

令和5年第3回四万十町議会定例会

四万十町議会議案書



令和5年9月13日開会

四 万 十 町

地方自治法第 74 条第 3 項の規定による「四万十町文化的施設整備事業に係る施設規模の見直しを求めることについて住民の意思を問う住民投票条例（案）」に対する意見書

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、「四万十町文化的施設整備事業に係る施設規模の見直しを求めることについて住民の意思を問う住民投票条例（以下、「条例案」という。）」の制定を求める直接請求がありましたので、同条第 3 項の規定により、次のとおり意見を申し述べます。

1 はじめに

今回の直接請求において論点とされている「施設規模」は、複合施設として整備を進めてきた文化的施設の根幹に関わる重要な部分です。この施設規模の見直しを求めるにあたって、具体的な方法や今の施設規模に代わる見直しの案が提示されないまま、「施設規模の見直し」という曖昧な表現で、住民投票を求めることに疑問を感じざるを得ません。

この事業は、平成 29 年度から検討が始まり、令和 3 年 3 月には基本設計が完了していますが、同月には「文化的施設建設反対の嘆願書」が提出され、昨年 11 月には「文化的施設整備事業の一時休止を求める請願書」が提出されています。一方で、施設に期待する意見も寄せられるなど、折に触れ様々な形で町民の皆様からご意見をいただけてきました。いただいたご意見は真摯に受け止め、その都度、提案に対する検討・精査や対話に努めるとともに、町民の皆様との情報共有も行ってきたところですが、文化的施設は、文化の振興やまちづくりの拠点として、この町の未来にとって欠かすことのできない施設であるとの確信を持って、整備を進めてきたところです。

今回、直接請求のあった施設規模の見直しを求める住民投票条例ですが、議会での議決を経て施設本体の入札が行われ、施設の愛称募集まで行われているこの状況下、このタイミングにおいて、条例が可決され住民投票が行われることとなれば、町政に大きな混乱を招く恐れがあります。さらに、見直しにあたっての具体的な方法や提案等が示されないまま施設規模を見直すとなれば、単に設計を変更するだけに留まらず、施設そのものの必要性や複合施設としての在り方など、基本構想の議論にまで立ち返らざるを得ません。つまり、それは規模の見直しではなく、多くの時間と労力や費用を投じ、様々な方々のご理解やご協力、議会の議決といった手順を踏まえながら進めてきたこの事業を、中止せざるを得ないものと考えています。また、そういった意味で今回の施設規模の見直しを求める住民投票は、投票の目的とされている「規模の見直しを求めることについて、町民の意思を明らかにする」ことではなく、実質的には「事業の中止を求める住民投票」に等しく、議員の皆様や町民の皆様に対し、その重大な選択が迫られているものと受け止めています。

本件に限らず、既に示されている計画等に対して疑義や異を唱えるのであれば、唱える側

が、それを裏付けるだけの明確な理由とその根拠、更にはそれに代わる提案や見直すための具体的な方法を示す義務と責任があるものと考えます。議員の皆様にはそれを踏まえた上で適切なご判断をお願いしたいと考えています。

2 施設規模に関する町の基本的な考え

それでは、まず条例制定請求の要旨の中で、論点とされております施設規模につきまして、これまでの経過とあわせて町の基本的な考えを申し上げます。

文化的施設は、旧法務局を改修した現図書館（本館）・美術館の老朽化や、美術品の収蔵環境の改善といった課題に対応するため、今から6年前の平成29年度から検討が始まったものです。検討にあたっては、当時の社会教育委員や図書館協議会・美術館運営審議会、文化財保護審議会といった関係機関等の代表者をはじめ、町内保育所・学校の保護者や関係者、さらには図書館等の利用者や有識者、公募委員ら計15名の外部委員で構成された「検討委員会」によって議論が重ねられ、その議論をもとに基本構想や基本計画を策定してきました。その中で、本施設を図書館・美術館・展示・コミュニティの4つの機能を備えた複合施設とすることや、必要な施設規模等についてお示ししてきたところです。

なお、その施設規模については、公益社団法人「日本図書館協会」が示したガイドラインに沿って、現在の人口規模ではなく、将来の人口動向を見据えた人口規模をもとに必要な面積を算出するなど、基本計画の検討段階から様々な基準や根拠をもとに協議を重ねてきました。あわせて、ユニバーサルデザインへの対応といった時代にあった公共施設の在り方や、現在の設計基準に照らし合わせた施設規模についても検討を行い、令和元年度に策定した基本計画において、現在の施設規模を想定面積としてお示したところです。

この想定面積をもとに、令和元年度には施設の設計に必要な予算を計上し、令和2年度末には基本設計が完成しています。さらに、令和3年度には本体建築工事費等も含めた事業費の総額（継続費予算）について議会の議決をいただいた上で実施設計に着手し、基本設計や実施設計それぞれの段階において、出来る限りの精査・縮小にも努めながら、必要最低限の施設規模として、令和4年10月に実施設計が完了したところです。

なお、議会において可決いただきました継続費予算につきましては、基本設計をお示した上で審議されたものであり、開館までの8年間に及ぶ総事業費はもとより、施設規模等も含めた議決だと認識しているところです。加えて、本町の最上位計画として位置付けられている総合振興計画におきましても、文化的施設の整備が明記されており、令和4年3月の議会定例会におきまして全会一致で可決されたほか、本事業の財源として過疎対策事業債を活用するため、過疎地域持続的発展計画に事業を追加することについて、同年12月の議会定例会におきまして、全会一致で可決いただくなど、関係する計画についてもその都度、議会の議決をいただきながら進めてきたところです。さらに、町民の皆様ともこれまで可能な限り情報の共有や意見公募、気運の醸成などにも努めてきました。

