

新たな住民投票のすすめ

上牧町議会議員
堀内英樹

1) 広がりを見せる住民投票

02年の住民投票を巡る動きは、条例案が議会に付議されたのが41件(9月末現在)うち成立したのが14件、テーマのほとんどが市町村合併を問うものである。05年3月の市町村合併特例法の期限切れを見据えた動きにほかならない。

住民投票の経過について、79年から02年までの22年間、住民投票立法フォーラム(*1)による「住民投票のあゆみ」という貴重な資料がある。それによると、02年9月末現在、条例案として地方議会へ付議されたのが194件、うち条例として成立したのがわずか43件、率にして22%にとどまる。原発、産廃、基地、大型公共事業、市町村合併などをテーマとする。

自治体が正規に住民投票を実施するためには、議会はそのための条例や予算などを議決しなければならない。その議会が実に78%の条例案を否決し、葬り去ったことになる。その理由付けは、決まって住民投票が“代議制の否定”であり、議会の“専売特許を侵害する”というものだ。

01年に日本世論調査会が実施した調査によると、住民投票の活用賛成する人が有権者の86%に達している。同じく朝日新聞の調査でも90%が活用すべきだと答えている。6年前に、新潟県巻町で初めての住民投票が実施された。以来、16回の住民投票を経験して、有権者の意識は明らかに変わってきた。住民投票の歩みは、住民の“直接請求”と議会の“厚い壁”との葛藤^{かっとう}の歴史であったといえる。

地方分権と住民自治が進むなか、とりわけ注目したいのは、愛知県高浜市の「常設型の住民投票条例」と滋賀県米原町「市町村合併を問う住民投票」であろう。併せて、住民投票が議会改革との関連でどうあるべきかを考えてみたい。

(*1)住民投票立法フォーラムのホームページ <http://www6.ocn.ne.jp/direct/>

2) 高浜市「常設型の住民投票条例」

なぜ常設型なのか

00年12月20日、高浜市(*2)の議会で住民投票条例が全会一致で成立した。

「国内初の常設型住民投票条例」として、新聞紙上などで大きく取り上げられた。
“常設型”とされるのは、二つの側面がある。

一つは、住民投票のテーマである。条例によると「市政運営上の重要事項に係る意志決定について、市民の総意による直接投票の制度」(第1条・目的)としている。市政運営上の重要事項とは「市が行う事務のうち、市民に直接の賛否を問う必要があると認められる事案であって、市民及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう」(第2条・住民投票の対象)と定義している。

具体的には、合併問題、新たな目的税の創設、大規模な公共施設の設置、財政運営に影響がある事案、意見が分かれる長期計画の策定などを想定している。その一方、対象からの除外事項も明確にしている。市の権限に属さない事務、市の組織・人事・財務など行政内部の事務、地方自治法等で定められた議会の解散や議員・市長の解職の請求など、住民投票になじまないとして除外している。こうして、高浜市は、テーマを定めない住民投票条例を初めて制定した。

二つは、住民投票実施の請求を有権者や市長にも認めたことである。これまで、住民投票を実施するには、市長発議による議会の議決が前提となっていた。高浜市の条例では、市議会の過半数の賛成による議会請求のほか、住民請求と市長発議を付加して、3チャンネルの発議制を導入した。

「選挙権を有する者は、市政運営上の重要事項について、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対して書面により住民投票を請求できる。」(第3条・住民投票の請求及び発議)とした。「市長は、自ら住民投票を発議することができる。」(同条・第4項)「市長は、市民請求又は議会請求があったときは、(除外事項を除き)住民投票の実施を拒否することができない。」(同・第6項)となっている。

こうした発議制を確実なものにするため、情報の提供を積極的に行う。「住民投票に関し必要な情報は公報その他適当な方法により、投票資格者に対して提供する」(第12条・情報の提供)「市長は、事案に係る計画案その他行政上の資料で公開できるものについて、一般の供覧に供する」(同条・2項)「公開討論会、シンポジウムその他住民投票に係る情報の提供できる。」(同条・3項)などである。

