

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2 [投票資格者]

1 投票資格者

論
点

① 投票資格者をどのように規定するべきか？

- (1) 国籍要件の要否について、国民主権原理との関連性をどのように考えるか？
- (2) 令和3年度の議論で取り上げられた司法判断をどのように解釈するべきか？
- (3) 日本国籍の有無のほか、投票資格者の範囲を画する各事項をどのように考えるか？
 - ・ 在留資格
 - ・ 在留資格上の在留期間
 - ・ 実際の本邦通算在留期間
 - ・ 武蔵野市での居住期間

② 署名資格と投票資格を一致させない規定例があることについてどう考えるか？

【1】 自治基本条例第19条	p4
【2】 令和3年度住民投票条例案（廃案）	p6
【3】 投票資格者の範囲を画するために検討が必要な事項	p7
【4】 「住民」概念	p8
【5】 他自治体の常設型住民投票条例における投票資格者の規定状況	p12
【6】 住民自治に関する様々な制度と国籍要件、その要否	p14
【7】 「参政権」概念	p19
【8】 令和3年度条例案の議論で取り上げられた裁判例	p22
【9】 署名資格と投票資格を一致させない規定の例	p23 ³

1 投票資格者

【1】自治基本条例第19条

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(3) 自治基本条例（仮称）に関する懇談会における検討

第16回懇談会の議論（残された論点） 意見が半々に分かれた事項

第16回懇談会の議論（残された論点）

- ・ ①成立要件 50%以上の投票率という意見が多かったが、「何らかの成立要件が必要」という意見にとどめられた。また、「廃置分合」「境界変更」は成立要件を設けないとされた。
- ・ ②投票資格者に外国籍の住民も含めるか否か
積極論と消極論、半々に分かれた。消極論には、対象事項の範囲との関係を指摘する意見もあった。座長はどちらの立場も採らず、「意見は折半されていますので、慎重にお考えください」とまとめた。

②投票資格者に外国籍の住民も含めるか否か

【積極論】

- ・ この人数なので、武蔵野市も住民基本台帳に記載されている外国人であれば、特別永住者でなくても投票権を広げるという方向性も、あえてやっていただきたい
- ・ 一々主観的な要素で一律に投票権があるとかないとか議論をすると、実務的には非常に難しい
- ・ 割合的にあまりいないとか、技術的に難しいとか、理由としてなかなか説明がつかない
- ・ 地域に住んでいる人でもあるので、住民投票は認めてもいいのではないかと
- ・ 可能な限り納税者の権利という位置づけで検討をしたほうが良い

【消極論】

- ・ 原則は公職選挙法の選挙人の範囲であると決めておいて、これはおそらく別個の条例になるでしょうから、当事者に関係するものに関しては別途議論ができるようにしておくのがいい
- ・ そんなに多い数でもない
- ・ 選挙人名簿に外国籍住民を追加する作業が必要
- ・ この住民投票自体が、限定的な案件についてやるとはなっていない。
例えば、国益に関するような住民投票のときに、武蔵野市の場合は大きな数ではないので問題ではないだろうが、離島とか日本国籍の住民が少なく外国人の方が多いところで同じようなスタイルでやるとしたら、大変大きな問題になるだろう。基本的には、外国人住民の方も同じように納税し、市民生活を送っているという面では、そういう問題についての投票は当然だと思っているが、そこがひっかかっている

1 投票資格者

【2】令和3年度住民投票条例案（廃案）

投票資格者に関する規定は、寄せられた意見が最も多かった。

- ・ 令和3年度条例案の各規定に寄せられた意見件数⇒第1回資料2 p15
- ・ 令和3年度条例案第5条（投票資格者）に関する意見
⇒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』 p46～p64

令和3年度住民投票条例案（廃案）

（住民投票の投票資格者）

第5条 住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、年齢満18年以上の日本国籍を有する者又は定住外国人であって、かつ、武蔵野市に住民票が作成された日（他の市町村（特別区を含む。）から武蔵野市の区域内に住所を移した者で、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第22条の規定による届出をしたものについては、当該届出をした日）から引き続き3月以上武蔵野市の住民基本台帳に記録されているものとする。

