

武蔵野市自治基本条例に基づく住民投票制度
—有識者懇談会事務局による論点整理—

令和 6 年 2 月
武 蔵 野 市

目次

I 総論及び検討プロセスについて.....	1
I-1 経緯.....	1
I-2 本資料の意義.....	1
I-3 制度設計の多様性と難度、慎重な検討に必要なこと.....	2
I-4 令和3年度条例案の検討.....	2
II 論点整理.....	7
II-1 制度目的の整理の方法.....	7
(1) これまで検討・制定された住民投票条例における制度目的の整理.....	7
(2) 自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義.....	7
(3) 自治基本条例第19条が想定する活用場面.....	8
(4) 住民投票で現れる住民意見の意味.....	8
(5) 住民投票と政策過程の関係（2つのパターン）.....	8
(6) 制度目的の整理の方法.....	9
II-2 制度の性格を左右する本質的な事項　－二元代表制との調和－.....	11
(1) 二元代表制の「修正」ではなく「補完」する制度として設計する必要.....	11
(2) 代表機関の関与.....	12
(3) 住民の意見表明としての投票結果を、代表機関はどのように取り扱うべきか.....	14
(4) 条例制定・改廃に係る直接請求制度との関係.....	16
II-3 制度の骨格をなす事項.....	17
(1) 対象事項.....	17
(2) 署名水準.....	19
(3) 署名(請求)者と投票資格者.....	21
(4) 各事項を検討する上での留意事項.....	22
資料.....	23

I 総論及び検討プロセスについて

I-1 経緯

令和2年4月1日施行の武蔵野市自治基本条例（以下、「自治基本条例」という）は、いわゆる常設型住民投票制度を設けることとし、第19条で制度の大枠のみ規定した。しかし、具体的な要件等は別に定める条例（住民投票条例）に委ねられ、住民投票条例が制定されるまで第19条は施行されない。そこで、執行部において検討のうえ令和3年11月に住民投票条例案（以下、「令和3年度条例案」）を提案したが、市議会で否決され廃案となった。

令和5年6月、「武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会」（以下、「懇談会」という）を設置した。目的は、「武蔵野市における住民投票制度の確立に向けた論点整理を行うにあたり、有識者の意見を聴取し、又は助言を求める」ことにある。

懇談会は5名の有識者に協力いただき7回開催した。また、のべ233名の方々に傍聴いただいたほか、多くの方々から関心が寄せられた。なお、この間、第六期長期計画・調整計画の策定、市長選挙があった。

各回で議論した論点は、住民投票制度の本質に関わる論点や、制度の骨格をなす論点である。規定すべき内容を逐条的に取り上げなかった理由は、議論することの是非を問う意見もある状況下、住民投票制度の本質を冷静に捉え直した上で、これまでの検討を振り返る必要があると考えたことによる。そのため、制度の本質に関わる論点と、制度の骨格をなす論点に絞った。

事務局から、自治基本条例（仮称）に関する懇談会での住民投票制度に関する資料と議事録、令和3年度条例案に関して同骨子案以降各段階で寄せられた意見を規定ごとに整理した資料、他自治体の常設型住民投票条例の情報、関連する司法判断等を示した。また、資料作成にあたり、戦後自治制度の歩みや、住民投票の実施状況と制度化の検討等も参照し、歴史的視点を失わないよう努めた。

懇談会は令和6年2月13日の議論をもって終了した。本資料は、懇談会での議論を参考に、事務局による論点整理としてまとめたものである。

I-2 本資料の意義

本資料は、慎重な制度設計にあたって必要な事項を、懇談会における専門的な議論を参考にして分析したものである。具体的内容は「II 論点整理」で述べるが、ここでは本資料の意義を列挙し、それぞれの内容は次項で述べる。

第一に、住民投票制度の制度設計の多様性と難度、そのことを踏まえた慎重な検討の必要なこと（I-3）。他自治体における同様の検討においても参考になると考える。

第二に、令和3年度条例案の検討で省みるべき点である（I-4）。上記「慎重な検討に必要なこと」（I-3）に基づき振り返ることにより浮かび上がったものである。

I-3 制度設計の多様性と難度、慎重な検討に必要なこと

これまでのわが国における常設型住民投票条例の検討では、制定済みの住民投票条例を分析しながら、条例で規定する事項ごとに選択肢を抽出し比較検討した上で、規定事項ごとの検討結果を積み重ねて条例案の形にする手法が繰り返されてきた。

条例で規定すべき事項は30～40、それぞれの選択肢は複数あることから、住民投票制度の制度設計は、自治体ごとに多様なものになることが予想されるところ、実際には、類似した内容の住民投票条例が多い。本市の令和3年度条例案もその系譜に位置付けることができる。

この状況からは、自治体間の相互参照の影響がうかがわれる。個々の規定すべき内容では、対象事項や投票資格者など検討の難度が高いものがあり、検討準備としての相互参照行為自体は否定されるものではない。

ただ、制度設計の真の難しさは、個々の規定すべき内容もさることながら、個別規定や論点間の相互関係を意識しながら検討順序を見定めなければいけない点にあると考える。

懇談会における議論、すなわち制度の性格を左右する本質的な事項や、制度の骨格をなす事項に絞った議論を通して、この点を強く意識せざるを得なかった。そして、事務局として、制度設計の難度を踏まえた慎重な検討が必要と考えることは、以下のとおりである。

- ①検討の起点は、制度の目的と、制度に付与する性格であり、できる限り明確にする必要があること
- ②特に制度の目的は、住民投票制度単体ではなく、二元代表制を含む自治体の政策決定過程全体を見渡しながら考える必要があること
- ③各事項・論点の関係性を意識しながら検討の順序を考えること
- ④その上で、具体的な検討の進め方は慎重かつ丁寧であること

I-4 令和3年度条例案の検討

上記の整理を踏まえ、令和3年度条例案の検討を振り返る。

- ①検討の起点は、制度の目的と、制度に付与する性格であり、できる限り明確にする必要があること
- ②特に制度の目的は、住民投票制度単体ではなく、二元代表制を含む自治体の政策決定過程全体を見渡しながら考える必要があること

【武蔵野市自治基本条例】

第1条 この条例は、武蔵野市における市民自治及び市政運営に関する基本的な事項を定めるとともに、市民、市議会（以下「議会」という。）及び市長等の役割等を明らかにすることにより、市民自治の一層の推進を図ることを目的とする。

【武蔵野市自治基本条例逐条解説（令和2年8月）p20】

「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。」

【武蔵野市住民投票条例（仮称）骨子案（令和３年２月）p2】

「したがって、本市における住民投票制度は、あくまでも市民自治の推進を目的としているものであり、例えば市長や議会がこの制度を使って住民投票を行うことは趣旨から外れるものであること、そしてこの制度は二元代表制を補完するものとして、市民にとっていざというときのための伝家の宝刀としての役割を持つものであり、この制度が存在することで、市長と議会がともに市民の信託に応えるためのより一層の努力を行っていくことが期待されるものと位置付けているものです。」

- （１） 令和３年度条例案の検討では、住民投票制度の目的、制度の性格は、それぞれ「市民自治の推進」、「二元代表制を補完するものとして」と説明されてきた。特徴は２点ある。
- （２） 特徴の第１として、いずれも抽象的である。特に前者は、自治基本条例の目的「市民自治の一層の推進」と同レベルの抽象度である。後者も「二元代表制の補完」の意味内容、程度について捉え方の幅があるところ、「補完」を敷衍するものとして「市民にとっていざというときのための伝家の宝刀としての役割を持つものであり、この制度が存在することで、市長と議会がともに市民の信託に応えるためのより一層の努力を行っていくことが期待される」という説明が最も詳しいものであった（武蔵野市住民投票条例（仮称）骨子案（令和３年２月）p2）。
- （３） その理由として、長期にわたる自治基本条例制定過程で住民投票制度について多くの時間をかけて議論されてきた事情があり、武蔵野市住民投票条例（仮称）庁内検討委員会（令和２年１２月７日～令和３年９月１６日）では、制度の目的や性格に関する議論よりも、個別論点を実務的に検討することに比重が置かれ、抽象的な目的設定のままとなった。
- （４） 特徴の第２は、第１の抽象的な目的設定の当然の帰結でもあるが、二元代表制を含む自治体の政策決定過程に関連する様々な仕組み（事実上のものを含む）の現状や課題と結びつけた検討が少なかった点である。条例の制定・改廃に関する直接請求制度の課題と関連づけた程度であった。
- （５） 「Ⅱ 論点整理」で述べるとおり、住民投票制度の制度設計において、制度目的や制度に付与する性格は、常設型住民投票制度であることをもって一義的に決まるものではない。個々の自治体の置かれた状況や自治に関わる仕組みを踏まえ、個々の自治体が納得解を自ら見出す必要がある。

二元代表制を補完するものとして性格付ける場合、補完の程度は、代表機関の関与や投票結果の取扱い方によって変わりうる。また、制度の目的・性格は対象事項を検討する際の前提論点となることから、できる限り明確にすべきであった。

③各事項・論点の関係性を意識しながら検討の順序を考えること

【令和3年度条例案：各検討段階で取り上げた論点と意見の状況】

論点	自治基本条例（仮称）に関する懇談会 平成29、30年度 第8回、第9回、第15回	条例骨子案 令和3年2月	市議会 総務委員会 令和3年2月1日	骨子案に対する 意見募集	条例素案 令和3年8月	市議会 総務委員会 令和3年8月17日	素案に対する 意見募集	条例案 令和3年11月	市議会 総務委員会 令和3年12月13日
常設型の必要性				13件	P2 P4 P5		9件	背景、経緯 第1条（目的） 第2条（定義）	
対象事項	第8回、第9回、第15回	P47	5件	10件	P5	1件	1件	第3条（自治基本条例第19条第1項に規定する境界変更） 第4条（自治基本条例第19条第2項に規定する市政に関する重要事項）	18件
投票資格者	第15回、第16回、第18回、第20回	P11		31件	P7	2件	52件	第5条（住民投票の投票資格者）	29件
必要署名数	第8回、第15回	P16	2件	9件	P9		9件	第6条（住民投票の請求）	
投票の選択肢	第9回、第15回	P32			P10		1件	第7条（住民投票の形式）	
手続き	第15回	P19 P43		1件 5件	P11 P12 P13	4件 1件	3件 2件 3件	第8条（代表者証明書の交付等） 第9条（署名等を求める手続） 第10条（署名等を求めるにあたっての禁止事項）	3件 3件
					P14 P15		1件	第11条（署名簿の提出等） 第12条（審査名簿の調製）	1件
		P22		2件	P16 P17 P18		3件	第13条（署名等の審査等） 第14条（署名等の取消し） 第15条（署名等の効力等） 第16条（実施の決定）	
手続き	第16回	P37		4件	P19		1件	第17条（住民投票の期日）	
					P20 P21 P21 P21		2件	第18条（投票資格者名簿の調製等） 第19条（投票所） 第20条（投票管理者及び投票立会人） 第21条（投票資格）	
		P34			P22 P22		3件	第22条（投票の方法） 第23条（期日前投票等）	
		P34 P40			P23 P23		3件 2件	第24条（無効投票） 第25条（情報の提供）	
手続き	第15回	P43	1件 2件	5件 8件	P24		3件 1件	第26条（住民投票運動における禁止事項） 第27条（開票所等） 第28条（開票管理者及び開票立会人）	1件 1件
成立要件 投票結果の公表	第15回、第16回 第15回、第16回	P26、P51 P24		4件 3件	P26 P27 P27		1件 2件	第29条（住民投票の成立要件） 第30条（開票結果の告示及び通知） 第31条（投票及び開票） 第32条（再請求の制限期間）	
投票結果	第7回、第9回、第15回、第16回、第20回	P24 P36	1件	2件 4件	P28 P29		3件	第33条（投票結果の尊重） 第34条（委任）	12件 5件
実施時期	第9回（政策過程のいつか？）								

