

# 住民投票制度の創設に向けた 検討報告書

2006(平成18)年9月

川崎市住民投票制度検討委員会



## 住民投票と住民自治の発展

わが国では、最近、住民投票への関心が高まっている。その要因には2つある。まず、住民投票は、住民自治をさらに発展させ、よりよき自治体を築いていくための有効な手段の一つとして評価されているからである。1999（平成11）年に制定された地方分権推進一括法などにより、機関委任事務が廃止され、国による地方自治体への関与が制限されるなど地方自治における団体自治の側面は著しく強化された。しかし、それは「未完の改革」ともいわれるように地方財源の拡充及び住民自治の充実については、今後の宿題とされてきた。

もう一つの要因は、人間らしいあり方、あるいは人間性の尊重に関するものである。これからの社会においては、磯部力教授が指摘されるように、単に住民が行政からサービスを受けるだけであったり、安全を守るという名目で規制されるだけの受動的な地位にとどまるのではなく、もっと主体的に自立した人間として、自分のことは自分で決める、あるいは公共的な政策決定に参加する、といったこと、つまり人間の自立的、自治的という意味における自己決定を抜きにしては、人間らしいあり方とか、人間性の尊重については語れなくなるのである。住民投票がこうした自己決定の手段の一つになりうることは、言うまでもないだろう。

ところで、住民参加の制度については、これまでも川崎市は他の多くの自治体に先駆けて先駆的な試みに挑んできた。1984（昭和59）年制定の情報公開制度、1990（平成2）年制定のオンブズマン制度などがそうであり、一方市議会も早くから開かれた議会として常任委員会の傍聴を原則として認め、請願・陳情については審査にあたり現地視察を行うこととしている。さらに2004（平成16）年には自治基本条例が制定され、その中、住民投票制度を早期に実現すべきものとされた。なお、住民投票制度については、30年以上も前の1973（昭和48）年に全国に先駆けて市議会に提案された都市憲章条例案の中に盛り込まれていたが、このときは時期尚早がひとつの問題とされて、日の目をみなかった。

さて、以上のような住民参加重視の市の姿勢は、このたびの住民投票制度化への動きに生かされている。まず市は、2003（平成15）年11月に学識者をメンバーとする住民投票制度検討委員会を設置した。同委員会は8回にわたって検討を重ね、2005（平成17）年3月に住民投票制度検討委員会報告書をまとめている。同報告書では住民投票制度の構築にむけて17の論点をめぐる整理をした。次いで2005（平成17）年12月に市は、新たな住民投票制度検討委員会を設置した。この新しい検討委員会のメンバーには、1名を除くと前回と同じ学識委員のほか、あらたに4名の公募市民が委員に加わった。加えて当検討委員会では、途中市内3か所で市民フォーラムを開催し、広く市民の意見を聴取するよう努めている。

このように、住民参加については、まずは第1次の検討委員会において学識者のみで専門的な立場から論点の討議を十分に行い、次に今度は公募市民委員をも加えた第2次の検討委員会を設け、公募市民委員や市民フォーラムなどをとおして住民の意見や提案を議論に反映させるという、2段階方式をとっている。こうした試みは、市が、住民投票の制度づくりに関する限り、他の自治体ではほとんど見られないほど徹底した住民参加方式を目指したことの表れといえよう。

終わりに、住民投票制度の意義について重ねて言及しておきたい。市町村合併のような自分たちの『まち』や『むら』の将来を大きく変えてしまう政策や、住民の生活や居住環境などに重大な影響を及ぼす事業、あるいは住民の自己決定の結果を反映させるのが適当な問題、などに関しては、通常の決定手続きを経ればよいというのでは必ずしもない。行政サイドではできるだけ多くの住民に賛否の意思表示を直接求めたり、住民自身による選択の結果を尊重するというのが、次第に多くの人々によって支持された考え方になってきている。

住民投票は、こうした住民の意思表示や選択を実現するための手段でもあるのだが、それは自治体の政治や議会制デモクラシーと対立するものではない。政治の主権者は住民であり、その住民が自らの意思を直接表明する機会をより多く持つことは、かえって自治体の政治を活性化し、首長と議会の責務を増すことになるのである。本報告書が、川崎市にとってふさわしい住民投票制度が制定され、住民自治がさらに発展していく上で、若干なりともお役に立てることを願っている次第である。

2006（平成18）年9月

川崎市住民投票制度検討委員会

委員長 寄本 勝美

## 《 目 次 》

### これまでの川崎市における検討経過

1	川崎市住民投票制度研究準備会	1
2	川崎市住民投票制度検討委員会（学識者による委員会）	1
3	川崎市住民投票制度検討委員会（市民と学識者による委員会）	2

### 自治基本条例と住民投票制度

1	自治基本条例と住民投票制度の位置付け	4
2	自治基本条例における住民投票制度の規定と解釈	4

### 制度創設にあたっての基本的な考え方

1	制度創設の意義	8
2	参加制度における住民投票制度の位置付け	8
3	投票結果の尊重義務	9

### 個別論点の検討と考え方

1	制度の位置付け	1 0
2	住民投票の執行等	1 1
3	実施区域	1 2
4	対象事項	1 3
5	住民投票の発議	1 6
6	投票資格者	
6-1	日本国籍を有する者	1 9
6-2	定住外国人	2 1
7	投票資格者名簿	2 4
8	投票形式	2 6
9	投票や開票に関する事務等	2 7
10	情報提供	2 8
11	投票運動	
11-1	投票運動に関する基本的事項	3 0
11-2	選挙との同日実施の場合の投票運動	3 1
12	不服申立て・異議の申出等	3 2
13	成立要件	3 5
14	再発議の制限期間	3 7

	具体的な制度設計に向けた方向性	3 9
--	-----------------	-----

	資料編	4 1
--	-----	-----



## これまでの川崎市における検討経過

### 1 川崎市住民投票制度研究準備会

設置時期：2003（平成15）年3月

川崎市では、住民投票制度の創設に向けた端緒として、2003（平成15）年3月に学識者委員3名で構成される「川崎市住民投票制度研究準備会」（以下「研究準備会」という。）が設置され、合計3回の研究準備会が開催された。研究準備会では、すでに住民投票の実施事例のある自治体、あるいは、常設型の住民投票条例を制定している自治体に対する調査結果をもとに多方面からの研究・検討を行ったほか、アメリカ、ドイツ及びスイスの住民投票制度を専門的に研究されている学識者との意見交換も行われた。そして、これらの議論をもとに、対象事項、発議要件、成立要件、投票結果の効力など、常設型住民投票制度の制度設計に必要な論点の整理や情報収集を行い、その結果が『住民投票制度に関する検討事業報告書』として取りまとめられた。

### 2 川崎市住民投票制度検討委員会（学識者による委員会）

設置時期：2003（平成15）年11月～2005（平成17）年3月

さらに詳細な論点整理を行うことを目的として、2003（平成15）年11月に学識者委員4名で構成される住民投票制度検討委員会が設置され、合計8回の検討委員会が開催された。研究準備会同様、他の自治体の事例や諸外国の制度などを参考にし、学識者による専門的見地から、制度創設に向けた検討が行われた。検討委員会では、自治基本条例検討委員会との連携を図るとの立場から、2004（平成16）年6月に、尊重義務や発議資格・投票資格などの論点に対する考え方を中間報告として公表している。そして、2005（平成17）年3月に『住民投票制度検討委員会報告書～制度構築に向けた17の論点～』が取りまとめられ、17の論点についての論点整理が示された。なお、一部、法的な整理がついた論点などについては、明確な考え方が示されている。

#### 検討委員会で示された17の論点

- |                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| 論点 1 個別設置型条例及び常設型条例          | 論点 2 住民投票制度の結果の拘束力    |
| 論点 3 諮問型住民投票制度における「尊重義務」とは何か | 論点 4 住民投票の対象事項        |
| 論点 5 住民投票の実施区域の設定            | 論点 6 設問及び選択肢の設定       |
| 論点 7 住民の発議権及び投票権             | 論点 8 議会及び長の発議         |
| 論点 9 住民投票の実施機関               | 論点 10 地方公共団体の情報提供のあり方 |
| 論点 11 住民投票の投票運動              | 論点 12 住民投票実施の定例化      |
| 論点 13 選挙との同日実施               | 論点 14 成立要件等の設定        |
| 論点 15 執行停止制度                 | 論点 16 異議の申出（不服申立て）    |
| 論点 17 住民投票の再請求・再投票           |                       |

### 3 川崎市住民投票制度検討委員会（市民と学識者による委員会）

設置時期：2005（平成 17）年 12 月～2006（平成 18）年 9 月

#### （1）検討委員会

これまでの検討経過を踏まえて、川崎市にふさわしい住民投票制度のあり方について示すことを目的として設置されたのが本委員会である。本委員会は、学識者委員 4 名と公募による市民委員 4 名で構成され、2005（平成 17）年 12 月に第 1 回検討委員会を開催した以降、2006（平成 18）年 9 月までの間に、概ね月 1～2 回の頻度で、合計 11 回の検討委員会を開催した。

本委員会では、先の学識者による検討委員会で示された論点を中心に検討を行ったが、専門的な側面からの検討に加え、市民が実際に制度を活用できるようにするためにはどのような点に留意するべきかという側面からも十分に検討を行った。そして、検討委員会の活発な議論などを経てまとめたものが本報告書である。なお、本報告書では、川崎市における住民投票制度のあり方について示すとともに、このほか特筆すべき意見についても、可能な限り掲載している。

#### （2）市民への検討内容の周知、意見交換等

高校生・外国人市民代表者会議との意見交換

主に投票資格者のあり方などについての理解を深めるため、2006（平成 18）年 1 月に外国人市民代表者会議代表者及び経験者の会々員と活発な意見交換を行った。また、同じく 1 月に、市立高校 5 校の生徒とも意見交換を行った。

ニュースレターやホームページの活用

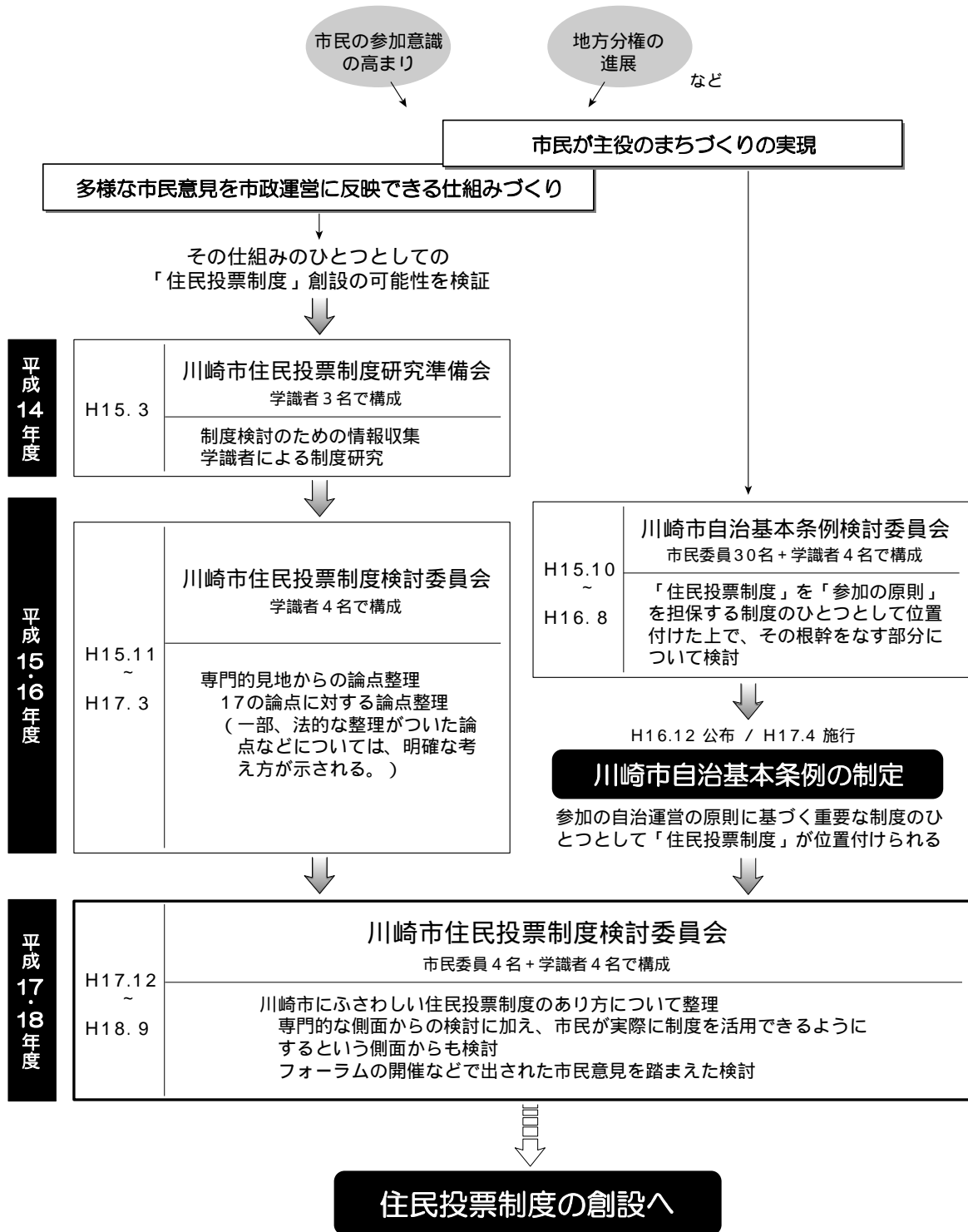
検討委員会での検討内容を広く周知することを目的として「住民投票制度・ニュースレター」の発行を行ったほか、ホームページでも検討内容を公表し、市民が意見を出しやすい体制を整えた。

住民投票制度検討委員会・フォーラム

本委員会では、それまでの検討経過を市民に報告するとともに、住民投票制度に対する意見を広く市民から聴くことを目的として、2006（平成 18）年 6 月下旬から 7 月上旬にかけて、「住民投票制度検討委員会・フォーラム」（以下「フォーラム」という。）を市内 3 か所で開催し、合計 199 名の市民の参加があった。フォーラムでは、最初に住民投票制度の基本的な事項や他の自治体の状況等について事務局で説明を行った後、検討委員会でまとめられた「住民投票制度の論点と考え方」について、スライドを用いて検討委員から説明を行った。そして、それに基づき検討委員と市民による活発な意見交換が行われ、対象事項や発議に関する論点を中心に、多くの貴重な意見や提案が出された（資料 1「フォーラムの開催概要」・p.43 及び資料 2「フォーラム等で出された市民意見の概要とそれに対する検討委員会の考え方」・p.44 参照）。



## これまでの川崎市における検討経過



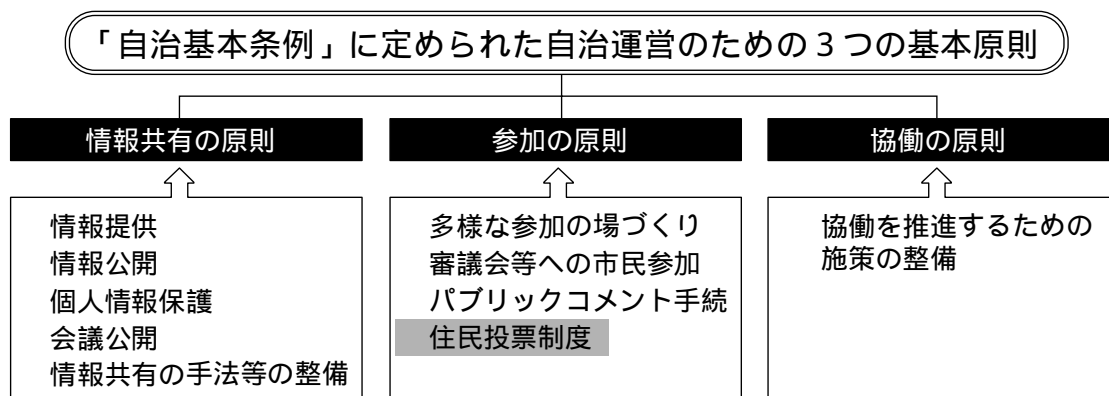
# 自治基本条例と住民投票制度

## 1 自治基本条例と住民投票制度の位置付け

2005（平成17）年4月に施行された自治基本条例は、川崎市がこれまで積み重ねてきた自治や参加の様々な取組を踏まえながら、あらためて地方分権の時代にふさわしい市民と自治体との関係、市民自治の確立をめざす基本理念、情報共有・参加・協働からなる自治運営の基本原則、これらを実現するための基本的な仕組みを明らかにし、市民の信託に基づく市政運営を的確に行っていくことを目的として制定された。

