

中島: 弁護士の中島でございます。小平市には、最初に2013年の7月のとても暑い日に、第二東京弁護士会の環境委員会の現地調査で、10人弱の弁護士と一緒に参ったのが最初でございます。それからもう2年以上経ちまして、何回かシンポジウムなどでは来たことがありますけれども、ゆっくりまわりを見ている時間がなかった。今日鷹の台から玉川上水沿いを歩いてきまして、敷き詰められた落ち葉を踏みしめながら、そして、紅葉の残りを見ながら、すばらしい自然に恵まれた小平市だということを改めて実感いたしました。この小平市の環境が車のための道路によって破壊されるということは、とても残念なことだと思っています。そういうことから、この2013年以来、この事件に関わることになりました。

いま、尾渡先生が詳しく説明してくださったような経過で、訴訟は最高裁の決定で終わってしまったわけですが、今、ここに二人来ておりますが、この訴訟にはあと二人代理人がおりまして、筆頭代理人は情報公開問題の第一人者と言われる三宅弘弁護士です。彼は、今年(2015年)4月から第二東京弁護士会の会長に選挙で選ばれ、そちらがきわめて多忙なために、今日も来られないことになりました。また、もう一人時井弁護士という若い弁護士も関与しておりましたが、彼も北京に留学中で今日は来られません。ということで、尾渡先生と私で今日の総括をさせていただきたいと思っています。訴訟については、いま尾渡先生に詳しく説明していただきましたし、また、この後、武田先生からコメントをいただけたと思いますので、私の観点から、同じ内容は繰り返さないで、この判決を前提として今後どのように何に取り組んでいけばいいのか、法律実務家としてのささやかな提案を含めて、お話をさせていただきたいと思っています。

この事件は、ここにいらっしゃる方々を中心として、小平市民の方が熱心に住民投票の実現に努力されて、7000人の方々の署名を集めた。そして、住民投票が実現して、5万人の方々が投票した。それにあたっては市民の方々の努力はもとよりですが、武田先生や國分先生などの専門家の支援も大変強力に行われた。弁護団も一生懸命がんばったんですけども、残念ながら目的を達成することができなかった。それはとても残念に思っています。いまの段階でこの判決を分析して、まだ何が出来るのかということについて、法律的な観点からささやかな提案をふくめて、お話をさせていただきたいと思えます。

まず、この判決を分析すると、公開しない理由は二つである。一つは、尾渡先生が言われた、いわゆる法令秘情報に該当する。法令秘情報とは、条例その他の法令によって公

開しないという明文がある場合と、条例その他の法令の趣旨目的等から公開しないものであるということが明らかな場合とがある。本件については、住民投票の結果は公開しないという明文は条文にはないが、条例の委任にもとづいて作られた施行規則では、成立しなかった場合には投票数、投票率のみを公表するという規定があり、開票しなくても判明する事項についてのみ公表するということからすれば、趣旨は公開しないことを前提としているんだという判断が一つ。これは、情報の性質から公開できないということではなくて、要するに条文規定の趣旨、目的がそうなっているからという理由です。もう一つの理由は、憲法15条4項にある投票の秘密が侵害されるおそれがある。選挙管理委員会による開票ではなく、コピーを交付する等の方法で開示した場合には、そのことから投票者とどういう投票をしたかの関係が明らかになるおそれがあるというのが第二の理由でした。

いま、尾渡弁護士が報告したように、いずれも納得できる理由ではない。特に投票の秘密の侵害については、先程言われたように、単に○をどっちにつけるかの問題であるし、コピーに指紋はついていないし、等々のことから、投票の秘密が明らかになることはない和我々は考えています。さらに、第二審で、公務員であり、受け渡しから廃棄まで全部守秘義務を負っている公証人の管理下に行くことによって、投票の秘密が漏洩するおそれは皆無になるという主張をしたのですが、それについても全く秘密が漏れないと断言するには躊躇されるというような内容で、どうして躊躇されるのか、何も書いていない判決でしりぞけられた。この点については、東京高裁の元裁判官で公証人も経験された方の陳述書も裁判所へ提出しましたし、また、現役の公証人の方にも、公開が実現した場合には公証を行うという内諾も得ていましたが、実現しなかった。きわめて残念な結果になりました。力を尽くしたけれども、力及ばなかったという点で本当に申し訳ないと思っています。

