

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第 16 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 16 回を開会いたします。

最初に、去る 10 月に新たに市長に就任されました松下市長がご出席いただいておりますので、ご挨拶をお願いいたします。

【市長】 皆様、こんばんは。武蔵野市長に 10 月 9 日に就任しました松下玲子です。現在、ちょうど 2 カ月がたったところです。本日この場をおかりいたしまして、懇談会の皆様にご挨拶させていただきたいと思い、お時間をいただきました。ありがとうございます。

この懇談会は、邑上前市長の公約の 1 つでありました自治基本条例の制定に向けた第一歩ということで、約 1 年前に設置され、以降月に 1、2 回のペースで開催し、条例の骨子案作成のための議論を進められてきたと伺っております。私も、先月 11 月に表明しました施政方針の中で自治基本条例について言及しましたが、市民自治のまち武蔵野の実現に向けて自治基本条例の制定は欠かせない要素と考えております。地方分権が進む中、各地方自治体がどのような自治を目指すのかについては明らかにしていくべきだと考えます。その手法についても、武蔵野市として確立をしていく必要があると考えております。

武蔵野市は 40 年前の第一期長期計画で市民自治を掲げて以来、それを軸に自治を推進してきました。そのような伝統を尊重しながら、市民との対話を大切に、さらなる情報発信を行い、市民参加を一層促進し、武蔵野市の市民自治をこれまで以上に推進してまいりたいと考えております。

また、地方自治制度の原則とも言える二元代表制についてですが、市長、そして議会という 2 つの機関の関係を中心に、双方の役割を明確にし、お互いが市民の代表として切磋琢磨しながら建設的な議論を交わしていくことが、よりよい市政運営につながると考えています。これらの要素を体系化し、市政運営の最高規範とも言える自治基本条例の制定を見据え、まずは条例の骨子案の完成に向けて懇談会委員の皆様に引き続きご尽力くださいますようお願い申し上げます。

この 1 年間、懇談会において毎回大変丁寧に議論を交わしていただいていると伺っております。本当にありがとうございます。今後、骨子案の素案が完成しましたら、市民の皆様の意見を聴取する過程にもなってくると思いますが、その際にも、またいただいた意見の骨子案への反映の場面においても、委員の皆様のお力添えが必要です。骨子案の完成までご協力を賜りますよう、今後ともどうぞよろしくお願い申し上げます。

【座長】 大変丁寧な、我々を力づけるご挨拶をいただきまして、ありがとうございました。市長は公務のため、この後すぐ退席されますので、ご了承ください。

（市長、退室）

【座長】 次に、懇談会の構成メンバーに異動が生じましたので、ご紹介いたします。副市長

のお1人であった五十嵐副市長が任期満了で退任され、新たに恩田副市長がご就任になり、懇談会にお加わりいただくことになりましたので、ご挨拶をお願いいたします。

【恩田委員】 座長からご紹介にあずかりました、恩田と申します。本日、副市長に着任いたしました。もう15回を重ねた懇談会ですので途中参加という形になりますが、骨子案まで引き続きよろしくお願いします。

実は私、宅地開発指導要綱の条例化の担当をしておりました。あの時は、宅地開発指導要綱条例化、まちづくり条例という名前をつけたのですが、その条例化とともに都市計画法の委任事項あるいは市民参加のあり方等もいろいろ検討した経過がございますので、その辺も含めてこの懇談会の中で発言ができればと思っています。今後ともよろしくお願いいたします。

2 議事

(1) 前回の振り返りについて

【座長】 それでは、前回の振り返りということで、11月17日の懇談会での議論について、事務局から、資料1に即してご説明いただきたいと思います。

(資料1について事務局より説明)

【座長】 補足をしたいとか、発言の趣旨が十分に含まれていないということでは言い足りなかったというご意見があれば、ご披露いただきたいと思います。よろしいでしょうか。

(2) 骨子案の素案完成後の意見聴取について

【座長】 骨子案の素案作成後の市民等からの意見聴取ということについて、資料3「骨子案の素案完成後の市民の意見聴取について」が用意されています。これに基づいて、ご説明をお願いいたします。

(資料3及び追加資料について事務局より説明)

【座長】 これからのスケジュールと、こういう手法で進めたいという事務局側のご説明ですが、ぜひご意見を承りたいと思います。いかがでしょうか。なるべく丁寧にということでここまで来たのですが。

【A委員】 スケジュールや内容の構成については問題ないと思いますが、どういった募集の仕方をされるのか。1日目、2日目とテーマがありますが、このテーマをそのまま出してしまうと、参加する前から、この内容ではちょっと難しそうで参加しても何も言えないのではないかと、そんな思いを抱きそうな気がするのですが、このテーマの書き方はもう少し工夫していただけるといいなと思います。

【企画調整課長】 骨子案を策定する前に広く意見をいただくならば、もう少し親しみやすい、広いテーマでもよろしいかと思ったのですが、今回はあくまでも一応形になっている素案に対

してのご意見をいただくということで、一定程度正直ベースで、今自治基本条例をつくっています、こういう内容で素案をつくっています、これについてのご意見をいただきたいということは書かざるを得ないと考えております。ただ、受け取って、これは何とならないように、なるべくわかりやすい形で募集させていただきたいと考えております。

【座長】 この記事を「市報むさしの」に掲載するときに、細かいことを書く前に、どういう趣旨で懇談会が始まって何のためにつくろうとしているかという、その大きな趣旨のことをもう少しわかりやすく書くことがきっと一番大事だろう。魅力的なものに書いてほしい、その結果、こういうことを盛り込むことが必要という結論にまとまっているので皆さんの意見をさらに聞きたいということですが、冒頭の書き方を、もう少しやわらかい言葉で、わかりやすくという趣旨ではないかなと思います。

【企画調整課長】 パブリックコメントは市報のほうで募集しますので、座長がおっしゃったように、どういう趣旨でこの懇談会を立ち上げて、今どういう状況にあって、市民の皆様の意見をこういう理由で聞きたいということを丁寧にご説明したいと思っております。

ワークショップは無作為抽出ですので、個別の通知を差し上げる形になります。その中に、その説明を書き、丁寧に説明させていただきたいと思っております。

【座長】 そもそも自治基本条例だとか議会基本条例という言葉さえ聞いたことがないという人が圧倒的に多いと思うので、どのくらいの自治体で制定が進んでいるか、あまり詳しいことを解説する必要はないのですが、そういう話なのかとわかるような説明を入れてあげてください。

【B委員】 A委員がおっしゃったことと同じようなことですが、参加する方が決まると、資料が送られてきて、レクチャーがあって、話し合いに進むと思うのですが、骨子案ができ上がって送られてきただけだと、やはり難しさが先に立ってしまわないか気になります。どこまで読んでいただいて、わかっていただけて、興味を持っていただけるかというのが、自分の1年前のことを考えると、心配です。

他市の例では、基本条例ができから、パンフレットのようなものが作られて、簡単な説明や、イラストがついていたりします。この段階ではそこまでできないと思いますが、何か親しみやすい形で情報提供していただけたらと思っています。

【企画調整課長】 そのように努力したいと思います。

【C委員】 意見交換会はこのメンバーが参加すると書いてありますが、ワークショップは特に書いていないですね。まとめに関しては、どう反映されるのかお伺いしておきたい。

【企画調整課長】 市民意見交換会とパブリックコメントでご意見をいただきますので、一覧のような形で懇談会にお出しして、それぞれについてどういう対応をするかといったところを整理して出させていただきたいと考えております。

