

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第 15 回）

1 開会

【座長】 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 15 回を開会します。

前は 9 月 21 日でしたので、2 カ月弱ほど間を置いた久しぶりの開会になりました。この間、衆議院総選挙と市長選挙、2 回の選挙がありましたし、11 月 3 日には武蔵野市市制施行 70 周年記念式典があり、これは企画調整課の所掌事務でありましたので、大変忙殺されていたと思います。久しぶりですが、思い出して、また続けたいと思います。

2 議事

（1）前回の振り返りについて

【座長】 早速ですが「前回の振り返りについて」資料が出ておりますので、最初に企画調整課長からご説明願います。

（資料 1 について事務局より説明）

【座長】 自分の発言が十分に反映されていないというご指摘がありましたら、述べていただきたいと思います。特になければこれで一応確定したいと思いますが、よろしいでしょうか。

（2）これまでの保留項目について

【座長】 それでは、今日の本題「これまでの保留項目について」、その筆頭は住民投票に関する事柄です。資料に基づいてご説明をお願いいたします。

（資料 2 について事務局より説明）

【座長】 それでは、まず、住民投票の問題について、今日は何とか結論を出したいと思います。もし時間が余りましたら、その他、市民の役割等々についても入りたいと思いますが、最低限、この住民投票については今回で何とか結論を出したいので、審議にご協力いただきたいと思います。

かなり詳しい説明をいただきまして、どう議論を進めていったらまとまりそうかということも事務局からご提案いただいておりますが、私としては、まず申し上げたいことは、この中では、地方公共団体の、武蔵野市という自治体の廃置分合。廃止するとか、新たに設置をするとか、分けるとか、分かれていたものを合体させるとか、これを「廃置分合」と総称しているわけですが、それと、部分的な境界を変更する。今、三鷹市に入っている区域の一部を武蔵野市に編入するなどという変更ですね。こういった廃置分合と境界変更については必ず住民投票にかける。要するに、議会の議決だけでは決定できなくて、住民の総意を聞いて初めて確定するほうがいいのではないかということ。これは私が発言したのですね。

国の地方制度調査会や地方分権推進委員会等でいろいろ議論があったときに、現在の地方自治法が、拘束型の住民投票制度を、95 条に基づく地方自治特別法の制度と憲法改正を除けば

認めていないのですが、やはり認めていくべきではないかというのが私の立場です。そのときに、もし認めていくとすれば、まず問題になるのはこの廃置分合と境界変更ではないか。これこそ主権者たる住民がみずから決めるというのに最もふさわしい事項ではないかと思いましたので、まず、これだけ入れるべきだということを主張し続けてきました。ただ、国の審議の中では、私の意見はいつも少数意見で多数意見にはなりませんでした。最大の理由は、政府側がいつも消極的で、それは必ずしも望ましいことではない、賛成しかねると言って拒否の姿勢を示していましたので、多くの委員の賛成は得られずにずっと来たということです。

武蔵野市で自治基本条例をつくって、住民投票制度について、市民自治の観点から、少し積極的な姿勢を示すというのであれば、拘束型というわけにはいきませんが、尊重するという諮問型の形で、武蔵野市の場合には、武蔵野市の廃置分合とか境界変更のことがもし議論になってきたときには最終的には必ず住民投票にかけますということを自治基本条例の中にうたうほうがいいのではないかとということをご提案申し上げたのです。

その後、この発言をして以来、ほかの委員から賛成しかねるとか、そこまで踏み込んでしまっていていかとかいう疑問を述べられた方がいらっしゃらなかったもので、何となく認められてきたような雰囲気でもここに来てはいるのですが、ものすごく重要なことでもありますので、入れてしまって本当にいいですか。それは将来の武蔵野市をかなり拘束する大きな事柄になりますので、本当に皆さんが賛成してくださるかどうか、もう一遍確認したいというのが、私から、まずお願いしたい第1点です。

それが済みましたら、いろいろな個別の問題について住民投票の余地を広げるかどうかという議論に入りたいと思うのですが、いかがでしょうか。

【A委員】 今までなかなかうまくいかなかった理由は政府が消極的だったということですが、理由はどういうところにあったのかを教えてください。

【座長】 それははっきりしています。大体議論になったのは、市町村合併や都道府県の統廃合、道州制を実施するために都道府県を一斉に廃止するとかいうことから起こっています。最大の問題は、平成の市町村合併についてやるべきか否かから議論して、やるときに、やはり住民投票にかけざるべきではないかと。そう地方自治法を改正して、やるべきではないかと私は発言した。それに賛成できないと言ったのは、自治省（現在の総務省）です。役所としては、役人ははっきりと理由を言いませんが、言っているニュアンスは、住民投票にかけると、多くが反対の結論になるだろうと。一番怖れていることは、市町村合併が進まなくなるのではないかとということです。政府としては、財政の効率化とか分権の新しい受け皿を整備するためとか、いろいろな理由で市町村合併を進めてきたのですが、進めなければならないと政府側は思っている。それをセーブしてしまう仕組みになるのではないかと考えて反対しているのです。これは、これまで一貫してそうだったと思います。それは変わっていないと思います。

だから、法定の協議会をつくれなどという直接請求まで認めて、そのときは住民投票にまでかけて、住民投票で賛成したら、法定協議会を議会が反対していてもつくれということまで入れたのです。しかし、本当の合併については投票を許していないというのが国の態度です。ただ、参考にしますという形で実際に投票してきた自治体は、現実にはかなりある。その結果を見ても、住民投票までかけたものの中では、やはり反対したほうが多いのではないのでしょうか。

かけた中では、住民の半数以上が反対したのでできなかったというケースのほうが多いと思います。

【B委員】 ここで住民投票の結果を尊重するということのセットであることが前提です。住民投票の結果に縛られてしまうわけにはいかないと思いますが、尊重するという形で一定の縛りであれば、住民にとって、市民にとって、自分たちの町、国が、例えば面積が広がるとか狭くなるとかは極めて重要なことですし、仮に境界付近に住んでいる人にとってはもっと深刻なことかもしれません。そういう重要な事項については、やはり議会に委ねるというだけではなく、住民みずからの判断を広く求めるということは意味があると思いますので、初めに申し上げた尊重するということとセットであれば、私はそうすべきで、そのような規定があってもいいのではないかと感じます。

【副座長】 この問題は、成立要件、特に投票率の問題とセットで考えたほうがいいのかという気がしています。成立要件を見ますと、2分の1以上、10分の4以上、3分の1以上。2分の1というのは、投票率が50%なかったら、効力を生じないということです。3分の1ということは、33%以上投票率がないと効力が生じない。ということは、それに達しなかったら全部反対ということになって、実質的には要件が3分の1だとかなり厳しくて、いくらつくってもノーに近いことになります。

特に成立要件で、今、座長がおっしゃったような内容で、私の記憶している範囲ですと、今までに市町村合併で投票率が50%に満たなかったため否決といいますか、成立要件にいたらず合併の議論そのものもなくなってしまった例があります。こういう作り方の条例もあり、実際には賛成が多かったにもかかわらず、投票率が50%、2分の1以上に満たなかったために市町村合併ができなかった、こういうケースもあります。したがって、実は成立要件の投票率と結構関連がありますので、どこまで厳しくするのか、もっと下げるのか、こういうのもぜひ論点の中で、セットで具体的に議論していただけると、ある程度方向性が出てくるのかな。

【C委員】 事務局が用意してくださった資料のなかで「要件にかかわらず」と書かれていますが、これは何を意味しているのでしょうか。廃置分合と境界変更に関しては、どうして「要件にかかわらず」という言葉が入ったのか、まず質問させてください。

