

第9回多摩市自治推進委員会 要点記録

平成24年3月28日(水) 18:30~20:30

多摩市役所3階 特別会議室

出席者：山内委員長、金副委員長、加藤委員、今委員、柴田委員、中山委員

事務局：企画政策部長、企画課長、企画調整担当主査、企画調整担当主事

審議：住民投票条例について

委員長 本日も引き続き住民投票条例について審議したい。住民投票というと、難しいイメージがあり、なかなか意見を出しにくいかもしれないが、疑問に感じることでかまわないし、質問でもかまわないので、積極的にご発言いただきたい。活発な審議をしたいのでご協力をお願いしたい。

傍聴者のアンケートでも、この自治推進委員会で活発な意見交換がされ、住民投票に関し十分な審議がされることを期待するとの声が寄せられている。この期待に応えていきたい。

前回、住民投票条例を制定する意義、目的について意見交換した。皆さんからいただいた意見について、事務局でまとめたものを説明いただきたい。

前は欠席された委員もいた。議論した内容は、今後の審議の基本をなす部分であるので、改めて確認したい。

関西電力の原発の稼働の是非を問うとして、市民グループが市に直接請求した住民投票条例案が、先日大阪市議会で否決された。元来市長は脱原発の方針であり、あえて費用をかけて投票しなくても良いということであった。大阪市の場合、住民投票1回で5億円のコストと算出されている。多摩市は大阪市と規模が違うので、どれくらい費用がかかるか解らないが、そうした側面も考える必要がある。全国的に住民投票に対する要望は多くなっている。

事務局 (資料にもとづき、前回の論点について説明)

委員長 補足や疑問点、削除すべき点などあるだろうか。

仮に常設型の住民投票条例を制定するとなると、目的・理念・役割が重要な部分になっていくので、意見をいただきたい。

委員 住民投票条例の理念については、もう少し議論が必要かもしれない。

自治基本条例の流れから住民投票条例制定の検討課題が出てきている。この辺も課題として考えたい。

委員長 今後議論していくなかで、もう一度戻って理念等について議論し、文言について内容を固めても良い。随時考えながら議論を進めていけば良い。

事務局より、資料にもとづき、本日の審議のポイントについて説明いただきたい。

事務局 投票結果の拘束力については、拘束型と諮問型に分類される。すでに住民投票条例が設けられている自治体は諮問型である。拘束型は地方自治法に違反するというのが通説である。

委員長 住民意思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。諮問型の場合、投票結果を実施するかどうかは首長の判断になる。地方自治の歴史においても、拘束型を多

摩市で制定すれば脚光を浴びる。

諮問型の制定はある程度容易だが、拘束型はかなり抵抗があると想定される。市民参画の一步前進として諮問型に留めるということもあったと考えられる。

委員 諮問型が良いと思う。何故ならば、首長と議会それぞれに権限があり、責任がある。執行機関の長としての市長、意思決定機関としての議会、これを市民と同列に扱って良いのか、ということがある。現実的なところで諮問型が常道であると思う。

委員 私も諮問型が良いと考えている。現状では住民投票条例自体のイメージがつかめない。
委員長 住民投票を実施するとしたらどのような形になるのか。

事務局 国政選挙や地方選挙と同じで、選挙管理委員会から有権者に投票券を配布して、投票日に投票していただく。通常選挙と同一のイメージである。既に設けられている住民投票制度と同様に、争点となる事項について賛成か反対を問う形式である。自由記述ではない。

委員長 争点については選挙広報等で、行政はこういう考えであるということを示すのか。

事務局 もちろん一定の情報を共有する。単独で選挙を実施するパターンもあるし、各種選挙と同一で実施するというのもコストの面から有り得る。

委員 他の選挙に合わせて実施するのは、緊急性を要しない案件ということか。

委員長 二種類あって、将来に向けてこういうことを実施したいという場合は、他の選挙と合わせて実施する。しかし緊急性がある場合で、市長発議や議会発議よりも住民の発議で解職請求をする場合などはすぐ判断しないといけないので即座に実施せざるを得ない。市が行なおうしている施策などを阻止する場合などである。

