

多摩市における住民投票制度のあり方についての検討報告書

平成 24 年 12 月

第四期多摩市自治推進委員会

目次

1. はじめに	2
2. 住民投票制度の検討の経過	3
3. 住民投票制度の意義	4
4. 住民投票制度の個別事項の検討について	7
5. おわりに	15
第四期多摩市自治推進委員会名簿	19

1. はじめに

多摩市自治推進委員会は、平成16年に制定・施行され、多摩市が定める最高規範として位置付けられている「多摩市自治基本条例」第30条によって設置された委員会です。

平成23年にスタートした第四期多摩市自治推進委員会は、市長から検討を依頼された「常設型住民投票制度」について都合7回にわたって様々な角度から議論を重ねてきました。委員会で議論された内容は、以下に記されたとおりです。

言うまでもなく、およそ政治制度というものについては完璧なものはありません。極端な例を挙げれば、国の政治システムとして議院内閣制が良いか、大統領制が良いか、あるいは代表者を選ぶ選挙制度として小選挙区制が良いのか、比例代表制が良いのか、簡単に結論が出せるものではありません。なぜなら、それらの制度はそれぞれに長所もあれば、短所もあるからです。

住民投票制度についても同じことが言えます。「多摩市自治基本条例」の『第5章 住民投票』に規定されている「個別設置型住民投票制度」にも考慮されるべきメリットはあります。また、私たちが提言する「常設型住民投票制度」についても憂慮すべきデメリットがあります。

それでも、第四期多摩市自治推進委員会の委員全員が多摩市の自治をさらに進めるためには「常設型住民投票制度」が有効であると考えた背景には、昨今の住民投票をめぐる動きを見ると、端的に言って、多くの署名した住民の意思が活かされていないことを目の当たりにしてきた現実があります。

しかし、何よりも「常設型住民投票制度」は多摩市の自治をさらに推進するツールとなり得ると委員全員が信じていることが今回の提言になったといえます。

最後に、私たちの意志が尊重され、実現されることを願っています。

平成24年12月

第四期 多摩市自治推進委員会

2. 住民投票制度の検討の経過

平成 22 年 4 月、阿部市長が公約の一つに「常設型住民投票条例の制定」を掲げて当選し、多摩市長に就任されました。それを受け、市長から平成 23 年 8 月の第 1 回自治推進委員会で、第四期の自治推進委員会の検討のテーマについて、委員会の自主性に任せるものの、「常設型の住民投票制度」について検討いただければという依頼がありました。

私たち第四期自治推進委員会では、当初、第三期自治推進委員会の「コミュニティ自治推進に向けた検討報告書」の内容を具体的に推進するにはどうしたらよいか、といった視点で議論を進めていました。議論を進める中で、私たちは、市民の市政への関心がさほど高いとは思われない、実際に市民が地域活動に積極的に関わることが難しい状況があるのではないかと、等の共通の問題意識を持ちました。この現状で「コミュニティ自治」を推進するにはどのような方策があるのか、決定的な処方箋のような解決策を見出すことが難しく、意見としてまとめるまでには至りませんでした。

冒頭述べましたように、市長からは常設型の住民投票制度についての検討を依頼されておりましたので、私たち自治推進委員会は、まず、常設型の住民投票制度の調査・研究に着手することにしました。住民投票制度の基本的な事項を共有することからはじめましたが、住民投票制度の検討を進める中で、この制度が市民全体の意思表示・意思決定のインフラとして、コミュニティ自治の推進に寄与する一つの方策となりうるのではないかと、という認識を持つに至りました。

福島原子力発電所の事故以降、原発再稼働の是非を問う住民投票に関する市民運動が活発化しています。こうした状況の中、私たちの生活に直接関わる重大な判断を要する時、私たち住民（※¹）一人ひとりがその重大事項の決定に関わることができる状況を整えておくことが非常に重要であるという認識の下、住民投票制度について調査・研究を進めてきました。

以下、第 7 回自治推進委員会以降検討してきた内容をご報告いたします。

	開催日	検討内容
第 7 回	平成 24 年 1 月 26 日	住民投票制度の基本的な内容について情報共有しました。また、他市の事例を参考にしながら意見交換しました。
第 8 回	平成 24 年 2 月 24 日	常設型住民投票条例を制定することの目的について意見交換しました。

