

## 住民投票制度の概要と主要な論点等について

住民投票制度の制度設計に係る主要な論点について、一般的な住民投票制度をモデルとして、その解説をするとともに、併せて他の自治体の状況や特徴的な例を説明します。

### 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。

#### (解説)

住民投票の対象事項について、「行政運営上の重要事項」としたうえで、一定の事項を対象から除外するものです。これをネガティブリスト方式といっています。反対に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もあります。

#### (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すから、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採用している自治体が多くなっていると思われます。

#### (特徴的な例)

##### 【ネガティブリストを採用している一例】

###### ●広島市住民投票条例

(住民投票に付することができる重要事項)

第2条 住民投票に付することができる市政運営上の重要事項（以下「重要事項」という。）は、現在又は将来の市民の福祉に重大な影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのあるもの（次に掲げるものを除く。）とする。

- (1) 市の機関の権限に属しない事項
- (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
- (3) 専ら特定の市民又は地域に関する事項

(4) 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項

(5) 前各号に定めるもののほか、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

なお、ネガティブリスト方式を採用している自治体でも、ネガティブリストに以下の事項を明示している場合があります。

○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（金銭の額の増減を専ら対象とする事項）

坂戸市、川崎市、上越市、多治見市 など

○特定の地域に廃棄物処理施設等の嫌悪施設を立地させる事項

小金井市

#### 【ポジティブリストを採用している一例】

我孫子市市民投票条例第2条では、次のいずれかに該当し、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があるものと規定し、ポジティブリスト方式を採用しています。

ア 市の存立の基礎的条件

イ 市の実施する特定の重要施策

ウ 現在又は将来に重大な影響を与える政策上の具体的な事項

ただし、法令に基づき投票を実施できる事項※、特定の市民又は地域のみを対象とする事項については、除外されています。

※法令に基づき投票を実施できる事項とは、

①憲法95条の規定による一の地方公共団体のみに適用される特別法制定の住民投票

②地方自治法による住民投票

76条（議会の解散請求）、80条（議員の解職請求）、

81条（長の解職請求）

③市町村の合併の特例に関する法律第4条による合併協議会の設置の是非に関する住民投票

などがあります。

### (規定の参考例) ネガティブリストの場合

市政運営上の重要事項 ⇒ 市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 市の権限外の事項（市の意思として明確に表示しようとする場合は、権限外であっても対象とする。）
- (2) 議会の解散その他法令に基づき住民投票を行うことができる事項
- (3) もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項
- (4) 市の組織、人事及び財務に関する事項
- (5) その他住民投票に付することができないと明らかに認められる事項

### 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。

#### (解説)

住民投票の請求・発議主体については、長、議会、住民が考えられます。住民が請求する場合は、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)

##### ○署名数の要件

別紙住民投票の投票資格者・請求者等参照

※ なお、地方自治法上、直接請求による条例制定・改廃の請求に必要な住民の署名数は有権者の50分の1以上、議員が条例等の議案の提案をするのに必要な割合は議員定数の12分の1以上とされています。

#### (特徴的な例)

##### ○我孫子市（4条）、多治見市（3条）

⇒ 市長が自ら発議する場合、議会の同意が必要。

##### ●多治見市市民投票条例第3条第4項

市長は、重要事項について、自ら市民投票の実施を決定することができる。ただし、議会の議決を経なければならない。

○川崎市（11条・12条1項）⇒市長の単独発議、住民請求の場合、議会との協議を行い、議会協議で全議員の3分の2以上反対した場合は、住民投票を実施しない。

**（規定の参考例）**

- (1) 住 民 ⇒ 投票資格者総数の○分の1以上の連署をもって、その代表者が住民投票を請求できる。署名に関する手続については、地方自治法の直接請求の例による。
- (2) 市議会 ⇒ 議員定数の○分の1以上の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により住民投票を請求できる。
- (3) 市 長 ⇒ 自ら住民投票を発議することができる。

**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？  
外国人又は未成年者を含めるのか？**

**（解説）**

投票資格者については、定住する外国人に門戸を広げ、また、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）が平成22年5月に施行されたことから、同法における憲法の改正を前提とした国民投票の投票権者が18歳以上であることから、18歳以上とすることも考えられますが、公職選挙法と異なる投票資格を認める場合は、実務上の問題点がいくつか考えられます。

例えば、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、別に住民投票用の投票所を設けなければなりません。

