

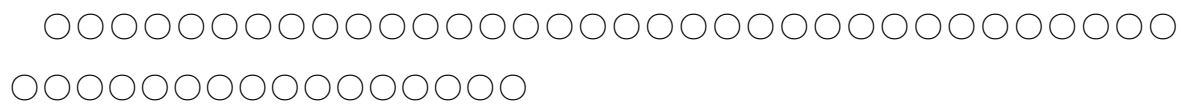
(案)

住民投票制度検討報告書

平成23年9月

松戸市住民投票制度検討委員会

住民投票制度検討の報告にあたって



松戸市住民投票制度検討委員会

委員長 坂野喜隆

目 次

1	住民投票制度検討委員会設置の経緯	1
2	住民投票制度の制度設計に当たっての論点	1
3	住民投票制度の概要と主要な論点の検討内容について	
	論点① 住民投票の対象事項	2
	論点② 投票の請求・発議等	3
	論点③ 投票資格者	4
	論点④ 投票成立要件	6
	論点⑤ 投票結果の取扱い	7
	論点⑥-1 投票期日	8
	論点⑥-2 投票方法	9
	論点⑥-3 投票運動	9
	論点⑥-4 情報提供のあり方	10
	論点⑦ 再請求等の制限	11
	論点⑧ 救済制度	12
4	委員会の会議経過	13
5	資料	
	・住民投票制度の手続きの流れ	
	・論点に対する各市の状況比較表	
	・松戸市住民投票制度検討委員会委員名簿	

1 住民投票制度検討委員会設置の経緯

地方分権の進展に伴い、地方自治体を取り巻く社会経済情勢は大きく変化し、また、人口減少、少子高齢化の進展等によって、地方自治体の行政運営に対する住民の意識が多様になってきています。

地方自治体の運営は、議会と長の二元代表制による間接民主制が基本ですが、間接民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、市政に係る極めて重要な事案や、市民を二分するような政策について、市民の賛否の意思を直接確認し、自治体の意思決定に住民の総意を反映させるための制度を導入することは、「市民が主役のまちづくり」を進めるうえで重要な意義があります。

こうしたことから、住民の意思を確認すべき重要案件が出現した際に、一定の要件を満たせばいつでも住民投票を行うことができるようにする常設型の住民投票条例の制定に向けた検討を開始することとなりました。

常設型の住民投票制度の制度設計にあたっては、学識経験者及び公募市民をもって組織する松戸市住民投票制度検討委員会において、松戸市にふさわしい住民投票制度の制度設計について検討を行うことになったものです。

2 住民投票制度の制度設計に当たっての論点

制度設計に当たっての主な論点として、次の項目について住民投票制度検討委員会において、討論いたしました。

- ① 住民投票の対象事項
- ② 投票の請求・発議等
- ③ 投票資格者
- ④ 投票成立要件
- ⑤ 投票結果の取扱い
- ⑥ 投票期日、投票方法、投票運動、情報提供のあり方
- ⑦ 再請求等の制限
- ⑧ 救済制度

住民投票制度の概要と主要な論点の検討内容について

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・特定地域事項
- (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

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 項 の 権 限 外	票 法 定 住 民 投 票 事 項	定 特 地 域 事 項 ・ 特 定 市 民 ・ 特 定 事 項	内 部 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。

なお、署名期間については、署名数の要件が直接請求の条例の制定・改廃の要件よりも厳しくなっていることや、松戸市の人口規模、面積等を勘案すると2か月が適当である。

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。

※ なお、市長が発議を行う要件として、議会との協議を設けるべきであるという意見が、一部の委員から出ている。

(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
松戸市	18歳以上	18歳以上	永住者・特別永住者	登録制 (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。

広く住民の意思をくみ取るためにも、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、条文上は「市」という包括的な表現とし、具体的には住民、議会、市長のいずれをも対象とする。

※ なお、住民は尊重義務の対象とすべきではないとの意見が、一部の委員から出ている。

(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
市(広い意味)	松戸市
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

請求・発議から30日～90日の間に住民投票を実施し、この期間の間に国政選挙や地方選挙がある場合は、住民投票に係るコストを考慮し、同時実施を選択することも可能とする。

(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	松戸市(この間に選挙がある場合は同時実施可とする) 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自治体はほとんどありません。

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	野田市
	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。

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 広島市、我孫子市、高浜市、富士見市、逗子市
		特記なし 松戸市、岸和田市、大和市
	既投票事項 投票発議開始事項	川崎市

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。

住民投票制度検討委員会での検討経過

第1回 議事概要

1 日時

平成23年2月16日(水)
18時30分～19時30分

2 場所

松戸市役所 新館5階 市民サロン

3 議題

(1) 委員長の選出及び副委員長の指名

学識者委員から坂野 喜隆委員が委員長に就任した。また、委員長の指名により、小倉 純夫委員が副委員長に就任した。

(2) 会議及び議事録の公開について

会議及び議事録は原則として公開することとした。

(3) 資料説明

事務局が配布した参考資料の説明をした。

(4) 今後のスケジュール

本会議の開催時間は、18時30分からとし、第2回会議は3月30日、第3回会議は4月25日に決定した。

(5) その他

① 委員から次の書類を提供してほしいとの発言があった。

- ・常設型の住民投票条例の制定に伴うメリット・デメリットをまとめた資料
- ・他市の住民投票条例

② 委員長から、各会議毎に、事務局から配布資料の説明をしてほしいとの発言があった。

第2回 議事概要

1 日時

平成23年4月25日(月)
18時30分～20時30分

2 場所

松戸市役所 議会棟3階 特別委員会室

3 議題

(1) 住民投票の対象事項について(論点①)

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。

- ・基本的には、どちらにしても大きな違いはないが、住民投票条例を作り、広く市民に対して意見を求めるのであれば、できるだけ窓口を広くした方がよい。そのうえで、住民投票にそぐわない事項を除外すればよい。(委員)
- ・近隣市町村を見てみると、我孫子市はポジティブリスト方式を採用しているが、その他のほとんどの自治体は、ネガティブリスト方式であり、ポジティブリスト方式を採用している自治体は少ない。(委員)
- ・ポジティブリスト方式を採用した場合、我孫子市を例にすると、「市の実施する特定の重要施策」に該当するかどうかは、行政側が判断することになる。そのため、住民投票の対象事項であるかどうかの判断が非常に恣意的になる可能性があり、行政裁量の範囲が広がる。(委員長)

(2) 投票の請求・発議等について(論点②)

