

**米原市自治基本条例に基づく
常設型住民投票条例に関する検討結果**

意見書

平成 28 年 1 月 22 日

第4期米原市自治基本条例推進委員会

米原市が自主および自立の理念に基づき、世代を超えて住み続けられる魅力あるまちづくりを推進するための基本的な事項を定めるとともに、市民、事業者等および市の役割、権利ならびに責務等を明確にすることにより地域社会の活力を高め、米原市における自治の確立および市民福祉の向上を図ることを目的として定めた自治基本条例をまちづくりの最高規範と位置付け、これにのっとり市政運営が図られています。

また、最高規範としての本条例の実効性や推進体制の確保、条例に基づく施策の制度化、事業の改善など、運営状況を定期的に検証評価するために、条例推進委員会を設置し、これまでから議論を重ねてきました。

このたびの第4期米原市自治基本条例推進委員会では、全国的にも実施が相次ぎ話題となっている「住民投票」について議論を進めてきました。

住民投票は自治基本条例第17条にも規定されており、実施に関しての必要な事項は別に定めるとなっていることから、今回、投票資格者要件、発議の要件、実施できる事項などの要件を本市の状況を踏まえつつ検討いたしました。

つきましては、検討の過程から住民投票条例骨子案として当委員会の議論内容等をまとめましたので、意見書として報告いたします。

本意見書は住民投票することを目的としているのではなく、この条例を定めることで重要案件に対する議会での議論はもちろんですが、市民を含め自治基本条例の理念に沿った市民とともに力を合わせて築くまちの実現につながる議論が深まることを狙いとしています。

結びに当たり、限られた時間の中で熱心かつ丁寧に議論いただいた委員各位に対し、心から敬意と感謝を申し上げます。

平成28年1月22日

米原市長 平 尾 道 雄 様

米原市自治基本条例推進委員会
委員長 今 川 晃

米原市住民投票条例骨子案 (案)

前文

住民投票は協働のまちづくりを進める上で米原市の将来に係る重要課題の解決に向け、市民の意思を的確に反映させるための手法のひとつと考える。しかしながら、市民参画や協働の推進により、住民投票に付することなく解決できる事案も多いと考えられ、民主的な意思決定過程の充実を絶えず図ることが重要であることから、米原市自治基本条例の理念にのっとり、市民参画や市民協働を推進することで、市民が主体となったまちづくりの発展を目指すものである。

【解説】

米原市自治基本条例では、世代を超えて住み続けられる魅力あるまちづくりの実現に向け、市民、事業者、市等のそれぞれの役割や権利、責務等のもと米原市における自治の確立および市民福祉の向上を図ることを目的としています。

自治基本条例はまちづくりのための最高規範であり、その精神を酌みこんだ住民投票条例において、住民投票の乱用や議論が熟さないまま住民投票を行うことで市民間や地域間のわだかまりが生まれてはなりません。住民投票は最終手段としての手立てであり、実施しなくて済むのであればそれに越したことはなく、これまでの意思決定過程を見直し、民主的な意思決定過程の充実を絶えず図り、適切な意思決定をしていくことで、住民投票が起こらないようにすることも重要ではないかという結論に至りました。

住民投票については直接住民の意思を確認するために行われるもので、あくまでも議会制民主主義を補完し、住民の意思を把握するための手段としています。

これらのことから、これまで以上に市民がまちづくりへの関心を高め、積極的に参加・参画できるよう協働によるまちづくりを推進していく必要があると考えます。

なお、自治基本条例では本市に通勤通学する人を含む「市民」がまちづくりを担う主役としていることから市民投票と定めていますが、議論の中で対象者を本市の住民基本台帳に記録されている者に基軸をおいたため、ここでは住民投票としています。

