

修正可決分

別冊

常設型住民投票制度 検討結果報告書

令和元年12月26日

長崎市常設型住民投票制度検討審議会

目 次

1	長崎市常設型住民投票制度検討審議会の概要	P 1～2
(1)	審議会設置に至った長崎市の考え	P 1
(2)	名称	P 1
(3)	担当事務	P 1
(4)	委員の人数及び任期	P 1
(5)	委員名簿	P 2
2	審議会の審議経過等	P 3
3	検討項目の設定	P 4
4	住民投票制度の検討において重視したこと	P 4
5	審議会からの提言	P 4
6	審議会における検討項目ごとの議論の結果（まとめ）	P 5～20
(1)	住民投票の対象事項	P 6～7
(2)	投票資格者	P 8～10
(3)	発議に関する事項	P 11～14
(4)	投票の形式	P 15～16
(5)	成立要件	P 17～18
(6)	再請求・再投票	P 19
(7)	投票運動	P 20
7	参考資料	P 21～40
(1)	各市一覧比較表（省略）	P 21～32
(2)	常設型住民投票条例に基づく住民投票の適用事例	P 33
(3)	地方自治法の直接請求に基づく住民投票の適用事例	P 34
(4)	各自治体の署名割合と必要署名数	P 35～36
(5)	地方自治法の規定に基づく長崎市における条例の直接請求の状況について	P 37
(6)	選挙の実施に要する経費	P 38
(7)	常設型住民投票制度検討に係る議会内で出された意見について	P 39～40

1 長崎市常設型住民投票制度検討審議会の概要

(1) 審議会設置に至った長崎市の考え

日本の地方自治制度は、議会と長の二元代表制による間接民主主義（代表民主制）が採用されているが、この二元代表制による間接民主主義を補強し、住民自治の徹底を期すものとして、直接請求権の行使が認められており、その中の一つとして地方自治法に基づく「条例制定改廃の直接請求（個別型の住民投票制度）」が制度化されている。

長崎市においても、この制度により、平成28年5月から平成30年11月にかけて、5回の住民投票条例制定の直接請求がなされた経過があり、短期間に複数の直接請求があったこと、この請求に当たって多くの署名がなされたこと、多くの市民が市政に直接訴えたいという行動をとられたことは、長崎市として重く受け止めている。

このような状況の中、長崎市において、一定数の署名が集まれば直接的に署名が住民投票につながるという点で市民にとって分かりやすい常設型住民投票制度を構築することは、市政に係る重要事項に関して市民の意思を確認し市政への確に反映させる機会を得るとともに、市民の市政への参画の機会を拡充させることにつながるものである。

以上を総合的に勘案し、市政運営上の重要事項に関する長崎市における常設型住民投票制度を設けようとするものであり、また、その制度設計に当たっては、専門家や市民からの意見を聴くため、長崎市常設型住民投票制度検討審議会を設置した。

(2) 名称

長崎市常設型住民投票制度検討審議会（事務局：総務部総務課）

(3) 担当事務

本市の常設型住民投票制度に係る重要事項の調査審議に関すること。

(4) 委員の人数及び任期

ア 人数 8名

イ 任期 令和元年8月30日から12月31日まで

(5) 委員名簿

役 職	氏 名	団体名等
会 長	西村 宣彦	長崎大学経済学部総合経済学科 教授
副会長	岡田 雄一郎	長崎県弁護士会 弁護士
委 員	黒田 雄彦	NPO法人長崎の風 代表
委 員	立花 茂生	長崎県立大学地域創造学部公共政策学科 准教授
委 員	納富 重信	長崎市社会福祉協議会 常務理事
委 員	濱添 なおみ	長崎市PTA連合会 会長
委 員	松尾 英昭	土井首地区コミュニティ協議会 会長
委 員	吉田 法史	長崎青年協会 会長

2 審議会の審議経過等

期日	区分	主な内容
令和元年 8月30日	第1回	<p>○住民投票制度の概要について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法律に規定された住民投票制度や長崎市における5回の住民投票条例制定の直接請求等について確認した。 <p>○審議会における検討項目について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 制度を設ける目的や他都市調査の結果を踏まえ、審議会において検討する項目についての決定を行った。
令和元年 9月10日	第2回	<p>○住民投票制度に係る審議</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 第1回審議会において決定した7つの項目について検討を行い、方向性を審議した。 ・ 委員より、制度の検討に当たり議会の意見も聞きたいといった意見があった。
令和元年 11月19日	第3回	<p>○常設型住民投票制度に係るワークショップについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民投票制度はどのようなものであるべきか考えるため、ワークショップ形式により、過去の長崎市における条例の直接請求の事例検討を行い、住民投票制度の検討で重視すべきことを確認し、委員全員で共有した。 <p>○議会から提出された意見が報告された。</p>
令和元年 11月25日	第4回	<p>○住民投票制度の具体的検討について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 第2回審議会において意見が分かれるなどした次の項目について検討を行った。 <ol style="list-style-type: none"> ① 投票資格者の「国籍要件」 ② 発議に関する事項の「署名数」 ③ 投票の形式の「同日実施の可否」と「投票期日」 ④ 成立要件
令和元年 12月19日	第5回	<p>○常設型住民投票制度検討報告書（案）について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 報告書について検討を行った。

【参考】議会からの意見提出について

日程	主な内容
令和元年 10月29日	<p>○議会からの意見提出について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 第2回審議会において、委員より議会の意見を聞きたいとの意見があったことを踏まえ、議会より「常設型住民投票制度に係る議会内で出された意見について」が提出された。 <p>議会から提出された意見については、参考資料(7)のとおり。</p>

3 検討項目の設定

制度の検討に当たっては、他都市の常設型住民投票条例において、それぞれの都市が条例を制定した際に、どのような点について検討し、制度を策定していったかについて確認した。

その上で、次のとおり検討項目を設定した。

- (1) 住民投票の対象事項
- (2) 投票資格者
- (3) 発議に関する事項
- (4) 投票の形式
- (5) 成立要件
- (6) 再請求・再投票
- (7) 投票運動

4 住民投票制度の検討において重視したこと

第3回審議会において、本市における常設型住民投票制度とは、どのようなものであるべきかを過去の長崎市における条例の直接請求の事例検討を通じて確認し、次のとおり共有した。

- ・ より多くの人に関心を持って投票に参加できること
- ・ 住民全体が納得して決定したものと感じられること
- ・ 投票の意味を自分たちが理解し、また、理解してもらえるような住民の議論の呼び水になるようなもので、適切な時期に行われること
- ・ 決めたことに自分たちがプライドを持てること
- ・ 市民の意見を聞く場になるような参画の機会を増やすこと

