

会 議 録

1 会議の名称

第1回上越市市民投票条例（仮称）検討委員会

2 開催日時

平成20年7月30日（水）午後2時～午後4時30分

3 開催場所

上越市役所 第1庁舎3階 302会議室

4 出席した者（傍聴人を除く）の氏名（敬称略）

・委員（代表者）：8人中8人出席

武田真一郎、馬場健、飯塚むつこ、小田武彦、君波豊、田村安男、宮下敏雄、柳澤良治

・事務局

柴山自治・地域振興課長

池田自治・地域振興課副課長

水野係長、石黒主任、青山主任、笛田主事

5 議題（公開・非公開の別）

（1）委嘱状交付（公開）

（2）会長、副会長の選出（公開）

（3）市民投票に関する論点について（公開）

（4）論点に対する意見交換（公開）

（5）その他（公開）

6 傍聴人の数

なし

7 内容

開会、委嘱状交付

（事務局：池田副課長）

- ・ 定刻となったので、第1回上越市市民投票条例（仮称）検討委員会を開催させていただく。
- ・ 次第に基づき、はじめに、「上越市市民投票条例（仮称）検討委員会」の委員の皆さんに委嘱状を交付させていただく。
- ・ 本日は、市長が他の公務で不在のため、代理で自治・地域振興課長から交付させてい

ただく。

(自治・地域振興課長から委嘱状の交付)

あいさつ

(事務局:池田副課長)

- ・ 続いて、自治・地域振興課長の柴山がご挨拶を申し上げます。

(事務局:柴山課長)

- ・ 本日は、市長・副市長が他の公務で出張しており、また、当初出席を予定していた担当部長はけがのため出席できないため、私から皆さんに委嘱状を交付させていただいた。
- ・ 皆さん方には、ご多忙の中、委員をお引き受けいただき、心から感謝申し上げます。
- ・ ご案内のとおり、当市では、平成20年4月1日に上越市における自治の基本的な理念やルールを定めた「上越市自治基本条例」が施行された。
- ・ この自治基本条例は、地方分権の進展と市町村合併という自治体をめぐる大きな環境変化の中で、当市が基本方針としてきたまちづくりの主役である市民の意思が市政に反映される「市民本位の市政」を具体的に形にした条例である。
- ・ 市民投票制度は、そうした「市民本位の市政」を推進していく上で、市民の皆さんが、市政の重要事項の意思形成過程において、投票を通じて市民参画するための仕組みとして自治基本条例に盛り込んだものである。
- ・ 今後、この市民投票制度については、条例化に向けて、投票の対象となる事項、投票資格者、投票の形式、投票の成立要件等について検討を行う必要があり、このたび学識経験者や公募の市民等で構成する「上越市市民投票条例（仮称）検討委員会」を設置することとした。
- ・ 当検討委員会は、本日を含め、4回の会議を予定している。その検討結果については、11月を目途に市長に報告書をまとめ、提出していただきたいと考えている。
- ・ それを受けて、市の案を取りまとめた後、パブリックコメント等を経て、3月議会に条例案を上程したいと考えている。
- ・ 委員の皆さんには、日程的に短い期間での検討となり、大変恐縮ではあるが、それぞれのお立場から多角的なご意見をいただき、当市に適した市民投票制度としていきたいと考える。
- ・ 今後の検討についてよろしくご協力お願い申し上げ、挨拶に代えさせていただきます。

委員紹介

(事務局:池田副課長)

- ・ 次に、委員の紹介に移るが、本日は初めての顔合わせとなるので、皆さんから簡単に一言自己紹介をお願いしたい。武田委員から座席順をお願いしたい。

(各委員から就任の挨拶)

委員長、副委員長の選出

(事務局：池田副課長)

- ・ 次に、お手元の資料 No. 5 の上越市市民投票条例（仮称）検討委員会設置要綱第 5 条の規定により、委員長及び副委員長の選任に移らせていただく。
- ・ 要綱では、委員長及び副委員長は、学識経験者の委員の中からそれぞれ 1 名を定めることとなっている。
- ・ 学識経験者は 2 名いらっしゃるが、事務局に腹案があるので、披露させていただいてよろしいか。

(「異議なし」との声あり)

- ・ 事務局としては、委員長は、成蹊大学大学院教授の武田真一郎委員、副委員長は、新潟大学大学院准教授の馬場健委員にお願いしたいと思うが、いかがか。

(「異議なし」との声あり)

- ・ それでは、委員長、副委員長に前の席に移動していただき、一言ずつご挨拶を賜りたい。
- ・ それでは、設置要綱第 6 条の規定に基づき、この後は、武田委員長に会を進行していただく。

(武田委員長)

- ・ それではただ今から、議事に入らせていただく。
- ・ 次第の 6 「(1) 上越市自治基本条例における市民投票制度の制度設計及び論点について」、事務局から説明をお願いしたい。

議事

(1) 上越市自治基本条例における市民投票制度設計及び論点について

説明

(事務局：水野係長)

- ・ まず、資料 No6 の検討委員会運営に関する確認事項について簡単に説明させていただきます。
- ・ なお、説明については、時間の関係もあるので、ポイントのみの説明とさせていただきます。
- ・ この資料は、会議情報の公開と審議の進め方について、確認するものである。
- ・ 資料の「2 会議情報の公開について」であるが、会議情報については「上越市審議会等の会議の公開に関する条例」及び条例施行規則に基づき、原則公開することとなっており、本委員会もそのように対応させていただきたい。
- ・ また、「上越市審議会等の会議の公開に関する条例施行規則」では、会議録の公開にあたり、内容に誤りがないかどうか、指定した方にご確認していただくこととなっているため、当委員会では、委員長が確認した後、公開させていただきたいと考えている。
- ・ それぞれの委員の発言内容を会議録に記載するにあたって、他の会議と同様に委員名を表記した形で公開させていただきこととなる。

