

T I M R

Research Paper No.24

住民投票と議会の関係性 に関する一考察

菅谷 慎一朗

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

目 次

はじめに

第1章 住民投票制度の概要と問題点

1 概要

- (1) 制度の意義
- (2) 制度に対する見解の3類型：積極説・限定説・消極説
- (3) 投票結果が持つ効力の2類型：拘束型・諮詢型
- (4) 住民の発議により住民投票を実施する方法の2類型：直接請求制度・常設型住民投票制度

2 問題点

- (1) 論者による問題点の整理
- (2) 住民投票条例案の議会審議から——松戸市の事例

3 まとめ

第2章 「常設型」住民投票制度の概要と懸念事項

1 概要

- (1) 制度の特徴
- (2) 常設型住民投票条例の内容——高浜市の事例

2 懸念事項——直接請求制度による住民投票との比較

3 まとめ

第3章 住民投票制度の試案——議会の関与に着目して

1 試案の方向性

2 試案の内容

- (1) 案①：投票前に意見表明をする（図2）
- (2) 案②：投票前に議決をする（図3）
- (3) 案③：投票後に議決をする（図4）
- (4) 各案の考察

3 まとめ

おわりに

資料 常設型住民投票条例制定自治体一覧（2023年5月時点）

住民投票と議会の関係性に関する一考察

後藤・安田記念東京都市研究所
研究員 菅谷 慎一朗

はじめに

地域住民による直接的な政治参加手法の一つとして、条例を根拠に実施する住民投票が挙げられる¹。日本の地方自治は首長と議会（議員）による二元代表制で実施されており、通常、政策の決定は両者間において完結する。両者は選挙で選出されるため、地域の主権者たる住民は間接的に政治に参加する「構図」となるが、一方で住民投票という手法によって非間接的に政治に参加する「経路」も存在しており、この「構図」における「経路」の有用性や配置のあり方については様々な議論がなされてきた。なお、この「経路」について、住民の側でその利用に関する機運が高まり、これを実現しようとして地方自治法に目を向ければ、そこに定められる条例制定の直接請求制度によって住民投票を実施するための条例（以下、住民投票条例という。）の制定を求めることが可能である。しかし実際のところ、この場合の条例案は議会によって否決され廃案となることが非常に多い²。

「住民参加」や「住民自治」を標榜する各地の自治体が、住民投票の実施請求をことごとく拒否してきたのはなぜだろうか。価値観の多様化や社会課題の複雑化が指摘される現代において、政策に地域のニーズを適切に反映させるためには、これまで以上に民意を正しく把握することが必要であろう。また、住民投票の実施請求は、普段は間接的な政治参加に留まっている住民からの自治体運営に対する疑問、不満、警告と捉えることもできる。これらの視点に基づけば、住民投票によって示された民意は、政策決定や自治体運営の精度向上に資するものであるといえる。一方で、直接請求制度による住民投票条例案の否決実績は、住民投票が自治体運営に影を落とす可能性を示唆していると

¹ 日本で公的に実施される住民投票は、法律を根拠とするものと条例を根拠とするものに大別できる。法律を根拠とするものは5つ（①一つの地方公共団体のみに適用される特別法を制定するとき＜憲法、地方自治法＞、②憲法改正の国民投票を行うとき＜憲法、憲法改正国民投票法＞、③合併協議会の設置を求めるとき＜合併特例法＞、④大都市に特別区を設置するとき＜大都市地域特別区設置法＞、⑤議会の解散、公務員の解職を求めるとき＜地方自治法＞）あり、これ以外の場合は住民投票を実施する根拠となる条例を制定する必要がある。

² 今井一編著（2021）『住民投票の総て 第2版』「国民投票／住民投票」情報室、510-511頁によれば、1979年から2020年までの間に審議された住民投票条例案の可決率は17.0%（審議687件／可決117件）であった。このうち、市町村合併以外をテーマとした住民投票条例案の可決率は6.7%（審議269件／可決18件）であった。

も考えられる。住民投票制度について検討するのであれば、積極的な効果（つまり、制度の「意義」）だけでなく、消極的な側面（つまり、制度の「問題点」）についても考察する必要があるだろう。

他方で、その積極的な効果に着目し、独自の住民投票制度を整備している自治体も複数存在する。これらの自治体では「常設型」と呼ばれる住民投票条例を制定し、住民からの請求が所定の要件を満たしていれば、自動的に住民投票が実施されるようにしている。こうした動きは、投票という形式での住民参加の機会を保障するという点において重要であるが、一部の自治体でのみ散見される限定的なものである。

このような状況を踏まえ、本稿では、条例を根拠とする住民投票のうち、住民の発議によって実施されるものを考察対象とし、代表機関（首長・議会）による「意思決定」が原則とされる地方自治の枠組みにおける住民投票制度の位置付けを整理したうえで、当該制度の「試案」を作成することにより、その設計の適切なあり方を模索してみたい。本稿の構成を述べれば、まず、第1章において住民投票制度について概観し、その意義と問題点を整理する。次に、第2章において、一部の自治体で展開・整備されてきた「常設型」の住民投票制度について、その特徴と懸念事項をまとめる。続く第3章において、前2章までの議論から抽出される論点を糸口に、特に議会との関係性に焦点を絞りつつ、住民投票制度の試案を作成する。最後に、制度設計のあり方及び今後の展開について、若干の指摘を行う。

第1章 住民投票制度の概要と問題点

本章では、住民投票制度を概観しつつ、直接請求制度による住民投票条例案の議会審議事例を踏まえて、代表機関、とりわけ議会との関係性にみる住民投票の問題点を整理する。

1 概要

（1）制度の意義

住民投票は、「ある自治体〔中略〕において、当該自治体の住民が、個別政策の決定や条例の制定について、投票による結果をもって当該自治体の決定としたり、あるいは代表機関（首長・議会）が決定の参考にしたりする直接民主的〔ママ〕な制度」であると説明される³。日本の地方自治制度が「選挙を通じて代表（首長や議員）を選び、その代表に政治・行政の意思決定やその執

³ 財団法人社会経済生産性本部「住民参加有識者会議報告書 住民投票制度化への論点と課題」2002年9月、4頁。

行を任せるといふいわゆる間接民主主義を基本としている」⁴一方で、これとは別に住民投票という直接民主制的な制度を整備することの意義は大きく2つあると考えられる。

1つ目は、「住民意思の直接的な表出方法を定めて、自治体の政治・行政への住民参加を保障すること」である⁵。この点、住民投票という形式に限定せずとも、その他の直接民主制的な取り組みを通じて一定程度の住民参加を保障することは可能だと思われる。しかし、地域住民全員を意思表明の対象としたうえで、投票という厳正な手続きを経て表出した民意は、アンケートや集会、パブリックコメントといった手法によって表出するそれと比較すると、より高い民主的正統性を持つと考えられる。

2つ目は、住民を代表機関に並ぶ実質的な「意思決定」主体として位置づけ、「議会や首長（執行機関）が決められる範囲のこと（権限）を、住民も住民投票という手続きで決められるようにする」ことである⁶。住民が直接的かつ実質的に自治体の意思決定を行うのであれば、その前提に網羅的かつ密度の高い住民参加が必要であることは言うまでもなく、投票という手続きを通じて、意思決定主体としての住民が地域課題について正しく理解し、お互いに議論を交わしながら責任ある判断を下すことが重要であろう。

ここで、「意思決定」と住民参加の関係性に着目すれば、住民投票には直接民主制的な「意思決定への介入」という特性が備わる一方で、アンケートや集会、パブリックコメントといった住民投票以外の住民参加手法にも同様の特性が備わるとはいはず、これらは直接民主制的な性質を持ちながらも、間接民主制的枠組みにおける「意思決定のための参画」という効果を持つに留まる。つまり、住民投票は、代表機関による「意思決定」を明確に方向づけうるがゆえに他の住民参加手法と同位ではなく、その意義は『特定の地域課題に関する住民の総意が可視化され』（A：上述した意義の1つ目に相当）、『これに基づく意思決定が行われること』（B：上述した意義の2つ目に相当）であると整理できる。換言すれば、住民投票制度は①地域住民の総意の表出（＝意義A）と、②に基づき、かつ連続する③地域住民による意思決定への介入（＝意義B）という2つの機能を持つといえる。

（2）制度に対する見解の3類型：積極説・限定説・消極説

次に、住民投票に対する見解を3つに分類し、整理する（表1）。

⁴ 同上5頁。

⁵ 同上5頁。

⁶ 同上6頁。

表1 地方自治制度との関係における住民投票に対する見解の3類型

名称	制度の機能に対する総合評価	制度導入の方向性
積極説	肯定的	直接民主主義の考え方を重視し、制度の活用場面を幅広く（限定せず）想定する。
限定説	肯定的	代表制民主主義の考え方則り、制度の活用には慎重を期すとともに、その場面は限定的とする。
消極説	否定的	有効に作動しないため、導入しない。

出典) 筆者作成

まず、現行の地方自治制度との関係において、住民投票を全体として肯定的に捉える見解を2つ紹介すれば、「地方自治制度が代表制を採用しているのは、あくまでも直接民主主義が技術的・物理的に困難であるからであり、従って、もし住民投票制度を初めとする直接民主主義の導入が可能ならば、積極的にそれを導入すべき」とするものと、「地方自治制度が、代表民主主義を基本原則としていると考え、可能な限り代表制を尊重し、それが有効に機能しない場合にのみ、住民投票制度のような直接民主主義の制度を補完的に用いるべき」とするものがある⁷。これらは、住民投票制度の設計及び導入の際に直接民主主義と代表民主主義のいずれを重視するかという基準で区別される見解であり、前者を「積極説」、後者を「限定説」と呼ぶことができる⁸。さらに、残る1つの見解として、現行の地方自治制度と住民投票制度に備わる機能がうまく調和しないと判断し、制度の導入それ自体に反対の立場をとる「消極説」が挙げられる。

