

武蔵野市住民投票制度に関する 有識者懇談会

第4回（令和5年11月28日）

資料1 [代表機関の関与]
[尊重義務の要件（成立要件）]
[対象事項] ※前回からの持越し

第3回でのご意見を追加

第3回資料1からの持越し部分

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・・・p3

第3回有識者懇談会でのご意見・・・p4

代表機関の関与のバリエーション・・・p5

9 本市の代表民主制との関係 ③尊重義務の要件（成立要件）・・・p8

第3回有識者懇談会でのご意見・・・p9

★p7代表機関の関与のバリエーション（前回意見を踏まえた議論のたたき台）に対する専門家のご意見を伺いたい。

〔事務局の問題意識〕様々な関与が考えられるが、制度の目的・性格と整合的な関与は何か？

逆に、制度の目的を損なうような関与は何か？

★p8 尊重義務の要件（成立要件）について、現段階の事務局の整理に対する専門家のご意見を伺いたい。

第3回資料2からの持越し部分

2 対象事項・・・p10

第3回有識者懇談会でのご意見・・・p28

★前回に引き続き、対象事項をどのように規定するべきか、専門家のご意見を伺いたい。

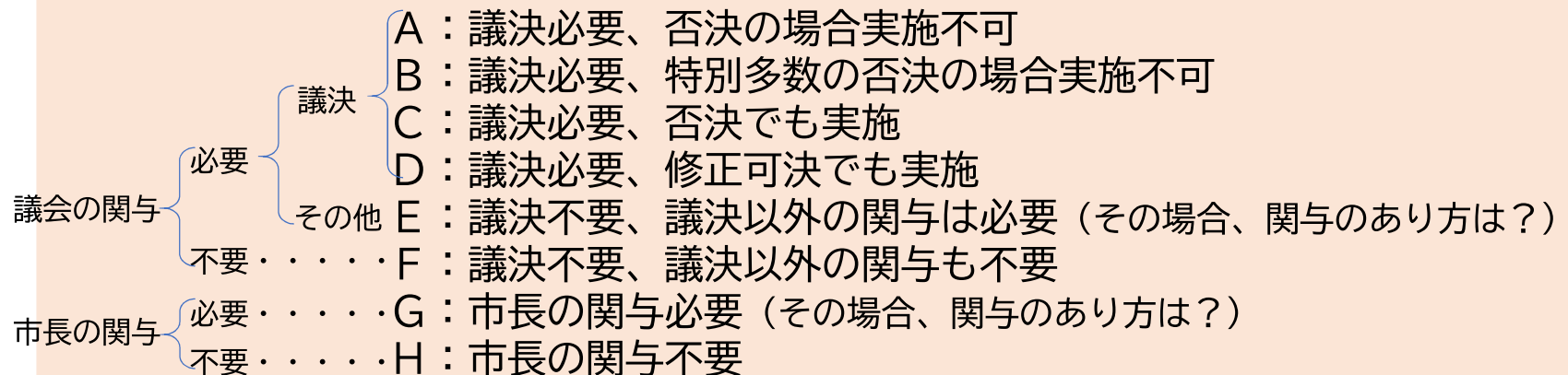
〔事務局の問題意識〕署名が政策過程のどの段階で行われるかによって対象事項の考え方は異なるのではないか？

※p6 署名開始が政策過程のどの段階かによって、住民投票の機能や性格は異なると考えられる（イニシアティブ的、レファレンダムの）。

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

論点

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

第3回有識者懇談会でのご意見（代表機関の関与のあり方）

事務局説明

有識者のご意見

代表機関 の関与の あり方

第3回有識者懇談会

- ・ 論点設定の契機は、令和5年度当初予算審査での議員意見
- ・ 条例制定改廃の直接請求制度における議会の拒否権とは違う関与の手段はありうるか。
- ・ 関与のタイミングは複数ありうるのではないか。

