

条例制定・改廃に関する直接請求制度に係る論点について

- 条例制定・改廃の直接請求の対象についてどう考えるか。
 - ・ 現行制度において、選挙権を有する者が条例の制定・改廃を請求することができる条例について、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除くとされていることについてどう考えるか。

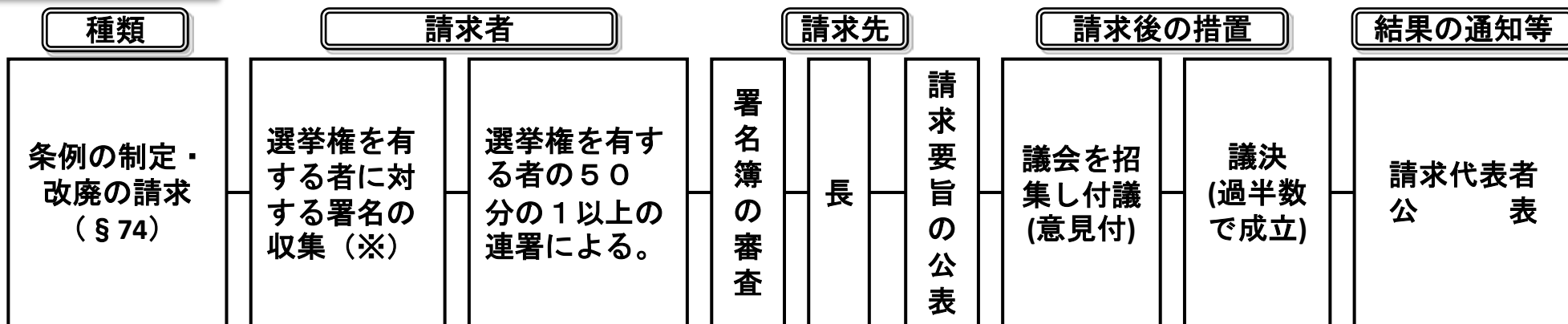
【参考：昭和23年6月5日 衆議院治安及び地方制度委員会】

鈴木（俊）政府委員

「地方団体の行政並びに行政を維持する経費の根本になりますいろいろの財政関係、その他緊急事態に応じます治安関係のもの、こういうものは住民の直接請求権をかりに規定いたしましても、結局において団体の経費を維持するために、とるべきものはとらなければならないということになると思いますし、また緊急事態の治安維持のために必要なものは、どうしてもこれはやるべきものはやらなければならぬと思いますので、五十分の一以上の署名調印を求めて、いろいろの運動をするということ自体がそう重大な意味をもつものではない。かえっていろいろの運動の経費その他の点において無用の出費を来すというようなことも考えられますので、また経費が軽くなるということにつきましては、住民はそのこと自体何人も不賛成のものはないと思いますので、そういう調印をとることが、あまり意味がないと思います」

条例制定・改廃に関する直接請求制度について

現行制度



※ 署名の収集期間は、都道府県にあっては2箇月以内、市町村にあっては1箇月以内。

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

第十二条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。

② 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。

第七十四条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

② 前項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

③ 普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から二十日以内に議会を招集し、意見を附けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。

④ 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たつては、政令の定めるところにより、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

⑤ 第一項の選挙権を有する者とは、公職選挙法（昭和三十五年法律第百号）第二十二條の規定による選挙人名簿の登録が行なわれた日において選挙人名簿に登録されている者とし、その総数の五十分の一の数は、当該普通地方公共団体の選挙管理委員会において、その登録が行なわれた日後直ちにこれを告示しなければならない。

⑥ 第一項の場合において、当該地方公共団体の区域内で衆議院議員、参議院議員又は地方公共団体の議会の議員若しくは長の選挙が行なわれることとなるときは、政令で定める期間、当該選挙が行なわれる区域内においては請求のための署名を求めることができない。

