

# 常設型住民投票条例の現状分析（上）

高野 讓

## はじめに

筆者は二〇〇九年四月から二〇一五年三月までの六年間、苫小牧市自治基本条例第八章第三〇条に規定されている苫小牧市市民自治推進会議委員（以下、「推進会議」という）として活動していた。そのうち、二〇一一年四月からは会長として活動させていただいた。また、六年間の委員生活の中で、二〇一〇年度の「住民投票制度を考える会」、二〇一二年度の「住民投票条例制定市民懇話会」、二〇一三年度と二〇一五年度の推進会議で、市長より「苫小牧市住民投票制度行政素案の諮問」を受け、苫小牧市常設型住民投票条例の制定に向けて関わる機会を得た。

そもそも、常設型住民投票条例とは一定の要件に基づいて住民投票が発議されたならば義務的に自動的に住民投票が実施される条例のことである。筆者は二〇〇七年に自治基本条例に関する総合的分析の試み（以下、「拙稿」とする）において、全国の自治基本条例の現状分析を行なった経験こそあるが、住民投票に対する知識は基礎知識程度しか有していなかった。

さらに推進会議を始め、各種検討委員会の委員

は、専門的な知識を全く持たない市民がほぼ全員で、常設型住民投票条例とはいかなるものかを理解できるのか、事務局の意向に左右されない自由な議論ができるのかなど、制度化にはいくつもの弊害があった。

そのような中で、苫小牧市の常設型住民投票条例制定にあたっては、事務局となった苫小牧市総合政策部市民自治推進課が多数の先行条例資料を収集、制定状況一覧表も作成するなど、知識のない市民にも分かりやすい会議運営をいただいた。先行研究においても常設型住民投票条例の比較として、住民投票の発案、住民発議の署名数などを論点比較した分析した論文や資料等があったが、自治基本条例の時もそうだったように、条例制定数が増えてくるに従って、制定状況を追うことが難しくなるため、我が国で制定されている常設型住民投票条例を一堂に集め、分析・研究している論文や資料等は皆無であった。

結局、事務局が集めた資料を使って、苫小牧市と人口規模が近い自治体の先行条例や先行条例の中で評価の高いものを中心に必要な論点整理、そして規定項目を検討していくことになった。ただ、これは非常に時間の掛かる作業で、苫小牧市では論点整理・項目規定だけで一回約二時間から二時

間半の会議を二〇一二年一〇月から二〇一三年三月まで計六回、二〇一四年二月から二月まで計八回、合計一四回行なっている。会長と事務局との打ち合わせについては、何回実施したか分からないほどである。

さらに、苫小牧市の審議会主催では初となる意見募集手続（パブリック・コメント）を二二六日間の長期に渡り実施した。委員全員で意見募集要項を作成し、住民から寄せられた意見に対して委員全員で回答を考え、回答を公表した。住民から寄せられた意見を踏まえて、再度論点整理を行なっており、当初事務局から提示されたスケジュールを大幅に超過してしまった。

あの当時、全国の常設型住民投票条例で規定されている項目が一目瞭然と分かれば、論点整理にここまで時間を掛けずに済み、別な視点での検討や制定までの時間を短縮できたのではないかと、という思いが本研究の発端となっている。そこで、現在どのような常設型住民投票条例が制定されているのか。検討中の自治体や検討審議会・委員会に対して、どの論点項目を中心に議論すべきかを明らかにするべく、常設型住民投票条例の現状分析を試みることにした。

図表 1-1 常設型住民投票条例制定一覧表

| 1  | 制定年月日      | 施行年月日      | 自治体名       | 条例名               |
|----|------------|------------|------------|-------------------|
| 1  | 2002/7/9   | 2002/9/1   | 愛知県 高浜市    | 高浜市住民投票条例 (全面改定後) |
| 2  | 2002/12/20 | 2002/12/20 | 埼玉県 富士見市   | 富士見市住民投票条例        |
| 3  | 2003/1/22  | 2003/4/1   | 埼玉県 上里町    | 上里町住民投票条例         |
| 4  | 2003/3/20  | 2003/9/1   | 広島県 広島市    | 広島市住民投票条例         |
| 5  | 2003/3/25  | 2003/4/1   | 埼玉県 美里町    | 美里町住民投票条例         |
| 6  | 2003/6/26  | 2004/4/1   | 東京都 小金井市   | 小金井市市民参加条例        |
| 7  | 2003/7/1   | 2003/7/1   | 群馬県 桐生市    | 桐生市住民投票条例         |
| 8  | 2003/10/3  | 2004/1/1   | 埼玉県 和光市    | 和光市市民参加条例         |
| 9  | 2003/12/26 | 2004/6/1   | 広島県 大竹市    | 大竹市住民投票条例         |
| 10 | 2004/3/25  | 2004/4/1   | 埼玉県 坂戸市    | 坂戸市住民投票条例         |
| 11 | 2004/3/30  | 2004/4/1   | 千葉県 我孫子市   | 我孫子市市民投票条例        |
| 12 | 2004/9/21  | 2004/9/21  | 静岡県 南伊豆町   | 南伊豆町住民投票条例        |
| 13 | 2004/12/17 | 2004/12/17 | 埼玉県 鳩山町    | 鳩山町住民投票条例         |
| 14 | 2004/12/22 | 2004/12/22 | 北海道 増毛町    | 増毛町住民投票条例         |
| 15 | 2005/3/1   | 2005/3/1   | 石川県 宝達志水町  | 宝達志水町住民投票条例       |
| 16 | 2005/6/22  | 2005/8/1   | 大阪府 岸和田市   | 岸和田市住民投票条例        |
| 17 | 2005/12/26 | 2006/1/1   | 三重県 名張市    | 名張市住民投票条例         |
| 18 | 2006/3/3   | 2006/4/1   | 神奈川県 逗子市   | 逗子市住民投票条例         |
| 19 | 2006/3/29  | 2006/7/1   | 山口県 山陽小野田市 | 山陽小野田市住民投票条例      |
| 20 | 2006/3/30  | 2006/10/1  | 神奈川県 大和市   | 大和市住民投票条例         |
| 21 | 2006/10/5  | 2006/12/1  | 防府市        | 防府市住民投票条例         |
| 22 | 2007/3/12  | 2007/4/1   | 北海道 遠軽町    | 遠軽町住民投票条例         |
| 23 | 2007/6/22  | 2008/4/1   | 大分県 臼杵市    | 臼杵市住民投票条例         |
| 24 | 2007/6/26  | 2007/6/26  | 高知県 東洋町    | 東洋町住民投票条例         |
| 25 | 2007/12/14 | 2008/4/1   | 石川県 輪島市    | 輪島市住民投票条例         |
| 26 | 2008/3/21  | 2008/4/1   | 北海道 稚内市    | 稚内市住民投票に関する条例     |
| 27 | 2008/3/25  | 2008/10/1  | 北海道 北栄町    | 北栄町住民投票条例         |
| 28 | 2008/4/1   | 2009/3/26  | 大阪府 豊中市    | 豊中市住民投票条例         |
| 29 | 2008/6/20  | 2008/10/1  | 北海道 芦別市    | 芦別市住民投票条例         |
| 30 | 2008/6/24  | 2009/4/1   | 神奈川県 川崎市   | 川崎市住民投票条例         |
| 31 | 2008/6/27  | 2008/7/1   | 岩手県 宮古市    | 宮古市住民投票条例         |
| 32 | 2009/2/26  | 2009/6/1   | 北海道 北広島市   | 北広島市住民投票条例        |
| 33 | 2009/3/26  | 2009/7/1   | 愛媛県 四国中央市  | 四国中央市住民投票条例       |
| 34 | 2009/3/27  | 2009/10/1  | 新潟県 上越市    | 上越市住民投票条例         |
| 35 | 2009/3/31  | 2009/4/1   | 長野県 木曾町    | 木曾町住民投票条例         |
| 36 | 2009/9/14  | 2009/10/1  | 岩手県 奥州市    | 奥州市住民投票条例         |
| 37 | 2009/12/22 | 2015/9/1   | 滋賀県 野洲市    | 野洲市住民投票条例         |
| 38 | 2009/12/25 | 2010/4/1   | 岐阜県 多治見市   | 多治見市市民投票条例        |
| 39 | 2010/3/19  | 2010/10/1  | 岩手県 滝沢市    | 滝沢市住民投票条例         |
| 40 | 2010/12/24 | 2011/1/1   | 石川県 羽咋市    | 羽咋市住民投票条例         |
| 41 | 2010/12/27 | 2010/12/27 | 長野県 小諸市    | 小諸市住民投票条例         |
| 42 | 2010/12/28 | 2010/12/28 | 福岡県 嘉麻市    | 嘉麻市住民投票条例         |
| 43 | 2011/6/29  | 2011/8/1   | 千葉県 野田市    | 野田市住民投票条例         |
| 44 | 2011/12/15 | 2012/1/1   | 岩手県 西和賀町   | 西和賀町住民投票条例        |
| 45 | 2011/12/20 | 2011/12/20 | 埼玉県 八潮市    | 八潮市住民投票条例         |
| 46 | 2012/3/21  | 2012/4/1   | 北海道 美幌町    | 美幌町住民投票条例         |
| 47 | 2012/3/21  | 2012/6/1   | 鳥取県 日吉津村   | 日吉津村住民投票条例        |
| 48 | 2012/7/2   | 2013/4/1   | 愛知県 日進市    | 日進市住民投票条例         |
| 49 | 2012/12/25 | 2013/4/1   | 神奈川県 厚木市   | 厚木市住民投票条例         |
| 50 | 2012/12/27 | 2013/3/31  | 滋賀県 草津市    | 草津市住民投票条例         |
| 51 | 2012/12/27 | 2015/3/27  | 千葉県 銚子市    | 銚子市住民投票条例         |
| 52 | 2013/2/25  | 2013/4/1   | 宮城県 柴田町    | 柴田町住民投票条例         |
| 53 | 2013/3/22  | 2013/4/1   | 埼玉県 川口市    | 川口市市民投票条例         |
| 54 | 2013/3/26  | 2013/10/1  | 鳥取県        | 鳥取県参画基本条例         |
| 55 | 2013/6/28  | 2013/6/28  | 埼玉県 鴻巣市    | 鴻巣市住民投票条例         |
| 56 | 2013/9/25  | 2013/9/25  | 鳥取県 八頭町    | 八頭町住民投票条例         |
| 57 | 2013/10/1  | 2013/10/1  | 埼玉県 白岡市    | 白岡市住民投票条例         |
| 58 | 2013/12/24 | 2014/4/1   | 兵庫県 丹波篠山市  | 丹波篠山市住民投票条例       |
| 59 | 2013/12/27 | 2014/4/1   | 愛知県 新城市    | 新城市住民投票条例         |
| 60 | 2013/12/27 | 2014/12/26 | 北海道 安平町    | 安平町住民投票条例         |
| 61 | 2014/3/26  | 2014/10/1  | 静岡県 掛川市    | 掛川市住民投票条例         |
| 62 | 2014/6/25  | 2017/4/1   | 奈良県 生駒市    | 生駒市市民投票条例         |
| 63 | 2015/3/25  | 2015/4/1   | 新潟県 十日町市   | 十日町市住民投票条例        |
| 64 | 2015/6/19  | 2015/9/1   | 栃木県 栃木市    | 栃木市住民投票条例         |
| 65 | 2015/7/6   | 2016/4/1   | 北海道 苫小牧市   | 苫小牧市住民投票条例        |
| 66 | 2015/7/9   | 2015/12/1  | 北海道 北見市    | 北見市住民投票条例         |
| 67 | 2015/12/28 | 2015/12/28 | 愛知県 東浦町    | 東浦町住民投票条例         |
| 68 | 2016/6/27  | 2016/10/1  | 大分県 杵築市    | 杵築市住民投票条例         |
| 69 | 2017/3/8   | 不明         | 滋賀県 愛荘町    | 愛荘町住民投票条例         |
| 70 | 2017/3/13  | 2017/4/1   | 北海道 古冠村    | 古冠村住民投票条例         |
| 71 | 2017/10/10 | 2017/12/21 | 千葉県 流山市    | 流山市市民投票条例         |
| 72 | 2017/12/28 | 2018/10/1  | 兵庫県 橿原市    | 橿原市住民投票条例         |
| 73 | 2018/9/18  | 2018/10/1  | 兵庫県 宍粟市    | 宍粟市住民投票条例         |
| 74 | 2019/9/26  | 2019/10/1  | 大阪府 阪南市    | 阪南市住民投票条例         |
| 75 | 2019/9/27  | 未施行        | 滋賀県 米原市    | 米原市住民投票条例         |