※¹住民：本報告書では、「住民」とは市内に居住する個人のこととしており、多摩市自治基本条例の「市民」と使い分けをしています。

第9回	平成24年3月28日	投票結果の拘束力、住民投票の対象となる事項について意見交換しました。
第10回	平成24年4月26日	住民投票の投票資格者、住民投票の発議資格、住民投票の実施区域について意見交換しました。
第11回	平成24年5月24日	住民投票の発議方法、成立要件、投票運動、情報提供について意見交換しました。
第12回	平成24年6月21日	第9回から第11回まで具体的な事項について検討してきたことを踏まえ、常設型の住民投票制度のメリットとデメリットについて意見交換しました。
第13回	平成24年7月25日	今までの議論経過を踏まえ、市長と住民投票制度について意見交換しました。

3. 常設型住民投票制度の意義

多摩市自治推進委員会では、住民投票制度について調査・研究を進め、常設型の住民投票制度を設けようとする場合に論点となる具体的な事項について議論しながら、多摩市で常設型の住民投票制度を設ける意義について丁寧に議論を重ねてきました。

住民投票制度は、特定の問題について、私たち住民が直接意志を表明できる制度です。住民投票制度には、憲法に基づく住民投票、地方自治法等法律に基づく住民投票、自治体の条例に基づく住民投票があり、私たち自治推進委員会では、自治体の条例に基づく住民投票について検討を進めました。

条例に基づく住民投票には、特定の事案ごとに住民投票を制定する個別設置型の住民投票制度と、予め住民投票の対象事項や発議方法等について定めた条例を制定し、要件が満たされれば住民投票が実施される常設型の住民投票制度があり、私たち自治推進委員会では、それぞれのメリット、デメリット等を比較しながら住民投票制度について検討を進めました。

【参考】 常設型住民投票と個別設置型住民投票の比較

	常設型	個別設置型(多摩市自治基本条例)
制度の趣旨	■あらかじめ住民投票の対象事項や発議の方法などを条例として決めておく。	■住民の意思を確認する必要が生じた場合に、その都度、住民の直接請求、議会や長の発議で住民投票条例案の提出により、議会の議決を得て制定される。

	常設型	個別設置型(多摩市自治基本条例)
主なメリット	<ul style="list-style-type: none"> ■署名が集まれば、議会の議決を得ないで確実に実施されるので、必要なときに迅速に対応でき、制度的に安定している。 ■対象となる事案についての議論のみ行えばよいので、議論に集中し深められる。 	<ul style="list-style-type: none"> ■住民投票の必要性を案件ごとに、議会審議することから、制度の濫用を防ぐことができる。 ■実施に至るまでの間に、賛成や反対意見を争点ごとに整理し公表する期間を設けられ、行政側から十分な情報提供が引き出せる。
主なデメリット	<ul style="list-style-type: none"> ■住民投票の濫用の恐れやそれによる大きな経費負担が発生する。 ■短期間では十分な議論がなされないままに住民投票が行われる恐れがある。(YESかNOだけでよいのか?複数選択肢や条件はどうなる?) ■短期間では行政側からの十分な情報提供がなされない、あるいは伝わらない恐れがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ■住民投票を実施するに至るまで多大な労力と時間がかかり、長や議会の反対により実現しにくい。 ■長や議会の構成等により、可否の判断をする根拠が一定とならない恐れがある。 ■実施方法等も含めて議論されるので、対象となる事案についての議論が深まらない恐れがある。
設問及び選択肢の設定	<ul style="list-style-type: none"> ■発議者の意図を尊重することから、原則、発議者が行う。(恣意性を排除し公正かつ公平さを確保することを要す) 	<ul style="list-style-type: none"> ■条例の策定過程で議論される。(恣意性が生まれにくく、公正かつ公平な設定が可能)

多摩市では、多摩市自治基本条例第28条・29条で住民投票について定められており、市政に係る重要事項について、広く市民の意思を確認するため、必要に応じて住民投票を実施することが出来ます。

