

## 会 議 録

会 議 名	輪島市自治基本条例に関する審議会	第 3 回
日 時	平成 19 年 9 月 11 日 ( 火 ) 午後 1 時 30 分 ~ 午後 3 時 00 分	
出 席 者	園又、久保、谷口、谷内江、大江、的場、粟倉、坂出、前田、里谷	
事 務 局	嘉地、茶花	
欠 席 者		
会 議 次 第	1 住民投票について 2 閉会	
会 長	<p>平日の猛暑の中、お集まりいただきありがとうございます。今日は第 3 回目の審議会ということで第 1 回目・第 2 回目につきましては、輪島市自治基本条例の案について、いろいろと説明、意見等をいただきました。今回は、22 条からなる輪島市自治基本条例の案の中の住民投票について委員の皆さんからいろいろ意見等をいただき、進めていきたいと思ひます。</p>	
事 務 局	<p>それでは、御手元に資料を配付しましたが、まずその資料に基づき事務局より説明をし、その後具体的に意見をいただきながら進めていきたいと思ひます。</p> <p>前回住民投票について説明しましたが、その時に再度もう少し詳しい資料を示しますと話したので、御手元の配付資料の「住民投票について」に基づき説明します。</p> <p>前回住民投票の発議の主体ということで、発議の主体は住民、議員又は市長の 3 者があるということで、その 3 者を発議主体とした場合にそれぞれどのようなことが考えられるか、どのようなおそれがあるかということで掲げてみました。</p> <p>まず(1)住民ですが、必要署名数を多くすればするほど請求が困難になるということ。実際請求するときは、住民の皆様から署名をいただくのですが、その署名の数を多くするか、少なくするかということで前回事務局で示した案として 3 分の 1 としましたが、粟倉委員から 6 分の 1 という別の法律(合併協議会の設置について)に根拠があるのでこちらを用いてはどうかという話がありましたが、その数を決めるに当たって、多くすればするほど請求が困難になりますし、逆に少なくすれば請求が頻発・権利の乱用が生じるおそれが考えられるということで、住民投票の位置付けや地方公共団体の人口等を考慮しながら決めていくこ</p>	

とになります。住民投票の位置付けということになりますと、自治基本条例の中で市民参加ですとか、市民の意見を十分に反映させていくということを示してあるので問題はないと思います。そして、地方公共団体の人口ですが、前回話にも出ましたが、有権者(20歳以上で引き続き3か月以上輪島市に在住する日本国民)数が9月2日現在で28,627人います。

次に、請求がされた場合に実際に住民投票をするか・しないかについて、議会あるいは市長に決定権を持たせてしまっただけでは何のためにその請求権を市民に与えてしまったのかという考えもあります。

次に、議員が発議するといった場合にはどういう事が考えられるかということで、議会の多数派の意思により決定されることになるということになります。輪島市でも会派がいくつかありまして、会派に所属する議員数にも差はあります。発議する場合は、議会の多数派に有利になってしまうおそれがあります。なので、これを考えながら一定数以上のただ、その数を少なくした場合は、住民の場合と同様請求が頻発・乱用される可能性がでてきます。

最後に市長が発議するといった場合ですけれども、使い方によっては、単に議会に対抗するための手段や政治的な立場を有利的に使うおそれがあります。

というように、3者に考えられるものをいくつかあげてみました。そして、住民と議会に関して資料の4ページから、自治基本条例上の住民投票とは関係ないのですが、よりどころとなるような請求者の数をあげてあります。4ページは、地方自治法で議会の解散、議員の解職あるいは長の解職については、有権者数の3分の1が必要であるということ。5ページは、市町村の合併の特例等に関する法律の合併協議会の設置について有権者数の6分の1で住民投票の請求ができるということになっています。

議員は、5ページに、地方自治法第112条、議員が議案を提出する場合は、議員の定数の12分の1以上の賛成が必要とされるということで、以上の法律に決められている住民投票、議員の議案提出権として請求者の数を定めているのがあります。

