

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第8回）

1. 開会

【座長】 皆さん、こんばんは。定刻になりましたので、武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会の第8回を開会いたします。

前回の振り返りについて、資料が作成できなかった事情を事務局から説明願います。

【企画調整課長】 会議録ができるのがちょうど1週間後で、先週の5月20日開催の分をこれから確認させていただくため、振り返りについては次回とさせていただきます。よろしくお願いいたします。

2. 議事

市民参加について

【座長】 今日は市民参加についての第4の項目である「市民の定義について」から議論していただくわけですが、資料の説明については、前回終わっておりますので、直接議論に入りたいと思います。

資料4の7ページに、市民の定義について、「意義、目的」が書かれていまして、2「自治基本条例における『市民の定義』の論点と考え方の選択肢」が並んでおります。これらのことについてご意見、あるいはご質問があればお願いします。

【A委員】 ものすごく難しい。頭を悩ませました。

この間も、概念図を1つ示してお話しさせていただいたのですが、この条例の目的が、何を、どこまで求めていくかによって、市民の定義は随分変わってくるかなと思っているのです。概念図だけ見ると、条例化をするその目的、市政運営の中に、市の政府というのがありまして、市の政府は市長と議会で作ります。それを市民が選挙によって信託をしましょう、こういう図になっているのです。そういう概念図で考えますと、これは議会と行政を市民が選挙で選ぶということですから、当然、選挙ということになりますと、市民は有権者を指しているのかな、このようにも考えられるのですが、また、次に議論される住民投票なども、後でまた説明があるのでしょうけれども、直接請求とはまた別と考える、自治基本条例等の住民投票は地方自治法における住民投票とは別に考える、こんなことが書いてあります。しかし、現実的には、今までも自治基本条例にのっとった住民投票は、尊重するけれども、必ず守るべきものではないですね。憲法上でもそうなっていると思います。ですから、あまり緩くしてしまうと、もっと緩くなってしまいます。そういう住民投票が、果たして意味があるのかと考えますと、これは一定の縛りをかけた市民という定義になってくるのかなと思いつつ、しかし、よくよく今までの7回の議論を思い起こすと、パブコメのとり方1つとってみても、相当広い範囲。例えば今回のパブコメも、通勤、通学の人なんかもとっているわけです。そういうことを考えますと、果たしてこの市民というのを1つの形で捉えることができるだろうかというのをすごく悩みました。

インターネットでいろんな文献を調べまして、ここにも書いてはあるのですが、市民の定義に住民と市民とを分けて定義しているところは11の自治体の中で1つありました。これは1

つの知恵なのかなと私も思いました。というのは、通勤や通学者なども含めた緩やかな定義で縛られる市民というのは、市政運営にとっては大きなウェイトを占めているのだろう。もしくは選挙権だけで割り切ってしまうと、17歳以下の人、児童は全く市民参加ができないのかという話になると、それもなかなか難しいのだろうな、そんなふうにも思っておりますし、そう考えると、大きな、緩やかな定義の市民と、いわゆる住所を有するか選挙権を有するなど一定の縛りをかけた住民という定義を分けて考えてもいいのかなと思ったのです。

もっと言うと、すごく大きな枠の中の市民参加と、その中の住民参加というのでしょうか、これは座長の文献だと説明のあるものをインターネットで引っ張ってきたのですが、いわゆる住民参加というのは、議会や行政を統制する手段であるということが書いてありました。なるほど、そうだろうなと。ただ、そうなってくると、ここでいう住民は、ある一定の縛りのかかった人たちなのかなと考えまして、市民と住民を分けると同時に、市民参加と住民参加もある程度定義が違ってくるのかなと、いろんなものを見て、今日の段階では、私はそのように考えています。

【B委員】 A委員の発言、全くそのとおりだと思います。選挙と住民投票に関して、住民投票には、行政なり議会を統制するという意味があるというお話もいただきましたが、まさにそのとおりで、選挙というのは人を選ぶものですが、住民投票はいろんな形の住民投票がありえ、合併に関するものであるとか、あるいは巨大公共事業に関しての賛成、反対を問うものであるとか、住民投票はどちらかという、何らかの1つの政策に対してのイエス、ノーを示すものになります。ですから、そういった形では、人としては選ばれたけど、その人が選ばれた後に新たな問題が生じ得る。選挙で選んだけど、自分は住民の意見をどのように反映させたらいいかわからないというときに、逆に議会や行政が住民投票の結果というものをアンケートではなくて知りたいということもあったりするのです。ただ、今まで、かなり大きく取り上げられた住民投票というものは、どちらかという、国の政策で住民側が望んでいない公共事業などがある自治体において強く進められて、それに対して議会や首長なりが国の言いなりになっているところに対して、住民側がノーと突きつけるような契機等にもなり得たということです。

まさにおっしゃるように、尊重規定にしないではいけないとか、そこところが非常に難しい。これは学会でも議論があるところですが、やりようによっては、義務づけ規定という形で住民投票をやってもいいのではないかというご意見もあります。ただ、これに関しては、本当にいろいろとクリアしないではいけない問題などもありますので、難しいところではありますが、実際に尊重規定で、尊重という形で実際には尊重しなかった例、あるいは尊重されて、結局はその住民投票の結果が政策を変えていったという両方の結果があるのです。

もう1点としては、先ほど国との話をしましたが、国の行政事務を実際に行っているのは地方だとかという問題が長くございましたが、国の事務、国がやっている例えば基地の問題であるとか、自治体域内で国の行政が行われていることに対して住民が反対したところでどうなるんだという問題もありますので、住民投票で拘束力を持たせるような結果を考えるのであれば、それは自治体内で完結できる、自治体が決定できるような事務になります。

話がそれたようで恐縮ですが、市民の定義ということに結びつけて考えますと、住民投票条例で考えれば、非常に難しいところですが、A委員の今のご発言から得た私の印象ですと、住民投票での投票権者は、通勤、通学の方は入れないで、あくまで住民として考えるという考え

がまず一つ。しかし、住民と考えた場合であったとしても、それを 18 歳にするのか、あるいは外国人も入れるのか。あるいは、以前、G 委員からもありましたように、中学生でも意見を言う力がある人には、そういった人にも意見を述べさせようという話がさらにあると思います。これは、市内への在勤、在学の人意見をどのように取り入れるかという問題からまず話しますと、その方たちは日中の長い時間、武蔵野市においてさまざまな行政サービスや市の政策の影響を、さまざまな意味で受けている、享受している方たちです。その方の意見というのは、やはりそれはそれとして尊重すべきではないかという考えが 1 点あります。

住民投票条例に関して言うと、選挙権とはまた別に、住民投票の投票権ということで、住民であれば外国人も入れていいし、在勤、在学の人を入れていいし、中学生、小学生でも入れていいということは、条例レベルでは決めることができると言われております。ですから、これは選択で、こういった人たちも住民投票の投票権者という形で入れることがありうるわけです。従って、住民投票の投票権者と市民の定義を全く同じに考える必要があるのかなのか、というところで 1 つは線引きができるのかなという気がします。

【副座長】 今、A 委員と B 委員との問題提起あるいは主張を踏まえながら、私なりに意見を言わせていただきます。

A 委員が言われたその住民も、幾つかの視点からあって、1 つは、選挙権という意味で住民、こういうのがあります。もう 1 つは、税金という視点での住民があります。

税金といっても、住民税あるいは固定資産税あるいは法人税、これらを含めて納税者であるという位置づけで見れば、住民と位置づける。もう 1 つ、さらに近年問題になっているのが、ふるさと納税です。ふるさと納税で武蔵野市に納税してきた人をどう位置づけるのか。

