

阪南市自治基本条例に基づく住民投票に係る
条例の策定に関する提言書

令和元年5月

阪南市自治基本条例推進委員会

目 次

はじめに	2
検討の進め方	6
阪南市市住民投票条例に関する提言	
検討項目1. 条例の形態（常設型・個別型）	8
検討項目2. 住民投票の対象事項	9
検討項目3. 住民投票の請求権・発議権	11
検討項目4. 住民投票の投票権	14
検討項目5. 住民投票の形式	16
検討項目6. 住民投票の期日	18
検討項目7. 住民投票の成立要件	20
検討項目8. 情報の提供	22
検討項目9. 投票運動	24
検討項目10. 住民請求等の制限期間	25
事務局から提案があり委員会で検討した項目	
提案項目1. 住民投票の執行	27
提案項目2. 投票所	28
提案項目3. 投票資格者でない者の投票	29
提案項目4. 投票の方法	30
提案項目5. 期日前投票等	32
提案項目6. 無効投票	33
提案項目7. 投票結果の告示	34
提案項目8. 投票及び開票	35
提案項目9. 委任	36
資料編	
住民投票フロー図	37
阪南市自治基本条例推進委員会での検討経過	38
阪南市自治基本条例推進委員会 委員名簿	40

はじめに

阪南市自治基本条例推進委員会は、平成29年6月に諮問を受けて、住民投票制度についての検討をすることとなりました。阪南市自治基本条例(平成21年条例第21号)は、その「第9章 住民投票」の26条において住民投票ができる旨を定めています。第26条は、市民や市長また議会が市政の重要事項等に関して住民意思を確認するための住民投票の実施を請求できること、そしてその結果が最大限尊重されなければならないと定めています。その一方では、住民投票を実施する場合に必要な事項についてはほとんど規定がなく、それらについては、別に条例で定めるとしています。この住民投票条例については、残念ながら阪南市自治基本条例の制定以来、本格的な検討が行われてきていませんでした。

住民投票を実施しようとするれば、公正な手続きを定めて住民の意思を的確に反映させることができる仕組みとしなければなりません。また阪南市自治基本条例の目的を実現できる住民投票条例としなければ制定の意味はありません。そのためには時間をかけて十分な検討をすることが必要だと私たちは考えました。そこで、諮問をいただいて以来、私たちは、全国における住民投票条例の状況を調査するとともに、阪南市らしい住民投票制度はどのような仕組みが望ましいのかを、慎重に検討してきました。実際には、常設の住民投票条例とするかどうか、住民投票の対象をどの範囲にするのか、誰が発議をするのか、誰が投票するのか、投票はどのような形式になるのか、開票をする条件はどう考えるのか、投票にいたるまでの情報の提供や運動をどのように考えるのか等々、考えなければならないことがたくさんありました。

これらの検討のために、私たちは、委員会を開催するだけでなく、委員の中に部会組織を設けて検討を重ねました。部会では、毎回、夜遅くまで熱心に議論をしていただきました。2年間と審議の期間は限られていましたが、全体の委員会は4回、そして部会は9回開催し、高い頻度で密度の濃い議論を重ねてきたのです。そしてここに、これらの熟慮の成果を提言としてまとめることができました。

条例制定以来10年が経過しようとしています。その時期にあつて住民投票条例に関する提言を行うということは、時代の要請ということもできると思います。何よりもこの間の市政の重要課題をめぐる動向や市民参加と協働の進展を踏まえるなら、住民参加条例の制定は、市民の総意であり願いであるとも感じています。この提言書については、阪南市住民投票条例の制定に向けて、また阪南市自治基本条例の更なる充実に向けて、大いに役立てていただけることを期待します。

最後になりますが、この提言書をまとめるにあたって多くの方々にお世話になりました。まずは尽力をいただいた委員各位、とりわけ部会員にもなって熱心に参加いただいた委員各位、またその取りまとめに当たっていただいた部会長（副委員長の重責もお務めいただきました）、そしてこの間ご協力をいただいた事務局の皆様、その中には道半ばで逝去された方もありましたが、これらすべての皆様に、委員長として深く感謝を申し上げます。

令和元年5月

阪南市市自治基本条例推進委員会
委員長 新川 達郎

第4期自治基本条例推進委員会では、平成29年6月に市長からの諮問を受けて、住民投票条例を検討してきました。

その背景には、「(仮称) 阪南市総合こども館」の整備に関して、市民参加や住民投票の実施に向けた議論が深まり、平成27年からの第3期の自治基本条例推進委員会が平成29年5月にまとめた「阪南市自治基本条例の見直し・運用に関する提言」に、住民投票条例検討の必要性が盛り込まれたことがあります。

住民投票条例の検討に際しては、推進委員会の中に7名から成る部会を設け、2年間にわたり、途中に2回の推進委員会への中間報告をはさんで、計9回の議論を重ねました。部会では、他市の先行事例も参考にしながら、阪南市ではどうすればよいかを一つひとつ検討していきました。またその過程で、住民投票の実施に向けて市民の間でどうやって議論を盛り上げるか、市長と議会の二元代表制との関係をどう整理するか、実際に住民投票を実施する場合に必要なコストをどう考えるかといった点についても意見を交換しました。部会としての結論をまとめることが難しかった項目や、結果として部会員の意見が分かれた項目もありましたが、部会員一人ひとりがしっかりと学び、じっくりと考え、自分なりの意見をもって議論できたと思います。

