

新潟県議会直接請求に係る条例審査特別委員会説明資料  
(令和7年4月16日実施)

# 住民投票条例について

新潟大学人文社会科学系      今本 啓介

## 参考人略歴

### 今本 啓介（いまもと けいすけ）

昭和48（1973）年 京都府生まれ

平成8（1996）年 早稲田大学政治経済学部政治学科卒業

平成16（2004）年 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学

小樽商科大学准教授、新潟大学准教授を経て、令和3（2021）年より新潟大学人文社会科学系教授（大学院現代社会文化研究科主担当、法学部担当）。令和7年（2025）年4月より新潟大学法学部副学部長。

専門分野 租税法・行政法

主な関連著書・論文

- ・『地方税財政法入門—地方税財政の現状と課題—』（新潟日報事業社、2021年）
- ・「地方自治法上の直接請求・請願・陳情と地方議会による反対決議・意見書提出—東洋町における高レベル放射性廃棄物（HLW）最終処分施設文献調査への応募をめぐる事例の検証—」田中良弘編『原子力政策と住民参加—日本の経験と東アジアからの示唆』（第一法規、2022年）195頁
- ・「自治体破綻法制の今後の方向性：米国の議論を踏まえて」法律時報91巻（2019年）12号46頁
- ・「人口減少社会における基礎的地方公共団体のあり方—特に小規模市町村を中心に—」公共政策研究23号（2023年）37頁
- ・「小規模市町村の今後の方向性」自治総研554号（2024年）1頁

# 本説明の構成

- I. 住民投票が求められる背景
- II. 住民投票の問題点
  - 1. 投票結果の法的拘束力の問題
  - 2. 住民投票の対象事項の問題（住民投票が適する分野と適しない分野）
  - 3. 住民投票の技術的問題
  - 4. 住民投票の執行上の問題
- III. 今回考えるべき残された問題

# I. 住民投票が求められる背景

前提：日本の地方公共団体においては直接民主制ではなく間接民主制がとられている。

→ 公選の長、議員に地方公共団体の意思決定を付託している。

◎ただ、地方公共団体においては、議院内閣制がとられる国と異なり、長と議会の二元代表制がとられている。

長：当該地方公共団体を統轄し、これを代表し、当該普通地方公共団体の事務を管理し、これを執行する。

→ 長は包括的な事務処理権限を有する（大統領制に近いことから権限は極めて大きい）。

議会：議決権（条例の制定改廃、予算の決定、決算の認定、地方税の賦課徴収等、契約の締結、財産の交換・出資目的での譲渡貸付け、権利放棄等）、検査権・監査請求権、100条調査権、長に対する不信任決議等。

→ 長の事務処理権限に対するチェックが中心。

→ 住民投票を行う場合に、議会との関係を整理する必要がある（ともすれば議会不要論にもつながることに注意する必要がある）。

## それでも住民投票が求められる理由

- ① 元々指摘されていた点として、日本では集権的な体制がとられているので、地域住民の意思が反映されにくい仕組みが存在している（現在は、地方分権が進んだので、この指摘は以前ほど当たらない）。
- ② 特に顕著な争点が現れた場合に、長・議会に対する住民の付託内容と当該長・議会の政策内容が必ずしも一致しないことが増えている。
  - # 原発再稼働の場合、自民党でも原発再稼働に賛成の人と反対の人がいるし、労組を支持基盤としている政党であっても、原発再稼働については一枚岩ではない。
- ③ 当該争点についての住民の関心を高めることに役立つ。
  - # 通常の選挙では、当該争点は政策パッケージの1つとして考慮されるにすぎないことから、必ずしも当該争点のみで投票をしているわけではない。

## 住民投票をめぐる議論

- 第16次地方制度調査会答申（昭和57（1982）年）

「いうまでもなく、我が国の地方自治制度の基本的な仕組みは、議会及び長による代表民主制であるが、事案によっては住民投票により住民全体の意思を直接に確認することが適当なものもあると考えられる。

現行制度においても一部に住民投票制度が採用されているが、住民の自治意識醸成の見地からも、例えば、地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要があるだろう。

しかし、住民投票制度は、代表民主制に対する補完的な制度として採用されるものであって、それにより議会や長の本来の機能と責任を損なうことのないように配慮する必要があると思われる」。

→ 特に重要な案件について住民投票制度の導入が必要との立場。

- 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9（1997）年）

「住民投票制度については、住民参加の機会拡大のために有効と考えられる一方で、現行の代表民主制との関係に十分留意する必要がある、また、適用対象とすべき事項、その法的効果等についての検討も必要なことから、国は、その制度化については、今後とも、慎重に検討を進める必要がある」。

