

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

(第6回)

日時：令和6年1月11日（木）

場所：武蔵野市役所西棟4階 412会議室

午後6時1分 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6回武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会を開催します。

本日は大変お忙しい中、ご出席を賜りまして、ありがとうございます。

それでは、早速ですが、次第に沿って進めていきたいと思えます。

進行は座長にお願いしたいと思えます。よろしくお願ひします。

2. 投票運動

○A委員 年が改まって初めての回ですが、よろしくお願ひいたします。

では早速、2「投票運動」についての説明を事務局からお願ひします。

○行政経営・自治推進担当課長 それでは、資料1をご覧いただきたいと思えます。

前回最後の署名運動と似た論点でございますけれども、今日は投票運動ということでございます。

3ページをご覧いただきたいと思えます。

論点の設定の仕方としては、規制のその水準、レベル感について今日はお意見をいただきたいと思えます。

a、b、c、並べておりますけれども、投票に関して規制の強度が一番強いのは、aの選挙等々なのだろう。逆に、その規制の強度が非常に弱い部分は国民投票の話かなと思えます。その間に、合併協議会設置、大都市特別区設置に関する住民投票があると思えます。こういった既存の投票運動に関する規制を参考にしながら、条例に基づく住民投票の投票運動について、どういった規制水準が考えられるかということでお意見をいただければと思えます。

4ページでございますけれども、本日の議論の対象、大きなフローの中で書かせていただきました。最終盤の部分ということがわかると思えます。

5ページが、自治基本条例19条でございますが、19条には投票運動について明示的に書かれた部分はありません。第5号で「必要な事項は、別に条例で定める」ということでございますので、ここは完全に白紙の状態になっております。

令和3年度の住民投票条例案のときはどうだったのかということですが、6ページ、第

26条でこのように規定をしておりました。

ほかの自治体の住民投票条例と比べて、規定事項が相当多いのかなと思います。その点につきましては7ページをご覧いただきたいと思いますが、リーディングケースの高浜市の場合だと、第22条の部分で「投票運動は、自由とする」、あとはただし書きが書かれているという非常にシンプルな規定のされ方でした。

ただ、その後の流れを見ますと、「住民の平穏な生活環境の侵害」という部分を追加する規定が多くなっているのかなと思います。半数以上かなと思います。その中で、それをさらに具体的に規定する自治体は2団体でございました。規則に委ねております。そのうちの1つを7ページに書かせていただいております。

今日、A3の縦長のものを机上配付させていただいております。最初のところで選挙等々の規制強度についてお話しさせていただきましたけれども、それがどういったものなのかということを書かせていただきました。一個一個ご説明しませんが、イメージとして持ちやすいのかなと思ひまして、こういった表の形にしました。網かけの部分が一定の規制がかかっている部分でございます。一番左側は「選挙」です。公選法の規制事項は相当多いところがございますけれども、それと比べて規制事項が一番少ないのは国民投票です。憲法の改正手続に関する法律でございますけれども、個別訪問禁止といった規定もございません。その間に合併協議会設置請求、それから、いわゆる大阪都構想のときのものがあることがわかるかと思います。

資料の説明は以上でございます。どうぞよろしく申し上げます。

○A委員 それでは、今の説明を踏まえてご意見があれば、よろしく申し上げます。

選挙関係その他の、現行の法律による規制の具体的な中身については、もちろん私は全部把握しているわけではないんですけど、選挙の場合は、選挙制度のいかん、大選挙区か小選挙区かにもよるけれども、常識的に考えると、特定の候補と一人ひとりの有権者、選挙人、その間で、人的な関係が、当然あることはあるんでしょうけど、それがゆがんだ形で形成されるおそれが大きいということが一つあるかなと思うんです。それに対して、憲法改正ということになると、そこは大分違うんだらう。解散・解職は、選挙の裏返しみたいなところもあるので、選挙運動の場合と似たような厳しい規制ということになると思うんです。以上は素人っぽい印象ですが、もしそうだとすると、一般的な常設型の住民投票制度での規制はどっちに近いのか。中間なのかな。一般的には人的な変な関係ということとはそんなに心配しなくてもいいのかなという気もするんだけど、どうですかね。

○B委員 選挙運動については、A委員がご指摘されたように、人同士の競争でありますので、競争参加者が公平に争えるような土俵をつくるということが最高裁判例の、有名な伊藤正己補足意見で強調されているところでございます。かなり厳しいルールをお互いに守ることが求められているわけです。

一方、国民投票のような事項型については、体を持っている人が同じルールで競い合う関係にはないということなので、同じような規制は観念できないということかなと思います。

一方、人の争いではないことから、ここには引用されていない、また別の規制がございまして、相手についてうそをつくということは、名誉毀損という形で人の争いについては規制されているわけですがけれども、国民投票や住民投票の対象事項については、うそをつく、デマをばらまくということについて、それは人についてのうそではないので、名誉毀損の不法行為にならないということで規制がされないという状況です。今、虚偽の拡散という技術が広まっておりますので、もしその点を意識するのであれば、人同士の争いには既にあるうそについての規制が、住民投票についてはかかってこないということは注意したほうがいいのかと思います。

以上2点、ご指摘させていただきました。

○A委員 人についても、名誉毀損にならない、褒め殺しはいいわけですよ、うそでも。

○B委員 そうですね。ただ、褒め殺しも、やりようによっては侮辱ということになってきますので、そこにはやっぱり限度はあるということかと思えます。

○A委員 ほかに、住民投票に特有の警戒すべき弊害があって、特別の規制が必要だということがあれば、いかがでしょうか。

○C委員 住民投票で賛成派、反対派が出てくるわけですがけれども、外国の例を見ますと、資金があるところが強い傾向がある。お金を持っているところがいろいろ宣伝をすることができたり、人を動員することができて強いという傾向がある。それを規制するべきなのか、どうなのかは非常に難しいことだと思うんですが、そういうことは資金があるところのほうが意見を強く出していけるし、動員できる場所はある。それが一つなんですけれども、それをどう考えるかということに関しては、いろいろ考え方があろう。そんなのは自由におけばいいじゃないかというのもあるでしょうし、厳しくするのであれば、例えばインターネットでの賛成ないし反対の呼びかけはすべきではないとか、いろいろな規制をかけるという方法はあるかもしれませんが、そこら辺の資金の問題も何か絡めて検

討する必要があるのかないのかというところはあるかと思ひます。

もう一つ、前回は議論になったかと思ひますが、規制をかけても結局、それを取り締まることかないと、幾らいろいろ厳しい条件をつけても、お題目に終わってしまわないかか気がなるところかです。例えは、公職選挙法に定められているような規定を、たとえ住民投票条例につけたとしても、それをどうやって市のレベルで取り締まることかできるのかという点は、考えなきやいけないところかのかなという感じはいたしました。

○A委員 今挙げられた、お金のかかる方法は使える人と使えない人が分かれてしまうというような問題は一つあるかと思ひんですけど、そこはどうかね。インターネットなり何なりを高い金を出して使うことか、猛烈に効果が出るというのは、国政選挙のように規模が大きいと、それはそうかですよね。規模が小さい、地理的あるいは人的に範囲が限られていることかだかどうなのか。同じかのか違うのかかというのがあるかかなかと思ひ。

