

第13回 みんなで創る自治基本条例町民会議 会議録（要旨）

開催日時 平成21年11月26日（木）18:00～20:10
開催場所 しゃきっとプラザ和室（1）（2）
出席委員 土谷委員、大原委員、岡本委員、大江委員、松浦委員、山本委員、小森委員、菅野委員、宮田委員、三浦委員、高崎委員、遠國委員、吉田委員、竹下委員
アドバイザー 水澤アドバイザー

1 開 会

2 第12回会議録（要旨）について

事務局作成のとおりで基本的に了承。修正等あれば事務局まで連絡願う。

3 情報共有について

起草部会で作成したたたき台の内容について協議した。委員から出された意見、アドバイザーからのアドバイス等を踏まえ、起草部会で再度整理することとした。

<起草部会委員から、たたき台の内容を説明>

情報公開及び個人情報保護で、「（別に条例で定めるところにより）」と記載しているのは、条例名を具体には出さずに、このように記載した方が良いのではないかという意見があり、部会の中では結論が出なかったためである。

<質疑等>

（委員）

（町民の意見の部分に）「苦情」とあるが、表現としてどうなのか。住民からすると「苦情とは何事だ」となるのではないか。

（起草部会委員）

一般的に使われている言葉であり、記載することとした。

（事務局）

白老町の自治基本条例には「苦情」という記載がある。その解説の中に、「苦情」は行政側が主に用いてきた言葉であり、この言葉を使い続けることは望ましくないが、これこれこういう理由で、あえて使いますという主旨のことを記載している。

（起草部会委員）

白老町の解説も参考にして記載することとした。

（委員）

議会についても規定されているが、ここで規定する必要があるのか。議会については別に規定されるであろうし、そこで規定すれば良いのではないか。

（委員）

情報共有という重要な項目について、町民、議会、行政が担う役割などをここである程度規定すべきではないか。議会のところでまた改めて同じことを規定しては条例のボリュームも増えてしまう。

（アドバイザー）

ここでは理念的なことを規定しようとしている。議会がそれをどう具体化するかは議会のところで規定する、行政がそれをどう具体化するかは行政のところで規定するという理解で良いのではないか。

（委員）

情報公開と個人情報保護のところで、具体的に条例名を出すか出さないかで議論が分かれた理由は何か。

（起草部会委員）

例えば個人情報保護のところで、「個人情報保護条例」と限定してしまうと、今後、個人情報保護のことについて関係があるそれ以外の条例などが出てきた時に対応できなくなるので、「別に条例に定めるところにより」とした方が良いのではないかという意見

が出され、検討したが結論が出なかった。

(委員)

「別に条例に定めるところにより」となれば、条例が定められなければ、いつまでもその内容が具体化されないのではないか。条例に不備が出てくれば、それは条例を改正するしかない。不十分でも具体的に規定しておかないと、スタートできないのではないか。

(アドバイザー)

具体的に条例名を書くことのメリットは、わかりやすいということである。「別に条例に定めるところにより」とするのは、汎用性があるということである。条文を「別に条例に定めるところにより」としても、解説の中で、これは美幌町情報公開条例を指すことを明示すれば、根拠は示せると思う。具体性を取るか汎用性を取るかは町民会議での判断による。

(事務局)

自治基本条例は自治体の条例の中の最高規範に位置づけられるものであり、それにぶら下がる形で個別の施策条例がある。自治基本条例は各制度や施策の骨格を決め、具体的なことは個別の条例に委ねるという性格のものである。他の自治体も多くが「別に条例に定めるところにより」などの表現を用いている。

(委員)

条例名を具体に出した方が、町民にとってはわかりやすい。

(委員)

情報公開について、仮に情報公開条例以外で規定する条例が出てくれば、その都度自治基本条例も改正しなければならない。また、ある事項について関連する条例がいくつもあれば、それを全て自治基本条例に記載することの方が煩雑になるのではないか。

ある事項について、漏れなく網羅するためには、「別に条例に定めるところにより」として、解説で具体的な制度を出していく方が良いのではないか。

(事務局)

「別に条例に定めるところによる」とした場合、既に条例があり、その条例によって機能するのであればそれで良いであろうし、既存の条例で不十分であれば、条例を改正しなければならないと考えている。

(委員)

狭く捉えられては困るので、あるのだからスタートすればいいのではないかと考えている。情報公開が情報公開条例以外に関わってくるものがあれば、煩雑にならないように、「別に条例に定めるところにより」で良いのではないか。

(委員)

