

常設型住民投票条例の現状分析（下）

高野 讓

（2）新たな項目の規定傾向

次に、先行研究では触れられていない常設型住民投票条例の項目規定傾向を明らかにする。

①失権者排除

今回の調査で、公民権停止など選挙権・被選挙権の欠格事項を有するいわゆる「失権者」の場合、何らかの形で投票発議権者及び投票資格者から排除すると規定している常設型住民投票条例が調査の対象の半数以上であることが明らかになった。論点比較表では、公職選挙法第一条で規定されている「選挙権及び被選挙権を有しない者」及び同法第二五二条「選挙犯罪による処刑者に対する選挙権及び被選挙権の停止」、政治資金規正法第二八条など、具体的に失権者排除を明記している常設型住民投票条例は○とした。具体的規定はないものの、公職選挙法第十九条に規定する選挙人名簿の登録が行われた日において当該選挙人名簿に登録されている者などと規定し、事実上排除している条例は△とした。

失権者排除は次のように整理できる（図表5）。

- A 投票発議及び投票資格共に失権者排除について明文化している常設型住民投票条例（埼玉県坂戸市住民投票条例など一七条例）。
- B 投票発議及び投票資格を公選法に基づく有権者と限定しているが、条文には失権者排除を明文化せず、公選法名簿での失権者未掲載を理由に投票発議及び投票資格を事実上排除している常設型住民投票条例（埼玉県富士見市住民投票条例など二二条例）。
- C 投票発議に対して失権者排除を明文化していないが、投票資格については失権者排除を明文化している常設型住民投票条例（大阪府岸和田市住民投票条例など六条例）。
- D 投票発議は公選法に基づく有権者と限定しているため、公選法名簿での失権者未掲載を理由に事実上排除し、投票資格については失権者排除を明文化している常設型住民投票条例（千葉県銚子市住民投票条例など六条例）。
- E 投票発議については失権者排除を明文化しているが、投票資格は公選法に基づく有権者として、公選法名簿での失権者未掲載を理由に事実上排除している常設型住民投票条例（福岡県嘉麻市住民投票条例）。
- F 投票発議は公選法に基づく有権者と限定しているため、公選法名簿での失権者未掲載を理由に事実上排除しているが、投票資格については失権者排除規定が規定されていない常設型住民投票条例（埼玉県鳩山町住民投票条例）。
- G 条文中に失権者排除に関する規定がない常設型住民投票条例（広島県広島市住民投票条例など三〇条例）。
- なお、今回はDに分類したが、埼玉県和光市市民参加条例は住民発議の場合、失権者は投票発議者にも投票資格者にもなれないが、首長発議の場合は失権者でも和光市に三か月以上住民票を置いている住民の場合、投票ができるとしている。そもそも、公職選挙法における公民権停止者の排除規定は、一九九二年の改正で規定された比較的新しい規定である。他方で昨今、現実味を帯びてきている憲法改正に必要な国民投票について規定している「日本国憲法の改正手続に関する法律」の制定段階では、二〇一三年の公職選挙法改正で投票が可能となった成年被後見人に対し、「物事を的確に判断できない」という理由で国民投票は対象としない、と議論されていた。
- ところが、公民権停止者については「国の形を

図表5 常設型住民投票条例における失権者排除の類型

投票発議及び投票資格共に失権者排除を明文化している条例
1 坂戸市住民投票条例
2 山陽小野田市住民投票条例
3 川崎市住民投票条例
4 宮古市住民投票条例
5 上越市市民投票条例
6 加西市住民投票条例（廃案）
7 小諸市住民投票条例
8 日進市住民投票条例
9 柴田町住民投票条例
10 白岡市住民投票条例
11 新城市住民投票条例
12 生駒市市民投票条例
13 松戸市住民投票条例（廃案）
14 那珂市市民投票条例（廃案）
15 樫原市市民投票条例
16 穴栗市住民投票条例
17 阪南市住民投票条例

投票発議及び投票資格を公選法に基づく有権者と限定しているが、条文には失権者排除を明文化せず、公選法名簿での失権者未掲載を理由に投票発議・投票資格を事実上排除している条例
1 富士見市市民投票条例
2 上里町住民投票条例
3 桐生市住民投票条例
4 南伊豆町住民投票条例
5 防府市住民投票条例
6 臼杵市住民投票条例
7 東洋町住民投票条例
8 輪島市住民投票条例
9 木曽町住民投票条例
10 羽咋市住民投票条例
11 八潮市住民投票条例
12 横須賀市住民投票条例（廃案）
13 厚木市住民投票条例
14 鳥取県民参画基本条例
15 鴻巣市住民投票条例
16 八頭町住民投票条例
17 丹波篠山市住民投票条例
18 安平町住民投票条例
19 十日町市住民投票条例
20 東浦町住民投票条例
21 葛城市住民投票条例（廃案）

投票発議に対して失権者排除を明文化していないが、投票資格については失権者排除を明文化している条例
1 岸和田市住民投票条例
2 名張市住民投票条例
3 四国中央市住民投票条例
4 奥州市住民投票条例
5 野洲市住民投票条例
6 野田市住民投票条例

投票発議は公選法に基づく有権者と限定しているため、公選法名簿での失権者未掲載を理由に事実上排除し、投票資格については失権者排除を明文化している条例
1 和光市民参加条例
2 多治見市市民投票条例
3 草津市住民投票条例
4 銚子市住民投票条例
5 川口市住民投票条例
6 栃木市住民投票条例

投票発議に対し、失権者排除を明文化しているが、投票資格に対しては公選法名簿を利用するため、事実上排除している条例
1 嘉麻市住民投票条例

投票発議は公選法に基づく有権者と限定しているため、公選法名簿での失権者未掲載を理由に事実上排除しているが、投票資格については失権者排除が規定されていない条例
1 鳩山町住民投票条例