こういう判決が行われた後、どうなるのか。判決を分析しますと、条文に明文はないけれども、条文の趣旨から公開しないことが明らかであるということが第一の理由になっています。小平市の情報公開条例には、非公開の理由として、今回の理由の他に、例えば、「公にすることにより、「人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」、あるいは、行政の「意思決定の中立性が不当に害されるおそれのある情報」、さらに、課税とか試験等に関する事務に支障を生ずるおそれがある情報等が非公開であるということが規定されています。これらは情報自体の性質から来る非公開理由です。

本件で判決が言っていることは、この情報自体の性質から非公開にするということではなくて、法令に公開しないという明文の規定はないけれども、法令の趣旨目的から非公開だと言っているわけで、要するに、行政あるいは今の司法の現状からすると、なるべく公開したくないわけで、公開しない理屈としてはそういうことを言っている。そうならば、情報自体は性質からすれば別に公開してもかまわない情報だという点が、今後の我々が主張していく立場となることが一つだと思います。

この点について、いろいろ考えたのですが、私の個人的な経験からすると、地元の市民と一緒に、地元での市の自治基本条例を作る会に入っていて、始めて間もないのですが、検討しているところです。小平市の自治基本条例も全部、かなり詳しく拝見させていただきました。小平市の自治基本条例は、歴史から立地条件から始まって、よくできた条例だと思っています。これは、各地で自治基本条例を制定する上での一つのモデルとして役に立つものだと考えています。ただ、今回非公開になってしまったことと自治基本条例の関係について、一点だけ残念なことがあります。

小平市自治基本条例に市民投票制度という規定があり、その14条2項で「市は、住民投票が実施された場合は、その結果を尊重しなければならない」という規定になっています。ただ、明文では住民投票が実施された場合に、開票を行ってその結果を市民に告示するという規定が入っていません。このことから、開票するかどうかは自治基本条例によって定まらず、具体的な住民投票ごとの条例で決める自由が市や市議会に残されてしまっているというのが非常に残念です。

これは法律の実務家からの観点ですが、個別的な住民投票に関して、成立要件や効力要件をいろいろ定めることはありうると思いますし、また、拘束力を有するとか単に尊重すべきだとか、いろんなレベルがありうると思います。ただ、忘れてならない基本は、住民投票が地域の主権者である国民、この場合は市民が、意思を表明して投票に参加する、まさに住民主権の発現、あるいは地方自治の本旨に由来する、地域住民の主権行使の場だということです。

このことから、投票に参加し、あるいは投票に参加する機会を与えられた住民には、自分たちが投票した結果について当然に知る権利がある。これを自治基本条例の中に、や

はり入れるべきです。これから自治基本条例を制定しようとする私の地元では、そのことをぜひ実現したいと思いますし、小平市の条例の条項も

「市は市民投票が実施された場合には速やかに開票を行い、その内容を告示するとともに、その結果を尊重しなければならない」、

と改正すること、この

「速やかに開票を行い、その内容を告示する」

という一行を加えることによって、根本的に話は違ってくるわけです。こういう明文があれば個々の投票条例でいちいち開票するとかしないとか決める必要は全くないし、当然に開票を行うこととなり、これが地方自治の本旨に合致しているわけです。わずか一行ですけれども、法律あるいは条例というのは一行の文言があるかないかで、結果的に大きな違いが出てくる場合があります。この場合もそうだと思います。

小平市議会の討論の議事録によると、2013年4月に13条の2という悪名高い条項を入れて、成立要件を投票率の50%と決する改正を可決した時に、賛成した議員の中でも、賛成はするけれども投票の結果がわからないのはおかしいではないかという議論が出ていたわけですね。そういうことをふまえれば、その後、議会の構成が少し変わっているとは思いますが、市議の方々も自治基本条例の改正にあえて反対しないのではないのでしょうか。詳しい議会の情勢はわかりませんが。みなさんが大変努力した結果だけでも実現しなかったことを、今後実現していく方策はいろいろあると思いますけれども、法律実務的に言えば、このような一つの条文の改正は、将来に向かってこれまでの努力の結果を成果としてあげていく一つのやり方だと思います（過去は遡及しませんが）。これに限ったことはなく、いろんな問題も出てくるとは思いますけれども。これは新しく条例を作る私の地元ではぜひ実現したいと思うし、小平でも実現していただくと、これまでの御苦勞が一つ将来に向かって結実するのではないだろうかと思えます。

