

第8 住民投票の請求権者（発議権者）及び署名要件

住民投票条例では、住民が一定数の署名を収集し、市長に対して住民投票を請求するのが一般的である。また、住民以外にも、議会が市長に対して住民投票を請求できる制度や、市長が自ら住民投票を発議できる制度としている例もある。本市においても、議会からの請求や市長自らの発議による住民投票をどのように整理するのか、検討が必要である。

また、住民からの請求による住民投票に要する署名数については、人口規模、住民投票の性質、効果、住民投票の濫用防止の観点等を踏まえて決定する必要がある。

どのような制度設計とするかについては、各自治体の考え方によるものである。

検討内容

- 1 議会からの請求による住民投票及び市長自らの発議による住民投票
- 2 住民からの請求による住民投票に必要な署名数

論点整理

1 議会からの請求による住民投票及び市長自らの発議による住民投票

住民投票は、住民が住民投票を請求する制度である。そのため、住民が住民投票を請求できることに異論はない。しかし、議会が住民投票を請求することや市長が自ら住民投票を発議することについては、どのような制度とするのか、検討が必要である。

《地方自治法上の論点》

- 議会及び長は、それぞれ議案の提出権がある（地方自治法第112条、第149条）。また、常任委員会等についても、同様である（同法第109条第7項、第109条の2第5項、第110条第5項）。

これらの機関については、仮に住民投票条例上に住民投票の請求権や発議権を設定しない場合であっても、住民投票条例を議案として提出し、出席議員の過半数の賛成による議決で議案を可決し、住民投票を実施することが可能である。

そのため、住民投票条例に議会の議決を経ることを要件とした住民投票の請求権又は発議権を設定する場合については、法律と条例との規定の関係等について整理が必要となる。

- 議会の議事は、原則、出席議員の過半数でこれを決する（地方自治法第116条）こととされており、これ以外の議決（例えば、3分の2以上の特別多数議決や4分の1以上の議決）を条例により設定することについては、法令上及び実務上からの検討が必要となる。
- 議会の議決によらない住民投票の請求権又は発議権を設定する場合であっても、このような要件については、条例上規定する必要があると考えられる。これには、例えば、議会からの請求権について特定の要件を満たした場合に市長に請求できる制度、市長の発議権について特定の要件を課することなく単独で発議できる制度等が考えられる。

このような要件についても、法令上及び実務上からの検討が必要となる。

《条例に議会からの請求権や市長の発議権を設定する考え方》

- 住民投票条例に議会からの請求権や市長（自ら）の発議権を設定しないとすれば、議会や市長が住民投票を実施したい場合には、その都度、個別設置型条例の議案を提出する必要がある。住民投票を実施する案件は「市政の重要な課題」であることから、住民投票の対象とする課題の議論と制度設計の議論とが複雑に絡まり、住民投票が実施できない場合が考えられる。
- 将来に大きな影響を与える「市政の重要な課題」について、議会と市長との意見の調整が図れない場合や住民の総意を明確に把握する必要がある場合に、議会や市長からの提案により、速やかに住民投票を行う必要があると考えられる。

《条例に議会からの請求権や市長の発議権を設定しない考え方》

- 現行の地方自治法の規定により、議会は、議員定数の1/2以上の賛成をもって住民投票条例を議案として提出し、出席議員の過半数の賛成による議決で議案を可決し、住民投票を実施することができる。また、常任委員会等についても、議案の提出権がある。
- 現行の地方自治法の規定により、市長は、議会に住民投票条例を議案として提出し、出席議員の過半数の賛成による議決で議案を可決し、住民投票を実施することができる。
- 議会は議決等により、市長は議決、予算の執行等により、それぞれ権限を行使することができる。間接民主制を補完する住民投票制度である場合、議会や市長は一定の意思決定権を有しており、権力の濫用を防止する観点から、住民からの請求に限定することが望ましい。

