

## 第18回 函館市自治基本条例策定検討委員会要旨

日 時 平成20年7月16日(水) 18:30~20:30

場 所 函館市役所8F 大会議室

### 1 開 会

### 2 住民投票について

(事務局)

—— 資料に基づき説明 ——

(委員長)

この資料に挙げられた例の内、大和市と岸和田市と豊中市が常設型だが、常設にするということは、住民が住民投票の実施を請求する際の署名数が多くなるということも特徴となる。

まず、事務局からの説明に対する質問はあるか。

(委員長)

常設型と非常設(個別)型との違いで、常設型のデメリットとして「制度の濫用を招く恐れがある」と書いているが、必要な署名数が1/3などと相当多いので逆になかなか発動できないのではないかと思っている。

(丸藤委員)

常設型で、実際に濫用された例と言うのはないのか。

(委員長)

ない。常設型で実際に住民投票が行われている例というのはあるか。

(事務局)

山口県岩国市で行われた例がある。

(委員長)

その他は、ほとんど非常設型で、その都度住民投票条例を作って実施された例が多いということである。常設型で住民投票条例が設置されている自治体でも実際には何もないという現状ではないかと思うが。

(敦賀委員)

事務局に質問だが、住民投票の結果はあくまでも意思表示にすぎないということか。

個別型の場合、議会で否決された場合は住民投票が実施されないというデメリットがあるが、今までの19例はほとんどがその自治体の財政的な優遇措置で、またほとんどが賛成多数で実施されていると記憶しているが間違いないか。

(事務局)

その19例と言うのは、日本国憲法で定められた、一つの自治体に適用される法律の制定に必要な住民投票で、ほとんどは昭和20年代の戦後復興の財源投入の法律を制定するためのものである。それ以

外の近年されている合併問題や米軍基地問題、原発の問題、産業廃棄物の問題などについての例ではやはり賛否両論であったと思う。

(丸藤委員)

実際に行われたかどうかは別として、これまでに函館で住民投票を実施したいというような動きがあったことがあるか。

(事務局)

実際に、住民投票条例を制定して欲しいという請求が来たことはない。

(板本委員)

市長発議によるものもないのか。

(事務局)

市長発議で住民投票条例を制定したこともない。

(川田委員)

単位は違うが、北海道を単位にすれば泊原発の時には住民投票は行われたのではなかったか。

(事務局)

泊原発のときにも住民投票は行っていなかったはずである。最近の例としては原発、基地、合併、環境、産業廃棄物関連のものといった直接的に市民の健康、財産、利害、安心安全などに関わってくるものが今の住民投票の主流になっているのではないかと実施例から見ている。

(委員長)

“今まではなかったから要る、要らない”という議論よりも、これから持続的な函館市の行財政運営を考えたときに、この住民投票というものを自治基本条例の中に盛り込むかどうかという観点だと思う。

(若杉委員)

事例を見ると、住民投票の実施されたところというのは町、村といった人口の少ないところが多いように見える。選挙には投票率も絡んでくるわけだが、函館市ぐらいの規模になると例えば選挙の際に半数が選挙に関心がないというような状態で、住民投票条例を制定するために必要な1/3の署名を集められるのだろうか、という問題がある。函館市の人口が毎年3000人減っていった中で今の人口を維持できる可能性が低いというのであれば、例えば町や村の規模まで人口が落ちたという時には、こういったことを制定しておいた方が良いとは思う。そうすると逆に、危機感を得るほどに住民の意識も高まるのではないかと思う。

こういったものは制定しておけば、気運が高まったときに市民が選択できる余地ができるということになるので、作った方が良いとおもう。

(川田委員)

