

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第2回)

日時：令和5年8月4日（金）

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 定刻となりましたので、ただいまより第2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たいと思います。

今日は木村先生がオンラインで参加されていますので、最初に音声の確認をさせていただきたいと思います。木村先生、こちらの声はちゃんと聞こえておりますか。

○木村委員 良好に聞こえております。

○行政経営・自治推進担当課長 木村先生の声もこちらはちゃんと聞こえておりますので、この形でやっていきたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。

まず、配付資料の確認をしたいと思います。今日は、資料1、2、参考資料として第1回の傍聴者アンケートをつけさせていただきました。

次第の2に入る前に、前回の第1回の資料に対して若干補足がございますので、まず私のほうから補足点をご説明いたします。その後、座長に進行をお願いしたいと思います。

まず、資料1をご覧いただきたいと思います。

3ページから前回の資料を抜粋で載せておりますが、補足点、まず4ページになります。前回の議論の中で、住民投票制度の発議権者についてご議論があったかと思っておりますので、そこを少しまとめさせていただきました。

19条1項、2項と分かれておりまして、19条1項「廃置分合又は境界変更の申請」につきましても、A先生の表現をおかりすれば必要的住民投票事項ということで、市長がやらなければいけないと。第2項「市政に関する重要事項」は、住民の請求があつて、市長がやるという形になります。議会、市長独自の発議権は規定されておりません。

そのもとになった自治基本条例に関する懇談会で出された意見をここに抜粋しております。市長の発議権を認めることに対しては、議会に対する大きな牽制権を与えることになるのではないか。議会の発議権を認めることについては、議会の権限放棄を認めることになるのではないかというご意見がございました。

補足の2点目でございます。5ページでございますが、前回の様々な住民投票制度を区別するためのフローチャートを、下線部でございますけれども、修正しております。一番上の分岐点ですね、「投票結果を最終的な結論とする」、下線部は、前回は「憲法・法律に基づき」という表現でございましたが、この分岐をずっと下にたどっていくと、投票結果

が最終的な結論になるか否かと分かれておりますので、最初の分岐点のところもそのような表現として合わせております。YESの場合、拘束型住民投票については「憲法・法律によるものの例」と書き加えた上で、前回の資料で漏れておりましたのが、市町村の境界変更、市町村合併に関するものです。期間を限定したものでございましたが、過去あったということで、追加させていただきました。

大規模な公の施設に係る住民投票制度でございます。下線部、「法案提出に至らなかった」と書いておりますが、前回、「成立せず」と書いておりました。国会のほうにも提出するに至っておりませんので、ここは正確を期したいと思ひまして、このような表現に改めていきたいと思ひます。

右側のフローの下の方ですが、常設型住民投票の下、2つに分けております。実施必須型とその他です。前回の資料では、「常設型（実施必須）住民投票」とこの2つがイコールであるかのように書かれておりましたが、今回、議会の関与について、他自治体の常設型住民投票の条例を調べたところ、ここは2つに分けたほうがいいたろうということで、このようにフローチャートを書いております。

補足の3点目、6ページでございます。「令和3年度住民投票条例案の検討」でございます。前はそれぞれの内容の変遷を追うのでいっぱいございまして、令和3年度のときの賛否の状況であったり、そのときお寄せいただいた声の状況を右下の補足欄に書かせていただきました。条例案の賛否は、賛成 11、反対 14、本会議でございますけれども、こういった状況でございました。あわせて、同時に出されておりました陳情については、採択がされております。

この時期、市長への手紙の件数を集計しておりまして、住民投票条例案に関するもので、内容別内訳、差出人別内訳をまとめておりますので、補足として書かせていただきました。

最後の補足点でございますが、7ページ、「今後の議論の進め方」。第2回のところに下線を引いておりますけれども、まずしっかりと目的を議論するべきだろうということで、(1)はそのように書かせていただきました。(2) 代表民主制となっているところは、前回の資料では「二元代表制」と書いておりましたが、最後の議論のところでご意見をいただきましたので、このように表現を変えております。

最終回ですね、報告案の後に、下線部に書いてあるとおり追加させていただきました。あくまで今回の懇談会は、前回の自治基本条例に関する懇談会とは違ひまして、事務局で論点整理をする際に、意見、助言をいただくということでございますので、懇談会として

何か結論を出したりとか、報告書をまとめ上げることはございません。あくまでも事務局でこういった題名の報告案をつくっていきたい、それがわかるように書かせていただきました。

事務局から冒頭補足は以上になります。

それでは、ここから進行は座長にお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

○A委員 それでは、皆様、改めまして、本日もどうぞよろしくお願いします。

今、前回資料に関する話が事務局からありましたが、これについて、何かご意見あるいはご感想がありましたら。——よろしいでしょうか。

2. 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的

○A委員 次に、今日の本題に進みたいと思います。懇談会の次第の2、3が本題となりますが、まず、自治基本条例に基づく住民投票制度の目的ということで、事務局から説明をお願いします。

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、次第の2について、ご説明いたします。資料につきましては、資料1を使っていきたいと思います。

8ページをお開きいただきたいと思います。本日のテーマと使用資料を表としてまとめております。本日のテーマの①が次第2に相当します。②が次第3に相当します。それぞれ関連しますので、資料の説明は次第3に関する部分まで先に説明させていただきたいと思います。その後、次第2、次第3の部分ということで、対象を限定してご意見をいただければと思います。事務局説明としては20分ほどを予定しております。①に少し時間をかけていきたいと思います。

使用資料の欄を見ていただきたいのですが、直接的な説明は25ページのところになるかと思いますが、その前置きとして、周辺の自治制度、それから歴史について、少し長くなりますが、ご説明した後に、住民投票制度の目的についてご説明していきたいと思います。

9ページをお開きいただきたいと思います。こちらの図は、横軸が年代、1940年代からでございますが、戦後地方制度の歩み、特に住民自治に関する部分と、自治体レベルの取り組み、下の網かけ部分を、1つの表としてまとめさせていただきました。

まず、大きな改革は、戦後地方制度改革だったろうと。そこで地方参政権が拡充したほか、いわゆる直接請求等の住民参政制度が設けられました。この大枠が変わらずに、この

間、法改正等ありましたけれども、基本的にこの枠の中で制度は運用されてきたのかなと思います。

2つ目の改革としましては、90年代の第一次地方分権改革がございました。機関委任事務制度の廃止とか、大きな改革ではありましたが、「未完の改革」と呼ばれておりました。税財政に関することと並んで、住民自治の拡充も、このときの未完の改革事項として残されております。

一方で、そういった制度のすき間を埋めるではないのですけれども、自治体レベルでの住民参加の取り組みがかなり先行して進んできた歴史があるのかなと思います。特に70年代くらいからですが、市民参加の武蔵野方式も、そういった一つの系譜に位置づけられるのかなと思います。同時期、特別区準公選運動での区民投票であったり、個別設置型の住民投票条例も始まっております。

第一次地方分権改革の後、2000年代に入ってから、そういった実践を踏まえて、自治体レベルでの自治ルールを明文化、例えば自治基本条例であったり常設型の住民投票条例、あるいは議会基本条例なんかもそういった系譜に入るのかなと思います。武蔵野市でも2011年に長期計画条例、そして2020年に自治基本条例を制定しております。ちょうど自治ルールを明文化していく中に、常設型の住民投票制度もあるのかなと思います。

10ページ、11ページは、住民自治に関する制度の全体像をまとめたものでございます。本市における選挙の投票率も参考として掲載させていただきました。

11ページにありますとおり、住民自治に関する制度だけ挙げても、いろいろメニューがございます。その中でも、拘束型の住民投票であったり、非拘束型の住民投票、いろいろございます。そういった機能であったり性格は区別していかなければいけないと思います。

括弧で書いている部分は、欄外の注意書きにあるとおり、住民投票の対象を分類された論文がありましたので、それを参考にして分類を書かせていただきました。表の右端には、基本的にこれは全部住民の権利ではあるのですけれども、法令で特に日本国籍を有する住民に限定したものを範囲として書いております。今の法では、選挙権、被選挙権に始まり、事務監査請求まではしっかりと日本国籍を有するという形で限定が付されております。

これに関連しまして、参政権の話もしっかりとすべきであろうと、第1回でご意見をいただきましたので、12ページ、13ページにまとめさせていただきました。「参政権」という用語自体は、憲法、法律にもない用語でございますので、憲法の教科書から幾つか掲

載させていただいております。これまで版を幾つか重ねている教科書ですね。並びとしましては、初版の時期順に掲載させていただきました。そこで引用されている憲法の関連規定は13ページのとおりでございます。

