

## 第2回明石市住民投票条例検討委員会 会議録

日 時	平成25年9月30日（月）午前9時から午前12時まで
場 所	明石市役所本庁舎8階 806CD会議室
出席者	委員 角松生史会長、久保はるか副会長、澤田瑞穂委員、丸谷聰子委員、杉本智子委員、高原知子委員、船津憲二委員、木村政司委員、松本誠委員、林芳樹委員
	市 森本哲雄総務部長、小川悦司総務部次長（住民投票担当）、根兵正邦法務課長、新田守法務課係長、森太郎法務課事務職員
傍聴者	3名
審議事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民投票条例の検討項目と論点について</li> <li>・論点整理と今後の検討の進め方について</li> <li>・個別論点の検討</li> <li>・今後のスケジュールについて</li> </ul>
配付資料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資料1 住民投票条例の検討項目と論点について（一覧表）</li> <li>・資料2 住民投票条例の検討項目について（委員意見）</li> <li>・資料3 住民投票条例の検討項目と論点整理</li> <li>・資料4 「その他の論点」について</li> <li>・資料5 「住民投票の請求資格及び投票資格」について</li> <li>・資料6 「住民発議に要する署名数の要件」について</li> <li>・資料7 住民投票の流れ（他自治体の例）について</li> <li>・資料8 会議録について</li> <li>・資料9 今後の検討委員会の開催スケジュールについて</li> </ul>
事務局	明石市総務部法務課

※ 委員の発言は、委員が所属する団体等の立場を反映するものではなく、委員個人としての意見です。

## 開 会

### 1 住民投票条例の検討項目と論点について

#### 【角松会長】

本日は、次第にありますように、論点整理と今後の検討の進め方について協議した後に、個別論点の検討に移っていきたいと思います。

それでは次第1、「住民投票条例の検討項目と論点について」、事務局から説明をお願いします。

#### 【事務局】

次第1の「住民投票条例の検討項目と論点について」、資料1及び資料2をもとに事務局から説明。

#### 【角松会長】

資料1は、今後、議論の際に一覧表として御利用ください。

資料2ですが、全般に係る考え方に関する意見、事務局であらかじめ用意されていた15項目に関するそれぞれの意見、新たな検討項目の提案という3つに分かれています。事務局側があらかじめ用意していた15項目に関する各論点については、本日後半で議論しますので、ここではこの資料2で、私の言っていた意見の趣旨と違うという場合、また、全般に係る考え方と新たな項目のところで、この意見の趣旨がわからない等の質問などについて、ご意見、ご質問等をいただければと思います。

#### 【各委員】

(意見なし)

#### 【角松会長】

特ないようですので、新しく挙げられた3つの検討項目については、今後の検討項目として追加させていただきます。また、この15項目につきましては、後の個別論点の検討のところで議論いただきたいと思います。

それでは次に移ります。「論点整理の今後の検討の進め方について」、事務局から説明をお願いします。

#### 【事務局】

次第2の「論点整理の今後の検討の進め方について」、資料3をもとに事務局から説明

#### 【角松会長】

まず論点を整理した上で今後の検討の順番について事務局から案の説明がありました。論点のうち、特にご意見がなかった論点、ご意見をいただきましたが皆さんから色々お知恵をいただくことが重要だが結論的には大きく意見が分かれることはないのではないかと事務局と私の方で考えた論点を「その他の論点」として、残りの、かなり意見が分かれそうで時間をかけて審議する必要があると考えた論点を「特に検討が必要な論点」として整理しました。

その上で、本日は「その他の論点」について先に議論をしていただき、ある程度合意が得られるところについては合意をとっていった上で、かなり意見が

分かれそうな論点に進んでいきたいというのが予定している手順です。

この点につきまして、ご意見、ご質問等はございませんか。

【各委員】

(異議なし)

【角松会長】

それでは、今申し上げたように、「論点整理と今後の検討の進め方について」事務局の案のとおり、進めさせていただきます。

それでは、次第3、「個別論点の検討」に移ります。

「その他の論点」の中で委員意見が特になかった7項目について事務局から説明をお願いします。

【事務局】

資料の4「その他の論点」のうち、委員の皆様からの意見が特になかった7項目について、項目ごとに事務局案を説明。

【角松会長】

これらの7項目について、ご意見、ご質問等があればお願いします。

【林委員】

意見表明方法の投票の形式ですが、二者択一が望ましいと言っています。基本的には、これでいいと思いますが、例外規定を設けないと救えない案件は本当にはないのかは、ちょっと自信が持てない。他のところの住民投票条例では、どうなっているのか。実際に実施したところで3つの選択肢を設けたような実例があるのかどうか。あるいは、想像できる問題があるのかどうかというところをもう少し頭を整理したい。事務局の意見をお伺いしたい。

【事務局】

他市の意見表明方法の実態ですが、二者択一だけにしているところは42自治体です。二者択一と市長が必要と認めたときは事案によって3以上の選択肢から1つを選ぶのも可能としているのが6自治体です。二者択一を原則としながら市長が必要と認めたときは、3つ以上と、あまり変わりないかもわかりませんが、複数の選択肢から1つを選択することも可とする規定の仕方は、2自治体あります。もともと複数の選択肢から1つ選択としているところが1自治体です。以上です。

【角松会長】

今の点について、何かございますか。

【松本委員】

私も二択が原則だということは、そのとおりだと思います。あまり選択肢が多岐にわたると結果の判断が非常に難しくなります。原則としては二択でいいですが、やはり例外の扱いがあるのだろうと思います。林委員から具体的にどんなことが想定されるかというご意見がありましたら、例えば、市役所の移転・新築というようなテーマは、議会も含めて市の内部、あるいは市民の中での議論があります。これは、よくあることで、市町村合併の場合は、常に役所の設置位置は最大の争点になっています。そういう場合に必ずしも候補が2つ

とは限らず、3つということも当然あり得ます。その他考えれば幾つか想定されます。原則としては二択で、例外規定はやはり残しておくべきだろうと考えます。

【船津委員】

例外規定の取り扱いですね。二者択一をマルかペケかにしましょうか。マル、ペケ、それに三角でもない、白だ、黒だというような表現が出てきたときに、これを一体どう取り扱うのか。例外は扱っても、所詮、投票者の表現としてそれを扱ったというだけで、票決結果には恐らくマイナス1票という形にしか答えが出ないのでないかと思う。それでもなお必要かどうか。実は私も迷っていたのですが、やはり投票者の立場に立てば、そういうのを認めてあげたい。しかし認めるというけれど、どんな形の意見が出てくるかわからないので、この際はやはり二者択一で、多少無理があっても一刀両断にするべきなのかと。まだ実は迷っています。何かいい答えがあればと思っています。

もう1点、続きでよろしいですか。質問です。

14ページから15ページにかけての「4 投票期日」。14ページの下から3行目。「公職選挙法等により、選挙の告示後は、住民投票運動が政治活動とみなされ制限されてしまう点や、選挙の争点が云々」にあるのですが、一般論として、告示までは政治活動です。告示後は選挙活動しか認められない。つまり政治活動ができなくなるということで、今公職選挙法は動いている。ここでは選挙の告示後は政治活動とみなされるということですが、告示後、政治活動は認められないというのが原則ですが、この辺はどのような考え方ですか。

【角松会長】

まず後者の方ですが、まさにそうみなされて制限されるから住民投票が難しくなるという趣旨でよろしいですか。

【事務局】

この住民投票につきましては、公職選挙法という網はかぶりませんので、後ほど投票運動の規制という項目には出てきますが、基本的には自由な投票運動を認めているところが多くあります。ただ、選挙の期間とかぶりますと、公職選挙法では選挙については、例えば戸別訪問を認めていませんので、告示後はそのあたりが引っかかってくるという意味合いです。

【船津委員】

要するにできないということですね。わかりました。

【角松会長】

投票期日については、特に結論的には異議はないという趣旨でよろしいですか。

意見表明方法ですが、三者択一等の選択肢が必要なのではないかという意見が出た一方で、その際にどのように選択肢をつくっていくのかが難しいので、一切二者択一で割り切ってきたほうがいいのではないかという意見が出ました。差し当たり、この点を特に検討が必要な論点の方に移していくということを前提とした上で、他の論点についてご意見等あれば伺っていきたいと思います。

後先になりましたが、意見表明方法について、二者択一の場合も、誘導的な設問が考えられます。例えば、再開発が問題になったときに、市民の税金を何千億も使うこの再開発プロジェクトに賛成ですか、反対ですかというような形の選択肢はあまりよくないのではないかと思います。そうすると、公平な選択肢の設定であることを、誰がチェックしたらしいのかという、非常に制度設計上難しい問題が出てくるかと思いますので、その点につきましては、誰が選択肢の公平性、あるいは複数の選択肢を置く必要があるか、置くことが妥当かどうかということを、誰がどのように判断するのかという点も含めて次回までに事務局の方で幾つか案をつくってもらい、二者択一でいくという場合と、3つ以上で行う場合についての可能性を検討していきたいと思います。