条文中に失権者排除に関する規定が無い条例
1 高浜市住民投票条例（全面改定後）
2 広島市住民投票条例
3 美里町住民投票条例
4 小金井市市民参加条例
5 大竹市住民投票条例
6 我孫子市市民投票条例
7 増毛町住民投票条例
8 宝達志水町住民投票条例
9 逗子市住民投票条例
10 大和市住民投票条例
11 遠軽町住民投票条例
12 稚内市住民投票に関する条例
13 北栄町住民投票条例
14 豊中市市民投票条例
15 芦別市住民投票条例
16 北広島市住民投票条例
17 滝沢市住民投票条例
18 西和賀町住民投票条例
19 美幌町住民投票条例
20 日吉津村住民投票条例
21 松阪市住民投票条例
22 掛川市住民投票条例
23 苦小牧市住民投票条例
24 北見市住民投票条例
25 明石市住民投票条例（廃案）
26 杵築市住民投票条例
27 愛荘町住民投票条例
28 古冠村住民投票条例
29 流山市市民投票条例
30 米原市住民投票条例

出典：各条例を基に筆者が分類・作成

決める憲法改正に係る国民投票において、国政選挙以上に幅広い国民の参加が望まれるということ、たまたまその時期に公民権停止で参加できないことはいかがなことから議論され、制定段階から公民権停止者の排除を考えていなかった。これら議論を踏まえて二〇〇七年に制定された「日本国憲法の改正手続に関する法律」でも公民権停止者の排除規定は置かれていない。

筆者が関わった苦小牧市においても当初、投票発議権者・投票資格者を公職選挙法に準ずる形で検討をしていた。この理由は、審議会に呼んだ選挙管理委員会の職員から「公職選挙法に基づく名簿を利用するのが事務的にも楽で、コスト的にも安上がりであり、公職選挙法を準用することは十分考えられる」と説明を受けたからである。しかし、苦小牧市では常設型住民投票条例より先に苦小牧

市市民参加条例が制定されており、同条例第三章第一七条に規定されている市民政策提案制度では「市民は、次に掲げる場合を除くほか、市に対して政策を提案しようとするときは、別に定めるところにより一八歳以上の市民一〇人以上の連署をもって、その代表者から、市に対し、政策の提案をすることができ」と規定していた。

したがって、住民投票の投票発議権及び投票資格者の年齢を一八歳としなければ市民参加条例と常設型住民投票条例の整合性が取れないこと、他の委員から「公職選挙法はあくまで、政治家を選ぶ上で必要な規制を列挙した法律であり、住民投票とは別に考える必要があるのでは」との意見が出されたことから、投票発議権者及び投票資格者に関しては公職選挙法を準用せず、独自に考えていくことになった。

恐らく、公職選挙法を準用した場合は、公民権停止者の取り扱いと、当時は選挙権が回復していなかった成年被後見人をどう取扱いかを議論

したのかもしれないが、準用しなかったがゆえに議論すら失念していた。ただ、失権者がある程度存在するような大都市で住民投票を実施し、結果が僅差となった場合や逆に人口が少ない小規模自治体で住民投票が実施された場合、数票の差で結果が変わることもある。このような事態になった際、結果に法的拘束力が無く、政治家を選ぶ選挙でもない住民投票に対して、公職選挙法の規定に準じて失権者排除することを規定した条例に問題はないのだろうか、という疑問は生じる。

筆者は法学者でも法律家でもないため、住民投票における失権者排除の法的問題点の議論は専門家にお任せしたい。

②投票準備規定

今まで、住民発議での住民投票実施に必要な署名簿の収集方法や交付方法、署名簿の取り扱い、審査などについては「住民投票実施規則」に規定することが多かった。

ところが、二〇〇八年制定の北海道稚内市が常設型住民投票条例の規定に盛り込んで以降、条例の中にこのようなルールを規定した常設型住民投票条例が増加傾向にある。今回は①署名収集方法、②署名簿提出方法、③署名簿審査に項目分けて調査したが、④⑤⑥のすべてを有する常設型住民投票条例は二〇条例存在する。

条例は議会の議決を経て成立となるが、規則は首長が定めるものである。従って、条例と規則の関係では条例の方が上位とされている。つまり、署名簿の交付収集方法など住民発議による住民投

票に必要な具体的ルールを条例として規定することは、規則と違い規定内容を容易に改正できないメリットがある。他方、住民にとっては、常設型住民投票条例を見るだけで発議の要件など実施まで流れが一目瞭然となり、分かりやすいという効果も考えられる。今後の動向を注視していく必要がある。

③根拠条例規定

愛知県高浜市や埼玉県富士見市で常設型住民投票条例が誕生したのは、地方分権改革間もない二〇〇〇年から二〇〇二年にかけてで、当時は常設型住民投票条例単独で制定された。分権改革により自治の重要性が高まったことで住民の意思を反映する制度作りが求められ、その成果が常設型住民投票条例であったと考えられる。

一方、二〇〇一年に北海道ニセコ町が自治体運営の基本として全国で初めて制定した自治基本条例（ニセコ町まちづくり基本条例）では、条例内に住民投票に関する規定を置いたこともあり、自治基本条例を根拠とする常設型住民投票条例が増加していった。今回は、常設型住民投票条例の「趣旨規定」などで根拠となった条例を明記しているかを調査したところ、そうした規定は五二自治体で設けられており、特にこの傾向は近年制定された常設型住民投票条例で多く見られる。

ただ、実際は「〇」としていない埼玉県富士見市や大分県臼杵市、北海道苫小牧市においても常設型住民投票条例の根拠となった自治基本条例は制定されていることから、その状況についても調

査したところ、調査対象となった常設型住民投票条例八二条例中、六〇条例で自治基本条例が制定されていたため、常設型住民投票条例と関連条例制定一覧表を作成した（図表6）。

ちなみに筆者が関わった苫小牧市では、行政素案公表時に常設型住民投票条例制定の目的として「苫小牧市自治基本条例第六条二項に基づき制定する」と記述されて規定されていたが、実際に制定された条例ではその文言が削除された。本研究に先立ち、削除された理由を改めて事務局に問い合わせたところ、例規審査の段階で不要と判断された、と回答を受けた。不要と判断された理由等については今後の研究課題としていきたい。