委員会では、部会で検討した内容を案として報告し、それを題材に議論をすすめました。その結果をまとめたのが、この提言書です。

委員会からの提言書として市長の諮問にお答えしたのは、市役所内部で条例案を検討いただいた後、議会でも議論されます。提言の内容は、委員のみなさんが現在の阪南市、阪南市民のためにはもちろん、将来の阪南市民のために真剣に検討した結果ですので、前向きに検討、議論をすすめられることを期待いたします。

条例が成立した場合には、条例について市民にしっかりとわかりやすく説明し、請求・発議があった際には条例を遵守し手続きを進めるようお願いいたします。またその場合も、政策立案の段階から市民に情報を提供しわかりやすく説明するとともに、市民の意見を聞き、市民を巻き込んだ議論をすすめながら政策を具体化していくことの重要性を忘れないようにしていただきたいと思います。

最後になりましたが、住民投票条例の検討という難しく、かつ責任の重いテーマについて、また、住民投票に対してさまざまなご意見があるなかで、積極的に議論に関わってくださった委員会及び部会のみなさまに感謝申し上げます。

令和元年5月

阪南市市自治基本条例推進委員会
副委員長・部会長 壬生 裕子

検討の進め方

阪南市における住民投票制度は、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ための制度として、阪南市自治基本条例第26条に基本的な位置付けが定められていますが、その実施の手続きについては、同条第3項において、「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」としています。

今回、阪南市自治基本条例推進委員会では、この住民投票の実施に関する手続きを定めることとなる「(仮称) 阪南市住民投票条例」の制度設計のポイントとして、阪南市自治基本条例にて規定済みの事項のほか、以下の項目について検討しました。

	盛り込むべき項目	推進委員会で 検討	事務局 からの 提案	自治基 本条例 規定
1	目的（または趣旨）			○
2	条例の形態（常設型・個別型）	○ 検討①		
3	住民投票の対象事項	○ 検討②		
4	住民投票の請求権	○ 検討③-1		
5	住民投票の発議権	○ 検討③-2		
6	住民投票の投票権	○ 検討④		
7	住民投票の形式	○ 検討⑤		
8	住民投票の執行		○	
9	住民投票の期日	○ 検討⑥		
10	投票所		○	
11	投票をすることができない者		○	
12	投票の方法		○	
13	期日前投票等		○	
14	無効投票		○	
15	住民投票の成立要件	○ 検討⑦		
16	投票結果の告示		○	
17	情報の提供	○ 検討⑧		
18	投票運動	○ 検討⑨		
19	投票及び開票		○	
20	住民請求等の制限期間	○ 検討⑩		
21	委任		○	

【参考】阪南市自治基本条例（平成21年条例第21号）（抄）

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。

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。
- ② 個別型とする。

【内容】

・常設型とは、予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であり、個別型とは、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である。

【各委員の意見】

- ◆個別型は必ず議決が必要。市民の要求が直接住民投票に結び付くという点において、常設型が良いのでは。
- ◆先を見据え、いざという時のために常設型の条例を定めていることに意味がある。

委員会の検討結果

- ①常設型とする。

	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 住民投票の対象事項

- ① 対象を限定し、列挙する。(限定事項の記載の仕方)
- ② 一定の事項を対象から除外する。(除外事項の記載の仕方)
- ③ 全ての事項を対象とする。
- ④ 上記以外

【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。
- ・ 対象外の規定の方法としては、上記の①～③が考えられる。
- ・ ①の場合は、対象となる事項を限定列挙（ポジティブリスト方式）することで対象事項が明確になるものの、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の場合は、市では判断できない事項及び対象とならない事項を列挙（ネガティブリスト方式）することで、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、予め除外する事項の設定が難しい。
- ・ ③の場合は、住民投票制度が利用しやすくなる反面、住民投票に相応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恐れがある。

【各委員の意見】 ※下記番号については、次頁の「委員会の検討結果」に対応

- ◆ 1について、市を挙げて国や府に物申すときはこの限りでないため記載で良いのでは。
- ◆ 2について、既に法律で規定されているものなので、対象外が良い。
- ◆ 3、4について、似ているが属性が異なるため両方記載。しかし、解釈の違いが生まれてはいけない。
- ◆ 5について、あくまで事務的な部分であるため記載。しかし市の組織の肥大化や莫大な借金をするという事案が発生した場合は、政策的な住民投票という手段はあってしかるべきと考えられる。
- ◆ 6について、税金を安くというような事案が発生するかもしれない。結果が過半数以上で税金を安くとなったとしても、実際には税率を下げたりすることは難しいと考えられる。ただそのプロセスを大事とし対象としておくか、結果は変わらないため除いておくのか。広く意見を聞くのは大切だが、その

反面コストも必要となってくる。

- ◆7について、現時点ではどのような事案が出てくるか予想がつかないため、柔軟な対応として記載。

委員会の検討結果

②一定の事項を対象から除外する。対象外の事項については、

- 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 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認められる事項

附帯意見

- ◆用語の定義がわかるような解説が必要。
- ◆7について、市長の全くの裁量が認められるわけではなく、該当するには他に掲げられた事項と同等の合理的理由が必要。

検討項目3 投票請求権・発議権

○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)
- 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】

- ① 議会の承認等要
- ② 議会の承認等不要

【内容】

- ・住民投票の請求及び発議の主体については、阪南市自治基本条例第26条第1項及び第2項に住民、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のようにするかを検討する必要がある。
- ・地方自治法における直接請求(条例の制定改廃請求)は、選挙権を有する者の1/50以上の署名が必要となり、議会の解散請求及び長の解散請求は、選挙権を有する者の1/3以上の署名が必要と高いハードルが設定されており、加えて請求後に議会の議決が必要となる。