自治基本条例の検討にあたっては、2003（平成15）年10月に学識者委員4名と公募市民委員30名からなる自治基本条例検討委員会が設置され、合計60回にも及ぶ検討委員会が開催された。また、この間、中間報告会や報告書（案）市民討論会も開催され、委員会にとどまらず広く市民からも意見を聴きながら、2004（平成16）年8月に検討委員会報告書が取りまとめられた。

住民投票制度については、参加の自治運営の原則に基づく重要な制度のひとつとして、自治基本条例に位置付けられている。



## 2 自治基本条例における住民投票制度の規定と解釈

### （1）自治基本条例における住民投票制度の規定

住民投票制度は、対象事項、発議資格者、結果の尊重義務など、基本的な事項が自治基本条例第31条に規定されている（資料3「川崎市自治基本条例逐条説明書（抜粋）」・p.52参照）。

#### 川崎市自治基本条例における住民投票制度に関する規定

（住民投票制度）

第31条 市は、住民（川崎市の区域内に住所を有する人（法人を除きます。）をいいます。以下同じ。）議会又は市長の発議に基づき、市政に係る重要事項について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができます。

2 議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します。

## (2) 自治基本条例における住民投票制度の解釈

自治基本条例は、自治基本条例検討委員会報告書（p.6 参照）の内容を最大限尊重して条文化したものとされている。報告書では、住民投票制度の基本的事項が枠内の から ままでにまとめられ、それぞれの事項についての委員間合意や制度構築への思いが枠外の から ままでに記載されている。そこでは、自治拡充推進のための制度として常設型の住民投票が必要であり、自治基本条例の中にはその基本的事項として、ア 投票に付議する事項、イ 発議権者の範囲、ウ 投票に先立つ十分な情報周知と討議の機会の付与、エ 投票結果の尊重 を規定するとどめ、投票の成立要件など、その他の必要な事項については、先の学識者による住民投票制度検討委員会の課題整理を踏まえた制度設計にゆだねるという意思が示されている。また、区を単位とした投票については、自治基本条例検討委員会での合意事項には至らなかったものの、特筆すべき意見として追記がなされている。

行政では、この報告書を受け、先の学識者による住民投票制度検討委員会の課題整理の中間報告成果を踏まえつつ、条例という形式に合わせた内容整理を行った。その結果、自治基本条例第 31 条には、報告書記載の制度の基本的事項のうち、「投票に付議する事項」、「発議権者の範囲」、「投票結果の尊重」が規定された。なお、その他必要事項を別途の条例で定める旨の規定を置くことは、住民投票制度以外の自治拡充推進のための制度について定めた諸条文の規定との整合を図る必要があることから、見送られている。

以上のようなことから、本委員会では、次の点を踏まえて議論を行うこととした。

住民投票結果に対する尊重義務が課せられるのは、議会と市長であること  
拘束型ではなく、諮問型の住民投票制度であること  
市民（自治基本条例検討委員会委員）の思いとしては、常設型の住民投票制度構築がふさわしいということ  
投票の対象事項は、具体・個別の事項を想定しているものではないが、市政に係る重要事項である必要があること  
投票発議ができる者は自然人（権利義務等の主体となる個人）たる住民、議会、市長であること  
住民の範囲から未成年者を排除する理由はなく、少なくとも 18 歳以上の未成年者は住民の範囲に含まれるべきこと  
住民の範囲には外国人は当然に含まれること  
情報提供の主体や方法は検討が必要なものの、住民への情報提供は制度運用において重要であること

## 川崎市自治基本条例検討委員会報告書（抜粋）

### 住民投票制度

市は、市政に係る重要事項について、直接、住民の意思を確認し、その結果を市政運営に反映させるため、住民投票を実施することができます。

住民、議会又は市長は、市政に係る重要事項について住民投票を発議することができます。

市長は、住民投票を実施するに当たっては、住民投票の対象とされた事項について、その争点に関する情報の周知を図るとともに、住民の間で十分な討議が行えるよう努めなければなりません。

市長及び議会は、住民投票の結果を尊重しなければなりません。

その他住民投票を実施する上で必要な事項は、別に条例で定めます。

住民投票制度に関する次の基本的事項を規定することによって、いわゆる「常設型」の住民投票制度を設けることとし、重要事項が生じるたびに個別の住民投票条例を制定しなくともよいこととしました。

- ア 投票に付議する事項
- イ 発議権者の範囲
- ウ 投票に先立つ十分な情報周知と討議の機会の付与
- エ 投票結果の尊重

なお、これらの基本的事項を定めるだけでは、常設型住民投票制度をこの条例中に定めたこととはならないのではないかとの意見もありました。しかし、その性格からしても基本的事項のみを定めることが適当であると考えました。

なお、市政に係る重要事項とは、他の自治体の例によると、合併問題や大規模公共事業の是非などが考えられます。

また、条例の制定改廃など市民の直接請求があり、それが否決されてしまったものを対象とするべきとの意見がありました。

発議権については、住民（市内に住所を有する外国人市民を含みます。）がそれを持つことは当然であり、選挙権者のみではなく、18歳以上の未成年者を入れることが考えられます。また、他の自治体の例のように、議会や市長からの発議も認めるべきと考えました。

住民投票を行うに当たっては、住民の間に投票対象事案について、客観的に判断するための争点などについての情報が十分提供されることが必要と考えます。また、住民投票が行われるまでの間に、争点についての見解を聴いたり討議が行える場が設けられることが望ましいとも考えました。

住民投票の結果は、前述のとおり十分な情報提供、討議を行った上で実施されるものですから、誰もが尊重する必要があるとの意見があります。しかし、住民に、議会及び市長と同等の尊重義務を課すことについては、市長や議会と住民では、その責任の重さは異なるものであり、また、住民投票は、市長や議会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ことを考える必要があります。

基本的事項のほかに投票の成立要件など、住民投票制度の構築には定めるべき事項がありますが、現在行われている住民投票制度検討委員会での課題整理などの結果を尊重し、別途の条例によって制度設計を行うことが妥当と考えました。

このほかに、住民投票の単位を区とすることについて、「川崎市は市域が細長く、区毎に地域特性が異なるため、各区の課題もさまざま、案件への各区民の関心の度合いにも違いがあり、また、区によっては特例市<sup>1</sup>並みの人口規模を有する区もいくつかあります。さらに、区は、自治基本条例において、まちづくりの拠点の役割を担うことともされる予定です。したがって、今後の指定都市制度の改革や区行政改革の動向を踏まえながらの検討が必要ですが、将来『区』が市の分権の拠点として整備されるならば、『区』を住民投票の単位としてもよいのではないか」との意見もありました。

---

<sup>1</sup> 特例市とは、政令で指定する人口20万以上の市で、中核市が処理することができる事務のうち、特例市が処理することが適当でないとする事務等を除き、政令で定めるところにより、処理することができる。神奈川県では、大和市、小田原市、厚木市などが特例市に指定されている。なお、川崎市では、幸区と麻生区を除く5区が、特例市の人口要件である20万人以上の人口を有している。

# 制度創設にあたっての基本的な考え方

## 1 制度創設の意義

1996（平成 8）年に日本で初めて条例に基づく住民投票が新潟県巻町で実施されて以降、施設建設や市町村合併などをテーマとして、350 を超す条例に基づく住民投票の実施事例（資料 4「他の自治体の住民投票実施状況」・p.53 参照）があり、その多くは、住民の意思が十分に市政運営に反映されていない場合、あるいは、議会と長の間意見の相違がある場合などに、紛争解決の一手段として実施されてきた。今後もこのような場面で住民投票が実施される意義は、決して否定されるものではない。しかも、少子高齢化や地球環境問題など、地方自治体を取り巻く環境が急激な変化を見せ、それに伴い住民ニーズが多様化、複雑化していく中で、今後、住民の生活に重大な影響を及ぼすことが想定されるような事案について議会や市長が政策決定を行う場合には、これまで以上に住民の意思を反映していくことが求められることになるが、その際、住民の意思を確認する手段としても、住民投票制度は効果的な役割を果たすものと考えられる。

住民投票制度の最大の意義は、市政に係る重要事項に関する意思決定過程に、投票を通じて、住民が直接的に参加することができるという点にある。選挙では、総体的な判断により議員や長が選ばれるものであることから、必ずしも選挙を通じて、すべての事案についての住民の明確な意思が確認できていたものとは限らない。そのため、事案によっては、あらためて個別に住民の意思を確認する必要も生じるものと考えられ、その手段の一つとして住民投票が利用される意義は大きい。ただ、この考えに対して、一部からは間接民主制の原則に反するものであるとの意見もあるが、住民投票制度は、議会や市長の意思決定に住民の総意を反映させるための手段であり、投票結果に対する尊重義務を生じさせるものであることから、議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、むしろ間接民主制を補完し、活性化する制度として機能するものといえることができる。

また、住民投票の実施にあたって、議会や市長も加わった活発な議論に住民自らが参加するという点も、制度が創設されることの重要な意義と考えられる。住民自らが議論に参加することで、住民は市政に係る重要事項に関心を持つことになり、それにより、地域の課題は自分たちの知恵や行動を通して解決を図っていくとする自治の風土が、醸成されていくものと考えられる。そのため、行政から住民に対して、十分に理解しやすいような形で対象事案に関する情報提供がされることはもとより、住民が活発な議論を繰り広げることができるような制度となる必要がある。

## 2 参加制度における住民投票制度の位置付け

川崎市では、市長への手紙や各種審議会の設置、タウンミーティング、市民アンケートの実施など、政策の立案、形成、実施に至るまでの多様な段階で様々な参加の制度が用意されており、日常的に市民の市政への参加が行われている（資料 5「川崎市で実施されている主な参加の制度」・p.54 参照）。このようにすでに多くの参加の制度がある中で、自治基本条例に明確な位置付けがされている住民投票制度は、住民の意思を直接確認することに加え、その社

会的、政治的影響の大きさからも、とりわけ重要な参加の制度とすることができる。しかし、住民投票は、これが実施されることにより課題がすべて解決される性質のものではなく、住民投票も多様な参加の制度の一つであるということを踏まえ、目的、意義、効果、費用などを考慮した上で実施される必要がある。このことから、市政に係る重要事項であっても、他の参加の制度で代替できる場合であれば、必ずしも住民投票が選択される必要はないと考える。

なお、本委員会では、事案によっては在勤者に対する意思の確認が必要となる場面も考えられることから、在勤者についても住民投票の投票資格者にすべきではないのかとの意見も出された。しかし、すでに自治基本条例で投票資格者は本市に住所を有する「住民」とされており、また、実際上の問題として、在勤者を投票資格者として確定し、名簿に登録することは困難である。したがって、在勤者に対して意思の確認を行う必要が生じた場合には、住民投票ではなく、アンケートなど、他の参加の制度が活用されるべきものとする。

### 3 投票結果の尊重義務

住民投票の投票結果は、本来、誰もが尊重する必要があると考えられるが、議会や市長と住民とではその責任の重さが異なり、また、住民投票は、議会と市長の意思決定に住民の総意を反映させるために行われるものであることを考える必要があるとして、自治基本条例検討委員会報告書では、議会と市長のみが住民投票の結果を尊重する義務を負うと結論付けている。これを受けて、自治基本条例第31条では、議会と市長が住民投票の結果を尊重することとしている。

一般に、住民投票制度は、投票結果の法的拘束力の有無によって「拘束型」と「諮問型」に分類される。例えば「市町村の合併の特例に関する法律」(以下「合併特例法」という。)に基づく合併協議会の設置を求める住民投票では、投票結果をもって議会や市長の意思を拘束するとされている。しかし、条例に基づく住民投票の結果に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制限することになるなどの理由から、「拘束型」は法律に基づかなければ不可能とするのが通説とされている。このことから、他の自治体の常設型条例はすべて諮問型であり、投票結果に対する尊重義務の規定が設けられている。

尊重義務とは、単に投票結果を参考とすることにとどまらず、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、議会と市長が意思決定を行っていくことと考えられる。このため、議会と市長は、それぞれの意思決定について、住民に対する十分かつ明確な説明責任を果たす必要がある。

# 個別論点の検討と考え方

## 1 制度の位置付け

### 《基本的な考え方》

常設型条例での制度設計が望ましい。

### (1) 検討委員会での検討内容

住民投票制度は、個別設置型と常設型に大別することができる。個別設置型は、住民の意思を確認する必要が生じたつど制定されるものであり、一方、常設型とは、あらかじめ住民投票の対象となる事項や発議の方法などを定めておくものである。個別設置型は、対象事案についての議論と併せて、どのようなルールで投票を行うかということも議論されることになるのに対し、常設型は、あらかじめ投票に関するルールは決めておくことになるので、対象事案についての議論のみを行えばよいということになる。

また、地方自治体が創設する住民投票制度は、市政に係る重要事項について市としての姿勢を決めるなど、住民、議会、市長、それぞれの合意、了解のもとに、投票に関する一体的なルールを定めるものであることから、一般的に条例で規定されている。

個別設置型の住民投票条例案の議会における成案率は、これまで全国的にかなり低い状況であるが、常設型の住民投票制度は、一定の要件を満たせば確実に住民投票が実施されることになり、住民にとって大きなメリットがあると考えられる。また、自治基本条例検討委員会報告書でも、常設型がふさわしいとする考えが示されており、これらのことから、本委員会では、常設型の住民投票条例を前提とした制度設計が望ましいと考えた。なお、本委員会では、これ以降の論点について、常設型の住民投票制度を創設することを前提として検討を行った。

### (2) 他の自治体の状況等

全国で17の常設型の住民投票制度が条例で施行されている(資料6「他の自治体の常設型住民投票条例制定状況」・p.56参照)。なお、合併等によりすでに失効した常設型の住民投票条例が全国で10以上ある。



## 2 住民投票の執行等

### 《基本的な考え方》

住民投票は、市長が執行することとした上で、投票や開票に関する事務については、市長から市選挙管理委員会及び各区の選挙管理委員会へそれぞれ委任することとする。

市長は、住民や議会から発議があった場合、もしくは自ら発議する場合には、実施の告示を行い、この日から起算して、概ね 60 日以上、90 日以内の範囲で投票日が設定されるものとする。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 住民投票の執行

住民投票を実施するための新たな行政委員会を設置すること、また、条例により選挙管理委員会の事務を新たに創設することは、地方自治法の規定<sup>2</sup>により、法的な問題があるとされていることなどから、執行者は市長になるものとする。

しかし、選挙管理委員会は、市長から独立した行政委員会であるということに加え、選挙人名簿の調製なども含めた投票や開票に関する事務についてのノウハウを有しているため、中立性や効率性の点からも、住民投票の実務については、市長から市及び区の選挙管理委員会にそれぞれ委任することが望ましいと考える。

#### 実施の告示と投票日

市長は、適正な手続きにより住民や議会から発議があった場合、もしくは自ら発議する場合には、住民投票実施の告示を行う必要がある。

確実に住民投票が実施されるためには、告示後、一定の期間内で投票日が決められる必要がある。そのため、投票や開票に関する事務的な準備作業に要する期間や、投票運動が行われるために必要な期間を考慮し、告示日から起算して、概ね 60 日以上、90 日以内の範囲で投票日が設定されることが望ましいと考える。

### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、すべて長を実施機関とした上で、投票や開票に関する事務を選挙管理委員会へ委任している。

