

## 第3期寒川町まちづくり推進会議 住民投票条例勉強会 報告書

平成26年6月23日

## 1. はじめに

第3期寒川町まちづくり推進会議は、平成24年7月の委員の委嘱から、2年間にわたり自治基本条例に基づく協働のまちづくりの推進について議論を重ね、様々な取り組みを行ってまいりました。平成25年度からは、自治基本条例の個別の内容について部会を設けて検討を進める研究部会制度を設けました。住民投票条例勉強会（以下「本勉強会」という。）は、自治基本条例第6章の住民投票について集中的に検討を行う部会として設置されました。推進会議委員のうち清田昭夫委員、木立順一委員、横手晃委員、森井順子委員、菊地端夫委員がメンバーとなり、計3回の勉強会と、メール等の意見交換を随時実施しました。本勉強会での検討の結果を以下報告するとともに、町が今後、この報告書に沿った形での取り組みを行うことを期待します。

## 2. 自治基本条例と住民投票の関係について

寒川町自治基本条例では、第6章（住民投票）において、住民投票の規定を以下のように定めています。

「自治基本条例第6章（住民投票）

第24条 町は、まちづくりに関する重要事項の決定について、直接住民の意思を確認するために、住民投票を行うことができます。

2 町は、前項の規定に基づいて住民投票を実施した場合には、その結果を尊重します。

3 住民投票に参加できる者は、町に住所を有する者のうち満18歳以上の者とします。

4 住民投票に関するその他の事項は、別に条例で定めます。」

同条文では、町は、まちづくりに関する重要事項の決定について住民投票を行うことが出来るとし、町はその結果を尊重するとしています。また住民投票に参加できる者は、町に住所を有する18歳以上と定めています。

自治基本条例は、法形式上は条例であるものの、同条例の前文にあるように

「寒川町の自治の基本を定める最高規範」として定められたものであるので、この条文に則り速やかに住民投票に関する条例を制定する必要があります。しかし、自治基本条例制定から 7 年経った現在においても、住民投票条例は制定されておられません。条例という法形式は議会による議決を要することから、提案された条例案が否決される場合、住民投票条例を制定することはできませんが、この 7 年の間、庁内において住民投票の制度設計や条例案について検討さえされてこなかったことは、寒川町の“憲法”たる自治基本条例を推進する立場にある町の“不作為”との町民からの指摘を逃れることはできません。推進会議が町内の町民活動団体向けに行ったアンケート調査では、住民投票条例を定めたほうがいいという回答は約 62%を占めています。

前期まちづくり推進会議の町長宛て提言(平成 23 年 2 月 25 日)においても、自治基本条例に基づいた住民投票条例の策定についてできる限り早期に着手することとしており、住民投票の制定に向けた検討を進めることを求められているのは町側であることは明らかであり、条例制定に関する検討に着手されることを強く望みます。

なお、近隣自治体の状況として、茅ヶ崎市では平成 22 年度に自治基本条例が施行され、寒川町と同様に、住民投票条例については別に条例を定めるとしてあります。現時点では茅ヶ崎市においても住民投票条例は制定されていませんが、自治基本条例制定以降、継続して様々な調査や検討を実施してきており、これまで庁内で検討さえ行っていない寒川町とは状況を異にしています。

また、寒川町と同様に、自治基本条例で住民投票を定めながらその実施に関する条例を制定していなかった兵庫県明石市では、自治基本条例に基づいた住民投票の実施を求める直接請求が行われ、法定署名数(有権者数の 50 分の 1)の約 4 倍の署名が集まりました。現在同市では住民投票条例の制定に向けた検討が進められていますが、自治基本条例に対する市側の不作為を問う住民からの直接請求を受けて慌てて検討を開始している状況であり、今後、寒川町においても同じような状況が発生しないとは限りません。

住民投票の制度設計については、「まちづくりに関する重要事項」が実際に町内で発生した際に条例を定めて住民投票を行う「個別設置型」と、あらかじめ住民投票に関する事項を条例で定めておく「常設型」という二つの方法が存在します。そのため、住民投票に付するような案件が現に存在しない場合、住民投票条例がないことをもって、自治基本条例の趣旨に反しているとはいえないという意見もあります。大磯町では、自治基本条例の中で住民投票に関する規定を置き別条例に委任をしていないことから、実際に住民投票に付するような案件がでた場合、「個別設置型」で対応することが予想されます。

