

# 武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第3回)

日時：令和5年10月23日（月）

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 定刻になりましたので、第3回武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会を開催いたします。本日はお忙しい中、市役所までお越しいただきまして、ありがとうございます。

本日の議題ですが、次第にありますとおり、まず次第2が前回の続きになります。「本市の代表民主制との関係」。次第3が「対象事項」ということで、新しい論点になります。大きく分けてこの2つを今日ご議論いただければと思います。

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。どうぞよろしく申し上げます。

○A委員 それでは、皆様、本日もどうぞよろしく申し上げます。

## 2. 本市の代表民主制との関係

○A委員 今、お話がありましたとおり、前半、半分程度で次第2「本市の代表民主制との関係」、つまり市が採用している代表民主制の原理および仕組みとの関係での議論ということですが、これは前回ある程度やりました。ですから、その続きということになります。それが前半ということです。では早速これについて、事務局より説明をお願いいたします。

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、資料1をご覧ください。

1 ページ目をめくっていただきまして、2ページ目に目次がございます。前回からの続きという形になっておりますが、2カ月たっておりますので、前回いただいたご意見も振り返りたいということでまとめております。枠で囲んでいる部分になります。具体的に申し上げますと、7ページからになります。

7ページから、事務局の説明のポイント、それに対していただいたご意見という形でまとめております。前回は目的、それから意義について、事務局から説明をし、それに対してご意見をいただきました。市民みずから争点を設定していくというのが、1つ、特徴かと思えますけれども、市民によるアジェンダ設定という表現で議論が深められたかと思えます。意義としましては、象徴としての意義もあるだろうというお話がございました。

8ページをご覧くださいと思います。二元代表制との関係で申しますと、補完か修

正か。西尾先生のまとめを一つベースにしてご議論いただきましたけれども、修正ではないだろう、補完だろうということだったかと思えます。

8 ページの下のほうです。これは今日の議論の続きになりますけれども、「投票実施前の代表機関の関与」という部分についても、幾つかご意見をいただいております。

9 ページは、投票結果の尊重義務について、ここがかなりいろいろご意見をいただいた部分かと思えます。法的拘束力があるのかないのか、投票結果、尊重義務の重みということだったと思えます。今、重みと申し上げましたが、法的拘束力はないんだらうということで、事務局としても整理しておりますが、それをどういうふうに表示するかは別として、やはり一定の重みがあるんだらうということでございました。

10 ページもその続きでございます。

11 ページは、アジェンダ設定という表現もいただきましたので、それも使いながら、自治体の政策決定過程と自治基本条例に基づく住民投票制度がどういった関係にあるのかということで、事務局で図解をしてみたものでございます。一番下ですけれども、市政に関する重要事項ということで、住民のほうからアジェンダを設定していくという機能が一つあるんだらうと。ただ、これはプロセスの一番最初の段階かとも思えます。あくまでそのうちの1つなのかなと事務局としては思っております。例えば、ある程度政策決定過程が進んだ後に異議申し立て的に行われる、そういった機能もあるかなと思えます。

ここで黒い星印がつけられているのが本日のテーマになります。対象事項であったり、代表機関の関与のあり方、それから尊重義務に関連しまして、成立要件についてご意見をいただければなと思えます。

12 ページでございます。ここからは前回の資料をそのまま出しております。説明もそのときに済ませておりますので、改めてご説明をいたしません、投票実施前の代表機関の関与として、議会、市長がありますけれども、どういったものがあるのか。この論点を設定した趣旨でございますけれども、令和5年度予算を審議するに当たって、議員のほうから、議会の議決をかませる必要があるのではないのかといったご提案もいただいております。今後、市民と熟議をしながら議論するに当たって、そういったところまで選択肢として広げて考えられるのかといったところを、理論的にご意見をいただければなと思えます。理論的な選択肢として可能であれば、そこはウイングを広げて、市民の方と熟議をしていきたいと考えております。

もう1つでございますけれども、17 ページをご覧いただきたいと思えます。尊重義務

の要件としての成立要件でございます。非常にシンプルな表現になっておりますけれども、事務局側の問題意識としましては、成立要件として何%かというものもございしますが、投票率で設定していたのか、あるいは得票率で設定していたのか。日本の常設型の住民投票制度では、投票率をとっているところが多いですが、一部、得票率の自治体もございします。海外でもそういった例がある。これはどちらにするべきなのかというのを事務局としても考えあぐねております。理論的にどちらがいいのかというのは答えが出せるのかということも含めて、今日はご議論いただければと思います。

資料1については、説明は以上になります。

○A委員 前回で、特にどの部分がまだ議論が足りないかという判断は難しいのですが、一応全体をなめてはみたということで、今日はそれを前提にして、どこからでも結構ですので、もう一度反すうしてみようと思っておりますが、そういうことでよろしいでしょうか。

それでは、前回の議論において、あるいはその後、お考えになって、今、気になっていることがございましたら、まず出していただきたいと思っております。どなたからでも。

○B委員 議会の関与と市長の関与というところで、若干、中途半端になっていたような記憶があつて、正確でなかったらまた確認いただければと思うのですが、設定されたアジェンダがいろんな意味で不適切である場合もあるだろうということで、そういうときに市長が判断をして、ある程度規制することは必要じゃないかという議論が片方にあつたような気がするのです。議会のほうは、そもそも議会が取り上げていないから、あるいはそれが十分じゃないからという形で抜けているところがあつて、果たして議会の関与がかなり強い形で必要かどうかというのは慎重じゃなきゃいけないかなど。市長と議会で関与のあり方が若干異なって、事前に何でもかんでもいいというわけにはいかないんじゃないかな。その場合は市長の判断が適切ではなかろうか、議会については少し慎重である必要があるんじゃないか、そんなところが議論としてあつたような気がします。

その辺はどう選択するかという問題だろうと思うんですが、議会の前もつての関与を認めるとするならば、アジェンダ設定の部分の市民、住民からの提起をどう尊重するかということとどうしても関連してしまうだろうということを押さえる必要があるのかなと思います。

市長の関与は、あくまでいろんな意味で不適切な設定がされている場合に、それをチェックするという意味では市長がやるしかないかな。その点についてはある程度市長にかかるとすることが必要なのかなと思います。

とりあえず、うろ覚えと、私のちょっとした整理としてはそんなところですよ。

○A委員 話の糸口をどうもありがとうございます。確かに、代表制システムとの関係ということで「代表機関」と言ってしまうと、議会と長とではそれぞれ住民投票問題へのスタンスがちょっと違うところがあるわけですね。

最後に言われたのは、長はある程度のチェック機能は持たざるを得ないんじゃないかということだと思います。その問題は、本日の後半の対象事項の書き方の問題とかけ合わせると具体的なイメージが出てくる、そういうものなのだろうと思いますが、対象事項をとにかく何らかの形で書く以上は、それに沿って行われる市長の代表者証明書発行の際の判断が問題になるわけですね。

それに対して、議会のほうはどうか。最初の事務局からのご説明の中で、議会の議決をかませるべきだという意見があるということがありました。それに対して最初からガッチャンコの論争、けんかをするつもりはないのですが、もし住民投票制度を考えるのであれば、議会にブロック機能を持たせるというのはちょっと自己矛盾に近い話かなという気はするのです。

その先は、私のもやもやした感じなのですが、住民投票への市民の声が起きてきたときに、議会としてどういう対応をすべきなのかという文脈で考えると、単純に議会の議決、つまり住民投票をやっているよ、やるよという議決を必要条件とするというのが、その1つではあります。けれども、それ以外にも、何らかの形で事前に議会としての、あるいは議員集団としての意見を表明させて、住民投票を推進しようとする人の立場とは別に、それも併せて市民の判断に委ねるという手もあるだろうし、それからもう1つは、筋は違いますが、議会が、確かに今まで自分たちがアジェンダとして上げてなかった問題だけでもこれは何かやらなきゃいけないよねと考えるのであれば、議会のほうで対応することはあり得るわけです。そこを、制度として、そういう対応を議会ですますかということで、その時間的余裕を与えてあげる、そういう制度設計もあるかなと思うんですね。その辺、議会の事前関与という場合に、手法としては、硬いものからやわらかいものまで、対決的なものから融和的なものまで、バリエーションはあり得るかなと。その辺はこれからの制度設計上、考えられる余地のある話かなという気がしています。