ただし、事案ごとに個別に住民投票条例を制定しなければならないため、住民投票の発議がされても必ず投票が実施されるというわけではありません。また、過去、他の自治体で住民投票が発議された事例を見ても、住民投票条例が議会で否決されることが多いのが現実です。

こうした状況も踏まえ、常設型住民投票条例を制定する意義について検討を進めてきました。

委員会が出された主な意見について以下のとおりご報告いたします。

(1) 常設型の住民投票制度の意義について

- ・地方分権の流れの中で、「地域のことは地域で決める」ということが求められているのではないか。そうした意味で、住民が市政に係る重要事項に関する意思決定に関わるツールとして住民投票制度が必要ではないか。
- ・議会が住民の意見を代弁しているのか疑問に思うことがある。議会と住民の意見が乖離しているような場合は、住民投票により市民の総意を把握する必要がある。
- ・市政に関する重要な争点が顕在化した際に準備するのではなく、「いざ」という時のためにも住民投票制度を設けておく必要があるのではないか。
- ・地方自治法に定める直接請求制度や、多摩市自治基本条例で定められている住民投票については、住民が必要署名数を集めても必ずしも実施が担保されないことから住民投票を実施できない可能性が高い。あらかじめ定められた要件を満たせば、投票の実施の可能性が極めて高い、常設型の住民投票条例の制定が必要ではないか。
- ・住民自らが決定し、その責任を負うシステムであるということから、自立した住民の育成に資する。
- ・市長と議会が対立している場合等、間接民主制を補完することが期待できる。
- ・住民投票が実施されることによって、住民の市政への関心が高まることが期待できる。
- ・常設型の住民投票があるということが議会に対するけん制力にもなり、議会が活性化することが期待できる。

(2) 常設型の住民投票制度の意義に関するその他の意見について

委員会では、常設型の住民投票制度の意義について積極的に評価する意見が交わされていましたが、一方で、委員の間では、常設型の住民投票制度について、慎重な意見もありました。

以下、その意見を報告します。

- ・場合によっては少数者の意見を握りつぶしてしまうことになる。
- ・現状では住民自治の意識が高いとはいえないので、条例を設置しても住民の関心が高まるかは疑問である。条例制定も必要かもしれないが、住民自治の機運醸成をしていくような取り組みも併せて必要である。

(3) 常設型の住民投票制度の意義に関する自治推進委員会としての結論について

以上を踏まえると、自治推進委員会では所定の投票実施条件が満たされれば、確実に投票が実行される常設型の住民投票条例を多摩市において制定する意義があります。

ただし、多摩市は、住民自治の意識が高いとはいえない状況であるので、条例の制定に限定せず、今後、条例制定を検討する段階や、条例案を検討する段階でより多くの市民が参加しながら、市政に関する関心や自治の機運を高めていかなければなりません。

4. 住民投票制度の個別事項の検討について

本委員会では、常設型の住民投票制度条例を多摩市で制定することに意義があるという検討の結果を踏まえ、以下、常設型の住民投票条例を制定する際に議論となる個別の具体的な事項について、住民投票制度を設けた場合を想定して検討しました。

(1) 投票結果の取り扱いについて

住民投票の投票結果について一定の拘束力を持たせる拘束型とするか、尊重義務を持たせる諮問型にするかということについて検討しました。

主な意見は以下のとおりです。

①諮問型が良いとする意見

- ・住民投票で一定の民意が示された場合、市長、議会はこれを無視することはできないのではないかと。
- ・最終的にはリコールという手段があるので、まずは諮問型で民意を示せば良い。

②拘束型が良いとする意見

- ・住民の意見を反映させるためには、一定の拘束力を持たせた方が良い。
- ・議会に対してのけん制力を示す意味で、一度拘束型を提案しても良い。

③案件によって諮問型と拘束型を併用するという意見

- ・韓国では地域に関わる案件は拘束型、国策に関わる案件は諮問型にするなどの場合分けをしている例がある。

④その他の意見

- ・主権者たる住民と、その住民から直接選出される執行機関の長としての市長と意思決定機関としての議会を同列に扱って良いのか疑問である。

投票結果の取り扱いに関する自治推進委員会の結論について

以上の意見を踏まえ、自治推進委員会では、地方自治法第 96 条に定められた議決事件に関して住民投票の結果に拘束力を持たせたり、地方自治法第 149 条等に定める長の権限を制限する「拘束型」の住民投票条例は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」とする憲法 94 条に違反する可能性があります。しかしそうした技術的な問題は別として、委員会として、住民が出した結果をないがしろにして欲しくない、という素朴な市民感情から、住民投票の結果に一定の拘束力を持たせたいとの結論に至りました。