【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】

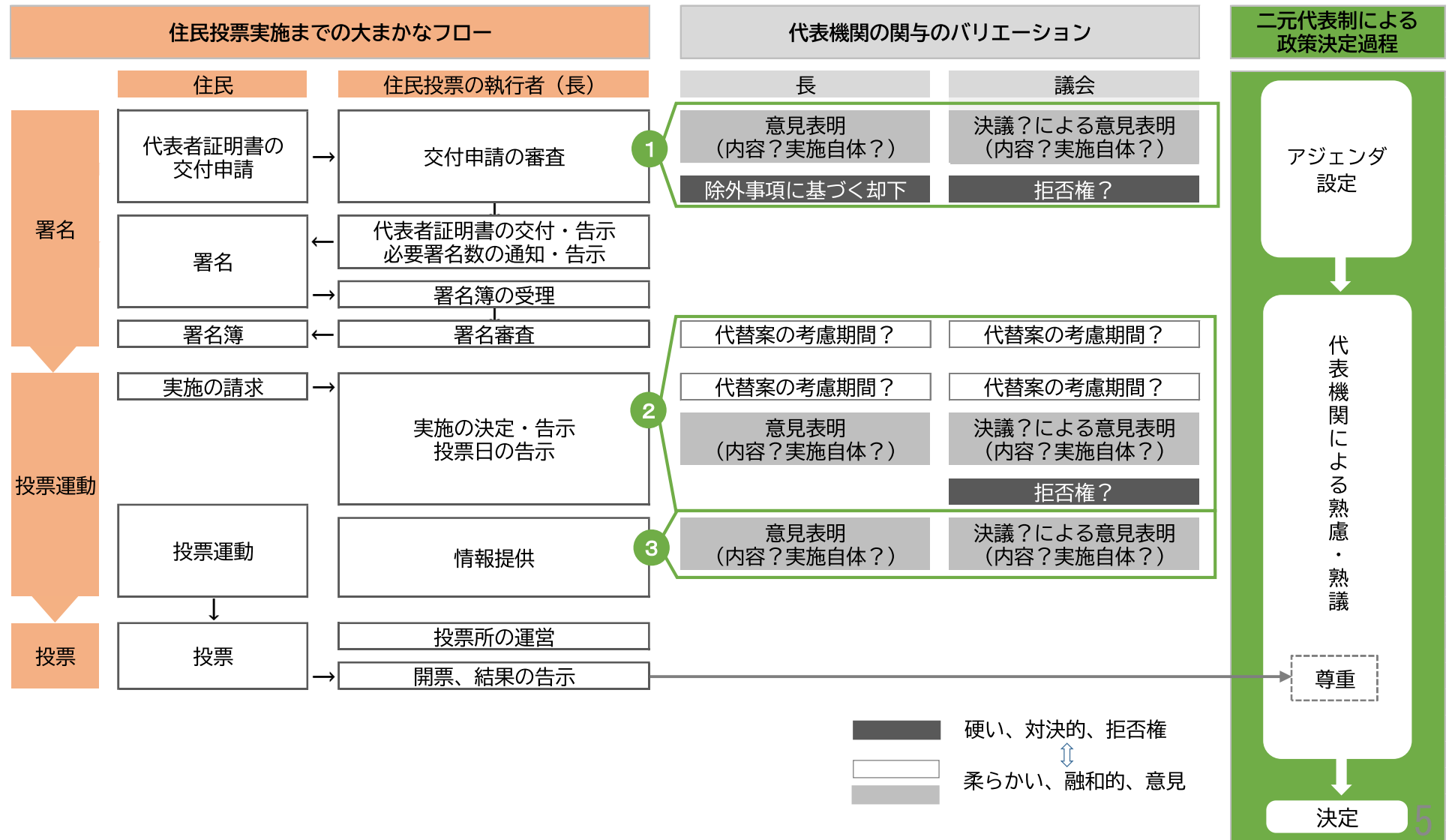
- (1) 議会の関与が必要な場合は3段階くらいに分けられる。①市長が申請に対してオーケーを出す前の段階、②住民投票を実施するか決める前の段階、③投票運動が行われる間。第3段階目（投票運動）での関与では、政治的な関与だけにとどまると思う。
- (2) 署名に入る段階で、議会が何らかの意見表明をして、提案側の人はそれを加味して変える可能性を残しておく。
- (3) 意見表明というか、議会としてはこうしてきたので、これを踏まえて住民投票にかけてほしい旨表明する機会があったほうがいい。
- (4) 議会が制度的に関与し意思表示するとしたら、議会としてこういう検討をしてきて、こういう結論になって、こう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こと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。

