

自治基本条例（仮称）に関する懇談会関係資料  
（住民投票に関する議論抜粋）

第 8 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 29 年 6 月 6 日）	2
第 8 回懇談会資料「住民投票制度について」	9
第 8 回懇談会資料「住民投票制度について【追加】」	11
第 9 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 29 年 6 月 27 日）	15
第 9 回懇談会資料「住民投票制度について【宿題と新たな論点の追加】」	29
第 15 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 29 年 11 月 17 日）	32
第 15 回懇談会資料「これまでの保留項目について」	47
第 15 回懇談会傍聴者アンケート	50
第 16 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 29 年 12 月 12 日）	51
第 16 回懇談会傍聴者アンケート	59
第 18 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 30 年 1 月 17 日）	60
武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会市民意見交換会 （平成 30 年 2 月 25 日）	63
第 20 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 30 年 5 月 14 日）	65
第 22 回武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（平成 30 年 9 月 11 日）	69
自治基本条例（仮称）骨子案素案に対する意見集約表	71

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第8回）平成29年6月6日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

【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。

（事務局より資料説明）

【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しょうけれども、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、二元代表制として、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、ならば我々が拳を上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だこうと。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こと、今までは、少し恥を忍んで言うと、大会派がギュ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ければいけないのかな。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っ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かという議論がありました。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のと、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、誰にというのは議会です。決定するのは議会だということを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、多分決まっていなんでしょうから、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るかと思います。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、ぎりぎりで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です。一度住民投票で決まったことにどのくらいの期

間拘束性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が、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るとなっ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が、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は。

【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、先ほど少し聞いたのですが、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ことで、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ものも、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ませんが。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が。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。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。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件だけのはずです。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って、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つの方法としてあったほうがいいと思いました。

常設型と個別型というのは難しいですけども、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とも思った

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けれども、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ったので、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っています。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つの役目かなと思っています。

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なのかなと、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けれども、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され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で、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、議会ですべての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りかけられるので、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事ですよね。個別型は逆に、常設型があったって、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ら、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つになるかもしれないけれども、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。よろしく申し上げます。

【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った案件が決められ、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、こういう案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思う人が多いかと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しないかとか、分割をしないか。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、これを1つの自治体にするとか、小金井市と一緒に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っています。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思うので、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。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。そういう気がすることが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だとかに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るので、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っています。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、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。ありがとうございました。

## V 住民投票制度について

### 1 意義、目的

市民参加手法のうちの一つで、市長と議会による二元代表制を補完し、市政に関する重要事項等について直接市民の意思を問うことで、市民の総意を的確に把握することを目的とする。

### 2 自治基本条例における「住民投票制度」の論点と考え方の選択肢

#### (1) 住民投票制度を設けることができるかどうか。

ア できることを明示的に規定する。 (10/11)

イ できることを明示的に規定しない。 (1/11)

#### (2) 「住民投票制度を設けることができる」とした場合

##### ① 住民投票の対象をどうするか。

ア 包括的に規定する。(例：市政に係る重要事項) (10/10)

イ 具体的に規定する。 (0/10)

##### ② 住民投票の発議をすることができる主体をどうするか。

ア 市長 (9/10)

イ 市議会議員 (又は市議会) (5/10)

ウ 市民 (6/10)

※「市民」の定義は、各自治体により異なる。

##### ③ 市議会議員 (又は市議会) による発議の条件をどうするか。

ア 議員定数の12分の1以上の賛成 (地方自治法112条2項に準拠) (4/5)

イ ア以外 (1/5)

※参考

地方自治法

第112条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない。

2 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない。

3 第一項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

##### ④ 市民による発議の条件をどうするか。

ア 総数の50分の1以上の連署 (地方自治法74条1項に準拠) (4/10)

※ このうち「住民投票を規定した条例の制定の請求」としている自治体が3市

イ ア以外 (2/10)

※参考

地方自治法

第74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者 (以下本編において「選挙

権を有する者」という。)は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

⑤ 住民投票の結果をどうするか。

- ア 「尊重する（尊重しなければならない）」ことを明記する。 (6/10)
- イ 「尊重する（尊重しなければならない）」ことを明記しない。 (4/10)
- ウ その他 (0/10)

※その他

- 「選挙権を有する者」以外にも投票の対象を広げるか。(年齢、外国人)
- 投票数が一定数未満の場合であっても開票するかどうか。

## 住民投票制度について【追加】

### 1 法律における住民投票

憲法は、特定の地方公共団体のみに適用される特別法を国会で成立させるにあたり、その地方公共団体の住民の投票において過半数の同意を得なければならないと規定しており（第 95 条）、この規定を受けて、地方自治法ではその場合の詳細の手續について定めている。（第 261 条）

また、地方自治法は、

- ① 条例の制定又は改廃の請求（第 74 条）
- ② 議会の解散の請求（第 76 条）
- ③ 議会の議員及び長の解職の請求（第 80 条、81 条）

等を住民が直接請求できると規定しているが、そのうち②③については請求があったときは選挙人の投票に付さなければならない、としており、この規定が地方自治法における住民投票と呼ばれることがある。①の規定に基づき住民投票条例制定の直接請求がなされた場合において当該条例が議会で可決され成立したときは、成立した条例に基づいて住民投票が行われることとなる。

また、地方公共団体の議会の議員には議案を提出する権利があるので（第 112 条）この規定に基づき、住民投票条例を議案として提出するケースも考えられる。

#### 【地方自治法の規定に基づき、民意を問う住民投票を成立させるための条件】

該当条文	発議の資格	発議の要件
第 74 条の規定に基づき、住民投票条例制定を直接請求する。	選挙権を有する者	その総数の 1/50 以上の者の連署
第 112 条の規定に基づき、住民投票条例を議案として提出する。	普通地方公共団体の議会の議員	議員の定数の 1/12 以上の者の賛成

現在の法律の枠組みで住民投票を行うには以上の条件が必要になることから、これ以外の条件で住民投票を行うためには、法律の規定に基づかない自治体の独自の規定（条例）が別途必要になる。

### 2 自治基本条例における住民投票

自治基本条例における住民投票は法律の規定を根拠としたものではなく、市長と議会による二元代表制を補完し、市政に関する重要事項等について直接市民の意思を問うことで、市民の総意を的確に把握することを目的とした市民参加手法のうちの一つであり、地方自治法の規定と直接的な関わりは無い。投票を行う場合の要件等において、地方自治法の直接請求における住民投票の仕組みに基づいた内容を引用しているケースがあるため両者を混同しやすいが、地方自治法を根拠とする住民投票と、自治基本条例を根拠とする住民投票とは別の物である。

自治基本条例において「住民投票制度を設けることができる」とした場合においても、単に地方自治法の規定に基づく内容を規定するケースと自治基本条例における独自の制度として規定するケースがある。

事例) 多摩市自治基本条例→【単に地方自治法の規定に基づく内容を規定】  
(住民投票の発議・請求)

第29条 市長は、住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより住民投票を発議することができます。

2 市議会議員は、法令の定めるところにより、議員定数の12分の1以上の市議会議員の賛成を得て、住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより住民投票を発議することができます。

3 住民のうち、選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができます。

事例) 杉並区自治基本条例→【自治基本条例における独自の制度として規定】

(住民投票の請求及び発議)

第27条 区に住所を有する年齢満十八年以上の規則で定める者は、規則で定めるところにより区政の重要事項について、その総数の五十分の一以上の者の連署をもって、その代表者から区長に対して住民投票を請求することができる。

2 区議会の議員は、区政の重要事項について、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成を得て住民投票を発議することができる。

3 区長は、区政の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。

4 第一項の規定による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第74条第2項から第8項まで、第74条の2第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。

### 3 自治基本条例における「住民投票制度」の論点の追加（資料4-Vの続き）

#### (2) 「住民投票制度を設けることができる」とした場合

##### ⑥「選挙権を有する者」以外にも投票の対象を広げるか（年齢、外国人）

- ア 対象を広げない
- イ 年齢要件の対象を広げる
- ウ 外国人まで対象を広げる
- エ その他

【年齢】16歳以上（大和市）、満20歳未満（越前市、「加えることができる」規定）

【外国人】永住外国人を含む18歳以上の住民（名張市、岸和田市）、市内に住所を有する永住外国人（静岡市）、定住外国人の参加に配慮しなければならない（篠山市）など

#### ⑦投票数が一定未満の場合であっても開票するかどうか。

- ア 投票数が一定基準を超えないと開票しない条件を定める。
- イ 投票数が一定基準を超えないと開票しない条件を定めない

#### ○平成25年5月に小平市で行われた住民投票

小平市では、東京都の都市計画道路の建設についての見直しの是非について、市民の意向を確認することを目的とした住民投票条例制定の直接請求が平成25年2月14日になされたことを受け、同年3月小平市議会定例会において「東京都の小平市都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画についての住民の意思を問う住民投票条例」案を上程し、これが可決された。投票は同年5月に行われたが、投票率が35%であり、開票する条件である50%に届かなかったため、開票は行われなかつた。

った。

### ⑧ 個別設置の住民投票条例と常設の住民投票条例とどちらをとるか。

ア 個別設置型とする。

イ 常設型とする。

住民投票は、地方自治法に規定する直接請求により、個別の事案ごとにその都度議会の議決を経て住民投票条例を制定し、それに基づいて行われるもの（個別設置の住民投票）と、住民投票を行う対象となる案件や投票の資格者等をあらかじめ条例で定めておき、要件に当てはまった場合に実施するもの（常設の住民投票）との2種類に大別される。

それぞれを実施する場合のメリット、デメリットについては次のとおりである。

	個別設置の住民投票	常設の住民投票
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・案件ごとに住民投票の実施の必要性を議会で審議するので、制度の濫用はされにくい。</li> <li>・案件ごとに適した制度の設定が都度可能である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要件を満たせば実施が可能のため、議会の議決を待つことなく迅速に実施ができる。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな条例制定が必要なため、実施までに時間がかかる。</li> <li>・直接請求が有効なものであっても条例案が否決された場合は住民投票実施に至らない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要件を満たせば実施が可能のため、制度の濫用の可能性がある。</li> <li>・要件があらかじめ条例で定められているので、事案ごとに柔軟に制度設計を行う事はできない。</li> </ul>

### 【参考 1】他市の規定における住民投票の要件等

住民投票の実施には、多くの労力と費用が必要になる。住民投票がいたずらに繰り返されるようなことがあれば、当然自治体の財政にも負担が生じる。短期間の間に同一案件の住民投票が頻発するような事態が起こらないよう、いずれの自治体も、制度の濫用を防ぐため、実施にあたっては一定の要件を設けている。

	常設型		個別型
	川崎市	大和市	小平市
発議（請求）の資格	投票資格者	市に住所を有する年齢満 16 年以上の者	（公職選挙法に規定する）選挙権を有する者
発議（請求）の要件	投票資格者総数の 1/10 の者の連署	その総数の 1/3 以上の者の連署	選挙権を有する者の総数の 1/50 以上の者の連署
実施に至る要件	議会への協議	なし	議会の議決（条例の制定）
投票資格者	市の区域内に住所を有する満 18 歳以上の者（外国人を含む）	市に住所を有する年齢満 16 年以上の者	選挙権を有する者
投票の成立要件	なし	なし	投票資格者の総数の 1/2
結果の扱い	その結果を尊重する、との条文有り	その結果を尊重しなければならない、との条	その結果を尊重する、との条文有り

		文有り	
--	--	-----	--

### 【参考 2】武蔵野市における住民投票条例（市民参加条例）の直接請求の事例

本市においても、地方自治法第 74 条の規定に基づく条例制定請求によって、住民投票を盛り込んだ市民参加条例を成立させようとした動きが過去に存在した。

平成 7 年 3 月に、市民参加条例の制定請求が市民からなされ、請求は自治法上の直接請求の成立要件を満たし、条例案が市議会に議案として提出された。しかし、議会で条例案は否決され、結果市民参加条例は成立しなかった。

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第9回）平成29年6月27日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

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9回を始めたいと思います。

2. 議事

（2）前回までの振り返りについて

【座長】 それでは前回までの振り返りについて、今回は2回分あります。5月30日、それから6月6日の振り返り、いずれも市民参加のテーマについての議論をしていたわけですが、これについて今回まとめて資料が出てきておりますので、ご説明をお願いいたします。

（事務局より資料説明）

【座長】 住民投票制度についてはたくさん問題が残っております。できるだけ論理的に、最初の問いから片付けていきたいと思うのですが、前回の振り返りについて、皆様のご発言が的確に入っているかどうか。言いたかったことが入っていない、反映されていない、どうしても入れたいというご要望があれば伺いたいのですが、よろしいでしょうか。

【A委員】 資料3の2ページ目、「（2）どこまでを市民と定義するか」という中で、市内の在住、在勤、在学。ここは確かに一致していると思いますが、そこで全てを切ってしまうということでもとまってはいなかった気がしています。最近の他自治体での流れを見ても、市内で活動している人や事業を営む人などを入れている例も現にあるようです。市内で活動しているような人も、住民投票の権利云々は別として、この条例でいうところの市民の定義にはなるべく幅広にと考えておりますので、在住、在学、在勤、以上で終わりというのではないのかなと思っております。

【座長】 私もあり厳密に限定したつもりでもないですが、個人と、会社とかの団体、それとは少し区別したいなという気分がありました。市内に居住する者、市内で働く者、市内で学ぶ者、それから、市内で事業を営む者、商店主として、隣の三鷹に住んでいてハモニカ横町で店主をやっているとか、いろいろいらっしゃるわけですね。それから市内で活動している人というの、私は構わないと思いますが、こういう意思の主体、行動の主体という個人でつかまえたほうがよくはないか。会社とか各種の団体まで入れないほうがすっきりしているのではないかという気がするのですが、どうでしょうか。特に、今の市内で事業を営む人、市内で活動する者まで

広げるのはよくないというご意見の方はいらっしゃいますか。まちづくりにかかわっているような人という、大体ここまでみんな入るのです。

【B委員】 反映されていないということではないですけども、今の点は、入っているのかなと思っております。

第7回で、振り返りとしては随分前の話になってしまうのですが、このときに「責務」という言葉が市民を縛るものになるので、今回の自治基本条例については、私は市民自治を促すという意味から違和感があると申し上げました。その気持ちは今も変わっていないのですが、初回に、私は自己紹介で、私が住んでいる地域では大雨が降ると水が上がりやすく、市でも貯留槽をつくっていただき、安全性はかなり高まっていると思うのです。一方で地域の人は安全だと思い込んでしまっていて、本当は安全をしっかり機能させるためには市民、地域の人たちが日頃から、例えば落ち葉を拾うとかそういうことをやらないと、その安全も担保できないのかなと思っております。そういった意味では、市民も、責務ではないけれども地域を守っていく。地域の自治の起点であったり基本であったりということ、前文なのか条なのか、そこはまだ決まっていなかったかと思うのですが、無責任な市民ではいたくないので、市民にも役割があるというところをどこかでしっかりと示していけたらいいなと思えました。

【座長】 振り返りの部分について、他に特にご発言はないでしょうか。よろしいですか。

（3）市民参加について

（事務局より資料説明）

【座長】 これは今回ご検討いただきたい点が新たに2件あるいは3件追加されたということです。いろいろご議論はあったのですが、どう決めていくかに関しては何ひとつ決まっていませんので、もとへ戻るとすると、そもそも今回の自治基本条例の中で住民投票制度を設けることができるかどうか。何かはともかく、つくるかということです。ここが一番基本になっていきますので、ここについて皆さんにご議論いただいて、2番目は、住民投票制度を設けることができるとした場合に、対象をどうするかという質問に入っているのですが、それよりも常設型のものをつくるのか、個別型のものオンリーでいくのか等々を決めたほうが早いかと感

じますので、まず住民投票制度について、何かの規定をともかく置く、何か新しいものをつくるということにするかどうかという点から入りたいと思います。

これは皆さんに答えていただきたいのです。住民投票は一切やめようという人は、反対ということで何も書かないというのでいいわけです。地方自治法であること以外は何もしませんということで結構ですけど、せっかく自治基本条例をつくるのだから、そのときには最低限これだけのことは住民投票にかけることにしようというご意見の方は、何か書くと答えていただければと思うのですが、いかがでしょうか。

【副座長】 これは最終的に条例を決めたとすると、議会軽視という議論が必ず出てくるのです。住民投票さえあれば議会がなくてもいいだろうとか、こういう基本的な論点も成立する可能性があります。今まで、議論の中で議会基本条例という問題が論点として出てきて、どういう方向で議論されているのか。せっかくベテランの議員さんがお二方来ていますので、これをお伺いしないと整合性が保たれない場合もあるので、ぜひお願いします。

【C委員】 前回もお話をさせていただいたと思いますけれども、住民投票についての議論は、議会としてはまだ行っていません。ですが、やはり前回お話した、住民投票が行われるであろう事例の1つとして、議会が機能しなくなったときを、たしか私は出させていただいた記憶があります。そういった場合に、機能しないというか、議会に対する不信感という言い方をしたかどうか覚えていないのですが、そういうふうになったときに、住民投票というのは住民の権利としてあるべきだろうと申し上げたい。なので、これを全くなしにしてしまうというのは問題かという感じがしています。

ただ、これはまだ議会としての意見を集約したものではございませんので、今は個人的な意見ということで、よろしくをお願いします。

【D委員】 議会の中では今、C委員から言われたとおりで、これから議論しなければいけないという状況だと思えます。

これまでの間、住民投票が議会軽視になるかどうかというような議論は、現実に基本条例の中ではまだしていないですけれども、そういう意見が今まで出ていたかどうかという、なかったような気がします。

ただ、自治基本条例との関係性であるとか、

あと、当初は自治体運営の基本ルールという話をしておりましたので、その中では当然、住民投票という部分が出てくるだろうということは、多くの方が当然認識されていたはずですし、特に、なぜつくるんだというところが、住民投票の制度がないからつくるのではないかという意見もあったかと認識しています。そういう意味では、自治基本条例の1つの大きなポイントになるのが住民投票だというのは、暗黙の了解ではないですけれども、理解はされているのかと。ただ、それと議会との関係については、まだ細かいところまで議論されていないので、詰めていかなければいけないと思います。

あとは、詳細の、どういう形で運用していくかとか、そういったところが1つ大きなポイントになってくるかと思えますので、自治基本条例の中にそういった項目が出てくるのはおおむね想定されているのかなというところまでは一定程度申し上げられるかと思えます。