高浜市や大竹市では、市長から選挙管理委員会に対する発議に関する通知があった日から起算して、60 日を経過した日に最も近い日曜日を投票日としている。また、広島市や桐生市では、実施の告示の日から起算して、90 日を超えない範囲で投票日を定めるとしている。

<sup>2</sup> 地方自治法第 138 条の 4「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。」、同法第 186 条「選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を処理する。」

### 3 実施区域

#### 《基本的な考え方》

本市の全域を住民投票の実施区域とする。

#### (1) 検討委員会での検討内容

実施区域については、特定の地域を対象に住民投票を実施とした場合、その地域の特定方法、全市への影響、特定の地域で示された意思に対する尊重義務の考え方など、多くの課題がある。そのため、現段階では、全市域を対象として実施すべきものとする。

しかし、自治基本条例検討委員会においても、川崎市が南北に細長い地域特性を有していること、区によっては特例市（p.7 参照）並みの人口規模を有していることなどから、区を単位とした住民投票が実施されてもよいのではないかと意見が出されており、また、フォーラムでも、区民投票の導入を求める多くの意見が出されている。一方、現在、区を単位とした地域における自治の仕組みを確立することを目的として区行政改革が進められる中で、2006（平成 18）年 4 月に創設された「区民会議」（p.54 参照）をはじめとして、区民の参加と協働により、地域の課題を解決するための様々な取組が区を単位として繰り広げられている。このようなことから、区民投票の制度化については、区の課題解決を進めるためにはどのような手法が望ましいかなど、区行政改革の進捗状況や、全市域を対象とした住民投票の実施状況を踏まえながら、今後、検討が進められる必要がある。

#### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、すべて当該自治体の全域を対象として住民投票を行うこととしており、また、同じ政令指定都市として行政区を有する広島市でも、「区民投票」は制度化されていない。

## 4 対象事項

### 《基本的な考え方》

対象事項は「市政に係る重要事項」であるが、「市政に係る重要事項」とは、その事案が生じた時点における様々な状況の中で、総合的に判断されるべきものと考え

る。  
「市政に係る重要事項」であっても、次の事項については、住民投票の対象事項から除外するものとする。

ア 法令の規定に基づいて住民投票を行える事項

イ 個人や団体、特定地域の住民等、少数者の権利に関して、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれのある事項

ウ 専ら地方税、負担金、使用料及び手数料の負担増減を対象とした事項

エ その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項

住民発議の事案が対象事項に該当するかについては、署名収集が開始される前の時点で、市長が判断することとする。

### 《自治基本条例の規定と解釈》

自治基本条例第 31 条では、対象事項を「市政に係る重要事項」としている。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 市政に係る重要事項

対象事項の範囲については、住民の意思確認の機会を確保するという点からも、可能な限り広く捉えられることが望ましいが、対象とされる事案が「市政に係る重要事項」であるかは、住民間における重大関心事としてどれだけの議論の盛り上がりがあるかなど、その事案が生じた時点における様々な状況の中で、総合的に判断されるべきものと考え。必ず住民投票に付すこととする事項を設けるべきとの意見、対象事項に関する規定は慎重に検討すべきとの意見など、対象事項の規定に関しては様々な意見があるが、このような理由から、対象事項を具体的な事案として確定的に表すことは適当ではない。

#### 対象事項から除外すべき事項

「市政に係る重要事項」であったとしても、法令との関係や、直接住民が賛否の意思を示す制度であるとの性質を踏まえ、次の事項については、対象事項から除外することが望ましいと考える。

#### ア 法令の規定に基づいて住民投票を行える事項

法令の規定に基づき住民投票を行うことができるものには、憲法及び地方自治法に規定される地方自治特別法の制定に関するもの、地方自治法に規定される直接請求による議会の解散請求、議員及び長の解職請求、合併特例法に規定される合併協議会設置協議等に関するもの、などがある。このように、すでに法律上の制度が用意されている事項とまったく同じ対象について条例に基づく住民投票を行うことは、法律上の疑義が生じることから、この事項を対象事項から除くことが望ましいと考える。

イ 個人や団体、特定地域の住民等、少数者の権利に関して、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれのある事項

特定の個人や集団に対する公的援助をすべきでないとすることや、職員個人の異動に関する事など、個人や団体、特定地域の住民等、少数者の権利に関する事など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ような結果となる懸念がある。そのため、対象事項から除外することが望ましいと考える。

ウ 専ら地方税、負担金、使用料及び手数料の負担増減を対象とした事項

地方自治法に規定されている直接請求制度では、総合的な見地から判断されるべきとの考えなどから、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が除外事項とされている。このことから、住民投票においても同様に規定すべきとの考えがあるが、新たな施策を推進する中で目的税を創設するなどのケースでは、特定の施策に係る重要な政策判断である可能性が高いことから、これらの事項は一律に除外されるべきではない。したがって、直接請求制度で除外されている事項を一律に住民投票の除外事項とすることは避け、現行の行政サービス水準などとの対比を考慮せず、専ら地方税、負担金、使用料及び手数料の負担増減を対象とするようなケースに限って、対象事項から除外することが望ましいと考える。

エ その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項

「市政に係る重要事項」であっても住民投票に付することが適さないとされる事項を、すべて列挙することは困難であり、また、不測の事態も考慮する必要があることから、「その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項」という概括的な規定を設けることが必要と考える。しかし、これについては、執行者である市長の全くの自由裁量が認められるものではなく、上記アからウに示された「除外すべき事項」と同等の合理的理由が認められる必要があるものと考えられる。

対象事項に該当するかの判断

住民が発議する場合、請求事案が対象事項に該当するかの判断をどの時点で行うのかが問題になるが、署名収集要件をクリアしたのちにその判断が行われるとすれば、住民が行った努力がすべて水泡に帰すことになり、ひいては住民の制度に対する期待感、信頼感を喪失することになりかねない。そのため、対象事項に該当するかの判断は、署名収集が開始される前の時点で行われることが望ましいと考える。

実際には、署名収集を始める前に、住民投票を発議したいと考える請求代表者が、住民投票実施の請求書を添付して、請求代表者証明書交付申請を住民投票の執行者である市長に提出する手続を設けることが考えられるが、この時点で市長が請求内容の条例適合性（対象事項に合致するかの判断など）についての審査を行うことが考えられる。ただ、ここでの判断は、市長の自由裁量で行われるものではなく、条例で定められた規定の解釈の範囲内で行われる必要がある。

住民と市長が対立しているような場面では、住民投票の実施者としての市長の中立性に疑念が生じかねないことから、市長が対象事項に該当するかの判断を行うべきではないとの意見

もある。しかし、市長の判断は処分性を有し、その判断に対する不服は、最終的に行政不服審査法に基づく不服申立てや行政訴訟などの司法を通じた解決の道が開かれており、このことから市長が独善的な判断を行うことは法的に許容されるものではない。したがって、市長が対象事項に該当するかの判断の役割を担うことは、必ずしも否定されるものではない。

## (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体の多くは、対象事項を「市政に係る(関する)重要事項」とした上で、住民投票に馴染まないとされる事項については、対象事項から除外している(このような方式を一般に、「ネガティブ・リスト方式」という)。一方で、大和市のように除外規定を設けないとする自治体もある。

広島市では、対象事項から除外するものとして次の事項を掲げており、他の多くの自治体でも、概ね同様の規定が設けられている。

- (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係る事項
- (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

## 5 住民投票の発議

### 《基本的な考え方》

発議資格者は、住民、議会、市長とされている。

住民が実施の請求を行うには、投票資格者名簿に登録されている者の総数のうち、10万人以上の署名収集を要件とする。

市長が発議する場合には、議会への事前の報告を要件とする。

### 《自治基本条例の規定と解釈》

自治基本条例第31条では、発議資格者を住民、議会、市長としている。また、発議資格を有する住民と投票資格者は同一と規定している。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 住民発議に必要な署名数

住民投票制度は、地方自治法に規定される直接請求制度と同様、間接民主制を補完するための制度であることから、住民監査請求などとは異なり、住民個々に発議の権利が認められるものではなく、一定の署名収集を要件とした合同行為として発議することが可能となる。

どの程度の署名要件を設ければ適切であるという明確な基準を示すことは難しいが、署名要件は、実際に署名収集が可能であり、かつ、乱発防止という点を考慮した上で、他の自治体の事例や本市における過去の署名収集事例なども参考として決定されることが必要である。

他の自治体では、概ね投票資格者総数の1/10から1/3以上とする様々な要件が設けられており、同じ政令指定都市であり、かつ、人口規模が近似している広島市では、1/10以上としている。また、本市における過去の署名収集事例としては、直接請求と請願・陳情の際に併せて行われた署名収集が参考となる。直接請求に関しては3事例あり、有権者総数の4.6～15.1%の署名が集められている。一方、請願・陳情に関しては、10万筆以上の署名収集が行われた事例が全部で15件ある(資料7「川崎市における直接請求事例」・p.57、資料8「川崎市における請願・陳情に係る署名収集実績」・p.58参照)。本委員会では、これらの事例も参考にして、署名要件を投票資格者総数の1/10以上とすることが望ましいと考える。

#### 参考：地方自治法に基づく直接請求に必要とされる署名数

条例の制定改廃の請求 選挙権を有する者の総数の1/50以上

事務監査請求 選挙権を有する者の総数の1/50以上

議会の解散請求 選挙権を有する者の総数の1/3以上

議員、長、主要公務員の解職請求 選挙権を有する者の総数の1/3以上

ただし、 、 について、選挙を有する者の総数が40万を超える部分は1/6以上

投票資格者総数の1/10以上とする要件は、議会や市長の発議に比べて重過ぎるとの考えもあるが、その一方では、軽すぎるとの考えもある。「神戸空港建設の賛否」(神戸市)に関する

307,797 筆(有権者総数の 26.7%)、「吉野川可動堰建設計画の賛否(徳島市)に関する 101,535 筆(同 48.8%)など、全国的には投票資格者に対する相当割合の署名収集事例があり、これらの事例などから、住民にとって関心の高い事項が対象であれば、一定程度以上の署名収集を行うことは可能と考えることができる。そもそも資料 7 に示された事例は、条例制定に賛同する明確な考えが直接請求の署名という形で示されたものであり、それに比べると、「住民投票により住民の賛否を確認しましょう」とすることを目指した署名の方が住民も応じやすいといえる。いずれにしても、常設型の住民投票条例に基づき、住民発議によって住民投票が実施された事例はこれまでになく、今後、多くの事例が積み重ねられる中で、必要があれば署名要件についての見直しが検討される必要がある。

また、実際に署名収集活動を住民が行う場合、絶対数による規定方法は、住民にとってわかりやすく、かつ、署名収集の獲得目標が明確であるとの利点がある。このため、投票資格者総数の 1/10 以上という数字をよりどころとして、署名要件を絶対数で 10 万人程度とすることが望ましいと考える。ただ、この点についても、大幅な人口の増減などにより、今後この要件を変更する必要がある場合には、速やかに見直しが図られることが必要であろう。

本委員会では、一定の署名が集まれば必ず住民投票が実施されるとする方法とは別に、それよりも少ない署名収集で「条例の制定・改廃」や「政策の是非に関する住民投票」を議会に提案できる仕組み(以下「住民発案」という。)を設けるべきであるとの意見も出された。「住民発案」には、発案者が少数であっても、その意見を必ず議会審議に反映させることができるメリットがある。

しかし、すでに地方自治法に規定されている直接請求制度により、有権者の 1/50 以上の署名収集があれば「条例の制定・改廃」を住民から議会に提案することが可能である。また、「政策の是非に関する住民投票」についても、直接請求制度を用いて住民投票条例を直接請求することが可能である。さらに、住民投票の実施を議会へ請願・陳情することもできる。川崎市の場合、請願・陳情については、常任委員会や本会議で必ず審査され、採択・不採択が決定されることになっており、採択されたものについては、必要に応じて各執行機関へその内容が送付されることになる。各執行機関は、住民代表である議会で採択されたという事実を鑑み、その内容について十分に検討する責務が生じることになる。このように、既存の仕組みと住民発案制度とでは、必ずしも明確な差別化が図れない部分もある。

#### 署名簿の縦覧

直接請求制度と同様、住民が収集した署名簿の公正性を確保することを目的として、選挙管理委員会による署名簿の審査が終了した後、一定期間、縦覧に供する必要があると考えられる。また、詳細については後述(p.32 参照)するが、縦覧される中で選挙管理委員会が行った審査の内容に異議がある場合、利害関係人は、行政不服審査法に基づく不服申立てや条例に基づく「異議の申出」を行えるものとする。

署名簿には、氏名、住所及び生年月日などの個人情報記されることになるが、縦覧制度を前提としていることを事前に示した上で署名収集を行うとすれば、それを縦覧に供したとしても、個人情報保護上の問題は生じないものとする。

## 市長・議会の発議

市長が発議する場合には、単独で意思決定を行うため、住民や議会の発議に比べて、十分な議論が行われずに発議がされる懸念がある。そのため、市長が発議する場合には、事前に議会へ報告することを要件として定め、その中で十分に議会からの意見を聴くことが必要と考える。

議会が発議するには、議会での議決が必要になるが、発議に係る議案の提出に必要な賛成者数など、議会の権限にかかわるものについては、議会での十分な議論を踏まえ、決められる必要がある。

## (2) 他の自治体の状況

常設型の住民投票制度を設けている主な自治体の署名要件は、次のとおりである。

署名要件	自治体名	【参考】人口
1/3 以上	高 浜 市	4 万人
	大 和 市	22 万人
1/4 以上	岸和田市	20 万人
1/5 以上	逗 子 市	6 万人
	富士見市	10 万人
1/8 以上	我孫子市	13 万人
1/10 以上	広 島 市	116 万人

人口については、2006（平成 18）年 8 月 31 日現在のおおよその数

高浜市や富士見市など、いくつかの自治体の常設型条例では、条例の制定又は改廃に係る住民からの住民投票請求は、地方自治法第 74 条第 1 項<sup>3</sup>の規定による条例の制定又は改廃の請求を行った場合において、同条第 3 項<sup>4</sup>の結果に不服があるときについてのみ行うことができるとしている。

<sup>3</sup> 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は、政令の定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（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ものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

<sup>4</sup> 普通地方公共団体の長は、第 1 項の請求を受理した日から 20 日以内に議会を招集し、意見を附けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。



## 6 投票資格者

### 6-1 日本国籍を有する者

#### 《基本的な考え方》

満 18 歳以上で、引き続き 3 か月以上本市に住所を有する者とする。

#### 《自治基本条例の規定と解釈》

自治基本条例第 31 条では、発議資格を有する住民と投票資格者を同一としている。また、投票資格を有する住民の範囲から未成年者を排除する理由はなく、少なくとも 18 歳以上の未成年者は住民に含まれるべきものと解釈される。

#### (1) 検討委員会での検討内容

##### 年齢要件について

住民投票の年齢要件については、選挙権が与えられる 20 歳と整合を図る必要はなく、また、自治基本条例第 31 条では、投票資格を有する住民の範囲から未成年者を排除する理由はなく、少なくとも 18 歳以上の未成年者は住民に含まれるべきものと解釈されることから、本委員会では 16 歳以上とするか、あるいは、18 歳以上とするかを中心に検討を行った。

高校生との意見交換の際にも、高校生活に影響を及ぼすような事案については、当事者である高校生にも投票資格が付与されるべきとの意見が出されている。しかし、対象事案ごとに年齢要件を定める明確な基準を設けることは困難であることから、年齢要件については、対象事案にかかわらず一律とすることが望ましいと考える。

年齢要件を決定するにあたっては、決定するための要素をどのように捉えるかによって、その考え方に違いが生じるため、必ずしも明確な基準は存在しないといえることができる。本委員会では、若い時期に住民投票に参加することが、市政への関心を高める効果をもたらすとも考えられることから、16 歳程度まで対象年齢を引き下げることが望ましいとの考えが示される一方、住民投票の投票結果がもたらす社会的影響を考慮すると、18 歳以上とすることが妥当とする考えも示された。しかし、投票資格者になるということは、投票運動の主体として認められる一方で、働きかけられる対象となることも考えられることから、投票運動により受ける精神的、身体的影響も考慮し、「18 歳以上」を投票資格者とするのが望ましいと考えるに至った。

