

鳥取県民参画基本条例(仮称)検討委員会
における検討状況について

平成24年8月

鳥取県民参画基本条例(仮称)検討委員会

はじめに

2000年4月の第一次地方分権改革からすでに10年余が経過している。この改革は、機関委任事務制度の全廃が端的に物語るように、国と自治体の関係を「主従の関係」から「対等の関係」へと改めようとするものであった。それゆえに、自治体は以前にも増して主人公である住民の声を意思決定過程にきちんと取り入れた運営を求められてきた。

平井知事は二期目の知事選挙のマニフェスト「みんなで やらいや 未来づくり」において「県民に開かれた県政の礎を確かなものにするため、情報公開、県民アンケート、住民投票制度などの基本を定める県民参画基本条例制定に向けて検討します」と記した。

本委員会は、この平井知事の「公約」を受けて、2011年8月2日に設置され、これまで10回の会議を開き、県民参画基本条例（仮称）のあり方について検討を重ねてきた。

市町村レベルにおいては、自治基本条例といった市民参画の基本をさだめた条例の制定がすすんでいる。だが、都道府県レベルでは、わずかに、北海道や神奈川県、京都府において類似の条例をみることができるが、本格的な県民参画についての基本条例はつくられていない。

それゆえ、どのように県民参画のあり方を制度設計するのかは、かなりの難題であった。10回の検討を重ねた結果、制度設計の基本にかかる検討状況について取りまとめた。なお、各委員から出された異なる意見についても極力並記した。委員会における具体的論点ならびに制度改善等についての提案事項は、『別添資料』に詳細をまとめた。

1 既存の県民参画手法の改善策

○現在、県民参画の制度や手法は、情報公開制度、県民の声、出前説明会、伸びのびトーク、パブリックコメント、県政参画電子アンケート、審議会等の会議、施策説明会・意見交換会、草の根自治レクチャーといったように、かなり整備されており、決して他県に後れを取るものではない。それどころか、自治体行政に厳しい眼を向けている全国オンブズマン調査（2011年度発表）は、情報公開度ランキングで鳥取県を一位とし、また予算編成透明度ランキングでも一位としている。

○とはいえ、広域自治体である県は住民生活から距離があることに加えて、県側の各種

参画制度についてのPR不足の面も否めない。そこで、CATVの活用をはじめとして
県政情報の公開手段を多様化する必要がある。同時に、県民も自ら情報を求める努力
を重ねる必要がある。

○県民の多様な意見をくみ取るために、複数の県民参画手法を組み合わせることが重要
である。パブリックコメントでは、県として何が聞きたいのかポイントを明確にする
必要がある。審議会等は従来から住民参画の重要な制度とされてきたが、今後は審
議会等には原則として公募委員を加え、より一層県民参画の制度として充実させるこ
とが求められている。

2 新たな県民参画制度の創設

○既存の県民参画手法に加えて、鳥取県では実施していないものの、他の自治体におい
て実施している参画手法(ワークショップ、政策提言制度、アドボケイトプランニング
等)については、名称のいかんを問わず、本県でも必要に応じて導入することが適切で
ある。県民参画の制度や手法は、多様に用意されることによって県民参画に実効性
をもたらすことができるといえよう。

3 住民投票制度と間接民主主義について

○日本における自治体の政治制度は、直接公選の首長と同じく直接公選による議員から
構成された議会の二元的代表制を採用している。そして、自治体の意思の決定は、両
者の抑制と均衡によって行われることを基本としている。大規模社会における政治的
意思の決定システムとして、間接民主主義に勝るものはない。こうした政治制度を基
本としつつも、近年、各地の自治体で住民投票が行われてきた。現行の間接民主主義
にもとづく二元代表制に加えて、住民投票制度を導入すべきかどうかには、多くの検
討を要する課題がある。本委員会は、県民参画基本条例(仮称)に住民投票制度を加
えるべきか、加えるならば、どのような制度内容とすべきかについて検討を重ねた。

