

住民投票条例に関する 3 本の文書

白馬村では、ごみ処理施設の建設をめぐっての騒動がほぼ1年間続いている。騒動を決着させる手段として、いろいろと問題があるにせよ、次善の策として住民投票の実施を連絡協議会の有志が太田村長に進言してきた。村長は、住民投票に否定的で、その理由はここの文化に馴染まないというものである。村長の意向は、区長、議員、各種団体の代表などの意見を聞いて決める、あるいはアンケートの結果によって決めたいようだ。いずれも、結果についての客観性を十分保障できないもので、われわれとしては納得できない。

そこで、われわれは、住民の直接請求によって住民投票条例の制定に向け研究にとりかかった。昨年の12月25日に住民投票条例案策定チームが予備的な研究会を開いて問題点を洗い出し、今年の1月29日に代表者会議に条例案のたたき台を提出した。それが3本の文書である。

「白馬村住民投票条例制定に関するメモ」は、住民投票条例案の策定の上で最低知っておきたい基本的な問題点を整理したものである。冒頭の趣旨説明は、ぜひ熟読していただきたいところである。「個別条例案」は、岐阜県の御嵩町の条例案を参考にして作成したものである。「常設の条例案」は、愛知県の高浜市の条例を基にして作成したものである。個別条例案のほうがはるかに簡単であるのは、運用規定を別個に用意することを前提にしているからである。

一方、常設の条例案が個別の条例案よりはるかに長いのは、運用規定を全部書き込んだいわばフルセットの案だからである。太字の下線部が、今後議論の対象になるところである。3本の文書は、この時点での連協としての素案である。

(住民投票条例案策定チーム：代表 中村敬 2008/2/14)

2008年1月29日

白馬村住民投票条例制定に関するメモ

住民投票条例案策定チーム

1. 趣旨：

政治の主権者である住民には、住民の生活や自治体の将来に関係する重要な課題について、決定する権利がある。また、自治体には住民の自己決定権を保障する義務がある。つまり、主権者の自己決定権の行使と保障は、自治の根幹である。

しかしながら、間接民主主義（議会制民主主義）は、住民による自己決定権の行使を十分に保障していない。また、住民も自らの権利に十分な認識がない。住民投票制度設計は、そうした間接民主主義の欠落点を補うものである。以上の理由から、本村においても住民投票条例の制定は急務であると考えている。

2. 2種類の住民投票制度：

- 1) 個別型投票制度
- 2) 常設型投票制度（注参照）

- 1) は、賛否を問う問題ごとに投票にかける制度。たとえば、「A候補地に原子力発電所を建設することの是非」「B候補地に産業廃棄物処理施設を建設することの是非」など、公共性が高く住民の生活や健康に直結する問題をめぐって住民の判断をその都度仰ぐ制度。したがって、条例はその都度新たに作成する必要がある。
- 2) は、住民の判断を必要とするような問題が起こったときに、それを使って投票を求めることのできる制度。あるいは、「住民投票の対象事項や発議の方法をあらかじめ設定しておく条例」（福士 明 札幌大学教授）。したがって、新たな条例をその都度策定する必要がない。ただし、個々の問題について投票にかける場合は、その都度その旨の要請書の提出が必要となる。

注) 関係文献の項の1) は、住民投票条例の現状を歴史的に考察したもので、現時点での必読書の一つと考える。それによれば、一口に常設型ということばではくくりきれないほど投票制度は多様化していることが

分かる。たとえば、自治体の基本条例に組み込んだ「基本条例型」と呼べるもの、あるいは、住民投票実施を義務付けた「義務型」と呼べるものもある。(資料参考) ただし、ここではそこまで立ち入らず従来の分類に従う。

3. 2. の1) と2) の問題点：

- 1) 「住民投票の案件ごとに新たに条例の制度設計をするという大きな労力がかかるものであり、常設型の条例と比較すると、住民投票実施の可能性は一般的には低くなると考えられる。また、案件ごとにその都度住民投票を行なうかどうか判断することになるため、提案者が投票結果を予想して自分に有利な場合に提案するという可能性も指摘されている。」(福士 明 札幌大学教授)
- 2) 「条例に定める案件が生じた場合に、一定の仕組みで住民投票を行なうことになるため、必要な場合敏速に対応できるという利点がある。他方、住民投票は安易に利用されるべきではないとする観点からは、各主体間の十分な議論がなされないままに住民投票が行なわれる可能性も否定できない。」(同上)