「子どもの権利に関する条例」第 29 条では、子どもが意見を表明する機会を確保することの必要性から、「市は、(中略)子どもの参加を促進し、又はその方策の普及に努めるもの」との規定がされている。このことから、18 歳未満の「子ども」が住民を投票資格者とし不在の場合においても、住民投票が実施される際には、これらの者が意見を表明できる仕組みを他に用意する必要があると考える。それにより、未成年者の市政への関心を高める効果が得られることになる。

### 参考：子どもの権利に関する条例

2001（平成13）年4月に、子どもの権利に係る市等の責務、人間としての大切な子どもの権利、家庭、育ち・学ぶ施設及び地域における子どもの権利の保障等について定めることにより、子どもの権利の保障を図ることを目的として施行された。子どもの権利に関する条例では、「子ども」の定義を基本的に18歳未満としているが、本委員会では、このような点にも着目して検討を行った。

#### 市内在住要件

公職選挙法では、地方選挙に関する選挙権の要件として、「地縁的關係などからみて、少なくとも引き続き一定期間その地域に住んでいる者に、その地域の住民としての権利を与えることが、住民自治の趣旨にかなう」<sup>5</sup>との理由から、市内在住要件を3か月以上としているが、住民投票についても同様の理由により、市内在住要件を「3か月以上」とすることが妥当と考える。

#### （2）他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、年齢要件を20歳以上、あるいは、18歳以上としている事例が多くみられるが、大和市のように16歳以上としている事例もある。

常設型の制度を設けている他の自治体では、市内在住要件をすべて選挙と同じく、3か月以上としている。

### 参考：18歳以上の住民基本台帳及び外国人登録原票の登録者数

1,119,936人

#### 《内訳》

住民基本台帳登録者数	1,094,738人
（うち18歳及び19歳	24,379人）
外国人登録原票登録者数	25,198人
（うち18歳及び19歳	416人）
（うち永住者及び特別永住者	11,319人）

#### （参考）

16歳及び17歳の住民基本台帳登録者数	20,949人
16歳及び17歳の外国人登録原票登録者数	304人

人数は、2006年6月30日現在のものである。ただし、永住者及び特別永住者を合算した人数については、2006年6月15日現在のものである。

<sup>5</sup> 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法[第13次改訂版]』（ぎょうせい、平成15年）p.25

## 6-2 定住外国人

### 《基本的な考え方》

満 18 歳以上の、永住者、特別永住者及び日本に在留資格<sup>6</sup>をもって3年を超えて在留している者で、引き続き3か月以上本市に住所を有する者とする。

### 《自治基本条例の規定と解釈》

自治基本条例第31条では、投票資格者を「住民」としているが、「住民」には当然、外国人市民も含まれるものと解釈される。

### (1) 検討委員会での検討内容

日本における在留年数要件について

上記《自治基本条例の規定と解釈》のとおり、住民投票の投票資格者は、自治基本条例第31条で「住民」と規定されており、永住資格の有無に関係なく、すべての外国人市民がこれに含まれるものであるが、投票資格者となるためには、一定期間以上日本に在留し、日本での生活の基盤が確立されていることが必要と考える。したがって、日本での在留期間が長期に渡らない者に対してまで、投票資格が付与される必要性は低いものとする。

また、住民投票において対象とされる様々な事案について自らの意思を表明するには、日本の社会生活や文化、政治制度などの知識を身に付ける必要があると考えられる。この場合、どの程度の期間を必要とするのが問題となるが、少なくとも3年以上の期間は要するものと考えられる。もっとも、永住者及び特別永住者については、日本国籍を有する者と同じように社会生活や文化、政治制度などの知識を身に付けていると考えられるので、日本での在留年数要件を設ける必要はないと考える。

諸外国における外国人に対する投票資格の規定方法については、主に、EU市民など特定国の出身者のみに投票資格が付与される「互惠型」と、出身国にかかわらず、一定の条件で投票資格が付与される「定住型」がみられる。スウェーデンの制度は、「定住型」におけるひとつのモデルケースとされており、3年を超える国内での在留実績を投票資格の要件としている。本委員会では、出身国にかかわらず、日本における一定の在留年数を要件として外国人に投票資格を付与することを考えており、このことから、スウェーデンの制度を参考とすることも一定の妥当性があるといえよう。

<sup>6</sup> 出入国管理及び難民認定法第2条の2では、「本邦に在留する外国人は、出入国管理及び難民認定法及び他の法律に特別の規定がある場合を除き、それぞれ、当該外国人に対する上陸許可若しくは当該外国人の取得に係る在留資格又はそれらの変更に係る在留資格をもって在留するものとする。」と規定している。

### 参考：「永住者」と「特別永住者」

#### 《永住者》

「永住者」とは、日本に永住できる在留資格であり、出入国管理及び難民認定法第22条又は第22条の2に定める手続により法務大臣から永住の許可を受けなければならない。

#### 《特別永住者》

「特別永住者」とは、日本国との平和条約の発効により日本の国籍を離脱した者で終戦前から引き続き日本に在留している者及びその子孫が、日本に永住できる法的な地位であり（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第2条）、永住者の在留資格には含まれない。

法務省入国管理局編『平成17年版出入国管理』p.35より引用

#### 川崎市外国市民人代表者会議の提言について

外国人市民代表者会議からは、2003（平成15）年度に、「住民投票制度の投票資格者に、1年以上市内に外国人登録をしている外国人市民を入れる」とする提言が出されている。しかし、提言にある「市内在住1年以上」は、日本での在留年数要件なのか、あるいは、市内在住要件なのかを明確に区別し議論されたものではないとされている。また、「市内在住1年以上」という設定については、外国人市民代表者会議条例における代表者資格を基本に考えられており、これについては、条例検討の際に多様な国籍の方々の参加を期待する中で、在住要件の年数を長くすると市内在住者が少ない国では、要件を満たす者が現れにくくなるとの点が考慮されたという経緯がある。このように、外国人市民代表者会議の代表者資格は、代表者の構成等、会議組織上の観点も含んだ検討により同会議の設置目的に合わせて設定されていることから、外国人の投票資格については、代表者資格の直接準用ではなく、あらためて検討を行う必要がある。なお、本委員会では、ここでいう「1年」を日本における在留年数要件と捉え、これに準じた要件にすべきとの意見も出されている。

#### 市内在住要件

外国人についても、日本国籍を有する者と同じく、市内在住要件を「3か月以上」とすることが妥当と考える。

### （2）他の自治体の状況等

常設型の住民投票制度を設けている自治体では、大和市と岸和田市を除き、外国人の投票資格者を永住者及び特別永住者に限定している。

大和市では、日本での活動に制限のない「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」の在留資格をもって在留する者のうち、引き続き3年を超えて日本に住所を有する者に投票資格を付与している。

岸和田市では、外国人の投票資格者について、永住外国人、特別永住外国人及び3年を超えて引き続き日本に在留資格をもって在留する者としている。ここでいう「3年を超えて」の理由として、岸和田市では、「岸和田市住民投票条例（逐条解説）」の中で、次のように説明している。

出入国管理及び難民認定法第2条の2第3項では、在留期間が、その活動内容によって3か月であったり、1年であったり区別されていますが、最高でも3年<sup>7</sup>を超えることはできないと定められています。それを超えて日本に在留するには、活動内容によっては何回も更新手続きが必要となってきます。もし、更新しないままですと在留資格を失い、不法滞在となってしまいます。更新することで、さらに日本に滞在しようという意思を明確にしているこれらの外国人については、たとえ「永住」の資格を持っていないとしても、3年を超えた滞在中に日本の風土や文化、慣習に触れることで、日本と密接な関係を持ち、地方の問題について日本人とともに考えるだけの知識を身に付けるに至っていると考えられます。

<sup>7</sup> 構造改革特別区域法における特別措置を全国で実施するため、特定研究活動、特定研究事業活動、特定情報処理活動等を「特定活動」として加え、在留期間の上限を3年から5年に伸長する措置が2006（平成18）年11月から施行される。

## 7 投票資格者名簿

### 《基本的な考え方》

選挙管理委員会は、投票資格者名簿を調製することとする。

日本国籍を有する者は、住民基本台帳、また、外国人については、外国人登録原票を利用して、自動的に投票資格者名簿へ登録することとする。

投票資格者は、投票資格者名簿に登録されている自分自身の内容について確認することができることとする。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 投票資格者名簿への登録

選挙においても、選挙人名簿が調製されるのと同様に、住民投票でも投票資格者が投票を行うには、あらかじめ投票資格があるかどうかを確認できるようにする必要があり、そのため投票資格者名簿が調製される必要がある。

日本国籍を有する者については、住民基本台帳を利用して、投票資格者名簿を調製するものとする。

外国人登録原票を原則非公開とする外国人登録法の趣旨から、外国人については、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見られる。しかし、この場合、制度を知らなかったなどの理由で登録の機会を逸し、住民投票に参加できないような事態が生じる懸念もある。また、外国人が住民投票の投票資格者となるために必要な投票資格者名簿の調製に際し、外国人登録原票が利用されることは、法の趣旨に反するものではない。このため、外国人の積極的な投票への参加を促すためには、可能な限り外国人登録原票を利用し、日本人と同様、職権により自動的に投票資格者名簿へ登録する方法が望ましいと考える。なお、外国人市民代表者会議の提言（2003年度）でも、「事前に投票資格者名簿への申請をしないで投票ができるようにする」との考えが示されている。

#### 投票資格者名簿の閲覧

投票資格者名簿の公正性を確保するため、投票資格者本人の情報が適正に登録されているかについて、投票資格者名簿を確認できるような仕組みが設けられる必要がある。また、その際に、投票資格者名簿における自分自身の登録内容に疑義がある場合には、条例に規定を設け、「異議の申出」を行えるようにする必要がある。

なお、外国人の投票資格者名簿について、外国人登録原票を利用して調製した場合、外国人登録法の趣旨から、選挙人名簿の縦覧制度のように、投票資格者であれば誰もが名簿全体を目にすることができるとする仕組みを条例で規定することは困難である。

### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、必ず投票資格者名簿が調製されることになって

いる。高浜市、岸和田市、逗子市など、多くの自治体が、常時、投票資格者名簿を備え置くとしているのに対し、広島市では、必要が生じたつど名簿を調製するとしている。

常設型の制度を設けている他の自治体では、日本国籍を有する者の投票資格者名簿への登録方法について、すべて住民基本台帳を利用して、職権により登録するとしている。また、外国人の登録方法について、広島市や岸和田市は、外国人登録原票を利用して、職権により登録を行うとしているのに対し、大竹市、我孫子市、逗子市などは本人の意思に基づく登録制としている。

投票資格者名簿の閲覧について、本人の意思に基づく登録制としている自治体では、基本的にその範囲に制限は設けられていないが、職権により名簿登録している広島市や岸和田市では、外国人登録法の趣旨に鑑み、基本的に当該本人に係る住所、氏名などの情報を記載した部分に限り閲覧に供するとしている。

## 8 投票形式

### 《基本的な考え方》

対象事案の設問については、基本的に発議者の意思に基づき設定されることとする。  
選択肢は、二者択一で賛否を問う形式とする。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 対象事案の設問

対象事案に関する設問については、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、かつ、一方に意見を誘導するものではない必要がある。

市長は投票執行者であるとともに、発議者であり、また、尊重義務を負うものであることから、投票執行者としての市長の判断のみで設問の設定、又は修正がされることは望ましくなく、基本的に発議者の意思に基づき設定されるものとする。

#### 選択肢

住民投票では、アンケートと異なり、尊重すべき投票結果が明確に捉えられる必要があるが、選択肢を二者択一で賛否を問う方法以外とした場合、その設定方法によっては、投票結果に対する各人の多様な解釈が可能となるおそれがある。また、発議者が意図する投票結果に誘導するために、恣意的な選択肢を設定するとの懸念も生じることになる。このようなことから、選択肢については、二者択一で賛否を問う形式が望ましいと考える。なお、住民投票は、十分な議論が尽くされた後に実施されるものであるため、課題の解決に向けた選択肢が多数存在するうちには、住民投票は実施されるべきではないものとする。

### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、基本的に二者択一で賛否を問う方法としているが、岸和田市や大和市などの自治体では、市長が特に認める場合に限り、二者択一以外の選択肢の設定も可能としている。



## 9 投票や開票に関する事務等

### 《基本的な考え方》

投票や開票に関する事務等については、選挙の手続きを基本として行われるものとする。

### (1) 検討委員会での検討内容

「2 住民投票の執行等(p.11)」にもあるように、投票や開票に関する事務は、選挙制度の中ですでに確立されており、その仕組みについては住民にも十分に浸透していると考えられる。そのため、住民投票制度でも、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ことが望ましいと考える。

選挙制度では、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へ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ができるとされている。住民投票制度においても、可能な限りこれらの仕組みを設け、住民の投票機会の確保に配慮する必要がある。

### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、多くの場合、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が設けられている。

## 10 情報提供

### 《基本的な考え方》

市長は、対象事案に関する計画案その他行政上の資料で公開することができるものについては、一般の縦覧に供するものとする。

住民投票の執行者としての市長は、必要に応じて、公開討論会、シンポジウム等を開催することができるものとする。

選挙管理委員会は、投票の実施に関する必要な情報の提供を行うものとする。

### 《自治基本条例の規定と解釈》

自治基本条例第5条に定められている自治運営の基本原則のひとつに「情報共有の原則」があり、この原則に基づく制度として、「情報提供」(第23条)、「情報公開」(第24条)などの各制度が位置付けられている。また、行政運営の基本(第15条)として、市政に関する情報の共有を推進することとされている。

自治基本条例第31条の解釈としては、情報提供の主体や方法については検討が必要であるものの、住民への情報提供は制度運用において重要であるとされている。

### (1) 検討委員会での検討内容

#### 市長による情報提供と住民との情報共有

投票資格者が自らの判断に基づき投票を行うためには、十分な情報を得られることが必要不可欠である。住民は、投票運動団体など、様々なツールにより投票に関する必要な情報を入手することになるが、市長は、市の情報を管理する立場において、対象となる事案に関する多くの情報を管理しており、住民に対する情報提供という点で大きな役割を果たすものと考ええる。

市長は、市の情報を管理する立場として、公平性、中立性に十分留意し、事業計画や予算関係資料など、対象事案に関する判断を行うために必要な情報に関して、積極的に公開する責務があるものと考ええる。また、住民投票の実施の際には、投票資格者に対する有効な情報提供手段として、選挙時に配付されるような「公報」が発行されることも必要と考える。

対象事案に関する必要な情報が公開されていない場合には、情報公開条例に基づく情報の開示請求を行うことも可能であり、実施機関<sup>8</sup>は、市民から開示請求があった場合、情報公開条例の規定に基づき、速やかに諾否の決定を行うことが必要とされる。

#### 公開討論会等の開催

公開討論会やシンポジウムの開催については、様々な主張を持つ人たちが一堂に会し、活発な議論が繰り広げられることにより、対象事案に対する理解の深まりを期待できることから、住民への重要な情報提供手段であるといえることができる。本来、公開討論会やシンポジウム

<sup>8</sup> 川崎市情報公開条例第2条では、市長、公営企業管理者、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会を実施機関と定義している。

は、住民を主体とした活動団体等などにより自発的に開催されるものであるが、中立的な情報に基づいて住民が自らの意思を表すためには、住民投票の執行者である市長が、必要に応じて、これらを開催できるようにすることも考えられる。ただ、パネリストや意見陳述人などの人選をどのように行うかなどの課題もあり、実際に開催がされる場合には、住民から理解が得られるような公正・中立な運営に留意する必要がある。

なお、住民投票の実施に際して、市長が特定の選択肢を支持する場合には、住民投票の執行者としての立場、あるいは、市の情報を管理する立場とその違いを明確に区別し、住民投票の執行に関する公正性、中立性が損なわれることのないように十分留意する必要がある。

