

住民投票条例の制度構築に向けた論点（他市事例等を参考）

主要論点	内容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
1 個別設置型 ／常設型	<p>住民投票条例は、個別案件ごとに必要なときに議会の議決を経て条例を制定し、実施する「個別設置型」と、対象事項や投票資格者など、投票に関する条例をあらかじめ定めておき、それに基づいて実施する「常設型」がある。</p> <p>① 「個別設置型」</p> <p>メリット：・住民投票の対象が明確である。</p> <p>・制度の濫用を抑止することができる。</p> <p>デメリット：・住民にとっては条例制定の直接請求をしても条例が制定されるか不確実である。</p> <p>・条例制定に一定の時間がかかるために即応性を欠く。</p> <p>② 「常設型」</p> <p>メリット：・あらかじめ定められた要件を満たせば投票の実施の可能性が高い。</p> <p>・どのような課題であっても、同一の制度で行うことが可能なので、制度として安定している。</p> <p>・住民の市政への参加意識が高まることが期待できる。</p> <p>デメリット：・制度の濫用を招くおそれがある。</p>	<p>本市にとって重要な課題について、住民の意思を表出したい場合の制度として、一定の条件を満たせば、直接住民投票ができるようにすることとしている。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>「草津市自治体基本条例」第28条では、市政に関する重要事項が生じたときに迅速に対応できる「常設型」の制度を設けることとしている。</p>

主要論点		内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
2	対象事項の 範囲	<p>常設型住民投票の場合、住民投票の対象となる事項の定め方として、いわゆる「ポジティブ・リスト」と「ネガティブ・リスト」の設定が考えられる。</p> <p>「ポジティブ・リスト」とは、住民投票の対象事項を具体的に列挙しておく方法であり、「ネガティブ・リスト」とは、住民投票の対象としない事項を列挙しておく方法である。「ポジティブ・リスト」の場合、対象事項は明確になるが、列挙された項目に該当しなければ住民投票の対象とはならないため、対象事項が非常に限定的となる。「ネガティブ・リスト」の場合、列挙された項目に該当しない事項であれば住民投票の対象とされるので、形式論的には、「市政運営上の重要事項」でない事項も対象になり得る。</p> <p>ほとんどの自治体において、住民投票の対象を「市政運営等の重要事項」（あるいはそれと同様の文言）と定めた上で、一定の要件に該当する事項は投票の対象としないとする、「ネガティブ・リスト」を組み合わせた方法が採用されている。</p>	<p>論点①</p> <p>「草津市自治体基本条例」第28条では、『市政に関する重要事項』としているが、重要事項をどう定めるか？</p>
3	住民投票の 発議	<p>○ 住民投票を発議できる者はだれか。</p> <p>(1) 住民のみ</p> <p>(2) 住民・議員（議会）のみ</p> <p>(3) 住民・議員（議会）・市長 の3者</p>	<p>「草津市自治体基本条例」第28条では、住民・議員・市長の3者がそれぞれ発議できるとして規定済みである。</p> <p>住民：一定数以上の住民から住民投票の実施の請求があった場合</p> <p>議員：一定数以上の議員から住民投票の実施の提案が議会で行われ、その議決があった場合</p> <p>市長：市政に関する重要事項について、直接住民の意思を確認する手法として、市長自らの判断に基づいて、法律に定める以外の住民投票を実施できる。</p>

主要論点		内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
4	投票資格者	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「住民」とは誰か。 また、発議資格者と投票資格者は同一とするのか。 ○ 何歳から資格者とするのか。 ○ 外国人の方を資格者とするのか。 	<p>論点②</p> <p>「自治体基本条例」では、市民とは別の用語で、住民という用語を使用している。市民の定義自体が基本条例にはないが、想定しているのは、本市に関わるすべての方を含めているものである。一方、住民とは、本市の区域内に住んでいる方を想定している。</p> <p>ただ、住民といっても、その解釈はさまざまであることから、住民の範囲を決める必要がある。</p>
5	請求に必要な数	<p>住民投票の発議においては、どの程度の署名数が適切かという合理的基準は見当たらない。</p> <p>「住民による請求の条件」：住民が住民投票実施の請求をする場合には、一定数以上の署名を集めることが要件として設定されているが、その署名数の割合は自治体によりさまざまである。</p> <p>「議会による請求の条件」：一定数の議員の提案を必要とし、さらに議会での議決を要件としている自治体が多い。</p> <p>「市長による請求の条件」：市長が、市政運営に係る重要事項について広く市民の意見を確認するため、自らの判断に基づいて住民投票を実施できることを定めている自治体が多い。</p>	<p>論点③</p> <p>「住民による請求の条件」：自治体基本条例の検討過程では、住民投票の請求に必要な署名数を、有権者の5分の1以上であるとした経緯がある。その根拠は、①地方自治法に定める直接請求に必要な「50分の1」の10倍、②有権者の約2割、③地方自治法に定める市長や議員のリコール（3分の1）よりは必要要件を低くすることの3点とし、地方自治法での規定を超えて（緩和して）、5分の1を超える署名が集まれば議会での議決を経ずに住民投票が実施されるとして議論されていた。ただ、基本条例中に「住民投票についての詳細は別に定める」としているのは、上記の「一定数」という割合などを含めて、住民投票についてのさらなる議論が必要であるとされたものである。</p> <p>議員（議会）による請求の条件をどうするか。</p>

