

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第1回)

日時：令和5年7月4日（火）

場所：武蔵野市役所西棟4階 412会議室

午後6時 開会

1. 開 会

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、定刻となりましたので、ただいまより第1回武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会を開催します。

本日は大変お忙しい中、ご出席を賜りまして、ありがとうございます。また、多くの方々に傍聴をいただきました。この場をおかりしてお礼を申し上げます。ありがとうございます。

私は、本日司会進行を務めさせていただきます企画調整課の行政経営・自治推進担当課長、渡邊と申します。どうぞよろしく願いいたします。

本来ですと、ここで自己紹介に入っていただくところですが、まず、懇談会の運営、それから設置の趣旨について、私のほうから簡単にご説明したいと思います。

まず、会議の運営についてでございます。3点でございます。

会議の公開でございます。

既に本日、会場にいらしていただいている傍聴者の方には入室いただいておりますが、武蔵野市自治基本条例の中に、会議は原則公開することが規定されております。今回の懇談会についても、会議あるいは配布資料、会議録については公開とさせていただきます。

次に、一般の傍聴についてでございます。資料4をご覧くださいと思います。

有識者懇談会傍聴要領を作成しております。こちらにつきましては、サテライトの傍聴会場のほうにも適用されるものです。

簡単に内容をご説明したいと思います。

1条は趣旨、そして2条は手続でございます。3条は定員で、4条は傍聴席以外の入場禁止について規定しております。

傍聴人の方に守っていただきたい事項は第6条に書いております。

(1)が「静粛を旨とし、騒ぎ立てる等議事の妨害となるような行為をしないこと」、(2)が「懇談会における言論に対して、拍手その他の方法により、公然と可否を表明しないこと」、(3)がその他でございますが、「懇談会の秩序を乱し、又は妨害となるような行為をしないこと」でございます。

7条につきましては、傍聴人の方にはお願いですが、写真、動画等の撮影、録音は禁止でございます。

次の第9条でございますけれども、傍聴人の方には、係員の指示に従っていただきたいと思ひます。

従っていただけない場合は、10条でございますけれども、違反に対する措置ということを規定させていただきました。

これに基づいてやっていきたいと思ひます。

3点目でございますが、会議録の公開方法でございます。

会議録につきましては、速やかに公表していきたいと思ひます。氏名は公表せず、例えばA委員、B委員という形で、1回の同じ会議の中で、そのAに当たる方、Bに当たる方は統一して作成していきます。別の回、第2回以降ではまたそのA、Bを固定しない形で割り振って作成するという形にしたいと思ひます。

会議録につきましては、案ができ上がり次第、速やかに各委員の方にご確認いただき、そのうえでホームページに公表したいと思ひます。

以上が運営についてでございます。

本日、傍聴以外に報道関係者の方もいらっしゃっております。撮影をご希望されているところもございまして、冒頭のみ撮影を許可したいと思ひますが、よろしいでしょうか。—じゃ、一旦、進行を中断して、ここで報道機関の方の撮影に入りたいと思ひます。傍聴人の方が映らないようお願いいたします。

(報道関係者による撮影)

○行政経営・自治推進担当課長 冒頭の撮影はここまでとさせていただきます。引き続き、進行に戻りたいと思ひます。

2. 懇談会の設置趣旨の確認について

○行政経営・自治推進担当課長 2「懇談会の設置趣旨の確認について」でございます。資料1、資料2の4ページをご覧くださいと思ひます。

経過と設置趣旨、特に経過につきましては、後ほど次第の6で詳しくご説明しますが、簡単に駆け足でご説明したいと思ひます。

先に資料2の4ページをご覧くださいと思ひます。住民投票制度に関する検討経過です。簡単にまとめてございます。

本市では、1970年代でございますけれども、最初の基本構想・長期計画を策定したとき、武蔵野市方式と呼ばれる形で、市民自治、市民参加の実践を重ねてまいりました。そ

これから半世紀近くの実践が重ねられてきておりまして、その間の市政運営のルールをしつかりとまとめて、未来へ継承していこうということで、令和元年度、この表で言うと4段目でございますけれども、自治基本条例を議会の全会一致で制定いたしました。同時期に、議会基本条例も制定されました。同時制定というのは珍しいケースかと思えます。

この自治基本条例制定に至る過程は非常に長いものがございましたが、そのうち条例の骨子案についてご議論いただいたのが表の一番上、平成28年度、武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会でございます。その中で、今回のテーマの住民投票制度は、自治基本条例19条に大枠が定められておりますけれども、この段階の中で住民投票制度が議論されたのは平成29年度に入って、第8回以降でございます。ここでの議論も参考にしながら、自治基本条例ができた後、庁内の検討委員会で住民投票条例案を検討、そして令和3年度に上程いたしました。否決、廃案となった経緯がございます。

これまでのいろいろいただいたご意見も踏まえ、今後具体的な議論に改めて入る前に、その土台として当時寄せられた様々なご意見も頭に入れながら、まずは論点整理として、専門的な観点から必要な情報整理をしようということで、この懇談会を設置させていただきました。それが4ページの一番下、網かけ部分になります。

その所管事項でございますが、資料1をご覧くださいと思います。

第2条に書かれております。「次に掲げる事項」、「自治基本条例第19条の規定に基づく住民投票制度」でございますが、そのことについて「意見を述べ、又は助言を行う」と書いております。少し補足いたしますと、懇談会として何か意見を一つにまとめて、一つの解を出していただくというものではございません。いただいたご意見、助言を参考に、こちらで今後の議論のためのドキュメントをつくって、確認のうえでございますけれども、作成し、公表していきたいと思えます。クレジットは市で入れます。

そして、論点によっては、懇談会の中でも様々ご意見が分かれる可能性がある、そういった論点もあるかと思えますが、繰り返しになりますが、そこを一つにまとめていただくことまでは、この所管事項には入っておりません。論点整理が終わりましたら、議会や市民と議論しながら、検討をさらに深めていく予定でございます。

まず、設置趣旨についてはこのような形になります。意見を述べ、そして助言をいただく場であるということになります。

また、経緯につきましては、後ほど詳しくご説明する時間がありますので、こういった形で懇談会が設置されたということでお含みおきいただきたいと思えます。

3. 委員自己紹介

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、次第の3、委員の自己紹介に移りたいと思います。

自己紹介については五十音順で行きたいと思いますので、岡本委員から簡単に、よろしくお願ひいたします。

○岡本委員 皆さん、こんばんは。東海大学政治経済学部の岡本と申します。

私の専門は行政学、地方自治論でありまして、特に研究の面では住民投票とか直接民主制のことについてやっておりました。その関係もありまして、恐らく今回初めてお声かけいただいたんだと思います。私自身は、武蔵野市の住民でもなければ、勤務している者でもありませんので、これまで武蔵野市さんとは全く縁がなかったと言っているかと思ひます。

前回の住民投票条例のいろいろないきさつについても、報道ベースでしか存じ上げなかったわけで、もちろんいろいろな方が書かれたものを読んだりはしましたけれども、直接タッチしたことがありませんので、初めからまたいろいろ勉強させていただきたいと思っております。

様々な思ひがあつて、私に声をかけていただいたんだと思ひのですが、この懇談会の趣旨から考へて、できるだけ静かな環境で、また様々な意見が述べられればと思っております。

初めてでありますけれども、よろしくお願ひいたします。

○木村委員 東京都立大学の法学部で憲法学を講じております木村でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

私の狭い意味での専攻は、憲法学の中でも特に平等権などをやっておるわけですが、私が学者として最初に発表した原稿が住民投票と平等に関するものでありまして、随分若いときからやっているテーマについて勉強させていただく機会をいただけたと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。

○小早川委員 私は小早川光郎と申します。現在は公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所という調査研究機関の理事長を務めております。もともとは私も研究者でありまして、専攻は行政法でございます。それは今でもそうです。過去に勤務しておりましたのは東京大学が長いですが、その後、成蹊大学に、これまた結構長くお世話になりました。

それが武蔵野市との関わりの一つでございます。今おります研究所も、従来から武蔵野市とのいろいろなつながり、おつき合い、お世話になっているという関係があります。

専門は行政法ですけれども、いろんな事情で二十何年前から地方分権改革にずっと関わっておりまして。そちらは国・地方関係の問題ということになりますので、今回のような自治体の制度、仕組み、住民との関わり、そういったこととはちょっと外れておりますけれども。また、大学の地方自治法の授業も担当しておりました。そんなようなことで、今回のテーマについて直接関わってきたということではございませんが、いろいろ合わせますと、それなりの関わりがありまして、恐らくそういうことを総合して、今回このメンバーにというお話があったんだろうと思っております。

というわけで、この際、大いに勉強して、率直にいろいろなことを申し上げていきたいと思っております。

○玉野委員 玉野と申します。現在、放送大学に所属しております。私は社会学が専攻でございまして、地域生活や都市の社会学をやっております。武蔵野市にはコミュニティ運営委員会等のコミュニティの評価活動であるとかそういったものについて何度かお手伝いをさせていただいております、法的には素人でございますので、市民参加や住民参加という観点から、武蔵野市がコミュニティという形で大事にしてきたことを考えるという意味から発言ができればいいのかなと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

