外すべきであるとする考え方がある[6]。

他方，『東京都住民参加制度研究会報告書』は，住民投票に法的拘束力を認める制度を念頭に置いた上で，①当該地方公共団体の存立の基礎的条件に関する事項（例．行政区域の変更や地方自治体の名称の変更，地方自治体の合併・分離），②特定の重大施策（例．大規模公共施設の設置・廃止），③事業実施経費にかかる住民の特別の負担（例．法制度上可能であることを前提として，課税，起債等），④重要な案件について議会と長が対立している場合，⑤地方自治体の将来を長く決定する事項に関して住民の意見が二分されている場合，という五つを住民投票に適した事項としてあげている。

また，福井康佐氏は，今後自治体では「迷惑施設」の建設がますます争点になるとして，①ゴミ処理場・火葬場・下水処理場など，自治体内に必要な施設の建設問題，②場外車券売場や博覧会の誘致など，自治体にとって必要性が薄い施設の建設問題，③空港・高速道路・刑務所・知的障害者のための施設など，社会全体としては必要な施設の建設問題，④基地・原発など，社会全体としての必要性に議論のある施設の建設問題等の分類をしている[7]。

このほか，少数者の人権侵害や個人の思想・良心の自由の侵害に通じる問題は対象から除外すべきだとする意見もある[8]。

さらに，住民投票の対象事項を限定すべきであるという立場に立つと，国の権限に属する事項，外交や国防，あるいはエネルギー政策といった国益に関わる事項が同時に地域的な生活利害にも密接に関連している場合が問題となる。この問題に対する積極説は，「巻町の事例は国の原子力政策・エネルギー政策に関係し，また，沖縄の県民投票も日米安保条約に基づく地位協定のあり方が問題となったため，住民投票の対象となりうるか否かの議論が生じた」のであり，いずれの場合も「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，当該地方住民の利益や権利と深くかかわり，国は地方に協力を求める立場であるため，地方の対応如何が住民投票の対象になりうる事例であったと解される」とし，しかも，「住民投票が裁可型でなく，諮問型である以上，住民の意思を国の政策に反映させるために，これを対象として地方の意思を示すことは，地方自治の本旨からしても本来可能である」[9]と述べている。

その一方で，拘束型か諮問型かということを明確にした上で，対象事項が住民投票にかけるのにふさわしいか否かを問わないとする説には，

① 「そもそも権限のない事項について，長や議会を義務づけることは混乱を招くだけだから，拘束的住民投票の場合には，対象は当該自治体の法定権限に属する事項に厳密に限定される必要が出てこよう。しかし，諮問的住民投票については，厳密な権限の有無とは一応別に，地元に関係深いテーマであれば，自治体の意向を国にアピールしたり，住民の意向を自治体の長・議会にアピールする政治的効果をねらった住民投票も事実上可能であり，また有益な場合もあろう」[10]と解する説や，

② 「助言型の場合，拘束力がないのであるから対象を限定する必要は低く，条例によって国の権限に属する事項について投票を行うことも禁止する理由はない。法律による住民投票であれば，他の機関の法律上の権限を制限することは不可能でないから，決定型であっても対象を限定する必要はない」と述べ，さらに，「法律により国の権限とされた事項であっても，国の権限であるという理由だけで地方公共団体の住民投票の対象から除外する根拠はなく，実際上も適当ではないと解される。除外する必要がある事項については個別に根拠を明確にすべきである。ただし，決定型の場合，発案の要件，投票成立の要件，投票手続等を助言型の場合よりも厳格に定める必要がある」[11]とする説などがある。

以上のことから，諮問型の住民投票については，住民投票制度を地方に関する事項についての住民の意思を表明するための制度として捉えれば，地

方自治の本旨からしても，対象事項を制限すべき理由はないといえよう。

ただし，「基本的人権の制約をともなう政策判断」については，住民投票の対象となしえないと思われる。なぜならば，「主権」の実体が権力である限り，「人民主権」の実質化，すなわち権力の民主化がいかに進行しても，権力と個人，とりわけ少数者の人権との緊張関係は常に存在するからである。したがって，少数者の人権侵害や個人の思想・良心の自由の侵害に通じる問題は，対象から除外すべきであろう。もっとも，地方自治の本旨を住民の人権保障を中心に捉えるならば，人権にかかわる問題であっても，例えば住民の環境権や「知る権利」の保障，平等保障等に通じる問題であるならば，一定の政策判断に対して住民の意思を問うことも可能であると思われる。

(5) 投票の実施時期

住民投票の実施時期については，投票日をいつにするのかということと，国政選挙あるいは地方選挙の投票日に住民投票も行うことができるのかということが問題となる。

まず，前者の問題については，これまで実際に住民投票が行われた例をいくつか見ていくことにする。

① 巻町の例では，住民投票条例公布日から16日後に投票が行われている。

② 沖縄県の例では，公布日から6カ月以内とされているが，現実には2カ月後に投票が行われている。

③ 御嵩町の例では，施行日から6カ月以内とされ，現実には施行日から5カ月後に投票が行われている。

④ 名護市の例では，1998年1月18日までと期日が指定され，現実には制定日から76日後に投票が行われている。

⑤ 海上町の例では，施行日から1カ月以内とされ，現実には23日後に投票が行われている。

⑥ 徳島市の例では，「吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票の実施を定める条例」の施行日（2000年1月1日）から起算して1カ月以内とされ，23日後に投票が行われているが，住民投票条例公布日との関係では，7カ月後に行われている。

⑦ 刈羽村の例では，住民投票条例施行日から30日を経過した日から最も近い日曜日とされ，現実には，住民投票条例が可決された日から40日後に投票が行われている。

以上概観してきたが，この問題を考えるにあたっては，住民投票にかける案件の内容と，それについての住民の理解度及び対象事業認定時期という時間的限界との関係を相関的にとらえて検討していく必要があろう。私見では，「個別事案の住民投票では，投票率や争点の盛り上がりを考えれば，投票の実施が決定されてから6カ月以内が適切なところであろう」[12] とする考え方が妥当ではないかと思う。

また後者の問題については，「高浜市住民投票条例」は，前後15日以内に他の選挙がある場合には，住民投票をその選挙と同時に行うことができるとしている[13]。アメリカでは住民投票と選挙の同時実施が一般的で，選挙の投票率アップにも貢献しており，さらに投票経費の節約効果も大きいといわれている。

しかしながら，他方で，住民投票が国政や地方の各種選挙と同日投票となったときに，その選挙の候補者の公約や論点が住民投票で取り上げられている争点と重なった場合が問題となる。なぜならば，この場合，住民投票の投票運動と同日に行われる他の選挙の選挙運動との区別が不透明となってしまい，投票運動のつもりで行ったことが選挙運動と誤解され，公職選挙法違反に問われるおそれがあるからである。