2 住民からの請求による住民投票に必要な署名数

常設型の住民投票制度を設けている他市町村の例では、投票資格者総数の10分の1から3分の1までの間で、住民投票の請求に必要とする署名数が設定されている。署名数については、実際に収集が可能であり、かつ、濫用を防止することができるといった観点から、署名数を設定する必要がある。

(他市町村署名設定例)

川崎市	(人口 1, 438, 170人)	10分の1以上
広島市	(人口 1, 183, 446人)	10分の1以上
坂戸市	(人口 101, 084人)	6分の1以上
逗子市	(人口 58, 053人)	5分の1以上
岸和田市	(人口 201, 925人)	4分の1以上
大和市	(人口 230, 868人)	3分の1以上
苫小牧市	(人口 174, 355人)	

※ 人口は、平成24年7月31日現在（一部、平成24年8月1日現在）

(本市における直接請求等に係る必要署名数)

苫小牧市	(選挙権を有する者 142, 600人)
条例の制定・改廃、監査の直接請求	50分の1以上 (2, 852人)
合併協議会の設置請求	6分の1以上 (23, 767人)
議会の解散・長等の解職請求	3分の1以上 (47, 534人)

※ 選挙権を有する者は、平成24年9月2日現在（選挙人名簿定時登録日現在）

人口規模が小さい市では署名数を相対的に高く、人口規模が大きな市では署名数を相対的に低く設定する傾向が見られる。人口規模が大きくなるにつれ、収集しなければならない署名の絶対数は多くなる。

高い署名数を設定した場合、住民投票に必要な署名収集数の要件を満たすことができず、結果として、住民投票制度が機能しないことも想定される。また、低い署名数を設定した場合、住民投票の請求が頻発することも想定される。

絶対数により署名収集数を規定する手法も考えられる。絶対数による規定は、住民にとって分かりやすく、また、必要となる署名数の告示がその都度必要とされないことから、事務的にも簡便である。その反面、人口の増減その他の社会情勢の変化により絶対数を見直す必要が生じた場合に、一般的には例規の改正を含めた対応が必要とされる。

(参考) 最近の原子力発電所再稼働の是非を問う条例の制定を求める直接請求の署名数の事例

平成24年1月16日日本請求

関西電力管内の原子力発電所の稼働についての是非を問う

大阪市民投票条例の制定を求める直接請求

55,428件(法定署名数 42,673件)

平成24年5月10日日本請求

東京電力管内の原子力発電所の稼働に関する

東京都民投票条例の制定を求める直接請求

323,076件(法定署名数 214,236件)

参考資料

- 8-1 住民からの請求による住民投票に要する署名数についての各市町村規定例
- 8-2 署名が添付されて市長に提出された請願、陳情、要望書等(平成21年度～)
- 8-3 関係法令抜粋