ところで、少し論点がずれますが、納税してくれた人に対して武蔵野市は、例えば市の広報だとか、こういうのは送っているのでしょうか。もし毎月広報を送っているとなると、送られているほうは住民と思っているかもしれませんね。だから、住民の意識を持ってふるさと納税。私は武蔵野市民になりたい、もうなったではないか、広報をもらっている、こういう意識があるかもしれません。そうすると、何をもち住民となるのかという議論が 1 つあるかということです。

それから、B 委員が言われた憲法上もそうだけれども、憲法上は大きく基本的人権を「すべて国民は」と「何人も」と、対象を 2 つに分けて規定しています。ですから、個別具体的に権利を分けているのです。となると、ここでも個別具体的に住民あるいは市民を分ける。こういう検討も 1 つあるのかな。

それと同時にもう 1 点、ここはもう少し議論してもらいたいのですが、住民投票はイエス、ノーを決めるものだとさっきおっしゃいました。それで固まっていけないかということです。政策の決定の住民投票も、幾つかの選択肢の中で、イエス、ノーというのは 2 つありますけれども、そうではなくて、重大な政策変更だとか幾つかある選択肢、これをどうするかというのも、もしかしたら住民投票があるので、イエスかノーという二者択一で決めるのではなくて、ほかにもあるかという論点ももう 1 つあるのかなということです。

そうすることによって、あとは拘束型にするのか、諮問型にするのか。基本的には、諮問型、拘束型はまた別に論点が出てきますので、この論点は後に任せたいと思います。

【B委員】 やはり税金の問題は非常に難しいと考えております。

前回でしたか、座長からもお話がありましたように、税金という観点を入れてしまうと、もちろん武蔵野市に非常に愛着を持っているから、あるいは武蔵野市の特産品とかがお得だとか、さまざまな意図はあるかもしれないですが、そういった形でお金がある人を市民と認めてしまうと、お金がない人は、じゃあ、市民ではないのかということになってしまうので、やはり選挙権に関しては、納税という要件がないので、おっしゃることは非常によくわかるのですが、ちょっと難しいのかなというのが私の感想ではあります。

ただ、もちろん、そういった方たちにも、武蔵野市にこれだけお金を出してくれているのだから、何らかの形でご意見をいただくような機会を設ける。それはパブコメという形かもしれないし、ふるさと納税をいただくときに武蔵野市の市政に対して何かご意見がありませんかとか、そういった方法があるのかなということを感じました。

もう1点の、憲法での「何人も」とか「日本国民」は、この書き分けに関してどのように考えるかというのは、非常に議論があったのですけれども、外国人に人権を認めていこう、あるいは法人に対しても可能な限り人権を認める、そういった判例が出るに至って、憲法の「何人も」とか「国民は」とかそういったことについての整合性は、実はあまりとれていないのではないかということが言われております。ただし、これはまさに整合性はとれるべきものなので、この自治基本条例で住民投票の投票権を持つ人あるいは市民という定義に関しては混乱がないように、整合性を持って定めるべきであるというのが私の考えです。

【企画調整課長】 1点、ふるさと納税の状況に関して。今、武蔵野市では特に返礼品は用意していませんので、基本的には、収支でいうと、いただくよりも出ていくほうが圧倒的に多い状況です。先ほどの、広報を送っているかについても、今のところはそのような運用はしていません。

もう1つ、今日の論点で補足をさせていただきますと、資料4の7ページの論点(2)に、今回お調べした自治体9つのうち9つ全てが「市内に居住する者」、「市内で働く者」「市内で学ぶ者」、いわゆる在勤、在学も全て含んでいますが、この中で住民投票に関して決めているところは、それぞれイコールにはしていません。住民投票についてはまた別の規定をしているところです。要は、在勤等の方は、役所側で投票券を送ることもできませんので、運用はなかなか難しいところがあります。

【C委員】 今、事務局も整理してくれましたけど、結局今の議論も、この自治基本条例の中で住民というもの、あるいは市民というものは1つの定義ではいかないだろうということだと思ふのです。特に問題になるのは、住民投票をどういう資格でやるかということなので、まず、原則を大きく捉えた市民、住民という考え方をとり、その中で住民投票についてはこういう制限をするという考え方。もう1つは、逆に住民投票はこうだとやって、その他の事項については住民の枠を広げる、そのどちらかの捉え方でやっていく。統一では無理だろうなという気がしています。

【副座長】 住民投票については、市町村合併の場合に、市町村が先進的に投票を、公職選挙法に基づかないで、条例で18歳と決めているケースが多かったのです。それが先導的役割を

して、国の選挙のレベルでも18歳というふうに流れが大きく変わってきたのです。

これはどうして18歳なのかといたら、市町村合併によって高校生も市域が異なってくると影響があるだろう。したがって、高校生まで含めようという考え方が根強かったのです。したがって、個別具体的な事例で、住民をどういうふうに捉えていくか。総論的な規定はもちろん置いておかなくてはならないだろうけれども、個別具体的にこの委員会では検討しなさい、こういうような意見集約ができるかどうかということですね。

【D委員】 (2)の「どこまでを市民と定義するか」というところですが、市民としては、広く捉えてもらえるといいのかなと思っています。在勤、在学の人でも市民として入ってくるといいなと思う一方で、働いている人や学んでいる人に対して、情報は発信していると思うし、公開されていると思うのですが、その情報が実際に届いているか、共有されているかという点、なかなかそうではないのではないかと。アンケート1つにしても、住んでいる住民にはアンケートは届いていると思うのですが、働いている人や在学の人に対するアンケートをとって、市の施策等に反映していこうという取り組みが、今どこまであるのか。もし市民としてここを入れるのであれば、そういった人たちの意見も聞けるような体制や仕組みを整えていく必要があるのではないかと思います。

【A委員】 広い意味で市民を定義するというのは私も賛成です。そういう1点もあるのですが、いろいろなところが策定している自治基本条例でも9/9と、大変多い。こういうところに追随していくのかという気もしているのです。

もう1つ、私どもは後発型ですから、何か1つピリッと効いたものがほしいなといったときに、これを見てなるほどと思ったのが、インターネットから引っ張ってきた、行政統制としての住民参加という1つの考え方、理念です。これは確かに、最初にいただいた概念図のように、市民が議会や執行機関の統制をしていく。

今までの議論の中でも、自治基本条例というのは、執行部や議会を縛るものだという副座長の考えを総合すると、そういうまさしく行政統制としての住民参加みたいな理念が入った自治基本条例ができると、しかも議会もそこに入れて、これはなかなかおもしろい自治基本条例になるのかなという視点もありまして、この中での住民というものの定義を、住民投票だけではなくて、住民参加の中に取り入れるのもいいのではないかと一言つけ加えておきたかったのです。

【E委員】 まず、住民という言い方と市民という言い方とがあると思います。住民という場合には、文字通り住んでいるというのが、法的にどうかはともかくとして、初めて聞いた人は「住んでいる人ね」、こう思うのです。今、自治基本条例の中では、住民が中心だと思いますけれども、それ以外の人までどうするかという議論が必要だと思います。

そのことに関していうと、この資料では、アイウエオというアの住んでいる人だけにするのか、それとも、イの在勤、ウの在学まで含むのか。ここまで議論があったと思いますが、オの市内で活動する者の個人あるいは団体、そこまでを含むという選択肢もあります。これに関して、実は市長もどちらかという幅広く考えていきたいと、この間取り組んできています。いろいろな意見を聞く対象とか、参加してもらう対象としては、在住、在学、在勤だけに限定し

ないでもいいのではないか。ただ、どこで線を引くのかということももちろん大事になってきますから、最終的にまとめていく過程では、線引きに苦勞するような気はするのですが、在住、在学、在勤以外も含められるのではないか、そういう視点が必要かなと思います。

