

武蔵野市住民投票制度に関する 有識者懇談会

第2回（令和5年8月4日）

資料 1

第1回有識者会議（令和5年7月4日）資料2抜粋	p3
1 本日のテーマ	p8
2 戦後地方制度と住民自治の拡充	p9
3 住民自治に関する制度(1)全体像	p10
4 住民自治に関する制度(2)直接請求制度	p14
5 直接請求制度を活用した住民投票の歴史	p18
6 住民投票の制度化の歴史	p21
7 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的	p25
8 本市の代表民主制との関係	
①投票結果の扱い（尊重義務）	p28
②代表機関の関与のあり方	p34
③尊重義務の要件（成立要件）	p39

2(4) 自治基本条例に基づく住民投票制度

自治基本条例第19条

第3章 参加と協働

第5節 住民投票

第19条 市長は、地方自治法第7条第1項の規定による廃置分合又は境界変更の申請を行おうとするときは、住民投票を実施しなければならない。

2 前項に定めるもののほか、市長は、市政に関する重要事項（別に条例で定めるものを除く。）について、武蔵野市に住所を有する18歳以上の者のうち、別に条例で定めるものの一定数以上から請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

3 市は、別に条例で定めるところにより成立した住民投票の結果を尊重するものとする。

4 市長は、住民投票の成立又は不成立にかかわらず、その結果を公表するものとする。

5 前各項に定めるもののほか、住民投票について必要な事項は、別に条例で定める。

付則

（施行期日）

1 この条例は、令和2年4月1日から施行する。ただし、第19条の規定は、別に条例で定める日から施行する。

【補足】自治基本条例に基づく住民投票制度の発議権者

自治基本条例第19条

第1項「廃置分合又は境界変更の申請」：市長（必要的住民投票事項）

第2項「市政に関する重要事項」：住民の請求→市長

※議会、市長独自の発議権は規定せず

自治基本条例（仮称）に関する懇談会で出された意見

①市長の発議権→議会に対する牽制権を市長が持つことになるのではないか

- ・執行機関である市長が議会の議決だけには任せない、住民の意思を聞くと言っていることは、**議会に対してものすごい牽制権**を市長が持つということです。そんな権限を市長に持たせていいのだろうかとは非常に疑問に思います。

②議会の発議権→議会の権限放棄を認めることになるのではないか

- ・議会にこの住民投票への発議を認めるということは、**議会の権限放棄**を認めるということです。私はそのことにあまり賛成しないです。議会は責任を持ってちゃんと議論して決めてくださいというのが建前だと思うので、放棄を簡単に認めるのはよくないと思っています。

参考：議会、長の発議権を規定した常設型住民投票条例の例（高浜市住民投票条例）

（住民投票の請求及び発議）

第3条

4 市議会は、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された市政運営上の重要事項について、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。

5 市長は、市政運営上の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。

2(4) 自治基本条例に基づく住民投票制度

さまざまな住民投票制度との区別

投票結果を最終的な結論とする法的拘束力が与えられているか否か

YES ↓

【拘束型住民投票】

憲法・法律によるものの例

- ・ 地方自治特別法制定（レファレンダムの例）
- ・ 議会解散請求
- ・ 議員・長等解職請求（リコール）
- ・ 合併協議会設置（イニシアティブの例）
- ・ 特別区設置
- ・ 市町村警察廃止（昭和26～28年）
- ・ 市町村合併等の現状回復（昭和23～25年）
- ・ 市町村の境界変更（昭和28～36年）
- ・ 市町村合併（昭和31～36年）
- ・ 大規模な公の施設に係る住民投票制度
（平成24年3月、自治法改正案→法案提出に至らなかった）

投票結果 = 最終的な結論

NO ↓

【非拘束型（諮問型）住民投票】

あらかじめ要件や手続きを
条例で規定しておくか否か

YES ↓

【常設型住民投票】

実施必須型

その他

NO ↓

【個別設置型住民投票】

投票結果 ≠ 最終的な結論
長・議会による意思形成・決定過程へ

制度化された住民投票

2(5) 令和3年度住民投票条例案の検討

令和3年度住民投票条例案の検討

令和2年									令和3年		
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
										骨子案行政報告 2/1	
			課内協議 7/8～		選管事務局、自治法務課合同協議 9/25	10/13	11/2				
								庁内検討委員会 12/7, 15, 23	1/6, 13, 27		
										骨子案のパブコメ、市議会各会派意見聴取 2/15～3/15	
											市民意見交換会 3/7
											市民アンケート 3/10～31

令和3年									令和4年		
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
				素案行政報告 8/17			条例案上程	条例案否決 12/21陳情採択			
課内協議		自治法務課協議 6/7				～10/13					
庁内検討委員会		6/17, 24	7/1, 12, 20, 29		9/16						
				素案のパブコメ、市議会各会派意見聴取 8/17～9/3							
				市民意見交換会 8/29							

【補足】

- ・ R3住民投票条例案（議案第53号）⇒賛成11、反対14
- ・ 陳受3第19号「住民投票条例の廃案、あるいは継続審議を求める陳情」⇒採択
- ・ 市長への手紙の件数（令和3年度事務報告書）
住民投票条例案に関するもの 1,877件
内容別内訳 賛成58件、反対1,819件、どちらでもない・その他0件
差出人別内訳 市民と考えられる158件、市民以外と考えられる426件、どちらとも特定できない1,293件

5 今後の議論の進め方

- ① 本市の市民自治にふさわしい住民投票制度として確立するため、**考え方の整理が必要な論点は何か？**
- ② 次回は、我が国における条例に基づく住民投票の歴史、自治基本条例19条の制度趣旨を踏まえながら、**常設型住民投票制度の意義から議論してはどうか？**

考え方の整理が必要な論点（事務局案）

第1回（7月4日）	(1)自治基本条例19条に基づく住民投票制度 フリーディスカッション（これまでの議論の振り返り） (2)考え方の整理が必要な論点は何か？（事務局案）
第2回（8月4日）	総論(1) <u>自治基本条例に基づく住民投票制度の目的</u> (2) <u>代表民主制との関係</u> （議決の要否、尊重義務など） 各論(1)成立要件
第3回（10月23日） 第4回（11月28日） 第5回（12月12日） 第6回以降（日程未定）	(2)対象事項 (3)署名数、署名期間、署名・投票運動、情報提供 (4)住民投票の執行者等手続きに関するその他の論点 (5)投票資格者 など
最終回（日程未定）	報告案「 <u>自治基本条例に基づく住民投票制度に関する今後の議論のための論点整理（武蔵野市）</u> 」

1 本日のテーマ

- ① 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的
- ② 本市の代表民主制との関係
 - (1) 投票結果の扱い（尊重義務）
 - (2) 投票実施前の代表機関の関与
 - (3) 尊重義務の要件（成立要件）

本日のテーマ

使用資料

①自治基本条例に基づく住民投票制度の目的	資料1 p9戦後地方制度と住民自治の拡充 p10住民自治に関する制度(1)全体像 p14住民自治に関する制度(2)直接請求制度 p18直接請求制度を活用した住民投票の歴史 p21住民投票の制度化の歴史 p25自治基本条例に基づく住民投票制度の目的
②本市の代表民主制との関係 (1)投票結果の扱い（尊重義務） 自治基本条例が義務付ける尊重とは？ 尊重義務の対象となる「住民投票の結果」とは？	資料1 p28本市の二元代表制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）
(2)投票実施前の代表機関の関与	資料1 p34本市の二元代表制との関係 ②代表機関の関与のあり方
(3)尊重義務の要件（成立要件） ・成立要件をどのように設定すべきか？ ・廃置分合又は境界変更の申請を行おうとする場合の住民投票と、その他市政に関する重要事項に関する住民投票の間で、成立要件の要否を変えるべきか？	資料1 p39本市の二元代表制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

