

明石駅前再開発・住民投票運動の総括と 新たなる市民自治をめざして

駅前再開発・住民投票・議会改革の課題をあらためて追求しよう

2013年2月15日

0. はじめに
 1. 住民投票直接請求運動の経緯と課題
 2. 市民マニフェスト運動と駅前再開発問題の経緯
 3. 駅前再開発の問題点と解明、追求すべき今後の課題
 4. 議会改革への取り組み
 5. 常設型住民投票条例づくりへの対応
 6. 市民自治をめざした新たな市民活動の展開へ
- 附. 住民投票直接請求運動の軌跡（年表）

政策提言市民団体 市民自治あかし

市民みんなで決める住民投票を実現する会（略称：駅前再開発・住民投票の会）を
1月末で発展改称し、ニュー「市民自治あかし」として運動を継承しました。

明石駅前事務所 明石市本町1-6-3（明石銀座通り、魚の棚入口南）

Tel/fax 078-911-5015 E-mail: jumintohyo2012@gmail.com

再開発・住民投票運動の総括と新たなる市民自治をめざして

駅前再開発・住民投票・議会改革の課題をあらためて追求しよう

2013年2月15日

はじめに

明石市が計画し、超高層マンションと市役所を中心とした公共施設・業務商業ビルを建てる明石駅前南地区再開発計画に対して、一昨年5月に泉市長が就任して以来市民の大きな反対運動がひろがる中で、私たちは2012年6月に「市民みんなで決める住民投票を実現する会」（略称：駅前再開発・住民投票の会）を結成して、地方自治法に基づき住民投票の実施を求める直接請求運動を行いました。

明石初の直接請求、議会が「民意の反映」を否定

市民が直接請求の署名運動を行い、条例の制定を請求したのは、明石市はじめて以来のことです。3年がかりで2010年4月に制定・施行された明石市の“憲法”である自治基本条例に明記された住民投票の実施を求めたもので、市民の「参画」と「協働」「情報の共有」を市政運営の大原則に掲げた基本条例に基づく市政のありようを、大規模開発事業に際して求めたものです。

署名の呼びかけに対しては、1600名を超える受任者、8月25日～9月24日までの1カ月間に直接署名を得たのは2万1066筆、10月30日に市長に本請求した有効署名数は2万196筆にのびました。当初めざした3万～5万の署名数には遠く及びませんでした。有効署名数は法定要件の4.2倍を超えました。

残念ながら、市議会の再開発推進派は市民参画の重要な仕組みである住民投票の可否について踏み込んだ議論を避け、再開発の推進を図るために「民意の反映」を拒否するという恥ずべき結論を選びました。民意を反映するために選ばれた議員が「住民投票を行えば（再開発反対が多数を占めて）再開発をできなくなる」という懸念から「民意の反映」を拒否するという、議会と議員の存在意義を自ら否定しその職責を放棄する選択を行ったこととなります。

2年前の市長選「市民マニフェスト」と自治基本条例の実行

私たちが駅前再開発問題に注目し、超高層マンションを含めた大規模再開発に違和感を感じて計画の抜本的な見直しを求めたのは、ちょうど2年前、市長選挙を前にして「市民マニフェスト」をまとめたことに始まります。「市民がつくる市民の政策」である市民マニフェストの中に、計画の抜本見直しは重要政策の一つとして盛り込まれ、市長選挙に立候補表明していた泉房穂氏は公開討論会で私たちの市民マニフェストに全面的に賛同し、実現に努力すると約束していました。

今回の住民投票の直接請求は、税金のムダ遣いと将来の行財政への圧迫を懸念する市民が、その後の変遷の中で形ばかりの計画見直しにとどまり大規模開発を推し進めようとする市と市議会に突きつけたものでした。新市長のもとで約1年間にわたって計画の具体的な問題点や疑問点を明らかにし、市に納得できる説明を求めてきましたが、市民の「参画」と「協働」「情報の共有」という市政運営の原則を踏みにじる対応を市は重ねてきました。住民投票は、行政や議会が主権者である住民の意思を

反映させない際に、住民が権利として保障されている直接民主主義のもっとも重要な仕組みでもあるからです。

再開発・住民投票に議会改革を加えて、市民自治めざし再出発

住民投票が市議会によって否決されても、駅前再開発問題は何一つ解決していません。むしろ、民意を反映するという手続きさえ踏みにじって、市民の反対を押し切っても推進しようとする再開発計画に対する疑念が一層膨らみました。市長が民意を反映する住民投票の実施に賛成したにもかかわらず、これを否定して議会が独自の判断で再開発推進を図るなら、事業の結果招来する事態の責任は推進派議員が退任後もその責任を負わねばならないことを意味しています。

私たちは、第一に、住民投票が行われていれば圧倒的多数の市民の反対で計画の抜本的な見直しに迫られたであろう再開発計画について、山積する問題点や疑問点についてさらに追求し、議会の責任も追及していきます。

第二に、新たに市議会の在り方を市民の立場から明らかにし、その改革の方向についても市民が積極的に関わっていく必要を感じました。明石市議会はいま、議会基本条例制定の議論を続けていますが、市民アンケートや意見募集、報告会を行うだけでは、議会改革への市民参画は不十分です。自治基本条例は当然ながら議会も市民参画の対象としたものであり、改革プロセスに市民の参画を具体化しないような改革はその中身に期待できません。市民と真摯に突っ込んだ意見交換のできる場をつくることが不可欠です。新しく出発する市民自治をめざした運動は、議会改革と議員の資質向上も大きな目標とすることになります。