① 住民のイニシアティブによるのか、議会や市長が請求・発議するのかについて

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。市議会と市長は、住民に比べて十分に法律により与えられた公的な権限があるので、特に発議の要件については厳格にすべきである。

・住民投票が必要になる場合は、市長と市議会の意見が対立しているケース、あるいは、市長や市議会の政策に住民の声が反映されていないというケースなどが考えられる。(委員)

・今後、住民投票の結果を拘束とするか、非拘束とするかの議論をする必要があるが、もし、仮に、非拘束とし、住民、市議会、市長の3者に尊重義務を求めることを考慮すると、発議は住民だけでなく、3者に認められた方が尊重義務に繋がると思う。(委員)

・市長の住民投票の発議に議会の同意が必要

とした場合、市長と市議会の意見が対立しているときは、市長が市議会の同意を得られないため、住民投票の発議をできず、市長に発議を認めた意味がなくなってしまうという意見もある。しかし、市議会にそういうかたちで関与させるとするのは、市民が見ることができ公の場で議論がなされるので、結果的に、住民投票が行われなくても、その審議の経過を市民に見てもらうことに意味はある。(委員)

- ・住民が声を上げ、その意思を表明することは、実際には難しいので、モニタリング(住民の声を拾いあげること。)をして市議会が、住民投票条例に基づき、住民投票を実施することも手段としては、有効である。(委員長)

② 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あることから、住民発議に必要な署名数は、有権者の1割を妥当とする。

- ・今、地方自治法を改正し、住民投票制度を法制化し、投票結果に法的な拘束力を持たせること、投票できる年齢等の要件といった基本的な事項を地方自治法で規定することが想定される。今後議論していく過程で、地方自治法の改正内容が具体化されてくれば、それを踏まえていかなければならない。(委員)
- ・ある程度要件を緩めることで、住民投票が濫発され、物事がなかなか進んでいかない事態も想定される。(委員)
- ・住民自治の観点から、住民の意見は十分に出すべきという見解もあるが、憲法、地方自治法上では、間接民主制が原則であるので、住民投票は、間接民主制の補完にしかなりえない。署名数の要件についても、市民の代表である、市民が選んだ議員が決めるというのが、一般原則である。そのため、本委員会は、市長に答申を出して、市長は、

その答申を受けて条例を市議会に提出し、市議会が、その要件について判断することになる。(委員長)

(3) 投票資格者について(論点③)

① 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、概ね18歳以上に投票資格を認めるべきである。

- ・住民投票の結果を、拘束型にするのか、非拘束型にするのか、という議論と係ってくる。例えば、拘束型を前提にすると、法令との整合性の観点から考えなければならぬが、非拘束型を前提にすると、18歳以上、又は少し考え方を広げ、これから先の5年、10年その地域で暮らし、働くということを検討すれば、16歳以上に投票資格を認めることも考えられる。(委員)
- ・投票資格者を、20歳以上で日本国籍を有する人と定義すると、現行の公職選挙法の投票資格者と一致するので、現行の公職選挙と同程度の経費で住民投票を実施できる。公職選挙法と異なる投票資格を認め、その範囲を広げれば、広げるほど、経費がかかり、それだけの負担を市が伴うことになる。(委員)
- ・大和市が住民投票の資格を16歳以上にしたのは、高校生にプレゼンをさせたところ、そのプレゼンがとてもよくて、その地域のことをよく考えていたから、という話を聞いた。そのことを考えると、松戸市の高校生のレベルがどうなのかを検討する必要もあるのではないかと。(委員長)

② 外国人を含めるのか?

定住外国人については、次回、きちんと定義を踏まえたうえで、議論をする。なお、次のような意見があった。

- ・政策判断に関することを外国人も含めていいのか、逆に言うと、公務員にしてよいか

という議論に重なるため、川崎市、東京都ではさまざまな判断がある。そういったことも踏まえて考えていくべきである。重要な政策判断にどこまで、外国人も入れるのか、という問題もある。(委員長)

・外国人は、永住であれば、その地域で生活していることから、市と密接な関係があるので、外国人登録法に基づいて、永住外国人を含めてもよいと考える。(委員)

・外国人も、市民であることには変わりはないので、投票資格を認めることも、根拠が無いわけではないが、市民のひとりとしてどれだけの権能を与えるかという問題であるので、外国人をどのように位置づけるかは、やはり、自治体自らが決めればよい。(委員)

・ある程度定住して、松戸市のことについて理解をしている人であれば、外国人であっても、市民として、松戸市の重要な事項に参加させる姿勢を認めるという方向でよいと思う。(委員)

(4) その他

① 検討委員会開催について、8月までに予備日を含め8回予定していたが、震災の関係で3月開催予定であった2回目の会議を延期し、1回ずれ込んでしまったので、今後、1回の開催時間を30分ないしは1時間延長して開催するようにして1回分の開催を補完することにする。

② 本委員会に関しては、今後、議論していく途中に、一度決定したことについて、再度検討を要することも想定される。そのときは、一度決まったものということではなく、より良いもの作っていくためにも、再度議論をしていきたい。(委員長)

③ 次回に議論を持ち越した件は次のとおりである。

- ア 議会、首長の住民投票発議の要件について
- イ 永住外国人について

第3回 議事概要

1 日時

平成23年5月23日(月)
18時30分～21時00分

2 場所

松戸市役所 議会棟3階 特別委員会室

3 議題

(1) 投票の請求・発議等について(論点②)

① 議会の住民投票発議の要件について

議会の発議は、地方自治法に定める議案の提案要件である議員定数の12分の1以上より厳格にし、10分の1以上(松戸市の議員定数は44人であるので、5人以上)の賛成を得て提案され、出席議員の過半数の議決をもって決せられるべきである。

・地方自治法は、市長と議会が対立した場合の解決手段として、再議又は不信任等の制度的担保をしているが、議会に住民投票の発案権を認めることは、それと違うものを持ち込むことになる。間接民主制の下では、議会は、審議をし、決定するのが本来なので、議会からは、それは自分たちの仕事だろうというあつれきが、議会と長との間に生じないか心配である。また、実際の運用を見て、理想的に運用されない場合は、制度改正ということもあり得る。(委員)

・市長が議会と対立する場合に、市長の意見が議会を通らないので、市長が住民投票を実施して住民の意見を聞こうということは想定されると思うが、逆に、議会が住民投票をやろうということは、実際にはあるのか疑問である。議会が住民の意思とかい離することはあり得ると思うが、議員は住民を代表し、住民の声を把握し、それを反映させるのが、本来の仕事であるので、住民投票をしなくても、議員は、議会で堂々とその意見を通せばいい。それが間接民主制の基本である。(委員)