④外国人住民及び住民以外への投票発議権・投票資格付与

二〇一二年度から二〇一三年度に限定する傾向であるが、永住外国人を含めた外国人住民に投票発議権も投票資格も与えないとする常設型住民投票条例が、廃案となった横須賀市を含め連続して一四自治体で制定されたことが明らかになった。

そのうち、宮城県柴田町住民投票条例は永住外国人のうち投票資格者名簿に登録申請した場合、投票資格者とするが、投票発議権は与えていない変則的な条例であるが、これを含めた場合は一五自治体ということになる。

一方で投票発議権を住民と限定するのではなく、通勤通学している人や事業を営む人などのいわゆる「市民」に与えると規定する大分県杵築市や投票発議権及び投票資格の両方を住民以外にも

図表6 常設型住民投票条例と自治基本条例の制定状況一覧表

	制定年月日	施行年月日	常設型住民投票条例名	関連条例名	制定年月日	施行年月日
1	2002/7/9	2002/9/1	高浜市住民投票条例	高浜市自治基本条例	2010/12/24	2011/4/1
2	2002/12/20	2002/12/20	富士見市市民投票条例	富士見市自治基本条例	2004/3/22	2004/4/1
3	2003/1/22	2003/4/1	上里町住民投票条例			
4	2003/3/20	2003/9/1	広島市住民投票条例			
5	2003/3/25	2003/4/1	美里町住民投票条例	美里町まちづくり基本条例	2007/9/25	2007/10/1
6	2003/6/26	2004/4/1	小金井市市民参加条例			
7	2003/7/1	2003/7/1	桐生市住民投票条例			
8	2003/10/3	2004/1/1	和光市市民参加条例			
9	2003/12/26	2004/6/1	大竹市住民投票条例			
10	2004/3/25	2004/4/1	坂戸市住民投票条例			
11	2004/3/30	2004/4/1	我孫子市市民投票条例			
12	2004/9/21	2004/9/21	南伊豆町住民投票条例			
13	2004/12/17	2004/12/17	鳩山町住民投票条例	鳩山町まちづくり基本条例	2003/3/18	2003/4/1
14	2004/12/22	2004/12/22	増毛町住民投票条例			
15	2005/3/1	2005/3/1	宝達志水町住民投票条例			
16	2005/6/22	2005/8/1	岸和田市住民投票条例	岸和田市自治基本条例	2004/12/10	2005/4/1
17	2005/12/26	2006/1/1	名張市住民投票条例	名張市自治基本条例	2005/6/27	2006/1/1
18	2006/3/3	2006/4/1	逗子市住民投票条例			
19	2006/3/29	2006/7/1	山陽小野田市住民投票条例	山陽小野田市自治基本条例	2011/12/8	2012/1/1
20	2006/3/30	2006/10/1	大和市住民投票条例	大和市自治基本条例	2004/10/7	2005/4/1
21	2006/10/5	2006/12/1	防府市住民投票条例	防府市自治基本条例	2009/10/6	2010/4/1
22	2007/3/12	2007/4/1	遠軽町住民投票条例	遠軽町まちづくり自治基本条例	2007/3/12	2007/4/1
23	2007/6/22	2008/4/1	臼杵市住民投票条例	臼杵市まちづくり基本条例	2012/12/25	2013/4/1
24	2007/6/26	2007/6/26	東洋町住民投票条例			
25	2007/12/14	2008/4/1	輪島市住民投票条例	輪島市自治基本条例	2007/12/14	2008/4/1
26	2008/3/21	2008/4/1	権内市住民投票に関する条例	権内市自治基本条例	2007/1/30	2007/4/1
27	2008/3/25	2008/10/1	北栄町住民投票条例	北栄町自治基本条例	2007/3/23	2007/4/1
28	2008/4/1	2009/3/26	豊中市市民投票条例	豊中市自治基本条例	2007/3/30	2007/4/1
29	2008/6/20	2008/10/1	芦別市住民投票条例	芦別市まちづくり基本条例	2008/6/20	2008/10/1
30	2008/6/24	2009/4/1	川崎市住民投票条例	川崎市自治基本条例	2004/12/22	2005/4/1
31	2008/6/27	2008/7/1	宮古市住民投票条例	宮古市自治基本条例	2007/7/2	2008/7/1
32	2009/2/26	2009/6/1	北広島市住民投票条例	北広島市市民参加条例	2009/2/26	2009/6/1
33	2009/3/26	2009/7/1	四国中央市住民投票条例	四国中央市自治基本条例	2007/6/27	2007/7/1
34	2009/3/27	2009/10/1	上越市住民投票条例	上越市自治基本条例	2008/3/28	2008/4/1
35	2009/3/31	2009/4/1	木曽町住民投票条例	木曽町まちづくり条例	2006/1/26	2006/1/26
36	2009/9/14	2009/10/1	奥州市住民投票条例	奥州市自治基本条例	2009/3/13	2009/10/1
37	2009/12/22	2015/9/1	野洲市住民投票条例	野洲市まちづくり基本条例	2007/6/22	2007/10/1
38	2009/12/25	2010/4/1	多治見市市民投票条例	多治見市市政基本条例	2006/9/28	2007/1/1
39	2010/3/19	2010/10/1	滝沢市住民投票条例	滝沢市自治基本条例	2014/1/15	2014/4/1
40	2010/12/24	2011/1/1	羽咋市住民投票条例	羽咋市まちづくり基本条例	2002/12/26	2003/4/1
41	2010/12/27	2010/12/27	小諸市住民投票条例	小諸市自治基本条例	2010/3/30	2010/4/1
42	2010/12/28	2010/12/28	嘉麻市住民投票条例	嘉麻市自治基本条例	2010/6/29	2010/12/28
43	2011/6/29	2011/8/1	野田市住民投票条例			
44	2010/11/30	廃案	加西市住民投票条例			
45	2011/12/15	2012/1/1	西和賀町住民投票条例	西和賀町まちづくり基本条例	2011/9/14	2012/1/1
46	2011/12/20	2011/12/20	八潮市住民投票条例	八潮市自治基本条例	2010/12/17	2011/7/1
47	2012/3/21	2012/4/1	美幌町住民投票条例	美幌町自治基本条例	2011/3/18	2011/4/1
48	2012/3/21	2012/6/1	日吉津村住民投票条例	日吉津村自治基本条例	2008/12/24	2011/4/1
49	2012/7/2	2013/4/1	日進市住民投票条例	日進市自治基本条例	2007/4/1	2007/10/1
50	2012/11/29	廃案	横須賀市住民投票条例			
51	2012/12/25	2013/4/1	厚木市住民投票条例	厚木市自治基本条例	2010/12/24	2010/12/24
52	2012/12/27	2013/3/31	草津市住民投票条例	草津市自治体基本条例	2011/7/1	2012/4/1
53	2012/12/27	2015/3/27	饒舌市住民投票条例			
54	2013/2/25	2013/4/1	柴田町住民投票条例	柴田町住民自治によるまちづくり基本条例	2009/12/22	2010/4/1
55	2013/3/22	2013/4/1	川口市市民参加条例	川口市自治基本条例	2009/3/26	2009/4/1
56	2013/3/26	2013/10/1	鳥取県民参画基本条例			
57	2013/6/28	2013/6/28	鴻巣市住民投票条例	鴻巣市自治基本条例	2012/6/28	2012/10/1
58	2013/9/25	2013/9/25	八頭町住民投票条例	八頭町自治基本条例	2012/12/26	2013/1/1
59	2013/10/1	2013/10/1	白岡市住民投票条例	白岡市自治基本条例	2011/6/23	2011/10/1
60	2013/10/10	廃案	松戸市住民投票条例	松阪市市民まちづくり基本条例	2013/10/10	廃案
61	2013/12/24	2014/4/1	丹波篠山市住民投票条例	丹波篠山市自治基本条例	2006/6/16	2006/10/1
62	2013/12/27	2014/4/1	新城市住民投票条例	新城市自治基本条例	2012/12/20	2013/4/1
63	2013/12/27	2014/12/26	安平町住民投票条例	安平町まちづくり基本条例	2013/12/27	2014/12/26
64	2014/3/26	2014/10/1	掛川市住民投票条例	掛川市自治基本条例	2012/12/21	2013/4/1
65	2014/6/25	2017/4/1	生駒市市民投票条例	生駒市自治基本条例	2009/6/25	2010/4/1
66	2015/3/25	2015/4/1	十日町市住民投票条例	十日町市まちづくり基本条例	2014/10/1	2015/4/1
67	2015/6/19	2015/9/1	栃木市住民投票条例	栃木市自治基本条例	2012/6/1	2012/10/1
68	2015/7/6	2016/4/1	苫小牧市住民投票条例	苫小牧市自治基本条例	2006/12/21	2007/4/1
69	2015/7/9	2015/12/1	北見市住民投票条例	北見市まちづくり基本条例	2010/12/21	2010/12/21
70	2015/9/3	廃案	松戸市住民投票条例			
71	2015/12/1	廃案	明石市住民投票条例	明石市自治基本条例	2010/3/26	2010/4/1
72	2015/12/11	廃案	那珂市住民投票条例	那珂市協働のまちづくり推進基本条例	2010/3/25	2010/3/25
73	2015/12/28	2015/12/28	東浦町住民投票条例			
74	2016/6/27	2016/10/1	杵築市住民投票条例	杵築市自治基本条例	2013/3/22	2013/7/1
75	2017/3/8	不明	愛荘町住民投票条例	愛荘町自治基本条例	2013/6/7	2013/7/1
76	2017/3/13	2017/4/1	古冠村住民投票条例	古冠村むらびと条例	2016/3/17	2016/6/1
77	2017/10/10	2017/12/21	流山市市民投票条例	流山市自治基本条例	2009/3/30	2009/4/1
78	2017/12/28	2018/10/1	樺原市市民投票条例			
79	2018/9/18	2018/10/1	栄栗市住民投票条例	栄栗市自治基本条例	2011/3/11	2011/4/1
80	2019/6/27	廃案	葛城市住民投票条例			
81	2019/9/26	2019/10/1	阪南市住民投票条例	阪南市自治基本条例	2009/6/5	2009/7/1
82	2019/9/27	未施行	米原市住民投票条例	米原市自治基本条例	2006/7/1	2006/9/1