今後、市で条例を検討する際には、憲法や地方自治法との適合性が図られると思いますが、私たち自治推進委員会が「一定の拘束力を持たせる」と提案した背景にある市民感情を十分理解していただきたいと思います。

(2) 住民投票の対象事項について

住民投票の対象事項の範囲について検討しました。他市の事例では、対象事項を「市政に係る重要事項」とし、除外すべき事項を「ネガティブリスト」として列挙している事例が多く見られます。委員会ではこうした例も参考に検討をしています。

主な意見は以下のとおりです。

- ・ネガティブリスト（対象とはしない事項を列挙する）があると、制度の運用が容易になるとともに住民にも分かり易いが、対象としない事項が多すぎると、かえって住民投票への意欲をそぐことになりかねず、住民自治の機運が減退する恐れがある。
- ・対象となる事項を「市政に関わる重要事項」とすると、解釈が分かれる。
- ・国策に関わる事項等はネガティブリストに挙げても良いかもしれない。
- ・市の予算や人事に関する事項は、ネガティブリストとして記述するのではなく、市政に関わる重要事項ではない、とするのが良い。また、特定の地域に関わる事項でも、多くの住民が求めれば住民投票を実施できるようにした方が良い。

住民投票の対象事項に関する自治推進委員会の結論について

住民投票で対象とする事項について最終的な結論には至りませんでした。市で条例案を検討する際には、他市の事例等を参考に以上の意見を踏まえ充分にご議論いただきたいが、対象事項を原則「市政に関わる重要事項」とし、対象外事項を列挙する「ネガティブリスト」を併用するのが妥当と考えます。

(3) 投票資格者について

住民投票条例を制定する場合、投票資格者の年齢要件、国籍要件、住所要件について公職選挙法（引き続き3ヶ月以上市内に住所を有する満20歳以上の日本国籍を有する者）にあわせるのか、独自に対象者を定めるのか等について検討しました。

主な意見は以下のとおりです。

①投票資格者の年齢要件について

投票資格者の年齢要件について検討しました。他市の事例では20歳以上あるいは18歳以上とする例が多く見られ、また一部16歳以上としていることも踏まえながら検討しました。

年齢要件に関する主な意見は以下のとおりです。

イ) 20歳以上が良い

- ・住民としての責任や常識的な判断ができるかという点から、20歳以上が妥当ではないか。
- ・公職選挙法の規定に合わせた方が、選挙事務に関わるコストや作業効率の面からも良いのではないか。
- ・未成年が参加すべき案件も出てくると思うが、すべてに当てはめることはできないので、20歳という線引きは必要ではないか。

ロ) 18歳以上が良い

- ・児童相談所が18歳未満を対象にしている事例などから、社会的にも法律的にも18歳になると自立するという考えがあるのではないか。
- ・地域の問題を自らのこととして考えてもらうためにも、10代にも参加できる仕組みをつくった方が良い。
- ・若者の政治離れがある中では、市政に自分の意見がどう反映されるかを学ぶ良い機会になるのではないか。

ハ) その他の意見

年齢要件について検討を進めるなかで、委員から以下のような意見が出されました。今後条例案を検討する際にポイントとなる意見でしたのであわせて報告いたします。

- ・住民投票をきっかけに、学校等でも話題になればよいのではないか。
- ・コストや作業効率の観点からだけでなく、住民投票条例の意義という観点から年齢要件を設定すべきである。

投票資格者の年齢要件に関する自治推進委員会の結論について

住民投票の年齢要件については、以上のような意見がありましたが、最終的な結論にはいたりませんでした。ただし、より多くの住民が政策決定に関わっていくという住民投票の意義を鑑み、今後条例案を検討する際には、年齢要件について十分にご議論いただきたいと思います。