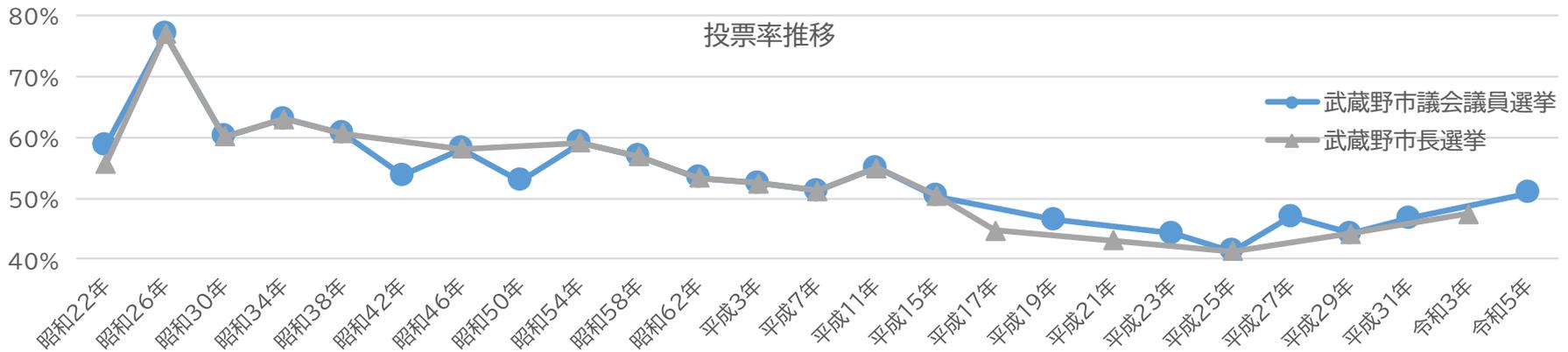
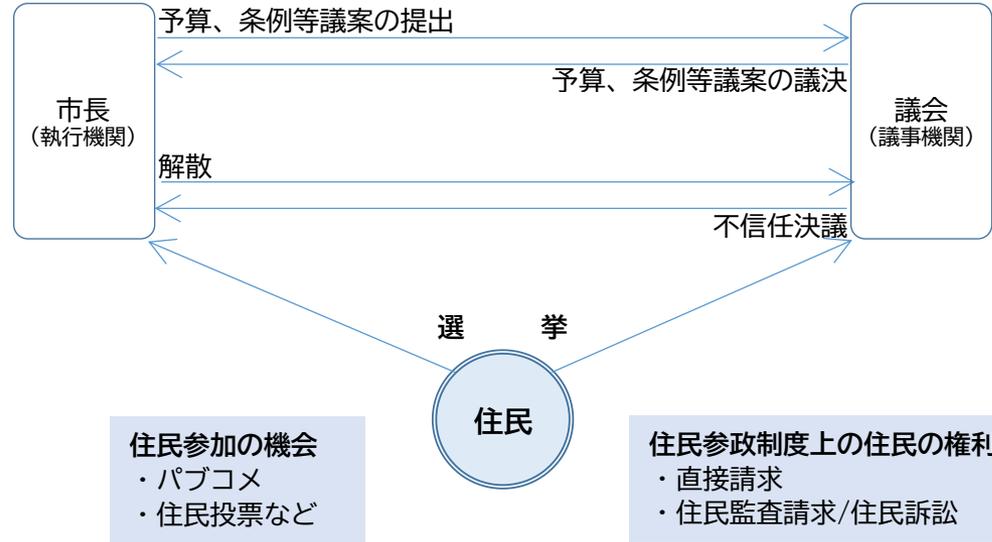
2 戦後地方制度と住民自治の拡充

- ①戦後地方制度改革で地方参政権が拡充した他、直接請求等住民参政制度が設けられた。
- ②戦後地方制度改革に次ぐ大きな改革であった第一次地方分権改革では、住民自治の拡充が「未完の改革」事項の一つとして残された。
- ③住民自治の具体化に取組み、その蓄積を踏まえ自治のルールを定める自治体がでてきた。



3 住民自治に関する制度(1)全体像

- ①日本国憲法と地方自治法は、**二元代表民主制**を基本としている。
- ②国にはみられない**直接民主主義的**制度（**住民参政制度**）も採用。
- ③さらに、さまざまな**住民参加の仕組みや機会**が設けられている。



3 住民自治に関する制度(1)全体像

選挙権・被選挙権		住民の権利 法令で日本国籍を有する住民に限定
拘束型住民投票	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治特別法制定（憲法）【利益保護投票】 ・ 議会解散、議員・長等解職（リコール）【代表機能回復投票】 ・ 合併協議会設置、特別区設置【重要事項決定投票】 ・ 市町村警察廃止【重要事項決定投票】 ・ 市町村合併等の現状回復【重要事項決定投票】 	
住民参政制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会解散、議員・長等解職請求 ・ 合併協議会設置請求 ・ 条例の制定・改廃請求 ・ 事務監査請求 	
	住民監査制度、住民訴訟制度	
請願権（憲法）		
条例に基づく非拘束型住民投票（常設型）【意思表示投票】		
条例に基づく非拘束型住民投票（個別設置型）【意思表示投票】		
様々な参加の仕組み		
表現の自由、政治活動の自由、制度外の日常的な政治参加		
(外国)イニシアティブ、レファレンダム 【直接決定投票】		

※【 】 橋本勇「住民投票の対象」（法律のひろば / ぎょうせい 編 52 (8)、1999年8月）に基づく分類

【参考】「参政権」

樋口陽一「憲法第四版」（勁草書房、2021年）

「「参政権」ということばには、国民から見て他者が最終的な決定権を持つ（＝君主主権）政治に「参与」という語感が含まれているが、国民主権下では、国民主権原理の中核部分を各人の権利の観点から定めたもの、という性格のものとなる。」

芦部信喜「憲法第七版」（岩波書店、2019年）

「国民は、主権者として、国の政治に参加する権利を有する。この政治参加は、主として議会の議員の選挙権・被選挙権を通じて達成される。国民投票制が定められている場合にそれに投票を通じて参加すること（国民投票権）および公務員となる権利（権利というよりも、資格ないし能力である）も、広義の参政権に含めて考えることができる。」

辻村みよ子「憲法第7版」（日本評論社、2021年）

「参政権は、国民が、主権者として、直接もしくは代表者を通じて間接に、国の政治に参加する権利である。憲法は、前文で、国民主権を宣言して国民の権力は国民の代表者が行使することを明らかにし、参政権として、公務員の選定・罷免権（15条1項）、国会議員の選挙権・被選挙権（44条）、地方公共団体の長・議会議員等の選挙権（93条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条2項）、地方自治特別法に関する住民投票（95条）、憲法改正に関する国民投票（96条）を定める。」

高橋和之「立憲主義と日本国憲法第5版」（有斐閣、2020年）

「参政権とは、政治に直接、あるいは代表者を介して間接に、参加する権利である。国民が政治に参加する権利をもつことは、国民主権からの当然の帰結であり、ゆえに、参政権は「主権的権利」であるといわれることもある。

国民の政治参加は、日常レベルでは制度外の表現の自由や請願権を通じて行われるが、ここで問題とする政治参加は一定の制度を通じてのものである。日本国憲法は、国民が政治参加するための制度を、様々なレベルと領域で予定している。憲法改正についての国民投票（96条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条2項）、国会議員の選挙（43条・44条）、地方公共団体の長および議員の選挙（93条2項）、特別法の住民投票（95条）である。」

渋谷秀樹「憲法第3版」（有斐閣、2017年）

「参政権とは政府の政策形成過程に参加する権利をいう。」

「参政権として、憲法は選挙権のほかに最高裁判所裁判官に対する国民審査による罷免権（79条2項）、国会の発議する憲法改正案に対する国民投票権（96条1項）および請願権（16条）を規定する。被選挙権は、選挙権と表裏一体のものであり、請願権も政府の政策形成に対して歴史的に重要な意義をもった。なお、公務就任資格を参政権の性格をもつと捉えるのが有力である。しかし、一般職公務員への就職は、職業選択の自由として捉えるのが常識にかなう。」

【参考】日本国憲法の関連規定

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

第15条第1項 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

第16条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

第43条第1項 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

第44条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

第79条第2項 最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後十年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。

第93条第2項 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第95条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

第96条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

4 住民自治に関する制度(2)直接請求制度

①直接請求制度

地方自治法に基づき、選挙権を有する者の連署（署名）を集め、一定の事項を請求することができる制度。

主な請求事項は、「条例の制定・改廃」「議会の解散」「長等の解職」。

請求事項	有権者の総数に対する必要署名数の割合	請求後	
条例の制定、改廃	50分の1以上	長が議会を招集し意見を付して提案 →議会の議決があれば成立	署名割合が低率
監査	50分の1以上	監査の実施	
議会の解散	3分の1以上	住民投票→過半数の同意があれば解散	署名割合が高率
議員の解職	3分の1以上	住民投票→過半数の同意があれば解職	
長の解職	3分の1以上	住民投票→過半数の同意があれば解職	
主要公務員の解職	3分の1以上	長が議会に付議 →議会で3分の2以上の出席でその4分の3以上の同意があれば解職	

