

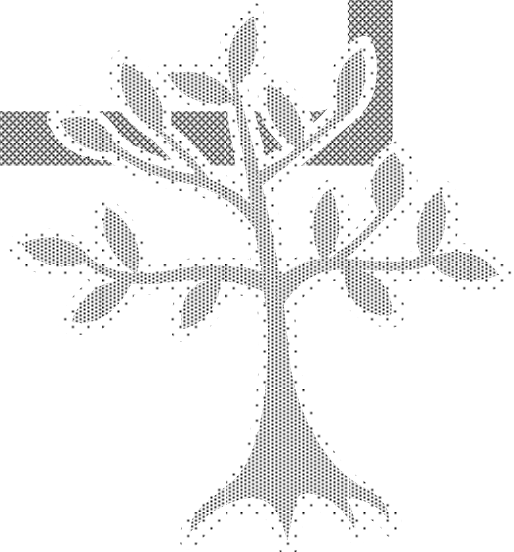
(案)

豊中市の市民投票制度

基本的な考え方

目次

豊中市自治基本条例における市民投票の考え方	2
市民投票の実施請求から投票までの流れ.....	4
市民投票制度の基本的な考え方	5
1. 市民投票の対象となる事項.....	5
2. 投票資格者の範囲.....	6
3. 投票資格者名簿の調製.....	7
4. 投票することができない者	8
5. 市民投票の形式.....	8
6. 市民投票の対象事案に関する情報の提供	8
7. 市民投票の投票運動.....	9
8. 市民投票と選挙の投票日が重なった場合	9
9. 市民投票の成立要件.....	10
10. 市民投票を実施した事案に対する再度の実施請求.....	10



豊中市自治基本条例における市民投票の考え方

1. なぜ市民投票を設けたのか

市民投票を実施する方法として、地方自治法の条例制定改廃請求によるものも考えられます。これは、市民が有権者の50分の1以上の署名をもって、市長に対して、市民投票条例を制定して市民投票を実施するよう請求するものです。この場合、市長はその請求に意見を付けて市議会に付議することになっており、実際に条例を作って市民投票を実施するかどうかは、市議会の議決によることになります。

これに対し、自治基本条例に定める「市民投票」は、署名の要件について、「市に住所を有する18歳以上の者(外国人を含む)の6分の1以上」という高いハードルを設けていますが、署名を集めれば、市議会に諮ることなく、必ず投票を実施するという制度です。

市民投票は、市の将来を左右するような重大な事項に関して、市民が自らの意思を直接に表明する権利を保障するものです。この権利をより強く保障するため、市民から市民投票の実施請求があったときに、そのつど市議会が審議するのではなく、あらかじめ定めておいた要件を満たす請求があった場合は必ず市民投票を実施する、「常設型」の市民投票を設けたものです。

2. 豊中市自治基本条例に定める市民投票

豊中市自治基本条例 第30条

(市民投票)

第30条 市内に住所を有する満18歳以上の者(外国人を含む。第3項において同じ。)は、将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項に関し、その総数の6分の1以上の者の連署をもって、市長に対し市民投票の実施を請求することができる。

- 2 市長は、前項の規定による請求があったときは、市民投票を実施しなければならない。
- 3 市民投票の投票権を有する者は、市内に住所を有する満18歳以上の者とする。
- 4 市長及び市議会は、市民投票の結果を尊重しなければならない。
- 5 市民投票の実施に関する手続その他必要な事項は、別に条例で定める。

豊中市自治基本条例は、市民投票について、市民投票の実施請求権とその成立要件、対象事項、投票権、投票結果の尊重義務を定め、いわゆる「常設型」の市民投票を設けています。

<第1項>

なぜ「住民投票」ではなく「市民投票」なのか

自治基本条例では、住民や市民を表す言葉として「市民」を用い、その範囲については定義を設けず、在住者や在勤・在学者、市民活動団体など、幅広くとらえています。

これは、自治基本条例が、さまざまな個性を持った人々が、年齢や性別、国籍の違いなどを越えてじっくりと話し合い、持てる力を出し合って自治を担っていくことを目指していることから、自治の主体と位置づけている「市民」の範囲もできるだけ広く解釈することが条例の趣旨に沿うものであると考えたためです。自治基本条例を根拠として具体的な制度を創設していく際に、条例の趣旨を尊重しながら、個別具体的にその範囲を明らかにしていくこととしています。