委員 住民投票というと、どちらかと言うならば緊急性を要するケースをイメージしていたが、将来に向けて実施するという案件もあるということか。

委員長 現在既にあるものは常設型の制度ではないので、マスコミに取り上げられるのは緊急性を要するものばかりだが、将来に向けて実施するという方向性もある。

事務局 例えば市内に迷惑施設を建設するという場合に、世論はあまり賛成しないと考えられる。しかし、市長が予算を議会で通してしまった場合に、これは阻止するならば即座に緊急で住民投票を実施しなければならない。

あるいは、庁舎を移転するという場合、これは新年度になってすぐに予算を組んで移転するというにはならないと考えられる。住民の意見を聞いて実施することになると考えられる。市長や議会の発議かもしれないが、そのような行政の動きがあるということで、住民が発議して住民投票を実施することも想定される。

委員長 例えば産廃施設建設を絶対に阻止したいという場合は、拘束力を持つものでないといけない。ただし、通常ならばリコールして民意を示すということもできるので、その点を勘案すると拘束力を持つものにしなくても良いかもしれない。まずは諮問して、それでも事態の改善が見込めないならばリコールするというように、二段構えにしても良い。住民意思の反映を即座に実施するか、余裕を持ってやるかという違いである。

副委員長 拘束型の場合は、例えば産廃事業者との兼ね合いや法律との整合性、あるいは国策に関わる事案を一地域の判断に左右されるのはどうかということもあり、慎重に検討する必要がある。

私は諮問型でもある程度の責任が伴うと考えている。今の状況では諮問型が良いと思う。

韓国では、事案により、地域等に関わる問題は拘束型、国策に関わる問題の場合は諮問型に分けて実施している。

委員 法律には詳しくないので、色々な人に意見を聞いてみると、住民投票については異口同音に拘束力がないので意味が無いと言う。常設型住民投票にしても拘束力があるわけではないと言われた。

多摩市が先進的に拘束型を制定すると注目されるだろうが、拘束型については論点が分かれているので、拘束型の条例が議会で通るかというリスクもある。

委員 私も拘束型にするのは面白いと思う。前回の委員会で議論したが、議会へのプレッシャーを果たし住民の責任を明確にするという目的からも拘束型にするというのも一案である。住民に対して議論を促すように拘束型の案を示して、結果的に認められないで諮問型になったとしても、住民が議会や市政に興味を持つようなきっかけになるのではないか。

最終的には諮問型でも良いし、副委員長がおっしゃったように、対象事項に合わせて拘束力を変えるとするのも良いと思った。ただしその線引きは難しいかもしれない。

条例を制定するというハードルから考えると諮問型かと思う。

委員 拘束型は決定力がある。ゆさぶりをかけるという意味でも、拘束型の案を提案しても良いかもしれない。また対象によって拘束型と諮問型を使い分けるのは面白いと思う。

副委員長 拘束型にする場合、投票率のパーセンテージにハードルを設けるほうが良い。

委員長 これらの議論は、尊重義務に関連して話した方が良いかもしれないので、尊重義務の件について議論したい。

委員 尊重ということについて疑問を感じる。自治基本条例には、市長は住民投票の結果を尊重しなければならない、と記述されている。しかし議会はそれを認めるだろうか。前回検討した我孫子市の事例を見ると、参考意見として市民の意見を反映すれば良い、議会が責任を持って決定すれば良い、というようにほとんどの議員がそのような認識である。議会にプレッシャーをかけるという意味では、拘束型にするということもある。

事務局 市長公約として住民投票条例の制定について見当いただいているが、そもそも住民投票条例を設置することの是非についても本委員会で議論していただきたい。拘束型にしても諮問型にしても、条例を実際につくるということになった後に、議会での審議がある。細かい行政内部での部分も検討を要するが、本市にとってこの条例が必要かどうか、本質的なところで議論していただくのが良いかと思う。

委員長 では投票結果の「尊重義務」について事務局より説明いただきたい。

事務局 すでに制定されている他自治体の住民投票条例には、尊重義務について記載されている例が多い。我孫子市では住民投票の結果は参考程度に留めるので良いのではないかと、という議会の意見もあった。仮に条例を諮問型とした場合の尊重義務の定義、そしてその対象は誰にあるのかというのが審議のポイントである。投票結果については、市長や議会だけではなく、住民に対しても尊重義務を課している例がある。