出典：制定自治体の例規集から筆者作成

注1) 丹波篠山市は、2019年5月1日付で市名を篠山市から変更しているため、変更後の市名表記とした。

注2) 愛荘町はメールで施行状況を確認したが、回答がなかったため不明とした。

注3) 米原市はメールで施行状況を確認したところ、未施行と回答があった。

1 常設型住民投票条例の制定状況  
(1) 調査方法

苫小牧市総合政策部市民自治推進課が二〇一四年二月一二日現在で調査し、推進会議でも配布した「常設型住民投票条例制定自治体一覧」(以下、「苫小牧市調査」という。)が二〇二〇年四月一日現在でも苫小牧市のホームページに公開されている

「常設型住民投票条例」の検索では、常設型住民投票条例と「住民投票条例」を入力する方法で行った。NとGoogleの検索バーに「常設型住民投票条例」と「住民投票条例」を入力する方法で行った。

併せて「ネット調査」を行っている。このようにして出てきた常設型住民投票条例と個別型住民投票条例の制度比較に関するサイトは含まれていない。ただし、本稿執筆時点で苫小牧市調査から六年以上を経過していること、配布当時に職員が「全国全ての自治体を網羅しているものではない」と述べていたことから、筆者が改めて調査をしている。

調査は、インターネットYAHOO!JAPANとGoogleの検索バーに「常設型住民投票条例」と「住民投票条例」を入力する方法で行った。

ところが、ネット調査では制定の目的が市町村合併に特化した条例に当たるともしばしばあったため、調査で出てきた条例の条文を一つひとつ読み、それら文言は含まれている条例は全て除外している。

図表 1-2 廃案となった常設型住民投票条例

| 提出年月日        | 自治体名      | 条例名        |
|--------------|-----------|------------|
| 1 2010/11/30 | 兵庫県 加西市   | 加西市住民投票条例  |
| 2 2012/11/29 | 神奈川県 横須賀市 | 横須賀市住民投票条例 |
| 3 2013/10/10 | 三重県 松阪市   | 松阪市住民投票条例  |
| 4 2015/9/3   | 千葉県 松戸市   | 松戸市住民投票条例  |
| 5 2015/12/1  | 兵庫県 明石市   | 明石市住民投票条例  |
| 6 2015/12/11 | 茨城県 那珂市   | 那珂市住民投票条例  |
| 7 2019/6/27  | 奈良県 葛城市   | 葛城市住民投票条例  |

出典：各自治体ホームページに掲載されていた情報から筆者作成。

一定の体系性をもった条例案と考えられることから、一方、群馬県中里村、群馬県境町、岡山県哲西町、茨城県総和町、香川県三野町、長野県木曾福島町、群馬県伊香保町、山口県岩国市、鹿児島県金峰町、北海道静内町、北海道三石町、長野県和田村には常設型住民投票条例があったものの、すべて市町村合併により廃止されている。これら条例については廃止後一〇

票条例とみられる条例をまとめたものが常設型住民投票条例制定一覧表である(図表1-1)。今回は二〇二〇年三月三十一日までに制定しているものを調査対象としている。  
なお、兵庫県加西市(二〇二一年一月)、神奈川県横須賀市(二〇二二年二月)、三重県松阪市(二〇一三年一月)、千葉県松戸市(二〇一五年九月)、兵庫県明石市(二〇一五年十二月)、茨城県那珂市(二〇一五年十二月)、奈良県葛城市(二〇一九年六月)は議会によって否決・廃案となっているが、今回の分析対象とした(図表1-2)。これら七条例を対象とした理由は、現在も該当自治体のホームページで条例案が確認できること、議会には条例として提案されており、一定の体系性をもった条例案と考えられることから、一方、群馬県中里村、群馬県境町、岡山県哲西町、茨城県総和町、香川県三野町、長野県木曾福島町、群馬県伊香保町、山口県岩国市、鹿児島県金峰町、北海道静内町、北海道三石町、長野県和田村には常設型住民投票条例があったものの、すべて市町村合併により廃止されている。これら条例については廃止後一〇

(2) 常設型住民投票条例の制定状況

年以上が経過し、該当自治体のホームページや規制が閉鎖されていることから、条文を調査することができなかつたため、今回の分析対象とはしていない。また、ここ示した条例以外にも調査に漏れた常設型住民投票条例と呼ばれる条例、あるいは、「住民投票条例」と銘打っていないものの、愛知県大口町まちづくり基本条例のような事実上の常設型住民投票条例があるのかもしれないことをご了承願いたい。