話が戻りまして、住民自治に関する制度のうち、常設型住民投票制度と関連があるのは直接請求制度、そのうちの条例の制定・改廃請求でございます。それを14ページ以下にまとめております。条例の制定・改廃請求につきましては、50分の1以上の署名を集めた場合、長が議会を招集し、意見を付して提案する。そして、議会の議決があれば成立するというものでございます。

その制度の創設経緯であったり研究者の指摘を、15～16ページに掲載しております。一つ一つはご説明いたしません、引用しているものは、地方自治法の代表的な逐条解説、コンメンタール、教科書その他、武蔵野市ゆかりの研究者のご発言を掲載させていただきました。この制度は、昭和21年、第一次地方制度改革で導入されたものですので、日本国憲法、当然、地方自治法が制定される前のものでございました。GHQというよりは、旧内務省主導で行われたものでして、一定、当時の住民観を反映しているのかなと思います。

15ページ、3つの段落がございますけれども、1つ目の段落が導入趣旨、その4行目にありますとおり、導入趣旨の1つに、住民の暴力による直接行動を抑制防止と書かれていたり、あるいは、2つ目の段落の3行目にあるとおり、請求権にとどめた理由を、「適切な判断を下し得ると認められるまでは」、当時そこまではまだ至っていないだろう、そういう住民観があったのだろうと思います。

16ページにつきましては、いろいろ課題が指摘されておりました。議会の議決が必要であるということであったり、請求権者を限定、対象事項を限定していることについて、積極的な評価とともに、こういった課題も指摘されておりました。

17ページでございますけれども、そういった課題含みの条例制定改廃請求を使って、個別型住民投票条例の制定を求める動きが出てきた。それは何でなのかというのを図解したものでございます。

図の左側ですけれども、代表者が民意と乖離した場合、理屈としては2つ、手があるんだろう。代表者の適格性を問う。それから、争点の是非を問う。2つあるわけですがけれども、特定の争点の是非を問うための制度はないこともございまして、代表者の適格性を問うリコール制度が活用されてきた。ただ、署名要件が非常に厳しいところがございますの

で、なかなか限界がある。そういった背景もございまして、直接請求による条例制定改廃請求制度を利用して、特定の争点のための住民投票条例制定を請求する事例が出てきた。

課題としては、この図表の右下の部分ですが、議会の議決にかけますので、否決されたら、そこでもう意思表示はできない。言葉を補うと、署名の多寡によらずということだと思います。署名が多くても、そこが保障されていない。

具体的にどういったものについて住民の方々が声を上げようとしてきたのか。18 ページ以降は歴史を振り返ってみたいと思います。

今回、事務局のほうで、総務省の住民投票に関する調査を、1970 年代からですがけれども、どんなテーマで請求があったのかというのを集計してみました。というのは、請求があったけれども、ほとんどは議会で否決されておりますので、住民投票に至ったという少数の事例よりは、最初の請求段階でどういったテーマだったのかというのをまとめてみよう。

網かけしているとおり、大体3つの時期に区分されるのかなと思います。当初は70年代の区長準公選運動での区民投票、その後、原発だったり防衛関係ということで、国、民間等の大型開発・環境改変に対する異議申し立て的な住民投票。3番目は最近でございすけれども、住民に身近な施設の建設であったり都市基盤整備に関するものがボリュームとしては非常に大きいのかなと思います。全体で290件ですが、これを集計してみました。

19 ページでございすけれども、議会で可決され、実施に至った割合も計算してみました。件数はふえているのですけれども、可決、実施の割合はずっと変わらずでございす。

20 ページ、21 ページをお開きいただきたいと思うのですけれども、こういった直接請求制度を活用した住民投票条例の実施可能性が低いという状況を踏まえて、今度は制度化を検討する動きも出てきました。住民投票の制度化の歴史も振り返ってみたいと思います。

21 ページの表は、90年代を中心としてまとめております。上段が自治体レベルでの検討、下段が国レベルでの検討という形で、大きく2つに分けております。

自治体レベルの検討ということでございすが、80年代の逗子市であったり、90年代の武蔵野市の市民参加条例、いずれも直接請求で否決されておりますけれども、こういった動きは初期の動きとして位置づけられるのかなと思います。争点の問題と手続問題を分けて、手続だけ事前に定めておこうという動きでございす。

住民投票条例という形で制定されたリーディングケースは、平成12年度の高浜市にな

ります。このときは首長提案で成立しております。こういった自治体レベルでの検討と並行して、地方六団体であったり、東京都でも研究が行われております。あわせて、国レベルでは、法制化でございますけれども、拘束型の住民投票制度の検討もされております。

22 ページをお開きいただきたいのですけれども、自治体レベルでの初期の検討ということで、3団体、まとめております。ざっと見て、3団体だけ見ても、常設型、それも非拘束型の住民投票制度の設計の仕方はいろいろあったんだと思います。その中でも、リーディングケースとなった高浜市の例が、その後、影響を強く持っているのかなと思います。

23 ページは東京都の研究会の検討項目、論点です。

24 ページが、国レベルでの法制化の検討。地方制度調査会を舞台として行われてきました。

こういった前置きを踏まえまして、自治基本条例に基づく住民投票制度の目的ということで、25 ページにまとめております。これまで網かけの白抜き部分にありますとおり、逐条解説で、こういった形で説明をしまいいりました。非常に簡潔な形ではあるのですけれども、これを敷衍するならばこういった形になるのではないかと、あくまでも今日ご意見をいただくためのたたき台として、25 ページから整理をさせていただきました。整理の仕方としては、常設型住民投票制度の目的と効果。一般的に言われていること。それが武蔵野市自治基本条例に定められた意義。それが2番目。そして、注意点という形で、3つに分けて整理しております。

まず目的につきましては、これまでの制度、そして歴史のところにもありましたけれども、現行制度において、特定争点に関する意思表示の機会保障が不十分であると。そういったことを踏まえて、市民みずから争点を設定し意思表示することについて、その機会保障をあらかじめ確実にしておこうということだと思います。みそは、この機会保障を確実にすることと、争点を設定するのは市民の側なんだということかなと思います。その効果としましては、機会保障が確実になるということであつたり、いざというときに手続に関する議論はせずに済むので、個別具体の争点に集中できるであつたり、一般的な状況を想定して制度設計ができる。裏返せば、これらを同時に議論すると、争点に対するスタンスの影響を受ける可能性がある。

一番下、いわゆる伝家の宝刀という例えもございますけれども、代表制の応答性が高まるという効果があるのかなと思います。

こういった制度が武蔵野市自治基本条例 19 条、大枠だけですけれども、定められた意義を 26 ページに整理しております。大きく 3 つに分けております。市民自治の原則、そしてよって立つ市民観、最後に住民自治の拡充です。

自治基本条例が制定された大きな意義は、市民自治の原則。これは昭和 46 年を初年度とする最初の長期計画に書かれていたものでございます。民主主義と自治の根本原則として市民自治をうたって、その伝統を継承していこうということで、自治基本条例が制定されております。よって立つその原点となる市民観は、自治基本条例第 4 条にあるとおり、市民は自治の主体であり、かつ、民主主義の担い手であると。

一方で、現行制度上、特定争点に関する意思表示の機会保障が不十分であり、かつ、条例制定権の範囲で手当てが可能であるにもかかわらず見過ごすということは、ある意味、市民観の徹底が不十分ではないか。自治基本条例 19 条が定められたのは、こういった市民観を徹底して市民自治の原則を継承しよう、そういった重い決意のもとに定められたんだらう、そういった意義が一つあるのかなと思います。

それから、戦後自治制度の大きな歴史に位置づけてみると、住民自治に関する部分、これは武蔵野市の自治責任において拡充しようというものにほかならないんだらうなと思います。

そういった意義がある一方で、27 ページでございますが、この制度に対しては様々な慎重な見解があるのも事実だらうと。表で、先ほどご紹介した東京都の研究会で整理された見解等々をまとめております。大きな目的である確実な意思表示の機会保障と、こういった慎重な見解に配慮した制度設計を、これから両立させていく必要があるのかなと思います。

ここまでの次第の 2 に関する部分でございます。関連する部分でございますので、先に次第の 3 に関する部分をご説明していきたいと思っております。少し駆け足で行きたいと思っております。