第三は、理不尽な議会の壁に「民意の反映」が妨げられることのないよう、速やかに常設型住民投票条例を市民が使いやすい中身で施行するよう求めていくことも重要です。自治基本条例第14条では「住民が市長に対して住民投票の実施を請求したときは、市長は住民投票を実施しなければならない」と義務づけています。しかしながら、同条3項に定めた手続き条例の制定を市も議会も放置してきたために、今回はせっかくの自治基本条例にもとづく住民投票の請求ができなかったわけです。仕方なく、地方自治法に基づく直接請求を行ったわけですが、議会の同意が必要であったために実現しませんでした。

すでに泉市長は「違法状態」にあることを明言し、早期に住民投票条例をつくることを明らかにし、市民の意見募集も始めています。住民投票条例は制定することも大事ですが、市民が使える中身にすることがより重要です。市民が発議する際の署名数の要件など、現実的な要件を備えることはもちろん、条例づくりに市民の徹底的な参画が不可欠です。私たちは、明石市で初めて住民投票条例案を策定し、実際の署名活動に取り組んだ団体として、積極的に提言していきたいと考えます。

こうした取り組みを通じて、明石市において名実ともに自治基本条例に掲げた市政運営の原則が履行され、市民が主体の市政とまちづくりが行われていくように、多角的、継続的に市民自治をめざした活動に取り組んでいきます。そのための市民団体として、今日から再出発します。

以下、半年間の住民投票運動、「市民マニフェスト」を発表して市民自治をめざしたこの2年間の運動を振り返り、その特徴と課題を具体的に総括し、今後の活動方針を補強します。

1. 住民投票直接請求運動の経緯と課題

(1) 市の計画ごり押しに、1年前から住民投票を検討

駅前再開発問題について、住民投票で計画の可否を市民に問う地方自治法にもとづく直接請求運動に踏み出したのは、昨年（2012年）6月30日に「市民みんなで決める住民投票を実現する会」（略称：駅前再開発・住民投票の会）を結成したことが本格的なスタートになります。

しかし、駅前再開発計画について住民投票の直接請求への取り組みが「明石駅前の再開発を考える会」で検討の俎上に上がったのは、そのさらに半年前の昨年1月でした。泉市長が2011年5月に就任して間もなく、再開発計画の見直し作業にかかったものの、わずか2カ月余りの見直し作業で再開発計画の規模や費用の大枠を変えずに、市が買い取る床の用途をさわるだけでお茶を濁そうとしました。私たちは半年間にわたって、計画の問題点や疑問点を具体的に提示しながら抜本見直しを求めてきましたが、市は20項目にわたる公開質問書（2011年10月10日提出）にも答えず、そのまま押し切ろうとしていました。

市が実施したパブリックコメントと称した意見募集でも、私たちが情報公開請求をして詳細な分析をしたところ、計画への批判的意見が圧倒的多数を占めることが明らかになりました。2011年秋に市が28の小学校区で開いた市長懇談会でも、再開発計画には批判的意見が圧倒的多数でした。

市民の意見は圧倒的に、この再開発には反対でした。「巨額の税金ムダ遣い」「駅前商業地区の再生や中心市街地の活性化にはつながらない」「アスピア明石の二の舞になる」「巨額の借金が明石市の財政のツケに回る」等の市民の懸念を払しょくする市の説明は行われず、市長の公約違反はもちろん、明石市が踏み出した自治基本条例にもとづく「参画と協働」「情報共有」の市政運営の原則を踏みにじるものになりかねません。住民投票で市民の意思を反映し、計画を止めさせるべきだという議論がつづきました。

他方、自治基本条例では重大な市政の課題については住民投票を行うことが定められてはいるものの、肝心の（常設型）住民投票条例が未だ制定されておらず、市議会の議決が必要な直接請求によることへの不安がありました。メンバーの中でも、市議会を動かすことができる何万もの署名を集めることができるのかどうかという懸念も根強くありました。

こうした議論の中で、二つの方策に取り組み、住民投票を実現する可能性を見つけ出そうとしました。

一つは署名活動のリハーサルも兼ねての市議会への要請署名でした。3月市議会には再開発組合への補助金の予算案が提案されていました。これに関して、計画には問題点が多いので慎重に審議するように求める要請署名を3月中旬まで2週間余りの期間で行ったことです。追加提出分を合わせて3318名分の署名簿を提出しました。

もう一つは、住民投票の直接請求についての勉強会を重ねたことでした。全国の再開発計画や市役所建て替えに関わる住民投票運動の事例を勉強し、5月15日には住民投票運動の第一人者でもある今井一氏を招き、学習会を開きました。

こうしたウォーミングアップを経て、直接請求署名運動への迷いをふっ切り、「住民投票の会」の旗揚げに進んだのでした。

一方、再開発計画を推進する側も、市街地再開発事業としては異例のスピードで事業を進めようとしていましたが、2012年3月までに再開発組合の設立をめざすという方針は、計画の一部見直しや土

地の権利者の同意獲得に手間取るなど3月までの設立を断念し、半年余りのずれ込みを見せていました。抜本的な見直しを求める運動を進めるためにも、再開発組合が設立される前に住民投票の実施を求める運動を立ち上げて、見切り発車を阻止することが重要でした。真夏の炎天下の署名運動への不安もありましたが、再開発組合設立の動きをにらんだこの時期に署名運動を開始するタイミングを動かすわけにはいきませんでした。

