

奈井江町—子ども権利条例と子ども投票

神原 勝

「討議デモクラシー」の実践

北海道奈井江町は二〇〇三年一〇月、同町をふくむ七市町の合併に関して住民の意思を問うため住民投票を実施した。この住民投票では、二〇歳以上の成人のみならず、一八歳（高校卒年齢）以上の住民をくわえて一般投票を実施するとともに、「参考投票」として、一〇歳（小学五年）以上の子ども住民についても、いわゆる「子ども投票」が行われた。このような子ども投票は全国で初めての試みである。

住民投票は、合併協議会への参加の是非を住民に問うたもので、合併協議会の構成メンバーになつて協議に加わつた場合、協議の進行過程で離脱することでもなれば、他市町村に迷惑をかけるので、事前に住民の意思を問うたほうがよいと、北良治町長と議会が判断して行つたものであった。このように住民投票は合併協議会への参加の是非を問うものではあつたが、実質は、合併の是非を問う住民投票であつたといふことができる。投票率は一般投票で七三％、子ども投票では八七％。合併反対が一般投票では七四％（賛成二六％）、子ども投票では八四％（賛成一六％）

で反対が賛成を大幅に上回つた。この結果、「合併問題に関する住民投票条例」で「住民投票の結果を尊重するものとする」としていた町は、合併協議会に参加せず、自立の道を歩むことになつた。

住民投票の一年前、町は全世帯を対象に意向調査を行つた（三一―一世帯の七八％が回答）。合併対象市町、合併賛否の理由の選択もふくめた調査で、賛否の回答は、賛成三〇％、反対四六％、わからない二三％であつた。町はこの調査で二割を超える世帯が「わからない」と回答したことを重視し、合併問題の結論をだすためには、より多くの住民が主体的かつ確信をもつて判断ができるようにするための環境の整備を痛感した。

こうして町は情報の作成・公開と住民討論を精力的に実施することになつた。財政状況をふくむ町の現状分析、合併に関する国・道の考えの紹介、合併のメリット・デメリットの想定などを掲載した情報紙「どうなる？ どうする？ 市町村合併」を八回発行して全戸に配布し、それらをもとに住民との懇談会が、町内各所、各団体、小・中・高の各学校で頻繁に開かれ、どの会場でも熱い議論が交わされた。

住民投票はそうした過程を経て実施された。意向調査と住民投票の結果を比較すれば、いずれも

合併反対が賛成を上回っているが、一年の時間をはさんだ民意には大きな変化がある。一度かぎりの形式的な住民参加ではなく、適切な情報の作成・公開を前提に討議を重ねてより確かな民意を導き出す「討議デモクラシー」の希少な実例として、この民意の形成は、後年、高く評価された。

子どもの権利条例と子ども投票

奈井江町は、二〇〇二年三月、全国で二番目に早く「子どもの権利に関する条例」を制定した（最初は川崎市が二〇〇〇年に制定）。この条例は、子どもの「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の保障を内容にしている。そのなかで「参加する権利」については次のように規定している。

- 第9条 子どもは、自ら社会に参加するために、主として次のことが保障される。
- (1) 自己表現や意見の表明ができ、それが尊重されること。
 - (2) 仲間をつくり、仲間と集うこと。
 - (3) 社会に参画し、意見を生かされる機会があること。
 - (4) 社会参加に際して、適切な支援を受けられること。

合併に関する子ども投票は、この子どもの権利の保障を実行に移したものだ。発端は、条例の趣旨を体現して行われた子どもたち（小・中・高）の「町長と語る会」のテーマとして、子どもたちが自身が「合併問題」を選んだことであつた。町長と議会はこれを重く受けとめ、「町の将来のあり

方を決める重要問題だからこそ、未来の大人である子どもたちも考えてほしい」と、子ども投票を実施することにした。

町長の指示を受けて、職員は子どもたちの理解を深めるために、地方分権、少子高齢化、税・財政などについて、小・中・高生別に噛み砕いた説明資料を作成し、五年生以上の児童生徒に配布した。小学校での「語る会」で、学習した子どもたちは町長を質問攻めにした。合併したら「町の名前はどうか」「体育館などの施設の将来は？」「お年寄りを大切に作る奈井江町の特色はなくなるのか」「子どもの権利条例はどうか」等々。

