

# 日本の住民投票の機能と政治過程

武 藏 勝 宏

本研究は、日本の地方自治体における諮問型住民投票の制度と実態を分析し、地方自治における住民投票の果たすべき役割とその実現のための方法を考察することを目的とする。研究の方法としては、1996年から2020年までに、市町村合併以外の政策に関するテーマで実施された48件の住民投票の事例を対象に、これまでの住民投票が、どのようなテーマについて実施されたのか、さらに、これらの住民投票が実施に至った政治的な要因は何かについて分析する。分析の結果、2000年代前半までは、原発や産廃施設、米軍基地などの迷惑施設に反対する住民投票が多かった。しかし、2000年代後半以降は、自治体の財政難等を要因に、自治体の独自事業である公共施設の建設や開発計画などをめぐり、首長と住民の対立から住民投票が実施される事例が増えることとなった。また、約半数の住民投票が、首長が推進する政策を議会が賛成する状況に対して、住民が反発する場合に実施されたことがわかった。他方で、全体の約3分の1の住民投票が、首長の政策と議会の主張が対立する状況で実施されていた。成立した住民投票の約半数で、首長の主張が住民投票によって否定されており、首長の政策が撤回された事例も少なくない。以上のことから、住民投票は、議会のチェック機能を補完するとともに、首長と議会の対立に決着をつける機能を有すること、さらに、住民の民意を政策決定過程の中に反映させるという役割も有していることが指摘できる。

## 1 はじめに

日本の地方自治は、二元代表制を採用し、直接公選の議会と首長が、それぞれ議決と実施の権限と責任を分担する。議会の役割は、権力分立の観点から、行政に対する監視機能が重視される。しかし、実際には、政党制の確立を阻害する選挙制度が地方議会議員の選挙で採用されているため（辻 2019: 112-114）、都道府県議会や市町村議会は、首長の与党化し、議会はもっぱら首長の提案する予算や条例の追認機関となってきた。そうした日本の地方自治の議会不在を背景に、首長主導の政策決定に対する不満から、住民の直接請求に基づく住民投票が増大することとなった。これまで、住民からの直接請求もしくは議員または首長提出の条例に基づく住民投票は、1996年に原発建設問題について実施されて以来、2020年末まで、市町村合併以外の政策に関するテーマで48件が実施されてきた<sup>1)</sup>。

本論文では、これまで実施された48件の住民投票が、どのような状況のもとで実施されたのか、住民投票が実施に至る政治的な要因を分析するとともに、今後の住民投票のあり方を考察することを目的とする。

## 2 住民投票の種類と日本における住民投票の機能に関する既存研究

住民投票は、代表制の欠陥を補完し、それを代替する直接民主制の制度として、日本のみならず、世界の各国で広く採用されている制度である。ギャラハーとウレリは、直接民主制に基づくレファレンダムのタイプを表1のように整理している（Gallagher and Uleri 1996: 12）。ギャラハーらの整理では、国民（住民）投票には、一定の手續に基づき、決定が有効となるために投票が義務付けられる義務的レファレンダムと投票にかけるかどうかを首長や議会が決めて実施する選択的投票があり、他方で、こうした手續に基づかず、任意に実施されるアドホックレファレンダムがある。これらの国民（住民）投票はその結果の拘束力の有無から拘束的と諮問的に分けられる。一方、一定の有権者の署名によって国民（住民）投票が実施されるのがイニシアティブであり、政府や議会によって国民（住民）投票が実施されるのがレファレンダムであるとする。こうした国民（住民）投票には、政府の決定を促進するものと統制するものに分けられ、後者は拒否的投票と廃止（見直し）投票に区別される。

表1 直接民主制に基づくレファレンダムの種類

定義	種類
一般的に規定されているルールにしたがって実施される国民（住民）投票	手続的投票
個人または機関の裁量によって実施される国民（住民）投票	アドホックレファレンダム
手続的投票が事前に規定されており、決定が有効になるために必要なもの	義務的レファレンダム
手続的投票で、憲法または法律が権限を付与する機関の要求によるもの	選択的投票
国民（住民）投票の結果は関係機関によって受け入れられ、実施される	拘束的
国民（住民）投票の結果は最終的な決定権を有している他の機関によって正式に示される	諮問的
国民（住民）投票が一定の有権者によって進められる	イニシアティブ
国民（住民）投票が他の機関によって進められる	レファレンダム
投票の促進者と投票の対象の当事者が同じ	決定促進
投票の促進者と投票の対象の当事者が違う	決定コントロール
決定をコントロールする投票において、投票の対象は決定されているが、まだ実施されていない	拒否的投票
決定をコントロールする投票において、投票の対象はすでに実施され、存在している	廃止（見直し）投票

