

会議録要旨

会 議 名	恵庭まちづくり基本条例制定市民委員会（部会A） 第1回作業部会
日時・場所	平成24年5月9日（水）市役所2階202会議室
会議参加者	部会員 相坂委員、泉谷委員、菅原委員、高橋委員、山口委員 事務局 吉田次長、広中主査、佐々木主査、大林主任 傍聴者 2名

○開会（吉田企画振興部次長）	
この作業部会については、各部会4名～5名と少人数であることから、事務局で進行役を引き受けることとしたいがいかがでしょうか。	
（異議なし）	
それでは、本日の進行役は私が努めさせていただきます。	
顛末	
○協議事項	
（司会）	本日の議事のスケジュールについて事務局から説明をお願いします。
（事務局）	初めに事務局で用意させていただいた資料2点について説明します。その後、2月27日の委員会で意見交換された論点についてここで詰めていただきたいと思います。部会については委員会と違ってもっとざくばらんに議論していただきたい。委員会への報告は8月上旬を予定しているので、A部会では7月までに結論をまとめたい。進め方については実際にやってみながら手探りで進めていきたい。第8回の委員会で話が出ていたとおり、部会で所掌している事項以外についても意見を出していただきたい。A部会は4回開催を予定しています。大まかには、1回目は委員会での議論の確認や委員長メモの論点整理に関するキーワードや規定ぶりなどの議論、2回目は箇条書きなどによる規定事項の候補の書き出し、3回目に部会としての条文案を作成、という流れで進めたい。資料に基づいて説明します。道内市の基本条例における住民投票制度の装備率は100%で、基本条例にとって住民投票制度は標準装備となっています。条文構成の類型をみると、「住民投票制度を設ける」又は「住民投票を実施することができる」という規定にしている市が14市中13市と大半で、唯一稚内市だけが要件にまで踏み込んでいます。ただし、この場合でも制度設計については別の条例の制定を必要としています。稚内市の要件で具体的な事項は、「外国人の参加」と「請求及び発議に関する事項」です。道内14市のすべてが「非常設型」で、「常設型」の住民投票制度を設けている市はありません。次に、「常設型」と「非常設型」の利点又は欠点と考えられている事項について説明します。「常設型」の利点は、住民投票の実施を直接請求できることで、請求要件が満たされれば必ず住民投票が実施されることとなります。住民投票条例の制定請求の場合、市長が条例案を議会に諮っても否決されてしまうと住民投票は実施されないため、住民投票制度を整備していることについての強いメッセージが出せることとなります。一方欠点としては、条例で規定するため、要件については一定の考えの下固定されてし

	<p>まうという点があります。非常設型の場合、案件ごとに要件を定めることから、例えば、通常は20歳以上に投票資格を与えているが、高校の廃止統合の是非を問う住民投票なんかの場合に、高校生にも投票資格を与えようとするなどが可能になります。こういったことが常設型ではできません。また、投票率が50%を下回ったときには住民投票を無効とするいわゆる50%ルールを設けた場合、反対派が住民投票をボイコットするよう働きかけるといった先例があり、実際に無効となったものもあります。50%ルールは、多くの市民の意見を聞きだすことを目的に実施した住民投票が、結局は少数意見の確認にしかならなかった場合に、参照価値が希薄という理由から最初に制定された住民投票条例で採用され、後発の条例にコピーされて広まりました。現在では、こういった問題点も踏まえて50%ルールを採用しない自治体も現れてきました。また、50%ルールの多くは、投票率が50%を下回った場合には開票すらしないというものですが、採用しないが開票はするという自治体もあります。</p> <p>次に、「非常設型」の利点ですが、先ほど例に挙げたとおり、案件ごとに要件を決めることができます。立ち回りが良いと言うか、実際に住民投票を実施するときに要件を考えればよいため現実的と考えられています。</p> <p>欠点としては、基本条例に規定する内容が、法的効果が薄いという点が挙げられます。</p> <p>次に、道内市の基本条例における住民投票の規定部分を集めた資料について説明します。14市中12市の基本条例で、住民投票を実施するときは「別に条例を定める」と規定しています。この場合、常設型の条例を新たに定めるという場合もありますが、7市では「その都度」「事案に応じ」など個別型の条例制定を念頭に規定しています。</p> <p>住民投票の請求又は住民投票条例の制定請求について規定しているのは3市。うち稚内市だけが具体的な内容に踏み込んでいます。</p> <p>次に、住民投票結果の取扱いについてですが、「結果を尊重する」としているところがほとんどであるところ、美唄市においては「結果の取扱いをあらかじめ公表する」と規定しており、特徴的と感じました。この場合、市長は「結果に従う」「結果を尊重する」「結果を参考にする」などの取扱いをあらかじめ公表することになり、その内容如何で投票率が変わることも予想され、大変興味深い規定です。</p> <p>以上で説明を終わります。</p>
(司会)	<p>議論の入り口として、住民投票制度について基本条例に盛り込むという点については異論はないということによろしいでしょうか。</p> <p>(異議なし)</p> <p>それでは最初の論点として、「常設型」を目指すのか「非常設型」とするのかについて意見を求めたいと思います。</p>
(委員)	<p>「まちの活性化を図る」とか「市民の行政に関する関心を高める」という観点から、直接住民投票を請求できる方が良いと思う。一般的な条例制定請求の方法は、議会でもんで結論を出す、一定の数をもって請求されたときに、今回はどんな問題があるのかなど市民意識を高めることになり、直接請求できる方向がよいと思う。</p>
(司会)	<p>そのご意見からは「常設型」が良いということによろしいでしょうか。</p>
(委員)	<p>そういうことです。</p>
(事務局)	<p>「住民投票実施の直接請求」という点では、稚内市のように規定すれば、非常設型でも</p>