次第の 3 は、本市の代表民主制との関係ということで、①から③まで分けております。①は投票結果の扱い、尊重義務でございます。19 条 3 項で尊重義務が書かれておりますけれども、その「尊重」とは、それから「住民投票の結果とは」ということで、考えられる選択肢を並べております。特に「尊重」については、A・B・C 載せておりますけれども、上に行くほど、一定の行為を義務づけるという性格が強くなるのかなと思います。

29 ページ、自治基本条例 19 条の条文を掲載しておりますけれども、19 条 3 項の次に 4

項で公表についても規定をしております。住民投票の成立または不成立にかかわらず公表するということで、不成立でも公表するというのが武蔵野市の特徴になっております。投票率の高低も含めて、投票全体を参照していこうという趣旨でございます。

そのもとになった自治基本条例に関する懇談会での議論、30～31 ページに掲載させていただきました。

②でございますけれども、投票結果、過半数・多数の選択肢と異なる意思決定を代表機構がする場合どうするのか、様々ご意見が出ていました。見ていくと、キーワードとしては「説明」という言葉が結構出てきたのかなと思います。その一方で、③でございますけれども、法的には拘束力がないけれども重みがあるんだよねと、議会から参加された委員の方々からも発言がございました。

一方で、司法のほうではここをどういうふうに整理されてきたのかをいうのを 32 ページに掲載させていただきました。下級審の裁判例でございます。有名な裁判例でございますけれども、事案概要、判決要旨は記載のとおりでございます。

下線を3カ所に引いておりますけれども、一番下の部分ですね、住民投票の結果の法的拘束力について、ここでは、「住民投票の結果を参考とするよう要請しているにすぎないというべき」という判断がされております。

注意点としては、まず1点目の下線部分、これは名護市の住民投票条例が対象になっておりますけれども、ここでの投票結果の規定は、「有効投票の賛否いずれか過半数の意思」という形で明確に規定していたというのが特徴です。武蔵野とここは違うのかなと思います。それから、「過半数の意思に反する判断をした場合の措置については何ら規定していない」。こういったことを考慮して、こういった解釈がなされたのかなと思います。

それから、33 ページでございますけれども、ほかの自治体では、投票結果の扱いについて、どういうふうに規定しているのか。下から3段目の高浜市と同じ条文の規定としている自治体が一番多いのかなと思いますが、いろいろ変遷してきたのかなと思います。初期では、「その結果を参考にして」とか、「参考」という文言が使われておりました。最近でも、伊賀市であったり所沢市であったり、いろいろ考えて表現されているのかなと思います。これが①に関する部分です。

34 ページからは、②代表機関の関与のあり方でございます。特に投票実施前の関与のあり方です。ここでは、議会の関与、市長の関与ということで、考えられる選択肢を掲載しております。

議会の関与でいいますと、Aは直接請求制度と同じです。Bは、少数ではありますけれども、一部の常設型住民投票制度で導入されております。C、D、Eは、自治基本条例に関する懇談会で出された意見でございます。一番多いのはFでございます。議決は不要、議決以外の関与も規定していないというところです。

自治基本条例に関する懇談会での議論、35 ページに掲載しておりますけれども、一番発言が多かったのは、このときの西尾座長だったんだらうなと思いますので、あえて座長という形で、括弧書きで、座長がどういった発言をされてきたのかを書かせていただきました。何らかの議会の関与ということを申されておりましたけれども、その内容も少し揺れていたのかなと、今振り返ると思います。

例えば、座長の2点目のところでございますけれども、「議会が修正したり、否決したりしたときには住民投票がもう一度ありますと」。

その一方で、3点目でございますけれども、「議会が否決とか修正とかという形はとらないけれども」と、やはり少し揺れはあったのかなと思います。

それから、アメリカの研究もされておりましたので、下から4行目でございますけれども、アメリカの制度の発展も踏まえておられたと思います。

36 ページ、37 ページでございますけれども、第1回の最後の議論で、二元代表制という言葉についてお話がありましたので、ここでその由来も含めて整理をさせていただきました。この言葉は、法律学というよりは、行政学、政治学のほうから出てきたのかなと思います。一番最初に出てきたのが、1977年の西尾先生のレポートでした。最初の表現は、「二元的代表民主制の原理」でございます。当時、市民参加の取り組みが増えていたわけですが、それに対する批判、議会軽視論とか言われておりましたけれども、それに対する説明の中で生み出されている言葉です。それがつづめられて二元代表制度。

同じレポートの中で、代表民主制の補完、修正というのを区別されておりました。「修正」という概念と「補完」という概念を対比するとわかりやすいなと思われましたので、37 ページに引用してまとめております。

38 ページでございます。何らかの議会の関与を規定している例ということで、全体としては少数でございますけれども、こういった例がありますということでまとめております。これの②でございます。

最後、39 ページ、③でございます。もしかしたら、今日、時間が足りずに、ここまで至らないかもしれませんが、今日の議論に関する部分でございますので、先に資料

だけご説明したいと思います。論点としては2つに分けております。成立要件をどういうふうに設定するのか。それから、自治基本条例では廃置分合または境界変更の申請を行おうとする場合と、市政に関する重要事項、2つに分けておりますけれども、そこで成立要件の要否を変えるべきかという形で問いを設定させていただきました。

40 ページが自治基本条例に関する懇談会での議論です。このときは、投票結果の重みを踏まえて、成立要件が必要だろうと。ただ、何らかの成立要件が必要という意見にとどめられております。

41 ページでございます。こういった形で分析するのはなかなかないかと思っておりますけれども、今回、事務局のほうで、常設型住民投票条例をクロス集計してみました。観点として3つあります。成立要件の有無、投票結果の開票の有無、尊重義務の有無です。この3つでクロスしてみると、大体4つに分けられるのがわかりました。①から④です。

一番多いグループでございますけれども、成立要件がある、①と②です。団体数で言うと、12と44、66です。全体が77ですので、大体7割です。そのうちの9割が、投票率2分の1以上という形で設定しております。

グループとして一番多いのは②でございます。成立要件を設け、それによって、不成立の場合は不開票にする。尊重義務は成立した場合のみという形でございます。つまり、尊重義務を課す範囲、そして公表する範囲を定める、両方の機能をあわせ持った成立要件ですね。武蔵野市の自治基本条例は①に位置づけられるかと思っております。括弧書きしている数字は内数になります。住民投票条例で投票結果について、有効投票総数の過半数とあえて定義している団体でございます。少数ではありますけれども、こういったことになります。

42 ページでございますけれども、実際の実施例の投票率、過半数を得た選択肢の得票率の平均値と中央値を整理しております。

尊重義務の要件としての成立要件を考える場合には、投票率が得票率かという大きな分岐点があるかと思っておりますけれども、その検討に必要と考えられる視点を書かせていただきました。空欄が多いのですが、明確に差がつくのは、bの、ボイコット運動による弊害が少ないか否かです。どの視点を重視するかによっても、ここは違ってくるのかなと思っております。

今日はここまでは難しいかもしれませんが、先に資料の説明をさせていただきました。事務局からの説明は以上になります。よろしく申し上げます。

○A委員 それでは、私たちの意見表明、そして意見交換ということにいきたいと思いま

す。時間が限られていて、どこまでこなせるかという問題がありますけれども、一応、考え方としては、時間を3つに分けて、次第の2に最初の3分の1を当てて、次の武蔵野市の代表民主制システムとの関係というところでまた3分の1、残りの時間を確保しておいて、この両者、2と3は相互に関連する話であろうと思いますので、もう一度両方含めて補充的な意見交換をすればどうかと考えています。そうなりますと、最初は、今、35分ですから、7時ごろまで、次第の2についての議論をまずやることにしたいと思います。

さて、いかがでしょうか。「自治基本条例に基づく住民投票制度の目的」というタイトルになっていますけど、さらに言えば、自治基本条例19条の規定があり、そこで住民投票制度というものをとにかく設けるという原則が決まっている。そこで考えられている、この制度を設ける目的は一体何なのか。そのように自治基本条例に即した議論の整理をしてほしい、事務局のつもりは多分そうだろうと思うのですが、どうですか。

○行政経営・自治推進担当課長 今、A先生がおっしゃられたとおりでございます。出発点は自治基本条例の19条ですね。その書きぶりも含めてですけれども、今日のご意見をいただければと思います。

○A委員 そうだろうと思いましたが、しかし、法律であれ条例であれ、条文の解釈というのは幅があって、基本条例が何を目的として考えているのかということ自体について、事実として自然科学的な確定はできないわけなので、私たちとしてそこをどう捉えるのか、そういう部分もあるかと思えます。