一方、寒川町の自治基本条例では、同条例の立法趣旨ならびに町作成の解説

において、「住民投票実施の請求についての規定は、地方自治法の条例の制定又は改廃の請求に関する規定等との関係を整理する必要性から、本条例には規定せず別に定める条例において規定することとしています」としている通り、想定されているのは「常設型」の住民投票条例となります。よって、住民投票条例の制定や検討を行わない理由として、現に町内に住民投票に付する案件がないことを挙げるのは、適切ではありません。寒川町の自治の最高規範として定めた自治基本条例自体が、住民投票条例が必要な立法事実（条例の必要性や正当性を根拠づけるもの）となります。

### 3. 住民投票条例の制定をめぐる論点について

上記のように自治基本条例が制定されてから 7 年の間、同条例に定められた住民投票の制度設計について庁内で何ら検討が行われていないことは、大きな問題であり、条例制定に関する検討に着手することを望みます。しかしながら、住民投票は「まちづくりに関する重要事項」について町民みずからが判断をし、町がその結果を尊重することが求められることから、町にとって重大で大規模な出来事となります。そのため詳細な制度設計についても十分かつ慎重な議論をもって進める必要があります。また制度設計上は多くの論点についての検討を要することから、町民への十分な情報提供と意見交換を行いながら、特に次のような論点について慎重な検討を求めます。

#### (1) 投票結果の拘束力について

憲法や法律に基づいた住民投票の結果は議会や長の意思決定を拘束するものですが、条例に基づく住民投票は「諮問型住民投票」と呼ばれ、議会や首長の行動を拘束するものではありません。しかし、住民投票の結果は住民の多数意見の表明であり、十分に検討・考慮しながら意思決定を行う必要があります。そうでなければ、住民投票は単に厳格な手続きによって実施される町民意向調査（アンケート調査）にほかならず、かえって決定の最終責任を不明確にする可能性があります。なお、地方自治法 94 条と 95 条は、町村に限っては議会を設置せず選挙権を有する者の総会を設け、総会での議決を議会での議決と同等にみなすと規定しています（町村総会）。これは、寒川町のような町においては、住民投票を含めた住民の直接的な意見表明が、拘束力を持つことを妨げるものではないと解することも可能です。

## (2)投票対象事項について

住民投票の対象となる事項については、「まちづくりに関する重要事項」と自治基本条例で規定されています。しかし何をもって「重要事項」とするかは明らかではなく、首長に判断の裁量権が与えられるか、もしくは請求した住民の重要事項に対する判断がそのまま採用される恐れもあります。住民投票の対象となる事項について、具体的に列挙する「ポジティブリスト」と、対象から除外する事項を挙げる「ネガティブリスト」の二つの方式がありますが、一般的には「ネガティブリスト」方式のほうが、住民が投票で判断をする対象事項は広がります。対象が当該自治体の権限に属さない事項については対象から外す場合が主ですが、そもそも結果に拘束力のない「諮問型住民投票」であるなら対象事項を限定する必要がないとして、制限を設けていない自治体も存在します。

## (3)請求・発議の主体・要件について

住民投票の請求・発議の主体については、住民、議会、首長とするのが一般的です。制度設計の際に留意すべきは、首長や議会の発議による住民投票は、巧みな宣伝と情報操作により自らの正当性の強化のため行う、一種の翼賛選挙（プレビシット）となる可能性があることです。また、住民による請求・発議の要件としての署名数については自治体の規模によって様々であり、慎重な検討が求められます。

## (4)成立の要件について

他自治体の例では、住民投票の成立要件として投票率を有権者の50%としている場合があります。投票率が低い場合、住民の少数派の意見が“住民の総意”として首長や議会の意思決定に大きな影響をあたえることを回避するためのものです。また、成立要件を設ける場合、対象事項に反対する者による住民投票を成立させないためのボイコット運動がおこる可能性があり、投票にいくこと自体が賛成する行動とみなされ、秘密投票が維持できない恐れがあることが指摘されています。

## (5)投票資格者の範囲、運動に対する規制について

投票資格者の年齢要件については、自治基本条例により18歳以上の者と規定されています。住所要件については住民基本台帳への登録を基準としていると考えられますが、自治基本条例第3条の「町民」の定義との関係を整理する必要があります。また、国籍要件についても議論の余地があります。

