

議第 157 号

松江市新庁舎建設事業に関する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、松江市新庁舎建設事業に関する住民投票条例の制定の請求を受理したので、同条第 3 項の規定により、別紙のとおり意見を付けて議会に付議する。

令和 2 年 9 月 29 日 提出

松江市長 松 浦 正 敬

## 松江市新庁舎建設事業に関する住民投票条例

### (目的)

第1条 この条例は、本市の新庁舎建設事業について、住民の意思を確認す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、次の各号の選択肢について、住民による投票（以下「住民投票」という。）を行う。

- (1) 新庁舎建設事業は中断し、住民との対話、討論をふまえて再考する
- (2) 新庁舎建設事業は現行計画案のまま着工する

2 住民投票は、住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松江市選挙管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）に委任することができる。

### (住民投票の期日)

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起算して70日を経過する日までの間において市長が定めるものとする。

2 市長は、前項の規定により投票日を定めた場合において、前条第2項の規定により選挙管理委員会に事務を委任したときは、すみやかに選挙管理委員会に通知しなければならない。

3 市長は、第1項の規定により投票日を定めたときは、当該投票日の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、次の各号のいずれにも該当する者とする。

- (1) 投票日において年齢満18歳以上の松江市内に住所を有する者
- (2) 前条第3項の規定による告示の日（以下「告示日」という。）の前日において、その者に係る本市の住民票が作成された日（他の市（特別区を含む。）町村から本市に住所を移した者で住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第22条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日）から引き続き3月以上本市の住民基本台帳に記録されている者（投票日（第8条第2項に規定する期日前投票にあつては、当該期日前投票を行う日）

次項において同じ。)において本市に住所を有していない者を除く。)

- 2 前項の規定にかかわらず、投票日において公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 11 条第 1 項若しくは第 252 条又は政治資金規正法（昭和 23 年法律第 194 号）第 28 条の規定により選挙権を有しないとされる者は、住民投票の投票資格を有しない。

（投票資格者名簿の調製）

第 6 条 市長は、投票資格者の名簿（以下「投票資格者名簿」という。）を調製しなければならない。

（投票の方式）

第 7 条 住民投票は、一人一票の投票とし、秘密投票とする。

- 2 住民投票をしようとする投票資格者（以下「投票人」という。）は、投票用紙の選択肢から一つを選択し、所定の欄に自ら○の記号を記載しなければならない。
- 3 前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、規則で定めるところにより、代理投票をすることができる。
- 4 第 2 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、点字投票をすることができる。

（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。

（投票用紙の様式）

第 9 条 第 7 条第 2 項に規定する投票用紙は、別記様式のとおりとする。

- 2 前項の規定にかかわらず、第 7 条第 4 項の規定による点字投票の投票用紙の様式は、規則で定める。

（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選択肢の欄のいずれにも記載したもの
- (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、住民投票の適正な執行を確保するため、新庁舎建設に関して、投票資格者が意思を明確にするために必要な情報を、公平かつ公正に提供するよう努めるものとする。

(投票の促進)

第 12 条 市議会及び市長は、投票資格者の半数以上の投票を目指し、広報その他の手段により、投票資格者の投票を促すよう努めるものとする。

(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、買収、脅迫その他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、又は住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 14 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必要な事項については、規則で定めるところによるもののほか、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）の規定により行われる本市の議会の議員又は長の選挙の例による。

(投票結果の告示等)

第 15 条 市長は、住民投票の結果が確定したときは、すみやかにこれを告示するとともに、市議会議長にその内容を通知しなければならない。

(投票結果の尊重)

第 16 条 市長及び市議会は、第 2 条の、(1)または(2)のうち、比較多数を占めた方を尊重しなければならない。

2 第 2 条の(1)が比較多数を占めた場合、市長は、現行の新庁舎計画を中断し、市民との対話、討論の場を設け、その開催方法を含めて、市民との協議の上、見直すものとする。

3 第 2 条の(2)が比較多数を占めた場合、市長は、十分な説明責任のもとで現行の新庁舎計画を現行計画通り進めるものとする。

(委任)

第 17 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、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。

別記様式（第9条関係）

		○をつける欄
新庁舎建設事業は現行計画案のまま着工する	新庁舎建設事業は中断し、住民との対話、討論をふまえて再考する	選択肢

令和2年施行  
松江市新庁舎建設事業に関する  
住民投票

印

<注意>  
1. 松江市新庁舎建設事業について、あなたがよいと思う選択肢の上の「○をつける欄」に○をつけてください。

備考

- 1 投票用紙の大きさは、縦128ミリメートル、横80ミリメートルとする。
- 2 用紙の色は白色とし、印刷の文字は黒色とする。
- 3 投票用紙に押すべき印は、刷込印とする。

