

第5回とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会議事録

西須政策調整監

ただいまより第5回とちぎ自治基本条例(仮称)検討懇談会を開催させていただきます。
本日の会議にご欠席の委員をご報告いたします。一木委員と鈴木俊美委員の2名がご欠席です。
まず、お手元の資料のご確認をお願いいたします。

資料確認

それでは、中村座長に進行をお願いいたします。よろしくお願いいたします。

中村座長

前回の懇談会が7月3日に行われてから、はや4カ月近く経とうとしておりますが、ご存知のように、この4カ月の間に国政レベルでは、7月には想像しなかったような動きがありました。我々はこの検討懇談会において、当然国政の動向、市町村の動向、住民の方々のご意見などに注意を払いながら検討しており、回数が限られた中ですが、これらの動きを踏まえ、皆様には検討項目に沿って様々な意見を出していただいております。新しい考え方をとるのか、あるいは既存の考え方にかなりウエートをかけるのか、いろいろな論点があると思います。当懇談会としては、見解の統一という形ではなく、ぜひ皆さんにご自由にいろいろな意見を出していただいて、むしろ見解の相違をどんどん表に出していただきたいと考えていますので、よろしくお願いいたします。

前回の議論で各委員の方々から出していただいたご意見を、「検討の論点及び論点に対する考え方」の資料に事務局で整理してもらっています。まずはその確認を事務局からお願いします。

高橋総合政策部次長兼総合政策課長（以下「高橋次長」）より、資料1について説明

中村座長

資料が前回の皆さんのご意見を反映されたものになっているかどうかという確認的な意味も含めて、ご意見はありますか。

意見なし

それでは、意見がなければ今回の議論を進めてまいります。

今日は「県民」をめぐる議論の積み残し部分を検討します。もし時間があれば「県政運営の基本原則」にも入っていききたいと思います。

先ほどの資料の説明にもありましたように、前回は、「県民の範囲」と「県民の権利」について様々な意見を出していただきました。「県民の範囲」は基本理念によって変わってくるのではないかと、主体と客体で変わってくるのではないかと、条文ごとや立法目的によって変わってくるのではないかと、様々な意見をいただきました。それから、県政参加の観点からも、「県民の権利」について委員の方々から様々な意見をいただきました。また、「県民の権利」として、「住民投票制度」があり、条例を検討している各県では必ず議論がされておりますが、この問題についてはまだ我々の懇談会では議論が整理されておられません。前回は振り返りますと、このところは委員によってかなり見解が違うのではないかとおられます。住民投票をはじめとする新しい権利については慎重であるべきだというご意見もありました。

そうすると、自治基本条例を我々がつくるとして、例えば地方自治法の既存の規定や情報公開条例など既に県の条例で規定されている事項のみを規定するとなると、追認というか確認的な規定が置かれるだけということになります。また、住民自治の観点から、今日の議論の中心となる住民投票の規定や、例えば子供の権利というお話も前回ありましたが、そういう規定を置いて、新たな権利の創出も検討する必要があるのではないかという意見もありました。

まず、様々な論点を出していただくために、特に住民投票に関するいろいろな資料を事務局から説明してもらいます。もちろん住民投票だけではなく、新たな権利について私たちが共通認識を持てたらと考えています。それでは早速、住民投票に関係する資料を中心に、新たな権利について事務局から説明をお願いします。

高橋次長より、資料2について説明

【以下、意見交換】

中村座長

今、27ページから数ページにかけて、事例も含めて説明があった。都道府県での制定はなし、ただこの点について議論はしているとのことである。

それでは早速、委員の皆様から、住民投票を中心に議論をいただきたい。もちろん住民投票だけではなく、新たな権利や前回の補足的な意見でも結構なのでご意見をいただきたい。理念的な側面や制度、投票のやり方についてもご意見をいただきたい。先ほど事務局から説明があったように、自治基本条例にはできる規定を置いて、非常設型で個別の論点・争点が出てきたときに課題に応じて住民投票条例を制定し、実施しているということになっている。

では児玉委員から。

児玉委員

「県民」の範囲をどう捉えるかということ議論する際に、住民投票をまず議論するのはとてもいいことだと思う。住民投票のあり方をもとに「県民の権利」を考えていこうということだが、住民投票を考えるときに、幾つかの論点がある。まず、こういった県民参加の仕組みを考えたときに、議会制民主主義という原則的な姿と直接民主制である住民投票の姿との関係をどう整理するかという点がある。例えば、議会に対して余り信頼がなく、住民と県政のバイパスである直接民主制を広げていきたいというならば、住民投票の仕組みも充実させ、あるいは効力の強いものと考えていくことになる。また、議会に対する期待を込めて議会制民主主義に原則を置くならば、住民投票の仕組みはあくまで補完的なものとして、例外的な制度としてとらえていく必要がある。まず、議会制民主主義との関係をどう整理するかが1点目である。

2点目は、「住民」をどう捉えるか。大きく議論になるのは未成年者を含むか含まないか、あるいは定住外国人を含むか含まないか。私自身としては、20歳以上の日本国籍を有するいわゆる有権者に限らず、18歳以上の未成年や定住外国人なども含めて県民を広く捉えてもいいのではないかと理解している。

3点目は、住民投票の効果である。これについては、直接知事や議会の意思決定を拘束するという強い効力を求める拘束型か、あくまで諮問に対する答申にとどまるか。答申を受けた側とし

ては、住民投票の結果に従わない場合にはそれを十分説明する義務が発生すると思うが、あくまでも直接的に拘束するものではないと捉えるかである。私自身は、先ほど話したように県民、住民投票のできる範囲を広く捉えるので、場合によっては外国人の意見が議会、議員の意見を縛ってしまうことにもなりかねないので、余り強い効力を認めるのはどうかと考えている。間接的、諮問的な効力に止めるべきではないかと思う。

