

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第5回)

日時：令和5年12月12日（火）

場所：武蔵野市役所西棟4階 412会議室

午後6時 開会

1. 開 会

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、定刻となりましたので、ただいまより第5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。

本日は大変お忙しい中、ご出席を賜りまして、ありがとうございます。

まず、次第をご覧いただきたいと思います。

本日は、主に3点でございます。2「前回の議論の確認」ということで、(1)「対象事項」について。それから、3「前回からの持越し」ということで(1)「投票資格者」。そして、4「署名に関する事項」を予定しております。

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。よろしくお願いいたします。

2. 前回の議論の確認

(1) 対象事項

○A委員 それでは、皆様、今日もよろしくお願いいたします。

では、今ご説明のとおり、まず次第の2、(1)「対象事項」に関する前回の議論の確認ということで、事務局より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1をご覧ください。

5ページでございます。前回いただいたご意見を追加いたしました。追加したというのは、第3回のご意見に加えてという意味です。

前回の議論としては、対象事項の基本的な枠づけ方について、様々ご意見をいただいたのかなと思います。例えば、(3)にありますとおり、誰が判断するのか。そういった場合に、市長か住民かという形になると思うのですが、市長という場合には、その判断根拠として対象事項の規定が重要になってくるだろう。住民が判断するという場合は、署名が集まるかどうかということで、対象事項の規定というよりは、署名水準が大切になってくるのだろう、そういった話になるかと思います。

先生方のご議論を聞いていますと、どちらかという住民判断に委ねる、つまり、署名が集まるか否かというお話が多かったのかなと思います。

そうなった理由の1つとして「権限」という用語の捉え方がなかなか一定しない、使いづらい部分があったので、使わないほうがいいのかといったお考えだったのかな

と思います。

ただ、(10) にございますとおり、武蔵野市に関する事項、あくまでも対象は市政に関するものというのが大前提ですけれども、その中でも国政レベルに関わってくるものもあり得るんだろう。それは意見表明の対象ということなんですけれども、そういったご意見はあったかと思います。大前提としては市政に関するもの、そういったお話だったかなと思います。

ただ、対象事項と投票資格者、この2つの論点は相互に非常に関係してくるんだろうということで、(1)、(2) に書かせていただきました。

今、指摘させていただいた内容を対象事項に含むとなると、投票資格者の範囲についてもそれなりに慎重に考えていかなければいけないのだろう。逆の場合は、完全に武蔵野市の地域内の話ですので、1つは住民というところを出発点にして投票資格者のことを考えていけばいいのだろうということで、その関係性が違ってくるのではないかというご意見をいただいたかと思います。

6 ページをご覧いただきたいと思います。

前回の議論を聞いていて、用語の定義のところを確認しておいたほうがいいだろうと。と申しますのも、次の議題の投票資格者の話は、この対象事項とも関連してきますので、用語の確認をしておきたいと思います。国、都道府県、市町村の事務が法律上どう整理されているのかという形で整理させていただきました。「市町村」、「都道府県」の部分の上に「地域における事務」と書かれております。引用している条文は全て地方自治法でございますけれども、地域における事務のうち市町村におけるものについては網かけをしております。これが条例制定権の範囲と一致してくるのだろう。

地域における事務につきましては、自治事務、法定受託事務という2つの大きなカテゴリーがございます。基本的には、議会の議決事件としてこれらは対象にすることができるということで、議会の議決の範囲も非常に広い部分でございますけれども、自治法上、例外が設けられておまして、網かけの下の部分、「国の安全に関する事その他の事由」については議会の議決事件として追加できないというたてつけになっております。

もう一つ、概念として区別しなければいけないのは、意見書提出権の範囲でございます。下のほう、欄外に書いておりますけれども、99 条では「当該普通地方公共団体の公益に関する事件」という表現で書かれております。この「公益に関する事件」というのは、地域における事務でなくても意見書を提出できるとされておりますので、地域における事務

よりも広い概念になっております。

ただ、(2)に古い通達の表現を引用しております。「国の外交政策に関連し外国との交渉に影響を及ぼす虞れのあるものは、慎重に取り扱うことが適当」とされております。

そして、(3)「何が公益に関する事件であるか」は大切なんですけども、「一定の基準を事前に定めることは困難」、「議会が個々具体的に判断すべきもの」というのが考え方としてあるのかなと思います。

整理しますと、地域における事務の中でも、国の安全に関する事項は別扱いされているということ。それから、地域における事務を超えて公益に関する事件についても、外交関係等々については慎重に取り扱いましょう。国の安全保障とか外交関係については慎重な取り扱いが求められていることになります。

概念の整理ということで、図解をさせていただきました。事務局からは以上になります。
○A委員 それでは、ただいまの事務局の説明内容に関して、ご意見、ご感想等ありましたら、お願いします。いかがでしょうか。

○B委員 対象事項に関して、前回の懇談会で住民投票の対象事項に関するテーマだったのですが、議会の意見表明権について私が言及いたしました。その際に、ウクライナ侵攻に対する反対の意見表明ということまで議会は行うことができる、そういうものも対象になるのかということ述べました。その意見表明や議決はもちろんほかにもあるわけですね。実際に、武蔵野市も毎年たくさんの意見表明や議決を行っていますが、ウクライナについて述べたために、傍聴者アンケートを読ませていただきますと、当方の発言に対してだと思えますけれども、「不見識も甚だしい」というご意見をいただきました。

ただ、あのとき私は、住民投票の対象事項といった場合に、事務局からの今日のご説明にもありましたが、自治基本条例が規定する市政に関する重要事項として、例えば議会の権限に入るものを考えることができるのではないかという考えを述べました。そうであるとする、ロシアのウクライナ侵攻に対して反対の意見表明も議会はできる。そういうもの、つまり議会の意見表明や決議も対象になるのか。そういうこともあるのではないかと。もちろん、議会が対象とするもの全てが住民投票の対象になるわけではない。例外としては例えば予算だとか税率だとか賦課徴収に関する事、議会が行う人事なんかは対象外になるだろう。けれども、基本的に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ではないかという趣旨を述べました。

そのときの当方の意図としては、議会の意見表明や議決に関するものについて、どこま

で住民投票の対象にできるのかということや議論していく必要はないのかということでした。武蔵野市議会でも、市が直接、間接に関係するテーマについて様々な意見表明とか決議を行っています。その中には、市政に関係することもあるわけで、そうだとすると、その場合は住民投票の対象になる可能性はあるだろう。じゃ、そうしたときに意見表明や議決に対してどういうことを住民投票で扱うべきなのかということの問題提起をしたいと考えていました。したがって、議会の広範な意見表明や決議の流れでああいう発言が出てきたわけなんですけど、例としては適切ではなかったと思っております。その点で、言葉足らずで十分な説明をしていなかったために、当方の意図が通じなかった点がございまして、その点はおわびを申し上げたいと思います。

そのうえで、権限の対象、市に決定権限があるのかないか、市には決定権はないけれども意見を言えるかどうかということなどについて、議論をしていく必要があるんじゃないかと思っているというところで補足をさせていただきたいと思います。

○A委員 ほかにいかがでしょうか。

私から。今日の資料の表現というか、まとめ方なんですけど、5ページの「対象事項と投票資格者」、さっきご説明で触れられた(1)の項目です。確かに、この問題について議論したんですけど、「市、地域の住民に関わる重要事項を対象とするならば、住んでいる人全員が資格を持たないといけない」はずだ、そうではない事項についても住民投票が可能だということにすると、いろんなことが入ってくるので、「国籍を限定しなければならぬ」という意見が出るだろう」とまとめてあるんですけど、そういうまとめ方がいいのかなと、ちょっと疑問に思ったのです。

