

住民投票制度を考える会

第4回 会議概要

日 時 平成 22 年 12 月 21 日(火) 18:30～20:30
場 所 市役所9階 93 会議室
参加者 東(コーディネーター)、江川、福井、阿部、磯田、小林、佐藤
欠席者 伊部、斉藤、高野、依田
事務局 松岡、河本、今村
報 道 苫小牧民報(山田)
傍 聴 なし

【会議次第】

1 事務局説明

川崎市住民投票条例と広島市住民投票条例の比較について

2 討議

別紙のとおり

3 事務連絡等

次回の開催 平成 23 年1月 20 日(木) 18:30～20:30 市役所3階会議室

【資 料】

- 1 「民主主義の学習としての住民投票制度」(依田委員提供)
- 2 川崎市住民投票条例と広島市住民投票条例の比較
- 3 川崎市住民投票条例 ・ 広島市住民投票条例

議論詳細

第4回の会議は、現実的な必要性、理念的な必要性というところで議論を深める。

東: 苫小牧市において、現実に住民投票条例の必要性を感じるような具体的な課題は今のところないが、自治基本条例で常設型住民投票条例制定に向けての記載があること、地方自治の本旨としての住民自治等を考えると、理念としての必要性はありそうだ。

東: 自治基本条例で言うところの「市民自治」と言う時の「市民」の概念と「住民自治」と言う時の「住民」の概念とは一致していない。川崎、広島等の既存の住民投票条例をみても、住所要件がある。ところが、自治基本条例についてはそうではない、通学者など住民じゃない人も「市民」の中に含まれるという大きなズレがある。自治基本条例に基づいて、住民投票条例を作るという時に、投票の有資格者の要件として、住民じゃない人を入れるとなると問題が大きいのので注意が必要。住民じゃない人の考えによって大きく左右される危険性もあるので、住民投票制度を考える時、大きなポイントになると思う。

弱者救済としての住民投票について

佐藤: 石川県に高校生以下は携帯電話禁止(※1)という条例があり、子どもの立場としては携帯電話を持ちたい、大人の目からは、教育的、犯罪やトラブルから子どもを守るというもの。それを住民投票的に考えた時、子どもの意見を聴いて反映させるべきかという点で、皆さんはどうお考えですか。

※1 「いしかわ子ども総合条例」平成19年4月施行 小中学生に携帯電話を持たせないよう保護者が努める規定(努力義務で罰則はない)を全国初で盛り込んだ改正案を平成21年6月に議決。

阿部: 例えば、住民投票に参加出来ない人達を対象とするような住民投票の場合は、おそらく、その人達が不利益になるような結果が出やすいので、そのへんをどう考えるかということですね。

佐藤: はい。

河本: 阿部さんがおっしゃったような地域や人が限定されるような、一部のの人に不利益になるようなことは、住民投票にしないと規定している事例が多い。川崎市住民投票条例の第2条第3項の(2)のような形。苫小牧で考えると、一部の、例えば旭町に不利益になることを市全体で投票をした時、自分の所に来なければここに来た方が良く、となるのは当然かもしれないので、そういったことは多数決には馴染まない、はずしていきましょうと。川崎市住民投票条例の第2条第3項の(3)のような形。

阿部: そういった事案というのは、例えば自衛隊が東側に来ます。東側の人は騒音でうるさいとか。誰か彼かが反対するから住民投票になる。特定の団体、合併問題などの場合、不利益を被る人がいますよね。そういうことを考えると、住民投票自体がそういった判断をするためのものと思うが、例えばどういったことが、住民投票の課題になり、外れるのか？

河本: 合併は、利益にしても不利益にしても、100パーセントではないが地域全体にかかるので住民投票の課題となる。例えば苫小牧が白老と合併するというようなとき、どういった人が不利益にな

るかというのでしょうか。

阿部:例えば市議さん。議員定数の関係がある。

河本:議員定数の問題があるが、市民にとって本当に不利益なのか疑問が残るところ。

阿部:自衛隊のことや。基地が移転とかの問題は、どうでしょう。

河本:そこがまた難しいところで。基地の移転だとかを住民投票をやった時に、市がどれだけ影響力があるのか。あくまでも市民の意思を反映するそれ以上のものではない。結果として。それによって来なくなるのかという難しいところで。逆に、こないだの佐久市の例で、市長や議会に上手く使われると「我々は本当は反対していないんだけど、市民が反対したから反対だ」という意思表示、ある意味責任回避になる可能性も、住民投票の危険性としてある。それは勿論抑えないといけないんだけど。それでも、「市としての市民の意思」を表明したいという市民の動きがあれば、それも一つの住民投票の形。決めるだけではなく、そういった使い方もある。絶対に良いとか悪いとかでもなくて、曖昧なところや微妙なところがあると思います。

福井:さっき、佐藤さんが提案したのは、高校生の携帯の条例に対する住民投票ということで。多分、条例が決まってしまった。議員さんが決めてしまった。力の弱い高校生が反発している。なんとかならないのかというところで、住民投票が使えないかということだったのかなと、僕は思っている。弱者の救済的なイメージだったのでしょうか？

佐藤:弱者の救済。弱者意見を全部吸い上げる意味合いが強いところ。そういう意味では、未成年18歳とかは、無視されるような形。もしくは、意見は全く反映しない形になってしまうんじゃないかと。

東:佐藤さんの問題提起は、住民投票の資格要件、年齢要件。18歳にするか、あるいは16歳にするかとかの年齢要件との関わりの問題提起。高校生という一定の年齢層だけに関わるもの、これは住民全体の福祉に関わるものと理解できるのか。あと、特定の地域と言う時、地域区分を明確にできる特定の地域にあっても、地域に居住する住民の人口だとか、特定の地域が市の中に占める面積の大小によって、このあたりも変わってくる。「旭町だけ」なら特定でしょうけれども、例えば、苫小牧市の東半分、西半分、そういった地域、これも特定されますけれども、特定の地域に関わるものだから住民投票に馴染まない、ということになるのかと言うと、そうではない気がする。このあたりの要件は、実際に運用される場合に、かなり解釈上の問題になるかと思います。