- （１） 令和3年度条例案の検討では、自治基本条例（仮称）に関する懇談会、市議会自治基本条例審査特別委員会の審査を経て自治基本条例が制定されたことを前提として、住民投票条例（仮称）骨子案、同素案、住民投票条例案と段階を踏みながら、執行部の考えを示しその都度多くの意見をいただいた。通常の条例よりも丁寧に手続きを踏んだといえる。
- （２） また、各規定内容は、令和2年12月時点の常設型住民投票条例すべて78例を調査した上で検討したものであった。参照したサンプル数は最大限のものであり、個々の規定の検討水準を担保するものであった。
- （３） 丁寧な手続きを踏んだ一方で、各段階で議論すべき論点の設定は、各論点の軽重や相互関係を踏まえた上で議論すべき順序を意識したものではなかった。結果論の面もあるが、対象事項と投票資格者の議論は先後関係を意識すべきであった。
- （４） なお、自治基本条例（仮称）に関する懇談会では、住民投票が実施されるのは政策過程のいつかという視点も一部委員から出されていたが、この点について議論が深められることはなかった。仮に、令和3年度条例案の検討過程で取り上げられていれば、①②で指摘した制度目的や性格に関する議論の契機となった可能性はある。
- （５） 「Ⅱ 論点整理」で述べるとおり、制度設計では、検討の起点として制度目的や性格を固めた上で、規定すべき事項・論点間の相互関係を踏まえて検討順序を考えることが重要である。検討

の進め方に関して、手続きだけではなく、合理的な検討順序は何か（どのように解を導くか）、議論の見通しを先に示しておくべきであった。

その際、今回のような専門的知見の積極的な活用や、進め方について市民と議論する場を設ける（先に決め方を決める）ことも考えられた。ただし、令和３年度条例案の検討については、コロナ禍における外出制限・自粛という制約条件があったことを考慮する必要がある（④参照）。

④その上で、具体的な検討の進め方は慎重かつ丁寧であること

【令和３年度条例案提案までの経過】

平成29年										平成30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	
自治基本条例（仮称）に関する懇談会							11/17	12/12	自治基本条例骨子案素案のパブコメ			
		6/6, 27 →住民投票制度に関する議論						2/15～3/12 市民意見交換会				
								2/25 市民ワークショップ 3/3, 10				
平成30年										平成31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	
自治基本条例（仮称）に関する懇談会						報告						
					自治基本条例骨子案のパブコメ		市内各コミュニティ協議会で意見交換					
市議会各会派意見聴取				議員意見交換会								
4/9, 10				8/21, 22								
令和元（平成31）年										令和2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	
					条例素案		条例案上程		市議会特別委員会			
									12/16 1/29 3/12			
市内各コミュニティ協議会で意見交換				条例素案パブコメ								
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	
自治基本条例施行										2/1骨子案行政報告		
										2/10議長主催議員勉強会		
			課内協議		選管事務局、自治法務課合同協議							
			7/8～		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		条例案上程		条例案否決				
				8/17				12/21陳情採択				
課内協議		自治法務課協議				～10/13						
		6/7										
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						
		意見交換会				市民意見交換会						
		(コミヤン、6カ所)				8/29						

(1) 令和３年度条例案提案に至る実質的な議論は、自治基本条例（仮称）に関する懇談会の途中、平成 29 年 6 月に始まった。令和３年度条例案提案まで 4 年半かけたことになる。

(2) 4 年半の議論の内容は以下のとおり分けられる。

- (a) 常設型住民投票制度を自治基本条例に位置付けることの是非……平成 29～令和元年度
——令和 2 年 3 月 12 日、自治基本条例が市議会の全会一致で可決——
- (b-1) 住民投票制度確立に向けた検討（目的・性格決定）
- (b-2) 同（重要な規定・論点の検討）……令和 2，3 年度
- (c) 骨子案～条例案……令和 3 年度

- (3) (a)では、自治基本条例（仮称）に関する懇談会で相当分厚い議論がされた。その後、市議会自治基本条例審査特別委員会の審査を経て、令和2年3月12日、自治基本条例案が市議会の全会一致で可決され、令和2年4月1日、自治基本条例を施行した。
- (4) これを受けて(b-2)では、武蔵野市住民投票条例（仮称）庁内検討委員会が実務的な観点で詳細に検討し、(c)では、コロナ禍という制約条件下ではあったが、2度のパブリックコメントや無作為抽出アンケートを実施するなど、通常の条例制定よりも丁寧に手続きが進められた。他方で、後述するとおり、全体の議論を慎重かつ丁寧に組み立てる必要があったという点において、(c)では、コロナ禍の下議論を進めることが適時性を満たしているか慎重な判断が必要であった。
- (5) (c)の段階では対象事項や投票資格者が議論の争点となった。論争的なテーマを含むものであったが、議論において論争的であることは熟議・熟慮の範囲であれば問題ではない。問題は、(b-1)に十分な時間をかけなかったことから、制度の目的・性格が抽象的なまま対象事項や投票資格者について議論された点にある。
- (6) そのため、令和3年度条例案の議論では、議論のしやすい個別具体的な論点、それも論争的な論点に焦点が集まったこともあり、住民投票条例の制定が、投票資格者に外国人住民を含めるか否かという二項対立的な問題に転化した側面があった。議論の前提となる制度目的・性格が明確であれば、論争的なテーマであっても熟議・熟慮が成立する可能性があったが、冷静に熟議・熟慮を重ねる議論とは程遠かった。

以上を要するに、当時の制約条件に留意しても省みるべき点は多い。その中でも、今後の教訓とすべき点は、住民投票制度と二元代表制の関係、政策形成過程にどのように位置付けるのか等、制度の目的・性格決定という本質的な議論が極めて重要であり、そのため、全体の議論を慎重かつ丁寧に組み立てることが必要であった点である。

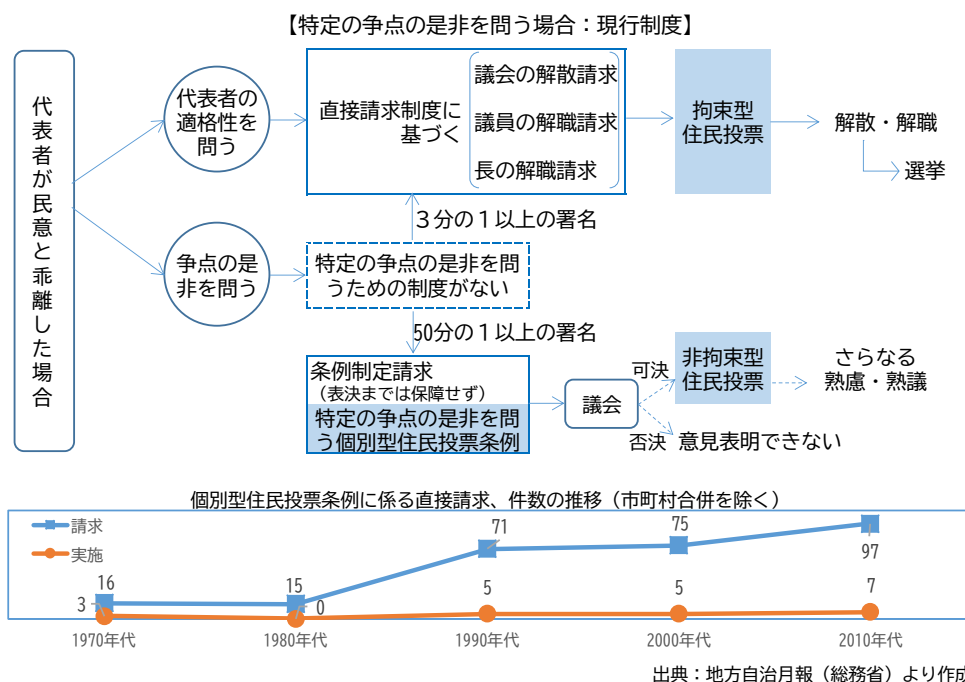
Ⅱ 論点整理

Ⅱ-1 制度目的の整理の方法

(1) これまで検討・制定された住民投票条例における制度目的の整理

常設型住民投票制度の目的と効果について、わが国でこれまで検討・制定された住民投票条例では次のように整理されてきた。

- ① 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見表明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見表明することについて、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 特定争点の是非とは別に住民投票の手続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、住民の「個別具体の争点」に関する意見表明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。
 - ・投票に至らないよう、代表機関（長・議会）がより民意に鋭敏になるため、代表制の応答性が高まる。

(2) 自治基本条例に常設型住民投票制度が定められた意義

このような常設型住民投票制度が自治基本条例に位置付けられた意義は、本市の市民自治の原則と、同原則が拠る市民観によって説明できる。

- ① 市民自治の原則は、武蔵野市長期計画（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ことは、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。

- ② 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）。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。
- ③ 二元代表制による意思決定を基本としながら、上記の市民観を徹底し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。このことは、武蔵野市の自治に対する考え方・決意を表明するものであり、自治の象徴として、すなわち、いざとなれば住民投票が行われるという形で制度が存在することで、自治の意識を高めるという意義もある。

（3）自治基本条例第19条が想定する活用場面

自治基本条例第19条が規定する活用場面は2つある。

「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」（同条第1項）	左記事由が生じた場合、市長は必ず実施
「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」（同条第2項）	住民からの請求。請求事由について住民の一定数以上の署名が集まった場合、市長は必ず実施

（4）住民投票で現れる住民意見の意味

住民投票で現れる住民意見とは何か、制度目的や制度に付与する性格を決定する段階で考えておく必要がある。尊重義務の要件としての成立要件や対象事項、投票資格者に関わるからである。

廃置分合又は境界変更の申請について市長に実施を義務付けているのは、市の存立に関わる事項であり、その是非を住民に問うべきという趣旨である。したがって、住民投票によって現れる住民意見は、意見の分布以上の意味を持つ。

その一方で、住民の請求による「市政に関する重要事項」の場合、住民投票で現れる住民意見の意味を捉えるには、①住民投票と政策過程との関係、②関連して、政策過程のどの段階で実施されるかを踏まえる必要がある。

（5）住民投票と政策過程の関係（2つのパターン）

住民投票の政策過程上の位置付け方は大別して2パターンある。パターンⅠは、住民投票を異議申立的なものとして位置付けるもので、パターンⅡは、パターンⅠに加えてさらに住民によるアジェンダ設定も可能とするものである。

住民投票と政策過程の関係（2つのパターン） 【p9 図参照】	
パターンⅠ 異議申立的	→ 主に政策過程がある程度進んだ段階
パターンⅡ アジェンダ設定	→ 主に政策過程の初期段階

【パターンⅠ】

これまでの個別型住民投票条例の請求事例の大部分は、主に政策過程がある程度進んだ段階で行われたもので、例えば、公共施設の建設に対する反対・中止のように異議申立的なパターンⅠである。この

場合、請求した住民の意図は特定の争点について賛否を問う点にあると考えられる。そうすると、住民投票で現れる住民意見は、住民が全体として投票案件に賛成又は反対であるという意味での集合的意見といえ、意見分布以上の意味を持つ。ただし、制度設計では意見分布にとどめる選択肢もありうる。

