

平成24年5月9日

柴田町長 滝口 茂 殿

柴田町住民自治によるまちづくり基本条例審議会

会 長

遠藤 保雄

住民投票条例制定に関することについて（答申）

平成23年8月3日付け、柴ま政第240号で諮問のありました「住民投票条例制定に関すること」について、柴田町住民自治によるまちづくり基本条例審議会において、6回の審議会を開催し、諮問事項に関し慎重に調査、審議した結果、別紙のとおり当審議会の決定を得たのでここに答申いたします。

柴田町におかれましては、この答申を最大限尊重され、条例を制定されることを期待いたします。

なお、住民投票条例制定に関する答申にあたり、審議経過並びに主要な意見を付して、「柴田町住民投票条例に関する審議報告書」を提出いたしますので、これらの意見を尊重され、住民主役のまちづくりの実現を図られることを切に願います。

## 付帯意見

- 1 「住民投票制度」は、町政への参加機会確保のための制度である。投票対象については、具体的にその全てを列挙する事は不可能であり、また、投票は二者択一が基本であることを踏まえると、重要事項の全てが投票の対象事項にはなりえない。審議会では、投票対象となる重要事項については概括的な表現とし、住民投票の対象から除外される事項については、その項目を列挙することとした（ネガティブリスト）。対象から除外される事項については、その具体例を記載した逐条解説等を作成し、住民に分かりやすいように情報の提供に努めること。
  
- 1 投票資格者の年齢要件については、法律に基づく住民投票制度との混乱を防ぐため、当面は、満20年以上の者であって、日本国籍を有し柴田町に3カ月以上の住所を有するものとするが、社会情勢等の変化を捉えながら満18年以上の者の投票資格についても、今後検証すること。
  
- 1 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について今後も検討していくこととし、必要性が生じた場合には条例の改正等を行うこと。
  
- 1 住民投票の請求、実施の流れについては、住民が平易に理解できるよう時系列的に説明を作成のうえ解説書に記載すること。
  
- 1 諮問には含まれていないが、住民投票条例（案）及び住民投票条例施行規則（案）を提出いたしますので、この案を基本として制定を検討願いたい。

# 住民投票制度に関する審議内容報告書

## 1 はじめに

### ○住民投票制度の位置付け

柴田町住民自治によるまちづくり基本条例（以下「まちづくり基本条例」という。）では、参加と協働による住民主役のまちづくりが規定されており、第5章に「まちづくりに参加する制度等」において町政への参加機会確保のための制度を規定している。その制度の一つとしてまちづくり基本条例第32条において住民投票制度が規定されている。

柴田町住民自治によるまちづくり基本条例審議会（以下「審議会」という。）では、平成23年8月3日に町長からの諮問を受け「まちづくり基本条例第32条に基づく住民投票制度に関する必要事項について」審議したものである。審議に際しては、まちづくり基本条例制定時の経緯を十分に踏まえるとともに、審議会委員の認識の共有を図りながら、住民投票制度の具現化を図るために必要な論点を整理し、町民の目線による制度のあり方について十分な審議を重ねたものである。

### 【諮問事項】

住民投票条例制定に関することについて

- ① 住民投票に付すことができる重要課題について【論点1】
- ② 住民投票における投票の資格を有する者の年齢要件について【論点2】
- ③ 外国人も投票資格者に加えるべきかについて【論点3（諮問事項④も含む）】
- ④ 外国人の投票資格を「永住外国人」、「定住外国人」のどちらを選択すべきかについて
- ⑤ 開票の条件について【論点4】

※ 審議会では、上記諮問事項に加え、開票の成立要件に大きく影響する住民発議手続きの制度設計について【論点5】とし調査、審議をおこない、当報告書に記載した。

### ○審議会の審議経過

平成23年度 審議会	出席委員数 (全9名)	日時	内容
第1回	8名	平成23年 8月18日	・ 諮問 ・ 投票に付すことができる重要事項について ・ 投票資格を有する者の年齢要件について
第2回	8名	9月29日	・ 外国人も投票資格者に加えるかについて
第3回	7名	11月8日	・ 外国人の投票資格を「永住外国人」、「定住外国人」のどちらを選択するべきかについて
第4回	8名	12月20日	・ 外国人の投票資格を「永住外国人」、「定住外国人」のどちらを選択するべきかについて ・ 開票要件について ・ 住民投票制度の制度設計について
第5回	7名	平成24年 1月29日	・ 住民投票制度の制度設計について
第6回	8名	3月13日	・ 住民投票制度の制度設計について ・ 議会、町長の発議について