4. 投票制度制定の請求要件：

- 1) 常設型・個別型ともに、有権者総数の50分の1の連署をもって請求することができる。(白馬村の場合、2007年12月2日現在の有権者総数は、7,455人である。その50分の1は149名。ただし、署名数は多ければ多いほど、請求の可否を決定する権利を保持する議会への影響力は高まる。)
 - 2) 提出先は村長。村長は意見書を添えて議会に付議する。議会はそれを審議の上、それを認めるか否かを決める。(否定された場合、不服申し立てが可能かどうかもつか検討中。)
 - 3) 常設型の場合、成立した条例を使ってその問題を投票にかける場合有権者総数の4分の1の住民の連署をもって請求する権利が生ずる。(なお、3分の1は2000年に制定された高浜市の場合で、自治体によっては5分の1や6分の1のところもある。)
- 注) 12月25日の議論では、3分の1が、より妥当性が高いという意見が出た。理由は、そのほうが請求を拒否しにくくなるからである。ちなみに、3分の1は、2,500名である。)

5. 関連問題：

- 1) 住民投票の案件には制限はないのか。
- 2) 経費は誰が負担するのか。
- 3) ルールの設定は自由か。
- 4) 法的拘束力はあるのか。
- 5) 直接請求の運動と、その案件について賛否を訴える運動は一体化しているのか。
- 6) 間接民主制を否定することにならないか。
- 7) 首長や議会は実施を拒むことができるのか。(以上、関連文献2・3参照)

6. 関係文献：

1. 「特集 住民投票の制度化はどこまで進んでいるか」[季刊『自治と分権』No.30 大月書店]
2. 今井一『住民投票－観客民主主義を超えて』2005、岩波新書
3. 今井一『住民投票 Q&A』1998、岩波ブックレット
4. 「住民投票の先」(『民が立つ－地球の未来をひらくために』2008、信濃毎日新聞社)
5. 「第一節 条例の制定および監査の請求」(『基本法コンメンタール 第四版 地方自治法』、2001、日本評論社)

7. 連協として議論すべき問題点：

- 1) 個別型か常設型のどちらを選択するか。
- 2) 提案の条例案は適当か。(特に下線部が問題)
- 3) 代表者と請求署名収集者の決定。

広域連合が白馬村飯森地区に計画中的 ごみ処理施設の建設についての住民投票条例（案）

（目的）

第一条 この条例は、白馬村の飯森地区に計画されているごみ処理施設の建設について、村民の賛否の意思を明らかにし、もって村政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

（住民投票）

第二条 前条の目的を達成するため、ごみ処理施設の建設に対する賛否について、村民による投票を行なう。

2 村民による投票は、村民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

（住民投票とその措置）

第三条 村長は、ごみ処理施設の建設に関する事務の執行にあたり、地方自治の本旨に基づき、住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重して行うものとする。

（住民投票の執行）

第四条 住民投票は、村長が執行するものとする。

（住民投票の期日）

第五条 住民投票の期日(以下「投票日」という)は、第三条の第一項の期間内で村長が定める日曜日とし、村長は投票日の十日前までにこれを告示しなければならない。

（投票資格者）

第六条 住民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という)は、投票日において白馬村に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という)において白馬村の選挙人名簿に登録されている者および告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第七条 村長は、投票資格者について、ごみ処理施設の建設に関する住民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という)を作成するものとする。

(秘密投票)

第八条 住民投票は秘密投票である。

(一人一票)

第九条 投票は一人一票とする

(投票所における投票)

第十条 投票資格者は、投票日に自ら住民投票を行なう場所(以下「投票所」という)に行き、資格者名簿またはその抄本の対照を経て、投票しなければならない。

- 2 前項の規定にもかかわらず、規則に定める理由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の方式)