民主主義というのは手間も暇も金も全てかかるものだ、それでもやはりその方が良い、という気持ちでやっているわけで、間接民主主義というのはある程度の折衷案で、直接やった方が良いのだけど間接にしないと收拾がつかなくなるのでということで今の議会制民主主義というのがなされているはず。ここでは人を選んでいるわけで、事柄についての審判というのは受けていないわけであるから、そういう意味でも自治基本条例の中に住民投票条例についての条項があったほうが良いのではないだろうか。あ

と若杉委員がおっしゃったように、手段はあったほうが良い、と思う。

(板本委員)

住民投票は市民が市政に参加する強力な手段であるので、盛り込むのは当然と思う。

(委員長)

それでは、住民投票を自治基本条例に盛り込むということとしたい。

次に、どう盛り込むかについての議論に入る。まず、常設型にするのが良いのか、非常説（個別）型にするのが良いのかということなるが、資料からもわかるように他市等の自治基本条例への盛り込み方からすると、個別型の方が圧倒的に多い。岸和田市、大和市、豊中市といったように常設型としているところもあるが、制度の濫用を招く恐れがあるという理由で署名の数は1／3などの相当な数の署名を必要としているという特徴があり、逆に課題があってもうまく発動できないのではないかという事態も起きるのではないかと思う。

(敦賀委員)

資料（6ページ目“2 住民投票の規定内容”）で見ると、「住民投票は規定のみで具体的な制度は盛り込んでいない」という市が多い。私も、このように“住民投票を行うことができる”という程度で良いのではないかと思う。

(委員長)

ただ、そのように抽象的に書いている市を参考にしても、「その事案ごとに必要な事項を規定した条例を別に定める」とか、「住民の意思を確認する必要があるときには」と言うように書いており、これは暗に個別型を示している。そういったように抽象的な文言を使ったとしても、個別型か常設型かというのはまずはっきりさせておかななくてはいけない。その上で個別型を選ぶのであればそのとき具体的に書くのが良いのか抽象的に書くのが良いのかという話になっていくと思う。

(板本委員)

確認だが、個別型というのは、地方自治法の範囲内でやるという解釈でよいか。

(委員長)

そう。一般的には1／50以上という地方自治法の規定を準用しているということである。

(板本委員)

常設型というのは、そこから一步進んだ形になっているようだが。

(委員長)

そうである。

(板本委員)

しかし、住民投票を実施するかどうかと言う最終的な判断は市長にかかっているようであるが。

(委員長)

住民が署名を持って、市長に住民投票条例制定の請求をし、市長が条例を提案する、そして議会が可決すれば住民投票を実施するし、否決されれば住民投票は実施されないということになる。

(板本委員)

個別型と常設型のどちらがよいかと言うことはわからない。ただ、自治基本条例のシステムは、今ま

でとは違って住民主体の自治にするということを謳っていながら、この部分だけは委ねる形になっていることが若干疑問に思う。

(委員長)

そうは言っても、今まで住民投票について規定する条例と言うのはないので、どういう形であれ自治基本条例の中に住民投票を明記すると言うことは一歩進歩することである。

(板本委員)

今までも自治法の中には住民投票ができるという規定はあり、住民投票という制度はあるわけだが。

(委員長)

それは議員の解職とかそういったことについての、あくまでも直接請求権と言うことで現行法上制度化されているものである。自治基本条例に規定する住民投票とはまた別の話である。

(板本委員)

今まで住民主体の自治基本条例の精神に基づいてずっと検討をしてきたが、住民投票の部分だけ住民主体ではないようで、矛盾を感じている。

(委員長)

そんなことはないのではないかと。自治基本条例に住民投票について盛り込むという時点で、住民主体にまた一歩近づいたのではないかと私は思う。問題はその盛り込み方。解職請求権などはもともとあって、その結果については尊重するなどという話ではなく必ずしなくてはいけないものである。自治基本条例でいう住民投票はそういうものとはまた別の話である。個別型であったとしても、それは自治基本条例に盛り込むという意味で相当大きな前進だと思う。あとは個別型が良いのか、常設型が良いのかということになるが、私は、常設型でなければ住民自治ではないということにはならないと思う。

