

## 第9回 明石市自治基本条例市民検証会議 議事概要

日 時 : 2025年12月15日(月) 14:00~16:00

場 所 : 勤労福祉会館2階多目的ホール

出席委員 : 新川会長、丸山副会長、有年委員、大野委員、石井委員、崎野委員、堀内委員  
(明石市市民参画推進会議) 田端会長、弘本副会長、金井委員、久保委員、森島委員、  
高馬委員、吉崎委員、松井委員

### 1. 開会

### 2. 議事 : 明石市自治基本条例の検証

#### (1) 住民投票制度

総務課 : 資料に基づいて説明

会長 : ただ今の説明について、各委員からご意見、ご質問、検証結果に対する評価はないか。

委員[z1] : 経費について選挙に準じるという説明があったが、通常選挙では例えばポスターが貼られたり、新聞の折り込みや広報があったり、投票所への入場券が送られてきたりすると思う。実際に住民投票を実施するとなった場合、どのくらいのことが行われるのか。

総務課 : 基本的には選挙に準じて行われる。費用の7000万円という数字は、市長選挙など市が単独で行う選挙を参考に、選挙管理委員会で算出したもの。細かい内訳については分からない部分もあるが、一番大きな割合を占めるのは選挙事務従事者の人件費と思われる。

委員[z2] : ポスター、新聞の折り込みなどの広報についても、選挙に準じると考えてよいか。

総務課 : 公職選挙法に基づく選挙であれば、ポスター等の作成について候補者への助成などがある。一方、住民投票は政策の是非を問うものであり、市が情報をきちんと提供・共有し、皆さんにご判断いただくもの。やり方は選挙に準じるが、選挙同様にポスターの掲示板等を想定するのではなく、広報誌や市ホームページ等の幅広いツールで広報していくことになる。

委員[z3] : 自治基本条例が制定されてから随分経つが、この間に住民から常設型の住民投票制度ではなく個別型にしてほしいなど、何か要望はあったか。

総務課 : 常設型の条例でないといけないという声はそこまで多くいただいていない。ただ、様々な審議を経て、自治基本条例に定めた以上は常設型の条例を目指すということで、制度の説明やパブコメ等の市民参画を行い、常設型の条例案を議会に提案したが、いずれも否決されている状況である。市民からの具体的なニーズという点では、明石駅前の再開発に伴い、その計画の見直しを問う直接請求手続、つまり50分の1以上の署名を集めて個別型の住民投票条例の請求がなされたものの議会で否決されたという事例はあった。

常設型の条例が無いと市政が停滞するなどの具体的なことは発生していないが、常設型の趣旨というのは、現に必要かどうかではなく、今後必要になったときに使えるかどうかということにあると考える。

**委員[z4]**: そもそも選挙権がある人の半分しか投票に行っていないような中で、住民投票には法的拘束力もなく、みんな投票しないのではないかと。また、実際に制度が使われることがあったとしても、そこに至った時点で市と住民の関係がうまくいっていない状況だということにも思える。制度があること自体は、行政や政治家に緊張感を持たせる意味があるようにも思うが、無駄な制度ではないかと感じる。

**総務課**: 常設型の住民投票条例は、全国でも70自治体ほどしかなく、そのうち実施されたのは4自治体、有効に投票が成立したのは1自治体だけという状況で、実際に使用される頻度は極めて低い。制度としては設けていても、実際には発動していない自治体が多い。ただ、常設型であっても個別型であっても、何らかの形で住民の生活に直結するような事案については、住民投票が行われることがある。

市政運営上の課題というのは、基本的には本来実施すべきプロセスにのっとなって課題解決へ導くものだと考えている。それが行き詰まったときの最後の砦として、住民投票の制度化が必要なのかという点だと思う。おそらく10年か20年に1度あるかないかというものに7000万円という費用をかけることは、必要経費にあたるのか。あるいは、住民投票を実施した結果、結論が全く見えなかったら本当に無駄だと思うが、単なる是非だけではなく、住民の方々がどういった思いを持っているのかという背景の部分、詳細を知ることができれば、実はやって良かったということにもなり、無駄とは言い切れないところがある。非常に意義もあると思うが、かといって多用される手段ではないという点をご理解いただきたい。