- ・常設型の住民投票の場合、議会の議決を必要としないため、1/3以上より低い要件で1/50以上より高い要件が想定される。
- ・また、議会発議の要件としては、発議を行うための議案を提出するため必要な定数に関する要件を設け、出席議員の過半数などの賛成による議決が必要としている自治体や、市長発議についても要件を設定している自治体もある。

【各委員の意見】

○住民請求の署名数の要件

- ◆②1/4以上というのはかなり厳しいと思う。初めから高すぎても住民投票しにくい。
- ◆事案に対し、実際これは必要だと思って署名を集めるので、約900人で住民投票が安易にできるというのはどうかと思う。
- ◆①1/3以上、④1/6以上、⑦1/50以上の数は公職選挙法に基づき3カ月に1度公表されているのであれば、④1/6以上だと手続きの簡略化、コストも抑えてスピーディに進めることができる。

○議会及び市長発議の要件

〈議会提案・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。
- ◆阪南市の議員数14人の内、③1/12以上というのは、少しハードルが低いような気もする。
- ◆議会の議決があるのであれば、提案のハードルは低くても良い。
- ◆議決は①1/2以上で良いと思う。

〈市長発議〉

- ◆議会への承認や協議のメリットは、市長の独断で住民投票を実施する可能性を抑制することだと思う。また、市民にも状況が分かり易く、多くの判断材料をもらえらると思う。
- ◆議会の承認まで入れてしまうと、市長の権限が弱くなる。市長と議会は二元代表制で独立した機関であるため、その関係性も考えなくてはいけない。
- ◆議会の承認までは不要と思う。

委員会の検討結果

○住民請求の署名数の要件

④ 1/6 以上 (約 8 千人)

○議会及び市長発議の要件

【議会提案】

③ 1/12 以上 (2 人以上)

【議会の議決】

① 1/2 以上

【市長の発議】

② 議会の承認等不要

附帯意見

◆市長が発議する際は、報告だけだと独断で事業が進んで行ってしまう可能性もあるため、議会と協議を行うことが必要。

検討項目4 住民投票の投票権

○公職選挙法に準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。

①外国人（永住外国人）を含める。

②外国人（永住外国人）を含めない。

【内容】

- ・住民投票の投票権を一般選挙と同様に18歳以上の日本国民とするのか、それとも外国人を含めるのか検討する必要がある。
- ・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、住民投票とその他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別に設ける必要があるなど、住民の定義をどのように取り扱うかを検討する必要がある。

【各委員の意見】

○年齢・在住の要件

◆公職選挙法という法律があるので、準ずるのが妥当だと思う。

◆16歳以上とした場合、名簿を作成するコストの問題が発生すると思うので、財政面を考えると引き下げるのはどうかと思う。

○外国人への投票権

◆外国人を含めず、公職選挙法に準拠が良いと思う。

◆地域で社会参加している外国人も含める時代がきているのではないかと思われる。ただ事務手続きの煩雑さの問題はある。

◆あまり費用が掛からない手法があるのであれば、外国人も含めてもらいたい。

◆永住外国人^{※1}であれば、無期限で日本に在留できるとされているため、日本語の読み書きができると想定できる。

◆外国人を取り巻く環境などその状況に応じて参政権も議論しなければならない時が来ると思う。

委員会の検討結果

○年齢・在住の要件

- ①公職選挙法に準ずる。(18歳以上・3カ月以上在住)

○外国人への投票権

- ①外国人(永住外国人)を含める。(多数意見)

附帯意見

- ◆外国人の投票権について、「公職選挙法に準拠」という意見もあった。

※1 特別永住者：日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法により定められた在留資格を有する者

永住者：出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)別表第2の上欄に掲げる在留期間が無期限の資格を有する者

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。

- 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

【内容】

- ・投票資格者にとって分かりやすく、恣意性を排除した公平・公正な設問、選択肢を検討する必要がある。
- ・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。
- ・全国に数例、事案によって、「どちらともいえない」「○○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う自治体もあるが、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（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。

【各委員の意見】

○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とした方が、様々な場合に対応できるのでは。
- ◆二者択一に絞れるまで議論をしてから住民投票をしなければならない。
- ◆答えが3つあるような住民投票は無いと思う。

○投票用紙

- ◆賛成の欄、反対の欄に○をつける形式が良いと思う。賛成や反対と書いたり、×をつけるよりも間違いが起きにくいと思う。

○設問・選択肢の設定

◆設問の設定者は請求者であり、それを市長が手を加えるのはどうかと思う。

◆選択肢は問われた事案に対し、賛成若しくは反対が良いと思う。

委員会の検討結果

○設問の選択肢の形式

①二者択一とする。

○投票用紙

賛成の欄若しくは反対の欄どちらかに○をつける投票用紙とする。

○設問・選択肢の設定

問われた事案に対し、賛成か反対かを問う。その他の選択肢は設けない。

検討項目6 住民投票の期日

○請求・発議から投票期日（住民投票を行う日）までの期間をどうするか。

- ① 請求・発議から実施するまでの期間を設定する。（90日以内）
- ② その他

○国政選挙、地方選挙との同日実施を可とするか、不可とするか。

- ① 選挙の投票期日と同日でなければならない。（同日）
- ② 住民投票の投票期日を変更することができる。（基本的には同日）
- ③ 選挙の投票期日と同日に行うことができる。（同日可）
- ④ 選挙の投票期日以外の日でなければならない。（同日不可）
- ⑤ その他