この点については，「高浜市住民投票条例」は，第13条第1項ただし書において，他の選挙と同日投票となった場合には公職選挙法その他の選挙関係法令の規定に抵触する投票運動を行ってはならないとしている。このように国政選挙あるいは地方選挙と同日投票の場合に住民投票の投票運動も公職選挙法の枠内に規制しておくことは，投票運

動に参加する市民を保護するという観点からも有用なものであり，今後参考とすべきものであると思われる。

第2節　住民投票の実施段階における問題点

投票の実施段階においては，(1)投票の形式，(2)投票執行機関，(3)投票資格者，(4)情報提供，(5)投票運動，という五つの事項に関する問題点があげられる。

(1)　投票の形式

投票の形式については，選択肢をいくつ設けるかということと，選択肢の内容はどのようにすべきかということが問題となる。

まず，二者択一の方式によれば，賛成か反対かという形式をとることになる。

この方式をとるにあたっては，「複雑な問題をYESかNOで回答でき，なおかつ住民の意思を正確に表すように設問を作らなければならない」[14]ということに注意する必要がある。この方式で実際に投票が行われたのは，巻町，御嵩町，海上町，徳島市などがあり，圧倒的多数の実施例がこの方法を採用している。

これに対して，三者択一方式さらには四者択一方式がとられることもある。例えば，刈羽村は三者択一方式を採用しており，①賛成，②反対，③保留という三つの選択肢をとっている。さらに，名護市の例が四者択一方式を採用している。ここでは，①賛成，②環境対策や経済効果が期待できるので賛成，③反対，④環境対策や経済効果が期待できないので反対，すなわち，①絶対賛成，②条件付き賛成，③絶対反対，④条件付き反対という四つの選択肢を設けている。このように四者択一方式をとる理由として，議会は「市民の反感を買うのが怖くて否決はしない。かといって条例案どおりの住民投票をやれば大差で負ける。そこで考え出したのが，四者択一方式に変えての修正可決だった」[15]と述べる者もいる。

この点，逆に，「イエスかノーかのみの選択は，数の論理が優先して，PR活動などがフィーバー化するばかりでなく，後遺症が残る。条件付賛成・反対など選択肢を増やすことは，結果の解釈に多様性はあるが，本案とは別の面で融和の可能性がある」[16]とする立場もある。

また，沖縄県民投票については，「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」について賛成・反対を求めるということでは二者択一だったが，一つの投票で二つの事項についての賛否を求めており[17]，かつ，設問自体に具体性がなく曖昧だ[18]，という批判もなされている。

いずれにせよ，「漠然と賛否両論に分かれていても，中間領域に幅広い折衷案が考えられる場合には，設問の仕方によって結果が異なってくる可能性がある」[19]のであって，設問の設定の仕方は十分に考えてなされるべきであろう。なおその場合には，「設問の形式によっては，住民の単なる意向調査や争点ぼかしになることがあり，住民投票の目的である基本的な政策選択に対する住民の意見表明とその尊重という政治的責任の確保さえ困難になるかもしれない」[20]という危惧も存在するため，「自治体の権限と争点を明確にしたうえで，設問を作成する必要がある」[21]といえよう。

(2)　投票執行機関

次に，誰が住民投票の執行・管理を行うのかということが問題となる。

まず，過去に行われた実際の住民投票条例・条例案における住民投票の執行・管理者についてみていくことにする。

紀勢町町民投票案は，選挙管理委員会が直ちに住民投票を執行するとしている。

しかし，ほとんどの住民投票条例・条例案では執行・管理者は首長となっている。

これに対し，投票に関する実質的な事務の管理については，条例に選挙管理委員会が行うと明記するもの，施行規則に規定するもの，選挙管理委員会に相当する選挙管理会や委員会を設置するもの，あるいは選挙管理委員会への投票事務の委任を明示しているものとさまざまであって，必ずしも一定のパターンがあるわけではない。

例えば，「逗子市住民投票付託に関する条例案」では，住民の市長への付託請求に基づいて市長が住民投票を執行することになっており，住民投票付託請求開始届けが提出されると住民投票管理会を設置しなければならないとされている。ここでは，形式上の執行者と実質的な投票管理者が区別されている。

また，巻町のように投票事務と予算執行を選挙管理委員会が行い，渉外などの事務は町長（総務課）に分任し，必要に応じて両者が協議する規定を含む住民投票条例施行規則を作成し，住民投票事務の執行を選挙管理委員会に一部委任している例もある。

他方，住民投票立法フォーラムによる「立法フォーラム案」においては，表決の投票，発議の投票と区別した上で，いずれの場合も首長に請求するとしている。そして，住民投票の執行のために「住民投票管理委員会」を設置するとしている。この委員会の設置ならびに運営については，条例で定めることとされている。したがって，自治体は，この規定に基づいて，別途新たに住民投票管理委員会を設置してもよいし，現行の選挙管理委員会に兼務させることもできる。いずれにしても，住民投票管理委員会の設置は，法律で自治体に義務付けられることとなるが，具体的な委員会の構成などについては，各自治体が自主行政組織権に基づき決めればよいということになる。

以上概観してきたが，レファレンダム本来の形からすれば，発議者が執行者になるのは投票の公平さという観点からすれば問題があるので，やはり執行者は独立した第三者機関である選挙管理委員会とならざるをえないであろう。選挙管理委員会の所掌事務は公職選挙法で定められたものだけに限定されるわけではないから，事務規則に住民投票の管理規定を追加すれば済むことであると思われる。

(3) 投票資格者

投票資格者については，国籍や年齢の制限を設けるべきかということが問題となる。

地方自治法上の「住民」は，選挙権の有無や国籍を問わず，市町村の区域内に住所を有する者とされている[22]。一方，選挙権については，国籍や年齢の制限が存在する[23]。しかし，地方自治法では，住民投票に関して投票権を制限する規定は存在せず，また「衆議院議員，参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の選挙」に適用される公職選挙法は，当然には住民投票に適用されない。このことから，地方自治体は法律上住民投票の投票資格者の範囲を自由に決定できると解される。

住民投票の効力が拘束型であれば，その効力の強さから有権者とされている者の判断を得るという意識が強く働き，その投票権者の範囲も公職選挙法上の選挙権者と同様にすべきであると考えられる。逆に，諮問型であれば，それぞれの地方自治体の判断に自主的に任されてしかるべきものといえよう。

しかしながら，多くの住民投票条例においては，公職選挙法を準用して有権者を規定しているため，国籍や年齢の制限が置かれている。これは，従来有権者だけであってもその多数意思を示すことにそれなりの意義を見出していたことに加え，住民投票条例の制定自体が困難なために，住民投票の請求主体がその実現に向けて障害となるような争点を作りたくないとして避けてきたことが大きな原因であったと思われる。

