

## 第4 住民投票の対象事項

### 1 対象事項となる「市政の重要な課題」の考え方

「市政の重要な課題」とは市民生活に大きな影響を及ぼす重要な問題であり、個々の事案において総合的に判断されるべきものである。そのため、「市政の重要な課題」についての規定は条例上明示する必要があるものの、具体的な事案として確定的に規定することは困難である。

そのため、「市政の重要な課題」については、本市が想定している住民投票の対象事項の本質を外形的に明示することにより、本市における住民投票の対象事項の位置付けを明確にすることを目的として規定する。

「市政の重要な課題」の対象事項については、明らかに該当しない場合を除き、広く捕捉することが望まれる。

### 2 住民投票の対象事項から除く必要があると考えられる事項

住民投票条例の制定に当たっては、法令上の制度との整合性、投票の結果が及ぼす影響等を考慮する必要がある。そのため、「市政の重要な課題」であっても、一定の対象事項については、住民投票の対象事項としないものがあると考えられる。この場合、市政の重要な課題であっても、対象事項から除外されたものについては、住民投票に付されないこととなる。

#### (1) 市の権限に属さない事項

(具体例)

- ・ 防衛、外交、経済政策といった国の権限で行うもの
- ・ 国道、道道の整備の決定（国道、県道の整備の「要望」は、含まれない。）
- ・ 国の機関の存続の決定（国の機関の存続の「要望」は、含まれない。）
- ・ 私企業の経営事項（工場の建設等）

※ 市の意思を表明する場合は、住民投票の実施は可能と考えられる。

- 「市の権限」の概念が不明であること、また、市の権限に属する事項であるかどうかの判断は「市政の重要な課題」であるかどうかの判断に包含されることから、「市の権限に属さない事項」を除外事項とする必要はない。
- 市の権限に属さない事項については、自ら決定できず、また、実施主体となり得ない事項であるため、除外事項とすることが望ましい。
- 市の権限のみでは解決できない問題は、地域住民の利益や権利に大きく影響を及ぼす事案でもあると考えられ、市の権限が及ばない事案であっても、その投票結果を住民の意思として国政等に反映させることに意味がある。これまで、原子力発電所の建設（再稼動）の決定や米軍基地の移転（空母寄港の是非）、産業廃棄物処理場の建設（産業廃棄物の受入

の是非) について、住民投票が行われてきた。

- 国等が施設の建設を行う場合、国の安全保障やエネルギー政策に関わる問題等であっても、市民に直接影響を与えるものについては、国に対して市の意思を表明する必要があると考えられる。このような場合の意思の表明として、住民投票を実施することは可能である。
- 市町村の決定権限の有無にかかわらず、住民投票の対象事項は広く規定すべきである。
- 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされている。そのため、「市の権限」について、地方公共団体の「決定権限」といった狭い解釈ではなく、国に対して意見表明等を行うことも地方公共団体固有の権限としてとらえるべきである。この点からは、可能な限り広く住民投票の対象事項とすることが望ましい。

## (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

(具体例)

- ・ 地方自治法による直接請求
  - 議会の解散請求（地方自治法第76条）
  - 議員の解職請求（地方自治法第80条）
  - 長の解職請求（地方自治法第81条）
- ・ 地方自治特別法の制定に伴うもの（憲法第95条、地方自治法第261条、第262条）
- ・ 合併協議会設置協議等に伴うもの（市町村の合併の特例に関する法律第4条、第5条）
- ・ 日本国憲法の改正に係る国民投票（憲法第96条、日本国憲法の改正手続に関する法律）

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項は、当該法令に基づく手続により住民投票を実施することができるため、住民投票の対象から除くことが必要である。

## (3) 市の組織、人事又は財務に関する事項

(具体例)

- ・ 組織編成、新たな部課の設置
- ・ 職員の人事異動、懲戒の要求
- ・ 予算編成、通常の契約事務

住民投票は、市政の重要な課題について、住民の意思を反映させるために行われるものである。市の組織編成、職員の任免や指揮監督といった人事に関する事項、予算編成や執行など、市の内部管理に関する事項は、決定した政策を効率的、効果的、かつ、確実に執行するための長の執行権の前提である。

これらが政策判断の要素を含まない純然たる内部管理の事項である場合、住民投票の対象事項から除外することが考えられる。

#### (4) 専ら特定の市民又は地域に関する事項

(具体例)

- ・ 特定市民への市政功労者表彰の授与
- ・ 特定の政治団体、宗教団体に関する事項
- ・ 特定地区の施設建設
- ・ 特定の学校の統廃合

※ 全市的に影響を及ぼす課題と考えられる場合は、住民投票の実施は可能と考えられる。

住民投票制度は、全市的に意思の把握を行い、その総意を市政に反映させることを目的とした制度である。そのため、専ら特定の市民又は地域に関する事項については、市域全体と一部地域における投票結果が異なることも予想され、そのため住民投票制度の対象事項から除外するという考え方がある。

- 特定の市民に関する事項は、対象事項から除かれるべきものと考えられる。
- 特定の個人や団体、特定地域の住民といった特定者の権利に関することについては、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれがある。
- 特定地域の住民が主として使用する施設の建設等については、専ら特定の地域に関する事項と考えられる。しかし、多額な建設費用が生じるという点からは、全市的に影響を及ぼす課題であるとも考えられる。
- 学校の統廃合については、地域住民の利便性や教育環境の問題として捉えれば、専ら特定の地域に関する事項と考えられる。しかし、市の教育施設についての整備の方針といった視点から捉えた場合、全市的に影響を及ぼす問題であるとも考えられる。

#### (5) その他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

住民投票に付することが適当でない事項について、あらかじめ全てを列挙することは困難である。また、不測の事態や現時点では想定されない事由が生じる可能性についても考慮する必要があるため、概括的な規定を設ける必要がある。

しかし、このような規定を設けた場合、市長の裁量により住民投票の道が閉ざされることもありえるため、このような除外事項は設けるべきではないという考え方もある。

- 概括的な規定を設けた場合であっても、執行者である市長の全くの自由裁量が認められるものではなく、(1)から(4)まで示された除外事項と同等の合理的理由が認められる必要があるものと考えられる。
- この規定を適用させるかどうかの最終的な判断については、個別の事案に応じて、市長が総合的に判断し、その裁量により決定することとなる。この規定を適用させた場合、市

長は住民投票を行うことなく、市政の重要な課題についての政策の意思の決定を行うこととなる。

- この規定を適用させ住民投票を実施しない場合について、市長は、住民投票を実施しない相当の理由を説明する必要があり、その合理性についても明らかであることが求められると考えられる。

また、現行法制度で違法とされるおそれがある決定を求める住民投票が提起された場合について、住民投票条例では、どのような整理をするのかについても、検討する必要がある。これには、例えば、市が住民基本台帳ネットワークシステムに接続しない決定を求めるもの、法定要件を満たさない市長の専決処分の決定を求めるもの等が考えられる。

この場合、(1)又は(5)の除外事項であるとして、住民投票を実施しない整理とするのか、また、諮問型住民投票であることから、住民投票を実施した上で長の最終判断に任せる整理とするのかのいずれかが考えられる。仮に、後者の整理により、住民投票を実施した上で、長が住民投票で示された意見に反した決定をした場合、長の解職請求に及ぶことが考えられる。また、長が住民投票で示された意見どおりの決定をした場合であっても、国等から地方自治法上の関与の規定により、是正の要求等がなされることや、市が是正に応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会等への審査の申出もしないとき等に、国等から違法確認訴訟を提起される可能性がある。