

〈資 料〉

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

——名古屋市の事例から考える——

小 林 武

目 次

はじめに

I 住民投票にかんする筆者の従前の見解

II 名古屋市の事態：レファレンダムをプレビシットとして利用

〔資料〕

1 名古屋市長の提案による「市政改革ナゴヤ基本条例」案

2 名古屋市議会基本条例

3 会派の提案による名古屋市住民投票条例案

(1) 自由民主党案

(2) 日本共産党案

以上本号

はじめに

住民投票は、住民が一定の事項にかんして全有権者による投票をとおして、住民の意思に即した政治を直接に実現させるための、いわば「最後の言葉」である。

日本国憲法の場合、国政では代議制を基軸にしているが、地方政治にかんしては、公選の長・議員を置く代表民主制を採りつつ、住民自治の理念を地方自治の本旨の中核に据えて、直接民主主義の要素を積極的に導入しようとしている⁽¹⁾。それを受けて、地方自治法は、代表民主主義の欠陥を補い、住民による恒常的な監視と参加を可能にするため、国には見られないいくつかの直接民主主義的制度を採用している。周知のとおり、条例の制度改廃請求、解散請求、事務監査請求、議員・長・主要公務員の解職請求、さらに合併協議会の設置など

がそれである。住民投票は、後にもふれるとおり、それらの要をなすものとして位置づけられよう。

この住民投票（レファレンダム）については、その功罪が、これまでの各国の歴史に照らして多く議論されており、その法的性質、代表制民主主義との関係などの原理的問題から、投票の対象事項の種類や範囲、投票結果の法的効力など重要な具体問題に及ぶ広範な論点の検討が、なお求められている。そして、その「罪」を指摘する論者は、とくに、代表民主制との矛盾、プレシットとして機能する危険、さらに世論操作のおそれなどが挙げられてきたところである。

筆者は、これまでの論稿⁽²⁾において、住民投票について、その内包する危険性を念頭に置きつつも、とくに、ようやく1996年が「住民投票元年」とされ⁽³⁾、しかもしきりに住民の政治的未成熟が、むしろ公権力の側から喧伝されるわが国においては、そのもつ積極面に光を当て、拡充こそが求められることを説いてきた。その論旨はすぐあとに要約して示すとおりである。

しかしながら、わが国の現実の政治過程は、筆者の住民投票に対する観方に修正を強いるものとなった。すなわち、たとえば、とくに名古屋において2009年から始まった市長の言動が、レファレンダムのもつプレシットとしての危険性を、明々白々な形で人々に告げたのである。それは、後に述べるように、直接民主主義の制度を用いて首長の専権体制を生み出す、一種のクーデタであり、そこではレファレンダムの孕む弱点が、見事に権力者によって衝かれている。とすれば、私たちは、レファレンダム、ひいては民主主義のもつ陥穽について、それを客観的に認識した上で、その本来の発展を目指すのでなければなるまい。

それで、本稿では、最重要の事例のひとつと確信する名古屋市の経過を素材にしつつ、住民投票をいかに評価し、育てていくのかを検討しておきたいと思う。そのためには、本来なら、先に挙げた住民投票をめぐる重要な検討課題のすべてにとりくむべきであるが、ここでは作業を限定して、従来の小見を掲げた後で、名古屋の事例を紹介し、そこでは直接請求がプレシット⁽⁴⁾として用いられていることの問題性を指摘しておくことにしよう。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

- (1) 日本国憲法における人民（プーブル）主権の要素に注目して論じるなら、95条・96条で住民投票・国民投票などの半代表制の手続を導入していることから、憲法に明示されている場合以外にも法律制定によって、レファレンダム制度を導入することが可能であるといえる（参照、杉原泰雄編『新版体系憲法事典』（青林書院・2008年）654頁〔辻村みよ子執筆〕）。
- (2) 山下健次=小林 武『自治体憲法』（自治体法学全集2。学陽書房・1991年）および小林 武=渡名喜庸安『憲法と地方自治』（現代憲法大系13。法律文化社・2007年）。
- (3) 横田 清『住民投票Ⅰ・なぜそれが必要か』（公人社・1997年）2頁。
- (4) 「プレビシット」（plébiscite、ラテン語でplēbiscitum：民衆投票）という用語は、国によって、また論者によって使い方が異なる。ドイツでは価値中立的な概念として、すなわち多くの場合、国民投票および住民投票を指すVolksabstimmungやReferendumと同義語として用いられる。一方、フランスやスイスではナポレオンやド・ゴールが国民投票を自己の地位の維持のため、あるいは正統化のために用いた経験から、プレビシットにはマイナスのイメージがあり、国民投票の濫用を示す政治的な常套句として、すなわち国民投票の墮落した形態や規範のない恣意的な運用を意味するものとして用いられる。今日では、論者は、多くこの後者、つまり独裁権力の成立ないし独裁者の政策の正統化をはかるために国民投票を用いるものという意味で使っており、こうした恣意的運用を、「国民（住民）投票のプレビシットの利用」と表現することが通例である（以上、参照、福井康佐『国民投票制』（信山社・2007年）14頁）。

プレビシットの原型は、ボナパルト・ナポレオンに見出すことができる。彼は、力によって得た権力の強化を国民投票でもって図り（1800年）、続いて自らを終身頭領とすることを問う国民投票（1802年）、さらに世襲の皇帝となることをも、国民投票に問うた（1804年）のである。また、フランス第5共和制成立以降のド・ゴールによる、アルジェリア問題と議会・政党の権力闘争のための4度にわたる国民投票（1961～69年）も、プレビシットの要素が濃厚であったとされる（これについても、前同161頁、166頁以下参照）。

なお、いうまでもなく、プレビシットの手法は、レファレンダムとのみ結びつくものではない。選挙がそのようなものとして用いられる事例を、ナチスの登場や、また背景も意味も異なるが2005年のわが国「郵政選挙」に見出すことができる。

付言するなら、わが国の憲法文献では、レファレンダムを語るときにプレビシットに言及するものが存外少ない。上記のほかに、辻村・前掲（註1）104、161、654各頁、同『憲法』（第3版。日本評論社・2008年）370、552各頁、渋谷秀樹『憲法』（有斐閣・2007年）458、690各頁など。さらに、松井幸夫「住民投票」憲法の争点

(2008年) 320頁も、簡潔な叙述ながら注目される。

I 住民投票にかんする筆者の従前の見解

筆者は、地方自治をテーマとする書物の中で、住民投票ないしその権利について積極的な評価をしてきた。1991年の書物⁽⁵⁾においては、「住民の過半数というとき、極端な場合には1票の差でも争点についての一方の意思が住民の意思とされることになるため、住民投票が少数者抑圧の“かくれみの”とされる危険性がある。……こうしたことを顧慮するなら、住民投票の制度化にあたっては、①少数者の権利保障の観点から基底に据えること、②住民意思の公正な表明を確保するために情報公開、つまり知る権利を確保すること、また、③対象を住民投票になじむ問題領域に限定すること、などが必要とされよう」という前提を置きつつも、「住民投票制度のもつ原理的重要性はつねに強調されるべきであると思われる」と述べていた。

そして、2007年の書物⁽⁶⁾では、次のように論じた。

——住民投票の権利は、住民が地方自治運営にかんして直接自らの意思を反映させる、直接参政のための重要な意義をもつ。住民投票は、憲法が、いわゆる地方自治特別法制定の場合の住民投票制度を設けているほか、法律レベルなどでいくつかの形態がみられる。

