

住民投票条例の課題—都内の現状と諸外国の事例から

三浦一浩（地域生活研究所）・伊藤久雄（NPO まちぽっと）

小平市の住民投票が提起した課題は多い。2011 年度版『都内基本自治体データブック』では住民投票条例制度や都内自治体の自治基本条例などにおける現状を概観したが、ここではそこで見えてきた課題を取り上げ、諸外国の事例なども参照しながら検討を加えたいと思う。

1. 市民の請求要件

自治体の条例に基づく住民投票には政策課題ごとに住民投票条例を制定する個別設置型のものと、自治基本条例などに実施に必要な事項をあらかじめ定めておく常設型のものがある。市民が直接請求によって住民投票を実施しようとする場合、個別型の住民投票条例では、請求要件は、地方自治法第 74 条の直接請求の規定に従い、有権者の 50 分の 1 以上となる。

一方、常設型の条例はこの要件を強化（高くする）しているものが多い。都内でいえば、新宿区や小金井市である。それは、常設型の場合、請求が成立すれば首長は必ず住民投票を実施しなければならない旨定めているからである。しかしその場合の要件は、自治体によって異なっている（1/5、1/6、13/100 など）。また、投票資格者について年齢要件を拡大する事例（都内では、新宿区、三鷹市、小金井市、杉並区（規則で規定）で満 18 歳以上に投票資格を認めている）や永住外国人に投票資格を認める事例（都内では、小金井市の

条例が「満 18 歳以上の永住外国人」に投票資格を認めている（杉並区、三鷹市も規則で規定））があり、それらの事例では請求資格者についても同様の対応がなされている。

なお、例えばアメリカ合衆国カリフォルニア州の州民発案制度では直近の州知事選挙で、全候補者に投ぜられた票数の 5%（憲法改正案の場合は 8%）の有権者の署名が必要とされており、請求要件をこうした首長などの選挙の投票率と連動させる方法も検討に値する。

2. 議会議決の有無

直接請求による条例制定は、必ず議会に付議しなければならない（地方自治法第 74 条第 3 項）ことから、これまでも議会で否決されることが多かった。昨年の「原発都民投票条例」が好例（悪例）である。

常設型住民投票条例の場合は、すでに条例が制定されているため住民投票の実施にあたっては議会の議決を要しない。ただし、前述のように請求要件のハードルが高いことになる。

なお、アメリカでは市民発案の制度が大きく二種類あり、一定の署名を集めると議会の議決を経ずに直接住民投票にかけられる「直接イニシアティブ」制度をもつ州の他、市民の発案をまず議会にかける「間接イニシアティブ」制度をもつ州もある。ただし後者の場

合でも一定の期間内に州議会によって可決されない場合、あるいは修正して可決された場合、提案者がさらに必要な署名を集め、当初提案を直接住民投票にかけることができる。ドイツの州民発案制度においても州民発案と州民表決からなる「2 段階州民立法」の他、州民請求を行い議会が応じない場合州民発案に進む「3 段階州民立法制度」をもつ州がある。日本の直接請求制度においても議会が否決した場合には直接住民投票にかけることを可能にするような制度を検討すべきである。

3. 成立要件

茅ヶ崎市の『住民投票制度の調査・研究』は、「住民投票の成立要件として「投票資格者の2分の1以上の投票」を定めている自治体が多い」とし、その理由として「住民の総意を把握するという視点」「議会と長（住民が含まれる場合もある）に尊重義務を課しているということ」「投票に参加していない住民に対しても投票結果に信頼性を持たせること」を挙げている。

また、「住民投票が成立要件を満たさなかった場合に開票するか否かについても分かれている」とし、不成立の場合であっても開票する理由として、「投票結果を受けた議会や長の対応について説明責任がある」ということや「情報公開を全うする必要がある」ということなどを挙げている。

一方、「ボイコット運動を招きやすくなり、住民投票に対する期待

感を失わせることになる」ということや、「議会と長は、投票率を含めた投票結果全体を考慮して尊重義務を果たせばよい」などの理由から投票率による成立要件を設けていない自治体もあると指摘している。

