

第13回小樽市自治基本条例策定委員会

- ・日 時 平成23年6月22日（水）15：00～17：30
- ・場 所 小樽市役所 消防庁舎 6F 消防講堂
- ・出席者 横山会長、石黒副会長、荒田委員、小笠原委員、佐藤委員、
神野委員、田口委員、中委員、山埜委員、（栗田委員 欠席）
（事務局）上石主幹、布主査

（事務局 上石主幹）

皆さん、お忙しいところご出席いただき大変ありがとうございます。只今から第13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。まず初めに、前回の委員会でお話いたしました上野委員の後任についてであります。小樽青年会議所より御推薦がございまして、御報告させていただきます。小樽青年会議所専務理事であります 荒田 純司 委員でございます。それでは荒田委員より自己紹介を兼ねて簡単に自己紹介をお願いしたいと思います。

（荒田委員）

ただいま御紹介をいただきました、今年度、小樽青年会議所におきまして専務理事を務めさせていただきます荒田と申します。商売はガソリンスタンドを経営しております。昨日事務局より御説明がありまして、任期については、昨年から来年2月の予定と聞いておりまして、これから一生懸命勉強しまして議論に参加したいと思っておりますのでよろしくお願いたします。

（事務局 上石主幹）

ありがとうございました。もう一点ご報告がございまして、先般もお話いたしました、中委員が役員を勤められております新光南町会におきまして、町内会活動を目的にワークショップを開催する旨のお話がありまして、我々も参加させていただきました。そこでは、今後の町内会活動の取り組みにつきまして、たくさんの御意見を頂きました。私自身もこういった取り組みに参加するのは初めてでした。それまでは、便利な地域というイメージもありましたが、実際に住民の皆さんでないと分からない地域の問題、課題がたくさん出まして、活発な意見交換が行われました。時間も当初2時間以内を想定していましたが、終わってみると2時間半となっており盛況のうちに終了いたしました。以上御報告でした。

それでは次第に沿って議事をお願いしたいと思いますので、横山会長よろしくお願いたします。

（横山会長）

まず初めに、この策定委員会の議論を踏まえまして、さらに詳細に検討部会Aで議論していただいておりますので、御報告を頂きたいと思えます。

< 検討部会（6月6日開催）報告を資料より行った >

検討事項：住民投票について

- ①策定委員会でも、今後、どのような案件が住民投票の対象としてあるだろうかということについて、案件の具体的なイメージができない中で、一律的に、未成年者や外国人の投票要件について規定するのは難しいので、案件ごとに弾力的な運用が可能な個別型が良いという意見が検討委員会でも出た。
- ②検討部会としては今後、個別型を前提に条例文案の検討を行ってまいりたい。個別型については地方自治法の規定に沿って、自治基本条例にどのように盛り込むか検討していきたい。
- ③条例文案においては、他の自治体の例にもあるように、実施することが可能であること、投票結果の取り

扱いの二点については、必ず盛り込む。それ以外の部分については、個別型の特徴をどれだけ規定するかになる。

④常設型という意見もあったが、住民からの署名が集まった場合、実際に名古屋市のリコールの例もあるので、たとえ否決となったとしても、議会としても重要に受け止めることは間違いない。

※以上の検討結果と個別型の制度概要について説明。

(横山会長)

ありがとうございました。検討部会の議論では個別型が多数であったということですね。

(事務局 上石主幹)

ポイントになりましたのが、住民から住民投票の声が挙がったとしても、議会が逆の立場に立つことも考えられるので、議会の議決に左右されない常設型がいいという意見もありましたが、議会の立場としてもこのような住民投票の動きが実際あった場合、議会が否決ができるとしても、住民からの声を見做すのではなく、住民の声をどのように議会役割に反映できるかを考えるきっかけにはなると思います。

そう考えると、まずは個別型の条例として自治基本条例に規定をしておいて、その後、投票資格やその他の条件を検討していくのがよいのではないかとということです。

(横山会長)

検討部会からは今のような提案があったのですが、委員会としての御意見を頂きたいと思います。皆さんいかがでしょうか？

(中委員)

私も検討部会のメンバーとして2時間ほど一緒に議論しました。当日は、今事務局からお話がありましたとおり、個別型の住民投票ということで話が進んでいったのですが、後で考えてみると、議会の否決により住民投票が実施できなくなる、というのが引っかけ、柔軟性という意味では議論の最中は個別型が臨機応変できてよいと感じていたのですが、署名を集めても、議会で否決されると実施できないことと、常設型というのがすごく縛られたイメージがあったのですが、議会のことを中心に考えると、そのときの住民の声をストレートに反映できたほうがいいのではないかと思直しました。仮に常設型とした場合、決めなくてはならないことが沢山ありますが、それは個別型も同様であって、個別型がその条件の決め方もスムーズとしても、そのスムーズさがまだイメージできていないので、想定される条件はある程度のレベルであったとしても、常設型のほうがいいのではないかと思った次第なのです。検討部会の時に思いつけばよかったのですが。

(横山会長)

個別型、常設型いずれにしてもメリット、デメリットはあります。ですからどちらに決めても私はいいと思います。個別型のデメリットとして1つは、議会にかかる手続きがあるのでスピード感にやや欠けるといことがあります。議会で賛成となった場合でも手続き的に時間がかかるというのは間違いないです。