○新村委員 新村とわと申します。成蹊大学で憲法を講じております。

この自治基本条例の懇談会の委員として少しお手伝いさせていただいた、末席を汚させていただいたというぐらいの働きしかできなかったんですが、今回もそういったご縁から、こちらのメンバーにまた加えさせていただくことになりました。

専門としましては、憲法のうちでも、博士論文のときに住民投票に関係することを研究させていただきまして、そういった観点からも、今回のことについて、さらに勉強させていただければと思います。

また、武蔵野市に住んでおりますので、市民の立場からも何らかの貢献ができればうれしいと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

○行政経営・自治推進担当課長 先生方、どうもありがとうございました。どうぞよろしく願いいたします。

4. 事務局紹介

○行政経営・自治推進担当課長 続きまして、事務局紹介をさせていただきます。

○行政経営担当部長 事務局の総合政策部行政経営担当部長の小島でございます。よろしくお願いいたします。

○行政経営・自治推進担当課長 続きまして、行政経営・自治推進担当課長の渡邊と申します。このポストには昨年の4月、配置されておりまして、これまでの経緯も含めて私も先生方と一緒に勉強しながらやっていきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

(他2名の企画調整課職員紹介)

5. 座長、副座長選出

○行政経営・自治推進担当課長 次第の5、座長、副座長の選任でございます。

今回の有識者懇談会については、設置要綱にありますとおり、懇談会に座長及び副座長、各1人を置き、座長は委員の互選により選任、副座長は委員の中から座長が指名するという規定になってございます。

つきましては、皆様の互選によって座長を決めていただきたいと思います。いかがでございましょうか。

○新村委員 僭越ですけれども、ご経歴等々、それから同じ職場で、学問だけではなくて、こういった会議等の采配等に関しましても卓越した能力をお持ちの小早川先生が座長にはふさわしいかと思っておりますけれども、先生方、いかがでしょうか。

(「異議ありません」と呼ぶ者あり)

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、小早川先生、よろしいでしょうか。

○小早川委員 全く自信がございませんが、皆さんからおっしゃっていただいたのであれば、お引き受けせざるを得ないと存じます。

○行政経営・自治推進担当課長 ありがとうございます。よろしくお願いいたします。

それでは、小早川先生、副座長の指名をお願いしたいと思います。

○小早川座長 私としましては、玉野委員を副座長にお願いできればと思っております。いかがでしょうか。

(「異議ございません」と呼ぶ者あり)

○行政経営・自治推進担当課長 ただいま座長から、玉野委員を副座長にというご発言がございましたので、そのようにさせていただければと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

いたします。

座長、副座長の方には、会の進行をお願いしたいと思いますが、この会の性質上、取りまとめ等まではお願いしておりませんので、委員の先生方の発言を促すとか、あるいは事務局のほうに投げるとか、そういった役割をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

6. 自治基本条例第 19 条に基づく住民投票制度について意見交換

○行政経営・自治推進担当課長 続きまして、今日の本題になりますが、6「自治基本条例第 19 条に基づく住民投票制度について意見交換」に入らせていただきます。

まず、私のほうから、15 分から 20 分ぐらいだと思いますけれども資料説明をさせていただいて、その後、座長の進行で委員の皆様フリーディスカッションの形で意見交換を進めていただければと思います。

それでは、資料 2 をご覧いただきたいと思います。

資料 2 の 5 ページ以降、それから事前にお送りしています関連資料、2 冊の冊子がございますけれども、それを使ってご説明していきたいと思います。

資料 2 の 5 ページから、時系列で自治基本条例、そして令和 3 年度の住民投票条例案という形で整理しておりますが、冒頭申し上げたとおり、自治基本条例はその前、半世紀近くの武蔵野市の市民参加、市民自治の歴史を踏まえたものでございますので、資料のページ順ではないのですけれども、武蔵野市の政策過程の実例を少しご紹介した後に、自治基本条例、令和 3 年度の住民投票条例案の流れについてお話をしたいと思います。

資料の 19 ページをご覧いただきたいと思います。

実例としましては、計画の策定過程、それから条例の制定過程、そして公共施設の建設、この 3 種類を取り上げてまいりたいと思います。

まず最初に挙げているのは、現在進行中でございます第六期長期計画・調整計画、令和 4 年、5 年にまたがっておりますけれども、これを例として挙げさせていただきました。

長期計画というのは、行政計画の中でも最上位の計画でございます。それを数年ごとに見直しておりますけれども、武蔵野市ではそれを調整あるいはローリングと呼んでおります。ちょうどそのローリングの年に入っております。

最初の第一期と呼ぶかはあれですけれども、長期計画ができたのが昭和 46 年のことでございました。そのときから武蔵野市方式という市民参加の方法を編み出して、長期計画

の改定ごとにバージョンアップさせてきたという歴史が本市にはございます。

ここには書いておりませんが、そもそも最初の長期計画をつくったのは、1969年でございますけれども、自治法が改正され、基本構想の義務づけがされました。議会の議決のうえでございますけれども、それを踏まえて長期計画をつくらなければいけない。全国の自治体がそうなったわけでございますが、特に武蔵野は、都市部、特に高度成長期で人口も非常に増えてきた。そういった時期にあって、様々な都市問題等がございました。そういった中で市民参加のもと、市の政策を決めていこう、そういったきっかけになった長期計画でございます。もともと本市は財政的にもずっと地方交付税の不交付団体でございましたので、自前の財源でそういった政策も打っていかなければいけないということで、長期計画にしっかりと枠づけて、長期計画になればその施策はやらないということで、今では第六期まで数える形になっております。

そういった形で長期計画が武蔵野市は非常に根づいているわけございまして、行政の中だけじゃなくて、市内、特に議会の議論の中でも「長計」という形で議論がされております。現在は、策定委員会方式ということで、第六期長期計画・調整計画策定委員会が2年目に入っております。そこで、市民、議員、市長、それから職員ですね、そういった意見を踏まえて総合調整を行っていく場になっております。

その中で、例えば初期、それから中間の討議要綱、最後の計画案を公表するといった段階で、いろんな市民参加の手法を採用しております。今回でいいますと、計画の初期に市民会議あるいは無作為抽出ワークショップをやりました。ワークショップのファシリテーターは市民の方にお願いしております。今ではそこまでやることができるようになっております。以前は職員がファシリテーターをやったりとかしておりました。

長期計画については、市長がこの策定委員会の答申を受けて決定するという流れになっております。調整計画の場合は議会にそれを報告する。大もとの長期計画を策定するときには、議会の議決が必要と長期計画条例で定めております。これは、2011年に自治法が改正されて、基本構想の義務づけが外れたときに、長期計画条例を策定しまして、これまでどおりやっっていこうということで明文化したものです。

ということは、自治基本条例もそうですけれども、市政運営のルールを明文化して、体系化していくという流れがこのあたりから延々と進んでいるということになります。

続きまして、20ページでございますけれども、条例の制定でございます。

最近、2カ年の検討過程を踏まえて、子どもの権利条例というものが策定されました。

ここでは子どもの権利条例検討委員会という場を使って様々な意見交換をしながら検討がされました。ここでも検討の当初、中間段階、最後の段階でいろいろなご意見を伺ったり、議会とコミュニケーションをとって、最後に上程するという流れになっております。長期計画の策定方式が一つベースになっていることがわかるかなと思います。

同じ条例制定でも、直接請求による例も、かつてはございました。それが 21 ページでございます。

このときの直接請求の名称は風俗産業公害に関する条例制定の直接請求ということで、吉祥寺駅周辺の環境浄化に関する動きでございました。ここで特徴は、議会で特別委員会が設置され、非常にきめ細やかな取組み、取扱い協議から始まり、いろんな意見聴取を経て、そして何年にもわたって議論を重ねた結果、最後は直接請求案は否決になりましたけれども、そういったご意見も踏まえて市長案を提案、可決されたという歴史がございます。

22 ページをご覧くださいと思います。次は公共施設の場合でございます。

公共施設は、今言った計画、条例と比べてタイムスパンが非常に長いのが特徴でございます。設計工事というよりは、その前の設計者に設計条件を示す基本計画あるいは基本コンセプトを固める段階で相当市民参加を重ねながらやっているというのが武蔵野の特徴でございます。

ここでエコ re ゴートを例に挙げたのは、旧クリーンセンターのプラットホームをリノベーションして整備したものでございますので、クリーンセンターの更新工事と連続してやったものでございます。これだけ時間をかけてやってまいりました。

いずれの図も少しデフォルメした形でございます。1枚のスライドにまとめるために、全ての情報は織り込んでおりませんが、市民参加のフェーズ、そして議会との意見交換を重層的に重ねてきたというのが本市の政策過程の特徴かなと思います。

そういった実践の先に自治基本条例があるわけでございますが、自治基本条例自体は必要最低限の市民参加の手続を規定。これに縛られるのではなくて、さらに上乘せしていくこともできるという形にしております。構造としては、自治基本条例 15 条をもとにしまして、そのもとに手続規則を設けております。