委員長 民主主義は多数者の意見に従わなければならない。どこまで投票結果を尊重すれば良いだろうか。

委員 私は住民にも尊重義務を課すべきであると思う。

委員 同じく、私も住民にも尊重義務があると思う。

- 委員 私も同じ意見である。住民投票を発議できるのであれば、それなりの責任も伴うということである。
- 委員 多摩市議会は、我孫子市議会と同じように、結果は参考程度との認識であると思う。複雑化している現代では、地方自治において市民との対話が必要不可欠である。市民の意識を高めて市民が参加するという意味では、市民も将来的に責任を負うようになることが望ましいが、現状では市民が責任を負うということには不安が残る。市民が求めて住民投票を実施した場合、市長、議会が結果を尊重するという程度に留めた方がよい。
- 副委員長 難しい問題である。首長・議会と、住民との間に意見の乖離がある時に、この住民投票の意義がある。そのような意味からは、住民ももちろん結果に対して責任を負う。住民も尊重の義務の対象、主体とした方がよい。
- 委員 住民投票の結果に反対する住民投票という事態も有り得る。
- 副委員長 住民投票を実施するにあたっては、議論するための情報がしっかり提供されなければならないし、反対側、賛成側双方が深く議論出来る場を作ることも重要である。
- 委員長 住民投票を実施して、議論の結果、住民投票の結果を実施しない方がよいという結論が出ることもあろうかと思う。少ない投票率で得られた結果を住民にまで押し付けて良いのかという問題もある。投票率の上下限の設定は難しい。完璧を求めても不可能な数字になる可能性が高いし、緩い設定でも良くはない。
- 委員 副委員長が先ほどおっしゃった反対派と賛成派の議論の場というのは、どのようなものか。
- 副委員長 丁寧な議論がされないと、反対派と賛成派が平行線を辿って感情的な対立になってしまう。議論の場を設けて対話を図らないといけない。
- 委員長 住民発議で住民投票が行なわれると、そのようなケースになる可能性がある。市長発議の住民投票の場合、住民説明会等で住民に説明をしないといけないが、その結果は予測できない。ひとつの過渡期でそうしたものを乗り越えながら、行政も市民も議会も共に成長していくという側面もある。議会までは尊重義務が必要だと思う。
- 事務局 住民投票の結果が出た後も、一定期日以内に選挙管理委員会に異議を申し立てられるとしている例もある。
- 委員 住民投票の実施にあたって、法律上の有資格者をどの程度まで設定するか、そして投票の発議要件をどのようにするか。ほとんどの自治体は投票資格者の2分の1以上を発議要件としている。そのような要件を二重三重に課していくことになる。
- 委員長 尊重義務については基本的に盛り込んでいく。尊重義務の対象については議論をしながら各々固めていくことになるだろう。
- 事務局 続いて論点2の住民投票の対象事項について、事務局より説明いただく。
- 事務局 先行事例では、「市政運営上の重要事項」としている例が多い。市民参画という観点から、対象を狭めてしまうのは望ましくない。しかし制度の濫用を防ぐということからも、対象事項について慎重に検討を要する。川崎市等の先行市の例を参考にさせていただきたい。
- 委員長 対象とはしない事項を列挙するネガティブリストを示してしまうと、あきらめの気持ちが出てきてしまう。対象とはならないとされても、そのような運動があるということは、住民自治、参画の醸成になる。

ネガティブリストあると住民は分かり易いが、できることが限られる。

しかし、そのように否定されるとより機運が盛り上がるということもあるかもしれない。住民自治、参画の観点、啓蒙という視点から言えば少し議論が必要である。

川崎市、野田市のように、ネガティブリストを示すと分かり易いということがある。

委員

取扱事項はどこ市も市政に関わる重要事項となっている。具体的に例を挙げると色々な制約が出る。

発議要件を満たしたものは、実施しても良いと思う。市政に関わる重要事項以外でも案件が出るのではないか。

国策に関わる案件などはネガティブリストに示しても良いかもしれない。

委員長

対象とならない事案のみを示すのか、対象となる事項、ならない事項両方示すのか、対象となる事項を示すのか、3つの示し方がある。行政としては両方示した方が都合が良いと思われる。

