

自治体の政策過程における住民投票*

岡 本 三 彦**

(東海大学政治経済学部教授)

はじめに

1990年代半ば以降の地方分権改革は、機関委任事務の廃止、中央から地方への事務権限の移譲など、団体自治については一定の拡充がなされたといえる。その一方で、地方自治体の住民自治、すなわち住民が自治体の政治に参加して、自ら地域を統治していくことについても、同時期から次第に活発になってきた。

背景には地方自治体が対処すべき課題は複雑で、解決も容易ではなくなっていることがあげられよう。このような地方自治の担い手としては、議会と首長、行政職員だけでなく、住民さらにはNPO、ボランティアなども想定されている。利害関係者がフラットな関係で結びつくとされるローカル・ガバナンスの議論では、住民も自治体の政策過程に関与することが期待されている。そこでは、住民による意思決定への直接的な参加を可能にする手段として住民投票が注目されるのである。

1996年の新潟県巻町（現新潟市）における原子力発電所建設をめぐる住民投票を嚆矢として、条例に基づく住民投票は今日までに400件以上も実施されている。そのうちでも市町村合併に関連するものが多数を占めているが、産業廃棄物処分場や総合文化会館の建設をめぐる住民投票も実施されている。住民投票を実施した自治体では、投票に際して、提示されている争点について議論し、自らの判断で投票した住民も少なくない。住民投票は、住民による真剣な議論（討論）をもたらし、地域の事柄について熟慮する機会を提供することがある。また、住民投票は、争点によっては、住民の関心を財政に向かわせることになり、自治体の財政にプラスの効果を及ぼす可能性も含んでいる。

ところが、住民を意思決定に関与させることについては必ずしも積極的な意見ばかりではない。むしろ、住民は決定を下せる能力がない、その時々感情に流される、住民投票を求めているのは一部の住民や団体であって住民エゴに過ぎない、という否定的な意見も少なくない。議員や首長といった代表機関が広範な利害を調整し、慎重に考慮しながら、責任をもって意思決定すべきである、ということである。代表機

* 本稿は、平成21-23年度科学研究費（基盤研究（C））「日米欧諸国の基礎的自治体における二元代表制と民意の反映に関する比較研究」（代表者：岡本三彦）の成果の一部である。

** 略歴：1962年生まれ。早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程修了。博士（政治学）。川崎市市民オンブズマン専門調査員、（財）日本都市センター研究員、流通科学大学サービス産業学部専任講師、東海大学政治経済学部准教授などを経て現職。専攻：政治学、行政学、地方自治、公共政策論。所属学会：日本政治学会、日本行政学会、日本地方自治学会、日本比較政治学会、日本公共政策学会、その他。著書等：『現代スイスの都市と自治』（早稲田大学出版部、2005年）、『比較行政制度論（第2版）』（共著、法律文化社、2006年）、『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』（共著、法政大学出版局、2008年）、『新しい公共と自治の現場』（共著、コモンズ2011年）など。

関は住民投票に消極的であるが、本来、代表機関と住民投票は対立するものではない。むしろ、代表機関の「補完物」として有益なのであるが、なかなか折り合いがつかないようである。

本稿では、住民投票が自治体の政策過程における利害関係者に与える影響について考察するとともに、とくに日本の住民投票制度が有する諸課題について議論する。まず、政策過程への参加手段としての住民投票について整理し、次に、住民¹⁾と住民投票の関係について考察する。その後、議会や首長といった代表機関とその補完物としての住民投票との関係について議論する。続いて、現在、日本で実施、あるいは制度化されている住民投票に関して指摘されている諸課題について、自治体財政に及ぼす影響にも触れながら、議論していく。

1. 政策過程への住民参加—政策決定と住民投票

1-1 住民参加—行政参加と政治参加

今日では、ほとんどの自治体で「住民参加」が制度化されているが、それは多くの場合「行政参加」と呼ぶべきものである。住民参加は、住民が政治、行政に参加することを意味すると考えることができる。したがって、住民参加は「行政参加」と「政治参加」に区分できる。首長をトップとする行政部局（首長部局）が積極的なのは「住民参加の行政」、つまり「行政参加」である。その手法は、たとえば、「市長への手紙」「市民相談室」などの要望・相談から「市長懇談会」での発言や提案の機会の提供、さらには「委員会」や「審議会」の市民委員など多様である。このような行政参加は、1960年代に登場した革新自治体で市長が議会と対立関係にあった際に、執行機関において住民合意の調達を図ることを試みたことに始まるといわれている。これによって住民の意思はよりストレートに首長部局の主導のもとに形成され、表明されていったのである（辻山，2003，31）。

これに対して、自治体における「政治参加」は、1960年代から70年代にかけて住民運動と連動して活発であったが、今日では普通の住民にとっての政治参加といえば、主要な公職者を選挙する際の投票くらいであろう。また、自治体の政治の主役である議会も、首長部局に比べれば、住民参加に必ずしも積極的であったわけではない。むしろ、議会は住民参加を忌避する傾向にある。議会は有権者住民の選挙で選ばれた議員から構成されており、民意に基礎を置く代表機関として民主的な正統性を有している。だからこそ議会の多数派は住民の意思であると想定される。議員は住民の意思を自治体の政策に反映させ、条例の制定などについて意思決定ができる。だが、市町村合併などの影響で、自治体の規模が大きくなったにもかかわらず、住民の声を自治体の政策に反映させる役割を担っている議員の数は減少している（今井照，2011，20-23）。結果として、住民の意思は自治体に届きにくくなっている。住民は、意思決定に参加するため、また自分たちの声を政策に反映させるための政治手段として住民投票を求めるようになっている。

1-2 住民投票—レファレンダムとイニシアティヴ

1990年代の初頭から、代議制デモクラシーの補完物としての住民投票が各国の自治体などで制度化され、世界的な潮流となった。日本の地方自治体においても、ある特定の問題に対して当該自治体が条例を制定して住民投票を実施する動きが、1996年の新潟県巻町の原子力発電所建設をめぐる住民投票から活発になった。総務省が2010年10月に各都道府県・政令市からの回答をまとめた結果によれば、1982年7月以降

