

第3回・第4回検討委員会の論点

【第3回検討委員会】

10 議会及び長の発議

	論 点	論点に対する考え方
10-1	議会及び市長の発議権	<p>議会や市長に発議権を認めることについては、次のとおり一定の妥当性があり、すでに自治基本条例にも規定がされている。</p> <p>議会や市長は、自ら民意の把握を行おうとした場合には、住民投票ではなく、アンケートを行うことが可能であるとの意見もあるが、アンケートでは一部の住民しか参加できないために、住民全体として市の重要な課題の解決に自ら参加したということにはならず、参加意欲の減退につながることも考えられる。</p> <p>アンケートは、法的に尊重義務は生じないが、住民投票制度は、その政治的な重みをもとに誰が発議しようと、その結果に対する尊重義務が議会や市長に適用されうる。</p> <p>そのつど個別設置型条例を制定する場合は、住民投票の対象とする課題の議論と制度設計の議論が複雑に絡まり、住民投票に至らない場合も考えられる。</p> <p>選挙の結果は、公約として提示した市長の意見に対する判断のみで形成されるものとは限らない。</p> <p>市の存立にかかわる問題や、将来に大きな影響を与える市政の重要課題について、議会と市長の意見の調整が図れない場合や、住民の総意を明確に把握する必要がある場合において、速やかに議会や市長の立場として住民投票を行う必要があるケースは考えられる。</p>
10-2	議員の発議	<p>議会と議員の両者をとともに発議者とするのは、一方を無意味なものにするためできない。また、議員発議という制度を採用すれば、議会の多数派と少数派の議論が活発化することも期待できるとの考えもあるが、議員発議については、議員の権限の創設ともとらえられることから、議会発議に代えて議員発議を採用することは難しい。</p>
10-3	行政委員会が発議主体になることの是非	<p>条例により、各執行機関を住民投票の発議主体にすることが法的に可能であるとしても、各執行機関は長の所轄のもとに、すべて、一体として行政機能を発揮するという地方自治法の趣旨を鑑み、市長を発議主体として代表させることがふさわしいと考えられる。</p>
10-4	議会と長の相互牽制について	<p>個別設置型のように、常設型にも相互牽制機能が必要との考えもあるが、常設型条例を制定する意味から考えると、住民投票を必要とするつど、相手方の同意を必要とすることは、常設型条例の意味を薄めてしまうこととなり、そのような強い相互牽制機能は好ましくないとの考え方もあり、その点についてのさらなる整理が必要である。</p>
10-5	議会発議に係る議案の提出に必要な議員の賛成者数	<p>議会発議に係る議決を団体意思の決定と考えれば、地方自治法第112条の規定により、自動的に1/12以上の賛成者となるが、機関意思の決定と考えるならば、他の自治体の事例もあるように、1/3以上や1/10以上などの規定を設けることも可能と考えられる。これらの事例は、発議に係る議案提出の濫用を防ぐことを目的としたものと考えられる。</p> <p>なお、臨時会の招集に必要な賛成者数は、議員定数の1/4以上である。</p>

