

第 11 回多摩市自治推進委員会 要点記録

平成 24 年 5 月 24 日 (木) 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 議論に入る前に資料を紹介したい。一つは、「自治総研ボックス①住民投票が拓く自治～諸外国の制度と日本の現状」である。もう一つが、茅ヶ崎市が作成した「住民投票制度の調査・研究」である。これは、茅ヶ崎市のホームページから参照できる。「住民投票が拓く自治」はデータが 2003 年であるので少し古いが、茅ヶ崎市のものは新しく参考になると思う。

事務局 (資料にもとづき、前回の論点について説明)

委員長 ご質問等あれば、伺いたい。

副委員長 今の段階では個別設置型か常設型か決定してはいないが、仮に常設型を念頭に置き進めていくということによいか。

事務局 個別設置型については、既に多摩市自治基本条例及び地方自治法にて規定されている。それに加えて多摩市に常設型を設置した場合どうなるかという観点で議論していただいている。

委員長 補足をする、多摩市に常設型を設置するのが難しければ、従来の個別設置型で決着する。常設型を設置する意味があるということであれば、今までの議論を生かした上で条例をつくってほしいという提案になるかと思う。最終的には市長の意見も踏まえながら、議論が進展するのを待つ。茅ヶ崎市の調査・研究でおもしろいと思ったのが、住民投票を選挙と一緒にやった場合と単独でやった場合、どのくらいの費用がかかるかが出ている点である。

副委員長 多摩市での費用の算定はできるのか。

事務局 まだ具体的には出していない。

委員長 次回にでも報告、中間報告でもよいのでいただきたい。

ここで、議論した論点は、資料の読み込みや心境の変化によって今後変わってくると思う。そこは柔軟にして活発な意見をいただきたい。今回議論していただくのは、発議、成立要件、投票運動、そして情報の提供についてである。では、審議のポイントについて事務局よりお願いしたい。

事務局 発議については、前回も一部議論していただいているが、再掲として載せている。これについては誰が発議できるか、どのような条件を満たせばできるかについて検討する必要がある。発議（請求）者について、住民投票条例を制定している 27 市を見ると、「市民」が 6 市、「市長・議会・市民」が 20 市、「市長・市民」が 1 市である。また、発議の条件では、投票資格者の署名 10 分の 1 以上としている市が 3 市、8 分の 1 以上が 1 市、6 分の 1 以上が 7 市、5 分の 1 以上が 4 市、4 分の 1 以上が 2 市、3 分の 1 以上が 5 市、その他が 5 市となっている。前回の議論では、投票資格者と発議資格者は同じでよいと

ということだったが、付け加えることがあれば議論をお願いしたい。発議の署名数については、各市の判断となっているが、法律で定められている（3分の1以上の署名）より厳しい設定をすることは法との均衡を失する可能性がある。また、濫用を防ぐ観点から、人口規模等を考慮しながら検討することが必要である。参考として、多摩市自治基本条例に定める「市民」と「住民の発議権」、地方自治法に定められている直接請求に必要とされる署名数、そして先行3市の発議資格・要件について載せている。川崎市と野田市は10分の1以上、我孫子市は8分の1以上となっている。

委員長
委員

これについて意見はあるか。

発議者を市民だけにしているところがあるとは知らなかった。自治体を構成する市民・議会・市長に発議資格があるのは当然だと思う。議会については、川崎市、我孫子市を見ると12分の1以上とあり、多摩市の自治基本条例でも12分の1以上となっている。多摩市の場合、議員数が26名なので、3名で発議できてしまう。設定が低いのではないかと思う。市民については、現在の多摩市自治基本条例では50分の1以上の署名でできる。それを10分の1以上や8分の1以上となるとハードルが高くなる。この点から考えると、常設型をつくらなくても、個別設置型で十分住民投票ができるのではないかと考える。

