

住民投票に期待されているものは何か

What Is Expected from Local Referendums?

日本では基本的に住民投票は法制化されていない。しかし、その法制化されていないものが90年代以降、住民投票条例案の直接請求というかたちで盛んに住民から求められるようになっていく。背景には、民意との乖離が疑われる政策に対して、これという統制手段がないことがある。そのため最後の手段として住民投票が求められているのであるが、この「代表制度の統制」という動機ゆえに、条例案の議決権を持つ議会の反発は強く、住民投票はなかなか実現していない。

しかし、そんななかでも、近年行政の事業に住民投票がブレーキをかける例も現れるようになった。民意に反する施策にブレーキがかかるようになったこと自体は評価に値するものであるが、一方でこの種の住民投票は行政の案を拒否することはできても、民意が積極的に何を望んでいるかまでは明らかにできない、という「限界」も明らかになっている。つまりは、住民投票運動に投じられたエネルギーも住民投票の実施に執行された予算も、現在の案を拒否するためだけに費やされている。

あらためて問われているのは、当初から民意に適った政策立案に努めることの重要性である。その意味で住民投票運動は、住民投票を議会に取って代らせようとしているのではなく、住民投票を不要とするような議会のあり方を求めているものと理解できる。逆説的ながら、住民投票の制度化はそのような議会を実現させるための方策のひとつと考えられるものである。



In Japan, generally speaking, law has no provision for local referendums. However, people have been increasingly demanding local referendums since the 1990s in the form of direct petitions with proposals for ordinances on local referendums. This phenomenon has been observed against a backdrop of people having no proper means to control policies that are suspected to diverge from public opinion. Local referendums are sought as a last resort against this problem, but are not easily realized because the underlying motivation is an imposition of control on the system of representation—an idea that local assemblies, which have the power to vote on ordinance proposals, strongly oppose.

Despite such opposition, we recently began to witness examples of local referendums putting a break on government projects. The fact that policy implementations at odds with public opinion can be stopped is laudable. However, at the same time, some limitation has emerged: while such local referendums can reject government proposals, they do not reveal what the public truly wants. In other words, budgets and various efforts for local referendums are spent only to reject certain proposals.

What is now being reassessed is the importance of devising policies that are suited to the needs of the public in the first place. In this context, movements for local referendums can be interpreted as reflecting people's desire for a type of assembly that requires no local referendum, not as attempts to replace the functions of assemblies with local referendums. Paradoxical as it may seem, incorporating local referendums into political systems can be considered as a measure to realize such assemblies.

1 | はじめに

さまざまな合意形成の手法がとりあげられている本誌のなかにあって、筆者の守備範囲は住民投票である。住民（国民）投票という制度については、主に法律学や政治学を舞台にさまざまにその当否が論じられてきた。その論点は、民主政の理解に関わる根源的なものから細かな技術的な問題点まで多岐に及ぶ。これら長い論争の蓄積を紹介することは別稿に譲ることにして¹、本稿はむしろ日本における住民投票の実績のうえにこれを論じること軸足を置く。

それというのも、日本では基本的に住民投票は法制化されていないからである。にもかかわらずその手法が、この20年間ほどは直接請求というかたちで社会から盛んに求められるようになってきている。制度化されているわけでもないものがあるえて求められるのには、それ相応の理由があるはずであるが、それは何なのであろうか。本稿は住民投票が求められる動機を腑分けし、またそれを見据えることにより、そこで求められているものが何なのかをあぶりだしたい。また最後には、その求められているもののために住民投票という制度ができることを考えて締めくくりにしたい。

2 | 住民投票小史

本論に入る前に、必要最小限、日本の住民投票の制度的状況やこれまでの住民投票の軌跡などを紹介しておきたい。

わが国には、「一の地方公共団体にのみ適用される特別法」に関する住民投票（憲法95条）と地方自治法上の直接請求制度に基づく解職・議会解散を問う住民投票（地方自治法76条など）とをのぞき、基本的に法制化されている住民投票制度はない、といってよい。過去には存在した時期もあり、直近では合併特例法に「合併協議会の設置を問う」住民投票制度が規定されているが、いずれも短期間で廃止されたかあるいは時限立法に基づく制度であった²。

このような制度的状況のもとで住民投票を実施しようとすれば、自治体独自に条例を制定して実施するか、あるいは意向調査のような形で行政の権能のもとに実施する形をとることになる。これらのうち、90年代以降社会から注目されるようになってきているものが条例に基づく住民投票であり、本稿もまたこれに焦点を当てる（以下、本稿でいう住民投票とは、この条例に基づく住民投票を指すものとする）。

この十数年、住民投票が関心を集めるようになったことにはいくつかの理由が考えられる。日本初の住民投票となった新潟県旧巻町（現新潟市）での争点が原子力発電所の建設であったように、それがときに国策を問うものであったことは社会に大きなインパクトを与えてきた。また、未成年者や永住外国人の投票参加³が話題にのぼったこともあれば、あるいは「平成の大合併」に際してたくさんの投票が実施されたことは記憶に新しいところであろう。

実施件数について述べておけば、巻町で投票が行われた1996年から2009年までの14年間に397件の投票が実施されている。このデータを見ると、わが国の地方自治の日常に住民投票が定着しており、容易に投票が実施されるようになってきているかのような印象を与えがちであるが、事実はこれに反する。どう事実と異なるのか、住民投票の軌跡を振り返りながらこれを紹介していきたい。

住民投票条例案が地方議会に上程されはじめるのは、80年代に入る前後の時期である。図表1のデータに明らかかなように、当時条例案は一部の例外的なものをのぞきもっぱら直接請求で提案されている。制度化されているわけでもない住民投票が住民から求められたその背景には、首長や議会の方針や決定に対する異議申し立てを行うためにさまざまな手を打ったものの、有効な手段がなかったため、これが切り札のように求められた経緯がある。この「代表制度の統制」という動機こそは、日本の住民投票を象徴するもので、この点は後述する。