13 情報提供

	論 点	論点に対する考え方
13-1	選挙管理委員会が情報を提供することについて	<p>選挙管理委員会は、投票事務の中立性、公平性、公正性の観点から、伝えるべき情報の発信主体としてふさわしいが、自らは情報を持ちえないために、選挙管理委員会が行う情報提供としては、住民投票実施にかかわる投票日や投票時間等の事務的事項にとどまるものと考えられる。</p> <p>なお、賛成派・反対派から提出された意見等を公表するような仕組みが用意される場合は、選挙管理委員会ではその内容のチェック等は行わず、原則的に、双方の意見をそのまま公報などを通じて提供することになる。</p>
13-2	長が行う情報提供のあり方	<p>次の3つの考え方をもとに、市長が中立的な立場として行う情報提供のあり方を整理する必要がある。</p> <p>最も情報を知りえる立場にある市長が発議者となった場合に、自らの政策実現のために偏った情報提供を行うのではないかと懸念が生じることである。しかしながら、それを理由に市長の情報提供を制限すれば、かえって公平・公正な住民投票が阻害される可能性がある。そのため、市長による情報提供は制限せずに、その情報に対して、議会や住民などが意見表明などの手段でチェック機能を働かせるような仕組みも考えられる。</p> <p>市長がなすべき重要な情報提供手段として、賛成派・反対派が自由にそれぞれの意見を主張できるような場の提供を行うことが考えられる。住民投票をより価値あるものにするためには、その前段階で住民間のコミュニケーションをどのように組み込めるか、公正なフォーラムをどのように作れるかということが重要である。ただ、この場合でも、賛成派・反対派をどのように認知するかという問題は生じる。選挙の場合は候補者が、また、直接請求の場合は請求代表者が明確になっているが、住民投票の場合、発議者は明確になっているものの、必ずしもその発議者が賛成・反対を明確に表明しているとは限らない。また、反対派が賛成派を装って、非論理的な情報提供を行うことも考えられ、さらに、同じ反対派であっても、その主張が必ずしも一致していないケースも考えられる。</p> <p>行政が情報提供を行うときに、その情報の公平性、公正性をどのように担保するかという検討も重要であるが、それよりも住民や議員が広く自由に意見を出しあえるような仕組みづくりを行うことが重要であるという考えもある。そして、それにより、住民レベルでの関心が高まるとともに、住民投票に関する理解も深まるものと考えられる。</p>
13-3	議会、議員（会派）、市長による意見表明	<p>本来的には、議会、議員（会派）及び市長は、意見を表明すること、または、しないことを自由に選択できるものではあるが、別の一面からみると、これらの意見表明は、住民が自らの投票についての意思決定するための有効な判断材料となりえるとも考えられる。これらの考えを踏まえ、次の点について検討を要する。</p> <p>市長に賛否の公表を義務付けるとすれば、市長は、地方自治体の最高責任者として、当該事案に対する明確な意見を表明しなければならなくなる。この場合、住民投票は、市長に対する信任投票の性格を帯びる可能性がある。その一方、住民投票の実施において、市長があまりにも優越的な地位にある場合に意見表明を行うことは、公正な競争になりえないという指摘がある。</p> <p>議員が対象事案に対する意見表明を行うとすれば、住民投票においても、投票資格者が投票する際の大きな判断材料になると考えられる。</p> <p>また、会派ごとに意見を表明するとした場合でも、多数派・少数派の意見を含め、多様な意見を表明したということに過ぎず、当然それが議会全体の意見ということにはなりえないが、投票資格者から見れば、同様に有用な情報になると考えられる。しかしこの方法は、その規定の仕方によっては議員に対して明確な考え方を要求するということになり、義務規定とするのか、又は「意見を述べることができる」という権利規定にするのかということの検討も必要になる。</p> <p>議会が意見表明を行うには、法律的には機関意思の決定という形を取らざるを得なくなり、議案が提出されなければ機関の賛否を問うという行為はできないことになる。</p> <p>制度設計として、必ず議会に意思表示をすることを義務付けるのではなく、必要に応じて賛否の議決を行うことができるような権利規定にすることも考えられるが、実際問題として、住民投票の結果を尊重する責務があるので、住民投票前に議決をとるということは、議会にとって相当に難しい判断になると考えられる。</p> <p>意見表明の方法については、今後、詳細な検討を行う必要はあるとしても、二元代表制の理念、議事機関という議会の役割を鑑みると、住民投票に対する情報提供には、議会が積極的に関与できるような制度設計が望ましいと考えられる。特に市長提案の場合には、議会がその事案に対し、一方的に意見表明を行うだけでなく、市長の提案に対して議会がどのような考えを持っているかについて意見表明をすることにより、議会による市長・行政に対するチェック機能を働かせるような仕組みについても検討を要する。</p>