わが国で、常設型住民投票条例が初めて制定されたのは二〇〇〇年の愛知県高浜市で、すでに二〇年間の歴史を有している。今回、確認できるものとしては八二条例(うち廃案七条例を含む)が制定されている。

まず、都道府県ごとの制定状況を見てみると、埼玉県と北海道が一〇条例で、続いて岩手県、神奈川県、愛知県、滋賀県、鳥取県が四条例、石川県と大阪府が三条例の順になっている(図表2-1)。一方、青森県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、富山県、福井県、山梨県、京都府、和歌山県、島根県、岡山県、徳島県、香川県、佐賀県、長崎県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県の一府一九県では常設型住民投票条例を有する自治体がなかつた。自治基本条例の制定状況調査では、「東高西低」の傾向が確認されているが、常設型住民投票条例においても「東高西低」の傾向は当てはまるのではないだろうか。

図表 2-1 都道府県ごとの常設型住民投票条例制定状況(廃案を除く)

| 都道府県 | 常設型住民投票条例制定数 | 都道府県内の市区町村数 | 都道府県内での制定率(%) | 都道府県 | 常設型住民投票条例制定数 | 都道府県内の市区町村数 | 都道府県内での制定率(%) |
|------|--------------|-------------|---------------|------|--------------|-------------|---------------|
| 北海道  | 10           | 179         | 5.6%          | 滋賀県  | 4            | 19          | 21.1%         |
| 青森県  | 0            | 40          | 0.0%          | 京都府  | 0            | 26          | 0.0%          |
| 岩手県  | 4            | 33          | 12.1%         | 大阪府  | 3            | 43          | 7.0%          |
| 宮城県  | 1            | 35          | 2.9%          | 兵庫県  | 2            | 41          | 4.9%          |
| 秋田県  | 0            | 25          | 0.0%          | 奈良県  | 2            | 39          | 5.1%          |
| 山形県  | 0            | 35          | 0.0%          | 和歌山県 | 0            | 30          | 0.0%          |
| 福島県  | 0            | 59          | 0.0%          | 鳥取県  | 4            | 19          | 21.1%         |
| 茨城県  | 0            | 44          | 0.0%          | 島根県  | 0            | 19          | 0.0%          |
| 栃木県  | 1            | 25          | 4.0%          | 岡山県  | 0            | 27          | 0.0%          |
| 群馬県  | 1            | 35          | 2.9%          | 広島県  | 2            | 23          | 8.7%          |
| 埼玉県  | 10           | 63          | 15.9%         | 山口県  | 2            | 19          | 10.5%         |
| 千葉県  | 4            | 54          | 7.4%          | 徳島県  | 0            | 24          | 0.0%          |
| 東京都  | 1            | 62          | 1.6%          | 香川県  | 0            | 17          | 0.0%          |
| 神奈川県 | 4            | 33          | 12.1%         | 愛媛県  | 1            | 20          | 5.0%          |
| 新潟県  | 2            | 30          | 6.7%          | 高知県  | 1            | 34          | 2.9%          |
| 富山県  | 0            | 15          | 0.0%          | 福岡県  | 1            | 60          | 1.7%          |
| 石川県  | 3            | 19          | 15.8%         | 佐賀県  | 0            | 20          | 0.0%          |
| 福井県  | 0            | 17          | 0.0%          | 長崎県  | 0            | 21          | 0.0%          |
| 山梨県  | 0            | 27          | 0.0%          | 熊本県  | 0            | 45          | 0.0%          |
| 長野県  | 2            | 77          | 2.6%          | 大分県  | 2            | 18          | 11.1%         |
| 岐阜県  | 1            | 42          | 2.4%          | 宮崎県  | 0            | 26          | 0.0%          |
| 静岡県  | 2            | 35          | 5.7%          | 鹿児島県 | 0            | 43          | 0.0%          |
| 愛知県  | 4            | 54          | 7.4%          | 沖縄県  | 0            | 41          | 0.0%          |
| 三重県  | 1            | 29          | 3.4%          | 合計   | 75           | 1741        | 4.4%          |

出典：総務省統計を活用し、筆者作成。

次に自治体種類別の制定状況では、都道府県が一自治体、政令指定都市は二自治体、中核市は一自治体、施行時特例市は六自治体、その他の市は四六自治体、町は一七自治体、村は二自治体となっている(図表2-12)。人口規模別の制定状況では、人口三万人未満の自治体と一〇万人〜二〇万人が二〇自治体、次に三万人〜五万人及び五万人

図表2-2 自治体規模別の常設型住民投票制定状況（廃案除く）

| 自治体種類別制定状況 |                |       | 人口規模別制定状況            |            |                |       |                      |
|------------|----------------|-------|----------------------|------------|----------------|-------|----------------------|
|            | 常設型住民投票条例制定自治体 | 全自治体数 | 全自治体のうち条例制定自治体の占める割合 | 人口数        | 常設型住民投票条例制定自治体 | 全自治体数 | 全自治体のうち条例制定自治体の占める割合 |
| 都道府県       | 1              | 47    | 2.1%                 | 3万人未満      | 20             | 954   | 2.1%                 |
| 政令指定都市     | 2              | 20    | 10.0%                | 3万人～5万人    | 14             | 243   | 5.8%                 |
| 中核市        | 1              | 45    | 2.2%                 | 5万人～10万人   | 14             | 262   | 5.3%                 |
| 施行時特例市     | 6              | 39    | 15.4%                | 10万人～20万人  | 20             | 153   | 13.1%                |
| その他の市      | 46             | 686   | 6.7%                 | 20万人～30万人  | 2              | 45    | 4.4%                 |
| 特別区        | 0              | 23    | 0.0%                 | 30万人～50万人  | 1              | 49    | 2.0%                 |
| 町          | 17             | 745   | 2.3%                 | 50万人～100万人 | 1              | 24    | 4.2%                 |
| 村          | 2              | 183   | 1.1%                 | 100万人以上    | 2              | 11    | 18.2%                |
| 計          | 75             | 1788  | 4.2%                 | 合計         | 74             | 1741  | 4.3%                 |

出典：2015年国勢調査データより。筆者が47都道府県と東京都特別区23区を加えて作成。

出典：2015年国勢調査データより筆者が作成。全自治体数=市区町村数。都道府県は除いているため、制定自治体数の合計は74自治体となる。

（一〇〇万人が同数の一四自治体との順となつてい（図表2-1）。そもそも、市民自治や市民参加、議会改革は町村などの小規模自治体で進行しやすいとされているが、常設型住民投票条例では、むしろ一定規模の人口を持つ自治体で制定されている。ところが、人口二〇万人を超えた途端、制定自治体が減少する特徴も見られるため、これ

図表2-3 常設型住民投票条例の年度別制定状況（廃案含む）

| 2002年度 |            |            | 2011年度           |       |            |            |            |
|--------|------------|------------|------------------|-------|------------|------------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名        | 制定年月日            | 施行年月日 | 条例名        |            |            |
| 1      | 2002/7/9   | 2002/9/1   | 高浜市住民投票条例（全面改定後） | 1     | 2011/6/29  | 2011/8/1   | 野田市住民投票条例  |
| 2      | 2002/12/20 | 2002/12/20 | 富士見市住民投票条例       | 2     | 2011/12/15 | 2012/1/1   | 西和賀町住民投票条例 |
| 3      | 2003/1/22  | 2003/4/1   | 上里町住民投票条例        | 3     | 2011/12/20 | 2011/12/20 | 八潮市住民投票条例  |
| 4      | 2003/3/20  | 2003/9/1   | 広島市住民投票条例        | 4     | 2012/3/21  | 2012/4/1   | 美郷町住民投票条例  |
| 5      | 2003/3/25  | 2003/4/1   | 美里町住民投票条例        | 5     | 2012/3/21  | 2012/6/1   | 日吉津村住民投票条例 |