住民投票制度を導入しようとする場合に積極説と限定説のいずれに拠るかは、その設計に大きな影響を及ぼす。仮に積極説を採用すれば、住民投票を実施するにあたっての要件（発議にあたり収集すべき署名の人数や投票の争点となる事項の範囲など）は緩やかに設定され、投票結果は当然に政策決定へ反映されるという設計になるだろう。一方で、限定説を採用すれば、住民投票の濫用を防ぐために実施要件は厳しく設定され、投票結果に対しては、その高い民主的正統性を認めながらも、あくまで代表機関の決定を補完するものであ

⁷ 東京都「住民参加制度研究会報告書」1996年7月、39頁。

⁸ なお、前掲注（7）においても前者は「積極説」と呼称されている一方で、後者は「消極説」と呼称されている。本稿では、前掲注（7）における「消極説」を「限定説」と呼称し、さらに、住民投票制度の導入そのものに否定的な立場をとる見解を「消極説」と名付けて整理している（詳しい整理は表1を参照）。

り、修正するものではないという見方になる。過去の直接請求制度による住民投票条例案のそれぞれが積極説と限定説のどちらに基づく内容であったか、さらに、その条例案に対する議会審議が上記3類型のうちどの見解に基づく内容であったかという網羅的な確認はしていないが、条例案が高い割合で否決されてきたという事実のみに着目すれば、議会は主流な見解として積極説を採用しておらず、限定説もしくは消極説に抱っていると考えられる。

(3) 投票結果が持つ効力の2類型：拘束型・諮問型

次に、住民投票の結果が持つ効力を2つに分類し、整理する。1つ目は「拘束型」と呼ばれ、投票結果が代表機関の意思決定を法的に拘束するというものである。2つ目は「諮問型」と呼ばれ、投票結果は代表機関の意思決定に対して法的な拘束力を持たず、政治的な影響力を持つのみとするものである。

条例を実施根拠とする住民投票については、法律を実施根拠とする場合と異なり、投票結果をもって代表機関の権限を拘束（制限）することはできないとする説が一般的⁹であるため、諮問型の制度として、代表機関に対して投票結果の尊重義務を課すに留まる。この点、金井（2011）は「住民投票制度が、立案段階の制度に留まり、決定段階のものではない」ことを指摘しつつ、「諮問的ではあっても、明確な民意が示される以上、政治的には事実上の拘束力を持つと理解され、説明されてきた」とし、「実質的には諮問的住民投票も、決定制度として作用してきた」と述べている¹⁰。つまり、条例を実施根拠とする住民投票の投票結果は、法解釈上の問題から、代表機関の意思決定に対する法的な拘束力を持ちえないとされる一方で、それは「明確な民意」を示すものであり、「大きな政治的影響力を備えた『諮問』」であるために、意思決定の過程において「『尊重』すべき（しなければならない）意見」として取り扱われることになる。換言すれば、諮問型の住民投票による投票結果であっても、代表機関の意思決定に対して、実質的な拘束力を持ちえるといえる。

(4) 住民の発議により住民投票を実施する方法の2類型：直接請求制度・常設型住民投票制度

⁹ 例えば、川崎市住民投票制度検討委員会「住民投票制度検討委員会報告書～制度構築に向けた17の論点～」2005年3月、4-5頁において「地方公共団体における権限配分は、行政組織法としての性質を有する〔地方〕自治法において規定されているが、住民投票条例で住民投票の結果が長等を拘束する（住民投票の結果を団体の意思とする）とした場合、議会又は長以外の機関（住民=有権者団）に権限を配分することとなることから、法と条例の関係からみて、その条例は違法であるとすることが通説である。〔括弧内筆者加筆〕」と説明されている。

¹⁰ 金井利之（2011）「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』16、19頁。なお、金井は「議員は住民の多数の信託を受けたわけではなく、特定の支持者の信託を受けただけであり、住民投票の結果を無視しても、少数住民の支持を確保しておけば、再選可能である」とし、議員に対する事実上の拘束力は首長に対するそれよりも弱まることを合わせて指摘している（20-21頁）。

最後に、住民の発議によって住民投票を実施するための方法を2つに分類し、整理する。1つ目は、地方自治法に定められる条例制定の「直接請求制度」によるものである。2つ目は、自治体が住民投票の実施要件及び手続きを一般的に定めた条例を制定し、これに基づいて発議するという「常設型住民投票制度」である。

常設型住民投票制度については次章で詳述するとして、住民が住民投票の実施を望む場合に、自治体が同制度を備えていなければ、直接請求制度を用いて発議することになる。ここで、直接請求制度による住民投票実施のための手続きについて確認しておくと、住民¹¹は、その総数の50分の1以上の署名を収集したうえで、住民投票条例案（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）を首長に提出し、その制定を請求する。請求を受けた首長は20日以内に議会を招集し、意見書を添えて当該条例案を送付する。これを受けた議会は、請求代表者に意見を述べる機会を与えたうえで条例案を審議する。つまり、「住民はどれだけ署名を集めても住民投票条例の制定を（厳密にいえば条例制定の議案提出を）首長に請求することができるのみであり、実際に住民投票が実施されるかどうかは〔中略〕議会が住民投票条例を可決するか否か」による¹²。

2 問題点

（1） 論者による問題点の整理

住民投票制度の問題点について、大山（1999）は「住民投票に対する批判的見解にはさまざまな論点が存在するが、その根底にあるのは間接民主制の枠組みを維持しながら住民投票に代表される直接民主制的手法の導入をどこまで許容できるのか、また許容すべきなのかという問題」¹³であるとし、「間接民主制のもとでは、例外的な状況や特殊な問題にかかる場合を除いて、政策決定にかかる表決は議会の場で行うのが原則である。ところが、住民投票は、議会に代わって、直接、個別の案件についての表決を実行するため、議会権限の侵害という批判にさらされる」と述べている¹⁴。つまり、前節（1）で整理した住民投票に備わる「地域住民による意思決定への介入」機能が、そのまま問題視されているということである。この点、岡本（2012）は「住民を意思決定に関与させることについては必ずしも積極的な意見ばかりではなく、「むしろ、住民は決定を下せる能力がない、その時々の感情に流される〔中略〕と

¹¹ 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者に限られる（地方自治法第74条第1項）。

¹² 寺杣祐以（2014）『参政制度としての住民投票の効力についての一考察—直接請求された住民投票条例を中心として—』後藤・安田記念東京都市研究所リサーチ・ペーパーNo.18、5頁。

¹³ 大山礼子（1999）「住民投票と間接民主制」新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい、98頁。

¹⁴ 同上101頁。

いう否定的な意見も少なくない」と述べており¹⁵、批判の中心には、住民の理解力や政策的素養への不信があることが分かる。

また、意思決定機関としての議会¹⁶には確保されている一方で、住民投票制度においては十分に確保されない可能性がある事項として、次の2つが挙げられる。1つ目は、政策決定に先立つ熟議（すなわち、熟慮と討議）である。野口（2002）は、「住民投票の結果が討論や熟慮の過程を経た納得のいくものとなるようにする必要がある」とし、「住民の間での討論の意義を積極的に評価すべきであり、そのためのシステムを構築する必要がある」と指摘している¹⁷。さらに、大山（1999）は、「表決に加わる住民自身がお互いに議論し合い、自分の意見を修正していく過程が重要」であるが、「表決に先立つ議論の場を設定することはむずかしい」と指摘している¹⁸。つまり、住民投票という政策決定過程においては、住民の熟議（とりわけ、討議）を確保する仕組みが必要である一方で、そのような仕組みを構築する困難性が指摘されている。そのため、投票結果として表出する民意には、熟議によって図られる合意形成や利害調整といった要素が不足しているという見方がなされる。2つ目は、投票争点に対する総合的かつ一貫性のある判断である。これは、住民投票において、判断対象となる投票争点が個別的な案件として扱われてしまうことに起因する。この点、森田（2003）は「ある事項だけ取り出して、ほかの事項と切り離して、それだけの賛否を問うというのはなかなか難しい」とし、「ほかの事項に及ぼす波及効果、影響をどれくらい見込んでその決定をするのか」という判断が困難であると述べている¹⁹。また、政策が単独的なもので、他の施策に及ぼす影響がほとんどなかったとしても、議会による意思決定に際してはその政策の経緯と展望を踏まえた議論が積み重ねられている。つまり、通常の政策決定過程においては、議会審議を通じて他施策との関係性や政策自体のこれまでの歩み、今後のビジョンを踏まえた判断がなされている一方で、住民投票においては、投票争点が「ある時点における個別化された課題」として表面的に捉えられる可能性があり、投票結果として表出する民意には、多面的な視点からの

¹⁵ 岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』45、115頁。なお、岡本はこのような批判的見解を紹介しつつ、住民投票のメリットとして、住民にとって①意思決定過程の透明化と参加の拡大、②政治的有効性感覚、③「政治リテラシー」の養成があり（117頁）、代表機関にとっては①意思決定の拘束力、②討議の活発化、③財政の効率化があるとしている（119頁）。

¹⁶ 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書」地方議会・議員のあり方に関する研究会、2020年9月、4頁、https://www.soumu.go.jp/main_content/000708970.pdfによれば、議会について「住民自治の基盤であり、合議制の住民代表機関として、地域・住民の多様な意見を反映しながら合意形成を進め、団体意思を決定するという重要な役割を有しており、独任制の長にはない存在意義がある」と説明されている。

¹⁷ 野口暢子（2002）「高浜市住民投票条例」『学習院大学大学院政治学研究科 政治学論集』、15、104頁。

¹⁸ 大山礼子（1999）前掲注（13）112頁。

¹⁹ 森田朗（2003）「地方自治と民主主義－住民投票制度をめぐって」森田朗・村上順編著『住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状』公人社、30頁。