各地の例をみると，まず，名護市の米軍ヘリポート基地建設の是非を問う住民投票では，義務教育を終えた者（16歳以上の者）への投票権の付与ということも考えられたが，時間的に余裕がなく，最終的に選挙人名簿によることとなった。また，定住外国人については，沖縄にはもともと少ないため，特に問題にしなかったということである。

徳島市の住民投票では，条例案を作成する過程で定住外国人の投票権について議論があったが，争点を増やさないようにするという考えからあえて触れないようにされたということである。

御嵩町の住民投票では，定住外国人や20歳未満の者の投票権について十分問題を意識していた

が，産廃処分場の建設を推進する立場にあった岐阜県との関係で，住民投票の結果について後から県より問題点を指摘されることが予想できたので，できるだけ県に批判の材料を与えないために公職選挙法に従う方針をとっている。

他方，いわゆる「まちづくり参加条例」と呼ばれる箕面市の市民参加条例では，国籍の制限は置かれていない。

また，否決はされたが，神戸市の住民投票条例案では，3年以上日本に在住し3カ月以上神戸市に滞在する20歳以上の外国人に投票権を認めている。

さらに，静岡空港に関する住民投票条例案では，満18歳以上の者及び3年以上日本に在住している定住外国人のうち静岡県内の市町村に引き続き3カ月以上在住している者にも投票権を認めている点が注目される。

また，ごく最近の例として，米原町住民投票条例案は，「永住外国人の方々も，地域におけるまちづくりの仲間であ」るという考え方から，「20歳以上の永住外国人で引き続き3カ月以上米原町に住所を有する者」にも投票資格を付与している。このように「一般投票条例」において，永住外国人に投票資格を与えた例は今まで存在しなかった。その意味で当該条例案は注目すべきものである。しかし，2001年12月21日の議会本会議において，「米原町住民投票条例案」は，議員14名のうち賛成4名で，賛成少数により否決された。

住民投票が地方自治において住民意思の表明手段として明確に位置付けられるようになれば，本問題は避けては通れない課題となるというべきであろう。

では住民投票における投票権者はどのように解するべきであろうか。

まず定住外国人の問題についてであるが，地方自治はその住民の意思に従って行われるべきであるという地方自治の本旨からするならば，外国人の中でも定住外国人については，その居住する地方自治体及びその区域と密接な関係を有するに至ったというべきであり，その居住地域の将来に関わる重要事項についてその意見を反映させるべきであろう。したがって，定住外国人については住民投票権も認められるべきこととなるし，また法的にもそのことが許容されているというべきである。

次に，未成年者については，住民投票の対象となる事項が将来に大きな影響を与え，若い世代にも密接に関わる点や，少なくとも高校を卒業する年齢である18歳であれば能力的に十分判断ができると考えられること，多くの国々で選挙権が18歳以上の者に認められていることなどからすると，少なくとも18歳以上の者については投票権を認めるべきであると思う。実際にも，沖縄県での日米地位協定の見直し等に関する住民投票において，若者たちの考えを知ってもらおうという目的で，高校生によって自主的に模擬投票が行われたという事例も存在する。

また，これらの判断にあたっては，拘束型の住民投票においては，投票結果が有権者から選ばれた首長や議会の意思を拘束するのであるから，投票権者の範囲も公職選挙法上の有権者と同じようにすべきという考えが強くなるものと思われる。したがって，拘束型について投票権者の範囲を広げるというのであれば，公職選挙法の改正も同時になされる必要があるといえよう。

しかし，諮問型の住民投票であれば，投票結果が首長や議会の意思を拘束することはないのであるから，投票権者について，基本的にその地方自治体が独自に判断すべきであると考える。

(4) 情報提供

情報提供については，住民投票条例の制定とそれによる住民投票の実施に対して，首長，議会，住民が同一方向で協力している場合（沖縄県や海山町の例など）には，問題とされている内容に関する情報が住民側に積極的に開示され，かつ，役所職員らによる内容の説明，学習会などが開かれるため問題は少ないといえる。これに対して，住民が首長又は議会と対抗型をとる場合は情報開示が極めて不十分であり，住民投票条例の制定及び

住民投票の実施に向けての膨大なエネルギーが住民に課せられることになり，このことが問題であるといえよう。

情報公開については，情報公開条例の普及や「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が2001年4月1に施行されたこと，さらにオンブズマンの活躍などによって相当程度前進しているといえよう。しかしながら，条例の内容や制度の運用はまだ不十分な状態であり，今後も充実発展させていかなければならないであろう。また，高浜市の住民投票条例のように，市長や選挙管理委員会の情報提供義務を条文に規定することは，それによって情報保持者側の情報提供者としての自覚も高まり，有効なものであると思われる。

次に，問題となっている内容が正確に住民に伝達される方法，手段についてであるが，それは，これまでの住民投票の実施例からもわかるように，住民の積極的な情報収集と，個別の勉強会，学習会の積み重ねにあるといえよう。首長，議会が協力している場合は，役所の職員等による正確な情報提供と解説が期待できるが，必ずしもそうではない場合に，市民の核となる者の出現を得なければならない(巻町や徳島市の例など)。このように，情報の獲得の遅滞と，情報分析及び情報解説という作業の膨大さが，実際の情報提供との関係で問題となってくる。それ故，正確な情報の提供を首長，又は議会が責務として行うことが大前提となるといえよう。

(5) 投票運動

住民投票においては，公職選挙法は適用されない。そのため，投票運動の公正さや適正さをどのように保っていくかということが問題となってくる。

これまで過去において制定された住民投票条例では，

① 区長と立候補者の協定（中野区教育委員準公選制）

② 「住民の自由な意思が拘束され，もしくは不当に干渉され，または住民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない」(窪川町住民投票条例)

③ 「買収等町民の自由な意思が拘束され，不当に干渉されるものであってはならない」(巻町条例15条但書)

などのいわば紳士協定や倫理規定が設けられている。

しかし，これらの各住民投票条例には，アメリカで考案された専門業者による署名集めの規制，マスメディアを使った宣伝のルール化，選挙キャンペーンの費用規制等は採用されていないし，倫理規定違反や不当な干渉についての基準も明確ではない。そもそもこれらの倫理規定，紳士協定に違反しても罰則の適用がないことから，投票の事前運動に関する規制に関しては全く実効性がないといえる。

唯一，吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例では，戸別訪問が禁止され，その違反に対する罰則規定も設けられた。これは，住民投票運動に相当の規制を加えないと不正がはびこり，市全体が政争の場と化すと懸念されたことによるものである[24]。

実際に，沖縄の県民投票では，投票率が県政への信任投票の意味を持つことから，県当局は1億2,000万円の広報予算を組み，県庁組織自体が政治的アクターとして積極的に関与し，県民投票を利用したともいわれている。岐阜県御嵩町での産廃施設の住民投票でも，県の調整案が投票への干渉と見られた。