- ・次に、「3 議事の進め方」であるが、最終的に報告書をまとめていくに当たって、委員の皆さんからそれぞれの知見に基づくご意見をいただきながら、それらを踏まえ、会として全体の意見を集約していきたいと考えている。
- ・会議時間は概ね2時間程度と限られた時間であることから、資料は会議の数日前に事前送付させていただく。
- ・続いて、**資料 No1** の「上越市自治基本条例における市民投票制度について」をご覧ください。
- ・この資料では、上越市自治基本条例における市民投票制度の位置づけと、規定済みの事項について確認するものである。
- ・位置付けについては、記載されているように、「市政運営に係る重要事項について、市民の意思確認を行うことを目的とする市民投票制度」であること、「市政運営に係る重要事項に関する意思形成過程に、投票を通じて市民が参画できる制度」となっている。
- ・次に、上越市自治基本条例において規定済みの事項については、まず(1)実施者については、市長になっている。
- ・(2)の市民投票の請求資格者については、市民、市議会、市長となっている。
- ・(3)の請求資格者の要件は、市民については、請求権者の50分の1以上の連署をもって請求し、市議会の議決を経て実施する場合と、4分の1以上の連署をもって請求し、市議会の議決を経ないで実施できる場合の2パターンがある。
- ・市議会については、議員が議員定数の12分の1以上の者の賛同を得て議案を提出する場合と、常任委員会が議案を提出する場合の2パターンがある。
- ・この場合はどちらも実施の可否について、市議会の議決を経る必要がある。
- ・市長については、自らの意思で市民投票を実施することができる。
- ・(4)の投票資格者については、「年齢満18歳以上の市民で別に定める資格を有するもの」となっており、「別に定める資格」については、当委員会での検討事項となっている。
- ・(5)の結果の尊重義務については、市民、市議会、市長等の三者に尊重義務を課している。
- ・以上、5点についてすでに上越市自治基本条例で規定されており、それ以外の事項について議論していくこととなる。**資料 NO. 1**の説明は以上である。
- ・次に、**資料 No2**の上越市市民投票条例(仮称)策定に係る検討項目案についてである。
- ・この資料は、今後の上越市市民投票条例(仮称)策定作業に当たり、他の自治体で策定されている条例を参考にして、盛り込むべき項目を整理し、それを当委員会でのご議論の参考としていただくために作成したものである。
- ・なお、「条例に盛り込むべき項目」については、他の自治体の例を参考に条例の条文の順番で記載させていただいた。
- ・条例の中身としては技術的な部分も多くあるので、重要な論点に絞って、ご議論いただきたいと考えている。
- ・具体的には、黒の太線で囲ってある論点1から論点8までを当委員会でご議論いただきたいと考えており、それ以外の部分については、事務局で整理させていただきたいと考えている。

- これらは、事務局で他の自治体の例を参考にしながら、整理して示している論点であるが、議論していく中でさらに追加で必要な論点がある場合には、随時ご議論いただきたい。
- 次に、**資料No3**の上越市市民投票条例（仮称）検討委員会における議論の進め方について（案）である。
- この資料では、**資料No2**で確認した論点1から論点8を中心に、11月の市長への報告までの進め方について、事務局の案を作成させていただいた。
- まず、第1回である今日は議論すべき論点について決定させていただき、特に重要な論点である論点1から論点4までをご議論いただきたい。
- 8月下旬に予定している第2回では、今回ご議論いただく論点1から論点4については、今回のご意見を事務局で整理させていただいた上で、再度ご議論いただきたい。また、その他の論点5から論点8についてもご議論いただき、各論点について本委員会としての基本方針のとりまとめを行っていききたい。
- 10月に予定している第3回では、第2回で整理した基本方針に基づき、各論点について再度ご議論いただき、本委員会としての基本方針を固め、中間報告のとりまとめを行いたいと考えている。
- 最終回にあたる11月に予定している第4回では、中間報告を基に、本委員会としての意見を集約し、最終報告案の取りまとめを行い、市長に報告書を提出したいと考えている。
- 先ほど、当課の柴山のあいさつにもあったが、この報告書をもとに市の案を取りまとめた後、パブリックコメント等を経て、3月議会に条例案を上程していきたいと考えている。
- それでは、**資料No4**の「市民投票制度の個別論点について」である。
- まず、論点1の「投票の対象事項」についてである。検討の趣旨は、上越市自治基本条例第38条第1項に定める投票の対象事項をどのように規定するかを検討することであり、検討の選択肢として以下の3つの選択肢を用意させていただいた。
- 選択肢1として、「限定列挙を行う」こと、こちらは投票の対象事項を限定して規定することである。
- 選択肢2としては、「すべて対象案件とする」こと、こちらは投票の対象事項を限定しないことである。
- 選択肢3としては、「除外規定を設ける」というもので、こちらは投票の対象外となる事項を限定して規定するものである。
- 選択肢ごとに「特徴」、「課題」、「他の自治体の事例」を挙げさせていただいた。具体的な内容については時間の都合もあるので、主な点について説明させていただきたい。
- 選択肢1については、対象事項が明確である一方、対象事項が限定され、社会経済情勢の変化に対応した制度の運用は困難であるという課題があるのではないかと考えている。なお、他の自治体の該当事例は把握していない。
- 選択肢2については、どんなものでも投票ができるため、市民投票制度自体は利用しやすいものの、市民投票が乱発化される懸念があること、地方税率の変更等の市が判断できない事案が投票に付された場合、投票結果の実効性が担保できないこと、市職員の人事等の明らかに投票にふすことがふさわしくない事案が投票事項として挙げ

