

平成13年11月30日  
堀内英樹

## 住民自治の手本を「高浜市」にみる

- 常設型住民投票条例、高齢者福祉・介護予防と住民参加について -

愛知県高浜市の常設型住民投票条例、高齢者福祉・介護予防と住民参加について、研究会「地方分権奈良サロン」で報告しました。そのレジュメと資料を再編集したものです。なお、これらの一部は、すでにホームページの「注目のテーマ」欄に掲載したものが含まれています。

- はじめに -

住民投票というテーマは、分権社会における住民自治を考える上では重要なテーマの一つです。各地の住民投票がマスコミでも話題になりますが、これまで住民投票が実際に行われたのは、わずか13回しかありません。そのうち、今年は3カ所で開催されました。新潟県刈羽村（5月27日実施、原発プルサーマル計画）、埼玉県上尾市（7月29日実施、さいたま市との合併）、三重県海山町（11月18日実施、原発誘致）です。

そのなかで特筆されるのは、愛知県高浜市「常設型住民投票条例」が施行（12年12月20日成立）されたことです。これまでの住民投票の歴史は、住民の“直接請求”と議会の“厚い壁”との葛藤であったといえましょう。地方自治法による条例案は、議会がほとんど潰してしてきたからです。その理由として、おしなべて住民投票での意思表示が「間接民主制の否定になる」からです。

そうした意味で高浜市の議会の同意を必要としない住民投票条例は、制度上画期的なものです。予算（約1000万円）も計上済みであり、要件さえ整えばいつでも住民から住民投票が請求でき、市長にも独自で実施する権限が与えられています。これが「常設型」といわれるゆえんです。

今回、住民自治の手本を「高浜市」にみると題して、フォーカス手法で報告します。内容として、同市の住民投票条例の特徴を紹介し、住民投票制度一般について議会との関連での論点整理を試みました。あわせて、こうした住民投票条例が制定された背景には、国内トップレベルの高齢者福祉と徹底した住民参加があることも、関連して報告します。

- レジュメ -

### 住民自治の手本を「高浜市」にみる

高浜市の「常設型住民投票条例」をめぐって

- ・その特徴（資料1、資料3）
- ・制定の背景と経緯（資料1）
- ・住民投票の論点整理（資料1、資料4）

高浜市の「高齢者福祉・介護予防」と「住民参加」について

- ・高浜市は、どんなまちか（資料5）

- ・独自の高齢者福祉と介護予防の取り組み（資料5）
- ・住民参加による行政運営は、どう行われているか（資料5）

高浜市から何を学ぶか（資料6）

- ・市の行政こそ“超サービス業”
- ・“ナンバーワンよりオンリーワン”めざせ
- ・“ハード・箱もの”より“ソフト・人材育成”を重視
- ・周到的な地域経営の戦略
- ・これからの課題

- 資料 1 -

平成13年11月30日

## 高浜市「常設型住民投票条例」をめぐって

### 1) 高浜市住民投票条例の特徴

#### 1. 条例の目的（第1条）

- ・ 市の重要な政策決定に住民の思いを直接反映させる  
住民自治の理念に基づき、住民が市政への直接参加する機会を制度で保障し、住民の総意を市政に反映する
- ・ 市民と行政の協働によるまちづくりを実現する  
住民自治の主権者である市民と地方自治の一方の担い手である行政が、市政についてともに考え、ともに行動し、ともに責任を負う

#### 2. 住民投票の対象（第2条）

市民に直接その賛否を問う必要があると認められるまちづくりや将来計画、市民生活に重大な影響が及ぼす事案であって、市や市民全体に直接の利害関係がある「市政運営上の重要事項」に限定する

市の名称、行政区画の変更、合併や分離など

新しい目的税の創設など

迷惑施設建設のかかわる市としての意思表示やこれに伴う私有財産の処分

大規模公共施設の設置など、巨額の財政負担で将来の行財政運営に影響がある事案

市の将来を長く決定するような事項で、市民の意見が二分されている事案

#### 3. 対象からの除外事項（第2条各号）

市の権限に属さない事項...国（大臣）県（知事）の権限である場合

法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項...議会の解散、議員の解職、市長の解職の請求

特定の市民または地域のみに関係する事項...市全体にわたって実施する住民投票になじまない  
市の組織・人事・財務に関する事項...市長、議会、行政の内部で決定する  
住民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項...

様々な視点から長期的な検討をする必要があり、すぐに結論を出すことが難しい事項  
高度で専門的・技術的な内容で、一般市民が賛否を判断することが困難な事項  
公序良俗に反する事項  
基本的人権が侵害する恐れがある事項

#### 4. 住民投票の請求（第3条）

市民からの請求...有権者の総数の3分の1以上の署名を集め、市長に請求できる

議会からの請求...議員1名以上の賛成を得て議員提案され、出席議員の過半数の賛成で可決  
市長に請求できる

市長からの発議...市長自身の責任で行う

#### 5. 投票の形式（第5条）

賛成か反対かの二者択一の形式であることを条件にする

住民投票は多くの有権者の参加があつてこそ意義があり、棄権や無効票が増えることを防ぐ

#### 6. 投票資格者（第8条）

住民投票の帳票資格者は、公職選挙法の規定による市議会議員および市長の選挙権を持つ方

日本国籍を持った満20歳以上、基準日（投票の8日前）に引き続き3ヶ月以上市内に住所がある方

#### 7. 住民投票の管理者（第6、7条）

市長が管理し、その権限を市選挙管理委員会に委任する

#### 8. 投票日（第9条）

投票日は、選挙管理委員会が決定する

請求・発議の通知を受けた日から60日を過ぎた最初の日曜日

投票予定日の前後15日以内に、国政選挙、知事・県議・市議・市長選があるときは同日に行う

#### 9. 投票方法（第10条）

一人1票の秘密投票とし、「」の記号を記入する

#### 10. 住民投票に関する情報（第12条）

市長や選挙管理委員会は、公平・中立な立場で住民投票の争点や論点を明らかにし、賛否が  
的確に判断できるよう、必要な情報を積極的に提供する

投票日の2日前までに、選挙公報と同じ方法で情報を提供する

市の広報紙への啓発記事の掲載や情報公開を行う

可能な限り、公開討論会やシンポジウムなどの開催も行う

#### 11. 投票運動（第13条）

・ 公職選挙法が適応されないが、住民の良識に任せて原則として自由とする

・ ただし、次の投票運動は除外する

買収や脅迫、公序良俗に反する投票運動

ほかの選挙と同日投票となった場合、選挙違反と誤解される投票運動

#### 12. 住民投票が成立する必要な条件（第14条）

投票率が50%を越えた場合に住民投票が成立したものとする

開票結果について、有効投票の過半数をもって「市民の総意」とする

#### 13. 開票結果の効果（第16条）

住民投票の結果を受けて市民、市議会や市長がとるべき措置としては、「尊重」に止まる

結果は、法的拘束力をもたない

市長は、争点となった施策の実施にあたり、政治責任の範囲で「尊重」して事務を行う

議会は、争点となった施策の審議にあたり、政治責任の範囲で「尊重」して審議、採決する

市民は、住民投票で自ら決定した結論に対して、最終的に責任を負う

#### 14. 同一事案等の再請求（第17条）

同一または類似の事案について、住民投票の請求（発議）を2年間制限する

## 2) 高浜市「住民投票条例」の制定の背景と経緯

— 高浜市総務部庶務課 —

常設型の住民投票制度を創設する「高浜市住民投票条例」は、昨年12月20日、高浜市議会本会議において全会一致で可決され、成立した。本稿では、まず、この条例の制定の背景や経緯を記述するとともに、条例中の条文の主な部分を解説することとしたい。なお、本稿中意見にわたる部分は、執筆担当者の私見が含まれていることを御承知おき願いたい。

### 1. 地方分権と住民自治

地方分権一括法が平成12年4月1日に施行され、国・地方自治体相互間の関係の見直しが図られるなど、地方分権の流れが大きく加速している。

この地方分権の流れは、言うまでもなく、少子高齢化をはじめとする社会経済情勢の急速な変化に対応して、住民に最も身近な地方自治体が、画一的・硬直的な基準ではなく、住民のための行政を地域の実情に応じて自己決定し、柔軟に実施していくことが要請されていることを意味している。

さらには、このような決定権限の充実と表裏一体のものとして、当然のことながら、地方分権には、地方自治体や住民の側においても、自己の責任が更に伴ってくるということも、改めて強く認識する必要がある。これらのことから、地方自治体としては、情報公開を進めながら、住民のニーズや意見を十分に把握し、住民の参画を得た上で、その施策を適切に実施していくという「住民自治」を展開することが、21世紀という時代に求められていると言える。

