

I はじめに

1. 野洲市まちづくり基本条例の位置付け

野洲市まちづくり基本条例（以下「基本条例」という。）は、市民の知恵や力をまちづくりに生かし、人権と環境を土台に生きる意味が実感できる活力ある自立した地域社会の実現を図ることを目的とし、平成19年10月1日に施行された。

基本条例は、市民代表による同条例検討委員会において、市民の目線と生活実感を大切に、市民の主体的な参加を促すことに留意し、「市民の知恵と力の発揮」に焦点をあて、野洲のまちづくりのあり様について多くの市民の意見を踏まえた検討がなされ、市議会における十分な審議を経て、まちづくりの最高規範として制定されたものである。

基本条例では、市民自らの主体性が尊重され、まちづくりに参加することが権利として規定されており、第5章「みんなの参加」において市政への参加に関して、会議の原則公開、審議会等の委員への幅広い市民参加、広聴制度の充実、パブリックコメント制度など、多様な参加機会の確保を規定している。こうした「まちづくりへの参加権」を具体的に保障する制度の一つとして、同条例第22条において住民投票制度が規定されている。

また、基本条例の制定過程では、特に住民投票制度に関し、数多くの意見や議論がなされ、市議会において「発議や住民投票権の規定は、16歳以上の住民を原則とすることを否定するものではないが、市長が本条例は理念条例であると位置づけられていること、また、国民投票法案が可決成立したことなどの社会状況を鑑み、具体的な内容は、住民投票条例での議論に委ねること」として、次のとおり修正可決されたものである。

○野洲市まちづくり基本条例 【下線部の削除による修正可決】

（住民投票）

第22条 市は、住民（市内に住所を有する人（法人を除きます。）をいいます。以下同じ。）、市議会又は市長の発議に基づき、市政に関する重要事項について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができます。

2 市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します。

3 住民投票権は、16歳以上の住民を原則とし、住民投票に関する必要な事項は、別に条例で定めます。

野洲市まちづくり基本条例推進委員会（以下「本委員会」という。）では、平成20年1月24日に市長からの諮問を受け、「基本条例第22条第3項に基づく住民投票に関する必要な事項について」審議する前提として、こうした過去の議論の経緯を十分に踏まえることを確認した。

そのうえで、住民投票制度の具現化を図るために必要な論点を明確にし、市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。

2. 委員会の検討経過

開催日	会議	内容
平成 20 年 6 月 24 日	事前協議 (コミセンなかさと)	○これまでの検討の経過について 基本条例の検討経過、市議会での議論等 ○住民投票制度の概論について 検討すべき具体項目(論点)を整理することとし、住民投票制度の概論について先進事例等から研究。
7 月 15 日	第 5 回委員会 (市役所本庁舎)	○論点整理に向けて 制度の概論について意見交換し、論点を確認。 川崎市等の他市の事例を各委員の研究課題とする。
9 月 26 日	事前協議 (コミセンなかさと)	○住民投票制度に関する論点整理(案)について 制度化に必要な 10 の論点について確認する。
12 月 2 日	事前協議 (コミセンなかさと)	○住民投票制度に関する論点整理(案)について 各論点について意見交換する。
平成 21 年 1 月 16 日	第 6 回委員会 (コミセンやす)	○検討スケジュールの確認 ○論点 1 住民投票制度の意義について ○論点 2 常設型と非常設型について ○論点 3 市政に関する重要事項について 上記論点について委員会意見を確認する。
2 月 13 日	事前協議 (コミセンなかさと)	○論点 4 発議と実施の流れについて ○論点 5 投票資格者について 次回委員会の審議事項を確認する。
2 月 19 日	第 7 回委員会 (コミセンやす)	○論点 4 発議と実施の流れについて ○論点 5 投票資格者について ○論点 6 情報提供と投票運動について ○論点 7 住民投票の執行者等について 上記論点について委員会意見を確認し、次回会議の審議事項等を確認する。
3 月 9 日	第 8 回委員会 (コミセンきたの)	○論点 8 投票の形式等について ○論点 9 投票の成立要件について ○論点 10 その他検討すべき事項について ○答申素案について 上記論点について委員会意見を確認し、次回会議で確認する答申素案について協議する。
3 月 27 日	第 9 回委員会 (市役所本庁舎)	○答申案について これまでの審議内容を確認し、答申案について確認する。

Ⅱ 住民投票制度とは

1. 住民投票制度の概要

「住民投票」とは、ある争点に関して「投票」という手段によって、直接、住民の意思を確認するしくみである。

これまで数多くの地方自治体では、原子力発電所の立地、米軍基地の存続、空港の建設など、その是非をめぐる、地方自治法の規定に基づく直接請求によって住民投票が実施されてきた。

一方近年では、住民の市政参加を促進し、住民自治の確立を図ることをねらいとして、いくつかの自治体で常設型の住民投票条例が制定されている。さらにそのなかでも、自治基本条例やまちづくり基本条例を制定したうえで、まちづくりの観点から住民参加を体系付け、住民投票条例を別に定める例がみられる。

こうした背景は、地方分権の流れによるものだが、国においてはこれまで地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月）、第26次地方制度調査会の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成12年10月）などで住民投票制度の必要性については触れられているものの、必要な法整備などには至っていない状況にある。

従って、現時点において、どのような制度によって「争点が発生した場合に投票という手段によって直接、住民の意思を確認」するのか、国における法律の制度と地方自治体が制定する条例による制度について、以下のとおり確認したものである。

(1) 「法律」に基づいて実施する住民投票制度

①地方自治特別法の制定手続き

憲法第95条の規定に基づく制度であり、一つの地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、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、国会は、これを制定することができない旨、定められているものであり、過去に広島平和記念都市建設法などの法律に関して18都市で実施された。

②議会の解散又は議員並びに首長の解職請求（リコール）

選挙権を有する住民が、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から選挙管理委員会に対し、議会の解散（議員又は首長の解職）を請求し、選挙人の投票に付す地方自治法に基づくリコール制度。

③合併協議会設置協議等

有権者総数の50分の1以上の者の連署によって、当該市町村長に対し、合併協議会の設置を請求することができるという直接請求制度。また、住民から請求のあった合併協議会設置の

議案が議会で否決された場合に、首長からの請求又は住民からの直接請求（有権者の6分の1の署名）で、合併協議会の設置について住民投票を行うことができることとし、過半数の賛成があった場合には当該議案について議会が可決したものとみなすものである。

（2）憲法改正のための国民投票（日本国憲法の改正手続に関する法律）

成立（平成19年5月14日）、公布（同年5月18日）、施行（平成22年5月18日）

同法の施行により、日本国憲法の改正について、国民の承認にかかる投票（国民投票）が、国民によって直接行われるようになる。

また、同法は、国民投票の投票権者の年齢を18歳以上と定めている。附則において、平成22年5月の法律の施行までに、18、19歳の者が国政選挙に参加できること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする、と規定し、措置が講じられるまでは国民投票の投票権者の年齢を20歳以上とするとしている。

国民投票法の成立を受けて、政府は、内閣官房副長官を委員長とし、各府省事務次官等で構成される「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を内閣に設置し、検討を開始した。

また、平成20年2月、法務大臣は、民法上の成人年齢を20歳から18歳に引き下げる法改正の是非を法制審議会に諮問。（『主要国の各種法定年齢』国立国会図書館調査及び立法考察局（平成20年12月）より抜粋）

（3）「条例」により実施する住民投票制度

①個別課題型の住民投票条例

まちを取り巻く課題が発生した時点において、住民の意思を確認しようとする場合、地方自治法に基づき、住民により条例制定の直接請求を行い、議会の議決を経て実施する制度である。

○地方自治法

第74条第1項

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（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、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（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

②常設型の住民投票条例

個別課題型に対して、投票の対象や発議に必要な署名数など住民投票の実施に際して必要なルールを予め定め、住民投票条例として整備するものである。

2. 各自治体における常設型の住民投票条例

数多くの自治体で常設型の住民投票条例が制定されており、本委員会では、そのなかでも自治基本条例やまちづくり基本条例を制定したうえで、住民の市政参加を促進し、住民自治の確立を図ることをねらいとして体系付けられている下記の自治体の例を主に参考にしつつ検討を進めた。