○C委員 先生がおっしゃられるように確かに国政選挙とは違ひますし、資金が大きいというのかはどれくらいのかかさかということもあるかかと思ひますけれども、人をたくさん動員できるとか、それこそ宣伝カーをどんどん回せるというほうが、例えは非常に微妙なラインのときには有利に働くのかではないかかなかという感じはいたします。

ただ、何も規制しなくて、自由にやらせたほうがいいという考え方もないわけじゃないかと思ひますし、条例に基づく住民投票の一番最初の、1996年の新潟県巻町の例かですと、テーマをめぐって住民同士で盛んな議論が行われたという報告もありますので、そういうことを考えると、規制はあまりしないほうがいいという考え方もあるかかと思ひ、ここら辺はなかなか難しい。これが正解だかというのかはないのかかと思ひますけれども、今、先生のご質問に関して言うと、大きいか少ないかかというのかは、どのくらいのかさは別にして、ある程度資金があるほうが有利になるのかかと思ひます。

○A委員 有料広告は、昨今まさに問題になっていたのかは特別区長選挙で、国政選挙ではなかったかです。

○D委員 今もちょっとお話が出ましたけれども、国政選挙と違って対象者が地域に限定されていることかがありますから、例えはテレビコマーシャルをやるかかなんとかで、インターネットの場合も、誰でも見られるものに出してもそれほど意味がないわけかです。その点では、お金とか資源ということか言うと、大々的にまちを回るとかいうものについて、ちょっと差が出てしまったりということはあるかかもわからない。ここに出ている平穩を乱さない程度のか規制は、意味は違ひんですけど、そういう意味での資源の違ひによる差

が出てくるところを、あまりひどくやって逆効果ということがあるので何とも言えないところはありますが、そういうことは地域の選挙であるという点で考えられる。

問題は、SNSっぽいものです。武蔵野市民が見ることの多い媒体にアクセスできないに差があると、かなり大きなことになりますので、その辺は何か考える必要があるのかどうかはちょっと気になるのかなと思います。具体的にどういうものがあるのか、私はよくわからないのですが、極端な話で言うと、市民全体にメールをバースッと回せるようなものがあったり、かなりの市民が参加しているようなネットワークがあるということがあると、そこで意見を言える人と言えない人ではかなり大きな違いが出てくる。そういうものがオープンになっていけば別に問題はないと思うのですが、そういうところはちょっと考える必要があるのかなという気はいたします。

○A委員 地域のコミュニティ紙、コミュニティのメディアとか、あるいは地元の大きなお店、デパートなり何なり、そういうところが持っている媒体とか、そういうのは問題がありますよね。それが特定の主張に偏って利用されるような環境条件があるとしたら、それはやっぱりまずいのかなと思うのです。

ただ、そう考える場合、何かを禁止するとかはどうだろうか。罰則まで付けるのはどうかと思いますが、単に禁止するだけであっても、法的に線引きして、「どこまで許される、どこからは許されない」を決めることがいいのかどうか、その問題はもちろんある。そこでさらに言うと、こういう議論をするときに、禁止事項として明示することはしないけれども、好ましい投票運動のあり方はこんなことですよということを、誰かが何かの形で表現するということはどうなんでしょうかね。

今、この投票運動規定についての大きな表を見ていて、例えば「選挙」の関係だと「氣勢を張る行為の禁止」というのがあるんです。これを住民投票条例で書くことはないかもしれないけれども、仮に、大きな声で叫ぶとか、あるいは平穏な生活環境を乱すような態度で物を言うというのは、本来住民の間の熟議を盛り立ててそれを住民投票の結果に結びつけるという趣旨からはやっぱりよくないので、禁止はしないにしても、それは一種の自由の濫用ですよというようなことを書くのは、いいのか悪いのか。そういう基本論はあるのかなと思うんだけど、どうなんですか。これは、投票運動はにぎやかなほうがいいのか、落ちついているほうがいいのか、そんなことでもあるのですね。

○D委員 法律として可能なのかどうか、そういうのがあるのかどうかわからないのですが、今おっしゃったようなことを、罰則を設けるわけにはいかないのか、こういうことが

望ましいという形で入れておくことが一つ考えられると思うのです。

例えば、先ほどの地域メディアみたいな場合には、むしろそれを使うことが全くいけないというよりは、公平に使って議論を盛り上げることのほうが望ましいわけですから、そういうメディアについてはいろんな意見を自由に、そこで表現できるように努めてほしいとか、どちらかというところ禁止してもできるもんじゃないので、むしろ奨励するような、こういうことが望ましいんだということを幾つか出すようなあり方があっていい。それが条例としてどうなのかはわからないのですけれども、そういう考え方もあるのかなという気がします。

住民投票は、狭い範囲で熟議をすると同時に、いろんな意見に触れる機会を持ちながら、個人個人が決定していく。そこが非常に重要な点なのかなと思うので、それが実現することが望ましい、そういうイメージはどこかで表現できるといいのかなと思います。

○A委員 例えば、放送の世界ではフェアネス・ドクトリンがありますね。放送事業者たるものは、ある意見を載せてもいいけれども、バランスをとるべきであるという考え方で、それを放送事業規制の基準にまで高めていいか、固めていいかどうかは、憲法論、法律論になるのですけど。そういうフェアネス・ドクトリンみたいなものも、ここで問題にはなるかと思うんです。その地域で根を張っている既成のメディア、いろんな形のものがあるだろうけど、それらのメディアを管理する人としては、そういうことに気を配るべきであるとか。

ただ、これは、一つの住民投票に賛成か反対か、どちらかの意見を載せたときに必ず反対を載せなきゃいけないということなのか、当然そこが問題にもなるわけです。その辺はどうですかね。何か基準を示したほうがいいのか、示さないほうがいいのか。

○C委員 今の点で、賛成、反対の記述をメディアなりに載せるということですけども、民間に関してそれをするというのは結構難しくないかなと思うんです。つまり、賛成の話も載せれば、反対の話も載せるということ、民間メディアに対してそれをするというのは結構難しいのかなという感じはします。

ただ、その一方で、例えば選挙公報と同じように、住民投票公報を役所が出すことになったときには、両論ちゃんと載せないといけないというのは原則としてあるのかなと思うんです。市が発行する公報に関しては、今ここでは議論がなかったですけども、それは、ある意味、両方ちゃんと等分に載せる。少なくとも両論をしっかりと載せない、偏った意見なんじゃないかなというところはあるかなと思います。

○A委員 こういう、住民投票の論点について市が公報を出すということは考えられていたのですか。

○行政経営・自治推進担当課長 令和3年度の条例案のときもそうでしたけれども、一定の情報提供をしなければいけないということで、そこは中立的にという形で書かせていただきました。

よその自治体の例を見ましても、そこは賛否なるべく両方という形で書いているところがあるのかなと思います。

この間、話を聞いていて、大切なことは、先ほどD先生の話にもありましたけれども、狭い市域の中で、投票過程で熟議がちゃんと実現するかかなと思います。それが公平であるかどうかということだと思えるんですけども、そのために役所のほうから情報提供するときには中立性が問われるのだろう。

ちょっと脱線してしまうかもしれませんが、恐らくそういったちゃんとした情報提供がされていれば、規制で何でも縛らなくても大丈夫なのかな。そういった考え方もあり得る。ただ、これまでの我が国の住民投票条例の規定を見ていくと、この情報提供の部分については相当あっさりとした規定しかない。「役所は中立的な情報提供をなさい。以上」みたいな感じですね。熟議を深めるために、じゃ、どうしましょうという規定がないのが特徴かなと思っています。