検討が不足しているという見方がなされる。

まとめると、代表機関、とりわけ議会との関係性にみる住民投票制度の問題点については、主なものとして①住民の理解力・政策的素養に対する不信、②政策決定過程における熟議（とりわけ、討議）の不足、③投票争点の個別化による多面的な検討の不足が挙げられる。

（2）住民投票条例案の議会審議から——松戸市の事例

次に、松戸市の事例から、直接請求制度による住民投票条例制定をめぐる議論を確認する。千葉県北西部に位置する松戸市（2023年10月末時点で人口約498,000人）では、1995年の阪神・淡路大震災を契機に市立病院の耐震性が課題となつたことから、2001年12月に市議会において「市立病院建設検討特別委員会」が設置され、新病院建設のあり方について検討が始められた。2003年9月に「新病院は移転して建替えする」ことが全会一致で決定されて以降、具体的な検討を重ねながら、2008年9月の市議会定例会において「市立病院の早期建設に関する決議」が全会一致により可決された。これを受け、同年11月に市長より「紙敷土地区画整理事業地内保留地66街区」を病院建設候補地とすることが表明され、同年12月の市議会定例会において、当該候補地に係る用地取得の補正予算案が可決された。この後、「新病院整備基本計画（案）」を策定し、市議会への説明及び住民への継続的な周知を実施した²⁰。なお、本計画にかかる総事業費は約228億4,000万円である²¹。

これに対し、「新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票を実現する会」は、「市の移転計画に対し（1）中心部にある現在の病院を市川市に近い南部に移転するのは疑問（2）負債がふくらみ『夕張市の二の舞い』になる心配がある（3）市長の一存で決まり、決定までのプロセスに市民参加がない——などと批判」²²し、2010年3月、必要有効署名者数である7,887名を大きく上回る28,940名分の署名を収集したうえで、「新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票条例」の制定について直接請求を行った²³。同年4月、市長は当該条例の

²⁰ 松戸市「新病院建替えまでの検討経過」

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/hospital/mch/shinbyouin/tatekaekeitoukeika.html>。なお、松戸市「新病院整備基本計画」2009年4月、6頁

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/hospital/mch/shinbyouin/tatekaekeitoukeika.files/20101019181412.pdf>によれば、病院建設候補地とされた「紙敷土地区画整理事業地内保留地66街区」は市の中心部から離れた南部に位置し、隣接する市川市に近い場所である。

²¹ 松戸市議会2010年臨時会（2010年4月12日）資料

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/matsudo/SpMaterial.html?power_user=false&tenant_id=392&council_id=120&minute_id=1&schedule_id=5&view_years=2010。

²² 朝日新聞2009年12月18日朝刊（ちば首都圏）29頁。

²³ 前掲注（21）。なお、諮問型の住民投票条例案であり、新病院整備基本計画について松戸市民の賛否の意思を明らかにすることを目的とし（第1条）、市長及び市議会は住民投票の結果を尊重しなければならないと規定している（第11条）。

制定について否定的な意見²⁴を付けて市議会臨時会へ議案送付し、当該議案は総務財務常任委員会へ付託された。審議の結果、住民投票条例案は総務財務常任委員会及び臨時会のいずれにおいても反対多数で否決された²⁵。なお、「新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票を実現する会」のメンバー3名を参考人招致して開催された総務財務常任委員会での審議において、委員から以下のような発言がなされている。

- ① 「実は、街頭でこの署名を取っていた3か所の現場を見た。しばらく見ていたのだが、説明をしているというよりも署名を取っているという感じのほうが先行しているようで、署名をした方は趣旨が分かっているのだろうかと思いつつ見ていた。〔中略〕やはり短絡的に移転反対か賛成か的な署名になつてはしないかという懸念を持つ」²⁶
- ② 「今まで我々の同僚議員が、市立病院建設検討特別委員会の委員として、資料には〔市立病院建設検討特別委員会の開催回数が〕41回と書かれているが、本当に議論を闘わせながら現在まで来た。〔中略〕今後もしっかり議会と執行部と議論を闘わせながら、この病院の建設に向けて進めていってもらいたいと思っている〔括弧内筆者加筆〕」²⁷
- ③ 「市立病院に関しては、遠くなつて困るとか近いからいいというようなことで、移転について賛否を言われる市民の声をよく聞く。そうではなくて、市立病院でどんな医療が行われるのがいいのか、市立病院をどこまで市民が負担できるかということを真剣に考える機会にならなければ、住民投票をする意味がないとも思っている。」²⁸
- ④ 「今回の新病院整備基本計画の賛否を問うための住民投票ということになると、いろいろな論点が存在していて、整理することが非常に難しいというふうに思う。〔中略〕例えば移転に賛成とか反対、あるいは財政的見地

²⁴ 前掲注(21)。市長は「二元代表制の下、議会と執行部との間で長年にわたり〔中略〕協議検討が行われた経過を踏まえれば、住民投票により計画の賛否を問い合わせのではなく、これまでどおり、議会と執行部との間で十分な協議を重ねながら、移転建替を進めていくことが適切であると判断しております。」と述べている。

²⁵ その後、2010年6月13日に現職任期満了に伴う市長選挙が実施された。同選挙では市立病院の移転建替が最大の争点となり、「新病院整備基本計画の賛否を問う住民投票を実現する会」のメンバーが支援した候補者が現職市長を破り当選した（朝日新聞2010年6月14日朝刊（千葉全県）29頁）。

²⁶ 松戸市議会2010年総務財務常任委員会（2010年4月9日）会議記録

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/matsudo/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=392&council_id=123&schedule_id=4&view_years=2010。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

から賛成なのか反対か等々、論点が明確であればよかつたかというふうな気がしている。」²⁹

抜粋した4つの発言を考察してみると、①は「投票争点に対する市民の関心と理解度の低さから、短絡的な判断に基づく意思決定への介入となってしまうことに対する懸念」、②は「投票争点に関する過去の議論の積み重ねを踏まえ、政策決定における熟議を代表機関において確保することが望ましいという指摘」、③は「投票争点における表面的な論点のみが判断材料となり、多面的な検討が不足した意思決定への介入となってしまうことに対する懸念」と換言できる。これらはそれぞれ、前項で整理した問題点の①から③に関連する発言であると考えられる。加えて、④については、住民から提示された政策課題の範囲・内容・形式が、投票争点として適切かどうかという視点からの意見であり、住民投票制度自体を丸ごと否定しているわけではなく、その意義を踏まえたうえで、具体的な投票実施の判断がなされていることがわかる。

3 まとめ

間接民主制を原則とする地方自治制度において①地域住民の総意の表出、②地域住民による意思決定への介入、という2つの重要な機能を備えている住民投票は、他の住民参加の手法と一線を画す制度である。ただし、条例を根拠に実施する住民投票は諮問型の制度として設計され、投票結果は代表機関を法的に拘束することはできないものの、政治的な影響力を持ち「尊重」されることになる。

実質的な政策決定手段として機能しうる住民投票制度に対しては、議会制度との兼ね合いから様々な問題点が述べられており、主に①住民の理解力・政策的素養に対する不信、②政策決定過程における熟議（とりわけ、討議）の不足、③投票争点の個別化による多面的な検討の不足が挙げられる。さらに、松戸市の事例では、上記の3点に加えて住民投票の争点設定に関する議論もなされており、住民投票制度そのものを前向きに捉えたとしても、その機能に留意して特定の条件下での発動に限定するという認識が持たれ、投票の実施可否については慎重に判断されていることが分かる。

第2章 「常設型」住民投票制度の概要と懸念事項

本章では、直接請求制度とは別に、住民が住民投票を発議するための制度として存在している常設型住民投票制度について、その内容を概観する。また、

²⁹ 同上。

両制度を比較し、主に代表機関の関与に着目したうえで、その有無もしくは濃淡が、住民投票の実施可否判断及び投票結果にどう影響するのかについて、懸念される事項を中心に整理する。

1 概要

(1) 制度の特徴

前章1(4)で整理したとおり、住民の発議によって住民投票を実施する方法として、住民投票を実施する根拠となる条例の制定を請求する「直接請求制度」と、住民投票の実施要件及び手続きを一般的に定めた条例に基づいて発議する「常設型住民投票制度」の2つがある。後者の条例は「常設型住民投票条例」と呼ばれ、全国79自治体で制定されている(巻末資料のとおり)³⁰。直接請求制度による場合、議会が条例案を否決すれば住民投票は実施されないが、常設型住民投票制度の場合は、署名人数要件及び投票対象事項要件を満たせば、議会の議決なしで自動的に住民投票が実施される設計となっている³¹。この点、岡本(2011)は、「住民の意思を尊重するという点からすれば、議会や首長の意向にかかわりなく、住民の請求によって住民投票を実施できる常設型住民投票条例は、〔直接請求制度による〕個別型住民投票条例³²よりも優れている〔括弧内筆者加筆〕」と述べている³³。同様に、藤島(2013)は、「住民の市政への参加システムとして重要なことは、その条例が住民投票に関する何らかの制度を『常設』しているかどうかではなく、住民からの請求が成立した場合には議会の議決を要することなく投票を実施できるかどうか、という点にある」と指摘している³⁴。つまり、常設型住民投票制度は、直接請求制度による住民投票と比較して、投票実施の手続きを一般的に定めておくことにより、住民にとって容易ではない「住民投票条例案の作成」という作業を省略している。さらに、投票の実施にあたって、直接請求制度による住民投票の最大のハードルであった議決を不要としている。これらのことから、住民参加における技術的な困難性を軽減しつつ、投票の実施可能性を高めた制度設計がなされているといえる。

³⁰ 常設型住民投票条例の制定状況と規定内容を網羅的に調査した研究として、高野謙(2020)「常設型住民投票条例の現状分析(上)」『北海道自治研究』619、28-41頁及び「常設型住民投票条例の現状分析(下)」『北海道自治研究』621、25-34頁がある。