主要論点		内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
6	投票形式	○ 投票者が同一の判断材料で投票が行えるように、内容を容易に理解することができるようにする必要がある。	論点④ 住民投票に諮る設問方法や選択肢の数について
7	投票や開票に関する事務等	○ 住民の利便性や事務効率の観点から、選挙制度で確立された方法を基本として、投票や開票に関する事務が行われる必要がある。	【想定】 選挙管理委員会は、投開票事務に関するノウハウを有しているほか、長から独立した行政委員会であることから、住民投票の実施機関は長とした上で、実際の投票事務や名簿の管理などについては、選挙管理委員会に委任する方法が最も現実的と考えられる。
8	住民投票の実施者	○ 市長が実施するのか、専門機関が実施するのか。	上記と同様、住民投票の実施機関は長とした上で、実際の投票事務や名簿の管理などについては、選挙管理委員会に委任する方法が最も現実的と考えられる
9	実施時期	○ 住民投票の実施時期はどうするのか、また、国政選挙や市政選挙と同日実施とするのか否か。 ① 投票実施までの期間 住民投票の実施が決定してから時間が経過しすぎると住民の関心が薄れてしまう可能性がある一方で、住民が十分な判断をした上で投票するには、事案の周知や住民間での議論等に要する日数を考慮する必要がある。 また、投票所の開設準備、投票資格者名簿の作成、投・開票事務従事者の確保、住民投票の啓発、投票用紙等の印刷、開票機材等の準備にも一定の日数を要するほか、他の選挙の執行や市議会の開催、市の行事等との調整も必要である。	論点⑤ 国政選挙や市政選挙と同日にするのか否か。 それに関連し、投票運動についてはどうするのか？

主要論点	内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
	<p>このようなことを考慮し、各自治体では、投票日を住民投票の実施が決定した日から30日を経過して最長90日を超えない範囲において投票日を定めている。その他、地方自治法第261条に規定された地方自治特別法の制定に係る住民投票の期日に準じて、31日以後60日以内としている自治体もある。</p> <p>② 公職者の選挙との同日実施</p> <p>住民投票の投票日に国や地方の選挙が行われることとなったときは、投票日を変更することができる旨や選挙と異なる日を設定しなければならない旨を定めている自治体が多い。これは、公職選挙法の規定により選挙人以外は選挙の投票所に入ることができないため、住民投票の投票資格者に未成年者や外国人を含めている自治体では、別に投票所を設けなくてはならないということや、選挙では戸別訪問が禁じられているが、住民投票の投票運動は原則自由である場合が多いため、戸別訪問をした場合に選挙運動と住民投票の投票運動との区別がつきにくく混乱を生ずることが考えられ、選挙違反の取締りが困難になるということが挙げられる。</p> <p>一方、選挙の期日と同じ日に住民投票を実施することを原則としている自治体がある。これは、住民投票と選挙の事務を共用化することにより、できるだけ実施に要する経費を節減するとともに、住民の市政への関心や参加をより高める効果が期待できることを理由としている。</p>	
10	投票運動	