という前提で、皆さんからご発言いただきたいと思います。先ほどの事務局の説明をベースにして、何でもお願いします。いかがでしょうか。

○B委員 住民投票制度の目的というところで事務局で整理していただいた、市民自治の原則や市民観、住民自治の拡充がこれの目的であるというのは異論がないところかなと思います。これに対していろんな心配があるのですけれども、私はどちらかということ、実際にこれがすごく活用されて、ここで挙がっているような心配が出てくることはそれほどないだろうという気がしています。むしろ、いざという場合にこういう制度を使えるような合意が、武蔵野市として市民の中にあるということの、自治の原則なり自治の拡充という点での意義というのですか、それを市民の意思として、こういう制度的なもので表現をするというところに大きな意義があるのかなと思っています。

そういう意味で、目的としては、武蔵野市民が自治に対してどういうふうを考えていて、どういう決意を持っているのかを表明するというのが大きな目的なのかな。それを具

体的に言えば、自治の原則とか自治の拡充ということになるのですけれども、そういうふうに考えればいいのかなどと思っておりましたので、事務局やこれまでの議論の整理のとおりでいいのかなどと思っています。

あえてつけ加えるとすれば、いろいろ心配として出されていることをあまり心配する必要はないのかなというのが私の意見です。

○C委員 私も、自治基本条例の中に住民投票制度を設けていることに関しては、特に異論はございません。住民投票ということに対して、もちろん賛否あるかと思えますけれども、理念的に住民自治という視点からすれば、住民投票制度を 19 条に置いていることについては特に異論はないかと思うというか、私としてはありません。

ただ、具体的なものになってくると、いろいろ出てくるかと思うんですね。そこをどうするのかという問題だと思うのです。今日もいろいろ整理していただいていますけれども、例えば資料の 27 ページにある制度上の注意点というところが、恐らくこれから詰めていかなきゃいけないところであって、自治基本条例に今日ご説明いただいたような目的で住民投票というものを設けることについては、特に異論はないというのが私の考えです。

○D委員 私も 19 条があるということに関しては全く異論はございません。ただ、現論点としての自治基本条例に即した住民投票という意味での自治基本条例は、自治基本条例一般ではなくて、「武蔵野市の自治基本条例」ということだと思いますので、武蔵野市としての特色を考えた上で設けられた制度と考えております。その中でどのように住民投票制度を位置づけていくのかということを考えなくてはいけないのかなと思っております。

○A委員 よい住民投票制度ならあったほうがいいということだと思います。その意味では私としても自治基本条例でこういう制度を予定していることは、ポジティブにとれるんだろうと思うんです。問題は、どういう制度にすれば、よい住民投票制度と言えるかということで、それは後の話になるというのは今ご指摘があったとおりなんですけど、その際に、住民投票制度がそれ自体として有用なものであり、あるいは必要なものでもあるという、そのところの議論をもうちょっとしておいたほうがいいのかなという気はするんですね。

この制度をつくったとして、実際にどれだけ活用されるかは別問題だというご指摘がありましたけど、活用されるかどうか、そこは将来の事実を予想する話ですが、制度を設計する際に、大いに活用されるべきものとしてつくるのか、あるいは、そうじゃなくて、何か例外的な事態が生じた場合の、伝家の宝刀という表現がいいかわかりませんが、

緊急事態のための非常手段であるというつもりで制度を設計するかですね。そこでちょっと違ってくるんじゃないかという気はするんですね。言いかえれば、この制度をつくったときに、それがどんどん使われるのがいいことなのか、それともあまり気楽には使われなような制度にすべきなのかという論点があるんじゃないかと思うんです。私はどっちがいいのかというのはすぐにはわからないのですが、今のような点についてどうですか、ご意見があれば。

○E委員 今の論点ですが、事務局のご説明を聞いておりますと、この条例における住民投票の目的は、市民の自治の拡充のためにあると聞きました。市長も議会も、議題があるのに、議題を議題としてつくってくれないというときに、住民の請求によって確実に住民投票が行われて、それを尊重するかどうかということをして市長あるいは議会に突きつけるという形ですから、いわゆるアジェンダの設定が、市民のイニシアチブでできるのだということのために行われるのだらうと思います。

そうすると、特に市議会での議題というものが市における最高意思決定になるかと思うのですが、市議会の議題設定というのは、何もやる機関が通常存在しないのではなくて、執行部なり議員なり、常に議題設定のために活動されている方々がいるわけです。そうした方々が、取り上げてほしいのに取り上げてくれない重大な議題があるときに使われるということですから、議題設定が目的なんだということであれば、そうそう使われる制度ではないという設計になるのではないかと思います。

それとは別に、今、委員の方のお話を伺っていて、自治の象徴としてこういう仕組みがあるんだ、なかなか使われなくても、いざとなったら住民投票が行われるのだということが書かれていることが、住民の自治の意識を高めるという目的もあると思います。もしそうだとすれば、象徴としての、シンボルとしての効果を考えると、住民投票に参加する資格は象徴的な意味を持つてくる。ただ、いい議題を設定するための機能ということではなくて、あなたが自治の主体なんですよということを認定する象徴的な機能を持つてくるということ、そうだとすれば、むしろ活用され得る制度として設置するよりも、投票資格の範囲が重大な論点になり得るのかなと、今のお話を伺っておりました。

○A委員 制度の目的といいますか、制度をつくる狙いとの関係で、投票資格の広狭が重要な意味を持つてくるということをおっしゃいましたが、それはそうかなとも思います。論点は2つ出ていると思いますけど、さらにご意見があれば。

○B委員 今、Eさんが整理してくれた2点は非常に重要な点だと思いますし、私自身の

最初の発言からもわかるかと思いますが、どちらかというとな徴的な意義のほうを強調して考えているかなと思っております。アジェンダ設定を独自にやることができるというところで、通常は議会や市長によって行使されていて、普通にうまくいっているというのが常態ということ为前提として、それがうまくいかなかったときに、市民みずからが最終的な自治の主体として行うことができるという考え方が適切なのかなと、私個人は思っています。

もう一つ、象徴的意義との関連の中で、誰が参加できるかというところの論点として、この整理の目的の中であまりはつきりしてないのですが、市民の範囲と自治の範囲がどこまでなのかということは一つ論点なのかなという気がするんですね。だから、市民がどういう人たちと考えるかということと、その市民が実行することのできる自治の範囲はどれくらいの範囲を想定しているのかということが目的の中での非常に重大な論点になって、そのことがこの後の細かな制度設計と重大に関連してくることになるのかなという気がするのです、市民の範囲と自治の範囲を少し論点として考える必要があるのかなと思います。

○A委員 今、Bさんから、市民の自治という目的をもう一度よく考えるという球が投げられているのですが、Eさんのさっきのご発言には、そこは含まれていたんですかね。どうでしょう。

○E委員 議題設定というところで含まれていたのかなと理解をしています。市政によって影響を受ける市民たちが、最後の決定は市民が行うのだと考えていくのであれば、市民は自治体における最終的な決定権を握っているのだという、国民主権論の市民版のようなものになるわけですし、そういうふうに考えれば、自治体において、市長や議会がきちんと議題設定をしないときは、市民がみずからやるんだぞという意味になるのかなと思います。

憲法の地方自治や住民自治という概念については、憲法自身は細かく深く規定はしていないので、そのような住民自治や地方自治の本旨の理解の仕方というのは十分あり得るかと思えます。

一方で、それは唯一の憲法の解釈である。国家が全体であれば、国民主権というのは書いてある原則なわけですがけれども、自治体の場合には、全ての意思決定権が住民にあるというところまで書いていないという解釈もできるかと思えますので、そこは開かれた解釈の中で、武蔵野市としては、市民こそが最終的な決定権を担うんだという解釈をとったからと見られる条例になるのかなと思います。

○C委員 私自身は、さっきお話したように、住民投票を書かれるということは肯定的に見ているのですけれども、その中で1点というか、そもそもの話なんですけれども、住民投票っていういろいろ言っていますけれども、住民投票って何なんだろうかという気がしています。住民投票というのは、有権者である住民による投票で、その投票が最終的なものであるというのは、いわゆる決定型の住民投票だし、意向を表明するという意味での諮問型の住民投票は分けられますけれども、いずれにしても住民による投票。

ただ、住民投票に至るまでの手続として、1つはレファレンダムというやり方がある。これは議会が決定したものとか、法律が成立する前に住民に意見を問うという手続です。

それに対して、イニシアチブというのは、住民のほうから発案をしていくというあり方だと思うのですが、この自治基本条例で想定しているのがレファレンダムというのは、もう既に、例えば廃置分合に関して住民投票にかけることは定められているので、そういう点でいくと、ある種のレファレンダム、いわゆる義務的レファレンダムということで、必ず住民投票にかけなきゃいけませんよということになっているものだと思うのです。