例えば、アメリカの例を見ると、それはもう行政じゃなくて、市民がみずから賛否を整理して、先ほどC先生がおっしゃった住民投票公報をつくっているということも伺ったことがあるのです。ちょっと脱線してしましますが、そこは実態としてはどうなのでしょう。

○C委員 アメリカの例は僕もそんなに詳しく知っているわけではないのですが、市が公報をつくらなければいけない場合もあるかと思うんです。それは例えば、市長が発議して住民投票を実施するという区域の変更に関するものがありますが、そういうものに関しては、市が区画するぞと言っている以上は、当然、市がつくらなきゃいけないと思います。

その一方で、住民のほうから請求があったものに関しては、賛成、反対、それぞれ市民がつくるというのは当然ありだと思います。ただ、じゃ、市は何もしないでいいのかというところは当然問われるのではないかな。市は中立を守るという立場で、もちろん両論は書かなきゃいけないし、そうしなきゃいけないですけども、何もしないで見ていることができるのかどうかというところはあるかと思っています。

○E委員 先ほどのC先生のお話で、民間が中立的にやるのは厳しいだろうということでしたが、それももっともなんです。公と私を分けるという考え方プラス放送法—先ほどA先生がおっしゃったこと—になると、メディアがかなり限定的な、独占的なものだったからということから、中立性を保たなくちゃいけないとの考え方があったわけなんです。しかしながら、NHKの性格づけをどのようにするかという問題はありますけれども、メディアは基本的には民間であれば、本来的には自分たちがどこを支持しようと、それは言ってみれば勝手なわけです。ただ、支持するのが偏ってしまうと情報が偏向してよろしくないからということもあります。しかしながら、最近は放送法で中立を求めなくちゃいけないと言われていたようなメディアの有限性が、インターネットの発達や、ケーブルテレビ等々、様々な形の媒体が増加したことで、それほど有限性を重視しなくてもいいと考えることもでき、そこまで中立を求めなくていいのではないかという考え方もある。

反面、現在では、例えば動画のサイトとかですと、ユーチューブがほとんど独占している状態だと思います。そのユーチューブの利用規定等々で、この内容に関しては自分たちの利用規定に合っていないからという形で削除するとか、トランプに対するようにアカウントを停止するといった形もできなくはない。それは利用規定上の問題になるのですけれども、そこまでの独占状態にある社会的な権力と思われるような力を持つに至っている対象については、やはり中立性を求めてもいいかどうかといった話にはなってくる。

確かに、もちろんC先生がおっしゃるとおり、そもそもは「公私二元論」といった公と私を分けるという形で、公に関しては、市が行うものに関しては徹底的に中立でいなくちゃいけないというところはあるかと思うんですね。ただ、市自身が条例案を出すとか、議会が条例案を出すときに、公的な主体である両者が情報を提供する際に、議会がこのような条例案を出すに至ったのはこういうことなんだという説明の仕方に偏りがあるかどうかという判断を、どのようにしていくかというところの難しさもあると思うんです。

こう考えていくと、武蔵野市という比較的小規模な自治体において、相当な規模のコミュニティが活用しているようなメディアを独占している状態のところまで、選挙運動とか投票運動で中立性を要求できるという規制をかけるかどうかは本当に難しい。そこで何が最適なのかがわからないまま、ずっと皆さんの話を聞いていたわけなんです。このぐらいの規模のところだったら、やはりだめなんじゃないか。インターネットが解禁されはしたが、文書図画など選挙運動のことに新たに印刷物を出してはいけないとかいう形での対応を考えると、民的なものに関しても中立性を要求していく視点はもちろん

現在でも有効かなという気はするのですけれども、そこをどのように考えるかはまた難しいところかと思えます。

○行政経営担当部長 前回の条例案でも、市の情報提供につきましては規定を設けていたところですが、これはほかの市でも規定されているものかと思えますが、1項で「市長等有する情報を整理した資料を一般の閲覧に供するほか、必要な情報の提供を行うものとする」と規定され、2項において「情報の提供にあたっては、中立性の保持に留意しなければならない」と規定されていたところでございます。

○B委員 市の情報提供における公平性についてですけれども、どのように公平を担保するのかというところが問題でして、選挙の場合には、立候補者がいるので、立候補者の望む形で公報をつくれればいいわけですが、住民投票の場合に、賛成といっても複数の立場があつて、反対といっても複数の立場があつてということになったときに、ある反対の声を取り上げて、ある反対の声は取り上げないということになると、非常に不公平だということになったり、賛成派の意見の中でも、悪く見える賛成意見だけを取り上げて、結果的に褒め殺しのようなネガティブキャンペーンみたいになってしまうこともありますので、どのような手続で公報をつくるのかということを中心にきちんと整備しておかないと、非常に禍根の残る情報提供になる可能性があるかなと思えます。

たしかイギリスのEU離脱の国民投票をやるときには、運動団体をきちんと認定する手続があつて、最初に賛成団体、反対団体の登録をして、代表の団体を決めて、その団体から人が出ていけば公平だし、その団体に、この方法でオーケーですかということで公平を図ることがあつたかと思えますので、例えば何らかの形でその代表団体を形成させる。そうしないと、公平な公報をつくる時に問題が生じるのかなと思えます。

○D委員 さっきの事務局の話と関連するんですけど、武蔵野市の場合、コミュニティの運営委員会が各地域にあつて、普通のテーマならば、そこが討論会をやるとか、熟議ができるような活動をしていくだろうと思うんですね。それが武蔵野市としては非常に期待される場所だと思うんです。

ただ、テーマが、例えばコミュニティをやめましょうみたいになると、コミュニティを守る立場になってしまうわけです。これは先ほどのメディアもそうなんですが、メディアに利害関係があつたりすると、地域メディアであっても、メディアにとって賛成のほうに偏ってしまうというのは避けられないことになってしまう。そういう利害関係が特になければ、武蔵野市の場合はコミュニティという場が熟議を促す形で対応するんじゃないか。

そういう点では、非常に条件がいいのかなという感じはします。

○A委員 そうですね。自治体の実情によって違うかもしれませんが、コミュニティ組織が割としっかりしているところは、それをうまく働かせることで熟議が進むことが多いと思うので、その意味では活発に活用するのがいいだろう。ただ、言われたように、それがあつ種、特定のテーマということになると、逆作用を及ぼすことにもなるのかもしれない。だけど、その辺は基準をつくるといっても難しいから、ほっておくか。これについては、全国的な話でもないのて、議論が変なほうに行けば、その地域の中で、それはちよつと待つてよ、そういう情報提供の仕方はおかしいんじゃないのという声が出てきて、それがまた熟議の中に投入されやすいか、楽観的に言えばそういうこともあるのかなという気はするんです。

今は、メディアというか、意見の散布方式みたいなところに行きましたけど、ほかに、この投票運動に関して何か、ここは議論したほうがいいというように論点だけでもいいのですが、もしありましたら。——よろしいでしょうか。では、これについてはいろいろ意見が出たということで、先へ行きたいと思います。

3. 有識者懇談会事務局による論点整理（構成案）

○A委員 では、その次に進みましょう。次第の3です。

「有識者懇談会事務局による論点整理（構成案）」という資料が出ていますので、それ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 資料2をご覧くださいと思います。A3横組みのものです。