5 審議会からの提言

本審議会では、近年長崎市で生じた複数回の住民投票条例制定の直接請求とその棄却を検討した結果、行政・議会と市民間の情報共有に問題があると考えた。したがって、本審議会は常設型住民投票制度の制定と合わせて、市民が市政に参画し共にまちづくりに取り組んでいけるよう、市長をはじめとした行政が、市民の市政参画を意識して、適切かつ適確な時期に情報提供、広報やアンケート調査等による市民への意見聴取を行い、市政に反映するよう努められることを提言する。

6 審議会における検討項目ごとの議論の結果（まとめ）

検討項目	結果
(1) 住民投票の対象事項	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「市政に関する重要事項」に対象を限定したうえで、「除外事項」を定める。 ▶ 「市政に関する重要事項」の要件は、次のとおり広く認める。 <ul style="list-style-type: none"> ① 現在又は将来の市民の福祉に関する重要な事案 ② 市民に直接その賛成又は反対を問う必要があると認めるもの ▶ 「除外項目」は、次のとおりとする（市長の判断による不適事項は定めない。）。 <ul style="list-style-type: none"> ① 自治体の機関の権限に属しない事項 ② 法令の規定に基づき住民投票ができる事項 ③ 特定の住民又は地域のみに関する事項 ④ 自治体内部の事務処理（組織、人事又は財務の事務）に関する事項 ⑤ 金銭の増減（徴収）に関する事項
(2) 投票資格者	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「年齢要件」は、公職選挙法に準じて18歳以上とする。 ▶ 「住所要件」は、公職選挙法に準じて3か月以上とする。 ▶ 「国籍要件」として、外国人住民の投票を認める。 ▶ 投票を認める外国人住民の範囲は、「特別永住者」と「中長期在留者」とする。ただし、中長期在留者に居住年数の下限を定めるかは、意見が分かれた。
(3) 発議に関する事項	<p>（住民発議に要する署名数）</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 住民発議に要する署名数の割合は、有権者の1/6以上が大半を占める。ただし、1/6～1/10までの間とする意見もあった。（議会による発議） ▶ 設けない。（長の発議） ▶ 設けない。
(4) 投票の形式	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「選択肢の規定方法」は、二択とする（例外は設けない）。 ▶ 「投票期日」は、90日を超えない範囲とする。ただし、選挙と日程が重複し、事務の執行が困難である等やむを得ない事情がある場合は、120日を超えない範囲とする。 ▶ 「同日実施の可否」は、原則や例外を設けず、個別に判断する。
(5) 成立要件	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「投票率による成立要件」は、設定しない。
(6) 再請求・再投票	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「再請求・再投票の制限」は、設定する。 ▶ 「制限する期間」は、2年とする。
(7) 投票運動	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 「投票運動の制限」は、設定する。 ▶ 「制限する事項」として、買収は設定する。

(1) 住民投票の対象事項

- 【主な論点】 ▶(7) 住民投票の対象とする事項の規定方法
▶(イ) 住民投票の対象から除外する事項
▶(ウ) 市政運営等の重要事項の要件
▶(エ) 対象事項の該当性の判断

ア 他の自治体の状況等

- ▶(7) 住民投票の対象とする事項の規定方法
多くの自治体が、「市政運営等の重要事項（又は同様の文言）」と定めた上で、一定の要件に該当する事項は投票の対象としないとする規定の方法を採用している（調査対象42市のうち41市）。
- ▶(イ) 住民投票の対象から除外する事項
- a 自治体の機関の権限に属しない事項（調査対象42市のうち34市）
 - b 法令の規定に基づき住民投票ができる事項（調査対象42市のうち41市）
 - c 特定の住民又は地域のみに関する事項（調査対象42市のうち35市）
 - d 自治体内部の事務処理（組織、人事又は財務の事務）に関する事項（調査対象42市のうち37市）
 - e 金銭の増減（徴収）に関する事項（地方税、分担金、使用料、手数料その他の金銭の徴収に関する事項）（調査対象42市のうち15市）
 - f 不適事項（調査対象42市のうち36市）
- ▶(ウ) 市政運営等の重要事項の要件
- a 現在又は将来の市民の福祉（市、住民全体の利害関係）に関する重要な事案（42市のうち42市）
 - b 市民に直接その賛成又は反対を問う必要があると認めるもの（42市のうち39市）
 - c 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（42市のうち11市）
 - d 事項についての議論が熟し、議論としての最終段階であること（42市のうち1市）。
 - e 意思決定が行われた事項にあつては、改めて住民に直接その意思を確認することが必要とされる特別な事情が認められるもの（42市のうち2市）
- ▶(エ) 対象事項の該当性の判断
対象事項の該当性については、市長が最終的に判断することとなるが、この判断に際し市長以外の関与を定めている方法として、附属機関としての審議会が判断する仕組みや議会の一定の関与を定めている自治体もある。

イ 審議会での主な意見

- ・ 制度を創設するに至った経緯等を踏まえると、対象事項は出来るだけ広く捉えることができるようにすべきであり、議会が関与する仕組みも不要ではないか。
- ・ 対象事項から除外する事項も極力少なくすべきであり、現時点で想定されない事由を除外する不適事項は不要である。
- ・ 広島市の裁判では、対象事項に係る判断について市長の裁量を広く認められているが、制度として裁量の余地が少なくなるような制度設計も可能である。そのなかで、市長の裁量権を広くする必要性もないと思われるし、シンプルな方が分かり易い。

ウ 審議会での議論の結果

- ▶ 「市政に関する重要事項」に対象を限定したうえで、「除外事項」を定める。
- ▶ 「市政に関する重要事項」の要件は、次のとおり広く認める。
 - ① 現在又は将来の市民の福祉に関する重要な事案
 - ② 市民に直接その賛成又は反対を問う必要があると認めるもの
- ▶ 「除外項目」は、次のとおりとする（市長の判断による不適事項は定めない。）。
 - ① 自治体の機関の権限に属しない事項
 - ② 法令の規定に基づき住民投票ができる事項
 - ③ 特定の住民又は地域のみに関する事項
 - ④ 自治体内部の事務処理（組織、人事又は財務の事務）に関する事項
 - ⑤ 金銭の増減（徴収）に関する事項

(2) 投票資格者

- 【主な論点】 ▶(7) 年齢要件
▶(イ) 住所要件
▶(ウ) 国籍要件

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 年齢要件

調査対象42市のうち、大和市と小諸市が16歳以上であり、その他40自治体は18歳以上としている。

▶(イ) 住所要件

調査対象42市の全ての自治体で「市内に住所を有する者」という住所要件を定めている。この「市内に住所を有する者」を判断するに当たっては「住民基本台帳」への登載の有無を基準としている。