大きな方向としては「市、地域の住民に関わる重要事項」ということが基本だろう、そういうことでおおむね意見が一致しているんじゃないかと思うんです。そうだとすると、そうでない事項というものを問題にすることに果たしてどれだけ意味があるのか。今、Bさんが言われたことともちょっとかするかもしれませんが、対象事項を広くとり、この地域にとって黙っていられない話であるということであれば対象事項たり得る、実際にそれで住民投票をやるのが望ましいか、合理的かということとは別にして、制度としてはそれも有り得るということにしたとしても、それは「市、地域の住民に関わる重要事項」という枠で考えるということになると思うんです。そして、そのように考える場合でも、事柄によって国籍を限定するかどうかという論点は出てくるでしょうと、そういうことではないかと思うんですが。

○行政経営・自治推進担当課長 先生の今おっしゃられたとおりにかなと思います。5ページは議事録を確認しながら要約していますので、舌足らずの部分があったのかなと思います。大前提として、市政に関する重要事項というのがあって、その中での議論なのかなと思います。その中で、対象となる部分について、一部投票資格者の議論等を慎重に考えていかなければいけない。そういった部分があるのだろうと。大前提としては市政に関する重要事項と理解しております。

○A委員 じゃ、そういう趣旨であるということで理解しておきたいと思います。

ほかにはいかがでしょうか。

細かいことですが、法定受託事務の一部について条例制定権ないし議会の議決事件から外されるというところは、「国の安全に関することその他」が全部ボコッと抜かれるわけではなくて、「政令で定めるもの」ということで、かなり具体的に、国民保護法とか何とかいうふうに、きちっと狭く書かれていたと思います。これだけだとミスリーディングかなと思ったもので、念のため。

○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。

○A委員 ほかにございましたら、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。じゃ、2「前回の議論の確認」の(1)「対象事項」に関しては以上とさせていただきます。

3. 前回からの持越し

(1) 投票資格者

○A委員 では、その次。3「前回からの持越し」の(1)「投票資格者」についての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。

中身は前回と変わっておりませんが、一部修正した部分、赤文字部分（色が薄くなっている部分）だけご説明していきたいと思います。3ページをご覧いただきたいと思います。「論点」のところです。前回の資料では、事務局からの問いかけが分散して書かれていましたので、3ページに集約しております。

まず、①「投票資格者をどのように規定するべきか？」ということで、(1)、(2)、(3)に分けております。前回もご意見をいただきまして、基本的には常設型住民投票条例の投票資格者については、立法政策の話なんだというご意見があったかと思いますが、令和3年度の議論のときには、判例も引用されて、様々議論された部分でございま

すので、確認として、こういった問いを立てさせていただきました。

(3)「日本国籍の有無のほか、投票資格者の範囲を画する各事項をどのように考えるか?」と書かせていただきました。ここについて事務局としては今、全く白紙でございます。慎重に考えていきたいと思っておりますけれども、考えられる理論的なラインとしては、こういったものが挙げられるだろう。ただ、ここで書かれている「実際の本邦通算在留期間」は、現在の住民基本台帳の仕組みですと、市町村としては押さえられない情報ですので、これでラインを引いていくのは実務上も難しいのかなと考えております。

②につきましては、前回、A先生からもご意見をいただきましたけれども、署名資格、投票資格者を一致させない例がありますということで、ここについてもお考えをいただければと思います。

説明は以上になります。

○A委員 それでは、これについて意見、感想等をお願いします。

3ページの①の(1)、(2)はいずれも判例との関係ということなんですけど、この部分は、前回、一応触れたと思いますが、ちょっと簡単過ぎたか、もう少し判例の中身に即して確認したほうがいいのかと思います。これは、「専門家のご意見を」というとやっぱり憲法学者ですよ。どうでしょうか。

具体的には、(1)はマクリーン事件。判決が「外国人の地位にかんがみ」云々と言い、日本人と外国人とは違うということを行っている。これが、条例に基づく住民投票の制度にどう影響するのかわからないのかということです。そういう判例が1つ。

もう1つが、(2)に挙がっていますが、平成7年2月28日の永住者等の選挙権に関する最高裁判決です。地方自治法なり公職選挙法なりがそれを認めていないことについて、憲法違反ではない、ただし、立法政策として一定範囲の外国人住民に地方選挙権を認めることは必ずしも違憲ではない、この後半部分が何で判決にくっついてたのかがよくわからないですけれども、そこが注目されている判決です。

それから、平成14年のものが2つあります。これは御嵩町の高裁と最高裁です。これは、住民投票の資格者に外国人住民を含めないことが憲法違反ではないということを行っている。ただ、判決そのものは両方でちょっと違っているということかなと思います。

今のような理解でいいのかどうかも含めて、それぞれの判示が住民投票制度のこの問題にどう関わるかということですが。

○C委員 ここが争点になり得るべきところなのかなという気がいたしますけれども、今

回の件に関して言うと、自治基本条例が考えられた際に、私は外国人の方にも投票権を認める方向もありではないかという形でお話をさせていただきました。その後、国の政策にかなり変更のあることが明らかになってきたという点もあり、同じような条件での他の自治体の前例があったにせよ、やはり慎重にならなくちゃいけないという形で、武蔵野市民の方たちも含めて世論が動いたということもあり得るのかなという気がしています。

今回の件で言いますと、核心になっているのかわかりませんが、もう少ししっかりと議論したいという市民の方なり議会の方たちの考え方に私は非常に賛同いたしまして、この有識者懇談会がどれほどの役に立っているかどうかかわかりませんが、何らかの形で皆さんがゆっくり時間をかけるための機会にはなっていると思います。

そのうえで、今私が考えているところに関して言いますと、その地域に関連を持つようになったという、先ほどA先生のご指摘の「後半部分」というか「特別永住者等の」という表現になっていますけれども、地域に非常に密接な関連を持つようになった方たちに関して、市政に対して何らかの発言の機会を、意見表明という形か投票権という形で、それを参政権と捉えるのかは別として、考えることは重要ではないかという気がします。武蔵野市政のことをあまり知らない、地域のことを知らない人にも投票をさせることがどこまでふさわしいのかということに関しては、今は疑問に思いつつあります。

○A委員 まず、この4つの判決、最高裁判決は3つですが、これに照らして外国人投票資格を認めなければいけないということになるのか、逆に、認めたら憲法違反だということになるのか。判例に照らしてみるとどうなんだということを事務局は確認したいんだろうと思うんですが。

○C委員 ちょっと先走ったようです。恐れ入ります。そこに関して言うと、憲法は禁止はしていないということになると思うんですね。ただ、国民主権という考え方になった場合には、国政と地方政といいますか地方の政治に関しての区切りはきちっとすべきだという気がします。ですので、地方政治に関しては、被選挙権ではなくて、選挙権を認めるという形の立法政策がなされたとしても、それは憲法には反しない。そのような姿勢は変わっていないだろうと思います。

○A委員 選挙権がオーケーなら住民投票資格はよけいオーケーか、「よけい」というのはすごくいいかげんな言い方ですけど。そこは、平成14年の判決以外は住民投票については何も言っていないと簡単に言っちゃったらだめなんですか。

○C委員 平成7年のほうとマククリーンは住民投票に関しては何も言っていないと言い切

っていいと思います。

○A委員 Dさん、どうでしょう。

○D委員 幾つか論点があるかと思います。

まず、禁止をされているかどうかということについて、マクリーン判決と地方参政権判決と御嵩町の事件を見比べてみますと、いずれも禁止と読める文言は存在しないのかなと思います。あくまでその問題となっている取り扱いにおいて外国人を認めないと違憲かということが問題となったものですので、認めた場合に合憲かどうかは何も言っていない。

マクリーン判決については、確かに「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」は「認めることが相当でない」という言い方をしているのですが、こういう権利を与えないことが違憲かということに対して、こういうものを与えなくても違憲ではないと言った箇所だと思いますので、仮に住民投票がここのかぎ括弧内に該当するものだったとしても、それを与えたら違憲とまではマクリーン判決も言っていないのではないかと思います。