あとは、議会の役割をどう判断するかというものが入ってくる。

(大江委員)

私も板本委員とやや近い感想を、違った角度から感じている。個別型というのは、気づかないし、そういう気運も出てこないとは思いますが、形式的には今の現行法の地方自治法の、個別の住民投票条例を制定するというのは、十分できる。なので、少なくとも個別型の住民投票を想定するような条文にする場合は、“個別に住民投票条例と言うのは今までも出来たのに、知らなかったでしょう。これを機にこういった手段をもっと知ってください”というような趣旨の書きぶりにしないと、理論的には今までも出来ていることをただ形式的に入れるのではなく、“もっと使ってください”というイメージが湧くように書かなくてはならないと思う。

(委員長)

イメージをつかんで欲しいというような意味合いで言えば、稚内市ではかなり苦労して作った。

(大江委員)

吹田の22条などは、地方自治法で書かれていることをただ書いているだけで、しっくり来ないと感じた。であれば、帯広のように理念的な書き方をしたほうが、個別条例の場合は良いのではないかと思った。

(若杉委員)

事例を見ていると、住民投票というのはどちらかというと反対意見を貫くというようなイメージを持つが、そうすると、私は常設型で、例えば1/3なら1/3でも良いと思う。別に推奨しているわけではないが、気運の高まりというのは1/3だろうが1/2だろうが一気に高まるものなので。ただ、具体的な何分の一という数字が入っていないと、手段を示しているのに具体的なやり方が親切にわからないと思う。

(板本委員)

本当に大事な問題が起こったときに、果たして1/3や1/4という住民を確保できるかと言う心配はある。本来やりたいことが出来ないということもあるのではないかと思うので、悩むところである。

(委員長)

議会との関わり方の問題もある。1/50という数は確かに集めやすいが、その分議会に判断にゆだねる部分が多くなるということはある。対して、議会を経ない常設型の場合はやはり相当数の署名がないと成り立たないだろうということになる。

(若杉委員)

1/3集めなくてはいけないところを1/4しか集らなかったとしても、それだけの数を集めるにも相当のことをしないと集まらないだろう。そういうことは議会でも注目はあるだろう。そのときは議会を通らなくても、またもう一度議会にあげると言うところまで行くと思う。それだけでも効果はあると思う。もう一回この問題について取り上げてやろうというような。

(委員長)

実際には、ラインが1/50であっても、これまでの事例である原発、基地問題、産廃の問題には相応な数が集まっているだろう。

(板本委員)

住民自治の精神から言うと常設型が望ましいが、1/3、1/4というラインは現実とはかけ離れている感じがする。

(委員長)

豊中市は常設型で1/6以上としているところがある。また大和市は1/3以上だが、16歳以上に権利を与えている。

(大江委員)

そこが決定的に違う点だと思う。常設型にすることによって有権者の範囲が変わり、個別型の場合は従来の条例にあるものを継承するというので、常設型と個別型で違ってくるところだと思う。大きい違いかどうかはわからないが、明らかに違う点ではないかと思う。

(事務局)

発議権の年齢と有権者の年齢と別に考える必要がある。大江委員の言うように、発議権に関しては常設型と個別型で大きな違いがあるが、有権者に関しては個別型であっても、それぞれの条例で個別に定めることはできる。

(委員長)

三鷹市などは個別型で、18歳以上としている。

(大江委員)

三鷹の場合は個別型で、具体的に何に対して住民投票をするかは個別に条例を作ると言うやり方で、その外枠として、自治基本条例の中で個別の条例を作るときに共通する枠として18歳以上としているということであるか。

(委員長)

その通りである。発議権についてのことを言っている。

どのような形であれ、最終的には議会あるいは市長がその結果を“尊重する”という形になる。“拘束する”と書いても良いが、現実的には今の住民投票のしくみから言えば、解職請求などは拘束できるがそのほかの部分については今の地方自治制度を補完するものに過ぎない。どんなに常設型でやったとしても、一定の結論を得たとしても議会が認めなければ実行されないことがある。

