

愛荘町住民投票条例

愛荘町総務課

滋賀県愛荘町は、「愛荘町住民投票条例」を制定した（条例第2号として、平成29年3月8日公布、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行）。

住民投票の投票権を有する者として、「町に住所を有する年齢満18年以上の者」のほか、「愛荘町内に勤務または通学する住民登録をしていない年齢満18歳以上の者」を規定。在勤、在学者に投票権を付与する、全国でも珍しい住民投票条例である。

1 条例制定に至った背景と経緯

愛荘町では、町が自主および自立の理念に基づき、世代を越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、町民、事業者等および町の役割、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、愛荘町における自治の確立および町民の福祉向上を図ることを目的とする愛荘町自治基本条例を制定しました。

この自治基本条例は、平成21年2月に設置した「愛荘町自治基本条例策定検討委員会」で検討し、住民の意見や提案を伺い、まちづくりの基本的な軸を定め、その行動や判断の基準

となる最高規範として明文化した条例案を作成し、平成25年6月、愛荘町議会において議決され、平成25年7月1日から施行しました。

この愛荘町自治基本条例の第31条に住民投票制度を設けることを義務付けており、発議手続や重要な部分など、詳細については別に住民投票条例を定めるものとしていたことから、公職選挙法の改正による18歳選挙権の動向を見据え、平成28年度に住民投票条例の制度化に取り組みこととなりました。

条例は、平成28年5月に愛荘町長から自治基本条例推進委員会（委員長：富野暉一郎（福知山公立大学副学長））。以下、委員会という）に諮問し、委員会において熱心な議論が重ねられました。

当初の事務局案では、住民登録のある方を対象としていましたが、自治基本条例において、住民登録している者だけでなく、愛荘町内で働く者や学ぶ者も「町民」と規定していることから、住民登録がない在勤在学者も一緒にまちづくりに参加することが重要との意見があり、町内事業所や学校に引き続き3箇月以上通勤通学していることなど、一定の要件を満たしている者は投票できることとした。答申を平成28年12月に頂きました。全ての「町民」が愛荘町のまちづくりに参加していただき、愛と笑顔いっぱい元気なまちづくりの実現に向け住民投票条例を制定しました。

近年、少子高齢化の進行など、地方自治体を取り巻く環境も急激な変化を見せ、それに

伴う住民ニーズも複雑かつ多様化しています。このような状況の下、町政の重要な事項に関して、住民の意思をよりの確に把握し、議会と首長が二元代表制の下で町政に反映していくことが求められています。

住民投票制度は、その意思決定に住民の総意を反映させるための一つの手段であり、地方自治の基本である間接民主性を補完し、重要な政策の決定や実施に係わる議論を活性化する仕組みでもあります。

「個別設置型」の住民投票は、その都度、制度設計や条例制定が必要となり、場合によつては合意が得られず投票に至らないことも想定されますが、「常設型」の住民投票制度は、まちづくりにおける住民の参加機会を安定的に担保することができるとともに、円滑かつ迅速に対応することが可能となることから、本町では「常設型」の住民投票制度を整備することとしました。

2 条例内容・設計の解説

住民投票条例は、愛荘町の将来を左右するような重大な問題や、町政に大きな影響を及ぼす事項について、投票という手段により直接住民の意思を把握し、その総意を町政に反映させていくための具体的な手続その他必要な事項を定めるものです。

【住民投票に付すことができる事項】

住民投票の対象となる「町政に関する重要な事項」と「投票の除外事項」について定めたものです。

（住民投票に付すことができる事項）

第2条 この条例において「町政に関する重要な事項」とは、町および住民全体に重大な影響を及ぼす事項であつて、住民の間または住民、議会もしくは町長の間、重大な意見の相違が認められる状況その他の事情に照らし、住民に意思を直接確認する必要があると認められるものをいう。

2 次のいずれかに該当する事項は、町政に関する重要な事項から除く。

（1）町の権限に属さない事項。ただし、町および住民の福祉および利害に直接関わる場合はこの限りでない。

（2）住民投票を実施することにより、特定の個人または団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項

（3）法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

（4）もっぱら特定の住民もしくは地域または自治会に関係する事項

（5）町の組織、人事、財務および事務

処理に関する事項

（6）金銭の増減または徴収に関する事項
（7）前各号に掲げるもののほか、住民投票を行うことが適当でないことが明らかに認められる事項

（1）第1項について

住民投票の対象となる「町政に関する重要な事項」とは、町および住民全体に重大な影響を及ぼす事項であつて、住民の意思を直接確認する必要があると認められるものをいいます。