委員長

まず、発議資格者については、個別設置型であればその都度要件等を決めるわけだが、常設型を前提として考えるのであれば、三者の要件を決めておく必要がある。

委員

私もそう思う。

委員

問題を整理するためにも、まず発議資格は三者にあって、その後要件を考えればいいのではと思う。

委員長

市民が発議する場合の要件についてであるが、参考資料にあるとおり、川崎市は10分の1以上、我孫子市は8分の1以上、野田市は10分の1以上となっている。

委員

多摩市の有権者数はどのくらいか。

事務局

平成23年4月時点の都知事選有権者数が11万9千7百7人、同じく4月時点の市議選が11万8千445人であった。

委員

仮に10分の1以上だとすると1万2~3千人だが、50分の1以上だと2千人になる。常設型にするとハードルが高くなる。市長、議会、そして市民それぞれに意見の対立があるとき、民意を問うために住民投票を行うのだから、三者については発議権が当然にあると考えるが、10分の1や8分の1など、市によって判断が分かれているため、明確な基準がつかみにくい。

委員

発議しやすくなるという点では、ハードルを低くすることは良いと思うが、どれもこれも発議できてしまうのも問題であるため、ある程度の高さも必要と考える。発議は1人とは限らないし、グループをつくらないと署名を集められないから、ある程度の高さがあっても本当に住民投票が必要となれば署名は集まるのではないかと考える。

委員

住民投票を一度やってみて、理解するのも一つの手ではないかと考える。

委員

住民投票ではないが、3回程地域の署名を集めたことがある。そんなに大変ではなかったと思うので、内容次第では集まるのではないかと考える。一度やってみるといっても、選挙をやる方が大変ではないかと考える。

委員

個別設置型の場合、50分の1以上となっていて、10分の1などに比べると低い。

委員長 常設型で市民が発議した場合は、議会での議決の必要なく投票実施となる。地方自治法にある50分の1以上というのは、議会での議決というスクリーニングをかけるために発議しやすくしている。市長のリコールなどは、大変重要な問題であるために3分の1以上となっている。議会の場合は、12分の1以上とあるが、あくまで発議できるというだけであり、議員の過半数の賛成があって初めて住民投票できる。

委員 発議をすること自体が大切で、それにより住民は今何が行われているかを知ることが出来る。

委員長 それは、自治基本条例にある個別設置型の住民投票条例でも十分出来る。ハードルが低くてもやってないのが現状である。市民の関心を引くような案件がないからでもあり、関心を引くようなことがあれば署名は集まる。

委員 話は違うが、連光寺の公園用地取得の件であるが、8名の議員が反対し、最終的に挙手多数で承認された。こういう時こそ、反対していた議員が民意を問うために住民投票を行ってみようという行動にならないものか。様々な法律を駆使して、議員が民意を取り入れた判断をしようとしているのか疑問である。

委員長 そういった時にハードルが低ければ、住民投票を発議しやすくなり問題提起にはなる。かといって、低すぎると何でも住民投票にかけられることになる。

委員 事務局に質問で、発議の条件でその他が5市とあるが、これはどういうことか。

事務局 人口が多いところでは50分の1以上としているところがある。あとは、段階的に議決の可否を設けているところもある。

委員 先行3市の情報をいただいているが、人口または有権者数は多摩市と似ているのか。

事務局 川崎市は大きい、野田市と我孫子市は近い。

委員長 資料等によれば常設型の場合の要件は厳格になっているようだが、ハードルが高すぎてどうかといった中では、論拠はないが経験則で言うと10分の1または、8分の1であれば、コストの面からも住民投票にかけただけの納得が得られるのではないか。そのくらいの数になれば、住民の意思を聞くほどの関心が高い問題に限られる。

委員 議会の12分の1というのは、地方自治法と同じであるとともに、議会の議決が必要ということも考えれば、これで良いと思う。市民の場合は、仮に10分の1とすると、1万弱の署名が必要になる。

