

「お任せ型住民投票」の意義と課題 —長野県内における住民投票を中心として— Referendum in Nagano-Prefecture

野口 暢子 Nobuko NOGUCHI

はじめに

市町村合併に関する住民投票のブームが落ち着いて以降も、各地で公共施設建設の是非を問う住民投票を求める動きがあり、実際に住民投票が実施されている。東京都で行われた原発都民投票の直接請求、さらに静岡県や新潟県でも原子力発電所再稼働の是非を問う住民投票条例の直接請求の署名活動が行われるなど、最近になって再び住民投票に関するニュースが増えている。

このように1996年8月4日、新潟県巻町（現新潟市）において、原子力発電所の是非を問う住民投票が実施されてから15年以上がたった今、条例に基づく住民投票の実施という手法はすっかり根付いたようである。

総務省が2010年10月に実施した調査によると、1982年7月以降、合併特例法に基づく住民投票が53件、条例に基づく住民投票が400件、要綱・その他に基づく住民投票が14件実施されている¹。

長野県内においても、佐久市で総合文化会館建設の是非を問う住民投票が実施され、長野市では、市役所第一庁舎・長野市民会館の建て替えの是非を問う住民投票条例、安曇野市でも、安曇野市新本庁舎建設のあり方を問う住民投票条例の直接請求がなされている。また、小諸市や信濃町など、常設型住民投票条例を制定したり、検討したりする自治体も増え始めている。

公共施設建設に関する住民投票や常設型住民投票条例の制定の背景にあるのは、財政難である。お金のかかる事業の実現可能性が低くなる中、お金のからない「自治基本条例」や「常設型住民投票条例」の制定は、選挙公約にしやすい。そして、公共施設建設に関する住民投票の中には首長や議会の側から提案されたもの、「反対のための住民投票」ではなく「決定のための住民投票」という意味合いを持つものが含まれている。

つまり、計画をやめたり、変更したりすることが難しい立場にある首長や議会が、計画をやめるとか、変更するという決定を住民にお任せする形での住民投票（「お任せ型住民投票」）が実施されているので

ある。

政治学や政治に関する論考の中で「お任せ」という用語は、「お任せ民主主義」、「住民が代表者にお任せする」という意味で使用されていたが、本稿で論じる「お任せ型住民投票」は、「代表者から住民に決定をお任せする住民投票」という意味である。

そのような住民投票の対象となるのは、①バブル期に計画された、または、②合併特例債の活用を予定している事業、つまり、自治体の身の丈に合わないものであるにもかかわらず、時代の雰囲気によって甘い見通しのもとで計画された事業である。不況の中で、改めて冷静に考えてみると、それらの事業は不必要な事業や見直しが可能な事業に思われることがある。しかしながら、首長や議会が決定した計画を首長や議会自身に変更することは難しい。そこで、住民投票に委ねるという選択肢があらわれてくるのである。

本稿では、まず、1990年代から今日までの住民投票をめぐる状況を概観する。そして、長野県佐久市における「お任せ型住民投票」の事例を中心として分析し、新たな段階を迎えている日本の住民投票の意義と課題を明らかにしたい。

1. 1990年代から2010年代の日本における住民投票の争点²

(1) はじめに

どのような争点をテーマとして住民投票が実施されてきたかに目を向けると、＜Ⅰ期＞迷惑施設建設の是非を問う住民投票の時代（1996年～2003年）、＜Ⅱ期＞市町村合併の是非・選択肢を問う住民投票の時代（2001年～2009年）、＜Ⅲ期＞公共施設建設に関する住民投票実施の時代（2007年～現在）という時期区分を行うことができる。

これまでの論稿では、日本で実施された住民投票をその動機に着目して、自治体内での首長・議会の意見と住民の意見の不一致を解消するための「異議申立型A（ズレ解消型）住民投票」、他の自治体や国との意見の不一致があるときに自治体の意見をアピールするために行われる「異議申立型B（アピール型）住民投票」、ある争点に関して自治体内で意

見がわかれているときに自治体の意思を決定する「決定型住民投票」の3つに分類してきた³。

しかし、ここにきて新たな住民投票の分類が必要なことに気づかされた。長野県佐久市では、「決定型住民投票」の一種ではあるが、自治体内で意見が分かれており、決着をつけることが必要な時ではなく、事業をやめたり、変更したりする際に首長や議会が決定するのではなく、住民に決定を「お任せ」する住民投票が実施されたのである。

以上のような状況を受け、決定型住民投票を二つに分け、「決定型A（対立決着型）住民投票」、「決

定型B（お任せ型）住民投票」という分類としたい。

(2) 3つの時期区分

< I 期 > 迷惑施設建設の是非を問う住民投票の時代 (1996年～2003年)

◇全国的な動き

1996年8月4日、新潟県巻町で原子力発電所建設の是非を問う住民投票が実施されて以降、原子力発電所建設の是非、産業廃棄物処分場建設の是非、米軍基地建設の是非、大型公共事業の是非などを争点として、以下の住民投票が実施された。