中村座長

議会制民主主義と対峙する形ではなく、児玉委員としては補完的なものとして考えたいということである。井上委員はいかがか。

井上委員

児玉委員が話された流れで話をする。私は、住民投票は必ずしも議会制民主主義と真正面からぶつかるとは考えていない。今の学者の議論の中で、直接民主主義に重きを置くのか、間接民主主義に重きを置くのかによって見解が確かに違ってはきている。しかし、法制度としては少なくとも間接民主主義の制度を日本は採っている。ただ、間接民主主義制度を採っていながら、一方では直接民主主義をわずかながら認めている。条例直接請求やリコールなどがそれである。ただこれらが極めて使い勝手が悪いという指摘が前々からある。それで、補完するにしても直接民主主義制度そのものがもう少しきちんと整理されるべきではないかと思う。

また、一方では、例えば小さな町では議会ではなく町村総会を置けるので、直接民主主義を自治法そのものが認めているのではないかという意見もあり、賛否両論がある。私は、間接民主主義と直接民主主義といった主義的な論争、どちらに重きを置くかということではなく、むしろ今自治基本条例の中に求められている住民投票制度はどうあるべきかということなのだと思う。なぜなら、今、議会に対する住民の見方に不信感のようなものがあるという話もあるが、それよりむしろ、住民はもっと大きな政策決定に関わっていきたいのだと思う。それから、4年間の住民の信を問う選挙が終わった後に大きな政策の選択が出てきたような場合、そしてそれは公約の中には書かれていないがどうするかといったときに、住民の意思を問うてみる必要が出てくる。このような流れの中で、私は住民投票のようなものは当然議論されるべきものだと思っている。なおかつ、現状においては、間接民主主義に重きを置くにしても直接民主主義に重きを置くにしても、少なくとも住民投票制度を真っ向から否定する学者はほとんどいない。

ただ、一番大きな問題は、住民から出た意思決定が議会を拘束するかしないかである。拘束するという事になると、これはいささかどうかと思う。拘束型というのは、私はむしろ違法の疑いが強いのではないかともしっている。少なくとも団体の意思決定は法の中で整備されているから、どうしても諮問型にならざるを得ない。だから、一つの方向性としては、私は、今までのように住民が政策決定に参加する仕組みとして置いておくべきではないかと思う。形を常設型にするかどうかは別としても、一つの流れとして住民自治をこれから確立していくというなら、間接民主主義のある部分補完的なものとして機能させる必要がある。栃木県の中でそんなことがあると思わないが、議会が長をチェックする機能があって、それが機能不全に陥る場合も特に小さな自治体の中ではあったわけである。少なくとも日本では間接民主主義という形を採っているから、それはそれで法的に整備していかなければいけない。一方で、住民自治の芽生えの中で日本に直接民主主義の制度を取り入れていく、しかも自立的・自主的な行政を運営していくというなら、

住民に選択権を任せる部分の意思決定があってしかるべきだと思う。

中村座長

児玉委員から補足することがあればお願いしたい。

児玉委員

私も拘束型は問題が多いと思うので、諮問型でいいと思う。ただ、希望としては、できれば説明責任を規定するべきではないかと思う。諮問型の答申の効力には争いがあり、理屈から言うと議会や知事が無視してもいいわけである。だから、そこには一定の説明責任を求めるような規定があっていいと思う。

井上委員

違った観点から補足する。住民投票制度は本来的な形で機能しているかということ、必ずしもそうではない。これは仕組みの作り方の問題かもしれないが、例えば一方の住民のエゴや一過性の興奮状態に陥った中から生まれてくることもあり得る。そこに注意しながら仕組みをつくっていかないといけないと思う。

中村座長

住民投票の位置づけの議論をしてきたが、いろいろな角度からご意見をいただきたい。鈴木委員、いかがか。

鈴木（光）委員

住民投票に関しては大体2人が話された方向と同じである。前回の懇談会でも申し上げたが、私は議会制民主主義というのは大前提だと思っている。ただし、井上委員が話したように、時代の流れはドッグイヤーと言われるくらい本当に早くなっているし、新しい事象もどんどん起きている。それに関して住民が4年に1度、1日だけ投票して、後でどういうことが起きようと一切関知できないというのは、どう考えても不自然だと思う。

昔、ルソーが『社会契約論』で、議会制民主主義に欠点があるとすれば、それは4年に1度だけ住民が市民になり、あとの4年間は奴隷になることだという言い方をした。そのようなことであってはまずい。だから、ある時点では住民というか市民は意思表示をする必要があると思う。それは2人が話したように、それで議会を縛るとかということではなく緩い形でも構わない。あとは議会と市民との関係だから、その辺はお互い切磋琢磨が必要ということになると思う。

もう一つ、子供の参政権ということになるかもしれないが、今、世界でも日本でも非常におもしろい動きがある。「子どもの街」という30年ほど前にドイツのミュンヘンで始まった運動がある。夏休み3週間、7歳から18歳ぐらいの子供たちだけが市民権を持つミニミュンヘンという町をつくる。日本でこの間子供たちによるサミットが開催されたが、その基本原則は補完性の原理だという。まず、自分でできることは自分でやろう、できなければ家族や地域の人と一緒にやろう、それでもできなければ基礎自治体である市町の行政に頼もう、それでだめなら県・国に行こうという話である。その辺がベースにあって、子供たちがその中で市長選挙をやったり銀行を経営したりいろいろ仕事をして、地域通貨で働いたらお金をもらって、税金を払って買い物をす

るという形である。子供が市民性を小さい頃から持つということで、非常に大きな効果を上げている。

5年くらい前から、日本では千葉県佐倉市で「ミニさくら」が始まった。サミットも佐倉市でやったが、今は全国的に広がっている。ミュンヘンからもいろいろな方に来ていただいて実施したが、そのテーマが補完性の原理である。これからの市民は、自分でできることは自分でしていく、できないことは先ほど言ったような形でやっていくということだろうと思う。

とすれば、市民が4年に1度だけ投票してあとは全部知りませんよという話ではなく、世の中で起きることや自分の身近なことに365日主体的に関わっていく。基本は議会制民主主義だから信託した人にお任せするが、100%ということではないだろうという意味で前回申し上げた。今、そのような動きが出てきている。

中村座長

このような取組を広げていった場合、当然県のレベルでもあるということか。

鈴木（光）委員

その可能性はある。

増淵委員

何年か前にEUに加盟するマーストリヒト条約の賛否を問う選挙があった。ちょうど私がパリに行っているときがその選挙の前日で、選挙当日オランダに行って、選挙が終わってから戻ってきた。まさに民主主義の見本、国民投票の見本みたいなもので、反対と賛成が49対51。選挙の前まではマスコミや何やかやが騒いでいたが、たった1%の差で可決されたら、全くそれについて選挙後に議論しなくなったのには驚いた。