³¹ ほとんどの常設型住民投票制度ではそうである一方で、例えば鴻巣市の常設型住民投票条例では「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」(第6条第1項)という規定を設けており、議会による投票実施判断を重要視していることが分かる。

³² 金井利之(2013)「常設型住民投票条例の制定論理」『都市問題』104(8)、14頁によれば、個別型住民投票条例は「個別具体的の争点に関して、いわば一品生産的に作られた条例」と説明されている。

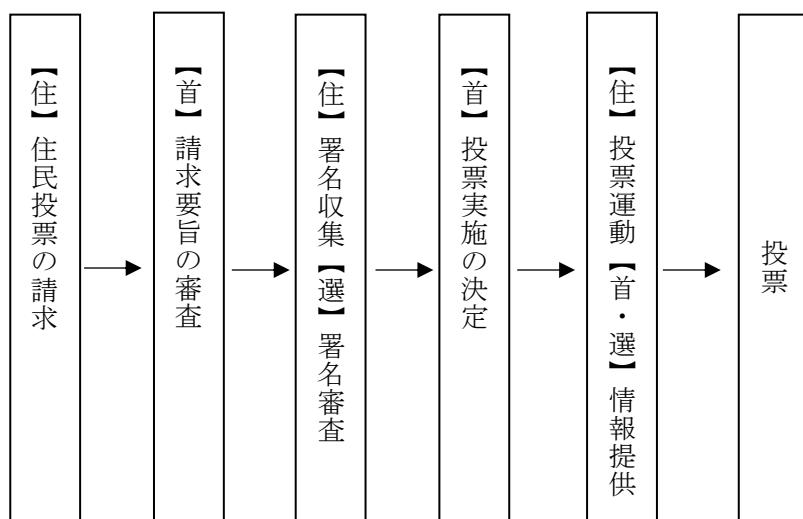
³³ 岡本三彦(2011)「二元代表制における政治的意志決定への住民参加」寄本勝美・小原隆治編著『新しい公共と自治の現場』コモンズ、316頁。

³⁴ 藤島光雄(2013)「住民投票条例をつくろう(第2回)住民投票条例の制度設計(1)個別型と非個別型」『議員NAVI』38、42頁。

(2) 常設型住民投票条例の内容——高浜市の事例

次に、2000年12月に日本で最初に制定され、他自治体のモデルケースとなった高浜市の事例を通して、常設型住民投票条例の内容を確認する（図1）。

図1 常設型住民投票条例による投票実施までの流れの一例



出典) 高浜市住民投票条例を参考に筆者作成。各段階の実施主体を隅付き括弧で表記。【住】は住民、【首】は首長、【選】は選挙管理委員会。

高浜市では、「市における特に重要な政策決定に住民の意思を直接反映させる制度を確立し、〔中略〕市民と行政による協働のまちづくりを実現することにより、地方自治の本旨である『住民自治』を具現」することを目的として、諮問型の常設型住民投票条例を制定した。当時、高浜市ではすでに、まちづくり懇談会の開催やパブリックコメント・市民アンケートの実施といった様々な住民自治の取り組みを行っていたが、「このような取り組みにより把握することのできる意見については、一部の方からのものに限られるという制約が内在するため、〔中略〕市民の『総意』の把握が十分にはできないこともありうることを考慮」し、常設型の住民投票制度を確立するに至ったという³⁵。

このような条例制定の背景・目的について、高野（2020）は、「分権改革により自治の重要性が高まったことで住民の意思を反映する制度作りが求められ、その成果が常設型住民投票条例であったと考えられる」と述べつつ、2001

³⁵ 森貞述（2003）「高浜市住民投票条例について」『地域開発』461、56-60頁。

年にニセコ町が全国で初めて制定した自治基本条例が住民投票に関する規定を置いたこともあり、自治基本条例を制定根拠とする常設型住民投票条例が増加していったことを指摘している³⁶。他方で、長崎市では、直接請求制度による住民投票実施請求が 2016 年 5 月から 2018 年 11 月の間に 5 回なされ、そのすべてが市長によって反対、議会によって否決されたことを直接的な背景として、市民の市政参画の機会を拡充することを目的に、2021 年 9 月に常設型住民投票条例を制定している³⁷。

続いて、条例に規定される実施要件に目を向け、まず、投票対象事項要件を確認する。この要件について、前章 1（2）で紹介した住民投票に対する見解としての積極説に立てば、「対象事項に制限を加えるべきではなく、住民投票の対象事項とするかどうかは、自治体の有権者の良識に委ねるべき」となり、「どのような事項であっても住民投票の対象事項となり得ることになる。一方で、限定説に立てば、「首長や議会の決定機能を補完する限りにおいて、住民の直接的決定に委ねたほうがよいと考えられる事項のみに対象を限定することになる³⁸。高浜市の条例では、投票対象事項を「市政運営上の重要事項」³⁹と限定したうえで、そこから①市の権限に属さない事項、②議会の解散その他法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項、③もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項、④市の組織、人事及び財務に関する事項、

³⁶ 高野謙（2020）「常設型住民投票条例の現状分析（下）」前掲注（29）27 頁。なお、ニセコ町が全国で初めて制定した自治基本条例の正式名称は「ニセコ町まちづくり基本条例」である。また、自治基本条例における住民投票条項の実態については野口暢子（2021）「自治基本条例における住民投票に関する条文」『地方政治研究・地域政治研究』8、17-26 頁に詳しい。

³⁷ 長崎市「令和 3 年 9 月市議会 総務委員会資料第 97 号議案 長崎市住民投票条例」、1 頁
https://www.city.nagasaki.lg.jp/syokai/730000/732000/p037569_d/fil/iinkaishiryou.pdf。なお、2019 年 8 月 30 日に開催された「第 1 回 長崎市常設型住民投票制度検討審議会」

（<https://www.city.nagasaki.lg.jp/syokai/760000/763000/p033749.html>）において、当時の市長が直近 5 回の住民投票実施の直接請求にすべて反対したことを引き合いに、審議会委員より「今後、常設型をつくり住民投票をする必要性としては、個別案件は否決してきているのに、これで今回はやろうという方向になっている。そこが整合しないのではないかと思えるが、要件が違えば必要な投票もあるという考え方の上での提案、検討ということか。」という質問があり、これに対して市事務局は「見方によれば矛盾しているのではないかと考えられるが、5 回については非常に大きな長崎市のまちづくりの転換期であるような、大きなプロジェクトに対して、市民の皆様が直接意見を述べたいというようなことであったと考えている。そういう中で、市長としては長い時間を掛けて、将来的にわたるまちづくりの視点から判断してきたものであるから反対ということであるが、市長が先ほど申し上げたように、条例制定の直接請求制度は、わかりづらく、直接的に住民投票に繋がらないような制度であり、手続を簡素化して、直接的に住民投票に繋げられるような制度をつくった方がわかりやすく、市政への意見、市政への参画というようなものにも繋がりやすいというような判断から、こういった制度をつくりたいということである。」と回答している。この議論から、従前より住民投票制度自体を否定していたわけではなく、今後その機能を有効に活用していくとする視点で常設型住民投票条例の検討が始まったことが分かる。

³⁸ 財団法人社会経済生産性本部「住民参加有識者会議報告書 地方分権と住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって～」2001 年 6 月、55 頁。なお、同頁においても、前掲注（7）と同じ意味合いで「積極説」と「消極説」という呼称を用いている。したがって、本稿における「限定説」は注（38）における「消極説」と同義である（詳細は表 1 及び前掲注（8）を参照）。

³⁹ 高浜市住民投票条例第 2 条において、「市政運営上の重要事項」とは、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の利害関係を有するものをいう」と規定されている。

⑤住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項という5つの事項を除外している⁴⁰。岡本（2012）は、このような投票対象事項要件の設定は多くの常設型住民投票条例に共通しているとしたうえで、「留意しておかなければならることは、住民投票に付すのが適当か否かを判断する裁量権は自治体（つまり首長）にある点である」と指摘している⁴¹。つまり、常設型住民投票条例によって住民から住民投票の請求がなされた場合、その争点が投票対象事項に該当するかどうかは自治体が判断することになり、最終的な投票実施可否の決定権者は首長ということである。この点について高浜市の取り扱いを確認してみると、住民投票の請求をしようとする代表者は市長に対して「住民投票請求代表者証明書」の交付を申請し、この申請を受けた市長は、請求の要旨を確認し、「投票対象事項から除外される5つの事項に該当している」もしくは「二者択一で賛否を問う形式でない」と判断した時に交付申請を却下するとされており、やはり実施可否の決定については首長に一定の裁量があることが分かる⁴²。

さらに、署名人数要件について確認すると、高浜市の条例では「投票資格者の3分の1以上」と規定している。この点について、武田（2017）は、「条例の制定改廃を求める直接請求に必要な署名数は50分の1」、「議会の解散、長や議員の失職という法的拘束力が生じる罷免（リコール）の投票に必要な署名数は3分の1」、「合併特例法による合併協議会の設置という法的拘束力が生じる投票に必要な署名数は6分の1」であることから、「投票結果に拘束力のない住民投票に必要な署名数はその中間（50分の1と6分の1ないし3分の1の間）にあると考えられる」と述べている⁴³。実際に、常設型住民投票条例を制定している79自治体の署名人数要件設定は、3分の1が17団体、4分の1が11団体、5分の1が11団体、6分の1が31団体、8分の1が2団体、100分の13が1団体、10分の1が5団体、50分の1が1団体となっている⁴⁴。

