

住民投票と住民自治

—平成の大合併における鳥取県内の住民投票の事例から—

研究員 松田 真治

はじめに

1990年代から進められてきた地方分権改革は、国と地方の関係における地方の自立はもとより、地方自治のあり方にも大きな変化をもたらした。地方自治体の自己決定能力の強化とともに地方自治体の政策形成過程に住民自らが積極的に参画し、自ら決定したいという欲求を高め、これまで、議会と行政が中心に担ってきた政策を決定するまでのプロセスに、住民が参加する機会を保証することが求められるようになった。

2000年頃を境に加速的に進められてきた平成の大合併の過程の中で、鳥取県内各地で合併協議会の設置、あるいは合併の是非を問う住民投票条例制定を求める直接請求運動が行われ、いくつかの自治体で住民投票が実施された。このような動きは市町村合併という地方自治体の将来を左右する重大な政策について、住民投票を通じて住民自らが直接意思表示をしたいという欲求の高まりであると言える。

住民投票は、間接民主主義を基本とする地方自治制度の中で、住民自らが首長や地方議会に対して直接意思表示を行う手段として考えられるが、住民投票をめぐるのは、一般的に「間接民主主義を否定するもの」、「住民は感情に流され合理的な判断ができない」といった常套句で片付けられることが多い。果たしてそうであろうか。地方自治制度上の直接請求制度や住民監査請求は、住民不在の行政や議会機能をチェックする直接的な手段で

あるが、住民投票も代表民主制を補完し、さらに強化する機能の一つとしてその重要性が高まってきているのである。

このような観点から、本稿では、まず日本における住民投票の状況を概観し、次に鳥取県内において実施された住民投票の事例を示す。さらにその効果と課題を見ながら、住民自治における住民投票の位置づけを整理し、住民投票が間接民主制の地方自治をどのように補完し、強化するのか検討してみたい。

I 市町村合併と住民投票制度

1 住民投票の制度化の動き

日本における住民投票は、1996年8月に新潟県巻町で町独自の住民投票条例を制定して実施された「原子力発電所の建設の是非を問う住民投票」に端を発している（上田2003：16）。巻町以前にも住民投票条例はいくつか公布されているが、投票は実施されていなかったため、事実上、巻町のものが最初に行われた特定事項に関する住民投票ということになる。鳥取県内においては、巻町以前に米子市で「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例：1988年7月15日公布」が制定されている（住民投票は未実施）。

巻町の住民投票を契機に、原発施設や産業廃棄物処分施設などの建設の是非などをめぐり、いくつかの住民投票が実施された。これらの各地で行われた住民投票が条例を制定して行われているのは、日本の地方自治制度上、特定の争点の是非について住民の意思を

問う住民投票制度が規定されていないためである。

2000年10月に出された第26次地方制度調査会の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(以下「地制調答申」とする。)において、住民投票制度に関し、「我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。」とされ、さらに、「いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。」とその重要性について言及している¹。

しかしながら、その制度化に当たっては、さまざまな議論の中で、成案には至っていない。ただし、地制調答申では、市町村合併に関して、(1)地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、(2)地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当であるとしている。

こうした地政調答申を具現化したものが、「市町村合併の特例に関する法律(以下「合併特例法」という。)」の一部改正によって規定された住民投票制度である。

改正合併特例法には、住民発議により法定合併協議会の設置についての直接請求が議会で否決された場合において住民投票の直接請求を行うことができる規定が設けられた。

政府は当初、合併の可否を問う住民投票の結果によって、合併を実現する制度化を検討したが、地方議会が反発した結果、合併協議会設置に係る住民投票のみに限定されたという(上田 2003:86)。

合併を強力に進める国の立場としては、市町村合併という特定の事項に関してのみ住民投票制度を導入したかった意図は伺えるが、合併そのものを決する住民投票の制度化には至らなかった。また、その他の事項についても制度化まで至らない理由は、住民投票の重要性は共通認識として認められるが、制度化するとすると議会制民主主義との関連から多くの議論があり、コンセンサスを得るのが難しいからである。

2 住民投票をめぐる議論

伊藤(2002:129-133)は、第26次地方制度調査会における住民投票の制度化をめぐる論点を次のように分類している。

- ① 住民投票の必要性と地方議会との関係
- ② 住民投票の対象となる事項はなにか
- ③ 投票結果の拘束力をどうするのか

こうした論点から伊藤の記述に基づき地方制度調査会における委員の主な意見を整理したのが表1である²。

すなわち、①代表民主制を基本とする地方自治制度の中で、議会や首長の機能と責任をどのように考え、住民投票をどのように位置づけるのか、②国家的な政策を対象とするのかしないのか、住民投票の対象となる事項をポジティブリスト(対象を列挙する方式)とするか、ネガティブリスト(対象としないものを列挙する方式)とするか、③投票の結果にどこまで拘束力を持たせるのかなどが主な論点となっている。こうして、論点を列挙してみると、それぞれが関連して複雑なパターンが想定され、全体を網羅した制度化を困難にしていることがわかる。

