

## 第2回自治基本条例推進委員会 会議録

名称	第2回自治基本条例推進委員会（第4期）
開催日時	平成30年2月7日（水） 午後6時00分～午後8時05分
開催場所	阪南市役所 3階全員協議会室
出席者	【推進委員】新川委員、壬生委員、福岡委員、田中委員、高見委員、奥野委員、 荒木委員、中谷委員、中村委員、伯耆委員、撫井委員 11人出席 【市】 地域まちづくり支援課 宍道課長、辻野主幹、松尾主幹、岩下総括主事、古谷主事
傍聴人数	0人
議題	住民投票検討中間報告
資料	○資料1 住民投票制度について ○資料2 検討シート（中間報告用）  参考資料 阪南市自治基本条例（解説付）
要旨	住民投票検討中間報告について、資料1、2に基づき、事務局及び壬生副委員長より説明。
会議	<p>あいさつ</p> <p>委員長 本日は、住民投票制度についての中間報告ということで、今までの議論の成果を示していただき、限られた時間ではありますが、よろしくお願ひします。 本委員会自体は、昨年6月に開催して以来ということ、第3期自治基本条例推進委員会は、条例の検証をした結果、その中で、住民投票について検討するようにという提言をしました。それを受けて、第4期自治基本条例推進委員会では、自治基本条例にかかる住民投票の策定という諮問を受けたというものです。 住民投票条例についての議論が起こったのは、皆さんもご存じのとおり、今から約2年前の子どもたちの施設について、ご議論があり、自治基本条例に基づく住民投票の実施を求める市民の皆さんの声がありました。それらのことも踏まえ、昨年以來議論が進んでまいりました。 自治基本条例での住民投票の規定については、別に条例で定めるとしていたことから、直ちに、自治基本条例に基づいての住民投票ができなかったということもありました。 自治基本条例を制定する時から、やはり市民の皆さんと意思を共有する機会を作っておく必要があるということ、賛同を得て、住民投票条項を入れたということもありました。 阪南市としましては、推進委員会に住民投票条例の制定について検討をするようにという諮問をいただきました。 前回の会議から約8ヶ月が経ちますが、この間、検討部会を設けて、ご検討をいただき、本日、中間報告するということに至った訳です。本日、方向性を定めていき、本委員会としてのまとめを、良い条例を作っていきたいと思ひますので、よろしくお願ひします。</p> <p>【住民投票検討中間報告】</p> <p>事務局 住民投票の検討の中間報告について、資料1に基づき、住民投票制度について、事務局から説明。また、引き続き、資料1・2に基づき、住民投票検討状況について、壬生部会長から説明。検討部会については、自由な発言ができるよう非公開で行うことになった旨を併せて報告。</p> <p>（推進委員からの意見、質疑・応答）</p> <p>委員長 検討部会の皆さん本当にご苦労様でした。部会長から、報告のありましたように、半分の項目を検討した報告をいただきました。部会に関わっていない委員もいますので、まずは、分かりにくかったところや気になるところなどを各委員からご自由にご意見をいただければと思ひます。 検討項目①条例の形態について、ご質問いただければと思ひます。</p> <p>委員 自分の認識が違ったのかもしれませんが、自治基本条例が本市の中で最高規範ということ、よかったですでしょうか。</p> <p>委員長 はい。条例の中でそのような位置付けをしています。</p>

