

柴田町住民自治によるまちづくり基本条例審議会 平成23年度第5回審議会

日 時 平成24年1月29日（日）
場 所 槻木生涯学習センター

次 第

第1部

地域づくり研修会

第2部

審議会会議

1 開 会

2 会長あいさつ

3 会議録署名員の指名

4 議 事

・住民投票条例制定に関する論点について・・・・・・・・・・資料1

5 その他

6 閉 会

住民投票条例制定に関する論点について

1、住民投票に付すべき重要事項

【論点】

重要事項の条文記載方法をネガティブリスト、ポジティブリストのいずれの方法で表記すべきか。

↓

多くの事案について住民投票の対象とするため、ネガティブリスト（原則として規制がない中で、例外として禁止するもの）を規定することとする。

しかし、具体的な記載がないのでわかりにくい。

町民の理解も得にくいのではないか。

↓

『逐条解説』でネガリストの具体例を記載することで対処する。

投票の対象にならないもの

(1) 町の権限に属さない事項

例・・・大臣、県知事の権限事項など。

大臣【憲法・法律の制定及び改廃、外交、防衛など】

県知事【県条例の制定及び改廃、県立施設の設置、県道の整備など】

ただし、町の意味として表示しようとする場合は、この限りでない。

例・・・①県に県立病院の設置を求めること。

②国又は県に国道（又は県道）の整備を求めること。

③国の出先機関の存続を求めること。

④産業廃棄物処理場の設置を求めること（法令の定めに基づく意見を述べること。）

(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

例・・・議会の解散請求、議員の解職請求、町長の解職請求、合併協議会設置請求など

(3) 町の組織・人事・財務に関する事項

例・・・町の行政組織・職員人事・予算・決算・会計等、行政の内部的な決定事項。

(4) 投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項

ア さまざまな視点から検討する必要がある、町民の選択肢を絞ることが困難な事項

イ 非常に高度で専門的な内容のため、町民に直接判断を問うことが適当でない事項

ウ 公序良俗に反する事項

エ 基本的人権を侵害するおそれのある事項

第2条第2項で規定する「特別な事情」とは

例・・・①景気変動等による財政状況の大きな変化

②対象事案に係る国の制度等の大幅な変更

③時間的経過や他の事業への代替等に伴う再検証の必要性 など

【逐条解説の案】

(住民投票に付することができる重要事項)

第2条 住民投票に付することができる重要事項とは、住民に直接賛否を問う必要があると認められる事項であつて、町及び住民全体に直接の利害関係を有するものとする。ただし、次の各号に掲げる事項を除く。

(1) 町の権限に属しない事項。ただし、町の意味として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。

(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) 町の組織、人事及び財務に関する事項

(4) 前各号のほか、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

2 前項に定めるもののほか、既に住民投票に付された事項にあつては、改めて住民に直接その賛成又は反対を確認することが必要とされる特別な事情が認められるものとする。

【趣旨】

この条は、住民投票を実施することができる「重要事項」について規定するものである。

【解釈・運用】

- 住民投票は、住民が直接投票という手段を用いた住民参画の仕組みであり、町及び住民全体に大きな影響を及ぼす事案について実施されることが想定される。その中であつて、住民投票制度は二者択一を基本とすること等を踏まえると、町政運営に係る重要事項の全てが投票の対象事項としてなじむものではない。
- 「住民投票に付することのできる重要事項」とは、次のいずれにも該当するものである。
 - ① 町及び住民全体に直接の利害関係を有する事項であること。
 - ◆ 「直接の利害関係」とは、町政運営及び住民の生活に直接的に具体的な影響を及ぼすものをいう。
 - ② 住民に直接その賛成又は反対の意思確認をする必要がある事項であること。

〔第1項第1号〕

- 「町の権限に属さない事項」とは、町が自ら実施主体となり得ないものをいう。
具体的には、次のものがある。

例・・・大臣、県知事の権限事項など。

大臣【憲法・法律の制定及び改廃、外交、防衛など】

県知事【県条例の制定及び改廃、県立施設の設置、県道の整備など】

(具体例)

- ① 国の出先機関の設置又は廃止を決定すること。
- ② 県立病院の設置を決定すること。
- ③ 国道、県道、河川等の整備を決定すること。

〔第1項第1号ただし書き〕

- 「ただし、町の意味として表示しようとする場合は、この限りでない。」とは、「町の権限に属さない事項」であっても、法令の規定により町長の意見を求められる案件はもとより、町として団体の意思を表明するものについて住民投票は可能であるとするものである。

