

平成25年3月14日現在（未定稿）

住民投票条例に規定する基本的事項に関する提言

## 第1 住民投票制度の意義と位置付け

### 基本的な考え方

- 1 住民投票制度は、市政の重要な課題について、投票により住民の意思を把握し、その総意を市政に反映させていくための仕組みである。
- 2 住民投票は、市民参加制度その他の参加の仕組みで解決がされない場合、議論を重ねたがどうしても合意に至らなかった場合等に実施されるものである。そのため、十分な情報提供と活発な議論を経た後の住民投票の実施が求められる。
- 3 住民投票制度は議会や市長の固有の権限を侵すものではなく、間接民主制を補完する制度として位置付けられる。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

苫小牧市自治基本条例（平成18年条例第39号。以下「自治基本条例」という。）では、まちづくりの基本原則として「情報共有の原則」、「市民参加の原則」、「協働の原則」を規定している。住民投票については、自治基本条例第6条において、「市政の重要な課題に関する市民の意思を直接確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を行うことができる。」としている。

#### 1 住民投票制度の意義

住民投票制度は、市政の重要な課題について、投票という手段により住民の意思を把握し、その総意を市政に反映させていくための仕組みである。これまで住民投票は、住民、議会、市長との間に大きな意見の相違が見られる場面において様々な自治体で実施されてきた。

公共サービスに求めるイメージや考え方は、社会が成熟して複雑になるにつれ、大きく変化するとともに、多様化、高度化している。その中で、市民生活に重大な影響を及ぼすことが想定される市政の重要な課題に対しては、市民全体の意向を的確に把握した上で、議会や市長が最終的な判断を行うことが必要となる。

そのため、住民投票制度は、住民の意思を確認する手段として、効果的な役割を果たすものと考えられる。また、住民は、市政に住民の意思が十分に反映されていない状況が生じたとき、自らの意思を示す手段として住民投票制度を利用することが可能になる。

#### 2 住民投票制度と市民参加制度との関係

市政の重要な課題であっても、他の市民参加の仕組みが適切に機能していれば、住民投票の実施に至らないことも考えられる。市は様々な手法により市民への理解を求め、政策の立案の過程においても市民との協働により事業を実施している。政策の形成と実施に至るまでには、多様な段階において様々な手法が用意されている。そのため、住民投票は、議論を重ねた結果、どうしても合意に至らない場合に実施されるものである。住民投票を実施する場

合には、その前提として十分な情報提供と活発な議論が不可欠となる。

住民投票制度の創設は、いかなる案件についても直ちに住民投票を実施する趣旨ではない。住民投票の実施には相当の費用が発生するとともに、その政治的な影響についても極めて大きいものである。住民投票制度は多様な仕組みの一つに過ぎない。そのため、住民投票は、その前段としての市民参加制度や、十分な情報提供による活発な議論を経た後の実施が求められる。

### 3 住民投票制度と間接民主制との関係

住民投票制度は、議会や市長の意思決定に住民の意思を反映させるための手段である。市の最終的な意思決定は、投票結果に対する尊重義務を果たした上で、議会と市長がそれぞれの権限に基づき行うものである。

現在の地方自治制度では、議会と市長の二元代表制により意思決定がされている。そのため、住民投票制度は、議会や市長の固有の権限を侵すような間接民主制を否定するものではなく、間接民主制を補完する制度として位置付けられる。

## 第2 個別設置型条例と常設型条例

### 基本的な考え方

常設型の住民投票条例を制定し、自治基本条例第6条における仕組みとしての住民投票制度を担保する。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

住民投票条例は、個別設置型条例と常設型条例とに大別することができる。

#### ア 個別設置型条例

住民の意思を確認する必要がある場合に、その都度、議会の議決を経て条例を制定し、住民投票を実施するもの。

議会で条例案の議決が必要となり、住民投票の実施に至った事例は少ない。

#### イ 常設型条例

あらかじめ条例を制定することにより、住民投票の対象事項、実施要件、発議方法等といった住民投票に関する手続を制度化しておき、住民投票を実施するもの。

住民投票の制度や手続の議論は、既に条例の制定時に行われている。そのため、具体的に住民投票を実施したい場合には、住民投票の対象事項についてのみ議論を行い、直ちに住民投票を実施することが可能となる。

常設型条例は、一定数以上の署名の収集を行うことにより、住民投票の実施を可能とするものである。常設型条例の制定は、住民投票による市政への参加を保障することとなるものであるとともに、自治基本条例第6条における仕組みとしての住民投票制度を明確に担保するものでもある。

平成22年度に検討を行った「住民投票制度を考える会」では、自治基本条例第6条において「別に条例で定める」ところによる住民投票として、常設型の住民投票条例が必要であると結論付けている。



### 第3 投票結果に対する拘束力と尊重義務

#### 基本的な考え方

- 1 住民投票の投票結果について法的拘束力を持つ「拘束型」の住民投票条例の制定は困難であることから、「諮問型」の住民投票条例を制定する。
- 2 住民投票の投票結果については、「諮問型」の住民投票条例においてもこれを尊重することが求められる。

#### 市民検討懇話会での議論・検討内容

##### 1 「拘束型」住民投票と「諮問型」住民投票

住民投票の投票結果に法的拘束力があるものを「拘束型」住民投票といい、法的拘束力がないものを「諮問型」住民投票という。

条例による「拘束型」住民投票は、地方自治法に規定された議会や市長の権限を制限することが考えられ、「法律の範囲内で条例を制定することができる。」としている日本国憲法第94条における条例制定権の範囲を逸脱するおそれがある。そのため、条例は「諮問型」住民投票として制度を設計する。その上で、議会や市長は、住民投票の投票結果について尊重するものとする。

##### 2 投票結果に対する尊重義務

投票結果に対する尊重義務とは、住民投票の結果を慎重に検討し、これに十分な考慮を払いながら、議会や市長が意思決定を行うことである。住民投票は、議会や市長の意思決定に住民の意思を反映させるために行われるものである。そのため、自治基本条例第6条第2項では、投票結果について議会と市長に尊重義務を課している。

議会や市長は、法的拘束力を持たない住民投票における投票結果についても、これを尊重することが求められる。そのため、尊重義務を果たすことなく、住民投票の結果に反する決定はできない。

また、尊重義務を果たした上で、住民投票の結果と異なる決定を行うことは、当然、妨げられるものではない。この場合にあっては、議会や市長は、それぞれの意思決定について住民に対して説明する道義的責任が生じるものである。



## 第4 住民投票の対象事項

### 基本的な考え方

- 1 住民投票の対象事項である「市政の重要な課題」は、本市が想定している住民投票の対象事項の本質と位置付けを明確にするために規定する。
- 2 「市政の重要な課題」であっても、住民投票に付することが適当でない一定の対象事項については、住民投票の対象事項から除外する。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

自治基本条例第6条では、「市政の重要な課題」に関する市民の意思を直接確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を行うことができるとしている。

#### 1 住民投票の対象事項となる「市政の重要な課題」

「市政の重要な課題」とは市民生活に大きな影響を及ぼす重要な問題であり、個々の事案において総合的に判断されるべきものである。そのため、「市政の重要な課題」についての規定は条例上明示する必要があるものの、具体的な事案として確定的に規定することは困難である。

そのため、「市政の重要な課題」については、本市が想定している住民投票の対象事項の本質を外形的に明示することにより、本市における住民投票の対象事項の位置付けを明確にすることを目的として規定する。

住民投票の対象事項となる「市政の重要な課題」については、明らかに該当しない場合を除き、なるべく広く捉えられることが望まれる。

#### 2 住民投票の対象事項から除く必要がある事項

住民投票は、住民全体に関わる案件について直接住民に賛否を問い、その結果を全体の意思であるとみなし、その総意を市政に反映させるものである。そのため、「市政の重要な課題」であっても、住民投票に付することが適当でない一定の対象事項については、住民投票の対象事項から除外する必要がある。この場合、「市政の重要な課題」であっても対象事項から除外されるものについては、住民投票を行うことができないものである。

住民投票条例の制定に当たっては、法令上の制度との整合性、投票の結果が及ぼす影響等を考慮し、次の項目について住民投票の対象事項から除外する必要がある。

(1) 市の権限に属さない事項（ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。）

**（具体例）**

- ・ 防衛、外交、経済政策といった国の権限で行うもの
- ・ 国道、道道の整備の決定（国道、道道の整備の「要望」は、含まれない。）
- ・ 国、道の機関の存続の決定（国、道の機関の存続の「要望」は、含まれない。）
- ・ 私企業の経営事項（工場の建設等）

※ 市の意思を表明する場合は、住民投票の実施が可能と考えられる。

市の権限に属さない事項については、自ら決定できず、また、実施主体となり得ない事項であるため、住民投票の対象事項から除外する。

しかし、住民投票制度は、その性質から住民の意思が賛否両論に二分されるような事柄を裁定し、団体の意思として表明することを目的として行われるものでもある。また、市の権限のみで解決できないような大きな問題は、地域住民の利益や権利に大きく影響を及ぼす事案でもあるとも考えられる。