主に意見交換会、パブリックコメント、両方やらなければいけないのか、そのいずれかなのか。そういった形で濃淡を設けております。例えば、市の最上位計画である長期計画などは、意見交換会、パブリックコメント、両方やらなければいけない等々、こういった形で規定しております。

ここら辺の濃淡を整理したのが 24 ページの図になります。あくまでも、パブコメと意見交換だけでございますけれども、我々もこれで十分というわけではなくて、最低基準として、こう整理させていただきました。計画レベル、条例等々について濃淡をつけてやっています。

ちなみに、自治基本条例につきましては、議会で可決された際に、附帯決議がついております。特に、公共施設については適時適切に市民参加の機会を設けられるよう強く求める。これも武蔵野の実践を将来に、未来に継承していこうという決意のあらわれだったんだらうと思います。

こういった実践を押さえていただいたうえで、資料の 5 ページにお戻りいただきたいと思っております。

ここからは、自治基本条例の検討過程における住民投票の議論、それに基づいた住民投票条例案、令和 3 年度のときの議論を、駆け足になりますが、ご説明していきたいと思っております。

まず自治基本条例の検討過程をまとめたものが 5 ページになります。

半世紀の歴史を踏まえて条例の検討に着手したのは平成 28 年でございますが、そのうち住民投票制度に関する議論に着手したのは平成 29 年 6 月のことでございます。

ちなみに、この懇談会の構成は学識経験者が 3 名、そして議会から議員がお 2 人、市民がお 2 人、そして行政からは副市長が 2 人という構成で、座長は行政学の西尾勝先生でございます。

年度で言いますと、3 カ年にまたがってございまして、それぞれでパブコメや意見交換会をしてきたという流れで、条例としては相当時間をかけたものになります。そのときの議論の様子、関連資料につきましては、「資料 2 関連資料」という冊子を用意させていただきました。これを一つ一つはご説明しませんが、つくりとしましては、各回の議事録の中から住民投票に関する部分を抜粋し、そのとき議論のもとになった会議資料をその後につけるという流れで、第 8 回から第 22 回まで整理をしております。これもこれから個別の論点を議論する際に使っていきたいと考えております。

こういった検討過程を踏まえて、住民投票制度は其中で議論されたわけですが、6 ページをご覧くださいと思います。

6 ページでは、自治基本条例に関する懇談会各回で事務局が提示した資料の件名を並べております。第 7 回から始まっておりますが、第 7 回は資料の提示のみで、議論には至り

ませんでしたので、実質第8回からご議論がございました。

フェーズとしては3つに分かれていたのかなと思います。第15回までが論点と考え方の整理、そしてそれ以降が条例骨子案素案に向けて議論をさらに深めていく段階。そして、市民意見交換会を踏まえまして、第20回以降が条例骨子案報告に向けて。完成へ向けてという3フェーズだったと思います。

そのうちに、第1フェーズの部分でございますけれども、7ページでございます。じゃ、こういった資料に基づいてどういった議論がなされたのかを、懇談会の各回の議論のテーマと令和3年度の条例案の状況をリンクさせる形で整理しております。大きく2段階だったかなと思います。第8、第9、第15回と、それ以降ですね。最初は対象事項も含めて常設型住民投票制度を自治基本条例に定めることについて、じっくりとご議論いただきました。そこで一定の方向性が出た段階で、残った課題、特に投票資格者等についてご議論いただきました。

ここでいただいた様々なご意見を踏まえながら、令和3年度の住民投票条例案が、右のようにできたという形になっております。

さらに、第8回、第9回、第15回でどのようなご意見があったかということも8ページ、9ページで整理しております。

常設型の住民投票制度を自治基本条例に設けるかどうかというのは、様々なご意見がございました。第8回、第9回では大きく3つに分かれておりました。

1つ目は、常設型ではなくて、その都度設置していく個別設置型の住民投票制度でいいのではないかと。2つ目は、常設型は設けるけれども、対象事項は廃置分合と境界変更の申請をする際のみ。そして3つ目が、廃置分合、境界変更だけにかかわらず、それ以外の事項についても常設型の住民投票条例を制定すべきという意見で分かれておりました。

15回のところで収れんしていくわけですが、第15回の(2)に2つの案を書いておりますけれども、案②住民投票の実施要件を厳しくしたうえで、常設型の住民投票条例を制定するという議論になりました。これは上の③と対応しておりますけれども、「実施の要件を厳しくしたうえで」といった条件がついたところがございます。ただ、具体的な要件等については、自治基本条例に定めるところまでには至っておりません。

この過程でいただいた慎重なご意見については、9ページにまとめております。

主なものとしては3つあったのかなと思います。

議会の議決を省略するべきか否かです。片や議会の議決が間に挟まると、そこで否決さ

れてしまうのではないかというご意見もあれば、慎重なご意見もございました。議会のチェックをかませたほうがいいのではないのか。ちなみに、このときの事務局提示の案では、常設型はイコール議会の議決を通さないという前提で資料を提示しておりました。議会の議決というのが一つ慎重な意見としてあったかと思えます。

それから、「尊重する」の重みです。条例で尊重を義務づける、その重みですね。法的拘束力がないのはわかるけれどもというご意見だったと思えます。

あとは、対象事項についても、いろいろご意見がございました。尊重型であればというご意見もあれば、特に市の権限外、管轄外の事項についてはしてもしようがないのではないかというご意見もございました。そういった慎重なご意見を踏まえて、先ほどの厳しい要件を付したうえでということになったんだろうと思えます。

その後の回につきましては、残された論点ということで、10 ページでございますが、議論されました。

一つは成立要件でございます。何らかの成立要件が必要ということでございますが、具体的なところまではその後の検討に委ねようということになりました。投票率 50%以上というご意見が多かったと思えます。

もう一つ意見が分かれたのは、投票資格者に外国籍の住民も含めるか否かでございます。ここは積極論、消極論、半々分かれました。最後は座長の発言でございますけれども、私はどちらの立場もとらない、意見は折半されているので、「慎重にお考えください」というのが、このときの懇談会でのまとめ方でございました。

そこでいただいた積極論、消極論につきまして、ここでは例示をさせていただきました。

こういった議論、その後のパブリックコメントでいただいた様々なご意見を踏まえて自治基本条例が制定され、その中では 19 条で住民投票制度が、大枠の大枠かもしれませんけれども定められたということになります。

条文につきましては、11 ページに記載されております。既にご覧いただいていると思いますが、今後の議論の前提にもなると思えますので、少し内容をご紹介していきたいと思えます。

まず、第 3 章「参加と協働」の中に位置付けられたということでございます。19 条の 1 項が、廃置分合または境界変更の申請。第 2 項が、市政に関する重要事項についてということでございます。それについて住民投票を実施しなければならない。ただ、様々な要件につきましては、別に条例で定めるという文句がついております。3 項では、住民投票

の結果を尊重すること。4項では、成立、不成立にかかわらず公表する。大枠としてはここまでしか決まっておりません。その他は「別に条例で定める」と規定されました。

付則の1号では、19条だけは、別に条例で定める日から施行されるということで、現段階では、19条を見ますと、まだまだ様々な制度の組み方、可能性を残している状況なんだろうなと思います。

次の12ページが、今言ったポイントをまとめたものでございます。繰り返しになる部分は省略しますが、参加と協働の中に位置付けられて、いわゆる常設型、そしていわゆる非拘束型だろうと思います。別途住民投票条例で定めることとされている事項は非常に多うございます。住民投票の対象から除外する事項、投票資格者の範囲、署名数、成立要件、その他実施のために必要な事項等々でございませう。

ここで事務局では常設型かつ非拘束型であるとタイプ分けをさせていただきましたが、その考え方、現段階の整理を13ページに書かせていただきました。もしかしたら、ここは先生方の受けとめ方と違う部分があるかもしれませんので、そこは遠慮なくご指摘をいただければと思います。我々としましては、拘束型、非拘束型を分けるラインは、投票結果に対して憲法・法律に基づき法的拘束力が与えられているか否かです。与えられている拘束型は、その投票結果が最終的な結論になる。非拘束型の場合は、最終的な結論ではなく、あくまでもその後、長・議会による意思形成・決定過程のプロセスで答えを出していく。

さらに、非拘束型の中では、常設型と個別設置型を分けておりますが、この分ける部分は、あらかじめ要件や手続を定めておくか否かという理解でおります。

さらに、住民投票制度の制度化といった場合は、拘束型住民投票制度の話もあれば、非拘束型のうち常設型の話もあるんだろうということで、ここをもう少し区別しながら制度化という話をしなければいけないのかなと整理しております。

資料のつくりで申しわけございません、13ページの拘束型住民投票、年度を伏せている部分がございます。黒ポチの下から2点目、「市町村合併等の現状回復」でございませうけれども、昭和23年から2カ年、戦時中の強制合併に対するものでございませう。現状回復する場合はこの2カ年でということで拘束型住民投票制度が設けられた例がございませう。