また、住民投票をきっかけに学校等で子どもたちが市政について意見交換するなどの取り組みをしたらどうか、という委員の意見がありました。市政に関心を持つきっかけを幼少期から持つことは意義があることであるのでこうした取り組みについてもあわせて検討いただきたいと思います。

②投票資格者の国籍要件について

投票資格者の国籍要件について検討しました。他の事例を見ると、投票資格を外国籍の住民まで広げている例、公職選挙法にあわせ日本国籍を有する者としている例、双方見られました。こうしたことを踏まえ、国籍要件について検討しています。

主な意見は以下のとおりです。

イ) 外国人を含むとする意見

- ・人口減少が進む中、外国人が相対的に増えてくるため、外国人にも拡大する必要が出てくるのではないか。
- ・通過者でなく、地域に留まる意志があるかの判断基準として、永住資格等の要件は必要ではないか。
- ・外国人を対象としない必要があるのか疑問である。外国人が投票できない案件があるとすれば、そもそも住民投票条例にはなじまず、除外事項に入るのでないか。

ロ) 外国人を含まないとする意見

・アイデンティティがあるかどうかは国籍によると考えるので、投票したいのであれば帰化するべきである。

・コストなどの面から公職選挙法に合わせて年齢要件を20歳以上にするのであれば、外国人についても公職選挙法に合わせた方が良い。

・地方での権利を認めるとすると、国政レベルでの議論を想定する必要がある。

投票資格者の国籍要件に関する自治推進委員会の結論について

住民投票の対象とする事項については以上のような意見がありましたが、最終的な結論にはいたりませんでした。ただし年齢要件同様、住民投票の意義を鑑みながら外国籍の住民を投票資格者とするかどうかについては十分ご議論いただきたいと思えます。また、外国籍の住民を投票資格者とする場合には、永住資格等についてもあわせて検討する必要があると考えます。

③投票資格者の市内在住条件について

投票資格者の市内在住条件について公職選挙法と同じく3ヶ月以上住所を有するものとするので良いのではないかと、という結論に至りました。住民投票の対象事項が「市政に係る重要事項」とする場合、一定期間以上市内に住所を有する者に地域の住民として意見を表明する権利を与えるのが住民自治の観点からも適当であると考えます。

(4) 発議について

住民投票を実施する際「だれが」発議できるのか、「どのように」発議するかについて意見交換しました。

①発議資格について

住民投票は「だれが」発議できるか、ということについて検討しました。住民投票が、市民、市長、議会の中で意見の対立があった際に民意を問う形で実施されるため、三者はそれぞれ発議権を有するべきであるという結論に至りました。

②発議要件について

住民投票の発議に必要な署名数等、住民投票を発議する条件について、市民、議会、市長、それぞれ発議資格者別に議論を行いました。

○住民による発議について

住民が発議する場合、住民個々に発議する、というのではなく、一定の署名収集を要件として、代表者が発議できるとするのが自治推進委員会の結論です。住民による発議の署名数については、どの程度の要件を設けることが適当であるのか、最終的な結論が出なかったものの、投票資格者数の 1/10 以上、または 1/8 以上であれば、住民の関心の高い事項に限定され、コストの面からも妥当ではないかと考えます。今後、条例案を検討する際には、他の事例等を参考にしながら以上の意見を踏まえ署名数については十分にご議論いただきたいと思えます。

○議会による発議について

議会による発議については、自治基本条例で定めたとおり、発議に係る議案の提出に必要な賛成者数は、議員定数の 1/12 以上が妥当であると考えます。また、発議後の議決要件は過半数が妥当であるという結論に至りました。

○市長による発議について

市長の発議については、議会の議決や同意を得るとした場合、議会との対立があったとき実施できない可能性が高いため、自ら住民投票の実施を発議できるとすべきであるという結論に至りました。

○その他、発議要件について以下のような意見がありました。今後、市が条例案を検討する際に参考にさせていただきたく、あわせてご報告します。

- ・発議要件を低く設定すると、何でも発議出来てしまうこととなるため、ある程度の発議要件の設定も必要である。
- ・発議が問題提起となり、住民の関心を呼ぶことにつながるため、発議しやすい条件にすることも必要である。
- ・対象事項によって要件を柔軟に設定する、または多摩市の人口推移を見極めながら変更できるような条例にすることも一つの手法と考える。