1 目的について

この条例は、米原市自治基本条例（平成 18 年条例第 43 号）第 17 条の規定に基づき、住民投票の実施について必要な事項を定めるものとする。

【解説】

米原市自治基本条例では、自治の確立のため住民の総意を明らかにすることができる市の制度として第 17 条に定められており、実施に関しての必要な事項については別に条

例に定めるものとしていることから、本条例において個別具体的な事項において定めています。内容については、他市町の定める条例を参考にこれまで米原市自治基本条例推進委員会で検討した内容を踏まえ、必要と認める事項についてまとめています。

2 投票資格者について

- (1) 住民投票の実施を請求できる市民（以下「投票資格者」という。）は、次の各号のいずれにも該当する者とする。
- ① 満 18 歳以上の市民
 - ② 住民基本台帳法に基づき、本市に住民票が作成された日から引き続き 3 か月以上本市の住民基本台帳に記録されている者
 - ③ 次のいずれかに該当する者
 - ア 日本の国籍を有する者
 - イ 永住外国人または特別永住者もしくは日本に 3 年以上居住している外国人
- (2) 前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する者は、住民投票の投票権を有しない。
- ① 公職選挙法第 11 条第 1 項または 252 条に規定する者
 - ② 政治資金規正法第 28 条に規定する者

【解説】

投票資格者の年齢要件については、平成 27 年 6 月 17 日に改正された公職選挙法に伴う選挙権年齢の引き下げに伴う対応、さらには自分の行動や判断に責任の持てる大人として意識してもらいたいという願いから、18 歳と決めました。

住民投票において、ある程度の在住期間がなければ『4 住民投票に付することができる事項について』の項目に定める事項について自身の意思を表明することができないと考え、公職選挙法に基づく地方選挙では「地縁的關係などからみて、少なくとも引き続き一定期間その地域に住んでいる者に、その地域の住民としての権利を与えることが住民自治の趣旨にかなう」として 3 か月間の在住要件を定めていることから同様の要件としています。

また、国籍要件については、地域の一員として暮している以上は意見を表明することが必要だとし、住民投票までの情報や議論が理解できるくらいの居住期間などの一定条件は必要であるということから、永住外国人または特別永住者もしくは日本に 3 年以上居住している外国人と定めています。

3 住民投票の実施について

- (1) 住民投票は、市民もしくは議会の請求または市長の提案に基づき実施されるものと

する。

- (2) 投票資格者はその総数の3分の1以上の者の連署をもって、住民投票を発議し、その代表者から市長に対し、その実施を請求することができる。
- (3) 議会は、議決により住民投票を発議し、市長に対し、その実施を請求することができる。この場合において、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決したときは市長に対して請求できる。
- (4) 市長は、自ら住民投票を発議することができる。

【解説】

他の自治体が定める常設型の住民投票条例では、住民発議は人口に応じた現実可能な署名数として、投票資格者の3分の1以上から10分の1以上と定められていますが、当事者である住民にとって大事なことであるため、投票資格者の3分の1以上の署名が必要としています。

また、議会発議において、市長への住民投票の請求は議会での議決が必要であるため、前段階の議案の提出について要件が厳しいのはデメリットであり、簡単にできた方がよいという意見から、地方自治法に定める要件と同様にしています。

4 住民投票に付することができる事項について

- (1) 住民投票に付することができる事項は、市全体に重大な影響を及ぼす事項または市および住民全体に利害関係を有し、住民に直接その意思を確認する必要があると認められるものとする。ただし、次に掲げる事項を除く。
 - ① 市の機関の権限に属さない事項。ただし、市の意思を明確に表明すべき場合はこの限りではない。
 - ② 法令に基づき住民投票を行うことができる事項
 - ③ 専ら特定の市民または地域に関係する事項
 - ④ 特定の個人または団体の権利等を不当に侵害する恐れのある事項
 - ⑤ 市の組織、人事または財務の事務に関する事項
 - ⑥ 地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料および手数料の徴収に関する事項
 - ⑦ 前各号に掲げる事項に類すると認められる事項
 - ⑧ 同一事項で住民投票が実施され、2年が経過していない事項
- (2) 住民投票に付する事項は、住民の間または住民、議会もしくは市長の間で事項についての議論が熟し、議論としての最終段階でなければならない。

