

議案第65号

新居浜市総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票条例の制定について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第74条第1項の規定により、平成24年7月17日新居浜市総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票条例を制定する次案を付した請求を受理したので、同条第3項の規定により意見を付けて議会に付議する。

平成24年7月26日提出

新居浜市長 佐々木 龍

新居浜市総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票条例

（目的）

第1条 この条例は、新居浜市が新居浜市坂井町2丁目甲3329番1、外46筆の土地において計画している総合文化施設〔仮称・あかがねミュージアム〕（以下「総合文化施設」という。）の建設について、市民の賛否の意思を明らかにし、もって市政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

（住民投票）

第2条 前条の目的を達成するため、総合文化施設の建設に対する賛否について、市民による投票（以下「住民投票」という。）を行う。

2 住民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

（住民投票の執行）

第3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（昭和22年法律第67号）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新居浜市選挙

管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）に委任するものとする。

（投票日）

第4条 住民投票の期日（以下「投票日」という。）は、この条例の施行の日から30日を超え90日を超えない範囲内において市長が定める日とする。ただし、当該投票日に衆議院議員の選挙、愛媛県の議会の議員若しくは長の選挙又は新居浜市の議会の議員若しくは長の選挙が行われるときその他選挙管理委員会が特に必要があると認めるときは、投票日を変更することができる。

2 市長は、前項の規定により投票日を定めたときは、選挙管理委員会に直ちに通知しなければならない。

3 選挙管理委員会は、前項の規定による通知を受けたときは、投票日の7日前までにこれを告示しなければならない。

（投票資格者）

第5条 住民投票における投票の資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、投票日において新居浜市に住所を有する者であって、前条第3項に規定する告示の日（以下「告示日」という。）において新居浜市の選挙人名簿（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第19条に規定する名簿をいう。以下同じ。）に登録されている者及び告示日の前日において選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

2 次の各号に掲げる者は、住民投票の投票権を有しない。

（1）成年被後見人

（2）禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者

（3）禁錮以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者（刑の執行猶予中の者を除く。）

（投票資格者名簿）

第6条 選挙管理委員会は、投票資格者について、総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票資格者名簿（以下「投票資格者名簿」という。）を作成するものとする。

（投票の方法）

第7条 住民投票は、秘密投票とし、投票は1人1票とする。

2 住民投票の投票を行う投票資格者（以下「投票人」という。）は、現在の総合文化施設の建設事業に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、現在の総合文化施設の建設事

業に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら○の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

3 投票用紙の反対欄に○の記号を記載した投票人は、「施設内容・建設費用・運営費用等、見直しての建設」（以下「見直しての建設」という。）と「総合文化施設建設事業の完全廃止」（以下「建設廃止」という。）欄に○の記号を記載できる。

4 前2項に規定する○の記号の記載方法は、○の記号を自書する方法又は○の記号を表す印を押す方法によるものとする。

5 第2項の規定にかかわらず、身体の故障その他の事由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができない投票人は、代理投票をすることができる。

6 前4項の規定にかかわらず、点字による投票の方法は、規則で定める。

（投票所における投票）

第8条 投票人は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、投票人は、規則で定めるところにより、期日前投票又は不在者投票を行うことができる。

（投票の効力の決定）

第9条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票をした者の意思が明白であれば、その投票を有効とする。

（無効投票）

第10条 次の各号のいずれかに該当する投票は、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に重複して記載したもの

（5）○の記号を投票用紙のいずれの選択肢の欄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11条 市長は、総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票の実施に際し、総合文化施設の建設に係る時期、規模、事業費その他の投票資格者がその賛否の意思を明確に

するために必要な情報の提供に努めるものとする。

- 2 市長は、前項に規定する情報の提供に当たっては、中立性の保持に留意しなければならない。

(投票運動)

第12条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等投票資格者の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

- 2 前項の投票運動の期間は、投票日の前日までとする。

(投票及び開票)

