

平成23年度第2回美幌町自治推進委員会開催結果概要

- 1 開催日時 平成23年11月4日（金） 18:00～19:30
- 2 開催場所 しゃきっとプラザ会議室
- 3 出席者 委員～菅野委員、早田委員、西島委員、稲垣委員、宮田委員、大野委員、井上委員
町 ～染谷副町長(町長公務出張中)、浅野総務部長(公務のため途中出席)、平井政策財務主幹、後藤政策担当主査、佐久間政策担当
傍聴者～2名(報道)

4 概 要

(1)開会

(2)町長挨拶(町長公務出張中のため副町長から挨拶)

本日は、お忙しい中ご出席いただき誠にありがとうございます。

御承知のとおり自治基本条例は、多くの町民の皆様のお力によって今年の4月からスタートしました。この条例を守り育てていくために、自治推進委員会を本年9月に設置し、今回は第2回目の会議となります。今回は、自治基本条例にも謳われている住民投票について、美幌町住民投票条例(素案)が完成したことから諮問いたしますので、御審議をよろしくお願いいたします。

また、今後の取り組みについてアクションプランを策定したことから、後ほど説明させていただきます。皆様には御苦勞をおかけしますが、よろしくお願いいたします。

(3)諮問(美幌町住民投票条例(素案))

別紙「諮問書」のとおり

～副町長退席～

(4)会長挨拶(菅野会長)

先程「美幌町住民投票条例(素案)」について諮問を受けました。本日からこの素案について議論を進めて行き、答申するということになります。また、アクションプランについても後ほど説明があります。これは、概ね1年以内に自治基本条例によって整備が必要な条例と制度について、今後の取り組みをまとめたプランであると認識しています。

本日は、住民投票条例(素案)について説明を受け、次回以降に具体的に審議したい

と考えておりますのでよろしくお願いいたします。

(5)議題

<諮問事項（美幌町住民投票条例（素案））について>

事務局から美幌町住民投票条例（素案）について説明

【説明概要】

- 少子高齢化や社会情勢の変化により、近年住民ニーズが多様化、複雑化していく中で、住民の意向を汲み取り、その意向に沿った町政運営を行っていくことが重要な課題となっている。一方で、10年ほど前から地方分権改革が進展し、それぞれの自治体が自分たちのことは自分たちで決めるという自己決定権の拡充が徐々に進んできている。行政としては、これまで以上に住民の意思を踏まえて政策決定を行っていくことが重要である。これらの背景があり、住民の意思を町政に反映し、町民主体の自治を実現することを目的に住民投票制度を創設する。
- 住民投票には、「個別設置型」と「常設型」がある。本町では自治基本条例の第17条及び第18条に「常設型」を見据えた位置付けがされており、それに基づき常設型の住民投票制度を創設するもの。
- 住民投票条例は、1年以内に整備することとなっており、町民参加ワーキンググループで8回に渡り調査・検討を進めてきた。個別に論点を洗い出し、10個の論点に対する基本的な考え方を整理した。

現在、全国で約30の市町村において常設型の住民投票条例が制定されている。先進自治体の条例の検証を進め、大きく3つのパターン（下記の①から③）に整理し、条例事項とすべきものの検討を行った。

- ① 請求手続等は規則で規定、選挙管理委員会への委任を条例に規定
- ② 選挙と原則同日実施、請求手続等を条例で規定、選挙管理委員会への委任を条例以外で規定
- ③ 選挙と原則同日実施、請求手続等を条例で規定、投票運動に罰則規制

検討の結果、下記のとおり考え方を整理した。

- ① 条例による常設型の住民投票条例においても、公職選挙法に基づく選挙や法律に基づく直接請求制度に準じた手続が必要である。
- ② 選挙管理委員会への委任規定を条例に設けることは、委任する事務の根拠規定が失われるおそれがあるため、規則において規定することが適当である。
- ③ 請求の手続や署名の手続については公正性と透明性の観点からも条例で規定すべきである。

