

住民投票制度に関する市の考え方

平成30年5月

市は、平成22年度から継続して住民投票制度に関する調査・研究を行うとともに、住民投票制度検討委員会、市民、学識経験者から住民投票制度に関する意見を聴取してきました。このたび、これまでの検討経過を踏まえ、「住民投票制度に関する市の考え方」をまとめました。

第1 取組の趣旨とこれまでの経緯

平成22年4月1日に施行した茅ヶ崎市自治基本条例第28条には「住民投票」についての規定があり、第1項において、市は、「別に条例を定めることにより住民投票を実施することができる」旨を規定しています。

茅ヶ崎市自治基本条例抜粋

第7章 住民投票

第28条 市は、別に条例を定めることにより、市政に係る重要事項について、直接に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る。

2 市長は、住民投票を実施するときは、住民投票の争点を明らかにするとともに、住民が当該争点について判断するのに必要な情報を提供しなければならない。

3 市は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

同条では、あらかじめ住民投票条例を制定しておく（以下「常設型」という。）のか、事案が発生する都度、住民投票条例を制定する（以下「個別設置型」という。）のかについては具体的に規定していません。

そこで、市は、自治基本条例の施行に伴い作成したアクション・プラン（平成22年度～平成24年度）に基づき、平成22年度に住民投票条例のタイプや全国自治体の取組状況など、住民投票制度に関する調査研究を行いました。

平成23年度には、住民投票制度に関する市民アンケート調査や市民意見交換会などを実施し、市民から意見収集を行いました。

平成25年度には、アクション・プラン（平成25年度～平成28年度）に基づき住民投票制度のタイプの方向性について整理を行い、あらかじめ住民投票の実施に必要な事項を定めておくことは、制度の柔軟性に欠ける部分はあるものの、住民の意思を直接確認する必要が生じたときに迅速な対応が

可能となる等のメリットがあることから、平成26年2月に「住民投票制度に関する基本的な考え方」を策定し、「常設型」の住民投票条例の制定を目指すこととしました。

平成26年7月には市民意見交換会を実施し、同年8月に公募の市民と学識経験者等で構成する附属機関「茅ヶ崎市住民投票制度検討委員会」（以下「住民投票制度検討委員会」という。）を設置し、検討を進めました。

市民意見交換会では、市民の間には様々な意見があり、常設型条例の制定については意見が分かれ、終始平行線で終わりました。

また、住民投票制度検討委員会においても、委員の意見集約に至らなかった事項が多数あり、答申では、「常設型条例は制度設計のあり様によっては、住民投票制度自体の性格が大きく異なるものになることから、様々な状況を勘案し、慎重に検討すべき」との指摘がされました。（詳細は、「第2 住民投票制度検討委員会による検討とその答申の内容」で記載しています。）

平成28年度に実施した自治基本条例の検証では、学識経験者から第28条（住民投票）の規定に対し、「本市の条例は常設型でも個別型でもどちらでも読める。昨今の住民投票条例を取り巻く状況を考慮すると、改めて、住民投票制度のあり方から再検討してはどうか。」という助言もありました。

市は、この答申と学識経験者からの意見を重く受け止め、住民投票制度に関しては、継続して調査・研究を行うこととし、アクション・プラン（平成29年度～平成32年度）に位置づけ、検討を進めてきました。

第2 住民投票制度検討委員会による検討とその答申の内容

1 住民投票制度検討委員会による検討

平成26年8月に、公募による市民や学識経験者等で構成される附属機関「茅ヶ崎市住民投票制度検討委員会」を設置し、常設型の住民投票制度における8つの重要事項（投票の具体的な対象事項、投票資格者、請求又は発議要件、成立要件等）について諮問しました。

