

〔判例研究〕

住民投票投票用紙の公開拒否処分取消請求が
棄却された事例

武 田 真一郎

東京地裁 2014（平成 26）年 9 月 5 日判決（判例集未搭載）

【事実】

Y市（被告、東京都小平市）では、2013年5月26日に「東京都の小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画について住民の意思を問う住民投票条例」（平成25年小平市条例第13号。以下「住民投票条例」という）⁽¹⁾に基づく住民投票（以下「本件住民投票」という）が行われた。本件住民投票は、前記都市計画道路の計画が小平中央公園の雑木林の約半分を消失させ、玉川上水遊歩道を36mの幅で分断し、約220戸を立ち退かせ、250億円の費用を要するなどの問題点があることから、「住民参加により計画を見直す」または「計画の見直しは必要ない」のいずれかの欄に○の記号を記入することにより、市民の意思を明らかにすることを目的とするものである。

投票率は35.17%であったが、住民投票条例13条の2は「住民投票は、投票した者の総数が投票資格者（住民投票における投票の資格を有する者をいう。以下同じ。）の総数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。」と規定していることから、投票は不成立となった。住民投票

(1) 同条例は廃止されたが、次の URL で全文を参照することができる。http://www.city.kodaira.tokyo.jp/kurashi/032/attached/attach_32383_1.pdf
<http://jumintohyo.wordpress.com>

住民投票投票用紙の公開拒否処分取消請求が棄却された事例

条例には不成立の場合は開票しないという規定はないが、今日に至るまで開票は行われていない。

なお、住民投票条例の制定、改正の経緯は次のとおりである。住民投票条例は、2013年2月14日、Xらを含む小平市民が請求者となり、地方自治法74条1項の規定に基づき、所定の署名収集を経て条例制定の直接請求が行われ、同年3月27日に小平市議会において可決された。ところが、小平市長は同年4月24日に臨時市議会を招集し、前記の成立要件（13条の2）を付加することを内容とする改正案を提案した。市議会は同日改正案を可決し、改正条例は翌日公布され、施行された。

本件住民投票の開票が行われず投票結果を知ることができないため、Xらは、2013年7月26日、小平市情報公開条例（以下「本件条例」という）に基づき、本件住民投票の投票済みの投票用紙（合計5万1010人分。以下「本件投票用紙」という）を保有している小平市選挙管理委員会に対し、本件投票用紙の公開（写しの交付）を請求した。同委員会は、同月29日、本件投票用紙に記録されている情報は住民投票条例13条の2の趣旨、目的から公にすることができないと認められる情報であり、本件条例7条1号が規定する非公開情報（法令秘情報）に当たるとして、非公開とする決定をした（以下「本件処分」という）。

そこで、XらがY（同委員会の所属する普通地方公共団体）に対し、本件投票用紙の公開処分の義務付けおよび本件処分の取消しを求めて出訴したのが本件である⁽²⁾。

【判旨】請求棄却（義務付請求は却下）

1「本件公開請求の対象は、本件住民投票における投票であるところ、本件住民投票条例は、①住民投票が成立しないものとされる場合には開票を行わないものとするともに、②『住民投票は、1人1票の秘密投票とする。』（同条例7条3項）と定めている。

上記の①の点について、原告らは、本件住民投票が成立しないものとされる場合にも開票を行うことは許される旨を主張するが、i 本件住民投票

(2) 本件投票用紙は不成立の場合投票の3か月後に廃棄されることになっていたが、Xらは処分禁止の仮処分の申立てを行ったところ、裁判所の審尋に際して本件訴訟の確定まで保管するという合意がなされ、その旨の調書が作成された。

