武蔵野市住民投票制度に関する有識者懇談会

第3回(令和5年10月23日)

資料2[対象事項]

1	本懇談会の予定・	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	р3
2	対象事項・・・・	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	р4

1 本懇談会の予定

本懇談会の予定

(1)自治基本条例19条に基づく住民投票制度
フリーディスカッション(これまでの議論の振り返り)
(2)考え方の整理が必要な論点は何か? (事務局案)
総論(1)自治基本条例に基づく住民投票制度の目的
(2)代表民主制との関係(議決の要否、尊重義務など)
各論(1)成立要件
総論(2)代表民主制との関係(議決の要否、尊重義務など)
各論(1)成立要件
(2)対象事項
(2)対象事項
・署名数、署名期間、署名・投票運動、情報提供
・住民投票の執行者等手続きに関するその他の論点
・投票資格者など
報告案「自治基本条例に基づく住民投票制度に関する 今後の議論のための論点整理(武蔵野市)」

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(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るべきか? 対象事項(除外事項)該当性をどのように判断するべきか?

- ③【①Bの場合】対象事項該当性をどのように判断するべきか?
- ④【①Cの場合】対象事項をどのように具体的に規定するべきか?
- 【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

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、<u>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、</u>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、<u>別に条例で定めるところにより成立した</u>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。

【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

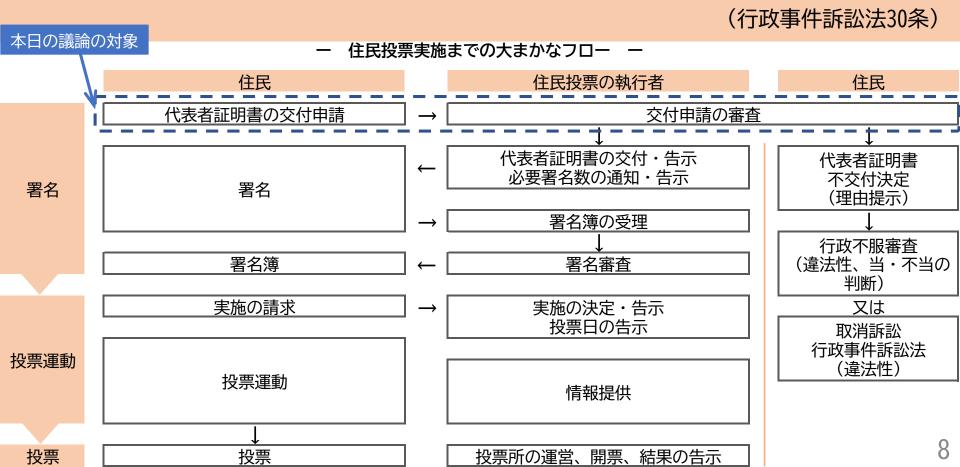
条項ごとの意見(件数)の分布と

【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	「令和3年度住民投票条例案(廃案)関係	系資料」該当箇所			
対象事項(除外事項)該当性の判断	18		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		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(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



第3回有識者懇談会(令和5年10月23日)

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

<u>申請があった時点において、住民投票に付そうとする</u> 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

※市長の判断に裁量権の逸脱・濫用(行政事件訴訟法30

(広島地判平成23年9月14日、行政処分取消請求事件)

ることができるというべきである。

条)はないとして、請求が棄却された。

明示的に限定せず 「市政運営上の重要事項」と抽象的に規定する例が多 対象事項 (条例制定権の範囲内であることが前提) L١ 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の 「市の権限に属さない事項」等複数の除外事項を規定 除外事項 する例が多い 徴収に関するもの 署名活動。 請求後 議会の審議 必要な署名数に達した場合住民投票実施。 そこで按ずるに、原則的にはさきに説示したとおりで また、このような住民投票実施請求権の性質に加えて、被

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、爾後の法定の手続を進

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、

【下級審裁判例】

対象事項(除外事

項)該当性の

審査権の範囲

・広狭)

(裁量の有無

「一見極めて明白」な場合とは法第七四条第一項かつ

こ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で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。**したがつて、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

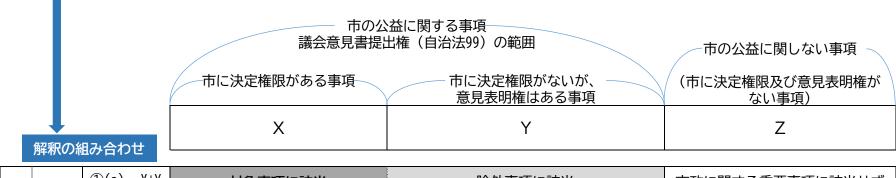
(東京高判昭和49年8月28日、条例制定請求代表者証

ものというべきである。

明書交付拒否処分取消請求控訴事件)

[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」(XorY) →「市の権限に属さない事項」(Z)



		@()				
	解釈A	①(a)	Х+Ү	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
令	/3+//(/ (②(a)	Y+Z	O	Δ	×
和	名列亚D D	①(a)	Х+Ү	対象	象事項に該当	市政に関する重要事項に該当せず
年	解釈B	②(b)	Z		0	×
度条	解釈C	①(b)	X+Y+Z	対象事項に該当	除外事項に	該当
例	門中かべし	②(a)	Y+Z	0	Δ	
案	解釈D	①(b)	X+Y+Z	対劉	象事項に該当	除外事項に該当
	が千分へし	②(b)	Z		0	Δ

【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 に矛盾牴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、<u>法律の範囲内で</u>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、<u>地域における事務</u>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、<u>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、</u>条例を制定することができる。

11

【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、<u>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</u>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つて、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、<u>地域における事務</u>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。

【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<u>普通地方公共団体に関する事件</u> (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ことが <u>適当でないものとして政令*で定めるものを除く。</u>)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、外交その他国家の存立に直接関わるもの
 - <u>(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</u>

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)」総行行第68号

【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、<u>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</u> 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。

【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	72	高浜市等
パターンA-2	(ネガティブ・リスト方式)	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	

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)	点線囲み
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)	:令和3年度住民投票条例案
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)

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

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。

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 同じ、類似 31 (1) 市の権限に属さない事項 規定なし 「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) バリエーション 33 ・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 24 (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 規定なし _51 〔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 バリエーション (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。)(1) 同じ、類似 42 (3) もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項 規定なし _30 [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「バリエーション 4 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)

(4) 市の組織、人事及び財務に関する事項	同じ、類似 規定なし	55 11
〔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)	バリエーション	10
(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 (5) る事項		41
「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)	規定なし バリエーション	32

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)

【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		大型開発			建	設・都で	丘な施設(市基盤整(蒲	その	請求
	率 公選	大型、娯楽施設	原子力発電	自然環境	防衛関係	住民に身	が う う 方 子 子 子 子 舎	設の建設うち庁舎以外	都市基盤整備	他	件 数 計
1970年代	14	1							1		16
1980年代			5	3	2	2		2	2	1	15
1990年代		20	9	6	1	22	6	16	6	7	71
2000年代		5	4		2	30	15	15	25	9	75
2010年代		6	9		3	62	21	41	15	2	97
2020年代		4	2			8	1	7	1	1	16
計	14	36	29	9	8	124	43	81	50	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】

【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

のテーマ別件数の推移(市町村合併除く)、『その他』の内訳
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
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
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
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 21