

会 議 録

1 会議の名称

第3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9月17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

竹田企画・地域振興部長

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）市民投票に関する各論点の整理（公開）

（2）その他（公開）

6 傍聴人の数

なし

7 内容

開会

（事務局：池田副課長）

- ・ 定刻となったので、第3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。
- ・ それでは、この後は、設置要綱第6条の規定に基づき、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2「（1）市民投票に関する各論点の整理」、事務局から説明をお願いしたい。

議事

（1）市民投票に関する各論点の整理について

説明

(事務局：水野係長)

- ・ まず、**資料 No.1**の今後の議論の進め方をご覧いただきたい。
- ・ 第1回、第2回と論点1から論点8までを一通りご議論いただいた。
- ・ 本日の第3回検討委員会では、各論点について継続してご議論いただき、概ねの方向性を整理させていただきたいと考えている。
- ・ 10月上旬に予定している次回の第4回においては、各論点の基本方針案について議論・整理を行い、その基本方針を踏まえて中間報告のとりまとめ案を検討したい。
- ・ この中間報告の取りまとめ後には、市議会への報告を予定している。
- ・ そして11月上旬に予定している第5回において最終報告に向けた検討と確認を行いたいと考えている。
- ・ **資料 No.2**の説明に移りたい。
- ・ こちらの資料については、これまでの議論を踏まえ、今後の検討委員会の報告書の作成を見据え、委員会としての議論をさらに活性化するため、検討の視点を提示させていただき、事務局で各論点について論点について整理させていただいている。

論点1 「投票の対象事項」について

説明

- ・ はじめに、市民投票条例を検討するに当たって基となる自治基本条例における規定について改めて確認をさせていただきたい。
- ・ 自治基本条例第38条には「市政運営に係る重要事項について広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定をなすため、市民投票を実施することができる。」と書かれている。
- ・ 自治基本条例の規定上、市民投票が実施されるためには、以下の2つの条件をいずれも満たす必要がある。
- ・ まず、条件1として対象事項については、市政運営に係る重要事項であることが挙げられる。
- ・ また、条件2として投票の必要性が挙げられ、市民については署名数か、署名数及び市議会の議決による民意の高まり、市議会については一定の議員又は委員会の提案と市議会の議決による政治的判断、市長については民意が二分されている等市長による判断が困難な場合等の政治判断がある状況が考えられる。
- ・ それらをイメージすると、右にあるように市政運営に係る事項の中に、市政運営に係る重要事項があり、その中にパブリックコメント等の投票以外の市民参画の制度がなじむ事項と、市民投票に付されるべき事項が存在する。
- ・ また、みんなで創る自治基本条例市民会議における、市民投票の対象事項に関する過去の意見を確認すると、
- ・ 「住民投票が安易に使われることになってはならない」と考え、いたずらに上越市を混乱させるような事態に陥っては困るということを十分に考えている。
- ・ 単に良いか悪いかだけで拙速に投票を実施してしまえば、住民投票の意味が全くないため、住民に高いハードルを課した上で住民投票を行って民意を問うということが大切ではないか。

- ・ 市民投票の対象とする案件については、「市民の中で意見が割れている」、あるいは、「本当に市民の意思を最終的に確認する必要がある」ものに限られるのではないか。
- ・ これらの意見があったことを踏まえ、P2の（4）のような検討の視点を提示させていただいた。
- ・ 制度上の位置づけについては、市政運営に係る重要事項について、投票という手段を通じて市民の意思確認を行うための市民参画の仕組みであること。
- ・ 間接民主制との関係については、住民投票制度は、住民の意思と議会、行政との間にギャップが生じているときに行われるものでないかということ。
- ・ 市民参画の視点からの考え方としては、市民投票については安易に発動されるものではなく、十分な議論が尽くされた後、「市民の中で意見が割れている」あるいは「市民の意思を最終的に確認する必要がある」ものを対象とすべきではないかということ。
- ・ 対象・範囲については、制度の位置づけを踏まえると、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものであるべきではないかということ。
- ・ 署名数との関係においては、自治基本条例の規定においては、「市政に係る重要事項」について一定の署名が集まった場合に実施できることになっているため、署名数をもって、全て「市政運営に係る重要事項」と捉えることはできないのではないか。
- ・ これらを受けて、事務局としては「市政運営に係る重要事項」とは、「市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの」、「市民の中で意見が大きく二分されている、又は市民、議会若しくは市長の間に重大な意見の相違が認められる状況等が存在していること」、「十分な議論を尽くした後、市民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるもの」と整理できると考える。
- ・ これらについて具体的な規定をどうすべきかを、委員の皆さんでご議論いただき、委員会として「市政運営に係る重要事項」についての入り口を整理し、共通認識を持ちたいと考えている。
- ・ 事務局としてはその共有認識の下、投票の対象事項についてのこれまで議論の整理をしていきたい。
- ・ まず、「限定列举を行うこと」については、検討の視点にあるように、市民参画の機会の確保という市民投票制度の趣旨や将来起こりうる事項を全て予測することは不可能であることを考えると、投票の対象事項を列举することは困難ではないか。
- ・ 次に「全て対象案件にすること」については、検討委員会における議論において、資料に記載されているように、投票になじまないようなものは、そもそも署名が集まらないので、投票の対象事項は限定しないでよいのではないか等のご意見があった。
- ・ 事務局では、これに対して検討の視点として、全て対象案件とした場合、市民の判断基準が不明確であり、行政の裁量も広がるのではないか等の視点を提示させていただいた。
- ・ 最後の除外規定については、検討委員会における議論において「市の権限に属さない事項以外は除外した方がよいのではないか」、「市の組織や人事等、市長の専決事項については除外すべきではないか」という意見があった。
- ・ これに対し事務局としては検討の視点として、投票の対象事項については、運用による恣意性を排除するため、明らかに投票の対象とならない事項は明確に条文として規定すべきはないか、投票の対象事項にならないものについては、除外規定に基づき、

市長が責任をもって行政処分として判断し、不服がある場合には不服申し立て等ができるような仕組みを整えておく必要はないかという視点を提示させていただいた。

- 4 ページでは、3 ページの検討の視点を踏まえ、事務局として投票の対象事項の具体的な規定方法についての考え方を以下のようにまとめさせていただいた。
- 投票の対象事項については、運用による恣意性を排除するため、明らかに投票の対象とならない事項は明確に条文として規定する。
- 投票の対象事項にならないものについては、除外規定に基づき、市長が責任をもって行政処分として判断し、不服がある場合には不服申し立て等ができるような仕組みとする。
- これらの考え方を踏まえ、除外規定を中心に検討を進めることとしたい。
- 次に、除外規定の具体的な規定について検討していただくため、(2) に挙げさせていただいたのが、これまで検討委員会に提示させていただいた除外規定の例である。
- これまでの委員の皆さんからいただいたご意見を踏まえ、事務局で具体的な規定内容について整理させていただいたので説明したい。
- それでは、まず、「市の権限に属さない事項」についてだが、検討委員会における議論では、「市の権限に属さない事項」を除外すると、「吉野川可動堰^{せき}建設問題等、他の自治体でこれまで行われてきた投票が実施されなくなってしまうのではないか」、「市の権限に属さないものであっても、市民の生活に密着しているものが多く、投票の対象から除外するのは問題があるのではないか」等のご意見があった。
- こうした議論を踏まえ、事務局としては、国や県の法令の改正を求めるような案件等、市の権限に属さないものについて投票に付しても、投票結果について尊重義務を果たすことができず、実効性を持つことができないのではないか。
- 市の権限に属さないものについて、法律の改正や廃止等の対応はできないが、市として意思表示をすることであれば可能ではないかという検討の視点をご用意した。
- それを踏まえ、事務局としては、「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない。」というふうに規定してはどうかと考えている。
- この規定により、国や県の法令の改廃等の市の権限に属さないものについては除くが、これらについても市の意思表示を行うことについては可能となる。
- 例を挙げたが、市が県立病院の設置を決定すること、国道又は県道に整備を決定することについては除外されるが、県立病院の設置を求める市民投票や国道又は県道の整備を求める市の意思を表明するために行う市民投票は可能であり、委員の皆さんのご懸念は解消できるのではないかと考えている。
- 次に、「法令等に基づく事項」についてだが、検討委員会における議論では、投票の対象外としてよいのではないかというご意見があった。
- こうした意見を踏まえ、事務局としては、法令等に基づき住民投票を行える事項について、市民投票に関する条例で行えるとする、条例と法律の間で手続上の問題が生じるのではないかという検討の視点案をご用意した。
- それを踏まえ、事務局としては、「議会の解散、議員の解職、市長の解職等その他の法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項」というように規定してはどう