皆様からは、いかがでしょうか。別に今の話に縛られることはありませんが。

○C委員 議会がどう関係するのか、市長がどう関係するのか。特に代表制機関の関与ですけれども、僕自身がちょっとよくわかっていないところはあるのですが、例えば議会が

あるテーマに関して住民投票にかけようよ。議会の3分の2以上の議決があつて、議会のほうから、このテーマについては住民投票にかけようよと言ったものに関しては、住民投票条例に書き込むべきなのか、それは必要ないのかというところがあるかと思うのですね。別に諸外国がどうのこうのというのは関係ないかもしれない。ただ、制度化しているところでは、議会の関与を認めるところもあるし、日本の住民投票条例の中でも、常設型の中でも議会の関与を認めているところがあります。ただ、そのときに、どの程度にするのかというところは制度設計だと思うのですね。

基本的に執行機関の首長から提案するということはあまりしていないというか、多くのところでしていない。それはなぜかという、いわゆる住民投票がプレビシット的と言われるかもしれませんが、自分の都合のいいように住民投票を使ってしまう。住民の声を自分の支持のために使ってしまうということがあるので、首長の発議は認めないところが多いわけですが、そのあたりのことを考えると、議会にはある程度発議を認めることあるのかなと思う一方で、ただ住民から出されたものに関して、それはだめだとか、いいとかいう判断はまた別なのかなと私は思います。住民が、これは住民投票にかけてくれと常設型でやったものに対して、前提としては先ほどA先生がおっしゃったように、対象が何になるのかということによっても、かなりそれは変わってくるかもしれませんが、対象として挙げられているものであれば、基本的に住民投票にかけてもいいじゃないかと。ただ、かけるんだけど、それに対して、これはかけるべきだ、これはかけるべきではないということは、議会が判断すべきではないのではないかと私は思っております。

そうすると、常設型の住民投票条例の意味がなくなってしまうので、それだったらそもそも常設型の住民投票条例にしなくても、いわゆる直接請求制度で住民投票条例をつくってくれというのとあまり変わらなくなってくるのではないのかなと思います。個人的な考えというか意見であります。

○A委員 ちょっと質問、いいですか。前半のほうで、一定の要件のもとに議会の側から住民投票の提案をするという構想のお話がありましたが、議会がそういう提案をする合理的な事情というのはどうなんでしょうか。ある政策について議会の中で賛成・反対とあるけれども、ここは議会の多数決で決めるのではなく住民投票の結果で、単純化して言えば住民の多数決で決めるほうがいいだろうと、そういう判断を議会がするということですか。

○C委員 そういうことですね。ですから、今挙げた例は、いわゆる諮問型ではなくて決定型のほうですので、議会のほうで僅差でもめているようなときに、最終的にそこは住民

投票で決めましょうよ、ないしはこれは住民投票で決めたほうがいいんじゃないかという声が多くなったときに、それを実施するということですね。

○D委員 今のC先生の、プレビシットという形で住民投票を市長なり議会なりが悪用するような観点はもちろんなんですけれども、資料の12ページで、まずは住民投票ができるかもしれないという状況になった後で、実際に住民投票を実施するか否かの前に、議会なり市長の関与なりが必要かどうかということも重要なのかなと思っております。市長の関与に関しては、最初にA先生がおっしゃったように、対象事項の申請のところでは既にかむという形になっているので、もし同じ二元代表制という形で、代表制の両方の立場をかませるといような、それを公平と言うのかどうか分かりませんが、そういった形で考えるとすれば、議会の関与を何らかの段階において入れるべきだろうかという形になる。そもそも住民投票が行われるかもしれないというのは、武蔵野市の自治基本条例に基づく住民投票制度では住民の発議によるのがスタートとなるのですから、そういった形で考えるとどうなのかなと思いました。

その点では、私としては、西尾先生が議会の関与ということに随分肝入りされていて、そこは私も理解がなかなか難しいと思ったんです。西尾先生の考え方はかなりアメリカの経験に乗っていらっしゃる場所がおありですので。その利点とすれば、住民が住民投票しようとするときに、住民投票の意義とか論点について、代表者である議会の人たちが精密に話し合う機会を持つことが、結局は住民投票の投票の際にいろんな意味で資料となり得るんだらうというメリットはあるかなと思ったんですね。ただ、そこであまりにも議会の関与に強さを持たせてしまうと、せつかくの下から出てきた住民投票の意義というものを危殆ならしめてしまうのではないかとかいうことは思いました。

ですから、私は、議決は不要だけれども、議決以外の関与という形で、例えば声明を出すとか、それは会派ごとなどで構わないと思うのですけれども、そういった形のものがいいという気もしなくもないのですね。ただ、その声明にもそれなりの強さがあるのだよという議論になると、また話は別だとは思うのですけれども。

○行政経営・自治推進担当課長 C先生から、議会発議という話が出ましたので、ちょっと補足をさせていただきます。

武蔵野の自治基本条例19条に基づく住民投票制度では、発議は住民だけに限定しております。第2回の資料でも補足をさせていただきましたが、自治基本条例の懇談会で、市長の発議権を認めることはちょっとプレビシットということもありまして、それはないだ

ろうと。もう1つ、議会の発議権を認めるとどういうことになるか。それ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もありまして、そういった議論を踏まえて、武蔵野では議会の発議は盛り込んでおりません。3分の2で、特別多数の議決でというのがありますけれども、特別多数の議決は基本的には法律事項でございますので、条例では増やせないたてつけになっております。

この論点でございますけれども、先ほどA先生がおっしゃったように、議会の関与といったときに、硬いものからやわらかいものまであるだろうと。完全に拒否権のような硬いものであれば、それは現行の直接請求制度の課題をなぞるようなものになってしまうだろうし、もう少し何かやわらかい関与のあり方がないのかというのが問題意識としてございます。

12 ページの資料をつくってから考えたことでございますけれども、関与といった場合に、どのタイミングでかというのものもあるかと思います。直接請求制度では、署名が集まった後、住民投票を実施する、その判断のときに、議会はかかわってくるわけです。

もう1つ、関与するタイミングの候補としては、署名集めをする前に、代表者署名申請という段階も選択肢としてあるのかなと思います。そこを資料に盛り込んでいけばよかったのですが、時間軸という視点も必要なのかなと事務局としては考えております。

○A委員 今の、時間軸の話は資料には盛り込んでないという点ですが、11 ページの表で言うと、②の下の方ですね、これが住民発議の住民投票の流れということになりますが、その、署名の前に、代表者証明書の申請と発行があるわけですね。市民の誰かが住民投票をやりたいという意向を持っていることが、そこで公式に出てくる。その段階で議会に何か発言をさせるかという話ですよ。その辺がこの図の中に書き込まれていくということなんだろうと思います。

Dさんは、議会の関与について、方向としてはその方向を言われたんだろうと思うのですが、資料11 ページで言えば、「代表機関の関与のあり方」という星印のついてる点線の先が両向き矢印になっていて、ここが今議論をしている関与のところなんですね。この矢印は横に太いんですけども、時間軸でいくと、いろんなタイミングでの関与があり得るわけですね。そこに「投票運動」と書いてあるのは、代表者なり、住民投票を推進したいという人たちが、首尾よく署名を集めて、住民投票の実施が決まったときに、賛成投票を促すための運動をする、あるいはまた、反対の人は反対の運動をするかもしれない、それがここにある投票運動ということですけど、そのあたりにまで、議会の意見はこうで

すよ、あるいは議会のこれこれの会派の意見はこうですよと、そういう形で議論の素材が投入されていくということですね。

○D委員 今、先生がおっしゃった時間の経過のようなことまでは、私も考えが至っておりませんでした。資料の12ページからだ、議会の関与が必要だという形になると、実施が不可とか、実施できるとか、そういう話でしたので、これはあくまでも実施前のことを考えているんだろうと置いていたんですが、実はそれだけではなくて、3段階くらいに分けられるかなど。市長が申請に関してオーケーを出す前に議会が出すという段階と、市長がオーケーを出した後でも、いや、議会はこう考えていますよと、住民投票を実施できるかの前に議会の何かの形の関与を挟めるということ。あるいは、実際に実施されることになって、投票運動、2週間とかになるのかと思いますけれども、その間に議会が自分たちの意見を間に合うように出すことも確かにあり得るのかなという気がいたしてきました。

