

平成 20 年 10 月 7 日
第 4 回 検 討 委 員 会
資 料 N o . 2

# 市民投票制度に係る基本方針について (叩き台)

平成 20 年 月

上越市市民投票条例（仮称）検討委員会

## 《目次》

1	市民投票制度の検討にあたっての整理	.....	
2	個別論点の考え方について	.....	
	<b>論点 1</b>	市民投票の対象事項	.....
	<b>論点 2</b>	投票資格者	.....
	<b>論点 3</b>	市民投票の形式	.....
	<b>論点 4</b>	投票の成立要件	.....
	<b>論点 5</b>	投票運動	.....
	<b>論点 6</b>	市民投票の制限期間	.....
	<b>論点 7</b>	市民投票の実施期日	.....
	<b>論点 8</b>	情報の提供	.....
	上越市市民投票条例（仮称）検討委員会での検討経過	.....	
	上越市市民投票条例（仮称）検討委員会 委員名簿	.....	
	上越市市民投票条例（仮称）検討委員会設置要綱	.....	

# 1 市民投票制度の検討にあたっての整理

## (1) 上越市自治基本条例における位置付け

- 市政運営に係る重要事項について、市民の意思確認を行うこと。
- 市政運営に係る重要事項に関する意思形成過程に、投票を通じて市民参画を行うこと。

## (2) 上越市自治基本条例において規定済みの事項

### ア 市民投票の実施者

- 市長

### イ 市民投票制度の請求資格者

- 市民、市議会、市長

### ウ 請求資格者の要件

- 市民
  - ・ 年齢18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するものは、請求権者の50分の1以上の連署で、その代表者から市長に対して市民投票の実施を請求できる。ただし、この場合は市議会の議決が必要となる。
  - ・ 年齢18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するものが、請求権者の4分の1以上の連署をもって請求した場合、市議会の議決なく、市長は市民投票を実施しなければならない。
- 市議会
  - ・ 市議会議員
    - 12分の1以上の者の賛成を得て、市民投票の実施の議案を市議会に提出できる。
    - ※ 議員定数(48人)の12分の1(4人)
  - ・ 常任委員会
    - その部門に属する市政運営に係る重要事項について、市民投票の実施の議案を市議会に提出できる。
- 市長
  - ・ 自らの意思で市民投票を実施することができる。

### エ 市民投票の投票資格者

- 年齢満18歳以上の市民で別に定める資格を有するもの

### オ 市民投票の結果の尊重義務について

- 市民投票の結果については、市民、市議会及び市長等の三者に尊重義

務を課している。

### (3) 検討委員会において検討を行う事項

- 市民投票条例に盛り込むべき項目のうち、当該条例の制度設計のポイントとなる8項目についての検討を行う。

	市民投票条例に盛り込むべき項目	当該委員会 で検討	事務局（所管 課）で検討	自治基本条例 で規定済み
1	目的（もしくは趣旨）			○
2	投票の対象事項	○		
3	投票の請求及び発議			○
4	投票の形式	○		
5	投票の執行		○	
6	選挙管理委員会の事務		○	
7	投票（請求）資格者	○		
8	投票資格者名簿の調製等	○		
9	投票資格者名簿の被登録資格		○	
10	投票資格者名簿の登録		○	
11	投票の実施期日	○		
12	投票所の設置等		○	
13	投票資格者名簿の登録と投票の関係		○	
14	投票資格者でない者の投票の禁止		○	
15	投票の方法（秘密投票等）		○	
16	投票所における投票		○	
17	期日前投票等		○	
18	無効投票		○	
19	情報提供のあり方	○		
20	投票運動		○	
21	投票の成立要件	○		
22	投票結果の告示		○	
23	投票結果の尊重		○	○
24	投票請求の制限期間	○		
25	投票及び開票等の他の法令への委任		○	