【副座長】 多分そういう答えになろうと思いますが、お2方がせっかく出てきているから、個人の意見をどの程度まで入れるかわからないですけれども、ある程度意見を表明してもらおうと、それに基づいて議会に説明するとか、説得するとか、そういう段取りもあろうかと思えます。今の時点で言える範囲でいいので、せっかく留任されてきている実力者ですから、ぜひ個人的な感覚、考えてもいいので、言っていただきたい。議会とバッティングすると、話が進まないです。ここでいくらやっても、議会がノーとなった場合、あるいは条例を出した場合に修正される可能性もありますし、否決される可能性もあります。住民投票の仕組みが入っているだけで否決しようという考え方は十分成り立つのです。そうすると、これをいくらやっても何の意味もない。したがって、どういう考え方で委員として臨んでいるのか。委員としての考え方をどこまで言えるかわからないですけれども、表明していただけると、我々市民には楽かなと思えます。

【C委員】 あくまでも個人的な意見ですけれども、平成7年から、出たり入ったりして議員をやっている観点からすると、確かに平成7年、私の先輩たちがメインで活動していたころはそういう感覚もあったかと思えます。しかし、現在活動している新しい議員さんたちの間では、住民投票が入ったから自治基本

条例を否決しようという感覚はおそらくないのではないかと。直接1人1人聞いたわけではないのでわかりませんが、これはまずないのではないかと考えています。そういう意味では、昔とは空気が随分変わってきている。昔は確かにそういう意見を聞いたことがありますので、そのときだったらわかりませんが、今は大丈夫だと思う。議論はしっかりと進めていますよと言っても、けしからんと怒られる心配はないのではないかと考えています。

【D委員】 私個人的には住民投票制度を、どんな形で入れるかはともかくですけれども、入れるべきだろうと思っています。これまで武蔵野市の市民参加をいろいろな形で進めてきて、特に長期計画も市民の策定委員会とかそういったことを重視しながら進めてきた。その中に議会も加わり、職員も加わり、いろいろな形でつくってきたという伝統的な歴史がある。

その中で、市民がどれだけ参加できているのかが1つのポイントになっていて、参加できる人、できない人、また、物を言う人、言わない人、さまざまあるかと思っています。そういった部分をどこまで吸い上げられるのか。特に、サイレントマジョリティーと言われていた部分でどれだけ吸い上げられるのか。1つ、長期計画という形ででき上がったけれども、これがいわゆる市民全体の総意になっているのかどうか、そういった観点だとか、どこかで市民全体に問いかける場面があってもいいのかな。一定程度、共通の意見として吸い上がってきていますし、間違った方向での長期計画ができ上がっているということも申し上げるつもりは全然ないのですが、ただ、そういう視点があってもいいのかなという意味では、特に大きな政策の中で、住民投票という1つの手法を使いながら、長期計画の中に定められてはいるけれども、この方向性は本当にどうだろうか、そう問いかける部分があっても決しておかしくないし、逆に、ないほうがおかしいのかなと、私自身はそう考えています。そういう意味では、住民投票制度もしっかりと位置づけて、運用していくべきではないかと、そんなふうに考えています。

【座長】 副座長はどう思っているのですか。今回何か入れたいのですか。

【副座長】 特に入れたいということではなくて、結局、この住民投票の問題は、全体的に見ると、いつ、どこで、誰が、何を、どうして、どういう方法でというものを議論していったら、

議会にどういうふうにかんでもらうか。行政単独の問題と、議会とどうかみ合わせていく問題になるか。こういうことも議論の対象になるのかということも言いたかったのだ。

【座長】 中身に入っていくと、こういう住民投票をつくりたいという人がいないと、この議論は全然進まないと思います。そんなにつくりたくないなら、この議論をやめたいのです。しかし、やりたいという方がいらっしゃれば、真剣に議論しなくてはいけないと思っていますので、積極論者がいるかどうか、促しているのです。

【E委員】 私は基本的には住民投票積極論者だと思うのですが、座長が、住民投票は自治体の境界変更つまり配置分合だけぐらいの、本当に一事例に限ってやるのがいいとお考えなのは、やはり住民投票の危険性とかを重視されているのだらうと私は勝手に慮っていますが、その点についてお聞かせいただきたいというのが1点です。

それから、平成7年3月に議会で否決されたというのは、住民投票の常設型だったのでしょうか。市民参加条例を成立させる、そのときの平成7年の雰囲気などを聞いたという話がありますでしょうか。

【企画調整課長】 当時の資料をもとに、どういった内容だったかということについて、このときは平成7年3月に条例の請求で、市民参加条例というものが市民から出されました。中身のエッセンスですが、市政情報の共有の原則、計画段階での市民参加ということで、市民生活に重要な影響を及ぼす政策の立案に当たっては、市民参加協議会というものを開催して、そこでの大方の合意を得るための最大の努力をしなければならないという努力規定が自治体側に課せられる。それから、住民投票が、国籍を問わず市内に住所を有する20歳以上の10分の1以上の書面による請求があった場合に、住民投票に付さなければならないという内容が盛り込まれていた条例でした。

このときの審議の経過としては、1月の定例会で継続審議、第2回定例会総務委員会において否決、本会議においても否決。総務委員会での要旨ですけれども、賛成としては、市民参加を制度的に保障する道を開くもので、武蔵野市の市民参加に大いに役立つものだ。地域や市民と行政が合意を形成する場所を行政のシステムとしてつくっていくことは大切だというご意見。反対としては、具体的に実

行が不能な条例案と考えられる。市民参加は大切であるが、市民参加協議会で決まったことが、あたかも住民の総意であるかのごとき状況を生み出す危険性を持っており、賛成できない。条例をつくらなくても議会の中で十分対応できる問題だというご意見であったと、当時の資料でございます。

【F委員】 記憶の範囲ですが、請求自体が成立しまして、市長は意見をつけて議会に提出をするということになるのですが、その際の当時の市長意見というのは、先ほどと同じですね、議会制民主主義として代議制が確立されているのだから、あえてそういう制度の必要性は認めないという意見をつけて議会送付したと記憶をしています。

【C委員】 第2回定例会だと、議員になってすぐです。それで何となく雰囲気を感じていました、すみません、雰囲気しか覚えていないのですが、そんな意見がついていたような気がしました。大変申し訳ないですけれども、おそらく先輩の言うとおりに手を挙げ、手を下げということを、当時、あまり意味もわからずやったのではないかと。4月に受かって6月です。第2回というと2カ月後ですね。

【座長】 私の意見についてご質問が出ています。どういう考え方からそうなっているのかというお話ですが、私はアメリカの地方自治制度の勉強、大都市制度の勉強からそもそも出発しましたので、アメリカの地方自治制度のことを調べていますと、直接民主主義的な諸制度が自治体にかかなり広く取り入れられている国ですから、リコール制度もそうですけれども、レファレンダム（住民投票制度）、イニシアチブ（住民発案制度）が多くの自治体で取り入れられているのです。

その傾向を見ていると、西海岸のほうが特に盛んなのです。アメリカの50州全部共通に、同じようにやっているわけではないのです。中西部から始まりまして、西へ行って、カリフォルニア州に行くと、ものすごくたくさん頻繁に使われている制度になり、東の方、建国の時、昔からあった13の州は比較的消極的です。制度は取り入れているが、使い方が非常に慎重だという違いがある。アメリカの中だけでも一色ではない。しかし、非常に広く使われている制度になっているのですから、一体どうしてそういうことになってきたのか、そして、良い面、悪い面はたくさん文献がありますので、若いときからたくさん勉強したのは事実です。そこからスタ

ートしたものですから、若いときから非常に関心は持っていたのです。

それで私の考え方です。アメリカの場合は、州の政治も、自治体の政治も、大変腐敗して、むちゃくちゃだった国なのです。それを一生懸命健全なものに直そうとした運動がありまして、その運動の中で、こういう制度がだんだん定着し、使われるようになってきたということですから、もともとは議会に対する不信感が非常に強かったのです。ですから、何でも投票に持っていこうという傾向が広がった国であるのです。それが前提だったのです。

非常に危険性もある制度なので使い方は慎重でなければならないというのが、私の若いとき以来の考え方です。ただ、日本国憲法も民主主義を前提にして、国民主権の原理のもとで運営するということになる以上、憲法の制定権者は主権者である国民だということになりますし、改正は、最終的には主権者である国民の投票にまでいかなければならない。国会だけでは決められないとしているわけです。それと同じような考え方は自治体にも適用できるのではないかと考えていまして、いわば自治体の憲法事項に当たるようなものは、最終的には住民の投票にかけて決すべきなのではないかという考え方をしています。

自治体の憲法事項となりますと、どの範囲の地域の住民で1つの自治体をつくるかということが最も根本的なことですから、今の武蔵野市を、さらに三鷹市やら小金井市やら西東京市やら、そういうところと合併して、より広い地域をつくって、そこで1つの自治体をつくらうというような合併をする場合、あるいは武蔵野でやってきたんだけれども、これを3つぐらいに分けて、吉祥寺と三鷹と境地区とで別々にやろうというように分割をすることであるとか、あるいは市をやめて、24番目の特別区、武蔵野区になってしまう、市は廃止して区を設置するといったようなこと。基本的にどういう範囲で、どういう自治をするのかということをおおきく変更すること、これを地方自治法では廃置分合並びに境界変更と言っているのです。そういうことは、私は住民投票で決すべきではないかと。

市長も、合併あるいは分割したほうが良いと思ひ、議会も議論をして、議会も分割したほうが良いとか合併したほうが良いとかいう意向に大体固まってきたと。今の手続は、武蔵野と三鷹が合併したいときは、武蔵野の市議会が過半数で議決して、合併しますと言う。

三鷹のほうの市議会も合併しますと決議し、両方そろいました、そこで初めて東京都に合併しますというのを出していくという手続で進んでいくのです。双方の議会が両方とも賛成すればということですが、私は、そのときやはり住民投票にかけるべきではないかという考えです。

今、地方自治法はそういう考え方をとっていません。国の中では、しょっちゅう合併問題が起きましたから、私はその都度、これは住民投票にかけるように手続を変えるべきではないのかという主張を繰り返していますが、いつも否決されています。取り入れられていないという意味です。国のほうが応じようとしてくれないので取り上げられなかったのですが、もっと端的に言うと、担当省である自治省、現在の総務省が、およそその気がないと言って取り上げなかったので、今日まで変わらずに來ているのです。

私は変えるべきだと主張し続けてきた。今も地方自治法上、そういう制度はないです。武蔵野が合併するときは議会の議決だけでなく、最終的には住民投票までやるというのを自治基本条例をつくるときに考えようというなら、それを唯一常設型で、もし廃置分合のような議論がこのまちで起こったときは最後は住民投票に行くということを決めておくというのは、やりたいという気があります。それ以外のことはあまりやりたくない。慎重でなければいけないと私は思っています。

【E委員】 それはどうしてですか。

【座長】 結構危ないからです。

日本は、第二次世界大戦のときに中国と戦争を始めた。その後はアメリカにも宣戦布告をして、真珠湾を爆撃してからアメリカとの戦争にもなって、太平洋戦争にまで拡大してしまったわけですが、その前に、アメリカ合衆国で日本からの移民、日系移民の人たちは、かなり差別を受けたのです。排除の運動を起こされたのです。一番中心がカリフォルニア州で、州政府から起こっているのですが、このときの日系移民を排斥するという運動を起こして最終的に通った州法は、州民の直接請求でできたのです。これが可決されているのです。

こういうふうに、少数者を差別するような法律とか条例とか、少数者の権利を侵害するような条例とか州法が制定される可能性はかなり高いです。圧倒的に多数の人が賛成してしまうのですから。相手が少数者ですから、

少数者の権利を守るという観点からいうと、この住民投票は非常に危ない制度だと思っているのです。そういうことには本来は使わないほうがいいです。やるなら、そういう項目はだめですよと、外したい制度になるわけですが、そのほかにも慎重に考えると、いろいろと外していかなきゃいけないことがあります。

そのことはE委員も前回のときにおっしゃっていて、ネガティブリストを決める。こういうことは対象外、住民投票に適さないのだめと、外していくという慎重な手続が要る。そうでなければ今度は、住民投票をやってもいいという分野を特定して並べて、それ以外は全部だめという決め方がある。ネガティブリストではなくて、ポジティブリストを決めるという議論があります。どちらかでやらざるを得ないのですが、これを議論し出すと大変ですよ。皆さんの意見が食い違う。それは絶対だめというものを、それこそ住民投票にかけたらと思っている人がたくさんいらっしゃる。

日本で起こったことといえば、産業廃棄物の処理場を設置するかしないかということが住民投票にかけられたり、一般のごみ、生活系のごみでも、最終処分場を我が自治体の中に置くか置かないかということをめぐる投票したり、原発の設置を認めるか否かというのがありますし、駐留米軍あるいは自衛隊の基地を認めるか認めないかというのを投票にかける。こういうのが出てくる。それで実際に、多くのところでやってみたという例です。

でも、これには非常に問題がありまして、産業廃棄物の処理場の設置というのは市町村の権限ではないのです。県の権限で決めるのです。それを当該の市が、住民投票して反対だと言っても、市の権限ではないのではありませんか。市は何ともできない。県が決定したらそうなってしまう、決まるわけで、市としては、市長も市議会も反対し続けるという意味しかないのです。投票しても、市民が圧倒的多数で反対しても、我が市は反対だから市議会もみんな反対を貫けとおっしゃるけれども、自分でやることではないわけです。そういうことをやって一体どういう意味があるのかという問題があるでしょう。最終処分場問題についてもそういうことがあり得る。

原発も、最終的にどこに原発を設置するかというのは、国側で決めていくことになっている。つくるのは民間事業者、電力会社です

が、住民が県なり市の単位で投票するのは県や市の自治体の仕事なのかというと、仕事だとは言えないのです。それを決めてどうするのかということがあるわけですが、やはり反対という意思表示しか意味がないということになります。

ただ、新潟県巻町では住民投票の直接請求をして投票をやって、否決しました。原発の設置に反対しました。それは意味がなかったかということ、実はあったのです。巻町で原発をつくらうとしていた候補地には、全部ではないですけども町有地が含まれており、ある意味では町有地処分問題でもあったのです。だから、住民投票をしても合理的な理由があるのではないかと言えるケースだったのです。結局、住民投票で否決になりましたから、巻町にはつくられず、隣の柏崎が受け入れたとなっているのですけれども、これはE委員の「自分の権限の範囲内のことでなければだめですよ」という理屈からいって、排除しなければいけないものになります。しかし、現実にはそういう事件を住民投票にかけたいと考える人が多いのです。やりたいと言っている人はそれこそがやりたいわけですから、合わないのです。ネガティブリストに挙げようという人と、それこそポジティブリストに入れたいと思っている人とが対立する。意見が合わずに決着がつかないので、触れないほうが安全という議論だと思います。

【E委員】今の何点かは、拘束型か非拘束型かという形で、非拘束型、要するに住民投票の結果を拘束することができないのであれば、あえて今のような原発や米軍基地の問題について、世論ではなかなかわからないところを、住民の意思を表明するというだけで住民投票制度を使うというのが、日本での1つの効能というか効果だったのです。それを必ず法的拘束力を持たせる形にするのならば、自分たちができる権限の範囲内でなくてはいけなく、あるいはこういった問題、濫用のおそれがあるということに関してはネガティブリストとかポジティブリストなどをつくらなくてはいけないので、そういったポジ・ネガの個別的な議論をしなくてはならない。

これはドイツなどで行われているやり方です。武蔵野市では過去に3回ぐらいしか条例の直接請求も出ていないので、現状のルールでは、ある程度敷居が高く設定されているのかと推測ができます。その敷居を越えてでもやりたいという状況になるぐらいの市の世論

が分かれている場合に住民投票が実施されることが妥当だと思います。ただ単にみんなどう考えているのかを知りたいからといったアンケート的な機能ではなく、結構お金もかかることですし、そのぐらい大がかりにやってもみんなの意見を本当に知りたい。人を選ぶのではなく、項目についての賛成か反対かという意見を知ることで、実際にその結果がどうなるかは、それこそ今度は民主主義で選ばれた議会なり首長なりの対応になるので、尊重型にしておけば、逆に民主主義の代議制の理論が崩れはしないということになるとは思うのです。

ただ、住民投票を基本条例に入れるのは1つの流れのようなこともありますので、自治基本条例には情報公開であるとか住民投票という形で、市民参加、参画というものがほとんど当然のようになっている中で、この武蔵野で自治基本条例の議論が深まっているなかで、どのような姿勢で取り組むかは非常に難しい問題でもあると思います。

実際に、武蔵野市も非核平和都市宣言もしているのですが、結局非核にするかどうかということに関しては、もちろん原発を置かないとかそういった意味でしか日本では今のところあり得ないことだと思うのですが、そういった宣言をすることはできるのです。ですから、ここは宣言しているから候補地としては外さなくてはならないという無言の抑制力という形で働くことはできます。同じように考えて、住民投票の結果にも法的拘束力を持たせるか、持たせずに、住民はこのように考えている、このぐらいのパーセンテージの結果が出ているということを示すためだけに使うのかになるわけです。

【座長】過去に繰り返しご説明があったと思うのですが、現在の日本国憲法も地方自治法も、拘束型の住民投票制度を認めていないのです。ですから、その法律との関係でいうと、条例で拘束型を創設するというのは困難です。実際に今まで全国あちこちでやってきたことは、もし住民の表決で結果が出たら、それを市の当局、市議会なり市長は尊重するという約束のもとにやっている。尊重する義務はないです。尊重してというお願いになっているだけという非拘束型が前提でしか今はできないのです。拘束型のものを現在ではつくることはできないのです。つくるのならみんな非拘束で「尊重する」でしかないのです。ならいいか、世論調査と同じだからいいじゃな

いか、気楽にやろうよという考えもあり得るかもしれません。それが本当にいいことかというのがまた議論になるのだと思います。

【E委員】 それに反論するわけではないのですが、確かに法律レベルで考えれば、条文から見て拘束型はできないという考え方もあり得るのですが、分権改革という流れがある中で、地方の事務に関して、どこまでが本当に自治体の事務かということも、何か問題が起こったら係争処理委員会で通して実際に裁判まで持っていこうという話になっているわけで、私は最近、この武蔵野が先駆的にいろんなことをやってもいいのではないかと考えるに至ったのです。

自治法レベルだけにこだわっていると、座長も文献などで書かれていたことですが、例えば大阪の橋下氏が市長とか知事に対してブレーンを置こうとしたが、それが可能かという議論がございます。確かに法律レベルでは自治体が自由に選択できる事項ではなかったとしても、自分たちの自治体はこうやると突き進めるのも一つの手かとも考えられます。自治体のルールは、法律レベルと同じ規範だからという姿勢で行ってみて、問題が起きたら次に考えることも、この分権化の時代には、ありなのではないかと、かなりラディカルにやっていくこともできるのではないかと妄想しているところですが、いかがでしょうか。