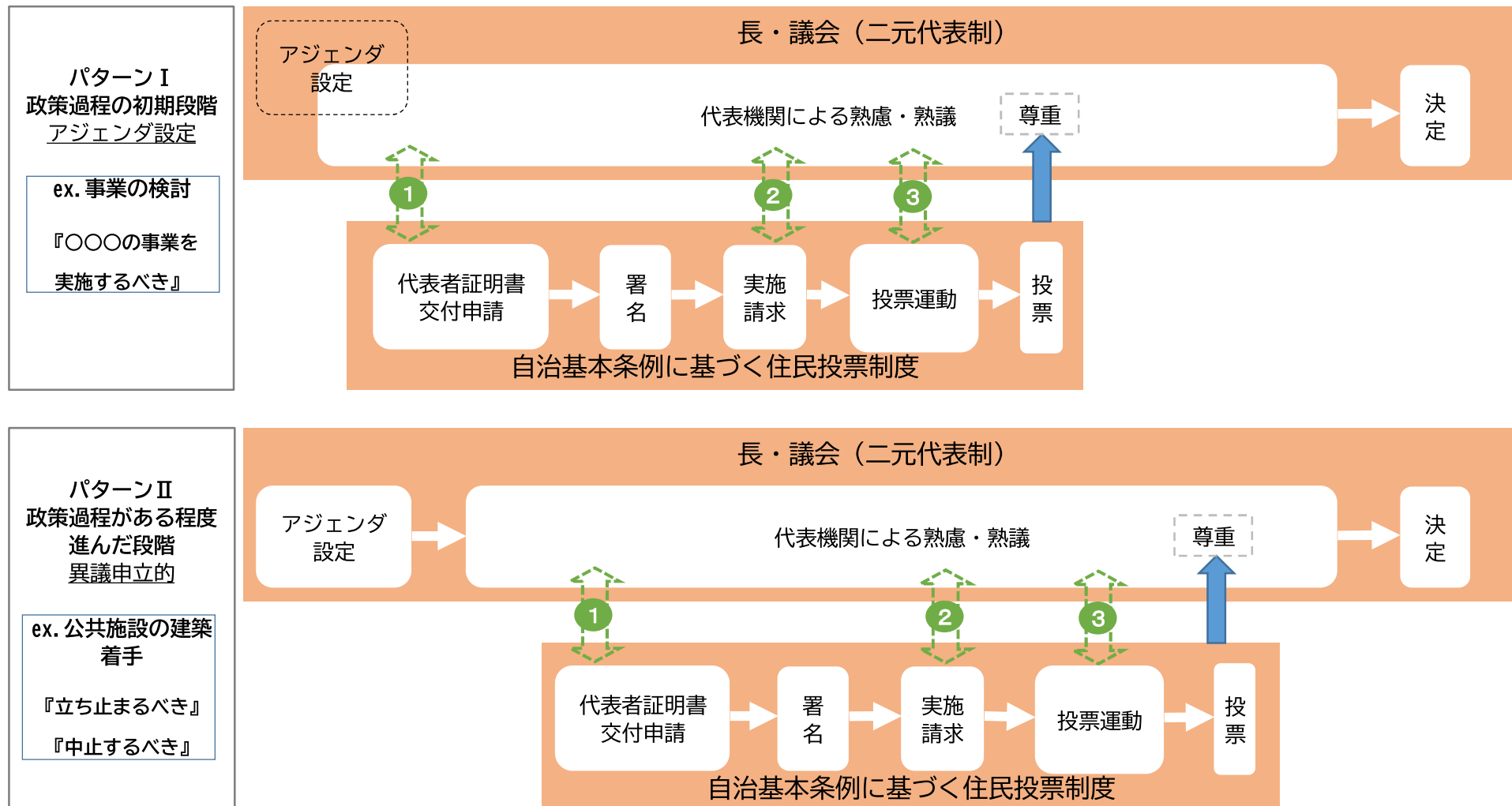
代表機関の関与のバリエーション①【タイミングと強弱に着目】

代表機関の関与のバリエーション①【関与のタイミングと強弱に着目】



代表機関の関与のバリエーション②【署名開始段階の違いに着目】

代表機関の関与のバリエーション②【署名開始段階の違いに着目】



代表機関の関与のバリエーション③【関与の具体的な例】

	① 代表者証明書交付申請時		② 署名審査完了後、実施請求時		③ 実施決定後、投票までの間	
	申請審査 長	議会	実施決定 長	予算議決 議会	長	議会
パターンⅠ	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	代替案の考慮期間 例：〇〇〇を実施する 事業の検討に着手する 意向を表明	代替案の考慮期間 例：同左 意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある
政策過程の初期段階 アジェンダ設定的 ex. 事業の検討 『〇〇〇の事業を 実施するべき』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 除外事項に基づく却下 『抽象的な書きぶりの 規定だと、抽象的な説明で ブロック機能を果たしてし まう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある 意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権（予算議決と別） 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権（予算議決と別） 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから）	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから）
パターンⅡ	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	代替案の考慮期間 例：変更を検討する意 向を表明 例：中止する意向を表明	代替案の考慮期間 例：同左 意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある
政策過程がある程度 進んだ段階 異議申立的 ex. 公共施設の建設着手 『立ち止まるべき』 『中止するべき』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 除外事項に基づく却下 『抽象的な書きぶりの 規定だと、抽象的な説明で ブロック機能を果たしてし まう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（内容） 例：法的に無理 内容に問題がある 意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権（予算議決と別） 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから） 拒否権（予算議決と別） 『常設型の住民投票条 例の意味がなくなってしまう。』	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから）	意見表明（実施自体） 例：住民投票に付する こと自体が適当でない （代表機関がアジェンダと しないことに重大な瑕疵は なく、原則である代表制の ルールによるのが妥当であ るから）

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. <u>ボイコット運動による弊害が少ない</u> ※自治基本条例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（公表回避ではなく、尊重義務回避を目指して投票率を下げようとする運動）の効果がある	ボイコット運動（公表回避ではなく、尊重義務回避を目指して投票率を下げようとする運動）の効果がない
	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。	
c. <u>積極的な投票不参加者が少ない</u>		投票案件の賛成者・反対者いづれでもない、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
d. ハードルの高さが適切	率の設定次第	率の設定次第
e. その他		