られるおそれがあること等の課題が挙げられる。他の自治体の事例では神奈川県の大和市が挙げられる。

- 選択肢3については、当市で把握する限りでは、常設型の市民投票条例を制定している自治体は、ほぼこの方式を採用しており、その他にあるように規定している。ただし、市が判断できない事案について投票の対象から除外できるものの、他の自治体の事例をみても、「その他、市民投票を行うことが適当ではないと明らかに認められる事項」という規定を置いており、これに該当するかどうかの判断基準についての検討が課題となる。
- 次に、論点2の「市民投票の投票（請求）資格者の範囲」についてである。検討の趣旨としては、上越市自治基本条例第38条第2項及び第8項では、市民投票の投票（請求）資格者について、「満18歳以上の市民で別に定める資格を有するもの」と規定していることから、ここでは「別に定める資格」の考え方について2つの論点から検討することになる。
- まず、論点2-1の投票（請求）資格者の在住要件であるが、当市の自治基本条例では、「市民」について、市内に住所をする者、いわゆる住民をはじめ、他市町村から市内に通勤や通学している人等も含めて定義していることから、以下の3つの選択肢をお示しした。
- 選択肢1は、自治基本条例に定める市民とすることであり、こちらには通勤・通学者等も含まれ、いわゆる住民に限られないことになる。
- 選択肢2は、市内に住所を有する市民、いわゆる住民に限るということである。
- 選択肢3は、市内に住所を有する市民のうち、3ヶ月以上の在住者ということである。
- 選択肢1については、通勤・通学者を含むため、投票資格者の把握と投票資格者名簿の作成が技術的に困難であり、二重投票などの不正投票が行われるおそれが強い点が課題として挙げられる。なお、他の自治体の事例も把握していない。
- 選択肢2については、特定団体の一時的な転入等により、投票結果を歪曲されるおそれがあり、こちらも他の自治体の事例は把握していない。
- 選択肢3については、把握する限り、常設型の市民投票条例を制定している自治体は、ほぼこの方式を採用している。この3ヶ月間という在住要件については、公職選挙法の規定と同様であり、その整理としては下記の参考をご参照いただきたい。
- 次に論点2-2の「外国人の投票（請求）資格」についてである。
- 趣旨としては、論点2-1の議論を踏まえ、外国人に対しても投票（請求）資格を認めるかどうかを検討する。
- 選択肢1としては、外国人に対しては投票（請求）資格を認めないということで、日本国籍を有する市民に限定する。
- 選択肢2としては、永住外国人に限定して認める。永住外国人とは、具体的には、日本に永住の意思を示している永住者の在留資格をもつ方々や特別永住者の在留資格をもつ方々を指している。
- 選択肢3としては、永住外国人と在留資格をもつ3年以上の在留者に認めるものである。在留資格を3年以上としているのは、在留資格は制度上、取得してから3年で更新する必要があることから、資格を更新し、日本に滞在の意思を示している外国人については認めるという考え方によるものである。

- 選択肢1については、自治基本条例ではこの制度を市民参画の制度ととらえているが、日本人と同様に市内で生活を営んでいる外国人の市民参画を認めないことになってしまうことが課題となり、下の参考のとおり、これまで本市が自治基本条例をはじめ、第5次総合計画（改訂版）等で多文化共生を掲げてきたこととの関係を整理する必要がある。資料に挙げているとおり、いくつかの他の自治体で認めないという方針をとっている。
- 次の選択肢2は、永住外国人に限定して認めるものであり、他の自治体をみると、この選択肢が一番多く採用されている。この選択肢の考え方は、一定期間以上日本に在留し、日本での生活の基盤が確立され、納税義務を負い、永住の意思を示している外国人に認めるというものである。
- 最後に選択肢3については、投票（請求）資格を認める外国人の範囲が最も広く、他の自治体の事例としては、神奈川県の川崎市と大阪府の岸和田市が挙げられる。
- 次に論点3の「投票の形式」である。趣旨としては、投票実施時の設問方法や選択肢の数といった投票の形式について検討するものである。
- 選択肢1として、二者択一に限定する。
- 選択肢2として、選択肢の数は定めない。
- 選択肢3として、原則、二者択一、場合により多数の選択肢も認める。
- 選択肢1については、特徴として投票しやすい点が挙げられ、課題としては、対象事項の検討にあたり、有力な選択肢が3つ以上ある場合に対応できない点が挙げられる。なお、把握する限り、常設型の市民投票制度を制定している自治体はほぼこの二者択一方式を採用している。
- 選択肢2については、選択肢の設け方によっては、投票結果の検証が困難な場合が想定される。この選択肢については、該当事例は把握していない。
- 選択肢3については、設問に柔軟に対応することができるという利点はあるが、どのような場面で多数の選択肢を認めるかの検討が課題になる。他の自治体では岸和田市と大和市が採用している。
- 次に論点4の「投票の成立要件」についてである。趣旨としては、投票結果の信頼性と尊重義務を担保するため、最低投票率等の投票の成立要件を設定するかどうかを検討するものである。
- 選択肢1としては、成立要件を設けることである。
- 選択肢2としては、成立要件を設けないことである。
- 選択肢1については、市民投票の乱発化を抑制できること、一定割合以上の投票資格者の意思を反映したものであり、投票結果の信頼性が高いことが特徴であるが、課題としては、投票率を下げ、投票自体を成立させないためのボイコット運動が発生する可能性を挙げられる。
- 他の自治体の事例としては、把握する限り、常設型の市民投票制度を制定している自治体は、ほぼ成立要件を設けており、要件を投票率を二分の一とする自治体が多い。
- 一方、選択肢2のように成立要件を設けない場合には、市民投票の乱発化が懸念されること、また、投票率が極めて低い場合にも投票結果の尊重義務が生じることが問題と考える。なお、他の自治体の事例としては、岸和田市と大和市が挙げられる。
- 以上が、資料 No4の市民投票制度における個別論点である。

