

武蔵野市住民投票制度に関する 有識者懇談会

第3回（令和5年10月23日）

資料1 [代表機関の関与、成立要件]

第2回資料1のうち、第3回に持ち越した論点に関連する部分

7 自治基本条例に基づく住民投票制度の目的・・・・・・・・・・・・・・・・ p3

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）・・・・・・・・ p6

第2回有識者懇談会でのご意見（自治基本条例に基づく住民投票制度の目的）・・・・ p7

（代表民主制との関係）・・・・・・・・・・・・・・・・ p8

（投票結果の尊重）・・・・・・・・・・・・・・・・ p9

自治体の政策決定過程と自治基本条例に基づく住民投票制度・・・・・・・・ p11

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・・・・・・・・ p12

③尊重義務の要件（成立要件）・・・・・・・・ p17

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「市民が創意をあつめて、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】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。

第2回有識者懇談会でのご意見（自治基本条例に基づく住民投票制度の目的）

	事務局説明	有識者のご意見	【関連する論点】
1. 目的	<p>①市民自ら争点を設定し意思表示</p> <p>②意思表示の機会保障を確実にする</p>	<p>【市民によるアジェンダ設定】</p> <p>(1)通常は議会や市長がうまくいっているというのが常態であることを前提として、それがうまくいかなかったときに、市民みずからが最終的な自治の主体として行うことができる</p> <p>(2)市政によって影響を受ける市民たちが、最後の決定は市民が行うのだと考えていけば、自治体において、市長や議会がきちんと議題設定をしないときは、市民がみずからやるんだぞという意味になる</p>	<p>代表民主制との関係 投票結果の尊重</p> <p>次ページ</p>
2. 意義	<p>①市民自治の原点としての市民観の徹底（自治の主体、民主主義の担い手）</p> <p>②住民自治の拡充</p>	<p>【象徴としての意義】</p> <p>(1)武蔵野市民が自治に対してどういうふうにか考え、どういう決意を持っているのか表明</p> <p>(2)自治の象徴としてこういう仕組みがある、なかなか使われないとしても、いざとなったら住民投票が行われるということが書かれていることが、住民の自治の意識を高める</p>	<p>自治の範囲</p> <p>市民の範囲</p>
3. 留意点		<p>(1)主権という言葉は非常に繊細に使われるべき</p> <p>(2)決定権という、要するに政治を最終的に決定する力を「主権」という単語に読ませるものとするならば、アジェンダを出すことと最終的な決定権を持たせることを同義として考えることになるのか。この両者は区別して考えても構わない、いやむしろ区別するべきなのではないか</p>	<p>代表民主制との関係 投票結果の尊重</p> <p>次ページ</p>
4. 今後の制度設計	<p>「確実な機会保障」と「慎重な制度設計」を両立させる必要</p>	<p>(1)大いに活用されるべきものか、あるいは、何か例外的な事態が生じた場合の、緊急事態のための非常手段として制度設計するか</p> <p>(2)武蔵野市としての特色を考えた上で設けられた制度。その中でどのように住民投票制度を位置づけるのか考えなくてはいけない</p> <p>(3)問題は、どういう制度にすれば、よい住民投票制度と言えるかということで、その際に、住民投票制度がそれ自体として有用なものであり、あるいは必要なものでもあるという、そここのところの議論をもうちょっとしておいたほうがいい</p> <p>(4)今までアジェンダを出す権限がなかった住民に対して、アジェンダを出す権利を認めることの意義はいかなるものだろうか。そういうことをきちんと考えなくてはいけない</p>	

