

#### 第 4 検討部会 会議録

会議の名称	第 13 回 第 4 検討部会
開催日時	平成 20 年 1 月 30 日 (水) 午後 18 時 34 分から 20 時 46 分
開催場所	川口市職員会館 講座室 A
出席者	(部会長) 三宅副委員長 (委員) 碓委員、岩澤委員、大崎委員、小島委員、團野委員、堀和委員、湯本委員、吉澤委員
会議内容	・市民参加について (市民参加の観点から住民投票を研究する) ・運営調整部会のあり方について
会議資料	・住民投票について (資料 1) ・住民投票 (資料 2) ・条例制定による住民投票一覧 (資料 3) ・大和市住民投票条例 ・運営調整部会のあり方について 第 4 検討部会 (案)
発言内容	<p>市民参加について 市民参加の観点から住民投票を研究する (資料 1 に基づき、住民投票条例に関する事務局からの説明)</p> <p>住民投票について</p> <p>1 根拠法令については、次の 3 つのケースが考えられる。</p> <p>1) 日本国憲法第 95 条では、「一地方公共団体のみに適用される特別法」を制定するために当該普通地方公共団体の住民の投票を行うこととされている。 資料 2 の 2 ページは、憲法 95 条に基づいて行われた住民投票の結果、制定された特別法の一覧である。</p> <p>2) 法令による住民投票としては、地方自治法と合併特例法に規定されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治法では、第 76 条から第 85 条の規定により、有権者の一定数の署名を集めて請求した場合、議会の解散、議員の解職、首長の解職について住民投票を行うことが定められている。</li> <li>・合併特例法では、住民発議によって合併協議会設置の直接請求ができるとされており、この請求を議会が否決した場合、住民投票を行うとの規定がある。</li> </ul> <p>3) 条例による住民投票は、公職選挙法の適用を受けないことから、公選法上の有権者権者以外にも投票資格を与えることができ、これまでの事例によれば、個別設置型条例 (住民の意思を確認する必要が生じた場合に条例を制定する。)が多かったが、近年では常設型条例 (住民投票の対象事項や発議の方法などを予め設定しておくもの)が増えている。そして、我々が議論しているのは、この条例による住民投票についてである。</p> <p>ここで、住民投票条例の類型を説明すると、憲法及び法令による住民投</p>

票が拘束型であるのに対し、条例による住民投票は諮問型である。拘束型とは、行政は住民投票の結果に拘束されるものであり、諮問型とは、“投票結果は尊重する”に留まるものである（資料3参照）。しかし、諮問型とはいえ、投票資格を持つ者の半数以上が投票し、その大部分の意見が一致したものであれば、首長及び議会はその結果を当然無視できないものであることは言うまでもない。

## 2 住民投票条例について

- 1) 住民投票については、憲法（第95条）や地方自治法などの法的な根拠によらない場合、これを執行するためには、地方自治法第14条第1項の規定により条例を制定する必要がある。
- 2) そして、条例の制定権は地方自治法第96条の規定により議会にあり、議案（この場合は条例案）の提出権は市長及び議員にある。
- 3) さらに、地方自治法第74条の規定により、普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（但し、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をできるとされている。いわゆる直接請求である。

## 3 住民投票の執行者について

- 1) 住民投票の執行者は市長である。通常、選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、選挙に関する事務及びこれに関する事務を管理する（地方自治法第186条）とあり、条例で新たに設けられた事務（住民投票等に関する事務）を処理することができない。

### 公職選挙法第5条（選挙事務の管理）

この法律において選挙に関する事務は、特別の定めがある場合を除くほか、衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙については中央選挙管理委員会が管理し、衆議院（小選挙区選出）議員、参議院（選挙区選出）議員、都道府県の議会の議員又は都道府県知事の選挙については都道府県選挙管理委員会が管理し、市町村の議会の議員又は市町村長の選挙については市町村の選挙管理委員会が管理する。

