

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第4回)

日時：令和5年11月28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 定刻になりましたので、第4回武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会を始めたいと思います。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。

まず、次第をご確認いただきたいと思います。今日は盛りだくさんでございます。次第2が前回からの持ち越しで3点、次第3が新しい論点、「投票資格者」を取り上げます。それぞれ対応する資料は記載のとおりでございます。

次第2は3つございますけれども、(1)「代表機関の関与」につきましては、第2回から議論をしておりますので、これで3回目になります。(2)「尊重義務の要件(成立要件)」は前回、相当ご意見をいただきました。それを事務局でまとめましたので、ご確認いただき、さらに補充的なご意見があればいただきたいなと思います。(3)「対象事項」ですけれども、前回、時間が若干足りなかったかなと思いますので、こちらに比重を置いてご議論いただければなと思います。

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、今日もよろしく申し上げます。

2. 前回からの持越し

○A委員 それでは、ただいまのご説明のとおりに進めていきたいと思います。次第2「前回からの持越し」についての事務局からの説明をよろしく申し上げます。

○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。先ほどご案内したとおり、3点ございますので、まとめてご説明していきたいと思います。

まず、1ページ、目次をご覧くださいと思います。これまでどおり、事務局が書き加えた部分を枠で囲んでおります。前回いただいたご意見。それから5ページは代表機関の関与ということで図解をしております。持ち越し部分で時間も限られておりますので、網かけ部分に事務局の問題意識を書かせていただきました。

4ページをお開きいただきたいと思います。4ページは、前回いただいたご意見をまとめております。それに基づいて、次のページ以降は、議論のために図解をしてみました。

まず5ページですが、左側に住民投票の大きな流れ、その時間軸に沿って代表機関の関与がどういったタイミングであり得るのか。丸数字で3つありますけれども、タイミングが3つあるだろうと。さらに強弱もあるよねというご意見をいただきましたので、そこを濃淡をつけて示しております。

ご注意いただきたいのは、5ページの右端、「二元代表制による政策決定過程」の一番上にアジェンダ設定、それから左端の住民投票のフロー、署名がありますけれども、必ずしもこれが同じタイミングではないんだらうということ、これも前回ご議論がありましたけれども、その観点でさらに図解を試みたのが、次の6ページでございます。住民投票の署名が一般的な政策形成過程のどの段階で行われるのかですね。パターンⅠは、二元代表制のところ、アジェンダ設定もされていない段階で、署名活動という形でアジェンダ設定をしていく。例えば、これこれこういった事業を実施するべきというパターン。パターンⅡは、一定程度、二元代表制のプロセスで話が進んだ。その途中で、例えば異議申し立て的に中止するべきであるとか、立ちどまるべきという形で署名活動が始まるパターン。これをパターンⅡという形で、大きく2つに分けてみました。

図解した狙いとしましてはもう一つございまして、これまでの議論の中で条例に基づく住民投票制度、それと色々な国にあるイニシアチブ、レファレンダムとの関係が今ちょっと判然としないというご指摘もございましたので、その問題意識もございます。例えばパターンⅠは、どちらかというといニシアチブ的な形なのかな、パターンⅡはレファレンダムの機能なのかなと考えております。完全に截然と分けられるかというのがありますけれども、図解を試みたところでございます。

ここまででタイミングとしては3パターン、住民投票の署名が起きるのがパターンⅠ、パターンⅡと2パターンありますので、3×2で6パターンございます。場面としてはですね。その中で、長・議会、さらに2つ分かれていきますので、12の場面について、具体的にどんな関与の例が考え得るかというのをまとめたのが7ページになります。前回、ここも様々な意見をいただきましたので、場面場面ではめてみるとどんな形になるのか、それも関与の強弱が様々ありますので、そこも濃淡を分けて記載させていただきました。記載の中で二重かぎ括弧で書いている部分は、前回特にいただいたご意見でございます。今日、ご意見をいただきたいのは、こういったことは様々考え得るのですけれども、自治基本条例に基づく住民投票制度、その目的に照らして、これはいいよねという関与の例であったり、逆のパターンですね、そういったところを阻害しかねない関与があれば、ご指

摘をいただければなと思っております。

表の一番上の部分です。もともと制度設計する中では、長・議会がどうしても関与しなければいけないタイミングがございます。1つは、代表者証明書交付申請時、その申請書を審査する。長のところに書いておりますけれども、申請審査という、かちつとした関与の形です。もう1つは、署名が集まって実施請求が行われたとき、その実施決定をする長の関与。あとは、その実施経費について、予算が必要ですので、予算議決という形で議会の関与がございます。これに加えて、12 の場面でこういった関与の具体的な例があるかということで7ページはまとめております。

続きまして、持ち越しの2点目、成立要件でございますけれども、8ページ、9ページ、前回の意見を表に入れさせていただきました。下線部分でございます。見づらい部分で見え消しの部分がございます。ここは少し価値判断を含んでいた表現だったかなと。前回の議論の中で見方が分かれる部分ございましたので、そこを価値中立的な表現にしようと思ひまして、価値判断的な部分はあえて見え消しにさせていただきました。ここはこういった形でまとめさせていただきましたが、さらに補足意見があればいただきたいと思ひます。

3つ目、10 ページ以降ですけれども、対象事項でございます。資料は前回と同じでございますので、改めての説明は省略させていただきますが、最後の28 ページ、29 ページです。前回いただいたご意見をまとめさせていただきました。様々なご意見をいただきましたが、大きく分けると3つあったのかなと思ひます。1つは、権限という用語について様々なご意見をいただきました。自治体の権限と言った場合に、意見表明する権限もあるだろう。そこも含めていくと、相当幅のある概念だろう。さらに、対象事項の規定ぶりですね、その表現が抽象的だと、市長がその抽象的な表現をもとにして拒否ができる、裁量が大きくなるということでございますけれども、それが2点目。3点目ですけれども、そういうことを考えていくと、対象事項でいろいろ除外事項を書くよりは、むしろ署名が集まったものとするのもありではないか。言いかえれば、その判断は住民に委ねるということかと思ひますけれども、こういった意見があったのかなと思ひます。

その上で、行ったり来たりで申しわけございませんが、12 ページをご覧いただきたいと思ひます。対象事項につきましては、令和3年度住民投票条例案ではこのように規定をしておりました。第4条2項ですね。前回はこの1号、権限に属さない事項という部分について、様々、ご意見をいただきましたが、同じ1号の中のただし書きについてもご意見

をいただいたというのが、令和3年度の条例案だったと思います。

さらに、第2号「法令の規定に基づく住民投票その他直接請求を行うことができる事項」でございます。こういった規定を設けるのは、総体的にはどちらかというとな少ないのかなと思います。リーディングケースの高浜の例では設けられましたけれども、むしろこういった規定を設けないところのほうが、常設型の条例を定めた自治体の中では多いのかなと思いますので、これについてもご意見をいただければと思います。

あと、令和3年度のときに賛否があったのは5号です。「特定の個人又は団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項」、これを設けることについて、積極・消極の両論があったかなと思います。

これに関連することとして、第2回の懇談会のと看でしたけれども、これまで直接請求でどういったテーマが挙げられてきたかというのを一覧表（市町村合併を除く）でお示しております。特に住民投票の実施を求めるものですね。その一覧表を見る限り、こういったことを狙ったものはなかったのかなと、事務局としては認識しております。

何点か触れさせていただきましたが、12 ページ、令和3年度の条例案の書きぶりを文字どおりたたき台にしてご意見をいただければと思います。

駆け足になってしまいましたが、資料1のご説明は以上になります。

○A委員 それでは、ただいまのご説明を踏まえて、それをめぐっての意見や感想があれば出していただきたいと思います。

幾つかの事項を挙げられましたので、一応、その順序でいきましょうかね。まず第1は、代表機関の関与のいろいろなバリエーションについて、制度の目的、性格と整合するのかわしないのかということのところですが、縦横のマトリックスで合わせたのが7ページの図ですね。ここに一応考えられるものが挙がっているわけですけど、この中で今の観点から見てこれはどうかねというものをピックアップするとか、それにクエスチョンマークをつけていくということかなと思います。そんなところから始めたいと思いますが、さて、いかがでしょうか。