¹⁾ 本稿では、原則として「市民」ではなく「住民」を用いる。それは、ここでの対象はあくまでも地方自治体に居住する一般の（普通の）住民を念頭においているからであって、市民は「能動的市民」などという場合にのみ用いる。

に実施された住民投票数は、地方自治法に基づく解散・解職の投票を除くと、467件（合併特例法など法律に基づくもの53件、条例によるもの400件、要綱・その他が14件）で、うち市町村合併に係る住民投票が445件となっている²⁾。

ところで「住民投票」という用語は、一般にレファレンダムとイニシアティブの違いをあまり意識することなく用いられている。そもそもレファレンダムは、議会などの代表機関が決定した内容について、住民（国民）に採否の判断を仰ぐ一連の手続きをいう。そのための手段が住民投票（国民投票）なのである。投票結果は原則として最終的な意思決定となる。もちろん、国、自治体によっては、日本と同じように「諮問的」住民投票のところもある。それに対して、イニシアティブは、住民（国民）から提案された政策（法令）案を議会が議決した上で、住民（国民）の提案を（場合によっては議会による対案とともに）住民投票（国民投票）にかける、というものである。いずれの場合でも最後は住民投票（国民投票）によって意思決定がなされる。日本でしばしば用いられる「住民発議（住民発案）」は、議会が最終的に採否を決定するために、イニシアティブという意味での住民発議とは異なることに留意する必要がある。

1-3 住民投票の地方自治へのインパクト

ローカル・ガバナンスでは、かつてのように上下主従関係がはっきりとしていた階層制の地方自治ではなく、利害関係者がフラットに結びつくことが想定されている。そこでは、討議デモクラシーと意思決定への参加、つまり討議を経たうえでの意思決定が重要となる。篠原一は、これからのデモクラシーのあり方は、市民社会における討論と、市民による決定によって、代議制を補完する、と主張する（篠原, 2004, 184）。そうであるとするならば、自治体は政策決定の際に、議決権（決定権）を有する議会や首長といった代表機関のみならず、住民とともに決定することが求められる。住民投票は住民の視点からみれば「参加の手段」であり、代表機関の側からすれば「代表制の補完物」として捉えることができよう。

自治体における住民投票は、住民にとって、①意思決定過程の透明化と参加の拡大、②政治的有効性感覚、③「政治リテラシー」の養成、の点でメリットを見出せる。そこで次に、この三点を中心に、住民と住民投票との関係について考察していく。

2. 住民と住民投票

2-1 意思決定過程の明確化と参加の拡大

住民投票は住民にとって政治参加の手段としてメリットがあるが、ドイツの政治学者テオ・シラーによれば、直接参加手続きの基本的特徴は、政治的意思決定の透明性にあるという（Schiller, 2011, 25）。また、スイスの経済学者ブルーノ・フライとアロイス・スタッツァーの指摘も住民投票の特徴を的確に表している。フライたちによれば、住民投票の重要な特徴は、人びとの間で、また政治家と有権者の間で活発に行われる「議論のプロセス」であると述べている（Frey/ Stutzer, 2002, 138）。住民投票によって争点は明確にされ、住民をはじめとする利害関係者によって共有される。住民と代表機関とで情報が共有され、議論を通じて結論に至る、という手続きが意思決定過程では必要なのである。

住民参加の手段としての住民投票は、さらに「参加の拡大」につながる可能性がある。つまり、初めは一部の少数住民の利害や関心でしかなかったものが、次第に多くの人びとにとっても利害があることを認

²⁾ 2010年10月29日に開催された地方行政検討会議第一分科会（第7回）で配布された資料3-2の1頁「住民投票の実施状況①」による。

識させ、参加を拡大することがある。後述する長野県佐久市の「総合文化会館建設の賛否を問う」住民投票の投票率は、建設予定地の旧佐久市が高くなることが予想されたが、2010年11月に実施された投票の結果では合併前の旧4市町村で大きな差はなかった(42.88%から36.71%、期日前投票等を除く)³⁾。つまり、文化会館建設予定地に近い地区の投票率が必ずしも高いわけではなく、また予定地から遠いほど関心が低いわけでもなかったのである(2010年12月5日付『朝日新聞』朝刊37頁、長野東北信版)。このことは、総合文化会館の建設が一部地域の問題として捉えられたのではなく、市全体の問題として認識されていたことを示しているといえよう。

2-2 住民投票と議論—政治的有効性感覚

住民投票は有権者の関心も高く、自ら積極的に住民投票の案件について情報を集め、意見交換を行うということは少なくない。新潟県巻町の住民投票は、条例による「初めて」のものであり、しかも案件が「原子力発電所の建設の賛否」という「国策」にかかわるものであることから、全国的にも注目されていた。

同原子力発電所建設の計画はすでに1971年に発表されていたが、地元では長い間、賛否をめぐる結論が出なかった。1995年には住民の直接請求による住民投票条例が成立したものの、町長が実施に消極的であったことから、町長の解職請求まで行われた。1996年1月に住民投票推進の町長が当選したことで、住民投票が具体化してくる。1996年8月4日に実施された住民投票は、住民の関心も非常に高く、投票率は88.29%であった。原子力発電所の建設に賛成は38.78%で、反対が6割を超えていた⁴⁾。

この住民投票は公職選挙法に制約されないために、投票キャンペーンは比較的自由に行われた。住民投票の投票日までの運動期間中に賛成派、反対派それぞれが激しい投票運動を展開した。だが、両派とも、それぞれ相手に対する誹謗中傷に終始するものは少なく、数値や事例を具体的に示して論理的に有権者を説得しようとするものがほとんどであった(今井一, 2011, 75-77)。また、住民も情報収集、情報交換に熱心であった。普段は政治に関心のない人たちまで自らの意見を述べるようになっていた(伊藤・渡辺ほか, 2005, 172-176)。巻町の住民投票は、単に原発に賛成か反対かということだけでなく、住民が住民投票を機会に賛否両派のキャンペーンを通じて、原発について勉強し、知識を深めることに役立ったことを示している。また、袖ヶ浦市の住民投票についても同じような状況にあったという(2006年2月23日付『朝日新聞』朝刊31頁、千葉版)。こうした行動は、同時に「政治リテラシー」に関しても「効用」があったと考えられる。市町村における住民投票では、自分の判断が自治体の政策にどのような影響を及ぼすのかがわかりやすく、有権者は政治的有効性感覚を実感できる。さらに、フライたちは、参政権が拡充すればするほど、また共同体が自律的であればあるほど、人びとの主観的な満足度は増大すると述べている(Frey/Stutzer, 2002, 150)が、やはり政治的有効性感覚が高まることが関係していると考えられる。