4 住民自治に関する制度(2)直接請求制度

②条例制定・改廃に関する直接請求制度創設の経緯と研究者等の指摘

- ・日本国憲法制定前の昭和21年、第一次地方制度改革により導入された。
- ・条例の制定改廃請求の導入は旧内務省主導。当時の住民観を反映した制度設計。

条例制定改廃請求制度の導入趣旨

「条例及び規則は地方議会又は府県知事、市町村長等が定める所であるが、住民の要望や必要があるに拘らず之に理解を示さないような場合には、住民自ら条例又は規則の具体案を作成してその制定または改廃を府県知事或は市町村長に請求することを認める必要がある。之によって自治の積極的進展が期待され又住民の自治に対する関心を深めることが出来る。殊に住民に政治意思実現の手段を与えることは、暴力による直接行動を抑制防止する所以でもある。」
（「新地方制度の解説」自治研究會、1946年）

請求権にとどめた理由、署名数の理由

「外国の場合は、発案は必ず一般票決に付することとされてゐる。しかしわが国においては条例規則の発案やその他の直接参政は、今回初めて採用した制度であり、殊に選挙人の過半数が今回初めて参政権を賦与せられる者であるから、国民一般がこの制度に習熟し、提案の内容を十分に批判検討して適切な判断を下し得ると認められるまでは、一般の票決に付すよりも、常に重要事項の議決に当たってゐる議決機関の決定に付することが適当と考へられるので、従って比較的自由に発案し得ることとしておいても、適当に調整し得るので外国より低率とした。」

（「改正地方制度資料第1部」内務省地方局、1947年）

制度導入の評価

「私は沿革からみて直接民主制の制度とはとてもいえず、民主的改革で廃止された国の官僚的監督権の代替に過ぎず、住民参加とは異質のものだと答えた。」
（佐藤竺「日本の自治と行政 下」敬文堂、2007年）

4 住民自治に関する制度(2)直接請求制度

制度導入の評価(続き)

・「条例案を住民が議会に直接発案することを認めたものにすぎず、徹底したものということとはできないともいい得るであろうが、住民の基本的権利として直接発案することが認められていることの意義は大きい。」

（松本英昭「新版逐条地方自治法第9次改訂版」学陽書房、2017年）

議会の議決が必要→「当時の民主政治の基盤を考慮した結果」

・「手続面からみれば、参政権的性格をもつ請願権の行使とあまり違いがないように思われる。」

（吉田善明「地方自治と住民の権利」三省堂、1982年）

・「その源流であるアメリカ合衆国の諸州の場合に、直接住民投票に付するか、議会が否決したとき住民投票に付するかのいずれかの方法を採用しているのと比べて、制度的にはきわめて不完全といわざるをえず、改正する必要があるだろう。」

（「逐条研究地方自治法Ⅰ総則－直接請求」敬文堂、2002年）

・「今日、いまだに『国民一般がこの制度に習熟し、提案の内容を十分に批判検討して適切な判断を下し得る』段階に至っていないと判断されるのであろうか。」

（「新基本法コンメンタール地方自治法」日本評論社、2011年）

請求権者の限定

・「選挙権と異なり、条例の制定・改廃請求および事務監査請求に憲法15条（国民の公務員選定罷免権）との関連は見出し難い。憲法92条（地方自治の本旨）に照らせば、地方政治への参加は日本国籍の有無ではなく生活の実態に着目して制度化されるべきであるようにも思われる。一律に外国籍の者を排除していることは、『地方自治の本旨』を軽視していると評される余地もあろう。」

（「新基本法コンメンタール地方自治法」日本評論社、2011年）

対象事項の限定

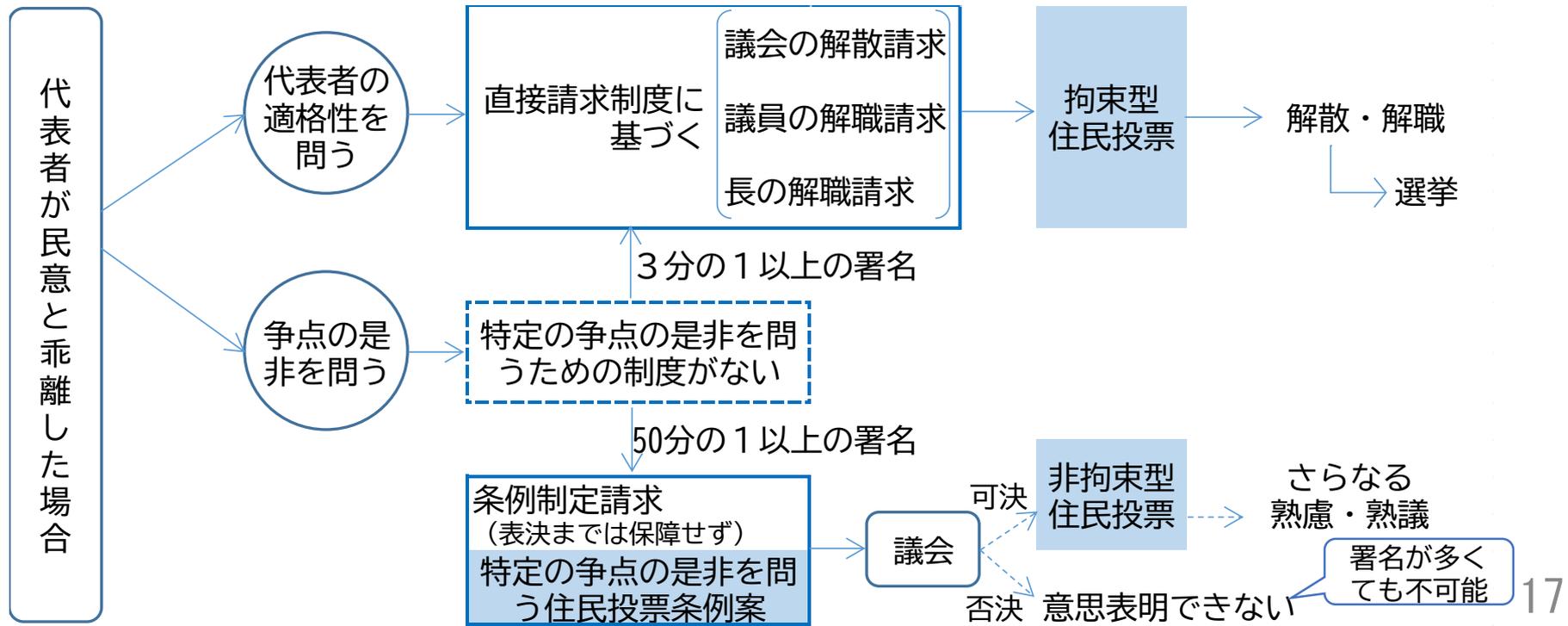
・「条例の制定改廃請求がなされても住民投票で決するレファレンダムの仕組みではなく、議会に付議する仕組みであることに照らすと、条例制定権の範囲内である限り、議会による合理的判断を信頼して、請求対象を限定する必要はないと考えることもできよう。」

（宇賀克也「地方自治法第10版」有斐閣、2023年）

4 住民自治に関する制度(2)直接請求制度

③直接請求制度と個別型住民投票条例

- 「特定の争点の是非」を問うための制度がない。
そのため、「代表者の資質・適格性」を問うリコール制度が活用されてきた。
- しかし、署名数の要件が厳しいため、
リコール制度を活用した特定争点に関する民意表明には限界がある。
- そこで、課題を含む制度ではあるが直接請求による条例制定改廃請求制度を利用して、
特定の争点のための住民投票条例制定を請求する事例が出てきた。



5 直接請求制度を活用した住民投票の歴史

- ①住民投票条例制定の直接請求の嚆矢は**区長準公選運動の区民投票**（1967年、練馬区）。
- ②**多様なテーマ**を対象として条例の制定請求が続いた。**実施される可能性は低いまま**である。
- ③市町村合併を除き、**庁舎など身近な施設**をテーマとした請求が多い。**近年特に顕著**である。
- ④**実施例を対象とした研究**では、
2007年以降を「**公共施設建設に関する住民投票実施の時代**」とする分析がある。