- 委員 一般の条例となんら変わらなくなっています。自治基本条例というものは、一体何なのかを広める必要があります。もっと自治基本条例を大事にしたいなと思います。
- 委員長 もちろん条例の1つですが、自治基本条例は、最高規範として、他の条例や計画等は、この条例に即して定めなければならないということが定められています。当然のことですが、市長であれ、議員であれ、この条例に従っていくというのは、基本的な義務でありますので、守っていただきたい。  
今回の住民投票条例の検討については、自治基本条例には、個別具体的な事項については、別に条例に定めるとしていることから、住民投票条例の考え方・精神に従っていく必要があります。
- 委員長 条例の形態については、先程の報告にもあったとおり、常設型で検討を進めますが、検討の中で再考する可能性があるということでした。中身を考えてからということもあるかもしれませんが、引き続き検討を進めていただければと思います。
- 委員長 検討項目②対象事項についてですが、対象・対象外を定めるというところで、検討結果としては、対象外を定めるということになっているようで、これは一般的な方法かと思います。どのような項目を除外するのかについては、色々ご意見があるかと思います。  
法律等で決まっているものは、法律に違反することはできませんので、対象外になります。市税に関することは、対象としようと思うと対象とできなくはないのですが、過去の例では良い例を生んでいないという学習もあったのかもしれませんが、それ以外について、ご意見をいただければと思います。
- 委員 質問なのですが、除外する事項について検討されているのですが、資料2の3ページにある(1)～(7)の項目自体は、何もベースがなく自分たちの言葉で考えられたのか、もともと候補があってそこから選んだのか知りたいです。
- 副委員長 先行の自治体を参考に、項目を出して検討をすすめました。
- 委員 先ほど、委員長の話にあった税金についての住民投票などは、あまり良い例がなかったとのことでしたが、どのような例ですか。
- 委員長 もう少し具体的に言うと、地方自治法の中で、条例の制定改廃請求というものがあり、有権者の50分の1以上の署名をもって請求することができるものです。市税とか使用料とかについては条例で定めるようになっていきますので、住民の直接請求をもって変えていこうというような動きがあったものです。
- 副委員長 (7)前各号に掲げるもののほか、その他住民投票に付すことが適当でない認められる事項というものを本当に入れて良いのだろうかという話が出ていたように思います。  
これが入ってしまうとどなたかの判断によって住民投票に付すのには適当ではないという判断されるという話がありました。  
できるだけ対象は絞りすぎない方が良いのだけれども、前もって住民投票できるものを洗い出せると良いなというような話でしたが、限定列挙は難しいのではという話でした。
- 委員 (7)前各号に掲げるもののほか、その他住民投票に付すことが適当でない認められる事項というのは、思わぬようなことが出てきて、判断できなくなったら苦しいので、逃げ口上みたいになっている項目ではあるのですが、項目としてはいかがなものかとは思いますが。厳密に当てはまらないことをきちんと決めておく方が良いと思います。  
最後にこの項目があれば逃げられるというように市民の皆さんは思ってしまう可能性があると思います。
- 委員 (7)前各号に掲げるもののほか、その他住民投票に付すことが適当でない認められる事項というものは、誰が適当でない認められるのでしょうか。

委員長 一般的には、住民投票を執行する市長ですね。

副委員長 (5)市の組織、人事及び財務の事務に関する事項を対象とするかについては、市の組織、人事については住民投票にふさわしくないという話があったものの、財務に関する事項については、問いたいことがあるかもしれないので、悩んだところです。

委員 検討部会では煮詰まっているところもあります。委員長の見解も教えて欲しいです。

委員長 委員長見解をとのことでしたが、まだ中間報告ですので、参考に聞いていただきたいのですが、今回、7つの項目を挙げていただきました。基本的には、除外するリストを作っておく方式は望ましいと思います。(1)～(7)の項目についてですが、比較的常識的な各自治体の項目を網羅的に出しているというのが率直な印象です。広めに除外事項を出されているため、(7)のその他のような項目が入っています。また、(3)、(4)のような特定住民・地域にのみ関係する項目については、割と重なっているところが多い項目です。(5)市の組織・人事及び財務の事項に関する事項ですが、財政上の政策的課題について、除外しようというものでありません。あくまで市の組織・人事については、ここは特定の職員をやめさせる住民投票をする訳にはいかないというものです。だからといって、市の組織、財務の事務という何でも住民投票できないかというところではなくて、市の組織が肥大化しすぎていてもっと行政改革を展開せよという政策的な住民投票であればできるかと考えられますし、莫大な借金をするという事案が出た場合に、住民投票という手段はあってしかるべきかと考えます。あくまでも市の組織、人事及び財務の「事務」ですので、要するに事務処理を執り行うという事項については、お任せしておかないといけませんよねということでご理解いただければと思います。(1)市の権限に属さない事項については、ただし書きがあって、国や府にこのようにしろと阪南市が言うのは主旨が違おうだろうということになると思います。ただ、市を挙げて、国や府に言いたいというのであればこの限りではないという主旨だと思います。これはこれで良いと思います。(3)、(4)をどう整理するのかというところで、(7)その他はなくても良いのかとは思いますが、参考になればと思い申し上げました。