第2回有識者懇談会でのご意見（代表民主制との関係）

	事務局説明	有識者のご意見	【関連する論点】
1. 代表民主制との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・二元代表制による意思決定が基本 ・二元代表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 ・代表民主制の補完と修正の区別 	<p>【代表民主制を基本として補完する】</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 議会による決定と、住民による決定・アジェンダ設定、その両方の役割関係をどう見定めるのかというのが、住民投票制度設計においては重要。議会や長がアジェンダを設定することを地域のガバナンスの基本だと考えるのか、住民がアジェンダ設定をして長なり議会なりに役割を期待するという話なのか、その辺をどうイメージするかが問題だ。 (2) 市の自治にとってよい政策決定をどういうシステムでやっていくのか、そのシステムの中の1コマであって、システムの基本は代表民主制であると考えていいと思う。 (3) 補完か修正かというのも重要な問題設定だと思うが、補完のほうだろう。補完であれば、制度が円滑に動くように、ぎくしゃくしないでうまく回るような制度にさらによく改善していく、そのためのパーツを単につけ加えるということであれば、それはいいことだろうと思う。 (4) 仮にその条例に基づく住民投票という形で住民の何らかの意思が示されることがあったとしても、それは憲法論的に言えば主権の発動ではないので、議会の意思より上にあるとは言えないと思う。だから、その意味で、議会が権限を全く放棄してしまうということではないんだろうと思う。住民投票条例を制定することで、議会なり長なりが暫定的、限定的にみずからの権限の自由な行使を抑制することは、一定程度可能なのではないかと 	
2. 留意点		<p>【留意点：代表民主制を補完する他の住民参加制度との違い】</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) きめ細かくいろんな課題についての住民の声を吸い上げようとして、そのためにいろんな制度をつくるが、その1つであるというだけでは、住民投票制度の特質を十分つかまえてないと思う。これはある種特別の、比喩的に言えば、議会とほぼ同列の立場に住民を引き上げて、全体としての住民の意思の表明の場をつくるということではないか。そうだとすると、ほかの住民参加制度と同列に気楽に考えるわけにはいかない 	<p>対象事項</p> <p>第3回資料2</p> <p>投票結果の尊重</p> <p>次ページ</p>
3. 投票実施前の代表機関の関与	<p>第2回資料1 →第3回に持ち越し (第3回資料1)</p>	<p>【投票実施前の代表機関の関与】</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 仮に事前に、住民投票を実施する前に何らかの形で議会の議決を要するとしたら、これは住民投票の意味がないと思うが、そうでない仕組みとして、議会が何か意見を言う、あるいは、請求者、発議者である住民と議会との間で何らかの意見交換がなされるようなシステムを考えるのはどうか。これは、さきほどの議会権限の放棄かどうかという話にもまた関わってくるが、あるいはそこに何らかの制度設計の可能性もあるという気もする。 (2) 非常手段だということ制度設計しても、とにかくそれを使おうという人が出てきたときに、議会が、これは大変だ、非常事態だと身構えるのではなくて、市民からそういう声があるのなら、私たちはこう考えますよと、やわらかな、ソフトな対応をすることは、運用としてはあり得ると思う (3) 市長がそこで自分の政策判断で、「こんなアジェンダを持ち込まれたら困るから、これはだめよ」とか、そういうことを言わせないような制度設計は必要だと思う (4) そもそも住民投票にかけるテーマ、かける段階には、議会と首長の間で十分議論した上で提案してもらわなきゃいけないんじゃないかと。 	

第2回有識者懇談会でのご意見（投票結果の尊重）1/2

事務局説明

投票結果を最終的結論とするような法的拘束力まではないが、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）

※不成立でも公表する趣旨
・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

有識者のご意見

【法的拘束力】

- (1)単純に言うと、住民が何でも発議できる、何についてでも住民投票ができる、そしてその結果が拘束力を持つということになると、憲法が議事機関として議会を置くとしている原則を空っぽにしてしまうことになる。それは、自治体の意思決定が基本的には住民投票でやれるんだということになってしまう。そうした状態が可能になるような、そういう制度は多分だめだろう
- (2)憲法92条で、地方自治の組織運営に関する事項は法律でこれを定めると定められており、これを受けて地方自治法は定められているので、地方自治法の中で、こういうタイプの拘束型住民投票はできるんだよという定めがあれば、可能である可能性はあると思う。ただ、現行地方自治法にはそういう規定はなく、また議会も住民に対して、地方自治法が与えた権限を法的に拘束することはできないということで、現行法では、拘束型の住民投票はできないと言われていると思う。地方自治法の枠組みは、市としては前提にしなきゃいけないと思うので、やはりそれはできないのかなと思う。
- (3)そもそも住民投票にかけるテーマ、かける段階には、議会と首長の間で十分議論した上で提案してもらわなきゃいけないんじゃないか。十分議論した上で、なおかつ最終的に住民が判断したものに關しては、ある程度拘束力を持たせるなんていうことも考えてもいいんじゃないか。