(武田委員長)

- ・ ただいまの説明についての、ご質問・ご意見は、この後の意見交換で、まとめてお聞きしたいと思うので、よろしくお願ひしたい。

(2) 基調報告「住民投票制度について」

説明

(武田委員長)

- ・ 次に、次第の6「(2) 基調報告「住民投票制度について」であるが、事務局より基調報告をしてほしいとの要望があったので説明する。
- ・ まず、住民投票とはどのようなものなのか、実際、根本的にははっきりしていない。身近な投票という選挙があるが、間接民主主義の代表を選ぶ投票は、住民投票とは言わず、直接民主主義的な投票を住民投票と言う。直接民主主義的な投票は、世界中で3種類あると言われている。
- ・ 1つ目は賛成か反対かを問う「表決」、2つ目は条例案や法律案を提案し、その制定を求める「発案」、3つ目は選挙で当選した人を辞めさせる「罷免」となっている。
- ・ 現在、日本の法律では、最後の3つ目の「罷免」のみが、地方自治法のリコール規定により認められている。よって、基本的に住民投票を実施する場合には、条例を定めて行うしか方法はない。
- ・ では、なぜ住民投票が求められるのか、それは間接民主主義の機能不全であるといわれている。近代政治の大原則は、間接民主制であり、間接民主主義が機能していればよいが、住民の意思と議会や行政との間にギャップがある場合に、そのギャップを埋めるために住民投票が求められている。
- ・ では、具体的に当時私が徳島大学におり、関わっていた徳島市の事例を話したい。
- ・ その住民投票の対象となった事案は、吉野川可動堰建設事業である。吉野川には、江戸時代に作られた吉野川第十堰がわだいにじゅうぜきがあった。そこにゲートが上がったり下がったりする可動堰を作る国の計画が持ち上がってきた。この堰はもともと北側のほうに吉野川の本流が流れており、もっと小さいものであった。しかし、江戸時代に徳島の城下町ができて、別宮川から水をひく必要が出てきたため、別宮川と吉野川をつないだ。そうすると、別宮川が海の方に流れるので、それにより吉野川の大半の水が別宮川に流れ込んでしまうことになり、北側の旧吉野川の住民が農業用水や飲料水に困るという事態が生じたため、当時の農民たちが藩主に願ひ出て、石を積んで作ったのが吉野川第十堰であった。この堰により水がせき止められ、吉野川に水が流れるようになり、北側の水不足が解消された。第十堰は、作られてから120年以上たっているが、吉野川に水を分留する役割を担い続けている。
- ・ では、なぜこれを撤去して可動堰を作る必要があったのかといえば、せき上げと老朽化のためである。せき上げとは上流の水位が上がることであり、このせき上げにより150年に1度の大洪水が起きると危険水域を42センチ越えてしまうため、危ないので可動堰が必要であるというのが国の考え方であった。
- ・ しかし、42cmを超えるという国の考えはおかしいのではないかと市民グループが

気づいた。

- 昭和49年に台風が来たときに大水があり、そのときに水位を測っていたので、建設省が使用した計算式に昭和49年の水の量を入れて計算してみたところ、どこをみても実際の水位よりも高くなっており、市民グループはおかしいのではないかとということに気づいた。
- 第十堰は川に対して斜めに作られており、これは昔の人々の知恵である。斜めに作るにより、直角に作るよりも水の流れを押さえることができる。現代の学問では川に対して直角に作られている構造物の計算はできるが、第十堰のように斜めに作られている構造物の計算はできないという。よって、計算上は直角となっていると仮定して計算するしか方法がない。ここで問題となるのは堰の長さとお高さをどのように仮定するかであるが、建設省は、実際の堰よりも87センチ高い設定を仮定し、こうした堰が川幅いっぱい垂直に水をためた状態で計算したため、実際よりも水位が高く計算されてしまった。
- ところが、吉野川シンポジウムという市民団体が独自に行った計算結果では、昭和49年の実際の水位の痕跡に近いものとなった。建設省の計算を使うと危険水域を越えるが、市民団体の計算式では危険水域を越えないということで、国側の第十堰の建設の根拠が崩れることになった。ところが、徳島県と国は可動堰の事業の必要性を訴えて事業を強烈に押し進めた。一方で、この問題は環境と財政への影響が懸念されるものであった。可動堰の建設により水がよどみ、下流に流れ込むのに30日かかる。これは水質に大きな影響を与える問題であり、魚が死んでしまったりすることも考えられる。また、財政面については、国の計算によれば可動堰を作るのに1040億円かかるということだが、実際にはさらにかかる。80万人の徳島県民にとって、1人当たり12万円の負担になる。これは相当大的な負担となる。以上のことから徳島では非常に反対の声が強かった。
- しかし、国や徳島県は、住民の生命と財産を守るため、絶対に必要だという意見を崩さなかった。そこで住民投票で意見を聞いてほしいという流れになったが、現在、国の法律では住民投票はできないため、条例の制定が必要となり、地方自治法74条の直接請求を利用して、50分の1以上の署名を集め、住民投票条例の制定を求める行動をとることになった。
- 行動するに当たっては、3分の1の署名を目標に署名活動を行い、紆余曲折はあったが、実際やってみると10万5535人という徳島市の20万人の有権者の半分の署名が集まった。しかし、市議会は市民の半分が求めた条例案を否決した。
- 住民投票を実施するためには、議会の状況を変えるしかないが、市議会議員選挙が控えていたことから、市民グループは市民投票の実施に賛成する市議会議員の候補者を公募した。選挙の結果は、住民投票の賛成と反対の構成が逆転し、これで住民投票条例が可決されるかと思われたが、選挙の際に賛成していた政党が、選挙が終わると反対した。市民の提案した条例案では駄目だということで、その政党で独自に案を出し、その中で、投票率50%でないと投票が成立せず、投票運動に罰則をもって規制し、投票期日を別に定めるとした。こういう案を出せば、議会で通らないだろうということで提出されたが、議会では可決された。
- しかし、投票期日は別に定めるとされたため、いつ実施されるかは決まらないままで