出典：各自自治体規程集から筆者作成

注）愛荘町は施行状況をメールで確認したが、回答がなかったため、不明とした。

与えると規定する滋賀県愛荘町[※]など、住民以外を住民投票の対象とする条例制定が二連続で制定されている。これは常設型住民投票条例の新しい流れの一つといえよう。しかし、外国人を含め自治体が把握できる住民以外を投票発議権者や投票資格者とする場合、条文に規定されている事業を営む人とは個人事業主限定なのか、法人も含むのか。通勤者に対しては企業から在職証明書を貰い、確認した上で対象とするのか。そもそも、住民を投票資格者とするから「住民投票」なのであり、名

格者とする場合、条文に規定されている事業を営む人とは個人事業主限定なのか、法人も含むのか。通勤者に対しては企業から在職証明書を貰い、確認した上で対象とするのか。そもそも、住民を投票資格者とするから「住民投票」なのであり、名

称が住民投票条例で良いのかなど、是非や問題点は多々あることから、今後、他自治体に普及するのを含めて、経過観察をする必要がある。このように、前述の住民以外への投票発議権及び投票資格の規定や外国人参政権の規定に限ら

ず、常設型住民投票条例では制定時期によって同じような条文や項目を持つものが見受けられる。

このような動きを、金井利之は「各自治体で住民投票条例の制定が検討されるときに、所管部局や審議会事務局などが、他自治体の先行条例を参考にしながら、論点整理を行なうことが普通である」と自身が神奈川県川崎市や埼玉県川口市で関わった経験から述べている。伊藤修一郎は環境基本条例の研究から、こうした現象を自治体間の相互作用、相互依存と捉え、自治体間の相互作用の中で政策が全国に広がっていく過程について研究している。