【副座長】 この問題は大きな問題点として提起できる。住民投票というのは公職選挙法に関係ないのです。したがって、買収まがいのことは平気でやられるのです。過去に例があります。原子力発電の是非をめぐる住民投票で、発電所側が買収、供応まがいのことをさんざんやったケースもあります。これが真の住民の意見かということになってくると違ってきますので、ただ単に広げればいいという問題でなくて、マイナス面もあることを考慮しながら、ここで方向性を検討したほうがいいのか。

したがって、広げるというのは私も大賛成ですけれども、いざ実施となると、どこまで広げたらいいのか。では、政治になった場合に、武蔵野市民として責任を負える人がどこまでそこに参加できるのかというところをきちんと議論しないと、大混乱の条例をつくってしまいかねないので、このところも委員の皆さんの意見も、議員さんの意見も、ぜひお聞きしたいです。

【C委員】 今のご指摘はもっともだと思います。市長が意見を聞きたい場合、いかなる方法でも意見を聞くのは簡単にできるわけで、ここで規定するのは、市民側で自分から意見を言いたい、自分から参加したいという人たちが、市長が望まないような意見でも出せるような制度をつくるかどうかだと思うのです。市長が聞きたいのであれば、幅広く誰から意見を聞いてもいいわけですから、そうではない、望まれないような意見と言える機会をつくるのかどうか。そこには、副座長がおっしゃったように非常にリスクはあるだろうと。将来のことを考えない、ただそのときの意見も当然出てくるし、今の公職選挙法の問題も出てくる。その意味では、限定的なことを考えていかないと、幅広く何でもかんでもご自由にというわけにはいかないことではないかなと考えます。

【F委員】 議会の立場ということでは、これも悩ましい話です。少しずれるかもしれませんが、議会運営の中では、陳情、請願というものがあります。武蔵野市の場合は、請願のケースはここ最近あまりないのですけれども、陳情については比較的どの方でも、つまり市民でなくても、市外の方でも受け付ける体制でやっている。また、その審査に当たっては1つ1つ委員会に付託をして、その中で審査をして、1つ1つ結論づけるという運営をしています。一定程度出されてくる陳情については、武蔵野市政に関することというのが大前提としてあるのですけれども、2年ぐらい前に埼玉のとある方から、武蔵野市政にあまり関係のないような陳情を数多く出されたことがありました。これを受け付けることに関しては別に拒むものではないのですが、果たしてこれが武蔵野市政に関することなのかというようなこともあり、関連していれば構わないのですけれども、武蔵野市の議会でこれを取り上げて議論することが果たして妥当なのかどうか、そういう議論もありました。

そういった部分からすると、制限を設けていないものですから、いろんな意見がどんどん出てくる。それを1つ1つさばかなければいけないといえ、当然事務量も増えていくし、どこまで可能なのか。これからそれも議論しなければいけないなと思っているのですけれども、一定程度武蔵野市政に関することという意味で言えば、武蔵野市に住んでいようが住んでいなか

ろうが、この市が本当よくなることであれば受け入れていこう、そういうスタンスでやっていますので、この「市民」という枠についても、在住だけではなくて、在勤、在学、事業者等も含めて幅広く考えていっていいのではないかと。そういう体制でいます。

これは私の個人的な意見ですけれども、もう1つ。この間、いろいろ調べている中で、自治基本条例の中に、市民という幅広い定義を設けることについての否定的な意見もかなり見たのです。自治基本条例というのは、そもそも自治体運営の基本ルールだろうと。その中で、当然行政、それと議会、市民というこの三者があるわけで、この位置づけに市外の方まで含まれるというのはいかがなものか、そういう意見です。入ってくることについては問題ないけれども、これはまちづくり条例とかそちらのほうの考え方ではないのかという見方もあって、この辺の整理も一定程度必要なのかなというのは私自身、まだ結論づけていないのですけれども、1つの視点として大事なのかなと。その辺が、先ほど来、出ている住民投票であるとかそういったところにも関連してくるだろうと思っているのですが、ここは在住の市民の方々によく理解をしていただけるような線引きが一定程度必要なのではないのか。

ちょっと細かい話で申し訳ないですけれども、ここ体育館の使用料には在住、在勤の部分で今まで差があったところが、市民の方からすると「何であの人たちまで」というような意見があり、武蔵野プレイスは非常に人気がありますけれども、市民の方の利用率が半分ぐらいだということも言われている中で、武蔵野市の税金を使って、近隣周辺の方々に対するサービスがどこまで妥当なのか、そういう意見も伺っています。そういう部分も含めて、一定程度の線引きは必要なのかなと個人的には考えています。

【副座長】 反論して申しわけないのですけれども、確かに市外を含めるのはいかがか、こういう議論もあります。それと同時に、それだけじゃなくて、市外の人もこの条例はネットで見られるという前提でつくるべきです。そうすると、それによって、こんな先進的なことをやっているなら武蔵野市民になりたいという人も出てくる。

現実に、福島県の矢祭町は合併しない宣言をしてふるさと納税が一気に増えた。県外あるいは町外に向けて、条例なり政策でプレゼンをして人気が出た。こういうケースも中にはあります。そういう面で見ると、市外の投票自体を含めることについてはいかがかという議論はもちろんあるのですが、この条例そのものは市外の人たちにも向けて、こういうことをやっているのだから武蔵野市に住んでくださいというアピールにもなりえます。

現実に、先ほどプレイスの話をしましたけれども、私の知っている範囲ですと、プレイスを利用したくて、わざわざお隣の市から若者が引っ越してきたというケースも結構聞いています。あの地域に人口が増えたと聞いていますよ。完全に政策で、これは座長の専門だけど、足による投票というもので、いい政策をやれば人口も増えてくる。人気も上がる。こういうふうになってきて、せっかく日本で一、二の住みよいまちナンバーワン吉祥寺とか武蔵野になっているから、それに向けて、それを背景に、前提に、自治基本条例を私をつくってほしいなという熱烈的な希望を持っています。

【F委員】 私も副座長の意見に賛成です。基本的にはその方向性でいいのではと思っています。否定的な意見があるのも事実だということだったので、その辺をわかりやすいように市民に対しても説明すべきだろう。そういう意味では、一定程度の線引きが必要かなと私自身は考

えているところなので、それだけは申し上げたいかなと思います。

【G委員】 私が市民の定義を考えると、まず、人か団体かと分けて考えたのです。先日、市民の責務のところでも話題になった点かと思うのですが、「市民等」とかはしないで、「市民」の中にアイウを入れるというのは1つあると思います。

ただ、「市内に居住する者」は、市に住んでいる市民イコール住民という考えもありますし、シチズンという意味の広い市民というのもあるとあって、区別がつきにくい面もあると思うので、今までは気づかなかったのですが、今日「住民」という言葉が出たので、「住民」という書き方もあるのかなと思いました。

市民に3種類の人を入れたとしても、例えば住民投票をやる場合には、細かい定義で区別することも可能なので、市民という形で三者を入れて、あとは団体。それは公益的な団体なのか、利益を得ている事業体を分けるのかというのはまたあると思うのですが、少なくとも人と団体。必要に応じて公益的あるいは公益的でないものという分け方があるかなと思っています。

【座長】 伺っておりますと、そんなに意見の違いはないのではないかなと思うのです。住民投票制度のときに誰が投票権を持つのかというのはまた別個の問題なので、そのときは限定した定義をきちんと置けばいいわけで、それ以外にこの条例を支える市民と我々が考えるものはこの範囲ですよというのは、日本国憲法で国民が主権者であると言っているときの国民という概念に当たるようなものですよ。この武蔵野市において主権者というのは別にないですけど、全国的に主権者と決まっているだけですが、市政を支える究極の主体というのは、ここでいう市民だ、憲法でいう国民に当たるものが市民だと考えて、その市民というのはどういう範囲で考えるかということ、この基本条例自身が市民参加というものをもっともっと促して、みんなに関心を広く持ってもらって、みんなが市政に関心を持ち、そして参加をしてもらうという風土をこのまちにつくりたいというところで全てがスタートしているわけですから、そういうときの市民というのは、あまり限定的に考える必要はないと思うのです。なるべく広くとったほうがいいのではないかと私は思っています。