埼玉県 富士見市

富士見市市民投票条例 14年12月

富士見市自治基本条例 16年4月

大阪府 岸和田市

岸和田市自治基本条例 17年8月

岸和田市住民投票条例 17年8月

三重県 名張市

名張市自治基本条例 18年1月

名張市住民投票条例 18年1月

神奈川県 大和市

大和市自治基本条例 17年4月

大和市住民投票条例 18年10月

滋賀県 近江八幡市

近江八幡市協働のまちづくり基本条例 20年4月

近江八幡市市民投票条例 20年4月

神奈川県 川崎市

川崎市自治基本条例 17年4月

川崎市住民投票条例 20年6月

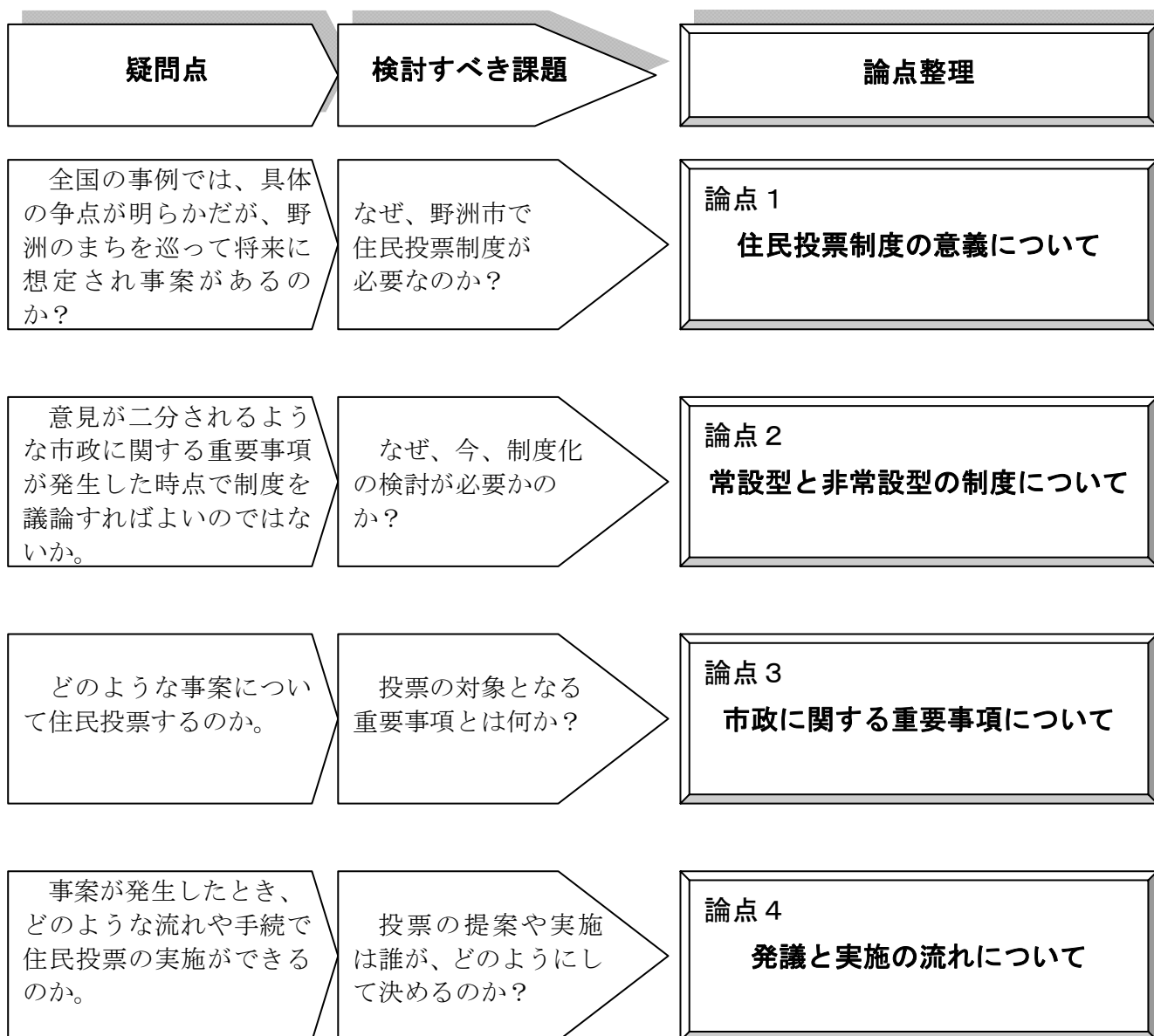
Ⅲ 住民投票制度を確立するために必要な検討事項

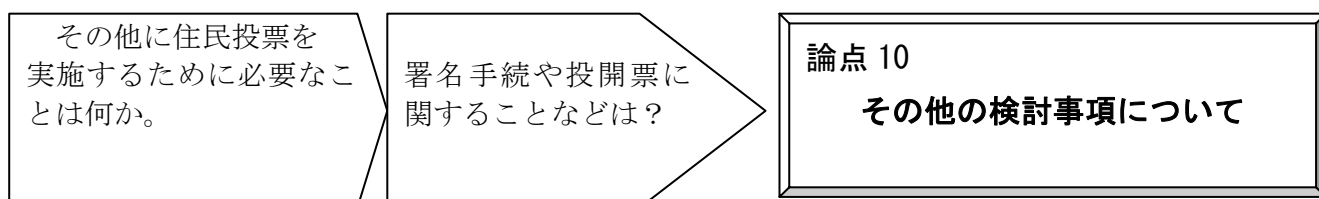
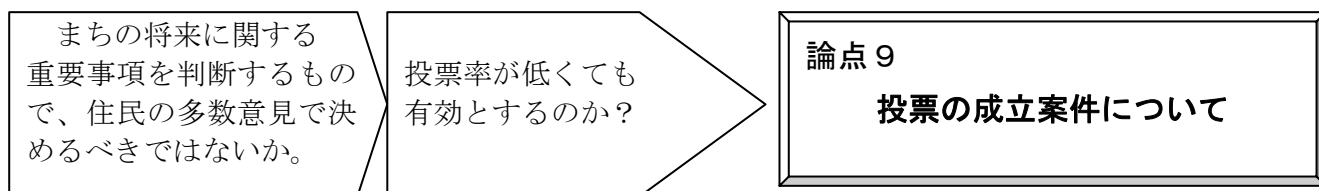
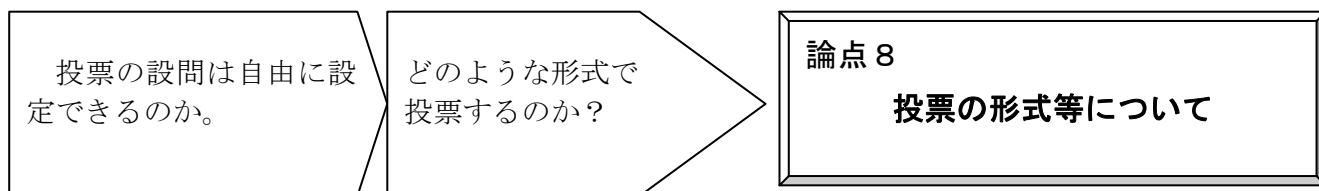
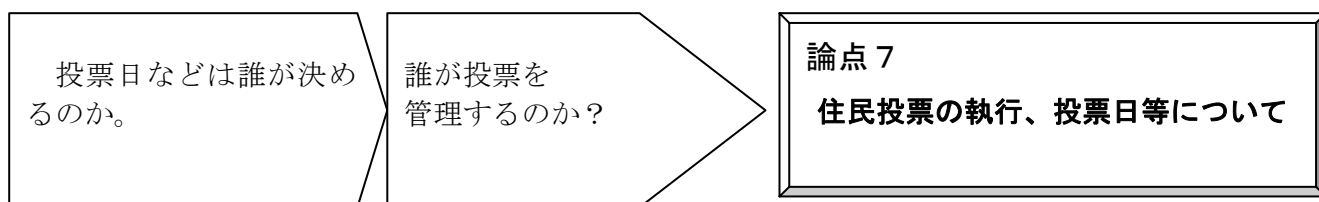
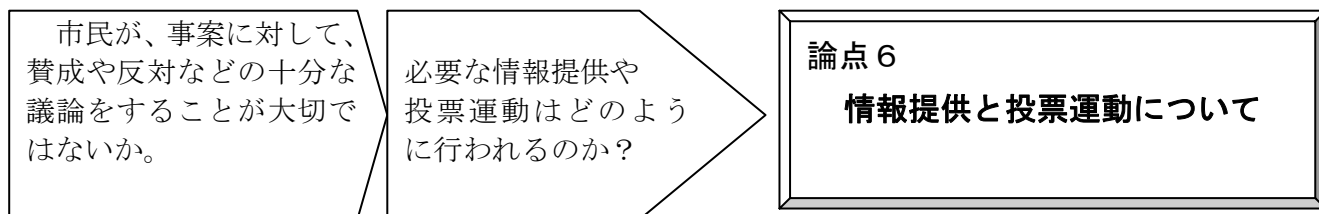
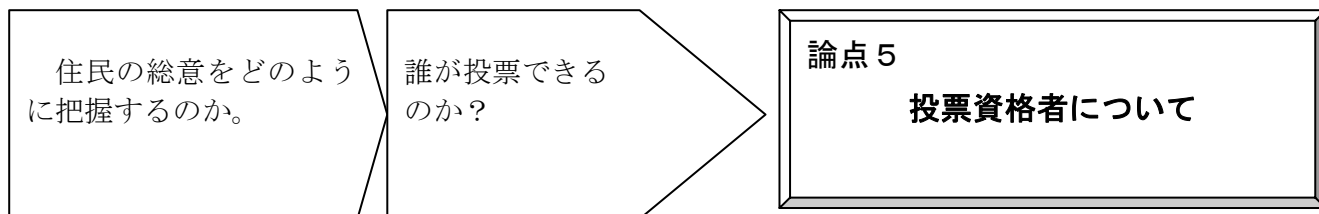
1. 検討事項の洗い出し、論点の整理

本委員会では、「なぜ、野洲市で住民投票制度が必要なのか」といった議論の原点に立ち、審議をスタートした。

過去の議論では、ことさら「原則16歳」という住民投票の年齢要件のみがクローズアップされていたものの、様々な場面において制度の本質的な議論が少なかったのではないかと、という意見もあった。

このため、住民投票制度を確立するために必要な論点は何か、市民の目線による疑問点からその洗い出しを行い、10の論点として整理し、順次検討を重ねたものである。





2. 各論点の検討

論点 1. なぜ、住民投票制度が必要なのか？

～住民投票制度の意義について～

全国的にみると、原子力発電所の建設問題や米軍基地問題などがその争点となった事例があるが、野洲のまちを巡って、現時点や近い将来に想定される具体の事案がない。

また、市政に対して住民の意向を反映させるために議会制度があり、市民が選挙によって市議会議員を選ぶ間接民主制が機能しているなかで、なぜ、住民投票制度が必要なのか。

本委員会では、制度の本質を見つめ議論の原点に立って、住民投票制度の意義について確認したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- まちづくりへの参加権を保障する制度の一つであること。
- 市の意志決定に住民の総意を反映させるための手段であること。
- 市議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、間接民主制を補完するものであること。
- まちづくりへの関心を高め、自治の風土を醸成するものであること。

《委員会意見》

○まちづくりへの参加権を保障する制度の一つであること。

- ・基本条例第 19 条では、市民自らの主体性が尊重され、まちづくりに参加することが権利として規定されている。その「まちづくりへの参加権」を具体的に保障する制度の一つとして、同条例第 22 条において住民投票制度が規定されているものである。