条例及び同条例 16 条の規定による委任に基づき定められた本件施行規則は、住民投票は投票した者の総数が投票資格者の総数の 2 分の 1 に満たないときは成立しないものとするとして（同条例 13 条の 2）、小平市選挙管理委員会は投票が確定したときは直ちにこれを告示する等とし（同条例 14 条）、住民投票が成立しなかったときの上記の告示の内容については、投票日、投票資格を有する者の総数、投票した者の総数、棄権者の数等の開票を行うことなく把握することのできる事項に限るものとしていること（同規則 98 条ただし書）、ii 上記の各規定のうち、同条例 13 条の 2 及び 14 条の各規定にかかる改正の経緯は、（中略）に認定したとおりであり、上記の改正については、本件住民投票が成立しないものとされる場合には開票を行わないものとする内容のものであるとの理解の下に小平市議会において所要の議決がされたもので、上記の本件施行規則の規定は、このような改正がされたことを前提として定められたものであること、iii 本件住民投票の投票日に先立って、被告の市報においても、『投票率が 50% に満たないときは、住民投票が成立しないので、開票を行いません。』との記載を含む広報がされていたこと（中略）からすると、上記の各規定の趣旨とするところについては、上記の①に述べたように解するのが相当であり、これとは異なる原告らの主張は採用することができない。」

2 (1) 「その上で、上記②の点については、同条例 7 条 3 項が本件住民投票につき秘密投票とする旨を定めたのは、一定の公職の選挙における投票につき憲法 15 条 4 項前段が規定するのと同様に、本件住民投票の投票人が自由な意思で投票することができ、本件住民投票が公正に行われることを保障する趣旨に出たものと解される（中略）。そして、同条例及び同規則は、投票は点字によるものを除き所定の投票用紙を用いて無記名で『住民参加により計画を見直す』又は『計画の見直しは必要ない』に係る欄のいずれかに○の記号を記載してする方法によるものとし（中略）、所定の投票用紙を用いない投票や他事を記載した投票等は無効とすること、何人も投票の内容を陳述する義務はないこと、住民投票の投票及び開票に関しては公職選挙法等の規定を準用することを規定し、また、同規則は同法等の規定にならっていわゆる混同開票等を含む詳細かつ厳格な手続を定め、開票が行われた場合に告示等をする事項は、投票総数、有効投票数、住民参加により計画を見直すとする投票数、計画の見直しは必要ないとする投票数、無効投票数等の一定のものに限ることを規定しているところ、「こ

これらの定めは、いずれも秘密投票につき同条例7条3項が規定するところを確保するためのものであると解される。」

(2)「このように投票が有効であるか否かを問わず本件住民投票の全般にわたって投票の秘密を確保しようとする同条例及び同規則の規定の内容に照らし、同条例7条3項を始めとするこれらの規定については、少なくとも本件住民投票が成立しないものとされて開票が行われない場合においては、その適用を排除し上記の投票を公にすべきものとする趣旨であることが他の法令等の規定から明らかであるようなときを除き、これを公にしないものとするをその趣旨及び目的とするものと解するのが相当というべきであるところ、本件住民投票について上記に述べたような他の法令等の規定は見当たらない。」

(3)「この点に関し、原告らは（中略）、他事の記載があるようなものを除き、投票を公にしても投票人が特定されることはなく、投票の秘密が侵害されることはない旨の主張をするが、他事の記載があるようなものでない限り投票を公にしても投票人が特定される可能性は一切ないことが明らかであるとまで断ずることについては」疑問の余地がある。

以上に述べたところについては、「本件情報公開条例の下における情報公開の制度の（中略）一般的な重要性（中略）によって、直ちに左右されるものとは解し難い。」

3 (1)「以上に述べたところによれば、本件各文書については、本件各文書については、本件情報公開条例7条1項に規定する非公開情報に該当する情報が記録されているものと認めるのが相当である。」

(2)「この点に関し、原告らは（中略）、本件非公開決定については、条例の規定に基づくことなく、原告らの情報公開請求権を制限したものであって、地方自治法14条2項の規定にも違反し、違法であると主張するが、前記イ（筆者注：本稿では前記の判旨1および判旨2である）に述べたところに照らし、原告らの主張は採用することができない。

以上によれば、その余の点を検討するまでもなく、本件非公開決定は適法というべきである。」

【評釈】判旨に疑問がある。

1 判旨1について

(1) 本件の争点は、前記の事実で見たように、本件投票用紙が本件条例

7条1号⁽³⁾によって公開が禁止された情報（法令秘情報）に当たるかどうかということである。判旨1は、まず、住民投票条例は、①「住民投票が成立しないものとされる場合には開票を行わないものとする」とし、②住民投票は1人1票の秘密投票とすると定めていると摘示している。本判決はこの①と②を根拠として本件投票用紙は非公開情報に当たるとしたものであるが、判旨1はこのうち①の点について判示している。