・二代表制である以上、首長と議会に対等に武器を与えるべきである。首長に住民投票の発議権という武器を与え、議会にはそれを与えないというのは、バランスを欠く。(委員)

・首長と同様に、自分たちの考えを強固にする

ために、住民の意見を聞いたほうが良いという
ことで、議会が住民投票を実施することは、
一般的に民主主義ではあり得る。間接民主制
と矛盾はしているが、外国では、そのように
行われていることも事実である。(委員長)

② 首長の住民投票発議の要件について

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。

- ・本来、二元代表制においては、大統領制と同
じなので、議会と首長の関係は対等であり、
議会に与党と野党は存在しない。しかし一般
的には、与党会派、野党会派という言葉を使
うので、その部分では、非常に長の権限が強
いということを表していると言われている。
(委員長)

- ・本当に、議会の同意等の歯止めを掛けなくて
良いのか、理念的には問題があると思うが、
今の松戸市の状況を考慮すると、歯止めを掛
けることは、住民投票の制度的な意味も無く
なってしまう。そういう前提であれば、歯止
めを掛けずに一度やってみるのは、一つの試
みであるかもしれない。(委員)

- ・川崎市では、市長が発議をしようとするとき
は、議会と協議をし、議会の議員の3分の2
以上の反対がある場合は、住民投票を実施し
ないという規定になっている。川崎市のよう
に住民投票不実施の要件を厳しくするのであ
れば、市長に対し議会がけん制をし、協議を行
うことは、魅力的なものだと感じる。(委員)

(2) 外国人を含めるのか？(論点③)

外国人については、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、公職
選挙の有権者でないことから、新たに抽出す
るためのコストや手間がどの程度かかるかとい
う問題がある。そのため、市民に占める外国人の
比率割合と抽出経費の関係や制度的な対応策を
考える必要はある。永住外国人については含め
る方向で考えるが、再度これらの数値を見て決
することとする。

- ・そこに住んで、働いて、学んで、ということ

で、市、そこでの街づくりに何らかの形で関
わっているという考え方をとるとすれば、外
国人には、その資格を認める方向で考えて良
い。(委員)

- ・永住外国人の中には、長年日本に居住してい
るにもかかわらず、ほとんど日本語を話せな
い、日常的な会話さえ難しいという状況の人
もいるので、果たして、住民投票制度ができ
たとしても、投票されるか疑問に思う。永住
外国人の全員がこのような人とは限らないし、
市政への意識が高い人もいるが、投票率等の
問題も考慮すべきである。(委員)

- ・定住外国人の場合は、外国人登録の更新があ
るので、永住外国人に比べると、松戸市に定
着する人はどれくらいいるのか疑問に思う。
1年で帰国する場合、あるいは3年で在留期
間が満了し、帰国する場合もあり得るので、
定住外国人ではなく、永住外国人に絞って投
票資格を認めた方が良い。(委員)

(3) 投票成立要件(論点④)

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
義務を課す以上は、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。

- ・一般的に、他市では、投票資格者数の2分の
1以上の投票者数を成立要件としているが、
松戸市の場合は、人口、最近の市議会議員選
挙及び市長選挙の状況を考慮すると、2分の
1としてしまうと、なかなか成立することが
難しいが、少なくとも3分の1以上でない
と投票結果を尊重する意味がなくなってしまう。
(委員)

- ・成立要件については、これまでの各種の公職
選挙の結果を踏まえつつ、また、住民投票に
かける案件が、市のこれからの運営について
重要な案件であり、住民の意思を問う性質の
ものなので、要件を投票資格者数の2分の1
以上として良いのではないか。ただし、不成
立でも開票を行う必要がある。(委員)

- ・例えば、投票結果として50%が賛成の場合
に、投票率が10%であったとき、50%

だったときの受け止め方は違う。そうすると、投票の結果というのは、投票率を含めて賛成が何票、反対が何票、生のそのデータそのものが投票の結果なので、その全体として考慮してもらえればいいことである。仮に、投票率30%を投票成立要件として設けると、29%では成立せず、30%なら成立するといったように、必ず線を引くことになる。せっかく経費をかけるので、生のそのデータそのものを尊重してもらい、ということで十分である。(委員)

- ・投票成立要件と、投票結果の取扱い、関連するものなのだろう。住民投票を実施する以上は、投票結果を尊重することになる。成立要件を設けることにより、ボイコット運動も懸念されることもあるので、成立要件はあえて設ける必要は無い。また、費用として平成22年6月に実施された松戸市長選挙の予算額が約1億1200万円であり、さらに18歳以上の人、外国人も投票資格者に含めるとなると、これ以上の予算が必要になる。それを、成立要件がないから駄目だよ、というのはもったいないので、実施する以上は、成立要件をクリアしなくても、あるいは設定しなくてもその結果を尊重する扱いの方が現実的である。(委員)
- ・仮に投票率が20%である場合、80%の人は投票しないことになるが、投票しないことについて、関心がないという意思表示かもしれないし、それともどちらでも良いという意思表示かもしれない。日本の選挙の投票率が低いことは、悪いように言う人もいるが、逆に言うと、信頼していることもあるだろう。(委員)

(4) 投票結果の取扱い(論点⑤)

① 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。

- ・直接請求、あるいは住民投票で、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。実際に外国では、イニシアティブが法的拘束

力を持つ場合がある。有名なのは、「納税者の反乱」と呼ばれたもので、1978年に、財産税の税率を引き下げる内容のプロポジション13が、カリフォルニア州で住民投票を経て、可決された。ところが、日本では、間接民主制を基本にしているのだから、そういった法的拘束力を基本的には否定することが一般的である。そうでないと、間接民主制の補完ではなく代替ということになってしまう。そのため、法的拘束力ではなく、事実的な拘束力であり、尊重義務ないしは最大尊重義務という言葉が一般に使われている。(委員長)

- ・尊重義務を規定するかどうかにかかわらず、条例を定めて住民投票を実施するので、それは一定の尊重の対象になるのは当たり前である。ただし、各自治体とも、尊重義務をうたっているのだから、あえて、この条例から尊重義務をはずすことはない。(委員)
- ・投票の成立要件と投票結果の取扱いについては、セットで考える。投票結果の取扱いは、投票率と得票率との関係から、投票数、投票資格者総数に対する割合に、例えばその多寡によって、受け止め方の意味が違ってくる。それについては、技術的にいろいろ、数字的な絡みで問題があるが、今回の制度の中に、例えば、投票資格者総数に対する割合が2分の1の場合の尊重義務と、その割合が3分の1の場合の尊重義務とを区別して明記しても良い。(委員)