あったが、次の衆院選挙が近づくと、政治的な思惑もあり、投票を実施するため投票期日を決める条例が可決され、実施されることになった。実際の投票では、投票率50%という高いハードルが設定されたため、ボイコット運動が行われた。住民投票は、争点に対して市民が議論し、より適切な意見について理解を深めた上で投票を行うことで効果が表れるが、ボイコット運動が起こったことで、投票に行くか行かないかが争点になり、肝心な争点に対する議論が深まらないおそれがある。

- ・ しかし、最終的には投票率55%に落ち着き、開票すると、事業の賛成派がボイコット運動を展開したこともあり、反対派に圧倒的多数を占められており、事業は白紙凍結された。
- ・ 法律上住民投票の制度がないので、住民投票をするのは本当に大変である。住民投票を制度化するには3つの方法があり、地方自治法を改正すること、投票に関する法律を制定すること、投票に関する条例を制定することがある。地方自治法の改正を行うのは、条文がかさみ、他の調整が大変となるため現実的ではない。別の法律（住民投票法）を制定することについては、私が参加している研究グループで私案を作成した。これは、いい法律だとよいが、悪法になってしまうと、住民投票制限法になってしまうので、各自治体が創意工夫して作るのがよいのではないかと考える。情報公開に関する法律のように、地方からよい制度を作っていく、全国的に機運を高め、それを国に示し法律化するというものもある。
- ・ 常設型住民投票条例はあらかじめ手続を定めておき、要件を満たせば、投票を行うというものであり、上越市もこれを目指している。これは、愛知県高浜市で最初に制定され、現在約30の自治体で条例制定されている。
- ・ では、具体的にどのようなものが制定されているのか。
- ・ 投票結果の拘束力については、条例の場合、拘束するのは難しいと考える。憲法94条の規定により条例は法律の範囲内で制定できるとされており、条例に基づくものでは市長や議会を拘束するのは許されないと考えられ、拘束型の制度は難しい。
- ・ 投票の種類については、表決、発案と罷免があるわけであるが、罷免はすでに法律にあるので、条例では表決か発案のどちらかの種類になる。
- ・ 実際に一番多いのが表決で、ある争点について賛否を問うものであるが、表決の投票は、実際は反対の投票が多い、つまり反対のための住民投票である。
- ・ これからは、市民の中からこういう政策を実施してほしいという提案型の住民投票が重要ではないかと考えている。発案型の住民投票は、市民が政策を提案するもので、政策の実現に必要な条例案を提案するものである。現在、愛知県の日進市でこの発案型の投票を検討しているが、今このような発案型の投票制度を持っている自治体はない。上越では4回しか検討委員会の開催がないということになると、発案型の制度立案は難しいかもしれない。
- ・ 次に投票の対象案件を制限するかしないかであるが、投票できるものを列挙するというポジティブリスト方式、投票できないものを列挙するものをネガティブリストといい、ネガティブリストは多くの自治体に採用されている。ただし、このネガティブリストには色々問題がある。
- ・ よくあるのは、「市の権限に属さないもの」を除外するというものであるが、これを置くと、今まで投票できたものが除外されることになる。たとえば、巻町の原子力発

電所について、巻町に権限があるわけではなく、上越市が特例市であれば、産業廃棄物処理場についても県の権限になるため、投票の対象ではなくなってしまう。除外規定については、誰がいつ判断するかを考えなくてはならない。請求して駄目だという場合に裁判になることを考えると、自治の入り口で訴訟になるのは市民投票制度の趣旨を考えると望ましいのかという議論となる。