第13条 前条までに定めるもののほか、住民投票の投票及び開票に関しては、規則で定めるほか公職選挙法（昭和25年法律第100号）、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）の規定の例による。

(投票結果の告示等)

第14条 選挙管理委員会は、住民投票の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。

(投票結果の尊重と参考)

第15条 市長及び市議会は、成立した総合文化施設の建設に賛成又は反対、及び「見直しての建設」と「建設廃止」の投票結果を尊重するものとする。

(委任)

第16条 この条例に定めるもののほか、住民投票の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。

(失効)

- 2 この条例は、投票日の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

提案理由

新居浜市立川町116番地 近藤千年 から新居浜市総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票条例を制定する請求書が法定署名数以上の署名のある署名簿を添付して提出され、これを受理したので、意見を付けて議会に付議する。

意見書

本議案は、地方自治法第74条第1項の規定に基づき、新居浜市総合文化施設の建設の賛否を問う住民投票条例（以下「条例案」といいます。）の制定を求める直接請求によるものであります。このたびの直接請求では、署名数が法定数2,042人を超え、9,469人で行われました。

以下、同条第3項「意見を付けてこれを議会に付議しなければならない。」の規定により、意見を申し上げます。

まず、結論から申し上げますと、今回の条例案の制定については、時機、目的、条文から総合的に判断して、必要ないというのが私の意見であります。以下、その理由を申し述べます。

1 住民投票に対する考え方

まず、住民投票に対する考え方について申し上げます。

住民投票条例制定の直接請求は、地方自治法に定められた住民の権利であります。私は地方自治の在り方として、基本的には議会制間接民主主義と、直接民主主義が並立することが、地方自治の本旨に適合すると考えています。現行制度での住民投票は、地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別な負担、さらには議会と首長の意見が対立している時に、首長や議会の提案、住民の条例制定請求によって行われることがあります。

私は、市長就任以来、一貫して市政運営の基本は自立・連携のまちづくりを実現することであると考える、そのために、情報公開と市民参加の充実を進めてまいりました。また、参加から、参画、自治への歩みを考える過程で、住民投票制度にも関心を持っていました。

しかし、現行法体系では住民投票は法的拘束力を持たない諮問的なものであり、住民投票制度は、代表民主制に対する補完的な制度として採用されています。したがって、私は住民投票を行う前提としては、議論を重ね、市民と議会、首長の関係や、基本的要件と手順を定めた常設型住民投票条例の設置が必要であると思っています。今回は、個別の住民投票条例請求であり、正に「個別」の判断をしなければなりません。

今回の住民投票条例請求の特徴は、事業が実施設計に入り、当初予算案が議決された後の請求だということです。住民投票は二元代表制を補完するものであり、その意味からは議決前に行うべきであり、時機としては適切でないと考えます。

さらに、請求要旨の文面からは、この請求は賛否を前提とせず、市民の声を聞くべきだとの主旨とも読み取れます。確かに、市民自治として住民投票を求める考えの方もいらっしゃると思います。しかし、現建設案予算が議会で否決をされていれば、住民投票の請求は行われなかったのではないかと思います。つまり、現実には現建設案に対する反対署名活動の要素が強かったと受け止めています。その反対の意思は、大型といわれる公共施設はとにかく反対、大ホールや体育施設を先に整備すべき、維持管理費が問題、美術館や劇場の仕様に異議あり、さらには市政各般に対する不満、それらの気持ちが入り交じっているところにあります。住民発議による個別型住民投票条例の請求に、このような様々な気持ちが混じり合うことは、あり得ることだと思います。しかし、それだけに実施に対しては総合的な判断が求められており、私としては住民投票の実施は必要ないと判断いたしております。

以下、これまでの経緯や、反対論、条文に対する意見なども併せて申し上げます。

2 総合文化施設の必要性

次に、総合文化施設建設の必要性を改めて申し上げます。

「文化芸術を創造し、享受し、文化的な環境の中で生きる喜びを見出すことは、人々の変わらない願いである。また、文化芸術は、人々の創造性をはぐくみ、その表現力を高めるとともに、人々の心のつながりや相互に理解し尊重し合う土壌を提供し、多様性を受け入れることができる心豊かな社会を形成するものである。」と平成13年に成立した文化芸術振興基本法の前文にうたわれております。