⑦、⑧（略）

条例制定・改廃に関する直接請求制度の沿革

東京都制、府県制、市制、町村制の改正（昭和21年）

- 昭和21年地方制度改革における東京都制、府県制、市制、町村制の改正の政府原案において、初めて規定されたものである。政府原案においては、住民に条例・規則制定請求権を認めていたが、その理由として政府は当時以下の3点を指摘していた。
 - (1) 住民の自治に対する関心を強め、自治の進展をもたらす
 - (2) 直接参政は暴力による行動を抑止し、自治の健全な発達を促す
 - (3) 住民の意思の反映により、議員や長に責任を自覚させ、一部の利益でなく一般公共の福祉増進のために行政運営が行われるようになる。
- 政府原案における条例の制定・改廃の請求に必要な署名数は、都2万人以上、道府県及び各市町村1/50以上（道府県1万人、市1千人、町村100人が上限）とされていた。その理由は以下のとおり。
 - (1) 最終決定権は議会にあって何らの拘束を受けないので有権者に自由な意思表示の機会を与えるのが適当
 - (2) あまり少数では発案に慎重を欠くので議員3人で議案発案可能という点からその3人の支持有権者数とほぼ同数にした
 - (3) 外国の実例は5%とちょっと高いが必ず一般投票に付しており、これに反して我が国では直接参政は初めての試みで有権者の過半も初めて選挙権を付与されたにすぎず、制度に習熟し適切な判断能力を保持するようになるまでは議会の決定に委ねるのが適当
 - (4) 余りに多いと以上の趣旨に反するので都は2万人以上としたが、他は50分の1とし、さらに都以外にも上限を設けたしかしながら、衆議院の審議において、もともと直接請求制度が民度の低さからみて危険であり、また地方議会の軽視につながるおそれがあり、50分の1でも少なすぎるとの批判が出たことから、上限は撤廃された。
- なお、政府原案では長が原案の趣旨に反しない範囲で修正付議できるようにしていたが、長の修正権は三権分立の原則に反するから削除すべきとの意見があり、長が修正した場合には、修正案とともに原案を添えて議会に付議することに法案を修正したうえで成立した（その後も長の修正権を議会に移すようGHQからの申し入れがあり、地方自治法では長の修正権は採用されず、長は意見を付して提出するにとどまった。）。

地方自治法制定（昭和22年）

- 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができることとされた。
- 普通地方公共団体の長は、条例制定・改廃の請求を受理したときは、20日以内に議会を招集し、意見を付けて議会に付議することとされた。
- 署名を求めることができる期間は、都道府県にあっては2箇月以内、市町村にあっては1箇月以内とされた（政令事項）。

条例制定・改廃に関する直接請求制度の沿革

地方自治法一部改正（昭和23年）

- 昭和23年 議員修正により「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関するもの」が除外されることとなった。

【参考：昭和23年改正経過】

- ・地方自治法制定当時：「条例の制定又は改廃を請求」
- ・S23. 5. 20 治安及び地方制度委員会において、委員長から次のような修正要綱が示された。
「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収並びに地方公共の秩序の維持、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉の保持に関する条例は、住民の制定又は改廃に関する直接請求の対象外とすること。」
- ・S23. 6. 11 治安及び地方制度委員会において、政府原案を修正し採決された。
地方自治法第12条第1項及び第74条第1項中「条例」とあるのを「条例（地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収並びに地方公共の秩序の維持、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉の保持に関するものを除く。）」に改めることとなった。
- ・S23. 6. 16 総司令部からの、公安関係は対象とすべきとの命令を受け、委員会を再び開き、地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関する条例のみを直接請求の対象外とするよう修正された。

なお、昭和23年8月1日施行の地方自治法改正前に行われた条例制定・改廃請求について判明しているもののうち、都道府県に対するもの11件中全て、市町村に対するもの8件中7件が税条例及び乗車料条例改正を求めるものである。

【参考】昭和23年8月1日地方自治法改正法施行前に行われた都道府県に対する条例制定・改廃請求（地方自治月報第6・7合併号）

府県名	請求期日	署名数(法定数)	請求事項	備考
北海道	S23. 4. 2	545,801 (36,035)	北海道税条例改正	S23. 5. 29 否決
福島県	S23. 7. 10	282,355 (19,842)	電気ガス税鉱産税条例改正	S23. 7. 29 否決
神奈川県	S23. 6. 15	44,938 (23,738)	電気ガス税賦課徴収条例改正	S23. 7. 27 否決
滋賀県	S23. 7. 15	15,367 (9,460)	県税条例改正	S23. 7. 24 否決
京都府	S23. 5. 26	不明	電気ガス税条例改正	S23. 7. 29 否決
大阪府	S23. 7. 28	48,197 (36,052)	電気ガス税条例改正	請求取下
兵庫県	S23. 5. 16	不明	電気ガス税条例改正	不明
奈良県	S23. 6. 28	13,309 (8,896)	県税条例改正	S23. 7. 27 否決
和歌山県	S23. 7. 22	11,843 (10,748)	県電気ガス税及び鉱産税条例改正	S23. 7. 27 否決
岡山県	S23. 6. 22	32,952 (17,655)	県税賦課徴収条例改正	S23. 7. 10 否決
愛媛県	S23. 6. 11	17,880 (15,244)	電気ガス税条例改正	不明

