

委員から寄せられた疑問点・意見への考え方(第1回)

1. 住民投票制度の意義と位置付け《論点1》

住民投票制度の意義について 論点1-1

疑問点・意見

- ・ 市政の重要事項について、住民の意思を確認することは必要と考える。

考え方

単に「住民の意思を確認する」だけに限らず、住民の意思を把握し、その総意を市政に反映させていくことまでが求められるのではないかと考えます。

住民投票制度と市民参加制度について 論点1-2

疑問点・意見

- ・ 住民投票制度は、市民参加の制度として必要と考える。

考え方

市民参加の手法のひとつですが、制度の観点からは規模、効果、費用などいろいろな面で、最も大掛かりな仕組みであるとともに、市民の側からは市政の重要課題の意思決定過程に住民1人1人に平等に与えられた権利として条例で明確に付与される点でも重要なものと考えます。

住民投票制度と間接民主制について 論点1-3

疑問点・意見

- ・ 長・議会は選挙による。従って住民投票はこれを補完すると考えてよいか？

考え方

選挙の時点において候補者のいろいろな面(政策など)を選択して投票し、長や議会を構成する議員に市政運営等を委ねたものですが、個々の市政重要課題の解決過程において、改めて住民の総意として意向を明らかとし、事後の長や議会の意思決定の判断に尊重させる点で市民自治(住民自治)を達成させるための間接民主制の補完ではないかと考えます。

- ・ 地方自治法等の現行法制度の下では、住民投票制度が間接民主制を補完する制度であることは理解できるが、本質的な考え方として「住民一人ひとりの意思表示が議会や長の意思決定を補完する」とはならないと思う。

考え方

ご意見のとおり、住民1人1人の個々の意思を反映するものではありませんが、個々の自由意思に基づいて形成される総意を反映させることにより、共同体における市民自治(住民自治)の目的達成の制度(間接民主制)を補完するものではないかと考えます。

2. 投票結果に対する尊重義務〈論点2〉

投票結果に対する拘束力について 論点2-1

疑問点・意見

- ・拘束の意味としては、結果が長や議会を拘束することと理解してよいのか、見解を説明して欲しい。

考え方

拘束型における「拘束」の意味としては、投票結果にしたがった意思決定が求められることを指すものと考えます。したがって、長や議会の内心の意思にかかわらず、投票結果どおりの意思決定をしなければならない、あるいは投票結果に基づかない意思決定は効力を生じなくなるものではないかと考えます。

- ・条例に基づく住民投票制度に関する学説の内容を教えてほしい。

考え方

別紙のとおり。

- ・「拘束型住民投票条例が絶対に不可能とはいえない」理論的根拠について、もう少し詳しい解説をお願いしたい。（H17.3報告書5ページ）

考え方

前記の通説では法律に基づかなければ条例による拘束型は違法であるとされていますが、例えば、法律の規定で、「長は、 の場合は許可を与えないことができる」とあるときに、「 の場合」が住民投票によることが規定されていたり、「 の場合」を「住民投票の結果に基づくこと」とすることができるとの長への許可権限付与の立法趣旨であれば、投票結果によって長の許可権限を拘束することもできるのではないかと考えます。

尊重義務の考え方について 論点2-2 論点2-3 論点2-4 論点2-5

疑問点・意見

- ・尊重の意味はわかるが曖昧。強弱があるのでは？（「検討」、「考慮」など）

考え方

曖昧にならざるを得ないものであり、検討委員会では自治基本条例の中でも謳われたところであるので、いかに尊重させていくかを検討すべきものと考えられます。また、本来、長や議員は、住民の意思を代表するために当選してきたのですから、尊重は政治的な責任の問題であり、むしろ曖昧な方がよいものかもしれません。

- ・尊重できない場合はどうするか？

考え方

最終的な意思決定権限は法律上、長や議会に留保されているので投票結果にかかわらず長や議会の判断するところとなりますが、投票結果を尊重しないわけではありません。これに対して住民は、選挙で意思を反映すべきものかと考えられます。

- ・他の自治体で住民に対して尊重義務を課している事例が非常に多いのはなぜか？
(拘束力については他の自治体の事例があることを理由としているのに、尊重義務は他の自治体の事例の多さが理由とならないのはなぜか)

考え方

検討委員会でのルールとして、他の自治体の事例として多いとの理由は採用しないことを確認することが必要かもしれません。また、自治基本条例の策定過程において決められたこと(参考資料：自治基本条例第31条(住民投票制度)の解釈について)は、これを基本とするルールを確認することも必要かもしれません。

