

● 個別論点の検討

1 成立要件

● この論点の確認事項

次のうち、成立要件をどのように考えるか。

- 成立要件を設定する。
 - 《投票率で規定》
 - ・ 1 / 2 以上とする。 【広島市、桐生市 他】
 - ・ 1 / 3 以上とする。 【富士見市】
 - ・ その他
 - 《過半数を占めた意思の絶対得票率で規定》
 - ・ 1 / 2 以上とする。
 - ・ 1 / 3 以上とする。 【我孫子市】
 - ・ その他
- 成立要件を設定しない。 【岸和田市、大和市 他】

(1) 成立要件の設定についての考え方

- 住民投票が直接住民の意思を確認し、その総意を市政に反映させるための制度であること、また、議会と市長に尊重義務が課せられていることを踏まえると、あまりにも低い投票率の場合に、それが真の住民の総意なのかという問題が生じるものと考えられる。特に、投票結果が僅差の場合や、組織的な投票行動があるような住民投票においては、その懸念が強いと考えられる。
- 一方では、次のような理由から、成立要件は不要とする考えもある。
 - ・ 制度自体が「拘束型」ではなく、「諮問型」であるということ
 - ・ ボイコット運動を招くおそれのあること
 - ・ 棄権した人は、投票した人に判断を委ねたと考えられること
- ボイコット運動については、これ自体がれっきとした政治的主張の一つであり、それが成立要件を不要とする理由にはならないとの考えもある。
- 成立要件を設定している自治体のうち、広島市、高浜市、桐生市など多くの自治体が、投票資格者総数の 1/2 以上との成立要件を定めているが、富士見市では 1/3 以上としている。¹ 一方、我孫子市では、賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の 1/3 以上に達することを成立要件としている。(表 1)
- 住民投票は、単一事案が争点として実施されることから住民の関心も高く、他の自治体では、合併問題を除くすべての事例で 50%を超える投票率を示している。(表 2)

¹ 2006(平成18)年3月に住民投票条例が制定された逗子市では、1/3以上とする条例案を議会で1/2以上に修正している。

- 本市における選挙投票率は、平成以降、概ね地方選挙については30～50％前半、国政選挙については40％～60％後半となっている（資料3）。²
- 大和市は署名要件を1/3以上としている中で、署名をした人が投票に参加することにより、一定程度以上の投票率が期待できると考えられるが、このことも大和市が成立要件を設けていない理由のひとつと考えられる。また、大和市では、パブリックコメント手続きの中で、「1/3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」との考えを示している。
- 岸和田市についても成立要件を設けていないが、署名要件を1/4以上としている。

●表1 主な自治体の成立要件に関する規定

自治体名	成立要件	成立しなかった場合の開票作業	住民発議に関する署名要件
高浜市	1 / 2 以上	行わない	1 / 3 以上
富士見市	1 / 3 以上	行わない	1 / 5 以上
広島市	1 / 2 以上	行わない	1 / 10 以上
桐生市	1 / 2 以上	行わない	1 / 6 以上
大竹市	1 / 2 以上	行わない	1 / 3 以上
岩国市	1 / 2 以上	行わない	1 / 6 以上
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1/3以上に達した場合に成立する。		1 / 8 以上
岸和田市	設けない		1 / 4 以上
逗子市	1 / 2 以上	行わない	1 / 5 以上
大和市	設けない		1 / 3 以上

我孫子市では、成立要件を満たさず、尊重義務が生じない場合においても、参考として賛否の結果を公表すると市議会総務企画委員会で市長が答弁している。

² 補欠選挙を除く。

●表2 他の自治体で実施された住民投票（合併問題を除く）の投票率

自治体名	対象事案	実施日	投票率
新潟県巻町	原子力発電所建設の是非	H8.8.4	88.3%
沖縄県	日米地位協定の見直し等の是非	H8.9.8	59.2%
岐阜県御嵩町	産業廃棄物処理施設の設置の是非	H9.1.14	87.5%
宮崎県小林市	産業廃棄物中間処理場建設の是非	H9.11.16	75.9%
沖縄県名護市	米軍ヘリポート基地建設の是非	H9.12.21	82.5%
岡山県吉永町	産業廃棄物最終処分場の設置の是非	H10.2.8	91.7%
宮城県白石市	産業廃棄物最終処分場の設置の是非	H10.4.13	71.0%
千葉県海上町	産業廃棄物最終処分場の設置の是非	H10.8.30	87.0%
長崎県小長井町	採石場の新規計画等の是非	H11.7.4	67.8%
徳島市	吉野川可動堰建設の是非	H12.1.23	55.0%
新潟県刈羽村	プルサーマル計画受け入れの是非	H13.5.27	88.1%
三重県海山町	原子力発電所の誘致に対する賛否	H13.11.18	88.6%
高知県日高村	産業廃棄物処理施設の設置の是非	H15.10.26	79.8%
千葉県袖ヶ浦市	都市計画事業の是非	H17.10.23	58.0%
山口県岩国市	米空母艦載機の岩国基地への移駐案受け入れの是非	H18.3.12	58.7%