かと考えている。

- これは、法令等に基づき住民投票できる事項については、確認の意味も込めて除外してはどうかと考えたものである。
- 想定している内容としては議会の解散、議員の解職、市長の解職、合併協議会の設置等である。
- 次に「特定の市民、地域にのみ関する事項」についてだが、検討委員会における議論では、投票の対象外としてよいのではないかというご意見があった。
- こうした意見を踏まえ、事務局としては、まず、特定の市民又は地域に大きく関わる事項について、直接的に利害に関わらない多数の住民の判断に委ねることにより、少数意見を押しさえ込む結果となってしまうのではないか、という検討の視点を用意した。
- さらに、特定の市民のみに関する事項については、特定の個人についての誹謗中傷を目的にするような案件は、これまでの他の自治体での住民投票の状況を鑑^{かんが}みるに、投票の案件として請求されることは考えにくいだが、仮に請求された場合に備え、投票の対象外とする根拠が必要ではないかという視点を挙げさせていただいた。
- 次に、特定の地域にのみ関する事項については、「公共施設の建設が当該規定により全て投票の対象事項から外れてしまうのは妥当ではないのではないか」、「特定の地域に関する事項として、他の自治体が想定しているような、特定地域に一方的に不利益を与えたり、恣意的に権利を誘導したりするような案件のほか、特定地域のみで完結する事項で全市的に意見を確認する必要性が低い事項等、明らかに特定地域のみに関する事項については、これまでの他の自治体での住民投票の状況を鑑みるに、投票の案件として請求されることは考えにくいのではないかとご意見をいただいた。
- これに対しては、仮に請求された場合には投票の対象外とする根拠が必要ではないかという検討の視点をご用意した。
- これを踏まえ、当該規定については除外規定を設けないこととしてはどうかと考えている。
- これは、後述の「その他市民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項」の規定を設けることにより、特定の個人の誹謗中傷を目的としたものや、特定の地域をのみを対象とするもので、明らかに投票の対象としてふさわしくないものが請求された場合には、「その他」規定により除外できると考えたからである。
- 次に「市の組織、人事及び財務に関する事項」については、検討委員会において、「市長の補助機関たる行政の組織について投票の対象事項とするのは問題がある」、「夕張市のように財政破綻した自治体の事例を考えると財務に関する事項についても市民投票を行うことを認めてもよいのではないか」という意見があった。
- こうした意見を踏まえ、事務局として職員の任免や指揮監督等の市の組織、人事等の内部事務処理に関する事項については、地方自治法第149条に定める市長の専決事項であり、投票になじまないのではないかと、財務に関する事項について、予算の調製権は市の内部事務処理に当たるのではないかと、市政運営において政策を実施するために財政支出は不可欠であり、財政支出を伴うもの全てを市民投票の対象から除外するのか、地方自治法に規定する直接請求の除外事項である「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料」については、市民の負担が軽くなることのみをもって何人にも一応の賛成が得られやすいものであり、その結果が当該団体の財政に与える影響に

ついて十分検討がされないままに容易に請求が成立する可能性があるので除外すべきではないか、という検討の視点案をご用意した。

- それを踏まえ、「市の組織、人事、財務その他市の執行機関の内部事務処理に関する事項」という規定と「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料に関する事項」という規定を設けてはどうかと考えている。
- 前者については、具体的には、〇〇部長の降格、〇〇課の設置、行政の予算の調製権を否定するような投票事項を投票の対象外として想定している。
- なお、財政支出を伴うもの全てを市民投票の対象外とすることまでは考えていない。
- 「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料に関する事項」については、検討の視点にあるように市民の負担が軽くなることのみをもって何人にも一応の賛成が得られやすいものであり、その結果が当該団体の財政に与える影響について十分検討がされないままに容易に請求が成立する可能性があることから除外してはどうか。
- 具体的には国保税の減額や公共施設の使用料の減額等を想定している。
- 「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」については、検討委員会において、「どのような場合に適当でないかが不明確」、「行政の恣意で市民投票の対象事項を限定してしまうのではないか」という意見があった。
- こうした意見を踏まえ、検討の視点として、市民投票に付することが明らかに適当でない事項をすべて列挙することが望ましいが、現実的には困難であり、また、社会経済情勢の変化等に応じて、現時点は想定されない事由が生じる可能性もあることから、このような概括的な項目を設けること、また、どのような案件が該当するかについては、制度的に市長が判断することになるが、その判断については自由裁量が認められているわけではなく、合理的理由が必要となるのではないかとという視点をご用意した。
- それを踏まえ、このまま「その他、市民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項」と規定してはどうかと考えている。
- 投票の対象事項にならないものについては、市長が責任をもって行政処分として判断し、不服がある場合には行政訴訟も可能であり、市長は自らの判断に基づく説明責任を果たす上で必要な手続きを規定するという考え方である。
- 想定している対象外の事項は、上越市の産業を活性化すること等の賛否の基準が明確でないもの、特定個人を誹謗中傷するもの、〇〇地区の歩道整備、〇〇地区のごみ出しルールの変更が挙げられる。

(武田委員長)

- 提案であるが、この中で議論が多く出そうなものは、論点1と論点4である。
- よって、それ以外について、事務局から1つずつ簡単に説明し、その都度、委員に意見を聞いていくことでいかがか。

(委員一同)

(「異議なし」との声あり。)

論点2-1 市民投票の投票（請求）資格者の在住要件について

説明

(事務局：水野係長)

- 在住要件については、住民以外に投票資格を認めることは技術的に難しいことから、「地縁関係等からみて少なくとも引き続き一定期間その地域に住んでいるものにそ

の地域の住所としての権利を与えることが住民自治の趣旨にかなう」という公職選挙法の在住要件の考え方を踏まえ、市民投票制度についても3ヶ月間の在住要件を設けることが妥当と考えている。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 在住要件について3ヶ月間とするかどうか意見を聞きたい。
- ・ 自治基本条例で18歳以上に認めることはすでに決まっているなので、選挙と合わせて3ヶ月以上住んでいる人に限って認めるかどうかだ。
- ・ 技術的などころは選挙の要件と合わせることがよいから、この案でよいのではないか。

(委員一同)

(「異議なし」との声あり。)

論点2-2 外国人の投票（請求）資格について

説明

(事務局：水野係長)

- ・ 検討委員会においては、自治基本条例において多文化共生が定められていること、また、国政レベルでも外国人への地方参政権の付与の議論もあることから、外国人も地域住民の一員として認識し、意識の高い外国人には、投票資格を認めるのが妥当でないかということだった。
- ・ 外国人に認める場合の範囲については、日本に生まれ育ち、住民税、所得税を支払っている人が、公職選挙法の選挙権を持たず、地域に重要な案件に意思表示できないのは問題ではないかという意見であった。
- ・ 3年以上の在留者については、反対するものではないが、積極的に賛成するものではないという議論の流れであった。
- ・ 検討の視点として、外国人に認めるかどうかについては、自治基本条例の市民に外国人が含まれること、国政レベルの議論を踏まえ、外国人も地域住民の一員として認識し、意識が高い外国人に投票資格を認めるのは妥当ではないか、という視点を挙げさせていただいた。
- ・ さらに、外国人を認める範囲については、先ほどのご意見にあったように日本に生まれ育ち、住民税、所得税を支払っている人、公職選挙法の選挙権を持たず、地域に重要な案件に意思表示できないのは問題ではないかと整理した。
- ・ その上で、3年以上の在留者に認める場合には、どのような理由で認めるのかが問題となる。
- ・ また、永住の資格を持たず、原則短期滞在の意思を持っている外国人についてどうするかは、検討すべき点であると考えた。
- ・ それらを踏まえ、事務局としては、外国人も地域住民であることから、投票資格を認めることが妥当ではないか、また、認める範囲については永住外国人に限定して認めてはどうかと考えている。
- ・ 永住外国人については、日本人同様に納税の義務を負い、永住の意思を示しているこ