では，住民投票の運動に関して，罰則規定を含む相当な規制を設けるべきなのであろうか。

この問題は，行政機関の介入をどこまで許すかという問題とも関連する。公職選挙法が適用されないから，法律などを用いて，国家・地方公務員等の公権力が投票運動や集票活動に様々な条件をつけることによって行政機関が介入することも可能といえる。しかし，いったんこのような権限を公権力に与えると，事実上歯止めがなくなるのが現実である。したがって，現在のところ，投票運動やその違反に対しては必要最小限の規制にとど

めるべきであり，紳士協定や倫理規定への違反に対しては，それに関わった議員や首長への住民投票条例違反あるいは公約違反を理由にリコールする手段によるべきであると考える。

では，住民投票の運動において守られるべき最低限のルールとは何か。

まず，投票運動において，買収や供応，投票妨害にあたる行為が行われてはならないのは当然のことであり，この種の行為について規制すべきことについて異論はないと思われる。

問題は，公職選挙法において禁止されている戸別訪問等の事前運動に対する規制の是非についてである。思うに，この種の事前運動は住民投票に欠かせない住民に対する情報提供手段の一つであり，規制を行うことはむしろ自由な住民投票の実現の妨げとなる恐れが強いと思われる。もともと公職選挙法が戸別訪問を禁止していること自体についても疑問視する声が強い。したがって，投票運動は自由に行われるべきであり，買収等の行為に罰則規定を設ければ十分であると考える。

第3節　住民投票の実施後における問題点

住民投票の実施後においては，(1)投票の成立要件，(2)法的拘束力，(3)請求制限期間，という三つの事項に関する問題点があげられる。

(1)　投票の成立要件

投票の成立要件については，必要最低投票率[25]について問題となる。

必要最低投票率に関する例を見てみると，例えば徳島市の吉野川可動堰の住民投票においては，投票率が50%に達しないと住民投票を不成立とするという条件が付され，事実上住民投票が成立しないことを目的とするようなルールが設定されている[26]。このように，住民[27]の50%の投票がなければならないとする必要最低投票率は，住民投票を実施する区域と有権者数の関係からみると，有権者数が比較的少ない場合については不合理性は必ずしも明らかとはならないが，徳島市の例では有権者数が約208,000人という多さであることからして，地方自治における首長，議員の選挙の場合にこのような必要最低投票率が存在していないことと比較しても，極めて疑問視されざるを得ない。

しかしながら，他方で，一部地域の問題について，当該地域住民のみの住民投票という場合においては，必要最低投票率を定めなければ極めて小数の住民の投票で決定されてしまうという危惧が論じられる[28]。

この問題は，さきの実施区域の設定において論じたように，住民投票における住民の範囲は，市・町・村（あるいは県）単位を基本として行うべきであるという考え方からすると，首長，議員の選挙との比較及び必要最低投票率自体を設定することの是非という観点から考えていかなければならない。

この点で参考になるのが，首長，議員等の有効投票率である。公職選挙法第95条第1項第3号，第4号によれば，得票率は有効投票の4分の1以上であることが法定されている。

もとより，最低投票率との関係で直接的ではないが，通常の選挙投票率が50%前後[29]であることを考え，かつその4分の1ということになれば，有権者数に対して12.5%以上の得票を確保できればよいことになる。

これとの比較でいうならば，必要最低投票率を設定しないで「絶対得票率」をとり，有権者総数を分母として，例えば得票率が12.5%に達しない場合は有効ではないとする立場をとる方法も十分考えられる。

他面，首長らが投票数の4分の1以上の得票という点を単純に25%と見て，これを必要最低投票率とすることも考えられる。

また，必要最低投票率のほかに，得票率の問題もある。

必要最低投票率を設定せず絶対得票率をとる場合は，二者択一，三者択一等の選択肢の場合にそれぞれの選択がこれをクリアしているかということが問題となる[30]。

これに対し，必要最低投票率を設定せず，ある

いは設定して，通常の二者択一の場合には投票総数の過半数，三者択一等の場合の多肢選択の場合は最多数の得票ということになるが，必要最低投票率を設定しない場合に少数の投票率によるとすると，果たしてそれによって住民の意思が反映されているかということについては，はなはだ疑問が残る。

その点では，必要最低投票率を設定した上でその過半数とするか，あるいは，必要最低投票率を設定せずに絶対得票数を設定するかのどちらかをとらざるを得ないと考えられる。

しかしながら，先にも論じたように住民の人口の多い少ないが常に現実的な問題として横たわっており，また他の要素とも深く関連するものであるから，この問題については今後さらに検討を深めていくつもりである。

(2) 法的拘束力

ここでは，まず法的拘束力を持つ場合と持たない場合という二つの場合を具体的に考えていくことにする。

はじめに，住民投票の結果が法的拘束力を持つ場合を想定してみよう。この場合，投票結果がそのまま首長や議会の意思表示となり，首長あるいは議会は投票結果に従う義務を負うことになる。そうなると，例えば，町長が町有地につき電力会社との間で売買契約を締結した場合，それが住民投票の結果に反する行為であるならば，その行為は無効となる，あるいはそこまで解さなくても，町長と住民との間では内部的に法的に拘束されているのであるから，町長の行為は法的瑕疵のある行為となり，取消し，損害賠償等の対象となると解される。また，町長の行為が許認可等の処分性を有するものであるならば，投票の結果に反した町長の行為は取消訴訟の理由となることもありうる。

次に，法的拘束力を有しない，いわゆる諮問型と呼ばれている住民投票の効力を検討していく。法的拘束力がないということは，投票結果に長あるいは議会は従う義務はなく，長あるいは議会が投票結果に反する行為を行ったとしても，住民はその行為を法的に是正できないということになる。すなわち，投票結果に対する尊重義務を担保し，事実上の実効性を持たせるためには，首長の解職請求あるいは議会の解散請求という方法をとるしかないと解される。

法的拘束力を有する場合と有しない場合を上記のように理解した上で，次に問題となるのは，住民投票を制度化するには法律に基づくことが必要か，それとも条例に基づいて制度化すれば足りるのかということである。これらの問いに対しては，