環境整備としての住民投票制度

福井:必要性に関しては、今まで話してきましたが、決定打がない。「それができることによって、こんな素晴らしいことになるんですよ」というところをみんなで探っているのですが、なかなか出てこない。私の知人ら10人位にヒアリングしたところ最終的には「住民投票条例があったらなぜダメなんですか？あることによって、なんの不都合があるのでしょうか」と。それを言われると確かにそうかなと。それを悪用するとかの話をしたのですが「そういう人が上に立っているからの問題で。あることによってダメなことは全くないのでは？」という意見で、自分でも答えに詰まった。色々他市の失敗例をあげても「それが直接的な理由にはなりませんよね」と言われた。前回僕は「住民投票条例は、ないよりは、あった方がいいという位であれば、ダメなんじゃないでしょうか」と言ったが、そうでもなくなって

きた。もし皆さんの中で、住民投票制度があることでの弊害があるのなら、それをあげてみてはいかがでしょう。

東: 依田さんの資料に、整理したものがありませんね。常設型と課題型の良い点の列挙。

河本: 昨年のワークショップ資料から引用されたものだと思います。

東: 資料は、常設型にしる課題型にしる、住民投票という制度が、あった方がいいのか悪いのか、あってどんな不都合があるのかという議論に使える物だと思います。私自身の考えということではないのですが、あるのは良くない、無い方が良くないという考え方に立つとすれば、地方公共団体の意思決定は、二元型代表制の元で行われるのが本筋。直接民主主義的な手法というのは、あくまで例外。例外的な制度が実際できないかという、住民からの請求があればできる可能性があるのだから、何故あえて作る必要があるのか。あえて作るということであれば、それは間接民主制、自治体における原則的な形を骨抜きにしようという意図があるのではないかと。だから、そういう物は無い方が良くない。あくまで議会と市長、この関係で我々の意見が代表されるわけだから、常設にしる個別にしる住民投票なんてことをやるとかえって余計なことで、いたずらに混乱を招くことになるということに反対できる。無い方が良くないという立場に立つとですが。さらに、コストの観点から。作るとなれば、それなりに市の人やなんかは、時間なり何なりコストをかけて作らなければならない。もっと他の事をやった方が良くないのではないかと。現に、住民投票が必要となるような事態は考えられないじゃないかと、そういうこともある。

河本: 福井さんから言っていた「あって何が困るのか」を我々もずっと感じていました。では、積極的に必要なのかということ、そこが見えてこない。そういったこともあって、こういった会議の中で皆さんの意見で、何か決定的に「これなら」というところが見えてくるのかということがあって、去年からワークショップなどで繰り返してきているのですが、正直なかなか難しい。

阿部: 住民投票をする目的がはっきりしないので、結局「参考にします」だけ。「住民の意思を表明するためだ」という目的なら署名でも良いです。目的がはっきりしないので、その手段の住民投票が必要かどうかと言う話になる。住民投票の目的が何か? 「住民の意思を市政に反映させる」なら解りやすいが、そうじゃない。

河本: まず基本は、市民参加がベースにあって、それで上手くいかないところで、最後の手段としての住民投票。そういう意味では、東先生がお話された住民自治の、その形を最終的にそろえるという意味では、意味があると思う。先生の専門とする憲法の話でも、現に、議会がきちんとあっても憲法の改正にあたっては国民投票になるということで制定している。そういう意味では、最重要な部分は、最後市民の意見を反映させていかなければいけないと感じている。投票条例を制定するコストは、そんなにはかかりません。住民投票を行う時には大きなお金がかかりますが、用意しておくという意味では、そんなにかからない。

阿部: 環境整備ということが目的ならば、投票条例はあった方が良くない。

河本: なかなか「これだ」というのが見えなくて。現実的に何か課題に直面しているならもっと議論も進んでいって、これなら絶対必要だとなるのでしょうか。そういう課題が今のところは苦小牧で起きていない。幸いなことかと思うけれども。

福井: やっぱり環境整備ってことかな。住民投票条例があって良いこととしては、それしかないかも。

小林: 今、住民投票にかけるような課題がないということが幸い。そういった課題が出た時に、投票条例がなければその課題がスムーズに解決できないのかどうか。そこに振返れば、環境を整えておくために条例は必要ということになる。そういうことが起きてから「この制度がなかったら困る」ということが想定できるのなら、起こらないことを願うけれども、何が起こるか分からない世の中なので、環境を整える意味では必要なのかな。

阿部: いざとなれば、今でも出来る。明日からでも署名を集めれば、今でも住民投票は出来る。

河本: 現状では、常設でない場合、議会の議決が必要なので、住民と議会の関係がこじれた時には、いくら住民が署名を集めても、議会が否決するという可能性はある。

阿部: 柳川市みたいにはなりますよね。

小林: 以前先生の新聞記事には、選挙で選ばれた人達がそういうことを勝手にやったら、その結果で市民の意思がそのまま通らないとしても、市民の考えを無視した時には、選挙として、その後の選挙で結果がでるから、やはり大事なんだと先生の話が載っていた。そうだなと思った。

東: 結果に対する法的拘束力がなくても、それを無視するような施策をするようであれば。

小林: 無視するような議員ならと、おっしゃってたので、それなら私もわかるかなと思った。

河本: 今の制度では、住民投票に行き着かないケースがある。署名を集めても、今の、直接請求でやる時には、住民投票をやるかどうかの最終的な判断は、議会が行う。川崎の場合議会の協議が必要ということですが、あくまでも2/3以上の反対がなければいけないので、かなりハードルを上げている。議会を通さないで市民の意思をそのまま投票に反映出来ることが、常設型のメリットと言われています。