住民投票条例は、「子ども投票」に関しても「町長は、前条までに規定する住民投票とは別に、子どもの権利に関する条例の趣旨に則り、……子ども投票を行うことができる。」と規定し、別に定めた「奈井江町合併問題に関する子ども投票実施要綱」でも、投票資格者、投票期日、投票方式、投票所、不在者投票、情報の提供、投票結果の告示など、大人の投票とほぼ同一項目の実施要領を定めて、真摯に子ども投票に向き合った。

中学校のあるクラスでは、配布された資料をもとに家族で合併問題を議論し、そのうえで親と子に対してアンケート調査を試みている。このように、学校の協力とあいまって、合併問題は子どもたちに深く浸透するとともに、それが大人の関心を高める効果をもたらした。住民投票において、町がもっとも心配したのは投票率のゆくえであったが、子ども投票が大人の投票率をいっそう引き上げたこと、関係者は一致した見方をしている。

投票後、学校長は次のように子ども投票を評価している。「子ども投票は、未来の奈井江町をどうしたら良いのかを子どもたち問うというところに加え、子どもの権利条例の精神を生かして、明確な自己決定の機会を与えたことは、子どもたちの人格形成に大きな役割を果たした」（久保光人・町立江南小学校長「学校便り」二〇〇三年一月三〇日）。

洗練された自治体運営の帰結

住民投票後の二〇〇五年、奈井江町は町政運営の最高規範となる自治基本条例を制定した。北海道内では全国初のニセコ町に次いで二番目の制定である。町はこの自治基本条例に町政の重要課題に関する住民投票の実施を規定するとともに、人権尊重条項のなかで、「子どもの権利の尊重」と「年齢に応じたまちづくりへの参加」を規定した。こうして子どもの権利条例は自治基本条例の重要な関連条例という位置をもつことになった。

子ども投票をふくめて住民投票の実施と自治基本条例の制定は、小さな自治体として生きる町の自立心と住民の自治意識を高めた。

奈井江町は福祉自治体としても名高い。長い時間をかけて構築した、「病診連携」（開業医と町立病院の連携）、「医福連携」（医療と福祉を結ぶかかりつけ医のしくみ）、「病病連携」（一次医療の町立病院と二次医療の中核病院の連携）の三つの連携システムは、医療を軸にした高度で包括的な福祉自治体づくりの核になっている。

行財政縮小と人口減少の時代において、小さな

自治体が自立するためには、連合自治（自治体間協力）が欠かせない。この点でも同町は秀でてい。上記の連携システムをはじめ、同町が中心になって介護保険事業の広域連合を全国で二番目に発足させ、後には国民健康保険事業もこれに加えている。また、二〇一二年には同町をふくむ近隣四市町の住民が、スポーツ、教育・文化などの三六施設を同一条件で利用できる協定を交わしている。

国境をまたいだ自治体間協力も盛んである。町は一九九五年に北欧型福祉国家、フィンランドのハウスヤルビ町と友好都市を調印して以来、相互訪問を続けている。交流のテーマは保健、医療、福祉、教育、文化、産業、自治など多分野にわたり、小・中・高生、農・商工・障がい者団体などの各種団体の住民、町職員、町長・議員が毎回一〇名ほど訪問するほか、保健・医療・福祉関係職員や教職員を専門研修のために派遣している。

住民投票および子ども投票は、このように洗練されたまちづくりと町政運営における必然の帰結であったということが出来る。

へかんばら まさる・北海道大学名誉教授

【参考資料】北良治・神原勝「対談 奈井江町の『合併』を問う住民投票」（北海道自治研究二〇〇

三年一月号、関係資料を多数掲載、確井直樹「子どもが参加して決めた将来」森啓編著『市町村合併』の次は「道州制」か（地方自治土曜講座ブックレット、公人の友社、二〇〇六年所収）、神原勝「地域医療と連合自治―奈井江町を中心にして」（北海道自治研究二〇一一年六月号）