実質的に国民主権との関係をどう考えるかということですが、国民主権の観点から地方自治の中で外国人がどのぐらい関与していいのかということについて、判例の記述があまりないところで、これらの判例よりも参考になるのは、東京都の管理職試験の際に外国人が参加できるかどうかということが問題となった判例があるかと思います。あそこの中で、国民主権の原理に照らすと、公権力行使等地方公務員には外国人が就任することは想定されていないという言い方をしております、その「想定されていない」も、違憲という意味なのかという論点もあるわけですが、国民主権の原理ということから外国人を認めるのが相当でないという言い方をした判例がもう一個あるということになるかと思います。

解釈の問題なのですが、地方自治ですので、主権者、国民が国民の代表を通じて法律を定めて、その枠内で行われる地方自治については、外国人に何か仕事を任せたり、外国人の住民の意見を地方自治に反映したとしても、法律の範囲内ということであれば、国民主権の原理には反しないはずですので、はっきりと違憲と言い切ったものはないのかなと考えられます。

一方、東京都の管理職事件のほうに戻りますと、国民主権原理との関係とは別に、国籍国との関係で権利と義務を持っている外国人の性質からのアプローチが議論されておりました。つまり、あの判決については国民主権という大上段の議論とは別に、外国人の方が

置かれている法的地位というものから、住民投票を含めて外国人に地方での政治参加を認めるというか、参加してもらうことの法的意味を考えるべきだということなのかなと思います。

ですので、もし議論をするのであれば、国民主権との関係を議論するよりも、外国人の方が例えば住民投票に参加する場合にどんなよい点があるのか、あるいは弊害があるのかということ、外国人の置かれた法的地位の観点から考えることが必要になるかと思えます。

私の考えるところでは、外国人の方というのは、国の法律に基づいて在留資格を与えられていて、その在留資格に基づいて、国内でやってよい活動が決まっているわけです。外国人の方は国の法律で一定の拘束を受けているという法的地位にありますので、そういう方が地方政治に参加することは、むしろ在留資格を通じた国の影響が地方自治に流れ込んでくるという問題があるのだと考える必要があるのかなと思いました。いわば国に在留資格を握られている立場からすると、むしろ住民としての自由な意思表示ができないのではないかという議論があり得ると思います。

もう一方で考えなくてはいけないのは、これらの判例はいずれも地方選挙であるとか、この住民投票における外国人の参加の可否ということ論点としているわけですが、昭和39年に外国人にも平等権が類推適用されるという判例が最高裁で出ております。住民投票についても、この住民投票についてはむしろ外国人を排除する合理的理由がないのだということになれば違憲という評価を受け得ることになりますので、住民投票のテーマによっては、平等原則の適用の結果、外国人を排除することが違憲であるという判断が出る可能性は、これらの判例からも否定はされないということです。結局そこで問題となっている住民投票の性質というものも、外国人が参加することが違憲か合憲かということに関わってくるということかと思えます。

いろいろ申し上げましたけれども、在留資格をどう考えるかという論点と、外国人にも平等原則が適用されることは考えておいたほうがよい論点だということ指摘させていただきます。

○A委員 後の方で特に指摘されたことの一つは、住民といっても、日本国籍を持った住民とそうでない住民とでは、何事も自由にできるかどうかという法的な身分の違いがあり、そのことが、地域のデモクラシーの制度化の中で区別する根拠になるかもしれないということ。もう一つが、平等原則が適用されるということですよね。その場合、御嵩町のケー

スでは、その論点は高裁、最高裁の判決でちゃんと処理されているのでしょうか。

○D委員 御嵩町のケースはマクリーン判決を引用して、このケースでは平等権を主張されていましたが不平等ではない、あるいは、平等原則を保障した 14 条違反ではないということだけを言っているだけでした。マクリーン判決が住民投票における平等原則の適用を排除するという趣旨で話したのか、それともこの事例においては合理的な理由があるということ、マクリーン判決を引用すれば説明できると思ったのかということは、判例を読んでもわからない論点かなと思います。

こうした判例の記述には曖昧な部分、わからない部分も残っているので、議論をする場合に、まず前提として外国人にも平等原則は類推適用されるというのが最高裁判例である。したがって、外国人の住民を入れないということになるのであれば、それについて何らかの理由づけが必要になる。理由づけで国民主権を引用できるかということ、それは恐らくあまり引用できなくて、もしも外国人の住民を除外することに合理的な理由があるという説明をするのだとすれば、外国人が置かれた法的地位という観点から説明できるかどうかを検討していくのが、適切ではないかという体系の整理になるのではないかと思います。

○C委員 補足的に申し上げます。マクリーン事件に関して言うと、政治的な運動をすることによって、それが出入国管理というか再入国というか在留期間の延長という形で、マイナスに評価されるということまでも否定するものではないという形になっていまして、政治的な意見表明をすることは憲法上の権利であると認められていると見ることもできなくはない判例とっております。

そうしますと、ここで出てくるのは出入国管理という法律によって憲法上の権利が規制されるといった、法律の上下関係をひっくり返したような判例の仕方が適正であったかという、よく言われる視点ですけれども、そこも含めたうえで、先ほどの在留資格という観点で、在留資格を付与するという意味での出入国管理の制度のあり方をどう考えるかということにも関わってくると思います。

それから、先ほどの東京都の管理職になれるかどうかという事案は、たしか公権力行使等地方公務員といった形で、東京都の保健師の方が昇進していくときに、東京都の行政の様々な分野を総合的に経験しなくちゃいけないということが問題になった事例でした。保健師として専門的な仕事をしているだけであつたら、それはそれで構わないかもしれない。日本国籍を持っていない人間であつたとしても、韓国籍の方だったと記憶しておりますが、大丈夫だというだけではなくて、例えば東京都の中で、職責に関して、保健師としての専

門家としての知識だけじゃない、公権力を行使するようなところも勉強しなくちゃいけない。そういった役割につかせるようなシステムに東京都がなっているからというところが問題だった。そうしますと、公権力を行使するといった点から、外国籍のひとが公職につく、公務員になることが否定されたという判決だと見ていくことができます。公権力の行使というものが投票権と関わってくるかどうかという視点が、東京都の管理職事例からは挙げられ得るのかなと思います。

さらに、在留資格の話で言うと、マククリーンにしてもそうですけれども、その仕事だけしかできないのかということになると、ここもなかなか難しくなってくる。ただ単に、その仕事以外のことは全くできない、極端な話、食べることもできない政治的なことに関連することであれば、話もしちゃいけないのかという形まで考えることを必要とされるような在留資格という線引きの仕方が妥当なのかということも、考えなければならぬと思います。

○A委員 平成 17 年の判決は、外国人公務員に昇任試験を受けさせるか、要するに、昇任について外国人に特別の制限を付しているか、昇任制限の合憲性の問題ということですね。この判決は、この問題を議論するときにはもっと重視されていい判決だろうと私も思います。

先ほど、国民主権原理とのつながりだけじゃなくてというふうにDさんは解説されましたけど、私は素人目で読んで、基本的には国民主権原理に立脚した判決であろうと。ただ、国民主権と言うのがいいのかどうか、そこは言葉の問題ですけど、要するに、日本の国の政府と地方自治体による統治について、平たく言えば日本人がそれを担うのだという原理がある。それを国民主権原理と言うよりは、むしろ国民国家の原理だと言ったほうがいいのかのような気はするんですけど、その原理があって、だから公権力行使等地方公務員に外国人が就くのはやっぱりまずいのだということを言っているわけです。その論理からすると、それ以外の、統治のあり方に強力に参与する地位をどこまで外国人に認めていいのかという、一般的な問題にまで広がっていくだろうと思うんです。住民投票に外国人を参加させるというときに、時にはそれが自治体を通しての日本国の統治のあり方に大きく影響してきて、これはまずいということがあり得るのかもしれない。そこまでぎりぎり引っ張ってくれば、平成 17 年判決が住民投票に関わるかもしれないと思ったのです。

もう一つは、住民投票に直接関わるのは御嵩町のケースですけど、今日の資料の 22 ページにその判旨が出ています。改めて判決を見て、これはどういうことかと思ったのは、