でも、第3段階目のときには、もう実施が不可とか可能とか、そういった形までの影響を及ぼすことはできず、政治的な影響だけにとどまると思うんですけれども。

○A委員 そこは、特別の資格、権限に基づく発言ではなくて、投票運動の中に投入される様々な意見の1つということになるんでしょうね。

○E委員 議会の関与についてのほかに、市長の関与についてもちょっとお聞きしたいのですが、実際にかけられた条例案では、住民投票の対象事項を市政に関する重要事項というふうに第4条2項で定義をいたしまして、署名を集めたところで市長に提出して、市長が市政に関する重要事項該当性を確認して、確認ができたときに住民投票に移るという判断のプロセスになっております。

市政に関する重要事項のところには、かなり明確な判断基準が書いてあるものも、例えば人事、財務に関する事項、金銭の徴収、給付に関する事項は住民投票にかけられないと書いてあるわけですが、第6号の住民投票に付することが適当でないことが明らかでない事項では、かなり抽象的な書きぶりをしておりまして、この規定を活用すると、市長は、これは嫌だなと思ったことについては、かなり抽象的な説明でこれは重要事項に当たりませんと言って、署名が集まったのに住民投票ができないというブロック機能を果たせてしまうように思います。そういう場合に、住民投票を求める人は、何か不服の申し立てができるのかがちょっとわからないのです。これは行政処分ではないので、取り消し訴訟とか義務づけ訴訟はできないような気もするのですが、ここはどうなのかなということをお聞きしたいのです。

○行政経営・自治推進担当課長 実際に取り消訴訟という形で裁判が起こされたケースはございます。こういったロジックかというのは、私も細かいところはあれですけども、一定の処分性を認めた上で、裁判所のほうで取り上げられたというケースはございます。代表者証明申請に対する却下通知というのですか、それに対しては、処分性と言っていいのかわかりませんが、そういったものを帯びるのかなと考えております。ここはA先生に。

○A委員 裁判例を精査していませんけど、資料の中にはそういう裁判例が出てくるし、ざっと考えると、恐らくこれは申請に対する応答で、処分性はあるんだろう、そういう解釈で多分いいんだろうと思うんですね。そうなれば、今の行政訴訟制度で言えば、証明書交付拒否処分に対しては取消訴訟ができますし、取消訴訟だけでなく義務づけ訴訟もできるし、そうすると、これは急いで進めなければいけないんだよということであれば、仮の義務づけの決定を求めることもできる。裁判所への手段としてはいろいろあり得ることになるんじゃないかと思えますけど。

○E委員 そうすると、請求をする代表者はどういうポジションで請求していることになるのでしょうか。自分の権利のために住民投票請求権のようなものがあると解せばいいんですか。

○A委員 抽象的に言えば、住民投票を請求し得る市民の利益というのが観念できて、制度的に言えば、この局面で代表者証明書の交付という規定があればその交付を求める行為は一種の申請であるということになるのではないですかね。

○E委員 じゃ、最終的にはブロックされるかどうかは裁判所が審査できる問題である、そういう前提で条例もつくられていると理解をすればよいということで、よくわかりました。

○C委員 例があったのは広島ですよ。広島市民球場は住民投票の対象になるかならないかを裁判で争って、これは住民投票の対象にならないと市長が判断したんだけど、それに対して訴訟を起こした。裁判では結局市長の判断は妥当だということになったわけです。

○A委員 ということで、代表者証明書の申請から始まって、ずっとプロセスが進んでいく中で、長はもちろんですけど、議会がどう噛んでいくか、どのような可能性があるかと、そういう話だと思って、今、議論を追っかけていました。

その際に、差し当たり議会の立場に限って言えば、これは当然のことかとも思うし、皆さんもそれを前提として議論されているのかもしれませんが、議会が意見を言うという

きに、何を言うのか。一方で、今回提案されているその政策はノーである、法的に無理だということもあれば、政策的にばかっているよということもあるかと思いますが、いずれにしても内容的にノーだという場合と、他方では、議会で議員たちが考えて、アジェンダに載っけなかった、あるいは、載っけたけど審議の結果はノーということになったわけで、その過程にも問題はありませぬ、だから、本件に関しては、代表制の原理に則り、議会の判断を尊重していただいて、決着済みということにしましょうよと、そういう意味で、住民投票に付することそのものが適当でないという意見の場合もあるわけですね。議論を整理するためには、議会のほうでもその2つのテーマをはっきりと分けて考えていただいて、市民に対して何か議会の意見を投げたいというのであれば、そこもはっきりさせたほうがいいのかと思っています。いずれにしろ、その2つがあるんじゃないかなという気がするるので、そのことをちょっとつけ加えておきたいと思います。

代表機関の関与に関して、ほかにいかがでしょうか。

○C委員 先ほどはいろいろご意見をいただきまして、ありがとうございます。私が考えていた議会の関与、議会からの発議というのはなかなか難しいということ、そもそもそれを前提としてないということでありました。ただ、私が外国の例としてちょっと紹介させていただいたんですが、その上でなんですけれども、いわゆるレファレンダムになるかと思うんですね。イニシアチブとレファレンダムでいくと、イニシアチブではないと思うんです。なぜそういうことを言っているかという、全く何もないところから政策提案をしていくというのがイニシアチブだと思うんですね。レファレンダムというのは、あるテーマに関して、例えば住民投票を制度化している国なんかだと、このテーマに関して議会が決定したことに対して住民投票にかけることができるとしているんですね。そうすると、何も決まってないところから、ゼロから出るのはイニシアチブで、議会で決定した、ただ議会の決定が妥当かどうかを判断するというのがレファレンダムの仕組みなんですね。

そういった整理がない形で日本ではいろいろ議論されているんですが、どのタイミングで住民投票の発議ができるのかということが、僕自身、いまいよくわからないのです。どこの条例を見ても、このタイミングでというのは特にはないんですね。だから、どこでもできるような形になっているんだけど、そうなるとうなったで、今度は議会がどこで関与してくるのか。場合によっては、住民投票をやってくれという形で住民のほうから出てきたけれども、議会の関与によっては、それを潰そうと思えば潰せちゃうことだってあり得るんじゃないか。

そういうふうにと考えると、どのタイミングでとかいうことがあまり整理されていない。整理する必要がないのかもしれないけれども、そこら辺のところは、つまり、どこでもいからとにかく請求できるようにしておくというような、いわゆるイニシアチブ型のものなのか。議会がある程度決定したり議論しているテーマに関して、住民投票をかけられるようにするのかというあたりの整理は特にする必要がないのか、しなくていいのか、してないのかということがちょっとよくわからないのです。

○行政経営・自治推進担当課長 前回もたしかそういったご意見をいただいたと思います。事務局の理解としましては、海外にあるレファレンダム、それからイニシアチブと、この条例に基づく住民投票制度というのはやはり違うんだろとと考えております。あえてレファレンダムのものを日本で求めるならば、地方特別法に対する住民投票というのはレファレンダムのものなんだろとと思います。国会でまずは法案を決めて、それに対して諮るという意味ではレファレンダムだろうと。ただ、イニシアチブという、全くないところから住民が発議して、そして住民が投票で決する、完全に議会をスルーという仕組みが今のところ日本で条例レベルであるかという、そうではないんだろと。だから、非常に日本的な制度であって、海外のイニシアチブ、レファレンダムと完全に一致するものではないんだろということ、事務局としてはそこは割り切って区別して考えております。全く違う制度であると。

ただ、住民がみずから争点を設定するという面では、イニシアチブ的な側面も一つあるんだろなとと思います。ただ、それは完全に議会をパスして、自分たちで提案して、自分たちで決める、一般的に言われているようなイニシアチブではないんだろとと考えております。

先ほど先生がご指摘されたように、日本の常設型の住民投票制度の検討過程を見ますと、政策過程のどこでやるかという検討はされてないんだと私も感じておりましたので、前回いただいたご意見を踏まえて、11 ページですけども、あえて模式化してみたというのは、そういった問題意識もございました。アジェンダ設定ということで、議会や長が全くアジェンダを設定しない、要は政策過程でいいますと、非常に初期の段階で提案されるというパターンもあれば、公共施設の検討のように、ある程度検討が進んだ政策過程の中盤、後半になって初めて反対運動が起きて、住民投票が使われるというケースも日本ではあるんだろということ、どの段階でというのはなかなか特定しづらいのかなというのが実感でございます。