## 2 個別論点の考え方について

### **論点 1** 市民投票の対象事項

※ 資料No.3 「市民投票制度の個別論点の整理について」により検討

## 論点2 投票（請求）資格者

### 《基本的な考え方》

#### ◆在住要件

- ・「引き続き3ヶ月以上市内に住所を有する者」とする。

#### ◆外国人の投票（請求）資格

- ・外国人については投票（請求）資格を認める。その範囲は「永住外国人」に限定して認めることとする。

#### ◆外国人の投票資格者名簿

- ・外国人の投票資格者名簿は、市民参画の観点からは職権により作成が望ましいが、法令上の課題や技術的な課題もあることから、本人の意思に基づく登録制とすることも含め、実務上可能な方法で対応するものとする。

### ■検討の趣旨

- 上越市自治基本条例（以下「条例」という。）第38条第2項及び第8項において、「年齢満18歳以上の市民で別に定める資格を有するもの」と規定している市民投票の投票（請求）資格者について、具体的に規定するため、ここでは以下の3つの論点から検討した。

#### （1）市民投票の投票（請求）資格の在住要件について

- 条例第2条第1項第2号では、自治を担う権利と責務を有するという観点から、他市町村から市内に通勤や通学をしている人や法人格を持たない団体なども「市民」ととらえ、地方自治法で規定する「住民」よりも広い意味で定義付けを行っている。
- そこで、市民投票の投票資格をもつ「市民」について、市内に住む人だけではなく他の市町村から通勤や通学をしている人を含めるかどうか、在住要件についての検討が必要である。

#### （2）外国人の投票（請求）資格について

- 条例における「市民」には外国人も含まれており、日本国籍をもつ市民と同様に、外国人に対して投票資格を認めるかどうか検討が必要である。

#### （3）外国人の投票資格者名簿について

- 市民投票を実施する際、通常の選挙と同様に投票資格者名簿の作成が必要となる。日本国籍をもつ市民については公職選挙法に基づく選

挙と同様に、職権で投票資格者名簿を作成することができる。

- 一方、外国人については、外国人登録法に基づく外国人登録原票を利用して投票資格者名簿を作成する方法が考えられるが、外国人登録原票は法律上非開票であり目的外使用が認められない状況にある。
- そこで、投票資格者名簿を本人の意思に基づき登録により作成するか職権で作成するかについての検討が必要となる。

《参考》 上越市自治基本条例（平成20年条例第3号）（抄）  
（市民投票）

第38条

- 2 年齢満18歳以上の市民で**別に条例で定める資格を有するもの**（以下「請求権者」という。）は、市政運営に係る重要事項について、請求権者の総数の50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市民投票の実施を請求することができる。
- 8 市民投票の投票資格者は、年齢満18歳以上の市民で**別に条例で定める資格を有するもの**とする。

## ■委員会での議論・考え方

### （1）市民投票の投票（請求）資格者の在住要件について

- 条例第2条第1項第2号では、先述のとおり地方自治法で規定する「住民」よりも広い意味で定義付けを行っているが、具体的な権利や責務の対象となる「市民」の範囲を限定する必要がある場合には、内容に照らし合わせそれぞれの条例で定めるものとしている。
- 公職選挙法の地方選挙に関する選挙の要件は、「地縁的關係などからみて、少なくとも引き続き一定期間その地域に住んでいる者に、その地域の住所としての権利を与えることが住民自治の趣旨にかなう」として3ヶ月間の在住要件を定めている。
- 市民投票制度は、市政運営に係る重要事項について市民の意思を確認する重要な市民参画の制度であることを踏まえ、公職選挙法の考え方と同様に、「引き続き3ヶ月以上市内に住所を有する者」という在住要件を定めることが妥当と考える。

### （2）外国人の投票（請求）資格について

- 上越市第5次総合計画（改定版）や第2次人権総合計画等を踏まえると、地域住民の一員として日本人と同様に当市で生活する外国人に対しては、市民参画の権利を保障する観点から、市民投票の投票（請求）資格を認めることは妥当と考える。
- その上で、外国人の範囲として以下の2つの案について検討を行った。  
（案1）永住外国人に限定して認める。  
（案2）永住外国人と在留資格をもつ3年以上の在留者に認める。

