

(仮称)自治基本条例検討委員会 第7回

と き：平成17年度(2005年度)8月8日(月)

18:15~20:30

ところ：市役所 第二庁舎 3階会議室

出席者7名、欠席者1名、傍聴者3名で開会

前回の会議録を確認した。

議事概要について、座長より修正意見があった。この点を対応のうえ、欠席委員にも確認を取って確定することとした。

(会長)

- ・ 本日の資料だが、これまでの会議全体をまとめてあり、前回のまとめもその中に含めてある。事務局より説明を願いたい。

(事務局)

(資料の説明)

- ・ 条文案は、こういうイメージがあったほうが意見を整理しやすいのではないかと考えて提示したもの。あくまでも「参考」として取り扱っていただきたい。
- ・ なお、この資料の内容については、庁内の検討会議において説明し、意見を集約しているところである。

(会長)

- ・ 前回、「権利救済」と「市民投票」については十分にまとめられなかったので、引き続き議論したい。

(委員)

- ・ 資料に「諮問型の規定をとらざるを得ないが市民が出した判断を首長や議会が無視するのは問題で、それを尊重する義務を課す必要がある」とあるが、義務を課すと「拘束型」になってしまうのではないか。

(委員)

- ・ 『尊重する』ということは「非拘束型」を意味していると思う。私は、住民投票はあくまでも「拘束型」であるべきだと考える。

(委員)

- ・ きわめて重要な案件についてはやはり拘束型が理想だが、わが国の地方自治のあり方は、住民は代表を選んで、代表を通して行動するということになっている。選んだ代表が最終的な政治的判断をする権限を実質的になくしてしまうというやり方が拘束型であり、今の法の体系ではそれはおかしいだろうということで、す

すべての自治体の条例が、非拘束型を採用している。

- ・しかし、非拘束型だからといって、投票の結果を無視していいというのでは、本当に住民投票の意味がなくなってしまう。そこで『尊重する』という表現を使って微妙なニュアンスをあらわしている。
- ・尊重というのは、特異な事情があってそれにしたがうことが非現実的であるということなら従わなくてもいい、という意味だが、逆にいえば、そうした特段の理由が無ければしたがわないといけない。もししたがわないときは、相当の説明が必要となる。そうしたことが、「尊重」という言葉にこめられている。

(会長)

- ・そういう意味では『尊重』ということばでも、拘束的な意味合いがあるから重いということになる。
- ・どういう場合に住民投票が成立するのかということを考えないといけない。投票率が20%しかなくても「過半数が可としたから尊重しないといけない」となると、住民投票が別の目的で利用されるといったことになりかねない。住民投票は、投票率がどれくらいかを考えないといけない。

(事務局)

- ・これまでのデータをみると大体80%前後である。「吉野川可動堰」の場合の55%と少し低い例もあるが。

(会長)

- ・投票率が低くて住民投票が不成立となったケースも最近あったと思う。有権者の過半数の合意があれば、合理性が確保されているということになるが。

(委員)

- ・拘束型であるべきだが、最終的には、現実問題として諮問型にせざるを得ないだろう。
- ・諮問型にしても、50%を超える市民が出した結論は尊重せざるを得ない。最後はリコールという手段が残っているのだから、「尊重」と書かなくても、現実には尊重されると思う。

(事務局)

- ・常設型と非常設型の違いは、住民投票のたびに議会の議決が必要か否かということであり、これも議会と関わってくるので、あわせてご議論をいただきたい。

(会長)

- ・それでは、資料の「住民投票」に関する部分の「C案」と「D案」について、それぞれ説明願いたい。

(事務局)

- ・ C案の場合は、2項で、市民から請求を受けた場合市長は投票を実施しなければならない、としている。つまり、市民からの請求があれば議会での審議を経ずに市民投票が実施できるということで、常設型を意図したものである。
- ・ D案は、個別の案件ごとに議会で審議して実施するというもので、非常設型ということになる。

(会長)

- ・ 常設型、非常設型について、ご意見をいただきたい。

(委員)

- ・ C案の常設型のほうがよいと思う。

(会長)

- ・ これは発議者が誰かということに関わっている。市長が発議者になるということは常識的に考えられるが、市民も、一定数の署名を集めた場合に発議できる。ただし、発議があった場合に、議会が判断するというワンクッションを置くか否か。そういうところも詰めないといけない。

(事務局)