	<p>直接住民投票を請求できるので、「常設型」「非常設型」に関らず直接請求することができます。稚内市では、市民は必要数の署名を集めて「住民投票の実施」を市長に請求し、市長は住民投票を規定した条例案を議会に提出することができる」と規定しています。「できる」としてはいますが、基本条例に基づく市民の権利を行使したわけですから、市長は条例案を提出せざるを得ないと思います。また、議会においてもその条例案の内容に問題があった場合は修正があるかもしれませんが、基本条例に基づいた条例案を否決することは現実的にできないのではないかと思います。</p>
(委員)	<p>詳しい効果は分からないが、住民投票によって白黒つけようという動きがあったときに、早めに行動が起こせるということも考えられる。住民投票制度については、市民委員会で説明も伺ったが、なかなか簡単には理解し難い。なので、もっと簡単に住民投票の実施が実現できた方が良くとも考えた。50%ルールは50%は有効投票数か有権者数か。</p>
(事務局)	<p>投票率を言っているのだから、有権者数ということになります。</p>
(委員)	<p>ボイコット運動などを起こさないため、50%ルールは設けなくて良いと思う。投票率が50%を下回ってもその後議会で議論するのであろうし、住民の意思を確認したという意味は大きい。結局はどういう形をとっても議会でもんでもらうことになり、それで良いと思う。市民の声を聴くひとつの方法と考える。</p>
(委員)	<p>そうした場合、住民投票をする意義はどう考えればよいだろうか。最後は議会が決めるということであれば、住民投票を実施する意味が小さくなってしまわないだろうか。</p>
(委員)	<p>委員会の中でも「声なき声を聴く」という発言があったが、声を出すことができる制度が住民投票なのではないだろうか。その意味からは意義はあると考える。</p>
(委員)	<p>「住民投票を実施する」ということの意味を条文にしっかり書いて進めれば良いのではないか。</p>
(委員)	<p>そうすれば意義も明らかになると思う。</p>
(事務局)	<p>他市の例では、「住民の意思を確認するため」「住民の意思を直接確認するため」という書きぶりで住民投票の実施の意味合いを書いているようです。</p>
(委員)	<p>住民投票の実施について、市民への問題提起のためと考えるのか、ある程度結果の取扱いまでも念頭に考えるのか、小さな問題まで住民投票にかけるとか、住民投票が乱発すると市民も混乱するのではないか。極端な例として、住民投票を実施しやすくして年に5回も6回も住民投票が行われた場合、最初の1～2回は物珍しさもあって投票するかもしれないが、その後は「またか」という感じになるのではないか。そう考えると、「まちの総意」を知る必要がある重い事案に対して実施されるべきもので、そのため道内の市では非常設型を採用しているのではないだろうか。常設型が悪いということはないが、乱用なども考えて非常設型が多いのではないかと思います。</p>
(委員)	<p>常設型の場合、どんなに小さな事案でも手順さえ踏んでいけば住民投票ができるということになる。しかし、要件緩和をしたとしても現実的には乱用されるということも考え</p>