第3回有識者懇談会でのご意見（尊重義務の要件：成立要件）

事務局説明	有識者のご意見
尊重義務の要件（成立要件） 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●% ・投票率制か得票率制か、理論的に答を出せるか。ボイコット運動の影響以外の視点があるか。各視点の軽重如何。	【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、投票に行っ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いいよ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ところ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。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するのも政治的判断としてあり得るかもしれない。

2 対象事項

論点

① 対象事項をどのように規定すべきか？

- A：「市政に関する重要事項」と規定し、かつ除外事項を規定する（ネガティブ・リスト）。
 B：「市政に関する重要事項」とのみ規定する。
 C：具体的に規定する（ポジティブ・リスト）。

② 【①Aの場合】除外事項をどのように規定すべきか？

対象事項（除外事項）該当性をどのように判断すべきか？

③ 【①Bの場合】対象事項該当性をどのように判断すべきか？

④ 【①Cの場合】対象事項をどのように具体的に規定すべきか？

- 【1】令和3年度住民投票条例案（廃案）※第1回（令和5年7月4日）資料2関連資料p40～46
- 【2】対象事項（除外事項）該当性の判断
- 【3】「市政に関する重要事項」「市の権限に属さない事項」の解釈の幅
- 【4】条例制定権の範囲
- 【5】国と地方の役割分担の原則
- 【6】議会の議決権の範囲
- 【7】執行機関の義務の範囲
- 【8】住民投票の制度化における対象事項の規定状況（必要的投票事項除く）
- 【9】住民投票の請求テーマ

2 対象事項

自治基本条例第19条

第3章 参加と協働

第5節 住民投票

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

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

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

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

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

付則

（施行期日）

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

2 対象事項

【1】令和3年度住民投票条例案（廃案）

（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）

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（以下「市政に関する重要事項」という。）は、武蔵野市及び市民全体に影響を及ぼす事項で、住民に直接その意思を確認する必要があると認められるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事項は、市政に関する重要事項としない。

- (1) 武蔵野市の権限に属さない事項。ただし、住民全体の意思として明確に表明しようとする場合は、この限りでない。
- (2) 法令の規定に基づく住民投票その他直接請求を行うことができる事項（地方自治法（昭和22年法律第67号）第74条第3項の規定により議会に付議した条例の制定又は改廃の請求であって、議会がこれを否決した場合における当該請求に関する事項を除く。）
- (3) 武蔵野市の組織、人事及び財務に関する事項
- (4) 金銭の徴収又は給付に関する事項
- (5) 特定の個人又は団体、特定の地域の住民等の権利等を不当に侵害するおそれのある事項
- (6) 前各号に掲げるもののほか、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

2 対象事項

【1】令和3年度住民投票条例案（廃案）

条項ごとの意見（件数）の分布と

第1回（令和5年7月4日）資料2関連資料「令和3年度住民投票条例案（廃案）関係資料」該当箇所

対象事項（除外事項）該当性の判断	18	p41条例案〔総務委員会〕no.1, 3, 4, 5 p43条例案〔総務委員会〕no.18 p46骨子案〔総務委員会〕no.1	p42条例案〔総務委員会〕no.8, 12, 13, 14 p44骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.1～8
除外事項全般	4	p42条例案〔総務委員会〕no.10, 11、	p45骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.9, 10
2項1号（市の権限に属さない事項）	8	p42条例案〔総務委員会〕no.15、	ほか下記「うち、ただし書」と同じ
うち、ただし書（住民全体の意思として明確に表明しようとする場合）	7	p41条例案〔総務委員会〕no.6, 7、 p43素案〔パブコメ意見一覧〕no.2、	p42条例案〔総務委員会〕no.9, 16、 p45骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.11, 12
2項2号（法令の規定に基づく住民投票）	1	p46骨子案〔総務委員会〕no.2	
2項3号（市の組織、人事及び財務）	1	p45骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.13	
2項4号（金銭の徴収又は給付）	2	p43素案〔パブコメ意見一覧〕no.3、	p45骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.14
2項5号（特定の個人又は団体、地域の住民等の権利を不当に侵害）	6	p41条例案〔総務委員会〕no.2、 p43素案〔総務委員会〕no.1, 2, 3、	p43素案〔パブコメ意見一覧〕no.1、 p45骨子案〔パブコメ意見一覧〕no.15
2項6号（その他住民投票が適当でないことが明らかな事項）	1	p43素案〔パブコメ意見一覧〕no.4	
その他	1	p43条例案〔総務委員会〕no.17	
計	42		

