

武蔵野市住民投票制度に関する 有識者懇談会

第5回（令和5年12月12日）

資料3 [署名に関する事項]

1 署名に関する事項

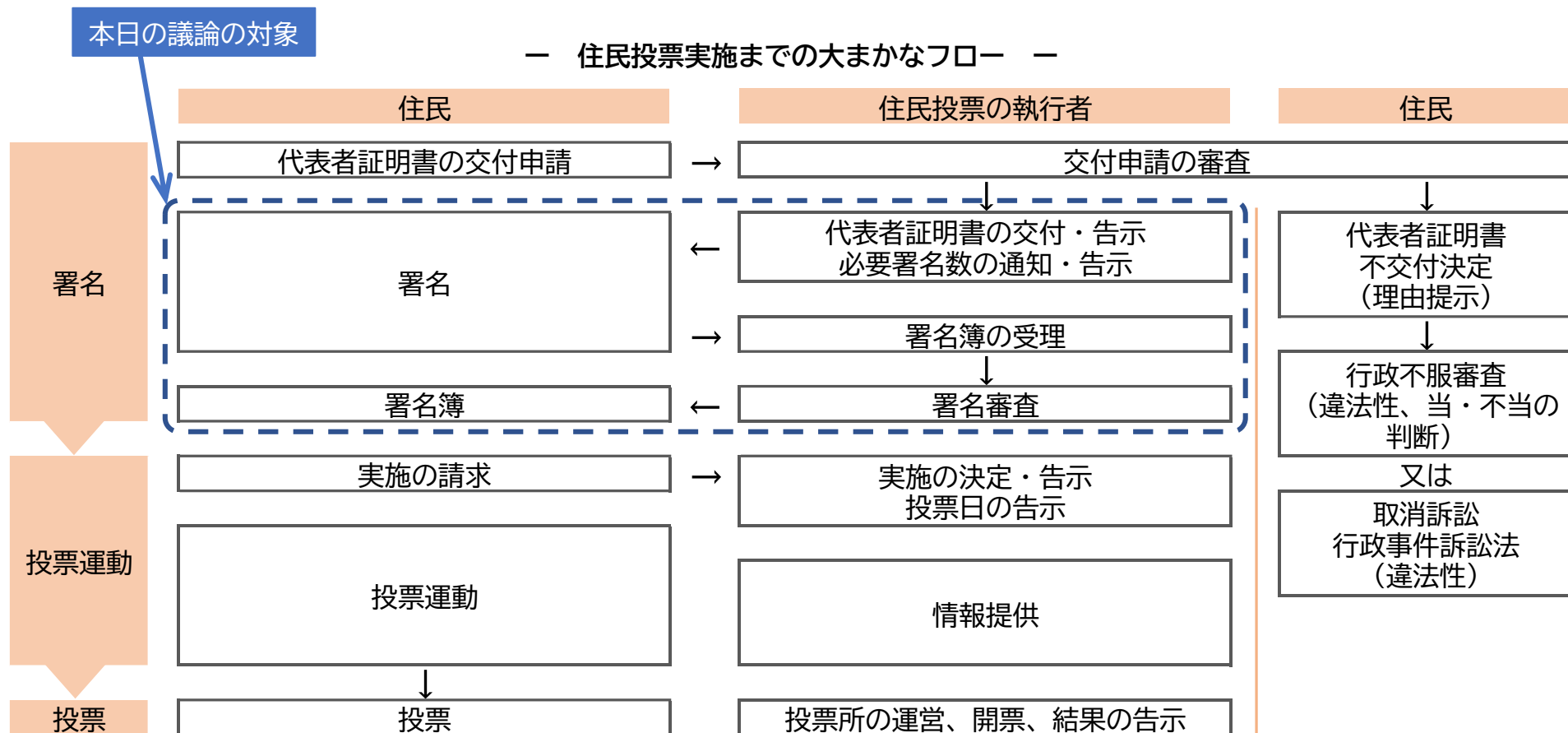
論点

- ① 請求に必要な署名数の水準を検討するにあたり、
- (1) 「非拘束型ではあるが、尊重義務の重みにふさわしい高い水準とするべき」という考え方について、専門家のご意見を伺いたい。
 - (2) 「非拘束型のため、拘束型の水準（1/3、1/6）よりも低くするべき」という考え方について、専門家のご意見を伺いたい。
- ② 署名活動に対する規制について、特に以下の視点から、専門家のご意見を伺いたい。
- (a) 条例制定・改廃の直接請求との異同
 - (b) 投票運動との異同
 - (c) 署名活動に対する規制の憲法上の問題点（特に罰則を設けることの許容性）