(*2) 高浜市の公式ホームページ <http://www.city.takahama.aichi.jp/index.htm>

投票資格者を永住外国人や18歳以上に拡大

02年6月24日の市議会本会議で、高浜市住民投票条例改正が成立した。主な改正点は、投票資格者を永住外国人と18歳以上の住民に拡大したことである。永住外国人については、後述の米原町に倣ったものであり、18歳以上の住民については国内で初めての試みである。また要介護4、5の高齢者や入院・入所者にも郵便による不在者投票の条件を緩和した。市政運営上の重要事項について、いずれもできるだけ広範な住民参加を計ろうとする狙いがある。

住民投票条例制定の背景

住民投票の常識を大きく変える条例が、なぜ高浜市で制定されたのか。01年8月に同市を訪問し、立案から制定に携わった担当者から話を聞いた。基本認識は、少子高齢化をはじめとする社会情勢の変化である。そこへ00年4月に地方分権一括法が施行された。住民に身近な地方自治体が、住民のための行政を地域の実情に応じて自己決定し、柔軟に実施する必要がある。これに伴い、地方自治体や住民の側に、自己責任がさらに強くなると考える。地方自治のあり方としては、情報公開をさらにすすめながら、住民ニーズや意見を十分に把握し、住民の参画が欠かせない。“住民自治”の展開が21世紀という時代に求められているという。

高浜市といえば、高齢者施策の水準の高さでは全国のトップレベルにある。00年に始まった介護保険事業は「高浜市介護保険・介護予防の総合的な実施及び推進に関する条例」に依っている。介護保険料標準額は、3,323円(1号被保険者・月額)と高福祉・高負担を選択した。それも介護予防に重点を置き、5カ所ある「宅老所」を拠点に、徹底した住民主導で取り組む。早くからパブリックコメントの採用や審議会委員の市民公募、^{ひろば}「168委員会」(市民だけで構成)による地域福祉計画の試案策定など、住民参加の手法は数え切れない。

住民参加の一環として

「常設型の住民投票条例」が制定されたのも、^{さだのり}森貞述市長のリーダーシップによる住民参加の一環であることは、いうまでもない。

「地方分権」01年3月号に、森市長の注目したいコメントがある。「常設型の住民投票条例は、なぜ必要だったのか」との問いに対し、「各地の住民投票の動きは、住民と議会・理事者の考えが^{かいり}乖離したことが原因だ。例えば、神戸市の空

港建設反対の住民署名は、市長選挙での市長の得票数より多かった。そうになると住民の意思はどのように反映できるのか。分権の時代を担うのは地域住民。(中略)住民の意思と行政決定との乖離が大きくなれば、間接民主制度を補完する住民投票が必要になる。それが住民と議会と首長に良い意味での緊張関係を構築し、住民にとっても、首長や議会にとってもセーフティネットの役割を果たすと考えた。」と答えている。

このセーフティネットを実効あるものにするため、さしあたって住民投票の対象が見あたらないにもかかわらず、住民投票実施の予算約1,000万円をあらかじめ計上しているという。こうした発想を持つ首長が、少数でも現に存在することに、“住民自治”の健在を見出す。こんごとも定点観測したい自治体の一つである。

3) 米原町「市町村合併を問う住民投票」

常設型の住民投票条例は否決される

02年1月18日、米原町(*3)で住民投票条例が初めて制定された。合併を問う住民投票条例としては、埼玉県上尾市、新潟県両津市について3例目となる。マスコミでは、住民投票に全国で初めて“永住外国人に投票資格”“を与えたことが大きく報じられ、注目を集めた。住民とは何かを問ううえで、その意義はきわめて大きい。取り上げた論調も多く、それらに委ねたい。ここでは、住民投票を通じて“住民参加”にどう取り組んだのか、報告したい。

村西俊雄町長が就任したのが00年10月、早々に合併問題に直面した。あれこれ考えあぐねた末、01年6月4日に高浜市を訪問、「常設型の住民投票条例」を行政視察した。6月議会で、市町村合併を視野に入れた常設型住民投票の制度化を表明し、9月議会では、住民投票による合併パターンの選択を表明している。

12月議会に、常設型の住民投票条例を提案する。高浜市に倣って、議会、市長、住民の3チャンネルの発議権を導入、複数の合併パターンからの選択を盛り込んだ。それに話題となった永住外国人への投票資格を含め提案したが、議会には常設型は時期尚早と異論があり、結果は、賛成4人反対10人で否決となった。