僕が疑問に思っているのは、いわゆる任意的レファレンダムと言われるもので、あるものは住民投票にかけられますよ、あるものは対象外ですよというものをあらかじめ定めるのかどうかとか、ないしはイニシアチブという形で、住民から出てきたものをその住民投票の対象とするのか。特にイニシアチブの場合でも、アメリカで言われているような直接イニシアチブといって、議会を通さずに、出てきたらそのまま住民投票にかけるといふものと、一応議会で審議したものを住民投票にかけるといふものがあるかと思うのですけれども、そのあたり、どういうことをイメージしているのかというところが、議論を聞いてもよくわからない。そこら辺を少し整理して議論していったほうがいいのかなど思ったりしています。

今の住民自治とは何かとかいうところからは離れるのですけれども、そこら辺をきちんと整理しておかないと、結局どこまで行っても、いや、それは議会をパスするものとか、そうじゃなくて議会も入るから拒否されるんだとかいう議論、ある意味、不毛と言ったら言い過ぎかもしれませんが、いつまでも同じ議論の繰り返しになるんじゃないかなというところで、基本的なことですけれども、住民投票制度といったときの住民投票というのはどういうことをイメージしているのかなということ、今いろいろ考えていました。

○A委員 例の二元代表の話になると、長はどうかということにもなるけれども、差し当たり議会だけで考えますと、議会による決定と、住民による決定、あるいは決定じゃなく

てアジェンダ設定、その両方の役割関係をどう見定めるのかというのが、一つ、住民投票制度設計においては重要な話かなと、お話を聞いていて、そういうふうに思いました。

アジェンダ設定の話がよく出てきましたが、これも今の関係で言いますと、議会が設定してくれないアジェンダで、どうしてもこれは地域にとって本当は重要なはずだというものゝ住民が提起する、そういう権利を住民に認めるのは重要なことだと思うのですが、そのときに、さっき言ったように、それでも基本は議会が設定するんだよねとか、あるいは、議会だけでなくそこにこそまさに二元代表としての長の役割が大きく出てくるのかも知れませんが、とにかくその辺がアジェンダ設定していく、それが地域のガバナンスの基本だと考えるのか。いや、それこそ住民がアジェンダ設定をして、これが問題でしょう、行政のプロだとみずから言っている人たちはこれについて知恵を出してください、ということゝ、長なり議会なりに役割を期待するという話なのか。その辺をどうイメージするかが問題なのかなという気もしました。

○D委員 私も、E委員のアジェンダ設定という観点は非常に興味深く拝聴させていただきました。アジェンダ設定という観点でいえば、事務局案といいますか、旧条例案では、イニシアチブという視点を重視していた形だったと理解しております。けれども、条例案検討の時点で議会もかませたほうがいいとの意見も市議会の中で出てきたと資料の上からはうかがえます。

そこから次の観点になってくるとは思うのですが、先ほど、市民の主権という言葉が出ました。まず、主権という言葉は非常に繊細に使われるべきだと思います。それは、何をもって住民が政治に関われる範囲とするのか。住民—市民としてもいいのですが、何をもって市民とするのかという範囲に関わってくる非常に重要なものだからです。

アジェンダを出すという点だけで、決定権という、要するに政治を最終的に決定する力を「主権」という単語に読ませるものとするならば、アジェンダを出すことと最終的な決定権を持たせることを同義として考えることになるのか。この両者は区別して考えても構わない、いやむしろ区別するべきなのではないかという気がするのですね。さらに敷衍すれば、今までアジェンダを出す権限がなかった住民に対して、アジェンダを出す権利を認めることの意義はいかなるものだろうか。そういうことをきちんと考えなくてははいけないと考えております。

○A委員 だんだん議論が深まりつつあるところで、時間配分から言いますと、ここらで次へ移りたいと思います。中身的にも、これから出てくる投票結果の尊重の話とか代表機

関の関与の話といったところが、今の議論をさらに具体化することにもなるかと思いますので、そっちのほうに一応議論を移したいと思います。

3 本市の代表民主制との関係

○A委員 先ほど事務局からご説明があった順序で言うと、まず1番目は、「投票結果の扱い（尊重義務）」ということで、ここをどういうふうにするのか。尊重ということ自体はほぼ決まりみたいな感じもするのですが、尊重ということが一体何を意味するのだということをもう一度考えてみる必要があるだろう、それが、代表民主制を一応基本とする今の武蔵野市を含む自治体のシステムの中で住民投票制度に安定的な位置づけを与えるための一つの重要な議論のポイントになるのだろうと思うのですね。尊重ということについて、皆様のご意見をおっしゃっていただければと思います。

○E委員 尊重義務の内容については、今回の自治基本条例、そしてこの間提案された条例案からいたしますと、どのくらい尊重されるのかということ自体、条例の中身だけでは定まらないように思いました。というのも、条例はかなり自由に住民投票の対象、テーマを決定できるので、非常にぼんやりとした方向で賛成か反対かということが示されることもあれば、非常に詳細な条例案とか計画案が提案されて、その賛否を問うこともあり得るわけでありまして。そうすると、投票結果に対してどのくらい、例えば解釈の余地があるかということ自体、投票のテーマが設定されてみないとわからないものであると思います。そうすると、条例の条文だけ見ても、尊重義務をどうこう議論できるわけではなくて、これはかなり自由に、どのくらい、どういうふうに尊重していいかどうかを含めて、請求権者に判断を委ねたというデザインに見えます。

○A委員 請求権者に、アジェンダセッティングそのものと同時に、決定手続の設計まで任せている。いや、任せてはいないか、それを決める権利は……。

○E委員 「こういう予算をつけて、こういう手当をやる」ということについての住民投票もできれば、非常にぼんやりと、「3歳以下の子どものための福祉に関する政策を充実させてほしいか」みたいな問い方もできてしまうように見えるわけです。もちろん、そうじゃなくて、条例設定の段階でこういうふうにフォーマットをつくってテーマ設定をしないとできませんよということは、条例を修正していけばできるかもしれませんが、現状は非常に広く請求権者にデザインを委ねているように見えます。

○A委員 それが制度設計としてはよい設計なのか、悪い設計なのか。どうですかね。

○E委員 そうそう行われるものではないという、ハードルが非常に高いですので、ぼんやりとした形で提案をすることはなかなか難しいでしょうし、市民の間で、確かにそれは問うべき課題だということが一致していないと、なかなか署名も集まらないという設計でしょうから、そこまでハードルが高いのであれば、そのあたりは請求権者にデザインを任せるといった設計でもよいのかなと私自身は印象を持っております。

○B委員 私の意見としては、基本的に尊重でいいたろうといいますが、決定まで委ねるのは、代表民主制から言っておかしいだろうと。問題は、尊重のされ方をどれくらい仕込むかというところが一つの論点になるのかなと思っています。

具体的には、ここにも出てますけれども、開票結果が成立しない限りは見せないというやり方と、成立しなくても開票結果を示すというやり方は、考え方で2つのものがあらわれていると思うんですね。それが論点になると思うんですけど、ある程度の比重を持って、それが成立した限りでしか見せないとなると、かなり尊重しないと批判が大きくなるという設計だと思うんですね。それに対して、ある基準を持って成立しなくても、一応開票結果は見せますよということであれば、その結果を見ながら議会が判断をすることを、割と裁量を認めるという考え方なのかなと私は思っていて、どちらをとるのがいいのかということが一つの論点になるのかなと思います。

僕としては、成立しなくても、開票結果があって、市民の意向がある程度把握できて、それに基づいて議会がある幅をもって尊重の決定ができるという制度設計のほうが望ましいかなとは思いますが、成立しない限りは開票結果を見せないということになるならば、逆に議会はその結果、成立したときにはかなりそれは尊重しなければいけないと自由度が低くなると理解して、どちらにするかという論点で考えていく必要があるのではないかと思います。

○C委員 今、お話を伺っていると、尊重ということがかなり幅広く解釈できるということでもありますけれども、尊重ということになると、議会はいろいろな意味で縛られることになるかと思えます。その点で、ほかの自治体でありましたように、参考ということになれば、あくまでも参考にしたので決定は別ですよということになるかと思えます。

尊重というと、それこそ強弱は相当あるんだと思うんですが、その場合、先ほど来議論になっていきますけれども、尊重といった場合にどこまで縛りをつけるのか。もちろん、今の日本の制度では、義務づけというか、遵守させるということは、結果が拘束性を持つということにはならないようですので、尊重というところをどう解釈するのかというのは非