1996年8月4日	新潟県巻町	原子力発電所建設
1996年9月8日	沖縄県	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小
1997年6月22日	岐阜県御嵩町	産業廃棄物処分場の設置
1997年11月16日	宮崎県小林市	産業廃棄物中間処理場建設
1997年12月21日	沖縄県名護市	アメリカ軍海上ヘリポート基地の建設
1998年2月8日	岡山県吉永町	産業廃棄物処分場の設置
1998年6月14日	宮城県白石市	産業廃棄物処分場の設置
1998年8月30日	千葉県海上町	産業廃棄物処分場の設置
1999年7月4日	長崎県小長井町	採石場の計画
2000年1月23日	徳島県徳島市	吉野川可動堰建設計画
2001年5月27日	新潟県刈羽村	原発プルサーマル計画
2001年11月18日	三重県海山町	原子力発電所の誘致
2003年10月26日	高知県日高村	産業廃棄物処分場の設置

◇長野県内の動き

< I 期 >には、長野県では住民投票は実施されていない。しかしながら、2001年9月には常設型住民投票条例の制定を求める「信州住民投票の会」というグループが設立されているし⁴、2002年12月には松本の市議会議員8人が常設型住民投票条例案を提出したこともある⁵。他に、田中康夫元知事は2002年9月に再選された際の選挙で常設型住民投票条例制定を公約としていた。また同時期に、風間辰一県議、柳田清二県議、西沢正隆県議が常設型住民投票条例の提案をしたこともある⁶。

その他、2002年9月に須坂市で総合体育館建設の是非を問う住民投票条例の直接請求がなされ⁷、賛成する議員は誰もおらず、議会で否決されている⁸。松本市では、2003年6月に新市民会館建設に

関する住民投票条例の直接請求が行われている⁹。

以上のように長野県では、< I 期 >に、その後の< III 期 >につながるような運動がなされていたことは注目に値するであろう。

< II 期 > 市町村合併の是非・選択肢を問う住民投票の時代 (2001年～2009年)¹⁰

◇全国的な動き

2001年5月10日に議決された住民投票条例に基づき、2001年7月29日に埼玉県上尾市で合併の是非を問う住民投票が実施されて以降、合併の是非や枠組みを問う住民投票が約400件実施された¹¹。

上田道明の調べによると、2001年には上尾市1件のみであったのが、第27次地方制度調査会が設置され、「西尾私案」が発表された年である「平成

の大合併」の動きが本格化し始めた2002年には7件実施され、2003年が83件、2004年が174件、2005年が88件と事例が急増し、2006年には5件、2007年には5件、2008年には6件、2009年には10件、2010年は1件、2011年は1件と落ち着きを見せるようになったという¹²。

2002年4月から設けられた法定合併協議会設置の是非を問う合併特例法に基づく住民投票も2002年9月29日に徳島県穴喰町で実施されたのを最初として、2002年に4件、2003年に33件と推移し、2005年までに計64件実施されている¹³。この制度は、有権者の意思に基づき市町村合併を推進することを目的として導入されたが、法定合併協議会設置に「反対」という結果になることも多く、合併推進の道具とならなかった事例も多い¹⁴。

<Ⅰ期>には、首長や議会による決定、または国や都道府県の決定に対して、「反対」の意思を表明するための住民投票の実施や住民投票条例の提案が多かったのに対し、<Ⅱ期>には、自治体の意思を「決定」するための住民投票も実施された。

直接請求に基づく住民投票の事例も増えていたが、有権者の約半数の署名を集めたにもかかわらず、議会で住民投票条例が否決された滋賀県日野町のような事例もあり、首長や議会にとって都合がいい場合にのみ住民投票が実施されていたのは、市町村合併の是非を問う住民投票の時代でも同様であった。

しかしながら、市町村合併の住民投票がこれだけたくさん行われた背景には、「従来『代表民主政を破壊する』として住民投票を批判していた代表制度の側が一少なくとも争点によっては一これを容認したことを意味する」¹⁵という状況があったことは確かであろう。

この時期に、市町村合併以外のテーマで実施された住民投票に、2005年10月23日に千葉県袖ヶ浦市で「市が施工主体となって行う袖ヶ浦駅北側地区

整備事業について市民の賛否を問う住民投票条例」に基づく住民投票があり¹⁶、総事業費が約180億円のJR袖ヶ浦駅前土地画整理事業に関する計画は中止になっている¹⁷。

この住民投票は、袖ヶ浦市が都市計画決定を2005年1月に行った事業について、2005年4月に住民から直接請求された住民投票条例に基づき行われたものであった。有権者の約4分の1にあたる約1万3,000人が署名した住民投票条例の直接請求に対し、市議会は、賛成12、反対9で条例を成立させた。2005年10月23日に実施された住民投票は投票率57.95%で、反対が6割以上であり、市長は計画の凍結を表明することになった¹⁸。

それ以外に2006年3月12日、常設型住民投票条例に基づき行われた山口県岩国市のアメリカ軍空母艦載機の移転計画の是非を問う住民投票がある¹⁹。この事例において危惧されていたことは首長主導の住民投票の危うさを考察するにあたって重要な論点であり、常設型住民投票条例の考察を行う章でも詳しく述べることにしたい。

