

生駒市自治基本条例と市民投票制度

【第4回生駒市市民自治推進会議 検討結果】

## 市民投票について

### ◆市民投票とは

市政運営上の重要事項について、必要に応じて、直接、住民の意思を確認する制度で、地方自治の基本である間接民主主義を補完するもので、市政への参画を促進していくもの。

### ◆市民投票として制度化されているもの

#### (1) 法律に基づくもの

##### ①一の普通地方公共団体のみに適用される特別法の制定に係る住民投票（憲法第95条）

一の普通地方公共団体のみに適用される特別法は、住民投票で過半数の同意を得なければ制定することができない。

##### ②議会の解散請求（地方自治法第76条）

有権者の3分の1以上の署名を得て、議会の解散を求める請求があった場合は、住民投票に付し、結果、過半数の同意があれば議会は解散する。議員の解職請求（同80条）、長の解職請求（同81条）に係る住民投票

##### ③議員・長の解職請求（地方自治法第80条、81条、83条）

有権者の3分の1以上の署名を得て、議員・長の解職を求める請求があった場合は、住民投票に付し、結果、過半数の同意があれば議員・長は失職する。

##### ④合併協議会の設置（合併特例法第4条）

有権者の50分の1以上の署名による合併協議会設置請求を議会が否決した場合に、長または有権者の6分の1以上の署名により請求できる住民投票

#### (2) 地方公共団体が定める条例によるもの

##### ①住民による直接請求（地方自治法第74条）

議会の議員及び選挙権を有する者は、有権者50分の1以上の連署をもって、長に対し条例の制定又は改廃を請求することができる。

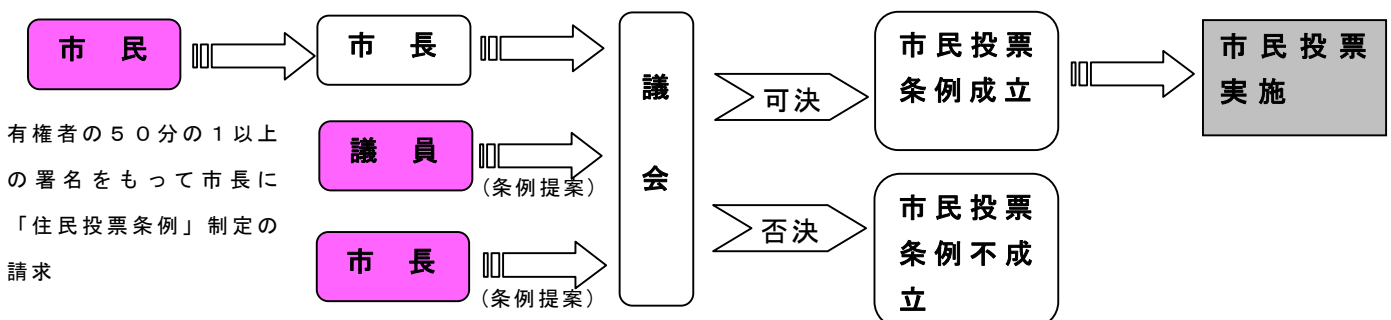
##### ②議員提案（地方自治法第112条）

議員は、議会の議決すべき事件について、議案を提出することができる。ただし、議案提出には、議員定数の12分の1以上の者の賛成が必要。

##### ③市長提案（地方自治法第149条）

議会の議決を経べき事件につきその議案を提出することができる。

#### < (2) による市民投票条例ができるまで >



## ◆生駒市自治基本条例と市民投票制度

市民投票制度については、市民参画、市民自治を推進していくための制度として生駒市自治基本条例に位置づけられており、詳細については別に条例を定めることとしている。

### 生駒市自治基本条例における市民投票制度に関する規定（抜粋）

（市民投票）

第44条 市長は、市政にかかわる重要事項について、直接市民の意思を確認するため、市民投票の制度を設けることができる。

#### 【解説】

市の重要な政策判断が必要な事項については、市民に対する意思確認の手段として、市民投票ができることを定めています。

第45条 市民は、市長に対して市民投票を請求することができる。

2 議会及び市長は、市民投票を発議することができる。

3 市民投票の請求、発議、投票資格その他市民投票の実施に関し必要な事項は、別に定める。この場合において、議会及び市長は、投票資格者を定めるに当たっては、定住外国人及び未成年者の参加に十分配慮しなければならない。