とを考えると、投票資格を認めることは妥当ではないかと考えている。

- ・ 3年以上の在留者に認めることは、原則短期滞在の意思を示している外国人については投票資格を認めるまでに至らないと論点を整理した。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 一定範囲の外国人に認めるべきだという考えであり、その範囲については、特別永住者に限るというものである。
- ・ 永住外国人とは、戦争中に主に朝鮮半島から日本に来た人とその子孫、さらに個別に法務大臣が永住資格を認めた人というものである。
- ・ この辺りが他市でも認めている相場であり、それ以外では、最近では3年以上の滞在資格を持つ人については認めるという自治体もある。
- ・ 当委員会での議論では、そこまで広げてもよいのではないかという意見もあったが、さしあたり永住資格者に限るという提案である。
- ・ それでよいか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり。

論点2-3 外国人の投票資格者名簿について

意見交換

(武田委員長)

- ・ 投票資格者名簿については、職権により作成するか、投票したいという人に登録してもらうという選択肢が考えられるが、今後市が検討するということでよいか。
- ・ 技術的なことなので、市に任せるということである。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり。

論点3 投票の形式について

説明

(事務局:水野係長)

- ・ まず、検討委員会においては、アンケートとは違うこと、他の自治体の事例で三択の選択肢を採用したところでもうまくいかなかったことを踏まえ、二者択一が妥当ではないかという意見であった。
- ・ そこで、事務局としては、検討の視点にもあるように、投票の対象事項について十分議論が行われ、選択肢が2つに絞られた段階で実施すべきであると整理し、それらを踏まえ、二者択一が妥当であると考えた。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 選択肢を三つ以上設けず、二者択一で行うということであるが、当委員会でも二者択一とするという意見が主流であったと思うので、二者択一としてよいか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり

論点5 投票運動について

(武田委員長)

- ・ 論点4は非常に議論が多いところであるので後にまわし、論点5について議論したい。

説明

(事務局:水野係長)

- ・ 検討委員会での議論では、投票運動については自由とすることを前提とすべきであり、罰則までは設けず、注意喚起的な規定に止めるべきではないかという意見をいただいた。
- ・ それを踏まえ、事務局は、投票運動を自由とし、市民の自由で活発な議論を促すべきと整理した。
- ・ 買収等の行為については市民生活を脅かし、市民の間の健全な議論を阻害するため、広報等を通じそのような行為がないように呼びかける必要があると整理した。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 投票運動は、原則自由である。
- ・ 選挙のように戸別訪問を禁止する行為や罰則を設けないが、脅迫等がないように広報等で呼びかける訓示的な規定を設定するということである。
- ・ ご意見がある方はいるか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり。

論点6 投票請求の制限期間について

説明

(事務局:水野係長)

- ・ 検討委員会での議論では、制限期間を設けないと投票結果が出た後にすぐに投票の結果に反対する投票請求が行われるという投票請求合戦のような状況が発生する懸念があるという意見をいただいた。
- ・ また、他の自治体では2年間の制限期間を設けている自治体が多いが、選挙が4年ごとに実施され、2年経てば選挙の争点になりうることから、その点を考慮すれば2年という期間が合理的ではないかという意見もあった。
- ・ それらを踏まえ、事務局としては、投票結果の尊重義務を担保するため、投票請求の制限期間を設けるということで整理した。
- ・ また、具体的な期間の設定については、他の自治体が2年間の制限期間を設けている

ことを参考に、どのような期間が合理的であるかを検討していくことと整理した。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 2年間は投票請求ができないという制限を設けるというものである。
- ・ これは、投票合戦になる場合も考えられ、2年経てば、選挙があるため、選挙の争点として議論すればよいというものである。
- ・ 2年間の制限を設けるということではどうか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり

論点7 投票の実施期日について

意見交換

(武田委員長)

- ・ 投票の実施期日について目安を設定するということであるが、具体的に決める必要はないのか。

(事務局：水野係長)

- ・ 実施期日については、具体的な事務処理期間を確認した上で決定する必要があると考えている。

(武田委員長)

- ・ 投票の署名が集まった後に告示してから実施することになると思うが、30日経過後の90日を越えない範囲としている自治体が多いと思うが状況はどうか。

(事務局：水野係長)

- ・ 他の自治体での状況は概ねそのようになっている。

(武田委員長)

- ・ 少なくとも30日必要であるということは、投票の対象事項について賛成か反対か市民の間で議論する期間が必要であることから出てくる。
- ・ 90日というのは、3ヶ月以上経つと間延びしてしまうため、一定の期間の区切りを必要とするものである。
- ・ 目安というのは、それ位と理解するのがよい。
- ・ それでは、概ね30日以上90日以内と考えることとしてどうか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり。

論点8 情報提供のあり方について

(武田委員長)

- ・ それでは情報提供について事務局から説明をお願いしたい。

説明

(事務局：水野係長)

- ・ 検討委員会での議論としては、情報提供の主体は、広報やホームページ等を利用して基本的に行政が行うべきという意見であった。
- ・ 第三者委員会については、検討の価値はあるものの、実際上は委員の選任等で公平中立性の担保は難しいという意見もあった。
- ・ 事務局としては、市民が投票に際し、十分な情報を得て健全な議論を経て、投票を行えるように中立性及び公平性に配慮しつつ情報提供を行うべきであること、情報提供を行うにあたっては、投票の期日等の事務的な情報のみならず、賛成・反対両面から情報提供を行えるようあり方を検討するべきと整理した。

意見交換

(武田委員長)

- ・ 何か意見はあるか。

(田村委員)

- ・ 賛否両論の情報提供については、実際難しいのではないかと考えている。

(武田委員長)

- ・ 実際難しい側面もあるが、具体的に条例の本文に書きづらい点もあるので、理念をはっきりさせるといふことでどうか。

(委員一同)

- ・ 「異議なし」との声あり。

論点1 投票の対象事項について

意見交換

(武田委員長)

- ・ それでは、先ほど説明していただいた論点1について委員の皆さんの意見を確認したい。
- ・ 投票の対象事項について、事務局案は、投票できないものを列挙するという事になっているが、これは特定の事項については投票できないということを決めるものである。
- ・ 具体的には、「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない」、「議会の解散、議員の解職、市長の解職等その他の法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項」、「市の組織、人事又は財務その他市の執行機関の内部事務処理に関する事項」、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料に関する事項」、「その他市民投票を実施することが適当ではないと明らかに認められる事項」を掲げている。
- ・ 事務局からこのような案が出ているがいかがか。

(事務局：水野係長)

- ・ 具体的な規定方法を議論する前に、2ページの自治基本条例の議論を踏まえた市政運営に係る重要事項についての定義についても意見をいただきたい。

(武田委員長)

- ・自治基本条例第38条においては、市政運営に係る重要事項とだけ書いており、さらに、これに除外規定を設けるという構成になっている。
- ・2ページに書かれているように、これはそういうことだろう。
- ・さらに除外規定を設けているわけで、その1つに「市の権限に属さない事項」があるわけである。
- ・「市の権限に属さない事項」を入れてしまうと、産廃施設の建設や基地問題等のこれまで住民投票が行われてきた事項について投票できなくなってしまう可能性がある。
- ・例外的に、「ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りではない」とあるが、この点は市長が判断することになる。
- ・市の権限に属さない事項については、原則ダメであるが、市長が「これについてはよい」という場合に可能になる制度である。
- ・県立病院の設置を決定することと例が書いてあるが、廃止反対ということも言えなくなってしまうのではないか。