【座長】 住民投票制度をこの自治基本条例で入れて、常設型でつくっておくと決断するのなら、私が一番やりたいことは、武蔵野が廃置分合、境界変更するという話が将来起こったときは、必ず最終的に住民投票をやってくださいということを書いておくということです。しかし、それは結果を議会が賛成した、あるいは反対した、しかし住民投票をやったらその逆の結論が出たというときも、それを尊重してくださいでしかないのです。しかし、そう決めた以上は、武蔵野の場合なら尊重されるだろうと私は思うのです。そうしたら、武蔵野においては拘束力を持ってしまうわけで、「そうか。住民の表決でそうなったのなら、最終的には議会でもう一遍、再議決しよう」と言って住民の意向に合うように再議決するかもしれませんね。それで形を整えて、決着をつけるかもしれません。そうしたら、法律がどう書いていようと、武蔵野はそれをやったのだ、自治で決めたのだということになるわけで、私はそれにかけて、やりたいと言っ

ているという意味です。ですけれども、武蔵野に処分場がこれから話題になったとします。武蔵野が何の権限もないのに、それもみんなかけて反対、反対と住民投票することがいいかということを見ると、私はしないほうがいいと思う。してもしょうがない。そういう意思表示をしてもあまり意味がないと思っています。

【副座長】 今の議論の中で、私なりに論点を主張したいです。

住民投票の投票とは何かということですが、「住民」は大体今議論をやっています。では、投票とは何かということになるのです。それはまだ誰も議論していないですけれども、投票というのは公職選挙法に基づく投票ですか。何をもって投票かといったら、公職選挙法には関係なく、自由にできるのです。自由にできるということは、政治学的に捉えると戸別訪問も賄賂もオーケーということ。そうすると、何でも広げていいのか。先ほど座長が言った巻町の問題というのは、調べてみると、電力会社は個別訪問なども結構やった。品物をやったり戸別訪問をやったり、かなりやった。結局、世論という形で負けたけれども、逆の方向だって、もしかしたら出たかもしれない。

したがって、私は何でも住民投票にかければいいというのではなくて、権限のある政策方向性を問うべきということではないと、投票の名をかりた衆愚政治にならないかということが少し懸念されることを論点として挙げておきたいです。

【座長】 副座長がおっしゃったことはそのとおりです。もし武蔵野で、常設型で、こういう場合には住民投票も入れようということを決めたときの投票は、どういうやり方をするかまで決めなければだめです。公職選挙法に従ったやり方か、そうではない、変えようというのなら、例えば投票権者も、通常の18歳以上の選挙権を持っている人だけでなく、高校生まで入れようとかね。市町村合併で住民投票をやった例は、今度の平成の市町村合併のときもいろいろあるのですが、そういうときはかなり年齢を下げて、将来の、次世代の人たちの意見も聞こうと言って、わざわざ入れたところがあります。そういうふうに入れる。外国籍の人に選挙権はないのですけれども、外国籍の人も入れようということだっ

ただ、どういうやり方でやるかというのは、

ある程度決めなくてはいけない。公職選挙法以外の、ここは例外で、別のものでいくというなら、そう決めなくてははいけませんし、全く自由にしておこうというのも1つの方法ですが、それだったら何が起こるか本当にわからない。非常に困った事態が起こるかもしれないです。不正や買収も起こりますからね。両派でやり合うことだって起こり得るので、そのルールも全部決めていかななくてははいけない。この住民投票をやるという決断をしたからには、相当慎重に考えなくてははいけないことが山ほどあるということは、ご理解いただかなくてははいけない。

【副座長】 もう1点、重大な問題があるのは投票率です。今までの市町村合併で50%を超えなければ住民投票と認めないという条例をつくって、市町村合併賛成のほうが結構多かったけれども、投票率が1ないし2%の差で50%に達しないというだけで、住民投票自体がノーになった。棄権者は全て反対と捉えるような規定の仕方をした。こういうことで、まず、投票率をどうするのか。

だとすると、住民の範囲をどうするのか。具体的な範囲を押さえられるのか。住民登録以外の事業者だとかをどうするのか。また最初に戻りますけれども、事業者の利害にかかわる内容は、事業者はその会社を挙げて不正まがいのことをいろいろやってくるだろうということで、私は、形式的には住民投票は入れるべきですけれども、安易な方向で広げて入れるべきでないというのを特に主張します。そうしないと条例が具体性のないものになってしまう。

それと同時に先ほども確認したように、議会との関係をどうするのか。最終的に決めるのは議会です。市町村合併で住民投票でオーケーと言ったところで、拘束なんてあり得ないです。最終的に決めるのは、法律上は議会です。地方自治法の議決事件ですから、そうすると、拘束型はあり得ない。そここのところを拘束型にするならば、新たな法論理構成をして、何をやるかということになってくると、議会の議決権ともろにぶつかってしまいますから、この点をどう調整するのかということ論点として挙げておきたいです。

【F委員】 非常に難しい議論が続いていると思っているのですけれども、座長のおっしゃっていることもよくわかります。住民投票をすべき事項、廃置分合のようなものは住民投票をすべき事項。逆の、国や都の決定事項、

権限に属する事項は、住民投票すべきでない事項ということだと思っております。そうすると、その間にある、市が権限を持っている事項を住民投票にすべきかどうか。それはすべきではないのです。住民投票できるようにするかどうか、そこが1つの論点だと思っております。それを制御するには、今、制度論として成立性の問題だとかいろいろあると思っておりますが、最終的には議会がその投票自体をチェックする、リスクをそこに持っていくしかないような気がします。最近の事例では、具体的には小平で都市計画道路のことについての住民投票が行われました。そこでは、成立要件として、何%以上でなければ開票もしないというようなことを議会で決めて、いろいろな評価はあると思いますけれども、あまり大きな人数にならない投票については結果も明らかにしないという形をやったということがあるので、そこは一定の歯止めになるのかなという気がします。市の権限に属するものは、住民投票はできる。だけど、その成立については議会をかますことによって、議会がチェックすることによって、制御していく。そういう方法が何かないのかなと今思っているところです。

【座長】 議論を混乱させるつもりはないですけれど、この武蔵野の自治基本条例で、新たに住民投票制度について一切何も触れない、この条例に基づいてつくる新しい住民投票制度は何ひとつないという場合にも、武蔵野で住民投票が議論になることは起こり得るのです。今のままで、何もなしのままでいったときに、住民は、地方自治法に基づいて条例の制定改廃の直接請求ができることになっていきます。

そうすると、このことについて住民投票にかけて決めてくださいという条例制定の直接請求が住民から出てくる。自治基本条例が促しているわけでも何でもなくても、今の地方自治法にそういう規定があるわけですから、こういうことは住民投票にかけましようということが書いてある条例案が直接請求で出てくる。署名要件が整えられて、それだけ有効な署名数が集まって提出されてくれば、議会は必ずこれを議論しなくてははいけない。この条例を制定するかどうか議論し、そのときに、こういう住民投票までやることは不適切だから否決と議会がなされれば、そこでとまるわけです。しかし、ともかく住民投票してほしい、させてほしいという条例案が出てくる可能性

は、放っておいても、これからもあるのです。いつも、その都度議論しなくてはいけない。この場合はいいねと議会が議論して住民投票に持っていくということはあり得るわけです。それは個別に出てくる。

今度の自治基本条例の中で、そういう個別型も書くということだと、地方自治法が書いていることを超えて、積極的にそういう住民投票を使おうよという精神を述べるといことなんです。積極的に使おうということをや我々は述べるか述べないかという問題でもあるわけです。別に述べなくても、地方自治法に即して請求が出てくる可能性はあるということなんです。

【G委員】 私は、住民投票制度というのは自治基本条例に入れたほうがいいと思っています。それはなぜかと言いますと、1つは、市民自治を推進し、市民参加を促進しようという基本的な姿勢はあると思うので、意見を表明する大きな機会だと思っています。ただし、そんな簡単なものではないですし、住民投票を実現させるためにいろいろなプロセスがあると思っています。ですが、それが議会軽視となるとも限らないと思っています。住民投票しようという課題が起きた場合、その課題に対して、市議会なり市役所がどう反応するかということもありますし、議会が政策を提言するのであれば、住民と協議する機会もその途中であるかもしれません。

また、住民投票制度は、今、お話を伺ったように、すごく重大な問題、難しい問題がたくさんあると思うのですが、あくまでこれは武蔵野市の条例で、武蔵野市でどう生かせるかというふうにも考えることも重要なことと思っています。これぐらいの規模ですし、開かれた市という方針もあったと思うのですが、その中で、この規模で、この市民で、どういう住民投票の訴えが起こるか考えると、ある程度それを歓迎するという姿勢を示す条例であってもいいのかなと思っています。ただし、いろいろな問題が起こる可能性もありますので、設置する中でいろいろな規則を決めるのは本当に重要だと思っていますが、姿勢としてはいいことだと思っています。

【A委員】 住民投票制度が、座長のおっしゃるように、ここで積極的に制度化する必要があるか、こう言われてしまうと、私も迷うところはあります。しかし、前回でしたか、住民投票制度そのものは意義があるのではないかと、必要ではないかということは申し上げた

と思います。その場合には、さっきF委員もおっしゃいましたけれども、議会でのチェックというかコントロールというか、それをセットに考える必要があるだろうと。個別型、常設型というところに少し先走りますが、そういう意味からは、いわゆる個別型でいいのかなと思っています。

この自治基本条例では、住民投票という手段があるということ、それと、大枠どういうやり方の住民投票かということぐらいまで書き込んでおいて、具体的にどういう形で住民投票を実施するかについては、その都度条例で定める。それが本当に住民投票にふさわしいかどうかというのは、当然議会で、ふさわしいかどうかの議論をして、決めていく。そのようなやり方であれば、積極的にいっていいと言いますが、住民投票制度が今回の自治基本条例に入るといいな、私はそのように考えているところでございます。

【副座長】 この問題は、いつ、誰が、何を、どうして、どういう方法で住民投票をやるか、こういう論点を絞り込んでやらないと、どんどん範囲が広がってわからなくなってしまいます。

いつというのは、例えば政策発案過程なのか、それとも政策形成過程なのか。議会が住民投票、行政が住民投票、意見を聞くのではなくて、議会だってこういう可能性があるでしょう、こういうことになる。今までは、行政が住民投票で意見を聞いて、発案となる。議員さんも発案の権限があるのだから、議会もどの時点で住民投票を考えるか、こういう問題点がある。これが、誰がという問題になる。

何をというのは、どの問題を、ということなんです。まず可能性があるのは、武蔵野市に権限がある事項でないと、ただ意見表明だけに終わってしまいます。地方自治法の99条に、意見表明とあります。議会が毎回やるような意見表明、せっかくお金をかけているのにそのレベルで終わっていいのかということになってしまう。意見表明だったら、制度的にはきちんとありますから、そちらで対応できるかなということなんです。そうすると、どうしてやるかというものを決めていく。その中に、個別限定的に方向性を決めるもの、代表的なものが、座長が言った廃置分合という市町村合併でしょう。合併問題は、方向性そのものだから決める。

住民投票の場合には、特に、イエスカノーかの二者択一で聞く。3つあったり、かなり

難しい政策選択を住民に委ねたりしたら、これはちょっとおかしい。行政権の放棄であり、議決権の放棄につながる、こういう論点もあるという議論もしておかなくてはいけない。

だから、形式的には自治基本条例の中に絶対入れるべきです。住民投票という頭出しはすべきです。ただ、どこまでやるかという議論になると、それぞれ具体的に難しい論点が出てくる。そうすると、世論で流される、あるいは、それが不正を前提とした情報操作で行う。そうすると、戦前の日本みたいな、全てが間違えた方向づけでやる。

これで一番特徴なのは、昭和60年にこの情報公開条例を私の原案でつくったのです。そのときに、住民投票じゃないけれども、改めて重要な政策課題については住民の意見を聞く、こういうふうに原案で入れたのです。それは決裁の段階で削られてだめだったので。「重要」とは何か。私は原案者で、すごく悩んで、最後に入れたのですが、悩んだのは何かというと、情報操作権を行政に与えるのか。サブリミナル効果ですね。大体、行政側というのは、都合のいい情報しか出さない。その情報操作権を条例の中で根拠づけていいのか悩んで、ぎりぎりを出した。典型的なのは警察情報です。警察というのは、極秘で捜査しながら、自分のところで手詰まりしちゃうと、公開捜査といって情報提供しているでしょう。典型的に警察というのは情報操作をしている。それで実際には捜査をしている。行政というのはそういう方向性があるので、それをなくすような担保を何とかこの中でしていかななくてはいけない。私は、何でも出せばいいのではなくて、むしろ住民投票よりも、情報公開を可能な限り充実したほうが、住民の判断を仰ぐ資料となり、それをもって最終的にどう住民投票を行うかという段階的な手続を組まなきゃいけない。

実は自治基本条例というのは、私は学問的には手続き条例と位置づけしているのです。情報公開をもとにして、次に事前手続としての行政手続法が出てきたのです。その一環として、事前手続をこの自治基本条例の中でどういうふうに完成させるか。これが民主主義の原点だと私は捉えているわけです。そういう視点で、最終的には自治基本条例に住民投票を入れるのは手続の中では必要ですけども、これについては何でも住民投票というわけには、現行制度の流れでいっても、制度的に少し無理がある。こういう視点から、議会

の議員さんの意見をお伺いしたい。

【座長】 それを言っていたら、議論は全然進まない。議会のことを聞いていたら議論は全然進まないの、こちら側はどう思っているのかをお聞きしたほうがいい。決着をつけたほうがいいと思うのです。要するに、副座長はどうしたいのですか。

【副座長】 入れるべきだ。

【座長】 入れるべき、住民投票をこの中に盛り込もうというのがご意見ですね。E委員もどちらかというところですね。

【E委員】 そうです。

【座長】 私は、対象案件を限定しています。そのことだけでならやりたいですけど、それ以上にあまり広げたくない立場です。入れられるものなら入れたいと思っている人間です。

そうすると次の論点として、常設型というのは、こういうことが出てきたら、そのときは住民投票にかけましようということ、あらかじめ住民投票条例をつくっておこうという提案ですから、自治基本条例をつくと同時に、今度は住民投票条例を起草して、そこで細かいことまで書いて、つくっていかなくてはいけないということになります。その中身までここで詰める必要はないと思いますけど、住民投票条例のようなものをつくる、そこで決めておく、その形でいくのか。そういうものは決めないで、住民のほうから、こういうことは住民投票にかけてくださいという請求があったら個別に検討していく形にするか。どちらですか。

私のほうは廃置分合ですから、これはかけましようということですから、常設型なんです。常設型以外考えていない。それ以外は今の地方自治法に任せておく。直接請求でそういう要求が住民から出てくるかもしれません。その都度、市議会に対応していただきましよう。

【副座長】 項目限定で。

【座長】 条例の制定改廃の直接請求については地方自治法も項目を限定できていないです。減税はだめ、とかはついていますけど、全部についているかという、何もついていないわけだから、何でも出てくる可能性があります。それを取り上げるか、取り上げないかは市議会の英知を示すところとなるので、そこにお任せする。私は議会を信頼していますから、議会に任せますということですけど、そうではない、もっとほかのことも含めて常設型をつくっておくべきだというお考えもあ

り得る。E委員はどちらかというそうじゃないかと思うのです。

【E委員】 常設型のメリットは、直接請求はハードルがかなり高いので、それを最初からクリアできているということだと思うのです。ただ、常設型で置いていけば、条例としてできていますから、そこでいかなる事項を住民投票の対象と定めなければならないかという問題はあるにせよ、それにマッチするものであったならば、どういった実施の要件をつくるかによりますけれども、その要件をクリアさえすれば住民投票は必ずできる形になると思います。常設型住民投票条例ならば、座長がおっしゃるような廃置分合に関しては必ず実施するというポジティブリストに入れた上で、さらに重要事項を入れているとか、逆に、やれないことに関しては、よく書かれるネガティブ事項として予算に関すること等がありますけれども、そういったことに関してはだめだとか定める方法はあると思います。ただし、常設型でやる場合であれば、やはり細かい規定は慎重に考えなくてはいけないだろうと考えます。

【座長】 こういうことは住民投票にかけてくださいと住民が請求するというのならば、常設型であったとしても、やっぱり署名を集めてという手続になると思うのです。署名の要件、公職選挙法が決めている要件、もっと緩やかな要件を決めなさいとおっしゃっているのか。

【E委員】 そういうこともあり得るので、常設型はそういったことを認め得る形でやるだろうというのは何となく勝手にイメージしています。

【座長】 私自身は、そこまで期待していない。住民から請求してやるようなものは危ないからやめておこうと思っているほうですから、そこまで考えていない。

【E委員】 座長のおっしゃるように、廃置分合であったら、そういった事態になったら必ず住民投票にかけなくちゃいけないという形になる。

【座長】 それはかけます。ただ、住民の請求でやるのではなく、市がやるのです。

【E委員】 そういった重要な事項に関して、割れているかどうかということの判断を、住民ではなくて議会に任せるのか。あるいは、危険かもしれないけれども市長が住民投票をやる判断をするのか。あるいは、3つ目の手段として、住民もぜひ住民投票をやりたいと

いったやり方もあり得るわけですよ、常設型であったとしても。

【座長】 廃置分合のときには、議会が議決するまではおよそ可能性がないです。議会が議決して、初めて合併が可能かもしれない、なるかもしれないという事態になるのです。そのときに投票にかけなさいと常設の条例が決めていけば、市が住民投票にける手続をとることになります。住民が請求しているではありません。議会が請求しているのではないし、議会、市長の発議でというのではなくて、もう条例が決めているのです。市が、というと、形の上では市長がかけるのでしょけれども、住民投票を条例に従ってやることになるので、住民の請求に基づいてということを全く前提にしていません。

【E委員】 座長のおっしゃる廃置分合に関しては、条件を整えば自動的に行われるという形でいいと思うのですけれども、そのような内容の対象として、常設型では、そういった住民投票の対象をどのように設定するかの問題だということですよ。