【内容】

- ・投票期日については、準備に必要な期間を考慮した上で、期日を検討する必要がある。
- ・この準備に必要な期間とは、投票所・開票所の設置などに関する実務上必要とされる期間や、住民投票に不可欠とされる住民への情報提供や、各方面で議論が行われるための期間だと考えられる。
- ・また、国政選挙や地方選挙などとの同日実施については、事務の簡素化、経費の削減、住民の負担軽減、選挙の投票率向上等の観点から、住民投票を選挙と同日に実施するという制度設計が考えられる。
- ・その一方、必ず選挙と同日でなければならないとした場合、選挙が行われないうちの期間がある場合には、住民投票の実施の時期が遅れてしまい、住民の意思を確認する時期を逃してしまう恐れがある上、開票する成立要件として、投票率を定めた場合、選挙同日に実施した場合、その選挙の投票率に左右される可能性がある。
- ・なお、検討項目4で述べたように、18歳未満の方や外国人を投票資格者とする場合、住民投票用の投票所を別に設ける必要があるなど、課題がある。

【各委員の意見】

○請求・発議から投票期日（住民投票を行う日）までの期間をどうするか。

- ◆住民投票を実施するという周知徹底も考えると、最低でも30日はいるのではないか。

- ◆少ない人口の中で出来るだけ多くの人に投票してもらうことが重要であり、長めの期間を設けた方がリスクは少ないと思う。
 - ◆下限を設けた場合、国政選挙の投票期日がその下限よりも早いと同日に行うことができなくなる。
 - ◆下限を設けなくても、90日以内として幅を持たせた方が行いやすいのでは。
- 国政選挙、地方選挙との同日実施を可とするか、不可とするか。
- ◆期間については、仮に90日以内とした場合、投票期日は変更することができるとしていた方が、柔軟に対応できると思う。
 - ◆市民からすると、同時期に2回選挙を行うより、1回で済む方が負担は少ない。また、財政面からしても安価で済む。

委員会の検討結果

- 請求・発議から投票期日（住民投票を行う日）までの期間をどうするか。
 - ①請求・発議から実施するまでの期間を設定する。（90日以内）

- 国政選挙、地方選挙との同日実施を可とするか、不可とするか。
 - ②住民投票の投票期日は、基本的に同日に実施する。（変更も可）

検討項目 7 住民投票の成立要件

○成立要件

- ① 成立要件を設ける。
- ② 成立要件を設けない。

○成立要件を設ける場合の投票率はどうするか。

- ① 1/2以上で成立。
- ② その他

○要件を満たさない場合は、どのように取り扱うか。

- ① 開票は実施する。
- ② 開票は実施しない。
- ③ その他

【内容】

- ・最低投票率等の成立要件を設けるかどうか、また、成立要件を設定する場合に、その要件を満たさなかった時に開票作業を行うかを検討する必要がある。
- ・成立要件については、投票結果に尊重義務を課していることから必要であるという考え方がある。
- ・多くの自治体が、成立要件として最低投票率の基準を設けており、不成立の場合は開票しないとしている。

【各委員の意見】

○成立要件

- ◆成立要件は設けた方が良い。

○成立要件を設ける場合の投票率はどうするか。

- ◆1/2以上が妥当である、
- ◆1/2以上になるよう、しっかりした情報の周知や議論が大切である。

○要件を満たさない場合は、どのように取り扱うか。

- ◆開票作業にかかる費用の削減も出来るため、しない方が良いのでは。
- ◆禍根を残さないためにも、開票はしない方が良いと思う。

委員会の検討結果

○成立要件

①成立要件を設ける。

○成立要件を設ける場合の投票率はどうするか。

①1/2以上で成立。

○要件を満たさない場合は、どのように取り扱うか。

②開票は実施しない。

検討項目 8 情報の提供

○情報提供の具体的方法や提供の期限を限定するか。

【情報提供の実施主体】

- ① 情報提供は、市長が行う。
- ② 情報提供は、市長と選挙管理委員会で行う。
- ③ 情報提供は、選挙管理委員会が行う。
- ④ その他

【提供の期限等】

- ① 住民投票の告示日から当該住民投票の投票日の2日前までに
- ② その他

【内容】

- ・ 阪南市自治基本条例では、第6条に情報共有の原則を規定している。
- ・ その原則に基づき、情報共有を行っていく必要があるが、情報提供の実施主体や提供の期限について検討する必要がある。
- ・ 住民が、賛否両論の主張を十分に理解して、住民投票が行われる必要があるため、情報提供は重要な事項である。
- ・ また、情報提供の仕方により、投票結果に影響が出る可能性も考えられる。

【各委員の意見】

○情報提供の実施主体

- ◆ 住民投票が起こるのは行政の施策に反対であるため起こるもの。やはり選挙管理委員会を間にいれ、確認する機能があればと思う。
- ◆ 住民投票の執行者は市長であるため、情報提供も市長から実施した方が、整合性も図れるのではないか。
- ◆ 選挙管理委員会を間に入れることにより、時間がかかり本当に住民投票が行われるのか不安になるかもしれない。
- ◆ 公開討論会やシンポジウム等の開催については必要に応じて開催が行われるように、出来る規定で良いと思う。