◇長野県内の動き

2002年から2004年5月末までの住民投票の実施件数を比較した島田恵司によると、長野県における住民投票の実施件数は、19件が実施されている埼玉県に次いで第2位となっている²⁰。また、首長提案の住民投票でも合併に反対という結果が出ている自治体が多いこと、直接請求の可決率が高いことが注目されている²¹。

2003年以降に長野県内で実施された条例に基づく市町村合併に関する住民投票は、以下の表2の27件である²²。「長野県においては住民投票は定着したともいえるかもしれない」²³と分析されていたように、長野県においてはこの経験がその後の住民投票条例制定の動きにつながっていると考えられる。

実施日	対象自治体	結果	提案者
2003年5月11日	平谷村	合併に賛成	首長提案
2003年10月26日	山ノ内町	合併に反対	首長提案
2003年11月9日	箕輪町	合併に反対	首長提案
2003年11月30日	大岡村	合併に賛成	議員提案
2003年12月7日	富士見町	合併に反対	首長提案
2003年12月7日	下諏訪町	合併に賛成	首長提案
2004年6月6日	穂高町	合併に賛成	直接請求

2004年6月27日	波田町	合併に反対	首長提案
2004年7月11日	奈川村	合併（する）	首長提案
2004年7月11日	喬木村	合併に反対	首長提案
2004年7月11日	南箕輪村	合併に反対	首長提案
2004年7月11日	望月町	合併に賛成	直接請求（修正可決）
2004年7月25日	牟礼村	三水村と合併	首長提案
2004年8月1日	開田村	合併に賛成	首長提案
2004年9月12日	大鹿村	合併に反対	首長提案
2004年9月26日	木曾福島町	合併に賛成	常設型
2004年10月17日	浪合村	合併に賛成	首長提案
2004年10月31日	信州新町	3町村で合併	首長提案
2004年10月31日	中条村	長野市と合併	直接請求（修正可決）
2004年10月31日	小川村	合併に反対	首長提案
2004年12月26日	野沢温泉村	合併に反対	議員提案
2005年2月6日	丸子町	上田市域4町村	首長提案
2005年2月6日	真田町	合併が必要	首長提案
2005年2月13日	武石村	合併に賛成	直接請求（修正可決）
2005年2月27日	中川村	合併に賛成	直接請求
2008年5月4日	清内村	合併に賛成	首長提案
2008年6月15日	小川村	自立	首長提案

「反対のための道具」と見なされる住民投票の中でも、直接請求された条例にもとづく住民投票は、さらに「反対のため」という意味合いが強いと感じられるようであるが、2001年5月10日から2004年5月末までの直接請求とそれに基づく全国の住民投票の結果を調べた島田恵司は、可決された35条例のうち、実際に住民投票が実施されたのは24条例で、そのうち賛成多数となったのは18例、反対多数はわずか6例という結果となっており、市町村合併をテーマとした住民投票に関しては、直接請求が反対のための道具ではなかったことがうかがえると述べている²⁴。長野県においては修正可決されたものも含めると27例中5例が直接請求による住民投票条例に基づく事例であるが、これらの5つの住民投票のすべてで住民は合併することを選んでいる。

この時期には、塩尻市の複合施設「市民交流センター（仮称）」の建設の是非を問う住民投票条例の直接請求も起きているが、2005年4月に議会で否決されている²⁵。

＜Ⅲ期＞公共施設建設に関する住民投票実施の時代（2007年～現在）²⁶

◇全国的な動き

2007年12月9日、千葉県四街道市で地域交流センター建設の是非を問う住民投票が実施された²⁷。この住民投票は、市の人口の1割以上の署名（9,142人）をもってなされた住民からの直接請求に基づくもので、2007年10月25日に12対9の賛成多数で条例案が可決されている²⁸。投票の結果は、建設反対2万5,384票に対し、賛成7,962票で、約21億円の建設費と年間約1億円の維持費がかかる建設計画は断念された²⁹。

その後、2008年4月27日には、沖縄県伊是名村で牧場誘致計画の是非を問う住民投票が実施されている³⁰。

後述する佐久市の事例とともに近年大きく報道された公共施設建設を争点とした住民投票は、鳥取市における市庁舎改修か、新築かを問う住民投票である。

佐久市の場合は、首長が主導した住民投票であったが、鳥取市の場合は、議会が議会内の対立により決着が付けられなくなった争点を住民投票にかけた事例である。そして、佐久市の場合は、首長からの提案の前に住民投票条例の直接請求がなされていないが、鳥取市の場合には、議員提案の前に住民から5万人以上の署名を持って直接請求されている点も異なる。

鳥取市の本庁舎は、1964年に建設されたもので、耐震補強が必要とされていた。新築すると約100億円の経費がかかる見込みであったが、2004年に8つの町村と合併し、合併特例債を活用し、JR鳥取駅周辺に約100億円で建設する計画を2011年2月に決め、議会も承認していた³¹。これに対し、1,051億円もの借金を抱える市で大規模公共事業を行うことへの疑問が出され、有権者の約3分の1に当たる約5万人分の署名をもって、2011年8月に住民投票条例の直接請求が行われたが³²、直接請求された条例案ではなく、移転新築派によって議員提案された条例が可決された³³。そして、「移転新築：建設費約74億8千万円、合併特例債により市民負担は約24億6千万円」という案と、「耐震改修：建設費約20億8千万円、合併特例債により市民負担は約6億2千万円」という両案が住民投票にかけられた³⁴。