各意見の内容は、第1回資料2関連資料「令和3年度住民投票条例案（廃案）関係資料」該当箇所をご参照ください。

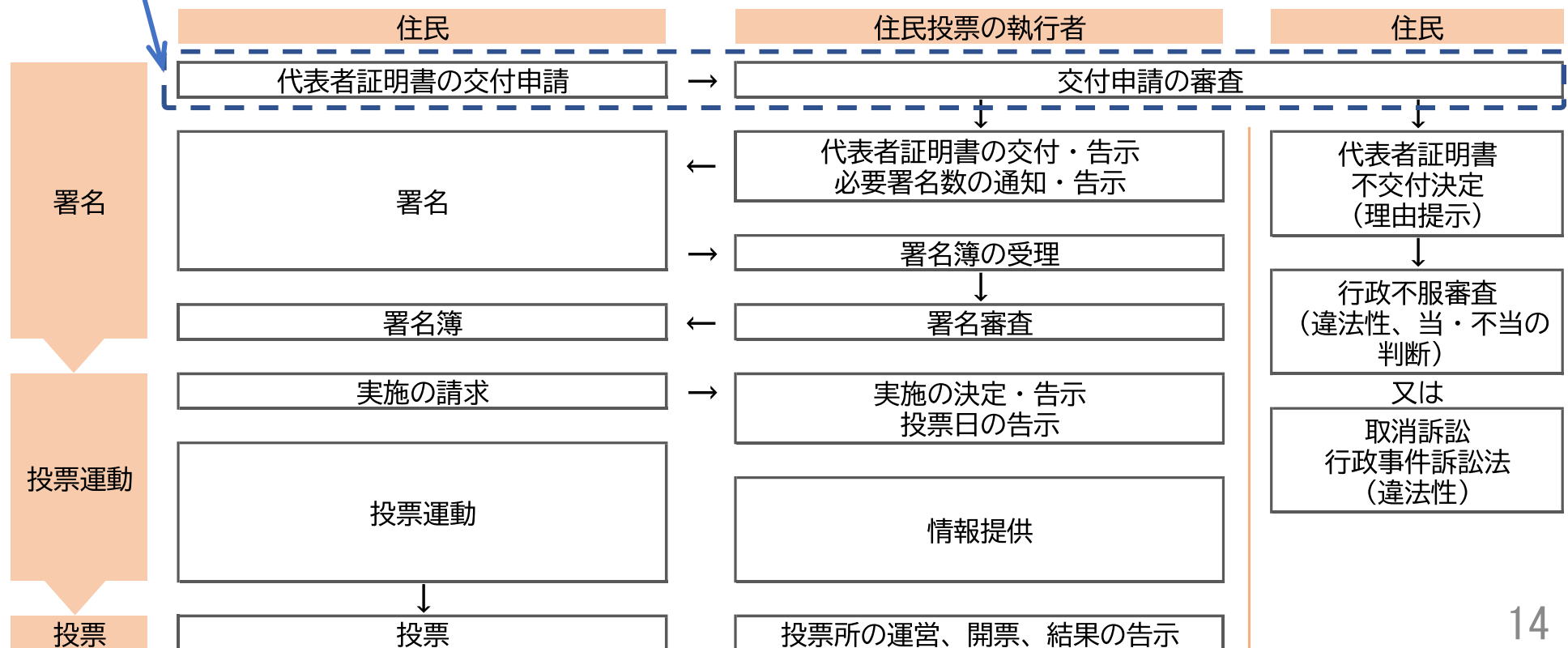
2 対象事項

【2】対象事項（除外事項）該当性の判断

- ・対象事項（除外事項）該当性の判断時期＝代表者証明書交付申請時
- ・司法判断では、直接請求と常設型住民投票で裁量権の有無・広狭が異なる（次ページ）
- ・裁量権の逸脱・濫用があった場合に限り、裁判所は処分を取り消すことができる
（行政事件訴訟法30条）

