

論点6 投票の成立要件

1 他の地方公共団体の事例

52の常設型条例では、ほとんどが成立要件として最低投票率の基準を設けており(条例で規定がない場合は規則、基本条例等で定めている。)、そのうち1/2以上が35条例、1/3以上が1条例、4/10以上が1条例となっている。また、最低投票率を規定している37条例のうち33地方公共団体が、不成立の場合は開票しないとしている(表25)。

一方、個別設置型条例については、2002(平成14)年度に調査した13条例のうち、成立要件を規定しているのは徳島市と滋賀県米原町の2条例であり、他の11条例は成立要件を規定していなかった。しかし、その後、投票率(多くの場合は、投票資格者の50%以上)を成立要件として設ける事例が増加している。

表25 常設型住民投票条例における成立要件と投票結果判定基準

No	地方公共団体名	成立要件	成立しなかった場合の開票作業	投票結果判定基準
1	高浜市	1/2以上	行わない	過半数
2	富士見市	1/3以上	行わない	規定なし
3	上里町	1/2以上	行わない	過半数
4	美里町	1/2以上	行う	規定なし
5	桐生市	1/2以上	行わない	規定なし
6	広島市	1/2以上	行わない	過半数
7	坂戸市	1/2以上	規定なし	規定なし
8	我孫子市	規定なし	規定なし	規定なし
9	大竹市	1/2以上	行わない	規定なし
10	南伊豆町	1/2以上	行わない	過半数
11	鳩山町	1/2以上	行わない	過半数
12	増毛町	1/2以上	行わない	過半数
13	宝達志水町	1/2以上	行わない	規定なし
14	岸和田市	規定なし	規定なし	規定なし
15	名張市	規定なし	規定なし	規定なし
16	逗子市	1/2以上	行わない	規定なし
17	山陽小野田市	1/2以上	行わない	過半数
18	大和市	規定なし	規定なし	規定なし
19	防府市	1/2以上	行わない	過半数
20	遠軽町	1/2以上	行わない	過半数
21	東洋町	1/2以上	行わない	規定なし
22	稚内市	1/2以上	行わない	規定なし
23	臼杵市	1/2以上	行わない	過半数
24	輪島市	1/2以上	行わない	規定なし
25	宮古市	1/2以上	行わない	過半数

表25 常設型住民投票条例における成立要件と投票結果判定基準

No	地方公共団体名	成立要件	成立しなかった場合 の開票作業	投票結果判定基準
26	芦別市	1/2以上	行う	規定なし
27	北栄町	1/2以上	行わない	過半数
28	豊中市	規定なし	規定なし	規定なし
29	川崎市	規定なし	規定なし	規定なし
30	木曽町	4/10以上	行わない	規定なし
31	北広島市	1/2以上	行う	過半数
32	四国中央市	規定なし	規定なし	規定なし
33	上越市	1/2以上	行う	規定なし
34	奥州市	1/2以上	行わない	規定なし
35	野洲市	1/2以上	行わない	規定なし
36	多治見市	規定なし	規定なし	規定なし
37	滝沢市	1/2以上	行わない	過半数
38	小諸市	規定なし	規定なし	規定なし
39	嘉麻市	1/2以上	行わない	過半数
40	羽咋市	1/2以上	行わない	過半数
41	野田市	規定なし	規定なし	規定なし
42	八潮市	1/2以上	行わない	規定なし
43	西和賀町	規定なし	規定なし	規定なし
44	美幌町	規定なし	規定なし	規定なし
45	日吉津村	1/2以上	行わない	規定なし
46	銚子市	規定なし	規定なし	規定なし
47	草津市	1/2以上	行わない	規定なし
48	厚木市	規定なし	規定なし	規定なし
49	川口市	1/2以上	行わない	規定なし
50	日進市	規定なし	規定なし	規定なし