【投票結果、尊重の重み】

- (1)尊重というふうに書かれているものを議会なり長なりがそれに逆らって反対の結果を出す、判断をするというのは、相当厳しいことになると思う。特に首長にせよ、議会にせよ、住民から選ばれているので、次の選挙に影響するだろうとかいうことが当然あり得るかと思うので、そういう点では、尊重という言葉でもかなり拘束力があるというのが、一般的によく言われている
- (2)ある種の、一般市民の中での常識的な理解の社会的な慣行として拘束力を持つところがあるだろう。最終的には、それをかなり不合理に無視した場合には、次の選挙で引きずりおろされるということ。
- (3)客観的に見て尊重されてしかるべき結果を尊重しないということについて、何らかのサンクションが選挙でもってあらわれるなら、それは一番真つ当だ。そうでなくて、個人が、自分は腹を切りますという形でとにかくけじめをつける、やっぱりそうだよねとみんなが思う、そういうことが、ある程度の社会的なルールとして存在するならそれもいい。だから、法的な意味での拘束力がどうだという話だけじゃなくて、その辺の非法的な仕組みも全部含めて、バランスよく住民投票というものが自治体の意思決定の中に位置を占めるのであればいい

第2回有識者懇談会でのご意見（投票結果の尊重） 2/2

事務局説明

投票結果を最終的結論とするような法的拘束力まではないが、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）

※不成立でも公表する趣旨
・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

有識者のご意見

【尊重概念の幅】

- (1)投票結果に対してどのくらい、例えば解釈の余地があるかということ自体、投票のテーマが設定されてみないとわからない。そうそう行われるものではないという、ハードルが非常に高いので、ぼんやりとした形で提案をすることはなかなか難しいだろうし、市民の間で、確かにそれは問うべき課題だということが一致していないと、なかなか署名も集まらないという設計だろうから、そこまでハードルが高いのであれば、そのあたりは請求権者にデザインを任せるという設計でもよい
- (2)成立しなくても、開票結果があって、市民の意向がある程度把握できて、それに基づいて議会がある幅をもって尊重の決定ができるという制度設計のほうが望ましいと思うが、成立しない限りは開票結果を見せないということになるならば、逆に議会はその結果、成立したときにはかなりそれは尊重しなければいけないと自由度が低くなると理解する
- (3)「尊重」ですから、「投票結果について尊重はしました、十分考えて、でも結局こういう別の意見もあるので、私はそれをとりませんでした」とごく主観的な選択になってしまうと、制度として何かおかしいという気がする。
- (4)尊重されるのだから、これで市民自治が守られるね、とか、逆に、尊重するだけだから国法との関係は問題ないよ、とか、そういうことでどっちにでも使われてしまうような尊重という概念がこの制度の中核に残るとすると、何か嫌な感じだと思う。

【過半数・多数意見と異なる方針を採らざるを得ない場合】

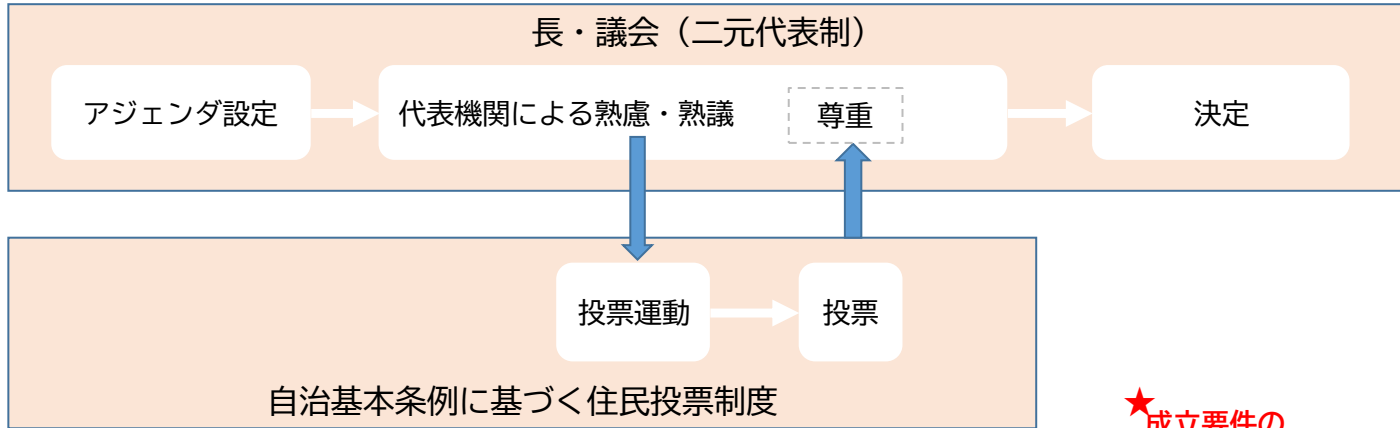
- (1)「私は尊重しない」、あるいは「尊重するけれども従わない」という場面を想定しなければいけない。すでに最初から、そうは言ってもこの案はだめだよ、無理だよ、ということがありうるわけで、その辺をどう制度の中に組み込んでいくのか
- (2)人権を侵害するような施策とか、特定の法令に違反するような、したがって、条例の場合で言えば条例制定権の範囲外だというようなケース。あとは、お金の話ということになるかもしれないが、効果に比べて費用が非常にかかる、費用対効果でいかにも不合理ではないかというようなケース。その辺を、尊重義務に関してももうちょっと詰める必要がないか