○C委員 そのあたりが、外国がよくて、日本のはよくないとか、そういうことを言う気はさらさらないので、日本のやり方があると思うんですが、ただそこら辺の整理がないまま議論していくと、結局いつまでたっても、どこでどうなの、いろんな関与の仕方があるよねというところで、何かモヤモヤとした感じで議論が進んでいくんじゃないかという気がするものですから、それであえて質問させていただきました。

○A委員 そのモヤモヤというところで、もう一つ突っ込ませていただきたいのです。さっきの話で、例えば、住民投票の請求が出てきて、署名の前でも後でも、どの段階でもいいですけど、議会の側から、提案されている内容で住民投票により賛否を問われるのは非常にまずい、そうではなく、これこれの提案内容で住民投票をやるのなら、それは議会として参考にする、結果が出ればそれは尊重しますよと、そういうような対案みたいなものをどこかの段階で議会が出せるか、そんな設計はどうですかね。そのようなことであれば、長についても考えられるかもしれませんが。

○C委員 私の理解では、あくまでもそういう点であるとイニシアチブだと思うんですね。イニシアチブとして提案を出してきて、例えばこういう制度をつくってくれというのが出てきて、それに対して議会が住民からの声に合わせて、「わかりました。こういう制度をつくりましょう。では、これを自分たちで検討しますよ」ということであれば、それはそれで成立する。それは住民の意を酌んでつくったということであればいいと思うんですが、それに対して、「いや、そんなものは要らないよ」とか、そうでなくて否決するとか違うものを出すのであれば、住民が出してきた案と両方かけるとか、それに対して意見を表明する。最終的には住民が住民投票である程度意見表明するというのがイニシアチブだと思うんですね。レファレンダムというのは、決まったテーマに関して、それに賛成か反対かということだから、議会が決めたテーマに対してということになると理解しているんです。

今のでいくと、住民が出してきたものに対して、議会側からちゃんとそれを酌んだものが出てくるとなれば、住民の側の意が通っているということであれば、何も住民投票にかける必要がないんだと思います。ということよろしいですか。

○A委員 そこであまり時間をとってはいけないのかもしれませんが、私は何となく訴訟のイメージで考えていまして、原告側からこういう請求をしてきた、被告側としては、それがそのまま通っちゃったら私は立場がなくなる、だから、私としてはこういう解決でいきたい、ということで、訴えに対して反訴を提起する。両方が逆方向で向かい合うという話になるのですが、基本的にそういう筋で議会の関与を組み立てる可能性はないかな

とも思ったんですね。

○B委員 これまでの話で考えたのは、うまくいくのかわからないですけど、まずこういうテーマで住民投票を請願したいという段階で、それだったらこっちのほうがいいよとか、そういう意味で最初のところで議会が何らかの意見表明をして、請願を提案している人はそれを加味して変える可能性を残しておくというのが1つと、あと、請願が終わって、投票に入るといときに、議会としてはその問題については既に議論していて、こういう理由でやめたんですとか、あるいは議会としてはこうこう、こういう事情があるので、それを諮ること自体が困るんですとかいうような。だからといってやめさせるというわけにはいかないと思うんですけども、意見表明といいますか、議会としてはこうしてきたので、これを踏まえて住民投票にかけてほしいというようなことを表明する機会があったほうがいいかな。

1つ思ったのは、いずれにせよ投票にかかったときには、各党派とかいろんな人が自由に発言するわけですから、入れるとしたら、制度的に議会がここでこういうことをするというので限定しないと、何かおかしいことになっちゃうかなという感じはちょっとしました。基本的には投票に入るときに、いろんな人がいろんなふうに自由に発言できるわけですから、議会が制度的にどこかで関与して意思表示するとしたら、議会としてこういう検討をしてきて、こういう結論になって、こういう理由だったんだということを改めてそこで意見表明するなりということに限定しないと。別の事情で、それを住民投票にかけてもらっては、こうこう、こういう理由で議会として困るんだということを使うなり、そういう設計をしないと、できるかどうかはわかりませんが、難しいかな。そんな感じがいたしました。

○E委員 今のお話ですけれども、レファレンダム型になるか、それともイニシアチブ型になるかは、請求者がどういうタイミングで署名を集め出すかによると思うので、この仕組みだと、どちらかには限定できないかと思います。

それから、議会が意見を表明するということですが、議会は議会で、別に議決等を行って意見を表明することが禁止されるわけではないので、とてもまずい投票が行われそうになっていると思えば、こういう理由で実施に反対する決議のようなものを出せばいいし、あるいは署名が集まっているところを見たときに、それは確かにやったほうがいいと思って、いわば先回りで実現をしてしまうというような対応もあり得るかと思います。仮に議会の対応によって住民投票をやる意義がない、あるいは議会の指摘がもつともで、住民投

票が不適切であるということであれば、先ほどの市長の、市政に関する重要事項かどうかの判断のところでそれを加味すればよいというたてつけになっているように見えます。

また、投票に当たって、議会の表明した意見を市民がどう判断するかということについては、例えば条例案の第 25 条で、市長の情報提供の条文がありまして、住民投票をやる場合には、恐らく選挙公報のような、情報提供のための様々な広報をしようと思うのです。その広報の中に、議会が議決した住民投票に関する意見を付するというようなことは現在の条例案でも十分あり得ると思いますし、もしそこで議会の関与も必要であれば、例えば情報提供の条文のところで、仮に議会が意見を議決した場合には、それもあわせ提供するものとするということを書き入れる手法もあり得るかなと思いました。

○A委員 代表機関の関与については、いろんな制度設計のアイデアがあり得るのかなという感じもします。それが設計図にしたときに成り立つ設計なのかどうかというのはさらに精査しなければなりません。今日のところは、いろいろご意見を出していただくということで、この程度にしたいと思います。

今日の前半のもう 1 つのテーマは、尊重義務の要件、つまり、住民投票が成立したら結果尊重義務が生ずる、では、そこにいう成立に関して何らかの要件をかませるかという話ですが、これについて、改めてご意見をいただきたいと思います。

○C委員 成立要件ですけれども、多くの住民投票条例で、投票率 50%、2 分の 1 というところが多いかと思うんです。投票率 50%というのは、半分以上の人が関心を持って投票してないといけないんじゃないかということがあるんだと思うのですけれども、ただそれだと、例えば投票率 50%にしないために、住民投票をやらせたくない、ないしは提案に対して否定的な勢力が反住民投票運動みたいなのを起こして、住民投票させないキャンペーンみたいなのをやる例が過去にもあったんです。そうすると、意味がなくなってしまうんじゃないか。

そういうことを考えると、得票率でやってもいいのではないかと思います。というのは、例えば投票率 50%というので、投票率 50%の中で過半数ということで成立するんだとしたら、得票率で考えると 25%ということになるだろうし、実際に全有権者の中でどれくらいの得票があったのかということで成立要件を捉えてもいいのではないかと。日本であまりそういうのはないのですけれども、有権者に占める賛成なり反対が何%かというところでの判断でもいいのかなと思っています。そのほうが、違うところに議論が行くようなことは避けられるのではないかと思います。

○B委員 確認なんですけど、今の得票率というのは、投票した人の賛成の比率という理解でよろしいですか。

○C委員 はい。

○B委員 そこに一応基準を持つんだけど、それを見れば、投票率が幾らで得票率が幾らとなっていれば、全体の有権者の中の賛成が何割かというのは計算できる。それは参考にできるかもしれないけれども、要件としては得票率で持てばいいんじゃないかという趣旨ですね。

○C委員 どれくらいの人が賛成票を投じたかということ、当日の有権者から判断する。ですから、例えば賛成を 25%、30%というところに設定しておけば、結果的に 25%といったら投票率 50%の 50%というので、同じことになる。ただ、さっき言ったように、49%だと開票もしないとかいうところが出てくるので、それではあまりじゃないかということで、得票率というのは今言ったような有権者に占める得票がどれくらいかということ、を判断するんだけど、そこは 30%にするのか、25%にするのかというところは議論があるかと思いますが、そのほうが投票としては、成立ということで考えれば、合理的なのではないかと私は思います。

○行政経営・自治推進担当課長 今回の得票率の定義について、補足をさせていただきたいと思います。分母に有権者といいますか、投票資格者総数を持つてくるのか、当日の投票総数を持つてくるのかで2パターンあると思います。どちらでもいいと思うんですけども、今回議論をどちらかに統一しなければいけないと思ひまして、資料の 19 ページでは、表の右下でございませうけれども、議論を統一させるために、ここでの得票率は、分母は投票資格者総数という形で設けております。得票率制を設けている他の自治体の規定もそういうふうになっております。ただ、少数でございまして、全体で 76 の事例を調査して、得票率制をとっているのは5団体でございました。割合は、3分の1が3団体、4分の1が2団体でございませう。