① 条例に基づいて，諮問型住民投票はもとより，決定型・拘束型住民投票も可能であるとする見解

② 諮問型住民投票は条例で可能であるが，決定型・拘束型住民投票は法律に基づかなければ認められないとする見解

③ 決定型・拘束型住民投票も諮問型住民投票も，いずれも条例に基づいては認められないとする見解

という三つの説に大別できる。また，この法形式の問題，拘束力の問題に関する三つの説は，住民投票の対象事項とも関わっているということに注意しておかなければならない。

まず，第一の見解につき，杉原泰雄教授は，憲法が宣言する「国民主権」をフランス憲法学説の言う「人民（プープル）主権」と理解し，その「人民（プープル）主権」を基本に住民自治を理解することを出発点として，「日本国憲法は，地方公共団体の意思決定については議会による意思決定を当然の前提としているわけではなく，特に重要な問題については直接の民意による決定を重視しているとも解される。そして，町村の条例に基づく拘束的住民投票制については，地方自治法94条，95条が条例で議会を置かず有権者の総会（町村総会）をもって議会にかえることを認めているが，これは全面的な直接民主制の承認であり，全面的な直接民主制が可能であれば，部分的な直接民主制である住民投票を否定すべき合理的な理由はないし，また，市と都道府県の場合も，日本国憲法

の代表民主制の観点からすれば，またそれを支える国民主権（「人民主権」）や住民自治の原理からすればなおさらのこと，憲法とそれに適合的な法律に明示的な禁止規定がない限り，その地方公共団体の事務の住民投票になじむ事項について，拘束的住民投票制を条例で設けることは可能と解すべきであろう」と述べている(31)。

これに対して多数説である第二の見解は，長の解職請求成立後に行われる現行の住民投票も法律で規定すれば可能と解されてきたこと，1978年に内閣法制局長官が国会答弁で，国レベルでも諮問的国民投票ならば憲法に反しないとしたこと(32)などを理由として，地方レベルの諮問型住民投票であれば合憲・適法と解するものである(33)。他方，法律に基づかない拘束型住民投票は，「憲法93条を受けて地方自治法は議会（議員）と長の『二元的』な『代表民主制』を採用し，しかも長に当該地方公共団体の事務の執行に関する包括的権限を付与しているが，議会や長などの執行機関を法的に拘束したり，それらにかわって自治体の意思を直接に決定したりする住民投票制度を設けると，その趣旨に反することになる」ので，条例で定めるのは地方自治法違反であるとされる(34)。

第三の見解に立つ原田尚彦教授は，「憲法や法律の規定を素直に読むと，やはり地方行政は，首長と議会がその責任でおこなうことを予定していると読まざるをえないし，またそれには相応の理由もある。そうだとすると，個別政策をアド・ホックに住民投票できめるというやり方には，行政の総合性と一貫性をさまたげ首長や議会の権限と責任体制をおびやかすおそれがあるから，現行の法体系との間に抵触が懸念されるのはむしろ当然である」という(35)。

思うに，憲法の規定は，第93条第1項で，地方自治について「議事機関として議会を設置する」として首長と議会による二元的な間接民主制を中心としており，条例の制定改廃請求(36)，事務監査請求(37)，議会解散請求(38)，議員・長の解職請求(39)などの直接民主制的制度でこれを補完する趣旨であると読むのが素直であり，また直接請求の諸制度を定めながら，政策的住民投票について沈黙する地方自治法においては，拘束的な政策的住民投票の禁止を含意していると理解できよう。したがって，第二の多数説が妥当であろう。

(3) 再請求・再投票禁止期間

最後に，住民投票が実施されてその結果が出た場合，同一事項に関して一定期間住民投票の請求あるいは再投票を禁止すべきか否かということが問題となる。

従来，住民投票は緊急の課題について主権者としての意思を示すものであって，通常の意思決定システムから見て例外的なものと考えられてきたため，再請求の禁止についてはあまり深く議論されてこなかった。しかし，住民投票が地方自治における意思決定の一方式であるという明確な位置付けがなされるようになってきている現状の中で，その制度化が焦眉の課題であることからすると，この問題を考える必要性が生じてくることになる。

一般に，一定の具体的判断を出した公的機関は，再び同じ事項について審議ないし審理しないという原則が認められている(40)。また，地方自治法上，議員及び長に対する解職請求について，1年間は再び解職の請求をすることを禁止している(41)。このような禁止がなされるのは，公的判断の安定性を図り，その権威を高めるところにあるといわれている。住民投票もいうまでもなく主権者の意思が直接的に反映された公的判断ということができ，したがって，同様な制限がなされるべきであると考えられる。

さらに，住民投票が多大な労力や費用をかけて行われるということや，住民投票が「濫用されるならば，住民を住民投票に倦んでしまい，必ずや投票率が低下するであろうし，間接民主制の意思決定システムが攪乱されよう」(42)という住民投票独自の危険性からも，再請求・再投票の禁止が要請されることになるであろう。

この基本的考え方については，住民投票の効力が拘束型か諮問型かによる違いはなく，いずれの

型にも妥当すると考えられる。

では，具体的にどのくらいの期間を画するかが問題となるが，明確な基準は今のところ存在していない。

実際に施行された例では，長崎県小長井町での採石場の新規計画及び拡張計画の賛否を問う条例では4年間とされた。また，「高浜市住民投票条例」は，2年間再請求を禁止している。住民投票立法フォーラム案や民主党の住民投票法案では，再請求禁止期間を2年間としている。社民党案では禁止期間が1年間とされている。

また，住民投票の日以降の首長や議員の残り任期期間とする見解も出されている[43]。

この問題を考えるにあたっては，前述の住民投票の結果に対する信頼性，安定性の確保と情勢の変化への適切な対応という二つのバランスをどのようにとるかということを考慮しなければならない。

その上で，住民投票の効力が拘束型か諮問型か[44]，その対象事項の種類，性質等によって具体的に判断する必要がある。

仮に諮問型を前提とするならば，判断の安定性の確保を図りながら情勢の変化に適切に対応させる期間としては，2年間というのが妥当ではないかと思われる。

おわりに

住民投票制度は，住民の意思が直接行政に反映されるという意味で最も強力な住民参加制度である。しかし，多大な時間と経費を要する住民投票までたどりつく前に，常日頃から，情報公開，住民の地方政治への参加意識の育成，政治的成熟，様々な住民参加制度の充実・拡大を図る必要がある。これらが事前に施された上で行われる住民投票こそが，真の意味で必要不可欠な住民投票であるといえよう。さらにこのように望ましい姿で住民投票が行われるならば，それは，議会の活性化，住民の主権者意識の発展，ひいては本当の意味での地方自治へ導くものであり，意義のあるものといえよう。

なお，本稿は，2001年5月31日現在を基準としており，その後の事情の変化により適切でない表現があることについて御了承願いたい。

注

はじめに

(1) 住民投票立法フォーラム（共同代表：折田泰宏・新藤宗幸）『日本の新しいルールづくり』（2001年11月24日札幌で開催された日本自治学会　分科会Bで配布された資料）。

調査は2001年6月30日と7月1日に実施されたものである。

第1章

(1) 高浜市住民投票条例の全文については，後掲資料を参照されたい。

(2) 愛知県高浜市役所総務部庶務課作成による資料『高浜市の住民投票の取り組みについて』〔1〕制定の背景について　より。

(3) 高浜市住民投票制度の流れについては文末図を参照されたい。

(4) 愛知県高浜市役所総務部庶務課作成による高浜市住民投票条例資料『この制度の目的は？』9頁。なお，高浜市住民投票条例資料については以下，『資料』と略して記す。