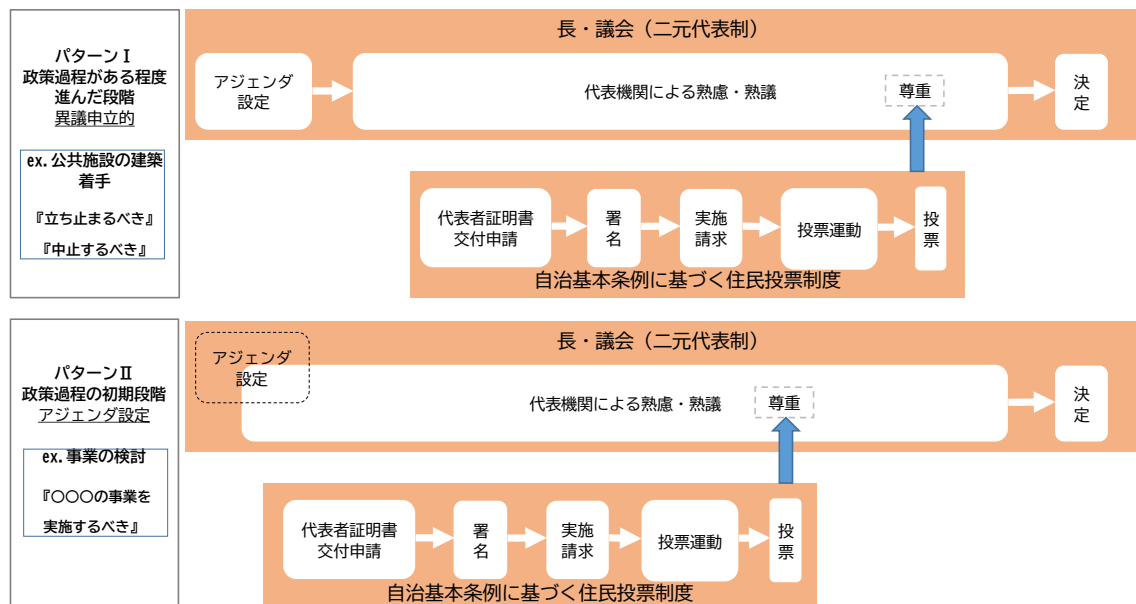
【パターンⅡ】

これに対して、主に政策過程の初期段階で請求されるパターンⅡは、パターンⅠと比べて請求・実施例は少ないものの存在する。特定の課題について、2つの代表機関（長・議会）が政策課題として取り上げない段階で住民自ら提案するので、政策過程におけるアジェンダ設定を住民が直接行うものと言える。

パターンⅡについては、「自治の主体であり、かつ、民主主義の担い手」（自治基本条例第4条第1項）としての市民観を徹底する観点から、制度設計上の選択肢に含めることも考えられる。ただし、二元代表制を補完するという範囲を超えないよう対象事項等各要件を慎重に検討する必要がある。

また、パターンⅡの場合、住民投票で現れる住民意見は、(a)政策過程の初期段階における住民の意見分布を意味する場合から、(b)それ以上の意味、すなわち、住民が全体として当該アジェンダに賛成であるという意味での集合的意見の表明に相当する場合まで幅がありうる。そして、(b)意見分布以上の意味を持たせる場合、尊重義務には法的拘束力がないものの重い意味を持つことを前提として要件を検討する必要がある。

【住民投票の政策過程上の位置付け方】



(6) 制度目的の整理の方法

制度目的は常設型住民投票制度であることをもって一義的に決まるものではなく、検討の起点として制度目的をできる限り明確にする必要がある。

自治基本条例第19条では、廃置分合・境界変更の申請時と、市政に関する重要事項について住民が請求した時の2つの活用場面が想定されている。目的・性格決定において、複数の考え方がありうるの

は後者（市政に関する重要事項）である。

考え方の分岐点は2つある。第1は、住民投票と政策過程の関係、具体的には、異議申立的な活用にとどめるのか、アジェンダ設定を住民が直接行う場合も含めるのか、第2は、アジェンダ設定まで含める場合、住民投票で現れる住民意見に意見分布以上の意味を持たせるか否か、これらの点で考え方が分かれる。

いずれにせよ、制度設計では、検討の起点として制度目的をできる限り明確にする必要があるが、そのためには、二元代表制との関係も整理しておく必要がある。

自治基本条例第19条	住民投票と政策過程の関係	住民投票で現れる住民意見の意味
廃置分合又は境界変更 (第1項)	市長が廃置分合又は境界変更を申請する前	是非を問うものであり、意見の分布以上の意味を持つ
市政に関する重要事項 (第2項)	パターンⅠ 異議申立的 (主に政策過程がある程度進んだ段階)	請求した住民の意図は特定の争点について賛否を問う点にあると考えられ、住民投票で現れる住民意見は意見分布以上の意味を持つ ※意見分布にとどめる制度設計もありうる
	パターンⅡ 住民によるアジェンダ設定も想定するか？ (主に政策過程の初期段階)	意見分布にとどめる 又は、 意見分布以上の意味を持たせる

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【成立要件を満たさなかったが公表される投票結果】

- (1) 成立要件を満たさなかった投票結果の中で、投票率の高低で投票結果の持つ意味が異なるのではない。
- (2) 成立要件を満たした場合は制度として尊重すべき「全体としての住民の意見」だと割り切り、成立要件を満たしていない場合は、全体としての住民の意見ではない。単に住民の一部がそう考えているということが、データとして客観的に、しかも公的に認証された形で出るにとどまる。
- (3) 成立要件を満たし、山登りで言えば一合目から五合目まで通って頂上まで行けば、そこで住民全体の意見が確定され代表機関に突き付けられる。五合目ぐらいのちょっと景色のいい展望台まで行って、そこから見えた景色はこうだということをみんなで共有するというのも意味はあるだろう。自治基本条例19条で考える制度は、そういう2段階の目的を持つ制度として理解されるのではない。
- (4) 少数意見の存在を公的にはっきり認識するという意義がある。
- (5) 何らかの意味で信用に値するデータは、賢明な政策決定をしようと思えば、公的なものであれ民間のものであれ、考慮すべきものにとどまるのではない。
- (6) 「参考にすべきだ」ぐらいでいいのではない。
- (7) 公表の目的は、投票が公正に行われたかということを検証する面もある。
- (8) 成立していないものについて何らかの形で市に義務を課すとなると、住民が住民投票に向けて表した成立させるべきかどうかの意思を軽視することになるので、基本的には投票結果について何らかのアクションをとる、あるいはとることを促すような規定は置くべきではない。

Ⅱ-2 制度の性格を左右する本質的な事項 ―二元代表制との調和―

(1) 二元代表制の「修正」ではなく「補完」する制度として設計する必要

自治基本条例に基づく住民投票制度は、二元代表制を「補完」するものとされている（自治基本条例逐条解説 p20）。選挙を通して住民が選んだ代表機関による熟議・熟慮による判断や、妥協と調整の余地を残すことで、二元代表制の特質を維持することが前提とされてきた。この点は今後も変わらない。

仮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ならば、代表機関の権限を制約するものとなり、「補完」を超えて「部分的修正」になる¹。自治基本条例に基づく住民投票制度は、住民投票の結果を参考にして団体意思を最終的に確定するのは代表機関であるという意味で、二元代表制を「補完」する制度である。そして、二元代表制の「補完」の意味内容、程度には幅があり、制度の性格を左右するのは、

(2) 代表機関の関与と、(3) 投票結果の取扱い方である。

なお、二元代表制を住民が「補完」する制度は住民投票の他にも様々あるところ、住民投票制度はある種特別の、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見の表明の場をつくるという点に特質があり、他の制度とは重みが異なる。

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【成立要件を満たした投票結果の意味】

- (1) 住民が決めるわけではないので、尊重すべき「意見」を出すということだと思う。「意思」と言うものすごく強くなるので「意見」とどめるべきではないか。住民の「意見」はこうだということを、しかし強く代表機関に突きつけるということではないか。
- (2) 人間が理性を持っている限りは一般意志は成立し得るはずで、そこに限りなく近づいていくのが賢明な政治のやり方である。そこから先は妥協の話になる。一般意志に近いものをどうやって現実に確定していくのか、それが政治制度というものであり、実際には代表制のシステムで、多数決なり特別多数決なりで出てきたものを一般意志に近いものだと考えましょうということではないか。だとすると、住民投票制度は、住民が議会や長からその権限を奪ってしまうのではなく、議会なり長なりのももとの権限によって、しかし住民の意見を尊重しながら最終決定する、それは住民全体の本当の意思によって決定するのに近いものではないかということではないかと思う。
- (3) 住民投票は、全体意思を議会が最終的に決定するために尊重するというか参考にする一つの結論である。その意味では、投票するそれぞれの住民が、もちろん自分たちの利害関係とか自分の個別の利得に基づいたうえで投票している。しかしながら、住民はもしかしたら自分にとっては何の利得もないにもかかわらず、これが武蔵野市のためだという、あなたも住民の代表のような形の、一般意志に似た投票をしている可能性があるだろう。
- (4) 二元代表制の補完として位置付けるので、住民投票の結果はあくまで最終的な決定というよりは、最終的に決定するときの参考という意味では、「意思」というよりは「意見」のほうがいいというのは理解できる。
- (5) 「意見」か「意思」かという話だけではなく、同じ意見であっても、成立した場合はかなり尊重すべきだし、成立しなかったとしても、それなりの意見分布として尊重されるべきであって、そういう形で市民が意見なりを代表機関に対して示す機会がこの住民投票によって確保される、あるいはその可能性が担保されるというところに、住民投票制度の意義がどこにあるか関連してくる。
- (6) 全体意思とは離れた一般意志は理念としてはあるかもしれないが、現実そんなに簡単に出てくるものではないし、構成されるものではない。その一方で、住民の意思というか意見として、ある程度多数の意見がAに賛成であるということになれば、当然それが一般意志に近い意思を持つようになるのではないか。その結果、議会はある程度それに従わざるを得ないだろうし、拘束されることになるのではないか。

¹ 二元代表制の「補完」と「修正」の違いは、『都民参加の都政システム』（1977年、東京都都民生活局、西尾勝執筆）を参考にした。

(2) 代表機関の関与

○制度設計上必須の代表機関の関与・代表者証明書交付申請に対する審査（署名収集前、市長）
・実施決定（署名収集後、市長） ・予算議決（実施決定後、議会）

【上記の関与に追加して、代表機関での議論や意見の状況を住民と共有する機会も確保する場合】

①住民投票実施過程のどの段階で関与するか？ 何について、どのように？

制度設計次第だが、メリット・デメリットを踏まえた検討が必要

○：住民の熟議・熟慮、慎重な判断のための材料となる

△：関与の強度が強い場合、住民の意見表明の機会保障を確実にするという目的を阻害

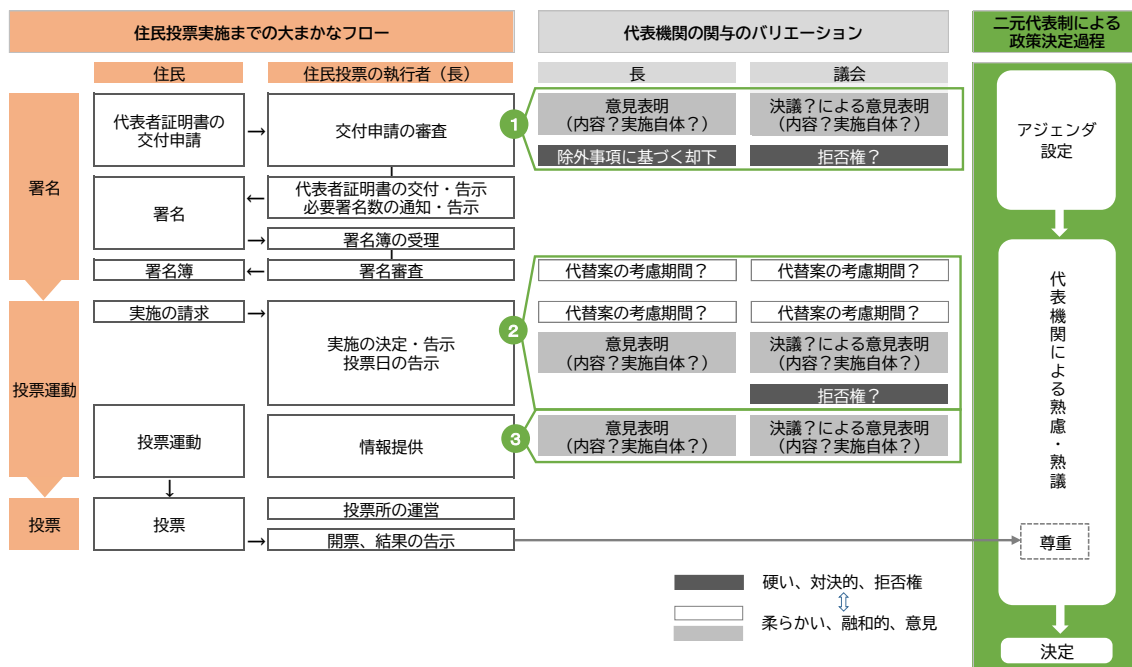
住民投票制度における代表機関の関与は、(a)制度設計上必須のものと、(b)それ以外に分けられる。自治基本条例（仮称）に関する懇談会では、特に議会の関与の可否について議論された²。住民投票制度に関する有識者懇談会でも、代表機関の関与について議論を深めた。