## 意見書

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 74 条第 1 項の規定に基づき松江市新庁舎建設事業に関する住民投票条例の制定について請求があったため、同条第 3 項の規定により、住民投票条例の制定に反対する立場から意見を付します。

### 1 庁舎建設にかかる経緯について

本事業は、庁舎建設の緊急性、そして、これまで地方自治制度の根幹をなす議会制民主主義に則り、長きにわたって市民の負託を受けた議員の皆様をはじめ、多くの市民の皆様のご尽力をいただきながら慎重に検討を重ねてまいったことについて、初めに申し上げたいと思います。

#### (1) 庁舎建設の緊急性

本市は、市町村合併以降、新市の融合一体化を第一に市民サービス向上に取り組んできました。その中でも、市が所有する公共施設の適正化や耐震化などは、持続可能なまちづくりに欠かせない最重要課題の一つとして早急に対応してきました。

その際に、子供たちや地域の皆様の安心・安全を最優先し、小中学校や幼稚園・保育所などの教育施設や公民館や支所などの地域づくりの拠点施設の耐震化や再整備を行いました。その後、最後となる庁舎の建替え計画がようやく実行段階を迎え、来月末には実施設計を終えるところまで来ております。

現在の庁舎の本館本棟及び本館北棟は、築後 60 年近くが経過し、耐震強度の不足や建物の著しい老朽化、バリアフリーへの対応など多くの課題があります。また、行政需要の増大に伴い庁舎の増築などを繰り返してきた結果、行政機能が別々の建物に分散し、来庁者の皆様に不自由をおかけしています。

特に、耐震強度の不足については深刻な課題で、本館西棟を除く本庁舎のほとんどの建物が、昭和 56 年の建築基準法改正前のいわゆる「旧耐震基準」に基づいて建築された建物であります。平成 20 年に行った耐震診断の結果では、I s 値（構造耐震指標）が 0.6 を下回る階があるなど、現行の耐震基準を満たしていないことが判明しており、大規模な地震の際には倒壊の危険性が高い建物もあります。

東日本大震災や熊本地震の際に、庁舎が甚大な被害を受け市全体の業務継続が危ぶまれたことは、庁舎の耐震性能を確保することの重要性について、我々に大きな教訓を与えてくれたところ です。

市役所庁舎には、大規模な地震が発生した際には市民の皆様の生命と財産を守るための機能が求められることから、本市の庁舎についても一日も早く整備を行う必要があります。

## (2) 市民の皆様の意見の反映

こうした状況の中で、当初は現在の庁舎の耐震化を検討していましたが、様々な調査の結果、技術面やコスト面での課題が多いことから、平成 27 年 2 月議会において現地建替えの方針を表明したところであります。

それ以降、市議会には、常任委員会とは別に「新庁舎建設特別委員会」を設置していただいたうえ、全会派で総合的な見地から適切にご判断をいただきながら取り組んできた事実経過があるものと認識しております。

また、経済界、大学、町内会自治会連合会や公民館長会等の地域代表、福祉団体など様々な立場の市民からなる「新しい松江市役所検討市民会議」でも継続的にご審議をいただき、基本構想及び基本計画の策定にあたって、それぞれの立場から自由闊達な意見交換をしていただきました。また、「市民ワークショップ」の参加者を広く公募し、ご意見をいただくことができました。

加えて、パブリックコメントについても、平成 29 年 12 月に基本構想に関して、また、平成 31 年 4 月に基本設計に関してそれぞれ実施し、市報やホームページ、市の行政情報コーナーなどのほか、各地域の公民館の協力や全戸回覧などを行い、市民の皆様からの意見を募集しました。こうした市の動きについては当時の新聞報道などでも、折々で大きく取り上げられたものと承知しております。

このように現在の事業案は、平成 27 年 2 月議会で現地建替えを正式表明してから 5 年の長きにわたり、市議会をはじめとする多くの市民の皆様のご意見を伺いながら議論し、その経過を経てたどり着いた結果であると考えております。

そして、本年 1 月の市議会特別委員会では基本設計についてご了解いただき、2 月議会では建設工事費の大部分を占める令和 7 年度までの予算を既に可決いただいております。現在、この予算を前提に実施設計の最終盤を迎えており、この状況下で事業を突然中断することは考えられません。

今回の条例制定に係る請求のように、市民の皆様が市政に関心を持たれるということ自体はとても重要なことであると思います。しかし、現在の事業案は、これまで申し上げたような様々な方々のご意見を伺い、議論いただきながら 5 年の歳月を経てたどり着いた経緯があります。