日本の直接請求制度では、請求案の議決権を持つのは

図表1 住民投票関連条例案の議決件数・成立件数（提案者別）

年	直接請求		議員提案		首長提案		総議決件数	総成立件数
	議決件数	成立件数	議決件数	成立件数	議決件数	成立件数		
1979年	1	0	0	0	0	0	1	0
1980年	0	0	0	0	0	0	0	0
1981年	0	0	0	0	0	0	0	0
1982年	0	0	0	0	1	1	1	1
1983年	2	0	0	0	0	0	2	0
1984年	2	0	0	0	0	0	2	0
1985年	4	0	0	0	0	0	4	0
1986年	3	0	0	0	0	0	3	0
1987年	3	0	1	0	0	0	4	0
1988年	3	1	0	0	0	0	3	1
1989年	1	0	0	0	0	0	1	0
1990年	4	0	0	0	0	0	4	0
1991年	3	0	0	0	1	0	4	0
1992年	4	0	0	0	0	0	4	0
1993年	4	0	1	1	1	1	6	2
1994年	3	0	1	0	0	0	4	0
1995年	6	1	5	4	1	1	12	6
1996年	7	1	2	1	1	0	10	2
1997年	11	3	0	0	1	1	12	4
1998年	17	1	3	0	3	3	23	4
1999年	18	0	4	1	1	0	23	1
2000年	10	0	4	1	4	3	18	4
2001年	15	2	5	1	5	4	25	7
2002年	38	1	18	6	39	38	95	45
2003年	96	16	71	32	106	99	273	147
2004年	231	43	107	43	150	143	488	229
2005年	81	24	26	7	43	34	150	65
2006年	17	2	2	1	11	10	30	13
2007年	7	1	5	0	16	15	28	16
2008年	10	0	4	1	16	13	30	14
2009年	21	5	6	2	15	7	42	14
合 計	622	101	265	101	415	373	1302	575
成立率	16.24%		38.11%		89.88%		44.16%	

注：2010年1月1日現在

出所：筆者作成

その異議を申し立てられた当の議会である。請求案への議会の反応であるが、住民投票が性質上、議会の権限を侵しかねないものであることもあいまって、反発は小さなものではなく、事実、当時の段階で請求案の成立率は10%程度であった⁴。巻町の投票にしても、住民投票の実施をめぐる争われた町長選、町議選そして町長への解職請求運動を経て、ようやく実現に至った経緯がある。巻町以降も、同様に「ようやく」投票実施にこぎつけた自治体が年に数件現れる程度のものであった。住民投票を求める運動が条例案を請求する一方、議会がこれを拒絶するため投票が実現しないという構図は、一般的な傾

向として今日に至るまで基本的に変わっていない。

では、それでいてなぜ400件近い投票実績が残っているのか。答えは、いわゆる「平成の大合併」にある。「平成の大合併」によって従来約3,200あった基礎自治体が約1,800までに再編されたことは周知のとおりである⁵。その過程では住民投票による決着が取り沙汰され、実際に条例案が上程されるケースが少なくなかったが、実はそのほぼ半分のケースで条例案を提案していたのは首長や議員であった。首長や議員たちにより提案された条例案は、直接請求されたものとは異なり、高い確率（首長提案約90%、議員提案約40%）で成立している。これ

にともない投票が実施された結果、ケタ違いの件数で投票が実施された、というわけであった。

データを紹介したい（以下、図表2参照）。巻町の投票が行われた96年以降、投票実施件数は年間基本的に1～3件（7件実施された02年を除く）に過ぎなかった。しかし、03年からの3年間で件数は極端に変わる。03年84件、04年174件、05年91件とケタ違いの増加を見せたのである。その合計件数349件は、09年までの全実施件数397件の88%に当たり、それだけの投票がわずか3年のあいだに集中して行われたのであった。

補足すれば、「平成の大合併」がひとまず区切りを打った06年以降（～09年）にしても、実施された投票28件のうち2件の例外をのぞき26件の争点はすべて合併関連であった。これらも含めて合併関連の争点で実施された住民投票は通算で379件にのぼり、これは全体の96%に相当する。

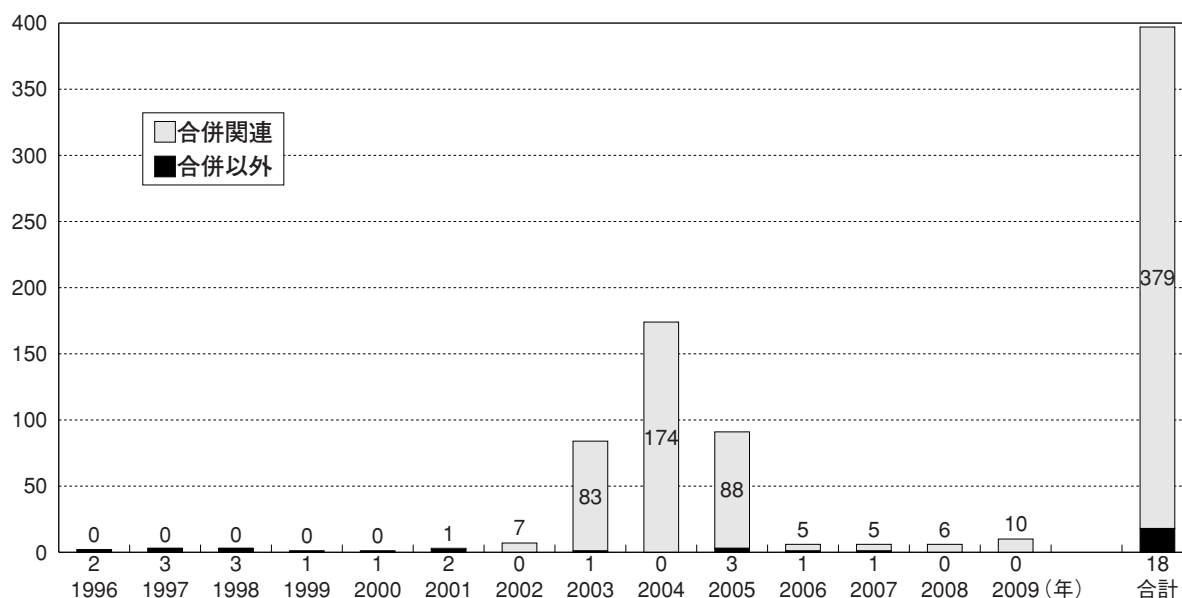
つまり、投票が実施された時期にしても、また投票が行われた争点にしても、著しい偏り（住民投票バブル！）が認められるのであり、「14年間に397件の投票」というデータはこの点を抜きに論じられるべきではない。裏