以上が住民投票の発議の主体に関して考えられることをあげています。

次に、住民投票の対象ですが、これは、どんな場合に住民投票を実施するかということを書きことにはなりますが、前回示した個別型と常設型の2つがあると説明しましたが、個別型はある事案が発生して、

それに基づいてその都度条例を作成し、住民投票を実施するというものでしたが、もうひとつの常設型について考えられることを資料にあげてあります。まず(1)ですが、条例に規定する住民投票の対象となる事項ですが、前回粟倉委員が言っておりました書き方が非常に分かりにくいということで、そのことについて例をあげてあります。輪島市でしている事務に関する事項、輪島市の事務に直接関係ないが、国等の政策に関わる事項、直接事務に関わらないがその地方公共団体の住民に利害関係があるもの。例えば原子力発電所、産業廃棄物処理施設等が該当します。

2 ページに(2)どんなふうに条例に定めるべきかということで、例を2つあげています。まず、対象とすべき事項をひとつひとつ具体的にあげていく方法、例えば合併に関する事や地方公共団体の名称、庁舎の位置等他にもたくさんありますが、書けるだけ書いておく方法です。当然書ききれないものも出てきますので、その場合にはどうするかという問題はあります。次に、一応具体的には書くのですが、住民投票を実施しない場合だけを書いて、それ以外については実施するという書き方を書いてあります。地方公共団体の権限、予算・決算・税その他の財務に関する事項等こういった事項あるいは、高度に専門的・技術的事項で住民の考えに適さない事項と書いておいて、それ以外のものがあれば住民投票を実施するというような書き方です。先ほど言いましたが具体的に書きたいところですが、全部を書くということは完全に不可能なのである程度抽象的に書かざるを得ないというふうに考えております。ただし、あまりに抽象的に書いてしまうと実際に住民投票の請求があった段階において、住民投票を実施すべき事案なのかどうかについて議論となるおそれがあります。こういったことが常設型の条例をつくる場合に難しいと言われている部分です。

そして、前回説明しなかったのですが、参考として投票の資格者と投票の結果について説明します。まず、投票の資格ですけれども現在いろんな選挙がありますが、それについては、日本国民であって20歳以上の者が有権者となっておりますが、先進自治体をみますと日本国民だけではなく、永住外国人や18歳以上の者に投票の資格を与えるという例もあります。国の動向をみますと、先般5月18日に公布された日本国憲法の改正手続に関する法律、施行は3年後の2010年5月18日ですが、そのうちの第3条、投票権、これは憲法の改正について書いてあるのですが、18歳以上の者と定められています。輪島市における18歳以上の人口は、29,298人です。憲法を改正する場合には国民投票に付するこ

ととなっており、その年齢を 18 歳以上としたこと。そして、その法律の附則第 3 条に、この法律の効力が発生する(3 年後)間に 18 歳以上から 20 歳未満の者が国政選挙に参加することができることとなるような規定を公職選挙法等の法令に検討を加えて法政上の措置を講ずるものとなっておるので、3 年後には、公職選挙法等で 20 歳以上という定めが 18 歳以上という定めが変わると考えられます。これが国の動向です。

そして、前回も話しましたが住民投票の結果がそのまま決定するわけではなく、その後に市長又は議会が決定するという地方自治法にその旨の趣旨が書いてあるので、それに基づくとということになります。あくまでも住民投票の結果を尊重するということができないということになります。もし、住民投票の結果と反対の決断を市長又は議会はすることができると、その場合は政治的責任が生じるにとどまるということになります。

以上が住民投票についての補足になります。

会 長

今の説明に関して質問はありますか。

里 谷 委 員

住民投票の請求についてですが、全国で住民投票を取り入れている地方公共団体がありますね。その中で輪島市と同規模の地方公共団体で住民投票を取り入れているところがあるかどうか、輪島市より規模の大きい地方公共団体で住民投票を取り入れているところがあるかどうかを知りたい。というのは、数字だけを今言うと 3 分の 1 が正しい感じがするし、6 分の 1 が正しい感じもする。私(住民として)が住民投票をしてほしいなと思う事由が生じた場合には 6 分の 1 が 3 分の 1 より請求しやすいので良い感じがするが、行政の立場になった場合、6 分の 1 という数字は何でも住民投票ということになり、大変だなという感じがする。ここでその請求数を決める際にどの数字が良い数字なのか判断するのは難しいと思いますので、そういう意味で例えば金沢市のような輪島市より大きい地方公共団体で住民投票に関する条例を作っているところ、そして、輪島市と同等の規模の地方公共団体で住民投票に関する条例を作っているところのものを比較したほうが、審議会としても意見が言いやすいと思います。