常に難しいのかなと思います。

私が以前から疑問に思っていることで、特にA先生に伺いたいのですが、住民投票で結果に拘束力を持たせるというのはどうしてもできないものなんでしょうか。判例と見れば、それはできないよと、一般的にそういうふうに言われているんですけども、本当にそうなのかというところが、私自身、今ひとつはっきりよくわからないところなんです。まことしやかにどこでも尊重尊重ということに来ていたんですけども、例えば大多数の住民が賛成したんだとか反対したんだという結論が出たら、それに拘束される。それを守らなければいけないとすることはできないのでしょうかという素朴な疑問です。ここで質問することかどうかわからないのですが、ちょっと疑問に思ったものですから。

○A委員 発言を促されたので…。拘束力を持たせられるかというのは、法的に言えば条例制定権の範囲の問題でしょう、ここでは個別型ではなくて常設型の条例を考えていますが、条例制定権の範囲内で何かできるかということになると思うんですね。そこで考えられるのは、さっきEさんが言われたように、もっと複雑に考えなきゃいけないですけど、単純に言うと、住民が何でも発議できる、何についてでも住民投票ができる、そしてその結果が拘束力を持つということになると、憲法が議事機関として議会を置くとしている原則を空っぽにしてしまうことになる。それは、自治体の意思決定が基本的には住民投票でやれるんだということになってしまう。そうした状態が可能になるような、そういう制度は多分だめだろうと思うんですね。

そうじゃなくて、個別型に近いような、これこれの種類のごくタイプの問題について、たとえば公共施設なら公共施設、地域経済なら地域経済の施策課題について、具体的にこれこれはどうだというような、ある程度何が問題になるかが見えるような形で住民投票制度を設計する場合には、そのような部分を含めて条例をつくるわけですが。その条例をつくる時には、長の提案権、再議権もあり、議会と長、両方の判断が介在することになります。このように議会と長が、その判断により、限定された形でみずからの権限行使にみずから制約を課することはできるかもしれないと思います。

ですから、対象事項の絞り方や、さっきEさんが言われたような、対象課題をどういうふうに定式化、フォーミュレートするか、漠然とした設定で投票を求められるのかどうか、その辺のところとも相関関係があるのかなという気はしています。

○D委員 そもそも論という形での問題提起だと思うのですが、第1回の懇談会の際に、A先生が最初に、法律と憲法と住民投票条例の関係からの問題提起を同じようにさ

れた記憶がございます。自治基本条例の座長であられた西尾先生がご尽力された分権改革において、抜本的な改革を経て国と自治体との関係が対等関係になったと言われてから、条例の位置づけも、法律との関係で上下等の位置関係を見直さくちやいけないと議論されていたわけです。けれども、私の見ている限りでは、法律よりは条例は一段下にあるんだという姿勢が分権改革後も続いているという感じがするのです。住民投票条例の結果の拘束力に関する議論は分権改革前の段階から出ており、いろいろと流れはありますけれども、分権改革後も、分権改革の以前の法律と条例の関係のスタンスを遵守し続けているという形があるのです。

憲法 94 条の条例制定の規定で「法律の範囲内」という文言をどのように解釈するかということは当然あるのですが、分権改革を経てドラスティックに条例と法律を対等関係と見た上で、住民投票条例に法的拘束力を持たせることも可能じゃないかという発言をされている方はいらっしゃいます。ただ、第 1 回目のところで事務局からの説明にもあったとおり、通説はそうなっていると考えられていることから、今までの解釈での法律と抵触しない形で制度設計をしていこうという形です。ずっと住民投票条例がつくられております。尊重義務という形にしくちやいけないであるとか、自治体が最終的に決定することができない事項に関しては、住民投票条例の事項にも出すことができないという形になっているということですが、最初の「通説」とされる段階を突破してしまうと、結果に拘束力を持たせる住民投票さえもできるということも説としてはあり得ると、私は理解しております。

○C委員 どうもありがとうございました。自治基本条例のときの議事録等を拝見させていただいたときに、住民投票をもっと拘束力を持たせるものにするべきだという議論も、一部の議論の中で出てきたように拝見しましたがけれども、そのときに、西尾先生だったか、もしそういうことをすると、まず総務省が、武蔵野市は何をやっているんだということで、いろいろと言ってくるだろうという発言もされていたやに読みましたけれども、もしそういう拘束力を持たせることになると、かなり先に行ってしまうのかなという感じがするのですが。

ただ、拘束力を持たせると私が言ったのは、議会をすっ飛ばせばいいとか、無視すればいいということじゃなくて、そもそも住民投票にかけるテーマ、かける段階には、議会と首長の間で十分議論した上で提案してもらわなきゃいけないんじゃないかなという思いがあるんですね。住民投票で出せば、後は全て住民が決めるんだからいいんだということじ

やなくて、住民投票にアジェンダとして出すときに、議会、首長で十分に話し合っ、よく三択だ、四択だという議論があるんですけども、三択、四択というのは普通あり得ないと私は思っているんです。というのは、意思決定というのは1つですから、やるか、やらないかということだと思っんです。

それは議会でもそうですね。ある法案を可決するか、しないかということですから、最終的な段階まで持っていったものを住民投票にかけるべきだと思っので、その前の段階で幾つも案があります、この中から選んでくださいというのは、住民投票には一番なじまないんじゃないか。そういう意味で、もっともっと十分議論した上で、なおかつ最終的に住民が判断したものに関しては、ある程度拘束力を持たせるなんていうことも考えてもいいんじゃないかということ、かなり無謀な議論かもしれませんが、発言させてもらいました。

○E委員 私のほうから、法律的なところを補足させていただきますと、憲法 92 条で、地方自治の組織運営に関する事項は法律でこれを定めると定められておりまして、これを受けて地方自治法は定められております。なので、地方自治法の中で、こういうタイプの拘束型住民投票はできるんだよという定めがあれば、可能である可能性はあるのかなと思っいます。ただ、現行地方自治法にはそういう規定はなく、また議会も住民に対して、地方自治法が与えた権限を法的に拘束することはできないということで、現行法では、拘束型の住民投票はできないと言われているのかなと思っいます。地方自治法の枠組みは、市としては前提にしなければいけないと思っしますので、やはりそれはできないのかなと思っいます。

1点、注釈的に、地方自治法で、わざと議会をすっ飛ばしてというか、議会を置かない町村総会の制度が一応定められております。この場合も、住民投票どころか、議会を設置しない自治体をつくることを認めていて、これは憲法上どうなのかという争点は一応あるのです。町村総会の制度についてはあまり議論はないのですが、例えば高橋和之先生の教科書などには、町村総会は住民投票と違って議論をするプロセスがちゃんとあるから、拘束型の住民投票とは同視できないであろうということをおっしゃっております。ですから、どんな住民がどんな議論をして、その議論の責任は誰に帰属するのかということが証明される町村総会と、秘密投票を前提にした住民投票ではかなり違ったものであって、憲法上も違うものと位置づけられるという説明があることを補足させていただきます。

○A委員 法律家の論争になっちゃうと、ちょっと問題なんですけど、私から2点。

まず1つは、憲法、地方自治法で議会と長の権限が決まっっていて、それを譲り渡すこと

はできないという問題ですが、何らかの拘束型住民投票条例を一旦つくっても、例えばそれが乱用されて、これはまずいと思ったら、議会がそれを廃止するなり改正するなりすればいいわけですね。仮にその条例に基づく住民投票という形で住民の何らかの意思が示されることがあったとしても、それは憲法論的に言えば主権の発動ではないので、議会の意思より上にあるとは言えないと思います。ですから、その意味で、議会が権限を全く放棄してしまうということではないんだろうと思います。住民投票条例を制定することで、議会なり長なりが暫定的、限定的にみずからの権限の自由な行使を抑制することは、一定程度可能なのではないかという気がします。

もう1つは、町村総会をどう見るかということですが、私の記憶では、ある憲法学者が学会で、あれは地方自治法に規定があるけれども憲法違反であろうと言っておられまして、それは恐らく熟議民主主義の立場なんだろうと思うんです。私の理解では、憲法学者でもそういう人がいないことはないと思います。

ほかに、尊重義務に関してはどうでしょうか。

それから、「代表機関の関与のあり方」と「成立要件」。関与の話は、今のやりとりの中でもかなり出てきていますね。成立要件となると、ちょっと技術的な話も入ってくるので、今日の議論の中では難しいかなという気もしますが。

