

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 自治基本条例における規定

(1) 上越市自治基本条例における規定（抜粋）

第 38 条 市長は、**市政運営に係る重要事項**について、広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定をなすため、市民投票を実施することができる。

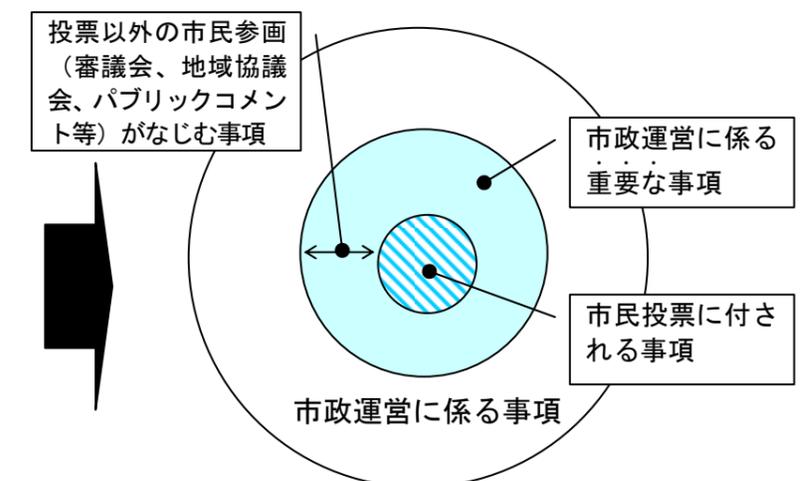
10 市民、市議会及び市長等は、市民投票が実施されたときは、その**結果を尊重しなければならない**。

(2) 市民投票が実施されるための条件

・市民投票が実施されるためには、以下の 2 つの条件をいずれも満たす必要がある。

発議の主体	条件 1（対象事項）	条件 2（投票の必要性）
市民	市政運営に係る重要事項（市及び市民全体に多大な影響を及ぼす事案）であること。 （各主体共通）	民意の高まり … 署名数、又は、署名数と市議会の議決
市議会		政治的判断 … 一定数の議員又は委員会の提案と市議会の議決
市長		政治的判断 … 民意が二分されている等市長による判断が困難な場合等

○投票に付される（条件 1・2 を満たす）事項のイメージ



(3) 市民投票の対象事項に関する過去の意見

みんなで創る自治基本条例市民会議における議論（議事録の抜粋）
<ul style="list-style-type: none"> ○ 「住民投票が安易に使われることになってはならない」と考えている。いたずらに上越市を混乱させるような事態に陥っては困るということは十分に考えている。 ○ 単に良いか悪いかだけで拙速に投票を実施してしまえば、住民投票の意味が全くない。 ○ 住民に高いハードルを課した上で住民投票を行って民意を問うということが大切ではないか。 ○ 市民投票の対象とする案件については、「市民の中で意見が割れている」、あるいは、「本当に市民の意思を最終的に確認する必要がある」ものに限られるのでないか。

(4) 市民投票の対象となる「市政運営に係る重要事項」に関する考え方

前述の(1)～(3)を踏まえた検討の視点(案)

- 制度上の位置付け
 - ・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。
- 間接民主制との関係
 - ・住民投票制度は、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ものではないか(間接民主制の補完機能)。
- 市民参画からの考え方
 - ・市民投票については、安易に発動されるものではなく、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はないか(他の手段で代替が可能であれば、そちらの手段で解決を図るべきである)。
- 対象・範囲
 - ・制度の位置付けを踏まえると、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものであるべきではないか。
- 署名数との関係
 - ・自治基本条例の規定においては、「市政に係る重要事項」について一定の署名が集まった場合に実施できることになっているが、こうした署名数をもって全て「市政運営に係る重要事項」と捉えることはできないのではないか。

上記を受けて…

・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

と整理できると考えるが、具体的な規定をどうすべきか。

議論の結果

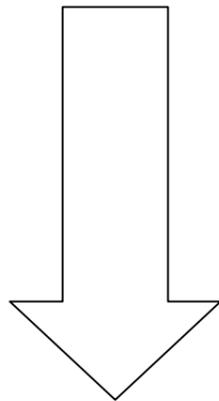
(第3回検討委員会での議論)

2 1を踏まえた投票の対象事項についてのこれまでの議論の整理

「選択肢1 限定列挙を行う」を選択

「選択肢2 全て対象案件とする」を選択

「選択肢3 除外規定を設ける」を選択



検討委員会における議論

- 投票になじまないようなものは、そもそも署名が集まらないので、投票の対象事項は限定しないではないか。
- 投票になじむかどうかは市民の解釈に委ねたらどうか。
- 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を請求しようとする場合には行政指導で対応してはどうか。
- 投票の請求を行い、仮に市長が投票を行うことが適当でないと明らかに認められると判断した場合、訴訟が考えられるが、市民投票という住民自治の制度の入口で訴訟が起こることは問題があるのではないか。

検討委員会における議論

- 市の権限に属さない事項以外は除外した方がよいのではないか。
- 市の組織や人事等、市長の専決事項については、除外するべきではないか。

検討の視点（案）

- 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ではないか。

検討の視点（案）

- 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、行政の裁量も広がるのではないか。
- 法制執務上、明らかに投票になじまないものが投票に付された場合、どのように取り扱うかを想定しておく必要はないか。その点において、自治基本条例の規定を踏まえ市民投票の対象となる「市政運営に係る重要事項」であるかどうかと、署名の数は切り離して検討するべきではないか。
- 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のではないか。
- 対象にならないものを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あり、自治基本条例第24条に規定する行政手続の規定の趣旨に反し、市民参画の権利保障の観点から問題はないのか。
- 市長が投票の対象事項になるどうか行政処分として判断し、不服がある場合には不服申し立て等の救済措置を可能にすることで、市の責任を明確化する必要があるのではないか。行政処分に対応することにより、合理的な理由がなければ投票の対象から除外できないようにすべきではないか。