（２）成立要件の規定方法

- 成立要件を設定するとした場合、その方法としては、一定の投票率（投票総数/投票資格者総数）以上とする方法、または一定の絶対得票率（住民投票において過半数を占めた選択肢に対する投票総数/投票資格者総数）以上とする方法の２つが考えられる。前者は、投票資格者総数に対する投票に参加した住民の割合を成立の判断基準としており、広島市や岩国市など多くの自治体で採用されている。後者は、投票資格者総数に対する過半数を占めた意思を支持した住民の割合を成立の判断基準としており、この方法を採用している我孫子市では、賛否いずれかが過半数の結果が投票資格者総数の1/3以上に達した時に尊重義務が生じるとしている。
- 表3は投票率と絶対投票率、それぞれの規定方法により成立するか、あるいは不成立になるかを表にしたものである。Bの場合には、投票率1/2以上を要件とすれば成立するが、絶対得票率1/3以上では不成立となるが、Cの場合には、逆の結果となる。このことから、どちらの規定の方が成立しやすいかということは、必ずしも明確ではない。

●表3 規定別の成立要件モデル

		A	B	C	D
投票資格者総数		1,000	1,000	1,000	1,000
投票者数		500	500	450	450
賛否	賛成	400	300	400	300
	反対	100	200	50	200
成立・不成立	広島市	○	○	×	×
	我孫子市	○	×	○	×

- 広島市 — 投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の 1/2 に満たないときは、成立しないものとする。
- 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 1/3 に達したときは、投票結果を尊重しなければならない。

(3) 不成立の場合における結果の公表

●この論点の確認事項

- 不成立の場合でも、結果を公表することとするか。

《投票率で規定する場合》

- 不成立の場合にも投票結果の公表を行うということは、一定のボイコット運動の抑止効果は期待できるが、不成立であることから尊重義務は生じないものの、その結果が影響を及ぼすおそれがある。
- 一方、結果の公表を行わないとすれば、一定の経費節減効果は期待できるが、投票を行った住民には投票結果がまったく示されず、そのことから住民投票に対する期待感の喪失を生じるおそれがある。
- 多くの自治体が不成立の場合にはその結果の公表を行わないとしているが、埼玉県美里町では、成立・不成立にかかわらず開票し、その結果を公表することとしている。

《過半数を占めた意思の絶対得票率で規定》

- 絶対得票率で成立要件を規定する場合、必ず開票作業は行われることになるが、我孫子市では、不成立の場合にもこの結果を公表し、参考資料にしている。

2 市が行う情報提供

●この論点の確認事項

- 市は、住民に対して、市が有する情報を積極的に提供することとするか。
- 市は、住民への情報提供手段として、公開討論会等の開催を行うこととするか。
- 投票等に関する事務的事項については、選挙管理委員会を中心として、積極的な情報提供を行うこととするか。

(1) 情報提供についての考え方

- 行政が行う情報提供の内容については、次の2つに大別することができる。
 - 投票の際の判断材料となる対象事案に関する情報
 - 投票日や投票所などの実施に関する事務的な情報
- 対象事案に関する情報について、住民はテレビや新聞などのマスメディア、あるいは運動団体によるパンフレットの配布や公開討論会の実施などの投票運動を通じて得ることになるが、併せて、市からの情報提供も大きなウエイトを占めるものと考えられる。
- 住民の住民投票に対する関心を高めること、また、住民が自らの判断に基づき投票できるようにすることなどの観点からは、市は積極的な情報提供を行うべきとの考えがある。特に、市の事業に関することが対象事案である場合には、最も情報を有しているのは市であり、その意味では、市が情報提供を控えることは十分な情報が住民に伝わらないとの懸念が生じることになる。その一方で、市と住民間での対立が生じるような場面などでは、市からの情報提供を極力控えた方が望ましいのではないかとこの考えもある。
- 市が行う情報提供の有効な手段として、公開討論会やシンポジウムなど、住民が自由に議論できるような場の設定をすることも考えられる。前検討委員会の報告書でも、「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」との考えが示されている。しかし、この場合においては、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考えられる。
- 投票日や投票所の周知など、住民投票の実施の実務に関する情報提供については、実施機関となる選挙管理委員会を通じて積極的に行われることが基本と考えられる。しかし、「事実上、投票率そのものが勝敗を決することになったため、徳島市や選挙管理委員会は『中立を守るため』という理由で、市民に投票を呼びかけるPR活動を十分に」³ 行わなかったとされる、徳島市のような事例（吉野川可動堰建設の是非）も