住民投票制度検討委員会では、この諮問を受け8回の会議を開催し、平成27年3月30日に、住民投票制度に関する重要事項について答申を行いました。

2 住民投票制度検討委員会による答申（平成 27 年 3 月 30 日）

重要事項に関する答申の概要は以下のとおりです。

投票資格者	<ul style="list-style-type: none">・引き続き 3 か月以上茅ヶ崎市に住所を有する者・18 歳以上とすべき意見が大勢だったが公職選挙法の有権者とする意見もあった。・一定期間居住している外国人に投票権を認めるという意見と、有権者とする意見があった。
住民投票の請求 又は発議要件	<ul style="list-style-type: none">・住民による請求要件(署名数)は投票資格者総数の 1 / 5 から 1 / 10 までの間・議会及び市長による請求の制度化はしない
投票の成立要件	成立要件は設けないこととする

検討委員会による重要事項の議論については、委員の間でも意見が分かれ、意見を集約することが困難な項目（外国人の投票権、住民による請求の要件、再投票の制限）については、今後制度設計をする上で様々な角度から考察を深められるよう議論の結果について一本化は図られませんでした。

なお、議論の過程で、住民投票制度を実際に運用するにあたって、投票資格者に対して公正・公平な情報提供をすることが困難であることや、職員が投票運動をすることを認めるかどうかなどの新たな課題が見えてきました。

また、答申の冒頭には、「答申に当たって」として、「住民投票は、住民自治の充実を図るための有効な手段と言えますが、市政に関する課題が生じた場合に、安易に住民投票に賛否を委ねるのではなく、本来的には熟議を重ねて結論を導くことが大変重要であり、制度の行使は最終手段であるべきです。単に常設型の住民投票制度と言っても、その制度設計は千差万別であり、そのあり様によっては、住民投票制度自体の性格が大きく異なるものにもなることから、様々な状況を勘案し、慎重に検討されることを期待するものです。」との意見が付されました。

第 3 住民投票制度を巡る現状

1 国の動向

国は、平成 19 年に憲法第 96 条に基づく「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成 19 年法律第 51 号）を制定しています。これは、国民が憲法改正に関して最終的な意思決定をするための国民投票に関しての手続を定めた法律です。

この法律に関しては、最低投票率制度の是非を含め、多くの附帯意見が付けられており、平成 26 年の一部改正により一定の調整が図られた

ものの、依然として国民投票のあり方については、議論の必要性が高いとされています。現在、国では、改憲に向けた考えが示されており、国民投票のあり方については再び議論が交わされているところです。その議論の中では、国民投票で改憲案が否決されたイタリアなど諸外国の例を出し、国民投票の難しさが指摘されており、幅広い合意形成の必要性が強調されています。

また、平成22年には、厳しい財政状況の中で、住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大型の公共施設の建設などに限り首長や議会が結果に拘束される住民投票制度の法制化が検討されましたが、多方面から結果に法的拘束力を持たせることについて反対意見が寄せられたことなどにより、実現には至りませんでした。

2 全国自治体の動向

ア 常設型住民投票条例の制定状況

全国の概況としては、いわゆる自治基本条例は、平成13年にニセコ町でまちづくり条例が制定されて以降、368の自治体で制定されています。そのうち、316の自治体で住民投票に関する規定がありますが、個別設置型を明記しているのが、171自治体、常設型住民投票条例を制定しているのが、54自治体です。（平成29年12月1日現在当市調べ）

過去5年間に常設型住民投票条例を新規に制定した自治体は、市レベルでは8件で、全国的にも調査・研究の事例が少なくなっている状態です。常設型住民投票条例策定の動きはあっても、条例案が議会で否決される事例や、素案がまとまった後であっても議会提案に至らなかった事例が見受けられます。

イ 住民投票の実施状況

総務省自治行政局の調査（平成22年10月）によれば、昭和57年7月以降、自治体の条例に基づく住民投票を実施した例は401件（県1件・市町村400件）で、大半が市町村合併に関するものでした。

直近の平成28年4月1日から平成29年12月1日までの間で見ると、全国で22件の住民投票実施の請求がありました。請求の対象事案については公共施設整備に関するものが増加傾向にあります。そのうち、実際に住民投票を実施したものは4件（愛知県高浜市、石川県輪島市、茨城県神栖市、滋賀県野洲市）で、残りの18件は、規定内容の不備などの理由により条例案が議会で否決されています。