現に、長期計画の策定委員はできるだけ市内に在住の人から選ぼうとしてやってきましたけれども、それを必ずしも守り切ることもできず、市内にある大学に勤めていらっしゃる先生にメンバーに入っていたこともあります。これは在勤の人にも協力していただいているということですけど、場合によってはどんどん広げて参加していただくということをしてきました。そういう精神でいうと、市内に居住する人というだけではなくて、市内で働く人、市内で学んでいる人ということ。したがって、このまちの市政は、その人たちにはできるだけ情報も流す努力をしなくてはいけない。もちろん、住んでいる方と同等にはできませんけれど、例えば市報を完全に配布するというわけにはいきませんが、そういう人たちにもできる限り知らせるように、常に配慮してやっていく。そういう人が意見を出したいと言ってくれば、決して拒否しないで、みんな受け入れる、そういう姿勢で臨むという、姿勢を示す精神だと思うので、ここはこういう決め方でもいいのではないかなと思います。市政の主人公は市民だというときの「市民」というのはどんなイメージかということと考えればいいのではないかなと思っています。

ちなみに、武蔵野プレイスの話が出たので、本題に関係ないですけど、武蔵野プレイスオー

プニングセレモニーがありましたときに、意義を語るため私は挨拶をしたのです。議員さんたちもたくさんおいでになっていました。プレイスの構想を固めた最初の懇談会というのがありまして、そのときの座長を引き受けてやっていたものですから、その縁で挨拶したのです。その懇談会が結論を出してから、また何年もたって、やっとプレイスはでき上がった。何でこんなに年数がかかるのかという面もあったのですが、その間にいろいろあり、時間がかかった結果いいものになったのではないかと、あれはちょうどいい時期にでき上がることになったのではないかと感想を述べた上で、念のために、ここにいらっしゃる方にぜひ考えていただきたいことは、あそこに図書館ではない、図書を中心にした複合的な施設をつくった場合、利用者は必ず半分以上市民ではなくなるだろうと。議論していたときからそう思っていたのです。参加していた人はみんなそうなると思っていました。それでもここにそういうものをつくるのか。それはつくったほうがいいのではないかと。それが武蔵境のまちにとって非常にふさわしい施設なのではないか。武蔵野市全体にとってもですけど、武蔵境という地区にとっては非常に重要な、貴重な施設になるのではないかと。その利用者が三鷹市民やら西東京市民やら調布市民、小金井市民にまで広がったって、一向に構わないではないか。それを覚悟の上で、ここにそういうものをつくらうとって構想を練ってきたのだから、市民ではない人が多数利用しているというのが問題だということと言わないでくださいね、私はあえてそう申し上げたのです。周りの方がどんどん利用されることはいいことだと思っていただいたほうがいいのではないかと、こう思っております。

したがって、何か論点があるとすれば、アイウまでは、みんなご異論がないのですね。その後、市内で活動している人たちというのも市民に入れるか入れないか。これも入れても構わないと思うのですが、その次の論点は、G委員がおっしゃった団体や法人みたいなものまで入れるのか。やっぱり1人1人の人間に限定したほうが、趣旨がいいかどうか。会社とか、そういうものまで入れるのか。まちづくりという観点からいけば、まちをつくっているのはそういう団体がむしろ大きな役割を果たしているのですが、どうでしょうかね。

【副座長】 今の座長の論点を踏まえて、私なりに主張させていただきます。

この時期、基本条例全体の対象となる住民と、個別具体的な、例えば住民投票だとかの住民と一律にすると、これは弊害もあるかなということですが。

そのほかに調べてもらいたいのですが、住民投票による住民以外に個別具体的に特定しなければいけないものがあるかということですが。これはどういうことが想定できるか、検討してもらいたいのです。

住民投票というのは、個別具体的で、イエス、ノーあたりを決める。これはまた後で議会との論点がありますから、そこで議論するのでここでは言わないですけれども、住民投票は選挙権がなくても市内居住だとか、ある程度限定的にやらないと、なかなか把握もできない。投票の有効性が確保できない。公職選挙法にない規定ですから、なるべく公職選挙法に準拠するような仕組みで想定した住民投票をやらないと何でもありになってしまって、無責任の、将来、禍根を残す結論になる可能性があるのでは、住民として個別具体的などんなものがあるのか。あるいは、一般抽象論として自治基本条例の対象となる住民はどうなのか、こういう議論で論点をまとめていただければいいのかなと思います。

【B委員】 さらにそれに加えて、団体と個人をどう考えるかというお話も今あったので、そこについて述べさせていただきます。

先ほどE委員のほうから、市長がなるべくそういった団体の意見を聞きたいというお話があったということですが、その団体というものは、まさにG委員などが活動していっしょに、市にとっての非常に益になる、公益的な要素を含んだ団体だということです。市内で活動している団体というものは、どちらかというとなり営利事業というか、そういったところではないものだというのが何となく想定されているだろうと考えました。それに対して、事業だとか団体だと一くくりにしてしまうと、営利だとか、まさに原発を推進したい人、あるいは買収などで使われるおそれがあるような危惧についてのご発言をいただきましたけれども、そこについて、ご参考までに、そういった公益な団体であれば、その人たちのほうが、市のこと、市政について真剣に考えているのだから、その人たちの意見をあえて投票などの際に参考にしたいという考え方も当然あると思うのです。

例えば、かつてのドイツなどですと、知識人、学者などに対しては普通の個人が持っている投票権にプラスアルファでさらに投票権を与えるということがあったのです。それがいいか悪いかというのは考え方によります。ただ、この線引きは非常に難しいので、やはり個人に1票という形で、しかもその1票の効果もなるべく平等になるようにという考え方でやったほうが、危険は少ない。なぜならば、1人の非常に活発な人がいろんな団体に参加して、その人がプロパガンダではないですけども扇動的に、カリスマ性のある人が市政を自分の思いどおりに動かしていく可能性もないとは限らないわけです。そうは言っても、無関心層の意見が重視されてしまう。あるいは、投票に行く高齢者の人たちの意見ばかりが通ってしまって、市政の将来を担うであろう若者たちの意見が反映されないという問題などがさまざまあるのです。そこで、原点に帰った上で、個人レベル、人に1票与えられるという形で投票権を考えたほうが楽なのかなという印象はあります。ぜひ皆さんの意見をお聞きしたいと考えております。

【座長】 投票権の話は住民投票のところに入ってからでよろしいですね。

【B委員】 もちろん、それで結構です。ただ、住民投票は政治に影響力を与えられるということで大きな力を持ち得ます。政治を最終的に決定する力を持つ「主権」という意味での市民というものをあえて考えるのかどうかということも含めて、決定権を及ぼし得る住民投票という観点はしかと検討するべきだと思います。

【座長】 主権者と言ったときの憲法の「国民」は、幼児から全て入っています。あれは選挙権者とは全く別です。「主権者」というときは全ての人が入っていますからね。この国で暮らしている全ての人々、英語で言えば、the people です。主権者は国籍を持っている人とはどこにも書いていない。憲法の主権者というのは、この国で暮らしている人たち全てです。それが主権者です。選挙権があるかないかも関係ないのです。主権者の中で、有権者は限定されている。その上で政治に参加できるのは成人だと限定して、まず年齢で制限していますし、さらに日本の場合、国籍を持っている人と限定しているという制限があるのですが、それは国によっていろいろな決め方があるということです。