(a)制度設計上必須のものは、署名収集前の代表者証明書交付申請に対する審査（市長）、署名収集後の実施決定（市長）、実施決定後、実施経費を措置する予算の議決（議会）である。

(b)制度設計上必須のもの以外の関与の選択肢は、以下の図の通り分けられる。関与のタイミングの候補は、署名収集前、署名収集後実施決定前、実施決定後投票まで、3段階ありうる。署名収集後実施決定前の段階の関与には、代表機関が代替案を考慮する期間を設ける選択肢も考えられる。

そして、3段階同水準の強度の関与を想定する考え方や、あるいは、署名収集前の段階の関与は形式的なものにとどめ、実質的な関与は後の段階で行うという考え方もある。いずれにせよ、代表機関の関与は、住民の熟議・熟慮、慎重な判断のための材料となる積極的な側面があるが、関与の強度が強い場合、住民の意見表明の機会保障を確実にするという目的が阻害されるため、慎重な検討が必要である。

【代表機関の関与（検討の選択肢）】



² 第2回住民投票制度に関する有識者懇談会資料 1p35
https://www.city.musashino.lg.jp/shiseijoho/shisaku_keikaku/sogoseisakubu_shisaku_keikaku/1044160/1044469.html

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【投票実施前の代表機関の関与】

- (1) 住民が希望するものは実施するべき。議会が住民投票を実施する、しないと判断すべきではない。常設型住民投票制度の意味がなくなってしまう。
- (2) もし住民投票制度を考えるのであれば、議会にブロック機能を持たせるというのはちょっと自己矛盾に近い。
- (3) 住民が住民投票をしようとするときに、住民投票の意義や論点について、代表者である議会が精密に話し合うことが、住民投票の際にいろんな意味で資料となりうるというメリットはあるかなと思った。
- (4) あまりにも議会の関与に強さを持たせてしまうと、せっかくの下から出てきた住民投票の意義というものを危殆にらしめてしまうのではないか。
- (5) 事前関与は硬いものからやわらかいものまで、対決的なものから融和的なものまで、バリエーションはありうる。

【関与のアイデア】

- (1) 議会の関与が必要な場合は3段階くらいに分けられる。①市長が申請に対してオーケーを出す前の段階、②住民投票を実施するか決める前の段階、③投票運動が行われる間。第3段階目（投票運動）での関与では、政治的な形の関与だけにとどまると思う。
- (2) 署名に入る段階で、議会が何らかの意見表明をして、提案側の人はそれを加味して変える可能性を残しておく。
- (3) 意見表明というか、議会としてはこうしてきたので、これを踏まえて住民投票にかけてほしい旨表明する機会があったほうがいい。
- (4) 議会が制度的に関与し意思表示するとしたら、議会としてこういう検討をしてきて、こういう結論になって、こういう理由だったと改めて意思表示することに限定する必要がある。
- (5) 制度として、（住民投票で賛否を問おうとする内容）を実現することができないか、議会が検討する時間を与えるという設計もあるかなと思う。
- (6) 議会の立場では、①提案されている政策は法的に無理等の理由で内容的にノーだという場合と、②議会で考えてアジェンダに載せなかった、載せたけど審議の結果ノーとなり、その過程にも問題がないので代表制の原理に則り、議会の判断を尊重していただいて決着済みにしよう、そういう意味で住民投票に付することそのものが適当でないという場合がある。
- (7) 議会から、提案されている内容ではなく、これこれの提案内容であれば議会として参考にする、結果が出れば尊重しますよ、そういう対案みたいなものをどこかの段階で議会が出せるか。長に与えることも考えられる。
- (8) （実施決定後）情報提供の段階で、仮に議会が意見を議決した場合には、それもあわせて提供するものとするを書く方法もあるのではないか。

【市長の関与】

- (1) 市長の関与について。重要事項の確認において住民投票に対するブロック機能を持っている。令和3年度条例案第4条第2項第6号（投票対象の除外事項のうち「住民投票に付することが適当でないことが明らかな事項」）を活用すると、市長は抽象的な説明でブロックできることになる。

【総括的なご意見】

- (1) どこかの時点で議会としての意見表明をきちっとするということは、そういう意味での関与は十分あっていいのではないか。ただ、そのために拒否をすることはあまり適切ではないだろう。
- (2) 長が不適切な場合に拒否できることをどの範囲で認めるか難しい問題になると思う。対象事項について条例でネガティブ・リストの判断だけはするけれども、それ以上の判断はしない形で持っていくほうが設計としてはいいと思う。

【関与の具体的内容】

- (1) 議会は予算審議で何をすべきかは明確にしておいたほうがよい。
- (2) 住民投票を制度化する場合に、目的と照らし合わせて住民投票制度をここで使うのはおかしいと言うのは、代表機関の意見表明としてありなのか、そういう意見はあるのではないか。
- (3) どういった事項が住民投票にかけられるかというのは、何が問題になるかというところですので、その事項に対して、長の除外事項なのかどうかということの判断にかかわってくることもなってくるので、結局は長の判断が正しいか正しくないかということに対しての議会の意見表明という形にも帰結してくるのではないか

【アジェンダ設定】

- (1) いろいろ意見があるだろうけれども、よく考えた結果、これは取り上げないことにしているのです、問題ありますかと、代表機関の側からそういう判断をもう一度示す、それでもあなた方は代表機関の判断を信頼しないんですかと。開き直りと言われるかもしれませんが、そういう議論を想定するかどうかということ。
- (2) パターンⅠとパターンⅡは、性質が随分違ってくるんじゃないかと思う
- (3) 現行の条例制定・改廃の直接請求制度との関連性はどのようなふう整理するか。場合によっては別々に考えるのか、対峙するのか、考えを整理しておいたほうがいい
- (4) 議会は、否決したにしても、最初の直接請求について審議はしているわけで、住民投票の前に議会が審議している。なるほどそういう仕組みかと思う。
- (5) 最初から住民投票まで含めた、両方含めた請求ですと言って、一本でやっていいかどうか。大は小を兼ねるみたいな話になるか。そうすると、それは地方自治法の仕組みを条例で変えているので、そんなのは法律に反するか条例制定権の範囲外だという議論も出てくるかもしれないが、いろいろな論点を含んだ問題かなと思う。

【関与のタイミング】

- (1) 常に①②③の段階でいつでも言えるよという形で疑義を挟めるような制度をつくるのがいいのかどうか
- (2) 1つの考え方として考えられるのは、①②③の早い段階で長なり議会が何か言うほうが、最終的に住民投票にならない可能性は高くなる。それに対して、最後の段階だけで表明を認めるという形にすれば、比較的住民投票を行う形の関与の仕方になると整理はできる。①②の段階では割と形式的な審査にとどめていて、最後の段階で議会が意見表明をきちっと行って、住民投票の前の参考にするというのが適切かなと思う。 ※①②③→p12図参照

(3) 住民の意見表明としての投票結果を、代表機関はどのように取り扱うべきか

○「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。」（自治基本条例第19条第3項）

【尊重義務に関連する事項】

①尊重義務の要件としての成立要件

- 1)投票率 or 得票率制 …ボイコット運動、積極的投票不参加者に対する評価の相違
- 2)成立要件の水準 …長・議会が尊重義務を負うのにふさわしい水準

※条例による住民投票の実施例 平均投票率 53%、得票率 34%

②投票結果と異なる場合の説明責任をどのように担保するか

自治基本条例第19条第3項はいわゆる尊重義務を規定する。同条第4項は「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」と規定しているため、第3項の成立要件は、尊重義務の要件として機能する。

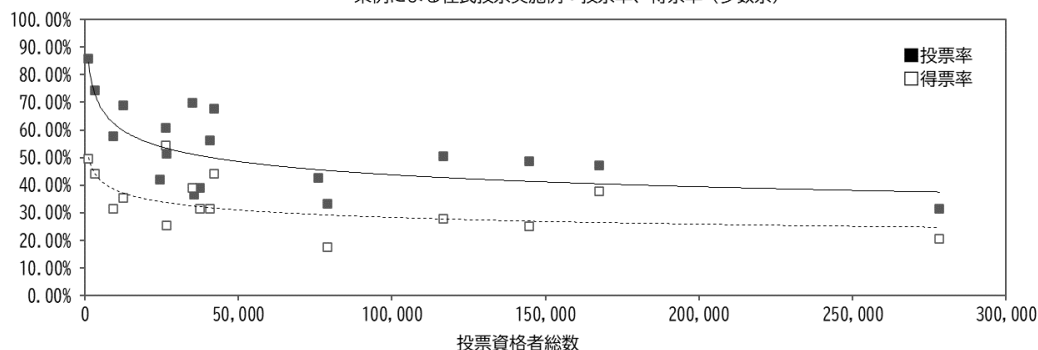
成立要件の規定方法には、投票率と得票率のいずれかに着目する2方式がある。両者の違いは、ボイコット運動や積極的な投票不参加者に対する評価の相違による。評価の違いは、住民投票の実施が決定された場合、投票することのある種の義務的なものとするのか、権利と捉えるのかにもよる。

投票率制、得票率制どちらにせよ、その水準は長・議会が尊重義務を負うのにふさわしい水準である必要がある。参考として、条例による住民投票の近年の実施例では、投票率、得票率の平均はそれぞれ、53%、34%である。

投票結果を参考に団体意思を最終的に確定するのは代表機関であり（p11、Ⅱ-2（1））、最終的な団体意思が投票結果と異なる場合がありうる。そのような場合の説明責任をどのように担保するかについては、説明責任の一般規定（自治基本条例第12条）に委ねるのか、あるいは、住民投票条例に特別な規定を置くのか、「住民投票の結果」の定義規定の要否も含めて検討する必要がある。

	投票率制	得票率制
ボイコット運動 ※自治基本条例第19条の成立要件は、尊重義務を課す範囲を定める機能のみ。公表する範囲を定める機能はない（不成立でも公表する）。	投票率を下げるためのボイコット運動の効果がある ボイコット運動について ・投票案件の反対者にとって、投票行動の選択が難しくなる（投票→反対票or投票不参加）。 ・投票不参加者には、投票案件の反対者だけではなく、投票という手法自体への反対者〔積極的な投票不参加者〕も存在する。	投票率を下げるためのボイコット運動の効果がない
積極的な投票不参加者		投票案件の賛成者・反対者いずれでもない、投票という手法自体への反対者〔積極的な投票不参加者〕の存在が反映されない

条例による住民投票実施例：投票率、得票率（多数票）



【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【得票率制について】

- (1) 住民投票に否定的な勢力による住民投票をさせないキャンペーンがあったことを考えると、得票率制でもいいのではないか。
- (2) ボイコット運動は良くないことなのか。なぜ良くないのか。
- (3) 住民投票にかけられた案件に反対する人が、どういう投票行動をとればよいのか判断が難しくなる。
投票に行かない方が有利なのか、投票に行つて反対票を投じる方が有利なのか、非常に複雑な判断を要求される。

【投票率制について】

- (1) 署名のハードルを投票有資格者の50%にならないとすると、住民投票を実施することに賛成の人が半数を超えていないという状況はありうる。投票を求められている中身の賛否でなく、その問題は長と議会に任せるべき、住民投票という方法を使って決めることに反対という意見はありうる。
- (2) 議会からこの問題は住民投票で決めないほうがよいというキャンペーンをやるのが悪いことなのかという問題もある。そういうキャンペーンが正当なものとして成り立ち得るんだとすると、提案内容に賛成の率ではなく、投票率がまず跨ぐべき敷居になるのではないか。
- (3) 資料にある「積極的な投票不参加者が少ない」で、他は白けちゃっているよということもあるかなと思った。
- (4) 議会によるボイコット運動を積極的なボイコット運動として意義付けするという考えは、議会と市民の立場で考えた場合、どうなんだろうか。推奨されるものなのか、避けるべきものなのか。
- (5) 当初、成立するしないはあまり問うことはないかと思ったが、いずれにせよ、全ての結果を公表することになっているならば、住民投票が適切であるかという意味で成立する・しないという基準を設けるのは一つの考え方。
- (6) 投票所に行き、賛否を投じる、違う結果になっても尊重されるということを理解しての投票だ。市民にそこまでの認識と判断能力を持っていただきたい。その立場からすると投票率が大事と思う。
- (7) 理論的には50%というのが一番説得力があると思うが、それは難しいだろうからちょっと切り下げるというのも政治的判断としてあり得るかもしれない。