2-3 「政治リテラシー」の養成

地方自治をともに担っていく住民は、傍観者としてではなく、積極的な役割が期待される。できれば、有権者には、松田憲忠が指摘するような、社会の統治への積極的な参加者としての「能動的市民」であることが望まれる(松田, 2011, 102)。ところが、地方議会議員選挙の投票率の低下は顕著である。統一地

³⁾ 佐久市の住民投票の投票所別投票結果は、同市のホームページで閲覧できる(www.city.saku.nagano.jp/cms/html/entry/3591/file35.pdf)。2011年9月27日閲覧。

⁴⁾ 住民投票の結果を受けて、町長は建設中止を宣言したものの、なおも建設の可能性が取り沙汰されていたことから、町長は建設予定の町有地を建設反対派に売却した。それに対しては、原発推進の側から町長が裁判に訴えられるなどの経緯があったが、最終的に2003年12月に東北電力は計画撤回を表明した。

方選挙での市町村議会議員選挙の平均投票率は1951年には91.02%であったものが、2007年には54.60%に下がっている⁵⁾。住民に十分な判断能力なしに住民投票を実施すれば、投票案件によっては重大な問題が生じる可能性がある。したがって、住民は政治的な判断をすることにはそれなりの責任が伴うことを自覚しなければならない。

だからこそ、有権者は、政治に関するさまざまな情報に主体的にアクセスし、読み解き、判断する能力を身につけなければならない。こうした能力を「メディアリテラシー」「情報リテラシー」に倣って「政治リテラシー」と呼ぶことができるとするならば、能動的な市民を育成するために、これをいかにして身につけるか、ということが重要となる。その点で、住民投票は、実際の政治的判断を経験するのに有効な方法といえよう。先に述べたように、住民投票に際して有権者は、提案されたことについて家族や友人などと話をし、少なくとも、通常の議員選挙よりも住民投票の争点については具体的な議論がなされる。「熟議」とまではいかないかもしれないが、そのための一歩にはなるだろう。

住民自治は、地方自治体の担い手である住民、議会、首長、職員などが相互に意見を交換し、理解するよう努力することによって実現されるはずである。だからこそ、地方議会のあり方が議論されているのであり、議会改革が試みられているのである。地方議会に加えて、代議制の補完物としての住民投票が存在することによって、首長は自治体の政策や事業に対してより積極的に取り組むようになる。こうして各利害関係者が互いに緊張感を持って自治体を担っていくことで、住民自治が高まることになると考えられる。

そこで次に、代表機関にとっての住民投票を考えてみる。まずこれまで実施されてきた住民投票について概観し、とくに「大規模な公の施設（事業）」について実施された住民投票について考察する。そこから得られた課題について議論する。

3. 代表機関と住民投票

3-1 代表機関にとっての住民投票

議会や首長などの代表機関は、住民投票については消極的な態度をとってきた。今日でも、地方自治法の改正による「大規模な公の施設に係る住民投票制度」に対して、慎重な対応を求める意見が出されている。確かに、自治体において議会は欠くことのできない存在であり、地方議員は非常に重要な役割を担っている。だが、市町村合併などによって地方議会は議員を減らし、しかも旧地方自治法にあった定数の上限をさらに下回ることが当たり前のことのように定数を削減してきた。結果として、住民の多様な意見を政策に十分に反映できなくなっている可能性がある。こうしたことも、住民からは住民投票の実施を求める声が出てきた一因であるといえよう。とはいえ、住民投票は代表機関にとっても、①意思決定の拘束力、②討論の活発化、③財政の効率化などのメリットがある。

ところで、自治体が条例に基づき実施する住民投票は、1996年以降にみられる。市町村合併に関連して実施された住民投票は多数に上るが、それを除くと、筆者が調べた限りでは、2010年末までに実施された住民投票は18件（「常設型住民投票条例」で実施した山口県岩国市の1件を含む）である（表1を参照）。

⁵⁾ 総務省選挙部（2009）『目で見える投票率』（http://www.soumu.go.jp/main_content/000090286.pdf）23頁。なお、地方議会改革を突き詰めていくと、地方議会議員選挙のあり方について議論をせざるを得ないことになる（江藤、2011）。

表1 条例にもとづく住民投票の実施事例一覧 (2011年1月1日現在)

件名	自治体名	提案者等	投票日	投票率	賛否	賛成率	判断
原子力発電所の建設	新潟県巻町	直接請求	1996年8月4日	88.29%	否	38.78%	中止
日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小	沖縄県	直接請求	1996年9月8日	59.53%	賛	91.26%	見直し
産業廃棄物処理施設の設置	岐阜県御嵩町	直接請求	1997年6月22日	87.50%	否	19.06%	中止
産業廃棄物中間処理場建設	宮崎県小林市	直接請求	1997年11月16日	75.86%	否	40.63%	完成
ヘリポート基地建設の是非	沖縄県名護市	直接請求	1997年12月21日	82.45%	否	46.17%	受入
産業廃棄物最終処分場の設置	岡山県吉永町	直接請求	1998年2月8日	91.65%	否	1.77%	撤回
産業廃棄物処分場の設置	宮城県白石市	市長	1998年6月14日	70.99%	否	3.84%	反対
産業廃棄物処分場の設置	千葉県海上町	町長	1998年8月30日	87.31%	否	1.68%	不許可
採石場の新規計画及び採石場の拡張計画	長崎県小長井町	町長	1999年7月4日	67.75%	賛	52.84%	実施
吉野川可動堰建設計画の賛否	徳島県徳島市	議員	2000年1月23日	54.99%	否	8.35%	中止
原発ブルサーマル計画の導入	新潟県刈羽村	直接請求	2001年5月27日	88.14%	否	44.33%	延期
原子力発電所の誘致	三重県海山町	町長	2001年11月18日	88.64%	否	32.51%	反対
産業廃棄物処理施設設置	高知県日高村	直接請求	2003年10月26日	79.80%	賛	60.34%	賛成
袖ヶ浦駅北側地区整備事業の賛否	千葉県袖ヶ浦市	直接請求	2005年10月23日	57.95%	否	35.53%	中止
米空母艦載機移駐案受け入れ	山口県岩国市	市長	2006年3月12日	58.68%	否	11.00%	中止
地域交流センター建設の賛否	千葉県四街道市	直接請求	2007年12月9日	47.55%	否	23.88%	中止
牧場誘致計画の是非	沖縄県伊是名村	村長	2008年4月27日	71.36%	賛	50.05%	中止
総合文化会館の建設の賛否	長野県佐久市	市長	2010年11月14日	54.87%	否	28.93%	中止