以上が自治基本条例19条の検討の経緯でございませう。

その先、今度は令和3年度、住民投票条例案の検討が走るわけですが、それは14ペー

ジをご覧いただきたいと思います。

年度ベースで2カ年にまたがっております。

1つの特徴としましては、自治基本条例懇談会で相当ご議論いただいたという認識のもと、事務局のほうでは所管課の検討に始まりまして、庁内検討委員会を中心にして条例案の基礎作業をしていったというのが一つ特徴でございます。それから、2カ年にまたがって骨子案、それから素案の段階でパブコメ等々意見聴取を行ったということになります。ちょうどこの時期はコロナ禍ということもございまして、そういった制約下ではありましたが、こういった検討を進めてまいりました。

その中で様々ご意見をいただきました。その様子をまとめたのが15ページでございます。特に、令和3年度が様々賛否を呼んだところもございまして、ここに至る経緯についても、事務局として資料をまとめる際にはちょっと注意深くやっていかなければいけないということで、15ページは数字で客観的に示してみよう、こういったところが論点として挙げられていたのかでございまして。

表の作りがわかりづらいのですけれども、表の左側が自治基本条例で取り上げられた論点、それから議論された回でございまして。その後、条例骨子案というのは住民投票条例案のことになります。骨子案、素案、そして条例案と踏んで、その途中途中で議会報告であったり、意見募集をしてまいりましたので、そこでいただいた意見の件数を表示しております。

最後、条例案でございまして、市議会総務委員会でいただいた意見の件数を載せております。網かけは、その中でも自治基本条例懇談会で議論された部分でございまして。一目瞭然なのは、対象事項の部分。それから投票資格者の部分、そして最後、投票結果の取り扱いという部分がこの間、相当意見を寄せていただいた部分かなと思います。

どんな意見かというところは、関連資料のほうもあるのですけれども、16ページに簡単にまとめさせていただきました。自治基本条例19条の大枠、それから令和3年度の条例案で、非常に多くの意見が寄せられた、争点となった意見という形で表をつくっております。

少しご紹介していきますと、やはり市政に関する重要事項の部分、特に、そこから除外する事項について、令和3年度の住民投票条例案では、市の権限に属さない事項を除外事項としておりました。ただ、そこにただし書きを付しておりまして、住民全体の意思として明確に表明しようとする場合はこの限りではない。

これに対して、そうすると、対象になる可能性があるのではないか。確かに可能性はある。そうすると、投票資格者に外国人を含めているので、その方々の意向が国政に影響するのではないかというご意見も寄せられました。

それから、令和3年度の条例案8条2項では、住民投票の執行は市長、そして最初の、スタートの署名の代表証明書の申請の確認は市長がやるということになっておりました。その是非についてもご意見が寄せられました。

投票資格者については、5条1項、2項でございます。端的に言えば、引き続き3カ月以上、住民基本台帳に登録されている18歳以上の者ですが、それを日本国籍の住民と定住外国人という形で規定上は分解し、定住外国人とはというところで中長期在留者及び特別永住者と規定しております。ここにつきましては「広義の参政権」に当たる、それは外国人に認められないといったご意見や、選挙権に匹敵するあるいは外国人に乗っ取られるのではないかというご意見が寄せられました。

署名要件についても、要件が厳し過ぎるのではないかというご意見もありました。

それから、投票結果を尊重するというところでございますけれども、条例案では投票資格者総数の2分の1以上の投票で成立。これに対して「実質的な拘束力が生まれる」の「実質的な」というところについても、様々なご意見が寄せられたところでございます。

こういった経緯を踏みまして、令和3年度条例案は否決されました。

17ページをご覧いただきたいのですが、その際には、陳情も採択されております。「住民投票条例の廃案、あるいは継続審議を求める陳情」でございます。それへの対応を市議会が決定したのは令和4年6月でございました。その内容は(1)、(2)のとおりでございます。

令和4年度は、そのほかに、11月でございますけれども、自治基本条例に関するシンポジウムを実施いたしました。自治基本条例制定後でございますけれども、コロナ禍で実施できなかったシンポジウムをここで実施いたしました、その後、予算審議の中で今後必要な論点整理を行うための経費ということで令和5年度当初予算に計上し、今回の懇談会設置に至ったわけでございます。

最後でございますけれども、この予算審議の際に議会のほうから寄せられた意見をご紹介したいと思います。18ページでございます。論点整理は多角的な視点で丁寧にしっかり行ってほしい、そういったご意見が多いと思います。

ここで掲載している意見は議事録からの抜粋でございます。前後を省いてしまっており

ますけれども、まず、お1人目の方はかなり多角的な視点でしっかり行っていただきたいというお気持ちですね。お2人目の方でございますけれども、一昨年の住民投票条例を引用しまして、「本当に混乱した状況が発生して、正直不本意だった、我々も、議論を重ねようという状況は、皆同じような思いはあった」。そこの最後でございますけれども、論点整理については、住民投票制度については、「武蔵野市としてどう考えるのだという大事な論点であると思うので、そこは本当に丁寧にやっていただきたい」。3人目の方は、地方自治は民主主義の学校であるということ引用して、住民投票制度について触れられておりました。最後の4人目の方でございますけれども、この方も「もうあのような混乱は絶対に起こしたくない、このまま論点整理をしっかりしないで進んでしまうと、また同じような混乱があるだろうな」というお気持ちを吐露されておりました。我々事務局も全く同じ気持ちでございます。改めて丁寧にしっかりと論点整理をして、慎重な制度設計をしていきたいと考えております。

非常に駆け足になりましたけれども、これまでの議論の経過、そして有識者懇談会設置に至る経過についてご説明させていただきました。

説明は以上になりますので、ここからは座長に進行をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○A委員 ただいま事務局から資料に沿った説明をいただきました。今日は一体、何をゴールにしますかね。

○行政経営・自治推進担当課長 今回は初回でございますので、いわゆるキックオフではないですけれども、ざっくばらんに振り返っていただきたいと思います。批判的なご意見も言っていただきながら、振り返っていただきたいと思います。それが最終的に、今日の最後の議事でございますけれども、今後考え方の整理が必要な論点はこういったものなのか、あるいはその議論を進めるにあたってどういうところに注意しなければいけないのか。そういったところを共有できればと考えております。

最初に私が一方的にしゃべってしまいましたので、それに対する質疑であったり、ご感想でも構いませんので、ご意見をいただければと思います。

○A委員 それでは、今言われた、振り返っての印象とか、これから議論していく際に注意すべきこととかのご意見が出ればいいと思いますけど、その前に、今のご説明とこの資料について、これに即して事実関係でなおわからないところ、あるいは資料で疑問に思われたところ、そういった点から行ったほうがいいかなと思います。要するに、資料に即し

た今のご説明についての質疑がもしありましたら、お願いしたいと思います。いかがでしょうか。

○B委員 こういう理解でいいのかということでもちょっとご確認といえますか、それ自体もまたこれから検討していく論点に含まれるのかもわからないんですけど、これまでの経緯のことで12ページに整理がされていると思うのですが、頭の3つの、グレーで囲われている部分の内容については、前の検討で確定したという扱いでいいのかということですね。これを前提にして我々は、その同じページの最後のところにある、住民投票条例で定めるところの論点について整理をするという形で議論していけばいいのか。それとも、最初の3つについても検討し直すのかとか、その辺、ちょっと確認させていただければと思うのですが、いかがでしょうか。

○A委員 では、事務局から。

○行政経営・自治推進担当課長 前段の12ページのポイントどおりかということでもございます。「参加と協働」に位置付けられた19条を前提にご議論は進めていただけるかなと思います。特に「非拘束型」につきましては、条例では憲法・法律を超えてはできませんので、これも前提になるかなと思います。

事務局の中で議論があるのは、常設型の意味でございます。常設型というのは議会の関与が全くないものとして捉えていいのかです。ある程度関与がある制度設計もあり得るのか。そこは事務局の中でも意見が分かれております。というのは、他自治体の例を見ますと、多くの事例は議会をパスするケースが多いですが、一部の事例では、議会への協議なり議決をかませるというケースもございますので、常設型という部分については、この懇談会の議論では、可能性も含めて少し広めにとっていただいて、ご議論いただいてもよろしいかなと思っております。

というのは、この懇談会設置の予算を審議する中でも、議会の関与についてご意見をいただいておりますので、この常設型という意味につきましては、可能性も含めて少し広めにご議論いただけるかなと思っております。

それから、後段の質問でございます。様々論点があるかと思えますけれども、その代表的なものが12ページの、「別途住民投票条例で定めることとされている事項」になります。

○B委員 そうすると、確認ですけど、この常設型に関して、議会の承認を得るかとか得ないかとかということについては、一応論点の一つに含めて考えていいということですね。わかりました。

○A委員 今の話ですけど、事務局の説明では、常設型をとるという基本方針の中で、議会の位置付けをどうするかというのが、常設型ということそれ自体に関わるみたいな話にも聞こえたのですが、そこは違うんじゃないですかね。

○行政経営・自治推進担当課長 自治基本条例 19 条であらかじめ住民投票制度を定めておくという意味では、常設型は前提でございます。ただ、その中で議会の関与をかませるかという点については、ご意見をいただければと思います。