4 市長は、市民投票を行うに当たっては、市民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。

#### 【解説】

〈第1項〉

市民の請求により市民投票ができることを定めた規定です。

〈第2項〉

市議会や市長が直接市民の意思を確認しながらそれぞれの意思決定を行っていくことは、間接民主制を補完する意味でも重要であるため、市議会と市長も市民投票を発議できることを定めています。

〈第3項〉

市民投票の実施請求に関する具体的な手続やその他市民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定めることを規定しています。その条例においては、定住外国人や未成年者の参加に配慮することとする規定です。

〈第4項〉

市民投票は法的な拘束力を持たないため、その結果で市長や議会の選択や決断を拘束するものではありませんが、投票の成立要件を含め、あらかじめ投票結果の取扱いを定めしておくとする規定です。

## ◆市民投票制度の論点について

### I 「常設型」か「個別型」か

市民投票には「常設型」と「個別型（非常設型）」の2種類がある。

**【常設型】**・・・対象事項、投票資格、投票方法、成立要件など、住民投票実施に必要な要件を条例で定めておき、要件を満たせばいつでも実施できる。

**【個別型】**・・・住民の意思を確認する必要がある案件ごとに、議会の議決を得て条例を制定し、住民投票を実施する。

<それぞれの特徴>

常設型	個別型
<ul style="list-style-type: none"><li>・あらかじめ制度が定められているため、必要となしに短期間で対応できるが、常に同一の条件で行われる。</li><li>・必要な要件を満たしていれば、投票が実施されるため、確実性が担保される。</li><li>・頻繁に住民投票を実施した場合、大幅な経費負担が発生する。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・その都度、案件ごとに条例を作り、実施するため、発議又は請求から実施まで時間がかかるが、案件に応じて要件を定められる。</li><li>・直接請求が成立しても、条例を議会で否決された場合は、住民投票は実施できない。</li><li>・条例案又は必要要件を記載した書類の作成など、市民にとって請求のためのハードルは高い。</li></ul>

※平成20年3月策定の「生駒市市民自治基本構想」では、個別型を想定したものとなっていたが、平成20年9月に市民団体より「生駒市自治基本条例案に常設型市民投票条例の制定を規定することの要望書」が生駒市市民自治検討委員会あて提出された。それを受けて、同委員会では、自治基本条例案の市民投票にかかる条文について、①市民の請求権、②議会及び市長の発議権、③投票資格者を定めるに当たり、定住外国人及び未成年者の参加についての配慮規定、④市民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにすることについて規定したが、常設型、個別型のどちらにするか、市民投票の請求、発議、投票資格その他市民投票の実施に関しては、自治基本条例制定後、改めて検討することとなった。

### ★市民自治推進会議での結論

- ・常設型にて（市長のマニフェストどおり）

## II 市民投票の請求、発議、投票資格その他市民投票の実施について

### (1) 投票の対象事項

#### 【個別型】

個別の課題ごとに条例を制定する

#### 【常設型】

「市政（町政）運営上の重要な事項」としているものが多く、他に「将来にわたって重大な影響を及ぼすと考えられる事項」や「将来直面する重要課題」としているところもあり、除外規定を設けているものが多い。除外規定は①市（町）権限に属さない事項 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③専ら特定の市民又は地域にのみ関係する事項

