

住民投票制度の論点と考え方

「住民投票制度の論点と考え方」は、フォーラム等を通じて、住民投票制度に対する意見を広く市民から伺うことを目的としてまとめられたものであり、これまで検討委員会で重ねられてきた検討経過を15項目の論点に分類して、その論点に対する現時点の「検討の方向性」を示したものです。

また、「検討の方向性」を補足するものとして、検討委員会で示された委員からの主な意見、自治基本条例の規定と解釈、他の自治体の状況等を併せて示しています。

1	制度の目的	2 頁
2	制度の位置付け	3 頁
3	対象事項	4 頁
4	投票資格者	
	(1) 日本国籍を有する者	6 頁
	(2) 定住外国人	7 頁
5	住民投票の執行等	9 頁
6	住民投票の発議	10 頁
7	投票資格者名簿	11 頁
8	実施区域	12 頁
9	投票の形式	13 頁
10	投票及び開票に関する事務等	14 頁
11	情報の提供	15 頁
12	投票運動	16 頁
13	成立要件	17 頁
14	尊重義務	19 頁
15	再発議の制限期間	19 頁

1 制度の目的

《検討の方向性》

- ・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。

自治基本条例の規定と解釈

- ・住民投票制度については、参加の自治運営原則に基づく制度として、自治基本条例第31条に位置付けがされている。

検討委員会での主な意見

- ・制度を創設することの意義としては、次のような意見が出されている。
 - 住民は、市政に住民の意思が十分に反映されていないという状況が生じたときには、それを示す手段として住民投票を利用することが可能になると考えられる。
 - 地方自治体を取巻く環境が急激に変化し、住民ニーズが多様化、複雑化する中で、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。その意思確認の手段として、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。
 - 諮問型の住民投票制度は、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、議会や市長に投票結果に対する尊重義務が課せられ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、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られる。

2 制度の位置付け

《検討の方向性》

- ・常設型の条例を制定することとします。

《関連説明》

* 個別設置型と常設型

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。

* 制度の条例での位置付け

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。

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。(平成18年5月31日現在で把握されているもの。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。)

検討委員会での主な意見

- ・自治基本条例は、自治基本条例検討委員会報告書の考えを最大限尊重して条文化されたものであり、市民(検討委員会委員)の思いとしては、常設型の住民投票条例が相応しいと考えられている。そのため、住民投票制度検討委員会においても、この考えを尊重し、常設型の住民投票制度を前提として制度構築を進めることが望ましいと考えられる。
- ・署名要件など、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る常設型の住民投票制度は、住民にとって大きなメリットがあると考えられる。

3 対象事項

《検討の方向性》

- ・対象事項は、市政に係る重要事項としています。
- ・市政に係る重要事項であっても、住民投票に馴染まないとされる事項については、対象事項から除外することが必要と考えられます。

自治基本条例の規定と解釈

- ・対象事項については、自治基本条例第 31 条で、市政に係る重要事項とされている。

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、住民投票の対象事項から、次のような事項を除外することとしている。

- （ 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

検討委員会での主な意見

- ・対象事項の範囲については、可能な限り広く捉えられることが望ましいと考えられる。
- ・「市政に係る重要事項」とは、その事案の置かれている地域社会の状況等を踏まえながら個々の事案について相対的に捉えられ、判断すべきものであることから、これらを具体的な事案として確定的に表すことは困難と考えられる。
- ・住民投票の対象事項から除外することが必要とされる事項としては、次のようなものが考えられる。
 - 法令の規定に基づいて住民投票を行える事項
（直接請求による議会の解散や議員及び市長の解職請求 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ことなどについて、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

➤ 地方自治法による直接請求で除外されている事項

(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こと)

ただし、「地方自治法による直接請求で除外されている事項」の中には、重要な政策判断を伴う事案もあることから、そのような事案については対象事項に含まれるとの意見もある。