今日の投票運動のところて、各論的なところは一旦めどが立つたのかなと思います。

条例を規定する際には30から40ぐらい規定すべきことはあるのですが、あくまで今回の1年間につきましては、その中でも非常に本質的といひますか、大事な部分をピックアップ、焦点を当ててご議論いただてきました。今年度も終わりますので、これまでの議論を事務局目線てまとめていくことになります。お手元にある資料は、その現段階での構成案ということになります。大きくI、IIと分けておりまして、IIのほうに、これまでの先生方のご議論を聞いて、事務局としてまとめてみたものでございます。今日はこつちを中心にご覧いただければと思います。

その前のIのところてございます。経緯等々を書いていくわけですが、我々のほ

うも先生方のご議論を聞いて、それを踏まえて令和3年度の条例案の検討を振り返ってみると、顧みるべき部分も幾つかあるのだろう。そういったことをここでは書いていきたいと思います。今日はそこではまだ材料をお出しできないので、それは次回、次々回に委ねたいと思います。

今日は大きく分けてⅡのところ、事務局としてまとめたものですが、ここを勘違いしているとか、ここは非常に大事だとか、こことこの関連性はもっと強調するべきだとか、これから文章をつくっていくうえで注意しなければいけない部分をご指摘いただければと思います。

内容に入っていきたいと思います。

Ⅱ「論点整理を通して得られた知見」ということで、1「制度の目的」の目的、効果、意義、機能です。先生方のご議論を聞いていて、目的の部分が、これまでの武蔵野の議論の中では少し抽象的なままだったのかな、そこは反省点かなと思っています。

あと、今回の議論で新しく見えてきたのは、(4)の機能の部分です。二元代表制に基づくプロセスのどこで住民投票が利いていくかによっても働き方は変わってくるのだろうという視点をいただきました。

2「制度の性格を左右する本質的な事項」ということで、事務局としては、二元代表制とどう調和していくかが本質的に重要なのかなと思っています。西尾先生の表現を借りれば、修正ではなくて補完なのだろう。「補完」という言葉は我々もこれまで使ってきましたけれども、その意味内容はいろいろあるのだろうということに改めて気づかされたところです。それを左右する部分は、代表機関の関与であり、投票結果の扱い方だろう。

(2)「代表機関の関与」につきましては、そもそも必ず設けなければいけない関与がございます。それに加えてさらに、例えば代表機関から住民に対して意思表示、意見表明する機会を設けるかどうか。それをどういったタイミングでどのようにという問題提起だったかなと思います。これについてはメリット、デメリットがあったのだろう。一つは、住民の熟議、熟慮に効果的に働く面もあれば、関与が相当の強度であればそれは逆効果になるというご意見もいただいたかなと思います。

それから、(3)でございます。投票結果の取り扱い方。端的に言うと、尊重義務をどう捉えるかという議論だったと思います。これにつきましては、投票率が得票率かというところで、先生方の中でも意見は相当分かれていたのかなと思います。その分岐点はということですが、事務局の捉え方としては、いわゆるボイコット運動、積極的に投票

に不参加、参加しない、それは住民投票で決めるべきではないという方がいることをどう評価するかという違いだったのかなと思います。

それから、成立要件の水準ということで、やはり長・議会が尊重義務を負うのにふさわしい水準だろう。ここはあまり異論はなかったのかなと思います。

それから、最初のほうの議論だったと思いますが、投票結果と異なる方向性を代表機関がとらないといけない場合、どう説明していくか、説明責任をどう担保するかという問題提起もいただいたかなと思います。

(4)「留意点」としては、よくある議論でございますけれども、尊重義務の法的拘束力を書かせていただきました。法律論に加えて事実上、政治上の重みも考えていかなければいけないのかなと受けとめております。

(5)が、これまでの住民投票の議論ではなかなかなかった論点かなと思います。

既存の直接請求制度との関係は、機能する場面、住民が新しくアジェンダを設定する場面は少ないと思いますけれども、そこで問題になってくるのかなと整理しております。一つは、直接請求制度を前置して、その後に条例の住民投票制度を設ける。あるいは、併置する。大きく分けると、そういった2つの方式があるのだらうと思いました。

これが総論的な本質論だと思います。

そのうえで、制度の骨格をなす事項としては、いろいろあると思うんですけども、ここでは3つ、対象事項、署名水準、署名者と投票資格者を挙げております。

対象事項につきましては、自治基本条例は「市政に関する重要事項」と書いておりますけれども、その中では、市として決められない事項があるのだらう。でも、地域には影響が及んでくる事項があるのだらう。それをどう見るのかという問題。それから、住民投票の対象事項としてふさわしいかどうか、それを誰が判断するのかという論点もあったと思います。誰が判断するかと言えば、市長か住民かというご議論だったかなと思います。

注意点としましては、対象事項の規定の仕方としては、どうしても抽象的にならざるを得ない。ただ、その抽象度が高ければ、市長の実質的な拒否権につながるというご指摘もあったかなと思います。

もし今、住民が判断しようということであれば、次の(2)「署名水準」が重く意味を持ってくる。ただ、署名水準については、高くする方向、低くする方向、それぞれ意見が出てきたかなと思います。それぞれの視点を書かせていただきました。

(3)署名者と投票資格者でございますけれども、今回なるほどと思ったのは、署名者

と投票資格者の範囲です。これは必ず一致かという、そうでないケースもある。それも選択肢に入れて考えていかなければいけないのだろう。

範囲の分類方法としては、大きく3つに分ける方法がある。これは事務局として整理させていただきました。懇談会の資料でも出させていただきましたけれども、ざっくりとこういった分類方法になるのかなと思っております。ただ、ここが非常に慎重に議論をしなければいけない、慎重性を要する論点かなと思ひまして、注意点のほうは、つらつら書かせていただきました。

まず、事務局の認識としましては、常設型住民投票の投票資格者の範囲について制限する法令や判例はないと理解いたしました。この間、裁判例等もいろいろご意見をいただきましたけれども、そういった理解でよろしいか、改めて今日、確認をいただければと思います。

そして、条例制定権の範囲内であれば、基本的には自治体判断事項ではあるが、慎重な検討が必要だろう。特に、関連する二元代表制との関係や対象事項等々の議論を深めないまま、この問題を議論してはいけないんじゃないのかなと感じました。ややもすると、住民投票制度の設計が外国人住民を包摂・排斥するかという問題に単純化されかねない。非常に慎重な取り扱いを要する論点だと思ひます。

あと、ここに関しては、参政権と絡めて議論されることもございます。それを否定するものではございませんが、参政権の概念自体、概念範囲が一定していない部分がございますので、そういったことを意識しながら使わなければいけないだろう。

最後、相互関係でございます。これは最初の議論から出ていましたけれども、各論点の相互関係があるだろう。対象事項をそれなりに広く設定するならば、署名者、投票資格者の範囲についても一定程度の慎重さが必要なのではないかと。

それから、対象事項。先ほどお話ししましたけれども、判断を住民がするならば、署名水準が一定の重みを持つてくるだろう。こういった相互関係も意識しなければいけないだろう。

今申し上げた各論的のところ、骨格をなす事項、並べ方も、この間の議論を聞いていまして、いきなり投票資格者の議論ではないだろう。対象事項といったものをしっかりと枠づけた後に投票資格者を議論したほうがいいのだろうと感じました。そういった意味では相互関係と同時に、議論をする順番をしっかりと意識していかなければいけないだろう。振り返ってみると、令和3年度はそこが非常に弱い部分だったのかなと感じております。