(5) 成立要件について

住民投票条例を制定している先行市のなかには、投票数が一定程度に満たない場合、住民投票が成立しないとする例があります。こうしたことをふまえ、多摩市で住民投票条例を制定する際に、成立要件を設けるかどうかについて検討しました。

主な意見は以下のとおりです。

- ・投票資格者数の 1/2 の投票を成立要件としているところが多いが、投票率が低い現状では厳しいのではないかと。
- ・成立要件を設けることによって、発議者が情報発信などの運動を活発にす

ることで、無関心な人を投票へ向かわせる効果があると考えられるため、設けた方が良い。

- ・ 成立要件に達しないからといって、開票までしないというのはコストの面からももったいない。その場合、即日開票だけでなく、翌日開票という方法も考えられる。
- ・ 投票資格者数の1/2の投票というのは高すぎるため、1/3が妥当ではないか。

成立要件に関する自治推進委員会の結論について

成立要件を設けるかについて、本委員会では最終的な結論には至りませんでした。今後、市で条例案等を検討する場合は、委員会で出された以上の意見を踏まえ十分に議論いただきたいと思えます。

(6) 投票運動について

住民投票を実施する際の投票運動について制限を設けるか、制限を設けた場合に罰則を設けるかどうかについて検討しました。

主な意見は以下のとおりです。

- ・ 投票運動の規制対象として想定されるのは、ボイコット運動等の脅迫、戸別訪問である。
- ・ 発議するまでの戸別訪問は必要なことであるが、住民投票の実施が決まった後は規制した方が良い。
- ・ 規制をする場合、違反をしたときの判断が難しいため、常識の範囲内でネガティブリストなどをまとめておく必要があるのではないか。

投票運動に関する自治推進委員会の結論について

自治推進委員会では、公平な投票を確保するためにも脅迫行為等、反社会的と見られる運動については一定の制限を設けたほうが良いのではないかと、というのが大半の意見でした。

(7) その他

その他、住民投票実施にあたって整理しておくべき様々な事項についても検討いたしました。最終的な結論を得ていないものもありますが、今後の検討にあたり参考にさせていただきたく、以下のとおりご報告いたします。

■情報提供について

住民投票を実施する際の情報提供のあり方について検討を行いました。

主な意見は以下のとおりです。

- ・経費的なことを考えると、インターネットによる情報提供が一番利用しやすいと考える。
- ・近年ソーシャルネットワーク等では、議論が意図しない方向へ進むことも考えられるため、専門家等の意見を聞きながら考える必要があるのではないか。
- ・行政が提案した事項が住民投票となった場合、市による情報提供で中立公正が保たれるのか疑問である。

■実施区域について

特定の地域を対象とした住民投票を実施する必要があるか、またそのような案件が発生する可能性があるかどうか検討しました。

主な意見は以下のとおりです。

○特定の地域を対象とした住民投票を実施するとする意見

- ・問題を解決する一つの方法として、地域の問題をその地域の人が投票で決めるという考え方・発想があっても良いのではないか。

○特定の地域を対象とした住民投票を実施しないとする意見

- ・多摩市は市域が広いわけではないため、分ける必要は無い。
- ・地域が狭くなると利害関係が強くなり、住民投票をした後の市民生活に影響が出る可能性があるのではないか。
- ・住民投票にかけるためには発議が必要であるが、多摩市の場合、住民投票にかけるような問題が狭い地域で発議されるか疑問である。
- ・利害関係者だけで実施するのは良くないと、多くの意見を反映させるためにも実施区域は広く設定した方が良い。

5. おわりに

そもそも、住民自治は、「自分たちの地域の事柄は自分たちの手で決定・処理をしていく」という姿勢、すなわち、自己決定・自己責任の原則を基本とします。

もちろん、同時に、住民自治は、公選の複数の議員からなる合議機関に議決権(政策の決定権)と一人の首長からなる独任機関に行政権(政策の執行管理権)を委ねるといった間接民主的な方式も基本原理とします。