(3) これまでの保留項目について

【座長】 それでは、次の議題「これまでの保留項目について」に移ります。

前回の議論のまとめと本日話し合うことにつきまして、資料1の4ページ目に書いてあるところを事務局からご説明をお願いします。

(資料1の4ページについて事務局より説明)

【座長】 私は、前回の議論で、住民投票は投票率 50%以上で初めて成立することが大体了解されたと思い込んでいたのですが、議事録をよく読むとはっきりしていないというのが事務局の見解で、ここはもう一度はっきりしたいという趣旨でございます。

そういう要件をつくっているところは、投票率 50%以上のときに成立したとみなすとして例が多いのですけれども、我が市の場合も 50%以上でよろしいかということが1つです。先ほどの整理では、あまりつけないほうがいいというご意見の方もいたのかな。

【副座長】 住民投票の結果を尊重するという表現にするなら、50%に固執することはない気もします。尊重は決定ではないので、50%要件をあまり厳しくしなくてもいい気がするのです。そんなにこだわらないですが、皆さんの意見を聞いてもらったらいいかと思います。

【座長】 最近は武蔵野市の選挙の投票率もかなり低くなっているので、50%以上というのはかなり厳しい要件です。選挙並みに皆さんが投票に行ってくださいなければ成り立たないという条件なので、本当に 50%以上にすることがいいかどうか。そこまでいかなくても 40%以上の人が行っていれば、選挙に準ずる程度の人が投票したということにはなるかもしれないという、別の数字が出てくることはあり得るのですが、50%に意味がないかといったら、どこでもいいのではないかと、やはりそれを多数決で尊重しようとなると、10%の投票率でもそうするのか。その際、開けてみたら6%と4%に分かれていて、6%の人が多数だからそれを市議会も尊重しなさいと拘束することの合理性があるかという問題だと思うのです。そこになると、ちょっと疑問が出てくる。何らかの要件は要るのではないかと。50%がきついかというところに若干躊躇はありますが、どうでしょうか。

【C委員】 座長のおっしゃるとおりだと思っております。「尊重する」という言葉は、そんなに軽いとは思ってなくて、議会にとって「尊重する」ということが条文の中に入ると、これはよほどの理由がなければ、やはり尊重しなければならないと感じます。50%か 40%かというところはもう少し議論が必要かもしれませんが、何でもいいというのはいかがなものかと思っています。できれば50%がいいかと思いますけど。

【D委員】 他自治体の今までのケースですと、投票率 50%は結果を公表するという要件が多かったと記憶しています。そういった形に批判はあるのですが、副座長がおっしゃったような、尊重だから結果に拘束されるわけではなく、別に構わないという考え方ももちろんあります。ただ、武蔵野市の議会に関しては、尊重であってもそれを尊重しないわけにはいかないと

ということなので、その場合には、50%を超えたら「尊重する」、50%を超えなかった場合は結果は公表するけれども「考慮する」との考えを皆さんお持ちだといった印象を受けました。

ただ、私個人としては、尊重というだけで拘束型に比して随分とハードルを下げておりますので、尊重規定にするけれども、尊重した上でこういった結論にしましたよという何らかの態度決定や説明等を議会か行政がしてほしいとも感じます。したがって、拘束型でないのであれば、あまり成立要件のパーセンテージにこだわらなくてもいいのではないかという気もいたします。

【E委員】 実務担当者とする、条例の中に「尊重する」という文言が入ると、これは非常に厳しい義務づけと認識します。恐らく投票を進めた方は、「尊重する」と書いてあるではないかということで、そういう政治的な圧力は必ず出ると思います。もともと市民の関心が高いものについて、住民投票という、今までの議会制度からさらに一步踏み出した制度をとるので、成立しないような、50%がいいかどうかは別としましても、その程度が低いような、参加しない、投票に関心もない、投票しない人が多いものを「尊重する」という書き方は、やはりちょっとふさわしくないかと思います。これは発議の要件にもかかわってくるのですけれども、発議をある程度緩くするのであれば、ここで成立要件をきちんとしておいて、成立要件に達したもののについては尊重する。それ以外は、座長のおっしゃるように、考慮する的な内容で私は意見として述べたいと思います。

【A委員】 50%がいいかどうかというところはあるのですが、50%以上であれば尊重する、それ以下であっても、ぜひ公開はしていただきたい。小平市の住民投票では、公開もしなかったことで、投票した人もしなかった人も、なぜ公開すらしないのだろうと疑問を持ったと思います。私は、「考慮」なのか「参考開示」なのか、言葉もいろいろあると思うのですが、例えば 50%以上であれば尊重する、50%に満たない場合は参考開示として、結果についてはどちらにせよぜひ示していただきたいなと思います。

【副座長】 最終的な決定権者は誰かということ、やはり議会だと思います。それを踏まえて「尊重する」と入れた場合の法文上の解釈が、例えば 10%や 20%だったら、議会の決定の中に「尊重する」という意味合いを強く出せるかということ、これは最近の言葉でいう「忖度する」とほぼ同じような内容になると見れば、決定権はあくまでも議会ですから、議会がどこまでこれを尊重するか。10%だったら尊重しないという合理的な根拠も、もしかしたら出てくる可能性もありますよね。49.9%だったらどうなのかという問題もあります。したがって、この「尊重する」という言葉自体が解釈になってきますが、この解釈をめぐって最終的に決めるのは議会だと私は思っています。いかがですか。議員さんの意見を聞きたいです。

【F委員】 非常に迷っている部分があるのです。「尊重する」というのは、先ほどE委員もおっしゃっていましたが、やはり重たいものだろうと。これは数ではなく、それだけの重みを持っている、そういうものだろうと武蔵野市議会では理解しているのです。

その中で、例えば 10%にいかないものであっても、そういう方々がいらっしゃるということを見無視はできないと思います。そこを最大限尊重しようということになるだろうと思っています。

るので、数字がどうかというのはあるのですが、一定程度の数値はつくっておいたほうが理解しやすいというのはあると思います。例えば 50%の要件で 49%だったら、その 1%の違いだけで成立しないのか、そういった問題も出てくるので、それこそ発議のものとセットになるだろうと思うのですが、一定の数値は示しておいたほうが住民投票に行った市民に対して説明がつけやすいと思います。これを、数%の投票しかなかったのに尊重してくれないのか、くれるのかという話になってくると、それはそれで議会のあり方はどうなのかというところにまた帰ってくると思うのですが、一定程度の説明をつけるためには、そういった部分も必要かという気はしています。個人的な意見ですが、C委員に近いのかもしれません。

【座長】 何らかの成立要件が必要ではないかと、多くの人の意見を聞いていて私は感じます。ただ、50%という数字にこだわるのに合理性があるか、こう言っていらっしゃる。それでは、40%なら合意するのかというのも非常に難しくなってくると思いますが、ここでは 50%以上と決めてしまうのではなくて、何らかの成立要件が要るのではないかという意見にしておきましょうか。

副座長がおっしゃったように、どこに決めてもそういう問題は必ず起こるのですが、50%と決めると、有効投票を調べたら 49. 何%でしたというときに、ほとんど 50%ではないかという議論は必ず出ると思います。しかし、規定上 50%以上でなければならないと決まっているので、今回は結果を尊重する、拘束力はありません、そう扱わざるを得ないのです。そういう拘束力です。これを 40%にしたらそういうことはなくなるかという、39.5%ですがどうしましょうという、また同じことが起こります。それは切りがないと思いますね。だから、どこかで割り切らざるを得ないと思います。

