

常設型住民投票条例における住民投票の対象事項該当性 広島高判平成24年5月16日（LEX/DBインターネット25481762）

小 川 正

第1 常設型住民投票条例制定・実施の実情と制定の理由など

1. 常設型住民投票条例制定・実施の実情

従来、住民投票⁽¹⁾は個別型の条例を制定して行われてきた⁽²⁾。しかし、2002年に愛知県高浜市において「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（括弧内省略）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。」として高浜市住民投票条例が制定されて以降、かなりの数の自治体において常設型住民投票条例が設けられた⁽³⁾。

最近も、各自治体において常設型住民投票条例制定のための調査研究が行われている⁽⁴⁾。

既に常設型住民投票条例が制定されている自治体は、＜資料1＞のとおりで全国に53団体ある⁽⁵⁾。なお、千葉県銚子市においても平成25年3月27日に銚子市住民投票条例

(1) 本稿における住民投票は、地方公共団体におけるもので、以下のように憲法、地方自治法などに規定されているものを除いたものである。

① 憲法95条、地方自治法162～261条

② 地方自治法76～85条

③ 市町村の合併の特例に関する法律4～5条

(2) 武田真一郎「最近の事例にみる住民投票の問題点——広島・鳥取・小平・北本——」地方自治職員研修2014年3月号57頁

(3) 比較的早期の検討報告書として、川崎市住民投票制度検討委員会「住民投票制度検討委員会報告書——制度構築に向けた17の論点」（2005（平成17）年3月）がある。

(4) 現在、北海道苫小牧市、兵庫県明石市、同県三田市などで精力的に取り組まれている。

(5) これは平成26年2月12日現在における苫小牧市による調査結果である。なお、＜資料1＞～＜資料3＞は苫小牧市の平成25年度第2回市民自治推進会議資料を引用したものである。苫小牧市のHPには、住民投票制度行政素案（平成25年9月）などが掲載されている。

が施行されているので、少なくとも54団体が常設型の住民投票条例を持っていることとなる⁽⁶⁾。

ちなみに、常設型住民投票条例には、二つの類型がある、一つは自治基本条例（市民参画条例）などに常設型の住民投票制度を設け住民投票条例にその手続きを定めるものであり、もう一つは常設型の住民投票制度とその手続きを住民投票条例自体に定めるものである。

住民基本台帳上の人口が10万人以上（平成25年3月31日現在）の団体における常設型住民投票条例の概要は<資料2>のとおりである⁽⁷⁾。

そして、個別型か常設型かを問わず、平成25年12月15日までに実施された住民投票は、<資料3>のとおりである（市町村合併を対象としたものを除く）⁽⁸⁾。なお、その後は行われていないようである⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

2. 常設型住民投票条例制定の理由

まず、このように常設型住民投票条例が制定される理由を考察しておく必要がある。基本的には、ひとつ一つの政策課題についてその都度個別型住民投票条例を制定せず、適宜住民投票を行おうとするためであろう。

ところで、首長ないし議会からすれば、その発案によって個別型住民投票を制定して住民投票を実施することができる。しかし、首長ないし議会に異を唱えて住民が主体的に住民投票を実施しようとする、まず個別型条例制定のための直接請求の手続きをとる必要がある。

そのためには、住民が有権者の50分の1の署名を集め、首長に条例の制定を請求する。請求が有効な場合は、首長は住民から提出された条例案に意見を附し、議会に付議する。

(6) 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」(2012) 会計検査研究45号の「表2 常設型住民投票条例の設置状況(2011年1月1日現在)」には42の自治体が列挙されている。その後3年間で10以上の自治体で条例が設置されたこととなるが、今後もその数は増えると思われる。

(7) 全国の常設型住民投票条例の概要については、明石市のもの (http://www.city.akashi.lg.jp/soumu/houmu_ka/jyumin-tohyo/documents/dai1kai-shiryoush-2.pdf)、長野県上田市のもの (<http://www.city.ueda.nagano.jp/files/library/ht/jiti/lib/20091030131736518.pdf>) などがある。

(8) 岡本前掲「表1 条例にもとづく住民投票の実施事例一覧(2011年1月1日現在)」がある。

(9) 福島県楡葉町において、町民が東京電力福島第1原発事故の除染廃棄物中間貯蔵施設の設置の賛否を問う個別型住民投票条例制定の直接請求をしたが、町議会は平成26年1月29日これを否決した。

(10) 比較的最近の住民投票にかかる特集として、「住民投票制度と自治体」(地方自治職員研修2010年5月号)、「住民・国民投票、直接民主制の課題」(都市問題2013年8月号)がある。

しかし、議会が個別型住民投票条例案を議決してくれる保障はない。むしろ、議会は、住民代表でありながら住民投票が行われると住民意思と異なることが明らかになるため、これを否決するのが一般のようである。すなわち、個別型住民投票条例制定は議会に拒否権があることとなり、条例制定を勝ち取るのは至難の業である。

首長ないし議員が住民投票条例制定に反対すればその地位が危うくなるような状況が生まれなければ、条例は制定されないこととなろう（もちろん、個別型住民投票条例が制定されれば、住民側は次の投票の段階で投票成立要件たる投票数を獲得する必要がある。）。このようにして個別型住民投票条例による住民投票は、その実施までに多くの難関がある。

そこで、直接請求による個別型住民投票条例の制定過程を省略しようというのが常設型住民投票条例である。

もちろん、常設型住民投票条例であっても、住民投票の対象事項、住民投票の請求資格及び投票資格、住民投票発議要件、投票成立要件などはその条例の定め方による。条例の文言にかかわらず、常設型の住民投票制度であれば、一定数の投票資格者の署名が集まったときには必ず投票が実施されるとはいえない。

住民が首長選挙や議員選挙で投票しても、当選者に全ての政策決定を白紙委任したわけではない。しかも、選挙で争点となっていなかった事項、選挙後に発生した問題については、住民は首長や議員の政策決定に信任を与えていない。

そこで、常設型住民投票条例は間接代表制を補完・両立するものとして、個別的住民投票の制定手続きを省略し、課題が発生した時々市民の意向を政策に直接反映させようというのである⁽¹¹⁾。

第2 本事案の事実経過の概要

1. 控訴人は、処分行政庁（広島市長）に対し、広島市住民投票条例に基づき、野球場（以下「旧広島市民球場」という。）の解体の賛否を問う住民投票の実施を求めて、住民投票実施請求代表者証明書の交付を申請した。しかし、処分行政庁が旧広島市民球場の解体は、上記条例2条所定の住民投票に付することができる「市政運営上の重要事項」

(11) 一方で、首長及び議員側からすれば、常設型住民投票制度の下で容易に住民投票が行われる事態は自らの立場を弱める面があるとともに、逆に住民投票の結果を錦の御旗にして自らの責任を回避できるという面もある。

(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。))に該当しないとしてこれを却下する処分をしたため、その取消しを求めて、本件訴訟を提起した。

2. 原判決は、上記処分は適法である旨判断して、控訴人の請求を棄却した(広島地判平成23年9月14日判例タイムズ1381号130頁)⁽¹²⁾。
3. そこで、控訴人が控訴を提起し原判決の取消を求めたが、広島高裁は平成24年5月16日、控訴棄却の判決(以下「本判決」という。)を行った。なお、判決理由は原判決に若干の付言をする外、基本的には原判決の引用である。
4. なお、旧広島市民球場は平成24年2月に解体されたとのことである⁽¹³⁾。

第3 請求代表者証明書の交付申請など住民投票の手続き

本事案は、旧広島市民球場の解体が、常設型住民投票条例における住民投票の対象(市政運営上の重要事項)に該当するかが争われたものである。その前提として、広島市における住民投票の実施手続きを簡単に整理すると、次のとおりである。なお、以下、広島市住民投票条例を「投票条例」、広島市住民投票条例施行規則を「投票施行規則」という。

1. 代表者証明書交付申請

住民投票の実施を請求しようとする代表者(以下「請求代表者」という。)は住民投票請求書を添え、市長に対し、文書で住民投票実施請求代表者証明書(以下「代表者証明書」という。)の交付を申請しなければならない(投票施行規則12条1項)。

2. 市長による補正命令・却下

市長は、住民投票請求書に記載された住民投票に付そうとする事項が条例第2条の重要事項又は条例第6条の形式(二者択一の形式)に該当しないと認めるときその他適法な方式を欠いていると認めるときは、請求代表者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めなければならない(投票施行規則12条2項)。

補正を求められたにもかかわらず、請求代表者がその定められた期間内に補正をしな

(12) 武田真一郎「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164頁

(13) 平成24年2月24日付中國新聞

いときは、市長は、第1項の規定による申請を却下しなければならない（投票施行規則12条3項）。

3. 代表者証明書の交付と公告

代表者証明書の交付申請があったときは、市長は、速やかに請求代表者が当該申請の日現在において条例第4条第1項各号に掲げる者（住民投票の投票権を有する者）であることを確認し、その確認ができたときは、請求代表者に代表者証明書を交付し、かつ、その旨を告示しなければならない（投票施行規則12条4項）。