(注) 2005年1月9日に実施された兵庫県一宮町の「新市の地名」を問う住民投票は「市町村合併」に関連するものである为上の表からは除かれている。

【出典】川崎市住民投票制度検討委員会「住民投票制度の創設に向けた検討報告書」2006年、53頁を基に加筆、修正。

この18件のうち、2003年頃までは産業廃棄物処分場の建設や原子力発電所関係の住民投票が多い。そして、2005年頃からは、公共施設の建設に関するものが登場してくる。これらの施設は必ずしも住民にとって迷惑な施設といえないものであるが、多額の費用がかかることが問題とされた例である。いずれも、住民投票の実施にあたっては、住民、議会、行政が多く時間をとってエネルギーを使って、当該事業の賛否を検討してきた。以下では、公の施設(事業)の賛否について住民投票を実施した三つの自治体を中心に取上げて考察する。

3-2 公の施設をめぐる住民投票

①千葉県袖ヶ浦市

袖ヶ浦市(人口約4万8000人)では、市が施行主体となり総事業費183億円をかけて実施が計画されていたJR袖ヶ浦駅北側の土地地区画整理事業について、賛否を問う住民投票が、2005年10月に実施された。すでに2004年6月には「計画の凍結、見直しを求める請願」が議会において不採択となっており、市は2005年1月に都市計画決定を行った。

これに対して、2005年4月に、住民投票条例の直接請求が、有権者のほぼ4分の1に相当する1万3000人を超える署名を添えて市長に提出された。市議会は同年7月に賛成12、反対9で「市が施行主体となっていく袖ヶ浦駅北側地区整備事業について市民の賛否を問う住民投票条例」を成立させた。10月23日に実施された住民投票の結果は、投票率57.95%で、反対が6割以上となり、市長は「凍結」を宣言するに至った。同事業はすでに都市計画決定が済んでいた事業に対する住民投票であった。

その後、市は、有識者4名からなる「袖ヶ浦駅北側地区検討協議会」を設置し、同協議会は2007年11月に「組合施行の区画整理事業」を認める最終報告書を提出した。2011年5月には、袖ヶ浦市袖ヶ浦駅海側土地地区画整理組合が発足し、袖ヶ浦駅海側特定土地地区画整理事業がスタートすることになった。

②千葉県四街道市

2007年12月に実施された四街道市(人口約8万5000人)の地域交流センター建設の賛否を問う住民投票は、地上3階建て鉄筋コンクリート造りで、400席の小ホールや市民ギャラリー、生涯学習相談室など

を備えた文化施設建設の賛否を問うものである。建設費は21億円とされていたが、さらに維持費に年間約1億円がかかるとされた。市はこの施設建設に約10年をかけて準備を進め、2008年1月に工事を着工、2009年3月末に完成する予定でいた。2002年6月から2003年2月まで7回にわたる市民参加のワークショップを開催し、延べ251人と意見交換をしたといわれている。

だが、2007年10月に有権者9000人を超える署名とともに住民投票条例制定の直接請求がされた。最終的に議会で「地域交流センターの建設の賛否を問う住民投票条例」が成立し、着工直前の12月9日に住民投票が実施された。投票の結果、投票総数の7割以上が反対し、市長も建設を断念するに至った。

その後、市は2008年1月、都市再生整備計画全体を白紙に戻し、公共施設整備のあり方などを再検討する旨を発表した。同年2月には「住民投票を教訓とし住民主体の市政を推進する条例」を制定、2009年11月から2010年3月にかけて「建設中止となった仮称地域交流センターの用地についての有効活用・整備に関する市民アンケート調査」などを実施している。

③長野県佐久市

2010年11月には、佐久市（人口約10万1000人）でも、総合文化会館建設の賛否を問う住民投票が実施された。佐久市の住民投票は、市長が提案したものである。文化会館建設の検討が始まったのは1986年であったが、財源のめどが立たず進展しなかった。ようやく2005年に市町村合併で「合併特例債」の活用が可能になったために、事業が進むことになった。

ところが、当初40億円台とされていた建設費が、2010年4月の時点では、68億8000万円（総工費）になるうえ、会館運営費が年間2億1020万円から2億9480万円の赤字になる、と試算された。市長は同年8月の臨時市議会に住民投票条例案を提出し、9月に市議会で修正（「投票率50%以上で成立」という成立条件を加える）のうえ可決された。

その後、投票までの約1ヵ月間で市民説明会を開催、「出前説明会」を含めて23回開催し、合計約1300人の出席者があったという。投票の結果、投票率54.87%、建設反対が70%を超えて、市長は文化会館の建設を中止した。この計画は白紙に戻されたが、文化会館用地の購入費にあてた合併特例債の約31億円の一括返済が懸念されていた。その後、合併特例債の趣旨から逸脱しないかたちで、2011年5月に市は総合文化会館建設予定地を「市民交流ひろば」として整備することを決定した。

3-3 従来型の政策形成の課題

以上で取り上げた住民投票からは次の三点が指摘できよう。第一に、事業が計画されてから時間がかかりすぎて当初予想されていた経費や需要が変化したことである。佐久市の文化会館は1986年に建設の検討が始まり、具体化するまでに20年以上かかっている。その他の事業も相当の時間をかけて準備をしてきた。いずれの事業も計画された時期には望ましいものであったのかもしれない。だが、今日では社会状況に適さなくなったものであると考えられる。その意味で、もはや事業そのものが有効性を失っている（失いつつある）にもかかわらず、それを実施しようとしているところに住民からの反発を招いたといえよう。