もう一つ、調べていて気づいた特徴でございませうが、これら5団体は、尊重義務の対象として、投票結果について定義をつけております。武蔵野はございませうけれども、投票結果を有効投票総数の過半数とあえて定義した上で、得票率制を設けております。

あともう1点でございませうけれども、投票率が得票率かで差がつく部分は、おっしゃったとおりボイコットの有無だと思ひます。ただ、この問題を議論するとき、その視点だけでいいのか、ほかの視点もあり得るのか、あるいは軽重も考えなければいけないなと思

いますし、理論的にどういうふうに答えを導けばいいのか、ボイコット運動以外の視点もあり得るのかというところですね、そこも事務局としては迷っているところでございます。

○A委員 あえて申し上げたいのですが、ボイコット運動ってよくないんですか。なぜよくないのか。

○E委員 投票にかけられた案件に反対をする人が、どういう投票行動をとるのが一番いいかという判断が難しくなるというのが問題かと思います。つまり、どういうことかといいますと、例えば自分が行かなければ投票率が達しないというときに、行かないほうが有利である。でも、自分が行かないことによって、反対票が1票減ってしまうわけですから、もしほかの誰かが行って投票が成立しちゃうと、自分が行けば否決票を入れられたのに入れられなくなるということで、反対票を投じる人が非常に複雑な判断を要求されてしまうわけです。

一方、得票率制の場合には、ボイコットする意味がほとんどないので、投票に行って反対票を投じるのが、反対の人にとっては一番いいことになる。投票率で切るというやり方は、反対者にとって、反対投票する人にとって、行動がとても難しくなるので、あまりいい要件ではないのではないかという指摘があったかと思います。

○A委員 ゲームのルールは必要なわけで、あるルールを立てた場合に、プレイヤーが勝つためにどうすればいいのかの判断がすごく複雑になるということですね。それはわかりますけど、それに関連して伺いたいのですが、住民投票の請求が成立するための署名の必要数は、いま議論している投票率や得票率の問題と比べると、もっとハードルが低いですよ。必要署名数というのは、投票有資格者の何分の1？

○行政経営・自治推進担当課長 自治基本条例 19 条ではそこまで定められていません。これから住民投票条例の議論で決めていく。

○A委員 それはまさか50%にはならないですよ。

○行政経営・自治推進担当課長 そうですね。

○A委員 50%にならないとすると、署名が集まって、住民投票を実施することになったとしても、実施することに賛成した人が半数を超えていないという状況はあり得るわけですね。そのときに、ずっと前に私が言ったことと関係するんですけど、投票を求められている中身についての賛否じゃなくて、その問題は代表である長と議会に任せておこうよ、若干専門性もあるだろうし、信頼してそちらに任せているのだから、住民投票の方法を使って決めるのは反対だという意見はあり得るし、議会の側からも、そのように市民を説得

する、一定の署名は集まったにしてもやっぱりこの問題は住民投票で決めないほうがいいよというキャンペーンをやる、それは悪いことなのかという問題もあるわけです。もしそういうキャンペーンが正当なものとして成り立ち得るんだとすると、住民投票の結果が成立するかどうかということについては、提案内容に賛成の率ではなくて投票率が、まずまたぐべき敷居になるのではないかと思っているんです。

○D委員 50%要件は、結果を公表するか公表しないかという形でよく使われていたところなんです。それはそれとしまして、そもそも成立するかしないかという要件になることはありますけれども、そもそも成立したとして、どのくらいの人が反対に投じたか、賛成に投じたかということも、あける、あけないかというところでまずすごく重要になっていたような気もするんですね。もちろん、それだけではないですけれども。そうなった場合でも、今回の住民投票の条例案の場合においては、成立、不成立ともに開票するという形になっていますので、そこにどういうふうにボイコット運動というものを意義づけていくかというのは、おもしろい観点だなと思ったんですね。

それとともに、ボイコット運動による弊害、資料で言うと 21 ページの b と c のところだと思うのですが、積極的な投票不参加が少ないというところで、もしかすると A 先生がおっしゃったのは、c のところに関係させてくる話になるのかと。要するにほかは白けちゃっているよというところもあるのかなと思ったりしたんです。ただ A 先生のお話だと、議会が、こんなのはそもそも住民投票の投票事項としてふさわしくないというお考えだったということですので、そういった場合には、積極的なボイコット運動に意義づけをするということですよ。

○A委員 そういう方向で考えるのは議会関係者だろうけれども、それで市民のある程度の比率を説得できればいいわけです。中身に賛成か反対かにかかわらず投票所には行かないという選択が正しいんですよ、という説得の仕方です。

○D委員 そうなってしまうと、議会と市民の立場で考えた場合、どうなんですか。市民が政治に参加していくよという、自治という形のをまさに表明しようとしているときに、議会がそのような形での関与とか働きかけをしていくことの問題が次に問われるべきだと思うのです。ですから、投票事項という形での切り方ももちろんあるとは思いますが、それに対しての運動という形での議会の働きかけですよ、そういった問題が推奨されるものか。まさにそこそ、避けるべきものなのかということにあるのではないかと思うのです。

○B委員 こういう考え方もあるかなと思うのは、今、武蔵野の案として、いずれにせよ賛成、反対の分布といたしますか、結果は公表するという事ならば、投票率で成立、不成立を判断するという手もあるんじゃないか。つまり、いずれにせよ、有権者全体の中で意見分布がそこで確認できるならば、議会はそれを参考にはできるわけですね。そのときに、やっぱり半分以上の人が、その率も考えればいいわけですが、これだけの人が住民投票を認めて投票したということで成立しているものであるから、尊重すべきだという考え方をするというのも1つの手じゃないか。もし成立しなかったら一切見せないということならば、これはかなり重大で、それはどうなのかなと思うのですが、いずれにせよ開票結果を見せるならば、投票する人がこれだけの人がいると成立、いなければ不成立。ただ、不成立でも、意見分布はこうですよという整理の仕方もあるのかなという気がしました。

○C委員 そうすると、成立するかしないかとかいう要件はほとんど意味がないような感じがするんです。どっちにしても開いて結果を知らせるのであれば、後は議会のほうで判断してくださいよ。たくさんの人が賛成しているとかいうことであれば、ある程度議会はそれに従わざるを得ないというか、尊重しなきゃいけないだろうし、そうでなければ、別に尊重することもないよねという判断もできるのかもしれない。そうすると、成立要件とか何かというのは、そもそも何でつける必要があるのかなということにはならないかなと思ったんです。

○B委員 私は最初はそっちだったんです。どっちみち、強制できるわけじゃなくて、結果を見て議会が判断するとすれば、成立する・しないは問うことはあまりないかなと思っていましたけれども、今出た、住民投票そのものが適正であるかどうかということをもし問題にするならば、かつ、いずれにせよ、全ての結果を公表することになっているならば、この住民投票は適切であるかという意味で成立する・しないという基準を設けるのは一つの考え方かなと思ったということなんです。私の中の経緯としてはそういう感じです。

○A委員 投票所に行くということは、この問題は住民の多数の意思を明確にしてそれを代表機関に尊重してもらおうという筋道が適当だよねと思うから、投票所に行く。自分がそこで賛成か反対かどちらかの票を投じたとして、それと違う結果が出ててもそれは尊重されるべきなんだよねということも了解の上で行くということなんだろうと思うんですね。おまえは法律家だからそんなことを言うけどと言われるかもしれませんが、私は、住民投票制度を導入するからには、市民にそこまでの認識と判断能力を十分備えていただきたい、

その上で投票所に行く・行かないを決めるようにしていただきたい、そういう立場からすると、投票率が大事だと思うんですね。理論的には50%というのは一番説得力があると思いますが、それは難しいだろうからもうちょっと切り下げるというのも政治的判断としてあり得るのかもしれませんが、そこはまだよくわかりません。そんなふうを考える次第です。もちろん、ここでそういうふうにとまとめるというつもりは全くさらさらありませんので、この点についてのご発言をしたい方がおられればお願いして、その上で次のところに移りたいと思います。