【ボイコット運動をどう考えるか】

- (1) 実施が決まった場合に住民投票に参加して意思を表明する義務があるのかどうか、条例をつくるに当たっては整理をしておいたほうがいい。選挙の場合、例えば憲法上、選挙については公務としての性質がある。したがって、不投票ということは選べるけれども、憲法上、観念的には投票に参加する義務があるとされている。それと同じように投票に参加する義務があるということであれば、そもそもボイコット運動というのは不当だということになる。他方、そもそも義務がないと考えるのであれば、ボイコット運動というのもまたあるべき、あってもよい住民投票への反応ということになるので、条例上の法的義務があるのかということとは、前提論点として考えるべきではないか。
- (2) 公務という考え方もあるが、権利という形で選挙権を捉えるという説もあるので、投票権に対しての法的な義務的なニュアンスを持たせるか持たせないかというのは、非常に微妙な問題も含むという気がする。確かに投票させるということに対しての意義を認めるのであれば、例えば選挙を義務づけるような諸外国の規定などに基づいて罰金等も導入することもあり得るのかもしれないが、そこまで踏み込んでやるべきなのかどうかというところ、考えていくべき。
- (3) 積極的にこの案件は住民投票にかけべきではないから住民投票に行かないという人もいれば、そもそも関心がないから行かないよという人もいて、もっと積極的に行きたいけど行けないという人もいて、ことを考えると、どれがボイコットで、どれがボイコットじゃないのかということがわからないのではないかと。
そもそも住民投票をやるということは、市民の意見を聞きたい。できるだけそれを正確に聞きたいということとで住民投票を実施するんだと思う。そうすると、非常に曖昧で、どちらかわからない。そもそもこれはやるべきではないという人もいれば、そうではなくて、関心もないよという人と一緒にたにしてしまうというのは果たして適切なのかどうかというところは、何となくその後もずっとモヤモヤしていた

【尊重義務の要件としての成立要件の要否】

- (1) 住民投票条例で住民投票をやるということは最終的な決定ではない。例えば最終的な意思決定をするのが住民投票だと言えば、これはある程度厳格に考えなければいけないが、そうでない、あくまでも尊重するかしないかということだとしたら、諮問型だから、そんなに厳密にすることはしないというのが、1つの考え方としてある。
- (2) いずれにせよ結果を公表するならば成立するしないを問う必要はあまりないかもしれない。しかし、それでも成立要件をつけるとすれば、それは成立することによって尊重の度合いにかなり重みをつけることができると整理できると思う。ただ、成立しない限りは公表もしないという設定にした場合は、成立要件をつけるかつけないかはかなり慎重に考えなければいけない。
- (3) 諮問型という言い方は、ちょっとミスリーディングではないか。諮問という言葉は行政実務で非常に広く存在していて、それは、関係者に意見を言わせる、いい意見を持っているだろうと思われる人に意見を言わせるというだけのことなので、原則は尊重義務はない。特に尊重せよと言うのであれば、それなりの規定が特別にあってそうなるわけで、そうじゃない一般の諮問とは、これは違うと思っている。

(4) 条例制定・改廃に係る直接請求制度との関係

条例制定・改廃に係る直接請求制度との関係

- ① 条例制定・改廃に係る直接請求制度を前置し、議会に否決された場合に住民投票を実施する方式
- ② 条例制定・改廃に係る直接請求制度と条例に基づく住民投票制度とを独立に並置させる方式

この論点が問題となるのは主に、制度目的・性格の検討において、住民投票が住民によるアジェンダ設定として実施される場面（p8～9、Ⅱ-1(5)、パターンⅡ）を含めて検討する場合である。

①は、代表機関による判断を一旦おこない、議会に否決されても多くの署名が集まった場合には住民投票を実施する方式である。代表機関による熟議・熟慮を経ることや、そのこと自体が住民投票を実施する際の住民の判断材料になることに特徴がある。

この方式は、住民の意見表明の機会保障を確実にするという目的を阻害しない制度設計が可能か、法律で定められた議決を不安定にさせないか、両制度の請求行為の関係等、慎重な検討が必要である。

議決との関係では、一事不再議の原則（議決された事件と同一の内容の事件について同一会期中は再び議案として提出することができないという原則。地方自治法上明文の規定はない）との関係が問題になる。同原則は「同一会期」に関するものであり別の会期であれば再議は妨げられないことに倣う考え方や、一事不再議の原則は地方自治法上明定されているものではないから、住民投票条例に特別な要件を設ければ、議会の否決と住民投票の実施が同一会期内でも可能との考え方がある。

②は、両制度を独立に並置させ、住民の選択に委ねることに特徴がある。この場合、両制度の目的、効果の違いを整理する必要がある。

いずれにせよ、条例制定・改廃直接請求制度の導入経緯やその後の実態に対する評価も問われる。

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【政策過程の初期段階で行われる場合を含めるか】

- (1) パターンⅠとパターンⅡは、性質が随分違ってくるんじゃないかと思う
- (2) 住民投票の結果、多くの人がそのアジェンダは問題だった、議会も市長も気がつかなかったけれども問題だということがあったということであれば、それはそれなりに非常に意味のあることだと思うが、その一方で、あるテーマについて白黒をつけるというような住民投票のパターンもあると思う。それをどうやって条例の中に書き込んでいくのかというのは非常に難しいかなと思う。
- (3) 武蔵野市自治基本条例の意義としては、自治の主体であり、かつ民主主義の担い手だ、こういった市民が武蔵野市にはいるんだから、それこそアジェンダを出すにしろ何にせよ、市民が本当に必要としているのはこういうことなんだよということを、制度としてきちんと設ける場として住民投票をまず一つ設けよう、そういったこともあったと思う。どちらかというと武蔵野市における住民投票は、いろんなところで行われている住民投票とは違って、まず市民を自治の主体として非常に信頼しているというポジティブなイメージがあったうえで、その中の住民投票という位置付け。

【含める場合、条例制定・改廃直接請求との関係】

- (1) 現行の条例制定・改廃の直接請求制度との関連性はというふう整理するか。場合によっては別々に考えるのか、対峙するのか、考えを整理しておいたほうがいい
- (2) 議会は、否決したにしても、最初の直接請求について審議はしているわけで、住民投票の前に議会が審議している。なるほどそういう仕組みかと思う。
- (3) 最初から住民投票まで含めた、両方含めた請求ですと言って、一本でやっていかどうか。大は小を兼ねるみたいな話になるか。そうすると、それは地方自治法の仕組みを条例で変えているので、そんなのは法律に反するから条例制定権の範囲外だという議論も出てくるかもしれないが、いろいろな論点を含んだ問題かなと思う。
- (4) ①の場合、ある条例案について議会が否決した。住民投票をやって、その結果を尊重しろとなって、議会は今度は結果に応じて、その条例案を可決する。そういう仕組みそのものが地方自治法違反ではないか。※のところにあるのはそういう論点で、それは確かに深刻な問題だと思う。その説明としては、普通だったら一回議決したんだから、その後でみんなが「住民の皆さんが不穏な顔つきなので、あの議決はまずかったよね」ということになっても、一事不再議で、少なくとも同じ議会が取り上げることはないと思うが、ここで問題になっているのはその話だと考えれば、一事不再議というのは地方自治法に明文の規定もない。議事運営上の慣例ではないか。それをちょっと緩める趣旨を含んだ住民投票条例ということであれば、条例制定権の範囲を超え、法令違反にならないのではないか。これは結局、再議を求めるための仕組みである、それは再議できるという説明になると思った。
- (5) パターンⅡ、アジェンダ設定という段階での住民投票は難しいのではないかと。「こんな問題があります。これは皆さんで考えたほうがいいですよ。住民投票をやりましょう」と言っても、問いの立て方自体が非常に難しい。その点でいくと、①条例制定・改廃に係る直接請求制度を前置して、議会に否決された場合に住民投票を実施する、パターンⅡだと、いわゆるイニシアチブ的な制度ということになると思う。パターンⅠのほうだと、当然、②のほうになると思う。そうすると、どこでやるのかということ関係してくる

Ⅱ-3 制度の骨格をなす事項

(1) 対象事項

○「市政に関する重要事項（別に条例で定めるものを除く。）」（自治基本条例第 19 条第 2 項）
【住民投票の対象となる「市政に関する重要事項」】
①住民投票の対象事項を、条例制定・改廃請求の対象事項よりも狭くするか
【問題となる事項】「地域における事務」に該当するが、市に決定権限がない事項を対象とするか？ （当該事項は条例制定・改廃請求の対象事項から除外されていない）
②対象事項の妥当性を誰が判断するか（市長 or 住民）
○法令の枠づけの存在（条例制定権「地域における事務」、意見書提出権「市の公益に関する事項」）
○注意点 ・対象事項の規定の抽象性 →市長の実質的な拒否権の根拠となる恐れ ・広狭ある「権限」概念 →意見表明権を含む権限≠決定権限。両者を区別する必要

自治基本条例に基づく住民投票制度が活用される 2 つの場面のうち、「市政に関する重要事項」は住民の請求による。その範囲は明文上明らかではないが、自治基本条例第 19 条第 2 項かつこ書に「別に条例で定めるものを除く」とあり、住民投票条例によって枠づけることが想定されている。

既存の法令による枠づけを確認すると、範囲が広い順に以下の通りとなる。

意見書提出	「市の公益に関する事項」（地方自治法第 99 条）
条例制定	「法令に違反しない限りにおいて」（地方自治法第 14 条第 1 項） 「地域における事務」（地方自治法第 14 条第 1 項、第 2 条第 2 項）
条例制定・改廃の直接請求	「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く」（地方自治法第 74 条第 1 項）

上記いずれかの範囲に対して住民投票制度固有の除外事項があり、かつ具体的に規定できるのならば、住民投票条例で規定することを検討する必要がある。

問題となる事項は、「地域における事務」に該当するものの市に決定権限がない事項である。言い換えれば、市に決定権限はないが影響がある事項である。上記いずれの範囲からも除外されていない事項である。この点、除外するか否か、肯否いずれの考え方もありうるが、仮に除外する場合、具体的に規定できないと抽象的な文言に基づいて市長が裁量的に拒否できることになる。

これに対して、決定権限の有無に関わらず、住民投票の対象事項としてふさわしいと住民が判断したものが対象事項であると整理する考え方もある。この場合、住民の判断は署名結果が要件を満たすか否かによって示されるため、署名要件が重要になる。

以上のとおり、対象事項の妥当性を誰が判断するかという点について、市長と住民の 2 つの考え方がある。

対象事項は、署名（請求）者と投票資格者の範囲と相互関係がある。また、個別事項を検討する前提としての制度目的・性格の決定によるところが大きい。

さらに、投票の問の立て方によって、例えば、「ある事項について反対か」に対して「はい・いいえ」で問う場合と、「ある事項について」に対して「賛成・反対」で問う場合では、投票結果として現れる住民意見の意味が異なる点に留意する必要がある。