○市の意志決定に住民の総意を反映させるための手段であること。

- ・住民投票は、投票という手段によって、直接、住民の意思を確認するしくみであり、市政に関する重要事項について、住民の総意を反映させることが可能となる。
- ・住民の意思が市政に反映されるよう、その意思決定機関として市議会がある。住民は、市議会議員を選挙による投票で信任していることを十分に認識することが大切である。
- ・市長や市議会による意思決定が、住民の意思と乖離している場合に、住民投票によってその総意を反映させるものである。
- ・住民は、自らの意思を市政に反映させるには、市議会議員や市長といった「人」を選挙によ

って選ぶことができる。しかし、選挙時の公約やマニフェストにおいて明記されていなかった重要事項が発生した場合や、争点となっている事項以外の政策には賛成するといった場合など、選挙による投票では、「その課題に対する意思決定までを託していない」といった事態も起こる。信任する「人」を選挙で投票することと、重要事項となる「課題」を住民投票で意思表示することで、住民の総意を反映させる自治のしくみが確立することとなる。

○市議会や市長の持つ固有の権限を侵すものではなく、間接民主制を補完するものであること。

- ・ 市政に関する様々な課題について、安易に住民投票を実施するものではない。市長と市議会による二元代表に基づく間接民主制による意思決定が大前提であり、課題解決のためには市民へのプロセスの公開などにより市民への説明がなされ、十分な議論が尽くされなければならない。
- ・ そのうえで、市長、市議会、市民の意思の一致が見出せない状況が発生したとき、いち早くその方向性を確認するために実施する補完的な制度である。
- ・ 基本条例第 22 条第 2 項において、「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重する」ことが規定されている。投票結果に拘束力を持たせるものではなく、市議会と市長が意思を決定する際に、投票結果を参考に最終的な意思決定を行うものであり、市議会や市長が持つ権限を侵すものではない。《参考 1》
- ・ 基本条例第 22 条第 2 項において「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重する」ことが規定されており、「尊重する」こととは、住民の総意を受けとめて政策決定するものであり、その判断に至る経過について住民に対して十分な説明責任を果たす必要がある。
- ・ 住民投票制度を確立することによって、市長や市議会の関係においても緊張感が保たれ、市議会制度のありようについても、よりよい効果を生み、その活性化にもつながると考える。

○まちづくりへの関心を高め、自治の風土を醸成するものであること。

- ・ 住民投票制度の確立によって、市民のまちづくりへの関心度が高まり、まちづくりの主体としての「市民意識」が培われていく。
- ・ 退職後に地域で活躍する人など、地域のために知恵と力を生かしたいと願う人が増え、多くの人が市政に関心を持つなかで、住民投票制度を確立し、多様な市政への参加機会を設けていくことにより、自治の風土を醸成していくことにつながるものである。
- ・ 住民一人一人が市政への参加意識を持ち、自らのまちを自らが考えていく、住民自治を確立することになる。

《参考 1》

【基本条例第 22 条第 2 項】

○市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します。

【投票結果の尊重規定と拘束力】

○『条例による住民投票の設計』愛知大学法学部助教授 武田真一郎著 (抜粋)

「条例による住民投票の結果に法的拘束力を持たせることができるかどうかについては重大な疑義がある。憲法第 94 条は「地方自治体は…法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定しているが、議会や首長など地方公共団体の機関の権限は基本的に法律によって付与されているから、条例に基づく住民投票の結果によって法律が付与した議会や首長の権限を制約するような制度を設けることは、法律の範囲内で条例を制定できるという制限を逸脱し、憲法第 94 条に違反する可能性があるからである。」

月間地方自治職員研修編『臨時増刊号 71』(2002 公職研)

○『住民投票 Q & A』今井一著 (抜粋)

「欧米では投票結果に法的拘束力をもたせている州や都市がありますが、わが国の場合はすべての自治体においてそうではない諮問型となっています。」

これまで実施された各地の住民投票条例には、首長は住民投票の結果を「尊重しなければならない」とか、「尊重して行うものとする」などと記していますが、「結果に従う」というような規定を盛り込んだ条例は一つもありません。

なぜなら、そのような規定を設けると、議会や首長の意思とは異なる住民投票の結果が出た場合、現行の地方自治法に定める首長の権限を侵害する違法なものになってしまうからです。地方自治法という法律が定めた首長の権限に対して、法律よりも下位の条例によって直接の制約を加えることはできないのです。

それでは、首長の権限は侵害しないで住民の多数意思が実現するにはどうすればいいのか。捻り出されたのが「従う」ではなく、「尊重する」という言葉を使って政治的な縛りかける方法です。これなら、法的拘束力はないものの、事実上それに近い効果が期待できます。」

岩波ブックレット No.462 「住民投票 Q&A」(2001 岩波書店)

論点 2. なぜ、今、制度化の検討が必要なのか？

～常設型と非常設型について～

意見が二分されるような市政に関する重要事項が発生した時点で制度を議論すればよいのではないか、なぜ今検討が必要なのか、といったことについて、住民投票制度の検討の前提ともいえるべき「常設型」の制度と「非常設型（個別課題型）」の制度について確認したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 常設型の住民投票条例が必要である。
- 賛否を問う表決型の住民投票制度とする。

《委員会意見》

- ・意見が二分されるような市政に関する重要事項が発生したときに、制度化について議論をするのではなく、まちの将来を見据えて、今現時点において必要な制度を検討することに大きな意味がある。

○常設型の住民投票条例が必要である。

- ・地域を取り巻く様々な環境が日々変化していく状況のなかで、過去、他の自治体において住民投票が実施された事案のみを対象事項として捉えるべきではない。将来、現時点では想定できない課題に直面することも考えられ、その際に迅速に住民の総意を確認できる制度を備えておくべきである。
- ・非常設型（個別課題型）の制度とした場合、「課題」に対する意見が分かれている状況のなかで、「〇〇の是非を問う」といった「課題」のみを議論するのではなく、「誰がどのようにして投票するのか」といった「制度」自体に関する議論をすることにもなり、相当の時間と労力が必要となる。《参考 2》
- ・将来、課題となる事案が発生し、住民の総意を確認する必要が生じた際、その時点で条例の検討を行うのではなく、予め対象事項や発議、投票資格者などを定めた「常設型住民投票条例」の制定が必要である。

○賛否を問う表決型の住民投票制度とする。

- ・これまで全国で実施された住民投票は賛否を問う「表決型」の住民投票であり、いずれもその結果について「尊重する」制度である。

《参考2》

■常設型と非常設（個別課題）型の比較検討

常設型	非常設（個別課題）型
<ul style="list-style-type: none"> ・事案発生時、「住民投票条例」に基づく手続により、迅速な対応が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事案発生時、その都度、条例を制定。 この場合、地方自治法に基づき「◇◇に関する住民投票条例」の制定について、住民が直接請求するもので、選挙権を有する1/50以上の署名簿を提出し、市長の意見を添えて議会の判断に委ねられる。
<ul style="list-style-type: none"> ・事案発生時、その「課題」のみを議論することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事案発生時、「投票実施のための制度」の議論と「課題」の議論が必要となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・「未成年、外国人」の投票等について、制度化を図ることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・条例制定の請求や投票は、地方自治法に基づき「選挙権を有する者」に限定される。
<ul style="list-style-type: none"> ・制度を検討する時点において、事案となる課題が明確でない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事案となる課題について、必要な条例を制定する。
<ul style="list-style-type: none"> ・頻繁に発議が行われないか、という危惧がある。 →住民発議の場合には、相当数の署名をその要件とすることで、制度の濫用を防ぐことが可能である。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・投票資格者の名簿を調製するなど、常時コストが発生する。 →制度導入に費用がかからないように検討すべきである。 	

論点3. 投票の対象となる重要事項とは何か？

～市政に関する重要事項について～

基本条例第22条第1項において、住民投票の対象事項を「市政に関する重要事項」と規定している。

「市政」とは、地方公共団体としての市の政治をいうものであり、地方公共団体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの（地方自治法第1条の2）」である。

「市政」は、住民自らが意思決定し、その責任を負うことが原則であり、住民の意向を反映させるため、代表者として市議会議員や市長を選挙において信託している。

住民投票は、あらゆる「市政」に関する事項のうち、住民間の重大な関心事となる住民の福祉に関わる「重要事項」を対象とするものであり、住民・市議会・市長の間に重大な意見の相違がある場合に、その賛否を問うものである。

本委員会では、制度化を図るうえで、住民投票を実施する「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ものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 対象となる「市政に関する重要事項」については抽象的、概念的に位置づけし、対象とならない事項について明確に規定する方法が望ましい。
- 対象としない事項（ネガティブリスト）は、概ね次のとおりとする。
 - 市の機関の権限に属さない事項
 - 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項
 - 特定の住民又は地域にのみ関係する事項
 - 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項
 - 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する事項
 - その他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
- 住民発議の事案が「重要事項に該当するか否か」については、署名収集が開始される前に市長が判断するものであり、条例に基づく客観的な判断が必要である。

《委員会意見》

○対象となる「市政に関する重要事項」については抽象的、概念的に位置づけし、対象とならない事項について明確に規定する方法が望ましい。

・具体的な対象事例を想定して列挙していくことは限界があり、現時点では想定できない課題

に直面することも考えられる。

- ・「重要事項」の規定は、弾力性を持たせ、将来、直面する重要事項について、広い範囲で柔軟に捉えられるように対処しておくことが望ましい。
- ・重要事項が発生した時点で、多くの住民が総合的に判断すべきものであり、一定の重要事項を予め限定して列挙することは問題が多い。
- ・その半面、抽象的な位置付けをすると、個人の判断によって全ての事項が対象となってしまう恐れがあり、運用に問題が生じる可能性がある。
- ・他の自治体の常設型の住民投票条例の例では、大まかに重要事項を定め、対象とならない事項（ネガティブリスト）を明確に規定している例が大半である。