常設型のデメリットとしては、署名数を3分の1などと多くしますと、実際には署名を集められず、有名無実化する可能性もなくもない。逆に常設型で署名数を低く設定すると、住民投票の乱発の可能性が出てくるといのがデメリットでしょう。そのかわり常設型のメリットはスピード感があります。それぞれの案件が発生したときに、署名が集まれば実施するというふうに決まっていますから議会の議決を必要なく実施ができます。選択をする場合は、メリット、デメリットそれぞれありますので、どちらでもいいと思います。

常設型も道内の自治体でも、成立しているところは、遠軽町や北広島市などありますので、珍しいケースでもなくなっています。一方で、従来どおりの制度ですと、地方自治法の条例の制定請求をなぞらえる形で

規定していくので作りやすいということにはなると思います。検討部会は個別型ということになっていますが、もう少し委員会として御議論いただければと思います。現実問題、個別型として署名が50分の1しか集まらなかった場合は、議会の賛成は得られないかもしれません。逆に相当数が集まれば、議会も賛同する可能性は高いでしょう。

(田口委員)

個別型が時間がかかるというのはどのくらいでしょうか？1年くらいでしょうか？

(横山会長)

そこまではかからないと思います。議会の手続きを踏まなくてはならないので、その分ということでしょうね。臨時議会で対応することになると思います。

(事務局 布主査)

請求があってから20日以内に臨時議会を開くこととしていますね。

(横山会長)

ですから1ヶ月といったところでしょうね。

(田口委員)

そんなにすごく時間がかかるということでもないですね。議会の議決について余計に時間がかかるということですね。

(横山会長)

そうですね。1ヶ月といったところでしょうか。

実際に住民投票条例をつくったとしても、課題がなければ行われたいというのは個別型でも同じです。ですから今までのケースですと、産業廃棄物ですとか原子力発電所、米軍基地の問題ですとか実例がありますが、一番多いのが、総務省が推奨していたこともあって、市町村合併のケースが一番多いです。

(山埜委員)

いまメリット、デメリットをお聞きしたのですが、常設型のほうがスピード感があるということでしたが、それほど急ぎの案件がないように思えます。スピード感をもって実施することに越したことはないですが、スピード感を求めて常設型にして、もっと他の問題に直面するよりも、個別型で柔軟に個別に対応する個別型のほうがいいように思います。

(横山会長)

ありがとうございました。他の委員の方いかがでしょうか。

(田口委員)

私は、もともと個別型のほうがいいと思っておりましたし、一番気がかりなのが、常設型にしてしまうと、投票資格など条件が色々決まってしまうので、小樽ですと原発や基地問題だけでなく、景観問題ですとか、まちづくりなどの案件でどんな案件が出てくるのが分かりませんので、いまから投票資格などを決めてしまうと、案件が発生したときに、後悔することがないかが気がかりなので、私は個別型がいいと思います。

(横山会長)

常設型ですと最初から「投票資格は18歳以上」などと条件をきめてしまうことになりますけれども、個別型であれば案件に応じて、対応はできますね。ただ署名資格について個別型は20歳以上です。

ただ、個別型にしても常設型にしても、住民投票の成立のところまでですね。住民投票の結果については尊重ということになりますので、地方自治法の二代表制によって、最終判断は議会がするという事になっています。小笠原委員いかがでしょうか。

(小笠原委員)

正直なところ案件が発生したときに、個別型、常設型のイメージが沸かないのですが、個人的には、こういった新しいことに取り組むときには、ある程度の決まりがあって、それをベースに進めていったほうがいいのではないかと思います。そして、仮に問題が出たら、例えば投票資格者を常設型で18歳以上として、16歳以上のほうがいいのではないかとこの案件が出てきた場合には、自治基本条例や住民投票条例自体の規定を改正していくことも可能だと思いますので、あまり未確定の要素が少ない中で進めていくほうがいいと思います。それと、中委員の御指摘のように、署名を集めても、実施については議会が判断する、実施ができない場合もあるというのは住民にとって不安な要素ではないかなと思います。完全でなくても住民投票の実現に道筋が見えていたほうがいいと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。佐藤委員いかがでしょうか。

(佐藤委員)

私は検討部会でも議論しましたとおり、個別型の方向がよいと思います。

(横山先生)

ありがとうございます。神野委員いかがでしょうか。

(神野委員)

検討部会は出席できなかったのですが、議事録などを見て私も個別型がいいと思いました。住民投票の実施という面では常設型とは思いますが、実際の事案を考えると、頻度が沢山あるとも思えませんし、やはり案件によって判断ができる個別型がいいと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。検討部会では個別型の意見が多いということでしたが、この委員会でも個別型のほうが多いという状況ですが、いかがでしょうか。それで方向性を決めていいのか、もう少し検討してみることなののですが、前の上野委員を入れると常設型は3人ということになりますね。前回と今回の意見では常設型が3人で、個別型が4人、石黒先生は個別型ということでしょうか。

(石黒副会長)

そうですね。

(横山会長)

これで5対3という状況ですが、いかがでしょうか。どうしたらいいでしょうかね。

(石黒副会長)