本日の議論の対象

－ 住民投票実施までの大まかなフロー －



	条例制定（改廃）に係る直接請求	常設型住民投票条例に基づく請求
根拠	地方自治法74条	条例
対象事項	明示的に限定せず （条例制定権の範囲内であることが前提）	「市政運営上の重要事項」と抽象的に規定する例が多い
除外事項	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	「市の権限に属さない事項」等複数の除外事項を規定する例が多い
請求後	議会の審議	署名活動。 必要な署名数に達した場合住民投票実施。
【下級審裁判例】 対象事項（除外事項）該当性の 審査権の範囲 （裁量の有無・広狭）	そこで按ずるに、原則的にはさきに説示したとおりであるけれども、条例案を一見しただけで条例で規定し得ない事項又は条例制定請求をなし得ない事項に関するものであることが、何人にも論議の余地すらない程に極めて明白である場合には、爾後の法定の進めを進めることも無意義に帰することが明らかであるから、代表者証明書の交付申請の段階において、例外的に、爾後の手続の進行を阻止することも許されてよいが、「一見極めて明白」な場合とは法第七四条第一項かつこの書所掲のように法定されている場合とか、憲法改正手続を定めるものであるとか極めて局限された場合に限られ、実際にはたやすくかかる断定を下し得ないのが常である。しかるに安易に長にかかる判断を許すときは、ともすれば長の見解により代表者証明書交付申請という前哨段階において住民の条例制定請求権の行使を阻止し、条例制定請求制度を設けた趣旨を没却せしめるおそれがある。したがって、右にあげた何人にとつても自明と見られる場合を除いては、長において「一見極めて明白」との判断を下すことも許されないものというべきである。 （東京高判昭和49年8月28日、条例制定請求代表者証明書交付拒否処分取消請求控訴事件）	また、このような住民投票実施請求権の性質に加えて、被告の住民投票制度は、重要事項を「現在又は将来の市民の福祉に重大な影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあるもの」と定義づけた上で、住民投票に付することができる事項を、この重要事項に限定していることが本件条例（1条、2条、5条）の文言上明らかであること（なお、本件条例を制定した当時の広報紙「ひろしま市民と市政」において、住民投票制度がスタートすることを紹介した記事の中で、住民投票の手続が図解され、「市長は、住民投票を求めるテーマが市政上の重要事項かどうかなどを確認」する旨が明記されている（乙6）。）、処分行政庁が重要事項該当性の判断をすることができるのは代表者証明書の交付申請の審査においてのみであること（上記1(1)）等の諸事情を総合すると、結局、処分行政庁は、代表者証明書の交付申請があった時点において、住民投票に付そうとする事項が、一見極めて明白に重要事項に該当しない場合はもちろんのこと、一見極めて明白とはいえないが、本件条例2条にいう重要事項に該当しないと確認される場合についても、代表者証明書の交付申請を却下することができるというべきである。 ※市長の判断に裁量権の逸脱・濫用（行政事件訴訟法30条）はないとして、請求が棄却された。 （広島地判平成23年9月14日、行政処分取消請求事件）

2 対象事項

【3】「市政に関する重要事項」「市の権限に属さない事項」の解釈の幅

①住民投票の対象事項としての「市政に関する重要事項」（＝「武蔵野市及び市民全体に影響を及ぼす事項」）の解釈

(a)「市の公益に関する事項」と同じ範囲（ $X+Y$ ）

(b)「市の公益に関する事項」に限らず、市の公益に関しない事項も該当（ $X+Y+Z$ ）

②住民投票の対象事項から除外する「市の権限に属さない事項」の解釈

(a)「権限」＝「決定権限」（ X ） → 「市の権限に属さない事項」（ $Y+Z$ ）

(b)「権限」＝「決定権限」又は「意見表明権」（ X or Y ） → 「市の権限に属さない事項」（ Z ）

解釈の組み合わせ

			市の公益に関する事項 議会意見書提出権（自治法99）の範囲		市の公益に関しない事項 (市に決定権限及び意見表明権がない事項)
			市に決定権限がある事項 X	市に決定権限がないが、 意見表明権はある事項 Y	Z
令和3年度条例案	解釈A	①(a) $X+Y$ ②(a) $Y+Z$	対象事項に該当 ○	除外事項に該当 △	市政に関する重要事項に該当せず ×
	解釈B	①(a) $X+Y$ ②(b) Z	対象事項に該当 ○		市政に関する重要事項に該当せず ×
	解釈C	①(b) $X+Y+Z$ ②(a) $Y+Z$	対象事項に該当 ○	除外事項に該当 △	
	解釈D	①(b) $X+Y+Z$ ②(b) Z	対象事項に該当 ○		除外事項に該当 △

△：ただし、住民全体の意思として明確に表明しようとする場合、この限りではない。16

2 対象事項

【4】条例制定権の範囲

- ①憲法は「**地方自治の本旨**」を制度的に保障しており、法律といえども抵触することはできない（憲法第92条）。
- ②「**法律の範囲内**」（憲法第94条）、「**法令に違反しない限りにおいて**」（自治法第14条）
最高裁は「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」と判示した。
（徳島市公安条例事件最高裁判決：最大判昭和50年9月10日）
- ③第一次地方分権改革による地方自治法改正により、条例制定権の範囲が広がり「**地域における事務**」に関し条例を制定できることとなった。

〔地方自治の本旨の確保〕

憲法第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

〔地方公共団体の権能〕

憲法第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

〔地方公共団体の法人格及び事務〕

地方自治法第2条第2項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

〔条例〕

地方自治法第14条第1項 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 対象事項

【5】国と地方の役割分担の原則

第一次地方分権改革による地方自治法改正により、地方公共団体の事務の例示規定（旧2条3項）と国の専属的事務の例示規定（旧2条10項）が削除され、新たに国と地方の役割分担の原則が定められた（1条の2）。