2012年5月20日に、鳥取市で市庁舎を改修するか、新築するかを問う住民投票が実施され、「耐震改修」が4万7,292票、「移転新築」が3万721票という結果となった³⁵。

鳥取市の事例は、「異議申立型A（ズレ解消型）住民投票」を求める住民の直接請求運動によって始まった動きであったが、実施されたのは、議員が提案した「決定型A（対立決着型）住民投票」であると分析できる。

その他、2005年に合併した埼玉県秩父市で、秩父市役所と市民会館を合併特例債の活用で建て替えるという問題をめぐり、2012年3月議会で、「賛否を問う住民投票の実施」を求める質問があったこと³⁶。山梨県笛吹市で建設が計画されている総事業費約45億円の大型施設「多機能アリーナ」について、市民から住民投票を求める直接請求が実施されたが、2011年11月21日の本会議で否決されたこと³⁷。徳島県三好市で合併特例債を使って交流拠点施設を建設する計画に対して、再検討を求める署名を提出した市議らから住民投票を求める声が出ていること³⁸。石川県加賀市で、新市民病院建設の是非を問う住民投票条例の直接請求の署名活動が行われ

たが、2012年8月21日の市議会本会議で否決されたこと³⁹。愛媛県新居浜市のJR新居浜駅前に美術館、小劇場、太鼓台展示などの機能を備えた総事業費63億円、年間運営費約1億6千万円かかる総合文化施設建設について⁴⁰、建設の賛否を問う住民投票条例の直接請求の署名集めが2012年5月から6月にかけて行われたことなどが、公共施設に関する住民投票の最近の動きである⁴¹。

◇佐久市の住民投票

2010年11月14日、長野県佐久市で「佐久市総合文化会館建設の是非を問う住民投票条例」に基づく住民投票が実施された⁴²。投票の結果は、佐久市総合文化会館建設に反対が31,051票、賛成が12,638票、投票率は54.87%であった⁴³。

1986年には文化会館建設の検討が始まっていたが、長年、財源のめどが立たず、2005年に市町村合併で「新佐久市」となったのを機に国が借金の7割を持つ「合併特例債」を活用する見込みができ、用地取得費を含めて100億円以上になる同事業の計画が具体化した。早期建設を求める署名が2006年末から2007年2月まで実施され、議会も陳情を可決していた事業であり、2008年1月には、すでに32億円で用地を取得し、設計図もできていた⁴⁴。

事業が計画されてからの時間の経過により、計画が住民のニーズと合わなくなることも多い⁴⁵。佐久市の場合も、計画当初から住民投票の実施まで、24年もかかっている。

佐久市の事例は、①バブル期に計画された事業であり、②合併特例債を活用した事業であるという2つの点において、最近、見直しが進んでいる公共事業、住民投票が求められている事業の特徴を2つとも有している。

2009年4月の市長選で柳田清二市長は、佐久市総合文化会館建設について、「慎重な検討」を掲げ、「建設推進」を表明していた候補を破り当選した⁴⁶。

その柳田市長の提案により提出された条例案に対し、2010年8月末の臨時議会に議員提案で修正案が提案され、①投票資格を「18歳以上（永住外国人を含む）」から「20歳以上」に、②50%の成立要件を満たさない場合、開票はできるが、住民投票は不成立、③建設案については、2010年3月にまとまった実施設計案（63億8千万円）に賛成、最近まとめた縮減案（55億円）に賛成、反対の3択にするという修正がなされ、議会において26対16で可決された条例をもとにしたのが佐久市の住民投票であった⁴⁷。

長野県佐久市の総合文化会館建設の是非を問う住民投票は「決定型B（お任せ型）住民投票」の典型例である。「市民参加型の市政運営」をめざす佐久市の柳田市長は、「政策をめぐる意見が分かれば、判断をいったん主権者に戻すため、選挙ではなく住民投票をすべきだ」と主張しており⁴⁸、また、住民投票の結果を受け、「住民投票は二元代表制を否定するものではなく、補完する機能が明確に確認できた」と述べている⁴⁹。

佐久市の事例の後、長野県内では、住民投票の実施にはいたらなかったが、長野市庁舎・市民会館の建て替え計画について直接請求が行われ、その条例とは別に議員提案の住民投票条例案も議会に提出されたが、2011年8月17日に両案とも否決された事例や⁵⁰、2012年12月21日に反対18、賛成7で否決された安曇野市における新庁舎建設の是非を問う住民投票条例の直接請求の事例があった⁵¹。

公共施設建設の是非を問う住民投票だけでなく、佐久市や鳥取市のようにコストのかからない対案を示して住民投票にかけるタイプの住民投票は財政難の時代が続く中で、今後も各地で実施されるだろう。