磯田: 私が考えるには、日本で問題になっているのは、依田さん作成資料の破綻の理由1、2、3(P. 6 …U市の破綻が明らかになった…破綻の原因の1番の理由は、破綻を見過ごしてきたU市民の無関心な態度…2番目の理由はU市議会議員の無責任な対応…そして3番目の理由はリスク感覚をまったく失っていた貸付銀行の無責任な融資…)が、問題になって住民投票が出てきたのではないのでしょうかね。第3の理由なんて、まったくこのとおりですよ。市議会にとって、苫小牧であれば、道庁を通して総務省にいけば、銀行は審査なしでお金を貸すわけですから、そのことだと思う。そういうのは、他の法律でもってできるんでしょうけれども、こういうのを含めて、住民投票条例を作っておいた方が良いと思う。ほとんどがこの第3の理由で、地方財政がおかしくなった。銀行でもってなんら、審査なしに無責任状態でお金を貸していたのは事実ですから。その結果、住民にやってきたわけですから。こういうことを含めて、投票条例を作っておいた方がいいんじゃないかと私は思う。この1、2、3の中に、私の思っていたことがずばり書いてある。そして今のこの、赤字を1000兆ですか。日本の戦争が負けた昭和20年の時の軍事国債と同じ位でしょうけれどもね、当時1000億ですから、一万倍としてもそんなもんだ。これを今返すとすれば70年位かかるんですよ。現実的にやってきたわけですよ。だから、他の法律にあるでしょうけれども、住民が積極的にどんどん出て行く場所を作っておくことが必要じゃないかと私は思います。無駄じゃないと思います。苫小牧だと今1400億位あるでしょ。金利だけでも莫大ですよこれ。ある本によれば、結局こうやったのも市民が悪いわけですから、国民が悪いと。今生まれた子どもが70歳になる

まで返していかなければならないということは、やっと気づいたと思うんですよ。もし、住民投票条例があれば、効力がどうのこうのと言うよりも、あれば、何か問題が起きたときに参考になると思うんですよ。今までほとんどこういうことはやらんでこなかった。特に地方では。これは、全市的な問題ですから、こういうことを取り上げて、条例で作っておくことが必要ではないかと思う。僕は、この依田さんの資料は良くまとまっていると思う。こちらの先生のほうが専門で僕らが言うのはおかしいと思うのですが、地方自治法って、だいたい、議員さんの役目なんぞは、どっちかつたらねパツという形でしょ、基本的には、知事、親分一人がいればよいと。だから、議会の力などはあんまり重視していないと僕は思うんですよ。専決処分なんかもそうですよね、考えてみると。市長の専決処分でやって、市議会が結局パーにできないわけでしょ。承認得るたって、承認ダメだったって、もうどうなるうともない。そういうふうな憲法にもありますよね。解散したとき、緊急集計してるでしょ、あの時、やった時、内閣の行為は議会で否定されても有効なんだ、将来に向かってはダメだから、現にやった行為は生きてくるわけですから。そういうのが専決処分であって、無効だという法律はない筈ですよ。

東:議論の方向が違っているので、流れを戻しましょう。

磯田:だから、作っておいた方が私はいいと思う。

東:今のお話では、市の財政破綻に結びつくようなそういう状態が発生することを防止するために、住民投票条例があった方がよいということですが、じゃあ、こういうU市のような場合に、夕張ですけど、住民投票条例があった場合、どういうふうな活用の仕方が考えられたんでしょう？

磯田:例えば、大きな建物を建てる時に、いちいち聴いた方がいいんじゃないですか。外国あたりはそうじゃないですか、特にアメリカあたり。大きな物を建てる時は、住民投票やってるんじゃないですか。全部が全部ではないでしょうが、私が読んだ本では、かなり多いと書いてありました。

河本:建物の場合、苫小牧では今市民参加条例が施行しているので、必ず市民参加の対象にはなる。建物を建てたり、新しい施設を作ったり、何か企業を誘致したりという時に、本当に住民投票に馴染むのかどうか、凄く難しいところとして。こういった破綻の時の例って言うのは、基本的には景気のいい時にどんどん建てていった、というのがあるかと思うんですよ。その時に、どれだけの人が、将来的に、これだけ景気が悪くなるというところが、住民投票で全市民に聴いた時に、むしろ逆のケースが出ることもありますよね。景気ももっと良くなることを皆さん考えていた時に。そこは本当に難しいところだと思います。もちろん、いずれの方法をとったとしても、最終的に責任は市民に帰ってくるとは言え、本当にそれが住民投票でやっていいのかどうか。もちろん、全部の情報をきちんと皆さん把握して、きちんと冷静な判断が出来るということが前提になれば、そこはブレーキとしては効かない可能性もある。

磯田:将来の経済の先行きは、誰にもわからない。

河本:そうなった時に、今景気がいい時に、新しい建物をじゃあ建てましょうとなった時に、本当にそれに反対できる人がどれだけいるのか、すごく難しいと思う。

磯田:そうやってしまったら、住民投票条例を作っても意味がない。

河本:今例えば・・・

磯田:だって反対もあるんですよ。

河本:例えばこの話で・・・

磯田:その中で、多数決で決めていくっていうのが、民主主義じゃないですか。

河本:多数決の前にもっと話し合いをしましょうというのが、苫小牧では今やっていますので。最後の手段・・・

磯田:最終的にはね、そうになってしまうわけですよ。

河本:本当に多数決がいいのかどうか凄く難しいところがありますし。その前に、どれだけお互いに合意形成していけるか、きちんと話し合いをしていけるかというところが・・・