4. 署名の収集

請求代表者は、署名簿に住民投票請求書又はその写し及び代表者証明書又はその写しを付して、区ごとに、住民投票の投票権を有する者に対し、署名及び押印を求めなければならない。この場合において、署名及び押印に併せ、署名年月日、住所及び生年月日の記載を求めなければならない（投票施行規則13条2項）。この署名の収集は、代表者証明書の交付と同時に可能となる。

5. 署名簿の提出

署名簿に署名及び押印をした者の数が必要署名数以上の数となったときは、請求代表者は、前条第8項の規定による期間満了の日（告示があった日から31日以内）の翌日から5日以内に、署名簿を市長に提出してこれに署名及び押印をした者が請求権を有する者であることの証明を求めなければならない（投票施行規則14条1項）。市長による署名の証明が終了したときは、市長は署名簿を関係人の縦覧に供さなければならない（投票施行規則16条4項）。

6. 署名簿の返付

市長は、縦覧期間内に関係人の異議の申出がないとき、又はすべての異議についての決定をしたときは、その旨及び有効署名の総数を告示するとともに、署名簿を請求代表者に返付しなければならない（投票施行規則16条9項）。

7. 住民投票の実施請求

投票資格者は、投票施行規則で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる者（住

民投票の投票権を有する者)の総数の10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、重要事項について住民投票を実施することを請求することができる(投票条例5条1項)。

市長は、この請求があつたときは、住民投票を実施しなければならない(投票条例5条2項)。

住民が住民投票を発議する場合は、他の住民投票条例でも、代表者証明書の交付を求めることが最初の手続きとされているようである。これは、条例の制定改廃の直接請求の手続きに倣ったものであろう。そこで、以下に、条例の制定改廃の直接請求の手続きにおける代表者証明書について触れる。

第4 条例の制定改廃の直接請求との比較

1. 条例の制定改廃の直接請求についての代表者証明書

条例の制定改廃の直接請求についての代表者証明書については、地方自治法施行令91条に次のような規定がある。

第91条 地方自治法第74条第1項の規定により普通地方公共団体の条例の制定又は改廃の請求をしようとする代表者(以下「条例制定又は改廃請求代表者」という。)は、その請求の要旨(千字以内)その他必要な事項を記載した条例制定又は改廃請求書を添え、当該普通地方公共団体の長に対し、文書をもって条例制定又は改廃請求代表者証明書の交付を申請しなければならない。

2 前項の規定による申請があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに市町村の選挙管理委員会に対し、条例制定又は改廃請求代表者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認を求め、その確認があつたときは、これに同項の証明書を交付し、かつ、その旨を告示しなければならない。

2. 条例の制定改廃の直接請求についての代表者証明書をめぐる裁判例

条例制定又は改廃請求代表者証明書の交付に関しては次のような裁判例がある。ここでの争点は、地方自治法施行令91条2項が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認だけを規定しているにも関わらず、地方公共団体の長が条例案の内容を審査し、当該条例案の内容が条例で規定しえない事項などであるとして、代表者証明書の交付を拒

否できるかである。住民投票条例における代表者証明書のそれについて大いに参考となろう⁽¹⁴⁾。但し、両制度の異同を検討する必要がある。

- 東京地判昭和43年6月6日（判例時報519号22頁）その控訴審判決東京高判昭和43年11月28日（判例時報538号14頁）も同旨

原告らが、被告東京都知事に対し「区議会が地方自治法施行令第209条の7第1項に規定する区長の候補者（「区長候補者」という）を定めるに当つては、区が実施する区民の投票（「区民投票」という）の結果に基づいて、これを行うものとする。」とする練馬区長候補者決定に関する条例（案）を添え条例制定請求代表者証明書の交付を申請したところ、その交付を拒否された。このため、原告らが交付拒否処分の取り消しを求めた事案である。

1 審判決は次のように判示して交付拒否処分を取り消した。

令第91条は、法第74条第1項の規定により条例の制定（改廃）の請求をしようとする代表者は、当該地方公共団体の長に対し、代表者証明書の交付を申請しなければならないとともに（第1項）、右申請を受けた長は、直ちに選挙管理委員会に対し、当該請求代表者が選挙人名簿に記載された者であるかどうかの確認を求め、確認があつたときはこれに代表者証明書を交付しなければならないと定めており（第2項）、また、令第92条以下の規定によると、請求代表者が右代表者証明書の交付を受けることが、条例の制定（改廃）請求に必要な署名を収集するための前提要件とされている。これらの規定によれば、右令第91条の規定は、法第74条第1項所定の条例について同項によりその制定（改廃）の請求をしようとする代表者に対して長に対する代表者証明書の交付申請権を認めたものと解すべきであり、この令の規定にもとづく交付申請が拒否されると以後の署名収集ができなくなるのであるから、長のなすその拒否行為は、たとえ申請者が有資格者でないとか、制定（改廃）を請求しようとする条例の内容が明らかに条例事項でないことを理由とする場合であつても、申請者である当該請求代表者の法律上の地位に影響を及ぼすものとして、抗告訴訟の対象たる処分に当り、請求代表者はその違法を主張して取消しを求める法律上の利益を有するといふべきである。……（中略）……進んで、以上の見地から本件をみるのに、原告の制定請求をしようとする条例の内容が別紙「練馬区長候補者決定に関する条例（案）」のとおりであることは当事者間に争いがなく、その要点は、練馬区長の選任に区民の意思を反映させるため、区議会が令第209条の7第1項の規定により区長候補者を定めるにあつては、区が実施する区長

(14) 本事案において、住民側は東京高判昭和49年8月28日（判例時報755号53頁）の判示を援用している。

投票の結果にもとづいてこれを行なうものとし（第2条）、その区民投票は区議会議員の選挙権を有する年令満25年以上の者で区民候補者になろうとする旨を区議会に届け出た者について、区の選挙人名簿に登録されている者が行なう（第3条ないし第6条）というものである。ところで、法第281条の3第1項は、「特別区の区長は、特別区の議会の議員の選挙権を有する者で年令満25年以上のものの中から、特別区の議会が都知事の同意を得てこれを選任する。」と定め、……、区長候補者の決定を区議会の権限としているから、この区長候補者の決定について区民投票の結果が区議会の意思を法的に拘束するような内容の条例は違法といわざるをえないであろう。そこで、本件条例案の内容をみると、その第2条の規定は、一面、区議会が区民投票の結果に法的に拘束されることを定めたもののようにみられないでもないが、他面において、「もとづき」なる用語が常に法的拘束を意味するとのみ解しなければならぬ理由はなく、発案の趣旨等からして、区民投票により選出された者以外の者を区議会において区長候補者に決定することを絶対に許さないとしたものであることが一義的に明白であるとまで断定することはできない。のみならず、区議会が区民の意向を参酌して適当な区長候補者を選ぶために、自己の意思決定の自主性をそこなわないようにして区民投票の結果を適宜利用するということは必ずしも不可能又は無意味なこととは考えられず、また、これをすべて違法として禁ずべき理由もないのであつて、弁論の全趣旨を勘案すれば、区議会においてこのような観点から本件条例案の内容を修正し、区議会の決定権を不当に拘束しないような形の区民投票制度にすることが原告らの発案の趣旨・目的を全く失わせることになるとも認めがたいところである。それゆえ、本件条例案は、その内容が前記区長選任手続に関する法令の規定に違反するかどうかの最終的判断はともかく、その違法であることが疑いを容れる余地のないほどに明白で、しかも修正不能なものであるということはできない。してみると、本件において、被告が原告の代表者証明書交付申請に対し、条例案の内容が右法令の規定に違反することを理由として、代表者証明書を拒否したことは、本来審査すべからざる事項を審査し、令第91条に違反したものとして、違法であるといわなければならない。

○ 東京地判昭和47年12月12日（判例タイムズ291号354頁）

原告らが被告東京都知事に対し「東京都が日本国憲法第94条及び地方自治法第244条に基き、住民の福祉の増進を目的として、所有権又は財産管理権をもつ建造物、道路、上下水道、その他の公の施設及び都の職員を日本国憲法第9条に一見明白に違反して、現に戦闘活動に従事し、若しくは戦力を備えた一切の武力集団のために使用し、又は使用させてはならない。」とする東京都反軍平和条例（案）を添えて条例制定請

求代表者証明書の交付を申請したところ、その交付を拒否された。このため、原告らが交付拒否処分を取り消しを求めた事案である。

1 審判決は、次のように判示して請求を棄却した。

代表者証明書交付の手続において長がその判断により条例案の内容を理由に右証明書の交付を拒否することは許されないというのが法の建前であると解さざるをえない。

しかし、さればといつて、この建前が原告ら主張のようにいかなる例外も許さない絶対的なものとするのは相当でなく、当該条例案の内容が条例で規定しえない事項または条例制定（改廃）請求をなしえない事項に亘るものであることが一見極めて明白で、その瑕疵が条例案としての同一性を失わない範囲で補正することが不可能であるため、条例制定（改廃）請求制度を利用させるに値しないものと認められるような場合は、例外として長はこのことを理由に代表者証明書の交付を拒否できるものと解すべきである。……（中略）……本件条例案のように東京都が所有権又は財産管理権をもつ上下水道、道路、建造物その他の公の施設および職員を、日本国憲法9条に一見明白に違反して現に戦闘活動に従事しもしくは戦力を備えた武力集団（このような集団が存在するかどうかの判断をしばらくおくとしても）のために使用することを禁止する内容の条例を制定することは、前記のごとく地方自治法、水道法、下水道法、道路法ならびに地方公務員法など関係各法令の明文に違背することが極めて明白である。