個別型住民投票条例に係る直接請求のテーマ別件数の推移（市町村合併除く）

	区長準公選	国・民間等の大型開発・環境改変				住民に身近な施設の建設・都市基盤整備			その他	請求件数計
		大型、娯楽施設	原子力発電	自然環境	防衛関係	住民に身近な施設の建設		都市基盤整備		
						うち庁舎	うち庁舎以外			
1970年代	14	1						1		16
1980年代			5	3	2	2	2	2	1	15
1990年代		20	9	6	1	22	6	16	6	71
2000年代		5	4		2	30	15	15	25	75
2010年代		6	9		3	62	21	41	15	97
2020年代		4	2			8	1	7	1	16
計	14	36	29	9	8	124	43	81	50	290

出典：地方自治月報（総務省）をもとに分類・集計

5 直接請求制度を活用した住民投票の歴史

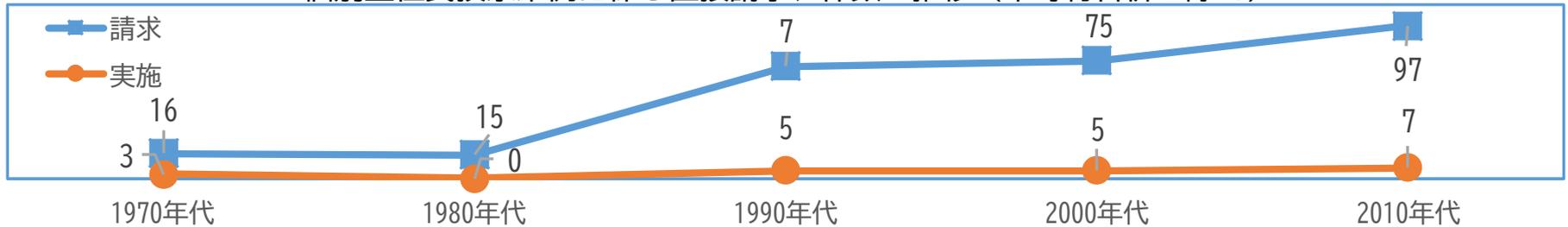
- ・ 1990年代以降、個別型住民投票条例に係る直接請求が増加したが、実施率は極めて低い状態が続いている。

	個別型住民投票条例に係る直接請求（合併除く）						常設型住民投票条例による住民請求	
	請求	うち可決	可決率	うち実施	実施率	うち都内自治体の請求	実施	実施率
1970年代	16	3	19%	3	19%	15		
1980年代	15	1	7%	0	0%	0		
1990年代	71	6	8%	5	7%	4		
2000年代	75	5	7%	5	7%	3		
2010年代	97	7	7%	7	7%	5	4	100%
2020年代	16	0	0%	0	0%	1		
計	290	22	8%	20	7%	28	4	100%

5 直接請求制度を活用した住民投票の歴史

個別型住民投票条例に係る直接請求

個別型住民投票条例に係る直接請求、件数の推移（市町村合併を除く）



出典：地方自治月報（総務省）より作成

住民投票の実施例の時代区分

<p><第Ⅰ期> 迷惑施設建設の是非を問う住民投票の時代</p>	<p>巻町 1996年、原子力発電所建設 沖縄県 1996年、日米地域協定の見直し及び基地の整理縮小 御嵩町 1997年、産業廃棄物処分場の設置 など</p>
<p><第Ⅱ期> 市町村合併の是非・選択肢を問う住民投票の時代</p>	<p>「平成の大合併」</p>
<p><第Ⅲ期> 公共施設建設に関する住民投票実施の時代</p>	<p>四街道市 2007年、地域交流センター建設 伊是名村 2008年、牧場誘致計画の是非 佐久市 2010年、佐久市総合文化会館建設の是非 鳥取市 2012年、市庁舎を改修するか新築するか など</p>

出典：「『お任せ型住民投票』の意義と課題」（野口暢子, 2013年）より作成

6 住民投票の制度化の歴史（地方：常設型・非拘束型、国：拘束型等）

- ①直接請求制度を活用した住民投票条例の実施可能性が低い状況を踏まえ、争点と手続き問題を分け、**住民投票の手続きについて事前に定めておく動き**が出てきた。**本市住民の直接請求による市民参加条例案**は、このような動きの初期に位置づけられる。
- ②**常設型住民投票条例のリーディングケース**は、平成12年度制定の**高浜市住民投票条例**。
- ③**第1次地方分権改革期**には、**住民自治の制度的拡充**を目指して、**地方六団体**が住民投票制度の導入を求めたほか、**東京都**が制度化の論点を研究した。
- ④国レベルでも、**拘束型住民投票など法制化の検討**がおこなわれ、**市町村合併**に関して制度化されたものもある。

1980年代	1990年代	2000年代
住民投票の制度化に向けた自治体レベルの検討		
1984年、逗子市住民投票付託に関する条例案（直接請求、否決）	1995年、武蔵野市市民参加条例案（直接請求、否決）	2000年、高浜市高浜市住民投票条例（首長提案、成立）
	1994年、地方六団体意見書「地方分権の推進に関する意見書—新時代の地方自治—」 1996年、東京都住民参加制度研究会報告書	
住民投票の法制化に向けた国レベルの検討		
	1994年、第24次地方制度調査会	2000年、第26次地方制度調査会

6 住民投票の制度化の歴史（地方：常設型・非拘束型）

住民投票の制度化に向けた自治体レベルの検討

対象事項	署名要件	投票資格者	成立要件	投票結果の扱い
逗子市住民投票付託に関する条例案 （昭和59年、直接請求、否決）				
市内において適用又は実施されるもの、かつ、市及び市民が直接の利害関係者であるもの	1/10以上	選挙人名簿記載者	2/3以上の投票 有効投票の過半数	市長：尊重を宣明 議会：表決
武蔵野市市民参加条例案 （平成7年、直接請求、否決）				
市の施策案	1/10以上	20歳以上の住民	なし	市長：見解を表明
高浜市住民投票条例 （平成12年、首長提案、成立）→平成14年改正				
市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接利害関係を有するもの（除外規定あり）	1/3以上	議員及び長の選挙権を有するもの →のち、一部外国籍住民含める	1/2以上の投票 有効投票の過半数	尊重義務

6 住民投票の制度化の歴史（地方：常設型・非拘束型）

東京都『住民参加制度研究会報告書』（平成8年7月）

第4章 住民投票制度をめぐる論点

総論

- 1 住民投票制度
- 2 住民投票制度導入の必要性
- 3 住民投票制度の性質
 - (1) 二つの類型
 - (2) 制度導入に対する批判
 - (3) 法的拘束力

各論

- 4 住民投票制度の発動要件
 - (1) 発動要件の類型
 - (2) 住民投票の発動主体
 - (3) 成立要件

- 5 住民投票の対象事項
 - (1) 論点
 - (2) 住民投票に適した事項
ポジティブリスト
 - (3) 住民投票になじまない事項
ネガティブリスト
 - (4) 投票にかけるべき事項の選択
- 6 技術的諸問題
 - (1) 設問の形式
 - (2) 区域
 - (3) その他の技術的問題
- 7 他の住民参加制度との関係

6 住民投票の制度化の歴史（国：拘束型等）

住民投票の法制化に向けた国レベルの検討

ポイント	該当箇所
第16次地方制度調査会（昭和51年度） 『住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申』 ・ 廃置分合、特定の重大な施策・事業への経費負担、議会と長との意見対立などについて制度の導入を検討	第2 住民の自治意識の向上に資するための方策 5 住民投票制度の拡充
第24次地方制度調査会（平成6年度） 『地方分権の推進に関する答申』 ・ 住民発議制度や住民投票制度等について検討する必要	第5 地方行政体制の整備・確率 5 地方自治の充実・強化
第26次地方制度調査会（平成12年度） 『地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方財源の充実確保に関する答申』 ・ 市町村合併について住民意思を問う制度導入を図るべき → 制度化（拘束型住民投票）	第1 自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方 1 地方自治の更なる充実方策（1）住民投票制度
総務省 『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』 ・ 大規模な公共施設の設置方針を対象（拘束型住民投票） ・ 速やかに制度化を図る。	4 住民自治制度の充実 （2）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実 ① 住民投票制度
第30次地方制度調査会（平成23年度） 『地方自治法改正案に関する意見』 ・ 制度について引き続き検討すべき	4 大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