【過半数・多数意見と異なる方針を採らざるを得ない場合の説明】

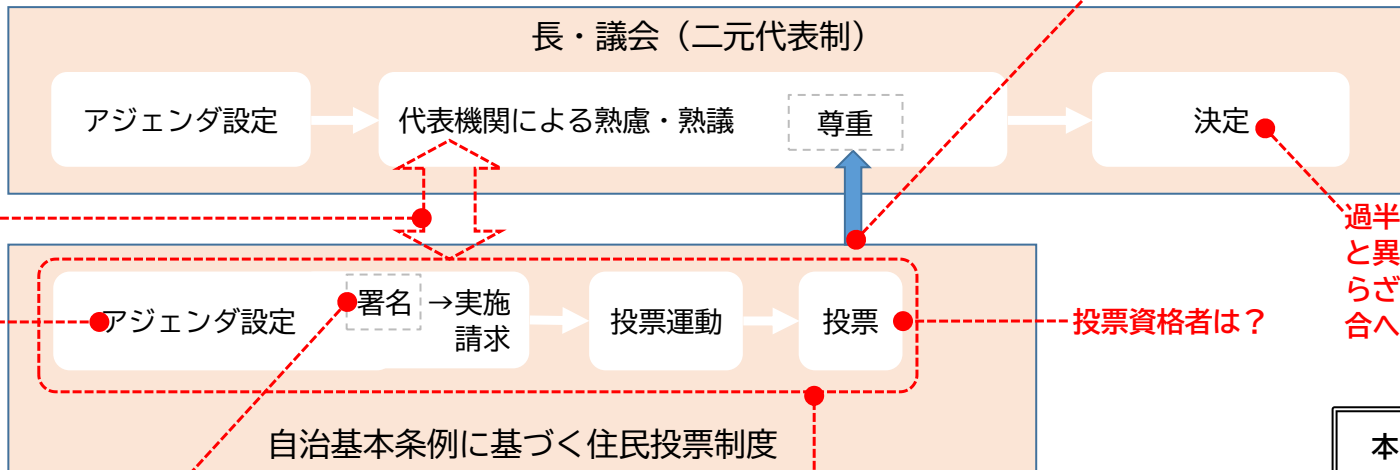
- (1)住民投票の結果に反する決定をする場合には必ず文書で理由を提示せよというのは、手続的には意味のある仕組みだろう
- (2)説明責任というのは、それを言うなら、必ず文書の形にして、文言を特定して、長が議会に提出するとか、市民に対して表明するとか。そして、そこから後は、余計なことを言わない、そこをごまかすようなことはしない。そういう、できるだけちっとした仕組みにしなければいけない