2 前項に規定する「定住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

- (1) 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）第19条の3に規定する中長期在留者
- (2) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者

1 投票資格者

【3】投票資格者の範囲を画するために検討が必要な事項

【前提】 武蔵野市に住所を有する18歳以上の者（自治基本条例第19条第2項）

↓
18歳以上の「住民」 ※住所を有する者＝住民（地方自治法第10条）

【投票資格者の範囲を画するために検討が必要な事項】

- ①日本国籍の有無
- ②在留資格
- ③在留資格上の在留期間
- ④実際の本邦通算在留期間
- ⑤武蔵野市での居住期間

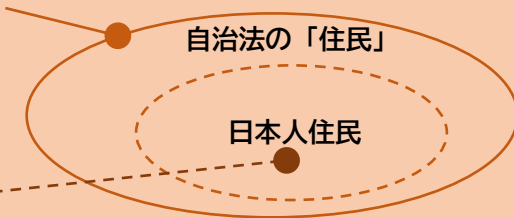
【憲法第14条第1項（平等原則）適用の考え方】

- ・日本人住民同士の区別：⑤
- ・日本人住民と外国人住民の間の区別：①⑤
- ・外国人住民同士の区別：②③④

1 投票資格者

【4-1】「住民」概念

- ①自治法上「住民」は、「住所を有する」という事実のみ問われ、国籍の如何を問われない。
- ②選挙権・被選挙権等、日本人住民に限定する場合は、「日本国民たる普通地方公共団体の住民」と規定されている。



〔日本国憲法〕

第九十二条 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。

〔地方自治法〕

第一条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

第十条 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。

② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

第九十三条

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

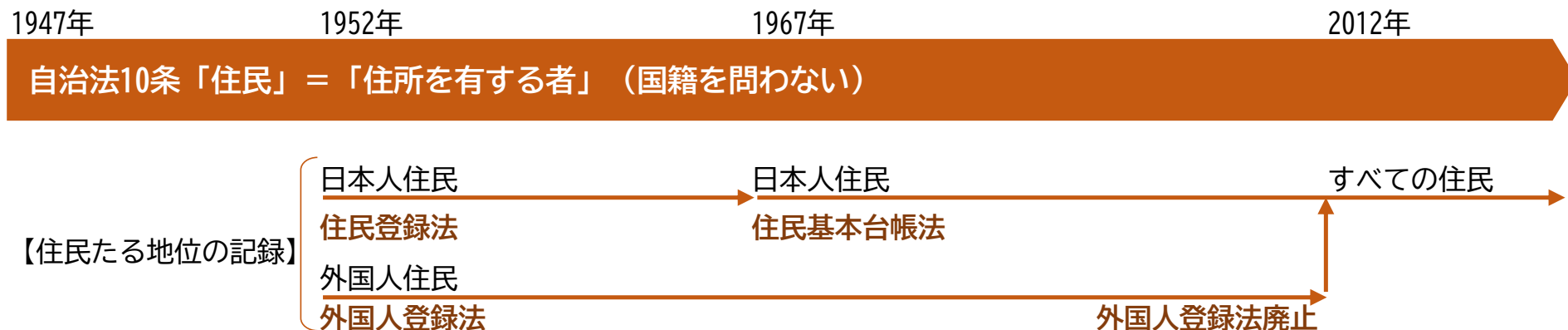
「憲法九十三条二項にいう「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当」（平成7年2月28日最高裁判決）

第十一条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の選挙に参与する権利を有する。

1 投票資格者

【4-2】「住民」概念と住民基本台帳制度

- ①住民たる地位を正確かつ統一的に記録することを目的にして**住民基本台帳制度**がある。
- ②かつて、外国人住民は住民基本台帳法の適用除外とされ、外国人登録法が適用されていた。
- ③平成24年から**外国人住民（中長期在留者及び特別永住者等）**は住民基本台帳法の適用対象となり、住民はすべて住民基本台帳に登録されることとなった（外国人登録法廃止）。
- ④これにより、**外国人住民も自治法上の「住民」概念に含まれていることが明確**になった面もある（総務省「外国人台帳制度に関する懇談会」、平成20年）。
- ⑤「**住民**」概念について規定した自治法10条1項は、法制定以来、**変わっていない**。