② 尊重義務の対象は。

尊重義務を課す対象は、「市」という包括的な表現とし、具体的に市民、議会、市長のいずれが対象となるかの解釈については、市長、議会の判断に委ねたい。なお、「市」に、市民、議会、市長が含まれるという意見、議会と首長が含まれるという意見、市長だけであるという意見の3つがある。

- ・どこまでその義務が生じるかということになると、住民も議会も市長も全てに平等に、と考えると、すべてに義務を課すべきである。(委員)

- ・法的拘束力はないものの、経費をかけ、条例で定めて、みんなで討議をしたうえで住民投票を実施する以上、その賛成、反対の結果は尊重されなければいけないし、基本的にそのとおりにやらなければ、実際には、物事が進まないだろう。(委員)
- ・事実上の拘束力があって、投票率がなくて、そのかなりの差で過半数をとったということであれば、議員も首長も尊重し、これを考慮して政策を実施することになる。尊重義務の内容は、事実上考慮するという程度あるいは事実上の拘束力であり、議会、首長としては、政策を実施するにあたり、住民投票の結果を一応考慮するという程度である。(委員)
- ・住民投票をする制度をなぜ作ったのかを考えると、市民は尊重しなければならないという議論はあるが、ただ、わざわざ尊重義務を明記する意味は、議会や市長に対して、そういうものをきちっと考慮してほしい、つまりある程度の事実上の拘束力を持たせることである。だから、議会と市長は、あえてそれを明記するべきであり、市民はあえて規定するべきではない。(委員)

(5) 投票期日 (論点⑥-1)

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。

- ・国政選挙、地方選挙と同時に実施するののかの問題は、公職選挙法の関係がある。公職選挙法では投票資格者は20歳以上の日本人になっていて、改めて、18歳以上の者、外国人を投票させるためには、新たに投票所を設けなければいけないので、経費的な問題が出てくる。(委員)
- ・請求・発議から住民投票の実施までの期間をあまり長くすると、住民の関心が薄れてしまう。(委員)

(6) 投票方法 (論点⑥-2)

投票結果に解釈の余地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。

- ・二者択一がはっきりしていて良い。どちらでも良い人は白紙で投票するか又は棄権をすればよい。(委員)
- ・一般的に、アンケートでは条件付のイエス、条件付のノーということもあり得るので、そのような選択肢も用意したうえで、そのような意見を受け止めるという場合もある。原則は二者択一としたうえで、その必要に応じて3以上の選択肢から一つを選択する形式も、余地として残しておくのも良い。(委員)
- ・二者以外の第3の結論も確かにあり得るが、それを選ぶのは、議会と長に任せればよい。それは、様々な議論を経て出てくるのだろう。(委員)
- ・3以上の選択肢から一つを選択する形式も一つの方法ではあるが、投票結果を解釈される可能性があり、疑問を残す結果になるだろう。また、原則二者択一、必要に応じて3以上というのは、どういう場合に3以上とするかの判断が非常に難しい。それを市長が認めたときと規定する場合、市長が恣意的にその判断をしてよいのかということもあるので、賛成か反対かを確認する形にすべきである。(委員)

(7) 投票運動 (論点⑥-3)

投票運動は自由としたうえで、一般選挙の選挙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。

- ・一般選挙の選挙運動期間中に住民投票運動を規制しない場合、公職選挙法では選挙運動の戸別訪問をできないが、住民投票運動の戸別訪問はできてしまう。実際には、選挙運動と住民投票運動との区別がつかない。(委員)

(8) その他

検討委員会の開催予定について、第4回は6月13日、第5回は7月25日、第6回は8月22日とする。

第4回 議事概要

1 日時

平成23年6月13日(月)
18時30分～21時00分

2 場所

松戸市役所 新館7階 大会議室

3 議題

(1) 外国人を含めるのか(論点③)

日本人の投票資格については、18歳以上の者であることを確認したうえで、外国人の投票資格については、判例では、外国人の永住資格者に関しては、地方自治体が参政権を認めてもよいことになっているので、18歳以上の永住者及び特別永住者であることとすべきである。そのうえで、①、②、③の論点については次のとおりとする。

① 外国人の居住期間の要件について

公職選挙法による地方選挙の3ヶ月以上の居住要件が妥当であるかどうかについて議論はあるものの、住民投票と地方選挙を比較した場合、地方選挙の選挙権の行使の方が重要であるので、そのバランスを考慮し、ここでは、公職選挙法に準拠し、住民投票の居住要件は3ヶ月以上とする。これを前提としたうえで、日本人と外国人を区別する理由はないので、外国人の居住要件は3ヶ月とする。なお、公職選挙法で3ヶ月以上の居住要件を定めた経緯は、実際に制定当時は頻りに住民票を移すことを想定していなかったため、選挙人名簿の登録に一定の時間がかかるという手続き的な問題に限定していたというのが事実のようである。

- ・投票資格を考えたときに、実際にその地域に愛着を持っているとか、あるいは、その地域のことを知っているとか、そういったことも考慮しても良い。その地域における居住期間を1年、2年、3年にするかは別にして、3ヶ月よりもう少し長く設定してもよい。(委員)
- ・定住外国人ではなく、永住、特別永住外国人であれば、日本人と同視できるので、引

き続き3ヶ月以上の居住要件でよい。ビザの関係で、1年又は2年で帰国する人もいるので、定住外国人に投票資格を与えるのであれば、少なくとも3年以上の日本における居住要件が当然である。(委員)

② 登録制について

外国人登録法に抵触するかの問題及び個人情報保護の問題をクリアし、外国人に積極的に市政に関わっていく意思表示をしてもらうためにも、登録制を採用すべきである。また、政策的な判断になるが、登録手続きの煩雑性、費用を考えると、登録した効力を継続して認めるものとする。

- ・外国人登録法では、法律に基づく国又は自治体の事務については開示できると規定されているが、この法律による事務の中に、こういう条例に基づく事務も入るのかどうかの解釈問題である。形式的な意味で、条例は法律とは違うという考え方もある一方、実質的には、民主的な手続きで憲法上の根拠規定に基づいて、自治体が制定しているので、法律と同一のレベルのものであるという考え方もある。解釈が固まってない場合、あとは政策の問題であって、違法と言われていないので積極的にすることもひとつの見解であるが、危ないことは避けた方がよいので、登録制を採用すべきである。(委員)