住民投票を実施した4件のうち、常設型住民投票条例に基づくものは3件で、いずれも投票率が条例で定める基準に満たなかったことか

ら不成立となっています。他の1件は、個別設置型で、事業見直しの賛成票が多数となりましたが、首長の判断で当該事業は継続実施されています。

これまでも、住民投票を実施した後に、一定の投票率に達せず、開票しても十分な民意をくみ取れないおそれがあるとして投票自体が不成立となる事例、投票結果に反する対応をしたために自治に混乱をきたした事例、自治体の中で意見が真二つに割れて、住民同士の良好な関係が損なわれてしまった事例などがありました。

3 神奈川県内の動向

県内では、川崎市、逗子市、大和市、厚木市の4市で常設型住民投票条例を制定しており、平成24年度に制定された厚木市を最後に、新たな条例を制定した市はありません。

横須賀市においては、平成24年の市議会において、自治基本条例案、常設型住民投票条例案共に否決されています。

現在、県内自治体において、常設型住民投票条例に関する動きはありません。

4 茅ヶ崎市の動向

本市では、本庁舎整備に関する住民投票について、平成24年10月11日に住民から条例制定請求代表者証明書の交付申請があり、法定署名数を超える14,213人の署名を添えて市長に対し条例制定の直接請求が行われました。

請求書に添付された条例案については、投票の対象事項が選択肢として妥当ではないこと、投票の方法、投票の効力、期日前投票等の実施の有無など住民投票を執行する上で重要な事項が定められていないこと、成立要件の規定が定められていないこと等の附帯意見が付けられ議会に提案されましたが、平成25年2月19日の臨時会での採決により否決されています。

第4 住民投票制度の方向性について

住民投票は、市長と議会の二元代表制を基本に、これを補完し、特定の事案について直接住民が賛否の意思を表明する重要な制度です。

当初、市は、住民の意見を市政に反映させるための手法の一つとして、常設型住民投票条例の制定を目指すこととしていました。

しかし、住民投票制度検討委員会による検討や市民意見聴取の結果から、本市にふさわしい常設型住民投票条例のあり方について、投票資格者の範囲や住民による請求の要件など、条例を構成する主要な項目で意見を集約することが困難でした。

市は、この事実を重く受け止め、その後も住民投票制度について様々な角度から調査・検討を続けてきました。

1 課題の整理

常設型住民投票条例の制定については、住民投票の対象となる事案、投票資格者の範囲（年齢、居住地、国籍など）、請求に必要な署名数、投票の成立要件（投票率によっては開票しない）など、多くの論点があり、各自治体で状況が異なることから、議会における条例案の審議においても合意形成を図ることが困難になっていること、住民投票の実施状況については、住民投票の実施は地域の課題解決の手段として必ずしも最善策とは言えず、実施した後に住民自治に様々な影響を及ぼす危険も含んでいることが複数の学識経験者から指摘されるなど、全国的に様々な問題提起がされています。

また、直接請求による住民投票の事例は、公共施設整備の是非を問うものがほとんどであり、常設型住民投票条例に基づく住民投票が実施される事例は少ないこと、住民投票が実施された場合であっても、投票率が成立要件を満たさず不成立となる事例が多いことなど、住民投票制度に関する調査・研究の事例が少なくなってきています。

本来、市政に関する課題が生じた場合は、時間をかけてでも市民にしっかりと説明し、熟議を重ねて結論を導くことが重要となります。

住民投票制度検討委員会の答申においても、住民投票制度の行使は熟議を経た後の最終手段として用いられるべきである旨の指摘があるのは前述のとおりです。

2 市及び市議会の基本姿勢

市は、自治基本条例の趣旨にのっとり、市政に関する課題が生じた場合であっても、その賛否を安易に住民投票に委ねるのではなく、市民の合意形成が得られるよう、説明責任、情報共有及び市民参加の3つの取組を基本原則としています。

市政についての説明責任を果たすための取組としては、この条例の第13条（説明責任）に基づき、市政に関する情報は、市政に対する市民の理解が得られ、信頼性の向上につながるよう、適切な時点をとらえ、また、適切な方法で説明を行うとともに、市民からの要求の有無に関わらず、積極的に説明するよう努めています。