それから各国のいろいろな意思決定の制度に興味を持って見てきたが、アメリカにおいては議会の立場は全くと言っていいほど弱いと考えたらいいのだろうか、大統領拒否権が発動されると、3分の2が賛成しないと大統領の判断を覆すことができない。現実には議会全体の3分の2というのは不可能に近い数字。そういうこともあって、一体どういったものが一番意思決定に必要なのか考えると、参加する人の民度の差なのだろうと思う。フランスなどは、過半数で意思決定されることに対して、それを容認するだけの国民の意識の高まりがある。逆にアメリカなどは、大統領の拒否権に対抗するには3分の2という規定を設けているということは、アメリカではまだ民主主義の熟度が足りないと国全体の人考えているからそういう制度になっているのではないか。

アメリカについてももう一つ言えば、アメリカの大統領選挙は、国会議員の選挙もそうかもしれないがレジデンス制度である。アメリカにおいてさえも、どんなに加熱しても50%を大幅に超えることはないそうである。日本においてももしレジデンス制度を採ったら、一体何人がレジデンスしてくれるだろうか、過半数になるのだろうか。そういうことを前提に考えると、住民投票制度を導入するのは大いに結構だが、その結果に対して我々議会にある者と知事はじめ執行部がどれだけ拘束されるのだろうか。逆の言い方をすれば、住民投票が正しい結果としてどのくらい出てくるのだろうかということに非常に危惧を感じている。

中村座長

今のご指摘は、まさに住民投票が抱えている性格、限界だと思う。もちろん複数の選択肢を示してどれという方法もあるが、通常、住民投票というのはマルかバツか、賛成か反対かで聞くので、その場合には今の話のように過半数で決定せざるを得ない。プロセスで議論はあるだろうが、結果としてなじみにくい部分もあるだろう。

増淵委員

中曽根内閣時代に売上税の問題があった。県議会の選挙は売上税には全く関係ないが、売上税に賛成か反対かということで踏み絵を踏まされるような事態になった。宇都宮では15人立候補者がいたが、選挙のときに賛成したのは私1人で、あとの14人は全部反対だった。売上税そのものはつぶれたが、その後の竹下内閣で消費税が導入された。はじめは大反対の嵐だったが、成立して現在に至り、3%が橋本内閣で5%になり、今はそれを10%にして福祉の財源に充てようという流れになっている。とすると、あの売上税のときの選挙結果というのは一体どういうことだったのか。今はどこの政党も消費税を無くせなどとは言わない。国民の判断が正しいとは限らない。むしろ過去の経過を見ると、この間の郵政選挙もそうだが、郵政民営化したから本当によくなるのか、国の情報の根幹たる郵政事業を国家管理から民間に移して成功した例は諸外国でも非常に少ないが、あのような熱気に包まれて、比例代表で思いもよらない人まで当選してしまうというような結果がある。だから、住民投票的な要素を持った選挙は、決して正しい結論は出ていないのではというのが、私の体験的な結論である。

和田委員

増淵委員が話している部分は住民投票制度の限界だと思う。住民投票制度を使って住民投票する場合、住民というのは基本的に何かに賛成する、あるいは何かに反対する形になる。住民投票にかけられるような場合は必ず、ある案に賛成か反対かを問われる。住民の意思を問わなければいけないほど利害関係が対立しているとか、意見が非常に複雑な形になっている案件を住民投票にかける形になる。そうすると、例えば政府がこういう政策を実施すると言うと、実施して便益を受ける人は特定の人であって、それによって、何となく不安だとか、その案には反対だとか、その案ではないと思う人が結果としてまとまってしまう。だから住民投票をかけると、多くの場合、その案に賛成というよりは、むしろその案に対して合意しない、それについてはノーであるという方に住民の意見は基本的にはまとまりやすいという性格を持っている。だから、こういったことを考慮した上で住民投票制度の導入を考えていくべきだろうと考えている。

ただ、議会制民主主義の根幹を揺るがすようなことがあってはいけませんが、各委員が話しているように、住民投票制度を例えば諮問型で非常設型にして補完する役割を持たせていくことは重要で、一番期待すべきところだと思う。

吉谷委員

よく首長含め国・県・市は、国民の声を聞くとか県民の声を聞く、市民の声を聞くと言うが、私はあまり声を大にして市民の声を聞くとは言わないことにしている。市民の声は議員が聞いてくれるのだから、議員の声を聞けばそれが市民の声だと理解している。議会の運営をきちん

とやるのが私の仕事であると心得ている。だから、住民投票というものには基本的に私は余り賛成できない。県レベルで住民投票を考えるのはどうかと思う。住民投票ができる限界というのは、せいぜい人口 20 万人くらいだろう。それでも多いくらいで 10 万人くらいではないか。ましてや 200 万人の栃木県、1,200 万人の東京都で住民投票ができるのか。日本の人口の 1 割だから、それは国民投票になる。関東には神奈川、千葉、埼玉と非常に人口の多いところがたくさんあって、北関東三県も 700 万人はいる。全国の 3 分の 1 がここに住んでしまっているのだから、もし住民投票をやるとすればこれが日本をリードするような意見になっていく危険性がある。だから、余り住民投票を県レベルで考える必要はないと私は思う。まして条例化は難しいと考えている。

中村座長

住民投票をするには大きすぎるとのことか。

吉谷委員

まして、イエスかノーかという問題は県レベルではなかなかない。住民投票にかけるようなテーマは県では出てこないと思う。長いこと県議会にいた自分の経験から、私はそう思う。

鈴木（光）委員

吉谷委員にお言葉を返すようだが、栃木県は 200 万人という話だが、札幌市は自治基本条例があっという間の勉強させてもらったり、関わったりしているが、札幌市は 200 万人弱である。そこでも住民投票という項目が規定されている。皆さんが言われるような非拘束型で、議会はこれを尊重しなければならないという程度である。趣旨はよくわかるが、この程度の規模でも現実的につくっているということだけ申し上げる。