①の部分の判示をみると、住民投票条例は不成立の場合には開票を行わないと規定しているような印象を受ける⁽⁴⁾。しかし、住民投票条例は、「住民投票は、投票した者の総数が投票資格者の総数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。」(13条の2)と規定しているものの、投票が不成立の場合には開票を行わないとは規定していない。同条例の施行規則にも開票を行わないとする規定はない。それにもかかわらず①のように断定しているのは、本判決は不成立の場合には開票しないという規定があると誤認しているからではないだろうか。そうとすれば住民投票条例は投票結果を公開しない趣旨であるという結論に至る可能性が高くなり、Xらにきわめて不利な結果となるであろう。

あるいはこの判示は「不成立の場合には開票を行わないものとする趣旨と解される」という意味なのだろうか。そうであるならばそのように明記して誤解を生じないようにすべきである。判断の冒頭で①のように断定的で誤解を招く判示をすることはきわめて不適切というほかはない。

(2)では、住民投票条例13条の2の「成立しない」という規定は開票をしないという意味なのだろうか。本条の意味については(ア)開票をしないという解釈もあり得るが、(イ)開票は行って集計するが、同条例15条が定める投票結果の尊重義務および関係機関への通知義務⁽⁵⁾は生じないという解釈も成立する。

(3) 同条柱書きは「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る市政情報に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該市政情報を公開しなければならない。」と規定し、同条1号は「(1) 法令等の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報」と規定している。

(4) 実際に本判決の新聞報道には本件条例は不成立の場合には開票しないと規定しているとしたものもあった（朝日新聞2014年9月6日朝刊）。同紙は後日訂正を行った。

判旨1が(ア)のように理解した理由はiからiiiに述べられているが⁽⁶⁾、要約すると、i 施行規則は住民投票が成立しなかった場合の告示事項を投票資格者総数、投票者総数、棄権者数など開票を行わなくても把握できる事項に限定していること、ii 住民投票条例13条の2および14条の改正の際に議会は不成立の場合は開票しないと理解していたこと、iii 投票前のYの市報には投票率50%未満の場合は開票しないと記載されていたことである。iからiiiのような事実があることはそのとおりであるが、これらの事実のみによって開票を行わないものと理解することには次にみるように重大な疑問がある。

小平市では小平市自治基本条例(以下「自治基本条例」という)が制定されており、同条例6条⁽⁷⁾は市民が行政情報を知る権利を明確に保障している。さらに本件条例1条⁽⁸⁾も市民の知る権利を明確に保障した上、5条⁽⁹⁾が具体的な情報公開請求権を権利として保障している。住民投票条例を可決し、市民の税金を使って投票を実施し、5万1010人の市民が投票所に足を運んで1票を託したにもかかわらず、(ア)の解釈によってその結果を市民に知らせないとすれば、自治基本条例と本件条例が保障する知る権利および情報公開請求権は画餅に過ぎないことになる。このような解釈をとることは、小平市の条例の体系からみてあまりに不整合である⁽¹⁰⁾。

そして、地方自治法14条2項は権利を制限し、義務を課すには条例に

-
- (5) 同条は「市長は、住民投票が成立したときはその結果を尊重し、速やかに市民の意思を東京都及び国の関連機関に通知しなければならない。」と規定している。
- (6) 本判決はiからiiiの事実によって(ア)の解釈をとったわけではなく、住民投票条例には不成立の場合には開票を行わないという規定があると誤信している可能性があることは前記(1)でみたとおりである。
- (7) 同条は「市民等は、市政に関する情報を知る権利を有する。」と規定している。
- (8) 同条は「この条例は、何人にも市政情報の公開を求める権利(以下「知る権利」という。)を保障するとともに、小平市(以下「市」という。)が市政を市民に説明する責任を全うすることを明確にし、情報公開の総合的な推進について必要な事項を定めることにより、開かれた市政の下に市民の市政への積極的な参加及び市民と市との信頼関係の増進を図り、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする。」と規定している。
- (9) 同条は「何人も、実施機関に対して市政情報の公開を請求することができる。」と規定している。