(馬場副委員長)

- ・住民投票を実施する際に、市が県立病院の廃止の要望を出すための住民投票とする場合は除外されてしまうのか。

(武田委員長)

- ・市の住民投票は、法的な権限はないので、廃止しないで働きかけて欲しいという投票以外は考えられない。

(田村委員)

- ・県立であるので、果たして市民が廃止しないで欲しいという要望が通ってくればよいが、要望そのものはよいとして、住民投票までかけてやることなのか。
- ・加茂市のように県立病院が1つしかないようなところは絶対廃止してもらいたくないというものもあるだろうが、上越市ならいくつか病院あるしよいだろう。

(武田委員長)

- ・極端なことをいえば、県立病院は全部廃止し、民間に委譲という状況も想定できるのではないか。

(田村委員)

- ・そのような事項は、必ずしも市民投票を行わないでも、市民投票条例によらず自発的な署名活動で半数以上集まったということをもって要望等するのでも十分なのではないか。

(武田委員長)

- ・事実上の署名集めと条例に基づく市民投票制度では政治に与えるインパクトの大きさが違う。

(田村委員)

- ・住民投票に頼らないでも、住民そのものが署名を集めて他の地域にも波及して行動を起こした場合、県が無視できるかどうかである。

(武田委員長)

- ・それで十分だから原案どおりという考え方もある。
- ・あるいは、例えば、ダムについても考えられる。
- ・一級河川は国の事業であり、上越市は大きな川がないかもしれないので、いきなりダ

ムを作るようなことはないかもしれないが、そういうものも国の権限だからダメということになってしまう。

(柳沢委員)

- ・ 除外規定について、「特定の市民、地域に関する事項」は除外すべきでないと考えている。
- ・ 御岳町で住民投票が実施されたが、その事例をみても「市の権限に属さない事項」については判断が難しい問題だと考えている。

(武田委員長)

- ・ 産廃処分場のように県の権限に属する事項についても除外されてしまうという問題がある。
- ・ 議会の解散等の法令に基づく事項についてはどうか、これは客観的に決まるので良いのではないか。
- ・ それから「特定の市民、地域に関する事項」は除外せず、「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」の規定で読むということだ。
- ・ 「特定の市民、地域に関する事項」を設けた方がよいという方はいるか。

(委員一同)

- ・ 意見なし。

(武田委員長)

- ・ 「市の組織、人事、財務に関する事項」についてはどうか、そもそも特定の役職の個人を降格させろという住民投票は絶対起こらないので、誰がみてもおかしいという不合理な人事あった時に出てくる問題である。
- ・ 日本国憲法において公務員の選任は国民に権限があるので、憲法から考えてもおかしいのではないか。
- ・ 戦前は役人の任免はすべて天皇に専権があったが、今は国民の権限になっている。
- ・ 市の内部事項であるから除外するというのは理由にならないのではないか。
- ・ 当然住民投票が起こるのは非常識な人事が行われた時であり、私はこの事項を除外するのは少し疑問が残る。

(事務局：水野係長)

- ・ 公務員の任免や指揮監督は地方自治法に書かれているように、首長の専権となっていることから除外するものである。

(事務局：竹田部長)

- ・ 先ほど公務員の選任は憲法に定められているということであるが、それは首長であり議員を指している。
- ・ 我々一般職の選任は地方公務員法で規定されており、その選任は首長しかできないとされている。
- ・ 仮に特定の職員を罷免するような投票があれば、法を超えた制度になってしまうので問題ではないか。

(武田委員長)

- ・ 当然罷免するのは問題であると思う。

(事務局：竹田部長)

- ・ あくまで一般職員は長の補助機関である。

- ・ さらに、住民には地方自治法に基づく直接請求の3分の1以上の署名を集める罷免の権利もあることを考慮すべきではないか。
- ・ 市民投票は最後の手段であり、何でも投票できるのは問題であると考えている。
- ・ 法律上住民投票できるものは除外し、また、法制度上できないものは除外する発想で考えている。

(武田委員長)

- ・ そうすると産廃処分場は県の権限であるので除外されてしまう。

(事務局：青山主任)

- ・ 産廃処理施設の設置に当たっては、2つの許可が必要で、1つは施設を作る許可であり、もう1つはその処分場を使って仕事をする許可であり、許可権限は知事にある。
- ・ 施設を作るのにあたっては、法律上、知事は地元の市町村長に意見を聞かなければならないとされているため、法律の規定により、市長は県知事に意見を言う権利・権限を認められている。
- ・ 実際上の運用としては、処分場建設の話が持ち上がった段階で、県から事前の意見聴取が行われ、その時点で市はどの地域に建設計画があるのかを知ることができる。
- ・ 市は、地元の意見を踏まえ、県に意見を述べることになるが、そこで市の感触が良いとうことになると県は次の正式な許可申請の段階に移ることになる。
- ・ 市長が産廃処理施設の設置について、許可権者である県知事に対して意見を述べることは、法に基づく権限であり、また、運用上は、2度意見を述べる機会が認められている。
- ・ これを踏まえると、この議論において、産廃処理施設の設置について事例として取り上げるのはなじまないのではないか。
- ・ 廃棄物処理以外の公共工事については詳しく知らないが、大規模な施設を作る場合に、いきなりできることはなく、法律等に基づき、地元の意見を聞く手続等がとられるのが一般的なのではないか。

(武田委員長)

- ・ 同意の規定はないだろう。
- ・ 意見を言えたり、同意が必要とする規定があったりすれば投票できるということか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 「市の意思として明確に表示しようとする限りではない」という規定をおいた趣旨は、例えば、県立病院の廃止について市長がそれに反対することも住民投票できるということだ。
- ・ この規定なら、ほとんど市民投票ができるということになる。
- ・ ただ、法律で認められないものについては、市民投票の対象から除外する必要がある。

(武田委員長)

- ・ それは法律で住民投票を排除しているものがあるということか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 例えば、地方自治法の直接請求においても、地方税の賦課徴収等については認められていない。
- ・ また、地方公務員の任免は長の専決事項である。

(武田委員長)

- ・ ただ、任免については直接請求の対象においては除外されていない。

(事務局：竹田部長)

- ・ 法を超える行為になる可能性がある。

(武田委員長)

- ・ 法律論でいうならば、他の機関の権限を拘束するような投票はできないというものである。
- ・ ここでの住民投票は法的拘束力がないので、法的には問題がないはずだ。

(事務局：竹田部長)

- ・ 法的には拘束力はないが、ほぼ100%近くがその結果に沿って実施されていることを考えると事実上は拘束力がある。

(武田委員長)

- ・ だからこそ、市民投票を実施するのである。
- ・ 市長は自分の法的な権限を市民の意見に従って行使することになるので問題はない。

(事務局：竹田部長)

- ・ だからこそ、制度として市民投票制度を作るわけであるが、あまりにも法律論議になりそうなものは、法制執務上、規定を設け除外するものである。

(武田委員長)

- ・ それが客観的に列挙できるのであればいいが、それは現実には無理だろう。

(事務局：竹田部長)

- ・ 当然除外規定であるので、これ以外は何でも実施できるというものである。

(武田委員長)

- ・ 「市の権限に属さない事項」という規定を設けると、ダムや国道や県道に関する投票はすべてダメになってしまう。

(事務局：竹田部長)

- ・ 市長が意思表示するようなものについては投票できるという規定になっている。

(事務局：水野係長)

- ・ 市の権限に属さない事項というのは、市が国の法律を改正することはできないが、市が意思として表示しようとすることは可能である。
- ・ 吉野川可動堰の件であれば、市は権限をもっていないが、市の意思として反対を表明することはできると考えている。
- ・ 要望することを投票できることとするため、この規定を設けさせていただいた。

(事務局：柴山課長)