- ・登録制にした場合、しない場合、登録制を前提として、その効力を単発にするのか、継続にするのか。どちらにしても、興味がないければ、投票を棄権するし、登録もしない一方、興味があれば、登録してでも投票をすることになる。結果的にはそんなに変わらない。(委員)
- ・手続きの煩雑性を考えると、日本人と同じように、登録を継続させて、市外に転出、転居した場合には、登録から削除する方法もある。(委員)

③ 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。

- ・他の自治体を見ても、外国人の欠格事由を規定したものはなく、技術的に難しい。外国人が犯罪者か、前科を持っているのか、そういうことは全然わからない。その当該国の大使館等に照会すればわかるかもしれないが、そういう煩わしいことはできないので、実際には無理である。(委員)
- ・外国人の人権については、入国の自由はなく、日本国が裁量を持っているので、基本的には入国した段階で、信用はしていることになる。入国の自由は、外国人には制約されているので、そこで信じるしかない。(委員長)
- ・選挙権の場合も、犯罪を犯したから選挙権がない訳ではなくて、公職選挙法違反等の一定の事由があって、選挙権が一定の期間停止されているだけである。外国人の場合には、そのような制度はないため、余計に規定することが、難しい。(委員)

(2) 情報提供のあり方(論点⑥-4)

① 情報提供の方法について

選挙管理委員会は、告示、広報等で正確な情報を提供し、市長は、保有する行政情報を公開し、公開討論会、シンポジウム等を実施し、中立性、公平性の保持に留意したうえで、情報提供に努めるものとする。

- ・情報提供の方法として、情報をIT化し、WEB上で公開することも重要である。特に若い世代の人は、広報紙よりWEBの方に親しみがある。住民投票の投票資格を18歳以上としたので、その年代にも関心を持ってもらうためにも、様々な電子媒体を利用してほしい。(委員)
- ・選挙管理委員会は、事務的な手続き上の説明しかできないので、発議した人が説明するのが一番分かりやすいかもしれないが、それがひとつの誘導になる可能性は十分にある。もし、市長が発議したら、市長に説明させるのは、問題がある。当事者自身であるから、本来であれば、第三者委員会、検討委員会をつくり、そこに、市長や議員

が入り、説明させるのが一番いい。また、公平・中立をどのように保つのかは難しい。公開討論会で、賛成派と反対派で議論をして、どちらがよいのか、市民に見てもらうのが一番よい。(委員)

- ・発議した人が情報提供する場合、その人に意図的なものがなくても、一定の結論が正しいと思っているので、その思いが反映され、公平性に欠けてしまうことは仕方がない。公平な情報提供が必要不可欠であるのは間違いないし、それを制度化することは構わないが、公平な情報提供が事実上可能かと言えば、それを完璧に中立性を担保するための仕組みはあり得ない。それであれば、住民投票の活動を自由に行っているため、そこで、色んな意見を言ってもらおうかたちで、結果的に公平性を担保してもらおうしかない。そのために運動を自由にする。(委員)
- ・誰が発議するのかによって、確かに中立なのかの議論はあるが、それはやり方によっては、例えば、選挙管理委員会がまず正確な情報を提供し、自由な討論や投票活動によって、その具体的な公平性、中立性については担保できる。具体的に、新しい委員会を作って担保しなければならないかと言うと、そこまでは必要ない。選挙管理委員会があるので、それを利用して、多治見市の条例のように、公平性、中立性を担保できる規定にしておけば十分である。(委員)

② 提供の期間について

住民投票をしようとする署名集めのときから、情報が出尽くしている。市民の間でその問題が大きく取り上げられているから、住民投票が行われるのであって、情報はすでに氾濫している状態である。だから、投票告示日から前日までの間を、提供の期間として設定すれば十分である。

(3) 再請求等の制限(論点⑦)

他市の事例、社会経済情勢の変化、少なくとも4年毎に市議選も市長選もあるので、そこで、事実上その問題を取り上げること等を考慮し、2年間の制限を設けるべきである。

- ・川崎市のように、一度住民投票を行ったものは特別な事情がない限り行わないのは、理屈のうえでは正しい。ただし、そうすると、特別な事情は何かという問題になるので、それであれば、期間で限定したほうがよい。1年も理屈のうえではあり得るが、1年では、発議し、住民投票を行うということになると、毎年、同じ問題が繰り返される。1年では短く、市長と市議の任期が4年なので、2年以上、4年以下が妥当である。(委員)
- ・署名を集めるのは大変な作業である。それだけのエネルギーを使って署名をして、駄目だったから、もう一回ひっくり返すことは、投票結果が大きく離れていれば、だれも署名しない。経済情勢がガラッと変わるのであれば、再請求が考えられるが、そんなに変わっていないのに、乱発するのは、個人の横暴な主張である。あとは、議会と市長が激しく対立して、モラルがないとなった場合はあり得るが、常識的に考えて、あり得ない。期限を設ける必要はない。松戸市民、市長、議員の常識で考えれば、乱発はあり得ない。(委員)
- ・現実的に、乱発の可能性が大きい訳ではない。ただ、制度を作る以上は、それに対する手当もしておかなければならないことも、立法の際の心構えである。だから、無理に期間を長くすることもないが、少なくとも2年程度は歯止めを掛けておくべきである。(委員)
- ・人口が100万人以上の川崎市のように、人数が多いことは、住民投票の実施に非常に大きいエネルギーが必要なことは事実である。人口が5万人、4万人の市では乱発はあり得るかもしれないが、100万人、50万人の市では、お金もエネルギーも大変であるので、乱発はあり得ない。(委員)
- ・住民投票条例をつくって、実際にその効力が破られることは、非常に危険である。そのため、法技術的に2年なりの期限を設けて、この条例の地位、権威を高める役割もあることを補足する。(委員長)

(4) 救済制度 (論点⑧)

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。

- ・参考例のように、投票資格者名簿の登録に関する異議、あるいは署名簿への異議について認められてしかるべきである。条例制定請求権については自治法にも同じような異議の申出制度があり、それを参考に準用するようなものであればいい。(委員)
- ・名古屋市においても、市議会の解散請求の署名簿に関する異議の申し出があつて、よくテレビで放映されていた。当然そういう異議を申し立てる人が出てくる可能性があるのも、それをどのようにして担保していくかを考えると当然必要である。(委員)
- ・一般的には行政庁の処分不服があれば行政不服審査法による不服申し立てをして、あとは行政訴訟をすればよいので何も条例に規定しておく必要はない。しかし、住民投票は果たして個人の権利利益に関係があるものなのかどうかという問題があり、個人の自分のための利益のためにやるのではなくて公益のためにやるということになると、通常の訴訟手続きでは争えないという考え方がある。一方では、この場合、本当に個人に権利利益に関係ないかという点、これは法律的には難しい問題である。特に投票資格者名簿に登載されないと投票権を行使できないので、個人の権利利益と関係があるという考え方にもなる可能性もあり、要するに法律的に明確ではない。それであれば、条例できちんと規定して、この手続きルートをはっきり決めておけば、不服があるときにこのルートで争ってもらえると、そういう意味でもこれは置いておいた方がいい。(委員)