**委員[z5]**: 自分の中ではまだ無駄という感覚が残るが、費用対効果という面で、例えば7000万円もかけて法的拘束力がないのは、それこそ無駄ではないかと思う。この点についてはどうか。

**総務課**: 法的拘束力がないというのは、尊重義務に留まるからということだと思うが、尊重というのは無視しても良いということでない。重く受け止めたうえで、機械的に多い少ないで判断するのではなく、総合的に判断すべきものだと考える。×を付けた人の中に、ここをこうしてくれたら○になるのかという人がたくさんいるかもしれない。そういう本心や市民ニーズをいかに引き出すかという観点が大切だと思うので、一律に無駄ということではなく、やり方によるのではないかと。

**委員[z6]**: 例えば市長が掲げる方針に対して賛否を求めてのリコールや解散といった話に似ているようにも思った。

**総務課**: 全国的にニュースにもなっている。同じ直接請求の流れであるが、条例というより地方自治法によるもの。例えばリコールは、一定数以上の署名を集めて請求し、投票結果の過半数が×であれば失職する。議会も市長に対して不信任案を出すことができる。このように、選挙で選ばれた政治家をどうするかというのは法律の枠組みで決めること。常設型や個別型の住民投票で決めるテーマは、政治家をどうするかということではなく、進めようとしている政策につい

ての是非であり、それを判断するためのツールの1つだと思う。

委員[z7]: 明石は比較的良い街で、住民の意見を聴かれているので、その観点からも無駄ではないかと思った。

委員[z8]: 近年の他市の事例を見ると、必要署名数がそれぞれ1/3、1/6、1/5と、比較的多くなっている。明石が1/8まで下げているのは、どのような背景があったのか。

総務課: 必要署名数について、各市とも考え方はバラバラであるが、全国の状況を調査したところ、割合としては1/6としているところが圧倒的に多かった。市町村合併に際しての法定の協議会である合併協議会というものがあり、その設置を住民から要求するのに必要な署名数が1/6と定められていることを、根拠として参考にして自治体が多いようである。

住民投票条例の検討委員会においては、合併協議会は法に基づくもので法的な拘束力があるが、住民投票条例はあくまで尊重義務であるため、どちらも同じ1/6では相対的に条例のハードルが高いものになってしまうのではないかという意見がある一方、市民が使いやすい制度にするということで1/10にしてはどうかという意見もあり、何度も審議を行った。そして、多数決ではなく皆が納得した形で答申まで導くのが適切だろうということで、歩み寄った結果、1/8になったという経緯がある

会長: 全国的には、1/10や、1.5/10としているところもあるようだ。割合としては、比較的高めにしているところが多い。

委員[z9]: 近年の事例を見ると、開票要件の投票率5割に届かないことがあったようで、明石市でもそういうことが起こりそうに感じる。そういったことへの対応として、投票率を上げるための試みなどは考えているか。

総務課: まず、条例ができていない段階なので、開票要件や投票率を上げるための工夫をどうするかという点は未定である。ただ、検討委員会で審議していただいた結果、明石では開票要件は定めない、投票率5割というのは要件にしないという答申になっている。その理由としては、常設型が実施される前に必要署名数は必ず集められるものであり、それだけたくさんの市民から投票が必要だという声がある中で、投票率が5割に届かないといった理由で開票しなかったら、それこそ本当に経費が無駄になってしまうということがある。たとえ投票率が低くても、必ず開票し、その結果がどうだったかということ伝えることこそが、行政の責任ではないかと。

本市においては、そのような答申にのっとなって、開票要件を設定しない形が考えられるのではないかと。

委員[z10]: 検討委員会で常設型を目指すということが確認され、自治基本条例が制定されたわけで、市としては作ることを認めているのではないかと。定住外国人の部分などを後に残すという形で条例化するのは無理なのか。また、開票要件の5割という部分は、自治体で決める事項なのか。

総務課: 投票要件については、自治体ごとにバラバラである。投票要件のハードルを掲げる理由としては、尊重義務の尊重というのは単に聞いて参考にするという程度ではなく、事実上議会も一定

拘束されることになるため、議会制民主主義の中で例えば投票率が非常に低かった場合にも尊重義務を課すということに対してのバランスの悪さというものがあるように思う。

このような論点をペンディングにして条例を提案できないかという点については、まさに争点になっている部分であるため、その議論を抜きにして条例を制定するというのは非常に難しいと思われる。