- ・ 常設型の住民投票制度を設けている自治体の多くが、「市の機関の権限に属しない事項」を対象事項から除外する必要がある事項に含めている。しかし、ここでいう「権限」の概念が不明確であり、また、市の機関の権限に属する事項であるか否かの判断は「市政に係る重要事項」であるか否かの判断に包含されるともいうことができるため、あえて対象事項から除外する必要はないと考えられる。なお、国の安全保障やエネルギー政策にかかわる問題であっても、市として意見表明などを行うことは市の判断として行えるものであり、国の決定権限などを理由として、一律に除外されるものではないと考えられる。
- ・ 住民投票に馴染ま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認められる事項」という規定を設けることが必要と考えられる。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。
- ・ 地方自治法に基づく直接請求の規定により、住民は、有権者の1/50以上の連署を持って条例の制定・改廃を請求することが可能とされている。このことから常設型の住民投票制度を設けている自治体のいくつかでは、住民が条例に基づく住民投票制度で条例の制定・改廃を請求する場合に、必ず直接請求を経なければならないとの規定を設けている。しかし、住民にとっての利便性という点からは、直接請求を利用するか、あるいは、条例に基づく住民投票を利用するかは、住民の選択にゆだねられるものであり、そのため、このような規定は設けないことが望ましいと考えられる。

4 投票資格者

(1) 日本国籍を有する者

《検討の方向性》

- ・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。

自治基本条例の規定と解釈

- ・自治基本条例第 31 条の解釈としては、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考えられる。

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。

検討委員会での主な意見

- ・18 歳以上とするか、それとも、これより対象となる年齢を引き下げべきかについては、次のような意見が出されている。

18 歳以上とすることが望ましいとする考え

- 「児童福祉法」、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」など、多くの法律で 18 歳を基準とした規定を設けているが、このようなことも、投票資格の年齢を 18 歳以上とすることの根拠になるものと考えられる。
- 未成年者に投票資格を付与することは、投票運動の主体となり、また、働きかけられる対象となることが考えられる。そのため、何歳からと決めるにあたっては、投票運動により未成年者が受ける精神的、身体的影響も考慮する必要があり、このことから 18 歳以上を投票資格者とすることが望ましいと考えられる。
- 住民投票に教育的効果を期待するのであるならば、学校内で他の様々な試みを行うことも考えられ、各方面に大きな影響を与える住民投票の対象年齢を「16 歳以上」とすることは、少し若すぎるものと考えられる。

18 歳より引き下げることが望ましいとする考え

- 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との効果をもたらすとも考えられることから、18 歳よりも年齢を引き下げることが望ましいと考えられる。

- ・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、投票資格が付与されない子どもについて、検討委員会として参加の考え方を整理する必要があると考えられる。

- ・誕生日を資格付与の基準とした場合、高校生などは同じ学年で資格を有する者と有しない者が混在することが考えられる。若い世代の議論を盛り上げ、投票への参加を促進するためには、このような状況を避けて、例えば「4月1日現在 歳以上」などの規定にすることも考えられる。
- ・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」¹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と考えられる。

参考：「子どもの権利に関する条例」について

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、住民投票制度検討委員会では、このような点にも着目して、検討を行っている。

(2) 定住外国人

〈検討の方向性〉

- ・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。

〈関連説明〉

*** 川崎市外国人市民代表者会議の提言**

川崎市外国人市民代表者会議は、外国人市民の市政参加を推進し、相互に理解しあい、ともに生きる地域社会の形成に寄与することを目的として設置された市長の附属機関であり、毎年、市長に対して調査審議の結果を報告している。住民投票制度については、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

¹ 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)25頁

人登録をしている外国人市民を入れる」及び「事前に投票資格者名簿への申請をしなくても投票ができるようにする」との提言が出されている。

自治基本条例の規定と解釈

- ・自治基本条例第 31 条では、住民投票の投票資格を有する者を「住民」としているが、「住民」とは、本市に住所を有する者であることから、当然、外国人も含まれるものとされている。

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、岸和田市や大和市を除いて、投票資格者を永住資格者及び特別永住資格者に限定している。
- ・定住外国人に投票資格を付与している岸和田市では、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ことを要件（永住者及び特別永住者については、この要件は必要とされていない。）と定めている。