### 2. 「住民自治」に関するこれまでの取組み

当市においては、これまでも、様々な手段や手続により、施策に関して住民の声を的確に反映していくための取組みを実施してきた。

まず、都市計画審議会、介護保険審議会など各種の審議会においては、一般公募による市民委員の御参加をいただき、貴重な御意見をいただいております。また、地区に広聴活動の一環として実施する「市民と行政によるまちづくり懇談会」においても、市の施策に対する説明を行うとともに、御意見、御要望の聴取などを実施してきた。

さらに、最近では、各種の行政計画の策定に際して、素案段階から住民にお示しし、自由に意見を提出していただき、その意見を計画に反映させ、もし反映できない場合は、その理由等を公表していくという手法、いわゆるパブリックコメントを実施しており、これまで、総合計画や介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画の策定に際して、この方式により、多くの市民から幅広い御意見をいただき、これらの意見をそれぞれの計画に反映してきたところである。

このような取り組みは、個々の市民の多様な意見や高い識見を行政に採り込むことができるという点において、非常に有効な手段の一つであり、今後とも積極的に取り組んでいく必要がある。しかしながら、その一方で、このような取り組みの性質からも、把握することができた意見について

は、例えば審議会の委員、懇談会の出席者、意見の提出者といった一部の方からのものに限られかねないという制約も内在することが否定できない。特に、市政の根幹となるべき重要事項に関する決定に際しては、市民の意見を「総意」として把握することが必要であるが、これらの取り組みだけでは、この「総意」の把握が十分にはできないこともありうるということを考慮しなければならない。

### 3. 住民投票条例案の立案の経緯

このような事情や地方分権一括法の施行を受け、平成12年の初夏に、市長から担当(総務部庶務課)に対して、住民投票制度について検討するよう指示があった。これを受けて、同課内に数人のメンバーによる専従チームを編成し、先に住民投票制度を設けた自治体の例の調査・研究や、地方自治法、公職選挙法をはじめとする関係法規・制度との整理や整合、関係方面との調整などを行った。その結果、11月に成案が得られたため、条例案を平成12年の12月議会に上程することとしたものである。

### 4. 議会との関係

地方自治体においては、首長、議会という二元代表制が採用されており、特に議会については、市民各層の代表者から構成され、市政に関する市民の多様な意見の的確な反映という役割を担っている。特に、市民の価値観が多様化する中で、市民各層の代表として、市の政策決定に関して議論し、合意点を模索していく議会の役割は、今後とも一属重要なものとなっていくものと考えられる。

これらのことから、住民投票制度そのものが、「議会の役割を軽視し、あるいは、その権能を否定するものだ」という意見も一般的に根強く、この理由により住民投票のための条例案が否決された自治体も少なくないと承知している。しかし、その一方で、個々の具体的な課題や論点については、その事案の内容によっては、議会といえども必ずしも市民の総意を十分に把握し、反映できないこともあるという指摘もある。

このような問題に関して、当市の条例案が議会で審議された際、総務部長は以下のように答弁している。

『……今後、地方自治体が直面する課題には、地方自治の本旨からも、市民の総意を把握することが緊要である特に重要な事案も含まれるものと考えられ、住民投票制度は、「議会の役割を軽視するもの」というよりむしろ、住民の総意の把握を通じて、議会などによる多元的な民主主義体制を補完・補強するという効果があり、「住民による自治」という地方自治の基本理念を達成する上で、必要不可欠なものであると考えております……。』

### 5. 常設型とした背景

当市の住民投票条例は、新聞などにおいて「常設型、議会の議決なしで投票を実施できる全国初の条例」として多数報道されたように、市政運営上の重要事項について、有権者の3分の1以上の発案、市議会の議決又は市長の発議があれば、除外事項に該当しない限り、住民投票を実施することとしている。

これは、常設型の住民投票制度を設けておくことにより、社会の急速な変化により生じた事案について、柔軟かつ速やかに対応することを可能ならしめるものであり、また、市民、議会又は市長において、それぞれが住民投票を請求又は発議できる権限を付与することにより、それぞれの立場や考え方を最大限尊重していこうとする考え方によるものである。

## 6. 議会での審議

以上述べてきたような経緯を経て、「高浜市住民投票条例案」は、12月4日に市長提案で議会に上程され、同月11日の総括質疑を経て、同月13日の総務市民委員会において審議された。これらの審議の過程においては、条例制定の背景、議会との関係、発議の要件、結果の尊重義務などといった、条例案全般にわたって、数多くの活発な質疑がなされ、これを受けて、同月20日の本会議において、条例案を全会一致で可決するという結果となった。

## 7. 今後について

この条例は、周知、準備などに必要な期間を考慮し、平成13年4月1日に施行されることとなっている。現時点においては、住民投票が実施されるような具体的な事案は存在していないものと承知しているが、現在のように急速に変化する社会情勢においては、今後、対象となる事案が生じてくることも十分にありうるものと考えている。

特に、この条例の目的である市政運営上の重要事項について市民の総意を把握し、これを市政へ反映させることで、市民と行政が一体となって共に考え、共に行動し、共に責任を負うという協働のまちづくりを実現するため、一定の要件の下、市民、議会及び市長それぞれが請求又は発議できることとしており、必要な事案が生じた際には、この条例に基づく住民投票制度が適切に活用され、その結果に応じて市民の総意が市政への確に反映されることを期待するものである。

## 3) 森 貞述・高浜市長のインタビュー —「地方分権」13年3月号より—

### 住民投票制度が地方自治のセーフティネットの役割を果たす

愛知県高浜市は、介護保険制度ではいち早く介護予防や利用者の権利擁護まで含めた総合条例を制定し、質の高い福祉サービスを提供する自治体として全国に知られる存在だ。人口約3万9000人、市の面積は13kmと狭く、家並みが連担する。市長選も連続無投票という保守的な土地柄だが、その高浜市が常設型の住民投票条例を制定した理由を、森貞述市長に聞いた。

全国でも初めてという常設型住民投票はなぜ必要だったのか？

各地の住民投票への動きは、住民と議会・理事者側の考えが乖離したことが原因だ。たとえば神戸市の空港建設反対の住民投票署名は、市長選挙での市長の得票数より多かった。そうなる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。本来は間接民主制の中で担うわけだが、分権型社会はある面では住民の意思決定がモノをいう住民自治の時代だ。住民の意思と行政の意思決定との間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。

市の権限に属さない事項を除外し、首長にも発議権を認めているが、何か想定する課題はあるのか？

いま課題はないが、いつ何が起こるかわからない。地域以外の勢力に左右されないで、住民が「自分たちのことは自分たちで決めるんだ」という大原則、これを何とか担保したい。合併の

問題は議会答弁でも一貫して「住民の総意」で決まると言ってきた。理事者側から合併を言い出すことは考えてない。そういう意味ではアナウンスメントになる。

条例は直接請求の要件を「リコールと同じ3分の1、投票率50%以上ないと無効」と規定していますが？

有権者数がだいたい12万9000。その3分の1で9700近い。面積13kmで、家屋が連担し市域はコンパクト。ハードルが高いように見えるかもしれないが、議会の議決を経なくてもよく、やり方によってはそれなりのことが出来るバックグラウンドだと思う。

議会での反対議論は？

住民投票に対しては、当初理事者・議会側含めてアレルギーがあった。直接請求の署名要件を5分の1としている政党や議決を得ない点など議会の権能にかかわることで議論はあったが、最終的には全会一致で可決した。介護保険制度など、ここ3、4年の間に積み上げてきた施策を通じて、住民が行政に関心を持ち、自分たちはこうしたいという意見を持つ。そういう土壤ができてきたことも大きい。

森 貞述(もりさだのり)・高浜市長

1942年愛知県高浜市生まれ。慶応大学商学部卒業後、愛知県食品工業試験所で醸造学を学ぶ。70年から家業の醤油醸造に従事。87年、高浜市議当選、89年、市長に就任し、現在4期目。97年9月から自治体首長で組織する自治体ユニットの代表幹事を務める。

#### 4) 住民投票の論点整理 - 議会との関連を中心として -

各地で住民投票を求める動きが活発になっている。しかし、直接請求のほとんどが議会で否決されてきた。それは、住民投票によって議会意志とは違う結果が示されることを、議会や首長らがもっともらしい理由をつけて回避してきたからである。その理由とは「間接民主制の否定」である。

##### 1. いまなぜ住民投票か

###### ・住民投票の現状分析(1979年～2001年)

請求提案件数	136件(うち直接請求103、首長提案10、議会提案22、廃案1)
可決件数	26件(19.1%) 住民投票実施件数13件(可決件数の2分の1)
否決件数	109件(80.2%)
再議廃案	1件(0.7%)