では、この7つの論点うちで、他にあればお願ひします。

#### 【松本委員】

先ほど出た投票期日の件ですが、現実問題としては、選挙と重なるというのは大変難しい問題を抱えるので避けるほうがいいと現時点では思っています。

だけど将来課題としてはどうか。実は住民投票の制度というのは、政策の決定、選択にあたって住民の意見をできるだけ反映するというのが制度の趣旨だと思います。だからもめにもめたときだけがという話ではなくて、場合によれば、もっと頻繁に住民投票を行うということが、将来はあり得るかもわからぬ。それは何かというと、例えば欧米での投票風景のニュース写真をよく見ればわかります。ロシアでもそうですが、A4の紙1枚あるいは2枚連なったようなものに政策の選択肢があつて、それにイエスかノーかを書いていく。いわゆる選挙の際に、同時に合わせて様々な論点のある政策選択の市民意見をアンケート的に聞いていくというようなやり方が、欧米等では頻繁に行われているわけです。しかもその場合、ほとんど別に住民投票を行うというコストはかかるない。若干用紙が大きいとか、後の集計の手間とかはありますが、その政策選択についての投票については、急ぐ必要がないですから、じっくり時間かけて行い、それを市民アンケートと同じ形で政策の決定や議会の議論に反映させていくという、より進んだ取り扱いも将来課題としていくことができるわけです。

これは将来の問題だから、いわゆる見直し条項のところで、そのように変えればいいのではないかという考え方も可能だと思います。そういうことも含めて、こここの部分をとにかく選挙と重なればだめではなくて、選挙と同時に投票するという選択肢も、当面は無理だと思いますが、将来課題としてはどこかに念頭に置いたようなことがいるのではないか。条文そのものの中に入れるという方法のほか、例えば条文の解説等々の中に盛り込むという方法もありますが、そういうことも念頭に置いておく必要があるのではないかと思います。

もう1点、17ページの「7 住民投票の再請求・発議の制限」ですが、ここでこの表現からすれば、発議権の条項と絡みます。議会の発議権の話がありましたが、この条例に基づく議会の発議権は、認める必要はないと思いますが、住民投票を行うか行わないかということに関して言えば、こういう事例が

現実にあります。

まず最初に、市長が住民投票を提案する。そのことを議会が否決する。しかし、それに納得できない住民が改めて住民投票条例に基づいて、あるいは住民投票条例がなければ、地方自治法の直接請求で請求するというような事例は幾つかこれまでにもあります。それは2年間というのではなくて、非常に緊急に差し迫った政策課題がある場合に起こることであります。市長提案を否決した、それに対して住民投票を請求するということは、すぐ後にあり得るというところがあります。そのことは、ここでいう再請求にはあてはまらないという解釈もできますので、そういう意味合いであれば、こういう規定でも結構ですが、そのことを妨げないということを少し説明しておく必要があるのではないかと思っています。

【角松会長】

まずは投票期日について、将来的な課題として今言われたような考え方を考えると、むしろ選挙と同日に行っていく必要があり得るのではないか。ただし、今回ではなく将来的な課題としてのご意見と承りました。

7の再請求・発議の制限ですが、確かに再請求の定義をきちんとしておかないと範囲がはっきりしないということになるという印象は受けました。差し当たり、同じ内容のことを住民から発議して署名運動をやることを2年、同じテーマについて住民発議で2回繰り返してはならないという点は、ここで確認できると思いますが、今松本委員ご指摘のようなケースについては、もう少し詰めて制度設計をするときに、きちんと立場を明らかにするようにしておいたほうがいいと思います。

他にご意見はありませんか。

【木村委員】

今の松本委員の考え方ですが、まさに言われたように、例えば市長が発議をして議会で否決されてできなくなつた。しかし、同じような内容で住民が、いやいやこれはやはりやるべきだという解釈をして発議をした場合に、私は再請求という見方はせずに、新たにそういうことが起つたという解釈をすればいいのではないかと思います。

【角松会長】

恐らく事務局では、今の場合は再請求と考えていなかつたのではないかですか。

【事務局】

はい、そうです。想定していませんでした。

【船津委員】

今、木村委員からご指摘がありました件は、別の問題だと思います。要するに当初市長が発議し、議会で否決する。これはこれで終わつてしまつたことで、これと関係はあるとはいひものの新たに住民から出るわけですから、これはこの制限でひつかからないというふうに理解していいと思います。

【木村委員】

再請求という見方をしないとすれば、今事務局が出している「同一事案に關

する再度の請求・発議ができない期間は2年間」ということでいいのではないかと思います。

【角松会長】

今の点は、いかがですか。もう少し細かい色々なシミュレーションをする必要があるのかなと思いますが、今、ある種の典型的なケース、市長が住民投票を提案したが議会で否決されて、それに対して住民が請求するという場合については、再請求とは考えないということでよいのではないかという意見が出ましたが、この点は特に異論がないということでよろしいか。

【松本委員】

11ページのその他の論点の2番目「議会及び市長の発議権」、これをどうするかということにもかかわりますよね。この条例に基づいて発議権を認めるのであれば、私が申し上げたような問題が出てきて、ひっかかるが、発議権を認めないとすることになれば、条例を正確に解釈すれば問題はないと思います。

【角松会長】

他に特にご意見はないようですので、その他の論点についての扱いを確認していきたいと思います。

まず第1の検討項目については、事務局案どおり市内全域とする。第2の意見表明方法については、特に検討が必要な論点の方に移し、議論を持ち越しこととする。第3の実施体制については、実施機関を市長とし、管理執行に関する事務は明石市選挙管理委員会に委任する。第4の投票期日は、31日から90日までの間に実施し、また、他の選挙と重なる場合は、期日の変更を可能とする規定を置く。ただし、将来的な課題として、松本委員から先ほど言われたような意見があった。第5の投票結果の取扱いについては、住民投票条例では改めて規定する必要はない。第6の異議の申出制度については、行政不服審査法に基づく不服申立てができるケースについて、条例で独自の救済措置を設ける。第7の住民投票の再請求・発議の制限については、2年間を再請求禁止期間とするけれども、松本委員が補足していただきましたように、市長が住民投票を発議し、それが議会で否決された場合で、それに対して住民が再度それを求めた場合であっても、それは再請求とみなすことはしない。その他の場合については、他の場合を想定すべきかどうか、今後事務局で検討する。以上、このように決まったということでよろしいですか。

【各委員】

(「異議なし」の声あり)

【角松会長】

それでは、そのようにさせていただきます。

続きまして、「その他の論点」について、18ページから23ページにかけて、委員の皆様からご意見をいただいた8項目を挙げています。また、それに対して右側に事務局の考え方を付加しています。まず意見を提出された委員の方々で、この意見紹介に補足したいことがあるという方がおられましたらご意

見をお願いします。

【各委員】

(補足意見なし)

【角松会長】

よろしいですか。必要であれば、また後の議論のところで補足をしていただければと思います。

それでは各項目について、委員の意見を受けた上で事務局の考えのご説明をお願いします。

【事務局】

- ・「その他の論点」について、委員意見をいただいた1から5までの項目の事務局の考えを資料4に基づき事務局から説明

【角松会長】

6から8までの新たにご意見いただいた項目については、事務局の方でも検討していくことによろしいですね。

それでは、ご意見、ご質問等をお願いします。

【船津委員】

1、2項目いうことで、私はあまり意見を出さなかったのですが、少し早い段階で文書で出された内容を重要視し過ぎているのではないか。テーマが決まっているのですから、もう少し、それぞれがここで、それぞれのテーマに対してどう思うか、というような議論がなされるべきだろうというつもりでおりましたが、この事前に提出された文書が重要視され過ぎているように、私には感じられますので、多少不本意であるということは申し上げておきます。

【角松会長】

正直なところ、後ろの方で議論が分かれそうな論点の方に集中したいというのがありますと、少し進め方について前倒しました。他の論点のところを先に行いましたが、特に意見が出されなかつたけれど、非常に重要なこともあるかと思います。以後気をつけたいと思います。その上で、後で申し上げようと思っていたのですが、特に意見が分かれそうな論点も含めてすべての論点について、言うまでもないことですが、「乗り降り自由」と言うか、最初に出した意見を後ろで変えていただくというのは、問題ない、むしろ議論の結果委員の皆さんのお見方が変わっていくのは望ましいことだということで、最初に出した意見に皆さんの立場を拘束する趣旨では全くないとご理解をいただければと思います。今回、ただ、このような進め方をしておりますが、これは意見が分かれないのでないかというところについては、最初に決めてしまった方が、逆にその後の議論がやりやすいのではないかということで進めさせていただいている。ご理解をいただければと思います。遠慮せずにどんどんご発言をいただければありがとうございます。

それでは、これらの論点についてご意見はありませんか。

【松本委員】

まず、18ページの2番目の意見表明方法で、参考意見を聞くというところ

です。これは、委員の意見の中に、年齢を決めてしまった場合という前提でのご意見がありますように、投票資格者の年齢をどうするかということとも大きくかかわります。20歳という公選法の年齢とする場合に、ではもっと若い人の意見をどう反映するか、また別途考えないといけないかもわからない。だけど、18歳とか16歳という、かなりそこを救済する制度になれば、事務局が書かれているような、特に住民投票というプロセスでは必要ないということが言えるかもわからないということで、これも他の論点とのかかわりが関係するのではないかと考えます。