しかし、その具体的内容については、そのときの社会情勢を踏まえて判断されるものであり、あらかじめ確定的に例示することは困難であることから、基本的に町政に関する重要な事項は広く対象とすることが適当と考え、ここでは概括的に規定しています。

（2）第2項について

住民投票制度が、住民の町政への参加を進めていく上で重要な制度として活用されていくためには、できる限り対象を限定せず、基本的に町政に係る重要な事項は広く対象とすることが適当であると考えます。しかし、他法令との整合性やその結果がもたらす影響等を考慮する必要があることから、次の各号については「町政に関する重要な事項」であつて

も投票の対象から除外します。

①第2項第1号について

「町の権限に属さない事項」とは、国や県の権限に属する事項で町が意思決定できないものをいいます（例…憲法改正や国立病院の建設など）。

しかし、「町の権限に属さない事項」であっても、住民の利益や権利に深くかわる事項については、町として意思を表明することも想定されることから、この場合は、住民投票の対象事項とすることも可能としています。

②第2項第2号について

住民投票を実施することにより、特定の個人または団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれがある場合は除くように規定しています。

③第2項第3号について

他法令に基づく住民投票は、日本国憲法に基づく地方自治特別法の制定に伴う住民投票や、地方自治法に基づく議会の解散の請求や議員および長の解職の請求が定められているほか、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく合併協議会設置協議に伴う住民投票があります。これらについては、法律上の制度

があるため除外します。

④第2項第4号について

対象が専ら特定の住民または地域・自治会に関するものについて、直接的な利害に関わらない多数の住民意見が少数意見を封じ込めるなど、公平な投票結果が得られない可能性があることから除外します（例…名誉町民賞の授与、特定の地域の学校の統廃合など）。

⑤第2項第5号について

住民投票は、主に政策決定に住民の意思を的確に反映させるために行われるものです。町の組織や人事、財務に関する事項は、町長の執行権に係る事項であることから除外します（例…課の設置などの組織再編、部長の降格など）。

⑥第2項第6号について

地方自治法に規定する条例の制定または改廃に係る直接請求の対象から、地方税の賦課徴収、分担金、使用料および手数料の徴収に関するものが除かれています。これは、本質的な政策の議論と切り離して住民の負担が軽くなることのみをもって誰からも賛成が得られやすいものであり、適切な判断基準をもって投票することにならない可能性があるため除外します（例…住民税の引下げ、公共施設

使用料の引下げなど）。

⑦第2項第7号について

住民投票の対象となる「町政に関する重要な事項」は、基本的に第1号から第6号に掲げた項目が除外されますが、除外すべき事項を全て列挙するのは困難であり、今後除外することが適当と判断される事案が生じる可能性もあることから、この規定を設け対応します。

【投票資格者について】

自治基本条例では「町民」の定義として、愛荘町に住民登録している者のみではなく愛荘町で働く者および学ぶ者も「町民」として規定しています。

そこで、自治基本条例推進委員の中から住民投票条例では愛荘町に住民登録はしていないが在勤在学している者（以下、在勤在学者）が投票でき、まちづくりを住民と一緒に進めて行いたいという意見があり、在勤在学者が投票できるという結論に至りました。

（投票資格者）

第3条 住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、町に住所を有する年齢満18年以上の者であつて、かつ、町に住民票が作成された日（他

の市町村から町に住所を移した者にあつては、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第22条の規定による届出をした日）から引き続き3箇月以上町の住民基本台帳に記録されている者のうち次のいずれかに該当するものとする。

（1）日本国籍を有する者

（2）出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第2の上欄の永住者の在留資格をもつて在留する者

（3）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關する特例法（平成3年法律第71号）第3条に規定する特別永住者

2 前項に定めるもののほか、町内に引き続き3箇月以上勤務もしくは通学する者のうち、年齢満18年以上の日本国籍を有し、かつ、愛荘町に住民登録を有しない者で、別に規則で定める要件を満たす者

（参考）愛荘町自治基本条例

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、当該各号に定めるところによる。

（1）町民 町内に住所を有する者（以下「住民」という。）、町内で働く者お

よび学ぶ者という。
（2）～（6）略

（1）第1項について

住民投票の投票資格者を年齢満18歳以上（公職選挙法第9条第1項および第2項ならびに地方自治法第18条関係）としたのは、「公職選挙法等の一部改正が平成27年6月19日に公布され、施行日は1年後の平成28年6月19日とされた」ことによるものや、「児童の権利に關する条約」や「児童福祉法」では、18歳未満を児童として定義していること、普通自動車免許の取得や深夜労働の従事が可能となる年齢であることなど、政治的な判断や経済的な自立も可能になる年齢であることからです。

