

令和3年度 第4回自治基本条例(仮称)策定専門部会議事録

日時:令和3年8月30日(月)
午後6時から午後8時まで
場所:役場4階委員会室

1 開会

・出席者

部 会 員:源津 憲昭、京屋 愛子、井口 真幸、森部 富士樹、新田 睦、佐々木 良栄、村上 真美
※敬称略 計7名

役場職員:鈴木 誠、佐藤 誉修、田之岡 輝和、藤原 元貴、高島 真由美、荒明 慎久、國本 完、
鈴木 高悠、西森 理恵、才川 育世、佐藤 衡一、高橋 正人

※所属及び敬称略 計12名

事 務 局:まちづくり推進課 新村課長、安藤係長、宮崎主事

2 挨拶

3 全体会議

(1)中間報告案の意見交換

①第2章「情報共有」の再確認について

(起草チーム)

- ・前回意見交換を行った情報共有の中間報告案の再確認を行います。大きく変わった点だけ説明します。
- ・「5. 個人情報保護」の中に、「美瑛町個人情報保護条例の規定により」と記載しました。これによって、美瑛町個人情報保護条例の内容のほうをしっかりと自治基本条例で精査していきたいと思っております。

②第3章「町民参加」について

ア 「1. 町民参加の基本」について

(起草チーム)

- ・「1. 町民参加の基本」について、1番多かった意見は美幌町、八雲町の条文を入れ込むことでした。
- ・青少年及び子どもの扱いについて、多数意見は条文に明記するという意見ですが、青少年及び子どもの定義やふさわしい方法という表現が曖昧であることや、青少年及び子どもが町民として既に包括されていること等を理由に、明記するべきではないという意見がありました。選挙権を持っているということは町政に関わることだと思うので、そこで線引きを行い、仮置き案では「満18歳未満の青少年及び子ども」としています。
- ・「町民として参加ができるのは住民」という意見がありましたが、町民の定義は第1章「総則」で「町内に住所を有する人、町内で働き又は学ぶ人及び事業活動その他の活動を営む人又は法人若しくは団体をいいます」となっています。本件については、町民参加を住民以外にも保障するべきなのかという論点から総則の内容を振り返る機会となりました。この先、第8回の専門部会において「連携・協力」について学習しますので、そのタイミングで議題にすることも考えています。
- ・八雲町や美幌町のように「町政への参加」、「町民意見の反映」、「参加する機会の保障」について盛り込みたいという意見が多かったので、条文案へ盛り込んでおります。
- ・「参加または不参加を理由として不利益を受けないように配慮する。」について、具体的な不利益が想像できないとして記載不要とする意見もありました。具体的な不利益については、意見交換会

に参加していないと伝わらない情報等を想定することができるので、「不利益を受けないように配慮する」と記載しています。

・むかわ町のように「自主的・自発的に」という表現を使って当事者意識の醸成を強調するという意見もございましたが、起草チームの方針であるシンプルな表現を目指して、仮置きには記載していません。

・住民投票に係る意見もありましたが、第4回の勉強会テーマが「住民投票」であるため、そこで取り扱います。

・町民参加の対象について具体的な項目を提示するべきだという意見がありましたが、具体的な項目については次項の「町民参加の対象」で整理します。

・「1. 町民参加の基本」について、何かございますか。

(職員A)

・第3項の「町政へ広く町民が参加する機会を保障します」とありますが、他の項と違って文章の装飾部分がないと思われるので、具体的にはどのように保障するか記載できるように「第〇〇条(後項・町民参加の方法)」に定める方法により、町政へ広く町民が参加する機会を保障します」と表現するのはいかがでしょうか。

(起草チーム)

・「町民参加の方法」について、「町民参加の基本」の第3項の中で紹介する形になるかと思いますが、この件について検討させていただきます。

・第5項の「満18歳未満」という表現については、ご意見等はありませんでしょうか。

(職員B)

・18歳か、20歳かということであれば、選挙権の関係でも18歳の方が良いと思いますが、いつ時点での18歳未満かということについても説明する必要があるかと思います。

(起草チーム)

・この件については、住民投票にも関係してくることなので、しっかり勉強して定めていきたいと思えます。

イ 「2. 町民参加の対象」について

(起草チーム)