(5) ネガティブリストの具体的な除外事項 (論点⑨)

ネガティブリストの具体的な除外事項として、「市の権限外事項」、「法定住民投票事項」、「特定市民、地域事項」、「執行機関の内部事項」、「金銭納付額の増減」、「住民投票不適当事項」を規定するべきである。

- ・地方税の賦課徴収、分担金、手数料につい

ての問題を除外事項の本文に入れておかないといけない。これは直接請求でも除外されているので、やはり住民投票の中でも対象外にしておかないと、制度の濫用というよりも、他の制度との整合性との問題もある。(委員)

- ・川崎市で、特定の地域のときにイメージしていた典型的なものは、学校の統廃合である。一定の学区に着目するとその利便性となるものの、そのとり方で、特定の学校の統廃合という問題なら特定の地域であるが、例えば市が一般的な施策として学校の再配置というような、全体の施策をやるうとしてその一環としてそれが問題となっているということならば別に特定の地域ということにはならないという捉え方をしていた。だから、必ずしも区単位だからどうこうということではなく、個別事案ごとという発想であった。(委員)
- ・発議の仕方でもどちらにも解釈できるというのは、できるだけ排除した方がいい。基本的には明確に立法者の意図がはっきりできるもの、解釈によって特定地域の問題である、あるいは特定地域の問題ではない、そこでまず問題が紛糾するだろうし、そこはきちんとそういう問題は避けて通るべきである。(委員)
- ・同じ問題が解釈によってネガティブリストに引っかけるとどうかと言っているのではなく、問題設定の仕方を特定の地域のみの問題として設定しないようにしてくださいということを決めるという意味である。結果的に同じことになるかもしれないが、全市民の住民投票に付す以上はきちんと問題設定の仕方として、自分たちだけのことでなくて、みんなのためだという問題設定をしてくれなくては困るということなので、置いておいた方がいいということである。(委員)
- ・特定地域の問題を限定できれば一番いいが、その判断は発議のときに決まってくると思うのでなかなか限定はできないのではない

か。産業廃棄物処理施設の設置の話はその地域だけでなく市民全体の、市の政策上の問題になるので、必ず影響してくるはずで、住民投票にふさわしいということはある。それから考えるとやはり発議の仕方が問題になる気がする。(委員)

6 その他

現在、総務省において、地方自治法を改正し、地方税の賦課徴収等を直接請求の除外規定から削除しようという動きもあるので、もしそうなった場合にどういう扱いにするかもできれば検討してもらうために、次回資料を配布することになった。

第5回 議事概要

1 日時

平成23年7月25日(月)
18時30分～21時00分

2 場所

松戸市役所 新館7階 大会議室

3 議題

(1) 住民投票の対象事項(論点①)

資料1の論点①の2ページの表の対象外とする事項について、松戸市が、特定市民・地域事項の欄には○があり、特定地域住民等の権利侵害の欄には○がないことから、松戸市は特定地域住民等の権利侵害をネガティブリストの対象外とするのか？

川崎市は、ネガティブリスト方式を採用して、特定地域事項と特定地域住民等の権利侵害を分けて、両方とも対象外とする事項としているが、松戸市は、特定市民・地域事項の意味を包括的に捉えて、特定地域住民等の権利侵害も含まれることとする。

(2) 投票の請求・発議等(論点②)

① 住民発議の署名の収集期間は、どの程度必要か？

条例の制定・改廃の直接請求の署名の収集期間が、地方自治法施行令では、市区町村は1か月、都道府県では2か月になっていること、松戸市の人口が約50万人であること、住民投票の発議の必要署名数が約4万人であること、松戸市の面積等を、総合的に考慮し

て、2か月が妥当である。

- ・署名期間を1か月と規定している自治体が多いので、それを参考にする考え方もあるが、住民投票条例を作る以上は、使われて初めて意味がある。(委員)
- ・住民投票条例を定めている他の市のうち、松戸市並みに人口が50万人という規模の自治体は少ない。多くの市は10万人前後であり、その10分の1は約1万人であるので、それらの市では署名期間は1か月で十分である。(委員)

② 地方自治法施行令は、直接請求に係る署名を集められない期間として、選挙の期間中を規定しているが、住民投票の署名においても、その期間を除くか？

住民投票条例の趣旨から考えると、間接民主制の根幹たる選挙に悪影響を及ぼすべきではないことから、選挙の期間中は、署名活動期間から除くこととする。

(3) 尊重義務(論点④)

資料1の5ページの論点④投票成立要件に対する委員会の意見について、「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」と記載されているが、他の自治体では、尊重義務を認め、成立要件を設けているところもあるので、成立要件を設けるかどうかと尊重義務を認めるかどうかは、関連することに間違いないが、必ず結びつくかどうか、論理必然的な問題ではない。そのため、尊重義務には触れずに「成立要件は設けるべきではない」と言い切るか、あるいは「市民の意見をなるべく拾う、モニタリングをする、あるいは、尊重するために、成立要件を設けるべきではない」とした方が、表現としてよい。

(4) 投票結果の取扱い(論点⑤)

今までの議論では、尊重義務を課す対象は、「市」という包括的な表現とし、具体的に市民、議会、市長のいずれが対象となるかの解釈については、市長、議会の判断に委ねることとしていたが、条文だけ見ると、市行政のみのようにとられかねないので、逐条解釈のところ、

「市」とは、市民、議会、市長であって、ここ

では、市民に対して責任を負うことも意味するということをもって、委員会の総意とする。

- ・住民投票を実施することは、住民の意思を行政と議会に反映させる趣旨であるので、行政である市及び議会は尊重しなさい、ということも明記しておく意味がある。(委員)
- ・住民投票の結果と反対する意見を持つ住民に対しても、その結果を受け止める対象であることを明確にし、広く全体に網羅的に、住民も議会も市長も全部、歩調を合わせる意味でも、住民もどこかで明記しておいた方がよい。(委員)