そして、条例に規定する条件についてですが、これについても例があれば意見が言いやすいと思います。このことは、皆さん考えていると思います。私でも日常でいろんな活動をしている上で思うことがありますので、いろんな例を見て輪島市に合うようなものを取り入れていったほ

うがいいと思います。ここでそのようなものがなく審議しろと言われても行政に関わったことがない方が審議会の委員にもたくさんいるので、以上のような例をあげていただきたい。そして、住民投票を1回行うとどのくらいの費用がかかるのか。例えば費用が多くかかるということになるのであれば、そういう面も考慮に入れる必要があると考えます。

事務局 費用に関しては、調べてみますが、これまでたくさんの選挙を行っていますのでそれらに近い数字が出ると思います。

粟倉委員 今の説明は、要点が多いので委員の皆さんが今回の議論点が分かりにくくなってしまった。まず、住民投票の条項を作るかどうかということではないか。今の事務局の説明の内容は、住民投票の条項を作るとしてその前提で議論するのか、それとも住民投票の条項を作ると決めてから議論するものなのかがよく分からない。難しいことをいろいろ並べてもなかなか委員の考え・意見がまとまらない。

私はまず、請求権を認めるという前提を作った方がよい。するか・しないかの決定は、市長が行うのだから。6分の1か3分の1かの請求権を認めるという前提だけを、その条文を作ればいい。その後に住民投票は何でもやっていいわけではない、市に重大な影響を及ぼす事項しか普通はできないのであるから、その条件を決めていけばいいので、今その重大な事項とは何かといわれても想定できるものしかあげられないのに、話していても絶対にすることなんてできない。

将来的に住民投票に付す必要がある事項が出てくる可能性があるので、住民投票をすることができるという請求権を前提として定めればいい。そして、住民投票が出てきた場合にそれを実施するかどうかはまた別の話になるであろう。市長あるいは議会が住民投票の請求が出てきても実施する必要などないとしてしまえばいい。その加減は難しいが。だから、その旨を上手にこの基本条例に入れればいいのではないか。仮に請求数を何分の1として市に重大な影響を及ぼすものということで住民投票の請求権として定めれば条例としてはそれで良いのではないか。そして、それを実施するかしないかは市長が決定すべき。特別な事由があって市長がこれをしなければならぬというのであればそれを尊重してしなければならぬし、請求が出てきても市の重要な事項ではないという考えであれば議会に協議し決定すれば良い。

ハードルをある程度低くして住民投票の請求が出てきても重大な影響を及ぼすものではないと判断すればしなければ良い。

そういう観点にたって、先の住民投票をしたらどのくらい費用がかかるのかという話がでてきてもなかなか噛み合わない。

この条例でまたどのような形で作っていくのかどうか細かく作っていかねばならないけれど、基本的な考えでいけば、住民投票があっても勝手に政策を決められるわけではなく、あくまでもその結果は十分尊重するというものにとどまる。

的場委員

栗倉委員から今意見があったが、3分の1か6分の1かはまだ決めていないが私らが住民投票を起こすという方針を決めたいので、その後3分の1か6分の1かの請求数を満たせば請求できるということです。

栗倉委員

私が先に言った6分の1は、原則的には住民請求を低くして(ここにある資料の中でも一番低いですね、まあ、これでもなかなか出てこないのではないかと思います。)、ハードルを低くして最終的に判断するのは市長あるいは議会の話であるので、いい加減な請求があれば切れば良いのであるから。

