

第12回小樽市自治基本条例策定委員会

- ・日 時 平成23年5月18日（水）15：00～17：30
- ・場 所 小樽市役所 別館 4F 第3委員会室
- ・出席者 横山会長、石黒副会長、上野委員、小笠原委員、栗田委員、佐藤委員、
神野委員、田口委員、松本委員、山埜委員（中委員 欠席）
（事務局）上石主幹、布主査

（事務局 布主査）

皆さん、お忙しいところご出席頂きありがとうございます。只今から第12回小樽市自治基本条例策定委員会を開催したいと思います。早速ですが、次第に従いまして、横山会長よろしく願いいたします。

（横山会長）

はい。今回は、前回に引き続きまして、住民投票について議論を深めていきたいということでありまして、事務局からも新しく資料1-1、1-2、1-3という資料を出してもらいました。事務局から、説明をして頂きたいと思います。

<事務局より前回に引き続き追加資料の説明>

（横山会長）

前回、常設型あるいは個別型ということで議論をしてきましたが、少し具体的に常設型と個別型で、永住外国人の扱い、未成年者の扱い、請求に必要な書面の数や成立要件について、どのように定められているのか具体的に事務局に調べて頂いて、それを少し踏まえて議論していきたいということでした。常設型に関しては、ここに出ている11の自治体以外はないと考えていいですか。

（事務局 布主査）

これの他にもいくつかの自治体があります。

（横山会長）

では、代表的な自治体載っているということですね。我々がよく知っている高浜、大和、岸和田、豊中と奥州というところは載っています。

道内でも遠軽町と北広島市が、常設型になっているということです。それから政令市ですと、広島市が常設型になっているということですね。それで、それぞれ永住外国人の取扱いの仕方は、認めるというのが8つの自治体、認めないというのが3つの自治体ということです。認めないという3つの自治体については、公職選挙法を適用するということです。それから、未成年者の扱いについては、16歳以上、18歳以上というのが多いわけですが、20歳以上としている富士見市と上里町ですかね桐生市に関していうと、これは永住外国人の取扱いと同じで、公職選挙法を適用しているということになります。それから請求に必要な署名の数は、かなりバラつきがありまして、3分の1から10分の1までであるということでありまして。それから請求に対しての実施ですが、これは常設型ですので必ず実施ということになると考えてください。成立要件も2分の1以上、3分の1以上と規定している自治体があります。無しとしているのは、投票結果は尊重という話になりますので、特に2分の1以上、3分の1以上無く

でも良いとこういう判断です。ということで、常設型の方はこのようになっております。

個別型に関して一般的には、今までの地方自治法を準えるという規定をしています。市民の条例制定請求権に関しては、50分の1以上の署名というやり方をそのまま住民投票にも準えている。それから議員の議案提出権も12分の1ということで、これも地方自治法112条を適用している。それから、市長の議案提出権については、地方自治法上の149条に規定しておりまして、こういった地方自治法を準えるような形で規定しているのが個別型ということになります。

それでは、この議論をしたいと思いますが、まず、事務局から今日渡されたこの資料の1-1、それから資料1-2は帯広、稚内、ニセコ、裏に行きますと、札幌、江別、苫小牧、函館といずれもここに出ている7つの自治体に関していうと個別型という形になります。それから、市町村合併における住民投票事例ということで、資料(1-3)が出ておりまして、埼玉県の上尾市と富士見市、大阪府の高石市というものが挙げております。何か質問、意見がございましたら、出して頂きたいと思います。

(神野委員)

よろしいでしょうか。

個別型と常設型で、個別型は色々その案件毎に決めなくてはいけないことが沢山あって、その署名の数は少なくとも済みますよね。

(横山会長)

そうですね。

(神野委員)

常設型の方は、そういうのが最初から決まっているから作りやすいですけど、書面の数が沢山いるということですよ。

(横山会長)

そうですね、はい。

(神野委員)

どちらの方が住民投票をしやすいんでしょうか？あまり変わらないような気がします。

(横山会長)

例えばですね、常設型の方ですと、やっぱり3分の1とか4分の1の署名ということになりますと、やっぱり相当の人数の署名が必要になりますよね。そういう面で言うと、個別型よりも難しいかもしれませんね、3分の1、4分の1集めなくてはいけないので。ただ、10分の1、6分の1位になると、これは可能かもしれません。ただ広島市の場合、政令市ですから相当な人口がいます。そういう意味もあって10分の1ということではないかと思えます。

(神野委員)

やはり、住民投票をやりやすい方がいいと思います。どちらがいいのかなと思いますけど。その実際の住民投票の事例としては、どうでしょうか。

(横山会長)

実際にあった事例として、合併問題での住民投票があり、事例的に言うと(資料)1-3です。住民投票は、例えば、新潟県巻町の問題などありますけども、住民投票事例として多くは市町村合併に関するものが多いですから、これについては随分国が住民投票を一生懸命推奨した経緯があります。資料の住民投票は、市町村合併の例を出しているのですが、どうですか、具体的な事例で何かご意見はございませんか。

(神野委員)

埼玉県富士見市は、常設型ですよ。

(横山会長)

そうです。

(神野委員)

他の自治体はどうでしょう。

(横山会長)

ええと、他3つですね。三芳町、大井町、上福岡市ですね。これは個別型だと思うんです。富士見市の場合は賛成が圧倒的に多かったのですが、三芳町の反対があつてこの4自治体の合併はもう出来ないということになりました。最終的には上福岡市と大井町、大井町は反対の方が多かったのですが、2つで合併をしまして、富士見市と三芳町は今もそのまま残っています。富士見市は圧倒的に賛成が多かったのですが、相手先の反対で外されたという感じです。色々と合併の問題は、住民投票をしても相手方がありますので、中々自分の自治体だけでは決め難いという側面があります。

(石黒副会長)

今のお話の中に関係することで、今日の資料1-1ですが、常設型と個別型、2つに分かれていて、個別型で市民からの請求、その場合は50分の1以上の署名が必要となっています。これについては自治基本条例で住民投票について何も規定が置かれなくても同じです。今の小樽市の状態でこの内容で進んでいく感じです。策定委員会の第10回目の時に、常設型とはどういうものをいうのかという問題があったと思いますが、その時に川崎市の住民投票制度が資料では常設型ということで紹介されていたと思うのですが、ただ川崎市の場合は、市民の署名が10分の1集まっても、議会と協議して3分の2以上の反対がある場合は住民投票を実施しない制度でした。だから、これは常設型とは言えないじゃないかという話だったと思いますが、とすると個別型でも自治基本条例や、自治基本条例を受けて住民投票条例を作る時にどうするかで、この何分の1というのは変わり得るということになります。