こうした住民投票の動きに対して、市議会の再開発推進派や市、再開発準備組合などは、9月市議会に再開発推進請願を提出し、住民投票の直接請求が市議会に上程される前に「市議会は事業推進の意思表示を行った」という体制づくりも行いました。法律にもとづき住民投票の実施を求める直接請求署名が8月末から実施されており、その成立要件である署名数を大きく上回っていることが明らかになる中での“不当な介入”でもありました。推進請願は商店連合会が「市や準備組合の協力」を得て起草し、商工会議所がそれをなぞったもので、推進派が一体となった所業にすぎません。市議会の再開発推進派がそこまでこだわる背景には何があるのか？ 再開発事業に関して今後不測の事態が生じた際に、検証すべきポイントになるでしょう。

(2) 署名活動と、有効署名数2万196筆の重み

残暑厳しい8月25日から始めた直接請求署名活動は、高齢のスタッフも多い中で過酷を極めました。

明石駅前での街頭署名活動は、目の前に対象とする再開発予定地があるという立地条件から格好の街頭宣伝活動の舞台でした。スタートから10日間ぶっ通しで街頭署名台を置き、連日10名以上のメンバーが画板を持って署名呼びかけに立ちました。8月の初めから動き出したマイカーを転用した街宣車が市内をフルに巡回し、西明石、大久保、魚住、二見などの駅前での移動街頭署名を支援しました。街宣車は住宅街などにもきめ細かく入り込み、署名への協力を呼びかけました。

9月10日時点での署名簿の中間集約で、早くも法定必要署名数を大きく超える6666筆に達したことが分かり、直接請求は成立することが確実になったことを広く知らせました。

署名集めに駆け回ったのは、住民投票の会スタッフだけではなく、受任者を引き受けた1600名におよぶ市民とその応援の人たちでした。受任者は署名開始時点では500名を超えた程度だったが、署名開始と同時に連日のように受任者名簿が追加され、事務局は受任者名簿の整理に追われました。受任者名簿への登録は、住所、氏名に加えて生年月日が必要なため、その確認作業も大変でした。住民投票の会のスタッフだけでなく、住民投票実現へブリッジ共闘を確認して協力体制を敷いた「みんなの会」などの協力団体等からも続々と受任者名簿と署名簿が届きました。

9月24日の署名最終日を前に、1週間前の18日からは署名収集の追い込みとともに署名簿回収作戦に力を入れました。署名最終日の4日後には有効署名数確認のために署名簿を選管に提出しなければならない。署名簿の追加提出は認められないために、全市内に拡散している署名簿を完全に回収しなければならず、受任者への確認と回収にスタッフは奔走しました。事務局に回収された署名簿は、丹念に記載事項を点検し、生年月日や押印などの漏れがある場合には取扱い受任者等に連絡し、フォローを依頼するなど、無効署名の防止に気を使いました。署名簿への受任者の署名確認と受任者名簿との照合も大事な作業でした。

9月28日に選管に提出した署名簿は段ボール箱9ケース、3137冊、2万1066筆、法定署名数の4.4倍強にのびりました。19名の直接請求代表の多くが参加した選管への署名簿提出は、川木・選管委員長に直接手渡し、署名収集活動は一段落しました。

署名運動の期間中、私たちが市民に向けて掲げていた署名数の目標は、3万から5万人の署名でし

た。極めて大雑把な数字でしたが、3万は有権者数（23万8512人、9/2現在）の1割、法定必要署名数の5倍を大きく上回る署名数であり、5万は有権者数の2割を越し、前年の市長選挙で泉市長が一騎打ちで獲得した得票に近い数字になります。市議会議員の最低得票数を2500とすれば、3万なら12名分、5万なら20名分の票に匹敵します。直接請求が間違いなく成立する数字を掲げたことになります。

残念ながら、実際に得た署名数は2万を少し超えたものにとどまり、議会を圧倒できるものにはありませんでした。1カ月間の署名収集期間の制約、署名集めに各戸をしらみつぶしに回る“じゅうたん作戦”を全市で実行する人的余裕を欠いたことも、大きく響きました。街頭署名活動での呼びかけは、終盤になると「もう署名したよ」という人が目立ち、街頭署名の限界も感じました。徳島など人口の過半に当たる署名を集めた過去の事例からすると、各戸訪問する体制を欠いた署名活動に限界があることも大きな教訓として感じました。

とはいえ、2万を超える署名の重みが減じるわけではありません。有権者数の1割をわずかに下回りましたが、もし、常設型住民投票条例が施行されており、住民発議の場合の必要署名数の要件が有権者数の10%に定められておれば、あとわずかで成立する署名数になります。地方自治法にもとづく条例制定の直接請求署名数は、有権者の50分の1で成立します。2万はその4倍を超える署名数です。常設型住民投票条例の制定を3年間放置してきた市議会の「不作為」を考慮すれば、この直接請求を否定できる数字ではないということになります。

住民投票の直接請求は、住民投票の実施を求める「発議」です。有権者の1割近い市民が厳正な署名を添えて発議しているのですから、市と市議会は「民意」を確認するために全市民を対象にした住民投票を行うのは、自治基本条例を施行している自治体としては当然の選択と言えるでしょう。明石市議会でも、31人の議員のうち3名の議員が発議すれば議案の提案を行える仕組みになっています。1割近い人たちの“発議”を問答無用と切り捨てる所業は、とても民主主義的とは言えません。