22 ページの欄の真ん中、最高裁平成 14 年 9 月 27 日判決の下のほうに、この判決が引用している先例が挙げられているわけです。「当裁判所の判例の趣旨に照らして明らかである」というところにあるのは、これはマクリーン？

○D委員 マクリーンと地方参政権。

○A委員 昭和 53 年 10 月のほうはマクリーン判決ですね。その「趣旨に照らして明らかである」と書いてある、それが本当にそうなのかどうかはともかくとして。

ところが、その後にもう一つ括弧書きがあって、平成 7 年 2 月の地方参政権の判決を「参照」とだけ書いて、括弧を閉じてあって、どういう意味で参照しろというのが、ここには書いていない。それに対して原審の高裁判決のほうは、もっと正面から 7 年判決を引用しているんですね。

じゃ、引用されている 7 年判決のどの部分にそれぞれ注目しているのかということ、それは、後段の、外国人であっても選挙権を認めていい場合があるだろうという、そこに注目しているんだろうと思うんです。そして、そのところを逆に言うと、7 年最判も、外国人に全部選挙権を認めることが当然に合憲だと言っているわけではないし、外国人について一律に考えろと言っているわけでもない。そこは立法によるいろんな細かい仕分けはあり得るということを慎重に言っているのです。だとすると、それを引用するということは、逆に、外国人に住民投票への参加資格を単純に認めるわけではないと、名古屋高裁はそこまで考えて引用したのかもしれないと思うんです。そうすると、そこに住民投票に関する憲法上の制限というものが姿をちらっと見せてくる。

だけど、そこは最高裁としてはそういう意味で引用しているわけではないということなのか。ただ単に、括弧して「参照」とだけ書いているんですね。もしかすると、その危険性を何となく考えたのではないか。だったら、こんな括弧書きはつけないで、そもそも引用もしなければいいと思うんですけど、そこは、私は憲法判例の読み方をよく知りませんので、よくわからないというのが私の感想です。

だから、この問題が憲法問題と関わらないというわけではないのだろう。でも、外国人の住民投票資格に関して、最高裁がその憲法上の限界についてはっきり物を言ったことは今までないということになるのではないか。名古屋高裁がちょっと言いかけたんだけど、最高裁はそれを半分押しとどめたということかな。この辺は私の文学的な解釈なんですけど、そんなふうに思っているんです。どうでしょうかね。

○D委員 最判の 7 年 2 月 28 日、地方参政権判決のほうは、我が国と緊密な関係を持つ

云々というところはとても注目されるのですけれども、一方で、ここは別に憲法の 93 条 2 項に言う地方参政権を持っている住民の解釈をするときに、この「住民」というのは日本国籍を持つ住民を言うというふうに解釈をするべきなのだということも述べております。「参照」と言われたときに、この部分を参照している可能性と、それとは別に 93 条 2 項に言う「住民」は日本国籍を持つ者を言うというところを参照して、マクリーン判決とあわせて説明をしている可能性もありますので、この部分だけを意識するのは、読み方としてはいささか危険かなと思います。

○A委員 なるほど。憲法 93 条の住民には外国人は入らないと言っているところを住民投票に関する事件の判決で引用したとすると、これはまたかなり大きな意味がありますね。そんなことを言ったって、選挙権と住民投票資格とは違うじゃないかという反論は当然出てくるだろうと思うのですが、でも、そういう読み方もあるのかな。

○D委員 どういう意味で読むべきかということは、憲法判例評釈論としてはいろいろできるわけですが、自治体として考えなくてはいけないのは、まずこの事件にあらわれているように、外国人を入れないとした場合には当然訴訟リスクは生じますので、訴訟が起きたときに、こういう理由で入れなかったということをきちんと説明できるような実質的理由づけをつくっておかなくてはいけないということのほうが、この事件からは、武蔵野市の検討としては、むしろ重要な施策だと思ったりします。

○A委員 でも、例えば国民主権原理からとか、それだけでも根拠づけにはなるのですかね。

○D委員 それはそこで行われる住民投票の性質次第なのかなと思います。最高裁のほうも、「この条例における投票資格者の限定は」という言い方をされていて、「およそ地方公共団体における住民投票の投票資格者を」という言い方を一般論としてしているわけではない。そこは個別の事情によるということになりますし、対象事項が今回、国民主権や国民国家の原理から、外国人は除外するということを説明しやすい事項に限定されているのであれば、そういう議論もできるかもしれませんが、そうではない非常に広い範囲を対象とすると、その住民投票が対象とした問題によっては、もう少し具体的、実質的な説明をしてくださいと裁判所に求められる可能性はあるのかなと思われま。

○A委員 今のような憲法判例論をお聞きになって、ご感想がありましたら。僕も素人なので、冷や冷やものなのですが。

○E委員 普通に聞いていると、いろいろややこしいこともあるのですけれども、外国人

であっても永住資格を持っているとかそういう形で地方自治体に直接の関係を持っている人を排除するには、それなりの理由が必要だということなのかなと理解します。むしろ外国人にご遠慮いただかなきゃいけないような事案のほうが少なくなるだろう。その場合に、そういう設定を設けるかどうかというのは一つの選択肢になるのか、それとも、そういう形だから基本的には認める形で、かつ、先ほど言ったように市政に限定するということを確認しておくという整理でいいのかということが、判断の選択肢になるのかなと理解いたしました。そういうふうに整理しておけば、とりあえずいいのかなという気がします。

○B委員 判例を聞いていると、非常に難しい問題だなと思いました。いわゆる参政権というものではなくて投票権ということですので、投票権をどこまで認めるのかというところは、先ほど来、議論になっていますように、その対象事項が何になるのかということは、状況がかなり変わってくる気がいたします。ぐっと限定して、そのうえで外国人といった場合に、また、その外国人をどこまで限定するのか。永住外国人もいれば、在住外国人にするのか、外国人と一緒にできないと思うので、どうするのかというのは具体的に制度をつくる中で議論していくことになるかと思うのですが、いわゆる参政権とか選挙権、被選挙権というものと、住民投票権は分けて考えることができると思うので、それは別に議論していくのがいいのかなと思いました。

○A委員 では、3ページで言うと、①の(1)、(2)の判例との関係での問題点の整理は、大体以上のようなことかな。いろいろ微妙な、あるいは広がりのある話でありました。ただ、ここで事務局から聞かれていることにだけ端的に答えるのは、割と簡単ではないかと思うので、念のために、ごく簡単に。

まず、マクリーン判決は、政治活動の自由という日本人には認められている自由を外国人について制限していいのかという話で、それは、基本的には外国人も憲法 21 条の適用はある、だけど、一定の制限を外国人について加えることは違憲ではない、と。これは、自由の制限の話だけを言っているわけで、法律であれ条例であれ、立法で外国人に何らかの政治参加、行政参加の地位を新たに認めることが、政治的意思決定に影響を及ぼすとしても、そういう地位を与えることが直ちに違憲だということは、全然言っていない。その問題には全く触れていない。

○D委員 例えば、法律のパブコメについて何人もという形で意見を集めて、実際、外国人または外国政府が日本の法律のパブコメについてコメントしている例を私は見たことがありますので、それが違憲という話はありません。あるいは、マクリーン判決に違反して

いるということと言われたことはないと思うので、政治的意思決定に影響を及ぼすようなことを認めたとしても、マクリーン判決から違憲とは言えないというのが実務ではないかと思えます。

○A委員 情報公開条例、情報公開法の制定の際にも、外国人にも開示請求権を認めるかというのは議論にはなったのですが、それを認めることが憲法違反だというようなことは何も問題ではなかったと思えますね。

それから、地方参政権の判決はこのとおりでして、これも、地方参政権は認めない立法になっているけれども、それはそれで根拠はあるのだ、合憲なのだということを言っているだけであって、地方参政権といいますか公職の選挙権は、住民投票の参加資格とは違うので、この判決はそれについては何も言っていないだろう。