大きなところからいって、議会の拒否権に相当するような関与と見えますか、そういう手続の仕組みを一段階どこかに加えることがいいか悪いかということですけども、これはどうですかね。今までの意見交換の中で、常設型住民投票条例をもしつくるのであれば、議会にそこまでのブロックする力を与えるのはおかしいということで意見が一致していたかなと思うんですが、いかがでしょうか。

○B委員 その点については、かなり意見は一致していたかなと思います。ただ、議会が本来やってきた実績があるとか、あるいは議会で引き取るべきことであるかとかいうのは、議会の立場は当然あるでしょうし、その状況を踏まえながら市民が投票することがふさわしいだろうということで、どこかの時点で議会としての意見表明をきちっとするということは、そういう意味での関与は十分あっていいのではないかな。ただ、そのために拒否をすることはあまり適切ではないだろうということが、我々の意見の動向かなと思います。

関連で、首長の関与という点で言うと、これはちょっと意見が分かれるかもわからないのですけれども、この後の議論の対象をどう定めるかということの条文に基づいて、これはふさわしくないという判断はせざるを得ないのかなということ、その部分で長の権限といいますか、長が判断をすることは避けられないのかなということは議論になっていたように思いますので、その辺を少し詰めたほうがいいのかなと思います。

○A委員 長のほうは、今、お話にもあったように、実質的に何らかのチェックの権限は認めることになるわけなので、そこはまだフワフワしているところではありますよね。

○C委員 1つ、7ページのところでお尋ねしたいんですけれども、7ページの上のほうで、2の「署名審査完了後、実施請求時」で、長が実施決定をするのはわかるんですが、議会の予算議決というところで、議会が議決で住民投票の予算をつけないよということはあるのか、ないのかということですが、そのあたりはどうなんでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 可能性としてあり得るのかどうかと言えば、ありだと思います。議決につきましては議会の専権事項でございます。常設型住民投票条例に基づいて実施された例はまだ非常に少ないところでございますけれども、そこで予算措置がどういうふうになされたのか調べてみましたところ、4件中3件は補正予算で可決でございました。残る1件は、ちょっとどうかなと思いますけれども、予備費流用で対応しております。予算案の議決は議会の専権事項でございますので、否決はあり得るだろうと。それに対して、自治法の枠組みでは再議という仕組みもございますので、その次の段階に移って、最終的な決着がつけられるのなと考えております。

○C委員 わかりました。ありがとうございます。お尋ねしたかったのはそのことで、もし議会が住民投票実施のための予算を否決するというのであれば、実質的に実施不可能で、拒否権というか、それが誇示できるのではないかなということになるので、その点の確認でした。

○A委員 今の点ですけど、再議ということを言われたんですが、これは条例に基づいて

長がまず実施決定をした段階で予算案をかけるわけですね。そうすると、これは条例に基づいてやらなければいけない投票であって義務的経費であるということになるかと思うんですけど、そこは法的なルールとしてはどうですか。これは義務的ですよという意味での再議になるのではないかと。

○行政経営・自治推進担当課長 自治法の再議としては、177条に定められておまして、義務費に関する再議でございます。読み上げますと、177条第1項の1号でございますけれども、「法令により負担する経費、法律の規定に基づき当該行政庁の職権により命ずる経費その他の普通地方公共団体の義務に属する経費」でございます。自治基本条例19条では、署名が集まったら市長は実施しなければならないと書いておきますので、義務的な経費なんだろうと。177条に当てはめると、再議の対象になってくるのかなと考えております。

○A委員 それでも議会が否決して、再議の手続に入ったときに、結局裁判所まで行くのかどうか、その問題があるとは思いますが、その辺についてまでの確認はここではやらなくてもいいか、法的にはそういうことだということで一応いいですか。ここに「予算議決」と書いてあって、その欄の下の方に「拒否権」とあるから、予算議決権が拒否権を意味するのかということになるんですけど、私の理解ではそうではないので、この書き方はややミスリーディングかなと。

○行政経営・自治推進担当課長 そこはおっしゃるとおりですね。直していきたいと思えます。

○E委員 今の点ですが、そうすると予算議決というのはあくまで実施するかどうかの判断権が与えられているわけではないということになると、議会では予算審議の中で何をすべきということになるのかは明確にしておいたほうがよろしいかと思えます。もちろん、計算をしてきた計算書に非常にいいかげんなところがあって、もっと安くできるだろうとか、こんな金額では実施できないからちゃんと予算をもっとつけるべきだろうとか、実施に関わることについては議会できちんと見ていただく必要があると思うのですが、実施するかしないという点については、条例を前提とするとそもそも審議の対象にならない、そういう理解でいいのかどうかということです。

○A委員 それでいいですかね。

○行政経営・自治推進担当課長 今のうちの自治基本条例のたてつけだと、そういった整理になると思えます。実施決定は長、そして予算の議決は議会という役割分担がなされる

のかなと考えております。

○A委員 関連して、あるいは関連しないでも、何でもどうぞ。事務局からの問題意識で、整合的でない関与の形が、この表の中にさらに何かあるかということですが、いかがですか。

言わなくてもいいのかもしれませんが、あえて申しますと、意見表明の中身ですね、どういう意見を言うことが予定されているのか、いないのかというところで、それぞれの欄の全部かな、長も議会もどちらもですが、内容そのものに問題ありというのと、もう一つは、それぞれの欄で「実施自体」となっているところに、代表制ルールで決めるべきで住民投票はやるべきじゃない、付するべきでないというものが、記載されています。住民投票を制度化する場合に、制度化する目的と照らし合わせて、それをここで使うのはおかしいよというのは、意見表明としてありなのか、そういうご意見はあるのではないかと。そこは根本問題であって、代表制のルール、代表制の仕組みで事を決めるのが原則であることを認めるのか認めないのかということになるかと思うのです。資料のつくり方、書き方、こういう整理の仕方でいいのかどうかについて、何かご意見があれば。

○D委員 既に住民投票条例をつくるという段階で、代表制のルールの補完という形で考えるということでは、解決済みで決めるということになっていると思いますので、そうではなくて、この内容であれば、代表制の原則に従わなくちゃいけないという形、内容に踏み込むという形で考えてからの話になると思うですね。そういうことなので……。

○A委員 ちょっと口を挟みますが、意見を出すということと、その住民投票にかけられた事項がどういうものであるかということとを掛け合わせて、個々の別の判断になるかなと思います、どうぞ。

○D委員 ということで、実際にどういった事項ができるかということで既に解決済みの問題であれば、このような内容は幾らでも出てくるのかもしれないですけども、それが出ないような形での制度設計をするという形になるのかなとも思ったりもするのです。しかしながら、どういった事項が住民投票にかけられるかというのは、何が問題になるかということですので、その事項に対して、長の除外事項なのかどうかということの判断にかかわってくることにもなってくるので、結局は長の判断が正しいか正しくないかということに対しての議会の意見表明という形にも帰結してくるのではないかなとも思ったりもするのです。

○A委員 事項との関連ということは、私も今言いましたけれども、かけられる事項の話

だけではなくて、その事項について、パターンⅠとパターンⅡのどちらなのかで違うと思います。わかりやすいのはパターンⅠのほうかな。長も議会もそんなことをやろうと言っていない状況で、住民のほうからそれをやれという方向での住民投票請求が出てくるというわけですが、そのときに、何で代表機関はそれをアジェンダ化していないのだと問われて答えられないと、これは代表機関としての責任を果たしていないということになると思うんですね。そうでなくて、いろいろ意見があるだろうけれども、よく考えた結果、これは取り上げないことにしているのです、問題ありますかと、代表機関の側からそういう判断をもう一度示す、それでもあなた方は代表機関の判断を信頼しないんですかと。開き直りと言われるかもしれませんが、そういう議論を想定するかどうかということですね。代表機関で判断するよりも住民全体の意見で決めるほうがいいんだということであれば、その開き直りは根拠がないことになるんでしょうけど、そうなのかどうか。その点が、代表制のルールによっているということが抗弁になるかどうかの分かれ道かなと。

○B委員 その辺については、原則としてそういうものであって、議会としてはそういう見解だということは、意見表明は認めるということだったと思うんですね。ただ、拒否権は認めないということは、それを踏まえた上で住民投票に付することはあり得るし、それを市民のほうで判断すればいいだろうという議論だったと思います。住民投票の場合も、これは投票そのものをするのがよくないと判断して、行かないということ認めるべきじゃないかという議論もあったと思うので、そこのところは原則としてあるだけであって、そうであるということを議会としては当然意見表明すべきだけれども、そのことによって住民投票を認めないという形にはしないということで整理できるのかなと。その点、長がどの範囲で不適切な場合には拒否することを認めるかということが難しい問題になるのかなと思っていて、そこは何とか対象なり条例である程度、簡単に言うとネガティブ・リストの判断だけはしようとするけれども、それ以上の判断はなるたけしないような形で持っていくほうが設計としてはいいのかなと個人的には思います。