なお、署名簿の選管審査で無効署名が極めて少なかったことも特筆しておきます。

通常、直接請求署名では1割ぐらいの「無効署名」が出るといわれています。署名のうち、市内に居住する有権者でない人の署名。生年月日の記載がないもの。押印（または拇印）が鮮明でないもの。重複署名などが無効とされますが、無効とされた署名数は901件、署名総数の4.2%にとどまりました。今回の署名活動の慎重さと精度の高さが裏付けられました。無効になった主な理由は、重複した署名420件、市外の人や20歳未満など選挙人名簿に登録されていないが289件などです。

（3）住民投票実現へ市議会に働きかける「第2幕」の展開

直接請求の手続きは、署名簿の選管への提出以降、署名簿の署名の有効性のチェック、有効署名数の告示（確認）、署名簿の縦覧（1週間）を経て署名簿の返付、市長への署名簿提出と本請求まで約1カ月かかります。すでに直接請求に必要な署名数は間違いなく確保されているので、私たちの活動の焦点は、本請求後20日以内に開催される臨時市議会で議会が住民投票条例案を可決するように働きかけることに移りました。臨時市議会までの1カ月半ほどの期間が「第2幕」です。

全議員へ公開質問書と個別面談要請、再開発推進派の大半は面談拒否

このため、選管への署名簿提出後、街頭宣伝活動を再開して市民に報告するとともに、市議会で議決されるよう働きかける「第2幕」に入ることを訴えました。同時に第2幕への対応、具体的な戦略を協議し、10月6日の第5回世話人会で①全議員30名に対して、直接請求の重みや議会の責任な

ど5項目の公開質問書を提出し、個別に面談して回答をもらい、住民投票の実現めざして意見交換する ②10月20日に市民集会を開催し、住民投票の実現へ向けて市議会への働きかけ（議会ロビーイング活動）に全力を挙げる一ことを呼びかけることを決めました。

質問書は10月12日には全議員に配布し、15日から各会派を回り議員に面談を要請し、初日にはさっそく4名の議員との面談に成功し、連日のようにスタッフ4～5,6名で議会を回り接触を続けました。

臨時議会が開会した19日までに面談に応じてくれた議員は、次世代（新田、中西、木下各議員）共産（辻本、楠本、西川各議員）市民クラブ（遠藤、永井、北川各議員）の計9名と創新党の千住議員、民主連合の宮坂議員の11名でした。政和会、真誠会、公明党の大会派はいずれも「会派として面談には応じない」とし、会派としての回答も拒みませんでした。

泉市長が住民投票の実施に賛成意見書

議会の対応とともに注目されたのは、住民投票実施についての泉市長の対応でした。

泉市長は、市長選挙の時には住民投票条例に対して極めて積極的な発言を重ねていました。地方自治法では、直接請求を受けた市長は議会に条例案を提案する際に賛否について意見書を付けなければならないと義務付けられています。就任後は再開発推進に転じた市長の対応は大きな焦点でしたが、市長は11月13日、再開発計画の賛否を問う住民投票の実施に賛成する意見書案を市議会に提出しました。意見書は「再開発推進と住民投票の賛否は別個のテーマである」と前置きしたうえで、住民投票については「自治基本条例第14条第1項の規定（住民が市長に対して住民投票を請求したときは、市長は、住民投票を実施しなければならない）は、市長に対する極めて重要な法規範であり、法定署名数の4倍を超える連署をもって請求を受けた市長として住民投票に賛成するのが自治基本条例の趣旨にかなう」と明言しています。

また、再開発計画については「市長就任後に見直した計画は、より多くの市民の賛成を得られるものと認識しており、住民投票が実施される場合には市民の賛同を求めていく」としています。

再開発の是非は住民投票で問うもので、住民投票は「民意」を議会と行政に反映させるために再開発に反対派も賛成派も「民意を反映するプロセス」「市民主体のまちづくり」を進めていくため必要不可欠な手続きだ一と、直接請求で訴えてきました。泉市長の意見書はこの趣旨に沿うもので、まっとうな姿勢であると、住民投票の会は評価しました。

市議会の再開発推進派の議員らは、こうした市長の対応に動揺しました。13日の議会運営委員会でも委員会への提示前に当日朝刊に報道されたことにかみついたり、議案の審議を付託する委員会について再開発推進派しかいない建設企業常任委員会への付託に固執するなど、防戦に必死でした。

臨時市議会は「再開発ありき」の推進派議員が条例の議論抜きで否決

住民の直接請求による明石市はじめて以来初めての臨時市議会が、11月19日から4日間の会期で開かれました。臨時議会に先だって10日から16日まで5回にわたって開かれた議会報告会では、どこの会場でも再開発についての議会の対応や直接請求に対する対応、議会改革の方向等について厳しい意見が市民から出されました。

臨時議会は、満席の傍聴席から市民が見守る中で開催。初日の19日は条例案の提案と市長の意見書、請求代表人が請求の趣旨を議場で陳述することを認める議決を行っただけで終わりました。

翌20日、再開した本会議で、筆頭請求代表人の松本誠・住民投票の会代表世話人から30分にわたって請求の趣旨を説明し、議会は住民投票の実現を認めるべきであることを訴えました。

しかし、この後の質疑は陳述者への質問や答弁は許されず、5名の議員の質問はもっぱら市長の意見書に集中し、条例提案の趣旨に関する突っ込んだ議論が行われませんでした。本会議に続いて審議

を付託した建設企業常任委員会が午後4時20分から開かれましたが、再開発推進派の議員ばかりで占められた委員会だけに、住民投票の賛否についての具体的な議論のないまま、再開発の推進を妨げる住民投票は不要という一方的な結論になりました。