○ 東京高判昭和49年8月28日（判例時報755号53頁）⁽¹⁵⁾

しかし、東京高裁は、次のとおり判示して原審を取消し、交付拒否処分を取り消した。住民側が、この判決を援用して主張を展開しているので、やや長めに引用する。

（一）……令第91条が条例制定請求の権利行使の前提手続として、まず請求代表者が長に対し代表者証明書の交付を申請すべきものとしたのは、当該地方公共団体の議会の議員および長の選挙権を有する者でなければ条例制定請求ができない（法第74条第1項）ところから、あらかじめ請求の前提手続の段階で請求代表者の資格を公認し、同資格をめぐる後日の無用の紛争を避けるとともに爾後の手続の明確を期する趣旨に出たに他ならないのであつて、代表者証明書の交付申請の段階において長が当該条例案の内容を事前審査し、その判断により住民の条例制定請求の途を杜絶するようなことは全く法の予想しないところであるといわなければならない。もつとも、令第91条第1項

(15) 薄井一成「条例制定請求代表者証明書の交付拒否」別冊ジュリスト地方自治判例百選第4版40頁

によると、代表者証明書の交付を申請するには請求の要旨その他必要事項を記載した条例制定請求書を添えるものとし、令第98条の3に基づく施行規則第9条の別紙様式によれば、右請求書には当該請求にかかる条例案を添付すべきものとされているが、右の段階でこのような取扱いをする趣旨は、代表者証明書交付の後に開始されるべき手続事務の利便に資するためであつて、代表者証明書の交付申請の段階で長に当該条例案の内容の事前審査をなさしめる趣旨に出たものではないと解すべきである。

- (二) さらに、これを条例制定請求制度の趣旨に照らして考えてみても、以下に述べるように、長が代表者証明書の交付申請の段階において条例案の内容の事前審査をする根拠はないものといわなければならない。

すなわち、地方自治のあり方における住民自治の要請に基づき、地方住民は原則的には地方公共団体の議会の議員および長の選挙を通じて間接的に地方自治に参加するものとされているが、間接参政制度に伴う弊害を是正する手段として別に住民には条例の制定等に関し直接的にその意思を表明する権利が与えられているのである。地方公共団体の議会の議員又は長は住民の選挙により住民の意思を反映して選出されたものであるとはいえ、実際には必ずしもすべての住民の意思をそのまま地方自治に反映しつくすことはとうてい期し難いところであり、ここに議員又は長と政治的、社会的、経済的その他の点において見解を同じくしない住民による条例制定請求権行使の必要が是認されるのである。もし条例制定請求手続の前哨手続に過ぎない代表者証明書交付申請の段階において、長に条例案の内容の事前審査を許すものとするれば、長が反対見解に立つ限り、ややもすれば住民の条例制定請求の権利の行使が右の前哨段階において事前に阻止され爾後の手続が阻害されるおそれがある。

- (三) 右に対し被控訴人は、「条例案が条例に規定し得ない事項又は条例制定請求をなし得ない事項に関することが一見極めて明白で且つ条例としての同一性を失わせない範囲で修正を加える可能性がなく、条例制定請求制度を利用させるに値しないと認められる場合には、代表者証明書交付の申請を受けた長は当該申請を拒否できるものというべきところ、本件条例案は現行の法令の規定又はその趣旨に反することが一見極めて明白であるから本件拒否処分には違法のかどはない。」旨主張する。

そこで按ずるに、原則的にはさきに説示したとおりであるけれども、条例案を一見ただけで条例で規定し得ない事項又は条例制定請求をなし得ない事項に関するものであることが、何人にも論議の余地すらない程に極めて明白である場合には、爾後の法定の手続を進めることも無意義に帰することが明らかであるから、代表者証明書の

交付申請の段階において、例外的に、爾後の手続の進行を阻止することも許されてよいが、「一見極めて明白」な場合とは法第74条第1項かつこ書所掲のように法定されている場合とか、憲法改正手続を定めるものであるとか極めて局限された場合に限られ、実際にはたやすくかかる断定を下し得ないのが常である。しかるに安易に長にかかる判断を許すときは、ともすれば長の見解により代表者証明書交付申請という前哨段階において住民の条例制定請求権の行使を阻止し、条例制定請求制度を設けた趣旨を没却せしめるおそれがある。したがって、右にあげた何人にとつても自明と見られる場合を除いては、長において「一見極めて明白」との判断を下すことも許されないものというべきである。……（中略）……

本件代表者証明書の交付申請書に添付された条例案（括弧内省略）を見るに、右は控訴人らのいう武力集団なるものの存立ないし消滅に関する事項を直接規定しようとするものではなく、地方公共団体が所有権又は管理権を有する建造物、上下水道、道路その他公共の施設とその職員の管理、規制に関する事項の条例制定請求をしようとするにあることが認められるのであつて、一見して条例で規定し得ない事項又は条例制定請求をなし得ない事項に該当することが何人にも論議の余地のない程度に極めて明白であると断定するわけにはいかない。

3. 条例の制定改廃の直接請求での代表者証明書と住民投票での代表者証明書の比較

(1) 条例制定改廃の直接請求制度と住民投票制度の根拠規定

前者は法律たる地方自治法の規定によって設けられているのに対し、後者は法律には根拠はなく地方公共団体の自治立法たる条例に根拠を持つ。そして、条例の制定改廃の直接請求及び住民投票のそれぞれの実施要件、実施の手続き等も一方は法律（及び施行規則）に規定があるのに対し、他方は条例（及び施行規則）にある。

換言すると、住民の条例制定直接請求権は法律によって付与されているが、住民投票に係る住民の権利は、条例によって初めて認められるものである。住民投票条例がなければ、住民は住民投票に関する権利はないが、条例がなくとも住民の条例制定改廃の直接請求権はある。

すなわち、条例制定改廃の直接請求制度は法律が既に制度設計をしているが、住民投票制度を設けるとしても、その制度設計は条例に任されているのである⁽¹⁶⁾。

(16) もちろん、住民投票制度を設けないことも可能である。

(2) 2つの制度の異同

両者とも、住民の参政権を尊重しようという理念は共通する。

しかし、2つの制度は基本的な点で相違がある。その対象について、前者は「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もの」を除くとされているだけで、その他の制約はない。後者では市政の重要事項とされるのが一般である。

そして、住民投票の結果に関しては、前者については、条例案が投票の過半数の賛成を得ても条例化の成否は議会の審議の結果に懸かっている。もし、議会で議決されれば条例が成立し、法的規範となる。そのためか、いくつかの長及び議会からのコントロール手段が法定されている。すなわち、「かかる条例案の審査はもつぱら議会の判断に委ねられているものと解される所、条例案を長が議会に付議するにあつては長の意見を付すべきものとされている（法第74条第3項）ほか、議会において十分な調査がつくされるよう調査権（法第100条）が与えられ、議会はその自主的判断により条例案を否決できるのは勿論、これに必要な修正を加えることもできる（法第115条の2）のであつて、もし長において条例の制定に関する議会の議決につき異議があるときは理由を示してこれを再議に付することもできる（法第176条第1項）ほか、議決がその権限を超え又は法令等に違反すると認めるときは長は理由を示して再議に付さなければならない（法第176条第4項）とされており、さらに再議にかかる議決がなお権限を超え又は法令等に違反すると認めるときは長は自治大臣等に対し審査の申立をして議決の取消の裁定を求めることができ（法第176条第5項、第6項）、右裁定に不服があるときには裁判所に出訴することもできる（法第176条第7項）。」（東京高判昭和49年8月28日）。

同判決は、このことを理由に、代表者証明書交付申請段階では、東京都知事には、条例案を一見しただけで条例で規定し得ない事項又は条例制定請求をなし得ない事項であることが何人にも論議の余地すらない程度に極めて明白であるような特別な例外的な場合のほかは、代表者証明書交付申請を拒否できないとする。

他方、後者は議会との関係はなく、住民投票が実施されても執行機関が住民投票の結果を採用するかどうかの判断に懸かっている。周知のように、住民投票が成立しても、それは尊重されるべきというだけで法的拘束力はない（那覇地判平成12年

5月9日（判例時報1746号122頁、判例タイムズ1058号124頁）⁽¹⁷⁾。すなわち、「尊重義務規定に依拠して、市長に市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできず、右規定は、市長に対し、ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、本件住民投票の結果を参考とするよう要請しているにすぎないというべきである。」とされている。