特に、住民投票は、町の将来を左右するような町政に關する重要事項が投票の対象であることから、若い世代の意見を反映することが必要であると考えます。また、自治基本条例第14条に「子どもが夢と希望を持って未来を担うことができるよう、子どもたちにとって魅力ある教育および生活環境の整備に積極的に取り組まなければならない」と規定されており、世代を超えて住み続けられる魅力あるまちとして、子どもが夢と希望を持って未来を担うことができるよう、子どもの意見も尊重すべきであること、さらに、諸外国の選挙権

年齢や成人年齢の潮流は18歳以上であることなどから、年齢要件は満18歳以上としました。

公職選挙法第9条では、地方公共団体の議会の議員および長の選挙権について、その市町村に「引き続き3箇月以上住所を有して」いることと規定されており、住民投票でも同様に、町での生活に一定程度馴染み、地縁的関係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えます。また、一定期間の在住要件を設けなかった場合、対象事項によっては住民投票を目的に住所を移す等の状況も想定され、その場合、住民の意思を確認するという本来の目的に支障をきたすことも危惧されます。

こうしたことから、住民投票の投票資格者には、引き続き3箇月以上町内に住所を有することを要件とします。

（2）第1項第1号について

同項に規定する投票資格者は、年齢要件および住所要件を満たす日本の国籍を有する者とします。

（3）第1項第2号および第3号について

投票資格者となる外国人の範囲を定めています。外国人住民も、まちづくりの重要なパートナーでありますが、投票資格者となるため

には、一定期間以上愛荘町に在留し、生活の基盤が確立されていることが必要と考えます。住民投票で対象とされる町政に関する重要な事項について自らの意思を表明するためには、生活や文化、政治、諸制度などの知識が身につけている必要があります。一般的に永住者および特別永住者は、日本での生活基盤が確立され、納税義務を負い、永住意思を示し、地域にも馴染んでいると考えられることから、投票資格者とするとし、年齢要件と住所要件は日本国籍を有する者と同様とします。

(4) 第2項について

町内に勤務・通学している方もまちづくりに参加していただいているという考え方から、町内に引き続き3箇月以上勤務もしくは通学する者のうち、年齢満18年以上の日本国籍を有し、かつ、愛荘町に住民登録を有しない者という条件を満たし、かつ、規則で定める要件を満たしていれば投票できることとします。

なお、規則で定める要件については、

- ① 町内の事業所または学校に引き続き3箇月以上勤務または通学する者の基準日の設定
 - ② 年齢の基準日（投票日当日時点）の設定
- など、投票資格の登録や必要な手続について、できるだけ容易に投票ができるように今後整備する予定です。

【成立要件について】

成立要件については愛荘町の住民投票は諮問型であり、首長や議会を拘束するものではないということ、また多額の予算をかけた住民投票の結果については、住民の知る権利を優先させるべきであると考えています。また、2分の1要件や成立要件を付すことでポイント運動が起き住民投票が無効となる事態を招かないようにすることも目的としています。住民投票の請求要件を有資格者の6分の1としたことで住民が安易に請求することができない重要な案件であることは担保されており、住民の意思を明確にするものである以上、選挙と同様に、住民の意思の有様を総体として受け止める必要があると考えています。

3 条例を基にしたこれからの取組

本条例を平成29年3月に制定し、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行することとなっています。この1年の間に、住民投票を行う際に必要な要件を規則で定める予定です。

また、制度ができたとはいえ、住民への周知はまだ十分にできておらず、今後住民にはもちろんのこと、町内事業所にも周知をしていく予定です。住民投票条例を要約したパンフレットを作成し、住民一人一人が行使でき

る権利として広報していきます。

住民でない在勤在学者に、町政や町の情報が伝わるよう事業所・学校に町広報を送付し、手に取っていただけるようファイルを設置し協力していただく予定です。

町民一体となって愛荘町全体でまちづくりを進めていくことが必要であると考えます。

4 課題と今後の展望

今後の課題は、在勤在学者の住民投票実施請求権と署名ができないことの解消です。在勤在学者も町民である以上この二つの権利もあると自治基本条例推進委員会では意見もありましたが、現状の技術レベルで実現は難しいと考えています。

また、周知も一つの課題といえます。職員が職務を遂行するための条例ではなく、町民の権利としての条例になります。愛荘町に関わる全ての方がこの条例のことを少しでも知っていただけるよう工夫をし、周知していくことが必要と考えています。

今後も多くの町民の方々に町政へ参加していただくことで、まちの将来を見据えながら多くの方の知恵と力をお借りし、まちづくりを活かしていきけるよう取り組んでいきたいと思いをします。