| 2003年度 |            |          | 2012年度     |       |            |           |            |
|--------|------------|----------|------------|-------|------------|-----------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名      | 制定年月日      | 施行年月日 | 条例名        |           |            |
| 1      | 2003/6/26  | 2004/4/1 | 小糸井市市民参加条例 | 1     | 2012/7/2   | 2013/4/1  | 日進市住民投票条例  |
| 2      | 2003/7/1   | 2003/7/1 | 桐生市住民投票条例  | 2     | 2012/11/29 | 廃案        | 横須賀市住民投票条例 |
| 3      | 2003/10/23 | 2004/4/1 | 和光市参加条例    | 3     | 2012/12/25 | 2013/4/1  | 厚木市住民投票条例  |
| 4      | 2003/12/26 | 2004/6/1 | 大竹市住民投票条例  | 4     | 2012/12/27 | 2013/3/31 | 高津市住民投票条例  |
| 5      | 2004/3/25  | 2004/4/1 | 坂戸市住民投票条例  | 5     | 2012/12/27 | 2015/3/27 | 熊子市住民投票条例  |
| 6      | 2004/3/30  | 2004/4/1 | 坂床子市市民投票条例 | 6     | 2013/2/25  | 2013/4/1  | 柴田町住民投票条例  |
|        |            |          |            | 7     | 2013/3/22  | 2013/4/1  | 川口市住民投票条例  |
|        |            |          |            | 8     | 2013/3/26  | 2013/10/1 | 鳥取県民参画基本条例 |

| 2004年度 |            |            | 2013年度      |       |            |           |           |
|--------|------------|------------|-------------|-------|------------|-----------|-----------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名        | 制定年月日       | 施行年月日 | 条例名        |           |           |
| 1      | 2004/9/21  | 2004/9/21  | 南伊豆町住民投票条例  | 1     | 2013/6/28  | 2013/6/28 | 鴻巣市住民投票条例 |
| 2      | 2004/12/17 | 2004/12/17 | 鳩山町住民投票条例   | 2     | 2013/9/25  | 2013/9/25 | 八頭町住民投票条例 |
| 3      | 2004/12/22 | 2004/12/22 | 増毛町住民投票条例   | 3     | 2013/10/1  | 2013/10/1 | 白岡市住民投票条例 |
| 4      | 2005/3/1   | 2005/3/1   | 茅渚水木町住民投票条例 | 4     | 2013/10/10 | 廃案        | 松原市住民投票条例 |

| 2005年度 |            |           | 2014年度       |       |           |          |            |
|--------|------------|-----------|--------------|-------|-----------|----------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名       | 制定年月日        | 施行年月日 | 条例名       |          |            |
| 1      | 2005/6/22  | 2005/8/1  | 岸和田市住民投票条例   | 1     | 2014/6/25 | 2014/7/1 | 生駒市住民投票条例  |
| 2      | 2005/12/26 | 2006/1/1  | 名張市住民投票条例    | 2     | 2015/3/25 | 2015/4/1 | 十日町市住民投票条例 |
| 3      | 2006/3/3   | 2006/4/1  | 墨子市住民投票条例    |       |           |          |            |
| 4      | 2006/3/29  | 2006/7/1  | 山陽小野田市住民投票条例 |       |           |          |            |
| 5      | 2006/3/30  | 2006/10/1 | 大和町住民投票条例    |       |           |          |            |

| 2006年度 |           |           | 2015年度    |       |           |          |            |
|--------|-----------|-----------|-----------|-------|-----------|----------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日     | 条例名       | 制定年月日     | 施行年月日 | 条例名       |          |            |
| 1      | 2006/10/5 | 2006/12/1 | 防府市住民投票条例 | 1     | 2015/6/19 | 2015/9/1 | 栃木市住民投票条例  |
| 2      | 2007/3/12 | 2007/4/1  | 鎌倉町住民投票条例 | 2     | 2015/7/6  | 2016/4/1 | 苫小牧市住民投票条例 |

| 2007年度 |            |           | 2016年度        |       |           |           |            |
|--------|------------|-----------|---------------|-------|-----------|-----------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名       | 制定年月日         | 施行年月日 | 条例名       |           |            |
| 1      | 2007/6/22  | 2008/4/1  | 臼杵市住民投票条例     | 1     | 2016/6/27 | 2016/10/1 | 岸和田市住民投票条例 |
| 2      | 2007/6/26  | 2007/6/26 | 東洋町住民投票条例     | 2     | 2017/3/8  | 不明        | 塚本町住民投票条例  |
| 3      | 2007/12/14 | 2008/4/1  | 輪島市住民投票条例     | 3     | 2017/3/13 | 2017/4/1  | 古冠村住民投票条例  |
| 4      | 2008/3/21  | 2008/4/1  | 椎内市住民投票に関する条例 |       |           |           |            |
| 5      | 2008/3/25  | 2008/10/1 | 北栄町住民投票条例     |       |           |           |            |

| 2008年度 |           |           | 2017年度      |       |            |            |           |
|--------|-----------|-----------|-------------|-------|------------|------------|-----------|
| 制定年月日  | 施行年月日     | 条例名       | 制定年月日       | 施行年月日 | 条例名        |            |           |
| 1      | 2008/4/1  | 2009/3/26 | 豊中市住民投票条例   | 1     | 2017/10/10 | 2017/12/21 | 滝山市住民投票条例 |
| 2      | 2008/6/20 | 2008/10/1 | 西別市住民投票条例   | 2     | 2017/12/28 | 2018/10/1  | 樺原市住民投票条例 |
| 3      | 2008/6/24 | 2009/4/1  | 山崎市住民投票条例   |       |            |            |           |
| 4      | 2008/6/27 | 2008/7/1  | 富市住民投票条例    |       |            |            |           |
| 5      | 2009/2/26 | 2009/6/1  | 北広島市住民投票条例  |       |            |            |           |
| 6      | 2009/3/26 | 2009/7/1  | 西園中央市住民投票条例 |       |            |            |           |
| 7      | 2009/3/27 | 2009/10/1 | 上越市住民投票条例   |       |            |            |           |
| 8      | 2009/3/31 | 2009/4/1  | 木曾町住民投票条例   |       |            |            |           |

| 2009年度 |            |           | 2018年度     |       |           |           |            |
|--------|------------|-----------|------------|-------|-----------|-----------|------------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名       | 制定年月日      | 施行年月日 | 条例名       |           |            |
| 1      | 2009/9/14  | 2009/10/1 | 奥州市住民投票条例  | 1     | 2018/9/18 | 2018/10/1 | 茨城県市住民投票条例 |
| 2      | 2009/12/22 | 2015/9/1  | 野洲市住民投票条例  |       |           |           |            |
| 3      | 2009/12/25 | 2010/4/1  | 多治見市住民投票条例 |       |           |           |            |
| 4      | 2010/3/19  | 2010/10/1 | 滝沢市住民投票条例  |       |           |           |            |

| 2010年度 |            |            | 2019年度    |       |           |           |           |
|--------|------------|------------|-----------|-------|-----------|-----------|-----------|
| 制定年月日  | 施行年月日      | 条例名        | 制定年月日     | 施行年月日 | 条例名       |           |           |
| 1      | 2010/11/30 | 廃案         | 加西市住民投票条例 | 1     | 2019/6/27 | 廃案        | 葛城市住民投票条例 |
| 2      | 2010/12/24 | 2011/1/1   | 羽咋市住民投票条例 | 2     | 2019/9/26 | 2018/10/1 | 阪南市住民投票条例 |
| 3      | 2010/12/27 | 2010/12/27 | 諸市住民投票条例  | 3     | 2019/9/27 | 未施行       | 米原市住民投票条例 |
| 4      | 2010/12/28 | 2010/12/28 | 嘉麻市住民投票条例 |       |           |           |           |

出典：例規集から筆者作成。  
注1）豪州は条例に「制定から1年を超えない範囲で施行」とあるが、例規集では施行日を掲載できなかった。明にメールで施行日を確認したが、回答がなかった。  
注2）米原市にメールで確認したところ、未施行であると回答を受けた。

については別の機会に調査したいと考えている。年度別の常設型住民投票条例制定状況では、多い順に二〇〇八年度が八条例、二〇一一年度と二〇一三年度に七条例、二〇〇三年度に六条例が制定されたが、ここ数年は一三条例ほどの制定に留まっている（図表2-3）。さらに、二〇一五年度のような議会提案後の否決傾向が多い年度や、神奈川県茅ヶ崎市、兵庫県三田市のよう設置型住民投票条例制定に向けて具体的に検討・活動をしてきたにも関わらず、何らかの事情で動きが止まっている自治体もいくつか見受けられることから、今後も継続して調査を続けていきたい。

