

第2回検討委員会資料

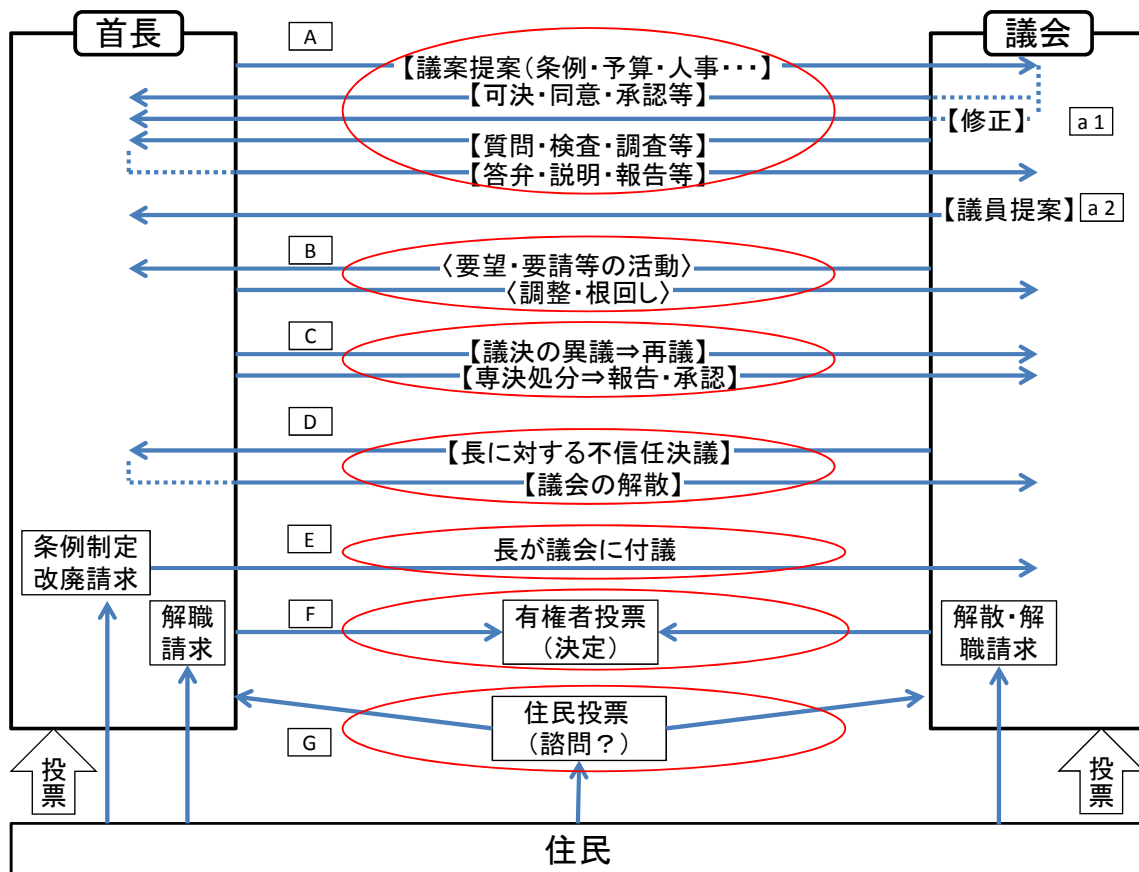
「検討1」 投票の対象事項について

平成26年9月19日
那珂市住民投票条例検討委員会

1

第1

自治体の意思決定の構図



2

制度	種別	事態の状況	根拠	住民の関与の度合い	
間接民主制	A	平常時・通例	法定	非関与	×
	a1	やや異例？			×
	a2	やや異例？			×
	B	平常時・通例	事実上		×
	C	二元間の対立時等	法定		×
	D	二元間の対立時			解散時の選挙のみ
E	住民の政策提案の要求	条例原案のみ（政策提案）		△	
直接民主制的	F	住民の二元への不信		最終決定（同意是非）	○
	G	住民の政策決定への要求	条例等	意見表明？（政策是非）	△

第2 検討1 住民投票の対象事項について ～最重要検討事項の1つ～

1 住民投票の対象事項の構造とその検討

【定義】市政運営上の重要事項

- ①: 市民に直接その賛否を問う必要があるもの
(市民間、市民・市議会・市長等間で意見の相違がみられるもの)
- ②-1: 市民の福祉に重大な影響を及ぼす可能性のあるもの
- ②-2: 市・市民に直接利害関係を有するもの

【A】ポジティブリスト方式

(定義と並列に例示)

- 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

【B】ネガティブリスト方式

(次に掲げるものを除く)

- ①市の権限に属さない事項
ただし、市の意思を明確に表示しようとするものを除く
- ②法令に基づき市民投票ができる事項
- 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、人事又は財務執行に関する事項
- ⑤上記以外で住民投票の対象として不適当なことが明らかな事項