	<p>らいのではないか。実際に小さな事案で住民投票が実施されたということはないのではないか。</p>
(司会)	<p>常設型と非常設型の違いを議論する上で2つの論点があると思います。1つは、住民投票の実施を直接請求できる制度にするかどうか。もう1つは、案件ごとに要件を定め融通の利くというか柔軟というかそういう制度とするかどうか。という点だと思います。</p>
(事務局)	<p>実際に住民投票を行う場合、選挙と同じような手順になることから、相当なコストがかかります。このことも現実的に乱用を抑えることに繋がると思います。また、道内各市の規定を見てみると、「市政に関する重要事項」「特に重要な事項」などを対象にしていますが、住民投票制度を標準装備しているのは、直接民主主義を実現するツールとして重要という認識が共通なんだろうと思います。そして、実際に運用することを射程に考えたときにどうするかということで、常設型はメッセージが強く、非常設型は現実的という印象を持つ人が多いのではないのでしょうか。</p>
(委員)	<p>もしかしたら住民投票は、一生に一度あるかないかというものではないだろうか。なかなかないのではないか。よほど重要な問題に対して「これではダメだ」となったときに「じゃあ住民投票やるか」となるもので、普通の署名活動とは大きく異なる。過去の事例を見てもそうなっている。住民投票条例については「あればいい」程度にしか思わない。</p>
(委員)	<p>住民投票の実施については自治法の規定によってできる途があることから、基本条例においては「まちの姿勢を見せる」ということになるのではないか。常設型については、議会の尊重なども考えた上で制度設計が必要になると思う。</p>
(委員)	<p>住民の代表として議員が出る議会があるのだから、住民投票はよっぽどのことがないと使われないだろう。</p>
(委員)	<p>常設型であれば住民投票が実施される可能性が高くなるが、その場合の議会との関係をよく整理しておかなければならないと思う。尊重するというのがどういうことになるのか。非常設型であれば実施に関して議会で条例案を審議するので、議会との関係は整理されたことになると思う。道内市で「非常設型」を選択しているのはどういう意味からなのだろうか。</p>
(事務局)	<p>そういう意味もあると思います。住民投票については、実施した後の結果についてどう取り扱われるかということが重要なのではないのでしょうか。常設型で「いつでも住民投票できますよ」として住民投票ができたとしても、結果は尊重するといった場合、投票結果に従わなくても条例違反にならないため、結局多数意見が反映されないということも想定され、その場合は何のための住民投票だったのかということになってしまいます。</p> <p>住民投票実施に向けた手続きと実施結果のバランスを考える必要を感じます。</p>
(委員)	<p>住民投票は、先ほどの意見のとおり一生に一度あるかないかだと思う。とても大きな事案で、直接住民の意思を反映させなければならないという場合に使われるものだと思う。そのため、そのときにきちんとした段取りが踏めるように整備した方がいい。</p>
(事務局)	<p>最初に委員からあった意見のとおり、住民の意向の方向性を確認するツールとして住民</p>

	投票が有効であるから基本条例に盛り込むという認識は同じで良いでしょうか。
(委員)	併せて議会のチェック機能を高める効果も期待できると思う。住民投票制度を用意しておくことによって、議員一人ひとりのチェック機能に対する意識が高まると思う。議員は市民以上に相当勉強してもらわなければならない。勉強してきていると思うが、それでもまだチェック機能が果たされていないと思う。債権放棄の問題や市役所の不祥事の問題なども現実的に起きている。それを考えるとチェック機能が不足していると感じる。そのため、基本条例によって住民投票が直接請求できるんだとしておくと、議員のチェック機能が高まる。そういうことも考えてよいのではないか。これが意識改革のひとつになると考える。
(委員)	住民投票に付する事案って想定できないのかもしれないが、どういったものがあるだろうか。最近では名古屋市議会解散の投票などが記憶にあるが。
(事務局)	委員会でも説明させていただいたが、これまで住民投票で圧倒的に多いのが市町村合併の是非を問う住民投票。米軍の跡地利用の住民投票の動きから始まって、原発誘致、産業廃棄物処分場設置などのいわゆる迷惑施設に関するものが多い。 現実性は疑問だが、例えば恵庭市は北海道大演習場を抱えていることから、在日米軍の移転候補地として誘致しようとなったときに、反対する住民がその是非を問う住民投票を求めるなどは想定できるのではないか。
(委員)	議会との関係はどうなるだろうか。議会の議決が住民の意思と乖離しているとして住民投票が行われるのだろうか。
(事務局)	その場合もあるだろうし、議会に諮る前に市長が住民投票を仕掛けるなどもあり得る。
(委員)	常設型にする場合、投票資格者の年齢などは規定してしまうことになるため、先ほどの高校生の例は極端だとしても、意見を聞きたい年齢層が含まれていなかった場合、それは拾われないことになってしまう。どういうことが起きるのか想定ができない段階で仕組みを作ってしまうよりも、柔軟性を持たせた制度とするために非常設型とする方が良いと思う。非常設型だから住民投票ができないという訳ではないのだから。
(委員)	その意見には賛成です。議会に条例案を出すことになれば、議会で要件その他の内容について十分に議論することになるだろうし、議員がチェックするという点も含めて非常設型の方が優れていると思う。
(司会)	住民投票を直接請求する常設型を想定した場合、どの程度重要な案件を念頭に置くのか分からないが、ある程度足切りというか50%ルールもそういったことを考えたのではないのでしょうか。
(事務局)	投票率については、投票結果の取扱いとの兼ね合いになると思います。例えば、投票率が極端に低かったとしても、結果を参考にするだけならそれでも構わないだろうし、その場合、投票しなかった人は投票結果に白紙委任したのだと考えることもできるかもしれません。そうではなくボイコットで、住民投票自体が無効と考えているんだとすると投票率は重要になると思います。住民投票は必ずしも二者択一でなくても良いと思います。