よろしいでしょうか。投票率、得票率の点については、もう少し具体的な議論を事務局は期待しておられたかもしれませんが。

○C委員 この件に関しては、これで終わりということになりますか。

○A委員 終わりで、次の対象事項のほうに移ろうかなと思っております。

○C委員 結論が出たというわけじゃないような気がするので、それこそ市民の皆様のほうでいろいろ議論していただいてもいいのかなと思います。あくまでもこういう意見もあったということ。

○行政経営・自治推進担当課長 今、C先生がおっしゃられたとおり、ここでは意見をまとめていただくというよりは、今後、市民の方とじっくりと議論するに当たって、いろいろな見方があるんだということを把握していきたいということがございました。予想以上にここはいろいろなご意見があることがわかりましたので、それをしっかりとまとめた上で、また次の議論に進んでいきたいなと思います。

あと、この前の代表機関の関与のところも、いろいろな視点をいただけたのかなと思います。当初の事務局の論点の設定の仕方だと、少し切り口が甘かったなという思いもございますので、もう一度いただいたご意見を整理していきたいなと思います。あと、この話は、執行機関の事務局だけでやっていけるような話ではございません。最初に議会のほうからこういった提案をいただいて、それが理論的に選択肢として成り立ち得るのかということで今日ご意見をいただきましたけれども、ここにつきましては議会ともいろいろ意見交換して、さらにそういったご意見をいただきましたということでフィードバックできればいいのかなと思います。引き続きよろしく願いいたします。

○A委員 それでは、とにかく課題をこなさないといけないものですから、代表機関の関与と、そして尊重義務の発生要件である住民投票の成立が認められるための要件については、今日はここまでとさせていただきたいと思います。

### 3. 対象事項

○A委員 その次の対象事項について、事務局からご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、資料2をご覧ください。対象事項でございますけれども、これまでの議論とも関係性のある論点かなと思います。

4ページをお開きいただきたいと思います。対象事項をどのように規定するべきかということで、選択肢としてはざっくりと3つあるのかなと思います。

A、「市政に関する重要事項」と規定して、かつ、除外事項を規定する。これが他団体でも一番多いケースでございます。いわゆるネガティブ・リスト方式と呼ばれているものでございます。

非常に少ない例でございますけれども、B、「市政に関する重要事項」とのみ規定する例もございます。

さらにC、具体的に項目がわかるように規定する。ポジティブ・リスト方式と呼ばれていますけれども、こういったところは今のところないのかなというのが事務局の整理でございます。

②から④でございますけれども、こういった重要事項に該当するのか、あるいは除外事項に該当するのかをどのように判断するべきかを正確に考えていかなければいけないなと思います。

5ページは、自治基本条例 19 条の規定になります。非常にシンプルでございまして、19 条2項、「市政に関する重要事項（別に条例で定めるものを除く。）」としか書かれておりません。

6ページは、廃案となった令和3年度の条例案でございます。構造としましては、1項で市政に関する重要事項について定義づけた後に、2項で除外事項を1号から6号まで列挙しております。

このときに様々ご意見をいただきましたけれども、その状況を7ページにまとめております。大きく対象事項あるいは除外事項該当性の判断をどういうふうにするのかという点についてご意見がございました。もう一つは、市の権限に属さない事項、特にこれに対してただし書き、住民全体の意思として明確に表明しようとする場合は除く、除外しないという意味でございますけれども、ここについても相当意見が集中したかなと思います。判断と、市の権限外でございます。

少しそれを分析してみたのが8ページ以降になります。判断でございますけれども、この図で言うと点線の部分になります。署名を行う前、代表者証明書の交付申請のときに対象事項に該当するかどうか、住民投票の執行者が行います。令和3年度のときは、執行者イコール市長としておりましたので、市長が判断する。先ほど、E先生のご指摘にありましたが、文言の作成、提案の仕方によっては、相当抽象度があれば、市長の判断の幅が相当あるのではないのかといった趣旨のご指摘もございました。

この点につきまして、9ページでございますけれども、司法判断の例を並べております。こうやって単純に並べるのがよいのかというのもございますけれども、左側は直接請求制度の場合、右側は条例に基づく住民投票制度に基づく場合でございます。直接請求の場合は、対象事項の該当性については裁量と申しますか、判断の余地がほとんどないのかなと思います。それに対して、常設型の場合でございますけれども、これは先ほどC先生ご指摘の広島的事件でございます。直接請求よりも、ある程度裁量を広めに認めている。制度自体が違うという部分はございますが、こういった形で違いが出ているということでございます。

もう一つ、市の権限外ということでございますけれども、10ページをご覧いただきたいと思います。反省的に令和3年度の条文をよくよく見てみると、解釈が相当幅があったなと考えております。そもそも市政に関する重要事項とは、それから市の権限に属さない事項といった場合の権限とはといった部分でも幾つかあるんだろう。それを組み合わせてみると、解釈がなかなか1つには絞り切れない規定の仕方であったなと思います。

ここでは、例えばでございますけれども、市政に関する重要事項と、市の公益に関する事項というのが自治法の規定にございますけれども、これと比べて同じなのか、あるいはそれよりも広いのか。権限についても、決定権限という形で狭く解釈するのか、あるいは決定権限、意見表明権という形である程度広めに見ていくのか。これら解釈を組み合わせると、場合によっては市の公益に関しない事項も対象になり得るという解釈が出てくるのかな。それだけ解釈の幅があったというところはございます。

ある程度範囲を、しっかりとラインを引いていかなければいけないんじゃないのかというのが、事務局の問題意識としてございます。そのときに、どういったラインが考えられるか。それが11ページ以降でございますけれども、当然条例制定権の範囲があるだろう。それから、自治法で地域における事務という規定がございましたけれども、それを超えるというのもなかなか難しいんじゃないか。

12 ページは、地域における事務、第一次地方分権改革で盛り込まれた規定でございます。これまでは地方公共団体の事務がかなり詳しく例示規定されておりましたけれども、それが廃止されて、「地域における事務」と簡潔に規定された。それとあわせて、国と地方公共団体の役割分担の原則も規定されたところでございます。

13 ページ、14 ページでございますけれども、議会、それから執行機関についても、その範囲が画されているんだろう。議会議決権というのは条例で追加ができるので、極めて広いところでございますけれども、13 ページの②で書いているとおり、例えば国の安全に関することは基本的に議決事件の除外事項に規定されていたりしますので、一定のラインは考えられるのではないかと考えております。

14 ページが執行機関の義務の範囲。地方公共団体の事務。先ほどの地域における事務とかなり近いのかなと考えております。

その一方で、令和3年度の条例案を考えるときには、他の自治体の例も詳細に調べました。それがどういった状況かというのを、15 ページ以降にまとめております。

まず、15 ページでございます。パターンAについて、1、2に分けておりますけれども、ある自治体や研究者によっては、パターンA-2をポジティブ・リスト方式と呼ぶところもございまして、あえてAの中で2つに分けております。事務局の理解ではやはり抽象度があるなということで、ネガティブ・リスト方式に分類をしております。

具体的にどういうふうに規定されているのかというのは、16 ページ以降にまとめております。リーディングケースとなった高浜市の条例と比べて、その後の自治体の規定がどうなっているのかという形で表をつくっております。

少し込み入っていてわかりづらいのですが、例えば16 ページの①をご覧くださいと思います。高浜市の最初の条例でございますけれども、その第2条、こういうふうに規定されております。その構成要素を分解して、他自治体の規定がどういうふうになっているのかというのを整理してみました。点線で囲っているのが、令和3年度の住民投票条例案とかなり近い部分でございます。特徴としましては、当初、高浜市の場合は、「市が行う事務のうち」という形で文言を入れておりました。そういった形で、緩い形ですけれども、範囲を画していたところ、その後の例を見ますと、この文言を取っ払う例がかなり多かったということでございます。

17 ページでございます。場合によってはポジティブ・リスト方式と呼ぶところもあるということでございますけれども、我孫子の例を書かせていただきました。対象事項を

(1) (2) (3) と挙げておりますけれども、抽象度がかなり高いのかなと思います。具体的に掲げるという点で、ポジティブ・リストとは呼びづらいのかなと思っております。

除外事項の規定の例としましては、18 ページ以降に整理しております。これも高浜の例を比較軸としております。例えば(1)「市の権限に属さない事項」でございますけれども、その右側、数字が並んでおります。高浜と同じあるいは類似が31団体、この規定を取っ払っている団体が12団体、これにただし書きを加えてバリエーションを増やしたというのが33団体という形になっております。これを(1)から(5)まで分析したという表になっております。リーディングケースどおりにいっている項目もあれば、そうでない項目もございます。そうでない項目の代表が(1)「市の権限に属さない事項」で、その後、ただし書きを設ける団体が多かったということでございます。その流れに令和3年度の条例案も位置づけられるのかなと思います。

