

市民投票制度の個別論点の整理について

論点 1 投票の対象事項

1. これまでの議論の整理

- 上越市自治基本条例（以下「自治基本条例」という。）では、対象事項を「市政運営に係る重要事項」と規定している。
- 市民投票は、投票という手段を用いた市民参画の仕組みであり、市及び市民全体に多大な影響を及ぼす事案において実施することが想定されるが、間接民主制との関係や設問方式が二者択一を基本とすること等から、市政運営に係る重要事項すべてが投票の対象事項になじむものではないと考える。
- そこで、まず市民投票に付すべき「市政運営に係る重要事項」については、以下の視点を踏まえて整理するものとする。
 - ・ 市政運営に係る重要事項について、投票という手段を通じて市民の意思確認を行うための市民参画の仕組みであること。
 - ・ 当該制度は、住民の意思と議会、行政との間にギャップが生じているときに行われるなど間接民主制の補完機能を有するものであること。
 - ・ 市民投票については、間接民主制や投票以外の市民参画（審議会やパブリックコメント等）を通じて、十分な議論が尽くされた後、「市民の中で意見が割れている」あるいは「市民の意思を最終的に確認する必要がある」ものを対象とすべきであること。
 - ・ 市及び市民全体に直接の利害関係を有するものであること。
- 上記の点のほか、自治基本条例策定時のみんなで創る自治基本条例市民会議の議論を踏まえ、市民投票に付すべき「市政運営に係る重要事項」については、
 - ① 市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの
 - ② 市民の中で意見が大きく二分されている、又は市民、議会もしくは市長の間に重大な意見の相違が認められる状況等が存在している
 - ③ 十分な議論を尽くした後、市民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるものと整理するものとする。
- その上で、投票の対象事項について、以下の3つの選択肢をもとに議論を行った。
 - （選択肢1）限定列挙を行う。
 - （選択肢2）全て対象案件とする。
 - （選択肢3）除外規定を設ける。
- 選択肢1の限定列挙については、市民参画の機会の確保という市民投票制度の趣旨や、将来起こりうる事項をすべて予測することは不可能であることを考えると、投票の対象事項を列挙することは困難という観点から賛成意見はなかった。
- 選択肢2の全て対象案件とすることについては、投票になじまないようなものもそもそも署名が集まらないため対象を限定する必要がないという意見や、すべて対象案件とした上で仮に名誉毀損や人権侵害につながるような案件については行政指導で対応するという賛成意見があった。
 - 一方、全て対象案件とした場合、市民の判断基準が不明確であり行政の裁量も広がってしまうという論点や、投票になじむかどうか市民の解釈にすべて任せ、その投票結果を受け取っても市が何もできないものであった場合、投票結果を尊重できないという論点、行政指導で対応する場合、仮にその対応に不服があっても救済措置の点で不十分ではないかという論点が挙げられた。
- そのような中、市民投票の対象事項は、当該制度の趣旨や位置付けに鑑みると広く捉えられることが望ましいが、明らかに投票の対象とならない事項もあることから、それらについては明確に条文として規定してはどうかという見地に立ち、市民投票になじまないものを限定的に列挙するという選択肢3の考え方を中心に検討することとした。
- なお、除外規定の具体的な規定方法については、引き続き検討を行うものとする。

2. これまでの議論を踏まえた基本的な考え方（案）

- 自治基本条例第38条に定める市民投票に付すべき「市政運営に係る重要事項」とは、
 - ① 市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの
 - ② 市民の中で意見が大きく二分されている、又は市民、議会もしくは市長の間に重大な意見の相違が認められる状況等が存在していること
 - ③ 十分な議論を尽くした後、市民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるもののいずれにも該当するものとする。
- その上で、投票の対象事項に明らかになじまないものについては、運用による恣意性を排除するため、投票の対象とならない事項として明確に条文として規定する。
- 投票の対象事項にならない案件については、除外規定に基づき、行政処分による対応を行うこととし、当該処分に不服がある場合には不服申し立て等ができるような仕組みを整えるものとする。

3. 今回の議論のポイント

- 除外規定の具体的な規定方法について、特に議論が多かった以下の点を中心に議論を行う。
 - ・ 「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない。」
 - ・ 「その他、市民投票を実施することが適当ではないと明らかに認められる事項」