#### 選挙管理委員会が行う情報提供

選挙管理委員会は、住民投票が実施される場合には、なるべく多くの住民が投票に参加できるように、投票日や投票所の告知など、住民投票の実施に関する積極的な情報提供を行う必要がある。

#### 情報提供を目的とした附属機関の設置について

住民に対する情報提供を一元的に担うことを目的として、附属機関を設置することが望ましいとの意見がある。これについては、公正・中立な情報提供の担保という点では、一定の役割が期待できるが、附属機関の構成員の人選をどのようにするか、また、発信する情報の内容をどこまでチェックすることが可能なのかなどが問題となる。そもそも、実施の告示から投票日までが短期間であるとの日程的な問題もあり、このような機関を必置とする必要性は低いものとする。

### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、概ね市長や選挙管理委員会が積極的な情報提供を行うことを規定している。

## 11 投票運動

### 11-1 投票運動に関する基本的事項

#### 《基本的な考え方》

買収・脅迫など、住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のある投票運動は禁止することとする。

投票運動の禁止行為に関して、罰則規定は設けないこととする。

#### (1) 検討委員会での検討内容

##### 投票運動に関する考え方

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ある。しかし、公正かつ活発な投票運動が行われるためには、刑法で禁止行為とされている脅迫や強要以外にも、買収など、最低限の禁止行為を設ける必要があると考える。

戸別訪問は、公職選挙法で禁止行為となっているために、日本では馴染みが薄いこと、また、防犯の面からは他人が訪問してくることへの抵抗感があることなどから、運動方法として容認すべきではないとする考えもある。しかし、署名収集の際にも戸別訪問が行われる必要性は高いこと、また、住民投票では住民間の活発な話し合いが不可欠とされる中で、戸別訪問はその有効な手段になり得ることなどを考慮すると、戸別訪問を可能とする制度設計が望ましいと考える。

なお、早朝・深夜に戸別訪問が行われること、また、あまりに大音量での連呼や街頭演説などが行われることは、平穏な市民生活を損なうおそれもある。そのため、このような点を考慮して、時間・音量・場所など一定の制約が設けられることも必要と考える。

##### 罰則規定

投票運動における禁止行為の抑止について、実効性を確保するためには、罰則を設けるべきとの考えもある。しかし、罰則を設けることが、住民の自由な投票運動を萎縮させてしまう懸念がある。このため、制度が諮問型であるということなども考慮して罰則は設けず、禁止行為の抑止については、住民の節度ある行動にゆだねることが必要と考える。ただ、制度が創設され、実際に住民投票が実施された際に多くの問題を生じるようであれば、その時点で罰則規定を設けることの再検討も必要と考える。

#### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、概ね自由な投票運動を認めており、また、禁止行為に対する罰則規定を設けている事例はない。なお、過去に徳島市で制定された個別設置型の住民投票条例（吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例）では、違反行為に対する罰金刑（10万円以下）の規定が設けられていた。

## 11-2 選挙との同日実施の場合の投票運動

### 《基本的な考え方》

選挙と同日実施される場合には、住民団体、議員、市長など、各主体が公平で平等な立場で投票運動を行える制度になるよう十分留意する必要がある。

### (1) 検討委員会での検討内容

住民投票が選挙と同日に実施される場合、住民投票の投票運動を行う主体が「政治活動を行う団体」と認められるときは、当該選挙の公示又は告示の日から選挙の当日までの選挙運動の期間中及び投票日において、公職選挙法の規定により、原則として一定の政治活動が禁止されることになる。このため、投票直前の時期に、住民団体等が行う投票運動が政治活動とみなされて一定の制約を受けることとなり、住民投票にとって重要な賛否両論の十分な情報と論議を踏まえた投票が行えなくなる懸念が生じる。その一方で、当該選挙において所属候補者又は支援候補者を有することにより、いわゆる「確認団体」<sup>9</sup>となった政治団体は、投票日を除いて、公職選挙法による政治活動禁止の対象外であるため、投票運動を行うことが可能であり、各主体が行える投票運動の範囲に差が生じることになる。

同日実施の場合、選挙と住民投票の投票を併せて行うことによる住民の負担軽減、また、選挙と住民投票の事務を共用することにより、費用軽減が見込まれることなどのメリットが考えられる。したがって、住民団体等とはどのような投票運動ならば行うことが可能かなどを整理した上で、住民団体、議員、市長など、各主体が平等・公平な立場で投票運動を行える制度になるよう十分留意する必要がある。

### (2) 他の自治体の状況等

高浜市や岸和田市などでは、同日に選挙が行われる場合、必要があると認められるときは、住民投票の投票日を変更することができる」と規定している。また、埼玉県上里町では、選挙と同日に住民投票を行うことができると規定している。一方、富士見市や埼玉県美里町では、特段、同日実施に関する規定は設けられていない。

これまで多くの自治体で、選挙と同日に住民投票が実施されている。2003（平成15）年の統一地方選挙（4月13日及び4月27日）の際には、高石市、和光市など、全国で10を超える自治体で選挙と同日に住民投票が実施されている（資料9「他の自治体において選挙と同日で実施された条例に基づく住民投票の主な事例」・p.59参照）。

地方自治法に基づく議会の解散並びに議員及び長の解職に係る住民投票や、合併特例法に基づく合併協議会の設置を求める住民投票については、選挙と同日に実施することについて制限する規定はない。ただし、公職選挙法により、投票運動に関して一定の制約は受けられることになる。

<sup>9</sup> 確認団体とは、一定の要件を満たす政党その他の政治団体で、選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日の前日までの間において、一定の政治活動を適法に行うことができるものとして、総務大臣又は選挙管理委員会に申請し、確認書の交付を受けたものをいう。（公職選挙法第206条の6、第201条の7、第201条の8、第201条の9）

## 12 不服申立て・異議の申出等

### 《基本的な考え方》

投票資格者名簿の登録などに関する異議について、市長、又は選挙管理委員会に対して、「異議の申出」が行えるものとする。

### (1) 検討委員会での検討内容

救済の仕組みが必要とされる異議の考え方

投票資格者や署名収集代表者など、住民投票にかかわりのある者に対する権利侵害に関する異議については、裁判に比して、簡易迅速な仕組みで権利救済が図られる必要がある。市長や選挙管理委員会の行為が行政処分に該当すれば、行政不服審査法に基づき「不服申立て」を行うことが可能であるが、行政処分に該当しない場合には、条例の規定として、「異議の申出」の仕組みを設けることが必要になる。

#### 参考：「不服申立て」と「異議の申出」

##### 《不服申立て》

違法又は不当な行政処分<sup>10</sup> その他の公権力の行使に当たる行為について、行政庁に対しその取消又は変更を求めるとする行政不服審査法に基づく申立てである。申立ての対象となる行為が行政処分であることを求められ、また、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」には、「異議申立て」、「審査請求」、「再審査請求」の3種類がある。

##### 《異議の申出》

行政不服審査法の適用がない特別の不服の申立ての方式であり、法律によるものとしては、地方自治法に基づく直接請求の署名簿の署名に関するもの、公職選挙法に基づく地方自治体の議会の議員及び長の選挙の効力に関するもの等があげられる。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あり、行政処分だけでなく、また、個人の具体的な権利利益の救済に関係がなくとも、制度を設けることは可能である。

権利救済を申し出ることのできる異議については、次の から に示すような事項が考えられるが、このうち、 及び を除いては行政処分と認められることから、行政不服審査法に基づく「不服申立て」を行うことが可能と考えられる。一方、 については署名者に対する行政処分ではないこと、また、 については、行政処分とは認め難いことから、行政不服審査法に基づく「不服申立て」の対象とはならないため、是正手続きを条例上に「異議の申出」として設けることが必要になる<sup>11</sup>。なお、不測の場合も考慮し、住民投票にかかわりのある者

<sup>10</sup> 行政処分とは、法律に基づき、具体的な場合について、行政機関の単独の意思により権利を設定し、義務を命じ、その他法律上の効果を生じさせる行為である。処分とされるためには、規定上、明確に市長等が判断を下すとの仕組みである必要がある。

<sup>11</sup> 「異議の申出」に対する市長の判断は行政処分であり、この判断に対しては行政不服審査法に基づく「不服申立て」が可能と考えられる。

に対する権利侵害に関する異議について、包括的に「異議の申出」を行えるような規定とすることが必要と考える。

発議する事項が住民投票の対象外と市長に判断されたことに対する請求代表者からの異議  
設問の設定方法について市長に不適切と判断されたことに対する請求代表者からの異議  
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異議  
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異議  
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

通常、住民投票の実施の告示から実施までの期間は短いために、「不服申立て」や「異議の申出」の手続きが間に合わず、実質的な救済が受けられなくなるおそれがある。このため、これらの制度に関する手続きが迅速に進められるような工夫が必要と考える。

#### 第三者による異議に対する考え方

第三者による異議に関しても対象とすることは、客観的な法秩序の維持という点では望ましいとも考えられるが、一方では、権利救済という本来の目的に反する利用がされるおそれがあるなど、住民投票制度を不安定なものとしてしまう懸念がある。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。このことから、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する。

#### 「不服申立て」、「異議の申出」の相手先となる行政庁

行政不服審査法に基づく「不服申立て」には、通常、直接の処分庁又は不作為庁に対して行われる「異議申立て」と、処分庁の直近行政庁に対して行われる「審査請求」がある。市長、選挙管理委員会それぞれが行う処分に対して「異議申立て」を行うことができるほか、選挙管理委員会に委任がされる投票資格者名簿や署名簿に関することについては、市長を上級行政庁として「審査請求」を行うことも考えられる。

条例に基づく「異議の申出」については、市長から選挙管理委員会に委任されている事務に関しては選挙管理委員会、それ以外は市長に対して行うものとする。

#### 住民投票に関する異議と訴訟

行政処分該当する行為については、「不服申立て」の手続きを経ずとも、取消訴訟など行政訴訟を提起することが可能であり、最終的な判断を司法にゆだねることが可能である。

2004（平成16）年の行政事件訴訟法の改正に伴い、裁判所が申立てにより、仮に行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずる「仮の義務付け」、同じく処分又は裁決をしてはならない旨を命ずる「仮の差止め」の仕組みが創設され、これにより暫定的に権利救済が図られるこ

ととなった。通常、裁判は結審まで数年を要するが、およそ 1 か月程度でこれらの決定を受けることが可能となり、訴えが正当と認められた場合には、判決が住民投票の実施後になっても、個人の権利保護が確保されることとなった。なお、「仮の義務付け」等の決定を裁判所から受けた上で、市長や選挙管理委員会に対して「不服申立て」を行うことなども、現実的な対応として考えられる。

#### 住民投票に関する異議とオンブズマン制度

本市には、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、是正等の措置を講ずるよう勧告、あるいは、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図ることを目的とした市民オンブズマン制度がある。このため、住民投票制度に関する自己の権利利益の保護に関することについても、この制度の範囲において苦情を申し出ることが可能である。「不服申立て」や「異議の申出」の仕組みとは別のツールとして市民オンブズマン制度が整備されていることは、住民の利便性や権利利益の保護という観点からも望ましいといえる。

#### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、投票資格者名簿の登録や、住民発議に要する署名簿の内容に関して、選挙管理委員会に対する異議の申出の仕組みを設けている事例が見られる。なお、広島市では、施行規則第 6 条第 1 項で、「投票資格者名簿の登録に関し不服がある者は、(中略)市長に異議を申し出ることができる」とした上で、第 3 項で「第 1 項の規定は、行政不服審査法の規定に基づく不服申立てを妨げるものではない」との確認的な規定を設けている。



## 13 成立要件

### 《基本的な考え方》

成立要件は設けないこととする。

### (1) 検討委員会での検討内容

本委員会では、制度が諮問型であること、また、ボイコット運動が行われることに対する懸念などを主な理由として、成立要件は不要と考えるが、議会と市長に対して尊重義務が生じるとの点を踏まえると、一定の成立要件を設ける必要性はあるとの少数意見もあった。要否に関する意見は、次のとおりである。

#### 成立要件を設けないとする意見

- 条例に基づく住民投票は諮問型であり、その結果に拘束されないということを考えれば、成立要件を設ける必要性は低い。
- 高い成立要件を設けることにより、住民投票の不成立を目的としたボイコット運動が行われるおそれがあるが、これを回避するためには成立要件を設けないということが望ましい。
- 選挙は投票率にかかわらず成立するものであることから、住民投票についても、一定の投票率ないし絶対得票率<sup>12</sup>を成立要件とする必要性は低い。
- 住民投票は、投票率や賛成・反対の割合など、様々な結果を踏まえて尊重義務が果たされるものであり、そのため成立要件を設ける必要性は低い。

#### 成立要件を設けることが望ましいとする意見

- 住民投票の対象事項は市政に係る重要事項であること、また、議会と市長に対して尊重義務が生じるということ踏まえると、住民投票が成立するための基準を設け、一定数以上の住民が投票に参加することが必要である。
- 住民投票は、住民の意思を確認し、その総意を市政に反映するための制度であるが、あまりに投票率が低いような場合は、特定の団体等の考えのみに偏った投票結果が総意とみなされるおそれがある。
- 市長選挙では、当選のために一定の得票<sup>13</sup>が要件とされており、このことから、住民投票においても一定の得票を成立要件とすることが考えられる。

\* なお、本委員会では、成立要件を設けるとした場合、多くの自治体が採用しているような投票率での規定ではなく、ボイコット運動を回避することが可能と考えられることから、絶対得票率で規定することが望ましいとの意見が出された。また、どの程度の要件が望ましいかについては、1/6 から 1/4 以上程度の要件が妥当との意見が出された。

<sup>12</sup> 投票資格者総数のうち、投票結果の過半数を占めた意思の割合

<sup>13</sup> 公職選挙法第95条では、市長選挙の当選に必要な得票を有効投票数の1/4以上の得票と定めている。

## (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている自治体のうち、広島市など成立要件を設けるとしている多くの自治体では、投票資格者総数の1/2以上とする規定を設けているが、富士見市のように1/3以上としている自治体もある。また、我孫子市では、絶対得票率で成立要件を規定しており、過半数を占めた意思が投票資格者総数の1/3以上に達した時に成立するとしている。

岸和田市や大和市では、成立要件を設けていない。大和市が成立要件を設けないとする理由として、「3分の1の署名という高いハードルの上にさらに成立要件を設けることは、住民投票に対する期待感を失わせる」<sup>14</sup> との考えを示している。

---

<sup>14</sup> 「(仮称)大和市住民投票条例素案に対する意見公募結果の公表」より抜粋

## 14 再発議の制限期間

### 《基本的な考え方》

再発議の制限期間は設けないこととする。

#### (1) 検討委員会での検討内容

住民投票の投票結果は、単なる多数意見が形成されたものではなく、多くの人、時間、費用を費やした上で住民の総意として示されたものであることから、投票の結果に一定の効力期間を定める必要がある、また、議会や市長が尊重義務を果たすためには、一定期間、同旨の請求ができないようにする必要があるなどの理由から、多くの自治体が再発議の禁止期間を設けている。このことから、本委員会の議論の中でも、再発議の禁止期間を設けるべきとの意見が出されている。