○A委員 もちろん、個別設置型というのは、主としては個別の案件についての条例制定の直接請求という形になるでしょうから、地方自治法のシステムによって議会が当然かむということなんですが、常設型を考えるのであれば、それとは別にどうするか制度設計の問題が出てくるということですね。

○行政経営・自治推進担当課長 はい。

○A委員 わかりました。

関連して私から。その次の 13 ページのところ、常設型で、かつ非拘束型という基本的な方針のもとで、さらに、そこで言う住民投票制度はどういうものが考えられるかという話だと思うんですけど、この表については、一つは、拘束型、非拘束型というのが、「憲法・法律に基づき法的拘束力が与えられているか否か」という言葉で、それについてのイエス、ノーとなっているんですけど、憲法・法律がどう書いていようが、拘束型の住民投票制度を条例で定めようとする人はいないのですか。それが憲法・法律に違反して無効かどうかはまた別途議論しましょうという話になるでしょうが。

○行政経営・自治推進担当課長 事務局の理解では、条例で、憲法・法律に基づいて長・議会に与えられた権限を越えるような、いわば法的拘束力を与えることはできないというのが通説かなと考えております。

○A委員 それは実務的に通説かもしれませんが、いずれにしても、自治体のスタンスとしては、憲法・法律の規定に基づくのでなくても、ということもあり得るのかなと思ったのですが。差し当たり、ここの、イエス、ノーの分け方の基準の書き方で、ここまではっきり言わなくてもいいんじゃないか。法的に見て拘束力が与えられているか否かということでもいいのではないかと思います。

もう一つ、住民投票制度の類型を考えると、この問題となっていた条例案にも出てくることなんですけど、常設型で市長発議の住民投票、これは廃置分合等についてはそうになっているわけです。それと、住民発議の住民投票という、そこは制度の基本性質として

両方違うのではないですかね。それがこの表には出てきていないように思う。

○行政経営・自治推進担当課長 確かにそこはおっしゃるとおりですね。廃置分合、境界変更の申請については、必ず自治体の存立に関わる事項であるからということで、住民発議を待たずに市長発議でやっ払いこうと。それと市政に関する重要事項は、市民の権利として住民発議だけに限定して認めたものでございますので、そこは性質は違うのかな、先生おっしゃるとおりかなと思います。

○A委員 廃置分合は、いわば必要的住民投票事項として位置付けたわけですね。ですから、住民発議ということは問題にしない。それは当然やらなきゃいけないんだということで、そういうことであれば、それは市長がまずは責任を負って運用するんだらうということだと思っらんですが、それ以外の市政に関する重要事項について、市長発議を認めるのか認めないのか。そこの選択肢は重要問題としてあるわけですね。

○行政経営・自治推進担当課長 今の自治基本条例 19 条では、市長発議で必要的にやるというのは廃置分合、境界申請のみになっております。そのほかの、逆に市政に関する重要事項については、逆に市長発議、議員発議もそうですけれども、それは認めないでおこう、そういう議論でございました。ここはあえて住民発議に限定してやっ払いこうという議論でございました。

○A委員 自治基本条例の 19 条についてそういう解釈で確定しているということですね。文言上は必ずしもそうは読めないようにも思っらしますが。

ほかに、この資料と説明の内容についてのご質問、ご意見、コメントがあれば。

○C委員 19 条を読んでも住民投票を何のためにやるのかということがよくわからないのですけれども、19 条に定める住民投票というのは何を目的として行うものと理解されて、議論されてきたのでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 この 19 条につきましては、何か特定のテーマを想定したというよりは、将来あるテーマについて長や議会がやろうとしていることと、住民が考えていることに民意の乖離といいますか、そういったものがあつたときに、住民のほうから異議を申し立てられるように、そういった意見表明の権利として、あらかじめそういった仕組みを設けておこう、それがこの 19 条の狙いになっております。ですので、何か具体的なテーマを想定してということではございません。

○C委員 それは長・議会に対する異議申し立て手段として位置付けるとなると、これは住民の意見を聞くということとはかなり違う性質になってくると思っらんですが、

そのあたりは意識されているのでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 市長や議会から住民投票によって意見を伺うというよりは、住民のほうから、その進め方、あるいはその施策の方向についてはちょっとどうなのかという形で異議申し立てというか意見を表明する。そういった権利として 19 条は定められております。

○A委員 今の答えでよろしいですか。

○C委員 基本的な方向は理解いたしました。

○D委員 一つお伺いしたいと思いますけれども、前回の議論の中で、15 ページの資料のほうを拝見すると、投票資格者に関してはかなり様々な意見が寄せられていることがここからはわかるのです。それ以外にも対象事項だとか常設型の必要性というものにもそれなりに件数はあるのですが、圧倒的に投票資格者というところに意見が集中しているかと思えます。これに関して、様々な意見があるかと思えますけれども、大きくタイプ分けにすると、どういう意見があったかということをお教えいただければと思います。

○行政経営・自治推進担当課長 様々ご意見はありましたけれども、特に多かったのは、住民投票も一種の参政権であると。参政権については、日本国籍の住民にしか認められない。したがって、外国籍の住民は対象にできないのではないかと。そういった意見は強くあったと思います。

その一方で、自治法上の住民というものは国籍では区別しておりませんので、それは日本国籍でも外国籍の住民であろうと、区別せずに認めるべきだというご意見もございました。そこが両極だったろうなと思います。

その間で、例えば居住期間が3カ月では短いのではないのか。そういったいわば定住度に着目するご意見もあったかなと思います。

○D委員 そうすると、認めるか認めないかという中でもかなりいろいろな意見があったということですね。ここら辺はかなり難しい論点なのかなと思いました。

○行政経営・自治推進担当課長 この問題はもう一つ、対象事項を、読みようによってはかなり広く捉えられる。そこと絡められた議論があったのかなと思います。それは我々の反省点でもございまして、令和3年度の住民投票条例案を検討するにあたっては、全国の常設型の条例案ほぼ全てですけれども、それをサンプルとして調査し、論点ごとにどういった方向がいいのか調べたうえで、それを積み重ねたような形になっております。基本的に非常に帰納的な方法で足し算というんですかね。そのときに、それぞれの論点ごとの

関係というものも、もう少し注意深く見ていくべきだったのかなと思っております。これは事務局の私としての振り返りでございます。

○E委員 自治基本条例の際の住民投票の議論でいろいろと考えたところなんですけれども、諮問型という形で拘束力がないということで、拘束力がないのであれば、意見表明にすぎないから、市の権限外のことに関しても、それが市に非常に重要な事項であり、関わりも持つところであれば、住民投票の対象にしてもいいのじゃないかという話が出たんですね。そこと、外国国籍を持っている方にも投票権を拡大しようという形になると、外国の方の意見が結局は国政にまで関係してくるところにまで影響するんじゃないか。そういう形での問題点に発展してしまったということをおっしゃったのかなと私なりに解したのですけれども。

○D委員 そうすると、投票資格者と同時に、何を対象とするのかということが非常に重要になってくるのかもしれないですね。本当に純粹に市のことだけとか、それがどこまでできるかは別にして、そういうふうにかなり限定したもので、あくまでも市が関わるもの、国政だとか都政だとかには関係ないものだということができるのであれば、そういった方向性も出せるかもしれないけれども、幾らでも解釈できるところになると、国政がどうのこうのという話になるのかもしれないと思ったんですけれども、そういうことでよろしいのですか。

○E委員 当時の議論の理解としましては、住民投票が今まで実施されてきた経緯としては、沖縄などでは駐留軍についてですね。最終的な権限はないけれども、やはり意思表示したいという県民投票などが行われたときに、そういった形で住民投票というものが活用されていたというのが10年前、20年前ぐらいの状況だったんです。

そういったことでの住民投票の機能があったという話から、それはそれとして一つ完結していたのですが、それとはまた別に、住民投票であれば、選挙権とは違うので、国籍条項にはとらわれないはずだと。実際に外国籍の方にも投票権を認めているというのがあるので、武蔵野市で様々な外国人の方との交流なども長い歴史があるということなので、そういった形に広げることも一つの案ではないでしょうかという形で、懇談会では2つに分かれたという形だったのです。

その後、行政と議会の検討の中で、このような条例案がつけられた。それに関していろんな解釈が行われて、市内に住んでいた私の印象としては、市内の方の反対というよりは、市外の方の反対のほうに突然ボツと出てきて、それに対して議論が触発された、そんな感

じがありましたので、そこは保守的な方たちのご意見の影響をかなり色濃く受けてしまったのかなという印象はございました。

○A委員 D委員、いかがですか。

○D委員 どういう状況だったのか、自治基本条例の議論を伺いたかったのと、今日の資料をいただいても、結局当時の座長の先生は「意見は折半されていますので、慎重にお考えください」ということで下駄を預けた感じになって、出てきたのが条例案だと思っています。そのあたり、ここは本当に慎重に考えていかなきゃいけないのではないかと思います。それについてどうなのかというのはこれからいろいろ先生方と議論させていただければと思っております。