4. 投票の対象事項の具体的な規定方法について

(1) 投票の対象事項の条文（叩き台）

- これまでの議論を踏まえた「市政運営に係る重要事項」の定義及び前回事務局が提示した除外規定の案に基づき作成した条文のイメージは以下の通りである。

※条文のイメージ（たたき台）

（市政運営に係る重要事項）

第 条 上越市自治基本条例第38条第1項に規定する市民投票を実施することができる市政運営に係る重要事項は、市及び市民全体に直接の利害関係を有する事項であって、市民の間又は市民、議会若しくは市長の間に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、市民に直接その賛成又は反対を確認する必要があるものとする。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 市の機関の権限に属しない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない。 ⇒P2(2)ア
- (2) 議会の解散、議員の解職、市長の解職等その他の法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 ⇒P4(2)ウ
- (3) 市の組織、人事又は財務その他市の執行機関の内部事務処理に関する事項 ⇒P4(2)エ
- (4) 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料に関する事項 ⇒P4(2)オ
- (5) 前各号に掲げるもののほか、市民投票を実施することが適当でないと明らかに認められる事項 ⇒P3(2)イ

(2) 除外規定の具体的な内容について

《主に議論していただきたい事項》

ア 市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない。

■本項目についての事務局の考え方

- この規定は、市が法令等による権限を有さず、投票結果を受けても尊重義務を果たすことができないものを除外するために設けるものである。
- 「市の権限に属さない」とは、国の法律や県の条例の改正、あるいは国道の整備、国の出先機関の設置や廃止の決定など、市が法令等による権限を有さないことから、実施することができないことを意味するものである。
- そのような中、但し書きとして「市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない。」と規定した趣旨は、「市の権限に属さない」案件であっても、市及び市民全体に多大な影響を及ぼす場合には、市として何らかの意思表示を行うことまでは除外するものではなく、そのための市民投票は可能とするものである。

投票の対象外となる案件の例	投票の対象となる案件の例
・市が県立病院の設置を決定すること	・県に県立病院の設置を求めること
・市が国道（又は県道）の整備を決定すること	・国（又は県）に国道（又は県道）の整備を求めること
・国の出先機関（ハローワーク等）の存続を決定すること	・国の出先機関（ハローワーク等）の存続を求めること
・産業廃棄物処理場の設置を決定すること	・産業廃棄物処理場を設置しないことを求めること（法令に基づき生活環境の保全上の見地から意見を述べること）

■検討委員会における主な意見

- 市の権限に属さない事項について投票の対象事項から除外した場合、これまで他の自治体で実施されてきた住民投票の事案が対象から除外されてしまう。
- 市の権限に属さない国や県の事業であっても市民生活に密接に関わっている事項が多い現状を踏まえると、それらを市民投票の対象事項から外してしまうことは妥当ではない。
- 「市の意思として表示しようとする場合」と規定しても、市長の判断（裁量）によって、投票の対象事項から外されてしまうケースが発生することが懸念される。
- 「市の意思として表示しようとする場合」に投票が可能とするのは自明なことであり、設問の作成方法のレベルの問題であるので、あえて条例に規定する必要はない。
- 但し書きは絶えず前の事項を否定するものであるので、「ただし、市の意思として明確に明示しようとする場合には、この限りではない。」とするのであれば良いのではないかと。

イ その他、市民投票を実施することが適当でないと明らかに認められる事項

■本項目についての事務局の考え方

- 市民投票に付することが適当でない事項をすべて具体的に列挙することが望ましいが、技術的には困難であること、また、社会経済情勢の変化等により、現時点は想定されない事由が生じる可能性もあることから、このような概括的な項目を設けるものである。
- 具体的には、二者択一で行う市民投票になじまない案件や特定の個人や団体等に関する事項を想定するものである。
- どのような案件が該当するかについては、制度的に市長が判断することになるが、その判断については全くの自由裁量が認められると考えるのではなく、合理的理由が必要となる。
- 市民投票は市民の間又は市民、市議会若しくは市長の間に重大な意見の相違があるような状況で実施されることを想定しており、仮に市長が自由裁量により市民投票の対象から除外する場合、その理由について、重大な説明責任が生じるものである。

■検討委員会における主な意見

- どのような場合に適当ではないとするかが不明確である。
- 行政が、都合の悪い案件については、当該項目を根拠に対象事項から除外してしまうことが懸念される。このように広範な裁量権を与えることは、問題が多いのではないかと。