- 2) しかし、投票事務の一部を選挙管理委員会に委任することはできるとされている。

### 地方自治法第180条の2（長の事務の委員会等への委任及び補助執行）

地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の委員会又は委員を協議して、普通地方公共団体の委員会、委員会の委員長、委員若しくはこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員に委任し、又はこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員をして補助執行させることができる。但し、政令で定める普通地方公共団体の委員会又は委員については、この限りでない。

( 部会長による住民投票条例の説明のまとめ )

- ・市町村合併の問題や、いわゆる迷惑施設 ( 原発、米軍基地等 ) に関してこれまで多くの住民投票が行われてきた。( 資料 3 )
- ・憲法にも法令にもよらない住民投票を川口で行うとしたら、新たに条例を制定する必要がある。これには色々やり方があるが、これまでに見てきた先行例のように自治基本条例に盛り込むという方法がある。例えば、大和市住民投票条例では、第 1 条の目的に「大和市自治基本条例の規定に基づき」という指摘がある。住民投票を自治基本条例に盛り込むかどうかは別の議論になると思っているが、このように自治基本条例の項目の 1 つとして住民投票を盛り込んで、詳細は住民投票条例によって別に定めるという方法がある。
- ・さらに、住民投票条例には個別設置型と常設型の 2 通りの考え方がある。
- ・また、住民投票が与える市政への影響を考えた場合、投票結果に対して責任を伴う拘束型と参考意見を聴く諮問型とがある。拘束型は、住民投票の結果に市が拘束されるものであるのに対し、諮問型は、住民投票の結果を参考意見として尊重するが、必ずしも拘束されないものである。私の知る限りでは、拘束型の住民投票条例は存在せず、全て諮問型である。これは、条例の位置付けが法律 ( 地方自治法第 14 条 ) により定められていることから、拘束型の条例を作った場合は、法律に違反するという見解が一般的に示されているためである。
- ・ここで、住民投票を制度化する場合は、住民投票を行ったときにどの位の費用がかかるのか、制度の実用面の問題として知っておくべきだと思っているがどうか。何かデータはあるか。

( 住民投票のコストに関する説明 )

- ・私が知る限りでは、実際に住民投票を行われたことはないが、選挙と同様に行われるとの考え方から、今年度行われた 4 つの選挙を予算ベース ( 決算が確定していない ) で説明する。

県議会議員の一般選挙では、予算額 7,683 万 6 千円のうち管理者及び立会人報酬等の人件費、期日前投票等にかかる人件費などが大きなものである。( 全額県負担 )

市議会議員選挙では、1 億 7,300 万の予算計上がなされている。県議会議員選挙と市議会議員選挙の大きな違いは公的運動費 ( ポスター等 ) である。( 全額市負担 )

参議院議員選挙では、1 億 1,810 万 2 千円 ( 全額国負担 )

県知事選挙は 1 億 962 万 3 千円 ( 全額県負担 )

- ・住民投票を実施した場合、通常選挙と違って必要でない経費もかなり出てくるが（期日前投票に関する経費、看板・ポスター作成など）、こうした経費は全額市負担となる。
- ・なお、選挙に関する経費のうち当日の人件費の占める割合は、県議会議員選挙、市議会議員選挙ともに約 4 割前後である。

（住民投票に関する議論）

- ・3 つの論点があると理解した。1 点目は自治基本条例のなかに住民投票条例を書き込むこともあり得るということ。2 点目は拘束型の条例は議会の権限を侵す可能性があるが、諮問型であれば問題はないということ。3 点目はコスト（7 千万円から 1 億円位）がかかるということ。
- ・先ほどの説明にもあったが、なぜ、住民投票を条例化する自治体が増えているのか、さらに、ここでなぜコストの話が出てきたのかが疑問である。  
“なぜ住民投票を条例化するのか”ということこれから議論するところであり、さらに住民投票を制度化した場合には、必ずコストは議論になるものである。