このように、文化や芸術は、単なる個人の私的な楽しみというよりは、社会全体に恩恵や潤いをもたらす多面的な公共性を持つものであり、市政にとっても重要な政策課題であります。

過去、本市におきましても、郷土美術館や市民文化センターなど文化の拠点施設を整備してまいりました。しかしながら、施設の老朽化や新たな機能が必要となったことから、本施設を建設することで、さらなる芸術文化の振興を図ろうとするものです。

これまで芸術や文化に関わる政策はともすれば「不要不急の政策」と言われ、福祉施策や産業振興、環境施策等、市民生活に直結する政策課題に比べて優先度が低いと見られがちであったことは否めません。私が議員になった25年前に大学教授から聞いた話があります。それは「美術館を建てる前に、やるべき事があると言われるのは当然である。その象徴がトイレの水洗化であり、自宅のトイレが水洗化されてないのに、美術館でもあるまい。地域の水洗化率が少なくても50パーセントを超える事が、美術館建設の前提とも言える。」という話です。芸術文化と生活文化、市民の皆様の気持ちをよく表しています。25年前の公共下水道普及率は、14.3パーセント、現在の新居浜市の公共下水道普及率は57.7パーセント、合併処理浄化槽も含めた水洗化率は、65.9パーセントになっています。

私が平成24年度の施政方針で、今年度を「未来への継承の年」と位置付けたのは、先人に感謝しながら、これまでの新居浜市の歩み、新居浜市にしかないすばらしさを未来へと継承していきたいとの願いからです。次世代を担う子どもや若者たちに、今我々は何ができるのか、何を残していけるのか、次世代への投資という意味での施策の一つが、優れた文化の継承であり、芸術に触れる機会の提供であります。この総合文化施設を通して、歴史の中に、芸術、文化の種をまき、この種が、10年後、20年後私たちの次の世代がこのまちを支えていく頃には、新居浜市に確実に芽を出し、根を張って、新しい芸術、文化の花を咲かせてくれるものと確信しています。

3 計画策定のこれまでの経緯

次に、計画策定のこれまでの経緯について申し上げます。

この計画は、昭和49年6月の美術館建設についての市議会請願採択に始まります。本格的な検討が始まって以来、昭和60年には「美術館構想懇談会」、平成8年から平成15年にかけて「美術館建設市民会議」、「芸術文化施設検討委員会」、さらには委員全てを公募の市民の皆様で構成した「芸術文化施設市民会議」を設置し、御報告や御提言を頂いてまいりました。

さらに、昭和56年の第2次長期総合計画から第5次までの長期総合計画、さらには平成15年の新市建設計画に掲げ、中心市街地活性化基本計画や都市計画マスタープランの中でも最重要課題の一つとして取り上げてまいりました。

あわせて財源確保に向けた取組の一つとして、昭和60年には文化振興基金条例を制定し、現在まで、約18億3千万円の資金を積み立ててまいりました。この中には、新居浜文化協会をはじめとする市民の皆様からの多くの浄財も含まれております。

平成12年3月には、新居浜市美術館建設市民懇談会及び市議会「文化・学園都市調査特別委員会」からの報告があり、この中で、「美術館機能の中に、音楽・演劇などの機能を併せた複合機能・複合施設が望ましい。」との方向性が示され、私もその年11月の市長選挙で公約に掲げ、以降、毎期の市長選挙でも、マニフェストや選挙公報に明記し、施設建設に向けて計画を進めてまいりました。途中16年災害により、計画延伸になったこともありましたが、うよ曲折を経て、やっとここまで来たという思いがあります。