市政に関する情報共有を図る取組としては、国に先駆け昭和61年に茅ヶ崎市情報公開条例を制定し、積極的な情報公開を行うとともに、第14条（情報共有）に基づき、従来から事務事業の実施の趣旨・目的に応じて、ホームページや広報紙による周知、窓口での説明など、様々な方法で情報提供を行い、それに関する職員の意識啓発も積極的に行っています。

市民の市政への参加を推進するための取組としては、第16条（市民参加）及び平成26年4月に施行された茅ヶ崎市市民参加条例で、パブリックコメント手続や説明会、意見交換会等、市民意見を聴取するための多様な方法により参加しやすい環境の整備に努めており、これらについては原則的に市長及び市議会議員選挙の有権者か否かにかかわらず、自治基本条例に規定された（在勤・在学者を含む）市民に広く門戸が広がられています。

市議会においても、茅ヶ崎市議会基本条例において、市民との意見交換を行うこと等の市民参加（第7条）、広報広聴の充実（第21条）が位置付けられており、市民の意見を議会活動に反映することができるように、また、市政及び議会活動について市民の関心を高めるために取り組んでいます。

このように、市及び市議会は、茅ヶ崎市自治基本条例や茅ヶ崎市議会基本条例に基づき、市政における課題が生じた場合においても、市政運営の基本原則を通じて、市民と市（議会）が相互に連携し、又は協力し合いながら自治の推進を図っているところです。

また、その一方で、市政に対し直接住民の意思を反映する方法としては、地方自治法第74条で条例の制定・改廃について直接請求の権利を住民に保証しており、住民投票に付すべき事案が生じたときに条例を制定することにより住民投票を実施すること（個別設置型）は可能で、全国的には毎年数件程度実施されています。

3 方向性について

住民投票制度を取り巻く状況、本市におけるこれまでの検討、市民の合意形成を図るための市の取組姿勢、地方自治で規定されている市民の権利などを鑑みると、現段階において住民投票制度を「常設型」とすべきか、「個別設置型」とすべきかの結論を出すことは困難と考えます。

したがって、本市における住民投票制度に関する調査・研究については、この「住民投票制度に関する市の考え方」をもって、一時中断とすることとします。

しかしながら、社会情勢や市民意識等の変化により、住民投票制度を取り巻く状況が変化することも考えられます。今後につきましては、自治基本条例の検証の時期を捉え、様々な状況を勘案しつつ、検討再開について柔軟に対応していくこととします。

住民投票制度に関する取組の経過（概要）

平成22年

- 4月 「茅ヶ崎市自治基本条例」を施行
- 5月 「自治基本条例施行に伴うアクション・プラン（平成22年度～平成24年度）に基づき、住民投票制度の検討に着手

平成23年

- 4月 「住民投票制度の調査・研究」を作成
- 7月 市政アンケートを実施（～8月：20歳以上市民無作為抽出1,831人）
高校生アンケートを実施（～9月：市内5校524人）
- 9月 大学生アンケートを実施（文教大学1年生～4年生343人）
高校生による意見交換会を実施（県立鶴嶺高校の生徒10人）
- 10月 市政モニターアンケート（市政モニター48人）
大学生による意見交換会を実施（文教大学の学生20人）
- 12月 市民意見交換会を実施（2回実施、述べ33人）

平成25年

- 6月 市民討議会を実施（20歳以上の無作為抽出800人のうち参加の承諾のあった30人）

平成26年

- 2月 「住民投票制度に関する基本的な考え方」を策定
- 7月 意見交換会を実施、（2回実施、述べ39人）
- 8月 「住民投票制度検討委員会」を設置（住民投票制度に関する重要事項について諮問）
「住民投票制度に関する基本的な考え方」に関する陳情
- 10月 「常設型住民投票条例に反対する市民の会」結成大会開催

平成27年度

- 3月 「住民投票制度検討委員会」から答申の提出

平成28年度

全国の住民投票条例の制定状況及び住民投票の実施状況の調査・研究
自治基本条例における有識者意見

平成29年度

全国の住民投票条例の制定状況及び住民投票の実施状況の調査・研究
住民投票制度のあり方の検討