→ 住民投票に対して慎重な立場が示される。

- 加藤富子「住民投票制度」（園部逸夫編『住民参政制度（新地方自治法講座④）』（ぎょうせい、1996年）98頁

「制度的側面から見た政治・行政状況の民主化度は、敗戦後の占領軍主導による制度改革期より、むしろ後退した状況のままである。その基本的原因は、政治・行政情報から住民が遮断されていることに起因する国民・住民の「市民意識」の未成熟にある。その打開のためにも、住民生活に密着した地方公共団体、その中でも、特に、基礎的地方公共団体である市町村の「住民自治」度の充実強化、すなわち、議会を通じての間接的な住民統制ではなく、より直接的な住民統制制度の制定及びその活用により、住民に地方自治の主体者にふさわしい情報の提供及び権限行使の機会を提供し、「市民」としての自覚と責任感を高めていくための積極的政策の展開が必要なのである」。

## II. 住民投票の問題点

### 1. 投票結果の法的拘束力の問題

- 法律に基づく住民投票は、法的拘束力があるのが通常。
  - 市町村の合併の特例に関する法律に基づく合併協議会設置の直接請求に伴う住民投票
  - 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特別区の設置についての選挙人の投票
- 条例に基づく住民投票で法的拘束力を持たせると、憲法94条の定める長・議会の権限と抵触する可能性がある。
  - # 今回制定が請求されている条例も尊重義務にとどまる（18条）。
  - # 実際には、住民投票の結果に従わないことは想定されないとされる。

## 2. 住民投票の対象事項の問題（住民投票が適する分野と適しない分野）

- メリット・デメリットを比較検討して、間接民主主義よりは直接民主主義の方がうまく機能する場合に限定すべき（阿部泰隆「住民投票制度の一考察」ジュリスト1103号（1996年）44頁）。

「長が自分に都合のよい政策を上手に宣伝して拍手喝さいを勝ち取って、独裁制を築くことに連なる」。「基本的に間接民主主義が人間の知恵」。

「一般的に言って、住民に意向を確認する方法として、住民投票は大掛かりであって、金がかかる割には住民の本当の意向を知ることは難しい」。

その上で、住民投票にふさわしいものとして、自治体の名称とか役所の位置、議員に利害関係がありすぎる事項を挙げる（市町村合併、都道府県合併、議員の歳費・定数・選挙区等）。

- 素朴な国民感情に基づく基本的な選択を求める場合は住民投票に属するが、総合的で長期的な視点からの高度に専門技術的判断を要する、こみ入った現代的課題は住民投票には適さない（原田尚彦「原子力発電と国民投票—オーストリアとスイスの実態」法と政策18号43頁（1982年））

→ この考え方によると、原発再稼働は後者に当たる可能性。

- 「事柄の性質上、例えば原発のような、高度に科学的で、専門技術的判断を要する問題でありますとか、あるいは高度に政策的で、総合的判断を要するような問題については、一般有権者の判断を超えるようなものがありはしないか」  
 （「〈座談会〉「住民投票」の挑戦と課題（岩崎忠夫発言）」ジュリスト1103号（1996年）26頁）。
- 「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」  
 （総務省「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011年）12頁）。
- 一方、今日では住民の理解力、判断力は著しく向上しており、たとえ専門的で複雑な問題であっても、住民は正しい情報が提供されれば正しい判断をすることが期待できることから、住民投票の対象は制限する必要はないとする考え方もある  
 （武田真一郎「日本の住民投票制度の現状と課題について」行政法研究21号（2017年）27頁）。

### 3. 住民投票の技術的問題

- 設問形式の問題

条例案では、賛成と反対の2択（○×方式）とされる（10条参照）。

➤ アメリカでは法律、条例の改正案そのものが住民投票に付されその賛否が問われるので、○×方式では住民の真の意思をくみ取ることができないのではないかというのは、住民投票が世論調査、意向調査という性格だから出てくる議論（前掲岩崎発言）。

# ○×方式はわかりやすいが、条件付き賛否、県議会にゆだねるや棄権の選択肢を作ることによって、結果が変わる可能性がある（棄権は白票で代えられる可能性がある）。

- 住民に対する説明の問題

賛否双方の意見をわかりやすく書く必要があるが、果たして可能か。

# そもそも、賛否どちらを先に書くかで（あるいは対比できるようにしたとしてもどちらを左に書くかで）、印象が変わる可能性がある。

# そもそも、住民がしっかりと読むか。読んだとして自分の意見を表明できるレベルで考えられるか。

## 4. 住民投票の執行上の問題（通常の選挙のやり方でよいか）

- 公職選挙法の適用について

例えば、大都市地域における特別区の設置に関する法律では、普通地方公共団体の選挙の規定が包括的に準用される（7条6項）が、条例案では、投票・開票の事項についてのみ公職選挙法の例によるという定め方がされる（15条。もっとも、この規定だけでは公職選挙法の例による範囲が不明瞭）ことから、選挙運動等について公職選挙法が適用されない可能性がある。