まず、住民請求を認めるかどうかだ。自治基本条例案の中でそれが書いてなくて資料にその内容がでてくるので審議会の委員が分からなくなってしまう。

事務局

行政としては、こういった自治基本条例は最低作っておくべきであろうということで、皆様に審議いただき、作る方向で行っています。

栗倉委員

重大な影響を及ぼす事項ではないものは住民投票請求があっても住民投票を実施するとは限らない、というのが全国の事例にある。今の市の権限に属さない事項については住民投票の対象外ですよ。

しかし、事例では「限らない」という規定の仕方になっているので、はっきりと謳えばよいと思うのだが。

事務局

前回そして今回は、皆様に住民投票に関してどういう議論があって、先進自治体はどのように悩んでいるのか、きちんと皆さんにお話しして上で進みたいと思っておりました。作る気になれば行政側で作ることができるのですが、今の条例や他の条例でもそうですがそういうことはしたくないので、全部情報を公開して議論していただきたいと考えております。

里谷委員	<p>そうであれば、例を出して(先進自治体の、先に私が意見した件)、資料を出していただいて、他の例を見てこの条文を使用しよう、この条文は輪島市に合わないので省こうという方法はどうかと思います。</p>
粟倉委員	<p>全国で、私が調べた範囲内では、住民投票に関する規定を定めていない所もあるし、条文すら書いてない所もある。実施についても請求することができるという前提で、市長は住民投票の請求があった場合は実施しなければならないという規定の仕方をしている地方公共団体もあるが、これはこれで問題がある。そして、市長は住民投票の結果を尊重して行わなければならないというはっきりと規定している地方公共団体もある。その部分は、特別の事由がない場合は実施しないとか、という書き方にするとかですね。</p>
事務局	<p>前回示した条例の2案がありますが、まず、個別型が良いのか常設型が良いのかというのを決めた上で、もし常設型が良いというのであれば、今粟倉委員が言ったように変えていくというふうに考えています。次回その案を出します。</p>
会長	<p>住民投票に関しては個別型と常設型の2つありますが、少なくともこれについては比較できます。個別型は重要事項が出てきた場合にその都度条例を定め実行していく、常設型は基本的なものを規定してその条例の要件を満たしていれば住民投票ができる。今日は、請求数については、また次に決めることとして、まず個別型か常設型のどちらの形をとるのかについて決めたいと思います。</p>
事務局	<p>資料を用いてそれぞれどういった状態、問題があるのかということは先ほど説明いたしました。それを勘案すると他の地方公共団体では、どちらかというとな個別型にする傾向が強いです。</p>
粟倉委員	<p>常設型のほうがはっきりしていて良いのではないか。</p>
事務局	<p>常設型にしますと、必ず住民は行政運営に参画できる、間接民主主義ではなく直接参画ができるというよりどこを与えるという意味では大きな前進と言いますか、明らかな行政に対する意思を伝えることができる大きなものになります。個別型につきましては、受け身的というか困ったときに、では住民投票しますかという程度になってしまうことも</p>

	あり得ます。どちらが楽かと言えば個別型にするほうが楽です。ただ輪島市の場合はこちらが良いのかというのが優先なので、極端な話、他の地方公共団体は考えない方が良いでしょう。
委 員	開かれた市政運営が基本ですからね。
会 長	常設型は、請求される度にその要件が満たされていれば実施しなければならないというよりは、その後市長の判断で行うという形が良いのかな。市長にとってはその分厳しいだろうね。
坂出委員	そういった場合は、やはりハードルは高くしておかなければならないものか。
事務局	ハードルは、仮に6分の1でも低いものとは考えられないと思います。
的場委員	常設型にしてハードルを高くすれば良いと思います。常設型にして、18歳以上の者を請求権・投票権に入れるのであればハードルは低くするというようにその基準はまだ決めなくても良いが、常設型にして設置すれば良いと思います。
栗倉委員	ハードルを低くしてもなかなかできないと思いますよ。
事務局	そうですね、難しいとは思いますが。直接請求の運動をしたことも何回かあったと思いますが、50分の1でもなかなか大変ですから。
会 長	それでは、個別型か常設型かを決めたいと思います。 <b>全会一致で常設型</b> それでは、常設型で条例の方針を進めていきたいと思います。自治基本条例(案)逐条解説の33ページこれをもとに進めていくのですね。
事務局	はい、自治基本条例(案)逐条解説の常設型の部分を改良しまして、今の御意見をすべて含めて改良します。
委 員	逐条解説では3分の1となっていますが。