- ・ 自治基本条例は、間接民主制を補完する直接民主制を、どのようなかたちで取り入れていくかということがポイントになる。市民投票もそのひとつである。
- ・ 常設型と非常設型の大きな違いは、議会審議を経ずに住民投票ができるか否かということ。「補完」という意味で考えたときに、議会審議を経なくてよいというのがどうかということもご検討いただきたい。

(委員)

- ・ 常設型にすべきと思う。しかし、投票結果については、拘束力をもたせない。「これだけの市民がこういう意見を持っているがどうですか」というかたちで、議会がもう一度審議する、或いは市長が判断する。それが、現実的なやり方ではないか。
- ・ 多くの市民がこうしたいということ、首長や議会がストップするというのは今の流れではない。

(会長)

- ・ 市長と議会が対立している場合、市長が市民を味方につけるために市民投票をするということもある。いろいろな使われ方を想定しておかないといけない。
- ・ 自治基本条例に住民投票を盛り込む場合、常設型にするのではなく、個別の案件

ごとに別途条例を定めるということにするのであれば、今でもできるのであるから、わざわざ自治基本条例に書く必要もないということになる。

(委員)

- ・ D案の非常設型であっても、第3項の『尊重』義務を書きおくだけでも意義があると言える。
- ・ 住民投票制度に関して法律はほとんど何も規定していないわけだから、自治基本条例で首長や議会の尊重義務を定めておくというのは、ないよりもあったほうがいいというくらいの意味はある。

(委員)

- ・ C案を見ると、第1項で、『市の存立に関わる重要な事項』とあるが、ごく限られたことであると考えられる。市長が判断するのか。誰が判断するのか。
- ・ 市長だとすると、市長が「市の存立に関わる重要な事項」だと判断すれば、市民投票の対象になるのか。それが第1項の疑問。
- ・ 第2項については、前段のほうは、請求をすることが出来るとあるが、請求を受けた場合、どのような要件を満たしたときに実施しなければならないのか。
- ・ この点について、C案とD案の違いは、事前に議会の審議が必要か否かという説明があるが、この2項を比較して、そこまで詳しい内容を市民が読み込むことは出来ない。もっとしっかり書かないと。
- ・ 第3項について。市民が尊重しなければならないというのはどういう意味か。市とは、市長か、それとも市そのものか。なぜ議会が尊重しなければならないのか。
- ・ 第4項について。住民投票を実施する場合、一体どれだけの条例を作るのか。

(会長)

- ・ この条文案は、われわれの議論の参考として添えられているのであって、条文案を詰めるのが目的ではないが、高須委員の疑問に対応するような規定をしている例もあるのではないか。
- ・ 『市の存立に関わる重要な事項』となると、非常に限定的だし、市の都合でやるようなニュアンスもあるが、市民の権利に関わる重要な事項はここに含まれるのか？

(事務局)

- ・ 合併などはそれにあたると思うが、市民投票の対象事項の限定の仕方は難しい部分がある。
- ・ 他市条例等からみても、存立に関わるほどのことでないと直接市民に問うべきものではないと考えられる。

(会長)

- ・ 住民投票によるべき事項であっても、急を要するときなど、実施できない場合もある。そのこの詰めも大事であろう。

(委員)

- ・ 住民投票のシステムが、自治基本条例の規定だけでは完結しないということを確認しておかないといけない。技術的な部分は別途条例で定めざるを得ない。
- ・ 問題は、常設型にするなら、別途定めるべき条例というのは、自治基本条例と対になるような「豊中市住民投票条例」として、今後いくつもの住民投票に適用されていく条例になるということ。

(会長)

- ・ 議会との関係という面もあるので、次の議題とあわせて議論したい。資料の説明をお願いしたい。

(事務局)

(資料説明)

- ・ 個人情報保護条例や情報公開条例のように、市長が議会も対象に含めた条例案を提案した前例はあるが、それは議会からの要請を受けたうえでのことであり、議会に関することについては、この場で議論いただいた内容を盛り込んだ条例案を提案していくということは難しいと考えている。「検討委員会からこのような意見をいただいた」という説明をして議会での議論をまつ、というかたちにしたい。

(会長)

- ・ ご質問、ご意見があればお願いしたい。

(委員)

- ・ 自治基本条例ですから、自治の柱として、議会の規定もおくべきだと思う。

(委員)

- ・ おくべきでないとは言わないが、あえておこななくてもいいと思う。議会運営に踏み込んだ規定でなければ置く実益がない。

(会長)