- ・ 市長の権限に属さない事項は意思決定できないが、意思表示はできるとするものである。

(武田委員長)

- ・ 市の権限に属さない事項については、当然市民の意思を表明するしかない。
- ・ 当たり前のことは書かないのでよいのではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 法制執務上、条例に書き込む必要があると考えている。
- ・ 行政指導であれば、市民に権利救済のための法的対抗要件がないことになってしまう

ので、不服申し立て等の手続きが行えるようにするべきと考えている。

(小田委員)

- ・ 資料を読んでいて非常に理解しづらいと考えている。
- ・ 自治基本条例の条文上には「市政運営に係る重要事項」とだけしか書いていないので、その通り読むと市の権限のあるものしか投票できないが、市の権限に属さない事項であっても、市民の生活に密接に関係しているものがある。

(事務局：水野係長)

- ・ 市が県立病院を設置することはできないが、市が県に対して県立病院を設置して欲しいという意思表示をすることはできるということである。

(小田委員)

- ・ そういうニュアンスを強調して資料を書いて欲しいということである。

(馬場副委員長)

- ・ 市民委員からすれば、2つ書いて欲しいということだろう。
- ・ つまり、対象とならないのは「県立病院の設置を決定すること」であり、対象となるのは「県立病院の設置を要望すること」ということである。

(武田委員長)

- ・ 問題は設問の設定の仕方にあるのではないか。
- ・ 対象から市の権限に属さないことを除くと要望もできなくなる。

(小田委員)

- ・ ただし、国政上の争いを住民投票に持ち込まれるのは問題があると感じている。
- ・ 署名運動で行うべきものを住民投票に持ち込むのはおかしい。

(武田委員長)

- ・ それは市民の4分の1以上の署名が集まってもダメなのか。
- ・ それでは吉野川可動堰建設問題も市民投票の対象としてはダメになってしまうのではないか。
- ・ 除外事項については、いつ誰が判断するのかというのを聞いていたが、事務局の説明を聞いていると署名収集前に市長が行政処分として判断することになる。
- ・ これは極端に言えば住民投票の許可制になってしまい、市長がダメだと判断すれば署名さえも集められないことになってしまう。
- ・ 間接民主制がうまくいかないときに直接民主主義的に市民が投票を求めているのに、間接民主制の機関である市長が事実上決定してしまうことになる。
- ・ また、上越市では、市長は、自治基本条例の規定により発議できるので、市長は実施したいと思ったら、できるのに対し、市民は署名を4分の1以上集めないとならないので非常に大変である。
- ・ さらに、市長は、これは対象として適当ではないとして、止めさせることもできる。
- ・ 間接民主制がうまく機能しないから市民投票制度を作ろうというのに、市長は自ら実施することもできて、止めさせることもできる。
- ・ 除外規定を見ると概括的な条文もあるため、これでは市民投票の許可制になってしまうのではないか。
- ・ 裁判で争えばいいのではないかということであるが、裁判にはお金も時間もかかるし、最終的に裁判が終了するのに1年、2年かかり、その間に既成事実はどんどん進んで

しまう。

- ・ こういう風に間接民主制がうまくいかないから市民投票制度を検討しているのに、その実施権や拒否権も、間接民主制の機関たる市長に渡すのはおかしいと考える。

(小田委員)

- ・ 自治基本条例において署名要件50分の1と4分の1を入れたことがすべての問題である。
- ・ 50分の1については、何かしらのハードルが必要であるが、4分の1は規制する必要がないと考えている。
- ・ その辺りを棲み分けることはできないのか。

(武田委員長)

- ・ それであるならば、法律に合わせればよい。
- ・ まず、法律上住民投票ができる事項、例えば、リコールを除外することは客観的に判断できるので妥当である。
- ・ 地方自治法第74条は、地方税の賦課徴収、分担金、使用料等は除外している。
- ・ 上越市で50分の1の署名要件を設けたのは、地方自治法第74条の直接請求に合わせたものであり、50分の1以上の署名が集まれば、法律でも議会にかけることができるので、議会にかけるところまでは認めましょうということだ。
- ・ それなら法律と合わせればよい。
- ・ 法律と整合性を持たせるのであれば、また、何らかの除外規定を設けるのであれば、議会の解散等の法律上住民投票ができる事項、地方自治法第74条の除外している地方税の賦課徴収、分担金、使用料について除外規定を設ければ、制度として整合性がとれるのではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 地方自治法第74条の直接請求で条例の制定改廃が可能であるが、作れる条例は市の権限に属するものだけであり、法律を超えたものはできない。

(武田委員長)

- ・ 市民投票条例であればできる。
- ・ ここで議論しているのは法的に拘束力のない市民投票制度である。

(事務局：竹田部長)

- ・ 市の権限は、他の団体の権限には及ばないのである。
- ・ 提案している規定では、県立病院の設置について作ることはできなくても、市の意思として県立病院を設置して欲しいと表明することはできると考えている。
- ・ 市民投票を行うことは非常に大きい話であるから、間接民主制がなかなか機能しない時とか、市民の意見が二分されている状況がある時に発動するものであるもので、入り口ではねつけることはないだろう。

(武田委員長)

- ・ はねつけることがないのであれば、除外規定を設けないのでよいではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 他の自治体の意思決定に関与することは住民投票を付されても何も責任を持ってない。
- ・ 市に県立病院を作れと言われてもそのようなことはできない。

(武田委員長)

- ・ 作るように働きかけくださいという投票は請求できるのではないか。
- ・ 吉野川可動堰建設問題は国の権限に属するものであるがどう考えるのか、国の権限に対して徳島市民は反対を表明したのだから、それを踏まえ、市長は国に要望をすればよい。

(事務局：竹田部長)

- ・ 市が吉野川可動堰建設について反対の意思を表明したのであればよいと考える。
- ・ 私たちはこの規定でも十分読むことができると考えている。

(飯塚委員)

- ・ 「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として表明するときはこの限りではない」という規定は、分かりづらい。
- ・ 規定を置く場所を変えるか、文言を変えることはできないのか。

(武田委員長)

- ・ もともと法的に拘束力がある決定はできないのだから、市民の意思を伝えて欲しいという住民投票でしか有り得ない。
- ・ ただし書きを書くのは無意味であり、むしろ設問の仕方の問題である。
- ・ 県立病院の設置という設問は不可能だという設問の仕方で処理すればよい。
- ・ この投票の対象事項でわざわざ規定することはおかしいことで、当たり前なことなので書く必要はない。

(馬場副委員長)

- ・ 設問の仕方を誘導するような形で書いた方が、市民にとっても分かりやすいのではないか。
- ・ 設問によっては、間違っただけのものが出てくる可能性が有り得る。

(武田委員長)

- ・ それこそ法制執務的な観点から、その時に指導すればよいのではないか。

(君波委員)

- ・ 個人的には投票事項については制限を設けない方がよいという考えだ。
- ・ ただし、何でも投票できるのは問題があり、ある程度の制限は必要だと考える。
- ・ 法律上すでにできる事項は除外し、あるいは、財務関係についても財務監査請求等により対応できるため、除外してもよいのではないか。
- ・ 「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思を表示しようとする場合についてはこの限りではない」という事項については、意見をいう程度であれば、あえてただし書きだけで「市の権限に属さない事項」という文言は入れなくてもよいのではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ いろいろ検討した結果、このような規定を設けている。

(武田委員長)

- ・ 他の自治体に聞いてみたが、産廃処分場や吉野川可動堰のような問題が出てきた時にどうするかを聞いてみても、あまり投票の対象となった場合を想定していなかった。
- ・ そのような規定を前例踏襲とうしゅうするのはいかがなものか。

(小田委員)

- ・自治基本条例の議論では、他の自治体の具体的な条例を見て、いろいろな議論をした。
- ・今回は、条文案がないため、この文言の正確な解釈が分かりづらいが、文言の解釈にしっかり切り込んで、把握した上で議論しないと委員として意思決定ができない。
- ・自治基本条例の議論においては、条文についての詳細な説明がついていたが、そのような説明が特に重要であると考えている。
- ・もう少ししっかり整理しないと、文言の解釈論だけで議論が終わってしまう。