第十一条 投票資格者は、ごみ処理施設の建設に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、ごみ処理施設の建設に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら○の記号を記載して投票箱に入れるものとする。

- 2 前項の規定にもかかわらず、身体の故障などの理由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の効力の決定)

第十二条 投票の効力に当っては、事情の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第十三条 住民投票において、次のいずれかに該当する投票は無効とする。

- 一、正規の投票用紙を用いないもの
- 二、○の記号以外の事項を記載したもの
- 三、○の他、他事を記載したもの
- 四、○の記号を投票用紙の賛成欄および反対欄のいずれにも記載したもの

五、○の記号を投票用紙の産卵および反対欄のいずれに記載したかを確認しがたいもの

(結果の告示等)

第十四条 村長は、住民投票の最終結果が出たときには、速やかにこれを告示するとともに、村議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第十五条 住民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収や脅迫など村民の自由な意思の発表を阻害し、不当に干渉するものは認められない。

(投票および開票)

第十六条 投票場所、投票時間、投票立会人、開票場所、開票時間、開票立会人その他住民投票の投票および開票に関しては、公職選挙法、同法施行例、同法施行規則の規定の例によるものとする。

(委任)

第十七条 この条例の施行に関して必要な事項は、規則で定めるものとする。

付則 この条例は、公布の日から施行する。

白馬村住民投票条例（案）

——— 平成 年 月 日施行 ———

(目的)

第1条 この条例は、村政運営上の重要事項にかかわる意思決定について、村民による直接投票（以下、「住民投票」という）の制度を設けることにより、これによって示された村民の総意を村政に的確に反映し、公正で民主的な村政の運営を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「村政運営上の重要事項」とは、村が行う事務のうち、村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つて、村お

よび村民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 村の権限に属さない事項
- (2) 村長の解職、議会の解散など、他の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) もっぱら特定の村民または地域にのみ関係する事項
- (4) 村の組織、人事および財務に関する事項
- (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 (その当否は選挙管理委員会が決める、その決定を理由とともに公表するものとする。)

(住民投票の請求および発議)

第3条 第11条の規定による投票資格者名簿の登録がおこなわれた日において当該投票資格者名簿に登録されている者は、村政運営上の重要事項について、その総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、村政に対して書面により住民投票を請求することができる。

- 2 前項に規定する署名に関する手続き等は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第74条第6項から第8項まで、第74条の2第1項から第6項までおよび第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。
- 3 村議会は、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された村政運営上の重要事項について、村政に対して書面により住民投票を請求することができる。
- 4 村長は、村政運営上の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。
- 5 村長は、第1項の規定による村民からの請求(以下、「村民請求」という)もしくは第3項の規定による議会からの請求(以下、「議会請求」という)があったとき、または前項の規定により自ら住民投票を発議したときは、直ちにその要旨を公表するとともに、白馬村選挙管理委員会(以下、「選挙管理委員」という)の委員長にその旨を通知しなければならない。
- 6 村長は、住民投票にかかわる村民請求または議会請求があったときは、その請求の内容が前条各号の規定に該当する場合を除き、住民投票の実施を拒否することができないものとする。

(条例の制定または改廃にかかわる村民請求の特例)

第4条 条例の制定または改廃にかかわる村民請求は、地方自治法第74条第1項の規定による条例の制定または改廃の請求をおこなった場合において、同条第3項の結果に不服があるときについてのみおこなうことができる。

(住民投票の形式)

第5条 第3条に規定する村民請求、議会請求および村長の発議(以下、「村民請求等」という)による住民投票にかかわる事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求または発議されたものでなければならない。

(住民投票の執行)

第6条 住民投票は、村長が執行するものとする。

- 2 村長は、地方自治法第180条の2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およ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。

(選挙管理委員会の事務)

第7条 選挙管理委員会は、前条第2項の規定により委任を受けた住民投票の管理および執行に関する事務をおこなうものとする。

(投票資格者)