議会の関与については、議会としてこうだということを言わせないわけにはいかないでしょうから、言っているんだと思うし、ただ、そのことによって住民投票する、しないということにはならず、市民が最終的にそれも含めた判断をするというふうに整理するのがいいのかなと個人的には思います。

○A委員 ちゃんとやっているんだから任せてよという意見も言ってもいい、だけどそれをのむかどうかは住民が判断するということですよ。住民が判断するというのが、署名

をするかしないか、投票に行くか行かないか、投票に行つて賛成・反対のどちらの投票をするか、そういう形で、そこは複雑と言えば複雑なんですけど、いずれにしても住民の判断に委ねるということですよ。いかがでしょうか。そこは制度設計の基本的な前提になることなのかなと思ったものですから。

さて、意見表明の内容、どんな意見なのかということの議論と別に、それをどの段階でやるのか、こちらのほうはかなり技術的な話になるかと思います。それも含めて、7ページの表全体についてご意見があれば。

○C委員 パターンⅠとパターンⅡが示されていて、先ほど、事務局の説明では、パターンⅠがイニシアチブ的な性質を持っている、パターンⅡはレファレンダムの性質というご説明があったんですが、パターンⅠの場合ですけれども、これはどういう形で住民投票を請求することになるのかなというところで、イニシアチブ的という表現をされているので、ここに例として何々事業を実施すべきだという形での提案になるかもしれないのですが、ただそれを住民投票にかけるか、かけないかというところ、その後のプロセスは、実施すべきである、すべきでないというのは、その内容によって判断にかなり違いが出てくるかと思うんですね。そうすると、パターンⅠの場合は、請求をしたんですけども、その後、住民投票に至るまでのプロセスは非常に重要になるし、そこでの事業を検討する政策をつくっていくというところで注目もされるでしょうし、議会がつくるのか、執行機関がつくるのかというところですが、政策の精度を上げていかなきゃいけないという負担がかかる。

それに対して、レファレンダムの性質というところ、ある程度議論が進んだところでの判断になるので、そうすると、今議会で議論されている内容について、これは賛成だ、反対だという判断になるかと思うので、住民投票としてはこちらのほうがわかりやすいような、ある程度練り上げられた内容が議論されるということでやりやすいのかなと思うのです。Ⅰのパターンは、最終的には住民投票になるというのはわかるんですけども、性質が随分違って来るんじゃないかと思うんですが、そのあたりはどうお考えなのか、そういう議論をされていたのか、お尋ねしたいのです。

○行政経営・自治推進担当課長 おっしゃるとおりだと思います。これまで日本で行われた住民投票の例は、どちらかというパターンⅡ、これがかなりのボリュームなんだろうと思っています。パターンⅠというのは例としては少ないかなと思うのですが、資料1の26ページ、27ページをご覧いただきたいと思います。住民投票という仕組みを使って住

民の方々がどういったテーマで請求してきたのか。ここは第2回のときにお示したものですけれども、かなりの部分が住民に身近な施設あるいは都市基盤整備とか、テーマがそういうふうに移っていますというお話を差し上げました。

ただ、少ないのですけれども、その他もございまして。それが27ページでございますけれども、ここで事業実施の是非が書かれております。これもある程度話が進んだ段階で手が挙げられたというケースが多いかと思えます。例えば、財政支出の部分の5点目ですけれども、こういったことをやってほしいという形で声が上がったというのがあります。これはどちらかというとパターンIに近いのかなと思えます。あるいは直接請求で条例制定の改廃請求というものがございまして、こうこうこういった条例をつくってほしいというの、それがあるならばパターンIに近いのかなと思えます。

○C委員 そうすると、パターンIの場合は、ある政策をつくってくれとか条例を制定してくれということになると、今、自治法上にある直接請求の条例制定、改廃の請求と何が違うのかというと、最終的に住民投票をやるかやらないかの違いということになるかと思うんです。そこは、今回、ここで住民投票をやる、そしてもしパターンIを想定するならば、明らかに直接請求制度とは違う、住民投票まで行くんだということを前提としているという理解でよろしいわけですね。だから、直接請求とは全く別のものだと。現在も直接請求で住民が請求することはできるし、それを議会が認めるか認めないかというのは議会のほうにあるわけですけれども、それではないよというイメージでいいんですかね。

○行政経営・自治推進担当課長 そもそも常設型の住民投票制度の根幹にかかわる部分でございますので、基本的には実施をしていくという形になると思えます。ほかの自治体さんの検討を見ますと、なかなかここについて深い議論をされたところはないのですけれども、ただ、やったところもあります。そこはまず直接請求制度で請求があって、否決されたら、それがかつ署名が相当数集まっていれば、50分の1とかではなくて相当な数の署名が集まっていれば、そのときは議会で否決されてもやる、そういったたてつけの制度設計をしているところもあります。それは直接請求制度に乗っかる形のパターンですね。あるいは、全く並行した形で制度設計するという2パターンあり得るのかなと思えますが、非常にレアですね。

○C委員 つまり、直接請求制度があって、条例を制定してくださいという請求ができるとなっている上で、なおかつそういったことをやるということだと、当然そこにその制度があるのに、何でこっちにするんだということもあるかと思うので、そういう点で住民投

票というのは最終的にやるんですよということであれば、1つの制度設計としてはありかなと思うんです。そこら辺の現行のものと、パターンIとの関連性はどういうふうに並行していくのか。場合によっては別々に考えるのか、対峙するのかというあたりで整理をしておく必要というか、考えを整理しておいたほうがいいのかなど思ったものですから。

○A委員 その論点は、今日の議論の順番を外れて、次の対象事項のところに入っちゃうんだけど、12 ページのものと条例案の4条2項2号の括弧書きの話ですね。前回はその問題の調整を考えて、こういう条文にされたということですよ。

○行政経営・自治推進担当課長 おっしゃるとおりでございます。

ちょっと補足しますと、問題意識としては、C先生おっしゃるとおりで、パターンIを考えると、令和3年度の条例案で言えば、4条2項2号の部分と非常に密接に関連してくるのかなと思っています。このときは、2号の括弧書きを見ていただきたいのですが、自治法云々の条例制定、改廃の請求であって、「議会がこれを否決した場合における当該請求に関する事項を除く」と、非常にわかりづらいのですが、このときの意図としては、議会が否決した後でも、署名が相当数集まっていれば除外しない、実施しようとする。2段階というのですか、直接請求に乗っかるような形を想定していたところがございます。それがいいのかどうかも含めて、今日はご議論いただければと思います。

○A委員 これはこれで、なるほどそういう仕組みかという感じを私は持つのです。議会は、否決したにしても、最初の直接請求について審議はしているわけで、さっきCさんが言われたように、イニシアチブなんだけれど、住民投票の前に議会が審議している、とにかくそこに案は出ている、条例案の中身としても具体的なものが出ているということにはなるわけですね。なるほどそういう仕組みか、と思います。

○B委員 今のところで確認ですけど、これでやるというわけではないですけど、前の条例案に基づくと、まずは直接請求をしなきゃいけないという形のたてつけということですか。つまり、最初から住民投票したいという提案があった場合は、まずはこの事項については直接請求できるから、そっちをしてくださいという形で認めないことがあり得るというのを想定しているということなんですか。ちょっとそこを確認させていただければ。

○行政経営・自治推進担当課長 このときの4条2項2号につきまして、例えばリコールとか、それはそういった仕組みがあるのでそちらでという考え方だと思います。少し微妙なのは、条例制定・改廃請求の部分ですね。条例で制定できる事項は、今の自治法だと、非常に広いところがございますので、それを2号で全て規律してくるという形になると、

完全に直接請求制度に乗っかるような形になるのかなと思います。

そこまで完全に考えていたかという、2号に乗っからずに、直接請求制度ではなくてダイレクトに住民投票条例、自治基本条例に基づく住民投票の形で請求するのもあり得る。2パターンあり得るという形でこのときは考えておりました。ただ、文言上、そこまで読み込めるかというのがありますし、書きぶりが少しあれだったのかなとは思いますが。

