

## 住民投票制度の概要と主要な論点等について

— 第4回検討委員会までの状況 —

### 論点① 住民投票の対象事項

ネガティブリスト方式とするか。ポジティブリスト方式とするか。また、対象・対象外事項をどのように定めるか。

#### 委員会の意見

#### ネガティブリスト方式とするか。ポジティブリスト方式とするか。

住民投票の対象事項について、一定の事項を対象から除外するネガティブリスト方式と、住民投票が可能な項目を列挙するポジティブリスト方式があるが、ネガティブリスト方式を採用すべきである。

#### 対象・対象外事項をどのように定めるか。

市政運営上の重要事項を対象とするが、次に掲げるものは除く。

- (1) 市の権限外事項
- (2) 法定住民投票事項
- (3) 特定市民・地域事項
- (4) 執行機関の内部事項
- (5) 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事項
- (6) 住民投票不適当事項

#### (解説)

この論点は、住民投票の対象とする事項をどのようなものにするかというものです。考え方については、2分されています。

**ネガティブリスト方式**：住民投票の対象とする事項を「行政運営上の重要事項」としたうえで、一定の事項をその対象から除外する方法

**ポジティブリスト方式**：住民投票の対象とする事項を制限列挙する方法

#### (他の自治体の状況)

◎常設型の住民投票条例の場合は、住民投票に関するルールをあらかじめ

め定めておくものであり、条例施行後に発生する様々な事案に対応するためには、ネガティブリスト方式の方が対応しやすいということから、この方式を採用している自治体が多くなっていると思われます。

	対象事項	対象外とする事項						
		市の権限外事項	法定住民投票事項	特定市民・地域事項	侵害等の特権	内部執行機関の事項	金銭納付額の増減	住民投票不適当事項
松戸市	ネガティブリスト方式	○	○	○		○	○	○
川崎市	ネガティブリスト方式		○	○	○		○	○
広島市	ネガティブリスト方式	○	○	○		○		○
高浜市	ネガティブリスト方式	○	○	○		○		○
富士見市	ネガティブリスト方式	○	○	○		○		○
岸和田市	ネガティブリスト方式	○ 例外有	○			○		○
我孫子市	ポジティブリスト方式	—	—	—	—	—	—	—

**論点② 投票の請求・発議等**

住民のイニシアティブによるのか、議会や市長が請求・発議するのか。  
 住民発議における署名数の要件をどうするか。  
 議会が請求する場合の要件はどうか。  
 市長自らの発議を認めるとすれば、その要件をどうするか。

委員会の意見

**住民のイニシアティブによるのか、議会や市長が請求・発議するのか。**

住民、市議会、市長の3者に発議権を持たせた方がよいが、住民が意思を示すという住民投票条例の本来の趣旨から判断すると、住民自身が発案してもらうのが一番望ましい。

**住民発議における署名数の要件をどうするか。**

松戸市の人口（約49万人）、他の市町村の必要署名数の状況、地方自治法の条例の制定・改廃の直接請求の要件である50分の1又は首長の解職請求の要件である3分の1等があるが、少なすぎたり、厳しすぎたりということもことから、住民発議に必要な署名数は、投票資格者の10分の1以上を妥当とする。

**議会が請求する場合の要件はどうか。**

議会の発議は、議案の提案要件である12分の1より厳格にし、10分の1以上の賛成を得ての提案とし、議員の過半数の議決を持って決することとするべきである。

**市長自らの発議を認めるとすれば、その要件をどうするか。**

現在の地方自治は二元代表制であり、首長と議会は対等であるという観点から議会の発議を認めるなら、市長の単独発議を認めるべきである。

**(解説)**

この論点は、住民投票の請求・発議主体については、長、議会、住民が考えられることから、そのいずれを対象とするかというものです。住民が住民投票を請求する場合は、一定の署名数の要件が設けられ、署名収集の手続については、多くの自治体が直接請求の例によることとしています。請求手続や署名数の要件をどの程度にするのか検討する必要があります。

**(他の自治体の状況)**

	住民投票の請求・発議			
	住民からの請求	議会の発議		市長の発議
		提案	議決	
松戸市	1/10 以上	1/10 以上	過半数	○
川崎市	1/10 以上 (議会の協議が必要)	1/12 以上	過半数	○ (議会の協議が必要)
広島市	1/10 以上	—	—	—
高浜市	1/3 以上	1/12 以上	過半数	○
富士見市	1/5 以上	1/3 以上	過半数	○
岸和田市	1/4 以上	—	—	—
我孫子市	1/8 以上	1/4 以上	過半数	○ (議会の同意が必要)