そのため、市の権限が及ばない事案であっても、住民投票の結果により市の意思を表明することを可能とするため、このような場合については住民投票の対象事項とする。

(2) 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

**（具体例）**

- ・ 地方自治法（昭和22年法律第67号）による直接請求  
議会解散請求（地方自治法第76条）  
議員の解職請求（地方自治法第80条）  
長の解職請求（地方自治法第81条）
- ・ 地方自治特別法の制定に伴うもの  
（日本国憲法第95条、地方自治法第261条、第262条）
- ・ 合併協議会設置協議等に伴うもの  
（市町村の合併の特例に関する法律（平成16年法律第59号）第4条、第5条）
- ・ 日本国憲法の改正に係る国民投票  
（日本国憲法第96条、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号））

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項は、当該法令に基づく手続により住民投票を実施することができるため、住民投票の対象事項から除外する。

### (3) 市の組織、人事又は財務に関する事項

#### (具体例)

- ・ 組織編成、新たな部課の設置
- ・ 職員の人事異動、懲戒の要求
- ・ 予算編成、通常の契約事務

市の組織編成、職員の任免や指揮監督といった人事に関する事項、予算編成や執行といった市の内部管理に関する事項は、決定した政策を効率的、効果的、かつ、確実に執行するための長の執行権の前提であることから、住民投票の対象事項から除外する。

### (4) 専ら特定の市民又は地域に関する事項

#### (具体例)

- ・ 特定市民への市政功労者表彰の授与
  - ・ 特定の政治団体、宗教団体に関する事項
  - ・ 特定地区の施設建設
  - ・ 特定の学校の統廃合
- ※ 全市的に影響を及ぼす課題と考えられる場合は、住民投票の実施が可能と考えられる。

特定の個人や団体、特定地域の住民といった特定者の権利に関することについて住民投票を実施した場合、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれがある。また、専ら特定の市民又は地域に関する事項については、市域全体と一部地域における投票結果が異なることも予想されることから、住民投票の対象事項から除外する。

なお、専ら特定の市民又は地域に関する事項であるかどうかについては、個別の事案に応じて具体的に判断されることとなる。

### (5) (1)から(4)までに掲げる事項のほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項

住民投票に付することが適当でない事項について、あらかじめ全てを列挙することは困難である。また、不測の事態や現時点では想定されない事由が生じる可能性についても考慮する必要がある。そのため、(1)から(4)までに掲げる事項のほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項については、住民投票の対象事項から除外する。

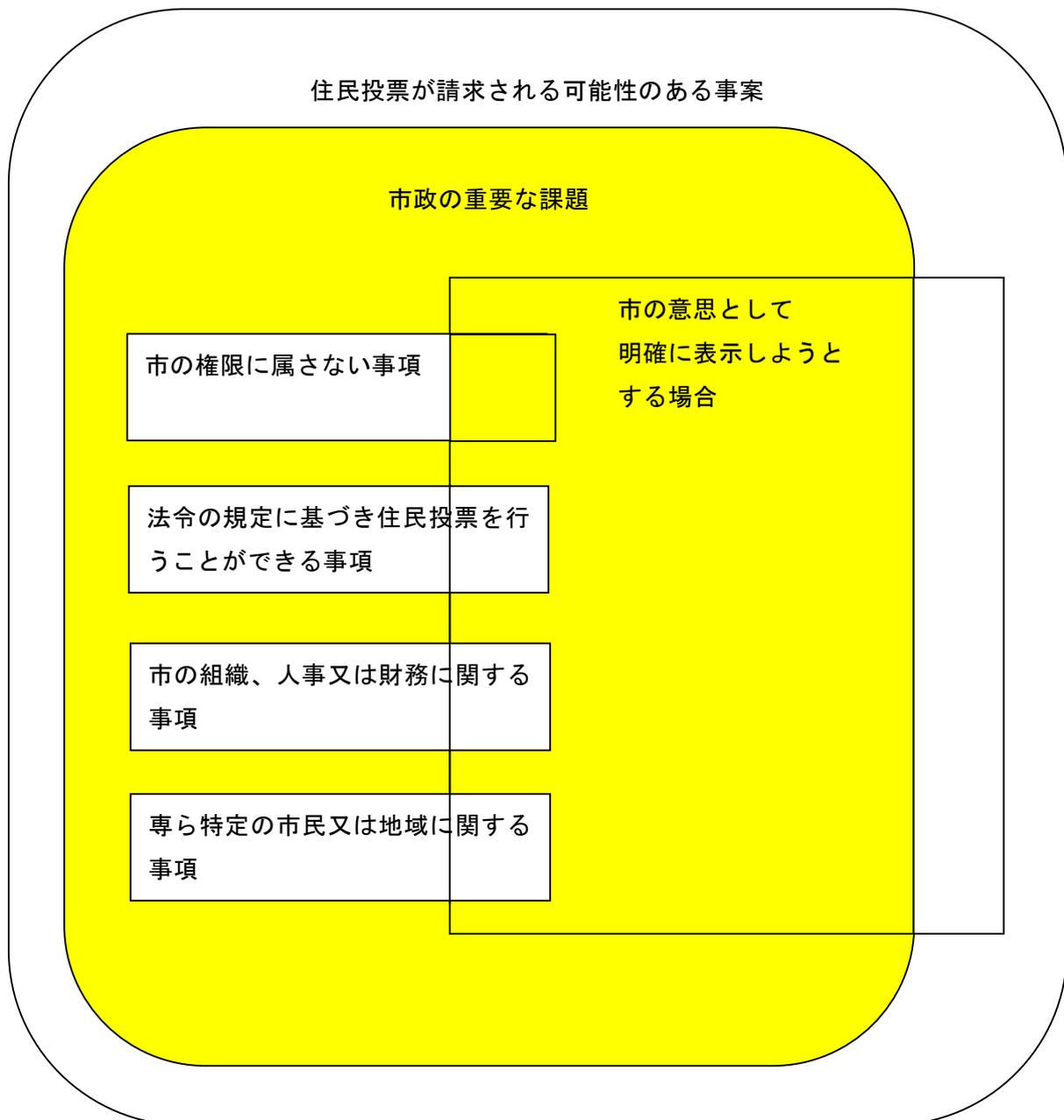
住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項であるかどうかについては、個別の事案に応じて総合的に判断され、決定される。そのため、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項であるとした場合、市長には、そのように判断した相当の理由と明らかな合理性が求められる。

例えば(1)のただし書「市の意思として明確に表示しようとする場合」により、市の権限に属さない事項であっても市の意思を表明するために住民投票を請求しようとする場合

において、「住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項」であるとして市長が(5)を適用する判断をしたとき、住民投票は実施されないこととなる。

そのため、(5)の適用の判断は、厳格に行われることが求められる。

### 住民投票の対象事項（イメージ図）



※ 住民投票の対象事項は色部分であるが、「(5) (1)から(4)までに掲げる事項のほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項」については、色部分の全てが対象となり得る。

## 第5 住民投票の投票資格及び請求資格

### 基本的な考え方

- 1 住民投票の投票資格を有する者は、住民投票の請求資格を有することとする。
- 2 住民投票の投票資格を有する者の年齢要件は、満18歳以上を基本とすることが望ましい。
- 3 住民投票の投票資格を有する者の住所要件は、引き続き3か月以上本市の区域内に住所を有する者であることとする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

住民投票における投票資格と請求資格の対象となる者の範囲については、特段、これを異なるものとするに合理的な理由はない。そのため、住民投票の投票資格を有する者は、住民投票の請求資格についても有することとする。

#### 1 住民投票の投票資格を有する者の年齢要件

住民投票の投票資格を有する者の年齢要件については、現行の選挙権年齢や実務上の観点から満20歳以上とすることについても検討すべきである。しかし、苫小牧市市民参加条例（平成20年条例第30号）第17条第1項の規定における市民政策提案制度により政策の提案をすることができる年齢が、市民参加の対象と考えられる社会人としての年齢を考慮して満18歳以上であることを踏まえ、これとの整合性を図る必要がある。

また、今後、選挙権年齢や成人年齢の引下げが国政において議論されることも想定される中、若年層に対し、市政を始めとする政治的な関心を喚起する意味からも、住民投票の投票資格を有する者の年齢要件については、満18歳以上を基本とすることが望ましい。

#### （参考）《住民投票の投票資格を有する者の年齢要件を満20歳以上とする考え方》

- 公職選挙法（昭和25年法律第100号）では、選挙権について年齢要件を満20歳以上としている。また、法律（地方自治法、市町村の合併の特例に関する法律等）に基づいて実施される住民投票は、公職選挙法を準用しており、投票権の年齢要件を満20歳以上としている。
- 日本国憲法の改正手続に関する法律では、国民投票の投票権について、年齢満18歳以上の日本国民が有することとしている。ただし、必要な法制上の措置が講じられ、年齢満18歳以上満20歳未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間は、年齢満20歳以上の者が投票権を有することとしている。