出所) Gallagher and Uleri (1996: 12)

こうした住民投票がもっとも頻繁に実施されている国の一つが米国であろう (Schiller 2018: 63)。米国の住民投票は、イニシアティブ (発案) に特徴を有し、住民が必要な署名数を確保すれば、議会を通さずに、直接、住民投票に付することができる直接的イニシアティブや、住民からいったん議会に提出し、議会が採択すればそのまま成立するが、議会が採択しない、あるいは期間内に処理できなかった場合に住民投票に付する間接的イニシアティブがあり、これらは住民が起点となるものであるため、直接立法として位置づけられることもある (前山 2009: 38-41)。これに対し、議会が議決した提案に対して事後的に住民によって行われる投票がレファレンダム (表決) であり、米国では、イニシアティブの方がレファレンダムよりも重要で強力な手段として位置づけられる (武田 2015: 76-78)。レファレンダムには、議会が投票案件を義務的にまたは任意に住民投票にかける議会主導型レファレンダムと、議会が可決した案件に対して、可決後一定期間内に、住民が一定数の署名を集めることを条件として住民投票に付す住民主導型レファレンダムがある (福井 2007: 29)。これらの住民投票では、投票結果が決定となるため、拘束力を有する (生田・越野 1997: 6)<sup>2)</sup>。ほとんどの州では直接的または間接的イニシアティブもしくは議会発議によって州憲法の改正等において住民投票が義務付けられている (Zimmerman 2014: 29-30)。

これに対して、日本の地方自治体における政策をめぐる個別型の住民投票は、地方自治法に基づいて、住民の一定数の署名による住民投票条例制定の請求を受けた議会の議決等によって住民投票が実施され、その結果が、首長や議会の決定に対して法的拘束力を持たない点で、米国のイニシアティブとは異なる性質を有するものである。また、常設型の住民投票は、投票実施の一定の要件が整えば、必ず投票が実施されるものであり、請求資格が住民、議会、首長のそれぞれにあることから<sup>3)</sup>、イニシアティブと任意的レファレンダムの両面を有する諮問的レファレンダムに相当するといえよう。このように、日本の住民投票は、その実施の可否に議会が拒否権を有する個別型と議会が拒否権を有さない常設型<sup>4)</sup>に二分されるが、いずれも諮問型住民投票に限定されている<sup>5)</sup>。

こうした日本の地方自治体における住民投票を機能別に分類した既存研究としては、新藤 (1998: 11-12) が、紛争解決型と政策対抗型を挙げる。前者は、自治体の事業をめぐる地域社会の対立が高じた際の解決手段としての投票であり、後者は、自治体の立法政策に対抗する政策の提示をもとにした投票であるとする。一方、今井 (2000: 184-188) は、総与党化が進み形骸化した議会政治への対抗、選挙では表せない意思としての住民投票を指摘する。上田 (2003: 50) は、住民投票運動の動機を①自治体・住民の

意思を投票結果としてアピールする、②自治体内部で対立の見られる問題に決着をつける、③首長と議会が対立する問題に決着をつける、④首長や議会の政策を統制する、あるいは対案を提案することの4類型に分ける。そして住民が請求した住民投票条例に首長・議会がともに反対することによって、住民投票条例が否決された事例が少なくないことを指摘する。実際にも、住民の直接請求に基づく住民投票条例が議会の可決によって成立する確率は10%にも満たないとされる(上田 2018: 121-122)。

砂原(2017: 77)は、住民投票を住民の拒否権を通じた行政統制と捉え、住民投票への参加を促す要因として原子力発電所、産業廃棄物処理施設、米軍基地地等の迷惑施設に関連する住民投票がそれ以外の住民投票に比べて、投票率が20%以上高くなることを指摘している。住民投票を政策過程に位置づける岡本(2012: 125)は、住民投票が住民にとっての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、政治リテラシーの養成のためにも機能することを指摘する。一方、上田(2016: 173)が指摘するように、大半が迷惑施設を争点としていた2000年代前半と比較して、2000年代後半からは公共施設の建設など自治体が推進する事業について、財政面などからその必要性を問う形での投票が増加するようになっている。こうした近年の住民投票の争点の変化について、南(2018)は住民投票を政策評価の観点からとらえなおし、住民投票が自治体における合理的政策決定につながるかを検証する。