3つ目の投票運動の規制ですが、原則として投票運動は自由とすべきであるということは当然だと思います。住民投票の期日までの間の賛否の運動の場合をここは想定していますが、署名収集の期間についても実はこれがひっかかるべきであります。現実に全国で幾つかの事例がありますが、署名収集期間は1か月間という限定された期間で、政令市は2か月ですけれども、選挙の期間に入ると署名収集はできないということで、選挙の期間中は署名収集期間を一旦中断して、選挙が終わってから残り期間を再開するというような規定で運用しているところが多分多いと思います。現実問題としても、1か月間の中に選挙期間が入ってしまえば、実態的には非常に行動が制約されますので、署名収集はできないということですから、そのように取り扱っています。ここは投票運動の規制ですから署名収集は別ですが、署名収集期間はこの論点に入ってなかつたですね。

#### 【事務局】

入ってないです。

#### 【松本委員】

入ってなかったので、その辺もどうするかは、事務局で少し整理していただければいいと思います。投票運動の期間の問題も先ほど私が申し上げた選挙との絡み、選挙が済んでからか選挙の前か、選挙の期間を完全に飛ばして投票運動の期間を設定するか、選挙の期間中だけはその扱いをどうするか。選挙が済んだ後に、90日の規定にかかわらず先延ばしをしたとしても、少なくとも住民投票を実施するということが決まったら、そこからは当然いろんな形での呼びかけが行われるわから、選挙の期間中をどうするか何らかの規定がいるのではないかという気がします。

それから、22ページの5番目の執行停止制度の導入のことです。この件に関して、ここに書いてある意見は私の出した意見です。当然ながら結果が出るまでは執行を停止するべきだろうという意見です。事務局の考えの中では、そのようにすれば関係者との間に契約上、履行義務が存在するというようなことが述べられています。執行停止に対する否定的な意見が出ていますが、もしも住民投票の結果、今進めていることをノーダム、ダメだ、やめようという決定が出たらどうなのですかということです。その契約とか履行義務とかということについて言えば、かつては一度行政が公共事業を決めたら後戻りはないというのが当たり前のように信じられていましたが、最近はそうではない。国の機関

が行っている事業についても、既に本工事に入っている、事業実施に入っている段階でも中止するということは頻繁に起こる。そのことが契約上、義務の履行上、問題があるということにするのであれば、後戻りだとか、検証だとかいうことは、有名無実化されることになります。したがって、あまり決まっている、あるいは契約の相手先があることだからという形で事業の一時停止だとか、そのことをやめられないとか、こういう議論を持ち出すべきではない。これは、時代の流れに逆行するという感じがします。

【船津委員】

今回、事務局は大変ご苦労されていますが、私としては、事務局のまとめ方が行き過ぎ。要するに、項目があがっているのですから、これを順次やっていけばいい。それを事務局が余分なことをいっぱい書くから、事務局の書いていくことに、今一生懸命議論しているわけです。だから、私は事務局の整理が行き過ぎだと。特に今回、意見表明されたことをあまりにも重視して整理したから、議論が前に行かない。もうそのようなものは無視して、順番決まっているのですから、特に主要な問題をのけて、後は順次この項目どおりやっていって、そして答えを出していけばいい。そのように思いますので、取り計らいよろしくお願ひいたします。

【角松会長】

はい、わかりました。今後の全体の運営の仕方として、今のご意見には配慮していきたいと思います。

それでは、今からでも論点ごとに確認していくことにして、事務局の考えというのは1つの整理案ですので、それにこだわらずご意見等をこの場で出していただければと思います。

また、確かに論点を設定することで誘導してしまうことになりかねないという点はありますので、委員の皆さんには、これにこだわらず意見を出していただきたいと思いますが、できれば今日中に、ここについて合意がとれる点ととれない点を確認した上で、特に検討が必要な論点のほうにも少しきたいと思っていますので、全体の時間についてはご配慮いただいた上で、各論点について議論をお願いできればと思います。

【船津委員】

今日は、予定ではどこからどこまでいくのですか。

【角松会長】

私の見込みでは、その他の論点について、これは大体一致したというところと、どうもこれはまだ意見がありそうだからもっと検討したほうがよさそうだという点を振り分けたいと考えています。その上で、時間の許す範囲で、この資料5以下について順次、各委員からご意見をいただく。資料5以下の特に検討が必要な論点については、今日合意がなされるということはあり得ないと考えていますので、今日はフリーの意見交換の場だと考えています。

【船津委員】

ということは、11ページ、これを上から順番にそれぞれが意見表明して、

答えが出ればいいということですね。

【角松会長】

そういうことです。

【船津委員】

結局、事務局が意見を述べた、それに我々が振り回されているのです。それは後で読んだらいいので、まず、その他の論点の 1 から 1 1 まで、これを 1 項目ずつ各委員の意見を聞いて、それなりの答えを出していけばいいのではないかと思います。

【久保副会長】

今の船津委員のご提案ですが、そういうご意見もわかる点もありますけれども、このその他の論点につきましては、全てについて意見をお持ち委員がおられるかは疑問があります。全てについてどれだと言えるのかというところがあり、すごく技術的なことについては、ある程度提案を出していただいて、それに対して意見を言うというのが方法としてはいいと思います。事務局案で出されたけれども、技術的なことではなくて色々な意見、多様な意見があるというところを除いていくということではいかがでしょう。

【船津委員】

参考にはしていいですよね。

【久保副会長】

はい。

【松本委員】

事務局を弁護するわけではないですが、大きな論点については、事務局はどうこうとまだ言っておらず、ここでこういう整理で、ある程度整理できるだろうというところと、あまり意見が出ていないところについて、委員が出した論点とは別の観点から、このような論点もあるのではないかというところ、私が先ほど否定しましたがそれも含めて論点ですから、それを提起してくれていると肯定的に捉えています。この段階では、それは先走りとは余り思っていません。

【角松会長】

それではこのようにさせていただきます。委員意見が特になかった項目については、先ほど確認したところですので、これはとりあえず審議が終わったものとします。もちろん後からまた審議したいという希望があればそのようにいたします。残りの検討項目につきましては、1 1 ページの検討項目を一つずつ確認しながら、どうするかを順次決めていきます。言うまでもありませんが、事務局の考えというのは 1 つの参考資料で、これに対してイエス又はノーというのではなく、あくまで検討の対象はこの 1 1 の検討項目をどうするかということで進めます。

それでは、1 8 ページの議会及び市長の発議権について、2 人の委員の方から、必ずしも認めなくてよいのではないかというご意見が出されています。他にご意見等はありませんか。

### 【船津委員】

議会及び市長の発議権ですが、市長は言うに及ばず、議会も発議権がありますし、相当幅広い意見表明も常々行っていますので、この議会と市長の発議権は不要であるとの意見です。

### 【角松会長】

当然ながら通常の議案を通して発議することができるので不要ではないかというご意見ですね。

この場での委員の意見、既に提示された委員意見では不要ではないかという意見が出されていますが、必要だとのご意見はありませんか。

ないようですので、この論点は、議員及び市長の発議権は盛り込まないとさせていただきます。

11ページの第3番の論点、18ページでいうと第2の(4)の論点、「投票資格者以外の住民の意思の把握を行うか」という論点について、先ほど松本委員から、これはそもそも投票資格者をどの範囲で設定するかという問題にかかるから、それとも関連して議論すべきだという意見が出ました。何か他にご意見等はありませんか。

### 【船津委員】

投票資格者以外については、大きな運動の中でそれぞれご意見を伺い、あるいはご説明をさせていただくという過程の中で、結論は投票資格を持つ人のみの投票でいいと考えています。

### 【木村委員】

私も同じ意見です。いわゆる年齢制限は、これから決めていきますが、投票資格者以外の人の声については、あくまでも参考という形で聞いたりしても、事務的にややこしくなるだけなのでいかがなものかと思います。船津委員が言われたように、投票資格者に決めた人だけでいいのではないかと思います。

### 【澤田委員】

年齢が決まってないので何とも言えないですが、ここに委員の意見として、「直接の利害がそれ以下の年齢・・・」と書いてありますね。20歳と決まった場合、18歳、19歳の方の意見を聞く。このような方法で、こういう参考意見があったといった、どこかほかでの事例はあるのですか。

### 【事務局】

前回の会議で少しご紹介しましたが、住民投票の投票資格者と別に、例えば投票資格者を20歳と決めると18歳、19歳の方も同時に投票する。同じように投票するのに投票用紙を別に作り、投票箱も別に用意して、投票資格者以外の18歳、19歳の方はそちらの投票箱に入れるというやり方をしているところが1つだけあります。また、住民投票と別にアンケートをとって、投票資格者以外の意見を収集するところがもう一つあります。投票で実施されたときは、選挙と同日で、同じ投票所ではできませんので、市役所の会議室かどこか1か所で行ったと聞きました。そこは、投票資格者に外国人の方も含められていましたので、そういうところで1か所にまとめられています。選挙と別に行