このようにして、二つの制度には大きな違いがある。

第5 常設型住民投票条例における住民投票の対象

- (1) 常設型住民投票条例における住民投票の対象は、多くの場合、市政の重要な課題とされている<資料2>。

住民投票の対象をどのように規定するかは、条例制定にあたっての大きな論点となっている。

なお、前述のとおり条例制定（改廃）の直接請求では、その対象については「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もの」が除かれているだけである。

- (2) 本件投票条例でも、住民投票の対象事項は次のとおりとされている。

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ついて、市民の意思を問う住民投票の制度を設け、これによって示された市民の意思を市政に的確に反映し、もって市民の福祉の向上を図ることを目的とする。

（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明らか

(17) 白藤博行「住民投票条例の拘束力」別冊ジュリスト地方自治判例百選第4版44頁

に認められる事項

第6 重要事項該当性の判断権限及び補正の要否

1. 重要事項該当性の判断権限

住民は原審での主張を繰り返し、投票条例には重要事項該当性の判断権限が市長にある旨の規定がないので、住民投票を請求する者が、投票資格者総数の10分の1以上の署名を集めた場合には、当該住民投票に付する事項は重要事項に当たるといふべきである⁽¹⁸⁾。したがって、処分行政庁は、代表者証明書の交付申請があった時点において、住民投票に付する事項が重要事項に当たらないとして代表者証明書の交付申請を却下することはできないと主張した。

本判決は、原判決の次の判示を引用したうえ、なお書きを追加した。

……本件条例1条、2条及び5条1項⁽¹⁹⁾からも明らかとなり、広島市の住民投票制度は、住民投票に付することができる事項を重要事項に限定しており（なお、住民投票制度として、住民投票の対象事項を限定しない制度もありうる。）、重要事項に該当しない事項についてまで住民投票を実施するものではないから、本件条例及び本件規則は、処分行政庁が、当該住民投票に付する事項が重要事項に当たらないと判断した場合には、その段階で手続を終了させ、住民投票を実施しないことを予定していると考えられる。

そして、本件規則12条2項は、代表者証明書の交付申請があった場合において、処分行政庁は、住民投票請求書に記載された住民投票に付そうとする事項が、重要事項又は本件条例6条が規定する形式に該当しないと認めるときその他適法な方式を欠いていると認めるときは、請求代表者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めなければならないと規定し、代表者証明書の交付申請があった時点において、処分行政庁が、重要事項該当性の判断を行

(18) 住民投票実施請求者が、自ら集めた署名の多寡によって重要事項か否かを自身で判断するというのであろうか。結局、住民の主張は、ある投票対象について所定の署名数が集まればその対象は重要事項となり必ず投票が実施される制度が本来の常設型住民投票条例であり、本件条例もそのように解釈すべきというようである。しかし、投票条例の条項の解釈とはかけ離れた立論のように思われる。そのような常設型住民投票制度であるためには、条例の規定がそのような内容となっている必要がある。

(19) 第5条 投票資格者は、規則で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる者の総数の10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、重要事項について住民投票を実施することを請求することができる。

2 市長は、前項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

うことを明文で許容している。また、本件規則12条3項は、請求代表者が上記の補正を求められたにもかかわらず、その定められた期間内に補正をしないときは、処分行政庁は、代表者証明書の交付申請を却下しなければならないと規定し、代表者証明書の交付申請があった時点において、処分行政庁が、代表者証明書の交付申請を却下することも明文で許容している。これら本件規則12条2項及び3項の規定に加えて、処分行政庁は、投票資格者の代表者からの本件条例5条1項に基づく住民投票の実施請求があったときは、住民投票を実施しなければならない（本件条例5条2項）のであるから、この段階（住民投票の実施請求があった段階）において、処分行政庁によって重要事項該当性について判断されることは予定されていないと解するほかないこと、そして、その後の手続段階においても、処分行政庁による重要事項該当性の判断を予定しているような規定は本件条例及び本件規則には見当たらないことも併せて考えれば、本件条例及び本件規則は、処分行政庁が、代表者証明書の交付申請の審査において、重要事項該当性の判断を行い、その結果、当該住民投票に付する事項が重要事項に当たらないと確認した場合には、代表者証明書交付申請の却下をすることができるというべきである。

そして、なお書きでは、「常設型の住民投票制度といっても、上記の制度として定められた住民投票以外の住民投票については、現行法制度上、その制度趣旨があらかじめ一義的に定められているということはできないのであるから、常設型の住民投票制度であれば、一定数の投票資格者の署名が集まったときには必ず投票が実施できるようにすることが必要であるとか、議会や首長の判断で拒否できるような住民投票制度は常設型の住民投票の制度趣旨に反するなどということはない。」とした。

2. 重要事項に関する補正

本判決は、原判決の次の判示を引用した。

本件規則12条2項は、処分行政庁に補正を求めることを義務付けているが、これは、代表者証明書の交付申請が不適法であるときに、直ちに、同申請を却下したのでは、交付申請の瑕疵が軽微である場合など、代表者証明書の交付申請をした請求代表者の利益を損なうことになる場合もあるから、処分行政庁に補正を求めることを義務付けて、補正があれば、適法な交付申請として扱って救済を図ろうとする趣旨と解される。このような趣旨に照らすと、同項は、補正が不可能である場合にまで、処分行政庁に補正を義務付けているとはいえない（括弧内省略）。そして、本件事項（旧広島市民球場解体の賛否を問うこと）については、後記3のとおり、重要事項に当たるか否かの問題はあっても、上記の趣旨に基づいて、

補正によって救済されるべきものとはいえないから、前提事実(3)のとおり、処分行政庁が、原告に対し、本件申請について補正を求めなかったとしても、本件規則12条2項に違反するものではないというべきである。

第7 住民投票条例、同規則と地方自治法14条2項

1. 地方自治法14条2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」とする。そこで、住民は代表者証明書の交付申請を権利と捉え、その申請に対する市長の却下権限は条例によらなければならない、規則による場合は地方自治法14条2項に違反すると主張した。
2. これに対し、原判決は次のとおり判示した。なお、この判示が「第7」の問題を惹起した⁽²⁰⁾。

被告の住民投票制度における住民投票実施請求権は、憲法ないし地方自治法その他の法令に基づいて当然に発生する権利ではなく、本件条例によって創設された権利であるというべきであり、その内容及び発生要件についても本件条例（及び本件条例の委任を受けた本件規則）によって定められることになる。そして、被告が実施する住民投票は、住民投票に付そうとする事項が重要事項に当たる場合に限り実施される（本件条例5条1項）ことからすれば、この場合に限って住民投票実施請求権が発生するといえるから、処分行政庁が、住民投票に付そうとする事項が重要事項に当たらないとして、代表者証明書交付申請の却下処分をしても、この却下処分によって、住民の権利（住民投票実施請求権）が制限されるとはいえないというべきである。

したがって、上記却下処分が住民の権利（住民投票実施請求権）を制限することを前提に、本件条例が地方自治法14条2項に違反するからこれに基づく本件処分も違法であるとする原告の上記主張は、その前提を欠くものとして採用できない。

3. 本判決は、原判決を一部訂正のうえ⁽²¹⁾、上記判示を引用した。そして、本判決は、更に「住民投票制度が、本件条例によって創設されたものである

(20) これは原判決が、住民の地方自治法14条2項違反の主張を否定することのみに目を奪われて、行政処分性との関係を考慮しなかったためと思われる。

(21) 「住民投票実施請求権」を「代表者証明書交付申請権ないし住民投票実施請求権」と訂正するなど

ことに鑑みれば、」としたうえで、「本件条例自体において処分行政庁に却下処分をする権限があることを明記すべきであるとか、規則に委任する事項を特定すべきであるとまでいうことはできず、本件条例に定めるもののほか住民投票に関し必要な事項は規則で定めること（本件条例17条）が明記されているところであるから、本件条例ないし本件規則12条3項の規定について違法、無効な白紙委任に当たると解することはできない。」とした。

4. 本判決の後半部分は、地方自治法14条2項の適用があることを前提とするものであるところ、前半部分でその適用がないとする以上、後半部分の判示は不必要かつ自己矛盾であろう。

しかも、この後半部分の論理は不明である。たぶん、却下に関する投票施行規則12条3項は投票条例から委任を受けているので地方自治法14条2項には違反しないというのであろうが、そのことと住民投票制度が投票条例によって創設されたものであることとがどのように関係するか不明である。

5. ところで、地方自治法14条2項の前身は、「普通地方公共団体は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定があるものを除く外、条例でこれを定めなければならない。」というものであった。旧条文については「いわゆる行政事務については、……通常は住民の権利を制限する権力的規制的事務を指し、行政事務条例は法律なしにこのような権利制限的権力行使の根拠を設定するために必要な条例であり、その性質上必ず住民代表議会の議決する条例で規定することが要求されているわけである。」⁽²²⁾とされ、「まず『行政事務』の解釈であるが、……住民の福祉を妨げるようなものを排除すること等を目的とし、その手段として、行政主体が権力的に住民に臨み、その公権力をもって、義務を課し、権利を制限し、自由を規制するような内容をもつ事務を指すものと解されてきた。」⁽²³⁾ともされている。