先ほど、苫小牧の紹介がありましたけど、今日の資料の1-2で苫小牧市の自治基本条例の住民投票に関する部分がありますけど、「・・・これは別に条例で定めるところにより住民投票を行うことができる。」という規定をうけて、どういう住民投票条例を作るのかを今議論している。その条例でどういう規定にするかによって署名に必要な数などは変わってくると思います。ただ、先ほどの自治基本条例で何も決めておかなければ、その次の条例制定、どういう条例にしようかという所の検討中である意味では自由と考えますが、ここに自治基本条例で、永住外国人の投票を認めるとか、未成年者を18歳以上に認めるとか規定したとすれば、自治基本条例は高規範として位置付けられていますので、条例を作る時に違う内容にするということは、自治基本条例を改正しないと駄目ということになると思います。だから、今回の自治基本条例の中である程度の条件を入れなくてもこういう方向でやってもらいたいという趣旨含めて規定する場合と、固定的に規定してしまう場合と色々あり得るとは思います。

(横山会長)

そうですね。ですから、資料1-2で、常設型は明確に規定していかないと駄目ですけども、個別型で、石黒先生のお話を踏まえて言いますと、例えば、帯広市の場合、住民投票は第11条で書いてありますけども、特に具体的なことは書いていません。「住民投票を行う場合はその事案ごとに、必要な事項を規定した条例を別に定めるものとする」という表現以上のものが無い。

それに対して稚内市の場合は、かなり明確に書いてあります。例えば、第11条の第2項で「住民投

票をすることができる人は、本市に引き続き3か月以上住んでいる市民と本市に引き続き3か月以上住んでいる特別な許可を受けた外国人（次の条において「住民」といいます。）とします。」という規定ですし、第12条では、市民の住民投票の請求について50分の1以上の人数の署名をもって、市長に対して住民投票の実施という請求できますとしています。議員は12分の1以上、こういう規定がありまして、地方自治法を準えるといってもやっぱり自治基本条例の中で明確に書いたほうが、よりよいと考えた方がいいのですかね、石黒先生。

（石黒副会長）

書いておかなければいけないとまでは言えないかもしれないですけど、書いておかないと、いかようにもできるという弊害は発生しますけど。

（横山会長）

帯広市で、もし住民投票の署名活動をやったとしたときに、50分の1以上署名が集まったとしても、何も書いてない場合は何らかの議論になるということですよ。どうですか。

（石黒副会長）

この帯広市のまちづくり条例の他に住民投票関係の条例を定めていないとすれば、資料1-1にありますように直接請求という形で議会の議決が必要ですね。

（横山会長）

住民投票の条例制定請求ということですね。

（石黒副会長）

はい、そうです。請求できるというのはどういう場合対応しなければならないかというのは、帯広市の条例、まちづくり基本条例の中に入って、今のところは直接請求という結果になります。

（横山会長）

そうです。ただ、例えば、私の住んでいる南幌町が合併問題で、住民投票を2回行いました。でも、南幌町にはまちづくり基本条例は無いんです。自治基本条例が無いんです。だから、50分の1以上の署名をもって、この住民投票条例の請求をするわけです。条例の直接請求ができますから、それで町長は住民投票をやるための条例を作ったと。ですから、個別型の場合、50分の1以上の署名が集まれば、個別の住民投票条例をその都度作るとは可能ですが、ただもう少し個別型でも条件をはっきりさせておくということであれば、稚内市のように書いてしまった方がいいのかなという感じになります。

（石黒副会長）

さっきの説明で補足をしますと、帯広市のこの条例の場合、今のままでは直接請求制度で住民投票の条例の制定を請求する。ただ帯広市まちづくり条例の第11条、特に第3項などがあるということの趣旨からすれば、直接請求の50分の1以上の署名が集まった時に、議会がそういう条例は制定しないという対応するということは、この条例がないことに比べると、厳しくなるということはあると思います。この基本条例が無ければまさに議会はフリーハンドですけど、議会は住民投票条例を作らないということになれば、それなりの説得力のあるような理由がないと、まちづくり条例違反という糾弾は当然されると思います。ただ、法律的に違法になるかといったら、そこまでは難しいかなと思います。

（横山会長）

いかがでしょうか？

（神野委員）

住民投票を請求して議会とか市長とかに拒否されたことはあるのでしょうか。

（横山会長）

南幌町は合併問題で2回住民投票を行いました。1回目ですが、町長は署名活動もありましたので、住民投票の実施を決めたのですが、結果は反対多数でした。にもかかわらず、町長が合併すると言いました。大体6対4で反対が多かったのに、相手の他の2つの町にも悪いからということで合併をしたいということが理由のようでした。ところが議会が、住民投票で6対4で反対という結果が出ていて、これは当然それを尊重しなければならないということで、町長提案を否決しました。それで町長辞任ということになりました。2回目の投票の時は、1回目とほぼ同様に投票結果がほぼ6対4ぐらいで、反対の方が多かった。それで町長は議会にかけずに住民投票の結果が分かった翌日の朝には2つの町にいつて合併しないという方針を明確にしました。他の問題ではどうですかね、産廃だとか原発だとかでいくつかで住民投票はやっていますが、石黒先生、何かそういう例を御存知ですか。

(石黒副会長)

まず、直接請求で50分の1以上の署名が集まっても、議会でその条例は制定しないという例は沢山あります。ただ、それが住民投票をやってくれ、やるという条例の直接請求が成立して、採用されなかった、制定されなかった例があるのかというのは、私は把握していません。本当は色々な問題について条例の制定を求める直接請求というのがあるので、議会で制定されなかったというのは、沢山と言ってもいいのかわかりませんが、間違いなくあります。

(横山会長)

条例制定ですから住民投票条例だけじゃないですよ。例えば、環境基本条例作りたい、議会否決するとか、そういうこともある。

(石黒副会長)