う場合は、投票所は同じで、投票用紙と投票箱を別に作って行うという事例もあります。

【澤田委員】

特に若い人いうのは、これから先がある話で、今の若い人が40歳、50歳、60歳になったときのことを考えていかねばならないのに、全く無視されるのもどうかと思います。

【松本委員】

具体的なケースで、例えば、実際にあるかどうかは別にして、高校の学区制度。ここ1、2年で問題になっていて、明石市は、市長が今の県のやり方には反対で、議会も意見書か何かを採択したのでしたかね。それにもかかわらず、ほとんど県の方針どおり進んでいる。かつて総合選抜の問題でも大きな署名運動等々がありました。住民の中から、県がよそでやるのは知らないけども明石の学校をそういう形にするのは、あくまでも反対という大きな意思表示というのは、あり得る話です。その場合に、住民投票条例を適用して住民投票を行い、市民の意思を決めるというような、いわば市の議会等の意思を後押しするという意味合いで、県にプレッシャーをかけるということが起きた場合に、20歳以上に制限されいたら、高校選抜の話を決めるのに、高校の学区を決めるのに当事者の年代の人たちの声がそこには吸収されない、反映されない、判断できないということは問題ではないかという議論が起きる可能性は多分にあります。そういう意味で、年齢をどこにするかというところとの兼ね合いがありますよということを申し上げたいのです。仮に18歳以上としても、こここの学区の問題というのはそれこそ15の春の問題ですから、住民投票の資格年齢とは別に、そこも勘案しないと、今、澤田委員が言われたように時代を担う子供たち、しかももう間もなく、もうあと何年か経っていれば、その子たちがそういう意思表示できる年齢になるのに、その声を聞かずに大人だけで勝手にやるのはいかがなものかという議論は当然あると思います。そういうことも想定すると、何らかの形を用意しておく。ただ、事務局のこの考え方の最後で書かれているように、その場合でも、15歳から投票しますというやり方が妥当かどうかは、また別の問題が出てきますので、それとは別に多様な方法で意見を聞き、そのことを住民投票結果と合わせて勘案するというやり方もありかなとは思います。この辺はもう少し慎重に考えたほうがいいと思います。

【杉本委員】

これまでの議論で一つ言えることは、まず投票の年齢とか資格要件を決めながらでないと、それ以外の人についてはどうするかということが考えにくい。例えば、今20歳以上にしてはとか、中学生、高校生以上にしてはとか言われていましたが、それを決めてから、例えば外国人とか、そういう人たちの意見を聞きたいときはどうするかというように考えていってもいいのではないかと思います。

【船津委員】

先に決めるべきことを決めてから、また、できる限りそうすべきという意見

です。もう1点、直接意見表明ができないても、大きな運動を行っているわけですから、その大きな運動体が、そういった皆さん方の声を十分お聞きして、それを反映していくということは可能なわけです。全市あげて何万人という人が行っているわけですから、そういう意味でも努力をしていく。要するに投票権のある人が努力をしてあげればいい。前もって言っておきますが、私は18歳以上と考えていますので、そういういろいろなことについても十分話し合っていけば可能なのではないかと思っています。

【丸谷委員】

これは私が出した意見ですが、そういうことも考えて、ぜひ投票資格者の要件も考えていただければという一つのご提案も込めました。また、次の情報提供にもつながると思いますが、投票権、投票資格がない人も、学習会や議論の場の中に加わっていけるような仕組みをつくってもらいたいという思いで書いていますので、その辺もご検討いただけたらと思います。

【角松会長】

それでは、次のようにまとめさせていただきます。

まず、杉本委員、船津委員からご提案があったように、この問題は、先に投票資格者を決めてしまわないと結論を出すことは難しいのではないかと思われます。その上で、今日の議論ですが、まず第1に、投票資格者以外の住民の意思を把握したり、あるいはその人たちを議論に巻き込んだりしていくことが必要な場合があるのではないかという点は、比較的皆さん一致していたところではないかと思います。その意思の把握なりを直接投票してもらうという形で別に集めるかどうかについては、なお検討を要するので、その点については、投票資格を一旦決めた上で、他の人たちの意見はどのように聞いていくかという議論をしていくことができればと思います。

それでは続きまして、11ページの検討項目の6番目、19ページの検討項目の3番目の投票運動の規制です。既に、先ほど松本委員からは署名収集の期間と選挙の重なる場合にこれが問題になることがあるということ、署名収集期間自体も検討項目に入れてほしいという趣旨まで含んでのご意見でしたか。

【松本委員】

入れていた方がいいかなという思いです。

【角松会長】

入れていた方がいいのではないかということですね。では、署名収集期間を検討項目に入れるということで。

投票運動の規制については、公選法のように厳しいルールを設けるべきであるという意見は、今までのところなかった、むしろ問題はさまざまな規制がかかっている点との関係を調整していくことだということ、また先ほどの選挙と重なった場合については、おそらく現行法上は難しいだろうと思いますが、将来的な課題としてはありうるのではないかという点が意見として出されたということでおろしいですか。何か他にご意見ありませんか。

【船津委員】

住民投票ですから、公職選挙法の適用を受けませんので、できる限り多くの皆さんのが参加し、かつ、井戸端会議なども入れて、あらゆる情報伝達手段を使いたい。そういう意味では、戸別訪問などは当然解禁すべきと思うので、戸別訪問こそ選挙であれ、住民投票であれ、本来なすべきことで、禁止されているのは多分日本だけだろうと思います。特に公職選挙法と無関係ですので、戸別訪問は解禁をして、そこでじっくりと懇談ができる、そういう方向に持っていくべきと考えています。

【角松会長】

できるだけ自由な方がいい。今、船津委員から具体的に、公職選挙法上は禁止されている戸別訪問についても住民投票については解禁してよいのではないかというご意見が出ました。他にご意見はありますか。

では基本的には、住民投票については、できるだけ規制を設けない方向でということでおよろしいですか。この点は事務局案をご参照いただきたいのですが、一般的な不正行為の禁止規定で十分であって、罰則規定までは必要ないということでおよろしいですか。

【各委員】

(異議なし)

【角松会長】

それでは、この論点はそのようにさせていただきます。

【久保副会長】

もう1つの住民投票と選挙の期間が重なる場合という、後段の方ですが、松本委員からもご指摘があったように、重なる場合に中断という方法を取り入れることはいいのではないかと思います。松本委員は署名収集期間のところで、中断ということを言われましたが、投票運動の方もそういう考え方というのはあり得るのではないかと思います。

【角松会長】

その期間だけ中断してというやり方は法的に可能ですか。

【事務局】

実例があるかどうかわかりませんが、可能だと思います。今、確実的なことを言えませんが、調べておきます。

これまでの事例では、山陽小野田市さんで、昨年末の衆議院選挙の前ぐらいいに、衆議院選挙と重なるので、その期日を避けての署名活動について、代表者の方が市の担当者に相談し、それを運用で避けるという形でされたということは聞いております。

【松本委員】

地方自治法の直接請求だと思いますが、昨年ありました神奈川県茅ヶ崎市の場合は、署名収集の最後の2日間だけを選挙が済んでからに延ばす途中中断をしたという話がありました。今年の小平市の都市計画道路の問題でも、市長選挙と重なるということで、投票期日を先に延ばした。延ばしたから、多分実態的には選挙期間中だけ中断という形になったのだと思います。正確にはよく把

握はしていませんが、住民投票に関して、そういうケースは幾つも当然出てくると思います。

【角松会長】

選挙と重なってしまうとその期間できなくなるという事実がどうしてもある中で、一定の議論できるような期間をしっかりと確保しなければならないという趣旨自体には皆さんはおそらく異論がないところだと思いますので、中断が法的に可能かどうかということも含めて、条例を作るときには、ルールの検討を事務局にお願いするということにさせていただきます。

続いて、情報の提供主体という論点に移ります。11ページの第7番目の検討項目、20ページの4番目の検討項目です。

【林委員】

ここに意見としてあるような第三者委員会ができたらそれに越したことないと思いますが、現実的にどうか。どういう顔ぶれで、どのようにつくるのかをまた延々と議論するというのは、なかなか困難な話です。ただ、市長が積極的に情報提供できるかというと、先ほど話題になった小平市が色々な教訓を残しています。1つは、市が住民投票をやりますということをあまり積極的にPRしなかった。最後まで知らない市民がたくさんいたというのが教訓としてあります。その結果がノーと出たら、市としてあまり都合がよくない。そういう思惑があったからでしょうけれども、それをうまくクリアして、なおかつ第三者委員会のようなものをつくる、つくらないということの論議もクリアして、うまく情報提供できるすべがあるやなしやということです。市長にもっと強く積極的な情報提供をしなさいということを義務づける何かきつい表現がいるようにも思います。