④ 選挙との同日実施については、選挙運動などにおいて混乱が生じる可能性があることから避けるべきである。

⑤ 法的拘束力のない諮問型の住民投票制度において、投票運動に罰則を設けることは過剰な規制の禁止原則に反するおそれがあるため、慎重な対応が求められる。

● 住民請求に基づく住民投票実施の流れについて説明。（「美幌町住民投票条例（素案）に対する基本的な考え方」P5参照）

● 論点がない条文については、手続関係と公職選挙法や地方自治法に準じたものである。

● 【論点1】自治基本条例に規定されている「町政に関する重要な事項」について、その具体的な内容及び規定方法の検討をした。

〔選択肢1〕対象事項を列挙して限定する。（ポジティブリスト）

◎〔選択肢2〕対象事項を広く定義し、例外的に対象とならない事項（ネガティブリスト）を列挙する。

〔選択肢3〕対象事項を広く定義する（例外規定は設けない）

住民投票の対象となる事例の具体例は

① 町の存立の基礎的条件に関わる基本的な選択（町の名称や行政区域の変更、町の合併等）

② 特定の重要施策や事業の実施に当たって、町民に特別な負担を求める場合（目的税等の創設）

③ 大規模公共事業を実施するに当たって巨額の財政負担が必要になり、将来の行財政運営に影響を及ぼすおそれのあるもの

などが考えられる。住民投票の案件は、地域社会の状況を踏まえて、個々に判断されるものであり、あらかじめ行政が限定的に定めることは、この条例の趣旨にそぐわないと思われること。また、住民投票制度が、住民の町政参画を進めていく上での重要な制度として活用されていくためには、なるべく対象となる事項を限定しない規定方法が望ましいと考えられることから、対象事項を限定せず、例外として住民投票の対象とならない事項を限定的に列挙する選択肢2とした。。

除外する事項（ネガティブリスト）は、

① 町の権限に属さない事項

具体例としては、町が道立病院の設置を決定することなどが挙げられる。しかし、「町が道に道立病院の設置を求めること」など町としての意思を表明するものについて住民投票は可能とする。

② 法令の規定に基づいて住民投票を行うことができる事項

「市町村の合併の特例に関する法律」に基づく合併協議会設置協議を求める住民投票や、議会の解散、議会の議員又は町長の解職などについては法令の規定に基づいて住民投票が実施されることが適当であるため、除外事項としている。

③ 町税の賦課徴収その他金銭の徴収に関する事項

ただ単に負担の増減を求めるような事項については、住民が適切な判断基準をもって投票を行わないため、投票の対象から除外する。しかし、新たな施策を推進するために目的税を創設するなどの場合は、特定の施策に係る重要な政策判断となる可能性があることから、除外しないこととした。

④ 町の組織、人事及び財務に関する事項

町の執行機関の内部事務処理については、地方自治法に定める町長の専決事項であり、投票になじまないため対象から除いた。

●【論点 2】請求資格者及び投票資格者

住民投票の請求資格者及び投票資格者について、その具体的な範囲の検討

① 町内在住要件

公職選挙法に基づき 3 か月以上本町に住所を有する者とした。

② 外国人の範囲

出入国管理及び難民認定法では、下記のとおり区分している。

＜永住外国人＞

永住者（法務大臣から永住を認められた方）

特別永住者（1952 年 9 月に法律の改正によって日本の国籍を失った人々）

＜永住外国人以外＞

日本人の配偶者等

永住者の配偶者等

定住者（法務大臣が特別な理由を考慮して一定の在留期間を指定して居住を認める者）

相当の時間をかけて議論したが、結果としては永住外国人と永住外国人以外も対象にすることとした。理由としては 3 年を超えて日本に在留していれば、ある程度、日本の社会生活や文化などの知識を身につけ、住民投票の事案の内容等について理解できること、3 年という期間は、入国管理及び難民認定法で定められた在留期間の最長の期間でもあり、更新することにより、引き続き日本で生活する意思があると思えることができることが挙げられる。

③ 外国人投票資格者の登録方法

〔選択肢 1〕 外国人登録原票により職権で（自動的に）作成する。

◎〔選択肢 2〕 希望者による登録制とする。

外国人登録法は、「法律の定める事務」を国や地方自治体が行う場合には、外国人登録原票の記載の利用を認めているが、条例に基づく住民投票の投票資格者名簿の作成にまで利用できるかについては慎重な検討を要す。一方では、外国人に対して、投票資格が付与されるような場合であれば外国人登録原票の記載の利用を許容される可能性もある。しかし、この場合においても、住民投票上必要不可欠な名簿の縦覧ができるものではないとするのが、法律の趣旨であると解される。法律に抵触する可能性があること、本町における外国人の投票資格者は約 20 名程度であり十分な周知が可能であることから、希望者による登録制とした。

●【論点 3】 住民投票の形式

設問の形式は二者択一とする。当初は、選択肢 3 の原則二者択一とし、場合により多数の選択肢も認める方向で検討していたが、実際にシミュレーションをしてみると具体例のように、投票結果に違いが出てしまうこと、また、住民投票制度は投票の対象事項について十分な議論が行われ、選択肢が二つに絞られた状況で行われることが適当であると考えることから、二者択一とした。

●【論点 4】 住民投票と選挙の投票日が重なった場合

住民投票の投票日に、国政選挙や地方選挙が実施されることとなった場合の同時実施の可否についての検討し、同日実施はしないこととした。

理由としては、公職選挙法の規定により選挙人以外は選挙の投票所へ入れないため、未成年者や定住外国人については別に投票所を設けなくてはならなること、選挙運動では戸別訪問は禁じられているが、住民投票の投票運動は基本的に自由とすべきであり、住民投票の投票運動で個別訪問をした場合でも、外見からは選挙運動と区別がつきにくく、選挙違反の取締りが困難になることなどから同日実施はしないこととした。