それでは、住民投票の話がたくさんありますので、大体の感じでいうと、市民の定義を記載

するかという点について、記載したほうがいいのではないかと多くの方々が思っいらっしやる。そして、どこまでを市民と定義するか、どう表現するかということについて、アイウのところまでについてはほとんどの方はご異論がない。

さらに、市内で活動している人たちも、みんな歓迎したらいいのではないかとということもありますし、団体まであえて入れるか入れないかというあたりに若干のニュアンスの違いが皆さんにあるのかなという感じがいたします。

その次に、市民（個人）と事業者（団体、法人等）を区別するかどうかということです。これは別のところで議論があったことで、説明責任とかというようなときに、市民にも説明責任があるかという議論がありましたよね。それを聞いていくと、結局市民が事業者として加わっているとか、市から補助金をもらっている団体であったら、そこはちゃんと説明しなくてはいけないとか、そういうときの話だというので、それは「事業者」と言えばいいのではないですか。そこで「市民」などという言葉を使う必要はないのではないかと私は言ったのですが、そういう意味ではきちんと区別していただいたほうがいいのです。事業者もここで含まれるなら「事業者」と言っていたほうが、はっきりわかる。そういう言葉の使い方をさせていただいたほうがいいのではないかと思っているのですが、よろしいでしょうか。

副座長からの、ふるさと納税で武蔵野市に税金を一部でも払ってくる人まで入れるかという議論があるのですけれども、どうしますか。

【E委員】 納税者としての切り口というのは、正直申し上げて、今回の自治基本条例を考えるときには、自分の頭の中にはありませんでした。ですから、ふるさと納税のような形で武蔵野市に納税してくださるから、それを自治基本条例でいうところの市民にしていこうというふうには考えていません。個人の意見ですが。

【副座長】 これも具体的、特定の、例えばパブコメだとかも、住民投票というのはかなり限定的に絞ってもいいのですけれども、一般的な意見を聞くだとか、総論的な意見を聞くだとか、こういうのと一緒くたにしていいかどうかという議論もあります。自治基本条例の中で広く入れておいて、個別具体的な流れの中で限定をかけていくという条例の規定の仕方もありますので、どういう選択肢をとるかということになってくると、市内で活動する者も含んでいるところもあることはあるのですが、これからはどんどん出てくる可能性もあります。そうすると、抽象的に自治基本条例でここまで入れておいても、個別具体的な流れの中で住民投票だとか、住民投票以外に住民を限定的に決める法律なり条例なりにはどういうものがあるかというのを次回までに調べてもらいたい。そうすると、住民というのは、そこできちんと限定をかければ、自治基本条例としての整合性が、あまりナイーブにならなくてもできるかなという考えがあります。

【E委員】 先ほどの私の言いたかったことは、納税をしてくれているから、この自治基本条例で武蔵野市民に入れるんだという考え方は、とっていないということです。一方でふるさと納税していようとまいと、武蔵野に関心を持って、いろいろ意見を下さるような方は、基本的には、その意見をどうやったら受け入れられるかという方向で考えたい、そういう趣旨です。

【C委員】 対象という意味での市民ですけれども、現実には今はどうなっているかという、結局、市に対する意見を言う方の限定は何もないのです。1つの制度として、市長への手紙という制度があります。これは「市長への手紙」という名称でやっていますが、実は行政に対してのいろんな意見を提案する制度あるいは意見を言う制度ですが、現実にはどなたからも、あるいはちょっとした問題が起こると、日本全国からいろんな意見が来て、行政としてそれにきちんと対応して返事を出すというシステムをつくっていますので、基本的にはこの議論の前提としては、どんな方でも市政に対しては意見を頂戴しますよ、それに対してきちんと応答しますよというのが、原則としてもうできているので、あとは開示請求をどうするか、何とかはどうするかというところで縮めていくというか、ふさわしいような資格にしていくということ。大前提は何か。外国からでも手紙は来ますから、それにもきちんと対応していますので、そういうものだと考えています。

【副座長】 そこで、どこまで応答責任があるのか。こういうことをある程度基本的に議論しておかないと、ただ意見をいただくだけというので住民なり市民として定義の中に入ってくる人もいれば、そうでなくて、応答責任までもあるということで、どの時点でというのも精査して検討しないといけないと思います。あまりアバウトな議論ではなくて、いざとなったらそこまで議論して、絞り込まないと、結構問題が大きくなるかなという気がします。

【座長】 それでは、そろそろ定義についてはそれで終えたことにして、住民投票制度に移りたいと思うのですが、これについて資料の説明をしていただけますでしょうか。

(資料4の8、9ページ及び資料4-V-②について事務局より説明)

【座長】 これは項目が大変多いのですけれども、非常に複雑な話です。

【副座長】 議事進行として、ここに議員さんがお2方委員として出ているので、特にこの問題は発議をどうするのが第1点。第2点は、その結果をどうするのか。第3点は、個別型なのか常設型なのか。この3点の論点は、全て議会との関係です。したがって、これらを議会がどう捉えようとしているのか。あるいは、今、多分決まっていなくても、これを今後どう議論していこうとするのか。

実は、1960年代の中ごろ以降、武蔵野が市民委員会方式で、全国に先駆けて市民参加方式をやった。これが武蔵野方式になって、座長が緑化市民委員とか初代の委員長をやられて、武蔵野市が市民参加方式をリードした。そのときの議会と世論の論点は、議会不在じゃないかと。市民と市長がいれば何でも決まってしまうじゃないか、こういう議論が真剣に出されて、今ではむしろ市民参加が当たり前ということで、隔日の感があるのです。しかし、これは原点として、基礎論として、二代表制として、議会の役割と行政の関係、この2つの調整をどう図っていくかという3つの論点を、今は言えないかもしれないけれども、個人的な感覚でもいいですから、それぞれの意気込みを語っていただくとありがたいです。

【A委員】 突然の質問ですので、まだまとまっていない話です。議会でもこの議論は全くさ

れていないので、これはあくまでも個人的なお話になると思います。

発議に関しては、当然、市民からの発議以外はないだろうと。先ほど副座長がおっしゃったとおり、住民投票ということがある場合には、相当な行政不信、政治不信があり、それを議会がまとめられないという状況があったときに、ならば我々が拳を挙げるぞという形になっていくのだろう。これは議会としては実は非常にじくじたるものです。この間とっていただいたアンケートの中にも、それに近いご意見が自由記載欄にございました。そういうことがあるので、私たちが議会基本条例を今、議論し、武蔵野市の議会はこういう理念で、こういう活動をしていきますよというものを明文化することによって、市民とその理念を共有し、そして議会と市長の関係というか、そういうものもしっかりと市民にわかっていたらこうと。場合によっては市民のほうから意見をいただく会も設けましょうということの議論を今、始めたところです。この間、素案も皆さんにお読みいただいたところです。

ですので、住民投票は制度としては当然つくっておくべきですけれども、議会としての意気込みというお話ですと、住民投票にならないように議会がしっかりしなければならない。

最近、この議会基本条例を議論しながら思っていたのですが、選挙というのは、議員は選べるけれども、機関としての議会自体を選べるわけではないのです。しかし、議員というのは相当いろんなバックボーンを背負った方々が代表として出ているので、そこで行われる議論は市民の意思を相当反映しているものだろうと市民は思って議員を選んでいると思うのですが、実際議会がそうなっているかという、今までは、少し恥を忍んで言うと、大会派がギョッと牛耳っているような、民主的ではなかったような時期もあったと思います。平成7年の市民参加条例制定を求める直接請求のときに、そういう雰囲気はまだ残っていました。当時、一市民としては「何で？」という思いもありました。しかし、市民の皆さんからすると、そういうふうに議会は見られておりましたので、やはりこれからは、選ばれた議員が議会の中でしっかりと合議をし、そして議会の総意として1つの課題整理をしていく、こういう形にしていかななくてはいけないのかな。そのための議会基本条例を今、我々はつくっておりますし、また同時に、自治基本条例の中にそれをどう盛り込もうかという議論を、この間、懇談会でさせていただき、これからの議会の中でもしていく。これは私の個人的な意見です。