## 2 住民投票制度の概要

「住民投票」とは、地方自治法第12条第1項及び同法第74条に規定される「住民による条例制定又は改廃の直接請求権」を根拠とするものであり、ある争点に関して投票という手段によって、直接、住民の意見を確認するしくみである。本審議会では、住民投票制度の審議に当たり、現行法上制度化されている住民投票について、その趣旨及び内容について確認した。

### (1) 現行法上制度化されているもの

事 例	内 容	根拠法令等
議会の解散請求があったとき	選挙権を有する者の3分の1以上の署名を得て、その地方公共団体の選挙管理委員会に対して議会の解散を求める請求があった場合は、住民投票に付し、結果、過半数の同意があれば議会は解散する。(法第76条)	地方自治法
議員または長の解職請求があったとき	選挙権を有する者の3分の1以上の署名を得て、その地方公共団体の選挙管理委員会に対して議員または長の解職を求める請求があった場合は、住民投票に付し、結果、過半数の同意があれば議員または長は失職する。(法第80・81条)	地方自治法
地方自治特別法に関する住民投票	ひとつの地方公共団体のみに適用される特別法は、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、制定することができない。(憲法第95条)	日本国憲法
合併協議会の設置についての住民投票	議会で否決された住民請求による合併協議会設置について、改めて合併請求市町村の長または有権者総数の6分の1以上の連署により住民投票に付すことを請求できる。(特例法第4条)	市町村の合併の特例等に関する法律

上記以外で住民投票を実施する場合は、地方公共団体で条例を制定する必要があり、その発議要件は、請求内容、発議者によって異なる。

請求・提案者	方 法
住民による請求 (直接請求)	普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。(地自法第74条)
議 員	普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。ただし、議案を提出するに当たっては、議員の定数の12分の1以上の者の賛成がなければならない。(地自法112条)
首 長	普通地方公共団体の長は、普通地方公共団体の議会の議決を経るべき事件につき、その議案を提出することができる。(地自法第149条)

※以上の方法により、住民投票条例についての請求もしくは提案をした後、議会の議決を経ることにより、条例が制定される。

## (2) 常設型、個別型のメリット・デメリットについて

柴田町では、住民自治によるまちづくり基本条例第32条の規定により、住民の意思に沿ったまちづくりを進めるため、住民投票の制度を設けるものと規定されており、常設型の住民投票条例制定により住民自治の確立を図ることをねらいとしている。

本審議会の検討に際して、委員総員の情報の共有化を図るため、常設型、個別型の住民投票制度について、そのメリット・デメリットについて確認をした。

《一般論によるメリット・デメリット》

### 【個別型（非常設型）】

メリット	デメリット
個別事案ごとに投票の必要性を議会で審議することから、制度の濫用を防止できる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 条例原案を個別に作成するため、実施まで時間がかかる。</li> <li>○ 直接請求が成立しても、条例を議会で否決した場合は、住民投票が実施できない。</li> </ul>

### 【常設型】

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 発議要件を満たした場合、議会の議決を経ないで確実に住民投票を実施できる。</li> <li>○ 短期間で実施できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 制度の濫用を招く恐れがある。</li> <li>○ 頻繁に住民投票を実施した場合、大きな経費負担が発生する。</li> </ul>

柴田町が目指す住民投票制度は、常設型とし、常設型のデメリットを最小限に抑えるため、住民から一定の要件を満たした請求がある場合に住民投票を行うこととした。これにより直接住民の意思をよりの確に反映させようという視点に立ち、制度設計について審議を進めた。

## 3 各自治体における常設型の住民投票条例

本審議会の審議に当たっては、住民自治の確立を図ることをねらいとして常設型の住民投票条例を制定している自治体の例（25事例）を参考にしつつ、検討を進めた。

自治体名	名称	施行年月日
高知県高浜市	高浜市住民投票条例	H14年9月1日
埼玉県富士見市	富士見市民投票条例	H14年12月20日
埼玉県上里町	上里町住民投票条例	H15年4月1日
埼玉県美里町	美里町住民投票条例	H15年4月1日
群馬県桐生市	桐生市住民投票条例	H15年7月1日
広島県広島市	広島市住民投票条例	H15年9月1日
埼玉県坂戸市	坂戸市住民投票条例	H16年4月1日
千葉県我孫子市	我孫子市市民投票条例	H16年4月1日
広島県大竹市	大竹市民投票条例	H16年4月1日
埼玉県鳩山町	鳩山町住民投票条例	H19年4月1日
北海道増毛町	増毛町町民投票条例	H16年12月22日
大阪府岸和田市	岸和田市住民投票条例	H17年8月1日
三重県名張市	名張市住民投票条例	H18年1月1日