	例えば、恵庭市のカントリーサインを変えるとした場合、変えるか変えないかを問うときは二択になりますが、図案の候補から選定となれば五択もあり得ると思います。
(司会)	そういう事例は地方自治法に規定する条例改正などとは異なる市長の判断による住民投票制度と考えることができると思います。そうしたことを想定した場合は、住民投票を基本条例に規定するという意味も出てくると思います。 住民の意向を確認する方法であるから常設型を目指そうとする意見と、重要な案件に限って用いられるため条例の制定請求を経て実施するという非常設型が良いとする意見に分かれているようですが、いかがでしょうか。
(事務局)	直接住民投票の実施を請求するのは稚内市のような仕組みにすれば非常設型でも可能になりますが、請求するのが「条例の制定」ではなく「住民投票の実施」であれば良いということになるのでしょうか。
(委員)	要するに直接請求できるというスタイルにした方が手っ取り早く、また、住民の意識高揚に繋がると考える。まちづくりに関して早めに取り組める。今の制度だと署名から住民投票までいろんな過程を経る必要がある。そういうところを省略できるという考えである。また、先ほど高校生に関する問題が出てきたときにどうするかという話があったが、住民投票資格は投票権と同じでよいのではないか。子どもの問題でも大人が考えるという考えである。年齢を規定せずに選挙人資格者のように規定すれば、国で資格年齢を20歳から18歳に変更しても、規定を変更する必要がなくなる。国が有権者の年齢をどうするか議論しているので、それ待ちで良いと思う。
(事務局)	外国人についてはどうしたらよいでしょうか。
(委員)	私は、外国人については遠慮してもらってよいと思う。日本国籍を取得するまでは遠慮してもらっていいと思う。
(事務局)	恵庭市は在住外国人がとても少ない。このため現実的には参加していただいても影響力はとても小さい。自治基本条例やまちづくり基本条例は、外国人に参政権を与える制度という方もいる。静岡県磐田市や三重県鈴鹿市などのように外国人労働者が非常に多く住む自治体だと、どうするかというのは非常に大きな問題になる。外国人の方も国内で働いて所得を得ている場合は当然納税もしている。そのように市民税なども納めているのに何の機会も与えられないというのはどうかということも考えなければならぬと思います。
(委員)	そういう考えも確かにある。
(委員)	外国人参政権などを争った裁判がなかつたらどうか。住民としての権利に関する判例があったような気がするが。
(事務局)	地方公務員の国籍条項に関する裁判ではなかったでしょうか。公権力の行使に当たらない職に外国人が就くことには違法性がないという確定判例が出ていたように記憶しています。
(司会)	住民投票は、やはり非常に重たい制度であるということでしょうかから、住民投票制度を

