

## 自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

## 住民投票制度の現状と課題③

鹿児島大学教授  
宇那木正寛

## 今回のポイント!

住民自治を拡充するための手法の一つとして住民投票があります。近年、住民投票は、自治体における二元代表制を補う制度として、積極的評価が高まっています。そこで前回に続き、住民投票制度の現状と課題について考えてみましょう。

⑦ 都道府県における  
住民投票実施の課題

市町村レベルでは、多くの住民投票条例が全国で制定されていますが、都道府県レベルの住民投票条例になると、管見の限り、先に取り上げた、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例、辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例、常設型の住民投票条例である鳥取県民参画基本条例くらいではないでしょうか。

このように、都道府県の住民投票条例が少ないのは、主に、実施における技術的課題が

原因の一つであると考えられます。すなわち、都道府県が投票を実施する場合、投票者名簿の調製、各投票所での投票票事務従事者や投票所の会場の確保、投票箱・投票記載台・計数機などの投票票資機材の調達が必要であることから、市町村の協力が不可欠です。

この場合、市町村の協力を得る方法として、①条例による事務処理特例制度（自治法第252条の17の2）、②同法第252条の14に定める事務の委託（同法第252条の14）、③事務の代替執行（同法第252条の16の2）の三つの方法があります。

まず、条例による事務処理特例制度については、戦後最大の分権改革を目的として制定された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）の施行により、国・都道府県・市町村の事務処理権限が明確に区分され、国の事務及び都道府県の事務をそれぞれの下請け機関として処理する、いわゆる、機関委任事務は廃止されました。これにより、市町村は、自らの地域における事務を処理することになりました。そうした状況にあって、都道府県に属

する事務を、都道府県の判断により、あるいは市町村側の要望により市町村にその処理権限を委譲し、地域の実情に応じて市町村の事務として分配する狙いで制度化されたのが、条例による事務処理特例制度です。

条例による事務処理特例制度の対象となる事務は、法令の明文規定により又は法令の趣旨・目的から対象とすることができないものを除き、原則として都道府県知事の権限に属する全ての事務が対象となります。また、法令に定めるもののほか、都道府県の独自の事務も含まれます。

条例による事務処理の特例により市町村が処理することとなった事務は、当該市町村の長が管理し、執行するものとされています(自治法第252条の17の2第1項)。これに伴って当該事務について都道府県知事はその権限を失い、当該市町村長は自己の名と責任においてその権限を行使することになります。

### 【地方自治法】

(条例による事務処理の特例)

第252条の17の2 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理すること

とされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2 前項の条例(同項の規定により都道府県の規則に基づく事務を市町村が処理することとする場合で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。)を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。

3 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第1項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。

4 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない。

県民投票を実施するに当たって、条例による事務処理特例制度を利用したのが、辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例です(同条例第13条)。

【辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例】

(県民投票事務の執行)  
第3条 県民投票に関する事務は、知事が執行する。

(事務処理の特例)  
第13条 第3条に規定する知事の事務のうち、投票資格者名簿の調製、投票及び開票の実施その他の規則で定めるものは、地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2の規定により、市町村が処理することとする。

この制度は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を移譲先の市町村長との協議を経て、都道府県条例の定めるところにより、市町村が処理できるようにする仕組みです。しかし、市町村に権限を移譲したからといって当然に、市町村の選挙管理委員会が法令に定められた事務(自治法第186条)に加えて、移譲された事務を執行することになるわけではありません。

### 【地方自治法】

第186条 選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する選

挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理する。<sup>(5)</sup>

よって、この制度を利用する場合であっても、市町村に移譲したのち、当該事務の移譲を受けた市町村長が地方自治法第180条の2の定めるところにより、選挙管理委員会と協議し、事務の委任をする必要があります。

#### 【地方自治法】

第180条の2 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の委員会又は委員と協議して、普通地方公共団体の委員会、委員会の委員長（教育委員会にあつては、教育長）、委員若しくはこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員に委任し、又はこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員をして補助執行させることができる。ただし、政令で定める普通地方公共団体の委員会又は委員については、この限りでない。

ところで、同じく沖縄県で制定された日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関す

る県民投票条例では、辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例のようにな事務処理の特例について定める規定はありません。なぜでしょうか。

#### 【日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例】

（県民投票事務の執行）

第4条 県民投票に関する事務は、知事が執行するものとする

これは、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例が制定された当時、都道府県知事は、その権限に属する事務の一部を市町村に委任する規定（旧自治法第153条第2項）を根拠とすることができたからです。すなわち、当時の規定では、都道府県知事は、その権限に属する事務の一部を当該市町村長などと事前の協議などの手続を経ることなく市町村長に委任することができ、委任された以上は、いかなる事由があってもこれを拒否することはできないと解されていたからです。<sup>(6)</sup>