###### ・請求提案件数の80%が議会で否決、地方議会や首長は、住民投票に拒絶反応

「日本の政治は、間接民主制で行われている。民主的に選ばれた議会の議決よりも、住民投票の結果を尊重するとなると、間接民主制の否定( )になる」

- 今井 - 著「住民投票」(岩波新書)より

( ) 直接民主制も採られている、理解不足も著しい

憲法改正、直接選挙による首長公選、首長・議員などのリコール

###### ・議会は形骸化、民意を反映していない

憲法で国民主権を規定しながら、実体として議会が民意を反映する保障がない

選挙公約を平気で破る  
所属政党を勝手に変える  
地方議会の総与党化が進んでいる  
議員の職責を一部の利益代表と考えている  
有権者の政治不信と政治離れが広がっている  
議員選挙と個別案件との“ねじれ”が起こっている  
産廃、原発、空港など、地域利害と環境保全などの多様な要素をもつ個別案件は、候補者や所属政党だけで一概に判断できない  
(7.29静岡県知事選と空港問題、10.28天理市長選と産廃問題の事例など)  
議員・首長は選挙を意識して、個別案件に明確な態度を示さない

## 2. 住民投票への異論・反対論 - 上掲書による -

衆愚政治をもたらす...「住民投票は民主主義の誤作動」(中山正暉)  
地域エゴを認める...迷惑施設や基地反対の手段となる可能性  
少数者抑圧の手段となる...痴ほうや障害者施設反対に使われる恐れ

## 3. 住民投票の問題点・課題

住民への適切な情報提供が不可欠...行政がどれだけ偏りのない情報を提供できるか  
設問や投票方法で変わる民意...イエスかノーだけでよいのか、複数選択肢や条件はどうなる  
政策決定についての説明責任...首長・議会は住民投票による決定に説明責任を負わない  
決定までの過程軽視...議論、妥協のプロセスが省かれ、結果だけが一人歩きする

## 4. 住民投票法政化への動き

住民投票立法フォーラム...「住民投票に関する特別措置法案」(12年3月発表)  
民主党...住民投票法案(12年5月国会に提出)  
共産党...住民投票法案大綱(12年12月公表)

## 5. 地方議会の変革とは表裏一体で

住民投票には、まだまだ多くの問題点や課題があり、政策決定のすべてを担えない。住民投票の導入を進めることはよしとしても、あくまでも間接民主制による政策決定が本来の機能を果たすことが前提である。

地方議会は、軽薄な住民投票批判や拒絶反応に終わってはならない。住民投票を求めるうねりが、議会の形骸化に大きな原因があることを知らなければならない。

こうした意味でも、議会の同意を必要としない高浜市の「常設型住民投票条例」は、議会改革と市民参加を競合させながら進めてゆく意義は大きい。

### ・有権者が政策判断できる地方選挙制度に改正を

国政選挙と違って有権者が、候補者の政策や人物を知る機会がすくない

首長選挙では、候補予定者による公開討論会や候補者の合同演説会が開催されている

公選法を改正し、地方選挙においても立会演説会や広報の発行などを義務づけてはどうか

### ・議会審議のレベルアップと議事の公開を

地方議員の職責は、首長を支え地域や利権の代表と考える議員や有権者が多い

地方議会のメリットは、政策決定に至る審議過程にある

審議内容のレベルアップや議事の公開が重要である

- ・総与党化からの脱却と監視能力の向上を

地方議会の総与党化は首長選挙に止まらず、議会審議の空洞化をももたらしている

監査制度の強化とともに、議会の不作為を問うことができる制度（リコール以上に）の検討が要る  
単年度の予算・決算制度を改革して、事業別予算と評価制度を導入することも考えてはどうか

- ・住民代表による審議や表決を考えては

現行法でも「町村総会」を設けることができる（地方自治法94条）

裁判への陪審制度が検討されているが、地方議会にも取り入れてはどうか

住民代表による審議や表決は、地方議会・議員の意識改革にもなる

- ・議会の役割と住民投票の役割分担と併用が望まれる

現行の憲法や地方自治法を前提にした場合、間接民主制の復権が先決である

市町村合併や町名変更などは、議会審議と並行して住民投票が望ましい

案件によっては、議会との役割分担を明確にし、広範な住民投票の活用が必要である

## 5) 新藤宗幸・立教大教授のインタビュー — 「地方分権」13年3月号より —

### 手続き過程や意思決定過程の徹底的な公開を！

「住民投票立法フォーラム」の共同代表のひとり、新藤宗幸立教大教授にフォーラム案の内容と法制化の問題点などについて聞いた。

フォーラム案の考え方は？

新潟県巻町での住民投票以来、日本の自治体で続いているのが、レファレンダム（表決の投票）だ。現行法では、レファレンダムのために住民投票条例の直接請求をしなければならない。これはイニシアティブに近いものだ。このように現行地方自治法の直接請求制度（イニシアティブ）を使ってレファレンダムを行うという住民投票の直接請求が続いている。

フォーラム案では、住民投票の根拠法をつくるため、ひとつは特定の課題について表決をすること、もう一つは、現行の直接請求制度では最終的に条例制定の決定権を議会が持っているが、それを住民が持つことにする……この二つ、つまり、表決の投票と発案の投票を入れた。

現行の条例の直接請求制度を改める発案の投票は、住民がある条例案を発案し、それをすぐに直接住民投票にかけてしまうという方法もあるが、一旦議会で審議にかけ、議会が拒否あるいは修正した場合、住民が発議した原案と議会の意思(修正案)とを住民投票にかけて決裁しようというしくみだ。

誰に発議権を与えるかについては？

内部で議論になった点は、発議者をどうするかだ。住民投票の投票管理のために「資格者名簿」を作成しなければならないが、公職選挙法上の有権者に加え、自治体の裁量で定住外国人や20歳以下の住民にまで拡大してもいいのではないかと考えた。

その有権者に加えて、首長をどうするか。また、議会の議員に発議権を与えるかどうかといったことも論点になった。一部には首長や議員にも発議権を与えるべきだとの意見もあった。しかし、住民投票制度だけに限らないが、制度というのはあくまでも価値中立的でなければならない。巻町

以降、一種の反権力なかたちで住民投票が使われているからといって、それが法的根拠をもったときに、それにかかわってきた人たちがイメージするような住民投票が行われるとは限らない。

あらゆる制度を考えると、制度は価値中立であることを慎重に考えたうえでの制度設計が必要だ。したがって首長には発議権を与えない方がいいだろう。首長は直接選挙によって選ばれている。そこに別途発議権を持たず、一種の大衆迎合主義あるいはそれによって権威主義体制に陥る可能性もある。

議会議員は、条例の発議権もあるし、首長提案を拒否できる権限も持っている。少数会派で議案提出権もないじゃないかといっても、支持者がいるから議員になっているのであって、支持者が中心になって住民投票を使っていけばいいのではないか。

法的拘束力については？

法的拘束力については、課題が多い。行政手続法あるいは行政手続条例との法的整合性をどうするか。公共事業との関係では、国の公共事業権限の分権化を進めなければ地域は公共事業について拒否できる法的根拠をもたない。

ただし、条例を制定して投票を実施した以上、投票結果については、首長、議員、住民は自らの規範で作ったのだから、それに従う義務がある。そういう意味では法的拘束力がある。同じ課題についての住民投票が行われない限り従わなければならない。2年という期間を設けたのはそのためだ。

市町村合併に住民投票を盛り込んでいく政府の考えについては？

合併を推進したいという政府が、そのために動員できる制度があれば、あらゆるものを使うということだろう。合併のメリット・デメリット、自治体の負の財産など、徹底した情報公開と討論の場を設定することが必要だ。協議会設置を直接請求で発議してやるのはいいが、何を対象にするのか、対象地域をどうするのかは、当然議論になる。

そして、一旦住民投票という制度が開かれれば、合併問題だけに止めておくことは難しくなる。様々な課題ごとに個別法で対応していくのか、それとも一般法でいくのかだ。

例えば、自治法を改正し、地方債発行の許可要件は住民投票に付すということにすれば、これは一点突破になる。自治体の行財政の体質を全面的に改めることにつながるのではないか。

高浜市のような常設型条例の制定については？

小規模自治体で住民投票の手続き条例は必要だろうか。むしろ町村議会を町村総会に振り替える手続き立法を先に整えるべきだ。代議制民主主義や間接民主主義が絶対なんだという発想を拒否するために、住民総会に切り替える手続き過程を明示する。そうすれば基本法だなんだという議論をしなくてすむ。

住民投票はある意味で、市民の成熟訓練の場ではあるが、安易に適用されては困る。住民投票制度によって、すべてを住民投票で結着するんだという姿勢ではなく、そこにいたるまでの手続き過程や意思決定過程の公開を徹底的に図っていくということがなければ、こんな危なっかしい制度はない。

新藤宗幸・立教大学法学部教授

1946年神奈川県生まれ。中央大学大学院博士課程終了後、東京市政調査会研究員、専修大学法学部助教授を経て、現業に。行政学専攻。著書に「日本の予算を読む」「市民のための自治体学入門」「福祉行政と官僚制」「地方分権」「住民投票」など多数。

## 高浜市住民投票条例

平成12年12月20日市議会定例会可決、平成13年4月1日施行(原文は縦書き)