磯田:でも、多数決で、最終的には決めるようになっているわけですよ。

河本:そこは議会が多数決で決めますから。最終は。

磯田:結局はみんな多数決でしょ。それが良いか悪いかと言う話は、どうでもいい話。真実がわからないから多数決をやる、私はそう思う。そう決めた、そういう制度なんだから。使えないんなら制度を変えればいいんだから。この制度がある以上それを使わない手はないと思う。もちろん、49対51の場合、51が49をどうするんだなんて言われる場合もあります。昔から言われている話ですよ。例えば、カントなんて人は、まさにそれを書いてある。でも、それがそういう制度であればやむをえんだらう。条例をみても最終的には、これは良いか悪いかとかいうのは、多数決でやらなきゃならないことですから。反対者も必ず居ますよ、民主主義ですからね、色々な意見の人がおるわけですから。そこで決めていこうとなったら、やはり多数決しかないじゃないですか。今みたい議論やってると、百年やっても決まらないですよ。ただ、はっきりしていることは、お金の使い道だけはちゃんとしてもらおうというのが私の考えです。そんな細かい言葉で言ったらね、蜂の巣をつつくようなことになってしまう。我々だったら税金がちゃんとどのように使われていくのかなとか、ここに何十年も住んでいて、そして将来どうなるのかなという。その程度のことじゃないんですか。

東:もう一度、議論の前提を確認しますが。住民投票制度というのは「住民投票ができる事項」を定めているわけで、「住民投票にかけなければいけない事項」を定めるわけではないんですね。

河本:制度の作り方で、物によってはありますけれども。そうしているのは、あまりないですね。

東:「住民投票をしなければならない」とすれば、これは問題が出てくる。現に、二元型代表制をとっている中で、こういう案件については住民投票かけなければいけないとすると、それはむしろ代議制を否定する・・・

磯田:でも先生ね。なにげにすることもないんじゃないですか。

東:え？

磯田:そういう制度をとっているかもしれませんが、例えば1/3が名古屋でやってるような、出来る

わけですから。最終的にはね・・・

東:そういうことを申し上げているわけではありません。「住民投票に必ずかけなければいけない事項」を定めて、住民投票制度を定めるということになった場合、大きな問題が発生するんじゃないかと。今のところ、そういった制度ではなく「住民投票にかけることができる」そういうことを考えている。では、かけることが出来る時に、じゃあ、どういう要件が整えば、かけることが出来るのか。今日、常設型のシステムを二つ紹介いただいたと。これは、住民の請求からかける場合、議会から提案してかける場合、それから川崎の方は、首長市長の提案でかけることが出来る場合、こういった場合があるわけです。磯田さんがおっしゃるように、大きな施設を作ると、税金の使い道について非常に異論があると。それが、住民からなのか、議会からか、市長からかは、わかりませんが、そういう議論があって、住民の反対意見があるんだとしたら、それを取り上げて、「かけることが出来る」ということになるんだと思います。住民の声が小さければかけないでしょうし。

東:これまで必要性について考えているのですが、必要性について、今でも出来るのだから、ことさらにという意見もあると。しかし、先程からの流れを見ていると、どちらかとして、あった方が良くないかなという意見がやや強いかなという感じはする。今のもとも出来ると言っても、実際に目の前に課題が出てきた時に、住民投票をかけるという時に、住民投票のやり方をどういう風にするかという時に、現実には目の前に課題があると、仕組み自体をその課題に対して通りやすい形にするかあるいは通りにくい形にするか。課題が出来てからだと、制度に歪みがおこるような気がするのですが。例えでは悪いかもしれないですが、泥縄で作った場合ですね。

河本:むしろ課題がない時の方が、客観的に冷静な判断は可能かと思います。

阿部:必要性が満たせばいいですけど。あった方が良くないという話ですよ。

東:現実の課題があるかどうかという観点から考えて、必要性というのは今のところないだろうと。

阿部:あった方がいいかなと。必要だと。

東:けど、住民自治だとか、市民自治基本条例の観点から考えると、住民の意思が最終的に問われるべき事態が発生する可能性がある。その時に、きちんとした制度があった方がいいだろうと。その制度というのは、現に課題がない時だからこそ、制度の設計が、公正な客観的な制度設計がより可能になるんじゃないかと。だから、今のうちに作っておいた方がいい、というような理由付けも出来るかと思いますが。

福井:昔、何年前か、巻市に原子力発電の問題が出た時に、住民投票をやってくれという運動があって。市の方も議会の方も言う事をきかないから、住民が自分達の手で住民投票をやったけれど、そんなものなんの効力もないと蹴られて。次に考えたのは、じゃあ議員を増やさないダメだと、その一派のところからどんどん議員を送って。終いには市長も変えなきゃなんないって言って、市長も変えて。そして住民投票をやって、結局は原発を抑えたというのがある。そこまで市民の意識が高かったら、そこに常設型の住民投票条例があったら、ここまで苦労して民意が反映されるということにはならなかったな。唯一それだけは、投票条例があった方が良かったと思う事例として、僕は感じている。確かに出来る状態ですけども、色んなことで出来ないということもある。それでいけば、時間的だとか、市民の労力、根負けしないでやってくれたからあそこまでいったけれど、途中何回もそういうことがあれば、普通根負けして諦めちゃうと思うんですけども。そういうことを考えれば、その点で