以上、つらつらとご説明しましたけれども、こういった事務局の整理の仕方、認識で間違っていないのかということをご議論いただければと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。

○A委員 今日のところは、これは構成の案であって、どういう意見が出たというその中身の書き方はまた次の話ということだと思います。そこがきっちり仕分けられるかどうかということもありますが、今日のところは、気分としては、全体の構成がこれでいいのか、大きな部分が抜け落ちていないかという観点からの議論をしていきたいと思います。

それでは、Ⅰ「要旨」のところは、次回に何か出てくるのですかね。

○行政経営・自治推進担当課長 今日は間に合いませんでしたけれども、議論のためには素材が必要だと思いますので、次回、準備したいと思います。

○A委員 それでは、今日はⅡに注目して議論したいと思います。

大きく分けると、3が、「骨格」ではあるけれども、各論。1が「制度の目的、効果、意義、機能」、そして2の「二元代表制との調和」も、それといろいろ関連することなので、まずは、1、2のほう、紙で言うと左半分で、気のついたことを皆さんからおっしゃっていただくといいかなと思います。どこからでもどうぞ。

○B委員 1は、目的、効果、意義、機能と4つ項目が挙がっていますが、これはそれぞれどう違うのか。例えば、効果と機能は同じような気もしますし、目的と意義も、市長が見つけられていない論点を見つけることが目的なのか意義なのかということ、同じような気もするというので、概念をきちんと定義しておく必要があるのかなと思いました。

○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。かつての会議資料で、最初に目的の議論をさせていただいた時の見出しをそのまま書いております。効果としては、意思表示の機会保障が確実になるだろうということを書かせていただいております。一方、機能については、重なってくる部分があると思いますので、文章にするときは、ここはしっかりと考えていきたいと思います。

○A委員 中身を書き込んでいくと、文章上、ダブっているところは自然と整理されていくことになるのかなと思います。

私から一つ、制度の目的、効果云々というんですが、どんな制度を議論するのか。その前提で、あまり問題はないと思うんですけど、ちゃんと全部踏まえていただろうかというところがある。私の理解するところ、これは基本条例以来の設定なんですけれど、合併及び区域変更のようなものと、そうでないものと2つあって、前者は割とわかりやす

い。ただ、これはあくまでも代表機関の側、特に市長から提案されるということを念頭に置いているものだろうと思うんです。

それに対して後者は、そもそも武蔵野市がやろうと思ったのは、住民の発議によって住民投票をやるという制度を常置的に確立したいということだったわけです。ですから、ここでは既に議論しましたが、長から、恐らくは議会との対抗関係で、いろんな提案について住民投票を発議することは、認めない。

それから、議会から住民投票を求めるのはどうか。これは意味はあるだろうという意見もありましたけれども、とにかくこの案では最初から外れているわけです。外れているのは、そういうアジェンダ設定を市当局がおやりになったからで、基本条例以来、そういうルールで議論しようと言っておられるので、そこに文句をつけるつもりはないのです。けれども、そこで一つ抜けているかなと思うのは、議会の少数会派、議員個人でもいいですが、少数派のほうは、議会で表決したらかなわない。でも、住民はそれではおさまらないんじゃないかな、住民に聞いてみましょう、というのがあり得るわけですが、それも、今回は、議論の射程からは外すということであったと、そこは確認ということになるんですが、それでいいんですかね。

たしか、フランスの憲法改正で、国民投票を拡げて、議員の提案で国民投票ができるようにしたというのがあって、それは、あくまでも国民が発議するのではなく議員が発議する。それで代表制との接続がちゃんと、あるいはかなりの程度、できているということになるので、制度の構想としてはあり得る話だろうと思うんですが、ここではそういうことは議論しないということではよろしいのか。

○行政経営・自治推進担当課長 これまでの議論、自治基本条例に関する懇談会にさかのぼっても、そういった視点ではなかったかなと思いますけれども、あくまでも住民発議に限るということをご議論いただければと思います。

○A委員 そこはいいのですね。

○E委員 フランスの事例に関してまではカバーしておりませんが、それはフランスの議員じゃなきゃだめだということなんですか。国民でもオーケーだけれども、議員も大丈夫という話ですか。

○A委員 フランス憲法では多分議員だけ。国民からは認めない。それを国民にも認めろという主張があって、ジレ・ジョーヌ（黄色いベスト運動）の騒動の中ではそれが主張されたと聞いています。そこはおもしろい論点だろうとは思いますが、今回は、単に好奇

心で議論することはしないということですね。

○D委員 ここでは市民の発議に限定するというので、議員が発議することは認めないというのは整理されていると思うのですが、少数会派を考えたときには、それを支持する市民の側が提起するということはあるわけで、その範囲でカバーしていくと考えるしかないのかなという気がします。

それと、先ほどBさんから出てきた目的、効果、意義、機能という話は、ここでの議論で、こういう意味があるとか、こういう効果があるとか、幾つか出たと思うので、こういう概念で分けることよりも具体的に、こういう住民投票をつくと、こういう効果があるんじゃないとか、こういう意義があるんじゃないかという議論を並べて整理するというやり方のほうがいいかなという感じがしました。それは意見です。

あと、全体を通してになっちゃうんですが、この懇談会は論点整理で、この後、市民が実際にどう設計していくかということを選んでいく手順だったかと思うので、できれば報告書の書き方は、こういう選択肢だとこういう考え方になる、こういう選択肢だと、こういうことを重視することになる、そういう整理の仕方ができると、この後の、市民が選んでいくときには非常に議論しやすくなるかなという気がします。

構成については特に気がつくところはないのですが、書き方のところでそういう議論がいろいろ出たように思いますので、これをこう絞るとこういう意味が出てきて、ほかもこうしなければいけないけどこういうリスクがある、そういうのを選択肢的にどっちをとるかということでもまとめていけると、この後、市民が活用するにはいいのかなという気がします。

○A委員 それは大変重要なお指摘だろうと思うのです。事務局としては大変だと思うんですけど。ゴールを設定して、そこへ向けての文章をつくるというだけではなくて、いろいろ複眼的に論点を整理する。こうだったらこう、ああだったらこうだろう、今の言い方をお借りして言うとそういうことになるのかな。

その意味で、今までの議論の中であったでしょうか、住民の意思表示の機会を確保するのが、いわば制度の目的として位置づけられていたのかなと思うんですけど、そこで言う住民の意思の表明というのは、法律屋だからそういうふうを考えるのかもしれませんが、一体何だろうか。それは、住民の、ある争点についての意見分布を調べるということなのか。アンケート調査はそうなんですよね。住民の何%が、かなり多くはこちらの意見である、それに対して反対意見はこれくらいであるということ調べる。ここで「住民の意思」

というのは、そのような住民の意見分布のことであると考えているのか。

それとも、ここは一種、多数決の話であって、住民が決めるとしたらどっちを選ぶだろうか。多数決するとしたらどっちになるだろうかということ、住民の意思によればこうだということを提示する。諮問型住民投票という言葉があるわけなのですが、一種、諮問に対する答申としてはどっちなのだという事です。答申は、両論併記は本来ではないので、諮問を受けた側としては、できれば一本の、これが望ましいだろうという答えを出す、しかしそれをとるかどうかは決定権者が決めるというのが、普通の諮問の場合です。それでも、審議会の何%の委員はこうですという意見分布だけではない。それがもっと強くなれば、行政法の教科書でいうと参与機関ですが、これはほとんど議決機関であって、その議決はこうである、決定権者は原則としてそれに従わなければいけない、ただし例外的にはそれをオーバールールすることがあるかもしれないという程度のものです。いずれにしても、それは議決だということになるわけですが、住民投票はそういうものなのか、それとも、さっきのように、意見分布を調べることが目的なのか。そのどっちかによっていろいろ違ってくるのかなと思うんです。そんな議論、どこかでしたかな。