(*3) 米原町の公式ホームページ http://www.biwa.ne.jp/mai_hara1/

合併に限定した住民投票条例

02年1月にあらためて臨時議会が招集され、正式には「合併についての意志

を問う住民投票条例」として提案、賛成 13 人反対 1 人で可決された。永住外国人への投票資格については、全議員に異論はなかったという。2 月 23 日、大阪市内で住民投票立法フォーラム主催のシンポジウム「市町村合併の住民投票」が開催され、私も参加した。村西町長もパネリストとして熱い思いを語ってくれた。

町長らが、合併を問う住民投票になぜこだわったのか。住民自治に対する基本認識は、高浜市のそれと変わらない。そのうえ、米原町に特別な経緯があった。村西町長によると、南隣の鳥居本村が、昭和の大合併で彦根市に合併したとき、簡易な住民投票をやった事例があること。また 67 年には、隣の彦根市との合併を住民の意見を聞かずに議会が決定したことに、米原地区を中心に住民が猛反発し、町長の辞職と議会の解散を求めたという。

こうした経緯を踏まえて、「米原町の合併問題は、住民と議論したうえで民主的なルールで、民意を十分反映した合併をしないことには、大変なことになる」と語った。その思いは、「地域フォーラム」などで実行に移された。

町民へ徹底した情報提供

米原町総務課が編集した「将来のまちづくりと市町村合併」と題するパンフレットがある。A4 版 47 頁の資料集で、市町村合併の潮流、効果と懸念、財政支援措置、町の取り組み状況、合併パターンの都市像、3 パターンの現状比較、今後の予定などで構成、くわしい公共料金などのデータも掲載している。これを引っ提げ、町長自らが町内 24 集落すべてに足を運び、住民と懇談を重ねた。これが「地域フォーラム」であり、その回数は延べ 38 回に及ぶ。

住民投票条例そのものは、わずか 16 条の簡潔なものである。情報の提供についても「町長は、住民投票の適正な執行を確保するため、米原町の合併問題について、町民が意志を明確にするに必要な情報の提供に努めなければならない。」(第 10 条)とだけ規定している。

住民投票は、02 年 3 月 31 日(日)に実施されたが、直前の 29 日に現地を訪問した。成立条件として「住民投票は、投票資格者の 2 分の 1 以上の者の投票により成立するものとする。」(第 12 条)規定がある。つまり、投票率が 50%以上なければ住民投票は無効となる。町は住民投票実施本部を設け、あげて推進に取り組んだ。実施にあたっては、町民への徹底的な情報提供が行われ、その熱気たるやただものではなかった。

町の公式ホームページで「将来のまちづくりと市町村合併」特集が組まれた。町役場実施本部が、2度にわたって住民投票公報を発行、全戸配布した。A2版の大判、表面には、住民投票にかけられた4つの選択肢（坂田郡4町、湖東1市4町、湖北1市12町、合併しない）をそれぞれ推進する団体の呼びかけ。裏面には、町会議員13人の4つの選択肢に対する見解まで掲載している。合併問題で議員個々に、ここまで踏み込んだ発言を求め、公報で掲載する例は他に見あたらない。

また、公職選挙法が適応されないため、公共施設での各推進団体のパンフレット配布やポスター掲示が行われた。なかでもユニークだったのは、立会演説会「未来のまちへのメッセージバトル」が、住民投票実施本部の主催で投票日の前2日間、実施されたことだ。29日夜、ゆめホールの演説会場をのぞいたが、彦根市長や長浜市長、商工会議所や青年会議所の代表、町会議員らが弁士として出席した。入れ替わり壇上でそれぞれの支持を訴え、約250人の町民であふれた。

住民参加への道筋

住民投票の結果は、有資格者9,765人、投票率が69.6%と高水準と記録した。坂田郡2,663票、湖東1,880票、湖北1,441票、合併しない765票、無効47票であった。村西町長は「判断は天の声であり、重く受け止めている。民意に沿った町の将来が実現できるように協議したい。」とコメントした。

その後も、町公式ホームページで「住民投票その後・合併問題NEWS」を掲載して、関係町との協議の模様をくわしく伝えている。住民と情報を共有して、民意を尊重しながら、合併問題に取り組む米原町の姿勢には、住民自治のあるべき姿がうかがえる。

その一方、「坂田郡4町合併」を選択した住民投票から半年余り経過して、必ずしも4町合併の協議が円滑に進んでいないことも報告されている。9月定例議会で町長は、「最多得票であった合併案は、近江町の意向でその推進が事実上不可能であり、住民の意向を大切にしたい次善の策を検討したい。」と述べている。だからといって、住民投票が実施された意義は、少しも損なわれることがない。