委員 多摩市は集合住宅が多いため署名は集めやすい。1万は集まると思う。

副委員長 個別設置型は議会の議決が必要だが、常設型は発議要件を柔軟に設定できるところがメリットである。対象事項によって、要件を柔軟に設定することも可能なのではないか。多摩市の人口の推移を見極めながら、変えていくことができるような設定の仕方も一つの手法として考えられる。

委員長 1割を境にしてその誤差2パーセントで、8分の1、10分の1、12分の1にするか。先程の議論でも出たように、発議の後に議会の議決を必要とする二段階方式もあり得る。議会の発議後、議決の要件を過半数とするか、3分の1とするか検討課題であるが、私としてはだいたい2分の1が妥当と考える。

副委員長 市長についてはどのような要件を設けるのか。

委員長 市長に要件はない。どの市でも、市長はいつでも市民の意見を広く聞くことが出来るようになっている。

委員 いただいた資料の中で、我孫子市は、「市長は、第 2 条第 1 項に掲げる事項について、市議会の同意を得て、自ら市民投票を発議することができる」とあるが。

委員長
事務局 それだと市長が発議して議会の議決を得ることになるから、個別設置型と変わらない。条例第 2 条第 1 項は、「市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、次の各号のいずれかに該当する事項であって、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項について行うことができる。(1) 市の存立の基礎的条件に関する事項、(2) 市の実施する特定の重要施策に関する事項、(3) 前各号に定めるもののほか、現在又は将来の市及び市民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項。」第 2 条第 1 項は住民投票ができる事項を規定しており、それを市長が発議する場合、市議会の同意を得る必要があるということである。とすると、市長の専決で住民投票は行えないと読める。川崎市と野田市は、議会の同意なく市長が実施できる。

副委員長 多摩市でも必要かどうかであるが、市長の独占を防ぐために、議会の同意を得ることも必要なのか。

委員 議会の同意を得る必要はない。議会へは連絡や通告ぐらいでよいのでは。

委員 市長が発議しても議会につぶされることもあるということになる。

委員長 これは、議会の権限を強くした条文である。私としては、市長は自ら発議できるで良いと思う。

委員 市長がやりたいと思った政策でも議会の反対によりできないために住民投票をやる場合もあるのではないか。

委員 議会と市長の意見が違ったとき、民意を問うのが住民投票なので、どちらに権限があるとかの問題ではない。

事務局 次に、成立要件であるが、住民投票を行う際、一定率以上の投票率にならないと投票が成立しないという成立要件を設けるかどうかについて検討が必要である。住民投票条例を制定している 27 市を見ると、成立要件が「ある」17 市、「ない」10 市となっている。成立要件を設けるか否かについては、投票結果に拘束されない諮問型として実施するのであれば成立要件を設ける必要はないという考え方や、尊重義務があるために一定数以上の住民が投票で意思を表明する必要があるため成立要件を設けるなど、判断は各市で別れている。

委員長 これについて意見はあるか。

委員 普通の選挙でも投票率が下がっている現状で、市民自治を考えたときには参加すること自体がまず必要である。常設型を考えるのであれば、賛成か反対の前に、成立要件を設けて、投票への積極的な働きかけをするのがよい。

委員長 成立要件を設けた場合はどのくらいにしているか。

事務局 政令指定都市の広島市は、投票資格者の 2 分の 1 で、成立要件に達しない場合開票も行わない。上越市、奥州市も 2 分の 1 である。3 分の 1 以上のところもある。

