

個別論点の検討

1 対象事項（論点4） 前回の検討委員会の続き

（4）定例的に住民の賛否を問うべき対象事項の設定〈論点4-9〉

この論点の確認事項

住民投票の対象となる市政に係る重要事項の考え方からすると、定例的に賛否を問うべき対象事項をあらかじめ設定することは困難であると考えられる。

住民投票の定例化とは、一定の事例について、必ず住民投票を実施して賛否を問い、その結果を市政に反映させていくものである。この定例化に近い住民投票制度としては、米国において、総選挙、予備選挙の時期に、憲法改正、公債発行、超過課税、境界変更などの事案について、議会議決に効力を与えることを目的に、議会提案による義務的レファレンダムとして拘束型の住民投票が実施されている例があげられる。

したがって、定例化を検討するに当たっては、いろいろな参加の仕組みがある中で、諮問型であっても住民投票によらなければならないことを選択し、毎回の投票に3億円あまりの費用をかけるなど、投票の対象事項としてとりわけ重要な事項、市民生活に非常に大きな影響を及ぼす事項など、第1回検討委員会において確認した住民投票制度の意義や参加制度との関係を踏まえた上で対象事項を想定する必要がある。

しかしながら、住民投票の対象となる市政に係る重要事項とは、地域社会の状況等を踏まえ、個々の事案について相対的に捉える必要性があるものと考えられるので、制度構築に当たり、定例的に賛否を問うべき対象事項をあらかじめ設定することは困難であると考えられる。

（5）条例の制定・改廃に関する事項の発議の特例的な仕組みの導入〈論点4-10〉

この論点の確認事項

直接請求制度等の趣旨を踏まえ、この仕組みを設けるか否かの検討を要する。

地方自治法では、1/50以上の連署をもって住民から条例の制定・改廃を請求することができるとしているが、議会の解散や市長の解職請求などと違い、住民投票は実施されず、議会の議決により決定される仕組みになっている。

条例で住民投票制度を制定する場合、条例の制定・改廃に関する事項を対象事項に含めることも可能であるが、直接請求制度が住民から一定の署名数をもって請求があったとしても、なお住民投票に付さず、議会の議決により決定するとの手続きを採用していることを鑑みると、議会の議決の結果に不服がある場合のみ住民投票を実施することができるとする仕組みも考えられる。この場合、一度議会において確定した団体意思を不安定なものとするという懸念もあるが、議会の意思決定に対する住民の総意を表示して、議会での再討議を促しうる仕組みの制度化という点では意味のある仕組みとも考えられる。

以上のことを踏まえ、条例の制定・改廃に関する事項をどのように対象事項と捉えるか検

討を要する。

なお、他の自治体では、概ね半数程度がこの仕組みを採用している。

条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例（高浜市住民投票条例）

第4条 条例の制定又は改廃に係る市民請求は、地方自治法第74条第1項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。

2 実施区域と区民投票（論点5）〈論点5-1〉

この論点の確認事項

区民投票については、全市民と区民との意思の関係、一部の住民意思に対する議会や市長の尊重義務などについて整理が必要であり、また、区の機能強化などの検討状況等を見定める必要があることから、将来的課題として位置付けることが望ましいと考えられる。

住民投票は市政に係る重要事項を対象とすることから、本来的には全市を実施区域とすることが基本と考えられる。しかし、自治基本条例の検討の中でも、「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。」との意見があったように、本市においては特例市並みの人口規模を有する行政区があること、地理的要因から地域ごとの特性が顕著であること、また、区民会議の創設に向けた検討が進められている中で、地域の課題は地域で解決していくという気運が高まりつつあることなどから、区民投票に対する潜在的ニーズはあるものと考えられる。

ただ、区民投票は、その投票結果に対する拘束力はないとした場合においても、対象事項によっては少なからず全市に影響を及ぼすような可能性もあり、また、市全体の代表としての位置付けにある市長が、特定の区で示された意思をどのように尊重するのかなど、多くの検討すべき課題がある。

さらに、少数者に配慮した意思決定を求める制度として、市として実施する区民投票というものも考えられるが、この場合、区民の意思を問うべき対象事項がどのようなものであるか、発議者はどうなるのか、議会及び市長の尊重義務は、全住民の投票の場合とどのような違いがあるのかなど、やはり多くの検討すべき課題がある。

また、現在、本市の重要課題として、区民会議の試行などの取組をはじめとした区の機能や権限の強化について検討が進められているところであるが、区民投票は、「区」の有する権限と大いに関係があることから、今後の区についての検討の成り行きを見定めた上で、改めて検討されるべき事項と考えられる。

以上のことから、区民投票については将来的な課題として位置付けることが望ましいと考えられる。

3 選挙との同日実施（論点 16）〈論点 16-1〉〈論点 16-2〉〈論点 16-3〉

この論点の確認事項

事務の簡素化、経費の節減効果、住民の負担軽減、さらには選挙の投票率向上にも寄与するという利点を考慮し、住民投票は選挙と同日でも、あるいは、住民投票の単独でも実施も可能とする制度設計が必要と考えられる。