- このうち永住外国人については、一定期間以上日本に在留し、日本人同様納税の義務を負い、永住の意思を示していることを考慮し、投票（請求）資格を認めることは妥当と考える。
- 市民投票制度が市政運営に係る重要事項について市民の意思を確認する重要な市民参画の制度であることを踏まえ、現時点では、永住の意思を示さず原則短期滞在の意思を持つものとみなされる外国人に対して投票資格を認めないものとする。
- ただし、永住外国人以外の外国人について投票資格を認めるべきか否かについては、今後の外国人をめぐる社会経済情勢の変化や市全体の機運の高まり等を踏まえ、今後の検討課題としていくべきであると考ええる。

《参考》 法務省入国管理局「平成19年出入国管理」P22

○永住者

- ・日本に永住できる在留資格
- ・出入国管理及び難民認定法第22条又は第22条の2に定める手続きにより法務大臣から永住の許可を得る。

○特別永住者

- ・日本と平和条約の発効により日本国籍を離脱したもので、終戦前から引き続き日本に在留しているもの及びその子孫が、日本に永住できる法的な地位であり、永住者の在留資格には含まれない。

### (3) 外国人の投票資格者名簿について

- 外国人は、外国人登録法上、住所を有する市町村に外国人登録をすることが義務付けられており、その市町村は外国人登録原票を作成しなければならない。
- 外国人登録原票（以下「登録原票」という。）は日本人における住民票の取扱いとは異なり、原則非開票であり目的外利用は認められていないことから、職権により投票資格者名簿を作成するためには、その行為が外国人登録法に規定される目的外利用に当たらないことが必要となる。
- 外国人登録法第4条の3では、「市町村の長は、次項から第5項までの規定又は他の法律の規定に基づく請求があつた場合を除き、登録原票を開示してはならない」と規定されており、同条第4項において「法律の定める事務」を国や地方公共団体が行う場合には、登録原票の記載の利用を認めている。条例に基づく投票資格者名簿の作成は、「法律の定める事務」ではないことから、規定どおりに解釈すれば登録原票の記載を利用することはできないとも解される。
- 一方、外国人登録法の所管官庁である法務省の解釈（平成12年3月1日付け法務所管登第1100号）によれば、法律の定める事務以外でも、アンケートなどに必要な場合は、登録原票の記載の利用が認

められるとしている。外国人の投票資格者名簿を職権により作成している神奈川県川崎市、大阪府岸和田市等は、アンケートが認められるのであれば、住民投票の投票資格者名簿の作成に登録原票の記載を利用することに問題はなく、職権により作成しても外国人登録法の趣旨に反しないと判断したものである。

- 本来的には、投票資格を有する外国人の市民参画の権利を保障する観点から、市民投票制度を知らなかった等の理由で登録の機会を逸し、市民投票に参加できないという事態を防ぐためには、職権により投票資格者名簿を作成することが適当と考える。
- しかし、職権により投票資格者名簿を作成した場合、制度上不可欠となる投票資格者名簿の縦覧により、法律上非開示である登録原票の内容が事実上開示されることになってしまうという法令上の課題や、実務上登録原票を紙媒体で保存しているため投票資格者名簿の作成に多大な事務作業が発生すること等の技術的な課題も想定されることから、登録制により投票資格者名簿の作成を行うことも含め、実務上可能な方法で対応するものとする。

《参考》 外国人登録法（昭和27年法律第125号）（抄）

第4条 市町村の長は、前条第1項の申請があつたときは、当該申請に係る外国人について次に掲げる事項を外国人登録原票（以下「登録原票」という。）に登録し、これを市町村の事務所に備えなければならない。（略）

第4条の3 市町村の長は、次項から第5項までの規定又は他の法律の規定に基づく請求があつた場合を除き、登録原票を開示してはならない。

4 国の機関又は地方公共団体は、法律の定める事務の遂行のため登録原票の記載を利用する必要があると認める場合においては、市町村の長に対し、登録原票の写し又は登録原票記載事項証明書の交付を請求することができる。

## 論点3 市民投票の形式

### 《基本的な考え方》

◆二者択一で行う。

### ■検討の趣旨

- 当市における市民投票がどのような場面で、どのような効果を期待して実施されるかという点を考慮し、それに適する設問方法や選択肢の数はどうあるべきかといった投票実施時の投票の形式について、以下の3つの案をもとに検討を行った。
  - (案1) 二者択一に限定する。
  - (案2) 選択肢の数は定めない。
  - (案3) 原則、二者択一、場合により多数の選択肢も認める。