神奈川県逗子市	逗子市住民投票条例	H18年4月1日
山口県山陽小野田市	山陽小野田市住民投票条例	H18年7月1日
神奈川県大和市	大和市住民投票条例	H18年10月1日
石川県宝達志水町	宝達志水町住民投票条例	H19年4月1日
北海道遠軽町	遠軽町町民投票条例	H19年4月1日
北海道芦別市	芦別市住民投票条例	H20年10月1日
神奈川県川崎市	川崎市住民投票条例	H21年4月1日
北海道北広島市	北広島市市民投票条例	H21年6月1日
新潟県上越市	上越市市民投票条例	H21年10月1日
岩手県奥州市	奥州市住民投票条例	H21年10月1日
岩手県宮古市	宮古市住民投票条例	H22年1月1日
岩手県滝沢村	滝沢村住民投票条例	H22年10月1日

#### 4 住民投票条例の検討にあたっての基本的な考え方

住民投票といっても、全てのことを住民投票で決めるわけではなく、まちづくりを進める上で柴田町が直面する重要な課題、柴田町の根幹にかかわるような課題、将来に決定的な影響を及ぼすような課題に限って住民投票を行うことがこの制度に期待されるものであり、住民の意思に沿ったまちづくりを進めるため、住民が主権者の責任において住民の意思をはっきり示して、町長や議会の政治判断の方向性を示唆する意味で住民投票は重要な制度であるという判断に立ち検討を進めた。

具体的には、まちづくりに関する事案のうち、特定の課題についてまちづくりに関する住民の関心が多数にのぼりその数が一定数を超えた時に、直接住民の意思を問うための住民投票が必要になるという視点で検討を行った。換言すれば、住民にとりまちづくりを進める上でのセーフティネット（安全網）として、一定要件を満たしたうえで請求があれば住民投票を行うこととし、これにより直接住民の意思をよりの確に反映させることが必要であるとの視点に立ち検討したものである。

#### 5 検討事項

##### 論点 1. 住民投票の対象となる重要事項とは何か

常設型住民投票のデメリットでもある「制度の濫用」を最小限に抑えるためにも、制度化を図るうえで、住民投票を実施できる「重要事項」をどの範囲まで明確にしておくべきか検討した。

■ 住民投票に付すべき重要事項とは具体的にどのようなものか、条文の記載方法としてはネガティブリスト、ポジティブリストのいずれの方法で表記すべきか審議した。

(審議会で出された主な意見)

[ネガティブリストにすべきとする意見]

- ・対象となる具体的な重要事案を限定するのは難しい。
- ・多くの事案について住民投票の対象とするためにも、ネガティブリストにすべき

[ポジティブリストにすべきとする意見]

- ・具体的な記載がないと町民の理解が得にくい。

〔審議会のまとめ／制度の基本的な考え方〕

○ある特定の限定された事案を除き多くの事案について住民投票の対象とすることとし、条例では、ネガティブリスト（原則として規制がない中で、例外として投票対象事項から除外するもの）を明確に規定する方法とする。

《付帯意見》

条例ではネガティブリストの具体例の記載が難しく、町民の理解が得にくいと考えられることから、住民投票条例の逐条解説書において、ネガティブリストの具体例を記載し周知を図ること。

（投票の対象にならないと考えられるもの）

（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

## 論点 2. 何歳以上にの人が投票できるのか ～投票資格者と請求資格者の年齢要件～

- 「参加と協働によるまちづくり」という観点から投票資格者の位置付けを明確にし、その権利規定について、公選法に基づく資格年齢（満 20 歳以上）及び先進自治体で採用されている満 18 歳以上の 2 つの要件に絞り込み審議した。

（審議会が出された主な意見）

〔20 歳以上にすべきとする意見〕

- ・公職選挙法と別の年齢要件を設けることによる混乱を避けるべき。
- ・新たな事務手続き（独自の選挙人名簿の調整）と費用加算を抑えるべき。

〔18 歳以上にすべきとする意見〕

- ・政治的判断や経済的な自立も可能である。
- ・大人としての権利や責任を自覚させるべきである。

〔審議会のまとめ／基本的な考え方〕

○投票資格者、請求資格者の年齢要件は満 20 年以上とする。

≪付帯意見≫

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ことから、公選法に基づく年齢要件としたが、将来的に 18 歳以上に引き下げることにも検証すること。