【座長】 現在はほかに方法がないと思っています。ただ、今は長と議会という政治の仕組みも憲法 93 条で決まっていますあまり自由がないですけど、これから恐らく憲法改正があったりすると、ここが弾力化されてくのではないかと私は思っています。ですから、10年後、20年後になったら、そこで自治の制度について選択制みたいなことが日本で起こり得るのではないかと。そうすると、自治体が政治の仕組みを選択するような感じになるのです。武蔵野市はどの形でいきますかということを選ぶということが起こったとき、これは自治体版の憲法制定と同じような性質を持つのです。それは住民投票にけるべきだと私は思っています。でも、今はそういう制度はありませんから、廃置分合以外に候補がないと思っています。

【副座長】 住民が事業者だとか市民、住民登録をしている人ならば、直接請求したら何分の1と決まりますけれども、そうでなくて、ほかの事案だと、事業者や通勤・通学とかということで、その住民を把握できないですね。実際に投票となると、何をもって住民かということになる。住民自体が、かなり広く設定しようという定義になっているので、この点をほかの市はどう整理しているか、情報はありますか。

【企画調整課長】 自治基本条例の中での住

民というのは、なるべく広くという受け方をされています。今回は住民投票に関してですが、住民投票については広く受けている自治体も、一定の、基本的には住んでいる方でないと把握ができないといったことがありますので、そういった限定は必ずしているというのが実情かと思っております。

【副座長】 それは住民登録のある人と限定しているのですか。

【企画調整課長】 基本的にはそのような形です。外国人も含めていないところはありますが、それは住民票に入っている。入っていないと、多分把握ができません。

【F委員】 今日たまたま新聞に出ていたのを持ってきたのですが、滋賀県の愛荘町、町政参加の住民投票権に第2の住民票という名目で、町外からの通勤者が多いので、その町外から来ている人にも住民投票権を持たせる。私はこれに決して賛成しないのですけれども、そういうことも出てきたようですね。

【副座長】 それを手続的、事務的にどう住民と把握するのですか。

【F委員】 登録制です。登録をしてもらって、町は3カ月以上通勤、通学している人に、住民投票のために事前登録してもらい仕組みとするという方法をとるようです。別にこれがいいということではなくて、今日たまたまその記事が出ていましたので。

【座長】 私は自治の仕組み、政治の仕組みについて、今は選択肢は事実上ありませんと申し上げたのですが、唯一例外があります。小さな町村の場合で、高知県の大川町は、町村総会にしようかと。議会の議員のなり手が無いので、その選択肢も真剣に考えなければならぬ。しかし首長としては、できるだけ議員のなり手を見つけ出して、何とか議員で成り立たせていきたいというのが自分の気持ちだとおっしゃっています。最終的に、今の議会制度でいくか、町村総会に切りかえるかという選択が起こったとき、僕は最後に住民投票がその村なり町で、あり得ると思っております。それは唯一、まさに憲法的事項です。議会自身でも決めたい憲法事項ではないかと私は思います。今はこのくらいの規模の市の場合には、そういう余地もほとんどありませんから問題外だと思いますけど、全くないわけでもない。訂正しておきます。

【E委員】 私が研究していた段階での住民投票というのは、自治体の権限の有無にかかわらず、住民が非常に興味関心を持っている

重大事項に関する項目についてのイエスカノーかなどを問うという感じであったのですが、座長は、統治機構といいますか、憲法の制度ということに対して住民に問う、それが住民投票だというご意見で、非常に刺激的な意見です。もっと勉強していきたいという気持ちではあるのですけれども、今できている住民投票の自治基本条例のレベルでは、その考えまで至っているところはほぼないのではないかと。

そういった流れに乗って、住民投票制度をつくっておこうということだと思うのです。それをよしとするのはまた別問題ですが、先ほどG委員から、武蔵野市ということというお話があったので、武蔵野市民をどこまで信頼するかということにもかかかっていて、武蔵野の市民参画という長く良質な歴史を持つ自治体における住民投票というものの性質、位置づけをどう考えるにもかかわってくるだろうと思います。一般論としては、まさに座長がおっしゃるとおりの危険性、衆愚政治の問題というのはあるのですけれども、そこにどのような判断、評価を加えていくかということなのかと、お話を伺って思いました。

【副座長】 そうすると、住民投票制度を設けることができるかどうか。こういう流れの中で、やはり最終的には民主主義、住民自治を保障するという位置づけで、自治基本条例は何らかの形では載せておかななくてはならない。その流れで包括的に規定して、市政にかかわる重要事項ということなのか、あるいはもっと細かく具体的に法律事項、憲法事項とか、そういうものだけに限定するのか。こういう考え方もあるし、そんな具体的なものを規定しないで、抽象的に規定しているだけでいい。大きく分けて3つあるかと思うのです。そうすると、今までの流れの中で、(2)の①包括的に規定するという流れが10分の10ですから、今これが全国的になっているのかな。

【企画調整課長】 今回、10自治体の中では、先ほど座長のおっしゃられたような、こういった個別具体的なことに関してやりますよ、とやっているところはなかったです。ですので、副座長のおっしゃられたように、重要なという、何が重要だという議論はありますけれども、そのような決め方をしているところは多いです。

【副座長】 その後の具体的な細目について

は、個別条例の中で書いてあるのですか。ただここで書いただけで、具体的な取り扱いはこれからということかな。

【企画調整課長】 それは自治体によって、自治基本条例の中に、50分の1であるという具体的な数字を入れているところもあれば、入れないで、本当に大きなところだけを自治基本条例に決めているとか、そこはバリエーションが分かれているところだと思っております。

【副座長】 ではここではどの方向でやったらいいのか。大分時間もなくなったけれども、次回、その点の情報も仕入れて、このところをもう少し具体的に出してくれませんか。具体的な規定がどのぐらいあって、具体的な規定でも、いろんなバリエーションがあるでしょう。決めているところと、具体的な内容は全然決めていないところ、これを資料か何かでつくって説明してもらおうと。

【企画調整課長】 今回、私どもは11自治体をサンプルに挙げて調べ、ご報告させていただいているのですけれども、今回もその範囲内ということでよろしいでしょうか。

【副座長】 いいです。

【F委員】 この取り扱いということですが、私は、座長のおっしゃっている廃置分合を住民投票すべき事項に制度的にすべきだ、これに賛成です。それ以外のものは、座長の言を借りれば、今でも条例制定請求権を使用して住民投票はできるではないかという指摘があったと思いますが、それはある程度、便法を使っているのではないかと。住民投票を正面から捉えないで、住民投票を条例制定権にうまく絡めて使っている現実的な方法ではあると思うのですが、住民投票を真正面に捉えていないのではないかという気がするのです。ですので、住民投票というのはきちんと制度として設ける。ただし、懸念のある不用意な住民投票、あるいは体制に流される、あるいは公職選挙法が適用されない、そういう問題をクリアするためには、常設型ではない、議会が住民投票の請求自体を審議する、それをかませる法制度が一番必要かと、私は思っています。

【E委員】 包括型というか、自治基本条例には住民投票制度があるということを書いておいて、住民投票制度を武蔵野市は正面から認めると、ここであえて書かないと、住民投票に対して反対なのかというメッセージを送りかねませんので、自治基本条例には書くけ

れども、その後の細かい運用に関しては、今、F委員がおっしゃったような選択肢を用意しておくことは可能だと私としても考えております。

【座長】 今日は決められませんね。次回は何を議論すればいいのか。

【副座長】 包括的に規定する。具体的に規定する。その中身を分析してもらって。

【座長】 中身を分析するといっても、これ以上にどこまで分析できるのか。今回の10の自治体の中では、常設型は2つしかない。

【企画調整課長】 全国的には常設型を持っているのが60ぐらいという調査結果です。

【座長】 そこまで広げれば、常設型の条例のそういうのを集めることはできる。だから、自治基本条例の規定ではなくて、住民投票条例のほうまでとって調べないと、どういう制度をとっているかわからない。例が2つでは少な過ぎてサンプルにならないから、基盤を変えて、60ぐらいまで広げて、集めて、分析しないと、どういう手続をとっているか出てこないのではないかと。そこでは多分、住民からの直接請求で、地方自治法の50分の1の署名とかいう要件をもう少し緩和しているところもあるのだろうと思う。そうでないと、自治法と同じように成立が困難なので、緩めているのではないかと。緩めた上で、公職選挙法のとおりでやるかやらないかということについてのルールも、パターンがいろいろ出てきているだろうと思うのです。その辺まで調べた上で、武蔵野の型を考えると、事務局もかなり勉強が要るよね。

これは少し時間を置いて、次回は住民投票制度のことは少し棚上げして、予定されていたほかのことを議論して行って、その間、事務局で住民投票条例まで集めて、分析して出してもらえないか。そうしないと、次の突破口が出ないような気がします。このまま続けていても、堂々めぐりをするような気がします。

ここは一遍切りましょう。そして、少し調べていただいて、資料を用意してもらおう。その間に、次にやろうと思っていたことに入っていきます。そういうことにして、今日は終わりにしたいですけれども、いかがでしょうか。

【企画調整課長】 住民投票条例についての調査というのは、全国の常設型の住民投票条例について、どのように決めているかというところの全体的な傾向の分析ということとし

ようか。

【座長】 それともう1つ。そうではない個別型のものだとすると、自治基本条例の条文そのものを書いてあるということになるのかもしれないけれども、誰に発議権を与えているか。議会に与えていたり、市長に与えていたり、住民に与えていたりという数だけ、出ているでしょう。市長に与えているというのはどういうケースを想定しているのかとか、議会に発議権を与えているというのはどういうケースを念頭に置いているのかとか、それがあると思うのです。それを分析して、各市が考えていることはどういうことなのかを出してほしい。発議自体がどこかを抽象的に議論してもあまり議論にならないと思うので、どういうケースのときに議会が発議するか、市長が発議することを考えているのか。条例を調べても、それはうかがえないかもしれない。でも、どこまでか、わかるかもしれない。

【企画調整課長】 わかりました。

【座長】 それでは、今回は新たなトピックに入ることにしますが、次回の日程等の連絡をお願いします。

【企画調整課長】 今回は7月11日(火曜日)、どうもありがとうございました。

## H29. 6. 27 懇談会資料

## 住民投票制度について【宿題と新たな論点の追加】

## 1 前回懇談会での宿題

- (1) 住民投票による住民以外に個別具体的に「住民」を特定しなければならないものがあるかどうか。  
→ 今回調べた 11 自治体において、唯一豊島区が「区民」以外に「住民」の定義を置いているが、基本理念の条で出て来るのみとなっている。その他の自治体では、住民投票における「住民」の定義以外で個別具体的に「住民」を特定しなければならないような例は見受けられなかった。

事例) 豊島区自治基本条例

(基本理念)

第 3 条 区民及び区は、次に掲げることを自治の基本理念とする。

- (1) 身近な地域の課題について、住民自らが主体的に取り組むことを自治の起点とし、多様な区民及び事業者等が協働してまちづくりを行うこと。
- (2) 区は、区民、事業者等及び関係機関と連携し、自らの判断と責任の下に、自主的かつ自立した区政運営の確立を図ること。

- (2) 武蔵野市において地方自治法 74 条に基づく条例制定に関する直接請求がなされた例は。

- ① 昭和 41 年に武蔵野市政初めての直接請求があった。特別職の給料、報酬を改正する条例の制定請求で、前年の 12 月の議会で引き上げられた議員報酬を、遡り改正前に戻すという内容のもので、当時、自治法で必要と規定されている、長の選挙権を持つ者の総数の 1/50 の人数が 1,775 人であったのに対し、その 3 倍以上の 5,949 人分の署名が集められ、請求が成立した。この直接請求により、昭和 41 年 5 月に臨時会が開かれ、審議、採決の結果 17 対 15 という僅差で条例案が可決されることとなり、議員報酬は改正前の額に引き戻され、議員はアップ分の報酬 5 か月分を返納する結果となった。
- ② 昭和 57 年に、吉祥寺地区の環境浄化運動の流れにより、住民による風俗産業公害に関する条例制定の直接請求があった。請求自体は議会で否決されたが、この流れで翌年には武蔵野市環境浄化に関する条例等が成立した。
- ③ 資料 4 - V - ② 4 ページに掲載した例

## 2 自治基本条例における「住民投票制度」の論点と考え方の選択肢（資料 4 - V 及び 4 - V - ②から一部再掲）

- (1) 住民投票制度を設けることができるかどうか。
- ア できることを明示的に規定する。 (10/11)
- イ できることを明示的に規定しない。 (1/11)
- (2) 「住民投票制度を設けることができる」とした場合
- ① 住民投票の対象をどうするか。
- ア 包括的に規定する。(例：市政に係る重要事項) (10/10)

イ 具体的に規定する。 (0/10)

② 住民投票の発議をすることができる主体をどうするか。

ア 市長 (9/10)

イ 市議会議員 (又は市議会) (5/10)

ウ 市民 (6/10)

※「市民」の定義は、各自治体により異なる。

③ 市議会議員 (又は市議会) による発議の条件をどうするか。

ア 議員定数の12分の1以上の賛成 (地方自治法112条2項に準拠) (4/5)

イ ア以外 (1/5)

※参考

地方自治法

第112条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない。

2 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない。

3 第一項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

④ 市民による発議の条件をどうするか。

ア 総数の50分の1以上の連署 (地方自治法74条1項に準拠) (4/10)

※ このうち「住民投票を規定した条例の制定の請求」としている自治体が3市

イ ア以外 (2/10)

※参考

地方自治法

第74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者 (以下本編において「選挙権を有する者」という。)は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例 (地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。)の制定又は改廃の請求をすることができる。

⑤ 住民投票の結果をどうするか。

ア 「尊重する (尊重しなければならない)」ことを明記する。 (6/10)

イ 「尊重する (尊重しなければならない)」ことを明記しない。 (4/10)

ウ その他 (0/10)

⑥ 「選挙権を有する者」以外にも投票の対象を広げるか (年齢、外国人)

ア 対象を広げない

イ 年齢要件の対象を広げる

ウ 外国人まで対象を広げる

エ その他

【年齢】 16歳以上 (大和市)、満20歳未満 (越前市、「加えることができる」規定)

【外国人】 永住外国人を含む18歳以上の住民 (名張市、岸和田市)、市内に住所を有する永住外

国人（静岡市）、定住外国人の参加に配慮しなければならない（篠山市）など

- ⑦ 投票数が一定未満の場合であっても開票するかどうか。
- ア 投票数が一定基準を超えないと開票しない条件を定める。
  - イ 投票数が一定基準を超えないと開票しない条件を定めない
- ⑧ 個別設置の住民投票条例と常設の住民投票条例とどちらをとるか。
- ア 個別設置型とする。
  - イ 常設型とする。

※ **ここから今回の追加分**

- ⑨ 同一案件による住民投票の成立について期間の制限を設けるかどうか。
- ア 同一案件による再請求の期限について規定しない。(8/10)
  - イ 同一案件による再請求の期限について規定する。(1/10)
  - ウ 発議期間に同一案件の請求はできないものとする。(1/10)
  - エ 期限に関わらず、同一案件による再請求はできないものとする。(0/10)

事例) 奥州市住民投票条例

(請求等の制限)

第4条 自治基本条例第26条第1項から第3項までの規定により現に住民投票の実施に係る請求等が行われている場合は、当該住民投票を行おうとする重要事項と同一のもの(実質的に同一の趣旨であると認められるものを含む。以下この条において同じ。)について、自治基本条例及びこの条例による住民投票の実施に係る請求等(以下「住民投票の請求等」という。)をすることができない。

2 自治基本条例及びこの条例により住民投票が実施された場合は、第20条第1項の規定によりその結果が告示されてから2年が経過するまでの間は、当該住民投票を実施した重要事項と同一のものについて、住民投票の請求等を行うことができない。

- ⑩ 首長の発議権をどうするか。
- ア 首長自らの発議権について明記する。(4/10)
  - イ 首長は住民投票を実施することができる、という表現とする。(3/10)
  - ウ 市は住民投票制度を設けることができる、という表現とする。(2/10)
  - エ 首長の発議権について明記しない。(1/10)

事例) 川崎市住民投票条例

(発議又は請求)

第4条

3 市長は、自ら住民投票を発議することができる。

(議会への協議)

第11条 市長は、第4条第1項の規定による請求を受けたとき、又は同条第3項の規定により自ら発議するときは、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。

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第15回）平成29年11月17日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

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

(2) これまでの保留項目について  
(事務局より資料説明)

【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。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

いかと思いましたが、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。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かって、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ないかとかいう疑問を述べられた方がいらっしやなかったもので、何となく認められてきたような雰囲気です。ここまでは来ていますけど、ものすごく重要なことでありますので、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下さるかどうかが、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と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の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もかもしれません。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。こういうつくり方の条例もあり、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。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ふ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歳以上まで広げること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れども、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えます。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、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、まとまら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の、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で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。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なんです。

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。真っすぐな線だったら

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使うわけですね。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。何かといたら、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、二択でないのだめな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ら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ね。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、ど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ね。しかし、憲法事項ではないことであっても、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、これは多分に議事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のが実態です。ただ、住民投票を仮に行ったとして、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ったところで、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、尊重するという意味は、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】 尊重するというところで、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、やったとしたら、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、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。議会でさまざまな人が当選をしてくる。その中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れども、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、その中で成立したものに対して議会がそれを尊重しないということはありません。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だと思います。

【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すらできるとなると、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ません。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や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。その扱いは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。今のところ、例えば住民投票という形のもので議会軽視につながるという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。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は残っていますけど、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は、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とかの数の署名を集

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いけ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いけない。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いけない。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思います。

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ころ否定的だったので、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ません。提案権は持っていません。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いけ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。そのときに市長が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、イエスカノーか、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る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ではありますが、そうはいってもできないという決断をする場合もあり得るわけです。そのときに何が起こるかということ、今まで以上に住民に対しての説明責任というか、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ことではあるかと思えます。

【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カ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けないのに、1人賛成に回ったのです。それでひっくり返ったのです。

それは何かということ、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と勝手に誤解した。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って、ある意味では誤解がこういう住民投票をやる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カノーか。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る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、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け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、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と、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ないとは思っています。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か否決するか。

【F委員】 憲法改正と同じような仕組みです。

【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提出してくるときに、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ならないで、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

最後の投票をし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。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】 それは拘束型ですよ。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い気はします。

【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。最近では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、そういった形に入れるのも悪くはないのではないかと。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。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読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よ。

【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、議会が投げた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ます。

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うのです。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、巻町のものできた段階で、右へ做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。委員会が審議をしますと、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。そうなるの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こと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、それはもともとだ、これはやはりかけたほうがいいのではないかと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、名誉毀損とか誹謗中傷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ならないというならば、そういう決まりがないといけないですね。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、変なことは行われれ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はどこかで決めておかなければいけないのではないのか。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うのです。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行い、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うのです。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らうとしているのか否かということですよ。私は、あまり素直ではないなと思うのです。今までやってきた制度の発展からいけば、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けば、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こと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、尊重するというでしかあり得ないです。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って問題ですね。