○行政経営・自治推進担当課長 懇談会の最初のほうでもそういったご指摘があったかと思えます。

目的のところ、先ほど私がちょっと説明した形で、これまで執行部は説明してきました。ただ、寄せられた意見を見ると、相当幅があったのかなと思います。単純な意見分布を捉えていくという考え方もあれば、まさに白黒ジャッジメントのような形で住民投票を捉える方もいらっしゃいましたし、そこが令和3年度の議論のときに曖昧なままだったのがちょっと問題だったのかなと思います。

逆質問になってしまうと思うのですが、この意思表示とは何かを突き詰めて考えて、大きく2つに分けたときに、そのことがほかの論点の議論にも影響は及んでいくのかどうか。

○A委員 当然、及ぶと思うんです。物事を決定するときに、確かな情報は多ければ多いほどいいわけで、市民の何%がこれに好意的だろうかということ調べるのはいいことなので、そうであれば、大いにやればいい。制度の利用条件についてはなるべく緩くしておこうということになると思います。そうではなくて、市民の意思によって決定する、それを原則とするということであればどうか。その場合、尊重ということが非常に重くなるわけです。意見分布であれば、事実は事実だから尊重はするけれども、パーセンテージによ

っても違ってくるだろうし、一つのデータにすぎないということになるだろうと思うんです。つまり、成立要件の側面と尊重義務の内実の側面と両方で違ってくるだろう。それは先ほどのDさんの言い方で言えば、こういう考え方をとったら制度としてはこうなりそうですねという説明になるんじゃないかな。

○D委員 今の点なんです、確かにこれまでの懇談会で、意見分布という意味合いもあるとか、議決という側面もあるのでというところで、どちらかという両方加味してもいいんじゃないかみたいなところで議論が進んでいて、今、A先生がおっしゃったように、さらに詰めることはしていなかったと思うんですけど、今聞いていて、住民投票の意義と言っていていかどうか分からないですけども、そこはいろんな形で意見分布を確認して、政策に反映するという事は議会も普通にやっているし、政党もやっていることなんです。行政もやっていることなんです。でも、これをあえて住民投票という形で提起できるようにする制度を設けるというのは、どこもやってくれないようなアジェンダを市民みずからが提起できる機会を設けようというのが一つの趣旨としてあるだろうと思うんです。そのことを踏まえて白黒つけるんだという部分もあれば、誰も聞いてくれないような意見分布をこれでちゃんと明らかにして、それを参考にして政策を議会に考えてほしいというのもあると思うんです。

そうすると、今出たように、議決に特化するならば、ある基準を満たさなかったら結果はもう示さないというやり方があるし、そうじゃなくて、意見分布で言うところもあるんだということになれば、基準を満たしていなくても一応分布は公表するという選択肢になってくるので、そういう形で詰めていくことが必要だということだと思っただけなんです。

確かに、これまでの懇談会で、選択肢はいっぱい出したんですが、その両方で行くのか、片方を選ぶのかということ報告の中で選択肢としてうまく整理できると、これは事務局が大変なんですけど、いいのかなと今聞いていて思いました。

住民投票は住民みずからがそういうアジェンダを提起できる制度があるんだということ武蔵野市につくる、そこが一番基本にはあったのかなという気がして、その後の絞り方が、議決だけとか、意見分布だけですよというのも変な話で、そこは多様な形にしておいたほうがいい。これは個人的な意見になりますけれども、そういうところを選択肢として整理していくことが重要なのかなと今聞いていて思いました。

○A委員 住民の側からアジェンダを提示するというのと、提示したところ、何と30%もの人が、それは大事だと言っている、これはやっぱり大事な課題でしょうということ

ともあれば、60%も70%もある、だから大事だということもある。結果としては、意見分布であれば、30%だって大事なわけです。今までそんなとは思っていなかったということであれば、これは政策決定者に対する大きなインパクトになり得る話です。そういうものを、誰かが勝手に、特に責任も負わずに自由に民間でやっているというのではなくて、公式の制度としてそういうことを調べるというのは、制度としては十分成り立つ話だろう。

○C委員 今のD先生の話、よくわかります。大変勉強になりましたが、もしそれを条例にするとした場合に、一つの条例の中にどうやって盛り込むのかというところが非常に難しいんじゃないかなということを今、聞いていて思いました。

意見分布ということであれば、まさにアンケートをやればいいのかということもあるかと思うし、住民の意思として、あるテーマについて賛成か反対かということを出す、それは住民投票だということであるならば、両者の性格はちょっと違うのではないかな。

もちろん、住民の側からこういうアジェンダを出したいというところでは、おっしゃっていることはよくわかります。住民投票の結果、多くの人がそのアジェンダは問題だった、議会も市長も気がつかなかったけれども問題だねということがわかったということであれば、それはそれなりに非常に意味のあることだと思うのですが、その一方で、あるテーマについて白黒をつけるというような住民投票のパターンもあるかと思うので、それをどうやって条例の中に書き込んでいくのかというのは非常に難しいかなと思います。

伺っていて、それをもし両方条例の中に盛り込むことになると、どっちでやるんだみたいな、それはそれでまた曖昧さが出てきて、混乱のもとにならないかなという気がしたものですから、一言質問というか言わせていただきます。

○A委員 事務局でとにかく今日の議論を踏まえて中身を書いてみると言っているわけですから、どんなものが出てくるのか楽しみにしているということでもいいんじゃないでしょうか。

○E委員 制度の目的ということであるとしますと、2回の懇談会のときの資料等を見ますと、「市民観」をどのように捉えるかというところからのスタートが重要なところだったと思うんですね。

武蔵野市の自治基本条例の意義としては、武蔵野市が先取的に、ありとあらゆる自治体の先駆け的な存在として住民自治のあり方を全国的に示した。そういった歴史があるので、自治の主体であり、かつ民主主義の担い手だ、こういった市民が武蔵野市にはいるんだから、それこそアジェンダを出すにしろ何にせよ、市民が本当に必要としているのはこ

うということなんだよということを、制度としてきちんと設ける場として住民投票をまず一つ設けよう、そういったこともあったと思うんですね。

ですから、どちらかという武蔵野市における住民投票は、いろんなどころで行われている住民投票とは違って、まず市民を自治の主体として非常に信頼しているというポジティブなイメージがあったうえで、その中での住民投票という位置付けが示されるべきだと思います。いままでの私の議論の仕方、どうしても住民投票が争点の解決方法で使われていたところを強調し過ぎたところは反省しているところですけども、武蔵野市ならではの「市民観」、そこをもう少し住民の皆さんにもアピールするような形がいいのではないのでしょうか。

住民投票というのは、今までの武蔵野市の住民自治の歴史というものの一つのプロセスの中に位置付けることが目的だと思いますので、そういったことをより強めていく。そういった歴史があったということ、今までのこんな事例がある、コミュニティセンターもそういうことだと思いますし、上から与えられた形の統治ではなくて、住民が下から持って行って、そこに行政の人たちも、住民のためにといういろんな形の手法を編み出したところを、もう少し強調してもいいのかなという気がいたします。