【1】 住民投票実施までの大まかなフロー	p4
【2】 自治基本条例第19条	p5
【3】 令和3年度住民投票条例案（廃案）	p7
【4】 実際の署名水準と他自治体の常設型住民投票条例の規定	p9
【5】 署名活動に対する規制	p11
【6】 投票運動に対する規制の規定例	p13
【7】 署名活動に関する裁判例（平成24年4月27日、名古屋高裁判決）	p14

1 署名に関する事項

【1】住民投票実施までの大まかなフロー



1 署名に関する事項

【2】自治基本条例第19条

自治基本条例第19条

第3章 参加と協働

第5節 住民投票

第19条 市長は、地方自治法第7条第1項の規定による廃置分合又は境界変更の申請を行おうとするときは、住民投票を実施しなければならない。

2 前項に定めるもののほか、市長は、市政に関する重要事項（別に条例で定めるものを除く。）について、武蔵野市に住所を有する18歳以上の者のうち、別に条例で定めるものの一定数以上から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。

3 市は、別に条例で定めるところにより成立した住民投票の結果を尊重するものとする。

4 市長は、住民投票の成立又は不成立にかかわらず、その結果を公表するものとする。

5 前各項に定めるもののほか、住民投票について必要な事項は、別に条例で定める。

付則

（施行期日）

1 この条例は、令和2年4月1日から施行する。ただし、第19条の規定は、別に条例で定める日から施行する。

2(3) 自治基本条例（仮称）に関する懇談会における検討

第8、9、15回懇談会の議論(1) 自治基本条例に住民投票制度を設けることについて

第8、9回懇談会の議論

- ・自治基本条例に住民投票制度を設けるか否かを中心に議論が進んだ。
- ・議論は、二元代表制との関係（特に議会の議決との関係）や、対象事項、投票結果の拘束力にも及んだ。
- ・この時点での意見は、途中ではあるがおおむね以下3類型に分かれた。

- ①自治基本条例では大枠のみを規定し、
具体的な事項についてはその都度条例で定め、議会の意思も反映できる個別設置型の住民投票条例での対応が望ましい。
- ②自治基本条例では大枠のみを規定し、
自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」と「境界変更」についてのみ常設型の住民投票条例を定め、
その他の事項については個別設置型の住民投票条例での対応が望ましい。
- ③住民投票を積極的に認める姿勢を示すためにも、
住民投票について自治基本条例で規定したうえで、常設型の住民投票条例を制定するべきである。

第15回懇談会の議論

- ・自治基本条例に住民投票制度を設けることについて一致した。
- ・議会の議決を経ない対象事項として、「廃置分合」「境界変更」以外の事項を含めるか否か議論し、
「実施の要件を厳しくした上で」という案②の方向性で、含めることについて一致した。

- (1)自治基本条例の中で、住民投票について規定する。
- (2)案①自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」と「境界変更」についてのみ常設型の住民投票条例を定め、
その他の事項については個別設置型の住民投票条例での対応とする。

案②住民投票の実施の要件を厳しくした上で、常設型の住民投票条例を制定することを自治基本条例の中に盛り込む。

1 署名に関する事項

【3】令和3年度住民投票条例案（廃案）

令和3年度住民投票条例案（廃案）

（住民投票の請求）

第6条 投票資格者は、市政に関する重要事項について、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、文書により住民投票の実施を請求することができる。

（署名等を求める手続）

第9条 3 署名等は、前条第2項の規定による告示の日から2月以内でなければこれを求めることができない。ただし、前項の規定により署名等を求めることができない期間又は大規模災害その他やむを得ない事情により署名等を求めることができないと市長が認める期間がある場合は、当該期間を除き、前条第2項の規定による告示の日から62日以内とする。

（署名等を求めるにあたっての禁止事項）

第10条 前条の規定により署名等を求める行為は、買収、強迫その他不正の手段により署名等をする者の自由な意思が拘束され、又は規則で定める市民の平穏な生活環境を侵害するものであってはならない。