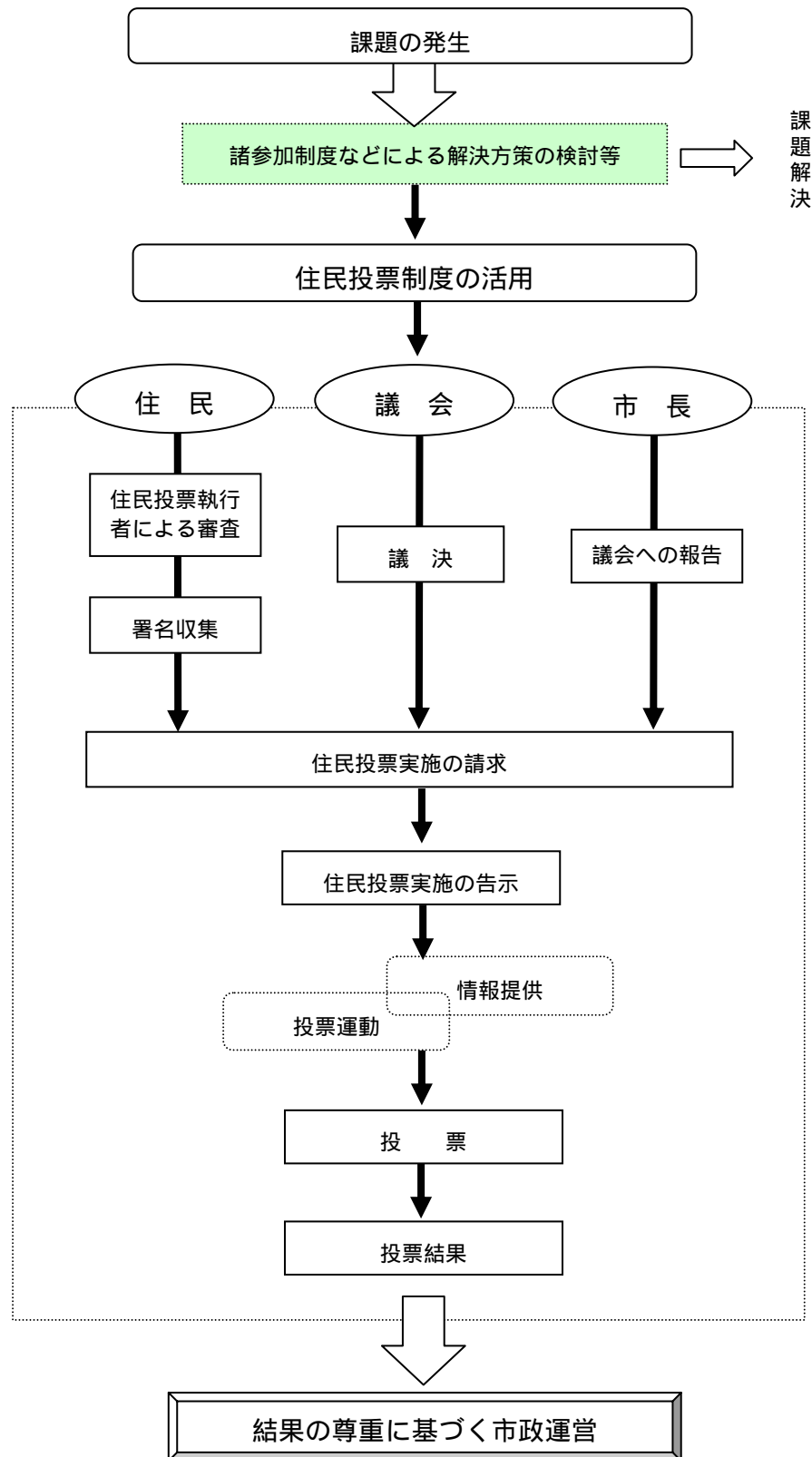
しかし、本委員会では、次のような理由から、再発議の禁止期間は不要と考える。

- 地方自治法による直接請求については、特別の規定がないだけでなく、同時に同じ趣旨の請求が平行すること（もちろん、請求人は別）さえ禁止されていないことを踏まえると、制限期間を設けないことが望ましいと考える。
- 住民投票条例に再発議の制限期間に関する規定を設けたとしても、事案の同一性を誰が判断するのかという問題があり、また、署名収集、投票運動というハードルがある以上、同じものを連続して請求することは事実上困難であると思われ、そのため再請求を禁止する必要性は低いと考える。
- 議会や市長は、投票結果を尊重する義務を負うものの、それに拘束されるものではなく、結果を尊重した事項であっても、状況等の変化が生じた場合には、自らの判断で変更できるものである。そのため、そのような判断の変更の是非を含め、住民投票条例によって、あらためて住民投票で問うことを制限するのは困難と考える。

#### (2) 他の自治体の状況等

常設型の制度を設けている他の自治体では、名張市を除き、すべて2年の制限期間を条例に規定している。名張市では、1年の制限期間を設けているが、この他にも、北海道静内町、三石町（ともに現「新ひだか町」、条例は失効）のように制限期間を3年とした事例もある。また、長野県木曽福島町（現「木曽町」、条例は失効）のように、制限規定を設けなかった事例もある。

## 本委員会が想定する住民投票（常設型）の流れ



## 具体的な制度設計に向けた方向性

住民投票制度については、専門的な知識を要する論点も多く、非常に検討に苦慮した部分もある中で、他の自治体の事例や、フォーラムなどを通して出された多くの市民意見を参考にこれまで議論を重ねてきた。そして、その議論の結果をまとめたものが本報告書であり、川崎市における住民投票制度のあり方について、検討委員会の考え方が示されている。

今後、制度創設に向けた検討作業は行政へと引き継がれることとなるが、本委員会では、この制度が自治基本条例の理念を具現化するものとして、市民自治の拡充に寄与し、また、制度の創設後、実際の運用面において安定した制度となるためには、次の点に留意することが必要と考えている。

### （市民意見を踏まえた制度設計）

本報告書は、フォーラム等を通じて、広く市民から検討内容に対する意見を求め、そこから出された貴重な意見や提案をもとに、委員会の議論を深めながら策定したものである。

今後、行政において検討が進められていく中でも、住民投票制度が重要な参加制度であることを鑑み、適宜、広く市民から意見を聴く機会が確保され、それらの意見を踏まえて制度設計が行われることを期待する。

### （議会との意見交換を踏まえた制度設計）

市長と同様、議会に対する尊重義務が自治基本条例に規定されていることに加え、住民投票制度は、議会権限と密接にかかわる論点が多くあり、また、議会発議に関するルールづくりなど、議会での整備が必要な手続事項に関する論点もある。

これらの中には、本委員会として検討が行われていない論点もあるが、このようなことから、今後、行政が具体的な制度設計を進めるにあたっては、議会と十分な意見交換が図られ、より議論が深まることを期待する。

### （コスト抑制を踏まえた制度設計）

制度設計における視点のひとつとして、住民投票の実施に要する費用も十分に考慮した検討が求められている。

住民投票は、住民一人ひとりの意思を確認する大がかりな仕組みであり、相応の経費が必要となるが、今後、行政で制度設計を進めていくにあたっては、本報告書で整理した住民投票制度のあり方を損なうことなく、できる限り効率的に実施できる仕組みが構築されることを期待する。

今後も検討が進められていく中では、新たに対応が迫られる課題や検討内容の再調整が必要となる課題が生じることも予想される。その際には、本委員会における議論を基礎としながら、課題への対応が図られ、さらに有意義な制度となっていくことを期待する。



# 資料編

資料 1	フォーラムの開催概要 .....	4 3
資料 2	フォーラム等で出された市民意見の概要と それに対する検討委員会の考え方 .....	4 4
資料 3	川崎市自治基本条例逐条説明書（抜粋） .....	5 2
資料 4	他の自治体の住民投票実施状況 .....	5 3
資料 5	川崎市で実施されている主な参加の制度 .....	5 4
資料 6	他の自治体の常設型住民投票条例制定状況 .....	5 6
資料 7	川崎市における直接請求事例 .....	5 7
資料 8	川崎市における請願・陳情に係る署名収集実績 .....	5 8
資料 9	他の自治体において選挙と同日で実施された 条例に基づく住民投票の主な事例 .....	5 9
資料 10	川崎市住民投票制度検討委員会での検討経過 .....	6 0
資料 11	川崎市住民投票制度検討委員会・委員名簿 .....	6 1





## 資料1 フォーラムの開催概要

### 1 開催目的

検討委員会が議論を重ねてきた検討内容を報告するとともに、市民からの多様な意見を聴き、それをもとにさらに検討委員会での検討を深めることを目的として、フォーラムを開催した。

### 2 開催日時・参加者数

会場	日時	参加者数
登戸会場（多摩区役所）	6月25日（日） 13:00～15:00	81名
川崎会場（ミュージア川崎）	6月30日（金） 18:30～20:30	73名
小杉会場（中原区役所）	7月5日（水） 18:30～20:30	45名
合計		199名

### 3 開催プログラムと内容要旨

#### 住民投票制度の説明と川崎市における検討経過（スライドによる説明）

- ・次の事項について、事務局から説明を行った。
  - 住民投票制度の基礎知識
  - これまでに他の自治体で行われた住民投票の概観
  - 自治基本条例と住民投票制度
  - これまでの川崎市での検討状況 他

#### 「住民投票制度の論点と考え方」について（スライドによる説明）

- ・検討委員会での検討内容を15の論点にまとめた上で、それに対する「検討の方向性」を示し、住民投票が発議されてから投票結果が示されるまでの流れに沿って、検討委員から説明を行った。

#### 会場との意見交換

- ・参加した市民と検討委員との間で、意見交換を行った。

## 資料2 フォーラム等で出された市民意見の概要と それに対する検討委員会の考え方

	フォーラム時における論点と考え方	市民意見の概要	検討委員会の考え方	
1	制度の目的	住民投票制度は、市政に係る重要事項について、直接、住民の意思を確認することを目的としています。	市民のための自治を実現するコンパクトな制度にすべき(1件)	本報告書で示された制度創設の意義や、制度設計に向けた方向性などを踏まえ、今後、行政で制度設計が計られる必要があると考えます。 <b>《p.8・p.39 参照》</b>
			制度制定のスタンスを明確にすべき(1件)	
			理念的な条文を盛り込むべき(2件)	
			実効性のある制度となるように、慎重に検討を進めるべき(1件)	
		市民自治を実現する制度となることを期待したい(9件)		
		住民のための制度として制定されるべき(5件)		
		制度構築までには一層の議論・整理が必要(6件)		
		間接民主制との関係を明確に整理すべき(3件)	住民投票制度は、議会や市長の意思決定に住民の総意を反映させるための手段であり、投票結果に対する尊重義務を生じさせるものであることから、議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、むしろ間接民主制を補完し、活性化する制度として機能するものと考えます。 <b>《p.8 参照》</b>	
		他の参加制度との関係を整理すべき(1件)	住民投票は、これが実施されることにより課題がすべて解決される性質のものではなく、住民投票も多様な参加の制度の一つであるということを踏まえ、目的、意義、効果、費用などを考慮した上で実施される必要があります。このことから、市政に係る重要事項であっても、他の参加の制度で代替できる場合であれば、必ずしも住民投票が選択される必要はないと考えます。 <b>《p.9 参照》</b>	
2	制度の位置付け	常設型の条例を制定することとします。	常設型を創設すべき(1件)	常設型の住民投票制度は、一定の要件を満たせば確実に住民投票が実施されることになり、住民にとって大きなメリットがあると考えられます。また、自治基本条例検討委員会報告書でも、常設型がふさわしいとする考えが示されており、これらのことから、本委員会では、常設型の住民投票条例を前提とした制度設計が望ましいと考えます。 <b>《p.10 参照》</b>
			住民発議は「常設型」とし、市長、議会は「個別設置型」とすべき(1件)	

3	対象事項	<p>対象事項は、市政に係る重要事項としています。</p>	<p>地域生活に密着した小さな課題に対する住民意思を問う手段としても機能すべき(1件)</p> <p>代表民主制で対応できないような重要事項に限定すべき(1件)</p> <p>実施費用を考慮して、住民投票でないと解決が図れない事項にすべき(1件)</p> <p>対象事項を具体的に例示すべき(1件)</p> <p>発議要件を満たす住民発議は自動的に対象事項とすべき(2件)</p> <p>自動的に住民投票に付すべき事項を設けるべき(2件)</p> <p>区民会議との関係を整理すべき(1件)</p>	<p>対象事項の範囲については、住民の意思確認の機会を確保するという点からも、可能な限り広く捉えられることが望ましいと考えますが、対象とされる事案が「市政に係る重要事項」であるかは、住民間における重大関心事としてどれだけの議論の盛り上がりがあるかなど、その事案が生じた時点における様々な状況の中で、総合的に判断されるべきものと考えます。</p> <p>「市政に係る重要事項」であったとしても、法律との関係や、直接住民が賛否の意思を示す制度であるとの性質を踏まえ、次の事項については、対象事項から除外することが望ましいと考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法令の規定に基づいて住民投票を行える事項</li> <li>・個人や団体、特定地域の住民等、少数者の権利に関して、多数の意見が少数の意見を封じ込めるおそれのある事項</li> <li>・専ら地方税、負担金、使用料及び手数料の負担増減を対象とした事項</li> <li>・その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項</li> </ul> <p style="text-align: right;"><b>《p.13 参照》</b></p>
4	投票資格者		<p>制度の対象者を広く捉えるべき(1件)</p>	<p>自治基本条例第31条で住民投票資格者は住民(川崎市の区域内に住所を有する人(法人を除く。))とされており、その範囲は可能な限り広く捉えられることが望ましいと考えます。</p> <p style="text-align: right;"><b>《p.19 参照》</b></p>
(1)	日本国籍を有する者	<p>満18歳以上で、引き続き3か月以上本市に住所を有する者と考えられます。</p>	<p>方向性を支持する(2件)</p> <p>20歳未満には投票資格を与えない(1件)</p> <p>年齢要件を「16歳以上」としてもよいのでは(3件)</p>	<p>住民投票の年齢要件については、選挙権が与えられる20歳と整合を図る必要はなく、また、自治基本条例第31条では、投票資格を有する住民の範囲から未成年者を排除する理由はなく、少なくとも18歳以上の未成年者は住民に含まれるべきものと解釈されることから、本委員会では16歳以上とするか、あるいは、18歳以上とするかを中心に検討を行いました。</p> <p>検討委員会では、投票資格者の対象年齢を16歳程度まで引き下げることが望ましいとの意見も示されましたが、投票資格者となるということは、投票運動の主体として認められる一方で、働きかけられる対象となることも考えられることから、投票運動により受ける精神的、身体的影響も考慮し、「18歳以上」を投票資格者とするのが望ましいと考えます。</p> <p style="text-align: right;"><b>《p.19 参照》</b></p>

	フォーラム時における論点と考え方	市民意見の概要	検討委員会の考え方	
(2)	定住外国人	満 18 歳以上で、日本に引き続き在留資格をもって一定期間在留し、かつ、引き続き 3 か月以上本市に住所を有する者と考えられます。	<p>方向性を支持する (1 件)</p> <p>在留資格要件を課す理由を明確にすべき (1 件)</p> <p>1 年以上市内に登録があれば資格を付与すべき (1 件)</p> <p>日本国籍を有する者と定住外国人の資格要件を同等とすべき (4 件)</p> <p>短期滞在の外国人に投票資格を付与することの意義を検討すべき (1 件)</p> <p>定住外国人への投票資格付与に関する手続などを慎重に検討すべき (1 件)</p>	<p>投票資格者となるためには、一定期間以上日本に在留し、日本での生活の基盤が確立されていることが必要です。したがって、日本での在留期間が長期に渡らない者に対してまで、投票資格が付与される必要性は、低いものと考えます。</p> <p>住民投票において対象とされる様々な事案について自らの意思を表明するには、日本の社会生活や文化、政治制度などの知識を身に付ける必要があると考え、この期間として少なくとも 3 年以上は要するものと考えます。</p> <p><b>《p.21 参照》</b></p>
			<p>外国人市民代表者会議の提言を考慮すべき (2 件)</p>	
5	住民投票の執行等	住民投票は、市長が執行することとした上で、投票及び開票に関する事務については、市長から市選挙管理委員会及び各区の選挙管理委員会へそれぞれ委任することが考えられます。	<p>発議者は住民投票の執行者になるべきではない (3 件)</p>	<p>住民投票を実施するための新たな行政委員会を設置すること、また、条例により選挙管理委員会の事務を新たに創設することは法的な問題があるとされていることなどから、執行者は市長になるものと考えます。</p> <p><b>《p.11 参照》</b></p>
			<p>選挙との同日実施に期待する (2 件)</p>	
		市長は、住民投票の請求があった場合、もしくは自ら発議する場合には、実施の告示を行うこととします。	-	<p>市長は、住民や議会が発議した場合、もしくは自ら発議する場合には、住民投票実施の告示を行います。投票日は、投票や開票に関する事務的な準備作業に要する期間や投票運動が行われるために必要な期間を考慮して、告示日から起算して、概ね 60 日以上、90 日以内で設定されることが望ましいと考えます。</p> <p><b>《p.11 参照》</b></p>