## 2 住民投票の投票資格を有する者の住所要件

公職選挙法では、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権について、引き続き3か月以上当該地方公共団体の区域内に住所を有する者としている。この理由については、「その団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要である」と考えられたことによる。

住民投票の投票資格を有する者の住所要件についても、公職選挙法における地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者の住所要件と同様に、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情に通じていることが必要であると考えられ、引き続き3か月以上本市の区域内に住所を有する者であることとする。

## 第6 対象となる市民

### 基本的な考え方

- 1 住民投票の投票資格を有する者及び請求資格を有する者は、本市の区域内に住所を有する自然人である住民を対象とする。
- 2 投票資格者名簿の被登録資格は、本市の住民基本台帳に記録されている者をその対象とする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

自治基本条例第6条では、市政の重要な課題に関する「市民の意思」を直接確認するため、住民投票を行うことができるとしている。そのため、住民投票は「市民」を対象として実施される。

自治基本条例で規定している「市民」には、市内に住所を有する自然人の外に「市内に住所を有する法人」、「市内で働き、又は学ぶ者」及び「市内で活動する法人その他の団体」が含まれる。しかし、このような市民の全てを対象として住民投票を実施することは困難である。そのため、住民投票は、住民基本台帳に記録されている者を対象として実施することとなる。

#### 1 住民投票の投票資格を有する者及び請求資格を有する者

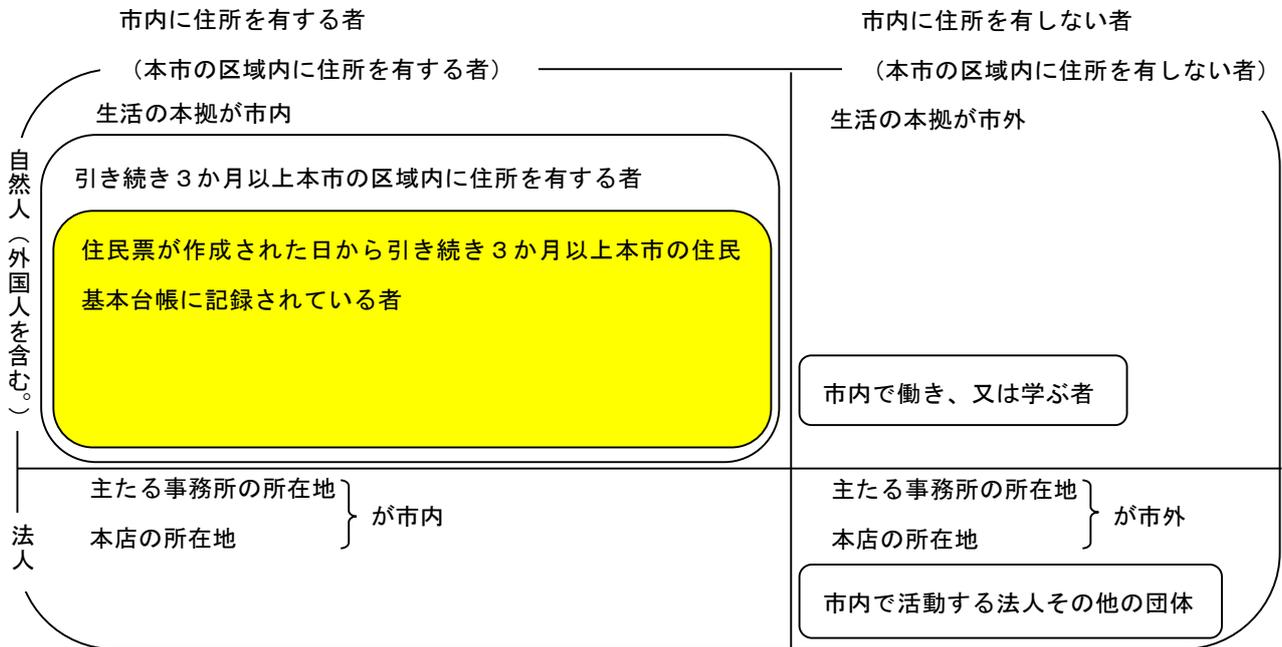
住民投票の投票資格を有する者及び請求資格を有する者は、本市の区域内に住所を有する自然人である住民を対象とする。この場合において、生活の本拠が市内にある者であっても、住民基本台帳に記録されていない者を住民投票の権利の対象者とすることは想定しない。

#### 2 投票資格者名簿の被登録資格

地方公共団体の住民に関する事務として住民基本台帳から住民投票の投票資格を有する者を抽出することは、申請による対象者の把握に比べ、安定的な制度の運用が期待できる。そのため、投票資格者名簿の被登録資格については、本市の住民基本台帳に記録されている者をその対象とする。

具体的には、投票資格者名簿の登録は、住所要件に鑑み、住民票が作成された日から引き続き3か月以上本市の住民基本台帳に記録されている者について行う。

住民投票の対象となる市民（イメージ図）



## 第7 外国人住民の投票資格及び請求資格

### 基本的な考え方

- 1 外国人住民を含めて住民投票の権利の対象者とする。
- 2 住民投票の権利の対象者となる外国人住民の範囲は、特別永住者及び永住者の在留資格をもって在留する者とする。
- 3 住民投票の投票資格を有する外国人住民の年齢要件及び住所要件等は、日本人住民の場合と同様とする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 外国人住民を含めて住民投票の権利の対象者とする理由

日本人住民と同様に外国人住民についても市との関わりにおいてまちづくりに関係する存在であることから、まちづくりに参加することができる。

また、地方自治法第10条では、市町村の区域内に住所を有する者を当該市町村の「住民」としており、外国人住民もこの中に含まれる。これは、市町村の区域内に生活の本拠である住所を有する者を「住民」とするという考え方であり、国籍の如何を問うものではないことによる。

また、本市における外国人住民の人口を考えた場合、特段、大きな外国人住民のコミュニティを抱えているような特段の事情は見当たらない。

そのため、外国人住民を含めて住民投票の権利の対象者とする。

#### 2 住民投票の権利の対象者となる外国人住民の範囲等

##### (1) 住民投票の権利の対象者となる外国人住民の範囲

住民投票の対象とされる特定の事項について正確に判断して自らの意思を表明するためには、一定程度の日本語の理解、社会の仕組み、文化、政治制度等の知識を身につけ、本市と特段に緊密な関係を持つに至った外国人住民を対象とする必要がある。

その上で、住民投票には、住民自身が自分のまちの将来を考えるという強い気持ちが求められることとなる。外国人住民の範囲については、今後も長期的に本市に居住する意思があるのかどうかという心理的な関わりを視野に入れて考える必要がある。

特別永住者及び永住者の在留資格をもって在留する者については、一般的に長期間にわたり居住の事実があるものと推定される。そのため、これらの者については、住民投票において意思を反映させる必要があると考えられる。

また、本市の外国人住民については、留学生を除くと、特別永住者、永住者の在留資格をもって在留する者が大半である。そのため、現時点においては、今後も継続して本市に居住する蓋然性が高いと考えられる特別永住者及び永住者の在留資格をもって在留する者に限り、住民投票の権利の対象者とするのが望ましい。

## 住民投票の権利の対象となる外国人住民

日本国籍を有しない者であって、次のいずれかに該当する者を対象とする。

- ア 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者
- イ 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第2の上欄に掲げる永住者の在留資格をもって在留する者

### (2) 住民投票の投票資格を有する外国人住民の年齢要件及び住所要件

住民投票の投票資格を有する外国人住民の年齢要件及び住所要件については、日本人住民の場合と同様に「満18歳以上」を基本とし、「引き続き3か月以上本市の区域内に住所を有する者であること」とする。

### (3) 外国人住民の投票資格と請求資格との関係

住民投票における投票資格と請求資格の対象となる者の範囲については、特段、これを外国人住民の場合において異なるものとするに合理的な理由はない。そのため、外国人住民についても、住民投票の投票資格を有する者は、住民投票の請求資格についても有することとする。

### (4) 外国人住民の投票資格者名簿への登録方法

住民基本台帳に記録されている基本事項は、地方公共団体の住民に関する事務処理の基本として「住民の利便の増進」や「行政の合理化に資する」ため、他の事務への利用をあらかじめ想定しているものである。そのため、外国人住民の投票資格者名簿への登録についても、住民基本台帳に記録されている外国人住民の個人情報を利用することが可能である。

観光目的などの短期滞在者等を除き適法に3か月を超えて在留する外国人であって、住所を有する外国人住民については、基本的に住民基本台帳に記録されている。そのため、外国人住民についても、日本人住民の場合と同様に、地方公共団体の住民に関する事務として住民基本台帳から住民投票の投票資格を有する者を抽出し、投票資格者名簿に登録することとする。