もう一つの、住民投票に関する御嵩町の最高裁判決は、まさに住民投票について判示しているわけなのですが、これもそれ自体、外国人を排除することが、平等原則の観点も含めてなんでしょうけれども、違憲でないと言っているだけで、投票資格を与えることが違憲かどうかという話は全然別の問題であるということになると思えますね。

また、それ以上に背後にさかのぼって国民主権原理なり何なりとつなげて考えたときにどうなるかというのは、それも、これらの判決の解釈の問題ではない。最後のところは私の理解ですけれども、そういうふうに思っています。

○行政経営・自治推進担当課長 整理をありがとうございました。補足でお伺いしたいことで、脱線してしまうかもしれませんが、先ほどの 22 ページをご覧いただきたいと思えます。事務局のほうでもこの参照の仕方はどこを指しているのかを疑問に思っていたので、先ほどの議論は非常に興味深いものでした。

この中で、真ん中の部分、御嵩町の関係の最高裁判決です。これは憲法 14 条を問われているのですけれども、判決文は相当シンプルなもので、平等原則の審査フレームまでは踏み込んでいないと思うのです。そういった理解でよろしいでしょうか。そういったことを前提にすると、今回、先生方からいろいろ意見をいただきましたけれども、入管法上の法的地位といった要素等々を、国民主権との関係は相当慎重に考えなければいけませんけれども、総合的に考えて、この平等原則違反かどうかを考えていくという理解でよろしいのか。そこを補足で伺えればと思います。

○A委員 主としてDさんへのご質問かと。いかがでしょうか。

○D委員 最高裁判例の中には、このように「先例の趣旨に照らして明らかである」と書

ただで、理由づけを全く述べないものは珍しくありません。

同じような争点について何か別の事件で問題になったときに、このように簡易な書き方ではなくて、かなり詳しく審査する。例えば 14 条について言えば、区別の目的は何なのか、その区別の目的にこの区別が役に立っているのかということ、前回と違って今回はかなり深く審査するということが行われる場合もありますので、実践的なアドバイスとしては、常に住民投票についてこのような三くだり半的に最高裁の判決を書くという予測はしないほうがいいのではないかというのが一般論かなと思います。

なので、この判決から読み取れることは実はあまりなくて、こういうことが問題になって、実質的に検討しようと裁判所が考えたときにどういう違憲審査基準で物事を考えるかというのは、この判決からは未知の問題であるということなのかなと思っておいたほうが、このような関連の判決についてはいいのかなと思います。

○行政経営・自治推進担当課長 ありがとうございます。

○A委員 その次、さっきの 3 ページの一覧に戻ると、これはまた違う話ですけど、(3) があります。外国人を問題にする場合に、線引きの可能性がどうあるのかということだと思いますが、これについてはいかがでしょうか。何か特にご発言があれば。

○D委員 今ご指摘させていただきましたように、法的には一定の外国人に限定したことが合憲かという話は、平等原則の観点から議論されることになると思います。

その場合に、ラインの引き方について、ここで引いたという理由をきちんと説明できるようにしておく必要がありますので、在留資格で線引きするとした場合にも、きちんとした理由が説明できればいいし、理由の説明もできないようなやり方で線を引いてしまうと、何でそうなったのかということは問題となるかなと思います。とりわけ日本国籍の有無で切りましたというのではなくて、外国人の一部を含めましたということになると、その含まれた外国人と、そうでない外国人との区別も問われることになります。そこは国民権原理では線が引けなくなりますので、かなり実質的な説明が必要になりますし、それこそ御嵩町の判旨も全然及ばなくなってくることになるので、裁判所が実質的な判断をする可能性も高くなるということかだと思います。

○A委員 親切な手ほどきをしていただいたわけですけど、どうなんですかね、もっともらしい線引きというのは何かあるのか。

○D委員 それは憲法というよりも、むしろ政策論に入ってくるのかなと思います。

○A委員 確かに、国籍の有無で区別するのであれば、その理由は何だと問われたときに、

それは国民主権原理ですよとか、国民国家だから当たり前じゃないとか、あまり開き直りの言葉はいけないですけど、それで割と片がつくのと比べると、こちらのほうはもっと難しいということです。私は簡単に、日本人で国籍があつたって、武蔵野市に来たばかりで何も知らない、地域社会と全くつながりがない、でもとにかく3カ月はじっと存在していますという人と、外国人とでどう違うかという気はしますけどね。

○E委員 今の点で、地域に住んでいて、影響を受けるという問題についての意思表示ですから、一般に日本人でも3カ月たっていない人は遠慮いただきましょうというのと同じように、外国人も、まだある期間は住んでいないという場合は資格がないという線引きは理屈が通るのかなという気がします。あとは年齢ですかね。年齢の制限をするということも、外国人であろうが日本人であろうが判断するについて適切な年齢を設定しているということで、同じように適用する。同じように適用するものについては説明がつくんだらうと思うんですね。

ここで問題になるのが在留資格ということになるんでしょうけれども、先ほどのDさんの議論で、ちょっと質問というか素人考えなんですけど、在留資格によってある程度制限を受けていることがまず前提であつて、それがこの資格にも反映しているとなるということは、それなりに狭められていると考えざるを得ない。ある意味では、在留資格が認められる範囲内での制限を受けた外国人に投票を認めるという考え方で、外国人が自由に意思表示できるから何が起きるかわからないという不安に対して、既にある程度制限を課しているとみなすことはできるんでしょうかね。それとも、そういう文脈ではそれはあまり意味のないことなのか。その辺がよくわからないので、ちょっと補足していただけるとありがたいんですけど、どう理解すればよろしいでしょうか。

○D委員 私が考えていたのは、在留資格を国に、いわば握られた形になっている方ですと、日本国への付度をせざるを得ない立場であることから、外国人と日本人の住民は違うんだという理屈が立つのではないか。そういう方向の話でして、日本国に行動を縛られているから信頼できる、そういう方向の話ではなかったつもりです。

○A委員 いずれにしても、それは立法政策としてどうかという話ですよ。外国人に全部認めなきゃいけないという憲法上の要求があるわけではないので、ではどこまでにしようかという話なんだと思います。

もう一つは、在留資格がどれであるかということ自体ではなくて、在留資格上の在留期間というのはどうかなという気がちょっとはするのです。どうせ長くいられない人と、多

分長くいられるであろうという人として、現在の地域への溶け込み方は現時点には同じかもしれないけれども、時間軸を入れたときに、地域の構成員としてその地域の将来について共同の責任と権限を持っているか。立法政策的にはそこで線引きがあり得るのかなという気がする。

○C委員 まさに私もそのことは考えておりました、過去どのくらいいたかということ、それはどのくらい日本と関係があったかとか、その地域と関係があったかという標識にはなると思うんですけども、その方が将来的にその地域に関して「責任」をとれるか否かということに関しては、やはり将来的にもその地域や日本に残っている人かどうかというところが重要になると思います。今までは過去の、つまりそれまでの在留期間を見ていましたけれども、そうじゃなくて将来的な在留期間を見るということが「責任」というものに関わってくる。その意味では、永住権というのは一つの大きな区切りにはなると思っております。

○A委員 ただ、自分で言った後で、なんですけれど、大学在学中だけ在住しているという人とどう違うのか。

○C委員 若干、論点がそれるようですが、例えば学長を誰が選ぶかという学長の選挙権があります。立命館大学は、確か学生にも学長への投票権を与えるということであったと思うんですけども、4年間だけ大学にいる人に対して学長の投票権を与えていいものかどうかという問題もあると思うんです。それがより民主主義的だという形で、一部では好意的に受けとめられてはいるのですけれども、学生に受けがいい人を学長に選ぶのか、それとも組織とか運営とかに関して責任などのこともきちんと考えた人を選ぶべきなのかというところもある。ですから、ただ単に民主主義とか民主的だという言葉にほだされることなく、どこまで責任をとれるか。例えば、政治が変な方向に行った、政治がうまくいかなかったとしても、その政治のうまくいかなかったところも引き受ける、そういう覚悟で政治に関われる人というところが重要な点ではないかと考えています。