2 懸念事項——直接請求制度による住民投票との比較

ここまで、住民が住民投票を発議するための方法としての「直接請求制度」

⁴⁰ このように投票対象外となる事項を列挙する方式を「ネガティブリスト方式」、逆に投票対象事項を限定的に列挙する方式を「ポジティブリスト方式」という。

⁴¹ 岡本三彦（2012）前掲注（15）124頁。

⁴² 高浜市住民投票条例施行規則第1条の2。2016年11月20日に実施された『中央公民館取り壊し』の賛否を問う住民投票においては、同年6月13日に「住民投票請求代表者証明書」の交付申請がなされた後、6月20日に市長から請求代表者へ当該証明書を交付している（高浜市「過去の住民投票請求」<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/gyosei/28512.html>）。一方、広島市では、「野球場解体」の賛否を問う住民投票の請求について、市長がこれを「市政運営上の重要事項」に該当しないと判断し、却下した事例がある。小川正（2014）「常設型住民投票条例における住民投票の対象事項該当性」広島高判平成24年5月16日（LEX/DBインターネット25481762）『自治総研』429、1-34頁に詳しい。

⁴³ 武田真一郎（2017）「日本の住民投票制度の現状と課題について」『行政法研究』21、34頁。

⁴⁴ 50分の1と設定しているのは「稚内市住民投票に関する条例」であり、住民投票の実施にあたり議決が必要な設計となっている。

及び「常設型住民投票制度」について、それぞれの概略を確認した。住民投票を実施するまでの過程に焦点を当て、両制度を比較すると表2のとおりである。なお、表中において、「常設型住民投票制度」は高浜市のものを例に記載した。

表2 「直接請求制度」と「常設型住民投票制度」の比較

署名人 数要件	投票対象事項要件	代表機関の関与	
		首長	議会
直接請求制度	原則的範囲：限定なし	住民投票条例案に賛成もしくは反対の意見を付けて議会へ送付	実施可否の判断（議決）
	除外（ネガティブリスト）：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		
	投票形式：指定なし		
常設型住民投票制度（高浜市）	原則的範囲：市政運営上の重要事項	実施可否の判断（住民投票請求代表者証明書の交付）	なし
	除外（ネガティブリスト）：①市の権限に属さない事項、②議会の解散その他の法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項、③もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項、④市の組織、人事及び財務に関する事項、⑤住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項		
	投票形式：二者択一		

出典) 筆者作成

代表機関の関与について見てみると、直接請求制度については首長と議会のいずれにも関与の機会がある。首長は条例案についての意見表明に留まるが、議会は住民投票を実施するか否かの判断権を持っている。一方で、常設型住民投票制度では、首長にのみ関与の機会がある。さらに、首長のみが実施可否の判断権を持っている。

実施可否の判断について掘り下げてみると、直接請求制度における議会審議では、前章2（2）で確認した松戸市の事例のとおり、住民投票制度の問題

点に関連する指摘に加えて、提示された投票争点の内容に注目したうえで、住民投票の実施が適切かどうかという「実質的な判断」がなされる（がゆえに、条例案は否決され、投票が実施されないことが多いと考えられる）。見方を変えれば、住民から請求された住民投票の内容や状況を点検及び指摘したうえで、住民投票を実施しないことによって、不適当な政策決定経路を塞いでいるともいえる。つまり、住民投票が実質的な政策決定の手段であることを念頭に置き、その実施可否を議会審議によって慎重に判断することには大きな意味があるといえるが、結果として住民投票の実施を拒否すれば、政策決定の前段階にある住民参加の機会を制限し、民意を押し隠す格好となってしまうのである。

一方で、常設型住民投票制度においては、投票争点が条例に規定されている投票対象事項要件を満たすかどうかについて、首長が「形式的な判断」をするに留まる（がゆえに、直接請求制度による住民投票よりも実施可能性が高いとされる）⁴⁵。これは、住民参加の拡充という観点において高く評価されるものである。しかし、上述の考察に基づけば、実施可否判断としての議決が実施要件の厳格化と首長の形式的実施判断に代替されているため、議会審議によって確保していた「投票実施に関する実質的かつ慎重な判断」が不足し、住民投票の実施によって、不適当な過程を経た妥当性の低い政策決定がなされてしまうという懸念が生じる。

3 まとめ

常設型住民投票制度は、地方分権改革や自治基本条例の制定によって「住民自治」「住民参加」の拡充が目指されたことや、直接請求制度による住民投票条例案のほとんどが議会で否決されていることを背景に、高浜市での条例制定を嚆矢として、少しづつではあるが全国各地の自治体に波及し、整備されてきた。制度の内容を見ると、投票を実施するための署名人数要件は、直接請求制度による住民投票のそれである「50 分の 1」よりも厳しく設定している自治体がほとんどであり、投票対象事項要件については、高浜市の例にならい特定の投票対象外事項を定めている自治体が多い。これらは、そもそも実施要件を厳格に設定・制限し、制度の濫用を防ごうとする措置だといえる。

さらに、直接請求制度による住民投票との比較によって、常設型住民投票制度が実施可否判断としての議決を省略することの効果を確認した。積極的な効果としては、投票実施可能性が高くなることに伴う住民参加の拡充が挙げられる。一方で、消極的な効果としては、住民投票の内容を慎重に検討する機

⁴⁵ 首長には一定の裁量があるとされているが、投票実施の賛否を示すわけではないので、直接請求制度における議会審議と比較すれば「形式的な判断」であると考える。

会がないために、政策的妥当性に乏しい投票結果が表出し、自治体を実質的に拘束してしまうことが考えられる。

第3章 住民投票制度の試案——議会の関与に着目して

本章では、前章までの議論を踏まえながら、特に議会関与の方法に焦点を当てたうえで、「住民参加の拡充」と「政策的妥当性の高い投票結果の表出」を両立しうる自治体の住民投票制度試案を作成する。

1 試案の方向性

前章では、2つの住民投票を発議するための制度について、議会関与の有無により生じる効果をそれぞれ確認した。ここでは、既存の常設型住民投票制度に議会審議を組み込む設計の試案を作成する。理由は、常設型住民投票制度のメリットである投票実施可能性の高さはそのままに、議会による熟議を付与することによって、実質的な政策決定手段としての住民投票を補完するためである⁴⁶。したがって、議会関与は投票可否の判断ではなく、投票争点に対する審議（熟議）とする⁴⁷。

ここで、第1章2（1）で整理した住民投票制度の3つの問題点に立ち返れば、そのすべてが政策決定における議会審議の重要性を主張するものであった。すなわち、投票争点に対する議会審議という行為は、これらの問題点に対する直接的な解決策になりえる。また、松戸市の事例から確認した投票争点設定の適切性に関する議論について、仮に首長による形式的な判断により実施が決定した住民投票の争点が明確でないようなことがあれば、議会審議によって論点を整理することにより、住民による熟議を補完することができるだろう。

試案は、議会関与の「タイミング」（投票前の関与か、投票後の関与か）と「強度」（意見表明に留まるか、議決とするか）に応じて、3案作成する。また、それらの内容及び差異を視覚的に捉えるために、図1をベースとした各案のイメージ図（図2から図4まで）を用意し、並記する。

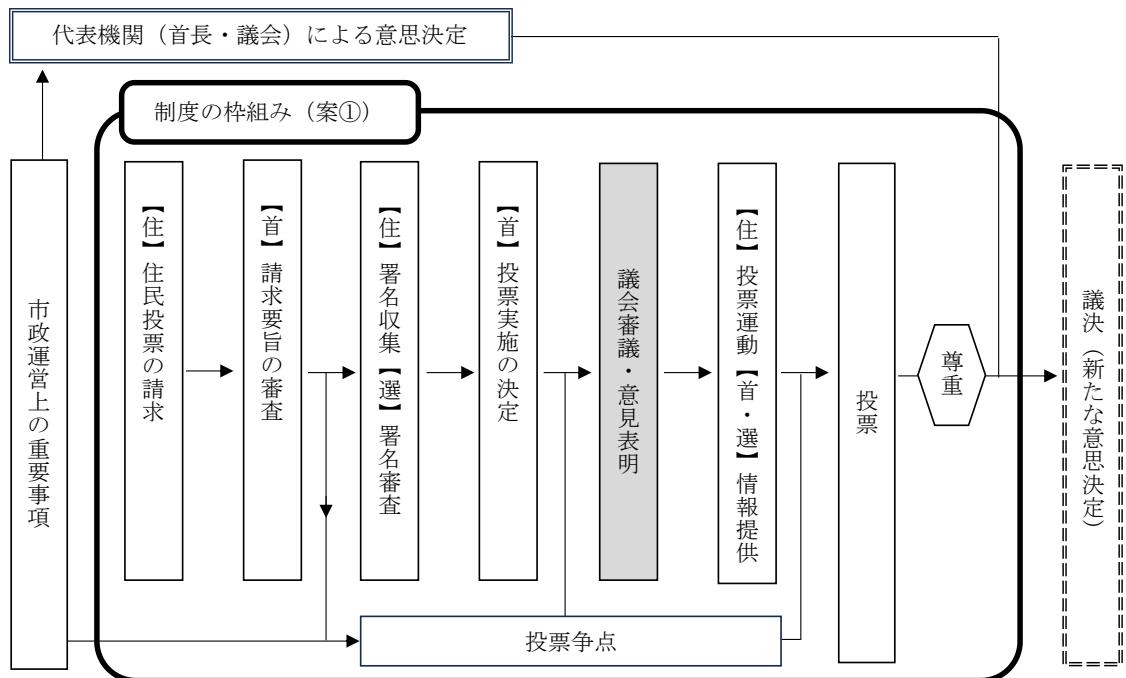
2 試案の内容

（1）案①：投票前に意見表明をする（図2）

⁴⁶ 熟議の付与という視点からすれば、議会だけでなく首長の関与のあり方について模索することも重要なが、前章までの議論を踏まえて、ここでは主体を議会に絞りたい。

⁴⁷ 議会審議のための手続きとして、投票争点に関する議案を首長から議会へ送付する必要があると思われる。

図2 案①のイメージ



出典) 筆者作成

住民投票の実施が決定した後に、議会が投票争点に対する意見表明を行う案である⁴⁸。具体的には、投票争点について議会審議を実施し、そこでの質疑と討論の内容及び賛否の状況をまとめ、住民に公表する⁴⁹。図2について補足すると、「投票実施の決定」よりも前になされた「代表機関（首長・議会）による意思決定」と投票結果の間に内容的な乖離がある場合には、投票結果を「尊重」し、議決という「新たな意思決定」をする必要があると考えられるため、これを「制度の枠組み」の外側に補記した。さらに、これは「代表機関（首長・議会）による意思決定」と投票結果の間に内容的な乖離がない場合（つまり、「新たな意思決定」をする必要がない場合）には行われないものであると考えられるため、点線囲みで表示している。