●【論点 5】 情報の提供

住民投票の実施に当たり、付議事項に関する判断の基準となる情報提供をどのように行うべきかの検討をした。一般的には、公平性、中立性の観点から第三者委員会などを設置することが望ましいが、この制度は、それなりの月数を経過し、その間、相当な議論が行われた後に実施されるものであり、第三者の委員を選任するに当たって、その議論に一切関わっていない人を選び出すことは困難であることから、行政が情報提供を行

うこととした。

●【論点 6】住民投票運動

住民投票の付議事項に関する住民投票運動について、罰則等により規制を行うべきか否かの検討をし、結果として罰則等は設けないこととした。過剰な規制はしないという比例原則と、規制や罰則を設けることにより活動を萎縮させるおそれがあることから、住民投票運動の規制や罰則は設けず、注意喚起を行うこととした。

なお、住民投票の事務の一部を委任される町選挙管理委員会の委員と投開票事務の管理執行に当たる投票管理者と開票管理者については、投票事務の公正な執行を確保するために、在職中、住民投票運動を制限することとした。

●【論点 7】投票資格者名簿の作成

選挙における選挙人名簿は、永久に据え置くものとされ、定期的に登録・更新がされている。住民投票制度は、未成年者や定住外国人にも投票資格があるため、公職選挙法に基づく選挙人名簿をそのまま投票資格者名簿とすることはできない。したがって、住民投票の投票資格者名簿を選挙人名簿と同じように常時備えておくことは、登録・更新作業にかかる事務量や費用の増加となることから、必要が生じたときに作成することとした。

●【論点 8】投票の方法

憲法改正国民投票法における投票方法（用紙）は、選択肢 3 の記載された賛成、反対の文字を○で囲む方法をとっているが、本町においては、高齢者に対してもより分かりやすく単純な方法であると考えられる「賛成するときは○、反対するときは×」を記載する方法とした。

●【論点 9】投票の成立要件

成立要件を設けると、投票に行かないよう働きかけるボイコット運動を招きやすくなり、住民投票に対する期待感を失わせることになること、町議会と町長は、投票率も含めた投票結果全体を考慮して尊重義務を果たすこととし、投票率による成立要件は設けないこととした。

●【論点 10】再請求等の制限期間

制限期間は 2 年とした。これは 2 年を経過すれば投票結果は定着すると思われること、また社会情勢の変化に対応するうえで、2 年程度の制限期間が適当とであるとの考えからである。

＜アクションプランについて＞

事務局からアクションプランについて説明

- 自治基本条例を作ったただけで終わらせては何の意味もなく、この条例に基づき行動を起こして生きた条例とするため、また、条例の最大の目的である「町民主体の自治」を実現するために「美幌町自治基本条例を生きた条例にするためのアクションプラン」を策定した。

※アクションプラン①から⑩について説明

【菅野会長】

投票の方法について、選択肢3の「賛成」か「反対」の文字を「○」で囲むといった方法の方が分かりやすいのではないかな。

【事務局】

ここも時間をかけて議論し、最後まで迷ったところ。今後、皆さんに検討していただきたい。

【早田副会長】

町としては、住民投票を実施して欲しくないという内容であっても住民投票が実施される可能性があるという認識を持った上で、制度を作るということによろしいかな。

【事務局】

もちろんそのような認識を持っている。この制度は、二元代表制を補完するものであり、町民の代表者である議員が議会で議論し、決定することが大前提である。町を二分するような事案があった場合に最終手段として実施されるべきものである。住民投票まで至らなくとも解決できることが理想である。

【井上委員】

アクションプランについて、気になった点が3点ある。

まず、ホームページの充実（P5）とあるが、ホームページ以外の手法の検討も必要ではないかな。次に、ファイリングシステム（P6）を導入し、簿冊ではなく文書ごとに管理すると誤って重要な文書を破棄してしまう心配があるのではないかな。最後に、危機管理（P16）について、防災無線を設置してもいざという時に使い方が分からないという話しも聞いたことがある。防災無線の整備に当たっては、注意が必要だと思う。

【事務局】

ホームページについては、ご指摘のとおりだと思う。アクションプラン②にある「積極的な情報提供」の中にある「情報提供手法の検討」のところで検討していく。

ファイリングシステムについては、文書の所在はパソコンで管理され、ファイリング

される時点で廃棄年度も決められるため、基本的にはそういった心配はない。

(3) その他

【事務局】

今後の予定としては、3月定例会に提案する予定であるため、その前にパブリックコメントを実施することとなる。

【委員長】

住民投票条例以外にも議論することがある。きつい日程になるかもしれないが、年内には目途を付けたい。