また、期間についても定めがあり、「引き続き3月以上その自治体に住所を有する者」（引き続き3か月以上住所基本台帳に記録があるもの）という要件を設けている。

▶(ウ) 国籍要件

調査対象42市のうち、外国人の投票権を認めている自治体が20市、認めていない自治体が22市と分かれている。

外国人に投票権を認めている基本的な考え方には、同じ地域で生活する者として、外国人にもその門戸を広げ、積極的に地方自治に参加してもらうということがある。

一方、外国人に投票権を認めていない自治体は、投票資格者を公職選挙法における選挙や地方自治法における直接請求ができる有権者に準じている。

また、投票権を認める外国人の範囲に関して、次のような外国人に投票権を認めている。

- a 特別永住者（該当20市のうち20市）
- b 永住者（該当20市のうち20市）
- c 「出入国管理及び難民認定法」の在留資格をもって在留する者であって引き続き3年を超えて日本に住所を有するもの（該当20市のうち6市）
- d 「出入国管理及び難民認定法」の在留資格をもって在留する者であって、かつ、市に住民票が作成された日から引き続き1年を超えて市の住民基本台帳に記録されているもの（奥州市）
- e 「出入国管理及び難民認定法」第19条の3の中長期在留者（逗子市）
- f 市内に住所を有する満18歳以上の者（豊中市）

[参考] 長崎市の在留資格別人口 (R1. 7. 31現在)

在留資格	人口
① 留学	1, 177人
② 永住者	778人
③ 技術・人文知識・国際業務	331人
④ 家族滞在	249人
⑤ 技能実習2号口	247人
⑥ 日本人の配偶者等	167人
⑦ 特別永住者	153人
⑧ 技能実習1号口	136人
⑨ 特定活動	92人
⑩ 定住者	65人
⑪ 永住者の配偶者等	21人
その他	320人
合計	3, 736人

イ 議会の意見

- ▶ 年齢は18歳以上の市民で公職選挙法に準じてはどうか。
- ▶ 外国人については永住者に限定してはどうか。

ウ 審議会での主な意見

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 年齢要件については、公職選挙法に準じることで良い。
- ・ 住所要件についても、地域の意思形成に関わるという点、投票のための住所移動を防止するという点から公職選挙法に準じることが良い。
- ・ 外国人住民を住民投票の対象とすることも、対象外とすることも違法ではないが、地元の意思形成に参加していただくということを踏まえると、外国人住民も対象にすべきではないか。対象とする範囲は、日本人と同様ということで、3か月以上の居住があればよいのでは。
- ・ 外国人住民を対象とすることに反対ではないが、3か月という期間で長崎市政のことがどれだけわかるかという点に疑問があるので、対象とする範囲は限定をすべきではないか。
- ・ 長崎市は国際都市を謳っているので、外国人住民は対象とすべきであり、他都市に後れをとってはならない。
- ・ 外国人住民を対象とするかという点については、論点として大きいところであるので、議会の意見も参考としたい。

(イ) 第4回審議会での意見

- ・ 法的拘束力がない制度であることを考慮すると、特別永住者と全ての中長期在留者を認めてよいのではないか。
- ・ 全ての中長期在留者を認めると、外国籍の方が転居してきて投票行動を起こすという可能性も考えられるので、中長期在留者は限定（永住者、定住者等の出入国管理及び難民認定法別表第2の範囲）することがよいのではないか。
- ・ 全ての中長期在留者で、日本に3年の居住ということがよいのではないか。居住制限の年数を加える理由としては、短期留学生などは言葉が分からず、1～2年で帰る前提なので、市政に興味を示さないのではないかということが考えられる。
- ・ 日本人とのバランスを考えると、日本人も転勤などがあり、一定の期間を要件として求めるのはいかななものか。

エ 審議会での議論の結果

- ▶ 「年齢要件」は、公職選挙法に準じて18歳以上とする。
- ▶ 「住所要件」は、公職選挙法に準じて3か月以上とする。
- ▶ 「国籍要件」として、外国人住民の投票を認める。
- ▶ 投票を認める外国人住民の範囲は、「特別永住者」と「中長期在留者」とする。
ただし、中長期在留者に居住年数の下限を定めるかは、意見が分かれた。

[参考] 外国人住民の区分

法律	住民区分	別表区分	在留資格別 (R1.7末現在人数 3,736人)
出入国管理及び難民認定法	中長期在留者	別表第1	留学(1,177人) 技術・人文知識・国際業務(331人) 家族滞在(249人) 技能実習2号口(247人) 技能実習1号口(136人) 特定活動(92人) 技能、教授、企業内転勤など(320人)
		別表第2	永住者(778人) 日本人の配偶者等(167人) 永住者の配偶者等(21人) 定住者(65人)
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	特別永住者	—	特別永住者(153人)

(3) 発議に関する事項

- 【主な論点】 ▶(7) 住民発議に要する署名数
▶(4) 議会による発議
▶(5) 長の発議

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 住民発議に要する署名数

住民が住民投票実施の請求をする場合には、一定数以上の署名を集める必要があるが、その割合は様々となっている。

a 3分の1以上とした理由

地方自治法における議会の解散請求や議会の議員・長の解職請求に準じて「3分の1以上」と設定（調査対象42市のうち9市）

署名が集まれば議会や長の判断とは関係なく住民投票が実施されることや、住民投票は自治体の将来を左右する重大な事項を対象として実施されることなどを重視した考え方などによるもの

b 4分の1以上とした理由

議会の議決を要件としない住民投票の実施に当たっては、より高い慎重性の確保が必要と考えられるため、最もハードルの高い地方自治法における議会の解散や議会の議員・長の解職請求の要件を踏まえ、これに次ぐ厳格性を担保するという考え方などによるもの（調査対象42市のうち7市）

c 5分の1以上とした理由

地方自治法における議会の解散請求や議会の議員・長の解職請求に必要な要件より基準を緩和しつつ、実際の対象人数から見て制度の乱用に繋がらないとの考え方などによるもの（調査対象42市のうち7市：鴻巣市など）

d 6分の1以上とした理由

重要課題の判断を求める住民投票実施請求を規定した法律に市町村合併特例法があり、当該法律における合併協議会の設置請求に必要な要件を基準とした考え方などによるもの（調査対象42市のうち16市）

e 10分の1以上とした理由

他の自治体の事例や当該自治体における過去の直接請求等の署名の実績などを参考として、実際に署名収集が可能な数や発議の乱発防止の点などを具体的に検討したことによるもの（調査対象42市のうち3市：川崎市、広島市、野田市）

f 50分の1以上の署名と議会の議決

一定数以上の署名が集まれば、議会や長の判断とは関係なく住民投票が実施されるもの以外として、有権者の50分の1以上の署名により住民投票の実施を請求し、議会へ付議するという、条例の制定又は改廃の直接請求に準ずる手続を併せて定めている自治体がある（上記a及びbのうち5市：上越市、小諸市、野洲市、名張市、嘉麻市）。