本案の目的は、議会意見を住民の「投票判断材料」として提供することで、投票争点に関して、住民の理解度を高めるとともに、多面的な検討がなされるようにすることである。目的が達成されれば、住民それぞれが議会意見を参考

⁴⁸ 前掲注（9）37頁を参考にした。同頁においては、意見表明の主体を議員（もしくは会派）とした場合の検討がなされており、「例えば議員1人当たり10cm×10cmの紙面スペースを与えることにして、〔中略〕10人会派であれば10cm×1m分の紙面を使って、議員個人又は会派として、自由に意見表明ができるという仕組み」が考えられるとしている。

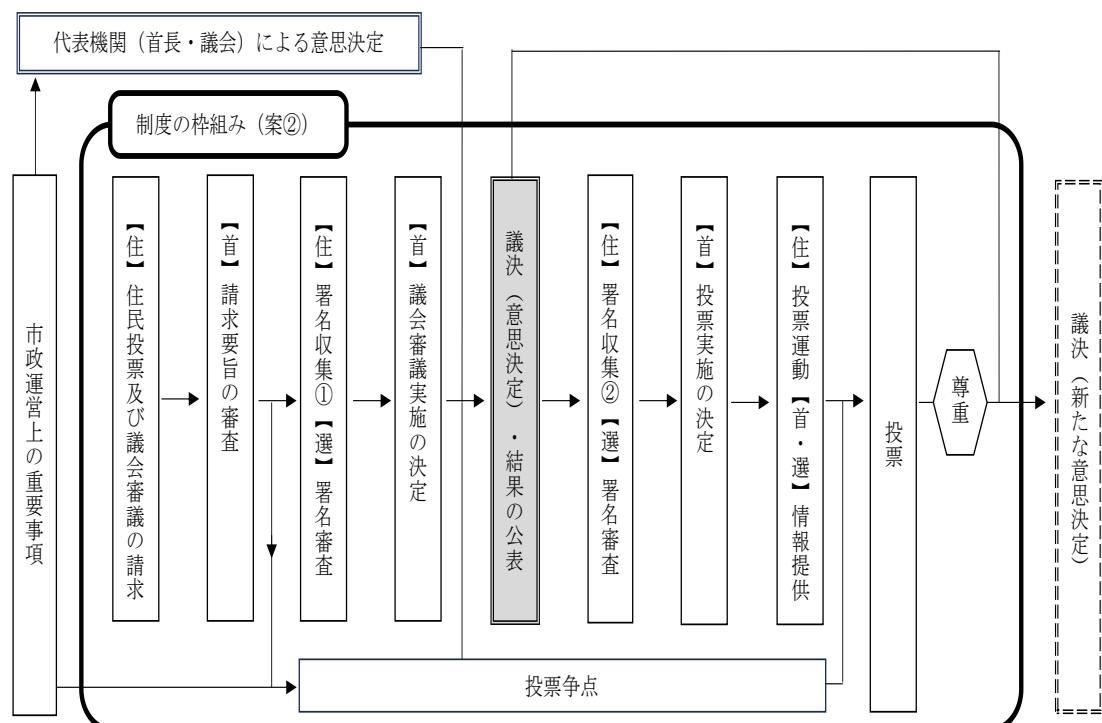
⁴⁹ 議会審議では、賛成／反対の結論のみならず、住民投票という枠組みの中で住民が考慮しにくい論点（投票争点の「経緯」「展望」、「他施策との関連性」等）を重点的に議論する必要がある。

にして投票争点に対する賛否を判断したことになり、投票結果の政策的な妥当性は高まるはずである。しかし、議会意見がどれほど住民に浸透し、参考とされたかを測定することはできない。そもそも、住民と議会の考えが対立している状況においては、議会意見が素通りされてしまう可能性もある。つまり、投票判断材料としての議会意見は、住民投票の実施過程において住民の理解と議論を深める役割を期待されている一方で、その効果の検証ができないものである。このような弱点を補強するためには、議員自らが住民への説明を積極的に行い、住民と議員もしくは住民同士が議論を交わす場を用意する必要がある。

本案では、投票争点に対する住民の熟議が、議会によって（程度は不明だが）間接的に補完され、投票結果の政策的妥当性が高まることになる。

（2）案②：投票前に議決をする（図3）

図3 案②のイメージ



出典) 筆者作成

住民投票の実施にあたり、投票争点に対する議決を前置する案である⁵⁰。投

⁵⁰ 前掲注（3）38-41頁に記載の「参考案D」を参考にした。同案においては段階的な住民投票の手続きが示されている。その内容は、まず1段階目を「住民請求」として、投票実施の許可申請及び一定数

票実施までの流れを述べると、はじめに、請求者は住民投票及び投票争点にかかる議会審議の請求を行う。請求要旨の審査後、投票実施の署名人数要件よりも緩和された要件⁵¹を満たす署名を収集することにより、議会審議の実施が決定する。続いて、議会は請求に基づき投票争点に対する審議及び議決を行い、内容と結果を住民に公表する。これを受け、請求者が議決結果に納得できない等の場合は、投票実施の署名人数要件を満たす署名を収集することにより、住民投票の実施が決定するというものである。なお、住民投票が実施されない場合は「議会審議請求」にかかる議決が投票争点に対する決定となり、自治体を拘束するものとする。図3について補足すると、図2と同様に、投票結果を踏まえてなされる「新たな意思決定」としての議決を点線囲みで補記している。

本案の特徴は、投票実施前に投票争点に対する議会審議及び議決が行われることにより、請求者側の意向が住民投票を省略して政策に反映されうる点である。加えて、住民投票が実施される場合は、議決内容・結果の公表により、住民の投票判断に資する情報提供が可能である。この点、法的な拘束力を持つ議決は相当の影響力を持ち、案①の議会意見よりも住民に浸透し、投票結果に反映されやすいと考えられる。

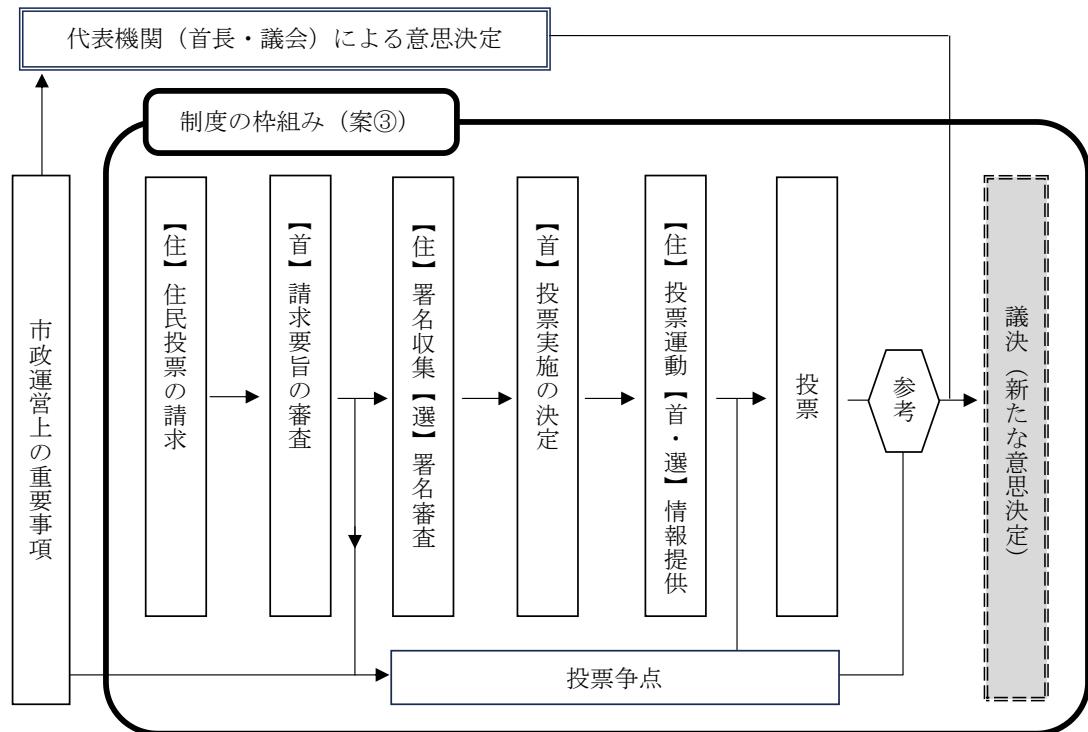
本案において投票を実施する場合は、投票争点に対する住民の熟議が、議会によって（案①以上に）間接的に補完され、投票結果の政策的妥当性が高まることになる。

（3） 案③：投票後に議決をする（図4）

以上の署名収集により、議会が投票実施について審議する。否決となった場合、2段階目を「住民発案」として、1段階目より厳しく設定された必要署名数を収集することにより、自動的に住民投票が実施されるというものである。案②は、投票争点に対して議決をする点において、参考案Dと異なる。