住民、議会、長のそれぞれが、住民投票の結果としての住民の総意を尊重する責務は、市民自治の観点からは条例の規定の有無にかかわらず生じるものであると考えられます。しかしながら、住民投票検討委員会報告書における尊重義務とは、間接民主制を補完する制度としての目的から、実質的には市長や議会の意思決定に住民意思を反映させるために行うためのものであることから長と議会に限定したものとされています。つまり、条例で長や議会と同等の尊重義務を個々の住民に課すことは、市政の意思決定においてその責任の重さが異なるため、また、個人の権利制限につながるおそれがあるために慎重な検討が必要とまとめられた自治基本条例検討委員会報告書によるところであると考えます。なお、事務局作成資料は、拘束力についての見解を明記したのち、それを補強する要因として他自治体の事例の多さも掲げているものです。

3 . 個別設置型条例と常設型条例《論点3》 論点3-1

疑問点・意見

- ・個別型は、すべてゼロからの出発となり、手間と時間がかかるため、必要な場合に、迅速に対応できる常設型が望ましいと考える。ただ、安易になりがちなため、条件を決めておく必要がある。

考え方

自治基本条例検討委員会報告においては、いわゆる「常設型」の住民投票制度を設けることとし、重要事項が生じるたびに個別の住民投票条例を制定しなくともよいこととしたとされており、また、その制度設計については、住民投票制度検討委員会での課題整理などの結果を尊重し、別途の条例によって制度設計を行うことが妥当とされているところです。なお、学識委員から、自治基本条例により常設型の住民投票制度が設けられていても個別型の住民投票制度を構築することは可能であるとの意見がありました。

4. 実施機関等〈論点11〉

住民投票の実施機関について 論点11-1

疑問点・意見

- ・現実には、既存の選挙管理委員会に依存せざるを得ないのではないか。（川崎市の場合、面積、人口も多く、投票所も多い。他の市町村の比ではない。作業量が多い。）

考え方

面積は広くはありませんが、効率性、機能性の観点、中立性、公正性の観点からもご指摘のとおりであると思いますし、事実上の問題として選挙管理委員会を利用することが望ましいものと考えます。

- ・第三者または中立的な実施機関はあり得るのか？

考え方

報告書に記載のとおり、まったく不可能なわけではない（例えば選管の事務とする）と考えますが、その場合に住民投票制度にかかわる事務のすべて（投票・開票事務、制度周知事務、投票事案周知事務ほか）にわたり第三者的、中立的な位置付けであり、なおかつ効率的に事務が円滑に進められる実施機関を想定することは困難かと考えます。

- ・「新たな付属機関を設置し、それを実施機関とすることは、自治法上の問題から困難と考えられる」について、もう少し詳しい解説をお願いしたい。

考え方

付属機関とは自治法では自治体の執行機関（市長や行政委員会）が担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関であるとされ、執行機関の行政執行のために、あるいは行政執行に伴う必要な調停などを行うことを職務とする機関であって、執行権を有さないものとされています。したがって、住民投票を実施するとの行政執行そのものを担う機関としては相応しくないものと考えます。

選挙管理委員会への投開票事務の委任について 論点11-2 論点11-3 論点11-4

疑問点・意見

（なし）

5. その他

委員会の運営等について

疑問点・意見

- ・当検討委員会は、昨年制定の自治基本条例の継続と考えてよいのか？

考え方

自治基本条例検討委員会における住民投票制度を参加原則の制度として位置付けた議論、学識委員による住民投票制度検討委員会の課題整理を踏まえての制度構築のご検討をいただくものと考えています。

その他

疑問点・意見

- ・「市民投票制度」に名称を変更してはどうか
（自治基本条例では、第31条のみ「住民」、他の条文は「市民」…不揃い）

考え方

制度名称は別途ご検討いただければと考えます。なお、自治基本条例では、「市民」を市内に住んでいる人をはじめとして、市内へ在勤・在学の方、市内で活動を行っている市民活動団体など、川崎市にかかわりのある個人、法人を広く捉えて定義しております。そして市民には市政への参加の権利があることを明らかにしておりますが、住民投票制度は、選挙権行使の結果として選ばれた長や議会を構成する議員による間接民主制を補完する制度として位置付けているため、法人や在勤・在学者を除いた市内に居住している住民に限定しての参加制度としたものです。

・政令指定都市で当制度を早く採り上げた理由は？（広島を除き）

考え方

地方分権推進へ向けた川崎市の取組として平成13年度に策定された川崎市地方分権推進指針の中で市民自治拡充に向けた行政制度の確立として川崎版の自治基本条例の策定が掲げられ、多様な市民ニーズをより適切に市政運営に反映させるための制度として住民投票制度が位置付けられていたことによるものと考えます。