■ポイント1...【定義】部分の表現

住民投票の対象事項の定義は、「市政運営上の重要事項」であるとして、その定義をどのようにするか。

- (1)「市政運営上」とは「市が行う政策・行政運営に際して」ということを意味するのか。
実施主体に関係なく、市の行政一般に影響のある政策・行政という意味か。
- (2)そうすると、「市の権限に属さない事項」を除外する意味がなくなることにならないか。
- (3)意見の相違があるということを条件付けるか。
- (4)「市民福祉に重大な影響」と「市・市民に直接利害関係を有する」はいずれかを採用するのが一般的だがどうするか。

■ポイント2...ポジティブリスト方式とネガティブリスト方式の選択

■ポイント3...「市の権限に属さない事項」の意味

- (1)市の権限に属さない事項とは何を意味するか。
・・・国や都道府県が処理権限を有する事務(許認可、処分、策定権限等)ということか。
- (2)そのうえで、「市の意思を明確に表示しようとするものを除く」とは何を意味するか。
・・・例えば、市に最終的な権限が帰属しない許認可(産業廃棄物設置、原発再稼働等)等に対する市の意思の表示はこの規定がないと対象にならないのか。
- (3)そもそも「市政運営上の重要事項」であれば「市の意思を明確に表示しようとするもの」は該当するので、「市の権限に属さない事項」を明示する必要があるのか。
・・・市の意見表明をすることは市の権限といえるのでは。
であれば、市の権限に属しない事項のただし書で否定することではないのでは。

5

(4)そもそも「諮問型」であり、意思表示が住民投票の本体(結果)であるのであるから、諮問の相手方が市の機関(市長、議会等)に限らず、都道府県や国に向けられていると解すれば、「市の権限に属さない事項」で「市の意思を明確に表示しようとするもの」を除外する必要はないのではないか。

- (5)以上の(3)(4)から、①全体が不要として、本文の中で、意見表明を明記してはどうか？
- (6)しかしながら、この規定の仕方は他自治体でのほぼ共通して見られる形式であり、それに反した規定をすることまでの必要性はあるか。

■ポイント4...「特定の市民・地域のみに関する事項」の意味

- (1)施設立地・設置等は特定地域になる場合が多いが、どのようなものをイメージしていくか。(廃棄物処理施設、特定道路の整備等)
- (2)いままで行われた住民投票は、特定地域への施設立地の是非を問うものが多く、これにより除外されるケースが多くならないか。

■ポイント5...市長が本来的に執行すべき事務の取り扱い

- (1)市長は議会の議決事項以外の幅広い事務について自ら判断して、自ら執行することができるが、法律や条例に基づき、実施する事務(各種許認可等)で、行政の専門性などの観点から市長の判断に委ねられているもの(例:農地法の許可、住民基本台帳事務等)について、【B】②から④に該当しなければ対象とするか、又は、⑤により除外する扱いとするか。

6

■ポイント6...対象事項の性質や熟度に関する考え方

- (1) 専門技術的な問題で、住民の判断にはなじまないようなものを除外する必要はないか。
- (2) 案件の熟度や住民が理解している状況を踏まえた、対象事項のタイミングを考える必要はないか。
- (3) 以上の点は、自治体側の広報や熟度に関する状況把握(住民の判断熟度の測定)によりカバーすべきで、対象事項の除外の問題とは異なると考えるべきか。

■ポイント7...対象事項(「重要事項」)に該当するかしないかの判断権限

- (1) 市長が行うのか、議会が行うのか、あるいは、住民発議に関して一定数の署名が収集されたことをもって「重要事項」であるとして扱うべきか。
- (2) 「重要事項」の判断の時期は、例えば、住民発議の場合は、署名収集前(代表者証明書の交付時)なのか、収集後なのか。
- (3) 「対象事項」の判断が市長等の場合には、該当しない場合には却下をすることになるが、これについては、処分性があるものとして、条例で規定すべきか、長が制定する規則でよいか。

※参考判例

- ・住民投票実施請求代表者証明書の交付却下処分事件判決(広島地裁H23.9.14判決、広島高裁H24.5.16判決、最高裁H25.4.4上告棄却)
...旧広島市市民球場の解体の賛否を問う住民投票について重要事項に当たらないとして規則により代表者証明書の交付申請が却下され、その違法性が争われたもの
- ・「本件条例及び規則は、市長が、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、重要事項に当たらないと確認した場合には、交付申請の却下をすることができるというべき」「住民投票は重要事項に当たる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、市長が重要事項に当たらないとして代表者証明書の却下処分をしても、住民の権利(住民投票実施請求権)を制限するとはいえない。(したがって、却下権の根拠が条例ないからといって)、本件条例が地方自治法14条2項(権利を制限し、義務を課す場合には条例によらなければならない)に違反し、これに基づく却下処分も違法という主張は採用できない」
- ・「旧広島市民球場の解体は、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、重要事項に当たらないとして却下処分したことは著しく不合理ともいえず、本件処分につき、裁量権の逸脱・濫用があったとはいえない」