したがって、我が国の憲法および地方自治法に両者の考え方が採り入れられていることは周知のとおりです。

肝心なのは、住民自治がよりよく作働するためには、直接民主的な方式と間接民主的な方式がバランスよくとられていることです。

戦後体制の枠組での流れを概観するならば、事実上、わが国の場合は、直接民主的な方式で物事の是非を決めるのではなくて、選挙で選ばれた代表たちに政治的および行政的意思決定を第一義的に委ねてきました。確かに、地域的な争点が単純で、要望型の財政的な処理で様々な課題が解決されるような右肩上がりの時代にあつては、彼らに問題解決の権限と責任を与えていれば、事足りてきましたし、また住民はそうした煩雑な仕事に煩わされないで済まされてきました。

しかし、今日、地方自治を取り巻く環境は一変しました。どこの自治体でも押しなべて財政難に陥り、住民が責任と負担を負わなければならないような状況に陥ってきました。必然的に、これからのまちづくりのためには住民の叡智と参加と協働が求められるようになりました。加えて、変化のスピードは新たな、時によっては想定外と言われるような課題や事態を産み出すこともあります。

このような環境変化の下で、既存の意思決定システムである代表制度は機能不全の様相を呈してきたように思われます。同時に、首長や議員の政治行動と住民の意思(民意)との乖離も見られるようになりました。

私たちは民意を知らせる仕組みとして選挙をもっています。しかし、4年間という区切りでは、その時の民意は時代遅れとなっているかも知れません。あるいは、選挙時に掲げた公約にはない決定が行なわれることもあるかも知れません。既に破綻状態に陥った自治体のように、私たちが関与しない決定の後始末だけを押付けられることは本意ではありません。

言うまでもなく、選挙によらずして、住民の意見の多寡を量り、それを自治体の意思決定に反映する方法が「住民投票制度」です。

住民投票の制度化は、遡って昭和51年(1976年)6月18日に提出された第16次地方制度調査会の答申、『住民の政治意識向上のための方策に関する答申』において言及されました。その一部を引用しますと、「我が国の地方自治制度の基

本的な仕組みは、議会及び長による代表民主制であるが、事案によっては住民投票により住民全体の意思を直接に確認することが適当なものもあると考えられる。現行制度においても一部に住民投票制度が採用されているが、住民自治意識醸成の見地からも、例えば、地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別な負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な案件等について、住民投票を導入することを検討することが必要であろう。」ということが述べられています。

しかし、平成23年(2011年)12月15日に提出された第30次地方制度調査会の『地方自治法改正案に関する意見』では、住民投票制度の制度化は見送りとされたのです。何故に『答申』ではなくて、『意見』とされたのかは、地方制度調査会が取りまとめた文書は、内閣総理大臣の諮問事項ではなくて、総務大臣の要請を受けたものだからということです。

昨今の住民投票をめぐる動きでは、住民が苦勞して多数の署名を集めたにもかかわらず、議会で否決されたという事例もたくさんありました。私たちが住民投票について検討を重ねている間にもそれはありました。自治の推進を願っている私たちにとってこのような現実は見ることができなかったのです。

私たちは、上述のような35年を経ても全く進まない我が国の現状と住民の意思を軽んじる現状を目のあたりにして、このような状況があるからこそ、多摩市自らがきちんとした住民投票制度を創設する必要があるという結論に至ったのです。

多摩市自治基本条例は、その第28条と第29条において『住民投票』について規定しています。しかし、これは、いくら住民が有権者の50分の1以上の署名を集めて、住民投票を請求しても、議会がその条例案を否決すれば、元の木阿弥となる、住民の苦勞が徒勞となる個別設置型の住民投票制度なのです。

私たちは、やはり非常に多くの人々が住民投票を求めようとした意思は尊重されるべきであると考えます。したがって、この個別設置型住民投票制度を一步進め、住民投票の対象事項や発議の方法等の投票実施に係る要件をあらかじめ定めた常設型の住民投票制度が、多摩市の自治の推進に必要なとの結論に至りました。こうすれば、要件が満たされれば、いつでも住民投票は実施されることとなります。