中村座長

札幌市の場合は議会が認めたということか。

鈴木（光）委員

もちろん議会を通して自治基本条例ができている。

増淵委員

各委員に教えていただきたいが、過去に何回か、原発の問題などで住民投票を施行した自治体があったが、住民投票制度で前向きな案件というのはあったのか。

児玉委員

前向きというのはどういうことか。

増淵委員

建設的なのというか、反対するために実施する案件しか聞いたことがないように思う。

井上委員

要するに、長や議会の施策に対してイエスという意味での住民投票を想定すればいいということか。どちらかという、ある一定の施策に対して反対するのがほとんどである。例外的なのは市町村合併である。市町村合併のときは合併協議会をつくるかつくらないかを住民投票にかけるということで法律をつくった。あれは正しい住民投票のあり方だと私は思っている。あれぐらいではないだろうか。あとは、ある施策に対して否定的なものが案件になることが多いと思う。

児玉委員

補足したいと思う。否定的、反対するということが悪いことなのかということを確認しておく必要があると思う。政策決定で一番楽な決定は決めないことで、逆に一番難しい決定はやめるという決定である。議会制民主主義の仕組みの中では、議論し尽くすということ是可以するが、その中で実際にこれまで続けてきたことをやめるという意思決定はとても難しい。そこにストップをかける最後の手段として住民投票が使われることがある。新幹線の新駅をつくるというずっと続いてきた話にストップをかけるとしたら、選挙という仕組みもあるが、直接的な県民意識の反映の仕組みしかない。住民投票制度を選択肢の一つとして用意しておく必要はあると思う。だから、反対するということは必ずしも悪い民意ではないことはご理解いただきたい。

増淵委員

県政世論調査を毎年やっている。そういった世論調査みたいなものを充実させることで住民投票に代えることができないかということが1つ。

それと、議会人の立場から言えば、アメリカの地方議会でやっているような常置委員会がある。この間口サンゼルスで常置委員会を見てきたが、夜7時から10時ぐらいまで、こういう席に議員が座って、要求がある市民が来て、そこで要求する。これを毎日やっているそうである。そういう制度を取り入れなければならないという考えもあるし、住民投票というとても危険な感じがしている。その結果に拘束されないとは言っても、必ず影響されざるを得ないから。

井上委員

確かに執行機関とか行政を執行する、あるいは統治側にいる人の意見としてはわかる。ただ、先ほど鈴木委員が話したが、今の住民は大きな政策決定に何らかの関わりを持ちたいという意識が強くなってきている。少なくとも従前よりは、政治的な意識があがっていることは間違いない。昔は「旦那政治」という言葉もあったが、選挙で決めたから先生方でお決めになって結構ですよというような時代からは少し離れてきている。

また、こういうことは大変言いづらいが、ある地方自治体において議会に対する信頼感に若干問題があるという場合、政策決定が動くような仕組みは欲しいという人がいる。今の状況というのは、確かに選挙で決められているし、議会制民主主義が法制度として整備されているのだからそれでいいではないかという意見もあるが、それが完璧であるかどうかはまた別問題である。だから住民はそこを補完したい。

ただ増淵委員の意見もわかる。住民が100%理想的に将来を展望した形で自分の意志で意思決定に参画するかという、必ずしもそうではない。先ほど言ったように、一過性のそのときの思

いつきみたいなもの、あるいはヒステリックな形である意見に乗ることもある。むしろ今までの例から見ると、ある政策に対して運動論的に反対しようというケースもあり得る。だから、そういうところに極めて危険性を感じる方々もいらっしゃることは事実である。

だからと言って住民の意見を封じ込めていいのかということにはならない。ただ何でもかんでも聞けばいいというのではなく、聞くべきことがあるのかどうかである。例えば吉谷委員がそんな案件が県にあるのかと聞かれた。確かにそれを見つけるのは難しい。将来的には、道州制で県民の意見を聞くことは可能性としてはあるが、県レベルでそういう状況がどういう部分に出てくるのか、想定しづらいところはある。

中村座長

何でもかんでも住民投票でということを経験されていると思う。住民投票は、非常に重要な県の行方を左右するような、例えば道州制などの問題で考えられる。EU等ではEUの加盟をどうするか、通貨のユーロをどうするか、ある程度重要な問題になってくると国家としても投票するわけである。ああいう動きは国家単位の一つの時代のうねりのように感じる。

児玉委員

もう一点、住民投票の論点として、では何を住民投票にかけるかという中身の話がある。一般的に言われるのは県政運営上重要な事項である。それはわかるが、具体的には何かという話になる。一般的には、県の範囲、行政範囲を変えるもので、例えば道州制がそうである。あとは県民に新たな負担を求めるような行為で、具体的には増税や起債がそうである。

増淵委員

今回の環境森林税みたいなものも対象か。

児玉委員

その可能性はある。それと、それに準ずる政策決定に対してである。考え方としては、住民投票に諮れる案件をあらかじめリストアップしておくのか、それとも逆にこれについては議会で審議するものであって住民投票にはかけないとするのか、すなわち、ポジティブリスト、ネガティブリストとするか。どのように対象を挙げておくかも考えておかなければいけないと思う。

中村座長

そういった意味では、何もかもではなく、根幹的で大切なところを住民投票にかけるということだろう。

和田委員

知事と議会の意見が対立した場合にどういう決定をするのか、そのときには住民投票が必要になると思う。どちらも同じように住民を代表しているのに意見が違った場合にはどうするのか。これは非常に難しいと思う。

増淵委員

それは制度的にできているのではないか。解散権はあるしリコールもある。知事と議会が対立した場合には採るべき方法はある。

児玉委員

最終的にはそういった解決策はあるが、解散とか辞職に至る前に解決できないかということである。確かに和田委員が話したように、国であれば議院内閣制だから議院の意思と内閣の意思は基本的に一致する。ただ、自治体の場合はアメリカのような大統領的な要素があるので、議会と首長の意思が一致しないことがある。そこを調整する仕組みは制度上は一応あるが、それを使わなくても何らかの判断ができないかという趣旨だと思う。

和田委員

そのとおりである。議会をノーとか知事をノーということではなく、このことについては意見が対立するというような、小さいのか大きいのかはわからないが、そういうイシューについて住民投票をとということである。