○A委員 いろいろありますけど、結局、民主主義の体制をどう設定するかについての立法政策に委ねられた部分はかなり広いだろう。こうでなければデモクラシーとは言えないというところもあって、そこは憲法上の原理ということになるんでしょうけれど、そうじゃない部分もたくさんあるということですね。

ほかにはどうでしょうか。

もう一つの点、3ページの一番下の②、署名資格と投票資格を一致させない規定例、そ

ういう考え方についてどう考えるかということですが、これは前回、話題になったので、それでいいということであれば、それで結構ですけど、何かありますか。

それでは、投票資格者に関してはまだ何かありますか。

○行政経営・自治推進担当課長 事務局としてお伺いしたかったことは基本的に尽くされたのかなと思います。

○A委員 じゃ、この程度にいたしましょう。

4. 署名に関する事項

○A委員 では、次の議題、4「署名に関する事項」です。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、資料3をご覧ください。これは今回新しい論点としてまとめたものです。

これまで議論されていた対象事項とかなり密接に関連してくる部分かなと思います。論点としては大きく2つです。

①が署名数の水準です。レベル感について、高くしていくという考え方と、低くしていくべきという考え方、2つございますけれども、そういった中で先生方のご意見を伺いたいと思います。

もう一つは、署名活動に関する規制についてです。

投票運動についての一定の規制を設ける条例が多いところなんですけれども、署名活動についての規制をどう考えるか、ご意見をいただければと思っております。

5ページです。

まず、大もとの自治基本条例 19 条 2 項ですけれども、下線を引いてあるとおり、定められております。「別に条例で定めるものの一定数以上」と書かれておりますので、それを具体化しなければいけないということになります。

8ページでございます。

この規定が設けられるその前の懇談会の議論ですけれども、実施の要件を厳しくしていこうという方向で議論されていまして。どういった文脈かといいますと、対象事項を廃置分合、境界変更以外に及ぼすか否かという議論の中で、廃置分合、境界変更以外も対象事項としていこう。そのかわりと言ってはあれですけれども、実施の要件を厳しくしたうえでというご議論だったかなと思います。

こういった自治基本条例に基づきまして、令和3年度の住民投票条例案では、第6条、4分の1という比較的高めの署名水準を設定しておりました。手続につきましては、第9条は2カ月間でやりましょう。第10条につきましては、署名等を求めるにあたっての禁止事項という形で、こういった規定をしております。

ほかの自治体の常設型の条例では、禁止事項と銘打ったところはありません。踏み込んだ規定だったのかなと思います。

当時寄せられた意見は大きく3つの部分だったと思います。4分の1以上というその水準について。それは2カ月間という期間と絡めて、ご意見をいただきました。禁止事項についても一定数のご意見を寄せられたのかなと思います。

まず、レベル感でございますけれども、9ページをご覧いただきたいと思います。

棒グラフが2つ並んでおりますが、左側は個別型の住民投票条例の直接請求において、どのくらい署名が集まったかを示しております。平均値としては10%ぐらい集まっております。範囲としては5%から11%強かなと思います。一方で、右側の棒グラフでございまして、常設型の条例における必要署名数の規定です。棒グラフの数字はそれぞれ団体数を示しております。一番多いのが6分の1というところですが、令和3年度の武蔵野市は4分の1にしました。※で引用しているのは、拘束型の住民投票制度に関するものということで強調しております。

実際の署名水準と規定の水準を比べてみますと、4分の1まで集まったというのは個別型の直接請求で言うと、1割ぐらいでございまして、この基準だと、9割方、実施には至らないということになるのかなと思います。

10ページは飛ばしまして、11ページでございまして、規制です。

条例制定・改廃の直接請求と並べて比較するのがいいかというのがありますけれども、こういった形になっております。令和3年度の条例案の特徴としましては、罰則つきではないのですが、禁止事項を2つ設けたというのが特徴だったと思います。

他自治体で一番厳しいのは12ページの例かなと思います。罰則つきで詳細に決めたのはここだけでございまして、投票運動の規制とかなり似たような形で署名運動も規制している例でございまして。

では、その他の団体はどうかというのが13ページでございまして。

まず、投票運動に関する規制の規定例でございまして、リーディングケースの高浜市の場合は完全に「自由とする」。ただ、その後、住民の平穏な生活環境の侵害を追加

する例が見られます。そっちのほうが多いのかなと思います。さらに、その内容を具体的に規定したのがここに書かれているとおりですけれども、具体的に規定するところまでは少ないのかなと思います。

何でこの規制の話を出論点に挙げたかという点、署名活動については、下級審の判決の中で、表現の自由により保障される、そういった言及もありましたので、規制のあり方は慎重に考えていかなければいけないのかなと思ったのと同時に、令和3年度の本市の当時の状況を踏まえ、やはり市民の方はある程度平穏な環境を守ってほしい、そういったニーズもあるのだろう。そこをどう調和させていけばいいのかなと、事務局としても悩んでいるところをございまして、こういった形で論点を設定させていただきました。

説明は以上になります。

○A委員 それでは、今の説明に関してご意見、ご感想をお願いします。

まず、出発点というか、まずまずの目安としては、前回の条例案の「4分の1」という数、これがどうなのかということです。制度の横並びの関係で言うと、「6分の1」が合併協議会の設置請求。これはもともと住民投票の制度があるわけで、議会に対する直接請求の段階と、それで蹴られたときの住民投票と2段階です。前回、条例制定請求について、似たような議論をしましたが、そういうたてつけです。その場合に、6分の1であるのと比べてどうなのか。どこが違うのか。何か整理できますか。

○行政経営・自治推進担当課長 当時、武蔵野で4分の1とした理由ですけれども、そもそも自治基本条例懇談会の中でそれなりの厳しさをと。ベクトルとしては厳しくしていこうと。そう考えた場合に、マックスで言うと3分の1は考えられるのですけれども、これはちょっと厳しすぎるだろうと。さらに、下限としては、今先生がおっしゃったような合併協議会、議会で否決された後の拘束型の住民投票ですけれども、この6分の1も下限として意識しておりました。3分の1未満、そして6分の1以上の中で厳しいほうということで、4分の1を選択したという経緯がございます。

ただ、このときはこのグラフの左側の部分、実際、住民の方が署名集めをしたときにどのくらいに達するかとか、そこまでは考慮に入っていなかったというのが事実でございます。

○A委員 議会解散請求、各種のリコール請求の場合は、投票結果は過半数で決まるということでしょうが、そこへ持っていくのに最初の敷居をうんと高くしているということですね。これは、代表に対して不信を突きつけるということに関しての礼儀作法の問題なの

か、代表制は安定していきやいけない、代表制をとったからには、代表の信用がそう簡単に揺るがされることのないほうがいいということなのか。でも、住民投票も代表に対して不信を突きつけていることは同じだと思うんです。

まずは、3分の1と4分の1の差が合理的に説明できるのかというところはいかがですか。私はよくわからないんですけど。

○B委員 リコールの場合に3分の1という基準をつけているのは、その議員なり長なりの身分を、投票によって、ある意味剥奪することになるので、より慎重に設定しているということだと聞いております。

○A委員 結局は過半数でないと罷免はされないわけでしょうけど、さっきの私の言い方では、投票に至るというだけで代表としての地位がぐらつくということなんですかね。

○B委員 最終的には住民投票かもしれないけれども、この基準、必要署名数を低く設定すると、3分の1以上あった場合には、必ず住民投票にかけなければいけないものになる。しかも、その身分を剥奪する可能性があるので、慎重にすることによって3分の1になっていると聞いてはいます。ただ、その3分の1という数字が合理的であるのかどうかということについては、いろいろ議論があると思います。

○A委員 なぜ3分の1かというのはともかくとして、代表の身分そのものをなくす話と、その代表の特定の行動について異議申し立てをするという話とでは違って、後のほうは少し自由にやらせても統治システムの安定性への影響を心配しなくてもいいということなんですかね。