(具体例)

- ① 県に県立病院の設置を求めること。

- ② 国又は県に国道（又は県道）の整備を求めること。
- ③ 国の出先機関の存続を求めること。
- ④ 産業廃棄物処理場の設置を求めること。（法令の定めに基づく意見を述べること。）

（第1項第2号）

- この号は、既に法令上で住民投票が規定されているものについては、この条例に定める住民投票制度ではなく、法令に基づく手続により投票を請求することができるため対象から除くものである。

法令で住民投票が規定されているものの具体例は、次のとおりである。

（具体例）

- ① 町議会の解散請求（地方自治法第76条）
- ② 町議会議員の解職請求（地方自治法第80条）
- ③ 町長の解職請求（地方自治法第81条）
- ④ 合併協議会の設置（市町村の合併の特例等に関する法律第4条）

《地方自治法抜粋》

第76条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあつては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。

第80条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、所属の選挙区におけるその総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあつては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該選挙区に属する普通地方公共団体の議会の議員の解職の請求をすることができる。

第81条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあつては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の長の解職の請求をすることができる。

《市町村の合併の特例等に関する法律》

第4条 選挙権を有する者（市町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第二十二条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者をいう。）をいう。以下同じ。）は、政令で定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、市町村の長に対し、当該市町村が行うべき市町村の合併の相手方となる市町村（以下この条において「合併対象市町村」という。）の名称を示し、合併協議会を置くよう請求することができる。

（第1項第3号）

- この号は、職員の任免や指揮監督等の町の組織、人事の案件や予算の調製権や執行権の権限に関わる事項のほか町の執行機関の内部事務処理については、地方自治法に定める町長の専決事項であり、投票になじまないため対象から除くものである。

- 予算の調製権や執行権を除外することについては、町の行う政策について財政支出を伴うものすべてを投票の対象から除外するものではなく、法律に基づく調製権や執行権の権限そのものを否定するものや、政策判断の伴わない日常の契約事務等の内部の事務処理を除外するものである。具体的には、次のものがある。

(具体例)

- ① 職員の昇格又は降格
- ② 課の設置など組織再編
- ③ 通常の契約事務

(第1項第4号)

- この号は、第1号から第3号までに規定されているもののほか、現時点は想定されない事由が生じる可能性もあることから、概括的な項目を定めるものである。
- この号に基づき、対象から除外する場合にあっては、合理的な理由が必要となるため、住民に疑念を抱かれるような恣意的な解釈は許されない。除外される具体的例としては、次のものがある。

(具体例)

- ① 特定の個人又は団体の誹謗中傷や権利利益を侵害するおそれのあるもの
- ② 特定の個人又は団体に対し利益を誘導するもの
- ③ 専ら特定の地域のみに関わる事項で住民に意見を確認する必要性が低い事項
(町道〇〇号線の歩道整備や拡幅等)

(第2項)

- この項は、社会経済情勢の急激な変化等により、住民投票に付された時点と大きな変化が生じた場合など現時点では想定できない事由が発生する可能性もあることから概括的な項目として定めるものである。

2、年齢要件

【論点】 ◆ 投票資格者の対象年齢をどのように規定するか ① 20才以上 ② 18歳以上 ◆ 請求資格者の対象年齢をどのように規定するか ① 20才以上 ② 18歳以上	対象年齢の絞り込みについては、公選法に基づく資格年齢（20歳以上）及び先進自治体で採用されている18歳以上の2要件を提示した。
---	---



<p>[18歳以上]</p> <ul style="list-style-type: none">・政治的判断や経済的な自立も可能な年齢である。・大人としての権利や責任を自覚させるべきである。 <p>[20歳以上]</p> <ul style="list-style-type: none">・公選法での年齢要件にあわせるべきである。・選挙人名簿の調整など18歳以上とした場合、新たな事務手続きと費用が加算される。・国の制度改革の中で国民投票の年齢要件を18歳以上への動きもあるので、国の動向を見極めたうえで実施すべきだ。
--



国民投票と住民投票の年齢要件が異なることは、住民も混乱してしまう。将来的に18歳以上に引き下げることにも検討しながら、今回は 20才以上を投票資格者、請求資格者の年齢要件とする。
--