中村座長

私も事例を正確に把握しているわけではないが、市町村レベルでは、傾向としては首長が住民投票の結果を追い風として議会に対して認めてくれということが多いように思う。議会の方がいろいろな形で住民投票に問うて、その結果を受けて首長に実現を迫るよりは。

井上委員

しかし、住民投票の対象となった案件は、市町村に権限がないものばかりである。例えば原発や吉野川の可動堰など、みんな国や県に権限のあるものについて、市町村がそれに反対しようというものである。だから、自治体内部で意思決定したという例はほとんどない。そこが特徴的である。

吉谷委員

住民投票は議会があるからやらないだけである。現実問題としてはパブリックコメントをやっているが、結果には疑問を持っている。実際は、やったことによって民主的に世の中に問うたという意味が強いと思う。提出される意見は、足利市で3人から5人、栃木県ではどのくらいか。パブリックコメントは住民投票を縮小したものではないか。ところが、投げかけてもなかなか答えが返ってこない。地域的なことについても、ダイレクトに関係ない地域の問題にはあまり関心がない。

鈴木（光）委員

例えば男女共同参画条例などの条例制定の際に、パブリックコメントを実施する場合、市民が審議会に参加して、意見を反映させた条例をつくっている。執行部の意見に対してちょっと違うのではないかという人は意見をきちんと言うが、ほとんどが賛成である。もちろん無関心の人もあるけれども、イエスの人は、私はこういう理由で賛成だという反応が返ってくる例は

ほとんどない。この辺をこう直してほしいという人だけが来るということになって、イエスの人は来ない。ただイエスの返答を出せというのであれば、かなりの人が関心を持っていて出すと思うが、市民が審議会に参加しているからそういう傾向がある。そこを市長にほとんど反応がないといつも言われるが、意識のあるなしよりも、十分審議会などで練られたものを出しているからだということになると思う。

井上委員

意見を出すというのは、だいたいノイジーマイノリティということで、要するに、聞こえてくるのは主に少数派の意見になると思う。賛成する人は声を出さない。いいのではないかと黙っている。

中村座長

市町村合併などでも、私が見た範囲内では、確かに拘束力の問題は、合併に賛成か反対かで分かれたときには、結果の票差が影響するような気がする。僅差だと、過半数を超えているからといっても一気には行けないという状況が県内でもあった。そういう意味では住民投票というのは、賛成か反対かと非常に極限まで単純化するのだろうが、議会などはその結果を受けた対応の仕方が問われると思う。

住民投票を中心に今まで意見を出していただいた。他の点やその他の権利、前回の補足で意見があればどうぞ。

井上委員

今の住民投票の議論の中で、年齢の話が出たが、今の年齢は対象事項によって違ってくる。例えば市町村合併で住民投票を行う場合は、15歳の人から18歳の人までを範囲にしようとか、画一的にはできないと思う。いずれにしても、仮にやるとしても、いわゆる常設型のものでなく、一般的には基本型と言われるもので、要するに住民投票ができるというやわらかい規定である。だから、その中で個別の条例を別につくって、そこで対象事項と対象者を定めていく。年齢については、それぞれの事項やそのときの社会情勢によって違ってくと認識しておいた方がいいと思う。

中村座長

そういった意味では、非常設型で個別の条例を制定してそこで規定するということが。

井上委員

そういうことである。

中村座長

亀田委員は住民投票にどのような印象を持っているのか。

亀田委員

住民投票をやるとすれば、かなりお金もかかるだろうから、単一的に諮問型に固定してしま

うのが本当にいいのか、あるいは世論調査と同じような扱いでいいのか、その辺はよく考えた方がいいと思う。

今いろいろな話があるが、ITの発展がある。ITを活用すれば、かなり精度の高い世論調査が期待できると思う。それから、問題によっては住民投票が適切ではないかということを考えている。対象案件や誰が投票するかについては、柔軟な決め方を規定できれば、理想的な条例となるのではないか。

直接民主主義は原型のようなものである。選挙戦術を練るにしても、最後には世論調査を参考にしてみようという方向で、そういうデータがきちっと集まるようにしている。柔軟な決め方をしておけば、経済の話で申し訳ないが、非常に少ない社会的なコストで核心に行く着くこともできるのではないかと思う。

中村座長

あらかじめ住民投票について、いろいろなやり方やコストを検討する必要があるということか。

亀田委員

一番効率的で安くできる方法を考える必要がある。決まるまでは時間がかかるけれども、決まったらすつと行けるような工夫があるといいと思う。繰り返しになるが、ITを応用して、世論調査みたいなものを使って民意が大体見えてくれば、無駄なことをしないですむかもしれない。住民投票に世論調査を入れるというようなことが穏当かどうか、法律のことはわからないが、ある程度の情報をつかんで動くことは大事ではないか。

中村座長

逆に、そういうやり方が、政治に無関心と言われるような若い世代を引きつける可能性はあるかもしれない。

亀田委員

そのとおりである。県にもいろいろな審議会があるが、県政に対して県民の皆さんにある程度興味を持っていただけるとありがたい。そういう機会に使えるようなスイッチを至るところにはりめぐらせておいて、皆さんにすぐ押しもらえるように、今まで黙っていた人たちが乗ってきていただくと、県政がすごく盛り上がって悪い結論へと誘導されるといったことも防げるのではないかと思う。

インターネットでは良識的というより、戦略的な意見が先行するきらいがあると思う。インターネットで、公式に安全を確保したところで書き込んでもらう。3～4つの条件を書けばそれをもとにして検索も可能だろうし、そういうものを議会の先生方も可能な限り利用して、政治に役立ててもらったらと思う。

住民投票というのは最後の決定だという決め方もあるだろう。その前にいろいろな段階があって、選択肢もあるだろう。やはり、幅広く考えて柔軟性も織り込むといいと思う。

中村座長

やり方をめぐって話していただいたが、柔軟にやるという点については、ある意味で先ほどの井上委員の発言と同様だと思う。レベルは違っても、確か韓国の与党の大統領候補の決め方の手法の中では、携帯電話も使って現にやっている。