記憶には定かではありませんが、ある程度の方が住民投票を求めても応じなかったという例はあることはあったとは思いますが。直接請求したのにやられなかったのがあるのかちょっと記憶が今の時点ではないです。事務局の方でもし分かっていたら。

(事務局 上石主幹)

インターネットで調べたものなので、出所がはっきりしないデータですが、2001年6月現在で108件の住民からの直接請求のうち、議会で可決されたのはたったの7件です。

(横山会長)

2001年ですね。

(石黒副会長)

住民投票の問題に限らずでしょうか。

(事務局 上石主幹)

住民投票条例制定の直接請求に関することです。

(横山会長)

議会で議決ということですか？

(事務局 上石主幹)

はい。

(横山会長)

2001年どんなものがあったのですか？

(事務局 上石主幹)

個別の内容までは、ちょっと分からないのです。

(横山会長)

どうぞ、上野さん。

(上野委員)

法律上は、基本的にこの地方自治法上に則って住民請求をするのですよね。法律が根本にあるんですよね。常設型というのは、最初から条例を作っておく。どこが最初に作ったかはわかりませんが、これではいけないからこういうのを作った。

(横山会長)

つまり個別の住民投票条例を作るということになりますと、50分の1の署名を集めてやるんですけども、それが議会の否決だとか、首長の判断だとか、色々な要素があって、実際には住民投票ができないというケースがあります。で、そういうことを避けるという意味でおそらく常設型ができたのではないかなと思います。

(上野委員)

最初に作った自治体はどこなんでしょうか。

(横山会長)

どこでしょうかね。大和市とか岸和田市がよく名前を聞くんですけどね。

(上野委員)

多分、そのように、議会で否決という事がよくあるじゃないですか。でもこれ常設型になったときに、それまでの経緯だとか、それ以外もなぜこう常設型にしたのかという経緯が分からなければ。

(横山会長)

それはちょっとよく分からないんですよね。石黒先生、よく分かりますか。

(石黒副会長)

いや、知りませんね。

(事務局 布主査)

第10回の資料では、高浜市が平成14年の9月に施行。次いで富士見市、上里町となります。

(横山会長)

逆にいうと、北広島市、遠軽町はどういう経緯で常設型にしたのでしょうか。当然議会在賛成をして作っているわけですよね。私も北広島市で常設型の条例が作られているってことを知らなかったの。平成21年6月に出来たのですね。遠軽町は平成19年4月ですね、結構早いんですね。

(上野委員)

ちなみに、地方自治法の所管は総務省でしょうかね。

(横山会長)

そうです。総務省です。昔の自治省です。

(上野委員)

例えば、総務省や国の考え方としてこうどちらが望ましいとか、指針とかは別に無いですね。

(横山会長)

その辺は地方分権ですから、自治体に任せているということだと思いますね。だからこそ、常設型がこんなにだんだん増えてきていると思います。ただ、いずれにしても投票結果については、常設型にしても個別型にしても『尊重』という表現になっています。それが何故かという、根本には議会を通じた間接民主主義というのがありますから、それを何でも住民投票で結果を全部決めていくというやり方をすると、議会の役割というのがあるので『尊重する』という表現になるということです。常設型でも

仮に決まった結果があるとしても議会の方でそれに対して否決したらそれで終わりになる。ただ、住民投票の結果で圧倒的多数という結果なら議会も反対はなかなかできないと思います。首長さんもそうだと思います。いずれにしてもデメリット・メリットどちらもあると思います。最初、自治基本条例作った最初は個別型で、4年後とかに見直しをかけた時に常設型も検討しようとか、そういうのが多いと思いましたけど。遠軽町や北広島市はいきなり常設型の条例を作っていましたね。

どういうふうにしましょうか。いずれにしても後はプロジェクトで決めてもらう、プロジェクトの方で案を決めてもらうことにしますか。大体ここで議論しておいて、ですからここで委員の皆さんの大体の考え方を聞いておいて、そして後プロジェクトの方でまとめてもらうというふうにしますかね。ですから、この委員会の皆さんのご意見をまあ当然プロジェクトの人たちがそれを反映して出されると思いますので、少し積極的に出して頂ければと思います。最初は常設型にするのか個別型にするのかということだと思います。どちらかに大体固まれば、個別型でどこまで規定したらよいか、常設型であるならば、ある程度、署名の数だとか永住外国人の取り扱いだとか色々決めていかなければいけないです。

どうぞ、皆さんの方で意見を出して頂きたい。やっぱり住民投票をやるというのはその自治体の相当大きな課題の時だけだと思います。乱発ということはまずそんなにあるわけではないと思います。相当大きな問題がその自治体で起こった時に、住民投票ということになると思います。

(佐藤委員)

今後、小樽で予想されるような住民投票というのは、例えば何があるのでしょうか。

(横山会長)

それは小樽市民の皆さんが考えて頂いて。

(佐藤委員)

合併問題でしょうか。

(横山会長)

合併という話は、恐らくもう無いと思います。総務省が合併は打ち止めだと言っていますので。

(佐藤委員)

そう考えると、本当に具体的に何があるのかなと思います。

(横山会長)

今度の市長選挙で争点になったような問題は何かありましたか。

(佐藤委員)

病院問題でしょうか。

(横山会長)

病院問題とかね、そういうような大きな争点になるような問題は住民投票になる可能性がありますよね。結局、そういう大きな問題は、これから出てくるかもしれないです。

(佐藤委員)

そういうことを考えると、あまり具体的なものを自治基本条例に記載しない方がいいかなっていうふうにもちょっと考えますね

(横山会長)

具体的にと言いますと。

(佐藤委員)

具体的なというのは、個別型ぐらいの形にしておいて、ある程度その時によって色々な条件を、その内容によって皆さんと検討するという形の方がいいのかなというように。あまり常設型にしてしまうと

問題によっては条件の議論が大きくなると思うので、それに対してひとまず個別型にしておく。今これから住民投票とって小樽の場合、まちづくりにしても、観光問題にしても、思い当たらないものから、個別型にしておいた方が使いやすいとは思いますが。

(横山先生)

なるほど。何かあった時には、その都度その都度個別条例を作るということですね。

(佐藤委員)

それぐらいしか思いつかないですね。

(横山会長)