### (3) 規定項目比較表の作成

今回も拙稿で利用した論点比較表を利用することにした。比較項目については、金井利之「常設型住民投票条例の制定論理」の中で、自身が関わった経験から条例制定に必要な論点として、①対象事項、②発議権者と発議要件、③設問形式、④投票権者、⑤住民投票事務の実施機関、⑥投票票日、⑦運動規制、⑧成立・開票要件、⑨効力、⑩再請求要件、⑪紛争処理の一一項目を挙げており、これを基本とすることにした。

さらに、この一一項目に追加する形で、筆者が関わった苫小牧市住民投票条例市民検討懇話会、苫小牧市民自治推進会議の中で議論された論点と筆者が条文を調査し、議論となりうる論点を大項目及び小項目に分類して、論点一覧表を作成した(図表3)。八二条例の条文内で規定されているものには○、一部ないし部分的、あるいは間接的に規定されているものは△、規定していないものは空欄としている。なお、論点一覧表の一番下には項目の規定自治体数と規定率(%)を記載した。

## 2 住民投票条例の現状分析

### (1) 規定している項目の傾向

まず、常設型住民投票条例の論点整理をする上で、どのような項目が規定されているかを確認する必要がある。金井利之が、自身の経験と他の先

行事例を参考に標準的項目として提示したものが、前述の一一項目であった。ただ、ネット調査で得られた情報をもとに制定自治体で作成・配布された資料を筆者が見る限り、金井利之が提起した一一項目すべてが議論されているわけではなかった。確かに、筆者が関わった苫小牧市でも①住民投票に付することができる事項、②投票資格者、③発議権者・発議要件、④成立要件、⑤再請求期間が中心に議論されていた。

今回は紙幅の都合上、先行研究及び先行自治体で作成した資料、筆者の経験から①条例の名称、②対象事項、③投票形式、④住民からの投票発議権と投票資格、⑤住民以外の投票発議権者、⑥署名要件、⑦投票執行機関、⑧運動規制、⑨情報提供、⑩成立条件、⑪効力、⑫再請求制限期間の一二項目に絞った上で、常設型住民投票条例の現状を明らかにする。

#### ① 条例の名称

まず、常設型住民投票条例の名称の違いを明らかにしたい。拙稿でも名称の違いで条例規定内容が変わるのかを分析した経験を有するが、名称の違いで規定する項目に若干の傾向は見られたものの、基本的には変わらないという結果を示した。

では、常設型住民投票条例はどうだろうか。八二条例中、東京都小金井市、埼玉県和光市、鳥取県のような市民参加条例内に規定している三条例を除く七九条例中、住民投票条例の名称ではない条例はわずか一二条例しかない。そのうち、市民投票条例とするのが九条例、町民投票条例が二条

例、住民投票に関する条例が一条例である。

また、自治基本条例では北海道厚沢部町の「素敵な過疎のまちづくり基本条例」や広島県三次市の「ゆめ・まち条例」など個性的な名称を持つ条例がいくつか見受けられたが、常設型住民投票条例では「住民投票条例」もしくは「市民・町民投票条例」とするものしかなく、名称の個性は見られなかった。さらに、住民投票条例と市民・町民投票条例という名称の違いで規定項目に差が出るのかを論点比較表を用いて分析したが、規定項目に大きな変化は見られず、名称での違いは見られなかった。

#### ② 対象事項

論点比較表を作成してみると、住民投票の対象はA自治体の権限に属さない事項、B法令で住民投票が実施可能事項、C自治体の組織、人事、財務、税に関する事項、D特定の住民または地域の対象となる事項、E住民投票にふさわしくない事項を規定しており、いわゆる「ネガティブリスト方式」を採用している自治体がほとんどである。

これまで実施された住民投票は、いわゆる「個別型」とよばれる住民投票条例に基づき実施されたものが多い。野口暢子によれば住民投票実施の歴史を「第一期…迷惑施設建設の是非を問う住民投票、第二期…市町村合併の是非・選肢を問う住民投票、第三期…公共施設建設に関する住民投票」の三つに分類されるとしているが、ネガティブリストに規定されている項目は、こうした住民投票実施の歴史や住民投票の対象を広範囲として

おきたいという意向から導き出されたものといえるよう。

しかし、原子力発電所建設や自衛隊基地建設など住民の生活が大きく変化するものの、その動きを動かしているのは企業や国という「自治体の権限に属さない事案」に対しての住民投票が行われたのも事実である。こうした動きに対し、金井利之は「戦後日本の国・自治体間関係の慣習律では、法制的な権限の有無にかかわらず、自治体には賛否・同意不同意等の意見表明権が認められ、かつ、国はそうした地元自治体の意見表明を最大限に尊重し、通常は地元自治体の同意を得てきた」として、自治体は意見表明権を持つと指摘している。

確かに、地方議会では消費税問題、社会保障問題、時には安保法制反対のような国防問題に対する意見書や採択が行われており、国や企業に対して自治体の意思や意向を表明することも稀ではない。

こうした経緯から、自治体の権限に属さない事項を住民投票の対象とするか否か、制定した自治体では議論が白熱したと思われる。筆者が関わった苫小牧市においても同様であった。実際に制定された常設型住民投票条例を見ると、自治体の権限に属さない事項は住民投票の対象としない

と明確に規定するのは三一条例となっていた。

一方、空欄は自治体の権限に属さない事項についても住民投票の対象とする常設型住民投票条例で一六条例となっている。苫小牧市では、前述のような先行研究や検討段階で過去に実施された住民投票の結果や問題点を参考に「市の権限に属さ

ない事項を住民投票の対象としない」を排除したが、常設型住民投票条例全体では少数派といえる。

△としている自治体は、例えば「自治体の意思を明確に表示すべき事項を除く」など、条件付きで住民投票が実施可能な規定を有する条例で三五条例となっている。国と地方の良好関係、あるべき関係の維持を望む自治体と白黒はつきりさせることに少なからず抵抗を持つ国民性を考慮すると、「自治体の意思を明確に表示すべき事項を除く」は良い折衷案といえる。

しかし、条件さえ整えば住民投票が実施できるというスピード感が常設型住民投票条例の良さであり、該当自治体に許認可権限のない迷惑施設建設などの問題が発生した際、即座に実施できないとなれば、常設型住民投票条例を制定した意義が問われてしまうことも考えられる。もともと、これらの条例では、市の意思を明確に表示する必要があると判断する人が誰なのか条文内に書かれていない問題も存在する。

とはいえ、万が一には意思表示ができるという裏技的な常設型住民投票条例制定の傾向は続くものと思われ、今後も注視すべき規定である。

### ③投票形式

投票形式について、北海道北広島市のように「賛成または反対を問う形式とする」や、岩手県宮古市のように「二者択一で賛否を問う形式で行わなければならない」と二者択一で実施すると規定しているのは六四条例である。

△としている一五条例は、基本的に二者択一だ

が、事案によっては首長判断などで三者択一など複数の選択肢を設けることができると規定している条例である。過去に行われた住民投票では、滋賀県旧米原町の市町村合併住民投票で④坂田郡四町と合併する、⑤湖東一市、四町と合併する、⑥湖北一市、一二町と合併する、⑦合併しない、というように四者択一であった。また、新潟県刈羽村で実施されたプルサーマル受け入れの是非を問う住民投票では⑧賛成、⑨反対、⑩保留という三者択一であった。

こうした過去の事例から複数選択肢を置いていると思われるが、投票形式を複数とした場合、アンケートか世論調査のようになると指摘する研究者もいることから、今後制定する自治体では、総合計画など自治体運営計画と照らし合わせて、住民投票の可能性が少しでもあるのかなど、複数選択肢が本当に必要かを十分に議論すべきである。

### ④住民からの投票発議権と投票資格

常設型住民投票条例では、いわゆる住民Ⅱ有権者が一定の署名数を集め住民投票を発議することになるのだが、その権利を有する住民を「投票発議権者」とし、実際に投票できる権利を有する住民を「投票資格者」を分けて規定している条例が多い。いわゆる住民Ⅱ有権者とした理由は、自治体によって発議権者及び投票資格者の住民Ⅱ有権者の概念が異なるからである。

今回の調査では、①投票発議権者・投票資格者共に公職選挙法で規定されている選挙権を有する者に限定する条例、②投票発議権者及び投票資格

者の条件を自治体独自で規定した条例、④投票発議権者は公職選挙法で選挙権を有する者に限定するが、投票資格者は永住外国人など自治体独自とした条例の三つに分類されることが明らかになった。なお、制定状況はA型に分類される条例が三三条例、B型に分類される条例が四七条例、C型に分類されるのは二条例である。