**委員[z11]**:個別型は、色んな場面に即対応できる制度化とは思う。ただし、たくさんの方が署名を集めて住民投票をやりたいという動きを作っても、市議会で通らなければ、そこで道が閉ざされてしまう。常設型であれば、一定以上の署名があれば、条例により住民投票が実施できるので、市民としては期待が持てるように思う。

**総務課**:自治基本条例は、市の極めて重要な条例である以上、コンプライアンスの観点からも当然遂行しなければならない。一方で、これまで制定を目指して条例案を3度提案しているが、いずれも否決されたという事実も重く受け止めなければならないと考えている。自治基本条例に定められた制度がないから今すぐに制度化しなければならないというのではなく、何らかの形で立法事実や法改正等のきっかけがあって初めて動けるものではないかと思っている。

**委員[z12]**:以前は住民投票が行われるというニュースなどを見て良かったねとだけ思っていたが、この会議などで制度の詳細を知っていくと、例えば開票要件というものがあって開けないことがあると分かり、それは残念だと感じた。ただ、先ほど明石市では開票要件を設けないという答申になっていると説明していただいた。

個別型は署名を集めても議会で否決されたら進まないという話もあったが、常設型でも同じように議会で否定される可能性があるのではないかと思ひ、それならやはり無駄ではないかと思つた。それでも住民が声を上げたということは記録に残るわけで、選挙に行かない人が多いかもしれないが、結果的に通らなかつたことも記録に残る。それを見て、じゃあ私も頑張ってみようと思う人がいるかもしれないと考え、例えば経費がかかるからやめておこうと単純に言えないところもあって難しいのではないか。

**会長**:改めて、住民の意思を明確に示していくことの重要性についてお話いただいた。

**委員[z13]**:定住外国人の要件については、絶対に決めないといけないものなのか。外国人に参政権がないというのは分かるが、自分の周りの外国人で投票権を求めるようなことを声高に言う人はいないし、あまりそういう声を聞いたことはない。住民投票は、住民の意見を広く聞くということなので、そもそも外国人を参加させるか否かという話は、外国人は住民として認めていないということなのかという疑問を持った。

**総務課**:まず、選挙に関しては、18歳以上で日本国籍を有することなどの、誰が投票できるのかという資格要件が法律で厳格に定められている。住民投票の条例についても、選挙に準じて行われることなので、誰が資格を持っているのかという部分をうやむやにすることはできないと思う。定住外国人の方も市民であることに間違いなく、そういう方々の資格要件についての議論は、やはり一定必要だと考える。

委員[z14]: 今後、外国人はどんどん増えていくので、そういう方々の意見を聞かずに進めてしまうことはトラブルを起こす原因にもなる。できれば定住外国人を市民として認めてもらえるような方向で進んでいくように願う。

会長: 外国人の方も、当然、地域の重要な構成員である。個別の具体的な政策課題や問題について、その意見をどう表現してもらうかは大事な点だと思う。

委員[z15]: 先ほど他の委員からお話があった、住民投票をやっても議会でどうなるか分からないという点は、私も同じように感じた。

住民投票などを実施する場合に意見を聞くというのはとても重要で必要なことだと感じているが、そもそも住民が、きちんと関心を持つことも大事ではないか。通常の選挙もそうであるが、どちらかといえば自分事になっていない市民も結構いるように感じている。私もこういった会議の委員をやることによって、実はこうだったと初めて知ったことは多い。住民投票を実施した結果が議会ですっきり返されてしまうというのは、住民の声が本当に届くのかという点に疑問を感じてしまうわけで、そもそもは色んな物事を自分事として考え、選挙に行き、議員を選出するところからという話になってきてしまう。住民が自分事としてもらえるよう、どのような説明などがなされていくのか。

総務課: 小牧市の事例などが参考になる。新図書館建設を進めようとしたところ反対の声があり、住民投票の結果、反対多数で白紙になったというもの。そもそも、なぜ市がそれを進めようとしたかという、シャッター通りとなっていた駅前の活性化や図書館の老朽化という課題があり、それらをいかに解決するかということで市は図書館の新築移転という案を出したが、うまくいわずに住民投票までいってしまったという経緯であった。そして、白紙にはなったものの、市としての課題は何ら解決していないため、課題解決に向けて、住民投票で反対の人がなぜ反対なのかという市民との対話を行った。本来であれば住民投票に公費を投入する前に、そういう動きをすべきであったと思うが、本市も推し進めている対話と共創により本質的なニーズを把握することで、実際に納得感が得られると思う。住民投票の実施に関わらず、市民の興味関心があるテーマについては等しく平等に情報提供を行い、市民と対話しながら詰めていかなければならないと思っている。