### ■委員会での議論・考え方

- 市民投票制度は、市政の重要な事項について市民の意思を確認する制度であり、アンケート調査とは性質が異なるものである。
- 上記案2のように選択肢の数を定めず、複数の選択肢を可能にすることは、投票結果が拡散し、市民の意思を明確に把握することが困難となり、投票結果について何らかの意思決定を行うことが難しくなる可能性が高い。
- また、上記案3のように「原則、二者択一。場合により多数の選択肢も認める」ことは、投票結果の拡散に加えて、どのような場面で誰が多数の選択肢を認めるかが課題となってくる。
- こうしたことから、当該制度の実施にあたっては、投票の対象事項について議論が十分に行われ、選択肢が2つに集約されているような状況で行われることが適当であるため、二者択一が妥当と考える。

## 論点4 投票の成立要件

※ 資料No.3 「市民投票制度の個別論点の整理について」により検討

## 論点5 投票運動

### 《基本的考え方》

- ◆投票運動は原則自由とし、市民の自由で活発な議論を促す。
- ◆ただし、買収、脅迫等の行為については市民生活を脅かし、市民の間の健全な議論を阻害するため、そのような行為がないように注意喚起を行う。

### ■検討の趣旨

- 市民投票の実施を告示した後の投票の対象事項に関する市民の理解や関心を高める上で欠くことができない投票運動について、罰則等により規制を行うべきか否か、以下の3つの案をもとに検討を行った。
  - (案1) 投票運動について、罰則等を設け、規制する。
  - (案2) 投票運動について、罰則等を設けず、注意喚起を行う。
  - (案3) 投票運動は規制しない。(自由に投票運動を行うことができる)

### ■委員会での議論・考え方

- 投票運動に関して罰則を設けている他の自治体の例としては、徳島市の「吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例」において10万円以下の罰金を設定した事例がある。しかし、このように罰則等により規制した場合、市民の自由で活発な議論を萎縮させてしまう懸念がある。
- 市民投票において、市民が投票の対象事項について適切な判断を行うためには、その前提として市民の自由で活発な議論が必要となる。そうした市民の健全な議論を促すためにも投票運動については原則として自由とすることが望ましい。
- ただ、投票運動を原則自由とする場合においても、買収、脅迫等の行為は市民生活を脅かし、市民の間の健全な議論を阻害するため、広報等を通じて注意喚起を行う必要がある。

## 論点 6 投票請求の制限期間

### 《基本的考え方》

- ◆投票結果の尊重義務を担保するため、投票請求の制限期間を設ける。
- ◆投票請求の制限期間は、2年間の制限期間を設けるものとする。

### ■検討の趣旨

- 制度の適切な運用を図るため、市民投票が実施され結果が公表された後、再度同一の事案について投票の請求を行うことについて、制限期間を設けるべきか否か、以下の2つの案をもとに検討を行った。
  - (案1) 投票の制限期間を設ける。
  - (案2) 投票の制限期間を設けない。

### ■委員会での議論・考え方

- 投票請求の制限期間を設けないこととした場合、投票結果が出た後、すぐにその投票結果に反対する投票請求が行われる可能性があり、住民投票合戦のような状況が発生する懸念がある。
- 投票結果の尊重義務を担保するために投票請求の制限期間を設けることが妥当と考える。
- 他の自治体においては、選挙が4年ごとにあり、少なくとも2年間経てば選挙の争点になりうる点を考慮して投票の請求の制限期間を2年間と定めている事例が多い。
- 上記の点を踏まえ、具体的な期間として、2年間の制限期間を設けるものである。

## 論点 7 市民投票の実施期日

### 《基本的考え方》

- ◆投票の実施期日は、特に市民による請求手続き完了後の投票実施を制度として担保することを考慮し、目安を設定する。
- ◆具体的には、「概ね30日経過後、90日を超えない範囲で定める」ものとする。