- 公務員が地位を利用した選挙運動をすることは公職選挙法では禁止される（136条の2）が、これが適用されないこととなる可能性。
- しかしながら、条例案では、「知事及び市町村長は、公務員が行う県民投票運動及び投票案件に係る意見の表明並びにこれらに必要な行為が不当に制限されることとならないよう、留意しなければならない」（15条2項）とあり、公務員が地位を利用した県民投票運動をすることが事実上容認されている（例えば、「沖縄県辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」（以下「沖縄県条例」）や「茨城県東海第二発電所の再稼働の賛否を問う県民投票条例案」（否決、以下「茨城県条例案」）では、この規定はない）。
- 知事意見で懸念される公務員の政治的行為の制限に反する可能性。

- 住民投票の主体について  
知事意見

条例案第3条では、県民投票に関する事務は知事が執行するとしているが、条例案第17条では、選挙管理委員会が開票を行うとしており、開票事務の主体が整理されていない。また、条例案第19条で引用する地方自治法第252条の17の2第1項は、「知事の権限に属する事務」を市町村が処理することとするための規定であることから、条例案第17条に規定する「選挙管理委員会」が行う開票事務を市町村に処理させることはできない。その場合、県内すべての開票事務を県選挙管理委員会だけで担うことになるが、これは実務上、極めて困難である。

➤ こうした意見は、茨城県条例案でも見られた。

条例案第17条において、開票は選挙管理委員会の事務とされているところ、条例案第19条においては、開票が知事の手続とされており、開票事務の主体が不明確である。仮に、条例案第17条のとおり、開票を選挙管理委員会の事務とする場合、地方自治法第252条の17の2第1項の規定は、知事の権限に属する事務を市町村が処理することとすることができる規定であるため、選挙管理委員会の事務を市町村が処理することとすることはできないことから、選挙管理委員会が県内すべての開票事務を担うこととなり、実務上困難である。

- # 実施主体が知事であることは、沖縄県条例や茨城県条例案でも同様。：通常の選挙は、選挙管理委員会が主体となるが、住民投票の主体が知事となること自体は、住民投票が知事的意思決定を補完するものであることから妥当である。
- # 沖縄県条例では、特に選挙管理委員会については定めておらず、事務処理特例として、住民投票の事務を市町村が処理することができるとして、市町村長は選挙管理委員会に事務処理を委任している。
  - 地方自治法252条の17の2は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村が処理することができることから、都道府県選挙管理委員会の権限に属する事務については市町村が処理することができない。
- # 市町村が住民投票の事務処理を拒否したときにどうするかについては考える必要がある（沖縄県では、県民投票実施のための経費が議会で否決された場合でも首長が予算を計上して経費を支出することが適切とする技術的助言を出すことにより対応）。

### Ⅲ. 今回考えるべき残された問題

#### 1. 原発再稼働は県民投票になじむか

- 新潟県は南北に広いが、例えば県北に居住する県民が200キロ近く先にある柏崎刈羽原発の再稼働について、自分事として考えて投票をすることができるか。
  - むしろ、原発が立地している柏崎市・刈羽村の意向を優先する必要はないか。せいぜい意向が問題としてよいのは、自分事として考えることができる隣接市町までではないか。
- 県民がどこまで考えて投票ができるか。
  - # 例えば、原発再稼働を認めないとしたときに、交付金等の影響をどの程度シミュレートできているか、東京電力が損害賠償請求をしてくることはないか、明確に説明されていない可能性がある。

## 2. 住民投票の帰結

- 住民投票である争点について決定するときには、その決定に住民が責任を持つということでもあるが、住民はそうした責任に堪えられるか。：間接民主制は実は住民を責任の矢面に立たせないためのうまい手段？
- 住民投票で賛否がはっきりと分かれる場合には、県民の間で深刻な分断が起こる可能性がある。
  - # 例えば、高レベル放射性廃棄物最終処分施設の文献調査への応募が問題となった高知県東洋町では、住民投票条例の制定が求められると同時にあらゆる手段で直接請求が行われたが、その結果、現在は住民が当時を思い出したくないほどの分断が生じている。