憲法95条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と定め、その手続については、地方自治法(261条、262条)と国会法(67条)が規定している。この制度は、「地方自治の本旨」の観点から憲法によって認められた、国会単独立法に対する例外であり、国法が特定の自治体のみに不利益な扱いを定めた場合にそれに対して当該自治体を擁護する点で団体自治の原則を満たしており、また、その意思決定を住民投票に委ねた点で住民自治の要求にも応じたものといえる⁽⁷⁾。憲法制定過程においても、提案者側は、この

地方自治特別法住民投票制度の趣旨にかんして、それが「その地域の住民に特に十分なる発言権を持たせる、斯う云う建前」に基づくものであり、地方議会に因るよりも直接国民の投票に依る方が確実である、旨の説明をしている⁽⁸⁾。こうして、この制度は、住民の地方自治への直接的参与を実現する場の一つとして極めて重要な意義をもつものといえる。

したがって、憲法 95 条ないし地方自治法 261 条にいう「特別法」は、「一又は二以上の特定の普通地方公共団体についてのみ適用があり、その特定の普通地方公共団体について他の同種の普通地方公共団体に対する一般的な取扱いと異なった取扱いを規定する法律の意味である⁽⁹⁾」といえるにしても、その範囲は、住民の権利を基準にして広く解することが求められよう。つまり、特定の地方公共団体に対して特別の取扱いをする法律については、それが住民になんら不利益をもたらすことが住民投票を要しないほど明白でない限り、地方自治特別法とされるべきである⁽¹⁰⁾。その点からすれば、現実に地方自治特別法として扱われた事例が当初想定されたものとは必ずしも一致せず、また扱われるべきものがそうされなかった事例があることが指摘される。すなわち、現在までに地方自治特別法として成立したものは（なお、住民の賛否投票により過半数の賛成が得られなかった例はないとされる）18 都市にかかわる 15 件で、広島平和記念都市建設法、長崎国際文化都市建設法、首都建設法、旧軍港市転換法（横須賀・呉・佐世保・舞鶴に適用）、伊東・熱海・別府・松山の各国際観光温泉文化都市建設法、横浜・神戸の各国際港都建設法、奈良・京都・松江の各国際文化観光都市建設法、芦屋国際文化住宅都市建設法、軽井沢国際親善文化都市建設法がそれであるが、そのいくつかは、「観光案内的 PR 価値をもつものにすぎない⁽¹¹⁾」法律であるといわざるをえない。逆に、例えば、先にとりあげた東京都の特別区区長公選制の廃止措置は、地方自治特別法として扱われなかったが、地方公共団体の二段階保障が憲法上の制度であるとの理解に立つ限り、住民の重要な権利にかかわる地方自治特別法制定の実質をもつものとして、本来は住民投票が必要なものであったといわなければならない。また、沖縄の米軍に土地を軍事基地として施政権返還後も継続的に提供するための、「沖縄における公用地等の暫定使

用に関する法律」(1971年12月31日)も、沖縄にのみ向けられた・土地所有者の財産権に対する著しい制約をとまなう立法措置であったにもかかわらず、住民投票に付されることはなかったが、そこで採られたところの、沖縄県は施政権返還前は日本国憲法でいう地方公共団体には該らないとの理由付けは、全くの形式論というほかない。

地方自治法上は、議会の解散請求の際と、議員・長・役員の解職請求の際に、有権者住民による投票をおこなう制度が定められている(76条以下)。この住民投票は、住民が解散・解職の直接請求にかんして最終決定権をもつものとして、その意義は大きい。

それ以外にも、住民投票は、特定地域の住民の利益に密接に関連する重要事項を決定するにあたり当該住民の意思を問うための制度として、いくつかのものが実定法上存在していた。その代表的なものが、住民投票条例に基づく住民投票であるが、それに限らず、従前の制度では次のようなものが認められていた。すなわち、①旧警察法において、自治体警察を維持するかどうかを当該市町村民の投票によって決することとしていた例、②1948年の地方自治法改正にあたり、戦時中におこなわれた市町村の強制合併・区域変更につき、当該区域が従来属していた市町村の選挙人の投票によりその分離を認めた例、③旧市町村合併促進法・旧市町村建設促進法において、市町村の境界変更を当該地域内の住民の投票に基づいて決定するとした例、④地方自治法旧123条2項が、「普通地方公共団体は、条例で定める特に重要な財産又は営造物については、当該地方公共団体の選挙人の投票においてその過半数の同意が得られないときは、当該財産又は営造物の独占的な利益を与えるような処分又は10年を超える期間にわたる独占的な使用を許可してはならない」と規定していた例(これは実例がほとんどなく、議会事項とするのが適当であるとの理由で、1963年の改正で廃止された)、などがそれである⁽¹²⁾。

さて、今日とくに重要な役割を果たしているものは、住民投票条例に基づく住民投票である。この住民投票条例は、現行地方自治法上明文で定められているわけではないが、反面、これを禁止する規定もなく、結局、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条

例を制定することができる」(地方自治法14条1項)との当然の事理に基づいて制定されているものである。制定事例⁽¹³⁾は、70年代初頭あたりから出始めているが、その活性化状況は、まさに近時のものである。争点とされてきたものは、区長・教育委員準公選制度の導入、原子力施設の設置、中海淡水化、沖縄米軍基地の縮小、海上ヘリポート米軍基地の建設、産業廃棄物処理施設の建設、などの是非である。そして、これらの大部分が住民の直接請求に基づくものであるが、それ以外に、議員ないし首長の提案によるものもある。例えば、原子力発電所設置では、高知県窪川町条例(1982年)が町長の提案であり、また、産業廃棄物処分場建設では、高知県日高村条例(1996年)が議員提案、宮城県白石市条例(1998年)は市長、千葉県海上町条例(1998年)は町長の提案にかかるものである。これらは、それぞれの制定の背景と経過をもつものであり、個別的検討が求められる。

また、条例形式を採らないで——その意味で事業上の——住民投票がおこなわれるケースもある。例えば、宮城県泉市(旧)の「泉市と仙台市の合併に関する市民意向投票実施規則」(1987年)の場合には、合併問題をめぐって泉市では賛否両論が相半ばして、議会は、合併協議会設置の可否を住民投票にかける条例案や、合併それ自体の可否を住民投票にかける条例案を次々と否決して混乱し、その收拾に乗り出した市長が、否決された住民投票案条例案に盛り込まれたのとほぼ同じ内容の住民投票を市長職権で定める規則によって実施することとし、その制定に至ったものである。それは、市長は「その方針を決定するに当たっては、市民意向投票における有効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、それを参考に判断するものとする。」(3条)しており、本来は議会による条例で定められるべきものを長の規則で代替させてはいるが、同じ住民投票を実現させたものとして、その実効性が積極的に評価されるべきであろう。他に、東京都由木村(旧)で、八王子市との合併をめぐって、協定書に基づく住民投票が実施された例(1964年)もある。