以上が常設型の規定状況でございます。

20 ページ以降は、実際にどういったテーマで住民の方が声を上げたのかということでございます。第2回の資料でもお出ししましたが、そのうちの「その他」の内訳が21ページでございます。20 ページの一番下に書かれておりますけれども、常設型住民投票条例がある自治体で住民発議で行われた請求事例が4例ございました。その件名を書かせていただいております。

事務局からの資料の説明が長くなってしまいましたが、以上になります。

○A委員 それでは、対象事項の書き方のスタイルをどうするかということと、具体的に文言化するかどうかはともかく、こういうものはだめだよねという切り口からでも結構ですけど、いかがでしょうか。

用語についての了解ですけど、「市が処理する」というのは、市が処理しているという意味合いが何となくあるのかどうかというのが1つ。それから、「権限に属する・属さない」ということですが、用語として権限というのは、憲法及び国の法令上禁止されていないものが権限なのか、現に市が制度として持っている権限なのかというあたりが、議論すると幾らでも議論できると思うんですけど、これまでの議論の中での了解事項があったのかどうか。

○行政経営・自治推進担当課長 その点について、しっかりとした了解事項があったかと言えば、そこまではなかったと思います。どちらかという、権限イコール決定事項のようなイメージで議論はされていたのかなと思います。

先ほどの説明でちょっと飛ばしてしまっただけですけども、資料の訂正がございます。14 ページでございます。「地方自治法第 138 条の 2」と書かれておりますけれども、最近、法改正がございまして、そこを追い切れておりませんでした。地方自治法第 138 条の 2 の 2 が正しいところでございます。それ以下の規定は変わっておりません。138 条の 2 の 2 と訂正させていただきます。

○A委員 今のご説明で、権限というのは決定事項である、決定事項でないものは、権限に属するかどうかではなくて、そもそも問題にしないということなんですかね。たとえば、議会は地方自治法上、意見書提出権があり、文言上はその対象についてはっきりした限定はされてないけれど、市の権限との関係ではどうなるのか。

○行政経営・自治推進担当課長 先ほどの説明でちょっと言葉足らずだったと思うのですが、市の権限といった場合の権限は何ぞやということを深くまでは掘り下げられていなかったのかなと思います。その後の条例案が提案されて、そこでの議論を見ますと、権限イコール決定、市に決定権限がないのにとという形の意見が多かったのかなと思います。ただ、事務局として、そのやりとりも含めて振り返って見ると、確かに権限は決定権限だけに限定して考えていいのか。実際に意見書提出権という形で、決定権限がない事項についても意見表明はできるところでございますので、権限とは何ぞやというところを、答えが出るかわからないのですけれども、しっかりとそこは考えなければいけないのかなということで、今日はこういった形で書かせていただきました。

○D委員 適切な議論かどうかはちょっとわかりませんが、例えばここでも非核平和都市宣言でしたか、核を持ち込まない、核を持たせないという形を武蔵野市も宣言しているということがあります。これは長崎と広島の流れからいろいろと他の自治体にも広がってきたものだと思います。実はドイツにおいては、そんなことをやっていいのかとか、そういった議論がかなりありまして、そもそも外交なり防衛に関することに関しては、意見表明や宣言などもやっていいのかという問題があるわけですね。

これは先ほどのアジェンダの提出のところでもちょっと思ったところなんですけれども、この自治体に何らかの施設を建てるという形になって、実際にその案件が目の前にあるものであったら、それは住民投票にもかけやすいと思うのですけれども、そうじゃなくて、実は水面下で行われているかもしれないとか、将来的にこんなものは絶対欲しくないよということを、住民投票でこういった形の宣言をしてくださいということは果たしていいのかという議論は確かにあり得ると思うんですね。ただ、それをどういうふうに解釈してい

くかということですが、どのレベルであればいいよという形で話を進めていけるのか。ただ、そうだとすると、結局、尊重とかそういった形で、拘束力がないのだから何でもありだという話にもなってきたりするので、そういった司法であるとか外交であるとか、通貨や貨幣でも何でもいいんですけれども、自治体にはそもそも権限がないという事項に関して意見表明などをするとということが果たしてあり得るのかという論点はあるのかなと感じております。

○A委員 いろいろご意見があるかと思いますが、今の非核都市ですね、核はよくないよねということについて、賛成ですか、反対ですかと聞くのと、うちの市は非核宣言都市であるという宣言をしましょうというふうに住民投票対象を言語化するのとでは、違いますよね。

○D委員 核だと、より賛成票を得られやすいと思うんですけれども、例えば防衛関係という形になったときに、我が自治体に関してはそういった防衛に関する施設は置かないよと宣言することができるかということになると、よりわかりやすくなっていくのではないかなと思うんです。

○A委員 細かく言うと、絶対に核兵器関連施設は置かせないというのと、核兵器廃絶に市として努力するというのとでは、また違いますよね。

○D委員 原発に関しても、核という形であれば、原発の誘致も反対するという形での議論には発展し得ると思うんですね。

○A委員 住民としてではなくて、市として何らかの意思表示をすることを住民が住民投票で要求するというわけです。市がそのような表明をする、核兵器反対、核兵器は認めませんということ言うのは、いいのではないかと。将来、何か事情が変わってきたら、そこはまたあらためて方針を考えればいいわけですし。今この時点でそういう宣言をしましょうよという提案をする、それについて賛否を問うというのは、投票対象としては成り立ち得ると思うんですけど。

○D委員 成り立ちうるかと考えると、それははっきり言って国の専決事項だと思うんですね。

○A委員 国がこういう決定をしてはいけない、ということを住民投票で決めることはできない。それは恐らく市の権限に属さない事項の典型だと思うんです。でも、当市は核兵器には反対ですという声明を出すことは、その意味での権限外ということとは、少なくとも同じではないですね。

○C委員 そうすると、例えば議会の議決でいろいろな国の政策に対しての意見表明とか、それぞれの議会で議決を行ったりしますが、そういったものの一環だと考えればよろしいんですかね。

○A委員 自治体としての市は、市という地域をあくまであずかるわけですから、地域のあり方として、そういう地域であることを市の方針とし、その意思表示をすることは、地域における事務とは言えるんだらうと思うんです。

○B委員 今のような議論があるとは思いますが、そこは排除はあまりする必要はないんだらうと思うんですが、住民投票条例の意義という点で言うと、本当だったら市民が決めたことを自治体が行うということについて、きちっと影響を及ぼすことができる制度にするほうが、そういう使い方をするほうが望ましいのかなとは思いますが。

ですから、どういう文言にするかは別として、住民投票の条例の対象としては、望ましいのは自分たちで決めて、自分たちで実施できることを行うというのに使うのがいいという考え方が1つあるのかな。もちろん、それは基本にしつつも、ある表明をするという部分で使うことを排除する必要はないと思うんだけど、私の感じでは、できれば住民投票というのは、市が市民の決定に基づいて実際に行って効果を出せることができるようなものに活用されていくのが望ましいなという気がします。どういうふうに組み込むかはちょっとわからないのですけども。

○A委員 それは全くおっしゃるとおりで、市が住民の福祉のためにできることをやらせるというのが一番望ましいというか、それが本来一番期待される住民投票対象事項のパターンだらうと思うんです。では、そういう話とは全然違うと見られるようなケースについて、どう考えるか。そのような事項を対象事項から除外することにするのか。それとも、そんなことで住民投票をして市の予算を使うのは無駄だということでは署名が集まらないだらう、あるいはそのような説得の活動が行われることになるかもしれない、それはそれでよいと考えるか。さらに、さっきの話で言えば、投票段階にまでいっても、そもそもそういう種類のことに賛成か反対かと目くじらを立てるのは意味がないからやめましょうよという、ボイコットと言うとちょっと角が立つのかもしれませんが、そういうことになっていく可能性もある。そのように事実上成立まで行きにくくするファクターもあり得る、そういうレベルの話なのかもしれないということですよ。