第8条 住民投票の投票権を有する者(以下、「投票資格者」という)は、次の各号のいずれかに該当する者とする。

- (1) 年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、引き続き3ヶ月以上白馬村に住所を有する者
 - (2) 年齢満18年以上の永住外国人で、引き続き3ヶ月以上白馬村に住所を有する者
- 2 前項第2号に規定する「永住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。
 - (1) 出入国管理および難民認定法(昭和26年政令第319号)別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者
 - (2) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法(平成3年法律第71号)に定める特別永住者

(投票資格者名簿の作成等)

第9条 選挙管理委員会は、投票資格者名簿を作成し、それを保管する任に当

- たるものとする。
- 2 投票資格者名簿は、永久に据え置くものとし、かつ、それぞれの住民投票を通じて1の名簿とする。
 - 3 選挙管理委員会は、毎年3月、6月、9月および12月(以下、「登録月」という)ならびに住民投票を行う場合には、投票資格者名簿の登録を行うものとする。
 - 4 投票資格者名簿には、投票資格者の氏名、住所、性別および生年月日等の記載をするものとする。

(被登録資格)

第10条 投票資格者名簿の登録は、白馬村に住所を有する者のうち、次の各号に掲げる投票資格者の区分に応じ、当該各号に定める者についておこなうものとする。

- (1) 年齢満18年以上の日本国籍を有する者 その者にかかわる白馬村の住民票が作成された日(他の市町村から白馬村に住所を移した者で住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)第22条の規定により届出をした者については、当該届出をした日)から引き続き3ヶ月以上白馬村の住民基本台帳に記録されている者
- (2) 年齢満18年以上の永住外国人 白馬村に引き続き3ヶ月以上住所を有する者(外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4条第1項に規定する外国人登録原票に登録されている居住地が白馬村にあり、かつ、同項の登録の日(同法第8条第1項の申請に基づく同条第6項の居住地変更の登録を受けた場合には、当該申請の日)から3ヶ月以上経過している者に限り)であって、規則で定めるところにより、文書で選挙管理委員会に登録の申請をした者

(登録)

第11条 選挙管理委員会は、登録月の1日現在により、投票資格者名簿に登録される資格を有する者を当該登録月の2日に投票資格者名簿に登録しなければならない。ただし、登録月の1日から7日までの間に住民投票を行う場合、その他選挙管理委員会が特に必要があると認める場合にあっては、登録の日を繰り延べて定めることができる。

- 2 選挙管理委員会は、住民投票を行う場合においては、第13条第2項の規定による当該住民投票の告示の日の前日現在により、投票資格者名簿に登録される資格を有する者を同日に投票資格者名簿に登録しなければならない。

(住民投票の請求に必要な署名数の告示)

第12条 選挙管理委員会は、前条の規定により投票資格者名簿の登録を行ったときは、直ちに当該投票資格者名簿に登録されている者の総数の4分の1の数を告示しなければならない。

(住民投票の期日)

第13条 住民投票の期日(以下、「投票日」という)は、選挙管理委員会に対して第3条第5項の規定による通知があった日から起算して60日を経過した日からもっとも近い日曜日(以下「指定日」という)とする。ただし、当該指定日に衆議院議員もしくは参議院議員の選挙、長野県の議会の議員もしくは長の選挙、または白馬村の議会の議員もしくは長の選挙が行われるとき、その他選挙管理委員会が特に必要があると認めるときは、投票日を変更することができる。

2 選挙管理委員会は、前項の規定により投票日を確定したときは、当該投票日、その他必要な事項を当該投票日の7日前までに告示しなければならない。

(投票所)

第14条 投票所は、選挙管理委員会の指定した場所に設ける。

2 選挙管理委員会は、投票日の5日前までに投票所を告示しなければならない。

(投票資格者名簿の登録と投票)

第15条 投票資格者名簿に登録されていない者は、投票をすることができない。

2 投票資格者名簿に登録された者であっても投票資格者名簿に登録されることができない者であるときは、投票をすることができない。

(投票日当日に投票資格者でない者の投票)

第16条 投票日の当日、投票資格者でない者は、投票をすることができない。

(投票の方法)