本会議での陳述で、あえて、委員会では請求代表者を参考人として審議に参加させること、また、委員会に所属しない傍聴議員の発言も認め、議員間の議論を行うよう求めたことも一顧だにされませんでした。住民投票に賛成する傍聴議員は発言を求めましたが、最終的に一議員の発言が1回認められただけで、予想通り1時間余りのワンサイドの審議に終わりました。

22日行われた本会議では、真誠会を除くすべての会派から8名の議員が討論に立ち、坂口（政和会）絹川（公明）木下（次世代明石）富田（民主連合）千住（創新党）の5議員が住民投票に反対する意見を表明。永井（市民クラブ）中西（次世代明石）西川（共産）の3議員が賛成意見を表明しました。討論とはいうものの、それぞれ順次登壇し、一方的に意見を述べただけで、賛成意見と反対意見をかみ合わせて討論することは全くなく、意見の言い放しに終わり、自治基本条例に明記された「議員同士の議論の場」という議会の影はどこにも見当たりませんでした。

採決では、住民投票に賛成した議員は共産の3名、市民クラブの3名、次世代明石の新田、中西議員の2名一計8名にとどまり、民主連合の宮坂議員と真誠会の寺井議員が退席して他の会派メンバーと異なる態度をとりました。多数を占める政和会、公明、創新党の全議員と真誠会の4議員、民主連合の富田議員一計19名が反対し、住民投票条例案は否決されました。

宮坂議員は公開質問に対する面談にも応じて長時間にわたり真摯な回答を行い、採決では会派の方針に反して棄権したのが目立ったほか、初当選以来「市民派議員」として活動している木下議員が住民投票反対に回ったのが目立ちました。所属委員全員6名が再開発推進の立場から住民投票に反対した建設企業常任委員会の遠藤委員長は、委員会審議の場でも委員長として自らの意見を述べなかったが、住民投票の採決では起立し賛成したのが、最長老議員だけに目立ちました。

大きく浮上した議会改革の課題

今回の直接請求に対する議員と議会の反応を見ると、並行して行われた議会改革への取り組みや議会基本条例の制定作業が進んでいるだけに、議会のあり方、議員の資質についての問題が数多く浮上してきました。

第一には、「住民投票になれば再開発がつぶれるから、住民投票はさせない」という「民意の反映よりも再開発優先」の姿勢と議会運営が、果たして「民意の反映」を責務とする議会の機能に合致するのかどうか。市民の多数が再開発に反対するという懸念があるのなら、再開発の問題点を解明し、市民に説明する責務が議員と市議会にあるはずですが、何よりも、参画と協働、情報の共有という自治基本条例の市政運営の原則をないがしろにした議会の問題点が大きく浮上しました。

第二には、「再開発ありき」を押し通すために、住民投票条例の審議という市政運営の多岐にわたる課題を抱えた議案を、再開発推進派議員しかいない建設企業常任委員会への審議付託を数で押し切り、議案の中身の審議がほとんどないまま1時間余りで「全会一致の反対」議決を行ってしまったことです。議会運営上、委員会への付託とは何なのか？ 立ち入った詳細な議論を行い、市民に対する説明責任を果たせるような議論と解明を行うために「委員会付託」が行われるはずですが、何のための委員会審議か疑われます。

住民投票条例は本来は総務常任委員会の所管事項です。「再開発に関する住民投票だから…」という理屈がまかり通るなら、再開発計画の中身には生活文化や文教厚生常任委員会の所管事項も多々含まれます。これらの実態に合わせるなら、臨時的に特別委員会を設置して審議するか、関係委員会の合同審査という方法も考えられるはずですが、再開発推進派ばかりで占める委員会で一気呵成に否決したいというご都合主義がまかり通ったとしか言えません。

第三には、自治基本条例が施行されてから3年になりますが、議会における議員間の討議が未だ行われないという欠陥が、今回も露呈しました。建設企業常任委員会の審議は、住民投票反対派ばかりですから議論になりません。異例ともいえる多数の傍聴議員が居並び、住民投票に賛成する議員が発言を求めても、当該委員会の委員から「発言してほしくない」ということが公然と発言され、一部委員のとりなしで、かろうじて一人1回だけの短い発言が許されました。

採決の本会議では、8名の議員が「討論」に立ちましたが、言いつ放し、聴きっぱなしに終わる「意見表明」だけで、賛否両意見をかみ合わせる討論はありませんでした。「議会は議論する場」「議論を通じて合意形成する場」という位置づけは、書いてあるだけで実態はありません。こんな状態で、どのような議会基本条例をつくり、どのように議会改革をしようとしているのでしょうか。

第四には、市民が議員に質問書を出しても、面談を求めても、それに応じないという議員は、いったいどちらに顔を向けて議員の仕事をしているのでしょうか。「市民の参画と協働」「情報の共有」という自治基本条例に定めた市政運営の原則は、当然ながら議会にも適用されます。議員一人ひとりが市民に向き合えず、「会派」の枠組みに逃げ込む。会派として市民に明確な意思表示もできない。そんな議員や会派は要らない！というのが、市民として率直な思いです。

2. 市民マニフェスト運動と駅前再開発問題の経緯

昨年7月、直接請求の署名運動を始めることを明らかにしてから、議会の再開発推進派議員などから「遅すぎた」「計画に反対なら、なぜもっと早く…」という声が聞かれました。「再開発計画は長い時間をかけて、ここまで進めてきた」とも言っています。しかし、実際の経緯をきちんと辿ってみると、これらの言い分が的外れであることは明らかです。