## 第8 住民投票の請求権者（発議権者）及び署名要件

### 基本的な考え方

- 1 一定数の住民の署名を収集した住民からの請求、議会からの請求及び市長自らの発議による住民投票制度とすることが適当である。
- 2 議会からの請求や市長自らの発議を設定する場合には、地方自治法の規定等に十分留意する必要がある。
- 3 住民からの請求による住民投票に必要な署名数については、住民投票の投票資格を有する者の4分の1以上とする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

住民からの請求による住民投票については、一定数の住民の署名を収集し、市長に対して住民投票を請求することとなる。また、議会が市長に対して住民投票を請求できる制度や、市長が自ら住民投票を発議できる制度についても、これを設定することが適当である。

#### 1 議会からの請求による住民投票及び市長自らの発議による住民投票

常設型の住民投票条例に議会からの請求による住民投票や市長自らの発議による住民投票の規定を設定しない場合、議会や市長が住民投票を実施したいときには、その都度、個別設置型の住民投票条例を議案として提出する必要がある。

しかし、住民投票は、「市政の重要な課題」について実施されるため、「市政の重要な課題」の議論と住民投票の制度設計の議論とが複雑に絡まり、条例の議決に至らず、住民投票が実施できないことも考えられる。

常設型の住民投票条例に住民からの請求による住民投票の規定を設定することは当然であるが、議会からの請求による住民投票の規定や市長自らの発議による住民投票の規定についてもあらかじめこれを設定しておくことにより、「市政の重要な課題」について、議会と市長との意見の調整が図れない場合、住民の総意を明確に把握する必要がある場合等において、議会からの請求や市長自らの発議によっても住民投票の実施が可能となる。

## 2 議会からの請求及び市長自らの発議を設定する場合に留意すべき点

「議会からの請求」や「市長自らの発議」による住民投票については、議会の議決を必要とする制度と、それ以外の方法による制度とが考えられる。これらの制度を設定する場合には、以下の点に留意する必要がある。

### (1) 議会の議決を必要とする制度とする場合に留意すべき点

- 議会は、議会の議決すべき事件につき、議員定数の1/2以上の賛成をもって議会に議案を提出することができる（地方自治法第112条）。地方自治法の規定に従う場合、「議員定数の1/2以上の賛成」と異なる設計ができるかについては、慎重に検討が必要である。

なお、常任委員会等についても、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができる（同法第109条第7項、第109条の2第5項、第110条第5項）。

- 議会の議事は、原則、出席議員の過半数でこれを決する（同法第116条）こととされており、これ以外の議決（例えば、3/2以上の特別多数議決や4/1以上の議決）を法律ではない条例により設定することはできない。
- 市長は、議会の議決を経べき事件につき、議会に議案を提出することができる（同法第149条）。この場合においても、出席議員の過半数以外の議決を設定することはできない。

### (2) 議会の議決以外の方法による制度とする場合に留意すべき点

- 「議会からの請求」や「市長自らの発議」が可能である住民投票制度を構築した場合において、「住民からの請求」のみを常設型住民投票条例で規定することは、通常考えられない。そのため、この場合、「議会からの請求」や「市長自らの発議」についても常設型住民投票条例の中で規定されることとなる。

また、「議会からの請求」や「市長自らの発議」について議会の議決以外の方法による制度とした場合についても当然に、議会の議決以外の方法について、常設型住民投票条例において規定する必要がある。

- 議会の議決以外の方法については、議会の運営に委ねられることとなり、十分な検討が必要である。

### 3 住民からの請求による住民投票に必要な署名数

住民投票で示された結果は、住民の意思であり全体の総意とみなされる。その結果には一定の影響力があるとともに、市には尊重義務が課せられる。また、必要な署名数が収集されれば、議会の議決や市長の判断とは関係なく住民投票が実施されることから、高い慎重性と厳格性が求められる。そのため、住民からの請求による住民投票に必要な署名数については、市長選挙における当選者得票数と同程度の数を求めることが適当である。

また、外国人住民や未成年者についても住民投票の権利の対象者とする場合、投票資格者の範囲が広がることから、住民投票の濫用防止の要請についても高まるものと考えられる。

地方自治法の直接請求（議会の解散請求、議員の解職請求、長の解職請求）に必要な署名数は、選挙権を有する者の総数の3分の1以上である。これら直接請求により行われる住民投票の結果は、法的拘束力を有する。しかし、本市が想定する常設型住民投票条例は、住民投票の結果に対する法的拘束力がない諮問型である。

これらのことを踏まえ、住民からの請求による住民投票に必要な署名数については、住民投票の投票資格を有する者の4分の1以上とする。

#### (参考) 本市における直接請求等に必要となる署名数等

苫小牧市（人口 174,355人 平成24年7月31日現在）

#### (本市における直接請求等に必要となる署名数)

苫小牧市	(選挙権を有する者 142,600人)
条例の制定・改廃、監査の直接請求	50分の1以上 (2,852人)
合併協議会の設置請求	6分の1以上 (23,767人)
議会の解散・長等の解職請求	3分の1以上 (47,534人)
※ 選挙権を有する者は、平成24年9月2日現在 (選挙人名簿定時登録日現在)	

#### (最近の苫小牧市長選挙における当選者得票数)

平成15年4月27日執行	45,737票 (次点者 40,445票	投票率65.17%)
平成18年7月9日執行	43,274票 (次点者 37,187票	投票率59.36%)
平成22年6月27日執行	46,688票 (次点者 28,668票	投票率54.55%)



## 第9 設問及び選択肢の設定

### 基本的な考え方

- 1 住民投票の発議権者である市長は、請求権者と協議を重ねる過程において、請求の趣旨に配慮し、住民投票の期日を告示するときまでに住民投票の設問及び選択肢を具体的に決定する。
- 2 設問は、簡潔かつ明瞭でなければならない。
- 3 選択肢は、原則、二者択一により賛否を問う形式とする。
- 4 住民投票の請求の趣旨は、住民からの請求、議会からの請求又は市長自らの発議があったときに、速やかに明示されることが望ましい。
- 5 具体的な設問及び選択肢は、住民投票の期日を告示するときまでに明示されることが望ましい。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 設問及び選択肢の設定者

住民投票の発議権者は市長であるため、最終的には、市長が設問及び選択肢を設定する。この場合において、設問及び選択肢の設定は市長の判断のみに委ねられるのではなく、請求権者の意思を確認しながら行われる。

住民投票の請求の趣旨は書面で提出され、これを基に具体的な設問及び選択肢が作られることとなる。設問を設定し、選択肢の形式を整える過程では、市長が請求の趣旨に配慮し、請求権者と慎重に協議を重ねて決定することが求められる。

#### 2 設問及び選択肢を決定する時期

設問は、住民からの請求、議会からの請求又は市長自らの発議があったときから住民投票の期日を告示するときまでの間に発議権者が検討し、具体的に決定する。

#### 3 設問及び選択肢の形式

設問及び選択肢については、投票者が容易に内容を理解できるものであり、投票の際に賛否の表明が容易にできるものでなければならない。そのため、設問については簡潔であり、賛否を明確に判断できるものを設定する。

設問は、一方に意見を誘導するようなものであってはならず、公正、公平なものとなるよう、十分に留意する必要がある。

二者択一以外の選択肢を設定した場合、投票結果の解釈に疑義が生じたり、投票結果に対する多様な解釈が可能となったりするおそれがある。また、尊重すべき投票結果については、明確に捉えられる必要がある。そのため、選択肢は、原則、二者択一により賛否を問う形式とする。

#### 4 請求の趣旨並びに具体的な設問及び選択肢の明示時期

住民は、住民投票の請求の趣旨、具体的な設問及び選択肢があらかじめ示された中で、実際に行われる住民投票において賛否を判断することとなる。そのため、住民投票の請求の趣旨については、住民からの請求、議会からの請求又は市長自らの発議があったときに、速やかに明示されることが望ましい。また、具体的な設問及び選択肢については、住民投票の期日を告示するときまでに明示されていた方が、投票しやすいものと考えられる。

あらかじめ請求の趣旨、具体的な設問及び選択肢が示されることにより、公平、公正な設問及び選択肢が設定されたのかどうかの判断が可能となる。

## 第10 成立要件

### 基本的な考え方

- 1 成立要件の設定の有無に関わらず、住民投票が行われた場合には必ず開票を行い、住民投票の賛否の内容に係る開票結果を公表する。
- 2 成立要件については、一定の投票率を満たした場合における住民投票の賛否の内容に係る開票結果について尊重義務を発生させるための要件として整理をする。
- 3 成立要件を設けるとする考え方と成立要件を不要とする考え方とがあるため、具体的な制度の設計に当たっては十分に留意する必要がある。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 住民投票が行われた場合における開票

実際に住民投票が行われる場合には、相当の費用と労力が費やされることとなる。そのため、いかなる場合であっても開票がなされ、実施された住民投票の賛否の内容については、その結果として明らかにされることが要請される。