自治体の政策決定過程と自治基本条例に基づく住民投票制度

① 廃置分合・境界変更



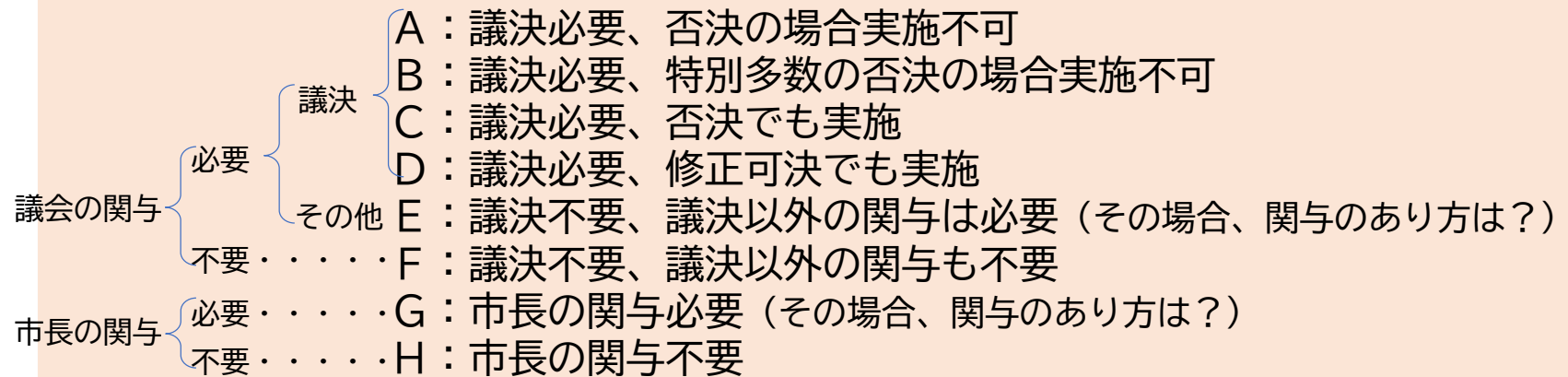
② 市政に関する重要事項



本日のテーマ
(★印)

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べきか？

A：投票率●%

B：得票率●%

C：投票率●%及び得票率●%

【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】

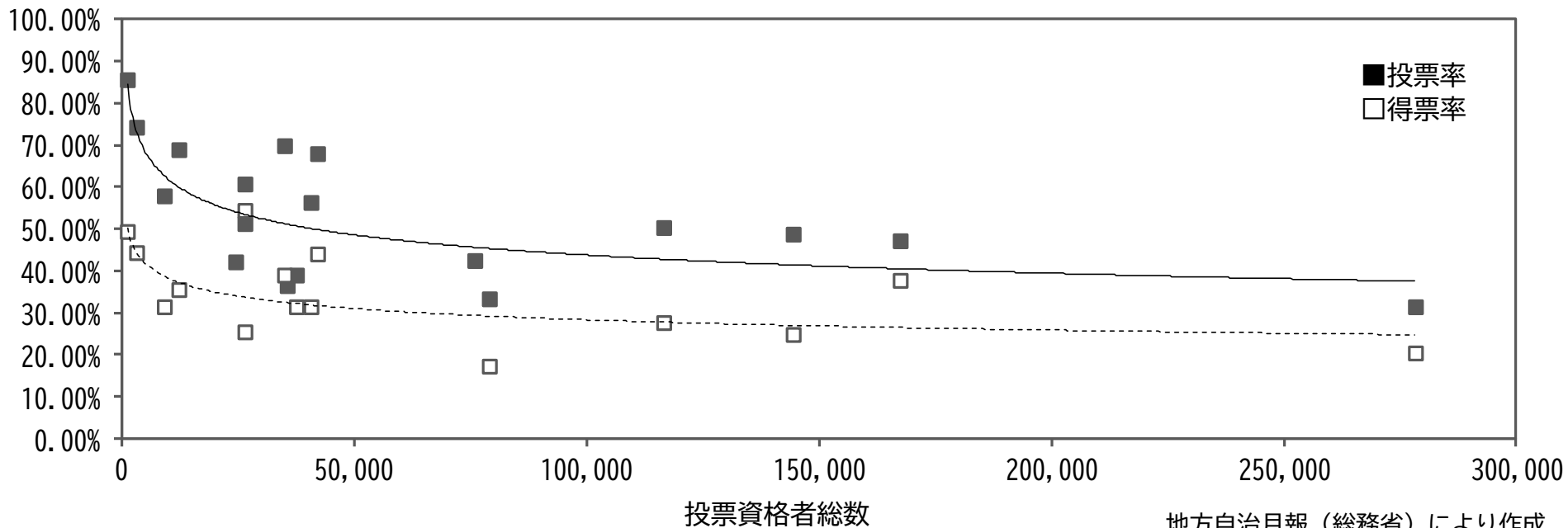
成立要件の有無	開票	尊重義務 成立/不成立	①	団体数	成立要件				
					投票率			得票率	
					1/2	4/10	1/3	1/3	1/4
あり	成立・不成立ともに開票 成立 → 開票 不成立 → 開票	尊重義務有/無	①	12 (6)	7 (1)			3 (3)	2 (2)
	不成立の場合、不開票 成立 → 開票 不成立 → 不開票	尊重義務有/無	②	43 (17)	41 (17)	1	1	下線部 第2回資料からの修正点	
なし	開票	尊重義務有	③	20 (2)	投票率 = 投票総数 ÷ 投票資格者総数 得票率 = 過半数・多数票 ÷ 投票資格者総数				
		尊重義務無	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		