この後、武田先生からいろいろコメントをいただけたと思いますが、武田先生からは、訴訟中、欧米、特にドイツでは、成立要件を付ける場合も、「投票率」ではなくて「得票率」を成立要件とするべきだというお考えもうかがって、大変勉強になりました。それと先程の「開票する」というのはちょっと次元が異なるのです。「開票する」については、住民投票を実施した以上はいかなる場合にも当然開票する。だから、これは自治基本条例に規定するのにふさわしい内容です。具体的な住民投票を行うにあたっては、その目的や性質に応じて成立案件や効力案件をどう定めるかというのはまた第二段の問題で、私が言っているのは、とにかくなんであろうと開票はしなければならないとい

う規定は入れるべきだし、それを入れるにふさわしいのは個々の投票条例ではなくて、自治基本条例だということをお話ししたかったわけです。

最後に、「最近の住民投票」の資料についてです。これは最近の住民投票のすべてではありませんし、すべてについては会の方で作っていただいた資料に入っていると思います。まず、埼玉県北本市の新駅についての住民投票、これは投票総数に対して75.9%の反対で、圧倒的に市の方針が否定された。そして、これは元々JRの請願駅を作るという問題だったのですが、その結果、10日後にJRへ請願駅の撤回を申し入れ、結局住民投票の意向がそのまま通ったということです。つぎに、茨城県つくば市の総合運動公園計画および支出について、これは300億円以上のお金で総合運動公園を作るという市の提案でしたが、80%の市民が反対して、市民の意思が明らかになったケースです。今年の8月です。3番目は愛知県小牧市の新図書館計画。これはTSUTAYAに図書館管理を委託する契約の是非をめぐっての住民投票でした。これには先例があり、佐賀県の武雄市でTSUTAYAに委託して、本当は図書館にふさわしくないものになっているのではないかが新聞や週刊誌等でも書かれています。例えばTSUTAYAが図書館の中に入って、CDやDVDのレンタルを行う。その支障にならないように図書館が持っていたDVD等や郷土資料を大量に廃棄した。そして、TSUTAYAがその代わりに選んできたのは、佐賀県なのに多摩のラーメンとか埼玉のラーメンとかそういう本を、現場の写真で見るとかざり20冊ぐらい選んでいるのです。そんなものが佐賀県の図書館になぜふさわしいのか、全く選書の基準がない。さらに2001年の公認会計士試験の対策本を2014年頃に購入している。これらはTSUTAYAの支配下にある古本屋で廃棄するほかなかったものを図書館に買わせたというようなことが伝わっているので、小牧市の住民投票も反対が投票総数に対して55.1%ということで、資料の「結果欄」に書きましたように、TSUTAYAとのアドバイザー契約、基本設計の業務委託契約を解消したということです。

このように、住民投票にはその後も非常に重要な住民意思が表明されているので、住民投票制度は本当に大事にして育てていかなければならないと思っています。このように結果に影響できたわけですが、資料中のどの住民投票にも投票率50%が成立要件という規定はありませんでした。実際には、つくば市では投票率47.3%で、投票率は50%に達していないのです。しかし、反対が投票総数の80%ということで、結果に対しては大きな影響力を持ったわけです。もしも投票率50%という成立要件が規定されて、小平の住民投票のように開票も公開もされていなければ、つくば市民の意向は誰にも知られることなく闇に葬られ、巨額の税金支出が大手を振って実行されることになったでし

よう。多分小平の住民投票では投票率35%台でしたが、「市民参加で見直す」に賛成した率は投票総数に対して90%近かった可能性も充分あると思います。公表された場合には、なんらかの形で結果に影響を与えることができたのではないか。この点でもとても残念です。

もう一つ、小牧市の住民投票は投票率は50.4%「現在の新図書館建設計画に反対」と投票した率は全投票者に対して55.1%なので、有権者に対する割合は27.7%で30%を切っています。しかし、そういう場合であっても、ここでは成立要件や効力要件がないので、結果に対して影響力をもつことができました。やはり、成立要件とか効力要件を定めることには非常に慎重に検討して判断しなければならないと思っています。ささやかな提案です。