今この策定委員会の中で、二つの意見がありますよね。そして、私もですが、それぞれの意見の方も、はっきりとイメージが難しい中で、常設型、個別型の判断をしていますけれども、例えば、自治基本条例でどこまで規定するかということと、自治基本条例を受けて住民投票条例を作るのか、個別案件ごとに条例を成立させていくのかは選択肢としてももう少し分かれていくと思うのです。例えば第10回の策定委員会での川崎市の事例で、議会に諮るかどうかということについては、10分の1以上の署名で住民投票の請求ができる。その後自動的に住民投票を実施するのではなくて、議会との協議があって、自動的に住民投票をする制度にはなっていないです。個別の事案ごとに、投票資格者や署名数などを決めるのではなくて予め決めておく。ある意味、個別型の違ったタイプなのですが、そういった個別型でも色々なパターンがある中で、そういったことも自治基本条例を作る中で決めなくてはいけないのかということ、川崎市の自治基本条例では、自治体の住民投票の実施ができるという規定と、投票結果の尊重ということしか規定していません。

その後、自治基本条例を受けてどういう住民投票にするかということについて検討をして、先ほどの住民投票条例を作ったということです。ですから、自治基本条例では個別型か常設型か確定できる内容にはなっていないですね。ただ、自治基本条例を作る議論の中では、どちらかにするか議論はしたのでしょうかけれども、おそらくどちらかに決めるような結論は出なかったと思います。そこで結論が出なかったので、さらにその後、議論を立ち上げて、時間を掛けて住民投票条例の制度を検討しましょうということになったのではないのでしょうか。そして、苫小牧市の自治基本条例についても第6条において、市の実施することができる規定と結果の尊重しか規定がありませんし、「別に条例で定めることにより」という規定がありますが、それだけでは個別型か常設型か性格が分からないようになっています、まさに今、自治基本条例を受けて、住民投票条例について検討を行っているけれども、まだできていない。個別型か常設型かどちらかでも規定は作ることができます。仮にその中で、個別型として、未成年者や外国人の投票資格について規定することもできますし、個別条例に委ねることもできる。

そう考えると、今回の策定委員会で意見の一意があれば決まりますが、意見が分かれているときに無理にどちらかに決めてしまうということをしなくてもいいということもあると思います。

(横山会長)

策定委員会の第10回の資料を見ますと、川崎市は、市民が10分の1の署名を集めた後でも、議会に協議を求めるということが規定としてありますので、そういう面では個別型だと思います。ただ、川崎市の場合は個別型ですが、投票資格者を最初に決めている。一般の個別型ですと案件によって16歳であったり、20歳であったりという決め方になるとと思いますが、川崎市の場合、最初から18歳以上という風に投票資格者を決めています。ここが違う点じゃないかなと思います。あとは署名数については10分の1としています。ここは地方自治法の50分の1ではなくて10分の1にしているところがもう一つの特徴かなという気はします。

(石黒先生)

川崎市の場合、署名が集まって請求したときに、議会と協議して、議会が3分の2以上反対すると実施はできないことになりますね。この段階で住民投票条例を作るという話にはならないですよ。10分の1の署名が集まったら、実施するかどうかを協議する。議会がやらないと判断したら10分の1以上の署名でもやらないということです。一方で、今日の資料でもあるように、一般的な個別型の場合、住民側から署名を集めて、条例の制定請求をするという形なので、川崎市の場合は、住民投票のための道はつけられている。ただ、川崎市のつけた道は、住民の判断だけで住民投票ができる制度にはならなかった。ただ、住民投票条例を請求ということになれば、住民投票条例は自治基本条例の後に造ってあります。

今回の資料での個別型、つまり条例の直接請求について50分の1以上の署名で請求できるのは、条例の制定を請求するということです。その請求によって例えば10分の1以上の署名が集まった場合必ず実施する住民投票、個別型としてもできるところはあり得る。ただ、議会もセット的な判断をすると思うので、案件に対して住民投票を実施してもらいたいと思えばスムーズに進むでしょうし、否定的な考えであれば、否決されると思います。

(横山会長)

そうですね。議決は必ず必要ですからね。

(小笠原委員)

基本的なことですがよろしいでしょうか。今、議論になっている住民投票の「個別型」と「常設型」という呼び方ですが、これは自治基本条例を作る上での正式名称として位置付けられているものなのではないでしょうか。この「個別型」「常設型」のタイトルについてなのですが。

(石黒副会長)

自治基本条例で盛り込む場合は、タイトルではなく、常設型になるような内容を盛り込むことになりますね。

(小笠原委員)

先ほどの石黒先生のお話では、個別型としても常設型のように条件を設定することも可能とおっしゃっていましたね。例えば、年齢ですとか。それは、常設型、個別型という枠にとらわれるのではなくて、独自の住民投票の条例を作るということでしょうか。

(石黒副会長)

作ればできるということになります。

(小笠原委員)

それでは、二つのうちどちらかにするというのではなくて、間を取るような、両方のいいところを取り入れた制度を作ってかまわないということでしょうか。

(石黒副会長)

それはあり得ると思いますね。それは自治基本条例でも、とにかくどんな問題でも18歳以上の人には投票を認めていいはず、という判断はあると思いますね。現行の法律、制度の中では25歳以上にしますという話にはならないと思います。この問題は若年者では判断がつかないので25歳以上にしましょうという話は通らないと思います。ポイントは現行法では参政権は20歳以上に付与されていますが、年齢を下げるかということになってきますね。