常設型というのも、いざ作っても全然一度も住民投票をやらないということも考えられます。特に3分の1の署名数が必要といたら逆にできないと思いますね。小さい市町村だったら集まるかもしれないですけど。

(神野委員)

私も個別型の方がいいと思います。例えば、住民投票をする内容が、住んでいる外国人が関わってくるような事だったら、当事者として絶対投票したいだろうから、投票資格者に入れるみたいな感じで、案件によってメインとなる人が違ってきて、それによって投票の資格の人の範囲とかも違ってくると思います。だから、あまり最初から固定的に決めないほうが良いかなとは思いますが。

(横山会長)

個別条例であれば、課題ごとに未成年者の扱いも変えることはできますし、永住外国人の取り扱いも変えることができますよね。常設型だと固定的に決めなくてはいけないです。

(小笠原委員)

もし、どちらにするにしても、手続きを進める上でスピード感を持ってできる方というのは、常設型なのでしょうか？

(横山会長)

スピードは速いのかもかもしれませんね。

(小笠原委員)

個別型だと、本題に入る前に、その手続き自体に結構時間がかかり大変かなという気がしました。

(横山会長)

そうですね、50分の1の署名を集めまして議会にかける、議会が認めるというような話になるんですよ。ですから、まあ臨時議会を開いてということになるでしょうけどね。

(小笠原委員)

そういう点では、常設型のほうが、ある程度内容が決まっていれば常設型の方が、仮に凄いスピードで判断すべき案件が発生した場合には、直に取り組めるという利点はあるのかなと思います。

(横山会長)

そうですね。スピード感は確かにあると思いますね。

(山崎委員)

よろしいでしょうか。

今、小笠原委員がスピードとおっしゃたんですけども、20年間小樽に住んでいた感想ですが、あまりそこまでスピードを要するようなことが起きるような気もしないです。なので、もし何か起こった時に柔軟に対応できる個別型の方がいいのかなというふうには思います。

(横山会長)

如何でしょうか発言されていない方、何かご意見ございませんか。

個別型ですと、この稚内市と帯広市の例をとっても、稚内市も実際には地方自治法を準えているのですが、内容を規定として、請求に必要な署名数などを標記しています。そのように標記した方がいいのか、それとも帯広市のように、住民投票についてはそんなに詳しく標記しない。両方あり得ますね。詳しく書かなくてもまあ確かに地方自治法上の条例制定請求権があるわけですから、住民投票は50分の1以上の署名で制定請求はできるという点では同じです。この辺はどうしたらいいのでしょうか。どうでしょうかね、個別型とするならば。

(山埜委員)

柔軟性を持たせる意味では、未成年かどうかと外国人に投票権を与えるかどうかは案件によって変わってくると思うので、そこを盛り込むと柔軟性が無くなると思います。

(横山会長)

補足しますと、地方自治法では、住民投票の実施の請求をする場合、20歳以上の人の署名ということになるんです。それで、住民投票をやるとなった時は、個別の住民投票になりますので、柔軟に決めることはいくらかでも出来る、外国人を入れるかどうか、18歳もいいですよとか。ただ、署名については20歳以上じゃないと駄目という事ですよ、石黒先生。条例制定の請求についてですが。

(石黒副会長)

地方自治法に基づく条例制定請求だとそういう事になると思いますが、自治基本条例で違う規定を置いた場合は、その自治基本条例に基づく直接請求ということになりますから、別の形を決める事が許されないかどうかというのは、許されないという事は無いのではないかと思います。

(横山会長)

例えば、稚内市みたいに18歳以上というのを自治基本条例に盛り込めるわけですね。

(石黒副会長)

ではないかと思いますが、異論はあり得ると思います。法律で直接請求な制度を決めて、それは有権者で50分の1にしていますが、それをもっと年齢を広げることが出来るか。例えば、永住外国人と未成年について、住民投票条例が成立した後、実施の場合でも違いますね。それで、未成年者を認める、外国人を認めるというのはそもそも違法だ、という議論、主張もあるわけです。そういう意味での議論はできると思いますが、私の場合には、法律に基づく制度は無くすとか否定するというわけではなくて、住民投票に関する直接請求の制度を法律による制度とは別に条例で作ったとしても違法っていう事はないと思いますので、その後は条例に規定があるので、そのとおりやらないと条例違反、という話になってくるだけだと思うので、可能だとは思いますが。

(横山会長)

要するに、稚内市のようなケースで、例えば18歳以上とかというふうに規定することもできる。ただ、帯広市のように抽象的に書いていけば、これは地方自治法上の20歳から、ということになるということですね。

(石黒副会長)

帯広市の条例だと11条3項で「法令の定めるところにより、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができる。」という規定にしているので、この今の条例は、多分20歳以上です。

(横山会長)

地方自治法上の、20歳以上ですね。

(石黒副会長)

それを想定していると思われま。

(横山会長)

そうですね。その上で、山埜委員が言ってくれたような事が個別型で、できた条例の中身でいくらかも可能です。18歳以上、16歳以上投票でもいいですし、逆に22歳ぐらいからでもいいです。

(石黒副会長)

資料1-2にあるように、江別市などは自治基本条例の第26条の3項で「住民投票を実施しようとするときは、それぞれの事案に応じ、別に条例で定めるものとする。」と規定しています。これは自治基本条例の中で住民投票については個別型の条例を作ってやりますという事を決めている内容です。それに対して苫小牧市は第6条第1項で「条例で定めるところにより住民投票を行う事ができる。」と規定しているだけなので、その別に定める条例が常設型の住民投票条例を作れば、常設型の住民投票をやる制度になる。個別型も同様で、両方できるわけです。それで多分、苫小牧市ではどういう条例を作るか検討して、常設型・個別型を含めて議論で時間がかかっているんじゃないかなと思います。

(横山会長)

これ函館は、丁寧に書いています。でも、中身は、目新しい事は書いてないです。少し丁寧に書いてある、こういう感じですね。

どうでしょうか、その辺を含めて、どの辺まで個別条例で書いた方がいいのかということです。それから、常設型という御主張の方もいますけども、その場合ですとどうですか、小笠原委員。必要な署名数はどれぐらいを想定されますか。

(小笠原委員)