**論点③ 投票資格者**

**公職選挙法に規定する選挙人名簿登録者（20歳以上）に限るのか？  
外国人を含めるのか？**

委員会の意見

**公職選挙法に規定する選挙人名簿登録者（20歳以上）に限るのか。**

憲法改正の国民投票も18歳以上から認められていること、大学生の年齢、実際の就職年齢、結婚できる年齢等を考えると、18歳は一般的に十分物事を判断できる年齢であるので、18歳以上に投票資格を認めるべきである。

**外国人を含めるのか。**

外国人については、18歳以上の永住者及び特別永住者を対象とするが、外国人登録法の関係で、投票資格者名簿をどのように調製するかなどの問題があることから、登録制を採用する。そして、登録については1回登録すればその効果は継続する形にするのが適当である。また、定住要件については、3か月以上とする。

**欠格事由について**

外国人については、公職選挙法上の欠格事由などの情報を把握するのが困難であるため、特に規定は設けないこととする。

**(解説)**

この論点は、住民投票の投票資格者を一般選挙と同様に20歳以上の日本国民とするのか、それとも、20歳未満の方や外国人登録をしている方も含めるのかというものです。

外国人に投票資格を認める場合については、外国人登録原票を原則非公開とする外国人登録法の規定があるため、投票資格者名簿への登録を本人の意思に基づく事前登録制としている自治体が多くあります。

また、20歳未満の者や外国人を投票資格者とし、選挙と同日で住民投票を実施する場合は、公職選挙法上の規定により選挙人以外は選挙の投票所に入れないことから、別に住民投票の投票所を設けなければならなくなります。

**(他の自治体の状況)**

	日本国民	外国人		
		年齢	在留資格等	名簿登録
<b>松戸市</b>	<b>18歳以上</b>	<b>18歳以上</b>	<b>永住者・特別永住者</b>	<b>登録制</b> (登録の効力持続)
川崎市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者・3年定住	全員対象
広島市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者	全員対象
高浜市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者	登録制
富士見市	20歳以上	対象外		
岸和田市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者・3年定住	全員対象
我孫子市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者	登録制

**論点④ 投票成立要件**

**住民投票の成立の要件を設けるか？**

**設ける場合、どの程度とするか？**

**また、住民投票が不成立の場合、開票作業を行うか。**

委員会の意見

**住民投票の成立の要件を設けるか。設ける場合、どの程度とするか。**

**また、住民投票が不成立の場合、開票作業を行うか。**

この論点は、投票結果をどう受け止め、尊重義務を設けるかとも関連するものであり、尊重義務を認める以上は、成立要件は設けるべきではない。

よって、住民投票を行う以上、開票は行うべきである。

**(解説)**

この論点については、3項目からなっています。

- 1 住民投票を行った場合において、一定の投票率に満たなかった場合に、その住民投票の成立を認めるかどうかの要件を設けるかどうか。考え方は2分されています。
  - (1) 住民投票が直接住民の意思を確認し、その総意を市政に反映させるための制度であることを踏まえると、投票率があまりにも低かった場合に、それが真の住民の総意なのかどうか懸念されることから、自治体全体にかかわる重要事項について、住民投票によって決するには、必要最低投票率などを定めておく必要がある。
  - (2) 必要最低投票率を定めると、ボイコット運動なども懸念されることから必要ない。  
自治体の傾向としては、人口規模が大きい自治体では、投票成立要件を設けないところが少なくない状況にあります。
- 2 投票成立要件を設けることにした場合に、その要件をどの程度とするか。  
これについては、成立要件を設けている自治体のうち、多くの自治体が投票資格者総数の2分の1以上としているのに対して、富士見市のように3分の1以上ともう少し緩やかな要件を設けている自治体もあります。
- 3 成立要件を設けた場合において、もし、住民投票が不成立となった場合に、経費をかけてまで開票作業を行うかどうかについては考え方が分かれるところですが、ほとんどの自治体が開票は行わないこととしています。

(他の自治体の状況)

投票成立要件		自治体名
設けていない（開票実施）		松戸市、川崎市、岸和田市、我孫子市、大和市、多治見市
3分の1以上（開票実施せず）		富士見市
2分の1以上	開票実施	上越市
	開票実施せず	高浜市、逗子市、桐生市、広島市、坂戸市、奥州市

