

1. レファレンダムについて

(1) 基本的な考え方

- 我が国の地方自治制度の下では、住民投票はあくまで代表民主制を補完するものとして構成することが考えられるか。
- 住民投票は、活用される場面に応じて、メリット・デメリットがあるため、特にその対象項目及び効果について、まずはある程度限定的なものとして制度化し、その執行状況を見た上で、更なる改善策を検討することが考えられるか。
- 長・議会の対立状況について、どういった方策を講じるかの観点については、不信任議決及び議会の解散との関係など、「自治体の基本構造のあり方」の検討の中で議論をすることが考えられるか。

(2) 対象項目

- 対象項目は無限定にするのではなく、限定的なポジティブ・リストとすることが考えられるか。
- その際、まずは、議会の議決事項の中で、ポジティブ・リストを検討することが考えられるか。

住民投票制度を制度化する際の論点（その2）②

（地方自治法上定められた議決事項の例）

- ・都道府県以外の地方公共団体の名称変更(3条)
- ・地方公共団体の事務所の位置決定又は変更(4条)
- ・地方公共団体の休日(4条の2)
- ・都道府県合併の申請(6条の2)
- ・市町村の廃置分合の申請(7条)
- ・都道府県・市町村の議会の議員の定数(90条、91条)
- ・町村総会の設置(94条)
- ・条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定等(96条)
- ・支庁・地方事務所・支所・出張所の設置、位置・名称・所管区域の決定(155条)
- ・指定都市の区・区の事務所・出張所の設置、位置・名称・所管区域の決定(252条の20) 等

●議決事項以外の事項でも、ポジティブ・リストに含めることが考えられるか。その際、例えば、制度の沿革や後年度の財政負担の大きさ等を勘案し、地方債を財源とする大規模な公の施設（箱物等）の設置等を含めることは考えられるか。

●対象事項については、コンセンサスを得るため、幅広く議論を行うことが必要ではないか。

住民投票制度を制度化する際の論点（その2）③

（3）投票の発動要件

- 法律で限定した項目については、長や議会の判断によることなく、必ず住民投票を行うこととすることが考えられるか。
- その場合に、限定項目についての住民投票実施の義務付けを、法律で全ての地方公共団体に適用するという考え方と、代表民主制との調和の観点から、条例による選択制とする考え方があるが、いずれを選ぶべきか。

（4）投票の効果

- 住民投票は代表民主制を補完する制度であることから、まずは、尊重義務を課す住民投票を実施し、一定期間、その政治的効果など、施行後の状況につきメリット・デメリットをよく検討した上で、その結果、必要な場合には、さらに法的拘束力を持つ投票制度を検討することが考えられるか。

住民投票制度を制度化する際の論点（その2）④

2. イニシアティブについて

(1) 住民発議による住民投票(イニシアティブ)について

- 現在のイニシアティブ(条例の制定・改廃の直接請求)では、議会が最終的に決定することから、分野は原則無限定となっているが、仮に、条例の制定・改廃に係る直接請求を議会が否決した場合に、さらに3分の1以上の署名があれば住民投票に付すといった手続を設ける考え方については、対象事項をどうするのかを含め、慎重に検討する必要があるのではないか。
- 住民作成の条例案を住民投票に付す場合には、条例の形式を満たしているか、適法であるか、そのまま執行可能かなど、一定の条件を満たす必要があり、投票前に審査を行う手続や議会・長による修正案等についての住民投票を認めることについて、併せて検討する必要があるのではないか。

(2) 直接請求の除外事項の削除について

- 地方税の賦課徴収など、自治法74条の直接請求の除外事項については、削除することが考えられるか。

(参考) 米国における起債に係る住民投票（レファレンダム）の歴史と意義（未定稿）

1. 導入理由＝財政危機・債務不履行の回避

- 19世紀前半、多くの州・自治体が、鉄道・道路・運河の建設等のために、州債・地方債を発行したが、1837年の恐慌やその後の汚職、投機等を原因として、債務不履行に陥る団体が生じた。これにより、住民投票による承認を含め、州憲法や州法上、地方債の発行に一定の規制を加えていく動きが広がった。
- ニューヨーク州では、1846年の州憲法改正で一般財源保証債に係る住民投票制度を導入。州が一般財源保証債を発行するためには、「単一の事業又は目的」のために州債発行権限を付与する法律が必要とされる。当該法律が発効するためには、住民投票に付し、有効投票の過半数の賛成を要する。近年では、2005年に「鉄道・地下鉄・バス・トンネル・道路橋梁等の交通インフラの更新及び拡張」という目的のために、5年間に州内各地で実施される様々な事業を盛り込んだ、総額29億ドルの交通関係の州債発行法案が掛けられ、賛成多数となった。

2. 実施状況＝実施団体に偏りがあり、実施数も限定的。学校区に集中。

- 州レベルで一定の地方債発行に住民投票を義務付けている州は22州、自治体レベルでは42州。自治体レベルでは、州が設定した起債限度額（資産税評価額の一定割合等）を前提に住民投票を課している例がある。
- 全米での起債に係る住民投票の実施数（2003年）と全米の州・自治体数（2007年）の比較
州（12件／50州）、カウンティ（32件／3,033団体）、一般目的自治体（163件／36,011団体）、特別目的自治体（学校区等）（586件／37,381団体）。目的別では、学校関係が546件／796件と最多。

(参考) 米国における起債に係る住民投票（レファレンダム）の歴史と意義（未定稿）

3. 導入効果＝一般財源保証債の発行は減少。

- 起債に係る住民投票を導入している州はしていない州に比べ、傾向として人口1人当たり一般財源保証債の残高は少ない。
- 一方で、導入州においては、「裏口借入」(Backdoor borrowing)と呼ばれる住民投票を要しない方法(※「リース購入契約」等により州が間接的に公共事業体の債務を負担する手法や、償還財源を一定の州個人所得税に限定した「レベニュー債」を活用する等の手法)による財源調達が発達し、実質的な将来負担(人口一人当たり)は、住民投票導入州・非導入州でほぼ同レベルとの報告もある。
- なお、公共事業体を用いた資金調達方法では、一般財源保証債よりも信用格付けが低く、金利が高いため、その負担を加味すれば、実質的負担は住民投票を導入している方がかえって重いケースも想定される。
- ニューヨーク州では、2004年から2009年の5カ年で、一般財源保証債の残高は約13%減少して約33億ドルとなったのに対し、「裏口借入」の残高は約20%増加して約437億ドルとなっている。

(参考文献)

- ・自治体国際化協会(2006)「米国地方債の概要とその活用事例」
- ・ニューヨーク州公式ウェブサイト
- ・米国連邦商務省国勢調査局公式ウェブサイト
- ・New York State Office of the State Comptroller(2005), 'New York State's Debt Policy: A Need for Reform'
- ・Citizens Budget Commission(2006), 'Public Authorities in New York State'
- ・D. Roderick Kiewiet(1995), 'Constitutional Limitations on Indebtedness: The Case of California'
- ・K.C. Tydgat(2009), 'Voting Down the Debt or Voting Up the Cost: Unintended Effects of Referendum Requirements'