3

表25 常設型住民投票条例における成立要件と投票結果判定基準

No	地方公共団体名	成立要件	成立しなかった場合 の開票作業	投票結果判定基準
51	白岡市	1/2以上	行う	規定なし
52	篠山市	1/2以上	行わない	規定なし

2 成立要件に関するいくつかの見解

成立要件を設定する理由は、投票率が低い場合に一部の住民の意見が議会や長の決定を縛ることとなってしまう、特に、僅差の場合や、組織的な投票行動があるような住民投票においては、その危険性が強いということであろう。

しかし、法に基づく住民投票や選挙の投票には成立要件の規定はないこと、ボイコット運動を招きやすいこと、住民投票に対する住民の期待感を失わせるおそれがあること、拘束型ならばともかく、諮問型においては「尊重義務」を生じさせるのみであること、などから成立要件は不要とする考えもある。

3 成立要件の設定とボイコット運動

成立要件を高い投票率に求めた場合は、次のような弊害が考えられる。例えば、成立要件を25%とした場合は、その半分の12.5%以上を獲得すれば、議会の多数派や長と同じ考えを有する集団（住民投票がなければ、その集団の意思が実現される可能性が非常に強い）であっても、その集団の主張が住民投票における多数意思となる可能性が強いために、票の獲得を求め、住民投票の運動を活発化させる方向に運動を展開する可能性がある。

しかし、成立要件を50%とした場合は、その半分の25%以上を獲得しなければならず、議会や長の選挙において、その集団が獲得できる票を上回っている可能性が強い。したがって、住民投票において票を獲得するための運動を展開するよりも、ボイコット運動を展開した方が、容易に自らの意思を現実化できると判断し、ボイコット運動を選択する可能性が強くなると考えられる。そして、ボイコット運動が活発化し、一定の効果をもった場合には、ボイコットに賛同せず、投票に参加した住民は、ボイコット運動を展開した集団の主張とは異なる投票を行ったと周囲からは見られる可能性が高まることとなる。

このようなことを防ぐためには、高い投票率を成立要件としないことが求められるが、高い投票率を要件とする必要がある場合には、ボイコット運動が投票率を極端に低下させ、住民投票の意味をなくさせるという効果を持つことも考え合わせ、ボイコット運動の禁止という規定を置くことも1つの手法であるかもしれない。しかし、ボイコット運動も政治的主張の1つであり、それを禁止することは、別の憲法上の問題を招く危険性もあり、慎重な検討が必要である。

4 成立要件を設定する場合

成立要件を設定するとした場合、その方法は、一定の投票率（投票総数/投票資格者総数）以上とする方法又は一定の絶対得票率（住民投票において過半数を占めた選択肢に対する投票総数/投票資格者総数）以上とする方法の2つの方法がある。前者は成立要件を規定している多くの地方公共団体で採られている方法である。

前者は、前述したように高い投票率を設定すれば、ボイコット運動を招くなどの問題が生ずることから、どの程度の率が妥当か、慎重な検討が必要であるが、余り低い要件を設定すれば、要件を設定する意味がなくなるおそれがあることも事実である。成立要件としてどの程度の投票率が妥当かという問題は、人口規模や直近の議員や長の選挙の投票率なども考慮した上、決定すべきであろう。その際に、次に述べるような開票とボイコット運動の関係から見て、成立しなくとも開票は行うという制度設計も検討する必要がある。

後者については、あまり高い絶対得票率を設定すれば、前者の方法と同様にボイコット運動を招くおそれはある。しかし、北広島市のように必ず開票する仕組みを採れば、ボイコット運動が反対派に比べ、特に自派に浸透している場合、開票の結果は、ボイコット運動を行った集団の意思とは逆の意思が比較多数となっている可能性が強い。そうだとすれば、ボイコット運動を行った集団にとって、その結果は政治的にマイナスとなることから、前者の方法に比較してボイコット運動に進むことにブレーキがかかることが考えられよう（ボイコット運動が自派のみではなく、反対派にも大きな効果をもたらしえると考えられる状況がある場合は、政治的ブレーキは効かないことも考えられる）。