主要論点		内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
11	情報提供	<p>住民への情報提供のあり方について。</p> <p>情報提供の主体は誰か（市長、選挙管理委員会など）</p>	<p>【想定】</p> <p>住民の投票行動を促すには、住民が政策案を理解するための情報の提供が不可欠なため、市長に情報の提供を義務付ける。</p> <p>市長が付議事項に係る意見表明をすることを制限するものではなく、市としての情報の提供に当たっては、選挙管理委員会に委任するなど住民投票の実施者として中立性の保持を義務付ける。</p>
12	投票の成立要件	<p>住民投票を実施しても、一定の投票率に達しない場合、開票しても十分な民意をくみ取れないおそれがあると考えられることから、住民投票の成立要件として「投票資格者の2分の1以上の投票」を定めている自治体が多い。これは、住民投票は政策等の重要事項について住民の総意を把握するという視点があるということや投票結果について議会と長（住民が含まれる場合もある）に尊重義務を課しているということのほか、投票資格者の少なくとも半数以上が投票に参加したということをもって、投票に参加していない住民に対しても投票結果に信頼性を持たせることができるという考え方に基づくものである。</p> <p>また、住民投票が成立要件を満たさなかった場合に開票するか否かについても分かれている。不成立の場合であっても開票する理由としては、投票結果を受けた議会や長の対応について説明責任があるということや情報公開を全うする必要があるということなどが挙げられている。</p>	<p>【想定】</p> <p>成立要件を設けると、対象となる事項に関する議論でなく、投票に行かないように働きかけ、投票を不成立とすることを目的としたボイコット運動が行われる懸念がある。</p> <p>投票率が過半数を超える選挙が少ない中で、住民投票だけに成立要件を設けることについて、妥当性があるのかどうか。</p>

主要論点		内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
		<p>一方、投票率による成立要件を設けていない自治体もある。これは、成立要件を設けると投票に行かないよう働きかけるボイコット運動を招きやすくなり、住民投票に対する期待感を失わせることになるということや、投票率の高低に関わらず投票結果は明らかにすべきであり、議会と長は、投票率を含めた投票結果全体を考慮して尊重義務を果たせばよいなどの理由によるものである。</p>	
13	住民投票の結果の扱い	<p>憲法や法律に基づく住民投票を実施した場合、その投票結果には法的拘束力が生じる。つまり、住民投票が行われた結果、賛成あるいは反対のどちらかの結果が明らかになったときは、その後に議会や首長が判断をする余地はなく、投票結果のとおり効果が生じるということである。</p> <p>これに対して、条例に基づく住民投票には、憲法や法律に基づくものとは異なり、法的拘束力が現在のところ認められておらず、投票の結果を受けて議会や長による判断を要する。</p> <p>これは、法律により与えられた議会や長の権限を制約するような制度は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」とする憲法第94条に違反する可能性があるという考え方による。（「自治体法務研究2009」より）</p>	<p>「草津市自治体基本条例」第29条では、『結果を尊重する』としている。</p>

主要論点	内 容	自治体基本条例における考え方・ 検討委員会における検討事項
14 再発議の制限期間	<p>住民投票を実施した後、一定の期間、住民投票実施の再請求等を制限する規定を設けている自治体が多い。これは、住民投票の結果は単なる多数意見が形成されたものではなく、多くの住民の労力、時間、費用を費やした上での住民の総意として示されたものであり、住民投票を実施した状況や条件によほどの変化がない限り、いったん示された住民の総意が大きく変化するという事は考えにくく、むしろ短期間で行われる再請求は、当該住民の総意を否定するものにつながると考えられることや、議会や長が投票結果に対する尊重義務を果たすためには一定の検討期間が必要であること、また、短期間に住民投票が繰り返されると市の財政に過大な負担が生じるということなどの理由によるものである。</p> <p>また、制限期間を「2年」としている自治体が多いが、これは、投票結果の安定を図りつつ社会情勢の変化にも対応できるようにするために適当な期間であると考えられるということや、議会の議員や長の選挙が4年ごとに行われるため、少なくとも2年経過すれば選挙の争点になりうるという点を考慮したものであると考えられる。</p> <p>一方、法律に定められた住民投票には制限が設けられていないということや署名収集のハードルを高くすることにより再請求は事実上困難であることなどから、制限期間を設けない自治体もある。</p>	<p>【想定】</p> <p>住民投票の結果は、多くの市民の労力、時間、費用を費やした上で市民の総意として示されるものであることから、よほどの状況の変化がない限り短期間で市民の総意が変化するとは考えにくい。また、短期間に住民投票が繰り返されると市の財政に過大な負担が生じる。一方、同一の事案について再度の投票を認めないとすると、その後の社会情勢の変化に対応できないことになるため、制限期間を設ける。</p>