委員[z16]: 市のホームページや広報などはあるが、なかなか情報を取れない人もいる。市民にきちんと意識を向けてもらえるような対策も一緒に考えていただけたらありがたい。

会長: 住民投票の先行事例では、賛成と反対、両方の市民がそれぞれ活発な動きをされているケースもあり、投票率が5割に届かないケースがある一方で、それに近いところまで関心が高まっている例も多い。住民投票を実施すること自体が、市民の利害に大きく関わるような問題を争点として市民の関心を高めていく意味合いはあるかもしれない。ただ、市民の動きや行政として情報提供を徹底できるかなど、課題があろうかと思う。

委員[z17]: 明石市の自治の基本原則の一つである市民参画制度については、これまでの検証会議の議論においても、市民参画を実現する、そして制度として大切にして、工夫して推進していくという市の取組を聞かせていただいた。私個人としては、民意を反映させる手段、チャンネルは多い方が良

いているので、住民投票制度を定めた自治基本条例第 14 条は実りある条文だと思っている。ただ、本来この第 14 条は、実施するための条例とセットで制定されることによって、初めて意味を持つと考えている。第 14 条がありながら、それを具体化する条文がないという現状を放っておくのはよくないだろうと思う。他方で、条例は行政だけで制定できるものではないし、現状、様々な困難があるということも教えていただいたところではあるが、この住民投票制度を意義あるものとして捉えるのであれば、今後も制度化に向けた市の継続した取組が必要であると思う。タイミングが必要という話もあったが、普段から市民の方々にも制度の意義や大切さなどを広めていく取組が必要ではないか。

会長：せっかく条例第 14 条に定めているにも関わらず、本当に継続的に努力をしてきたのかということが問われているということ。それは、行政だけではなくて市民の側の責務ということもあるかもしれない。難しいところではあるが、貴重な意見をいただいた。

委員[z18]：議会で3回も否決されているため、今後何回持っていても同じではないかというのが率直な意見で、制度化に向けて動くのはすごく無駄ではないかと思った。ただ、やはり制度としてはすごくいいことで、何か起こったときに市民の意見を聞けるところがないとなると、市民としてはどうしたらいいのかと思うところはある。皆さんが発言されていたとおり、私もこの会に参加していなければ存在すら知らなかったもので、もっと認識してもらえるように、どうやって伝えていけるかが大事なと思う。広報についても見ることができない方がいると思うし、SNS の発信や、高齢者へどのように伝えていくのかとか、色々工夫していただけたら。たくさんの方に、こういった制度があるんですよということを伝え、認知していただけると、条例化に向けた動きが通る可能性も出てくるのかなと思う。今の議会ではなかなか難しいというのは経緯を見ても分かるので、皆さんがせっかく頑張っても通らなければ時間が無駄になってしまい、それなら他のことに時間をかけた方が良いのではとも思う。やはり、どのようにやっていくのかという部分を検討してもらいたい。

会長：市民に住民投票の必要性についての認識が広がり、その声が制度化に向けて進んでいくような、そういう機会やチャンスといったものを広げていかなければいけないということだと思った。

委員[z19]：個別型の横浜市の事例について、自分としては結構悲しい結果だと受け止めた。民意と議会が離れたときの最後の砦という表現もあったが、やはりそういう民意と議会の意見が合致しないときに常設型が働くのだらうと思う。もし常設型があれば住民投票が行われて、きっと反対されていたらうというところに、常設型の意義を見出している。

ただ、その背景として、本当に民意と議会が離れやすい時代になってきたと思っている。最近の選挙は怖い。センセーショナルに民意を作っていく動きがあり、その時の気持ちで投票した結果が1年後の民意と同じではないかもしれない。そうなってくると、議会を通さなければいけない個別型よりも常設型の方が最後の砦として機能するのもかとも感じている。

一方で、反対の視点では、議会の外で民意を作ることもできるのではと思ってしまう。1/8 の署名なんてあっという間に集まるのではないかとも思う。そうなると、常設型が悪用・濫用されてしまうのではないかと。どちらが本当の最後の砦なんだらうという点は、迷う気持ちがあるのが本音であるが、常設型の方が、今のところはまだ最後の砦という感じがあるように思う。