これは基本的な考え方の問題である。住民投票条例の目的、機能が、住民と一体となって市政を運営していく、という考え方もある一方、主権者たる住民が、権力を行使する長と議会に対して一定の制約を課すのが、本来の目的とする考え方もあるので、住民に尊重義務があるのは、違和感がある。具体的に住民に尊重義務を課したから、住民が不利益を被るとか、そういうことではない。(委員)

(5) 投票期日(論点⑥-1)

国政選挙等が間近であり、住民投票との同時実施が困難なときの例外を設けるべきか？

選挙によっては、選挙の準備のための事務量、投票所の設置又は人員の配置上の問題から、住民投票との同時実施が難しい場合も想定されるので、条例上は、実務を行う者が、単独実施又は同時実施を選択できるように何も書かない方がよい。ただし、そのコストに関しては、できるだけ削減する方向で考えてもらいたい。

(6) 委員長が、事務局に対し、今までの論点の検討結果について、再度検討してもらいたい事項等があれば挙げてほしいと述べ、次のように事務局から質問が提示され、議論が行われた。

① 住民投票の対象事項(論点①)

会議資料4の総務省の地方自治法の一部を改正する法律案について、条例制定・改廃請求の対象から地方税の賦課徴収等を除外している規定を削除する、と記載されていることから、会議資料1の論点①住民投票の対象事項の除外事項(5)の部分、このまま入れておくべきか？

現時点においては、地方自治法の改正時期も未定であることから、現行の規定との整合性をとり、条例上は、ネガティブリストの除外事項に地方税の賦課徴収等を記載しておくこととする。

将来的な地方自治法の改正が問題であれば、除外事項の中から、地方自治法を引用してこれを除外する、地方自治法で直接請求の対象外となっているものは対象外とすると規定していれば、地方自治法が改正されれば自動的に除外されるので、そういう方法も技術的にはある。基本的には地方自治法との整合性はとるべきである。

② 投票の請求・発議等について（論点②）

投票の請求・発議等において、議会が請求する場合は、10分の1以上の賛成を得ての提案で、議員の過半数の議決が必要であるが、市長は単独の発議が認められているため、要件に、均衡を欠くおそれがないか？

市長の発議に対し、制限を課す意見の委員が3人、制限を課さない意見の委員が5人であるので、基本は制限を課さないこととし、議会に事前協議を行うという考え方を、附帯意見として付けることとする。

- ・市長の発議のところでは、川崎市の議会との協議が重要な部分であると考え。市政の混乱をある程度招かないための歯止めとして協議をした上で市長が発議をすることが、重要である。そうでないと、市政が、いらぬかたちで、混乱する可能性があり、現実にそのようなことが日本国内でもあったので、そういうことは、十分に考慮しておかなければならない。（委員）
- ・理念的に考えるのか、現実的に考えるのかによる。もともと、議会の同意又は協議が必要とするのは、市長と議会が対立した場面であり、そのときにどうするのか、という問題である。こういう制度を安定的に運営していくためには、首長と議会が協議するなり、同意に基づいてやっていく川崎市のやり方は、評価できる。しかし、それでは現実に機能することは難しい。逆に、議会の同意又は協議を不要とした場合、首長が権限を濫用する心配はある。ただ、それ

は選挙を通じて是正していくことも、ひとつの考え方である。議会に発議権を認めるのであれば、首長に認めざるを得ず、首長に認めるときに、首長に制限を課すことは、少しバランスを欠くことになる。（委員）

③ 投票結果の取扱い（論点⑤）

投票結果の取扱いにおいて、投票率が非常に低い場合であっても、尊重義務が発生することになるのか？

住民投票が成立している段階で、尊重義務は発生していると考え。

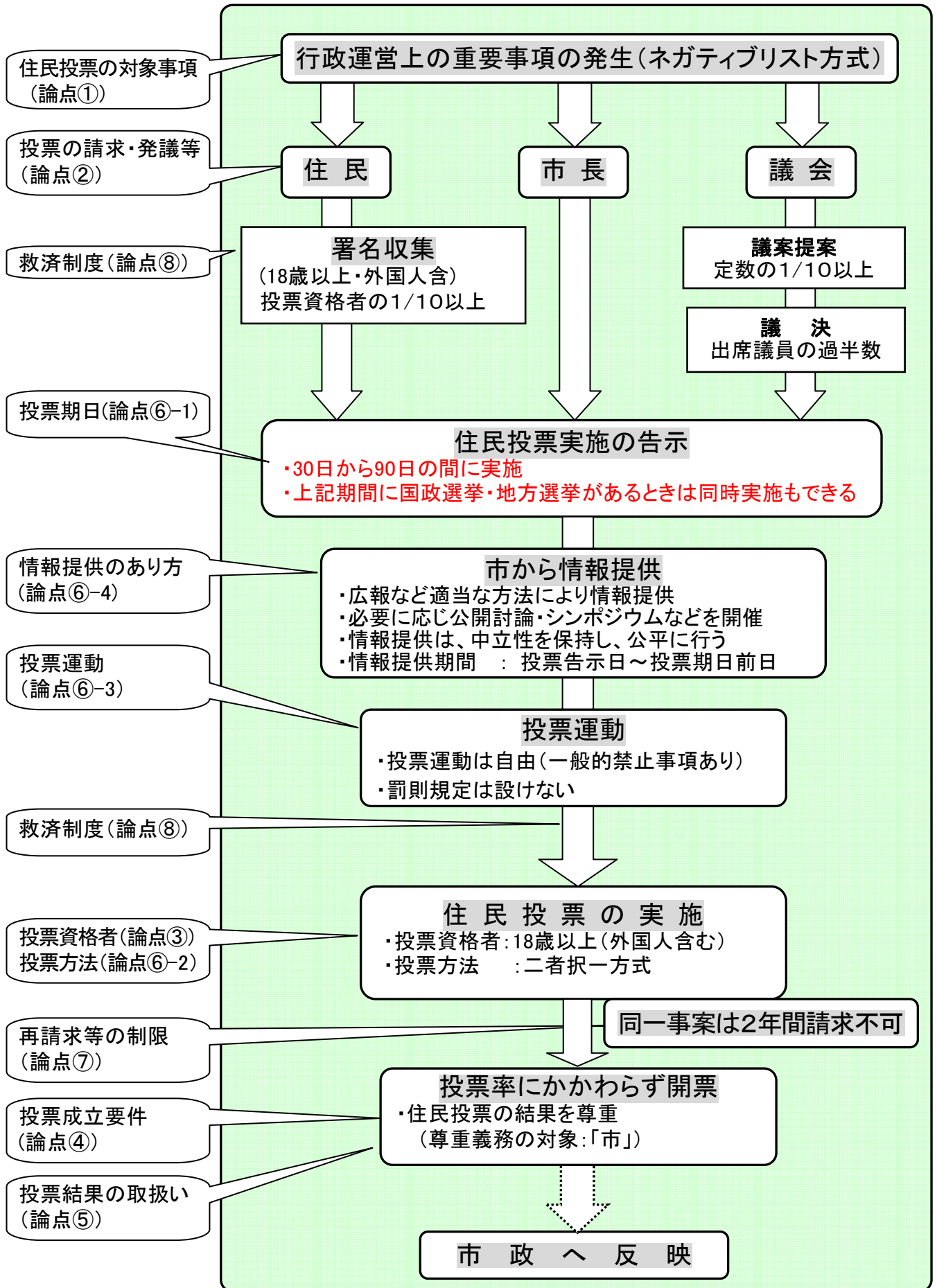
- ・尊重義務の内容をどのように考えるのかの問題である。例えば、投票率が10%のときと、50%のときとを比べると、議会又は市長に対する拘束力はおのずと違ってくる。良識の範囲であり、投票率が低い割合の場合には、結果が出たことに対する配慮をし、高い割合の場合は、事実上の拘束力がある。事実上、そういう判断を議員又は市長がすることになる。（委員）
- ・法的拘束力のない前提での尊重義務である。通常言われる尊重義務とは、まきに出された結果を正当に考慮する、つまり、正当に考慮して最終的決断をすることである。出された結論どおりにやらなければならないことではない。投票の結果は賛成、反対の多数決ではなく、投票率を踏まえたうえでの多数決である。10%の投票率で、過半数が賛成という結果であれば、それなりの考慮しかされないのは、当然である。投票率がどれだけで、その結果がどれくらいの意味を持つかは、議員と首長は、そういうことを考える専門家であるので、それに任せればよい。（委員）