鈴木（光）委員

亀田委員が大変大事なポイントを話されたと思う。ちょっとずれるかもしれないが、今、内閣府が、国民生活調査もそうだが、ワークライフバランスということを言い出している。これは少子化からきているが、生きざま全体の話だと思っている。仕事と生活の調和ということである。日本のベースは正規社員の長時間労働と非正規社員の低賃金の上に乗っているということがあるが、基本的に働き方と生き方の多様性を確保する。多様性は日本人が一番苦手なところだった。亀田委員の話でもそうである。いろいろなスイッチというのはまさに多様性ということである。ベースは議会制民主主義などそういうところにあって、それはきちんと認める。ただ、それではカバーできないところがあるから、いろいろなルートやバイパスをつくる必要があるだろうという話を、わたしは最初からしている。こういう場合は多様性、ダイバーシティが大事だと思う。

増淵委員

先ほど亀田委員が話した結論が出ない、判断しかねるときに世論調査をするというのは、確かにその通りである。しかし、日本の国政などについてはそれが今行き過ぎていると思う。最高責任者たる総理大臣が判断せずに世論調査で結論を出してしまう。だから世の中がどんどんおかしくなってしまう。政治家がそんなのに、一般の国民がそんなに正確な判断ができるのかというのが実際のところである。先ほど例に挙げた売上税、消費税の問題についてもそうだし、何についてもそうである。責任を持って地域のため、国のためにこういう方向が正しいと言い切れる人はごく少数である。

もっと身近な例を挙げると、LRT問題が宇都宮市にはある。知事が福田富一さん、宇都宮市長が佐藤栄一さんになって盛り上がったら、共産党を除いてみんな賛成。それが参議院で野党が勝って雲行きがあやしくなって、4年間違う知事さんが就いた時期には急速にコストの問題などで話題がしぼんでしまった。今度の県会議員選挙の新聞社のアンケート調査で、賛成したのは私1人で、賛成したために千票減らしたそうである。では、それが正しいか否かといったら、私はこれから政令指定都市を目指してどうしても必要な社会基盤の一つだと自信を持ってずっと言い続けているが、世論調査を見るとそのときどきで右に行ったり左に行ったりとずれてしまう。ぶれないで着実にやるべきことを進めていくというのが我々政治家の仕事であって、世論調査や住民投票に私は左右されないぞという気持ちである。

中村座長

いろいろな考え方がある。

児玉委員

世論調査を活用するのはいいが、世論調査にも限界があるということは理解しておかなければならない。1つは絶えず変化すること、もう一つは操作しやすいということである。質問の

仕方を変えれば結論を変えるのは簡単である。操作が可能ということもあるので、公正さがきちんと担保できるかが一番の問題になる。それと、住民投票という仕組みはある種民意を反映するだけではなく、自分が主権者だという意識をきちんと持ってもらう学習機能の役割を果たす。市民としての人格の陶冶といった意味合いもあると思う。しかし、世論調査では自分が政治や行政に意思決定を行うという意識が国民そのものに根づきにくいということがあり、世論調査と住民投票を同じ次元で扱えない気がする。

鈴木（光）委員

私が最初に話したように、ミニムンヘンでは子供たちだけが市民権を持っていて、その中で市長を選んだりする。そういう運動によって、子供のときからシチズンシップ、市民性を育てていこうという思いがものすごく強くなっている。その中で出てきたキーワードが補完性の原理であり、自分のことは自分でやろうという機運の盛り上がりにもなる。また、多様性、ダイバーシティを認め合う社会づくりをしようということで、これが今日本に入ってきて、いろいろな町でお母さんたちの間に広がって、「10歳早く大人になる」という感じのキャッチコピーでやっているところもある。そういう思いは市民の中からも出てきている。それは一つの大きな流れだと思う。

本当は今成人している選挙権のある住民が、本当の意味での市民というか、権利を持つけれども義務も持つということをやっていたら問題は無いのだろうが、そこにクエスチョンマークがあるので、何とか子供のうちからしなくてはという思いで、市民の中で今すごい勢いで広がっているのと思う。現実のことを考えると、吉谷委員や増淵委員が話されたようなことはいっぱいあると思う。でも、しっかりした市民もいるし、そういう子供を育てていこうという動きも、今全国的に出ているのと思う。

増淵委員

しかし、住民投票を通じて市民の意識を高めていくというのは、ちょっと話が違うのではないかな。そういうことは今鈴木委員が話されたように学校教育でやる。そのための義務教育なのだから。義務教育というのは、学校に行かなくてはならないという義務ではなく、受ける側も与える側も対等で成立している。中学校を卒業したときには一人前の国家の構成員になるべき資質は備えておかなければいけないから、そのための義務教育だと私は思っている。それから先になると今度は個々の意識の問題で、政治や行政に関心がない人にまでどうぞ入ってほしいという必要性は、先ほど申し上げたアメリカのレジデンス制度と同じように必要ないと思う。日本の場合には成人に達すれば無条件で投票券が送られてくるが、そういう制度こそが市民意識を低下させ、希薄にさせているのではないかな。

中村座長

住民投票について、非常に様々な観点からご意見をいただいている。恐らく、住民投票を非拘束型とするとしても、年齢や出た結果によって、あるいは個々によって度合いが変わってくるケースもある。例えば、出た結果をもとにあくまでも議会が決定するとか、あるいは出た結果をもとに首長が議会に提案するなど。合併の話をする、合併促進策の中で、住民投票をやった後、議会で合併協議会を否決しても、さらに住民投票をやった過半数になったら合併協議

会の設立は否決できないことになっているが、出てきた結果についての取り扱いについては幅があると思う。

井上委員

それはあると思う。

児玉委員

住民投票の仕組みを考えると、案件ごとに投票者の範囲や拘束力を決めていくことになるが、自然人ではない法人である住民が発議できることは考えられるのか。例えば、法人住民税を増税しようという案件があったとして、自然人である住民は賛成と言っていいのだろうが、企業からすると非常に痛い話なので何とか意思表示をしたいと考える。その場合、住民の中に法人を含むか否か。なかなか法技術的には難しく入れないという結論に落ち着くが、理屈からするとそういうこともあり得ると思うが、どうか。