(敦賀委員)

私もそういった理由で個別型が良いのではないかと思う。

(委員長)

個別型で、仮に投票が行われるところまで行っても最後には議会による判断はある。

(丸藤委員)

住民投票条例を常設型とするか個別型とするかということについてはわからなかったが、個人的にキーワードとしては“何歳からか”とするかがポイントになっている。18歳というのは、高校卒業して進学するか就職するかという節目の年でもあるし、そのくらいの年齢から社会のことをよく考えてもらいたいし、18歳くらいが一番モチベーションの高い時期ではないかと思う。住民投票にかけるようなことというのは将来に渡ってのことを左右するものであるもので、若い人、と言っても極端に若い人というのではなく、18歳くらいからを対象とした方が良いのではないかと思ひ、そのことは盛り込んでもらいたいと思っていた。また、事務局の説明から、個別型にしても大枠として年齢を規定できるとのことであるので、個別型でやった方が、それぞれの問題に対して上手くやっていけるのではないかと思っている。

(大久保委員)

個別型が良いと思っている。例えば1/50というラインがあるが委員長の言うように実際はそれよりも多く集まって個別型でも提案をしており、もしそれを議会が認めなければ民意を反映していない市や議会ということで市民の不満が溜まることになり、次の選挙や最終的に淘汰されていくと思う。集める機会自体について、枠組みは個別型でも関心の多いことについてはどのみちたくさん集ってくるのであれば、こうした敷居の低いものから取り組んでいけるようにした方が良いのではないかと思う。

(佐々木委員)

私もどちらかという個別型の方がいいとは思いますが、常設型の場合は取り上げられる問題が決まってくると思う。この先函館市の中でどんなことに住民が関心を持つか、またどんなことについて“議会にもう少し市民の立場で考えてもらいたい”という要求が出てくるかわからないので、その時のために、“どんな要求に対しても議会はきちんとみんなで話しあう”という姿勢を示して欲しいので個別型のほうが良いと思う。

(木下委員)

私も個別型のほうが現実的だと思う。常設型の方はそれなりの要件になっているので、実際問題なかなか難しいのではないかと思います。そういったことを考えたら、個別型にもデメリットはあるが、現実として盛り込んでいくには個別型の方が良いのではないかと。

(川田委員)

どちらが良いかということについては、決めかねている。議会を選ぶという選挙を通じて、機関としての議会が意思表示をして、それが正式なもの。この住民投票というのはあくまでも参考意見であると思っている。だからあえて垣根を高くする必要はないのではないかと思います。ある程度の数の人が集ったらいき出すことはできるだろうと思う。そして議会に対して現在の民意がどういう方向に流れていますよということをアナウンスできれば良いのではないかと思います。議会の決定を覆すような機能と言うのは残念ながら住民投票は持ち得ないだろうと思うので、発議する垣根を低くしておいた方が良いでしょう。常設型にするか個別型にするかは決めかねる。

(委員長)

発議の垣根を低くすると言う意味でいえば、おそらく個別型が良いのだろう。常設型で発議のラインを1/50などとするとこれは濫用になってしまうだろう。

(川田委員)

正式な機関決定というのは首長なり議会なりで行われるとして、民意を表現する機会として住民投票というのがあったら良いなと思う。

(大江委員)

個別型か常設型かというのは抽象的にどちらが良いとは思っていない。どちらも良さもあれば悪さもあると思っている。ただ自分でこだわりたい部分としては、今まで自治基本条例を作ってきた流れとして、いかに市民をまちづくりに巻き込むか、参加してもらうかという視点がひとつあったと思うので、この住民投票のことについて、個別型の条例として署名集めの発議のレベルで盛り上がるのか、それとも常設型の条例として白黒つけるというような部分で市民がまちづくりに参加するのか、どちらなのだろうと考えているが、そこは予想の範囲なのでわからない。ただ、どちらになったとしても、これまで我々が議論してきたような「市民の皆さんにいかに参加してもらうか」という条文の書き方をしてもらいたいと思っている。