○E委員 その辺、素人考えではありますけれども、一般的な職務を奪うというレベルと、個別のこの問題をぜひ取り上げてほしいという要求はやっぱり違うかなという気が直感的にはするので。議会はもちろん選挙を受けた人が、議題、アジェンダ設定をしているわけです。だから、扱っていないものを提起するのに相当の比率が要するというには直接はならないかな。個別の住民にとって非常に重要で、議論してほしいと思うことが議会と食い違うことはある程度あり得るし、その辺について最終的には署名をするわけですから、住民市民として問題提起できる部分を3分の1よりも低くしておくことは、それなりに根拠はあるかなという感じはします。ですから、上限3分の1で下限が6分の1というのはそれなりに合理的な目安かなと思って、住民投票をやるやらないということについては、3分の1よりは少し緩くしてもいいのかなという感じが、素人考えでは、します。

○C委員 A先生のご質問の趣旨について質問です。15条は選定罷免ということ、憲法

15 条は参政権の条文だと言われているのですけれども、これが選定及び罷免という形、両方を含めているわけです。罷免権に当たるのがこの1つだと思うんです。リコールということですね。選挙で公務員を選ぶということに関しては、過半数までは求められていないという形になりますけれども、一旦選ばれた人に対して、それを罷免するという形に関しては、かなり高い水準で求めなくちゃいけないという形になると思うのです。そうなった場合に、一度選挙で選ばれた人に対しての、ある程度の保障を厚くするべきだという考え方があるべきだろうというお考えでよろしいでしょうか。

○A委員 そのような説明はあるのかなと思いますが、逆の方向で考えると、リコールというのは、とにかくもう一度選び直すわけですから、その結果、同じ人たちがまた出てくるかもしれないし、違う人になるかもしれない。でも、何か政策がそこではっきり変わることではないですね。それに対して、住民投票というのは特定の政策がテーマになるわけで、かつ、拘束型だったら当然そうなんですけど、非拘束でも尊重型であれば、この政策論点については住民の意思はこうなんだ、これを尊重しろということを代表に対して突きつけることになりますね。その意味では、リコールよりももっと決定的にも見えるんです。代表を取りかえるというのではなくて、代表にとってかわるというふうにも言えるわけです。そういう見方はどうでしょうか。

○B委員 関連でお話をしたいと思います。ご案内のように、リコールというものが、特に長などのリコールが、これまで特定の政策に関して、住民が求めている政策を長が認めない、だからリコールをして、新たに作る、ないしはその政策を認めさせるような形で使われてきたところがあるかと思います。事実、そういう例は幾つもあるわけなんですけど、そう考えると、リコールでも今、自分たちの政策を実現するための手段として使われている。

逆に言うと、今A先生がおっしゃられたように、政策を実現するために住民投票をやる。その住民投票の結果に従ってねということはかなり強く要求できるかと思いますがけれども、その関連で言うと、それだったら、住民投票がなければ、今まであったような形でリコールするなりなんなりしないと実現できないじゃないかということになるのであれば、住民投票制度はあったほうがいいんじゃないかなと思うわけなんです。そうすれば、何も公職者をクビにしてまでする必要はない。あくまでも自分たちというか住民が求める政策が実現すればいいんじゃないのという発想になるんじゃないかなと私は思うんです。関連ということで話しました。

○A委員 合併協議会のほうとの比較はどうですかね。これは代表が持っている政策がおかしいとか、代表がおかしいという話ではなくて、地域のデモクラシーの単位をどうするかという話なので、これは代表の立場とか意見とかそういうものを尊重する必要はなくて、まさに住民が自分で決めるしかない話だということなのかなと、ふと思ったのです。だとすると、結局は住民の多数決で決めるんだけれども、住民に割と自由に言い出させることでどうか、代表の立場というものに付度、遠慮する必要はないのかなと。だったら6分の1というのはまだ大分きついという感じがするんだけれども。

○C委員 逆に、その代表というものを一切捨象する形で6分の1を見るとするならば、代表というもののあくまで補完であるという住民投票の4分の1というものは、ますますふさわしくない形になってしまうのではないかという気がするのですけれども。

○A委員 ある政策問題についての住民投票ということであれば、代表はどう考えているかということ、それは代表に任せた話ではなかったのかという論点が残ると思うんだけれども、自治体の単位なり区域なりをどうするかというのは、そういうのとは違うのかもしれない。でも、50分の1で合併の話を自由に持ち出せるようにするというのは、これまた地域の安定ということを損なう、それでいろいろけんかも起きるだろう、地域の平和のためには少し我慢してもらったほうがいいかと、その辺の話なのかな。それが6分の1でいいのかどうかはわかりませんが。

○B委員 この6分の1は、合併協議会設置請求が議会で否決された場合ということなんですが、これはあくまでも合併協議会の設置を求めるということですよ。そこで合併協議会をつくることは6分の1以上あれば認めるということになるかもしれないけれども、そこでどういう結論が出るかはまた別。大体合併協議会がつくられれば、それが成立する可能性があるのかないのか、よくかわらないですけれども、そうだとすると、あくまでも合併協議会をつくるということを求めるのは6分の1であって、そこで合併が成立するかしないかは別問題だと思うのですけれども、どうなのでしょう。

○A委員 そうだとすると、条例制定改廃請求の場合は議会が考えてよという話なので50分の1、それと同じように、協議会で考えてよということなら50分の1でもいい、そういうことですか。

○E委員 住民投票条例は、自治基本条例がもとにあるんですけど、その趣旨の最初に戻ると、基本的には代表制民主主義で議会に任せている。ただ、住民市民が直接提起して、住民投票して実現するという部分もないと、代表制民主主義も含めて民主主義がちょっと

弱くなるというのは最初にあったのだらうと思うので、代表制民主主義を尊重するということはある、でも、それを超えるだけの支持がなければ、住民投票はしないというのはちょっと厳しいかなと思う。市民や住民の自治的な問題、自分で決められるということをエンカレッジする、提起しやすい比率にするというのは、ある程度意味があるのかなという気はします。ですから、4分の1なり、6分の1よりも下げるかどうかというのはまたちょっとあれですけども、3分の1にそんなに近づける必要はあまりないかな。それよりは少し低くても、問題提起しやすいような条件にすることが、市民の自治的な活動のエンカレッジになると考えて、自治基本条例の中での住民投票制度と位置付けることはそれなりに合理性があるのかなという気がします。

○B委員 この必要署名数ですが、10分の1とか50分の1というかなり低いものに関しては、たしかこれは議会が関与する形になっていませんでしたっけ。自治体の常設型の条例の中で、たしかかなり低いところもあったかと思うんですが、それに関しては、とりあえず請求はするけれども、議会が承認するとかいう形になっていなかったかどうか。確認です。

○行政経営・自治推進担当課長 10分の1のほうは手元にはないのですけれども、50分の1、あえて常設型住民投票条例でやっているところは、おっしゃったとおり、その後に議会の議決を予定している。その2段階のところですよ。

○A委員 条例の制定改廃請求の、地方自治法の制度と同じで、議会の尻をたたくというだけの話だと割り切れば、そういうことになるのですよね。

○B委員 それこそ何を対象事項とするかということが絡んできて、必要署名数も変わってくるのかなという感じがするのです。全体的なものを見て、その中でどのあたりに持ってくるのか、署名数にするのかということがあるかと思いますが、今、E先生がおっしゃられたように、それでもおおよそ6分の1から、3分の1は高いだろうから、4分の1でもかなり高いのかもしれませんが、その間ぐらいのところは妥当なのかなと思います。こちら辺は、全体的な枠組みの中でどうなるのかという議論なのかなと思います。幾つにするのかというのは制度づくりの中での議論かなと思います。

○E委員 もう一つ整理して言うと、これから市民が設計を考えるときに、一つの目安としてあるのは、自治基本条例とか住民投票というのは、別に議会制民主主義とか代議制を否定するものじゃなくて、むしろ全体として活性化するためのものだということを確認したうえで、敷居を低くすれば、ある意味で議会を軽んずることにもなる。でも、低くする