投票発議権者及び投票資格者に二種の条例が生じる理由は、投票である以上、選挙を規制する法律<sup>11</sup>公職選挙法に準じた条件で行なうべきという考えや公職選挙法を準用することで名簿作成のコストが抑えられるメリットもあるため、それらを考慮する自治体はA型条例を制定する傾向が見られる。

一方、B型条例を制定した自治体は、一五歳や一六歳など公職選挙法では対象とならない年齢も住民投票対象とする場合や、永住外国人はもちろん、仕事や留学などで対象自治体に居住する定住外国人も住民<sup>12</sup>有権者として考えている常設型住民投票条例である。公職選挙法では想定されていない住民<sup>13</sup>有権者を対象とする以上、公職選挙法をそのまま使うことはできない。従って、制度設計も自治体オリジナルで行なった結果、このような規定となったのである。

C型は埼玉県鳩山町、岐阜県多治見市の二条例に限られる。恐らく、外国人に対する参政権付与問題を踏まえ、あえて発議権者と資格者にねじれを持たせたのではないかと考えられる。なお、今回の分類でA型に分類した埼玉県和光市市民参加条例は、市長発議の場合のみ永住外国人も投票資

格を与えると規定されている。また、B型に分類した大分県杵築市住民投票条例と滋賀県愛荘町住民投票条例では通勤通学者も投票発議権を有し、愛荘町では投票資格も有していると規定している。これについては新たな傾向であり、後述する。

#### ⑤住民以外の投票発議

一方、有権者以外からの住民投票発議権として、議会と規定する常設型住民投票条例は六三条例、首長と規定するのが六六条例となっている。有権者など住民以外にも発議権を認める条例について、研究者は懐疑的である。例えば、武田真一郎は「住民投票発議権は住民の直接請求権の一つとして位置づけ、住民だけに認めるべきことが望ましい」と指摘し、野口暢子は常設型住民投票条例の岩国市住民投票条例（市町村合併で廃案）を分析した上で、首長発議、議員発議の必要性を疑問視し、「これらを盛り込んだ常設型住民投票条例は今後、『お任せ型住民投票』の道具となる」と住民以外に発議権を与えることを否定的に捉える研究者もいる。

しかし、実際は常設型住民投票条例を持つ約八割で有権者以外にも発議権を与えていることが明らかになった。有権者のみ発議権を有している条例は広島県広島市や埼玉県坂戸市など七条例で、常設型住民投票条例の制定初期に集中している。

これは前述の武田真一郎など先行研究の影響と考えられる。少数派ではあるが、有権者と首長は発議権を有し、議会には発議権を持たせないとする埼玉県和光市の条例、有権者と議会は請求権を

有すると規定しているが、首長は提案権を有すると規定する神奈川県厚木市、千葉県野田市の条例も存在する。

また、論点比較表で△印としている条例は、根拠となる自治基本条例などに発議権者を規定しており、常設型住民投票条例には直接規定していないものを示している。一三条例でこの形態を採用している。

ただ、自治基本条例に細かく規定されてしまうと自治基本条例と常設型住民投票条例の両方を読まなければ住民投票の発議要件が分からず、有権者視点で考えた場合、署名集めの時点で少々面倒に感じてしまう印象がある。そうしたことから筆者は、根拠となる条例には「住民投票ができ、別に条例定める」とだけ記載して、発議要件など細かい内容は常設型住民投票条例に規定すべきと考えている。

#### ⑥署名要件

常設型住民投票条例は、有権者が規定されている必要署名数を集めれば議会の議決を経ず、自動的に住民投票実施となるよう制度設計がなされている。そのため、署名要件は八二条例すべてで規定されている。ただ、間接民主制への配慮や住民投票による自治体運営の混乱回避、実施一回あたりの費用が選挙並み、もしくはそれ以上と多額なことから、地方自治法第七四条一項の条例改廃の直接請求（五〇分の一）と比較して署名要件は高めに設定されており、どちらかと言うと地方自治法第七六条議会の解散（三分の一）や同八〇条議

員の解職（三分の一）、同八一条長の解職（三分の一）に近く、簡単に実施できないような制度設計をしている。

実際の状況は、署名要件六分の一としているのが三二条例と一番多い。以下、三分の一が一五条例、四分の一が一四条例、五分の一が一三条例、一〇分の一が五条例、八分の一が二条例、五〇分の一が一条例、一〇〇分の一が一条例となっている。署名要件を六分の一としている自治体が最も多い理由として「市町村の合併の特例に関する法律」の第四条一一項の合併協議会設置の署名要件が考えられる。実際、兵庫県明石市では検討委員会の中で配布されている資料にその旨の記載がある。恐らく、自治体としては市町村合併という住民関心の高い事案に対する関係法令で六分の一という具体的な数字を示していることは、住民に説得力をもって説明しやすくと考えたからではないかと思われる。

筆者の関わった苫小牧市では、こうした法令に基づき要件ではなく、過去三回の首長選挙投票率を基準に四分の一という要件を規定した。この理由として住民投票は住民意見を二分するような事案に対し実施すると想定すれば、最低でも市のトップを選ぶ首長選挙の投票率程度は条件として必要であろう、との議論から導かれたものである。ところが、苫小牧市と同じ投票請求権者四分の一の署名要件を規定している新潟県上越市、滋賀県野洲市、長野県小諸市、鳥取県日吉津村、宮城県柴田町の常設型住民投票条例では、署名要件四分の一で住民投票実施と規定されている一方で、

五〇分の一の署名を集め、首長に提出、首長が議会に付し、議会で議決された場合は住民投票を実施する地方自治法第七四一条例の制定改廃請求」に準じた規定も併せて設けている。

なお、この五市町村では議会及び首長も住民投票発議権を有しており、住民にとっては四分の一という高いハードルで直接的に住民投票を発議するのではなく、従来の条例制定改廃請求と同じ五〇分の一という低いハードルを利用することで、議会及び首長に対し住民投票発議権の発動を促す意味でこのような規定を置いているのではないかと考えられる。ただ、首長が「住民投票は望ましくない」との意見をつけて付議し、議会が住民投票案を否決した場合にどう取り扱いきかについては規定されていない問題もある。

また、前述の五市町村以外では、署名要件を六分の一としている福岡県嘉麻市にも同様の規定があることから、今後、署名要件と従来型要件の両規定を持つ常設型住民投票条例が増えていくのか、注視していく必要がある。

一方、埼玉県鴻巣市は、署名要件である五分の一以上の署名を集め、市長に住民投票実施を請求、受理した場合、市長が議会を招集し、出席議員を過半数の賛成による議決をしたときは、住民投票を実施すると規定されている。大分県杵築市は署名要件である五分の一の署名を集め、市長に住民投票実施の請求をした場合、議会と協議し、協議の結果、議員の三分の二以上の反対があるときは住民投票を実施しないと規定されている。

そもそも、地方自治法に基づく直接請求制度で

個別型住民投票条例の制定を求めた事例のうち、八割以上で議会付議後に否決されている。こうした現実を踏まえ、直接請求よりも厳しい署名要件を発議条件とすることで、議会の干渉なく住民投票を実施できるよう制度化されたのが常設型住民投票条例のだが、鴻巣市と杵築市は直接請求より厳しい署名要件であるにも関わらず、議会意向によつては実施できない可能性があるということになる。こうなると常設型住民投票条例といえるのかという疑問も生じるため、今後の検討課題とする。

#### ⑦投票執行機関

投票執行機関を規定する条例は五九条例で、すべて首長が執行機関となっているが、実際に首長が実施機関となる常設型住民投票条例は、廃案となつた松戸市のみである。一方、愛知県高浜市の条例は第六条で「市長は、地方自治法第一八〇条の二の規定に基づき、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」と規定し、石川県宝達志水町の条例は第六条三項で「町長は、住民投票を直接執行するものとする。ただし、宝達志水町選挙管理委員会に委任することもできる」と規定している。論点比較表では、こうした規定を持つ常設型住民投票条例は△とした。このような規定は早期に制定された常設型住民投票条例で多くみられる傾向である。

確かに、選挙管理委員会は名簿の作成管理や投票行為に関する様々なノウハウを持っており、委

託するメリットは大きい。今回、論点比較表の項目には入っていないが、選挙管理委員会の委員及び職員は住民発議の署名代表者となれないと規定する条例もあり、中立的な視点を持ち行動することも選挙管理委員会への委託するメリットであろう。