7 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的

【1】自治基本条例に基づく住民投票制度の目的 ※ご意見をいただくためのたたき台

①常設型住民投票制度の目的と効果

②武蔵野市自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義

③制度設計上の注意点

自治基本条例逐条解説p20（抄）

- ・個別設置型の条例は、地方自治法に基づき有権者の50分の1以上の署名があれば市民が市長に条例制定を請求できます。市長が条例案を議会に提出し、議会が可決することで住民投票条例が成立し、住民投票が実施されます。
- ・一方、常設型の条例は、住民投票実施にあたり、個々の事案ごとの議会の議決は不要になるため、市民の意見を直接表明する手段を確保することになり、市民自治のさらなる推進につながると考えられます。

①常設型住民投票制度の目的と効果

(1)目的…常設型住民投票制度の目的は、現行制度において特定争点に関する意思表示の機会保障が不十分であることを踏まえ、市民自ら争点を設定し意思表示することについて、その機会保障をあらかじめ確実にしておくことにある。

(2)効果…特定争点の是非とは別に、住民投票の手続規定を整備しておくことにより、以下の効果が考えられる。

- ・多様な政治的課題がパッケージ化され「人」を選ぶ選挙とは異なり、「個別具体の争点」に関する**意思表示の機会保障が確実になる**。
- ・いざという時に手続に関する議論をせずに済むため、**個別具体の争点に関する議論に集中できる**。
- ・個別具体の争点ではなく、**一般的な状況を想定して制度設計ができる**。
（個別具体の争点と手続きのあり方を同時に議論すると、争点に対するスタンスの影響を受ける可能性）
- ・投票に至らないよう、二元代表（長・議会）がより**民意に鋭敏**にならざるをえず、**代表制の応答性が高まる**。

7 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的

【1】自治基本条例に基づく住民投票制度の目的 ※ご意見をいただくためのたたき台

①常設型住民投票制度の目的

②武蔵野市自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義

③制度設計上の注意点

②武蔵野市自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義

（市民自治の原則）

・市民自治の原則は、基本構想・長期計画（昭和46～55年度）が「市民が創意をみつめて、価値観や環境の変化を先取りして、市政の目標を設定し、これを自主的に実現していくところは、民主主義と自治の根本」と宣言して以来、本市の市政運営の大原則として継承されてきた。

・その歴史を踏まえ、自治基本条例は、「基本的な自治の原則」を明らかにすることにより、「先人たちが築き上げてきた市民自治及び市民参加の取組を将来にわたって推進する」ために制定された（前文）。

（市民自治の原点としての市民観）

・その原点は、市民は「自治の主体であり、かつ、民主主義の担い手」（第4条第1項）であるという市民観にある。

・現行法上、特定争点に対する意思表示の機会保障が不十分であり、条例制定権の範囲で手当が可能であるにもかかわらず看過することは、上記のような市民観の徹底が不十分である。

・二代表制による意思決定を基本としながら、このような市民観を徹底して市民自治の原則を継承するという**重い決意**のもと、第19条に常設型住民投票制度の大枠が定められた。

（住民自治の拡充）

・このことは、戦後地方制度、特に住民自治に関する制度の歴史から見れば、憲法第92条が保障する「地方自治の本旨」、特に「住民自治」を武蔵野市の自治責任において拡充するものにほかならない。

7 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的

【1】自治基本条例に基づく住民投票制度の目的 ※ご意見をいただくためのたたき台

- ①常設型住民投票制度の目的
- ②武蔵野市自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義
- ③制度設計上の注意点

③制度設計上の注意点

- ・住民投票制度に対して慎重な見解があるのも事実である。
- ・そのため、自治基本条例に基づく住民投票制度は二代表制による意思決定を補完する制度であることを基本としつつ、その制度設計にあたっては、「確実な機会保障」と「慎重な制度設計」を両立させる必要がある。
- ・慎重な見解に配慮しながら検討すべきと考えられる論点との対応は以下のとおり。

住民投票制度に対する慎重な見解	論点
①個別施策を対象に住民投票にかけるのは行政の総合性や一貫性を妨げる恐れがある。	対象事項
②代表制民主主義による調整と妥協の過程が省略されがちとなる。	対象事項／情報提供のあり方／署名・投票運動
③首長や議会の責任が不明確になる。	本市は住民発議に限定
④住民投票の結果によっては柔軟な行政活動がしにくくなる恐れ。	尊重義務／成立要件／対象事項
⑤投票結果が僅差などの場合、住民間にしこりが残る恐れ。	尊重義務／成立要件／対象事項
⑥少数意見の排除につながる恐れ（プレビシット的な使われ方）。	対象事項

8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

① 投票結果を最終的結論とするような法的拘束力までではないが、
自治基本条例が義務付ける「尊重」とは？

A：過半数・多数意見を実現するよう努める（努力義務）

B：過半数・多数意見と異なる方針を採る場合、その理由を説明する（説明義務）

C：二元代表による意思形成・決定の参考にする（不成立の場合参考にするか任意）

② 尊重義務の対象となる「住民投票の結果」とは？

A：有効投票総数の過半数を得た選択肢

B：投票率、各選択肢の票数等投票全体

自治基本条例第19条

3 市は、別に条例で定めるところにより成立した住民投票の結果を尊重するものとする。

自治基本条例逐条解説p21（抄）

・現行の制度上は、住民投票の結果に法的な拘束力を持たせることはできないため、投票の結果については、市長及び議会は「尊重する」という規定となります。とはいえ、住民投票の結果には実質的な拘束力が生まれるものと考えられるため、投票しない人が多い場合についてまで結果を尊重することはふさわしくありません。したがって、一定の成立要件を設けることを予定しています。

【1】武蔵野市自治基本条例に基づく住民投票

【2】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

【3】住民投票の結果の法的拘束力に関する下級審裁判例（那覇地裁平成12年5月9日判決）

【4】住民投票条例における投票結果の扱いに関する規定の変遷

P41 【2】常設型住民投票条例における成立要件の規定状況

8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

【1】武蔵野市自治基本条例に基づく住民投票

- 尊重義務の重みを踏まえ成立要件を設けて対象となる結果を限定しつつ、不成立でも公表とすることで、投票率の高低を含む投票全体を参照しようとする趣旨。

自治基本条例第19条

- 3 市は、別に条例で定めるところにより成立した住民投票の結果を尊重するものとする。
- 4 市長は、住民投票の成立又は不成立にかかわらず、その結果を公表するものとする。

自治基本条例逐条解説p22

○廃置分合・境界変更とそれ以外の場合の取扱いの違い（抄）

	廃置分合・境界変更	それ以外
成立要件	設けない (投票率にかかわらず成立)	設ける
結果	尊重する	成立した場合は尊重する
公表	(成立・不成立にかかわらず) 公表する	

※網掛け部分については、別途、住民投票条例において定めます。

8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

【2】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

①非拘束型→「尊重」

- ・人を選ぶのではなく、項目についての賛成か反対かという意見を知ること、実際にその結果がどうなるかは、それこそ今度は民主主義で選ばれた議会なり首長なりの対応になってくるので、**尊重型**にしてあげば、**逆に民主主義の代議制の理論が崩れはしないということになる**と思うのです。
- ・尊重してというお願いになっているだけという**非拘束型が前提**でしか今はできないのです。拘束型のものを現在につくることができないのです。つくるのならみんな**非拘束で「尊重する」**でしかないのです。

②過半数・多数の選択肢と異なる意思決定

- ・尊重という形になった場合は、事実上は確かに拘束されるということはあると思いますが、そうはいつでもできないという決断をする場合もあり得るわけです。そのときに何が起こるかという、今まで以上に住民に対しての説明責任というか、**さまざまな理由をより詳しく説明していくという効果はある**
- ・拘束型ではなく、**尊重**ということで議会のほうで最終的にはしっかり考えていただいて、それでノーとなったとしても、その間にいろいろ説明なり討論なりがあると思いますので、そこで議会のほうに力を発揮していただくのも、**また活性化していいことではないか**
- ・住民投票の結果を尊重したけれども、住民投票の結果通りになったか、あるいはそうではなかったのかという、その**尊重したうえでの結論についての理由を説明することを行政側なり議会側に要求することも有効ではないか**
- ・議会側は、住民側のイニシアチブの案に対して、そうとは違う修正案を出すときには、どうしてこれがいいかということ、**を説得的に提示しなくてはいけないわけでないですか。それは結局どこの場所でやるかということだと思っておりますが、尊重した結果、でもこういう結果になりましたよという修正案を出していることになると思うのです。**
住民投票の結果を全くそのまま引き取るかもしれない。引き取った場合は、どちらかという直接的なイニシアチブの様相を呈した形になると思うのですが、そうではなくて修正した場合、**尊重しただけで、でも違う形の結論を示すときには、なぜそういう形になったのかということを示さなくてはいけないというのは悪くはない気がいたします。**
- ・**尊重**というだけで拘束型に比して随分とハードルを下げておりますので、尊重規定にするけれども、尊重した上でこういった結論にしましたよという何らかの**態度決定や説明等を議会か行政がしてほしいとも感じます。**