2 住民投票の対象に関する具体的な事項での検討

対象事項の例	最終判断	市関与	市議会 関与	住民投票上の課題
①総合計画策定	市		意見 ※1	賛否可能？
②重要な条例の制定(基本条例、規制条例等)	市	—	議決	賛否可能？
③市の名称変更(条例)	市		議決	
④市役所位置変更(条例)	市		議決	
⑤市町村合併	都道府県知事 ※2	申請	議決	
⑥市庁舎新改築建設	市	—	議決	
⑦重要な公の施設の建設(条例)	市	—	議決	
⑧市営斎場建設(条例)	市	—	議決	必要施設では？地域的問題か？
⑨用途地域の指定(都市計画法上の市権限例?)	市	—	なし	住民意見聴取手続で十分？
⑩土砂等による土地の埋立等の規制に関する条例	市	—	なし	法に定める許認可基準等で十分？
⑪議員定数(条例)	市		議決	賛否可能？
⑫都市計画区域の指定(都道府県権限の例?)	都道府県	意見	なし	住民意見聴取手続で十分？
⑬森林開発	都道府県知事	意見	なし	地域的問題？
⑭産廃処分場設置	都道府県知事	意見	なし	必要施設では？地域的問題？
⑮原子力再稼働	原子力規制 委員会※3	意見 ※4	なし	専門技術的で賛否可能？
⑯市の組織の抜本的見直し	市		議決	ネガティブリスト？
⑰市職員の人事・給与システムの見直し	市		議決	ネガティブリスト？

※1: 自治法96条②により条例により議会の議決要件とすれば議決対象となる。

※2: 知事が都道府県議会の同意を経て決定

※3: 原子力規制委員会の許可等に加え、原子力協定で施設新增設に係る県・所在地市町村の了解が必要

※4: 原子力協定により隣接市町村の意見を求められた場合

9

「検討1」 投票の対象事項

◆ 「論点」 → 「議論」 → 「結論」

- ① 「投票の対象事項を限定する」という規定にする
- ② 「すべて対象案件とし、対象事項を限定しない」という規定にする
- ③ 「投票の対象外とする事項を限定する」という規定にする

<< 参考 >>

- ① 「投票の対象事項を限定する」という規定にする
… なし
- ② 「すべて対象案件とし、対象事項を限定しない」という規定にする
… 1自治体 (大和市)
- ③ 「投票の対象外とする事項を限定する」という規定にする
… 51自治体

※ 那珂市と人口が同レベルの9自治体の場合

● 那珂市 (55,840人) と人口が同レベル (±10,000人) の市

- | | |
|------------------------|----------------------|
| ◎ 北海道 北広島市 (59,738人) | ◎ 岩手県 滝沢市 (55,155人) |
| ◎ 岩手県 宮古市 (57,012人) | ◎ 埼玉県 白岡市 (51,523人) |
| ◎ 千葉県 銚子市 (67,377人) | ◎ 神奈川県 逗子市 (57,666人) |
| ◎ 愛知県 高浜市 (46,210人) | ◎ 滋賀県 野洲市 (50,808人) |
| ◎ 山口県 山陽小野田市 (64,682人) | |

③ 「投票の対象外とする事項を限定する」という規定にする
… 9自治体(すべて)

- 市の権限に属さない事項
(北広島市)(宮古市)(白岡市)(高浜市)(山陽小野田市)
- 市に決定の権限が属さない事項。ただし、市の意思を主張する場合を除く。
(滝沢市)
- 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。(銚子市)(野洲市)
- 議会の解散の請求その他法令(この条例及びこの条例に基づく規則その他の規程を除く。)の規定に基づき投票を行うことができる事項
(北広島市)(滝沢市)(白岡市)(逗子市)(高浜市)
- 法令の規定に基づき住民投票その他選挙権を有するものの直接請求により実施を求めることができる事項 (宮古市)(銚子市)
- 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項(野洲市)(山陽広島市)

13

③ 「投票の対象外とする事項を限定する」という規定にする
… 9自治体(すべて)