（１）同日実施の利点

公職選挙法第 119 条には、同時選挙に関する規定¹ が設けられているが、これは「投票所、開票所、投票管理者等を兼用又は兼任することによって、事務の簡素化、経費の節減を図ることができ、かつ、選挙人が 1 回投票所へ出向けば、2 つの選挙の投票を済ませることができる等の便宜を図ることもできる」² との考えに基づいている。

この考えは、選挙と住民投票との同日実施についてもあてはまるものであり、住民・行政の両者にとって利点があるものと考えられる。

（２）他の自治体等の事例

富士見市や我孫子市などの自治体では、特段、同日実施に関する規定を設けていないが、上里町や木曽福島町³ では、一定の期間内に選挙が行われる場合には、同日実施ができると規定されている。

また、合併特例法に基づく合併協議会設置を求める住民投票については、選挙と同日で実施することは法的に可能であり、福井県鯖江市のように、合併特例法に基づく住民投票と個別設置型条例に基づく住民投票に加え、県知事選挙及び県議会議員選挙が実施された事例がある。⁴

一方、広島市や岸和田市などの自治体は、指定された投票日に選挙が行われる場合は、住民投票の投票日を変更することができるとしており、実質的に同日実施をしないものとしている。これは、選挙の告示以降、公職選挙法の関係で十分な投票運動が行えないことに対する懸念や、投開票事務に対する行政の体制作りの困難さなどが主な理由と考えられる。

なお、米国については、2 年ごとに総選挙と予備選挙が行われているが、原則、それに併せて、多くの事案が州や自治体で住民投票（イニシアティブやレファレンダム）が実施されている。

（３）同日実施の課題とその考え方

同日実施については、(1)で述べたような利点があると考えられる反面、一方で、いくつかの課題もあるとされる。ここでは、その課題に対する考え方の整理を行うこととする。

¹ 市議会の議員の選挙と市長の選挙、または、市長選挙と県知事選挙などについては、同時に行うことができるとされている。なお、国政選挙と地方選挙との同日選挙については、特段、法の規定はないが、これを妨げるものではなく、一般的に実施されている。

² 選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法〔第 13 次改訂版〕』（ぎょうせい、2003 年）85 頁

³ 2005（平成 17）年 11 月合併により条例失効

⁴ 2003（平成 15）年 4 月 13 日

公職選挙法が住民投票の投票運動に与える影響

住民投票に関する投票運動が原則自由とされた場合においても、選挙との同日実施の際には、選挙の告示日以降、その運動が公職選挙法に定められる政治活動に該当するとされる可能性があり、その場合には、一定の活動制限が加えられることになる。そのため、投票直前の時期に、投票運動の機会が奪われてしまうのではないかとの懸念もあるが、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り、また、十分に投票運動を行う時間を確保することで、その懸念は解消されるものと考えられる。

同日実施が選挙に与える影響

ア 投票率及び投票行動への影響

2004（平成16）年10月に埼玉県富士見市で実施された住民投票と参議院議員補欠選挙との同日実施では、県内平均投票率が27.52%であるのに対し、富士見市では39.89%もの高い投票率を示したが、このように、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、同時に選挙の投票もできるという負担の軽減の結果、選挙の投票率を高める効果があるものと考えられる。近年の選挙の投票率が概ね低調である中で、同日実施に投票率を上げる効果があるとすれば、それは一定の評価に値するものともいうことができる。

また、同日実施は投票行動に影響を及ぼすことも考えられるが、このことは、住民投票の対象が、どちらかといえば市民に身近な地域の課題にかかわるテーマであることが多いと想定されるため、国政選挙に比して、地方選挙の方がより顕著であると思われる。ただ、大阪府高石市⁵の例を見ると、住民投票の結果と市長選挙の結果がほぼ同じ傾向を示していたのに対し、市議会議員選挙については、住民投票と連動した結果とはならなかった。このように、必ずしも住民投票が選挙の投票行動に影響を及ぼすとは言い切れない状況もみられる。

イ 争点の明確化による影響

同日実施の際に住民投票にかけられる事案が、必ずしも選挙の争点になるとは限らないが、これが争点となる場合には、地域の政治が直面している重要な課題が明確に示されることになり、それにより有権者の目を政治に向けさせ、選挙を活性化させるとともに、地域における政治状況に変化をもたらす可能性を持つこととなる。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懸念もあるが、このことは、同日実施によるひとつの効果と捉えることもできる。

同日実施後における議員及び長への活動の影響

市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。

前述したように、同日実施を行った高石市の事例では、選挙と住民投票の同じ時点で当選

⁵ 高石市は、2003（平成15）年の統一地方選挙（市長と市議会の議員）の際に、合併の賛否を問う個別設置型の住民投票を同日で実施した。その結果、合併反対派の新人市長候補が、合併推進派の現職市長候補に対しておよそ倍の票を得て選出された。この新人市長候補の得票数（22,559票）と、住民投票における「合併に反対」の得票数（25,514票）が似通った結果となっており、同日実施が投票行動に大きな影響を与えたという側面があると考えられる。一方、同日に行われた市議会議員選挙においては、選挙前と選挙後の合併賛成派と反対派の議席数に大きな変化はなく、合併賛成派が多数を占めており、同日実施の影響は認められない。

