

## 個別論点の検討

### 1 住民の発議資格及び投票資格

#### (1) 年齢要件

##### この論点の確認事項

年齢要件をどのように規定するか。

- 16歳以上
- 18歳以上
- その他

#### 未成年者へ資格を付与すること

住民投票は、その発議や投票によって、未成年者になんら不利益的な影響を与えることなく、その意味では発議資格及び投票資格（以下「投票資格等」という。）を20歳以上の者に限定する積極的な意味はないと思われる。

選挙権について、公職選挙法は年齢要件を20歳以上としているが、100を超える地方議会で選挙権年齢の引き下げを求める意見書が採択されるなど、未成年者に一定の政治的な権利を与えることは、未成年者の権利を守ることにつながるとも考えられている。本市でも、平成11年12月21日に全会一致で意見採択されている。（別紙1 p.9参照）

#### 18歳以上の者に資格が付与されること

条例に基づく住民投票は、基本的には公職選挙法の制限を受けるものではないため、必ずしも20歳以上とする必要はない。

自治基本条例検討委員会報告書の中でも、「発議権については、（中略）選挙権者のみではなく、18歳以上の未成年者を入れることが考えられ」とされている。<sup>1</sup>

選挙権については、表1のように、18歳以上に与えることが世界的な潮流となっている。衆議院憲法調査会特別委員会では、現在、憲法改正のための国民投票法案についての検討を行っているが、選挙権年齢と同一にすべきとの意見がある一方、18歳以上とすべきとの意見も出されている。

住民投票について規定するもの以外の法律では、次のように18歳を基準として、それ以上と未満を区別している事例が多く見られる。

##### 《18歳を基準としている法律の事例》

- ・ 児童福祉法、児童手当法などにおいて、18歳未満を特別の保護対象としている。
- ・ 警備業法、火薬類取締法、毒物及び劇物取締法、教育職員免許法などの就業資格の規定においては、18歳未満にはその資格を認めていない。
- ・ 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律において、18歳未満には風俗関係への就業の禁止、入場の制限などを規定している。

<sup>1</sup> 第2回検討委員会・資料2「自治基本条例第31条（住民投票制度）の解釈について」参照

**表1 主な国の選挙権と被選挙権**

国名	選挙権	被選挙権	国名	選挙権	被選挙権
アメリカ	18歳	25歳	ドイツ	18歳	18歳
イギリス	18歳	21歳	フランス	18歳	23歳
イタリア	18歳	25歳	フィンランド	18歳	18歳
インド	18歳	25歳	ロシア	18歳	21歳
オランダ	18歳	18歳	シンガポール	21歳	21歳
カナダ	18歳	18歳	大韓民国	20歳	25歳
ケニア	18歳	21歳	フィジー	21歳	21歳
スペイン	18歳	18歳	ブラジル	16歳	21歳
タイ	18歳	25歳	マレーシア	21歳	21歳

**「子どもの権利に関する条例」の考え方と18歳未満の者への資格の付与**

本市の「子どもの権利に関する条例」では、子どもを18歳未満と定義しており、さらに、第29条（子どもの参加の促進）において「市は、子どもが市政等について市民として意見を表明する機会（中略）を諸施策において保障することが大切であることを考慮して、子どもの参加を促進し、又はその方策の普及に努めるもの」とされている。

**「子どもの権利に関する条例」の規定と考え方**

**（子どもの参加の促進）**

第29条 市は、子どもが市政等について市民として意見を表明する機会、育ち・学ぶ施設その他活動の拠点となる場でその運営等について構成員として意見を表明する機会又は地域における文化・スポーツ活動に参加する機会を諸施策において保障することが大切であることを考慮して、子どもの参加を促進し、又はその方策の普及に努めるものとする。

**【規定の解釈】**

子どもは、おとなとともに社会を構成するパートナーであり、現在の社会の一員として、また、未来の社会の担い手として、社会のあり方や形成に関わる固有の役割があるとの考え方に立ち、市は、「市政に市民として参加し意見を表明すること」、「育ち・学ぶ施設に構成員として参加し意見を表明すること」、「地域の中で諸活動に参加し他者との関係や相互理解を深めること」など、子どもが生活する場面に応じた参加活動が促進されるよう、諸施策の整備や普及啓発に努めることをうたっています。

