

● 個別論点の検討

1 住民発議に要する署名

(1) 必要とされる署名数

● この論点の確認事項

住民発議に要する署名数をどのように規定するか。

() は、要件ごとの本市における必要署名数

- | | |
|-------------------------|---------------|
| ○ 1 / 10 以上 (約 10.5 万人) | 【他都市事例：広島市 他】 |
| ○ 1 / 5 以上 (約 21 万人) | 【他都市事例：逗子市 他】 |
| ○ 1 / 4 以上 (約 26 万人) | 【他都市事例：岸和田市】 |
| ○ 1 / 3 以上 (約 35 万人) | 【他都市事例：大和市 他】 |
| ○ その他 | |

署名数の考え方

- 住民発議においては、どの程度の署名数が適当かという絶対的基準はない。
- 署名数については、住民投票制度の性格や効果、参加制度における住民投票制度の位置付けに加え、濫用防止の観点、議会権限との関係などの点をふまえて決定されるものと考えられるが、併せて次のような点も考慮する必要があると考えられる。
 - ・ 人口規模
 - ・ 交通基盤の整備状況
 - ・ 他の自治体の規定事例
 - ・ 本市における直接請求等の実績 等
- 前検討委員会の報告書では、対象とされる事案や住民投票の必要性に対する議論の深まりが期待できない可能性があること、また、住民投票の濫用を避けるとの観点から考えると、直接請求において条例の制定・改廃の請求に必要とされる 1/50 以上を上回ることが必要であり、さらに、拘束型の住民投票を前提とする議会の解散や市長の解職の請求に必要とされる 1/3 以上よりも高い要件を課すことは、法との均衡を失すとの考えが示されている。

他の自治体等の状況

- 他の自治体の状況を概観すると、人口規模が 5 万人に満たない高浜市や大竹市では、必要署名数を投票資格者総数の 1/3 以上とする相対的にみて高い要件を課しているのに対し、本市と同じ政令指定都市であり、110 万人あまりの人口規模を有する広島市は、必要とされる署名要件を 1/10 以上としており、必要署名数の要件は総じて人口規模に反比例して要件が低くなるような傾向を示している。(表 1 参照)

表 1 常設型住民投票条例における住民請求に要する署名数と人口・面積

自治体名	人口 1	面積	署名要件 2
高浜市	4 万人	1 3 k m ²	1 / 3 以上
富士見市	1 0 万人	2 0 k m ²	1 / 5 以上
上里町	3 万人	2 9 k m ²	1 / 3 以上
美里町	1 . 2 万人	3 3 k m ²	1 / 3 以上
広島市	1 1 6 万人	7 4 1 k m ²	1 / 1 0 以上
桐生市	1 1 万人	1 3 7 k m ²	1 / 6 以上
宝達志水町	1 . 6 万人	1 1 2 k m ²	1 / 1 0 以上
大竹市	3 万人	7 8 k m ²	1 / 3 以上
岩国市	1 1 万人	2 2 1 k m ²	1 / 6 以上
坂戸市	1 0 万人	4 1 k m ²	1 / 6 以上
我孫子市	1 3 万人	4 3 k m ²	1 / 8 以上
伊香保町	0 . 4 万人	2 2 k m ²	1 / 5 0 以上
鳩山町	1 . 6 万人	2 6 k m ²	1 / 3 以上
増毛町	0 . 6 万人	3 7 0 k m ²	1 / 8 以上
静内町	2 万人	8 0 1 k m ²	2 / 1 0 以上
三石町	0 . 5 万人	3 4 6 k m ²	2 / 1 0 以上
岸和田市	2 0 万人	7 2 k m ²	1 / 4 以上
逗子市	6 万人	1 7 k m ²	1 / 5 以上
大和市 3	2 0 万人	2 7 k m ²	1 / 3 以上
川崎市	1 3 2 万人	1 4 3 k m ²	

1 現在のおおよその人口

2 分母については、選挙の有権者としている自治体やそれに外国人も含めている自治体などさまざまである。

3 大和市については自治基本条例の規定による。

- ただ、20 万人を超える人口規模を有しながら 1/3 以上の要件を課している、大和市（自治基本条例で規定）のような事例もあり、必ずしも相関関係があるということではない。
- 市域の広さと署名数についても明確な相関関係はみられないが、面積が 100 k m²以上の 7 自治体については、1/10 から 1/5 と、相対的にみて低い要件となっている。
- 他の自治体では、署名数に関する規定を、それぞれ次のように説明している。