よらなければならないと規定しているから、(ア)の解釈によって開票をせず、投票結果を公開しないことによって市民の知る権利および情報公開請求権を制限するためには、条例の根拠が必要である⁽¹⁰⁾。そこで住民投票条例13条の2が開票をしないだけでなく、さらに本件投票用紙の公開を禁止して知る権利および情報公開請求権を制限する根拠となるかどうかを検討すると、判旨1のiからiiiは開票をしない理由としても十分ではなく、まして投票用紙の公開を禁止する理由にはなり得ないと思われる。よって、同条は知る権利および情報公開請求権を制限する根拠になるとは解されないであろう。

これに対して(イ)の解釈によれば、知る権利および情報公開請求権と矛盾抵触しないように「成立しない」という文言を理解することができる。条例の根拠がないのに市民の知る権利および情報公開請求権を制限し、地方自治法14条の2に違反するという問題も生じない。よって(イ)の解釈をとるべきである。前記iからiiiの事実のみをもって(ア)の解釈をとり、住民投票条例は不成立の場合は開票を行わないものとした判旨1①の判断には重大な疑問がある。

2 判旨2について

判旨2の(1)は住民投票条例7条3項が秘密投票とする旨を定めていること、投票および開票については公職選挙法等の規定を準用すること、同条例施行規則は投票および開票について厳格な手続を定めていることを摘示し、これを前提として(2)は投票の秘密を確保しようとする同条例および同規則の内容に照らすと、住民投票が成立しないものとされた場合には、投票を公にすべきことが他の法令等の規定から明らかであるときを除き、これを公にしない趣旨であると判示している。

-
- (10) そもそも住民投票条例が(ア)の解釈をとっているのであれば、なぜ開票を行わないことを条例本文で明記しなかったのだろうか。おそらく自治基本条例と住民投票条例が知る権利と情報公開請求権をきわめて明確に保障しているため、市の法制担当部局としてはこれと明らかに矛盾抵触する規定を設けることができなかったのではないだろうか。
- (11) このような条例の根拠があるからこそ本件投票用紙は本件条例7条1号がいう法令秘情報に該当することになるのだから、本件投票用紙が同項という法令秘情報に該当するかどうかという問題と本件処分が同法14条2項の要件を満たすかどうかという問題は表裏の関係にある。

このように判旨 2 は住民投票条例 7 条 3 項等の規定を根拠として、投票の秘密を理由に本件投票用紙は非公開情報に当たるとしている。判旨 2 がいうように住民投票条例やその施行規則が投票の秘密を確保しようとしており、それがきわめて重要な原則であることに疑問の余地はない。そして、通常の選挙の投票であれば投票の秘密と対立する利益との間で調整が必要となることはないであろう。

ところが、本件では投票用紙が開票されず、投票結果が公表されないという通常の選挙ではあり得ない事態が生じている。投票の秘密はもちろん重要であるが、その反面で小平市では自治基本条例と情報公開条例が知る権利および情報公開請求権を明確に保障しており、これらの権利もきわめて重要な価値である。よって、本件では投票の秘密と知る権利を比較考量し、知る権利を犠牲にしても投票用紙の公開を禁止すべきかどうかを厳格に判断する必要がある。

そこで、まず投票用紙の公開を禁止する必要性について検討すると、前記の【事実】でみたように、本件投票用紙には「住民参加により計画を見直す」または「計画の見直しは必要ない」のいずれかの欄に○の記号が記入されているだけであり、公開されることによって投票者が特定され、投票の秘密が害される可能性はほとんどないはずである⁽¹²⁾。仮に○以外の他事が記入されている投票用紙がある場合には、本件条例 8 条 2 項の一部開示の規定によって当該部分を除いて公開すれば足りるのである。