・続いて、「2. 町民参加の対象」へ進みます。

・町税やその他金銭の徴収に係る項目を設けると、条文が長くなって複雑になってしまうため条文案では記載しておりません。町税やその他金銭の徴収に係る内容は第1項で網羅できると考えています。

・栗山町の「検討段階から適切な方法で町民参加の機会を提供」の意見の理由について、「従来の決まってから出てくるものを検討段階から町民参加を實踐して、決める前段階から民意を反映させるため」としていますが、「町民参加の基本」の第2項において「意思を反映することを基本」としているのであえて記載しておりません。

・第1項の(7)の表現について、他自治体の事例では「有効」という表現が使われていますが、「望ましい」という表現の方がやわらかい印象になると考え、採用しています。

・町民参加の対象外として「軽微なもの」を対象外とするという表現が候補にありましたが、判断が曖昧になってしまうという意見があったため、「軽微なもの」という表現が含まれない八雲町の条文を参考に仮置き案を作成しました。

・町民参加の対象に関しては以上です。ご意見ございませんでしょうか。

(職員C)

・第1項の(2)について、「町民に義務を課し、若しくは町民の権利を制限することを内容とする条例」とありますが、表現が長いと感じます。「町民の義務及び権利に関する条例」とすれば、義務を課さない・権利を制限することのない内容も網羅できるので、このような表現が良いと思えます。

(委員A)

- ・第2項に「常に町民参加を求めることが困難若しくは不適當である事項」とありますが、「困難若しくは不適當である」とは何をもって判断するのかという内容が、美幌町の自治基本条例の第13条2項と4項で具体的に書かれていますが、曖昧な表現でもあるため、仮置きの方文案のような表現方法も良いと思います。「不適當である」と安易に判断される危険があるかと思います。

(起草チーム)

- ・自治基本条例は、条例本文の他に説明書となるような細則を作成し、「不適當である事項」の具体例等を説明する必要があると考えます。

(事務局)

- ・最終的に自治基本条例の逐条解説を作るので、その中で補足していくことになると思います。

(起草チーム)

- ・条文全体に対する解釈等を記載した別紙をつくるということですね。

ウ 「3. 町民参加の方法」について

(起草チーム)

- ・続いて、「町民参加の方法」について説明します。
- ・皆さんの意見を集約すると、町民参加の方法について、一つ以上実施すればよいとするのが11名、二つ以上実施しなければならないとするのが2名となりました。
したがって、仮置き案は「各号のいずれか又は複数の方法により」という表現にさせていただいております。
- ・一つだけだと足りない、二つ以上だと少し大変かもしれないという意見が多かったです。
- ・「住み良いまち美瑛をみんなで作る条例」(以下「現行条例」という。)の扱いに係る意見がありましたが、仮置き案の制度には代替する制度があり、現行条例を踏襲して「パブリックコメント」は「町民コメント制度」、「意見交換会」は「まちづくり町民集会」等にするという方法もあるかと思えます。
- ・ご意見等ある方いらっしゃいますでしょうか。

(委員B)

- ・条文案をつくる作業と並行しながら、現行条例の現状評価が必要かと思えます。仮置きの方文案の中にある5項目で十分なのかについても、行政の立場からの考えも含めて議論していく必要があると思えます。

(起草チーム)

- ・「町民参加の方法」については、一つ以上か二つ以上という論点があります。行政の方々に質問ですが、「町民参加の方法」の内容は実施が難しいものなのでしょうか。

(職員D)

- ・広く意見を求めるような町民コメント等は、なかなか意見が集まらず、成果が得られないことが多いです。集まった1人2人の意見が全体の意見になってしまうことも危険だと思います。挙がった意見が必ずしも多数派ではないとも考えますので、関係者へ直接意見が聞ける審議会や意見交換会と組み合わせる等、案件によって方法を選択できる方が公平に町民の意見を聞くことができると思います。複数の方法で意見を聞くということは、現状不可能なことではないと思っています。

(職員E)

- ・都市計画税の場合、毎年法改正に準じて条例を改正していくことになりませんが、恐らくこのようなケースは町民参加にはなじまないと考えています。ただし、都市計画税そのものを廃止するといった内容の改正になれば、町民参加が必要になるので、意見公募やパブリックコメント等の手法で事前に町民参加を求めると思えます。

(起草チーム)

