

検討シート（中間報告用）

★阪南市自治基本条例より抜粋

第9章 住民投票

第26条 住民は、市政の重要事項及び自治の根幹にかかわる事項について、広く住民の意思を確認する目的のため、住民投票の実施を市長に請求することができる。

2 議会及び市長は、前項の目的のため、自ら住民投票の実施を発議することができる。

3 前2項に規定する住民投票の実施に必要な事項については、別に条例で定める。この場合において、投票資格者を定めるに当たっては、十分に検討を行うものとする。

4 市民、議会及び執行機関は、住民投票の結果を最大限尊重するものとする。

1. 阪南市自治基本条例において既に規定済みの事項

(1) 目的

市政の重要事項及び自治の根幹にかかわる事項について、広く住民の意思を確認する目的のため。

(2) 請求できる者

住民は、住民投票の実施を市長に請求することができる。

(3) 発議できる者

議会及び市長は、自ら住民投票の実施を発議することができる。

(4) 住民投票の結果の尊重について

市民、議会及び執行機関は、住民投票の結果を最大限尊重するものとする。

検討項目1 条例の形態（常設型・個別型）

- ① 常設型とする。（常設型で検討を進める。ただ、検討の中で、再考する可能性もある。）
- ② 個別型とする。

検討部会の意見

- ・ 個別型は必ず議会の議決が必要。市民の要求が直接住民投票に結びつくという点では、常設型が良いのではと思う。
- ・ 今後のために、常設型の条例を持っていることに意味がある。
- ・ 前期の委員会の趣旨では、常設型で検討と提案があった。
- ・ まずは、常設型を念頭において、検討を進めていき、また常設型・個別型を検討するなど柔軟に検討をしていきたいと思う。

（1）内容

阪南市自治基本条例には、住民投票の実施に必要な事項については、別に条例で定めると記載されているものの、条例の形態については記載されていない。

① 常設型と個別型の違い

- 常設型：あらかじめ住民投票に必要な要件を条例で定めておき、要件を満たした場合に実施するもの。
- 個別型：住民からの直接請求または議員や長の提案により、その都度、住民投票条例を議会の議決により制定して実施するもの。

	メリット	デメリット
常設型	<ul style="list-style-type: none">・ 要件を満たせば実施が可能である。・ 迅速な対応ができる。・ どのような課題でも同一の制度で行うことが可能。	<ul style="list-style-type: none">・ 制度の濫用につながる可能性がある。・ 十分な議論をせず実施してしまう可能性がある。・ 頻繁に実施した場合、大きな経費負担が発生する。
個別型	<ul style="list-style-type: none">・ 制度の濫用を防止できる。・ 投票の対象事案に適した制度設計が可能である。・ 投票の対象が明確である。	<ul style="list-style-type: none">・ 条例制定に一定の時間がかかるために時間を要する。・ 住民にとっては条例制定の直接請求をしても条例が制定されるか不確実である。

検討項目2 対象事項

- ① 対象を限定し、列挙する。
- ② 一定の事項を対象から除外する。(除外事項については再考)
- ③ 全ての事項を対象とする。
- ④ 上記以外

検討部会の意見

- ・対象を限定する場合だと社会情勢の変化によっては対応が難しくなる場合もある。
- ・市政に係る重要事項であっても、事案によって住民投票の対象事項から除外する記載の方がみんなにとって分かりやすい。
- ・ただ、対象外にする項目について、市の組織人事については対象外と思うが、市の財務に関しては住民投票で問いたいときもあるのではないかという意見もあり、2項目を除き、再考する。

△(1) 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思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) 議会の解散その他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) 特定の住民又は特定の地域にのみ関係する事項

△(4) 住民投票を実施することにより、特定の個人又は団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項

△(5) 市の組織、人事及び財務の事務に関する事項

○(6) 市税等の納付の増減に関する事項

△(7) 前各号に掲げるもののほか、その他住民投票に付することが適当でないと思われる事項

○…除外する事項

△…再考する事項

(1) 内容

阪南市自治基本条例第26条第1項に、住民投票は、「市政の重要事項及び自治の根幹にかかわる事項について、広く住民の意思を確認する目的」と規定されているが、この「市政の重要事項」及び「自治の根幹にかかわる事項」をどのように定めるのかを検討する必要がある。

対象事項の規定の方法としては、上記の①～③が考えられる。

「①対象を限定し、列挙する」場合は、対象事項が大変明確になるものの、条例制定後の社会情勢の変化に柔軟に対応することが困難になる可能性がある。

「②一定の事項を対象から除外する」場合は、市では判断できない事項を最初から除いておくことで、条例制定後に発生する様々な事案にも対応しやすいものとなるものの、あらかじめ除外する規定の設定の判断が難しい。