検討の視点（案）

- 投票の対象事項については、運用による恣意性を排除するため、明らかに投票の対象とならない事項は明確に条文として規定すべきではないか。
- 投票の対象事項にならないものについては、除外規定に基づき、市長が責任をもって行政処分として判断し、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ておく必要はないか。

3 投票の対象事項の具体的な規定方法の再整理

(1) 投票の対象事項の具体的な規定方法についての事務局の整理

事務局の考え方
<p>○投票の対象事項については、運用による恣意性を排除するため、明らかに投票の対象とならない事項は明確に条文として規定する。</p> <p>○投票の対象事項にならないものについては、除外規定に基づき、市長が責任をもって行政処分として判断し、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とする。</p>

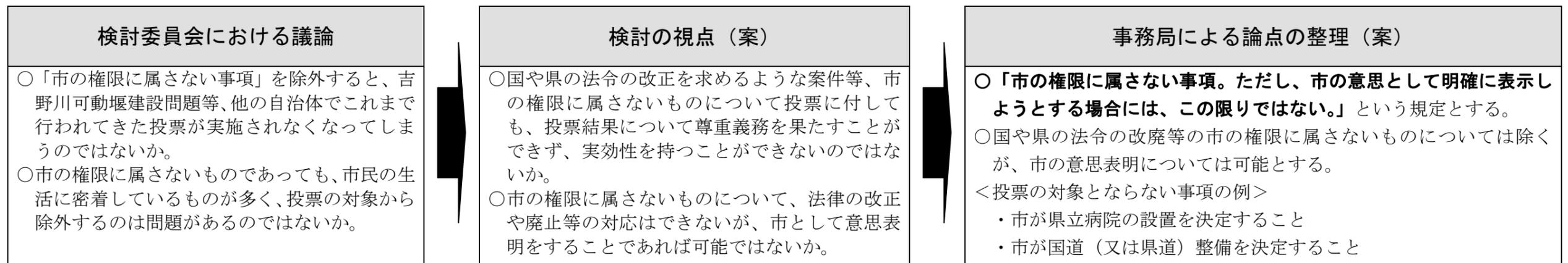
※事務局の整理（案）： 上記の考え方を踏まえ、「選択肢3 除外規定を設ける」を中心に検討を進めることとしたい。

(2) 検討委員会に提示した除外規定の例

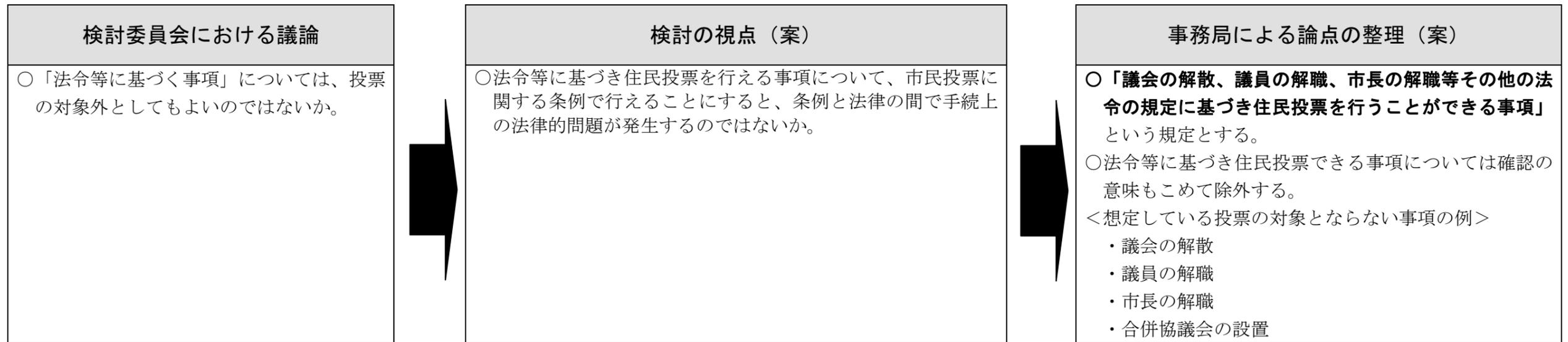
	除外規定を設ける（投票の対象外とする事項を限定して規定）				
規定	○市の権限に属さない事項	○法令等に基づく事項（地方自治法により住民投票できる事項）	○特定の市民、地域にのみ関する事項	○市の組織、人事及び財務に関する事項	○その他、市民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項
内容	・国等の権限のみで行う政策など、市の権限が及ばない事項について投票対象から除外する。	・地方自治法に基づく直接請求による議会の解散請求、議員及び市長の解職請求、合併協議会設置等に伴うものがある。	・特定の市民又は地域の利害に大きく関わる事項について、直接的に利害に関わらない多数の住民の判断に委ねることにより不合理が生じることを防ぐ。	・純然たる市役所の内部管理（執行機関等の固有の権限・専決事項）の事項について投票対象から除外する。	・除外規定を設ける際に、除外すべき事項を全て挙げることができないため、当該規定を設ける。