1 投票資格者

【4-3】本市外国人住民の在留資格・資格上の在留期間の状況（令和4年4月1日）

在留資格	人数	資格上の在留期間																			
		15日	30日	90日	3月	4月	5月	6月	7~11月	1年	1年超2年未満	2年	2年超3年未満	3年	3年超5年未満	5年	無期限	その他			
I 外交 公用 短期滞在																					
教授	33									7				18		8					
芸術	2													2							
宗教	16									2				5		9					
報道	2									1						1					
高度専門職一	62															62					
高度専門職二	5																5				
経営・管理	40									30				8		2					
法律・会計業務	0																				
医療	3													3							
研究	0																				
教育	41									14				18		9					
技術・人文知識・国際業務	609									125				205		279					
企業内転勤	20													6		14					
介護	1													1							
興行	0																				
技能	56									18				33		5					
特定技能一	6									6											
特定技能二	0																				
技能実習一	0																				
技能実習二	11									10	1										
文化活動	3									3											
留学	396									36	85	131	37	8	40						
研修一	0																				
研修二	0																				
家族滞在	288									5	4	16	32	16	2	25	95	14	79		
特定活動一	0																				
特定活動二	0																				
特定活動三	61									2	43		15		1						
III (別表) 永住者	816																		816		
日本人の配偶者等	252													121		68					
永住者の配偶者等	22									4				11		7					
定住者一	83									23				39		21					
定住者二	0																				
IV 特別永住者	217																		217		
合計	3045									19	3	51	56	389	102	133	62	574	54	564	1038

中長期在留者

1 投票資格者

【4-4】「定住外国人」の定義（本市令和3年度条例案と国の違い）

- ①「定住外国人」の定義は、本市令和3年度条例案と国で異なる。
- ②本市令和3年度条例案での「定住外国人」は、外国人住民から、一時庇護許可者及び出生による経過滞在者を投票資格者の対象から除外する機能を有する規定上の概念。
- ③国が「定住外国人」に分類していた在留資格は、特別永住者制度の施行（平成3年11月1日）により「特別永住者」へ移行した。

【「定住外国人」の定義：国の場合】

〔第109回国会 衆議院 法務委員会、昭和62年9月1日〕

○小林（俊）政府委員

「定住外国人として計上できる人々の種類は、先ほどの協定永住許可者、それから法一二六-二-六該当者のほかに、一般永住、四-一-一四と呼んでおります在留資格を得られておられる人々でございしますが、これらの人々を総計した数が外国人登録全人口八十六万七千名に占める割合は約七十五.五%でございます。」

・「協定永住許可者」

日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定（昭和40年条約第28号）第1条、日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定の実施に伴う出入国管理特別法（昭和40年法律第146号）第1条第1項

・「法一二六-二-六」

ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律（昭和27年法律第126号）第2条第6項

・「一般永住、四-一-一四」

出入国管理令（昭和26年政令第319号）第4条第1項第14号）

【「定住外国人」の定義：本市令和3年度条例案】

第5条第2項 前項に規定する「定住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

- (1) 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）第19条の3に規定する中長期在留者
- (2) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者

	住民登録	R3住民投票条例案 (廃案)
中長期在留者	○	○ 「定住外国人」
特別永住者	○	○ 「定住外国人」
一時庇護許可者	○	×
出生による経過滞在者	○	×
在留期間3か月以下	×	×
短期滞在	×	×
外交又は公用	×	×
その他法務省令で定める者	×	×

1 投票資格者

【5】他自治体の常設型住民投票条例における投票資格者の規定状況（その1）

他自治体の常設型住民投票条例における投票資格者の規定パターン
 （その1）外国人住民の全部又は一部を除外するか否か 【数字：団体数】

①投票資格者たる18歳以上の住民に在勤・在学の市民を加えるか否か	
YES 1	NO 75

②投票資格者たる18歳以上の住民から外国人住民を全部除外するか	
YES 33	NO 43

③〔②NOの場合〕外国人住民の中で、 (i)在留資格又は(ii)実際の本邦通算在留期間、(iii)在留資格上の在留期間に着目して、 投票資格の有無について差異を設けるか	
差異を設ける（一部除外） 37	差異を設けない（除外なし） 6