#### 【旧地方自治法第153条】

2 都道府県知事は、その権限に属する事務の一部をその管理に属する行政庁又は

市町村長に委任することができる。

なお、こうした都道府県知事と市町村長との関係に上下があることを前提とする旧地方自治法第153条第2項の規定は、平成12年、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行によりなくなりまし

た。この代わりに制定されたのが、条例による事務処理特例制度ということになります。

ところで、条例による事務処理特例制度について定める地方自治法第252条の17の2の規定上、権限の移譲に当たって、都道府県知事は、市町村長との協議だけ行えばよく、市町村長の同意までは求められていないわけはありません。しかし、市町村が住民自治を最も身近で実現できる基礎自治体であり、都道府県と市町村が対等・協力関係の下で自治を進めていかなければならないことを考えると、事実上、市町村長の同意を得なければ、権限の移譲は困難です。

こうした観点から、例えば、鹿児島県は、平成17年7月に「権限移譲プログラム」自立性の高い基礎自治体と地域中核都市の形成を目指して」<sup>(18)</sup>を定めました。同プログラムは、「市町村が自主的・主体的に政策目標を達成することができるよう、それぞれの市町村の希望に対応し、個別に権限移譲を進める」と

し、権限の移譲に当たっては、「それぞれの市町村の希望に対応」することから分かるように、移譲先の市町村の意向を尊重しています。

これまで解説してきたように、条例による事務処理特例制度とは、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の判断により、あるいは市町村側の要望により、移譲先の市町村長との協議を経て地域の实情に依じて市町村が処理できるようにする仕組みです。したがって、この条例による事務処理の特例制度の対象となる事務は、法令や条例により都道府県知事の権限とされているものうち、地域の实情から市町村に移譲し、当該市町村の創意工夫により執行した方が地方自治の本旨に、より適うと考えられる事務です。この点、県民投票に係る事務は、その性格からして市町村に移譲し、執行することが相応しい事務といえるかどうかは疑問です。

なお、条例による事務処理特例制度により市町村に県民投票の実施が義務付けられた場合であっても、当該実施を義務付けられた市町村の議会が、政治的理由などから県民投票の実施に反対し、県民投票実施に係る予算の執行を否決する場合も考えられます。この場合、市町村長はどのような対応が可能でしょうか。議会が否決した場合、市町村長は、県

民投票に係る事務が条例による事務処理の特例制度により負担する、いわゆる義務的経費（自治法第177条第1項第1号）であることからこれを再議に付した上で、執行することとは可能です（同条第2項）。

#### 【地方自治法】

第177条 普通地方公共団体の議会において次に掲げる経費を削除し又は減額する議決をしたときは、その経費及びこれに伴う収入について、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付さなければならない。

(1) 法令により負担する経費、法律の規定に基づき当該行政庁の職権により命ずる経費その他の普通地方公共団体の義務に属する経費

(2) 非常の災害による応急若しくは復旧の施設のために必要な経費又は感染症予防のために必要な経費

2 前項第1号の場合において、議会の議決がなお同号に掲げる経費を削除し又は減額したときは、当該普通地方公共団体の長は、その経費及びこれに伴う収入を予算に計上してその経費を支出することができる。

3 第1項第2号の場合において、議会の

議決がなお同号に掲げる経費を削除し又は減額したときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決を不信任の議決とみなすことができる。

右のように県民投票の事務を市町村に処理させるに当たって、条例による事務処理特例制度を利用することについては、制度の本来の趣旨からしても、また、事務処理の権限が市町村に移ってしまうことからしても適切とは言いがたい面があります。そこで、県民投票事務のように県の定めたルール通り、忠実に執行することが求められる事務については、地方自治法第252条の16の2に定める事務の代替執行の制度を利用することが適切でしょう。

#### 【地方自治法】

(事務の代替執行)

第252条の16の2 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行すること（以下この条及び次条において

「事務の代替執行」という。)ができる。

2 前項の規定により事務の代替執行をする事務(以下この款において「代替執行事務」という。)を変更し、又は事務の代替執行を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第252条の2の2第2項及び第3項本文の規定は前2項の規定により事務の代替執行をし、又は代替執行事務を変更し、若しくは事務の代替執行を廃止する場合に、同条第4項の規定は第1項の場合に準用する。

なお、事務の代替執行に類似の制度として事務の委託制度(自治法第252条の14)があります。

### 【地方自治法】

(事務の委託)