返せば、合併以外の争点で実施された投票は14年間で18件に過ぎない。その背景に大量の否決された直接請求案が存在するという事実とあわせて、この点は強調しておきたい。

以上のとおり、投票の実施件数からただちに住民投票が日本の地方自治の日常に溶け込んだかのように受け止めれば、それは早計に過ぎる。しかしながら、偏りがあるとはいえ多数の住民投票を経験したことが、地方自治に影響を与えなかったわけではない。影響のひとつに挙げられるものとして、「非個別型」条例の登場とその増加傾向がある。

これまでの住民投票は、ごく一部の例外をのぞき、投票実施が求められている当該争点に特化してこれを問うための「アドホックなレファレンダム」として行われており、根拠となる条例もあくまで当該争点を問うための住民投票制度を設けるためのものとして制定されている（「個別型」条例）。これに対して、あらかじめ特定の争点に限定することなく住民投票の実施を予定するタイプの条例（「非個別型」条例）が制定されはじめていのである⁶。

図表2 住民投票の実施件数（条例に基づくもの）



注：2010年1月1日現在
出所：筆者作成

最初の「非個別型」条例となったのが、97年に制定された「箕面市市民参加条例」（大阪府）である。同条例第8条は「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる」と規定し、投票に付すべき事項の決定やその実施のために必要な手続きなどは「別に条例で定める」（同条第2項）としている。第2項にあるように、この条例では、投票の実施には結局のところ議会の議決が必要なのであるが、2000年には一定の要件を充たせば、議会の議決によらず投票の実施を義務付けるタイプの条例も登場した。「高浜市住民投票条例」（愛知県）がそれで、同条例は有権者の3分の1以上の請求があった場合、住民投票の実施を拒否できないとしているのである。

これら「非個別型」条例はバリエーションを増しながら、すでに3ケタの自治体が制定しており、なお増加中である。これらの条例を実際に用いる形で投票が実施された例はまだ少ないが、「平成の大合併」という一過性の現象に付随して増加した投票件数よりも、このタイプの条例の増加の度合いの方が住民投票の定着度を測るうえでは有効な指標といえるものであり、その意味で地味ながら注目に値するものである。

3 | 投票結果はどこまで効力を持つのか

以上が日本の住民投票の歩みである。最後に「非個別型」条例の広がりや定着の度合いを表現すると述べたが、一方、住民投票を定着させるためには法律（住民投票法）の制定が望まれるという主張がある⁷。この主張がなされる背景のひとつに、条例に基づく住民投票は、その投票結果について通説上法的拘束力を持つことができない「諮問型投票」にとどまることがある⁸。

投票結果に法的拘束力を持たせることができないのは、法律上規定されている議会や長の権限を侵すことになる、というのがその理由とされている。それゆえ、投票結果には「尊重義務」が課されるまでである。投票結果に反する措置がとられることはありうることであり、また事実そのような事例も存在する。そこで出てくるのが、法

的拘束力を持たせるために法律の制定が求められる、という主張なのである。

拘束力を持たせることの是非は後に論じることにして、ここでは諮問型投票にどのくらいの「事実上の」拘束力があるのか、という疑問に答えおきたい。いくら投票を実施してもその結果が軽く扱われてしまうものなら、合意形成以前の問題になってしまうからである。住民投票の投票結果は、実のところどのくらい「尊重」されているのであろうか。

筆者はかつて「平成の大合併」期に行われた合併関連の住民投票について、投票結果に反する措置がとられた例がどのくらいの割合で存在するか、調べたことがある⁹。合併を争点とした投票を対象とした理由は、いまのところ多数のサンプルが存在する唯一の争点であり、なおかつ一国政マター（米軍基地問題や原子力発電所の建設など）が争点の場合と異なり一合併には制度上はともかく自律的に判断する余地＝投票結果を尊重する制度上の権能などがあるからである。サンプル357件のうち、筆者が把握した不「尊重」の事例は24ケースに上った。分析結果を以下簡単に紹介したい。

最多の得票を獲得した選択肢が「尊重」されなかった24ケースは、大きく3つのグループに分かれる。1つ目のグループは、「有権者総数の半分の賛成」などあらかじめ明示されていた条件が充たされなかったため、勝利選択肢が「尊重」されなかったケースからなる。3件がこれに該当するが、もともと定めていた可決要件＝「尊重」の条件を満たしていないという意味では、「尊重」しなかった事例に必ずしも含まれなくてもよいものである。

2つ目は、（選択肢が3つ以上の場合に）最多の得票ながら有効投票の過半数に達していなかったことや投票結果が拮抗していたことを理由に、投票結果を「尊重」しない判断が下されたグループである。8件がこれに該当するのであるが、先のグループとの決定的な違いは、あらかじめ基準が明示されていなかった点にある。