また、市民に対して情報の公開を保障する観点から、住民投票が行われた場合には必ず開票を行い、住民投票の賛否の内容についての結果を公表することにより、市民の知る権利を保障する必要がある。

そのため、成立要件の設定の有無に関わらず、住民投票が行われた場合には必ず開票を行い、住民投票の賛否の内容に係る開票結果を公表することとする。

#### 2 成立要件

本市の住民投票における「成立要件」については、一定の投票率を満たした場合における住民投票の賛否の内容に係る開票結果について尊重義務を発生させるための要件とする。

その上で、住民投票が行われても一定の投票率に達しない場合、十分な民意を反映していないおそれがあることを理由として成立要件を設け、これを満たしたときに住民投票の結果について尊重義務を発生させるという考え方がある。

一方で、住民投票が行われた場合には必ず開票が行われ、住民投票の賛否の内容に係る開票結果が公表されるのであれば、成立要件は不要であるという考え方がある。

#### ※ 成立要件

一定の投票率を満たした場合における住民投票の賛否の内容に係る開票結果について尊重義務を発生させるための要件

#### ※ 住民投票の結果についての「尊重義務」

住民投票の結果を慎重に検討し、これに十分な考慮を払うこと。

## (1) 成立要件を設けるとする考え方

住民投票は、市政の重要な課題について議論を重ねても合意に至らない場合において投票により住民の意思を直接確認し、その結果を市政に反映させるために行われる。また、住民投票には、結果として示された住民の意思を全体の総意とみなすことにより、賛否が二分されるような市政の重要な課題について、事実上の裁定をする性質がある。住民投票の結果には法的拘束力がないものの、市には尊重義務が課せられる。

投票者数が少ない住民投票の結果については、十分な民意を反映していないおそれがある。一定程度の住民の意思がなければ、住民投票の結果を全体の総意とみなし、市に尊重義務を課することは、適切ではない。市に尊重義務を課するためには、一定程度の住民の意思が必要であるものと考えられる。

そのため、一定の投票率を満たした場合における住民投票の賛否の内容に係る開票結果について尊重義務を発生させるための要件として、成立要件を設ける必要がある。

また、成立要件を設けた上での尊重義務は、成立要件を設けなかった場合の尊重義務と比べ、より重い尊重の要請を市に課することができるものと考えられる。成立要件は、市民に対しても「政治的なメッセージとしての分かりやすい指標」の役割を果たすものになるとも考えられる。

### ア 成立要件を満たさない場合における開票結果

成立要件を満たさない場合における住民投票の賛否の内容に係る開票結果については、尊重義務が発生しないこととなる。そのため、この場合における結果については、あくまでも参考としての位置付けとして公表されることとなる。

### イ 成立要件として求められる具体的な投票率

市政の重要な課題に対し、半数以上の投票資格者が自らの意思を投票行動により表明した場合、住民の意思としての結果であると判断するのが適当である。また、投票資格者総数の2分の1以上の者が投票し、その投票者の過半数の意思を全体の意思とみなすことには合理性がある。

本市における過去の選挙投票率を勘案し、成立要件については、2分の1以上の投票率（投票者数／投票資格者総数）とするのが適当である。

## (2) 成立要件を不要とする考え方

成立要件を設けた場合、住民投票の不成立を目的としてボイコット運動が行われるおそれがある。成立要件を設けないことで、一定のボイコット運動の抑止効果が期待できる。

また、市は、諮問型住民投票の結果について法的に拘束されないものである。住民投票の結果に対する尊重義務は、投票率、賛否の割合等を総合的に判断し、これが果たされるものである。

成立要件を設けた場合において成立要件を満たさなかった場合、尊重義務は発生しないものである。しかし、住民投票が行われた場合には必ず開票が行われることが前提とされており、住民投票の賛否の内容に係る開票結果については明らかにされている。そのような中では、成立要件を満たさなかった場合についても「事実上の尊重の要請」が発生し、市の最終的な判断に影響を及ぼすおそれがある。

また、一定の投票率による成立要件の設定については、具体的な数値として明確な根拠を持ち得ているとまでは言えない。

そのため、成立要件は不要であると考えられる。

本市における具体的な成立要件については、両論について十分に留意をし、住民投票制度の中で設計されることが望まれる。



## 第 1 1 住民投票期日、選挙との同日実施、住民投票に要する費用

### 基本的な考え方

- 1 住民投票は、住民からの請求、議会からの請求又は市長自らの発議があった日から起算して30日以後90日以内において実施する。
- 2 住民投票に要する費用は重要ではあるが、住民投票と選挙とが相互に影響を及ぼすことについては避けるべきである。そのため、選挙との同日実施を義務付けする制度とはしない。
- 3 住民投票は期待される効果をもたらす時期に実施されることが望ましく、住民投票と選挙とが相互に影響を及ぼすことについては避けるべきであり、結果としての同日実施についてもこれを避けることが望ましい。
- 4 住民投票に要する費用については、情報提供、投票啓発、投開票所設営経費など、市長選挙と相当程度の費用が見込まれる。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 住民投票期日

住民投票期日については、投票所、開票所の設置といった実務上の準備に必要とされる期間、住民投票に不可欠とされる情報提供に必要な期間、各方面で議論が行われるための期間等を考慮した上で、速やかに決定する必要がある。

そのため、住民投票は、住民からの請求、議会からの請求又は市長自らの発議があった日から起算して30日以後90日以内において実施する。

#### 2 住民投票と選挙との同日実施

住民投票は、単一の争点について争われる。これが4年間の市政全体を信託する選挙と同日に実施されると、単一の争点により住民の代表者を選ぶという傾向にならざるを得ない。

また、選挙が住民投票に及ぼす影響を考えた場合、純粋に住民投票において住民の意思を問えるのかという問題がある。選挙で人を選ぶことと住民投票で争点を選択することが不可分になると、純粋に住民投票の争点だけを選べないおそれがある。

住民投票の実施が求められるような「市政の重要な課題」については、喫緊の問題であることが多いと考えられる。住民投票を必ず選挙と同日に実施するとした場合、選挙が行われない一定の期間があるときには、住民投票の実施の時期が遅れることにより、住民の意思を確認する時期を逸してしまうおそれもある。

住民投票制度そのものを活かし、民意が正確に反映される状況を作るためには、選挙との相互の影響を避けることが住民投票にとっても選挙にとっても望ましい。そのため、住民投票と選挙とを同日に実施することを義務付けする制度とすることは避けるべきである。また、結果として住民投票と選挙とが同日に実施されることについても、これを避けることが望ましい。

その上で、住民投票条例には、住民投票を選挙と同日に実施すること又はしないことについて特段の規定を設けることとはせず、選挙との同日実施、住民投票の単独実施のいずれも可能とする制度とする。

### 3 住民投票と選挙とを同日に実施する場合に留意すべき点

住民投票と選挙とが同日に実施されることは、これを避けることが望ましい。しかし、住民投票と選挙とが、結果として同日に実施されることも考えられる。

住民投票と選挙とを同日に実施した場合、一般的には、投票所、開票所等を同一にすることにより、また、投票管理者、開票管理者等を兼任することにより事務を簡素化し、費用の軽減を図ることが期待されるものと考えられる。

その反面、公職選挙法上における諸規制との関係から、住民投票の実施における体制の整備や住民投票運動については、制約が多くなるものである。

住民投票と選挙とを同日に実施する場合には、以下の点に留意する必要がある。

#### (1) 同日実施の場合における投票所へ出入し得る者の制限（公職選挙法第58条関係）

公職選挙法第58条は選挙人でない者の投票所への入場を禁じており、公職選挙法上の選挙権を有しない外国人や未成年が公職選挙法上の選挙と同一の投票所に入ることは違法となる。そのため、公職選挙法による選挙と住民投票条例による投票とを同時に行う場合、選挙人ではないが住民投票の投票資格者である者の投票所については、別に設ける必要がある。この点については、経費の節減をすることは難しい。

また、選挙の投票と住民投票の投票とを同一の投票場所により実施した場合、選挙人ではない者に対して選挙の投票用紙を交付するおそれがあるなど、実務上からも投票所は明確に区分する必要がある。

なお、選挙人であり、かつ、住民投票の投票資格者である者が選挙と同一の投票所において住民投票の投票を行うことは、選挙の執行上支障がない限りにおいて、差し支えないものである。

#### (2) 同日実施の場合における住民投票に関する住民投票運動と公職選挙法上の規制

##### ア 選挙運動関係（公職選挙法第13章）

住民投票運動については、原則、これを自由とした場合であっても、選挙との同日実施の場合、選挙運動の期間中において公職選挙法第13章における選挙運動の規制を受ける。すなわち、特定候補者の当選を目的とした支援等といった選挙運動にわたる行為は、同章の範囲内で行われなければならない。