○A委員 議論の続きでもいいですし、別の論点でも結構ですが、いかがでしょうか。

ちょっと絞って、(2)「代表機関の関与」というあたりは、今回の懇談会でかなり具体的な議論をして、方向が見えそうだなという気もしているところですが、差し当たりは言葉の問題で、この網かけの中に「代表機関の住民に対する意思表示の機会も確保する」とあります。これは、住民の意思表示の機会保障という本来の制度目的とはまた別の話なんですけど、同じ「意思表示」という言葉を使ってある。これも法律家の悪い癖かもしれませんが、違う意味なんじゃないか、同じ言葉を使うのはおかしいんじゃないかという気がするんです。

関与の議論の中で、議会に限っていいますと、議会に何か言ってもらおうという議論をしていたんだけど、そこで表示してもらうのは議会の意思ではないんだと思うんですね。議会の意思は議決で表現されるわけです。住民投票制度も、議会が議決によって最終的に事を決するということは否定していないわけですが、その議決というのは、住民投票の後に、その結果を尊重しながら行われるものです。その前の段階で、住民の方がこれこれをアジェンダにして、こういう方向で政策を進めたいと言っておられるけど、それはどうなんですかねというような、そういう話だろう。これは議会の意思ではなくて、議会の

中にはこういう意見が割と強いですよという程度の話ではないかと思うんです。そんな理解でいいんじゃないですかね。さしあたり、言葉の問題ですが。

○行政経営・自治推進担当課長 言葉の使い方が曖昧だったかなと思います。おっしゃるとおり、議会としての意思ということであれば、ちゃんと機関決定した意思だと思しますので、この表現は考えたいと思います。

○A委員 今のは形式的な話ですけど、もう一つ、いかにも法律屋っぽい発言なんですけど、最後の条例制定の直接請求制度との関係の部分です。

これは確かに法的な制度設計におけるおもしろいパズル問題なので、議論するのは楽しいのですが、①の場合、ある条例案について議会が否決した、住民投票をやって、その条例案を是とする結果が出たら、その結果を尊重せよということで、議会はもう一度審議して今度はその条例案を可決する、そういう仕組みそのものが地方自治法違反ではないか。※のところにあるのはそういう論点ですよ。それは確かに深刻な問題だと思うんです。その説明としては、普通だったら、一回議決した後で「住民の皆さんが不穏な顔つきなので、あの議決はまずかったよね」ということになっても、一事不再議で、少なくとも同じ議会が取り上げることはないと思うんですけど、ここで問題になっているのはその話だと考えれば、一事不再議というのは、地方自治法に明文の規定もない。多分なかったですよ。議事運営上の慣例ではないか。それをちょっと緩める趣旨を含んだ住民投票条例ということであれば、条例制定権の範囲を超えるものではない、法令違反にはならないのではないか、これは結局、再議を求めるための仕組みである、再議できるのだという説明になるのかなと思いました。論点が出たときから、おもしろい問題だな、どう答えるのかなと思っていたので、ちょっと思いつきを申し上げました。

もしよければ、後半の右側の「制度の骨格をなす事項」で幾つかの点がありますが、こちらにいきましょうか。必要があればまた基本論に戻るということで。「対象事項」、「署名水準」、「署名（請求）者と投票資格者」といった各項目ですが、いかがでしょうか。

○D委員 どこかに含まれているのかもしれないんですけど、署名というか、住民投票を提起する側が、これはこういう人たちに資格を与えて判断してもらいましょうとか、市民の側が、これはここまでの範囲でやるという資格者を、市民が提起して限定したり広げたりということをすることもあり得るんじゃないかという議論がちょっとあったと思うんです。それがどこに入るのかがちょっとよくわからない。あるいは、そこが漏れているのか。そこを教えていただければと思うのですが、いかがでしょうか。

○行政経営・自治推進担当課長 この構成のペーパーには入っていませんけれども、確かにそこは意見が出ておりましたので、考えていきたいと思います。投票資格者のところなのか、住民投票のフローを書いて、最初のところで書いていくのか、ちょっと考えたいと思います。

○A委員 個々のイシューに関わる住民投票についてのスキーム、一種の制度設計を、誰がやるかということですよ。条例で全部決まっています、この定食しかありませんよということにするのか、請求者のほうからこういう形で住民投票をやってほしい、そういう請求の仕方をどこまで認めるかということで、全体のスタイルの問題でもあるかと思います。

そう考えた場合に、今の、投票資格者の範囲、どういう住民の意思表示を求めるのかということはあるんですが、請求者がカスタマイズするという方式を考えるとしたら、それだけですかね。

対象事項の表現の仕方、例えばどこまで具体的でなきゃいけないかという議論はちょっとあったと思うんです。漠然とした問題設定ではだめだということだけど、これはまさに漠然と聞きたい、そういう請求者の意向もあるかもしれないですよ。その辺の基準についても、条例からはこのくらいの程度まで具体化しなきゃいけないんだからその書き方ではだめですよ、と言ってはねていいのかという問題もあるのかな。そんなこともちょっと思いました。

○D委員 今の点で、先ほど議論が出た白黒つけるとするのか、それとも少なくとも意見分布を明らかにしてほしいということも、請求者にある程度委ねるという設計もあり得るのかなと思いますね。条例としてはどれでも可能な形にして、請求者にある程度の選択肢を持たせるというやり方もあれば、条例として一つの白黒をつけるのに限定しますよとか、意見分布を含めたものにしますよというので設計しちゃうことも、選択肢として出てくるんじゃないかなと今聞いていて思いました。

○行政経営・自治推進担当課長 条例全体の規律密度をがっちりやるのか、あるいは武蔵野の住民だからということで、ある程度委ねていくか。その場合に、対象事項であったり、投票資格者であったりという、結構総論的な話でもあるのかなと思いましたので、文章をつくるのは難しいですけども、整理してみたいと思います。

○C委員 今の点で、意見分布的なものであった場合に、出し方によってはかなり曖昧な提案になってしまうかもしれないと思うんです。そうすると、誰かがどこかでそれを整理しないと、住民投票にかけられない。かけても、何を論点にしているんだかわからない

という問題が出てくるかもしれない。そうすると、それを誰がある程度整理して住民投票にかけられるアジェンダまで持っていくのかというところが難しいのかなと思いますね。そこら辺は、もちろん制度をつくるときにはちょっと慎重に議論する必要があるんじゃないかなと思います。ある程度の具体化をしたもので出さないと、出そうと思えば幾らでも、こんなものがありますけどどうでしょうみたいな出し方をされると、判断するほうが困ってしまうというのはあるかだと思います。

○A委員 何が何だかわからないような住民投票の請求については、署名が集まらないでしょうという楽観論もあったけれども、そうとも限らないですね。そこはわかりませんね。