事務局	これは、あくまで案として提出した時点での数字ですので、今回の意見を取り入れて改良していきます。
栗倉委員	この案に市長と議会の規定があるが、この部分は基本条例に入れなければならないのか。入らないのでは。
事務局	常設型にするにはここに基本的な事項を書いて、もう一つの手続条例を定めてそこできちんと書くか、重要なことはすべて基本条例に書いて市民の皆様を示すという2つがあります。
栗倉委員	住民投票の請求権の部分に市長は住民投票できる、議会は住民投票できると書いてある。これに関する実際の手続等については、規則等を書いていかなければならないのであろう。この市長・議会の住民投票請求権が住民の住民投票の請求と一緒にしている地方公共団体が他にもあるか調べておいたほうが良い。
会長	住民投票ができるのは、住民、市長、議会の3者ができるわけですね。
事務局	そうです。これから先常設型にしてもいろんなパターンがあり、本当に簡単な事だけを自治基本条例に設けて、別の条例、規則に詳しいことを設けるパターンもありますし、この条例でほとんど詳しく規定を設ける場合もあります。その点も併せて作成していかなければなりません。審議会はあと2回、10月と11月あります。
会長	次回までに先ほど里谷委員が言った資料をそろえるとして、今日は、請求できる数、3分の1ですとか、6分の1ですとかの問題と住民投票の対象となるもの、これについて少し具体的に話をしてみてもどうでしょうか。
里谷委員	次回の案を見た上で検討してみてもどうでしょうか。
事務局	はい、そのようにします。
委員	常設型というのは、他の地方公共団体では少ないんですね。
事務局	解釈上実際に請求がきた場合にそれが住民投票の対象かということ

	<p>になると、もめるおそれがあるので、実際に事由が生じた場合に個別に作ればそのようなことを避けることができます。</p>
的場委員	<p>規則で定めてはいけないのか。</p>
事務局	<p>対象事項をですか。それをやってしまうと、市長が勝手に決めると考えられてしまうので、議会に諮ってきちんと示した上で定めるのが良いです。</p>
的場委員	<p>基本事項・重要事項は条例で定めて、あとの細かいことは規則で定めるというように、ということです。</p>
事務局	<p>そうですね、重要な事項を条例に載せて、残りについては市長にまかせるということで議会に諮るという旨を条例に設けるということですね、そういう考えも含めまして検討したいと思います。</p>
会長	<p>それでは、案の第1条から第23条の基本条例の全体に関する部分について、何か御意見ございませんか。</p>
栗倉委員	<p>この案の中で、一部訂正をしていただきたいのと、新たに条項を設けていただきたいと思います。</p> <p>第3章の議員の責務ですが、私が誤解している点もありますが、昨年12月議会開会中に議長が逮捕された時がありましたね、あの時の状況・説明が何もなかったのですが、以前は輪島市議員の倫理条例というものがあって、その条例で先のような事件等があれば議会で調査し結果を報告するようなものがあったが、合併したときにその条例はなくなったと聞いた。それで分かったのですが、今後あのようなことがあって議会も本人もどういう経緯か説明がなかったのは、内容がどうあれ、非常に恥ずかしいことです。市民の議会に対する不信感を抱かせてしまい、今後同じことが起こらないように、議員の責務の中で前の議員倫理条例の趣旨をこの自治基本条例に取り入れて欲しい。簡単に言うと、議員は常に政治倫理に徹し、公正かつ誠実に議員活動に取り組まなければならないという旨を入れてもらうかしてもらいたい。現の議員に議員の政治倫理を作りますと公約している人がいます。</p>
事務局	<p>それは、次回にまた検討して行います。</p>