第二に、従来、代表機関と一部の利害関係者との間の「やり取り」だけで合意を調達できた大型公共施設（事業）が、今日では住民の合意を得られなければ成り立たなくなっているということである。都市計画決定を行ったものが住民投票の結果否決されるということは、決定までの合意調達の進め方に問題があるということであろう。この点は、事業が計画されてから時間がかかりすぎていることにも関係しているといえるが、代表機関や一部の利害関係者だけで合意して事業をスタートしても、当該自治体の有権者（納税者）の合意も得なければ、最終的にうまくいかないことが起こりうるということである。その意味で、

今後は住民、有権者からの合意を得ることがこれまで以上に重要になるろう。

第三に、合意調達の手続きに問題があったといえよう。手続き論からすれば、代表機関と一部の利害関係者の合意だけでことを進めるという従来のやり方は（良し悪しは別にして）機能している限りでは効率的であった。議会と首長が合意すれば、意思決定に時間をとられることなく迅速にことが進むからである。ところが、今日では、そのようなやり方は必ずしも効率的ではなくなっている。計画を決定した後で、住民に公表するようなやり方は、決定までは順調に進むかもしれないが、最終的に実施しようとした段階で否定されることがありうる。情報公開と市民参加の要求が高まるにつれて、事業（政策）の計画、形成段階から議論を丁寧に進めていくことが求められる。十分な議論と合意を得て形成された計画は、住民からの合意も得やすくなる。そうであるならば、たとえ住民投票が実施されたとしても、反対が多数となり、都市計画決定を破棄しなければならない、というようなことにはならないであろう。

スイスの自治体の中には、一定金額以上の支出を伴う事業の場合には、義務的に住民投票にかけるところがある⁶⁾。だが、住民投票の対象となる金額を低く設定していると、頻繁に住民投票を行わなければならないことから、金額を上げて投票件数を減らそうという意見がある。ただし、対象額を上げた場合、事業の実施段階に至って反対され、中止に追い込まれるかもしれない、との危惧がある（Ladner, 2005, 152）。計画から決定に至るまで、十分な合意を得ながら事業を進めることの方が、拙速な決定をして実施の段階で反対にあうよりも合理的である。住民投票は慎重かつ十分な議論と合意を得て政策を決定させる「効果」がある。また、住民投票は住民による政策の評価につながることから、経済性や効率性、有効性といった行政評価の基準からしても、有益であるといえよう。

4. 住民投票をめぐる諸課題

4-1 常設型（非個別型）住民投票条例

これまで述べてきたとおり、日本でも 1996 年以降、条例による住民投票の件数は少なくない。現行の地方自治法では、条例の改廃・制定の請求は、当該自治体の有権者の 1/50 以上の署名とともに、首長に提出し、議会の議決を得て成立することになっている。だが、直接請求制度を利用して、住民が個別型住民投票条例の制定を求めたとしても、成立率は低い。住民投票条例は、首長による反対、議会による否決などによって、16%程度しか住民投票が実施されない⁷⁾。これに対して、最近では、首長や議会の判断に関係なく、一定数の有権者の署名が集まれば、住民投票ができる「常設型（非個別型、実施必至型）住民投票条例」を制定する自治体も出てきた（表 2 を参照）。現在、42 自治体で常設型住民投票条例が制定されている。条例に基づく住民投票は、いずれも投票結果が議会、首長を拘束しない非拘束型であるにもかかわらず、少なくとも現在制定されている常設型（非個別型）住民投票条例に基づいて実施された住民投票はない。その理由としては、①わざわざ住民投票にかけるような案件がない、②自治体の事案に対しては議会や首長といった代表機関が適切に対応している、③住民投票条例の使い勝手が良くない、などが考えられよう。

筆者はすでに、常設型住民投票条例の課題として、住民投票の対象、住民投票の請求、投票の成立要件

⁶⁾ チューリヒ市の場合、1) 一度に 2000 万フラン（約 18 億円。1 フラン=90 円で換算）を超える特定目的のための支出、あるいは年に数次にわたって 100 万フラン（約 9000 万円。同）を超える特定目的のための支出など、2) 総額 2000 万フランを超える企業への出資、保証金、および無利子融資などである（Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Art.10.d e）。

⁷⁾ 1979 年から 2009 年末までの住民投票関連条例案の成立率は、直接請求が 16.24%であるのに対して、議員提案が 38.11%、首長提案の場合は 89.88%となっている（上田, 2010, 41）。