(板本委員)

理想は、住民自治からいうと常設型であるが、実際民意を反映できる住民投票制度とするならば、発議できなければ意味がないので、現実的には個別型が良いのだろうと思う。

(委員長)

それでは、これからの議論は個別型の住民投票条例を前提にして進めていきたい。

まず、住民投票ができる人の範囲についての話からはじめたい。丸藤委員からは18歳以上という意見が出ていた。地方自治法に準じていけば20歳以上ということになるが。

(敦賀委員)

日本では0-14歳を年少人口と呼び、15-64歳を生産人口という。実際、15歳から生産年齢

人口といってもたいていの人は高校に行くので、丸藤委員の言うように18歳くらいを見なければいけないのではないかと思う。また外国人については例えば静岡市は「永住外国人」とし岸和田市は「定住外国人」としているが、どう違うのだろうか、どのくらい住んだら永く住んだことになるのかという、このような曖昧な表現は、我々はやめた方が良くと思う。

(木下委員)

静岡市と岸和田市のそれぞれの条例に“永住外国人”や“定住外国人”についての定義規定があるので、おそらく法律的な用語ではないのではないだろうかと思う。

(委員長)

それでは、個別の案件によって投票権を有する対象と言うのは決めていけるということであるので、そのようにするのか、自治基本条例である程度の規定をするのかを決めたいと思う。

(川田委員)

自治基本条例にそれを書くことによって、今後できるであろう住民投票条例にたがをはめ規制することは可能なのか。

(事務局)

もし自治基本条例に規定をした場合、その後作られる条例については当然それを尊重していかなければ、条例間の齟齬が生じるので、たがをはめることになる。

(若杉委員)

用語については、基本的にわかりやすい条例でなければいけない。稚内市は「本市に引き続き3ヶ月以上住んでいる市民と本市に引き続き3ヶ月以上住んでいる特別な許可を受けた外国人」とし年齢については規定していないが。

(事務局)

第4項で、年齢その他住民投票の実施に必要な事項については個別の条例で定めるとしているからだと思います。

(板本委員)

事案が違うのでその都度判断していた方が良くということだろう。

(若杉委員)

実際問題署名を集めるときに、署名する人の年齢まで聞いてやっているのだろうかという疑問がある。発議するものの用件については曖昧な、例えば別のページに書いてあるなどというような書き方はしないで、一番わかりやすいところに書いた方が良く思う。そうしないと、数集めのために子供から署名を集めるようなことまで起こるかもしれない。

(委員長)

では個別案件ごとではなく、発議、投票できる年齢を必ず何歳以上と決めておくと。

(敦賀委員)

ただ、署名するものについての年齢について決めたとしても、実際にどのように把握できるだろうか。

(事務局)

有効署名についてのチェックは実施される。



(委員長)

投票権についての年齢はその都度制定するとしても、発議する部分は決めておかないといけないのではないか。そうでなければ非常に抽象的なものになる。

(事務局)

住民投票制度そのものを、自治基本条例によって動かそうとしている自治体の方が少ないように見受けられる。自治基本条例の規定として多いのは、現在自治法上に住民投票制度があること、住民にはその請求権があること、住民投票の実施については個別条例を定めるといったことが改めて書かれている形である。資料に挙げた例は特異なものとして提示したものである。

(委員長)

抽象的な書き方をするのであれば帯広市や寝屋川市のような書き方もできるが、具体的に書くのが少なくとも発議権の年齢まで書かないといけない。投票についてはその都度テーマによって年齢を変えられるというのはいり得ると思う。

(大江委員)