6	住民投票の 発議	発議資格者は、住 民、議会、市長と されています。	市長発議の場合は、議会や 住民の発議とのバランスを 考えるべき（7件）	市長が発議する場合には、単独で意思 決定を行うため、住民や議会の発議に 比べて、十分な議論が行われずに発議 がされる懸念があります。そのため、 市長が発議する場合には、事前に議会 へ報告し、その中で十分に議会からの 意見を聴くことを手続き要件として 定めることが必要と考えます。 <b>《p.18 参照》</b>
			市長が発議した住民投票に 対する市長の責任を規定す べき（1件）	自治基本条例第31条で議会と市長に 対する尊重義務が規定されていま すが、尊重義務とは、単に投票結果を参 考とすることにとどまらず、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、議会と市長が意思 決定を行っていくことと考えます。 <b>《p.9 参照》</b>
			署名収集活動の前に対象事 項の判断が行われるべき （3件）	対象事項に該当するかの判断は、署名 収集が開始される前の時点で行われ ることが望ましいと考えますが、こ での判断は、市長の自由裁量で行われ るものではなく、条例で定められた規 定の解釈の範囲内で行われる必要が あります。なお、その判断に対する不 服は、最終的に行政不服審査法に基 づく不服申立てや行政訴訟などの司法 を通じた解決の道が開かれており、こ のことから市長が独善的な判断を行 うことは法的に許容されないものと 考えます。 <b>《p.14 参照》</b>
			対象事項の判断時の恣意性 を排除できる仕組みを設け るべき（6件）	
		住民が実施の請求 を行うには、投票 資格者名簿に登録 されている者の総 数のうち、10万 人以上の署名収集 を要件とすること が考えられます。	住民発議の発議要件「10万 人以上」は妥当だろう （3件）	署名要件は、実際に署名収集が可能で あり、かつ、乱発防止という点を考慮 した上で、他の自治体の事例や本市に おける過去の署名収集事例なども参 考として、投票資格者総数の1/10以 上とすることが望ましいと考えます。 条例制定に賛同する明確な考えが直 接請求の署名という形で示されたも のに比べ、「住民投票により住民の賛 否を確認しましょう」とすることを目 指した署名の方が、住民も応じやすい といえます。 実際に署名収集活動を住民が行う場 合、絶対数による規定方法は、住民に とってわかりやすく、かつ、署名収集 の獲得目標が明確であるとの利点が あります。このため、投票資格者総数 の1/10以上という数字をよりどこ ろとして、署名要件を絶対数で10万 人程度とすることが望ましいと考え ます。 <b>《p.16 参照》</b>
			住民発議の署名要件の設定 根拠を明確にすべき（2件）	
			住民発議の署名要件は必要 以上に重くすべきではない （むしろ、低くすべき） （11件）	
			住民の発議要件を「5万 人以上」程度にすべき （2件）	
			住民の発議要件を「50 分の1以上」程度にす べき（1件）	
			住民の発議要件を「50 分の1以上」よりも緩 くすべき（1件）	
住民の発議要件を 「100分の1以上」程 度にすべき（1件）				
「1/10」とか「10万人」 というのは、少なすぎる （1件）				
数ではなく、分数で規定す べき（1件）				
住民の発議要件は、署名収 集期間と関連づけて設定す る方法もあるのでは（2件）				

	フォーラム時における論点と考え方	市民意見の概要	検討委員会の考え方
		署名収集活動に必要な手続は？（1件） 署名収集活動に対する支援策はないのか？（1件） インターネット、ファックスによる署名収集も認められるべき（1件） 署名の縦覧期間は収集期間の5分の1とすべき（1件） 署名簿の閲覧に対するプライバシー保護策をあわせて検討すべき（1件）	署名収集に関する具体的な手続については、直接請求制度などを参考として、今後、行政において検討される必要があると考えます。  署名簿には、氏名、住所及び生年月日などの個人情報が記されることとなりますが、縦覧制度を前提としていることを事前に示した上で署名収集を行うとすれば、個人情報保護上の問題は生じないものと考えます。 <b>【p.17 参照】</b>
7	投票資格者名簿	選挙管理委員会 は、投票資格者名簿を調製することとします。  投票資格者は、投票資格者名簿に登録されている自分の内容について確認することができるものと考えられます。	定住外国人の投票資格者名簿への自動登録の周知方法を検討すべき（1件）  -  外国人の積極的な投票への参加を促すためには、可能な限り外国人登録原票を利用し、日本人と同様、職権により自動的に投票資格者名簿へ登録される方法が望ましいと考えています。また、外国人にわかりやすい方法で周知がされる必要があると考えます。 <b>【p.24 参照】</b>  投票資格者名簿の公正性を確保するため、投票資格者本人の情報が適正に登録されているかについて、投票資格者名簿を確認できるような仕組みが設けられる必要があります。また、その際に投票資格者名簿における自分自身の登録内容に疑義がある場合には、異議の申出を行えるようにする必要があります。 <b>【p.24 参照】</b>
8	実施区域	住民投票は、本市の全域を実施区域とします。	全市域を実施区域とする場合、各区の区民会議での審議を要件とすべき（1件）  区民投票の実施可能性について十分検討すべき（9件）
			特定の地域を対象に住民投票を実施するとした場合、その地域の特定方法、全市への影響、特定の地域で示された意思に対する尊重義務の考え方など多くの課題があるため、現段階では、全市域を対象として実施すべきものと考えます。 区民投票の制度化については、区の課題解決を進めるためにはどのような手法が望ましいかなど、区行政改革の進捗状況や、全市域を対象とした住民投票の実施状況を踏まえながら、今後、検討が進められる必要があると考えます。 <b>【p.12 参照】</b>
9	投票の形式	対象事案の設問については、基本的に発議者の意思に基づき設定されるものと考えられます。	-  市長は投票執行者であるとともに、発議者であり、また、尊重義務を負うものであることから、投票執行者としての市長の判断のみで設問の設定、または修正がされることは望ましくなく、基本的に発議者の意思に基づき設定されるものと考えます。 <b>【p.26 参照】</b>

		<p>選択肢は、二者択一で賛否を問う形式とすることが考えられます。</p>	<p>賛成と反対の二者択一とする考え方に賛成する(1件)</p>	<p>選択肢を二者択一で賛否を問う方法以外とした場合、その設定方法によっては投票結果に対する各人の多様な解釈が可能となるおそれがあり、また、発議者が意図する投票結果に誘導するために、恣意的な選択肢を設定するとの懸念も生じることになります。このようなことから、二者択一で賛否を問う方法が望ましいと考えます。</p> <p><b>《p.26 参照》</b></p>
			<p>「適切な選択肢が無い」「本件を住民投票に掛けることに反対」という選択肢を自動的に付与すべき(1件)</p>	
10	投票及び開票に関する事務等	<p>投票及び開票に関する事務等については、選挙の手続きを基本として行われるものと考えられます。</p>	<p>期日前投票や不在者投票を実施すべき(1件)</p>	<p>事務効率や住民の利便性の観点からも、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ことが望ましいと考えますが、その具体的な手続等については、本報告書の趣旨を十分に踏まえ、行政において検討されるべきと考えます。</p> <p><b>《p.27 参照》</b></p>
			<p>発議代表者らの立会い等を可能とすべき(1件)</p>	
			<p>選挙との同日実施の方法を検討すべき(1件)</p>	
			<p>選挙との同日実施の場合の外国人市民の投票方法について検討すべき(1件)</p>	
11	情報の提供	<p>市長は、対象事案に関する計画案その他行政上の資料で公開することができるものについては、一般の縦覧に供するものと考えられます。</p>	<p>積極的かつ広がりのある情報提供手法を検討すべき(5件)</p>	<p>市長は、市の情報を管理する立場として、公平性、中立性に十分留意し、事業計画や予算関係資料など対象事案に関する判断を行うために必要な情報に関して、積極的に公開する責務があるものと考えます。また、住民投票の実施の際には、投票資格者に対する有効な情報提供手段として、選挙時に配付されるような「公報」が発行されることも必要と考えます。さらに、多言語による広報の実施について検討されるべきと考えます。</p> <p><b>《p.28 参照》</b></p>
			<p>多言語の情報提供を行うべき(3件) 市政全般にも共通</p>	
			<p>第三者機関の設置が必要(1件)</p>	
		<p>市長は、必要に応じて、公開討論会、シンポジウム等を開催することができるものと考えられます。</p>	<p>積極的に開催をするべき(2件)</p>	<p>公開討論会やシンポジウム等の開催については、パネリストの人選等の課題もありますが、住民への重要な情報提供手段であるということが出来ます。中立的な情報に基づいて住民が自らの意思で投票するためには、必要に応じて、住民投票の執行者である市長がこれらを開催できるようにすることも考えられます。</p> <p><b>《p.28 参照》</b></p>
		<p>選挙管理委員会は、投票の実施に関する必要な情報の提供を行うものと考えられます。</p>	-	<p>選挙管理委員会は、住民投票が実施される場合には、なるべく多くの住民が投票に参加できるように、投票日や投票所の告知など、住民投票の実施に関する積極的な情報提供を行う必要があります。</p> <p><b>《p.29 参照》</b></p>

	フォーラム時における論点と考え方	市民意見の概要	検討委員会の考え方	
12	投票運動	投票運動において、買収・脅迫など、住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のある行為は禁止するものと考えられます。	戸別訪問は認められるべき（1件）	戸別訪問は、公職選挙法で禁止行為となっているために、日本では馴染みが薄いこと、また、防犯の面からは他人が訪問してくることに抵抗感があることなどから、運動方法として容認すべきではないとする考えもあります。しかし、署名収集の際にも戸別訪問が行われる必要性は高いこと、また、住民投票では住民間の活発な話し合いが不可欠とされる中で、戸別訪問はその有効な手段になり得ることなどを考慮すると、戸別訪問を可能とする制度設計が望ましいと考えます。 <b>【p.30 参照】</b>
			罰則規定を設けることについて検討すべき（3件）	実効性を確保するためには、罰則を設けるべきとの考えもあります。しかし、罰則を設けることが、住民の自由な投票運動を萎縮させてしまう懸念があるため、制度が諮問型であるということなども考慮して罰則は設けず、禁止行為の抑止については、住民の節度ある行動にゆだねることが必要と考えます。 <b>【p.30 参照】</b>
			投票運動期間は「45日～60日」とすべき（1件）	投票や開票に関する事務的な準備作業に要する期間や投票運動が行われるために必要な期間を考慮して、告示日から起算して、概ね60日以上、90日以内で設定されることが望ましいと考えます。 <b>【p.11 参照】</b>
13	成立要件	成立要件を設けることの要否については、両方の意見があるものと考えられます。	成立要件を設ける理由を明確にすべき（1件） 成立要件（投票率で規定）を設けるべき（1件） 成立要件は不要（2件）	議会と市長に対して尊重義務が生じるとの点を踏まえると、一定の成立要件を設ける必要性はあるとの少数意見もありましたが、制度が諮問型であること、また、ボイコット運動が行われることに対する懸念などを主な理由として、成立要件は不要と考えました。  <b>【p.35 参照】</b>
		成立要件を設けた場合、不成立であっても投票結果は公表されることが望ましいと考えられます。	投票結果は公表されるべき（1件）	
14	尊重義務	議会及び市長は、住民投票の結果を尊重することとされています。	尊重義務の定義を明確にすべき（5件）  区民会議に諮るなどの方法を検討すべき（1件）	自治基本条例第31条で議会と市長に対する尊重義務が規定されていますが、尊重義務とは、単に投票結果を参考にするとどまらず、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、議会と市長が意思決定を行っていくことと考えます。  <b>【p.9 参照】</b>
15	再発議の制限期間	再発議の制限期間を設けることの要否については、両方の意見があるものと考えられます。	-	事案の同一性を誰が判断するのかという問題があること、署名収集、投票運動というハードルがある以上、同じものを連続して請求することは事実上困難であると思われること、議会や市長は、状況等の変化が生じた場合には、自らの判断で対応を変更できるものであり、住民投票条例によってそれを制限することは困難であること、などの理由から、再発議の禁止期間は設けないことと考えます。  <b>【p.37 参照】</b>



16	異議の申出等		-	投票資格者名簿の登録などに関する異議について、市長、又は選挙管理委員会に対して、「異議の申出」が行えるものと考えます。 <b>《p.32 参照》</b>
その他	費用について		住民投票の実施に要する費用も考慮した検討を進めるべき(5件)	制度設計における視点のひとつとして、住民投票の実施に要する費用も十分に考慮した検討が求められています。住民投票は、住民一人ひとりの意思を確認する大がかりな仕組みであり、相応の経費が必要となりますが、今後、行政で制度設計を進めていくにあたっては、本報告書で整理した住民投票制度のあり方を損なうことなく、できる限り効率的に実施できる仕組みが構築されることを期待します。 <b>《p.39 参照》</b>
	アンケートとの違い		アンケートとは異なる参加の制度になることを期待(1件)	住民意思の傾向を把握することを主な目的として実施されるアンケートと異なり、住民投票制度については、自治基本条例第31条で議会と長に対する尊重義務が規定されており、その性格には大きな違いがあるものと考えます。これらの点を十分に踏まえ、今後、行政で具体的な制度設計が図られる必要があると考えます。 <b>《p.9 など参照》</b>
			アンケートとの違いを明確にするべき(3件)	
	制度の運用・見直しについて		柔軟に制度を運用すべき(3件)	検討委員会として、見直し条項を設けるべきとの考えは示していません。しかし、条例に基づく住民投票が日本で初めて実施されてから10年余りであり、今後、住民投票の実施事例が重ねられていく中で、制度が創設された以降、住民発議に要する署名要件や投票運動のあり方などの規定については、必要に応じて見直しを図られることも必要と考えます。 <b>《p.17・p.30 など参照》</b>
			見直し条項を設けるべき(1件)	
条例化作業の進め方について		条例化作業にあたって市民参加を採り入れるべき(3件)	今後、行政において検討が進められていく中でも、住民投票制度が自治基本条例に定められた自治運営の基本原則に基づく重要な参加制度であることを鑑み、適宜、広く市民から意見を聴く機会が確保され、それらの意見を踏まえて制度設計が図られることを期待します。 <b>《p.39 参照》</b>	
		投票資格に関係する住民の意見を十分に汲むべき(1件)		
		多くの住民を巻き込んだ制度設計を心掛けるべき(2件)		
			検討委員会の議事経過は遅滞なく情報提供されるべき(2件)	検討委員会では、これまでの検討委員会の議事経過等をホームページやニュースレターを通じて情報提供に努めてきました。本報告書についても、ホームページなどにより、広く市民に公開していく必要があると考えています。

### 資料3 川崎市自治基本条例逐条説明書（抜粋）

（住民投票制度）

第31条 市は、住民（川崎市の区域内に住所を有する人（法人を除きます。）をいいます。以下同じ。）議会又は市長の発議に基づき、市政に係る重要事項について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができます。

2 議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します。

住民投票制度は、間接民主制を補完する制度であることなどから、住民投票を発議できる市民の範囲については、住民として、法人を除いた本市の区域内に住所を有する人としています。また、住民投票制度については、現在、学識者による委員会にて課題整理を行っており、その中間報告書では、「本市の住民である外国人市民が住民投票に参加することは当然といえる」とされ、また、年齢要件についても「未成年者を除外する合理的理由はない」とされています。平成16年度内を予定している委員会の最終報告による課題整理を踏まえながら、平成17年度は、制度の具体化に向けた新たな委員会を立ち上げ、住民投票の制度化に向けた詳細な検討を行う予定です。

また、投票に付される事項は、市民生活にかかわる重要な問題が想定され、議会や市長が直接住民の意思を確認しながら、それぞれの意思決定を行っていくことは、間接民主制を補完する意味でも重要なことと考えられるため、議会と市長も発議することができることとしています。