※請求資格者に外国人も含めるのが、審議会では未確認である。

3、外国人への投票資格の付与

【論点】 ◆ 外国人への資格の付与をどのように規定するか ① 付与しない ② 付与する



<p>[付与しない]</p> <ul style="list-style-type: none">・外国人も合法的に日本国籍の取得が可能だから付与すべきではない。 <p>[付与する]</p> <ul style="list-style-type: none">・自分が住んでいる地域の問題に対しては、外国人の意見も聞くべきだ。・長期にわたり日本に滞在しており、まちづくりへ対する理解も十分である。・外国人の妻が増えており、一生懸命に日本人になろうとしている姿を見ている。・住民投票に限定すれば、住んでいる人がまちづくりの主役である。・住民登録をしている者に権利を与えるべきである。
--



まちづくりには、住んでいる多くの方の意見を聴くことが重要との観点から、 外国人への投票資格を付与する。
--

4、投票資格を付与する外国人

【論点】

- ◆ 付与すべき外国人をどのように規定するか
 - ① 永住者（永住者と特別永住者）に付与
 - ② 一定の残留資格者（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者、特別永住者）に付与



〔永住者〕

- ・長期にわたり日本に居住しており、資格は十分である。
- ・先進事例でもほとんどの自治体で永住者は認めているが定住者を認めているところは少ない。

〔一定の残留資格者〕

- ・定住者についても住民登録をしている以上、投票資格は与えるべきである。



定住外国人を投票資格者として含める必要性が柴田町にあるのか、今後も検討していき、必要性が生じた場合には条例の改正等を行えばよい。現在、柴田町には165人の外国人登録者がいるが、その比率は、0.5%と低く実際の住民投票で与える影響は少ないと思われる。今回の**投票資格を付与する外国人は、20歳以上の永住者と特別永住者とする。**

※外国人の投票については、審議会の中でも登録制についての意見が出ていたが、結論については、まだ確認がされていない。

※平成24年7月上旬頃に入管法の改正が予定されており、3ヶ月を超えて残留する外国人住民に住基法に基づく住民登録の義務が課されるようになり、住基法においては日本国民と同じ扱いとなることから、定住者についても再考の必要はないか。

【参考】

出典：総務省 HP より

日本の国籍を有しない者について適用を除外している現行の住民基本台帳法が改正され、外国人住民についても住基法の適用対象に加えられることとなりました。

この結果、日本人と同様に、外国人住民についても住民票が作成され、日本人住民と外国人住民の住民票が世帯ごとに編成され、住民基本台帳が作成されることとなります。

現行の外国人登録制度を廃止し、法務大臣が適法に在留する外国人に対して空港等で在留カードを発行する。施行は入管法等改正法の施行の日であり、平成24年7月頃が予定されています。

3ヶ月以上、在留する外国人は、在留する市町村に14日以内に届出をする義務が課されます。

※ 外国人住民に係る住民票を作成する対象者について

基本的な考え方としては、観光などの短期滞在者等を除いた、適法に3か月を超えて在留する外国人であって住所を有する者について住民票を作成することとしており、次の4つに区分されます。

(1) 中長期在留者（在留カード交付対象者）	我が国に在留資格をもって在留する外国人であって、3ヶ月以下の在留期間が決定された者や短期滞在・外交・公用の在留資格が決定された者等以外の者。 改正後の入管法の規定に基づき、上陸許可等在留に係る許可に伴い在留カードが交付されます。
(2) 特別永住者	入管特例法により定められている特別永住者。 改正後の入管特例法の規定に基づき、特別永住者証明書が交付されます。

<p>(3)一時庇護許可者又は仮滞在許可者</p>	<p>入管法の規定により、船舶等に乗っている外国人が難民の可能性のある場合などの要件を満たすときに一時庇護のための上陸の許可を受けた者(一時庇護許可者)や、不法滞在者が難民認定申請を行い、一定の要件を満たすときに仮に我が国に滞在することを許可された者(仮滞在許可者)。</p> <p>当該許可に際して、一時庇護許可書又は仮滞在許可書が交付されます。</p>
<p>(4)出生による経過滞在外又は国籍喪失による経過滞在外</p>	<p>出生又は日本国籍の喪失により我が国に在留することとなった外国人。</p> <p>入管法の規定により、当該事由が生じた日から60日を限り、在留資格を有することなく在留することができます。</p>