1 署名に関する事項

【3】令和3年度住民投票条例案（廃案）

条項ごとの意見（件数）の分布と

第1回（令和5年7月4日）資料2関連資料「令和3年度住民投票条例案（廃案）関係資料」該当箇所

第6条（住民投票の請求） ⇒投票資格者総数の4分の1以上	20	p64素案〔パブコメ意見一覧〕9件 p66骨子案〔総務委員会〕2件	p65骨子案〔パブコメ意見一覧〕9件
第9条（署名等を求める手続） ⇒署名収集期間2カ月間	14	p69条例案〔総務委員会〕3件 p69素案〔総務委員会〕4件	p69素案〔パブコメ意見一覧〕2件 p70骨子案〔パブコメ意見一覧〕5件
第10条（署名等を求めるにあたっての 禁止事項）	8	p71条例案〔総務委員会〕3件 p72素案〔総務委員会〕1件	p71素案〔パブコメ意見一覧〕3件 p72骨子案〔パブコメ意見一覧〕1件
第11条（署名簿の提出等）	1	p72素案〔パブコメ意見一覧〕1件	
第12条（審査名簿の調製）	1	p73条例案〔総務委員会〕1件	
第13条（署名等の審査等）	5	p74素案〔パブコメ意見一覧〕3件	p75骨子案〔パブコメ意見一覧〕2件
第14条（署名等の取消し）			
第15条（署名等の効力等）	2	p76素案〔パブコメ意見一覧〕2件	
計	51		

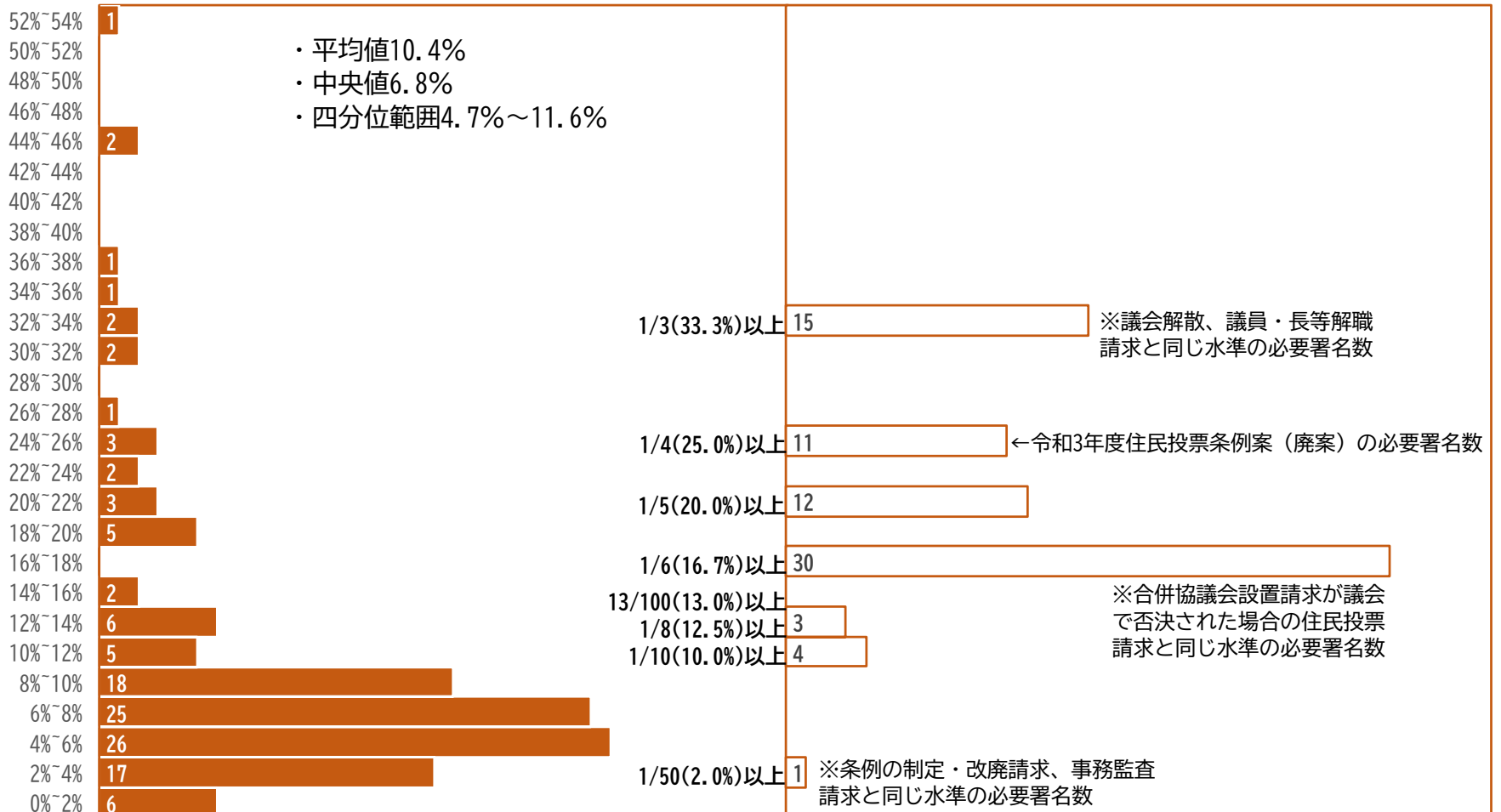
各意見の内容は、第1回資料2関連資料「令和3年度住民投票条例案（廃案）関係資料」該当箇所をご参照ください。