まず、「再開発計画は長い時間をかけて、ここまで進んできた」という“ウソ”を明確にしましょう。

これはすでに、一昨年(2011年)10月に泉市長に提出した「20項目の公開質問書」でも明記しています。事実経過に即していえば、この再開発計画は2008年4月に市役所に中心市街地活性化プロジェクト(部)を新設し、同年11月から中心市街地活性化基本計画の策定作業が始まってから動き出したものです。ダイエー明石店が2005年8月に閉店してからも、この地区の共同化への動きはありませんでした。再開発計画は実質わずか1年半程度の作業で急ぎょ組み立てられたもので、「長年にわたって積み上げられてきた計画」という主張は明らかに事実と反しています。

2010年11月に国の認定を受けたのは60ヘクタールにおよぶ中心市街地活性化基本計画であり、再開発計画はその中に盛り込まれた43ある事業計画の一部に過ぎません。再開発事業は、再開発組合が発足して事業計画をまとめ、国の認可を得て初めて具体的に進む事業です。再開発組合が設立されたのは昨年10月、すなわち住民投票の直接請求署名が終了してからなのです。

また、一昨年(2011年)3月に再開発区域の都市計画決定をしています。この決定は「事業の決定」ではなく「事業区域の設定」に過ぎません。都市計画決定されてから、事業が予定通り進んでいない事例は枚挙にいとまがないほどあります。道路計画では半世紀前に都市計画決定したあと、そのまま一步も進んでいない事業は随所にあるほか、都市計画決定された市街地再開発計画は明石市内でも東仲ノ町地区再開発計画は、24年前に決定されたうち事業が進んだのは3分の2のA・B地区だけであり、肝心のC地区は今も放置されたままです。銀座通り南端の本町地区再開発計画は1981年に決定されたまま、30年間放置されています。

こうした動きに対して、この再開発計画に対する疑問を具体的に提起したのは、2年前の市長選挙を前にした一昨年（2011年）1月、市民団体の「明日の明石市政をつくる会」が提案し、市民討議を重ねて市長候補にぶつけた「市民マニフェスト」でした。市長選挙に市民がどう関わるかを議論した中で、市民がどのような明石のまちを求め、どのような市政を期待しているかを、政策集にまとめたものです。市民がつくる、市民の政策でした。

この中で「交通や暮らしの利便性が高い環境住宅都市のまちづくり」の第一課題では、明石港の再生と中心市街地の活性化を掲げていました。たこフェリーの運航再開や砂利揚げ場の移転、明石港一帯の活用と再整備を進める一方、高層マンションや市役所スペースを含む大規模な再開発計画は明石らしい駅前のまちづくりを阻害し市の財政への影響が大きいとして「駅前再開発計画の見直し」を求めています。

この団体の主催で3月初めに開かれた市長選挙立候補予定者との公開討論会で、その後当選した泉市長は「市民マニフェストに全面的に賛同し、実現に努力する」と、再開発問題も含めて個別課題について熱弁をふるっていました。こうした動きを無視して、市は同じ3月に都市計画決定を行い、新市長のもとで既存計画の大枠を変えないまま進めてきたのです。その後に主張してきた問題点の多くは、市長就任後に市が初めて開いた7月の再開発市民フォーラムで多くの市民から指摘されていました。

また、泉市長就任の前年に、市が中心市街地活性化基本計画をまとめる際にパブリックコメントを行ったところ、6件しか意見がなかったとしています。この段階では市民に計画が周知されていないほか、パブコメを行ったのは中心市街地活性化基本計画であり、再開発計画ではありません。再開発計画の全容が市民に明らかにされたのはずっと後であり、泉市長が就任後「市政だより」にカラー4ページの折り込みチラシを入れて全戸配布してからです。

再開発推進派の人たちが口にする「長い時間をかけて議論し、周知してきた…」という実態は、このようなことです。事実関係を誤って理解しているのか、意図的に問題のすり替えを凶っているのかどうか分かりませんが、再開発計画が具体化し、市民に知られることになったのは、私たちの反対運動と事実上同時並行で進んできたと言えます。市民の反対の動きは、決して遅すぎたとは言えません。

3. 駅前再開発の問題点と説明、追求すべき今後の課題

駅前再開発の問題は2011年7月以降、市民マニフェストを策定し市長選挙に市民の政策反映を求めて関わってきた「明日の明石市政をつくる会」が選挙後の5月に「市民自治あかし」に改称して、政策提言団体として活動する中で取り組んできました。その後、公開質問書を提出して以降はメンバーを拡大し運動の輪を再開発に絞った「明石駅前の再開発を考える会」を11月に発足させ、昨年6月末に「駅前再開発・住民投票の会」が発足するまで続いてきました。

2011/1	明日の明石市政をつくる会	「市民マニフェスト」、市長選公開討論会
2011/5	「市民自治あかし」に改称	選挙後の政策提言市民団体、市民マニフェストの実現、再開発問題で公開質問書
2011/11	明石駅前の再開発を考える会	パブコメのやらせ問題公表、議会への慎重審議要請署名
2012/6	市民みんなで決める住民投票を実現する会（略称：駅前再開発・住民投票の会）	住民投票の直接請求運動、

上記のような2年間の運動団体の経緯はありますが、この2年間、明石の市民団体は「市民マニフェスト」を柱に、最も突出した大規模開発計画である駅前再開発問題に傾注してきました。市政に大きな傷口をつくらないうちに、市民の総意で計画の抜本的見直しを図ろうと住民投票による市政の転換を図ろうとしてきたのです。

しかし、住民投票は市議会の壁に阻まれ、今回は実現しませんでした。市議会が市民の意思を反映する議会と議員に体質が変わるか、それとも、市議会の議決を要しない常設型住民投票条例ができれば、あらためて住民投票を行うことも可能になります。