2. 常設型住民投票条例に基づく住民投票

常設型住民投票条例に基づき、市町村合併に関する住民投票を行った自治体は、2003年10月26日に住民投票を実施し、合併に賛成が多数となった埼玉県富士見市、2004年4月25日に住民投票を実施し、合併に反対が多数となった埼玉県美里町、その他には群馬県旧境町の例などがある。それ以外のテーマで常設型住民投票に基づき、住民投票を実施したのは、山口県岩国市だけである。

山口県岩国市では、1999年春に市長に就任した井原勝介市長の「市民の意思を大切にするという理念を徹底するとすれば、最後は住民投票の仕組みを用意しておく必要がある」⁵²との考えに基づき、2004年3月に常設型住民投票条例が制定された。

井原市長自身が述べているように、新潟県巻町など、住民の直接請求運動などを経た場合と異なり、常設型住民投票条例を用い、首長発案で住民投票を実施する場合は、「助走期間」がなく、住民に対する周知・啓発が大変重要になる⁵³。

「熟慮」に基づいた決定がなされるかどうか、住民投票を評価する一つの重要な基準である。岩国市では住民投票における周知期間の短さ、行政主導の住民投票の足腰の弱さ、議会の意思との乖離という問題点が指摘されていた。これらの問題を克服で

きるような制度設計の必要性を岩国市の事例は示唆している。

「岩国の将来を決める重大な問題であって、市民の意見が真っ二つに分かれているような場合に、市民の最終的な意思を確かめた上で、議会制あるいは間接民主制の担い手である市長と議会が誤りのない判断をするために、今議会に提出しています『住民投票条例』が必要です」⁵⁴という井原市長と同じような思いを持つ首長は多いはずである。

しかし、そのために「市長発議」が必要なのだろうか。岩国市の条例でも、「市民の請求権」が明記されており、有権者の6分の1以上の署名が集まれば、議会の議決なしに住民投票が実施できる。それでもなお「市長発議」が必要だと考えられたのは、「議会や市民の意見が割れた場合、果たして、市民の署名運動が取り組まれるのか、その時間は十分にあるのか、いろいろな事態を想定して、大きな課題に対して速やかに決断し、条例を有効に活用するためには、『市長発議』は絶対に盛り込む必要がある」⁵⁵からだと述べられている。岩国市では、市長発議の条項がなければ、住民投票は行われなかったであろうと市長は分析している⁵⁶。

市長と議会の意見のズレ、国や他の自治体との意見の相違を解決する手段、自治体の意思をアピールするための手段として岩国市では住民投票が用いられた。そのような事態の時こそ、住民からの発議に期待するのは、難しいことなのであろうか。

首長発議、議員発議を盛り込んだ常設型住民投票条例は、今後、「お任せ型住民投票」の道具にもなるであろう。

3. 大型公共施設建設の是非を問う住民投票法制化の動き

1990年代以降の日本では、政党や「住民投票立法フォーラム」などから、国の法律で住民投票の制度化を行おうという提案があったが、実際には国の法律ではなく、自治体の条例によってそれぞれの自治体に応じた住民投票の制度化がすすめられてきた。

しかしながら昨年、総務省は地方自治法を改正し、大型公共施設建設の是非を問う住民投票を行える法制化を進める意向を明らかにした。2011年8月に発足した第30次地方制度調査会でも、「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、住民投票に付することができることとする」地方自治法の改正が検討されていた⁵⁷。その後、2011年12月15日に出された「地方自治法改正案に関する意見」では、「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、引き続き検討するべきである」と述べられている。

公の施設に関する住民投票を導入しようとする地方自治法改正の動きについて、金井利之は「公の施設は、仮に拘束型住民投票によって設置が阻害されても、自治制度官庁としては、歓迎すべきこと」⁵⁸としている。また、岡本三彦は「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」⁵⁹という見方を示している。

「大規模な公の施設の設置」の是非を問うものに限って拘束型の住民投票制度を導入するという提案には、地方6団体が反対しており、また、「住民投票規制法になる恐れ」を危惧する論者もいる⁶⁰。

たしかに、すでに一定程度の公共施設はほとんどの自治体で整備されており、財政難の中で公共施設を新たに建設する必要性は、かつてより乏しい。平成の大合併時に予定された事業の建設も、財政的な制約が厳しくなっている現在、中止を決定する方が国の官庁にとっても都合がよいであろう。「拘束型住民投票の結果というお墨付きを得て、合併の時に決めてしまった公の施設のばらまきの建設を中止する効果が期待される」⁶¹という見方は、説得力を持つ。

岡本三彦も、代表機関にとって住民投票は、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述べている⁶²。「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、住民投票は有効な手段」⁶³であり、「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ろう。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」⁶⁴といえよう。

4. 展望と課題

(1) 財政難の時代

財政難の時代に、「あれもこれも」住民の要望をかなえるのは不可能である。また、財政的な制約の中、思い切った計画の中止を迫られる事業も多くなっている。そこで、計画中止のための合意形成に役立つ住民投票に注目が集まっているのである。

首長・行政にとって、「お任せ型住民投票」はたいへん都合のよいものであり、魅力的な手段である。①民主的な決定手段を使う首長だと思われる、②計画を中止することにより、コストが削減できる、③「決定の負荷」から逃れられるからである。