中村座長

要するに、考え方によっては住民投票の住民に法人も入るのではないかということか。

児玉委員

内容によってはそういうことがあるのかどうか、素朴な疑問である。

鈴木（光）委員

札幌市は法人を除いている。法人で大企業などは議員をそこから出しているということがあると思う。

井上委員

技術的なことがあると思う。法人はあくまでも法律で認められた人格であり、やはり意思決定機能は最終的に人間がやることになる。それと法人の1票をどう考えるか。大企業は、例えばトヨタなど何十万人もいて、中小企業はどうか、これは技術的にも非常に難しい。だから、私は法人にそういうものがないというのは、ある種当然だと思う。意見としていろいろなことを法人から出させるのはいいが、そういう権利行使は、少し問題があると思う。

中村座長

いいか悪いかは別にして、昔は職能代表制で、職場ごと、産業ごとの代表者ということもあったが、続かなかった歴史がある。

その他、新たな権利について、今まで特にクローズアップされてきたものとして子供の権利があるが、それについてはどうか。

鈴木（光）委員

世界的には子どもの権利条約などがあり、埼玉県鶴ヶ島市は子供は小さなまちづくりの一員という形で、また杉並などでは子供センターをつくる場合には子供の視点や意見を大事にし、

子供議会もいろいろなところでやっている。資料にはニセコ町や大平町のものが載っている。鈴木委員が来るとお話を伺えたのだが。選挙権のない青少年というか、また何歳からやるかは別に考えなければならないが、規定は大平町ぐらいのものでいいのではないか。その年齢にふさわしいまちづくりに参加するという程度でいいと思う。

中村座長

権利についてはいろいろな意見があるので、いろいろな角度から慎重に検証しなければならない。かつ大胆に考えなければいけない。仮に制度化を図っていく場合でも十分に議論を尽くす必要がある。

次の事項の県政運営の基本原則について議論を進めていきたい。事務局から資料の説明を。

高橋次長より、資料2について説明

中村座長

最初、「県政運営の基本原則」というネーミングから、行政実務の運営をめぐる規定を予想していたが、実際は、県民を意識に置いて、地方自治法では触れていないわけではないが具体的に余り書かれていない住民自治、あるいは情報公開や参加、開かれた県民・道民といった形で規定を置く場合が、事務局が今説明した実際の北海道の条文や神奈川県の記事例を見ると多いようである。

県政運営の基本原則といった場合に、事例なども参照しながらご意見をいただきたい。イメージとしては、かなり県民参加や情報公開といったことを中心に押し出していくことが県政運営の基本方針になっている。資料の32ページに県民中心の県政の原則とあるが、先ほどの議論との絡みもあり、いろいろ議論があるかもしれない。

井上委員

切り口がそれぞれ違う。県政運営や行政運営の基本原則というのは、基本的に行政側が住民に透明性を高めて情報公開する、ある一定の制約はあるが、情報を確実に流していくことが重要なことだと思う。行政側から見れば、行政がどういうふうに内部で動いているのか透明にするということが一つの原則である。そして市民側から見れば、そこに参加し協働する。もちろん協働の場合は両者になるが、そういったものではないかと思う。

私が言いたいことは、行政というのは県レベル、市レベルでもそうだが、行政が住民の行動を補完するという逆の発想でいなければいけないということである。昔は道路をつくるにも何をやるにも、まちやむらの人間がみんな出てきてやったが、それが難しくなったから行政が手を出す。ところが、行政がやればやるほど住民が後ろに下がっていく。むしろ私は、栃木県でそういうものが出せるかどうかはわからないが、まずは行政運営というのは住民がやるんでしようという意識をこの中で言ってもらいたいと思う。個人的な意見だが。

中村座長

今の後半のご指摘は、「県政運営の基本原則」について今までにないことを話されたように思う。補完性の原理は少しデリケートで、今のお話のような下からのガバナンス、下からの足り

ないところを補完するという部分もあるが、逆に、上からの見方で補完性の原則を使うこともあるようである。児玉委員に、そこについてご指摘いただきたい。

児玉委員

私も「県政運営の基本原則」というところで戸惑っている。果たして県政とは、県の行政だけを指しているのか、県議会を含む県を指しているのか、さらに県民も含んだパブリックを指しているのか。どれについての基本原則を確認しているのか理解する必要があり、それによって様々に理解が分かれていくと思う。基本的には、今、井上委員が話されたように、昔の公共というのは政府だけが担っていた。しかし、これからは公共というものも政府だけではなくて非営利法人などと協働で担っていく。「ウィズガバメント」という話が前回増淵委員からもあったが、そういった考え方が重要なのであって、そこについて皆さんが誤りなく統一的に認識を持てるような規定の仕方を考える必要があると思う。

中村座長

そうだと思う。県政と言った場合には議会は含めるのか。

児玉委員

私は広い意味で含めたいと思う。

中村座長

ただ、事例についてはその辺まではっきりしていない。どちらかという行政執行部を念頭に置いたというところと間違っているだろうか。県政運営という言葉に引きずられているのだろうか。少し曖昧模糊としているが、このあたりについていかがか。

和田委員

私も同じように、パブリックの考え方が非常に難しい。同じように栃木県と言っても、実は、旧来からある自分たちの地域は自分たちで守ろうというある程度住民意識を持った住民がいる一方で、新規の行政の仕事・公の仕事は全部行政にお任せというような住民もかなり増えてきている。そのように住民自身に多様性が増してきている状況での県政運営をどのように捉えるかは非常に難しいという印象を持っている。

井上委員

難しいのは、県政運営について、例えば資料に県民中心の県政の原則が書いてあるが、基礎的な自治体と県レベルではまた違うと思う。道路をつくるなど、まさに市町村レベルの話と県レベルの話は事務の内容が違ってくるので非常に難しい。逆に言えば、県政運営というのはどういう切り口で自治基本条例に持っていったらいいのか、市と県ではニュアンス的に少し違う部分もあると思う。

いずれにしても、県が何をやっているのか知らせる、県がどういう手続でどうやっているのか透明にする、これは一般論として必要である。県がやっていることに参加してください、一緒にやってくださいというのは、県政運営の柱としては基本的なものである。