ここでいう「市政」とは、市行政のみならず、子どもたちの身近な地域の問題、例えば、地域の生活環境や美化の問題、地域住民のモラルに関わる問題なども含めて広く考えています。

「子どもの権利に関する条例」の規定が、直ちに18歳未満の者を発議資格者及び投票資格者(以下「投票資格者等」という。)としなければならないというものではないが、この規定の趣旨や投票資格者等たる要件は何かということ踏まえた上で、年齢要件の規定を考える必要がある。

### **18歳未満の未成年者のうち、16歳以上の者に資格を付与することについて**

常設型を制定しているほとんどの自治体が18歳、もしくは20歳以上としている中で、今年度中の住民投票条例の制定を目指している大和市は、すでに自治基本条例の中で投票資格者等の年齢要件を16歳以上としている。

自治基本条例の検討組織であった「大和市自治基本条例をつくる会」の中では、必ずしも全員が16歳以上ということに賛成をしていた状況ではなかったが、最終的に16歳以上となった理由として、主に次のような点を挙げている。

#### **《大和市の考え方》**

- ・基本姿勢として、住民投票を要する事案は、大和市の将来を左右する究極の「一大事」であり、可能な限り幅広い層の意見を聴くべきである。
- ・普通教育(憲法第26条第2項)を終了した年齢である。
- ・社会人として大人社会で働くことができる年齢であり(労働基準法第56条第1項)、働いている人も実際にいる年齢である。
- ・女性に関しては婚姻できる年齢(民法第731条)であり、婚姻した人は民法では「成年」として扱われる(民法第753条)。
- ・そもそも住民投票に関する権利は、基本的人権の行使に直接関係することであり、単に判断能力云々で適否を論じるべきことではない。
- ・年齢的に比較的早い時期から参政権や地方自治に関心を持ってもらえるため、若い住民への啓発の機会にもなる。

本市においても、これらの大和市が示した考えや住民投票制度が有する意義を鑑み、年齢要件を16歳以上とするのか、18歳以上とするのか、あるいは、他の選択肢があるのかについては、次のようなことが参考になると考えられる。

#### **《検討ポイントの参考例》**

- ・投票資格等は「大人」にのみ与えられる権利であるか  
「大人」に付与される権利とするならば、投票資格者等を「18歳以上」、もしくは「20歳以上」とすることが考えられる。
- ・対象事案に対する判断能力の存否で判断するか  
判断能力の有無は本来、年齢に関係のないものと考えられるが、例えば18歳以上であれば判断能力を有しているという、判断をすることも考えられる。
- ・未成年者に対する政治的啓発という効果を考慮するか  
未成年者の政治的関心などを高めるということを考慮するのであれば、未成年者に対して積極的に権利を付与すべきであると考えられる。
- ・次世代に影響を及ぼすという点を考慮するか  
住民投票の結果が将来的に大きな影響を及ぼす事案もあるとすれば、次世代に中心的な役割を担っていくであろう未成年者に対して、積極的に権利を付与することが考えられる。

### **他の自治体の状況**

平成 13 年からの 3 年間に実施された条例に基づく住民投票では、未成年者に投票権を認めていた 40 件のうち、35 件は 18 歳以上と規定している（表 2）。中には、いずれも合併を対象としたものであるが、長野県平谷村（中学生以上）や北海道奈井江町（小学生 5 年生以上）のように、さらに低年齢層にまで投票資格等を付与した事例がある。

現在すでに施行されている常設型条例では、17 条例のうち 10 条例が 18 歳以上と規定されており、それ以外はすべて 20 歳以上となっているが、現在、常設型住民投票条例の策定を進めている大和市では、すでに自治基本条例の中で、投票資格等を 16 歳以上と規定している。（表 3）