【解説】

どのような時に住民投票を行うかという議論において、住民参加により議論した中で課題解決が図れることが大前提にあり、その上で住民投票は最終手段であるということを確認することが重要であると考えます。そのため市および一部の住民ではなく住民全

体に利害関係を有することが条件であると定めています。

条件の定め方として、住民投票の対象事項を具体的に列挙していく手法の「ポジティブリスト」と、逆に対象としない事項を列挙しておく「ネガティブリスト」の手法が考えられます。ポジティブリストでは対象事項は明確になるが、列挙された項目に該当しなければならぬため対象事項が非常に限定的となり、ネガティブリストでは列挙された項目に該当しない事項であれば対象となるため、場合によっては市政運営上の重要事項でない事項も対象となり得ます。

このことを踏まえ、前段に市全体に重大な影響を及ぼす事項または市および住民全体に利害関係を有し、住民に直接その意思を確認する必要があると認められるものが対象かつ、住民投票にふさわしくない事項をネガティブリストとして掲げています。

ただし、市に権限がない事項であっても、間接的に本市に影響を及ぼす可能性があり、市の意思を明確に表明すべき場合は住民投票の対象としています。

また、住民投票に付することができるものであっても、安易に実施されてしまう可能性や住民投票に至る前に十分な議論が必要であるということを踏まえ、2項として議論としての最終段階でなければならないと定めています。

5 住民投票の形式について

住民投票に付する事項の形式は、二者択一で賛否を問う形式としなければならない。ただし、二者択一することが難しい場合には、3以上の選択肢から一つを選択する形式にすることができる。

【解説】

この制度は住民に直接意思を確認し、その結果を踏まえて市議会や市長が意思決定していくことを目的としているため、投票結果にさまざまな解釈の余地が生じないように、原則として、二者択一で賛否を問う形式が望ましく、設問については、住民が容易に理解できる内容であることが必要です。

ただし、賛否だけを問う形では、住民意思を確認するのに適切でない場合も考えられることから、原則としては二者択一とし、どうしても必要な場合のみ3以上の選択肢から一つを選択することもできるとしています。

6 住民投票の請求手続等について

- (1) 住民投票の実施を請求しようとする代表者（以下「請求代表者」という。）は、あらかじめ市長に対し、住民投票に付そうとする事項およびその趣旨が、『4 住民投票に付することができる事項について』の項目および『5 住民投票の形式について』の項目の規定に該当することの確認を請求し、かつ、請求代表者であることの証明書（以下

「代表者証明書」という。)の交付を申請しなければならない。

- (2) 市長は、前項の規定による請求および申請があったときは、当該内容を確認し、住民投票に付そうとする事項およびその趣旨が、『4 住民投票に付することができる事項について』の項目および『5 住民投票の形式について』の項目に規定する要件または請求代表者が投票資格者であること（以下「住民投票実施要件」という。）が認められないときは、当該請求代表者に対し、相当の期間を定めて当該請求等の補正を求め、又は当該請求等を却下しなければならない。
- (3) 市長は、請求等の内容が住民投票実施要件に該当するときまたは請求代表者が前項の規定による補正の求めに応じたときは、速やかに請求代表者に代表者証明書を交付するとともに、その旨を選挙管理委員会に通知しなければならない。
- (4) 市長は、前項の規定により代表者証明書を交付するときは、請求等があった日の直前に選挙管理委員会により調製された投票資格者名簿に登録されている投票資格者の総数の3分の1（以下「必要署名数」という。）を当該代表者証明書に記載するとともに、代表者証明書を交付した旨および必要署名数を告示しなければならない。
- (5) 選挙管理委員会の委員または職員である者は、請求代表者になることができない。