市民投票の請求ができる人

市民投票の投票や請求の資格は「市内に住所を有する満 18 歳以上の者(外国人を含む。)」に限って認めることとしています。

これは、市民投票が市の存続や市政運営に非常に大きな影響を及ぼすと考えられる事項について市民の意思を問うものであることから、この場合は住民に限定することに一定の合理的理由があると判断し、対象となる市民の範囲を限定したものです。また、市民投票に付す事項が「将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項」であることから、将来の世代にもできる限り投票資格を認めるべきであると考え、年齢を 18 歳以上としています。

市民投票の対象となる事項

「将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項」としています。第 5 項により別に定める条例の中で具体的に明らかにしていきます。

請求に必要な署名数

「市町村の合併の特例等に関する法律」では、住民が合併について話し合う協議会の設置を請求し議会がこれを否決した場合、有権者の 6 分の 1 以上の署名をもって、協議会設置の是非を問う住民投票を請求できるようになっています。

このような事例や豊中市の有権者数(=約 30 万人)などを勘案し、請求に必要な署名数を 6 分の 1 以上としました。

<第 2 項>

請求があれば市民投票を必ず実施

市民投票の請求があった場合に、投票を実施するか否かは議会に諮って決めるというやり方もありますが、ここでは、第 1 項に定める要件を満たす請求があれば必ず実施するという考え方に立っています。

<第 3 項>

市民投票の投票ができる人

市民投票の投票ができる人は、市民投票の請求ができる人と一致させています。

<第 4 項>

投票結果の扱い

市民投票の結果に法的な強制力を持たせることは、市長や市議会の権限を侵すものとして法令に抵触する疑いがあります。このため、投票結果に対して、市長と市議会は尊重義務を負う旨規定することとしました。

その結果、議会や市長が下した判断の是非については、政治のプロセスのなかで評価されるべきであると考えています。

<第 5 項>

「市民投票条例」の制定

市民投票を実施するために必要な事項は、別に条例で定めることとしています。

市民投票の実施請求から投票までの流れ

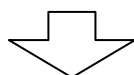
請求代表者証明書の交付申請

市民投票を請求しようとする人は、請求の要旨を記した書面を添えて、市に市民投票請求代表者証明書の交付申請を行います。



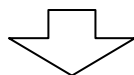
署名活動

代表者証明書が交付された後、代表者が中心となり、署名活動を行います。



市民投票の請求

署名が集まれば、選挙管理委員会が署名簿を審査します。正当であれば、代表者はこれを添えて市長に正式に市民投票の請求を行います。



市民投票の実施

市民投票が実施されます。投票所では投票用紙に記された複数の事案から一つを選択し、を記入します。選挙と同じように代理投票や点字投票ができるほか、告示の日から投票日の前日までは期日前投票、不在者投票も可能です。



市民投票結果の告示と通知

市民投票の結果が確定すると、その結果を市民に公表し、市長と市議会は市民投票の結果を尊重しながら、課題の解決を図ります。

市民投票制度の基本的な考え方

市民投票の実施に必要な手続きなどに関して、考え方や方法をそれぞれ「案1」「案2」…と示し、豊中市で採用したいと考えている案に 印をつけています。

1. 市民投票の対象となる事項

- 案1) 対象事項を列挙して限定する。
- 案2) 対象事項を広く定義し、例外的に対象とならない事項を列挙する。
- 案3) 対象事項を広く定義する(除外規定は設けない)。

豊中市自治基本条例第30条第1項では、市民投票の対象について、「将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項」としています。その具体的な内容について定めます。

[考え方]

市民投票の案件は、地域社会の状況を踏まえて、個々に判断されるものであり、あらかじめ行政が限定的に定めることは、当条例の趣旨にそぐわないと考えられます。発議に必要な署名数(18歳以上の住民の6分の1以上)を収集することができたとすれば、ハードルの高さを考えると、その事案はすでに市民投票にふさわしい事項であると考えべきです。

また、市民投票制度が、市民の市政参画を進めていく上での重要な制度として活用されていくためには、なるべく対象となる事項を限定しない規定方法が望ましいと考えられます。

これらのことから、対象事項を限定せず、例外として市民投票の対象とならない事項を限定的に列挙する方法で規定することとします。

除外する事項

- (1) 国や他の自治体の権限に属する事項(市の権限に属さない事項)
市の権限に属さない事項は除外します。ただし、市民の利益や権利に深くかわるものについて、市の意思を表明するための市民投票を実施できることとします。
- (2) 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項
地方自治法では、議会の解散請求、議員及び長の解職請求、地方自治特別法の制定に伴う住民投票が定められているほか、市町村合併の特例等に関する法律において、合併協議会設置協議に伴う住民投票が定められています。これらについては、法律上の制度があるため、豊中市が独自に条例で定める市民投票制度の対象からは除外します。
- (3) 市の組織、人事及び財務に関する事項
市の組織編成や人事、財務などの内部管理に関する事項は除外します。
- (4) その他、市民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項
二者択一で賛否を問う市民投票になじまない事項などは除外します。