さきほど先生にお聞きしましたのは、常設型が良いからということではなくて、その常設型と個別型の実際に請求があったときの対応の仕方はどうなのかなということを考えていたものですから、お聞きしました。ですから、常設型にしても個別型にしても小樽の自治基本条例の中で盛り込むのにふさわしいものであれば、どちらでもいいと思います。ですが、もし常設型にするという事を考えた時に、逆にお聞きしたいのですが、請求に必要な署名の数が3分の1から10分の1と物凄い差がありますよね。その判断の基準というのは、先ほどの先生のお話では、市民が沢山いる自治体では、3分の1の署名数は凄く数が多いので、10分の1、広島市などはようではないかとおっしゃったんですが、そういう基準で決めているものなのか、その辺を私たちが判断する余地があるのかというのが、正直分かりませんので、3分の1がいいのか4分の1がいいのかというこの微妙な差について、どういう事を考えてこれを決めているのかが、正直分からないです。

(横山会長)

ちょっと私も分からないですけども、ただ最初に、高浜市、大和市、岸和田市などは割と早い時期に常設型を成立させていると思います。最初、常設型を作った自治体は非常に厳しくしています。署名数について3分の1、4分の1などとしています。

(小笠原委員)

つまり、結構ハードルを高くしているんですね。

(横山会長)

そうです。つまり、常設型であまりにも乱発されたら困るという意味合いだと思います。しかし、結果的には、3分の1とか4分の1とか、大変ハードルが高いという中でね、岸和田市、豊中市とかは非常に大阪から近いです。で、6分の1としたという感じですが、でも、広島市は政令市ですからどうでし

ようか。札幌などの180万都市で、10分の1の署名を集めるのは、中々大変なことなのかもしれませんね。小さい自治体ですとどうですかね。

(小笠原委員)

ですので、この辺は請求に必要な署名の数という点で、ちょっと疑問に感じてお聞きしたのですが、例えば永住外国人の取り扱いですね、この自治基本条例の中における永住外国人というよりも、小樽の街づくりを考えた時に、私たちが外国人を小樽の同じ街に住む人として認めますか、認めませんかという考え方に凄く近いような気がするのです。外国人の方も小樽の市民と捉えれば、これは認めるっていう事になるという気がしますので、この個々の項目について個々の方の考え方もあると思いますし、小樽全体として今どうなっているのかという辺りをしっかり見極めた上で決めるべきものかなと思います。逆に、例えば外国人の方の扱いで、今市民として認めていないような風潮が仮にあるとしたら、それはやはり是正すべきなんじゃないかという考え方に立つと、この中でも認めるべきなのかなっていう気はします。ですので、ここはどれがいいかというよりもそういう議論をすることの方が大事なんじゃないかと思います。

(横山会長)

一般的に市民という時に、永住外国人を入れたりしますが、住民投票だけは公職選挙法に基づきますよとか、そういうケースもあります。この判断はもう各自治体のまちづくり基本条例の中身で随分色々なケースがありますね。

(小笠原委員)

多分、常設型についてはその公職選挙法と関係なく制定するというで作られているような気がしますね。

(横山会長)

元々常設型自体、非常に飛躍していますから。

(小笠原委員)

その辺まちづくりに参加する人は16歳なのか20歳なのかということも、考え方として出てくると思いますので、そこは非常に個別型にするのか常設型にするのかを選んだ段階で、この自治基本条例の色合いというか、性格みたいなものが結構はっきりと出てくるころなのかなという気がします。

(横山会長)

そうですね。

田口委員、何かございますか？

(田口委員)

私は割と最初から個別型かなと思っておりまして、というのも何人かの委員が個別型とおっしゃっていましたが、どんな案件が出てくるか今の段階では分からないですよ。原発や、合併だってもしかしたらあるかもしれないという事もありますし、案件が全く未知数だし、それと小樽市自体の人口が今後どんどん減って、何か街の形や、人口などもどうなっていくか、今後が分からないという意味ではやはり、今常設型で細かく決めてしまうと、今後また困るんじゃないか。その時に変えるっていう手があるのかもしれませんが。そう考えた時にやはり個別型の方が、その時の状況、市の状況とその時の案件の内容によって、それぞれ決められるというのは良いのかなと思います。帯広市のようにするか稚内市のようにするかに関しては、私は自治基本条例の中にこの住民投票の項目がこのように書かれるのであれば、稚内市のように地方自治法に準えた、20歳以上とか50分の1以上とかっていう住民投票の請

求の紋々であったとしても、私は親切かなと思います。やはりいちいち、例えば、住民投票条例が出来てそっちを見るとか、何かを見なければ分からないというよりは、自治基本条例に全てが書いてある方が市民には読みやすい。文章があんまり長くなりすぎると、逆に読みづらくなるのかもしれませんが、一つを見てある程度の事が分かる方が自分でしたら読みやすいかなと思います。

(横山会長)

なるほど。帯広の場合は『法令の定めるところ』というのは地方自治法を見なきゃならないということになりますね。

栗田委員はいかがですか。

(栗田委員)

今の基本条例の中で住民投票が一番重いといいますか、ウエートの高い事なのかどうなのか、その基本的な事すらもよく分かってないので申し訳ないですけども、今のところどちらという事も申し上げられないです。一番大きい問題であるって事であれば、もっと時間をかけてやるべきかもしれませんが、それ以外にも基本条例の中で重要な事があるのだから、結論を急いでやるべきではないかというそんな感じに思いました。

(横山会長)