・税金に係る事項を改正するときはどこから発議されるものなのでしょうか。行政からなのか議会からなのか教えていただけますでしょうか。

(職員E)

・行政からも、議会からもあると思います。町民の間で税率を変えた方が良いのではないかと、新しい税目を新設した方が良いのではないかとといった機運が高まったときに、行政からもしくは議会から提案されるということが考えられます。

(起草チーム)

・既存の税金の税率を改正するような場合は、町民団体から行政にかけ合うことで議論が生まれ、最終的には住民投票等の手段で税率の改正が決まるような流れでしょうか。

(事務局)

・税率や使用料等の改正については、住民投票の対象外となります。

(起草チーム)

・分かりました。

エ 「4. 提出された意見等の取り扱い」について

(起草チーム)

・続いて「提出された意見等の取扱い」についてです。

・「意見等の取り扱い」については、第2章の情報共有の中で記載しているので、「町民参加」における「提出された意見等の取り扱い」は不要とする意見がありました。

・本項について「総合的に検討すること」、「公表すること」を盛り込むべきという意見が多かったです。「複数のメディアを使って行う」という表現を盛り込むという意見がありましたので、第2項で「多様な方法を用いて」公表すると表現しました。

・「安平町の広聴制度」を盛り込むという意見がありましたが、盛り込むとすれば「町民参加の基本」の中で扱うべきだと思います。

・ご意見等、ありますでしょうか。

(委員C)

・「情報共有」の意見等と「町民参加」の意見等に関して、同じものとして扱うのか、別のものとして扱うのかははっきりさせておいた方が良いでしょう。

(委員D)

・「情報共有」における意見というのは町民から様々な要望や苦情等を想定していますが、「町民参加」における意見は、あるテーマについて町民から意見を伺い、その意見に対してどう答えるかという内容であり、性質的に違うので、別に記載した方が良いでしょう。

(職員F)

・条文案では「行政は、町民参加によって寄せられた意見等を総合的に検討します。」となっているので、「町民参加によって寄せられた意見等」を対象としていることを読み取ることができます。

(委員E)

・「提出された意見等の取り扱い」の条文案を一般町民が読むと、「情報共有」における意見等の取り扱いと区別がつかないと思います。性質が違うということを初見で判断するのは難しいと思います。

(職員G)

・「情報共有」の町民の意見は、全体的な基本原則であると思っていました。「町民参加」は町民が参加できる具体的な方法を規定していると解釈していましたので、「情報共有」が「町民参加」の内容も包括していると考えて、記載の必要はないという意見にしました。

オ 「5. 審議会等の委員の選任」について

(起草チーム)

- ・続いて、「審議会等の委員の選任」についてです。
- ・他の審議会との重複について、多数意見であった「重複は必要最小限」を使用して条文案を作成していますが、少数意見の中には「現行条例」のように重複について明記しないという意見もありました。
- ・委員の構成については、他の自治体でも記載している例が多い「年齢」「性別」を配慮することとしました。
- ・裁量の範囲が広がり、かつ、シンプルな表現として、現行条例にある「均衡を図る」という表現を使っています。
- ・ご意見等ございませんでしょうか。

(委員H)

- ・「重複をしない」という表現についてですが、様々な町民意見を聞き取るために必要だと考えます。
- ・何件か掛け持ちしている方から、審議会等に出席すると同じような顔ぶれだなと感ずることがあるという話を聞いています。

(起草チーム)

- ・「重複をしない」ということは実現ができるものなののでしょうか。

(委員H)

- ・「重複をしない」と表現して、その下に「やむを得ない場合を除く」と表現すると良いと思います。
- ・その他にも、委員を辞めるときに候補者を推薦する等、重複を避ける方法はあると思います。

(事務局)

- ・審議会の性質上、団体のトップにお集まりいただかないと成立しないような審議会もあることから、完全に重複をなくすということは難しいと思います。

(委員H)

- ・そういうことであれば、審議会等の定義にもよりますが、「必要最小限」のような表現が良いかもしれません。

(起草チーム)

- ・条文案から「(3)他の審議会等との重複を必要最小限にすること。」を全て削除することも、課題があるかもしれませんが、可能かと思えます。

(職員H)