³ 今井一著「住民投票 - 観客民主主義を超えて - 」(岩波新書、2000年) 169頁

ある。

（２）他の自治体の状況

- 他の自治体では、ほとんどの自治体で情報提供の規定を設けている（表４）。規定の内容としては、積極的な情報提供を行うこと、また、賛否両論の意見を公平に扱うことを概ね原則としている。なお、情報提供の手法として、市広報やホームページを用いることとしており、加えて高浜市や我孫子市などでは、公開討論会を実施することができるかと規定している。

●表4 他の自治体の情報提供に関する規定とその考え方

	規定内容
高 浜 市	第21条 選挙管理委員会は、第13条第2項の規定による住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに、当該住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び同項に規定する告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を公表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、住民投票の告示の日から投票日の前日までの間、当該住民投票に係る請求又は発議の内容を記載した文書の写し及び請求又は発議の事案に係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、一般の縦覧に供するものとする。 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住民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。
	【考え方】 住民投票に参加される皆さんが、住民投票かけられている事案で問題となっている点について何の考えももたずに投票されることは、住民投票そのものを無意味なものとするだけではなく、投票に要した多くの労力と費用を無駄にすることにもつながります。 したがって、住民投票を行う市長や委任によってその事務を管理・執行する選挙管理委員会は、公平・中立な立場で住民投票に関する争点や論点を明らかにし、投票に参加される皆さんがその賛否を的確に判断できるよう、必要な情報を積極的に提供し、十分な議論が尽くされるようにしなければならないと考えています。いいかえれば、住民投票を通して皆さんの「知る権利」を保障するものといっていでしょう。 そのための方法として、まず、選挙管理委員会が、投票日の2日前までに選挙公報と同じ方法で、住民投票に関するさまざまな情報を提供するほか、市が発行する広報紙への啓発記事の掲載や情報公開手続きに基づいた情報の公開などが考えられます。 提供する情報については、単に請求や発議の内容の趣旨だけでなく、何が争点となっている事項なのか、争点となっている事項に係る事業計画案、事業予算案、考えられる代替案、賛否両方のメリット、デメリットなど、公開可能な情報を賛否どちらかに偏ることなく、公平に提供します。 また、可能な限り争点に関する議論を尽くすため、必要に応じて公開討論会、シンポジウムなどを開催し、これらを通じて皆さんが賛成派、反対派の当事者や第三者などの意見を聴き、賛否の判断の参考とすることができる機会を提供していきます。

広島市	条例	第 1 1 条 市長は、住民投票を実施する際には、当該住民投票に関する情報を、市民に対して提供するものとする。 【考え方】 1 本条は、住民投票制度がその本来の目的を果たすためには、投票に先立って市民が賛否の判断をするのに十分な情報を得ていることが必要であることから、市長に情報提供義務を課したものである。 2 市民への情報提供に当たっては、選挙公報（市長選挙で実施）に準じ、賛否両論を中立な立場で公平に扱うとともに、事案に関する客観的な情報を、「市民と市政」やホームページなど様々な手法を用いて、できるだけ多く提供しなければならない。
	規則	第 3 7 条 市長は、条例の規定による情報の提供を、広島市の広報紙その他の適切な手段により行わなければならない。
岩国市	条例	第 1 0 条 市長は、住民投票を実施する際には、当該住民投票に関する情報を市民に対して提供するものとする。
	規則	第 2 3 条 市長は、情報の提供に当たっては、投票に際し投票資格者が事項の賛否を判断するのに必要な市報を、広報その他適当な手段により、投票資格者に対して提供するものとする。
我孫子市	条例	第 9 条 市長は、市民投票を実施する際には、投票資格者が賛否を判断するのに必要な広報活動を行うとともに、情報の提供に努めなければならない。 2 市長は、前項の広報活動及び情報の提供に際しては、事案についての賛否両論を公平に扱わなければならない。 【考え方】 十分な情報の提供は、市民が問題となっている事案の賛否を的確に判断するための不可欠の前提をなす。 また、市が情報を提供する際は、賛否両論を公平に扱うことを明記した。
	規則	第 2 1 条 情報の提供は、広報あびこ及び市ホームページへの掲載その他適当な方法により行う。 2 市長は、前項に規定するもののほか、必要に応じ公開討論会の開催その他市民投票に係る情報提供のための施策を行うことができる。