また、座長は住民投票にかけるということに対して非常に慎重な立場をとっていらして、しかし、限定的に廃置分合の際の住民投票だけは必須としたいとのスタンスでいらっしゃるかと拝察します。私としては、廃置分合以外でも、実施要件を厳しくしたうえで、住民が重要な事項と考える政策に関して常設型の住民投票制度を設けても構わないのではないかと考えています。

そのメリットとデメリットはもちろんあるのですが、メリットとしては考えられうるのは、現在の地方自治法上の選挙権者以外の投票資格者についてです。条例で定める住民投票では、地方自治法の選挙権者以外の者にも投票権を与える可能性があり、実際にそのように規定している他の自治体もあります。選挙権を低年齢化して16歳以上まで広げるかなどはまた別の問題ですが、定住外国人にも住民投票権を認めていく自治体の動きが、最高裁の判例でも憲法では禁じていない法律で定めるものと判断された、定住外国人に地方議会での選挙権を認める方向性を広げていく可能性を持つと思います。

そのうえで、廃置分合と境界変更に準じるものとしては、もし本当に重要な事項で、住民が住民投票をやりたいといったことに関しては、住民投票を常設型でやるということもあっていい気がいたします。もちろん、座長がご経験知としてご指摘された、平成の大合併の際に、自治体の名前を維持したいとか、職員削減等を危惧して、住民投票を実施することで合併を推進する国の政策が進められなくなるという難しい問題もあります。しかし、自治体において尊重されるべき意見を住民が出せる場が制度として設けられるというのは、大きな意味があるのではないかと考えます。

【企画調整課長】 「要件にかかわらず」というところですけども、こちらについては、廃置分合ですとか境界変更が起きたときに自動的にやるということで、特に発議の要件は、住民発議とかそういったものは関係ない、そういう意味です。副座長のおっしゃった成立要件とかとは、また別の話になります。

【C委員】 それは設けてもいい、ということですね。

【企画調整課長】 そういうことでございます。

【D委員】 今、大田区と江東区で埋立地の問題が出ているかと思います。あれは境界変更ですか。

【座長】 変更ではないです。

【D委員】 そうすると、この場合には住民投票を実施するようなことはないわけですね。

【座長】 微妙ですね。どこでと線が引かれたとして、それを承認するかしないか、境界変更については住民投票にかけるということをもし制度化したとしますと、最終的に住民の投票にかけなくてはいけないかもしれませんね。あれは、新しく生じた土地をどちらの自治体の区域にするか、その境界線をどこに引くべきかということをもって争っていますので、変更ではないのです。新たに加わってくるのですが、そこを争っているというケースです。

【D委員】 テレビを見ていると区長同士の言い争いのように感じるのですが、区長の前に住民の声はどう拾ってきたのかというのが見えなかったので、ああいった事象が発生した場合、住民投票を先に行って区長同士が話し合うのか、区長が話し合った結果、まともじゃなくて住民投票を行うものなのか。今回はちょっと違うということでしたけれども、どういうときに住民投票が、どの段階で行われるのかというところが、まだ少し理解できていなかったもので、確認したいと思いました。

【座長】 一般的に境界変更というときは、武蔵野市の前身である武蔵野町だった時代、吉祥寺と西久保と関前と境という区域があって、それが4村合併をして、武蔵野町になりました。その武蔵野町が今度は武蔵野市になったわけですが、そういう吉祥寺と西久保と関前と境が1

つになるのが「合」です。あるいは、一旦合体したけれどやはり嫌だと言って、出たい、もとのように分かれたいという運動が起こると、それを議論して、切り離しましょうという分割が、「分」になるわけです。

原則は、日本の場合には国土が完全にどこかの市町村に属しているという形で分割されていますから、境界変更はあまり起こることはないのですけれども、秋田県の八郎潟の干拓をして、全部農地になったとき、どここの町村に属した土地にするかとか、干拓したところを1つの新しい町にするのかとか、いろいろ議論がある。青函トンネルをつくって、北海道と本州をトンネルでつないでしまうと、青函トンネルのどこからどこまでが青森県側で、どこからどこまでが北海道側なのかということを決めなくてははいけない。そういうことが起こるのです。東京湾の埋立地も新しくつくったものです。そこがどこの区に属すべきかということ争っているわけですが、争いの最大の理由は、税金問題です。どちらの区の税金になるかということ争っている。ですから、必ず争いになるのです。

【副座長】 境界変更、これは青森、秋田でも十和田湖での境界でもめていました。富士山の頂上も、山梨県か静岡県かでもめています。最終的には裁判で決着することになるのですね。多分両自治体ともが自分のほうだと、住民投票だったらなるに決まっていますから、永久に決着がつかない。総務省が決定したことに対する決定が正当かどうかという判断は、第三者機関である裁判所という形になるはずですよ。

土地は生産できないですが、埋め立てだとか干拓だとかはできます。真つすぐな線だったら私のところだとか、角度をずらしたら俺のところだとか、大田区と江東区の境界戦争があります。それぞれに正当性を主張するから、裁判でどちらに正当な理由があるか、こういうことを判断することになる。そこには世論といいますか、一般的な住民の声を聞くことは今までの例ではないですね。運動とすればあるのですが、法的確定という段階ではないです。

【D委員】 また別の質問ですが、住民投票というのは賛成か反対かというような二者択一のものを言うわけですね。拘束力は、この結果が出たとしてもない。尊重することはできるけれども、というお話でした。本来なら賛成か反対か、マルをつけるのか、書くのかわからないですけれども、それだけではなく、例えば年代を書くとか、そういったことは住民投票の用紙で施すことはできるものでしょうか。

【副座長】 今、D委員が重要な論点を言いました。何かと云ったら、憲法事項に当たる廃置分合と境界変更、憲法事項とは何かということです。ほかにどういうものが住民投票の対象になると想定できるのか。そういう対象も議論しておかないと。

廃置分合とか境界変更というのは、国でいえば領土です。そこの中の自治権の方向だとか、国民である住民の問題だとか、これもやはり憲法事項といえば憲法事項。そうすると、自治権あるいは住民自治あるいは住民の問題も、ある意味では自治体の憲法事項と捉えることができるでしょうから、土地の地域の部分だけが憲法事項なのかという議論も、ここでは論点として出てくるかなということですね。

【C委員】 D委員のご質問、二択でないといけないのかということに関しては、実はこれは二

択が主流ですが、こういう条件でなら賛成、反対という四択でやられている例もあったりします。投票は、公職選挙法上の選挙ではないので、公職選挙法にのっとりない形でできるというのが、住民投票の1つの重要なところですよ。ですから、先ほども言ったような有権者以外の投票資格者も設けたりすることができるのです。選択の仕方も、こういった常設型の住民投票制度をつくるかという形になるので、場合によっては、そのような二択ではない選択肢もあり得るということになります。

もう1点、自治体の憲法事項と考えられる廃置分合に関しては住民の意見を問うというのは、まさしくもっともなところですよ。しかし、憲法事項ではないことであつたとしても、結果を「尊重する」だけだったら住民投票が可能との見解もあります。国側の政策があり、それは国の管轄事項だけれども、自分の自治体の土地で使われるのは嫌だとか、そのような意思をあらわす手段として住民投票が活用できることはあります。住民投票の対象事項を、対象にしてよいことをポジティブリストに書くとか、ネガティブリストとして国の事務事項に関しては住民投票の対象としてはいけないと書くという方法もあるのですが、あえて住民投票の対象事項を規定しないで、1つの意見表明の機会として制度を利用するという方法は実際にありますし、それが功を奏して政治に反映されている例もあるので、そこに関してはどちらを選択するべきか、懇談会の席等での皆さんのご意見を聞いた上で、最終的に決定するのがよい気がします。