投票の対象外となる案件の例
・特定個人を誹謗中傷するもの ・〇〇地区の歩道整備 ・〇〇地区のごみ出しルールの変更

《その他の事項》

ウ 議会の解散、議員の解職、市長の解職等その他の法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

■本項目についての事務局の考え方

- 地方自治法では、議会の解散請求、議員及び長の解職請求が規定されており、また、合併特例法において合併協議会の設置協議に伴う住民投票が規定されている。
- このように法令に基づき住民投票を行うことができる事項については、市民投票制度ではなく、法令に基づく手続きにより投票を請求することとなるため、対象事項から除外するものである。

■検討委員会における主な意見

- 法令等に基づく事項については、客観的に判断できるため、投票の対象外としてもよいのではないかと。

投票の対象外となる案件の例

- ・ 議会の解散請求（地方自治法第76条）
- ・ 議員及び市長の解職請求（地方自治法第80条及び第81条）
- ・ 合併協議会の設置（合併特例法第4条）

エ 市の組織、人事又は財務その他市の執行機関の内部事務処理に関する事項

■本項目についての事務局の考え方

- この規定は、地方自治法に基づく市長やその他の執行機関の内部事務処理について投票の対象から除外するために規定するものである。
- 職員の任免や指揮監督等の市の組織、人事等の内部事務処理に関する事項については、地方自治法に定める市長の専決事項（地方自治法第149条）であり、市民投票の本来の意味と照らし合わせると、なじまないのではないかと考える。
- ここで言う「財務」とは、予算の調製や議決後の予算の執行等を指すものであり、

これらは市の内部事務処理にあたるものと考え除外するものである。ただし、このことをもって財政支出を伴うもの全てを市民投票の対象外とするものではない。

■検討委員会における主な意見

- 市長の補助機関たる行政の組織について投票の対象事項とすることは問題がある。
- 行政の幹部による汚職事件が合った場合、その職員の責任問題を市民投票で問うことができないことは妥当ではない。

投票の対象外となる案件の例

- ・ ○○部長（又は課長）の降格
- ・ ○○課の設置
- ・ 行政の予算調製権を否定するような事項

オ 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料に関する事項

■本項目についての事務局の考え方

- この規定は、地方自治法に規定されている直接請求の規定において、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料」が除外されていることにあわせて対象外とするものである。
- その趣旨は、市民の負担が軽くなることは誰にも一応の賛成が得られやすいものであり、その結果が当該団体の財政に与える影響について十分検討がされないまま容易に請求が成立する可能性があるため、除外するというものである。

■検討委員会における主な意見

- 地方自治法に基づく直接請求の除外事項であり、客観的に判断できるため、除外してもよいのではないかと。

投票の対象外となる案件の例

- ・ 国民健康保険税の減額
- ・ 公共施設の使用料の減額

論点 4 成立要件

1. これまでの議論の整理

- 当委員会では、これまで以下の3つの選択肢を中心に議論を行った。
 (選択肢1) 成立要件を設け、投票率を設ける。(投票率2分の1)
 (選択肢2) 成立要件を設け、得票率を設ける。(得票率4分の1)
 (選択肢3) 成立要件を設けない。

	選択肢1：投票率 (投票者数/投票資格者総数)	選択肢2：得票率 (市民投票において過半数を占めた選択肢に対する投票者総数/投票資格者総数)	選択肢3：成立要件を設けない
開票の有無	・投票率に満たない場合には、開票しない。	・票数に関係なく開票し、公表する。	
尊重義務	・投票率を満たし、投票が成立した場合に、開票され、投票結果について尊重義務が発生する。	・一つの選択肢が得票率を満たした場合に、投票結果について尊重義務が生じる。 ・ただし、票数に関係なく開票され、公表される。	・票数に関係なく、投票結果について尊重することになる。

- 第3回検討委員会において、事務局は、投票結果の一定の信頼性の確保と、尊重義務を担保するため投票率2分の1とすることを提示した。
- 第3回の議論の中では、それぞれの選択肢の検討にあたり、以下の3つの論点を中心に議論が行われた。
 - ① 開票の有無 (行政の説明責任及び情報公開)
 - ② 尊重義務
 - ③ ボイコット運動
- 上記の選択肢について、それぞれの論点から議論する中で、以下の4つの選択肢について再整理することとした。
 - ① 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合は開票しない。
 - ② 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合でも 開票を行う。
 - ③ 成立要件を設け、得票率4分の1とする。
 - ④ 成立要件を設けない。