これに対して本件投票用紙に記された情報には地域の重要な問題に関する市民の意思が示されており、それは何ら秘匿する必要はなく、むしろ市民に公開されるべきものである。住民投票の実施を決定して市民の意見を求め、市民の税金によって収集した情報であることからみても、市民はその結果を知る権利があるはずである。投票率が低い場合には結果の尊重義務も低くなる（または生じない）と解すれば足りるのであるから、投票率 50%未満の場合には開票せず、結果を公開しないとすることにどのような合理性があるのかも疑わしい⁽¹³⁾。

このようにみると、本件投票用紙を公開することによって投票の秘密が害される可能性はほとんどなく、投票用紙に記された情報が市民に公開さ

(12) 投票の秘密のほかに、本件投票用紙が公開された場合、選挙管理委員会ではなく、X が集計を行うことの公正さが問題となり得るが、X は公証人の立会の下で集計を行い、「事実実験公正証書」を作成する予定である。

れる必要性はきわめて高いのであるから、本件において投票の秘密に市民の知る権利を上回る重要性があるとはとうていいえないはずである。よって、住民投票条例7条3項等の規定が本件投票用紙の公開を禁止していると解することはできないであろう⁽¹³⁾。

また、前記1でみたように、本件投票用紙の公開を禁止して住民の知る権利および情報公開請求を制限するためには地方自治法14条2項によって条例の根拠が必要であるが、住民投票条例7条3項等の規定は本件投票用紙の公開を禁止していないのだから、そのような根拠とならないと解される。

なお、判旨2の(2)は、投票を公にすべきことが他の法令等の規定から明らかであるときを除き、これを公にしない趣旨であると判示しているが、本件条例は「原則開示の原則」をとっているから、むしろ投票を公にすべきでないことが他の法令等の規定から明らかであるときを除き、これを公にする趣旨であると解すべきである。この点は4で後述する。

3 判旨3について

判旨3の(1)は判旨1と2を前提として、本件投票用紙には本件条例7条1項に規定する非公開情報(法令秘情報)が含まれているから、本件処分は適法であるという結論を述べている。また、(2)は、本件処分は条例の根拠がないのにXらの知る権利および情報公開請求権を制限するものであるから地方自治法14条2項に違反するというXらの主張を退けている。

しかし、前記1でみたように、住民投票条例13条の2の「成立しない」という文言は同条例15条が規定する結果の尊重義務や関係機関への通報義務が生じないという意味に解すべきであり、開票をしないという意味には解されないから、同条例13条の2を根拠として本件投票用紙に法令秘情報が含まれているということとはできないはずである。また、前記2でみ

(13) 一定の成立要件を設けるのであれば投票率ではなく、得票率による方がはるかに合理的であること、議会や行政は投票の不成立をねらって高い投票率を要件とする傾向があることについては本稿の5で後述する。

(14) 投票の秘密に「投票結果の秘密」が含まれないことはいうまでもない。知る権利によってむしろ投票結果の公開が要請されていることもいうまでもないであろう。

たように、本件投票用紙を公開することによって投票の秘密が害されるとはいえないから、住民投票条例7条3項等の規定を根拠として法令秘情報が含まれているということもできないはずである。よって判旨3の(1)には疑問がある。

そもそも秘密とは非公知の事実であって実質的にもそれを秘密として保護に値すると認められるものをいう⁽¹⁵⁾のであるから、法令秘とされる情報もこのような保護に値するものであるはずである。ところが、本件投票用紙に含まれる情報は小平市政に関する重要な情報であって、秘密として保護に値するどころか本来は市民が共有する情報として公開されるべきものである⁽¹⁶⁾。実質的にみても本件投票用紙が法令秘情報であるとはとうていいえないであろう。

そして、前記1でみたように、住民投票条例13条の2が本件投票用紙の公開を禁止する条例上の根拠とは解されず、前記2でみたように、同条例7条3項等の規定も本件投票用紙の公開を禁止する条例上の根拠とは解されないから、本件処分は条例によらないでXらの知る権利および情報公開請求権を制限したものであり、地方自治法14条2項に違反するというべきである。よって判旨3の(2)には疑問がある。

4 原則開示の原則について

本件条例1条は何人にも市政情報を知る権利を保障し、5条は何人にも具体的な情報公開請求権を保障している。そして7条は、公開請求があった場合には、同条各号が規定する非公開情報が記録されている場合を除き、当該市政情報を公開しなければならないと規定している⁽¹⁷⁾。これらの規定によれば、本件条例は「行政機関の保有する行政情報の公開に関する法