公職選挙法第13章における選挙運動の規制は多岐に渡る。そのため、住民投票運動が選挙運動にわたるものである場合、住民投票運動を行うことができない。

また、選挙との同日実施の場合、選挙運動にわたる住民投票運動であるのか、また、選挙運動にわたらない純然たる住民投票運動であるのかといった事実認定が難しいと

いう問題もある。

#### イ 政党その他の政治団体等の選挙における政治活動関係（公職選挙法第14章の3）

選挙運動の期間中及び選挙期日において、政治活動を行う団体が行う一定の政治活動については、それが選挙運動にわたらない純然たる政治活動であっても、公職選挙法第14章の3により禁止される。そのため、住民投票運動を行う主体が政治活動を行う団体であり、かつ、住民投票運動が禁止される一定の政治活動に当たるときは、一部選挙における確認団体である場合を除き、これを行うことができない。

住民投票の住民投票運動は一般的には政治活動に該当することから、住民団体等が住民投票運動のためのビラの頒布、ポスターの掲示、演説会の開催、自動車、拡声機の使用等を行う場合には、その内容が選挙に関係しないことであっても規制の対象とされる。このことにより、住民投票にとって必要とされる情報や十分な論議が行えないという懸念がある。

一方で、所属候補者等を有することにより、一部選挙において確認団体となった政治団体については、当該選挙運動の期間中及び選挙期日にあつては一定の政治活動が認められており、住民投票運動を行うことが可能である。このことは、団体の違いにより行うことができる住民投票運動の範囲に差が生じることを意味する。

なお、公職選挙法第14章の3は、「政治活動を行う団体」の政治活動を規制する規定である。そのため、個人の政治活動については、選挙運動にわたらない限り自由である。しかし、選挙運動の期間中及び選挙期日において、選挙とは全く無関係に個人が政治活動を行うことは、実態として難しいものと考えられる。

#### 公職選挙法における確認団体制度

政党その他の政治活動を行う団体は、原則として選挙の期日の公示（告示）の日から選挙の当日までの間に限り、一定の政治活動をすることができない。

しかし、一定の要件を具備する政党その他の政治団体については、総務大臣や選挙管理委員会の確認書の交付を受け、確認団体としてその期間に一定の規制の範囲内で政治活動を行うことができる（公職選挙法第201条の6から第201条の9まで）。

#### 4 住民投票に要する費用

住民投票制度を導入し、住民投票を実施する場合、新たに費用が発生することとなる。住民投票に要する費用についてはできるだけ少ないことが望ましいものの、選挙と同様に便宜を図る制度を考えた場合、選挙と同程度の費用が見込まれる。

## (1) 住民投票に要する費用の試算

住民投票に要する費用の試算については、住民投票の前提となる諸条件により変動することから、制度の詳細が決定しなければ、費用の試算は困難である。そのため、試算については今後の制度設計により変動するものである（試算 32ページ参照）。

なお、直近の苫小牧市長選挙（平成22年6月27日選挙期日）に要した費用については、平成22年度決算ベースで40,663,982円である。そのため、住民投票を実施した場合についても、同程度の予算措置が必要となるものと考えられる。

## (2) 住民投票に要する費用の試算において留意すべき項目

### ア 住民投票公営の制度を設定した場合

- ・ 公職選挙法による選挙公営と同様の制度を設定することによる公費負担額（住民投票公報の発行、ポスター等作成に係る公費負担等）

### イ 選挙と同日に実施した場合

- ・ 投開票所の設置、形態の変更等による費用
- ・ 投開票事務従事者の増減による費用

### ウ 外国人住民又は未成年者を投票資格者とした場合

- ・ 投開票所の設置、形態の変更等による費用（外国人、未成年者等についての投票所の設置を含む。）
- ・ 投開票事務従事者の増減による費用

### エ 投票資格者名簿の調製、期日前投票事務、不在者投票事務、投開票事務等の実施に係るシステム設計、改修

- ・ 新規（既存）システムの導入（改修）による費用
- ・ 投票資格者について選挙権を有する者との同一の対象とした場合における費用
- ・ 投票資格者について選挙権を有する者に加え、外国人住民又は未成年者を対象とした場合における費用

### オ 平時における投票資格者名簿の管理

- ・ 投票資格者名簿の調製に必要な費用
- ・ 署名数の定期的な告示、縦覧・閲覧制度を設けた場合における対応に係る費用

### カ 人件費

- ・ 公職選挙法における選挙長、選挙立会人、投票管理者、投票立会人、開票管理者、開票立会人、選挙事務従事者（投開票事務従事者）に対して支給する報酬に相当する費用
- ・ 選挙との体制と変更がある場合についての出向職員、応援職員の時間外勤務手当及び臨時職員の賃金

## 住民投票に要する費用の試算

(単位：円)

節区分	金額
細節区分	内 容
<b>1 報酬</b>	<b>13,657,000</b>
	投票管理者報酬（投票所、期日前投票所） 1,036,800
	投票立会人報酬（投票所、期日前投票所） 1,077,300
	選挙長・選挙立会人報酬 133,500
	投票事務従事者・開票事務従事者報酬 11,408,700
<b>3 職員手当等</b>	<b>4,660,000</b>
	出向職員・応援職員時間外勤務手当
<b>4 共済費</b>	<b>150,000</b>
	臨時職員社会保険料等
<b>7 賃金</b>	<b>5,215,000</b>
	臨時職員賃金
<b>8 報償費</b>	<b>152,000</b>
	選挙関係謝礼（点字翻訳等）
<b>9 旅費</b>	<b>195,000</b>
	管内旅費
<b>11 需用費</b>	<b>4,090,000</b>
消耗品費	952,000
	選挙啓発消耗品 300,431
	投票所・開票所使用消耗品 160,440
	選挙用事務用品 490,350
食糧費	359,000
	投票管理者・投票立会人食事等
印刷製本費	2,779,000
	期日前投票等事務印刷費 338,835
	投票所入場券 661,500
	投票所・開票所印刷費 71,925
	選挙公報 1,082,813
	投票用紙 466,357
	投開票事務要領印刷 157,500
<b>12 役務費</b>	<b>4,465,000</b>
通信運搬費	4,129,000
	投票所入場券郵送料等 4,035,000
	投開票事務通信費等 93,450
手数料	336,000
	投票用紙計数機点検調整等
<b>13 委託料</b>	<b>5,159,000</b>
	投票所・開票所設営解体業務委託 4,350,150
	選挙公報配布業務委託 703,364
	その他業務委託 105,000
<b>14 使用料及び賃借料</b>	<b>1,024,000</b>
	投票所・開票所会場使用料 615,895
	期日前投票所会場使用料 47,200
	投票立会人タクシー使用料 178,000
	コピー機使用賃借料・FAX使用賃借料 182,765
<b>19 負担金、補助及び交付金</b>	<b>1,091,000</b>
	不在者投票指定施設事務費交付金
<b>合計</b>	<b>39,858,000</b>

※ 人員については、苫小牧市長選挙（平成22年）に準じて試算している。  
投票所（42か所）、期日前投票所（4か所）



## 第 1 2 情報提供

### 基本的な考え方

- 1 市が提供する住民投票に関する情報の内容や具体的な提供の手法は、具体的に行われる住民投票の対象事項により判断されることとなる。
- 2 投票の際の賛否の判断材料となる情報提供は、公平性、中立性に留意しながら積極的に提供されなければならない。また、これら情報は適切な方法により提供され、かつ、賛否両論の意見は公平に扱われなければならない。
- 3 投票日、投票所、投票方法等についての情報提供については、選挙時においても既に実施されているものと同様に行われる必要がある。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

住民投票が行われる場合、市は、住民投票に関する情報を提供する必要がある。

情報提供については、「投票の際の賛否の判断材料となる情報提供」と「投票日、投票所、投票方法等についての情報提供」とが考えられる。

#### 1 投票の際の賛否の判断材料となる情報提供

住民が自らの判断に基づき投票するためには、十分な情報が得られることが必要不可欠である。市は、住民投票に付される事案について、多くの情報を有しているものと考えられる。そのため、投票の際の賛否の判断材料となる情報提供については、市からもこれを積極的に行う必要があると考えられる。

市は、事業計画や予算関係資料といった対象事案に関する判断を行うために必要な情報について、公平性、中立性に十分留意しながら提供する必要があると考えられる。この場合、住民投票に関する争点や論点については、公平かつ中立であり、賛否両論の意見を公平に扱うことが求められる。

住民は、投票の際の賛否の判断材料となる情報について、新聞情報、住民投票運動を行っている団体からのパンフレット等により入手するものと考えられる。また、公開討論会、シンポジウム等が開催された場合には、これらを通じて情報を得ることになる。

市からの情報提供としては、例えば住民投票の請求の趣旨とその内容、争点となる事項と関連資料、事業計画案、事業予算案、代替案、賛否両方の意見等が考えられる。これらの情報は、インターネットや広報紙への記事の掲載、啓発チラシの作成配布、関連資料の閲覧等により、提供されることが求められる。