【副座長】 住民投票の初期のころの議論は議会軽視ということにつながって、議会側が非常にアレルギー症状を起こしたのです。今ここでまさに問題になっている拘束型というのは無理ではないかという議論で、尊重すると言っていますが、これは多分に議会を配慮しての議論とも考えられるのです。ここでもし拘束型としたら、決定権者は我々議会だと。そうすると、議会は、最終的に手続的に追認という形もあり得るかなという議論も出てくる。この点、今までの検討で議員さんの議論としては、いかがですか。

【E委員】 具体的に住民投票についてどうという議論は、正直、あまり深まっていないのが実態です。ただ、住民投票を仮に行つたとして、そこでどういう結果が出たにせよ、それは間違いなく住民の意思だ、それは重く受けとめざるを得ない。議会が最終決定権を持つと言つたところで、住民はそうでないという1つの意思表示をしたところであれば、尊重するという意思是、今の議会は持っているのではないかと思います。ただ、それをどう扱うかというのは、正直まだ議論ができていないのですが、決して無視できない、重たい提案というか、そういったもので受けとめるということで認識はされていると私は理解しています。

【副座長】 尊重するということで、拘束型の議論はしていないのですね。するつもりはないのですか。あるいは、やつたとしたら、認められそうもないですか。

【E委員】 多分賛否両論あると思うので、これは住民参加と関わってくるのですが、市議会議員の選挙そのものが最大の市民参加じゃないか、そういうご意見もありました。だからといって、全てを委ねるというわけではないですけども、そこに大きな論点があれば、当然それに賛同する人、賛同しない人、それで投票行動が変わるだとか、そういったこともあるのですが、少なからず市議会議員選挙が市民参加の1つの形態だろうと。議会ですまざまな人が

当選をしてくる。その中での意見集約というのは、1つの大きなものでもあるし、現状では、市の意思決定機関としての機能、役割を持っているのではないかという大きな意見もあります。

一方で、住民投票だとかそういったものを最大限尊重して、大事なことは市民に問いかけて、そこでまた決めていくことが大事だという意見もありますし、拘束型について、大きな議論がまだ出ていないのは事実ですけども、そういった提案がされていたこともありますので、拘束型は絶対否定するとか、そういったところまではまだいっていないのかなと思います。

【A委員】 これがもし現実に自治基本条例の中に、尊重型にしろ、拘束型にしろ、盛り込まれて、たとえ尊重型だとしても住民投票である一定の答えが出れば、議会としては当然、現実的には拘束されると思います。相当厳しい成立要件をかけるわけですから、その中で成立したのに対して議会がそれを尊重しないということはあり得ないわけで、その議論はあまりしなくてもいいのかな。むしろ成立要件のようなところが非常に重要ではないか。住民にとって実が取れるものにするかどうかというのは、そこにかかっているかと思います。

【副座長】 この議論は住民にとって直接参加方式なのか、間接参加方式なのか。今は、選挙という形で、法的には間接が主体になっている。そこでその間接をいかに直接的に、住民がもっと参加できる手法を自治基本条例の中で書こう、盛り込もう、この流れが1つあるわけです。その流れの中で、住民にとって今まで間接と言われている仕組みから、もっと直接的に参加できる仕組みを自治基本条例として新たにもりこむという意見もあると思うのです。完全に法律にない、条例で住民が直接参加できる仕組みを拡大していこうという運動体として、また新しい考え方をここで提案する、こういう考え方もあるのです。

この考え方が一番問題なのは、最終的な決定権は、法的には議決権ということで議会にあるだろうと。そうすると、住民参加というのは議会軽視につながる、という考えが今から20年ぐらい前までは、平気でこの議論がされていて、住民投票の仕組みを没にされたケースは結構あったのです。それをもしやるとなると、画期的なことになる。その点が、議会で調整できるかどうか。総論的なことでなくてね。今ここではできないだろうけれども、そういう方向性を打ち出すことが武蔵野の市議会できるとなると、やはり画期的な方向展開という流れになってくる可能性がある。私はその点をこういう懇談会の席だから聞きたいと思っていたのです。

【E委員】 先ほど申し上げたとおり、議論はしていないのですが、拘束型という形になったら、その辺の反応は何とも言えないです。ただ、これまで議会基本条例を進めてきた中で、住民投票を議会軽視というニュアンスで発言されている方はいらっしゃらなかったと感じています。ただ、これが例えば住民投票で決まったら必ずそれをやるという話になれば、さまざまな意見が出てくると思います。それこそ先ほど出ていた廃置分合、境界変更は必ずやる。その扱いもまたいろいろあるのでしょうかけれども、それ以外の部分まで含めて拘束されるとなると、これはまた議論百出になるかもしれませんが、今のところ、例えば住民投票という形のものが議会軽視につながるといったニュアンスで発言されている方は出ていないということだけは、お伝えしておきたいと思います。

【座長】 それだけでも20年で大きく変わったということです。市議会の雰囲気は変わった

ということだと思います。まことに結構なことだと私は思っています。

それでは、これを規定することに全く反対だというご意見はないようなので、まず、要件については、この場合にも2分の1以上が投票しないと成立しないことにするかどうかということとは残っていますが、この項目を入れるという方向で一応ご意見がそろっていると理解したいと思います。

そこで、3ページの(2)、武蔵野市のあり方をどう考えていくかところに案①、案②がありますが、自治体の廃置分合と境界変更以外の問題について、住民からこの問題については住民投票にかけてくださいという要求が出てきたら、それを認めていく。そういう制度をあわせて規定するかどうか。そのときに、現在の地方自治法でも可能になっている制度だけにとどめるのか、そうではなく、幅広く入れようかということが問題になります。幅広く入れるというときに、従来の条例制定・改廃の直接請求ということであれば、市民が一定の署名を集めて成立して案を出したときに、議会が審議して議決するということが重要な要件になっているわけですが、議会の議決がなくてもいきなり住民投票にかけてしまうという道を開くか否かというところがもう1つのポイントです。

そこで、皆さんのご意見をもう少し伺いたいと思うのです。個別の住民投票を求めてくるような案件が出たときには、議会の議決なしにでも投票に行くという制度を開くかどうか。武蔵野でその余地を開くかどうかということ、これが次の大きな山ですが、いかがでしょうか。

私は、住民投票にはかなり慎重派でして、個別の問題について住民投票でイエス・ノーと決めるのは、できるだけ避けたほうが賢いと思っています。議会が審議することが重要だと思っているのであまり無条件に賛成派ではないのですが、ここまで市民参加をやってきたまちですから、投票ぐらいやらせてという意見もたくさんあるでしょうから、一定の枠組みをはめながら、入れていくことに絶対反対というわけでは決してないのです。かなり慎重に考えていきたいとは思っているのですが、いかがでしょうか。

【副座長】 事務局にお伺いしたいのですが、発議者には長、議員、住民の3つがあります。この3つを絡めて同時にという仕組みはありますか。例えば、住民が要求した場合に議会が議決して、長がそれを義務的に実施しなくてはいけないとか。ここにもう一回議員を入れる。議員が単独で請求できる、あるいは首長が単独で発案できる。住民が何分の1以上で発案できる。

【企画調整課長】 資料3をご覧ください。今のお話ですと、「発案権者」の「長」といったところで、例えば10番の我孫子市は、長が発案できるのですが、議決は必要です。そういったところもありますし、「要議決」の表記がないところはそのままできるのだと思います。

【副座長】 議決というのは、我孫子は住民の署名が8分の1以上あった場合ですか。

【企画調整課長】 今のは長が発意するときの話です。住民が発意の場合ですと、例えば17番の名張市は、50分の1以上だと要議決ですけれども、4分の1以上だと議決は要らないという内容だと思います。2段階に分けているといったものです。