例えば、問題によっては20歳以上でなければ判断つかない問題はないということで、この委員会で判断すると、自治基本条例の中に住民投票を制度化するときは18歳以上が対象と決めてしまえば、問題ごとに個別に条例を制定するとしても、年齢だけは自治基本条例で決まっているので、18歳以上にしなければいけません。それと例えば、小樽市には一定の定住外国人がいて、日本国籍の市民とまったく同じだと、だから、どんな場合でも一定の外国人については認めるべきだという結論になれば、自治基本条例に規定して、個別の条例を作るときに、その部分も、外国人は認めなくてはいけない。その部分を変えるなら、自治基本条例も変えなくてはならないということになります。

ですので、まず「個別型」と「常設型」にするかというところで、決め切れたらいいとして、仮に「常設型」ということになれば、更にどういった「常設型」にするか議論することになりますけれど、「個別型」にするとしたときに、色々なパターンがありうるので、固定的に規定できる部分は、自治基本条例に盛り込めばいいと思いますね。

(横山会長)

難しいですね、川崎市もメリット、デメリット色々あると思いますね、個別型ということで、議会の承認があったとしても、個別型のメリットとしては、その案件ごとに投票資格者を決められるということです。そこを川崎市はそういう意味では常設型としての見方もできますけれども、逆に個別案件ごとに、投票資格者を考えるという点では川崎市は制限をしていますね。そのあたりのパターンは色々あると思います。

(神野委員)

例えば「個別型」にした場合に、住民投票の対象になるような案件があって、そのときの条件は誰が決めるのでしょうか。

(横山会長)

基本的には署名をした代表者でしょうね。

(石黒副会長)

この今日の資料にあります、地方自治法を根拠とする、市民から動き出す条例の制定請求権については、この条例を請求する人が、条例案を示して、賛同してくれる人に署名を募るということですよね。

例えば、原発について問題が生じて議論が始まったとして、原発を認めるべきではないという人が、原発を設置しない条例を言葉だけで、そのような条例を作ってもらいましょうと署名を集めても駄目ですよ。

(神野委員)

投票するときに何歳以上かということも含めて請求するということですね。

(横山会長)

一般的に個別条例を請求していくときには、市長市議選の有権者が投票資格者になるケースが多いですね。

(石黒副会長)

それと、署名が50分の1以上集まったとして、市長が意見を付して条例案として議会に提出します。その条例案の中で、例えば未成年者の投票資格の問題など、部分的に了承できない部分が出てきたとします。そうすると、議会が住民投票を必要と考えていれば、議会はその条例案は否決して、了承できない部分を修正した条例案を議会に提出して、議決するということも考えられますね。

(横山会長)

調整も随分あると思いますね。

(石黒副会長)

「個別型」ですと、このように動き出す人が条例を作らなくてはならないという、わずらわしさもあります。

(横山会長)

まあ課題があれば、それはやるでしょうね。それほど複雑な条例でもありませんしね。市町村合併の場合は投票資格などは、ほとんど20歳以上ということでしたので、それほど大変でもないとは思いますが。

(神野委員)

条例案を請求する人が色々決めることができるほうが、よりいいと思います。

(荒田委員)

よろしいでしょうか。今のお話で、常設型の住民投票条例の未成年者の扱いですとか、外国人の取り扱いについては誰がきめるのでしょうか？

(横山会長)

常設型の場合は、実施についての案件ですとか、投票資格についても事前に決めてしまっています。

(荒田委員)

自治基本条例の中で規定するということでしょうか。

(横山会長)

ただ自治基本条例なども、こういうことを規定したとしても、条例案として成立には議決が必要になります。ですから、常設型の条例を作るということになって、検討委員会を別途立ち上げて検討を重ねたとしても、条例の成立には議会の議決が必要となります。

(荒田委員)

ということは、住民投票を実施するかどうかについて議会の議決がいるのか、いらぬのかということですね。

(横山会長)

個別型と、常設型はそういう違いなのです。議会の議決によって実施が決まるのが個別型。常設型は一定の条件を満たせば必ず実施するということです。

(荒田委員)

50分の1の署名数の規定というのは。

(横山会長)

これは地方自治法の条例制定請求の規定です。

(荒田委員)

個別型は、署名数は少ないけれども、議会のチェックがある、常設型は、署名のハードルは高いけれども、発案者が署名を集めることができれば、議会の議決無しに住民投票が実施できるということですね。

(横山会長)

そういうことです。岸和田市などが常設型の住民投票条例を制定した当初は、常設型の住民投票条例自体が少なかったのです。その時期は必要な署名数を3分の1など高く設定する傾向がありましたね。ただ3分の1の署名というのは、中々集まらないので、せっかく常設型の住民投票条例を作っても、実施できるかどうか疑問はありました。最近の常設型の住民投票では6分の1などという例もありまして、そうすると今度は住民投票の乱発の心配もなくはないですね。北広島市は6分の1ですね。だんだん増えてきていますね。

ですから、川崎市は署名数では中間的ですが、厳密に分類すれば、議会の関係が絡んできますので、個別型といえば個別型とも言えます。

(石黒副会長)