④差異を設ける（一部除外）するライン			
(i)在留資格 27	(ii)実際の本邦通算在留期間 7	(i)及び(ii) 3	(iii)在留資格上の在留期間 0

(i)特別永住者、別表二永住者(27) (ii)3年超(2)、別表一、二(永住者除く)3年超(5)
 (iii)特別永住者、別表二かつ別表二(永住者除く)3年超(2)、特別永住者、別表二かつ別表二(永住者除く)5年超(1)

【注】実際の本邦通算在留期間・・・旧外国人登録制度では、市町村は外国人登録原票により把握できたが、現在の住民基本台帳には存在せず把握できない情報である。

1 投票資格者

【5】他自治体の常設型住民投票条例における投票資格者の規定状況（その2）

他自治体の常設型住民投票条例における投票資格者の規定パターン
（その2）日本人住民と外国人住民の居住期間上の差異 [数字：団体数]

			投票資格者たる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に居住期間上の差異を設けるか			
			除外されない外国人すべてと日本人住民との間に居住期間上の差異を設ける	除外されない外国人の一部と日本人住民との間に居住期間上の差異を設ける	差異を設けない	
			1	4	38	
投票資格の外国人住民の有無に差異を設けるか	差異なし（除外なし）		6	1	3	2
	差異を設ける場合のライン（一部除外）	(i)在留資格	27			27
		(ii)実際の本邦通算在留期間	7			7
		(i)及び(ii)	3		1	2
		(iii)在留資格上の在留期間	0			
外国人住民をすべて除外する		33				

1 投票資格者

【6-1】住民自治に関する様々な制度と国籍要件

第2回有識者会議（令和5年8月4日）資料1		住民の権利 法令で日本国籍を有する住民に限定
選挙権・被選挙権		
拘束型住民投票	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治特別法制定（憲法）【利益保護投票】 ・ 議会解散、議員・長等解職（リコール）【代表機能回復投票】 ・ 合併協議会設置、特別区設置【重要事項決定投票】 ・ 市町村警察廃止【重要事項決定投票】 ・ 市町村合併等の現状回復【重要事項決定投票】 	
住民参政制度	直接請求制度 <ul style="list-style-type: none"> ・ 議会解散、議員・長等解職請求 ・ 合併協議会設置請求 ・ 条例の制定・改廃請求 ・ 事務監査請求 	
	住民監査制度、住民訴訟制度	
請願権（憲法）		
条例に基づく非拘束型住民投票（常設型）【意思表示投票】		
条例に基づく非拘束型住民投票（個別設置型）【意思表示投票】		
様々な参加の仕組み		
表現の自由、政治活動の自由、制度外の日常的な政治参加		
(外国)イニシアティブ、レファレンダム 【直接決定投票】		

※【 】 橋本勇「住民投票の対象」（法律のひろば / ぎょうせい 編 52 (8)、1999年8月）に基づく分類

1 投票資格者

【6-2】住民自治に関する様々な制度と国籍要件

- ①住民自治に関する制度は、国籍要件が設けられている制度と設けられていない制度に分けられ一律ではない。
- ②国籍要件の有無を分ける要素の一つとして、**国民主権原理及びこれに基づく憲法15条1項（公務員の選定罷免権）との関連性**がある。

【国籍要件が設けられている制度の例：地方選挙権】

「地方自治について定める憲法第八章は、九三条二項において、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が直接これを選挙するものと規定しているのであるが、前記の国民主権の原理及びこれに基づく憲法一五条一項の規定の趣旨に鑑み、地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものであることをも併せ考えると、憲法九三条二項にいう「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当」

（最三小判平成7年2月28日：定住外国人選挙権訴訟）

※上記判決について政府の見解は、「政府も同様に考えているところである。」としている（第174回国会 永住外国人への地方参政権付与に関する質問に対する答弁書（平成22年6月4日））。