【F委員】 議会基本条例の中でも、この住民投票に関することは全然議論されていないので、それは今後に委ねたいと思いますけれども、個人的な意見としては、自治の基本を定める上において、住民投票は不可欠なものだろうと思っています。それも、議会発議なのか、市民発議なのかということ言えば、当然市民からの発議も、ないと逆にまずいのではないのかなと思っていますので、当選議会の立場、また、市民の立場でそれぞれ発議をすることはあつてしかるべきだろうと思っています。

議会基本条例の関係は、先ほどA委員からも言われたのですが、個別か常設かというお話がありました。個人的にはどちらでもいいのかなと思っています。柔軟に対応するのであれば、個別設置のほうが、その案件に対して、丁寧な形ではできるのかなと。ただ、先ほど説明であったデメリットの部分で、時間がかかるというところがあって、現状の議会の今の運営上では4回の定例会ごとにやっています。通年議会にはなっていないので、その辺のあり方であるとかも、今後議論していかなければいけないのかなと。

通年議会の問題もこれまで議論してきた中で、現状、通年議会に似たような運営をしている

と。会期中は当然ですけれども、閉会中も委員会を開いていますし、招集がかかればすぐに対応できるということもあるので、現状としてそこまで必要なのかという議論はありました。ただ、一定程度整理をして、それこそ住民の側から、こういう発議があったとなった場合には、即それを議会で諮れるようなシステムづくりも当然必要だろうと。その辺はこれからまた議論をしていかなければいけないと思っています。そういう意味では、より丁寧にできるように、個別設置のほうで個人的にはいいのではないかなと今は考えています。

【副座長】 もう少し個別具体的にお伺いしたい。

発議ができる主体については、ここに書いてありますように、行政の長である市長、それから議員の 12 分の 1 の発議、これは議員提出議案で法的に決まっています。そのほかに市民発議。条例直接請求というのは、誰に発議を促して、議案提案者は誰なのかという、議案提案者は首長です。50 分 1 以上で直接請求が成立した場合には、首長が提案者として義務的に議会に提案する。だから、発議というのは、誰にとというのは議会です。決定するのは議会だということ議員さんは明確にするのか、しないのかによって、常設型なのか、それとも個別型なのかという論点が多少ずれてくる可能性もあります。したがって、議決機関としての役割、それから対等関係としての役割をどう位置づけるかというのは、実はこの論点にかかわってくる一番重要なもので、多分決まっていなから、これはぜひ議会の内部で議論してほしい。

もう 1 つは何かというと、議員提出議案として住民が直接議員に請求する。こういう仕組みも成り立ちます。提案権は議会にもあるから、議会の主導性を確保するために、どういう議論をしていくのかという論点もあろうかと思えます。ただ単に発議といっても、この抽象的な 3 つぐらいの発議ではなくて、いろいろな組み合わせがありますから、この組み合わせを今後具体的に考えていきたい。これは 1 つ間違えると、行政側や市民から見ると、住民はもちろん入れるべきですけれども、これを入れることによって二代表制の崩壊につながるのか、こういう議論にならないような議論展開をしてもらいたいです。

【B 委員】 懇談会の資料としてご用意いただいたものには、住民投票制度について、非常に簡潔に要点をまとめてくださったと思っております。これにプラスアルファ、私が勉強したところで指摘させていただくとするのならば、例えば常設型、個別型とかいろいろあり得ると思うのです。地方自治法上で直接請求として条例制定に関する請求ができる、これが結局個別型の住民投票条例になってきます。そこについては発議の要件というのが、住民なのか議員なのか。住民の場合は選挙権を持つ人の 50 分の 1、議員の場合は定数の 12 分の 1 となっていると思いますけれども、自治体によっては有権者の 3 分の 1 を発議の要件にしている非常に厳しい事案もあったというお話も、先ほど資料説明の中でありました。どのくらいが住民投票として実現可能なレベルでありつつ、かつ、乱発を防ぐものかというのは投票権を持つ人数によると思うのです。さらには、どのくらい市民の市政に対する意欲があるのかとか、そういったこともあり、単純に投票権者数にはよってきめることはできないと思うのです。

ですから、もし個別条例という形で設置するならば、議員のお 2 方からそれぞれのご経験に基づいてご教示いただきたいことが何点かございます。今まで直接請求で条例制定に至ったものはどのくらい可能なレベルだったのか。地方自治法上の 50 分の 1 という規定は重かったの

か。武蔵野市にとっては適正だったのか。議員が発案する 12 分の 1 というのは、武蔵野市としては軽いのか、それとも重いのか。もちろん、これは会派とかの割合によっても変わってくるものだと思います。いずれにせよ、そういったことも考慮に入れる必要があるのかなと思いました。

さらに、拘束力を持たせるか、持たせないかという諮問型か、拘束型かというところに関しまして、これは仮に拘束型だとするならば、先ほどの話にもあるのですが、市で最終的に決定できる対象でなくてはいけないことになるのです。市政レベルで市が最終的に決定できる内容でないと当然拘束できないだろうということがあります。そこに関連すると、ここに書かれているものには「市政にかかわる重要事項」となっていますけれども、何を重要とするのかということがあります。予算に関して、お金に関することはやってくれと言ったとしても出せない、ということがありますので、予算には関わらないもの、ということもありますし、何を重要事項とするかの判断が難しい場合、例えばポジティブリストとネガティブリストという考え方がありまして、こういった項目に関しては重要だと考えていますので住民投票のまさに対象となる事項ですよという形に列挙する方法があります。逆に、予算に関係するものは住民投票の対象にはできませんよという形で列挙する方法もございます。

次に、拘束型ではない、尊重型となった場合は、尊重すればいいのだから、国がまさに武蔵野市にこういうことをやってほしいと、あまりないような気もしますが、住民側は反対しているけれども市長や議会などが賛成して、推進しているような内容について、市民としては嫌だと思っていることを数で示すことも可能になってくるだろう。そうなった場合、尊重型であれば、先ほど申したようなポジティブリスト、ネガティブリストという仕切りはなくなってくると感じます。

それから、乱発を防ぐということでしたけれども、条例についても同じだと思うのですが、賛否が非常に拮抗しているような条例になると、一回つくったとしても、次にもう一回すぐに、全く真逆な条例が制定されるということもあり得なくはないと思うのです。住民投票に関しても、例えば市にリニアモーターカーをつくるということに推進派と反対派で、ぎりぎり賛成になったけれども、もう一回住民投票して、賛成、反対、賛成、反対と動いてしまうとよろしくない。このような事例は、住民投票の結果は拘束型になりますけれども、拘束型だった場合は、その拘束の期間をどれくらい設けるかということ。一度住民投票で決まったことにどのくらいの期間拘束力を持たせるかということも議論としてあり得ますので、そういった観点も必要になってくるのかなと感じました。

【D委員】 ちょっと難しく、資料等を読んでも、認識が間違っているかもしれないのですけれども、先ほどのA委員のおっしゃっていたことで、住民投票が起きるとするのは、ある意味、議会への不信があるというお話からすると、今日いただいた資料の3ページで、大和市の常設型は、実施に至る要件として、議会の議決ですとか協議を経ることなくできていると思うのです。そのかわり、市民が発議する際の要件として、総数の3分の1以上ということで、ここは大変厳しいと思うのです。市民の不信からこの住民投票をやるということであれば、議会での議決ということが間に挟まると、そこで否決されてしまって、結局住民投票に至らないのではないかと思います。そういう意味では、最初の要件は厳しいですけれども、常設型の大和市の例というのは、住民の思いに議会への不信が前提としてあるならば考え方は