## 論点 3. 誰が投票できるのか ～外国人住民への投票資格の付与～

- まちづくり基本条例で規定する住民には、当然のこととして外国人も含まれる。ただし、住民投票条例上の投票資格及び請求資格について満 20 年以上の外国人住民に付与すべきか、また認めるとしても「永住者」と「特別永住者」以外の残留資格を有する方まで認めるかどうかについて審議した。

（審議会が出された主な意見）

### ■投票資格について

〔付与すべきでないという意見〕

- ・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。

〔付与すべきという意見〕

- ・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。
- ・外国人を含め住民登録をしている者に権利を与えるべきである。

### ■付与すべき外国人住民の資格について

〔永住者に絞るべきとする意見〕

- ・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。
- ・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。
- ・投票要件を満たす永住外国人と特別永住外国人は、投票資格者名簿への任意の登録をもって投票資格を与えるべきである。

[一定の残留資格者にすべきとする意見]

- ・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。

[審議会のまとめ／基本的な考え方]

- 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、「永住者」と「特別永住者」の資格を有する外国人住民への投票資格を付与する。ただし、請求資格者には含めない。
- 外国人住民については、投票資格者名簿に登録した場合につき、投票資格を与える。

《付帯意見》

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うこと。

#### 論点4. 投票の成立要件と開票条件について

住民投票は、町及び住民全体に直接の利害関係を有するものについて、住民に直接賛否を問う制度であり、議会及び町長は、まちづくり基本条例第32条第2項の規定により住民投票の結果を尊重することと規定されている。

また、住民投票は住民の意思を直接確認するため「投票」という手段をもちいる制度であることから、成立要件や開票要件と投票率等の関係について審議した。

(審議会が出された主な意見)

[要件を定めるべきとする意見]

- ・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。

[投票率に関わらず開票すべきとする意見]

- ・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。
- ・説明責任の観点から、投票率にとらわれず開票すべきではないか。

[審議会のまとめ／基本的な考え方]

- 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%以上で成立とし、不成立の場合は開票を行わない。

## 論点5. 住民投票発議の手続きについて

住民発議の手続きについては、諮問事項には含まれないものの住民投票の成立要件等の検証において、住民投票発議の流れや条件などを検証しない中で結論を見いだすことは難しいことから当審議会では、住民、議会及び町長の発議等についても審議を行った。

### (1) 住民発議手続きについて

住民発議手続きの制度設計については、要件を満たせば短期間で実施できるという常設型のメリットを生かすということと、制度の濫用の可能性があるというデメリット抑えることを念頭に置きつつ、制度がまちづくりに生かされるよう審議した。

連署数については、地方自治法で直接請求に必要な1/50以上を最低必要数とした。

また、首長のリコール等(1/3)を上限として、合併特例法による合併協議会の設置の要求(1/6)を下限に設定した。

合併協議会の設置(1/6)より、実際の是非を問う住民投票はハードルを高くするという考え方および成立要件を投票資格者総数の1/2以上としている点、投票結果の尊重などを考慮し、リコールに必要な1/3よりは低くすることなどを基本に審議した。

### (審議会が出された主な意見)

- ① 1/50以上の連署で議会へ付し、否決された場合は、必要連署数のハードルを1/4に上げ、それ以上の署名数を確保できた場合は議会を経ずとも実施できる2段階方式。
- ② 発議要件のハードルを1/4とし、それ以上の署名数が確保できた場合は、議会に付すことなく住民投票を実施する1段階方式。
- ③ 1/50以上とハードルを上げた発議要件1/4を規定する。1/4未滿で発議し、議会で否決された場合、1/4以上集め直せば議会を経ずに実施できる。最初から1/4以上の連署が集まった場合は、議会の議決は必要としない。

地方自治法第96条第1項各号では、議会の議決を要する事案について規定されており、第2項では第1項の定めのほか条例で議会の議決すべき事項を定めると規定されている。住民投票の実施の可否については、第2項の規定により実施されることになるが、その場合、連署数にかかわらず同一事件と判断するのが妥当と思われる。