また、投票運動に対する規制について、買収や脅迫などの一般的な禁止行為

を規制する条文を設けている自治体もありますが、公職選挙法と異なり罰則がない規制を設けることの効力と意義について整理する必要があります（千葉県野田市住民投票条例では罰則規定が設けられています）。

#### (6) 熟議のプロセスについて

住民投票は、住民が当該地域の重要事項の「決定」への参加であり、町全体、もしくは町政に係わる様々なプロセスへの参加の一形態です。住民投票にあたっては、十分な情報が提供され慎重かつ冷静な検討と判断を行う環境が保障される必要があります。何が論点であり、それぞれの判断の結果もたらされる影響はどういったものなのかについての論点整理や、熟慮の機会が設けられるべきです。これら熟議のプロセスを住民投票にどのように前置するかについて、十分な検討を行う必要があります。

#### (7) 住民投票に係るコストについて

住民投票は町にとって重大な出来事であるだけでなく、その実施にあたっては一定の費用が発生する行為です。経費の効率的な執行の観点からは住民投票はやみくもに行われるべきものではないですが、一方で経費面のみから寒川の重要事項の決定に町民の参加機会を与えないことも問題です。コストの試算も含めて、町民への事前の十分な情報提供が必要となります。なお、経費節減の観点からは他の選挙と同日実施することが考えられますが、戸別訪問など、公職選挙法で禁止されている運動の判別が難しくなるなどの運用上の課題が存在します。

### 4. 住民投票条例勉強会委員感想

#### (1) 木立順一委員

第3期として今期活動した「まちづくり推進会議」。

私としては第一期途中から継続して教育関係者からの出向として活動させて頂きました。

まちづくり推進会議として自治基本条例に関わるまちづくりを推進していく中では、様々な展開の切り口が考えられる中、一期目は会議の公開やパブリックコメントについて多くの力を注いだ事もあり、住民投票条例について具体的に議論し始めたのは今回の前となる第二期目からであります。

二期目では住民投票条例の内容に踏み込む前に推進会議で具体的にテーマとして取り上げていくべきかどうかで様々な意見が出ました。

限られた開催回数の中では多くの事は出来ない事から「住民投票条例制定に

向けた活動」・「自治基本条例の町内での周知徹底」・「協働のまちづくりを進めていくために各団体などの連携の仕組みや課題を調査してもっと包括的に動ける体制をつくる」など優先すべきテーマで意見も分かれました。

他の内容に時間を割いた事もあり二期目は住民投票条例について具体的な内容の議論にまでは至りませんでした。三期目になった今回は、推進会議の中のメンバーが全体会議や幹事会の他に部会や勉強会として個別に分かれる事で内容を話し合えるようになり、展開が大きく前進しました。

これまで、話し合いの中では「自治基本条例に書かれている中で何故進展していないのか」との意見があった中、実際に調べれば調べる程、多くの事を決めなければ制定する事が難しいというのが明らかになってきました。

全国的に住民投票条例が制定されている自治体の多くは地域に大きな課題があり、それに基づいて定められている中、それぞれの地域の特性が内容に大きく反映されています。

対して寒川は、新幹線新駅などは案件の可能性としてありますが、誰もが思い浮かべる程の急を要して住民投票を行う事が想定される目の前の大きな課題などが見えない点があります。

この面から、内容の絞り込みが掴みづらい中で投票対象年齢や投票対象者(町民・地元企業の町民以外の関係者・外国人)を決める事は難しい面があります。

この事は制度形態を決める事にも大きな影響があり、常設型か個別設置は調査研究や議論を深めなければ判断は現時点では出すことは望ましい段階ではありません。

ただ、住民投票の条例を制定して活用するという事が本来の目的だとするならば、実際に住民投票を行う状況下になった際に迅速に推移していけるプロセスを構築していかなければならないはずであり、それには安易に決めた個別設置ではなく、柔軟性と多様性に対応し、かつ時間的効率的にする必要はあります。

柔軟性に対応できる部分を明確に定めて、内容によって変わる可能性のある部分は抽出して個別の事例に基づいて決めていく、その決める方法は住民投票の本質を損なわず、迅速で進められるものなのかは見なければならぬ視点があります。

迅速性を言う理由は、住民投票の内容の想定が出来ない自治体で投票する事態が起きたら慢性的な問題の悪化ではなく、突発的に起こった緊急的事例で行われる可能性のケースが一番想定されるからであります。