● 広島市（1/10 以上） 平成15年第1回定例会、企画総務局長答弁より抜粋

- ・ 濫用を避ける意味からも、容易に請求可能な低い設定であってはいけないこと
- ・ 関心の高い重要事項について、実際、請求可能なレベルのものでなければならないこと
- ・ 地方自治法で定める条例制定改廃の直接請求要件は、有権者の1/50以上であること
- ・ 吉野川の可動堰計画の是非を問う住民投票条例を制定するために行われた署名活動では、1カ月間で10万1,000人の署名が集まっていること（10万1,000人は、広島市の投票資格者の11%に相当）

● 岸和田市（1/4 以上） 自治基本条例の逐条解説より

地方自治法第76条（議会の解散請求）、第80条（議員の解職請求）、第81条（長の解職請求）では、原則として「その総数の3分の1以上」のものの連署で、選挙管理委員会にそれぞれ請求することができ、請求があれば住民投票をしなければならないとあります。法律の規定上、市民からの直接請求の要件で、これが最も高いハードルといえます。

一方で、市町村の合併の特例等に関する法律第4条では、「その総数の50分の1以上」のものの連署で合併協議会の設置を請求することができますが、その請求を議会で否決され、しかも長が選挙管理委員会に住民投票を請求しなかった場合、今度は、「その総数の6分の1以上」のものの連署で住民投票を請求した場合、必ず住民投票をしなければならないこととなります。これは、法律上、最も低いハードルとなっています。

岸和田市が規定しようとする住民投票は、諮問型の住民投票であり、決定型、諮問型の違いはありますが、上記の事例から軽重を判断しますと、解散したり、職を失うことになる「3分の1」の要件よりはハードルを低くすべきと考えます。

ただし、協議を始める協議会の設置にとどまる「6分の1」の要件よりは、実質的に課題の是か否かを問う住民投票については、それよりハードルを高くすべきと考えられ、これらのことから、軽重を判断すれば「その総数の4分の1以上」が妥当であると判断しました。

● 大和市（1/3 以上） 自治基本条例逐条解説より

住民からの住民投票実施の請求に必要な署名の数は、地方自治法の規定にある市長等の解職（リコール）請求に準じ「3分の1以上」としています。これはかなりハードルの高い数ですが、その数が集まれば第4項にあるとおり、市長や市議会の判断とは関係なく住民投票が実施されること、住民投票は市の将来を左右する重大な事項を対象として実施されなければならないこと、また、それくらいの数の署名がなければ、前条に定めた、住民投票の結果の尊重義務も生かされないという理由からです。

署名収集の手法と署名数

ア．受任者の数と署名数

- 署名収集は、請求代表者証明書の交付告示がされた以降、直ちに請求代表者が行うことになるが、実際には、請求代表者から署名収集を委任された人たち（受任者）によって行われることになる。
- 受任者の数には制限がなく、署名をした人が、その趣旨に賛同し、新たな受任者になることも考えられるが、受任者の数が増えれば、それだけ署名数が多くなる傾向にある。（資料３）

イ．署名活動組織と署名数

- 受任者の獲得と署名活動を行う組織とは密接な関係にあるが、住民発議のための署名活動は、一般的には住民投票の実施をめざす組織が結成され、その組織が中心となっていて行われることが多い。（新潟県巻町の「住民投票を実行する会」や徳島市の「第十堰住民投票の会」など）
- これらの組織の組織力、また、他の住民投票を目指すグループ同士の連携が強くなれば、それだけ署名収集の達成度は高まることと考えられる。

ウ．署名収集のための積極的な手法

- 神戸市の事例は、有権者の 26.7%もの署名収集を実現し、大都市においても、これだけの数が収集できることを証明した事例といえる。
- 神戸市がこれだけの署名収集を成し得た要因としては、従来の戸別訪問中心の手法と併せて、街頭にテーブルなどを置いて収集活動が行われたが、このような積極的な収集スタイルを採用したことが大きかったといわれている。
- 神戸の手法を参考にしたといわれている徳島市の事例では、商店や病院などを署名や署名簿の受け渡しのできる「署名スポット」として位置付け、これが大きな役割を果たしたといわれている。