- ・ この委員会のように市民が加わっている会議では、議会について盛り込むべきだと述べるのは差し支えないと思う。議会も協力して議会の規定を入れておくほうが自治基本条例としては望ましいという意見があるのでどうですか、というように打診してはどうか。
- ・ 情報公開条例も市長の独断ではなく、委員会の答申を受けてああいう案になった。議会もよしとして要請を行った。自治基本条例もそういう姿になればいい。

- ・ 議会のほうでも自治基本条例について検討する委員会があるようだから、きちっと議会に説明して議会の協力を得ることが大事だ。

(事務局)

- ・ 議会でも、特別委員会の中で自治基本条例について議論いただき、その内容を踏まえて議会の規定をどうするのかを検討いただく形になっている。
- ・ 議会の規定としてどのような規定をおくのか、包括的・確認的な規定で済ませるのか、創設的な踏み込んだものにするのか、ご議論をいただいて意見をいただければ、私の方から特別委員会で報告させていただくという流れになる。

(委員)

- ・ 私は議会の規定をおくべきであると思う。創設的に規定するところまでいなくても、確認的に規定するだけでも意味があるのではないか。自治基本条例が、議会も視野に入れているということを示す意味で、確認的な規定でも意味があるのではないかと考える。

(会長)

- ・ 自治基本条例と銘打つ以上、議会も対象として尊重すべきだという理屈は通すべきで、いわゆる行政基本条例として行政だけに適用するというのはどうかと思う。
- ・ どこまで入れるかはともかくとして、議会も自治基本条例の対象であって、その精神を尊重しなければならないとするのが望ましい。議会側のムードはどうか。

(事務局)

- ・ 「条例に規定を置くかどうか議論したい」という空気と受け止めている。決して否定的ではない。

(委員)

- ・ 包括的な内容の文言を入れるだけならば、形を整えただけになる。議会が自らの意思で、真剣に検討した結果、規定として盛り込むのが一番望ましい。

(委員)

- ・ 例えば、市民が市民投票の実施を要求する、議会がそれに反対する、というような対立の場面が出てくるのであれば、自治基本条例に、議会の規定を設けておいて、協力してもらったほうがいいかもしれない。しかし、明らかに対立する場面がないのなら、置いても置かなくてもいいと考える。

(委員)

- ・ 事例はほとんどないが、可能性でいうと、住民投票にかかった案件が高額の予算措置を必要とする場合、住民投票では決定されたが、議会ではその予算を否決す

るということがありうる。しかし自治基本条例に尊重義務を書いておけば、道義的には否決出来ないだろう。

- ・ これは、自治体の条例体系の中で自治基本条例をどう位置付けるかという問題にもつながる。憲法のように、住民投票にかけなければ改正できない、というふうには出来ないが、ある種の創設的な規定として、自治基本条例の最高法規性を示唆する規定を入れ込んで、趣旨や精神を尊重する義務を議会に負わせることは可能である。
- ・ 議会についてとあるが、検討事項としては、議員について、ということもある。自治基本条例の中に議員の責務を抽象的に定めておいて、それを政治倫理条例につなげていくという発想もあると思う。

(会長)

- ・ 議会を条例の中に入れておくと、例えば、議会と市長が反目するという事になった時、議会の独走をある意味ではけん制するような働きが条例に期待できるかもしれない。
- ・ これまでの議論で、議会のことも条例に入れたらどうだという方向性が示されたと思う。
- ・ 住民投票については、常設的に規定するか、個別事例ごとに議会が条例を作って投票にかけるかだが、前者を支持する意見が多いように思う。
- ・ 常設型で、市民のほか議会が請求した場合も住民投票の実施を義務付けるという例があったと思うが。

(事務局)

- ・ 高浜市の住民投票条例などがそうである。

(委員)

- ・ 自治基本条例の発案の意図は、住民の自治と権利を保障しようということにあるわけだから、住民の意見と反対の結論を議会が出すということになったら混乱を招くだけだと思う。

(会長)

- ・ 市民が市政に参画するということがこの条例の主眼であるということになれば、議員が住民投票を請求出来るというようなことを言う必要は無いと思う。

(委員)

- ・ 高浜市の制度は、議会も、『市民がどう思っているか』を知りたいと誠実に思うかもしれない、市長も、住民がどう考えているか誠実に知りたいというときがあるかもしれない。そういうときに、「こういう手段もある」ということで考えられたのだろう。