について議論している（岡本，2011）が，住民投票の対象と成立要件について若干，言及したのち，投票実施のコスト（費用）について検討する。

表2 常設型住民投票条例の設置状況（2011年1月1日現在）

	自治体名	日本人	永住外国人	署名数	議会	首長	成立要件	制定日	施行日
1	愛知県高浜市	18	18	1/3	1/12→過	○	1/2、×	2002年7月9日	2002年9月1日
2	埼玉県富士見市	公選法	-	1/5	1/3→過	○	1/3、×	2002年12月20日	2002年12月20日
3	埼玉県上里町	公選法	-	1/3	1/12→過	○	1/2、×	2003年1月22日	2003年4月1日
4	広島県広島市	18	18	1/10	-	-	1/2、×	2003年3月20日	2003年9月1日
5	埼玉県美里町	18	18	1/3	1/3→過	○	1/2、○	2003年3月25日	2003年4月1日
6	群馬県桐生市	公選法	-	1/6	-	-	1/2、×	2003年7月1日	2003年7月1日
7	広島県大竹市	18	18	1/3	-	-	1/2、×	2003年12月26日	2004年6月1日
8	埼玉県坂戸市	公選法	-	1/6	-	-	1/2	2004年3月25日	2004年4月1日
9	千葉県我孫子市	18	18	1/8	1/4→過	△	-	2004年3月30日	2004年4月1日
10	静岡県南伊豆町	公選法	-	1/6	1/12→過	○	1/2、×	2004年9月21日	2004年9月21日
11	埼玉県鳩山町	18	18	1/3*	1/3→過	○	1/2、×	2004年12月17日	2004年12月17日
12	北海道増毛町	18	18	1/8	1/4→過	△	1/2、×	2004年12月22日	2004年12月22日
13	石川県宝達志水町	18	18	1/10	1/3→過	○	1/2、×	2005年3月1日	2005年3月1日
14	大阪府岸和田市*	18	18	1/4	-	-	-	2005年6月22日	2005年8月1日
15	三重県名張市*	18	18	(1/50,1/4)	(1/12→過)	(○)	-	2005年12月26日	2006年1月1日
16	神奈川県逗子市*	20	20	1/5	1/12→過	△	1/2、×	2006年3月3日	2006年4月1日
17	山口県山陽小野田市	公選法	20	1/6	1/12→過	○	1/2、×	2006年3月29日	2006年7月1日
18	神奈川県大和市*	16	16	(1/3)	(1/12→過)	(○)	-	2006年3月30日	2006年10月1日
19	山口県防府市	公選法	-	1/3	1/12→過	○	1/2、×	2006年10月5日	2006年12月1日
20	北海道釧路市*	18	18	1/3	1/12→過	○	1/2、×	2007年3月12日	2007年4月1日
21	愛知県一色町	18	18	1/6	1/12→過	○	1/2、×	2007年3月16日	2007年7月1日
22	滋賀県近江八幡市*	18	18	1/50,1/3	1/12→過	○	1/2、×	2007年3月30日	2008年3月30日
23	大分県臼杵市	公選法	-	1/3	1/3→過	△	1/2、×	2007年6月22日	2008年4月1日
24	高知県東洋町	公選法	-	1/50	1/3→過	○	1/2、×	2007年6月26日	2007年6月26日
25	石川県輪島市*	公選法	-	(1/6)	(1/6→2/3)	(○)	過半数、×	2007年12月14日	2008年4月1日
26	北海道稚内市*	20	20	(1/50)	(1/12→過)	(△)	1/2、×	2008年3月21日	2008年4月1日
27	鳥取県北栄町*	18	18	(1/6)	(1/12→過)	(○)	1/2、×	2008年3月25日	2008年10月1日
28	大阪府豊中市*	18	18	(1/6)	-	-	-	2008年4月1日	2009年3月26日
29	北海道芦別市	18	-	1/6	1/3→過	○	1/2、○	2008年6月20日	2008年10月1日
30	神奈川県川崎市*	18	18	1/10	1/12→過	○	-	2008年6月24日	2009年4月1日
31	岩手県宮古市*	18	18	(1/5)	(1/12→過)	(○)	1/2、×	2008年6月27日	2008年7月1日
32	北海道北広島市*	18	18	61	1/12→過	○	1/2、○	2009年2月26日	2009年6月1日
33	愛媛県四国中央市*	18	-	1/5	1/12→過	△	-	2009年3月26日	2009年7月1日
34	新潟県上越市*	18	18	(1/50,1/4)	(1/12→過)	-	1/2、○	2009年3月27日	2009年10月1日
35	長野県木曾町*	公選法	-	1/5	1/3→過	○	4/10、×	2009年3月31日	2009年4月1日
36	岩手県奥州市*	18	18	(1/6)	(1/12→過)	(○)	1/2、×	2009年9月14日	2009年10月1日
37	滋賀県野洲市*	18	18	1/50,1/4	1/12→過	○	1/2、×	2009年12月22日	未施行
38	岐阜県多治見市	18	-	1/4*	1/12→過	△	-	2009年12月25日	2010年4月1日
39	岩手県滝沢村*	18	18	1/6	1/12→過	○	1/2、×	2010年3月19日	2010年10月1日
40	石川県羽咋市*	公選法	-	1/3	1/12→過	○	1/2、×	2010年12月15日	2011年1月1日
41	福岡県嘉麻市*	公選法	-	1/3	-	-	1/2、×	2010年12月21日	公布日
42	長野県小諸市*	16	16	(1/50,1/4)	(1/12→過)	(△)	-	2010年12月21日	公布日

(注1) 市町村合併によりすでに失効したものについては除いてある。また，特定のテーマ（合併等）を対象としたものも除いている。

(注2) 自治体名の後の*は，自治基本条例等に基づく条例であることを示している。

(注3) 日本人，永住外国人の欄の数字は投票資格の年齢。公選法は，公職選挙法に規定されている有権者をいう。

(注4) 署名数の欄の数字は，住民請求の際に必要な署名数で，投票資格者のうちの数。*は公選法で規定されている有権者の数。なお，カッコの中の数字は，各自自治体の自治基本条例で規定されているもの（議会，首長欄のカッコも同じ）。下線は議会の議決を必要とするもの。

(注5) 議会の欄は，議会発議に必要な数で，→の前は提案に必要な議員数，後は議決に必要な出席議員数のうちの数。過は過半数。－は規定のないもの。

(注6) 首長の欄の○は首長発議が認められているもの，△は議会等の議決を必要とするもの。－は規定のないことを示している。

(注7) 成立要件の数字は，投票者総数が投票資格者総数の一定以上であることが当該住民投票の成立に必要であることを示す。また，○は成立しない場合でも開票作業を行うことを，×は開票作業を行わないことを示す。－は規定のないことを示している。

【出典】岡本三彦「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」寄本勝美，小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ，2011年，310-311頁に加筆・修正。

4-2 常設型住民投票条例の課題—対象と成立要件

住民投票の対象となるものについては、多くの常設型住民投票条例で「市(町村)政運営上の重要事項」としている。そのうえで、「市(町村)の機関の権限に属しない事項」「法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項」「専ら特定の市民(住民)又は地域に係る事項」「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」などが対象から除外されるとしている。

ただし、ここで留意しておかなければならないことは、住民投票に付するのが適当か否かを判断する裁量権は自治体(つまり首長)にあるという点である。例えば、2010年9月に住民が広島市の旧広島市民球場の解体の賛否を問う住民投票の実施請求をしようとしたところ、広島市はそれを「市政運営上の重要事項に該当しない」と却下している⁸⁾。市が所有する施設が住民投票の対象にならないとなると、住民投票の対象となるものは相当に制限されよう。