粟倉委員

26 ページの財政運営について、意見します。財政運営については、輪島市の公債比率等が新聞に良く載っていますし、市広報にも財政状況として載っています。それ自体は分かりやすいが、どういう風に行政改革を行うのかについて非常に分かりにくい部分があります。地方財政の中に平成 20 年度から実質公債比率、そういうものが義務づけられているものが法律等であるのでしょうか。

事務局

はい、あります。

粟倉委員

そういうことも踏まえて、財政運営の中にその趣旨を取り入れてほしい、健全財政だけではなく具体的に今後どのように行うのかを入れて欲しいと考えます。そして、行政評価の部分についても、もっと具体的に書いてほしい。行政評価についてはなかなか数字的に表すのが難しいと思いますが、是非数字的に掴んで財政評価をするという努力をしなければならぬ。

あと、条文にはないけれど、法令遵守というのは、今企業でも非常にやかましくなっている。この項目を入れなければならないのではないが、今の輪島病院の件でもそうだが、地方自治法上の契約事項に基づいてきちんとした事務管理を行えばああいう事件は起きないはずだ。物品の購入という契約の一つの内容で、随意契約で恒常的に、継続的に契約できるのは限られている、電気とか水道とか公費の支出については。

それ以外は、一般競争入札、指名競争入札そして随意契約で行わなければならない。それを守らないからあのような事になるので、法的なものは、市役所内からきちんと理解し行わなければならないし、また、市民についても法令を遵守しなければならないと考えます。

事務局

今の案には、職員の法令遵守に関する規定はありますが、市民に対してとなると、また別項目に入れることとなります。

粟倉委員

それからもう一つ、危機管理についてです。今回の能登沖地震では大きい被害を受けて市長始め職員が一丸となって対応したが、今後あのような大きな自然災害が起きて今、危機管理という定義がないのでしょうか。どのような事情が危機管理になるのか、はっきりと定義していない。自然災害からテロとかまだ何かあるのか分からないのだが、一般的に考えられないようなことが起きるのが危機管理と言うと思うのですが、そ

れに関する条文がないのでその旨入れるべきだと思います。

事務局 はい、分かりました。

里谷委員 市外からの店舗に関しては、住民投票ですとかの挙手はできないので、できれば、市外から店舗が市に進出した場合は、実際商店街はイベント等は自分達のお金をかけて行っていますので、町の商店街ですとかイベントがあるときには物資両面に渡る協力をせよという条文を是非入れて欲しいと思います。

事務局 それは、今ある産業振興基本条例の改正をしても問題ないということですか。

里谷委員 そういうことを自治基本条例に具体的に入れて欲しいということです。

事務局 もし、具体的に入れるのであれば産業振興基本条例に入れた方が良いのかもしれませんが。

里谷委員 それは、考慮してまたお答えをいただきたいと思います。商店街の皆さんは一生懸命お金も使って人を集めておりますので。

事務局 はい、分かりました。

栗倉委員 里谷委員の言うとおり、私も自治基本条例にその旨を入れることは考えました。産業については、一つもこの案に触れていないので。でも、少しこの自治基本条例については、少しそぐわない点もあるかもしれない。産業全体として取り入れるようにするのは良いかもしれない。

前田委員 中身ではなく前文についてですが、これ全部が載るのですか。読んでみたのですが、最初の3分の2くらいがなかなか理解できなくて、残り3分の1は、自治基本条例に直結するので良いかなと思うのですが、最初3分の2は輪島市の観光案内とを感じる文面であり、この条例に必要な事項なのかが分からない。前文が長いために最後に行き着くまでにいろいろ考えてしまい、日本国憲法にはこのような前文が載っていませんし、日本国憲法に則ってこの条例を作るのであればもう少し、前文を分

事務局	かりやすくして欲しい、誰でも分かるような内容にしてほしいと思います。  はい、分かりました。もう少し吟味して作成します。
	次回の審議会は、平成 19 年 10 月 10 日午後 1 時 30 分より