さまざまな署名収集の事例

ア．直接請求での署名収集の事例¹

- 署名割合に着目すると、愛知県大洲市（ダム建設）の事例では、実に有権者の半分以上の署名が集められたが、この他にも徳島市（可動堰建設）では 48.8%、沖縄県名護市（ヘリポート基地建設）では 46.3%、新潟県刈羽村（プルサーマル計画の導入：2 回目）では 36.9%もの署名収集がされた。（資料３）
- 署名数に着目すると、神戸市（空港建設）では、これまでの政令指定都市の事例で最も多い 307,797、静岡県（空港建設）では、269,731、徳島市（可動堰建設）では、101,535 もの署名が収集された。（資料３）

¹ 地方自治法に基づく条例の制定・改廃に関する直接請求制度は、有権者の 1/50 以上の署名により請求が行えるが、その決定に当たっては、議会の過半数議決を要する。そのため、署名収集の効果を高める目的で、それを上回る数の収集がされることが少なくない。

- 本市の場合は、昭和 40 年以降、3 件の直接請求の例があるが、このうち最も多くの署名が集められたものとしては、昭和 47 年の「川崎市を樹木で覆い、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」に関する制定請求の 101,876（有効分）であり、有権者に対する割合は、約 15%であった。（資料 4）

イ．請願・陳情

- 通常、請願・陳情は、その趣旨に賛同する者の署名を付して提出されることが通例であるが、そのうち、署名数が 10 万を超える事例としては、請願が 11 件、陳情が 3 件あり、これらの事例も署名数を考える上で参考になるものと考えられる。（資料 5）

（２）署名簿の縦覧

●この論点の確認事項

署名簿の縦覧制度の必要性について、どのように考えるか。

- 直接請求制度において署名収集がされた場合には、署名簿を縦覧に供することとされている。
- 縦覧の意味は、署名簿が提出される機関（選挙管理委員会）での審査が終了した署名簿について、住民など関係人からの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とされている。
- 住民投票においても、公正性を確保するという観点からは、直接請求制度と同様の制度が必要と考えられる。
- 縦覧することを前提に署名の収集が行われるのであれば、個人情報保護に関する手続き上の問題は生じないものと考えられる。

2 住民が行う投票運動

●この論点の確認事項

投票運動について、どのように考えるか。

- 規定上、投票運動に関する制約を設けない。
- 買収、脅迫などの悪質な行為に対する禁止規定を設ける。
 - ・ 罰則を設けない
 - ・ 罰則を設けないが、違反者の公表などを行う。
 - ・ 罰則規定を設ける。

（１）投票運動の手法

○ 他の自治体の事例によると、事案に対する賛成派、若しくは、反対派の活動団体が結成され、それらの団体が中心となって投票運動が展開されるケースが多く見られる。投票運動に制約を設けないとした場合、次のような運動手法が考えられる。

- ・ 街頭演説
- ・ 活動団体主催のシンポジウム等の開催
- ・ ビラ、パンフレット等の頒布
- ・ ポスター掲示
- ・ 戸別訪問
- ・ 連呼行為
- ・ 自動車を利用した宣伝
- ・ 電話での勧誘
- ・ ダイレクトメールによる勧誘
- ・ インターネット等による宣伝
- ・ 新聞紙、雑誌等への掲載
- ・ テレビやラジオでの宣伝

（２）住民が行う投票運動の考え方

- 条例に基づく住民投票については、公職選挙法の規定が適用されないことから、基本的には自由に投票運動を行うことが可能であるが、脅迫、強要及び買収など、住民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉されるような行為は制限されるべきとの考えがある。
- 脅迫、強要などについては刑法上の規定（図１）もあり、この範囲においては刑法の適用を受けるので、条例でさらに禁止規定を設ける場合は、刑法が定めている行為とは別途の禁止行為を定める必要があると考えられる。
- 戸別訪問については、日本では禁止事項とされているが、世界的にみると一般的に行われている選挙運動であり、かつ、非常に効果的な情報提供手段であるとされている。そのため、住民投票においては、戸別訪問を禁止するべきではないとの指摘もある。

● 図 1 刑法の脅迫・強要に関する規定

(脅迫)	
第 222 条	生命、身体、自由、名誉又は財産に対し害を加える旨を告知して人を脅迫した者は、2 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に処する。
2	親族の生命、身体、自由、名誉又は財産に対し害を加える旨を告知して人を脅迫した者も、前項と同様とする。
(強要)	
第 223 条	生命、身体、自由、名誉若しくは財産に対し害を加える旨を告知して脅迫し、又は暴行を用いて、人に義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害した者は、3 年以下の懲役に処する。
2	親族の生命、身体、自由、名誉又は財産に対し害を加える旨を告知して脅迫し、人に義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害した者も、前項と同様とする。
3	前 2 項の罪の未遂は、罰する。