確かに、現在は情報公開・提供の一環として、条例の制定過程を細かくホームページに掲載している自治体が多い。議事録を公開している自治体も複数あった。このように同じ時期に同じ条例を検討している自治体は、検討段階からお互いの情報を集め、参照し、比較検討している。しかも、参考とするのは制定過程だけとは限らない。制定過程で参考とした常設型住民投票条例が成立したか、否決となったかも参考となりうる。例えば否決された場合、これも情報公開・提供として公開されている議会議事録をインターネットで確認すればその理由はすぐに分かる。

しかし、他の常設型住民投票条例で規定された項目が自分たちの自治体に適合するとは限らないことも忘れてはならない。あくまでも先行自治体の常設型住民投票条例は参考とした上で、有権者数、外国人住民の人数など自治体の現状に即した常設型住民投票条例を設計すべきではないだろう

か。

⑤ 投票結果の成立条件撤廃

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、とする投票結果の成立条件の規定状況については第二項でも述べたが、近年制定された条例では投票結果の成立条件を課さないものが愛知県新城市から北海道苫小牧市まで七条例連続して制定されている。その後、北海道北見市と愛知県東浦町、大分県杵築市で投票結果の成立条件を課す条例の制定後は廃案であるが、埼玉県松戸市と兵庫県明石市、茨城県那珂市、滋賀県愛荘町、北海道占冠村、千葉県流山市、奈良県橿原市も投票結果の成立条件は課されていない。また、東浦町と橿原市を除き、自治基本条例を制定しているという特徴がある。

筆者は制定時期が連続している七自治体と廃案となった松戸市、明石市、那珂市と愛荘町、占冠村、流山市の自治基本条例を確認したが、文言は多少異なるものの、すべて住民（市民）に対し自治体が保有する情報を公開・提供すると規定がある。この規定がある以上、自治体は自治基本条例に基づき、たとえ投票率が一〇％しかなかったとしても、住民投票の結果は開示しなければならぬ。逆に投票結果の成立条件を課して開示しない場合は、自治基本条例違反となる可能性がある。一方、成立要件を課さない七条例が制定された時期は二〇一三年一月から二〇一五年七月の間で、東京都小平市で実施した都市計画道路の見直

しに関する住民投票とその後の訴訟時期に重なる。この住民投票は投票結果の成立条件に満たないという理由で不成立となったが、その後、住民投票条例を直接請求した住民らが投票結果非公開決定の取り消しと投票用紙の公開を求める訴訟を東京地方裁判所に提起し、最高裁まで争う問題に発展した。結局、住民らの請求は棄却され、投票結果の成立条件が原因で司法を巻き込む大騒動となってしまった。

ちなみに筆者が関わった苫小牧市も七条例の中に含まれるが、小平市の例を取り上げての議論した記憶はない。むしろ、根拠となっている自治基本条例に規定されている情報公開と知る権利を順守すべきとの意見を持つ委員が多く、苫小牧市住民投票条例制定市民検討懇話会の答申では投票結果の成立条件については両論併記とした。このような動きとなった背景には、マスコミで報道される小平市の実情を見聞きした委員が、投票結果の成立条件の問題点を自分なりに捉えていたのではないかと考えられる。その後、苫小牧市が作成・公表した行政素案では投票結果の成立条件は除外されていることから、行政側としても成立条件を課すことによる市政停滞を配慮した結果とも考えられる。

しかしながら、近年常設型住民投票条例を制定した兵庫県宍粟市、大阪府阪南市、滋賀県米原市、廃案となった奈良県葛城市でも成立要件を課しており、今後もこの傾向が継続するか観察していく必要がある。

3 現状分析から見えてきた常設型住民投票条例の問題点

本項では、第一項及び第二項での現状分析から、今後の常設型住民投票条例について問題提起したい。

(1) 情報提供及び投票運動の問題

情報提供と投票運動に関する項目は前述したとおり、多くの常設型住民投票条例で規定されている。情報がなければ投票できない以上、両者は一体規定と考えることも可能である。情報提供については、金井利之が「投票に至る前段階での議論や情報提供が重要となるが、そこが住民投票の弱点でもある」と指摘しているように、これまで住民投票が成功したとされる事例は、住民投票実施に至るまでの期間が長く、議論や情報提供する時間が十分にあるという特徴があった。

しかしながら、最近の住民投票は実施決定から投票までの期間が一〜三か月程度と非常に短い。例えば、二〇一五年の大阪都構想住民投票の場合、大阪市議会で「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく住民投票の実施が三月一日に決定、三月三〇日には大阪市選挙管理委員会が「四月二七日投票告示、五月一七日投票日」と決定した。投票実施決定後、大阪市が公式に都構想に対する市民説明会を行なったのは四月一四日から二六日にかけての一二日間で一日三回、計三九回の実施に限られたが、有権者が知る大阪都

構想の情報はマスコミ報道から主ではあったものの、事案自体が注目されていたため、有権者はメリット・デメリットを考える時間はあったと考えられる。

ところが、大阪都構想住民投票は投票告示後、賛成派・反対派が投票街中のいたるところで投票を呼び掛ける街頭演説、大量のCM放送やビラの配布が連日実施され、投票日当日も投票運動が行われたことで、「結局どうしたらいいのかわからない」という声があがった。こうした運動過熱は運動費用の問題があつたものの、結果的に投票率アップに寄与したという分析もある。マスコミも普段の選挙報道では世論調査の数値を期間中に公表することはないが、運動の自由、情報提供の観点から数値を公表したため、世論調査の数値も期日前投票、投票票日で全く違う結果となった。

前述の大阪都構想住民投票を始め、これまで実施した住民投票の多くは投票実施決定から投票までの時間が短いため、情報提供及び投票運動が過激化するのはやむを得ない。だからこそ、中立的な情報提供のために、情報提供は選挙管理委員会の発するものに限定し、規定している常設型住民投票条例もあるが、公職選挙法のような明確な規制があるわけではない。投票運動に関しては、千葉県野田市住民投票条例で罰則規定を設けているが、結果に法的拘束力はないにも関わらず、その答えを出す過程の違反に対し罰則を与えるべきなのか、という疑問も生じる。