計画をなかなかやめられない行政・議会の「道具としての住民投票」は、今後広がりを見せるだろう。首長や議会は、かつて自らが計画した事業をなかなかやめられない。実際には、財政難や住民の要望の変化を受け、見直さなくてはならない計画、建設を中止しなくてはいけない公共事業を抱えている自治体がたくさんある。そこで、住民の決定という正当性を持つ手段にお任せすることによって、計画を見直し、事業を廃止する「お任せ型」の住民投票が役立つのである。

「住民投票をすれば公の施設の設置にブレーキを掛けられる政治情勢の時には住民投票条例を制定し、住民投票をしなくてもブレーキを掛けられるときや、住民投票にかけると公の施設の設置を拘束されてしまう政治情勢のときには住民投票条例を制定しない。逆に、公の施設の設置を進めたい為政者は、逆のことをする」⁶⁵とか、「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、財政的にも適切でないはずである」⁶⁶という指摘もある。お金のかかる新設案ではなく、耐震案を選んだ鳥取市の住民投票は、各地で参考にされるであろう。

(2) ワンテーマ選挙と住民投票

2009年3月4日の「増えるワンテーマ選挙」という「朝日新聞」の記事において、「民意をすくい取るには議員選や住民投票もあるのに」、住民投票ではなく、首長選挙でその是非を問うワンテーマ選挙が増加していることが分析されている。

記事によると、和歌山市における公立大学建設問題（2002年）、東京都小金井市の駅前再開発問題（2004年）、岐阜市における市立岐阜商業高等学校の立命館への移管問題（2008年）、北海道北見市における市庁舎移転に関する問題（2008年）が争点となった選挙など、ワンテーマ選挙は「小泉首相当時の05年の郵政総選挙を思わせる手法で、00年代に入って増えて」いるとのことだ⁶⁷。

そして、ワンテーマ選挙を、①議会対立型（首長が進めようとした政策を議会が否決したり、対立する政策を可決したりした結果、首長が辞職して選挙

に持ち込む)、②先手型(反発を受けたため議会での議論を経ないまま辞職し、選挙に臨む)、③リコール・住民投票回避型(首長の政策に議会は賛同したが、反対派の住民がリコールや住民投票の活動を始め、これを避けるために首長が辞職して選挙に突入する)という3パターンに分類している⁶⁸。

争点となっている問題について、投票したい候補者と意見が一致しない場合も多い。首長の政策や資質などを総合的に判断して投票すべき首長選挙がワンテーマ選挙となることによって、民意はゆがめられる。住民投票で問うべき問題は住民投票で問い、当該テーマに関する住民の意思を正確に反映することが必要である。

(3) 議会活性化と住民投票

議会の活性化のために、議会改革を実施する自治体が急増している。これまで、決定を担ってきた議会にとって、住民が決定することになる住民投票は、自らの存在を脅かすものであろう。しかしながら、ここでの緊張感がない限り、自治体における熟慮デモクラシーは機能しない。菅沼栄一郎は、片山元総務相の住民自治強化の提案を受け、「住民投票 議会のライバルにしよう」という記事を書いている⁶⁹。佐久市では、住民投票を受け、「…自分も含め、あまり考えていない。誰かに言われたから、賛成、反対とするところもある」、「我々議会の改革が必要だ」と議員が述べるようになっていく⁷⁰。

議会にも、住民にも、首長にも熟慮をもたらすシステムとしての住民投票を活用することなしに、地方分権改革以降の自治体運営を財政難の中で乗り切ることが難しくなりつつあるのかもしれない。「首長、議会多数派、諮問型住民投票多数意見という、最低でも『3つの民意』が示されるのであり、そのような『複数の民意』をもとに、首長や議会は住民投票の結果を尊重して、合意形成をすればよい」⁷¹のであり、そこに熟慮がうまれるのである⁷²。

(4) 「強いリーダー」と住民投票

「強いリーダー」を期待する論調、決定をするリーダーへの高い支持率という現象が生まれてきている。首長の直接公選制を採用している地方自治体では、「強いリーダー」である首長の暴走に対し、住民が歯止めをかける制度があること、住民が選挙以外の民主的統制の手段を持つことは不可欠である。

「住民の直接の意向を反映しなくても構わないのであれば、住民は選挙の時にしか民主的統制の手段を持たないことになる。為政者は選挙のみを気にし、

有権者は選挙しか手段がないという無力感から選挙さえもしない状態に陥る。実際の自治運営は、為政者が有力団体との統治連合を形成し、利権構造化していく。しかし、直接民主制度があれば、選挙の時以外にも為政者は住民の実効的な監視に曝され、お任せ民主主義の危険への対抗策になりうる」⁷³という指摘には耳を傾ける必要がある。

「強いリーダー」は、議会と対抗するために住民の意思を後ろ盾とすることがある。これはかつて革新自治体や1980年代の神奈川県逗子市で用いられた手法であるが、近年では、大阪や名古屋の「強いリーダー」が、直接民主的制度の導入に積極的な姿勢を見せる状況になっている。