ただ、他市の例ではあまりなかったのですが、50%以上にかわる、もう少しみんなが納得しやすいものがあるかどうかは引き続き検討していただくということで、何らかの成立条件を決める。しかし、そのときに、そこに達しなかったものについても開票はする、賛否の割合や何かはちゃんと公表するという、A委員が気にされたところは、前に決めたとおりの変わりはありませんということによろしいでしょうか。

実はそのことを決めていただくと、私にはちょっと気になっていることがあるのです。それは、地方公共団体自身の廃置分合と境界変更。廃置分合と境界変更について議論になった場合は必ず住民投票を行うとすると、住民が一定の数の署名を集めてきて初めて動き出すという話ではなく、隣の市が合併したいと言って議論を始めてしまって、こちらも乗りませんかと話しかけを持ってきているとか、あるいは市議会の中からそういう意見が出てきて合併の余地を検討すべきではないかということになり、みんな本気になってきたときに、市議会だけでそれぞれ議決したらそれで合意が成立したというのが今の地方自治法が決めている手続ですが、その際には、武蔵野は市民の投票にかけて意向を聞くべき、必ずかけるということです。

ですから、これは手続的には発議者は市民でもなく、その必要が生じたら事務的に市長がかける。市長の裁量ではなくて、市長が手続上の提案者となり投票を発議することになると思うのですが、その際も 50%以上なり 40%以上なりの成立要件は、市民から署名が上がってきてかけられるような住民投票ではない、武蔵野市そのものの廃置分合のときも、同じように 50%以上ないとだめでしょうか、この問題です。

私は、そういう要件がないほうが良いと思っています。仮に 40%台の人しか投票しなかつ

たとしても、その賛成、反対の比率で、賛成者が多ければ相対的に多くの市民が合併賛成だという判断をするとしておいたほうがいいのではないかという気がするんです。それだけは別案件で、他のものとカテゴリーが違うことを、これからつくる住民投票条例の中ではっきり区分けしてほしいと思っているのです。

なぜそういうことを言うかという、合併問題のときに、住民投票にかけたけれども成立要件を満たさなかったから結論を出せない、市民の結論が出ていないとなったら、全部流してしまうのか。そういうわけにもいかないから、もう一遍再投票ということを繰り返さなければいけないのかという問題が出てしまう。それは非常に厄介なことになるのではないかと思いますので、これは一発で決めるという覚悟でやるべきことではないかと私は思います。ですから、その区分けだけはしてください、ということをつけ加えておきたいのですが、よろしいでしょうか。ほかの方がその点について、それはおかしいという異論があれば別です。

投票率の話も、いつ投票させるのかということに非常に関わっているのです。国政選挙なり地方選挙が行われるときに、必ずそれに合わせて市民に投票を求めるとできるときは、かなりの投票率になると思います。ほかに議員さんに投票するとか市長に投票するという選挙そのものがありますからね。あるいは国会議員を選ぶという選挙がありますから、そんなに投票率が下がるということはないと思うのです。これを単発でやったらものすごく低くなる可能性があります。ほかの選挙と一緒にないときは予想しない投票率になってしまう。十何%しか投票しなかったということが起こり得ないことではないと私は思っています。

【D委員】 今の投票率の件で、他の選挙と同時期にやるのはもっともだと思いますが、それを要件にするわけではないですよ。というのは、何らかの選挙と一緒にやれば投票率が上がるからやらないということはなく、たまたま選挙がないときに廃置分合の機会が持たれる可能性もあると理解してよろしいのですよね。

【座長】 私はそのつもりでいます。ただ、そこはあまりはっきりと議論していないですね。どうしても急がなくてはいけない、選挙を待っているわけにはいかないこともあり得ると思いますが、単発で提案が出てきて、市民の署名が集まってきて、成立したら何日以内には投票にかけなくてはいけないなどと決めると、単発になる可能性が非常に高いです。そうすると、これは投票ですから、やはり選挙と同じように投票所をつくり、投票立会人がいてやるようになったら、市にとってはかなりの職員の勤務を拘束することになりますし、それだけのお金をかけなくてはいけないことであり、大変なことです。これをまとめてやれば、その費用はずっと減るので、まとめられるのならそのときなるべくまとめることを必ず考えると思います。そういうことは必ず考えて、これから定める住民投票条例の中に入れておくべきだと思うのです。でも、必ず選挙に合わせなければいけないと決めると始末がつかないときもある。できるだけ、そういうときに合わせるように工夫しろと書いておくべきではないかと私は思います。

【D委員】 市の財政状況から考えれば、それは至極真つ当なことだとは思いますが、それとはまた別に、住民投票が市民の関心の高いものになればなるほど、それと一緒に実施される選挙が、住民投票の賛成反対をどのように表明しているかの議員なり市長なりを投票する性格も帯びてしまう、ということもあわせて考えなくてはいけないのではないのでしょうか。そうい

ったことも考慮した上で、それに対応できる形で住民投票を実施しなければならないと思います。

【座長】 そういうことを議論していくと、限りなく細かい議論になるのですが、住民投票が市民の発議によって署名を集めてきて成立しました、いよいよそれを住民投票にかけるときに、武蔵野市議会の議員さんたちは、これに対して個々に意見表明をしていいのでしょうか。最後は開票結果の市民の意見を見て、そのことを考慮し、あるいは尊重して、市議会として決定しなくてはならないのですが、一議員として、それよりも前の段階で考えれば、その議案に反対という人もいるし、大賛成という議員さんもそれぞれいらっしゃると思います。そうしたら、住民投票でやるのですから、投票が決まるまでは議員さんは1人1人意見を述べる権利がある、私はこう思うと運動して何ら差し支えない、賛成の人は賛成、反対の人は反対と言って市民に演説して構わないとするのか。政治活動の自由ですから、それでいいのではないかという気がします。そうしたら、今度は議員さんの選挙のときに、「反対した人」とか「賛成した人」という色分けが議員さんにつきますね。それも当然覚悟の上でやるということになると思いますよ。

【D委員】 本来ならば選挙というのは人を選ぶ選挙なのですが、最近は政党で選ぶというか、マニフェスト選挙と言われているような、人ではなくて政策で選ぶという形になってきておりますので、そういった時代の流れを考慮すれば、住民投票と選挙の同時実施ということも説明がつくのかもしれません。しかし、そうではないという考えも一応はある。そういった認識の上で、この形式で住民投票制度を設けたという記録が残れば構わないのではないかという気がします。

【E委員】 まだ数字の決まっていない、住民の発議における率、そこをある程度高くして、そこに賛成するから投票行動まで結びつくだろう、そういう想定で、その率を考慮するべきではないかと。

それからこれは記憶ですが、武蔵野市で1票投票の選挙をやると、大体5000万円の費用がかかります。しかし、それは民主主義のコストのようなところはあると思いますので、そういうことを何回か積み重ねた中で、成立しないものについてはコストの無駄だという反対からの意見もまたあると思いますので、そこはあまり目くじらを立てなくてもいいのかな、そういう気がしております。

【座長】 それでは、ただいまのところはよろしいでしょうか。50%以上という数字までは決めないけれど、成立要件は決めるべきだということにしたいと思います。

それから、廃置分合、境界変更という自動的に住民投票にかける案件と、市民の発議から始まる案件とは扱いを別にして、成立要件から外すということを決定事項にしておいてください。

それではその次が、投票できる人の範囲を広げるかどうかという、前回から残っている問題ですが、1つは、投票する年齢について。現在は、法律上投票権が与えられている18歳以上ですが、18歳以上の成人男女ということにするか、引き下げるか。有権者が18歳以上になったので、さらにもっと下の人まで加えてもいいのではないかという議論をするかどうかという