委員 (1)市の権限に属さない事項ですが、これは議会が考えることであって、市民がどうこう言う問題ではないと思います。(3)、(4)特定の地域の事項について思うのは、和歌山県で産業廃棄物処理施設が建設されるという可能性があって、その汚水が山中溪などの阪南市の地域に流れてくるようなこともあるかもしれない。なので、特定の住民や地域、団体などについて対象外としてしまうと、この問題については住民投票できませんとなりかねない。もっと深く考えた方が良いのではないかという気がします。

委員 その問題については、検討部会でも話し合いました。和歌山県では産業廃棄物処理施設が建設されるという計画があると聞いています。和歌山県にできても、阪南市住民の健康に影響があるのであれば、(3)、(4)特定の地域の事項には当てはまらないと思います。(1)市の権限に属さない事項については、あきらかに和歌山県の問題であるのに阪南市が反対だというのはおかしいと思いますが、特定の地域というのは、たとえば山中溪などの特定の地域で何か建設が行われたとしてもそれが阪南市全体に関わってくるからという解釈をする必要があります。本当に特定の地域で、それ以外の地域は関係ないというのであれば適さないというような話がありました。もし特定の地域に何かができる。それでも阪南市全体に大きな影響があるという場合は、住民投票を認める項目になると思います。そのような議論を検討部会ではしたつもりでした。ただ、言葉で表すのは難しいですよ。

委員 言葉だけ見ると、住民投票できない事項として、受け取られる可能性がありますよということです。

委員長 (1)市の権限に属さない事項については、市民生活に関わりのない事柄ではなく、市民生活に関わるものについてはその限りではない旨の説明を入れておくか、和歌山県の問題であっても、阪南市民に重大な影響を及ぼす可能性があると思います。(3)、(4)の特定の地域などの事項については、むしろその地域の中で考えていかなければならない問題として、地域が自主的に考えていくべきことについて、市全体があれこれ言うはどうかとも思います。その意味では(4)の不当に侵害するおそれのある事項の方が明確だと思います。先ほどの話にありました産業廃棄物処分場のことでは、それがもたらす公害問題などが市全体にあるのであれば、全市的課題として考えられますので、問題の質にもよりますが、(3)、(4)などの事項には当てはまらない可能性が出てくるかと思っています。

- 委員長 請求については、約8千人の署名をもって住民は住民投票の請求ができるという検討結果になっています。議会や市長についても検討されています。
- 副委員長 市長の発議としては、議会への協議などを入れるかどうかについて意見が分かれています。
- 委員長 一般的に言うと市長と議会については、二元代表制ですので、独立した機関であります。これをどう考えるか、市長と議会の関係を考えなくてはなりません。市長の決定に議会をどう関係させるのかという観点でお考えいただければと思います。部会では市長発議の際は、議会への協議などは入れない方がよいという意見の方が多かったのですか。
- 副委員長 市長の権利もあるので、議会への承認というところまではいかないのではないかという意見がある一方で、市長が独走するようなことがあるかもしれないという話があり、議会への承認というところまではいかないにしても、協議のようなものがあったらいいのではないかという意見がありました。
- 委員長 議会への協議というのがありますが、一番拘束力が弱いものでは議会への報告というものもあります。協議が整うという言い方もあると思います。
- 委員 今は住民投票に関してのことだけを議論していますが、市長独断型というようなものに非常に抵抗があります。これからの地方行政で大変重要なことだと思います。
- 委員長 市長単独の考えをどのように止めるのかという話だと思います。市民の住民投票の権利、そして市長ももちろん選挙で選ばれた代表ですので、権利があると思います。承認は入れない方向ですかね。また、ここは、今日の議論を踏まえて検討部会で話していただければと思います。次に住民投票の投票権ですが、選挙権がない外国人の方はどうするのかという問題提起がありました。外国人を含める条例も増えていますので、ご検討いただければと思います。阪南市は多い訳ではなく、今後増える可能性も大きくはないとは思いますが、色々ご意見があらうかと思います。
- 委員 国政に関しては日本国籍の方でしか選挙権はありません。地方の住民投票に関しては、地域で社会参加している外国人の方も含める時代が来ているのではないかと思います。外国人の方を排除してしまうのは、阪南市はこのような考えかというように捉えられかねない。確かに少数意見かもしれませんが、外国人の方との結婚なども増えています。ただ、事務手続きの煩雑さに関しては、何とも言えないのですが、そのような時代ではないかなと思いますし、これからますますそのような時代になるのではと思います。
- 委員長 公職選挙法の規定についても以前から全国的に議論がありました。特に主権国家としての日本における国民の主権として、国会議員などを選ぶというのは、主権者・国民であるという考え方があります。ただ、国政はそうですが、地方自治までそうなのですかというのは従来より議論があります。国籍ではなくて、住民かどうかということをお問う必要があるのではないかと、外国人の方は、住民の義務として、納税などの様々な義務を当然のことながら、果たしておられる。地域で暮らしているということに限って言えば、その地域の問題であれば、権利があるのではないかと議論が以前からありました。なお、住民投票の検討については、もっと個別具体的な政策に関わるもので、重要な施策について住民の意思を示す時に、住民である外国人の方々の意思が反映されないというのは、いかがかという議論も一般的にあるということです。
- 委員 他の自治体の外国人を含んでいる条例の数はどのような感じですか。