このような、個別の問題について——通例は住民投票条例に基づいて——その解決の方向づけをする住民投票をめぐっては、また、相当に強い疑問も

投げかけられている。それは、論者が⁽¹⁴⁾、この制度が住民による自治体の意思形成への参与および自治体行政に対する統制の実を挙げるものとして最も民主治・効果的な住民参加の形態であることを多かれ少なかれ認めつつも、次のごとくに説くことをもって代表させることができよう。すなわち、第1に、「大局的な法理観」からすれば、「近代国家で間接民主主義が発達したのは、物理的ないし技術的に直接民主主義の実現が困難になったという理由のほかに、高度に専門分化した分業化体制がとられる現代社会においては、それぞれの専門分野を専門家に委ね、総合的視野に立ってこれを一貫して実施させるのが妥当であるとの基本認識があるからで〔あって、〕現代の政治や行政は、……国民を代表するにふさわしいテクノクラートに信託しその責任で行わせるのが適当と解されている」こと、第2に、「法解釈上も、個別重要課題がアド・ホックに住民投票に委ねて決定するのは、法律上の権限分配に抵触し、長や議会の権限を侵害する疑いがある」こと、そして第3に、「純政策論としてみても、一貫性、展望製に富んだ総合行政が個別問題ごとの住民投票によって維持できるかは、心許ない」ことを挙げて、住民投票を奨励することは好ましくないとする^(14-a)。そして、「諸外国のこれまでの経験に照らしてみても、」住民投票には、「①十分な資料や情報にもとづく冷静かつ多面的な討議が浸透しにくく、いきおい扇動家やマス・コミによる大衆操作の影響を受けやすい。その結果、②住民投票の結果は、一時の情熱や偶然的要素に左右され、政策的に一貫性を欠いた予想外の結論となることが多い。しかも、③たいていは勝敗が僅差で決まり、かえって国民の間にしこりを残すこともある。にもかかわらず、④住民投票でいったん事が決った場合には、再び住民投票にかけなければ覆せないこととなるため、動きがとれず、かえって集団の統合を妨げることがある」との「マイナス面」がある、というのである^(14-b)。

こうした議論は、住民投票のデメリットの指摘として従来からもなされてきたものである。しかし、まず議論の前提をなす事柄として、右に紹介した論者がするように、とくに専門技術的テーマにかんして十分な情報提供とそれに基づく討論のないままに住民投票にもちこむという事態を想定して論を

立てるのなら、そこに挙げられたデメリットは、いうまでもなく、すべて成り立つことになろう。しかし、十二分で正確な資料・情報が開示され、時間をかけた討論・対話をとおして民意を形成していくことは可能かつ実際例もあり、それを充たした上で住民投票がおこなわれることを前提にして住民投票の功罪を論ずるのでなければ、フェアであるまい。

そこで、思うに、一つに、この論者の挙げる民主主義理解にかんしては、わが国憲法上の地方統治機構が間接民主制と直接民主制とを一体のものとした組織原理に立つものであることを再確認しておきたい。つまり、この論者は、住民の直接的な主権行使は、間接民主制の下での現代地方政治の高度専門的システムの円滑な運営を阻害するものとみているが、仮に、住民の直接の意思表示が住民代表機関による決定と一致せず、その意味で行政に遅延・変更・転轍をもたらすことがあったとしても、日本国憲法の国民主権、したがって住民主権は人民主権的に理解されるべきであるとする見地に立つ以上、それは、むしろ当然事なのである。また、現実には、住民代表たるべき長・議会が住民の意思を代表していない状況が一般的であって、住民の直接的参政のもつ意義は極めて大きい。住民投票の実際の諸事例は、このことを余すところなく示しているといえる。住民投票の功罪を論ずるとき、今日では事例がかなり出揃っているのであるから、抽象論議ではなく、実態に即した具体的考察をふまえてなすべきことを強調しておきたい。

もう一つの、住民投票は長や議会の権限を侵すという法解釈にかんしては、今日のいずれの住民投票も採っているところの、住民投票の結果は長を法的に拘束せず、長はそれを「尊重して」意思決定するという、いわゆる諮問・助言型なら、この指摘はあたらない。もとより、住民投票は、わが国地方自治史上、人々がこれを実際に動かし始めたのはほとんどで近時に属する、経験の浅い制度であり、それが十分な成果を得るには、その適用につき達成されるべき課題は極めて多い。しかし、そのことから住民の直接参政の意義を貶めることがあってはなるまい。これを危険視する見地が垣間見えるが、実際例は、逆に、住民運動を支えているところの、広い視野をもち、たえず学習して、いきいきと活動する住民——「衆賢」とも呼ぶべき人々——の姿を浮

き彫りにしているのである⁽¹⁵⁾。

むしろ、現行法上の住民投票制度にかんして最も問題であると思われるのは、住民投票がその本来の役割を發揮する場であるところの、公権力の立法ないし施策の採否を住民が投票によって最終的に決定する仕組み——レファレンダム——が制度化されていないことである。現行制度中、地方自治特別法に対する住民投票、また解散と解職の請求が成立した場合におこなわれる住民投票は、住民が最終決定権を行使する仕組みになっているが、実際上より重要な意味をもつ、個別条件の可否を判断する住民投票の場合は、すでにみたとおり、住民は発案権を与えられているだけで、条例制定の決定権は議会に委ねられていて、本来のレファレンダム制度にはほど遠い。その点で、固有の意味の住民投票制度は、なお設定されていないというべきである。人民主権の視点に基づいて直接民主主義的な制度を可及的に広く導入することが日本国憲法の要請であり、また、その実現を可能にする条件をよりよく具えたものが地方自治の場であるとの見地からすれば、住民投票制度は、拡充こそが求められているものといわなければならないのである。

——以上が、2007年に著した書物における見解である。

これは、先に述べたとおり、わが国の自治体政治においては、年若い住民投票を、欠点の是正をたえず課題としつつ、守る育てる姿勢をもって、これに否定的な国と対峙することが今日の課題であるとの意識から出たものである。とはいえ、レファレンダムがプレビシットとして利用される問題の深刻さを等閑視していたことは否めない。今般の名古屋市の事態が、その危険性を、事実をもつて筆者に教えたのである。

(5) 前掲(註2)『自治体憲法』154頁。

(6) 前掲(註2)『憲法と地方自治』173～180頁。

(7) 法学協会『註解日本国憲法』下巻(有斐閣、1954年)が、この制度の趣旨として、各地方公共団体の平等処遇の保障と、地方行政の民主化、すなわち民意の尊重とを挙げているのも、本文の叙述と同旨であるとみたい。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

- (8) 衆議院委員会 1946年7月6日、金森国務大臣の答弁。清水 伸編著『逐条日本国憲法審議録』第三卷（有斐閣、1962年）728頁による。
- (9) 長野士郎『逐条地方自治法〔第12次改訂新版〕』（学陽書房、1995年）1111頁。
- (10) 参照、室井 力=兼子 仁編『基本法コンメンタル・地方自治法』別冊法学セミナー（日本評論社、1978年）285頁〔中川 剛執筆〕。
- (11) 有倉達吉=小林孝輔編『基本法コンメンタル・憲法〔第3版〕』（日本評論社、1986年）320頁〔和田英夫執筆〕。
- (12) 参照、南 博方=原田尚彦=田村悦一編『行政法(3)・地方自治法〔第3版〕』（有斐閣、1996年）74-75頁〔保木本一郎執筆〕。
- (13) 以下の事例については、東京都政策報道室調査部・職員研修所調査研究室発行『住民参加制度研究会報告書（住民投票条例集）』（1996年）を参考にした。
- (14) 原田尚彦『地方自治の法としくみ〔全訂2版〕』（学陽書房、1995年）。a-82-83頁、b-251頁。
- (15) 参照、小林 武「『衆賢』の民意明瞭——御嵩町住民投票」中日新聞1997年7月2日夕刊。