(武田委員長)

- ・ただし書き以降は当然のことである。
- ・市の権限に属さない事項を除外すると、長が該当しないと判断して恣意的に除外してしまう可能性がある。
- ・議会の解散等住民投票ができる事項についてはよいとして、「市の組織、人事、財務その他市の内部事務処理事項」については必ずしも規定を盛り込む根拠がないと思うがどうしてもというのであれば、やむを得ないと思う。
- ・地方税の賦課徴収の規定については、地方自治法第74条の直接請求と合わせるという意味では入れてもよいかと思う。
- ・最後の「その他、市民投票を行うことが適切でないと明らかに認める事項」についてはどうか、これは、資料の考え方と矛盾している。
- ・「明らかに対象とならないものは除外する」と書いてあるが、これは明らかに対象が明確でなく、明確に規定できればよいが、これほど不明確なものはない。
- ・市長がこれは明らかにダメだとすれば、不許可になってしまうようでは非常に問題があるため、除外規定を作るのであれば、なるべく客観的にすべきである。
- ・これは市長の裁量に委ねるということか、もちろん説明責任が発生するが、明確なものを除外するという最初の方針と矛盾しないか。

(事務局：水野係長)

- ・投票から除外される事項をすべて挙げ切れれば、最善と考えるが困難である。
- ・しかし、想定されないが明らかに投票になじまないものは、除外する必要があるのではないかと考えている。
- ・例えば、特定の市民、地域の部分が出てきた時の対応が必要になる。
- ・行政指導で対応する方法もあるが、そうではなく、明確に行政処分として対応することで、行政の説明責任を果たすべきではないかと考えている。

(武田委員長)

- ・それでは、広範な裁量権を認めることになるのではないか。

(事務局：水野係長)

- ・この規定を置くことにより、恣意的に排除することを考えているのではない。
- ・行政処分として判断し、その後に裁判の可能性が有ることにより合理的な判断が可能になるのではないか。

(武田委員長)

- ・この規定で仮に裁判になったとしても、市民は絶対に裁判に負ける。
- ・この条例は広範な裁量権を市長に与えていると裁判所は判断すると思う。
- ・想定しているのは特定個人を誹謗中傷しているものであると思うが、そのような投票は絶対に有り得ない。

- ・ まず、そういう可能性はなく、すでに実施された日本中の住民投票の事例を調べていても、そのようなことはまずない。
- ・ 仮に出てきたとしても、これは人権侵害であるので裁判で訴えられると話をして、行政指導すればよいのではないか。

(事務局：水野係長)

- ・ そのような個人的な中傷が起こるとは、到底考えていないが、行政として法制執務上理論上起こり得るものは除外する必要があると考える。

(武田委員長)

- ・ 逆に悪い市長が当選し、多くの市民が求めている住民投票を門前払いする可能性についてはどうか。

(事務局：水野係長)

- ・ 行政処分ではなく、行政指導の方がむしろ恣意性が働いてしまう。
- ・ 裁量の広い行政指導は、市民の権利の保障の面から問題があるのではないか。

(武田委員長)

- ・ 市民の請求に対して市長が拒否できないから、住民投票の実施を要求できるから、住民投票の権利は保障される。
- ・ 問題は、署名要件4分の1以上で勝負すればよいのではないか。
- ・ 事務局の案に対案を出すのであれば、法律に基づき住民投票が行うことができる事項については客観的に決まるので除外する。
- ・ 地方税の賦課徴収に関する事項については、除外する理由は無いと思うが、上越市では地方自治法第74条と合わせているので除外してもよい。
- ・ また、どうしても入れるのであれば「市の組織、人事、財務その他市の執行機関の内部事務処理に関する事項」についても、除外する理由はないと思うが、比較的客観的に決まるので除外規定に含めてもよい。
- ・ 他の事項については賛成できない。
- ・ 特に概括的な規定については問題があると考えている。
- ・ 本日結論を出すのは無理だと思うが、委員の皆さんの意見はどうか。

(田村委員)

- ・ まず「市の組織、人事、財務」については、地方自治法に書かれている事項については、侵すべきではなく、ましては市町村長の専権事項であるので除外してもよいと思う。
- ・ その他事項については、文言を整理した上で除外してもよいと考える。
- ・ 法令等に基づく住民投票が行える事項についても除外してもよい。
- ・ 市の権限に属さない事項については、ただし書きは絶えず前の事項を打ち消すものであるので、この規定でよいのではないか。

(柳沢委員)

- ・ 難しい問題であるので、次回に持ち越して欲しい。

(飯塚委員)

- ・ 条例の逐条解説は作る予定なのか。

(事務局：水野係長)

- ・ 逐条解説は作る予定である。

(飯塚委員)

- ・ 内容の理解が難しいので、次回に規定ごとの解釈を付け加え、意味を少し丁寧に説明して欲しい。

(君波委員)

- ・ 50分の1で議会に意見をつけて付す際にも、定義があいまいだと議会も困ってしまうので、除外規定の文言について再度精査をしてもらい、対象事項を少し整理して欲しい。

(小田委員)

- ・ この条文は、署名収集前に重要事項を判断するもので、この規定に合わない場合には門前払いになるため、相当丁寧に検討しないと問題ではないか。
- ・ 何度も言うように条文の形でないとよく分からない。
- ・ 自治基本条例での議論では素案の段階でかなり条文の形で議論した。
- ・ 条文に近い状態でないと理解が難しいので、条文の形で議論したい。

(武田委員長)

- ・ 住民投票制限条例になってしまうのを危惧している。
- ・ それだけは避けたいので慎重に議論しなければならない。

(宮下委員)

- ・ 市民生活に関わるような事案については、制限を設けず、投票の対象事項を設けるべきではないか。

(小田委員)

- ・ 自治基本条例第38条では、市政運営に係る重要事項と書いており、何が重要事項かを示す必要がある。
- ・ 市民生活に関わるような事案とすると何でも対象になってしまうので、市政運営に係る重要事項について、もっと踏みこまないとダメである。

(武田委員長)

- ・ 制度的には市民の署名が集まるかどうかで測るべきでないかと考える。
- ・ 署名が4分の1以上集まれば市政運営に係る重要事項だと言えるのではないか。

(小田委員)

- ・ この自治基本条例の議論において検討していた際には、署名要件について50分の1と4分の1を設けたのは、より市民に親切に署名要件50分の1以上でも市民投票ができることを理解してもらうために盛り込んだ。
- ・ 一方で、署名が4分の1以上集まった場合には市民がもっともだと思ふ事項以外は出て来ない。
- ・ ただし、50分の1以上4分の1未満の署名の場合には規制をかける必要がある。

(武田委員長)

- ・ ただし、署名要件50分の1であっても、市長が意見を付し、市議会の議決もあるで、そこでチェックがかかるのだから、地方自治法と合わせ、「法律に基づき住民投票できる事項」だけを除外するのでよいのではないかと考える。

(馬場副委員長)

- ・ さきほどの「市の組織、人事及び財務に関する事項」についてであるが、法律上、部

局の設置は条例事項になる。

- ・ 課以下は長の専決権事項になるが、その点を考慮する必要はないか。

(武田委員長)

- ・ 組織を変えるという投票はできないので、条例を改正して欲しいという投票になるのだろう。
- ・ 論点1での議論を整理すると、事務局の案でよいという意見や、全く除外規定を設けなくてよいという意見、私のように法律に基づくもののみを除外するという意見が出た。
- ・ 今日は結論を出すまでに至らなかったもので、また、検討していただきたい。

論点4 投票の成立要件について

説明

(事務局：水野係長)