5 成立要件を設定しない場合

成立要件を設定することについては前述のようにいくつかの問題があるが、設定しない場合は、一部の住民の意見が議会や長の決定を縛ることになってしまうなどの問題が指摘されている。極論すれば、10%の投票率で過半数を得た意思(投票資格者の5%以上)に対して尊重義務が発生してしまう。この場合、投票率が低ければ、その事実も考慮して結果を尊重すればよいという考え方もあるが、そのように考えた場合、条例の規定が重要なポイントとなる可能性がある。

52の常設型条例では、投票結果及びその尊重について、次の2つの規定例がある。

A 「住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決する」とした上、「議会及び長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならない」とする。

B 単に「議会及び長は、住民投票の投票結果を尊重しなければならない」とする。

Aの規定例からいえば、住民投票の結果とは「過半数をもって決せられた意思」そのものである。一方、Bの規定例では、住民投票の結果には甲という選択肢が多数を集めたこと、乙という意思が少数であったこと、又は、甲は乙よりも多かったけれども、ほとんど同数であったこと、そして投票率など、投票によって示された結果の全体が投票の結果ということが出来る。

このように考えれば、成立要件を設定せず、かつ、Aの規定を置いた場合は、投票率が低い事実は判断要素とすることはできないと考えることも可能であり、投票者の数パーセントの意思をそのまま尊重しなければならないこととなる。それに対してBの場合には、裁量の幅をかなり広げることとなる。