議決が必要なものについては要議決と書かれておりますので、それ以外のものは、例えば4分の1とか6分の1とかの数 of 署名を集めれば、議決を不要として住民投票が成立するという

ものだと思います。いろいろなパターンがあります。ここから読み取っていただければと思います。

【副座長】 条例の直接請求というのは、発案者は首長か議員か、2つしかないのです。住民が 50 分の 1 以上あった場合に、発案者は首長が義務的に発案しなくてはならないという仕組みで、住民には発案権はないのです。成立した場合には、首長は義務で発案しなくてはならない。この仕組みをとるのか、あるいは住民が単独で、首長を通さないで議会のできるのか。

【企画調整課長】 この資料からは、そこまでは読み取れないので、両方のパターンがあるのだと思います。

【副座長】 読み取ることにはできないけれども、こういう仕組みは幾つかのパターンがあるじゃないですか。

【企画調整課長】 いざ決めるとなると、そのあたりの細かいところの検討は必要になっていくのではないかと思います。

【C 委員】 住民の署名が 50 分の 1 以上集まった場合、実際に住民が制度を利用できるかというとなかなかできないので、行政の力を借りなくてはならない。そこに長が、次に義務的なものとして用意されているという考え方もできるのではないかという気がします。

議会の議決を通すとか、長の決定を通すとかということに関しては、議会だけが、自分たちの議決が住民投票によって軽んじられるという考え方ももちろんあるのですが、長と議会が対立するような政策に対して、自分は市長としては当選したけれども、この政策に関して住民はどう思っているかを純粋に知りたいという場合もございます。もちろん住民側からも、自分の意思を示す場としても使えるのですが、執行部側あるいは議会側が、自分の主張を正当化するために利用する形もあるということが、住民投票のいろんな意味でのメリット、デメリットではあると思います。

【F 委員】 先ほどの副座長のお話は、発案者と提案者は違うだろうということですね。だから、市民が発案をしても、実際に議案として提案するのは首長。これは武蔵野市もかつてあった話ですね。ただ、そのときの市長が、その内容についてはどちらかというとな否定的だったので、提案自体も否定的な内容の提案で、議会はそれを否定する、そういう形式になるのではないかと思います。

【副座長】 だから、議員は両方とも持っている。発案権も持って、提案権も、議員は持っています。住民は発案権しか持っていない。提案権は持っていない。ここに提案権も入れるかどうかという話です。こういう議論も成り立つかと。

【座長】 私はそこまでやる必要はないと思います。住民側が発議するときは、署名を集めて出てこなくてはならないのが要件になっていますから、まず手続としては、集めてきた署名が

本当に有効な署名かどうか調べる、その手続が要るでしょう。「確かに何十分の1以上の有効投票が署名しています、数が達しています、したがってこの請求は成立しました」という認定行為が必要です。今までなら、それは選挙管理委員会の仕事になっていますが、そこで認定されて、有効に成立しました、ついてはこれを議会でご審議くださいと言って、誰かが出さなくてはいけない。住民はそれを直接できないですから、そこは代表者としての市長がやっているわけです。これは義務的ですよ。市長は出す、出さないという裁量の自由があるわけではなく、そのときはしなくてははいけない行為である。そのときに市長に発議権があるというのは、異論はないと思うのです。

ただ、市長の判断で発議する余地を開くかというのは、私は重大な問題だと思います。市長がこれを住民投票にかけて意見を聞いてみたい、そういう自由を許すというのは、議会とのものすごく大きな闘争手段になりますので、私は市長についてそれを認めてはいけないのではないかと思います。

【C委員】 全くそのとおりだと思います。

それに関連して、先ほどのD委員のご発言とも関係するのですが、出されて、50分の1が集まって、市長が住民投票という形の質問事項をつくるときに、投票操作できるような質問の作り方ができるかどうかというところですね。それが二択だけだったら、この施設については賛成か反対かという形になるのでしょうかけれども、こういった形で国の補助が来るのだとするならば賛成だ、補助が来ても反対だ、そういった質問のやり方も不可能ではないので、そこに市長の裁量が入る形のものができるかできないかということの住民投票まで許すかどうかということも論点になりえます。副座長とF委員のお話はそういったことではないですか。マイナスの雰囲気があっても発議しなきゃいけないから、提案事項がマイナスの雰囲気を帯びるということはあるだろうという気はいたしました。

【副座長】 住民投票というのは、イエスかノーか、2つしかない。これが一番単純明快な議論。それ以上の問題になったら、これは行政の執行権の判断ですから、それが欠けたら、行政執行権の放棄につながる。そのために、行政のプロとしての首長なり補助職員を使っているのですから、行政権の放棄につながらないというやり方をしていかなきゃいけないのかなと。

【C委員】 全くそのとおりだと思います。ただ、尊重という形になった場合は、事実上は確かに拘束されるということはあると思いますが、そうはいつでもできないという決断をする場合もあり得るわけです。そのときに何が起るかというと、今まで以上に住民に対しての説明責任とか、さまざまな理由をより詳しく説明していくという効果はあるということでは、もちろんイエス・ノーが主流だけれども、四択にするとということもあり得るのではないかと。こういった形ならいいですか、悪いですかという形の質問の仕方でもできなくはない。ただ、それが複雑になり過ぎて、衆愚政治と言ったら言葉が悪いですが、そういった形になり得る危険性も含めて、そこまで住民に委ねていいのかというところではあるかと思います。

【副座長】 新潟県巻町が原発で住民投票条例を直接請求でつくって、初めて実行した事例があります。原発を認めるかどうかでイエスかノーかの議論をやったのですが、それでももめま

した。もめたというのは、誤解があった。本来ならば、首長派の議員さんが反対しなくてはいいのに、1人賛成に回ったのです。それでひっくり返ったのです。

それは何かというと、住民の直接請求が決まった時点で、首長が提案します。そうすると、首長の与党派の議員は、首長が提案したものは反対すべきものではない、必ず賛成すべきものだ勝手に誤解した。それで1人が間違えた。そういうふうには混乱があるので、なおさら単純明快のほうが。議員さんという現場を知り尽くしている人間でさえもそういう誤解があつて、ある意味では誤解がこういう住民投票をやろうという議論になっているのですから、悪くはないんですけども、しかし、なるべく単純明快なイエスかノーか。住民投票に合うような議題をかける。これが憲法事項というところにもつながってくるのです。こういう議論をしていただけといいなということです。

【F委員】 先ほどから結果を尊重するとか、市民の側に提案権とかいろいろ議論があるのですが、やはり今の制度の中では、議会が最終的な責任を負う、その大きな枠組みは壊さないほうがいいのではないのでしょうか。それに対して、例えば尊重しなかったらどうするかというと、今の制度の中でも議会の解散請求、あるいは市長がもし住民の意向に合わないことをやっていれば解職請求というのが制度として保障されていて、そこがきちんとした基盤になっているので、議会の権限とかをなくして分散するという形はとらないほうが、今の法の制度の中での直接参加を検討する、そういう姿勢のほうがよろしいかと考えています。

【座長】 武蔵野市の廃置分合とか境界変更以外の問題について、何らかの住民投票を行う余地を開くという場合、現在の地方自治法の決めている制度を使いながらやるという方法もあります。この問題について住民投票にかけてほしいという条例案を直接請求で出せばできるわけで、それなら必ず議会で議論するということが条件になっています。議会が否決すると、住民投票には至らずに終わるという制度ですので、それでは市民が一生懸命たくさんの署名を集めて出しても、議会がノーというと、そこでとまってしまうのがあまりにも悔しい、やはり最後の住民投票にかけてほしいという強い思いが市民の側にあると、そこをクリアして、議会が議決をしないで、いきなり投票にかけられる道を開くか開かないかという問題になるのですが、皆さんのご意見はどうでしょう。