II 名古屋市の事態：レファレンダムをプレビシットとして利用

1 今日、地方自治体の首長が議会の地位を低下させ、権限を自らに集中させる状況は、ひとり名古屋市に限ったものではない。そのことからすれば、今日の全国の事例を取り上げて総合的に研究することが望まれるが、現在筆者にはその余裕がなく、ひとまず名古屋市の事態のみを考察の対象にしたい。

2009年4月施行の名古屋市長選挙で、前民主党衆議院議員の河村たかし氏が、51万もの破天荒な得票で当選した（名古屋市は人口226万、有権者179万、市長選の投票者89万）。これを受けて市長は、2大公約としていた「市民税10%減税」と「地域委員会設立」などの「市政改革」を一気に進めた（「減税」は、公約では富裕層は対象としないとしていたのを覆して、対象を限定しない一律減税に変えた）。

そして、それと並んで急浮上したのが「議会革命」である。主な内容は、河村氏が2009年11月に提案した「市政改革ナゴヤ基本条例案」〔資料1〕に盛り

れているが、議員定数の半減（公約では10%削減としていた）をはじめとして、議員報酬の半減（これは公約にはなかった）、政務調査費の廃止、費用弁償の実費化、党議拘束の撤廃などである。

当初、最大の重点は、議員定数の半減に置かれた。現行の名古屋市議会定数の75（地方自治法の上限は88）を38にするという提案で、それによれば、16選挙区のうち9が、定数1ないし2の実質小選挙区となる。議会の民意反映機能は決定的に弱まり、とくに少数意見が議会から閉め出されて、民主主義の根幹が大きく傷つく。これに対して、議会が、全員一致で、議員定数は「各層の多様な民意を市政に反映させるために必要な人数」であるべきだとの規定（16条2項）をもつ議会基本条例〔資料2〕を制定した上で、市長提案を拒否したのは、道理にかなったこととして受けとめられた。有志の市民が直ちに、定数半減は、歴史上の人類の知恵として成り立った政治形態である議会制の根幹を崩壊させるものであると指摘し、党派を超えて民主政治を守るために結集しようと訴え、反響を呼んだ。

河村氏のこれらの主張は、議会を弱体化して市長への権限集中をはかるもので、憲法上の自治体統治構造の原則である二代表制を実質的に否定するものである。憲法尊重擁護義務に照らして許されるものではないが、同氏は、この二代表制を、「立法者のミスだ」と言ってはばかりず、「議会改革」の方針を撤回しなかった。

もっとも、河村市長が進めるような政治は、その内容については、各地の少なからぬ自治体において見られるもので、ひとり名古屋市だけに特有のものではない。そして、首長優位の状況も、議会が（一部政党を除いて）「オール与党」体制を組んで、本来の役割を果たしていない多くの自治体では、やはり通有のものといえる。しかしながら、名古屋の問題は、何よりも、市長の取る手法にある。つまり、直接民主主義の制度を用いて市長専制の実現をはかるという手法を用いていることが最大の特徴であり、また問題なのである。

2 すなわち、河村氏は、2010年1月の段階で、まず議会改革の市長案を提案し、議会がそれを否決したときには、市長案と議会自身が出す案のどちらが良いかを住民投票に諮るための条例を制定するよう直接請求で議会に迫り、議

会がこれを否決したときには議会の解散を求める直接請求の署名運動に入る、という手順を示した。そして、議会は、2月市議会で、市長の議会改革提案を否決した。議会各党派は、この政治で、住民投票条例制定の提案〔資料3-(1)・(2)〕をしている（成立には至っていない。）市長は、4月に臨時会を招集し、市民から異論が強く出されていた定数半減案だけを除いて再度提案したが再度否決された。そこで、先に提示していた手順を短縮して、一気に、議会解散のリコール請求運動に踏み出した。アピール項目を減税と報酬半減に絞って、これに反対する議会を「抵抗勢力」、「保身議会」と描き出し、これを解散に追い込もうと呼号して運動を扇動したのである。本来住民のものであるリコールの制度を市長の主導で動かして、議会を屈服させる手法である。

そこで、2010年夏、市長の支援団体「ネットワーク河村市長」が、河村氏主導の下で、受任者を約4万5000人立てて8月27日からの1カ月間、リコール署名運動を展開した。集めた署名は、有権者179万4766人のうち46万5594人に達した。有権者の約4分の1である。解散請求に必要な数は、地方自治法によれば、有権者40万人までの3分の1と、40万を超えた分の6分の1の合計で、36万5795であるから、集まったのはそれを約10万も上回ったわけである。

解散請求の手続きは、選管による審査、有効署名数発表、縦覧と異議申し立てを経て有効署名数が確定し、解散請求に必要な数を充足している場合、議会解散の是非を問う住民投票へと進む。しかし、人々を驚かせたのは、集められた署名のうち約11万人分に、選管により有効性に疑問が付されたことである。先に挙げておいた数字に照らすなら、11万は、リコールの成否を左右する数字である。疑問が付されたのは、受任者欄が空白の署名簿に書かれた署名であるが、その有効性を判断するために、選管は、当初10月24日までと予定していた審査を1カ月程度延長することとなった。すでに署名期間中から、違法な事例が多数選管に寄せられていたのであるが、この事態により、市長側が設定していた、2011年1月に住民投票をおこなって議会を解散し、愛知県知事選挙の予定されている2月6日に、自ら辞職しておこなう市長選と合わせて市議選を「トリプル選挙」で実施するというもくろみはいったん崩れた。しかしながら、

市長側のおこなった一括異議申し立てを選管が認め、12月15日、有効署名は36万9008で確定した。この逆転により、住民投票は2011年2月6日に実施されることになった。

いずれにせよ、「46万」ないし「37万」は、220万都市の直接民主制運用の上でこれまでに他に例を見ない大きな数字であって、そこから目をそらせるわけにはいかない。それは、金持ち優遇という本質を隠して「減税」の2文字のみで賛同を募り、また議員報酬をテコに根深い議会不信を掘り起こし、さらに潜在的な政治不信に火をつけて、市民動員に成功したことを物語るものであるといわざるをえない。

3 名古屋におけるこのたびの推移から、将来に向けた教訓として今銘記しておくべき何よりのものは、遂に、ここで直接民主主義制度が鮮やかな形でプレビシットとして用いられた典型的な実例を見たことである、と思う。

「プレビシット」とは、先述のように（註(4)参照）、住民投票や国民投票（レファレンダム）が独裁者の誕生とその地位の維持・強化、あるいは独裁政治の正当化のために用いられる形態をいう。

こうした権力担当者による直接民主主義制度の悪用の顕著な事例が、わが国の大規模な自治体で現出したのである。河村市長は自ら、しばしば街頭に立ち、またテレビの前で、「市民の支持を得た私の減税公約を阻む独裁議会」を難じ、その支援者は、「河村氏への支援を」と訴えて署名を呼びかけた。この署名運動は、終始、市長の先導により進められた。集まった46万余のうち約11万もの疑問署名が出たのも、さぞかし、権力者がバックについた運動ゆえの弛緩しかん、また杜撰ずせんも許されようとする傲慢ごうまんの意識から出たものではあるまいか。