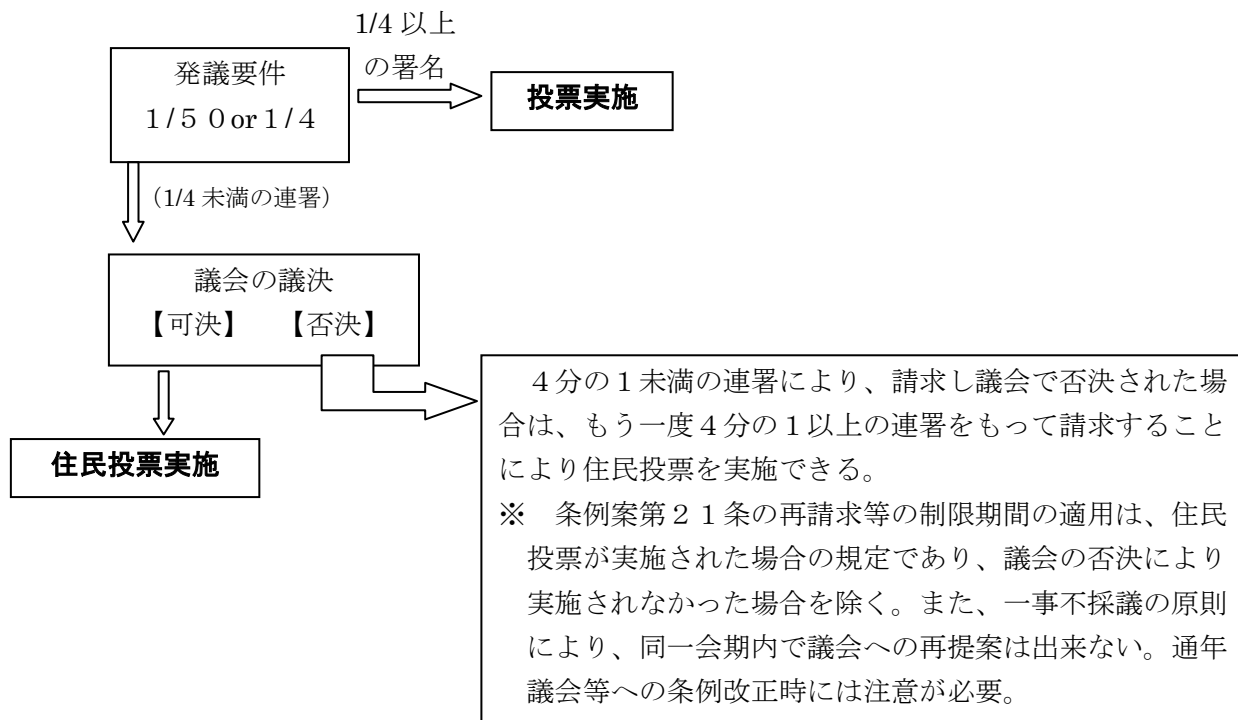
したがって、一度議会で否決された事案について一定の条件(連署数)の違いにより、別事案として取り扱うことは困難であることから、審議会では次のように審議をまとめた。

### [審議会のまとめ/基本的な考え方]

○地方自治法に規定する直接請求に必要な発議要件「投票資格者総数の50分の1以上の連署」とハードルを上げた発議要件「投票資格者総数4分の1以上の連署」の二つを規定することで、住民投票制度をまちづくりに活かすべきである。

○連署数が50分の1以上4分の1未滿の場合は、議会の議決を経て住民投票を実施し、連署数が4分の1以上の場合は、議会の議決を経ずに住民投票が実施できる並列方式が望ましい。

【住民発議の概念図】



(検討の参考とした連署数の事例・考え方)

1/50以上 or 1/6以上	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るが、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になる。 これは、法律上、最も低いハードルとなっている。
1/6以上	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 議会在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。
1/5以上 1/4以上	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。
1/3以上	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。

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	総人口（38,533人）に対する割合〔1.64%〕 一般世帯（14,439世帯）に対する割合〔1.99%〕
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

※合併時の署名者数は9,451人（29.7%）

## （2）議会、町長の発議について

地方自治法により首長については、議会の議決を経るべき事案について自ら議案を提出することができ、議会の議員は、定数の12分の1以上の賛成を得て議案を提出することができる。

したがって、地方自治法に基づく発議要件と同じ条件である場合、条例に改めて規定する必要があるのかについて審議した。

（審議会で出された主な意見）

〔規定すべきとする意見〕

- ・住民投票は、議会も町長も住民と同じ制度で実施できることを分かるようにしておくべき。
- ・確認規定になるが、明確にしておくことも必要。

〔規定する必要はないとする意見〕

- ・屋上屋を重ねることになるので、規定する必要はない。

〔審議会のまとめ／基本的な考え方〕

○議会、町長の発議についても、条例に規定する。発議要件は、地方自治法に規定する内容を条文として明記することとする。