【G委員】 私は、市民が意見を表明する場をもう一つ明らかにするという意味で、積極的に設けたいと思うほうです。いろいろご懸念が出ていたとは思いますが、それを考えても、まず仕組みをしっかりして、濫用もなく選挙の不正もないようにして、またさらには提案の条件も一定程度厳しいのも仕方がないとは思いますが。やってみてそれが投票にまで至らないというのは、やはり残念なことだと思います。署名を集めるだけでも相当なエネルギーが要ることなので、そこまでいったものに関しては、認めてもらえたらいいなと思っています。

やはり拘束型ではなく、尊重ということで議会のほうで最終的にはしっかり考えていただいて、それでノーとなったとしても、その間にいろいろ説明なり討論なりがあると思いますので、そこで議会のほうに力を発揮していただくのも、また活性化していいことではないかと思って、やってみたいなと思います。

【副座長】 逆のものはありますか。提案ではなく、議会が議決したものに対して賛成か反対かという住民投票。首長が提案する、議会が議決する。それで重要な案件について、それでいいかどうか、住民が最終的に追認するとか否決するとか。

【F委員】 憲法改正と同じような仕組みですね。

【企画調整課長】 そういったものがあるかどうかは調べておりません。

【副座長】 今は発案とかそういうことで、中間で住民投票というふうにするけど、最終的な決定権者を住民にというふうには、直接参加でやる仕組みもあるかな。

【F委員】 今のご提案だと、議会は何の権限があるのか。最後は住民で投票するのだったら、初めから議会で議決する必要はないという議論になりませんか。

【副座長】 だから、これは個別に、憲法問題ではないけれども、本当に限定的な内容で。

【座長】 アメリカの自治体で広く行われている直接発案、イニシアチブと呼ばれている制度は2種類あります。州ごとにバラバラですが、直接イニシアチブと言われているものと、間接イニシアチブと言われているものがあります。住民が署名を集めてきて、こういう条例案を制定してくださいというのを出示してくるときに、一定の署名要件がある。そうしたら、必ずまず議会で審議するのが例になっています。議会で審議した結果否決された場合は実施されないのが日本の制度ですが、議会で否決したり修正したりしたときは、もとの住民の請求案と議会が修正した案、それが投票にかけられるのです。最後は住民投票まで行くのです。議会が否決したら終わりにしないで、議会は否決しましたという事実が出るのです。それと住民が請求した原案が投票にかけられるのです。要するに、なしか、もとへ戻せ、住民の要求どおりそれを認めろという選択肢になるのです。

それが間接イニシアチブで、必ず議会を通すのです。議会は慎重に審議します。議会は議員がいて、それなりに慎重ないろいろな意見が出て、議論した上で否決したり修正したりします。住民もそれを十分頭に入れた上で最後の投票をなさいと言われていたわけですから、そういう前提になるのです。

ところが、直接イニシアチブという制度をとっているところは、議会を無視するのです。それで、ある一定要件の署名が集まってきたら、議会にかけない。いきなり住民投票にかけろというのが直接イニシアチブです。

要件を厳しくして、自治基本条例で個別の制度として出てきているようなものは、直接イニシアチブになっているのです。議会の議決抜きに、いきなり住民投票実施までいこうという案になっているのです。私は、それは本当にいいのかと疑問があるのです。議会にちゃんと議論してもらったらいいいじゃないか。そして議会が修正したり、否決したりしたときには住民投票がもう一度ありますと。議会が可決した場合は、住民の要求が通ったわけですから、もう投票はなくなります。しかし、修正したり議会が骨抜きにしたり、否決したりしたときは、議会はそういう判断をしたけれど、市民の皆さんはどう思われますかという住民投票に行く。こうい

うのがあるのです。私は、それは非常に健全だと思います。日本でそこまで行きたいというなら、議会の審議を求めた上で、行ったらどうですかと私は言いたいのです。

【C委員】 それは拘束型ですね。どこに議会の審議をかませるかということなので、やる前に議会をかませるか、やった後に、意向を踏んだ上で、議会なり行政なりが最終的にどう判断するかということになるのかなと。

【座長】 それはありますね。でも、住民が最終的に投票するにしても、尊重するという場合でも、それについて議会が議論をして、議会が否決とか修正とかという形をとらないけれども議会としてはこう考えるという議会の見解みたいなものを決めて、これを市民は十分参考にして投票してくださいという議会の意向が表明されてもいいのではないかという気はします。

【C委員】 説明義務要綱をつくるのはいかがでしょうか。住民投票の結果を尊重したけれども、住民投票の結果通りになったか、あるいはそうではなかったのかという、その尊重したうえでの結論についての理由を説明することを行政側なり議会側に要求することも有効ではないかという気がします。最近行政の処分などさまざまな場面で、どうしてこういう結論になったのか、その理由を説明してくれと説明責任を設けることが増えています。ただ単に結果だけを示すのではなくて、結果に至った理由をしっかりと説明するということは、悪くはないのではないかなという気がするのです。

【座長】 私が言ったのは説明責任の話ではないです。

【C委員】 違いますが、そういった形で入れるのも悪くはないのではないかな。要するに、議会側が審議するというのはそういうことですよね。議会側は、住民側のイニシアチブの案に対して、そうとは違う修正案を出すときには、どうしてこれがいいかということを説得的に提示しなくてはいけないわけじゃないですか。それは結局どこの場所でやるかということだと思うのですが、尊重した結果、でもこういう結果になりましたよという修正案を出していることになると思うのです。住民投票の結果を全くそのまま引き取るかもしれない。引き取った場合は、どちらかという直接的なイニシアチブの様相を呈した形になると思うのですが、そうではなくて修正した場合、尊重しただけで、でも違う形の結論を示すときには、なぜそういう形になったのかということを示さなくてはいけないというのは悪くはない気がいたします。

【座長】 議会審議というのは、いつも公開してやっています。説明しているのです。改めてそれを説明しろと言われても、議会は困ると思うのです。さんざん議場の中で議論し、誰々議員は何を言い、何を言いというやりとりがあって、そういう議決に至ったというふうになったときに、議会の場合は、それ自身が説明です。それ以上それを説明しろと言われても、誰も責任を持って説明できないですよ。

【A委員】 より情報交換しろというなら、それもまたやらなければいけないと思いますけれども。

【座長】 長の場合は1人でやっていますから、頭の中で処理しているわけです。それはどういうことを考えたのか説明しろというのはあり得るのです。議員は複数の人が議論して決めています。それを誰かが1人で説明しろと言っても、責任持って説明できる人はいないと思うのです。こういうことでしたというふうに言うことはできないですね。

【F委員】 話の中では、長の提案権は認めないということで大体よろしいですか。

【座長】 議会に対して提案権を認める必要があるのでしょうか。立法権として、条例案とかを提案することはもともとあります。条例制定権として議会が持っているのですから、地方自治法の規定どおりにいくらでもできますが、それ以上に何か特別に発案をできるということが必要かどうかです。

【副座長】 議員の発案を認めているところはたくさんある。

【座長】 議会にそれを認めますと、市町村合併とか何かの問題が議論されてきて、議会にとっても簡単には表決しがたい重大問題であるときに、議会で表決するのではなく住民投票にかけて聞いてみよう、と、議会が投げてしまうということです。住民の決定に委ねると投げることなのです。議会にこの住民投票への発議を認めるということは、議会の権限放棄を認めるということです。私はそのことにあまり賛成しないです。議会は責任を持ってちゃんと議論して決めてくださいというのが建前だと思うので、放棄を簡単に認めるのはよくないと思っているのです。