第2回検討委員会資料

「検討4」 投票の成立要件について

平成26年9月19日
那珂市住民投票条例検討委員会

1

「検討4」投票の成立要件

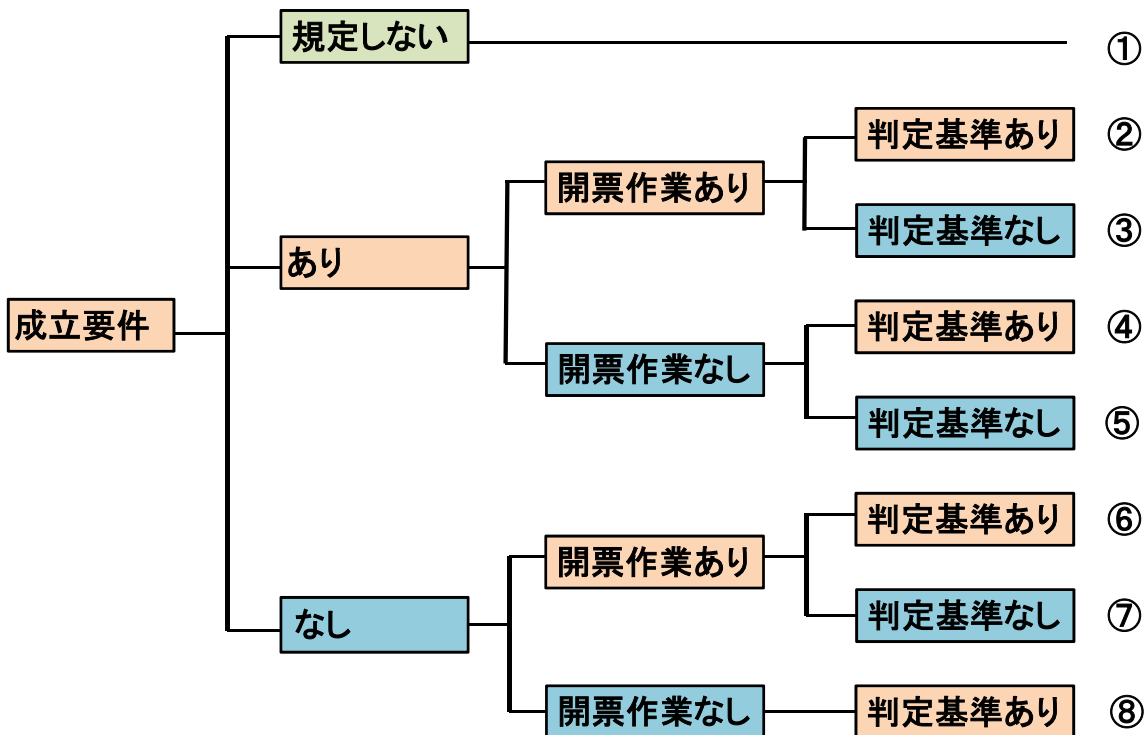
◆ 論点 → 議論 → 結論

- ① ・ 「成立要件」を規定しない
- ② ・ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・ 「投票結果判定基準あり」という規定にする
- ③ ・ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・ 「投票結果判定基準なし」という規定にする
- ④ ・ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・ 「投票結果判定基準あり」という規定にする
- ⑤ ・ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・ 「投票結果判定基準なし」という規定にする
- ⑥ ・ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・ 「投票結果判定基準あり」という規定にする
- ⑦ ・ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・ 「投票結果判定基準なし」という規定にする
- ⑧ ・ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・ 「投票結果判定基準あり」という規定にする

2

「検討4」投票の成立要件

◆ 論点 → 議論 → 結論



3

<< 参考 >>

- ① 「成立要件」を規定しない . . . 15自治体
(西和賀町・美幌町)(我孫子市・銚子市・野田市)(厚木市・川崎市・大和市)(小諸市)(多治見市)(日進市)(名張市)(岸和田市・豊中市)(四国中央市)
- ② 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・「投票結果判定基準あり」という規定をする . . . 1自治体 (北広島市)

※ 「成立要件」 . . . 1 / 2 「判定基準」 . . . 過半数
- ③ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・「投票結果判定基準なし」という規定をする . . . 4自治体
(芦別市)(白岡市・美里町)(上越市)

※ 「成立要件」 . . . 1 / 2 (4自治体すべて)
- ④ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・「投票結果判定基準あり」という規定をする . . . 15自治体
(遠軽町・増毛町)(滝沢市・宮古市)(上里町・鳩山町)(羽咋市)(南伊豆町)(高浜市)(北栄町)(広島市)(山陽小野田市・防府市)(嘉麻市)(臼杵市)

※ 「成立要件」 . . . 1 / 2 (15自治体すべて)
「判定基準」 . . . 過半数 (15自治体すべて)

4

- ⑤ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
 ・「投票結果判定基準なし」という規定をする・・・17自治体
 (稚内市)(奥州市)(桐生市)(川口市・坂戸市・富士見市・八潮市)(逗子市)
 (宝達志水町・輪島市)(木曾町)(草津市・野洲市)(篠山市)(日吉津村)
 (大竹市)(東洋町)
- ※「成立要件」・・・1／2(15自治体)
 1／3(富士見市)
 4／10(木曾町)
- ⑥ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
 ・「投票結果判定基準あり」という規定をする・・・なし
- ⑦ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
 ・「投票結果判定基準なし」という規定をする・・・なし
- ⑧ 「成立要件なし」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
 ・「投票結果判定基準あり」という規定をする・・・なし

5

※ 那珂市と人口が同レベルの9自治体の場合

- ① 「成立要件」を規定しない・・・1自治体(銚子市)
- ② 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
 ・「開票結果判定基準あり」という規定をする・・・1自治体(北広島市)

●(北広島市)

(投票の成立要件等)

第11条 市民投票は、1の事項について投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の数の2分の1に満たないときは、成立しない者とする。ただし、当該市民投票の開票については、行うものとする。