住民投票の実施は、米原町に何をもちたか。開票結果を受けて、村西町長は「成立要件の50%は高いハードルであった。これをクリアーするために、行政も議会も住民に対する情報提供、議論を高めるフォーラムの開催、演説会、各種

チラシの配布など精一杯の努力ができた。私も街頭での啓蒙活動を通じて、直接住民と顔を合わせ、親近感を持って話をするのができてよかった。今回の住民投票が住民にとって、各町の行政や首長の考え方、これからの町づくりの課題などについて考えるよい機会となり、これからの行政参加の意欲と関心を高めて頂いたと思う。」と語っている。住民もこれに応え、69.6%という高い投票率で参画した。

10月1日、滋賀県米原町を議会・委員会研修で訪問、村西町長からじかに話が聞けた。町長は「情報公開と住民参加が合併論議の鍵であり、住民投票は町を変えた」と語った。今後、合併問題に限らず、住民参加でどのような町づくりと行政運営が行われるのか、引き続き注目したい。

4) 住民投票と地方議会の改革

合併特例法に住民投票導入される

02年3月28日、「地方自治法等の一部を改正する法律」(法律第4号、総務省)が成立した。このなかに「市町村合併の特例に関する法律」の改正が含まれており、3月31日直ちに施行された。

合併協議会設置の住民請求について、95年の改正で有権者の50分の1以上の署名で直接請求ができることになっていた。いわゆる“住民発議制度”である。今回の改正では、議会が合併協議会の設置を否決した場合、有権者の6分の1以上の署名により、設置を問う住民投票が義務づけられた。過半数の賛成があれば、議会の議決を経ることなく設置が可能となった。つまり、合併協議会の設置が議会の専決事項でなくなったことの意義は実に大きい。

すでに、この制度改正を見据えた住民発議の動きが、各地で活発化している。9月29日(日)に、特例法改正後初めての合併協議会設置を問う住民投票が、徳島県穴喰町で実施された。議会が住民発議による合併協議会の設置を否決したことに、圧倒的多数で住民は「ノー」を突きつけ、明確に設置を選択した。私が住まう奈良県上牧町でも西和広域7町(斑鳩町、三郷町、平群町、安堵町、王寺町、河合町など)同一請求による合併協議会設置の住民発議(特例法第4条の2)の署名が始まった。もし議会が否決した場合、穴喰町と同じように住民投票を請求するという。

また、同日、秋田県岩城町(*4)で合併を問う住民投票が、米原町、府中町(広

島県)に続いて実施され、18、19歳の未成年者が初めて投票に参加したことで注目を集めた。10月6日(日)には、山口県熊毛町で町議会の解散を問う住民投票が実施され、小差ではあるが議会解散が決まった。合併問題を巡って町議会が民意を反映していないとの理由である。このほかにも議会のみならず首長も含めて、解散・解職を求める動きが各地で見受けられる。こうした住民と議会・首長とのせめぎ合いは、いまや全国的な広がりを見せ始めたといつて過言ではない。

(*4)岩城町の公式ホームページ <http://www.town.iwaki.akita.jp/>

議会は民意を反映しているか

最初に、住民投票の歩みは、住民の“直接請求”と議会の“厚い壁”との葛藤の歴史であったと書いた。地方議会は、とかく住民投票について異常なほど拒絶反応を示す。住民側からみれば、“代議制の否定”という錦の御旗^{にしき みはた}を掲げて、議会・議員という既得権益に、しがみついているとしか映らない。高浜市の森市長は、「各地の住民投票の動きは、住民と議会・理事者の考えが乖離^{かいり}したことが原因だ。」と指摘する。地方分権を担う主人公は、地域住民であるとの認識が根底にあるからだ。

議会が民意を反映しなくなったのは、どうしてなのか。議員活動を通じて感じることを列挙してみたい。

「ここに主権が国民に存することを宣言し」(憲法・前文)とある。この精神から導き出されるのは、議会は民意を反映しなければならないである。実体として、必ずしもそれを具現する制度になっていない。

「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」(憲法・第15条第2項)とある。しかし、議員の職責を一部の利益代表と考えている議員や有権者が、圧倒的に多い。どちらかといえば選挙母体や地元の利益を優先しがちである。