そうすると、結局住民の発案のものについて、どこまで住民投票に行く余地を開きますかということが焦点なので、ほかの自治体のように長の発案権とか議員の発案権と言う必要がないのではないかと思います。よその自治体がこういうことを勝手に、あまり議論せずに書いてきただけで、非常に危険なことをやっているのです。

【C委員】 確かに、住民投票条例の制定自体、巻町のものでできた段階で、右へ倣えとつくられてほぼ同じような条例ばかりができあがってしまった。過去があるから前例があるからというのが、逆に、さまざまな条例の問題点でもあるので難しいですね。

【F委員】 議員さんのところで、議会で話し合わないケースは考えられますか。

【E委員】 現状の議会で考えたときに、例えば、ある市民から、住民投票をやってくれという陳情が出されたら、間違いなく今の委員会の中で審議します。それはそのとおり、やったほうがいいだろうということになれば、当然、議決されます。そうなったときに、議員側から議員提出議案という形で提案をします。委員会で審議をしますので、その中には委員会のメンバーが名前を連ねますし、それ以外であれば、それに賛同する議員さんが名前を連ねて、議員提出議案という形で議案として提出します。

そうすると、例えば自治基本条例の中に決めていようが決めていなかろうが、今の市議会の

流れの中で考えると、例えば 50 分の 1 の要件を満たさなくても恐らく審議する形になります。そうなるとどこまで決めるのかというのも当然ありますし、今の議会の対応であれば、住民投票をやれという陳情が出されたら、間違いなく審議もする。必要があればやるというところになっていくわけです。そうすると、逆にこの要件を決める必要があるのかないのか、それもありますけれども、実態としては、その辺については、今の議会の中では何ら障害はないのかなと個人的には思うのです。

【座長】 E委員のおっしゃっていることは、50 分の 1 以上の署名というのが地方自治法で求められている要件ですが、そこまでにも至らない、たった 1 人、あるいは 10 人ぐらいの市民が名前を連ねて、これを住民投票にかけてくださいと議会に陳情なり請願なりをしたら、議会はちゃんと審議する。審議した結果、それはもっともだ、これはやはりかけたほうがいいのではないかという議員たちが集まって、議員提案でそういう条例案を提出してくるというのは、あり得る。それを否定することはおかしいでしょうと。それを否定する気持ちは、我々はないです。もともとある議員提案の形ですから。

【E委員】 ただ、現実的にはそれが明文化されていないので、議会基本条例の中でも明文化できるところはきちんとやろうと。基本的に陳情が出されたら、全部受理はする。審議も、名誉毀損だとか誹謗中傷だとかそういったものがない限りは必ず審議をしよう。これは申し合わせなので、条文化できるのか、できないのか、そういった議論を今進めている最中です。それが基本的に明文化されて、出された陳情に対しては必ず審議をしますという話になれば、仮に自治基本条例の中で規定があろうとなかろうと、議会としてはきちんと対応する。そういうシステムとしては、でき上がるのかなと思っています。

【座長】 私たちが議会に提案権がなくてもいいのではないかというときは、排除しているわけではないです。それは当然認めているという前提の上なのです。

さて、何とか決着をつけたいのですが、事務局がまとめた案には書いていないことで、C委員のご発言にもあったかと思うのですが、新しい自治基本条例に基づいて、実際にこういう住民投票が行われるようになったとき、この投票にかけられるので、今度の投票に賛成してくださいとか、反対してくださいとかという市民の選挙運動といいますか、投票をめぐる運動が自由に行われていいのか、自由ではないのかということです。

典型的に言えば、選挙のときは買収行為をしてはいけない規定になっています。それと同じように、住民投票のときに、買収行為が許されるのか。許されないようにしなくてはいけないというならば、そういう決まりがないといけませんね。今までの多くの直接請求や何かのときは、有効な署名数が集まっているかどうかを選挙管理委員会が審査しますし、そして集まりました、今度は投票というときは、公職選挙法に従ったルールで投票をすることになっています。そうすると、買収行為はいけないとか、いろいろなことがほぼ適用されてきます。だから、変なことは行われえないという前提ですよ。

今度の場合も、ここでそういう道を開くならば、最小限公職選挙法に基づいてやるということとをどこかで決めておかなくてはいけないのではないかと。それは自治基本条例の中に書くのか、そこに基づいた住民投票条例のようなものをつくるときに、今度はそちらで書くのかという問

題はありますが、そういうルールをきちんと決めておかないと危ないのではないかと思います。そのことがここであまり議論されていないので、私は非常に心配になります。

【副座長】 確かにそうですが、原発で住民投票をやったところの情報では、供応買収は結構頻繁にやっている、との報道もあります。それでも原発推進派が負けて、反対派が勝利したという事例もあります。

私は公職選挙法が絶対とは思っておらず、戸別訪問もいいと思っている。政策で重要な議論は、本当にフェイス・トゥ・フェイスで議論したっていいじゃないか。したがって、供応だとか買収だとか、犯罪的な非違行為は問題があるけれども、それ以外ですとある程度自由にやってもらったほうがいいのかなという気がするのです。

【F委員】 おっしゃることはよくわかるのですが、今の買収が犯罪行為だというのは公職選挙法で禁止されているから犯罪になるわけで、もし公職選挙法を使わなければ買収も犯罪にならない。その個別のことを全部、買収はだめ、戸別訪問はオーケーとここで規定していくというのは、やはり技術的に難しいのではないかと思います。公職選挙法が不十分な、否定的な状況ですが、やはりやるなら公職選挙法に倣った形で飲み込まないと、個別のものだけ取り出して、それはいいというのは難しいと感じます。

【C委員】 まさにそのとおりだと思います。それにプラスアルファさせていただければ、戸別訪問の問題であるとか定住外国人の問題というのは、現行の公職選挙法ではおかしいのではないかという疑問が古くから提起されていて、裁判でも争われている事例です。基本的には、買収行為とかは誰が考えてもおかしいし、そして公職選挙法の不十分な面を新しく一から作り直すのは厳しいけれども、公職選挙法で不十分と考えられていることに関しては、問題視されているところを修正したものを武蔵野市で先駆的に先行、それ以外に関しては公職選挙法に準じるというのは、決して悪いことではないのかなという気はいたします。

【座長】 私は公職選挙法が絶対だと思っているわけではありません。今の公職選挙法の選挙運動規制に何の問題もないと思っているわけではなくて、私も自由な選挙運動は行われたほうがいいと思っているほうですから、戸別訪問は自由化すべきだと思っているのです。しかし、金銭の授受とか供応とかいうものはやはり否定しておかないといけないのではないかと思います。ですから、何らかの形でそういう最低限の条件を、公職選挙法に準じてというのは適当ではないとおっしゃるなら、これはいいけれどもほかのことは全部だめとか、いろいろ決めないといけないということだと思います。私はそれが絶対必要ということを申し上げているのです。ですから、これをやるということは、かなり複雑な制度設計をしなくてはならないという覚悟の上でお考えくださいと言っています。

【副座長】 そうすると、かなり個別具体的な内容までこの条例の中で書くという話になってきますね。

【座長】 自治基本条例に基づく住民投票でもいいです。

【副座長】 そうすると、自治基本条例の中ではなかなか無理だろうから、住民投票条例にもう一本下の条例をつくって、一定のルール化をするという方向づけのほうが望ましいのでは。