【船津委員】

1つは、市長は中立に、といつても非常に難しいですが、ひとまず住民投票が行われるということ、もう1つは、その住民投票はどういうテーマで行われるのかということ、この2点について、徹底して市長は責任をもってPRすべきです。あとは賛成だと反対だと、それぞれの考え方、それぞれの賛成するグループ、反対するグループ、どうしても中核ができるでしょうから、そこが大いに宣伝をする。当然、チラシなどもつくられると想像できますし、そういう形でいけばいいと思います。ともかく市長は、住民投票が行われるということ、どういうテーマの住民投票が行われるのかということ、この点についてはやはり責任もってPRする必要があると思います。

【久保副会長】

第三者委員会という意見は、私が出したました。基本的に賛成・反対のそれぞれ何らかのグループのようなものができ上がっていて、それが運動するとは思いますが、キャンペーン合戦に陥ってしまうことを考えると、そこだけで任せてしまうと対立が激化してしまう場合があるのではないかと思います。

また、海外の事例を見てみると、色々なコンサルタント会社とかも入ってきて、営利的にキャンペーンを行うということもあるようです。そこまで明石で

起こることはないかも知れませんが、そういうキャンペーン合戦になるよりは、それぞれ賛成派のグループ、反対派のグループというのが明確に分かれるのであれば、それぞれのグループから2名ずつ推薦をしてもらい、それ以外の中立的な立場でコーディネイトできる人が間に立つということを考えてみました。実際に実現可能かどうかは、検討の必要がありますが、そういう趣旨です。

全体の考え方でも書きましたが、この住民投票が単なるアンケートのようなものではなく、結果をしっかり尊重してもらえるようなものとする。そのためには、多くの住民が偏らない情報をもとに議論をして、考えて、投票に至るというプロセスが大事です。そのプロセスは非常に工夫が必要で、そういう熟慮できるような工夫を用意したほうがいいということです。

#### 【丸谷委員】

2番目の意見は、私が出しました。今、久保副会長が言われたように、私もプロセスが大事だと思います。最終的には二者択一で賛成・反対と決められるのでしょうかが、そこに至るまでに市民がどのように学習をして、そこに決めていくかということが大事だと思っています。市長があまり公平な立場で言われるよりは、市長は市長の意見を述べられたらしい。それも含めて市民が両方の立場を同じ場で、例えばフォーラムのような形で聞く場であるとか、両方比べられる場であるとか、バランスよく両方の意見が知れるような、そういう場づくりをぜひ条例の中にも盛り込んでもらえばという思いで書きました。

#### 【松本委員】

21ページの最も悩ましかった事項であるとの記載は、私の意見です。情報の提供は、2種類あると思います。1つは、住民投票を実施する、この期日で、こういう形で行うという、いわば選挙管理委員会が選挙の実施について投票呼びかけの活動をするのと同じようなPR活動。これは当然ながら実施主体である市長、市長の委託を受けた選挙管理委員会が選挙の場合と同じように熱心に行う必要があると思います。もう1点は、テーマ、論点。何が論点で、賛否それぞれの意見の内容を周知させることだと思います。選挙の場合は、それは候補者自身に委ねられているが、かつては選挙管理委員会が公開討論会や立会演説会を主催していたことがあります。

久保副会長が言われたような討論会の開催、討論会の発言主体としてではなくて場を設定することについては、直近で言えば神戸市の市長選挙に際して先般、JCと神戸新聞社が連携して、公開討論会を開いた。画期的なことです。賛否両論を戦わせる場を設定するということが本当は必要です。それぞれ賛成反対が勝手に行うということでは、一般の人たちがよくわからないので、論点をかみ合させてわかるような討論の場を、できたら1回ではなくて、繰り返し行う必要があり、そういうことが一番重要だと思います。この場を設定することは、選挙管理委員会でもできるし、選挙管理委員会が選挙と重なって忙しいときにはそれを第三者に依頼するという方法もある。要するに、新たに第三者機関をつくるよりも、第三者的な中立的な報道機関、例えば新聞社に依頼するということもあり得る。そういうところに討論の場を主催してもらうというよ

うなことが大事だと思います。賛否それぞれの運動は、賛否それぞれの当事者が当然行うべきですが、問題になるのは、その一方の当事者が市長である場合です。市が推進しようとしている事業に対して、それは反対だという運動が起きる。確かに市は、賛成している住民がいるから行っているはずですが、そういう人たちが積極的に前に出ようとしない場合にどうするか。ワンサイドゲームになってしまふおそれがある。かといって住民投票を実施する主体である市長が、一方の当事者として賛否の先頭に立つというのも、公正ではなくなってくる。一方は税金を使ってふんだんに行い、一方はカンパ、手弁当で行う。これでは対等の論戦にならないわけですから、そこにはおのずからの節度とか制限が伴うだろう。では、市長に代わってどこがどのように行うかというところが、まさに悩ましいところであって、確たる結論は出ていません。その辺は、もう少しご検討いただければと思います。

#### 【高原委員】

現在、住民投票というのは発展段階にあって、一般的に、それがどれくらい重要なものかを十分理解している市民は少ないと思います。それを補い、多くの住民に関心を持っていただくために、市民参画として重要だということを、市や場合によっては賛成・反対の当事者が協力してアピールすべきであるということ。アピールした後、多くの判断材料がいるので、それは偏ったものにならないように、バランス感覚のある情報をそれぞれ提案してもらい、そこから正当な判断と結果を得られるように、分かりやすい内容のものを作り上げ、順序立てて住民にアピールしていってほしいと思います。

#### 【角松会長】

20ページに事務局の考えがあります。先ほど他の点で踏み込み過ぎだというご指摘をいただいた事務局の考えですが、ここは4行しか書いていません。要するに、ここは事務局であれこれ言うよりも、委員の皆さんにこれから審議の中でできるだけ色々な知恵を出していただくしかないのではないかと考えていたところです。その他の論点に挙げていますが、すぐにこれはどちらの立場だと結論を出すような事柄でもなくて、今後、具体的な制度を議論しながら、いろいろと知恵を出していただき、また、市民を巻き込んだフォーラムなども行い、できるだけいい制度をつくっていくことができるのではないかと考えています。

今日非常に重要なご意見が出ました。住民投票を行うということ、行っていることの情報提供は、当然積極的にすべきという点で異論はないところですが、どのように論点を設定して、そこで市が中立の立場に立つのか、それとも当事者の立場に立つのか。また、様々な人々の学習の場などはどうに設定していくのかという点で、これからいろいろ皆さんで議論し、具体的な制度についての知恵を出していただければと思っています。その意味でこの点は検討課題というか、折に触れて議論していくテーマということでご了解願います。

それでは次に執行停止の導入に移ります。先ほど松本委員から導入すべきであるという意見が出ました。また、事務局の方では難しい面があるという指摘がでています。他に、何かご意見等ありませんか。

松本委員が先ほど言わわれたように、執行停止について、既に決まったことはだめだということであれば、公共事業は一切止められなくなるというのは、大変重要な指摘ですが、他方でそれを住民投票の実施が決まった段階で止めるというのは、なかなか難しいと思っています。住民投票の過程で、例えばその点が争点になると思いますが、一旦契約を結んだことについて、その当事者に対して損害賠償を払ってでも止めるということも含めて、住民投票ではノーと言う。これはあり得ると思いますが、発議が出た段階で、一旦止めてしまうことは、できる場合もあるが、なかなかできない場合もあるのではないか。事務局とも議論したところです。

**【船津委員】**

これはできる場合、できない場合に分かれると思いますが、大半ができない場合だろう。計画され、発注されているケースが多いと思います。住民投票が行われて、万が一住民投票で通れば、これが没になるというようなケース、必ずしもそういうケースばかりではないと思います。結論は執行停止制度の導入は不必要と考えています。

**【角松会長】**

今のご意見は執行停止すべきではないということではなくて、一律に執行停止すべきだと決めるべきではないと理解してよろしいですか。

**【船津委員】**

そう一律にはです。会長が言わわれたように、損害賠償を支払ってまでするかどうかは、それ以外にも大きな問題を含みますから、定規で線を引いたように一律にいうわけにはいかない。どちらかといえば執行停止は柔軟に考えて、やらないケースの方が多いだろうと思います。

**【角松会長】**

「これをやめると損害賠償を払うこともある」ということをわかった上で、住民投票の結果やめようということになれば、それはやめる。それは住民の意思だということでいいと思いますが、発議段階では、それはなかなか難しいのではないかという印象を持っています。

**【松本委員】**

執行の停止は、ケース・バイ・ケースで段階にもよります。計画策定する作業を止めるとか、90日の間にでき上がって次の段階に進むこと、例えば入札を止めるということもあり得る。現在行っているものを全部ストップという止め方もあるが、現在行っている次の段階、進行を1ステップ上げるということはとにかく見合わせる。これは通常色々なことであるわけです。何も住民投票だけではなくて、色々な条件が変わってきたということであり得るわけですから、この停止の意味合いをもう少し、そこを分けていくことが可能かと思います。