### ■検討の趣旨

- 市民の発議の場合、投票の確実な実施が担保されるか否かという問題が生じる可能性があることから、市民投票の実施期日の設定方法について、以下の2つの案をもとに検討を行った。
  - (案1) 実施期日は定めず、投票の案件ごとに定める。
  - (案2) 実施期日の目安を設定する。

### ■委員会での議論・考え方

- 投票の実施期日を定めず、投票の案件ごとに定める場合、いつ投票が行われるかが不透明となる。市民による投票の請求手続き完了後の投票実施を制度として担保するのであれば、投票の実施期日の目安を設定することが妥当と考える。
- 他の自治体の事例を踏まえると、投票所の開設準備、投票資格者名簿の作成、投・開票事務従事者の確保、投票用紙等の印刷、開票機材等の準備には、最低1ヶ月程度が必要であると考えられる。
- また、投票に当たっては、市民への十分な情報提供や、市民の間での十分な議論が必要不可欠なことから、2、3ヶ月程度の期間が必要となる場合も考えられる。
- 以上の点を踏まえ、投票の実施期日の具体的な設定にあたっては、実務上の処理期間等を考慮して「概ね30日経過後、90日を超えない範囲で定める」ものとする。
- なお、選挙の投票と同じ日に実施するかどうかについては、同日実施の場合、投票率の向上や財政負担の軽減が見込まれるが、投票資格者が公職選挙法の規定と異なることや、市民投票の投票運動が公職選挙法に抵触すること等の懸念もあることから、慎重な検討が必要と考える。

## 論点8 情報の提供

### 《基本的考え方》

- ◆市民が投票に際し十分な情報のもと健全な議論を経て投票を行えるよう行政は公平性・中立性に配慮しつつ情報提供を行う。
- ◆情報提供を行う際、投票期日等の事務的な情報だけでなく、投票に当たって適切な判断が可能となるよう賛成・反対双方の意見を掲載するなど情報提供のあり方を検討する。

### ■検討の趣旨

- 市民投票の実施にあたり、投票の対象事項に関する市民の理解や関心を高める上で欠くことができない判断の基準となる情報提供をどのように行うべきかについて検討した。

#### (1) 情報提供の主体について

- 情報提供の公平性・中立性を担保し、市民が判断する際に十分な情報を得た中で投票を行えるようにするため、市民投票に関する情報提供の主体について、以下の3つの案をもとに検討した。
  - (案1) 行政が行う。
  - (案2) 第三者委員会を設置して行う。
  - (案3) 行政は情報提供を行わず、市民の自発的な情報収集に委ねる。

#### (2) 情報提供の方法について

- 情報提供の公平性・中立性を担保し、市民が判断する際に十分な情報を得た中で投票を行えるようにするため、市民投票に関する情報提供の方法についてどのような形で行うことが適当であるかについて、以下の2つの案をもとに検討した。
  - (案1) 投票の対象事項、日時、投票所の案内のみ情報提供を行う。
  - (案2) 投票の案件について、賛成側、反対側の意見を両方の載せた上で情報提供を行う。

### ■委員会での議論・考え方

#### (1) 情報提供の主体について

- 市民投票は、適切な情報を得つつ、市民の間に十分な議論を重ねた上で実施されるべきものである。
- また、投票結果による市の財政への影響等の現実的な観点からの情報を踏まえ投票が実施された場合、結果的に投票結果を尊重できない

状況が生まれ、実効性をもった投票にならない場合も考えられる。

- 市民の自発的な情報収集に委ねるのではなく、行政は自ら持ちうる情報について、広報、ホームページ等を活用して、積極的に市民に提供を行うことが妥当である。
- 投票の案件によっては、行政の一方的な情報提供に止まる可能性もあることから、行政は公平性・中立性に十分配慮の上で情報提供を行うものとする。
- なお、第3者委員会により情報提供を行うことについては、委員の選任等を実施するにあたり、技術的には公平性・中立性の担保は難しいと考える。