- ・ 高浜市は「住民投票条例」だからこういう書き方だが、「自治基本条例」に書くべきことなのかとどうかというのは難しい問題だと思う。

(委員)

- ・ 設立当初の意図がだんだん薄れて反対のことに使われるようになるかもしれない。
- ・ 住民は住民投票をしたい、議会は反対する。そのときに議員も住民投票の実施を請求できるとなると、市政は混乱に陥るのではないか。

(委員)

- ・ 住民の多くは住民投票を望んでいる、議会はそんなことはしたくない、「常設型」はそういう場合にも投票ができるという仕組みである。

(会長)

- ・ 時間の関係もあるので、次の検討課題である『狭い地域での自治の保障』に移りたい。

(事務局)

(資料説明)

(会長)

- ・ ご質問、ご意見があればお願いしたい。

(委員)

- ・ 危機管理という観点から、こういう内容を基本条例に盛り込むというのは、どのような形で規定するかという問題はあるが、大変意義があるのではないかと考える。

(委員)

- ・ 危機が起こったときは、住民が主体にならざるを得ない。行政があって初めて動くということでは間に合わない。大事な問題だと思う。

(会長)

- ・ 自治基本条例で、「介護」や「教育」や「防災」などの取り組みを市が保障します、ということ謳う必要があるかということだが、市域全体で取り組まれているものだけを保障の対象とするのか、一定の地域に限られる場合も保障するのか、ということも議論が必要。熱心な地域とそうでないところに分かれる場合もある。

(事務局)

- ・ 「まちづくり条例」で定められているまちづくり協議会は、全市域で活動してい

るわけではない。住民の自主性を尊重する形で支援しており、そういう規定も存在するので、市域全体・特定の地域のみ、と限定する書き方は難しい。

(会長)

- ・ 方向性としては、地域の自主性を尊重するという時代。そういうところから要望があれば、市が真摯に受け止めていくというスタンスがないといけない。こういう「地域自治」というものを条例の中に盛り込むべきということではないか。

(委員)

- ・ 資料にある A・B・C のどれかということではなく、状況によって、それらを織り交ぜるということでよいのではないか。

(委員)

- ・ この部分は市民投票にも準ずると思うが、市民の参加と主体性をいかに保障するかということであろう。
- ・ ABC とも違うと思う。当該地域の課題について、住民や事業者・教育機関などの関係機関が集まって協議をする場を設けることが保障されていて、かつ、そこで決めたことがどういうふうに担保されていくかというルールを決めていく。それが行政の施策や議会の議決と抵触したらどうするかということを明記しておけばいいのであって、豊中市全域にどういう基礎的団体を作るかということを規定する必要はない。
- ・ 課題ごとに集まる主体も区域も変わるとおもうので、集まることが保障され、議論しそれが活かされるしくみを保障するというところだけを明記しておけばいいと思う。
- ・ 資料1について。条文案に『まちづくり』という用語が多用されているが、「自治」と「まちづくり」は違うと思う。自治基本条例なので、自治とは何かを考えないといけない。
- ・ 議会については、全体としての議会と議員個人とがある。それぞれの役割を明記するものでないといけないと思う。

(会長)

- ・ 「まちづくり」という用語の件については、まちづくり条例というものもあるわけだから、このことばを使うなら定義しないといけない。
- ・ この言葉は豊中市では、特定の用語・概念で使われていますので、ここでまちづくりという言葉を用いるなら、きちり定義しておかないといけない。
- ・ 以上で、検討すべき項目は、ひとつわり議論した。資料1のこれまでのまとめに、「狭い地域での自治」も入れて、次回、全体総括をしたい。

(委員)

- ・ 資料 1 の最後に「最高法規性」とあるが、「他の条例を制定する場合は、」という規定は、議会を拘束する趣旨にも読める。そもそもこの条例をほかの条例と違った位置に位置づけるべきなのかどうか、確認する必要があるのではないか。

(会長)

- ・ 特別な位置付けをするなら、制定の際は住民投票に付さなかったにもかかわらず、改正する際は「市の存立に関わる重要な事項」として「住民投票」を要する、ということになりかねない。この条例の位置付け、最高法規性についても次回議論したい。

(委員)

- ・ 条例の目次を作ってもらいたい。抜け落ちている項目がないか見たいので。

(会長)

- ・ 本日はこれにて閉会としたい。