お金がかからず、住民の支持を得やすい政策として、常設型住民投票条例の制定が選挙公約として掲げられることもある。今後は、首長の意見と住民の意見が一致しそうな場合、首長が行いたい政策を進めたい、自分に支持を集めたいと考える場合や、プレビシットの住民投票を行う可能性が強い自治体ほど、常設型住民投票条例ができていくという可能性も否定できない。

それについては、「プレビシットの抑止という点からは、首長の発議権は否定されるべきである。また、議会に発議権を付与することも必要はない。議会にはプレビシットの恐れは小さいが、議会多数派で発議するくらいならば、自ら条例制定その他の決定を行うべきである」⁷⁴という指摘も重要であろう。

よく考えずになされた決定や不正確な情報に基づいた判断の可能性がぬぐえないために、「住民投票は危険である」との指摘がなされてきた。しかし、さまざまな有権者の意思、意見がある中で、首長や議員が決定に際し、すべて自信を持った決断ができるとは言い難い。

鳩山元首相は、「決定できない」ことについて、数多くの非難を浴びることになった⁷⁵。「決定できない」と批判を受けるくらいなら、住民投票による決定に任せてしまった方がうまくいくと考える首長も出てくるだろう。

常設型住民投票条例に基づく住民投票実施の事例は、まだまだ少ない。内容が検証され、それぞれの自治体にふさわしい制度が整備されるには、今しばらくの時間が必要なのかもしれない。首長や議会の「お任せ型住民投票」の道具としてではなく、首長や議会の暴走を住民の意思で食い止めることができる手段となるよう制度設計がなされるべきである。

(5) ドイツの現状

ワイマール期・ナチス期の経験があるために他のヨーロッパ諸国と比べ、戦後は直接民主的制度の導入に慎重な姿勢であったドイツでも、90年代に住民投票の制度化が進んだ。日本との違いは、住民のイニシアティブによって、住民投票制度の法制化が進んだり、法改正がなされたりしたことであろう。

ドイツで市町村レベルの住民投票の制度化や直接立法制度、州民投票制度改革を行うにあたって大きな力を持ったのは、「もっと民主主義を (Mehr Demokratie e.V.)」という組織である。この組織は現在もなお、各州でさらに住民投票制度を改革する運動やさまざまな争点の住民発案運動を行っている⁷⁶。

さらに最近のドイツでは新しい政党「PIRATEN (海賊党)」が、「住民が決定をする」ということを主張して、議席数を伸ばしている⁷⁷。この政党が主張しているのは、「住民にお任せする民主主義」の推進である。

「お任せ型住民投票」で住民に決定をお任せすること、そして、「PIRATEN (海賊党)」の主張をいかに考えるのかを日本の有権者が問われる日も近いだろう。

まとめ

有権者自身が、直接請求という形で住民投票条例の制定を求める運動なしには、「住民の道具としての住民投票」を実現することはできず、「代表者にお任せする民主主義」の中で、首長や議会にとって都合のよい住民投票の制度化がますます進んでいくものと思われる。

常設型住民投票制度の制定によって議会は住民意思に基づかない決定がしづらくなる。「首長・議会・住民がそれぞれの長所を活かし、緊張関係を保ちつつ熟慮に基づいた決定を行うための道具」⁷⁸としての住民投票の発案、住民投票制度に関する住民の議論の活発化が待たれる状況は、2010年代を迎えても、依然として変わっていない。

住民投票が定着した今だからこそ、「直接請求制度を改正し、『議会の壁』を取り払う」という要求や常設型住民投票条例の直接請求という住民側からの運動がもっと出てきてもよい。そして、首長主導で制定された住民投票条例を議員発議や直接請求で改正しようという動きが出始めることも期待したい。

<注記>本稿は、2012年6月16日・17日に開催さ

れた2012年度日本公共政策学会（於：立命館大学朱雀校舎）における発表「長野県内における住民投票—財政難の時代における住民投票の意義と課題—」の一部に加筆・修正を加えたものである。

- 1 地方行財政検討会第一分科会（第7回）配布資料3-2「住民投票の実施状況①」2010年10月29日開催。
- 2 野口暢子「2001年以降の住民投票」『住民投票が拓く自治』公人社、2003年、207～218頁でも、争点による時期区分について述べているが、事例の増加に伴い、再考した。
- 3 野口暢子「高浜市住民投票条例」『学習院大学大学院政治学研究所 政治学論集』第15号、2002年3月、75～109頁。野口暢子「常設型住民投票条例をめぐる論点」『地方自治職員研修』臨時増刊号（74）、2003年11月、98頁。
- 4 「朝日新聞」2001年9月15日。
- 5 「朝日新聞」2002年12月11日。
- 6 「朝日新聞」2002年10月12日。
- 7 「朝日新聞」2002年10月1日。
- 8 「朝日新聞」2002年11月22日。
- 9 「朝日新聞」2002年6月3日。
- 10 市町村合併のこの時期を、住民投票の定着期と呼ぶこともできるであろう（野口暢子「2001年以降の住民投票」『住民投票が拓く自治』公人社、2003年、208頁）。
- 11 2000年7月30日に実施された田無市と保谷市の合併に関する住民投票があるが、これは、法定合併協議会の要綱に基づく「投票形式のアンケート」であり、条例に基づく住民投票とは区別が必要であろう。
- 12 上田道明「住民投票制度、個性の競い合い始まる一法制化の前に地域の実績積み上げを」『日経グローバル』第180号、2011年9月19日、56頁の図より。
- 13 同上、57頁。
- 14 島田恵司「市町村合併と住民投票の関係—特に長野県について」『信州自治研』第149号、2004年7月、13頁。
- 15 上田道明「住民投票制度、個性の競い合い始まる一法制化の前に地域の実績積み上げを」『日経グローバル』第180号、2011年9月19日。
- 16 「朝日新聞」2006年2月23日。岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月、120頁。
- 17 「朝日新聞」2009年1月23日。同時期に東京都東村山市でも17,000名以上の署名を添えて住民投票条例が直接請求されているが、議会で賛成12対反対12という可否同数となり、議長裁決で条例案が否決されている。
- 18 「朝日新聞」2005年10月24日。
- 19 「朝日新聞」2012年5月18日。
- 20 島田恵司「市町村合併と住民投票の関係—特に長野県について—」『信州自治研』第149号、2004年7月、10～11頁。
- 21 同上、15頁。
- 22 同上、14頁の表、『信州自治研』編集部「長野県下の自