平成11年に成立した地方分権一括法によって現行条文となったが、それは地方公共団体の事務の種類区分が廃止され行政事務という概念もなくなったからである。そうすると、現行条文の立法趣旨は改正前のそれと基本的には同一といえることができる。

結局、地方自治法14条2項の適用があるのは、住民の福祉を妨げるようなものを排除すること等を目的とし、それまでは自由であったのに新たに義務を課す場合、あるいはそれまで認められていた住民の権利に対し新たに制限を課す場合となる。

(22) 地方自治総合研究所「逐条研究地方自治法Ⅰ 総則——直接請求」328頁

(23) 松本英昭「新版逐条地方自治法第七次改訂版」38頁

投票条例及び投票施行規則制定は、住民の福祉を妨げるようなものを排除すること等を目的として行われたものではなく一定の場合に新たに住民投票制度を設けるものであること⁽²⁴⁾、代表者証明書交付申請権は本件条例によって創設されたもので以前からあった権利ではないことからして、本件には地方自治法14条2項の適用はないこととなる。

第8 代表者証明書交付申請の却下と行政処分性

原判決は、代表者証明書交付申請の却下を行政処分と捉えたうえ、却下処分には裁量権濫用がないとして、住民の請求を棄却した。一方、原判決及び本判決は「第6」で指摘したように「代表者証明書交付申請の却下処分をしても、この却下処分によって、住民の権利（住民投票実施請求権）が制限されるとはいえないというべきである。」とした。

そこで、住民の権利が制限されないなら代表者証明書交付申請の却下は行政処分ではないのではないかとして、控訴審における新たな争点となった。

1. 最高裁における行政処分概念

最高裁は、行政事件訴訟などにいう行政処分について、次のとおり判示している。

- 最判昭和39年10月29日最高裁判所民事判例集18巻8号1809頁

行政事件訴訟特例法1条にいう行政庁の処分とは、所論のごとく行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう。

- 最判平成11年1月21日判時1675号48頁

市町村長が住民基本台帳法七条に基づき住民票に同条各号に掲げる事項を記載する行為は、元来、公の権威をもって住民の居住関係に関するこれらの事項を証明し、それに公の証拠力を与えるいわゆる公証行為であり、それ自体によって新たに国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定する法的効果を有するものではない。もっとも、同法一五条一項は、選挙人

(24) 住民は、投票条例5条1項が住民投票実施請求の権利を認め、投票施行規則12条3項がそれを制限しているという。しかし、むしろ投票条例と投票施行規則が、新たにそして一定の場合に住民投票実施請求の権利を認めたのである。投票施行規則は権利を制限したのではなく、対象事項が重要事項ではない場合には権利を認めなかっただけであろう。

名簿の登録は住民基本台帳に記載されている者で選挙権を有するものについて行うと規定し、公職選挙法二一条一項も、右登録は住民票が作成された日から引き続き三箇月以上当該市町村の住民基本台帳に記載されている者について行うと規定しており、これらの規定によれば、住民票に特定の住民の氏名等を記載する行為は、その者が当該市町村の選挙人名簿に登録されるか否かを決定付けるものであって、その者は選挙人名簿に登録されない限り原則として投票をすることができない（同法四二条一項）のであるから、これに法的効果が与えられているということができる。しかし、住民票に特定の住民と世帯主との続柄がどのように記載されるかは、その者が選挙人名簿に登録されるか否かには何らの影響も及ぼさないことが明らかであり、住民票に右続柄を記載する行為が何らかの法的効果を有すると解すべき根拠はない。したがって、住民票に世帯主との続柄を記載する行為は、抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらないものというべきである。

○ 最判平成21年11月26日最高裁判所民事判例集63巻9号2124頁

本件改正条例は、本件各保育所の廃止のみを内容とするものであって、他に行政庁の処分を待つことなく、その施行により各保育所廃止の効果を発生させ、当該保育所に現に入所中の児童及びその保護者という限られた特定の者らに対して、直接、当該保育所において保育を受けることを期待し得る上記の法的地位を奪う結果を生じさせるものであるから、その制定行為は、行政庁の処分と実質的に同視し得るものということができる。

○ 最判平成24年2月3日最高裁判所民事判例集66巻2号148頁

都道府県知事は、有害物質使用特定施設の使用が廃止されたことを知った場合において、当該施設を設置していた者以外に当該施設に係る工場又は事業場の敷地であった土地の所有者、管理者又は占有者（以下「所有者等」という。）があるときは、当該施設の使用が廃止された際の当該土地の所有者等（括弧内省略）に対し、当該施設の使用が廃止された旨その他の事項を通知する（法3条2項、同施行規則13条、14条）。その通知を受けた当該土地の所有者等は、法3条1項ただし書所定の都道府県知事の確認を受けたときを除き、当該通知を受けた日から起算して原則として120日以内に、当該土地の土壤の法2条1項所定の特定有害物質による汚染の状況について、環境大臣が指定する者に所定の方法により調査させて、都道府県知事に所定の様式による報告書を提出してその結果を報告しなければならない（法3条1項、同施行規則1条2項2号、3項、2条）。これらの法令の規定によれば、法3条2項による通知は、通知を受けた当該土地の所有者等に上記の調査及び報告の義務を生じさせ、その法的地位に直接的な影響を及ぼすものというべきである。

2. 最高裁判決と代表者証明書交付申請の却下

原判決は代表者証明書交付申請の却下処分をしても、この却下処分によって住民の権利（住民投票実施請求権）が制限されるとはいえないというのであるから、上記の最高裁判決によれば却下処分は行政事件訴訟法上の行政処分とはいえないのではなかろうか。

3. 本判決

本判決は、「控訴人は、本件処分によって市民の住民投票実施請求権が制限されていないのであれば、本件処分を取消訴訟の対象とする判断と矛盾する旨主張する。しかし、本件処分が、取消訴訟の対象となることは明らかというべきところ、そのことから直ちに、本件処分によって住民投票実施請求権が制限されているということになるわけではないのであって、控訴人の上記主張は採用できない。」という。

「そのこと」とは、本件処分が、取消訴訟の対象となることを指すのであろう。そうすると、「本件処分が、取消訴訟の対象となること」≠「本件処分によって住民投票実施請求権が制限されていること」となるのであろう。

しかし、最高裁において行政処分性が拡大されているとしても、住民の権利（住民投票実施請求権）が制限されるとはいえないのであれば、処分性は否定されよう。前述の最判平成21年11月26日（最高裁判所民事判例集63巻9号2124頁）も最判平成24年2月3日（最高裁判所民事判例集66巻2号148頁）も、問題となった行為が関係者の法的地位に直接的な影響を及ぼすとして行政処分性を肯定している。

本判決の上記判示部分が、住民投票実施請求権が制限されなくともすなわち代表者証明書交付申請者の法的地位に直接の影響を及ぼさなくとも、交付却下処分が形式的行政処分⁽²⁵⁾に当たり、取消訴訟の対象となるというなら、もう少し説明を要するであろう。少なくとも、「取消訴訟の対象となることは明らかというべき」理由が示されるべきであった。

第9 重要事項該当性の判断基準及び本件処分における重要性該当の判断

1. 重要事項該当性の判断基準について

住民は、条例の制定改廃にかかる直接請求の代表者証明書に関する東京高判昭和49年

(25) 実体（本来）的行政処分（＝行政行為）と異なり、救済の必要性から取消訴訟の対象となる処分とされるが、訴訟実務において採用されているとはいいがたいであろう。

8月28日（判例時報755号53頁）の判示を借用して、処分行政庁は、住民投票に付する事項が、一見極めて明白に重要事項に該当しないといえる場合のみ、代表者証明書の交付申請を却下できるとした。

本判決は、原判決の「処分行政庁は、代表者証明書の交付申請があった時点において、住民投票に付そうとする事項が、一見極めて明白に重要事項に該当しない場合はもちろんのこと、一見極めて明白とはいえないが、本件条例2条にいう重要事項に該当しないと確認される場合についても、代表者証明書の交付申請を却下することができる」との判示を引用した上で、更に「本件条例が常設型の住民投票制度を定めていることを根拠として、本件条例及び本件規則について、処分行政庁が、住民投票に付そうとする事項が一見極めて明白に重要事項に該当しないと判断できる場合にのみ却下処分ができると解すべき根拠はない。……おって、控訴人は、重要事項該当性の判断基準について、前記東京高等裁判所昭和49年8月28日判決の判示を援用するが、同判決は、地方自治法の定める条例の制定の請求に係る訴訟であって、本件とは事案を異にすることが明らかであるから、採用できない。」とした。

この判示部分は、条例の制定改廃にかかる直接請求と住民投票の異同からして妥当な判断といえよう。

2. 本件における重要事項該当性の判断について

本判決は、原判決がいくつかの事実を指摘して、「旧広島市民球場（であった構造物）の解体が市民の生活等の利益に容易ならざる影響を及ぼすとまでいうのは困難であって、処分行政庁が、本件事項（旧広島市民球場解体の賛否を問うという事項）が重要事項（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）に当たらないとして本件処分をしたことが、著しく不合理であったとまでは言い難（く）」とした判示を引用した上、広島市の調査で調査対象者の10%が解体に反対していることからして解体が重要事項に該当するとはいえない。また、旧広島市民球場は建築から50年を経過して相当老朽化しておりこのまま使用を続ければ利用者などに生命、身体の危険が生じる恐れがあるなどとして、控訴人の主張を排斥した。