会長：大切な論点である。代表制民主主義そのものの欠陥はご指摘のとおりなので、それをどう補うかということで直接民主主義的な手法が取り入れられているというのが世界の常識だと思う。この両方がなければ、やはりうまくいかないのではないかという議論もある。

委員[z20]：今日は本当に活発な意見交換がされており、どんな質問でも事務局が一生懸命答えているところからも、おそらく過去3回議案を上程して3回否決される中で、ものすごく思考を深めていったことがよく伝わってきた。勉強の機会としても恵まれた議論だと思いながら、皆さんの話を聞いていた。

やはり選択肢は多様であった方が良いと思っているので、安易に手放すのではなく、粘り強く実現していくということを常に頭に置いておくことが大事ではないか。先ほどの意見にもあったように、社会の変化の中でどうあるべきなのかを常に問い直していくこととセットで考えていくことが、市民にとっても行政にとっても一番重要な課題だと改めて思った。そういう意味では、地方自治や民主主義の在り方を考えていくための格好の教材であると感じた。なかなか今後すぐに次の条例提案というわけにはいかないかもしれないが、そうすると次世代を重視していくことが戦略として大事ではないかと思う。民主主義や選挙の在り方について考える格好の素材であるため、ぜひ高校や大学のシチズンシップ教育の教材として、どんどん活用していき、そこに事務局も出て行って答え、声を聞くようなやり取りを繰り返していくことで、次の世代の人たちが民主主義の世界でも鍛えられて、明石の自治の担い手に育っていくようなビジョンを持って取り組んでいくと、すごく希望のある長期戦略になるのではという感じがした。

会長：民主主義の重要な機能の一つ、人間を民主的に育てるという機能が、民主主義の大きな役割とも言われている。次世代のための住民投票というのも、その学びの機会ということも含めて大事だと改めて思った。

委員[z21]：明石市自治基本条例ができてから、その後に明石市住民投票条例検討委員会の答申を受けて、常設型の住民投票制度の提案がなされた。そういったところから、自治基本条例第14条で定める住民投票というのは、常設型の住民投票制度が念頭に置かれているものであると解釈されると思われる。

そうであれば、やはり制度がない状況を放っておくべきではないというのはその通りで、議会としては成立させることが必要だと率直に思ったところではあるが、しかしながら3度にわたって条例案が否決されており、総論反対だったり、総論賛成各論反対だったりという部分はあるかもしれないが、調整できずに制定にたどり着かないというのはもったいないと思う。できれば条例案の附則に見直し規定を設けるなどして、一刻も早く実現させるという方向が考えられるところではあるが、どうやらそういう案を出したところでやはり否決されるという状況だということなので、多くの委員が指摘しているとおおり、ちょっとやそつとでは実現可能ではないと考えているところである。

ただ、少し翻って考えてみると、明石市住民投票条例検討委員会の答申が出た時期は、今からかなり遡る。法律学の世界では、立法事実という用語がしばしば使われる。この立法事実というのは、立法の合理性とか正当性を根拠付けるに値する事実のことをいう。例えば性犯罪の再犯対策を強化するため、性犯罪者にGPSを埋めこもうという話が出てきたときは、やはり性犯罪者の再犯率が他と比べて極めて高いというような実証データが必要になる。このような立法事実というものが、答申の当時と今で同じように存在しているのかということについては、少し検証

が必要であると思う。

色々な自治体において、常設型の住民投票条例ができあがったと聞かすが、数はかなり少ない。そして稼働状況を見てみると、必ずしも芳しくない。一番は署名数が集まっても投票要件を満たす投票率に達しない事例が多いこと。他市において開票要件を満たすことができた例は、市長選挙などの通常の選挙と抱き合わせで、まさに民意の関心が高まるタイミングで一緒に実施した場合であり、なかなか関心が向かない現状があるということは、私としては比較的重く捉えている。

住民投票は、賛成か反対か、○か×か、で回答させるという点で非常に技術的な問題を抱えているところがある。それぞれを選んだときのメリットとデメリットを細かいところまで示していることが必要になってきて、単に目先の案件について賛成反対というところで終わらないのが政治であるから、そういった詳細まで説明して納得していただくことが政策決定のプロセスにおいて大切になると思っている。そういったことをしっかり行っているという前提で、声の大きい人だけで政策が決まるということもよろしくないの、本来的には最低投票率を定めることも必要になってくる面はあろうかと思う。