<参考>他の自治体で行われた市民投票の事例

これまでに全国で、市町村合併をはじめ、原子力発電所や産業廃棄物処理施設の設置などをめぐって市民投票が実施されています。また、実施には至りませんでした。神戸空港の建設や梅田貨物駅の吹田操車場跡地への移転をめぐり、地方自治法に基づいて住民投票条例を制定し、投票を実施するよう請求が行われた事例があります。

2. 投票資格者の範囲

豊中市自治基本条例第30条第1項では、市民投票の請求と投票ができる人について、「市内に住所を有する満18歳以上の者(外国人を含む)」としています。その具体的な範囲について定めます。

市民投票は、「将来にわたって市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項」について、市民が自らの意思を直接に表明する重要な機会であり、豊中市自治基本条例に定められた要件を満たす人には、できる限り権利を保障する、という考え方に立って要件を設けることとします。

市内在住要件

案1) 3か月(公職選挙法)

案2) 50日(日本国憲法の改正手続きに関する法律)

[考え方]

公職選挙法では、市長選挙や市議会議員選挙の選挙権については、引き続き3か月以上、その市町村に住所を有していること、という要件が設けられています。これは、「地縁的関係などからみて、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、その地域の住民としての権利を与えることが、住民自治の趣旨にかなう」(選挙制度研究会編「実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法 第十三次改訂版」ぎょうせい)との理由によります。

市民投票についても、案件に関する情報を得て、市民として意思表示するという観点から、豊中市における生活に一定馴染み、状況を把握するために必要な期間として、選挙と同様、引き続き3か月以上市内に在住していることを要件とします。

外国人の範囲

案1) 永住外国人(特別永住者・永住者)に限定する。

案2) 永住外国人以外の外国人にも投票資格を認める。

[考え方]

本市においては、平成7年(1995年)5月に市議会が「定住外国人の地方参政権等を求める要望決議」を行っていることなどから、特別永住者と永住者に限らず、3年を超えて日本に在留する外国人にも投票資格を認めることとします。

要件については、外国人が日本の社会生活になじみ、市民投票の案件について日本人と共に考えることができる知識を身に付けていること、納税義務を負うなどにより地域社会に貢献していること、3年という期間は、法律で定められた在留期間の最長の期間でもあり、更新することにより、引き続き日本で生活する意思があると見なすことができること、などを考慮して設定するものです。

3. 投票資格者名簿の調製

- 案1) 名簿を常備し、定期的に登録・更新する。
- 案2) 市民投票を行うつど、名簿を調整する。

[考え方]

投票資格者名簿は、個人情報保護や、登録・更新作業にかかる事務や費用負担の観点から、常時備えておくのではなく、必要が生じたときに調整することとします。そのかわりに、年1回、住民基本台帳と外国人登録原票から投票資格者数とその6分の1以上の数を算出し、必要署名数のめやすとして公表します。

市民投票の署名収集の申請があったときに、投票資格者名簿を調整し、必要署名数を確定することとします。

外国人投票資格者の登録方法

- 案1) 外国人登録原票により、職権で(自動的に)作成する。
- 案2) 希望者による登録制とする。

[考え方]

外国人については、登録申請をしてもらうことにより名簿を作成している自治体もあります。しかし、この方法では、登録制度を知らなかったため、投票資格があるのに投票できないという事態が生じるおそれがあります。投票資格のある人をもれなく登録するため、必要な措置を講じた上で、外国人登録原票により職権で登録することとします。

なお、外国人のプライバシーを守るため、名簿は日本人と外国人で区別せず、一つに調製することとし、本名だけでなく通称名でも登録できることとします。

4. 投票することができない者

- 案1) 成年被後見人に限る(日本国憲法の改正手続きに関する法律)
- 案2) 成年被後見人だけでなく、禁錮以上の刑に処せられその執行が終わるまでの者など、選挙権や被選挙権が一定期間停止されている人も加える(公職選挙法)

【考え方】

公職選挙法では、成年被後見人のほか、禁錮以上の刑に処せられその執行が終わるまでの者や一定の選挙犯罪者なども選挙権を有しません。しかし、市民投票は市の将来を左右するような重大事項に関する意思を表明する重要な機会であることから、選挙以上に幅広く投票を認めようと考えたものです。