▶(イ) 議会による発議

議会による発議を認めている自治体が33、認めていない自治体が9となっている。

a 定数の12分の1以上の賛成 ⇒ 出席議員の過半数議決

地方自治法第112条における議会の議員による議案の提案及び議会の議決の規定に準じている(調査対象42市のうち28市)。

b 定数の3分の1or6分の1以上の賛成 ⇒ 出席議員の過半数議決

住民投票の重要性と住民による投票実施の請求のハードルなどを考慮し、議員による議会への提案要件を設定している(調査対象42市のうち5市: 輪島市1/6、臼杵市1/3、杵築市1/3、鴻巣市1/3、芦別市1/3)。

c 出席議員の3分の2以上の特別多数議決

議員による議会への提案要件を厳しく設定するほか、議決要件も地方自治法における特別多数議決に準じた取扱をしている(輪島市のみ)。

d 定めていない

議員は、地方自治法上、条例案を提案する権限が付与されており、議会は、当該議員の発議に基づき、出席議員の過半数の賛成で住民投票条例を制定することができることから、議会による請求権を定めていない(調査対象42市のうち9市)。

▶(ウ) 長の発議

市長が自らの判断により住民投票を実施できることとしている自治体が34、認めていない自治体が8となっている。

また、市長が住民投票の実施を判断したときは、議会による一定の関与(議決、協議、審査会など)を経なければならないということを定めた自治体もある。

※34市のうち、議決1市(鴻巣市)、協議2市(川崎市・四国中央市)、同意1市(臼杵市)、審査会1市(逗子市)

イ 議会の意見

(発議者)

▶ 市長並びに議会は除外してはどうか。

(必要署名数)

▶ 住民投票の対象事項は市政に関する重要事項となるが、市政上の重要事項の判断基準は個人それぞれ違うことから重要事項の確認の意味でも議員・長のリコール、議会解散程度の基準が必要である。また、地方自治法に基づく個別型住民投票条例も選択できることから、一定のハードルが必要であるなどの理由から、次のような意見が出された。

・ 3分の1以上から6分の1までの間としてはどうか。

・ 5分の1以上または6分の1以上としてはどうか。

・ 6分の1以上

一方で、10分の1以上くらいとしてはどうかとの意見も出された。

ウ 審議会での主な意見

(住民発議に要する署名数)

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 人口規模が大きい自治体ほど、署名数の割合を抑える傾向がみられる。
- ・ 近年の地方自治法に基づく条例制定の直接請求における署名実績は1/10に達していない。広く市民の声を聴きたいということを考えると、1/10以上が適当ではないか。あとは投票率による成立要件も大きく関係してくるところである。
- ・ 地方自治法に基づく条例制定の直接請求が否決されたのは、市・議会が意見を聞いておかなければいけないと考えるインパクトのある署名数だと判断しなかったためであるともいえるので、インパクトのある割合を設定することが必要だと考える。同規模の都市をみると、その割合は1/6程度が適当ではないか。
- ・ 住民投票を1回すると約1億円かかるという反面、住民の関心を高めるためには門戸を広くした方がいいということもある。
- ・ 署名を集めるのも大変な労力がかかるので、1/3という割合は長崎市の人口規模からして実現不可能な割合と考えられる。
- ・ 署名数の割合については、論点として大きいところであるので、議会の意見も参考としたい。

(4) 第4回審議会での意見

※必要署名数については、成立要件と合わせて検討が行われた。

- ・ 知り合いから頼まれて署名することもあることを考えると、1/10以上では低いと感じる。署名する側も労力が必要で、中心部だけではなく中心部以外の地区にも届く必要がある。皆さんが納得して自主的にという意味でも1/6以上が妥当ではないか。
- ・ 成立要件は、今回の条例制定の経緯やボイコット運動が起こりかねないことなどを踏まえると設定すべきでない。一方、必要署名数のハードルはある程度高く設定して乱発は避けるということで、1/6以上が妥当ではないか。
- ・ 住民投票した場合に、民意といえる投票数が期待できることが必要であり、あまりにも投票数が低すぎると、費用だけかかってしまって投票した結果にプライドを持ってない。民意というだけの投票数に至り得る署名数として、1/6以上が適当ではないか。
- ・ 第2回審議会では個別型住民投票の署名数を考慮しつつ、新しい制度ができることで市民の意識が少しずつ変わって行くことを期待して1/10以上と考えていたが、現実的に1/6以上が妥当と考える。
- ・ 1/6の署名を集めたとすると、5万9000を超える相当数の署名となるため、成立要件は必要ない。

- ・ 住民全体で自ら決めたということを考えると、結果は開票すべきではないか。

(議会による発議)

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 議会は自ら条例を発議することができ、そして自ら議決することができる。

(長の発議)

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 長の発議を認める場合の弊害として、過去に長と議会が対立したときに長が民意を盾にしたツールとした例がある。長が選挙により選ばれたということを尊重するのであれば認めるということも考えられるが、長にのみ発議権を認めると、場合によっては長が議会より優位になるという可能性もある。

(その他の意見)

(7) 第4回審議会での意見

- ・ 直近の参議院選挙の投票率を勘案すると、5万5千(1/7程度)~7万(1/5程度)の署名数を集められればよいのではないかと。投票率に連動させるという訳ではないが、(直近選挙の)投票者数(約15万人)の1/3程度なら政治的関心も高いといえるのではないかと思う。
- ・ 投票に約1億円かかることも考えると、民意を示してもらう必要もある。
- ・ 過去の個別型住民投票の署名数実績等から考慮して、1/6~1/10の割合も意見として残してはどうか。

エ 審議会での議論の結果

(住民発議に要する署名数)

- ▶ 住民発議に要する署名数の割合は、有権者の1/6以上が大半を占める。ただし、1/6~1/10までの間とする意見もあった。

(議会による発議)

- ▶ 設けない。

(長の発議)