「苦情」という表現がひっかかる。自治基本条例は、美幌町を良くしようという想いで作ろうとしているはず。「意見」「提言」「要望」の中に苦情も含まれるのではないか。「苦情」と特出ししてしまうと、小さいことまで話がいってしまう気がする。

(委員)

「苦情」は、「意見」「提言」「要望」の中に入っていると考えて良いのではないか。行政にとって耳が痛いものはすべて「苦情」になってしまうのではないか。

(委員)

誰が聞いてもおかしいと思うことはあるのではないか。それは「苦情」として、条例の中から除くのが良いのではないか。

(委員)

条文の後半で、迅速かつ誠実に対処するとある。苦情なのか、そうではなく本当にやらなければならないのかが、そこで判断されることになるのではないか。

(委員)

「苦情」が、行政にとって反映させることに無理があることを意味するのであれば、それは条例から抜くべき。耳は痛い、意見、提言、要望として反映させなければならぬものは含むべき。何でも行政に言えばそれが反映されるのだと思われるのは困る。

(委員)

どこから苦情なのかを線引きすることは難しいが、改善できる、取り入れることができるものは、嫌なもの、耳が痛いものでも提言の中に入れるのが良いのではないか。

(委員)

「苦情」といわれると、町民としてもどういう気持ちになるか。外した方が良いのではないか。

(委員)

苦情処理委員会などのように、苦情という言葉は一般的に使われている。苦情の中にも気がつくこと、取り入れられることがあるかもしれない。あまりこだわらなくても良いのではないか。

(委員)

「苦情」と書いてあると、何でも役場に持ち込まれる可能性は否定できないと感じた。

(委員)

条文の最後に「行政運営に反映するよう努める」とある。苦情まで反映するよう努めなければならなくなる。苦情の意味がわかりづらいし、個人によって差もある。意見、提言、要望の中に入っていると考え、条文であえて「苦情」と入れる必要はないのではないか。

(委員長)

今後の検討過程で支障が出てくれば再度検討することとして、取りあえずは「苦情」は外すことでよろしいか。

<出席委員了承>

(アドバイザー)

気になる点として、1点目は、「町民の意見」のところで、主語が行政だけになっている。議会も加えてはどうか。議会における「町民の意見」としては、請願や陳情がある。2点目は、「会議の公開」のところで、委員会、協議会、審議会、審査会等とあるが、どういう性格のものか、設置根拠を条文中に記載した方が良いのではないか。また、条文の項目と解説の項目の順番が一致していないので、解説の項目を条文にあわせてはどうか。

(委員長)

皆さんからの意見やアドバイザーからのアドバイスを踏まえて、起草部会で再度検討し、後日提示してもらうこととする。

4 町民参加について

(事務局)

各委員から提出された意見は、大まかに次の項目に整理できるのではないかと思う。

- ・ 基本的事項、参加機会の保障、参加における町民の権利等
- ・ 審議会等への参加、委員の公募
- ・ 参加の方法、手続等
- ・ 制度整備
- ・ 提出された意見の取扱い
- ・ 議会
- ・ 満20歳未満の参加
- ・ その他

論点としては、

- ・ 町民参加に関する具体的なことをある程度自治基本条例で規定するのか、あるいは別の条例に委任するのか
- ・ 自治基本条例である程度規定するとすれば、何を規定するのか
- ・ 議会についてもあわせて規定するのか

の3点が挙げられるかと思う。

(委員)

自治基本条例の中で、ある程度規定した方が良いのではないか。

(アドバイザー)

別に参加条例を定めることのメリットは、条例が体系化されること。デメリットは参加条例を制定するのに時間がかかること。自治基本条例ができて、参加条例ができるまでの間は、参加については具体化されず、理念のままになる。

自治基本条例の中である程度規定することのメリットは、自治基本条例ができたと同時に、参加の仕組みが具体化されることである。デメリットはあまりないのではないか。自治基本条例は実効性があるものにした方が良く考えており、自治基本条例の中にある程度具体的に規定した方が良くというのが私の考えである。

他の自治体の自治基本条例で参加について別の条例に委任しているものもあるが、参加条例が制定されていない自治体も結構ある。

(委員)

参加条例がある石狩市の状況を見ても、職員が相当とまどっている様子が見て取れる。性急に制度を規定するよりは、かえって時間がかかっても作る過程で議論しながら別に条例を作った方が、後々の効果があるのではないか。

(アドバイザー)