- ・事前の意見とりまとめでは「重複、及び再任の禁止」と記載しましたが、実際には課題が多いと思えます。様々な意見を聞くことが大切であるという考えがあることから、「重複、及び再任の禁止」という表現をしましたが、「必要最小限」という表現をした上で、解説等で「広く皆さんの意見を募集したいが、審議会の性質によっては重複を避けることが難しい場合もある」というような説明を記載すればいいかと思えます。

(起草チーム)

- ・町民参加の論点については以上になりますが、全体を通してご意見等はございますか。

(委員I)

- ・「町民参加の基本」の第3項について、「町民が参加する機会を保障」とありますが、保証するだけで町民参加が促進できるか疑問に思うので、例えば、制度の周知や制度を維持、向上するというような表現を追加すべきだと考えます。

(起草チーム)

- ・現状でも、町民コメント制度を実施したり等取り組んでいますが、受け手側である町民が自分の住んでいる町のことについて興味を持っていないということが一番の問題であると感じております。興味を持たない理由は、日々の生活や仕事に追われている町民はそこまで目が届かないからと考えています。自ら関与しなくても町政は勝手に進むという状況があるとも思えます。
- ・町内会については、様々な課題があるにも関わらず、役員の成り手がいない状況です。町内会に

参加しない町民が、町政には参加するということはないと思うので、興味を持ってもらえるような施策や広報等を考えてほしいと思います。

・起草チームからは以上です。

(2)勉強会(事務局)

・今回より事務局の方から皆様への内容説明をさせていただきますので、よろしくお願いします。

・今回の勉強テーマとなります「第4章 住民投票」について概要説明させていただきます。

・まず初めに、「自治基本条例における住民投票は何か」ということです。今回テーマとするのは、「法律で定められた住民投票ではなく、町の条例に基づいて行われる住民投票」ということになります。

・次に、規定の意義についてです。住民投票は、間接民主主義制度を補完し、住民の意思を的確に把握するための制度となります。先例の自治基本条例では、ほぼ標準装備となっている状況ですが、自治基本条例の中では大枠のみ、基本事項のみを規定して、別に住民投票条例を制定して制度の詳細を定めることとなります。

・次に、住民投票制度の種類についてです。制度上、2つに分かれることとなります。

・まず1つ目は、「拘束的住民投票」、つまり法的に拘束力があるものになります。これは、法律に基づいて実施する住民投票で、その結果が、議会や首長の意思決定を拘束するというものになります。

・2つ目は、「諮問的住民投票」、つまり法的に拘束力がないものになります。これが、条例に基づくものとなり、その結果は尊重義務を課すというものになります。

・拘束型は、法律に基づかなければ不可能というのが通説となっています。これは、憲法93条を受けて、地方自治法は議会と首長の二元的な代表民主制を採用し、しかも首長にその地方公共団体の事務の執行に関する包括的権限を付与しています。

したがって、議会や首長などの機関を法的に拘束したり、それらに代わって自治法の意味を直接に決定したりする住民投票制度を設けると、その趣旨(いわゆる二元代表制)に反することになるとのことからです。

つまり、拘束型・決定型の住民投票制度を条例で定めることは、地方自治法違反となるというのが、一般的な考え方になっています。

・次に、投票の種類についてです。

・まず1つ目は、法律を根拠とする、直接請求と言われるものです。これには、住民投票の規定がある法律として、地方自治法、市町村合併特例法があります。

・地方自治法に基づく住民投票には、議会の解散請求や、議員、首長の解職(いわゆるリコール)請求に関する規定があります。いずれも、有権者の3分の1以上の連署によって請求があった場合に、住民投票を実施し、その結果、過半数の同意があった場合に、議会の解散や、議員、首長は職を失うこととなります。美瑛町の直近の有権者数は、8,499人ですので、その3分の1は、2,833人ということになります。ちなみに、令和2年8月から11月にかけて愛知県の大村知事の解職請求(リコール)のために実施された署名活動で、大規模な署名の偽造が発覚したという愛知県知事リコール署名偽造事件がありました。この制度によるものになります。

・次に、市町村合併特例法に基づく住民投票です。自治体が合併しようとする場合に、様々な事項を協議する合併協議会の設置に関する住民請求の制度です。協議会の設置を議会が否決した場合、有権者の6分の1以上の連署によって請求があった場合に、住民投票を実施し、その結果、過半数の同意があった場合には、合併協議会設置の協議について、議会が可決したもののみならずとされていますが、実際には、合併推進の立場からしか用いることができない制度となっています。