問題と、定住外国人という言い方がいいのか、一定の定住要件が認められている、住民基本台帳に登録されている外国籍の人たちにも投票権を認めるかどうかという問題ですね。

年齢からいきましょうか。過去の他の自治体のやってきたことは、法律上の要件が 20 歳以上だったときに、18 歳以上にしたところがかかなりあるのですが、国も法律要件を 18 歳以上に変えましたので、現在では法律要件どおりということになります。これをさらに下げると、今度は高校生ぐらいからという 15～16 歳からということになるのですかね。その必要があるかどうか、いかがでしょうか。

【副座長】 市町村合併のときの住民投票で、高校生を対象にしているところもありました。市町村合併をやってきますと、高校の統廃合が出てくる可能性があります。したがって、直接高校生にも影響があるから高校生にも投票をさせるべきだ、こういう意見のもとに高校生からというのが今までの流れです。武蔵野市の場合、高校生まで入れる具体的な根拠を見出して、なるべく広げたほうがいい気がしますけれども、いかがですか。

【座長】 私自身は、廃置分合と境界変更の問題、合併が起こるとき、今住んでいる住民たち以上に、これから住む住民たちに重大な影響のある事柄なので、この決定をするときにはなるべく投票する人の範囲を広げるという理屈は立つと思っています。よその自治体でも、当時、18 歳以上あるいは高校生以上ということを決めてやったのは町村合併問題が多かったのです。そこでそういうことを決めたという例が多かったのですが、これはそれなりに理由がある。次世代の人たちにぜひ真剣に考えてもらって投票してもらおうと。高校生だと、特に高校の統廃合問題が起こる。地方では重大な問題です。したがって、それは起こり得ますが、それ以外の何が投票案件になってくるかわからない市民から発議されてくるテーマについては、どういうテーマなのかさえ予想がつかないですから、これについては法で決まっている 18 歳以上でいいのではないかと、特に若い人まで入れる必要はないのではないかと、私はそう思っています。

ただ、法定の人の選挙人名簿を市は常に用意していますから手間がかからないですが、これを高校生まで入れる 15～16 歳となった途端に、名簿をつくるのに新たな努力が必要です。その人たちを選び出して追加しなくてははいけませんので、それなりに大変ですね。

【C 委員】 私も座長の意見に賛成でして、外国人をどうするかも含めてお話しさせていただくと、これは議会に対する影響が一番大きいことですし、選挙というものも関わってくるという議論も、先ほどありました。そうなりますと、公職選挙法の選挙人が今回 18 歳以上になりましたが、投票ができる人は、原則は公職選挙法の選挙人の範囲であると決めておいて、これはおそらく別個の条例になるでしょうから、当事者に関係するものに関しては別途議論ができるようにしておくのがいいかと思います。これはあくまで私見です。

【A 委員】 市民としては、広く投票ができるといいとは思いつつも、ではなぜ 15、16 歳なのかというと、私自身その理由が思い浮かばないです。ただ、先ほどの廃置分合ですとか、そういったときには、例えば住民投票でなくても意見を聞く場というのは、これから行うような意見交換会やワークショップという形で、他に設けることができるかと思いますので、私は住民投票に関しては 18 歳以上がいいかと思います。

ただ、高校生ぐらいのほうが、中学までの義務教育の中で地域について学ぶ機会もあったり、18歳で大学進学で武蔵野に引っ越してきた学生よりも地域のことを知っていたり、地域の未来について考えているのではないかという気もするので、そこは全く意見を聞かないというわけではなく、ぜひ別の方法で意見を聞くことを前提にしていただけるといいと思います。

【D委員】 国政選挙の区割りをどうするかという形で1票の格差がいろいろと問題になっておりますが、先日、その対案として年齢別の選挙区割りといった意見があることを知見しまして、おもしろいなと感じました。イギリスがEUから離脱しようという話になったとき、若者は政治に無関心あるいは多忙等で投票にいかなかったが、まさか離脱するとは思っていなかった。結局は投票をした年配の人たちの保守的な考えから、ああいう結果になってしまったといわれています。

これから武蔵野市が、比率的に考えれば18歳以上が12万5000人で、15～17歳の場合は3000人。これをパーセンテージにしてみると、1%上位～2%ぐらいになるかと思います。それがどういった形で出てくるのかということに関して、どこまで投票権を与えるのかということは、もちろん効果的な面では問題にはなり得ると思うのですが、例えば投票の結果に関して、何歳から何歳までの人間はこのように考えているとか、そういったものをやるというのはどうでしょうか。思いつきではありますが、15、16、17歳の人を入れることの意味は何だろうと考えた上で、まさに15、16、17歳であれば、基本的には武蔵野市内に住んでいる人たちで、将来的には自分たちの今住む武蔵野の家に戻るかもしれない世代です。それに対して、18歳以上の人たちは、もしかしたら、ただ単に大学があるから4年間だけ住んでいるのかもしれないということを考えると、ある程度の年齢層に分けて結果が出てくるのもおもしろいかもしれないという気がただけの発言なのですが、そういったことも含めて、もう少し範囲を広げることのよしあしを考えてみたいというのが私の意見です。

【E委員】 私は、年齢についてはA委員のおっしゃっている案に全面的に賛成です。基本的には年齢に応じた判断力があるかどうかという問題なので、利害関係人であることは確かですけれども、他の政策についても15歳、16歳というのは、将来にわたってその政策の恩恵を受ける、あるいは負担をするリスクもあるわけですから、その意味ではそんなに大きな違いはないのかな。ですから、選挙権はようやく20歳から18歳になったということを考えれば、18歳が1つの目安として、やるべきではないかと、A委員の意見に賛成をいたします。

【座長】 どうしても下げたいという人はいらっしゃいますか。

【F委員】 個人的には、下げたほうがいいのではないかと考えているほうです。というのは、武蔵野市の子どもたちを特別視するわけではないのですが、最近中学校の教育の中でも、今の政治に対して例えばポスターセッションのような形で、総合学習の中でいろいろと勉強している実態もあります。その中で、すごい発想で考えていたり、それが実現するかどうかは別にして、実現するのならこういうやり方、実現できないのなら何が課題だという課題提起まで勉強したりしている。そういう姿を見ているものですから、だからといって投票にというのはちょっと飛躍した考えではあるのですが、そういったものが醸成されている中で、市政に対する

参加が低年齢化していくというのは、一方で僕は必要だと思っているのです。

だからといって、ここでいう 16 歳なのか、もっと下げて中学生まででもいいのはいかとか、いろいろな議論はあると思うのですが、先ほど A 委員が言っていたように、意見を聞く場だとかそういう機会をつくる、または模擬投票みたいな形で参加してもらうとか、いろんな手法が考えられると思うので、それはあってもいいのかなと。これは今後の課題かもしれません。

その前提で現状やるとしたら、先ほども出ていましたが選挙人名簿をどうやってつくるかという実務的な課題もあるだろうと思うので、現状は 18 歳というところで一定の線を引きながら、将来的にはさまざまな課題を解決し、拡大していく方向性も視野に入れながらのものにできたらいいのではないかと、私は個人的に考えています。

【座長】 それでは、どうしても 15 歳ぐらい、義務教育を終了した年齢のあたりからということを出張する方はあまりいらっしゃらないと考えてよろしいですか。全ての投票案件について 18 歳以上ということにしましょう。