「③全ての事項を対象とする」場合は、住民投票制度が利用しやすくなる反面、住民投票にふさわしくない事項や市が判断できないような事項が対象事項として挙げられるおそれがある。

検討項目3 投票請求及び発議

○住民請求の署名数の要件をどうするか。(○分の○以上の署名数・議会の関与)

・投票資格者を有権者とし、阪南市の有権者を4.7万人とした場合

- ① 1/3以上 (約1.6万人)
- ② 1/4以上 (約1.2万人)
- ③ 1/5以上 (約9千人)
- ④ 1/6以上 (約8千人)
- ⑤ 1/8以上 (約6千人)
- ⑥ 1/10以上 (約5千人)
- ⑦ 1/50以上 (約900人)
- ⑧ その他

○議会及び市長発議の要件をどうするか。(○分の○以上での提案・議会の関与)

【議会提案】

・議員定数を14人とする

- ① 1/3以上 (5人以上)
- ② 1/6以上 (3人以上)
- ③ 1/12以上 (2人以上)
- ④ その他

【議会の議決】

- ① 1/2以上
- ② その他

【市長の発議】再考

- ① 議会の承認等要
- ② 議会の承認等不要

検討部会の意見

【署名数の要件】

- ・ こども館の問題の時の住民投票実施請求署名数が1万2000人、ここの選択肢でいうと②1/4以上（約1.2万人）になる。大規模な活動だったのにも関わらず、1万2000人ということは、②1/4以上（約1.2万人）は難しい。
- ・ ①1/3以上、④1/6以上、⑦1/50以上の法令に基づく割合は、3ヶ月に1度公表している。①、④、⑦以外の法令に基づかない割合を定めると、そのために数を出す必要がある。④1/6以上（約8千人）だと手続きの簡略化、コストも押さえて、スピーディーに進めるので、それはとても大事なことだと思う。

【議会の提案・議決】

- ・ 少数意見も大事にし、議論の対象とするように、ある程度低い方が良いと思う。
- ・ 阪南市の14人の中の③1/12以上というのは、少しハードルが低いような気がする。
- ・ 議会の議決があるのであれば、提案のハードルは低くて良いと思う。
- ・ 条例を制定する議案の提案は、③1/12以上なので妥当な数字ではある。
- ・ 議決①1/2以上で良いと思う。

【市長の発議】

- ・ 議会への承認、協議を入れるメリットとしては、市長が独断で実施する可能性があるのですが、事前の協議はするが、議決はしない方が良いと思う。市民にも状況が分かりやすいし、実際住民投票するとなったときも、判断の材料をたくさんもらえそうな気がする。
- ・ デメリットとしては、ある程度の議会の合意がないとできないとなると、市長の権利が侵害される要素がある。

（1）内容

阪南市自治基本条例第26条第1項及び第2項に、住民投票の請求及び発議の主体については、住民、議会及び市長が規定されている。

住民の署名数の要件や、議会及び市長発議の要件をどうするかを検討する必要がある。

法律における住民投票発議に必要な署名数については、すべて割合で規定されている。たとえば、地方自治法に基づく直接請求（条例の制定改廃請求）により、選挙権を有する者の1/50以上の署名に基づき、議会の議決を得て制定される。

議会の解散請求と長の解散請求は、選挙権を有する者の1/3以上の署名という高いハードルが設定されている。直接請求の場合は、請求の後に議会の議決が

必要なことを考えると、住民投票の際に、議会の議決を必要としない場合、1／50以上より高い要件が妥当である。そのため、解散請求の1／3以上より低い、直接請求の1／50以上より高いという要件が想定される。

また、議会発議の要件としては、住民投票の発議を行うための議案を提案するのに必要な定数に関する要件を設け、発議には、さらに出席議員の過半数などの賛成による議決が必要とするところも多い。

さらに、市長発議の要件としては、議会との協議や承認を必要と定めている自治体もある。

○住民請求の署名数の要件

	メリット	デメリット
1／50以上など必要署名数が少ない場合	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票を容易に行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・制度の濫用につながる可能性がある。 ・請求案件の内容や課題が、多くの住民に認識されないまま、住民投票が実施されてしまう可能性がある。 ・頻繁に実施した場合、大きな経費負担が発生する。 (約1,400万円：H16 住民投票実績額)
1／3以上など必要署名数が多い場合	<ul style="list-style-type: none"> ・制度の濫用を防止できる。 ・請求案件の内容や課題が、多くの住民に認識された状態で、住民投票を実施することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票を容易に行うことができない。