また、外国人については、投票資格者名簿を本人の意思に基づかず作成してよいか、さらに閲覧に供していいかという問題があります。

**（他の自治体の状況）**

別紙住民投票の投票資格者・請求者等参照

### (現行法による公職選挙等の投票資格者)

- ア 国政選挙は①日本国民②年齢満20年以上、地方選挙はこれに加えて③引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有する者（公職選挙法第9条）
- イ 直接請求（リコール等）に係る住民投票は、普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（地方自治法第74条第1項）
- ウ 憲法改正を前提とした国民投票法では、①日本国民②年齢満18年以上の者（日本国憲法の改正手続に関する法律第3条）
- エ 外国人には、上記ア～ウいずれにも投票資格はありません。

### (参考)

#### 住民基本台帳の登録者数

松戸市（平成23年3月末日現在）

住民基本台帳登録者数	478,986人
（うち有権者数(20歳以上)	389,740人)
（うち18歳及び19歳	8,518人)

#### (規定の参考例) 投票資格者の要件の一例

(日本国籍を有する者)

満18歳(20歳)以上で、引き続き3か月以上住民基本台帳に登録されているもの

(永住外国人)

満18歳(20歳)以上の「永住外国人」で、引き続き3か月以上外国人登録原票に登録され、かつ、登録資格者名簿への登録を申請したもの

「永住外国人」とは、次のいずれかに該当する者

ア 永住者（出入国管理及び難民認定法に基づき永住者の在留資格をもって在留する者）

イ 特別永住者（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に定める特別永住者）

#### 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。

##### (解説)

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との考えがある一方で、必要最低投票率を定めることにより、ボイコット運動なども懸念されることなどから必要ないとの考えもあります。

##### (他の自治体の状況)

投票成立要件として、投票資格者に対する投票総数の割合を2分の1以上ないし3分の1以上とし、要件がクリアされない場合は、住民投票は不成立となり、多くの自治体において開票作業も行わないこととしています。これに対して最近では、投票成立要件を設けない自治体も多くなっています。

2分の1以上とする自治体 高浜市、逗子市、桐生市、広島市、  
坂戸市、上越市、奥州市

3分の1以上とする自治体 富士見市

開票は行う自治体 上越市

設けていない自治体 岸和田市、大和市、川崎市、我孫子市、  
多治見市

##### (規定の参考例) 成立要件を設ける場合の例

住民投票は、投票総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1(3分の1)に満たないときは、成立しないものとする。

#### 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。

##### (解説)

自治体が独自に制定する住民投票条例には、法的な拘束力を認めたものはないと思われます。条例に基づく住民投票の結果に拘束力が認められないのは、法律により与えられた議会や長の権限を条例で制約するような制

度は憲法第94条に違反する可能性があるためです。

**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)

こうしたことから、市民、議会及び市長に対し、住民投票における投票結果の尊重義務が規定されています。ただし、尊重義務を負う者は、自治体により異なっており、住民、議会、長すべてに尊重義務を求めるもの、議会と長に求めるもの、市（行政）のみに求める場合もあります。

住民、議会、長すべて	高浜市、逗子市、桐生市、広島市、 坂戸市、
議会と長	富士見市、川崎市
市（行政）のみ	岸和田市
なし	上越市、奥州市、多治見市

### (特徴的な例)

我孫子市 賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市民、議会及び市長は、投票結果を尊重しなければならないとしています。

小金井市 選択肢のいずれかが投票資格者総数の3分の1以上の者により選択されたときは、市長及び市議会は、当該結果を尊重しなければならないとしています。

#### (規定の参考例)

「市民、議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」と規定。

## 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。

### (解説)

投票期日の設定、国政選挙、地方選挙との同日実施などを検討する必要があります。なお、投票資格者に選挙人以外の者が含まれる場合における同日

実施には、論点③で述べたように、公職選挙法上の問題などがあります。

### (他の自治体の状況)

投票期日については、行政側の準備作業とともに、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。その多くは、30日～90日の間とされています。また、住民投票と選挙の投票期日が重複する場合、期日の変更を認める自治体もあります。

30日～90日の間 富士見市、坂戸市、岸和田市、逗子市、  
上越市、多治見市

60日 高浜市、川崎市

90日 桐生市、広島市、我孫子市、大和市、小金井市、  
奥州市、豊中市

### (特徴的な例)

川崎市では、住民投票は原則として国政選挙や地方選挙と同日実施とされています(12条3項)。これは、投票に要する経費の削減を勘案したものであると思われます。

### (参考)

平成22年6月実施松戸市長選挙予算額 112,630,000円

### (規定の参考例)

住民投票の投票期日は、請求又は発議があつてから○日～○日の範囲内で市長が定める。ただし、その日に国政選挙、地方選挙が行われるときは、投票期日を変更することができる。

## 論点⑥-2 投票方法

### 二者択一方式とするかどうか。

### (解説)

住民投票制度は、一定の事項についての判断等を行うものであることから、投票における設問の選択肢をどのように設定するかが重要になります。住民投票の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から、多くの自治体は二者択一方式で賛否を問うものとなっています。