- ▶ 設けない。

(4) 投票の形式

- 【主な論点】 ▶(7) 選択肢の規定方法
▶(イ) 投票期日
▶(ウ) 選挙との同日実施

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 選択肢の規定方法

投票結果に様々な解釈を極力生じさせないよう二者択一方式で賛否を問う方法としている自治体が30市、岸和田市や大和市などの12自治体では、市長が認める場合に、これ以外の選択肢の設定も可能としている。

▶(イ) 投票期日

「住民投票の実施が決定した日（又は決定の日から30日を経過した日）から『90日』を超えない範囲（引き続き3か月以上住所を有すると定めていることとの整合を図り、一時的に有資格者になることを目的とする転入を防ぐため。調査対象42市のうち34市）や地方自治法第261条に規定された地方自治特別法の制定に係る住民投票の期日に準じて「31日以後60日以内」としている自治体（坂戸市、芦別市）もある。

▶(ウ) 選挙との同日実施

住民投票の投票日に国や地方の選挙が行われることとなったときは、投票日の変更や選挙と異なる日としなければならない旨を定めている自治体（調査対象42市のうち4市：上越市、防府市、山陽小野田市、宮古市）、投票日の変更や選挙と異なる日にできる旨を定めている自治体（調査対象42市のうち28市）がある。

一方、選挙の期日と同じ日に住民投票を実施することを原則としている自治体（川崎市、銚子市及び野田市）もある。

イ 審議会での主な意見

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 沖縄県の住民投票では、特殊な経過があつて複数の選択肢（賛成、反対、どちらでもない）となっているもので、二択で住民の意思を問うというところまで議論が熟していないものを住民投票するということは適していない。
- ・ 投票期日の設定は、実務上必要な準備期間を考慮する必要があるため、事務局や選挙管理委員会より説明を受けて判断することが良いと思う。
- ・ 選挙との同日実施については、外国人住民の投票所入場の関係などの支障を確認する必要がある。
- ・ 選挙との同日実施であれば投票率の向上が期待できるが、選挙の公正性の確保とのバランスを考える必要がある。
- ・ 選挙との公正性の問題については、選挙管理委員会への確認も必要である。

(イ) 第4回審議会での意見

- ・ 投票期日を90日を超えた日に設定すると、住民投票のために住民票を移すことで、投票権を得ることが可能となってしまう。
- ・ 衆議院選挙が突然入ってくる場合や、市長選の日程が決まっている場合など様々なケースが考えられる。「同日実施を原則とする」などを定めないようにしても良いのではないかと（同日実施については、肯定も否定もしない）。
- ・ 事務手続上90日での実施が不可能な場合に限り、120日に延ばすべきである。

ウ 審議会での議論の結果

- ▶ 「選択肢の規定方法」は、二択とする（例外は設けない）。
- ▶ 「投票期日」は、90日を超えない範囲とする。ただし、選挙と日程が重複し、事務の執行が困難である等やむを得ない事情がある場合は、120日を超えない範囲とする。
- ▶ 「同日実施の可否」は、原則や例外を設けず、個別に判断する。

(5) 成立要件

- 【主な論点】 ▶(7) 投票率による成立要件
▶(4) 不成立の場合の開票

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 投票率による成立要件

一定の投票率に達しない場合、開票しても十分な民意をくみ取れないおそれがあると考えられることから、住民投票の成立要件として「投票資格者の2分の1以上の投票」を成立要件として定めている自治体が多い（調査対象42市のうち26市）。

一方、投票率による成立要件を設けていない自治体もある（調査対象42市のうち16市）。

▶(4) 不成立の場合の開票

住民投票が成立要件を満たさなかった場合に、開票するか否かについても対応が分かれている。

不成立の場合でも開票（該当26市のうち3市：上越市、白岡市、芦別市）する理由として、投票結果を受けた議会や長の対応に説明責任があるということなどが挙げられる。

※ 長崎市の直近3カ年の投票率と投票者数

	H29 衆議院選挙	H30 県知事選挙	H31 県議選挙	H31 市議選挙	H31 市長選挙	R1 参議院選挙
有権者数	361,407人	359,085人	352,563人	350,395人	350,395人	355,179人
投票者数	197,873人	105,932人	157,512人	165,826人	165,847人	151,228人
投票率	54.75%	29.50%	44.68%	47.33%	47.33%	42.58%

イ 議会の意見

▶ 市政の重要な施策・事項だと判断するためには、市民の関心がどれほど高いかがその裏付けとなること、民意として確認するためには成立要件は必要であるとの理由から、次のような意見が出された。

- ・ 50%以上（過半数）の投票が必要としてはどうか。
- ・ 統一地方選挙等の投票率も50%を下回っていることから、直近の統一地方選挙等の投票率以上としてはどうか。

一方で、

- ・ 必要署名数が6分の1以上であれば不要ではないか。
- ・ 市民の意思を尊重すること及び例えば署名数が6分の1以上集まるような重要案件であれば投票率も過半数以上は超えるのではないかと理由から、成立要件は不要である。

との意見も出された。

ウ 審議会での主な意見

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 意見が分かれるところかと思うが、投票ボイコット運動を招くおそれもあることから、投票率による成立要件は定めるべきではない。投票率が下がると、その分重みが下がっていくだけ。
- ・ 投票ボイコット運動が行われてしまうことで、また市政に対して関心がなくなることになりかねない。
- ・ 自治体の人口規模ごとの成立要件設定の傾向を把握したい。

(4) 第4回審議会での意見

※成立要件については、必要署名数と合わせて検討が行われた。

- ・ 13ページ「(4) 第4回審議会での意見」参照

エ 審議会での議論の結果

- ▶ 「投票率による成立要件」は、設定しない。

(6) 再請求・再投票

【主な論点】 ▶(7) 再請求・再投票の制限

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 再請求・再投票の制限

住民投票を実施した後、一定の期間、住民投票実施の再請求等を制限する規定を設けている自治体が多い（調査対象42市のうち38市）。

また、この場合の制限期間を「2年」としている自治体が多い（36市）が、これは、投票結果の安定を図りつつ社会情勢の変化にも対応できるようにするために適当な期間であると考えられること、議会の議員や長の選挙が4年毎に行われるため、少なくとも2年経過すれば選挙の争点になりうるという点を考慮したものである。

一方、法律に定められた住民投票には制限が設けられていないということ、署名収集のハードルを高くすることにより再請求は事実上困難であることなどから、制限期間を設けない自治体（3市）もある。

イ 審議会での主な意見

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 住民発議に要する署名数の割合を低く設定（1/10～1/6）することも考慮し、少なくとも選挙の期間の半分程度は制限期間を設定する必要がある。
- ・ 成立要件を設定しないため、一定期間の制限を設ける必要がある。
- ・ 2年という期間が経過すると状況も変わっていることが考えられる。