○B委員 先ほどとまた同じような質問になって恐縮なのですが、先ほどこれまでの検討の前提を確認させていただいたんですが、もう一つ、前の懇談会の中で、8ページの最後に書いてあるとおり、実施の要件を厳しくしたうえで、常設型としてつくるという形の結論になったとあるんですけど、実施の要件を厳しくするというところは今回前提になるのか。それとも、ちょっと厳し過ぎるんじゃないかという意見も出ていますけれども、この辺はどう考えるのがいいのか。ここだけもう一つ確認をお願いできればと思います。

○行政経営・自治推進担当課長 大きな方向性としては、実施の要件を厳しくしたうえでというのは一つ踏襲されていくのかなと思います。ただ、その中のパーツで見っていきますと、さすがに署名要件は厳しいのではないかというご意見もありましたし、そういった意見を踏まえて、そこは自由にご意見をいただければと思っております。

全体の方向性としては、こういったいろいろ議論が分かれた中で、常設型の住民投票制度を設けようとなりましたので、そのときに実施の要件を厳しくしたうえでという意見がついたのは重いことなのかなと思いますので、その方向を踏襲しながら、個別の論点に向き合っていければと思います。

○A委員 実施の要件を厳しくというところ、9ページの①、②、③、このあたりが内容になるのかと思います。今までの議論の中では、投票資格者の範囲をどうするかということ、市の権限外のことでいいのかということ。この辺が、対象事項、投票資格者といった要件の決め方ということなんですが、その際に、前回の話でというか、前回の条例案の考え方は、恐らくは、推測すれば、そこは問題があるけれども、この住民投票制度は非拘束型であるということが重要な意味を持たされていたんだろうと思うんですね。

だけど、それに対してはさらに、非拘束型とは言っても、基本条例自体が尊重というこ

とを言っている。では、極端な話、外国人住民の強い声によって、市の権限外の事項について賛成の投票結果が出たときに、市長はどうするんだということになるかと思うんですが、そういうことも含めた「尊重」という言葉の使い方の議論は、あったのでしょうか。

○E委員 自治基本条例の段階では、尊重事項に関してはそれほど、議会等で議論になっているような実質的な尊重とかという形に関して、かなり重い意味は持たされていなかったように記憶しています。

ただ、武蔵野市というのは、市民の意見をかなり大切にする気質がずっとあるというお話で、陳情でも無視することは決してないし、そういった意見が出たとするならば、やはりかなり重く受けとめるというお話だったので、そういったところから実質的に尊重するというのが、ほぼ拘束に値するんじゃないかという形が問題になってきたのかなと私なりに勝手に理解いたしました。

ただ、実際に住民投票が行われた事案などを見ますと、先ほどの沖縄の事案じゃないですけれども、基地反対という意見が出たとしても、それに対して全く違う結論というか行動をとるといふ首長がいたことも事実ですし、それは法的なものではないけれども、その後の政治責任として問われるという形として住民投票は位置付けられていたと考えております。

○A委員 事務局はどうなんですか。

○行政経営・自治推進担当課長 今、E先生にまとめていただいたとおりでございます。法的拘束力はないけれども、武蔵野のこれまでの歩みとして、市民の意見を大切にする。それは議会もそうでした、だからこそ政治的な意味だと思っておりますけれども、それなりの重みがあるんだというご意見はあったと思います。

それは令和3年度の条例案のときもそうでした。条例で義務づける尊重義務についてでございますけれども、法的な拘束力がないというのはわかるけれども、我々としてはそれを重く受けとめなければいけない。そういったことを前提にして、制度設計はしなければいけないのではないのかというご意見は相当多かったですと感じております。

○C委員 実務的なことをお伺いしたいんですが、外国人の中でも定住者とそれ以外で分けたほうがいいんじゃないかとか、そういう意見もあったかと思うのですが、住民投票の投票人名簿をつくるときに、外国人の在留資格によって名簿をつくり分けるということは、実際問題としてどのぐらい大変なんですか。あるいは、別にそんなに大変じゃなく、ソートすれば簡単にできるということなのではないでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 住民基本台帳のシステム上は、在留資格のデータも持っておりますので、システム改修をしたうえでということでございますけれども、それは可能でございます。

かつては外国人登録制度という別の公証制度があったときは、それがなかなか難しいところがあったので、自治体によっては外国籍住民を投票資格者には入れるけれども、それはアメリカのように申請型にするとか、そういった話はあったかと思えますけれども、今はシステム改修というハードルさえ乗り越えれば、基本的には可能でございます。

○C委員 もう一つお伺いしたいのですけれども、そもそも対象事項がかなり広い話を前提にしているので、様々な事柄が住民投票にかけられる形の条例が想定されるわけですが、住民投票の対象事項によって日本国民だけを対象とし、場合によっては外国人も対象とするという、対象事項によって投票資格者の範囲を分けるという議論はこれまでされてきたことはありますか。

○行政経営・自治推進担当課長 内部の議論の中ではそういったものはございませんでした。他市の事例でもそういった例はないと思います。ただ、理屈としてはそういった可能性もあり得るのかなとは思いますが、理屈としてはですね。

○A委員 それでは、論点によってかなり突っ込んだ質疑にもなっていますが、資料及び先ほどの事務局のご説明への質疑に限らず、前回のプロセスを振り返っての感想なり、そしてこれから議論を進めていく、その進め方についてどうすればいいかということの意見なり、今日はそういうことをできるだけ出していくということだと思いますので、何でもお気づきのところを。項目の仕分けはしませんので、どこからでもお願いします。

○B委員 既に大分そういう議論になってきたように思うのですけれども、今回、一応前提にする部分と検討する部分を区分けしたうえで、今議論になってきたように、検討する中の相互関係というんですかね、こういうふうにできることを限定したら、これは問題なくなるけれども、広げちゃうと、ここに非常に問題が出てきますよという、決めなきゃいけないことについての相互関係を整理して、論点を出していくことが必要なのかなという感じが、今、聞いていていたしました。そういう形で検討していくのかなというイメージで思っております。

○A委員 おっしゃるとおりですね。今日はここの短冊のこの部分だけ議論しましょうということでは済まないかもしれない。当然そうだろうと思えますけど、議論の進め方、整理の仕方としてはなかなか難しいところかと思えます。

○D委員 この住民投票条例に関する検討というか、いろいろ意見を述べるにあたって、前提となるのは自治基本条例、そして自治基本条例の第 19 条の項目ということに、ある程度方向性は示されていると思うのですけれども、そこに対する解釈、意見、この懇談会の中でいろいろああだこうだというのは、どの程度までできると考えればよろしいのでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 19 条のこの規定の書きぶりを議論の出発点としていただきたいと思います。先ほどC委員からも指摘がありましたけれども、解釈の仕方は結構幅がある条文のつくりになっておりますので、そこは文言を前提としつつ、解釈の幅は可能性としてあると思いますので、そこはざっくばらんにご議論いただければと思います。我々も完全に、19 条はこういったものですよということでガチガチに前提を固めるつもりはございません。であるからこそ、19 条の前段の前段ですかね、懇談会の議論を振り返りながらというのはそういった趣旨でございます。19 条はこう書いてあるけれども、こういった解釈もできるんじゃないかというのはありかなと思います。

○E委員 今に関連いたしまして、多分この 19 条の文言自体を改正するという議論も出ていたと思いますので、19 条の文言自体の改正の可能性も含めたうで話し合いをさせていただいてもいいのかなと私は考えておりました。

それから、先ほどの対象事項という形に関して言えば、市政に関する重要事項に関して、それを、この内容という対象に関しての決定の仕方が、住民投票条例、廃案になった、否決されたものの条文の文言からはかなりいろんな解釈がとれ過ぎてしまって、実際にそのような事態になったときに、ここでもまた問題になってしまうというおそれがありますので、このところについてはもう少し詳細に検討していくべきではないかなということをおもいました。

もちろん、当然のことではありますけれども、ここまで問題になってしまった投票権者の外国籍の方たちに関して、いろいろと制限を加えていくのかということも非常に重要な論点かと考えております。

それから、投票権者の4分の1を署名の要件にするか否かということに関しても、市の方たちが非常に詳細にご検討されていて、それも妥当な数字なのかなという気もいたしますけれども、議会のほうからかなり、これではというご意見もありましたので、専門的な観点からのお話し合いができればいいのかなとも考えております。

○C委員 論点の整理としては、条例の中身のほかに、外国人の地方参政権あるいは参政

権と投票権は同じではないかというご指摘も市民の中からあったということですので、どこが同じでどこが違うのか、別物なのかということについて、そもそも論をきちんとやることも論点整理が必要かと思います。

また、私も先ほど聞かせていただいたのですが、この条例における住民投票がどのような趣旨、目的のものなのかということも論点整理としてやっておいたほうが、その後の議論がしやすいのかなと思いますので、そうした総論的、そもそも論的なことも論点に加えていただければと思います。

○A委員 第1点のほうは、参政権に関する憲法及び公職選挙法ですかね、そのルールと、ここで問題になっている事項とがどう関係するのか。どこが違う、どこがダブるのかということ整理したほうがいいだろうという趣旨に伺いました。それはこの懇談会で議論して、少しでも明らかに整理できるのであれば、そうしたほうがいいのかと思いました。