〔国及び地方公共団体が分担すべき役割〕

地方自治法第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

〔地方公共団体の法人格及び事務〕

地方自治法第2条第2項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

2 対象事項

【6】議会の議決権の範囲

- ①議会の議決事件については、自治法96条が制限的に列挙しつつ、同条第2項が条例で議決事件を追加できるとしているため、極めて広い。
- ②条例で追加できる議決事件は、「普通地方公共団体に関する事件」とされているほか、法定受託事務に係るものは「国の安全に関すること」等除外事項が規定されている。
（自治事務に係るものは除外事項なし）。

〔議決事件〕

地方自治法第96条第2項 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令※で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

※政令＝地方自治法施行令第121条の3で、武力攻撃事態国民保護法及び災害救助法施行令に関する事務が規定されている。

総務省は、以下の事務を対象とならない、又は、対象とすることが適当ではないとする（技術的助言）。

- I 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体に執行が義務付けられている事務であって、その執行について改めて団体としての判断の余地がなく、いわば機械的に行わなければならないもの
- II Iの事務以外の事務であって、法令によって長その他の執行機関の権限に属することとされているものや、事務の性質等から、当然に長その他の執行機関の権限に専ら属すると解されるもの
- III 上記I又はIIに該当する事務以外の事務であって、地方公共団体が当該事務を執行するにあたり議会の議決事件とする余地はあるものの、議決事件の対象とすることが適当でないもの（政令で規定した事務の類型）
 - （1）国家の安全、外交其他国家の存立に直接関わるもの
 - （2）緊急時又は切迫している状況における国民の生命、身体、財産等の保護に関するもの

〔平成24年5月1日付け総務省自治行政局行政課長「地方自治法第96条第2項に基づき法定受託事務を議決事件とする場合の考え方について（通知）」総行第68号〕

2 対象事項

【7】執行機関の義務の範囲

- ①執行機関の事務管理及び執行に関する義務の範囲は、
「当該普通地方公共団体の事務」に限定される。

〔事務管理及び執行の責任〕

地方自治法第138条の2の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

2 対象事項

【8】住民投票の制度化における対象事項の規定状況（必要的投票事項除く）

- ①非拘束型の常設型住民投票制度（76団体）では、
対象事項を抽象的に規定し、除外事項を列挙するネガティブ・リスト方式が最多。
- ②ネガティブ・リスト方式は、
代表者証明書交付申請時（投票実施前）の審査で除外することを前提とする。
- ③対象事項を具体的に列挙するポジティブ・リスト方式は、
例えば法律に基づく拘束型住民投票に見られるが、
条例に基づく非拘束型の常設型住民投票制度にはない。

パターンA-1	対象事項を抽象的に規定し、除外事項を列挙 （ネガティブ・リスト方式）	72	高浜市等
パターンA-2		3	我孫子市、増毛町、草津市
パターンB	対象事項を抽象的に規定。除外事項は規定せず。	1	大和市
パターンC	対象事項を具体的に列挙（ポジティブ・リスト方式）	0	

2 対象事項

パターンA-1〔対象事項を抽象的に規定した上で、除外事項を列挙〕の代表例とバリエーション

①対象事項を抽象的に規定

代表例：高浜市住民投票条例第2条

この条例において「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。

代表例の規定の構成要素	他自治体のバリエーション
市が行う事務のうち、	・市が処理する事務（2団体） ・限定せず（57団体）
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、	・意思を確認（10団体） ・意思を問う（9団体） ・賛成又は反対の意思を確認（6団体） ・賛成又は反対の意思を問う（4団体）
市及び市民全体に	・住民の福祉に（16団体）
直接の利害関係を有するもの	・重大な影響（41団体） ・住民の間又は住民、市議会若しくは市長の間に重大な意見の相違（13団体）

点線囲み
：令和3年度住民投票条例案

②除外事項を列挙

代表例：高浜市住民投票条例第2条

ただし、次に掲げる事項を除く。

- （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
- （5）前各号に定めるもののほか、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

2 対象事項

パターンA-2〔対象事項を抽象的に規定した上で、除外事項を列挙〕の代表例

①対象事項を抽象的に規定

代表例：我孫子市市民投票条例第2条

市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、次の各号のいずれかに該当する事項であって、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項について行うことができる。

- (1) 市の存立の基礎的条件に関する事項
- (2) 市の実施する特定の重要施策に関する事項
- (3) 前各号に定めるもののほか、現在又は将来の市及び市民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項

②除外事項を列挙

代表例：我孫子市市民投票条例第2条

市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、(略)

2 前項の規定にかかわらず、市民投票は、もっぱら特定の市民又は地域のみを対象とする事項については行うことができない。

パターンB〔対象事項を抽象的に規定。除外事項は規定せず。〕の代表例

①対象事項を抽象的に規定

代表例：大和市住民投票条例第2条

自治基本条例第30条第1項及び第31条第1項から第3項までに規定する市政に係る重要事項は、市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、住民に直接その意思を問う必要があると認められるものとする。