代表機関の関与の問題を議会の関与に絞って考えた場合に、制度設計として、仮に事前に、住民投票を実施する前に何らかの形で議会の議決を要するとしたら、これは住民投票の意味がないと思いますが、そうでない仕組みとして、議会が何か意見を言う、あるいは、請求者、発議者である住民と議会との間で何らかの意見交換がなされるようなシステムを考えるのはどうか。これは、さきほどの議会権限の放棄かどうかという話にもまた関わってきますが、あるいはそこに何らかの制度設計の可能性もあるのかなという気もしています。

○E委員 代表機関の関与というテーマについては、機関ということ以外に、たしか請求があつて、署名が集まったときに、それを住民投票のテーマにしてよいのかどうかという、ネガティブリストないしポジティブリストに該当しているかどうかに関する市長の判断もあるということだったかと思いますが、そちらのほうは、ここでは議論されるんでしょうか。

○A委員 当然、それも入ります。

○E委員 誰かが判断をしなくてはいけないので、その意味での市長の関与は必須である

うと思います。

それから、議会の関与としては、何もしてはいけないとかいうことがあったとしても、例えば住民投票にかけようとしていた条例案があったときに、議会はいつでもそれを自前で議決しちゃうこともできてしまうわけで、そういう意味では議会の側も住民投票のテーマについて、先取的に関与することはできてしまうのかなと思います。

○B委員 今話を聞いてて、素人考えなんですけど、先ほど言った、頻繁に使う場合とめったに使わない場合と、対応すると思うんです。もし仮に頻繁に使うことが想定されるならば、出てきたことについて議会と協議して、最終的に住民投票をするかしないかを検討するとか、あるいは、その時点で、それを受けて議会として条例を検討しましょうみたいな形で引き取るとかいうことがあってもいいのかなという気もしてきました。ですから、頻繁に利用する設計にするのか、そうでないのかによって、議会が前もってそれを引き取るという可能性を残すというやり方もあれば、議会は一切関与できないというふうにする場合が対応するのかなという気がしてきましたので、そういう論点もありなのかと思いました。素人考えなのでよくわからないのですが、一応そういう意見だけ申し上げます。

○A委員 おっしゃられるような相関関係はあるんだろうと思うんですね。でも、理論的に必ずそうかというのと、そうではなくて、非常手段だということで制度設計しても、とにかくそれを使おうという人が出てきたときに、議会が、これは大変だ、非常事態だと身構えるのではなくて、市民からそういう声があるのなら、私たちはこう考えますよと、やわらかな、ソフトな対応をすることは、運用としてはあり得るんだろうと思うんですね。そこは制度設計の問題なのかどうかはよくわからないところです。

○C委員 住民投票というか、住民がイニシアチブで出してくるものが、結局住民投票をやるのが目的ではないと思うんですね。自分たちの要求がいかに関係に反映されるのか、条例に反映されるのかということだと思うので、そう考えると、1つは、現行の直接請求制度で条例請求ができるわけで、だけどそれでは不十分で、50分の1集めても、結局議会で否決されちゃうじゃんということだと思うんです。でも、もしその条例請求が通る、さらには自分たちが求めている政策なり案なりが通るということであれば、それはそれで意味のあることとか、目的はそこだと思うので、ある意味、私は住民投票をネガティブに言っているわけじゃないんですけど、何でもかけりゃいいということではないように思うんですね。

要は、やりたいこと、求めていることが実現できる。でもやっぱり否決されちゃったよ

ね。どうしようかというときの、住民投票はある意味、最後の手段なのかなと思っているのです。そのときに、どうやってそれを制度設計するのかというのは簡単ではないと思いますし、だからこそ、いろいろ細かく設定していくのか、ネガティブリストにするのか、ポジティブリストにしていくのかというのはあるかと思えますけれども、ある意味で住民の皆さんが求めているものが実現すれば、それは議会であろうが何であろうが、いいのかなと思うんです。その限りで考えると、住民投票が目的ではないよねと思ったりするんです。感想的なことです。

○A委員 残りの時間を見ると、後は何でも。今も、制度の目的ということが出てきましたし、そこに戻ってもいいのかなと思えますが、いかがでしょうか。

最初にあった制度の目的の説明は抽象的なんですけど、もっと具体的には、今も出てたような、市の自治にとってよい政策決定をどういうシステムでやっていくのか、そのシステムの中の1コマであって、システムの基本は代表民主制であると考えていいと思うんです。さっきの、補完か修正かというのも重要な問題設定だと思うんですが、そこは僕は補完のほうだろうと。修正するということになると、修正は多分原理そのものを変えることになる。代表民主制の原理というのは、さっきの町村総会の問題はありますけれども、憲法、地方自治法の原則なんであって、その原則を変えてしまうことは、これは恐らく条例制定権の範囲を超えることなのではないかなと私は思うんです。補完であれば、制度が円滑に動くように、ぎくしゃくしないでうまく回るような制度にさらによく改善していく、そのためのパーツを単につけ加えるということ、そうであれば、それはいいことだろうと思うんです。私としてはそうです。

○D委員 意見表明といいますか、住民がどういうことを考えているのかということ、を提示するツールはいろいろあると思うんですね。請願であるとか、パブコメであるとか、いろいろあると思うんですが、住民投票という公的な形で、かなりかちっとしてやったことは、ほかのことに比べてかなり重みを持つだろうということは言えると思います。そこで、あえて重みを持たせるものをつくるという形ですか、それともいろんな形での意見表明の仕方をこういう形でもつくろうかという、それは制度設計といいますか、どういう形でやるかということの問題になってくると思います。バリエーションをつくったうえで、あえて住民投票にはこのような重みをつけたいという形で仮にするのであれば、実施までにかなりハードルを高くしておくのが当然だろうなと考えました。

○A委員 おっしゃるとおりだろうと思いますね。前回から出てますけど、いろんな住民

参加の形があって、いわば行政レベルもあれば、統治のレベルもあるわけですけど、その1つだというだけではない。きめ細かくいろんな課題についての住民の声を吸い上げようとして、そのためにいろんな制度をつくりましますけれども、その1つであるというだけでは、住民投票制度の特質を十分つかまえてないと思うのですね。これはある種特別の、比喩的に言えば、議会とほぼ同列の立場に住民を引き上げて、全体としての住民の意思の表明の場をつくるということなんではないか。そうだとすると、ほかの住民参加制度と同列に気楽に考えるわけにはいかないだろうねと、そういうことかなと思います。

だけど、議会なり長なりとほぼ同列の立場を認めることになると、その調整が必要なんで、そこはさっきの、投票結果の尊重の話になってくるのかと思うんですが、さきほどEさんも言われたように、市長が住民投票を実施するについては何らかの判断をしなきゃいけないわけで、その判断にこの点をどう絡ませるかということにもなりますね。

もうちょっと言いますと、市長がそこで自分の政策判断で、「こんなアジェンダを持ち込まれたら困るから、これはだめよ」とか、そういうことを言わせないような制度設計は必要だと思うんですけど、他方、「これがもし成立したとしても、私は従えないね」と思うことは大いにあり得ると思うのですね。それのみ込んだ形で制度設計するのか。当然従われないという運命にある、そういう住民投票請求も、とにかく投票までは持っていくよという制度にするのかどうかということは、一つの論点だと思います。

その話は、さらに言えば、「私は尊重しない」、あるいは「尊重するけれども従わない」という場面を想定しなければいけない。今日の資料で言うと 30 ページの懇談会の議論の中で、尊重はするけれども、そうは言ってもできないという決断をする場合もあり得る、と言われていて、これは非常に意味合いが大きいのかなと思うのですね。すでに最初から、そうは言ってもこの案はだめだよ、無理だよ、ということがありうるわけで、その辺をどう制度の中に組み込んでいくのかですね。

例えば、「こんな要求が出てきたけど、これをのんだら財政がパンクするよ」というのは、それだけではだめだろうと思うんです。それに対して、明らかに違法な施策を要求するような住民投票請求、国の法令に違反する場合もあるだろうし、多数の意思でこれが通ったとしてもその施策を実施したら必ず誰かの人権を侵害することになる、というような案だったらどうなるのか。それでも住民投票をやるかという問題にもなりますし、また、やってみて住民の多数がよしとしたときには、それもやはり尊重はするということなのかどうか議論になると思うのですね。その辺、尊重ということについての具体的な検討も