1 投票資格者

【6-3】 条例に基づく住民投票制度の投票資格者における国籍要件の要否

- ① 条例に基づく住民投票制度の投票資格者について、日本人に限定する法令上の規定はない。条例制定権の範囲内ではあれば自治体判断に委ねられていると解される。
- ② 外国人の人権保障について性質説を採用したマクリーン事件判決（最大判昭和53年10月4日）にいう「わが国の政治的意思決定又はその実施に影響を及ぼす活動等外国人の地位にかんがみこれを認めることが相当でない」と解されるものに、条例に基づく住民投票が該当するか否か、専門家のご意見を伺いたい。

【マクリーン事件判決】

「思うに、憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきであり、政治活動の自由についても、わが国の政治的意思決定又はその実施に影響を及ぼす活動等外国人の地位にかんがみこれを認めることが相当でないと解されるものを除き、その保障が及ぶものと解するのが、相当である。」

（最大判昭和53年10月4日）

※なお、上記事件で最高裁は、被告の政治的活動（ベトナム戦争反戦集会や示威行進への参加、ビラの通行人への配布など。いずれも、平和的かつ合法的行動の域を出ていないものであり、上告人の参加の態様は、指導的又は積極的なものではなかったと事実認定）に対して、上記解釈をあてはめ、「前述の上告人の在留期間中のいわゆる政治活動は、その行動の態様などからみて直ちに憲法の保障が及ばない政治活動であるとはいえない。」とした。

1 投票資格者

【6-3】 条例に基づく住民投票制度の投票資格者における国籍要件の要否

③御嵩町における住民投票条例の投票資格者に関する最高裁判決（最二小判平成14年9月27日）は、投票資格者を日本人に限定すべきと結論した判例（最高裁判所が裁判の理由の中で示した法律的判断のうち、先例として事実上の拘束力を持つもの）であると捉えるべきか否か、専門家のご意見を伺いたい。

【御嵩町における住民投票条例の投票資格者に関する最高裁判決】

「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例」(平成9年御嵩町条例1号)が投票の資格を有する者を日本国民たる住民に限定したことが憲法14条1項、21条1項に違反する旨をいう部分が理由がないことは、当裁判所の判例(最高裁昭和五〇年(行ツ)第一二〇号五三年一〇月四日大法廷判決・民集三二巻七号一二二三頁)の趣旨に照らして明らかである(最高裁平成五年(行ツ)第一六三号同七年二月二八日第三小法廷判決・民集四九巻二号六三九頁参照)。」
(最二小判平成14年9月27日)

〔参照条文〕

憲法14条1項 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

憲法21条1項 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

※上記事件では憲法第15条第1項(公務員の選定罷免権)に違反するか否かは争われていない。この点について、「最高裁は、住民投票条例の投票資格を外国人にも付与することが違憲と考えているのではないと思われる。」(宇賀克也「地方自治法概説【第10版】」有斐閣、2023年)という意見もある。

1 投票資格者

【6-3】 条例に基づく住民投票制度の投票資格者における国籍要件の要否

- ④ 条例に基づく住民投票制度の投票資格者における**国籍要件の要否**を検討する場合、**自治法上の「住民」概念**や、**国民主権原理との関連**を考慮する必要があると考えられる。
- ⑤ この点について、**投票結果により議会又は執行機関の権限が制限**されることがない点に着目し、国民主権原理と矛盾するものとは考えていないとした政府見解がある。
- ⑥ 自治基本条例に基づく住民投票制度における投票結果の「尊重」には法的拘束力はないが、その重みは否定できない。そのことと国民主権原理との関連について専門家のご意見を伺いたい。

【第177回国会 住民投票条例に基づく外国人の投票権に関する質問に対する答弁書（平成23年2月1日）】

「お尋ねの『事実上の拘束力を有する住民投票』の意味するところが必ずしも明らかではないが、条例に御指摘の『住民投票の結果を尊重する』旨の規定が置かれている場合を含め、その結果により、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）その他の法律に基づき地方公共団体の議会又は執行機関に付与された権限が制限されることがない住民投票については、当該地方公共団体の判断により、条例で、住民投票の投票権を、『日本国籍を有しない永住者等（出入国管理及び難民認定法別表第二に該当する者）』又は『日本国籍を有しない永住者等（出入国管理及び難民認定法別表第二に該当する者）に限らず、同法別表第一に該当する日本国籍を有しない者』に付与したとしても、そのこと自体が御指摘の『憲法上の国民主権の原理』と矛盾するものとは考えていない。」

