

住民投票に係る地方自治法改正に向けての動き

■ 平成22年9月17日 片山総務大臣発言（就任後） 【要約】

団体自治とともに住民自治の強化が必要であるが、住民自治の強化をできるだけ織り込んでいきたい。それは具体的に何かというと、住民投票というのも一つの手法。それを、仮に取り入れるとしたらどういう形がいいのかというのは、これかなり単純で無い問題であるが、**住民の政治参画機会の拡大を図るという意味では、住民投票は一つの手法なのだと思う。**

↓ これを受けて

「地方行財政検討会議・本会議」（平成22年12月3日）

「地方行財政検討会議・第一分科会」（平成22年10月29日、11月18日、11月25日）で検討

◎主な論点・・・投票結果の効果、投票の対象事項、投票の発動要件等

■ 平成22年10月29日 片山総務大臣 閣議後記者会見（地方行財政検討会議前）【要約】

問：重要な課題については拘束性を持たせてもいいという見解を示されたが、重要な課題というのはどういったことか。

答：地方行財政検討会議の意見を聞いてまとめますから、予断を持ってディサイシブなことを申し上げないが、例えば、大きな借金をするとき、後世に負担を残すようなときに、アメリカでは住民投票に付すというケースがある。日本でも大いに検討に値するのではないか。

問：法的拘束力を持たせることに、ある程度容認するということですが、それについては。

答：住民投票制度を導入するときに、諮問的、首長や議員、議会という為政者が政策課題についての住民の考え方を示して、それを参考にすべきというだけなら、必ずしも住民投票の意義は高くない。

諸外国の例を見ると、拘束的、政策決定的な住民投票が多いから、日本に住民投票制度を導入するとした場合には、当然視野に入れるべき。そういうことについても、地方財政検討会議で意見を伺えればと思う。

■ 平成22年12月17日 片山総務大臣発言 【要約】

代表民主制を補完する意味で、住民投票を通じて民意を的確に反映しやすくするという仕組みがあつていい。

■ 平成23年1月26日 総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」を示す【抜粋】

・代表民主制は、今後においても地方自治制度の根幹をなすものである。同時に、この間、地方自治制度を取り巻く社会経済情勢は大きく変貌を遂げ、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容や、厳しい財政状況等によって地方公共団体の行政運営に対する住民の意識は多様なものになっている。住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるという観点から、**二元代表制による現行の代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討することとする。**

・住民投票は、個々の政策等に関する是非又は選択肢について住民が投票により直接自らの意思を表明し、その結果を集計する方法により行われる。地方公共団体の意思決定は、議会又は長等の執行機関が行うこととされており、住民投票の結果が地方公共団体の意思決定を拘束することは、法律の定める場合を除き、

できないと解されている。近年、住民投票は、市町村合併に関するものを中心に、条例・要綱等に基づき、住民の意向を議会や長等の意思決定に反映させるなどの目的で行われるようになっていく。

・住民投票は、住民一人一人が直接その意思を表明できる政治参画手法であるが、その一方で、数の力によって少数者の意見を反映させる途を閉ざしたり、多様な利害を反映した柔軟な解決手法の選択を困難にする恐れがあるなどの問題も指摘され、また、対象によっては、国民的利害と地域的利害との対立を引き起こす可能性も否定できない。したがって、**住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である。**

・具体的には、今日、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、**大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。**また、地方公共団体の存立に関わる基本的事項として市町村の廃置分合の是非が考えられるが、「平成の合併」の推進に一区切りがつけられたことを踏まえれば、これが住民投票の対象としてふさわしいかどうかは今後における基礎自治体のあり方の議論の中で検討していく。このほか、現在、国会に提出中の「地方自治法の一部を改正する法律案」では、議会の議員定数の法定上限数を廃止することとしているが、本法案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員の定数を対象とすることについても議論を深める。

・このほか、住民投票の活用が考えられる場合としては、長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面が考えられるが、この点については、不信任議決及び解散をどう考えるかを含め、地方公共団体の基本的構造のあり方の中で引き続き検討していく。

■ 平成23年1月20日 片山総務大臣発言【要約】

住民投票制度について、「投票権を外国人にまで広げるのではないかという批判があるが、全く考えていない。現在の（選挙の）有権者に限定して住民投票を行う機会があってもいい」と述べ、投票権を日本国籍を持つ20歳以上に限定する考えを示す。

■ 平成23年2月7日 総務大臣・地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）との会合【要約】

【内容】

投票結果に法的な拘束力を持たせる住民投票制度の対象拡大などについて、6団体からは「拙速な改正には反対」といった異論が相次いだ。改正案は、大規模公共施設を議会が承認しても住民投票で反対多数なら建設できなくする制度を自治体の判断で導入したり、地方税の税率変更を直接請求の対象にしたりすることなどが柱。地方側は「住民投票の結果に拘束力を持たせると、議会制民主主義を大きく変質させる」「地方税の税率引き下げの請求が乱発される」などと反発。総務相は「本当に巨額の借金をしてまで建設する必要があるか、住民に聞くこともできるよう選択肢を広げる制度」などと改正の趣旨を説明したが、議論は平行線をたどった。