【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。それだけの皆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いないようでは、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がです。

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とも問わない。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えます。反対したからといって、どうしようもないのですけど。

【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だとか、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ことだけのことです。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よ。

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もします。ただ、現実に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、こここのところを何%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ね。

【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。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ことと関係していて、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、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切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関心の高さは、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関心は高いと思っていますが、それはたくさんの方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方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ありません。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なのですよ。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B P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は間違いない。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つ出したのですが、都が応じないのでよね。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いう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、県やら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けど、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ありません。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によろしいですか。

【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。

## これまでの保留項目について

### I 住民投票

#### 1 これまでの議論の経過

これまでの議論では、望ましい住民投票制度として以下の3類型に分かれており、引き続き検討が必要である。

① 自治基本条例では大枠のみを規定し、具体的な事項についてはその都度条例で定め、議会の意思も反映できる個別設置型の住民投票条例での対応が望ましい。

自治基本条例では大枠のみを規定し、自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」と「境界変更」についてのみ常設型の住民投票条例を定め、その他の事項については個別設置型の住民投票条例での対応が望ましい。

② 住民投票を積極的に認める姿勢を示すためにも、住民投票について自治基本条例で規定したうえで、常設型の住民投票条例を制定すべきである。

#### 2 常設型の住民投票条例を制定している60自治体の発議要件等の傾向について

長の発案権	認めている自治体数		49
	そのうち議決を必要としている自治体数		11
	認めていない自治体数		11
議員の発案権	認めている自治体数※いずれも要議決		49
	必要数	1/12以上	34
		1/10以上	1
		1/6以上	4
		1/4以上	2
		1/3以上	7
	認めていない自治体数		11
住民の発案権	認めている自治体数		59
	必要数	1/50以上要議決	1
		1/50以上要議決1/4以上不要	7
		1/10以上	5
		1/8以上	2
		13/100以上	1
		1/6以上	17
		1/5以上	9
		1/4以上	5
		1/3以上	11
	認めていない自治体数		1
成立要件	設けている自治体数		39
	必要数	1/3以上	2
		4/10以上	1
		1/2以上	36
設けていない自治体数		21	
有権者以外の投票資格者	設けている自治体数		33
	定住外国人		2
	定住外国人+20歳以上		2
	定住外国人+18歳以上		26
	定住外国人+16歳以上		3
設けていない自治体数		27	

- \* 長、議員、住民共に発案権を認めているケースの方が多い。
- \* 議員の発案権の必要数は自治法の規定に倣い、1/12としているケースが最も多い。
- \* 住民の発案権については、1/6以上とかなり要件を厳しくしているケースが40自治体以上である。
- \* 成立要件についても設けている自治体の方が多い。
- \* 有権者以外の投票資格者については、約半数の自治体が定住外国人+18歳以上と規定している。
- \* 詳細については資料 3 参照

### 3 常設型の住民投票条例を制定している自治体が、発議要件をそのように定めている理由（坂戸市及び上越市の例）

#### 【坂戸市】

- ・市民からの請求要件を有権者 1/6 以上の署名とした理由
 

請求要件については「ハードルが高すぎる」と請求が困難となり、逆に「ハードルが低すぎる」と請求乱発による市政の混乱を招くものと思われる。そのため、事項判断を求める住民投票実施請求を規定した法律上のものとして、市町村の合併の特例に関する法律第 4 条第 11 項の「市町村合併における法定協議会設立請求に必要な要件として規定されている「1/6 以上の署名」とした。
- ・住民投票の成立要件を「50%を超えた場合」とした理由
 

「市民の総意」の把握という視点から 50%を超える投票率は最低でも必要だ、との考え方からである。

最も身近な選挙である市長・市議会議員選挙の過去 10 年における投票率は 61.5%であり。身近で関心の高い出来事であれば充分対応可能であると考えた。

#### 【上越市】

- ・市民からの請求要件を請求権者の 1/4 以上の署名とした理由
 

市議会の議決を要件とする場合は、地方自治法第 74 条に規定する条例の制定又は改廃に係る直接請求制度に準じ、1/50 としているが、市議会の議決を要件としない場合の市民投票の実施についても規定しており、その場合の必要署名数が請求権者の 1/4 である。慎重性の確保が必要と考えられるため、必要とする連署の数は、地方自治法に基づく市議会の解散や市長の解職請求の要件（請求権者の 3分の1以上の連署）を踏まえ、これに次ぐ厳格性を担保するために請求権者の 4分の1以上とした。
- ・住民投票の成立要件を「投票資格者の総数の 2分の1」とした理由
 

成立要件を設定したのは、市民投票制度は、アンケートとは違い、政策等の方向性を決めるものであり、投票結果について信頼性を確保するために一定の基準が必要であることによるもので、「投票資格者の総数の 2分の1」と設定したのは、投票資格者の少なくとも半数以上が投票に参加したということをもって、投票に参加していない市民に対しても投票結果に信頼性を持たせることを意図したものである。

### 4 議論のまとめの方向性

- (1) 自治基本条例の中で、住民投票について規定する。

- ・ 地方自治法上の直接請求制度を用いて個別の住民投票条例制定を請求し、議会で可決されれば住民投票を実施することはできるが、自治基本条例の中で住民投票に全く触れないと、市として住民投票に対して消極的であることを示すことにもなる。
- (2) 案① 自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」と「境界変更」についてのみ常設型の住民投票条例を定め、その他の事項については個別設置型の住民投票条例での対応とする。
- ・ 常設型の住民投票条例を規定するとなると、どういった案件を投票の対象とするか（ポジティブリスト、ネガティブリスト）や、発議の要件について細かく決める必要があるが、それは困難である。また、個別の事案に対応することの難しさや、濫用のおそれがあるといったデメリットも存在することから、基本的には常設型ではなく、個別設置型の住民投票条例対応とする。自治基本条例の中には、地方自治法の規定に基づき、住民投票条例の制定請求ができることを明記する。
  - ・ 自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」・「境界変更」については、要件に関わらず、その事態が発生したときには必ず実施することとする。
  - ・ 住民投票の結果を「尊重する」という規定を置くことで、自治の推進につながる。
- 案② 住民投票の実施の要件を厳しくした上で、常設型の住民投票条例を制定することを自治基本条例の中に盛り込む。
- ・ いざというときに議会のフィルターを通さずに住民投票の実施を可能とするため、かつ、そのような事態に陥らないような市政運営を行っていくことが必要という、議会と執行部への抑止力とする意味においても、常設型の住民投票条例は有効である。
  - ・ 自治体の憲法事項にあたる「廃置分合」・「境界変更」については、要件に関わらず、その事態が発生したときには必ず実施することとする。
  - ・ 住民投票の結果を「尊重する」という規定を置くことで、自治の推進につながる。
- (3) (2)の結論について、2の表に基づき、それぞれの要件等のどこに該当するのかの方向性を議論する。

## 自治基本条例（仮称）に関する懇談会 傍聴者アンケート 第15回実施分（平成29年11月17日開催） 自由記載欄

### ○ 今回の懇談会で印象に残った、または興味のある議論や課題がありましたら記入してください。

・レファレンダムの制度は、立法機関の sin of commission を正すためのものである訳で、発議権は代理人（議員）を選択している住民（本人）に存するのが当然であると思います。条例案を作成提出することを本義とする行政の長に発議権があるとは思えません。座長副座長のご指摘大変重要であると感じました。ところで常設型の方向性になったのですか？？

・住民投票（直接民主主義）について、議員（議会）側が意外に柔軟な発言だったのが印象的。最終判断は議会ということか。

### ○ その他、ご意見・ご感想などありましたら記入してください。

・実際に住民投票を行う際にキャンペーンの形式、個別の案件ごとの投票プロセスの管理運営をどのように定めるのか。また公平（中立）な投票運営を担保するにはどのような主体が（選管？） 制度設計&マネジメントするかが西尾先生の御指摘どおり重要であると思います。基本条例にその点をどう明記するか、知恵をしばって頂きたいと思います。もう一点、ネガティブ・リスト/ポジティブ・リストの議論を軽視する委員がいらっしゃいますが、住民投票にかける事項の対象範囲を問わない考え方は、デモクラシーのコストをあまりに軽視した意見であると感じます。

・40年振りに武蔵野市（民）に戻って、先進的な武蔵野市が今頃「自治基本条件」をつくらうとしているのに興味（関心）を持って、懇談会（市広報に載っていて、どういうモノかよく判らないながら）傍聴しました。“住民投票”についての議論が真面目？で面白かった。ただもっと澤山の傍聴があると思っ

（※文字及び文章はアンケートに記入されていた原文のまま記載しています。）

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第16回）平成29年12月12日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

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。

2 議事

（3）これまでの保留項目について  
（事務局より資料説明）

【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いる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のか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】 最近武蔵野市の選挙の投票率もかなり低くなっているんで、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なものかと思っています。できれば50%がいいかと思えますけど。

【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い気もいたします。

【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」と書いてあるのではないかといいことで、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えます。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、考慮する的内容で私は意見として述べたいと思えます。

【A委員】 50%がいいかどうかというところはありますが、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かと思うのですが、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、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、この解釈をめぐる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は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は思

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ない。

【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こと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ぬ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でも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いいと思っています。仮に40%台の人しか投票しなかったとしても、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ことで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こと、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

緒で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ではなく、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ですよ。

【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となったら、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書い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ぬと思います。

【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けれども、

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るのでしょうか。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いけないのですが、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もします。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もいたします。

【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ど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行けませんので、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えます。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歳なのかということ、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えますので、私は住民投票に関しては18歳以上がいいかと思えます。

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い気もするので、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させていただけるといいと思えます。

【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えます。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し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、最近は中学校の教育の

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いってもいいのではないかとか、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ったりとか、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ど。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中心と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おります。

【座長】 そんなに多い数でもないのに、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行けないのですが、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るから、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。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せん。

【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歳以上というところ、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いかという話ですが、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えます。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らないと思います。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らないと思います。

【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ひました。外国人といつても、市政に關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ひますので、關心があれば参加していただけたらいいかなとは思ひます。

【副座長】 学生だとか、もしかしたら、表現が悪いですけど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かないか議論をすると、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、あつてもいいかな。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ひます。

【G委員】 副座長のおっしゃるとおりだと私も思ひます。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ひます。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ませんが、私としては外国人の方も住民投票できたほうがいいかと思ひます。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ひます。

【座長】 意見がかなり分かれる問題になるかと思ひますが、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るらっしゃる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ところ、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か何かに行きますから、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良いということです。特にこだわりませんが、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。

【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っしゃると思いますが、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いたします。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。

## 自治基本条例（仮称）に関する懇談会 傍聴者アンケート 第 16 回実施分（平成 29 年 12 月 12 日開催） 自由記載欄

### ○ 今回の懇談会で印象に残った、または興味のある議論や課題がありましたら記入してください。

・定住外国人の中には、デモクラシーの制度を「知らない」人々もいるのではないのでしょうか？ もし、投票権を認めるのであれば、少なくとも（この会では投票権を認めないとした）高校生程度のデモクラシーに対する理解は、不可欠ではないかと思います。納税者であることのみを根拠とするのは、当市の不動産市場の現状を知らない意見だと思います（副市長の指摘ですね…）

・“最高規範性” の議論が印象に残った（途中からこの懇談会を傍聴しているので分からないが議会基本条例は既にできているのかどうか）

### ○ その他、ご意見・ご感想などありましたら記入してください。

・廃置分合、境界変更の問題は、まさに「住民主権」の問題ではないのでしょうか？ そうだとすれば義務教育を終了した高校生の若者達を意志決定者から除外する正統性はあるのでしょうか？ スコットランドの住民投票時の高校生達の熱意と真摯な態度は素晴らしく、これこそデモクラシーの原点であると強く感じたことを付記させていただきます。

・非常に丁寧に議論されている印象だが保留事項については事務局のまとめで推移した感じがしたも、これまで多く議論がなされた由か？

（※文字及び文章はアンケートに記入されていた原文のまま記載しています。）

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第18回）平成30年1月17日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

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18回を開会します。

（2）骨子案素案について  
（事務局より資料説明）

【座長】 （中略）4点目の外国人問題はどことが紛らわしいのですか。

【D委員】 紛らわしいというか、用語の定義のところで、市民を「市内に居住する者」云々と説明されているのですが、ここには特に「外国人を含む」だとかそういった表現はないので、どうだろうと。指摘をされたときに、そこはきちんと説明できるようにしておいたほうがいいのかというのが気になったので、その点です。

【座長】 「市民は市内に居住する者、市内で働く者、学ぶ者、活動する者」と定義しようとしているのですが、外国人であっても、在留資格を認められた人はみんな住民登録されていて、住所をここに持っていますから、「市内に居住する者」でこの中に入っていることとなります。広い意味で使うときの「市民」というときには、外国人も入っているという理解でいいと思います。住民投票のときに、それをどうするかというのは新たな論点として出ているということです。

【D委員】 住民投票のところは、たしか後のほうでまた出てきますけれども、公職選挙法に基づいたという記載があったので、その点は一定の整理ができるかなと思っております。

【座長】 そうですが、そののところに行ったら私は意見を言おうと思ったのです。忘れないように、関連で先に行っていていいですか。

11ページに、廃置分合・境界変更という案件と、それ以外のものとの違いを区分けした表がついていますね。「発議」「成立要件」「結果」「公表」「投票権者」としておまして、最後の「投票権者」のところに、公職選挙法上の有権者と同一にするという案になっていると、ここには書いてある。明確に断言している。そして、次の12ページの「検討すべき事項」へ来ると、③「住民投票の投票権者に外国人を含むか」。ここはまだ検討しなくてはいけないとなっているので、表現の平仄が合っていないのではないかと。こちらの表のほうは言い切っている。ここで「公職選挙法上の有権者」と言ったら外国人は入りません。これは入っていないわけだ。そう決めたというニュアンス

があるので、それなら「検討すべき事項」の③はやめたほうがいいのですが、実はこの中でもほぼ半々に意見が分かっていた問題なので、条例化するまでに議会でも慎重にお考えになったほうがいいと思います。かなり真剣に議論しなくてはいけない問題だというなら、12ページの③は残しておいて、表のほうで書いてある「公職選挙法上の有権者と同一」はやめて、「公職選挙法上の有権者プラスアルファ」とかなんかにしておいて、そこは決まり切ってはいませんという表記にしたほうがいいのではないですか。

【企画調整課長】 事務局としては、この間の住民投票の外国人のところの議論の中で、スタートについては「公職選挙法上の有権者と同一」で、その後、推移を見て、外国人について検討していくというニュアンスに受け取っておりました。

【座長】 スタート時点はこれでいきますよというのは決まったという理解で、しかし、経過中に様子を見ながらまた考えたらいいでしょうというのが③だ、こういうことですか。それならそうわかるように書いたほうがいい。

【企画調整課長】 懇談会の中でもう一度、こちらの理解と違っているといけませんので。

【座長】 それは、そういう理解のほうがよければ、そうしてください。

では、次の「第3章 参加と協働」に入りたいと思います。ここは「市民参加」「住民投票」「協働」「コミュニティ」と入って、非常にボリュームのあるところなのですが、ここでご意見があれば。ここが一番中心になる部分だね。あと、議会と市長のところだね。

【D委員】 2点ほどあります。

1つは、これは議会のほうとも考え方を一緒にしなければいけないかなと思っているのですが、8ページの「情報共有」の5番目、「非公開とするべき正当な理由がある場合を除きます」。会議は原則公開ですけれども、公開しない場合の「正当な理由」というのは一体何だというのは、ある程度基準が必要なのかなと思っています。

議会の中でも、いわゆる秘密会と称するものをやる場合にどうするのかということがあって、まだ最終的に具体的な項目としては挙がっていないのですが、1つには、プライバシーに関わるような問題を扱う場合。あとは、緊急に行わなければいけなくなったために周知ができない、広く市民の方に知っていただいた上でやるということが不可能な場合に

は、秘密会とせざるを得ないだろう、そういう整理の仕方をしているのですけれども、ここでいう「正当な理由」というのは一体どういうことがあるのかというのが気になったので、これは議会のほうでの考え方と、全体的な、いわゆる会議の公開、非公開のところの考え方で整理をしなければいけないのかなと感じたところが1つです。

もう1つが、住民投票のところ、10ページ一番上、「常設型」の住民投票条例の2行目で、市の合併や分割、市境の変更、たしかこれだけという話だったので、「など」とつけるのはどうなのかと思ったのです。ほかに何かあるかという話にもなりかねないのかなと。「市境の変更など（廃置分合と境界変更）」とあるのですが、基本的にこれだけだったと思うのです。「市境変更など」となると、この「など」は一体何を示すのか。

【座長】 それは廃置分合を、市の合併や分割ということにしていますね。これだけではないです。廃置分合は4つ字が入っているでしょう。正確に言うと、団体を廃止してしまうのが「廃」です。武蔵野市をなくしてしまう。「置」は設置するということです。例えば、都道府県を廃止して道州制にするというのは、道州を新しく置くのです。新しく地方公共団体をつくるのです。それが設置の「置」になっています。いわゆる町村合併とか都道府県合併は「合」に入っています。逆に、今まで一緒にやってきたけど独立したいといって分割するといったときに「分」になっています。ここには合併と分割だけしか入っていませんけど、廃止と設置があるといえ、そう言えるのです。境界変更は境界変更です。それだけです。「など」はありません。

【D委員】 その説明があれば、そのとおりだなと思うのですが、ここをと読んでみると、これ以外にも何かあるのかと受け取ってしまったので、表現を何か考えたほうがいいかなというのが気になったところです。

【座長】 廃置分合の説明をするという意味で言うのなら、地方公共団体の廃止、設置、分割、合併と境界変更という5つの言葉が入っています。合併は、統合と合併を言っているから、どちらでもいいです。

【企画調整課長】 その旨をはっきり書く形で、記載を改めます。

【座長】 ほかはいかがでしょうか。

【B委員】 「住民投票」のことで、矢印の3つ目の発議権のところ、これは市民の定

義からすると幅が広いので、選挙権がある市民という意味ではないですか。

【座長】 ここは「市民の発議に必要な署名数」とありますから、署名によって発議するのです。その必要な署名数を集めなければ成り立たないということになっていますから、その有効な署名者というのは、実は選挙人名簿に載った人です。従来のやり方は全部そのルールでやっています。