・川崎市ではどのような場合に当制度が想定されるか？…地域間の対立は起きないか？

考え方

資料7でご紹介したようにいろいろな事案について考えることは可能と思います。しかしながら、資料7に掲げられている対象事項もそれらの自治体では住民投票が行われた、あるいは検討されたものをご紹介しているのであって、同じような事案であっても住民投票の検討に至らずに建設されたり、事業推進している自治体の方が多数あるのではないかと考えます。したがって、現時点での、市民の方々の声として、議論として、特定の事案を住民投票で決すべきと想定する事案はございません。

なお、地域間の対立については、資料7でご紹介した事例の中でも例えば事業推進派、事業反対派など住民の方々のお考えは一律ではありませんので、対立は生ずる可能性はあると考えますが、住民の総意といえるものがどこにあるのかの把握も共同体としての市政運営には必要かと考えます。

・現在、想定される「市民生活に重大な影響を及ぼすことが想定される市政の重要課題等」とは、どういう課題が考えられるのか？

考え方

同上の前段に同じです。

・外国には住民投票制度はどのように位置付けられているか。

考え方

平成14年度の「住民投票制度に関する検討事業報告書」において合衆国、ドイツ、スイスの制度が紹介がされています。

・スイス等の国で、直接民主主義を担保することが、憲法や法律にどのように規定されているか。

考え方

平成14年度の上記報告書のスイスの箇所では、スイスは連邦制を採用し、26の州それぞれが憲法を持って連邦政府から独立した権限を有し、直接民主制を採用していると記載されています。

・従来の市長選、市議選では、1回当たりどの程度の費用がかかっているのか？

考え方

平成17年の市長選では予算額として約3億3千万円が計上されました。また、平成15年の統一地方選挙においては約5億3千万円が支出されました。

条例に基づく住民投票制度に関する学説

A説 条例に基づく制度でも両方（諮問型・拘束型）とも可能であるとする見解

「日本国憲法は、地方公共団体の意思決定については議会による意思決定を当然の前提としているわけではなく、特に重要な問題については直接の民意による決定を重視しているとも解される。そして、町村の条例に基づく拘束的住民投票制については、地方自治法 94 条・95 条が条例で議会を置かず有権者の総会（町村総会）をもって議会にかえることを認めているが、これは全面的な直接民主制の承認であり、全面的な直接民主制が可能であれば、部分的な直接民主制である住民投票を否定すべき合理的な理由はないし、また、市と都道府県の場合も、日本国憲法の住民代表制の観点からすれば、またそれをささえる国民権（「人民権」）や住民自治の原理からすればなおさらのこと、憲法とそれに適合的な法律に明示的な禁止規定がない限り、その地方公共団体の事務の住民投票になじむ事項について、拘束的住民投票制を条例で設けることは可能と解すべきであろう。」（杉原泰雄 駿河台大学教授 法学教室 199 号（1997 年）22、23 頁）（平成 13 年度「地方議会と住民投票」～21 世紀、地方自治の前進をめざして～関東弁護士会連合会シンポジウム報告からの孫引き）

B説 拘束型は法に基づかなければ不可能とする見解

「長の解職請求成立後に行われる現行の住民投票も法律で規定すれば可能と解されてきたこと、78 年に内閣法制局長官が国会答弁で、国レベルでも諮問的国民投票ならば憲法に反しないとしたこと、これらが地方レベルでの諮問型住民投票が合憲・適法とされる一つの傍証とされる（赤坂正浩 日本大学助教授 法学教室 212 号（1998 年）8 頁）。

他方、法律に基づかない拘束型住民投票は、『憲法 93 条を受けて地方自治法は議会と長の 2 元的な代表民主制を採用し、しかも長に当該地方公共団体の事務の執行に関する包括的権限を付与しているが、議会や長などの執行機関を法的に拘束したり、それらにかわって自治体の意思を直接に決定したりする住民投票制度を設けると、その趣旨に反することになる。』ので、条例で定めるのは地方自治法違反であるとされる。（稲葉馨 法政大学教授 法学教室 195 号 96 年 12 月 3 頁）。（以上、平成 13 年度「地方議会と住民投票」～21 世紀、地方自治の前進をめざして～関東弁護士会連合会シンポジウム報告からの孫引き）

C説 どちらも条例に基づく制度としては疑問があるとする見解

「住民投票条例の制定には、現在、大方が賛同している。だが、住民投票条例ははたして現行の法体系と整合するのか？この点を考えると、現行法のとる間接民主主義体制との間に多少の違和感がないではない。