自治基本条例をこうやって作るようになった背景は、やはり『住民と行政の協働』とか『住民参画』とか、『行政の役割』だとか『責務』だとかそういうことです。そして、住民参加・住民協働の一環として住民投票があると。そういう中で住民投票を扱います。ですから、自治基本条例の中でこれだけが突出して重要というのではなくて、むしろ非常にこれから先に行政と住民が協働で取り組んで行かなければいけない事がたくさん出てきていると。そういう中で、『情報共有』も必要だし、『情報公開』も必要だし『住民参加』も必要。そういう一環として、住民投票を扱うという事です。ただ、どうしても、私が自治基本条例の委員会の委員長をやった他の自治体では、ある面では住民投票の問題もそういう住民参加の一つとして扱っているという感じで、そんなに特別重いという意味で扱っていたわけではなかったのですが、自治基本条例を作って最後に、どうしても新聞記者さんと色々お話しする機会が必ず出てくるんですけども、そのときにマスコミ方というのは住民投票が常設型か個別型かと、こういう事はよく聞かれますけどね。マスコミの方からすると、常設型として住民投票を位置付けるというのは、非常に優れた自治体なんだというそういうニュアンスが凄くあります。どうして個別型にしたんですかとかね、色々聞かれるんですよ。だけど、マスコミにとってみればそれが非常に関心事かもしれないけども、自治基本条例を本当に作っている側からすれば、住民投票だけが突出して重要だということではないと思います。全体の中の一つとして私は認識しています。議会の皆さんは、逆に議員の責務とか議会の役割とかってそういう項目も自治基本条例で必ず規定しますけども、あんまり市民の皆さんに議会の役割とか責務とか言ってもらいたくないとか、そういうのは結構多いですけどね、議員の皆さんの方からすると。

(石黒副会長)

自治基本条例の内容でも会議に参加している方が関心持っている所は沢山色々意見が出ますが、そんなに関心を持っている人がいない部分は意見がないということにはなりますね。

(横山会長)

上野委員いかがでしょうか。

(上野委員)

私は常設型がいいかなと思います。住民投票は乱発するものではないし、当然重要な案件について小

樽市民の意見を聞く場合になるわけですし、それで個別と明確に違う所は住民投票をやるかやらないかを、議会で採決するという話だと思います。例えば、50分の1の署名も重要な案件の場合はもっと集まる。3分の1ぐらいは集まるかもしれないけど、あくまでも個別型にすると、議案に対して議会の採決があって、住民投票自体が行われない可能性が生まれるのがこの個別型であると。常設型というのはその集まった署名に対してあくまでも住民投票をやる、その結果はあくまでも尊重という形ですが、民意が反映されるのはこちらの方かなと思っているので、私は署名が集まった人たちの思いがきちっと形になるのだったらこの常設型なのかなとは思っております。

(横山会長)

なるほどね。そうすると常設型の意見もありますし、個別型の意見もありますし、そういう雰囲気を感じ取って、プロジェクトの方で議論していただきたい。どなたが委員になられていますか。

(事務局 布主査)

佐藤委員、神野委員、栗田委員、中委員です。

(横山会長)

それでは、集まって頂いて、必ずしも1の結論にする必要はないと思うんですよ、選択肢を設けて、ちょっと作って、案を作って頂きたいと思います。

この件についてはここまでということにします。

それではですね、住民参画の方に入らせて頂きたいと思います。この部分は非常に重要な論点があります、『住民参画』なのか『住民参加』なのかというところや『協働』の問題についてもあります。それでは、資料2-1から2-3まで事務局の方で作って頂いていますので、少し説明を頂いて、それから議論に入りたいと思います。

<事務局より資料の説明>

- ・資料2-1 参加(参画)・協働、コミュニティについての論点ポイント
- ・資料2-2 " " について道内各市の規定項目
- ・資料2-3 " " について道内各市の規定条文

以上について説明

(横山会長)

はい、有難うございました。ここの所が一番議論が活発になって頂ければという部分です。『参加』或いは『参画』『協働』ということですね、これをどのように議論したらいいかという事です。割と分かりやすいのは、資料2-3の稚内市の自治基本条例です。最初にまちづくり、参画、協働、コミュニティを定義しました。で、結局まちづくりとは何か、参画とは何か、協働とは何か、コミュニティとは何か、意味が分かっているようで何となくはっきりしない。私は稚内の自治基本条例にかかわりましたが、委員の方からは他の自治体を見ても特別定義はなく、直接、まちづくりは協働して推進しなければならないとか、まちづくり活動に住民は参加しないといけないとか規定されている。ですが、そもそも何なのという事で、まず定義からという入り方をしました。そこで議論は随分しましたけども、そういうやり方をした方がいいのか、少し漠然としているけどもみんな分かっている事項であれば、そのまま具体的な規定にはいいのではないのか。そういう事もできると思いますが、まずその点からどうでしょうか。定義づけをするのがいいのか、しないのがいいのかという事です。

それと、資料の2-3、帯広ですが、これも随分議論しましたが、不利益条項を入れました。第2章 権

利及び責務で市民の権利及び責務というところでは、第4条『市民は、まちづくりに幅広く参加する権利を有する。』とまず権利を規定した。その後、『市民は、自ら情報を共有するように努めるとともに、まちづくりの主体としての意識と責任を持ち、まちづくりを協働で推進するように努めなければならない。』と今度は責務を規定した。そのとき委員の人たちの間に意見として出たのは、高齢者や、病気の人など、個人の事情も色々あるので『まちづくりに協働で推進するよう努めなければならない』、こういう義務的な口調で書かれたならば、まちづくりに参加できない人はどうするのかという議論はありました。そこで、第4条第4項に『市民は、まちづくりに参加又は不参加を理由に不利益を受けない。』という項目を入れました。こういう不利益条項を入れた方がいいのか、入れない方がいいのかという事も含めて、議論を頂きたいと思います。

(神野委員)

よろしいでしょうか。

私は、まちづくりの定義のようまものは入れた方がいいと思います。私の感じた印象ですが、例えば、帯広市や他の自治体の条例で、平仮名でまちづくりという単語は使われているようですが、それは具体的に何なのかははっきりしない印象はあります。平仮名ですと、なんとなく雰囲気は伝わりますが、実際何を私たちはすればいいんだろう、何をやる権利があるんだろうと思います。ですから、この稚内市で規定されている、第3条の『まちづくり』とは何かという定義は、親切で分かりやすくいいなと思います。

(横山会長)

はい、有難うございました。如何でしょうか。勿論、稚内市のような定義以外の定義付けも勿論出来ます。稚内市はこの部分を議論しています。如何でしょうか？

(上野委員)

よろしいでしょうか。

帯広市の条例の第2章に不利益について規定がありますが、不利益とは事があるでしょうか。

(横山会長)

要するにまちづくりに参加しないで、「何だ、あの人たちいつも参加していない！」という批判をされないといった話ですよね。自治基本条例でまちづくりに参加しなければならないと書いてあるのにちっとも参加しない、まちづくりの色々な活動に出てこない、というような批判があったりする場合もあるのではないかと。そういう意味です。