本来、直接民主主義の制度は、民主主義と住民の主権を実現する最も徹底した手段として、間接民主制を補完し、また住民の政治参加の潜在能力を最大限に引き出すなどの、大きな積極的意義をもつ。したがって、今、私たちは、住民投票が「プレビシット」として用いられることを防ぐ工夫、つまり強権政治・独裁者誕生の正当化に使われないようにする手だてを講じて、これを練成する課題を負ったことになる。

「プレビシット」化を避けるための要点としては、これまでに、(1)争点を公平

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

に設定すること、(2)住民の知る権利を保障するために、(i)議会による投票対象について事前の公開の審議を保障すること、(ii)学識経験者や政党などによる投票対象についての認識・評価等の情報を保障すること、(iii)自由で公平な宣伝・批判を保障すること、(3)投票の発案権を一定数の住民にまで認め、権力担当者による投票実施の有無と時期の恣意的な決定を排除すること、(4)自由投票・秘密投票を保障すること、(5)一定数の住民の投票参加を成立の要件とすること、(6)公正な集計手続を保障することなどが説かれている。そして、それらを実現する土台となるものは、何より、私たち住民自身が主権者としてたえず成長することにほかならない。

——以上にとりあげた名古屋市の事例は、これまでの経過だけからしても、地方自治における直接民主制のあり方を深く考察することを迫る重大な問題であるといわなければなるまい。ここでは、ひとまず稿を閉じ、関連の資料を以下に付して、この先の考察は次稿の課題としたい。

〔資料〕

1 名古屋市長の提案による「市政改革ナゴヤ基本条例」案

平成 21 年第 195 号議案

住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例の制定について
住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例を次のとおり定めるものとする。

平成 21 年 11 月 20 日提出

名古屋市長 河村 たかし

住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例

(趣旨)

第 1 条 この条例は、住民が主体となった市政の実現を図るための改革（以下「市政改革ナゴヤ」という。）の実施について、基本となる事項を定めるものとする。

(基本概念)

第2条 市政改革ナゴヤは、政治の職業化による集権化の進展が、住民の政治や行政への参画の意欲や機会を阻んでいる状況にかんがみ、自発性・無償性に基づく政治を実現するための改革（以下「政治ボランティア化」という。）により住民への分権を推進し、住民を主体とする真の住民自治の形成を図り、「歴史に残る街・ナゴヤ」と称するにふさわしい市政を確立することを基本理念として行われるものとする。

(市長の責務)

第3条 市長は、全市民に奉仕し、及び市と統轄し、これを代表する職として率先して市政改革ナゴヤの実施に取り組む責務を有する。

(地域委員会制度の創設)

第4条 市民が自ら地域課題を解決することができるよう、市民が地域に関する施策の企画及び決定並びにこれらに必要となる予算の策定に参画することができる制度として、新しい住民自治の仕組みである住民から選ばれた委員により構成する「地域委員会制度」を創設する。

(市民税の減税)

第5条 現下の経済状況に対応し、市民生活の支援及び地域経済の活性化を図るとともに、将来の地域経済の発展に資するため、市民税の減税を実施する。

(議会の改革)

第6条 議員は、議会において市民を代表する職として、またパブリックサーバントとして政治ボランティア化を実現するために、次に掲げる議会に関する改革に取り組むものとする。

- (1) 議員の定義は、現行の半減を目途として減員する。
- (2) 議員は、連続して3期を超えて在職しないよう努める。
- (3) 議員の報酬は、民間企業の勤労者の給与額等を考慮し、現行の半減を目途として減額する。
- (4) 政務調査費を支給しない制度に改める。
- (5) 議員の費用弁償について実費を支給する制度に改める。
- (6) 市会の本会議において市民が意見を表明することができる機会を創設する。
- (7) 議員の自由な意思に基づく議会活動を実現する。
- (8) 議員の年金制度について廃止に向けて活動する。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

2 市長は、前項の議会に関する改革に伴い、議員による条例案の提出、議員の調査研究及び行政の監視活動を充実させるために、議会からの求めがある場合には、人員の配置、予算の計上その他の必要な措置を講ずるものとする。

(市長の多選禁止)

第7条 市長は、連続して3期を超えて在職しないよう努める。

(実施の時期)

第8条 市政改革ナゴヤは、平成21年度末までに制度化を図るなど、所要の手続を実施するものとする。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

(理 由)

この案を提出したのは、市政改革ナゴヤの実施について、基本となる事項を定める必要があるによる。

2 名古屋市議会基本条例

平成22年議員提出議案第4号

名古屋市議会基本条例の制定について

上記の議案を別添のとおり名古屋市議会会議規則第14条第1項の規定により提出する。

平成22年3月19日提出

提 出 者

吉 田 伸 五 渡 辺 房 一

服 部 将 也

桜 井 治 幸 前 田 有 一

ふじた 和 秀

加 藤 武 夫 こんば のぶお

小 林 祥 子

わしの 恵 子 江 上 博 之

山 口 清 明

名古屋市議会基本条例

目次

前文

第1章 総則（第1条－第3条）

第2章 市民と議会（第4条－第6条）

第3章 議会と市長（第7条・第8条）

第4章 議会の運営（第9条－第15条）

第5章 議員定数・議員報酬等（第16条・第17条）

附則

私たち名古屋市会は、選挙で選ばれた議員で構成される市民の代表であり、市民自治の要である。

憲法は、地方自治体の制度として、それぞれ直接選挙で選ばれた職員からなる議会と市長とによる二元代表制をとっており、議会と市長とは、相互に独立対等な立場で、緊張関係を保ちながら、市政を運営していく仕組みとなっている。すなわち、議会は、市の方針等を決定し、市の仕事が適切に行われているかをチェックし、一方、市長は、行政の執行責任者として、市の施策を実施し、両者がそれぞれ適切に役割を果たすことで、よりよい市政を実現していくことが期待されている。

近年、地域のことは地域が決めるという住民による行政を実現する地方主権への転換が進められていく中、名古屋市政をより市民の視点に立ったものとしていくためには、市民に身近な存在であり、多様な意見を反映することができる議会のさらなる充実・強化が求められている。

そこで、私たち名古屋市会は、活動理念を明らかにし、本市の住民自治と民主主義を發展させ、市民生活の向上を図るため、自ら抜本的な議会改革に取り組み、市民の声を聴き、市民の視点から政策立案、政策提言できる議会を目指すことを決意し、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例（以下「議会基本条例」という。）は、地方自治の本旨に基づき、市

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

民の代表としての議会及び議員の活動の充実と活性化のために必要な基本的事項を定めることにより、市長及び議員がともに市民により選出される二元代表制の下での議会と議員の役割を明らかにするとともに、市民に開かれ、市民に身近で存在感のある議会を作り上げることを目的とする。

(議会の役割及び活動原則)

第2条 議会は、二元代表制の下、次に掲げる役割を担う。

- (1) 議案等の審議及び審査により、本市の意思決定を行う。
- (2) 市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）の事務の執行について、監視及び評価を行う。
- (3) 市政等の調査研究を通じて、政策立案及び政策提言を行う。
- (4) 意見書、決議等により、国等への意見表明等を行う。