- ・次に投票の請求要件については、上越市では既に自治基本条例で規定済みであるが、直接請求に必要な50分の1以上の署名から、リコール請求に必要な3分の1の範囲で考えるのが一般的である。請求の方法については、地方自治法74条の規定を準用することになる。
- ・次に投票資格者であるが、選挙と同様にするという考えもあるが、上越市の自治基本条例ではすでに未成年にも認めるとしている。外国人については、特別永住者、永住者に限るとするのが相場であるが、最近では岸和田市のようにさらに広く認めている自治体もあり、上越市がどのように考えるかは議論の余地がある。
- ・投票資格者名簿については、選挙のために調製しているが、住民投票でも同様に作成することになる。18歳以上に投票資格を認めている場合、未成年者についても調製する必要があるが、割と簡単にできるだろう。問題になるのは外国人だが、他の自治体の例を見ると、投票したい人は申請して登録してもらうという制度もあり、そうすれば市の事務処理も楽になる。
- ・投票の形式については、これは二者択一か3択のどちらかだろうが、住民投票は世論調査ではなく、ある政策を実施するかしないかの意思表示であるので、二者択一がよいだろう。論点を整理した上で判断するべきと考えるが、多数の選択肢にすると、例えば、投票率が40%、30%、30%である場合などは判断が難しくなる。
- ・次に成立要件である。一定の基準に達しないと開票しないというもの、開票はするが一定の基準になると尊重義務が生じないというものがあるが、開票しないというのは問題があるのではないか。お金をかけているし、結果を公表しないのは問題があるため、開票はした上で、尊重義務が生じないという理解が良いのではないか。成立要件は投票率50%としているのが多いが、徳島市のようにボイコット運動が行われることを考えると妥当ではない。もし、成立要件を設けるのであれば、得票率25%とするのがよい。得票率とは、賛否いずれか過半数となった場合、例えば25%とすると、25%になった場合に投票の尊重義務が生じることになる。半分の人が投票に行き、その上で半分がどちらかに投票を行うということであるので、投票率50%と同じ効果を与えることになる。
- ・次に情報提供についてであるが、市民が賛否両論に耳を傾けて、投票して初めて意味があるので、賛否両論を公平に扱って判断をしてもらうということが重要である。
- ・選挙運動については、住民が自由に議論できるように原則自由とすることがよいのではないか。買収をするようなことは選挙では意味があるかもしれないが、住民投票では過半数を取る必要があるので意味がない。
- ・その他については、選挙と同様にすることが基本である。
- ・私の理想とする住民投票条例案については、地方自治職員研修に寄稿した「猫山市住民投票条例」という架空の自治体の条例を作成したものががあるので参照していただきたい。

(3) 論点についての意見交換

意見交換

住民投票制度全般について

(武田委員長)

- ・ それでは、事務局の説明、そして私の説明を含め、ご質問ご意見あればお願いしたい。

(馬場副委員長)

- ・ 議会の機能不全があるから住民投票という議論になる。
- ・ そこで、議会をどのように考えるか、議会は、もともとある程度の範囲（人数）を超えると議論ができないことから生まれた。議論ができるかどうかということを見ると、情報を出しても分からないのはダメなのではないか。
- ・ そのように考えると、投票資格者の問題が生じ、日本語を解さない外国人について全部認めると、英語、ロシア語等全ての言語で対応しなければいけないという問題になる。
- ・ 次に、住民投票条例は非拘束型・諮問型であり、罰則等も生じないため、投票の結果を受入れないこともできるが、一方で政治的責任が生じ、次の選挙でダメージを受けてしまうことも考えられる。
- ・ よって、法的拘束力はなくても、ほとんど拘束力はもっている。

(武田委員長)

- ・ 情報提供のタイミングもあるのではないかと。

(馬場副委員長)

- ・ 投票結果が受入れられなかったケースはあるのか。

(武田委員長)

- ・ 日本で住民投票が実施されたケースでは、完全に無視されたのは1件しかない。
- ・ 宮崎県小林市の産業廃棄物処理場に関する住民投票がそうであるが、これは、投票のタイミングが悪く、処分場ができてから投票が行われたものであった。
- ・ これ以外に投票結果について無視されたものはほとんどない。
- ・ 住民投票では、その論点について生の意見が出る。

(馬場副委員長)

- ・ 結果的な拘束力を持つことから、議会は無視できないということになる。

(武田委員長)

- ・ そういうことから、住民投票制度は最終兵器といわれている。
- ・ 議会制度以外の民主主義的な方法がないため、それが発明されるまでは、議会制度が中心にならざるをえないが、選挙制度の宿命は、選挙では争点にならなかったことについて、民意が反映しにくいことである。
- ・ 選挙で争点にならなかったこと、もしくは争点が隠されていたことについて、補完するのが住民投票制度である。
- ・ また、先ほどの外国人については、当然すべての外国語での対応は不可能であるので、登録制にして、この問題に関心がある人が投票するという整理でよいのではないかと。

(田村委員)

- ・ 委員長の体験談を含めた話であり、非常に勉強になる。
- ・ 吉野川可動堰の問題についても、相当の知識を持たないと旧建設省の根拠を覆すことはできないと思った。
- ・ 有明海の裁判で、水門の開放について下級審ではあるが、裁判結果が出たが、現実について、どのように考えればよいのか。

(武田委員長)

- ・ 法律による行政の原理が一番大事である。
- ・ 今の行政法では、行政にフリーハンドを与えていることが問題となっているが、それは国会がそうしていることに起因する。徳島市の場合でも、行政は法律のとおりのことを行っているに過ぎなかった。
- ・ しかし、専門的な事項といっても、今は市民が知識をもっており、賢くなっている。徳島市の場合でも旧建設省の根拠を覆したのは、司法書士であり、徳島市の人々が、地域のシンボルを守りたいということで、素人の勘で見破ったといえる。
- ・ 専門家は市民にしっかり理解してもらえるように仕事をするのが使命であるので、専門家が市民を理解するようにすれば、住民投票で正しい判断ができる。