16 選挙との同日実施

	論 点	論点に対する考え方
16-1	同日実施のメリット	<p>公職選挙法は、法律に基づく住民投票との同時実施の制度化もされているが、これらは有権者の負担の軽減、それに伴う投票率の向上や投票費用の軽減などのメリットに着目してのものと思われるが、条例に基づく住民投票と選挙の同日実施についても同様に考えることができる。他の自治体においても、選挙と住民投票の同日実施の事例は、数多く見られる。</p> <p>【関連する論点】 12-1</p>
16-2	同日実施の是非	<p>同日実施に対する考え方として次のようなものがあるが、この見解を踏まえて同日実施の是非を考えなければならない。</p> <p>同日実施の際に公職選挙法が住民投票運動に及ぼす制約 「住民投票運動は自由」という規定にしたとしても、同日実施又は選挙の運動期間と住民投票の運動期間が重複する場合、公職選挙法に抵触する可能性のある事項が数多くあり、そのため、もっとも議論が必要な投票直前の時期に住民投票の投票運動の機会が奪われてしまうおそれもある。しかし、これに対しては、住民投票の争点は降って湧いたように突然発生するものではなく、長い間の議論を経て投票が実施される性質のものであること、また、告示期間を選挙に比して長くとることにより、十分に議論を行う時間を確保することが可能であるとの理由から、それが同日実施を否定するものではないとの考えもある。</p> <p>また、運動団体が選挙期間中に投票運動を行うためには、運動団体が確認団体になることが考えられるが、一の確認団体の所属候補者又は支援候補者とされた候補者は、他の確認団体の所属候補者又は支援候補者とされることはできないこと、特定の政党その他の政治団体と主義・主張が一致することが困難なことなど、確認団体になるには多くの問題がある。さらに、確認団体になるということは、住民投票と議員や市長を選ぶという判断が一致してしまうということにもなり、住民投票を実施する本来の意味が薄れてしまうのではないかと懸念もある。しかし、その懸念に対しては、確認団体になることで選挙の候補者の行動に影響を与えることが可能になり、住民投票の結果を尊重するためには、むしろ合理的な制度設計であるとの考えもある。</p> <p>同日実施が選挙に与える影響 国政選挙の場合、両者の争点がリンクする部分は一般的にみて少なく、そのため住民投票の争点が国政選挙の投票行動に与える影響は少ないと考えられるが、住民投票という地域に密接な課題への関心が投票所へ住民の足を向かわせ、同時に国政選挙の投票もできるという負担の軽減の結果、国政選挙の投票率を高める効果があるものと考えられる。</p> <p>地方選挙の場合は、住民投票の争点と選挙の争点は密接なかわりを持つことが考えられ、投票率への影響のみではなく、国政選挙と同日に行う場合に比較して、投票行動への影響も大きいと考えられる。しかし、他の自治体の事例では、住民投票の結果と市議会議員選挙の結果が必ずしも結びつかなかったとされる事例もある。</p> <p>地方選挙との同日実施が、選挙の投票行動に大きな影響を与えたケースは、争点が明確にされることにより、有権者の目を政治に向けさせる効果を持ち、選挙を活性化させるとともに地域における政治状況の変化をもたらす大きな力を持つ結果となる。このことは、通常、肯定的にとらえられるであろうが、4年間の市政全体を信託する選挙が、単一の争点で判断されてよいかという考えもある。</p> <p>同日実施は、選挙へ大きな影響を与える可能性があり、発議権者が、自己又は自己の属する集団の選挙が有利となるような争点を提示し、同日実施を求めることが考えられ、このことから同日実施を認めるべきではないという否定的な見解がある。それに対して、その時点における市政の重要な課題に対して行われるのならば、同日実施は否定されるものではなく、もし不要な住民投票を他の目的のために実施しようとしているのならば、その旨を相手方の集団が主張し、全体に問えばよいことであり、その結果、発議した者又はその属する集団に有利に働いたとしても、それは住民の意思であるとの意見もある。</p> <p>同日実施後における議員及び長への活動の影響 議会の議員の選挙や市長の選挙との同日実施の場合、投票結果がその後の議員や市長の行動に拘束を与えるものではなくとも、大きな影響を与えることになり、例えば、議員がある事案について反対と考えていても、住民投票の結果が賛成であれば、その議員が自分の考えを議会等で意見表明することが難しくなることも予想される。</p> <p>このように同日実施を行った場合は、選挙と住民投票の同じ時点で当選した候補者に投票した有権者の多くが、その候補者の公約を否定した可能性はきわめて高い。そのため、単独の住民投票に比較して、議員や市長の活動に大きな影響を与え、住民の意思を尊重するということをより強める結果となることは十分に考えられる。</p> <p>【関連する論点】 12-1</p>
16-3	(同日実施を是とした場合) 同日実施の方法	<p>必ず選挙と同日で住民投票を実施する。</p> <p>選挙と同日、住民投票単独、どちらでも住民投票を実施することができる。</p> <p>の場合、地方選挙を対象とした場合は、現行ではほぼ2年おきにしか住民投票にかけることができず、喫緊の事案であっても、タイミングを逸する可能性がある。なお、米国では基本的に2年おきの選挙のタイミングで住民投票が実施されている。</p> <p>また、の場合、発議者の意思で選挙と同日にするか否かの決定ができることになる。</p> <p>以上のことを踏まえて、同日実施の考え方を整理する必要がある。</p> <p>【関連する論点】 12-1</p>

