

住民投票制度 の手引

.....
条例の制定から運用まで



はじめに

住民投票とは地方行政上の重要事項に関して、住民が直接投票することにより、その意見を行政に反映させる仕組みのことを指します。現在、日本には憲法第95条に基づく住民投票として「地方自治特別法の制定に関する住民投票」が、地方自治法に基づく住民投票として「議会の解散の投票」および「議会の長の解職の投票」が、そして大都市地域特別区設置法に基づく住民投票として「特別区設置請求に関する住民投票」が、市町村合併特例法に基づく住民投票として「合併協議会設置請求における住民投票」の制度があります。

これら憲法ないし法律に基づく制度に加え、1990年代半ば以降、地方公共団体がそれぞれ独自の住民投票条例を定め、その条例に基づいた住民投票が行われるようになりました。

住民投票条例には、住民からの直接請求に応じて個別のテーマごとに条例を定める「個別設置型住民投票条例」と、あらかじめ首長の提案により住民投票条例を制定しておき、有権者の請求があった場合にその条例に基づいて住民投票を実施する「常設型住民投票条例」とがあります。いずれの場合も、地方公共団体が独自に条例を制定することになるため、その対象や内容は各地方公共団体の判断に委ねられている上、公職選挙法の制限を受けないので、投票の形式や投票権についても柔軟に設定することができます。

条例に基づく住民投票は、当該地方公共団体の行政上の重要事項を対象に行われるものですが、中には原子力発電所設置や在日アメリカ軍基地移転の賛否を問うものなど、当該地方公共団体のみならず全国的にも大きく注目を集めたケースも少なくありません。もっ

とも、現在の日本における住民投票は、「個別設置型」・「常設型」ともに、その投票結果に法的拘束力のない「諮問型住民投票」であり、首長や議会が住民投票の結果とは異なる行政判断を行うこともあります。住民が政治に参加する一つの貴重な「手段」として、広く認識されつつあるのは確かなことでしょう。

その一方で、条例に基づく住民投票については、結果として長や議会が行政上の重要事項についての判断を住民に任せてしまうことになりかねないため、「長と議会による間接民主制の原則に抵触するおそれがある」、「間接民主制の形骸化につながるおそれがある」といった指摘もあり、各地方公共団体が住民投票条例を制定する際には、投票の対象事項や投票の効果などについて、慎重な議論・考察が求められます。

そこで、本書第1章・第2章では現時点における条例に基づく住民投票制度の概要とともに、各地方公共団体において住民投票条例を制定するにあたっての主要な論点を当研究会における視点で整理し、各論点について幅広い観点を紹介することによって、より活発かつ慎重な議論・考察が行われるよう配慮しました。

さらに第3章・第4章では、住民投票においてその実務を担う各地方公共団体の選挙管理委員会の委員・事務局職員および関連部署の職員の皆さんのために住民投票制度の運用例を示しました。住民投票の発議や住民投票運動への対応、住民投票の実施から投票結果の告示に至る各段階で事務担当者に求められる基本的な業務内容を挙げ、併せて留意点についても解説しています。続く第5章で紹介する「条例に基づく住民投票の実施事例」と併せて、皆さんの住民

投票の基礎知識や実務の習得に役立つことを期待いたします。

住民投票は、公職の選挙のように頻繁に行われるものではないため実務経験を有する地方公共団体はごく一部にとどまっていますが、条例の制定による住民投票の発議はどの地方公共団体でも起こりうるものであり、住民投票が公職の選挙と同じ期日で行われることも珍しくありません。いつ、どのようなタイミングで発議がなされた場合でも、冷静かつ適正に対応できるよう、各地方公共団体では平常時から選挙管理委員会事務局を中心に運用手順の確認やシミュレーションを行い、関連部署との連携体制の整備・確認に取り組む必要があります。

先にも述べたとおり、条例に基づく住民投票は、住民にとっては貴重な政治参加の手段であり、住民投票制度の適切な運用は健全な地方自治実現の一翼を担うこととなります。小書が各地方公共団体の選挙管理委員会事務局や関連部署の皆さんをはじめ住民投票に関心を寄せる皆さんの入門書として活用され、地方自治のさらなる発展につながることを願ってやみません。