5、開票の条件について

【論点】

◆ 開票の条件をどのように規定するか

- ① 投票率に関わらず開票をする。
- ② 投票率の成立要件を定める。



〔開票する〕

- ・住民投票が意思確認の意味合いが大きいのであれば、投票率に関わらず開票すべきである。

〔要件を定める〕

- ・多くの先進事例でも開票のための成立要件を定めており、柴田町においても定めるべきである。
- ・一定の投票率が得られないものについては、町民の関心が低い（重要性が低い）と判断すべき。
- ・半数以上（50%以上）の投票率を成立要件とするのが妥当ではないか。
- ・不成立の場合は開票の必要はない。



住民投票を実施した場合の開票の条件としては、**投票率が50%以上で成立し、不成立の場合は開票を行わない。**

6、住民投票条例の制度設計について

【論点】

- ① 1段階の請求とするのか
- ② 2段階の請求とするのか



- ・ある程度、必要署名数のハードルを高くして、議会の議決を得なくても実施できるようにすべきだ。
- ・議会は行政運営の監視機能を有しているのだから、一度は議会の判断を得るべきだ。
- ・2段階請求の制度とした場合でも一定数以上の署名が集まった場合、直接住民投票ができる制度にすべきだ。
- ・

--



--

7、住民発議に要する署名数

<p>【論点】</p> <p>◆ 住民発議に要する署名数をどのように規定するか。</p> <p>① 濫用を避けるための適切な署名数とは</p> <p>② 柴田町の人口規模で請求可能な署名数とは</p>	<p>〔先進事例〕</p> <p>① 1/50以上 or 1/6以上</p> <p>② 1/6以上 ③ 1/5以上</p> <p>④ 1/4以上 ⑤ 1/3以上</p>
---	--

1/50以上 or 1/6以上	<p>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。</p> <p>これは、法律上、最も低いハードルとなっています。</p>
1/6以上	<p>市町村の合併の特例等に関する法律住民が合併について話し合う協議会の設置を請求し 議会がこれを否決した場合、有権者の6分の1以上の署名をもって、協議会設置の是非 を問う住民投票を請求できること。また、投票資格者数などを勘案し、請求に必要な署 名数を6分の1とした。</p>
1/5以上 1/4以上	<p>諮問型の住民投票であり、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るが、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、実質的に課題の是非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判断した。</p>
1/3以上	<p>地方自治法の規定にある首長等の解職請求に準じ「3分の1以上」とした。これだけの 署名数が集まれば町長や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 は町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、住民投票の結果の尊重義務も生かされない。</p>

20歳以上の住民登録数を使用（平成23年11月末：31,526人）

1世帯当たり20歳以上の平均数（2.2人/世帯）

署名割合	上段：人数 下段：世帯数	備 考
1/50	631人 287世帯	<p>総人口（38,533人）に対する割合〔1.64%〕</p> <p>一般世帯（14,439世帯）に対する割合〔1.99%〕</p>

1/6	5, 254人 2, 389世帯	総人口 (38,533人) に対する割合 [13.64%] 一般世帯 (14,439世帯) に対する割合 [16.55%]
1/5	6, 305人 2, 866世帯	総人口 (38,533人) に対する割合 [16.36%] 一般世帯 (14,439世帯) に対する割合 [19.85%]
1/4	7, 882人 3, 583世帯	総人口 (38,533人) に対する割合 [20.46%] 一般世帯 (14,439世帯) に対する割合 [24.81%]
1/3	10, 509人 4, 777世帯	総人口 (38,533人) に対する割合 [27.27%] 一般世帯 (14,439世帯) に対する割合 [33.08%]

※世帯数については、世帯内の20歳以上が全て署名した場合の必要世帯数を掲載。

※合併時の署名者数は9, 451人(29.7%)



8、議会、町長の発議

【論点】

- ◆ 議会、町長にも発議権を持たせるか
 - ①三者発議 ②住民のみ
- ◆ 発議権を持たせる場合の要件
 - ①議会の発議に必要な賛成議員の割合、議決要件
 - ②首長の発議に対する議会、その他の委員会の関与
 - ・即住民投票とするか、議会等の議決の要件を設けるか

《先進事例における議会、町長の発議に関する考え方の例》

<発議権の付与について>

- ・住民投票は住民の権利を保障するものであり、議会、首長の発議権は不要
- ・重要課題について、議会と町長の調整が図れずに、速やかに住民の意志を把握したい場合を想定して議会と町長の両方に発議権を持たせる。

<要件について>

- ・自治法の規定と同一（議会1/12請求、出席議員の過半数、首長は議会の議決を要する）
- ・発議に関する濫用を防ぐため、1/12の要件を厳しくする。
- ・臨時議会の招集に必要な賛成者数（1/4）