さらに、私たちは多摩市における「常設型住民投票制度」をどのように設計すべきかについて制度上の重要な項目についても議論してきました。

それらの中で、特に2つの項目について述べておきたいと思います。

第1点は、首長に対して住民投票の結果を拘束する「拘束型住民投票条例」とするか、それを尊重する「非拘束型住民投票条例(諮問型投票条例)」とするかどうかでした。

拘束型住民投票条例については、憲法(第93条)および地方自治法では地方公共団体の意思決定の仕組みは間接民主制が基本であり、直接民主制は補完的に

しか採用されておらず、また憲法第 94 条では「法律の範囲内で条例を制定することができる」となっていることから、それを採用することは憲法および地方自治法に抵触するとの解釈があるため、今のところは法的拘束力を持つ住民投票条例を制定した地方自治体は存在していません。

しかし、その一方で、憲法第 93 条および第 94 条は、地方自治にあつては直接民主制が必ずしも間接民主制を補完するという立場にあるのではなく、両者は相補って住民自治を実現することを期待するものだという見方もあり、憲法第 92 条との関係において、憲法は直接民主制の諸制度を可能な限り導入することを要請しているということになると説く学者もおります。加えて、第 94 条で、町村が条例で住民総会を設けることができるとしていることは、直接民主制で地方公共団体の意思決定を行なうことを憲法が許容していることを示しているともいえます。

私たちは、住民の多数者の意思が示されたときに、それが首長や議会にひっくり返されたり、あるいは無視されたりするということは単純におかしいと考えます。

憲法等、既存の法令上、両方の解釈が成り立つのであれば、多摩市が住民自治の先進市として、また他団体の先陣を切って「拘束型住民投票条例」とすべきことを提案します。ただし、条例制定の検討にあたっては、常設型の住民投票に関する市民への情報の開示と、検討過程で積極的に市民参画の機会を確保し、多くの市民と十分な議論を重ねることが前提となることは改めて言うまでも無いことです。

そして第 2 点は、投票の対象事項、所謂、投票の対象からの除外事項(ネガティブリスト)についてです。住民投票を制定しているところでは、一般的に、①自治体の機関の権限に属しない事項、②法令の規定に基づき住民投票ができる事項、③特定の住民または地域のみに関する事項、④金銭の徴収に関する事項、⑤市の組織、人事、財務に関する事項、および⑥その他住民投票に付することが適当でないと認められる事項、が挙げられています。私たちは、そうしたものを列挙したネガティブリストを採用することについては諒としましたが、諸外国の例では、住民投票の対象事項は広く捉えられています。したがって、自己規制的に除外対象事項を広く設定するべきでないと結論しました。なぜなら、例えば、予算の調整権や執行権を除外対象事項としてしまうと、財政支出をとまなう政策については住民の判断が問われないということにもなりかねませんし、また新規政策の実施のために目的税を創設する場合のように、金銭の徴収が特定の政策についての重要な判断となるような可能性もあるからです。

私たちは、幅広い問題について住民の意思が決定に反映されるものでなければ住民投票制度をもつ意味はないと考えます。

私たちは、住民投票制度が住民自治を推進するための有効なツールであると信じています。

私たちは、住民投票を通じて住民自身が直接、意思決定に参加することで、住民の間に投票結果に対する覚悟と責任が生まれることを期待します。

以上述べてきましたことを理由に、私たちは、市長に対して「常設型の拘束型住民投票制度」は多摩市の市民自治の推進に必要であると提言いたします。

また、多摩市の自治を推進するための取り組みは、他にも優先すべきものがあると考えます。選択と集中の時代、十分検討された上で着実に取り組みを進めていただきたいと考えます。

◇多摩市自治推進委員会 委員名簿

	氏 名	
委員長	山内 和夫	地方自治に識見を有する者
副委員長	金 今善	地方自治に識見を有する者
委員	加藤 岳洋	公募市民
委員	今 英三郎	公募市民
委員	柴田 ゆき	市内全域を活動範囲としている 団体の推薦する市民
委員	中山 伸子	市内全域を活動範囲としている 団体の推薦する市民

(敬称略)

* 任 期 : 平成23年7月19日 から
平成25年7月18日 まで