石狩市は先に参加条例を作り、その後で自治基本条例を作った。石狩市の平成20年度の市民参加手続に関する市職員アンケートを見ると、参加に携わっている職員は全体の4分の1しかいないことや市民参加手続に関する職員研修が余り行われていないことがわかる。年に1回でも、参加に携わっていない職員も含めて市民参加について研修を実施するべきである。

(委員)

みんなの意識が変わらないと自治基本条例を作っても意味がない。意識を変えるためにも、時間がかかっても議論するプロセスを踏んだ方が良くはないか。

(アドバイザー)

そう簡単に意識は変わるものではないが、意識が変わるきっかけは制度の具体化であり、制度の具体化がなければ意識は変わらないと思う。

(委員)

自治基本条例が出来ても、その目指すところにはなかなか行き着けないのが実際だと思う。しかし、議会も含めて、まちをつくっていくための基本のルールが自治基本条例になればならないのではないか。議会だけ別に作るものではないと思う。議会も例外ではなく、このまちを作っていくためのルールづくりをしようとしていると考えるべき。自治基本条例ができることにより、議会が見直しを迫られることも出てくると思う。基本は町民も議会も行政も、参加なら参加でこの条例の中に入っている必要がある。大事な点、基本原則は自治基本条例に入れる必要があると考える。

(委員長)

基本的なことは自治基本条例の中に盛り込むこと、また、議会のことも規定していくことでよろしいか。

<出席委員了承>

(アドバイザー)

議会についても参加について規定するのは良いこと。また、テクニク的なことになるかもしれないが、「町民に町政に参加する権利がある」と規定すると、町民は議会にも行政にも参加する権利があるということになる。「議会及び行政は町民の参加する権利を保障する」とすれば、議会と行政は町民の参加権を認めることになり、二重に規定しておくが良い。より具体的話は議会であれば、議会のところの議会運営の中で規定することもできる。行政のことは詳しく書くことになるが、議会の参加のことを詳しく規定した自治基本条例はあまり見たことがないので、チャレンジしてみることも良いのではないか。

(委員)

行政については、審議会や委員会の委員になって、施策の決定過程に参加してもらうことがあるが、議会での町民の参加としてはどのようなことが考えられるのか。

(アドバイザー)

議会がどのようなことを議論し活動しているのか、何が論点になっているのかを町民に説明するための議会報告会を開催することや、例えば新たな条例案について議会としての考え方を説明し、町民の意見を聞くための一般会議を開催すること、などが考えられる。議会の中だけでなく、議会の意思決定の過程に町民の意思を反映させるようにすることである。

(委員)

八雲町の提言の内容を見ると、議会は相当変わらなければならないという印象を受ける。理念として、議会や行政に町民が参加することは誰も反対できないだろう。しかし、現実には、請願者に対して議会が意見を聴いているかといえば、聴いていない。意見も聴かないで請願を否決することがある。

基本を謳ったあと、それをどう具体化するか、それによって変化が起きるのだと思う。このまちの基本的なことについては、議会であれ、行政であれ、町長であれ逃げられなくなる。

(委員)

議会や行政が主語になることが多くなっているのではないか。町民主体ということ念頭に置いて、検討してほしい。

(委員長)

町民と議会・行政とのかかわりについては今後さらに議論していく必要があると思う。各委員からも意見が提出されており、それも踏まえて起草部会で検討していただくことでよろしいか。