委員

住民投票には適していないというのは誰が判断するのか。特定の人が判断するのが良いのだろうか。

副委員長

市政に関わる重要事項というように定めると、解釈が分かれる。ネガティブリストを示した例を見ると、共通項が3つある。

特定の地域に関わること、お金に関わること、そして国策に関わることである。ただし、住民が政治的な判断ができるかということ、その逆に首長や議会ではなく住民が判断した方が良い事項とは何か、どのような基準を元にそれを決めるかということも重要である。

ある特定の地域にとっては非常に重要な問題を、広域的に扱うと論点がぼやけてしまう。

委員

野田市の場合、市の予算、組織及び人事に関する事項がネガティブリストに挙げられているが、具体的に記述するとかえって疑問に思わないか。記述せずに、市政に関わる重要問題ではない、とした方が良いかもしれない。

仮に特定の地区の問題でも、多くの住民が投票を求めれば住民投票を実施できるようにした方が良いかもしれない。

委員

ネガティブリストがあれば分かり易い。ネガティブリストに書かれていないことは、住民投票の対象であると受け止める。

委員長

ネガティブリストを広義に捉えるか、狭義に捉えるかの違いである。解釈次第では何も出来なくなる。

委員

ネガティブリストに記述されているが、住民投票を実施すべきで事項であるという案件も出てくるのではないか。

委員長

それが住民自治の啓蒙につながるという先ほどの意見もあったが、付随して色々な問題も出てくる。

対象を余りに狭めてしまうと、住民投票条例を制定する意味が無くなってしまう。対象については、今回以降も具体的な事例を見つつ決めていく必要がある。

先行市の住民投票条例の施行規則や、手引きなどを参考にして検討するのが良い。

個人的には、市の予算まで対象にして踏み込んでいっても面白いと思う。

委員

川崎市、我孫子市の事例に記載されている、「住民投票に付することが出来る事項」というのはどのように判断するのか。

- 委員長 基本的には法令による。マンションの開発に反対する場合などで、都道府県に属する事項もある。条例が制定されたら、担当所管が投票に適した事項か否か、審査をすることになると思う。その場合、行政の判断に不服を申し立てることができるかどうか、ということもある。
- それは発議する側と行政が事前に調整していくことになる。
- 事務局 条例上に記載されていなくても、細かく規則で規定すべき事項もあるかもしれない。不服申し立てについては、現在先行市事例の規則まで調査していないので、次回までに条例の施行規則等を調べさせていただく。
- 委員長 個別に各事項を議論するよりも、相互に関連しながら種々のことを検討するのが良いと思う。答申書で余りにも現実離れしたものを提出しても意味が無い。行政側とやり取りをしながら検討するのが良い。
- 住民投票条例案を上程しても、否決されてしまうのでは意味が無い。委員会としては建設的な意見を出してまとめていきたい。
- 次回以降、細かい個別事項に入っていく。忌憚のない意見、疑問点について発言いただきたい。
- そもそも常設型にするか否か、という議論もあるということを念頭に置いて最終的な判断をしていく。
- 委員 先行市の事例を見ても、それぞれ特徴が無い。できることなら多摩市の特色を出していきたい。
- 委員長 他市のコピーにはしない。その他意見なければ、本日はここまでにしたい。本日の論点で出た意見は前回同様、事務局でまとめていただき、次回にまた確認するというにしたい。
- 事務局 前回の要点記録について、あらかじめ電子メールで委員の皆様にはご確認いただいている。追加で修正等無ければ、確定し、公開の手続きに入る。
- 修正等が無いということで、確定する。
- 次回の日程は4月26日木曜日で確定する。次々回の日程は、第4火曜日5月22日は、都合の悪い委員がいらっしゃるので5月24日木曜日としたい。
- それでは、これにて第9回自治推進委員会を閉会する。