● 表 2 常設型住民投票条例における投票運動に関する規定

自治体名	投票運動に関する規定
高浜市 富士見市 我孫子市	・住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅（強）迫等市民（投票資格者）の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。
坂戸市 桐生市 大竹市	・住民投票に関する運動は、買収、供応、脅迫等により市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。
広島市	・第 3 条「市民、市議会及び市長は、住民投票の制度が市民の福祉の向上に資するものとして健全に機能するよう努めなければならない。」を根拠としている。

平成 18 年 2 月 1 日現在の常設型条例のうち、町村を除いた事例を掲載

これは、そもそも公職選挙法自体の規制が厳しすぎるとの意見もあり、過去にわが国においても、この戸別訪問の自由化が公職選挙法の改正案に盛り込まれたことがある。しかし、徳島市の事例²のように、戸別訪問の禁止規定を設けたものもある。

○投票運動について、他の自治体の常設型条例では、表 2 のような規定を設けている。

（ 3 ）罰則規定等の考え方

○罰則は、条例上の義務の違反があった場合には、その違反者にそれ相当の罰が与えられることを予告し、その威嚇的作用によって心理的な圧迫を加え、それによって義務

² 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（図 2 参照）

の違反を一般的に予防するとともに、現実とその義務違反が行われた場合には、これに対してその予定された刑罰又は過料を科そうとするものであり、これをもって条例の実効性を担保している³。条例で規定できる罰則（行政罰）⁴の種類は、表3のとおりである。なお、他の自治体の常設型条例において、罰則規定を設けた事例はないが、前述の徳島市の事例では、罰則規定が設けられていた（図2）。

●表3 行政罰の種類

区分		種 類	根拠条項
行政罰	行政刑罰	懲役（2年以下） 禁錮（2年以下） 罰金（100万円以下） 拘留 科料 没収	地方自治法第14条第3項 ほか
	秩序罰	過料（5万円以下）	地方自治法第14条第3項 ほか

（ ）は根拠条項の規定による。

●図2 徳島市条例における投票運動、禁止行為、罰則の規定

（投票運動）

第14条 住民投票に関する運動は、市民の自由な意思を拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

（禁止行為）

第15条 何人も次に掲げる行為をしてはならない。

（1）可動堰建設計画についての賛否いずれかの投票をなさしめる目的をもって投票資格者又は投票運動者に対し、金銭、物品その他の財産上の利益若しくは公私の職務の供与、その供与の申込み若しくは約束をし又は供応接待、その申込み若しくは約束をすること。

（2）投票をし、若しくはしないこと、投票運動をし、若しくはやめたこと又は斡旋勧誘をしたことの報酬とする目的をもって、投票資格者又は投票運動者に対する前号に掲げる行為をすること。

（3）前2号の供与、供応接待を受け、若しくは要求し、又は当該各号の申込みを承諾すること。

（4）交通若しくは集会の便を妨げ、演説を妨害し、又は文書図画を破損し、その他偽計詐術等不正の方法をもって住民投票の自由を妨害すること。

（5）可動堰建設計画についての賛否いずれかの投票をなさしめる目的をもって戸別訪問をすること。

（罰則）

第16条 前条第1号から第5号までの規定に違反した者は、10万円以下の罰金に処する。

³ 川崎市総務局法規室編『法規事務の実務』（昭和63年3月）32頁

⁴ 条例で科すことができる刑罰は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金とされている。

- 上記のような考えをふまえ、実効性の確保という観点から罰則規定を設けるべきとの考えもあるが、一方で、諮問型であるということも考慮し、また、脅迫や供応などの行為の抑止については、住民の節度ある行動に委ねるという考えから、住民が行う投票運動には、罰則まで設ける必要はないとの考えもある。
- 香川県三野町の条例では、次のような規定を設けているが、これは公表という手段により、違反行為の抑止効果を目的としたものと考えられる。なお、本市でも、勧告等に応じない場合には、氏名やその内容などについて公表するとの規定を設けている条例が多く存在する。⁵

●図3 三野町条例における投票運動及び違反者の公表の規定

（投票運動）

第23条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等町民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

（公表）

第24条 町長は前条に違反した場合は三野町役場の掲示場・三野町広報紙で違反者を公表することができる。但し、公表に先立って違反者本人に弁明の機会を与えなければならない。

⁵ 主な事例として、「川崎市福祉のまちづくり条例」、「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例」、「川崎市消費者の利益の擁護及び増進に関する条例」などがある。