(君波委員)

- ・ 環境に関する条例については、国の法律よりも条例の方が厳しいものもあるが、下位の法令が上位の法令より厳しいのはどういうことか。

(武田委員長)

- ・ 条例が定められるのは法律の範囲内であり、法律よりも厳しい規制ができるかどうかは、法律の趣旨を鑑みて、条例で法律より厳しい基準を設けることを許容しているのならば、そのような基準を設けてもよいことになる。
- ・ 地方自治法の改正により、住民投票も拘束力のある条例にする余地があると思うが、この検討委員会は4回しかないので上越市で検討を行うことは難しいと思う。

(柳澤委員)

- ・ 先日、新聞で市町村合併に関する住民投票が340件あったというものを読み、栃木県の市では市長が失職したと聞いたが、これをどのように考えればよいのか。

(武田委員長)

- ・ 住民投票制度は、合併に関するものが認められるようになって変化したと考えている。
- ・ 最初の10件位までは、重要な施設のような、住民が求めるものについての投票であったが、国が国策として合併を進める手段として住民投票を活用した。国策の是非を問うものとして利用され、推進されているものであり、住民が求めて獲得した制度ではない。
- ・ 500件位の合併関係の住民投票が行われている一方で、それ以外の住民投票は議会で否決され、住民投票が実施されたのは2、3件位しかない。

論点1 投票の対象事項について

(武田委員長)

- ・ 投票の対象事項については、多くの自治体がネガティブリストを設け、投票できないものを規定し除外する方法をとっている。

- ・ 一方で、神奈川県大和市ではネガティブリストの方式は取らず、すべて対象案件としている。
- ・ すべて対象案件としているのは、そもそも投票案件にふさわしくないものは、署名が集まらないからである。

(小田委員)

- ・ 上越市の自治基本条例にある4分の1以上の署名を集めた場合、それ自体が重要事項と言えるのではないか。
- ・ 市民会議では4分の1にしたが、市議会の一部の会派は5分の1にするように言っていた。そう考えると、投票案件の制限については、気にしなくてよいのではないか。

(田村委員)

- ・ 署名要件について、市議会の一部の会は5分の1がよいと言っていたが、市民は4分の1を主張した。

(武田委員長)

- ・ 署名要件が4分の1というのは、かなり高いと考えている。
- ・ ネガティブリストによる規定については、最初に高浜市が制定した条例の規定方法を他の自治体が真似している。
- ・ 法律に基づき住民投票ができる事項は除外してもよいとは思いますが、他の規定はどうか。
- ・ 市の権限に属さない事項については、一見もっともそうであるが、そうすると他の自治体で住民投票が行われていたような案件についてほとんど投票の請求ができなくなってしまう。
- ・ 「特定の市民、地域に関する事項」については、特定の人をつるし上げるような事項の署名が集まるのは考えにくいのではないか。

(馬場副委員長)

- ・ 上越市の場合は、50分の1以上の署名で投票の請求ができる。
- ・ 署名が50分の1以上集まれば議会の議決を経て実施されるが、4分の1以上の場合は議会の議決を経ずに実施されることになるが、大和市の場合はどうなのか。

(武田委員長)

- ・ 大和市の場合は3分の1の要件だけである。
- ・ 2段階の署名要件を定めているのは上越市だけではないか。

(馬場副委員長)

- ・ そうすると、やはり投票の対象事項を考えていく際には、50分の1の署名が集まった場合の要件をどう考えるかが重要になる。
- ・ また、上越市は大きな合併を経ており、地域間の一体感の醸成ができるかどうかというのをよく考える必要があるのではないか。

(武田委員長)

- ・ 産業廃棄物処理場は、特定の地域のことであるから、他の地域から自分の地域には関係ないということで押し付けがあるのではないか。三嵩町では、下流の地域にも相当配慮をしながら検討した。
- ・ 市の組織、人事についてであるが、直接請求でも除外されていない。税金を下げるというようなことを本当に住民が望むのか。

(馬場副委員長)

- ・ 特定の地域の問題を考えるのに当たっては、アメリカのカリフォルニアのプロジェクト13について考える必要があるのではないか。
- ・ カリフォルニアでは、住民税を引き下げたが、治安の悪化が懸念されたため、ビバリーヒルズの金持ちはそれに伴い、私兵を雇い、治安の悪化に対応した。その一方で、スラム街の市民は治安の悪化に悩むことになった。
- ・ 上越市にそういう問題があるとは思わないが、そういう問題が起きるようなことも念頭におく必要があるのではないか。

(武田委員長)

- ・ その点で言えば、むしろ情報提供の仕方をよく考える必要があるのではないか。

(馬場副委員長)

- ・ 情報を握っているのは誰かといえば、結局富裕層になってしまう。

(君波委員)

- ・ 上越市では、13区の地域自治区という地域特有の問題があるので、そこを考える必要がある。

(武田委員長)

- ・ 論点1については、投票の対象に係る規定を設けるか設けないか、設けるとすれば何を入れるか、いつ誰が判断するのかを検討する必要がある。
- ・ その場合には、署名の収集を始める前に市長が判断することになると考えられる。
- ・ ちなみに私が検討に携わった愛知県の日進市では、法令に基づく事項のみを除外する方向で検討しているが、それならば客観的に決まることになる。

論点2 投票（請求）資格者について

(武田委員長)