8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

【2】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

③投票結果の重み

- ・ 議会が最終決定権を持つと言ったところで、住民はそうでないという1つの意思表示をしたところであれば、尊重するという意味は、今の議会は持っているのではないかと考えています。ただ、それをどう扱うかというのは、正直まだ議論ができていないのですが、**決して無視できない、重たい提案**というか、そういったもので受けとめるということで認識はされていると私は理解しています。
- ・ たとえ尊重型だとしても住民投票である一定の答えが出れば、議会としては当然、現実的には拘束されると思います。**相当厳しい成立要件**をかけるわけですから、その中で成立したものに対して**議会がそれを尊重しない**ということは**あり得ない**
- ・ 「尊重する」という言葉は、そんなに軽いとは思ってなくて、議会にとって「尊重する」ということが条文の中に入ると、これは**よほどの理由がなければ、やはり尊重しなければならない**と感じます。
- ・ 実務担当者とする、条例の中に「尊重する」という文言が入ると、これは非常に厳しい義務づけと認識します。恐らく投票を進めた方は、「尊重する」と書いてあるではないかということで、そういう**政治的な圧力は必ず出る**
- ・ 「尊重する」というのは、先ほどE委員もおっしゃっていましたが、**やはり重たいものだろうと**。これは数ではなく、**それだけの重みを持っている、そういうものだろうと武蔵野市議会**は理解しているのです。

8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

【3】住民投票の結果の法的拘束力に関する下級審裁判例（那覇地裁平成12年5月9日判決）

事案概要：住民投票で反対多数であったにもかかわらず、名護市長が米軍ヘリポート基地建設を受け入れたことが違法であるとする国家賠償請求。

判決要旨：請求棄却

1 まず、本件住民投票の結果の法的拘束力について検討する。

前記認定のとおり、本件条例は、住民投票の結果の扱いに関して、その三条二項において、「市長は、ヘリポート基地の建設予定地内外の私有地の売却、使用、賃貸その他ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。」と規定するに止まり（以下、右規定を「尊重義務規定」という。）、市長が、ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、右有効投票の賛否いずれか過半数の意思に反する判断をした場合の措置等については何ら規定していない。そして、仮に、住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することにもなりかねないのであるから、右の尊重義務規定に依拠して、市長に市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできず、右規定は、市長に対し、ヘリポート基地の建設に係る事務の執行に当たり、本件住民投票の結果を参考とするよう要請しているにすぎないというべきである。

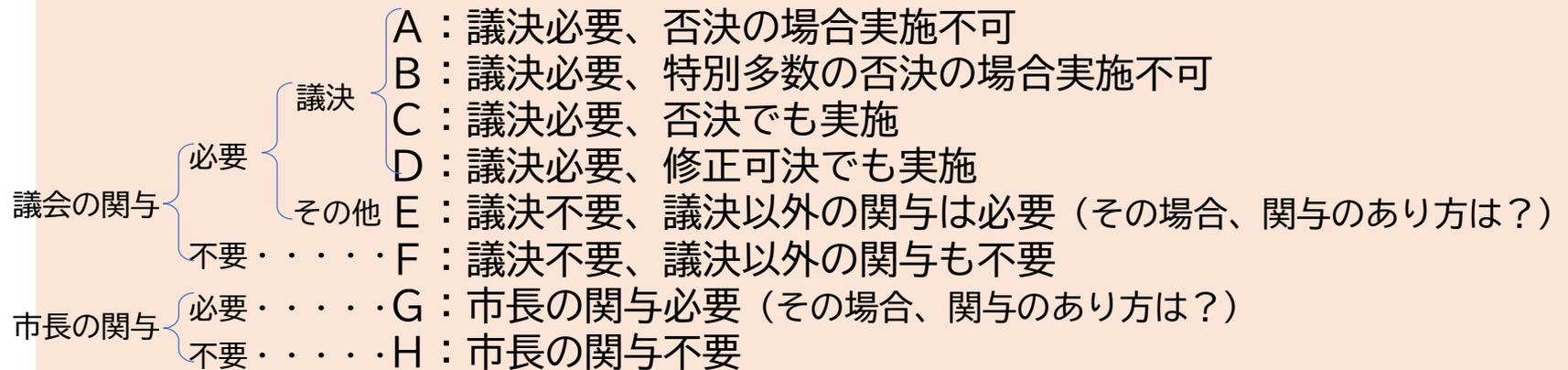
8 本市の代表民主制との関係 ①投票結果の扱い（尊重義務）

【4】住民投票条例における投票結果の扱いに関する規定の変遷 ※網掛け：常設型

条例名	時期	提案者	投票結果の取扱い
練馬区長候補者選定に関する条例	昭和47年11月6日 公布	議員	第2条 前条の目的を達成するため、区議会は、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第209条の7第1項の規定する区長の候補者(以下「区長候補者」という。)を定めるにあたっては、区民の意向を知るため区民の投票(以下「区民投票」という。)を実施し、その結果を参考にして選定する。
立川基地跡地利用についての市の態度決定に関する市民投票条例案	昭和54年2月1日 否決	直接請求	第3条 市長は政府案に対して態度を決定するにあたり前条に規定する市民投票の結果を尊重しなければならない。
窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	昭和57年7月22日 制定	町長	第3条第2項 町長は、前項に規定する原子力発電所の設置に係る申入れに対し回答するにあたっては、町民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重する。
返子市住民投票負託に関する条例案	昭和59年4月24日 否決	直接請求	第16条第2項 市長は同議会において、住民投票の結果を尊重する旨宣明しなければならない。
長良川河口げき建設の一時中止の賛否を問う市民投票に関する条例案	平成4年1月22日 否決	直接請求	第2条第4項 市長は、市民投票の結果を尊重し、速やかに市民の意思を、建設省、水資源開発公団及び関係地方自治体に通知しなければならない。
市民参加条例案（武蔵野市）	平成7年6月30日 否決	直接請求	第14条第2項 市長は、投票結果の公表後15日以内に投票結果に関する見解を表明しなければならない。
巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例	平成7年7月19日 制定	議員	第3条第2項 町長は、巻原発予定敷地内町有地の売却その他巻原発の建設に係る事務の執行に当たり、地方自治の本旨にもとづき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない。
高浜市住民投票条例	平成12年12月20日 可決	市長	第16条 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。
伊賀市庁舎整備に関する住民投票条例	平成26年6月17日 制定	市長	第15条 市長及び市議会は、住民投票の結果を庁舎整備の参考とする。
所沢市防音庁舎の除湿工事（冷房工事）の計画的な実施に関する住民投票条例	平成26年12月26日 制定	直接請求	第11条 市長および市議会は住民投票の結果を尊重しなければならない。この場合において、投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、その結果の重みを斟酌しなければならない。

8 本市の代表民主制との関係 ②代表機関の関与のあり方

① 投票実施前の代表機関の関与



自治基本条例第19条 市長は、地方自治法第7条第1項の規定による廃置分合又は境界変更の申請を行おうとするときは、住民投票を実施しなければならない。

2 前項に定めるもののほか、市長は、市政に関する重要事項（別に条例で定めるものを除く。）について、武蔵野市に住所を有する18歳以上の者のうち、別に条例で定めるものの一定数以上から請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

5 前各項に定めるもののほか、住民投票について必要な事項は、別に条例で定める。

自治基本条例逐条解説p20（抄）

・一方、常設型の条例は、住民投票実施にあたり、個々の事案ごとの議会の議決は不要になるため、市民の意見を直接表明する手段を確保することになり、市民自治のさらなる推進につながると考えられます。

- 【1】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論
- 【2】代表民主制の補完と修正
- 【3】何らかの議会の関与を規定している常設型住民投票条例