【座長】 私もそう思います。その辺はご異論ないでしょうか。
それでは、時間がそうないので、要件のほうに行きたいと思います。

【副座長】 イニシアチブと間接・直接は。

【座長】 それをどう決めるか、皆さんのご意見はどうですか。議会の議決を要らないという投票制度をつくろうとしているのか否かということですよね。私は、あまり素直ではないと思うのです。今までやってきた制度の発展からいえば、議会がちゃんと議論をして、否決したのなら否決したで仕方がない。しかし、議会の否決をもって最終決定とはしませんという制度をつくるというのは、あり得ると思っています。住民がそれを覆すということです。そういう自治体はあまり出てきていないですが、アメリカの発展からいえば、それが当然の発展だと思うのです。もっとラディカルになって、いきなり議会を飛ばしてというところまでいっている自治体も、アメリカの場合はあるのです。

【副座長】 確かに今はない。他の市町村の自治基本条例の中では規定されていない。

【座長】 拘束型ではないという問題がかかわっているのかもしれませんが。

【副座長】 そこはもう一度拘束型、非拘束型で理論構成しておかないと。

【座長】 それは厄介だと思います。今の地方自治法が、拘束型の住民投票制度を認めていませんから、それをこの自治基本条例でやっても、武蔵野市の自治基本条例の規定は違法だと国が言う可能性は非常に高いです。そうすると、非常にややこしいことになってくるのです。それを避けようと思ったら、今の地方自治法を前提にしていけば、尊重するということではあり得ないです。それなら違法性の問題はもう出てこない。拘束型の制度をつくったと武蔵野市は大上段に言えば、それは違法と総務省は多分言うでしょう。違法だと言ったからといって、国が裁判でひっくり返す手段はなかなかないのですが、実際にそれで投票までいった、それで武蔵野は決定したときに、それでいいのかという議論は起こるという問題ですね。

【副座長】 その違法をやったことが無効かという国の主張が通るかという議論もまた出てくる。難しいですね。

【座長】 皆さんの議論がなかなか収束しないので、地方自治法の 50 分の 1 の要件よりは厳しくしながら、そういう投票にかけてくださいという請求を認めていくなら、よその自治体が行っている 6 分の 1 以上とかというのは 1 つの線だと思います。50 分の 1 以上よりはもっと厳しい要件にする。それだけのたくさんの署名が集まってきたのならば考えられますねという

ことにするというのが1つ。

もう1つは、そのときに投票した人が有権者の半数もないようでは、その結果で判断するのは適当ではありませんよね。2分の1以上の成立要件というのを多くの自治体が行っていますが、それなりの理由はあると思います。それくらいの条件づけは必要だと皆さんがご理解くださるかどうかです。

そのかわり、私はちょっとこだわりがあるのですが、どういうことを住民投票にかけ得るか否かのポジティブリストやネガティブリストはつくらない。何の要件もつけない。武蔵野市の権限事項かどうかは問わない。C委員は、国の事業であれ何であれ意思表示することに意義があるとおっしゃっているから、そうですかと言っているのです。国の政策に反対という武蔵野市民の意思表示で意味があると言われるので、そういうのも許容します。東京都の事業に反対するのもありだと思います。反対したからといって、どうしようもないんですけど。

【副座長】 50分の1以上の住民参加の仕組みにはどういうものがあるのか。解職請求や条例の制定とか、それについて例えば50分の1以上の厳しいものをやったら、地方自治法違法になるのですが、個別具体的な政策で50分の1以上を厳しくやった場合に、違法になるかどうかというのは、また議論の余地がありますね。

【座長】 50分の1以上を成立要件としているのですから、直接請求としては全部成り立つのです。それを、議会の議決は要らないとするかどうかということだけです。私は、議会の議決を要らないとしなくてもいいのではないかと、議会で審議していただいたらいいのではないかと、言っているのです。否決したら終わりではなくて、ある以上の署名が集まった件については、投票にまで行きますと。

【B委員】 議会の議決を必要とするかどうかについては、以前の懇談会でも意見を出したのですが、やはり議会のコントロールが今の制度の中では妥当だと思います。

それと同時に別の角度から、議決を必要としない場合は6分の1なのか5分の1なのか、それを決める合理的な理由は相当難しい気がして、そうであるならば、例えば50分の1の署名とか、今の地方自治法の中での請求権を使って個別に住民投票をやりたいので、そういう条例をつくってほしいというのを議会に出して、議会が判断をして、住民の意思を問う。私はそういうやり方がいいと思っています。

ついでに成立要件についてです。これは異端になるかもしれませんが、私は必ずしも2分の1とか2分の1以上でないと、それはもう無効だから開けもしないとか、そういうことまで制限する必要はないような気がしていて、一定のルールで議会が住民投票をやろう、住民の意思を把握しようということで行った結果は、仮に投票数が少なかったとしても参考にすべき、ある意味、尊重すべきものとして有効にすべきではないかという意見を持っております。

【副座長】 これも拘束型ですか。

【座長】 関連していますが、それだけでもないですね。

拘束型か、尊重するかはともかく、それが我が市の市民の示した意向であると言って処理す

ることに多くの市民が納得するかという問題だと思います。それを過半数の有権者が投票して、その過半数が反対したとか賛成したとかと言えば、一応市民の意思がそこで表明されたと言えると思うのですが、それが 30%の人しか投票に行かなかった。そのうちの過半数、15%を超えればできるのかと言われると、途端に、それに従って決定することに合理性があるかどうか議論になる、という問題だと思います。

根拠はと言われると困るのですが、2分の1以上というのは合理的な気がします。ただ、現実の問題になっているのは、最近の地方選挙の投票率が非常に低くなっていて 50%を切っていることが多くなっているものですから、50%を超えないといけないとするのは、普通の選挙でも超えていないではないかという話になってしまうので、苦しいのです。だから、もっときめの細かい制度をつくるときは、過去何年間、何回かの地方選挙の投票率がこのくらいだと、そのの半分以上でなければいけないとか、そういう数字を計算してこないといけないことになるのですが、それがいいことがどうかわからない。

【B委員】 私が2分の1とかにこだわる必要がないと言ったのは、開票するか、有効にするかどうかというところでのこだわりでして、例えば 40%しか投票しなかった、その過半数が賛成していたと仮定すると、全体の 20%プラスアルファぐらいですよ。そういうものとして結果を尊重していくことは十分使えるのではないかと思います。成立要件とか、あけるかどうかの要件は、必ずしも厳しくしないでもいいのではという意見です。

【座長】 小平市が、最後に開けもしないとなったときのことを言っていらっしゃる。それがいいことかどうかということですね。

2分の1を超えなかったので成立しませんでした、しかし票数はこうでしたという公表をするほうがいいのかどうかという問題です。一層細かくなりますけど。

【副座長】 成立要件を書くかどうかということにも関係してくるのですが、そうすると、棄権者は反対者になる、反対とカウントされてしまう。そうすると、実際に投票した人間はどう位置づけるのかということにもなってきますから、このところを何%にするのか、あるいは成立要件、投票率を書かないというところもありますね。

【座長】 書かないということは単純多数決だと思います。

【副座長】 果たして棄権者は反対者とカウントできるかどうかということも議論の余地があるのかなということですね。

【C委員】 どちらでもいいという人もいて、投票率はどれだけ関心があるかのパラメーターであると思います。ただ、カウントとしては、成立要件と入れるとそういう性質を帯びてしまう問題がある。

【座長】 では、その点については単純多数決で、どんなに投票率が低くても過半数で決めるというほうがいいですか。

【B委員】 今のお話で、どんなに少なくとも過半数で決めるかどうか、それは一定の住民の意思が明らかになるということであって、ただし、投票率の問題もあり、限定的な意思ではあるということを前提に、その結果を尊重していこうという自治のルールをつくるのもありかなということです。