1 投票資格者

【7】「参政権」概念

- ①**参政権**という用語が使われている法令は「**婦人の参政権に関する条約**」及び関連告示のみ。
- ②**講学上の定義**は様々であり、「参政権」に該当するとする憲法上の権利も一致していない。
- ③元々概念の境界に幅があるのに加え、「**広義の～**」「**～的**」「**～の一種**」「**～に匹敵**」とすることで**概念の不確定さ**の度合いが高まる。

【婦人の参政権に関する条約（昭和三十年十月十一日条約第十五号）（抄）】

締約国は、

国際連合憲章における男女同権の原則を実施することを希望し、

何人も、直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて間接に、自国の政治に参与する権利を有し、及びひとしく自国の公務に携わる権利を有することを認め、また、国際連合憲章及び世界人権宣言の規定に従い、参政権の享有及び行使について男女の地位を同等にすることを希望し、

この目的のため条約を締結することを決意して、

ここに、次のとおり協定する。

第一条

婦人は、あらゆる選挙において、なんらの差別も受けることなく、男子と同等の条件で、投票する権利を有する。

第二条

婦人は、なんらの差別も受けることなく、男子と同等の条件で、国内法で定めるすべての公選による機関に選挙される資格を有する。

第三条

婦人は、なんらの差別も受けることなく、男子と同等の条件で、国内法で定める公職につき、及び国内法で定めるすべての公務を執行する権利を有する。

【参考】「参政権」

樋口陽一「憲法第四版」（勁草書房、2021年）

「「参政権」ということばには、国民から見て他者が最終的な決定権を持つ（＝君主主権）政治に「参与」という語感が含まれているが、国民主権下では、国民主権原理の中核部分を各人の権利の観点から定めたもの、という性格のものとなる。」

芦部信喜「憲法第八版」（岩波書店、2023年）

「国民は、主権者として、国の政治に参加する権利を有する。この政治参加は、主として議会の議員の選挙権・被選挙権を通じて達成される。国民投票制が定められている場合にそれに投票を通じて参加すること（国民投票権）および公務員となる権利（権利というよりも、資格ないし能力である）も、広義の参政権に含めて考えることができる。」

辻村みよ子「憲法第7版」（日本評論社、2021年）

「参政権は、国民が、主権者として、直接もしくは代表者を通じて間接に、国の政治に参加する権利である。憲法は、前文で、国民主権を宣言して国民の権力は国民の代表者が行使することを明らかにし、参政権として、公務員の選定・罷免権（15条1項）、国会議員の選挙権・被選挙権（44条）、地方公共団体の長・議会議員等の選挙権（93条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条2項）、地方自治特別法に関する住民投票（95条）、憲法改正に関する国民投票（96条）を定める。」

高橋和之「立憲主義と日本国憲法第5版」（有斐閣、2020年）

「参政権とは、政治に直接、あるいは代表者を介して間接に、参加する権利である。国民が政治に参加する権利をもつことは、国民主権からの当然の帰結であり、ゆえに、参政権は「主権的権利」であるといわれることもある。

国民の政治参加は、日常レベルでは制度外の表現の自由や請願権を通じて行われるが、ここで問題とする政治参加は一定の制度を通じてのものである。日本国憲法は、国民が政治参加するための制度を、様々なレベルと領域で予定している。憲法改正についての国民投票（96条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条2項）、国会議員の選挙（43条・44条）、地方公共団体の長および議員の選挙（93条2項）、特別法の住民投票（95条）である。」

渋谷秀樹「憲法第3版」（有斐閣、2017年）

「参政権とは政府の政策形成過程に参加する権利をいう。」

「参政権として、憲法は選挙権のほかに最高裁判所裁判官に対する国民審査による罷免権（79条2項）、国会の発議する憲法改正案に対する国民投票権（96条1項）および請願権（16条）を規定する。被選挙権は、選挙権と表裏一体のものであり、請願権も政府の政策形成に対して歴史的に重要な意義をもった。なお、公務就任資格を参政権の性格をもつと捉えるのが有力である。しかし、一般職公務員への就職は、職業選択の自由として捉えるのが常識にかなう。」