⁵¹ 例えば、投票実施の署名人数要件が「住民数の5分の1以上」、それより緩和された要件が「住民数の50分の1以上」というような設定が考えられる。

図4 案③のイメージ



出典) 筆者作成

投票実施後、投票結果を参考に、投票争点に対する議決を行う案である。多くの諮問型住民投票制度が議会に対して投票結果を「尊重」するよう求めていいるところ、本案においては、「参考」とするよう求めるに留める想定である⁵²。

本案の目的は案①と逆転し、投票結果を議会審議の材料と位置づけ、地域住民の総意に基づいた議論を確保することである。議会が最終的な決定を行うことで、意思決定機関としての議会の権能を保つことができ、政策決定責任の所在も明確である。なお、本案における投票後の議決は、投票実施の決定よりも前になされた「代表機関（首長・議会）による意思決定」と投票結果の間に内容的な乖離がある場合に、投票結果を参考としながら投票争点について再度検討し、「新たな意思決定」を行うものという位置づけである。これは、「代表機関（首長・議会）による意思決定」と投票結果の間に内容的な乖離がない場合（つまり、「新たな意思決定」をする必要がない場合）には省略されうるため、点線囲みで表示している。加えて、住民投票制度の射程として案①及び②で想定する範囲が「投票結果によって生じる代表機関の意思決定への介入」（＝「投票結果の尊重」）までである一方で、案③で想定する範囲は「投票結

⁵² 金井利之（2011）前掲注（10）を踏まえて、投票結果の取り扱いを「尊重」ではなく「参考」とする設計が可能であると考える。

果によって生じる代表機関の意思決定への介入』を参考とした『代表機関（議会）の判断』（＝「『新たな意思決定』としての議決」）までであるため、図4中でこれを「制度の枠組み」の内側に配置している。

投票結果と投票後の議決の内容が合致すれば、それにより投票結果に対して法的な拘束力を付与することになる。一方で、投票結果と投票後の議決の内容が合致しない場合は、それにより住民投票に備わる「地域住民の総意の表出」と「地域住民による意思決定への介入」という重要な機能のうち後者を差し置くことになり、相当の根拠と説明が求められるだろう。しかし、住民の代表である議会・議員に対しては、地域の多数派意見を重んじることだけではなく、総合的かつ専門的な視点から政策に対する議論と決定を行うことも期待されているとするならば、自治体運営の安定性という観点において本案は有意義ではないだろうか。

本案では、投票争点に対する住民の熟議に基づいて、議会による直接的な熟議が行われることにより、意思決定における政策的妥当性が確保される。

（4）各案の考察

試案の内容について、まず議会関与の「タイミング」に着目すると、投票前における議会関与（案①②）では、「議会意見」または「議決内容・結果」が住民投票の過程に織り込まれ、政策決定における熟議は住民主体で行われる。つまり、議会が住民の熟議を補完することによって、投票結果の政策的妥当性を高めようとするものである。住民投票が有する機能を制限することなく政策決定に必要な熟議を補完できるため、制度趣旨との融和性は高いと思われるが、形式的な熟議の補完にどれだけの効果を期待できるかは不透明である。一方で、投票後における議会関与（案③）では、「投票結果」が議会審議に織り込まれ、可視化された民意に基づいた熟議が議会において行われる。つまり、議会による熟議の追加（もしくは修正）を実施することにより、政策的妥当性を確保しようとするものである。投票前における議会関与と比較して、「投票結果」自体が持つ政策決定への影響力を制限するため、制度趣旨との融和性は低いと思われるが、議会制民主主義に基づく熟議によって、現実的な政策決定・課題解決が図られることになる。

次に、議会関与の「強度」の差異に着目すると、投票前の「意見表明」（案①）によって公開される議会意見はあくまでも住民の投票判断材料という位置づけに留まる一方で、投票前の「議決」（案②）は投票実施が確定する前段階において法的な拘束力を持つ。つまり、投票前の「議決」（案②）は投票前の「意見表明」（案①）と比較して、元々の効力と影響力の高さから、住民に無視されにくく、投票に向けて自らの意思を形成する過程で十分に参考とさ

れるものであると考えられる。このことから、案②における投票結果の政策的妥当性は案①よりも高く、代表機関の意思決定に対する実質的な拘束力も大きくなると考えられる⁵³。また、投票後の「議決」(案③)はそれ自体が自治体の決定となり、住民投票の機能大きく制限するため、特に投票前の「意見表明」(案①)とは対極的な性質を持つ関与であるといえる。

さらに、試案に実質をもたらすためには、議会関与の「補強」についても留意しなければならない。特に投票前における議会関与(案①②)に関して、「議会意見」または「議決内容・結果」を住民により広く、深く浸透させるための手法を検討することが必要である。具体的には、住民投票の過程で討議会や市民会議といったミニ・パブリックス的な場を適切に設定し、そこに住民と議員が共に参加することによって、地域としての熟議を育むことが重要となるのではないだろうか。付け加えれば、本稿の射程からは外れてしまうが、住民投票といういわゆる「非日常」においてだけでなく、「日常」的な自治体運営の中でも、多様な意見を持つ住民と議員が直接対峙し、議論を交わす場を設ける(もしくは増やす)ことは、住民の自治意識醸成や議会・議員活動の活性化等の観点から有意義であるといえよう。そのような場はミニ・パブリックス的なものでも良いし、議会(議場)であっても良いのではないか⁵⁴。

3 まとめ

既存の常設型住民投票制度に議会関与を組み合わせる試案を3案作成した。そして、各案における「投票争点に対する熟議」と、住民投票を経てなされる「『代表機関の意思決定への介入』(案①②)と『代表機関による新たな意思決定』(案③)のそれぞれの政策的妥当性」の様相を考察した。

住民投票制度の意義に立ち返れば、住民の意思表明の手段であるとともに、意思決定への介入手段としても期待されるものであることから、特に後者に関して制限を加えることは望ましくなく、議会関与は投票前の実施が適当で

⁵³ 詳述すれば、「住民が議会審議の内容を十分に踏まえて熟議することによって、投票結果の政策的妥当性が高まる」、「案②の議決内容・結果は案①の議会意見よりも住民に浸透し、熟議を強く補完する」という2つの前提に基づくと、案②の投票結果の政策的妥当性は、案①のそれよりも高くなるはずである。つまり、投票前における議会関与の強度（高：議決、低：意見表明）と投票結果の政策的妥当性は比例して高まると考えられる。政策的妥当性の高い投票結果は、元々の民主的正統性の高さも相まって、代表機関に対し強い影響力（=意思決定への介入度合い）を持つ。見方を変えれば、代表機関は、議会関与を経て表出した投票結果について、その関与の強度が高いほど「尊重」度合いを高め、実質的に拘束されやすくなると考えられる。

⁵⁴ 金井利之（2019）『自治体議会の取扱説明書 住民の代表として議会に向き合うために』第一法規、314-317頁において、《討議広場（フォーラム）としての議会》というモデルが打ち出されている。このモデルは、議会を「自治体の各種の関係者が参加して、議論と合意形成をする」場として捉え、議員には多様な意見を傾聴する「行事役」としての役割を期待する。著者が「既存の関係者の発想の転換を必要とする」と述べるとおり、議会を、議員が住民を代表して議論し合意形成を図る場、として捉える《代表としての議会》という枠組みを超えたモデルではある一方で、住民自治と議会の関係性を模索するにあたっては非常に有効な提案である。

あろう。一方で、十分な熟議による政策的妥当性の向上を重要視すれば、その効力と影響力の高さから、議会関与は議決であることが望ましい。これらの整理に基づけば、案②が最も調和のとれた設計といえるだろう。しかし、前節（4）においても触れたとおり、（投票実施が確定する前段階で法的な拘束力を持つとはいえ、）「議決内容・結果」を住民に浸透させるには、地域において住民と議員が実際に議論を交わす場を設けることが肝要である。

一方で、極端な試案ではあるが、案③に一考の余地はないだろうか。間接民主制を原則とする地方自治の現場において、住民投票という実質的政策決定手法は非日常的かつ限定的な位置付けに留まる。そうであるならば、住民投票の持つ機能を完全に活用し直接民主制的に決着をつけることにこだわらず、あくまで議会という意思決定機関に対して問題提起する形式をとり、間接民主制的決着の充実を図ることにも意味はあるといえるだろう。日常的な意思決定主体である議会において可視化された住民の総意を基に議論を行うことは、議員一人ひとりが自らの職責と役割を再認識することにつながり、その後の自治体運営に好影響を与えると考えられる。

おわりに

ここまで、「住民投票制度について検討するのであれば、積極的な効果（つまり、制度の『意義』）だけでなく、消極的な側面（つまり、制度の『問題点』）についても考察する必要がある」という前提のもと議論を進め、制度の試案まで作成した。改めて「問題点」に着目すれば、これは常に、意思決定への介入手段である「住民投票制度」と自治体の意思決定機関である「議会」の機能的差異から生じるものであった。筆者は、本稿における考察を通して、住民投票制度の意義を認識すると同時に、意思決定における議会の重要性を再認識した。

間接民主制を原則とする地方自治制度において、住民の代表である議員と、住民自治の基盤と称される議会⁵⁵は、自治体の政策決定における熟議の主体・場という重要な役割を担っている。さらに、議員と議会がこのような役割を十分に担えていないことがあったとしても、その対処策として恒常に住民投票を発議し、意思決定への介入を行うということは現実的に困難である。つまり、地方自治の現場で「住民自治」を拡充しようとすれば、議会を迂回したり、その決定を（実質的に）拘束したりする手法を確立することと同等以上に、自治の基盤としての議会の機能を強化することが肝要である。