○D委員 その辺になると、条例に規定するというよりは、事務局が受け付けるときに、ちょっと調整をすとか相談に乗るとか、そういうレベルになっちゃうのかなという感じがする。今言ったように、それは一切せずに、とにかく出して、署名が集まるかどうかで決着すればいいじゃないかというのも一つであるし、市民のそういう提起を何とかこの制度に乗るような形に整備していくことを、ある程度どこかのところで、市民の意見を踏まえながら専門家の助言も受けながら高めていく。そうすると、条例の中に入らないのですけれども、そういう事務局的な部分の考慮も必要になるのかもわからないですね。その辺はかなり難しい話になってしまうとは思いますが、制度的につくるのがいいのか、市民団体がそういう相談に乗るような形になったほうがいいのか、その辺は微妙だと思うんです。いろいろ好き勝手が出てくるけれども、署名が集まらないで終わっちゃうという形になるのは残念な気もするので、その辺は条例の後の工夫の問題になるのかなという気がします。

○B委員 投票資格者については、総論の2の(3)の住民の意思表示というときの住民の定義をきちんと確定して、そのうえで住民とはこうだから投票資格者はこうなんだという議論が必要なのではないかと思いました。

例えば、先ほどからアンケートなのか、それとも諮問に対する決定なのかという論点がありますけれども、市の政策から影響を受ける人たちの意見を意見分布として聞くというアンケート型であれば、それは日本人に限定する必要はあまりないわけですし、政策から影響を受ける人一般の話を書く必要があるかだと思います。そうではなくて、市の決定を行う責任の主体であるということになると、責任という概念から住民と言われる者の範囲が決まってくることになるかだと思いますので、ここで言う住民の意思表示における住民の概

念をきちんと掘り下げてから、3の(3)の議論をしていただきたいと思います。

○A委員 住民という文言が、現行法の法律レベルでも、整合がとれているのかもしれないけれども、いろんな範囲の住民を法令自体が想定していますよね。そのこととの関係で、今言われたことはどうなのでしょう。

○B委員 確かに、この住民投票条例がどの住民概念に基づいてつくられているか。あるいは、どの概念における住民の意見を聞くための制度なのかということを選び取る必要があるということかと思います。

これは別に法律や憲法の範囲から、こうでなくちゃいけないという一義的に導かれるものではなくて、意識的に武蔵野市として、この条例にはこういう住民概念の範囲の住民の意見を聞くものなんだと選ぶ取るという主体的選択が必要ではないかということです。

○A委員 それは、対象事項によって、例えば外国人を入れるか入れないかは変わり得るということも言われましたが、それとあわせると、最大はこれであって、そこから引き算することがあり得るとか、逆に、少なくともこれは入っていて、それに足し算することはあり得るというような、そういう書き方ですか。

○B委員 そのようにすることもできるかなと思います。そうすると、かなり性質の違う住民投票をこの一つの条例の中で規定する。そのメニューの中から署名(請求)者がメニューの中から選ぶ形になってくる。複雑ではありますけれども、あり得る条例かなと思います。

○E委員 実際、武蔵野市でも通勤・通学も住民とするといった形でやられていて、ただ、この住民投票条例に関しては、また別な住民概念という形での設定の仕方だったので、メニューを設定すること自体は不可能ではないということでしょうかね。そうすると、その住民という概念から対象事項を限定していくというルートで行くのか、それとも対象事項もいろいろあり得るから、この対象事項になるときはこの住民概念を使っていくという、行ったり来たりになることもあり得るのかなと思いました。

それから、先ほどのD委員からのご発言で、制度設計が難しい問題だと思っておりますが、武蔵野市の市民の方たちの底力を評価している人間としてではありつつも、住民投票にかける質問事項に関しては、やはりかなり単純にするというのがわかりやすいし、その方がいろんな形で問題が生じづらいのではないかという気がするんですね。アンケートなどでは、質問の事項の言葉遣いなどによって幾らでも操作や回答の誘導は可能です。もちろん、二択だけが住民投票の方法では当然ない。先ほどの話にありましたけれども、4択の仕方

でも、こういう条件だったら「はい」、こういう条件だったら「いいえ」という言い方などもできる。そのうえで先ほどの総論的な話で考えると、どういう状態の住民投票条例を要求していくかということは、ある程度わかりやすくしたほうが、実施までにはいきやすいと思いました。

○C委員 今まさにおっしゃられたように、住民投票がそれこそ白黒をつけるものということであれば、二択しかないと思うんです。この問題に対して賛成ですか、反対ですかということになる。

ただ、意見分布ということであれば、幾つも選択肢、3つ、4つあっても当然だと思うんです。そうすると、世論調査ではない住民投票は、それだけのお金をかけて、いろいろなエネルギーを使ってやる。そうなってくると、どこにあるのかということも議論になるのかなと思いました。

もちろん、基本的には国民投票、住民投票は、ある問題が賛成か反対か。これが決定型のものだったらはっきりするかもしれないのですが、意見分布というものが住民投票になじむのかどうかということも私は議論しないといけないかなと思います。補足というか、個人的にそんな感想です。

○A委員 意見分布調査でいいかどうかという話と、二択でなければいけないかというのとは切り離せるでしょう。二択の意見分布調査もあり得る一方、「強くそう思う」、「ある程度そう思う」というようなのも、意見分布調査ではあり得るけれど、それは二択にはならないですよ。そこを分けることはできるんじゃないか。あるいは、また、二択でやったところ何%の住民は賛成ですというのか、二択でやったところ住民の多数は賛成でした、だからそれが全体としての住民の意思ですというのか、その辺の考え方の整理が問題かな。

○行政経営担当部長 ちなみに、前回の住民投票条例案では二者択一が原則になっていました。多くの市でもそのような形になっていたかなと思います。一般的には賛否、○×、賛成・反対ですが、場合によってはA案かB案かというのものもあるのかなということがそのときの逐条解説には書かれているところでございます。

○A委員 だから、やっぱりできるだけ二択に整理する、技術的にはそのように考えて制度をつくるということが、単なる意見分布度調査ではないという意味では必要なのか。

ほかには、いかがでしょうか。

○B委員 投票資格者についての法令、判例については再確認をということだったかと思いますが、範囲を制限する法令や判例はないと言ってしまうと、前回いろいろお話があっ

た、線引きのきちんとした理由づけが必要だというのが落ちてしまうかと思います。当然、平等原則はかかってくるのか、線を引くにしても、差別的な理由で線を引くということ、例えばこの国出身の人はオーケーだけど、この国出身の人はだめということは許されないということになるかと思いますが、そうした尊厳や平等といったラインは当然あるということとはきちんと強調しておいたほうがいいかなと思いました。

○A委員 私もこれはひっかかった。「法令や」はやっぱりまずいんじゃないですか。法令と書くのであれば、その解釈の問題があるので、相当絞らないと。誰が見てもこれはだめというように明文で規定している法令はないとか、相当慎重に書かないといけない。

判例のほうは、傍論はともかく、それをテーマにして正面から論じた判例はないというのは、判例の扱い方がその世界では確立していますから、それはそれでいいのでしょうかね。

ほかはいかがでしょうか。——論点整理の構成についての大枠の意見ということでいろいろ出ましたけれど、今日はこのくらいでいいですか。

○行政経営・自治推進担当課長 またこの構成に基づいて、書きながら変わってくる部分はあると思いますが、今日いただいた意見も踏まえてやっていきたいと思っています。ありがとうございます。

○A委員 それでは、意見交換については今日はこの程度にしたいと思います。

それでは、あとは事務局にお任せします。

4. その他

○行政経営・自治推進担当課長 皆さん、ありがとうございました。

最後、事務連絡でございますが、次回は2月5日、18時からです。会場が変わりまして、同じ建物の8階、またご案内いたしますけれども、813会議室となります。

それでは、本日は長い時間のご議論、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7時50分 閉会