(5) 前掲資料(注4)『どんなことが対象となるのですか？』9頁。

(6) 前掲資料（注4）『「市政運営上の重要事項」ならどんなことでも対象となるのですか？』9頁。

(7) 前掲資料(注4)『どうすれば住民投票を請求できるのですか？』10頁。

(8) 「3分の1以上」という条件は，高浜市の人口規模(2001年1月1日現在38,728人)や市の面積(13平方km)，住民投票に必要な費用，投票運動の展開に要する住民のエネルギーや有権者が投票所に足を運び，投票するのに必要な労力，あるいは対象となる事案の重要性といった点などを総合的に考えた結果，決定されたものであ

る。

(9) 前掲資料(注4)『投票はどんな形式でもいいのですか？』10頁。

(10) 前掲資料(注4)『住民投票はだれが管理し行うのですか？』11頁。

(11) 前掲資料(注4)『4　住民投票の執行』4頁。

(12) 前掲資料（注4）『だれが投票できるのですか？』10頁。

(13) 前掲資料（注4）『5　投票資格者』4頁。

(14) 前掲資料(注4)『投票はいつ行うのですか？』11頁。

(15) 前掲資料（注4）『4　投票期日』4頁。

(16) 前掲資料(注4)『投票用紙への記入はどのように行うのですか？』11頁。

(17) 前掲資料(注4)『住民投票に関する情報はどのように提供されるのですか？』12頁。

(18) 前掲資料(注4)『投票運動はどのように行うのですか？』4頁。

(19) この規定は,「他の選挙と同日投票となったときに，その選挙の候補者の公約や論点が住民投票で取り上げられている争点と重なった場合，住民投票の投票運動と同日選挙の選挙運動の区別が不透明となってしまう可能性があ」り，「投票運動のつもりで行ったことが選挙運動と誤解され，公職選挙法違反に問われるおそれが十分考えられる」ことから，同日投票となった場合は，投票運動に参加する市民を保護するという観点に立って定められたものである。

(20) 前掲資料(注4)『住民投票が成立するための必要な条件は何ですか？』12頁。

(21) 前掲資料(注4)『投票の結果が決定したあとはどうなりますか？』12頁。

(22) 前掲資料（注4）『11　請求制限期間』5，13頁。

(23) 前掲資料（注4）『12　選挙準拠』5頁。

(24) 前掲資料(注4)『住民投票を実施する費用はどのくらいですか』13頁。

第2章

(1) 森田朗「地方自治と民主主義 ── 住民投票制度をめぐって ──」『都市問題研究』49巻3号40頁。

(2) 森田・前掲論文（注1）40頁。

(3) 高浜市住民投票条例第3条第1項。

(4) 2001年2月8日付　朝日新聞朝刊。

(5) それぞれの案については，以下参照。なお，矢印の左側の数は投票資格者数である。

①「住民投票に関する特別措置法案」(住民投票立法フォーラム)。

50万人以下の場合→ 100分の10
50万人を超え100万人以下の場合 → 100分の8
100万人を超える場合→ 100分の5

②「住民投票法案」（民主党)。

10万人以下の場合→ 100分の15
10万人を超え50万人以下の場合 → 100分の10
50万人を超える場合→ 100分の2

③「住民投票法大綱」（日本共産党)。

50万人以下の場合→ 100分の20
50万人を超え100万人以下の場合 → 100分の15
100万人を超える場合→ 100分の10

(6) 岩崎忠夫「『住民投票』の挑戦と課題」『ジュリスト』1103号(1996年)26頁以下の発言要旨。

(7) 福井康佐「住民投票の研究 ── 日本型住民投票の可能性を探る ──」『学習院』5号(1999年)22頁。

(8) 辻村みよ子「『住民投票』の憲法的意義と課題」『ジュリスト』1103号（1996年）39頁。

(9) 辻村・前掲論文（注8）39頁。

(10) 赤坂正浩「地方自治体の政策決定における住民投票 ── 憲法論と政策論」『法学教室』212号（1998年）9，10頁。

(11) 武田真一郎「住民投票の課題と展望」『法律のひろば』52巻8号（1999年）13頁。

(12) 村上芳夫「第5章　地方自治体における住民投票条例制定の問題点」新藤宗幸編『住民投票』（ぎょうせい・1999年）195頁。

(13) 高浜市住民投票条例第9条第2項。

(14) 森田・前掲論文（注1）39頁以下。

(15) 今井一（著）『住民投票』（岩波書店・2000年）123頁。

(16) 三本木健治「住民投票の法的構成に関する論点」『法律のひろば』52巻8号（1999年）21頁。

(17) 例えば，日米地位協定の見直しには賛成だが，基地の整理縮小には反対というように，一つには賛成だがもう一つには反対という場合にどうするのかという疑問が残る。

(18) 例えば，基地の整理縮小の基準が明確でないなど。

(19) 森田・前掲論文（注1）40頁。

(20) 村上・前掲論文（注12）200頁。

(21) 村上・前掲論文（注12）200頁。

(22) 地方自治法第10条第1項。

(23) 地方自治法第11条，第18条。

(24) もっとも，当初住民から直接請求された段階の条例案では，このような規制は設けられていなかった。「住民投票には賛成であるが，可動堰計画にも賛成する」という考えの議員から独自の条例案が提示され，この条例案において前記のような戸別訪問禁止規定がもりこまれたという経緯がある。

(25) ここでは，得票率も含めて考える。

(26) この問題は，実際はクリアできた。

(27) ここでいう「住民」は，当該住民投票条例制定に対する有権者数を意味する。

(28) 住民参加有識者会議報告書「地方分権と住民参加を考える ── 住民投票の論点をめぐって ──」財団法人社会経済生産性本部（2001年6月）52頁。

(29) 参考までに，2001年7月29日の県知事，市長選挙においての投票率は次の通りであった。①静岡知事選62.15%（前回41.64%），②兵庫知事選56.21%（前回39.90%），③仙台市長選56.26%（前回31.97%）等。

(30) また，これをどこに設定するかという点が前述のように問題としてある。

(31) 杉原泰雄「国民主権と住民自治 ── 住民投票制度に焦点を合わせて ──」『法学教室』199号（1997年）22，23頁。

(32) 「憲法は間接民主制を国の統治の機構の基本原理としており，第96条，第79条，第95条はその例外を限定的に容認しているものであるから，法的な効力をもつ国民投票制度には否定的に解さざるを得ないが，第41条の原則に触れない形において，個別的な事案について国民全体の意思を御審議の参考にされるために国民投票に付するという制度を立てることは憲法違反になるとは考えない」（1978年2月3日の衆議院予算委員会での真田内閣法制局長官の答弁）。