事務局 資料1の中でもご説明させていただきましたが、他市の状況は、常設型の条例を持っている52自治体の内訳、外国人を含んでいるのが、28自治体、記載なしが24自治体です。

委員 これは、検討部会ではまだ決めきれていないところですね。再考の項目ですが、今話を聞いていると、居住されていて、学校も同じところに行って、納税もしているのであれば、日本人と変わらないと思います。住んでいる人と決めてもよいのかと個人的に思いました。

委員長 永住も定住も入国管理制度の中で、一定の基準を満たせば得られるのですが、この辺りは、再考の項目ですので、検討部会の方で、検討いただければと思います。

委員 自治体の総数は今どれくらいですか。

委員長 1700自治体くらいです。

委員 常設型の住民投票条例を持っているのは、1,700のうち52ということですね。

委員長 そうです。その点では、阪南市は先進的な自治体に入るかもしれないということです。

委員長 住民投票の形式として、二者択一にするか、それともアンケート調査みたいに複数選択肢を認めるのかという話があると思います。これについても副委員長から経緯を説明いただければと思います。

副委員長 二者択一があるかを考えた時に、市町村合併でどこのまちと合併するかという問題があった場合、複数の選択肢がある方が選びやすいという話があり、そのような可能性も今後ゼロではないとの話がありました。  
その一方で、成立要件ということで、選択肢が増えれば増えるほど、一番に選ばれる選択肢を支持する割合というものが低くなる可能性があるのも、あまり選択肢が多いのもよくないと思います。  
いきなり住民投票をするのではなくて、複数選択肢があったとしても、二者択一になるまで議論をしてから、住民投票をした方がよいのではないかという意見も一方ではありました。

委員長 住民投票というものは、いよいよという時に、市民がどのように考えているかを最終的に出していくというのは本来の住民投票とその結果だろうと思います。その時に「どちらともいえない」みたいなものが出てきたら困るというのはあります。どちらかに決めてくださいというので、最後住民投票をするという点では、色々議論をして、賛成するのか、反対するのかというのが基本的な考え方です。そうでないのであれば、普通にアンケート調査などをすれば良いことです。  
合併問題の時にあるのですが、それこそ、北側と合併するか、南側と合併するかというところについては、色々利害得失があるのでしょうから、決めきれないという人もいると思います。煮詰まらないことから、いくつかの選択肢を設けられたケースがあることは確かですが、賛否以外の選択肢を入れた住民投票の結果というのは、あまり参考にならないことも多いです。