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、市政運営上の重要事項に係る意思決定について、市民による直接投票(以下「住民投票」という。)の制度を設けることにより、これによって示された市民の総意を市政に的確に反映し、もって公正で民主的な市政の運営及び市民の福祉の向上を図るとともに、市民と行政の協働によるまちづくりを推進することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「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、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 市の権限に属さない事項
- (2) 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
- (3) もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項
- (4) 市の組織、人事及び財務に関する事項
- (5) 前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項

(住民投票の請求及び発議)

第3条 高浜市の議会の議員及び長の選挙権を有する者(公職選挙法(昭和25年法律第100号)第22条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者をいう。)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することができる。

- 2 前項に規定する署名に関する手続等は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第74条第5項から第7項まで、第74条の2第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。
- 3 市議会は、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された市政運営上の重要事項について、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。
- 4 市長は、市政運営上の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。
- 5 市長は、第1項の規定による市民からの請求(以下「市民請求」という。)若しくは第3項の規定による議会からの請求(以下「議会請求」という。)があったとき、又は前項の規定により自ら住民投票を発議したときは、直ちにその要旨を公表するとともに、高浜市選挙管理委員会(以下「選挙管理委員会」という。)の委員長にその旨を通知しなければならない。
- 6 市長は、住民投票に係る市民請求又は議会請求があったときは、その請求の内容が前条各号の規定に該当する場合を除き、住民投票の実施を拒否することができないものとする。

(条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例)

第4条 条例の制定又は改廃に係る市民請求は、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についてのみ行うことができる。

(住民投票の形式)

第5条 第3条に規定する市民請求、議会請求及び市長の発議(以下「市民請求等」という。)による住民投票に係る事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求又は発議されたものでなければならない。

(住民投票の執行)

第6条 住民投票は、市長が執行するものとする。

2 市長は、地方自治法第180条の2の規定に基づき、協議により、その権限に属する住民投票の管理及び執行に関する事務を選挙管理委員会に委任するものとする。

(選挙管理委員会の事務)

第7条 選挙管理委員会は、前条第2項の規定により委任を受けた住民投票の管理及び執行に関する事務を行うものとする。

(投票資格者)

第8条 住民投票の投票権を有する者(以下「投票資格者」という。)は、公職選挙法第9条第2項に規定する高浜市の議会の議員及び長の選挙権を有する者とする。

2 選挙管理委員会は、住民投票を実施するに当たっては、投票資格者について投票資格者名簿を調製しなければならない。

(住民投票の期日)

第9条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は、選挙管理委員会に対して第3条第5項の規定による通知があった日から起算して60日を経過した日から最も近い日曜日(以下「指定日」という。)とする。

2 前項の規定にかかわらず、当該指定日の前後15日以内に衆議院議員若しくは参議院議員の選挙、愛知県の議会の議員若しくは長の選挙又は高浜市の議会の議員若しくは長の選挙が行われるときは、これらの選挙と同日に行うことができる。

3 選挙管理委員会は、前2項の規定により投票日を確定したときは、直ちに当該投票日その他必要な事項を告示しなければならない。

4 前項の規定による告示は、当該投票日の7日前までにこれを行わなければならない。

(投票の方法)

第10条 住民投票は、1人1票の投票とし、秘密投票とする。

2 住民投票については、投票資格者は、事案に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、反対するときは投票用紙の反対欄に自ら○の記号を記載しなければならない。

(無効投票)

第11条 次に掲げる投票は、無効とする。

- (1) 所定の投票用紙を用いないもの
- (2) ○の記号以外の事項を記載したもの
- (3) ○の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) ○の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) ○の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したのか判別し難いもの
- (6) 白紙投票

(情報の提供)

第12条 選挙管理委員会は、第9条第3項に規定する住民投票の告示の日から当該住民投票の投票日の2日前までに、当該住民投票に係る請求又は発議の内容の趣旨及び同項に規定する告示の内容その他住民投票に関し必要な情報を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ものとする。

2 市長は、住民投票の告示の日から投票日の前日までの間、当該住民投票に係る請求又は発議の内容を記載した文書の写し及び請求又は発議の事案に係る計画案その他行政上の資料で公開することができるものについて、一般の縦覧に供するものとする。

3 前2項に定めるもののほか、市長は、必要に応じて公開討論会、シンポジウムその他住民投票に係る情報の提供に関する施策を実施することができる。

(投票運動)

第13条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、第9条第2項の規定により他の選挙と同日投票となった場合は、公職選挙法その他の選挙関係法令の規定に抵触する選挙運動又は投票運動は、行ってはならない。

2 前項本文の規定にかかわらず、住民投票に関する投票運動は、買収、脅迫等市民の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

(住民投票の成立要件等)

第14条 住民投票は、一の事案について投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。

2 住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする。

(投票結果の告示等)

第15条 選挙管理委員会は、前条第1項の規定により住民投票が成立しなかったとき、又は住民投票が成立し、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示するとともに、当該告示の内容を市長及び市議会議長に報告しなければならない。

2 市長は、市民請求に係る住民投票について、前項の規定により選挙管理委員会から報告があったときは、その内容を直ちに当該市民請求に係る代表者に通知しなければならない。

(投票結果の尊重)

第16条 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(市民請求等の制限期間)

第17条 この条例による住民投票が実施された場合(第14条第1項の規定により住民投票が成立しなかった場合を除く。)には、その結果が告示されてから2年が経過するまでの間は、同一の事案又は当該事案と同旨の事案について市民請求等を行うことができないものとする。

(投票及び開票)

第18条 前条までに定めるもののほか、投票時間、投票場所、投票立会人、開票時間、開票場所、開票立会人、不在者投票その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)並びに高浜市公職選挙管理規程(昭和50年高浜市選挙管理委員会規程第1号)の規定の例による。

(委任)

第19条 この条例に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この条例は、平成13年4月1日から施行する

# 住民投票の動き - 1979年より2001年11月まで -

略語表記：直 = 直接請求    首 = 首長提案    議 = 議員提案  
 × = 否決            = 可決及び修正可決            = 住民投票実施

議決日	自治体	テーマ	請求方法	住民投票実施
[1979年] 2.1	立川市(東京都)	米軍立川基地の跡地利用	直 ×	
[1982年] 7.19	窪川町(高知県)	四国電力の原子力発電所設置	首	
[1983年] 12.26	大飯町(福井県)	関西電力の原子力発電所設置	直 ×	
12.26	本郷町(広島県)	広島空港の建設	直 ×	
[1984年] 2.3	今治市(愛媛県)	織田が浜埋め立て港湾の建設	直 ×	
4.24	逗子市(神奈川県)	市住民投票条例の制定	直 ×	
[1985年] 2.28	高知市(高知県)	競馬場跡地の自然公園化	直 ×	
5.28	青森県	核燃料サイクル施設の建設立地	直 ×	
7.24	高槻市(大阪府)	教育委員候補者の選定	直 ×	
12.21	池田町(岐阜県)	町営有線テレビの設置	直 ×	
[1986年] 5.26	富木町(石川県)	北陸電力の原子力発電所建設	直 ×	
6.3	紀勢町(三重県)	中部電力の原子力発電所建設及び 事前環境調査	直 ×	
11.21	石巻市(宮城県)	専修大学の誘致	直 ×	
[1987年] 7.15	逗子市(神奈川県)	池子の米軍住宅建設計画	直 ×	
8.12	逗子市(神奈川県)	池子の米軍住宅建設計画	直 ×	
11.4	泉市(宮城県)	泉市と仙台市との合併	議 ×	
11.12	泉市(宮城県)	泉市・仙台市の合併協議会の 設置	直 ×	
[1988年] 7.12	米子市(鳥取県)	中海の淡水化	直	
10.13	逗子市(神奈川県)	池子の緑の保存	直 ×	
12.3	北海道	北海道電力の泊原発1号機の運転開始	直 ×	
[1989年] 5.10	阿久根市(鹿児島県)	国立病院の存続拡充	直 ×	
[1990年] 1.31	徳島市(徳島県)	海洋パーク事業への融資	直 ×	
9.17	富岡町(福島県)	東京電力福島第二原発3号機の 運転再開	直 ×	
9.26	檜葉町(福島県)	東京電力福島第二原発3号機の 運転再開	直 ×	
12.20	倶知安町(北海道)	一般廃棄物の処理手数料の徴収	直 ×	
[1991年] 3.7	芦屋町(福岡県)	海岸埋め立て計画	直 ×	
3.22	逗子市(神奈川県)	開発行為などの規制	首 ×	
9.4	高富町(岐阜県)	ゴルフ場計画	直 ×	