### 【角松会長】

まず、契約等で法的に困難な場合もあるので、発議の段階で一律に執行停止をすることは難しい。ただし、逆に一旦執行を止めて住民投票の結果を待って判断に委ねることが可能な場合もあるだろう。その場合には執行を止めることもできるのではないか。また今の問題は、住民投票の発議の段階で止めるかという問題なのであって、住民投票の結果として、損害賠償義務等を負うかもしないことをわかった上であえて止めるということを否定する趣旨ではないというあたりでまとめたいと思いますが、よろしいか。この点、条例上は執行停止は盛り込まないとせざるを得ないのではないかと思います。ただその過程で、検討委員会としてはこのような議論をしたということで、住民投票の実施が決まった以上は、市長はそのことを十分に踏まえた上で、市民の意思が表明されるのを待つべきだということは言えるのではないかと思います。

### 【木村委員】

例えば、何か大きなことを行っているという段階では、これはまずいから住民投票して停止させようという声があったとしても、船津委員が言われたように、やはり実行すべき。しかし、松本さんが言われたように、例えばやろうとしている、企画している段階で住民投票が実施されて、これはやはりすべきでないという意見がまとまったことについては、企画している内容は停止をすべきだろう。何かその辺、拡大解釈ができないような内容で、書いておくべきではないか。抽象的な言い方になりますが、その辺はっきりしておかないといけないと思います。

### 【角松会長】

今のご意見は、まだ非常に早い段階で一旦止めておくことが可能な場合については、できるだけ止めた方がいいということを何か盛り込めないかという趣旨ですね。

### 【木村委員】

そうです。

### 【船津委員】

今から言うことは公の席で言うことではないのですが、あえて言いますが、住民運動はこういう形で起こった。客観的に見て、これが成功するかしないかは、およそ見通しが立つという場合は数多くあると思う。その場合どうするのかということもあるということだけは申し上げておきたい。

### 【松本委員】

大きな話になりますが、例えばアメリカがシリアを爆撃する。配備が全部済んで、ボタンを1つ押せばすぐ始まるという土壇場のところで、結局それを凍結したということも起きる時代に今入っています。あれは別に民間企業と契約、発注しているわけではないのですが、巨額の税金が投入されていることは間違いない。契約とか履行義務とか賠償がということで、そういうことを止めることはだめだという固定観念が明らかになるということは、まずいと思う。したがって、方法としては条文の中で執行停止をするとかしないとかということは

触れないほうがいい。そこは触れないけれど、運用上問題なるので、色々なところでそれについての解説として、先ほど会長が幾つか並べられた問題点があり、必ずしも停止できない場合もある。先ほど申し上げたように、ステップアップするのは止めるということも可能で、多様な対応ができると思うのでその余地を残す。それを否定してしまう表現は避けるべきだろうと思います。

【角松会長】

今の議論の中で、既に進んでいることは止めてはいけないという趣旨の方はおられなかつたと思います。条例には、実施が決まったときの執行停止を盛り込むのは難しいけれども、解説等の形で、市民の判断がされるまで待てるよう、その間に既成事実がどんどん進行してしまわないような仕組みをつくっていくことが重要だということを何らかの形で盛り込むというようにさせていただければと思います。よろしいですか。では、その他の論点についての6以降は次回ということですので、一応本日のその他の論点の検討は終わります。

それでは、少しここで5分休憩をとらせていただき、10時55分から再開し、特に検討の必要な論点の検討に移ります。

(休憩)

【角松会長】

それでは再開します。

資料3の「特に検討が必要な論点」として4項目あります。「1 住民投票の対象事項」、「2 住民投票の請求資格及び投票資格」、「3 住民発議に関する署名数の要件」、「4、投票成立要件」の4つです。

これから進め方ですが、各論点について、既に委員の皆さんからご意見をいただいています。今日は基本的にはフリートーキングの場と考えていますので、各論点について、まずは既に意見を提出した委員の皆さんにその意見を述べて、場合によっては補足していただく。その上で、他の委員の方からも同様に意見を述べていただくということを、この4つの論点についてそれぞれ順次議論をしていきたいと思います。

今日結論を出すことは、もし万が一収束すれば別ですが、基本的には考えていません。また、先ほど途中でも言いましたが、文章であらかじめ出された意見、今日述べられる意見も基本的には「乗り降り自由」と考えていただいて、後の議論の流れの中でそれを変更していただくということは、全く問題ない。むしろそれは、みんなで話し合って進めていくというこの委員会としては望ましいことだという考え方にして進めさせていただければと思います。

それではまず第1の論点、「住民投票の請求資格及び投票資格」という論点について、事務局から説明をお願いします。

【事務局】

- ・「住民投票の請求資格及び投票資格」について、資料5に基づき事務局から説明

### 【角松会長】

1点おわびがあります。先ほど、「特に検討が必要な論点」4点全部検討すると言いましたが、1と4は、次回以降回しとなります。今日は、2と3の論点についての検討とします。また、時間が少し押しておりますので、当初意見を提出していただいた委員の皆さんに順次述べていただく予定でしたが、ご意見を提出していただいた委員の意見は5ページに紹介されていますので、何か補足したいことがある委員の方のみ発言をいただき、後はその他の委員の方からご意見をいただくことにいたします。

それでは、特に2と3の論点について、区別なく進めます。

まず、「住民投票の請求資格、投票資格」について、5ページの資料2に記載されている委員の方々で何か補足があれば、また、その他の委員の方で特にご意見、ご質問等あればお願します。

### 【杉本委員】

請求資格について、投票資格と同じであるのが望ましいと書いてますが、これを書いたときと国政の状況が違っています。秋の国会で国民投票法が18歳ということで確定すると、18歳以上の名簿というのも別に難しくないのでないですか。

### 【事務局】

実際に国民投票法が18歳以上となれば、名簿もどの段階で、どういう形で整備、調製するのか、そこまで確認できてないですが、対応できるようになるかもわかりません。

### 【杉本委員】

一応、同じでできるかもしれないということですね。

### 【角松会長】

とりあえず、この委員会では投票資格についてしっかり議論をしておいて、もう少し時間が経てば国会の状況も見えるでしょうから、その中で請求資格について検討することはどうですか。

他の委員の皆さん、ご意見、ご質問等はありませんか。

### 【松本委員】

18歳以上にすると、16歳でも一緒ですが、名簿を作るのに実務上の負担が大きいという話ですね。これは事務局で確認をしてほしいのですが、昨年、直接請求をしたときに選管とは随分色々な協議をしました。条例案を作るときに結果的には色々な議論が錯綜するのを避けるために、直接請求では20歳で出しましたが、今はもうコンピュータのデータの管理ですから、実務的には18歳にしたからといっても、その名簿を作るのは極めて簡単で、ワンタッチで18歳以上を出す、あるいは18歳、19歳の追加名簿を作るというのは別にどうってことはないということを選管の方では言っていました。ということでお実務的にどうかということは、ご確認願いたい。

### 【角松会長】

それでは、事務局で確認をお願いします。

### 【船津委員】

背景についてはいろいろありますが、私は意見を述べてないので結論を申し上げます。私は、年齢要件は18歳以上。この18歳以上の理由は、国民投票法は既に18歳と決めていて、行政の怠慢でまだこれが実現できていないということですので、遠からず18歳の投票になるだろうから、年齢は18歳以上と思っています。

請求資格と投票資格は、当然同一にすべきです。

国籍要件は、定住外国人、特別永住者への請求資格を認める。これは記憶が薄れたのですが、地方選挙の投票権を認めるかどうかがかなり話題になったときに、最高裁が判決を出していると思います。それは、同じように地域住民として同じように税金を払って、何ら変わりなく地域活動をしていると、いわゆる国政選挙は別ですけれども、地域のことを決める地方選挙については問題なしという判決が出たように記憶しています。ただ、立法措置ができていません。こうしたことを見て、文字どおり地域の一員として納税もされ、そして一生懸命皆さんと仲良くやっておられますので、私は定住外国人の請求資格、投票資格を認める立場でいきたいと思います。

住所要件は、明石市自治基本条例で住民を対象としているということですから、明石市内にお勤めになっている方はご遠慮いただき、あくまで明石市内に居住をしている住民の皆さんでぜひお願ひをしたい。

私は文書で意見を出していませんでしたから、この機会に私の意見を論点に従って、結論だけ申し上げておきます。

### 【林委員】

意見表明だけですが、基本的には船津委員が言われたのと全く一緒で、地域のことは地域の住民が決めるという大きな前提に照らすと、できるだけ幅広い人たちが加わるべきだということで、18歳以上でかつ定住の外国人の方を含めるという方針を支持します。今年の参院選でも、より年齢は低いですけれども、高校生の模擬投票があちこちの高校で実施されていて、県内の事例で数字を見ると、有権者が選んだ方向とほぼ似通ったことを高校生も考えていました。ですから、若い人たちも色々な情報が与えられれば、その中でバランスのとれた、きちんと判断しているとの実感がありますし、これから大きな問題は、若い人たちも考えるということで言えば、18歳以上、定住外国人を含むということでいいかと思います。

### 【高原委員】

この検討項目は大事だと思い、特に検討が必要と考えています。他の自治体の要件を見ても、18歳以上、外国人も含めるべきという考えが多数あります。私も、多くの方の意見は聞くべきだと思いますので、意見を求める範囲としては18歳から、外国人の方も含めることに賛成なのですが、住民投票の資格に関しては20歳以上、日本国民としたのは、投票はその結果が非常に重要視されるからです。