表 1 第 26 次地方制度調査会における住民投票に関する委員の意見（要旨）

	肯定的な意見	慎重を期すべき立場
住民投票の必要性と 地方議会との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・住民自らが関わりたい欲求に対し、民意を確認できる場所があることが必要ではないか。 ・地方議会の機能を補完する意味で住民参加を進めるべきであり、住民投票を肯定的に捉えるべきである。 ・地方議会と住民意思との間に乖離が生じているのも事実である。住民投票の結果と議会の判断が異なる場合の救済、あるいは政策に考慮を促す方法を検討すべきである。 ・国家政策に否定的なものやリコールなどが多いが、むしろ政策面でポジティブな住民意思を示す住民投票を考えるべきである。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家的政策を一地域の住民意思で拒否することにならないような仕組みを整理する必要がある。 ・地方議会の権限強化を進める一方で、住民投票は矛盾する。現行制度でも、リコールや住民監査請求など直接的な住民参加の仕組みは充実している。 ・選挙により民意が確認されているにもかかわらず改めて住民投票が必要な理由は何か。 ・代表民主制の機関である議会の議決を覆すような形になることをどう捉えるのか。
住民投票の対象事項	<ul style="list-style-type: none"> ・議会と首長の意見が対立して議決が得られないような重要な事項は、緊急事態として住民意思によって決めることが適当ではないか。 ・ポジティブリストの場合は、リストに該当する項目について住民投票を推し進める印象にならないようにする必要がある。 ・ネガティブリストの場合は、リストに該当しない項目で国家的政策に関わる問題が生じる可能性があり、住民の範囲や区域などの定義を厳格に考える必要が出てくる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の直轄事業の場合、国の範囲と地方の範囲を明確に区分して住民投票の対象を限定するのは困難である。 ・住民投票をしなくても、事前の段階で民意が吸い上げられていくような他の制度の充実が必要。
投票結果の拘束力	<ul style="list-style-type: none"> ・首長が自ら決定できるような事項について住民投票に委ねる場合は、あまり法的な拘束力にこだわらなくてもよいのではないか。住民投票の入り口を広くして、拘束力のあるものやないものがあるあってもよいのではないか。 ・諮問的に住民投票を行う場合の原則を制度化するというような住民投票の環境整備を行うことは可能ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票を制度化し、拘束力を与えることになれば、対象事項の絞込みが必要であり現在行っている国・県レベルの課題について市町村が住民投票を実施できなくなる。 ・「施設等の設置に反対するもの」ではなく「施設の設置を求める」場合は、成立すると予算措置が必要になるということになるのではないか。

出所「新時代の地方自治3 住民主体の地方行政システム」

3 住民投票のメリット・デメリット

では、住民投票が地方自治体の政策形成にもたらす影響はどのようなものがあるのか。そのメリットとデメリットについて整理しておきたい。

上田（2003. 172-182）は、国内における住民投票に関する論文、文献等から住民投票のメリット・デメリットについて整理している。それらの記述の中から主なものを抜粋したのが表2である。ここに列挙したデメリットには、僅差となった場合の問題などのよう

にいくら回避しようとしても避けられないリスクを背負っているものもあれば、制度設計によってある程度回避できそうなものもある。

市町村合併をめぐる鳥取県内で行われた住民投票の中にもこれらのメリット・デメリットを顕著に現したケースがいくつか見られる。こうした観点から、実際に行われた事例を見ていくと住民投票のもつ効果と課題が自ずと見えてくるはずである。

表2 住民投票のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別の重要政策について住民の意思表示を行うことができる。 ・ 住民の議論や参画の機会が提供できる。 ・ 投票までのプロセスで住民の教育的効果がある。 ・ 特定の項目に対して明快な選択が行える。 ・ 執行部と議会が対立し、議決が得られない場合等の打開策になる。 ・ 間接民主制の停滞、機能障害の打開に寄与できる。 ・ 住民の自己決定権が拡充される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 少数の犠牲のうえに多数の利益を擁護する、あるいは少数のエゴによって行政が左右される危険性がある。 ・ 首長や議会が果たすべき責任の回避につながりかねない。 ・ 単純多数決は、地域内の対立を激化させ、しこりが深まる。 ・ 行政の一貫性を妨げ、首長や議会の責任体制をおびやかす。 ・ 理性より情緒に左右され、非合理的な決定をする恐れがある。 ・ 僅差の結果は感情的対立を残す。 ・ 長期的検討を要する問題や高度に専門的判断を要する問題が二者択一の選択になじまない。

出所：「自治を問う住民投票」（2003）

II 鳥取県内における市町村合併をめぐる住民投票

1 合併特例法に基づく住民投票

住民が望む合併を推進する場合、合併特例法の規定により住民発議により法定合併協議会の設置についての直接請求を行うことができるが、改正合併特例法による住民投票制度は、この請求が議会で否決された場合の救済的な制度である。

この制度化には、合併協議会設置に係る住民発議が行われても合併協議会設置に至らないケースが多かったということ为背景としているとともに、合併を円滑かつ積極的に推進したい国の意向が見て取れる。

合併協議会設置を求める直接請求は、首長または議会が合併に消極的な場合あるいは単独存続方針を固めている場合に、住民が自発的に合併の意思をアピールするための制度である。したがって、執行部や議会とは対立的な関係になり、否決される可能性が高いことは容易に推測できる。実際に鳥取県内において実施された合併協議会設置を求める直接請求は、本請求に至らなかった淀江町、青谷町の例を除き、議会に付議されたもの全てが否

決されている。（表3参照³⁾）

(1) 合併協議会設置の直接請求手続き

まず、合併協議会の設置を求めるには、選挙権を有する者の総数の50分の1以上の連署により、合併を想定する相手先の市町村名を示したうえで合併協議会の設置を請求する。相手方の全ての首長が、議会へ付議することを同意した場合は、それぞれの市町村議会を召集し、関係全ての議会が設置を可決すれば合併協議会が設けられることになる。

相手方のすべての市町村議会で可決され、当該市町村議会が否決した場合は、当該首長は合併協議会の設置の賛否について住民投票の請求ができるが、首長がこの請求を行使しなかった場合には、住民は有権者の6分の1の連署により合併協議会の設置を問う住民投票の直接請求が可能になる。すなわち、住民投票に至るまで2度の署名活動を経なければならない。

表4のとおり、合併協議会設置請求を否決された各市町の住民団体は、次の段階として合併協議会設置の賛否を問う住民投票の直接請求まで至っており、4市町で住民投票が実施されている。