[1991年]	10.11	舟形町(山形県)	町立中学校の統廃合	直	×	
[1992年]	1.22	岐阜市(岐阜県)	長良川河口堰建設の一時中止	直	×	
<b>議決日</b>		<b>自治体</b>	<b>テーマ</b>	<b>請求方法</b>		<b>住民投票実施</b>
[1992年]	3.26	太子町(大阪府)	ゴルフ場建設	直	×	
	5.2	明宝村(岐阜県)	村の名称変更	直	×	
	10.15	千代田区(東京都)	公共施設適正配置構想	直	×	
[1993年]	2.26	南島町(三重県)	中部電力の原子力発電所建設	議		
	4.30	平群町(奈良県)	ゴルフ場誘致	直	×	
	7.15	増穂町(山梨県)	ゴルフ場建設	議		
	10.5	串間市(宮崎県)	九州電力の原子力発電所建設	首		
	11.18	茨木市(大阪府)	国際文化公園都市の開発	直	×	
	12.6	敦賀市(福井県)	関西電力の原発新設及び増設	直	×	
[1994年]	11.17	秋川市(東京都)	五日市町との合併	直	×	
	11.24	五日市町(東京都)	秋川市との合併	直	×	
	12.13	巻町(新潟県)	東北電力の原子力発電所建設	議	×	
	12.24	六ヶ所村(青森県)	高レベル放射性廃棄物の搬入	直	×	
[1995年]	3.16	交野市(大阪府)	第二京阪道路建設方法	直	×	
	3.24	南島町(三重県)	原発建設に関する住民投票条例の 改変	議		
	3.24	南島町(三重県)	原発建設に伴う事前環境調査	議		
	4.19	鹿児島市(鹿児島県)	高麗橋の撤去	直	×	
	6.26	巻町(新潟県)	東北電力の原子力発電所建設	議		
	6.30	武蔵野市(東京都)	市民参加条例	直	×	
	9.25	常滑市(愛知県)	中部新国際空港の建設	議	×	
	9.26	串間市(宮崎県)	原発建設に関する住民投票条例の 改変	首		
	10.3	巻町(新潟県)	原発建設に関する住民投票条例の 改変	直		96.8.4
	10.13	川崎町(宮城県)	競艇の場外舟券売り場の設置	直	×	
	11.10	鹿児島県	西田橋の移設	直	×	
	12.14	紀勢町(三重県)	中部電力の原子力発電所建設	議		
[1996年]	2.6	瑞浪市(岐阜県)	核燃機構(旧動燃)の超深地層 研究施設	直	×	
	2.27	島根県	中海本庄工区全面干陸など	直	×	
	3.18	日高村(高知県)	産業廃棄物処理施設の建設	直	×	
	5.27	足立区(東京都)	ホテル建設	議	×	
	6.17	大田区(東京都)	ビル購入と区役所移転	直		96.9.8
	6.19	東京都	臨海副都心開発の見直し	直	×	
	6.21	沖縄県	米軍基地の整理縮小	直	×	
	9.24	和田村(長野県)	和田中学校の統合	直	×	
	10.24	豊岡市(兵庫県)	公立病院の改築位置	直	×	
	10.31	彦根市(滋賀県)	国宝風俗画の買い取り	直	×	

議決日	自治体	テーマ	請求方法	住民投票実施		
[1997年]	1.14	御嵩町(岐阜県)	産業廃棄物処理施設の設置	直	97.6.22	
	3.26	別府市(大分県)	立命館アジア太平洋大学への 市有地無償譲渡	直 ×		
	3.27	常北町(茨城県)	競輪の場外車券売り場設置	直 ×		
	4.15	鹿島町(福島県)	競輪の場外車券売り場設置	直 ×		
	4.30	小林市(宮崎県)	産業廃棄物処理施設の設置	直	97.11.16	
	7.25	新宮町(宮崎県)	産業廃棄物処理施設の設置	直 ×		
	10.2	名護市(沖縄県)	米軍のヘリ基地建設	直	97.12.21	
	12.2	富士吉田市(山梨県)	新市立病院の建設	直 ×		
	[1998年]	1.14	吉永町(岡山県)	産業廃棄物処理施設の設置	直	98.2.8
		1.19	日高村(高知県)	産業廃棄物処理施設の設置	直 ×	
	2.20	佐伯町(岡山県)	下水道汚泥処理施設の設置	直 ×		
	3.10	篠山町(兵庫県)	丹前町など4町の合併	議 ×		
	3.13	大瀧村(秋田県)	町営干拓博物館の建設	直 ×		
	3.20	豊山町(愛知県)	中部新空港への定期便一元化・ 航自隊小牧基地の機能強化	直 ×		
	3.23	愛知県	海上の森での万博開催	直 ×		
	4.13	白石市(宮城県)	産業廃棄物処理施設の設置	首	98.6.14	
	4.16	岡部町(埼玉県)	競艇の場外舟券売り場の設置	直 ×		
	4.23	美浜町(愛知県)	中部新国際空港の建設	直 ×		
	4.30	島本町(大阪府)	水道水 (地下水に淀川の水を混ぜるか)	直 ×		
	5.28	島本町(大阪府)	水道水 (地下水に淀川の水を混ぜるか)	議 ×		
	6.26	米子市(鳥取県)	競馬の場外馬券売り場誘致	直 ×		
	6.29	富山市(富山県)	桐朋学院の大学院誘致	直 ×		
	7.17	豊田市(愛知県)	市営のサッカースタジアム	直 ×		
	8.7	海上町(千葉県)	産業廃棄物処理施設の設置	首	99.7.4	
	10.2	下田市(静岡県)	開国のまちづくり(国のリーディング プロジェクト指定)事業	直 ×		
	11.12	甲賀町(滋賀県)	産業廃棄物処理施設の設置	直 ×		
	11.18	神戸市(兵庫県)	市営空港の建設	直 ×		
	11.24	白石市(宮城県)	公立病院の移転新築	直 ×		
	12.10	甲賀町(滋賀県)	産業廃棄物処理施設の設置	議 ×		
	12.14	小長井町(長崎県)	採石場の新設・拡張	首	99.7.4	
[1999年]	1.22	串間市(宮崎県)	原発に関する住民投票条例改変	直 ×		
	2.2	与野市(埼玉県)	与野、浦和、大宮の3市合併	直 ×		
	2.8	徳島市(徳島県)	吉野川可動堰の建設	直 ×		
	2.8	名古屋市(愛知県)	藤前干潟の埋め立て	直 ×		
	2.10	小国町(新潟県)	創価学会の巨大墓地建設	直 ×		
	2.18	藍住町(徳島県)	吉野川可動堰の建設	直 ×		

[1999年]	2.19	角館町(秋田県)	地域情報センターの建設	直	×	
	3.4	大山町(富山県)	町議会の議員定数削減	直	×	
	3.12	滋賀県	びわこ空港の建設	直	×	
	3.23	柏崎市(新潟県)	原発プルサーマル計画の導入	直	×	
議決日		自治体	テーマ	請求方法		住民投票実施
[1999年]	3.23	刈羽村(新潟県)	原発プルサーマル計画の導入	直	×	
	6.21	徳島市(徳島県)	吉野川可動堰	議		00.1.23
	6.29	大島町(山口県)	町長疑惑問題調査に関する町議会 不信任について	直	×	
	7.14	苫小牧市(北海道)	苫小牧東部新社への出資	議	×	
	9.9	神戸市(兵庫県)	市営空港の建設	議	×	
	10.1	遠野市(岩手県)	ホテルと公民館の複合施設建設	直	×	
	10.1	下田市(静岡県)	開国まちづくり事業	議	×	
	11.18	豊田町(山口県)	農業の城公園の建設	直	×	
	12.7	行田市(埼玉県)	展望タワーの建設	直	×	
	12.16	今市市(栃木県)	「常設型」住民投票条例	首	×	
	12.17	鹿児島県	錦江湾の人工島建設	直	×	
[2000年]	1.17	高浜町(福井県)	原発プルサーマル計画	直	×	
	1.27	協和町(茨城県)	サッカー場の建設	直	×	
	2.2	鹿児島市(鹿児島県)	錦江湾の人工島建設	直	×	
	4.19	田無市(東京都)	田無市と保谷市の合併	直	×	
	4.19	保谷市(東京都)	田無市と保谷市の合併	直	×	
	4.28	西尾市(愛知県)	第3セクターでのホテル買上げ	直	×	
	7.17	愛知県	愛知万博の開催	直	×	
	9.11	浜北市(静岡県)	一般廃棄物処理施設の設置	直	×	
	9.25	温泉町(兵庫県)	産業廃棄物処理施設の設置	議		
	12.20	高浜市(愛知県)	「常設型」住民投票条例	首		
	12.22	小金井市(東京都)	庁舎建て替え	議	×	
	12.22	秋田市(秋田県)	秋田中央道路建設	直	×	
	12.22	鶴岡市(山形県)	月山ダムからの広域水道受水	直	×	
	12.26	刈羽村(新潟県)	刈羽原発プルサーマル計画の 導入	議		
[2001年]	1.5	刈羽村(新潟県)	町長が上記条例案について 再議権を発動	廃案		
	2.10	渋谷区(東京都)	公共駐車場進入路建設	直	×	
	4.18	刈羽村(新潟県)	刈羽原発プルサーマル計画の 導入	議		01.5.27
	5.10	上尾市(埼玉県)	さいたま市との合併	直		01.7.29
	8.22	海山町(三重県)	中部電力原子力発電所誘致	首		01.11.18
	9.12	静岡県	静岡空港建設	直	×	