【解説】

ここでは住民投票の請求までの手続について定めています。請求される住民投票に付そうとする事項の内容を確認し、実施要件が認められない場合は補正や却下を行い、認められる場合は請求代表者に対し代表者であることの証明書を交付するという流れで整理しています。手続に関する具体的な書類については別に定めることとします。

7 住民投票に関する執行事務について

市長は、地方自治法第 180 条の2の規定に基づき、その権限に属する住民投票の管理および執行に係る事務を米原市選挙管理委員会に委任する。

【解説】

投票や開票に関する手続きは、選挙の場合とほぼ同様であることから、住民投票の具体的な管理および執行の事務を米原市選挙管理委員会に委任することがふさわしいと考えます。

8 実施の決定について

- (1) 市長は、市民請求があった場合において、『6 住民投票の請求手続等について』の項目で定める要件に該当すると認め受理したときまたは議会請求があったときは、住民投票の実施を決定するものとする。
- (2) 市長は、前項の規定により住民投票の実施を決定したときまたは市長提案により住

民投票の実施を決定したときは、速やかに告示するとともに、同行の規定により実施する住民投票については選挙管理委員会にその旨を通知しなければならない。

【解説】

『3 住民投票の実施について』の項目において、市民発議からの住民投票の請求については、投票資格者の3分の1以上の署名が必要としています。この要件はかなり厳しい要件となっているため、請求があった段階では該当する住民投票の内容について既に十分な議論がされていると見込まれることから、『6 住民投票の請求手続等について』の項目の要件に該当すれば実施を決定することとしています。

9 投票資格者名簿の調製について

選挙管理委員会は、公職選挙法に基づく選挙人名簿に準じて投票資格者名簿を調製しなければならない。

【解説】

住民投票に関する執行事務において、執行事務を米原市選挙管理委員会に委任していることから、投票資格者名簿の調製も選挙管理委員会が行うこととしています。

10 投票日および投票所について

- (1) 選挙管理委員会は、『8 実施の決定について』の項目第2項に規定する告示があった日から起算して30日を経過した日から90日を超えない範囲において、住民投票の期日（以下「投票日」という。）を定めるものとする。
- (2) 選挙管理委員会は、前項の規定により投票日を定めたときは、投票日その他必要な事項を当該投票日の7日前までに告示しなければならない。
- (3) 選挙管理委員会は、第1項の規定により定めた投票日に本市の区域内で衆議院議員もしくは参議院議員の選挙、滋賀県の議会の議員もしくは知事の選挙または本市の議会の議員もしくは市長の選挙が行われるときその他選挙管理委員会が必要と認めるときは、投票日を変更することができる。
- (4) 選挙管理委員会は、前項の規定により投票日を変更したときは、変更後の投票日を速やかに告示しなければならない。
- (5) 投票所は、選挙管理委員会が指定した場所に設ける。

【解説】

住民投票を実施するための準備にかかる時間のほか、投票資格者に対しての周知を図り、住民投票に付される事案の内容について議論し、理解を得るためには、ある一定の時間が必要である一方、投票日までの期間が長すぎると住民投票に対する関心が薄れてしまうことが懸念されます。ある一定の期間を確保しつつも一時的に投票資格者になる

ことを目的とした転入を防ぐため 30 日から 90 日を超えない範囲において実施するとしています。

11 情報の提供

- (1) 市長は、住民投票を実施するときは、当該住民投票に関して必要な情報を広報その他適当な方法により市民に提供しなければならない。
- (2) 市長は、前項に規定する情報の提供を行う場合は、住民投票に付された事項を公平かつ中立に取り扱わなければならない。