2 対象事項

パターンA-1、A-2の除外事項

代表例：高浜市住民投票条例第2条 と比較した規定状況

(1) 市の権限に属さない事項 〔規定のバリエーション〕 ・ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。(29) ・ただし、住民の意思表示に関することはこの限りでない。(2) ・ただし、町および町民の福祉および利害に直接関わる場合はこの限りでない。(1) ・ただし、市民の権利又は利益に関わるものについて、市の意思として明確に表示しようとする場合は、この限りでない。(1)	同じ、類似	31
	規定なし	12
	バリエーション	33
(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 〔規定のバリエーション〕 ・法令の規定に基づき住民投票その他選挙権を有する者が直接請求を行うことができる事項（地方自治法第74条第3項の規定により議会に付議した条例の制定又は改廃の請求であつて、議会がこれを否決した場合における当該請求に関する事項を除く。）(1)	同じ、類似	24
	規定なし	51
	バリエーション	1
(3) もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項 〔規定のバリエーション〕 ・専ら特定の地域に関する事項 (2) ・専ら特定の市民又は地域に関する事項。ただし、市民全体に影響を与え、又は与える可能性のある場合は、この限りでない。(1) ・もっぱら特定の住民もしくは地域または自治会に関する事項 (1)	同じ、類似	42
	規定なし	30
	バリエーション	4

2 対象事項

（４）市の組織、人事及び財務に関する事項 〔規定のバリエーション〕 ・例：予算、組織、人事等市の執行機関の内部の事務処理に関する事項【内部事項であることを明記】（10）	同じ、類似	55
	規定なし	11
（５）前各号に定めるもののほか、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 〔規定のバリエーション〕 ・総合的・長期的な検討をする必要があるもの、非常に高度で専門的・技術的な内容を含むもの、公序良俗に反するもの、基本的人権を侵害する恐れがあるもの、多様な可能性が存在し単純に賛否を問うことが適当でないもの、投票結果の実現可能性が乏しいもの等、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（2） ・総合的かつ長期的な検討をする必要があるもの、非常に高度で専門的かつ技術的な内容を含むもの等、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（1）	同じ、類似	41
	規定なし	32
	バリエーション	3

代表例：高浜市住民投票条例第2条にない除外事項

条例の制定改廃に係る直接請求の除外事項と同じ、類似
 例：市税の賦課徴収その他金銭の徴収に関する事項（23）

2 対象事項

【9】住民投票の請求テーマ

第2回有識者会議（令和5年8月4日）資料1

個別型住民投票条例に係る直接請求のテーマ別件数の推移（市町村合併除く）

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

出典：地方自治月報（総務省）をもとに分類・集計

常設型住民投票条例に基づく請求事例

2013年山陽小野田市【議員定数削減】、2016年高浜市【中央公民館取壊し】、
2017年輪島市【産廃最終処分場建設】、2018年篠山市【市名変更】

2 対象事項

【9】住民投票の請求テーマ

前ページ：個別型住民投票条例に係る直接請求のテーマ別件数の推移（市町村合併除く）、『その他』の内訳

財政支出、金銭の徴収の是非：5件	一般廃棄物処理手数料徴収
	国宝の買取り
	万博や新空港、ダムに税金をつかうこと
	家庭ゴミの有料化
	町民一世帯20万円支援金支給とコロナ病全員無料検査実施
事業実施の是非：4件	万博（2件）
	町民からの寄附物件の保存方法
	住民基本台帳ネットワークシステムの接続
自治体の法人格、名称に関するもの：4件	名称変更
	行政区の区名・区割り
	単独の町づくり構想
	政令指定都市移行
常設型住民投票条例の制定：4件	
長・議員に関するもの：3件	町議会不信任
	市長、議会に対する信任投票
	議員定数の削減

第3回有識者懇談会でのご意見（対象事項）

事務局説明	有識者のご意見
対象事項 ①対象事項をどのように規定すべきか？ A：「市政に関する重要事項」と規定し、かつ除外事項を規定する。 B：「市政に関する重要事項」とのみ規定する。 C：具体的に規定する。 ・「市の権限」とは、決定権のみか、意見表明権を含めて考えなくて良いのか？	【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という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、という考え方があるのではないかな。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広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】 (9)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こと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。 (10)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。

第3回有識者懇談会でのご意見（対象事項）

	事務局説明	有識者のご意見
対象事項	①対象事項をどのように規定するべきか？ A：「市政に関する重要事項」と規定し、かつ除外事項を規定する。 B：「市政に関する重要事項」とのみ規定する。 C：具体的に規定する。 ・「市の権限」とは、決定権のみか、意見表明権を含めて考えなくて良いのか？	【対象事項の規律密度】 (11)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で、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と思った。 (12)事項的に絞る話と、書き方に注文をつけるということがある。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と。そういう発想はあり得るのではないか。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だという感じになると思う。 (13)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、というのはありうる。