は、あった方がいいかな。先程先生がおっしゃった、環境を整えるという点で、投票条例はあった方がいいのかなと気はしております。

福井:ただ、投票条例があっても、簡単に使えないように。使えないと言うとあれですけど、僕は前からそんなイメージなんですけども。あっても、多用、乱用は出来ないような状態にしてほしい。色々なケースを考えても、例えば、議員同士が真っ二つに意見が分かれているだとか、市長との、という時に住民投票というの、現実問題としてはあまりイメージ出来ないかなと思うんですよね。それで、住民投票やっても真っ二つで終わっちゃう可能性もあるし、それを尊重ということであれば、結局何の打開も出来ないのかな、ということを考えれば。やっぱり、それを「あるんだよ、あるんだよ」「民意をちゃんと調べないとダメだよ」と。例えば「市長が市民の意見を全く無視している」という議員がもし居たとしたら、住民投票をやる前に、じゃあ民意にアンケート調査をするだとか、民意を引き上げる手段は色々あると思うんで。確かにあった方がいいけども、そんな簡単には出来ないような常設型のが出来ればいいかなと、現在私はそう感じております。

住民投票の結果と選挙結果との乖離

江川:ただ思うことは、住民投票をして色々やっても、結局、議員さんとかそういう形のしがらみがあって、住民投票の結果と選挙とかなんなりした時の結果とが、偏りというか。住民投票の課程が「それが全部の声」というような形で生かせられない場合がある。名古屋(※2)の問題や鹿児島(※3)のことを聴いた中で、難しさと言うか、使い方と言うのか、そういうことが。俺も、そういうことは苦小牧になんか起こりうることはないから、今まで大して気にもしないでやってきたけども。ずっと見てきたら、重要なことなんだけど。はたしてどういう結果に落ち着くのか、どうなるのかなと。

※2 名古屋市で、川村たかし市長が、市民税10パーセントの恒久減税をうたい、市長の解職請求及び市議会解散請求双方のリコール運動に発展した。

※3 鹿児島県阿久根市で、市職員全員の給与を公開するなどブログ市長として有名な竹原信一市長が、議会を召集せずに専決処分を繰り返して、市長の解職の是非を問う住民投票に発展した。

東:今の江川さんの発言に関連してですが。住民投票制度は、一つの課題、政策についての賛否を問うわけですが。ところが、議員の選挙、市長の選挙は、一つの政策課題だけではなく、様々な政策課題や人を選ぶということ。同じ投票と言っても、違いがあるわけですね。名古屋、阿久根市のあたりは、政策の問題と信任の問題が不可分になって、議論されざるをえなくなってるからこそ非常に混乱が深まるんじゃないかという気がする。ある一つの政策賛否を問うという別のルートがあれば、長だとか議員に対する信任の問題とは、そこで分離されるわけです。その問題についての、一つの政策課題についての住民の意見が表明されて、それを市長なり議会なりが、その意見表明に対してどう取り扱うかと。そういうことによって、また、タイムラグがあって、しばらく経った時に、市長や議員の選挙があり、あの時の市長、議会の判断は正しかった、あるいは間違っていた変えたほうがいいんだということになるかと思う。なので、人に対する信任を含むようなものと、政策に対する課題は、私は分けた方がいいと。だから、住民投票制度があった方が、もし自治体の議論を二分するようなことがあった場合に、その問題に関してだけ意見表明を問える道、一種のバイパスがあった方が、より混乱が少ないし。住民の意思を直接表明する道が、常に開かれているわけですから。もちろん、誰がそれを請求するのか、誰がかけられるのかという請求者の要件とも関わってきますけれども。バイパスが開かれているということに、意味があることだと思う。国政の場合、それが無いんですよね。国政の場合、今の通説的な見解では、国民投票制度というのはダメだと。違憲の疑いがあると。

江川:国が一番大事なのに。

磯田:でもね先生。違憲だとおっしゃったけれども、法務省あたりはそうは言っていないんじゃないですか。

東:「通説的な見解は」と申し上げたんです。

磯田:法務省はそうは言っていない。

東:そうですか。どこを調べればわかりますか？

磯田:片山大臣あたりが言っていました。法務省に聴いてみたら。

東:国民投票制度ですよ。

磯田:失礼、住民投票をね。

東:住民投票が違憲だなんて、私言っていないよ。

磯田:失礼、私の間違いだ。

東:憲法改正の国民投票だけですね。もちろん、最高裁の裁判官は国民審査がありますけれども。それ以外の一般的な課題については、今出来ないという理解なんですね。

磯田:憲法に書いてあったって、ひん曲げればどうにでもなる時代。例えば、裁判官の給料は、在任中減額されないと憲法上なっているのに、平成14年に最高裁判所で下げてもいいんだと決まってしまうご時世ですから。考え方によって、どうにでもなるのかなという考え方を私持っている。最高裁判所が、それは出来るんだという考え方をとっていますからね。平成14年に決めたことですけど。考え方次第だと思うんですよ。私なんか、住民投票をここでもって色々あーだこーだ言っていますが、一応作っておけば、利用する人が色々利用するんじゃないか、そういう気持ちがあるものですから、作っておいた方がいいんじゃないかなと。後世の人がまた色々解釈するかもしれませんし。

福井:先ほど先生がおっしゃった、「政策課題に対して住民の意見を・・・門徒を開いておく」というのはいいですね。確かにそういう風に考えれば、いいですね。住民にとって、住民にとってもいいですし、市長にとっても議員にとっても、そうですよね。皆にとって「その道がある」というのは。初めてプラス的なイメージが出てきて、うん。

東:それともう一つ。大きな政策課題と、議員や市長の選挙だとかをリンクさせると非常に危ない場合がある。郵政解散みたいな。一つの争点だけで人を選ぶと。選ばれた人は、賛成か反対か、郵政賛成か反対かで選ばれてくると。選ばれた人は、選ばれて、そこはいいけど、その後何が出来るんだと。それは、これまでもあったわけです。参議院で社会党が多数の議席をとった時なんかもそうですし。右とか左に関わらず、一つの大きな争点で人が選ばれると、その後の4年間なり6年間で、その時に賛成か反対かどちらについたかによって決まってしまうと、その後、議員生活の中で何をやっているかちっともわけわからない人達が出てくる。本当に見識を持っている人が落選したりするわけですよ。