今回の小平市の場合は、一度成立した条例を市長選挙の直後に市長提案で改正したもので、特殊なケースといえる。すくなくとも直接請求の条例案審議の中で、条例の目的に照らして成立要件を入れるべきかどうかを議論し、判断すべきであった。また今回は、都市計画道路の「是非」ではなく、市民の意見を聞いて「見直すか否か」という市民の意見を問うもので、成立要件を付す性格のものではなかったということができる。

確かに諸外国でも成立要件を設けている事例は存在する。フランスでは有権者の過半数の投票、韓国では有権者の1/3以上の投票が成立要件となっているが、次に見るドイツの事例も含め、成立要件を定めている事例ではいずれも選挙結果が法的な効力をもつ拘束型の住民投票となっている点を強調しておきたい。そのドイツの事例を見ると、ほとんどの州において、自治体レベルの住民投票での可決要件として、有効投票の過半数の賛成のほか、有権者総数の10%～30%以上の賛成を必要とする「同意率」の規定がある。我孫子市の市民投票条例でも「賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない」との規定があるが、このような成立要件の設定は参考になる。一方で、先述したアメリカや

頻繁に住民投票が実施されているスイスでは、投票率による成立要件などを設定していない自治体も多く、成立要件を課すことが一般的であるわけではない点にも留意したい。

4. 今後の課題

小平市の今回のケースは、自治基本条例に住民投票を規定してはいたものの、その実施は「別に定める」ものであって、しかも条例が策定されていなかったものである。この小平市のケースに鑑みるまでもなく、常設型の住民投票が策定されることが望ましい。もちろん、自治基本条例に規定しなくても、市民参加条例や住民投票の単独条例でもいいのである。今後、常設型住民投票条例が増えていくことを期待したい。

ただし、常設型住民投票条例を持つ広島市で、旧市民球場解体の賛否を問う住民投票の実施を求めた市民に対して、住民投票条例が投票の対象として定める「市政運営上の重要事項」ではないとして、市長が「住民投票実施請求代表者証明書」の交付を拒否し、住民投票の実施を拒否した事例もある。常設型住民投票条例の策定だけでなく、首長や議会の判断によって住民投票の実施を拒否されることがないように、制度設計や運用において市民の認識を深めていく必要がある。

なお、第30次地方制度調査会では「大規模な公の施設」について、地方自治法に住民投票を義務づける議論があり、引き続き検討事項

となったが、地方自治法の改正も視野に入ってきたのは確かである。これらの制度の整備とともに、都市計画などについて「市民に直接意思を問う」住民投票の運動拡大も今後の課題である。

【参考資料】

- 茅ヶ崎市（2011）『住民投票制度の調査・研究』（2011年4月、茅ヶ崎市）
http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/dbps_data/_material/_localhost/010soumu/020gyousou/pdf/jyuminntouhyou_cyousa_kennkyuu.pdf
- 伊藤久雄（2012）「自治基本条例等における住民投票の規定をみる」『都内基礎自治体データブック（2011年度版）』（2012年、公益社団法人東京自治研究センター・財団法人地域生活研究所）
- 岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』No.45（2012.3）115-128頁
- 金玄珠（2005）「韓国における住民投票制度の成立（二）」『広島法学』28巻4号（2005.3）142-116頁
- 武田真一郎（2012）「住民投票実施請求代表者証明書の交付申請却下処分が適法とされた事例（広島市住民投票拒否事件）」『成蹊法学』76号（2012.6）148-164頁
- 坪郷實編著（2009）『比較・政治参加』（2009年、ミネルヴァ書房）
- 森田朗・村上順編（2003）『住民投票が拓く自治—諸外国の制度と日本の現状—』（2003年、公人社）
- 山岡規雄（2009）「カリフォルニア州における直接民主制」『レファレンス』（2009.12）101-114頁