2 議会は、前項の役割を果たすため、次に掲げる原則に基づき活動する。

- (1) 市民の多様な意見を議会審議に反映させることは、議会活動の基本であり、市民の代表にふさわしい充実した審議と討論を行う。
- (2) 積極的に情報公開を進めるとともに、市民が参加しやすい開かれた議会運営を行い、様々な機会を活用して、市民への説明責任を果たす。
- (3) 充実した審議及び政務調査を通して、議会の本来の機能である政策決定を行うため、市長等とは常に必要な緊張関係を保持する。

(議員の活動原則)

第3条 議員は、市民の代表として選挙により選ばれた公職にある者として、次に掲げる原則に基づき活動する。

- (1) 議員は、市民の意見を的確に把握し、市民の代表として議会で十分に審議と討論を尽くし、本市の意思決定を行う。
- (2) 議員は、自らの議会活動を市民にわかりやすく説明する。
- (3) 議員は、市民の代表であることを自覚し、研さん、研修等を通じ、常に自らの資質向上に努めるとともに、広い視点と長期的展望を持って公正かつ的確な判断を行う。
- (4) 議員は、高い倫理性を常に確立し、誠実かつ公正に職務を遂行する。
- (5) 議員は、議員相互間において、市民の多様な意見を反映した闊達な討議を尽くす。

第2章 市民と議会

(市民参加の促進、市民の多様な意見の反映)

第4条 議会は、市民の多様な意見を把握し、議会活動に反映させるとともに、市民が議会の活動に参加する機会を確保するように努める。また、議会活動に関する情報を市民に公開し、市民に対する説明責任を果たす。

2 議会は、請願及び陳情の審査における口頭陳情の実施、市民議会演説制度の実施など、市民が議会活動に参加する機会の確保に努める。

3 議会は、市民の意見・知見を審査等に反映させるため、公聴会・参考人の制度等を活用するように努める。

4 議会は、議会報告会を開催し、議会活動に関する情報を積極的に公開するとともに、市民の意見を把握して、議会活動に市民の意見を反映させる。

(広報の充実)

第5条 議会は、市会だより、ウェブサイト、インターネット中継等多様な広報手段を活用し、議会活動に関する情報を積極的に公開し、発信する。

2 市会だより、ウェブサイト等は、議会活動を市民にわかりやすく説明するため、議員で構成する編集委員会により編集する。

3 議会の広報の内容及びあり方については、常に検証し、充実する。

(情報の公開)

第6条 議会は、市民に対し情報を公開することを積極的に進めるため、あらかじめ会議等の日程、議題等を市民に周知する。

2 議会は、会議を休憩するとき又は変更のあるときは、再開の時刻等の情報を傍聴者に周知するように努める。

3 議会の会議等で用いた資料は、積極的に公開する。

4 議会は、重要な議案についての議員ごとの賛否を公開する。

5 議会は、市民が傍聴しやすい環境を整備する。

第3章 議会と市長

(市長等との関係)

第7条 議会は、市長と同じく市民から選挙された議員による議事機関であり、市長とは独立対等の立場で、緊張関係を保ちながら、本市の意思決定を行う。また、市長等の事務の執行について監視及び評価を行い、政策立案及び政策提言に取り組む。

住民投票制度のプレシットの運用(1)

2 議会は、その役割を適切に果たしていくため、市政に関する重要な計画、事業に関する基本的な計画等について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条第2項の規定による議会の議決すべき事項として、別に定める。

（予算等に対する議会の役割）

第8条 議会は、予算編成過程又は市政に係る重要な政策等の提案過程において、可能な限り、議会が必要とする資料提供等を求めることができる。

2 議会は市長が、予算を議会に提出し、又は決算を議会の認定に付するに当たっては、施策別又は事業別のわかりやすい説明資料を作成するように求めることができる。

3 議会は、予算又は市政に係る重要な政策等の提案を受けたときは、必要に応じて、市民の意見を聴取する会を開催するなどにより、市民の意見を審議に反映させる。

4 市長等は、予算の調製又は市政に係る重要な政策若しくは施策の立案に当たっては、議会の政策提言の趣旨を尊重しなければならない。

5 議員が予算を伴う条例案を提案するときは、必要に応じて、市長と協議する。

第4章 議会の運営

（会議の運営原則）

第9条 議会の運営に当たっては、議会活動の公正性及び透明性を確保し、議員相互間の活発な討議が行われるよう努めるとともに、議員平等の原則にのっとり、民主的で円滑な運営を推進する。

2 議会の会議等は、公開を原則とする。

3 議会運営上の課題については、議会基本条例の趣旨にのっとり、議会運営委員会で協議し、調整する。

（会期等）

第10条 議会は、議会活動の公正性及び透明性を確保し、議員相互間の活発な討議が行われるよう、必要な審議日数を確保する。

2 議会は、前項の目的を達成し、また市政の課題に的確かつ柔軟に対応するため、年間を通じて適切に本会議を開くことができる会期を定める。

（委員会活動）

第11条 委員会は、資料等を積極的に公開し、議案等の審査及びその所管に属する事務の調査の充実を図り、委員間の討議も行い、その経過や結果を本会議において的

確に委員長が報告し、その機能を十分に発揮する。

- 2 委員会は、市政の課題に適切かつ迅速に対応するため、調査を行うとともに、政策立案及び政策提言を行う。
- 3 委員会は、議案等の審査及びその所管に属する事務の調査に当たり、市長等に資料の提出を請求する。この場合において、市長等は、誠実に対応しなければならない。
- 4 特別委員会は、付議事件について、適切かつ迅速に対応するため、目標、期間を定めて、課題の審議、調査を行う。なお、設置目的が達成された場合は、機動的に改組又は廃止する。

(質疑応答の基本原則)

第12条 議員は、市長等の提出した議案等及び市政の課題について、会議等において市民にとって論点及び争点を明らかにするよう質疑し、又は質問する。この場合において、市長等は、誠実に答弁しなければならない。

- 2 会議等における議員と市長等の質疑応答については、議会は、必要に応じ一括質問一括答弁方式又は一問一答方式を選択する。
- 3 市長等は、議長又は委員長の許可を得て、会議等における議員の質疑又は質問の趣旨を確認するため発言をすることができる。

(会派の位置付け)

第13条 議員は、議会活動を円滑に実施するために、会派を結成することができる。

- 2 会派は、議員の活動を支援するとともに、政策立案及び政策提言のために調査研究を行う。

(政策立案機能及び調査機能の強化)

第14条 議会は、市長等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言に関する議会の機能を強化する。

- 2 議会は、地方自治法第100条の2に規定する学識経験を有する者等による専門的事項に係る調査を積極的に活用する。
- 3 議会は、議会活動に関し、専門的事項に関する調査が必要であると認めるときは、議決により、学識経験を有する者等で構成する調査機関を設置する。
- 4 議員は、議員間における討議を通じて、政策立案、政策提言等を積極的に行うとともに、必要に応じ、検討会等を設けることができる。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

- 5 議会は、議会の政策立案能力を向上させ、議会機能の充実を図るため、議会活動を補佐する市会事務局を機能強化する。
- 6 議会は、議員の調査研究及び行政の監視活動を充実させるために、議会から求めがある場合には、人員の配置、予算の計上その他の必要な措置を市長に求めることができる。

(図書室の充実)