令和2年9月

一般社団法人 選挙制度実務研究会

代表理事 小島 勇人

目 次

はじめに	1
------------	---

第1章 住民投票制度の概要

1 住民投票制度とは	10
2 条例に基づく住民投票の区分	12

第2章 住民投票条例制定にあたっての論点

1 個別設置型条例か常設型条例か	18
2 拘束型住民投票と諮問型住民投票	22
3 諮問型住民投票制度における「尊重義務」	23
4 住民投票の対象事項	23
5 住民投票の投票資格者	27
6 住民投票の請求または発議	29
7 住民投票運動	34
8 住民への情報提供の方法	36
9 投票の期日	38
10 設問および選択肢の形式	41
11 投票の成立要件	43
12 再請求・再投票の制限	45
<参考例>川崎市住民投票制度の概要	47

第3章 住民投票制度の運用① 平常時～住民投票運動への対応

1	住民投票制度に係る関係部署の役割等	54
2	発議案件の条例適合性	60
3	発議への対応	62
	Ⅰ 住民発議	62
	Ⅱ 議会発議	84
	Ⅲ 市長発議	88
4	実施告示後の事務執行	93

<参考例>

・住民投票実施請求書	106
・住民投票実施請求代表者証明書交付申請書	107
・住民投票実施請求代表者証明書	108
・住民投票実施請求者署名簿(表紙)	109
・住民投票実施請求者署名簿	110
・住民投票実施請求署名収集証明書	111
・請求代表者あて通知文(実施する場合)	112
・請求代表者あて通知文(実施しない場合)	113
・市選挙管理委員会委員長あて通知文	114
・住民投票実施のお知らせ(住民発議の場合)	115
・住民投票不実施のお知らせ(住民発議の場合)	116
・住民投票実施のお知らせ(議会発議の場合)	117
・住民投票実施のお知らせ(市長発議の場合)	118
・住民投票不実施のお知らせ(市長発議の場合)	119

第4章 住民投票制度の運用② 投票資格者名簿の調製 ～「住民投票の記録」の作成

1 投票	122
2 開票	131

第5章 条例に基づく住民投票の実施事例

CASE 1 新潟県巻町「巻町における原子力発電所の建設について」	138
CASE 2 岐阜県御嵩町「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置について」	140
CASE 3 沖縄県名護市「名護市における米軍のヘリポート基地建設について」	142
CASE 4 宮城県白石市「産業廃棄物処理施設の設置について」	144
CASE 5 山口県岩国市「米空母艦載機移駐案受け入れについて」	146
CASE 6 徳島県徳島市「吉野川可動堰建設計画について」	148
CASE 7 新潟県刈羽村「柏崎刈羽原発プルサーマル計画の受け入れについて」	150
CASE 8 埼玉県上尾市「さいたま市との合併の是非について」	152
CASE 9 大阪府高石市「堺市との合併の是非について」	154

CASE 10	長野県佐久市「佐久市総合文化会館の建設について」	156
CASE 11	山口県山陽小野田市「市議会議員の定数を20人以下と することについて」.....	158
CASE 12	東京都小平市「小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線 計画について」.....	160
CASE 13	埼玉県北本市「北本市における新駅の建設について」..	162
CASE 14	埼玉県所沢市「防音校舎の除湿工事（冷房工事）の計画 的な実施について」.....	164
CASE 15	兵庫県篠山市「市名変更について」.....	166

第 1 章

住民投票制度の概要

1 住民投票制度とは

(1) 住民投票制度の意義

住民投票とは、住民の福祉に重大な影響を与える可能性がある事項など地方公共団体の行政上の重要事項に関して、住民が直接投票することによって意見を表明し、行政運営に住民の意向を反映させる仕組みです。住民投票は、住民による地方政治への直接参加、直接参政の一手法であり、地方自治の基本である間接民主制を補完・活性化する意義を有しています。

(2) 住民投票制度の種類

現行の住民投票制度には、大きく分けて次の3つの枠組みがありますが、本書では、主に「③条例に基づく住民投票」の概要とその運用等について扱っています。

① 憲法に基づく住民投票

- ・地方自治特別法の制定に関する住民投票（憲法第95条）
- ・憲法改正に係る承認としての国民投票（憲法第96条第1項）
- ・最高裁判所の裁判官の審査として行う投票（憲法第79条第2項）

② 法律に基づく住民投票

- ・議会の解散請求に関する選挙人の投票（地方自治法第76条第3項）
- ・議員及び長の解職の請求に関する選挙人の投票（地方自治法第80条第3項、第81条第2項）
- ・合併協議会設置請求に関する住民投票（市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）第4条第14項、第5条第21項）

