

2020年8月臨時議会 第149号議案質疑

松谷 清

2020年8月3日

静岡市清水庁舎の移転新築計画に関する住民投票条例の制定について
(第149号 議案質疑)

《1回目》

1. 市長意見について

田辺市長は、「静かな環境で熟慮を重ねたい」と「静岡住民投票の会」からの面談要請を受けず、7月27日議会に対して「静岡市清水庁舎の移転新築計画に関する住民投票条例の制定について」第149号議案に「民主制を補完すべき事項とまでは言えず」と住民投票実施に反対の意見を附して提出しました。県内において議会で審査された住民投票条例案件は、静岡県議会2件、沼津市、御前崎市の4件あり3件が賛成の首長意見であり、御前崎市において住民投票条例が可決され実施に至っています。

2001年に静岡県議会において空港住民投票条例が住民発議として審議されました。石川知事は「空港建設が必要であるという考えは変わらないが条例制定に賛意」を表明しました。そして県議会は否決をしました。田辺市長は当事県議会議員であり、知事が賛意を表明し議会が否決するという貴重な経験を持っています。それは、世論の動向を真摯に受け止め、自ら下した「コロナ対策優先、事業の凍結」という重い決断に鑑みて少数意見の集合体、ある意味で世論の集合体であるである議会の判断を待つという選択があったと思います。

(1)市長が賛成の意見を附して議会に判断をゆだねる選択もあったが、なぜ反対の意見に至ったのか、伺います。

＜市長答弁＞

清水庁舎整備等事業については、その意思決定に係る経緯において、基本的な方針策定の段階から、広く市民の意見を反映してきました。

加えて、直接対話の機会を設ける手続きを取った点において、市民の意見の集約が図られたものと考えています。

それらの意見の集約を踏まえて、市議会における意思決定が既に為されている案件です。住民投票条例の制定をはじめとする直接請求は、間接民主主義の補完的的制度として、広く住民の総意を的確に把握するために定められている制度です。その補完的役割は理解していますが、当事業の意思決定の過程を踏まえると、その民主制を補完すべき事項とまでは言えないと考えています。

(2)松田義弘東海大学名誉教授が静岡新聞コラムにおいて「住民投票条例制定議会において、議会は新清水庁舎の是非を巡る住民投票実施の議論をすべきでなく住民投票条例案が違法かどうか審議すべきである」との主張をされています。我が議会事務局調査法制課においては、地方自治法逐条解説にしたがえば、解釈は妥当ともいえないが、間違っているともいえない、との見解を示しています。

提出された住民投票条例案が適法か否かのみを審議すべきであるという考え方について、市はどう考えるか。

<企画局長答弁>

地方自治法の規定においては、直接請求における市議会での審議について、その審議内容を拘束する規定はありません。したがって、審議のあり方については、市議会で議論してもらうものと考えています。本市としては、地方自治法の定めにより、住民投票条例案に市長の意見を付けて、市議会に審議をお願いしているところです。

(3)市長意見において問題点として第 15 条の投票結果の尊重、について「成立要件、得票率要件規定」がなく、投票率が低い場合に「何を持って多数意見とするか」確定が出来ず「住民の意思を反映させることは困難」と指摘しています。石井議員も質問されました。

第 12 条において「投票資格者の半数以上の投票を目指す」と規定していることから、住民投票の成立要件がなくても問題ないのではないかと。他都市における事例をどの程度把握しているのか。

<企画局長答弁>

投票率の成立要件がないため、投票率が著しく低かった場合に、その結果が住民の意思を十分に反映しているとは言えず、また得票率の成立要件がないため、何を持って多数意見とするのかの規定ができないことが問題であると考えています。庁舎建設をテーマとしたものとして、鎌倉市や近江八幡市などの事例を把握しています。