検討委員会での主な意見

- ・永住資格の有無で外国人の投票資格を区別することは、望ましくないと考えられる。
- ・日本に在留する外国人の中には、観光などの来日目的から、長期に渡って在留する意思を持たない者もあり、これらの者にまで投票資格が付与されるものではないと考えられる。
- ・岸和田市では、原則どのような在留資格であっても、3 年を超えて日本に滞在する場合には必ず更新手続きをすることになっていることから、これをもって定住意思の確認を行い、投票資格を付与しているが、このような考えには一定の妥当性があると考えられる。そのため、このようなことも参考にして、外国人の定住意思をどのような方法で確認し、必要とされる在留期間をどの程度とするかについて、検討委員会として一定の整理を行う必要があると考えられる。
- ・本市における外国人施策との整合性を図るという点からも、外国人市民代表者会議から出された提言を尊重し、在留資格要件などが決定される必要があると考えられる。
- ・市内在住要件については、川崎市の住民としての要件であることから、日本国籍を有する者と外国人に差を設けるべきではないと考えられる。

5 住民投票の執行等

〈検討の方向性〉

- ・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。
- ・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。

〈関連説明〉

* 住民投票の実施機関

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や選挙管理委員会を実施機関とすることは、法的な問題があると考えられる。

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。

検討委員会での主な意見

- ・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事務や開票事務についてのノウハウを有しているが、中立性や効率性の点からも、住民投票の実務については、市及び区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られる。
- ・適切な手続きにより住民投票の請求等があった場合には、確実に住民投票が実施される必要があり、そのため告示により明確に投票日が定められる必要があると考えられる。

6 住民投票の発議

〈検討の方向性〉

- ・発議資格者は、住民、議会、市長とされています。
- ・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。

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を同一としている。

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、概ね投票資格者総数の1/10から1/3の間で住民の発議に要する署名要件が規定されている。なお、同じ政令指定都市である広島市では、1/10以上としている。

検討委員会での主な意見

- ・住民の発議に必要な署名数について、他の自治体の規定やこれまでの本市における直接請求などの署名収集事例を参考にして考えた場合、実際に収集可能であり、かつ、濫用を防止するとの観点からは、1/10程度以上の署名数は最低限必要と考えられる。
- ・同じ政令指定都市である広島市の規定を参考にすれば、投票資格者総数の1/10以上とすることも考えられるが、広島市の面積が川崎市の約6倍であるということを検討すれば、岩国市と同じ1/6以上とすることも考えられる。
- ・署名収集活動を住民が行う場合、絶対数として規定する方が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考えられ、数としては10万人程度とすることが望ましいと考えられる。ただし、人口の増減などの理由により、今後この要件を変更する必要が生じた場合には、再度、見直しを図ることが考えられる。
- ・署名簿の公正性を確保することを目的として、住民が収集した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。これは、地方自治法上の直接請求制度にも同様の仕組みが設けられている。なお、縦覧制度を設けるとする場合、記載内容等の疑義について、異議の申出の仕組みも設ける必要があると考えられる。
- ・市長の発議の場合には、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、市長の発議の場合には、議会に対する報告等を手続き要件として定めることも考えられる。

7 投票資格者名簿

〈検討の方向性〉

- ・ 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。

〈関連説明〉

* 投票資格者名簿の調製

- ・ 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、そのために投票資格者名簿が調製される必要がある。

* 外国人市民代表者会議の提言

- ・ 「事前に投票資格者名簿への申請をしないでも投票ができるようにする」(2003年度)
7頁「4(2)定住外国人」を参照

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も、必ず投票資格者名簿が調製されることになっている。

検討委員会での主な意見

- ・ 日本国籍を有する者については、住民基本台帳の記載を利用して、投票資格者名簿を作成し、登録するものと考えられる。
- ・ 外国人の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た場合には、制度を知らなかったなどの理由で登録の機会を逸することにより、投票に参加できないという事態を招くおそれもある。そのため、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の記載を利用し、日本人と同様、自動的に投票資格者名簿に登録される方法が望ましいと考えられる。
- ・ 投票資格者名簿の公正性を確保するため、投票資格者は、自分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を設ける必要があると考えられる。また、その際に投票資格者名簿に関する自分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ると考えられる。