(15) 最決昭和52・12・19刑集31巻7号1053頁、最決昭和53・5・31判時879号19頁参照。

(16) 小平市は本件道路計画に対する市民の意見が明らかになることを望まないのかも知れないが、そのことによって本件投票用紙が秘密として保護に値するとはいいえないであろう。

(17) 同条は、「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る市政情報に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該市政情報を公開しなければならない。(1) 法令等の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報(2号以下略)」と規定している。

律」(情報公開法)と同様に「原則開示の原則」を採用しており⁽¹⁸⁾、7条各号の非公開情報に該当しない限りは市政情報を公開するという原則に立っている⁽¹⁹⁾。

ところが、公開が求められている情報(本件では投票用紙)が7条各号の非公開情報に該当すると安易に判断されるとすれば原則開示の原則は機能しなくなるから、本件投票用紙が同条1号の法令秘情報に当たるかどうかを解釈する際にも原則開示の原則が働くとして理解することが情報公開制度の目的に適合するというべきであろう。

しかし、本判決の判旨2の(2)は、秘密投票を定めた住民投票条例7条3項等の規定は「投票を公にすべきものとする趣旨であることが他の法令等の規定から明らかであるようなときを除き、これを公にしないものとするをその趣旨及び目的とするものと解するのが相当というべきである」と判示し、投票の秘密と知る権利という対立する価値の比較考量をほとんど行わずに「原則非開示の原則」を導いている。原則開示の原則によれば、投票を公にすべきでないことが明らかであるようなときを除き、これを公にするものと解することが相当なのであって、本判決の論理は原則と例外が逆転している。

さらに判旨2の(3)は、「原告らは(中略)、他事の記載があるようなものを除き、投票を公にしても投票人が特定されることはなく、投票の秘密が侵害されることはない旨の主張をするが、他事の記載があるようなものでない限り投票を公にしても投票人が特定される可能性は一切ないことが明らかであるとまで断ずることについては」疑問の余地があるとし、以上に述べたところについては「本件情報公開条例の下における情報公開の制度の(中略)一般的な重要性(中略)によって、直ちに左右されるものとは解し難い」と判示している。

この点についても、原則開示の原則によれば、他事の記載がなくても投票を公にすることによって投票人が特定される可能性があることが明らか

(18) 情報公開法が原則開示の原則に立っていることについては、塩野宏・行政法I [第5版] 334頁(有斐閣、2009年)、宇賀克也・新情報公開法の逐条解説 [第3版] 47頁(有斐閣、2006年)参照。

(19) よって、非公開情報に該当することの立証責任は実施機関(Y)にあると解される。ただし、法令秘情報にあたるかどうかは当該法令の解釈の問題であるから、その当否は事実の立証の問題ではなく、法令解釈の問題であろう。

であるといえない限りは投票用紙の公開が禁止されていると断ずることに疑問があるというべきであるし、判旨が「以上に述べたところ」については、情報公開制度の一般的な重要性および原則開示の原則によって左右される（否定される）というべきであろう。

判旨1においても本判決は住民投票条例13条の2の「成立しない」という文言を開票しないと理解し、さらに投票用紙の公開を禁止していると解釈しているが、原則開示の原則によれば同条の文言から直ちにこのような解釈を導くことは適当でなく、むしろ15条が定める結果の尊重義務と関係機関への通報義務が生じないことを意味すると解すべきであろう。

このように本判決は情報公開制度の根幹にある原則開示の原則をほとんど考慮せず、むしろこの原則から逸脱しているところに最大の問題があるのではないだろうか。

5 投票率要件と知る権利について

本件訴訟の根本的な原因は住民投票条例13条の2が投票率50%未満の場合には成立しないと規定していることである。少数の者によって政策決定がなされることを回避し、住民投票の正当性を確保するために一定の成立要件を設けることにはもちろん合理性がある。しかし、本件の住民投票条例のように50%という高い得票率を要件とすることには様々な問題があり、きわめて不合理である。