今、公職選挙法等の改正は行われていませんが、国民投票法は、満18歳以

上の者とされているので、公職選挙法も改正された場合を考慮すると、迷うところです。例えば、高校の学区の件を考えた場合、もちろん生徒の意見もありますが、実際に意思を責任持って主張している者は、生徒本人ではなく親だと思います。

また、外国人に関しては、内容が地域の生活やコミュニティに関することであれば問題ないと思いますが、やはり住民投票は重要な影響を及ぼすとされる事項が含まれ、将来政治問題に関わる内容が出てくる事も考えられます。その点を考慮して私の意見としては、前例にとらわれず少し慎重な意見です。

【角松会長】

確認ですが、請求資格はより広くて構わないが、投票資格は20歳以上、日本国民というご意見ですね。

【高原委員】

請求資格に関しても、投票資格と同一の20歳以上、日本国民とし、アンケートや別のボックスを設けて意見を出してもらうのは18歳から、そして外国人を含める事にも賛成という意見です。しかし、それらの意見が結果としてどれだけ反映されるかは、問題点として残りますが。

【澤田委員】

私も若い人の意見は、重要視しますので、16歳はどうかと思いますが、18歳は入れるべきではないかと思います。

それから、やはり一緒に地域で生活しているわけですから、定住の外国人の方も結構だと思います。

住所要件も3月以上ということですので、それで十分だと思います。

もちろん請求資格、投票資格も同一ということで。

【木村委員】

私も同じような意見です。

年齢要件については、20歳にこだわらずに18歳以上でいいのではないかと思います。事務局の資料にもありますように、少し角度は違いますが、労働条件から言っても、深夜の労働ができるといったことを考えても、やはり成人となる意味みなしており、こういうことから考えると18歳以上でいいのではないかと思います。

請求資格と投票資格は、同一にすべきだと考えています。

国籍要項は、定住外国人については認めていくべきだろう。

住所要件については、自治基本条例のときにもいろいろ議論をしましたが、この住民投票というのは、明石市の将来についてどうかということに対する投票ですから、市内に居住する方を対象にし、市内に3か月以上住んでいる方に投票権を与えるべきであろうと考えています。1か月前に来て市内の状況がわからないのに、判断してもらうのはいかがなものかと思います。

【丸谷委員】

非常に感覚的なところになりますが、普段市民活動で18歳、19歳の学生さんと一緒に活動することが多いのですけれども、しっかりした考えを持って

いますし、また明石のまちづくりに関しても非常に色々な考えを持っている方にたくさん出会いますので、ぜひ18歳以上は入れていただきたいと思います。

定住外国人につきましても、実際に今は、日本語しか話せない2世、3世がいて、3世の子たちは日本が母国のように育っていますので、ぜひその辺は考慮していただきたいと思います。

【角松会長】

各論点について一通りご意見いただきました。今日はフリートーキングで、意見を集約は意図していません。ただ1点、住所要件ですが、市内に居住するものに限定するということに異論はなかった。居住要件3か月という点は、松本委員が保留で、後の方は大体それでいいという考えですね。

【久保副会長】

質問ですが、この3か月というのは、どの時点ではかるのですか。請求要件の場合、請求者の名簿を確認する時点で、その3か月前からいるかどうかを確認することになるのかなと思いますが、投票の方で、投票資格名簿は、どの段階でつくるものなのでしょうか。

【事務局】

調べさせていただきます。

【角松会長】

非常に事務的に重要な問題提起かと思います。

【木村委員】

投票日が基準ではないですか。

【事務局】

投票の前日に、最終の住民票の入りくりを夜遅くまで行っていますので、基本的には、確か投票日が基準だと思いますが、それはまた、しっかり確認します。

【角松会長】

住所については、松本委員が保留で、3か月でいけそうだけれど、さらに事務的な詰めを要するということですね。

【松本委員】

その3か月の保留は、あまりこだわりません。事務局の説明にあるように、3か月というのは、その投票を当て込んで住所移動ということもあり得るわけですから。現実に3か月未満というのは、その住民としての意思表示をするにはかなりしんどいという面がありますので、3か月という、様々なところで使われている要件をそのまま準用することについては、特に異存はありません。

資料5の事務局の説明の中で、20歳以上とする考え方の根拠が、概ね間接民主主義を補完するための制度と位置づけられています。これは憲法や地方自治法からすれば、この解釈はやや違うのではないかと思っています。いわゆる間接民主主義だけではだめだということで、直接民主主義の制度を併用しているというのが地方自治法についての解釈です。こここのところが、しばしば議会の議員さんたちに誤解されているところで、間接民主主義が基本なのだから議会

に任せていたらいいから住民投票はいらないという議論がたくさんあるのです。だけどそうではなくて、日本の地方自治制度は、間接民主主義だけではだめだから直接民主主義の制度も併用した形で住民投票だと、その他さまざまな直接請求の制度が担保されているという理解が正解なのです。そういう意味で、間接民主主義が前提であり、それを補完するためにすぎないというのではなくて、直接民主主義というところをもう少し考えるべきです。間接民主主義だから選挙が前提だ、選挙は20歳だから20歳でいいのだという論理展開になっているのは誤りだと思っています。これについては、会長並びに地方自治の専門家の方のご意見を披露していただければ結構かと思います。

【角松会長】

法律家の方では論点整理はできるかもしれません、それはまさにこの住民投票制度というものの意義をどう捉えるかということで、むしろ法律家というよりは、この委員会でぜひしっかりと議論していただきたい事柄ではないかと思います。言われるとおり、この投票資格の問題というのは、その点をどう考えるかということに依存するところがありますので、将来的に意見をまとめていくときには、さまざまな考え方と、それがどういうふうな住民投票の位置づけとつながっているのかという点も含めながら議論を整理していくことができればいいと思っています。

それでは年齢要件、国籍要件については、非常に重要な問題を引き続き議論していく。住所要件については、大体ほぼ合意は得られそうだということで、先に進めます。

次に、特に検討が必要な論点のうちの「住民発議に要する署名数の要件」に移ります。事務局から説明をお願いします。

【事務局】

- ・「住民発議に要する署名数の要件」について、資料6に基づき事務局から説明

【角松会長】

先ほどと同様、この論点について、フリートーキングを行います。5ページと6ページに各委員の方々からのご意見の記載があります。まず、木村委員、澤田委員にご意見を伺った上で、既に意見を出された委員から補足していただく形で進めていきます。

【木村委員】

私は、議論に集中しますということで、全て何の意見も出していませんでしたが、この要件については、6分の1以上が妥当ではないかと考えています。それは、明石市で住民投票を実施しなければならない案件は、色々なことがあると思いますが、これくらいの人が住民投票しようではないかというまとめがある中で実施をすべきではないかと考えて、6分の1以上の意見です。

【澤田委員】

これは本当に難しいところですが、私はどちらかと言うと、投票の成立要件の方で、最低、半分以上は投票してほしいという意見を出しています。また、

伝家の宝刀ですので、いつも引っ張り出すわけにはいきませんので、一定の重みということで、ハードルの高さは仕方ないと思うのですが、10分の1では低いということになりますと、6分の1ぐらいかなと思います。

【丸谷委員】

実際に住民発議を経験された松本さんにお聞きしたいのですが、短い期間の中で2万何人かを集められました。6分の1では、4万人ぐらい。さらに倍ぐらい集めないといけないというのは、感覚的にはどうでしょうか。経験されてわかることってあると思いますので、教えていただきたい。

【松本委員】

こういう場合の署名数を集める場合のポイントは、人口の規模が決定的に大きいと思います。人口が1万人、2万人の程度のまちだったら、有権者の2分の1集めるということは、これは頻繁に行われています。しかも収集期間は、政令市と都道府県は2か月となってますが、それ以外は人口が50万人であっても人口が1万人であっても、1か月です。そういうことから考えると、人口規模が決定的に大きな影響を与える。

私たちももちろん明石市で直接請求の署名というのは初めてのことです。通常の請願署名とかいう場合には4万人、5万人という署名を集めることはしばしばあります。確か学校給食のときにはそのぐらいはあったと思います。だけど、その署名は、一つ一つの審査をされるわけではないですが、この直接請求は、署名者の資格要件は非常にハードルがきつい。何がきついかというと、家族でも代筆、代行は署名が認められない。署名を集めるという人を事前に選管に登録した受任者以外の人が集めたら全て無効だということです。

また、受任者を何人集めるかも大変です。受任者は名前も、生年月日も、印鑑も選挙管理委員会に届けるわけですから、これは一般の人にとっては、かなりプレッシャーが大きいです。私たちは1,500人ぐらい受任者を集めました。しかし、実態的にはその1,500人は上げ底です。本当に署名を、知らないところへ行って集めるのではなくて、家族の中の署名を集めのでも結構ですという形でやってもらいました。家族の署名を3、4人分集めるのに誰か一人が受任者になっている。そうすると、誰かが訪問してということがいらない、家族であれば1か月の間にほかの署名を集めることができる。そういう受任者がかなりウエートが高かったですから、1軒1軒知らない人に署名を呼びかけてということについての受任者になるというハードルはきついです。5,000人ぐらい受任者を集めないと、なかなか厳しいということは言われていました。5,000人の受任者というハードルは高かったです。