ことで、市民が直接提起できる部分ができ、代議制も含めた民主主義が活性化する、自治が活性化する、その部分でこれぐらいというのを決めるのが適切だという整理はできるんじゃないかと思うんですね。ですから、そういう制度があること自体、議会制、議会、自分たちを軽んじているんだと考える必要はなくて、むしろそういう制度を設けていることによって、市民とともに議会が市政をみずからつくっていく、自治的な能力を高めていくと考える。そういうためのものなんだと考えたうえで、あまりにも軽くすると、議会としては軽んじられるし、あまりにも高くするとエンカレッジができなくて、結局市民は代議制すらあまり支持しなくなる、その矛盾した関係の中で比重を設定しなきゃいけないと整理しておくことが必要かなという気がします。

○A委員 議会を含めて代議制、代表制の民主政システムが、よりうまく作動するようにという、その効果を考えながら、必要な署名の率を見定めていく、投票率が必要ならそれも、ということなのか。そうすると、いろんなファクターを考慮していいということになるんでしょうかね。ただ、対象事項を広げることと関連づけて、というのが、ちょっと、説明として論理が通るのだろうかという気はするのですが。

○B委員 対象事項を広げるというか、対象事項がある程度明らかになることによって、その署名数がある程度限定されるというか、このあたりが落とすところではないかとなるのではないかということで、広げるから厳しくするとかいうことではない。

○A委員 でも、広げたらどういうことが起きるか、いろんな可能性が増えるから少し用心しておこうという意味では、関連づけられているんじゃないですかね。

○C委員 対象事項との絡みで言うと、何が市政に深く関連するかということに関しては、署名の集まり方で、住民の判断に任せましょうという前回の議題から言うと、それなりの署名の厳格さ、厳しさを求めたほうが、このぐらいの人が重要だと思っているんだからという形で説明がつくこともあります。住民投票実施の要件を判断する際に、厳格な署名要件をクリアしているものであれば、これは市政に関係ないことだという形で恣意的に切られる危険性は少なくなってくるだろうという気はいたします。

○A委員 私の頭が整理されていなくて、前回言ったこととそごがあったかもしれません。わかりました。

もしよければ、時間が迫ってきてはいるんですが、署名活動の規制の点についてご意見があればお願いしたいと思います。

これは、野田市の条例の書き方で言うと、要するに、署名運動者が自由に署名集めがで

きるということをどう確保するかということと、請求資格者の場合には、自分も請求したいので署名したいというその意思を自由に署名という行動に移せるか、そしてその逆もあるわけで、署名する・しないの両方向での自由意思をいかに担保するかという話になるかと思えます。

そのうえで、これは表現の自由の問題に関わるのかということとは、どうですか。

○C委員 公職選挙法上の選挙運動の規制、べからず選挙と言われる形に関して、不正に対する防止という観点が強調され過ぎるほどされているということが言われていると思えます。それとは別に 11 ページに書かれている平成3年度の住民投票条例案の廃案になったものとして、罰則付きの禁止行為が、罰則をつけるのはだめだろうという形になっているのは、表現の自由との関わりから、罰則まではつかないけれども禁止行為を挙げたという理解でよろしいのでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 実を言うと、このときは愛知県の署名の集め方が問題になっている時期でしたので、その文脈でこの規定は設けられております。

罰則をつけなかったというのは、実を言うと憲法の 21 条との絡みから考えられてはいませんでした。あくまでも当時そういった署名の集め方が問題になっていた、一定程度規制は必要だろうと。ただ、自治体として罰則までつけるのはいかがかということで、こういった規定になっています。

○A委員 さっき私が整理した中には、署名を求める運動と、逆に、あんな署名運動がされているけど署名するなという、そういう言明もある。どちらもスピーチです。この野田市条例の罰則はそういうものも全部含まれるのでしょうか、こういうふうに罰則で「威力を加え、又は」なんとかと具体的に書くのでなくても、考え方として、やっていいこと、いけないことというものは。

○D委員 罰則がないということは、禁止行為を破った場合、どんなことが起きるのですか。

○行政経営・自治推進担当課長 罰則がないので、基本的にはお願いベースという限界があるのかなと思っています。それ以上のところは担保されていないのかなと。

○A委員 請求の数を集めるに至るまでのプロセスとして、好ましい姿というのは、どうということなんですかね。署名を集める人が黙って立っていて、通りがかる人に全く自由に、そこに立ちどまるのかどうかも全て自由意思でやってもらうというのが望ましいということなのか。それに対して、通りがかりの人を呼びとめて強く説得して署名を求める、ある

いは、あんな請求の署名を求めているけれども、あれは変な請求だから署名はやめたほうがいいよということを誰でも自由に言える、そういう活発なことが街頭でも、それから戸別訪問でも行われるというのはどうか。どういうのが望ましい形か。

○行政経営・自治推進担当課長 なかなか難しいところなんですけれども、実際に起きている例を見ると、黙ってというところではないのだろう。やっぱり働きかけられて、それに対して違う考えを述べたりしながらという部分はあると思いますので、スピーチではないのですけれども、一定程度の活発なやりとりは当然予定されているのだろう。ただ、それが限度を超えたりとか、あるいはやり方、買収とか、そういった場合は好ましいとは言えないのではないかと担当としては思っています。

○B委員 そうすると、今のご説明はわかるのです。買収とかなんかは好ましくないということですが、それをやってしまっても罰則も何もない、できちゃうということですか。望ましくはないかもしれないけれども、やっちゃって集めちゃったら、どうなるのかという問題。さらに、それこそ名古屋であったように、適当にアルバイトを雇ってバーツと署名して、出してきたものに対して、それを誰がチェックして、それは違法な集め方だとかいうことを、もちろん判断するんでしょうが、そういうふうに言うことができるのかどうかということですか。

何の罰則もなく、条例でやっているということになったときに、住民投票条例に法律で定めたようなものがなければ、何でもできちゃうんじゃないかというおそれはないんでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 令和3年度の案をベースにして今、議論されていると思うんですけれども、こういった形で罰則なく、そして禁止行為だけ書いた形になると、実効性は担保されていないんだろうなと思います。そこのかげんが非常に難しいところだと思います。そこをしっかりと担保していくなれば、先ほどの罰則付きの例がありましたけれども、そこはしっかりとやっていかなければいけないのだろうと。

ただ、一方で、投票運動と署名活動の違いもあると思います。そこはかげんなのかもしれませんが、これからどう制度設計したほうがいいのかというのは、担当としてもそこは悩んでいるところです。

○D委員 場合によっては脅迫罪とか文書偽造罪の可能性も出てくると思いますので、罰則なしとしても、どのような基準で告発するかということは、市としてつくっておいたほうがいいのではないかなと思いました。

○C委員 選挙運動では戸別訪問が問題になります。しかし、ことに署名に関しては、戸別で集めるというのが一番有効という気がします。今まで署名が集まっているのは、友人間でこういう問題があるからと戸別での署名活動によることが多かったと思います。ある程度署名要件も厳しくという形になるならば、署名運動に関して脅迫等があった場合は、刑法上の問題として対応することができると思いますので、あまり厳格にするのもどうなのだろうかという気はいたします。

○行政経営担当部長 今回の件につきましては、前回の条例の素案の解説の中では、刑法の処罰規定等が適用されるものと考えますという考え方は示しています。ただ、条文化していなかったのかなと思っています。

○A委員 それでは、署名に関するいろんな活動の限界ということについては、この程度でよろしいでしょうか。

では、これで次第の4も終わったことにしまして、本日の課題は、順序としてはこれで済みました。あとは事務局にお任せします。

5. その他

○行政経営・自治推進担当課長 今日はありがとうございました。

最後、「その他」でございますけれども、次回、来年1月11日、18時から。会場は本日も同じでございます。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、本日は長い時間、ご議論いただきまして、ありがとうございました。これにて閉会とさせていただきます。

午後8時3分 閉会