- 第15条 議会は、議員の調査研究に資するために設置する市会図書室を適正に管理し、市民が利用しやすい運営をするとともに、その機能を強化する。
- 2 議会は、市会図書室において、議会に関する情報を整理し、市民に対し情報を発信する。

第5章 議員定数・議員報酬等

(議員定数及び議員報酬に関する基本的な考え方)

- 第16条 議員定数及び議員報酬に関しては、別に条例で定める。これらの条例について、これを制定し、又は改廃するときは、議会基本条例の趣旨を踏まえ、これを提出する。この場合、民意を聴取するため、参考人制度、公聴会制度等を活用することができる。
- 2 議員定数については、地方自治法の趣旨を踏まえ、議会基本条例に定める議員の役割を果たし、各層の多様な民意を市政に反映させるために必要な人数を確保し、人口比例等を考慮し、別に条例で定める。
 - 3 議員報酬については、地方自治法の趣旨を踏まえ、本市の財政規模、事務の範囲、議員活動に専念できる制度的な保障、公選としての職務や責任等を考慮し、別に条例で定める。

(政務調査費に関する基本的な考え方)

- 第17条 政務調査費については、用途の透明性を確保するために、領収書等の証拠書類を公開するとともに、政務調査費による活動成果を市民へ報告するよう努める。
- 2 政務調査費に関しては、別に条例で定める。この条例を制定し、又は改廃するときは、議会基本条例の趣旨を踏まえ、これを提出する。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

(理由)

この案を提出したのは、本市の住民自治と民主主義を発展させ、市民生活の向上を図るため、名古屋市会が、自ら抜本的な議会改革に取り組み、市民の声を聴き、市民の視点から政策立案、政策提言できる議会となることを目指して、市民の代表としての議会及び議員の活動の充実と活性化のために必要な基本的事項を定める必要があるによる。

3 会派の提案による名古屋市住民投票条例案

(1) 自由民主党案

名古屋市住民投票条例（自由民主党案、2010年3月9日議員提出）

(目的)

第1条 この条例は、間接民主主義を補完すべく、住民に重大な影響を及ぼす市政の重要事項について、住民に直接その賛否を問う必要が生じた場合にその意思を確認する制度（以下「住民投票」という。）を定めることにより、住民の意思を市政に反映し、民主的な市政を実現することを目的とする。

(住民投票に付することができる重要事項)

第2条 住民投票に付することができる市政に係る重要事項（以下「重要事項」という。）は、現在若しくは将来の住民の生活に重大な影響を与え、又は与える可能性のある事項であって、かつ、住民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、既に住民投票に付された事項又は議会若しくは市長その他の執行機関により意思決定が行われた事項にあっては、改めて住民に直接その賛成又は反対を確認することが必要とされる特別な事情が認められるものでなければならぬ。

3 前2項の規定にかかわらず、次に掲げる事項は、重要事項としない。

- (1) 法令の規定に基づいて住民投票を行うことができる事項
- (2) 住民投票を実施することにより、特定の個人又は団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項
- (3) その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

(投票資格者)

第3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、本市の議会の議員及び長の選挙権を有する者で公職選挙法(昭和25年法律第100号)第19条の規定による選挙人名簿に登録されている者(公職選挙法第11条第1項若しくは第252条又は政治資金規正法(昭和23年法律第194号)第28条の規定により選挙権を有しない者を除く。)とする。

(発議又は請求)

第4条 投票資格者は、その総数の10分の1以上の者の連署をもって、住民投票を発議し、その代表者から、市長に対し、その実施を請求することができる。

2 議会は、議決により住民投票を発議し、市長に対し、その実施を請求することができる。この場合において、議案を提出するに当たっては、議員の定数の12分の1以上の賛成がなければならない。

3 市長は、自ら住民投票を発議することができる。

4 前3項の規定にかかわらず、既に発議に係る手続が開始されている場合においては、当該発議に係る住民投票の手続が行われている間は、何人も、当該住民投票に付そうとされ、又は付されている事項と実質的に同一と認められる事項について、住民投票を発議することができない。

5 この条例による住民投票が実施された場合には、その投票結果の告示があった日から2年間は、何人も、当該住民投票に付議された事項と実質的に同一と認められる事項について、住民投票を発議することができない。

(発議又は請求の形式)

第5条 前条第1項から第3項までの規定による発議又は請求に当たっては、住民投票に付そうとする事項について賛成又は反対を問う形式により行わなければならない。

(代表者証明書の交付)

第6条 第4条第1項の規定により住民投票の実施を請求しようとする代表者(以下「代表者」という。)は、市長に対し、住民投票に付そうとする事項及びその趣旨を記載した実施請求書(以下「実施請求書」という。)をもって、当該事項が重要事項であること及び前条に規定する形式に該当することの確認を請求し、かつ、代表者であることの証明書(以下「代表者証明書」という。)の交付を申請しなければなら

ない。

- 2 市長は、前項の規定による請求及び申請があった場合において、住民投票に付そうとする事項が重要事項であること及び前条に規定する形式に該当すること並びに代表者が投票資格者であることを確認したときは、速やかに代表者に代表者証明書を交付するとともに、その旨を告示しなければならない。

(署名の収集)

第7条 代表者は、区ごとに作製した住民投票の実施請求者の署名簿に実施請求書又はその写し及び代表者証明書又はその写しを付して、投票資格者に対し、署名し、印を押すことを求めなければならない。

- 2 代表者は、本市の区域内で公職選挙法の規定による選挙が行われることとなるときは、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第92条第5項に規定する期間、当該選挙が行われる区域内においては、署名し、印を押すことを求めることができない。

- 3 第1項の署名及び印は、前条第2項の規定による告示の日から1か月以内でなければ、これを求めることができない。ただし、前項の規定により署名し、印を押すことを求めることができないこととなった区域内においては、その期間は、同項の規定により署名し、印を押すことを求めることができないこととなった期間を除き、前条第2項の規定による告示の日から31日以内とする。

(議会への協議)

第8条 市長は、第4条第1項の規定による請求を受けたとき、又は同条第3項の規定により自ら発議するときは、住民投票の実施について、速やかに議会に協議を求めなければならない。

(住民投票の実施)

第9条 市長は、第4条第2項の規定による請求を受けたとき、又は前条に規定する協議を経たときは、住民投票を実施するものとする。ただし、当該協議の結果、議会の議員の3分の2以上の者が反対であるときは、この限りでない。

- 2 市長は、前項の規定により住民投票を実施するときは、速やかにその旨を告示し、かつ、第4条第1項の規定による請求に基づくものによっては代表者に通知しなければならない。前項ただし書の規定により住民投票を実施しないときも同様とする。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

- 3 市長は、前項前段の規定による告示の日から 60 日を経過した日後初めて行われる本市の区域の全部をその実施区域に含む公職選挙法の規定による選挙の期日と同じ日を住民投票の期日とするものとする。
- 4 前項の規定にかかわらず、住民投票に付されている事項（以下「付議事項」という。）の緊急性その他の理由により同項に規定する選挙の期日と同じ日を住民投票の期日とすることが困難であると市長が特に認めるときは、当該選挙の期日と異なる日を住民投票の期日とすることができる。
- 5 前 2 項の規定にかかわらず、第 4 条第 2 項の規定による請求に基づく住民投票にあっては、議会が議決により住民投票の期日を定めたときは、市長は、その日を住民投票の期日としなければならない。
- 6 市長は、住民投票の期日の少なくとも 9 日前までにその期日を告示しなければならない。