表3 鳥取県内における合併協議会設置を求める直接請求運動の事例

市町村	請求年月	請求団体名	請求内容	結果	請求前の執行部・議会の方針
岩美町	2003.1	岩美町合併推進の会	鳥取市など4市町村による合併協議会の設置	否決	単独町制存続の意向
智頭町	2003.1	智頭町政に住民の声を活かす会	鳥取市など5市町村による合併協議会の設置	否決	単独町制存続の意向
会見町	2003.1	米子市を合併対象市町村とする合併協議会設置を求める会	米子市との合併協議会の設置	否決	西伯町との2町合併の意向
淀江町 (※1)	—	淀江町の合併の枠組みを考える佐陀地区住民の会	米子市との合併協議会の設置	請求取りやめ	町長は米子市を含む周辺市町村との合併の意向。議会はこれを否決。
境港市	2003.3	境港市の将来を考える会	米子市との合併協議会の設置	否決	単独市制存続の意向
会見町	2003.7	米子市を合併対象市町村とする合併協議会設置を求める会	米子市との合併協議会の設置	否決	西伯町との2町合併の意向
青谷町 (※2)	—	「気高町との合併を考える町民の会」	気高町との合併協議会設置	請求取りやめ	鳥取市を含む周辺市町村との合併の意向

※1 米子市との合併協議会設置の方針を決定したため請求を取りやめ。

※2 気高町の住民投票の結果により請求取りやめ。

条件を満たす有効な直接請求があった場合は、合併請求市町村の選挙管理委員会は、議会の議決を経ることなく合併協議会設置協議について住民投票を実施しなければならない。また、投票の結果、有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、合併協議会の設置を議会が可決したものとみされるなど、法的な拘束力をもつこととなる。

(2) 合併特例法による住民投票の特徴

上田(2003:89-90)は、改正合併特例法により規定された新しい住民投票の問題点として次の4点を指摘している。

①合併を推進するための制度であり、自治体が住民の望まない合併を推進している場合に拒否の意思表示をするための制度ではないこと。②合併そのものの可否を決定することはできないこと。③合併協議が進んでいない時点で具体的な条件等が提示されないままの投票であり、判断材料が明確でないこと。④合併協議会の設置の可否を問う投票が、そのまま合併そのものの意思として解釈される危険

性があることである。

これらの指摘を踏まえて鳥取県内で合併特例法に基づいて実施された住民投票を見てみたい。

(3) 鳥取県内における投票の事例

住民投票に至った背景には、境港市、岩美町、智頭町は単独存続、会見町は西伯町との2町合併の方針を打ち出していたことがあった。直接請求を行った住民団体は、それぞれ、執行部、議会の方針を覆して大規模合併を目指す合併協議の場につくことを求めたものである。

結果を見ると境港市、岩美町、会見町ではそれぞれの自治体の方針に賛同する意思を示す投票結果となっている。市・町の方針に反して合併を推進したい住民の意思であったが、多数の住民はそれを望んでいなかったということであり、結果的に自治体が進める方針にお墨付きを与えた格好となったのである。

合併協議会設置の反対票は、合併そのもの

表 4 鳥取県内における合併特例法による住民投票の直接請求運動

市町村	請求年月	請求内容	有効署名数 (必要署名数)	備考
岩 美 町	2003. 1	鳥取市など 4 市町村による合併協議会の設置	2,818名 (1,904名)	
智 頭 町	2003. 1	鳥取市など 5 市町村による合併協議会の設置	2,405名 (1,282名)	
会 見 町	2003. 1	米子市との合併協議会の設置	606名 (562名)	※請求代表者の資格をめぐり、法に抵触し、請求却下
境 港 市	2003. 3	米子市との合併協議会の設置	6,233名 (5020名)	
会 見 町	2003.12	米子市との合併協議会の設置	690名 (561名)	

に対する「反対」として、既成事実化し、その後の合併協議の可能性や具体的な合併の条件提示の下での住民の選択の道を完全に閉ざしてしまったことになった。

一方、智頭町は、票差107票、得票率にして1.74ポイントの僅差の票決によって、町が決めていた鳥取市などとの合併協議会への不参加の方針が覆り、合併協議会へ参加することとなった。住民投票の結果が法的な拘束力を持つことから、たとえ僅差であっても合併協議会へ参加しなければならない。したがって「合併を推進する」という制度が意図する結果そのものであるが、首長及び議会の方針と住民投票の結果が真っ向から相反する結果となり、「住民と議会」、「賛成派、反対派」の微妙な対立関係を生んでいる。(第2項で記述。) この時点では大きな混乱は生じていないのは、合併協議会への参加という合併の1つの過程のみの票決であり、合併そのものの議決は議会の手任せられていることが背景にあったと言える。あくまでも合併の最終決定は、間接民主主義制度の代表機関である議会であり、裏を返せば、合併協議会設置のような議決に至るプロセスを方向転換させることや住民意思をアピールすることが、制度上の住民投票の限界点であるといえる。

(4) 事例から見る課題

住民参加の観点から境港市の投票の結果をもとに課題を整理しておきたい。2003年7月に鳥取県内で初めて実施され、県西部地区の合併の枠組みを左右するものとして注目された境港市の住民投票であったが、表5のとおりその投票率の低さが目に付く。他町の例や直近の2003年4月に行われた県議選の境港市における投票率が66.03%、直後の同年11月に行われた衆院選(小選挙区)が66.46%であったこと⁴に比べると、低調な投票率である。

住民投票の実施が決まってから市内では賛成派、反対派がそれぞれ地域で説明会を行い、さらに7月6日には賛成派、反対派による討論会が催され、約850人が参加している。また、投票の告示以降は街宣車やチラシでそれぞれの主張を訴えるなど、投票への関心は高まっていたという。