(3) これまでの議論を踏まえた除外規定の具体的な規定内容の検討について

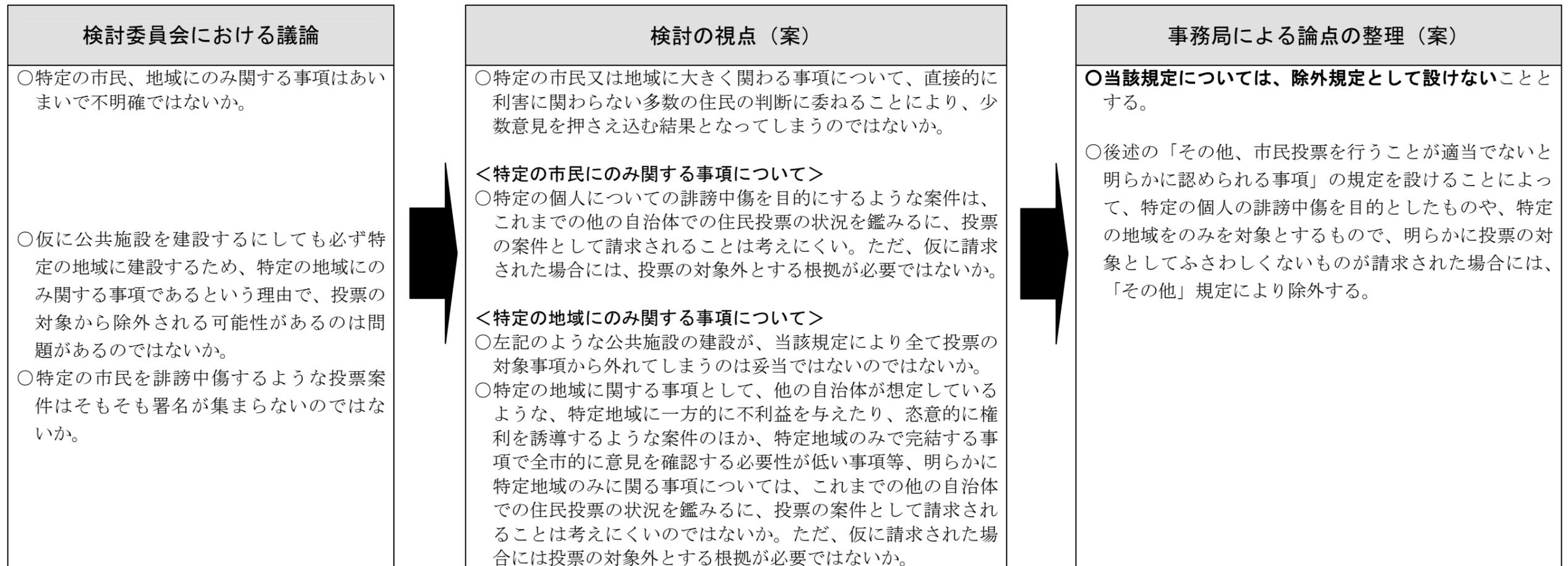
ア 「市の権限に属さない事項」について



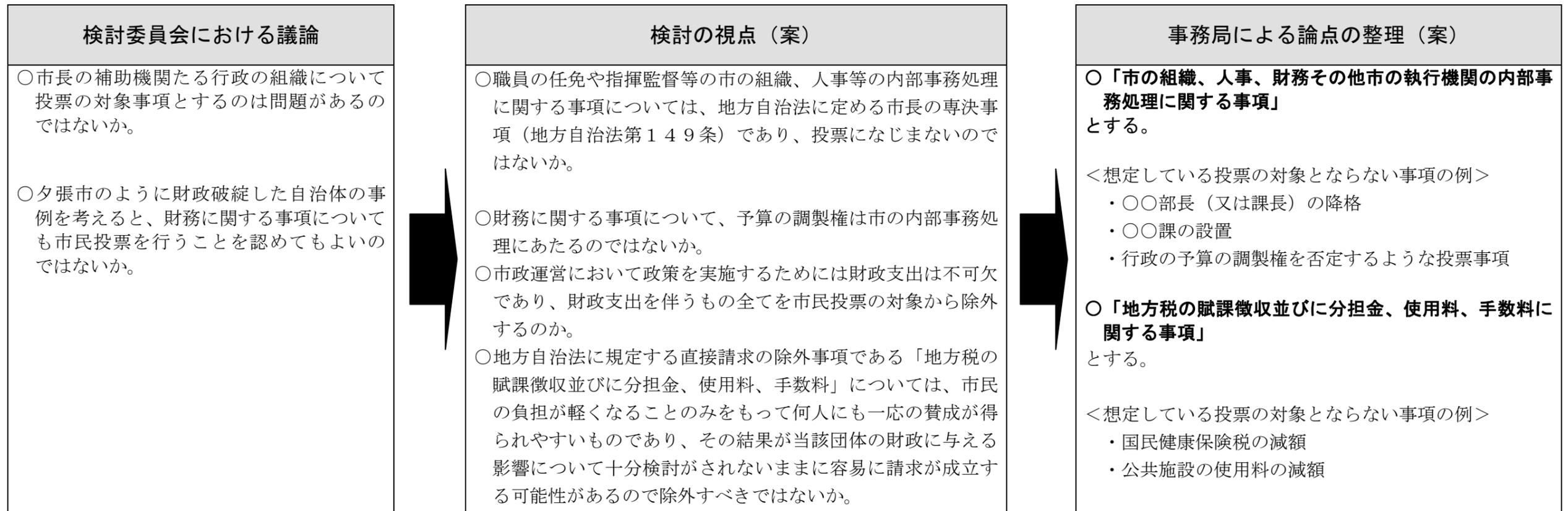
イ 「法令等に基づく事項（地方自治法により住民投票できる事項）」について



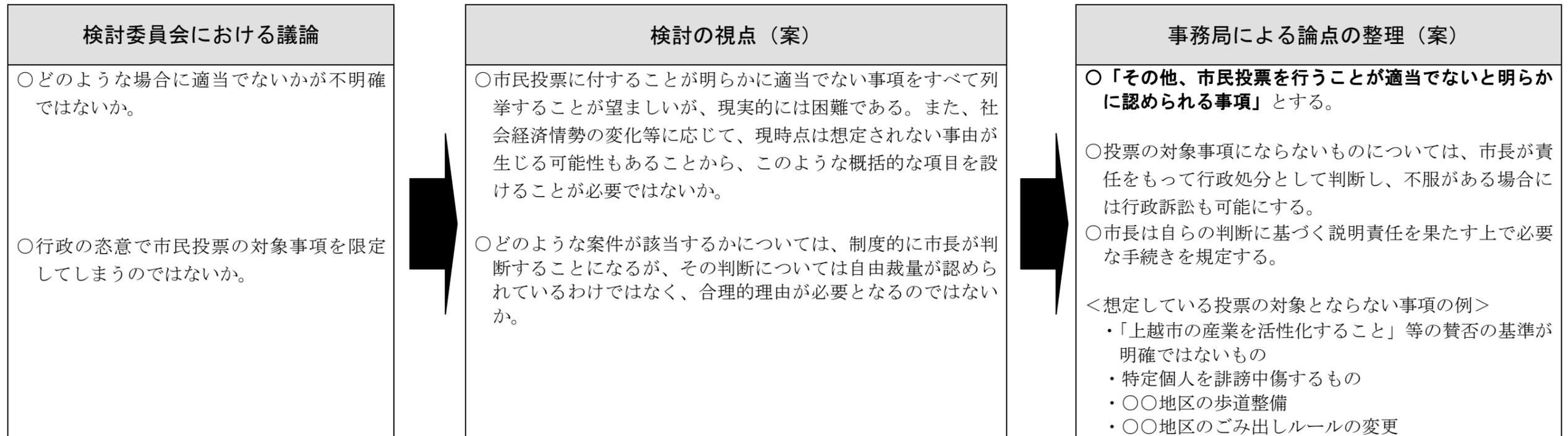
ウ 「特定の市民、地域にのみ関する事項」について



エ 「市の組織、人事及び財務に関する事項」について



オ 「その他、市民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項」について



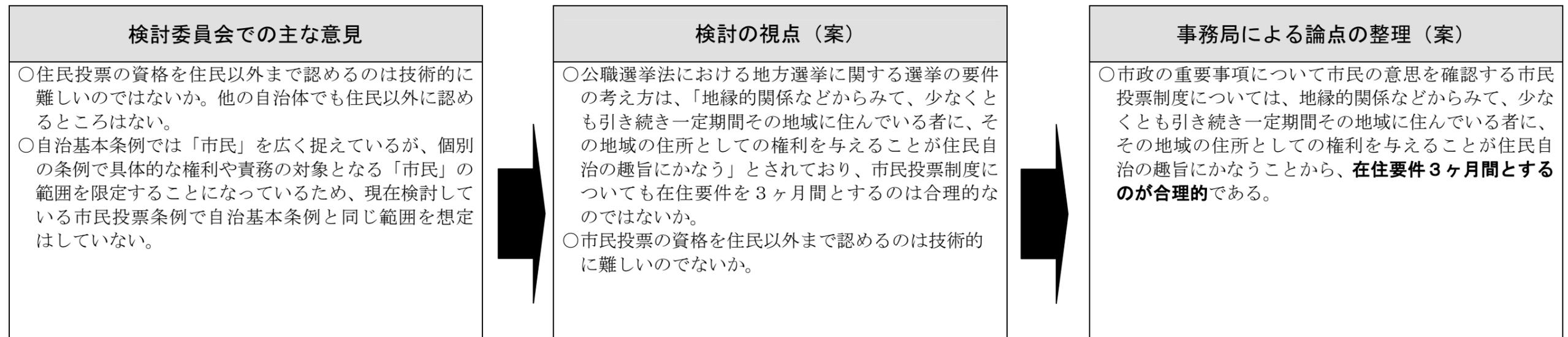
論点2 投票（請求）資格者

2-1 市民投票の投票（請求）資格者の在住要件

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：自治基本条例に定める市民（通勤・通学者等を含む）	選択肢2：市内に住所を有する市民	選択肢3：市内に住所を有する市民のうち、3ヵ月以上の在住者
特徴	・自治基本条例上の満18歳以上の市民（通勤・通学者等を含む）が制度を利用できる。	・市内に住所を有する満18歳以上の市民に限り制度を利用できる。	・公職選挙法と同様に、一定期間市内に住所を有する18歳以上の市民に限り制度を利用できる。
課題	・通勤・通学者等を含むため、投票（請求）資格者の把握と投票資格者名簿の作成が技術的に困難である。 ・二重投票などの不正投票が行われるおそれが高い。 ・市の将来を左右するような案件や、将来にわたる大きな財政負担を生じさせるような案件の投票結果について通勤・通学者等が参画することが妥当であるか疑問が生じる。	・市民参画の制度の一つである市民投票制度の性質を踏まえ、権利を行使できる市民を限定することが妥当であるか疑問が生じる。 ・投票資格者名簿作成の基準日の設定方法を検討する必要がある。 ・在任期間の定めがないと特定団体の一時的な転入等により、投票結果を歪曲されるおそれがある。	・市民参画の制度の一つである市民投票制度の性質を踏まえ、権利を行使できる市民を限定することが妥当であるか疑問が生じる。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）