**論点⑤ 投票結果の取扱い**

**投票結果の尊重義務に関する規定を設けるか。  
また、設ける場合、その対象は。**

委員会の意見

**投票結果の尊重義務に関する規定を設けるか。**

住民投票の結果であるので、尊重義務は設けるべきである。

**また、設ける場合、その対象は。**

尊重義務を課する対象については、「市」という包括的な表現とし、具体的に住民、議会、市長のいずれが対象となるかについては、解釈に委ねたい。

(解説)

この論点は、住民投票の結果について、尊重義務に関する規定を設けるべきかどうか。また、設けることにした場合、その尊重義務を負う者は住民、議会、市長のいずれにするかということです。そして、住民投票の結果に法的拘束力を持たせることができるかについては、自治体が独自に制定する条例に法的な拘束力を持たせることは、地方自治法に規定された議会や市長の権限を、条例で制約することになり、憲法第94条で規定する「法律の範囲内で条例を制定することができる」という定めに違反するとの理由で、不可能であるとされています。さらには、住民投票で法的拘束力を認めると、間接民主主義を否定するものになってしまうという考え方があります。

このことから、多くの自治体では、投票結果に対する尊重義務の規定が設けられています。

**日本国憲法第94条**

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

**(他の自治体の状況)**

尊重義務の対象	自治体名
<b>市(広い意味)</b>	<b>松戸市</b>
住民、議会、長すべて	広島市、高浜市、逗子市、桐生市、坂戸市
議会と長	川崎市、富士見市
市(行政)のみ	岸和田市
なし	上越市、奥州市、多治見市

**論点⑥-1 投票期日**

**請求・発議から投票期日までの期間、国政選挙、地方選挙との同時実施の可否など。**

委員会の意見

**請求・発議から投票期日までの期間、国政選挙、地方選挙との同時実施の可否**

住民投票にかかるコストを考え、請求・発議から30日～90日の間に国政選挙や地方選挙がある場合は住民投票を同時に実施する。しかし、この期間に選挙がない場合は、単独で住民投票を行うものとする。

**(解説)**

この論点は、住民投票の請求又は発議があつてから投票期日までの期間をどの程度にするか。また、投票期日を国政選挙または地方選挙と同時実施を行うかどうかというものです。

投票期日を決めるにあたっては、行政側の準備作業を行うとともに、市民に対する情報提供や投票運動の期間を確保する必要があるため、住民投票の請求又は発議があつてから一定の期間経過後に、住民投票の投票期日が設定されています。

**(他の自治体の状況)**

投票期日までの期間	自治体名
30日～90日の間	<b>松戸市(この間に選挙がある場合は同時実施)</b> 富士見市、坂戸市、岸和田市、逗子市、上越市、多治見市
90日を超えない範囲	広島市、我孫子市、大和市、小金井市、桐生市、奥州市、豊中市
その他	川崎市(60日経過後初めて行われる選挙と同じ日) 高浜市(60日経過後の最も近い日曜日)

**論点⑥-2 投票方法**  
**二者択一方式とするかどうか。**

委員会の意見

**二者択一方式とするかどうか。**  
 投票結果に解釈を残すような形は適当ではなく、投票方法は二者択一方式とすべきである。

**(解説)**

この論点は、住民投票における設問の形式をどのように設定するかというものです。住民投票制度は、一定の事項について判断等を行うものであることから、投票結果が明確に捉えられるような形式にする必要があります。設問の形式によっては投票結果に解釈の余地を残してしまうことがあるので、多くの自治体では二者択一方式で賛否を問う形式をとっています。これに対して、原則として二者択一方式をとりつつも、市長が認める場合に限り3者以上の選択肢から選択する形式にすることを認めている自治体もあります。

**(他の自治体の状況)**

投票方法		自治体名
二者択一	○記入方式	松戸市、川崎市、広島市、高浜市、富士見市、逗子市
	○・×方式	我孫子市
二者択一 または複数選択	○記入方式	岸和田市、大和市、豊中市

**論点⑥-3 投票運動**  
**禁止事項をどうするか。罰則は設けるか。**

委員会の意見

**禁止事項をどうするか。罰則は設けるか。**  
 投票運動は自由としたうえで、一般選挙の運動期間中は禁止すべきである。また、買収、脅迫等市民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉される恐れがある場合は禁止するとの一般的な禁止規定は設けるべきであるが、罰則規定までは設ける必要はない。