山陰中央新報朝刊(「特集 迷走の行方 境港・迫る合併協住民投票」2003.7.10)によれば、討論会の場では、『合併協設置賛成派は「就業など広域化の時代に、合併は志向せざるを得ない」と米子市を含めた合併を示唆した上で、「合併協は合併の是非を含めて協議する場」とあらためて強調。これに対し、反対派は「単独で空港や港湾、漁港の特性を

生かしたまちづくりを」と単独存続を主張し、「合併協に入ると、合併へどんどん進んでいく」とブレーキをかけ、お互いの主張が鮮明になった。』とある⁵。

合併か、単独かの議論はもちろん重要だが、肝心の住民投票の争点である合併協議会に対する議論が噛み合っていなかった節がある。あくまでも推測の域ではあるが、こうした合併協議会そのものに対するお互いの主張の違いや合併そのものの是非を問うものではないということから争点がわかりにくく、具体的な条件提示の下での判断材料がないことが少なからず投票率に、影響しているのではなかろうか。

いずれにしても、無効投票を除いて12,000人以上が投票を棄権しての票決は、住民の関心を高め、多くの住民の参画による意思表示を目指す住民投票が、その期待される効果を十分に発揮したとはいいがたい結果となっ

た。合併協議会の設置の是非というあいまいな争点が、合併特例法で制度化された住民投票の限界であり、2度の署名活動を通じて住民発議を行った一部の住民の熱意とはかけ離れた投票率に、住民投票の技術的な難しさが見て取れる。

2 条例制定による合併の是非を問う住民投票の事例

合併特例法による住民投票では合併自体の賛否は問えないことは先に述べた。現在実施されている「合併の賛否」を問うような特定の事項に対する住民投票は、自治体独自の住民投票条例を制定して行う方法によって行われている。

地方自治制度上、条例制定議案を地方議会に付議する方法は、首長発議、議員発議、若しくは住民による直接請求の3つである。住民自らが住民投票で合併の賛否について意思表示しようとする場合、住民投票条例の制定

表5 合併特例法による住民投票実施事例

市町村	実施日	住民投票実施まで各自治体が進めてきた方針	住民投票の内容及び結果	自治体の方針と投票結果の整合性
境港市	2003.7.20	単独市制存続	「米子市との合併協議会設置の是非」 投票率 57.91% 賛成：6,736票 (40.84%) 反対：9,756票 (59.16%) 票差：3,020票	○
岩美町	2003.10.5	単独町制存続	「鳥取市など4市町村との合併協議会設置の是非」 投票率67.45% 反対：3,979票 (53.03%) 賛成：3,525票 (46.97%) 票差：454票	○
智頭町	2003.10.5	単独町制存続	「鳥取市など5市町村との合併協議会設置の是非」 投票率82.34% 賛成：3,134票 (50.87%) 反対：3,027票 (49.13%) 票差：107票	×
会見町	2003.12.28	西伯町との2町合併	「米子市との合併協議会設置の是非」 投票率77.2% 賛成：963票 (37.65%) 反対：1,595票 (62.35%) 票差：632票	○

出所：山陰中央新報社ホームページ「平成の大合併」（2005）

表6 鳥取県内の住民投票条例制定を求める直接請求事例（地方自治法に基づく直接請求）

市町村	請求年月	請求内容	有効署名数	結果	備考
東伯町	2002. 9	合併の是非	1,339名	否決	
大山町	2004. 9	名和町、中山町との合併の賛否	740名	否決	
若桜町	2004. 6	合併の是非	2,416名	否決	※別団体より「単独存続についての要望」提出。署名2,234名

表7 首長、議会への住民投票条例制定を求める請願・要望

市町村	請願年月	内容	結果	
羽合町	2002. 9	東郷湖周辺地域の合併の是非	不採択 2003. 3	
智頭町	2004. 3	合併についての意思	採択 2004. 3	住民投票条例案が首長提案され可決
鹿野町	2004. 3	鳥取市など9市町村との合併の是非	不採択	
江府町	2004. 3	日野町との合併の賛否	採択 2004. 3	住民投票条例案が首長提案され可決

を直接請求する方法がある。

住民投票条例案を直接請求する場合は、有権者の50分の1の連署により行わなければならない。全国各地で実施された住民投票を求める住民運動もこうした条例制定によるものであるが、住民発議で直接請求された案件はほとんどが議会で否決されている。

表6～表9のとおり、県内で行われた住民投票条例の制定をめぐる動きは、確認できただけで12例あり、条例案が可決され住民投票の実施に至ったケースは4例である。これらのうち住民発議による直接請求が行われた3例はすべて否決されている。すなわち、議会の方針に異議を唱えた形で住民投票条例の直接請求を行ったとしても、元々議会との対立関係にあるものは否決される可能性が高い。

住民投票条例案が可決されたのは、住民発議ではなく、陳情・請願等による住民の意を汲んで首長が議会に提案したものか、議員発議により可決されたものかいずれかである。言い換えれば、執行部、議会の意向に合致した形で提案された案件のみが可決されている

ことになる。

これらの事例がそうとは言えないが、ある程度住民投票を恣意的に利用しようとする意向が働くとするれば、住民の票決で決めたというアリバイ作りのために都合良く住民投票を利用することも可能であると言えないだろうか。

(1) 鳥取県内における住民投票の結果

① 村の方向性を決めた日吉津村の住民投票

日吉津村は、周辺市町村の合併の枠組みが固まりつつある中、前村長の病気休養などもあり、合併協議に参加するか、否かの判断が先送りされてきた。鳥取県西部地域で合併の方針が唯一白紙の状態であり、村としての合併の方針を決めるに当たって、単独か、合併か、どちらかの住民の意思を問うたものである。

特に住民投票を求める直接請求があったものでもなく、村長が住民の意思により合併の判断を行うために住民投票条例案を提案し行われたものであり、諮問的な投票の色合いが強い。