委員長 多くが 2 分の 1 で、それに達しなければ開票作業もしないとしている。

委員 発議要件と成立要件のバランスはあるのか。

委員 発議をするための署名は、詳細を知らずに署名してくれる場合があるので、集めやすい。しかしながら、それで投票に行くかどうかは別ではないか。

委員長 多摩市で投票率が 50 パーセントにいくかどうか。

- 委員 50パーセントは行かない。投票率を成立要件にするのは良くない。成立要件を設けない考え方には、参考意見とする諮問型だからという観点がある。要件をつけるということは、尊重義務が発生する。
- 委員長 一定数以上の住民の意思を図るべきであるための成立要件であり、どこで妥協を図るかの問題である。
- 委員 それを考えると、拘束型もあっていいのではないか。我孫子市の場合、「有効投票数の過半数の票が、投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長及び市議会は尊重義務を負う。以下の場合、参考結果とする」とある。妥当かどうかはわからないが、インパクトはある。
- 委員長 個人的には、ある程度の結果が出れば尊重するはずと考える。結果が出なければ次の選挙でやるしかない。2分の1は厳しいので、3分の1が妥当か。よっぽど盛り上がりれば高くなると思う。鳥取市の市庁舎移転のときはいくつだったか。
- 事務局 現在情報を持っていない。鳥取市の場合、常設型の住民投票条例は持っていませんので、個別型で実施し、市議会と市長の意見とは違う結果を民意が示した。(鳥取市の投票率50.81%)
- 副委員長 成立要件を設けることによって、発議者が情報公開などの運動を必死にするため、無関心な人を投票へ向かわせる効果がある。コスト面から考えると、せつかく住民投票を行っても開票しないというのはもったいないと考える。
- 委員長 設けるか、設けないかについて、皆さんはどちらの意見か。
- 委員 あってよいと思う。
- 委員 条例の中で明確にした方がよい。投票率が低いとマイナス要因になる場合もあるが、大事なものだという共通認識を持つためにも必要である。
- 委員長 運動する人は必死になるため、働きかけが関心を生み出すこともある。
- 委員 せつかく投票したのに開票しないというのはどうかと思う。
- 委員長 参考までに開票はした方がよいのかどうか。開票にはどのくらいかかるのか。
- 事務局 20時まで投票し、21時に開票が始まり、住民投票のみ行った場合であれば1時間位で終わると思われる。開票するしないによって発生する時間の差は、1時間半から2時間くらいと考える。それによってかかる費用については次回お知らせしたい。
- 委員長 即日でなく、翌日開票というところもある。
- 事務局 市町村規模が大きい場合、人員が確保できるため、翌日でも問題ない。即日でなければいけないということではないが、多摩市の職員8百人のうち2~3百人が従事することになるため、基幹業務に影響が出る恐れがある。
- 委員長 方向性としては、成立要件を設けて、2分の1、または3分の1とする。パーセントという表記も可能か。
- 事務局 可能である。拘束型でなく尊重型を選択して成立要件も設けないとすると、低い投票率だった場合、住民の総意として取り上げられない可能性があるのではないかと考える。尊重型であっても一定の成立要件があれば、参考にされることもあると考える。川崎市の住民投票ニュースレターでも議論された記録がある。
- 委員 我孫子市も成立要件は設けてないが、投票結果を尊重するかどうかの判断基準は3分の1以上となっており、ハードルが高い。

委員
委員長 それは、尊重意見にするか参考意見にするかの振り分けをしているのではないか。
他市はあくまでも参考で、多摩市ではどうかを考える必要がある。投票率が低下している中で、高い投票率を成立要件に設けるといってもおかしい話である。投票率の推移を含めて考える必要があるが、少なくとも4割は必要ではないか。海外では投票していない人（no-voting）の研究があるが、そういった人を投票に向かせるのにどうしたらいいかが問題となってくる。現在は期日前投票が簡単になったり、駅前で投票できるようになったり、時代が変われば、今後インターネットで投票できるようになるかもしれない。現段階では成立要件を設ける方向で、数字については、今後の議論の中でご指摘をいただきたい。

事務局 次に、投票運動であるが、住民投票を実施する際の投票運動について、規制を設けるか、また罰則規定を設けるかについて検討が必要である。野田市では、禁止行為を設け、その禁止事項に反した場合の罰則規定がおかれている。住民投票は、公職選挙法の適用を受けないため、投票運動は原則自由となる。公正活発な投票運動が行われるためという観点から禁止行為を設けるか検討が必要である。禁止行為を設け、その禁止事項に反した場合の罰則規定をおくかどうか検討が必要である。