○提供の期限等

- ◆ 期限は必要である。規定しなかった場合、前日という可能性があるかもしれない。最低限2日前までとしておいた方が良い。

委員会の検討結果

○情報提供の実施主体

- ①情報提供は、市長が行う。

○提供の期限等

- ①住民投票の告示日から当該住民投票の投票日の2日前までに。

附帯意見

- ◆恣意的な情報発信にならないよう。中立性や公平性という文言を条文に規定することが重要である。

検討項目 9 投票運動

○禁止事項をどうするか。罰則等を設けるか。

- ① 「罰則等を設ける」の規定にする。
- ② 「罰則等は設けず、ただし買収等を禁止する」などという規定にする。
- ③ 規定なし
- ④ その他

【内容】

- ・ 条例による住民投票については、公職選挙法の制限がないことから、自由に投票運動を行えるが、罰則等を設け制限するかを検討する必要がある。
- ・ 公正な住民投票が実施できるように、脅迫や買収等の住民の自由な意思が拘束され、また不当に干渉されるような行為は制限されるべきであるという考え方がある。
- ・ また、罰則等について規定している自治体は限られており、多くの自治体が、罰則等は設けていない。

【各委員の意見】

○罰則等の取り扱い

- ◆罰則は設けず、買収等は禁止するといった風に条文に規定する方が良いのでは。
- ◆細かい条文まで設けて、市民が市民を傷つけるようなものは不要である。

○禁止事項の取り扱い

- ◆買収や脅迫は禁止だと規定されている方が、市民は分かり易いと思う。
- ◆あまり細かく規定すると、分かりにくい時もあるためシンプルな形が良いと思う。

委員会の検討結果

○禁止事項をどうするか。罰則等を設けるか。

- ② 「罰則は設けず、ただし買収等を禁止する」などという規定にする。

附帯意見

- ◆投票運動は自由だが、市民の平穏な生活環境を侵害するものであってはならない。

検討項目 10 住民請求等の制限期間

○同一事案に関する再度の請求・発議ができない期間を定める必要があるか。

① 「同一事案について投票請求の制限期間」を規定しない。

② 「同一事案について投票請求の制限期間を設ける」という規定をする。

(2年間)

【内容】

- ・一度実施した住民投票について、再度の請求を認めるのかを検討する必要がある。
- ・法律に基づく直接請求による住民投票については、同一案件での再請求に制限はない。そのため、条例による住民投票については、同一事案について「投票結果の告示の日から2年間は、同一の事項又は当該事項と同旨の事項について、請求及び発議をすることができない。」と定めている自治体が多い。理由としては、住民投票の乱発を防ぎ、投票結果の安定を確保するためであると考えられる。たとえば、結果に不満な側（住民、議会、長）がすぐに同一事案で新たな住民投票の請求等を行い、前の結果と異なるものが出た場合に、どちらが真の住民の意思であるのかという混乱も招きかねない。
- ・一方で、法律に基づく住民投票には制限がないことや、署名収集等のハードルがあり、事実上連続して、再請求することは困難であることから、制限を設ける必要はないという考え方もある。
- ・その制限する期間についても、あまり短い期間であると、結果が不安定なものになる一方、あまりに長い期間であると、社会状況や、住民の意思に変化が生じる可能性がある。

【各委員の意見】

- ◆僅差で、もう一度となっては住民投票の意味がない。
- ◆再請求には、ある程度の期間が必要である。
- ◆住民投票は何回も繰り返してということにしてはいけない。しかし何も制限しないというのもどうかと思うため、他市の事例で最も多い2年が一般的ではないか。

委員会の検討結果

② 「同一事案について投票請求の制限期間を設ける」という規定をする。

(2年間)

事務局から提案があり委員会で検討した項目

以下の項目は、主に既存の行政の中で定まっている部分が多いため、事務局が主たる検討を行い委員会に提案された項目であるが、委員会においても審議・検討し、その結果を意見として記したものである。

	盛り込むべき項目	推進委員 会で検討	事務局 からの 提案	自治基 本条例 規定
1	目的（または趣旨）			○
2	条例の形態（常設型・個別型）	○		
3	住民投票の対象事項	○		
4	住民投票の請求権	○		
5	住民投票の発議権	○		
6	住民投票の投票権	○		
7	住民投票の形式	○		
8	住民投票の執行		○ 提案①	
9	住民投票の期日	○		
10	投票所		○ 提案②	
11	投票をすることができない者		○ 提案③	
12	投票の方法		○ 提案④	
13	期日前投票等		○ 提案⑤	
14	無効投票		○ 提案⑥	
15	住民投票の成立要件	○		
16	投票結果の告示		○ 提案⑦	
17	情報の提供	○		
18	投票運動	○		
19	投票及び開票		○ 提案⑧	
20	住民請求等の制限期間	○		
21	委任		○ 提案⑨	

事務局からの提案項目 1 住民投票の執行

○住民投票の実施主体について

- ・住民投票は、市長が執行するものとする。市長は、地方自治法第180条の2の規定に基づき、協議により、その権限に属する住民投票の管理及び執行に関する事務を、選挙管理委員会に委任するものとする。

【内容】

・住民投票における実施主体者として、多くが市長と定められている。ただ、基本的には、選挙管理委員会が事務を委任するまたはすることができるという規定になっていることが多い。

選挙管理委員会というのは、市長から独立した機関であり、選挙人名簿の調製や管理なども含めた投開票事務に関するノウハウを有していること、選挙と同日実施などを想定した場合、効率性の観点からも、選挙管理委員会が住民投票の事務を担うことが多いと考えられる。

・また、市長発議で、住民投票を実施する場合なども考慮し、公平性の観点からも投票事務や名簿の管理などについては選挙管理委員会に委任することが多いと考えられる。

委員会の意見

事務局提案通り

【参考】

【地方自治法】

第180条の2 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の委員会又は委員と協議して、普通地方公共団体の委員会、委員会の委員長、委員若しくはこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員に委任し、又はこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員をして補助執行させることができる。但し、政令で定める普通地方公共団体の委員会又は委員については、この限りでない。