### (特徴的な例)

岸和田市(5条)、大和市(4条)、豊中市(4条)

⇒市長が認める場合に限り、3以上の選択肢を可能とすることができるとされています。

#### ●豊中市市民投票条例

(市民投票の形式)

第4条 市民投票に付する事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとする。ただし、市長が必要と認めたときは、事案により、3以上の選択肢から一つを選択する形式によることができる。

### (規定の参考例)

1人1票とし、秘密投票とする。

投票方法は、二者択一方式とし、賛成するときは投票用紙の賛成欄に、反対するときは投票用紙の反対欄に自ら○の記号を記載して投票する。

## 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。

#### (解説)

住民投票における投票運動は、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制度設計は可能です。ただし、選挙と同日実施する場合は、運動期間が重複することとなるので、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)

公平かつ公正な住民投票を実施するために一般的な禁止規定を設けている例が多くありますが、罰則規定を設けている事例はないようです。

### (特徴的な例)

川崎市(14条)、奥州市(12条)

選挙と同日実施が原則であることから、選挙期間中の住民投票運動を禁止しています。

野田市のパブリックコメント時の条例案（27～28条）

署名運動、賛成反対運動等に関する禁止行為に対し20万円以下の罰金に処する条文があります。

**（規定の参考例）**

住民投票に関する投票運動は、自由とする。

ただし、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おそれがある投票運動は禁止する。

**論点⑥－4 情報提供のあり方**

**（解説）**

住民投票が公明正大に実施されるように、行政が必要な情報を提供すること、情報提供に当たっては、公正中立な立場に立つて行うべきことを規定している自治体がほとんどです。

情報提供の具体的な方法や、提供の期限を規定するかという問題があります。

**（特徴的な例）**

多治見市（16条） 資料の一般への縦覧、公開討論会、シンポジウム等の具体的な方法を規定している。

●多治見市市民投票条例

（情報の提供）

第16条 選挙管理委員会は、第6条第3項の規定による告示の日（以下「投票告示日」という。）から投票日の2日前までに、市民請求等の内容の趣旨及び同項に規定する告示の内容その他市民投票に関し必要な情報を広報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供するものとする。

2 市長は、投票告示日から投票日の前日までの間、市民請求等の内容を記載した文書の写し及び市民請求等の事案に係る資料その他行政上の資料を一般の縦覧に供するものとする。ただし、多治見市情報公開条例（平成9年条例第22号）第6条に規定する公開することができない又は公開しないことができる公文書に該当するものについては、この限りでない。

- 3 前2項に定めるもののほか、市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他市民投票に係る情報の提供に関する施策を実施する等、投票資格者に対し市民投票に係る情報を広く提供するよう努めなければならない。
- 4 市長は、前2項の規定による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。

**(規定の参考例)**

住民投票を実施するときは、当該住民投票に関する情報を市民に提供するものとする。  
その情報提供に当たっては、事案についての賛否両論を公平に取り扱わなければならない。

**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。**

**(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)**

2年間の期間制限を設ける自治体が多くあります。

**(特徴的な例)**

川崎市（2条2項） 特に期間制限を設けてはいないが、既に住民投票に付された事項又は議会若しくは市長その他の執行機関により意思決定が行われた事項については、特別な事情が認められる場合としている。

川崎市（4条4項）、奥州市（4条1項）

投票の発議手続を開始した事項と実質的に同一の事項は発議できない。

●奥州市住民投票条例第4条第1項

第4条 自治基本条例第26条第1項から第3項までの規定により現に住民投票の実施に係る請求等が行われている場合は、当該住民投票を行おうとする重要事項と同一のもの(実質的に同一の趣旨であると認められるものを含む。以下この条において同じ。)について、自治基本条例及びこの条例による住民投票の実施に係る請求等(以下「住民投票の請求等」という。)をすることができない。

2 自治基本条例及びこの条例により住民投票が実施された場合は、第20条第1項の規定によりその結果が告示されてから2年が経過するまでの間は、当該住民投票を実施した重要事項と同一のものについて、住民投票の請求等を行うことができない。

(規定の参考例)

住民投票が実施された場合、その結果が告示されてから2年が経過するまでの間は、同一事案又は同旨の事案について住民投票の請求を行うことができない。

**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。

(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、首長の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しての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)

川崎市(9条・10条・15条)、奥州市(10条・11条)

投票資格者名簿、署名簿への異議の申出

(規定の参考例)

(投票資格者を登録した名簿の)登録に関し不服のある者は、名簿の閲覧の期間内に文書をもって市長に異議を申し出ることができる。