残る13件からなる3つ目のグループであるが、これらは上記2グループに収まらず、「政治的判断」が行われた

としか表現できない一連のケースから構成される集合である。

3グループのうち、投票後に火種を残すのが第2グループと第3グループであることは想像に易いところで、事実21件中9件でリコール運動が起こされている。特に第3グループでの発生率は高く、13件中7件と半数を超えている。これに対し第1グループでは運動は起こされていない。

こうして見ると、説明責任を果たすという点では最も優れているのが第1グループで、民意が割れていることを理由にしている第2グループがこれに準じる。結局、政治的判断としかいいようがない理由で「尊重」されなかったケースに該当するのは、第3グループの13事例となる。全サンプル357件中13件とすれば、不「尊重」の発生確率は3.6%。見方にもよるが、高い割合で投票結果は尊重されているといつてよいであろう。

住民投票という有権者総出の「多数決」には相当な重みがあることが分かった。では、どのようなニーズからこの「多数決」は求められるのであろうか。以下で住民投票が求められる動機について見ていきたい。

4 | NIMBY住民投票が意図しているもの

前章で題材とした合併という争点は、住民投票に消極的な評価を下している立場からでさえ住民投票になじむ争点との評価を受けているもので、先述の通り多くのケースで首長や議員が提案者であったことはそのことを裏づけている。争点の性格からして、投票の実施を住民が望むか否かに関わらず、投票に付すべき種類の争点のひとつであった¹⁰。

その背景となった「平成の大合併」は、05年3月に国による合併自治体への優遇措置を廃止するかたちでひとまず節目を迎えた。その後も国は合併推進へなお関与を続けたが、2010年に至って積極的関与の廃止が宣言されている。この先、この間のように合併事案（あるいはこれに準じる、投票に付すべき重要な争点）が全国規模で湧き出るとはにわかに考えられない。したがって、こ

の種の争点のもとで行われる住民投票の需要も見られなくなるのが予想される。

では、これにともない住民投票そのものの需要もなくなるのかと言え、これまでの日本の住民投票の実績を振り返る限り、そうは考えられない。どのような住民投票がこの先求められていくか、まず合併関連以外でこれまでに実施された18件の投票を手がかりに考えてみたい。

図表3はその18件の投票のリストであるが、争点を一瞥したときに目立つのが、大半がいわゆるNIMBY＝「迷惑施設」を争点としていることである。具体的には原子力発電所や米軍基地、または産業廃棄物処分場などの建設が問われているのであるが、筆者は以前それら13件の投票の「その後」についても調べたことがある¹¹。まず見ておくべきは、この争点群の投票にあっても、2件では迷惑施設に「Yes」の投票結果が出ていることである。この種の投票では、往々として「反対多数の結果が出るだけ」と思われがちであるだけに、この2例の存在は見落とされるべきでない。

とはいえ、それ以外の投票結果にあって迷惑施設は拒否されている。では、その投票結果を受けて迷惑施設は住民の思い通りになっているかと言え、もとより当該自治体に設置等にかかわる権限がないなかでの投票が大半であり、「No」の投票結果に逆に「No」が突きつけられているケースがほとんどである。

特筆すべきは、米軍基地問題での国の姿勢である。住民投票で空母艦載機部隊の移駐を拒否した岩国市に対して、補助金の凍結に加えて、移駐を受け入れなければ交付金をつけないとする「米軍再編特別措置法」を制定するなど露骨な「兵糧攻め」で岩国市を移転容認へと傾かせている。

投票結果が実を結ばない事例が大半を占めるのを見るにつけ、「やってもムダ」として、この種の住民投票は今後見られなくなるのではないかとの見通しが出てくるかもしれない。しかし、以下に述べる理由から筆者はそのように考えない。

図表3 合併関連以外の争点で実施された住民投票

自治体名	提案者	実施日	争点	投票率	投票結果
新潟県巻町	議員提案	96.8.4	原子力発電所の建設	88.20%	反対多数
沖縄県	直接請求	96.9.8	日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小	59.53%	賛成多数
岐阜県御嵩町	直接請求	97.6.22	産業廃棄物処理場の建設	87.51%	反対多数
宮崎県小林市	直接請求	97.11.16	産業廃棄物処理場の建設	75.86%	反対多数
沖縄県名護市	直接請求	97.12.21	米軍ヘリポート基地の建設	82.45%	反対多数※1
岡山県吉永町（現備前市）	直接請求	98.2.8	産業廃棄物処理場の建設	91.65%	反対多数
宮城県白石市	首長提案	98.6.14	産業廃棄物処理場の建設	70.99%	反対多数
千葉県海上町（現旭市）	首長提案	98.7.30	産業廃棄物処理場の建設	87.31%	反対多数
長崎県小長井町（現諫早市）	首長提案	99.7.4	採石場の新設・採石場の拡張	67.75%	賛成多数※2
徳島県徳島市	議員提案	00.1.23	吉野川可動堰の建設	55.00%	反対多数
新潟県刈羽村	直接請求	01.5.27	プルサーマル計画の実施	88.14%	反対多数
三重県海山町（現紀北市）	首長提案	01.11.18	原子力発電所の誘致	88.64%	反対多数
高知県日高村	直接請求	03.10.26	産業廃棄物処理場の建設	79.80%	賛成多数
千葉県袖ヶ浦市	直接請求	05.10.23	地区整備事業の賛否	57.95%	反対多数
宮崎県田野町（現宮崎市）	直接請求	05.11.27	合併特例区区長候補の選出	48.29%	——
宮崎県佐土原町（現宮崎市）	直接請求	05.12.25	合併特例区区長候補の選出	37.31%	——
山口県岩国市	首長提案	06.3.12	米軍空母艦載機部隊の移駐	58.68%	反対多数
千葉県四街道市	直接請求	07.12.9	地域交流センターの建設	47.55%	反対多数