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

1,112,648人

《内訳》

住民基本台帳登録者数	1,087,616人
（うち18歳及び19歳	23,880人）
外国人登録原票登録者数	25,032人
（うち18歳及び19歳	397人）
（うち永住資格者及び特別永住資格者	11,319人）

平成18年3月末現在。ただし、永住資格者及び特別永住者を合算した人数は、平成18年6月15日現在のもの。

8 実施区域

《検討の方向性》

- ・住民投票は、本市の全域を実施区域とします。

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いる。

検討委員会での主な意見

- ・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ことから、現段階では、全市域を対象として実施すべきものと考えられる。
- ・本市では、可能な限り地域の課題は地域で解決していくという考えに基づき、本年4月に区民会議条例が施行されるなど、区行政改革が進められているが、そのような状況において、住民からは区民投票の制度化を期待する声も多くあるものと考えられる。そのため、区民投票の可能性を否定することなく、区行政改革の進捗状況を踏まえながら、将来的な課題として捉えていくことが必要と考えられる。

9 投票の形式

《検討の方向性》

- ・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。
- ・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。

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、これ以外の選択肢の設定も可能としている。

検討委員会での主な意見

- ・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ようなものではない必要があると考えられる。
- ・対象事案に関する設問の設定は、市長の判断のみにゆだねられるものではなく、基本的に発議者の意思に基づき設定されるものと考えられる。
- ・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。そのため、二者択一で賛否を問う方法が望ましいと考えられる。
- ・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考えられる。

10 投票及び開票に関する事務等

《検討の方向性》

- ・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。

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を設けている。

検討委員会での主な意見

- ・「5 住民投票の執行等(9頁)」にあるように、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ものと考えられる。そのため、住民投票制度については、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られる。
- ・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と考えられる。

11 情報の提供

〈検討の方向性〉

- ・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。
- ・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。
- ・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。

自治基本条例の規定と解釈

- ・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営において重要であるとされている。

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、概ね自治体が積極的な情報提供を行うことと規定している。

検討委員会での主な意見

- ・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が、様々な情報の入手手段の中でも、市からの情報提供は大きな役割を果たすものと考えられる。
- ・市長は、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られる。
- ・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。本来、公開討論会やシンポジウムは、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ことが望ましいが、住民が判断を行うためには、市長がこれらを開催できるようにすることも必要と考えられる。しかし、パネリストや意見陳述などの人選方法をどのように行うかなどの課題もあると考えられる。
- ・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するように、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ものと考えられる。
- ・投票資格者に対する情報提供手段として、選挙時に配付されるような「公報」を発行することが考えられる。しかし、賛否に関する情報を掲載するとした場合、どのような方法でその内容を選別するのかなどの課題も考えられる。
- ・公平、中立な情報提供を行うとの観点から、第三者機関を設置して情報提供を行うとす

る方法も考えられるが、委員の選定方法や情報提供する内容のチェック方法など、多くの課題も考えられる。

12 投票運動

《検討の方向性》

- ・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。

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。

検討委員会での主な意見

- ・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、刑法で規定されている脅迫や強要以外でも、活発に公正な投票運動が行われるためには、買収などの最低限の禁止行為を設ける必要があると考えられる。
- ・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し難いとの意見もあると考えられる。しかし、署名収集の際にも戸別訪問が行われると想定されること、また、住民投票では住民間の活発な投票運動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、戸別訪問を容認することが望ましいと考えられる。
- ・賛否両派の住民団体や議員、市長などは、公平で平等な立場で投票運動ができなければならないと考えられる。
- ・選挙と住民投票の同日実施については、公職選挙法との関係において、公平で平等な住民投票運動を確保するという観点から、どのような投票運動を行うことが可能かについて整理し、検討する必要があると考えられる。
- ・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、住民の投票運動に対する萎縮効果を生じ、活発な投票運動が阻害されるのではないかと懸念が生じる。そのため、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という観点も必要と考えられる。
- ・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、その時点で罰則の規定を設けることの再検討も必要と考えられる。