岸和田市	条例	第16条 選挙管理委員会は、第9条第2項の規定による住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに、当該住民投票に関する必要な情報を市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 選挙管理委員会は、前項に規定する情報の提供に当たっては、中立性の保持に留意し、投票結果に影響を与えることのないようにしなければならない。 【考え方】 ○住民投票における行政の役割、そしてそのトップとしての市長の役割は、まずは賛否に偏らない立場からの情報提供であり、あるいは賛成反対両派が議論を戦わせる土俵作りやその議論を公平に運営する役割に徹するべきだと考えます。
大和市	条例	第17条 市長は、住民投票を実施する際には、当該住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提供しなければならない。 2 市長は、前項の規定による情報の提供に際しては、事案についての選択肢を公平に扱わなければならない。

「考え方」については、ホームページや逐条解説などにより公表されているもののみ掲載しています。

（３）岩国市における情報提供事例

- 平成18年3月12日に「米空母艦載機の岩国基地への移駐案受け入れの賛否」を問う住民投票（表4参照）が実施されたが、その際には市から次のような情報の提供がされた。

【対象事案に関する情報の提供】

市報いわくに（市広報紙）

- ・2/15日号で住民投票の周知広報を掲載

発議時点で確保できた紙面量のための最低限の広報（A4判の1/3程度）となっていた

- ・3/1号で住民投票の実施、テーマの内容に関する広報を掲載

新聞

- ・3/7付新聞に「市長緊急声明（A4判）」を折込
- ・3/8付新聞に「投票日周知チラシ（B4判）」を折込

市ホームページ

- ・岩国市住民投票実施発議書（市長からの発議要旨説明）
- ・「中間報告」における岩国基地再編案に対する質問事項とその回答
- ・防衛施設庁長官からの状況説明（11月4日）
- ・在日米軍再編問題の経緯と取組み

・在日米軍再編問題に関する意見の一覧 など

市が情報提供を行った内容は、空母艦載機受け入れに対するメリット・デメリットを示すことを避け、国の報告に基づいた情報が中心であった。

【投票に関する事務的な情報の提供】

- ・広報車（2台）
- ・住民説明会（市内15ヶ所で開催）
- ・市報や新聞折込による広報
- ・ホームページ
- ・横断幕（市庁舎）
- ・ポスター
- ・立て看板（市内の主な公共施設）
- ・ごみ収集車によるアナウンス
- ・市営バスの車体広告



ポスターと立て看板
（左・右上は市庁舎前）



市庁舎に掲げられた横断幕



市営バスの車体広告

●表5 住民投票に至る経過（岩国市）

年月日	事 項
H8 年度～	岩国基地の滑走路沖合移設事業に着手（H20 年度の完成を予定）
H16 年 3 月 16 日	岩国市住民投票条例の制定（同年 10 月に施行）
7 月	日米両政府により在日米軍再編計画が検討されていると報道
H17 年 6 月 1 日	岩国市議会が全会一致で「米海軍厚木基地機能の岩国移転に反対する要望決議」を採択、関係機関に要望書を送付
10 月 29 日	在日米軍再編計画の「中間報告」の公表 → 中間報告の主な内容（岩国関連部分） 普天間飛行場から岩国基地に移駐予定の空中給油機 12 機は鹿屋基地への移駐を優先的に検討 空母艦載ジェット機等（57 機、約 1600 人）を厚木基地から岩国基地に移駐 …厚木基地へは、岩国基地から海上自衛隊航空機の一部（17 機、約 700 名）を移駐 岩国などの米軍航空施設から他の軍用施設へ訓練の分散を拡大
11 月 10 日	井原市長が山口県知事及び由宇町長とともに上京し、外務大臣、防衛庁長官及び防衛施設庁長官に対して、地元意見を十分反映した最終報告とすることなどを要請
11 月 16 日	額賀防衛庁長官が来市、井原市長と会談
12 月 21 日	広島防衛施設局長が来市、「中間報告」に対する質問事項に回答
H18 年 1 月 16 日	麻生外務大臣が来市、井原市長と会談
1～2 月上旬	基地周辺地区で在日米軍再編問題に関する説明会（計 5 回）を開催
2 月 7 日	井原市長が「米空母艦載機の岩国基地への移駐案受け入れの賛否について」を住民投票に付する旨の「岩国市住民投票実施発議書」を提出
3 月 5 日	住民投票告示
3 月 12 日	住民投票実施、即日開票 当日有資格者数：84,659 人、投票率：58.68% ○開票結果 有効投票総数：48,802 票 受け入れに賛成：5,369 票（対有効投票総数 11.0%） 受け入れに反対：43,433 票（対有効投票総数 89.0%）
3 月 14 日	市議会全員協議会を開催し、市の対応方針を協議
3 月 15 日	井原市長が山口県知事と会談
3 月 16 日	井原市長が上京し、国（外務省、防衛庁、防衛施設庁）へ岩国市の対応方針を伝えるとともに文書要請
3 月 20 日	新「岩国市」誕生 岩国市住民投票条例が失効