## 資料4 他の自治体の住民投票実施状況

### 【個別設置型条例に基づく実施事例】

2006(平成18)年8月31日現在

	件名	自治体名	提案者等	投票日	投票率
1	原子力発電所の建設	巻町 (新潟県)	直接請求	1996(平成8)年8月4日	88.30%
2	米軍基地の整理縮小	沖縄県	直接請求	1996(平成8)年9月8日	59.50%
3	産業廃棄物処理施設の設置	小林市 (宮崎県)	直接請求	1997(平成9)年11月16日	75.90%
4	米軍ヘリ基地の建設	名護市 (沖縄県)	直接請求	1997(平成9)年12月21日	82.50%
5	産業廃棄物処理施設の設置	御嵩町 (岐阜県)	直接請求	1997(平成9)年6月22日	87.50%
6	産業廃棄物処理施設の設置	吉永町 (岡山県)	直接請求	1998(平成10)年2月8日	91.70%
7	産業廃棄物処理施設の設置	白石市 (宮城県)	市長	1998(平成10)年6月14日	71.00%
8	産業廃棄物処理施設の設置	海上町 (千葉県)	町長	1998(平成10)年8月30日	87.30%
9	採石場の新設・拡張	小長井町 (長崎県)	町長	1999(平成11)年7月4日	67.80%
10	吉野川可動堰の建設	徳島市 (徳島県)	議員	2000(平成12)年1月23日	55.00%
11	原子力発電所の誘致	海山町 (三重県)	町長	2001(平成13)年11月18日	88.60%
12	原発プルサーマル計画の導入	刈羽村 (新潟県)	直接請求	2001(平成13)年5月27日	88.10%
13	産業廃棄物処理施設の設置	日高村 (高知県)	直接請求	2003(平成15)年10月26日	79.80%
14	新市の地名	一宮町 (兵庫県)	町長	2005(平成17)年1月9日	41.60%
15	都市計画事業	袖ヶ浦市 (千葉県)	直接請求	2005(平成17)年10月23日	58.00%

### 【常設型条例に基づく実施事例】

	件名	自治体名	発議者	投票日	投票率
1	米空母艦載機移駐案受け入れ	岩国市 (山口県)	市長	2006(平成18)年3月12日	58.68%

なお、個別設置型、常設型のいずれも、市町村合併をテーマとした住民投票については、事例多数のため省略している。

## 資料5 川崎市で実施されている主な参加の制度

名称	目的・根拠	対象となる市民
審議会等 (市民公募)	市の事務又は事業について調査審議する審議会等の委員として、市民の意見をそれらに反映させる制度 *「附属機関等の設置等に関する要綱」、「川崎市附属機関等の委員公募実施指針」	審議会等の市民委員を委嘱された者(応募資格は、原則20歳以上、1年以上市内居住)
区民会議	区民の参加及び協働による区における課題の解決を図るための調査審議を行い、もって暮らしやすい地域社会の形成に資することを目的として、各区に設置される区民により構成される会議。なお、区民会議も制度としては、審議会等に含まれる。 *「川崎市区民会議条例」	区民(その区の区域内に住所を有する人、その区の区域内で働き、若しくは学ぶ人又はその区の区域内において事業活動その他の活動を行う人若しくは団体) 会議公開制度により傍聴も受け付けている。
一般的なアンケート	事業の立ち上げ段階、実施の前段階や実施の直前の段階などさまざまな場面で、多数を対象に一定の質問形式で意見等を収集する仕組みであり、個別の事業ごとに必要に応じて実施されている。都市計画や福祉、教育など幅広い分野での実施が見られる。	目的に応じて個別に設定
かわさき市民アンケート	市民の意識や考えを聴き、今後の市政を進める上での基礎資料を得ることを目的とした制度 ・質問総数：40問程度 ・調査方法：往復郵送法 *「かわさき市民アンケート実施要綱」	市在住の20歳以上の男女で住民基本台帳及び外国人登録原票から調査ごとに無作為に選ばれた3,000人
公聴会	重要な事項を決定する際に、利害関係者や学識経験者などを呼びその意見を聞くための制度 *「川崎市環境影響評価に関する条例」の条例公聴会 「川崎市環境影響評価に関する条例」の法対象公聴会 「川崎市都市計画公聴会規則」に基づく公聴会など	公述人として認められた者(応募資格は、目的に応じて個別に設定)
(事業)説明会	個別の事業を進めるにあたって、行政の説明責任として、また、実施・参画への呼びかけなどを目的として、事業内容の説明を行い、参加者から意見を収集する制度として、個別の事業ごとに実施されている。 *任意、又は法定(法定「地区計画等の案の作成手続に関する条例」、「環境影響評価に関する条例」など)	対象とする事業に応じた関係者(個別に設定)
パブリックコメント手続	条例や計画等の策定過程において、それらの案を広く公表し、市民からの意見や提案を求め、寄せられた意見等を考慮して意思決定を行うとともに、その意見等に対する考え方を明らかにする手続制度 *2006(平成18)年度制度化予定	すべての市民(市民以外でも可)

名称	目的・根拠	対象となる市民
タウン ミーティング	市民の意見を市政に反映させる仕組みの一つとして、従来市が主催してきた住民説明会的な会合ではなく、地域で多くの方々が一緒になって幅広いまちづくり等の諸活動をしている市民と市長とが、双方向に直接意見交換を行う場として実施されるものである。近年、市主催で実施されたものとしては、行財政改革プランや総合計画の策定に関するものがあり、総合計画の際のタウンミーティングでは、市内各所での開催に加え、通勤者を対象として都内でも開催がされた。	すべての市民
市長への手紙	市政の民主的な運営に役立てるため、市長に対する意見や提案などを手紙、FAX、電子メールにより収集する制度 文書回答又は担当部局からの電話や面談での説明など対応する場合あり *「市長への手紙実施要綱」	すべての市民 (市民以外でも可)
請願	市政に関する要望や意見を市議会に対して述べる制度 通常、委員会で審査し、本会議で委員長の報告に基づき、採択、不採択を決定した後、審査結果を請願(代表)者に通知 *「川崎市市議会会議規則」	すべての市民 (市民以外でも可) 市議会議員の紹介が必要
陳情	市政に関する要望や意見を市議会に対して述べる制度 通常、委員会で審査し、採択、不採択を決定した後、審査結果を陳情(代表)者に通知 *「川崎市市議会会議規則」	すべての市民 (市民以外でも可)

ここに示されているものは、参加の制度の一部であり、これ以外にも、日常的に様々な形態で参加が行われている。

## 資料6 他の自治体の常設型住民投票条例制定状況

2006(平成18)年8月31日現在

	自治体名	条例名称	提案者等	施行日
1	高浜市 (愛知県)	高浜市住民投票条例	市長	2002(平成14)年 9月 1日
2	富士見市 (埼玉県)	富士見市民投票条例	市長	2002(平成14)年12月20日
3	上里町 (埼玉県)	上里町住民投票条例	町長	2003(平成15)年 4月 1日
4	美里町 (埼玉県)	美里町住民投票条例	町長	2003(平成15)年 4月 1日
5	桐生市 (群馬県)	桐生市住民投票条例	市長	2003(平成15)年 7月 1日
6	広島市 (広島県)	広島市住民投票条例	市長	2003(平成15)年 9月 1日
7	宝達志水町 (石川県)	宝達志水町住民投票条例	町長	2004(平成16)年 1月 1日
8	坂戸市 (埼玉県)	坂戸市住民投票条例	市長	2004(平成16)年 4月 1日
9	我孫子市 (千葉県)	我孫子市市民投票条例	市長	2004(平成16)年 4月 1日
10	大竹市 (山口県)	大竹市住民投票条例	市長	2004(平成16)年 6月 1日
11	鳩山町 (埼玉県)	鳩山町住民投票条例	町長	2004(平成16)年12月 7日
12	増毛町 (北海道)	増毛町町民投票条例	町長	2004(平成16)年12月22日
13	岸和田市 (大阪府)	岸和田市住民投票条例	市長	2005(平成17)年 8月 1日
14	名張市 (三重県)	名張市住民投票条例	市長	2006(平成18)年 1月 1日
15	逗子市 (神奈川県)	逗子市住民投票条例	市長	2006(平成18)年 4月 1日
16	山陽小野田市 (山口県)	山陽小野田市住民投票条例	市長	2006(平成18)年 7月 1日
17	大和市 (神奈川県)	大和市住民投票条例	市長	2006(平成18)年10月 1日

市町村合併によりすでに失効した事例については除いてある。

## 資料7 川崎市における直接請求事例

### 1 「川崎市を樹木の緑で覆い、環境をよみがえらせる都市づくりをすすめるための条例」の制定請求（1972年、主管局：総務局）

請求代表者数	3人
署名収集受任者数	5,033人
署名簿数	7,179冊
署名者総数	124,748筆（有効=101,876筆）
有効署名数 / 1受任者数	24.8筆
有権者数に対する割合	15.1%
有権者数（1972.9.10時点）	674,600人

### 2 「合成洗剤追放対策委員会の設置および運営に関する条例」の制定請求（1980年、主管局：市民局）

請求代表者数	4人
署名収集受任者数	360人
署名簿数	1,431冊
署名者総数	37,411筆（有効=32,709筆）
有効署名数 / 1受任者数	90.9筆
有権者数に対する割合	4.6%
有権者数（1979.9.10時点）	714,330人

### 3 「川崎市地域経済振興に係る市条例」の制定請求（2000年、主管局：経済局）

請求代表者数	1人
署名収集受任者数	4,461人
署名簿数	10,327冊
署名者総数	93,073筆（有効=81,751筆）
有効署名数 / 1受任者数	18.3筆
有権者数に対する割合	8.1%
有権者数（2001.3.2時点）	1,004,669人

1972（昭和47）年以降の事例。また、いずれのケースも署名収集は成立し、本請求が受理されたが、市議会でも否決されている。

## 資料8 川崎市における請願・陳情に係る署名収集実績

### 【請願】 10万件以上のもの

受理年月日	表題	署名数 (追加分を含む)
1977.9.28	高津区福祉会館の建設に関する請願	105,586 筆
1982.10.1	ホールつき児童文化会館の建設に関する請願	147,470 筆
1988.3.23	保育と福祉を守ることにに関する請願	290,245 筆
1990.4.20	保育と福祉を守ること及び消費税廃止に関する請願	238,519 筆
1991.6.21	乳幼児期から学童期までの保育の充実に関する請願	222,439 筆
1993.9.6	川崎市の乳幼児医療費無料制度の拡充に関する請願	107,582 筆
1995.12.13	保育料大幅値上げ案の撤回と保育の充実に関する請願	114,196 筆
1996.11.18	私立幼稚園在園児保護者に対する川崎市の補助制度の充実に関する請願	182,486 筆
1997.2.24	子育てと保育の公的保障の拡充に関する請願	136,248 筆
1998.11.25	川崎市の保育園、学童保育の施策の拡充を求めることに関する請願	111,921 筆
1999.12.17	川崎市の子どもの豊かな未来をめざすことに関する請願	121,290 筆

### 【陳情】 10万件以上のもの

受理年月日	表題	署名数 (追加分を含む)
1999.2.8	学童保育の「全児童対策」への「統合」計画に反対し、『青少年プラン』に学童保育の充実・発展の明記を求めることに関する陳情	114,447 筆
2000.11.27	学童保育事業（留守家庭児事業）存続・充実を求める陳情	139,402 筆
2002.6.25	学童保育（留守家庭児事業）を廃止せず、来年度以降も存続を緊急に求めることに関する陳情	204,255 筆
2002.6.25	学童保育を守り、安心できる保育施策への市の公的責任を求めることに関する陳情	189,402 筆



## 資料9 他の自治体において選挙と同日で実施された 条例に基づく住民投票の主な事例（ 1 ）

実施日	自治体名	同日で実施された選挙	住民投票の投票率
2001.7.29	上尾市（埼玉県）	・参議院議員通常選挙	64.48%
2003.4.13	朝霞市（埼玉県）	・県議会議員選挙	45.42%
	志木市（埼玉県）	・県議会議員選挙	43.26%
	新座市（埼玉県）	・県議会議員選挙	54.12%
	和光市（埼玉県）	・県議会議員選挙	48.16%
	鯖江市（福井県） 2	・県知事選挙 ・県議会議員選挙	74.77%
2003.4.27	高石市（大阪府）	・市長選挙 ・市議会議員選挙	72.55%
2003.10.26	富士見市（埼玉県） 3	・参議院埼玉県選出議員 補欠選挙	40.48%
	上福岡市（埼玉県）	・参議院埼玉県選出議員 補欠選挙	43.53%
2004.7.11	春日部市（埼玉県）	・参議院議員通常選挙	53.93%
	吉川市（埼玉県）	・参議院議員通常選挙	54.72%
	白井市（千葉県）	・参議院議員通常選挙	68.02%

- ( 1 ) 現時点で把握ができていない事例（町村の事例は除く）。なお、ここに示されている事例は、すべて合併問題をテーマとした住民投票である。
- ( 2 ) 同日で合併特例法に基づく住民投票も実施されている。
- ( 3 ) 富士見市の事例は常設型住民投票条例に基づくものである。その他の事例は、すべて個別設置型住民投票条例に基づく事例である。

## 資料 10 川崎市住民投票制度検討委員会での検討経過

開催回等	開催日	検討内容等
第 1 回	12 月 8 日	委嘱状の交付 正副委員長の選任 個別論点の検討 他
第 2 回	12 月 27 日	個別論点の検討
	1 月 26 日	高校生との意見交換 (* 1)
第 3 回	1 月 27 日	個別論点の検討
	1 月 29 日	外国人市民代表者会議代表者 及び経験者の会との意見交換 (* 2)
第 4 回	2 月 10 日	個別論点の検討
第 5 回	3 月 23 日	個別論点の検討
第 6 回	4 月 26 日	個別論点の検討
第 7 回	5 月 10 日	個別論点の検討 フォーラム開催内容の検討
第 8 回	5 月 24 日	個別論点の検討 フォーラム開催内容の検討
部会	6 月 15 日	フォーラム検討部会
フォーラム	6 月 25 日 6 月 30 日 7 月 5 日	住民投票制度検討委員会・フォーラム (登戸会場・川崎会場・小杉会場)
第 9 回	7 月 24 日	フォーラム開催結果報告 報告書案の検討
第 10 回	8 月 28 日	報告書案の検討
第 11 回	9 月 22 日	報告書案の検討

(\* 1) 行政が行った外国人市民代表者会議代表者及び経験者の会との意見交換会に検討委員も参加し、投票資格に関する論点を中心に意見交換を行った。(参加した市民は 15 名)

(\* 2) 行政が行った市立高校 5 校の生徒との意見交換会に検討委員も加わり、投票資格に関する論点を中心に意見交換を行った。(参加した市民は 15 名)

## 資料 11 川崎市住民投票制度検討委員会・委員名簿

( 5 0 音順 )

氏 名	役職又は居住区
かない 金井 としゆき 利 之	東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授
かわさき 川崎 やすゆき 泰 之	高津区（公募市民委員）
たけい 竹井 ひとし 斎	中原区（公募市民委員）
なかむら 中村 きみこ 紀美子	川崎区（公募市民委員）
のぐち 野口 のぶこ 暢子	学習院大学大学院政治学研究科研究生
はしもと 橋本 いさむ 勇	弁護士
やました 山下 ひろし 浩	宮前区（公募市民委員）
よりもと 寄本 かつみ 勝美	早稲田大学政治経済学部教授

：委員長 、                   ：副委員長

**【関係局課】** 総務局法制課、市選挙管理委員会事務局

**【事務局】** 総合企画局自治政策部



## 住民投票制度の創設に向けた検討報告書

( 問い合わせ先 )

川崎市総合企画局自治政策部

TEL 044 - 200 - 2028

FAX 044 - 200 - 3800

E-mail [20ziti@city.kawasaki.jp](mailto:20ziti@city.kawasaki.jp)



音楽のまち・かわさき