2. 経緯について

経緯の中では、背景→方針決定→市民との対話→意思決定の流れが説明されています。主には 2017 年 2 月～2019 年 9 月議会まで、つまり基本構想・基本計画策定における清水庁舎建設検討委員会やパブコメ、アンケートなど多くの市民意見集約し、その結果を反映し議決に至る経過を述べています。しかし、それらの中で津波浸水区域への移転新築計画賛成が圧倒的多数を占めていなかったことも確かです。そして住民投票条例署名運動は 2020 年 1 月から始まりましたが、1 月 PFI 入札に応募はなく 3 月に「民間ビル切り離し」という公告内容の変更、そして 5 月 29 日に「コロナ感染対策優先と事業の凍結」を宣言するという庁舎移転新築事業に大きな変

化がありました。6月議会での「9月までに一定方向性を打ち出す」としましたが現在コロナ第2波の真っ只中で客観的には困難な状況にあります。3月議会では「9月まで民間ビルのメドを示す」という総務委員会付帯決議がなされこの課題も残されています。

これらの情報は、住民投票条例第11条に定める「住民投票の適正な執行を確保するため、清水庁舎の移転計画に関して投票資格者が意思を明確にするために必要な情報」にあたり、「公平かつ公正に提供するよう努め」なければならない情報です。

(1)2019年9月議会以降に事業スキームの見直しやコロナ禍が発生したにもかかわらず、それらが意見書の中で明記されていないのはなぜか。

<企画局長答弁>

この意見書は、条例案に対する考え方を端的に示したものであり、その主旨に沿った事項を記載したものです。

(2)経緯において「現庁舎の大規模改修」か「現地建替え」か「移転建替え」かの記載があり、建設検討委員会において建築専門家の方もいらっしゃいました。

建設検討委員会において、現庁舎の耐震性に関する議論はあったのか。

<企画長答弁>

新清水庁舎建設検討委員会において、現清水庁舎の耐震診断の結果を踏まえた再整備方法等について、議論していただいています。

《2回目》

1. 市長意見について

市長意見の経緯において清水庁舎移転新築計画の世論の賛否状況について触れていないことが多くあります。「間接民主制を補完すべき事項とまでは言えず」との結論がそうしたことに関係しているのではないかとおぼろげに思われるを得ません。市長選挙において清水区での庁舎建設反対派が田辺市長より多くの得票をしていることや市長選挙での静岡新聞出口調査、静岡朝日テレビ世論調査、そして建設反対市民グループとの対話は行っていないことなどです。

(1)意見書では、市民理解を得て進めてきたとありますが、マスコミの調査結果では反対意見が多い。この乖離についてどのように考えているのか

<企画局長答弁>

当事業については、その意思決定に係る経緯において、基本的な方針策定の段階から広く市民の意見を反映し、または直接に対話の機会を設ける手続きを取った点において、市民の意見の

集約が図られたものであることから、市民理解は得られていると考えています。

(2) 日本における住民投票制度は、欧州やアメリカから学んできた経緯があります。アメリカオレゴン州においては、住民の条例案策定過程に専門家が関与し、署名数が直近の州知事選挙の投票総数の6%~8%で実施されることになっています。その脈絡で考えれば、条例制定住民発議に必要な有権者数の50分の1の5倍に近い9%にもあたる5万2300人の署名数だけでなく、2019年4月の市長選挙投票総数27万9183人の18%にも及ぶ署名数でオレゴン州なら実施です。今回の署名数5万2300人の重みをどのように受け止めているのか。

<企画局長答弁>

今回の住民投票条例の制定を求める本件については、地方自治法に則った適切な請求です。この署名は、清水のまちづくりについて、高い関心が寄せられたものであると受け止めています。

(3) 市長意見における問題点の二つ目の指摘は、17条についてです。「協議し規則を作る」の条文は誰が読んでも、請求者と協議をして、規則を作るのは市長であり、市長権限に抵触すると読めません。そもそも、議会に修正議決権限があり、この指摘は意味がありません。