- 治体合併状況』『信州自治研』第147号、2004年5月、沼尾史久「住民投票によせて」『信州自治研』第152号、2004年10月、39~41頁を参考とし、その後の事例については、新聞検索等を活用して表を作成した。
- 23 沼尾史久「住民投票によせて」『信州自治研』第152号、2004年10月、39頁。
- 24 島田恵司「市町村合併と住民投票の関係一特に長野県について」『信州自治研』第149号、2004年7月、16頁。
- 25 「朝日新聞」2005年4月8日。
- 26 2005年10月23日に実施された袖ヶ浦市の住民投票からⅢ期とする見方も可能であろう。
- 27 「朝日新聞」2009年1月23日。岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月、121頁。
- 28 「朝日新聞」2009年1月23日。
- 29 同上。
- 30 「朝日新聞」2012年5月18日。
- 31 同上。
- 32 同上。
- 33 同上。
- 34 同上。
- 35 「朝日新聞」2012年5月21日。
- 36 「朝日新聞」2012年3月13日。
- 37 「朝日新聞」2011年11月22日。
- 38 「朝日新聞」2012年8月22日。
- 39 「朝日新聞」2012年5月23日。
- 40 「朝日新聞」2012年5月22日。
- 41 「朝日新聞」2012年6月2日。
- 42 今井一「長野県佐久市で住民投票実施「総合文化会館建設」に住民はNO」『週刊金曜日』825号、2010年11月26日、5頁。
- 43 「朝日新聞」2010年11月16日。この住民投票では、建設費だけではなく、毎年1億6千万円から2億3千万円かかると見込まれた会館の維持管理費が問題視された。
- 44 「朝日新聞」2010年11月2日。
- 45 この点は、岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月でも指摘されている。
- 46 「朝日新聞」2009年4月21日。
- 47 「朝日新聞」2010年9月2日。
- 48 「朝日新聞」2011年1月15日。
- 49 「朝日新聞」2010年12月1日。
- 50 「朝日新聞」2011年8月18日。
- 51 「朝日新聞」2011年12月22日。
- 52 井原勝介『岩国に吹いた風—米軍再編。市民とともにた
たかう』高文研、2009年、17頁。
- 53 同上、68頁。
- 54 同上、89頁。
- 55 同上、17頁。
- 56 同上、91頁。
- 57 2011年9月15日、第30次地方制度調査会資料。
- 58 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、25頁。
- 59 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月、125頁。
- 60 上田道明「住民投票制度、個性の競い合い始まる一法制化の前に地域の実績積み上げを」『日経グローバル』第180号、2011年9月19日、57頁。
- 61 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、25頁。
- 62 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月、119頁。
- 63 同上、126頁。
- 64 同上、126頁。
- 65 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、26頁。
- 66 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、2012年3月、125頁。
- 67 「朝日新聞」2009年3月4日。
- 68 同上。
- 69 「朝日新聞」2010年10月6日。
- 70 「朝日新聞」2010年11月3日。
- 71 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、18頁。
- 72 野口暢子「高浜市住民投票条例」『学習院大学大学院政治学科 政治学論集』第15号、2002年3月、103~109頁。
- 73 金井利之「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』第16号、2011年9月、10頁。
- 74 同上、27頁。
- 75 野口雅弘「『脱官僚』と決定の負荷—政治的ロマン主義をめぐる考察」『現代思想』第38巻第2号、2010年2月、110~119頁。
- 76 <http://www.mehr-demokratie.de>
- 77 「朝日新聞」2012年1月6日。
- 78 野口暢子「2001年以降の住民投票」(『住民投票が拓く自治』公人社、2003年、217頁)。
(長野県短期大学 多文化コミュニケーション学科
国際地域文化専攻)
(連絡先 〒380-8525 長野県長野市三輪8-49-7
TEL 026-234-1221 FAX 026-235-0026)
(平成24年10月1日受付、平成24年12月13日受理)