2 市民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決すものとする。

「解説」

- ・ 市民投票の対象事項は、「政策等の重要事項」であること、また、投票結果について、議会と市長に尊重義務(第13条)を課していることなどから、少なくとも半数以上の市民が投票に参加することが必要と考え、投票の成立は、2分の1以上の投票総数が必要との基準を設けています。
- ・ 市民投票は、市民の意思を確認し、その結果を市政に反映されるための制度です。あまりに投票率が低いような場合、特定の団体等の考えのみに偏った投票結果が総意とみなされるおそれがありますが、市民あるいは投票した資格者への情報の開示も必要なことから、成立しない場合においても開票は行うものとしします。
- ・ 市民投票の形式は二者択一で賛否を問う方法で行うことから、過半数をもって賛否の決定を行うものとしします。

6

- ③ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・「投票結果判定基準なし」という規定をする …… 1自治体 (白岡市)

●(白岡市)

(住民投票の成立等)

- 第18条 住民投票は、規則で定めるところにより、一の住民投票に投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。
- 2 住民投票は、投票の成立又は不成立にかかわらず、開票するものとする。
- 3 市長は、投票総数、開票の結果その他規則で定める事項が確定したときは、規則で定めるところにより、直ちにこれを告示するとともに、市民請求又は議会請求に係る住民投票について、当該告示の内容を当該市民請求に係る代表者又は議会議長に通知するものとする。

- ④ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・「投票結果判定基準あり」という規定をする …… 4自治体 (滝沢市・宮古市)
(高浜市)(山陽小野田市)

●(滝沢市)

(成立要件)

- 第22条 住民投票は、一の事項について投票した者総数が第15条の規定により調製された投票資格者名簿に登録されている当該住民投票の投票資格者総数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。
- 2 住民投票が成立しない場合、開票事務その他の事務は行わない。
- 3 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決する。

7

●(宮古市)

(住民投票の成立要件等)

- 第12条 住民投票は、1の事項について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。
- 2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決する。

「説明」

- 自治基本条例では、住民投票条例の成立要件について特に定めていません。しかし、市長及び議会は住民投票の結果について尊重する義務を負っていることから、例えばその投票率が20パーセント(住民投票の実施のために必要な最低数)であっても、その結果を尊重することが合理的であるかが問題となります。他市の状況からも投票率50パーセントを成立要件とするよう規定しました。

●(高浜市)

(住民投票の成立要件等)

- 第23条 住民投票は、1の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。
- 2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする。

8

- ⑤ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・「投票結果判定基準なし」・・・ 2自治体（**逗子市・野洲市**）

●（**逗子市**）

（住民投票の成立要件等）

第13条 住民投票は、1の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。

●（**野洲市**）

（住民投票の成立要件等）

第19条 住民投票は、一の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。

9

※ 他自治体の場合

- ③ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業あり」
・「投票結果判定基準なし」という規定をする

●（**芦別市**）

（住民投票の成立要件等）

第11条 住民投票は、一つの事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。

2 前項の規定により、投票資格者数の2分の1に満たなく、住民投票が成立しない場合にあっても、開票作業その他の作業を行い、その結果を公表するものとする。

「解説」

- ・ 成立要件として「2分の1に満たないときは成立しないものとする」とした理由は、「住民の総意」の把握という視点から50%を超える投票率は最低でも必要であるとの考え方からです。
ただし、成立しない場合にあっても、住民の意思を確認し、公表することは、必要と考え、開票作業は行うものとしたところ です。

10

●(上越市)

(市民投票の成立要件等)

- 第12条 市民投票は、一の市民投票に付された事項について投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たしたときに成立する。
- 2 選挙管理委員会は、市民投票が成立しない場合にあっても、市民投票の開票を行わなければならない。