第15条、第17条の指摘と議会における条例修正権限の関係を確認したい。

<企画局長答弁>

地方自治法の趣旨では、条例案に附する長の意見書に「条例案の規定の不備その他の立法論的見解も含まれる」とされており、意見書において指摘しています。

また、条例案の修正については、議会にその権限が与えられています。

2. 経緯について

条例第11条に関連して、2019年9月以降の経緯についての答弁をいただきました。住民投票を判断するためには、適切な情報が提供されるかが問題になります。「民間ビル切り離し」というこれまでのPFI手法の転換は、人が集まる街づくりの観点からどのように伝えられるか、は大きな問題です。スキーム変更後の入札説明質疑の170項目に渡る情報においては、様々な修正がなされホームページ上に公表されています。

(1) 第11条における情報の提供について、清水庁舎整備事業のスキームの変更をどのような形で情報提供していくのか。

<企画局長答弁>

仮に、住民投票条例案が可決された場合には、住民投票の適正な執行を確保するため、公平かつ公正な情報の提供に努めていきます。

(2) 今回の請求のポイントとなる「移転新築」と判断した比較検討の条件は、2017 年度の基本構想策定時と現在は大きく状況が異なっていることから、改めて比較検討する必要性があり、それらの情報提供も大きな問題です。

2017 年度の新清水庁舎基本構想策定時に再整備手法を比較検討したが、現時点で変わった条件はあるのか。

<企画局長答弁>

平成 29 年度の新清水庁舎建設基本構想策定時において、清水庁舎の再整備の方針を決定する際、まちづくりの方針や工事期間中の市民の利便性、コストを総合的に判断しました。

これらの条件のうち、変更した項目はありません。

<<3 回目>>

1. 市長意見について

市長の意見書の中では住民投票について「間接民主制の補完すべき事項とまでは言えず」の判断について世論状況を正確に認識していないのではないかと質問しました。さらに言うなら、「議会と住民投票」の関係について時代の変化を見誤っていないか、と危惧するわけであります。全国においては、常設型住民投票条例を制定する自治体が増加し、県内においても、沼津市や御前崎市で、直接請求による住民投票の発議がなされるなど、これらの動向を見返せば、間接民主主義としての議会と直接民主主義としての住民投票は、民主主義制度の両輪でもあり、「間接民主制の補完」というより、市民自治の深化として評価されます。

(1) 今回の「反対」という市長意見を出すにあたり、このような動向を踏まえた意見書となっているのか。

<企画局長答弁>

常設型住民投票条例を制定する自治体は、複数あることを承知しています。今回の直接請求は、地方自治法に基づくものであり、その規定に則り、市長意見を示したところです。

2. 経緯について

第 11 条の住民投票実施の際の情報提供について 3 回目の質問です。「コロナ対策を優先するとして清水庁舎移転新築は凍結」されていますが、これは最初に述べました「極めて重い決断」であります。特に、コロナ対策との関係で第 2 波の真っ只中、田辺市長の「凍結宣言」を評価する方々からは、清水庁舎新築に使う税金は、例えば PCR 検査を市民全員とか、福祉関連従業者への定期的検査などコロナ対策に優先的に税金を使って欲しいという声広がっています。東京都世田谷区では、エッセンシャルワーカーへの定期的な PCR 検査の実施が始まりました。命の

大切さと公共投資の優先順位という観点で財政問題が大きな関心事となります。第3波も予測される中、経済危機との関係における税収の減少や新清水庁舎建設財源とコロナ対策財源の優先順位など住民投票の実施の際の大きな判断材料になります。

(1) 住民投票が実施される場合に、財政情報はどのように情報提供していくのか。

<企画局長>

仮に、住民投票条例案が可決された場合には、住民投票の適正な執行を確保するため、財政情報を含む必要な情報を、公平かつ公正に提供できるよう努めていきます。

(2) 経営会議の協議情報も重要であります。

新清水庁舎建設基本構想を意思決定したとされる経営会議において、静岡市の財政事情及び現庁舎の耐震評価に関して協議が行われたのか。伺って質問を終わります。

<企画局長答弁>

新清水庁舎建設基本構想案を諮った平成30年3月19日の経営会議では、事業の基本方針や建設場所、整備方法などを協議しました。

現庁舎における耐震評価については、基本構想を検討する上での前提となっています。

また、経営会議で決定された当事業は、市の財政フレームを考慮し、総合計画に位置付けています。