ただし、上記は住民投票立法フォーラム作成の資料に、堀内英樹が新聞記事により補足したものである。

## 高浜市の「高齢者福祉・介護予防」と「市民参加」の特色

8月7日(火)に高浜市を訪問し、「住民投票条例」について議会委員会研修を行った。この条例は“常設型”といわれ、住民の署名(有権者の3分の1以上)があれば議会の同意を必要としない。各種選挙と同時に実施可能である。全国自治体では初めてであり、その内容や背景について関心をもって研修を受けた。先に報告したとおりである。

研修を通じて、こうした「住民投票条例」が制定された周辺には、高度な福祉施策と住民参加による行政手法が、広範に取り入れられていることが分かった。

そこで11月2日(金)に、堀内英樹があらためて同市を訪問し、担当4部門の実務担当者から説明を受け、そのあらましを報告書としてまとめたものである。

面談相手：森英男市議会副議長、近藤禎久市議会事務局長、内田徹長寿課主査、  
鶴田政義長寿課主査、岸上善徳福祉課長、石川仁企画政策課主査

### 1)高浜市は、どんなまちか - 高浜市の資料などから -

高浜市は、名古屋市から南東約25km(名鉄電車で45分前後)、三河平野の南西部に位置し、衣浦湾(三河湾の奥)に面している。面積13km<sup>2</sup>、人口39,086人(13,269世帯、10月1日現在)高齡化率14.45%(12年度)要援護高齡者数719人(同)である。

古くから窯業のまちとして栄え、とくに「三州瓦」の主産地として全国に知られる。主な企業として豊田織機(フォークリフト工場)や日本碍子などがある。まちの特色を生かした「やきものの里ビジョン」を展開し、産業の振興や都市空間の整備を進めてきた。

あらたに策定した「たかはま新世紀計画」(第5次総合計画)では、「やさしいまちづくり」「いきいきとしたまちづくり」「個性がきらめくまちづくり」を基本理念に、活力とにぎわいのあるまちづくりをめざしている。

### 2)独自の高齢者福祉や介護予防の取り組み

#### 1.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

##### ・総則(第1章)

##### 介護保険の基本理念3原則

**市内完結**...市内において各種の介護保険サービスを十分な水準で受けられること

**在宅重視**...できる限り在宅介護を重視し、そのための環境が整備されていること

**高品質**...介護保健サービスは、質が高く、かつ、多様な事業者や施設から総合的・効率的に提供されること

##### 介護予防の方針3原則

**健康の保持増進**...健康の保持増進により、他の高齢者保険福祉施策と相まって、介護予防を効率的・総合的に推進すること

**個人の取り組み支援**...健康を保持増進することなどにおいて、個人ひとり一人の自主的な取り組みを支援することを原則とすること

多様な主体...特に介護予防については、市民尾ボランティアを含めた多様な主体の参画により、提供されること

#### ・保険給付（第2章）

特色として在宅サービスの支給限度額について「上乘せ」「横だし」を行っている。

##### 「上乘せ」

ホームヘルプサービスとデイサービスについて、悪化防止観点から要支援・要介護1といった比較的軽い段階に重点配分

要支援（国基準と比較して158.5%） 要介護1（同132.6%） 要介護2～5（同115%前後）

ショートステイについて、介護者の負担感を考慮して、要介護2以上の比較的重い段階に重点配分

要介護2（国基準と比較して13日上乗せ） 要介護3（同6日） 要介護4（同14日）

要介護5（同4日）

##### 「横だし」

保健福祉事業（介護保険法175条）として、居宅介護や介護予防の積極的な支援

介護用品の給付...要支援や要介護状態に年額2万円相当の介護用品券支給（市内の薬局や一部理美容についても使用可）

住宅改修補助...要支援や要介護状態については、全国基準の20万円に10万円加算して30万円、自立について10万円を限度にそれぞれ補助（いずれも1割負担あり）

#### ・権利擁護（第3章）

介護保険制度は、利用者が自己の選択に基づいて介護サービスを利用する制度であり、「措置」から「契約」への転換がなされている。これにより、個々の利用者にとって適切な組み合わせで、介護サービスが提供されるとともに、事業者間での質の競争が期待されている。

反面、高齢者のなかには、介護サービスや法律に不慣れな方がおられることも否定できない。介護保険の円滑な制度運営においては、高齢者の権利擁護が求められている。

権利擁護関連施策については、**介護保険審議会**に付議する。

##### 権利擁護憲章の制定

##### 苦情処理

利用者・事業者間の和解の斡旋と仲介  
必要に応じた事業者に対する助言指導  
悪質な事業者についての事業者名の公表

##### 第三者評価

評価項目や基準を定めて、**高齢者権利擁護専門員**が定期的に評価

#### ・介護予防（第1章）

介護予防を重視しているのが特色である。保健サービスと福祉サービスの双方から、複合的に提供するとしている。

保健サービス...生活習慣病の予防、生きがいの創出などにより身体的・社会的な健康の増進をめざす

福祉サービス...高齢者の自立した生活の継続に必要な支援を行う

高齢者自立支援計画...高齢者の**要介護度のデータベース化**、要支援・要介護高齢者ひとり一人の**自立支援計画**、利用者の状況に応じたサービス提供、市の施策やボランティア活動の利用促進

#### ・介護保険審議会（第5章）

介護保険や「高浜市介護保険・高齢者保健福祉計画」の推進にあたり、介護保険審議会を設置

して、行政内部だけでなく外部から進ちょく管理や評価を行う。

**介護保険審議会**...15人の委員で構成（サービス事業者、学識経験者、**市民公募委員** 4名）

市民公募委員は苦情処理部会と第三者評価部会に参画、オンブズマン機能

・介護保険料（第2章）

保険料としては、愛知県下でも最高額である。しかし、在宅充実度としては全国平均の167%といわれる高水準の介護サービスからみて、低く抑えられている。

12年度当初予算で、施設サービスの費用が45%と全国平均の65%より20ポイント低い。また、「横だし」分の保険料のうち、高齢者が17%負担し、あとの83%は市の一般財源から支出されている。従来の敬老金や寝たきり見舞金を廃止し、財源の一部に充てたという。

**第1号保険料基準額**...3,423円（内訳は、国基準3,060、**上乗せ331円**、横だし32円）

## 2. 高浜市独自の取り組み

・国以上の介護サービス水準

すべてのサービスについて、**国の水準以上**を担保できる

サービスの基盤整備が十分であり、必要な量を提供する体制が、ほぼ整えられている

在宅生活を支える**住宅改修の補助金**が交付される

保険料は免除しないが、**介護資金の貸付制度**が用意されている

・利用者本位の制度の確立をめざす

**いきいき広場**を市の中心である三河高浜駅の再開発ビル2階に置き、長寿課・福祉課・**総合窓口**・

出張所、社会福祉協議会・在宅介護センター・福祉介護器具ショールームを入れている

地域の薬局に気軽に相談できるように協力を求め、「**在宅介護支援薬局**」として位置づける

介護サービスにかかる苦情相談制度や第三者評価制度の導入により、高齢者の権利擁護を図る

利用者が負担する費用を調達するため、リバースモーゲージ制度を導入している

市や社会福祉協議会、在宅支援センターが持つ情報を一つにまとめ「**福祉カルテ**」を充実する

おおむね65歳以上高齢者の生涯を通じた健康保持増進と自立した日常生活ができるように

「**自立支援計画**」を保健婦などによって作成する

・健康づくり・介護予防にも十分力を入れる

健康や介護予防が第一であるとの考え方から、「一次予防」（日々健康を増進し、発病そのものを抑制する）を重視する

**わかぎ塾**を中心とした「寝たきり、痴ほうにならない・しない・させない高浜方式」を市内全域で重点的に実施する

**宅老所**...市内5カ所で設け、7曜日のうちどこかで開所している（利用料1回200円、食費実費）

うち一カ所「**こっこちゃん**」は、子育て支援と世代交流を兼ねる

**給食サービス**...65歳以上高齢者に、選択メニューにより、毎夕食を配布（年中無休、個人負担250円、メニュー22種類・市内の食堂とも提携し、“店屋もの”給食を出前）

**シルバーボランティア活動**...一人暮らし高齢者など見守りが必要な方を見守り推進員（シルバー人材センター会員のボランティア）が計画的に訪問し、安否確認を行う

**乳酸菌宅配サービス**...70歳以上の一人暮らし高齢者に、毎日乳酸飲料を宅配する

**いきいき銭湯サービス**...65歳以上で入浴ができる方に、2カ所で風呂を無料開放している

（火・水・金・土10:30～16:00、日6:00～12:00）

**軽度生活援助サービス**...65歳以上一人暮らし・高齢者世帯を対象に、日常生活を支援するため、散歩や買い物、寝具類の日干し、身の回りの整理整頓などの援助を行う

(1回あたり1時間・月10回まで、1回あたり200円)