○対象としない事項（ネガティブリスト）は、概ね次のとおりとする。

- ・他の自治体において列挙されている対象とならない事項を参考にしたうえで、次の事項を対象としないものとして規定することが妥当である。《参考3》

■市の機関の権限に属さない事項

- ・国が判断すべき事項や他の地方公共団体に関する事など、市の権限に属さない事項を除くものである。ただし、市の意思を明確に表明しようとする場合は対象とすべき。

■法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

- ・法律で制度が規定されているものについて、その整合を図るため除くものである。
(例) 地方自治特別法の制定に関する賛否の投票、地方自治法に基づく直接請求（議会の解散請求、議員・市長の解職請求）、合併特例法に基づく合併協議会の設置協議等

■特定の住民又は地域にのみ関係する事項

- ・特定の住民又は地域の利害に関わることを、直接的な利害にかかわらない多数の住民の判断に委ねることは不合理な面があり除くものである。

■市の組織、人事又は財務の事務に関する事項

- ・市長の執行権にかかわる事項であるため除くものである。

■地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する事項

- ・地方自治法第74条に規定する条例の制定改廃に関する直接請求のうち、除外事項とされているため除くものである。

■その他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

- ・対象とする事項と同様に、対象としない事項（ネガティブリスト）を全て列挙することにも限界があるため、上記の5つの事例と同等の合理的理由が認められ、適当でないと明らかな事項を除くものである。

○住民発議の事案が「重要事項に該当するか否か」については、署名収集が開始される前に市長が判断するものであり、条例に基づく客観的な判断が必要である。

- ・多くの自治体の例では「重要事項に該当するか否か」の判断を住民投票の執行者である市長が行うこととされている。その際の市長の判断は「住民投票を実施するか、否か」の入り口となるものであり、客観的かつ公平・公正なものでなければならない。
- ・住民発議の流れでは、署名収集前に、住民投票を実施しようとする請求代表者が、請求の要旨を添えて請求代表者証明書交付申請を執行者である市長に提出する手続が想定される。この際の市長の判断は、条例に基づく客観的な判断が必要である。
- ・住民発議で「重要事項に該当しない」と決定された場合、発議した者がその正当性について確認する手段も制度に取り入れるべきである。

《参考3》

【重要事項について】

富士見市	市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。
岸和田市	市及び住民全体に利害関係を有する事案であって、住民に直接その賛否を問う必要があると認められるものをいう。
名張市	市及び住民全体に利害関係を有する事案であって、住民に直接その賛否を問う必要があると認められるものをいう。
大和市	市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、住民に直接その意思を問う必要があると認められるもの
近江八幡市	市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。
川崎市	現在又は将来の住民の福祉に重大な影響を与え、又は与える可能性のある事項であって、住民の間又は住民、議会若しくは市長の間に重大な意見の相違が認められる状況その他の事情に照らし、住民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるものとする。

【対象としない事項（ネガティブリスト）】

対象としない事項(ネガティブリスト)	大和市	富士見市	岸和田市	名張市	近江八幡市	川崎市
市の権限に属さない事項	列記	○	○	○	○	
法令により投票ができる事項	なし	○	○	○	○	○
特定の市民又は地域に関する事項		○		○	○	○
市の組織・人事・財務に関する事項		○	○	○	○	
市民が納付すべき金銭の額の増減を専ら対象とする事項						○
その他適当でないと認められる事項		○	○	○	○	○

論点 4. 投票の提案や実施は、誰が、どのようにして決めるのか？

～発議（住民・市議会・市長）と実施の流れについて～

事案が発生したとき、誰が住民投票の実施を決めるのか。また、どのような流れで投票するのか、発議資格者と住民投票を実施するまでの流れについて検討したものである。

論点 4-1 発議資格者について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

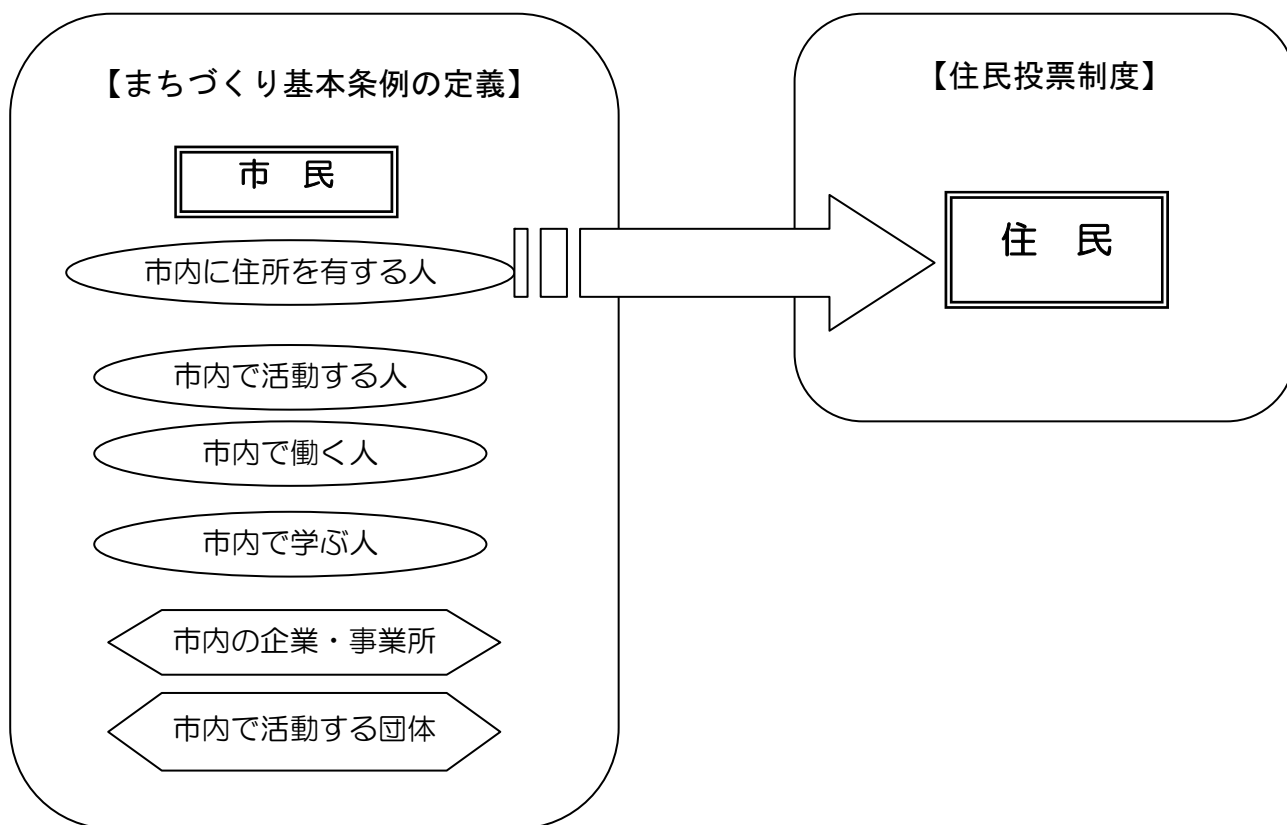
○まちづくり基本条例に規定する住民・市議会・市長の三者について、発議（請求）資格者とする。

《委員会意見》

- ・基本条例では、まちを構成する主体である「市民(住民)、市議会、市(市長)」の役割や行動を明記していることから、それぞれの主体が発議(請求)する権限を持つことが適当である。
- ・基本条例では、「市民」の知恵と力をまちづくりに生かすことを趣旨として、野洲のまちづくりに関わる人や団体を「市民」として定義されている。一方、住民投票制度においては、個人の発議資格や投票資格を位置付けるものであり、発議資格者及び投票資格者とも市内に住所を有する「住民」とすることを明確に位置付けるものである。「市民」と「住民」の定義とその位置付けは【参考 4-1】のとおり。
- ・基本条例の市議会での審議において、発議要件について削除され、本件審議に委ねられているものであるが、住民投票条例との整合を図る観点から、次回の基本条例の見直し時には、基本条例にも規定することが望ましい。