第252条の14 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる。

2 前項の規定により委託した事務を変更

し、又はその事務の委託を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第252条の2の2第2項及び第3項本文の規定は前2項の規定により普通地方公共団体の事務を委託し、又は委託した事務を変更し、若しくはその事務の委託を廃止する場合に、同条第4項の規定は第1項の場合にこれを準用する。

事務委託の制度と事務の代替執行の制度との違いですが、事務委託の制度が、委託を受けた自治体の機関により受託事務を自身の事務として管理し執行するの<sup>19)</sup>に対し、事務の代替執行の制度は、代替する自治体が代替を求めた自治体の執行機関の名において事務処理することにより、代替を求めた自治体の機関が執行した<sup>20)</sup>ものとしてその効果が生じるものです。いずれの制度を利用する場合にも、関係自治体の議会の議決を経て、都道府県と市町村の間で規約を定める必要があります。事務の代替執行の方式を利用する場合であっても政治的理由や地域の実情などから協力が得られない市町村については、住民投票の区域から除外する、あるいは、都道府県が直接執行することにならざるを得ないでしょう。

## まとめ

8

住民投票の実施に当たっては、当該投票対象となつているテーマが、住民投票により意見表明することが妥当なものなのか、その必要性はあるのか、そして住民投票実施に当たって生ずる技術上の諸課題を解決することは可能かといった点について検討することはもちろんです。しかし、より重要なのは、住民投票結果を正当なものとして尊重されるようなものとするかどうかです。具体的には、投票結果を住民がもともと持っている考えを単に集計した結論ではなく、多様な情報と知識、そしてそれらに基づく熟議を経てたどり着いた考えを集約した結論とするための事前プロセスを投票実施者において十分に確保できるかどうかです。

こうした事前プロセスを確保するためには、投票権者が合理的な判断を行う上で必要となる情報や知識を学ぶ機会が制度として保障され、それを前提とする熟議のための場が一定期間にわたり、広く提供されなければなりません。なお、議論に参加する者は、自分の考えを最終的に押し通そうという態度で臨むのではなく、他者の意見に耳を傾けながら自らの考えを修正しようとする態度を持つて

臨むことはいうまでもありませんが、加えて、議論では、少数意見も参照され、固定観念に囚われない党派を超えた自由・闊達な議論が行われなければなりません。<sup>(15)</sup>

注

(15) 選挙管理委員会の所掌事務は、①「当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務」及び②「これに関係のある事務」である(自治法186条)。このうち、「当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務」とは、普通地方公共団体の長又は議会の選挙、衆議院議員または参議院議員の選挙はもとより、例えば土地改良法に定めるところによる土地改良区の総代会の総代の選挙に関する事務(土地改良法23条4項)のようなものも含むとされる。また、「これに関係ある事務」とは、選挙又は当選の争訟に関する事務、直接請求に関する事務のほか、一の地方公共団体のみに適用される特別法に係る投票(憲法95条、自治法261条、262条)に関する事務、大都市地域特別区設置法による特別区の設置についての選挙人の投票(同法7条)、最高裁判所裁判官の国民審査(憲法79条、最高裁判所裁判官国民審査法)に関する事務等である(松本英昭『新版 逐条地方自治法』第9次改訂版)。(学陽書房、2017年) 671頁)。

このため、住民投票に係る事務は「当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務」及び「これに関係ある事務」のいずれにも含まれない。

(16) 長野士郎『逐条地方自治法』(第12次改訂新版)。(学陽書房、1995年) 453頁。

(17) 市町村長に協議すら拒否された場合には、条例による事務処理特例制度を利用することはできない。

(18) 鹿児島県庁ホームページ「権限移譲プログラムに基づく権限移譲の概要」<http://www.pref.kagoshima.jp/ab08/kensei/shityoson/egosei/bunken.html> (令和5年11月15日最終閲覧)。

(19) このように地方自治法上の事務の委託は、民法上の委託とは異なり、管理執行権限が受託者に移り、委託者は管理執行権限を喪失する制度である(宇賀克也『地方自治法概説』(第10版)。(有斐閣、2023年) 121頁)。

(20) このように事務の委託とは異なり、事務の代替執行の場合、当該事務の処理権限は、事務の代替執行の求めを行った地方公共団体に残る(宇賀・前掲注(19) 123頁)。

(21) 熟議の実践についての取組を紹介する近著として、OECD(経済協力開発機構) Open Government Unit(日本ミニ・パブリックス 研究フォーラム訳)『世界に学ぶミニ・パブ

リックス…くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた』(学芸出版社、2023年)がある。