- ・特別区設置請求に関する住民投票（大都市地域における特別区の設置に関する法律第7条）

③ 条例に基づく住民投票

- ・地方公共団体が定める条例に基づいて行われる住民投票

＜参考＞ 大都市法に基づく住民投票

平成24年8月に制定された大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）（大都市法）は、道府県が大都市地域（政令指定都市と隣接自治体の人口が200万人以上の地域）に特別区を設置する際の諸手続きについて定めた法律で、市町村を廃止して特別区を設置する場合、関係市町村では本法に基づく住民投票を実施しなければならないことになっています。

平成27年5月に大阪市で行われた「大阪市における特別区の設置についての投票」は、大阪市を廃止して5つの特別区を設置する、いわゆる「大阪都構想」の実現の是非を問う住民投票で、本法に基づく全国初の住民投票として注目を集めました。開票の結果、反対票が賛成票を上回ったため、特別区の設置は否決されました。

（3）住民投票の法的拘束力

住民投票は、その結果の法的拘束力の有無によって、次の2つに大別できます。

① 拘束型住民投票

投票結果が、住民投票を実施した地方公共団体の長または議会に対して法的な拘束力を有する住民投票制度

3 発議への対応

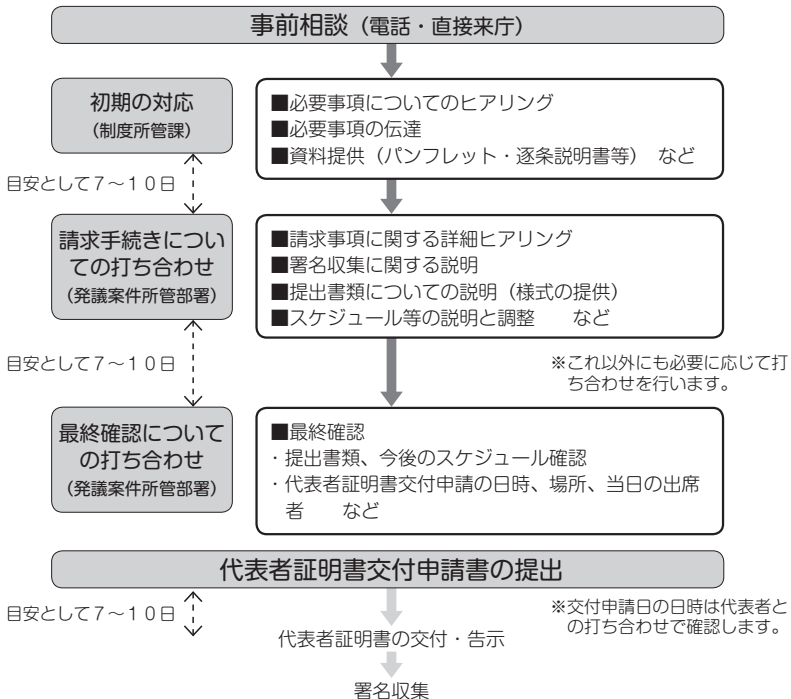
I 住民発議

【住民発議における事務執行についての基本的な考え方】

- ・住民発議があった場合の対応は、原則として発議案件所管部署が行います。
- ・制度所管課は、発議案件所管部署に対し条例に基づく制度運用に係る指導・助言を行うとともに必要に応じて庁内の連絡調整を行います。
- ・署名審査等の事務および住民投票の投開票に係る事務は、市長から市（および区）の選挙管理委員会に委任します。

1. 発議への対応

住民発議における事前相談から代表者証明書交付申請書提出までの流れの例



(1) 住民からの問い合わせへの対応（初期対応）

住民から来庁または電話等により「住民投票実施のための手続きを開始したい」という問い合わせがあった場合は、まず、制度所管課が次表の①～⑦の項目について住民にヒアリングを行うとともに、次頁に挙げる「問い合わせがあったときに伝える必要事項」を伝えます。