後のほうの点は、この住民投票制度で何を狙っているのかということ先ほどもC委員はおっしゃったんだけど、もうちょっと具体的にイメージを教えてくださいか。

○C委員 参政権との違いは異同というところと関係、あるいはほぼ同じ論点なのかもしれないのですがけれども、結局、例えば18歳未満の方を入れるべきかどうか、外国人の方をどこまで入れるかということは、住民投票の目的が定まらなないと、わからないわけです。

○A委員 それは参政権、選挙権年齢の話とつなげるということですか。

○C委員 そうしたことの前提論点として必要になるはずだということです。

例えば、外国人の方の意見もあわせて聞きたいというときに、聞くためのパブリックコメントのようなものなんだと理解すれば、それはたくさん入れましょうという話になるし、そうではなくて、日本の国政を含めた日本国の統治の中での責任あるというか、主権者の地位を持っている人間の意思表示機会なんだと捉えれば、かなり狭まっていくということになるわけです。要するに、パブコメに近いのか、選挙に近いのかということは、全体の枠組みの構成に影響してくるような性質決定ではないかということです。

○A委員 さっき出ていた対象事項の問題ですが、市政に関する重要事項は何でも、と言っていて、ただし市の権限外の事項は除くとしていたんだけど、そのまた例外をつくりましたよね。住民としての意思を表明すべきものとか。それについては、どの程度議論がされたのでしょうか。そこが曖昧ではないかということがあったんだろうと思うんですけど。

○行政経営・自治推進担当課長 事務局からお答えいたします。令和3年度の住民投票条

例案では、「市政に関する重要事項」、これは自治基本条例 19 条の表現ですけれども、そこから除く事項を規定しました。その第一に、市の権限に属さない事項と書いてありますけれども、ただし書きを設けて、「住民全体の意思として明確に表明しようとする場合は、この限りではない」。事務局で考えたのは、あくまでも尊重型、非拘束型の尊重義務を課すだけでございますので、法的拘束力がない。あくまでも住民の意見表明の権利を保障するというのであれば、それを徹底して、市の権限に属さない事項でも、自分たちの例えば生活に影響が及ぶような事項については、意見を言いたいときもあるだろう、その道を塞ぐべきではないだろうという形で判断しまして、このただし書きを設けたという経緯がございます。ただ、これを入れることによって、権限に属さない事項も問えるではないかということにはなつたかなと思います。

○A委員 それは一体どういうものなのか。例えばこんなもの、ということコンメンタールの逐条解説で書いてあれば、またわかりやすいのかなとも思うんですけど。

もう一つは、条文で書いてあるからには、それに当たるものと当たらないものがあるわけですね。だけど、それはどうなのかということ誰が判断するかということになると、そこはどうなりましたっけ。市長が判断する仕組みになっていたのではしたっけ。

○行政経営・自治推進担当課長 そこにつきましては、市長が署名を集める際の代表証明書の交付申請の際に市長が判断するというので、その裁量が市長にあったということになります。ただ、この書きぶりですと、相当抽象的な部分もありますので、その判断はかなり難しい部分もあったのかなと思います。

○E委員 ネガティブリストとポジティブリストの話が基本条例の懇談会の席では出たのですが、この書きぶりであると、どちらかというとながティブリストに傾いたような形で、否決になったものでありますけれども 4 条の 2 項以下の 1 号から 6 号の間で書かれていると思うのです。ポジティブリストにしようという動きはなかったということよろしいですか。

○行政経営・自治推進担当課長 内部の検討では、ポジティブリストという形で、いわば限定したイメージになるので、そこまでは考えていなかったです。自治基本条例 19 条のつくりも、市政に関する重要事項から、別に条例で定める事項を除くという書きぶりになっているので、最初からネガティブリストという形で検討は進んでいたかなと思います。

○A委員 では、ほかにいかがですか。

○E委員 C 先生の先ほどの「広義の参政権」という形のご意見を、私なりにはまだ整理

がついておりませんで、これからもちろんC先生も議論の中で、より深めていかれるとは思いますが、今の段階では「広義の参政権」という形のご意見が多数あったわけで、そちらについてC先生はどのように考えていらっしゃいますか。

○C委員 私としては、住民投票というのは、先ほどの例で言うとパブコメに近いものと今の段階では捉えております。そうすると、広く市民の意見を聞くべきものであるし、それをどう処理するかということは、権限を持っている議会と市長が責任を持って権能で判断すべき問題である。なので、尊重するということは、重く見るということが事務局の方から説明がありましたけれども、むしろそれをどのようなものとして捉えるかということは、議会あるいは長に委ねられているのではないかと考えておりました。

ですので、別に外国人の方がたくさん入ってきている。あるいは、18歳未満の方も投票できるということでも、そこは私としては、住民投票というものの性質からすると、全然構わないことであって、むしろ入ってきた、そういう前提でやりましたよという投票をどのくらい尊重されるかというところは、市長の判断や議会の判断に影響が関わってくるものなのではないかということですね。

例えば、この項目は外国人の住民の方も一緒に決めてほしいと市長が考えていることであれば、外国人の方も一緒に投票したほうが市長をより動かせるし、ここは国籍を持っている人だけの意見で決めなくてはいけないことだと市長が考えている事柄であれば、日本国民だけを限定とした住民投票のほうが市長をより強く拘束できる。

場合によっては、私は外国人の方だけを対象とした住民投票もあってしかるべきだと思いますけれども、そのような対象事項と、その対象事項に関する市長や議会の方々の考え方によって、適切な投票権者の範囲が変わってくるという捉え方をしておりましたものですから、参政権とは大分違うものなのではないかというイメージを持っていたということです。

○A委員 狭義の参政権の制度であればいろいろかたい前提があるだろうけれども、そうでない住民参加の一つの方式であると考えれば、そこはもう少し緩やかに考えていいだろう。さらにその延長として、さきほど言われた、対象事項によって投票権者の範囲も違っていいのではないかということも、今日のコースはこの定食のメニューで変更はききません、これで召し上がるかどうか決めてくださいと言うのか、それぞれディッシュによってオプションをつけて選択できるようにするというのか、たとえばあまりうまくないですけど、条例のつくり方としては、基本的にその両方があり得るわけですね。後のほうが複雑に

はなるでしょうけど、だんだん個別設置型に近づいていくのかもしれないけれども、その辺の選択はあるのか。かつて検討はされたのか。今後はどうなのか。

○行政経営・自治推進担当課長 事務局として今日、C先生の意見を伺いまして、正直言ってそこまでは考えたことはございませんでしたので、非常に斬新な意見だなと思います。

自治基本条例に基づく住民投票制度はどういうものなのかということに絡んでくると思いますので、そこは自由闊達にご意見をいただいて構わないと思います。そのうえで制度設計に生かせるのかどうかというのは考えていきたいと思います。

○A委員 じゃ、今後その議論はしていいということですね。

今後に向けて、次回以降の進め方について、事務局はおそらく腹案も何かお持ちだろうし、その都度そういうのが出てくるだろうと思うんですけど、今日の段階であらかじめこういうことは気をつけたほうがいいのかということももしありましたら。よろしいですかね。

予定のタイムテーブルで行きますと、次へ進む時間になります。多面的なご意見をありがとうございました。

7. 今後の議論の進め方について

○A委員 7「今後の議論の進め方について」。事務局からの説明が用意されておりますので、それをお願いします。

○行政経営・自治推進担当課長 先生方、ここまでどうもありがとうございました。資料2の25ページをご覧いただきたいと思いますが、今後の議論の進め方でございます。

事務局としましては、先ほどC先生が、制度の趣旨、目的というお話をなさいましたけれども、少し総論的な話をした後、個別の具体的な各論に入っていってはどうかと思えます。その際に、目的の話になるかと思いますが、いわゆる二元代表制との関係。よく住民投票制度は二元代表制を補完すると言われておりますけれども、投票結果の考え方も含めて、ここら辺から総論的な話をしてはどうかなと思います。それとセットで、自治基本条例に基づく住民投票制度というものの意義がどこにあるのかという総論的な話をさせていただいた後に各論に入っていければと思います。

ただ、各論を議論する際の注意点としましては、それぞれの相互関係もあるんだろうとB先生がおっしゃったとおり、一個一個潰して行って、それでいいのかということ、恐らくまたあの論点に戻ってとかそういったことも行きつつというのはあるかなと思いますけれ

ども、とりあえずこういった形で総論、各論という順番でやってはどうか。

その中でも、投票資格者の問題というのは相当難しい問題をはらんでいますし、対象事項の話はある程度具体的にしてからでないといけないのかなと思ひまして、このような順番で案をつくらせていただきました。

総論、各論という順番で議論した例は過去にごさひまして、東京都が、1990年代終わりだったと思ひますけれども、住民投票制度の研究をしたときも、総論的な話をしっかりとしてから各論を検討したという経緯がございますので、それも参考にしながら進め方案をつくらせていただきました。

最終回まで日程未定の部分がございますし、最終回のところで報告案と書いておりますけれども、誤解を招くかもしれませんので、事務局のほうで補足をしておきますが、あくまでもこの懇談会は意見、アドバイスをいただく場でごさひまして、座長のもと、何かの解にまとめていくものではございませんので、報告案を懇談会名で一つの意見にまとめていただくことは考えておりません。様々な意見をいただいて、意見が分かれている部分はそのまま武蔵野市の企画調整課名でドキュメントをつくっていきたいと思ひます。その名称についてもこれから考えていきたいと思ひます。