④市の組織、人事及び財務に関する事項⑤上記のほか住民投票に付することが適当でないとしているものが多い。

また、逆にできる事項を列記し、法令に定められているもの、特定の市（町）民又は地域のみを対象とするものを除くとしているところもある。（我孫子市、増毛町）

### ★市民自治推進会議での結論

市民投票の対象事項としては、対象事項を限定するのではなく、例外として市民投票の対象とならない事項を列挙する方法で規定する。規定する内容の概要は次のとおりとする。

- ・①市（町）権限に属さない事項、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、③専ら特定の市民又は地域にのみ関係する事項、④市の組織、人事及び財務に関する事項についてはそのまま。⑤については、逗子市のような「市民参加制度審議会」等の第3者機関に判断してもらうようにできないかとの結論となった。

## （２）請求・発議権及び投票権（年齢要件）

### 【個別型】

自治基本条例において、その事案ごとに必要な事項を規定した条例を別に定めるとしており、請求・発議の根拠は地方自治法第74条の規定（選挙権を有する者の1/50以上の者の連署による条例制定及び投票実施の請求）に準じるが、未成年及び外国人については、自治基本条例等で地方自治法の規定の範囲を拡大しているものがある。

例) 三鷹市 自治基本条例（35条 18歳以上）

住民投票の実施に関する規則（2条 外国人）

稚内市 自治基本条例（11条 外国人、住民投票条例も策定済み）

静岡市 自治基本条例（25条 外国人、市民参画の推進に関する条例で詳細を規定）

### 【常設型】

当該住民投票条例で規定している。必要署名数については要件を満たせば実施できるため、制度の濫用を防ぐ意味から、地方自治法より高い設定となっている。

未成年については18歳以上、外国人についても認めている自治体がほとんどとなっている。

必要署名件数	1 / 3 以上	高浜市、上里町、美里町、大竹市、鳩山町、大和市、近江八幡市
	1 / 4 以上	岸和田市、名張市、上越市、多治見市 ※名張、上越は1 / 50の連署の規定もあり。
	1 / 5 以上	富士見市、逗子市
	1 / 6 以上	桐生市、坂戸市、山陽小野田市、一色町、北栄町、豊中市、北広島市、奥州市
	1 / 8 以上	増毛町、我孫子市
	1 / 10 以上	広島市、川崎市

未成年の扱い	18歳以上	ほとんどの自治体
	16歳以上	大和市（自治基本条例においても規定） ※参考：小諸市（自治基本条例にて規定）
	法律上の有権者 （20歳以上）	富士見市、桐生市、逗子市、坂戸市など
外国人の扱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ほとんどの自治体が対象としている。（例外：富士見市、桐生市、坂戸市、多治見市など）</li> <li>・資格が付与される外国人の範囲は、多くの自治体が「出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者」、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者）としている。</li> <li>・岸和田市、大和市、川崎市、奥州市、北広島市は、日本に3年以上定住している外国人にまで投票資格が広がられている。</li> </ul>	

※ 印は生駒市の有権者数（平成22年1月24日現在：94,529人）と近い自治体  
 <参考>：■住民投票条例のみ制定している自治体  
 高浜市、広島市、大竹市、我孫子市、桐生市など  
 ■自治基本条例でも規定しているが、常設型住民投票条例で規定している自治体  
 岸和田市、豊中市、大和市、川崎市、上越市、奥州市など

また、常設型住民投票条例にて首長発議を規定しているのは26自治体のうち20自治体で、そのうち、議会の同意が必要とされているのが3自治体（我孫子市、増毛町、多治見市）となっている。

議員発議を規定しているのは26自治体のうち、20自治体となっており、提案するにあたり賛成の要件は12分の1、4分の1、3分の1と様々である。また、議決にあたっては、発議権を認めているすべての自治体が過半数の議決が必要とされている。