次は、外国籍の方々をどうするかという問題ですが、武蔵野市の統計が参考として出ています。29 年 4 月 1 日時点で 2890 人の外国人がいらっしゃるということです。概算ですが、2.5%ぐらいになるかと思います。先ほど 15、16 歳、17 歳を足しても 3000 人ぐらいということですが、外国籍の方々も大体そのくらいの人数ということです。12 月 1 日付の選挙人名簿登録者数でいくと、私は韓国・朝鮮の人が一番多いのかと思っていましたが、武蔵野市の場合には中国籍の方が 980 人で一番多いのです。韓国・朝鮮の方が 557 人ということになっていて、次は米国籍の 345 人、ネパールが 145 人、ベトナムが 109 人、次がフィリピンで 85 人です。最近では外国籍の方が少しずつ増えているそうですね。

【企画調整課長】 東日本大震災の際に一回落ち込みまして 5～6 年前に 2000 人強だったのが、今年の 11 月末日で 3000 人を超えていますので、直近はかなり増えてきている傾向がございます。

【座長】 中国にこれだけの人数が出て、台湾も含めてかなりの数ですが、私は、これは成蹊大学なり亜細亜大学なり等々、この周辺の留学生たちも結構入っているのではないかという気がするのです。

【企画調整課長】 細かい分析はできておりませんが、そのとおりだと思います。そういった要素もあると思っています。

【座長】 そんなに多い数でもないのですが、特に入れなくてもいいのではないかと。これも入れるとなったら、選挙人名簿をつくる時に、正確に、ちゃんとやらなくてはいけないですが、その必要はないような気がするのです。川崎市とかは大変な数がいらっしゃいますから、それはやはり聞くべきだという意見の人も出てくるし、それが入ってくるのが大問題だと思う人たちもいらっしゃるわけで、深刻な問題になる。関西だったら大阪市とか東大阪の場合は大きな問題になりますは、武蔵野はそれほど深刻な問題にもならないだろうし、しなくてもいいので

はないかという気がします。これはそれこそ外国籍の人たちを特に集めて懇談会をして、いろんな意見を聞くということも、やろうと思えば幾らでもやれることなので、そういう方法でいいのではないかという気がするのですが、いかがでしょうか。

【D委員】 外国人の中でも、特別永住者というカテゴリーがありますが、その特別永住者に関しては、投票権を認める。たまたま旅行や出張等で来ている人たちではなく、特別永住者の方々は、日本に骨を埋めようとしていらっしゃる方で、選挙権もなく、そして出国、入国の自由などに関して非常に不便を強いられている方たちなので、外国人として一律に性格づけるのではなく、特別永住者であればという区切り方もあり得るのかなという気がいたします。

私個人としては、特別永住者であればせめて住民投票の投票権は認めるべきであるし、さらにもう少し言わせていただければ、この人数なので、武蔵野市も住民基本台帳に記載されている外国人であれば、特別永住者でなくても投票権を広げるという方向性も、あえてやっていただきたいという気持ちはあります。

【副座長】 この表を見ると、まだ年齢は議題になっていないですが、18歳以上が2737人で、外国人の90%以上が18歳以上というのと、どのくらいの人数が何年ぐらい住んでいるのでしょうか。定住の意味というのか、今、一律的に外国人がノーあるいはイエスという議論をしているかという話ですが、2737人が大体何年ぐらい住んでいるとかはわかりますか。学生が多いということだろうけれども。あとは、どういう状況で武蔵野市に住んでいるのか。それによっては、一律的に認めるかどうかは別問題としても、外国人も投票できるような道を開いてもいいのかな。一律的にいいかどうか、これは別問題です。

【企画調整課長】 選挙をする上で、選挙人名簿をどう編集するかといったところにも関係してくるかと思います。これはあくまで住民票に登録されている人を一律にしか出せませんので、選挙人名簿を、いわゆる有権者から広げるとすると、多分選挙人名簿のシステムをカスタマイズして、それに合わせる形になると思いますが、今おっしゃられたような、どういう事情で何年住んでいるというところは、統計上なかなか難しい部分があります。そこを抽出する部分に非常に困難があるかと思っております。

【座長】 私は副座長の意見に珍しく反対です。外国人についてだけ何年以上住んでいるのかを調べるのは理屈にないと思います。日本国籍の人でも、武蔵野市に入ってきて何カ月以上になったから選挙権交付ですよと与えられる。数カ月で与えられるのですから。1年も住んでいなくたって、みんな有権者です。それを外国人だと2年、3年いなくてはだめというのは理屈にないと思います。

【D委員】 副座長のご議論は、特別永住者のことを慮ってのことと思ひまして、それはそれで確かにという考え方はあると思います。ただ、特別永住者になるのには要件がありますので、それよりは要件を下げようというお考えだったのかと思います。

それから、先ほどの選挙人名簿登録はおぼろげな記憶で、住民票に登録されてから2～3カ月たってから選挙人名簿にも登録できるので、その登録自体は住民票に登録されていればそれ

ほど手間ではないのではないかと推測いたします。なので、まさに数カ月、武蔵野に住んでいるのであれば、武蔵野市民としての投票権を持つという考え方は、また別な考え方としてあり得るという気がします。

【B委員】 私は、住民投票は選挙とは違うので、基本的には関心があれば投票できたらいいかと思っています。

ただ、年齢層を下げることに關しては、技術的には難しいのかなと思って、下げたいという意見までは言えなかったのですが、外国人でしたら、今お話があったように住民登録をしているので、抽出も技術的には可能ではないかと思いました。外国人といっても、市政に関心がある人はそんなに多くはないかもしれないですが、永住者に限らず、定住して地域に根づいている、家族で住んでいるという方もそれなりにいると思いますので、関心があれば参加していただけたらいいかなとは思っています。

【副座長】 学生だとか、もしかしたら、表現が悪いですが正規に手続を経ないで働いている人、ただし武蔵野に住んでいて投票権がある、こういう人も中にはいるから、この問題については一々主観的な要素で一律に投票権があるとかないとか議論をすると、実務的には非常に難しい気はします。ただし、理論的にはあり得るかな、あってもいいかな。今後ますます国際化になってくるとこういう人たちが増えるので、議論の対象になったということで、私はこの場は下がりたいと思います。

【G委員】 副座長のおっしゃるとおりだと私も思います。ここで確定的な議論にならないのは事実なので、議論を踏まえて今後も検討の材料にしていくことがよろしいかと思っています。実務的には非常に難しい話かと認識しています。

【A委員】 ここで決めるのは難しいかもしれないのですが、私としては外国人の方も住民投票できたほうがいいのかと思います。先ほどの議論で、割合的にあまりいないとか、技術的に難しいとか、そういった理由で外国人は認めない、今回の住民投票はできないということになると、それは理由としてなかなか説明がつかないような気がしますし、地域に住んでいる人でもあるので、住民投票は認めてもいいのではないかなと思います。

【座長】 意見がかなり分かれる問題になるかと思いますが、少なくとも公募市民の方々が、認めるべきであると強く言っていられしと記録に残しておいてください。

【副座長】 なぜ外国人の住民投票権にこだわっているかという、平成元年から消費税が導入されて、実質的には外国人も税金を負担しているのです。ショートステイだと免税店が何かにいきますから、税の負担をしていないですが、実質的に日常生活をしていると消費税を払っていますから、負担しています。それと同時に、家を持っていたとしたら、固定資産税を払っているのです。納税者なのです。ですから、私は可能な限り納税者の権利という位置づけで検討をしたほうがいいということです。特にこだわりませんけれども、一応納税者の権利と考えて、保留ということにしたいと思います。