12 投票期日

	論 点	論点に対する考え方
12-1	投票期日の考え方	<p>投票期日については、投票実施の告示以降、その準備に必要な期間を考慮した上で、すみやかに実施することが原則である。（広島市：市長が90日を超えない範囲内で定める） なお、同日実施が是とされた場合には、同日実施の形態により、その仕組みが異なる。</p> <p>必ず選挙と同日で住民投票を実施とした場合 指定された選挙の投票日が、必ず住民投票の投票期日となる。</p> <p>選挙と同日、住民投票単独、どちらでも住民投票を実施することができるとした場合 住民投票を実施されとした日が、選挙の行われる日の前後何日の場合は同日実施とするというような方法が考えられるが、これ以外の方法は考えられるか。</p> <p>【関連する論点】16-3</p>

【第4回検討委員会】

7 住民の発議資格及び投票資格

	論 点	論点に対する考え方
7-1	年齢要件	<p>住民投票は、その発議や投票によって、未成年者になら不利影響を与えることなく、その意味では発議資格及び投票資格を20歳以上の者に限定する積極的な意味はないと思われる。また、100を超える地方議会で選挙権年齢の引き下げを求める意見書が採択されるなど、未成年者に一定の政治的な権利を与えることは、未成年者の権利を守ることに繋がるとも考えられている。（本市も平成11年に意見書が採択されている。） このように、住民投票において未成年者を除外する合理的理由はないと考えられる。未成年者であっても18歳以上は、成年と同様に扱われている法律等は多くあり、また、18歳以上に選挙権を与えることが世界的な潮流となっていることなどを考え合わせると、18歳に一定の意味を与えることは考慮に値するといえる。</p>
7-2	18歳未満の者への資格の付与	<p>本市の将来にかかわる事項については、次の時代を担う世代を投票資格者として含めるべきとの意見もあるが、年齢要件については、基本的に対象事案に対する判断能力の有無がその根拠になると考えられる。住民投票にかけられる事案によっては、投票資格及び発議資格の範囲を広げることも容認すべきとの意見もあるが、実際上は資格者を決定する判断基準の設定が非常に困難である。 また、本市の「子どもの権利に関する条例」では、子どもを18歳未満と定義しており、さらに条例第29条(子どもの参加の促進)において「市は、子どもが市政等について市民として意見を表明する機会（中略）を諸施策において保障することが大切であることを考慮して、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」とされている。 以上ことを踏まえ、18歳未満の者についても資格を付与すべきか検討を要する。</p> <p>【他の自治体の状況】 大和市、逗子市条例案：16歳以上 広島市 他：18歳以上</p>
7-3	国籍要件	<p>住民投票は、本市に居住する住民の意思を確認するためのものであり、外国人についても、当然、投票資格及び発議資格は認められるべきであるが、その範囲については、資格者たる要件を明確にする中で決められるべきものと考えられる。 一方で、外国人のアイデンティティーの問題があり、一方的に資格を付与することの是非については十分に検討しなければならないが、現在、国会で審議されている地方参政権法案は、この点に配慮し、外国人については登録制を採用していると思われる。</p>
7-4	住所要件	<p>他の自治体の常設型条例ではすべて3ヵ月以上としているが、これは公職選挙法に準じたものであり、住民投票を行うのに必要な情報を得る期間としての観点からも妥当と考えられる。 ただ、外国人市民代表者会議の提言では、外国人の資格要件として、「1年以上市内に外国人登録をしている外国人」としているが、この場合わが国に長年住所を有していても、市内在住期間が1年に満たない外国人は資格を得ることができず、日本国籍を有する者との整合をどのように整理するか検討を要する。</p>