説明は以上になります。

○A委員 ただいまのご説明について、いかがでしょうか。

私から一つ。ちょっと気になることがあるんですが、言葉の問題だろうと思ひますけれど、二代表制という言葉をごさひでこう使うのが本当にいいのかなという気がするんですね。

今のお話で、住民投票制度は二代表制を補完するものとして位置付ける、そこからあまりはみ出さないような制度設計にする、そういうご趣旨だろうと思ひます。他方で、前回の条例案に対する否定的な物言ひの中では、これは二代表制を損なうものだ、覆すものである、それを傷つけるものであるという言ひ方がよくされていたように見えますが、いずれにしても、ここで本当に二代表制が問題になっているのかな。ほかの委員の方にも教えていただきたいんですけど。

二代表制というのは、まずは議会が住民代表であるというところから出発して、でも、日本の地方自治制度では議会だけではなくて、長も住民公選される。その意味では住民を代表する。だから、両方とも代表なのだという説明がされますね。私は、長が住民を代表するという言ひ方がいいのかどうかよくわからないんですけど、とにかく、その両方で住

民を代表するシステムになっているという意味だと思います。

住民投票が問題だというときに、私の感覚的な理解では、それが問題だと言われる方々は、長の権限を侵すというのではない、議会が住民の代表であるはずなのにこれが住民の声だと言って議会が押しつけられる、長と議会が二元代表なんだけど議会のほうがそういうことでおとしめられるということなのでしょう。そこで問題になっているのは、どうなのかな、両方あるとは思いますが、代表民主主義の原理に抵触する。代表が議論して、熟議を尽くして政治、政策を決めるという仕組みにしたはずなんだけども、それをチャラにしているのではないかということではないか。代表制民主主義との緊張関係があるということとは言えると思うんです。

それに対して、長と議会の関係にどう影響を及ぼすのかというのはまた別問題じゃないかと思うんですね。さっき私が、長に発議権を認めるという話はないんですかと言ったのは、長に発議権を認めると、それこそ二元代表制のバランスをかなり大きく覆すことになる。それは多分だめだと思うんですけど、その問題と今の問題とは別ではないかという気がする。ですから、果たして二元代表制という言葉でここで使っていく方がいいのか。議論が混乱するか、本当の論点の所在が不明確になるのではないかという気がしたということなんです。そんなことはないよと皆さんがおっしゃるのであれば、私の感想だということだけで終わりにします。

○B委員 私は素人考えですけども、今のお話を聞いていると、議会の代表制との関係が問題だと整理したほうが、端的なような気がします。ただ、法的にどうなのかよくわからないですけど。

確かに、首長がその結果を利用して議会をないがしろにするということになってくると、二元代表制の問題になると思うんですけども、以前に議論されたところは、議会が本来我々がいるじゃないかというところが一つの論点だった気がするので、議会の代表制との関連で住民投票をどう位置付けるかという整理のほうがはっきりするのかなという感じはします。

○E委員 私も最初、二元代表制という言葉は憲法学ではあまりなじみのない単語で、どちらかというと自治体レベルでは大統領制のような形の構造をとっているという説明がされることが多かったのです。ですから、実務ではそういう形で二元代表制という言葉のほうに普及しているのかなということも思ったりもしたのですが、この自治基本条例の考え方でいくと、まさに市民と議会と市長とで、もちろん市民が信託という形で議会なり市長

に主権の一部を委ねているという形にはなるんですけれども、どちらかというところ、この3つが三権という形での図式で書かれている感じがいたします。

そのように考えると、市長や首長や議会が、お互いが何らかの対象、事項に対立したことに対して、自分たちの争いを解決するための手段として住民投票を活用するという形ではなくて、市民からのイニシアチブとして、市民が自分たちはいろいろと今議論となっている問題としてはこう考えている。

あるいは、国が市長や議会に対してこういうことをやってくれと言って、国側の意向をかなり反映するような形で動いてしまったところに、いや、違うんだと。市民の本当の考え方はこうだよという形で使えるというのが、この武蔵野市の住民投票条例のおもしろさだという形で思ったりもしたのです。

ですから、いろんな住民投票の位置付けはあり得ると思うんですけど、事この武蔵野市で考えると、本当に市民が、それこそ三元代表というのはおかしい言い方ですけども、三権分立の中の一つの形として書かれているような構成図が非常におもしろいなと私自身としては思っていたんですね。それが今、A先生のお話とリンクして、また思い出された次第です。

○A委員 サポートしていただいたような、いただいていないような。(笑) B委員にはサポートしていただいたのかなと思っているのですが。

さっき、ムニヤムニヤと言いましたけれども、住民投票というのは、長が議会に対抗して使う手段でもあり得るけれども、ここで考えているのはそうではなく、むしろ、長と議会が住民から見てどうしようもないというときに、それこそ伝家の宝刀というか、最後の手段として住民が使うもの、長と議会がやるべきことをやってくれない、あるいは何か両方とも変な考え方で凝り固まっているというときに働くべきもの、そこに第一義的な趣旨があるのではないかと。そういうことを言いたかったということです。

○D委員 今のA先生、B先生、E先生のお話を伺っていて、なるほどと思いつつ、行政学の立場からすると、二元代表制というのは普通に使われているものですから、事務局の肩を持つわけではないですけども、何の違和感もなく、私もこれを読んで、二元代表制は当然あるよねと。首長のほうが住民投票を使うことはあり得るだろうということや、議会がそれを否定する立場、緊張感があるということも当然あるだろうしと思いました。そう伺っていると、なるほどと思いつつ、個人的には特にいいんじゃないのという感じだったもんですから、少し整理していただいたような気がした。ありがとうございます。

それこそ先ほどのC先生のお話を伺っていると、住民投票というものをそんなに大上段に構えてやる必要はないんじゃないのと。それこそ先ほどC先生のお言葉を借用すれば、パブコメみたいなものだという考え方もあるんじゃないかとおっしゃっていらっしゃったと思うんです。そうすると、その一方で、伝家の宝刀だみたいになると、かなりまたいろいろ制度的にきっちりとしたものをイメージすることになるかと思うのですが、そのあたりのところも、ここでこれからの議論になるのかなと思います。そうすると、議論がかなり広く及ぶような気がいたします。そんなことで議論としてはよろしいんですかね。

○A委員 私としては、ここで二代表制という言葉がこの資料から落としてくれということ強く言うつもりはなくて、そういう問題領域もあるよねということで、議論を相対化することができれば、もうそれで十分です。Cさんは、何か。

○C委員 確かに住民投票での国民投票という、プレシットというような、執政権が議会の蹴散らすために使うことが多いというのはご指摘のとおりかと思うのです。一方で、議会はあまりやりたくないんだけど、長が暴走しているので、住民の力を呼び起こすみたいなケースもあるような気はします。ちょっと前の大阪のカジノのときがそうでしたね。市長や府知事はどんどんやろうと言っているんだけど、そこは議会のほうで、住民投票で諮ってみようよと。結局それはできなかったわけですけども、ということで使われることもあるだろうと思うのです。そういう意味では議会が長を蹴散らすために使う場合もあると思うので、どっちかのパワーにしかないということもないのかなとちょっと思いました。

○A委員 一つの武器ができてしまえば、それはいろんな状況でいろんな使われ方があるわけです。ただ、もともと主たる用途は何を考えて設定しているのかということかと思えます。

時間が終わりになってから、私の遊び心が少し出てしまいまして、申しわけありません。

今後の議論の進め方については、いかがでしょうか。ほかに何かございませんか。——では、今日予定された議論はこんなところかと思えます。あとは事務局で。

8. その他

○行政経営・自治推進担当課長 A先生、ありがとうございました。最後のご指摘も、我々は二代表制という言葉を当たり前に使っていたので、すごくいいご指摘だったと思います。

表現についても考えていきたいと思いますが、おおむねこんな形で、まず総論的な話。実を言うとそれが非常に難しいかもしれませんが、それをしっかりと話をさせていただければと思います。もちろん、それが自治基本条例の住民投票制度の趣旨、目的というものをもう少し具体的に特定することにつながるとは思いますし、むしろそれをしっかりとやっていったほうが、その後の各論の議論で以後生かされてくるかなと思いますので、事務局としてもしっかりと準備をしていきたいと思っています。

それから、どうしても抽象的な議論になりがちですので、具体的な事例等も調べられる限り調べて、提示をしていきたいと思っていますので、どうぞよろしくお願いいたします。

最後に事務連絡でございますけれども、次回の会議は8月4日、18時から。場所はここと同じとさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

あと、傍聴の方にございますけれども、今日これだけ来ていただきましたので、アンケートでご意見をいただければと思います。これから係が配布いたします。アンケートフォームで入力することもできますし、紙に書いて提出していただくこともできますので、どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、第1回はこれで終了いたします。ありがとうございました。

午後8時2分 閉会