## (2) 情報提供の方法について

- 市民投票は、市民が適切な情報を得つつ、市民の間で十分な議論が尽くされた上で実施されるべきものである。
- 議論を行うためには適切な情報が必要となるため、対象事項や投票の実施期日、投票所の案内等の事務的な情報だけでは、投票を行うにあたり判断材料が少なく適切な判断ができない。
- 情報提供を行うにあたっては、投票期日等の事務的な情報だけではなく、適切な判断が可能になるように賛成・反対両面からの意見を掲載することが必要である。
- 賛成側・反対側の意見を載せる際には、その両者の意見をどのような形で選ぶかについては、さらに検討する必要がある。

## 上越市市民投票条例（仮称）検討委員会での検討経過

開催回	開催日	検討内容
第1回	平成20年7月30日	○市民投票に関する論点提示、論点に対する意見交換 ・委員会での論点（案）について決定 ・論点1～4について議論
第2回	平成20年8月27日	○各論点の議論 ・論点1～4について、第1回委員会での議論を踏まえ、事務局で整理した論点を基に議論 ・その他の論点5～8について議論
第3回	平成20年9月17日	○各論点についての整理 ・各論点について継続して議論を行うもに、概ねの方向性を整理する。
第4回	平成20年10月7日	○各論点の基本方針案の整理 ・各論点の基本方針案について議論・整理する ・論点1及び4について議論
第5回 （予定）	平成20年11月 日	○最終報告に向けた検討・確認 ・基本方針案を基に、委員会としての意見を集約の上、最終報告案の作成に向け検討を行う

## 上越市市民投票条例（仮称）検討委員会 委員名簿

（順不同・敬称略）

氏 名	委 員 区 分
1 ◎ 武田 真一郎 <small>たけだ しんいちろう</small>	学識経験者 (成蹊大学大学院法務研究科教授)
2 ○ 馬場 健 <small>ばば たけし</small>	学識経験者 (新潟大学大学院実務法学研究科准教授)
3 小田 武彦 <small>おだ たけひこ</small>	公募市民 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)
4 君波 豊 <small>きみなみ ゆたか</small>	公募市民 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)
5 田村 安男 <small>たむら やすお</small>	公募市民 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)
6 宮下 敏雄 <small>みやした としお</small>	公募市民 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)
7 柳澤 良治 <small>やなぎさわ りょうじ</small>	公募市民 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)
8 飯塚 むつこ <small>いいつか</small>	その他 (元みんなで創る自治基本条例市民会議委員)

◎：委員長      ○：副委員長

## 上越市市民投票条例（仮称）検討委員会設置要綱

### （設置）

第1条 上越市自治基本条例（平成20年上越市条例第3号）第38条第2項、第8項及び第9項に規定する条例の内容等について必要な検討を行うため、上越市市民投票条例（仮称）検討委員会（以下「委員会」という。）を置く。

### （所掌事項）

第2条 委員会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 上越市自治基本条例第38条第1項に規定する市民投票（以下「市民投票」という。）の実施に係る請求権者の資格要件に関すること。
- (2) 市民投票に係る投票資格者の資格要件に関すること。
- (3) 市民投票の対象となる案件に関すること。
- (4) 市民投票に係る投票形式に関すること。
- (5) その他条例の内容等に関し市長が必要と認めること。

### （組織）

第3条 委員会は、次に掲げる人のうちから市長が委嘱する8人以内の委員をもって組織する。

- (1) 学識経験者
- (2) 公募に応じた市民
- (3) その他市長が必要と認める人

### （委員の任期）

第4条 委員会の委員の任期は、委嘱の日から委員会における検討結果を市長に報告する日までとする。

### （委員長及び副委員長）

第5条 委員会に委員長及び副委員長1人を置く。

- 2 委員長及び副委員長は、第3条第1号に掲げる人から委嘱された委員のうちから委員会において選出する。
- 3 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

### （会議）

第6条 委員会の会議は、委員長が招集し、委員長が議長となる。

- 2 会議は、委員の半数以上の出席がなければ開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

### （関係者の出席等）

第7条 委員会は、調査又は審議に必要があると認めるときは、関係者の出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は関係者に対して必要な資料の提出を求めることができる。

### （庶務）

第8条 委員会の庶務は、自治・地域振興課において処理する。

(その他)

第9条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員会が定める。

附 則

この要綱は、平成20年6月20日から実施する。