・この制度の利用は、2003年から2005年(平成15年から17年)の3年間に集中していました。これは、当時全国3,229存在していた市町村(東京都特別区を除く)が、1,727へと大きく減少することとなる、いわゆる「平成の大合併」の影響によるものです。

・なお、現在の全国の市町村数1,718となっています。これは、政府の合併推進策の前に多くの自治体が合併の可否を判断することを迫られ、相当数の自治体が住民投票によるその決着を選択したという

ことで、その結果、「住民投票バブル」ともいべき状況が起きたということです。

・一方で、同じ住民投票でも、数でいえばその5倍強もの件数で行われたのが、条例に基づいて合併の可否や合併先などを選択した住民投票が行われています。

・「平成の大合併」に関連しては、合併特例法による住民投票、条例に基づく住民投票を合わせ、400件を超える住民投票が実施されています。

・その他参考として、地方自治特別法に基づくものと、国民投票法に基づくものを参考に記載しております。

・地方自治特別法に基づくものは、特定の地方公共団体のみに適用される法律を制定する場合に、国会の議決に加えて、地方公共団体の住民による投票を実施して、その結果、過半数の同意を得なければ制定することができないというものです。

・もう一つの、国民投票法は憲法改正の承認に係るものとなります。衆参両院それぞれの総議員の3分の2以上の賛成で、国会が憲法改正の発議を行い、国民に発案し、国民投票でその過半数の賛成があった場合、憲法が改正されるものです。

・次に、関連する制度として、条例の制定又は改廃の請求・発議についてです。これは、地方自治法を根拠とする制度になります。

・町が新たに条例を制定したり、改正したり、廃止する手続きについては、地方自治法に基づき、4つの方法があります。

・1つ目①は、住民が有権者の50分の1以上の署名をもって、条例の制定又は改廃を請求することができるというものです。美瑛町の場合、170人以上の連署による請求になりますが、請求が有効な場合、町長は住民から提出された条例案に意見を付して、議会に付議することとされています。

・例えば、この制度を利用して、住民が「住民投票条例」の制定を請求し、議会が住民投票条例の議案を可決したときは、住民投票が制定されるということになります。

・昨年、寿都町で、いわゆる核のごみの処分地選定に関する文献調査について、住民投票条例制定請求があり、町長が反対意見を付けて議会に提出し、結果、議会で否決という事例がありましたが、これはこの制度によるものです。

・ただし、この制度には除外規定があり、地方税の賦課徴収、分担金、使用料、手数料などの金銭の徴収に関する事項は、対象から除外されています。

・2つ目②は、町長が議案提出権によって、議会に提案するものです。この制度によって条例の制定、改廃が行われるのが一般的な型、多く利用されている制度となっています。

・3つ目③、4つ目④は議会からの議員発議又は委員会発議によって議会に条例案が提出されるものです。実際、多くは議会運営や議員に関する条例について、議員発議により議会に条例案が提出されるものとなります。

・なお、委員会発議については、過去に美瑛町では、1件のみ「美瑛町に放射性物質等を持ち込ませない条例」が委員会より発議され、可決・制定されたケースがあります。いずれにしても、最終的には議会議員の過半数の賛成により可決・成立することとなります。

・以上が、法律を根拠とする住民投票になります

・次に、ここからは、法律に基づかないもの、つまり条例に基づく住民投票についてです。論点となり得る内容を中心にご説明していきます。

・まず、条例のパターンについてです。条例に基づく住民投票には、住民からの直接請求又は議員や町長の提案により、その都度、住民投票条例を議会の議決により制定して実施する「個別設置型」と、あらかじめ住民投票に必要な要件を条例で定めておき、要件を満たした場合に実施する「常設型」という、制度の形態が2つあります。

・まず、「個別設置型」は、基本的には地方自治法に基づいて行うため、別途常設条例は設けないということになります。また、自治基本条例中に条文がなくても、住民投票制度を設ける、利用することが地方自治法上はできるため、条文自体の法的根拠は大きくないということになりますが、この住民投票制度が町民参加の実現に当たっての基本的な制度であることを確認する意味として規定する意義を持つも