ただ、先ほどの事務局の説明からは、結果についてはあくまで尊重するに留まり法的拘束力が無いということを踏まえて、逆に開票した上で市民の声をきちんと届けるというような制度設計を考えているということだと思われる。そのような制度を取った場合に考えられる展開として、結局は市民の関心が低かったのだから耳を傾けなくてよいとして正当化する根拠にも使われてしまうということを思うと、せっかく多くのコストをかけた住民投票が無駄になってしまうことも懸念される場所である。

そして明石市に特有の状況として、全国的に見てもかなり住民の声を反映させる制度を持っており、特に現在の市長になってからは頻りにタウンミーティングや公聴会のようなものを実施している。こういった住民の生の声の聞き取りを行っていることが、市民の声を反映させる制度になっているのではないかと考える。逆に言えば、仮に常設型の制度を整えていたとしても、今のようない市政運営が行われているのであれば、住民投票制度は全然使われることが無いまま終わってしまうのではないかという気もしている。このような、現在の明石市の在り方や、全国的な常設型住民投票の使われ方という機能していない現状というものを、当時の答申がどこまで認識していたか、つまり、当時認識していた立法事実と、今ある立法事実、実はもう変わってしまっているのではないかというのが、私の素朴な疑問である。立法事実が変わっているのであれば、当然ながら解釈においても変更が迫られるべきであるし、もし解釈を変更しないのであれば、むしろ条例自体が死文化するということになるので、そのあたりを踏まえて今後考えていくことが必要だろうと思われる。

確かに、自治基本条例では第 14 条に住民投票の規定があるが、今のしっかりと民意を反映させて市政に繋げている本市の運用の中で、おそらく住民投票制度というものは機能しないというか使われることがないような形で、十分に民意をくみ取っている現状というのが、むしろ第 14 条の趣旨にのっとった市政運営がなされていることの証左なのではないか。

会長：自治基本条例制定時の立法事実、そこから自治基本条例に基づいて住民投票条例を作らなかった間に、実は立法事実の方がどんどん変わってきてしまったというところに着目しても良いのではないかと、その評価をどうするのかは、まだこれからということだと思う。たくさんの市民参加を熱心にやってきている明石で、住民投票をどう位置付けていくのか、もちろん色々な参画の結果、最後はやはり住民の意思を採ることが必要かもしれないので意味はあるという言い方もあるかもしれないが、いずれにしても、この住民参加を通じて、それをどう具現化するの

か、その中で住民投票をどう位置付けていくのかというあたりも含めて、貴重な意見をいただいた。

自治基本条例第 14 条の条文上は住民投票を条例化せよということになっているが、これについて今、明石にとって、それから特に未来に向けて、どういう必要性があるのか、そしてもう少し目先で言えば、現在の社会情勢等に応じて必要な制度だと考えられるのか、このあたりについて、もう一度皆様から意見をいただいて、会としての結論をまとめていきたいと思う。

**委員[z22]**: 自分としては、常設型の住民投票条例を実施することについては、正直あまり考えていないというか、いらないのであればそれに越したことはないというスタンス。明石の現状としては、最後のカードは使うところまでいかないうちに意見をくみ取れる体制を取っているため、緊急性も低いし、そこまで前に進めていかなければいけないという機運が高まっていないと思う。ただ、その状態がいつまでも続くとは限らない。市長が変わったり何かの事情があったりしたときのために、条例として制定しておいて最後のカードとして温存しておくことは必要かなと思う。

それから、大学生としては先ほどの教育の話はすごく身につまされるところがあると感じた。参画と協働のまちづくりを進めていく上でも、やはり市民が受け身になってはだめだという意識はすごく持っている。ただ、正直なところとしては、常設型の住民投票条例を作ったとして、果たして主権者教育とかそういうことができるのかという気はしている。通常の選挙のように大々的にメディアで取り上げられても投票率は 50% というような状況で、住民投票制度を導入したとしても、果たしてどのくらいの人が主権者として関心を持つのかという点については、やはり厳しいのではないかという気持ちがある。本来は住民投票に至るまでに意見を拾い上げることが大事で、ただ、それでも先ほど述べたような状況の中で進めていくのであれば、機運が高まるように取り組んでほしいと強く思う。