第17条 住民投票は、1人1票の投票とし、秘密投票とする。

2 住民投票の投票を行う投票資格者(以下、「投票人」という)は、事案に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら○の記号を記載しなければならない。

- 3 前項の規定にかかわらず、身体の故障その他の理由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができない投票人は、代理投票をすることができる。

(投票所における投票)

第18条 投票人は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿の抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

(不在者投票)

第19条 投票日の当日、次の各号に掲げる事由のいずれかに該当すると見込まれる投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより不在者投票を行うことができる。

- (1) 職務もしくは業務または用務に従事すること。
- (2) 白馬村の区域外に旅行または滞在をすること。
- (3) 疾病、負傷、妊娠、出産、老衰その他身体の障害のため歩行が困難であること。
- (4) 白馬村の区域外の住所に居住していること。

2 次の各号のいずれかに該当する投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより、その現在する場所において投票用紙に投票の記載をし、これを郵送する方法により投票をおこなうことができる。

- (1) 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)第4条に規定する身体障害者であって、規則で定める者
- (2) 戦傷病者特別援護法(昭和38年法律第168号)第2条第1項に規定する戦傷病者であって、規則で定める者
- (3) 介護保険法(平成9年法律第123号)に基づく要介護認定において要介護4または要介護5と認定されている者
- (4) 白馬村の区域外の住所に居住している者
- (5) 疾病、負傷、妊娠、出産、障害その他の理由により白馬村の区域外にある病院その他の施設に入院または入所している者

(無効投票)

第20条 次に掲げる投票は、無効とする。

- (1) 所定の投票用紙を用いないもの
- (2) ○の記号以外の事項を記載したもの
- (3) ○の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) ○の記号を投票用紙の賛成欄および反対欄のいずれにも記載

したもの

(5) ○の記号を投票用紙の賛成欄または反対欄のいずれかに記載

したのか判別し難いもの

(6) 白紙投票

(情報の提供)

第21条 選挙管理委員会は、第13条第2項の規定による住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに、当該住民投票にかかわる請求または発議の内容の趣旨および同項に規定する告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を公報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供するものとする。

2 村長は、住民投票の告示の日から投票日の前日までの間、当該住民投票にかかわる請求または発議の内容を記載した文書の写しおよび請求または発議の事案にかかわる計画案その他行政上の資料で公開することができるものについて、一般の縦覧に供するものとする。

3 前2項に定めるもののほか、村長は、必要に応じて公開討論会など住民投票にかかわる情報の提供に関する施策を実施することができる。

(投票運動)

第22条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等村民の自由な意思が拘束され、または不当に干渉されるものであってはならない。

(住民投票の成立要件等)

第23条 住民投票は、1の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業はおこなわない。

2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする。

(投票結果の告示等)

第24条 選挙管理委員会は、前条第1項の規定により住民投票が成立しなかったとき、または住民投票が成立し、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示するとともに、当該告示の内容を村長および村議会議長に報告しなければならない。

2 村長は、村民請求にかかわる住民投票について、前項の規定により選

挙管理員会からの報告があったときは、その内容を直ちに当該村民請求にかかわる代表者に通知しなければならない。

(投票結果の尊重)

第25条 村民、村議会および村長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(村民請求等の制限期間)

第26条 この条例による住民投票が実施された場合(第23条第1項の規定により住民投票が成立しなかった場合を除く)には、その結果が告示されてから1年が経過するまでの間は、同一の事案または当該事案と同旨の事案について住民請求等をおこなうことができないものとする。

(投票および開票)

第27条 前条までに定めるもののほか、投票時間、投票場所、投票立会人、開票時間、開票場所、開票立会人、不在者投票その他住民投票の投票および開票に関しては、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、公職選挙法施行令(昭和25年法令第89号)および公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)ならびに白馬村公職選挙管理規定(昭和 年白馬村選挙管理委員会規定第 号)の規定の例による。

(委任)

第28条 この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。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、平成20年 月 日から施行する。
- 2 この条例の規定による永住外国人にかかわる投票資格者名簿への登録の申請その他の手続きは、この条例の日の前においても行うことができる。