住民からの請求による住民投票に要する署名数についての他市町村規定例

- 川崎市住民投票条例（平成20年条例第26号）（抄）

（発議又は請求）

第4条 投票資格者は、その総数の10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。

2～4 《略》

- 川崎市住民投票条例逐条説明書 第4条関係（抜粋）

【説明】

○本条では、自治基本条例第31条の規定に基づき、投票資格者（住民）、議会、市長の三者が発議できること及びそれぞれの発議に係る要件等を定めている。

***第1項関係**

- 投票資格者は、条例第6条第1項に基づく請求代表者たる資格の確認を受け、発議に必要とされる署名を収集した上で、市長に住民投票の実施を請求できるとしている。投票資格者の発議は、個々の投票資格者の単独の権利ではなく、署名要件に基づく相当数の投票資格者の集合的行為（合同行為）として認められているものである。なお、実際に投票が実施されるには、議会への協議を経る必要がある（条例第11条参照）。
- 投票資格者の発議に必要な署名者数については、他の自治体の事例や本市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であり、また、発議の乱発防止という点も十分に考慮し、投票資格者総数の10分の1以上としている（署名期間については、条例第7条④参照）。
- 請求代表者は、「住民投票実施請求書」（規則第1号様式。以下「実施請求書」という。）に「住民投票実施請求者署名簿」（規則第4号様式。以下「署名簿」という。）と「住民投票実施請求署名収集証明書」（規則第6号様式）を添えて、条例第10条第5項に規定する区選挙管理委員会からの署名簿の返付を受けた日から5日以内に、市長に対して住民投票の実施請求を行わなければならないとしている（規則第11条①関係。なお、実施請求書は、代表者証明書の交付の際に請求代表者に返付される。）。この場合、5日目が市の休日（土日、祝日及び12月29日から1月3日）に当たるときは、川崎市の休日を定める条例第2条の規定により、その翌日が実施請求の期限となる。
- 市長は、請求代表者からの実施請求を受理したときは、その旨を請求代表者に通知することとしている（規則第11条④関係）。ただし、次の事項に該当する場合は、請求代表者からの請求を却下することとしている（規則第11条②③参照）。
 - (1)署名簿の有効署名の数が必要署名者数に達していないとき
 - (2)実施請求の期間を経過しているとき
 - (3)市長が3日以内の期限を付けて補正を求めたにもかかわらず、請求代表者が期限までに補正をしないとき

＊第2項関係～＊第4項関係 《略》

○ 広島市住民投票条例（平成15年条例第2号）（抄）

（市民からの請求による住民投票）

第5条 投票資格者は、規則で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる者の総数の10分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対し、重要事項について住民投票を実施することを請求することができる。

2 市長は、前項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

○ 広島市議会議事録（平成15年 第1回 2月定例会 2月28日）（抜粋）

◎企画総務局長

住民投票条例関係の御質問にお答えいたします。

《中略》

次に、請求がなぜ投票資格者の10分の1かという点でございます。

市民からの住民投票実施の請求要件の設定に当たりましては、乱用を避ける意味からも、容易に請求可能な低い設定であってはいけないこと、また、一方では、関心の高い重要事項について、実際、請求可能なレベルのものでなければならないと考えまして、法的拘束力のある市町村の合併の特例に関する法律の住民投票の要件は有権者の6分の1であること、これは本市に換算すると15万人ぐらいになります。それから、地方自治法で定める条例制定改廃の直接請求要件は、有権者の50分の1であること、本市では約2万人です。平成11年1月、徳島県徳島市において、地方自治法に基づく直接請求による吉野川の可動堰計画の是非を問う住民投票条例を制定するために行われた署名活動では、1カ月間で10万1000人の署名が集まっていること、10万1000人は本市では投票資格者の約11%に相当します。こういったことを勘案しまして投票資格者の10分の1といたしております。

次は、投票資格者は、なぜ18歳以上としたかという点でございますが、18、19歳は経済的な自立が可能な年齢で、判断能力も十分あること、また、若者にも市政を担う立場で参画していただく必要があるとの考えから対象といたしました。また、参政権の年齢が欧米の先進国においては18歳以上とされていることも勘案いたしております。

《以下 略》

○ 岸和田市住民投票条例（平成17年条例第26号）（抄）

（住民投票の請求手続等）

第4条 第7条第2項の規定による投票資格者名簿に登録されている投票資格者は、その総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して、重要課題について住民投票を実施することを書面により請求することができる。

2～5 《略》

○ 岸和田市自治基本条例逐条解説 第20条関係（抜粋）

(4) 「その総数の4分の1以上の者の連署」という要件

地方自治法第76条（議会の解散請求）、第80条（議員の解職請求）、第81条（長の解職請求）では、原則として「その総数の3分の1以上」のものの連署で、選挙管理委員会にそれぞれ請求することができ、請求があれば住民投票をしなければならないとあります。法律の規定上、市民からの直接請求の要件で、これが最も高いハードルといえます。

一方で、市町村の合併の特例等に関する法律第4条では、「その総数の50分の1以上」のものの連署で合併協議会の設置を請求することができますが、その請求を議会で否決され、しかも長が選挙管理委員会に住民投票を請求しなかった場合、今度は、「その総数の6分の1以上」のものの連署で住民投票を請求した場合、必ず住民投票をしなければならないこととなります。