ウ 審議会での議論の結果

- ▶ 「再請求・再投票の制限」は、設定する。
- ▶ 「制限する期間」は、2年とする。

(7) 投票運動

【主な論点】 ▶(7) 投票運動の制限

ア 他の自治体の状況等

▶(7) 投票運動の制限

条例に基づく住民投票については、公職選挙法の規定は適用されない。

住民投票は特定の案件について賛否を問うものであり、十分な議論や情報により判断される必要があることから、住民投票における投票運動については、可能な限り自由としたうえで、公正な住民投票運動が行われるよう脅迫、強要及び買収といった住民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるような行為については制限されるべきとしている自治体が多い（調査対象42市のうち39市）。

イ 審議会での主な意見

(7) 第2回審議会での意見

- ・ 最低限の投票運動の制限は設定すべき。
- ・ 買収は刑法で罰せられないので、買収は設定する価値がある。
- ・ 選挙と同日実施した場合に選挙運動と投票運動の区別をどのようにつけるのかという問題がある。

ウ 審議会での議論の結果

- ▶ 「投票運動の制限」は、設定する。
- ▶ 「制限する事項」として、買収は設定する。

参 考 资 料

(2) 常設型住民投票条例に基づく住民投票の適用事例

他都市の適用状況の一覧

条例制定後、条例が適用された事例（42市）

あり※	6市
なし	36市

※適用事例の内訳

自治体名	適用年月	適用事例	発議者	予算措置	結果	その後
篠山市 (兵庫県)	H30.11	市名を丹波篠山市に変更することについての賛否を問う住民投票	住民発議	H30.10.12 臨時議会にて増額補正 (470万円増額)	賛成が過半数の結果となった (投票率：69.79%)	R1.5 丹波篠山市へ市名変更
嘉麻市 (福岡県)	H27.12	嘉麻市新庁舎建設についての賛否を問う住民投票の実施について	住民発議	—	条例に基づき議案が提案されたが否決	H30.3～ H32.3 建設工事中
輪島市 (石川県)	H29.2	大釜における産業廃棄物最終処分場建設の賛否	住民発議	H29.1.12 臨時議会にて補正予算計上 (1,950万円計上)	投票率が成立要件を下回り不成立※ (投票率：42.02%)	H30.12～ 建設工事着工 R3年度完了予定
高浜市 (愛知県)	H28.11	「中央公民館取り壊し」の賛否を問う住民投票	住民発議	H28.9 9月議会にて補正予算計上 (935万円計上)	投票率が成立要件を下回り不成立※ (投票率：36.66%)	H29.1～H30.3 解体工事
野洲市 (滋賀県)	H29.11	野洲駅南口市有地に市民病院を整備することについて	議員発議	H29.10 住民投票実施に伴う予算を専決処分 (15,947千円増額)	投票率が成立要件を下回り不成立※ (投票率：48.52%)	R1.11 工事着工予定 R3年度完了予定
山陽小野田市 (山口県)	H25.4	次回の一般選挙から市議会議員の定数を20人以下とすることの賛否を問う住民投票	住民発議	H24、25 予備費を充当 (約180万円充当)	投票率が成立要件を下回り不成立※ (投票率：45.53%)	R1現在 議員定数22名のまま

※投票者の総数が投票資格者の過半数に達しなかったため、開票も行っていない。

(3) 地方自治法の直接請求に基づく住民投票の適用事例

自治体名	投票年月	案件	投票率	結果	賛成率	その後
①佐久市 (長野県)	H22.11	総合文化会館建設の賛否	54.87%	否	28.93%	中止
②鳥取市 (鳥取県)	H24.5	庁舎整備の賛否	50.81%	耐震改修	60.62%	新築移転
③小平市 (東京都)	H25.5	都市計画道路の賛否	35.17%	不成立	非開票	計画通り
④北本市 (埼玉県)	H25.12	新駅建設の賛否	62.34%	否	23.76%	中止
⑤伊賀市 (三重県)	H26.8	新庁舎建設の賛否	42.51%	不成立	非開票	計画通り
⑥所沢市 (埼玉県)	H27.2	エアコン設置の賛否	31.54%	賛	65.45%	不設置
⑦高島市 (滋賀県)	H27.4	庁舎整備の賛否	67.85%	改修増築	68.11%	改修増築
⑧彦根市 (長崎県)	H27.4	新庁舎建設の賛否	63.67%	否	32.30%	中止
⑨新城市 (愛知県)	H27.5	新庁舎建設の賛否	56.23%	大幅縮小	56.93%	大幅縮小
⑩つくば市 (茨城県)	H27.8	総合運動公園計画の賛否	47.30%	否	19.22%	中止
⑪小牧市 (愛知県)	H27.10	新図書館建設の賛否	50.38%	否	45.37%	中止
⑫和泉市 (大阪府)	H27.11	新庁舎建設の賛否	48.82%	新築移転	52.13%	建替え
⑬南アルプス市 (山梨県)	H28.3	新庁舎建設の賛否	49.92%	増改築	56.07%	増改築