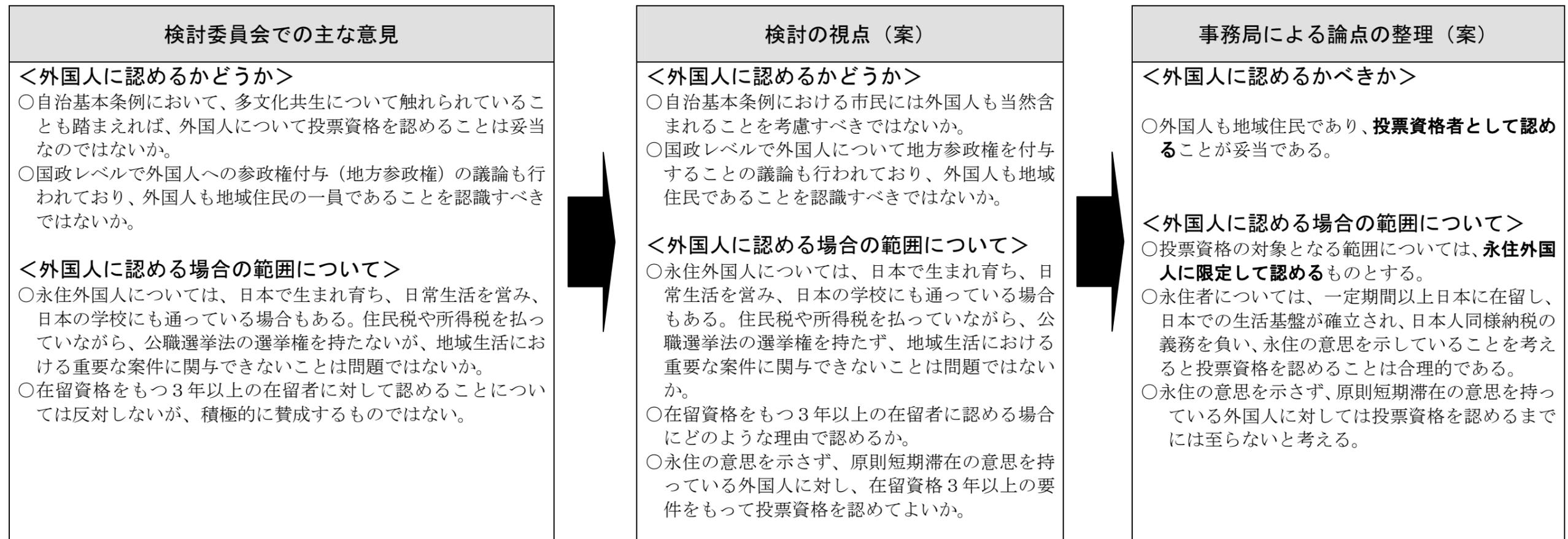
論点 2 投票（請求）資格者

2-2 外国人の投票資格

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：認めない（日本国籍を有する市民に限定）	選択肢2：永住外国人に限定して認める	選択肢3：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
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 外国人に投票（請求）資格を認めない 外国人に対する投票資格者名簿を作成する必要がなく、コストが低い。 	<ul style="list-style-type: none"> 一定期間以上日本に在留し、日本での生活の基盤は確立され、納税義務を負い、永住の意思を示している外国人のみに資格を認める。 	<ul style="list-style-type: none"> 永住外国人に加え、最長3年の在留資格を更新し、日本に滞在しようとする意思を明確にしている外国人にも資格を認める。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 自治基本条例では、市民投票制度を市民参画の制度ととらえているが、日本人と同様に市内で生活を営む外国人の市民参画の権利を認めないことになってしまう。 市の将来を左右するような案件や、将来にわたる大きな財政負担を生じさせるような案件については、当市で日本人と同様の生活を営む外国人に対しても意見を聴く必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 自治基本条例では、市民投票制度を市民参画の制度ととらえているが、日本人と同様に市内で生活を営む外国人の市民参画の権利の範囲を明らかにする必要がある。 市内で日本人と同様に生活を営むという観点から、長期滞在の外国人を資格者に含めなくてよいか検討する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 市民投票制度は、重要な市民参画の制度ととらえているが、この権利の資格者を、在留資格を更新し、滞在の意思を明確にしている外国人にまで拡大すべきかどうか検討する必要がある。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）