**委員[z23]**: 常設型で住民投票までいくということであれば、賛成する人も相当な数がいるはず。そうなるのと、たとえ議会で否決されても、そこに至るまでの動きの中で、かなりの部分の市民の政治的な意識や市政に対する考え方などが醸成されていくのではないかと。多くの人の意見を議会で否決されたらみんな怒るだろうし、そのような議会はいらぬという意見や、議会の解散といった話が出てくるかもしれない。そういう意味では、住民自身の市政に対する見え方や考え方という点において成長が達成できるのではという見方もできる。

多くの経費はかかるだろうが、民主主義のための費用ということで担保しておかなければならないのではと思う。まちづくりの取組の中では、高齢であっても明石のことを考えながら動いている人がたくさんいて、そういう人たちと一緒に地域や明石を良くしていきたいと思っている。経費だけを見るのではなく、副次的なものが充実するとか、若い人への影響など、色んな側面を併せて考えながら取り組んでいきたい。

**委員[z24]**: 私自身も、この会に参加するまで住民投票制度というものがあることを知らなかったが、市民が分かっておかないといけないものだと思う。住民が受け身ではなく、住民発の動きを起こそうと思ったら、やはり住民投票なのではないか。

少し観点が違うかもしれないが、農地が開発されて住宅が変わっていく中で、広い道路を通してから家が建っていくのではなく、先に家が建ってしまえば道路は狭いといったことがある。こういうこともやはり、住民が住みよいまちをつくるために、住民から行政に訴えていくということを考えないといけない。後から行政にこうなりましたと言われる形になってしまうのは、まち

づくりを担っているものとしては恥ずかしいし情けなく思う。そういう意味で、住民投票が結果的にだめになったとしても、住民の運動を起こすことが地域の活性化や力になっていくと思うので、最終的な結果より過程を大事にしながら、もっと住民の活動を前向きに考えていく、そのためには、住民投票制度というものがあるということ、住民側もしっかり覚えておかないといけない。行政を責めるだけではなくて、私たちもこれから前向きにもっと頑張っていきたいと思った。

**委員[z25]**:自治基本条例の第14条には必要性が書かれていて、第13条には市民参画の手法については別途定めるとあり、それが市民参画条例という形で定められている。この市民参画条例には、市民の市政への参画と書かれているが、この考え方としては、やはり市長等というか行政に対する市民参画というのが主になっている。

ところが住民投票条例に関しては、市長だけでなく議会もこれに縛られる。先ほどのお話にもあったように、尊重義務だといっても議会がどうしても縛られることになる。例えば市長と議会が多数派を握っている大阪の場合でも、府市統合をやりたいと思って住民投票をやった結果が反対となったために動けないという状況になっている。やはり住民投票というのは力を持っているといえる。そういう意味では、先ほどから何度か出ているように、最後の砦や議会や市長が暴走した時の歯止めにもなっていくし、議会に緊張感を持って運営してもらおうという点など、市民参画条例のように市長等のみを縛っていくものとは少し違った面があるように思う。

そもそも個別型というのは、いわゆる請求権、請願権の一環なので、これは基本的人権の1つであらゆる国民に認められている。それに対して常設型は、いわゆるチェック機能の働きもあるということ。例えば議会が片側に大きく振れたとき、最後にチェックできる機能であるという意味では、いわゆる請求権と一緒にするのはどうなのかという気持ちがある。おそらく事務局も、個別型があるから常設型がなくていいと考えているわけではないと思う。あくまで個別型も常設型も制度として残していったらどうかということ。

立法事実が変わっているのではないかと、社会の変化に合わせてとか、あるいは定住外国人の問題をどうするのかというふうには、かなり課題を整理しなければならないと思うので、どの場面で議論していくべきかを考えていってはどうか。

住民自らが関わらなければいけないとなってくると、まさに市民参画と協働のまちづくりと関連してくると改めて思った。

それから、やはり何らかの形で、こういった委員の皆さんが議会ともちゃんと話をしないといけないのかなと思う。そして議会の本音も聞きたい。市長が変わり、また違った軸で動いてくれる気もするので、議会の皆さんと真摯に話し合う機会を設けることも1つの解決策ではないか。

会長：みなさんのお話を踏まえてまとめていただいたと思う。

この会議では、それぞれの制度が条例の趣旨に沿って成立しているかまたは運用されているかを検証することになっている。しかし、まだ制度ができていないのでどうするかということで、本日は皆さんのお知恵をいただいた。

やはり、自治基本条例を制定した経緯からすれば、住民投票の条例は当然あってしかるべきで、その制定作業を進めていただくのが基本だということは、本日の共通した結論として差し支えないと考える。ただし、議論の中では、具体的にどうするのかという点で、多くの留保事項が出てきた。