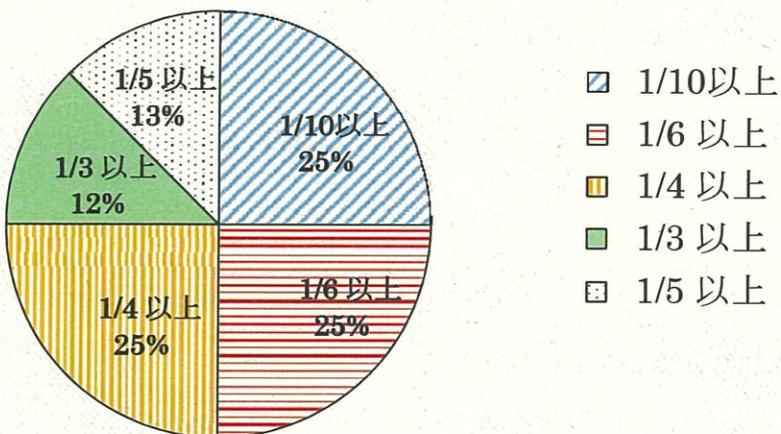
※②、⑥、⑫は、住民投票の結果とその後が異なるもの

※③、⑤は、投票者の総数が投票資格者の過半数に達しなかったため、開票していない。

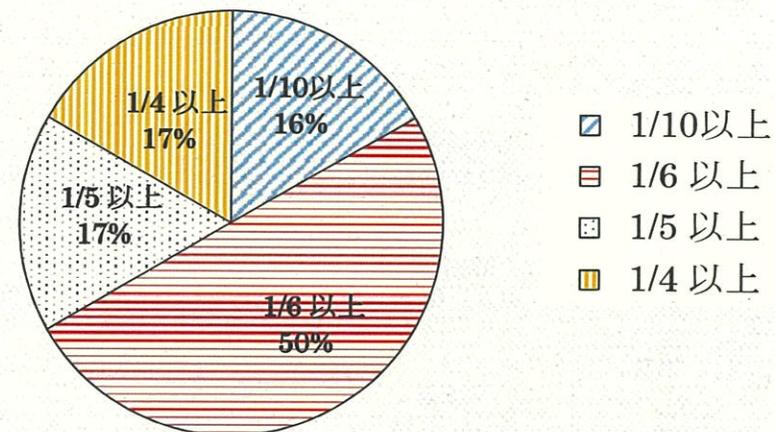
(4) 各自治体の署名割合と必要署名数

	自治体名	選挙人名簿 登録者数	基準日又は 登録日	署名割合	必要署名数	平均値
1	川崎市	1,244,806 人	R1.7.3	1/10 以上	124,481 人	政令市平均人数
2	広島市	982,183 人	R1.9.2	1/10 以上	98,218 人	111,349 人
3	川口市	481,642 人	R1.6.3	1/6 以上	80,274 人	中核市平均人数
4	豊中市	336,319 人	R1.9.2	1/6 以上	56,053 人	68,163 人
5	大和市	196,094 人	R1.6.1	1/3 以上	65,365 人	特例市平均人数
6	厚木市	185,484 人	R1.9.2	1/5 以上	37,097 人	4 市
7	岸和田市	161,562 人	R1.9.1	1/4 以上	40,391 人	45,831 人
8	上越市	161,886 人	R1.9.1	1/4 以上	40,472 人	1/3:1 市、1/4:2 市、1/5:1 市
9	苫小牧市	144,859 人	R1.9.1	1/4 以上	36,215 人	名簿人 10~15 万都市
10	栃木市	133,988 人	R1.9.1	1/6 以上	22,331 人	平均人数
11	野田市	129,347 人	R1.9.2	1/10 以上	12,935 人	6 市※北見市含
12	草津市	108,654 人	R1.7.3	1/6 以上	18,109 人	21,085 人
13	鴻巣市	100,435 人	R1.6.3	1/5 以上	20,087 人	
14	奥州市	99,554 人	R1.8.29	1/6 以上	16,592 人	1/4:1 市、1/5:1 市
15	北見市	101,013 人	R1.8.31	1/6 以上	16,836 人	1/6:3 市、1/10:1 市
16	掛川市	94,741 人	R1.9.1	1/6 以上	15,790 人	名簿人 5~10 万都市
17	防府市	96,790 人	R1.6.3	1/3 以上	32,263 人	平均人数
18	桐生市	96,292 人	R1.7.3	1/6 以上	16,049 人	12 市※奥州市含
19	坂戸市	83,551 人	R1.6.3	1/6 以上	13,925 人	15,354 人
20	日進市	71,931 人	R1.7.3	1/6 以上	11,989 人	
21	八潮市	74,305 人	R1.6.3	1/4 以上	18,576 人	1/3:1 市
22	四国中央市	74,087 人	R1.7.3	1/5 以上	14,817 人	1/4:2 市
23	名張市	66,387 人	R1.9.1	1/4 以上	16,597 人	1/5:2 市
24	山陽小野田市	52,675 人	R1.9.2	1/6 以上	8,779 人	1/6:7 市
25	銚子市	52,464 人	R1.9.2	1/6 以上	8,744 人	
26	逗子市	50,642 人	R1.9.2	1/5 以上	10,128 人	
27	滝沢市	45,675 人	R1.9.1	1/6 以上	7,613 人	名簿人 5 万未満都市
28	十日町市	45,124 人	R1.9.1	1/3 以上	15,041 人	平均人数
29	宮古市	45,718 人	R1.6.3	1/5 以上	9,144 人	16 市
30	白岡市	44,137 人	R1.6.3	1/6 以上	7,356 人	8,610 人
31	野洲市	41,679 人	R1.6.1	1/4 以上	10,420 人	
32	高浜市	36,825 人	R1.9.2	1/3 以上	12,275 人	1/3:7 市
33	新城市	39,160 人	R1.9.2	1/3 以上	13,053 人	1/4:2 市
34	小諸市	35,541 人	R1.6.1	1/4 以上	8,885 人	1/5:3 市
35	篠山市	34,936 人	R1.9.1	1/5 以上	6,987 人	1/6:4 市
36	臼杵市	33,228 人	R1.9.2	1/3 以上	11,076 人	
37	嘉麻市	32,702 人	R1.6.1	1/3 以上	10,901 人	
38	杵築市	25,025 人	R1.9.2	1/5 以上	5,005 人	
39	輪島市	23,668 人	R1.9.2	1/6 以上	3,945 人	
40	大竹市	23,201 人	R1.7.27	1/3 以上	7,734 人	
41	羽咋市	18,882 人	R1.6.3	1/3 以上	6,294 人	
42	芦別市	12,181 人	R1.9.1	1/6 以上	2,030 人	
	長崎市	358,846 人	R1.7.3	1/10 以上 1/6 以上 1/5 以上 1/4 以上 1/3 以上	35,885 人 59,808 人 71,769 人 89,712 人 119,615 人	