事務局からの提案項目2 投票所

○投票所の指定について

- ・投票所は、選挙管理委員会の指定した場所に設ける。
- ・選挙管理委員会は、投票所にあつては投票日の5日前までに、期日前投票所にあつては第○条の規定による住民投票の告示の日にそれぞれ告示しなければならない。

【内容】

- ・投票所と期日前投票所の場所は、選挙管理委員会が定めますが、基本的には、国政選挙や市政選挙の行われた投票所と同様とします。
- ・選挙管理委員会は、投票日の5日前までに投票所を告示します。期日前投票所については、投票日を告示する日にあわせて告示します。

委員会の意見

事務局提案通り

【参考】

【公職選挙法】

第39条 投票所は、市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所に設ける。

第41条 市町村の選挙管理委員会は、選挙の期日から少なくとも5日前に、投票所を告示しなければならない。

(2項 略)

事務局からの提案項目3 投票資格者でない者の投票

○投票資格者について

- ・投票資格者名簿に登録されていない者は、投票することができない。
- ・投票資格者名簿に登録された者であっても、投票資格者名簿に登録されることが出来ない者であるときは、投票をすることができない。
- ・住民投票の当日（期日前投票にあつては、投票の当日）に、住民投票の投票権を有しない者は、投票をすることができない。

【内容】

- ・投票資格者が投票を行うためには、形式的要件として、投票資格者名簿に登録されていることが必要。
- ・また、投票資格者名簿に登録されたものであつても、投票資格者名簿に登録されることができないものであるときは、投票することが出来ない。（名簿への誤載者）
- ・適法に投票資格者名簿に登録されていても、投票の当日に投票資格を有しない者については投票できない。投票権の行使に関する形式的要件と実質的要件を併記している自治体が多い。

委員会の意見

事務局提案通り

文言が分かりにくいため、解説のようなものが必要ではないか。

【参考】

【公職選挙法】

第42条 選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されていない者は、投票をすることができない。ただし、選挙人名簿に登録されるべき旨の決定書又は確定判決書を所持し、選挙の当日投票所に至る者があるときは、投票管理者は、その者に投票をさせなければならない。

2 選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録された者であつても選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されることができない者であるときは、投票をすることができない。

第43条 選挙の当日（第48条の2の規定による投票にあつては、投票の当日）、選挙権を有しない者は、投票をすることができない。

事務局からの提案項目4 投票の方法

○1人1票、秘密の保持、投票手続、代理投票など

- ・住民投票の投票は、1人1票の投票とし、投票の秘密を保持する。
- ・投票人は、住民投票の当日に、自ら投票所に行き、投票資格者名簿の抄本の対照を経て、投票をしなければならない。
- ・投票人は、投票事項に対し、賛成するときは投票用紙の賛成の欄に○の記号を自書し、反対するときは投票用紙の反対の欄に○の記号を自書し、これを投票箱に入れなければならない。
- ・第○項の規定にかかわらず、心身の故障その他の理由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができない投票人は、代理投票をすることができる。

【内容】

- ・投票については、平等の原則から1人1票（公職選挙法第36条）、投票内容の非公開が保障される秘密の保持（公職選挙法第52条）を想定。
- ・投票の手続きについては、投票の当日、自ら投票所に行き、投票しなければならない。これは、秘密投票の意義と投票の公正さを守るためである。また、本人であることの確認のため、投票資格者名簿の抄本の対照を経ることが必要。
- ・投票の記載方法については、賛成又は反対の欄どちらかに○の記号を記載する方法を採用。
- ・代理投票については、心身の故障などにより、自書できない者は投票管理者へ申請することにより、代理投票（公職選挙法第48条）が行えるものとする。

委員会の意見

事務局提案通り

【参考】

【公職選挙法】

第36条 投票は、各選挙につき、一人一票に限る。ただし、衆議院議員の選挙については小選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに、参議院議員の選挙については選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに一人一票とする。

第52条 何人も、選挙人の投票した被選挙人の氏名又は政党その他の政治団体の名称若しくは略称を陳述する義務はない。

第48条 心身の故障その他の事由により、自ら当該選挙の公職の候補者の氏名

(衆議院比例代表選出議員の選挙の投票にあつては衆議院名簿届出政党等の名称及び略称、参議院比例代表選出議員の選挙の投票にあつては公職の候補者たる参議院名簿登載者の氏名又は参議院名簿届出政党等の名称及び略称)を記載することができない選挙人は、第46条第1項から第3項まで、第50条第4項及び第5項並びに第68条の規定にかかわらず、投票管理者に申請し、代理投票をさせることができる。

(2項、3項 略)

事務局からの提案項目5 期日前投票等

○期日前投票や不在者投票など

- ・投票人は、第○条の規定にかかわらず、期日前投票又は不在者投票を行うことができる。
- ・前項の期日前投票は公職選挙法第48条の2の規定の例によるものとし、不在者投票は同法第49条の規定の例によるものとする。

【内容】

- ・投票の方法について原則を規定しているが、その例外となる投票方法について定める必要がある。
- ・住民投票の当日に、一定の事由によって投票所に行き投票することが出来ない投票人のため、公職選挙法第48条の2及び同法第49条の規定に準じ、期日前投票及び不在者投票を行えるものとする。

委員会の意見

事務局提案通り

【参考】

【公職選挙法】

第48条の2 選挙の当日に次の各号に掲げる事由のいずれかに該当すると見込まれる選挙人の投票については、第44条第1項の規定にかかわらず、当該選挙の期日の公示又は告示があつた日の翌日から選挙の期日の前日までの間、期日前投票所において、行わせることができる。