質問である。地方自治法上で認められている直接請求権は発議する人と言うのは20歳以上だが、三鷹市の自治基本条例にある規定のように、18歳以上と規定してあるということは、三鷹市で想定している住民投票を実施するための条例を作るための連署というのは、地方自治法上で想定されている通常のパターンとは別のものであるということか。

(委員長)

そうである。ただし議会はそれを最大限尊重するというものである。

(丸藤委員)

署名には比較的ラフなものから、住所、氏名が住民台帳と一致していないといけないような厳格なものまで色々あるが。

(事務局)

条例の改廃の直接請求権に関して言うと、有権者の選挙人名簿の記載が確認できる住所氏名が明記されていることが必要になる。

(川田委員)

署名に関しては、いくら集めても歩留まりがあるのだろう。照合した結果何割は無効であるとかそういうことがあるのだろう。

(若杉委員)

はじめから要件に年齢を入れなければ歩留まり率は低くなるのだろう。

(委員長)

しかし、最近出来た自治基本条例になればなるほど具体的な数字を入れてきているのではないか。自治基本条例が出来始めた7～8年前頃には、住民投票というものを自治基本条例に入れることだけでも画期的だった時代だったと思うが、今だったら発議の部分ぐらいは具体的なものを出していった方が良くはないかと思う。私は、年齢の問題等、ある程度具体的にしないといけない気がするが。次回の委員会で議論することにした。

(事務局)

現時点では、個別型を想定した形で住民投票の部分を作ることは決まっているので、次回までに個別型の住民投票条例を想定している他都市の事例を資料として用意したい。

発議の年齢要件等ではなく“有権者”と記載しているものが多いと思う。地方自治法に定められているように、あくまでも条例の制定・改廃にかかる直接請求権は有権者が持っているもので、個別条例の制定を請求するという行為はその直接請求によるものである。他都市の自治基本条例の事例で、住民投票の実施を請求できる年齢要件を独自に設定しているものに関しては、条例の制定に関する直接請求権によるものとは全く別次元で、住民投票実施の請求する場合のことが書かれていると言える。

函館市においてもそのように地方自治法とは別次元で謳うか、それとも地方自治法の中に書かれている住民投票を実施するための要件をなぞる形で謳うのか、ということになると思う。

(委員長)

そのあたりは次回議論したいと思う。発議の側の年齢を入れるか、投票に関してはどうか、外国人についてのものについて。

(若杉委員)

20歳以上としているところが大半だということであれば、そういう流れだと思うので良いと思うが、そんな中で“18歳以上”などと年齢を下げて出しているところは、事務的な煩雑さはあっても、それなりの意図があって出しているのだと思う。もしそれが我々に合致すれば、同じように年齢を下げる可能性もあるということになるか。

(委員長)

そうなるだろう。そのことについては、次回議論したい。

#### 4 その他

(委員長)

次回の議題は今回の継続とする。

函館市議会でも自治基本条例に関するワーキンググループが立ち上がった件について、7月1日に、メンバーの方とお会いし少し話をした。私からはワークショップはできないかという提案をした。実際にどういう形で開催するかはまだわからないが、何らかの形で意見交換会を実施したいということになっている。日程等については議会のほうから、8月11日(月)18:30~20:30、非公開としたいという提案がされている。

(若杉委員)

議会のワーキンググループというのは、我々が今作っている自治基本条例の中の、議会・議員の部分についてのみのワーキンググループなのか。

(事務局)

議会のワーキンググループは、“自治基本条例について調査検討を行うもの”と聞いている。具体的には自治基本条例の中に盛り込む議会・議員の部分について調査検討するというものである。

今後、議会や議員に関する条例文を検討する際に、ワークショップ形式で実際に議員の方々と意見

交換をすることによって議員の方々の考え等を知ることが、プラスになるのではないかと思います。

詳細については次回までに決められるだろうと思う。

(委員長)

以上で終了する。

## 5 閉会