注1：四選択肢のうち、「反対」票が有効票の52.6%を占める

注2：「新設」「拡張」とも、賛成多数

出所：筆者作成

それというのも、この種の投票は 一特に、迷惑施設の受け入れについて地域が一致して反対している場合に顕著なのであるが¹²— 不利益を受ける地域に発言権がない“手続き”の欠陥を、広く社会にアピールすることを意図している側面を持ち、またそのアピールは無視し得ない一定の力を持つものだからである。投票が実施されるまでに至るかどうかはともかく、そのような動機が生じる事態となれば、声を上げる最後の手段として住民投票に訴え出る地域は今後も現れると考えられる。

とにかく「そのような住民投票は認めない」ということであれば、たとえば住民投票を法制化して、そのうえでこの種の争点を対象事項（ポジティブ・リスト）から除外するという方法はある。しかし、「アピール」が果たしている社会的機能を考えたとき、そのような措置には社会的損失がともなう。

なぜならば、たとえば産業廃棄物処理場をめぐる住民投票は、結果として従来の立地選定プロセスが業者の論理に基づくだけの危険性をもつものであることをあぶりだしてきた。住民投票運動や実施された投票からメッセージを受け取った自治体が先駆的に紛争を予防するため

の制度（水源保護条例や事前調整条例等）を設けはじめたように、この種のアピールが自治体や国の制度や運用の改善を果たすきっかけとなっているのである¹³。

住民投票が求められる動機として、「さまざまな手を打ったものの、有効な手段がなかったため、これが切り札のように求められた経緯がある」と先に述べた。その意味では、切り札が投げられるとき、しばしばそこには既存の制度やその運用の問題点が映し出される。住民投票（運動）はそのような機能を果たしてきた。

それを財政措置によって封じ込めようとするのは、あるいは法制化で禁じるのは、貴重なサインが社会の目に触れないように糊塗することにほかならない。「迷惑施設がある限り反対の声が出てくるのは当たり前であり、いちいち住民投票を認めていては必要なものはつukれない」という議論がある。しかし、このように考えてくると、この争点群で住民投票を求める声が出てくるのは「迷惑施設がある限り」ではなく、むしろ決定に至るプロセスに「問題がある限り」と考えられるのである。プロセスに「問題がある限り」、この争点群での住民投票への需要はなくなるまいであろう。

5 | 代表制度を統制する住民投票

ここまでの議論をいったんまとめておきたい。日本で行われた住民投票には、その動機から見たとき、2つのタイプが認められる。

1. 自治体の重要争点について住民が自己決定を行う (ex.合併)
2. 投票によって地域住民の意思をアピールする (ex. 迷惑施設)

では、住民投票が求められている動機は大きくはこの2つか、と問われれば、答えはすでに示唆してきたところでもある。以上の2つの動機は「投票が実施された」ものを母集団とした場合に引き出されるものであって、「投票実施が求められた」ものを母集団として考えると、見落とすことのできない動機が前面に現れる。

「小史」でも述べてきたように、時に1や2の動機と重なりながら、「代表制度の統制」という動機こそがむしろ主流を形成していることは明らかである。住民投票をめぐる状況が「平成の大合併」によって劇的に変化する以前、住民投票条例案の議決件数のおよそ4分の3を占めていたのは直接請求されたものであった¹⁴。投票が望まれた争点は多岐にわたるものの、行政が推進する公共事業や開発事業などに対し疑問を持った住民からなされているものが典型であった。

背景には、民意との乖離が疑われる政策に対して、これという統制手段が存在しないことがある。行政や議会の姿勢に疑問を持った住民たちが、陳情や請願を行い、さらには訴訟を提起（しようと）し、また解職請求制度を活用（しようと）したものの、実をあげることができず、最後の手段＝切り札として住民投票に訴えているのである。合併関連の住民投票の増加の影で目立たないものの、この種の動機から住民投票が求められている事例はコンスタントに現れ続けている。

その数々の請求¹⁵が高い確率で否決されていることは繰り返し述べてきた。しかし、目を凝らさなければ見えないレベルながら、注目すべき変化も現れている。たと

えば、05年と07年に、千葉県を舞台に相次いで行政による事業を問う住民投票が直接請求され、条例が成立しただけでなく、いずれも投票の結果、事業に「No」が突きつけられたという例が現れている。また、投票が実現しないまでも、住民投票運動の段階で所期の目的が達成されるケースや、条例案を拒否した首長がその後の選挙で敗れるケースも現れており、少しずつではあるが、住民投票を手段に社会が代表制度に拒否権を持ちつつある、というのが筆者の実感である¹⁶。

従来、社会の理解を得ていない事業などが見直しを受けられないまま執行されてきていたのだとすれば、このような事態が現れるようになったことは評価に値する。その意味でこれらの投票（運動）はひとつの到達点と見なすことができるものなのであるが、一方で到達点であればこそ見える限界のようなものも呈している。以下、千葉県袖ヶ浦市で実施された住民投票（05年）を題材に論じることにはしたい¹⁷。

袖ヶ浦市で投票の対象となったのは、JR袖ヶ浦駅前の土地区画整理事業である。市行政が約180億円の公費を投入して事業を行うことについて、疑問の声が住民より出されたことがこの発端であった。住民側は事業凍結の陳情などを行うが行政の姿勢は変わらず、ここでも最後の手段として訴えられたのが住民投票条例案の直接請求であった。有権者のほぼ4分の1に相当する署名が集められ、この署名率の高さが市議会への圧力となり条例は成立する。その後投票が行われ、結果は反対多数となり、すでに都市計画決定がなされていた事業について市長が凍結を宣言する事態に至った、というのが大筋の事実経過である。