(1号～6号 略)

(2項～8項 略)

第49条 前条第1項の選挙人の投票については、同項の規定によるほか、政令で定めるところにより、第42条第1項ただし書、第44条、第45条、第46条第1項から第3項まで、第48条及び第50条の規定にかかわらず、不在者投票管理者の管理する投票を記載する場所において、投票用紙に投票の記載をし、これを封筒に入れて不在者投票管理者に提出する方法により行わせることができる。

(2項～10項 略)

事務局からの提案項目6 無効投票

○白紙投票など

- ・ 次のいずれかに該当する投票は無効とする。
- ・ 所定の用紙を用いないもの
- ・ ○の記号以外の事項を記載したもの
- ・ ○の記号のほか、他事を記載したもの
- ・ ○の記号を自書しないもの
- ・ 投票用紙の賛成の欄及び反対の欄の両方に○の記号を記載したもの
- ・ 投票用紙の賛成の欄又は反対の欄のいずれに○の記号を記載したのかを確認し難いもの
- ・ 白紙投票

【内容】

- ・ 投票の形式的無効要因を例示的に列挙する。
- ・ 投じられた投票が実質的に無効であるかは投票自体から識別することができないため、開票の際に投じられた投票自体が形式的要件において識別することで効力を決定すべき。
- ・ 有効な投票として取り扱うため、適当な投票用紙が使用されていること及び適当な記載であること等の形式的要件を備えていなければならないとするもの。

委員会の意見

- ・ 事務局提案通り
- ・ 白紙投票を減らすためにも、情報提供が大切になってくると思う。
- ・ 住民投票は頻繁に行われるものではないため、多くの人が記載に迷うことが考えられる。
- ・ 記載方法や無効票の例を記載したような掲示物を作成し、投票所などへ掲示を行うなどしてもらいたい。

事務局からの提案項目 7 投票結果の告示

○投票結果が判明したときの周知方法

- ・ 選挙管理委員会は、住民投票が成立しなかったとき、または住民投票が成立し、投票の結果が確定したときは、直ちにこれを告示するとともに、当該告示の内容を市長に報告しなければならない。
- ・ 市長は、第○項の請求に係る住民投票について、前項の規定により選挙管理委員会から報告があったときは、その内容を直ちに請求代表者に通知しなければならない。
- ・ 市長は、第○項又は第○項の請求に係る住民投票について、第1項の規定により選挙管理委員会から報告があったときは、その内容を直ちに議会の議長に通知しなければならない。

【内容】

- ・ 住民投票が成立したか否か、また、成立した場合は、住民投票の結果を広く周知するため、速やかに告示を行うものとする。
- ・ また併せて、告示した内容については、住民請求であれば請求代表者、議会請求であれば議長にそれぞれ通知を行うものとする。

委員会の意見

事務局提案通り

事務局からの提案項目 8 投票及び開票

○公職選挙法に合せるか。

- ・前条に定めるもののほか、住民投票の投票及び開票に関し必要な事項は、公職選挙法、公職選挙法施行令（昭和 25 年政令第 89 号）及び公職選挙法施行規則（昭和 25 年総理府令第 13 号）並びに阪南市選挙関係事務執行規程（平成 3 年 7 月 11 日選挙管理委員会規程第 1 号）の規定の例による。

【内容】

- ・住民投票の手続き実務は、国政選挙または市政選挙とほぼ同様で、一部の事務については選挙管理委員会に委任するため、具体的な手続き等は公職選挙法等に準じて行うのが効率的な手段と考えられる。