その理由は、①選挙の投票率も50%未満となることが少なくない現状では多くの住民投票が不成立になってしまうこと、②選挙には投票率による成立要件がないのに住民投票にのみ50%という高い投票率要件を設けることは公正でないこと（実際に本件住民投票は投票率が35.2%だったために不成立となったが、この要件を提案した市長が当選した選挙の投票率は37.3%に過ぎなかった）、③投票率を成立要件として不成立になると、棄権票は事実上既存の政策に対する賛成票となって公正でないこと、④高い投票率要件を設けると形勢不利な側が投票の不成立をねらってボイコット運動を起し、争点の賛否に関する議論が深まらないおそれがあること、⑤不成立の意味が本件のように開票もしないという意味に理解されると、投票結果が明らかにされずに市民の知る権利が侵害されること、そして⑥議会や行政は住民の意見を聞いて政策を変更することを嫌う場合が多いので、議会や行政が投票の不成立をねらって高い投票率要件を設ける傾向が

高まることなどである⁽²⁰⁾。

少数の意見によって政策決定がなされることを回避するためには、投票率ではなく、得票率を成立要件とすることが考えられる。例えば過半数となった意見が投票資格者総数の25%を超えた場合に投票が成立するという要件を設ければ、投票率50%の場合に過半数を占めるのと同じ正当性を確保することができ、ボイコット運動も効果を上げることができなくなる。そして必ず開票は行われるから、本件のように投票結果が公開されずに住民の知る権利が侵害されることも起こりえない。得票率要件が投票率要件よりもはるかに合理的であることは明らかである⁽²¹⁾。

現代社会では民主主義が形骸化し、選挙で多数をとれば民意に耳を傾けずに何をしてもよいという傾向が生じていることが指摘されている。市長が投票率要件を課す条例改正を提案して投票結果の公表をしなくて済むように画策したり、首相が長年にわたって形成されてきた憲法原則を閣議決定で変更したりするのがその実例である。これに対して単なる多数原理によって民主主義を理解するのでは不十分であり、多くの市民の議論と参加による民主主義、つまり熟慮と包摂に基づく民主主義を再構築する必要があることが提唱されている⁽²²⁾。多くの住民が地域の重要問題について賛否両論に耳を傾け、自らの意見を1票に託す住民投票はまさにこのような民主主義の実践といえよう。

そして、開票を行わず、住民投票さえも形骸化しようとする議会や行政

(20) 50%の高い投票率が成立要件とされた最初の例は1999年に制定された徳島市の住民投票条例であるが、その理由はまさにこのようなものであった。この点につき、武田真一郎・吉野川住民投票－市民参加のレシピ（東信堂、2013年）100頁参照。

(21) ドイツの各州の住民投票制度が得票率要件を採用していることにつき、稲葉馨「ドイツにおける住民（市民）投票制度の概要」（一）～（六）自治研究72巻5号45頁以下、同72巻8号31頁以下、同72巻9号41頁以下、同73巻2号30頁以下、同73巻5号19頁以下、同73巻8号22頁以下（1996～97年）、同「住民投票における法定得票率・得票制管見」自治研究80巻8号3頁以下（2004年）参照。日本でも千葉県我孫子市の住民投票条例14条は1/3以上の得票率を成立要件としている。

(22) この点については、大沢秀介「熟慮民主主義をめぐる最近の議論について」田中宏・大石裕編「政治・社会理論のフロンティア」（慶應義塾大学出版会、1996年）83頁以下参照。

住民投票投票用紙の公開拒否処分取消請求が棄却された事例

の策略に対抗し、住民投票制度の本来の機能を活かす契機となるのが本件のような情報公開訴訟である。裁判所はこのような民主主義の再構築には関心がないのかも知れないが、情報公開請求権は具体的な法的権利であり、情報公開訴訟は法律上の争訟である。よって、裁判所は知る権利の重要性や情報公開制度に原則開示の原則が働くことにはいささかの関心を向ける責任があるはずである。本判決がそのような責任を認識しているかどうかは甚だ心許ないが、本件の控訴審や今後の同種の訴訟においては裁判所の見識に期待したい。