(上野委員)

不利益とは色々あるのかなと思ったものですから。

(横山会長)

「～しなければならない」というふうに、義務付け、責務といったニュアンスで規定していますので、それに対して表現が強すぎるんじゃないのかなと。市民の権利の方はいいとしても、責務の書き方が強いので、それならばもう1項目を入れる必要があると思います。そういう雰囲気の中で出てきたことです。

(上野委員)

わかりました。

(横山会長)

事務局で用意した資料を見ますと、不参加への配慮を規定している自治体は結構ありますね。帯広市、苫小牧市、高浜市、豊中市が規定してしまっていて、それから参加・協働の部分でニセコ町、岸和田市、江

別市、川崎市が規定しています。ですから、結構多くの自治体が不参加への配慮をしています。逆に言うと、不参加への配慮について規定していない自治体は、強い形で責務を規定していないんじゃないかなという感じもしています。

(石黒副会長)

私も関わった自治体で札幌市、江別市がありました。この資料2-2だと札幌市は不参加への配慮が付いていないですね。市民会議の中では、そういう議論があったんですけど、1つは参加の部分で責務が入っているのですが、資料2-3、札幌市の条例では第8条に市民の責務があります。第2項に参加するよう努めなければならないと規定して、第3項で『…自らの発言と行動に責任を持つものとする。』と規定しています。その考え方は2つあって、責務として入れるべきだという意見と、それはその権利はきちんと書いて、参加するかしないかは本人の自由である、だから責務とか義務とかそういったようなものは入れるべきじゃない、という意見とぶつかっていたところがあって、ただ、町内会の方とか色々まちづくり活動をしている人からすると、文句ばかり言うけどやることをやらないでいる人が一杯いて、苦々しく思っている人達も何人かいらっしゃって、その人達は責務として規定しないと駄目だという主張でした。町内会の方だけでなく、そのように強く思っている人がいて、責務として規定することにしました。その時に今先生のお話のように、参加したくても出来ない色々な事情がある人がいるので、責務として規定したら、責務を果たしていないことを理由に、町内会活動などにおいて利益を与える、給付するような場合の時に、不参加を理由に拒否されたり、参加について無理やり引っ張り出されるようなことになるのではないかとすることは議論としてはありましたけれども、札幌市では第21条第3項の第4号において、参加しなかった事で不利益を受けないではなく、参加する時に不利益を受けないということで規定しています。だから、配慮は入っていないというのは確かに入っていないことになるかもしれないですが、江別市は資料の一覧表では配慮規定を入れていることにはなっていますが、あんまり変わらない規定だと思います。別の部分にさらに規定がありますでしょうかね。

(横山会長)

これは市民参加における配慮ということですね。

(事務局 布主査)

第25条3項です。

(石黒副会長)

ここは同じく議論があって、江別市では不参加への配慮について、意見が強かったということですね。

(横山会長)

帯広市、江別市も入っていますが、札幌市は入れていないという事ですね。

(事務局 布主査)

稚内市は入っていないですが、逆に市民の責務のところ「努めます」という表現で抑えています。

(横山会長)

そうです。やさしい言葉にしました。稚内市は、委員会の中で不利益という言い方で規定するのがちょっと問題だという意見がありました。あまり強い責務を打ち出さなければいいという観点ですね。稚内市は市民の責務は一応入っていますけれども、努めますというような表現でなっています。

(石黒副会長)

不利益とはというと、非常に難しいですね。結局、参加しないと自分の意見が反映されない。それは当たり前で、それが不利益だったら参加しなくても意見を入れろという話になるからおかしいじゃないかというのはありますけど、そういうのは不利益とはしない話になる。

(横山会長)

漠然とした精神的なものも含めてあるっていう認識があったんですよね。

(石黒副会長)

まあ、以上です。

(横山会長)

はい。ということでこの1項目だけでも結構議論があるところです。石黒先生、江別市と札幌市に関わっていたという事ですよね、かなりシビアにやられたんじゃないですか。帯広市、稚内市は議論はしましたけれども、結局大きな都市の方がやっぱり厳しい議論が出ると思います。如何でしょうか、この機会を通して。定義付けなどを含めてですね。何かご意見がありましたら。定義はしますか、どうしますか。結局市民の人が読んでよく「協働」とか「参画」とかあるいは「まちづくり」とかっていう漠然として分かるような、分からないような、という感覚ですよね。そうであれば市民の人が読んではっきり分かるようなものにするという意味では定義付けをした方がいいかなという感じです。

(神野委員)

何となく定義が付いている方が、まちづくりなどに、読んだ人が、参加しなきゃいけない感じもするとは思いますが。

(横山会長)

あと稚内市で議論している時に『参画』か『参加』かという、この判断はちょっとありまして、どれぐらいニュアンス的に差異があるのか分からないですけど、この資料2-1ですが、『参画』の方が活動に主体的に取り組んでいるというニュアンスが強いのではないかと、『参加』は分かりやすいんだけど主体的なニュアンスは弱くなるのではないかと。ということで、稚内市は「参画」にしたんです。分かりやすさだったら『参加』です。この議論もちょっとありました。だから、定義付けの前に「参画」がいいのか「参加」する方がいいのかという、こういうことも決めて頂きたい。『コミュニティ』も結構難しいんですよ。コミュニティそのものを扱うのか、コミュニティ活動を扱うのかというね、そういう辺りの問題もあります。帯広市は最初からコミュニティ活動にしています。稚内市はコミュニティそのものとして規定しています。ただ、実際にはコミュニティと規定していても、大和市の例だと、地域コミュニティという表現です。『コミュニティ活動』と規定している所と『コミュニティそのもの』を規定している所、この辺も分かれています。石黒先生いかがでしょうか、『コミュニティ活動』か『コミュニティ』かとかこの辺の議論は札幌市とか江別市などはどんな感じだったのでしょうか。

(石黒副会長)

コミュニティ活動とかそういう議論を持った記憶がないです。

(横山会長)

ああ、そうですか。江別市とか札幌市とかコミュニティーは入れてないんでしょうかね。そもそも入れてないかな。

(石黒副会長)