表 8 議員発議による住民投票条例制定の動き

市町村	発議年月	内容	結果	備考
関 金 町	2003.12	合併の是非	否決	
気 高 町	2004. 3	鳥取市などとの合併の是非	可決	
青 谷 町	2004. 3	鳥取市との合併か、気高郡3町合併か の意思	否決	賛成、反対同数となり議長採決 で否決
淀 江 町	2004. 9	米子市との合併の賛否	否決	

表 9 首長提案による住民投票条例制定の事例

市町村	提案年月	内容	結果	備考
日 吉 津 村	2003. 9	市町村合併の是非	可決	

住民投票条例が制定された後も投票の告示後も、単独派による住民への街宣活動はあったものの、合併推進派を交えて住民間で議論をするための目立った動きはなかったという。

いずれにしても鳥取県内ではじめて行われた合併の賛否を問う住民投票は、「単独存続」を支持する票が「合併」を大きく上回る結果となった。この多数の意思を反映して、村制の単独存続の方針が固まることになり、住民の意思を尊重した決断を下したことにより、住民、執行部、議会の三者が責任を共有し、一体となって単独存続によるまちづくりを進めていくという効果が期待できるだろう。

しかし、この投票自体に問題がない訳ではない。まず、村の方針が住民に示されていないことである。このことは、そういう意図はなくても執行部や議会の責任回避と受け止める住民もいるだろう。

合併議論が進んで住民の熟度が高まった時期に行われた他の市町村の事例とは異なり、比較的早い段階で実施されている。したがって、具体的な合併相手や合併の条件は示されていない下での投票であり、判断材料に乏しく、争点が非常にあいまいであったといえるだろう。合併の相手先が示されないままの投票は、仮に合併することを是とする結果になった場合、それから具体的な合併先を探す

というプロセスを経なければならず、住民が選択した合併が成就しないリスクも背負っていたと言える。

② 盛り上がり欠けた気高町の住民投票

鳥取市を含む合併協議会に参加し、合併の意思を表明していた気高町で、大規模合併を見直し、気高郡3町での小規模合併を目指そうと町議有志が「気高郡域合併を考える会」を立ち上げたのは、すでに合併協議が進み、大詰めの段階の2004年2月であった。同年3月定例議会に鳥取市を含む9市町村の合併の是非を問う住民投票条例案が議員提案され、賛成多数で可決（一部修正の後）された。

時期を同じくして、郡域内の青谷町でも住民投票条例制定の議員発議がされたが、こちらは否決、また、鹿野町でも住民有志による住民投票条例制定を求める請願が出されたがこちらも不採択となった。したがって、当初目指していた郡域内での合併の可能性は消滅し、事実上、投票の争点は大型合併か単独存続かということになった。

合併という町の未来を左右する問題を議員だけで選択するのではなく、住民の意思表示に基づいて決めようとする議会の態度は誠実なものと言える。しかし、住民の反応は冷やかだった。投票告示後の気高町のホームページ上の掲示板では、合併が大詰めとなった時期での議員の行動を疑問視する声や在任特例

表 10 住民投票条例による住民投票実施事例

市町村	実施日	住民投票まで各自治体が進めてきた方針	住民投票の内容及び結果	自治体の方針と果の整合性	投票結果の反映
日吉津村	2003.11.30	白紙	「市町村合併の意思を問う住民投票」 投票率 78.32% 単独 1,283票 (63.6%) 合併 717票 (35.6%) 票差 566票	—	○
気高町	2004.4.18	鳥取市を含む周辺市町村との合併	「9市町村で合併することの是非」 投票率 70.97% 賛成：4,045票 (70.21%) 反対 1,716票 (29.79%) 票差 2,329票	○	○
智頭町	2003.4.25	鳥取市を含む周辺市町村との合併	「智頭町の合併の意思を問う住民投票」 投票率：79.59% 賛成：3,143票 (51.56%) 反対：2,953票 (48.44%) 票差：190票	○	×
江府町	2004.5.23	日野町との2町合併	「日野町との合併の意思を問う住民投票」 投票率 82.01% 賛成：643票 (23.87%) 反対：2,017票 (74.87%) 票差：1,374票	×	○

出所：山陰中央新報社ホームページ「平成の大合併」(2005)

を主張していた町議が保身のために条例を可決したのではないかといった批判が相次いで投稿されている。

すでに合併協議が大詰め段階で、大規模合併が既成事実となっている中での住民投票であり、いまさらという戸惑いが強かったようである。何よりも財政シミュレーションでは、単独存続は困難との結果が示されており、郡域の合併の可能性が消滅したこともあって、すでに既定路線だった大規模合併の方針を覆すほどの説得力はもはやない状況であった。こうした状況から住民の関心が高まったとは言えず、投票率が50%を割って、投票自体が無効になることを危ぶむ声さえあった。結果的に他の事例と比べ投票率も低くなっている。投票の結果、住民は大差で合併を選択し、民意と議員の温度差が浮き彫りになった。

③ 住民投票の結果が反映されなかった智頭町

智頭町では二度目の住民投票となった。最初の住民投票は、鳥取市などとの合併協議会の設置を問うものであった。したがって、合併について是非か決めかねている住民も「とりあえず協議会を設置して議論を深めてから判断する」という意向が賛成票へ動いた可能性も否定できない。一度目の住民投票結果は、僅差ながら賛成票が反対票を上回ったが、合併特例法により法的な拘束力をもつことから僅差であれ合併協議会に参加せざるを得なかった。

二度目の投票は、最終的な合併の賛否は住民投票で決めたいという住民グループから町長あてに請願書が提出され、それに応じる形で町長が住民投票条例案を提案し、可決されたものである。

2004年4月25日に実施された二度目の投票

は、合併そのものの賛否を問う住民投票である。合併協議も終わり合併協定書の調印を残すのみとなった時期であり、具体的な条件も全て提示され、合併の具体的議論も住民の熟度も上がっている中での投票である。