事業の執行を預かる私の立場といたしましては、これまで関わっていただいた多くの市民の

皆様のご尽力と、これまで費やした時間や費用を決して無にすることがないよう、現行事業案を着実に推し進めることが重要な責務であると考えています。

## 2 庁舎建設の位置について

新庁舎の移転推進の立場の方から、移転先の候補についてのご提案がありますが、県立プール跡地やホテル栄道湖跡地だけでなく、北公園、ソフトビジネスパーク、市立病院跡地、総合運動公園、田和山周辺など、ご意見は本当に様々です。

しかし、地方自治法では、庁舎移転の議決には通常は過半数で良い市議会の同意が「3分の2以上」必要とされているように、「庁舎移転以外は考えられない」というくらい明確な移転理由が市民の皆様と共有されていることが必要です。

そもそも、今回の新庁舎の建設については、過去2回の庁舎問題の歴史にあるような新たなまちづくりのための移転の必要性から議論が始まったものではなく、現在地での耐震補強や耐震改修を念頭に検討した結果として、建替えが適切と判断したものであることから、移転議論そのものが本来の目的とは異なります。仮に現在地以外に移転した場合には、新たなまちづくりと、現庁舎の跡地利用の問題が発生します。庁舎の移転は、それだけ非常に重い責任を伴う決断であると思います。

加えて、平成17年に建設した本館西棟の存在も現地建替えが適切である大きな理由の一つです。本館西棟はまだ新しく、耐震性があることに加えて、原子力災害に備えた放射線防護対策を設けていますので、庁舎建替え後も新庁舎と一体的に使用する計画です。仮に庁舎を移転新築する場合は、本館西棟をわずか15年の使用で解体することになりますので、これまでの投資が無駄になることに加えて、更なる解体費用が必要になります。また、新たな計画に本館西棟分の延床面積を加える必要が生じることから、その分、現在の計画よりも建設費用は高くなると見込まれます。

私が現地建替えを表明して以降、実施設計までに5年の歳月と約3億円の経費を費やしていますが、「他の場所に建てる」場合には、現在の計画ではそのまま活用する予定の西棟の延床面積を計画に加えたり、現庁舎の跡地利用の課題解決に更なる時間と費用を要しますので、結果的に、現在の計画よりも事業費は高く、事業期間は長くなるため、特筆すべき移転のメリットはないと思っています。

## 3 庁舎建設とコロナ禍について

コロナ禍でそれまでの生活が一変し、市民の皆様が不安な気持ちで日々過ごされていること



はとてもよく承知しております。本市といたしましても、コロナ対策に関しては最重要課題に位置づけ、補正予算を組みながらしっかりと対応しております。今後も必要な対策は適切に行い、市民の皆様安心していただける環境をしっかりと整えてまいります。

新庁舎整備の財源をコロナ対策に使ってはどうかのご提案もありますが、それと同時に、市民の安心・安全の拠点である新庁舎の建設についてもこれ以上先延ばしができない最重要課題であることから、両方とも同時に進めなければなりません。特に疲弊した市内の経済回復のためにも、経済界から計画通りの事業推進を強く求められていますので、これにしっかりと応えていくことが行政の責任であると思っています。

なお、新庁舎整備の財源は庁舎整備に用途が限られた地方債や基金を中心に予定しておりますので、コロナ対策や他の事業に対して活用することはできません。今後も市全体として総合的な見地から各事業の趣旨に合った適切な財源を検討・活用していきます。

#### 4 住民投票条例案の疑問点及び問題点

次に、この住民投票条例案につきまして意見を申し上げます。

まず、第1条（目的）において「住民の意思を確認することを目的とする」とありますが、先に述べましたとおり、これまで市議会でも様々な議論を重ねていただき、市民の皆様への情報提供を行ってまいりました。

しかしながら、この条例案によれば、住民投票によらなければ住民の意思を確認できないと解釈でき、議会制民主主義に則り、適正な手続きにより正当に進められてきた本事業の実態を理解されていないものであります。

先に述べましたとおり、すでに市議会でも可決され、実施設計もできあがろうとするこの時期に、第2条（住民投票）において「新庁舎建設事業は中断し、住民との対話、討論をふまえて再考する」と「新庁舎建設事業は現行計画案のまま着工する」という2つの選択肢が示されていることには疑問を感じます。

同条第2項において、「住民投票は、住民の自由な意思が反映されるものでなければならない」と規定されていますが、住民の自由な意思を反映できる明確な選択肢になっておらず、第1条で規定された「住民の意思を確認する」という条例の目的に矛盾していると考えます。