- ・私見としては、自治基本条例に住民投票を盛り込んで、さらに常設型の住民投票条例を別に置くべきだと考えている。
- ・法令による住民投票は一般的に使いにくいといった指摘があり、こうした問題を解消するために、常設型住民投票条例が制定されるようになったと考えられる。
- ・以前、名古屋市において、干潟をつぶして処分場をつくろうという市の提案に対し、住民投票を行うべきとの指摘があった。しかし、議会がこれを否決したため、該当する地域の住民の一部が住民投票（非公式）を行い、計画変更を求めたという事例があったように思う。川口市においても、このように住民と議会の意見が違った場合はどうなるのか。

- ・住民投票条例を自治基本条例に入れることは可能なのか。  
可能であるが、住民投票条例だけでも大和市の場合では 22 条あり、施行規則まで含めると全 79 条となってしまう。さらにその他の条例を加えることなどを考えると、自治基本条例は膨大な数の条文を持つものとなり、分かりづらいものになってしまう。  
大和市の判断は、基本的な事項のみを自治基本条例にエントリーし、詳細は別に定める（委任する）といった手法を取っている。（部会長）

- ・個別型と常設型の住民投票条例はどう違うのか。  
個別型とは、例えば、原子力発電所に関することに対して住民投票条例を制定した場合、他のテーマにこの条例を使うことはできない。一方、常設型の場合では、テーマが違って、条例をもとに住民投票を行うことができるというものである。(部会長)
- ・住民投票を実施することを考えた場合、要件を大和市のように住民の3分の1による発議(署名)とすると、川口の場合だとその数を集めるだけでも大変なことになる。市民側から議員に働きかけて、12分の1の同意を得て実施するほうがまだ実現しやすいと考えられる。
- ・であるならば、川口の場合は、人口を鑑みて発議に必要な人数(署名の数)をもっと少なくすることを考えてもいいと思っている。
- ・常設型の住民投票条例に賛成である。市民が意見を表明できる機会が増えることは大変望ましいと思う。
- ・なぜ、常設型住民投票条例が最近増えているのかという指摘があったが、端的に言えば、議会が機能していないと判断し、議会と違うチャンネルで住民が意見を表明する機会を増やすべきだとする人が増えているからではないかと考えられる。
- ・市長や議会が機能していないと判断された場合、どうやって再度機能させるかについては、現在の間接民主制度を通じて手直しをするというやり方があるが、住民投票制度(常設型)を準備しておくという考え方もあるだろう。(部会長)
- ・部会長の説明の通りで、住民投票条例によって住民が意見を表明できるのであれば、そこにかかる経費はそれほど高いとは思わない。
- ・市長や議会が間違った判断をした場合の抑止力として、リコール制度が位置付くと思われるが、これには時間も費用もかかる。その意味では、多数の住民の意思(民意)を把握することができ、より迅速な対応が図れる住民投票制度は必要だと思っている。ただし、実際に住民投票を行わなければならないような事態は、決して望ましいものではない。

- ・住民投票を実施するかどうかは別にして、制度がある（準備されている）ということに意義があると思っている。
- ・市に対して直接意見を述べるができるという、直接民主主義（住民投票）の手段が準備されているということは、自治体にとっていいことだと思う。
- ・住民投票については参加資格をどうするか、例えば 16 歳以上にするとか、外国人も含めるとかが重要だと思っている。
- ・そして、国政はともかく、地域の問題については、永住権を持つ外国人についても門戸を開いて、意志決定に参加する機会を与えることが必要だと思っている。
- ・常設型の住民投票条例を制定することによって、重大な事件が発生したときに迅速に対応できるといったメリットはあると思うが、市長や議会がしっかり機能している中では、個別型の条例による住民投票でもいいように考えられる。
- ・他の自治基本条例では「市民中心」と謳ったりしているが、実際には様々な場面で住民よりも行政や議会が決定権を持っている。市民の意見が本当に反映されるのは、選挙と住民投票（創設された場合）ではないだろうか。住民投票を実際に行うかどうかは別として、常設型の住民投票条例があれば、行政や議会に対して牽制になると思われる。
- ・個別型の住民投票条例の欠点は、議会と住民の意見・意識が乖離している場合に（乖離しているからこそ住民投票を行う意義があるとの議論もあるが）、住民投票条例の制定自体を否定（否決）される可能性がある。このため「平時」のうちに常設型の住民投票条例を作っておけば、仮に民意と議会の意見等が乖離をしたとしても、住民投票によって民意を確認することができると思える。（部会長）
- ・住民投票を制度化する場合、発議することができる請求の数（署名数）をどの程度に設定するかが重要なポイントである。あまりにも少なくすると市政に混乱をきたす可能性があるし、一方で住民（対象者）の 3 分の 1 とすると住民発議による住民投票の実施はまず不可能となると思われる。（部会長他）