住民投票の成立要件、すなわち一定の投票率に達しない場合は住民投票が成立しないものとみなす自治体は、常設型住民投票条例を制定している42自治体のうち33自治体と4分の3を超えている。この規定を設けている自治体のほとんどが投票率2分の1以上としている。投票率50%を超えなければ、住民投票そのものが「無効」となる。成立要件は、あまりにも投票率が低く重要な決定を少数の有権者のみで下してしまう「少数決」に歯止めをかけるためには有効である。だが、「2分の1」(50%)という数字には議論があろう。ドイツのほとんどの州では、自治体レベルの住民投票(Bürgerentscheid)で賛成を得たと認められるには、全有権者(投票した者の数ではない)の10%~30%の賛成率(Zustimmungsquorum)が要件となっている(Kost, 2008, 42)。また、頻繁に住民投票が実施されているスイスでは通常は投票率が低いにもかかわらず、投票率による成立要件などを設定していない自治体が多い。

日本では「50%条項」を設定している33自治体のうち28自治体で、一定の投票率に達しない場合には開票作業をしないとしている。成立要件を投票率にするのか、賛成率にするのか、あるいはそもそもそうした要件を設定しないのか、さらに議論が必要である。

4-3 住民投票実施のコスト

住民投票を実施するには費用がかかる。しかも規模の大きな都市においては、1回の投票にかかる費用は億という単位になる可能性がある。たとえば、川崎市(人口約143万1000人)では、住民投票を実施した場合にかかる費用は3億1100万円以上になると試算している⁹⁾。実際に2010年11月に住民投票を実施した佐久市では1750万円の費用がかかっている(ただし、当初見込みは約3400万円)。住民投票を実施するにはそれなりの費用とエネルギーを必要とする。

住民投票が年間の政治スケジュールに組み込まれているスイスの自治体では、住民投票のために一定の費用をあらかじめ見込んでいる。ちなみに、2006年5月に実施されたチューリヒ市(人口約36万5000人)の住民投票では46万198フラン(約4142万円。1フラン=90円で換算、以下同じ)が、ジュネーヴ市(人口約18万3000人)では1回の平均で11万5000フラン(約1035万円)、ベルン市(人口約12万3000人)

⁸⁾ 広島市が同住民投票の実施請求を却下したのは不当であるとして、市民グループのメンバーが市長を相手取り、却下処分の取り消しを求めて訴訟を起こしたが、2011年9月14日、広島地方裁判所は「住民投票に付そうとする事項が重要事項に該当するか否かの判断について、市側に裁量権があることは否定できない」として原告の請求を棄却した(2011年9月15日付『毎日新聞』広島版)。

⁹⁾ 2006年1月17日開催の川崎市住民投票制度検討委員会(第3回)配布資料「住民投票経費試算(市長発議による住民投票を想定)」を参照(http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/touhyou/report/committee/kaisai_keika/img/j03_06keihishisan.pdf)。なお、川崎市住民投票条例第12条第3項では、市長は住民投票実施の「告示の日から60日を経過した日後初めて行われる市の区域の全部をその実施区域に含む選挙の期日と同じ日を住民投票の期日とするものとする」とされているが、これは住民投票と選挙の事務を共用化することにより、できるだけ実施経費を削減するとともに、住民の市政への関心や参加をより高める効果が期待できることをその理由としている(川崎市住民投票条例逐条説明書)。

では1回の平均54万3000フラン(約4887万円)が、それぞれ住民投票実施費用としてかかっている(岡本, 2008a, 49 - 50)。

住民投票にかかる費用は「デモクラシーのコスト」と考えれば、ある程度の費用がかかったとしても住民投票は実施すべきである、という意見があろう。だが、今日ではどの自治体でも財政的には厳しく、できるだけ支出は抑えたいというのが本音である。そうであるとする、どのような基準が適当であろうか。例えば公共施設の建設の場合、住民投票の費用が建設にかかる費用と完成後の管理費などの総額よりも低いのであれば実施すべきであるとも考えることもできる。住民の反対を押し切って、多大な費用をかけて建設したものの、利用者が少ないと予測される場合や、年間の運営費にあまりにも多くの費用がかかるというのであれば、そのような施設を建設するのは行政的にも、財政的にも適切ではないはずである。

以上、日本における住民投票、住民投票条例について検討してきた。2011年8月に発足した第30次地方制度調査会でも、地方自治法の改正が議論されており、とくに「大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票条例を認める」ことが検討の対象にされている。そこでは、拘束型の住民投票が想定されており「条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できない」との考えが示されている¹⁰⁾。住民投票の対象を「公の施設の設置に関する」ものに限定することについては、さまざまな意見があろう。ただ、住民投票の対象を「公の施設の設置」に限るにせよ、その他のものに拡大するにせよ、住民投票の実施にかかる費用と事業にかかる建設費、運営費のプラス・マイナス等から考えることは一つのあり方であろう。あるいは、費用の多寡よりもデモクラシーのコスト、必要経費ととらえるべき、と考えることも可能である。スイスでは、財政レファレンダム(住民投票)を有する自治体や州は、その財政に肯定的な効果があるという研究もある(Gloe, 2005, 116)。住民投票によって住民の目が自治体の財政に向けられ、健全化されるのであれば、自治体にとってもプラスになるのではないか。

おわりにかえて

ここまで自治体の政策過程における住民投票について議論してきた。住民投票は、住民にとって「参加の手段」として機能するとともに、住民の政治的有効性感覚を高め、また「政治リテラシー」の養成のためにも機能することを述べてきた。ただし、住民投票では、住民が政治的意思決定に参加することになり、応分の責任も担うことになる。そこでは住民は「傍観者」ではなくて「能動的市民」であることが期待される。だが、誰もが「能動的市民」であることは難しい。そうであるならば、普通の住民がせめて議論を通じて、自分の判断で意思決定をすることが求められる。政治に関心がなく、自ら判断する気力も能力も持ちあわさない人が、無責任に投票する、というのは望ましくない。だからといって、そうした人を排除することはデモクラシーの理念に反する。結局は、住民の「政治リテラシー」を高めるしかない。