- ・ 成立要件について検討するに当たって、一番大きいことは、市民投票制度は非拘束型であるが、事実上、非常に強い政治的拘束力があるため、投票結果についての一定の基準が必要ではないかということである。
- ・ 検討委員会の議論の中では、「市民投票は諮問型の投票制度であり、拘束力はなく、結果の尊重義務に止まるので、成立要件は設けなくてもよいのではないか」、「投票を行う際は、市民は義務感をもって投票に行くので、当然開票され公表されること期待しているのではないか」、「投票結果を開票しないことで、投票した行為を無視するのは問題ではないか」というご意見をいただいた。
- ・ これらについては、検討の視点にあるように、投票結果についての一定の信頼性を確保するため基準が必要であると考えている。
- ・ また、公表されれば、尊重義務が生じない場合であっても、事実上考慮せざるを得なくなるので、尊重義務の考え方自体が意味をなさなくなってしまうと考えている。
- ・ 検討委員会の中で、「ボイコット運動について投票率を設定してしまうと、吉野川可動堰の例のようにボイコット運動が発生してしまうので好ましくないのではないか」というご意見をいただいたが、投票運動を自由とするのであれば、ボイコット運動も市民が選んだ一種の投票運動であるのではないかと考えている。
- ・ 「成立要件を投票率とすると問題が多いので、得票率25%が妥当である」、「得票率25%であれば、結果的に投票率50%と同じ効力を発生させ、ボイコット運動も生じないため有効ではないか」という意見もある。
- ・ しかし、検討の視点にあるように、得票率25%とした場合、24%となった場合の取り扱いや、得票率25%の考え方は投票率により変化するのではないかという問題もある。
- ・ 例えば、「投票率50%で得票率25%」と「投票率25%で得票率25%」では全く考え方が異なるということもあり、再度検討する必要があると考える。
- ・ これらの検討の視点を踏まえ、事務局としては投票結果の一定の信頼性を確保し、市民投票の尊重義務を担保するためには、成立要件として投票率を設けることが妥当ではないかと考えている。
- ・ 投票率の設定については、投票資格者の少なくとも半数が投票に参加したということをもって、投票に参加していない市民に対しても投票結果に信頼性を持たせ、行政とし

て投票の尊重義務を果たすべきであるから、投票率を2分の1以上とすることが妥当と考える。

- ・ 当市では、過去の市長選挙、市議会議員選挙の投票率も6～7割となっている。
- ・ 一方、現実的にはボイコット運動が投票率を左右することも懸念されること等から、投票率の具体的な設定は慎重に検討する必要がある。

意見交換

(武田委員長)

- ・ この案では、投票率2分の1未満の場合は開票を行わないのか、投票率49.9%であっても開票を行わないのか。

(事務局:水野係長)

- ・ 投票率2分の1未満の場合には開票は行わない。
- ・ また、補足であるが、論点1でも説明したとおり、市民投票は、市の中で意見が二分されている状況や、市民と市長、市議会との間に重大な意見の相違が認められるような状況があり、その中で直接市民に賛否を問う場面で実施されることを想定している。
- ・ だからこそ、結果については非常に大きい影響力があると考えており、尊重義務は非常に重視したいと考える。

(武田委員長)

- ・ 選挙に最低投票率がないのに、なぜ市民投票には設定するのか。
- ・ 市長が選ばれる選挙であればそのようなハードルはないのに、市民投票に設けるのはいかがか。
- ・ また、ボイコット運動については、実際には非常に大きな影響力がある。
- ・ 例えば、ある問題について、世論調査をして、反対45%で、賛成が10%であった場合に、反対の人は投票に行くが、賛成の人は行かないだろう。
- ・ 賛成の人のわずか6%が行かないのであっても投票は成立せず、開票もされないことになってしまう。
- ・ 徳島でも、同じような状況が発生し、ボイコット運動が発生した。
- ・ 市民は自分のお金を出して反対するのだが、仮に行政の推進する政策の場合、行政はそのための資金もあり、反対派を切り崩されたら大きな影響がある。
- ・ 先ほど説明した状況は実態から全く離れておらず、このような状況は十分起こりうる。
- ・ 極端ではあるが、48%が反対で、賛成が3%であっても、ボイコット運動で2%が来なければ、成立しなくなってしまう。

(事務局:石黒主任)

- ・ ただ今の例だと、投票に行かなかった、残りの45%の人の意思はどうなるのか。

(武田委員長)

- ・ 投票に行かないのであれば、投票に行った人の意思に委ねることになるだろう。

(事務局:石黒主任)

- ・ 45%の人も働きかけ次第で行くかもしれない。
- ・ 当然、行政としても市民投票の参加を呼びかけることになるので、今ほどの例だけでは、全ては説明しきれていないのではないか。

(武田委員長)

- ・先ほどの説明は、ボイコット運動はかなり効果があるということを申し上げたかったのだ。
- ・また、投票率2分の1未満の場合は開票しないというのはいかがか。
- ・4分の1以上の署名が集まって、投票に行こうと呼びかけ、税金を使って実施する場合、その結果を市民は知りたいはずだが、開票しなければ、結果は分からないということになる。
- ・国の情報公開法が施行され、国民の知る権利を全うし、行政の説明責任の原則を果たすために情報公開をしなければならないと謳われており、行政の情報は、国民・住民のものである。
- ・投票率2分の1を切ったら、結果を公開しないとするのは、住民の知る権利を侵害するのではないか。
- ・得票率であれば、賛否いずれか多い方が投票資格者4分の1を超えていればよいことになる。
- ・投票率45%であれば、投票率を要件とした場合には開票されないが、得票率であれば開票されることになり、うち26%の得票率であれば、尊重義務も生じることになる。
- ・なお、選挙でも投票率の要件はないが、最低得票率は設けられている。

(小田委員)

- ・国政上は投票率の要件はないことになる。

(武田委員長)

- ・こういう問題があるのに、なぜ事務局は投票率を選択したのか。

(事務局：池田副課長)

- ・市民投票は法的には拘束力はないが、その結果については、ほとんど100%に近い形で反映されているという意味で、事実上非常に強い政治的拘束力を持っている。
- ・そうした場合に、投票が行われる前提状況として、投票に至るまでに、市民、議会、市長の間に意見の相違があり、いろいろな議論が尽くされて結果として明らかに市民投票が必要であるという状況で発動されるべきものであると考えている。
- ・その中で、市民の半分の参加により、その決定がなされるべきではないかということで、投票率2分の1という成立要件を考えた。
- ・成立要件2分の1をもって結果を尊重するということは、2分の1に達しない場合にどうするかという議論が出てくる。
- ・その上で、結果をどうするかで開票する・しないという議論が出てくる。
- ・すべて開票される場合、投票率2分の1に達しない場合であっても、結果は大きいので、法令上尊重義務はなくとも、事実上大きな影響力があることになる。
- ・そこで、2分の1という線引きを行い、投票率2分の1に満たない場合には市民の全体の意思に達しなかったとみなしてよいのではないかと考え、このような提案をした。

(武田委員長)

- ・ボイコット運動により成立しなかった場合でもそのように考えるのか。

(事務局：池田副課長)

- ・この考え方は、ボイコット運動も投票運動の一つとみなすことが前提になっている。

(武田委員長)

- ・ 上越市ではボイコット運動も望ましいことと考えるのか。

(事務局：池田副課長)

- ・ 望ましいとは考えていない。

(武田委員長)

- ・ ボイコット運動をすることの自由はあり、憲法でも表現の自由として認められるだろう。
- ・ しかし、まじめに考えて投票をした人の投票行動が損なわれるのは問題がある。
- ・ ボイコット運動をすることは自由だが、それによる害悪が生じない制度設計をしないとイケないのではないかと。
- ・ 住民投票を行うということは、この問題についてみんなで考えよう、市民の意見をこの問題に反映させようというものであるのに、それを投票に行くなというのは市民投票制度の本来の趣旨に反する。
- ・ そういう運動をすることは自由だが、それにより市民投票が不成立になるのはおかしい。

(事務局：石黒主任)