投票結果からすれば、住民が不要と考えた計画にブレーキがかかった事例であり、結論としては評価に値しよう。しかしながら、この問題に関して住民投票による解決がベストであったのかと問われれば、素直には肯けない。なぜならば、正確には住民投票はこの問題を解決しなかったからである。

過半数を占めた反対票であるが、事業に全面的に反対

の住民から内容次第では賛成してもよいと考える住民まで幅広い立場から投じられている。その意味で、現計画が拒否されたことは疑いないものの、民意が積極的に望んでいるものが何か、この投票結果は直ちに語っていない（事実、その後この問題は解決に時間を要している¹⁸⁾）。

もとより都市計画のような分野であれば、多数の選択肢が考えられ、それぞれの選択肢には利害調整も要求される。そうだとすれば、このような問題領域では元来住民投票よりも話し合いによって少しでも幅広い合意を得る手法が期待されるところである。仮に住民投票による決着を図るにしても、選択肢がよく練られたものでなければ投票結果に現れた民度の精度の高さは不確かなものであり、その選択肢にしても事前の調整プロセスを欠いていたならば実効性に疑問が持たれるところである。

袖ヶ浦の住民投票は、1,000万円を超える予算を費やして、現計画を拒否することに終わっている。もし話し合いによる解決が図られれば、あるいは投票にかけるにしても慎重な審議や入念な調整のうえで最大限多数の支持を得られるような計画が作成されていたならば、という憾みが残るのである（もっとも、住民グループは行政との対話や広く市民に計画の周知を図ることを望んでおり、当初から住民投票しかないと考えていたわけではなかった。その意味で、この事例に関して住民グループに非はないことを付言しておく）。

このように見てくると、住民投票は「イエス」か「ノー」かを問える争点や段階であれば有効な手段ではあるが、調整が不可欠な争点や議論が未成熟な段階では必ずしも適していないことが分かる。袖ヶ浦のケースはもはや住民投票でしかブレーキがかけられなかったという意味で「やむをえない」という評価には落ちつくものの、合意形成の手段としてはベストとは言い難いものであった。

「代表制度を統制する」という動機が、地方自治の現場からにわかに霧消するとは考えられない。今後とも住民投票による統制を求める訴えが各地でなされ続けるであろう。ただ、住民投票を手段にしなければ民意に基づく

政治は実現されないのかと言え、そうではあるまい。そもそも当初から民意に適った政策立案を図ることはできないのであろうか。

もし立案段階でそれが果たされるならば、袖ヶ浦のような一多額の費用をかけて事業が止められるだけという事態は避けられる。立場を替えて住民側から考えても、住民投票運動に費やされる住民の負担は小さなものではない。互いのコストを考えても、当初より民意のうえに代表制度が立案に取り組む、という教科書通りの政策立案過程を実現させることの重要性があらためて問われている。住民投票を求める運動はその意味で、直接民主政を希求するものというよりは、むしろ代表民主政のあり方を問うているように思われるのである。

6 | 提案型の住民投票制度

もっとも「民主政すなわち直接民主政」と理解する向きからすれば、住民投票はまずもって（直接）民主政のあるべき姿そのものとなる。このような立場からすれば、「民意のうえに代表制度が立案に取り組む」以上に望ましいのが、代表制度に依らず市民自らが立法者になることであろう。

そのような「立法者としての市民」の可能性を開く制度が、市民が自ら条文起草し直接投票で立法化を図るイニシアティブである。本稿の冒頭で「法制化されている住民投票制度は存在しない」ことを述べたが、レファレンダム同様、日本ではイニシアティブも法制化されていない¹⁹⁾。地方自治法上の条例の直接請求制度が「イニシアティブ」と紹介されることがあるが、住民投票制度が組み込まれていない直接請求制度をイニシアティブと解するのは制度上も実態としても無理がある。

一方で、条例上はこれに準じるものが現れている。先に紹介した「非個別型」条例のなかには、条例の直接請求制度を活用した後、その結果に不服を覚えた場合、その案件を住民投票にかける請求を行うことができるとする規定を設けているものがある（ex.高浜市住民投票条例第4条）。このような政策提案型の投票制度（条例）は現

時点では例外的に見られる程度であり、また実際にこれが活用された例は管見の限りではない。

政策提案型制度に限らず「非個別型」条例は制定されはじめてまだ10年あまりにすぎず、評価を下すには時期尚早である。しかしながら以下に述べる理由から、今後政策提案型の制度がにわかに住民投票の主流として活用されるようになるには困難が予想される。それというのも、この制度には内在する課題があり、これを克服するには一定の前提が要求されるからである。

州レベルや地方自治レベルでイニシアティブを制度化しているアメリカで指摘されている問題点のひとつに、市民が直接条文を作成することに起因する「条文の未熟さ」がある²⁰。この制度では、市民から提案されたものが、場合によってはそのまま立法化されるのであるが、その条文は必ずしも行政当局の審査を受けない。その結果、立法化された後に市民の想定外の困難に直面する、あるいは他の法規と矛盾することなどが問題点として指摘されている。

また、イニシアティブによる直接立法は実効性という点でも疑問視されている。岩手県立大学教授の高橋秀行は、市民団体から直接請求された条例案が政治的な理由から成立はしたものの、施行規則が作られることもなくほぼ放置状態におかれ、ほどなく行政によって準備された新条例に取って代わられた、という事例を引きながら、市民立法（市民主導による立法）には行政当局との事前調整の要があることを強調している²¹。裏返せば、行政当局との事前調整を欠いた立法行為はコンプライアンスにおいて脆弱性を持つということである。