- 特定の市民又は特定の地域にのみ関係する事項
(北広島市)(滝沢市)(宮古市)(白岡市)(銚子市)(逗子市)(高浜市)(野洲市)
(山陽小野田市)
- 市の機関の内部事務処理に関する事項 (北広島市)
- 市の組織、人事及び財務に関する事項
(滝沢市)(宮古市)(白岡市)(高浜市)(野洲市)(山陽小野田市)
- 市の機関の組織、人事並びに予算の調製及び執行の権限に係る事項並びに市の機関内部の事務処理に関する事項 (銚子市)(逗子市)
- 市税の賦課徴収その他金銭の徴収に関する事項
(白岡市)(銚子市)(野洲市)

14

- 前各号に定めるもののほか、市民投票を行うことが適当でない認められる事項
(北広島市)(滝沢市)(宮古市)(白岡市)(銚子市)(逗子市)(高浜市)(野洲市)
(山陽小野田市)

●(北広島市)

(定義)

第2条 この条例において「政策等の重要事項」とは、市民全体にかかわる事項であつて直接市民にその賛否を問う必要が特にあると認められるものをいう。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 市の権限に属さない事項
- (2) 議会の解散の請求その他法令(この条例及びこの条例に基づく規則その他の規程を除く。)の規定に基づき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にのみ関係する事項
- (4) 市の機関(北広島市市民参加条例第2条第2項に規定する市の機関をいう。)の内部事務処理に関する事項
- (5) 前各号に定めるもののほか、市民投票を行うことが適当でない認められる事項

15

「解説」

・「政策等の重要事項」の具体的な内容については、この条例で対象事項を規定するのではなく、市民投票の対象とならない事項を列挙する方法で定めることとします。これは、次の理由によります。

- ① 市民投票の案件は、地域社会の状況を踏まえ、個々に判断されるものであり、あらかじめ確定的に定めることは困難です。
- ② 市民投票の請求に必要な署名数(市内に住所を有する18歳以上の者の総数の6分の1以上)を収集できたとすれば、その難易度を考えると、その事案(第1号から第5号の除外事項を除く。)は市民投票にふさわしい事案であると考えべきです。
- ③ 市民投票制度が、市民の市政参加を進めていく上での重要な制度として活用されていくためには、なるべく対象となる事項を限定しない方が望ましいと考えるからです。

16

●(宮古市)

(市政に関する重要事項)

第2条 自治基本条例第20条第1項に規定する住民投票を実施することができる市政に関する重要事項は、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(法令の規定により市が意思表示を行える場合の当該意思表示を含む。)に属しない事項
- (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の直接請求により実施を求めることができる事項
- (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、住民投票を実施することが適当でないと明らかに認められる事項

「説明」

- ・自治基本条例が規定する住民投票が常設型であることから、様々な事案に対応できるように「対象としない事項を列挙し、それ以外を対象とする方法(ネガティブ・リスト)を採用しました。

※ 他自治体の場合

- ② 「すべて対象案件とし、対象事項を限定しない」という規定にする

●(大和市)

(市政に係る重要事項)

第2条 自治基本条例第30条第1項及び第31条第1項から第3項までに規定する市政に係る重要事項は、市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、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とする。

「解説」

- ・「市政に係る重要事項」は、市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、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とし、何がこれに該当するかは個々の事案ごとに判断することになりますが、投票資格者の3分の1以上の署名を集めることができた事案や議会で過半数の議決があった事案は、まさに重要事項であると考えられます。
- ・結果に法的拘束力がない諮問型の住民投票においては、対象事項を限定する必要はないと考え、住民投票の対象から除外する事項は定めていません。

③ 「投票の対象外とする事項を限定する」という規定にする

●(芦別市)

(住民投票に付することができる重要課題)

第2条 住民投票に付することができる重要課題とは、住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、市及び住民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- (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) 市の財務に関する事項

「解説」

- ・ 住民投票を行うことができる事項を具体的に列挙できればわかりやすいのですが、例えば、合併などの具体例を挙げてしまいますとそれ以外のものについてはできなくなってしまうことになり、どうしても具体性のない規定にならざるを得ません。よって、除外項目を列挙する規定で対応しています。
- ・ 住民投票の対象は、可否を問うかたちで明確に意思表示をできるものであることが望ましく、事業を遂行するための要素であり、複雑な選択肢を持つ市の財務のような課題は議会等でこそ熟慮されるべきものと考えます。

19

●(厚木市)

(住民投票に付することができる事項)

第3条 住民投票を付することができる事項は、市全体に重大な影響を及ぼす事項で、市民に直接意思を確認する必要があると認められるものとする。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 市の権限に属さない事項。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所に関する事項
- (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

「解説」

- ・ この条例のように常設型といわれる住民投票条例は、将来にわたる運用、投票資格者の範囲、請求等の要件など、制度全体を考慮して制定する必要があることから、あらかじめ住民投票の対象とすることができる事項を規定することは困難です。
- ・ そこで、住民投票の対象とすることができる「市政の重要な事項」を「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」と定めた上で、その性質上対象としないものを1号から5号までに列挙しています。

20