⁵⁵ 前掲注（16）

他方で、住民投票制度の現状について考えると、住民が望む時に地域の特定課題に関する住民投票を実施するための法律がないこと、直接請求制度による住民投票条例案のほとんどが否決されていることから、制度が確立され、浸透している状況とはいえない。一方で、地方制度調査会の提言⁵⁶や住民投票条例案否決時の議会審議内容を見れば、住民投票制度が丸ごと否定されているわけではなく、いわば総論賛成・各論反対の状態である。高浜市の事例を嚆矢として波及した常設型住民投票条例に目を向けてみると、その制定は各自治体において「住民参加」「住民自治」というものを住民目線で議論した結果であり、高く評価されるものであろう。しかし、制定自治体は未だ少数であり、年間の条例制定数も減少傾向となっている⁵⁷。これらのこと踏まえれば、住民投票は現行の地方自治制度において、取り扱いが難しく、重要ではあるが必須ではないという評価に留まり、制度設計のあり方に関する具体的な検討・議論は停滞しているといえる。

住民投票制度に関する議論の停滞を打破しようとするならば、住民投票の意義を全うすることにこだわりすぎず、制度の特性を捉え直し、その問題点に配慮しながら、「地方自治の現場への馴致」の方途を探ることに主眼を置くのも一案であろう。その意味でも、「住民自治」は現実的にどうあるべきかを念頭に置きながら、住民投票と議会の関係性を多様な視点から考察することは重要である。

⁵⁶ 第26次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(2000年10月25日) 及び第30次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」(2011年12月15日) では、住民投票制度の導入を提案しつつ、具体的な制度化にあたっては「引き続き検討すべき」と述べるに留めている。なお、第30次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」は、総務省資料「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」2011年1月26日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000099280.pdf。の内容を審議し、意見として内閣総理大臣へ提出したものであり、同資料の12頁では「住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切である」と述べられている。

⁵⁷ 卷末資料参照。直近5年間の制定実績は、2018年1件、2019年2件、2020年0件、2021年1件、2022年0件である。

資料 常設型住民投票条例制定自治体一覧（2023年5月時点）

No.	自治体名	条例名	署名人数要件	制定年月日
1	愛知県高浜市	高浜市住民投票条例	3分の1	2002年7月9日
2	埼玉県富士見市	富士見市民投票条例	5分の1	2002年12月20日
3	埼玉県上里町	上里町住民投票条例	3分の1	2003年1月22日
4	広島県広島市	広島市住民投票条例	10分の1	2003年3月20日
5	埼玉県美里町	美里町住民投票条例	3分の1	2003年3月25日
6	群馬県桐生市	桐生市住民投票条例	6分の1	2003年7月1日
7	広島県大竹市	大竹市住民投票条例	3分の1	2003年12月26日
8	埼玉県坂戸市	坂戸市住民投票条例	6分の1	2004年3月25日
9	千葉県我孫子市	我孫子市市民投票条例	8分の1	2004年3月30日
10	静岡県南伊豆町	南伊豆町住民投票条例	6分の1	2004年9月21日
11	埼玉県鳩山町	鳩山町住民投票条例	3分の1	2004年12月17日
12	北海道増毛町	増毛町町民投票条例	8分の1	2004年12月22日
13	石川県宝達志水町	宝達志水町住民投票条例	10分の1	2005年3月1日
14	大阪府岸和田市	岸和田市住民投票条例	4分の1	2005年6月22日
15	福岡県宗像市	宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例	3分の1	2005年9月16日
16	三重県名張市	名張市住民投票条例	4分の1	2005年12月26日
17	神奈川県逗子市	逗子市住民投票条例	5分の1	2006年3月3日
18	山口県山陽小野田市	山陽小野田市住民投票条例	6分の1	2006年3月29日
19	神奈川県大和市	大和市住民投票条例	3分の1	2006年3月30日
20	山口県防府市	防府市住民投票条例	3分の1	2006年10月5日
21	北海道遠軽町	遠軽町町民投票条例	3分の1	2007年3月12日
22	大分県臼杵市	臼杵市住民投票条例	3分の1	2007年6月22日
23	高知県東洋町	東洋町住民投票条例	5分の1	2007年6月26日
24	石川県輪島市	輪島市住民投票条例	6分の1	2007年12月14日
25	北海道稚内市	稚内市住民投票に関する条例	50分の1	2008年3月21日
26	鳥取県北栄町	北栄町住民投票条例	6分の1	2008年3月25日
27	大阪府豊中市	豊中市市民投票条例	6分の1	2008年4月1日
28	北海道芦別市	芦別市住民投票条例	6分の1	2008年6月20日

No.	自治体名	条例名	署名人数要件	制定年月日
29	神奈川県川崎市	川崎市住民投票条例	10分の1	2008年6月24日
30	岩手県宮古市	宮古市住民投票条例	5分の1	2008年6月27日
31	北海道北広島市	北広島市市民投票条例	6分の1	2009年2月26日
32	東京都小金井市	小金井市市民参加条例	100分の13	2009年3月16日
33	愛媛県四国中央市	四国中央市住民投票条例	5分の1	2009年3月26日
34	新潟県上越市	上越市市民投票条例	4分の1	2009年3月27日
35	長野県木曽町	木曽町住民投票条例	5分の1	2009年3月31日
36	愛知県大口市	大口町まちづくり基本条例	10分の1	2009年6月22日
37	岩手県奥州市	奥州市住民投票条例	6分の1	2009年9月14日
38	滋賀県野洲市	野洲市住民投票条例	4分の1	2009年12月22日
39	岐阜県多治見市	多治見市市民投票条例	4分の1	2009年12月25日
40	岩手県滝沢市	滝沢市住民投票条例	6分の1	2010年3月19日
41	石川県羽咋市	羽咋市住民投票条例	3分の1	2010年12月24日
42	長野県小諸市	小諸市住民投票条例	4分の1	2010年12月27日
43	福岡県嘉麻市	嘉麻市住民投票条例	3分の1	2010年12月28日
44	埼玉県和光市	和光市市民参加条例	6分の1	2011年3月22日
45	千葉県野田市	野田市住民投票条例	10分の1	2011年6月29日
46	岩手県西和賀町	西和賀町住民投票条例	6分の1	2011年12月15日
47	埼玉県八潮市	八潮市住民投票条例	4分の1	2011年12月20日
48	北海道美幌町	美幌町住民投票条例	4分の1	2012年3月21日
49	鳥取県日吉津村	日吉津村住民投票条例	4分の1	2012年3月21日
50	愛知県日進市	日進市住民投票条例	6分の1	2012年7月2日
51	長野県信濃町	信濃町住民投票条例	3分の1	2012年9月27日
52	神奈川県厚木市	厚木市住民投票条例	5分の1	2012年12月25日
53	滋賀県草津市	草津市住民投票条例	6分の1	2012年12月27日
54	千葉県銚子市	銚子市住民投票条例	6分の1	2012年12月27日
55	宮城県柴田町	柴田町住民投票条例	4分の1	2013年2月25日
56	埼玉県川口市	川口市市民投票条例	6分の1	2013年3月22日
57	鳥取県	鳥取県民参画基本条例	3分の1	2013年3月26日
58	埼玉県鴻巣市	鴻巣市住民投票条例	5分の1	2013年6月28日
59	鳥取県八頭町	八頭町住民投票条例	3分の1	2013年9月25日
60	埼玉県白岡市	白岡市住民投票条例	6分の1	2013年10月1日

No.	自治体名	条例名	署名人数要件	制定年月日
61	兵庫県丹波篠山市	丹波篠山市住民投票条例	5分の1	2013年12月24日
62	北海道安平町	安平町住民投票条例	6分の1	2013年12月27日
63	愛知県新城市	新城市住民投票条例	3分の1	2013年12月27日
64	静岡県掛川市	掛川市住民投票条例	6分の1	2014年3月26日
65	奈良県生駒市	生駒市市民投票条例	6分の1	2014年6月25日
66	新潟県十日町市	十日町市住民投票条例	3分の1	2015年3月25日
67	栃木県栃木市	栃木市住民投票条例	6分の1	2015年6月19日
68	北海道苫小牧市	苫小牧市住民投票条例	4分の1	2015年7月6日
69	北海道北見市	北見市住民投票条例	6分の1	2015年7月9日
70	愛知県東浦町	東浦町住民投票条例	6分の1	2015年12月28日
71	大分県杵築市	杵築市住民投票条例	5分の1	2016年6月27日
72	滋賀県愛荘町	愛荘町住民投票条例	6分の1	2017年3月8日
73	北海道占冠村	占冠村住民投票条例	5分の1	2017年3月13日
74	千葉県流山市	流山市市民投票条例	6分の1	2017年10月10日
75	奈良県橿原市	橿原市市民投票条例	6分の1	2017年12月28日
76	兵庫県宍粟市	宍粟市住民投票条例	6分の1	2018年9月18日
77	大阪府阪南市	阪南市住民投票条例	6分の1	2019年9月26日
78	滋賀県米原市	米原市住民投票条例	6分の1	2019年9月27日
79	長崎県長崎市	長崎市住民投票条例	6分の1	2021年9月30日

※高浜市住民投票条例（No.1）は全部改正条例の制定年月日を記載。

※小金井市市民参加条例（No.32）及び和光市市民参加条例（No.44）は一部改正条例の制定年月日を記載。

出典) 高野譲（2020）「常設型住民投票条例の現状分析（上）」『北海道自治研究』619、28-41頁及び今井一編著（2021）『住民投票の総て 第2版』「国民投票／住民投票」情報室、492-507頁を参考に筆者作成。

執筆者

菅谷 慎一朗（すがや しんいちろう）

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1992年生まれ。2014年武藏野市役所入庁。健康福祉部健康課、総務部人事課に勤務後、2023年より現職

後藤・安田記念東京都市研究所リサーチ・ペーパー No.24

2024年3月25日発行

発行人 小早川 光郎

〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園 1-3 市政会館

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

TEL 03-3591-1261 FAX 03-3591-1279

URL <http://www.timr.or.jp>

TIMR

Research Paper

No.24

2024年3月25日

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所