【座長】 そのとおりです。尊重するという意味がますます生きてきますね。

それでは、成立要件について2分の1とかというのは書かないというご意見が出ているのですが、それでよろしいですか。

【C委員】 私もそれでいいと思います。あけないとか、結果さえも公表しないという形、例えば沖縄ではそうだったと記憶していますが、そうではなくて、投票率は30%で、そのうち29%が賛成票だったというのは、わかってもいいと思います。それはまさに公表するべきではないか。関心がある人はみな賛成しているとか反対しているとか。

【座長】 投票した以上は、投票の結果を公表しなさいと。

【C委員】 それが健全だと思います。

【座長】 そういうご意見が多いような気がしますが、よろしいでしょうか。

では、成立要件です。地方自治法上の直接請求でいえば50分の1以上で成立しますが、それ以上の効果を持たせようということですから、署名要件をふやそう、厳格にしようという形から6分の1というのが出てくるわけですが、そこはどうしますか。

【C委員】 これは本当に難しい問題と皆さん認識されていると思うのですが、何が理想的な自治体の規模なのかというところと関係していて、事務局が用意してくださった住民投票に関する他自治体の資料では、ただ単に成立要件等に3分の1とか5分の1と書くのではなくて、それに対して人口数まで書かれています。これは、どれだけの自治体の人口に対して住民投票を実施するためにどのような要件が設定されているかという一般的な説明として参照できるかと思います。そのうえで、かなりの優良自治体と認識されている武蔵野市においては、市民の市政に対する関心の高さなども合わせ考えて、住民投票の投票要件の程度も変動されるだろうという気がします。だからどのぐらいが適当かという答えは私も出せないのですが、例えばアンケートの際の回収率や、市長選での投票率とかそういった形での市民の意識の高さは、どのような形で推測できるのでしょうか。

【座長】 私は、それはものすごく難しい問題だと思いますよ。武蔵野市民の自治に対する意識は高いと思っていますが、それはたくさんの市民が関心を持っているということではないと思います。量的な意味で、市民の何割が市政にある程度以上の関心を抱き続けているかということがはかれたとして、やったときに、武蔵野市民の多くの人が高い関心を持っているということはないと思いますよ。でも、武蔵野市民は、非常に関心が高いのです。それは核になるよ

うな人たちがいるということです。関心の高い、コアになっている市民たちがいるということです。そういうことであって、決して量として武蔵野の投票率が特に高いわけでも何でもないでしょう。私は低いと思いますよ。

それから、市長や市議会が市を挙げて大集会をやりますから、市民はたくさん来てくださいますと訴えても、武蔵野は人があまり集まらないと思います。そういうことに付和雷同しない人たちののですよ。ということは、質の高い人たちということですけど。

【総合政策部長】 この前、日経ＢＰ総研が行ったシティーブランドのアンケート調査結果で武蔵野はナンバーワンとなりました。ほかの３市と同率で１位になったのですが、そのときの中に、市民意識の強さではトップ級というアンケート結果が出ておりますので、自治に対する意識は高いと考えています。

【副座長】 先日、市長選挙と国政選挙がありましたね。投票率はどちらが高かったですか。

【企画調整課長】 市長選が 44.26%で国政は 57%、結果としては国政の方が高かったです。

【副座長】 これは何十年も前から、武蔵野の場合、地元の選挙、市議会や市長選挙よりも国のほうが高いのです。つまり国政レベルに関心を持っている。そういう自治意識が高い住民が圧倒的に多い。

【座長】 私が武蔵野市政に参加していた 30 代のころの、古い時代のどこかの新聞社のアンケートで、武蔵野市民という意識と、東京都民という意識とどちらが高いか、こういう調査があったのです。武蔵野市民だけではなく、杉並区とか中野区とか、23 区も多摩の市町村もみんな聞かれていて、その結果が出たときに、大体がみんな東京都民という意識のほうが高いと出るのです。唯一の例外が武蔵野市民だった。武蔵野市民という意識のほうが強いと答えている。これは非常に特異なまちだと言われたというのがありました。それは武蔵野市の市民意識の１つの特徴をあらわしていると思うのです。東京都民よりも武蔵野市民という意識のほうが強いと自分で言っている。そういう意味での意識の高さというのが、この市の市民にあるということ間違いはない。私はそう確信しているのですが、量的にそういう人が多いとは、そう簡単には言えないと感じます。

【副座長】 それは確かに私も現職時代に感じていました。多摩の市はほとんど東京都の水道になっている。武蔵野と昭島と羽村ですね。羽村は水源がありますが、武蔵野は別に水源がないにもかかわらず、一元化に反対して武蔵野市単独でやってきた。今はそれが変わってきて、一元化の方向になっている。もっと前は、後藤喜八郎元市長が三多摩の水道と東京都の水道で、東京都のほうが安いではないか、おかしい、水道を三多摩と一元化すべきだと主張して、東京都が動いたら、最後まで武蔵野市が市民の反対でなかなか一元化できないし、しないという時期があったのです。武蔵野は三多摩の中でも特別な自治意識が強いところですね。今は合併しましたか。

【F 委員】 その方向で今、動いています。

【座長】 今は、市はそういう方向でと言い出したのですが、都が応じないのですよね。長年入れと言っているのに入らなかったのに、今さら何を言い出すのかと。

C 委員がおっしゃったように、人口規模によって何十分の 1 というものの持つ意味が随分違ってくるとするのはそのとおりですが、それではそれに合理的な線が出せるかというと、県や大都市でリコールのときの市長解任請求とか、議員の解任請求をやるときに署名が容易に集まらないのです。そういう大都市の場合には要件をもっと緩和しなければ直接請求、リコールを認めていると言っても、実際に働かないのではないかという議論は、地方制度調査会でも何度もあって、大都市や県については要件を落とすのも少しずつ起こっていますが、どこの数字がいいのかという決め手は正直なところ何もないです。何かあればいいですが、ちょっとないと思います。どこも試行錯誤の結果、理屈をつけて、3 分の 1 に準ずる数にしようとかいろいろ工夫なさっているのだと思います。しかし、50 分の 1 以上にはもう少し厳しくした上でそういう道を開こうというのですから、それより高い数字をつくらないとしようがない。そこまでは合意していただけますね。あとは事務局の条例化のときに任せましょう。

では、住民投票については、これで終えたということでよろしいですか。

【企画調整課長】 3 ページの（2）でいうと、案②ということによろしいでしょうか。成立要件については決めない。長と議会についても、発案権については必要ないだろう。住民発意の場合何分の 1 の署名が必要かというのは、今はまだ決まっていない状況であるということと、有権者以外をどうするかという議論もまだなので、できれば次回その部分をご議論いただければ。

【座長】 投票権者を 18 歳以上のままでいくのか、16 歳以上とするか。また、定住外国人に住民投票の道を開くかということについて残っていますね。住民の何分の 1 の署名とするかについては、50 分の 1 以上より高くする。

【企画調整課長】 そこはそういう結論でよろしいですね。

【座長】 ある程度高くはするけど、6 分の 1 だとか、具体的な数字までは決めないということです。

次回に定住外国人の問題を議論するなら、武蔵野市の場合にはどのくらいの定住外国人がいるのか、データも出してください。

【F 委員】 以前は「定住外国人」という言い方でしたが、今は「住民基本台帳に登載されている外国人」という言い方のほうが正しいです。

【座長】 そのとおりですね。それでは本日はこれで終わりにします。

【企画調整課長】 次回第 16 回は 12 月 12 日（火）で 412 会議室になります。1 月以降のス

ケジュールは近々ご確認いたします。どうぞよろしくお願いいたします。

午後 8 時 58 分 閉会