○A委員 そこは制度設計上はなかなか悩ましいところではあるのです。最初から住民投票まで含めた、両方含めた請求ですと言って、一本でやっていいかどうか。大は小を兼ねるみたいな話になるか。そうすると、それは地方自治法の仕組みを条例で変えているので、そんなのは法律に反するから条例制定権の範囲外だという議論も出てくるかもしれませんが、いろいろな論点を含んだ問題かなと思います。ここではそこまでいかななくてもいいのか。

○B委員 そういう選択肢があることを確認したということで理解すればよろしいですかね。

○A委員 パターンⅠの、いわゆるイニシアチブ型的なものについては、今のケースはかなり重要部分を占めるということにはなる。

○D委員 論点を少し変えさせていただければなんですけれども、パターンⅠにしてもパターンⅡにしても、①と②と③の時期的な、いつやるかという形で、時間軸的に考えることができると思うんですが、これはいつでもやれると考えたほうがいいのか、それともまさにここでやるべきなのかというところは私は個人的に興味があるところで、除外事項に基づく却下というのが、長が行う時点というⅠの段階でやったところですぐやるべきなのか。それともある程度決まってから意見表明を言っているものなのか。内容について、ここまでなっているのにとというのが。事務局の方の資料は非常に詳細で、いつも頭が下がる思いなんですけれども、この表の問題だと、全て同じような状況の発言ができるような形での例を挙げられていらっやっって、同じような内容がいつでもやれるとしたならば、もしやれるとしたら、いつの時期が一番適切なのかということが必要なのかなという気もしたわけなんです。

あとは、この例も非常にわかりやすくやってはくださっているのですが、例えば先ほどの、原則である代表制のルールに基づくという形の、二元代表制云々という形だけではなくて、このような形のやり方はおかしいんじゃないかとか、そういった手続に関するやり方に瑕疵があるんじゃないかとか、いろんな形の意見表明があり得ると思うのです。

どうしてもこちらだと原則的な内容、対象事項であるとか、それから議会の代表制という形、そういったところに観点が集約されてしまっている嫌いがあるのかなと思ったりもいたしました。

○A委員 後半のお話に関連して、ここの表現で言えば、重大な瑕疵があるかどうか。代表制をとっていると言っても、住民からすれば、そんなやり方で代表機関が事を決めることまで委任してないよと。代表ではあるけれども、代表権限の行使の仕方がおかしいからそれは認められないという話になるんだろうと思うんですね。

○D委員 内容に関してのもの、実施自体というか、手続的な問題というか、手続のところさらに原則的なところも含まれてくると思うんですけれども、そういったところではないような形も、まさにこんな形で集められた署名には、話を聞いてみたら、こんないろいろな問題があるよとか、あるいは、本当に反対している人がいる。まさにこんなことはやっちゃいけない、これに関しては代表制に反する内容なんじゃないかということに関しての意見がある中でというのをどこで言うかという問題は、個々の事例によって変わってくるだろうという気がするわけで、そんなに代表の問題についてはこだわってはいないというか、A先生ほど。

○A委員 それは、請求の代表者あるいは代表者になろうという人の行動に問題がある、例えば、代表者による署名の集め方に問題があるとかの理由から、この住民投票はやるべきじゃないよと途中でストップをかけるという話で、そうするとこれは、時期的には②にいたり③にいたりということになるんだろうと思いますね。そういう話ではないでしょうか。

○D委員 そういう話です。

○A委員 それはどうなのかな。請求する住民の側に問題があるという意見表明は、ここではちょっと予定してなかったんじゃないでしょうか。でも、それは、文句をつけようと思えば、つけられる話ですよ。

○D委員 もちろんそうなんですけど、常に①②③の段階でいつでも言えるよという形で疑義を挟めるような制度をつくるのがいいのかどうかということも含めて、言うのは勝手だと思うんですけれども。

○行政経営・自治推進担当課長 D先生おっしゃるとおり、住民投票のフローに合わせて3段階あり得るだろうということで、ここはつくらせていただきました。事務局のほうでも表を整理している段階で、①②③ですね、同じような形で関与ができるのがいいのかど

うかというのは、同じような認識でございます。特に①の段階は、極論を言えば、ある方が一人で申請書を提出してきた、まだそれが署名が集まるかどうかわからないけれどもという中で、こういった濃密な形で関与をさせていくのがいいのか。あるいは、署名がある程度集まって、それなりにアジェンダとしても取り上げていかなければいけないだろうと。そこで初めて長なり議会のしっかりとした関与、意見表明という形で入れていくのがいいのか。いろいろあるんだろうなと思いますけれども、①②③、全く等価値ではないなと思っています。

○B委員 どれが適切であるかというのはなかなかここで決められることではないので、1つの選択肢の考え方として考えられるのは、①②③の早い段階で長なり議会が何か言うほうが、最終的に住民投票にならない可能性は高くなっていくというか、逆の言い方をすれば、適切な住民投票だけが行われるような制度設計になる。それに対して、最後の段階だけで表明を認めるという形にすれば、比較的住民投票を行う形の関与の仕方になると整理はできるのかな。どっちが適切かは、最終的に市民が決めることだろうと思うんですけども、私個人としては、①②の段階では割と形式的な審査にとどめていて、最後の段階で議会が意見表明をきちっと行って、住民投票の前の参考にするというのが適切かなと思います。大体そういう整理ができるのかなと思います。

○A委員 関与について、他にはいかがでしょうか。次の対象事項のほうにそろそろ移りたいと思いますけど、関与に関して何かあれば。

○E委員 議会の意見表明というのは、そもそも議会がどういう意思をどのように審議するかは議会の専権事項だと思うので、条例とかでこの段階では意見表明ができないとか、そういうことはそもそも制限ができないように思うのですけれども、その点はどうなのでしょう。

○A委員 最初の段階から、こういう申請をしている住民がいますね、でもこれは問題ですねということを議会の中で話題にすることは、法的にはとめられないだろうと思うし、それはそれで何らかの、委員会か何かの議事録にも残るし公開もされるということで、議会ではこういう意見があったねということにはなる。それを制度的にどの時間でと制限することに意味があるかということですよ。

○行政経営・自治推進担当課長 議決事件として議決するパターンもあれば、議会の機関意思を決議という形で表明することもありますし、それは議会の専権事項でございますので、この条例でそれをやってはいけないとか、制限するのは基本的に難しい、できないん

だろうと考えております。

○A委員 制限はしないにしても、条例で積極的に、意見があればこの時期に言ってくださいねというような仕組み方はあるか。たとえば、さっき、Bさんが、制度の運用としては煮詰まったところで最後の住民の判断に投げるということを言われたけど、それを制度化することがどうかということですね。

よろしいでしょうか。それでは、次の、尊重義務の要件、成立要件ですが、これはどうでしたっけ、事務局からの投げかけは。

○行政経営・自治推進担当課長 8ページに前回の意見をまとめさせていただきました。もともとこの表は空欄が多かったんですけれども、先生方にいただいたご意見で相当埋められたのかなと思いますので、これでほぼ出尽くしたということでしたら、ご確認いただいて、もしももう少し補足したいということがあれば、ご意見を賜りたいと思います。

○A委員 ということで、いかがでしょうか。

○E委員 ボイコット運動あるいは積極的な投票不参加者という問題について、そもそも条例上、実施が決まった場合に、住民投票に参加して意思を表明する義務があるのかどうかということは、条例をつくるに当たっては整理をしておいたほうがいい論点ではないかと思いました。選挙の場合については、例えば憲法上、選挙については公務としての性質がある。したがって、不投票ということは選べるけれども、憲法上、観念的には投票に参加する義務があるとされているわけでありまして、それと同じように投票に参加する義務があるということであれば、そもそもボイコット運動というのは不当だということになります。他方、そもそも義務がないものだと考えるのであれば、ボイコット運動というものもまたあるべき、あってもよい住民投票への反応ということになりますので、罰則をつけることはなかなか想定されませんが、条例上の法的義務があるのかということ、このあたりの論点の前提論点として考えるべきではないかということを目指させていただきます。

○D委員 公務という考え方もありますけれども、権利という形で選挙権を捉えるという説もありますので、投票権に対しての法的な義務的なニュアンスを持たせるか持たせないかというのは、非常に微妙な問題も含むのかなという気がいたします。確かに投票させるということに対しての異議を認めるのであれば、例えば選挙を義務づけるような諸外国の規定などに基いて罰金等も導入することもあり得るのかもしれませんが、そこまで踏み込んでやるべきなのかどうかというところ、とてもいい論点だと思いますので、考えてい