第5条（投票資格者）においては、投票資格者を「投票日において年齢満18歳以上の松江市内に住所を有する者」としていますが、この規定では外国籍の松江市民も含まれることとなります。

日本国憲法は参政権を「国民固有の権利」としています。憲法上、条例の制定は「法律の範囲内で」のみ可能とされていますので、外国人の住民投票権を認める条例は、憲法の趣旨に反しているという考えもあります。

一方、自治体が独自の判断により制定する住民投票条例による住民投票の権利は、外国人に対する地方参政権とは別のものであり、公職選挙法による選挙権と同一の整理とはならないとも考えられ、外国人住民についても、「市との関わりにおいてまちづくりに参加することができる」ものと考えられ、市内に住所を有する外国人住民については、住民投票の権利の対象者とする考え方もあります。

したがって、住民投票の権利の対象者とする外国人住民については、住民投票制度の目的や意義等を踏まえ、十分に検討する必要があると考えます。

さらに、第6条（投票資格者名簿の調製）において、「投票資格者名簿の調製をしなければならない」とありますが、外国人住民を投票資格者に加えた投票資格者名簿を調製するためには、選挙人の資格者を管理している松江市のシステム改修が必要となります。

一方、第4条（住民投票の期日）において、「住民投票の期日は、この条例の施行の日から起算して70日を経過する日までの間において市長が定める」とありますが、対象者となる外国人住民の範囲の検討及びそれに伴うシステム改修には相当な時間及び経費を要することが予想され、70日以内の実施は困難であると考えます。

第11条（情報の提供）において、「市長は、住民投票の適正な執行を確保するため、新庁舎建設に関して、投票資格者が意思を明確にするために必要な情報を、公平かつ公正に提供するように努めるものとする。」とありますが、市が行うことができる住民投票の適正な執行を確保するための情報提供とは、投票の日時、場所、方法等についての正確な情報及び新庁舎建設に係るこれまでの経過等を情報提供することに留まります。

第1条（目的）において「住民の意思を確認することを目的とする」とし、第16条（投票結果の尊重）において「比較多数を占めた方を尊重」とありますが、この条例案には、住民投票の成立要件たる投票率に関する規定がありません。

比較多数を占めた意見が住民の意思と判断するためには、最低投票率と得票率を設ける必要があると考えます。

新庁舎建設事業という大きな政策を選択するにあたり、議会制民主主義を補完する住民投票を実施し、その結果を住民の総意として市長及び市議会が尊重するためには、一定以上の住民の意思を確認する必要があります。あまりに投票率が低い場合は、特定の考えに偏った結果が

総意とみなされる可能性があり、実態と大きな乖離が生じる場合もあると考えます。

成立要件についての明確な基準はありませんが、常設型住民投票条例を制定している多くの自治体が投票資格者総数の2分の1以上を最低投票率と規定していることや、直近の市長選挙や市議会議員選挙の結果を参考にするなど、最低投票率の要件を定めるべきと考えます。

条例を根拠とする住民投票は法的拘束力を持たず、法的には世論調査ないし参考資料としての意味合いしか持ちえませんが、第16条第1項において「市長及び市議会は、第2条の、(1)または(2)のうち、比較多数を占めた方を尊重しなければならない。」とありながら、同条第2項及び第3項の規定によると、市長は住民投票の比較多数を占めた意見に従わなければならないと義務付けされていると解することができます。

総務省の平成22年10月29日地方行財政検討会議資料においても、投票結果が地方公共団体の団体意思、議会の行動を拘束する「拘束的住民投票」については、法律に根拠がある場合のみに可能と解される、とされていますから、本条例を制定することは地方自治法第14条第1項に規定する「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて地域における事務に関し、条例を制定することができる」に違反すると思料されます。

最後に、第7条、第8条、第9条、第14条及び第17条において、規則への委任に関する規定が設けられていますが、本条例案に関する具体的な規則の案は示されておらず、適切な住民投票の執行は困難であると考えます。

住民投票の実施については、相当な経費を市費から支出し、市民の皆様に時間と労力をかけて投票していただくこととなりますので、慎重に検討しなければなりません。

一定数の市民が条例制定請求の署名をされた事実は真摯に受け止める必要がありますが、新庁舎建設という重要な事業を地方自治制度の根幹をなす議会制民主主義の中で、これまでどおり、市民の負託を受けた議員の皆様からご意見を賜り、ご理解を得ながら進めてまいりますので、住民投票を実施する必要はないと考えます。