(1)間接民主制をとる地方自治制度の中で、住民投票制度をどのように考えるか

- 現在の地方自治制度は、住民が選挙で選んだ代表者(首長・議会議員)に一定期間権力の行使を信託し、政治の意思を決定する間接民主制をとっている。とはいえ、地方自治法は、首長・議会議員の解職請求、議会の解散請求、条例の制定・改廃請求、監査請求などを住民が直接提起できる直接民主制の要素を取り入れている。
- こうした地方自治法の定める制度の趣旨は、間接民主制を原則としつつも、その補完制度を設けることによって、間接民主制をよりよく機能させるところにある。また、一般に地方自治は、住民自治と団体自治からなるとされるが、住民自治の原則に基づいて、住民の意思が反映される制度を残そうとするものである。
- 定期的な首長選挙や議会議員選挙時点では自治体政治の争点でなかった問題が、発生することもある。あるいは、二元代表制は見方を変えると機関対立の要素をもっており、首長と議会のあいだで相互の対立が高まることもありうる。また、住民のあいだから、何らかの問題状況に自治体の意思を示しておくべきだといった気運が生じることもあるだろう。このように考えるならば、首長や議会が特定の争点について直接住民の意思を問う住民投票制度が、あってよいのではないか。また、住民が政治や行政の方向性について自治体全体の意思を問う住民投票制度もあってよいのではないか。いずれにしても、住民投票制度は間接民主制の否定ではなく、補完機能として位置付けて考えることができよう。

(2) 住民投票制度について賛否両論を、どのように考えるか

- 住民投票制度については、積極的意見、消極的意見の両方があることを前提に検討した。
- 住民投票ではマスコミの報道に「扇動」されるとの意見もあるが、住民は投票に至るまでに様々な事情を考慮に入れ結論を導き出すものであり、マスコミの報道だけで投票行動を行うものではないであろう。
- 住民が賢明な選択をするのは不可能との意見もある。だが、日本における教育水準は高い。二元代表制のもとの選挙は、住民の賢い選択のもとで成り立っており、住民投票のみに住民が賢明さを失うわけではないだろう。もちろん、選挙と同様に住民投票においても、適切な情報の提供が不可欠である。

- 住民投票をすると住民が二分してしまい、コミュニティの崩壊につながるとの意見もあるが、それは選挙でもあり得ることである。むしろ、賛成反対の意思を決定するまでの過程が大切で、住民投票結果によっては、間接民主制の代表者において折衷案を考える道も開ける。
- 条例に基づく住民投票結果に法的拘束力はないとするのが通説であり、本委員会も、住民が発議し実施された住民投票の結果に、首長や議会が法的に拘束されるとは考えない。首長や議会にとっては参考意見に過ぎないが、過去に行われた他自治体の実施例では投票率が概ね高く、住民の間の議論喚起や地方自治への参加・参画の面で重要な意義がある。無関心層の関心喚起にも有効と考えられる。ただし、首長や議会が発議した住民投票の結果を、首長や議会が「尊重」せねばならないのは、政治的かつ道義的責任からいうて当然のことであろう。
- 住民投票制度を導入しなくてもパブリックコメントやアンケートで対応可能との意見もあるが、パブリックコメントやアンケートは住民の意向を大まかに、その分布を把握するものであるのに対し、住民投票は特定の課題の賛否を問い、重大な案件の方向付けをするものであり、両者は大きく異なる。

(3) 制度の形態をどう考えるか(常設型か、個別型か)

- これまで各地で行われてきた住民投票条例の根拠は、大きく分けて次の三通りである。第一は、あらかじめ住民投票制度を条例でもって定めておき、要件が整えば直ちに住民投票実施が可能となる「常設型」。第二は、自治基本条例などに住民投票の規定はあるものの、当該条例のみでは住民投票実施の直接の根拠とならず別途の住民投票条例の制定を必要とする「非常設型」。第三は、特定の案件について個別に条例を制定する「個別型」の3つのタイプがある。ただし、第三のタイプは、首長や議会が個別の「争点」に対応して住民投票条例を定め実施するケースと、住民が地方自治法の規定する条例の直接請求を用いて住民投票条例の制定を請求し、議会が条例を議決し投票の実施に至るケースがある。
- 県民参画の制度の多様化の一環として住民投票制度の導入を図るならば、県民参画基本条例に「住民投票できる」旨の規定を入れるだけでは、制度的安定を確保