河本:そのあたりの危険性は、もちろん住民投票自体にも持っている部分ではある。その時の全体の雰囲気といいますか、何を決めるのか。

東:そうですね。少なくとも人に対する信任とセパレート(分割)するということでは、一つ意味があるのかな。

河本:そのあたりは、市民参加条例を決めた時にも、根っこにある考えはそこなんですよね。あくまでも選挙は、市長にしる議員にしる、白紙委任ではない。その後、どう仕事をしていくのか、市民の目できちんと見ていかないといけない。そういう意味では、考え方は同じところにある。

今日の議論

河本:大体出てきたんでしょうかね。今日は、かなり色々出てきたと思います。

阿部:今日の話は、その必要性、この中ももう少し要件とかも話をする予定だったのですか。

河本:いえ、細かいところはあくまでも制度設計の話になってきますので、そこを入り込むと。必要だけど、こういう条件なら、といくことになりまして、実際に条例を作っていく時に、そこは、本当に苦小牧にとって使いやすい条例にしていくということで。もちろんその中でも、気になるところがありましたら、言ってもらっては構わないです。こういう部分いいんじゃないか、こういう部分はまずいんじゃないかということがあれば、もちろんそれは、今後のやっていく資料になりますので、出してもらって構わないです。

東:実は、今日のこの川崎市、広島市のこういった資料は、私の方で、用意していただけないかとお願ひした。常設型の住民投票条例は、具体的に他の所はどうなっているのか。そこのところを見てみないと、あまりにも議論が抽象的に流れすぎる。一般に論じられている住民投票の制度と、かなり逸脱してしまうかもしれないという懸念がありましたので。現にあるものを見ながら考えてみた方が、苦小牧にとって必要なかどうかという議論も、より解りやすくなるんじゃないかなと思って、お願ひしたんです。

住民投票にあたっての外国人

阿部:実は気になる場所があつて。永住外国人の件なんですけども。色々目立っている外国人参政権とかあつて、国のコンセンサスがとれていない状況の中で、色々な自治体は、住民の意思表示という形で永住外国人を入れているケースが多いが、そのあたりの解釈はどういう？何故入れている場合が多いのか、勉強させていただきたい。

東:住民投票の。

阿部:住民投票条例に外国人が入っている場合が多い。国のコンセンサスがとれていないまま、地方自治体が入れているのは、どういった理由なのか。

東:やはり、数年前の最高裁判例の傍論部分が影響している。

阿部:傍論が。

東:広島はわかりませんが、川崎市っていうのは、定住外国人がそうとう多い居住地がある市ですから、そういったところに対する配慮もあるのかなと思います。

磯田:僕はやはり、一般の選挙権でいいんじゃないかと思います。私も高田馬場に大分行ったけれども、あそこに行くと、日本人よりも外国人、他の人の方が多かったりしてしまうから。顔は似ているんだけど、信号で止まると、大分、日本人の方が少ない位であります。おそらく今先生が言われたように、川崎というところは、そういう所なんだと思いますけどね。苫小牧とはおそらく違うから、同一には扱えないとは思ってます。

河本:今回たまたま川崎と広島という例でしたが、大抵の所の投票条例は、現実には、外国人が入ってきてるのが、今多いかな。実際、選挙とは違いまして、それが最終的に何か決定権を持っているわけではないというのは、今までも話してきたとおりです。生活にかかわる部分で、住民の意思を反映する、あくまで住民ということで、そこに住んでいるというところで。そういう面で、なんと言うのか。

阿部:難しいと思うんです。

河本:難しいところだと思います。色々、今議論になるのも当然だろうし。ただ、あまり神経質になり過ぎることもないだろうという気も見ててありますし。選挙、選挙権になると、もっと難しいことはあるんでしょうけれども。それ程の拘束力はない。あくまでも住民の意見の反映で。実際にそこに住んでいる人、外国人であっても永住権を持っていたり、定住しているということで前提にあるということですね。同じ暮らしをしている住民ということで考えていくのかな、というふうには感じてはいます。他のところを見ていると。

阿部:ちなみに、苫小牧だと何名位いるのですか？

河本:今人数は把握していないのですが、あまり多くはないのですが苫小牧は。

今村:約450人位です。17万4千人のうちでみると0.3パーセント弱。

松岡:外国人登録をしている人ということです。定住、永住だというともっと少ない。

河本:さらにそこに年齢要件がかかってくるとまた減ると、だからかなり少ない。

松岡:永住だと200人位。

福井:全国の中には、出稼ぎの町みたいな所がある、浜松だとか。ブラジル人が稼いで帰っていくとか。

河本:広島あたりは、自動車産業とか。

福井:そういう所はやはり無理ですよ住民投票。でも、苫小牧で、僕の友達とかかけっこういるんですけども。3世とかになると、本当に日本人とまったく変わってないし、地域のことも考えているんだけども、お父さんに話を聴くと「オラずっと苫小牧にいて、なんで選挙権だとかもらえないんだろう」だとか。逆にそういう感じでいけば、住民投票くらいはいいかなというふうになる。国のレベルで見る

と、確かにそうかもしれないけれど。地域の方は、やっぱり判断できる地域は沢山あるんじゃないかなと思いますんで。苫小牧なら問題ないかなと思う。

東:いわゆる議員や市長の選挙をするという意味での参政権、外国人参政権の問題とは、分けて考える必要がある。明確に分けるということを考えておかないと、住民投票制度自体に対するまた別な反対もありうるかなと。