委員会の意見

事務局提案通り

事務局からの提案項目 9 委任

○実施の細目については規則で定める。

- ・この条例に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、規則で定める。

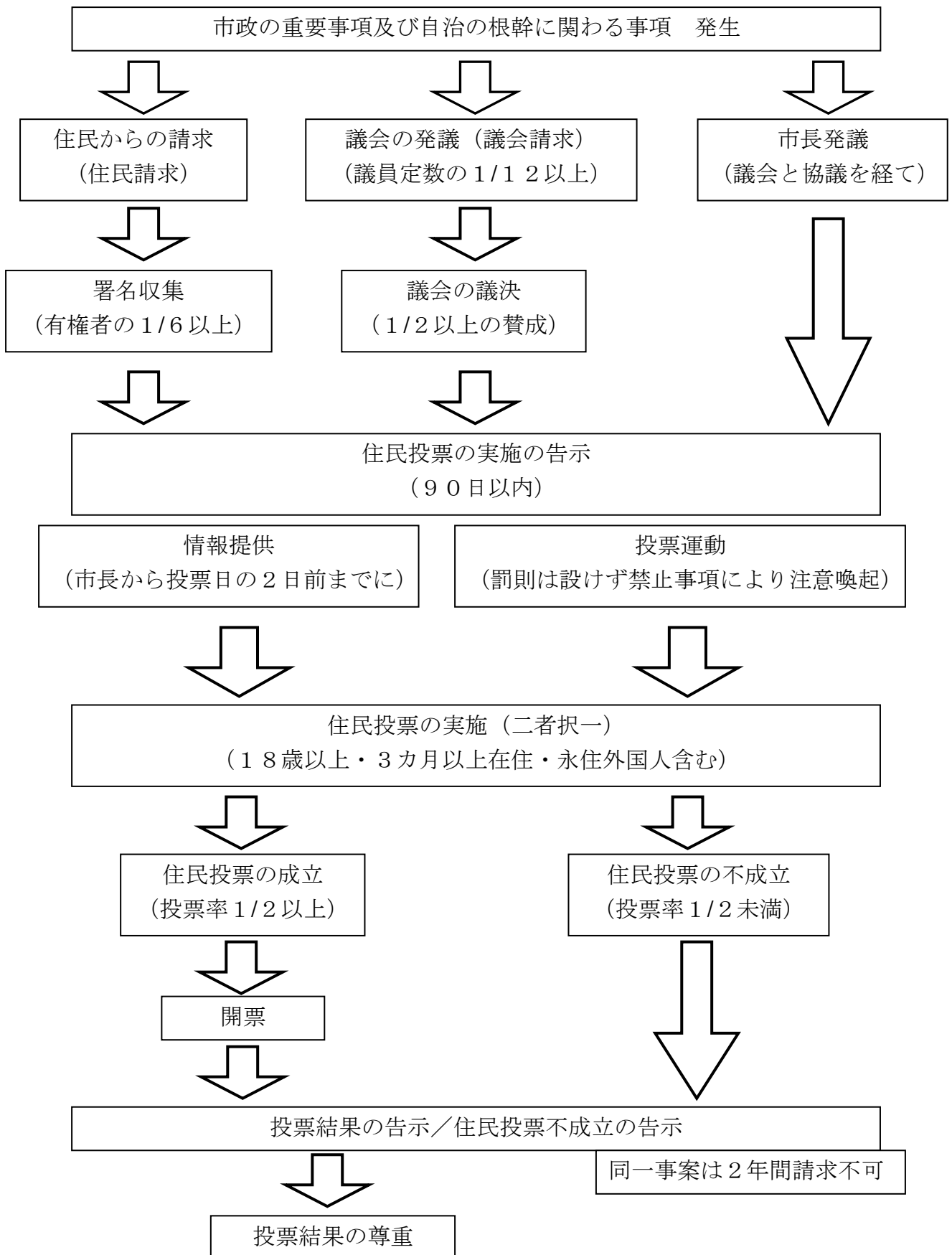
【内容】

- ・市規則への委任について、この条例を円滑に運用するために必要な事項は、規則で定めることとする。

委員会の意見

事務局提案通り

検討結果に基づく住民投票フロー図



阪南市自治基本条例推進委員会での検討経過

開催回	開催日	検討内容等
	平成29年6月28日	【推進委員会】 諮問、検討部会の設置
第1回	平成29年8月3日	【検討部会】 住民投票制度について、検討すべき論点
第2回	平成29年9月20日	【検討部会】 検討①：条例の形態 検討②：対象事項
第3回	平成29年10月26日	【検討部会】 検討③：請求権・発議権 検討④：投票権
第4回	平成29年12月18日	【検討部会】 検討⑤：形式 中間報告について
	平成30年2月7日	【推進委員会】 中間報告
第5回	平成30年3月27日	【検討部会】 中間報告を終えての再議論 検討⑥：投票の期日 検討⑦：成立要件
第6回	平成30年5月30日	【検討部会】 検討⑧：情報の提供 検討⑨：投票運動 検討⑩：住民請求等の制限期間
第7回	平成30年7月20日	【検討部会】 事務局検討①：住民投票の執行 事務局検討②：投票所 事務局検討③：投票資格者でない者の投票 事務局検討④：投票の方法 事務局検討⑤：期日前投票等 事務局検討⑥：無効投票 事務局検討⑦：投票結果の告示 事務局検討⑧：投票及び開票 事務局検討⑨：委任
第8回	平成30年9月14日	【検討部会】 再考項目の検討

		検討②：対象事項 検討④：投票権 検討⑧：情報の提供 検討⑨：投票運動
	平成30年10月24日	【推進委員会】 2回目 中間報告
第9回	平成30年12月4日	【検討部会】 阪南市住民投票条例に関する提言書（案）
	平成31年2月12日	【推進委員会】 阪南市住民投票条例に関する提言書（案）
	令和元年5月29日	【推進委員会】 答申 阪南市住民投票条例に関する提言書

阪南市自治基本条例推進委員会 委員名簿

(任期 : 平成29年6月1日～令和元年5月31日)

(順不同)

役 職	氏 名	所 属 等	区 分
委員長	新 川 達 郎 (にいかわ たつろう)	同志社大学大学院 総合政策科学研究科教授	学識経験者
副委員長	壬 生 裕 子 (みぶ ひろこ)	同志社大学政策学部 嘱託講師	〃
委 員	谷 下 宗 一 (たにした そういち)	阪南市自治会連合会会長 平成29年6月1日～ 平成30年4月23日	公共的団体 等
委 員	西 浦 日 出 彰 (にしうら ひであき)	阪南市自治会連合会会長 平成30年4月24日～ 令和元年5月31日	〃
委 員	福 岡 賢 次 (ふくおか けんじ)	阪南市人権協会会長	〃
委 員	田 中 千 余 子 (たなか ちよこ)	阪南市社会福祉協議会	〃
委 員	高 見 理 恵 (たかみ りえ)	阪南市市民活動センター 平成29年6月1日～ 平成30年12月31日	〃
委 員	小 坂 義 (こざか ただし)	阪南市市民活動センター 平成31年1月1日～ 令和元年5月31日	〃
委 員	奥 野 英 俊 (おくの ひでとし)	阪南市商工会会長	〃
委 員	荒 木 勝 二 (あらき かつじ)	公募市民	市 民
委 員	中 谷 隆 年 (なかたに たかとし)	公募市民	〃
委 員	中 村 一 也 (なかむら かずや)	公募市民	〃
委 員	伯 耆 佳 代 (ほうき かよ)	公募市民	〃
委 員	撫 井 和 美 (むい かずみ)	公募市民	〃