《参考4-1》

【基本条例における市民の定義と住民投票制度における住民の位置付け】

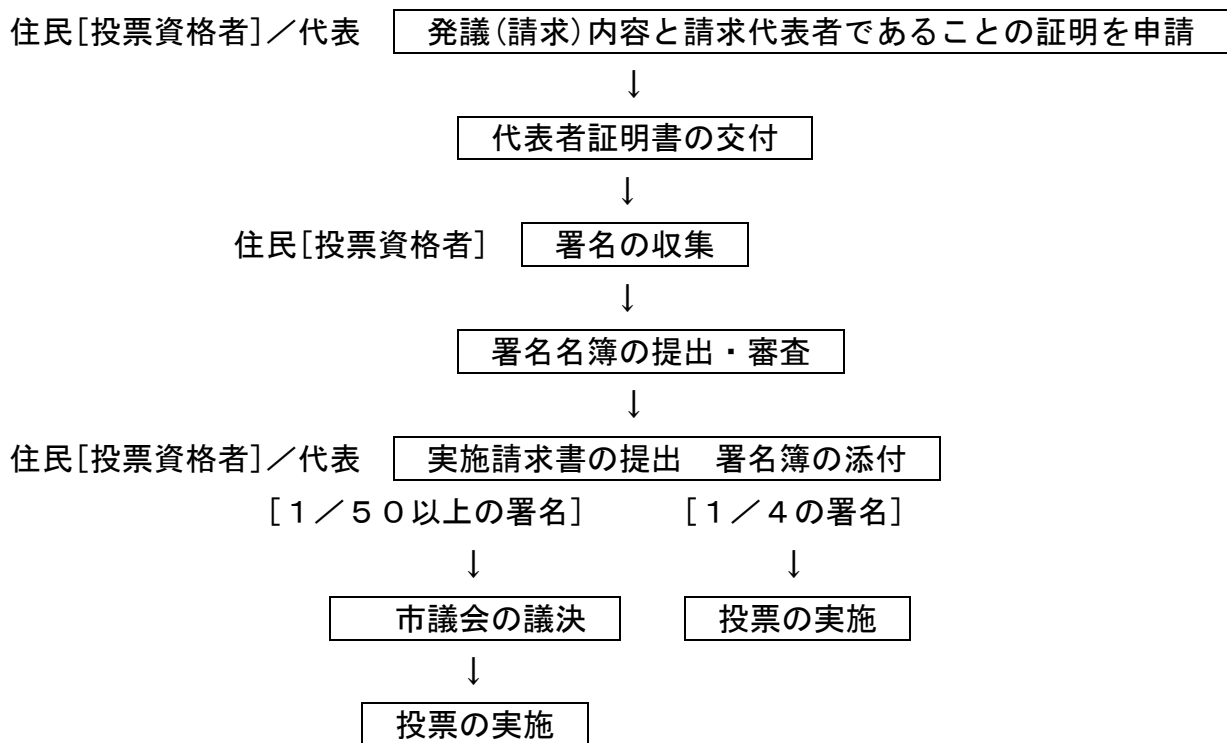


論点 4-2 住民発議（請求）について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 発議（請求）できる人は投票資格者と同一とする。
- 間接民主制を補完するという制度の趣旨から、投票資格者がその総数の1/50以上の署名をもって住民投票の実施を請求（発議）する場合は、市議会の議決を必要とする。
- 投票資格者がその総数の1/4以上の多数の署名をもって住民投票の実施を請求（発議）する場合は、市議会の議決を必要とせず、住民投票を実施する。

【実施の流れ】



《委員会意見》

- ・発議（請求）できる人は、他市の例においても「投票資格者」と同一であり、実施しようと提案した人と投票する人が同じ資格者であることが望ましい。《参考 4-2》
- ・必要な署名数は、明確な基準はなく、他自治体の例では投票資格者の総数に対して、1/3～1/10以上とする割合が多く、投票資格者総数にその割合を乗じた署名数は、先例を参考として実際に必要な署名数を勘案し、妥当な範囲で決めるべきである。

- ・議会制度による間接民主制を補完するという制度の趣旨から、住民発議においても、市議会の一定の関与が必要である。
- ・投票資格者総数を4万人と仮定した場合、その1/4の数は1万人となる。1万人の署名が現実的に可能なのかという面もあるが、まちの将来に関する市政に関する重要事項を投票によって方向性を定めようという制度である以上、相当数の署名は必要である。また、それだけの多数の署名がある事例においては、市議会の関与は必要でない。
- ・多数の署名を必要とするケース（投票資格者総数の1/4以上）では、投票を即実施し、少ない署名のケース（投票資格者総数の1/50以上）では、議会議決を必要とする制度の例や、議会協議で多数の反対（2/3以上の反対）があれば実施しないといった先例があり、市議会との関係性を明確にし、一定の関与を規定すべきである。《参考4-2》
- ・投票資格者総数の1/50という少ない署名の場合には、市議会の議決を経て投票を実施するものとし、投票資格者総数の1/4という多数の署名のケースでは市議会の関与を必要とせず、投票を実施するという、2つの流れを併用する制度が望ましい。
- ・委員会の考えとして、（上記意見のとおり）2つの流れを併用する制度を答申するものとし、市議会の関与に関する規定については、市議会からの意見を踏まえて、制度化を図ることが望ましい。

《参考4-2》

【発議（請求）に必要な署名数】

	署名数（投票資格者の総数に対して）	人口【参考】
大和市	1/3以上	約22万人
富士見市	1/5以上	約10万人
岸和田市	1/4以上	約20万人
名張市	1/50以上（議会議決） 1/4以上	約8万人
近江八幡市	1/50以上（議会議決） 1/3以上	約6万人
川崎市	1/10以上 （議会協議で、2/3の反対で実施しない）	約135万人

【地方自治法に基づく直接請求の例】

条例の制定改廃の請求	選挙権を有する者の総数の1/50以上
事務監査請求	
議会の解散請求	選挙権を有する者の総数の1/3以上
議員・長・主要公務員の解職請求	

【発議(請求)資格者ができる人】

大和市	投票資格者
富士見市	公職選挙法に基づく選挙人名簿に登録されている者(=投票資格者)
岸和田市	投票資格者
名張市	永住外国人を含む18歳以上の住民(=投票資格者)
近江八幡市	投票資格者
川崎市	投票資格者

【投票実施までの主な流れ】

<p>多数の署名により実施する制度</p>	<p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/>実施請求書、請求代表者証明書交付申請を提出 <市長の審査> ・重要事項に該当するか、二者択一の形式に該当するか、請求書に形式上の不備がないか。(補正を求め期間内に補正のない場合は、申請却下) ・投票資格者か否か、選挙管理委員会へ確認 </p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>代表者証明書の交付</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名の収集(投票資格者の1/4以上)</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名簿の審査(選挙管理委員会)</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">投票へ</p>
<p>署名数に応じて二つのケースを設定する制度</p>	<p style="text-align: center;">(略) 上記と同様</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名の収集</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名簿の審査</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p><input type="checkbox"/>1/50以上の署名</p> <p>↓</p> <p><input type="checkbox"/>市長の意見を付して議会議決</p> <p>↓</p> <p>投票へ</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><input type="checkbox"/>1/4以上の署名</p> <p>↓</p> <p>投票へ</p> </div> </div>
<p>議会へ実施に関する協議を行う制度</p>	<p style="text-align: center;">(略) 上記と同様</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名簿の収集</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>署名簿の審査</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/>議会へ協議</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>2/3未満の反対</p> <p>↓</p> <p>投票へ</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>2/3以上の反対</p> <p>↓</p> <p>実施しない</p> </div> </div>

論点 4-3 市議会発議（請求）について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○市議会による議員提案の要件については、市議会の意見を尊重し、規定することが望ましい。

＜市議会発議の主な流れ＞

- ①市議会議員の定数の●分の1以上の議員の賛成を得て議員提案
- ②出席議員の過半数により議決
- ③市長に対して住民投票の実施を請求

《委員会意見》

- ・概ね先例を参考に主な流れが設定できるものもの、予め市議会と協議しその意向を尊重したうえで、規定していくべき事項である。

《参考 4-3》

【議員提案の要件】

大和市	議員定数の 1 / 12
富士見市	議員定数の 1 / 3
岸和田市	規定なし
名張市	議員定数の 1 / 12
近江八幡市	議員定数の 1 / 12
川崎市	議員定数の 1 / 12

【議員による議案提出権】

議員定数の 1 / 12 （地方自治法第 112 条第 2 項）

【野洲市議会議員定数】

○野洲市議会議員定数条例（平成 18 年野洲市条例第 23 号）

地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 91 条第 1 項の規定に基づき、野洲市の議会議員の定数は、20 人とする。

付 則

この条例は、公布の日以後初めてその期日が告示される一般選挙から施行する。

論点 4-4 市長発議について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○市長の権限において、市民の総意を確認すべき事項か否か判断され、発議されるものである。

《委員会意見》

- ・市長単独の発議となるため、市議会に協議を求める例や、市民審査会に諮問する例もあるが、市長の権限で判断されるものとする。

《参考 4-4》

【市長の発議】

大和市	市長は、市政に関する重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。
富士見市	市長は、市政運営上の重要事項について、自ら市民投票を発議することができる。
岸和田市	規定なし
名張市	市長は、市政に係る重要事項について、広く住民の意思を確認する必要があると認めるときは、住民投票を実施することができる。
近江八幡市	市長は、次の各号に掲げる要件を満たした場合は、市民投票を実施しなければならない。(1)市長が、自ら市民投票を発議したとき。
川崎市	市長は、自ら住民投票を発議することができる。 ・自ら発議するときは、議会に協議を求めなければならない。(住民発議と同様) ・協議の結果、議会の議員の2/3以上の者の反対があるときは、実施しない。

【その他の例】

我孫子市	市長は、第2条第1項に掲げる事項について、市議会の同意を得て、自ら市民投票を発議することができる。
逗子市	市長は、市政の重要事項について、自ら住民投票を発議するときは、あらかじめ、住民投票の適否について逗子市市民参加条例第12条の市民参加制度審査会に諮問し、3分の2以上の承認の議決を得た上で行うことができる。

論点5. 誰が投票できるのか？

～投票資格者について～

住民投票制度の検討は、「住民の総意を把握するしくみをどのように構築するのか」というものであり、「住民の総意」とは、誰の、どこまでの範囲の住民の意向をもって総意とするのかが論点となる。従って、投票ができる住民＝野洲のまちづくりの主体者 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検討したものである。

論点5-1 投票資格者の年齢要件について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- まちの将来に影響を及ぼす市政に関する重要事項が対象であり、若い世代の意見を反映することが必要であり、年齢要件は、年齢満18歳に設定することが望ましい。
- 年齢要件を満たさない若い世代からも、住民投票によらず、様々な手法により、投票に付すべき重要事項について積極的に意見を聞くことで、まちづくりへの参加意識を高めることにつながる。

《委員会意見》

- まちの将来に影響を及ぼす市政に関する重要事項が対象であり、若い世代の意見を反映することが必要であり、年齢要件は、年齢満18歳に設定することが望ましい。
- ・様々な法令において適用される年齢が規定されており、各々の立法目的に則した年齢が設定されている。住民投票は、まちの将来を決めることにもなる市政に関する重要事項を対象とするものであり、制度の目的を達成するために適当な年齢要件が求められる。
- ・少子化、高齢化が進展し、年少人口の割合、生産年齢人口の割合ともに減少の傾向にあり、各世代からバランスのとれた意見反映が必要である。
- ・年齢要件については、まちづくり基本条例の審議において制度の中心的な論点となったものであり、「原則として16歳とする。」ことについて賛否両論の意見があり、16歳又は18歳のいずれかが有力であるというものの「まちづくりへ積極的な参加を促すこと」がその根拠であった。
- ・国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律）では、投票権を有する者を年齢満18歳以上の者と位置づけ22年5月に施行され、民法の定める成年年齢の議論がなされている。