**(解説)**

投票運動は、投票資格者に対して情報提供などを行ううえで、効果的な手段である反面、買収や供応（接待）、脅迫による投票妨害などが行われる可能性があります。

住民投票における投票運動には、公職選挙法の制限がないことから、基本的に投票運動は自由とすることは可能ですが、禁止事項を設ける場合には住民投票の本質を損なうことがないように、配慮と検討が必要となります。こうしたことから、投票運動は自由と規定したうえで、「買収、脅迫など市民の自由な意思が拘束され、または不当に干渉されるものであってはならない」というような、一般的な禁止規定を設けている自治体が多くありますが、罰則規定を設けている事例までは見当たりません。

また、選挙と住民投票を同時実施する場合においては、運動期間が重複することから、住民投票の内容と選挙活動の内容が重なる場合の取扱いなどについて留意する必要があります。

**(他の自治体の状況)**

投票運動		自治体名
禁止事項	規定あり	松戸市、川崎市、我孫子市、高浜市、富士見市、逗子市、大和市
	規定なし	広島市、岸和田市
罰則規定	規定あり	—
	規定なし	松戸市、川崎市、広島市、我孫子市、高浜市、富士見市、逗子市、大和市、岸和田市

**論点⑥-4 情報提供のあり方**

## 委員会の意見

**情報提供の具体的方法や提供の期限を設定するか**

先行自治体の例をもとに、次のような項目を設けることにする。

- ・選挙管理委員会は、住民投票に関する情報については、広報その他適当な方法により提供すること。
- ・市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他住民投票に係る情報の提供に関する施策を実施する等、投票資格者に対し住民投票に係る情報を広く提供すること。
- ・情報の提供に際しては、中立性の保持に留意し、公平に扱わなければならない。
- ・提供の期間は、投票告示日から投票日前日までとする。

**(解説)**

この論点は、情報提供の具体的方法や提供の期限を設定するかどうかということですが。

住民投票の実施に当たっては、有権者が賛否両論の主張を十分に理解し、たうえで意思決定できるようにするため、情報提供が不可欠となりますが、情報提供の仕方によっては住民投票の結果に影響が出る可能性がありますので、公正中立な立場に立って情報提供を行うべきことを規定している自治体がほとんどとなっています。

また、自治体によっては、さらに、公開討論会、シンポジウム等の実施などについても規定している例があります。

**論点⑦ 再請求等の制限**  
**同一事案についての再請求を制限するか。**  
**また、制限するとした場合の要件をどう定めるか。**

委員会の意見

**同一事案についての再請求の制限をするか。また、その要件を定めるか。**  
 住民投票制度を作るうえでは、住民投票の乱発を防ぐために歯止めが必要であることから、再請求の制限として2年間は同一案件について請求できないものとする。

**(解説)**

住民投票は、特定の時点・条件のもとに行われるものであることから、社会経済情勢などが変わり、改めて同一事案について発議される可能性があります。こうしたことから、住民投票の乱発を避けるため、再請求の制限を設けている自治体が多くあります。

なお、住民投票が実施されても、住民投票が不成立の場合は、再請求等の制限の対象から除外する自治体もあります。

**(他の自治体の状況)**

再請求等の制限		自治体名
制限あり	2年間	不成立等除く
		特記なし
	既投票事項 投票発議開始事項	

**論点⑧ 救済制度**

救済制度として「異議の申出」の条項を設けるか。

委員会の意見

**救済制度として「異議の申出」の条項設置について**

行政不服審査法に基づく「異議の申立て」の対象とならないことから、条例に制度として「異議の申出」の条項を設けることにする。

**(解説)**

住民投票条例の中に異議の申出の仕組みを設けることも可能です。

ここでいう「異議の申出」は、公権力の行使に当たる行為（行政処分）についての行政不服審査法の規定による「異議申立て」とは異なり、同法の適用がない不服の申立ての方式を指します。

例えば、投票資格者名簿の登録に関する投票資格者本人からの異議、署名簿等に記入した署名を無効とされた署名者からの異議などが考えられます。

**(他の自治体の状況)**

富士見市など特に「異議の申出」の条項を設けていない自治体もありますが、多くの自治体で「異議の申出」の条項を設けています。