河本:現実には、今、福井さんがお話したような感じで、2代3代苫小牧やそれ以外の地域に住んでいる定住のいわゆる在日と言われる方なんかは、下手な日本人より地域のことを考えている人もいますし、こればかりは、個人のレベルという話になってきますが。そういう面では、先生がお話されたように、参政権とは別な議論ということになるかと思います。むしろ地域の課題ということで、一緒に考えるという見方もあるんじゃないかなと思います。

江川:実際に住んでいる人のかたちを見ると、組み入れてあげなかったら、かわいそう。選挙でも何でも。ずっと2代3代目のかたちの人達もいる中で。どんなことでも自分達の民族の誇りみたいなかたちで帰化しないけども、長年に渡って日本にいる。そのことを除けば、まったく、仕事から何から協力的な形をとっている人もいるんだから。

阿部:ある地方自治体で、ある特定の所の年金者に市で財政で補填しますとした例がある。そういうこともなきにしもあらずなのかなと、そういう話になってくると。そういうこともあるんだったら、いいと思う。

河本:その位対象が絞られるものになると、住民投票にそもそも馴染まない可能性もありますし。

阿部:そういうことでの可能性もあるんだったら、意思表示をする場で、というところがあるのかな。

河本:このへんの外国人に関するものは、実際我々のところにも色々なメールが入ってきたり、どこかからコピーしてきたようなものがきたりと、現実にありますので、色々動きはあるんだなと感じてはいる。そこらへんは、冷静にきちんと分けて住民投票という性格上で考えた方がいいのかなと思っています。一度きた時には名前が書いてあったので、ぜひこの会議に参加してくださいと返信を送って見たのですが、特に反応がなかった。その後別の人からきたんですけど。苫小牧の人かどうかはわからないですけど。そこらへんも、こういったところを決めていくところで、きちんとした説明というのが必要になってくると思います。どういうところが条件として整備しなければいけないかということも、きちんと詰めていかないと、とは思っています。

議会の協議

東:川崎と広島を比較しますと、非常に大きな違いは、やっぱり発議の部分だと思うんですね。住民発議、議会発議、市長発議、この三つを決めたのが川崎ですよ。広島の方は、これは住民発議で。これがあつた時は、市長は、住民投票を実施しなければならないと。あくまでも、住民発議を前提とした住民投票制度であると。しかし、川崎の場合そうではない。住民、議会、市長、そのどちらを取るかで住民投票の性格にもかなり違いが出てくるわけです。また、住民投票がどちらの方がより使われる可能性が高いかという、川崎型の方が、可能性が高いのではないかという気がするのです。

東:ところで、広島型の方は、あくまで住民の方が「住民の意見を聴くべきだ」と要求をあげて「住民投票を実施しなさい」と住民が決めたなら、市長は必ずやらなければならないと。ところが、川崎型の方は、住民の場合もあれば、議会は議会で色々審議しているんだけど市長と反対、意見の対立があるとか、市長の方もそうですが、議会との対立があると。だったら、住民投票の方にもって行って、住民の意思を直接聴いて白黒決着つけようじゃないかと。議会と市長との対立を一つの政策にかけて、課題にかけて、住民の採点を仰ごうというような形になりますので。これはかなり議会なり市長の信任の問題に関わる可能性が強くなるわけですね。しかしあくまで、それは一つの課題についてのものであるということ。また、その投票の結果を市長なり議会なりがきわめて尊重するような態度をとった場合、また変わる場合もありますし。

河本:川崎で一つだけ気になるところが。本当に市長と議会が対立して、こじれているケースの時に、市長発議で住民投票の請求があがった時に、議会に協議した時に。

東:2/3 ですね。

河本:議会に協議したこれが否決される可能性が高いと感じる。決定的な対立であれば、「市長発議で議会の協議の規定」自体あまり意味がないのかなと感じている。

東:そうですね。ここであえて協議、「特別多数の2/3」と入れていることがむしろ問題かなと思うわけですよ。

河本:そこなんです。特に、市民の発議の場合は、ストレートに投票にかける方が、住民投票条例としては正しい方法なのかなという気がしています。

福井:すいません、すごい前の話なんですけど。地方自治法では過半数でっていうのがある。ここで2/3 っていうのはどういう？

河本:地方自治法では、議会の議決は過半数で行うとなっている。法律で特別の定めがある場合以外は、過半数でやるということですから。過半数以外の手法をとるときには、法律で決めていなければいけない。だから、ここで2/3 と規定することが、現実には出来ない。

福井:ですよ。

河本:出来ないんです。地方自治法上は、ここは、議決を取ることが出来ない。

阿部:だからさっき、どうやってと。

河本:さっきの話でいくとそうです。議決をとって2/3 を確認することが実は出来ない。規定で置いているけれども、それをどうやるかは、議会に委ねられているというのが現実なんです。どうやって2/3 を確認するのか、確認の方法が実はないんですよ。

福井:じゃあ、否決できないんだ。

河本:そう。議決としてはとれない。何か別な方法で、議決じゃない方法で、2/3 が反対しているっていうことを証明しなければならない。ただ、それをどうするのかということは、どこにも書いていない。

議会の運用上に任せようというのが川崎市の見解なんですけど。現実的にどうするのか、なってみないとわからない。その時どうするんだらうというのはちょっとありますけれども、現実には。

福井:法的に言えば、2/3じゃなくて、1/2の反対があったら、阻止される?

河本:そういうことでもない。あくまで協議なんですよね。議決で住民投票をやるかどうかについては定めていない。住民投票をやるために、議会の議決が必要とも書いていない。議会の議決がなければ出来ないということも、もちろん書いていない。反対があったら止められるということだけなんです。2/3の反対があったら止められるということを書いている。やらない決定が出来る。やらない決定をするために2/3の反対が必要。それがなければやるということなんです。基本的にはやる方向ではあるんです。ただ、2/3が反対だと証明できれば、住民投票をストップすることが出来ると。

江川:えええ。

河本:非常に解りづらいんですよね。全議員の2/3が反対していると、はっきり証明出来れば、住民投票はやらない。ただそれは、議会を開いて議決をとることは出来ませんと。

阿部:署名とか?