多分、入れてないですね。札幌の場合は、第23条で、まちづくりの様々な活動あるいは様々な団体・集団による活動を促進させていくという規定の部分で、実質コミュニティは義務みたいな議論は出てたと思いますけれど、結局、色々な集団があるので定義しようがないというか、定義すると外れてしまうようなグループを排除する恐れもあるといった議論もあったので、とにかく自主的な色々な活動、それが全てである意味でまちづくりになる。それを出来るだけ自発的な活動として活性化させていくことが大事であり、どのように支援していくか、仕組みが大事だという議論がありました。

(横山会長)

なるほど。

結局、稚内市もコミュニティという時に色々な団体があります、集団がありますということで、第13条の規定があります。『…町内会、ボランティア団体、老人クラブ、文化団体、スポーツ団体など…』というふうに規定しました。それで、この時は確か稚内市にはNPOは無かったはずで、NPOは規定していませんが、札幌市だとNPOもそうです、そういうことがあってこういう表現にしたんです。結局、書いていくと想定される集団は全て入れていこうという事になってくるかもですね。難しいですよ、『コミュニティそのもの』を扱えるのか、『コミュニティの具体的な活動』を扱うのがいいのか。難しい問題です。まあ少しこの辺もこれから議論していきたい。何か今日のところで何かご意見ございますか。佐藤委員、何かございますか。

(佐藤委員)

今までの中で、言葉の定義付けがあるのであれば、私は例えば、『参画』と『参加』だったら、参加であれば一人一人参加しますよね、『参加』であれば、集団の中の1人っていうふうに捉えられますし。コミュニティの場合にもかなりの団体の活動がありますけど、1人ではないですよ、コミュニティの場合集団ですから。そうすれば、コミュニティ活動というような言葉の定義付けがきちんとしていけば、先ほど言われたような団体名を挙げていくというのも方法かなというふうに思います。やはり基本的にはその定義付けがきちんと定義されていると、その所は理解されるんじゃないのかなと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。小笠原委員、いかがでしょうか。

(小笠原委員)

定義付けについてはあつた方がいいと思います。誰でも、とにかく分かりやすくというか、この会議の立ち上げの時にも出たかと思うのですが、高校生ぐらいの方にも理解できるようなものにするという話もありましたので、そういう面でもきちっと定義はあつた方がいいと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。栗田委員いかがでしょうか。

(栗田委員)

何かこういう細かい事を規定しても、果たして何人の人が読むのかと、疑問には思いますね。

(横山会長)

ただ、こういう用語とかをある程度規定した方が読みやすさはありますよね。親切さはありますよね。規定も何もしないでいたら、ますます読まないってことになるかもしれませんね。

(栗田委員)

例えば、小樽市の市民憲章なんかもね、誰が市民の人がどれぐらい知っているのか疑問ですよ。

(横山会長)

この自治基本条例自体も、ここ10年、5年ぐらいが特に盛んになってきました。今までですと行政が財政状況も右肩上がりの中で色々な事を瞬時にやってくれるというこういうスタンスで地方自治は行われていたのですが、これからは財政的にもそういう時代じゃなくなってきた。やっぱり、市民が色々な形で関わっていかなくちゃいけない。そうすると、行政はちゃんと情報を提供していかなくちゃいけない。情報が無ければ市民も色んな参加ができない。そういう事もありますし、そういう中で行政と住民と協働という定義の問題になりますが、協働だとかそういう事もしっかり議論して、そして、あのまちづくりの条例に入れていって、まちづくりの導となるようなものを作っておかないといけません。まあ、

こんな流れになってきました。ここ4、5年の話なんです。ですから、まだ中々市民に浸透はしていません。むしろ、これから本格的に多くの市民に理解をしてもらいたい。

(栗田委員)

そうであってほしいですね。私、町内会の会長もしております、町内の方々といろんな企画を呼び掛けて実際にやっていますけど、まずその自分の利益のあることであれば参加するんです。だから、自分の利益の無いものを呼びかけても、参加しません。この辺がどこの町内会も悩んでいると思うんです。

(横山会長)

なるほど。どうでしょうか。田口委員、何かございますか。

(田口委員)

栗田委員のご意見について私はとてもよく分かります。私は1回目の時から参加しているので、最初の時に割とそういう議論になったと思います。私も決してこの条例が作ることだけが目的なのであれば意味は無いと思います。作られた後にどう活用されるかが、市や市民が努力していかないと作っても誰も読まないんじゃないかなと私も思います。なので、私は何か第1回ぐらいの委員会の時に言ったような気がします。小学生とかでも読めるような機会を作るなり、そこでまちづくりの事を子どもながらにも考える機会を作ったりすることが大事だと思います。言ったような気がするのです。なので、さっきの話に戻りますが、コミュニティという言葉も参画・協働という言葉も、まあ漢字を見れば何となく意味は分かりますし、コミュニティも漠然と意味は分かりますけれども、全くこういうコミュニティなんていう言葉を聞いた事が無い市民も沢山いると思うので、出来る限り、分かりやすく、あまりくどくならない文章でまとめる事が今後の活用のためにも良いかなと思います。

(横山先生)

一方で、コミュニティはこだわりを持っている方もたくさん居られるし、当然市民の間で温度差は、あるということですね。それだけにやっぱりしっかり議論して決めていかなければならない。山崎委員、最後に一言何かありますか。

(山崎委員)

定義は僕も入れた方がいいと思っているのですが。どうやったら本気に分かりやすく、市民の方に伝わるかっていうのを言葉だけじゃなくて考えていければなと思います。

(横山先生)

そうですね。意外に漠然としているんだけど、市民にとっては、一番この条例の中の根幹部分だと思いますし、ここの所をしっかり議論していくことが一番大事だと思います。ちょっとしばらくかかるとは思いますけど、この部分はやっていきたいというふうに思います。プロジェクトの方では是非住民投票の方をまとめて頂きたいと思います。よろしくお祈りします。

<事務局より>

- ・6月の開催日程を6月22日と提案、了承を得た
- ・中委員が役員を務める新光南町会より、町内会活動活性化のためのワークショップを開催するので進行等の支援を依頼され協力をさせていただくこととした旨を報告
- ・上野委員が先の市議会議員選挙において当選された。今後は市議会議員として関わっていただき、青年会議所からは後任の推薦をお願いする旨を報告

以上報告し閉会