した市議会議員の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、同日実施の場合は、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。

(4) 住民投票の実施時期と同日実施

選挙との同日実施に一定の利点があるとしても、必ず選挙と同日でなければならないとした場合には、住民投票の実施のタイミングを逸してしまうおそれもある。本市の例を考えた場合、2005(平成17)年10月に市長選挙が実施された以降は、2007(平成19)年4月頃に予定されている統一地方選挙まで、国政選挙も含めて今のところ選挙の予定はなく、このように同日実施でなければならないとした場合には、1年半の間、住民投票を実施できないというケースも考えられる。

そのため、住民の利便性も考慮し、選挙との同日実施、または、住民投票の単独実施のいずれも可能とする制度設計が望ましいと考えられる。

4 投票期日(論点12)〈論点12-1〉

この論点の確認事項

投票期日については、準備に必要な期間を考慮した上で、実施者がすみやかに決定する必要がある。

発議に必要な手続きが適正に行われた場合には、確実に住民投票が実施される必要があるが、住民投票の投票期日については、その準備に必要な期間を考慮した上で、すみやかに実施者が決定する必要がある。ここでいう「準備に必要な期間」とは、投票所・開票所の設置などに関する実務上必要とされる期間や、住民投票に不可欠とされる情報提供や各方面で議論が行われるための期間と考えられる。

なお、広島市や我孫子市では、実施の告示以降、90日を超えない範囲内で投票期日を定めるとの規定を設けているが、本市においても、同程度の準備期間は少なくとも必要と考えられる。

投票期日に関する規定(広島市)

【住民投票条例】

第7条 市長は、第5条の規定により住民投票を実施するときは、直ちにその旨を告示しなければならない。

2 市長は、前項の規定による告示の日から起算して90日を超えない範囲内において住民投票の投票の期日(以下「投票日」という。)を定め、住民投票を実施するものとする。

【住民投票条例施行規則】

第19条 市長は、条例第7条第2項の規定により投票日を定めたときは、当該投票日前20日までに当該投票日を告示しなければならない。

5 設問及び選択肢の設定（論点6）〈論点6-1〉〈論点6-2〉

この論点の確認事項

設問は、可能な限り投票者が容易に内容を理解でき、かつ公正・公平なものでなければならず、また、選択肢については、二者択一で賛否を問う方法とすることが望ましいと考えられる。

さらに、住民投票の実施者による設問及び選択肢の恣意的操作を防ぐ趣旨からも、設問の設定は発議者が行うことが望ましいと考えられる。

個別設置型条例では、条例自体に設問及び選択肢を規定することができるが、常設型条例の場合は、どのように、だれがその設問及び選択肢を設定するのが重要な問題になる。

設問及び選択肢の設定については、発議者が住民投票で多数を得るために焦点を絞った設問や選択肢を提案することも考えられるし、また、逆に住民投票のポイントをずらしたいと考える人たちが、あいまいな設問や選択肢を設けて、投票結果の尊重義務を実質的に緩和するというような手段を講じるようなことも考えられる。

しかし、住民投票は、単なる傾向を掴むためのものではなく、住民の総意を市政に反映させていくことを目的とした仕組みであることから、その設定方法によって投票結果に大きな影響を生じるような事態は避けなければならない。そのため、住民が同一の判断材料で投票ができるように、設問は、可能な限り投票者が容易に内容を理解でき、かつ公正・公平なものでなければならない。加えて、住民投票の実施者による恣意性を排除するとの趣旨から、設問の設定は発議者が行うことが望ましいと考えられる。

また、選択肢についても、「どちらともいえない」「合併するのはやむを得ない」などというあいまいな選択肢を設定している他の自治体の事例もみられるが、設問の設定と同様の理由から、二者択一で賛否を問う方法とすることが望ましいと考えられる。

個別設置型条例に基づき二者択一方式以外の方法で実施された住民投票の選択肢と投票結果

地方公共団体名	住民投票の案件	選択肢	投票結果
沖縄県 名護市	米軍の代替ヘリポート 建設の是非 (実施日 1997.12.21)	賛成	2,562 票
		環境対策や経済効果が期待できるので賛成	11,705 票
		反対	16,254 票
		環境対策や経済効果が期待できないので反対	385 票
新潟県 刈羽村	ブルサーマル計画受入 の是非 (実施日 2001.5.27)	賛成	1,533 票
		反対	1,925 票
		保留	131 票
滋賀県 米原町	合併の枠組みについて (実施日 2002.3.31)	坂田郡 4 町	2,663 票
		湖東 1 市 4 町	1,880 票
		湖北 1 市 12 町	1,441 票
		合併しない	765 票