できない。このように考えるならば、「非常設型」ではなく、「常設型」の住民投票制度とすることが望ましい。

- 「常設型」は条例の規定する要件を満たせば、いつでも実施できる利便性はあるが、住民投票は安易・頻繁に発動され地域の政治に混乱をもたらすようなことがあってはならない。実施に至る要件を適切に設定し、県民参画の制度として確保されることが適切である。

4 住民投票制度の設計にあたって

(1) 住民投票の対象事項

○住民投票制度は、県民参画の機会を拡大する手段ではあるが、結果に法的拘束力をもたすことができない。したがって、投票対象事項はできるだけ幅広く網羅できることが望ましい。投票対象事項を限定的に列挙する方式より、除外事項を列挙する方式の方が、投票対象を幅広く網羅することができる。住民投票の対象とできない事項としては、以下の事項とするのが適当であると考えられる。

- ① 県の権限に属さない事項
- ② 他の法令により住民投票できる事項
- ③ 特定の住民・地域に関する事項
- ④ 県の組織、人事、財務に関する事項
- ⑤ 住民が納付すべき税や使用料・手数料等の額に関する事項

○ただし、「県の権限に属さない事項」であっても、県として意思表示すべき事項については住民投票を可能とすべきとの意見もあった。「県の組織や財務に関する事項」であっても、内容によっては対象になり得るとの意見もあった。

○他の自治体の常設型住民投票条例で除外事項となっているものに「その他住民投票に適さない事項」がある。しかし、「適さない」をだれが、どのような手続きで決めるのかは難しく、その運用が恣意的になる恐れもある。投票対象除外事項に加えない方が望ましいと考える。

○本委員会では他自治体の常設型条例の例として市町村の実例を参考としたが、県は広域自治体であるから、市町村とは異なる角度からも検討を加えるべきとの意

見もあった。

(2) 住民投票の発議権者と発議要件

○住民投票の発議権者は住民、知事、議員の三者に設定することが適当とする意見が大勢を占めた。それぞれの発議者ごとの発議要件は、次のように設定されることが望ましい。

ア 住民が発議する場合

公職選挙法の定める有権者の必要な署名数が集まれば、知事、議会の関与無く住民投票が実施できるような制度とすべきである。「必要な署名数」については 住民投票の発議に責任を持てる署名数とすることが望ましく、具体的数値については、知事ならびに議会において考えられるべきである。

イ 知事が発議する場合

知事の発議権は認められてよい。だが、住民投票の必要性について議会が議論し関与することが重要である。ただし、知事と議会が膠着状態となったときに知事が住民投票によって住民の意思を聞こうとすることが想定されよう。そこで知事発議の住民投票を議会の議決事項とするならば、事実上住民投票に至らないともいえる。本委員会は議会の議員の2/3以上の反対がなければ実施できる制度が望ましいと考える。

ウ 議員が発議する場合

地方自治法に定める発議要件にもとづき、特に反対が多くなければ実施できるような制度とすべきである。つまり、議員定数の1/12以上の賛成で発議し、知事発議と同様に議会の議員の2/3以上の反対がなければ実施できる制度が良いのではなかろうか。

(3) 住民投票の投票資格者

○住民投票の投票権者は、市町村では選挙権をもたない住民に拡大しているところもある。しかし、県の住民投票の実施は全市町村の協力が不可欠である。投票権者は全市町村に共通的に協力を仰げることを重視し、現行の公職選挙法の有権者と同じにすべきである。

○県内の一部町村の常設型住民投票条例に見られる未成年者や永住外国人等に対する投票権の設定については、今後の公職選挙法の改正など、法整備がなされた段階で判断することが適切である。

(4) 住民投票結果の取扱い(結果の拘束力)