8 本市の代表民主制との関係 ②代表機関の関与のあり方

【1】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

- ・市民の不信からこの住民投票をやるということであれば、議会での議決ということが間に挟まると、そこで否決されてしまって、結局住民投票に至らないのではないかと思います。
- ・私が興味を持ったのは、川崎市のやり方です。これは常設型ですが、議会への協議というのは、市長と議会との協議ということになるのですかね。市民とのというわけではないですね。そうしますと、市民が住民投票したいと思って、それを市長が受けて、議会と協議をする。その中で市長と議会のやりとりがおそらくあって、そこで二元代表制の補完というのがありましたけど、ある程度の対等な協力関係というのがそこでも発揮され得るのかなと思います。
- ・市の権限に属するものは、住民投票はできる。だけど、その成立については議会をかますことによって、議会がチェックすることによって、制御していく。そういう方法が何かないのかなと今思っているところです。

【座長】

- ・要件を厳しくして、自治基本条例で個別の制度として出てきているようなものは、直接イニシアチブになっているのです。
- ・議会の議決抜きに、いきなり住民投票実施までいこうという案になっているのです。私は、それは本当にいいのかと疑問があるのです。議会にちゃんと議論してもらったらいじゃないか。そして議会が修正したり、否決したりしたときには住民投票がもう一度ありますと。議会が可決した場合は、住民の要求が通ったわけですから、もう投票はなくなります。しかし、修正したり議会が骨抜きにしたり、否決したりしたときは、議会はそういう判断をしたけれど、市民の皆さんはどう思われますかという住民投票に行く。こういうのがあるのです。私は、それは非常に健全だと思います。
- ・住民が最終的に投票するにしても、尊重するという場合でも、それについて議会が議論をして、議会が否決とか修正とかという形をとらないけれども議会としてはこう考えるという議会の見解みたいなものを決めて、これを市民は十分参考にして投票してくださいという議会の意向が表明されてもいいのではないかとこの気はします。
- ・議会の議決を要らないという投票制度をつくらうとしているのか否かということですよ。私は、あまり素直ではないなと思うのです。今までやってきた制度の発展からいえば、議会がちゃんと議論をして、否決したのなら否決したで仕方がない。しかし、議会の否決をもって最終決定とはしませんという制度をつくるというのは、あり得ると思っています。住民がそれを覆すということです。そういう自治体はあまり出てきていないですが、アメリカの発展からいえば、それが当然の発展だと思うのです。もっとラディカルになって、いきなり議会を飛ばしてというところまでいっている自治体も、アメリカの場合はあるのです。
- ・私は、議会の議決を要らないとしなくてもいいのではないかと、議会で審議していただいたらいいのではないかとこの言っているのです。否決したら終わりではなくて、ある以上の署名が集まった件については、投票にまで行きますと。

8 本市の代表民主制との関係 ②代表機関の関与のあり方

【2】代表民主制の補完と修正

- ・自治体の団体意思の決定は、**民主的正統性において対等な二つの代表（長と議会）**によってなされる。
- ・そのため、自治体における代表民主制は「**二元代表制**」と称されている。
- ・「二元代表制」は、**市民参加への批判**（議会軽視・迂回論）に対する説明の中で生まれた、「**二元的代表民主制**」に由来する。

「二元的代表民主制の原理」

わが国の現行自治制は、自治体の基幹的な政治制度として一律に、大統領制とか首長主義などどよばれている**二元的代表民主制**を採用している。この制度は、国段階で採用されているところの、国会を「最高機関」とする議院内閣制または議会制民主主義 —これは一元的代表民主制の一形態である— と基本的に異なる原理に立脚している。

この二元的代表民主制の基本原理は次の二点にある。すなわち、第一に、**長と議会は双方とも直接市民を代表する機関として、その正統性の根拠において対等の地位にある**。それ故第二に、議会は決して自治体の最高機関ではない。議会はまた、立法権を完全独占していない（長の拒否権あり）反面で、行政権の一部をも所掌する（契約案件の議決等）議事機関である。要するに、自治体の「団体意思」決定は**長と議会に分掌され、あるいは長と議会の相互作用によってなされる**。

（西尾勝「都民参加の都政システム」1977年）

8 本市の代表民主制との関係 ②代表機関の関与のあり方

【2】代表民主制の補完と修正

代表民主制の「補完」	代表機関の構成、作動、統制を活性化	住民参加 諮問的(型)住民投票
代表民主制の「修正」	代表機関の権限を制約（市民による“主権の留保”）	レファレンダム イニシアティブ

代表民主制の補完と修正の区別

住民投票制（レフェレンダム）とか住民発案（イニシアティブ—これは住民投票の保障を伴うものを指すので、わが国の条例制定改廃請求制は、ここにいうイニシアティブではない）のように、住民投票の結果をもって団体意思の最終的な確定とする直接民主制は、代表機関の権限を制約するものであり、市民によるいわば“主権の留保”を意味するので、この種の直接民主制の採用は、代表機関の作動の補完というより代表民主制の部分的修正とみるべきである。

もっとも、厳密に言えば、住民投票制および住民発案制の具体的態様は多種多様であるので、これと代表民主制との関係を一概に説くことはできない。住民投票の結果を参考して代表機関が団体意思を最終的に確定する諮問的住民投票制とか諮問的住民発案制であれば、代表民主制の修正とはいえない。また、住民発案制にも、代表機関の審議を経由する間接発案制と、代表機関の審議を経由しない直接発案制とがあるが、そのいずれかによって、代表民主制との関係、代表民主制に対する修正の程度が異なる。住民投票制でも、それが代表機関の発議によってのみ行われる制度と、それ以外の形で住民投票に付される制度とでは、代表民主制との関係に大きな差がある。このように、団体意思の最終的な確定を意味するような種類の直接民主制に限定して論じたとしても、これと代表民主制との関係は一義的ではない。

要するに、基幹的な参加制度である代表機関の構成および作動とその他の参加制度との関係は、個々の参加制度の具体的態様ごとに論じられなければならない。代表民主制（間接民主制）と直接民主制、ないしは代表民主制と直接参加制の関係如何といった概括的な形で論じることは不適切である。

そして、現在各自治体で新たに試行されている参加制度はほとんどすべて、代表民主制を修正するものではなく、代表機関の構成と作動およびその統制を活性化しようとするものである。

8 本市の代表民主制との関係 ②代表機関の関与のあり方

【3】何らかの議会の関与を規定している常設型住民投票条例

自治体名	規定	署名要件	直接請求請求権者 以外の投票資格者
市長の意見+議会の議決があれば実施（ただし、議会の議決を不要とする署名要件あり）			
上越市	上越市自治基本条例第39条	1/50	あり
ほか4市	3 市長は、前項の規定による請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、20日以内に意見を付けて、これを市議会に付議しなければならない。 7 市長は、第2項の規定による請求が請求権者の総数の4分の1以上の者の連署をもってなされたときは、第3項及び前項の規定にかかわらず、速やかに市民投票を実施しなければならない。	1/4	
嘉麻市	住民投票条例第4条第3項 市長は、第1項の住民請求を受理した日から20日以内に市議会を招集し、意見を付けてこれを市議会に付議しなければならない。ただし、当該住民請求に係る署名者数が請求資格者の総数の3分の1を超えたときは、この限りでない。	1/50 1/3	なし
議会の議決があれば実施			
稚内市	自治基本条例第11条 市長は、市政に関する特別重要な事項について、市民の意思を確認するため、市議会の議決を経て、その議決による条例に基づいて、住民投票を行うことができます。 住民投票条例第12条第4項 市長は、第1項の請求があった場合は、これに意見を付け、市議会に諮るものとし、この請求に対する取扱いについて必要な事項は別の条例で定めます。	1/50	あり
鴻巣市	住民投票条例第6条 市長は、第3条の場合において、市議会が出席議員の過半数の賛成により議決したときは、住民投票を実施するものとする。	1/3	なし
長が議会に協議→2/3以上の反対があれば実施しない（反対が2/3未満であれば実施）			
川崎市	住民投票条例第11条 市長は、第4条第1項の規定による請求を受けたとき、又は同条第3項の規定により自ら発議するときは、住民投票の実施について、速やかに議会に協議を求めなければならない。 第12条 市長は、第4条第2項の規定による請求を受けたとき、又は前条に規定する協議を経たときは、住民投票を実施するものとする。ただし、当該協議の結果、議会の議員の3分の2以上の者の反対があるときは、この限りでない。	1/10	あり
米原市	住民投票条例第7条 市長は、住民請求を受けたとき、または第4条第5項の規定により自ら住民投票を発議するときは、その実施について、あらかじめ議会に協議を求めなければならない。 第8条 市長は、前条に規定する議会との協議を経たとき、または議会請求があったときは、住民投票を実施するものとする。ただし、前条の協議の結果、議会の議員の3分の2以上の者の反対があるときは、この限りでない。	1/6	あり
条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例			
高浜市	（条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例） 住民投票条例第4条 条例の制定又は改廃に係る市民請求は、地方自治法第74条第1項の規定による条例の制定又は改廃の請求を行った場合において、同条第3項の結果に不服があるときについてのみ行うことができる。	1/3	なし