- ・ 論点8に情報提供というのがあったが、そこでは行政が公平・中立的な立場で情報提供を行うということがあるので、そこも成立要件の論点とセットで議論する必要があるのではないかと。
- ・ また、極めて極端な例を提示されているが、賛否についてははっきりしている人だけではなく、明確にはっきり態度を示していない人も含めて、市民全体の意思を決するのが市民投票だという一面もある。
- ・ 委員長が指摘しているような明確な反対派・賛成派がはっきりしている場面は極めて少ないのではないかと。

(武田委員長)

- ・ それは実態と逆である。
- ・ 地域の重要な争点について住民投票が行われる場面では、拮抗しているものはほとんどなく、むしろかなり差がつくことがほとんどである。
- ・ 合併の投票以外では、原子力発電所や産廃施設等については、双方の意見が拮抗するというよりは賛否の意見が一方に偏って分かれている。
- ・ ただし、人口規模が多くなればなるほど、必然的に無関心層が増えるため、50%というような高いハードルを設けると非常に難しくなり、ボイコット運動が非常に功を奏してしまう。
- ・ 徳島市でも推進派がもう少し頑張れば不成立になるところであった。

(事務局：石黒主任)

- ・ 徳島市でも投票率を上げるための期日前投票、不在者投票等の制度は活用したのか。

(武田委員長)

- ・ 選挙と同じ環境で実施しており、技術的な部分はできるだけ選挙と合わせた。
- ・ 50%というのは非常に高いハードルになる。
- ・ また、上越市の場合、署名要件4分の1でも非常に高いハードルであるのに、それに加えて、なぜさらに投票率2分の1という高いハードルを加えるのか。
- ・ 市民投票制限条例になってしまう可能性がある。

(小田委員)

- ・ 事務局の論点の整理で、「投票率の具体的な設定は慎重に検討する必要がある」という記載になっているが、これが一番大事なのではないか。
- ・ 結論まで書いていないということは、投票率を2分の1から下げる可能性もあるのか。

(事務局：水野係長)

- ・ 検討していく上で、ボイコット運動についても解消でき、設定する根拠として十分説明できるものがあれば、選択肢として検討したいと考えている。

(武田委員長)

- ・ 私がより重視したいのは、ボイコット運動ではなく、情報公開・説明責任の部分である。
- ・ 49%の人が考えて投票してもなぜ開票しないのか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 開票を行うこと自体は選択肢として検討できると考えている。
- ・ しかし、市政運営に係る重要事項について半分の人も参加していない状況なのであれば、その投票を有効とするのは施政者としては抵抗がある。

(武田委員長)

- ・ 選挙で投票率の要件がないのはなぜか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 公職選挙法で投票率は想定していなかったことが理由なのではないか。

(武田委員長)

- ・ 選挙制度に変わる民主的方法がないから、選挙をやらざるを得ないのではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ 選挙と市民投票を同じレベルで議論するのは問題がある。
- ・ 極端に言うと得票率25%で投票率25%の意思表示で市政の根幹に関わる事項について決まってしまうかもしれない。

(武田委員長)

- ・ 尊重義務とは非常にあいまいなもので、その結果により強弱が生まれる。

(事務局：竹田部長)

- ・ 意思表示のない75%の市民の意思は見えないし、分からない。

(武田委員長)

- ・ それは選挙と同様に投票した人に意思表示を委ねたということではないか。

(事務局：竹田部長)

- ・ それは論理が飛躍しているのではないか。
- ・ 争点について分からないというのものもあるかもしれない。
- ・ 少なくとも5割の市民が意思表示をする必要がある。
- ・ もちろん市民投票が実施される場合には、市は相当の情報提供を行うことになる。

(武田委員長)

- ・ 選挙は投票率という要件がないからボイコット運動は起こらないが、もし仮に選挙にも投票率の要件があれば必ずボイコット運動が実施されると思う。

(事務局：竹田部長)

- ・ 45%が反対し、10%が賛成している状況において45%の意思表示をしない人が

いる場合、45%の意思表示をしない人に対して投票を働きかけるべきであると考え

- 投票率の設定として50%がよいかどうかはご議論いただきたいが、ボイコット運動以外にも市民投票を成立させようとする運動、市民投票に行くように働きかける運動も起こると思う。
- 価値観の問題もあると思う。

(武田委員長)

- ボイコット運動の一番の問題は、争点について賛成か反対かという議論ではなく、投票に行くか行かないかが争点になり、市民の間で争点に対する議論が深まらないという点である。
- よって、ボイコット運動が起きないような制度設計を行うことが望ましい。

(事務局：竹田部長)

- 委員長は徳島市の住民投票の運動の現場にいたので、ボイコット運動について非常によく理解していると思うが、ボイコット運動だけではなく、投票に行こうという運動も起こすべきだと思う。
- 意思表示をしない人を掘り起こす運動も起こすべきである。

(武田委員長)

- 理念としては分かるが、どうしても市民投票に無関心の人もあるのは事実である。
- そういう状況で50%の投票率を成立要件とするのは相当高いハードルである。

(事務局：竹田部長)

- 投票しない人は白紙委任している場合もあるのかもしれないが、行政の長が政策判断を行うには、少なくとも半分の人の参加が必要である。
- 開票することも選択肢にあると考えるので、これも含めてご議論いただきたい。
- ただし、市民投票の投票結果に対して尊重義務を持たせるのであれば、民主主義の原則として、少なくとも半分の人が参加することが必要ではないか。

(宮下委員)

- 5千万、6千万という多額費用をかけて、市民投票を実施し、市民に投票してもらったにもかかわらず、市民投票が成立しないという理由で投票の結果を公表しないのはいかがか、市長は責任を追及されるのではないか。

(武田委員長)

- 開票しないことはおかしいということは、徳島市でも非常に話題になった。
- もし、不成立となったら、裁判所に投票用紙保全の仮処分の申し立てをして、情報公開条例を使って投票用紙の情報公開請求を行う準備をしていた。

(事務局：竹田部長)

- 開票するという選択肢はあるかもしれない。
- ただし、市民投票の投票結果の尊重義務をどのように考えるのかという議論が必要であり、少なくとも半分の人が参加していただかないとその結果を尊重するのは難しいと考えている。

(宮下委員)

- ボイコット運動というのではなく、市民投票に関心はあるが、そもそも仕事が忙しいから投票にはいけないという人も多いのではないか、その場合であっても、投票結果

については関心がある。

- ・ 投票には行くことはできなかった人も、その投票結果に関心があることも配慮し、行政はフォローすべきではないか。

(武田委員長)

- ・ 市民には投票結果を知る権利があるので、投票結果を開票しないというのは説明がつかないのではないか。
- ・ 議論を整理すると、投票率2分の1という案が出ており、この中で開票する・しないというオプションがある。
- ・ 開票しないのはおかしいし、ボイコット運動が起こるのも困るので、得票率4分の1とするのが自分の案である。
- ・ 賛否いずれか過半数が4分の1を超えるというものである。
- ・ この3つの案があるということである。

(馬場副委員長)

- ・ そもそも議論してみたが、これは投票にかけなくてもよいのではないかという状況も有り得るのではないか。
- ・ 地域内の対立が顕在化することもあるので顕在化させない方がよいのではないかという状況もあり、判断を市長や市議会に任せようという状況もあるのではないか。

(武田委員長)

- ・ それは、現実には考えにくいのではないか。
- ・ 住民投票の署名運動は非常に労力がかかるものであり、市民が地域のことを真剣に考えて、何とか意思表示をしようという真剣な気持ちから投票運動が起こるのではないか。
- ・ 地域の中で対立を顕在化させたくないという思いがあるということのも理解は出来る。
- ・ 成立要件についてはいろいろな議論があるので引き続き議論したい。
- ・ 以上で本日の議事は終了するが、事務局から何か連絡事項等はあるか。

その他、閉会

(事務局：池田副課長)

- ・ 次回の第4回検討委員会では、各論点について皆さんからいただいた意見を踏まえ、整理してお示ししたい。
- ・ なお、次回の委員会は、10月7日の14時から開催したいと考えているので、改めてご案内させていただきたい。

(武田委員長)

- ・ 以上で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。