このような経緯を経ながら、本件については長年の市政課題であり、市の最重要課題と位置付け、議会におかれましては特別委員会を設置され、活発な議論をいただき、十分な審議を尽くしていただいたものと考えております。行政においても単独の美術館建設計画、区画整理事業から現在まで、多数の職員が関わってまいりました。この間、反対署名活動や、議会に対する反対陳情や請願もなかったように、施設建設に対する多くの待望論は聞いてまいりましたが、大きな反対世論は感じていませんでした。この施設建設については、時には立ち止まり修正もしながら、丁寧に議論を重ね積み上げてきた計画であります。

4 現在の建設案について

次に、現在の建設案について申し上げます。現在の建設案は、市民提言を基に、専門家のアドバイスや議会の議論をいただき、総合文化施設建設委員会で協議を繰り返して集約されたものです。

現建設案では、新居浜駅前土地区画整理事業で整備された新居浜市土地開発公社所有地を買い戻し、敷地面積11,572平方メートルに、施設面積7,340平方メートルの施設を建設しようとするものです。概算総事業費は63億5千万円となっています。この財源は、積立金、国からの交付金、合併特例債と一般財源です。また、施設を維持管理する費用として年間約1億6千万円が見込まれています。

施設内容としては、地下を含めた3階建てで、2階には美術館フロア、地下には小

劇場があり、1階中央部分には、太鼓台を常設展示し、産業遺産などの地域文化を紹介します。「創る・学ぶ・育む」をキーワードに、美術文化の創造、にぎわいづくりの拠点、誇るべき新居浜文化の発信を目指しています。

現建設案予算措置としては、まず、平成22年9月議会に設計予算を提案いたしました。これについては、議会から修正案が出され、設計業者の選定方法等の見直しをした後、同年12月に提案した1億8,900万円の設計予算（継続費）について特に異議はなく、議会議決をいただきました。この時点で、建設場所、基本理念、基本構想、将来負担については同意を得られたと思っています。

さらに、平成24年度当初予算では、土地の買戻し17億1千万円、2か年39億円の継続費を設定し、提案をいたしました。土地の買戻し予算については、特に異議はなく、継続費についての減額修正提案はあったものの、建設そのものに対する白紙撤回の論議は少なく、今後の議会議論の中で克服していく課題と考えていました。継続費減額修正案につながった、基本構想時に、約50億円の総事業費と申し上げた事については、基本設定の甘さをおおびし、他の増額要素の御説明をいたしました。なお、総事業費約63億5千万円に対する継続費の補正予算の提案は、住民投票条例制定請求の結果が出るまで保留としています。

5 現建設案への御意見に対して

署名活動を通じて市民の皆様のご関心も高まり、まちづくり校区集会などを通じて、市民の皆様のお気持ちを再確認することができました。以下、代表的な反対意見に対する私の考えを申し上げます。

一点目は、「計画を知らなかった市民の皆様が多いから住民投票を実施するべきではないか」との意見についてです。市民の皆様へ計画内容をお知らせすることは、行政の責務であります。これまで、市のあらゆる広報手段を通じて、計画内容の周知に努めてまいりました。毎年行っているまちづくり校区集会や団体への説明会などでも、必ず説明をしてまいりました。議会の議論も傍聴、議会中継、報道によって取り上げられてきたところです。現建設案については、平成23年12月議会で内容を明らかにし、市政だよりで開催を広報した市民説明会を平成24年1月15日に行っています。今後とも、市民の皆様への情報提供は積極的に行ってまいります。

二点目として、「多額の費用をかけてなぜ建設するのか、他にやるべきことがあるのではないか」との意見についてです。財源確保が重要であるからこそ、これまで計画的に基金の積立てを行い、国への要望提案を重ねながら、国の交付金等の財源確保に努め、合併特例債を活用することで、現在と将来にわたって市民負担を軽減することが可能となりました。17億1千万円の土地の買戻しは、いずれにしても必要な経費です。建設費が全て一般財源であれば確かに施策の選択肢は広がりますが、そうではありません。市民要望は多岐にわたり、これで十分ということは常にございませんが、私としてはこの12年間、ごみ処理施設、高齢者福祉施設、保育所整備、小中学校耐震化、土地区画整理事業、道路、公園整備など、「やるべきことを先にやってきた。」という自負もございます。