これらの情報提供については基本的には市長が行うことになると考えられるが、効率性及び中立性の観点から、事務の一部については選挙管理委員会に委任することも考えられる。

## 2 投票日、投票所、投票方法等についての情報提供

市は、住民投票に関し必要な事項を周知する責務がある。住民投票が実施される場合には、多くの住民が投票に参加できるよう、投票日、投票所の周知、投票方法等について、積極的に情報提供を行う必要がある。

また、住民投票に関する具体的な啓発、周知等の方法については、選挙に関する啓発、周知等を参考として実施するものと考えられる。

これらの情報については、インターネットや広報紙への記事の掲載、啓発チラシの作成配布、広報車によるアナウンス、ポスターによる周知等により、提供されることが求められる。

投票日、投票所、投票方法等の周知及び住民投票に関する具体的な啓発については、選挙の場合と同様の手法が想定されることから、選挙管理委員会に事務を委任することが考えられる。

## 第13 住民投票の実施機関、投票及び開票に関する事務等

### 基本的な考え方

- 1 住民投票の実施機関は、市長とする。
- 2 住民投票を実施するに当たり、具体的に発生する事務の全てを市長が行うことは、困難であり、効率性の観点からも現実的ではない。  
そのため、一部事務（住民投票の投票及び開票に係る事務等）については、選挙管理委員会への委任（及び補助執行）が必要となる。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 住民投票の実施機関と事務の委任

住民投票を実施するために、新たに選挙管理委員会の所掌事務や権限を創設することは、地方自治法第138条の4第1項の規定により困難である。そのため、条例における住民投票の実施機関については、市長とすることが適当である。しかし、全ての事務を市長が行うことは困難であり、効率性の観点からも現実的ではない。

選挙管理委員会は、地方自治法による直接請求における署名簿の審査、選挙人名簿の調製、選挙の投票及び開票に係る事務といった選挙事務に関する実績と経験がある。そのため、住民からの住民投票の請求に係る署名審査、住民投票の投票及び開票に係る事務、住民投票の投票資格者名簿に係る事務等については、選挙管理委員会が一定程度の住民投票の事務を執行することが現実的であり、かつ、適当である。

市長を住民投票の実施機関とした上で、その事務の一部を委任（及び補助執行）の方法により選挙管理委員会に行わせることは、地方自治法上、可能である。

選挙管理委員会に委任（及び補助執行）する事務については、署名審査から投開票の事務まで広範にわたり、相当な作業量が見込まれる。そのため、条例上の執行機関は市長であるものの、具体的に市長が行う事務と選挙管理委員会が行う事務とを整理し、一部の事務については双方の協議を経て選挙管理委員会に委任（及び補助執行）することとなる。

#### 2 住民投票を行う場合に具体的に発生する事務

##### (1) 住民投票に係る請求代表者証明書等の交付申請手続

住民が住民投票の請求を行う場合には、一定数の署名を収集する必要がある。そのため、住民は、市に対して住民投票に係る請求代表者証明書等の交付申請手続が必要となる。請求代表者証明書は、請求代表者の資格、住民投票の対象事項等についての審査を経て、申請の要件に適合しない場合を除き、交付されることとなる。

地方自治法による直接請求における請求代表者証明書等の交付申請手続については、その後の手続において住民投票が予定されているもの（議会の解散請求、議員の解職請求及び長の解職請求）にあつては選挙管理委員会が行うものである。そのため、住民投票に係

る請求代表者証明書等の交付申請手続についても同様に、選挙管理委員会が行うことが適当であるという整理が考えられる。

その一方、住民投票の対象事項等についての判断については、選挙管理委員会に委任するのではなく、住民投票を最終的に総括する市長が行うという整理も考えられる。

**(参考) 直接請求における請求代表者証明書等の交付申請手続を行う執行機関**

**(その後の手続において住民投票が予定されていないもの)**

- 条例の制定改廃請求及び主要公務員の解職請求の場合 市長
- 監査の直接請求の場合 監査委員

**(2) 住民からの住民投票の請求に係る署名審査**

地方自治法による直接請求における署名簿の審査、署名の効力の決定等については、選挙管理委員会が行うものである。そのため、住民からの住民投票の請求に係る署名審査についても同様に、選挙管理委員会が行うことが適当である。

**(3) 住民投票の請求の受理**

住民投票の請求権者（住民、議会）は、住民投票の請求を行う場合に必要な書面等を提出することとなる。

地方自治法による直接請求における請求の受理については、その後の手続において住民投票が予定されているものにあつては選挙管理委員会が行うものである。そのため、住民投票の請求の受理についても同様に、選挙管理委員会が行うことが適当であるという整理が考えられる。

一方、住民投票の対象事項等についての判断については、選挙管理委員会に委任するのではなく、住民投票を最終的に総括する市長が行うという整理も考えられる。

**(4) 住民投票の投票資格者名簿に係る事務**

住民投票において投票を行うためには、投票人に投票資格があるかどうかを確認するため、あらかじめ投票資格者名簿を調製する必要がある。これは、選挙において、選挙人名簿が調製されることと同様である。

住民投票を実施する場合には、新たに投票資格者名簿を作成する必要がある。住民投票の投票資格者名簿に係る事務については、選挙人名簿の調製等に精通している選挙管理委員会が行うことが適当である。

**(5) 住民からの住民投票の請求に必要となる署名数の告示**

地方自治法による直接請求に必要となる署名数は、公職選挙法第22条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日後直ちに選挙管理委員会が告示をするものである。住民からの住民投票の請求に必要となる署名数の告示についても、投票資格者名簿の調製と密接に

関わっていることから、選挙管理委員会が行うことが適当である。

#### (6) 住民投票期日の決定及び告示

公職選挙法による選挙期日並びに地方自治法による直接請求における議会の解散並びに議員及び長の解職による投票の期日の決定及び告示については、選挙管理委員会がこれを行うものである。そのため、住民投票期日の決定及び告示についても同様に、選挙管理委員会が行うことが適当であるという整理が考えられる。

一方、住民投票期日の決定及び告示については、選挙管理委員会に委任するのではなく、住民投票を最終的に総括する市長が行うという整理も考えられる。

#### (7) 住民投票の投票及び開票に係る事務

公職選挙法における普通地方公共団体の選挙に関する規定は、地方自治法による直接請求における解散及び解職の投票に準用されている。また、常設型の住民投票制度を設けている他市町村においても、投票や開票に関する事務について公職選挙法の準用規定を設けている。これは、投票及び開票に関する事務については、選挙の手續を基本として行われることを想定していることによるものと考えられる。

公職選挙法における選挙制度は、住民にも十分に理解されているものと考えられる。また、選挙管理委員会は、選挙制度で確立された方法を基本として、投票及び開票に係る事務を効率的に実施しているものと考えられる。

選挙制度においては、有権者の利便性に配慮し、選挙の当日に仕事や旅行、その他の事情により投票所に行くことができない人のために、期日前投票や不在者投票を行うこととしている。住民投票制度においても、可能な限り選挙制度と同様の仕組みにより、住民投票の機会の確保に配慮する必要があると考えられる。

住民投票の投票及び開票に係る事務については、これらの事務に精通している選挙管理委員会が行うことが適当である。

#### (8) 住民投票運動についての指導等

公職選挙法による選挙における選挙運動及び政治活動についての指導や疑義に対する回答については、選挙管理委員会が対応している。規制の考え方によるものの、住民投票の住民投票運動への対応についても、選挙の場合と同様に選挙管理委員会が対応するという整理が考えられる。

一方、住民投票における住民投票運動についての規制の考え方については、公職選挙法における考え方とは別に市長が決定したものであることから、市長が対応するという整理も考えられる。

#### (9) 情報提供

投票の際の賛否の判断材料となる情報提供については、基本的には市長が行うことにな

ると考えられる。また、事務の一部については、効率性及び中立性の観点から、選挙管理委員会が行うことも考えられる。

投票日、投票所、投票方法等の周知及び住民投票に関する具体的な啓発については、選挙の場合と同様の手法が想定される。そのため、選挙管理委員会が行うことが適当である。

**(10) 住民投票公営に係る事務**

選挙においては、公職選挙法による選挙公営制度により、国又は地方公共団体が候補者等の政見等を国民に周知し、また、選挙運動費用の一部を負担している。仮に、住民投票において具体的な住民投票公営を行う場合、選挙公営に係る事務と同様、選挙管理委員会が行うことが適当である。

**(11) 投票結果の通知、告示等**

住民投票の投票及び開票に係る事務の終了後、投票結果を市民や議会に公表することは、住民投票を最終的に総括する市長が行うことが適当である。

※ 最終的にどの事務を選挙管理委員会に委任（及び補助執行）するのかについては、市長、選挙管理委員会を含めた庁内における協議を経て決定されることとなる。

## 第14 住民投票運動

### 基本的な考え方

- 1 住民投票は、十分な議論や情報により住民に判断される必要がある。そのため、住民投票運動については特段の制限を加えず、原則、自由とする。
- 2 住民投票運動については、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ものであってはならない。また、生活の平穏が侵害されるような行為が行われるものであってはならない。このような行為については、注意を喚起するための訓示的な規定により、最低限の規制として制限することとする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 住民投票運動の手法