	首長の発議		議員の発議		
	自ら発議	条件	提案	議員定数	議決
高浜市	○		1 / 12以上	18人	過半数
富士見市	○		1 / 3以上	21人	過半数
上里町	○		1 / 12以上	14人	過半数
美里町	○		1 / 3以上	20人	過半数
桐生市	×		×		
広島市	×		×		
宝達志水町	○		1 / 3以上	14人	過半数
坂戸市	×		×		
我孫子市	○	議会の議決要	1 / 4以上	24人	過半数
大竹市	×		×		
鳩山町	○		1 / 3以上	13人	過半数
増毛町	○	議会の議決要	1 / 4以上	12人	過半数
岸和田市	×		×		

名張市	○		1 / 12 以上	20 人	
逗子市	○	市民参加制度審議会に諮問し、2 / 3 以上の承認要	1 / 12 以上	22 人	過半数
山陽小野田市	○		1 / 12 以上	24 人	過半数
大和市	○		1 / 12 以上	29 人	過半数
近江八幡市	○		1 / 12 以上	20 人	過半数
一色町	○		1 / 12 以上	15 人	過半数
北栄町	○		1 / 12 以上	15 人	過半数
豊中市	×		×		
川崎市	○		1 / 12 以上	63 人	過半数
北広島市	○		1 / 12 以上	24 人	過半数
奥州市	○		1 / 12 以上	41 人	過半数
上越市	○		1 / 12 以上	32 人	過半数
多治見市	○	議会の議決要	1 / 12 以上	24 人	過半数

※ 印は生駒市と同数

#### ★市民自治推進会議での結論

- ・ 発議権については市民、市長、議会の3者とする。
- ・ 市民発議の請求要件は1 / 6 以上。
- ・ 議員発議は地方自治法どおり議員定数の1 / 12 以上の提案で過半数議決。
- ・ 市長発議は議会議決までは必要はないが、無条件に発議できるのでなく、逗子市のような「市民参加制度審議会」等の第三者機関の承認を得ることが望ましい。
- ・ 年齢要件については18歳以上。(ただし、事案によって年齢を下げることはできるかとの意見あり。これについては、システム上かなり厳しい旨返答。)
- ・ 外国人については、一般永住者(「出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者」、特別永住者(「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法(平成3年法律第71号)に定める特別永住者」)に加え、3年以上日本に定住している外国人も対象とする。ただし、定住外国人の定義する必要がある。

#### (3) 投票の形式

二者択一で賛否を問う形式がほとんどであるが、豊中市は市長が認めるときは事案により3以上の選択肢から1つを選択することができる規定がある。

#### ★市民自治推進会議での結論

- ・ 二者択一にて。三者は考えられない。

#### (4) 投票の成立要件

投票者数が投票資格者の2分の1に満たないときは成立しないとしている自治体がほとんどであり、富士見市が3分の1となっている。

また、上記条件に満たない場合は開票作業をしないとしている自治体がほとんどであるが、美里町、北広島市、上越市は開票を行うとなっている。

#### ★市民自治推進会議での結論

- ・ 1/2とする。重要な案件を世論に問うため、1/2は必要。

#### (5) 投票結果の取り扱い

投票結果の法的拘束力の有無によって「拘束型」と「諮問型」に分類されるが、条例に基づく住民投票の結果に拘束力を持たせることは、地方自治法に規定された議会や市長の権限を制限することになるなどの理由から、常設型住民投票条例を設置している自治体はすべて「諮問型」であり、投票結果に対する尊重義務が設けられている（自治基本条例を制定している自治体は、同条例に規定している場合もあり）。

また、尊重義務は市(町)民、市(町)議会、市(町)長の三者にしている自治体が多いが、市(町)議会、市(町)長の二者にしている自治体もある。

#### ★市民自治推進会議での結論

- ・ 投票結果の取り扱いは諮問型の扱いで、投票結果に対する尊重義務を持つが、拘束はできない。尊重義務は市民、市議会、市長の三者とも負う。



<参考>常設型市民投票条例の一般的な流れ