これは、法律上、最も低いハードルとなっています。

岸和田市が規定しようとする住民投票は、諮問型の住民投票であり、決定型、諮問型の違いはありますが、上記の事例から軽重を判断しますと、解散したり、職を失うことになる「3分の1」の要件よりはハードルを低くすべきと考えます。

ただし、協議を始める協議会の設置にとどまる「6分の1」の要件よりは、実質的に課題の是か否かを問う住民投票については、それよりハードルを高くすべきと考えられ、これらのことから、軽重を判断すれば「その総数の4分の1以上」が妥当であると判断しました。

○ 大和市自治基本条例（平成16年条例第16号）（抄）

（住民投票の請求等）

第31条 本市に住所を有する年齢満16年以上の者は、市政に係る重要事項について、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2～6 《略》

○ 大和市自治基本条例逐条解説 第31条関係（抜粋）

・第1項について

《中略》

住民からの住民投票実施の請求に必要な署名の数は、地方自治法の規定にある市長等の解職（リコール）請求に準じ「3分の1以上」としています。これはかなりハードルの高い数ですが、その数が集まれば第4項にあるとおり、市長や市議会の判断とは関係なく住民投票が実施されること、住民投票は市の将来を左右する重大な事項を対象として実施されなければならないこと、また、それくらいの数の署名がなければ、前条に定めた、住民投票の結果の尊重義務も生かされないという理由からです。

署名が添付されて市長に提出された請願、陳情、要望書等（平成21年度～）

参考資料8-2

請願、陳情、要望書等の名称	提出者	提出年月日	署名件数
NPO法人地域学童クラブの市委託に関する陳情	特定非営利活動法人 苫小牧じゃがいもクラブ	平成21年11月30日	1,070
全ての世代・市民の雇用を守り、満足度を高める施策を求める 要望書	公明党苫小牧支部	平成22年3月8日	1,778
「子宮頸がん」の予防へ ワクチン接種に公的助成を！	公明党苫小牧支部	平成22年3月8日	6,900
苫小牧地域職業訓練センターの存続・機能維持を求める要望書	苫小牧地区技能士協会	平成22年4月13日	13,961
市道、勇払・沼ノ端間勇払149番地より勇払142番地までの 道路整備および安全対策を求める請願書	安全な道路を考える会	平成23年1月26日	456
女性の生命と健康を守る政策の継続を！	公明党苫小牧支部	平成22年12月6日	8,592
障害者の就労の場を創る事を求める陳情書	個人7人	平成23年5月31日	7
現沼ノ端コミュニケーションセンタースタッフ様の継続と読み聞かせ ボランティア「おはなしくまさん」存続の嘆願署名	読み聞かせボランティアグループ 「おはなしくまさん」	平成23年11月17日	88
放射性物質を帯びた廃棄物を北海道で処分しないでください。	クリーン北海道の会	平成24年1月10日	3,546
子供たちを内部被ばくから守るために、学校給食及び保育園給 食の食材の放射能検査を求める要望書	サークルW I S H	平成24年4月13日	2,548
苫小牧市立はなぞの幼稚園存続に関する請願署名	苫小牧市立はなぞの幼稚園 P T A	平成24年9月4日	11,164

関係法令抜粋

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）（抄）

第 109 条 ①～⑥ 《略》

⑦ 常任委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会で議案を提出することができる。ただし、予算については、この限りでない。

⑧・⑨ 《略》

第 109 条の 2 ①～④ 《略》

⑤ 前条第 5 項から第 9 項までの規定は、議会運営委員会について準用する。

第 110 条 ①～④ 《略》

⑤ 第 109 条第 5 項から第 8 項までの規定は、特別委員会について準用する。

第 112 条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会で議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない。

② 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の 12 分の 1 以上の者の賛成がなければならない。

③ 第 1 項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

第 149 条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

- (1) 普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること。
- (2) 予算を調製し、及びこれを執行すること。
- (3) 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。
- (4) 決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。
- (5) 会計を監督すること。
- (6) 財産を取得し、管理し、及び処分すること。
- (7) 公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。
- (8) 証書及び公文書類を保管すること。
- (9) 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。