特に、住民投票の仕組みそのものや、改めて条例化する状況にあるのかという点。条例化を進

めるのであれば、今とこれからを考えて、どういう条例が望ましいのかを検証していく必要があるのではないかとのご意見をいただきました。

費用便益の問題もあった。また、住民の皆さんが実際に争点を理解して、それについての態度を主体的に選び取れるようにということがあった上で、住民投票というのが初めて意味を持ってくるところがある。そうした住民の理解や、そのための手順といったものをどう作り上げながら投票に持っていくのかということも大事だという意見があった。

制度そのものは条例化すればできるという部分もあるが、それが的確に運用されるように、そして最後の砦あるいは貴重なチェック&バランスの機会だと考えていったときに、実はそれを発動させるための条件を丁寧に考えていかなければならないということも改めてお話いただいた。

やはり自治基本条例の本旨に沿って住民投票条例の制度を進めていくというのが趣旨ではあるが、一方で、これが本当に今とこれから必要とされているのかということについての検証を、というお話もあり、その中で、理念としては制度があるべきという方向性については、多くの方のご賛同がいただけるかと思うので、それを実現していくための制度作りはどう繋がっていくのか、どういうふうに検証していくのかという、そのあたりの検討の体制作りから始めなければならぬということでも本日の結論にしたいと思っている。

少し玉虫色の議論ではあるが、1つ目に、住民投票条例を大切にしなければならないという視点は変わらないということで、まずは本日の議論を生かしていただきたいということ。2つ目に、そうは言っても状況や考え方が変わっている中で、実現の仕方を丁寧に議論していく必要があること。3つ目に、その議論をしていくときには、やはり市民や議会など多くの方々を理解を得ていくプロセスが大事で、実際に住民投票条例ができた後も、それは大事だということ。その上で4つ目に、そのプロセス全体で考えてみると、やはりどうも時間がかかりそうだということになりそうである。

拙速に今すぐ何かを出すというより、やはり色々な意見を丁寧に改めて聞いていただきながら、本当に良い、明石らしい住民投票条例ができる、あるいは場合によっては、ひょっとすると自治基本条例の何かしらの改正の形になるかもしれないが、そういう結論も丁寧にに入れていく、そういう作業をお願いしたいというのが、時間をかけてこそという言葉に込められた意味合いなのだろうと思う。そんなところで、方向付けをしておきたいと思う。

他になかなか落としどころがなさそうであるため、本日のところは、原則、必要な制度であると、ただし、しっかり考えましょう、みんなで時間をかけて議論していきましょうと、そういう大まかな結論でお許しをいただければと思う。

なお、これまでの議論の中では、当然社会情勢に合致するかしないかということも、どういう住民投票条例を作れるかということに大きく関わっているということ、そして、これまで様々な住民参画協働を重ねてきた本市で、それにふさわしい住民投票とは一体何だろうかということをしっかり位置付けて考えなければならない。おそらく、市民の皆さん方の総意というのをどういうふうに作っていくのかという、そのための手当としてぜひ考えていただきたいというのが、本市のふさわしさということにかかってくるのだろうと思う。

もちろん、この住民投票条例そのものが、参画と協働という、この条例の趣旨に沿ったものであることは間違いないが、これを本当に良い制度として仕立て上げていくためには、やはり、それなりの基盤、しっかりとした市民の総意、議会の総意というのを作っていかないといけない。そのところの検討というのをさらに深めるべきではないかということで、本日の検証シートについての対応としたい。

個人的には最後に一言だけ、住民投票条例は何もかも決めてしまう必要はないということだけ

申し上げておく。住民投票条例を実際に行う段階で中身を固められるところもある。実行段階で判断ができるようにしている。必要に応じて議会の意見を聞いても良い。いろんな作り方ができるということ。基本的な枠組みとしての住民投票条例があり、それを個別具体的に適用して実施する際に、どういう実施要領等にするのかという判断もあるということ。少し余計なことかもしれないが、そういう時代への合わせ方もあるということをお伝えしたい。

事務局：次回は2月2日（月）の午後1時から議会棟の大会議室にて、検証報告書のまとめの会議を行う。資料は、後日配布する。正式な資料は2週間前までに市ホームページで公開し、会議当日に改めて配布させていただく。

### **3. 閉会**