○B委員 これは後の議論と関連してくるのですが、今みたいな外交問題とかそういうところまで広げちゃうと、住民投票の資格の問題に響いてくると思うんです。だから、

住民として一緒に暮らしていて、その問題についてだから、外国人であろうが誰だろうが、資格を持つべきだろうという考え方と、それを越えたような話も頻繁に出てくるような住民投票だったら、やっぱり国としての国籍を持った人に限定すべきだ、そういう議論に連動してくると思うので、対象の絞り方というか、それは非常に重要な点になるなと思いますね。

○D委員 まさに対象事項と投票資格者ということを視点に入れた上で、B先生がおっしゃったようなところなんですけれども、そもそもの住民投票条例というのが、1980年代、90年代では、まさに国の国策や公共事業に対してノーという形で使われていた。2000年以降は、若干自治体の権限内で完結するところにシフトが移ってきたということは確かにあるんですけれども、そうは言っても2000年以降でもまだ国の政策に対する反対の意思表示的な住民投票の使われ方があるので、それをどのように考えるかということにはなると思います。ただ、投票権者との関係で言うと、このところは緻密に考えていくべきだろうなと、そのように思います。

○C委員 ここで言うべきかどうかというのはちょっと考えたんですけど、1つ気になる動きというか、核のごみを受け入れるか受け入れないかということで、首長がそれを判断するというところで随分悩んでいる自治体があるのですが、そういうものが住民投票の対象になるのかどうか。本来であれば、それこそ首長としては住民の皆さんに決めてくださいという気持ちもあるかと思うし、議会のほうでも決まらないということになるかと思うんですが、そもそもそういうものを対象に設定しておくというのはどうなんですか。それが必要なのか、そこまで考える必要はないのか。ある意味、国の政策に関係することだけでも、自治体を受け入れるか受け入れないかということに関して、住民投票で判断することは制度のつくりとしてはあってもおかしくないのかなと思うんですけど、いかがでしょうか。

○A委員 高レベル廃棄物処分に関する法律のたてつけから言えば、市は、手を挙げるか挙げないかを自分で決められるわけですね。だから、それは市の権限に属さない事項とは言えないと思うんです。その一方で、そういう仕組みのないいろんな大型施設もあるわけで、自衛隊基地にしたって米軍基地にしたって基本的にはそうでしょう。国の施設、あるいは民間の施設でもあり得る。そういうものでも、たとえば国なりどこかの企業なりがここに立地しようということについて、市としては反対である、協力もしません、ということはあるわけですね。そのような場合に、協力するな、あるいは、市有地の利用につ

いて便宜を図るようなことをしてはならないといったことが住民投票の対象として問題になる、そういうことはありますよね。

○B委員 これもちょっと思いつき程度になっちゃうのですが、できる・できないで考えていると、かえってややこしいのかなという気がしてきて、むしろ自治体や市民に甚大な影響を与えるものについての政策決定については、できる・できない関係なく住民投票の対象にして、せめて意見表明をするということで使う部分があってもいいような気がします。権限で絞っていくと何か間違えるような感じが、今の話を聞いていてだんだん思っ、影響が大きいというか、影響を及ぼすところの問題、権限よりもむしろそっちに、権限はもちろん関係してくるのですが。

今聞いててちょっと思ったのは、できる・できないに限定しちゃうと、すごい影響は受けるんだけど、できないことに対しては何も言えなくなっちゃうというのはおかしいような気もするので、その辺、少し工夫が必要なのかなという気がしました。

○E委員 この対象事項というのは、先ほど言ったように、市長がブロックできる要件としての意味合いもかなり大きいので、ここできつい限定をかけると、市長がブロックをする機会がかなり多くなるということは考えたほうが良いと思います。そうすると、今、B先生がおっしゃったように、できる・できないという軸で絞り過ぎてしまうのはあまり適切ではないように思いました。

例えば防衛に関する事項についても、今、市には権限はないんだけど、こういう権限を持たせてくれないと危なくて、こういう施設は受け入れられないよという意見表明を市としてしなくてはいけない場面もあるように思います。たしか相模原市に米軍施設があって、そこで火災が起きたときに消防が入れない。地位協定でそういうルールになっているから、ふだんの行政とは違う制約がかかるわけですが、そのときに相模原市の市長がおっしゃっていたのは、こういう仕組みでは自治体として困るので、地位協定の改定をして、市にもきちんと消防に関する権限を持たせてほしいという意見を表明されていました。それはその時点での市の権限には属していないのかもしれないけれども、国に対して問題提起をする自治体としての十分な問題提起であったと思いますので、そうすると、例えば防衛に関するものを除外するとはっきり書いてしまうのもあまりよくないので、対象事項については広く見た上で、署名集めの要件等のところで、市民の判断で、良識で、それを絞り込んでもらうという発想のほうがうまく機能するのではないかと思います。

○A委員 あともう一つ、思いつきですけど、事項的に絞る話と、書き方に注文をつけ

るということがあるかなと思うんですね。適切な具体例が浮かばないのですが、こういう提案で賛成多数で尊重義務が生じてしまったら、それがいろんな意味で市の行政を縛ってしまう可能性があって、それは困る、対象を具体的にしてくださいよと。そういう発想が一つあるのかなという気はしました。これも訴訟で言えば、訴えがあまり抽象的な訴えだと、両当事者にとって、将来、困ったことになりうるので、それは訴えとしてだめだよというのと似たような話かなと。

○E委員 それは例えば何か儲かることみたいな、そういう抽象的な言い方をされて投票されると非常に困るみたいな、そういう話ですか。

○A委員 政策方針として、こういう方針で行くということをして住民投票で確定されてしまうと、それがいろんな縛りになってしまう。あれもだめか、これもだめか、とか。あるいは、別の言い方をすれば、住民投票の結果の尊重といっても一体何を尊重しろというのかがはっきりしないと、これは混乱のもとだということもあるのかなと。具体例を挙げられないので申しわけないですけど。

対象事項について、残り時間があまりないのですが、いかがでしょうか。

○C委員 対象事項は、今お話を伺っていると、かなり限定したほうがいいという考えと、いや、そうじゃなくて、かなりルーズにしておいたほうがいいということがあるような感じがするのですが、どちらもそれぞれのメリット・デメリットがあると思うんです。あまりルーズにすると、先ほどおっしゃられたように、混乱する、将来に禍根を残すということにもなりかねないかと思うのですが、ここにもありますように、例えば議会の議決権の範囲内だということに限定する、市のことなから限定するという方向性は、これまでの検討はされてこなかったんですか。そういう検討はどうだったのでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 令和3年度の条例案において、事務局内での検討ということであれば、そういった検討はなかったと思いますが、今の問題意識としては近いかなと思います。それなりの重みがある尊重義務を長なり議会に課すに当たって、そもそも長、議会の権限外のことを尊重せよというのもかなり酷なんではないかという問題意識もございまして、例えば議会の議決権の範囲に絞るというのは、選択肢としてはありなのかなと思っております。

○A委員 私がさっき言ったのは、個々のケースにおいて、請求者が対象事項を具体的にフォーミュレートするときに、抽象的な言葉ではまずいでしょうということを市長が言えるようにしたらどうかということとして、その前提としては、条例における対象事項の決

め方はやや緩めに、という感じになるのかなと思います。

それでは、まだまだあるかもしれませんが、今日はこの程度にしたいと思います。積み残しの可能性がある事項については次回もう一度時間をとることも考えていただければと思います。

#### 4. 次回以降の予定

○A委員 それでは、次回以降の予定を。

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、資料3をご覧いただきたいと思います。今日、様々ご意見をいただきましたので、事務局のほうで整理をいたしまして、次回、お示しをしていきたいなと思います。

これまで年明けの予定がまだ決まっておりましたが、先生方と日程調整をさせていただきまして、1月と2月の日程が定まりました。場所は全て市役所を予定しております。どの会議室でやるかというのは調整中でございます。

それから、12月の第5回でございますが、当初予定の会場から変更になりました。市役所412会議室、ここになります。次回でございますけれども、今回の続きプラス、投票資格者等についても取り上げていったほうがいいのかと考えております。第2回の目的の議論のところでもこの話は出ましたし、重要な論点を先にさらって、その上でさらにその相互関係も議論いただくという流れがよろしいかなと思いますので、そういった方向で準備をさせていただければと思います。

資料3については以上でございます。

#### 5. その他

○A委員 「その他」はいかがですか。

○行政経営・自治推進担当課長 ございません。

○A委員 それでは、今日の懇談会はこれで終わりにしたいと思います。どうもお疲れさまでした。

午後8時1分 閉会