5. 市民投票の形式

- 案1) 設問の形式は二者択一とする。
- 案2) 選択肢の設定に制限は設けない。

【考え方】

多数の選択肢やあいまいな選択肢を設定した場合、市民の意思を明確に把握することが困難になることから、設問形式は二者択一を原則とします。ただし、事案により、3以上の選択肢が必要になる場合も想定されるため、市長が必要と認めた場合に限り、複数の選択肢を設定することができることとします。

6. 市民投票の対象事案に関する情報の提供

- 案1) 市長(行政)が情報を提供する。
- 案2) 第三者機関(選挙管理委員会など)が情報を提供する。

【考え方】

市民投票の対象となる事案について、市民が的確な判断を行うためには、事案に関する情報が十分に提供されなければなりません。

中立性や公平性の観点からは、選挙管理委員会などの第三者機関が提供することが望ましいといえますが、実際、事案に関する多くの情報を持つのは市長(行政)です。市長は、市民が事案について判断するのに必要な情報を、中立性や公平性に十分留意して提供する責務があると考えます。

情報の提供方法

選挙の際に配布されるような「公報」を発行すること、また、公開討論会やシンポジウムのように、さまざまな立場の人が自由に意見を述べ、議論することができる場を設けることなどが考えられます。

7. 市民投票の投票運動

- 案1) 自由な投票運動を認める。
- 案2) 選挙運動と同じような規制や罰則を設ける。

【考え方】

公職選挙法により、選挙の投票運動には、個別訪問の禁止などの規制や違反者に対する罰則が設けられています。

しかし、市民投票は、市民が事案についての情報を得て、議論を十分に尽くした上で実施されるべきものであり、自由な投票運動の果たす役割は大きいといえます。規制や罰則を設けると、このような活動を萎縮させるおそれがあります。また、投票結果に法的拘束力はありません。これらのことから、投票運動の規制や罰則は設けないこととします。

8. 市民投票と選挙の投票日が重なった場合

- 案1) 市民投票の投票日を変更する。
- 案2) 市民投票と選挙の投票を同じ日に実施する。

【考え方】

市民投票と選挙の投票を同じ日に実施した場合、投票にかかる市民の負担や財政負担の軽減、投票率の向上が見込めます。

しかし、次の理由により、投票日を変更すべきであると考えます。

投票所を別に設ける必要がある

公職選挙法により、選挙の投票所には選挙人以外は入ることができません。このため、選挙権のない未成年者(18歳・19歳)や外国人が市民投票を行うための投票所を別に設けなければなりません。費用の軽減はほとんど見込めず、場所の確保も困難です。

投票運動が公職選挙法に抵触するおそれがある

市民投票の投票運動は基本的に自由ですが、選挙運動には規制と罰則が設けられています。このため、例えば、市民投票の投票運動で戸別訪問を行った場合でも、外見からは選挙運動と区別がつきにくく、公職選挙法に抵触すると判断されるおそれがあります。

選挙が単一の争点で判断されるおそれがある

市議会議員選挙や市長選挙の場合、選挙と市民投票の争点は密接なかかわりを持つと考えられ、4年間の市政全体を信託する選挙が、市民投票の単一の争点で判断されるおそれがあります。

9. 市民投票の成立要件

- 案1) 成立要件は設けない。
- 案2) 投票率により成立要件を設ける。

[考え方]

投票率が低かった場合、一部の市民の意見が市長や議会を縛ることになるという懸念から、例えば、「投票率が50%に満たない場合は無効とし、開票しない」というように、投票率により成立要件を設けている自治体もあります。

しかし、成立要件を設けると、投票に行かないよう働きかけるボイコット運動を招きやすくなり、市民投票に対する期待感を失わせることとなります。また、投票率が高かろうと低かろうと、投票結果は明らかにすべきであると考えます。

これらのことから、市議会と市長は、投票率も含めた投票結果全体を考慮して尊重義務を果たすこととし、投票率による成立要件は設けないこととします。

10. 市民投票を実施した事案に対する再度の実施請求

- 案1) 再請求の制限期間は設けない。
- 案2) 一定期間、再請求を制限する。

[考え方]

市民投票の投票結果の安定を図る必要があることや、市民投票を繰り返すと財政への負担が大きいことから、市民投票を実施した事案と同一または同旨の事案については、一定期間、市民投票の請求を制限している自治体もあります。

しかし、法律に定められた住民投票には制限が設けられていないことや、署名収集のハードルが高いため再請求は事実上困難であること、また、社会情勢が変化することも考えられることから、制限期間は設けないこととします。

平成 19 年(2007 年)10 月

豊中市 政策企画部 企画調整室

電話 06-6858-2088 / ファクス 06-6858-2667

メール kikaku@city.toyonaka.osaka.jp

ホームページ <http://www.city.toyonaka.osaka.jp/>