河本:署名とかどうするのか、それはやり方になると思います。議会としてそれを決めなければいけないんですけれども。

東:そもそも何故こういう条項が置かれたか、趣旨がよくわからないですけども。それ抜きにしても、もし「特別多数」が法定違反じゃないということであっても、こういう規定を設けるのは、私は問題かなと思う。市長が住民投票にかけると、住民の意見を聴きたいということを提案しても、議会の方はそれをブロックできるという形なんです。そこがやはりおかしいんじゃないかなと。一方議会の方はそれが出来る。ですから、あえて置かれた立法趣旨があるのだろうが。

河本:議会との間で、条例制定の話し合いの中で、最終的にこういう形になっていったんだと。想像でしかないんですけども。

東:なければすっきりする。

福井:これは、二元代表制を尊重した。これを入れることによって、尊重したってということはないですか。

東:なんて言うか、議会の方に力を持たそうという感じですかね。ところが議会は、それぞれの部分的な利益の集積だし、市長はそうではないという立場をとったら、やっぱり色々な部分的な利益の集積の方に重きを置くのかなということになるので。

福井:そっか、でも、ここは「市長は」と書いていますが、市民発議の場合も同じだよな。

河本:同じです。市長発議と市民発議の場合は、議会の協議が必要です。

福井:じゃあやっぱり、議会を「うん」て言わせるための・・・かなと。

河本:その可能性は高いです。

阿部:まちを良くするためには、住民投票よりも、議会を変えていかないと。

東:基本的に議会に対する不信感は、そうとう根強いと思うんですよね。それを乗り越える一つのバイパスとして住民投票を考えた場合に、こういうことを付けること自体がどうかかと。

福井:これが皆の本意かどうかは解んないですけどね。

河本:そうですね。これは珍しいケースなんですよ。川崎にしかない規定ですから。中には、直接請求と同じ規定を置いている条例もあります。1/50で発議出来るけど議会の議決が必要という。これだと、あえて独自の住民投票条例を作る必要がない、今の直接請求とまったく同じ条件であれば。広島の間か、川崎のような形でも、こういった規定をつけない方が自然ではあるのかなと。

福井:この文章は、ちょっと、騙し討ちのような感じがしますね。議員さん達を尊重していますけど、実際はやれない。

河本:そこらへんが、多分、色々あったんだろうなと。

福井:これがちゃんと議会で承認されたということは、議員さん達見ているということですよ。

河本:単なる面子なのかもしれませんしね。あえてそれを付けるということが、何かの条件なのかもしれませんが、想像に過ぎないんです。

小林:「趣旨がよくわからないんですけど」と川崎に質問したら答えてもらえるんでしょうかね。

河本:一応ホームページに趣旨と解釈があるのですが、全部で90ページ位あるので。関係する部分だけここに持ってきているので。

小林:なんて書いてあるのですか。

河本:第一項の部分でいくと。市長は、第11条に規定する議会への協議の結果、住民投票の実施に反対の議員数が、在籍議員の大半である2/3未満である時は住民投票を実施し、逆に2/3以上の議員が住民投票の実施を必要ないと意思を示した時には、基本的に住民投票を実施しないという仕組みになっている。この場合における議員の賛否の判断は、政策を決定するにあたり、住民投票の投票結果を踏まえて行う必要があるかないかという観点に基づいて行われる必要があるとしている。また、地方自治法第116条第1項の規定により、法律に特別な定めがある場合を除き、特別多数決議決をすることが出来ないのも議員の2/3以上の反対があるかないかの確認は議決以外の方法によらなければならない。なお、確認の方法については、議会の運営上の問題であることから、その方法については議会の運営に委ねられる。ということが書かれています。最初見てもピンとこないかと思います。

小林:さっき説明したとおりですね。

東:やっぱり立法趣旨が、よくわからない。

河本:議会の側の意見も尊重しましたよというところなのかなと思います。

バイパスとして予め制定

東:あまり、まとめてしまうと、これまでの議論の流れを一方向的に何かこう、無視してしまうようなことにもなりかねませんので、そこは慎重にやりたいと考えております。ただ、今日の議論の流れの中で、一つ、必要性という点から、今現実には、住民投票制度を必要とするような必要性はないけれども、将来的にはそういった必要性が現実にも生まれる可能性もあるし、そういうことが生まれた場合、必要性が現実にも生じた場合に、住民投票条例ということで住民投票の制度が予め出来ていた方が、より混乱が少ないであろうし。また、地方自治においては、住民自治という大きな原則がありますので。その点で、住民の意思・・・ただし、この「住民」と言うのは、外国人の問題出ましたので、あえて言うておきますけど、あくまで最高裁も「住民というのは日本国民たる住民なんですよ」と。国籍を有する、国籍要件入ってくる、それが原則で。例外的にということでもちょっと傍論で触れたということなので、そここのところ誤解されないように。この住民自治というのは、日本国民たる住民という意味で私は使うわけですけど・・・住民自治という点で、住民の意思が、ある政策課題について、直接表明出来るような、特に住民の書かれていますように、福祉について、現在、将来に渡って影響を及ぼすような案件が発生した場合に、その住民の意思が表明される道、バイパスというのを開いておくということは、これはいいことなんじゃないだろうか。その意味で必要性があるし。今、現実には必要性がない時に慎重に議論して作っておいた方が、より良い制度に結びつくのではないだろうか。そういったあたりが、今日の話の中で浮かび上がったところかなというふうに、私は理解しております。もしご異論がなければ、一応のまとめとさせていただきますと思います。

福井:今ので、終わりでいいのでは？次回なくても良いのでは？