くべきじゃないかなと考えました。

○A委員 私は前回、投票に行かないという態度決定について、どういう扱いをするかということをお申しました。この案件は投票に付すべきものでないから私は行かないという行動を、条例が容認するということは、先ほどのEさんの問いかけに対する1つの答えになるわけですが、そういうたてつけにするかどうかという話ですよ。

○C委員 成立要件で、前回、ボイコット運動を認めるべきじゃないかというので、私としてはちょっとびっくりしたところもあるんですが、その後、何かすっきりしないなというモヤモヤ感が拭えなかったんです。いろいろ考えてみると、ボイコット運動かどうかは別にして、積極的にこの案件は住民投票にかけるべきではないから住民投票に行かないという人もいれば、そもそも関心がないから行かないよという人もいるし、もっと積極的に行きたいけど行けないという人もいることを考えると、どれがボイコットで、どれがボイコットじゃないのかということがわからないのではないかと。

そもそも住民投票をやるということは、市民の意見を聞きたい。できるだけそれを正確に聞きたいということで住民投票を実施するんだと思うんですね。そうすると、非常に曖昧で、どちらかわからない。そもそもこれはやるべきではないという人もいれば、そうではなくて、関心もないよという人と一緒くたにしてしまうというのは果たして適切なのかなということころは、何となくその後もずっとモヤモヤしていたということになります。

もう1つ言うと、これは単に成立要件どうのこうのだけではなくて、具体的に何を対象とするのかということにも関わってくるかと思うんです。制度としてきっちり、これは住民投票にかけるものですよ。ネガティブ・リストにするか、ポジティブ・リストにするかは別にして、ある程度住民投票にかけるものがはっきりしていれば、その後に挙がってきたものは住民投票として実施するべきだし、投票率が50%あるかないかということころで切っちゃうというのはどんなものかという気がしております。その点でいくと、そもそも成立要件なんてなくてもいいんじゃないのかという考え方もあるでしょうし、実際、成立要件をつけてない自治体もあるかと思しますので、必ずしもそれはなくてもいいんじゃないのかという気はします。何となくモヤモヤして考えていたこととございました。

○A委員 投票率を成立要件にするかどうかということですね。

○D委員 成立要件は尊重するかどうかという形に関わってくる場所ですので、そこにまで、次の議論に発展することになるかと思うんですけれども、先生はそちらも、尊重す

るかしないかということに関しても、全く無に帰すべきだと。

○C委員 今のところ、日本の住民投票条例で住民の意思が示されたとしても、それは尊重するかしないかであって、もちろん、尊重しなければ、議会なり長なり、それなりの、場合によっては批判だとか、何で住民投票の結果と違う判断をしたんだというようないろんな意見は出てくるかと思うんだけど、住民投票条例で住民投票をやるということは最終的な決定ではないので。例えば最終的な意思決定をするのが住民投票だよとえば、これはある程度厳格に考えなければいけないかもしれないんだけど、そうでない、あくまでも尊重するかしないかということなので、そうだとしたら、諮問型なんだから、そんなに厳密にすることはないんじゃないのというのが、1つの考え方としてあるのではないかということです。もちろん、尊重するというときに、厳しく条件をつけるというものあるだろうけれども、あくまでも諮問ということであるんだっただらば、そんなに厳しくする必要はないんじゃないかという考えもできるんじゃないかなと思っています。

○B委員 その辺については、こういう整理の話もあったのかなと思うのは、いずれにせよ結果を公表するというたてつけにするならば、どっちみち分布がわかるわけですから、成立する、しないを問う必要はあまりないかもしれない。しかし、それでも成立の要件を一応つけるとすれば、それは成立することによって尊重の度合いにかなり重みをつけることができることがあり得ると整理できるのかなと思うんですね。ただ、成立しない限りは公表もしないという設定にした場合は、成立要件をつけるかつけないはかなり慎重に考えなければいけないという論点があったのかなと思っています。

基本的には、今出た議論で言うと、公表するというたてつけであった場合でも、成立要件を一応つけることによって尊重してもらおう圧力が強くなるという設計もあり得るんじゃないかと考えていいかなと思います。

○D委員 さらに尊重するという形になった場合に、尊重した上で、住民投票の結果と違う、異なる政策に進むという場合には、何らかの確たる文書できちんとあらわすという形がいいでしょうねという話も出ていたように思うのですけれども、そういったことも必要なくなることになってくるのかな、なんて気もしたりもしたんですけれども。

○A委員 一言だけ。尊重型は諮問型だという言い方は、ちょっとミスリーディングではないかなという気がするんですね。諮問という言葉は行政実務で非常に広く存在していて、それは、関係者に意見を言わせる、いい意見を持っているだろうと思われる人に意見を言わせるというだけのことなので、原則は尊重義務はないですよ。特に尊重せよと言うの

であれば、それなりの規定が特別にあつてそうなるわけで、そうじゃない一般の諮問とは、これは違うと私は思っているのです。そこは言葉の使い方の問題ですけど。

○C委員 一般的に住民投票と言う場合に、諮問型か決定型かという言われ方をするので、そういう意味で私は諮問型というのを使わせていただいています。尊重型というのはあまり聞いたことがないというか、私自身はあまりなじみがなかったものですから。ただ、これは尊重型住民投票条例なんだということになれば、そういう言葉としてこれから少し考えていきたいなと思います。恐らく今、どこの自治体でもやっているのは、そうすると尊重型と言っていいかと思うんですね。一定の要件をつけて尊重しなきゃいけないということになるわけですので。だとすると、これからの言葉の使い方は少し考えたほうがいいかなと思いました。

○A委員 それでは、予定よりも大分時間をとっているんですけど、あとの投票資格者のほうは今日どれだけできるかわからないのですが、その前の対象事項の部分について、まだ前回の続きがあるということなので、まずはそちらをやりたいと思います。

対象事項については、事務局からの投げかけは。

○行政経営・自治推進担当課長 12 ページをご覧くださいと思いますが、令和3年度の条例案を1つのたたき台としてご議論いただきたいなと。前はどちらかというところ4条2項1号の権限に属さない事項という部分にかなり意見が集中していたかなと思いますので、それ以外についてもご意見をいただければと思います。間違いなく言えるのは、1号のただし書きの部分が令和3年度のときには相当争点になったということですので、この要否も含めてご意見を率直にいただければと思います。

○A委員 2号は先ほど話題になったところなのですが、とりわけ1号のただし書き、これについてどう考えるかというところにまずは絞りたいと思います。いかがでしょうか。

解釈論で逃げようと思えば、前回も出ましたけれど、議会の意見書提出権をモデルに考えれば、議会はまさにただし書きのようなケースについて意見書を出すことはあり得るし、私の理解では恐らく日本全国の地方議会はしばしばそれをやっているのではないかという気はするんですね。だとしたら、それは権限に属さないということにはならないかなというふうにも思いますけど、それで逃げてしまうのは、だめですかね。

対象事項は広くとっておいて、広いからこれも入るよねと言って具体的に出てきた案件について、その案件で住民投票をやるのかということが問題になり、それが反映されるのが、署名の数であったり、争点になっていきますけど投票率であったりということになると

思うんですね。

○B委員 前回、これ、権限に限るとちょっと問題があつて、市という地域に重要な影響を与えるものについても、権限がなくても意見を表明するなり、住民投票に付すべきじゃないかという議論があつたと思うんですね。それをやった場合に、これは次の話の投票資格者と関連してくるわけですが、あくまで市という地域の住民に関わる権限も含めて重要な事項について住民投票に付することができるというふうにもすれば、住んでいる人全員が資格を持たなきゃいけないだろう。そうでないようなくくり方なり、住民投票に付すことが可能な形的设计にしちゃうと、やっぱり国籍を限らなきゃいけないんじゃないかという意見がどうしても出てくるだろう。そういう関係はあるだろうと思いますね。ですから、そのところで武蔵野市としてどう選んでいくかということが1つ問われていくことになるかなと思います。

○A委員 私の言った逃げ方というのは、そう言われてみるとあまり意味のない逃げ方です。確かに、地域とのかかわりということをとにかく掲げておく、後は、それに当たるかどうかという個別の問題に、しかも、それを誰が判断するかという話に移していくというのは、1つのやり方ですよ。