【E委員】 すんなりと全面的に賛成と言えないのは、具体的な事例はないのですが、今の納税者という視点で外国人住民の方も納税者で市民サービスを受けるべきである、だから意見を言う権利があるというところでは同意できるのですが、この住民投票自体が、限定的な案件についてやるとはなっていないです。例えば、万が一、国益に関するような住民投票がなされたときに、武蔵野市の場合は大きな数ではないので問題ではないだろうけれども、離島とか日本国籍の住民が少なくて外国人の方が多いところで同じようなスタイルでやるとしたら、大変大きな問題になるだろうというのは、やはり少し頭にあります。議員さんが発言を控えられているのはそういう点もあるかと思います。そういう留保はさせていただきたい。基本的には、外国人住民の方も同じように納税されていて、市民生活を送っていらっしゃるという面では、そういう問題についての投票は当然だと思っているのですが、そこがひっかかっているところですよ。

【座長】 意見は大体半々に分かれたということにしたいと思いますが、よろしいでしょうか。少なくとも将来は考えていくべきというニュアンスは皆さんが持っていられっしゃいますが、今すぐにそうするのかとなると、どうも半々ぐらいに、慎重論と積極論とに分かれてくる気がします。私は、この件に関してはどちらにも賛成しません。意見は折半されていますので、慎重にお考えくださいということにしたいと思います。

(3) これまでの保留項目について

(資料2Ⅱ「市民の役割について」からⅥ「行政評価について」まで事務局より説明)

【座長】 今回は、過去のいろいろな議論の状況を踏まえて、事務局からまとめの案が出ており、皆さんの意見を非常に聞きやすくなっています。

1番目は、Ⅱ「市民の役割について」であります。4ページ目の「まとめ」のところに、市民の役割については、前文と本文両方に入れる。事柄の性質によって分けて入れるというのでいかがでしょうか。私は異論ありません。

【副座長】 意見です。3ページのⅡ「市民の役割について」の②「市民の役割の記載内容としては、『自治の主体であることの自覚』『公共の福祉、次世代及び市の将来に配慮する』」の表現で、前回時間がなかったので言い切れなかったのですが、私は「公共の福祉」と入れる必要はないと思っています。「公共の福祉」は、行政側から見た国民なり住民なりに対する意識であって、公共というのは一々市民が考える必要はない。どんどん自己主張して、市民参加が成り立つのですから、「公共の福祉」ということで議論したことは外してもらいたいです。

【座長】 私は異論ないですが、いいですか。それでは文章表現を工夫してください。最後のまとめは、前文と本文と両方に区分けして入れていけばよろしいということになりました。

次のⅢ「市民の権利について」です。ここの「まとめ」は、「市民の権利については、他の項目それぞれの中に入れることとし、項目として改めて設けることはしない」となっています

が、それでいいのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

Ⅳ「公益通報制度について」ですが、通報者を保護するのは法律の中に書いてあるので、条例で改めて規定する必要もないことを前提に、「まとめ」として「公益通報については『常に市政運営を適法かつ公正なものとするよう努める』という意味合いで『職員の責務』の中のひとつの項目として加える」と書いてあります。これでよろしいでしょうか。これを条例にするというのはどこかに書いてあったような気がします、違いましたか。今までは要綱ですが、果たして要綱でいいのでしょうか、少し問題はあると思います。

【企画調整課長】 条例にしなくてはいけないのではないかと提起いただいて、今回記載しました。一応法律で担保されていますので、条例でなくてはいけないということはないという前提です。

【座長】 でも、市が改めて要綱で今決めているものの中には委託業者等々まで入れていて、それは条例としてはその対象範囲をかなり具体的に、法律以上に書いてある。要綱の中で。そういうことまで含んでいるものを要綱でいいのかという問題はありますね。

【副座長】 要綱は、行政意思の執行です。条例というのは団体意思です。したがって、やはり条例にしなければ、業者に対する内容も、規制的な内容は難しいかなということで、契約のときの参考あるいは仕様書レベルの業者の効果しか出てこないはずなので、改めてきちんと条例化することを検討してもらいたいですね。

【企画調整課長】 公益通報法に基づいて武蔵野市でどう運用するか、事務的な手続を決めているのが要綱ですので、事業者に対しての保護とか大まかなところについては、法律に基づくところなのかと思っております。

【副座長】 行政手続条例も一緒です。行政手続条例は、行政手続法に基づいて、それを受けて決めているのですから、これも手続で同じような扱いにしてくれという意味です。

【E委員】 おそらく法律と武蔵野市の要綱の一番の違いは、法律が違法な行為のみを対象としているのに対して、市の要綱は、不正、不当な要件、それも該当項目に入れています。ですから、条例化する場合にはそこももう一度検討しておく必要はあると思います。「不当な」というのは判断基準として非常に曖昧なところですが、違法であれば確実ですが、「不当な」という表現で条例化をするところは少し難しい面もあると思います。そこは検討すべき材料だと思います。

【座長】 逆に言うと、法律は違法なものに限定しているわけだから、通報した人の保護も、その違法なケースについてだけに当たっている。国の法律は、不当なものについて通報した人にまで保護が及んでいないということですね。

【E委員】 そういう形だと思います。

【座長】 そこはもう少し詰めて考えてください。

ですから、1つの項目として加える。どこに書くかはいいとして、本体のものを要綱のままでもいいかということは再検討の必要があるように思います。自治基本条例そのものの問題ではありませんけど。

次のV「財政援助出資団体について」です。これもいろいろな議論がありましたが、「まとめ」として、「市の姿勢を示すため、『団体設立の趣旨やメリットを今後も生かすため、団体への適切な指導監督を行っていく』ことを条例の中に盛り込む」という案になっています。これです。

VI「行政評価について」です。「まとめ」は「行政評価を行うことは、項目として立て、明示的な規定を置く」ということで、評価対象として政策評価までやるのか等々の問題についてはさらに整理が必要だけれども、自治基本条例上はそんなに細かいことまで書かなくてもいいのではないかというのが原案になっています。よろしいでしょうか。

(4) 最高規範性について

【座長】 それでは「最高規範性について」、事務局から資料4のご説明をお願いします。

(資料4について事務局より説明)

【副座長】 議員さんにお伺いしたいのですが、自治基本条例の基本条例制定については、議会でもその方向性でオーケーということを最初に確認いただきました。1の(2)「日本国憲法下の法制度上は、『自治体の憲法』、『自治体の最高規範』は認められていないため、同じ条例であるのに他の条例に優先するというのを規定できる立法上の根拠はない」。議員さんも、過去に一部の人が主張しておられましたが、武蔵野市の場合はどうですか。一時期、こういう議論を真剣にされていたのですが、完全にクリアされた、あるいは問題点があるという議論はされていますか。

【C委員】 この間の代表質問でも議題にいたしまして、市長がどう考えているか意見を聞きました。今ちょうどこの話をしているのです。やはり新市長の意見は、制定者というか議会に対する提案者であるので、大きいなと思ひまして。

議会の中で直接的にはまだ話はしていません。ですから、公の場で市長に問うたのは、昔はあったかもしれませんが、相当久々ではないかという気がしております。

私は、この問題も関連するのですが、最高規範性という言葉の議論をしたときに副座長がおっしゃった、そうすると条例の末文が「でなければならない」になってきますというのが今でも非常に重く思っているのです。そこまで強い言い方をする条例になるのだろうか、そこは相当厳しいなと思ひまして、現実的には最高規範性を持たせるのかもしれませんが、整合性を図るところにとどめておいていただけるとありがたいというのが私の意見です。