12 月議会で提案され、現在継続審査となっている逗子市の条例案でも、投票資格者等を 16 歳以上としている。

合併特例法など、法律に基づいて実施される住民投票は、すべて公職選挙法を準用していることもあり、投票資格者等イコール選挙権者（20 歳以上）とされている。

### **高校生との意見交換会**

住民投票制度に関する年齢要件等に関し、平成 18 年 1 月 26 日に市立 5 校に在籍する生徒 15 名との意見交換会を実施した。（資料 3 参照）

**表2 平成13年から15年に個別設置型条例により実施された住民投票の年齢要件**

20歳以上	51件	56.0%
18歳以上	35件	38.5%
18歳未満も含む	5件	5.5%
合計	91件	100%

平成16年1月1日朝日新聞記事より転用

**表3 常設型住民投票条例における住民の投票資格者等の年齢要件**

自治体名	投票資格者等の年齢要件	
	日本国籍を有している者又は選挙人名簿に登録されている者	外国籍を有している者 1・2
高浜市	18歳以上	18歳以上
富士見市 3	20歳以上	×
上里町	20歳以上	×
美里町	18歳以上	18歳以上
広島市	18歳以上	18歳以上
桐生市	20歳以上	×
宝達志水町	18歳以上	18歳以上
大竹市	18歳以上	18歳以上
岩国市	20歳以上	20歳以上
坂戸市	20歳以上	×
我孫子市	18歳以上	18歳以上
伊香保町	20歳以上	×
鳩山町	18歳以上	18歳以上
増毛町	18歳以上	18歳以上
静内町	18歳以上	×
三石町	20歳以上	×
岸和田市	18歳以上	18歳以上
逗子市 4	16歳以上	16歳以上
大和市 5	16歳以上	16歳以上

- 1 ×については、投票資格者等として認められていない。
- 2 岸和田市、大和市、それ以外の自治体とでは外国人の範囲に相違がある。(p.6参照)
- 3 富士見市では第22条において、「市長は、市民投票を実施する場合において、投票人以外の者で市に住所を有するもののうち、次に掲げる者(18、19歳の日本国籍を有する者と18歳以上の永住外国人)の当該市民投票に係る事案に関する賛否の意思について、別に規則で定めるところにより、その把握に努めるものとする。」と規定している。
- 4 逗子市については条例案(17年12月議会提案、継続審議中)
- 5 大和市については、自治基本条例の規定で16歳以上とされている。

## (2) 外国人の資格要件

### この論点の確認事項

外国人の資格要件は、次のいずれとするか。

永住資格者及び特別永住資格者

在留資格をもって日本に1年以上居住する者

在留資格をもって日本に3年以上居住する者

その他

この他にも、日本人同様、年齢要件や住所要件が課せられます。

### 外国人への資格付与に対する基本的な考え方

前検討委員会の報告書では、「住民投票は、本市に居住する住民の意思を確認するためのものであり、(中略)本市の住民である外国人が住民投票に参加することは当然といえよう」とされている。

自治基本条例検討委員会報告書においても、発議資格が付与される住民の範囲に外国人は当然含まれるとされている。

ただ一方で、地方参政権法案の審議でも議論になっているように、外国人のアイデンティティの問題に留意する必要があり、わが国に在留している外国人の中には、参政権が付与されることが、日本人への同化を促進することとして、反対の立場をとる者もいる。

表4 本市の永住外国人等の人数

外国人登録人口	26,508人
永住者の人数	4,334人
特別永住者の数	6,398人

平成16年12月末日現在

### 資格が付与される外国人の範囲

外国人に投票資格等を付与することが妥当であるとした場合にも、その範囲をどこまでとするかが問題になるが、これまで、ほとんどの自治体が、「出入国管理及び難民認定法別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者」と「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に定める特別永住者」(以下「永住資格者等」という。)に対してのみ投票資格者等としている。(資料5 p.4 参照)

投票資格者等たる範囲の妥当性を論ずるには、住民投票制度の持つ目的や意義を踏まえて、検討する必要がある。

岸和田市の住民投票条例は、その対象が日本に3年以上定住している外国人にまで広げられ、日本で初めて、永住資格者等以外に投票資格等が付与された事例である。

岸和田市が、定住期間を3年以上した理由は次のとおりである。

**【岸和田市の考え方】** 逐条解説より

在留資格は最長のもので3年であり、それ以上居住するには必ず一度は更新することになるが、「更新することで、さらに日本に滞在しようという意思を明確にしているこれらの外国人については、たとえ『永住』の資格を持っていないとしても、3年を超えた滞在中に日本の風土や文化、慣習に触れることで、日本と密接な関係を持ち、地方の問題について日本人とともに考えるだけの知識を身に付けるに至っていると考えられる。

平成17年10月に公表された大和市の住民投票条例素案では、「出入国管理及び難民認定法別表第2」に掲げられている者すべてに投票資格等を付与しているが、活動に制限のある在留資格（同法別表第1に掲げられる者をいう。資料5参照）を有する外国人には投票資格等を付与していない。