**生活管理指導短期宿泊**...65歳以上一人暮らしで、生活管理が必要な高齢者に、1週間程度、ケアハウスで生活習慣指導を行う(1泊200円、食事費自己負担)

**寝具洗濯乾燥サービス**...一人暮らし高齢者、重度の身体障害者の方に、ふとんなどを自宅まで集配して洗濯する

**日常生活用具の給付・貸与**...65歳以上一人暮らし高齢者に福祉電話、緊急通報装置などの給付や貸付を行う(所得に応じて個人負担)

**ガス漏れ警報機の設置**...65歳以上一人暮らし高齢者の自宅に、ガス漏れ警報機の設置する

**住宅改修費補助事業**...トイレ、階段や浴室の手すり、段差などの改修費として、自立に10万円、要支援に30万円を限度に補助する(自己負担1割)

**ふれあいサービス**...日常生活に支障のある方が利用会員になり、協会会員から家事援助、介護サービス、移送サービスの提供を受ける(1時間あたり、移送700円、介護650円、家事援助550円、年会費1,000円)

**いきいき号循環事業**...市内の公共施設などを循環するワゴン車「いきいき号」が運行されている(市内3コース、利用料1回100円)

**ふれあい福祉農園**...高齢者の生きがいと健康増進の機会を作り、保育園児とふれあいを高め、世代間交流の場として、畑で収穫と会食する

・ 住宅、就労面などの充実と住民参加型社会をめざす

**シルバーハウジングの設置と生活援助員の派遣を行う**

**ものづくり工房「あかおにどん」**...空き倉庫を利用し、経験豊かな高齢者やボランティアによって、つくる人・使う人がともに可能性を広げる

**シルバー人材センター**...おおむね60歳以上の方の技能や経験を生かし、働くことを通して生きがいのある生活をめざす

**徘徊高齢者探知支援サービス**...徘徊のみられる痴ほう性の高齢者を介護している家族を支援するため、PHS網を利用して、24時間体制で居場所を知らせる(探知機貸し出し料年間1,200円)

**リバースモーゲージ**...市内で土地や一戸建て住宅を所有している高齢者を対象に、その土地・建物を担保にして、在宅生活に必要な資金の融資をJAにあっせんする制度、融資に伴う利子相当額は市が無利子で貸し付ける

**IT工房「くりっく」**...おおむね60歳以上の方を対象に、個々のニーズに応じてパソコンなどについてのアドバイスや指導を行う

・ 介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画の点検体制を構築する

計画の進行状況の調査審議などを行う**介護保険審議会**を設置し、専門家による計画や事業の評価も行う

### 3) 住民参加による行政運営は、どう行われているか

#### 1. 広聴活動とパブリックコメントについて

- ・ 「**市民と行政のまちづくり懇談会**」が、市長や幹部職員が参加して、年に1回小学校区単位で開催

小学校区は5カ所、12年度は少子高齢社会・環境問題に対する市の取り組みを映像も使って説明し、市民との質疑が行われ、「たかしま新世紀計画」にも反映されている

13年度は、教育問題で実施される予定である

- ・介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画について、11年9月に中間報告を公表、市民から**意見公募（パブリックコメント）**し、計画に反映させてその結果を公表

意見公募は、インターネットや公設ポストなどで行った

意見が寄せられたのは157件

（内訳は、すでに実現している93件、実現不可能11件、計画に反映する22件、その他1件）

意見にどのように対応したのか、結果を詳細に公表した

## 2. 介護保険審議会の構成と運営について

- ・「介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画」策定委員会は、10年11月、**市民公募委員**4名を含む15名の委員で構成され、8回にわたる検討

- ・介護保険制度が発足した直後、介護保険審議会を設置

**介護保険審議会**は、総合条例で設置し、事業計画の進捗よく状況をチェックするとともに、苦情処理や第三者評価についての部会を設け、公正・公平な立場で介護保険の運営をチェックすることを目的とする

審議会は、15人の委員で構成され、介護サービス事業者、介護・保健・医療・福祉の学識経験者と**市民公募委員**4人からなる

市民公募委員は、苦情処理部会と第三者評価部会のいずれかに所属する

- ・「**たかはま新世紀計画**」（**第5次高浜市総合計画**）策定は、市民と行政の協働作業  
総合計画の策定には、3つの流れ（総合計画策定経過概要を参照）

「総合計画策定審議会」への流れ（公募市民による）

8年「**たかはま21世紀塾**」、10年「**新世紀フォーラム**」、12年「**総合計画策定審議会**」

「市民アンケート」から「パブリックコメント」まで（一般市民による）

10年「**市民アンケート**」、11年「**地区別懇談会**」、12年「**パブリックコメント**」

「総合計画策定委員会」を中心とした流れ（市職員による）

10年「**21世紀委員会**」、11年「**総合計画策定委員会**」、**「総合計画策定プロジェクト」**

13年3月議会で上程、議決

- ・168（ひろば）委員会は、「地域福祉計画」を策定するため、市民公募で設置  
委員会の提言をもとに14年度にモデル計画を作成

社会福祉法の改正に伴い、15年度に「地域福祉計画」が策定される

同市は全国社会福祉協議会からモデル都市に指定された

168（ひろば）委員会は、総合窓口がある「いきいき広場」にちなんで付けられた

委員は、市民公募で市内在住・在勤・在学の小学生以上から選ばれた126人である

グループは5つに分けられ、小中学生、ボランティア、介護保険などのグループがある

9月22日に「168（ひろば）委員会」の前期発表会を行った

## 4) 高浜市の最近の歩み

平成元年 **森貞述（もりさだのり）**市長が無投票で初当選、4期目でいずれも無投票

〃 5年 特別養護老人ホーム「**高浜安立荘**」誘致

（デイサービスセンター併設、用地は提供、日本福祉大学系の福祉施設）

〃 6年 **ホームヘルパー（2級）養成講習**開始、終了者386人（人口比100人に1人）

- ＃ 7年 24時間態勢ホームヘルプサービス開始(社会福祉協議会)  
 行政改革大綱(目標年次12年度) 行政改革実行計画(77項目) 制定  
 広報たかはま(月2回発行)に**有料広告**を掲載  
**県立高浜高校(福祉課を県下で初めて設置)**を誘致、ボランティアへの活用  
 高浜市やきものの里「かわら美術館」開館
- ＃ 8年 戸籍事務を**コンピューター化**(土・日発行も可能)  
**いきいき広場オープン**(三河高浜駅前再開発ビル内、長寿課・福祉課・**総合窓口**・  
 出張所・社会福祉協議会・在宅介護支援センター・福祉介護器具ショールームが入所、  
 官学協働で生涯学習講座やフィットネス事業も行う)  
 年中無休(年未年始6日間除く)  
 窓口の早朝夜間営業(平日・7:30~21:00、土日祝・8:00~17:15)  
**日本福祉大学専門学校**開校(三河高浜駅前再開発ビル内いきいき広場に隣接)  
 介護福祉士、社会福祉士、作業療法士を養成(市内の福祉施設で実習とボランティア活動)
- ＃ 9年 **福祉自治体ユニット**(住民サイドの福祉行政をすすめる市町村長の会) 結成、  
 森市長が代表幹事(ほかに鷹巣町岩川町長、佐世保市光武市長、東松山市坂本市長)に就任
- ＃ 10年 **市長交際費を全面公開**(全国でも珍しく、名古屋市民オンブズマンの評価がベストワン)  
 南部サービスセンター完成  
 要介護高齢者(719人)の予備調査実施、**福祉カルテ**作成、コンピューターで管理  
 介護保険事業・高齢者保健福祉計画策定委員会発足(**市民公募委員**4人、8回開催)  
**たかはま新世紀計画(第5次総合計画)**の策定作業開始
- ＃ 11年 **宅老所**「じい&ばあ」「いっぷく」「あっぽ」オープン(店舗や保育園などの跡利用)  
 グループホーム「あ・うん」オープン  
**全国在宅ケアサミット in 高浜**を開催(10月8、9日に開催)  
 高浜宣言採択「介護保険の変質を許さず、住民本位の地域ケアシステムを創り上げよう」  
 森市長「福祉自治体ユニット」が、介護保険見直し反対の要望書を首相官邸に提出  
 高浜市議会が、介護保険見直し反対の意見書を採択
- ＃ 12年 やきもの散策道「鬼みち」の整備とマップづくり  
 「鬼みち」は鬼瓦にちなむ、市民の手でイベントやガイドボランティアも行う  
**宅老所フォーラム**開催(いきいき広場で、3月3日に開催)  
 自治体関係者・ボランティア・研究者ら200人が参加し、意見交換  
**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** 施行  
 都市計画審議会の**市民委員**を公募(12人で構成され、市幹部委員に替えて2人)  
**居宅介護支援券**の支給と利用開始(申請者約600人、指定店100店以上)  
 パソコン50台のネット入札実施  
**徘徊高齢者探知支援サービス**を開始  
**宅老所**「こっこちゃん」「悠々たかとり」オープン  
 「こっこちゃん」は養鶏盛んな土地柄にちなみ、子育て支援を兼ねて世代交流を図る  
**ものづくり工房「あかおにどん」**オープン
- ＃ 13年 「リバースモーゲージ条例」施行  
 「常設型住民投票条例」施行  
 「たかはま新世紀計画」スタート  
 行政改革大綱(7年度に策定)の推進状況を公表