【G委員】 名簿がない以上、現実的にそれしかないという議論でしたね。

【座長】 子どもたちが署名しても、それは有効な数に入らないのです。正当な署名か否かということを選挙管理委員会が点検することになっているのです。大変な作業ですけれども。

【B委員】 あと、下の趣旨・説明の部分がたくさんありますけれども、この趣旨・説明は今回この骨子案を出すときに、市民に説明するための記述とあっていいですか。それで理解を深めていただくという意味ですね。

その中で、趣旨・説明の10ページ一番下の行、濫用を防ぐためにこういう措置をとるということは懇談会でも話しました。基準をあえて厳しくするということにもなりましたし、実施にはコストがかかる、時間もかかるということがお話に出たとは思っています。ただ、濫用を防ぐというのは、本当にやるべき案件を多くの人認めるということが一番重要かなと思います。ここに「コスト」と書かれていて、後半にもまたコストという話が出てきて、コストに終始しているように見えます。それも書いてもいいのですけれども、やはりちょっと多いかなという気がいたしましたので、どのようにして濫用を防ぐかという点は、また別な説明の仕方もあると思いました。

【座長】 コストが2度も出てくる。10ページ一番下のところと11ページの3つ目に「コストをかけて実施した結果については」ですね。

【B委員】 意見を表明した結果は公表するという趣旨かなと思うのですが。

【副座長】 逆に言ったら、濫用を防ぐ目的というのは、コストがかかるためだけなのかな。

【F委員】 普通は、結果が二転三転すると困るから、一回住民投票にかけたものに関しては何年間かは同じ内容での住民投票はしないとかの制度がとられることが多いのですが、そういった趣旨だと思います。コストがかか

るから市民が意見を出せないという考え方は  
全てお金ありきの姿勢になってしまうので、  
それはどうかというB委員の意見に大賛成で  
す。逆に言えば、お金があれば、何でもやって  
いいということになってしまうので。

【企画調整課長】 趣旨を踏まえて書き変え  
たいと思います。

【座長】 よろしくお願いします。

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会市民意見交換会 平成30年2月25日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

（懇談会事務局から、本日の進め方やいただいたご意見の取り扱い、今後のスケジュールをご案内ののち、懇談会委員が自己紹介。その後懇談会事務局が骨子案素案の概略について説明したのち、意見交換に入った。）

【市民】 本町に住んでおります。よろしくをお願いします。

ほかの方も意見をおっしゃるかと思えますけれども、住民投票のところ、10ページです。成立要件をどうするかというのは、いろいろこれから議論になると思えますけれども、10ページの共通事項のところ、公職選挙法の規定というのが投票のルールとして書かれています。公職選挙法自体は今かなり時代おくれというか、非常に不十分な法律ですから、ここは公職選挙法に準ずるということではなくて、やはりきちんと、どういう方法で住民投票の投票のルールを決めるか、そのための市民の活動のルールを決めるかというのは、ここで改めて議論していただきたいと思えます。

【市民】 先ほど時間の関係で言い残した住民投票について、ぜひお話をしたいと思いました。

この案文の中で、常設にしたこと、成立要件を満たすか否かについて、結果を公表すると定められたことは、高く評価できると思えます。ただ、成立要件について意見があります。

成立要件は、まだ検討課題ということですが、説明の中で、成立要件何%とかと決めるといってお考えが示されていました。成立要件を決めると、30%の投票でもとか、40%の投票でも成立するというのは、体面上みっともないということで制定できなくて、50%というのが各市の住民投票の成立要件です。

ただ、こういう成立要件を投票率で決めることは不合理だと私は考えています。これについては、前に触れた訴訟の中で、学者とも十分意見交換しましたがけれども、この不合理というのは、例えばの話、50%を成立要件として、そして、賛成の者が26%、反対が24%であった場合、それは成立したものと尊重する。ところが、同じ有権者の26%が賛成しても、反対は14%だった。その結果、投票率は40%であったという場合には、成立要件を満たさないこととなります。ということは、支持率が高くて成立しない、そういう要件になってしまいます。

このことは、住民投票のボイコット運動を誘発する危険も指摘されています。住民投票すると負けると思った側が、反対投票をしても勝ち目がないと思ったらボイコットを呼びかけるんです。そうすれば、住民投票そのものが潰れます。したがって、この要件というのは、むしろ住民投票を阻害する要件となりかねません。

それではどうすればいいかということも検討しました。そして、学者の方々の前で申すのは全く恐縮なんですけれども、ヨーロッパでは支持率を基準とするということが行われているということでした。例えば、賛成の投票が有権者の25%を超える、あるいは26%を超える場合には成立したものとみなすというふうに決めておけば、幾らボイコット運動が起こっても成立要件は阻害されない。そして、実際問題として、例えば武蔵野市の地方選挙を見ても、この間の市長選挙の投票率は41%です。そういうところで住民投票について50%を成立要件として決めた場合には、住民投票は成立しないと思えますね。実際の政治は、25%とか30%の支持で動いていることは現実としてあるので、その26%以外は全部反対というわけではない。そのあたりは支持率を要件として成立を決めるべきだろうと思っています。

もう1つ、発議権50分の1よりも多くするという点です。この理由として、住民投票が乱用されている、数千万円かかるということが挙げられていました。日本の住民投票についていろいろ調べましたけれども、住民投票が乱用されているというケースは、私の知る限りではありません。住民投票は実際問題として3000万円ぐらいはかかります。けれども、結果によって数億円とか数十億円の税金の支出をしないで済むということもあり得るので、それは民主主義のコストとして負担すべきものではないでしょうか。発議権の要件を50分の1よりも高く決めるというのは、やはりその必要性がないと考えています。

もう1つは、市の合併とか分割とか、そういうことについては成立要件を決めないとなっているようですが、市の合併あるいは市の廃止とか分割とかは、市の根幹にかかわる問題です。それについては、わずかな賛成があっても、これで市民の意思を把握できたということではなくて、こういう全市民の基本に関することについてこそ成立要件を、さっき言ったような形で決める必要があるの

ではないか。だから、これについて成立要件を決める必要がないということには、私は賛成できません。

あと、市の合併とか廃止とか分割とかとともに、市境の制定まで住民投票ということになっていますけれども、市境のことまで一緒に扱っていいのかどうか。そのあたりをちょっと検討していただけたらと思います。

先ほど申しました、公表と公開の違いについて。公表の対象と情報公開の対象が全く違うことは、情報公開条例の中で、既に公表したものについては情報公開の対象として取り扱わないという規定があって、両者は制度的にも、手続的にも、対象も全く別なものだという先ほどの意見をちょっと補強させていただきました。

以上です。

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第20回）平成30年5月14日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

1. 開会

【座長】 皆さん、こんばんは。お久しぶりです。定刻になりましたので、会議を開会したいと思います。

2. 議 事

（2）骨子案への意見の反映について  
（事務局より資料説明）

【座長】 それでは、その次に行きましょうか。「住民投票について、①投票権者に外国人を含むべきか否か ②結果の公表は行うべきか否か ③成立要件について」というので、これは随分議論もしたんですけども、外国人を含めるかどうかというのは、特にかなり大きな問題になると思うんです。政治的にも、市議会での波紋を私は予想します。議会でもかなり議論が行われるだろうなという感じがします。したがって、条例案で決断するよりしようがないんじゃないかなという判断を私はしているんですけど、それで押し通すかどうかということですか。どうでしょう。

【副座長】 住民投票を行った場合には、拘束的ではないよね。ほとんど諮問的なんだよね。

【座長】 もちろん。それが大前提ですよ。

【副座長】 そうすると、諮問というのは、首長側に対する諮問か、議会側に対する諮問か。拘束か。要するに、提案権を諮問するのか。議決権を諮問するのか。これを区別している条例はあるかな。まず、住民投票を付すべきかどうか。

【D委員】 拘束型にしないという対概念が諮問型という文言で、諮問ということで誰かに尋ねるとかというようなニュアンスではないかと。

【座長】 拘束型ではないということですよ。

【副座長】 拘束ではないということは間違いないね。

【D委員】 ただ、それに関しては、何を重要な案件とするかとか、対象事項にするかという形ではいろいろと意見が出ていたようなんですけれども、基本的にはどんな形であったとしても、住民投票を行ったならば公開する。外国人に関しても、こちらは入れたほうがいいのではないとかの意見が強く出ていたという懇談会の意見を、議会なり執行部が案をつくるという形で投げかけるという話でまとまったと思います。

【座長】 これも境界変更や何かの話、廃置分合とは別ですけど、市民のほうから有権者の一定数以上の署名を集めてきて、これは住

民投票にかけてくださいというのが成立しましたといたら、市長はそれを議会に諮るのは義務です。

【副座長】 拘束だね。

【座長】 そこは拘束になりますけど、そこで投票してみた結果は、町村合併なら議会が議決するわけだし、ほかの住民投票問題なら、それを賛成か反対かと決めるということですけど、そこはあくまでも拘束されるわけではない。それを参考にして議会は決めなさい、そういう意味だということですよ。それしか今の地方自治法は認めていない。

【副座長】 この意見は、それを新たにやれという意味ですか。

【座長】 拘束性を持たせろと言っている人はここにはいない。外国人を含むべきだと初めから決めたほうがいいんじゃないかという人がいるし、反対の人もいる。それを問題だと言っている人もいるわけだ。結果の公表を行うべきか否かも、両者いるのではないかと思うんですよ。成立要件についてというのも、決めるべきじゃないかという人もいるんだと思うんですよ。だけど、この懇談会の意見では、外国人も含めたほうがいいんじゃないかというのは、D委員もそうだし、2人の市民の公募委員の方もそうおっしゃったし、議会と副市長が慎重派で、実務にかかわっている人が慎重派だった。私は両者から中立を守ります、大体意見が割れているから、これは市のほうが決断してもらいようがないですねと言った。

【D委員】 それでこの意見集約が出たので、これを見た上で、懇談会としても意見の変更があるかどうかという意味での確認という形かと。

【A委員】 実は議会会派との意見交換会のときにも、このところは、やはり相当意見が出てきておまして、ここにも書いてありますが、常設型の形すら反対という意見も複数会派から出ているのです。ここを今、骨子案の段階で詰めてしまうと、感覚的にちょっとつかないかなと思います。

もう1つは、私もいろんなお話を伺いながら、そうだな、そうだなと思って賛同してきたところもあるのですが、意見集約表の33ページの418番に、職員の意見で「性善説に立ちすぎていて」という意見があったのです。確かに、ちょっとそういうところはあったかもしれないなと自分の中にも反省をしているところがあって、特に住民投票に関しては、も

う少しリスクを考えながらこの議論をすべきだったかなという思いにもなりました。意見集約表とか議会会派との意見交換をした後の感情なんですけれども、そういうこともありますので、ここでは、できれば、「別に条例で定める」ぐらいにしておいていただいて、しっかりと条例を議会で審議するという形にしておいていただくと、私はありがたいなと、個人的な意見として思います。

【座長】 それでは、この点はそういう方向でよろしいでしょうか。

もう1つあるんですね。「住民投票の対象事項について、骨子案素案では①廃置分合と境界変更と②それ以外として、①以外については条件をつけないこととしている」。素案の考え方でよいかということですが、再確認を求めているということですね。皆さんの意見で、ここを変えようというのは特にないという感じがしていますけれども、それでよろしいですよ。——はい。

(中略)

【座長】 では、最後に【その他】。「条例の見直し規定について、記載が必要か」ということですが、この議論は、先ほど事務局がおっしゃったとおり、基本条例といっても条例でしかないので、条例の制定改廃というか改正は当然にその条例の一般的な手続に従うということでは十分なのではないか。ただし、これは非常に重要な基本条例なので、ただ議会で審議して議決すればいいというものではなくて、今回と同じように市民の意見を聞く。そういう一定の慎重な手続をとりながら改正手続をやるべきでしょうねということでは意見は大体一致していて、特別な手続、住民投票や何かを課する必要はないということでは意見は一致していたと思うんです。

ただ、そういう特殊な手続をとりながらやりなさいというのが趣旨でしたから、それを書いておいてもいいと思うんです。これを改正するときにはそういう手続に従いなさいというのを一行起こしたって何もおかしくはないと思います。

改正のことについてはよろしいですか。特に書かなくたって、重要な条例はみんなそうやっているのだから、それでもいいというふうにもなるかもしれませんが、そういう理解なんだということでもいいと思うんです。

「子どもの権利に関する記述が必要か」という話で、これだけ持ち出されるとどうにも困っちゃって、それは要らないのではないか

ということなんです。でも、日本国憲法やら各種の国の法律の中にあらかじめきちんと決まっているようなもの、あるいは条約を世界と結んだようなものについて、一々書くことはないというのはそのとおりなんですけれども、今はまだ確立されていない、子どもの権利条例はそういうものだと思うんですけれども、その他、性の同一性問題とか、そういう新しい問題がありますね。私は男性だとか女性だとかという自己認識がそれぞれ違ってきていて、それを尊重しろという風潮にもなっているわけですから、そういう問題とか、いろんな問題がありますね。

そういうことについて何か触れるほうがいいというなら、それはあり得る考え方なんですけど、そのときは子どもだけじゃなくて、認知症の老人に対しても優しくするという問題とか、いろいろ並べてみてほしいなという感じがしますね。子どもの権利条例だけ持ってこられると、何でそれだけ突出して出てくるかという感じがちょっとするんだよね。そういうものをもうちょっと拾ってちゃんと位置づけようよというなら、よく考えてやらないといけなかなという感じもします。

今の財務省の次官の問題じゃないけど、セクハラとかね。ああいう問題も、「セクハラ罪はないよ」なんて大臣が言ったりするから問題で、確かに何とか罪という名前はないんですけど、それはやってはいけないということになっているわけだから。罪ではあっても、そういう名前はついていない。そういういろいろ新しい問題が出てきていることは事実なんですけれども、どうしますかね。何か意見はありますか。

【E委員】 第2章の「市民の役割」のところで、「市民は、お互いの自由と人格を尊重します」ということで、ここで言う市民も、子どもからお年寄り、先ほどの性同一性障害ですとかLGBTの方も全て市民に含まれているものですから、あえて子どもの権利ということで出さなくてもいいのではないかなと思います。

【副座長】 立法技術的には、わざわざ「子どもの権利」と書きちゃうと、子どもがかなり劣悪な状態に置かれている武蔵野市だからそれを直そうと対外的に発信するという誤解を招くおそれがある。したがって、一般的な権利というだけで十分であって、もっともおくれている状態だったら、それを個別具体的に書いてもいいんですけど、武蔵野市はありま

せん。それと同時に、武蔵野市は縦割りの行政って、余りやったことがないのです。子ども会館だとか勤労者会館だとか婦人会館だとかをつくれという運動が一時期かなりあったのですけれども、縦で割っちゃうと利用しづらいので、作りませんということで、市政が今まで統一してやってきている。したがって、どこの権利がどれだけ重要だのと軽重を問わず、権利は全て対等という位置づけでやる。これは自治基本条例のスタイルだと思います。

【F委員】 そもそもこの案が出てきたという資料がいろいろあったので、今それを見ているのですけれども、必要と思われるというその理由が、「子どもは権利の主体であり、社会の一員として守られ、学び、成長する権利が保障されている」だとか、「子どもはまちづくりへの参画が保障されていること」、意見表明権ですね。それから、「子どもは武蔵野市の歴史とこれからを継承していく次世代の担い手であること」、それが主な趣旨だということなんですけれども、例えば新宿の自治基本条例、厚木市の自治基本条例の中にもこういった規定があるという例示もされていて、その中で武蔵野市でもそういったものがあってもいいんじゃないかといった意見が出されている。そんな背景がありましたので、それだけお伝えしておいたほうがいいかなと思います。

【D委員】 あえて子どもの人権条約の話をさせていただくと、今出たような意見表明権が条約では随分重視されているのです。この懇談会でも外国人を含め子どもは18歳未満も含めるという話がありましたけれども、選挙権を子どもは持っていないので、意見をちゃんとと言える子どもに関しては意見表明権を認めていこうというのが条約の1つの目玉でもありますので、多分そういったことを意識しているんだろうとは思いますが。それも含めた上で、子どもは将来を担っていくから、子どもに対しての教育、武蔵野市に対する意識をもっと深く涵養するためにこのことも書かれていましたので、市民教育という形で結びつけていくということと、ちゃんと意見が言える子どもの意見は尊重するというのもし子どもの権利という形で書くとするならば、そういったことに触れる可能性はあるのかなと思います。

【座長】 意見表明権という話であれば、選挙権はない18歳未満という未成年者である人たちがみんな意見表明して何も差し支えない

ですし、日本国籍がないので有権者ではないという外国人も意見表明して何も差し支えないわけで、市民という定義のところそういう人もみんな含めて市に在住している人、在勤している人、在学している人とか、活動している人まで入れちゃっているわけでしょう。そういう人たちもみんな意見表明権はあるんです。意見表明したかったらどうぞという人なのです。

そういうところに市民の定義をして、そこまで広く市民というものを捉えてこの市民参加というものを考えていますというのが前提ですから、選挙になったらそうはいきませんし、住民投票になったらそうはいかないんですけど、そうでない限りは皆さん平等にそういうものを持っていらっしゃるわけで、そこに未成年の子どももそうです。有権者ではない外国人の方もそうです。ここに通勤したり通学しているだけで、ここに住んでいませんという人だって意見表明権はあるので、そういう人にもみんなそういうことはありますよと、そこに書いてもいいのです。それが大事なら、だからそういう市民という広い定義をしているんですと書けばいいのではないかと私は思いますね。

【副座長】 意見表明権を入れるかどうかの話は。

【座長】 それはいいのではないですか。

【副座長】 今まで議論していないよね。だから、意見表明権も検討だということを入れたほうがいいんじゃないかな。

【D委員】 ちなみに、陳情は子どもも出せるのですか。市民でなくても出せるという話を伺った記憶もあるのですが。

【A委員】 市民以外も出せますけれども、子どもはどうだったっけ。子どもはもらったことがないからわからない。

【F委員】 特に年齢制限は入れていないのではなかったでしたっけ。

【A委員】 ちょっと盲点を突かれた。考えたことがなかった。

【D委員】 先ほど、陳情権が充実しているから、外国人に関しては投票権は必要無いかもということと平行に考えてみまして。子どもも陳情は出せますよね。

【座長】 子ども議会をやって、子どもに発言してもらっている自治体もありますけれども。

【副座長】 意見表明権を自治基本条例の中で書いているところが、たしかあるよね。

【F委員】 陳情について、特に制限は設けていなかったと思います。

【D委員】 実際に子どもから出されれば対応するという形で。

【座長】 ではこれについてはこんなところでよろしいでしょうか。

**武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第22回）平成30年9月11日  
（住民投票に関する議論抜粋）**

1. 開 会

【座長】 定刻になりましたので、第22回の懇談会の会合を開会したいと思います。

2. 議 事

（1）意見集約表の対応案の修正について

【座長】 きょうは、最初に、資料1に、骨子案素案に対する意見集約表というものが出ておりまして、今日に至るまでに若干修正した部分について、まず事務局からご説明をお願いいたします。