- ・国立国会図書館発行の「主要国の各種法定年齢」から、海外の選挙権年齢をみると、その大勢が18歳である。
- ・投票資格者は「18歳でなければならない」という意見ではなく、これまでの経緯や国の動きや海外の事例などから勘案し、「18歳が望ましい」ということではないか。
- ・「年齢満18歳以上を投票資格者として位置付けることが望ましい」ということが委員の一致意見である。
- ・基本条例において、「原則として」という投票年齢を事案によって変えることもできるという提案がなされていた。その意図は理解できるが、事案が発生した時点で誰がどのようにその年齢を決定するのか、不明であり、現実的ではないため、投票年齢は明確に規定しておくべきである。
- ・こうしたまちづくり基本条例制定時の議論等を十分に踏まえ、投票資格者となる年齢については、年齢満18歳に設定することが望ましい。

○年齢要件が満たない若い世代からも、住民投票によらず様々な手法により、投票に付すべき重要事項について積極的に意見を聞くことで、まちづくりへの参加意識を高めることにつながる。

- ・投票資格者の年齢について、「18歳か、16歳か」といった議論の主な根拠は、「若い世代がまちづくりに関心を持ち、主体的に野洲のまちづくりにかかわっていくことを促すこと」にある。このことから、住民投票に限らず、アンケート調査など、様々な方法によって、設定した投票年齢要件に満たない若い世代の意見を参考に聞き、その意見を反映していくことが必要である。

《参考 5 - 1》

【投票資格者】

大和市	・年齢満 16 歳以上の日本国籍を有する者で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者 ・年齢満 16 歳以上の定住外国人で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者で、投票資格者名簿に登録の申請をしたもの。
富士見市	・公職選挙法に規定する市議会の議員及び市長の選挙権を有する者
岸和田市	・年齢満 18 歳以上の日本国籍を有する者で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者 ・年齢満 18 歳以上の定住外国人で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者
名張市	・年齢満 18 歳以上の日本国籍を有する者で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者 ・年齢満 18 歳以上の永住外国人で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者
近江八幡市	・年齢満 18 歳以上の日本国籍を有する者で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者 ・年齢満 18 歳以上の永住外国人で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者
川崎市	・年齢満 18 歳以上の日本国籍を有する者で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者 ・年齢満 18 歳以上の永住外国人で、引き続き 3 月以上市に住所を有する者

【国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律）の規定】

（投票権）

第 3 条 日本国民で年齢満 18 歳以上の者は、国民投票の投票権を有する。

（法制上の措置）

附則

- 1 国はこの法律が施行されるまでの間に、年齢満 18 歳以上満 20 歳未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。
- 2 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満 18 歳以上満 20 歳未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、満 20 歳とする。

論点5-2 投票資格者の国籍要件について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○永住外国人を投票資格者に位置付けるものとする。

《委員会意見》

- ・まちづくり基本条例の当初提案において、「住民」の規定には外国人も含まれるものとされており、永住されている外国人の住民投票の投票資格は当然のこととして認められるものである。
- ・出入国管理法等が規定する在留資格のうち、永住することができる資格では「永住者」と「特別永住者」である。
- ・在留資格のうち、永住者と特別永住者の方以外の方をなぜ、除外するのかということも説明が必要である。
- ・他市の例では、「永住者」と「特別永住者」を規定されている例が大半だが、それ以外の在留資格まで認めておられる例では、在留期間を3年以上の方に限定して認められている。その主な理由は入国管理法の規定による在留期間の最高が3年であることから、3年を超えて在留するためには少なくとも1度は更新の手続がなされており、引き続き在留の意向があるというものである。
- ・「永住者」と「特別永住者」以外の在留資格を有する方まで認めるかどうかは、行政において専門的観点から引き続き検討が必要である。

《参考5-2》

【永住者と特別永住者 法務省入国管理局 HP 資料】

永住者と特別永住者

「永住者」とは、日本に永住できる在留資格であり、入管法第22条又は第22条の2に定める手続により法務大臣から永住の許可を受けなければならない。

これに対し、「特別永住者」とは、日本国との平和条約の発効により日本の国籍を離脱した者で終戦前から引き続き日本に在留しているもの及びその子孫が、日本に永住できる法的な地位であり(入管特例法第2条)、「永住者」の在留資格には含まれない。入管法上は「本邦に在留する外国人は、出入国管理及び難民認定法及び他の法律に特別の規定がある場合を除き、それぞれ、当該外国人に対する上陸許可若しくは当該外国人の取得に係る在留資格又はそれらの変更に係る在留資格をもって在留するものとする。」(第2条の2第1項)の「他の法律に特別の規定がある場合」に該当する。

【在留資格の種別】

法規定	在留資格の種別	岸和田市	川崎市	大和市	名張市	近江八幡市
入管法別表第1	外交、芸術、留学など23種類の在留資格により活動する者	3年○	3年○	×	×	×
入管法別表第2	永住者 (法務大臣が永住を認める者)	○	○	○	○	○
	日本人の配偶者等 (日本人の配偶者若しくは民法第817条の二の規定による特別養子又は日本人の子として出生した者)	3年○	3年○	3年○	×	×
	永住者の配偶者等 (永住者の在留資格をもって在留する者若しくは特別永住者(以下「永住者等」と総称する。)の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者)	3年○	3年○	3年○	×	×
	定住者 (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○	3年○	3年○	×	×
平和条約特例法	特別永住者 (在日韓国・朝鮮人、在日台湾人の方が該当)	○	○	○	○	○

【外国人等の定義】

大和市	<p>《定住外国人》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者 ・ 出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄に掲げる在留資格をもって在留する者(前号に掲げる者を除く。)であって、引き続き3年を超えて日本に住所を有するもの ・ 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定める特別永住者
岸和田市	<p>《定住外国人》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者 ・ 出入国管理及び難民認定法別表第1及び別表第2の上欄の在留資格(前号の在留資格を除く。)をもって在留し、引き続き3年を超えて日本に住所を有する者 ・ 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定める特別永住者
名張市	<p>《永住外国人》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者 ・ 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定める特別永住者
近江八幡市	<p>《永住外国人》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者 ・ 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定める特別永住者
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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定める特別永住者 ・ 出入国管理及び難民認定法別表第1若しくは別表第2に規定する在留資格をもって在留する者

論点5-3 投票資格者名簿等について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 投票資格者名簿は、実務面で可能な限り必要最小限の導入経費を検討すべきである。
- 投票資格者の住所要件は、公職選挙法の規定と同様に、引き続き3カ月以上市内に住所を有することを条件とする。
- 外国人の投票資格者名簿の登録については、外国人登録法の趣旨を勘案し、「職権により自動的に登録」される例や、「申請に基づき登録」される例があることから、法律上の問題や実務面で課題によりそのあり方を検討のうえ、規定する必要がある。

《委員会意見》

- 投票資格者名簿は、実務面で可能な限り必要最小限の導入経費を検討すべきである。
 - ・選挙人名簿と同様に、毎年一定の期間を定めた登録（定時登録制度）となると、名簿登録のために必要な経費が発生する。
 - ・必要なときに確認するための名簿であり、常時備えておく必要はないのではないか。
 - ・行政において実務面で問題などを検証のうえ、可能な限り必要最小限の導入経費で対応することが必要である。

- 投票資格者の住所要件は、公職選挙法の規定と同様に、引き続き3カ月以上市内に住所を有することを条件とする。
 - ・住所要件は、選挙と同様でよい。

- 外国人の投票資格者名簿の登録については、外国人登録法の趣旨を勘案し、「職権により自動的に登録」される例や、「申請に基づき登録」される例があることから、法律上の問題や実務面で課題によりそのあり方を検討のうえ、規定する必要がある。
 - ・外国人の名簿登録は、自動的に登録するのか、申請に基づくものとするか、市行政において法律解釈等も十分に検討が必要である。

《参考5-3》

【投票資格者名簿】

	投票資格者	投票資格者名簿
大和市	満 16 歳 日本国籍 定住外国人	【登録時】 10 月 1 日現在を 2 日に登録 【外国人】 申請に基づき登録
岸和田市	満 18 歳 日本国籍 定住外国人	【登録時】 9 月 1 日現在を 2 日に登録 【外国人】 外国人登録原票により職権登録
名張市	満 18 歳 日本国籍 永住外国人	【登録時】 10 月 1 日現在を 2 日に登録 【外国人】 外国人登録原票により職権登録
近江八幡市	満 18 歳 日本国籍 永住外国人	【登録時】 10 月 1 日現在を 2 日に登録 【外国人】 外国人登録原票により職権登録
川崎市	満 18 歳 日本国籍 永住外国人	《審査名簿》 ・代表者証明書の交付の日現在 《投票資格者名簿》 ・投票実施の告示の日の前日現在

論点 6. 必要な情報提供や投票運動はどのように行われるのか？

～情報提供と投票運動について

市民が、住民投票に付される重要事項について賛成や反対などの議論をすることが大切であり、そのために必要な情報提供や投票運動はどうあるべきか検討したものである。

論点 6-1 情報提供について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○投票資格者が、投票の判断に資するために必要な情報について、市広報その他の適当な方法により、中立性の保持に留意したうえで幅広く情報提供することが必要である。

《委員会意見》

- ・発議された内容（要旨）や、投票の判断材料となる情報は、全ての投票資格者にいきわたるよう丁寧な情報提供が必要である。
- ・情報提供の手段は、市広報を中心にその他適当な方法によるものとする。
- ・住民投票の執行者は市長となるが、発議（請求）要旨を公平に、情報提供すべきである。
- ・情報提供と投票運動は明確に区分しておくことが必要である。
- ・他市の事例では、情報提供は市長が行うケースや選挙管理委員会が行うケースがあるが、市長から選挙管理委員会への事務委任による違いであり、いずれも中立性を保持して情報提供することが必要である。