地方自治では、首長と議会がそれぞれの直接選挙で選出される二元代表制であるが、議会招集、予算の編成や執行、人事権など、権限が首長に偏重している。

地方議会の総与党化が全体として進み、首長との緊張関係があまりにも希薄である。議会の重要な権限であるチェック機能は、もはや喪失しているとしかいいようがない。

議員選挙と個別案件との“ねじれ現象”が常態化している。市町村合併問題など重要案件について、とかく議員の利害が優先され、議会としての民意を反映した意志決定ができないでいる。

住民投票を議会改革のテコに

広がりを見せる住民投票であるが、問題点や課題は少なくない。導入への異論や反対論もまだまだ根強い。住民への適切な情報提供が欠かせない、設問や投票方法で民意の反映が変わる恐れがある、決定までの過程が軽視され、結果だけが一人歩きする、地域エゴや少数者抑圧の手段になる恐れがある、などの指摘もある。

また、地方自治法など現行の法体系を前提にした場合、住民投票が政策決定のすべてを担うことは、とうてい不可能である。住民投票に伴う条例の制定や予算の成立などは、議会の議決なしにはできない制度になっているからだ。

それでも私は、地域の重要課題について、住民の直接請求で実施を可能とする“新たな住民投票”を広く導入し、活用すべきであると考えます。高浜市の「常設型の住民投票条例」がその典型である。その理由は、二つある。

一つは、議会の厚い壁に“風穴を空ける”効果である。議会の議決なしに住民投票ができるとなれば、議会も安閑としておれないだろう。議員は、4年に一度の選挙の洗礼を受けなければならないし、議会解散・議員解職を請求する制度はあるにはある。これに住民投票を補完することによって、重要課題について住民と直接向き合う機会が多くなることは確かだ。米原町の住民投票公報への議員個々の意見掲載は、その実験であった。

二つは、住民に“当事者意識を広げる”効果である。住民投票の実施によって、重要課題についての行政情報が豊富に提供できるし、しなければならない。情報公開制度の幅広い活用も同じ軌道にある。住民もいやがうえにも地域に関心を持ち、納税者としての意識に目覚めるきっかけにもなる。また、自己決定と自己責任を自覚するまたとない機会でもある。それを通じて、これまで行政や議会に“おまかせ”であったことへの気づきにもつながるであろう。02年4月に行われた徳島県知事選挙の結果はその一例であるが、00年1月の徳島市の吉野川可動堰住民投票に、その素地にあったと分析するのは、私だけであろうか。

おわりに

高浜市に始まった常設型あるいは住民請求を可能とする“新たな住民投票”への取り組みは、米原町での合併を問う住民投票として展開された。また、同町での永住外国人に投票資格を与える制度は、高浜市に逆移入されされたうえに18歳以上に投票資格が拡大され、岩城町にも受け継がれた。こうした先進的な取り組みは、やがて他の市町村へと波及してゆくことが、十分予測される。

分権改革の流れにあって、議会改革の重要性がこれまでも指摘されてきた。地方分権推進委員会が97年7月に出した第二次勧告で、“地方議会の活性化”を具体的に取り上げている。議決事項の拡大、政策形成能力の強化、議会公開の徹底、住民参加の拡大などである。先の市町村合併への住民投票導入案もこの勧告に含まれており、5年を経てようやく法改正が実現したことになる。

第二次勧告に流れる文脈は、いつまでも民意を反映できないでいる地方議会、その議会改革をどう進めるかにある。そうした意味で、小論で取り上げた住民参加による“新たな住民投票”が、大きなうねりに発展する意義は計り知れない。その一方で、住民投票の拡充には、代議制による議会本来の政策決定が多少なりとも機能することが条件でもある。いずれにしても、地方議会の改革と新たな住民投票は、表裏一体の関係として捉えることが必要だ。

議会としても、住民投票が“代議制の否定”であるとの陳腐な逃げ口上だけでは、時代の変化に取り残され、もはや住民の理解が得られないであろう。それが地方議会不要論の根拠にもなっていることを肝に銘じ、議会自らが進んで自らの改革に取り組む必要に迫られているといえよう。 (02年10月17日記)

堀内英樹のホームページ <http://www.lint.ne.jp/horiuti/siminnokoe.html>