第10 本判決後の経緯 — 上告及び上告受理の申立

住民は、本判決に対し上告及び上告受理の申立をした。平成24年7月31日付けの上告理

由書及び上告受理申立て理由書⁽²⁶⁾によれば、最高裁における争点は、「旧広島市民球場解体の賛否を問う」ことが市政運営上の重要事項に該当するか否かではない。すなわち、上告受理申立の理由書の骨子は次のとおりである。

第1点 原判決が、条例によらず規則によって市長が本件却下処分を行い、住民投票請求権を制限することができるとしたことは、地方自治法14条2項に違反する。

第2点 原判決は本件却下処分が処分に当たらないとしながら本件却下処分を取消訴訟の対象と認めて本案審理をしており、最高裁判例に違反している。

第3点 仮に市長の却下処分が行政処分であるとするれば、広島市行政手続条例5条の処分基準が定められていないから、本件却下処分は違法である（新たな主張である）。

第4点 既に旧広島市民球場は解体されているが、訴えの利益はある。

しかし、最高裁は平成25年4月4日、上告棄却及び上告不受理の決定をした⁽²⁷⁾。

第11 住民投票の活性化に向けて

1. 地方制度調査会の答申など

地方制度調査会において、住民投票制度の導入について検討が行われたものの、答申では次のとおり引き続き検討する必要があるとされるのみで何ら具体的な提言となっていない。なお、「地方自治法改正案に関する意見」（平成23年12月15日）は、一般的な住民投票制度ではなく、大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度のみに関する意見である。

○ 第26次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成12年10月25日）

第1 自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方

1 住民自治の更なる充実方策

(1) 住民投票制度

我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民ニーズをより適切に

(26) 旧広島市民球場の歴史と未来を守る会 カテゴリ：住民投票について(17)
<http://kyuushimin.exblog.jp/i9/>

(27) 筆者が、上告人兼申立人から最高裁第一小法廷の調書（決定）を入手して確認した。

地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握方法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。これらの論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。

○ 地方制度調査会の「地方自治法改正案に関する意見」（平成23年12月15日）

4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

我が国の地方自治制度の基本は代表民主制であり、住民の選挙を通じて選ばれた長や議会がまず、住民の意思を反映する役割を果たすことが前提である。一方、地方公共団体の行政運営に対する住民の信頼の確保や住民の参加の観点等から、各地方公共団体においては現在も色々な住民意思の把握手法が活用されており、条例に基づく諮問的な住民投票についてもこれまで様々な形で実施されている。

このような状況を踏まえ、代表民主制を補完する制度の一つとして、住民投票制度を法制化し、投票によって示された住民の意思に地方公共団体が法的に拘束される制度の導入について途を開くことは、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるための有益な試みであると考えられる。

制度化にあたっては、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべきであり、長及び議会が適切な情報を住民に積極的に提供し住民が十分な情報を得た上で投票を行うことができるような仕組みとすべきである。原案は、受益と負担の関係や将来世代への負担のあり方について住民の関心が高いことを踏まえ、住民が直接利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に住民投票の対象を限定することとしており、当該施設の設置について、条例を制定することによって住民投票の対象とすることを可能とするものである。

具体的には、長が大規模な公の施設の目的、位置、予定事業費及び財源を明らかに

した上で、その設置について議会に承認を求め議会の承認が得られた場合に限って住民投票を実施することとしている。この手続により、議会審議等を通じてその対象に係る必要な情報や論点が住民に明らかにされるとともに、議会の役割すなわち代表民主制と直接参政制度との調和に配慮されていると考えられる。

しかしながら、長と議会が承認した場合に住民投票を実施する仕組みでは、長や議会の側に住民投票を導入しようとする動機が働かないのではないかという指摘もある。また、大規模な公の施設の設置を住民投票により決定することについては、施設の設置場所や規模など多様な論点があるにもかかわらず、結果として設置の是非のみが問われることとなり、その手法として適当ではないのではないかという考え方もある。

一方、住民投票を制度化するのであれば、その対象は、大規模な公の施設の設置ではなく、地方公共団体の存立に関わる重要な事項である市町村の廃置分合や長と議会が対立した案件等とすべきではないかという考え方もある。

さらに、住民投票の効果については、その拘束力が及ぶ期間のあり方についても検討する必要がある。

以上を踏まえ、拘束的住民投票制度の導入は、住民自治の充実の観点から意義を有すると考えられるものの、住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである。

2. 住民投票制度への提言

現在も各地方公共団体において、常設型住民投票条例制定への動きが見られる。しかし、本来であれば地方自治法の改正あるいは住民投票に関する特別措置法⁽²⁸⁾などの制定によって常設的な住民投票制度を設けるべきであろう⁽²⁹⁾。

その場合、制度の中味は、対象事項についてはネガティブ・リスト方式とするなど、基本的には条例の制定改廃の直接請求制度と同じようにすることが検討されるべきであろう。例えば白岡市住民投票条例（平成25年10月1日条例23号）5条3項では、「前2項に掲げるもののほか、市民請求に関し必要な事項は、地方自治法、地方自治法施行令

(28) 住民投票立法フォーラム（2001年11月3日改訂）による住民投票に関する特別措置法（試案）が公表されている。試案では、特定の事案について住民に賛否の判断を求める投票（表決の投票）は、住民投票の実施を求める署名が有権者の一定数を超えたら投票が行われるとされており、その対象は、「当該地方公共団体に関わる事項（将来において当該地方公共団体に重大な影響を及ぼす事項を含む。）」とされている（国民投票/住民投票情報室のHP参照）。

(29) 末井誠史「住民投票の法制化」レファレンス2010年10月号

（昭和22年政令第16号）及び地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）に規定する市町村における直接請求の例による。」とされている。

地方制度調査会の「地方自治法改正案に関する意見」（平成23年12月15日）は、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点から制度の導入を一律に義務付けるのではなく、条例で選択する仕組みとすべきというが、住民が直接行政に参画する権利は、全国民に一律に与えられるべきであろう。現に、条例の制定改廃の直接請求は全国民に認められており、住民投票に関してこれと異なる取扱とすべき理由はない。

（おがわ ただし 弁護士・自治労法律相談所）

キーワード：住民投票条例／個別型／常設型／住民投票の対象／
旧広島市民球場／住民投票実施請求代表者証明

<資料1> 常設型住民投票条例制定自治体一覧（平成26年2月12日現在）

No.	自治体名	住基人口	条例公布年月日
1	北海道稚内市	37,519	平成20年3月21日
2	北海道芦別市	16,196	平成20年6月20日
3	北海道北広島市	60,044	平成21年2月26日
4	北海道増毛町	5,063	平成16年12月22日
5	北海道美幌町	21,125	平成24年3月21日
6	北海道遠軽町	21,776	平成19年3月12日
7	岩手県宮古市	57,575	平成20年6月27日
8	岩手県奥州市	124,235	平成21年9月14日
9	岩手県滝沢村	54,710	平成22年3月19日
10	岩手県西和賀町	6,542	平成23年12月15日
11	群馬県桐生市	121,151	平成15年7月1日
12	埼玉県川口市	581,170	平成25年3月22日
13	埼玉県八潮市	84,297	平成23年12月20日
14	埼玉県富士見市	107,990	平成14年12月20日
15	埼玉県坂戸市	100,842	平成16年3月25日
16	埼玉県白岡市	50,970	平成25年10月1日
17	埼玉県鳩山町	14,857	平成16年12月17日
18	埼玉県美里町	11,695	平成15年3月25日
19	埼玉県上里町	31,700	平成15年1月22日
20	千葉県野田市	156,725	平成23年6月29日
21	千葉県我孫子市	133,923	平成16年3月30日
22	東京都小金井市	116,445	平成21年3月16日
23	神奈川県川崎市	1,425,472	平成20年6月24日
24	神奈川県逗子市	60,271	平成18年3月3日
25	神奈川県厚木市	224,624	平成24年12月25日
26	神奈川県大和市	231,822	平成18年3月30日
27	新潟県上越市	202,312	平成21年3月27日
28	石川県輪島市	30,123	平成19年12月14日
29	石川県羽咋市	23,311	平成22年12月24日
30	石川県宝達清水町	14,462	平成17年3月1日
31	長野県小諸市	43,738	平成22年12月27日
32	長野県木曾町	12,419	平成21年3月31日
33	岐阜県多治見市	115,178	平成21年12月25日
34	静岡県南伊豆町	9,139	平成16年9月21日
35	愛知県高浜市	45,990	平成14年7月9日
36	愛知県日進市	85,419	平成24年7月2日
37	三重県名張市	81,760	平成17年12月26日
38	滋賀県草津市	126,032	平成24年12月27日
39	滋賀県野洲市	50,836	平成21年12月22日
40	大阪府岸和田市	201,467	平成17年6月26日
41	大阪府豊中市	397,334	平成20年4月1日
42	大阪府大東市	125,150	平成17年12月26日
43	鳥取県	588,508	平成25年3月26日
44	鳥取県北栄町	15,755	平成20年3月25日
45	鳥取県日吉津村	3,468	平成24年3月21日
46	広島県広島市	1,180,176	平成15年3月20日
47	広島県大竹市	28,448	平成15年12月26日
48	山口県防府市	117,897	平成18年10月5日
49	山口県山陽小野田市	65,275	平成18年3月29日
50	愛媛県四国中央市	92,130	平成21年3月26日
51	高知県東洋町	2,941	平成19年6月26日
52	福岡県嘉麻市	42,444	平成22年12月28日
53	大分県白杵市	41,843	平成19年6月22日