のです。

・一方で、「常設型」は、自治基本条例中には、もっとも基本的な事項のみを規定し、具体の制度は、別途住民投票条例を制定する形がとられることとなります。

・どちらの型が優れているということではなく、双方にメリット・デメリットがあるということになります。

(資料No.3、7ページ「個別設置型と常設型のメリット・デメリット」参照)

・「常設型」は、「投票制度が争点の性格や状況に応じる形での柔軟性を持たない」という意味で足枷になることも懸念されます。

・その点、「個別設置型」は、行われるべき住民投票を前にして改めて個別の条例を制定することになりますので、状況に応じて制度をデザインすることが出来るという強みを持つということになります。

・ただし、それはあくまで投票が行われるという前提の上での話になってきます。果たして「個別設置型」は、どこまで投票の実施を約束するものかが大きなポイントになります。

・なお、現時点で、常設型の住民投票条例を制定している自治体は、14ページ、15ページに掲載しておりますとおり78自治体となっており、自治基本条例を制定している自治体の約2割程度で、個別設置型を選択している自治体が多いというのが実態となっています。

・次に、住民投票の実施例についてです。多くは、原発や産業廃棄物処理といった施設建設に関するものが多い一方で、中には小中学校へのエアコン設置といった、本当に住民投票制度になじむ案件なのか、客観的に疑問に感じるような案件もありますが、18ページ、19ページに、参考資料として過去の住民投票の動きを付けています。

・近年までの文献資料がありませんでしたので、古い資料にはなりますが、この資料に掲載の住民投票請求数132件のうち、実際に住民投票が行われた数は、10件、7.6%と低い実施率になっているというのが現実です。

次に、住民投票の請求・発議についてです。

住民投票制度の基本事項と言えるものです。

まず、投票対象とする事案を定めるという点になります。

多くの自治体では、投票対象を「町政や市政に関する重要事項」と規定しています。

重要事項の定義には、「自治体が行う事務」、「主体間の意見相違があるもの」、「全体に関わる案件」、「住民の福祉に影響を与えるもの」、「直接賛否を問う必要があるもの」、「住民に直接利害関係を有するもの」といった要素をみることができます。

重要事項という言葉は、広く全てを網羅するように捉えることができますが、住民、議会、町長で重要事項の判断が必ずしも一致するものでもありません。

「重要事項」とだけ規定していると、町長に裁量権が与えられることにもなりかねず、また、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。

一方で、町政に関する重要事項を明確に表現することは難しいですが、多数の署名を集め、全ての要件を満たした請求については、それは、すでに町政の重要事項であるという考え方もあります。

そういった側面からも、当初から争点が限定されている「個別設置型」と異なり、「常設型」については、「あらかじめ住民投票の対象事項をどう設定しておくのか」、「ある程度具体的に対象項目を設定しておくのか」というのが、一つの課題となります。

・次に、請求・発議の主体・要件を定めるという点です。住民投票の請求・発議としての主体を、住民、議会、首長としている自治体が多い実態となっています。

・請求者としては、住民に請求権を認めない例はなく、住民に限定している例と、これに首長・議会をともに加えている例の主に2パターンに分かれています。

・主体別にみていきますと、住民については、条例に必要な要件を定め、その要件を満たした場合に、首長に対し実施を請求し、首長が発議して住民投票が実施されるという流れになりますが、そもそも住民投票は住民の意思を明らかにする制度ですので、住民は当然に主体としての資格を要することになります。

・住民が請求する場合の要件は、常設型の場合、自治法上の議会の解散・長の解職請求の場合に投票

資格者総数の3分の1以上の署名数を要するというを踏まえて、投票資格者の3分の1以上よりもハードルを高くしている例はないのが実態となっており、10分の1や、自治法上の条例制定・改廃請求を踏まえた「議決が必要であるものの50分の1以上まで下げる例も見られますが、必要な要件については、制度の濫用につながらないような設定にしなければならないと思います。

・14ページ、15ページの常設型住民投票条例を定めている全国78自治体のうち、必要署名数の要件について、地方自治法に準じた3分の1以上としているのが15自治体、合併協議会の設置請求に準じた6分の1以上としているのが29自治体、その中間の4分の1以上としているのが12自治体など、さまざまな規定がみられます。