1 署名に関する事項

【4】 実際の署名水準と他自治体の常設型住民投票条例の規定

個別型住民投票条例に係る直接請求における
 実際の有効署名の水準〔縦軸〕と請求件数〔横軸〕
 （合併関係除く、平成19～令和2年度）

常設型住民投票条例における必要署名数と団体数



1 署名に関する事項

【4】実際の署名水準と他自治体の常設型住民投票条例の規定

第2回有識者会議（令和5年8月4日）資料1に署名数を加筆（下線部）				
選挙権・被選挙権			法令で日本国籍を有する住民に限定 住民の権利	
拘束型住民投票	・ 地方自治特別法制定（憲法）			【利益保護投票】
	・ 議会解散、議員・長等解職（リコール）			【代表機能回復投票】
	・ 合併協議会設置、特別区設置			【重要事項決定投票】
	・ 市町村警察廃止			【重要事項決定投票】
	・ 市町村合併等の現状回復			【重要事項決定投票】
住民参政制度	直接請求制度	・ 議会解散、議員・長等解職請求		<u>有権者総数の1/3以上の署名</u>
		・ 合併協議会設置請求		<u>有権者総数の1/6以上の署名</u>
・ 条例の制定・改廃請求		<u>有権者総数の1/50以上の署名</u>		
・ 事務監査請求		<u>有権者総数の1/50以上の署名</u>		
住民監査制度、住民訴訟制度				
請願権（憲法）				
条例に基づく非拘束型住民投票（常設型）			【意思表示投票】	
条例に基づく非拘束型住民投票（個別設置型）			【意思表示投票】	
様々な参加の仕組み				
表現の自由、政治活動の自由、制度外の日常的な政治参加				

（外国）イニシアティブ、レファレンダム

【直接決定投票】

※【 】 橋本勇「住民投票の対象」（法律のひろば / ぎょうせい 編 52 (8)、1999年8月）に基づく分類

1 署名に関する事項

【5-1】署名活動に対する規制

	条例制定・改廃の直接請求（自治法）	令和3年度住民投票条例案（廃案）
収集期間	都道府県、指定都市：2か月以内 指定都市以外の市町村：1か月以内	2か月以内
署名収集禁止期間	衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員または長の選挙が行われるとき	同左
禁止行為	郵便、回覧の方法はいずれも不可（行政実例）	<ul style="list-style-type: none"> ・買収、強迫その他不正の手段により署名等をする者の自由な意思を拘束すること ・規則で定める市民の平穏な生活環境を侵害すること
罰則付き禁止行為	<ul style="list-style-type: none"> ①署名に関する自由妨害罪 ②署名の偽造・増減に関する罪、関係書類の抑留・毀壊・奪取に関する罪 ③代筆署名偽造罪 ④氏名代筆署名欄偽造罪 ⑤公務員等の地位利用による署名運動罪 ⑥違法な署名収集に関する罪の罰則 	なし