よくわかるなど、見ていて思ったのです。どう理解すればいいのかがわからなかったのですが、市民発議の場合、大和市の常設型は私の中ではしっくりきたところです。

【副座長】 常設型の住民投票制度を議会としてはどうか、受け入れられるのかという話になるのです。議決するのは、議決権は我々だろうと。最終的な決定権は議会にあるということは保留してもらいたいという意見も議員さんの中には強烈に出てくるのではないかとということで、先ほど少し聞いたのですけれども、いかがですか。

【F委員】 おっしゃるとおりだと思います。先ほど議会に対する不信という話もありましたけど、それも一理あると思っています。それともう1つが、議会の選挙は4年に1回しかやらないので、その間に、例えば何か重大な事案が発生した場合に、議会をまず選ぶところからスタートするのとなると、当然それには時間がかかってしまう。その中で住民側から、これをすぐに決めてほしいというところで、選挙の補完制度というか、そういうような意味合いが住民投票というのは強いのかな、私はそういう認識をしています。

ただ、一方で、昨今の社会を見ていると、議会に対する不信感というのも、これを否定できる話ではないので、その辺は当然我々も気をつけなければいけない部分であるのですけれども、そういった認識で、まず考えるべきなのかなということが1つ。

あと、先ほどあった議決の話になると、これはまた持って帰るといろんな意見が出てくるのかもしれない。基本的には議会は議決機関ということでもありますので、そういった重要な案件、それは政策だけではなくて、住民投票なんかも含まれるでしょうけれども、そこを議決の範囲とするのか、しないのかという部分はこれからの議論になるのかなと。

今回、これと直接ではないですけれども、議決の範囲をどこまで広げるかという、いわゆる議会の権能の部分でさまざま議論がある中で、1つ1つ個別に、法的に決まっているものは当然ありますけれども、それ以外の部分でどこまで広げるか。この点については、まだ議論が成熟していない部分もありますので、その中に住民投票の部分まで含めるかどうかといった部分については大いに議論していきたいと思っています。

【副座長】 もしかすると誤解があるような内容になる可能性があるので発言します。先ほど「選挙の補完」という表現をしましたが、選挙の補完となると、主権者である住民という視点から抜けてしまうのです。ですから、選挙の補完ではなくて、制度そのものを保障するというのが自治基本条例の出発ですから、そこがかみ合わないと、またずっと混乱する。議会の内部でも混乱する。だから、補完型なのか、主権型でいくのかということになったら、条例そのものは主権をきちんと明確にしようよという位置づけだろうと思いますので、それは誤解のないようにお願いします。

【F委員】 ちょっと言葉足らずだったかもしれません。基本的には市政運営ということが主体にあると思っていますので、その1つに、選挙がある。いわゆる市政運営の中での1つの役割として選挙がある。それだけではなくて、住民投票制度とかそういったものが当然含まれているという意味ですので、選挙ができないから、それを行うということではないというふうに私も申し上げたいと思います。

【副座長】 B委員の言われた、住民の直接請求制度はハードルが高いのかということで、ハードルは高いです。現行法で、武蔵野市で私が知っている限り3回ぐらいしか出ていないはずで、平成7年と、福祉基本条例と、もう1つは昭和43年。条例を改正して議員報酬を上げたのち、報酬を下げる改正条例の制定請求が、住民から直接請求で出されました。条例改正して報酬を上げたのに、その後住民直接請求に基づく値下げの改正条例の成立で、結局議員さんはさかのぼって報酬を返還したのです。昭和43年の議会だよりを見てください。たしか書いてあるはずで、住民の直接請求が認められて、条例制定に至ったのは、武蔵野市政ではそれ1件だけのはずで、そのくらいハードルは高いです。したがって、この法的な要件をもっと下げるかどうか、こういう議論に当然なってくるのかなということです。

あの当時、昭和43年に地方自治法が改正されて、一番ではないかもしれないけれども、住民直接請求で条例が制定されたのは武蔵野市がほぼ最初の頃です。当時は全国版に載ったぐらい大きく報道がされました。ハードルは高いです。

【C委員】 先ほどのD委員のご発言は、大変なるほどと思いました。ただ、議会の不信が前提にあって、住民投票制がある、それでいきますと、もし議会が住民のいろんな要望に対して対応しない、機能していないということであれば、それは自治法で規定している議会の解散請求という、そちらを使わざるを得ないのではないかと。それを担保するための解散請求なので、いろいろ要件は厳しいですけれども、そこで議会に対して市民からの不信を出す。手続的にはちょっと手間がかかりますけど、やはり一回選挙で選ばれた議会を不信感でやっていくには、そういう手続が正当なのかなと感じました。

【A委員】 自虐的なことを言ったので、自分で補足します。

決してものすごく不信があつて、解散請求までいったからという意味で言ったのではなくて、議会としての成熟度が足りていなくて、いわゆる議会の機能として十分機能し切れていないのではないかと。だから、ここに書いてある、まさしく私は「市長と議会の二元代表制を補完し、」ここが肝なのだろうと。議会がうまく機能していないから、住民が住民投票を要求して来るのだと。私は決して不信任という意味で言ったのではないです。

【G委員】 私も住民投票というのは市民が意見を発する1つの方法としてあつたほうがいいと思ひました。

常設型と個別型というのは難しいのですが、もしかしたら使いやすいという意味では、常設型のほうがいいのかなとも思つたのですが、要件次第では常設型が必ずしも住民投票に向かいやすいわけでもないとわかりまして、その辺はどちらがいいかわからないです。A委員がおっしゃったように、住民投票をしたいと思うときは、市への不信ではないですが、こうしてほしいというのがなかなか組み入れられないという背景があると思うのです。そういう意味では、住民投票実施ハードルを高くするという以外に、議会が市民の意見を聴取するとか、政策を発信するとかいうお話があつたので、そういうことがうまくできていれば、私たちが発議する必要は、そんなに起こらないのかなと思つています。この住民投票がそういう動きをさらに促進するものになると、それも1つの役目かなと思つていました。

私が興味を持ったのは、川崎市のやり方です。これは常設型ですが、議会への協議というのは、市長と議会との協議ということになるのですかね。市民とのというわけではないですね。そうしますと、市民が住民投票したいと思って、それを市長が受けて、議会と協議をする。その中で市長と議会のやりとりがおそらくあって、そこで二元代表制の補完というのがありましたけど、ある程度の対等な協力関係というのがそこでも発揮され得るのかなと思います。こういうことを書くというのはユニークですし、注目する必要があるかなと思いました。

【企画調整課長】 川崎市の事例ですが、市長は、その住民からの発議があった場合に、市長は発議をするときには住民投票の実施について速やかに議会に協議を求めなければならないという住民投票条例の規定がございますので、主体は市長です。

【F委員】 今、いろいろ出ているのですけれども、武蔵野市議会に限っていうと、例えば条例をつくってという陳情が出されたら、おそらく議会の中で審議します。それに対して、条例をつくるべきかどうかという、その議論のもとで、つくるべきだという形になれば、当然そういった対応をするようになるのかなと思います。

少し古い話ですが、議員定数を減らせという陳情が出されたときに、その当時、公聴会とかもいろいろ開いたようではございますけれども、さまざまな議論を経て、当時36から30にしたということもありました。そういう意味では、武蔵野においてだけですが、住民投票とは少し違うのですけれども重要な政策とかそういったものに対して議会に求めるハードルが高いかどうかという、私個人としてはそんなに高くはないのかなと思っています。陳情は1人で出されても受理されます。請願の場合は紹介議員が必要ですが、陳情という、かなりハードルの低い、住民からの要望だとかそういったことも受け付けています。そういったことを考えると、現状では、かなりハードルは低い面もあるのかな。ただ、それがまだきちんと制度化されていない部分もあるので、議会基本条例の中で、その辺はしっかり位置づけをきちんとしよう、そういう取り組みもしていますので、ご理解いただければと思っています。