	<p>設けたときの結果の取扱いについて意見をいただきたい。「尊重する」という取扱いが多いように思いますが、他にはどのような取扱いがあるでしょうか。</p>
(事務局)	<p>美唄市の「取扱いをあらかじめ公表する」というのが特徴的なものです。この場合、あらかじめ公表した取扱いには拘束されるのだと思います。「尊重する」とした場合、最終的にはどうなるのか分からないと思います。</p>
(司会)	<p>言葉遣いなどについては少し異なる点がありますが、この投票結果の取扱いについての意見はあるでしょうか。</p>
(委員)	<p>これまで実施された住民投票で、住民投票結果に反した決断をした事例がありますか。</p>
(事務局)	<p>市町村合併に関する住民投票であったかもしれません。</p>
(委員)	<p>多大なコストをかけて住民投票を実施したにも関わらず、尊重しただけ別の決定をしましたでは、住民投票の意味が全くないことになる。法的に拘束されていないからといって全く好きにできるというものではないだろうし、かと言ってガチガチに拘束するように規定するものかどうかと思う。しかし、実際に住民投票をすとなると、どちらがいいか直接住民の意見を確認するために実施するのだから、尊重と規定していても従わざるを得ないことになるのではないか。</p>
(司会)	<p>「尊重する」「最大限尊重する」などの規定例があるようです。また、尊重させる対象を「市長」とするか「市長及び議会」とするかなども考えることになります。</p>
(委員)	<p>奥州市の規定は常設型の規定のようだ。しかし、いずれにしても住民投票を行うことになるというのは大変な事態なのではないか。そうそう利用されるものではないと思う。</p>
(委員)	<p>必要とする署名数などによっても左右される。6分の1、12分の1などがあるが、制度利用をどの程度の問題と想定するかによってそこも変わると思う。</p>
(委員)	<p>結果の取扱いについては、美唄市の書き方は面白いと思う。</p>
(司会)	<p>取扱いの想定として、色々な条件が付けられると思います。案件によって「結果に従う」「尊重する」などを使い分けられるほか、「投票率が〇%の場合は従います」なども可能になると思います。</p>
(委員)	<p>委員会の中で委員長が「住民投票は最後のお守りのようなもの」と話されていたと記憶している。住民の意見を広く取り入れる方策や市民参画の方法をいろいろとって、最後の最後、どちらか決めなければならないときに住民投票となると理解している。すごく重要なことであるが、常設型か非常設型かを決めないと進まないのでしょうか。</p>
(事務局)	<p>まだ時間はあると思っています。いろいろな意見を出すことが大事と考えています。実際に条例を書いていく上ではどちらかに決めないと書く内容が異なるので決めなければなりません。</p>

(司会)	結果の取扱いに関してほかに意見はありませんか。
(委員)	法的拘束力は持たせられないと思う。そのときの市長がどう考えるかで、「尊重する」と書いてもしない人もいれば、書かなくとも尊重する人もいるだろう。どっちに転んでもどうなるか分からないのであれば、「尊重する」と書くのが妥当なのではないか。ほかに適当な言葉があれば良いのだが、「最大限」「強固に」などを付ける必要もないのではないだろうか。
(司会)	結果の部分の言い回しについては「尊重する」とする以外の意見はないようです。 常設型と非常設型については、もう少し時間をかけて議論しても良いかと思っておりますので、事務局で少し論点を整理した資料を作成し、次回の部会で議論したいと思います。
(委員)	今日の議論の中で出た常設型と非常設型に関する議論をまとめてもらい、次回に提示していただきたい。
(事務局)	住民投票については、議会の採決と似ていると思います。議会は、話し合いの場で議論を戦わせ、話し合いがまとまれば多数決によらず簡易採決で決め、議論がまとまらなかったときに採決をとります。この部会で所掌する住民参加ですが、住民の意見を確認する方法は数多くあって良いし、あるべきだと思います。その場で住民の意見の方向などが確認できれば住民投票をする必要はないでしょうし、意見が分かれたときに議会の採決のように住民投票で決するという方法がある。というようなことから、委員長が「最後のお守り」というような説明をしたのだらうと考えています。
(司会)	住民投票制度の各市の状況を見て、ほかに書き方が分かっているような事項はありますか。無ければ、本日の論点とした部分を決めなければならないことから、次回に持ち越したいと思います。そのほかで今日予定していた話し合いの項目はありますか。
(事務局)	本日は「常設型」「非常設型」のいずれかに決まったときに、次に検討する事項について用意していましたが、入り口の部分の議論をもう少し時間をかけたいと思っておりますので、今日はほかにはありません。手探りで進めているので、ご意見等があればお聞かせください。
(司会)	委員さんの方で意見や要望などはありますか。
(委員)	このA部会は、住民参加・協働についても議論することになっているが、それについてはいつやるのか。「市民と行政の協働のまちづくり指針」を読んできたが、なかなか上手にできている。これを掘り下げていく議論をするのかと考えていた。
(事務局)	次回以降で意見交換していただきたいと思っております。
	次回（第2回）の日程：5月23日（水）15：00