（事務局より資料説明）

【座長】 ただいまのご説明について、特にご意見がなければ、その次に行きたいと思うんですけど、よろしいですか。

（中略）

「住民投票」については、位置が変わってきただけで、中身についての修正はないんですけど、よろしいでしょうか。

【D委員】 「子どもをはじめ全ての年代」ということが書かれたことは、非常に意義があることだと思います。ただ、そうしますと、いろいろな形の市民参加というか住民参加という形があり得ると思います。市民というものは、外国人も含んだ上の市民、あるいは武蔵野に住んでいない人間も市民だと考えた上で、ただし住民投票に関しては、やはり公職選挙法上の規定と同一とするという形で話がまとまったと思うんです。

ただし、外国人を含むかについては、「住民投票条例を制定する際に検討を行います」ということなんです。先に指摘のあったように、5ページに子どもを含むということをあえて入れるのだとするならば、住民投票条例を制定する際に、例えば、今18歳まで選挙権の年齢が下がりましたけれども、16歳とか、住民投票の投票資格を低年齢化させることも含めてという形にしたほうが、あえてこの子どもの権利を入れたということとの整合性が、より図られるのではないかと思います。もちろん、それを実際に入れるかどうかというのは議会での話になると思うのですけれども。

【総合政策部長】 長期計画策定における無作為抽出のワークショップで対象としているのは18歳以上で、外国人の方も含んだ住民票から抽出をさせていただいております。

【座長】 選挙権者は男女ともに18歳以上になっていますから、もし下げるとしたら、それ未満の人たちということになるのですけれども、その問題は今回の懇談会でも随分初期に、

住民投票制度についてどうしようかと議論していたときに、そこを広げるか広げないかという論点が1つあるということでもかなり議論してきて、それをどうしても16歳以上にしようとかという意見はそれほどなかったと私は思っています。それで今までこのことについては一切書かれていない。年齢をちょっと引き下げることも検討しましょう、しかし、ここで決め切れないから、条例制定のときによくよく検討してくださいというふうに、外国人と同じように、書くか書かないかという問題は、議論があったらそういうことになったんだと思うんですけど、そのときはそういうご意見は余り顕著になかったように思うんです。ですから、今まで書かれないで来たということなんです。

よその自治基本条例で決めているかどうかは別として、平成の市町村合併で合併が全国でたくさん行われましたから、そういうときにはわざわざ条例をつくって、今回のことに関してはもっと若い人たちも投票させようとか、将来の市民も投票してもらおうというふうに決めた。そして、高校生や何かも全部入れていった。そういう住民投票をやった自治体も結構あるんです。そういうお話も出ていたけども、我が市では、住民投票をやるときに年齢も下げる検討をしようというのは、当時余り出なかったから書かなかったんだという理解をしています。

改めてここは議論したほうが良いというご意見ですね。

【D委員】 「子どもをはじめ全ての年代において」ということをあえて入れたのであれば、そういったことも念頭に入っているのかなと勝手に思ったのですけれども。外国人については「趣旨・説明」の中に補足的な説明がありますよね。

【座長】 特に、外国人については非常に熱心に議論しまして、この懇談会が慎重派と積極派と意見がほぼ半々に分かれていましたので、条例制定のときまでによく検討してくださいというふうにした。要するに、懇談会としても簡単に決め切れない問題でしたというので、これは残ったのです。だからこそ、市議会の重要な決定事項になってきているということです。

【副参事（自治基本条例担当）】 住民投票の年齢のことに関しては、やはり住民投票の条例をつくる際の検討事項になってくると思いますので、またその際に検討したいと思いま

す。

(中略)

【座長】 最後に、座長からご挨拶したいと思います。2年間、ありがとうございました。A委員、B委員、D委員、ともかく武蔵野市政では今まで余り参加していらっしゃらなかった方々3人、新人とは思えないご発言をなさって、我々は非常に触発されたところが大きかったと思います。ありがとうございました。

武蔵野は、市民参加、職員参加、議員参加で議論するということが長期計画以来、繰り返して行われているわけで、時間のかかる仕事になるなとは思ったんですけど、まさか2年近くかかるとは全く思わなかったということでございます。

議論は、皆さんの認識が共通のところまで、なかなか簡単にはいきませんので、あっちへ行ったり、こっちへ行ったり、議論が転々とするようなことになって、どうしても時間がかかってしまいますし、1つの表現でスッと皆さんが同じようにわかるかという、わからないというところのやりとりで時間がかかるんですけど、いつもそれが武蔵野の会議のやり方だなと思うんです。でも、それをやってきたからこそ、武蔵野のいろいろな伝統が築き上げられてきたのだらうと思います。

私は、もう若いときに誘い込まれて参加をさせられたのですけれども、最初は何を言えればいいのかよくわかりませんでした。ただ、職員の人たちが一生懸命、市のそれぞれの所管の業務について私たちに説明するというのを熱心にやってくれましたので、それを何回も何回も繰り返しているうちに、職員の仕事が何となくのみ込めてくる。そうすると、こういうことを考えてみてもいいんじゃないかという、私なりの知恵といいますか気づきが出てくるんですね。そして、ちょっと言ってみると、「うん？」という形で聞いてくださるという感じにやっとなれた。ですから、私は鍛えられたんですね。武蔵野市政で勉強させていただいて、職員、議員の方々に鍛えられて、やっとなんとなく物事の勘がわかるようになってきたと実感しております。

初めから市役所の仕事とか県の仕事とかいうものに的確な助言のできるような研究者などはないのです。そんな人は、自分も含めてどこにもいないと思っています。そんな学者があり得るわけがないのです。大学教育の中で、あるいは大学院の教育の中で、大学での勉強の中でそんな人が育つわけがないので

す。現場に入ってきて、現場を知らない限り、そういう人は絶対に生まれない。有識者から助言を得ようと役所の方々はすぐ考えられますけれども、助言をしてくれるような人はいないんですよ。まず助言をしてもらおうと思ったら、皆さんがそういう有識者を育てなきゃだめなんです。それだけの教育をしないと、役に立つ発言をする人が出てこないということになっているんだと思うんです。ですから、武蔵野がやってきたことは、学者を育てる、研究者を育てるという仕事でもあったんだと思います。

ただ、自分でも反省するんですけど、住民投票制度問題をめぐって、この自治基本条例を議論する限り、避けて通れない、一番先鋭な問題になりましたら、やっぱりかなり意見がはっきり分かれてくるのですね。日ごろ非常に仲よく議論していても、微妙に意見は違わして、私の印象では、初めて参加をされた3人の新人たちは非常に元気がよかったと思っています。もっとそこを開くことこそ、今度の条例の意義だらうというふうに強調されたわけです。

私は、長い間かかわってきて、かなりいろいろなことを経験してきたものですから、どうも一番保守的な発言をしたのではないかと考えております。これもいたし方ないなと思うのです。私としては、地方分権改革を国のほうでもやりましたが、余り突拍子もなく元気なことを言うことはしないようにしてきました。確実に実現できそうなことを取り上げて、1つ1つ実現していくことに努力してきたつもりでございまして、そんなに世の中をあとと驚かせるような発言とか行動は余りしなかったつもりです。それでもそういう改革を1つ1つ積み重ねることが、えらく大変なことでもございました。

私は、武蔵野もこれから新しい自治基本条例をつくるときに、全国の模範にはなしてほしいと思いますが、余りギラギラした、派手なことをする必要はちっともないと思うんですね。武蔵野がやってきたことを着実に伸ばすという堅実な自治基本条例にぜひとも前進させていただきたいと強く望んでおります。どうもありがとうございました。

## 自治基本条例(仮称) 骨子案素案に対する意見集約表

章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別		
4	前文	前文	位置づけ	(自治基本条例を)もし憲法的な位置づけとし、硬性憲法的な色合いを帯びさせるのであれば、制定の過程において住民投票を行った方がいいのではないかと考える。	懇談会では制定過程での住民投票については議論がなかったが、改正手続の議論において、あまりハードルを高くすると改正が難しくなるので、慎重な手続をとった上で、地方自治法の規定通りに改正をすべきという結論に至っている。	職員意見	
55	第1章	用語の定義	市内で活動をしている者	「市内で活動をしている者」の定義が曖昧。市内に住所のない、いわゆる「プロ市民」に本条例が悪用されるリスクが内包されているように思える。	市民の定義については、市政参加を広く促すという趣旨で、あまり限定的にとらえる必要はないという議論を行った。なお住民投票等個別の案件については別途定義が必要と考える。	職員意見	
56	第1章	用語の定義	市民	「市民」を「市内に居住する者、市内で働く者、学ぶ者及び活動する者」と定義すると、「市内に居住する者」のみを表現することが難しくなるため、妥当ではないと思われる。		職員意見	
57	第1章	用語の定義	市民	在勤、在学者を「市民」と定義することは、地方自治法第10条第1項との整合性を欠き、また、市政運営を恣意的に特定の政治団体に政治利用される懸念があるため、条文化にあたっては慎重な取扱いが求められる。		職員意見	
58	第1章	用語の定義	市民	市民の定義を「居住、働く、学ぶ」とともに「活動」とすることが示されているが、「活動」とはいかなる行為なのかについての解釈は様々生じてしまう。		職員意見	
59	第1章	用語の定義	市民	「活動」が示す領域は広大であるが、本条例には「市民」の役割と権利に関することが種々示されている一方、議会、市長等、職員には「市民に対する責務」が示されている。つまり「責務」を果たす対象が「活動する市民」にも及ぶことになっており、「活動」に関する定義が示される必要がある。		職員意見	
60	第1章	用語の定義	市民の定義	「市民」は居住者、「市民等」を在勤と在学を含むと区別するのはどうでしょうか。		パブリックコメント	
61	第1章	用語の定義	市民の定義について	一般市民概念は未だ確定したものが無いのが現状であり、武蔵野市民と屋間の武蔵野市民を定義すべきである。		パブリックコメント	
62	第1章	用語の定義	市民の定義について	「地元」とは何か。地域とは何か。 市内に居住していなければ駄目なのではないか。在勤、在学、在住者以外でも市内で「活動」する人は、図書館、社会教育施設他、施設利用や催し物への参加等、最大限享受できる様にすべきだが、在住者以外も「活動していれば市民」ということなら、市外の人も、誰でも市民になって発言権を持ち、活動方向を左右し、補助金も使える現象が生まれてしまう。		パブリックコメント	
68	第1章	用語の定義	市民	一般論として「市民(個人)」「事業者(団体・法人)」にNPO、任意団体、外国人まで含めてよいと思うが、住民投票等個別の案件については、公職選挙法等に基づき厳格に定義した方がよい。		市民の定義については、市政参加を広く促すという趣旨で、あまり限定的にとらえる必要はないという議論を行った。なお住民投票等個別の案件については別途定義が必要と考える。	議会各会派等
157	第3章	情報共有	その他	住民投票は、一種の最終手段が非常手段であって、実際にはそれ以外の、例えば「情報共有」、「市民参加」、「協働」、「コミュニティ」ということがきちんと確立されていることが、住民投票以上に重要だと思う。この武蔵野において、これまでに積み上げてきた様々な議論があると思うので、実際の条例を策定する際には、そういう議論をぜひ酌み上げる努力をしていただきたい。		市と市民の情報共有によって市民参加が進み、それが協働に繋がり、そのサイクルが回ることによって自治の推進が図られるため、情報共有・市民参加・協働は3つの大きな柱として基本原則にも組み込んでいる。また、コミュニティを大事にするという市の姿勢を本条例で改めて示すことも大切と考えている。ご指摘の通り、条例案作成の段階でこれらの議論をさらに深めていく。	市民意見交換会
208	第3章	住民投票	外国人の投票権	住民投票についての外国人の参加可能性については、住民投票にとどまらず、ア)代表民主政における少数意見の尊重という観点、そして、イ)代表民主政を補完する制度としての直接民主政の制度的意義の観点、の両面から考えるべきかと思えます。例えば、(外国人の方々に保証される具体的な市民参加の権利として)議会に対する陳情・請願の権利/住民投票における発議権/住民投票キャンペーンにおける発言権や参加権/住民投票の投票権を、トータルに検討していくべきではないでしょうか？	投票権者に外国人を含むかどうかについては、懇談会でも意見が分かれており、現段階の結論としてはこの条例に基づく住民投票条例を制定する際に検討する、としている。	パブリックコメント	

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
209	第3章	住民投票	外国人の投票権	この骨子案では、外国人は市民ですので、住民投票の投票権者に含まれてもよいと思います。また、この件について、懇談会としての意見をまとめていただければと思います。	投票権者に外国人を含むかどうかについては、懇談会でも意見が分かれており、現段階の結論としてはこの条例に基づく住民投票条例を制定する際に検討する、としている。	パブリックコメント
210	第3章	住民投票	結果の公表	投票率及び投票結果は公表してほしい。	懇談会では、住民投票の結果については投票率の如何に関わらず公表する、という議論に至っている。	市民ワークショップ
211	第3章	住民投票	結果の公表	投票率が成立要件に到達せず、たとえ投票として成立しなかった場合であっても、開票はするべきだ。	懇談会では、住民投票の結果については投票率の如何に関わらず公表する、という議論に至っている。	市民ワークショップ
212	第3章	住民投票	住民投票	少数の意見を尊重したい場合に署名が集められない、悪用する懸念の方が大きい。		議会各会派等
213	第3章	住民投票	住民投票について	住民投票の実施については、当面は方向性のみを示すこと。高度情報化社会において、情報操作を目的としたフェイクニュースやポピュリズムの扇動を図る動きが問題となっており、このような状況をまだ社会体制として克服できていない状況においては、情報操作の影響を受けやすい10代、20代の若者に対する、学校等における情報教育の体制が整うなどしてから徐々に本格化やルール作りを行わないと、取り返しのつかない失敗を招くことになる。	懇談会でも住民投票は多数者が少数者の権利を侵害しかねないという危険もはらんでおり、慎重に検討しなければならないという意見もあったが、市民意見を直接表明する手段をもう一つ確保することにより、市民自治のさらなる推進につなげるという考えに至ったものである。	パブリックコメント
214	第3章	住民投票	住民投票	常設型の住民投票条例を制定することについては慎重な議論を要する。		議会各会派等
215	第3章	住民投票	住民投票	常設型の住民投票条例を制定することについては反対である。大衆迎合的な政策をあおることに使われたり、一時のブームで流される危惧があること、住民投票自体は現行制度でも可能なことからである。	この条例で検討している住民投票制度は市長・議会の二代表制を補完するものであり、発議の要件のハードルが低いと市民・議会・市長等各主体間の合意形成の過程が不十分となることやコスト面での問題が生じる恐れがあるため、地方自治法で定めている条例制定権の要件(有権者の1/50以上の署名)よりも厳しくすべきと考えている。	議会各会派等
216	第3章	住民投票	住民投票	直接民主制を基にする制度を導入する際には、法律よりも厳しい要件とすべき。直接民主制を導入した集合体の行く末は、過去の歴史に実証されている。		職員意見
217	第3章	住民投票	住民投票のハードル	乱発されないようにハードルは高くするべきだ。		市民ワークショップ
218	第3章	住民投票	住民投票について	常設の住民投票条例だと、デメリットの部分が大きいように思う。税、保険、使用料、手数料の軽減、減免等の案件が出た場合、多くの方にメリットがある場合は、署名数が伸びると思われます。その場合は市民の意見が反映される面、そのような案件が乱発されると健全な自治体運営に影響が出てくるかと思う。		職員意見
219	第3章	住民投票	住民投票について	市長・議会の抑止力という趣旨は理解できるが、一般市民は、マスコミのインタビュー等で見られるとおり、負担の増・サービスの減のような問いをされると、心理的・反射的にNOと回答する。それを踏まえても、やるべきことやると決めていくのが市長・議員の役割であり責任だと思う。住民投票があることで事業廃止・負担増ができなくなり、持続可能な行政運営が実現しづらくなることを危惧する。	この条例で検討している住民投票制度は市長・議会の二代表制を補完するものであり、発議の要件のハードルが低いと市民・議会・市長等各主体間の合意形成の過程が不十分となることやコスト面での問題が生じる恐れがあるため、地方自治法で定めている条例制定権の要件(有権者の1/50以上の署名)よりも厳しくすべきと考えている。	職員意見
220	第3章	住民投票	住民投票について	新規に条例としてはパブコメ条例(手続条例の場合も)と住民投票条例がある。パブコメは既に行っているものの明文化であるが、住民投票はまったく新しい制度であるので、自治基本条例の一項目としてではなく、単独で検討を積み重ねる必要がある。内容が決まっていない段階で制定を決めることはできないので、自治基本条例に盛り込むのあれば、同時かそれより前に制定されていなければならないと思う。		職員意見
221	第3章	住民投票	住民投票の必要性	議員と利害が不一致となるケースを想定すると、住民投票は住民としての意見を示せる最終手段なので、制度としては必要と考える。ただし、発議の必要署名が1/50は低すぎる、イメージとしては1/10(1万人超)が適当では。		市民ワークショップ
222	第3章	住民投票	住民投票	本来は住民投票はやらなくても済むよう、情報公開、市民説明を行うことが大前提と考える。	ご意見のとおりと考える。	議会各会派等