※ 住基人口 平成25年3月31日現在 **色付 10万人以上**

(注) 42の大阪府大東市の人口が10万人以上であるが、色付とされていない。

<資料2> 常設型住民投票条例 項目別一覧表（住基人口10万人以上）

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
1	岩手県 奥州市 (124, 235)	H21. 10. 1	市政に係る重要事項 (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って、住民の間又は住民、市議会若しくは市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、住民に直接その意思を確認する必要があるもの)	① 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。 ② 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 ③ 特定の市民又は特定の地域のみに関する事項 ④ 市の組織、人事又は財務に関する事項 ⑤ 前各号に掲げるもののほか、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	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者 ・適法な在留資格、かつ、1年超の住基台帳記録者	1/6以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	結果の告示から2年間
2	群馬県 桐生市 (121, 151)	H15. 7. 1	市政運営上の重要事項 (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)	① 市の機関の権限に属さない事項 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 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	20歳以上(桐生市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者)	—	1/6以上	—	—	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	結果の告示から2年間
3	埼玉県 川口市 (581, 170)	H25. 4. 1	市政に関する特に重要な事項 (本市の自治(川口市自治基本条例第2条第3号に規定する自治をいう。)の実現に重大な影響を与える事項であって、市民に直接その賛成又は反対を問う必要があるもの)	① 市の権限に属さない事項 ② 法令の規定に基づいて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関する事項 ④ 市内部の事務処理に関する事項 ⑤ 市税の賦課徴収その他金銭の徴収に関する事項	20歳以上(選挙人名簿の被登録資格に同じ)	—	1/6以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	—
4	埼玉県 富士見市 (107, 990)	H14. 12. 20	市政運営上の重要事項 (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項であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの)	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市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、市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	20歳以上(市議会の議員及び市長の選挙権を有する者)	—	1/5以上	定数の1/3以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/3に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	結果の告示から2年間 (不成立の場合を除く。)

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
5	埼玉県 坂戸市 (100,842)	H16. 4. 1	市政運営上の重要事項 (市が処理する事務のうち、市民に直接賛否を問う必要があると認められる事項であって、市及び市民全体に直接利害関係を有するもの)	① 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 ② 専ら特定の市民又は地域にのみ関係する事項 ③ 市の組織、人事及び財務に関する事項 ④ 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市長が認める事項	20歳以上(坂戸市の議会の議員及び長の選挙権を有する者)	—	1/6以上	—	—	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない(※開票の要否については例規上の規定なし)	結果の告示から2年間
6	千葉県 野田市 (156,725)	H23. 8. 1	市政に係る重要事項 (現在又は将来の市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って、市民間に意見の相違があると認められる状況その他の事情に照らし、市民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるもの)	① 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。 ② 法令の規定に基づき住民投票その他選挙権を有する者が直接請求を行うことのできる事項(地方自治法第74条第3項の規定により議会に付議した条例の制定又は改廃の請求であって、議会がこれを否決した場合における当該請求に関する事項を除く。) ③ 市の予算、組織及び人事に関する事項 ④ 専ら特定の市民又は地域に関する事項 ⑤ 前各号に掲げるもののほか、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	20歳以上(本市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者)	—	1/10以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	—	結果の告示から2年間
7	千葉県 我孫子市 (133,923)	H16. 4. 1	【ポジティブリスト】 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、かつ、次のいずれかに該当する事項 (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) 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	① 法令に基づき投票に付することができる事項 ② もっぱら特定の市民又は地域のみを対象とする事項	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者	1/8以上	定数の1/4以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能(議会の同意が必要)	— (賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の1/3に達したときに結果を尊重)	結果の告示から2年間 (賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の1/3に達しない場合を除く。)

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
8	東京都 小金井市 (116, 445)	H21. 9. 1	市政の重要事項	市長は次のいずれかの事項である場合、市民投票を実施しないことができる。 ① 法令の規定により市民投票を行うこととされている事項である場合 ② 税率、分担金、使用料、手数料等の額に関する事項である場合 ③ 特定の地域に廃棄物処理施設等の嫌悪施設を立地させる事項である場合	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者	13/100以上	—	—	— (選択肢のいずれかが投票資格者総数の1/3以上の者により選択されたときに当該結果を尊重)	市民投票の期日から2年間
9	神奈川県 川崎市 (1, 425, 472)	H21. 4. 1	市政に係る重要事項 (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って、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) ※ 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。	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の増減を専ら対象とする事項 ④ 市民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	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者 ・適法な在留資格、かつ、3年超の住基台帳記録者	1/10以上 (議会への協議が必要。2/3以上の反対がない場合)	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能(議会への協議が必要。2/3以上の反対がない場合)	—	—
10	神奈川県 厚木市 (224, 624)	H25. 4. 1	住民投票に付することができる事項(市政の重要事項) (市全体に重大な影響を及ぼす事項で、市民に直接その意思を確認する必要があると認められるもの)	① 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表明しようとする場合は、この限りでない。 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 ③ 予算、組織、人事等市の執行機関の内部の事務処理に関する事項 ④ 専ら特定の市民又は地域に関する事項 ⑤ 前各号に掲げる事項に類すると認められる事項	20歳以上 (本市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者)	—	1/5以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	—	結果の告示から2年間
11	神奈川県 大和市 (231, 822)	H18. 10. 1	市政に係る重要事項 (市全体に重大な影響を及ぼす事案であつて、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)	(除外事項なし)	16歳以上	・特別永住者 ・一般永住者 ・適法な在留資格、かつ、3年超の日本に住所を有する者	1/3以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	—	結果の告示から2年間

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
12	新潟県 上越市 (202, 312)	H21. 10. 1	市政運営に係る重要事項 (市及び市民に直接の利害関係を有する事項(市の権限に属さない事項にあっては、対外的に市の意思を表示するものに限る。)であって、市民の間又は市民、市議会若しくは市長等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、市民に直接その賛成又は反対の意思を問う必要があるもの)	① 市議会の解散、市議会議員又は市長の解職その他法令に基づき市民による投票を実施することができる事項 ② 市長等の組織、人事、予算の調製及び予算の執行の権限に係る事項並びに市長等の内部の事務処理に関する事項 ③ 市税、分担金、使用料、手数料その他の金銭の徴収に関する事項 ④ その他市民投票の実施が不相当と認められる事項	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者	1/50以上 →出席議員の過半数の賛成 1/4以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない(不成立の場合も開票する)	結果の告示から2年間
13	岐阜県 多治見市 (115, 178)	H22. 4. 1	市政の重要事項 (市及び市民全体に影響を及ぼす事項であって、市民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるもの)	① 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合を除く。 ② 市議会の解散、市議会議員又は市長の解職その他法令に基づき市民が投票を行うことができる事項 ③ 市税、分担金、使用料、手数料その他の金銭の徴収に関する事項	18歳以上 住民投票の請求は、選挙人名簿に登録されている者	—	1/4以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能(議会の議決が必要)	—	結果の告示から2年間
14	滋賀県 草津市 (126, 032)	H25. 3. 31	市政に関する重要事項 (市全体に重大な影響を与え、または与える可能性のある事項で、住民に直接意思を確認する必要があるもの) 【ポジティブリスト】 市政に関する重要事項は、次に掲げる事項すべてに該当するもの (1) 市および住民全体に利害関係を有していること。 (2) 住民の間または住民、議会もしくは市長の間に重大な意見の相違があること。 (3) 住民の間または住民、議会もしくは市長の間で、事項についての議論が熟し、議論としての最終段階であること。 ※ 既に住民投票に付された事項または議会も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っては、改めて住民に直接その意思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。	① 特定の個人または団体の権利等を不当に侵害するおそれのある事項 ② 専ら特定の住民または団体および特定の地域にのみ関係する事項 ③ 市の組織・人事・財務に関する事項 ④ 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 ⑤ 市の権限に属さない事項 ⑥ 地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料および手数料の徴収に関する条例の制定または改廃 ⑦ 前各号に定めるもののほか、住民投票に付すことが適当でないと明らかに認められる事項	20歳以上 (本市の議会の議員および市長の選挙権を有する者)	—	1/6以上 ※ 請求代表者証明書の交付について、必要に応じた草津市住民投票審議会への諮問が可能	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない(不成立の場合も開票しない)	結果の告示から2年間