1 署名に関する事項

【5－2】常設型住民投票条例における署名活動に対する規制例

野田市住民投票条例（平成23年6月29日野田市条例第18号）

（署名運動の罰則）

第27条 署名運動に関し、次の各号に掲げる行為をした者は、20万円以下の罰金に処する。

- (1) 請求資格者又は署名運動者に対し、威力を加え、又はこれをかどわかしたとき。
- (2) 交通若しくは集会の便を妨げ、又は演説を妨害し、その他偽計詐術等不正の方法をもって署名の自由を妨害したとき。
- (3) 請求資格者若しくは署名運動者又はその関係のある社寺、学校、会社、組合、市町村等に対する用水、債権、寄附その他特殊の利害関係を利用して請求資格者又は署名運動者を威迫したとき。
- 2 住民投票の実施の請求者の署名等を偽造し、若しくはその数を増減した者又は署名簿その他の市民請求に必要な関係書類を抑留、毀壞若しくは奪取した者は、10万円以下の罰金に処する。
- 3 住民投票の実施の請求者の署名等に関し、請求資格者の委任を受けず、又は請求資格者が身体の故障等により署名簿に署名等をする事ができないときでないのに、氏名代筆者として請求者の氏名を署名簿に記載した者は、10万円以下の罰金に処する。
- 4 請求資格者が身体の故障等により署名簿に署名等をする事ができない場合において、請求資格者の委任を受けて請求者の氏名を署名簿に記載した者が、当該署名簿に氏名代筆者としての署名をせず、又は虚偽の署名をしたときは、10万円以下の罰金に処する。
- 5 住民投票の実施の請求者の署名等に関し、次に掲げる者が、その地位を利用して署名運動をしたときは、10万円以下の罰金に処する。
 - (1) 国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第4項に規定する行政執行法人をいう。）若しくは特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人をいう。）の役員若しくは職員
 - (2) 沖縄振興開発金融公庫の役員又は職員
- 6 市民請求に関し、実施請求書及び請求代表者証明書を添付していない署名簿、規則で定める署名等を求めるための請求代表者の委任状を添付していない署名簿その他所定の手続によらない署名簿を用いて署名等を求めた者又は署名等を求めることができる期間外の時期に署名等を求めた者は、5万円以下の罰金に処する。

1 署名に関する事項

【6】投票運動（※署名活動ではない）に対する規制の規定例

- ①リーディング・ケースの規定と比較すると、
住民の平穏な生活環境の侵害を追加して規定する例が多い（76団体中43団体）。
- ②「**住民の平穏な生活環境の侵害**」を具体的に規定する例は2団体（いずれも規則）。

高浜市住民投票条例（平成14年7月9日条例第33号）

（投票運動）

第22条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等市民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

占冠村住民投票条例（平成29年3月13日条例第1号）

（住民投票運動）

第15条 住民投票に関する投票運動（以下「住民投票運動」という。）は、自由にこれを行うことができる。ただし、買収、脅迫等投票資格者の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は村民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる者は、在職中、住民投票運動を行ってはならない。

- (1) 第17条第3項に規定する投票管理者及び第21条第3項に規定する開票管理者
- (2) 地方自治法第180条の2の規定により村長の権限に属する住民投票の事務の一部を委任された占冠村選挙管理委員会の委員及び職員

占冠村住民投票条例施行規則（平成29年3月31日規則第13号）

（村民の平穏な生活環境が侵害される行為）

第16条 条例第15条第1項ただし書に規定する村民の平穏な生活環境が侵害される行為は、次に掲げるものとする。

- (1) 午後6時から午前9時までの間にする街頭演説及び連呼行為
- (2) 学校、診療所その他の療養施設の周辺において静穏を乱す街頭演説及び連呼行為
- (3) 自動車を連ね、又は隊列を組んで往来する等によって氣勢を張る行為
- (4) 前各号に掲げるもののほか村長が不相当と認める行為

1 署名に関する事項

【7】署名活動に関する裁判例（平成24年4月27日、名古屋高裁判決）

- ①町立小学校の統廃合に反対する署名活動に対して、町職員が署名簿を利用して住民らを戸別訪問したことについて、町職員による戸別訪問が違法であるとして、住民らが町に損害賠償を請求した。
- ②名古屋高裁は、署名活動は表現の自由により保障されるとした上で、当該戸別訪問の目的が不当であり、表現の自由、請願権を侵害する違法なものであるとして、請求を一部認容した。

【署名・署名活動と憲法上の保障の関係について説示した部分】

「被控訴人の町民が被控訴人町立丁川小と同戊原小の統廃合について反対する旨の意見を記載した書面（本件署名簿、本件要望書）に署名する行為は、署名集め（署名活動）をする者らの上記統廃合に反対する旨の考えに賛同する意思を明らかにする表現活動であり、表現の自由（憲法二一条）により保障されると解するべきである。なお、保障されるということは無条件に全く制約がないということではないが、表現の自由が基本的人権のうちでも極めて高度の尊重を要する権利であるという性格に照らし、その保障は最大限で制約は最小限でなければならないと解される。」

「上記の小学校の統廃合というような特定の公的事項について署名活動を行うことは、これに関する自らの意見を表明することであり、そのような活動の自由は表現の自由（憲法二一条）により保障されると解するべきである。」

「ウ 制約するための要件

表現の自由は、民主主義国家の政治的基盤をなし、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要であって、法律によってもみだりに制限することができないものであり、事前だけではなく事後的に不利益や不当な圧力を及ぼし、国民を萎縮させることも許されないというべきである。」

「これらの権利・利益が公共の福祉による内在的制約に服するとしても、その制限はア（ア）でも触れたとおり、最小限でなければならない。国家機関や地方公共団体は、上記の権利利益を制約するためには、その目的の正当性や手段の相当性について厳格な審査を受けその要件を充たすことが必要である。」