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
223	第3章	住民投票	住民投票	住民投票は、伝家の宝刀的な手段であるべきだと考える。	ご意見のとおりと考える。	職員意見
224	第3章	住民投票	住民投票の前提	住民投票になる前にどうにかできる市政を目指すことが大切だ。	ご意見のとおりと考える。	市民ワークショップ
225	第3章	住民投票	住民投票の必要性	市長・議会への市民の信頼があれば投票は不要なはずで、投票がいらないように市が努めるべきと考えるので、住民投票は不要と考える。強いて言うならば個別設置型があってもよい。	ご意見のとおりと考える。なお個別設置型の住民投票条例は現行の法制度で実施可能である。	市民ワークショップ
226	第3章	住民投票	住民投票について	常設型の住民投票条例について、廃置分合・境界変更以外の案件については、具体的な内容がわからない段階で先にルールを設けるのは難しいと考える。制度の濫用の防止、柔軟な制度設計が可能という個別設置のメリット(常設のデメリット)をもっと重視すべきではないか。(署名数や成立要件等は条例化の際の議論に委ねるとされているが、実際は相当困難な作業であると思われる。)	懇談会においては、個別設置型と常設型のメリットデメリットを比較した上で、いざというときには議会の議決を経ずして住民投票の実施が可能となる常設型こそが市民の意見を直接表明する手段を確保することになり、市民自治のさらなる推進に繋がるという結論に至った。	職員意見
227	第3章	住民投票	住民投票のあり方	方向性はありと思う。「常設型の住民投票条例を定めます」ということのみを書くのか。どこまでのイメージで盛り込もうとしているのか。	骨子案素案の項目名のすぐ下の囲みの部分を自治基本条例に入れる想定ではあるが、住民投票についてはどこまでを自治基本条例に定め、どこからを住民投票条例で定めることとするかも、今後条例案の作成の際に検討していく。	議会各会派等
228	第3章	住民投票	住民投票のあり方	常設型住民投票については、国民投票との整合性を図るべき	住民投票は、法律の定めとは別の、自治体独自の制度として設けるものであるため、国民投票との整合については必ずしもとる必要はないと考える。	議会各会派等
229	第3章	住民投票	住民投票のあり方	常設型住民投票については、市長選と市議選が分かれて実施されている武蔵野市の現状から、具体的なシミュレーションを行ったうえで判断すべき。	実際の運用は確かに重要な問題であり、考えていかなければいけないが、それと住民投票の制度設計とは別問題と解する。	議会各会派等
230	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件であっても、住民投票の選択肢として残してもよいと思う。	懇談会でもご意見の趣旨のようなことも含め、様々な議論があったが、一つの意見表明の機会として制度を利用する方法もあるので、どういうことを住民投票にかけるか否かの要件はつけられないという意見となっている。	市民ワークショップ
231	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件については予備投票を設けてはどうか。HPでのアンケートなど、コストを抑えた意見を示す場を設けて、住民投票を行うかどうかについては案件ごとに市民の意思を確認することを提案する。		市民ワークショップ
232	第3章	住民投票	住民投票の対象	米軍基地の誘致、原発関連施設、ごみの最終処分場なども住民投票の対象とすべき		市民ワークショップ
233	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件(国や都の権限に関わる事務など)については国や都で考えれば良く、市税を使う必要はないと思うので、住民投票の対象とすべきではない。		市民ワークショップ
234	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件については費用はかかるが何も変えられないので、住民投票の対象とすべきではない。		市民ワークショップ
235	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件については、やっても意味がないので住民投票の対象としなくてよい。		市民ワークショップ
236	第3章	住民投票	住民投票の対象	市のスタンスを都や国に対して表明するだけなのであれば、それは市民の代弁者たる市議会の役割になるのではないかと思うし、コストの関係から考えても、市でどうすることもできない案件については住民投票の対象とすべきではない。	懇談会でもご意見の趣旨のようなことも含め、様々な議論があったが、一つの意見表明の機会として制度を利用する方法もあるので、どういうことを住民投票にかけるか否かの要件はつけられないという意見となっている。	市民ワークショップ
237	第3章	住民投票	住民投票の対象	市ではどうすることもできない案件については法的拘束力もないしやる必要がないと考えるので、住民投票の対象とすべきではない。市民の意見を聞く必要があれば、意識調査などにとどめるべき。		市民ワークショップ
238	第3章	住民投票	住民投票の対象事項	国や都の権限に関わるものが対象となった場合にどうするのか。武蔵野市が行う事務に限定すべき。		議会各会派等
239	第3章	住民投票	住民投票の対象事項	なんでもかんでも住民投票にはしないというが、具体的な標記があると良いと思われる。		職員意見

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
240	第3章	住民投票	住民投票の対象事項	「廃置分合と境界変更」以外の事項を住民投票の対象とするのは、「何でもあり」になってしまうので、常設型になじまない(そもそも住民投票の効果自体に疑問があるが、「どうしても」実施するのであれば個別設置型にすべき)。常設型にするのであれば、「廃置分合と境界変更」に限定すべきではないか。	懇談会でもご意見の趣旨のようなことも含め、様々な議論があったが、一つの意見表明の機会として制度を利用する方法もあるので、どういうことを住民投票にかけるか否かの要件はつけないという意見となっている。	職員意見
241	第3章	住民投票	住民投票の対象事項	住民の意思をそのまま市政に反映する住民投票を自治基本条例に規定することは、大きな意義があると思うが、そもそも様々な考え方や意見がある中で、住民投票で賛否を問うと、市民間の断裂という結果にも繋がりがかねないと感じる。常設型については、慎重に検討していただきたい。		職員意見
242	第3章	住民投票	住民投票の対象事項	『境界変更』も「必ず」住民投票にすると、10年ほど前にあった三鷹駅駅舎下の玉川上水付近のような、相手との折衝が必要な『境界変更』も住民投票をせざるを得なくなるのはいかげなものか(市境の土地の分合筆でも軽微な『境界変更』は起こり得る)。『廃置分合』は必ずしも『境界変更』の「必ず」は難しいのではないか。		職員意見
243	第3章	住民投票	住民投票の必要性	住民投票は、手段としてあってもよいと思うが、今の民意を伝える方法を活用すればよく、積極的には不要と思われる。コストが心配である。		市民ワークショップ
244	第3章	住民投票	住民投票の必要性	廃置分合には市民として意見を示したいので、住民投票は必要と考える。		市民ワークショップ
245	第3章	住民投票	住民投票の必要性	案件によるとは思うが、市民に影響がある事項であれば住民投票は必要と考える。		市民ワークショップ
246	第3章	住民投票	住民投票の必要性	住環境に大きな影響を及ぼす場合は市民の直接的な意見を聞くべきなので、住民投票は必要だ。		市民ワークショップ
247	第3章	住民投票	住民投票の必要性	住民投票の制度が存在すること自体が権力者への監視機能として働くのではないかと考えられるし、単純に数的にどちらが多いかを確かめる機会が必要な場合もあるかもしれないので、住民投票は必要だ。		市民ワークショップ
248	第3章	住民投票	住民投票の必要性	条例をつくるなどにあたって、市民の意見を聞くため、また市民が意見表明をする場として住民投票は必要だ。		市民ワークショップ
249	第3章	住民投票	成立要件	成立要件については、一定の投票率とするか、有権者中の当該案件への支持率とするか、もっと議論が必要と考える。		議会各会派等
250	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の50%以上の人が投票に来て、そのうちのうち70%の人が賛成したら結果に納得できる。		市民ワークショップ
251	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の50%以上の人が投票に来て、そのうちのうち50%の人が賛成したら結果に納得できる。		市民ワークショップ
252	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の40%以上の人が投票に来て、そのうちのうち70%の人が賛成したら結果に納得できる。		市民ワークショップ
253	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の50%以上の人が投票に来て、そのうちのうち70%の人が賛成したら結果に納得できる。		市民ワークショップ
254	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の66%以上の人が投票に来て、そのうちのうち66%の人が賛成したら結果に納得できる。	市民ワークショップ	
255	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の51%以上の人が投票に来て、そのうちのうち51%の人が賛成したら結果に納得できる。	市民ワークショップ	
256	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきで、有権者の40%以上の人が投票に来て、そのうちのうち50%の人が賛成したら結果に納得できる。	市民ワークショップ	
257	第3章	住民投票	成立要件	住民投票の成立要件を投票率で決めることは不合理だと考えています。住民投票のボイコット運動を誘発する危険も指摘されており、住民投票そのものが潰れます。この要件は、むしろ住民投票を阻害する要件となりかねません。そのあたりは支持率を要件として成立を決めるべきだろうと思っています。	市民意見交換会	

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
258	第3章	住民投票	成立要件	市の合併や分割については成立要件を決めないと決まっていますが、市の合併・廃止・分割とかは、市の根幹にかかわる問題です。こういう全市民の基本に関することについてこそ、成立要件を決める必要があるのではないかと。成立要件を決める必要がないということには、賛成できません。	成立要件については設けるという整理をしているが、具体的に何%かということに関しては条例案作成の段階で検討する。	市民意見交換会
259	第3章	住民投票	成立要件	市の合併・廃止・分割ととともに、市境の制定まで住民投票になっていますが、市境のことまで一緒に扱っていいのかについて検討していただきたいと思います。		市民意見交換会
260	第3章	住民投票	成立要件	「民意のパラドックス」や「ボイコット運動」を生じさせないために、投票の成立要件については絶対必要である。得票率の導入を検討して頂けませんか。毎日新聞2018年2月28日夕刊p.2の「特集ワイド」でもとり上げられています。		パブリックコメント
261	第3章	住民投票	成立要件	投票率の制限は設けるべきだと思う。		市民ワークショップ
262	第3章	住民投票	成立要件	住民投票の成立要件を投票率50%とすることは反対です。選挙の投票率でさえ50%届かない状況ですから、40%程度でいいのではないかと。		パブリックコメント
263	第3章	住民投票	成立要件	議題によって制限を変えてもよいと思う。	どの課題にも共通の条例として予め制定しておく「常設型」の住民投票条例の制定を案としているので、制限については統一することを想定している。	市民ワークショップ
264	第3章	住民投票	投票結果の公表	もし住民投票として成立しなくても結果の開票・公表はして欲しい。	行政の透明性を確保するため、実施した結果については、たとえ投票が成立しなかった場合においても公表をするという整理をしている。	市民ワークショップ
265	第3章	住民投票	投票結果の公表	住民投票の結果は成立しない場合でも公表するべきと考える。		議会各会派等
266	第3章	住民投票	投票結果の公表	成立要件に関わらず公表した結果、市の施策に対する反対票が圧倒的多数を占めていた場合、新たな火種を生むことになる。小平の道路の件は、開票しなかったことが最善の選択だったのではないかと。		職員意見
267	第3章	住民投票	投票結果の公表	「投票の結果は公表する」としているが、例えば「成立要件に1票足りず成立しなかった場合で、その投票の全数が特定の意見に行われていたケース」などについて公表することが善なのか？		職員意見
268	第3章	住民投票	投票結果の公表	住民投票の結果は「尊重」されることになっており、尊重される前提条件は「成立」にあるはずだが、住民投票という行為の重要性を考えれば、上記のようなケースの場合、成立か否かではなく、その投票内容自体が政治的課題になることも考えられる。課題になること自体を是とする考え方もあるかもしれないが、そうであれば成立要件自体が不毛になることにもなる。		職員意見
269	第3章	住民投票	投票結果の公表	成立要件を示す行為は、成立しないものを明確にすることであり、成立しないものを斟酌するような状況になることは本意ではないはず。透明性の確保は重要な観点ではあるが、まずは成立か否かが透明性の入り口であり、成立しなかった投票状況等までも透明性という観点で公表の対象にすることは違和感がある。	行政の透明性を確保するため、実施した結果については、たとえ投票が成立しなかった場合においても公表をするという整理をしている。	職員意見
270	第3章	住民投票	投票結果の公表	成立しなかった投票については開票しないという対応が正しいものとする。	職員意見	
271	第3章	住民投票	投票権者	投票できる人は「住んでいる人」とすべきだ。	骨子案素案においては、投票できる人は公職選挙法に規定する有権者としている。住民基本台帳に登録はないが実際に居住している人を投票権者に含めるとなると、住んでいる証明を別途行わなければならないと、実質的に困難である。	市民ワークショップ
272	第3章	住民投票	投票率の考え方	住民投票に来なかった人はその内容に関心がなく、どうなっても良いと思っているという事なので、「有権者の何%が投票したか」よりも「投票に来た人のうち何%が賛成したか」の方が大変重要なのではないかと。案件によっても投票率は変わるはずだ。	現行の制度上、住民投票の結果に法的な拘束力を持たせることはできないが、現実としては実質的な拘束力が生まれるものと考えられるため、投票しない人が多い(投票率が低い)場合にまで、その結果を尊重することはふさわしくない、という懇談会での議論を踏まえて一定の成立要件を設ける必要について記載している。	市民ワークショップ
273	第3章	住民投票	投票率の制限	世代毎の投票率の縛りを設けてはどうか。	ご意見として承る。	市民ワークショップ

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
274	第3章	住民投票	投票権者	「公職選挙法の有権者に準じる」ことは適切だが、将来的に日本人の労働人口の減少と外国人労働者の流入は避けられない状況であるため、「公職選挙法の有権者に準じる」者以外を排除する方向ではなく、一定の要件を満たせば参加できる方向で検討されてはどうか。	住民投票の投票権者の範囲については懇談会においても委員によって見解が分かれたところであり、自治基本条例に基づく住民投票条例の制定の際の議論に委ねる。	職員意見
275	第3章	住民投票	投票権者	住民投票の投票権者については、外国人を含めた方がよいのではないかと。理由は、直接的な関係は無いと思うが、「第7章 広域的な連携及び協力」の趣旨・説明において「地域が外国人にとって開かれた場所になっていけるよう」という文言もあり、そこの整合性を気にする方もいるのではないかと。	住民投票の投票権者に外国人を含めるかどうかについては懇談会においても委員によって見解が分かれたところであり、自治基本条例に基づく住民投票条例の制定の際の議論に委ねる。	職員意見
276	第3章	住民投票	投票権者の範囲	住民投票のできる市民には、定住外国人も含むべきと考える。もちろん、これは住民投票条例で規定するとされていることは理解している。		議会各会派等
277	第3章	住民投票	投票権者	外国人に投票権は付与すべきではないと考える。国際化が進む時代だからこそ、悪意のある発議があることを前提に考えるべきと思う。		職員意見
278	第3章	住民投票	投票権者	骨子案に出てくる「市民(有権者)」はこの条例の用語に定義される「市民」？武蔵野市に住む住民登録のない有権者や武蔵野市民ではないが、武蔵野市で活動している人も投票できる？武蔵野市に住居登録のある住民に限られるとすれば、この条例に載せる意味は？	住民投票の項目で用いている市民(有権者)という言葉は、用語の定義の項目における市民の定義とは異なる。そこに関しては誤解のないような表現を工夫する。	職員意見
279	第3章	住民投票	投票権者	公職選挙法は非常に制約的であり、また曖昧であり、問題ある法律です。住民投票のルールは公職選挙法の規定に準ずるのではなく、独自に別に定めるべきです	武蔵野市として、投票権者の拡大の範囲を相当の合理性をもって定めることは困難という考えに基づき、原則は公職選挙法の有権者に準じることとしている。	パブリックコメント
280	第3章	住民投票	投票権者	住民投票自体は公職選挙法の規定と同じである必要はないので、柔軟に考えるべきではないかと。		議会各会派等
281	第3章	住民投票	発議権	発議権を50分の1よりも多くする理由として、住民投票が乱用されている、数千万円かかることが挙げられていました。確かに住民投票を行うと1回につき3000万円ぐらいはかかりますが、結果によって数億円とか数十億円の税金の支出をしないで済むということもあり得るので、それは民主主義のコストとして負担すべきものではないでしょうか。発議権の要件を50分の1よりも高く決める必要性はないと考えています。	市民が住民投票を発議する際には必要な署名数を集めれば議会の議決を経ずとも住民投票の実施を可能とする案としているので、条例制定の直接請求について定めている(議会の議決を必要とする)地方自治法の1/50以上の署名数よりは厳しい要件を設けるべきという考えに基づいている。	市民意見交換会
282	第3章	住民投票	発議権	発議権を市民にのみ認めるとの結論には賛成だが、市長に発議権を認める条例もあるため、そこに至った議論の過程等は、もう少し説明が必要だと思ふ。	懇談会において、執行機関である市長が議会の議決を通さずに住民投票の発議ができてしまうと、議会に対する非常に大きい牽制権を市長が持つことになり、それは非常に危険なことだという議論を踏まえて現在の案となっている。	職員意見
283	第3章	住民投票	発議権	住民投票の発議権は市民(有権者)にのみ認め、市長と議会に認めない旨の規定を置いてしまうと、現在の武蔵野市議会が、将来の武蔵野市議会の権能に一定の制約を加えてしまうこととなり、妥当ではないと思われる。	骨子案素案において「発議権を市民にのみ認める」とした意図は、市長と議会が住民投票を発議したい場合には、現行制度において実施可能な個別型の住民投票条例の提案をすればよいという議論に基づくものである。	職員意見
284	第3章	住民投票	発議権	市民(有権者)のみに認めるとあるが、市長も議会も条例制定権を持っているので、法的にはできる。それを規制するような表現はいかがかと思う。		議会各会派等
285	第3章	住民投票	票の割り振り	住民税を納める金額によって票を割り振ってはどうか。	投票の権利(市政への参加の権利)は納税額の多少に左右されるものではないと考える。	市民ワークショップ
403	その他	その他	在住市民と通勤通学者との区別	住民と、通勤・通学者との比重が同じというのは違うように思う。固定資産税を払い、ずっとこの市に住み続ける覚悟の人と、1~2年で転動していなくなるのが最初から決まっている人もいれば、市に関心はないが学校や職場があるから来ているだけの人もいる。たまたま気になった関心のあることにだけに意見や決定権を持ち、特に責任もななく居なくなる、というのはそれはないと思う。意見は求めても、重要案件については、在住の市民が決定権を持つ等差別化があつて良いと思う。	用語の定義において、本条例の対象となる市民の範囲を限定的に捉える必要はないと考えられるため、居住者に限らず、在勤・在学者等も市民の定義に含んでいるが、住民投票等個別の案件における対象者は別途定義することとしている。	パブリックコメント

	章	項目	テーマ	意見の要約	懇談会としての対応	種別
405	その他	その他	市民の権利	骨子案は、「市が」つとめて様々なことを図っていくという記載が多い。もつと「基本原則」も「情報共有」も「市民参加」も「住民投票」も「協働」も「コミュニティ」も「広域的な連携及び協力」も、市民の権利として記載し、そのために市がやるべきことを他の条例や規則等で定めていく方が「自治基本条例らしい」気がする。	市民の権利と市の責務は表裏一体であり、(例えば情報公開における市民の知る権利と、市側の説明責任のように)その両者を本条例に規定することが自治のルールを定めることにつながる。	職員意見
416	その他	その他	条例制定のプロセス	住民投票を規定する自治基本条例こそ、その是非を住民投票にかけるべきではないか。	重要な条例の制定・改廃については、原則パブリックコメント及び意見交換会を実施するなど、市民参加を実施することとしており、こうした機会をきちんと確保した上で、制定や改正の手続は他の条例と同じように行うべき、という議論がなされた。	議会各会派等
417	その他	その他	条例改正の方法	条例の改正の方法を条例内に入れるべきではないか。		市民ワークショップ