一度目の住民投票以降、町は賛成派、反対派のチラシの配布による舌戦が続き、時には誹謗中傷、流言飛語が飛び交う異様な雰囲気であったという。町を真っ二つに割ったキャンペーンのもとに実施された投票の結果、表10のとおり、合併を支持する票が上回った。1回目より投票率は下がってはいるものの結果的に票差、得票率ともに差は開いている。この結果を受けて5月15日には智頭町を含む10市町村による合併協定書の調印式が行われ、17日にはそれぞれの議会で合併関連議案が可決される運びとなっていた。他の9市町村が議案を可決する中、住民投票による町民の選択とは別に智頭町議会は、賛成6、反対9で合併関連議案を否決した。

合併の最終的な決定は議会に委ねられているため、住民投票の結果に従う義務はない。反対に回った町議は信念に基づいて元々の主張を変えることはなかったということであろう。しかし、住民投票の結果に従わないのであれば、何のために住民投票を行ったのかという町議会への不信感が増すことは必至である。お互いの立場で主張をし尽くした上での票決であるだけに、その結果は尊重すべきであろう。合併が既成事実化される中で、それを覆すために住民投票を恣意的に利用しようとする意図があったのかと疑われても仕方がない。

二度の住民投票を通じて、住民投票のデメリットの部分を数多く示した。住民と議会、執行部、合併協議を続けてきた周辺市町村との関係に大きなしこりを残すこととなった。なによりも賛成派、反対派に住民を二分した対立は、感情的な溝をつくり、議会への不信感を増幅させた。単独という厳しい道を選択

したからには、住民に負担を強いる場面も増えてくるに違いないが、今後、対立が解消され、行政、議会、住民が一体となったまちづくりを進めていくには、まず、住民に理解を求めるのに相当な努力を要するだろう。

住民投票の効果である「住民の意思による明快な選択」という期待も、法的な拘束力がないために住民の選択は尊重されなかった。また、僅差であるだけに48%を超える反対票をどうとらえるかということも住民投票の難しさであり、こうした住民投票の弊害が最も顕著に現れたケースといえるだろう。

④ 住民の意思で単独存続を決めた江府町

日野郡4町は郡域内の合併研究会を設置していたが、米子市を含む大規模合併、郡域4町での合併、隣接町同士の合併など当初から合併に対する足並みが揃わず、溝口町が岸本町との合併意向を示したことにより、残る3町は飛び地となる米子市との合併が困難となった。さらに日南町が単独の意向を示したため、江府町の選択肢は日野町との2町合併か単独存続かの二者択一しかなかった。

江府町は、日野町との2町合併の方針を固め、合併協議会を設置し、合併協議を進めていたが、町議の在任特例や合併後の本庁舎の位置等をめぐって、両町の温度差が表面化するなど、協議が進むにつれて、小規模合併のメリットが疑問視されるようになり、町民の間に徐々に単独存続への機運が高まっていたようである。

住民投票に至ったのは、住民投票で合併の賛否の意志を示したい住民団体が、町及び議会に対して陳情・請願を行うため、署名活動を開始したことに始まる。町長は2000人を超える署名があれば住民投票条例案を議会に付議する旨明言しており、2200人を超える署名をもって請願書が提出された。これを受けて町長提案による条例案を議会も承認し、住民投票が実施されることとなった。

2町合併の条件提示もある程度行われ、住

民投票に付する争点も明確であった。大差をもって町の進める合併に「NO」の意思を示した結果となったが、町の方針に反対を示す意思は8割を超える高い投票率に現れている。スケールメリットの乏しい合併をするよりも同じ苦勞をするなら単独で個性を活かしたまちづくりを進めたいという意思を示したものであった。この票決には、法的な拘束力はなく議会で否決することも可能であるが、住民投票がここまで大差になれば住民の意志は明確であろう。住民の意思で町の合併方針を覆し、単独存続が決したケースである。

(3) 事例から見る効果と課題

前項で見てきた4例について、期待される効果とその課題を整理しておきたい。

まず、住民投票がもたらした効果は、①民意が反映された選択を行ったこと、②住民が望まない合併を拒否したことが挙げられる。(日吉津村、気高町、江府町)

すなわち、住民が示した意思が議決に反映されたことになり、また、合併という重大な選択に多くの住民が参加し、自らの責任の下に自ら決定したことは、住民自治の本旨とも言える。こうした合意に基づく決定によって未来に向けて住民と行政が一体となったまちづくりが期待できる。また、住民が住民投票を求め、結果的に町の進める方針に反対の意思表示をした江府町の例は、民意と行政及び議会の乖離を正す効果を示している。

また、課題として現れたのは、①具体的な合併相手や条件が示されない投票であったこと(日吉津村)、②住民が自ら求めた住民投票でなかったこと(気高町)、③法的拘束力がないために民意が反映されなかったこと(智頭町)、④町を二分して対立としこりを残したこと(智頭町)などが挙げられるだろう。

①～②は、住民投票を制度設計と運用の仕方ですら回避できる課題である。具体的な争点の提示とそれに対する中立的な情報提供の下で投票を行い、また、首長や議員の都合に

よる住民投票ではなく、真に住民が求める住民投票を基本とするべきであろう。また、③は、間接民主制との整合性の問題であり、どのような案件ならどこまで拘束力をもたせられるかということが整理され、制度化されれば解決できる問題である。④の課題は、票差が僅差であるだけに難しい課題であるが、仮に議決が投票結果に従っていたらどうであったろうか。町を二分する対立に加えて、投票結果が尊重されなかったことで、住民と議会との間にさらなるしこりを残したといえるのではないだろうか。