個別型であればすべて50分の1以上でいいかということについては、川崎市は常設型の要素を取り入れた個別型ということですが、署名数は10分の1です。個別型ですけれども、署名数を高く設定する住民投票条例を制定することもできるし、やっているところもあります。あと、常設型で少ない署名数ですと、住民投票の乱発の恐れがあるという指摘がありました。常設型というのは必ず住民投票を実施するので、一割の人が、やるべきと考えたらやることになってしまう。実際に住民投票には費用も何千万とかかるのですから住民投票に反対の立場の人から見ると、10分の1の人たちの判断で、沢山の税金を使うのはおかしいという議論はあり得るわけです。そういうこともあるので、常設型ですと、議会の判断も入らないので、多くの署名を要求すると、川崎市の場合は選挙の時と同時開催ということにしてありまして、住民投票だけに、税金を使わないようにしてあります。ただ、その時期に選挙がないと、判断が必要ですが、そういった工夫もなされています。

(荒田委員)

資料の中の実施例をみると、個別型が多いと思ったのです。常設型の住民投票条例が何について実施されたのか、わからないですけれども。様々な問題があるので、署名数が少ないほうが請求はしやすいのかなと思いました。

(事務局 布主査)

実際の実例ですと、ある時期に常設型の住民投票が制定され、その後事案が発生して、その条例を根拠に議会の議決なくして住民投票を実施した例というのがまだないのが実情です。常設型の住民投票が行われた例については、市町村合併の案件が発生し、個別型と同じタイミングで常設型の条例を成立させて、投票を行った例はあります。

(横山会長)

何かあったときの備えということでしょう。

(事務局 布主査)

今日の資料にもありますように、この自治基本条例も、今後検討を重ねた結果、市長の提案条例として議会に諮ることにはなりません。仮に常設型を作るとしても同様で、この場だけの議論ではすまないもので、別途策定委員会を立ち上げて議論をして、市長に提言して、それを受けて市長が条例案としてまとめて、議案として議会に諮ることになります。

(横山会長)

どうでしょうか。まだまだ議論をするのであれば、意見が分かれているということもありますし、この問題はペンディングにしておくことはできます。先送りにして後で議論するということもできます。その間に委員のみなさんにも勉強をしておいて頂く。一方で、ここで決めてしまうこともできます。

委員会の最後の方に議論をしておいて、例えば、北広島市はどのようにして6分の1にしたのか調べて、実際に担当者に伺ってみるとかいいですよ。北広島市は実際に議会で賛成されておりますのでね。

(小笠原委員)

自治基本条例があって、常設型を採用している自治体の例はないということでした。

(横山会長)

個別型では、南幌町は2回、住民投票をやりました。全国でも、事例は色々ありますが、総務省が推奨していたこともあって、圧倒的に市町村合併が多いですね。

(小笠原委員)

住民投票について、実際に運用した例がいいのではないのでしょうか。

(横山会長)

南幌町では、1回目の住民投票の結果、反対が6割くらいが多かったです。しかし、町長は合併推進を進めたんです。それで合併条例を議会に諮ったときに、議会が住民投票の結果を受けて否決しました。

町長はその時点で辞任しました。その後、次の町長になったときにもう一度住民投票になりました。結果はやはり同じで、約6割が反対でした。そのときの町長は直ぐに住民投票の結果を受けて、合併しない旨の判断をしました。という経緯でした。

(小笠原委員)

その場合、もし個別型ではなく常設型であったならば結果はどうでしょうか。

(横山会長)

常設型であって、投票年齢の要件が18歳以上などになっていた場合、得票数は多少違っていただしょう。ただ、南幌町の場合、住民からの請求があった場合、住民投票をやらなくてはいけないという点では、町長議会ともに同じ意見でした。議会も否決する雰囲気はなかったです。したがって、結果的には常設型でも問題はありませんでした。

(小笠原委員)

50分の1の署名をみつめた人たちは合併に賛成という立場でしょうか。

(横山会長)

合併には反対の方たちが多かったです。

(小笠原委員)

そのままのながれでいくと、常設型の場合も反対の意見が多くて最後までいくことになりますか。

(横山会長)

それは事案によってわからないですね。個別型でしたら住民署名を集めて、請求の結果、議会が否決することもありますよね。常設型は議会の否決はないわけですからね。ただ、言えるのは署名数が多いほど

ど、行政に対しても、議会に対しても影響力は大きいです。50分の1の署名は集めることができる数です。

でも、50分の1だけでは議会を動かすことは厳しいかもしれません。6,000人規模の自治体ですと50分の1の署名といいますと120人ですので、割とすぐ集められるかもしれませんが、120人の署名で住民投票を請求しても、議会の反応も鈍いかもしれませんね。ただ、人口の多い自治体ですと50分の1でも結構多い数になりますよ。

(石黒副会長)

自治体によっては、同じ常設型でも年齢構成が違うので、実際には常設型の条例を作ったとしても住民投票が実施できないことも考えられます。

(横山会長)

もし3分の1以上の署名で実施とした場合には、作ったけれども実施は難しいというところでしょうね。どうでしょうか。それではペンディングにしておきましょうか。最終段階でもう一度議論するという事にしましょうか。その間までに皆さん勉強もしていただいて、場合によっては北広島市や遠軽町の事情を伺ってもいいでしょうし。

※事務局としては、自治基本条例中の条例文案（個別型、常設型、中間型）の準備は進めておき、常設型についても、北広島市への委員の視察について検討することとした。

(横山会長)

続きまして「住民参加」についてです。

(事務局 布主査)