④ 投票運動（論点⑥-3）

川崎市の住民投票条例第14条第5項第3号に規定する戸別訪問の禁止、公務員の地位利用の選挙活動の禁止等の禁止事項を設けるべきか？

一般選挙の選挙期間中の投票運動は、公職選挙法に抵触するおそれがあるため禁止する。また、一般的な禁止事項を定めることとし、個別具体的に定める必要はない。

住民投票制度の手続きの流れ



論点に対する各市の状況比較表

	①住民投票の対象						②投票の請求・発議			③投票資格者				④投票成立要件	⑤投票結果の取り扱い (尊重義務の対象)	⑥-1 投票期日	⑥-2 投票方法	⑥-3 投票運動	⑥-4 情報提供	⑦再請求等の制限	⑧救済制度					
	対象事項	対象外とする事項					住 民	議 会	市 長	日本国民		外国人										在 留 資 格	名 簿 登 録			
		市の 権 限 外 事 項	法 定 住 民 投 票 事 項	特 定 市 民 ・ 特 定 地 域 事 項	執 行 機 関 の 内 部 事 項	金 銭 納 付 額 の 増 減				住 民 投 票 不 適 当 事 項	提 案	議 決	年 齢											年 齢	2 0 歳 以 上	1 8 歳 以 上
松戸市	ネガティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	特別永住者	登録制 (登録の効力持続)	※カッコ内は、開票を実施するかどうか	設けない (開票実施)	市(大枠で)	30日~90日 ※選挙がある場合は同日実施可能	2者択一 (○記入方式)	・自由(一般的な禁止行為は規定) ・選挙の運動期間中は禁止	規定を設ける	制限を設ける 2年間	規定を設ける			
川崎市	ネガティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3 特別永住者	全員対象	設けない (開票実施)	議会、市長	60日経過後初めて行われる選挙と同日実施	2者択一 (○記入方式)	・自由(一般的な禁止行為はある) ・選挙の運動期間中は禁止	規定あり	制限あり ・既投票事項 ・投票発議開始事項	規定あり				
広島市	ネガティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	特別永住者	全員対象	1/2以上 (開票実施せず)	住民、議会、市長	90日を超えない範囲	2者択一 (○記入方式)	・規定なし	規定あり	制限あり 2年間 (不成立等除く)	規定あり				
高浜市	ネガティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	特別永住者	登録制	1/2以上 (開票実施せず)	住民、議会、市長	60日経過後の最も近い日曜日	2者択一 (○記入方式)	・自由(一般的な禁止行為はある)	規定あり	制限あり 2年間 (不成立等除く)	規定あり				
富士見市	ネガティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1/3以上 (開票実施せず)	議会、市長	30日~90日	2者択一 (○記入方式)	・自由(一般的な禁止行為はある)	規定あり	制限あり 2年間 (不成立等除く)	規定なし				
岸和田市	ネガティブリスト方式	○ 例外あり	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	3 特別永住者	全員対象	設けない (開票実施)	市(行政)のみ	30日~90日	2者択一または複数選択 (○記入方式)	・規定なし	規定あり	制限あり 2年間	規定あり				
我孫子市	ポジティブリスト方式	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	特別永住者	登録制	設けない (開票実施)	住民、議会、市長 (過半数の結果が投票資格者総数の1/3以上のとき)	90日を超えない範囲	2者択一 (○×記入方式)	・自由(一般的な禁止行為はある)	規定あり	制限あり 2年間 (過半数の結果が投票資格者総数の1/3以上のときを除く)	規定あり				

松戸市住民投票制度検討委員会委員名簿

役 割		氏 名	役 職 名 等
1	委員長	さかの よしたか 坂野 喜 隆	流通経済大学 法学部自治行政学科 准教授
2	副委員長	おぐら すみお 小倉 純夫	弁護士
3	委 員	いしづ ひろし 石津 廣司	弁護士
4	委 員	ながえ ようこ 長江 曜子	聖徳大学 人文学部生涯教育文化学科 教授
5	委 員	かどぐち さなえ 角口 早苗	松戸市社会福祉協議会 理事
6	委 員	あずま としあき 東 敏明	市民公募委員
7	委 員	ほり かずこ 堀 和子	市民公募委員
8	委 員	いわはし しげあき 岩橋 成明	市民公募委員

◎会議の実施経過

	日 程
第1回会議	平成23年2月16日(水)
第2回会議	平成23年4月25日(月)
第3回会議	平成23年5月23日(月)
第4回会議	平成23年6月13日(月)
第5回会議	平成23年7月25日(月)
第6回会議	平成23年8月22日(月)