(33) 赤坂・前掲論文（注10）9，10頁。

(34) 稲葉馨「住民投票」『法学教室』195号（1996年）3頁。

(35) 原田尚彦「住民投票と地方自治」『都市問題』87巻1号（1996年）5頁。

(36) 地方自治法第74条以下。

(37) 地方自治法第75条。

(38) 地方自治法第76条以下。

(39) 地方自治法第80条以下。

(40) 国会，地方議会での一事不再議，民事・刑事裁判での一事不再理など。

(41) 地方自治法第84条。

(42) 福岡英明「間接民主制と住民投票の実効性」『法律のひろば』52巻8号（1999年）27頁。

(43) 村上・前掲論文（注12）187頁。

(44) その効力の強さからいって，拘束型の方が再請求の禁止期間が長くなるであろう。

共通参考文献

（書籍）

- 横田清編『住民投票Ⅰ』（公人社・1997年）。
- 今井一著『住民投票』（岩波書店・2000年）。
- 今井一編『住民投票Q＆A』（岩波ブックレッ

ト・1998 年)。
- 新藤宗幸編著『住民投票』(ぎょうせい・1999 年)。
- 坂田期雄「6　住民投票制度 ── 最近の論議とその課題 ──」『新しい都市政策と市民参加』(ぎょうせい・1978 年)。
- 新潟日報報道部『原発を拒んだ町』(岩波書店・1997 年)。
- 手島孝『行政国家の法理』(学陽書房・1976 年)。
- 佐藤幸治『憲法［第 3 版］』(青林書院・1995 年)。
- 原田尚彦『地方自治の法としくみ(全訂 2 版)』(学陽書房・1995 年)。
- 加藤富子「住民投票制度」園部逸夫編『新地方自治法講座　第 4 巻　住民参政制度』(ぎょうせい・1996 年)。
- 阿部泰隆『行政の法システム（下）(新版)』(有斐閣・1997 年)。

(雑誌)
- 兼子仁「自治体住民の直接民主主義的権利」『都立大学法学雑誌』32 巻 1 号（1991 年)。
- 福井康佐「住民投票の研究 ── 日本型住民投票の可能性を探る ──」『学習院 5 号』(1997 年)。
- 久邇良子「フランスにおける住民投票」『月刊自治研』36 巻 416 号（1994 年)。
- 椎名慎太郎「フランスにおける住民投票」『月刊自治研』39 巻 448 号（1997 年)。
- 世論構造研究会「住民投票の時代」『月刊自治研』41 巻 472 号（1999 年)。
- 折田泰宏「住民投票条例の法制度化の検討」『月刊自治研』41 巻 481 号（1999 年)。
- 宮崎伸光「日本国憲法第 95 条の政治的意義 ── 地方自治特別法再生のために ──」『法学新報』100 巻（1994 年）5 = 6。
- 武田真一郎「住民投票をめぐる法的問題」『法律のひろば』46 巻 6 号（1993 年)。
- 秋田周「住民投票は問いかける」，武田真一郎「住民投票の課題と展望」，三本木健治「住民投票の法的構成に関する論点」，福岡英明「間接民主制と住民投票の実効性」，橋本勇「住民投票の対象」『法律のひろば』52 巻 8 号（1999 年)。
- 「条例制定直接請求マニュアル」『地方自治ジャーナル』通巻 204 号 Vol. 18（1995 年)。
- 原田尚彦「住民投票と地方自治」，仲哲生「住民投票制度の構想」，横田清「アメリカ合衆国における住民投票（住民立法）制度の運用」，中川一好「巻町における住民投票」『都市問題』87 巻 1 号（1996 年)。
- 秋田周「巻原発・住民投票の意義」『住民と自治』(1996 年)。
- 秋田周「地方自治における住民参加の研究」『法政理論』28 巻 4 号（1996 年)。
- 成嶋隆「直接民主制の光と影」『法律時報』68 巻 12 号（1996 年)。
- 手島孝「現代リコール論」『ジュリスト』870 巻（1986 年)。
- 中村睦男「統治過程と『民意』」884 巻（1987 年)。
- 三辺夏雄「巻町原発住民投票の法的問題点」『ジュリスト』1100 号（1996 年)。
- 「＜座談会＞『住民投票』の挑戦と課題」，辻村みよ子「『住民投票』の憲法的意義と課題」，阿部泰隆「住民投票制度の一考察」，加藤富子「都市型自治と住民投票の関係 ── 住民投票制度の社会学的考察」，横田清「アメリカ合衆国における直接立法（住民投票）制度」，椎名慎太郎「沖縄米軍基地をめぐる『住民投票』」『ジュリスト』1103 号（1996 年)。
- 「特集/いま，地方自治は」『法学セミナー』380 号（1986 年)。
- 中川一好「民主主義の原点」『法学セミナー』494 号（1996 年)。
- 榊原秀訓「巻町原発住民投票と住民参加」『法学セミナー』503 号（1996 年)。
- 稲葉馨「住民参加，住民投票はどうなっているか」『法学セミナー』507 号（1997 年)。
- 棟居快行「代表民主制・直接民主制」『法学教室』165 号（1994 年)。

- 稲葉馨「住民投票」『法学教室』195号（1996年）。
- 杉原泰雄「国民主権と住民自治 ── 住民投票制度に焦点を合わせて ──」『法学教室』199号（1997年）。
- 藤原静雄「住民参加」『法学教室』209号（1998年）。
- 赤坂正浩「地方自治体の政策決定における住民投票 ── 憲法論と政策論」『法学教室』212号（1998年）。
- 森田朗「地方自治と民主主義 ── 住民投票制度をめぐって ──」『都市問題研究』49巻3号（1997年）。

（資料）

- 沖縄県総務部知事公室基地対策室『県民投票の記録』（1997年）。
- 愛知県高浜市役所総務部庶務課『高浜市住民投票条例・資料』（2001年）。
- 東京都政策報道室『住民投票条例集』（1996年）。
- 住民投票立法フォーラム『住民投票に関する特別措置法』（2001年）。
- 日本共産党『住民投票法案大綱』（2000年）。
- 民主党『住民投票法案要綱』（2001年）。

（新聞）

- 新潟日報，沖縄タイムス，朝日新聞，毎日新聞，読売新聞，北海道新聞，日経新聞，高知新聞，四国新聞。

（その他）

- 宮崎県串間市，岐阜県御嵩町，大阪府箕面市，徳島県徳島市，長崎県小長井町，新潟県刈羽村，埼玉県上尾市，静岡県静岡市，三重県海山町，群馬県堺町，北海道ニセコ町，愛知県高浜市，滋賀県米原町，など各自治体のホームページ。