他方、憲法改正で実施される国民投票での情報提供及び運動について、総務省は「国民投票運動

とは、憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為と定義されており、自由闊達な意見を聞かせることが必要であるとの考えから、原則的に自由である」と考えている。

もちろん、投票事務関係者などによる運動制限や、投票期日一四日前にあたる日から投票当日までの間は国民投票広報協議会が行う広告放送を除き、国民投票運動のためのラジオ・テレビの広告放送が制限されるものの、公職選挙法第一二九条に規定される運動期間の制限はなく、規定文書図画や拡声機使用といった手段や方法に係る制限もない。

つまり、投票結果に法的拘束力を有する憲法改正の国民投票でさえ、相当自由な活動・運動が認められている以上、投票結果に法的拘束力を有さない住民投票では、国民投票と同等ないしそれ以上に自由な活動で運動が実施されなければならないのではないのか。筆者は住民投票投票当日だけは静かに投票できる環境づくりが必要ではないか、という意味で投票日当日の運動規制を考えているが、非常に難しい問題である。

さらに、公職選挙法改正でインターネット、特にフェイスブックやインスタグラム、ツイッターなどSNSによる候補者及び有権者からの情報発信が可能となった。法的拘束力を有しない住民投票でこれらを規制することは公職選挙法以上に困難であると筆者は考えている。良い面と悪い面の両方を持つSNSをどう取り扱い、活用していくのか、住民投票だけではなく、選挙投票も含めた今後の課題であろう。

一方、投票運動では別な問題もある。山口県山陽小野田市が二〇一三年四月七日に首長選挙と住民投票を同時実施した結果、選挙活動と投票運動の区別が難しいとの理由で、目立った住民投票運動ができなかったという問題が発生した。自治体としては首長選挙と住民投票と同日実施にすることで費用を削減しようと考えたのだろうが、公職選挙法の選挙運動規制による住民投票運動の自粛は想定していなかったのだろう。

もっとも、山口県山陽小野田市の問題は「その他選挙と同日実施しない」と規定すれば解決する制度瑕疵の問題であり、実際、山陽小野田市は二〇一六年一二月に「その他選挙と同日となった場合は投票日を変更する」と改正している。大阪府阪南市のように、そうしたことを事前に想定し、選挙と住民投票日が重なる場合は投票日を変更することをあらかじめ規定した常設型住民投票条例もあるが、今回の調査では公職選挙法の選挙運動規制改正が行われない限り、こうした問題が起これる常設型住民投票条例がいくつか見受けられた。このような混乱が予想される条例については、適切な投票運動を実現するためにも早急に条例改正をすべきではないだろうか。

(2) 見直し規定の問題

筆者が調査の中で、条文に盛り込むべき必要があると感じた規定は「条例見直し」である。自治基本条例では社会情勢に合わせた改正を規定している条例が多いが、常設型住民投票条例で、その

規定を条文として置くものは調査した中にはなく、神奈川県川崎市と兵庫県篠山市（現…丹波篠山市）[※]、愛知県新城市、滋賀県愛荘町が附則にて見直し規定を置いている。廃案となった兵庫県明石市も住民投票検討委員会の段階で見直し規定を置くべきと議論され、条例案では附則に見直し規定が置かれていたが、二〇一五年一月二日の議会でも否決廃案となっている。一方、愛知県高浜市のように常設型住民投票条例を全面改訂した例や準用している公職選挙法の改正によって部分改訂が必要となり、事実上見直ししている条例は多く見受けられた。

そもそも、今回調査対象とした常設型住民投票条例を制定した自治体で、住民投票が実施されたのは埼玉県富士見市、埼玉県美里町、山口県山陽小野田市、愛知県高浜市、石川県輪島市、滋賀県野洲市、兵庫県篠山市（現…丹波篠山市）の七事例しかないが（図表7）、二〇一二年五月に市庁舎整備に関する住民投票を実施した鳥取県鳥取市では、住民投票から浮き彫りとなった課題として「情報提供のあり方、投票運用基準等の検証が不十分な現段階において必要以上に実施すべきではない」と述べるように、個別型住民投票条例に基づく住民投票終了後に浮かび上がる問題点や課題点を提起する論説がいくつか存在する。

また、愛知県新城市は二〇一五年五月三十一日に「新城市新庁舎建設における現計画の見直しを問う住民投票」を執行したが、制定済の常設型住民投票条例を利用していない。新城市住民投票条例施行規則第三条二項で「市長は条例第六条第一

項の規定により請求された事項が、条例第二条第一項に規定する重要事項であることを確認することについて、新城市自治基本条例第二十四条に規定する市民自治会議に諮問し、及び議会に聴くものとする」と規定され、投票実施の判断が市長側にあつたことが利用しなかつた理由のようである。

結局、住民側は個別型住民投票条例を直接請求したもの、議会で否決され、議員提案によって個別型住民投票条例が成立、住民投票執行となったが、常設型住民投票条例を制定した意義を問う事例となつてしまった。

筆者はそのような現状を踏まえ、「住民投票実施により浮かび上がった課題や問題については適切な方法で検証及び見直しをする」などの見直し規定を条文内に置くべきではないかと考えている。自治体の置かれている環境を考えれば、多死社会による人口減少はも