<出席委員了承>

5 次回までの検討課題・次回開催日について

水澤アドバイザーから、次回の検討課題である「住民投票」について講演（別添「自治基本条例の概要（住民投票）」等参照）。

- ・住民投票は町民参加の1つの手法であるが、非常に重要なものである。
- ・自治基本条例の中で、単独で章を設けている自治体が多い。
- ・住民投票は法的拘束力の観点では、拘束型と諮問型とに分けられる。拘束型の住民投票は投票結果が法的拘束力を持つものであるが、議会という代表民主制の決定権を侵害するとの理由から認められていない。現在認められているのは、諮問型の住民投票である。従って、住民の投票結果を尊重するという事になっている。
- ・住民投票のタイプとしては、常設型と個別型の2つがある。
- ・常設型は、個々の争点についてその都度議会の議決を経なくても要件さえ整えば住民投票を実施できる。投票年齢や、有権者の一定割合以上の署名があれば投票を実施できる。
- ・個別型は案件ごとに住民投票条例を作って住民投票を実施するものであり、時間がかかる。メリットとしては、時間がかかるが、その間争点について議論ができる時間が確保される点。しかし、議会で条例が否決される可能性がある。
- ・投票の請求者について、常設型では、例えば上越市では満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有する者としている。個別型では、地方自治法第74条で規定する直接請求に準じているので、日本国民で20歳以上の人が請求できることになる。
- ・投票の資格者については、常設型では、例えば上越市では満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有する者としている。個別型では、下川町の例であるが、住民投票に関し必要な事項は個別に条例で定めることになるので、投票者を案件によって18歳以上としたり、16歳以上としたり、それぞれの条例で規定することができる。
- ・直接請求による住民投票については、地方自治法の第74条に規定されている。個別型のベースになるものである。住民は有権者（20歳以上で日本国籍を持つ、その自治体に3ヵ月以上住んでいる人が対象になる）の50分の1以上の連署によって住民投票の直接請求をする。その際は住民投票条例案を付けて、町長に提出することになる。町長は請求内容に意見を付けて、議会に付議され、議会では過半数で可決されるか否決されるかどうかになる。
- ・議員も、住民投票条例案の発議ができる。議員定数の12分の1の議員の賛成があれば議案が提出できる。これも議会で可決、否決いずれかに決定される。
- ・条例制定のパターンとしては3つある。個別設置型、常設単独型、直接請求と常設の2階建て型（併設型）である。
- ・個別設置型は、地方自治法で規定しているため、自治基本条例では規定していない自治体もある。一方で、自治基本条例で再確認の意味で規定して、住民に広く周知しようと

する自治体もある。八雲町がそうである。

- ・常設の単独型は、自治基本条例である程度規定をして、詳細事項は別の条例で規定するものである。
- ・直接請求と常設の2階建型は、自治法の74条を適用して実施する場合と、常設型で規定されているように例えば3分の1や10分の1の署名が集まれば自動的に住民投票が実施できる場合を両方規定しているものである。
- ・遠軽町の町民投票条例が併設型である。この条例は、日本で最初の常設型の住民投票条例といわれている愛知県高浜市の住民投票条例を参考にして作られたものである。
- ・遠軽町の第4条では、条例の制定又は改廃に係る町民請求は、地方自治法第74条第1項の規定による条例の制定又は改廃の請求を行った場合において、同条第3項の結果に不服があるとき、即ち議会が否決し、それに不服があるときに行うことができると規定している。つまり、議会が否決し、それに不服があるときのみ、第3条第1項の規定を適用して、3分の1以上の連署により、常設型の住民投票を実施できるというものである。高浜市の住民投票条例と同じスタイルを取っている。
- ・住民投票のポイント
 - ・住民投票は諮問型であるので、結果は拘束力がない。主権者である住民の意思である住民投票の結果を、議会及び町長は尊重する。
 - ・個別設置型は直接請求となる。住民投票をやってほしいという請求者は、本町の区域内に住所を有する人であり、選挙権を持つ人となる。つまり、20歳以上の日本国籍を持ち、3ヵ月以上住んでいる人となる。発議は議員でも町長でも可能である。個別設置型は、その都度、案件ごとに条例で定める必要がある。
 - ・住民投票は間接民主主義を補完する制度であり、町政に関する重要事項が対象となる。上越市は解説の中で、投票の対象事項として、市民及び議会・行政に直接の利害関係を有する事項であり、市民の間又は市民、議会若しくは市長等の間に重大な意見の相違が認められる状況にあり、市民に直接その賛成又は反対の意思を確認する必要があるもの、としている。
 - ・住民投票ができない事項（ネガティブリスト）がある。高浜市では、市の権限に属さない事項、議会の解散その他法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項（リコールなど）、もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項、市の組織・人事及び財務に関する事項などを挙げている。
 - ・常設型の住民投票では、投票資格者総数のうちのどれくらいの署名が必要かが論点となる。川崎市は10分の1以上としている。同じ政令市の広島市の事例や、過去の直接請求で集まった署名数、発議の乱発防止という点を考慮してこの条件にしたとのこと。6分の1というのは、合併新法で規定されている条件である。上越市は4分の1としている。これは議会の解散や市長の解職請求の要件が3分の1以上の連署となっているので、住民投票は、これに次ぐ厳格性を担保するため、この条件が適当であろうということである。大和市は3分の1としている。これは、住民投票はリコールと同じくらい重要性があるとの理由からのようである。
 - ・投票資格を何歳からにするかであるが、大和市は16歳としている。義務教育を終了し、社会人として働くことができる年齢であることや、できる限り幅広く住民の意見を聴くべきという理由からのようである。川崎市は18歳としている。20歳以上というのは、公職選挙法の規定に基づくものである。
- ・各自治体の自治基本条例では、町政、市政の重要事項について住民投票の対象となることがほぼ共通に規定されている。
- ・発議者については、町民、議員、町長などとしている。
- ・具体的なことは住民投票条例に委任している。
- ・投票結果については、議会、首長は尊重するとしているものが多い。
- ・八雲町は直接請求のことをそのまま規定している。住民投票の制度があることを住民に理解してもらうためである。また、八雲町は常設型の条例について議論するだけの時間がなく、取りあえず個別型の住民投票について規定し、常設型は今後の検討に委ねることとした。