今回は第12回目の策定委員会ということで、事務局から資料の説明をいたしまして、あまり議論までは至らなかったですが、定義の部分で、たとえば「まちづくり」などの言葉の整理を定義で必要だろうかという議論はありましたので、今回、各市の定義の規定について資料を追加いたしました。

(横山会長)

「まちづくり」、「住民参画」、「住民協働」、「コミュニティ」などは自治基本条例の一番確信の部分です。ところが、この部分は私の経験ですと、各委員それぞれのイメージがあって、なかなか議論してもかみ合わない場合がありますので、大まかでもよいので、定義の規定を設けて、各委員の共通のベースで議論したいという意図がありまして、色々な自治体がことばの定義をしていますので、事務局で自治体の例を出してもらいました。

<横山会長より「定義」の資料の説明>

- ・帯広市、稚内市、大和市、岸和田市、札幌市、江別市、苫小牧市、函館市、川崎市、奥州市高浜市の用語定義について説明

<稚内市の定義について>

- ・稚内市については、自治基本条例策定の際、できるだけ易しい表現で分かりやすくというのをコンセプトにした。
- ・「参加」と「参画」の表現については「参画」の方が主体的な意味合いが強いと考え「参画」とした。
- ・コミュニティの部分で「テーマ別に活動しているボランティア団体」とあるが、今で言うとNPO団体であるが当時の稚内にはNPO団体がなかったために、このような表現にした。

<横山会長より「コミュニティ」の資料の説明>

- ・帯広市については「コミュニティ」ではなく「コミュニティ活動」としている。
- ・稚内市は、表題は「コミュニティ」となっていますが、内容的にはコミュニティ活動団体及び市の支援について規定しています。

- ・ニセコ町は「コミュニティ」とはどのようなものを定義している。
- ・大和市は、あえて「地域コミュニティ」としている。
- ・岸和田市は、「コミュニティ活動」としており、コミュニティそのものは規定していない。

全体的に、「協働」については、おおよそこの自治体も同じような表現で例えば、「協働」については、市民、市長、議会がそれぞれの役割を尊重しながら協力し合う。「参加・参画」については表現が異なるようですね。「市民が主体的に参加し行動します」と広い意味でまとめている自治体と「政策の立案、実施及び評価に至る過程において市民が主体的に関わる」としている自治体に分かれている感じがします。

「コミュニティ」については定義をしている自治体と、最初から具体的なコミュニティ活動に絞っている自治体があると整理できると思います。そういうことを前提にして「参画」「協働」「コミュニティ」の部分について議論してまいりたいと思います。今日は時間の都合もありますので、ランダムに意見ですとか、御自身の考えを、どんどん出していただきたいと思います。私の考えでは、自治基本条例の1番の核心の部分は「協働」「参画」「コミュニティ」というこの部分だと思っております。私に関わった稚内市では、この部分の議論が一番多く出されました。

(神野委員)

よろしいでしょうか。最初に私が思ったのは、「参画」という言葉自体が、馴染みが薄いというのがあります。こういう機会でもないと馴染みはないような気はします。先ほどの意図の「参画」は「参加」よりも主体性を持たせているというのも、この委員会で初めて知ったので、イメージは沸きにくいとは思うので「参加」の方がいいかなとは思っています。

(横山会長)

ありがとうございます。「参画」という言葉使いはいつごろからでしょうかね。男女平等参画社会とか、そういう時期から随分耳にするようになりましたね。

(神野委員)

教科書に出てくる言葉のようなイメージがあります。

(横山会長)

自治基本条例全体を、分かりやすく、馴染みやすく記載するという事で、小樽市も最後は「ですます」調にしてくれれば一番いいと思いますけれども、そういうことにもしなった場合、「住民参加」のほうが、表現としては分かりやすいかもしれませんね。他にも御意見を頂きたいと思います。

(田口委員)

よろしいでしょうか。私も「参画」といいますと直ぐにイメージが沸かないので、「参加」のほうがいいと思います。「参画」という言葉を使うのであれば、わからない人も多いので、定義が必要になってくると思いますし、「参加」ですと川崎市は定義していますが、一般的にイメージしやすいですし、定義はなくてもよいと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。奥州市のように「参画」にしている自治体は、市の政策立案、実施、などの過程において住民が参加する、という意味合いで、政策への住民の主体的参加というニュアンスで使っているかと思います。そこまで深く入り込んで規定するとなると「参画」のほうが、主体的な表現になるのかなという感じはしますね。ただ、そこまで深く規定するのかどうかというのはありますけれども。

二つのケースがありますよね。奥州市、岸和田市、高浜市のような政策に関わるとする場合、それに対し川崎市、稚内市などはもう少し簡潔に規定しています。偶然かもしれませんが、奥州市、高浜市、岸和田市

の3市は、住民投票は常設型ですね。

(神野委員)

よろしいでしょうか。責任を持って市民に主体的な参加を求めるのであれば、個々の条文の中で規定していくのはどうでしょう。

(横山会長)

なるほど。場合によっては、参加のところに規定しないで、市民の役割、責務の所に規定してもいいですよ。

(田口委員)

よろしいでしょうか。別の意見になってしまうかもしれませんが、私の感想なのですが、岸和田市や、高浜市などの表現が硬めな条文を読むと、その自治体の策定委員会の委員の人たちが議論をねって作り上げたというよりも、行政主導で案を積み上げたような印象があり、市民の手による手作りの感じがしないです。