以上を踏まえた上での今回の直接請求ですが、冒頭でも申し上げたとおり、施設規模は複合施設として整備を進めてきた文化的施設の根幹に関わる重要な部分であり、その施設規模の見直しを求めることは、検討委員会による協議や各種計画に疑義を唱えると同時に、議会における議論や審議結果を否定することに等しいことだと考えます。繰り返しとなりますが、施設規模に対する根拠やこれまでの経過、議会での議決等を踏まえながらお示ししてきた現在の施設規模は、この施設が計画に示された目的を果たすために必要な最低限の規模であり、改めて見直しはできないものと考えています。

3 条例案に対する意見

次に、条例案について意見を申し上げます。

まず、条例案第1条では、この条例の目的として「施設規模の見直しを求めることについて、町民の意思を明らかにし、町政の民主的かつ健全な運営を図ること」とされていますが、ここで明らかにしておくべき重要なポイントとして、今回の直接請求の要旨でもある「施設規模の見直し」とは具体的に何を意味するのか、ということです。それが規模の縮小なのか拡大なのか、あるいは施設そのものを不要と考えるのか。仮に規模縮小が前提だとしても、何をどの程度縮小すべきなのか。それは図書館部分の縮小なのか、あるいは美術館機能そのものが不要と考えるのか。それに伴う事業費との連動性や整合性もなく、何について町民の意思を明らかにしようとしているのか不明確と言わざるを得ません。また、仮に規模を見直すとなった場合、どこまで議論を遡り、それを誰が、どのような手順で、どのような基準に基づき、こういった合意を得ながら見直すのか、といった具体的な方法や見直しに必要な期間も重要となってきます。このように見直すための具体的な方法や代替案等が全く示されていない中で「施設規模の見直し」を求める住民投票は、問われている内容が町民1人ひとりの解釈に委ねられることから、条例案で求められている「町民の意思を明らかにする」ことは出来ず、その結果がどうであれ、町政に大きな混乱を招く恐れがあります。

次に、条例案第2条第1項におきまして「施設規模の見直しを求めることに関し、町民の意思を明らかにするための町民による投票を行う」とされていますが、先ほどもご説明したとおり、規模の見直しといってもその捉え方や考え方は様々であり、投票の結果を「規模の見直し」という結論に集約すべきではなく、またその結果をもって町民の意思が明らかになったとは言い難いと考えます。賛否を問う住民投票条例であるならば、投票資格者である有権者がその判断に迷うことなく票を投じられるよう、また、その結果が解釈に迷うことなく正しく反映されるよう、判断基準などは明確であるべきと考えますし、その具体的な方法や代替案等が示されていない中で住民投票は実施すべきではないと考えます。

続いて、条例案第15条におきまして「町議会及び町長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」とされていますが、こちらも先ほどご説明したとおり、「施設規模の見直し」という結果だけでは、見直しにあたっての具体的な方法や、適当と考えられる施設規模等が不

明であり、どのように規模を見直せば第2条第2項で求められている「町民の意思が正しく反映」されたことになるのか判断がつかず、結果的に「投票の結果を尊重」することが出来ないものと考えます。

次に、住民投票の成立要件です。条例案第2条第2項では「町民の意思が正しく反映されるものでなければならない」とされ、第15条では「住民投票の結果を尊重しなければならない」とされています。議会における議決やこれまでの経過等を踏まえ、あえて投票結果を尊重しようとするのであれば、有効となる投票率に関する規定が必要であると考えますが、条例案にはその旨が規定されていません。具体的には、議会制民主主義を補完し、民意を確実に反映させるためには、最低でも過半数である50%を超える有効投票を、住民投票における成立要件として定めるべきであると考えます。

4 終わりに

最後に、財政負担に対する考えを申し上げます。平成29年度から検討が始まったこの事業には、これまで6年以上の歳月と2億円以上の経費が投じられていますが、事業の中止となれば、これまでに投じてきた多くの時間と労力や費用が無駄になるほか、新たに損害賠償といった経費が発生する可能性もあります。さらに、この事業の大きな財源として見込んでいた合併特例債の発行期限が間近に迫っている中で、事業の見直しを行うとなれば合併特例債の活用が見込めなくなり、これによって特に美術館部分に対する財源の確保が困難になることも考えられます。このため場合によっては、事業費そのものは今より圧縮できたとしても、有利な財源が活用できなくなることによって、町の実質的な負担は今以上となる恐れもあります。

地方自治の根幹は住民自治の実現であり、そのための仕組みとして議会や住民による直接請求といった制度がある中で、行政としては、今回の直接請求も含め、町民の皆様の声に耳を傾け、その意思を尊重していくことは重要だと考えています。しかしながら、条例案の論点が明確でない上に、これまで十分な時間をかけて議論を重ねながら、町民の代表である議会において予算等が審議・可決され、本体工事の入札まで進んだこのタイミングにおいての住民投票は、やはり町政に大きな混乱を招くと同時に、様々な面において多大な損失に繋がりが兼ねないと考えます。以上のことから、改めて住民投票を実施することは意義を見出し難く、住民投票は実施すべきではないと考えます。

議員の皆様におかれましては、仮に「施設規模を見直すべき」となった場合の影響等をしっかりと見据えた上で、慎重な判断と責任のある選択をお願いし、直接請求に基づく住民投票条例の制定にあたっての意見とさせていただきます。