検討項目4 住民投票の投票権

○公職選挙法に順じ選挙人名簿登録者（現在18歳以上・3カ月以上在住）に限るのか。

- ①公職選挙法に準ずる。（現在18歳以上・3カ月以上在住）
- ②その他

○外国人を含めるのか。再考

- ①外国人（永住外国人・定住外国人）を含める。
- ②外国人（永住外国人・定住外国人）を含めない。（意見多数）

※永住外国人・定住外国人の定義については、9ページを参照。

検討部会の意見

【年齢等】

- ・公職選挙法という法律があるので、そこに準ずるのが妥当だと思う。
- ・16歳以上とした場合、住民投票を実施しなくても、名簿を作成するなどコスト面での問題が発生するのであれば、財政面を考えると、16歳以上に引き下げるのはどうかと思う。

【外国人】

- ・外国人を含めるか含めないかについても、公職選挙法と違くと別に名簿を作成する必要があるとのことなので、含めたい気持ちはあるけれど、財政面を考えると、悩ましい問題である。
- ・この時代で、外国人を含めないのはどうかと思う。また、市で住んでいるのに、住民投票の投票資格がないのもどうかとも思う。

(1) 内容

阪南市自治基本条例第26条第1項に、住民投票の請求主体については、住民という規定がある。住民とは、地方自治法第10条第1項に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」と定められている。18歳未満の方や外国人を投票資格者とする場合の実務上の問題として、住民投票と選挙を同日に実施する場合、公職選挙法の規定により、選挙人以外は投票所に入れないことから、住民投票用の投票所を設ける必要がある。ただ、平成28年6月より公職選挙法の改正により、選挙人が投票所に同行できる子どもが幼児から18歳未満に拡大されたため、同行者であれば入ることはできる。また、外国人について、今までに外国人に住民投票への参加を認めた他の市町村の条例においては、日本国民は、選挙権と同様名簿へ自動的に登録される

が、外国人については、名簿への登録作業が必要になる。

○住民投票の投票権

	メリット	デメリット
公職選挙法に準ずる。	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙とは別に名簿を作成するコストが削減できる。 ・選挙と同日にする場合、投票所を別に設ける必要がない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・資格者を広げないのであれば、住民に市政の重要事項について問う枠が狭まる。
公職選挙法に準じない。 (外国人を含むなど)	<ul style="list-style-type: none"> ・資格者を広げることによって広く住民に市政の重要事項について問うことができる。 ・外国人や若者の多様な意見や考え方を反映できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙とは別に名簿を作成するコストがかかる。 ・選挙と同日にする場合、投票所を別に設ける必要がある。 ・外国人の多い町は、外国人の票に結果が大きく左右される可能性がある。

※永住外国人とは、法務大臣が永住を認める者（10年以上継続して、日本に在留。）

※定住外国人とは、法務大臣が特別な理由を考慮し、一定の在留期間を指定して居住を認める者（3年以上継続して、日本に在留など要件あり。）

検討項目5 住民投票の形式

○設問の選択肢の形式について、二者択一のみとするか。その他の方法も認めるのか。再考

- ① 二者択一とする。
- ② 原則二者択一とし、事案により複数の選択肢とすることができる。
- ③ その他

検討部会の意見

【設問の選択肢の形式】

- ・原則二者択一で、事案により複数選択肢の方が、様々な場合に対応できるのではないか。
- ・二者択一に絞れるくらいまで議論をしてから住民投票をしなければいけないと思う。
- ・住民投票は、二者択一のどちらかに決めて投票するものだと思うので、二者択一のみで良いのではないか。
- ・今後の成立要件のところに関係してくると思う。その辺りを検討してから、再度検討をする。

【投票用紙欄について】

- ・二者択一の場合は、賛成の欄に○、反対の欄に○をつける形式が、自分で賛成か反対かを書いたり、反対の場合、反対欄に×をつけるよりも間違いが起きにくく良い。

【設問・選択肢の設定者について】

- ・住民が設問や選択肢を考えると、恣意的になる気がする。
- ・住民が出したものを市長が修正するのはどうかと思う。
- ・システム構築をするというのも1つだと思う。

(1) 内容

投票における設問の選択肢として、多くの自治体が二者択一形式を採用している。特徴としては、二者択一で賛否を問う形式は、投票がしやすく、投票結果も明確である。

ただ、事案によっては、二者択一では判断が難しい場合が考えられる。

原則二者択一で賛否を問う形式であるが、全国に数例、事案によって、「どちらともいえない」「〇〇するのはやむを得ない」などという複数の選択肢を認めるとい自治体もある。

特徴としては、設問の選択肢の設定者が、意図する投票結果に誘導するために、恣意的な選択肢を設定することが懸念される。

設問の選択肢の設定者としては、住民投票請求者または発議者（住民、市長、議会）というのが一般的である。

いずれにしても設問及び選択肢については、投票者が内容を理解しやすく、一方に誘導するようなものではなく、公正・公平なものでなければならない。