（あだち　ゆりこ　石狩市総務部）

《資料》

高浜市住民投票条例

平成12年12月20日市議会定例会可決

平成13年4月1日施行

(原文縦書き)

(目的)

第1条　この条例は，地方自治の本旨に基づき，市政運営上の重要事項に係る意思決定について，市民による直接投票（以下「住民投票」という。）の制度を設けることにより，これによって示された市民の総意を市政に的確に反映し，もって公正で民主的な市政の運営及び市民の福祉の向上を図るとともに，市民と行政の協働によるまちづくりを推進することを目的とする。

(定義)

第2条　この条例において「市政運営上の重要事項」とは，市が行う事務のうち，市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって，市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし，次に掲げる事項を除く。

(1)　市の権限に属さない事項

(2)　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

(3)　もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項

(4)　市の組織，人事及び財務に関する事項

(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

(住民投票の請求及び発議)

第3条　高浜市の議会の議員及び長の選挙権を有する者（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第22条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者をいう。）は，市政運営上の重要事項について，その総数の3分の1以上の者の連署をもって，その代表者から，市長に対して書面により住民投票を請求することができる。

2　前項に規定する署名に関する手続等は，地方自治法（昭和22年法律第67号）第74条第5項から第7項まで，第74条の2第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。

3　市議会は，議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され，かつ，出席議員の過半数の賛成により議決された市政運営上の重要事項について，市長に対して書面により住民投票を請求することができる。

4　市長は，市政運営上の重要事項について，自ら住民投票を発議することができる。

5　市長は，第1項の規定による市民からの請求（以下「市民請求」という。）若しくは第3項の規定による議会からの請求（以下「議会請求」という。）があったとき，又は前項の規定により自ら住民投票を発議したときは，直ちにその要旨を公表するとともに，高浜市選挙管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）の委員長にその旨を通知しなければならない。

6　市長は，住民投票に係る市民請求又は議会請求があったときは，その請求の内容が前条各号の規定に該当する場合を除き，住民投票の実施を拒否することができないものとする。

(条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例)

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。

(住民投票の形式)

第5条　第3条に規定する市民請求，議会請求及び市長の発議（以下「市民請求等」という。）による住民投票に係る事案は，二者択一で賛否を問う形式のものとして請求又は発議されたものでなければならない。

(住民投票の執行)

第6条　住民投票は，市長が執行するものとする。

2　市長は，地方自治法第180条の2の規定に基づき，協議により，その権限に属する住民投票

の管理及び執行に関する事務を選挙管理委員会に委任するものとする。

（選挙管理委員会の事務）

第7条　選挙管理委員会は，前条第2項の規定により委任を受けた住民投票の管理及び執行に関する事務を行うものとする。

（投票資格者）

第8条　住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は，公職選挙法第9条第2項に規定する高浜市の議会の議員及び長の選挙権を有する者とする。

2　選挙管理委員会は，住民投票を実施するに当たっては，投票資格者について投票資格者名簿を調整しなければならない。

（住民投票の期日）

第9条　住民投票の期日（以下「投票日」という。）は，選挙管理委員会に対して第3条第5項の規定による通知があった日から起算して60日を経過した日から最も近い日曜日（以下「指定日」という。）とする。

2　前項の規定にかかわらず，当該指定日の前後15日以内に衆議院議員若しくは参議院議員の選挙，愛知県の議会の議員若しくは長の選挙又は高浜市の議会の議員若しくは長の選挙が行われるときは，これらの選挙と同日に行うことができる。

3　選挙管理委員会は，前2項の規定により投票日を確定したときは，直ちに当該投票日その他必要な事項を告示しなければならない。

4　前項の規定による告示は，当該投票日の7日前までにこれを行わなければならない。

（投票の方法）

第10条　住民投票は，1人1票の投票とし，秘密投票とする。

2　住民投票については，投票資格者は，事案に賛成するときは投票用紙の賛成欄に，反対するときは投票用紙の反対欄に自ら○の記号を記載しなければならない。

（無効投票）

第11条　次に掲げる投票は，無効とする。

(1)　所定の投票用紙を用いないもの

(2)　○の記号以外の事項を記載したもの

(3)　○の記号のほか，他事を記載したもの

(4)　○の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

(5)　○の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したのか判別し難いもの

(6)　白紙投票

（情報の提供）

第12条　選挙管理委員会は，第9条第3項に規定する住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに，当該住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び同項に規定する告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を公報その他適当な方法により，投票資格者に対して提供するものとする。

2　市長は，住民投票の告示の日から投票日の前日までの間，当該住民投票に係る請求又は発議の内容を記載した文書の写し及び請求又は発議の事案に係る計画案その他行政上の資料で公開することができるものについて，一般の縦覧に供するものとする。

3　前2項に定めるもののほか，市長は，必要に応じて公開討論会，シンポジウムその他住民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。

（投票運動）

第13条　住民投票に関する投票運動は，自由とする。ただし，第9条第2項の規定により他の選挙と同日投票となった場合は，公職選挙法その他の選挙関係法令の規定に抵触する選挙運動又は投票運動は，行ってはならない。

2　前項本文の規定にかかわらず，住民投票に関する投票運動は，買収，脅迫等市民の自由な意思が拘束され，又は不当に干渉されるものであってはならない。

（住民投票の成立要件等）

第14条　住民投票は，一の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは，成立しないものとする。

この場合においては，開票作業その他の作業は行わない。

2　住民投票の結果は，有効投票総数の過半数をもって決するものとする。

（投票結果の告示等）

第15条　選挙管理委員会は，前条第1項の規定により住民投票が成立しなかったとき，又は住民投票が成立し，投票結果が確定したときは，直ちにこれを告示するとともに，当該告示の内容を市長及び市議会議長に報告しなければならない。

2　市長は，市民請求に係る住民投票について，前項の規定により選挙管理委員会から報告があったときは，その内容を直ちに当該市民選挙に係る代表者に通知しなければならない。

（投票結果の尊重）

第16条　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。

（市民請求等の制限期間）

第17条　この条例による住民投票が実施された場合（第14条第1項の規定により住民投票が成立しなかった場合を除く。）には，その結果が告示されてから2年が経過するまでの間は，同一の事案又は当該事案と同旨の事案について市民請求等を行うことができないものとする。

（投票及び開票）

第18条　前条までに定めるもののほか，投票時間，投票場所，投票立会人，開票時間，開票場所，開票立会人，不在者投票その他住民投票の投票及び開票に関しては，公職選挙法，公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）及び公職選挙法施行規則（昭和25年総理府令第13号）並びに高浜市公職選挙管理規程（昭和50年高浜市選挙管理委員会規程第1号）の規程の例による。

（委任）

第19条　この条例に定めるもののほか，住民投票に関し必要な事項は，市長が別に定める。

附　則

この条例は，平成13年4月1日から施行する。