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
15	大阪府 岸和田市 (201,467)	H17. 8. 1	岸和田市が直面する将来にかかわる重要課題 (市及び住民全体に利害関係を有する事案であって、住民に直接その賛否を問う必要があると認められるもの)	① 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。 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 ③ 市の組織、人事及び財務に関する事項 ④ 前3号に掲げるもののほか、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	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者 ・適法な在留資格、かつ、3年超の日本に住所を有する者	1/4以上	—	—	—	結果の告示から2年間
16	大阪府 豊中市 (397,334)	H21. 3. 26	将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項 (市及び市民全体に利害関係を有する事案であって、市民に直接その賛否を問う必要があると認められるもの)	① 市の権限に属しない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。 ② 議会の解散その他法令の規定に基づき市民が投票を行うことができる事項 ③ 市の組織、人事又は財務に関する事項 ④ 前3号に掲げるもののほか、市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	18歳以上	・住基台帳に記録されている者	1/6以上	—	—	—	—
17	鳥取県 (588,508)	H25. 10. 1	【ポジティブリスト】 次の各号のいずれかに該当する事項であって、県民に直接その意思を問う必要があると認められるもの (1) 県の存立の基礎的条件に関する事項 (2) 県の実施する特定の重要施策に関する事項 (3) 前2号に掲げるもののほか、現在又は将来の県及び県民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項	① 法令に基づき県民の投票に付することができる事項 ② 県の権限に属さない事項	20歳以上 (県内の市町村の選挙人名簿登録者で、知事及び県議会の議員の選挙権を有するもの)	—	1/10以上	定数の1/12以上の賛成 →出席議員の過半数の賛成	自ら実施が可能	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	投票日の翌日から起算して1年を経過するまでの間
18	広島県 広島市 (1,180,176)	H15. 9. 1	市政運営上の重要事項 (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)	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関する事項 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	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者	1/10以上	—	—	投票者総数が投票資格者総数の1/2に満たないときは成立しない (不成立の場合は開票しない)	結果の告示から2年間 (不成立の場合を除く。)

No.	自治体名 (人口)	施行日	住民投票に付することができる事項		投票資格者		発議権者・発議要件			成立要件	同一・同旨 再請求 制限期間
			対象事項	除外事項	年 齢	外国人	投票資格者	議 会	長		
19	山口県 防府市 (117, 897)	H18. 12. 1	市政運営上の重要事項 (市及び市民全体に重大な影響を 及ぼす事案であって、市民に直接 その意思を問う必要があると認め られるもの)	① 市の権限に属さない事項。た だし、市の意思として明確に表 示しようとする場合は、この限 りでない。 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 ③ 専ら特定の市民又は地域にの み関係する事項 ④ 市の組織、人事又は財務に関 する事項 ⑤ 前各号に掲げるもののほか、 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	20歳以上 (選挙人名簿 の被登録資格 に同じ)	—	1 / 3 以上	定数の 1 / 12 以上の賛成 →出席議員の 過半数の賛 成	自ら実施が 可能	投票者総数が 投票資格者総 数の 1 / 2 に 満たないとき は成立しない (不成立の場 合は開票しな い)	結果の告示か ら 2 年間
	北海道 苫小牧市 (173, 912)	—	市政の重要な課題 (市民全体の生活に重大な影響を 及ぼす事項であって市民に直接そ の賛否を問う必要があると認めら れるもの)	① 市の権限に属さない事項 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 市の組織、人事又は財務に関 する事項 ④ 専ら特定の市民又は地域に関 する事項 ⑤ 前各号に掲げる事項のほか、 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	18歳以上	・特別永住者 ・一般永住者	1 / 4 以上	定数の 1 / 12 以上の賛成 →出席議員の 過半数の賛 成	自ら実施が 可能	—	結果の告示か ら 2 年間

※ 人口は平成25年3月31日現在の住民基本台帳人口

<資料3> 条例に基づく住民投票の実施事例（市町村合併を対象とした事案を除く。）

No.	自治体名	個別型 常設型	投票日	提案者等	対象事項	投票率	投票結果	得票率	結果への対応
1	新潟県 巻町	個別型	H 8. 8. 4	直接請求	巻町における原子力発電所建設について	88.3%	建設反対	賛成 38.6% 反対 60.9%	計画中断・原発建設断念
2	沖縄県	個別型	H 8. 9. 8	直接請求	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小について	59.5%	縮小賛成	賛成 89.1% 反対 8.5%	知事が国に申入れ・縮小、見直しの議論開始
3	岐阜県 御嵩町	個別型	H 9. 6. 22	直接請求	御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置について	87.5%	建設反対	賛成 18.8% 反対 79.7%	白紙撤回・計画中断
4	宮崎県 小林市	個別型	H 9. 11. 16	直接請求	小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設について	75.9%	建設反対	賛成 40.2% 反対 58.7%	建設完成・稼働中
5	沖縄県 名護市	個別型	H 9. 12. 21	直接請求	名護市における米軍のヘリポート基地建設について	82.5%	建設反対	賛成 8.1% 条件付賛成 37.2% 反対 51.6% 条件付反対 1.2%	市長が建設受入表明・当初案は中断、代替施設建設
6	岡山県 吉永町	個別型	H10. 2. 8	直接請求	吉永町における産業廃棄物最終処分場の設置について	91.7%	設置反対	賛成 1.8% 反対 98.0%	県が不許可・白紙撤回
7	宮城県 白石市	個別型	H10. 6. 14	首長提案	白石市における産業廃棄物処分場設置について	71.0%	設置反対	賛成 3.8% 反対 94.4%	県が撤回を要請・設置されず
8	千葉県 海上町	個別型	H10. 8. 30	首長提案	海上町における産業廃棄物最終処分場設置について	87.3%	設置反対	賛成 1.7% 反対 97.6%	町長が知事に建設反対の陳情・県が不許可
9	長崎県 小長井町	個別型	H11. 7. 4	首長提案	小長井町における採石場の新規計画及び採石場の拡張計画について	67.8%	計画賛成	(新規計画) 賛成 50.4% 反対 45.0% (拡張計画) 賛成 51.9% 反対 43.3%	採石場新設・拡張
10	徳島県 徳島市	個別型	H12. 1. 23	議員提案	吉野川可動堰建設計画について	55.0%	建設反対	賛成 8.2% 反対 90.1%	計画白紙・凍結
11	新潟県 刈羽村	個別型	H13. 5. 27	直接請求	柏崎刈羽原子力発電所におけるプルスーマル計画受入れについて	88.1%	受入反対	賛成 42.5% 反対 53.5% 保留 3.6%	計画の事前了解の取消し・計画中断
12	三重県 海山町	個別型	H13. 11. 18	首長提案	海山町における原子力発電所誘致について	88.6%	誘致反対	賛成 32.4% 反対 67.3%	誘致断念

No.	自治体名	個別型 常設型	投票日	提案者等	対象事項	投票率	投票結果	得票率	結果への対応
13	高知県 日高村	個別型	H15. 10. 26	直接請求	日高村における産業廃棄物処理施設の設置について	79.8%	設置賛成	賛成 60.0% 反対 39.4%	建設
14	千葉県 袖ヶ浦市	個別型	H17. 10. 23	直接請求	市が施行主体となって行う袖ヶ浦駅北側地区整備事業について	58.0%	事業反対	賛成 35.0% 反対 63.5%	事業中止
15	山口県 岩国市	常設型	H18. 3. 12	首長	米空母艦載機移駐案受入れについて	58.7%	受入反対	賛成 10.8% 反対 87.4%	市長が国、県に申し入れ
16	千葉県 四街道市	個別型	H19. 12. 9	直接請求	四街道市における地域交流センターの建設について	47.6%	建設反対	賛成 23.9% 反対 76.1%	計画白紙撤回
17	沖縄県 伊是名村	個別型	H20. 4. 27	首長提案	伊是名村における牧場誘致による牛舎建設について	71.4%	誘致賛成	賛成 48.6% 461票 反対 48.6% 460票	誘致断念・計画白紙撤回
18	長野県 佐久市	個別型	H22. 11. 14	首長提案	佐久市総合文化会館の建設について	54.9%	建設反対	賛成 28.8% 反対 70.7%	計画白紙撤回
19	鳥取県 鳥取市	個別型	H24. 5. 20	議員提案	鳥取市庁舎整備について	50.8%	耐震改修	新築移転 39.3% 耐震改修 60.6%	新築移転で検討継続中
20	山口県 山陽小野田市	常設型	H25. 4. 7	住民	次回の一般選挙から市議会議員の定数を20人以下とすることについて	45.5%	—	不成立	定数24人を当分の間22人に削減
21	東京都 小平市	個別型	H25. 5. 26	直接請求	東京都の小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画の見直しについて	35.2%	—	不成立	事業継続中
22	埼玉県 北本市	個別型	H25. 12. 15	首長提案	北本市における新駅建設について	62.3%	建設反対	賛成 23.6% 反対 75.9%	建設計画白紙