【F委員】 自治基本条例の検討の話が最初に行政側から議会に対してあったときに、最高規

範という部分では、その捉え方をどうするのかとかなりもめていました。最高規範というのは基本的に憲法しかない。自治基本条例に対する最高規範性は要らないのではないのか。憲法が最高規範なのであって、それ以外の法律やそのもとにある条例は基本的に同列だから、「最高規範」という言葉を使うこと自体が問題だと言う方もいらっしゃいました。

その後、では、自治基本条例はどういうものなのかという議論をして、いろいろと懇談をする中で、一定の理解は大分進んできたと思います。その後、選挙があつて議員も改選されたので、考え方は大分変わってきているかと認識しています。ただ、今、C委員がおっしゃられたとおり、具体的にどうするかという話はまだ詰めていないので、いろいろな意見を持たれている方がいらっしゃるのかなというのが正直なところです。

もう1つは、議会基本条例をどういう位置づけにするかという話になったとき、やはり議会の中での最高規範性は持つのだろうというところはあつたのです。これも、これから前文の議論になるのですが、議会の中での最高規範のようなものを前文に入れるかどうかで、年明けに議論をしていく予定です。そこも今、大きな課題になっている実情があります。

先ほどの説明にもありましたとおり、基本とするのであればそう簡単に変えていくようなものであってはいけないのではないのか、これは議会基本条例もそうです。そうなったときに、特別議決だとかそういったことも含めて、例えば条例を改正するときの手続きは他の条例とは変えてもう少し重みを持たせないと、そんなに簡単に変えていくようなものではない、そういったところもありましたので、最高規範性というのは丁寧に議論していかないといけない部分なのかな、そんな印象は持っています。現状ではちょっとまだ出ない。

【副座長】 丁寧に議論するというのは、反対という意味ではないですか。

【F委員】 反対という意味ではないです。

【副座長】 2番の表現で、条例に優先するということを規定できる立法上の根拠はない、確かにここでも議論してこういう表現になったのですが、立法上の根拠がないから自治基本条例で立法上の根拠をつくと割り切ってしまうといい、これが私の考え方です。ここ10年、20年で自治立法権というのは飛躍的に拡大しているのです。ですから、10年、20年前の議論をそのまま今の議論に合わせると、自治基本条例も遅れるような気がするのです。今の議論でどんどん拡大していますから、あるいは将来もっと拡大するという位置づけで、武蔵野市の自治基本条例をどうするのかという議論も議会の中でぜひやってもらわないと、特に(2)の場合には、議員さんにこういう人が結構多い。武蔵野市でなくても、全国的に。全国的にこれで自治基本条例が反対討論されている。調べてみると、結構多いです。したがって、それらを踏まえて議会のほうもぜひ、それこそ付度してもらいたいです。

【座長】 副座長は、最高規範という位置づけをしたいのですか。

【副座長】 したいです。つくればいい。

【座長】 私自身は、この自治基本条例問題に武蔵野市以外で唯一関わったのは三鷹市ですが、

三鷹市はたしか「最高規範」と書いたのではないかと思います。私が座長をしていた研究会でも「最高規範」ということにしようとやっけていまして、条例もそうなったのです。ですから、私は自治体の最高規範という性格を持ったものをつくりたいという意識でやっけていた。

ただ、私は、個人的には、普通の条例と違うものだということになれば、将来は、地方自治法上も自治憲章という言葉をちゃんと制定して、武蔵野市自治憲章という、憲法に当たるものを普通の条例とは違うものに位置づけさせるほうが好ましいと思っています。それならまさに最高規範という性質がはっきりする、というのが私の考えです。将来的にはアメリカにあるような自治憲章、チャーターという概念のものにしたいと思って、そう言っています。

ただ、日本の現在の憲法と地方自治法には、そういう概念が一切入ってきません。そういう法体系の議論が入っていないので、この制度の中でやるとしたら、「基本」を上につけて、普通の条例とは違う、あくまで「基本」条例なので、その他の条例はこの「基本」条例に整合性を保ったものであるように努力しなければいけない、そう解釈しなければいけない位置づけにする以外にないということで、現実の国の法令に妥協した形で、自治基本条例とか議会基本条例というスタイルがはやり出したのです。これは現行の国の法律に合わせた形で矛盾しないように出てきた知恵です。実際は三鷹市も、憲章などと呼ぶわけにもいかないので、自治基本条例にしているのです。だから、妥協の産物になっているのですが、そこまで妥協するなら最高規範と書いても書かなくてもあまり違わないかと、正直なところ思っています。

最高規範だということを強調すると、改正するときには、もちろん制定するときもありますが、本来は憲法に当たる最高規範ならば制定するときから市民の投票にかけるときではないかという議論が出てきてもおかしくない。そういう議論が出て当然です、必ずその議論になっていくのです。最高規範というのに、なぜ改正のときに投票にしないのかという批判が出てくる。そういうことを厳しく批判している学者もいらっしゃいます。既に制定したものが最高規範だと言いながら投票にかけない、と言って怒っていらっしゃるというのがあるのです。

今、投票にかけるときだとすると、改正が非常に難しくなるのです。ところが今は、各自治体でどんどんつくってきている自治基本条例とか議会基本条例は日々進歩しているのです。だんだんいろいろな工夫がつけ加えられてきて、いいものにどんどん変わってきています。成長段階なのです。もう少し形がはっきりしてきた段階で、最高規範なら最高規範だと位置づけ直して、改正も要件を厳しくするほうがいいのではないかと。まだまだ改正しなくてはならないということがしょっちゅう起こりそうなものは、簡単に変えられるような形にしておいたほうがいいというのが現時点の私の考え方です。改正もあまり厳しくしないで、普通の条例と同じように改正できるということでもいいのではないかと考えているものですから、いずれは最高規範性を明確にしたものにしたい、成長させたいと思っているのですが、現実にはあまり強調しなくても同じだな、こう思っているというのが私の意見です。いかがでしょうか。

【B委員】 私も、ア、イ、ウを見ていて、「整合性を図る」と書いたときに、最高規範でうたったのと効力がどのくらい変わってしまうのかわかりませんでした。今お話を聞くと、条例間の上下はあるとして、この自治基本条例にそぐわない内容の条例があれば検討しなくてはならないということが担保できるのであれば、むしろ難しい名前は使わなくてもいいのではないかと考えています。最初にこの懇談会で最高規範性のお話が出たときに戸惑った覚えがありまして、意味がわからない言葉が最初に出てきてしまうのは少し抵抗があるかなという気がいた

しまして、余計そう思った次第です。

【座長】 日本国憲法は、国がつくる法律の中での最高規範です。国会が制定する法律も全て憲法の枠内ではないといけなくて、憲法違反である法律は無効になるとなっています。しかし、無効になるのは誰が判定するかといったら、裁判所が判定するのです。裁判所が、この法律の何条は憲法違反だと言うとその法律が無効になるということで、裁判所が決定することです。裁判所が、憲法と普通の法律は性質が全然違うものという前提で裁判するのです。憲法に違反しているといったら途端にその法律自身が無効になる、こういう序列があるわけです。しかし、日本の法律では、憲法でも地方自治法でも自治基本条例と条例の区分けをしていませんから、これが裁判になったときに、裁判所が、基本条例と書いてあるものは条例よりも上位の最高規範に当たるものだとしてくれる保証は、今のところ全くないです。だから、裁判になったときにはそう扱ってくれる保証はないという前提で考えるのです。