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【自治体の意見表明】

- (1) 司法、外交、貨幣、自治体には権限がない事項に関して意見表明することが果たしてあり得るのかという論点はあるのかなと感じている。
- (2) 市として何らかの意思表示をすることを住民が住民投票で要求する。市が表明する、核兵器反対、核兵器を認めませんということを言うのは、いいのではないか。国がこういう決定をしてはいけない、ということを住民投票で決めることはできない。それは恐らく市の権限に属さない事項の典型だと思う。でも、当市は核兵器に反対ですという声明を出すことは、その意味での権限外ということとは、少なくとも同じではない。
- (3) 自治体としての市は、市という地域をあずかるわけだから、地域のあり方として、そういう地域であることを市の方針として意思表示することは、地域における事務と言えると思う。
- (4) 自分たちで決めて、自分たちで実施できることに住民投票を使うのがいい、という考え方がありうるのではない。できれば住民投票は、市が市民の決定に基づいて実際に効果を出せるものに活用されるのが望ましい。
- (5) 対象事項を外交問題等に応げると住民投票に資格の問題につながる。住民として一緒に暮らしていて、その問題についてだから、ということを超えたような話が出る住民投票なら、国としての国籍を持った人に限定すべき、そういう議論と連動してくると思う。
- (6) 2000年以降、若干自治体の権限内で完結するところに移ってきたところは確かにあるが、2000年以降でもまだ国の政策に対する反対の意思表明的な住民投票の使われ方がある。それをどのように考えるかということになる。
- (7) 国の政策に関係することだが、自治体が受け入れるか受け入れないかということに関して、住民投票で判断することは制度のつくりとしてあってもおかしくないと思う。
- (8) たとえば国や企業が市に立地しようということについて、市として反対である、協力もしないということはある。そのような場合に、協力するな、市有地の利用について便宜を図るようなことをしてはならないといったことが住民投票の対象として問題になるということはある。

【「権限」による区別の有効性】

- (1) できる、できないで考えるとややこしくなる。むしろ自治体や市民に甚大な影響を与える政策決定は、できる・できない関係なく住民投票の対象にして、せめて意見表明するというところで使う部分があってもいい。できる、できないで限定すると、すごい影響は受けるが、できないことに対して何も言えなくなるというのはおかしいので、少し工夫が必要だ。
- (2) 対象事項は市長がブロックできる要件としての意味合いもかなり大きいので、この規定できつい限定をかけると、市長がブロックする機会がかなり多くなることは考えたほうがいい。そうすると、できる・できないという軸で絞り過ぎてしまうのはあまり適切ではない。

【対象事項の規律密度】

- (1) 対象事項について広く見た上で、署名集めの要件のところ、市民の判断で、良識で、絞りこんでもらうという発想の方がうまく機能するのではないかなと思った。
- (2) 事項的に絞る話と、書き方に注文をつけることがある。こういう提案で賛成多数で尊重義務が生じると、いろいろな意味で市の行政を縛る可能性があり、それは困る、対象を具体的にしてくださいよ。そういう発想はあり得るのではないかな。個々のケースにおいて、対象事項について抽象的な言葉ではまずいでしょうということを市長が言えるようにしたらどうかという趣旨で、条例における対象事項の決め方はやや緩めにという感じになると思う。
- (3) 対象事項の範囲をルーズにすると将来禍根を残すことになりかねない。議会の議決権の範囲内ということに限定するという検討はされてきたか？
→事務局：今の問題意識としては、尊重義務にはそれなりの重みがあり、長・議会の権限外のことを尊重せよ、というのは酷だろう。長・議会の権限内とする、というのはいりうる。

【対象事項と投票資格者】

- (1) 市、地域の住民に関わる重要事項を対象とするならば、住んでいる人全員が資格を持たないといけない。そうではない事項も住民投票に付すことが可能な形で設計してしまうと、国籍を限定しなければならないという意見が出るだろう。対象事項と投票資格者にはそのような関係がある。
- (2) 武蔵野市に住んでいるが、その人の国籍によって大きな影響を与えるような問題は、対象とすることは適切ではない、混乱を招くということはある。そのような問題は対象にしないと設計して、市に住んでいる人は国籍を問わず全員に参加してもらいたいとするか。あるいは、そのような問題を対象からはずす設計をしないで、日本国籍を持たない人は排除した方がいいという議論。そこはかなり意見が割れるところではないか。

【対象事項の基本的な枠付け方】

- (1) 地域との関わりという点を掲げておき、それに当たるかどうか個別に誰が判断するか考えるのは、一つのやり方。
- (2) その場合、そもそもただし書きがなくてもいいことになるのではないかな。
- (3) 地域とのつながりということは何らかの形で押さえておく。その上で柔軟に使ってもらう。権限という言葉は、なしで済ませられれば、その方がいいと思う。
- (4) 対象事項の問題に関しても、結局住民に判断してもらうとなると、あまり署名数の要件を緩やかにしない方がいいと思う。
- (5) (対象事項を議会の権限に入るものとした場合) 権限という言葉だと、議会の意見表明権があるではないかな。むしろ権限という言葉を外して、実質的に市政に関する重要事項かどうか自律的かつ個別的に考えるという方がいいのではないかな。
- (6) 市政ではなく国政の事項ではないかという判断の余地はあるのではないかなと思った。
- (7) 対象は市政に関するものという前提があるが、国政レベルでも武蔵野市に影響を及ぼすものは、意見表明の対象になると思う。
- (8) そこで市長の判断に重きを置くとすると弊害も出るのではないかな。

(2) 署名水準

○「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」

【署名水準】

署名水準を高くする方向に働く視点	・ 二代表制に基づく政策過程への影響 ・ 対象事項の妥当性を判断する主体を住民とする
署名水準を低くする方向に働く視点	・ 住民投票による意見表明の機会を過度に制限しない ・ 実際の署名水準を考慮（条例制定・改廃請求 平均10%）

署名水準は、まず制度目的・性格を明確にした後、検討する必要がある。二代表制との関係から署名水準を高くする方向と、住民の意見表明の機会保障から署名水準を低くする方向、二つの相反する方向の中で調和点を見出すことになる。

さらに、他の論点との相互関係も考える必要がある。例えば、対象事項の判断を住民に委ねる場合、署名水準が持つ意味は大きい。

【住民投票制度に関する有識者懇談会における議論】

【リコールとの比較】

- (1) 住民投票も代表に対して不信を突きつけていることは同じだと思う
- (2) 身分を剥奪する可能性があり慎重にすることによって3分の1になっていると聞く。ただ、3分の1という数字が合理的であるのかどうか議論があると思う。
- (3) リコールは、何か政策がはっきり変わるということではない。それに対して、住民投票は特定の政策がテーマになり、かつ、非拘束でも尊重型であれば住民の意思を尊重しろということを代表に対して突きつけることになる。その意味では、リコールよりももっと決定的にも見える。代表を取りかえるというのではなくて、代表にとってかわるというふうにも言える
- (4) リコールでも今、自分たちの政策を実現するための手段として使われている。住民投票がないと今までの様な形でリコールしないと実現できないじゃないかということになるのであれば、住民投票制度はあったほうがいいと思う。

【合併協議会設置との比較】

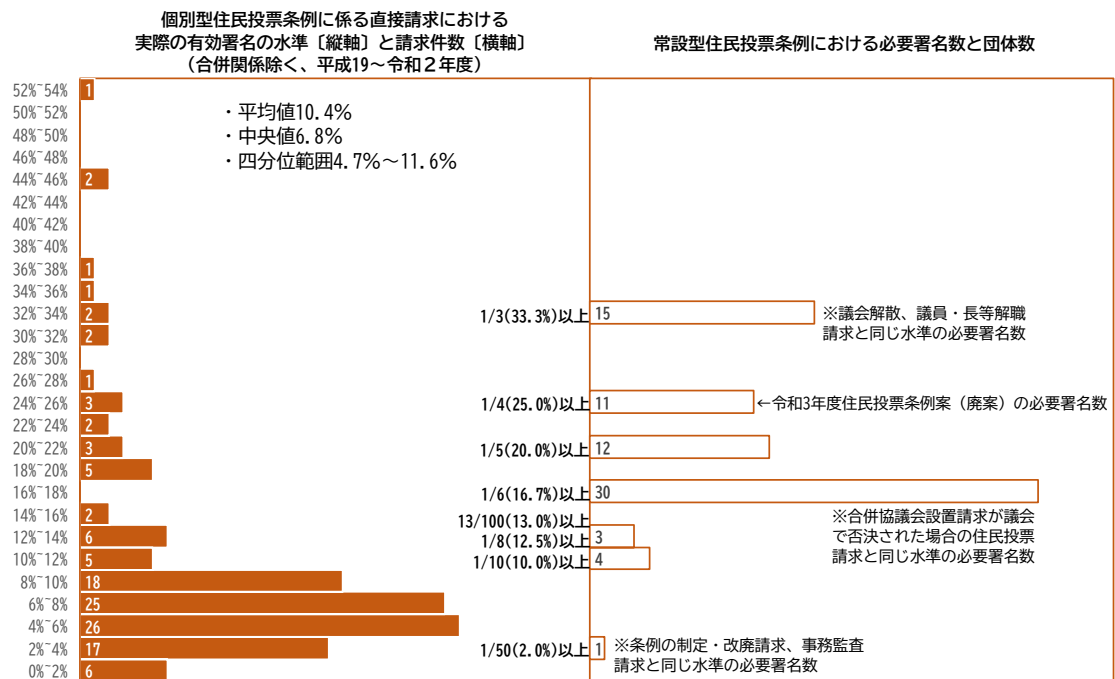
- (1) 地域のデモクラシーの単位をどうするかという話なので、代表の立場とか意見とかを尊重する必要はなく、まさに住民が自分で決めるしかない話だと思った。だとすると、結局は住民の多数決で決めるんだけど、住民に割と自由に言い出させることでどうか、代表の立場というものに付度、遠慮する必要はない。だったら6分の1というのはまだ大分きついという感じがする。
- (2) 代表というものを一切捨象する形で6分の1を見るならば、代表というものの補完であるという住民投票の4分の1というものは、ますますふさわしくない形になってしまうのではないか
- (3) ある政策問題についての住民投票ということであれば、代表はどう考えているかということ、それは代表に任せた話ではなかったのかという論点が残ると思うが、自治体の単位なり区域なりをどうするかというのは、そういうのとは違うのかもしれない。

【総括的なご意見】

- (1) 代表制民主主義を尊重するということはある。でも、それを超えるだけの支持がなければ、住民投票はしないというのはいささか厳しいと思う。市民や住民の自治的な問題、自分で決められるということをエンカレッジする、提起しやすい比率にするというのは、ある程度意味がある。ですから、3分の1に近づける必要はあまりない。それよりは少し低くても、問題提起しやすい条件にすることが、市民の自治的な活動のエンカレッジになると考えて、自治基本条例の中での住民投票制度と位置付けることはそれなりに合理性がある
- (2) 何を対象事項とするかということが絡んできて、必要署名数も変わってくる。全体的なものを見て、その中でどのあたりに持ってくるのかということがあるかと思うが、それでもおおよそ6分の1から、3分の1は高いだろうから、4分の1でもかなり高いのかもしれないが、その間ぐらいのところが妥当なのかなと思う。ここら辺は、全体的な枠組みの中でどうなるのかという議論だと思う。
- (3) あまりにも軽くすると、議会としては軽んじられるし、あまりにも高くするとエンカレッジができなくて、結局市民は代議制すらあまり支持しなくなる、その矛盾した関係の中で比重を設定しなければいけないと整理しておくことが必要

【対象事項との関係】

- (1) 対象事項がある程度明らかになることによって、署名数がある程度限定されるというか、このあたりが落としどころではないかとなるということで、広げるから厳しくするというではない。
- (2) 広げたらどういふことが起きるか、いろんな可能性が増えるから少し用心しておこうという意味では、関連づけられているんじゃないか。
- (3) 何が市政に深く関連するかということに関しては、署名の集まり方で、住民の判断に任せようという今回の議題から言うと、それなりの署名の厳格さ、厳しさを求めたほうが説明がつくこともある。住民投票実施の要件を判断する際に、厳格な署名要件をクリアしているものであれば、これは市政に関係ないことだという形で恣意的に切られる危険性は少なくなってくるだろう。