○E委員 A先生のお話ですと、そのように解釈するのであれば、そもそもただし書きがなくてもいいということになるんじゃないでしょうか。

○A委員 私は最初そう言ったんですけど、Bさんにそう言われてみると、それはあまりに締まりのない話だなということで、地域とのつながりということを何かの形で押さえておいて、その上でいろいろ柔軟に使ってもらうのはどうかと。権限という言葉は、なしで済ませられれば、そのほうがいいかと思いますが。

○D委員 1項との関係はどうなってくるんでしょうかね。「武蔵野市及び市民全体に影響を及ぼす事項で」というような形との関連はどういうふうに考えればよろしいのでしょうか。

○A委員 条文の書き方として言えば、2項1号はもう要らないということですよ。いかがでしょうか。いや、それでは困ると、もしおっしゃるのであれば。

○行政経営・自治推進担当課長 事務局として、確たる結論をとる段階ではないと思いますので、担当としての感想めいたことにとどめたいと思いますけれども、まず自治基本条例19条では市政に関する重要事項と書かれております。そして、令和3年のときは、第1項で、それを「武蔵野市及び市民全体に影響を及ぼす事項」と。恐らくこれは議会に意

見書提出権の範囲、市の公益に関する事項とほぼ一致しているんだろうなと思います。その上で、このときは第2項1号で、さらに「武蔵野市の権限に属さない事項」というフレーズを持ってきた。この権限の解釈にしても、意見表明権を含めて権限を捉えるのかどうかでも立場が分かりますし、書きぶりがいろんな解釈を呼んでしまったのかなと思います。先ほどA先生がおっしゃったように、第4条1項の「武蔵野市及び市民全体に影響を及ぼす事項」であれば非常にわかりやすいというのはあると思います。あとは、署名が集まったものということで、住民投票にふさわしいかどうかはまさに住民が判断する形になると思いますので、それはそれでシンプルな形なのかなとは思いました。

もともと、この規定のパターンは、最初のリーディングケースの影響がかなり強いのかなと思いますので、それを完全に前提としなくても今はいいのかなと、個人的には思っています。

○A委員 どこで言おうかなと思っていたんですが、たまたま今、ちょっときっかけが出されたので。署名の関係です。対象事項の問題に関しても結局それは住民に判断してもらえばいいと考えるときに、その最初の機会となるのは、署名が集まるかどうかという局面でしょう、それはほかの事項についても関係するかもしれませんが。署名が集まるかどうかということを重視するとすれば、単純に言うと、あまり署名数の要件を緩やかにするというのはどうか、もちろん50分の1では足りないんじゃないか。有資格者の半数まで求めるのは無理だろうと思いますけれど。

対象事項に関してですが、よろしいですか。簡単に済んでしまうみたいですけど。

○C委員 簡単に済まないパターンで、また変なことを言うかもしれませんが。

この対象事項としたときに、市政に関する重要事項というのが、自治基本条例第19条2項に規定する「市政に関する重要事項」ということなんですが、これの考え方ですけれども、例えば議会の権限に入るものという考えができるのかどうか。できるのかなと思うんですね。そうすると、それこそ場合によってはロシアのウクライナ侵攻に対して反対の意見表明なんていうことまで、議会は行うことができるわけで、そういうものも対象になるのかどうかというのはあるんですけども、およそ議会が対象とする内容が住民投票条例の対象になるというイメージなんです。

ただ、もちろん、議会が対象とするものは全てではなくて、例えば予算に関する、特に税率だとか賦課徴収に関する、手数料に関することなんかは住民投票の対象にすると大変なことになるので、そういうものは対象としないとか、それから人事に関するものに

については対象としないとか、対象外のものはあるにしても、基本的には議会に権限があるものが市政に関する重要事項のかなりの部分を占めるのかなと考えているのですが、そういう考えでどうなんでしょうね。というのは、この場にながらなんですけど、僕の中ではそんなことで考えられるのかなと思っていますんですけども。

○A委員 ほかの方のご意見があれば。ウクライナはどうですかね。

○C委員 ウクライナというのは、そういう意見表明をしている自治体もあるかと思うんです。およそいろいろな意見表明はありますけれども、もちろん様々な意見表明ができるというところを考えれば、議会の権限の範囲内は住民投票の対象にできるというくらいのイメージかなと思っているものですから。今言ったように、例外はもちろんそこからつけていくということなのかなと思いますけど。

○A委員 ロジックの問題でなくて、手続的に考えると、権限という言葉を使った場合にはおっしゃるように議会の意見表明権があるじゃないかということになっちゃうんだけど、ウクライナから出発しますと、議会は意見書を出せるかどうかはともかく、この条例で言えば市政に関する重要事項に当たらないと市長が判断することはあり得るんじゃないでしょうか。そこはむしろ権限という言葉を外して、実質的に市政に関する重要事項かどうかということを実質的かつ個別的に考えるというほうがいいのではないかなと私は思うんですよね。

○E委員 ウクライナというのは、つまり外交問題ということかと思いますが、そのようなものを住民投票にかけて、可決をされれば、今の日本政府がやっていることと同じ方針なんで、そんなに問題はないかと思いますが、武蔵野市がそれを否決してしまうと、ウクライナ侵攻をむしろ武蔵野市は正当化しているのかというメッセージにもなるので、市長としては、ここはもちろん武蔵野市民の良識からすればならないとは思いますが、ただその可能性を考えると、それはちょっと今やめておいたほうがいいのではないかな。それは市政ではなく国政の事項ではないかという判断の余地はやはりあるのではないかなと、私は聞いていて思いました。

○C委員 ウクライナを出したのはあまりにも大きな話かもしれませんが、ただ議会としてはそういう意見表明ができるので、どこまでそれを入れるのか。もちろん、その対象としては、市政に関するという前提がありますので、そうだけれども、もし国政レベルの話でも政策でも、武蔵野市に影響を及ぼすものに関しては、その意見表明とかいうものは対象になるのかなということであったものですから。ウクライナは置いておいて。

○A委員 ただ、そこで市長の判断に重きを置くとなると、弊害も出るんじゃないかというのが、先ほどのEさんのご意見ですよ。それは確かにいろいろ考えればそうかもしれない。市長が決めればいいんじゃないかと私が言ったのはちょっと子供っぽくて、Eさんのほうが大人の意見なのかもしれないという気もしないでもないですけど。何かご意見、ありますか。

○B委員 その辺で、毎回傍聴の方の意見とかを見ていると、非常に重要な点になるんだろうと思うんですけども、投票資格者との関係で、考え方としてはこの部分で国籍を問うようなことが、問題になるようなものは入れないというネガティブ・リストを入れておいて、市に居住している人は国籍を問わずみんなに投票してもらおうという設計にするか。それとも、ここで限定はせずに、資格として適切なもの考えるかということが選択肢としてはあるんだろうなという気がするんですね。ですから、ネガティブ・リストとしてどういう表現がいいのか、ちょっと思いつかないのですけれども、武蔵野市に住んでいるけれども、その人の国籍によってかなり大きな影響を与えるような問題については、適切ではない、そういうものを住民投票に付すのは非常に混乱を招く、そういうことがあり得るだろうと思うので、そういったものについてはここには入れない、対象にはしないという設計をして、市に住んでいる人は国籍を問わず全員に参加してもらいたいとするか。あるいは、そういうチェックはつけずに、そうするとどうしても国籍を問うという可能性があるような危険性があるので、国籍を持たない人は排除したほうがいいという議論が成り立ち得るのかなという気がするので、そのところはかなり意見が割れるところじゃないかなと思いますね。

○A委員 ここは、いろんな意見というか、いろんな立法政策があり得るということがわかってきたということだとめたいと思いますが、いいですか。対象事項については、今のような、影響が深くどこかにつながっていくような話と、もっと単純な話とがある。さっきの税金の話とかなんかは、前回の条例案でもネガティブ・リストで具体的に外されていて、その部分は問題ないと考えていいんじゃないかと思うんですね。

いかがでしょうか。対象事項はこの程度でよろしいでしょうか。次の投票資格者との関係でも、つながりはあると思いますので、また出てくるかもしれませんが。

3. 投票資格者

○A委員 大分時間が押してしまったんですけど、次の投票資格者に移りたいと思います。

それでは、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 では、資料2をご覧ください。今回と次回にまたがってかと思えます。今の対象事項につきましても、投票資格者の論点とは相互に関係する部分ですので、次回、ここまで対象事項についていただいたご意見をまとめて、お示しをしていきたいと思えます。