高橋は、あらかじめ行政当局や議会などとの調整を指向する市民立法を「協働型市民立法」と名付け、直接請求よりも進化した形態という評価をこれに与えている。この立場からすれば、市民が自ら立法を企図する場合、求められるのは、議会の通過のためにも、あるいは成立後に政策目的が各関係者の協力により滞りなく達成されるためにも、事前に行政当局、議会を含む多様なステークホルダーと立案段階で協議を行う、ということになる。

もしそのような形で立法化を図ることが可能なのであれば、首長提案や議員提案という方策も現実味を帯び、あえてイニシアティブを用いるべき理由は失われるのではないだろうか。

もっとも、高橋も認めるように、政策の内容によっては議会や行政との連携が当初より困難なケースはありうる。その場合、先ほど述べた「条文の未熟さ」を克服するために、市民による条文作りをサポートする中間支援組織のようなものが求められるが、そのような支援体制の整備は日本社会にあって緒についたばかりというのが実態であろう。

整理すると、イニシアティブ制度が設けられても、これを活用しようとする場合、自力で条文をどう洗練させるかという課題に直面するであろうし、成立を前後して関係者の協力をどう取り付けるか、という課題にもやはり直面するであろう。このうち後者の課題については、もしこれが克服されるほどに社会が成熟するならば、もはやイニシアティブに訴えなくても、代表制度と連携することを通じて市民は目的を達成することができるのではないと思われるのである。

話はここに至って、前章の結論に重なる。問われているのは、住民投票で議会を迂回することではなく、必ずしも住民投票や直接請求に頼らなくてもよい社会と行政・議会の関係をいかに築くか、ということになる。そのために住民投票にできることはないか、最後にこの問題を考えて本稿の締めくくりとしたい。

7 | おわりに —住民投票と代表制度—

住民投票が各地で求められていることについて、99年の段階で駒澤大学教授の大山礼子は「地方議会の実情の反映、いいかえれば地方議会批判の一形態なのではないか」と述べている²²。少なくとも現在までの住民投票をめぐる推移は、この理解に裏づけを与えているように筆者には思われる。

というのも、もし住民投票そのもの（住民投票の制度化）が求められているならば、その表れとして「非個別

型」住民投票条例の制定を求める運動が「個別型」条例の直接請求に準じる形でもっと見られてもおかしくないからである（これまでのところ、「非個別型」住民投票条例案が直接請求されたケースは3件にとどまる）。

もちろん、今後そのような運動が現れるようになることを否定するものではない。しかし、これまでのところ住民投票運動の大半は、住民投票制度そのものを求める、ましてや代表制度に取って代わる、というよりかは、代表制度の機能不全を訴えてきたと理解する方が、無理がないのではないだろうか。

本稿は、代表制度を統制する住民投票についてその意義を認めつつ、しかしやり方によっては提示されている案を否定するだけであって、必ずしも民意を積極的に表現するものではない、という限界を提示した。否定するために執行される予算や、あるいは投票運動に費やされた住民の労力は「民主政のコスト」なのであり、これは「必要経費」として惜しむべきではないのかもしれない。

しかし仮にコストの問題が第二義的なものであったとしても、積極的に民意を実現させることの重要性を鑑みれば、代表制度の機能を十全に発揮させることの方が「ブレーキをかける」だけよりも建設的といえる。イニシアティブ制度をめぐる考察においても、結論のひとつは立案段階から代表制度と社会が意思を疎通させることの重要性であった。あらためて、代表制度の重要性と、それだけに代表制度の機能不全が問われていることを確認しておきたい。

では、どうすればいいのか。無論のことさまざまなアプローチが考えられるが、本稿の守備範囲から指摘できることがひとつある。住民発議の住民投票を制度化することである。制度化されれば、議会の決定内容に住民が不満を覚えた場合にこれを住民投票にかけける途が開かれるため、議会は決定にあたりこれを避けるために否が応でも民意に敏感にならざるを得ない。住民投票の制度化によって、これが結果的に代表制度の応答性を高める効果をもつことが期待されるのである。

制度化にあたり住民による発議が認められなければ、

この効果は期待できないのであるが、一方で発議要件（署名要件）はそれなりに高い水準であることが望ましい。ハードルが低ければ、住民投票の濫用を招くおそれがあるからである。また、第3章で触れたように、投票結果に法的拘束力がともなわないことが批判されることがあるが、筆者は拘束力のともなわない諮問型投票の方がむしろ望ましいと考える。ひとつには、法的拘束力を備えた投票制度を設計するためには対象事項にかなりの制限が加えられることが予想されるためでもあるが（地方が権限を有しないNIMBY関連の投票はできなくなる可能性が高い）、もうひとつ、別の意味で代表民主政に緊張感を作るためでもある。

諮問型投票では、政治家が投票結果に反する措置をとる余地がある。もし十分な説明責任を果たすことなく、そのような措置がとられるようなことがあれば、それはそのような政治家を選出した有権者の責任でもある。代表民主政の十全な機能のためには、政治家を選ぶ有権者の側にもそのような候補者に投票しない選択が求められるのであり、選挙にあたって有権者にひとつの緊張感を作ることが可能になる。

つまり、このような住民投票の制度化は、政治家の側には自らの決定が住民投票で覆されるかもしれない緊張感を与え、また住民の側には説明責任を全うする代表者を選ばなければならないという緊張感を与える。双方の緊張感が代表民主政の機能に刺激を与える限りにおいては、住民投票に訴えなければならない状況は生じにくくなるのではないだろうか。逆説的ながら、投票実施を必要としない政治を目指して、住民投票は制度化されるべきであると考えられる。

住民投票が担ってきた役割としては、本稿が明らかにしたものだけでも「住民の自己決定」や「地域住民の意思のアピール」などがある。また将来的には 一本稿で述べたような留保がつくものの― 市民立法の手段となる可能性もないわけではない。