(3) 署名(請求)者と投票資格者

○「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」(自治基本条例第19条第2項)		
【署名(請求)者と投票資格者の範囲】		
①署名(請求)者と投票資格者の範囲 1)署名<投票 2)署名=投票 3)署名>投票		
②範囲の分類方法	〔1〕18歳以上の住民から、外国人住民を全部除外するか？	
	Yes	No → 〔2〕外国人住民の中で、投票資格の有無に差を設けるか (差異を設けるライン ex. 在留資格、在留資格上の在留期間)
		Yes No
	分類Ⅰ 日本人住民	分類Ⅱ 日本人住民、外国人住民の一部 分類Ⅲ 日本人住民、外国人住民
〔3〕投票資格者として18歳以上の住民から除外されない外国人住民と、日本人住民との間で、住民登録上の居住期間で差異を設けるか？		

自治基本条例第19条第2項は、市政に関する重要事項について住民投票が実施されるときを、「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」と定めている。

まず、多くの自治体の住民投票条例では、署名(請求)者と投票資格者の範囲を一致させている。

わずかではあるが、一致させていない自治体もある。具体的には、投票資格者よりも署名(請求)者の範囲を狭くして、署名(請求)者の範囲を有権者としている。これは、投票資格者に一定範囲の外国人を含む形であっても、住民投票という重大な意味を持つ制度を発動させるかどうかの判断は、日本国籍を持つ住民が行うべきという趣旨と考えられる。

次に、投票資格者の範囲である。条例制定権の範囲内であれば自治体判断事項であるとはいえ、対象事項によっては日本国籍の有無で範囲を画することも検討しなければならない場合がある等、慎重な検討が必要である。

さらに、例えば、関連するⅡ-2 制度の性格を左右する本質(二元代表制との調和、p11～)、Ⅱ-3(1) 対象事項(p17～)及びⅡ-3(2)署名水準(p19～)の議論を深めないまま検討すると、住民投票制度の設計が、投票資格者に外国人住民を含めるか否かという二項対立的な問題に単純化・転化される可能性があるため、検討には慎重さが求められる。

なお、様々な権利・資格を束ねる概念としての「参政権」は概念範囲が一定していない。さらに「広義の」等抽象的な修飾語を付すことで概念の不確定さが強まる。選挙と住民投票を混同させる可能性があるため慎重に用いる必要がある。

その上で、他自治体の住民投票条例における投票資格者の範囲を分析すると、まず、〔1〕18歳以上の住民³から、外国人住民を全部除外するか否か、次に、〔1〕で全部除外しない場合は、〔2〕外国人住民の中で、投票資格の有無に差を設けるかで、大別して3つに分類できる(上図)。さらに、上図の分類Ⅱ、Ⅲは、〔3〕投票資格者として18歳以上の住民から除外されない外国人住民と、日本人住民との間で、住民登録上の居住期間で差異を設けるか、設ける場合は差異の具体的内容によって細分される。それぞれの段階で差異を設ける場合には平等原則上合理的な理由が求められる。

〔1〕～〔3〕それぞれの分岐点において考え方はさまざまありうるが、それぞれの考え方の当否を論じる段階ではないと考える。

³ 住民の意義は地方自治法第10条第1項「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」、住民の住所に関する法令の規定の解釈は住民基本台帳法第4条「住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第十条第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。」参照。

なお、懇談会では、関連する司法判断について、最高裁判例の射程や、参照している場合の範囲など丁寧に分析していただき、また、判決から読み取れることと読み取れないことを区別しながら議論していただいた。その内容を要約すると発言内容が正確に伝わらない恐れがあるため、内容は議事録⁴に譲る。

(4) 各事項を検討する上での留意事項

ここまで整理した制度の骨格をなす事項について、検討する上での留意事項をまとめると3点ある。

【検討順序】

まず、検討の順序である。対象事項や投票資格者など制度の骨格をなす事項の検討は重要であるが、住民投票制度の目的・性格決定（p7～16、Ⅱ-1 及びⅡ-2）が先である。各論の段階で、制度目的・性格の議論に立ち戻ることもありうるが、検討の起点として制度目的・性格をできる限り明確にすべきである。この点が抽象的なまま対象事項や投票資格者について議論することは難しいと考える。

【相互関係】

次に、各事項の相互関係である。(1)対象事項と(3)署名（請求）者と投票資格者、(1)対象事項と(2)署名水準は、対象事項を誰がどのように判断するかという点で、相互に関係することに留意する必要がある。

【規律密度】

最後に、条例でどこまで具体的に規定するか、条例の規律密度である。

懇談会の中では、例えば、対象事項の判断を市長ではなく住民に委ねる考え方も示された。また、投票資格者の範囲についても、制度を発動させる請求者が判断するという考え方も示された。

このように明文上規定し尽くせないが重要な点について、条例の規律密度を抑えて住民の判断に委ねることは、制度設計の難度が高まる面があるものの、一つの手法として考えられる。

住民投票は住民自ら争点を設定するものであり、署名活動から投票に至るプロセスにおいて熟議・熟慮を深められるかどうかは、住民自身の力による部分が大きい（それが可能であると信じられなければ制度は成り立たない）。このような住民の主導性を尊重する考え方は、最後に述べた条例の規律密度の問題に限らず、制度設計全体を通して貫かねばならないと考える。

⁴ 第5回住民投票制度に関する有識者懇談会議事録 p5～p19
https://www.city.musashino.lg.jp/shiseijoho/shisaku_keikaku/sogoseisakubu_shisaku_keikaku/1044160/1045687.html

資料

- ・武蔵野市自治基本条例
- ・武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会設置要綱
- ・住民投票制度に関する有識者懇談会委員名簿
- ・住民投票制度に関する有識者懇談会経過

武蔵野市自治基本条例

目次

前文

第1章 総則（第1条―第3条）

第2章 市民、議会及び市長等の役割等（第4条―第8条）

第3章 参加と協働

第1節 情報共有（第9条―第13条）

第2節 市民参加（第14条・第15条）

第3節 協働（第16条）

第4節 コミュニティ（第17条・第18条）

第5節 住民投票（第19条）

第4章 議会の会議（第20条）

第5章 議会と市長等との関係（第21条・第22条）

第6章 行政の政策活動の原則（第23条―第29条）

第7章 国及び東京都との関係（第30条）

第8章 広域的な連携及び協力（第31条）

第9章 平和及び国際交流（第32条）

付則

武蔵野市は、江戸時代に計画的な開拓が行われ、明治時代に交通網が発達してきたことなどにより、郊外の住宅都市として発展してきた。その歴史のなかで、第二次世界大戦時には、市内に開設された軍需工場が空襲の標的となり、大きな被害を受けた。このことは、今も平和を希求する様々な取組につながっている。

市政においては、「武蔵野市方式」と呼ばれる市民参加、議員参加、職員参加による基本構想・長期計画の策定をはじめとして、急速な宅地化から緑を守る取組としての武蔵野市民緑の憲章の策定、武蔵野市の市民参加の基盤となった自主参加、自主企画、自主運営のコミュニティづくり、住宅地におけるクリーンセンターの建設や運営など、市民参加のもと、市民、議会及び行政が一体となって様々な公共的課題の解決を図ってきた。

また、法令を補う独自の条例の制定や要綱による行政指導の展開、全国に先駆けてのコミュニティバスの導入など、常に市民の意思を施策に反映し、市民の人権を守る先駆的な取組を行ってきた。

今後も、地方分権改革の進展などに伴い、市民にとって最も身近な基礎自治体として、自主的かつ自立的に公共的課題を解決し、地域の実情に即して市政を推進していくことがより一層求められる。

このような現状に鑑み、恒久平和の実現を目指し、子どもをはじめ全ての年代の市民一人ひとりの人権を尊重するとともに、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していくためには、市政運営のよりどころとなる「基本的な自治の原則」を明らかにする必要がある。

ここに、武蔵野市の市民自治及び市政運営についてその基本原則を明らかにするとともに、これを総合的かつ一体的に推進するため、この条例を制定する。

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 この条例は、武蔵野市における市民自治及び市政運営に関する基本的な事項を定めるとともに、市民、市議会（以下「議会」という。）及び市長等の役割等を明らかにすることにより、市民自治の一層の推進を図ることを目的とする。

（定義）

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 武蔵野市の区域内（以下「市内」という。）に住所を有する者、市内に存する学校に在籍する者、市内に存する事務所又は事業所に勤務する者及び市内に存する事務所又は事業所において事業活動その他の活動を行う者又は団体をいう。
- (2) 市長等 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (3) 市 議会及び市長等をいう。

（基本原則）

第 3 条 市民自治の推進は、市が、市政に関する情報（以下この条において「市政情報」という。）を適時に、かつ、適切な方法により、市民に対して分かりやすく提供するよう努めることにより、市と市民とが市政情報を共有することができるようにすることを旨として行われるものとする。

2 市民自治の推進は、市が、市民の市政に参加する権利を保障するとともに、市政情報の共有を通じて、市民が市政に参加する機会を保障することを旨として行われるものとする。

3 市民自治の推進は、市民、市議会議員（以下「議員」という。）、市長等及び市職員（以下「職員」という。）のみならず武蔵野市に関わる様々な主体が、市政情報を共有して市政に参加し、協働して公共的課題の解決を図ることを旨として行われるものとする。

- 4 市長は、市民、議員及び職員の参加のもとに、市政に関する長期的かつ基本的な計画を策定することにより、武蔵野市の目指すべき将来像を明らかにするとともに、政策資源の有効活用を図り、もって総合的かつ計画的に市政を運営するものとする。

第2章 市民、議会及び市長等の役割等

（市民の役割）

第4条 市民は、自らが自治の主体であり、かつ、民主主義の担い手であることを自覚して行動するよう努めるものとする。

- 2 市民は、現在及び将来の市民に配慮するとともに、持続可能な社会の実現に向けて行動するよう努めるものとする。

- 3 市民は、互いにその自由、人権及び人格を尊重するものとする。

（議会の責務）

第5条 議会は、武蔵野市における自治の発展に寄与するよう努めなければならない。

- 2 議会は、市民の意思を市政に反映させるよう努めるものとする。

- 3 議会は、総合的かつ計画的な市政運営が行われているかどうか及び市民の意思が市政に適切に反映されているかどうかについて、市長等の事務の執行状況の監視及び評価をするとともに、自らも政策の立案、提言等を行うものとする。

- 4 議会は、市民参加の前提となる情報共有を図るため、何人に対しても開かれた議会の運営に努めなければならない。

（議員の役割）

第6条 議員は、市民の意思を市政に反映させるため、公共的課題及び市民の意見の把握に努めるものとする。

- 2 議員は、一部の市民の利益ではなく、市民全体の利益を追求するものとする。

- 3 議員は、市民の多様な意見を代表して、その信託に応えるものとする。

（市長等の責務）

第7条 市長は、武蔵野市の代表者として、市政を総合的に調整し、公正かつ誠実に運営しなければならない。

- 2 市長等は、職員を育成し、及び職場環境を整備することにより市民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上を図り、もって武蔵野市に対する市民の満足度を向上させるよう努めなければならない。

- 3 市長等は、その保有する情報を分かりやすく提供するよう努めることにより、市民との情報共有を図らなければならない。

- 4 市長等は、市民の意見を把握し、市政に適切に反映させるよう努めるものとする。

のとする。

（職員の責務）

第8条 職員は、市長、議長その他の任命権者の監督のもとに、法令を遵守し、誠実に、公正に及び能率的に職務を遂行しなければならない。

2 職員は、自らが自治の担い手であることを自覚するとともに、市民の信頼に応え、様々な公共的課題に対して、市民全体の利益を確保する観点から職務を遂行するよう努めなければならない。

3 職員は、災害等の緊急時においては、市民及び関係機関と協力して市民の安全確保に努めなければならない。

第3章 参加と協働

第1節 情報共有

（知る権利の保障）

第9条 市は、市民の市政への参加を促進するため、市民の知る権利について保障するものとする。

（情報公開）

第10条 市は、市民の市政への参加を促進するため、市政に関する情報を適時に、かつ、適切な方法で公開するとともに、市民に対して分かりやすく提供するよう努めなければならない。