○住民投票の結果に法的拘束力はないとする見解が通説であり、判例においても法的拘束力を認める例がないことから、結果については尊重するにとどめるべきである。

○尊重する主体として、他自治体では「住民」を規定する例もあるが、住民投票結果を住民が尊重することは敢えて規定する必要がないと考えられる。

○知事や議会だけでなく教育委員会などの行政委員会も、尊重する主体として規定すべきか検討が必要である。

(5) その他問題提起等の事項

ア 公平な情報提供のあり方

○住民投票が実施された場合における賛否の判断材料として公平な情報提供をすることは、信頼するに足る投票結果を得る上で重要である。そのための仕組みづくりのほか、住民投票の執行者と、選択肢の一方の提案者が同一となった場合の情報提供の方法などについても検討する必要がある。

イ 住民投票運動のあり方

○公職選挙法では選挙運動に厳しい制限規定があるが、住民投票条例に基づく投票運動の場合においても、資金力に左右されるような投票運動にならないよう、何らかの規制を検討する必要がある。また、その規制を実効性のあるものとするための方策についても併せて検討する必要がある。

ウ 経費の観点からの公職選挙との同日投票のあり方

○住民投票の実施には多額の経費がかかることは明白である。公平・公正な住民投票となることを期しつつ、可能な限り経費削減のための工夫をすることも検討の余地がある。住民投票の投票日を公職選挙の投票日と同日とすることも、

住民投票に要する経費を圧縮する一方法である。一方で、投票を同日に行うことで公職選挙の事務執行に影響を及ぼすことのないよう、慎重に検討する必要がある。

エ 住民投票の成立要件

○住民投票は、結果に法的拘束力のない諮問型であるから、投票率の如何にかかわらず開票すべきとする考え方もあるが、広く住民の意思を確認することを重視するものであるため、一定率以上の投票率にならなければ開票すべきでないとする考え方もあり、検討が必要である。

オ その他の事項

○その他、実施された住民投票にかかる異議の申出や、同一事項にかかる再度の投票の発議を認めるか否か、といった課題もある。これらについても検討が必要である。

おわりに

既存の住民参画制度の改善や新たな参画制度として提案した政策提言制度などについては、知事部局の各セクションの創意と工夫によって、鳥取県政の発展を促すことができよう。ところが、住民投票制度については、その導入や具体的制度設計について、依然として多くの議論が残されている。本書は、本委員会における数次にわたる検討の状況とそこから想定される制度の骨格について述べたものである。

今後、県民参画基本条例（仮称）の検討時においては、鳥取県議会はもとより県民総ぐるみの議論が展開され、県民参画に新たなステージが切り拓かれることを望むものである。

鳥取県民参画基本条例(仮称)検討委員会 委員名簿

(敬称略)

氏 名	所 属 等
【委員長】 <small>しんどう むねゆき</small> 新藤 宗幸	(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所研究担当常務理事 千葉大学名誉教授 元神奈川県自治基本条例検討懇話会座長 (H17、H18)
【副委員長】 <small>あいざわ なおこ</small> 相澤 直子	鳥取大学地域学部准教授
【副委員長】 <small>ふなた よう</small> 船田 揚	公募委員 (米子市在住)
<small>いけもと ももよ</small> 池本 百代	鳥取カレー倶楽部前会長 (株)三創グリーン取締役 まちづくりレディース鳥取会長
<small>いわせ れい</small> 岩世 麗	NPO法人未来 情報誌「te te te」編集長 全日空機内誌「翼の王国」元編集者
<small>とくおか ゆきひろ</small> 徳岡 幸裕	公募委員 (北栄町在住)
<small>べつもと かつみ</small> 別本 勝美	北栄町総務課長
<small>まつおか くみこ</small> 松岡 久美子	大山町名和公民館長
<small>みずの よしひさ</small> 水野 由久	水野商事(株)取締役営業部長 鳥取方式の芝生化全国サポートネットワーク会長 鳥取県版事業仕分け評価委員 (H22)
<small>よねざわ たけお</small> 米澤 武夫	公募委員 (米子市在住)