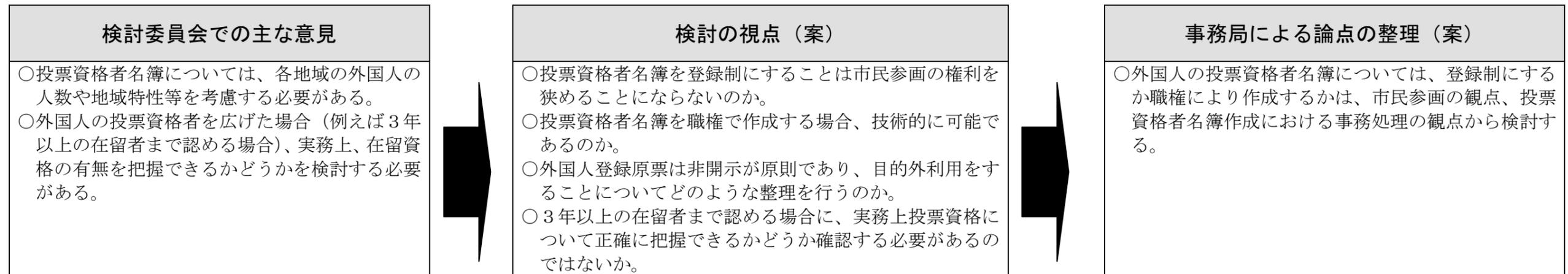
論点2 投票（請求）資格者

2-3 外国人の投票資格者名簿の作成

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：投票資格者名簿を登録制により作成する。	選択肢2：投票資格者名簿を職権により作成する。
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 外国人については、投票資格者名簿を自動的に作成するのではなく、本人の意思により登録を行う方法を採用し、登録された外国人について投票資格者名簿に登載する。 投票資格をもつ外国人の把握を比較的容易に行うことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人について、外国人登録原票を利用して、職権で自動的に投票資格者名簿を作成する。 比較的多くの外国人が投票資格をもつことが可能になる。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 情報提供を十分に行わなければ、市民投票制度を知らなかったため市民投票に参加できない可能性がある。 投票資格者の登録可能な期間や登録の締め切り日をどのように設定するかを検討する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人登録法において、外国人登録原票は非開票になっており、市民投票により目的外利用をしてよいかという問題がある。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

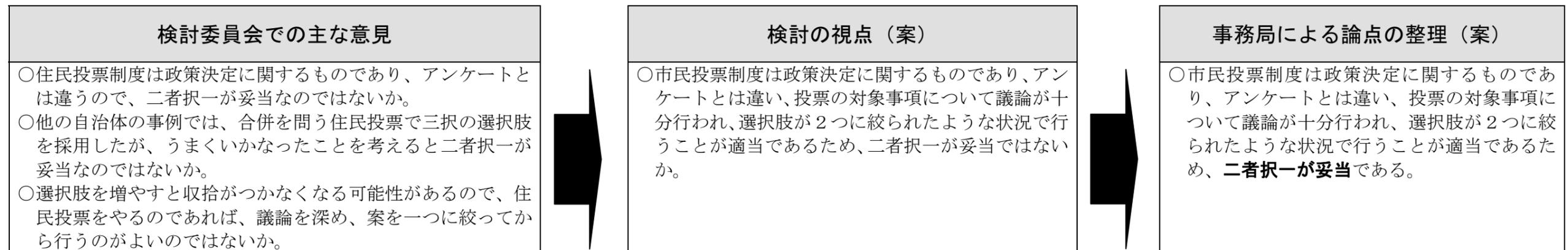


論点3 投票の形式

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：二者択一に限定	選択肢2：選択肢の数は定めない	選択肢3：原則、二者択一、場合により多数の選択肢も認める
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 投票しやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 選択肢が二者択一では判断しづらい案件について判断することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 二者択一を原則としつつ、多数の選択肢を認めており、設問に柔軟に対応することができる。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 設問があいまいな場合には、二者択一はなじまない。 対象事項の検討にあたり有力な選択肢が3つ以上ある場合に対応できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 選択肢の設け方によっては、投票結果の検証が困難になる場合もある（「条件付き賛成」等の選択肢を容認すると、総論賛成各論反対の状況が生まれ、市としては市民の判断を読み誤る可能性がある。）。 選択肢の設け方によっては、少数意見が最多投票となることもあり得る。（投票のパラドックス） 多数の選択肢がある段階では、議論の深まりが不十分であり、市民投票の実施することが妥当であるか疑問が生じる。 	<ul style="list-style-type: none"> 二者択一を原則としていることから、どのような場面で多数の選択肢を認めるのかを明らかにする必要がある。 誰が、いつ多数の選択肢を採用することを認める判断を下すのかを明らかにする必要がある。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