それでは、資料2をご覧ください。3ページでございます。大きく論点としては2つでございます。投票資格者をどのように規定するべきか、(1)から(3)、さらに小問をつけております。国籍要件の要否、令和3年度の議論で取り上げられた様々な裁判例の解釈、あとは投票資格者の範囲を画する各事項をどのように考えるのか。事務局としては範囲を画するべきとか、まだそこまで前提としているわけではございませんけれども、今後いろいろ選択肢を考える上で、こういった事項をどういうふうに考えるべきかですね。これが①です。

②につきましては、非常にレアなケースですけれども、署名資格と投票資格を一致させないという規定例もございますので、それをどう考えるのかということも伺えればと思えます。

時間も少ないので、駆け足でご説明していきたいと思えます。

まず、4ページ、5ページ、6ページは、これまでの部分です。自治基本条例19条、あと自治基本条例の懇談会、そして令和3年度の住民投票条例案。ここで寄せられたご意見につきましては、第1回資料2の関連資料にまとめておりますので、そちらのほうに委ねたいと思えます。

検討が必要な事項として、7ページでございます。自治基本条例19条の書きぶりから、前提は18歳以上の住民、ここから出発していくんだろうと。その上でどういうふうに範囲を画するのかということで、①から⑤の事項を掲げております。当然これによって区別がなされてきますので、憲法の平等原則との関係をご意見いただければと思っております。

8ページ、9ページにつきましては、法律上の「住民」概念がどういったものかというのを書いております。自治法上、国籍を問わないという「住民」概念が原則で、特則として選挙権・被選挙権については「日本国民たる普通地方公共団体の住民」とされているということですね。あと、台帳につきましては、住民基本台帳とかつての外国人登録法の仕組みが2つありましたけれども、2012年にこれが統合された。当時はこれによって外国人住民も自治法上の「住民」である、それが明確になるということが言われたりしました。

10 ページでございます。これは少しわかりづらい表になっておりますが、本市の外国人住民の在留資格と在留資格上の在留期間で、何名いらっしゃるのかですね。数字が入っているところですが、資格上の在留期間が4カ月以上から書いております。住民登録できるのは、3カ月までだと登録ができない、4カ月以上の在留期間がないとできないという形になっております。

表の左側、在留資格でございますけれども、大きくカテゴリーとしてⅠ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳとありますけれども、住民登録の対象になるのはⅡ、Ⅲ、Ⅳになります。そして、このⅡ、Ⅲを加えて、中長期在留者と法律では呼ばれております。

少し紛らわしいのは、定住外国人という言葉でございます。令和3年度条例案で使いましたけれども、これが国の使い方と少し違っております。11 ページの右下の表をご覧ください。ただきたいのですけれども、住民登録ができるのは中長期在留者、特別移住者、一時庇護許可者、出生による経過滞在者、この4つですけれども、令和3年度住民投票条例案では、このうち、1番目、2番目を対象として、それをまとめて「定住外国人」と呼んでおりました。これは本市オリジナルの表現であります。

一方で、国のほうで言われていた「定住外国人」というのは、左側に国会答弁を書いておりますけれども、簡単にいいますと、今で言う特別永住者の方々ですね。これがかつて「定住外国人」と呼ばれておりました。その後、制度の変遷に伴って、今は「特別永住者」というカテゴリーになっているということで、国の定義と本市の定義は完全に一致はしていないということでございます。

12 ページ、13 ページでございますけれども、他自治体の規定状況を整理しております。76 の住民投票条例を調べまして、①は飛ばしまして②ですね、18 歳以上の住民から外国人住民を全部除外するか。YES はつまり日本人だけという話になりますけど、33 団体、NO が 43 団体でございます。その中で、③でございますけれども、一定の項目に着目して、外国人の中でも投票資格の有無について差異を設けるか。差異を設けるが 37、設けないが 6 でございました。では、差異を設けるラインは何かということで、4 パターン書いておりますけれども、点線で囲んでいる部分は本邦通算在留期間、だからその市ではなくて、他市も含めて日本に何年間住んでいたか、そういった要件づけをしている自治体もでございます。かつての外国人登録制度ではこういった情報をつかめましたが、今の住民基本台帳の仕組みでは把握できない情報でございます。

あと、見えない特徴とありますが、12 ページの右下でございますけれども、在留資格

上にも在留期間というものがございしますが、これに着目してラインを引くところは全くございませんでした。

13 ページをご覧ください。マトリックスの表になっていますが、左側は今お話ししたところです。これと組み合わせているのは、日本人住民と外国人住民の間で、住民基本台帳上の居住期間で差異を設けるかどうかでございします。差異を設けないというのが7割近くという形になっております。これは常設型の条例の規定ぶりがどうかということを整理したものになります。

日本国籍要件を設けるかどうかということにつきましては、14 ページをご覧くださいと思います。住民自治に関する様々な制度がある中で、国籍要件を設ける・設けないというものがございします。その区分けですね、何に基づくか。その要素の1つとしましては、15 ページにありますとおり、国民主権原理、それから憲法 15 条 1 項（公務員の選定罷免権）との関連性がある、1つ考えられるかなと思います。

16 ページでございしますけれども、先ほど在住外国人の選挙権訴訟の判例を載せましたけれども、この分野でもう1つ有名な判例として、マクリーン事件判決がございします。そもそも条例に基づく住民投票制度の投票資格者については日本人に限定するという法令上の縛りがございませぬので、条例制定権の範囲内の話だと思ひますが、憲法上、こういった考え方もあります。マクリーン事件判決の中で、「わが国の政治的意思決定又はその実施に影響を及ぼす活動等外国人の地位にかんがみこれを認めることが相当でない」と解されるもの」というものがございします。こういったものを留保をつけた上で、それ以外、保障が及ぶものと判示してございしますけれども、住民投票条例に基づく住民投票がこれに当たるのかどうかについてもご意見をいただければと思ひます。

あと、有名な最高裁判決としましては、17 ページ、御嵩町の事件がございします。これは、今申し上げた憲法 15 条の話ではなくて、憲法 14 条と 21 条ですね、平等原則と表現の自由について問われた案件でございしますけれども、令和 3 年度の議論のときにもたびたび引用された判決でございします。これが投票資格者を日本人に限定すべきと結論した判例なのかどうかということについてもご意見をいただければと思ひます。

長々と言つてしまひましたが、18 ページをご覧くださいと思います。自治法上の「住民」概念、それから国民主権原理が1つの判断要素かと思ひますけれども、もう1つ、司法判断ではなくて政府見解というものもございまして、こちらは憲法 15 条というよりは投票結果により議会または執行機関の権限が制限されることがないことに着目して、国

民主権原理と矛盾するものとは考えていないと。これは質問主意書に対する閣議決定を経た答弁書でございます。引用しておりますけれども、下線部が2つございます。その間に、これらの外国人について、投票資格を与えたとしてもということだと思えますけれども、別表第二、第一と出てきます。行ったり来たりして申しわけないですけれども、先ほど見ていただいた10ページの表の左端のところですね、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳとカテゴリー分けしていて、Ⅱが入管法上の別表第一、Ⅲが別表第二。通常、別表第一、別表第二と呼んでおりますけれども、これらのことを閣議決定された答弁書では引用されております。こういった方々に投票権を付与したとしてもということで書かれております。自治基本条例に基づく住民投票制度の投票結果、それから尊重には、法的拘束力はない。ただ、それなりの重みがあることは否定できないだろうと。そのこととの関連で、国民民主権原理との関連でどうなのかということをご意見を賜ればと思います。

19ページ、20ページ、21ページは、「参政権」概念ということで書かせていただきました。端的に言うと、参政権という概念で投票資格者の範囲を画することが果たしてできるのか、有効な概念ではないんじゃないのかなという問題意識がございます。講学上の定義としては様々ある。一方で法令上は、参政権の定義はしっかりしたものがないのかなと思います。唯一探したのが、この条約でございました。3カ条ありますけれども、選挙権、被選挙権、それからいわゆる公務就任権かと思えます。