8 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

論点

① 成立要件をどのように設定するべきか？

A：投票率●% B：得票率●% C：投票率●%及び得票率●%

② 廃置分合又は境界変更の申請を行おうとする場合の住民投票と、その他市政に関する重要事項に関する住民投票の間で、成立要件の要否を変えるべきか？

A：両方とも成立要件必要（成立した場合のみ尊重）

B：「廃置分合又は境界変更の申請」は成立要件不要（どんな投票結果でも尊重）

C：「市政に関する重要事項」は成立要件不要（どんな投票結果でも尊重）

D：両方とも成立要件不要（どんな投票結果でも尊重）

【1】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

【2】常設型住民投票条例における成立要件の規定状況

【3】住民投票の実施例における有権者数と投票率、得票率

【4】尊重義務を課す範囲を定めるための成立要件：考えられる視点

8 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

【1】自治基本条例（仮称）に関する懇談会における議論

- 投票結果の尊重義務の重みを踏まえ成立要件が必要であり、50%以上の投票率という意見が多かったが、「何らかの成立要件が必要」という意見にとどめられた。
- また、「廃置分合」「境界変更」は成立要件を設けない方がいいとされた。

①成立要件の必要性（規定方法に関する議論を含む）

【必要】

- 10%の投票率で6%と4%に分かれていて、6%の人が多数だからそれを市議会も尊重しなさいと拘束することの合理性があるかという問題で、疑問が出る。何らかの要件は要るのではないか。50%がきついかというところに若干躊躇はある
- 議会にとって「尊重する」は、よほどの理由がなければ尊重しなければならないと感じる。50%か40%か議論が必要だが、何でもいいというのはいかがなものか。できれば50%がいい。
- 実務担当者として「尊重する」という文言は非常に厳しい義務づけと認識する。50%がいいかどうかは別として、その程度が低いような、投票しない人が多いものを「尊重する」という書き方はふさわしくない
- 「尊重する」という言葉の解釈を最終的に決めるのは議会だ
- 「尊重する」というのは重たい。これは数ではなく、それだけの重みを持っていると武蔵野市議会は理解している。一定の数値は示しておいたほうが住民投票に行った市民に対して説明がつけやすい。

【不要】

- 尊重するという表現なら50%に固執することはない。尊重は決定ではないので50%要件をあまり厳しくしなくてもいい。
- 拘束型でないのであれば、あまり成立要件のパーセンテージにこだわらなくてもいいのではないか

②「廃置分合」「境界変更」の場合の成立要件の要否

- 成立要件がない方がいい。仮に40%台の人しか投票しなかったとしても、賛成者が多ければ相対的に多くの市民が合併賛成だという判断をすることとしておいたほうがいい。
- 合併問題の住民投票にかけたが成立要件を満たさなかったから結論を出せない、市民の結論が出ていないとなったら、もう一遍再投票ということを繰り返すという問題が出てしまう。それは非常に厄介なことになるのではないか。これは一発で決めるという覚悟でやるべき。

8 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

【2】常設型住民投票条例における成立要件の規定状況

- 常設型住民投票条例を定めている自治体の約7割が成立要件を設け、うち約9割が投票率を採用。割合は1/2が最多。
- 成立要件には、投票結果について(a)尊重義務を課す範囲を定める機能や、(b)公表する範囲を定める機能がある。(a)(b)両方の機能の自治体が最多。

【他自治体の常設型住民投票条例における成立要件の規定状況】

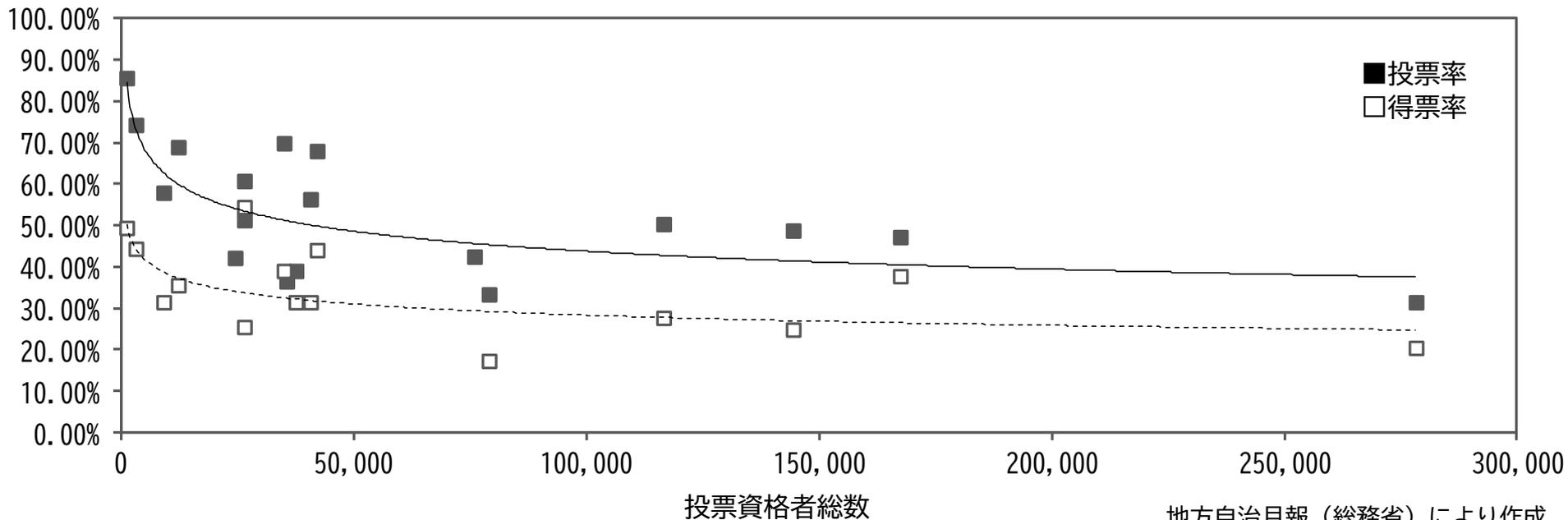
成立要件の有無	開票	尊重義務 成立/不成立	①	団体数	成立要件				
					投票率			得票率	
					1/2	4/10	1/3	1/3	1/4
あり	成立・不成立ともに開票 成立 → 開票 不成立 → 開票	尊重義務有/無	①	12 (6)	7 (1)			3 (3)	2 (2)
	不成立の場合、不開票 成立 → 開票 不成立 → 不開票	尊重義務有/無	②	44 (18)	42 (18)	1	1		
なし	開票	尊重義務有	③	20 (2)	投票率 = 投票総数 ÷ 投票資格者総数 得票率 = 過半数・多数票 ÷ 投票資格者総数				
		尊重義務無	④	1	カッコ内 : 投票結果を有効投票総数の過半数と定義				

8 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

【3】条例による住民投票の実施例：投票率、得票率（平成26年度～令和2年度）

	平均値	中央値
投票率	53%	50%
得票率	34%	32%

条例による住民投票実施例：投票率、得票率（多数票）



地方自治月報（総務省）により作成

8 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）

【4】尊重義務を課す範囲を定めるための成立要件：検討に必要と考えられる視点

- a. 尊重義務を課すのにふさわしい重みがある
- b. ボイコット運動による弊害が小さい
- c. 積極的な投票不参加者（住民投票による意思表示に消極的）が少ない
- d. ハードルの高さが適切
- e. その他

	投票率制	得票率制
a. 尊重義務にふさわしい重みがある		
b. ボイコット運動による弊害が少ない	投票率を下げるためのボイコット運動の効果がある	ボイコット運動の効果がない
c. 積極的な投票不参加者が少ない		
d. ハードルの高さが適切		
e. その他		