委員長
委員 公職選挙法のレベルに合わせるか、それよりも緩和させるか。
設ける必要はあると思うが、どこまで厳しくするのか。例えば、発議をした人の家で食事をしながら活動することもあると思うが、そういったところも禁止になるのか。

委員長 そこは常識的判断でやるしかない。想定しているのは、ボイコット運動等の脅迫、戸別訪問などである。

委員 趣旨を知ってもらうためには戸別訪問は必要なのでは。発議の時点から戸別訪問が始まる。

委員長 あくまで、住民投票を実施すると決まってからのことであり、発議するまでの運動とは違う。

委員 選挙の際は、選挙資金で広報活動ができるが、住民投票だとそうもいかないのではないか。

事務局 次の論点になると思うが、情報は執行側の市も発信する。署名を集めるまではよいが、実施すると決まってからは戸別訪問をしないとしているところが多い。

委員 署名と選挙は別に考える。住民投票をすることが決まった後、戸別訪問は規制した方がよい。

委員長
事務局 野田市は署名運動まで厳しい。
罰則まで設けているのは野田市のみである。

委員長 公職選挙法を引用しているところが多いのは、マニュアルがあった方が楽だからでもある。違反したときどうするかが難しいため、常識の範囲内でネガティブリストをまとめる必要もある。

事務局 最後に、情報提供について、投票資格者が自らの判断に基づき投票を行うためには、十分な情報が必要である。市は対象事案に関する多くの情報を管理していると言えるため、住民投票を実施する際の情報提供者として大きな役割を果たすことが考えられる。市が情報提供するにはどのように公平性を保つかが課題となる。また、市からの情報提供以外の手法についても議論が必要である。例えば、討論会の開催等がある。

- 委員長 最低限、どんな点が問題になっているかの基本的な情報提供は当然必要である。利害関係がある中で討論会はうまくいくのかは疑問である。
- 委員 選挙の場合、公示されたら本人によるインターネットでの書き込みはできないと思うが、市からの情報提供の他に、経費的に考えられる事となると、自前で印刷物を作成するかインターネットを使うかであると思う。その辺の規制はあるのか。
- 事務局 インターネットでの選挙運動については、長く議論が続いているところである。議論が進めば、インターネットでの情報提供も可能になるのではと考える。
- 委員長 国会での動きとしてはあるが、現段階では議論は進んでいない。
- 委員 公職選挙法と関係なく使用可能とすることもできるし、公職選挙法に準じることもできるのか。
- 委員長 インターネットなどの双方向的なものになると、議論が違う方向へ進むこともある。詳しい専門家の意見も聴きながら、詰めていく必要がある課題だと思う。だが、行政が提案したことが住民投票になった場合、中立公正が保たれるのか懸念はある。
- 事務局 情報提供する行政側の中立公正が保たれるかについては懐疑的な意見もあり、行政側にメリットが出てくるのではと考える。その中では、対立する意見として市民運動が発生してくることが自然と考える。
- 委員長 色んな場面で議論がぶつかりあって自治意識が芽生えることがある。意見を表明する場や意見を聞く場が必要である。それは議論が熟す段階では有効である。ここで、事務局より当初示された論点はひと通り議論したので、これから全体の方向性を決めていく。具体的な数字まで入れる必要があるのか、または方向性だけ決めて実務的なことは行政に任せるという手法もある。あとは、やるとすればどんなメリットがあるか、やらないとすればの理由付けを明確にする。その中で、我々が考える妥当なラインを提案する。参考資料等を読みながら、次回までに具体的なイメージを皆さんに持っていただきたい。皆さんの意見を集約したものを事務局にまとめていただき、それをたたき台として、成案したい。
- 事務局 前回の要点記録については、事前にメールでお渡ししているが、追加で修正点等なければ確定し、公開の手続きに入る。修正がないということで、確定し公開する。次回の日程は、6月21日（木曜）で確定する。次々回の日程は、7月25日（水曜）としたい。
- 委員長 それでは、これにて第11回自治推進委員会を閉会する。