20ページが、様々な憲法学者の参政権の定義を掲げております。その中で、憲法上どういった規定が含まれるのか。よくよく見ると、完全に一致していない部分もあるのかなと思います。この資料の20ページは第2回でもお示ししておりますが、下線を引いているのは、その後、修正した部分です。芦部先生の教科書は今年改訂がされたということと、「広義の」のところに下線を引いておりますけれども、原書では傍点が付されております。パワーポイントの関係でそれができなかったもので、下線にしております。

最後、22ページのところですね。令和3年度、様々な議論になった裁判例ということで、3つ挙げております。問いかけとして、①②と書かせていただきました。Aは最高裁判決ですね。有名な判決ですけれども、傍論部分の「特段に緊密な関係を持つ」というフレーズが相当引用されて議論されました。あと、Bですね。これは先ほどの御嵩町の関係ですけれども、その場合の高裁判決にも傍論がございまして、同じような表現があるということで、ここもかなり取り上げられた判例でございます。これについてもご意見をいただければと思います。

最後、投票資格者の後に署名についてご議論いただこうと思っておりますが、その中で投票資格の議論と関連しそうなものがありましたので、最後に 23 ページに掲載させていただきました。非常にレアなケースですけれども、署名資格の範囲と投票資格の範囲を一致させてない規定がございましたので、それについてどうお考えかということもご意見を賜ればと思います。

今日は時間もございませんので、まず説明をさせていただきます、時間の中でご意見をいただき、そしてまた次回もさらにご議論いただければと思います。

○A委員 これまでの進行の不手際で時間がなくなっています。どこかに絞ってとも思いましたが、それも難しいですね。この辺がポイントだろうということで当たりをつけてご発言いただければと思いますが、いかがでしょうか。

○E委員 判例や憲法の仕組みが紹介されましたけれども、投票資格者を外国人にも広げることが違憲だということになれば議論の余地がないことになるので、その点をまず結論を出しておく必要があるかと思えます。ご紹介いただいたような判例の中には、与えないと違憲であるといったものは確かにないのですけれども、一方で、与えたら違憲だと解される記述はないので、この点は純粋に立法政策の問題であるという前提で話したほうがいいかと思うのですが、その点のご確認をまずするのがいいのではないかと思います。

○D委員 最高裁の判例等に従えば、そういった形になるだろうという形になるかと思えます。

○A委員 幾つかの判例が挙がっていますが、ここでの議論の妨げになるようなものは私もないと思うんですね。

ほかにはいかがでしょうか。

では1点、最後の署名資格の問題に特に関心を向けるということについて、私に発言させていただきますればと思います。鳩山町というところが何でこういう条例をつくったのか、そのいきさつは全く存じませんが、理屈は十分立つのではないと思うんですね。つまり、住民投票という重大な意味を持つべき制度を発動させるかどうかの判断は、日本国籍を持つ住民にさせるということなんですよね。発動させるべき制度はあらかじめ一定範囲の外国人を含む形でできている。その制度を使うか使わないか、これは日本国民が決めようということで説明は十分つくのかなと考えます。

ついでにもう1つ言いますと、今、制度として外国人を含めることとしているという前提で申しましたけれど、制度をある程度オープンにすることも可能なのではないか。その

場合、具体的には、代表者となるべき人が、この事項は外国人も含めた住民による住民投票の対象とすべきである、この事項は外国人を除いた住民の住民投票に付すべきであるということを提案して、それでいいねということになれば、署名が順調に集まるだろうし、それはおかしいねとなれば、署名がそこでつまづくことになる。先ほどから出ている、微妙なところは住民に決めてもらおうよという話の1つなんですけれど、そういう制度設計もあり得るかなと。ただ、そうすると、その場合には、代表者が選択をする、それについてとやかく言われるということにはなるかもしれません。その辺で、実際問題としてなめらかに運用できるかどうか、そこは私も自信がありませんけど、そんなことをちょっと考えました。

あまり時間がありませんけど、いかがでしょうか。

○B委員 今、鳩山町の理屈を聞いて思ったんですけれども、率直に言って、自治体の住民投票である限り、住民としてくられる人たちは国籍を問わずに含むのが望ましいとは思うのですね。ただ、その場合に危惧されるのが、国籍によって影響されるような、先ほど細かい、相当じゃないという表現が出ましたけど、そういうものが上がってきたらどうするんだという不安はかなり大きくあるし、それが審議の際にかなり影響するだろう。国籍を含むにしても、含まないにせよ、そういう危惧を少なくするような制度設計を考えなきゃいけないだろうとは思うんですね。署名の際は日本国籍だけでやって、投票は広くやるというのも1つの工夫だと思いますし、先ほど私が言ったように、対象事項としてそういうものを排除するというのも1つの工夫だと思うのですが、そういうところを何か制度設計しないと、前回廃案になったときの経緯もあると思うんですけれども、市民の合意を得ることは難しいのかなという気がしますので、その辺は、こういう方法もあるという形でこの場で工夫を出し合う必要があるのかなと思います。

○A委員 ほかの方、いかがでしょうか。

○C委員 1点、基本的なことをお尋ねするのですが、どこでもいいのですが、自治体に住んで大体3カ月というのが1つの目安になっていると思うんですが、税金という点でいくと、住民税を払うというのは、どれくらい住んで住民税が発生するのかというところは議論する必要というか、議論がないのかなと思いました。というのは、基本的に自治体に住んでいて、税金を払っているということであれば、住民としてサービスも受けるし、だけでも対価を払うんだから、対価というのはおかしいですけど税金を払っているんだから、投票の資格があってもおかしくないんじゃないかという議論も成り立つんじゃないか

ないかなと思ったものですから。それこそ税金というものが1つの基準ということもあるのかななんて思ったりしたものですから。ただ単に3カ月住んでいれば誰でもという考え方もあるかもしれないけれども、でもそうじゃなくて、自分のお金を払っている、税金を払っている。だから、それに対して、自治体として投票権、住民投票を認めましょうというのはありではないかなと思ったんですけれども、どうなんでしょうか。どれくらい住んでいて、税金が発生するのかということですね。

○A委員 課税要件上の納税者であるかどうかということと、現実に住民税を払っているかどうか、非課税でないかということと、2段階ありますよね。

○行政経営・自治推進担当課長 今おっしゃったように、2段階あると思います。資料の8ページをご覧くださいと思いますけれども、先ほど「住民」概念ということでご説明しました。直接の根拠規定は自治法10条第1項でございます。第2項のところを説明しませんでしたけれども、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」ということで、賦課期日ですね、1月1日時点で住民登録がある方については、ひとしく納税義務がかかります。そして、実際に税金を払うかどうかは別にありますけれども、課税対象としては全ての住民にかかってくる。賦課期日ですね。それは国籍を問わずになります。

○C委員 1月1日にそこに住所がないということになると、税金の対象にはならないということになりますね。そうすると、1月1日にいない、でも3カ月住んでいるから住民投票の権利を認めるということと、税金を払ってないけれども投票ができちゃうということになりますね。そうすると、この規定などを考えると、若干どうなのかなと思ったりするものですから。

○行政経営・自治推進担当課長 課税対象としての住民と、実際投票する段階での投票資格者たる住民を一致させるのか否かという考え方かなと思います。理屈としては両方あり得るのかなと思いますが、そこに着目して要件を立てている常設型の条例というのは、私が見る限りはないですね。

○A委員 そこは限界事例をどう整理するかということであって、3カ月居住していれば、多くは実際に課税されているということになるんだろうと思うんですね。

申しわけないですけど、ちょうど時間になってしまいましたので、事務局としては不満かもしれませんが、後はまた適宜次の機会にということにしたいと思います。よろしいでしょうか。

では、そういうことをご了承いただくことにして、皆様のご協力、ありがとうございました。あとは事務局をお願いします。

4. その他

○行政経営・自治推進担当課長 A委員、ありがとうございました。進行というよりは、こちらが盛り込み過ぎたかなと思います。そこは反省しておりますので、また次回、引き続きこれらについてはご議論いただければと思います。メインは投票資格者の部分かと思えますけれども、密接に関連する対象事項についても、今日いただいたご意見をまとめて、お示ししていきたいなと思います。署名の話も相当出てきておりますので、そこについても情報をお示しした上で、次回にご議論いただければと思います。

あと、日程でございますけれども、次回は12月12日、18時から、会場は本日と同じでございます。

それでは、時間になりましたので、今日はこれで終わりにしたいと思います。本日は長い時間、本当にありがとうございました。これで閉会させていただきます。

午後7時59分 閉会