《参考6-1》

【情報提供】

大和市	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は、住民投票を実施する際には、当該住民投票に関し必要な情報を広報その他適当な方法により提供する。 ・市長は、前項の規定による情報の提供に際しては、事案についての選択肢を公平に扱わなければならない。
富士見市	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙管理委員会は、告示日から投票日の2日前までに、市民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨、告示の内容その他市民投票に関し必要な情報を広報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供する。 ・市長は、告示日から投票日の前日までの間、市民投票に係る請求又は発議の内容を記載した文書の写し及び請求又は発議の事案に係る計画案その他行政上の資料で公開することができるものについて、一般の縦覧に供する。 ・市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他市民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。
岸和田市	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙管理委員会は、住民投票の告示の日から投票日の2日前までに、住民投票に関する必要な情報を市広報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供する。 ・選挙管理委員会は、情報の提供に当たっては、中立性の保持に留意し、投票結果に影響を与えることのないようにしなければならない。
名張市	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙管理委員会は、投票日の前日までに、住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を市広報その他適当な方法により、投票資格者に提供する。
近江八幡市	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙管理委員会は、投票日の2日前までに、発議の趣旨やその他必要な情報を広報その他適当な方法により、投票資格者に提供する。 ・市長は、市民投票の告示日から投票日の前日まで、請求の内容を記載した文書の写し、事案に係る計画案、その他行政上の資料で公開することができるものを一般の縦覧に供する。 ・市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他市民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は、投票資格者の投票の判断に資するため、付議事項に係る市が有する情報を整理した資料を一般の閲覧に供するほか、必要な情報の提供を行う。 ・市長は、情報の提供に当たっては、中立性の保持に努めなければならない。

論点 6－2 投票運動について

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等住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。

○投票運動に関して、罰則規定は設けないこととする。

《委員会意見》

- ・憲法改正のための国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律）も人を選ぶ選挙ではなく、憲法改正という政策を投票するものであり、自由な意思表示ができるようその運動については選挙と比べて大幅に緩和されていることも参考とすべきである。
- ・投票運動は、公平な情報提供によって住民が賛成や反対などの議論をすることが大切であり、住民の自由な運動が行われることが望ましい。
- ・投票運動に関しては、自由であるものの、買収、脅迫等、投票資格者の自由な意思が拘束又は干渉されることのないよう規定しておくべきであり、罰則規定について検討すべきかどうか。
- ・住民投票運動には罰則規定はなじまないのではないか。住民の節度ある運動がおこなわれるものとする。参考として他市の例では罰則規定を設けている例は見当たらない。
- ・罰則規定は、住民投票制度にはなじまないものとするが、専門的な観点からの検討も必要である。

《参考6-2》

【住民投票運動】

大和市	住民投票に関する投票運動は、買収、脅迫等投票資格者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。
富士見市	市民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、強迫等市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。
岸和田市	規定なし
名張市	住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等住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。
近江八幡市	市民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、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が侵害されるものであってはならない。
川崎市	住民投票運動をするに当たっては、次に掲げる行為をしてはならない。 <ul style="list-style-type: none"> ・買収、脅迫その他不正の手段により住民の自由な意思を拘束し、又は干渉する行為 ・市民の平穏な生活環境を侵害する行為 ・公職選挙法その他の選挙関連法令の規制に反する行為

論点 7. 誰が投票を管理するのか？

～住民投票の執行、投票日等について～

住民投票を実施する際、誰が管理していくのか、投票日をどのように設定するのか、など住民投票の執行管理に関することについて検討したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 住民投票は、市長が執行するものとし、投開票に関する事務については、専門的な行政委員会である選挙管理委員会への委任が適当である。
- 投票日の設定については、準備のために必要な日数等、実務面の課題を検討のうえ、定めるべきである。
- 投票運動と選挙運動の違いなど、住民の混乱が予想されることから、選挙と住民投票の同日の執行は避けるほうが望ましい。

《委員会意見》

- 住民投票は、市長が執行するものとし、投開票に関する事務については、専門的な行政委員会である選挙管理委員会への委任が適当である。
 - ・基本条例第22条では、「市が～実施することができる」旨規定されているものであり、住民投票は、市長が執行し、投開票に関する専門的なノウハウがある選挙管理委員会へその事務を委任することが適当である。

- 投票日の設定については、準備のために必要な日数等、実務面の課題を検討のうえ、定める。
 - ・投票日の設定については、他の事例では、決定した日から30日～90日で設定されているケースが多い。
 - ・投票に際しては、投開票事務の準備のために必要な日数等の実務面の課題を確認のうえ、設定していくことでよい。
 - ・準備期間が短いほうがよいが、情報提供が広くいきわたる期間も勘案していくべきである。

- 投票運動と選挙運動の違いなど、住民の混乱が予想されることから、同日の執行は避けるほうが望ましい。
 - ・他市の例では選挙と住民投票が同時に執行するケースも設定されており、執行経費など効率的な面もあるが、選挙では戸別訪問が禁止されるが住民投票では禁止されない、などといっ

た選挙運動と住民投票運動の違いにより住民に相当の混乱が予想されることから、同日に執行することは避けるほうが望ましい。

《参考7》

【投票日とその告示日】

	投票日	投票日の告示
大和市	選管が決定 市長通知日から90日以内	選管告示 投票日の20日前
富士見市	選管が決定 市長通知日から30日～90日	選管告示 投票日の7日前
岸和田市	選管が決定 通知日から30日～90日	選管告示 投票日の7日前
名張市	選管が決定 通知日から30日～90日	選管告示 投票日の7日前
近江八幡市	選管が決定 通知日から30日～90日	選管告示 投票日の7日前
川崎市	市長が決定 ・市長告示日から60日を経過した日後初めて行われる選挙の期日と同じ日を住民投票の期日とする。 ・付議事項の緊急性その他の理由により選挙の期日と同じ日を住民投票の期日とすることが困難であると市長が特に認めるときは、選挙の期日と異なる日を住民投票の期日とする。	市長告示 投票日の9日前

論点 8. どのような形式で投票するのか？

～投票の形式等について～

投票の設問は、発議者が自由に設定するものか、予め形式を設定すべきものか等、投票の形式等について検討したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

○二者択一で賛否を問う形式とする。

《委員会意見》

- ・投票の形式について、他市の例では、二者択一で賛否を問う形式が多いが、特に市長が認めた場合は三つ以上の複数の選択肢の設定も可能とする例もある。《参考 8》
- ・過去に三つ以上の選択肢で投票が実施された例もあり、市町合併に関して複数の選択肢が求めるケースも想定されることなど、発議者において若干の選択肢に幅があってもよいのではないかとも考えられる。
- ・市議会において十分議論が尽くされたうえで、住民投票が実施されるものであり、住民にとって課題となる争点がわかりやすいものであるべきで、二者択一による形式が望ましい。
- ・三つ以上の複数の選択肢で実施した場合、尊重すべきその結果について裁量の幅が大きくなるため、二者択一で賛否を問う形式とすべきである。

《参考 8》

【設問形式】

大和市	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票に係る事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとし、かつ、住民が容易に内容を理解できるような設問として請求又は発議されたものでなければならない。 ・ただし、市長が必要と認めたときは、事案により、3 以上の選択肢から一つを選択する形式によることができる。
富士見市	市民請求、議会請求及び市長の発議による市民投票に係る事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求又は発議されたものでなければならない。
岸和田市	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票に付する事案は、二者択一で賛否を問う形式とする。 ・ただし、市長が必要と認めたときは、事案により、複数の選択肢から一つを選択する形式によることができる。
名張市	・住民投票は、二者択一で賛否を問う形式とする。
近江八幡市	<ul style="list-style-type: none"> ・市民投票は、二者択一で賛否を問う形式とする。 ・市民投票の請求に係る事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとして発議し、又は請求されたものでなければならない。
川崎市	発議又は請求に当たっては、住民投票に付そうとする事項について賛成又は反対を問う形式により行わなければならない。

【投票の方法】

大和市	選択肢から 1 つを選択し、所定の欄に自ら○の記号を記載。
富士見市	賛成するときは、投票用紙の賛成欄に○、 反対するときは、投票用紙の反対欄に自ら○の記号を記載
岸和田市	投票用紙の複数の選択肢から 1 つを選択し、所定欄に自ら○の記号を記載
名張市	投票用紙の選択肢から 1 つを選択し、所定の欄に自ら○の記号を記載。
近江八幡市	投票用紙の選択肢から 1 つを選択し、所定の欄に自ら○の記号を記載。
川崎市	付議事項に賛成するときは投票用紙に印刷された賛成の文字を囲んで○の記号を自書し、付議事項に反対するときは投票用紙に記載された反対の文字を囲んで○の記号を自書する。

論点9. 投票率が低くても有効とするのか？

～投票の成立要件について～

まちの将来にかかわる市政に関する重要事項を判断するもので、住民の総意というべき多数意見があつて判断されるべきものであり、投票結果の尊重規定との関係からも投票率が低い場合、その効力が問題となるため、その成立要件について検討したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