【E委員】 まず、住民投票について、選挙との関係はどうかと、今、皆様のご意見を聞きながら私なりに考えていました。

例えば、市議会議員について考えれば、選挙は1人の名前しか書けません。それは総合的にこの人がいろいろなことをやってくれるだろう、信頼できるだろうという判断で投票するわけですが、1人1人住民は、個別の施策で、これをぜひ実現したいからこの人に投票するとか、そう単純なものではないと思うのです。重要な問題があるときの選挙では、もちろんそういうことでの投票があると思いますが、平常は個別の施策への判断で投票するわけではないだろうと。だとすると、住民投票のような形で、住民の意思があらわせるような制度は欲しいというのがまず前提でございます。

その上で、では、個別型なのか、常設型なのかといういろいろな議論もありました。G委員のおっしゃるように、常設型のほうが使いやすい、そんな気もいたしますが、一方で、発議、請求の要件のところ、川崎、大和の例を見てもわかるように、やはり厳しくしています。もし3分の1の署名でとなると、膨大な量になりますので、まず集めるのも大変ですが、集まったものを今度は選挙管理委員会側でチェックする作業を厳密にやらなければいけませんから、

膨大な手間がかかると思います。

そういうことも考えたときには、個別型という形で、議会でそういう住民投票が必要かどうかをその都度判断してもらおうというのが、市民の全体的な意思を反映し得る議会の意思によりふるいかけられるので、私は個別型のほうがいいのかと考えております。

【B委員】 常設型と個別型という議論が出ていますけれども、常設型というのは住民投票条例として常に条例が存在するということですよね。個別型は逆に、常設型があつたって、地方自治法の直接請求に基づいて、いつでもつくれるということですので、理論上は、これは併存できることとなります。ですから、やはり基本はまず常設型をつくるかということになると思うのです。

もう1点、独立して常設型の住民投票条例をつくるという選択と、自治基本条例に住民投票制度というものをどういった形で盛り込むか。この点になると思います。自治基本条例に住民投票制度という形にした場合は、それが結局は常設型の機能を果たす形になるのか、あるいは逆に、その自治基本条例で住民投票制度をつくったがゆえに、個別型というものを排斥、個別型ができなくなる。要するに最初の議論になりますが、自治基本条例が最高規範で、他の条例を否定するというか、それに違反するような条例がつかれないという考え方を持たせるのならば、個別型の住民投票条例はできなくなる可能性が出てくるのではないかと。自治基本条例が想定するような住民投票制度に反する形での個別型の住民投票条例は制定できなくなってしまうのかなという気がしますので、そういったことも含めて、住民投票制度を設けるだけにとどめておいて、それを、個別型を促すような形で自治基本条例に書くのか、あるいは今後、常設型の条例を制定していくような意味を持たせる形にするのかという論点があるかと思えます。

【副座長】 これはどうしても議会の対応、考え方に大きくかかわってきます、この懇談会には議員お二方いるのだから、議会のあり方もここで書いてしまえばいいという意見もあるだろうけれども、そう乱暴なこともできない。議会基本条例との絡みの中で、この視点を今後の日程的にどう決めようとするのか。せめてその目標ぐらいを言っていただいて、この懇談会でそう伝えたというぐらいのことは引き継いでもらわないと、次に進まない可能性がある。

【F委員】 そろそろ議会の人事が変わるものですから、しっかり引き継いでいきたいと思えます。この問題だけではなくて、未決事項がまだかなり残っていますので、その中の1つになるかもしれませんけれども、それをしっかり引き継いでいく。今ここで明言できるものではないのですけれども、早い段階で一定程度の結論を出せるように、その取り組みを進めていきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

【座長】 私の気になることを申し上げておきたいのです。常設型の住民投票条例のようなものをつくるというときは、どういうものならば必ず住民投票にかけるという案件が決められ、予定され、その要件が決められるということだと思います。そうすると、こういう件は議会の議決だけで最終決定になるのはやはり困るので、有権者の市民全員の投票にかけたほうがなおベターであると多くの人が思うことというのがあるかという問題です。あれば、そういうものは常設の住民投票条例で決めておけばいいのではないかとということになります。

私自身の個人的な考えでいうと、都道府県は別にしますが、基礎自治体である市区町村の合併をするかしないかとか、分割するかしないか。自治法の言葉でも使えば廃置分合。自治体を廃止するとき、新しく設置するとき、分けるとき、そして合わせるときを廃置分合といいます。団体の組み合わせを変えるわけです。今まで武蔵野市で自治をやってきたわけですが、これからは三鷹市と一緒にあって、これを1つの自治体にするとか、小金井市と一緒にあって1つの自治体にする、こういう問題は両方の議会がそれでよいと言ったらもう決まるのではなくて、やはり住民が投票すべきなのではないか。武蔵野市民も過半数が賛成した、三鷹市民も賛成したといったときに初めて合併は成立するのだ、そこは有権者の意思を必ず問おう、市町村合併という問題については、私はそうしたほうが本当はいいと思っているのです。

もう少し厳密に言うと、廃置分合と一緒に境界変更というのが加わると自治法ではなっていますが、こういう問題は必ず住民投票にかけたほうがいいと思っている事項です。それ以外はあまりないのではないかと思います。よっぽどのがあって、議会の議決に任せるわけにはいかないと多くの市民が突如思い出して、これは何とかして住民投票にかけてくれというのは個別に出てくるのではないかと思います。ですから、これだけは必ずやったほうがよさそうだと皆さんが広く合意するものがあれば、常設の条例をつくっておくことになるのではないかと思いますという気がするということが1点です。今日結論を出す気はありませんけど。

もう1つは、これを見ていて思ったのですが、住民投票の発議をすることができる主体をどうするかというところに、アで市長、イで市議会議員又は市議会、ウで市民とあって、多くの自治体、10自治体のうちの9まで、市長にも発議権を認めているのです。市議会には10分の5だとか、市民には10分の6だとかかなっているんですけど、私は首長にそういう発議の資格を認めるというのはものすごく危険な制度だと思っています。どうしてこんなに安易に市長に発議権を認めているのかなと思うのですよ。執行機関である市長が議会の議決だけには任せない、住民の意思を聞くと言ってすることは、議会に対してものすごい牽制権を市長が持つということです。そんな権限を市長に持たせていいのだろうかとは非常に疑問に思います。こんなに、10分の9が市長に発議の権限を認めているというのは非常に危険なことではないかと思っていますので、武蔵野はここをもっと慎重に考えていただかないと困ります。住民に発議権があってもいい。議員に発議権があるのもいいけど、市長はよほどのことでないと認めてはいけないのではないかと思います。あまり意見が出なかったんで、それだけ申し上げました。

【副座長】 平成元年に神奈川県が環境基本条例をつくったとき、住民投票をどうするかと議論した結果、市長に発議権もあるという条例にしたところ、議会で否決されました。これは議会軽視だと。市民と市長がいれば、行政は何でもできる。議会からすれば、二元代表ではないのではないかと、したがって反対だと言って、ものの見事に反対され、それからこの種の投票条例をつくる時には議会をどう位置づけるかということが最大のポイントになってきます。したがって、先ほど来、私が散々言っていたのはその意味です。座長がここではまだ結論を出せませんというのも、私はうなずけると思います。

【座長】 これはまた次回、引き続きやりたいと思います。今日は時間が来ていますので、次回の日程について、事務局からご説明いただいて、終わりにしたいと思います。

【企画調整課長】 次回は6月27日、会場は本庁舎西棟8階811会議室です。どうぞよろしくお願いいたします。

【座長】 ありがとうございました。

午後9時1分 閉会