図表7 常設型住民投票条例に基づき実施した住民投票の事案及び結果

告示日	投票票目	自治体名	事案	投票率	成立有無
1 2003/10/9	2003/10/26	埼玉県富士見市	4市町合併の是非を問う住民投票	40.48%	成立
2 2004/4/20	2004/4/25	埼玉県美里町	5市町合併の是非を問う住民投票	59.29%	成立
3 2013/3/31	2013/4/7	山口県山陽小野田市	次回の一般選挙から市議会議員の定数を20人以下とすることの賛否を問う住民投票	45.53%	不成立
4 2016/11/13	2016/11/20	愛知県高浜市	中央公民館取り壊しの賛否を問う住民投票	36.66%	不成立
5 2017/2/12	2017/2/19	石川県輪島市	大釜における産業廃棄物最終処分場建設の賛否を問う住民投票	42.02%	不成立
6 2017/11/19	2017/11/26	滋賀県野洲市	野洲駅南口市有地に市民病院を整備することについて賛否を問う住民投票	48.52%	不成立
7 2018/11/11	2018/11/30	兵庫県篠山市	市名を丹波篠山市に変更することについての賛否を問う住民投票	69.79%	成立

出典：住民投票実施自治体の選挙管理委員会公表データ、及びメール調査から筆者が作成。

ちろん、大規模災害等での急激な人口減少もありうる。したがって、「社会情勢変化に応じ見直しをすることができ」との規定も必要かもしれない。

ただ、筆者も自治基本条例見直しに携わった経験から述べるが、この手の条例見直しは形式的なものとなりがちである。まずは住民に対し「常設型住民投票制度とはどのようなものか」ということを理解してもらったことが自治体として必要ではないだろうか。そうした前提を踏まえた上で、自治基本条例や関連条例なども絡めてどう見直しするかが重要であることを付け加えておく。

むすびにかえて

二〇二〇年三月末までに制定された常設型住民投票条例の状況、制定の際に検討審議会・委員会などで議論となりやすい項目を明らかにし、今後の制定を検討する自治体への参考となればとの思いから始めたのが本研究であった。そもそも、先行研究では「住民投票条例は他の住民投票条例と同じような規定となる」という指摘がなされていたが、わが国最初の常設型住民投票条例である高浜市住民投票条例が二〇〇二年の全面改訂から一八年以上が経過し、今回、常設型住民投票条例八二条例の条文を調査・分析し、論点比較表を作成すると「自治体の権限に属さない事項を住民投票の対象として除外するか否か」、「投票発議権者及び投票資格者に外国人を含めるか否か」、「成立条件を組み込むか否か」などを中心に、多種多様な規定が見られる結果となった。

また、「選挙権・被選挙権の失権者を投票発議権者や投票資格者としえない」などと規定している常設型住民投票条例が調査対象の半数以上になっていたことや、「投票結果の成立条件を課さない」、「署名収集項目等を条例内に明記する」などの項目は、論点比較表を作成することで発見された新たな傾向である。したがって、常設型住民投票条例では必要とされる項目こそ先行研究の指摘通りだったが、項目の具体的中身については制定自治体の思惑が強く反映されている条例ということが明らかになった。

さらに、わずかながら問題提起もさせていた。問題提起に限らず、新たな傾向や課題は論点比較表を作成しなければ出てこない。事実、苦小牧市で関わっていた時に気付かなかった項目もあった。今になって「あの時、この議論をしておくべきだった」と悔やんでも仕方ないが、そうした後悔がこの研究をまとめ上げる原動力になったことは間違いない。ただ、様々な理由で常設型住民投票条例の制定否決事案も見受けられ、年度別でみても条例制定が減少傾向となっている現在、そもそも常設型住民投票条例の制定は続いていくのかという疑問も浮かぶ。

今後も常設型住民投票条例の制定状況と個別型住民投票条例に基づき実施される住民投票、今年の十一月一日に実施される大阪府構想住民投票の状況、さらには憲法改正の国民投票など様々な住民投票の周知や実施状況を注意深く観察していく必要があるだろう。

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〉

*48 筆者が苦小牧市選挙管理委員会の職員に再確認したところ、失権者は公職選挙法で規定されている名簿に掲載されていない、との回答を得た。

*49 衆議院第一六五回国会「日本国憲法に関する調査特別委員会第三号」、二〇〇六年一〇月二六日、自民党の近藤基彦前衆議院議員からの質問に対し、与党案提出者委員として自民党加藤勝信議員が答弁している。

*50 同上委員会、答弁者加藤勝信議員。

*51 多摩市選挙管理委員会ホームページ「国民投票制度とは」。投票権の説明で「国民投票の投票権は在外邦人にも投票権があり、また、公民権停止を受けた者も投票権を有することとなります」と書いてある。

*52 武田真一郎「条例による住民投票の制度設計」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』地方自治職員研修、二〇〇二年、九六頁。

*53 たとえば、大阪府大東市住民投票の発議に関する規則などが該当する。

*54 長野士郎『逐条地方自治法』、学陽書房、一九九五。
*55 ニセコ町まちづくり基本条例では、事案ごとに住民投票を実施する個別型を規定している。

*56 住民投票規定を有する自治基本条例中「住民投票について別に条例で定める」などの条文で常設型住民投票条例を制定するよう規定した最初の自治基本条例は、二〇〇三年三月一八日制定、同年四月一日施行の鳩山町まちづくり基本条例と考えられる。なお、鳩山町は自治基本条例と常設型住民投票条例の両条例を最初に有した自治体でもある。

*57 松阪市は、同時に提出した自治基本条例も議会にて

廃案否決となっており、これを除けば五九条例となる。

*58 富野暉一郎「自治基本条例の可能性」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、地方自治職員研修、二〇〇二年、六三―六九頁。

*59 愛荘町住民投票条例は第三条第二項投票資格者で「町内に引き続き三箇月以上勤務もしくは通学する者のうち、年齢満一八年以上の日本国籍を有し、かつ、愛荘町に住民登録を有しない者で、別に規則で定める要件を満たす者。」と規定し、第四条請求または発議で、「前条第一項に規定する投票資格者は、その総数の六分の一以上の者の連署をもって、その代表者から町長に対して、書面により住民投票の実施を請求することができる。」と規定している。住民基本台帳に載る住民以外の人にも投票発議権及び投票資格を与えている。

*60 金井、同上、一九頁。

*61 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』、慶応義塾大学出版会、二〇〇二年。

*62 筆者が関わった苫小牧市では、永住外国人を住民投票発議権者及び投票資格者の対象としたが、定住外国人は対象としなかった。その理由は定住外国人のほとんどが市内にある大学に留学する学生であり、三か月から長くて一年程度しか滞在せず、まちづくりに参画する機会がないと判断し、除外とした。