■ 平成23年2月23日 全国知事会が「地方自治法等の改正についての意見」の提出【抜粋】

現行の地方自治制度は議会制民主主義が基本であり、住民投票の結果に拘束力を持たせることは、この制度の根幹を大きく変質させるものである。地方行財政検討会議の議論でも慎重意見が強く、制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性なども含め十分な議論が尽くされたとは考えられず、今国会での法改正には反対する。

■ 平成23年3月3日 全国知事会 地方自治法の一部改正 総務省の回答に対する意見について

(上記2月23日提出の意見について、「地方自治法の一部を改正する法律案に関する考え方」が示されたことを受けてのもの)【抜粋】

住民投票制度を新たに導入しようとする以上、**現行制度に何か問題があるのか、現行制度では解決できない困難な状況が生じているのか、まずは実態を把握した上で導入の必要性を検討すべき**である。回答では、住民投票制度の創設目的、制度概要等について触れられているが、いわゆる立法事実、すなわちなぜ制度の導入が必要か、なぜ対象を公の施設に限定するのか、といった点で具体的かつ説得的な説明が無い。「制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性なども含め十分な議論が尽くされたとは考えられず、今国会での法改正には反対する」という本会の意見に対する明確な回答になっていない。

例えば、片山大臣は本年2月7日の総務大臣会合で夕張市の例を挙げ、住民投票制度の必要性を主張されたが、夕張市の財政破綻を受けて地方財政健全化法が立法・施行されており、現時点で住民投票制度の導入が不可欠という状況にはないものと考えている。**対象を大規模な公の施設に限定することについても、なぜこれは住民投票の対象とすべきであり、他の案件は対象にしないのかという考え方が示されていない。二元代表制という大原則を変更する改正である以上、こうした基本的な考え方について実態を踏まえ十分な検討を行うべきである**と考える。

現実には、昨年11月25日の地方行財政検討会議の第一分科会においても、有識者からは「現行制度の課題が出ていない」「(大規模な公の施設の設置について) やるとしても諮問的な住民投票こそふさわしいのではないかと様々な意見が出されているが、現在の案がこれらの指摘に応えたものとなっているのか、今回の回答でも明らかにされていない。

また、**現在地方が独自で法的拘束力を持たない範囲で住民投票を運用している現状や、その投票結果にどのような効果を持たせているのかも踏まえる必要がある**。特に都道府県など広範な区域を持つ自治体では、施設の設置地域とそれ以外の地域では住民の判断に大きな差異が生じることも予想される。投票率が低い場合の投票の成立要件なども含め、検討すべき課題は多いと考える。

■ 平成23年3月4日 閣議後片山総務大臣発言 (地方自治法改正全般について)【要約】

問：地方自治法改正について、知事会は反発しており、納得できない内容ならば国会で反対を唱えるということもおっしゃっている。今後、調整したいという考えも示されるが、調整される、修正される考えはあるのでしょうか。

答：今、案づくりの最終段階になっています。それで、いろいろ意見を伺ってる。それに対して、何度か、私の方も協議の場で考え方を申し上げたり、文書でくれということもあったので、文書を出したりしているが、反対することに、根拠があつて説得力があるという確信は得ていない。時期尚早とか、地方制度調査会で審議していないという、手続論とか、形式的な反論はあるが、例えば、住民の政治参画機会を拡大することがまかりならないのかという、本質的な点についての反論がなされていない印象です。お互いに意見交換ができる機会を設けたいと思っているので、そこで話ができればと思っています。これまでも、私も直接出席をして、数度、そういう場を設けたが、文書を読み上げるだけで一方的で、それに対する反論というか、意見を申し上げたときにも、ほとんど何も無い。あとで、後日、反対だということでは全然生産的ではありません。せつかく機会を作るわけですから、その場で納得のいく議論ができればと思っています。地方六団体から意見が出されて、もう聞く耳を持たず、もう原案執行ということではないです。実際に、例えば、あの場で、私も話

を聞いて、なるほどと思うのは、案の修正をすることもやぶさかではない。実際に、やはりやめようというのがあります。したがって、なるほどと思うことがあったら、案の修正というのはいり得るわけです。今の段階で、知事会で言われていることが、なるほどという印象は受けない。だから、実際に、反対理由があるのかということを知らせていただきたいし、それに対して、今まで何度も我々の考え方も申し上げていますから、それに対する見解というものを聞きたいと思います。