- ・上越市は常設型であるが、もし常設型の住民投票を目指すのであれば、上越市が規定している程度のことを自治基本条例の中に規定する必要がある。
- ・上越市は投票資格者を満 18 歳以上とし、さらに2階建て方式にしている。18 歳以上の投票資格者の 50 分の 1 以上の連署があれば住民投票の請求ができるが、ただし議会での議決が必要となる。しかし、4分の1以上の連署が集まれば、議会の議決を経ることなく自動的に住民投票ができると規定している。
- ・住民投票結果の尊重規定であるが、議会や首長だけでなく住民もその結果を尊重する必要があるのかどうか論点としてある。議会や議員には権限があるが、住民には権限がないので、尊重の対象者には含まれないと考える。
これは、後に町民の権利の部分で、町民の責務と規定するか役割と規定するかにも通じる論点である。
- ・常設型の住民投票条例の比較であるが、川崎市は人口が 132 万人と多いこともあると思われるが、投票資格者の 10 分の 1 以上の署名が必要としているし、投票資格者の年齢を満 18 歳以上としている。外国人については永住者及び特別永住者に加えて、在留資格をもって3年を超えて在留している者に投票資格を与えていることが特徴。
上越市は永住者と特別永住者のみ。
- ・上越市は住民投票の請求については2階建て方式（請求権者の 50 分の 1 以上の連署であれば議会の議決が必要、4分の1以上の連署であれば自動的に請求が認められる。）
また、常任委員会の決定により発議できることが特徴である。
- ・上越市と北広島市は住民投票の成立要件を定めている。投票総数が投票資格者総数の 2 分の 1 に達しない時には住民投票は成立しないこととしている。しかし、開票は行う。
この方式であれば、投票のボイコットが発生する可能性があり、川崎市は成立要件を設けないこととしている。
- ・川崎市は、議会への協議要件を設けていることが特徴。住民請求や市長の発議があった場合、住民投票を実施することに議員の 3 分の 2 以上の反対があれば、住民投票は実施しないことになる。
- ・住民投票の対象となるのかもしれないのか、案件のかけ方で対象になる場合がある。例えば、上越市では、市に権限がないことは住民投票の対象にはならないとしている（例えば、市が県立病院の設置を決定することや、国道・県道の整備を決定すること）。
しかし、市の権限に属さないものであっても、県に県立病院の設置を求めるとことや国や県に国道、県道の整備を求めるとことは可能としている。

（委員）

- ・住民投票で問題となるのはどのようなことか。

（アドバイザー）

- ・住民投票の制度は、住民の意思を確認する手段としてハードルが高いことではないか。
現在、住民の意思を確認する手段は4年に1回の選挙しかない。しかし、4年間にはいろいろな争点があり、主権者である住民の意思を確認する手段が他にすることが住民に知られていないのではないか。現在でも直接請求の制度があるが、議会で否決される可能性もあり、争点の意思を確認する手段を無くしている。住民投票が制度としてあることを確認することが、自治基本条例の役割だと思う。

（委員）

- ・住民投票は、町長と議会の意思が決定的に違っている場合に請求される場合が多い。その時、個別設置型が良いのか。住民投票を実施するかしないか議会の意思に委ねるのが個別設置型であり、町長提案に対して否定した議会に、住民投票の実施を最終的に委ねることが町民の意思なのかどうか。そこが個別型を選択するか常設型を選択するかのポイントになる。

（委員）

- ・個別設置型か常設型かもあるが、住民投票が必要なのかどうかということも論点としてあると思う。法律等で既存の直接請求制度もある。選挙で選ばれた町長、議員という立場もある。仮に住民投票をやるにしても請求権者の 3 分の 1 以上の署名が必要と考えていた。

(事務局)

- ・「住民投票」について、住民投票が必要かどうか、個別設置型にするか常設型にするか、盛り込みたい具体的な内容や考え方等について意見をいただきたい。
- ・次回会議は、12月10日(木)18:30から、しゃきっとプラザ会議室(1)(2)で行う。