■ ヒアリング項目とねらい

	ヒアリング項目	ねらい
①住民投票の対象事項	どのような内容についての住民投票を考えていますか？（理由や背景などについて聞く）	<ul style="list-style-type: none"> ・発議案件所管部署の決定 ・対象事項適否の確認
②署名収集予定期間	（今後の大まかなスケジュールについて確認したいので）いつごろから署名収集を開始しようと考えていますか？	<ul style="list-style-type: none"> ・収集禁止期間の確認 ・署名審査人員確保の目安
③目標署名数	（署名審査に係る期間に関係してきますので、もし、お考えになっていれば）、署名収集の目標数などがありますか？	<ul style="list-style-type: none"> ・署名審査期間の想定 ・署名審査人員確保の目安
④来訪者氏名等連絡先	あなたのお名前、住所、連絡先を教えてくださいませんか？（あなたが請求代表者となる予定でしょうか？）	<ul style="list-style-type: none"> ・打ち合わせの連絡、文書等送付
⑤請求代表者氏名等	中心となって署名を集める方（請求代表者）が何人かいらっしゃる場合は、すべての方について教えてください。 <ul style="list-style-type: none"> ・住所・氏名・生年月日 ・市内在住期間（いつからお住まいですか？） 	<ul style="list-style-type: none"> ・請求資格の事前確認 ・個人情報の保護について申し添えること

<参考例>

◎住民投票実施請求書

第〇号様式

年 月 日

(あて先) 〇〇市長

住民投票実施請求書

〇〇市住民投票条例第〇条第〇項の規定により、住民投票の実施を請求します。

1 請求事項

_____ について賛成又は反対を問う住民投票

2 請求代表者

住 所	氏 名・印

3 請求の趣旨(1,000字以内で記載すること。)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

◎住民投票実施請求代表者証明書交付申請書

第〇号様式

年 月 日

(あて先) 〇〇市長

住民投票実施請求代表者証明書交付申請書

住民投票実施請求代表者証明書交付申請書

住 所	氏 名・印	生年月日

〇〇市住民投票条例第〇条第〇項の規定により、住民投票実施請求書を添えて、
_____について賛成又は反対を問う住民投票の住
民投票実施請求代表者証明書の交付を申請します。

CASE 1 新潟県巻町「巻町における原子力発電所の建設について」

巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例（平成7年7月19日巻町条例第23号）（失効）／巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例の一部を改正する条例（平成7年10月4日巻町条例第24号）（失効）

争点：東北電力が巻町に原子力発電所を建設することの是非

投票日：平成8年8月4日

発議：住民発議

投票率：88.3%

投票結果：建設反対

得票率：賛成38.8%、反対61.2%

結果への対応：建設計画中断、原発建設断念

【住民投票実施の経緯】

年 月	主なできごと
昭和57年	1月 東北電力が「原子炉設置許可申請書」を通産省（当時）に提出
平成 6年	10月 「巻原発・住民投票を实行する会」発足
	11月 反原発6団体による連合体「住民投票で巻原発をとめる連絡会」結成
	12月 「原発設置に関する町民投票に関する条例案（議員提案）」を否決
7年	1・2月 町民による自主管理住民投票の実施（15日間） ・原発推進派によるボイコット運動（町も体育館の投票所利用を拒否） ・投票率：45.4% ・投票総数：10,378票 （賛成：474票、反対：9,854票）

7年	4月	町議会議員選挙で住民投票実施派が多数を占めた が、公約を取り消す議員の出現により、原発推進派 が多数を占めることに
	6月	「原発設置に関する町民投票条例案（議員提案）」を 11対10で可決
	10月	条例改正の直接請求を議会が可決。「住民投票は町 長が議会の同意を得て実施するものとする」に変更。 町長が住民投票に否定的であったため、事実上、住 民投票は不可能になった
	11月	10,231人(必要法定署名数：7,612人)の署名により 町長をリコール
8年	1月	出直し町長選挙が行われ、住民投票実施派（反原発 派）候補が当選
	5月	推進・反対双方の代表者による「原発建設問題に関 する町民シンポジウム」開催
	8月	住民投票実施(8月4日) 投票率：88.3% 投票総数：20,503票 (賛成：7,904票、反対：12,478票)
11年	8月	原発建設予定地内の町有地を町民に売却

【特記事項】

- ・ 条例に基づいて行われた日本初の住民投票
- ・ 条例に基づく住民投票の前に、町民による自主管理住民投票が実
施された
- ・ 町民シンポジウム等を通じた町民への情報提供、情報共有が行わ
れた
- ・ 原発建設推進派の町長がリコールにより辞職し、出直し選挙で住
民投票を発議した団体の代表者が当選した