必要なのかなと思いました。私が考えるのは、人権を侵害するような施策とか、特定の法令に違反するような、したがって、条例の場合で言えば条例制定権の範囲外だというようなケース。あとは、お金の話ということになるかもしれませんが、効果に比べて費用が非常にかかる、費用対効果でいかにも不合理ではないかというようなケース。そういうようなことです。その辺を、尊重義務に関してももうちょっと詰める必要がないかなと思っています。

あともう一つ、同じページで、尊重するが、そうは言ってもできないことがあり得るとした上で、それでもそのことについてはちゃんとした説明が求められるというような発言がいろいろ出てきています。確かに、長なり議会なりが政策決定するとき、普通だったら、一々理由を明示しなくてもいいわけですね。私はこれがいいと思います、ということで決めればいいわけなんだけど、住民投票の結果に反する決定をする場合には必ず文書で理由を提示せよというのは、手続的には意味のある仕組みだろうと思います。そうではなく、ただ説明が必要ですよ、というだけだと、これは日本の国政でも地方政治でも日常的にある話で、丁寧に説明をしています、でも誰も納得しません、という事態が起きて、それで済んでしまっはしようがないので、その辺は慎重にやらなきゃいけないと思っています。

○E委員 A先生が今おっしゃられた人権侵害や違法性というような論点は、たしか、こういう場合は住民投票ができないというリストのところにある程度規定があったので、必要であればそこをさらに充実させる、あるいは今のかけられた条文でもかなり対応はできたのかなと思いました。ただ、重要な論点なので、A先生がおっしゃられたようなものをきちんと引いているかというチェックは必須であろうと思います。

私は法律家なので、専門ではないのでぜひお聞きしたいのですが、そもそも住民投票を請求されてしまうこと、このテーマを長や議会が見落としていたということが署名によって明示されてしまうことや、あるいは法律的には尊重しますとしか一応書けないので、裁判所が命令を出すような形での法的拘束力はできないにしても、尊重しますという言葉破ることについて、社会学的、政治学的にどのくらい長や議会に心理的抵抗感があるのかというのは、法律学だけではなかなかわからないところがあると思います。そこはどうかというのをぜひお聞きしたいのですけれども、いかがでしょうか。

○A委員 行政学的にどうか、社会学的にどうか。

○C委員 行政学的にどうかと言われても、なかなか難しいのですけれども、一般的に考

えると、尊重というふうに書かれているものを議会なり長なりがそれに逆らって反対の結果を出す、判断をするというのは、相当厳しいことになるかと思います。特に首長にせよ、議会にせよ、住民から選ばれていますので、次の選挙に影響するだろうとかいうことが当然あり得るかと思いますが、そういう点では、尊重という言葉でもかなり拘束力があるというのが、一般的によく言われていることです。恐らくそのあたりのところは、議員さん自身がいろいろとふだんから感じられているところかと思いますが。それが行政学的な答えかどうかわかりませんが、私からは以上です。

○B委員 社会学的にも同じような話になると思うんですけど、基本的には住民投票の票数であるとか、そういったものによって影響を与えてくるものかと思いますが。こんなに賛成が多いのに無視をしたということは、かなり尊重してなかったことになるというのは、ある種の、一般市民の中での常識的な理解の社会的な慣行として拘束力を持つところがあるだろうと思います。最終的には、それをかなり不合理に無視した場合には、次の選挙で引きずりおろされるということ。逆に言うと、最終的な市民の判断がその後ないと、結局は大して尊重しなくても大丈夫だという話になっちゃう。そういう決まり方というか、尊重自体が法的ではなくて、社会一般のある種の考え方として歴史的に定着していくということなんだろうと思います。そうとしか言いようがないということで、ご勘弁いただければと思います。

○D委員 自治基本条例のときの議論の中で、尊重義務に関しては説明責任とリンクさせて議論されていたように記憶しています。それとは別に、個人的には、たとえ住民投票の結果と異なる選択を、議会なり首長なりがするとなったとしても、そのときの説明の仕方、あるいはどういう形でそこに対応してきたかということが、従わなかったから政治責任として次の選挙で負けるとか、そういうことだけではなくて、それを奇貨として利用するといいますか、そこでどういう対応をとったのかというのが、政治家としての、行政官としての質を問われる好機として活用できるのではないかと考えます。そういった意味でも住民投票の結果というものが理解され得るのではないかと考えております。

○C委員 補足的に。行政学の立場かどうかわかりませんが、今日の資料の32ページにもありますけれども、名護市の米軍ヘリポート基地の建設に関しては、圧倒的多数が反対だったんですけれども、結局市長はそれを翻して、受け入れることにしたんですね。ただ、そのときに、受け入れと刺し違えじゃないですけども、言い方としては適切じゃないかもしれませんが、受け入れたけれども、自分は辞任するという形で辞任していますので、

そういう意味ではかなり強い拘束というか、尊重義務と言ってもいろいろと拘束力が働くということは言えるのではないかと思います。

○A委員 客観的に見て尊重されてしかるべき結果を尊重しないということについて、何らかのサンクションが選挙でもってあらわれるなら、それは一番真っ当ですよね。そうでなくて、個人が、自分は腹を切りますという形でとにかくけじめをつける、やっぱりそうだよねとみんなが思う、そういうことが、ある程度の社会的なルールとして存在するならそれもいい。ですから、法的な意味での拘束力がどうだという話だけじゃなくて、その辺の非合法的な仕組みも全部含めて、バランスよく住民投票というものが自治体の意思決定の中に位置を占めるのであれば、いいなと思います。

ただ、それにしても、「尊重」ですから、「投票結果について尊重はしました、十分考えて、でも結局こういう別の意見もあるので、私はそれを取りませんでした」となると、住民多数の意見をとるのか、ある特定の、しかし重要な発言者の意見をとるのかという、そこごく主観的な選択になってしまう。それもオーケーだということになると、制度として何かおかしいという気がするんですね。それで、どういう場合には尊重しなきゃいけないくて、どういう場合にはそうでない、これは尊重しろと言っても無理だというような、その辺のガイドラインみたいなものがないのかなとか、そんなことをさっきは言いたかったです。

それから、説明責任というのは、それを言うなら、必ず文書の形にして、文言を特定して、長が議会に提出するとか、市民に対して表明するとか。そして、そこから後は、余計なことを言わない、そこをごまかすようなことはしない。そういう、できるだけかちっとした仕組みにしなければいけないんだろうなと思っています。

そういった問題を抜きにして、尊重されるのだから、これで市民自治が守られるね、とか、逆に、尊重するだけなんだから国法との関係は問題ないよ、とか、そういうことでどっちにでも使われてしまうような尊重という概念がこの制度の中核に残るとすると、何か嫌な感じだなと思っています。すごく主観的な感想ですけど。

○B委員 1つだけ確認できるかなと思うのは、最初に住民投票をどんどん使うような制度にするのか、伝家の宝刀的に使うのかという論点があるよという話だったんですけど、議論の流れの中で、ここの選択は代表制との整合の中で補完するという位置づけになるので、基本的にはそんなにしょっちゅう使うようなものではないというところは前提にせざるを得ないのかなという気がしてきました。

そう考えると、今出たような、細かい、どういうものを発議できるかということの縛り方とか、実行できなかったときにどういう説明責任があるとか、あるいはどれくらいの厳しい要件にするかということが、そこから必然的にいろいろ出てくるような気がするので、もし今日確認できるとしたら、最初の住民投票の位置づけとしては、それなりの重みを持ったものとして設定するということは確認できたのかなという感じはしましたので、一言だけちょっと。そう言っているのかどうかも含めて、発言させていただきました。

○A委員 懇談会としての意見を一本化することはしない、それは約束ですけれど、その上での今のご発言だということ…。

いろいろご意見、ありがとうございます。これで進行を事務局にお返しします。

○行政経営・自治推進担当課長 あっという間の2時間でしたけれども、今日、総論的な話ということで、様々なご意見いただきましたので、今日いただいたご意見を少し整理していきたいなと思います。

次回ですけれども、代表機関の関与のあり方とか、そこら辺から引き続きご議論いただいて、かつ、投票対象事項についても新しく議論の対象にしていければなと思います。というのは、対象事項につきましては、ネガティブリストをどうするかとか、細かい話はあるのですけれども、市長の関与という話とも絡んでくるんだらうと。今日の後半の議論とも連続してきますので、対象事項を議論するための情報整理もしていきたいなと思います。

ちなみに、次回第3回は10月23日、時間、場所はここと同じでございます。少し時間があきますけれども、今日いただいたご意見をしっかりと整理して、また準備していきたいなと思います。

本日、長い時間のご議論、本当にありがとうございます。これにて第2回の懇談会を閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。

午後8時1分 閉会