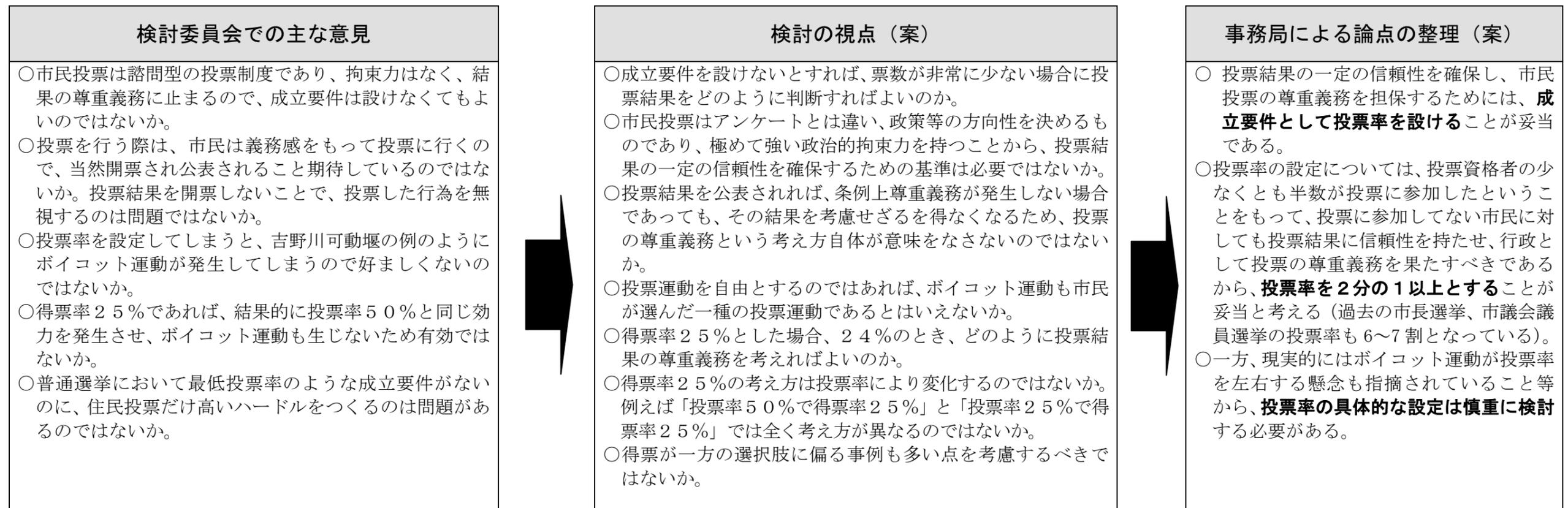


論点4 投票の成立要件

1 検討委員会に提示した選択肢

	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。
特徴	・市民投票の乱発化を抑制できる。 ・一定割合以上の投票資格者の意思を反映したものであり、投票結果の信頼性が高い。	・市民投票の乱発化を抑制できる。 ・一定割合以上の投票資格者の意思を反映したものであり、投票結果の信頼性が高い。 ・投票率を設定する場合に比べて、ボイコット運動が生じにくい。	・市民投票のハードルが低く、制度を利用しやすい。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

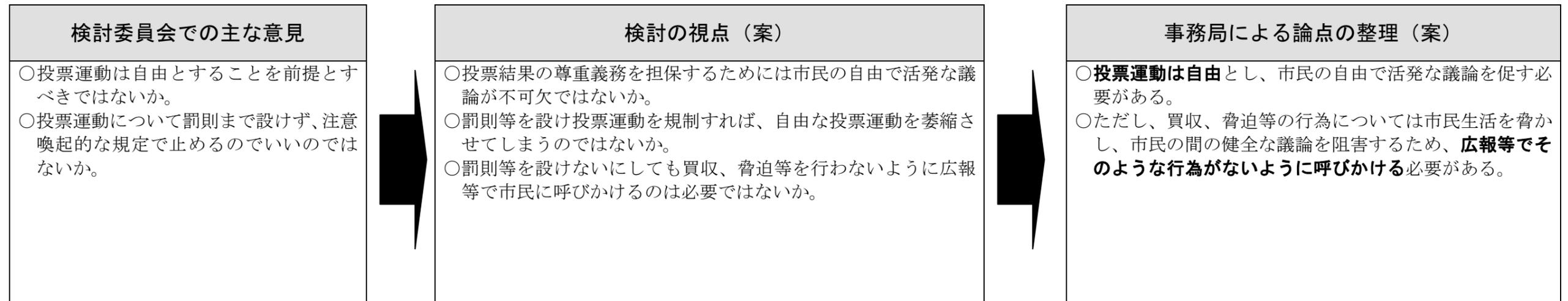


論点5 投票運動

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：投票運動について、罰則等を設け、規制する。	選択肢2：投票運動について、罰則等を設けず、注意喚起を行う。	選択肢3：投票運動は規制しない。 (自由に投票行動を行うことができる。)
特徴	・投票運動を規制し、違反する投票運動がある場合には、罰則等を設けることを検討する。	・投票運動について、罰則等を設けず、買収等を行うことがないように注意喚起を行う。	・投票運動は規制を行わず、自由に投票活動を行うことができるものとする。
課題	・投票運動を規制することにより、自由な投票運動を萎縮させる可能性がある。	・違反した場合の直接的な効果がないため、買収等の投票運動を実効的に抑止できるか不透明である。	・不正行為（買収や脅迫等）に対する強制力がない。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