2. 今回の議論のポイント

- 成立要件について以下の4つの選択肢について議論を行う。
 - ① 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合、開票は行わない。
 - ② 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合でも開票を行う。
 - ③ 成立要件を設け、得票率4分の1とする。
 - ④ 成立要件を設けない。
- 各選択肢についてのメリット、デメリットについて以下の論点を中心に議論する
 - ・ 開票の有無
 - ・ 尊重義務
 - ・ ボイコット運動

3. 各選択肢の考え方に係る事務局の再整理

(1) 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合は開票しない。

賛否 視点	賛成する考え方	反対する考え方
開票の有無(開票しない)	<ul style="list-style-type: none"> ○投票結果が公表されれば、条例上尊重義務が発生しない場合であっても、その結果を考慮せざるを得なくなるため、投票の尊重義務という考え方自体が意味をなさないのではないか。 ○投票率に満たなかったのは、民意がそこまで高まらなかったということではないか。 ○署名運動中の市民間の議論の中で、市民投票までは実施する必要はないと判断される場合もあり得るのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○開票せず、結果については公表しないことは、情報公開及び説明責任の観点から問題があるのではないか。 ○投票を行う際、市民は義務感をもって投票に行くので、当然開票され公表されることを期待しているのではないか。投票結果を開票しないことで投票行為を無視するのは問題ではないか。
尊重義務	<ul style="list-style-type: none"> ○市民投票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、極めて強い政治的拘束力を持つことから、投票結果の一定の信頼性を確保するための基準は必要ではないか。 ○投票資格者の少なくとも半数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の一定の信頼性を担保した上で、行政として投票の尊重義務を果たすべきではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○市民投票は諮問型の投票制度であり、法的拘束力はなく、結果の尊重義務にとどまるので投票率2分の1という高いハードルは設けなくてもよいのではないか。
ボイコット運動について	<ul style="list-style-type: none"> ○投票運動を自由とするのであれば、ボイコット運動も市民が選んだ一種の投票運動であるとはいえないか。 ○投票に行くことをボイコットする運動もあれば、逆に投票に行こうと呼びかける運動もあるので、どちらか一方を不適切とすることは民主主義の精神に反するのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○徳島市の吉野川可動堰の住民投票の例のようにボイコット運動が発生してしまうのではないか(ボイコット運動を誘発する制度となってしまうのではないか)。
その他の意見	<ul style="list-style-type: none"> ○普通選挙は人を選ぶのに対し、市民投票は政策を判断するものであり、そもそも性格が違うものではないか。 ○市民投票は市内が二分されているような一つの案件について政策判断をするものであり、二者択一の判断を行うものであるが、普通選挙ではそのような状況は想定しておらず、様々な主張を併せ持つ複数の候補者が乱立することも可としている点において、両者は性格が違うのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○普通選挙では最低投票率のような成立要件がないのに、住民投票だけ高いハードルを課すのは問題があるのではないか。

(2) 成立要件を設け、投票率2分の1とする。投票率に満たない場合でも開票を行う。

賛否 視点	賛成する考え方	反対する考え方
開票の有無(開票する)	<ul style="list-style-type: none"> ○投票を行う際、市民は義務感をもって投票に行くので、当然開票され公表されることを期待しているのではないか。投票結果を開票しないことは投票行為を無視することになるのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○投票結果が公表されれば、条例上尊重義務が発生しない場合であっても、その結果を考慮せざるを得なくなるため、投票の尊重義務という考え方自体が意味をなさないのではないか。 ○投票率に満たなかったのは、民意がそこまで高まらなかったということではないか。 ○署名運動中の市民間の議論の中で、市民投票までは実施する必要はないと判断される場合もあり得るのではないか。
尊重義務	<ul style="list-style-type: none"> ○市民投票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、極めて強い政治的拘束力を持つことから、投票結果の一定の信頼性を確保するための基準は必要ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○投票結果を公表されれば、条例上尊重義務が発生しない場合であっても、その結果を考慮せざるを得なくなるため、投票の尊重義務という考え方自体が意味をなさないのではないか。