- ・私見であるが、住民投票は法律等による制限が多いため、これに代わるものとして、市民委員会などを設けてはどうかと思っている。
- ・住民投票の他にも市政を変える手段は色々あると思っている。ただ、最終的な手段として、住民投票を自治基本条例に位置付けられればと考えている。さらに、情報公開や市民参加についても自治基本条例に盛り込めば、風通しのよい行政（運営）となるだろう。
- ・これまでの議論では、議会が機能していることを前提にした民意を確認するためのバックアップ機能として、あるいは最終的な牽制手段（伝家宝刀）として、住民投票条例が必要であるとの意見が多かったように思う。議員という立場から、住民投票条例をどう考えているか。（部会長）
- ・議員という立場でも、万が一の保険として、住民投票制度が必要であるという議論は理解できる。しかし、市民からの付託を受けて議会で活動をしている以上は、当然、市民の代表として（民意をもとに）市政に参加している。
- ・さらに、住民投票を行わなければならない状況というのは、重大な問題が起きたときだと思っている。そして、このような状況下では、民意を問う住民投票が行われることも考えられるが、頻繁に住民投票を行うような市がいい“まち”だとは思えない。
- ・例えば、以前に川口、蕨、鳩ヶ谷の3市で合併を協議していた。このときには、3市の協議を始めるにあたって、住民アンケートという形で民意が把握されたが、こうした重大な決断が迫られているような場合であれば、住民投票制度は効果的な手段であると思っている。
- ・また、他の事例による住民投票の結果では、賛否にそれほど差がなく、拮抗しているケースが少なくないようだ。私の経験でも、それぞれの立場や思いなどにより、住民の意見が全く異なるといったケースがよくある。従って、住民投票の結果が、“全員が納得できる選択となる”とは限らないと思っている。
- ・こうしたことから、住民投票は重大な問題が発生した場合に民意を確認する最終手段であると思っているが、私としては現在の川口市には常設型の制度は必要ないと思っている。
- ・住民投票については、個別型とするか常設型とするかの議論は別にある

と思うが、今後の川口市の制度として取り入れていくことについては、比較的前向きな見解が示されたと思っている。

- ・従って、第4検討部会としては、住民投票を自治基本条例の項目として盛り込むことにするというのでよいか。(部会長)

一同異議なし

運営調整部会のあり方について

(「運営調整部会のあり方について 第4検討部会(案)」の提案の説明)

調整部会の役割について

- ・事務局提案の「運営調整部会の役割」6項目に1項目追加するとあるが、「全体会への議案を提出すること」という見出しと、その具体的内容の「全体会への議案を提出すること」が重複しており分かりづらい。
- ・これを「全体会に諮るべき項目、全体会のスケジュール、その他議案を全体会に提出すること」と整理したいがどうか。

一同異議なし

副部会長の選任について

- ・案のとおりでよいか。

一同異議なし

調整部会の議題について

- ・案のとおりでよいか。

一同異議なし

- ・文章全体に関わることとして、第4検討部会でオーソライズされた意見(案)なので、語調(語尾)は断定的な表現にしたほうがよい。

[部会長が表現等の修正案を示し、別紙(運営調整部会提出用)を資料として提出することとなった。]

次回部会のテーマ

- ・次回は、市民参加の観点から議会をテーマにしたいと考えている。

一同異議なし

次回以降日程	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 次回は2月13日18時30分から、次々回は2月28日18時30分から。</li><li>・ 3月の日程は、12日(水)と26日(水) いずれも18時30分からの開催とする。</li></ul>
--------	--