しかし、それまでに無責任で、税金まみれの再開発計画が事業着手の段階に入り、建設が進んでしまうと住民投票の効果を及ぼしにくくなる可能性もあります。また、今回の市議会の住民投票否決によって、私たちが指摘してきた再開発の問題点は何一つ解決したわけではありません。むしろ、より疑惑が深まったと言えるでしょう。この間にフェリーの廃止が決まり、フェリー乗り場一帯がマンション用地として売却され、中心市街地活性化基本計画の二本柱の一つであった「明石港周辺の再整備」が暗礁に乗り上げました。再開発の基盤は、ますます崩れています。

したがって、駅前再開発の問題点と疑問点はあらためて追求し、これを進める市と議会を迫及していかねばなりません。

再開発問題への取り組み課題

その課題は次のようなこととなります。

(1) アスピアの経営破たん状況も含めて、駅前再開発問題の実態を市民と職員に知らせる

駅前再開発計画の具体的な問題点は、この2年近くで多くの問題を指摘してきましたが、市民に十分周知できているかどうかは、まだまだ不十分です。

アスピア明石の経営的窮状は再開発ビル経営の民間企業に運営を“丸投げ”することによって改善を図るという経営計画を市も議会も了承していますが、再開発ビルの運営引き受け会社に丸投げすれば経営が改善できるなら、全国の窮地にある再開発ビルがとっくに救われています。市バスや病院を民営化すれば経営が再建できるという経験からの発想なのでしょうが、市民の多くは信じていないはずです。そんな簡単な理屈が通らない市役所内部の病巣に、今さらながら呆れざるを得ません。

こうしたことも含めて、駅前再開発の問題点を洗い出し、市民に分かるように伝えていくことです。そのためには、私たちが指摘してきた再開発事業の行く手に待ちうける問題をいま一度検証し、なぜそうなるのかを分かりやすく解きほぐしていく必要があります。

(2) 駅前再開発計画に代わる「代替案」の作成

住民投票の請求署名を求めらる中で、多くの市民からも「では、どのような対案があるのか？」と問われることが少なくありませんでした。

代替案については、現行計画に反対を唱える中で、口頭では断片的にイメージを伝えてきたこともよくありましたが、これまでの運動の段階では、代替案づくりに没入している間に、現行計画の既成事実がどんどん進んでしまえば、代替案の入りこむ余地がなくなってしまう懸念がありました。

そんな中でも、住民投票の署名開始を前にした8月18日の「住民投票署名スタート市民集会」では、住民投票運動のシンボルマーク（シンボルキャラクター）を制作・協力していただいた中崎宣弘さん（空間構想デザイナー）に基調講演をお願いしました。中崎さんからは、明石海峡と明石

公園の緑を生かした「風の道」「人の道」「小さな路地が広がる、人と自然を体感できるまち」づくりを豊富な絵を駆使しながら提案していただき、参加した160名の市民に感動を呼びました。

その後もさまざまな議論がメンバーの中で交わされています。言葉だけでない「明石らしさ」の検証と、市民参加による対案づくりを始めたいと議論しています。そのためには、対案づくりへのプロジェクトチームを編成したり、タウンウォッチングを継続的に開催すること、学生など若い世代にも参加してもらおう試みを考えていきたい。

ゼネコン丸抱えの、超高層マンションを含めたコンクリートジャングルを明石駅前につくるのが、明石らしいまちづくりにつながるのか？ 市民の対案が明石らしさをアピールするのか？ 具体的な「駅前のまちづくり」提案が広く議論される状況をつくっていいこうではないですか。

(3) 再開発の問題点を集約した小冊子を制作し、地域小集会を全市で重ねる

アスピアの問題も含めた駅前再開発の問題点をニュースで継続的に知らせて行くとともに、小冊子にまとめて、地域小集会を継続的に重ねてテキストに使うことも有効です。

地域小集会を重ねることにより、中心市街地の課題だけでなく、全市的な各地域の課題を拾い上げることができて、市政の優先順位を客観的に考える効果も出ます。

4. 議会改革への取り組み

議会改革への取り組みの課題は、住民投票の直接請求によってより明確になりました。前文および1の「大きく浮上した議会改革の課題」ですでに触れたように、議会改革を議会内部だけで行うことはできません。にもかかわらず、議会基本条例を制定しようとする議会が、市民の意見はパブコメや議会報告会で形ばかりの意見聴取をするだけで、議会に対して市民が抱いている疑問や期待と真正面から向き合おうとしないところに、問題の根源があります。まさしく、議会への市民参加の質が問われていると言えます。

市民の側からも、議会の監視や提言、意見書など、一層積極的なアプローチが必要です。

議会の内部には、その程度の議会改革や市民との関わりも否定する、自治基本条例を理解しない議員も散見されますが、地方自治の本旨や市民参画、直接民主主義の大事さを理解できない議員は、議員の資質を欠いているともいえます。2年後の議会改選に向けて、「こんな議員は要らない！」という運動を、広く市民に浸透させていくことも大きな課題です。

5. 常設型住民投票条例づくりへの対応

住民投票は、政策の決定に際して行政や議会が民意を的確に反映するためのプロセスとして、市民の市政への参画手続きのうち最も重要なシステムです。

明石市は3年前に制定した自治基本条例の第14条に「将来にわたって明石市に重大な影響を及ぼすと考えられる事項については、住民が市長に対して住民投票の実施を請求したときは、市長は住民投票を実施しなければならない」と明記しています。同条3項で「住民投票の発議要件、請求手続、投票に付すべき事項、投票の資格要件、実施に関する手続その他必要な事項については、別に条例で定める」と手続条例の制定を規定しているにもかかわらず、条例制定の動きは今回の直接