条例制定・改廃に関する直接請求制度の沿革

地方自治法一部改正（昭和24年～現在）

- 昭和25年 署名の審査、効力の決定、署名簿の縦覧、争訟手続き、無効の署名、関係人の出頭証言、署名に関する罰則等を規定する法第74条の2から4までが加えられた。
- 昭和38年 「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」が「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」に改められた。（※財務会計制度の改正に伴い、「賦課徴収」という用語の使い方を明確化する趣旨である。）
- 昭和44年 国政選挙、地方選挙を問わず選挙が行われるときの署名活動を禁止する規定が加えられた（現行法第74条第6項）。
- 平成6年 身体の故障又は文盲により署名することができない者に係る代筆署名の規定が設けられた（現行法第74条第7項及び第8項）。
- 平成14年 議会において直接請求による条例案の審議を行うにあたり、請求代表者に意見陳述の機会を与える規定が設けられた（現行法第74条第4項）。
- 平成22年 請求代表者の資格制限規定及び地位を利用して署名運動をした公務員等に対する罰則規定の創設（第174回通常国会において参議院通過後、現在（第176回臨時国会）衆議院において継続審議中）

条例制定・改廃に関する直接請求の実績

1. 条例の制定・改廃請求に関する調(平成15年4月1日～平成19年3月31日)

① 都道府県分

証明書の交付のみに終わったもの	署名簿を取り下げたもの	請求を却下されたもの	議会において			請求事項内容					合計
			否決	修正可決	可決	議員等の定数に関するもの	学校設置等教育に関するもの	環境保全施策に関するもの	住民投票に関するもの	その他	
0	0	0	4	0	0	2	0	0	2	0	4

② 市区町村分

証明書の交付のみに終わったもの	署名簿を取り下げたもの	請求を却下されたもの	議会において			請求事項内容					合計
			否決	修正可決	可決	議員等の定数に関するもの	学校設置等教育に関するもの	環境保全施策に関するもの	住民投票に関するもの	その他	
26	9	3	279	48	23	26	3	2	317	40	388

(資料:第54次地方自治月報より)

諸外国における住民発案制度の概要（１）

ドイツ	<ul style="list-style-type: none">○ ドイツ連邦共和国の16州はすべて、州民請願・州民投票制度をその州憲法で規定している。○ <u>財政上のテーマ（予算、公租公課法、公務員の給与法など）に関する州民請願は、全州で認められていない。</u>
韓国	<ul style="list-style-type: none">○ 地方自治団体の19歳以上の住民（以下「この節で住民」と省略）は、<ul style="list-style-type: none">・特別・広域市、道と人口50万人以上の大都市には住民総数の100分の1以上70分の1以下・市、郡、及び自治区では、住民総数の50分の1以上20分の1以下の範囲で、住民の連署をもって、当該地方自治団体の長に対して条例の制定、改廃を請求することができる。なお、<u>次の事項は、請求対象から除外されている。</u><ul style="list-style-type: none">(1) <u>地方税・使用料・手数料・負担金の賦課・徴収または減免に関する事項</u>(2) <u>行政機構の設置・変更に関する事項または公共施設の設置に反対する事項</u>

※参考文献 「ドイツの地方自治」（（財）自治体国際化協会「各国の地方自治シリーズ」）
「韓国の地方自治」（（財）自治体国際化協会「各国の地方自治シリーズ」）

諸外国における住民発案制度の概要（2）

- 2000年現在24州で「州全域の住民発案」すなわち州政府レベルの住民発案が、公認されている。
- この24州における住民発案は、「間接的住民発案」を採用している州、「直接的住民発案」を採用している州、双方を認める州と、それぞれ州によって制度が違っている。

- 直接的住民発案: 請願によって提案され、州議会の議決を経ずに直接有権者の票決に付される方式。
- 間接的住民発案: 請願によって提案され、一定の期日前に州議会の定例会に付託される方式。提案何件が一定の期間内に州議会によって可決されない場合、あるいは当初提案者の受け入れがたい修正が州議会によって行われた場合、提案者がさらに必要な署名を集め、当初提案を有権者の票決に付することができる。

- アメリカ合衆国における住民発案の例として、1978年にカリフォルニア州内の地方政府による財産税の引上げを厳しく制限することを求めた提案が承認されたものがある。また、同年には、カリフォルニア州に続き、オハイオ州、ニュージャージー州、テネシー州の納税者が、「住民発案」によって州政府と地方政府の歳出に様々な制限を課す条項を成立させた例がある。

※カリフォルニア州における州民発案の案件の分野(1911年～1998年)

案 件		提起された件数	必要な署名数を 得た件数	州民投票により 採択された件数
計		1,308	332	106
上位 5 件数	うち 税制	191	45	10
	うち 統治機構	113	21	6
	うち 教育	93	21	8
	うち 健康・医療・科学	92	29	5
	うち 裁判所・法秩序	90	18	10

アメリカ
合衆国

※参考文献 「アメリカの地方自治」小滝敏之（第一法規株式会社）
「カリフォルニア州における直接民主制」山岡規雄（国立国会図書館『レファレンス』2009年12月）