いずれにしても寒川町で住民投票条例を議論するならば、全国の事例の調査や分析を高め、多くの想定される事柄に対応できるかの確認や議論を深める事が欠かせません。

今後は、制定ありきに進める前にまずは、その面を磨き高めていける場を継続していく事に尽きるのではないかと私は思うと共に、それが自治基本条例に書かれている住民投票条例をしっかりとしたものとして定めていく道筋に繋がると考えます。

## (2) 菊地端夫委員

住民投票条例勉強会では、自治基本条例に定められながらも、実施のための条例化が行われていない住民投票について検討を進めてきました。自治基本条例は、第一条の目的規定にあるように「自治の基本理念とまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおける町民の権利と責任及び町の役割と責任を明らかにすること」によって、町民主体の自治の実現を図ることを目的としています。まちづくりに関わる重要な事項の決定について、どのようなルールと方法で住民投票を行うのかについての基本的な仕組みに関する共通理解がなくまた検討もされてないことは、結果的には自治基本条例が理念とするところの住民自治をむしろ後退させていると町民から受け止められてもしかたがない状況かもしれません。

自治基本条例と同様に条例というのは制定されればそれでおしまいということではなく、制定へ向けた検討で異なる町民意見を吸収しお互いが学習して認識を深めていくプロセスが、条例化後のスムーズな運用に欠かせません。特に住民投票の場合、投票の対象事項や成立要件、請求・発議の主体や要件等、議論すべき論点は多岐にわたります。これらの諸論点に関する制度設計上の選択肢について、町民の間で情報が共有され、様々な検討や議論が深められることが重要です。今回の検討の中で、住民投票の中に熟議のプロセスが埋め込まれることの必要性について委員の間で意見が交わされました。同様に、住民投票条例が制定される前段階で、熟考と熟議が行われることを期待しております。

## (3) 森井順子 委員

途中からの参加のため、よく分からないまま過ぎてしまいましたが、とても勉強になりました。住民一人一人が自立した考えを持つことも大切だと思います。

## (4) 清田昭夫委員

「自治基本条例」が制定されて7年間経過しております。その期間内で行政サイド及び議会の中で「住民投票」の件が何も議論されてきていません。

寒川町内で住民投票にかける案件がないという事で、住民投票条例が策定さ

れてこなかった事が遺憾に思います。

行政サイド、特に寒川町長が「住民投票条例」に対する考え方を聞くことが、まず第一だと思います。「住民投票条例」の内容については、その後検討する意味があると思います。

### 寒川町まちづくり推進会議 住民投票条例勉強会経過

開催日・開催場所	議題・会議概要等
(平成25年11月～) メールによる意見交換や、資料による状況確認等	第1回会議へ向け、他自治体の状況等について情報共有や意見交換
平成26年2月14日(火)	第1階会議を予定したが、大雪のため延期(資料等は事前送付、意見交換もメール等で事前に実施)
第1回研究部会 平成26年3月31日(月) 町役場3階議会第2会議室	○自治基本条例策定時の住民投票条文に関する議論について ○住民投票条文に関する町内での議論の状況について ○他自治体の状況について ○とりまとめの方向性について
第2回研究部会 平成26年4月28日(月) 町役場東分庁舎2階 第2会議室	○他自治体の運用・発議の状況について ○町総務課行政総務担当との意見交換 ○とりまとめの方向性について
メール、文書等により報告へ向けた検討	メール、文書等により、報告書内容のとりまとめや、意見交換を実施。

### 寒川町まちづくり推進会議 住民投票条例勉強会委員等名簿 (研究部会活動期間 : 平成25年11月～平成26年6月)

委員	選出区分等	備考
菊地 端夫	まちづくり推進会議委員 学識経験者	平成26年4月1日より 部会リーダー
横手 晃	まちづくり推進会議委員 町議会議員	平成26年3月31日まで 部会リーダー
木立 順一	まちづくり推進会議委員 町教育委員会	
清田 昭夫	まちづくり推進会議委員 町商店連合会	
熊谷 靖子	まちづくり推進会議委員 民生委員児童委員協議会	平成25年11月30日まで
森井 順子	まちづくり推進会議委員 民生委員児童委員協議会	平成25年12月1日から
伊藤 正治	寒川町町民部 協働文化推進課協働担当	事務局