【参考】日本国憲法の関連規定

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

第15条第1項 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

第16条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

第43条第1項 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

第44条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

第79条第2項 最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後十年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。

第93条第2項 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第95条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

第96条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

1 投票資格者

【8】令和3年度条例案の議論で取り上げられた裁判例

下記裁判例は、外国人住民の投票資格について、

- ① 条例に基づく住民投票の投票資格者一般に妥当する規範を示したと考えるべきか、
 - ② 投票資格者を特別永住者等に限定する趣旨の規範を示したと考えるべきか、
- それぞれ専門家のご意見を伺いたい。

	A	B	C
判決 原告	平成7年2月28日最高裁第三小法廷判決 在日韓国人	平成14年9月27日最高裁第二小法廷判決 在日韓国人	平成14年2月19日名古屋高裁判決 在日韓国人
要旨	日本国民たる住民に限り地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有するものとした地方自治法11条・18条、公職選挙法9条2項は、憲法、15条・93条2項に違反しない。	「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例」（平成9年御嵩町条例1号）が投票資格者を日本国民たる住民に限定したことが憲法14条1項、21条1項に違反しないことは、先例の趣旨に照らして明らかである。	「御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例」（平成9年御嵩町条例1号）が投票資格者を日本国民たる住民に限定したことが憲法上、国際人権B規約上、差別撤廃条約上及び地方自治法上の一義的な文言に違反しない。
傍論	「このように、憲法九三条二項は、我が国に在留する外国人に対して地方公共団体における選挙の権利を保障したもとはいえないが、憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である。しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄であって、このような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではない。以上のように解すべきことは、当裁判所大法廷判決（前掲昭和三五年一月一四日判決、最高裁昭和三七年（あ）第九〇〇号同三八年三月二七日判決・刑集一七巻二号一三一頁、最高裁昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇巻三三二二三頁、最高裁昭和五四年（行ツ）第六五号同五八年四月二七日判決・民集三七巻三三四五頁）の趣旨に徴して明らかである。」	なし	「ただ、憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づいてその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人であって、特別永住者等その居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められる者について、その意思を日常生活に密接な関連を有する公共的事務の処理に反映させるべく、条例をもって、地方公共団体の区域内における住民投票等の意思決定手続過程に参加する措置を講ずることまで憲法上禁止されているものとまでは解されない（最高裁平成7年2月28日第3小法廷判決・民集49巻2号639頁参照）。しかしながら、このような措置を講ずるかどうかは地方公共団体の立法政策にかかわる事柄であって、憲法上このような措置を講ずべきことを命じているものと解することはできない。」
参照		「当裁判所の判例（最高裁昭和五〇年（行ツ）第一二〇号五三年一〇月四日大法廷判決・民集三二巻七号一二三頁）の趣旨に照らして明らかである（最高裁平成五年（行ツ）第一六三号同七年二月二八日第三小法廷判決・民集四九巻二六三九頁参照）。」	「（最高裁平成7年2月28日第3小法廷判決・民集49巻2号639頁参照）。」

1 投票資格者

【9】署名資格と投票資格を一致させない規定の例

- ①署名資格の範囲<投票資格の範囲 2団体
- ②いずれも、署名資格を「選挙人名簿に登録されている者」としている。

鳩山町住民投票条例（平成16年12月17日条例第17号）

（住民投票の請求及び発議）

第3条 公職選挙法（昭和25年法律第100号）第19条に規定する選挙人名簿の登録が行なわれた日において当該選挙人名簿に登録されている者（以下「選挙人」という。）は、町政運営に重大な影響を与える事項について、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、町長に対して書面により住民投票を請求することができる。

（投票資格者）

第8条 住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、次の各号のいずれかに該当する者とする。

（1）年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、引き続き3月以上鳩山町に住所を有するもの

（2）年齢満18年以上の永住外国人で、引き続き3月以上鳩山町に住所を有するもの

2 前項第2号に規定する「永住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

（1）出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者

（2）日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者