達成率92.2%、節減額3億876.5万円  
非常順次通報装置（ネットワークで順次自動的に通報できるシステム）を導入、  
115世帯が加入、数分で加入世帯に情報伝達が可能  
田中長野県知事が視察で訪問、高齢福祉の高浜方式を絶賛（読売中部朝刊13.7.10.）  
IT工房「くりっく」オープン

- 資料 6 -

平成13年11月30日

## 5)高浜市から何を学ぶか

高浜市は、全国自治体のなかでも最高水準の福祉施策で知られる。それを可能にしているのが、強力なリーダーシップと徹底した住民参加である。

リーダーである森市長は、平成元年8月に市議2年目から無投票当選した。今年8月に4期目の就任となるまで、いずれも無投票で選ばれてきた。

「介護の社会化を進める1万人市民委員会」や「福祉自治体ユニット」の会合で、森市長の話聞く機会があった。細身で物静かなタイプであるが、芯は実にしっかりした印象である。

### 1.森市長は、市の行政こそ“超サービス業”だといっばい

- ・市民の立場を最優先する政治姿勢が徹底している
  - いきいき広場「総合窓口」の開設や市民サービスの年中無休や営業時間など
  - 市長交際費の全面公開
  - 介護保険の権利擁護や苦情処理、第三者評価の条例化など
  - 常設型住民投票条例の制定
- ・強力なリーダーシップを発揮する
  - 市長交際費の全面公開（トップダウン）
  - 介護保険・介護予防総合条例（岸本和行福祉部長らとの合作）
  - 常設型住民投票条例（トップダウン）
- ・意志決定段階から市民や職員の意見を求める
  - 小学校区懇談会やパブリックコメントの採用と結果の公表
  - 策定委員会・審議会への市民委員の公募
  - 総合計画策定にあたって、アンケート調査や行政・市民の並行・協働による作業
  - 地域福祉計画策定にあたって、168（ひろば）委員会を設置

### 2.地域経営の理念として、“ナンバーワンよりオンリーワン”をめざせ！

- ・“介護保険は、住民自治の実験”と考える
  - 住民自治とは、自己決定・自己責任・自己負担が原則
  - 介護保険の基本理念3原則...市内完結、在宅重視、高品質
  - 「みんなで作り、支える納得と安心」が、市行政のスローガン
  - 国際高齢者年（11年）テーマ「高齢者も若い世代も社会の一員として、住みやすい社会を作るために活動していこう」を受けて、市民を主人公として、高齢者を含めて市民全体で支えていく方向を明確にし、諸計画に盛り込む
  - 協働・共助を市民にも意識づけ、安易な“ばらまき”や“利益調整”はしない
  - 介護保険料・利用料の減免は行わず、介護・予防サービスの十分な対応と資金の融資を行う

- ・結果的に、ナンバーワンをめざす

市民は、高負担・高福祉を選択した

衣浦東部地区（高浜市、碧南市、刈谷市、安城市、知立市）の合併構想にも耐えられるように行政の質向上をめざし、他市に負けない行政をめざす（森英男議会副議長）

### 3. “ハード・箱もの”より、“ソフト・人材育成”に重点を置く

- ・身の丈を知ることから始め、先行投資とコスト意識による地域経営を実践する

13年度一般会計予算134億8,130万円の歳入に占める自主財源は、67.8%と恵まれている

「ふれあいのある安心づくり」(保健、医療、高齢者、福祉、社会保障など)に、予算の50.0%を充当

12年度の主要事業予算総額は165億1,695万円のうち、82億5,079万円を充てる

箱ものより人材育成に力点を置く

ホームヘルパー養成講座、21世紀塾、ものづくり工房、168（ひろば）委員会、IT工房

財政力の弱い自治体でも、人材を生かせば、かなりのことができる（朝日新聞「窓」12.11.11夕）

- ・施設は、なるべく古物利用でまかない、無駄な設備投資はしない

（森市長は、醤油醸造元の後継ぎ経営者、慶応大学経営学部卒業）

いきいき広場は、駅前再開発ビルのテナント空きスペース活用

キーテナントのヤオハンが、途中で撤退

日本福祉大学高浜専門学校を、駅前再開発ビルに誘致

宅老所は、いずれも空いた建物や用地を利用、憩いの家の改造など

ものづくり工房は、空き倉庫の借用

- ・介護予防は、地域社会の先行投資と割り切る

「寝たきり、痴ほうにならない・しない・させない高浜方式」

介護の予防効果と同時に、寝たきりや痴ほうを減らすことによって、将来の介護費用の削減につながることを確信し、地域社会の先行投資と考える

可能なメニューは、すべてラインナップする

利用者を選択の幅を広げ、各人それぞれのニーズに対応できる

- ・使える人材や資源は、すべて活用する

県立高浜高校福祉課や日本福祉大学高浜専門学校を誘致し、実習・ボランティアに活用する

市民の生きがいとマンパワーを最大限に引き出す

市の職員には厳しいが、能力を十二分に発揮させる

ネットワークや人脈は、フルに活用する

福祉自治体ユニット、厚生労働省、日本福祉大学など

### 4. 周到な地域経営の戦略

- ・点から線へ、線から面へ、面から立体へ

市職員は、当初、市長の考えていることをなかなか理解できなかった（幹部職員の話）

特別養護老人ホーム誘致 ホームヘルパー養成 宅老所 福祉大学専門学校

ボランティア育成 福祉の高浜方式

スメタナ作曲・管弦楽曲「モルダウ」のイメージ、源流から大河へ、そして大海へ

市民の意識が、ようやく変わってきた（タクシー運転手などの話）

高負担・高福祉を選択した

介護保険の苦情申し出は、ほとんどない

市長選挙は、対立候補泣く4期連続無投票で当選

- ・介護保険・介護予防に見られる総合性  
介護予防と介護保険を束ねた総合対策  
介護保険審議会による策定から事後評価までの総合対策  
市の施策だけでなく、市民、事業者についても参加を求める総合対策
- ・事業の挫折(させつ)にも、柔軟な転換と応用  
駅前再開発ビルのキーテナント撤退に対し、いきいき広場開設と日本福祉大学高浜専門学校の誘致で、柔軟な対応

## 5. これからの課題

- ・森市長の連続無投票と多選の弊害や批判は、いまのところ見あたらない  
保守的な土地柄で、いまのところ市民サイドでの目立った批判は見受けられない  
議会(定数20人)は、市長に対し是々非々の立場である  
市役所職員は、市長のリーダーシップのもとで、担当業務に懸命に取り組んでいる  
いきいき広場の年中無休・早朝夜間窓口にも、不平不満を言わず協力している  
批判勢力、例えば共産党は「無投票は市民のためにならない」が、今回も候補擁立を見送る  
森市長「本当に信を得たのか分らず、大変なプレッシャー」(13年8月19日の談話)
- ・高齢少子化が進行した時、“高負担・高福祉”に耐えられか  
高齢化率は、13年度14.9%から17年度16.7%と、国全体の3ポイント低めを予測  
人口予測は微増、高齢化の進行は避けられない  
介護保険料は月額3,423円(基準額)であるが、国内初の同4,000円になる可能性がある  
一般会計から福祉などの持ち出しは、他の自治体に比べて突出している
- ・批判的な意見や施策への対案が見あたらないことに、一抹の不安を感じる  
地域経営としてはよい方向にうまく回転しているが、見えない実体や深層はどうか  
個々にある問題点(駅前再開発の後始末、168委員会が予定数集まらない、ボランティアの限界、これからの財政運営など)にどのように対応してゆくのか、未知数である  
批判的な意見や施策への対案が見あたらないことは、住民自治の観点からは必ずしも健全とは、いえないのではないのか

最後に、高浜市が森市長を中心に進めている“高負担・高福祉”や「みんなで作り、支える納得と安心」の市政は、分権社会における住民自治を考えるうえでの生きた教科書である。今後も、同市の動向について、継続した定点観測をしたいと思っている。

そのなかで、“地方から政治を変える”手がかりを見つけてゆきたい。また、少しでも我が上牧町の地域経営に活用できることがあればと願う。

以上