そうすると、最高規範といっても一番大事なことが欠けているわけで、国の憲法と性質が全然違うことがはっきりしているわけですから、議会と首長さんが最高規範のつもりで運用するという態度が必要なのです。裁判所は枠外に置いて、裁判所がどう考えるかという問題は外してしまって、武蔵野市の中で、議会と市長はそのつもりで事を運びます、自治基本条例なり議会基本条例に即してほかの制度をつくるように常に意識して努力します、そう行動してくださいというにすぎないのです。それなら最高規範と言うか言わないかというだけです。

【副座長】 今の座長の話を踏まえて補足しますと、最高規範を、初期のころは最高解釈基準と表現していた例もあります。行政が行う個別条例の執行基準を、この基本条例に基づいて解釈する。それを最高の位置づけ、解釈基準とする。そこに法令・条例の遵守という概念が出てくる。こういう論理構成がされて、その後、最高規範という言葉になってきたのです。だから、実際的には最高解釈基準という位置づけのほうが、現在の状況には当たっているような気がします。

【座長】 だから整合性でいいのではないかというので、旭川学力テスト事件上告審判決、最高裁大法廷判決の抜粋が出ていますが、国の法律の中にも、基本法と名乗っているものと基本法と名乗らない個別法があります。その関係を問題にしているのです。教育の世界では、教育基本法というのがあって、そのほか学校教育法、社会教育法といろいろあります。そのとき常に教育基本法が基本だとしているのですが、法律上、国会が同じように制定した教育基本法と学校教育法とどちらに上下の関係があるのかと言われたら、ない。ないけど、教育基本法に従って運用している。そうすると、「同法における定めは、形式的には通常法律規定として、これと矛盾する他の法律規定を無効にする効力をもつものではないけれども、一般に教育関係法令の解釈及び運用については、法律自体に別段の規定がない限り、できるだけ教育基本法の規定及び同法の趣旨、目的に沿うよう考慮を払わなければならない」。こういう法律になっていると最高裁が言っています。これはまさに解釈基準、解釈運用基準です。だから基本法などと名乗っている、こう裁判所も認定してくれた。自治体の条例についても、自治基本条例とか議会基本条例とか、普通の条例と出てきたときには、そういう関係と考える余地は出てきているということです。そういうことからいうと、解釈基準であるということでもいいのでは

ないかと思います。

【D委員】 結局、「整合性を図る」という表現にするのか、「最高規範」という言葉を使うかということですが、「最高」という文言と「規範」という文言、どちらにもいろんな問題点があるかと思います。確かにB委員がおっしゃったように、難しい言葉を使ってわかりづらくしているということもありつつ、あえて、どちらでもいいのではないかということも含めて、最高規範を少しサポートさせていただくとするのならば、日本国憲法第41条には「国会は国権の最高機関であつて」というような文言が使われています。

この「最高」という意味に関しては、他の裁判所や内閣という権力主体と比べて「三権分立」に反するのではないかといわれることがあります。政治的には、とりあえず主権者である代表が構成員になっているのだから、大切にすべきだという意味合いにすぎないとの説でまとまっているのです。ですが、この「最高」という言葉があるがために、めぐりめぐって、主権者は国民だということを改めて考えることにもなる効果を持っています。そのような意味では、自治基本条例を「最高規範」と定めた場合、「最高」という言葉に対して、ニュアンスというか意義を加えることもできるかと思います。これは単に一つの考え方ですので、私も「整合性を図る」という表現にとどめることに対して反対だというわけではなく、基本条例に定めるのに「最高規範」という文言規定がそれほど悪いわけでもないということの1つの事案として考えていただければと思います。

【座長】 私もサポートしたい気はあるのです。将来の目標としてはそうしたいですが、現行法令と秩序との関係で、どうするのが一番賢いかということを考えています。

「整合性を図る、という表現にとどめる」は、「整合性」と言わなくても、ここの最高裁判決の文章もあるように、解釈運用の最高基準であると…。

【C委員】 この文章でいいと思います。「整合性を図る」にこだわったわけではありません。

【座長】 最高規範としての位置づけはしないということでもいいと私は思いますが、もう少し表現を工夫したらどうか。「最高規範」という言葉を使わない、位置づけはしないということでもいいですが、「整合性を図る」というと非常に弱くなる。要するに、基本法と個別法と同じように、基本条例とただの条例と言っているものとは、上下の関係があるかのごとく解釈し運用するという趣旨のことをちゃんと入れるようにしたらいいと思います。

そして、そのことをいずれか選択した場合、前文に書き込むのか、条をつくるのか、どちらかというのですが、これはそういう趣旨ならば前文でいいですね。「国民に主権がある」も憲法の前文です。天皇の地位は主権者の総意に基づく。なぜあんなところへ書くのかというのが私は理解できないのだけですね。それよりも前文に書いてある。

次は、改正の要件を厳しくするかどうかということですが、憲法改正のときに国民投票にかけるのと同じように、住民投票にかける必要があるのではないかという議論が1つあるのと、そこまでしなくても、やはり重要なものを変えるから議会の特別多数は要るのではないとか、そういう議論がある。憲法改正も3分の2以上になっています。あれと同じように、過半数ではなくて特別多数3分の2以上の議員が賛成する。要するに、与野党を超えてかなりの人が賛

成しない限りは変えられない重いものにしようという意見が出てくるということです。そういう重い規定、日本の憲法はそうなっているのですが、そうすると容易に変えられないですから、硬性憲法という範疇に入ります。簡単に、普通に変えられるのは軟性憲法と言われるのですが、日本の今の憲法は非常にかたい憲法になっています。

そういうことを一切置かなければ、これは条例の一種にすぎないですから、普通のとおりの議会の過半数の人が賛成すればそれで変えられるのですが、それでいいですかということです。

【副座長】 この自治基本条例をつくるときの作業と同じように、懇談会や市民委員会など改正手続のための作業を入れれば、特に3分の2要件だとか、そこまではかたくしなくてもいいと思います。住民投票となるとハードルも大きくなって、改正もできなくなる。こういうこともありますので、やはりこういう懇談会とか市民参加の委員会は、必ず諮問委員会なりに付してから改正の提案をするという手続を明確にしてもらいたいと思います。それでいいのかなという気がします。

【座長】 そうすると、この資料の裏側にある「参考」の他自治体の規定状況、久喜市「条例を見直すときは、条例推進委員会に諮る」、清瀬市「条例を見直すときは、市民の意見を適切に反映するための措置を講ずる」、この種の規定を置くべきだと。今のこの制定のときにやっている、この手続に準じた何らかの慎重手続をとってくださいねということを入れるべきだというご意見ですね。

【E委員】 私も副座長のご意見に賛成です。3分の2規定をもし入れるとすると、2分の1以上の賛成があるのにその意見が反映されないということになると思いますので、そこはやはり変えたいという人の意思、3分の2以下で2分の1以上の意見はやっぱり尊重すべきだと思いますので、今のように改正手続をきちんと踏めば、通常の2分の1以上で改正できるようにおくべきだと思います。

【座長】 A委員とB委員からご意見がなかったけれども、いいですか。

【A委員】 今お話を伺っていて、3分の2要件などではなく、こういった市民を交えて話をする機会を設ければ、私もいいと思いました。

【座長】 それではそういう結論にしてください。以上のところまでで今日は終わりにします。

【企画調整課長】 次回は12月20日（水）、412会議室になります。

先ほどのスケジュールで、1月の日程と市民意見交換会の日程は来週までには決定させていただきたいと思っております。本日は長時間ありがとうございました。

午後9時19分 閉会