請求まで全く見られませんでした。

これは条例制定を「怠っていた」というよりも、議会の中には住民投票を敬遠、反対する声が根強くあり、その空気を察した行政側も放置していたきらいがありました。しかも、常設型の住民投票条例は一定の要件さえ満たせば議会の議決なしに実施できるだけに、住民投票を避けたい議員にとっては手続条例の制定を先延ばすことによって、実質的に住民投票の実現を阻むことができるという計算が働いていたと容易に推測できます。

そうした思惑に、今回の直接請求は楔を打ち込みました。自治基本条例にもとづく住民投票実施の請求ができなければ、地方自治法による直接請求の手段がある—と踏み切ったからです。直接請求によって、住民投票条例の制定を怠ってきた事実があぶり出され、市長と議会の“不作為”が浮上したのです。選挙中から住民投票の活用について積極的に発言していた泉市長にとっては、法律家である市長が就任後2年間この状態を放置してきた事実を目をつむるわけにはいかず、臨時市議会では「違憲状態」「違法状態」とまで発言し、早期制定を約束せざるを得ませんでした。

ところが、この3月議会で制定したいなどと拙速な行動に出て、議会の猛反発を受けました。早期に制定が必要だといっても、住民が使う市民参画の仕組みづくりに住民が関わらないような進め方は自治基本条例の精神に反し、本末転倒になります。

住民投票条例に関しては、2つのことが重要です。

一つは、条例づくりは市民主導の検討委員会等で十二分に議論し、その提言を受けて条例化する参画のプロセスです。二つ目は、このプロセスを踏襲することによって、条例の中身も住民が実際に使える内容にすることができます。条例はあっても、発議要件等のハードルが高く、実現が困難な要件を定めれば条例は絵に描いた餅になりかねません。

発議の際の必要署名数、投票できる人の資格要件（年齢や在住外国人など）、請求の手続きの簡素化など、「使いやすい制度」にするための十二分な議論が求められます。

「ハードル（発議要件や請求手続等）を低くすると、濫用される」という声もすでに聴かれるが、そのような人たちには住民投票の直接請求を体験した私たちの経験をぜひ聴いてもらいたい。直接請求にはどれほどの時間とエネルギー、そして手弁当で動いても膨大な費用を負担しなければならないか—を知れば、好き好んで「濫用」できるほどの制度ではないことが分かるはずです。

私たちは、この条例づくりに貴重な体験を反映させる責任があると考えます。

6. 市民自治をめざした新たな市民活動の展開へ

(1) 「市民みんなで決める住民投票を実現する会」を「市民自治あかし」へ発展的に改称する

上記のような課題を踏まえて、「市民みんなで決める住民投票を実現する会」を発展的に改称し、新たな課題を担い総合的に市民活動を推進する新たな団体に衣替えします。

「市民自治あかし」は一昨年の上月市長選挙後に市民マニフェストの課題を息長く追求し、実現をめざす政策提言市民団体として活動してきました。活動が再開発問題に特化する中で再開発問題で運動を共有する新たな団体を生み出し、「市民自治あかし」は一昨年11月以降は“休眠状態”になっていました。住民投票の会が発足する昨年6月末まではニュースレターだけは「市民自治あかし」のニュースレターを「再開発特別号」として活用してきましたが、住民投票の会の発足でニュースレターも独立してきました。

もっとも、メンバーのほとんどは新しい運動に合流し、中核的な役割を担ってきました。

住民投票の直接請求運動が一段落することによって、再び、議会改革も加えて多様な課題を活動の課題とすることになったために、12月の初めからどのような名称にするかを世話人会で議論を重ねてきました。議論の結果、基本的には自治基本条例の実体化を図り、市民自治を高めていくための多様な課題に取り組むことがベースになることで一致し、最終的に「市民自治あかし」をメインタイトルとすることでまとまりました。

中・長期的には、市民マニフェストに掲げた多様な課題に取り組むこととなりますが、当面は駅前再開発と急浮上した常設型住民投票条例の制定、議会改革を主とした課題として取り組みます。このため、こうした課題を含めて取り組むべき課題を「副題」として適宜活用していくことも確認しました。

なお、新しくスタートする「市民自治あかし」には、休眠状態にしている旧来の「市民自治あかし」と「明石駅前の再開発を考える会」も一つの組織に糾合して行くことも確認しました。

(2) 多様な団体、グループとの市民連携を図る

住民投票の直接請求では、同じ目的を持つ既存の団体とも、それぞれの組織や活動を尊重しながら、「駅前再開発で住民投票を実現する」という一点でブリッジ的に共闘するという広範な市民連携を図ることに成功し、成果を挙げました。市政の変革や議会改革、政策的な課題にアプローチする運動では、関わることに二の足を踏む市民団体もまだまだ少なくありませんが、自治基本条例の考え方を実現し、市民主体の市政へ変革していくためには、広範な自律・自立した市民の連携が不可欠です。

市民主体のまちづくり、市民主体の市政、市民主体の議会を生み出すには、適度な緊張関係を持ちながらも行政やあらゆる組織から自立した、自律的な市民活動が求められます。そのためにも、個別具体的な課題で多様な連携、結びつきを紡ぎだしていくことが肝要です。

今回の経験を十二分に検証、総括し、新たな市民連携を生み出していく土壌を開拓していきたいと考えます。

以上