中村座長

情報を確実に流すということは行政の動きの透明性の問題であり、それがあがるゆえに参加し協働が可能になるとつながってくる。

和田委員

全体的な印象として、県政運営というのは、県という地域の中での公共経営の基本原則という印象がある。

中村座長

確かに。本当に言葉では意外とすっと入るようで、言われてみると県政と運営あるいは経営というのはなかなかわかりづらいようである。鈴木光尚委員はどう思うか。

鈴木（光）委員

同じである。行政は公共、パブリックは新しい公ということである。どういうふうに市民も関わるかということで協働という言葉ができた。まさにパブリックが中心となる。新しいパブリックということだろうか。

中村座長

資料でいうと、「県民中心の県政の原則」と「県民に開かれた県政」についてはかなり共通認識を持っていると思う。ただ、また県民の議論に戻って、県民が中心と言われてもという意見が出てくるのではないかと先読みしている面もある。

今までの意見の中では、「市町村重視の原則」というのは余り出てこなかったが、県政運営の基本原則の一つの柱として考えてよいか。

増淵委員

今まで、県政運営という中でパブリックには住民も当然含まれるのだと言っているが、市町村重視ということで住民ではないものが入ってきて矛盾しないのか。矛盾しないようにやると言えばそれまでだが、そういう理屈もある。私が当初から一貫して言っているのは、市町村重視を県政の柱に据えれば、当然自治基本条例等は基礎的自治体がつくって、県はそれを尊重すべきとなるということである。はやりものに飛びついて県でもつくるのだという感じがしてしまう。知事の公約だから、市町村重視ということは入れざるを得ないが、市町村重視と県が自治基本条例をつくるのがそもそも矛盾していると思う。

宇都宮市で自治基本条例をつくるための作業を、今進めている。各戸配布でビラが来たが、宇都宮市でもいよいよ立ち上がるのだと見ている。

吉谷委員

県民中心と市町村重視はイコールである。31市町村あって、それが県民なのだから、ここは余り議論するところではないのではないかと。当たり前の話だから、私はそのようなことを考えたことはない。

中村座長

増淵委員の発言とは少し違うのか。

増淵委員

基礎的自治体で自治基本条例等をつくって、屋上屋を重ねて県でつくる必要はないと私は思っている。それが県民中心であり市町村重視であるということになれば、市町村重視であり県民たる市民重視になるのではないか。

中村座長

栃木県 31 市町のそれぞれの市民、町民の集合体が県民なのだから、県民中心イコール市町村重視は当たり前ではないかという意見である。ただ、例えば塩谷広域行政はさくら市など 2 市 2 町だが、ごみ処理施設の設置一つ取っても、かなり住民間で見解の違いが出たり、お互いにいろいろエリアを柔軟に変えながら他の市民や町民と協力し合う部分が出てきている。そうすると、市町村重視と言っているからそれが自動的に県民レベルにいった場合に県民だという意味で県民ではなく、ときには県内 31 市町の中でいろいろな考え方の違いもあるが、何とか共通の着地点を見出すという、理念的な意味を込めた県民なのではないか。県民中心と市町村重視の関係は、確かに指摘を受けると難しい。

和田委員

市町村と言えば、確かに全体を包括するものだが、個別に見れば一つの自治体ともう一つの自治体の利害は当然対立することがある。例えば迷惑施設をつくる場合、その地域は当然地域の利益を考えれば建設反対の方向に動きやすいし、他の地域や県全体のことを考えれば県に 1 つ迷惑施設をつくらなければならない場合も当然出てくる。その場合はどの地域も同じように市町村重視というわけにはいかない。やはり県の利益を最大限に優先するのが県の自治基本条例の考え方ではないかと思う。

中村座長

そういうこともあるということだろう。確かにこの辺りは難しい。そういう視野を持った県民が 1 人でも 2 人でも増えていけば非常に変わってくるということだろう。ここはまさに基礎自治体と広域自治体の難しさだろう。市町村あつての県であることは事実だが、それぞれの政治機構、行政機構は、規模の相違を別にすれば大統領制的な仕組みを取り入れる形であり、ほぼ同じ。でも、そうは言ってもやっていることは違うので、なかなか難しいところだと思う。

「県政運営の基本原則」として、他に挙げられるものはあるか。

児玉委員

原則を挙げればきりが無い。たくさん挙げれば挙げるほど原則間の矛盾が出てくる。例えば、神奈川県の記事の中で公平、公正、透明性と言っておきながら他方で効率性を言っている。情報公開を徹底すればそれだけ手間が増えるから非効率になってしまう。原則間の優先順位が見えないまま羅列しても、それはことわざの世界で「二度あることは三度ある」と「三度目の

正直」を並べて言うのと同じ感じがある。それは指針になるのだろうか。だから、本当に重要な原則だけ絞って考えていったらいいのではないかと思う。その時、井上委員と同じで、透明性を高めるといふ原則は、議会にとっても、執行部にとっても、場合によっては県民にとっても重要な原則であると思う。

また、余り言葉にこだわるのもどうかと思うが、「県民中心の県政」という原則について、「県民参画の県政」や「県民主体の県政」という言い方なら、県民が中心となり受け身ではないというようなニュアンスで取れる。しかし、「県民中心」とだけ言うと県民のために手厚い行政サービスを提供するということに読めて、ますます受け身の県民を助長するような捉え方がなされないか心配である。

中村座長

事例を見ても、今話されたような方向に全体的な傾向があるのだろう。確かに今話された点や市町村重視を意地悪く見ると市町村民とは言っていない。そういった意味では県政運営の実務的な担い手として膨大な県職員がいるし、市町職員がいる。県職員と市町職員、行政執行部で補佐している職員たちとの間での連携が屋台骨であるという言い方も、行政実務の世界では言えるだろう。また市町の職員の間ということもあるので、そういうふうにもあえて取れる気がする。

他にいかがか。関係するものとしては情報公開だけではなくてパブリックコメントなどがあるが、それについてはまた次回で具体的に取り上げたい。

次回は12月18日の午後1時半から開催したいと思うがよろしいか。

本日は住民投票制度を主なキーワードとして、委員の方から真摯かついろいろなご指摘をいただいた。貴重な経験や実績の積み重ねから出てくる発言で非常に重みがあったと感じている。議論も相当積み重なり、正念場に来ていると思う。

それでは、以上をもって懇談会を終了させていただく。