- 委員 確かに、最終二者択一に絞ることは大切だと思います。よくない例かもしれませんが、合併に関して、泉南市と合併するのか、岬町と合併するかなど選べないので、よほどのことがなければ二者択一にしよう努力して、ただ、二者択一のみにしてしまうとそれ以外のことは出てこないかなという恐れだけがあります。
- 委員 答えが3つあるような住民投票はないと思います。そのようなことを住民投票にかけること自体おかしいと思います。二者択一のみで良いのではないかと思います。住民投票する理由は、賛成か反対かを聞くもので二者択一のみです。
- 委員長 例えばどうしても岬町と合併したいということになれば、岬町との合併の賛否というのを問うというのが、住民投票としてふさわしい。
- 委員 迷うところなのですが、最終的には二者択一に絞っても良いのかなと感じました。投票用紙欄についての議論もあったようなのですが、間違いが起こりにくい方が良いという意見があって、住民投票は、住民にまで意見を聞いてくれている貴重なものなので、間違いが起こってはもったいないというのを感じたので、二者択一までしっかり議論をしていただいてから、いざ住民投票というのが良いのかなと思います。
- 委員長 後半で議論になると思いますが、住民投票をする時に一番重要な条件と言われているのが、投票に至るまでのプロセスで、住民投票で問われていることを投票資格者の方に知っていただくことができるかというのが、よりよい住民投票ができる条件と言われています。どのような手順を踏まなければならないかを今後の部会で検討いただくところだと思います。情報提供がうまくいかなければ、単なる人気取りの住民投票になってしまうので、あまりおすすめはできません。住民投票の設問等の設定者として、当然住民投票を請求する人が出したものが住民投票の設問等になるはずなのですが、これについてはどのような意見がありましたか。
- 副委員長 場合によっては、という話にはなりますが、恣意的な選択肢をつくらないかというところを気にしております、それをチェックする仕組みをつくる必要があるのではないかという意見がありました。
- 委員長 これも、市長が提案される時、議会が提案される時、市民の皆さんが提案される時と、それぞれですが、一旦提案されたものを、チェックしたり、修正をしたりするというのは、要件を満たしているのであれば、住民投票を請求した人の権利というものが侵害することになります。よほどの事情がないと変更するのは難しいと考えられます。もしチェック等をするのであれば、その理由を明らかにするような仕組み・システムを組む必要があります。これ自体誰がどう判断するのかどのような手順で行うのか大変なことにならうかと個人的にはしております。今のような意見を参考にさせていただいて、部会でもう一度しっかり詰めていただければと思います。
- 副委員長 部会に入っていない方からも、委員長からも、ご意見をいただきましたし、部会に持ち帰って再検討はしやすくなったかなと思っています。

委員長	<p>委員からもありましたが、今日の段階では、自分の意見は定まらなかったけれども、このような意見はどうかというのは、ぜひ事務局にお寄せいただいて、部会にも反映をしていただければと思います。</p> <p>大きな方向性としては、まずは、常設型で、6分の1以上（約8千人以上）の署名で、8千人というのは相当な数字ではありますので、これだけの人が住民の意見を聞いてくださいという風に請求された場合、住民投票に結びつく仕組みをやはり考えていかなければならないということで、ご了解いただいて、細かなところを詰めていく段階で、問題があれば最初のところに、立ち戻るということで良いと思います。まだ後半に重要な論点がありますので、それらも含めて、部会で、ご議論をいただいて詰めていくことにしたいと思います。重要な論点がいくつか残っていて、投票率が低いと開票しないというルールを決めているところもあります。住民投票について、市民の皆さんかよく理解できる段階をどのように作っていくのかということもあります。そのプロセスというのは、住民投票運動は、どのようにコントロールをしたら良いのかなどあります。それから、住民投票は請求があればできるということになっていますが、一度投票があって、その結果が決まったら、その結果を皆で大事にしなければならぬという考えもありますので、先事例では、同じ問題では1年間ではできないという規定を書いているところもあります。この辺りは今後部会の方で、議論いただければというように考えています。</p> <p>今日の意見を踏まえ、改めて部会としてのご検討をいただきたいと思います。次回は比較的最終系に近い報告をいただいて、議論できればと思っております。そのような進め方でよろしいでしょうか。</p>
各委員	異議なし
委員	1つ質問なのですが、常設型個別型については、また個別型に変えるという考えはなかったのですが、そのような議論でしたか。
副委員長	常設型で進めるのですが、後々の議論で場合によってはということでした。
委員	今からもし個別型となつては何を議論しているのかわからなくなるので、言葉の問題だと思っはいますが、個別型に変えることはないと思っております。
委員長	そこは部会の方でもう一度、最終を決めていただければと思います。
その他	
事務局	参考資料に基づいて、平成29年9月に改正した自治基本条例について、事務局から報告。パブリックコメントを実施し、ご意見の提出がなかったこと、第20条「協働の推進」、第28条「危機管理」の条項を追加した旨を報告。
委員長	それでは本日の推進委員会は終了します。