(中委員)

よろしいでしょうか。まず、小樽の各地域において、現時点での問題点として、町内会長の後任がないとか、役員の人選や、町内会費の徴収にも苦慮している問題を考えると、先ほどの、市の施策に対する参画は目標として、今現在の、隣近所の付き合いが希薄になっていて問題になっています。個人的な例を言いますと、独居老人の孤独死の問題にとっても力を入れなくてはならない状況があります。というのも、新聞を取ってくれている人が2、3部新聞受けに溜まっている人がたまに居て、実際先日も、そういうケースがあって探したところ亡くなっていたケースがありました。新聞が溜まっていて、事実関係が隣近所でまったく分からない。民生委員の方へ連絡をとって、民生委員のかたが調べているのを噂で聞いて、たまたま知人を知っているという人が現れて、警察を呼ぶ前に家を調べることができたのですが、その方は亡くなっていたというケースがありました。

確かに、市の政策立案、実施、評価というところまで市民が踏み込んで考えていければよいとは思いますがもっと身近な、隣近所の地域町内会の連携をもう少し深めようとか、声を掛け合っていこうという地域の繋がりが希薄になってきているのが問題になってきていると感じるんです。

そう考えると、市の政策へ参加するのも大切でしょうけれども、現実的には、もうちょっと緩やかな連帯で地域の近所の人と生きてゆくようなことがより大切になりつつあるように感じます。

(横山会長)

どうもありがとうございます。

(山崎委員)

いまどこかの自治体の「参画」の説明を聞いていて、すごく難しく感じたのと、「参画」を定義するのに「参加」という言葉を使うのはどうなんだろうと少し思いました。結局「参加」という言葉を使うのであれば、最初から「参加」とするほうがいいのかと思います。

(横山先生)

ありがとうございます。川崎市は「参加」にしていますが、第6条の「市民の権利」の第2号に「政策の形成、執行及び評価の過程に参加すること」とあります。第3条の定義の部分では市の政策とのかかわりは規定されていませんが、この市民の権利のところに入れてあります。これからは、この市政への参画は大事な部分にはなってくると思います。それをまったく盛り込まないというのもどうかと思いますけれども、住民参加の部分に入れるかどうかは議論の余地があると思います。

稚内市も、この資料は定義ですが、第4章、第8条に市政への参画を規定しています。この部分について、第8条の条文中の「重要な計画」の「重要な」という表現は意識して入れました。一般的な政策の過

程というよりは、重要な計画などを想定しています。いかがでしょうか。岸和田市などは表現が硬いといえ
ば硬いですよね。最初の頃に出た自治基本条例などは「です。ます」調が多いでしょうかね。石黒先生どう
でしょうか。やはり岸和田市などは早い時期に自治基本条例を制定してますので「である」調になってます。
そうするとどうしても全体的に硬い印象はあるでしょうかね。だんだん今、やわらかい表現の自治基本条例が
増えています。

(石黒副会長)

ニセコは割りと柔らかい表現ですね。評価としては、まだ硬いという評価はあるようですが、意識して作
られていますね。

(横山会長)

もともと、条例というものが、何かを規制する目的を持っているものが多いです。そうすると「～なけれ
ばならない」となってしまうことになりやすいですね。自治基本条例はまったく性格が違います。

(小笠原委員)

よろしいでしょうか。この条例はあくまで、行政が市民のために作る条例だと思いののですが、先ほどの中
委員のおっしゃっていたことというのは、行政ありきではなく、市民はお互いに助け合って生きていかな
くはないというのは、別の次元でもあると思います。例えば、帯広市のコミュニティについて、第9条で
「市民は、互いに助け合い安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会の実現のため、多様なコミュニ
ティにおいて主体的な取り組みに努めるものとする。」とありますが、たとえばこの表現を「取り組みに務め
ましょう」とかにするのは、条例としてはふさわしくないのでしょうか。

(横山会長)

そんなことはないです。ただ、条例を「です。ます。」調にするためには、規則改正は必要
となります。

(小笠原委員)

「です。ます。」とすると、「主体的な取組に努めるものとします」となりますよね。そうではなくて先ほ
どの田口委員の言われていた行政主導で作ったのではないかという違和感というのも、自分が作ったもの
として実感できないと、他人ごとのように感じてしまうこともあるのかなと思いました。

(横山会長)

市役所にも法制部というのがありまして、条例などを厳しくチェックして、今の規定にそって体裁を整え
るわけですね。それで、今、小笠原委員がおっしゃっていた問題や表現について、今までは例はないとして、
それを直す気があるかどうかです。稚内市は、「です。ます」調にしました。稚内の場合は最後は市長判
断でした。トップが判断すれば法制部も納得するでしょうね。変えることによる責任が法制部にいつてしま
うことを嫌がりますから、トップ判断が必要になると思います。トップ判断ということはその責任は市長が負
うということになりますからね。

(小笠原委員)

その責任というのはどういうことでしょうか。

(横山会長)

色々あるんじゃないでしょうかね。まず、前例がないです。そうすると、どうしてこういう条例が
できたかと、議会で言われることはあるかもしれません。稚内市で自治基本条例を検討した頃は「です。ます。」
調の条例はほとんどなかったですね。

(小笠原委員)