・議会については、自治法109条の規定により常任委員会が、112条の規定により議員定数の12分の1以上の賛成により議員が、それぞれ議案を提出することができ、出席議員の過半数の賛成による議決で住民投票を実施することになりますが、このことを住民投票条例に規定している自治体が圧倒的に多い実態となっていますが、規定をしなくても、法律に基づいて実施できることから、規定する必要はないという考えから、あえて規定しない自治体もあります。

・首長については、自らの判断で発議し、実施することができるよう規定している自治体が多い実態です。

・一方で、1人で判断できることによる濫用の危険性が含まれているという考えもあり、住民投票の実施には議決を要するという規定を盛り込んでいる自治体も見られます。

・次に、実施の義務を定めるという点です。「実施することができる」や「制度を設けることができる」といった首長へ判断を委任する規定が多い一方、「一定数以上の請求があったときは、住民投票を実施しなければならない」といった規定や、「住民と議会からの請求があったときは、住民投票を実施しなければならない」といった義務化の規定をする自治体も一部見られます。

・次に、参加資格等に踏み込むという点です。投票資格の要件には「年齢」、「国籍」、「住所」があり、それぞれに論点が出てきます。

・まず、年齢要件についてですが、年齢は16歳、18歳の2つに分類することができます。16歳という未成年者も対象にしている背景には、これからの自治を担う若者が投票を通じて市政に参加し、市民としての権利や責任を自覚するという、将来の人材育成を期待する考えによるものです。

・16歳は、義務教育を修了し、社会人として働くことができる年齢であることや、町政における重要事項を対象とする住民投票には、幅広く意見を聴くべきという考え方に基づいています。

・18歳は、公職選挙法では、投票資格者の年齢を18歳と定めているため、この規定に準ずる考えからです。多くの自治体において、選挙権と同様の18歳以上としています。

・また、民法上の成年年齢が来年4月から18歳に引き下げられることとなります。

・次に、国籍要件についてですが、日本国籍を有する者については、投票資格者であることに異論は出ないところですが、外国人を投票資格者とするかどうかについては意見が分かれ、自治体によって取り扱いが異なっています。

・日本国籍の住民のみを投票資格者としている自治体では、「公職選挙法の規定により当該自治体の議会の議員及び長の選挙権を有する者(または選挙人名簿に登録されている者)」と規定する事例が多くみられます。

・一方で、外国籍住民を投票資格者に含めている自治体でも、在住期間や基準日については公職選挙法に準拠している事例が一般的です。

・また、外国人に投票資格を認め、かつ、本人から名簿への登録申請を要件としている自治体もあります。これは、外国人登録法により登録原票の開示が原則禁止とされているため、本人から個人情報を収集する必要があるためです。

・まちづくりに国籍は関係ないという考え方のもとで、永住外国人の投票参加を認めているケースも見られ、特に「常設型」は、この傾向を反映して、永住外国人に投票資格を認めているものが見られます。常設型住民投票条例を定めている全国78自治体のうち、投票資格者に外国籍市民を含めているのは43自治体で、その中でも在留資格や在留期間について様々な要件が定められています。例えば、在留

資格を特別永住者と永住者のみに限定している自治体や、日本での在留期間を3年以上要するとしている自治体があります。ちなみに、美瑛町の7月末現在の外国人の住民登録は、90人となっています。

- ・次に、住所要件についてですが、地方自治法18条に選挙権についての規定があります。これを受け、住民投票条例で投票資格者を「自治体の区域内に住所を有する者」と規定し、居住期間についても選挙権と同様の規定をしています。

- ・なお、居住の判断材料としては、住民基本台帳や外国人登録原票への登録を基準としています。
- ・また、「住民」の定義をどうするかによりますが、市外から市内の企業や学校に通勤・通学する者を対象にするかということも論点になります。
- ・しかし、これらの者を含めて投票資格者名簿を作成するためには、社員や生徒の名簿を提出してもらうことが必要になり、さまざまな課題があることから対象とすることは困難だとする考えがあります。このことについては、住民投票制度は、間接民主制を補完し、議会と長に尊重義務を生じさせる重要な制度であることから、選挙制度との整合を図り、投票資格者から選挙権のない者を含めないとするのは、一定の合理性があるという考え方があります

- ・次に、開票・投票結果の取扱いについてです。地方自治法に基づく現在の地方自治制度は、間接民主制を基本としているため、住民投票の結果に法的な拘束力を持たせることはできませんので、常設型住民投票条例を制定している全ての自治体において、住民投票の結果を尊重するとして「諮問型」を採用しています。