2 前項に定めるもののほか、情報公開について必要な事項は、別に条例で定める。

（会議の公開）

第11条 市長等は、自らが主催する会議（当該会議における配布資料及び会議録を含む。）については、これを公開する。ただし、当該会議の性質上、非公開とすべき正当な理由があると認めるときは、この限りでない。

（説明責任）

第12条 市は、政策形成の過程を明らかにするとともに、政策、施策、事務事業等（以下「政策等」という。）の立案、決定、実施及び評価の各段階において、その内容について市民に対して分かりやすく説明するよう努めなければならない。

（個人情報の保護）

第13条 市は、個人の権利及び利益を保護するため、個人情報の保護について必要な措置を講じなければならない。

2 前項に定めるもののほか、個人情報の保護について必要な事項は、別に条例で定める。

第2節 市民参加

（市民参加の権利及び機会の保障）

第14条 市は、市民の市政に参加する権利及び市民が市政に参加する機会を保障するものとする。

（市民参加の手續等）

第15条 市長等は、政策等の立案及び決定の段階において、その内容及び性質に応じ、適時に、かつ、適切な方法（アンケートの実施、意見交換会、ワークショップ等の開催、検討委員会等における市民委員の公募、パブリックコメント手續（政策等の案及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見の提出先及び意見の提出のための期間を定めて広く一般の意見を求めることをいう。以下同じ。）の実施その他の方法をいう。）により、市民参加の機会を設けるよう努めなければならない。

2 市長等は、次に掲げる場合においては、原則として、意見交換会を開催するとともに、パブリックコメント手續を実施するものとする。

(1) 第23条第1項の武蔵野市長期計画その他の武蔵野市の重要な計画を策定しようとする場合

(2) この条例その他の市政運営全般に関わる条例の制定又は改廃の議案を議会へ提出しようとする場合

(3) 前2号に掲げるもののほか、市民生活に重大な影響を及ぼすおそれがあると市長等が認める政策等を決定しようとする場合

3 市長等は、前項各号に掲げる場合であっても、次の各号のいずれかに該当するときは、意見交換会の開催及びパブリックコメント手續の実施をしないことができる。この場合において、市長等は、その理由を明らかにしなければならない。

(1) 緊急に政策等を行う必要があるとき。

(2) 金銭の徴収又は給付に関する政策等を行うとき。

(3) 法令等の制定又は改廃に伴い必要とされる規定の整備その他軽微な変更を行うとき。

(4) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第74条第1項の規定による条例の制定又は改廃の請求があったとき。

4 前3項に定めるもののほか、意見交換会の開催及びパブリックコメント手續の実施について必要な事項は、別に規則で定める。

第3節 協働

第16条 市は、武蔵野市に関わる多様な主体が目的を共有し、適切な役割分担及び相互の協力のもと、それぞれの特性を最大限に発揮し、かつ、相乗効果を発揮しながら公共的課題の解決を図る取組である協働を推進するものとする。

2 前項の主体は、それぞれの自主性及び主体性を尊重するとともに、対等

な立場にあることを自覚し、協働に取り組むものとする。

第4節 コミュニティ

（コミュニティの位置付け）

第17条 コミュニティとは、市民相互の対話、意見の交流及び連帯を生み出し、市民自治を築いていくための市民生活の基礎単位となるものをいう。

（コミュニティづくりの支援等）

第18条 市は、コミュニティづくりにおける市民の自主性及び主体性を最大限に尊重しなければならない。

2 市は、コミュニティづくりにおける必要な支援を行うものとする。

3 前2項に定めるもののほか、コミュニティについて必要な事項は、別に条例で定める。

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。

第4章 議会の会議

第20条 議会は地方自治法第102条の規定に基づき定例会及び臨時会とし、定例会の回数は毎年4回とする。

2 定例会の招集の時期は、別に規則で定める。

第5章 議会と市長等との関係

（審議等の基本原則）

第21条 議会と市長等とは、市政の課題に関する論点及び争点を明らかにし、合意形成に向けて審議を尽くすよう努めなければならない。

2 市長等は、市政運営について議会との情報共有を図るため、議会に対して、適切で分かりやすい資料を提供し、説明し、又は報告をするよう努めるものとする。

3 前項の場合において、市長等は、必要に応じて議会に行政報告（市長等

が本会議又は常任委員会、議会運営委員会若しくは特別委員会（次条において「委員会等」という。）において行う政策等の内容、進行状況等に関する報告をいう。）を行うよう努めるものとする。

（委員会等への市長等の出席）

第22条 市長、副市長、教育長その他関係職員は、委員会等における審査に際して議会から求めがあったときは、原則として出席するものとする。

第6章 行政の政策活動の原則

（長期計画の策定等）

第23条 市長は、武蔵野市の目指すべき将来像を明らかにするとともに、政策資源の有効活用を図り、もって総合的かつ計画的に市政を運営するため、武蔵野市長期計画（以下「長期計画」という。）を策定するものとする。

2 市長は、長期計画の策定又は見直しにあたっては、市民、議員及び職員の多様な参加の機会を確保しなければならない。

3 前2項に定めるもののほか、長期計画について必要な事項は、別に条例で定める。

（健全な市政運営等）

第24条 市は、市民の福祉の向上のため、市政の運営にあたっては、自らの責任において主体的に判断するとともに、行使できる権限を積極的に活用していくものとする。

2 市は、限られた財源を有効に活用し、効率的で、かつ、実効性の高い市政を運営するため、その財政の健全な運営に努めなければならない。

（行政手続）

第25条 市長等は、市政運営における公正の確保及び透明性の向上を図り、もって市民の権利及び利益を保護するため、処分、行政指導等を行う場合には、適正な行政手続を経なければならない。

2 前項に定めるもののほか、行政手続について必要な事項は、別に条例で定める。

（文書管理）

第26条 市は、市の諸活動を現在及び将来の市民に説明できるようにするため、文書（図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）を含む。次項において同じ。）を作成し、これを適正に管理しなければならない。

2 前項に定めるもののほか、文書の管理について必要な事項は、別に条例又は規則で定める。

（政策法務の推進）

第27条 市は、法に基づいて行政を行うとともに、法を政策実現のための手段としてとらえ、主体的に法令を解釈し、若しくは運用し、又は武蔵野市の特性に応じた条例を制定することにより、公共的課題の有効かつ適切な解決を図るものとする。

（行政評価）

第28条 市長等は、持続可能な市政運営の実現に向けて、限られた政策資源を最大限に活用するため、政策等について、必要性、効率性又は有効性の観点から、適時に、かつ、合理的な手法により評価を行うとともに、その結果を政策等に適切に反映させるよう努めなければならない。

（財政援助出資団体）

第29条 市長等は、財政援助出資団体（武蔵野市が出資等を行い、その業務が市政と極めて密接な関連を有している団体及び武蔵野市が継続的に財政支出を行っている団体のうち特に指導監督等を要するものをいう。）の設立の趣旨を最大限に生かしていくため、当該財政援助出資団体への適切な指導及び監督を行うものとする。

第7章 国及び東京都との関係

第30条 市は、市民にとって最も身近な基礎自治体として、地域における行政を自主的かつ総合的に行う役割を広く担うものであることを自覚し、国及び東京都との関係において武蔵野市が分担すべき役割を明確化し、並びに国及び東京都と対等な立場で連携及び協力を図るものとする。

第8章 広域的な連携及び協力

第31条 市は、各地域が相互に補完し、及び発展することを目指し、友好都市及び近隣の市区町村等との連携及び協力を図るものとする。

2 市は、災害が広域的に影響を及ぼすものであることに鑑み、災害時に友好都市及び近隣の市区町村等の地域間で相互に協力及び支援を行うよう努めるものとする。

第9章 平和及び国際交流

第32条 市は、世界連邦宣言及び非核都市宣言の理念に基づき、戦争の悲惨さ及び平和の尊さを次世代に語り継いでいくとともに、恒久平和の実現を目指した活動を展開することにより、国際社会との交流及び連携並びに世界の人々との相互理解を推進するよう努めなければならない。

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。

（武蔵野市議会定例会の回数に関する条例の廃止）

- 2 武蔵野市議会定例会の回数に関する条例（昭和31年9月武蔵野市条例第14号）は、廃止する。

（武蔵野市長期計画条例の一部改正）

- 3 武蔵野市長期計画条例（平成23年12月武蔵野市条例第28号）の一部を次のように改正する。

次の表中、改正前の欄の下線が引かれた部分については、それぞれ対応する説明の欄に掲げる改正を行い、改正後の欄の下線が引かれた部分とする。

次の表中、改正前の欄にのみ下線が引かれた部分については、対応する説明の欄に掲げる改正を行う。

改正前	改正後	説明
<u>（目的）</u> 第1条 この条例は、武蔵野市（以下「市」という。）が市政に関する長期的かつ基本的な計画を策定することにより、市の目指すべき将来像を明らかにするとともに政策資源の有効活用を図り、もって総合的かつ計画的な市政運営を推進することを目的とする。 （長期計画） 第2条 市長は、前条の目的を達成するため、武蔵野市長期計画（以下「長期計画」という。）を策定するものとする。 <u>2 から 4 まで</u>	<u>（趣旨）</u> 第1条 この条例は、武蔵野市（以下「市」という。）が武蔵野市自治基本条例（令和2年3月武蔵野市条例第2号）第23条第1項の規定により策定する武蔵野市長期計画（以下「長期計画」という。）について必要な事項を定めるものとする。 （長期計画） 第2条 <u>1 から 3 まで</u>	条の改正 項の削除 項の繰上げ

武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会設置要綱

（設置）

第1条 武蔵野市における住民投票制度の確立に向けた論点整理を行うにあたり、有識者の意見を聴取し、又は助言を求めるため、武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

（所管事項）

第2条 懇談会は、次に掲げる事項について意見を述べ、又は助言を行う。

- (1) 武蔵野市自治基本条例（令和2年3月武蔵野市条例第2号）第19条の規定に基づく住民投票制度に関すること。
- (2) 前号に定めるもののほか、市長が必要と認めること。

（構成）

第3条 懇談会は、学識経験を有する者のうち、市長が選任する5人以内で組織する。

（座長及び副座長）

第4条 懇談会に座長及び副座長各1人を置き、座長は委員の互選により選任し、副座長は委員の中から座長が指名する。

- 2 副座長は、座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、その職務を代理する。

（会議）

第5条 懇談会の会議は、市長が招集する。

- 2 懇談会が必要と認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求め、説明又は意見を聴くことができる。

（謝礼）

第6条 委員の謝礼は、日額17,000円とする。

（庶務）

第7条 懇談会の庶務は、総合政策部企画調整課が行う。

（委任）

第8条 この要綱に定めるもののほか、懇談会について必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

この要綱は、令和5年6月1日から施行する。

住民投票制度に関する有識者懇談会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	所 属
おかもと みつひこ 岡本 三彦	東海大学政治経済学部教授
きむら そうた 木村 草太	東京都立大学法学部教授
こばやかわ みつお 小早川 光郎	東京大学名誉教授、成蹊大学名誉教授、 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長
たまの かずし 玉野 和志	放送大学教養学部教授
にいむら とわ 新村 とわ	成蹊大学法学部教授

住民投票制度に関する有識者懇談会経過

	第1回 令和5年 7月4日	第2回 8月4日	第3回 10月23日	第4回 11月28日	第5回 12月12日	第6回 令和6年 1月11日	第7回 2月5日 中止	第8回 2月13日
自治基本条例第19条に基づく住民投票制度について意見交換	○							
今後の議論の進め方について	○							
自治基本条例に基づく住民投票制度の目的		○						
投票結果の扱い（尊重義務）		○						
代表機関の関与		○	○	○				
尊重義務の要件（成立要件）		○	○	○				
対象事項			○	○	○			
投票資格者				○	○			
署名に関する事項					○			
投票運動						○		
有識者懇談会事務局による論点整理（構成案）						○		
有識者懇談会事務局による論点整理							○	○

武蔵野市自治基本条例に基づく住民投票制度
—有識者懇談会事務局による論点整理—

令和 6 （2024） 年 2 月

武蔵野市総合政策部企画調整課

T E L ： 0422-60-1801

E-mail：SEC-KIKAKU@city.musashino.lg.jp