いずれにしてもこれらの課題は、住民と議会の関係、間接民主制における住民投票の位置づけの問題に大きく関わっているといえよう。

Ⅲ 住民投票と住民自治

1 住民投票と議会

市町村合併など自治体の将来や住民に直接関わる重大な事項について議員同士がどのように議論し、何を争点として採決しようとしているのか、実質的な審議の経過が住民に伝わることは少ない。

住民による直接請求は、間接民主主義の下、住民の付託を受けた議員が、4年に一度の選挙で民意をどれだけすくい上げられるか、議会の審議や議決の過程についてどれだけ住民に説明責任を果たしているかなど議会の機能や透明性に対する不信感から民意を直接表明したいという欲求の高まりであるといえよう。

このことを顕著に現した例がある。淀江町では、町長が米子市を含む周辺町村との大規模合併の方針を表明し、住民アンケートでも米子市との合併を望む回答が最も多く寄せられていたが、町議会特別委員会は非公開でこの方針を否決したことに始まる。この否決に対し、米子市との合併を望む住民団体は、議決の不透明さに対する不信から審議経過につ

いての公開質問書を提出。さらに議会との対話集会を要請し、議会側がこれに応じる形で対話集会が開かれ、参加した議員は住民から批判を受けた。さらに、住民グループは合併協議会の設置を直接請求する運動を始め、こうした一連の動きを受けて否決方針が白紙に戻り、市民の対話の下に米子市との合併協議会設置へ方針転換がされている。

こうした例を見てみると住民投票を視野に入れた直接請求活動は、間接民主主義を補完するだけでなく、直接請求が担保されていることによって、議会と住民との間に緊張関係を生み、議会の透明性を増す効果があるのではなかろうか。すなわち、住民投票のメリット・デメリットで示したようにこうした議会の機能不全を補完して民意を表明する手段ということのみならず、議会そのものの質を高めるための手段としても、住民投票は活用できるのではないかと思えてくる。

裏を返せば住民投票を必要としない住民と議会の関係を築くことが先決なのであり、議会側も常に民意に敏感になり、透明性を高めることができれば、直接請求により住民投票を求める動きも減少してくるはずである。

2 住民投票と住民自治

市町村合併をめぐる住民運動は、政策決定の過程における住民参画の機会を与え、住民間の議論を喚起するきっかけとなった。投票によって自己責任に基づく意思表示を可能にし、住民自治を強化するための手段の一つとなった。合併という重大な案件を契機として活発化したこうした住民投票を求める動きは、今後、他の場面においてもますます加速化していくことが予想される。

このような中、全国各地では、住民発議などの方法で要件を満たした請求が行われた場合に議会の議決を経ることなく自動的に住民投票が実施されるいわゆる「常設型」の住民投票条例を制定する自治体が増えてきている。

2000年に高浜市で初めて制定された常設型の住民投票条例は、富士見市、広島市、我孫子市など各地に広がりを見せ始めている。表11は高浜市と我孫子市の住民投票条例の規定の主な項目を抜粋して比較したものである⁶。

まず「高浜市住民投票条例」では、住民投票の請求は、住民発議、議員発議、首長発議の方法により、住民発議による場合は、投票資格者（18歳以上で3ヶ月以上住民登録をしている者。永住外国人を含む。）の3分の1の連署（署名に係る手続きは地方自治法の規定による）をもって請求することとしている。

対象となる事項は、市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものと限定した上で住民投票の対象としないネガティブリストを規定している。投票成立要件は、「投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。」とし、住民投票の結果は、「有効投票総数の過半数をもって決するものとする」と規定している。さらに「市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。」と住民投票の結果の尊重義務を規定している。

2004年3月に制定された「我孫子市市民投票条例」の特徴的なことだけ挙げると、住民発議の要件として「投票資格者の8分の1の連署を持って請求できる」こととし、対象となる事項のポジティブリストを規定している。また、投票成立要件を規定しない代わりに、「一の事案について投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない。」としている。

これらの両市の制度は、現行制度上、間接

表 11 高浜市と我孫子市の住民投票条例の比較

条例の名称	高浜市住民投票条例	我孫子市市民投票条例
公 布 日	平成14年7月9日	平成16年3月30日
施 行 日	平成14年9月1日	平成16年4月1日
対 象 事 項	市が行う事務のうち、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するもの	次のいずれかに該当する事項であって、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項 ・市の存立の基礎的条件に関する事項 ・市の実施する特定の重要施策に関する事項 ・その他現在又は将来の市及び市民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項
非 該 当 事 項	・市の権限に属さない事項 ・議会の解散その他法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項 ・もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係する事項 ・市の組織、人事及び財務に関する事項 ・前各号に定めるもののほか、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	・法令に基づき投票に付することができる事項 ・もっぱら特定の市民又は地域のみを対象とする事項
市民投票事項の形式	二者択一で賛否を問う形式のもの	二者択一で賛否を問う形式のもの
住民投票の請求要件	住民…投票資格者名簿に登録されている者の総数の3分の1以上の者の連署をもって請求することができる。 市議会…議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された事項。 市長…自ら住民投票を発議することができる。	住民…投票資格者名簿に登録されている者の総数の8分の1以上の者の連署をもって請求することができる。 市議会…議員の定数の4分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された事項。 市長…市議会の同意を得て、自ら市民投票を発議することができる。
請 求 要 件 の 成 立	市民請求又は議会請求があったときは、その請求の内容が除外要件に該当する場合を除き、住民投票の実施を拒否することができない。	市民請求又は議会請求があったときは、市民投票を実施しなければならない。
投 票 資 格 者	・年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、引き続き3月以上市内に住所を有するもの ・年齢満18年以上の永住外国人で、市内に引き続き3月以上住所を有するもの	年齢満18年以上の日本国籍を有する者で、引き続き3月以上本市の住民基本台帳に記載されているもの 年齢満18年以上の永住外国人で、3月以上住所を有するもの
投 票 運 動	住民投票に関する投票運動は、自由とする。	住民投票に関する投票運動は、自由とする。
成 立 要 件 等	・投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者数の2分の1に満たないときは、成立しないものとする。この場合においては、開票作業その他の作業は行わない。 ・住民投票の結果は、有効投票総数の過半数をもって決するものとする	—
投票結果の尊重	市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。	・投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない。