富士見市では、住民投票実施の際に、選挙権を有する者とは別に、日本国籍を有する18歳以上の未成年者と永住資格者等の意思の把握を行うよう、努力規定を定めている。

### 他の自治体の状況

#### ア 外国人への資格付与の状況

平成13年から15年の3年間に実施された個別設置型条例に基づく住民投票では、91件のうち58件で永住資格者等にも資格が付与されていた（表5）。

これまでに制定されている他の自治体の常設型住民投票条例では、19条例のうち12条例（逗子市及び大和市を含む）で外国人に資格が付与されている（表2）。

ともに、60%を超える割合で、投票資格等が付与されていることになる。

**表5 平成13年から15年に個別設置型条例により実施された住民投票の国籍要件**

日本国籍を有する者のみを投票資格者等とした住民投票	33件	36.3%
永住資格者等を投票資格者等として含む住民投票	58件	63.7%
合計	91件	100%

平成16年1月1日朝日新聞記事より転用

#### イ 他の自治体における常設型条例の規定

##### **広島市の規定**（外国人に資格を付与している常設型条例の一般的な事例）

###### **【住民投票条例】**

第4条 住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、次の各号のいずれかに該当する者であって、規則で定めるところにより調製する投票資格者名簿に登録されているものとする。

（1）省略

（2）年齢満18年以上の永住外国人で、外国人登録法(昭和27年法律第125号)第4

条第 1 項に規定する外国人登録原票に登録されている居住地が広島市の区域内にあり、かつ、同項の登録の日(同法第 8 条第 1 項の申請に基づく同条第 6 項の規定による広島市の区域内への居住地変更の登録を受けた場合には、当該申請の日)から引き続き 3 か月以上経過しているもの

2 前項第 2 号の永住外国人とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

( 1 ) 出入国管理及び難民認定法(昭和 2 6 年政令第 3 1 9 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

( 2 ) 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 7 1 号)に定める特別永住者

### **岸和田市の規定**

岸和田市では、投票資格者等を自治基本条例において住民投票の投票権を有する者は、「定住外国人を含む住民のうち 18 歳以上の者」としている。この定住外国人の定義については、住民投票条例の中で明確にされており、広島市で規定されている永住外国人に、「出入国管理及び難民認定法別表第 1 及び別表第 2 の上欄の在留資格をもって在留し、引き続き 3 年を超えて日本に住所を有する者」を加えている。

### **外国人市民代表者会議の提言(2003 年度)**

平成 15 年度の報告の中で、住民投票制度の投票資格者に、1 年以上市内に外国人登録をしている外国人市民を入れる、投票資格は事前に申請しなくても投票できるようにする、との提言が出された。(別紙 2 p.10 参照)

平成 18 年 1 月 29 日、外国人市民代表者会議及び経験者の会と提言をもとに、意見交換会を行った。(意見交換会の内容については、資料 4 参照)

### **【川崎市外国人市民代表者会議とは】**

外国人市民の市政参加を推進し、相互に理解しあい、ともに生きる地域社会の形成に寄与することを目的として平成 8 年に条例を根拠として設置された。会議は、年に 4 回 2 日ずつ審議が行われ、結果をまとめて市長に報告、公表することになっている。代表者の任期は 2 年、応募の資格要件としては、年齢 18 歳以上で、市内に引き続き 1 年以上外国人登録をしていることなどである。現在は第 5 期。

### **外国人に対する地方参政権に関する議論**

永住外国人に対する地方公共団体の議員及び長の選挙権の付与に関し、平成 10 年 10 月の第 143 回国会に民主党・公明党が法案を共同提案した以降、継続的に国会での審議が行われている。現在も、第 163 回特別国会に公明党が提出した法案が審議されている。

地方においても、平成 17 年 3 月 31 日現在、32 の都道府県を含む 1,230(うち意見書 1,160)の自治体が定住外国人に対する地方参政権を付与することを求める議会決議がされており、本市においても、平成 6 年 10 月に決議がなされている。(別紙 3 p.11 参照)



## 選挙権年齢に関する意見書

今日、世界では、139か国に及び諸外国において選挙権年齢を18歳以上としており、とりわけ、サミット参加国では日本を除く各国が選挙権を18歳以上の国民に与えている。