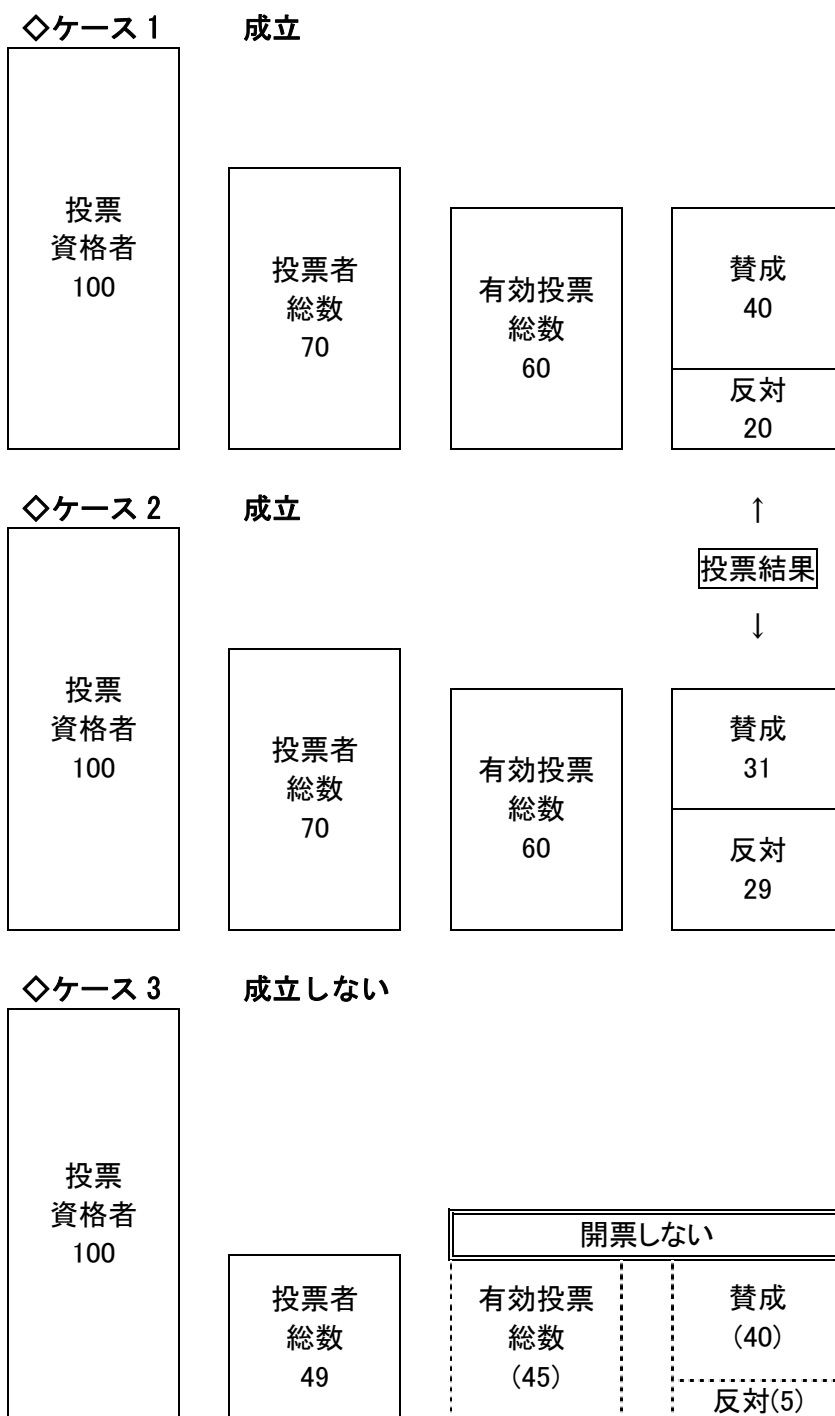
○投票者総数が投票資格者数の1/2に満たないときは、当該住民投票は、成立しないものとし、この場合においては、開票作業等は行わないものとする。

《委員会意見》

- ・他市の例では、成立要件を設定するものとしめないものに分かれており、いずれも場合もメリット、デメリットがある。
- ・成立要件を設定した場合は、多数の署名により高いハードルを越えて投票実施に至ったにもかかわらず投票が成立しない規定があることで、住民投票制度自体への期待感が損なわれるのではないかという危惧や、投票ボイコット運動につながるのではないかという心配がある。また、成立要件を設定しない場合は、結果として投票率が低くなった場合、その結果が与える影響が大きいのではないかといった心配がある。
- ・地方自治法に基づくリコール制度では、成立要件はない。
- ・何をもって成立したものとするのか、その結果を尊重するとき、結果とは何をもって結果とするのか。投票結果を尊重するという規定との関連も重要な論点である。
- ・投票結果の尊重規定は、参考とするものであり、尊重されていないと判断されるものであれば、次の手段としてリコール制度がある。
- ・住民投票制度の趣旨から、有権者である投票資格総数の1/2以上の投票（投票率50%以上）は必然的な条件ではないか。将来を見据えて住民が自ら考え選択すべき重要事項を対象とした投票であることから、投票資格者の半数以上の投票は不可欠である。
- ・成立要件は、投票資格者総数の1/2以上の投票（投票率50%以上）とし、それに満たない場合は開票しないこととする。
- ・投票結果については、「尊重する」という制度の趣旨からも、賛否が拮抗した結果も投票結果として判断を委ねるものである。
- ・投票結果が拮抗していた場合、いずれの結果を尊重するのか、混乱が生じることも予想される。

《検討資料》

- ①投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しない。
- ②この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。



《参考9》

【成立要件について】

大和市	規定なし
富士見市	投票した者の総数が投票資格者数の1／3に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。
岸和田市	規定なし
名張市	規定なし
近江八幡市	投票した者の総数が投票資格者数の1／2に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。
川崎市	規定なし

論点 10. その他の検討事項

住民投票を実施するために、その他に予め検討しておくべき事項について、以下のとおり確認したものである。

【委員会のまとめ／制度の基本的な考え方】

- 署名の収集手続等に関することや、投開票に関する事などは、公職選挙法又は地方自治法の例によるものとする。

- 住民投票の結果が判明して、一定期間が経過するまでの間は、同一の事案・同旨の事案について請求することができないものとする。

- 投票資格者名簿に登録されていない者や公職選挙法の規定に基づき公民権停止された者については、住民投票ができない者とする。

IV 野洲市住民投票条例の制定に向けて

本答申の後、住民投票制度の実現に向けた条例検討作業が行われます。

本委員会では、この制度がまちづくり基本条例の理念を具現化するものとして、住民自治の拡充に寄与し、また答申に基づく条例設計が実際の運用面において安定した制度となることを願い、次のことに留意する必要があります。

[市民の意見を十分に踏まえた条例設計を]

今後、市行政において検討がなされるなかで、住民投票制度が住民の市政への参加制度であることから、広く住民から意見を聴く機会を確保され、それらの意見を踏まえて条例設計が行われることを期待します。

[市議会の意見交換を経た条例設計を]

市長と同様に市議会においても投票結果の尊重義務が基本条例に規定されています。

住民投票制度は、市議会の権限と密接にかかわる論点が多くあり、議会の発議に関するルールづくりなど、市議会の意見を踏まえて整備していくべき事項など、本委員会において「市議会での議論に委ねられるべき事項」としている論点もあります。

野洲市としてどのようなしくみが適切と考えるのか、また、法律などの既存の制度と並存してどのように合法性を保つのか、運用面などにおいても法律解釈が求められる事項などもあり、様々な事例を研究のうえ本市に適合した条例を整備することが望まれます。

また、住民投票制度の意義の一つとして、市議会と市長による間接民主制を補完するための制度であることを確認しています。市政に関する意思決定の基本は、市議会と市長によるものであり、市議会の活性化や市議会への住民参加をどう考えていくか等も必要な論点となります。

今後、市行政が具体的に条例設計を進めるにあたっては、市議会と十分な意見交換が図られ、一層の議論の深まりとともに条例が制定されることを期待します。

[住民への情報提供と説明責任]

住民投票に付する事案の賛否は、住民間で十分な議論が必要です。賛否を問うことについて、そのメリットとデメリットはどこにあるのか、ということを議論したうえで、住民の十分な認識が必要となります。

他市の住民投票の事例では、大きくマスコミに取り上げられ、報道や時流に流されて正しい認識を持たないまま情緒的な判断をしてしまうといったこともあり、そうした危惧も認識しておく必要があります。

住民自らが、将来を見据えて的確な判断をするために、必要な豊富な情報を十分に提供するこ

とともに、決定に際しても説明責任が求められることが原則となります。

「投票の実施に要する経費」

住民投票制度は、住民の意思を確認するしくみとして、実施に際しては相当の費用が必要となることから、制度の運用に当たっては、市行政において導入経費の十分な検討がなされ、効率的で最良の効果が期待できる制度設計を期待します。

今後、野洲市住民投票条例の制定に向けた検討が行われるなかで、新たな課題やさらに検討が必要な課題が発生することも予想されますが、本委員会の議論の積み上げを基礎として、課題への対応をいただくことを期待します。

終わりに、各委員の皆さんには多大なるご尽力をいただき、また、事務局の支援に対し感謝申し上げますとともに、本報告書の答申によって、野洲市にとって最もふさわしい住民投票条例が制定され、住民自治がさらに発展していくうえで、少しでもお役に立てることを願っています。

2009年（平成21年）4月

野洲市まちづくり基本条例推進委員会
委員長 喜多 良知

野洲市まちづくり基本条例推進委員会 委員名簿

(50 音順 平成 21 年 3 月末現在)

	氏 名	規則第 2 条規定	所属等
	あおき いちろう 青木 一郎	3号 (自治会)	自治連合会副会長 北桜自治会長
	あさだ ますみ 浅田 真澄	2号 (市民活動団体)	さくらんぼクラブ 野の花会
	うめむら こうじ 梅村 光司	4号 (事業者)	(株)ウメムラ 社団法人野洲青年会議所理事長
○	かわもと まさのぶ 河本 正信	5号 (市長が認める者)	元野洲市まちづくり基本条例検討委員会
◎	きた よしとも 喜多 良知	5号 (市長が認める者)	元野洲市総合計画審議会
	なかい さだお 中井 節夫	4号 (事業者)	野洲工業会 野洲化学工業株式会社
	なかの やさお 中野 弥佐男	3号 (自治会)	自治連合会会長 比留田自治会長
	はせ けいこ 長谷 恵子	2号 (市民活動団体)	市ボランティア連絡協議会 要約筆記サークルチェリー
	はまたに すずむ 濱谷 進	1号 (公募市民)	野洲市まちづくりを考える会「若葉」
	よしはら さちこ 吉原 佐智子	1号 (公募市民)	車椅子レクダンス普及会

備考

◎委員長、○副委員長

委員任期 (平成 20 年 1 月～平成 21 年 12 月 31 日)