ボイコット運動について	○投票率2分の1に設定しても、開票するのであれば、ボイコット運動も生じにくいいため有効ではないか。	○投票運動を自由とするのであれば、ボイコット運動も市民が選んだ一種の投票運動であるとはいえないか。 ○投票に行くことをボイコットする運動もあれば、逆に投票に行こうと呼びかける運動もあるので、どちらか一方を不適切とすることは民主主義の精神に反するのではないか。
その他の意見	○普通選挙は人を選ぶのに対し、市民投票は政策を判断するものであり、そもそも性格が違うものではないか。 ○市民投票は市内が二分されているような一つの案件について政策判断をするものであり、二者択一の判断を行うものであるが、普通選挙ではそのような状況は想定しておらず、様々な主張を併せ持つ複数の候補者が乱立することも可としている点において、両者は性格が違うのではないか。	○普通選挙では最低投票率のような成立要件がないのに、住民投票だけ高いハードルをつくるのは問題があるのではないか。

(3) 成立要件を設け、得票率4分の1とする。

賛否 視点	賛成する考え方	反対する考え方
開票の有無(開票する)	○投票を行う際、市民は義務感をもって投票に行くので、当然開票され公表されることを期待しているのではないか。投票結果を開票しないことで投票行為を無視するのは問題ではないか。	○投票結果が公表されれば、条例上尊重義務が発生しない場合であっても、その結果を考慮せざるを得なくなるため、投票の尊重義務という考え方自体が意味をなさないのではないか。
尊重義務	○市民投票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、極めて強い政治的拘束力を持つことから、投票結果の一定の信頼性を確保するための基準は必要ではないか。	○得票率25%とした場合、得票率24%では、どのように投票結果の尊重義務を考えればよいのか。
ボイコット運動について	○得票率25%であれば、結果的に投票率50%と同じ効力を発生させ、ボイコット運動も生じないため有効ではないか。	○投票運動を自由とするのであれば、ボイコット運動も市民が選んだ一種の投票運動であるとはいえないか。 ○投票に行くことをボイコットする運動もあれば、逆に投票に行こうと呼びかける運動もあるので、どちらか一方を不適切とすることは民主主義の精神に反するのではないか。
その他の意見		○得票率25%の考え方は投票率により変化するのではないか。例えば「投票率50%で得票率25%」と「投票率25%で得票率25%」では全く考え方が異なるのではないか。 ○得票が一方の選択肢に偏る事例も多い点を考慮するべきではないか。

(4) 成立要件を設定しない。

賛否 視点	賛成する考え方	反対する考え方
開票の有無(開票する)	○投票を行う際、市民は義務感をもって投票に行くので、当然開票され公表されることを期待しているのではないか。投票結果を開票しないことで投票行為を無視するのは問題ではないか。	○投票結果が公表されれば、条例上尊重義務が発生しない場合であっても、その結果を考慮せざるを得なくなるため、投票の尊重義務という考え方自体が意味をなさないのではないか。
尊重義務	○市民投票は諮問型の投票制度であり、拘束はなく、結果の尊重義務にとどまるので、成立要件は設けなくてもよいのではないか。 ○市長は投票結果を自身で判断して政策決定を行えばよいのではないか。	○市民投票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、極めて強い政治的拘束力を持つことから、投票結果の一定の信頼性を確保するための基準は必要ではないか。 ○成立要件を設けないとすれば、票数が非常に少ない場合に投票結果をどのように判断すればよいのか。

ボイコット運動について	○成立要件を設けないのであれば、ボイコット運動も生じないため有効ではないか。	○投票運動を自由とするのであれば、ボイコット運動も市民が選んだ一種の投票運動であるとはいえないか。 ○投票に行くことをボイコットする運動もあれば、逆に投票に行こうと呼びかける運動もあるので、どちらか一方を不適切とすることは民主主義の精神に反するのではないか。
その他の意見	○普通選挙において最低投票率のような成立要件がないのに、住民投票だけ高いハードルをつくるのは問題があるので成立要件は必要がないのではないか。	○普通選挙は人を選ぶのに対し、市民投票は政策を判断するものであり、そもそも性格が違うものではないか。 ○市民投票は市内が二分されているような一つの案件について政策判断をするものであり、二者択一の判断を行うものであるが、普通選挙ではそのような状況は想定しておらず、様々な主張を併せ持つ複数の候補者が乱立することも可としている点において、両者は性格が違うのではないか。