一方で、首長が投票実施機関となった場合、どのように投票を実施するのか。また、情報提供などで首長の意向が反映されないのかなど、非常に気になる点ではあったが、このような規定を持つ愛知県高浜市で二〇一七年一月二〇日に「中央公民館取り壊しの賛否を問う住民投票」が執行された。同市ホームページに掲載されている経過を見る限り、首長が直接執行せず、投票に関する事務一式を選挙管理委員会に委託したようである。この規定については、今後も継続調査し、他の事例を含め検討が必要と考えている。

#### ⑧運動規制

住民投票は選挙ではないので、公職選挙法第一二九条で規定されている運動規制は適用されない。従って、CMの放送や戸別訪問、ビラの郵送、投票日当日の投票所前での投票呼びかけなど投票運動は自由に行なうことができる。しかし、住民投票運動期間中の平穏な住民生活を守るのも自治体の仕事であることから買収や脅迫をしない程度の条文であるが、投票運動として七七条例で規定されている。

筆者の関わった苫小牧市では、常設型住民投票条例が法的拘束力のない諮問型であり、罰則を科することが相当する義務の違反とはいえず、刑法

など既存法に違反する場合は既存法で罰するべきと考え、条例に罰則規定を設けていない。

今回の調査した条例では唯一、野田市のみ署名運動及び投票運動の罰則規定を設け、投票運動を厳しく規制している。千葉県松戸市では、投票運動に罰則規定がないことを理由にして議会で否決されており、こうした動きを踏まえると、後述する情報提供とも密接に絡む項目である。

#### ⑨情報提供

有権者は判断材料がなければ、賛否の票を投じることが出来ない。つまり、情報提供の有無が住民投票の成功を左右するともいえる。事実、八〇条例で住民投票に関係する情報提供が規定されており、重要な規定の一つである。ただ、情報提供の規定がされているとはいえず、ほとんどの自治体では「住民投票に必要な情報を提供する」程度の規定しか条文化されていない。このような規定止まりとなるのは、住民投票の執行が首長であり、中立的な情報提供ができない可能性があることや、どのような情報提供をすべきかのノウハウもないことが理由であろう。

また、情報提供と投票運動は密接に関連しており、投票者は報道、CM、戸別訪問、ビラなどから賛否に必要な情報を得ると考えることも可能である。投票運動と合わせ、後ほど多少問題提起をしたい。

#### ⑩投票結果の成立条件

五二条例で制定されていることから、半数以上

の常設型住民投票条例で投票結果の成立条件を課していることになる。ちなみに多くの常設型住民投票条例では「成立要件」との名称を利用しているが、筆者は、住民投票自体は要件を満たして実施されたが、自治体の定める投票率に満たない場合には住民投票が成立しないという「条件」を明文化したものと考えていることから、「投票結果の成立条件」とした。

住民投票で初めて投票結果の成立条件を課したのは、二〇〇〇年に徳島県徳島市で実施された吉野川可動堰建設計画の賛否を問う住民投票条例である。その後もいくつかの個別型住民投票条例で投票結果の成立条件が課され、日本初の常設型住民投票条例となった高浜市住民投票条例においても投票結果の成立条件が課せられた。投票結果の成立条件を課すことによるメリット・デメリットは、吉野川の住民投票以降、研究者から指摘されているが、ここではその点に触れず、あくまで現状分析のみを行なっている。

投票結果の成立条件規定のある五二条例の現状は、**①**住民投票実施当日の投票者数が有権者数の二分の一に満たない限り成立しないと規定しているのが四五条例。**②**住民投票実施当日の投票者数が過半数を超えない限り成立しないと規定しているのが二条例。**③**三分の一とするのが四条例、**④**一分の四とするのが一条例となっている。従って、投票結果の成立条件を課す場合、二分の一としている自治体が多いことが明らかになった。これは高浜市など先行条例の影響を強く受けていると考えられる。

ところが、投票結果の成立条件を有する五二条

例のうち、四〇条例で投票結果の成立条件を満たさないという理由から開票はしないと規定されている。また東京都小金井市、千葉県我孫子市、千葉県銚子市の常設型住民投票条例では投票結果の成立条件はあるものの、開票に関する規定自体置かれていない。

さらに、埼玉県美里町、北海道芦別市、北海道北広島市、新潟県上越市、埼玉県白岡市、愛知県東浦町の常設型住民投票条例では、投票結果の成立条件に達しなくても開票すると規定している。投票結果の成立条件を課しながら開票する理由として、上越市の市民投票条例逐条解説では「開票を義務付けたのは、投票率が二分の一未満であった場合であっても、投票結果について市長の説明責任及び情報公開を全うする必要があるからである」と記述している。

一方、投票結果の成立条件を課さない常設型住民投票条例は三〇条例となっている。特に近年、投票結果の成立条件を課さない条例が連続して制定されていることから、後ほど説明したい。

### ⑪効力

我が国の場合、自治体が制定する住民投票条例に法的拘束力を持たせることはできないが、投票によって生じた民意を尊重させることは可能である。そのために常設型住民投票条例に尊重規定を置くのが五二条例ある。常設型住民投票条例が単体で制定されている広島県広島市や北海道増毛町などの場合は、効力を持たせる意味で尊重規定は必要だが、自治基本条例やその他関連条例を根拠

に制定されている常設型住民投票条例では、例えば自治基本条例の中にも住民投票の結果を尊重すると規定していることが多いにも関わらず、常設型住民投票条例内においても尊重規定が置かれている。

自治基本条例を自治体運営のルールを定める条例とするならば、自治体の考えにもよるのだろうが、自治体条例の中では上位に位置することになる。そこで尊重規定があるにも関わらず、敢えて規定する理由として考えられるのは、住民投票で示された結果は改めて重い民意であると議会及び首長は認識せよ、という意思表示と法律学的に後法は前法に優先するとの原則から自治基本条例に尊重規定が置かれていても、常設型住民投票条例に尊重規定がなければ尊重されない可能性に備えたものなのだろう。

筆者が関わった苫小牧市では、苫小牧市自治基本条例第六条住民投票の第二項に「市は、前項の住民投票の結果を尊重するものとする」と規定されているため、常設型住民投票条例に尊重規定を置かなかつた。筆者は自治基本条例の体系化という観点から、この方が自然であると考えているが、いかがだろうか。

### ⑫再請求制限期間

再請求期間とは、住民投票を実施した問題や事案、政策に対し、投票発議権者が再度住民投票を請求した場合の制限期間を定めたものである。これは住民投票の結果が一度示された民意であることや住民投票制度の乱用を避けるためという目的がある。

実際、七六条例で規定されており、そのうち七一条例が再請求期間を二年間としている。残り五条例のうち三重県名張市、長野県木曾町、鳥取県日吉津村、鳥取県は再請求期間を一年間、大分県白杵市は再請求期間を三年間としている。

再請求期間を二年間としている常設型住民投票条例が多い理由は、首長及び議員任期が四年であることを勘案し、住民投票の結果を尊重する期間として二年程度が合理的という考えから導かれているものと思われる。

一方で、再請求期間を規定していない常設型住民投票条例もあり、条文上は結果が出た直後から再請求が可能となる。しかし、住民投票の実施には首長選挙並みの費用が掛かると試算されており、自治体財政を考えれば何度も実施できるものではない。たとえ財政面をクリアしたとしても、何度も住民投票が実施された場合、住民の負担感が高まるだけで、その結果は投票率低下に直結すると考えられる。

やはり、再請求制限期間を二年間程度とするのは現段階の制度としては妥当ではないだろうか。ただ、筆者は住民投票実施で生じた課題や問題点などを検討せずに再度の住民投票を実施することに疑問を感じており、その点については後述する。