三点目として、美術館の仕様や小劇場の客席数、太鼓台ミュージアム等への意見についてです。これらの件については、これまでも建設委員会や議会、市民説明会で、繰り返し議論を重ねてきているものです。文化施設は体育施設と違い、広さ等のルールはなく、利用される方々の色々な御意見があることも事実であります。御意見や御質問にはこれからも一つ一つ丁寧にお答えしてまいります。

四点目として、「年間1億6千万円の維持管理費が多額ではないか」との意見についてです。私は、将来にわたる新居浜市の文化創造の拠点であり、近隣他市にない誇れる施設の運営を通じて、新居浜市の文化力を高め、子どもたちの情操を高めていくためには必要な予算であると考えています。このことは、建物の設計段階で、施設を建設すれば施設に見合う、維持管理費が必要であることは、他の施設の維持管理費からも明らかであり、他の文化施設、体育施設においても年間1億円を超える予算措置をしています。これまで行政経営改革に取り組み、将来負担比率や、経常収支比率等の財政指標も健全であり、施設建設によって市民の皆様になんか新たな負担を求めることはございません。

以上のような御意見については、御説明すれば十分御理解いただける内容であり、これらを理由に住民投票を行う必要はないと考えます。

6 条例案の問題点

次に、条例案の条文上の主な問題点について申し上げます。

(1) 成立要件の欠如

第15条において、「投票結果を尊重するものとする。」としながら、住民投票の成立要件に関する規定が設けられていません。今回の直接請求は、議会において予算案の可決後に住民投票を行うことから、低投票率で投票結果の尊重を求められても、そのまま応えられないこともあると考えます。

(2) 投票の方法

第7条第3項の規定では、投票用紙の反対欄に○の記号を記載した投票人は、更に見直しての建設か、建設廃止かのどちらかに○の記号を記載できるとなっていますが、現在の建設計画の何をどのように見直すのか具体的な見直し案を提示しないまま、市民の皆様にご意見を問うことは無理があります。さらに、その投票結果の尊重を求められても、実質的に対応が難しいと考えます。また、将来の維持管理費負担を判断材料とする場合は、現建設案、見直し案いずれにしても維持管理費負担があり、曖昧な選択肢の設定だと考えます。

私は、住民投票条例の基本的必須条件として、成立要件の明記、二者択一の分かりやすい選択が不可欠だと考えています。それをどう規定するかに請求者の意思が表れていると解しますので、条例案では、条文上からも問題があり、適切でないものと考えます。

7 最後に

今回の住民投票条例制定請求の署名や、現建設案での要望署名を通じて総合文化施設建設に対して、賛成、反対、要望、様々な御意見があることを再認識することができました。これまでも市の重要施策につきましては、情報公開に努め、説明責任を果たすことを心掛けてまいりましたが、これらの署名活動によって、これまで関心の低かった市民の皆様にも関心を持っていただき、計画内容を知っていただくことになったことは確かです。私や職員も、これまで以上に総合文化施設について説明をする機会が増えました。おそらく議員の皆様もそうではないでしょうか。その意味では署名活動によって、市民の皆様の関心と理解を広げていただく大きな役割を果たしていただいたと思っています。正に市民の皆様への力は大きいと感じています。

私は、住民投票条例制定請求に示された市民の皆様の御意見、現建設案に賛成する市民の皆様の声、これらを真摯に受け止めながら、市長並びに議員各位が判断を行うべきものと思います。

今後も行政として、市民の皆様や議会に対して、丁寧な情報提供を行いながら、総合文化施設建設に向けて、鋭意取り組んでまいります。市民、議会、行政が一体となって、より一層の市民参加から、参画、自治への歩みを進める新居浜市であって欲しいと願い、私の意見とさせていただきます。