もう1つ署名する人から言うと、代筆はダメだということがあります。代筆できるのは、字が書けないとか、身体障害で、公職選挙法で代筆が認められている場合です。しかもその証明をしないといけないというハードルがあります。それから、印鑑を押すということです。何よりも大きかったのは、街頭署名していて、生年月日を書いてくださいということは、署名者としてはものすごいハードルのようです。それだったらやめるという人も少なくなかったです。結

果的に署名簿から生年月日が抜けていたら、これは無効になる。そういう意味で、署名の質というものが大変大きいです。

今日の意見の中でも、論点の中でも低く過ぎたら乱用されるということがありますね。乱用できるものならやってみろというのが正直な気持ちです。どれだけしんどい作業かということを実感しました。結果的には1か月間そういう活動しても、10分の1。数字的には10分の1に少し足りず、8.6か8.7%ぐらいで、もう一步届いていないです。色々なノウハウを積めばできるかもわかりませんが、1か月間それだけの体制をつくるというのは大変です。

事務局の資料の中に徳島・吉野川の可動堰の直接請求の署名活動で、10万1,000人集めたとあります。徳島市の人口は20数万人ですから、ものすごい数です。これは全国的にものすごく注目されて、たくさん的人がサポートに入って1か月間動いたというあの組織力、これは多分乗り越えられないのではないかと言われています。

そういうことから、特に人口の多い都市では大変難しい。これが人口10万未満ぐらいの、6万、7万人ぐらいのまちだったら、6分の1であっても、4分の1であっても可能かもわかりませんが、多分何十万のまちになると、ほとんど有名無実化する可能性があると考えます。例外は、20年前にあった神戸市の神戸空港の署名です。有権者数が約100万人に対して30万人、3割の署名を集めた。これは例外で、色々な背景、事情があって、多分前人未到だろうと言われています。そういうことを考えると、このさまざまな制約のある限定されたハードルの高い署名を集めているのは、簡単ではないということを申し上げておきます。

### 【松本委員】

別のことですが、資料6で3分の1から50分の1までが入っています。各委員の皆さん方のご意見からすると、3分の1と言えば住民投票を行うよりも、議会も市長もリコールするという話ですから、現実的ではない。上下のいくつかを消して議論したほうがいいと思う。

また、4分の1のところでこう書かれています。39ページの下から2行目のところで、明石の選挙の投票率は平均50%（2分の1）程度のために、その過半数で4分の1という考え方とあります。これは待ってください。現実に、確かに8年前までは50%の市議選の投票率がありました。しかし、2年前は市長・市議ダブル選挙であったにもかかわらず47%だったと思います。既に落ちています。47%も都市部ではかなり高い方で、もう既に40%のところ、あるいはボーダーラインのところへいっている20万人から30万人都市は大変多いです。これは、年々コンマの単位でなくて、数%の単位で低下をしてきている。特に、市長単独選挙の場合に一体どのような投票率だったか一覧表を出してほしい。明石市は30年ほど前にダブル選挙から外れて市長単独選挙になった。それが20何年間続けてきて、その間に30%を超えたのが99年の選挙だけのはずです。それ以外は20%台だったと思います。30%ぎりぎり

だったかもわかりませんが、最低が21%か23%で、そんな低投票率がほとんど続いていた。市長単独選挙ではこの程度で、明石市は県下でも最下位あるいはブービーだったのです。都市部では単独選挙で行うとその程度です。30%を超えるというのは至難のわざ。よほど何か争点がある場合です。

だから、地方の選挙は50%あるからその半分で4分の1ということは、あまり気楽に言ってほしくないと思います。市議会議員の選挙は、候補者が40人近く走り回り、しかもマスコミも多く取り上げていく。そういう中でそのような状況です。そういう意味では、4分の1というのも極めてハードルが高いのではないかと思います。

50分の1以上は、これは地方自治法の直接請求と一緒にあり、その場合であれば議会の議決がいるという話になれば、これはほとんど意味がない話になってしまいますから、議会の議決を要しない住民投票の条例をつくるためには、やはり50分の1では低いということは私も賛成です。実際、地方自治法に基づく直接請求で50分の1をクリアしているところを見ても、50分の1ではもうほとんど議会も否決してしまうという状態になっていますから、これは低過ぎるという意見には私も同意します。

そうすると、この論点で言えば、3、4、5のところで議論する。3は何の根拠かはよくわかりませんが、そのあたりでもう少し議論をしていくべきではないかと感じます。

#### 【角松会長】

松本委員からのご意見のうち、1の3分の1、6の50分の1は、選択肢となり得ないという点では、皆さんの合意が得られるのではないかと思います。まず、その点を確認させていただきます。

2番のご指摘は、4分の1以上の根拠としてあがっている明石の選挙の投票率が平均50%だという説明は、43ページに参考資料として過去の市長選挙での投票率があがっているわけですが、単独選挙のときの投票率を考えれば、妥当しないのではないかということかと思います。

それはそうかなと思いつつ、ここにあがっている数値は、どれも明確な数値的な根拠があるわけではないかなというのが正直なところです。現に船津委員から4分の1を支持する意見も提出された段階ですので、現段階でこれを選択肢から落とすことは、私はできないと思います。今の意見は、資料の説明の方に対して問題があるのではないかという問題提起と受け取った上で、2から5までのところの選択肢は残して進めさせていただければと思います。

#### 【船津委員】

松本さんが、ご自分が随分とご苦労された立場でいろいろお話をされました。ただ伺っていまして、間違っていたらごめんなさいよ。ごく少人数で、ではこうしようかということを考えられて、それをある程度組織立てて、組み立ててやっていかれるから、今言われているような話になる。それは市民の大きなうねりと関係ない話。だから私とは違うのですよ。私は、やはり自然発生的にマスコミのバックアップもあって、市民の大きなうねりのようなものがあって、

このままではいけないのではないかというような、そういう雰囲気の中で行われる住民投票というものをイメージしています。一から手づくりで少しづつやろうという、そういうのはイメージしていません。だから、そういった視点でいけば十分にいける。それともう一つ、投票率。今議論はしていませんが、必ずこれはどこかで議論しないといけない。その投票率を考えると、ものすごく低い発議要件でOKして、そのような盛り上がりがない中で、果たして投票率が、例えば50%いくのかどうか。一番悪い表現を使いますが、選挙は、大きな争点があれば投票率は上がる。選挙というのは定期的にやってきますから、一種のノルマです。おもしろくなれば投票率は下がり、大きな争点があれば投票率は上がる。42ページの③に書いています。この住民投票は、一部団体の運動として、このような問題ある、ひとつ住民運動をやろうかというような形では難しいはず。大きなうねり。先ほど例外として言われた何十年前かの神戸空港の反対運動。もう、あのときは本当に火がついたようでしたけれども、あのような状態にはいかないまでも、やはり明石で1か所だけでなくて、市内の多くの場所から、方向としてこういう形はいけないのでないか、あるいはこうしなければならないのではないか。そしてまた、それらをマスコミの方でもバックアップしていただくという形でいけば、4分の1はいけるのではないかと考えています。私は、ただ4分の1でなければだめだとは思ってなく、これぐらいが望ましいと。先ほど他の意見がありましたように、皆さんで相談して妥当な線を選ぶことができればいいとは考えていますが、少なくとも誰かがどこかで考えだして、少しづつ一からやってでは難しい。やはり大きな世論の背景があって、それが大きく渦巻いているという前提の上での住民運動というのを想定していますので、その点はよろしくお願いします。

#### 【角松会長】

松本委員から現実的に署名を集めていくときの苦労の話があったのに対して、船津委員からは、住民の大きなうねりが既にある場合を想定すれば、かなり多くの数が集まるはずではないかというご意見が出ました。まさにこの問題を考えていく際、現状をどう認識するのかとか、どのような制度で設計していくかについて、よく考えるべき2つの異なった視点が提示されているのではないかと思います。今後、もっとこの点も考えながら引き続き議論をお願いできればと思います。

それから松本委員が先ほど提起された、例えば、署名収集期間の問題、署名に対する手続的な規制をどうするかという問題は、検討項目に入れた方がいいですね。その点も含めて検討するということで、事務局にも論点としてピックアップをお願いします。

予定の時間が過ぎており、これらは引き続き検討を要する論点ですので、継続の議論とさせていただきます。

次に次第の4、今後のスケジュールについて、事務局から説明をお願いします。

#### 【事務局】

- ・他の自治体の住民投票の流れについて資料7を、会議録について資料8を

**事務局から報告**

- ・今後のスケジュールについて、資料9に基づき事務局から説明

**【角松会長】**

何かございますか。ないようですので、事務局から連絡事項等がありましたらお願ひします。マイクを事務局にお返しいたします。

**【事務局】**

連絡事項等は特にございませんので、これをもちまして、第2回明石市住民投票条例検討委員会を閉会させていただきます。