「解釈」

- ・ 成立要件を設定したのは、市民投票制度は、アンケートとは違い、政策等の方向性を決めるものであり、投票結果について信頼性を確保するために一定の基準が必要であることによるものである。
- ・ 成立要件を「投票資格者の総数の2分の1」と設定したのは、投票資格者の少なくとも半数以上が投票に参加したということをもって、投票に参加していない市民に対しても投票結果に信頼性を持たせることを意図したものである。
- ・ 開票を義務付けたのは、投票率2分の1未満であった場合であっても、投票結果について市長の説明責任及び情報開示を全うする必要があるからである。

- ④ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・「投票結果判定基準あり」という規定をする

●(嘉麻市)

(住民投票の成立要件)

- 第20条 住民投票は、一つの事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は、行わない。

「解説」

- ・ 住民投票の目的は、住民の総意を把握することであり、少なくとも投票資格者数の過半数の意思表示がなければ、住民からの総意が現れたものとしてその結果を捉えることができないという考え方から、投票総数が投票資格者数の2分の1に満たないものは、成立しないとします。

- ⑤ 「成立要件あり」・「成立しなかった場合の開票作業なし」
・「投票結果判定基準なし」という規定をする

●(川口市)

(市民投票の成立等)

第17条 市民投票は、規則で定めるところにより、1の事項について投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。
この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。

2 市長は、前項の規定により市民投票が成立しなかったとき又は市民投票が成立し、投票総数、開票の結果その他規則で定める事項が確定したときは、規則で定めるところにより、直ちにこれを告示するとともに、市民請求又は議会請求に係る市民投票について、当該告示の内容を当該市民請求に係る代表者又は市の議会議長に通知しなければならない。

「説明」

- ・ 市民投票に付される事項は、市政に重大な影響を与える事項であり、本条例第19条では、市議会及び市長等は市民投票の結果を尊重することが定められています。このことから、市民投票の結果には、多数の市民の意見であると認められる量的な納得性が必要となることから、投票率に一定の成立要件を定めるものです。
- ・ 市民投票が不成立となった場合は、開票をしないこととしています。これは、開票することにより、投票が成立していないにも関わらず、投票結果に市政が影響を受けてしまうことを防ぐためです。
- ・ 選挙の投票率の実績から、2分の1の成立要件はハードルが高いという意見や、投票のボイコット運動を誘発する懸念があるといった意見もありますが、投票結果に納得性をもたせることや、投票率に目標ができることで、投票運動が熱心に行われることなども利点として考えられます。

13

●(八潮市)

(住民投票の成立要件等)

第19条 住民投票は、一の住民投票に付された事項について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者の総数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。

この場合において、当該投票における開票作業その他の作業は行わないものとする。

「説明」

- ・ 要件については、住民による実質的な意思表示である『住民の総意』を確認するという目的から、また、議会等の定足数の原則（過半数の出席）を勘案して「投票率50%以上」が必要であるとします。
- ・ なお、不成立の場合には、自治基本条例第27条第2項に規定によりその結果を尊重しなければならないように受け取られ、市政に混乱を招くおそれがあるため、開票は行いません。

14

●(草津市)

(住民投票の成立要件)

第20条 住民投票は、一つの事項について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。

「解説」

- ・基本条例では、住民投票の目的を「住民の意思を確認するため」と規定していません。一定の投票率に達しない場合、十分な民意を把握できなおそれがあり、また、議会および市長は、「投票結果を尊重する」としている以上、一定の投票率が確保されることが必要です。
- ・したがって、以下の理由から、住民投票の実施に伴い、一定の投票率として2分の1に達しなかった場合に、住民投票自体が不成立になる旨の規定を設けることとしました。
 - ①投票結果に一定の信頼性を確保できること。
 - ②所定の投票率に満たなかったことは、民意がそこまで高まらなかったとみなすことができること。
 - ③投票率が低い場合に、一部の住民の意見が議会や市長の意思決定に影響を及ぼす可能性があり、特に、僅差の場合や、組織的な投票行動があるような住民投票においては、その危険性が強いこと。
 - ④重要事項についての住民投票であり、十分な民意を把握するためには、50%以上の投票率が必要であること。