（情報の提供）

- 第 10 条 市長は、住民投票を実施する際には、投票の判断に資するため、公報その他適当な方法により、また、必要に応じて公開討論会、シンポジウム等を実施することにより、当該住民投票に関する情報を投票資格者に対して提供するものとする。
- 2 市長は、前項に規定する情報の提供に当たっては、中立性の確保に努めなければならない。

（住民投票運動）

第 11 条 住民投票運動（付議事項に対し賛成若しくは反対の投票をし、又はしないよう勧誘する行為をいう。）をするに当たっては、次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 買収、脅迫その他不正の手段により住民の自由な意思を拘束し、又は干渉する行為
- (2) 市民の平穏な生活環境を侵害する行為
- (3) 公職選挙法その他選挙関連法令の規制に反する行為

（投票資格者名簿の調製）

第 12 条 市長は、規則で定めるところにより、投票資格者名簿（第 9 条第 6 項の規定による告示の日の前日現在の投票資格者を登録した名簿をいう。以下同じ。）を調製しなければならない。

（投票区及び投票所）

第 13 条 投票区及び投票所（第 18 条に規定する期日前投票の投票所を含む。）は、規則で定めるところにより、設ける。

（投票管理者及び投票立会人）

第 14 条 市長は、規則で定めるところにより、前条に規定する投票所に投票管理者及び投票立会人を置く。

（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、投票することができない。

（投票資格者でない者の投票）

第 16 条 住民投票の当日（第 18 条に規定する期日前投票の投票にあつては、当該投票の当日）、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 住民投票の投票は、付議事項ごとに、1 人 1 票に限る。

2 住民投票の投票をする投票資格者（以下「投票人」という。）は、住民投票の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿又はその抄本の対照を経なければ、投票をすることができない。

3 投票人は、投票人の自由な意思に基づき、付議事項に賛成するときは投票用紙に印刷された賛成の文字を囲んで○の記号を自書し、付議事項に反対するときは投票用紙に印刷された反対の文字を囲んで○の記号を自書し、これを投票箱に入れなければならない。

4 投票用紙には、投票人の氏名を記載してはならない。

（期日前投票等）

第 18 条 前条第 2 項及び第 3 項の規定にかかわらず、投票人は、規則で定めるところにより、期日前投票、不在者投票若しくは点字投票をし、又は代理投票をさせることができる。

（投票の秘密の保持）

第 19 条 何人も、投票人のした投票の内容を陳述する義務はない。

（開票区及び開票所）

第 20 条 開票区は、区の区域による。

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

2 開票所は、市長の指定した場所に設ける。

3 市長は、あらかじめ開票の場所及び日時を告示しなければならない。

(開票管理者及び開票立会人)

第 21 条 市長は、規則で定めるところにより、前条第 2 項に規定する開票所に開票管理者及び開票立会人を置く。

(投票結果の告示等)

第 22 条 市長は、投票の結果が判明したときは、速やかに付議事項に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数並びに投票総数を、議会の議長及び第 4 条第 1 項の規定による請求に基づくものにあつては代表者に通知するとともに、告示しなければならない。

(投票及び開票に関する事項)

第 23 条 前各条までに定めるもののほか、住民投票の投票及び開票に関し必要な事項は、公職選挙法、公職選挙法施行令(昭和 25 年政令第 89 号)及び公職選挙法施行規則(昭和 25 年総理府令第 13 号)の規定の例による。

(結果の尊重)

第 24 条 議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(委任)

第 25 条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、規則で定める。

附則

この条例は、平成 22 年 10 月 1 日から施行する。

(理由)

この案を提出したのは、住民の意思を市政に反映し、民主的な市政を実現するため、住民投票制度を設ける必要があるによる。

(2) 日本共産党案

名古屋市民投票条例(日本共産党案, 2010 年 3 月 4 日発表)

(目的)

第 1 条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、住民に重大な影響を及ぼす市政の重

要事項について、住民に直接その賛否を問う必要が生じた場合にその意思を確認する制度（以下「住民投票」という）を定めることにより、住民の意思を市政に反映し、もって地方自治の発展と住民福祉の向上を図り、民主的な市政を実現することを目的とする。

（住民投票を行うことができる重要事項）

第2条 住民投票に付することができる市政の重要事項は、現在または将来の住民の生活に重要な影響を与え、または与える可能性のある事項であって、住民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事項は、住民投票を行うことができない。

- (1) 法令の規定に基づいて住民投票を行うことができる事項
- (2) 住民投票を実施することにより、特定の個人又は団体、特定の地域の住民民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項
- (3) その他住民投票に付することが適当でない認められる事項
（投票資格者）

第3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であって、規則で定めるところにより調製する投票資格者名簿に登録されているものとする。

- (1) 年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、その者に係る本市の住民票が作成された日（他の市町村から本市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ものについては、当該届出をした日）から引き続き3月以上本市の住民基本台帳に記載されているもの
 - (2) 年齢満18年以上の永住外国人で、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本市にあり、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は、当該申請の日）から3月以上経過しているもの
- 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) 出入国管理及び難民認定法（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

住民投票制度のプレビシットの運用(1)

特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者

（住民投票の請求）

第4条 投票資格者は、前条第1項各号に掲げる者の総数の10分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して、重要事項について住民投票の実施を請求することができる。

2 市長は、前項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

（住民投票の形式）

第5条 前条第1項に規定する請求に係る事項は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求されたものでなければならない。

（請求の手続き等）

第6条 第4条1項の規定による請求に必要な署名を収集する期間は、市長が、規則の定めるところによって請求の代表者に対して代表者証明書を交付し、その旨を告示した日から2カ月以内とする。

2 前項の規定によるもののほか、署名に関する手続等は、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項まで及び第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。

（住民投票の実施）

第7条 市長は、第4条の規定により住民投票を実施するときは、速やかに代表者にその旨を通知し、その旨を告示しなければならない。

2 市長は、前項の規定による告示の日から起算して90日を超えない範囲内において住民投票の投票の期日（以下「投票日」という。）を定め、住民投票を実施しなければならない。

（情報の提供）

第8条 市長は、住民投票を実施する際には、投票資格者が賛否を判断するのに必要な広報活動を行うとともに、情報の提供に努めなければならない。

2 市長は、前項の広報活動及び情報の提供に際しては、事案についての賛否両論を公平に扱わなければならない。

（投票運動）

第9条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等投票資格

者の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

(投票所)

第10条 投票所は、この条例による住民投票の直前に実施された衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、愛知県の議会の議員若しくは長の選挙又は本市の議会の議員若しくは長の選挙において告示された投票所に準じて設ける。

(投票所における投票)

第11条 住民投票の投票を行う投票資格者（以下「投票人」という。）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。

(期日前投票又は不在者投票)

第12条 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期日前投票又は不在者投票を行うことができる。

(投票結果の告示及び通知)

第13条 市長は、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示し、かつ、第4条第1項の代表者及び市議会の議長に通知しなければならない。

(請求の制限期間)

第14条 この条例による住民投票が実施された場合には、その投票結果の告示の日から2年間は、同一の事項又は当該事項と同旨の事項について、第4条1項に規定する請求をすることはできない。

(投票結果の尊重)

第15条 市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(委任)

第16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。

(未完)