へたかの じょう・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

〔注〕

- \*1 金井利之「常設型住民投票条例の制定論理」『都市問題二〇一三年八月号』、後藤・安田記念東京都研究所、二〇一三年、一四頁。
- \*2 高野謙「自治基本条例に関する総体的分析の試み」、『北海道地方自治研究』四六二号・四六四号、社団法人北海道地方自治研究所、二〇〇七年。
- \*3 例えば、二〇一二年に公表された「横須賀市住民投票制度調査・研究に関する報告書」や勝浦信幸・石津賢治「地方公共団体における住民投票制度に関する一考察―北方市における新駅建設をめぐる住民投票事例を踏まえて―」、『城西経済学会誌』、城西大学経済学会、二〇一六年が参考となる。
- \*4 苫小牧市総合政策部市民自治推進課作成、「常設型住民投票条例制定自治体一覧（平成二六年二月二二日現在）」、苫小牧市ホームページ。最終閲覧は二〇二〇年六月二四日。
- \*5 筆者が一〇年以上前に自治基本条例を分析した際も同様な理由で分析対象としていたため、今回も踏襲した。
- \*6 \*7 国民投票／住民投票情報室ホームページより。愛知県大口町まちづくり基本条例は、第六章「住民投票制度」で①住民投票の対象事項、②投票権及び発議権者、③投票の形式、④投票の実施、⑤成立要件、⑥投票結果の通知、⑦再請求制限、⑧結果の尊重、⑨開票事務について規定されており、常設型住民投票条例で必要とされている規定内容と大差がない。
- \*8 \*9 \*10 \*11 \*12 \*13 \*14 \*15 \*16 \*17 \*18 \*19 \*20 \*21 \*22 \*23 \*24 \*25 \*26
- \*12 神原勝「市民による『議会の発見』と『政策議会』の展望」、『北海道自治研究五八九号』、二〇一八年、八頁。
- \*13 筆者が関わった苫小牧市でも茅ヶ崎市と三田市は参考としていた。
- \*14 金井、同上、一九頁。苫小牧市の論点整理については苫小牧市ホームページ「住民投票条例」を参照。
- \*15 金井、同上、一九頁。①投票事項、②発議権者と発議要件、③設問形式、④投票権者、⑤住民投票事務の実施機関、⑥投票期日、⑦運動規制、⑧成立・開票要件、⑨効力、⑩再請求要件、⑪紛争処理の一一項目。
- \*16 金井の示した一一項目のうち、「紛争処理」については筆者が関わった苫小牧市で全く議論がされず、「住民投票条例項目別一覧表」でも記載がなかった。「那珂市住民投票制度設計について（二〇一四年）」や「（仮称）明石市住民投票条例の論点について中間まとめ（二〇一四年）」などの他自治体資料でも、規定すべき項目の整理がなされているが、紛争処理項目については記載されていない。そうした理由で分析項目から除外した。
- \*17 新藤宗幸「住民投票」、ぎょうせい、一九九九、一八八―一九四頁。住民投票条例における「ポジティブリスト方式」「ネガティブリスト方式」の説明がなされている。
- \*18 野口暢子「お任せ型住民投票」の意義と課題…長野県内における住民投票を中心として」、『長野短期大学紀要第六九巻』、二〇一三年、五九頁。
- \*19 金井、同上、一五頁。
- \*20 個別型住民投票条例を制定すれば可能ではあるが、住民発議、首長発議、議員発議でも議会の議決を経なければならず、時間を要する上、否決もありうる。
- \*21 二〇一四年一月一四日開催「苫小牧市住民投票条例市民検討懇話会（第二回）」参考資料9-1住民投票の形式についての他市町村規定例、苫小牧市、二〇一四年。
- \*22 今井照「地方自治講義、ちくま新書、二〇一七年、一八二頁。
- \*23 苫小牧市住民投票条例市民検討懇話会配布資料、二〇一四年。
- \*24 武田信一郎「常設型住民投票条例の問題点」『地方自治職員研修二〇〇三年三月号』公職研、二〇〇三年、野口、同上、六四頁。
- \*25 論点比較表作成時点では両市ともに〇としたが、厚木市条例は第二条で「住民投票は、市民若しくは議会の請求又は市長の提案（以下「市長提案」という。）に基づき実施されるものとする」と規定し、実施は

\*27 筆者が関わった苫小牧市の場合、選挙管理委員会試算で住民投票実施には市長選挙とは同額の五〇〇〇万円程度が必要とされた。

\*28 二〇一四年六月六日開催「明石市住民投票条例検討委員会（第八回）」資料六「住民発議に要する署名要件数の要件について」、明石市、二〇一四年。

\*29 苫小牧市市民自治推進会議が実施したパブリックコメントで、市民から出された意見の中には四分の一の署名要件はハードルが高すぎるとの意見や五〇分の一の直接請求の考慮も必要との意見もあった。

\*30 この規定を有する野洲市は、二〇一七年九月定例会で市立病院建設是非を問う住民投票を議員発議で実施しているが、議会で住民投票実施が可決した後に市長が再議を求めると、住民対首長・議会の対立ではなく、首長対議会が対立する構図で住民投票が実施された。

\*31 鴻巣市住民投票条例第五条では「市長は、第三条第一項の請求を受理したときは、速やかに議会を招集するとともに、付議した結果を同項の代表者に通知しなければならない」と、同条例第六条一項で「市長は、第三条の場合において、市議会が出席議員の過半数の賛成により議決したときは、住民投票を実施するものとする」と規定している。

\*32 杵築市住民投票条例第四条では「市長は、市民請求があったとき、又は市長発議をするときは、住民投票の実施について、速やかに議会に協議しなければならない。ただし、市民請求の内容が第2条各号の規定に該当する場合は、この限りでない」、同条例第五条一項で「市長は、前条に規定する協議を経たとき、又は議会請求があったときは、住民投票の実施を決定しなければならない。ただし、当該協議の

結果、議会の議員の三分の二以上の者の反対があるときは、住民投票を実施しないこととする」と規定している。

\*33 総務省「二、直接請求（一）条例の制定又は改廃の直接請求に関する調」、『地方自治月報第五八号』。平成二六年四月一日から平成二八年三月三十一日まで全国で実施された条例制定改廃の直接請求のうち、住民投票条例の制定請求で議会に付議し否決された数は、二〇件中一七件と八割以上が否決されている。

\*34 草津市住民投票条例第四条四項では「選挙権を有する者のうち次に掲げるものは、代表者となり、又は代表者であることができない」と規定され、「（三）草津市選挙管理委員会の委員または職員」と規定されている。

\*35 「市民請求による住民投票請求の経過」、高浜市選挙管理委員会ホームページ、「住民投票」より。

\*36 今井一「住民投票」、岩波書店、一九九八年。住民投票の直接請求を求めたメンバーが期間中に同じ家に対して何度も戸別訪問をしたとの記述がある。

\*37 苫小牧市住民投票条例市民検討懇話会「住民投票条例に規定する基本的事項に関する提言書」二〇一三年。四一頁。

\*38 松戸市の条例案では罰則規定はないものの、投票票日当日の運動は出来ないと規定し、多少であるが規制をかけているといえる。同様な規定は廃案となった明石市でも見られる。

\*39 稲葉馨「住民投票における法定投票率・得票制管見」『自治研究』二〇〇四年八月号、第一法規、二〇〇四年。

\*40 稲葉、同上。八頁。広島市にて常設型住民投票条例を制定する際の議会論議が掲載されているが、議員から「高浜市をはじめ、同種の条例を持つ市町村ではすべて成立要件がある」と指摘を受けていることから、成立要件が「二分の一」となっている根拠は先行条例からと考えられる。

\*41 同上、七頁。高浜市総務部庶務課は「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

をしないこととしている」と回答している。

\*42 上越市市民投票条例逐条解説書改訂版、二〇一三年、一三頁。

\*43 たとえば、掛川市自治基本条例では第二十七条二項に「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重するよう努めるものとする」と規定され、掛川市住民投票条例第一条で「この条例は、掛川市自治基本条例（平成二四年掛川市条例第二九号。以下「自治基本条例」という。）」第27条第1項の規定に基づき、住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする」と規定され、同条例第二十七条で「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重するよう努めるものとする」と規定されており、根拠条例と関連条例の両方に尊重規定があることになる。

\*44 苫小牧市自治基本条例の解説によれば「自治基本条例は、条例という形式においては他の条例に優先する根拠は特にありません」と記述されており、条例同士の優劣はない。ただ、実際は例規集を見れば自治基本条例の立ち位置が分かるように、自治基本条例を制定している自治体の多くは例規集第一編総規ないし総則に置かれており、自治体の基幹となる条例であると自治体も認識していると考えられる。

\*45 苫小牧市「住民投票条例に規定する基本的事項に関する提言」、二〇一三年。

\*46 苫小牧市、同上資料。

\*47 山崎幹根「二つのレファレンダム（直接投票）」とイギリス・スコットランド政治の課題」、「北海道自治研究」五七九号、公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一七年。山崎はスコットランド市民や活動家のヒアリングで、二〇一四年九月独立の住民投票、二〇一五年五月英国議会総選挙、二〇一六年五月スコットランド議会選挙、二〇一六年六月EU離脱国民投票と連続した選挙（投票）によって国民自身に「選挙疲れ」があった、と述べている。わが国の場合、各種選挙の投票率低下が問題となっており、住民投票再請求期間が無ければ、スコットランドで見られた以上の選挙疲れとなる可能性がある。