しかしながら、現在のところ社会から最も住民投票に

期待されている役割は「代表制度の統制」である。では、その延長線上に望まれているものは何かと言えば、住民投票を以て代表民主政に取って代わらせようということではなく、代表民主政の機能に対して抱いている不満の解消であろう。その意味では、多くの住民投票運動が求めているものは、究極的には住民投票に訴え出る必要

を皆無とするような代表民主政の充実と言える。本稿では扱わなかったが、自治体行政や議会による近年の各種の市民参加の試みはこの文脈で期待されるものであるが、加えて住民発議の住民投票制度の創設も検討に値するものと思われるのである。

【注】

- ¹ 住民投票をめぐる論争を紹介したものとしては、以下を参照。横田清編『住民投票 I』公人社、1997年、新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい、1999年、拙著『自治を問う住民投票』自治体研究社、2003年、森田朗・村上順編『自治を拓く住民投票』公人社、2003年。
- ² 日本における住民投票の歴史については鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』啓文堂、2008年、所収、参照。
- ³ 筆者は「平成の大合併」に関連して実施された住民投票349件（2002年～2005年3月）のうち、未成年者に投票参加を認めた事例が132件あったと拙稿（『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか』『季刊 自治と分権』第20号、2005年）のなかで発表していたところ、中央大学大学院公共政策研究科講師・塩沢健一氏よりデータの誤りについての指摘を受けた。あらためて筆者が精査を行ったところ、氏の指摘どおり124件であることを確認した。ここに訂正するとともに、記して塩沢氏に謝意を表したい。氏のデータについては、塩沢健一「市町村合併をめぐる住民投票」中央大学総合政策学部『総合政策研究』創立15周年記念特別号、2009年3月、参照。
- ⁴ 直接請求されたものも争点が合併関連のものに限っては約20%の割合で成立しており、これが数字を押し上げるかたちで現時点での直接請求の成立率は16%になっている。図表1参照。
- ⁵ その後も再編は進み、2010年4月段階では1,727となっている。
- ⁶ 論壇やマスメディアではこれらの条例をしばしば「常設型」条例と表現する。しかし、「常設型」の意味内容については必ずしも明確でない。筆者はこれらを（「個別型」に対する）「非個別型」と一括りにしたうえで、さらにこれを「義務型」と「非義務型」というサブカテゴリーに分けて見るべきことを提唱している。上田道明・藤島光雄・稲野文雄「住民投票の制度化はどこまで進んでいるか」『季刊 自治と分権』第30号、2008年、参照。
- ⁷ たとえば今井一『住民投票』岩波新書、2000年、第Ⅲ章、参照。
- ⁸ 判例もまた、法的拘束力を持たせることに否定的である。住民投票の結果、基地受け入れ反対の結果が出たにもかかわらず、市長が受け入れを表明した名護市（沖縄県、97年実施）のケースでは、市長に損害賠償を求める訴訟が提起されているが、那覇地裁は「仮に、住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると、間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することになりかねない」と請求を棄却している。『判例タイムズ』1058号、124～130頁。
- ⁹ 拙稿「住民投票の10年」大阪市立大学『法学雑誌』第54巻第2号、2007年。
- ¹⁰ 海外の事例を見ても憲法改正と境界変更の問題はレファレンダムの定番争点となっており、その理由は以下のように説明されている。「憲法問題と領土問題は、政治システムの枠組みそのものを見直すという意味で、選挙によって政治家たちに委任された範囲を超えており、議論を必要とする論点なのである」。V.Bogdanor, “Western Europe,” in D.Butler and A.Ranney(eds.) *Referendums around the World* (American Enterprise Institute for Public Policy Research,1994),p.90.
- ¹¹ 「住民投票の10年」（前掲論文）、第2章、参照。
- ¹² 当初より首長・議会、さらに地域住民の大勢が意見の一致を見ているのであれば、あらためて投票で賛否を問う必要は本来ないはずである。
- ¹³ 「住民投票の10年」（前掲論文）、第2章、参照。
- ¹⁴ 既述の通り、合併関連の条例案は首長や議員によって提案されたケースが多数に及ぶため、現在では直接請求されたものが占める割合は半分弱になっている、図表2参照。
- ¹⁵ 以前、筆者が調べたところでは、平均で15.4%の署名が集められている。『自治を問う住民投票』（前掲書）、56頁。
- ¹⁶ 拙稿『「住民投票史」のなかの2005年』佛教大学『社会学部論集』第44号、2007年、参照。
- ¹⁷ 袖ヶ浦市の住民投票については、以下を参照。篠崎典之「駅前大型開発を問う住民投票で『反対』が圧勝」『住民と自治』2005年12月号、拙稿「代表民主政を再生させる市民活動」畑山敏夫・平井一臣編『新・実践的政治学』法律文化社、2007年、所収。
- ¹⁸ 投票後、市施行による事業は断念された。その後、市長の諮問機関の提言を受ける形で組合施行が目指されることになり、現在はそのために設立された準備組合が活動中である。
- ¹⁹ 一般には、長や議会の打ち出した政策の是非を投票にかけける制度を「レファレンダム」と呼ぶのに対して、有権者が発案した案を一定の署名数を集めることにより投票にかけようとするものを「イニシアティブ」と呼ぶ。
- ²⁰ Cf. E.Gerber, “The Logic of Reform,” in L.J.Sabato,H.R.Ernst and B.A.Larson(eds.). *Dangerous Democracy ?* (Rowman & Littlefield Publishers,2001).
- ²¹ 高橋秀行『協働型市民立法』公人社、2002年、参照。
- ²² 大山礼子「住民投票と間接民主制」新藤宗幸編『住民投票』（前掲書）、所収、117頁。