*63 東浦町ホームページによれば、自治基本条例の検討は進められており、近年中に制定される可能性はある。

*64 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―」『地方自治職員研修二

〇一四年三月号』、公職研、二〇一四年、五九頁。自治基本条例違反を指摘している。

*65 福地健治「小平市における都道3・2・8号線の住民投票に関する研究―住民の意識調査から「投票率50%の成立要件」の意味を考える」、早稲田大学卯月研究室、二〇一六年。

*66 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス第一六号』、日本都市センター、二〇一二年。

*67 今井一「住民投票」、岩波新書、二〇〇〇年。巻町では「住民投票を実行する会」を結成してから実施まで二か月要している。その間、住民たちは原発推進・反対を含めた勉強会等を何度も開き、住民のほとんどが日本のエネルギー政策について語ることができるとまで言われていた。そのお蔭か、投票運動期間中も誹謗中傷等の選挙運動はほとんどなかったとも言われている。

*68 朝日新聞「大阪都構想で住民説明会：橋下市長「府と市の分担明確に」、二〇一五年四月一日掲載。記事よれば自民党なども独自に住民説明会を開催すると書いてある。

*69 稲垣公雄「大阪都構想住民投票結果の背景とゆくえ」なぜ、都構想は退けられたのか」三菱総合研究所、二〇一三年。

*70 高橋茂「異例ぞくめの「大阪都構想」住民投票」『Voters 2015年8月号』、公益財団法人明るい選挙推進協会、二〇一五年、一一頁。高橋は大阪市選挙管理委員会が啓発費だけで過去最大一億五千万円を計上し費用問題を指摘しつつ、大阪都構想住民投票率が六六・八三%で、二〇一一年一二月の大

阪府知事選、大阪市長選のダブル選挙の投票率が六〇・九二%だったことから、運動の過熱を好意的に捉えている。

*71 僧都儀尚「期日前投票と投票決定時期」『北海道自治研究二〇一七年六月号』、北海道地方自治研究所、一〇―一一頁。

*72 野口暢子、前掲、二〇一三年、六四頁。市町村合併で消滅しているが、常設型住民投票条例で市町村合併以外のテーマをはじめて実施した山口県岩国市の井原勝介市長（当時）も「新潟県巻町など、住民の直接請求運動を経た場合と異なり、常設型住民投票条例を用い、首長発案で実施する場合は「助走期間」がなく、住民に対する周知・啓発が大変重要になると述べている。

*73 公職選挙法自体が非常に厳しい規制を課しているとの考え方もある。

*74 総務省ホームページ「もっと詳しく「国民投票制度」より。

*75 同上、「もっと詳しく「国民投票制度」より。

*76 山口新聞「住民投票決戦、市民冷やか 山陽小野田議員定数削減」、二〇一三年三月二十九日掲載。住民投票告示後、議員定数削減派も反対派も動きが鈍くなったと記事にはある。

*77 山陽小野田市議会ホームページ。二〇一六年第四回定例会。議案第一一一号。

*78 丹波篠山市条例は二〇一五年の改正で附則第二項に追加され、「施行後四年を目途に見直し」と明文文化している。新城市条例は制定当初から附則第2項で規定されているが、「市は、この条例の施行後適当な時期において、この条例に関連する法制度の動向、

この条例による住民投票の実施状況、社会情勢等の変化を勘案し、必要な措置を講ずるものとする」として、はつきり見直しするとは明文化していない。

*79 二〇一四年三月一日開催「明石市住民投票条例検討委員会（第六回）」資料八…投票後の住民投票の評価や条例の見直しについて、明石市、二〇一四年。同上、資料八。明石市の委員からは「実際に住民投票をやつて、それらの具体的ケースを踏まえて検討した方が極めて現実的である」との声や「住民投票をやつて終わりではなく、その後のチェックを行うことを条例に盛り込むのは、明石市の取組みとして、市民参画条例との整合性もつく」と議論されている。

*80 今回の調査対象外とした山口県岩国市、群馬県境町、北海道静内町、北海道三石町で常設型住民投票条例に基づく住民投票が実施されている。

*81 宮谷卓志「成熟した住民投票制度とは？浮き彫りとなった課題」、自治労第34回地方自治研究全国集会第一分科会「新しい公共と自治体職員の働き方」、二〇一二年。

*82 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―」『地方自治職員研修二〇一四年三月号』、公職研、五八頁。鳥取市の住民投票では市庁舎の新築と耐震改築のいずれかを問うもので、新築賛成三九・四％、改築賛成が六〇・六％で市長は耐震改築を明言した。ところが、翌年六月に改築の費用増大、市民意向調査で市民意識が変化したことを理由に新築移転方針に変更した。

*83 中日新聞東三河版、「新城市庁舎建設で市民自治会議『今月中、答申を公表』」、二〇一五年一月九日掲載。
*84 総務省、同上。

*86 新藤、同上。「住民投票を実施する条例案として必要な項目は、日本初の窪川町で規定されている項目、あるいは①投票の対象、②投票結果の取扱い、③住民投票の告示、④投票資格者、⑤投票の方法、⑥投票結果の公表などが明示されていれば良い」と述べ、住民投票条例で規定される項目に差が無いことを指摘している。

*87 最後に条例を一から制定するという経験、審議会初の意見募集手続など、いくつもの貴重な機会を与えていただいた苫小牧市総合政策部市民自治推進課と当時の総合政策部長で、のちに副市長となり、昨年退任された佐々木昭彦氏を始め、歴代事務局職員、苫小牧市選挙管理委員会、市民自治推進会議のメンバーなど関係各所の皆様には厚く感謝申し上げます。もちろん、本稿における意見や提言に係る部分及び叙述の誤りがある部分についての責任は、一切本稿の執筆者にあるのであり、各種調査等に対応していただいた方々には一切の責任が及ばないことは言うまでもない。