- ・常設型住民投票条例を定めている自治体のうち、約6割が投票率を成立要件としており、そのほとんどが投票資格者総数の2分の1以上とし、成立しなければ開票も行わないという規定になっています。

- ・なお、成立要件を設けていない自治体が約3割となっており、得票率を成立要件とする自治体は約1割強と少ない状況です。

- ・現在の住民投票に特徴的なものとして、投票率が2分の1に満たない場合には、これを投票不成立として扱い開票を行わないという、いわゆる「50%条項」と言われるものです。「平成の大合併」関連の住民投票では6割近いケースで、この「50%条項」もしくはこれに順じるルールが採用されていました。「常設型」においてもこの傾向は見られ、「50%条項」が多く採用されています。これは、低い投票率のもとの投票結果に対する疑問から設けられているルールですが、一方で、このルールが投票ボイコット運動に対する脆弱性を持つとの指摘もあります。

- ・この点について、「50%条項」のような「成立要件」ではなく、「賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、投票結果を尊重しなければならない」という「可決要件」を設ける例も見られます。

- ・さらに、成立要件を設けないという例も見られます。

- ・また、投票結果の取扱いについては、前段申し上げたとおり、拘束力を持たない諮問的なものであるため、尊重義務を課す規定となっています。

- ・さらに、審議への結果の反映や説明責任に対する努力義務を課す例も一部見られます。

- ・次に、その他の論点についてです。そもそも法律に基づかない住民投票制度に対立する論点も様々存在するというのも事実ですので、踏まえておく必要もあるかと思えます。

- ・次に、先例条例条文比較になります。道内5町と、直近に施行されている武蔵野市の自治基本条例中の住民投票の条文を比較したのになります。

- ・類型としては、ニセコ、八雲、余市は、個別設置型。安平、美幌、武蔵野は、常設型を採用しています。それぞれの特徴として、ニセコと余市は、必要最小限の条文のみ規定しています。また、八雲は、加えて自治法上の請求・発議要件をあえて規定しているのが、特徴となっています

- ・安平町は、住民、議会の請求及び町長の発議があったときに実施するという規定にしているのが特徴です。

- ・美幌町は、外国人を含む住民を対象としていること、住民の請求要件を4分の1以上としている一方で、議会の請求要件は、自治法に基づいて設定しています。また、住民と議会からの請求に対しては、住民

投票を実施しなければならないという、義務を課しているという特徴があります。

・武蔵野は、自治法第7条の配置分合(いわゆる市町村合併)を行う場合や、一定数以上の住民から請求があったときは、住民投票を実施しなければならないという義務を課す規定にしていること、その結果は成立、不成立にかかわらず公表すると規定している特徴があります。現在、住民投票条例を策定中ですが、その素案では、住民の請求要件を4分の1としています。また、請求・発議権は住民のみとしているという大きな特徴があります。

・ここで、論点のポイントを整理したいと思います。これまでの説明では、常設型とした場合に別途策定する住民投票条例の中身にも少し踏み込んだ内容も説明をさせていただきましたが、自治基本条例の上では、基本的事項のみで、詳細まで規定する必要はないこととなりますので、ご理解いただければと思います。

・まず、論点1ですが、自治基本条例に住民投票を盛り込むかどうかという点です。盛り込まない場合は、あくまで、自治法上の制度にすべて委任するという点になります。

・次に、論点2ですが、自治基本条例に盛り込むとした場合、「個別設置型」とするか、「常設型」とするかという点です。

・次に、自治基本条例に規定する基本事項、内容は、「何を」「どこまで」とするかという点です。いずれにしても、住民投票の具体的な制度設計は、どの時点で行うかの違いはありますが、別に定めておく、もしくは必要に応じて定めることとなります。

・最後に、権利と義務の規定についてです。これまで、ほとんど説明・議論がなかったと思いますが、条例の全体を通じて、条文を考える上で、基本的なものになりますので、あらためて確認しておきたいと思っています。

(資料No.3、17ページ「権利と義務の規定」参照)

・以上で説明を終わります。

4 チーム会議

・緊急事態宣言の発出に伴い、専門部会の開催時間を午後8時までとしたため、チーム会議については中止とした。

5 閉会