- ・ 投票資格者については、外国人をどうするかが一番の問題となるが、多くの自治体が、特別永住者、永住者までは認めている。
- ・ 現在、上越市には外国人はどの位いるのか。

(事務局：水野係長)

- ・ 平成20年4月1日現在で1,236人だが、年齢要件等の投票資格者要件により人数は更に絞られる。

(武田委員長)

- ・ 論点2-1についてであるが、住民以外に認めるのはどうか、技術的に難しいのではないか、住民以外に認めている自治体はない。

(小田委員)

- ・ 自治基本条例では、市民の範囲を広くとらえているが、まちづくり市民大学の受講等既存のまちづくり等に係る権利で、住民以外にも認められているものがあることから、このように整理した。

(武田委員長)

- ・ 自治基本条例での定義を住民投票条例に対して同じ定義を当てはまることにはならないのではないか。

(小田委員)

- ・ その権利・権限の内容を踏まえ、別の設定をすることは当然可能である。

(武田委員長)

- ・ そこは上越市が投票資格要件にどのような考えを持つかの問題であり、住民以外の市民にも認めるという強い意見があれば、話は別である。

(小田委員)

- ・ もともと住民投票についてそのような考えはない。

(武田委員長)

- ・ それならば、選択肢3のように在住要件を設け、選挙の際と同じするのでどうか。
- ・ 問題は外国人に認めるかどうかだが、特別永住者、永住者に認める自治体が多い中で、上越市はどう考えるか。他の多くの自治体と同様の整理にするか、岸和田市のように投票資格を広げるかだ。

(田村委員)

- ・ 平成20年4月1日現在で1,236人いるとのことであるが、そのうち18歳以上は何人位いるのか。

(事務局：水野係長)

- ・ まだ把握をしていない。

(武田委員長)

- ・ 外国人の情報については、外国人登録法により情報が非開示になっていることから、目的外利用が難しい。
- ・ 外国人については投票資格を認める方向で検討し、認める範囲については、各自次回までによく考えていただくことにしたい。

論点3 投票の形式について

(武田委員長)

- ・ 住民投票の選択肢は3つ以上がよいと思っている方はいるか。

(賛成意見なし。)

(武田委員長)

- ・ 住民投票はアンケートとは違い、政策決定をするものであり、二者択一が妥当であると考えている。

(小田委員)

- ・ 他の自治体で合併について3択で住民投票を行ったが、うまくいかなかったと聞いていることから、二者択一で整理するのでよいと思う。

(田村委員)

- ・ 二者択一は整理しやすい。

(事務局：池田副課長)

- ・ 事務局としては、二者択一を基本としながら、むしろこれからの政策決定における提案の要素を盛り込んだものを検討していた。

(武田委員長)

- ・ 選択肢は多い方がよいと思うが、住民投票の選択肢を増やしてしまうと收拾がつかなくなる。

- ・ 住民投票を実施している諸外国では二者択一を採用している。
- ・ 投票案件について結論を出すには二者択一でなければならないのではないか。

(委員一同了解)

論点4 投票の成立要件について

(武田委員長)

- ・ 成立要件についてであるが、投票率、得票率、成立要件を設けない、という3つの選択肢があるが、委員の皆さんのご意見はどうか。

(小田委員)

- ・ 署名要件の4分の1を考えていた際の、投票資格者の50%の50%で考えていたのと矛盾してしまうのではないか。
- ・ ボイコット運動により、投票の効力を失わせられるということを考えると、投票率はいかなるものか。

(武田委員長)

- ・ 成立要件についてであるが、私は、成立要件については設けなくてもよいと考えているが、仮に成立要件を設けるとすれば投票率ではなく、得票率にすべきであると考え
- ・ 普通の選挙は、30%でも成立し、議員の当選を確定する要件に最低投票率という考え方がないのに、住民投票だけ、成立要件として高い投票率を設けるのはおかしいのではないか。
- ・ 投票率は望ましくないということであるから、成立要件を設けないか、得票率とするのがよいと考える。
- ・ 成立要件を設けないとはどういうことか、投票率が低い場合にはどうなるのかと言われれば、それは尊重義務が下がるということになる。
- ・ 議会や行政サイドで何か成立要件を設けないと不安だということであれば、得票率でどうかと考えるが、得票率が24.9%のときにどうするのが問題となる。
- ・ このような場合に、市長がそれぞれの政治事情の中で判断するというのであれば、成立要件を設ける必要はないのではないか。
- ・ ちなみに愛知県日進市では、「設けない、仮に設けるのであれば得票率とする」という形で検討している。
- ・ では、得票率を基本に考えるということによいか。

(委員一同了解)

(武田委員長)

- ・ では、本日の議事は終了する。事務局から何かあればお願いしたい。

閉会

(事務局：池田副課長)

- ・ 次回の第2回検討委員会では、論点1から論点4については、本日の会議で皆さんからいただいた意見を踏まえ、事務局で整理したものをお示ししたい。
- ・ また、今回議論できなかった論点5から論点8についても、併せてご議論いただき、

資料 No. 3にもあるように、当委員会として基本方針を取りまとめていくことを目標としているので、よろしく願いしたい。

- ・ なお、次回の委員会については、8月下旬に開催したいと考えているので、日程調整の上、改めてご案内させていただきたい。

(武田委員長)

- ・ 以上を以って、本日の委員会を終了する。

8 問合せ先

企画・地域振興部 自治・地域振興課

TEL : 025-526-5111 (内線 1449)

FAX : 025-526-8363

E-mail : jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。