13 成立要件

《検討の方向性》

- ・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。
- ・成立要件を設けるとした場合、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。

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ている多くの自治体では、投票資格者総数の 1/2 以上との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（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）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。一方、岸和田市や大和市では成立要件を設けていない。

検討委員会での主な意見

- ・成立要件を設けることの要否については、次のような意見がある。

成立要件を設けることが望ましいとする考え

- 議会と市長に対して尊重義務が生じるという点を踏まえると、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で意思を表明する必要があると考えられる。
- 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ことから、一定の要件を設ける必要があると考えられる。

成立要件を設けるとした場合の要件

- どの程度の要件が望ましいかについての明確な基準はないものと考えられるが、特定の集団等が、自らの主張を成し遂げるためには住民投票を成立させない方が望ましいと判断し、ボイコット運動を展開するおそれがあるなどの点を踏まえると、具体的な要件として、次のように考えられる。
 - 【投票率で規定】・・・ 投票資格者総数の 1/4 から 1/3 程度
 - 【絶対得票数で規定】・・・ 投票資格者総数のうち、過半数を占めた意思の割合が 1/6 から 1/4 程度

成立要件を設けないとする考え

- 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慮すれば、成立要件を設ける必要性は低いと考えられる。
 - 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と考えられる。
 - 高い成立要件を設けることは、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も考えられる。
- ・ 成立要件を設けるとした場合、不成立であっても投票結果を公表することは、その取扱いを巡り、混乱を生じる懸念があるが、投票したにもかかわらず投票結果が公表されないことは、住民の「知る権利」を阻害することとも考えられ、かつ、住民投票に対する期待感を喪失させてしまうおそれがあるとも考えられる。そのため、不成立の場合には、位置付けを明確にした上で、投票結果が公表されることが望ましいと考えられる。

14 尊重義務

《検討の方向性》

- ・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。

《関連説明》

* 拘束型と諮問型

- ・直接請求制度に基づく住民投票では、投票結果をもって議会や市長の意思を拘束することとされているが、法的拘束力の有無によって、一般的に「拘束型」、あるいは「諮問型」といわれている。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。

他の自治体の状況等

- ・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。

自治基本条例の規定と解釈

- ・自治基本条例検討委員会報告書では、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、住民投票は市長や議会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、市長及び議会は住民投票の結果を尊重しなければならないと結論付けている。これを受けて、自治基本条例第31条では、議会及び市長は、住民投票の結果を尊重することとしている。
- ・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っていくことと考えられ、議会や市長は、それぞれの意思決定について住民に対する説明を行う必要が生じるものと考えられる。

15 再発議の制限期間

《検討の方向性》

- ・再発議の制限期間を設けることの可否については、両方の意見があるものと考えられます。

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、旧静内町、旧三石町のように制限期間を3年としている事例もある。また、旧木曾福島町のように、制限規定を設けなかった事例もある。

検討委員会での主な意見

- ・再発議の制限期間を設けることの可否については、次のような意見がある。

制限期間を設けることが望ましいとする考え

- 住民投票の実施後に、直ちに同一事案で住民投票の発議がされ、それぞれ違う投票結果になった場合、どちらが住民の真の総意であるか混乱を生じることとなる。そのため、同一事案について再発議の禁止期間を定める必要があると考えられる。
- 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り、そのため、投票の結果に一定の効力期間を定める必要があると考えられる。

制限期間を設けないことが望ましいとする考え

- 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られる。
 - 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られる。
 - 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り、住民投票条例によってそれを制限することは困難と考えられる。
- ・再発議の制限期間を設けるとした場合、市長選挙や市議会議員選挙が通常4年ごとに実施されること、また、議員又は市長の解職請求は、就任の日から1年間行うことができないことなどを参考にして、その期間を決定することが望ましいと考えられる。