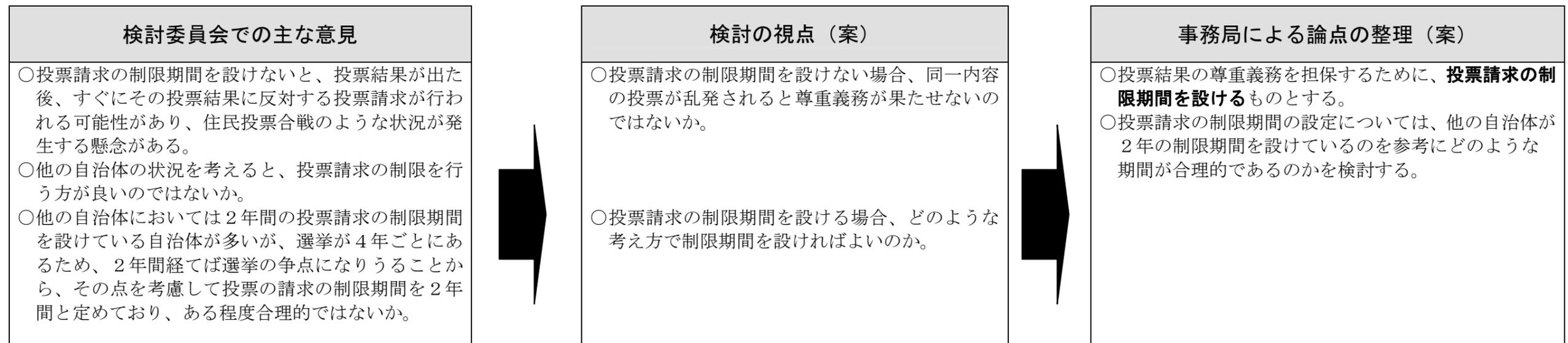


論点 6 投票請求の制限期間

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢 1：投票請求の制限期間を設けない。	選択肢 2：投票請求の制限期間を設ける。
特徴	・投票請求の制限期間は設けず、同一の事案であっても、いつでも何度でも投票の実施を請求することができる。	・同一の事案について投票を行う場合には、一定期間投票請求の制限期間を設ける。 ・一定期間投票結果の安定を確保することができる。
課題	・同様の趣旨の市民投票が繰り返し行われる可能性がある。 ・市民投票実施後、直ちに同一の事案について投票が発議され、それぞれ違う結果になった場合に、投票結果をどのように尊重するかを判断しがたい。 ・当市においては、他の自治体とは異なり、市民が投票を請求する場合、署名数が請求権者の50分の1と4分の1の場合で投票を請求ことができ、50分の1の場合であれば、比較的容易に投票請求ができることを考慮する必要がある。	・投票の対象事項が同一のものであるかどうかの判断を、誰がどのような基準で行うのかを検討する必要がある。 ・投票請求の制限期間をどのような基準で決定するかが問題となる。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

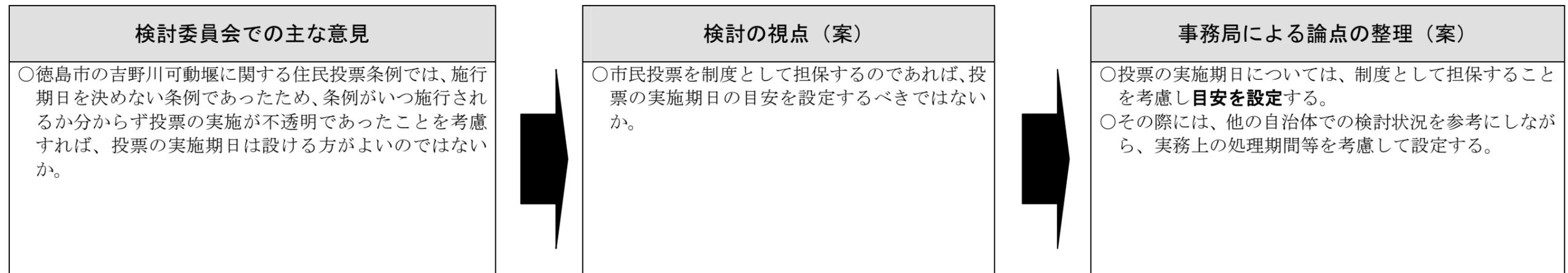


論点7 投票の実施期日

1 検討委員会に提示した選択肢

	選択肢1：実施期日を定めず、案件ごとに設定する。	選択肢2：実施期日の目安を設定する。
特徴	・実施期日は定めず、投票の案件ごとに定める。	・投票の案件ごとに定めるのではなく、実施期日について「〇日以内に行う」等の目安となる規定を設ける。
課題	・案件ごとに実施期日を決定するため、投票の実施時期が不明確である。 ・実施期日を定める際に誰がどのような基準を定めるかを検討する必要がある。	・投票実施の期日の目安をどのような基準で設定をするのかを検討する必要がある。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）



論点8 情報提供のあり方

1 検討委員会に提示した選択肢

○ 情報提供主体について

	行政が行う場合	第3者委員会を設置して行う	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
特徴	・投票の案件について、行政が公平・中立性に十分配慮しながら情報提供を行う。	・公平・中立的な観点からの情報提供が可能である。	・行政の情報提供を行わず、市民が自由な意思に基づいて投票の対象について自発的に勉強会等により情報収集を行う。
課題	・投票の案件によって、行政の一方的な情報提供に止まる可能性がある。	・委員会の委員について、誰がどのような基準で選任するのかを検討する必要がある。 ・第3者委員会に投票の案件についての情報がない場合、行政の情報に頼ることになる。	・投票結果による財政への影響等の現実的な観点からの情報を得た上で、投票が行われないと、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可能性がある。

○ 情報提供の方法について

	投票の対象事項、日時、投票所の案内のみ情報提供を行う。	投票の案件について、賛成側、反対側の意見を両方載せた上で情報提供を行う。
特徴	・投票の案件の中身については、その内容等には触れず、投票事項や日時、投票所の案内のみを行う。 ・投票の案件について賛否等の説明や考え方ではなく、事務的な情報のみであるので、賛成側や反対側のどちらにも偏りがなく中立性が高い。	・投票案件について、賛成側、反対側の意見を両方載せた上で情報提供を行う。 ・市民は投票案件について両者の意見を確認することができる。
課題	・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可能性がある。	・賛成側、反対側の主張を、誰がどのような基準で選び、情報提供するのかを検討する必要がある。

2 検討委員会でのこれまでの議論と論点の整理（案）