その一方で、住民投票は、議会や首長といった代表機関にも「代表制の補完物」として有益であることを述べてきた。レファレンダムはブレーキに、イニシアティヴはアクセルにたとえられることがある(Linder, 1999, 259)。確かに、住民投票はすでに議論されている(議論された)内容について賛否を表明できるにすぎず、その限りで有権者としては「受け手」にならざるを得ない。そのために、住民投票は多くの費用とエネルギーをかけても事業をストップさせるにすぎない(上田, 2010, 46)という側面を内包

¹⁰⁾ 2011年9月15日開催の第30次地方制度調査会第1回専門小委員会で配布された資料「地方自治法の一部を改正する法律案の主な項目について」を参照(http://www.soumu.go.jp/main_content/000131330.pdf)。

している。しかしながら、代表機関が止められなくなった（あるいは住民の意思にかかわりなく進めようとする）政策、事業をストップさせるには、住民投票は有用な手段であるといえよう。住民投票が不要不急な施設や事業を実施せずに済むことにつながるのであれば、全体として地方自治体の行政がより経済的、効率的に執行されることになり、また地方財政の支出を削減することにもなる。このことは、住民投票が、経済性、効率性、有効性を基準とする行政評価の観点からも有益であることを意味している。

地方自治を充実させるには、住民による政策過程への参加は不可欠である。住民は、身近な問題に参加し、経験を重ねることで、政治的な能力を高めることになる。山本啓は、能動的な市民がアソシエーションをつくってグルーピングをおこない、自分たちの手で拒否点を設定して、そのことを通じてロビイングをおこなっていくことが、さらに多くの能動的な市民を育てていく訓練のためにも必要であると述べている（山本、2011、86）が、住民投票は、普通の住民を能動的な市民に変えていく可能性を有していると考えられる。ただし、そう頻繁に住民投票が行われているわけではないという現実を考えると、住民投票だけに「政治リテラシー」教育の効果を求めるのは難しいであろう。そうすると必要になるのが、日常的な「政治的教育」あるいは「市民教育」ということになる。ただし、どのような手法が望ましいのか、については今後の課題としたい。

[追記]

本稿脱稿後、第30次地方制度調査会は、2011年12月15日に開催された第2回総会で「地方自治法改正案に関する意見」をとりまとめ、「大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度」については、「住民投票を実施する場合の対象のあり方や要件等について更に詰めるべき論点があることから、引き続き検討すべきである」としている。

参考文献

- Butler, David/ Ranney, Austin (ed.) (1994) *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, London, Macmillan.
- Frey, Bruno S. / Stutzer, Alois (2002) *Happiness and Economics*, Princeton University Press. ブルーノ・S. フライ, アロイス・スタッツァー/佐和隆光監訳, 沢崎冬日訳 (2005) 『幸福の政治経済学』ダイヤモンド社。
- Gloe, Markus (2005) 'Direkte Deokratie- das Beispiel Schweiz', in Massing, Peter (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Schwalbach/Ts., Wochenschau-Verlag.
- Kersting, Norbert (2004) *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*, Frankfurt/ New York, Campus Verlag.
- Kobach, W. Kris (1994) 'Switzerland', in Butler, David/ Ranney, Austin (ed.), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, London, Macmillan.
- Kost, Andreas (2008) *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ladner, Andreas (2005) 'Switzerland: reforming small autonomous municipalities', in Denters, Bas and Lawrence E. Rose (ed.), *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, New York, Palgrave Macmillan.
- Linder, Wolf (1999) *Schweizerische Demokratie: Institutionen-Prozesse-Perspektiven*, Bern, Haupt.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign people*, New York, Holt, Rinehart and Winston. E.E.シャットシュナイダー/内山秀夫訳 (1972) 『半主権人民』而立書房。
- Schiller, Theo (2002) *Direkte Demokratie: Eine Einführung*, Frankfurt/ New York, Campus Verlag.
- Schiller, Theo (ed.) (2011) *Local Direct Democracy in Europe: Direct Democracy in Modern Europe*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schiller, Theo/ Mittendorf, Volker (Hrsg.) (2002) *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 天川晃, 小田中聰樹 (2001) 『地方自治・司法改革』(竹前栄治監修『日本国憲法・検証 1945 - 2000 資料と論点』第6巻) 小学館。
- 伊藤守, 渡辺登, 松井克浩, 杉原名穂子 (2005) 『デモクラシー・リフレクション』リベルタ出版。
- 今井照 (2011) 「市町村合併に伴う自治体政治動向について (2010・完) -平成の大合併の終焉-」『自治総研』2011年1月号。
- 今井一 (2000) 『住民投票-観客民主主義を超えて』岩波新書。
- 今井一 (2011) 『「原発」国民投票』集英社新書。
- 上田道明 (2010) 「住民投票に期待されているものは何か」三菱UFJ リサーチ&コンサルティング『季刊 政策・経営研究』2010 vol.3。
- 江藤俊昭 (2011) 『地方議会改革-自治を進化させる新たな動き』学陽書房。
- 岡本三彦 (2001) 「直接請求制度の実態とイニシアティブのあり方」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい。
- 岡本三彦 (2008a) 「スイスの住民参加と合意形成-住民投票の可能性と限界」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』敬文堂。
- 岡本三彦 (2008b) 「ローカル・ガバナンスと意思決定への参加」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局。

岡本三彦 (2011) 「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」 寄本勝美, 小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ。

篠原一 (2004) 『市民の政治学』岩波新書。

新藤宗幸編著 (1999) 『住民投票』ぎょうせい。

辻山幸宣 (2003) 「住民投票制度の現況と制度設計の論点」大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター『研究紀要』第6号。

西川雅史 (2002) 「住民投票の限界と外部性」会計検査院『会計検査研究』No.26。

松田憲忠 (2011) 「ガバナンスの主体としての市民」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房。

森田朗, 村上順編 (2003) 『住民投票が拓く自治—諸外国の制度と日本の現状』公人社。

山本啓 (2011) 「ガバメントとガバナンス—参加型デモクラシーへのプレリュード」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房。