むしろ、この点については、現行法が間接民主主義をとるのは次善の策にすぎないのだから、地方公共団体が住民投票条例を制定し、住民自治の徹底をきしても、別段不都合はないとする割り切った見方もある。住民投票条例の適法性を問題とする方がよほどおかし

いというわけである。地方自治=住民の意思の尊重=住民投票と直結して考える、この論理は明快であり、感覚的にはたいへんわかりやすい。

しかし、憲法や法律の規定を素直に読むと、やはり地方行政は、首長と議会がその責任で行うことを予定していると読まざるを得ないし、またそれには相応の理由もある。そうだとすると、個別政策をアド・ホックに住民投票で決めるというやり方には、行政の総合性と一貫性をさまたげ首長や議会の権限と責任体制をおびやかすおそれがあるから、現行の法体制との間に抵触が懸念されるのはむしろ当然である。

住民投票条例を支持する論者も、住民投票の結果を地方公共団体のファイナルな意思として、これに首長や議会を拘束する力はみとめられないとする。だが、間接民主主義を補充し活性化する手段として、いわばアンケートとして住民投票を利用することは許されると主張するのである。条例で『住民投票の結果は、長(ないし議会)を拘束する』と書けば違法だが、『長(ないし議会)は、住民投票の結果を尊重しなければならない。』とかけば、法解釈上の疑惑は回避できるとみるのである。いささか、形式的詭弁で釈然としないところもあるが、これが現在の大勢的な解釈といってよいであろう。」(原田尚彦「住民投票と地方自治」都市問題 87 巻 1 号 4, 5 頁)

「住民投票の最も重大な欠陥と考えられるのは、決定にいたる過程の軽視である。地方議会による政策決定では、単に表決の結果だけが重要なのではない。表決にいたるまでの討論を通じて問題点を明らかにし、他人の意見を参考にしながら自分の意見に修正を加え、必要とあれば互いの歩み寄りと妥協によって合意に達するプロセスそのものに価値があるのだ。より多くの人々が納得できる合意に達するには、討論を経た上での妥協が不可欠である。実際に、少人数の住民を集めて徹底的に議論してもらおうと、はじめのうち妥協の余地のない対立が存在するようにみえても、最終的には大多数の人々が納得する穏健な結論に達するケースが多いといわれる。しかし、審議過程を欠いた住民投票では熟慮の結果としての住民の総意を見出すことはむずかしい。中略 今後は、情報技術の発達にともなって、住民投票の前に住民全員が参加する審議の機会を設けることも可能になる。直接民主制の多様な手法の中で住民投票が好んで利用されるのは、住民投票ならば時間や手間をかけずに多くの住民が参加できるからであろう。とすれば、長時間の審議に多数の住民の参加を期待するのは、はじめから無理な話ではないか。」(「地方分権」2001.4 月号 21 ページ 大山礼子執筆)

D 説 政策的意思決定において拘束型は可能であるが、住民投票法という法律レベルの裏づけがあっても法的意思決定(行政処分)においては不可能であるとする見解

「吉野川可動堰の住民投票では、改正河川法に基づき河川管理計画に関連して、地元市町村長の意見聴取手続の規定(河川法第 16 条の 2 第 5 項)を念頭において行われたと聞いています。また、この間の住民投票の成果もあって改正廃掃法でも、産廃処理施設の設置許可に当たっては、同じく地元市町村長の意見聴取規定が入りました。そういう意見聴取規定のもとで市町村長が意見表明するとき、それは政策的意思決定ですが、その際に諮問型と決定型の両様を仕組むことができます。意見表明する前に住民投票にかける。その際

に長が、意見表明する内容を住民投票結果に完全に服させる、すなわち法的拘束力を持たせる決定型住民投票も制度設計できますし、住民投票結果は斟酌事項で、市町村長は自立的に意見表明できるという諮問型の制度設計も可能です。

しかし、行政処分のような法的意思決定については、そもそも住民投票の結果に服させることはむずかしい。これは、住民投票法という法律レベルの裏づけがあったとしても、事情は同じで、そこまではできません。そうした住民投票は、関係法律と整合性がとれないばかりか、代議制民主主義を基本原理とする憲法に抵触する可能性があります。この意味では、フォーラム案 19 条 4 項は、この条文に関する私の読み方・理解が正しいとすれば、やや問題含みと思われます。」(村上順神奈川大学教授 「住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状」 163 ページ)

* 住民投票立法フォーラム(折田泰宏、新藤宗幸共同代表) 試案 19 条 4 項

「前三項の場合において、地方公共団体の長その他の機関に許認可の処分を求める申請で当該許認可等を行うことにより投票結果に反することとなるものがあるときは・・・、他の法令の規定にかかわらず、地方公共団体の長その他の機関は、当該申請を不許可としなければならない。」