住民投票運動については、事案に対する賛成派、反対派の団体が中心となり、展開されることが想定される。

##### 想定される手法

街頭演説会、シンポジウム等の開催  
ビラ、パンフレット等の頒布  
ポスター、立看板等の掲示  
連呼行為、自動車を利用した宣伝  
電話、ダイレクトメール、インターネット等による運動  
新聞紙、雑誌、テレビ、ラジオ等への宣伝広告

#### 2 住民が行う住民投票運動についての規制

住民投票は、住民自身が意思を決定し、その意思を議会や市長の意思決定に反映させるために行われるものである。住民自身が直接民主制を行うということで、住民の民主的な成熟が前提となり、その証として住民投票が実施される。そのため、住民投票運動についての一定の制約は、住民自身がこれを考え、自ら律するものでなければならない。

##### (1) 住民投票運動の規制

住民投票は、特定の案件について賛否を問うものであることから、十分な議論や情報により、住民に判断される必要がある。

条例に基づく住民投票については、公職選挙法の規定が適用されないことから、住民投票運動が公職選挙法で規制している選挙運動や一定の政治活動にわたらない限り、基本的には自由にこれを行うことができる。住民投票運動においては、賛成派や反対派の自由意思の表明が侵害されることがあってはならない。

そのため、住民投票運動については特段の制限を加えず、原則、自由とする。

## (2) 住民投票運動についての具体的な規定

### ア 注意を喚起するための訓示的な規定

公正な住民投票運動が行われるためには、買収、脅迫等により住民の自由な意思が拘束されることがあってはならず、また、不当に干渉されることについてもあってはならない。また、市民の平穏な生活環境を侵害する行為が行われないことについても、住民投票運動を行うに当たり住民自身が心掛けなければならないことである。

そのため、住民の自由な意思が表明されるような住民投票運動が行われるよう、注意を喚起するための訓示的な規定により、このような行為を最低限の規制として制限することとする。

### イ 罰則規定等

住民投票運動については、住民投票の性質から、相当に対立が激しくなることも予想される。しかし、甚だしい行為については、刑法（明治40年法律第45号）等の犯罪や他法における禁止規定違反の構成要件に該当するものと考えられる。

住民投票条例は法的拘束力のない諮問型であるため、罰則を科するに相当する義務の違反であるとまではいえないと考えられる。住民投票運動が犯罪に当たらない限り、自由意志の表明については、許容されるべきところである。

また、住民投票運動を条例により広範に規制した場合、禁止規定違反の構成要件を整理した上での具体的な違反事実の認定、取締り、事実上の指導等についても、困難であると想定される。

そのため、罰則規定を設けたり、公職選挙法相当の規定により住民投票運動を広範に規制したりすることとはせず、具体的な規制については、他法（刑法等）に委ねることとする。

## 第15 再請求の制限期間

### 基本的な考え方

- 1 一度示された意思を尊重するとともに、住民投票制度の濫用を避ける必要があるため、同一事案、同旨事案については住民投票の再請求の制限期間を設ける。
- 2 市長及び市議会議員の任期が4年であることを勘案し、再請求の制限期間は2年程度とする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

#### 1 同一事案、同旨事案について再請求の制限

住民投票の結果は、多くの時間、費用、労力等を費やした上での総意として示されるものである。また、社会通念から考えて、短期間に同一事案、同旨事案についての住民投票が実施されることは、不自然である。一度行ったことを、一定の期間につき、再度行わないという原則は、一度示された意思を尊重する観点から、重要な原則である。そのため、住民投票の結果については、一定の期間、事実上の効力を持たせることが必要である。

また、住民投票制度の濫用については、これを避ける必要があると考えられる。住民投票制度の濫用は、住民からの請求によるものに限られるものではない。議会からの請求や、市長自らの発議による住民投票制度の濫用の危険性も考えられる。特に市長自らの発議による住民投票が可能となる制度とする場合において、同一事案、同旨事案について一定期間の再請求の制限期間を設けることには合理性があり、十分な意味がある。

そのため、同一事案、同旨事案については、住民投票の再請求についての制限期間を設ける。また、成立要件を設け、投票結果が不成立である場合についても、同一事案、同旨事案については、再請求の制限に含めることとする。

#### 2 再請求の制限期間

一定の期間が経過した後については、社会、経済といった前提となる情勢が変化しているものと考えられる。そのため、一定の期間が経過した場合については、同一事案、同旨事案についても再請求を認める必要がある。

市長及び市議会議員の任期は4年である。そのため、間接民主制による選挙は、4年に一度実施されることとなる。住民投票の結果を尊重する期間として、2年程度の再請求の制限期間を設けるという考え方が合理的である。



## 第16 不服申立て、異議の申出

### 基本的な考え方

異議の申出については、地方自治法における直接請求の署名簿の署名に関する異議の申出や公職選挙法における選挙人名簿の登録に関する異議の申出を参考として、制度を設けることとする。

### 市民検討懇話会での議論・検討内容

住民投票の投票資格を有する者、請求代表者等に対する権利侵害については、市長や選挙管理委員会の行為が処分当たる場合、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づき、当該処分の違法又は不当を理由として当該処分の取消しを求める不服申立てを行うことができる。

しかし、処分当たらないものについては、行政不服審査法に基づく不服申立てを行うことができない。そのため、処分には当たらないもののうち特定の行為については、条例の規定による異議の申出の仕組みを設定する。

具体的な異議の申出については、地方自治法における直接請求の署名簿の署名に関する異議の申出や公職選挙法における選挙人名簿の登録に関する異議の申出を参考として、制度を設けることとする。

#### 1 行政不服審査法による不服申立ての対象となる行為

行政不服審査法による不服申立て（異議申立て、審査請求及び再審査請求）とは、違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為について、行政庁に対してその取消し又は変更を求めるものである。同法による不服申立てについては、対象となる行政庁の行為が同法の処分である必要があり、個人の具体的な権利利益の救済を目的とするものに限られる。

不服申立てをすることができる行政庁は、次のとおりである。

##### （行政庁の処分についての不服申立て）

- 住民投票に関する事務（選挙管理委員会に委任されるものを除く。）
  - ・ 市長に対する異議申立て
- 選挙管理委員会に委任される住民投票に関する事務
  - ・ 市長に対する審査請求

##### （行政庁の不作为についての不服申立て）

- 住民投票に関する事務（選挙管理委員会に委任されるものを除く。）
  - ・ 市長に対する異議申立て
- 選挙管理委員会に委任される住民投票に関する事務
  - ・ 選挙管理委員会に対する異議申立て
  - ・ 市長に対する審査請求

(1) 不服申立てを行うことができると考えられるもの

- ア 住民投票を請求しようとする事項が住民投票の対象事項でないこと、住民投票を請求しようとする対象事項が不明瞭であること等を理由として市長が署名を収集する前段階における請求代表者証明書の交付申請を拒否したことに対する請求代表者からの申立て
- イ 署名簿に記入された署名を無効と判断されたことに対する請求代表者からの申立て

(2) 不服申立てを行うことができないと考えられるもの

- ア 署名簿に記入された署名を無効と判断されたことに対する署名者からの申出  
(署名者に対する処分ではない。)
- イ 投票資格者名簿の登録に関する住民投票の投票資格を有する者本人からの申出  
(投票資格者名簿の登録については公証行為に留まるもので処分ではない。)

2 条例による異議の申出を設定した場合において対象と考えられる行為

異議の申出とは、行政不服審査法が適用されない処分に当たらない行政庁の行為について、特別に異議を申し出ることを可能とする制度として考えられる方式である。異議の申出は、個人の具体的な権利利益の救済や手続の公正の保障を目的として設定されるものである。

個別の法律により創設している異議の申出としては、直接請求の署名簿の署名に関する異議の申出（地方自治法第74条の2）、選挙人名簿の登録に関する異議の申出（公職選挙法第24条）の例がある。

異議の申出をすることができる行政庁は、次のとおりである。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ 住民投票に関する事務（選挙管理委員会に委任されるものを除く。）<ul style="list-style-type: none"><li>・ 市長に対する異議の申出</li></ul></li><li>○ 選挙管理委員会に委任される住民投票に関する事務<ul style="list-style-type: none"><li>・ 選挙管理委員会に対する異議の申出</li></ul></li></ul> |
|--|

異議の申出の仕組みを設定する場合、第三者による異議の申出については個人の権利救済という本来的な目的に反した利用が懸念されるなど、住民投票制度を不安定にするおそれがある。また、制度が濫用された場合の事務負担も考慮する必要がある。

そのため、第三者に対して「異議の申出」を担保する必要性は、低いものと考えられる。