当たり前のことを書いたとしても、今の条例調にすると当たり前ではなくなってしまうというか、違和感

は私も感じますね。自治基本条例に盛り込まなくても、市民として一般的に意識として持っているべきものも、この条例にあります。文章化されたときの違和感というのを解消して、市民の一人一人が自分のこととして受け止められるためには、できるだけ普通の感覚に近いものにしたほうがいいのではないかなと思うのです。

(横山会長)

これは市の判断次第です。この委員会で「です。ます」調ということになっても、新しいことに行政は消極的ですので、法制部はなかなか納得しないでしょうし、最終的には市長決断になると思います。

(小笠原委員)

自治基本条例自体、成人した人のみを対象とするものではないですよ。当初、話でもあったと思うのですが、小学生の高学年くらいでも分かる文章にするということでしたので、そうすると他の条文とはまったく性格が違いますよね。

(横山会長)

もともと規制条例ではないので、他の条例と性格が違うのは当然ですね。そういう性格の条例は小樽市では当然他にないと思いますので、そもそも、なぜそういう条例が必要かということと、どうして分かりやすい他に例のない表現にしなければいけないかを説得するだけのものを持ち合わせなければいけませんね。それには、この委員会だけではなく、市長判断も当然必要とは思いますが。

(荒田委員)

よろしいでしょうか。例えば日本国憲法というのがあるって、それは国民の利益を守るものですが、それに基づき、実現するような様々な法律があります。今、小樽に様々な条例があると思うのですが、今作ろうとしているのは、国でいうところの憲法ということではないのでしょうか。

(横山会長)

そうです。まちづくりの憲法です。

(荒田委員)

それか、もしくは市民の権利、利益を市に義務付けるというかそういう意味合いもあるのであれば、市民にとって分かりやすい文章になっていたほうがいいと思います。先ほどの「参加」「参画」の話ですが、「参画」にする意図というのはきちんとあって、具体性とかレベルのこともあって「参画」としていると思うのですが、分かりやすさという面では「参加」いいかなと思いますので、分かりやすく作っていくのであれば、なるべく平易な言葉を使った方がいいと思います。

(横山会長)

ありがとうございます。佐藤委員いかがでしょうか。

(佐藤委員)

条文を読む場合、耳慣れた言葉が分かりやすいとは思いますが、私は「参加」というのは、ある集団に参加して、その集団の一員として活動するという意味合いかなと思います。「参画」ということになると、計画、立案、評価の段階までを意味すると思います。そうすると、自治基本条例に市民の関心が非常に薄い中で、「参画」という言葉をつかって、どれだけの意見を吸い上げたり、参加があるかということ、今の現状から言うと、望みが薄い部分は沢山ありますけれど、それを引き上げていくのも自治基本条例を制定する目的の一つではないかと思っています。

ですから、参画社会があって、皆さんが参画できるような体制といいですか。先ほど町内会のお話もありましたけれども、町内の方たちが完全に参画できるのかということ、その中に溶け込みづらいような、縦列の崩せない関係というのものがあるのも事実だと思います。そういう原因を考えると、「参画」という言葉を残し

ていく中で、小学生や中学生など、だれでもが「参画」できると規定するとしたら、表現は硬いかも知れませんが、内容的には「参画」が実現できるような条例というものを探っていく必要はあると思います。

(横山先生)

ありがとうございます。もう少し議論してみましようか。今日は大まかに御意見を頂きたいと思います。中委員いかがですか、コミュニティの部分とか何かございませんでしょうか。

(中委員)

今の「参加、協働」の条文ということについては、分かりやすいほうがいいと思いますけれども、市の政策の立案、実施、評価の過程に主体的に意思形成に関与するといったことは、熱い情熱をもった人を中心にして捉えていく必要も当然あるでしょうけれども、先日、小樽商大の海老名先生の新聞の記事を会見しましたが、その中で、一部の情熱のある人と、大半の無関心な人たちのギャップが小樽市の問題ではないかということを書かれていて、そういうギャップの橋渡しというか、その部分を少しだけ上げていく努力のようなものを、どのように進めたらよいかと海老名先生の新聞記事から思いました。

(横山会長)

ありがとうございます。今、帯広市でまちづくり条例が施行されて4年になりまして、見直し作業を行っておりますが、関わっているのですが、議論されているのは、住民参加の部分で、声なき声といいますか、先ほどの中委員の御指摘にもありましたが、非常に熱心にまちづくりに取り組む人たちは少数であるけれども、まったく無関心ではないけれども、きっかけさえあれば参加するような人たちがいるのではないだろうか、そういう人たちを取り込むにはどうしていったらよいかという議論をしています。それから、政策への参加過程については、すべてのことについて市民も関心があるわけではないですが、重要な政策については今以上に市民参加を増やしていくにはどうしたらよいかという議論をしています。

そういった、参加についての踏み込んだ内容も条例の中に盛り込んでいくことは可能とは思いますが。今日は定義ということで話を進めましたが、例えば「協働」ということについて具体的に規定するとき、参加したくても機会がわからない人やどのように参加してよいか分からない人も結構いるのではないかと。そういうときにどういうことを考えれば、どうすればよいかなど小樽市でも考えることはできるポイントがありますね。この点につきましては、コミュニティの部分とあわせてもっと深く次回、議論したいと思います。

<この後、日程調整し閉会>