出所：「高浜市ホームページ」、「我孫子市ホームページ」

民主制の補完の形を取っているが、市長、市民、議会の投票結果の尊重義務を設けていることに、「重要事項は住民の総意と合意の下に決する」という理念が伺える。また、先に整理した住民投票の制度化の論点がある程度クリアしていることがわかる。

両市の規定を、2004年に合併して20万都市となった鳥取市に当てはめてみるとどうなるだろうか。住民請求に必要な署名数は、鳥取市における2004年12月時点の有権者数158,755人⁷の3分の1では52,918人、8分の1では19,844人であり、仮に18歳以上と永住外国人を対象とした場合はプラス a の署名を1ヶ月以内に集めて提出しなければならないことになる。さらに、高浜市の規定では79,378人以上が投票に参加しなければ投票は成立しないこととなり、我孫子市の場合では住民投票の結果の尊重義務が発生するためには、過半数の票が52,918人以上なければならない。

この数字が現実的なものかどうかはともかく、住民発議によって議会で否決されることなく住民投票を実施する代わりに、請求手続きにはかなり高いハードルを課し、さらに投票結果を尊重する代わりに、同様な厳しい条件を設けていると言える。言い換えれば、これだけの条件をすべてクリアして得られた結果は、住民が重大な関心を寄せる極めて重みのあるものといえるだろう。住民投票が輕易に頻繁に行われるのではなく、住民が署名活動に踏みきるに当たって熟慮の機会を与えることにもつながるはずである。もし仮にこれを首長や議会が恣意的に活用しようとしたり、果たすべき責任を住民に転嫁しようとしても住民が関心を示さなければ、その結果は無効となり、その意図は果たせなくなる。

こうした制度が担保されることによって、たとえ住民投票が行われなくても、住民、議会、行政に緊張関係を持たせ、間接民主制を強化する効果が期待できるのではなかろうか。

住民投票は、住民自治の機能を高めることが目的であって、住民投票で決することを目的とするものではない。事例から見ると結果よりもプロセスが重要なのである。すなわち行政も議会も十分な情報公開により透明性を確保し、あらゆる手段を通じて市民参画機会を充実させ、行政や議会に対する信頼性を高めながら住民の合意の下に政策を決定することが重要なのである。住民投票を行わずとも多くの住民が政策形成に参画し、自己責任のうえに自ら決するための多様な住民自治の仕組みを充実させることが先決である。

おわりに

事例から見ると住民投票には大きな課題がある。住民投票の制度化や住民投票そのものの位置づけについては、憲法の解釈から技術的なものまでさまざまな論点があり筆者はそれを整理しきれていない。

いずれにしても現行制度上では間接民主制を補完する位置づけにとどまるが、その位置づけをはるかに上回る効果をもたらす可能性を秘めていることがわかった。

鳥取県内の住民投票が残した課題は、合併という大きな変化の中で、われわれが得た貴重な経験である。住民投票によってもたらされたものは、新しいまちづくりに活かしていかなければならない。

今後、住民の欲求の高まりとともに自治体独自の住民投票を求める動きも活発になると思われるが、決して住民投票をはじめから否定するだけではなく、また、住民投票ありきでもなく、こうした経験をもとに十分な議論を尽くすことが重要と思われる。

¹ 総務省ホームページ「地方制度調査会」より引用。

² 伊藤（2002）の記述を要約して作成した。

³ 表3～表10は、山陰中央新報社ホームページ「平成の大合併」の掲載情報をもとに、筆者が各市町村に照会して得たデータを加えて作成。同サイトでは合併の関連記事

を時系列的に整理、掲載している。

- ⁴ 境港市における過去の選挙の投票率は鳥取県選挙管理委員会ホームページ「選挙に関する各種データ」より引用。
- ⁵ 山陰中央新報朝刊記事（2003.7.10）「特集 迷走の行方 境港・迫る合併協住民投票」を引用。
- ⁶ 表11は高浜市、我孫子市のホームページの情報をもとに作成。
- ⁷ 鳥取市の有権者数は、鳥取県選挙管理委員会ホームページ「平成16年選挙人名簿登録者数」より引用。

<参考文献>

- 五十嵐敬喜. 2002. 「住民投票と市民立法」『岩波講座2自治体の構想 制度』岩波書店
- 伊藤祐一郎（編）. 2002. 『新時代の地方自治3 住民主体の行政システム』
- 上田道明. 2003. 『自治を問う住民投票～抵抗型から自治型の運動へ』自治体研究社
- 財団法人社会経済生産性本部（編）. 2001. 『地方分権と住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって（住民参加有識者会議報告書）』財団法人社会経済生産性本部
- 山陰中央新報社「特集 迷走の行方 境港・迫る合併協住民投票」『山陰中央新報朝刊』. 2003. 7. 10

<参考 web サイト>

- 我孫子市ホームページ「我孫子市市民投票条例」：
<http://www.city.abiko.chiba.jp/>
- 山陰中央新報社ホームページ「平成の大合併. 2005. 2」：<http://www.sanin-chuo.co.jp/>
- 総務省ホームページ「地方制度調査会」<http://www.soumu.go.jp/>
- 高浜市ホームページ「高浜市住民投票条例」：
<http://www.city.takahama.lg.jp/>
- 鳥取県東部9市町村合併協議会ホームページ：
<http://www.tottori-gappeikyo.jp/>
- とりネットー鳥取県公式ホームページ「選挙管理委員会」：<http://www.pref.tottori.jp/>