7-5	議会や長の関与の是非	<p>住民の発議に対して議会や長が関与する仕組みが望ましいか、関与とした場合、どのような方法が考えられるか検討を要する。なお、関与の是非について、次のような見解がある。</p> <p>(容認する見解) 関与に伴う議会などにおける議論が、市全体の議論の深まりを導き、住民投票の課題に対する理解を深める効果を持つことも考えられる。</p> <p>(否定する見解) 直接民主主義的な制度である住民投票に間接民主主義的手段である議会や長が関与する必要性は低い。 直接請求により提案された個別設置型条例案がほとんど否決されてしまう状況からすると、議会や市長の必要以上の関与は認めべきではない。 住民投票の濫用を防ぐために関与が必要との意見もあるが、濫用の問題は、必要な署名数の設定で対応すべきとも考えられる。</p>
-----	------------	---

8 発議に要する署名

	論 点	論点に対する考え方
8-1	住民発議に要する署名数	<p>次に示す上限・下限の考え方を基本として、その間でどのくらいの署名数が必要かについては、本市の人口や地理的条件等を踏まえ決定する必要がある。なお、同じ政令指定都市で、かつ、本市とほぼ同じ人口規模の広島市では1/10以上という規定になっている。</p> <p>上限：議会の解散請求、長等の解職請求の1/3以上 発議の後にどのような仕組みがあるかによって、その数値の高低が異なっている。住民投票の発議においては、どの程度が適当かという合理的基準はなく、立法政策の問題といえようが、拘束型の住民投票を前提としていないとすれば、人口規模にもよるが、1/3以上よりも高い要件を設定することは均衡を失うおそれがある。</p> <p>下限：自治法に規定された条例の制定改廃1/50以上 対象とされる課題や住民投票の必要性についての議論の深まりが期待できない可能性があること、濫用を防ぐという観点も必要となることから、1/50以上を上回ることが必要であり、人口規模や他の地方公共団体の事例をもとに検討する必要がある。</p>
8-2	署名期間	<p>同じ署名数を収集するとしても、収集期間が違えば、その実現可能性に差が生じることになる。すべての常設型条例が1ヶ月以内としているが、これは地方自治法に規定される直接請求の仕組みに準じていると思われる。ただ、地方自治法では、都道府県については2ヶ月以内と規定しており、都道府県並みの人口を有する本市の場合、どのくらいの期間設定が適切か検討を要する。 【参考】(川崎市)人口：約132万人、面積：約144km²、(香川県)人口：約101万人、面積：約1,876km²</p>
8-3	署名簿の縦覧	<p>直接請求制度では、署名簿の縦覧が義務づけられているが、これは審査の終了した署名簿に対する異議の申し出の期間を保障し、それにより名簿の公正性をより高めることを目的としている。この考えに準じれば、住民投票においても署名簿の縦覧の必要性はあるものと考えられる。 ただ、縦覧のしくみがあるために、国籍を明かしたくないと考える外国人が署名を控えようとする行動をとる可能性もあることから、例えば通称名の使用が可能かなどの検討を要する。 【関連する論点】9-4</p>