【解説】

住民が自らの明確な意思に基づき投票を行うためには、どのような点が住民投票のポイントであるかなどを十分に把握できる必要があります。議論の中では関心のある方しか情報を収集しないため、様々な媒体で情報発信するほか、年代によって情報発信の仕方を工夫するなど、多くの方に自身に関係のある事柄として認識してもらう必要があるという意見がありました。

また、ネット社会が進み簡単に情報が手に入るようになった一方で、間違った情報や偏った思考がすぐに拡散してしまう恐れもあり、市からの情報は確実な内容としてまとまっている必要があるという議論となりました。

12 投票運動

住民投票に関する投票運動は自由に行うことができる。ただし、不当な干渉により投票資格者の自由意思を拘束または市民の平穏な生活を侵害するものであってはならない。

【解説】

住民投票の投票運動については、公職選挙法の制限がないことから、自由な投票運動を尊重した結果、無秩序なものとならないようにルールが必要としています。

13 成立要件等

- (1) 住民投票は、当該する住民投票に付された事項について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者の総数の 2 分の 1 を満たしたときに成立する。
- (2) 選挙管理委員会は、住民投票が成立しない場合にあっては、開票を行わなければならない。

【解説】

住民投票に付す事案については、多くの住民に関与するものであるため、成立要件の

設定については近年の市長選挙の投票率を基準に投票資格者の総数の2分の1以上は必要であると検討しました。

また、不成立であったとしても、投票された内容から何らかの方向性を導き出せることもあることから、参考の開票すべきであるという意見もあり、議論の結果、開票を行わなければならないとしています。

14 投票結果

選挙管理委員会は、住民投票の結果が確定したときは、速やかに告示するとともに、住民投票が市民請求によるものである場合は請求代表者に、議会請求によるものである場合には議会の議長にその結果を通知しなければならない。

【解説】

住民投票の結果が判明したときは、このことを広く住民に伝えるために速やかに告示することとし、内容については、『13 成立要件等』において不成立であっても公表することとしています。

また、住民投票が住民発議である場合にはその代表者に、議会発議である場合は議長に結果を通知することとしています。

15 結果の尊重

議会および市長は、住民投票の結果を尊重する。

【解説】

米原市自治基本条例第17条第3項において投票の結果を尊重しなければならないと定めていますが、自治基本条例に則し規定する本条例においても改めてその内容を定めることとしています。

結果を尊重するとは、単に結果を参考にとどまることなく、結果を慎重に受け止め、これに考慮を払いながら市議会と市長が意思決定を行うに当たっては、住民に対しての明確な説明責任が必要となることから、意思決定過程の充実に繋がるものと考えます。

16 同一事項への請求制限

住民投票が実施された場合は、前条の規定により投票の結果が告示された日から2年が経過するまで当該住民投票に付した事項と同一または同旨の事項について、『6 住民投票の請求手続等について』の項目に規定する住民投票の請求または市長提案を行うことはできない。

【解説】

住民投票の結果の尊重義務を果たすためには一定の期間が必要であることや、短期間での再請求は投票結果を否定するものと考えられます。また、短期間で住民投票の結果が変わることは考えにくいですが、その後の社会情勢の変化に対応していくためにはある一定の期間をもって同一事項への再請求ができるようにしなければなりません。そのため、結果を尊重しつつも状況の変化に対応するためには、2年が妥当ではないかと考えられます。

17 選挙事務

この条例に定めるもののほか、住民投票に係る投票および開票については、公職選挙法、公職選挙法施行令および公職選挙法施行規則の規定に基づき行われる際の投票および開票の例による。

【解説】

住民投票に係る投票および開票の手続等は選挙とほぼ同様であり、一部の事務については『7住民投票に関する執行事務について』の項目において選挙管理委員会に委任していることから、具体的な手続等は公職選挙法に準じて行うのが効率的であると考えられます。

18 委任

この条例に定めるもののほか、この条例の施行について必要な事項は、市長等が別に定める。

【解説】

住民投票を実施するための細かなルールなどは別に定めることとしています。