我が国では、公職選挙法において選挙権年齢を満20歳以上の者と定めているが、18歳の若者は、義務教育を終了し、社会常識を身につけ、社会に対する責務を自覚した社会人等として生活しており、判断能力を十分有していると言える。また、18歳から選挙権を行使することが可能となれば実社会や政治に対する関心が高まることも期待できる。

選挙権年齢の見直しは、ただ単にそれだけの問題として扱うのではなく、民法や少年法が満20歳をもって成年(成人)と規定していること等法体系全般との整合性も十分に考慮しなければならないという課題もあるが、18歳選挙権が世界の趨勢となっている現状や青年層の政治参加を推進する立場から、早急な検討が必要であると考えられる。

よって政府におかれては、世界各国の選挙制度の実情を十分に調査し、我が国の選挙権年齢の在り方を積極的に検討されるよう強く要望するものである。

以上、地方自治法第99条第2項の規定により意見書を提出する。

平成11年12月21日

議会議長名

内閣総理大臣  
法務大臣 あて  
自治大臣

## 川崎市外国人市民代表者会議年次報告＜2003年度＞ 提言

【3】外国人市民が地域社会の構成員として市政参加できるよう、川崎市が住民投票制度を創設する際に外国人市民も参加できるようにする。

- 1 住民投票制度の投票資格者に、1年以上市内に外国人登録をしている外国人市民を入れる。
- 2 投票資格は事前に申請しなくても投票できるようにする。

### 【背景・理由】

川崎市は、外国人市民も地域社会の構成員と位置付け、外国人市民代表者会議を始め、市の各種審議会に外国人市民が参加していますが、それらは一部の市民であり、より多くの市民の意見が施策に反映される仕組みが必要です。

川崎市では、常設型の住民投票を制度化する方針ですが、その検討をするときには、外国人市民とともに住民としてとらえ、参加できる仕組みを作り上げることが必要です。

既に、他都市で施行されている住民投票制度では、その多くが外国人市民を投票資格者と認めています。

投票資格者については、川崎市の状況にある程度理解していることが求められることから、外国人市民代表者会議と同様に、1年以上外国人登録をしている人が望ましいと考えます。

投票の方法については、日本人と同様に、事前に申請することなく、投票資格のある人には、当然の権利として投票できる制度とするべきです。

なお、外国人市民が市政に参加できる仕組みとして、地方参政権を強く要望する声も聞かれます。これについては、権利や義務、自分の国との比較など、今後、整理・確認していかなければならないとの意見があります。

市政参加を推進するにあたり、現段階ではワンステップとして、住民投票制度に外国人市民が参加できるようにすることを求めます。

## 定住外国人の地方参政権の確立に関する意見書

近年、日本社会の国際化が急速に進展する中、我が国に定住する外国人は、地域社会の一員として社会、経済、文化等あらゆる分野で地域社会の発展に寄与しているところである。

しかしながら、我が国の現状においては、定住外国人は納税義務をはじめ、地域社会の構成委員としてその役割を担っているにもかかわらず、地域住民の基本的権利である参政権を認められていない。

こうした中で、約2万人の外国人市民が居住する本市においては、都市づくりの基本理念の一つに「人権の尊重と国際平和の追求」を掲げ、地方自治体の立場から、市政に外国人市民の声を反映すべく「外国人代表者会議」の設置を検討し、世界に開かれた地域社会の実現を目指しているところである。

よって政府におかれては、世界のすう勢を踏まえ、地域住民たる定住外国人の基本的な人権を保障する観点からも、地方参政権の確立について認識を深め、積極的に取り組まれるよう強く要望するものである。

以上、地方自治法第99条第2項の規定により意見書を提出する。

平成6年10月3日

議会議長名

内閣総理大臣

法務大臣

外務大臣           あて

自治大臣

### (3) 住所要件

#### この論点の確認事項

住所要件は、公職選挙法の考えに準じて、3か月以上とする。

他の自治体の常設型条例は、すべて住所要件を引き続き3か月以上その自治体の住民基本台帳に記載されている者としているが、これは公職選挙法に準じた考えである。

公職選挙法では、「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」としており、その期間を3か月以上と考えている。

外国人市民代表者会議の提言では、外国人の資格要件として、「1年以上市内に外国人登録をしている外国人」としているが、この場合日本に長年住所を有していても、市内在住期間が1年に満たない外国人は資格を得ることができないことになるが、日本国籍を有する者との整合を図る意味からも、国籍により住所要件に差異を設けることは避けるべきであると考えられる。