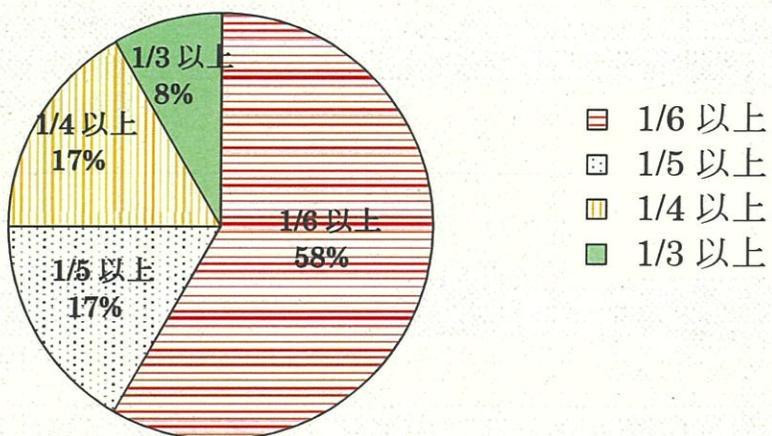
① 政令市・中核市・特例市の署名割合



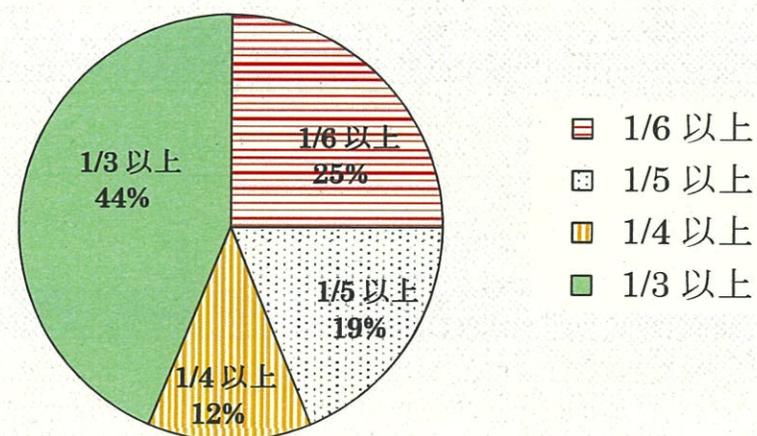
② 名簿人10~15万都市の署名割合



③ 名簿人5~10万都市の署名割合



④ 名簿人5万未満都市の署名割合



(5) 地方自治法の規定に基づく長崎市における条例の直接請求の状況について

【昭和63年】

直接請求に係る条例	署名数	有効署名①	有権者数②	割合①/②	議会時期	議決結果
① 旧香港上海銀行保存活用条例 (請求日 S. 63. 8. 18)	134,618人	101,502人 * 必要署名数 6,464	323,200	約 1/3 (31.4%)	S63/9月 臨時議会	否決 ・ 賛成少数

【平成28年～平成30年】

直接請求に係る条例	署名数	有効署名①	有権者数②	割合①/②	議会時期	議決結果
① 長崎市庁舎の建設地に関する住民投票条例 (請求日 H28. 5. 13)	34,364人	29,959 * 必要署名数 7,169	358,443	約 1/12 (8.3%)	H28/5月 臨時議会	否決 ・ 賛成 8 反対 31
② 長崎市公会堂の解体中止と再使用に関する住民投票条例 (請求日 H28. 8. 26)	19,005人	17,098 * 必要署名数 7,331	366,534	約 1/21 (4.8%)	H28/9月 定例会	否決 ・ 賛成 7 反対 30
③ 長崎市の旧公会堂の解体中止と再使用に関する住民投票条例 (請求日 H28. 11. 24)	18,855人	17,204 * 必要署名数 7,302	365,055	約 1/21 (4.8%)	H28/11月 定例会	否決 ・ 賛成 12 反対 27
④ 長崎市の小島養生所等遺跡の完全保存に関する住民投票条例 (請求日 H29. 12. 7)	16,984人	15,776 * 必要署名数 7,242	362,086	約 1/23 (4.3%)	H29/11月 定例会	否決 ・ 賛成 7 反対 31
⑤ 長崎市の交流拠点施設(MICE)建設の凍結に関する住民投票条例 (請求日 H30. 11. 9)	8,839人	7,971 * 必要署名数 7,176	358,794	約 1/45 (2.2%)	H30/11月 定例会	否決 ・ 賛成 12 反対 25
計	98,047人	88,008				
平均	19,609人	17,601	362,182	約 1/20 (4.9%)		

(6) 選挙の実施に要する経費

参考資料(6)

住民投票の実施に要する経費については、制度の方向性が定まっておらず、現時点で正確に算出することは困難であるため、過去に開催された単一選挙（長崎県知事選）の経費を参考に記載した。

ア 投票実施の状況

- ・投票所：157箇所
- ・期日前投票所：26箇所
- ・期日前投票の期間：16日間
- ・投票時間：7時から20時まで
- ・開票：即日開票

イ 費用内訳

(単位：円)

	H30県知事選（実績）
職員給与費	24,256,756
啓発費	325,598
ポスター掲示場費	6,222,041
事務費	79,217,591
合計	110,021,986

議 議 第 268 号

令和元年10月29日

長崎市長 田 上 富 久 様

長崎市議会議長 佐 藤 正 洋



常設型住民投票制度検討に係る議会内で出された意見について

このことについて、各党派団長による協議会を開催し、標記の件につきまして意見聴取を行いましたので、別紙のとおりお伝えします。

なお、これらの意見につきましては、議会内で十分な調査・研究を行った上での意見ではなく、長崎市常設型住民投票制度検討審議会からの要請を受けて現時点において議会内で出された意見を参考としてお伝えするものであります。

また、本制度は市政に与える影響が大きいことから、長崎市常設型住民投票制度検討審議会においても十分に研究を重ね、慎重に議論の上、検討していただくことを併せて申し添えます。



【別紙】

1 投票資格者について

- ・年齢は18歳以上の市民で公職選挙法に準じてはどうか。
- ・外国人については永住者に限定してはどうか。

2 発議に関する事項

(1) 発議者

- ・市長並びに議会は除外してはどうか。

(2) 必要署名数

住民投票の対象事項は市政に関する重要事項となるが、市政上の重要事項の判断基準は個人それぞれ違うことから重要事項の確認の意味でも議員・長のリコール、議会解散程度の基準が必要である。また、地方自治法に基づく個別型住民投票条例も選択できることから、一定のハードルが必要であるなどの理由から、次のような意見が出された。

- ・3分の1以上から6分の1までの間としてはどうか。
- ・5分の1以上または6分の1以上としてはどうか。
- ・6分の1以上

一方で、10分の1以上くらいとしてはどうかとの意見も出された。

3 成立要件

市政の重要な施策・事項だと判断するには、市民の関心がどれほど高いかがその裏付けとなること、民意として確認するためには成立要件は必要であるとの理由から、次のような意見が出された。

- ・50%以上（過半数）の投票が必要としてはどうか。
- ・統一地方選挙等の投票率も50%を下回っていることから、直近の統一地方選挙等の投票率以上としてはどうか。

一方で、

- ・必要署名数が6分の1以上であれば不要ではないか。
- ・市民の意思を尊重すること及び例えば署名数が6分の1以上集まるような重要案件であれば投票率も過半数以上は超えるのではないかとの理由から、成立要件は不要である。

との意見も出された。

4 その他

- ・事前に意見を述べると審議会の審議に影響を及ぼし、事前審査につながる恐れもあることから、特段、現時点では意見を述べるのは好ましくない。