このように、住民投票の意義は、住民自治の観点から肯定的に強調されるのに対し、金井(2016: 168)は、住民投票が単純過半数という多数派の民意を前提にしていることから、多数派民主主義的な民意であって、コンセンサス型の民意は反映しにくいと住民投票の限界をも指摘する。住民投票が2案からの選択を求める性質のものならば、その2案に絞り込まれるプロセスそのものが重要になるからである(上田 2016: 182-183)。このような問題を有するにもかかわらず、住民投票が代表民主政の機能が疑われる場合に、そのことを指摘し、改めて民意に沿う決定を求める手段となりうることに変わりはない(上田 2018: 125)。

さらに、江藤(2017: 40-46)が、ポピュリズムに親和的な首長主導型民主主義のもとでは、住民投票が敵を排除し、自らの正統性を強化させるためのプレキシットに陥ることを指摘し、首長と議会との機関競争主義型民主主義において住民投票を住民自治の拡充のために位置づけることを主張するように、今日では、住民投票を二元代表制における首長と議会の機能不全に対するオルタナティブとして捉えるだけでなく、選挙とともに、住民参加の一環として強調する見方も有力となっている<sup>6)</sup>。

### 3 分析の方法

以上の住民投票の種類と日本の住民投票に関する既存研究を踏まえ、本研究では、まず、二元代表制での首長と議会、住民の関係を考察する。次に、こうした二元代表制でどのような住民投票が実際に多く実施されているのか、1990年代から2020年末までの市町村合併を除く住民投票の内容を時系列で分析する。なお、本分析で対象とする住民投票は、個別型の住民投票条例の制定に基づいて実施するものと、常設型の住民投票条例に基づいて、首長の発議や議会、住民の請求に基づいて実施するものであり、投票結果が議会や首長の行動を法的に拘束しない諮問的住民投票を指す。そして、住民投票の種類を迷惑施設とそれ以外に分類し、住民投票が、統一政府と分割政府のいずれの場合に実施に至るかの政治的要因を分析する。こうした分析を踏まえて、住民投票の実施が、地域における問題や対立構造の解決において、住民の多様な民意を反映したうえで、どのように貢献しうるかを考察し、住民投票の有する合意形成機能を検討することとする。

## 4 二元代表制とその効果

### 4.1 地方の選挙制度

日本の地方政治においては、二元代表制が採用され、首長と議会は別個に公選される。地方における選挙制度は、公職選挙法に基づき、法律で規定されている。すなわち、自治体独自で選挙制度を設計することはできない。首長選挙は、小選挙区制が採用されている。知事や市町村長は、より多くの有権者の支持を集めるため、党派色を薄めた相乗り候補が多い。これに対して、議会は、都道府県議会の場合、政令市を除き、市町村が選挙区の単位となるため、小選挙区制と中選挙区制、大選挙区制がミックスされた選挙制度が採用されている。市町村（政令市除く）議会では、自治体を1つの選挙区とする大選挙区制が採用されている。大選挙区制では、自らの地元の票を固めることで当選できることから、政党に所属する意義が低下する。つまり、大選挙区制を採用する市町村では、政党に所属する議員の割合が少なく、無所属が多数派になる。その結果、日本の地方議会の多くは国政と異なり、政党化が進んでいない。二元代表制においては、議院内閣制と異なり、首長が議会での多数派の支持を最初から取り付けているわけ

ではなく、多数派を形成することが不可欠である。しかし、議会の議員の多くが、その選挙において無所属でも当選ができるため、会派は多様な構成になり、首長は政党単位での多数派の形成が容易ではなくなる。

#### 4.2 分割政府と統一政府

以上の二元代表制のもとでは、本来、首長と議会の党派性が不一致の分割政府が生じやすいはずである。にもかかわらず、実際の地方政治では、首長と議会の党派性が一致する統一政府が形成されることが一般的である。その要因としては、地方政治において、議会は議事機関であるものの、議会で議決される案件のほぼ全件は首長提案によるものであり、さらに、首長に再議権や専決処分権があるのに対して、議会の権限は弱い。首長は予算案の作成権や執行権を独占するなど、リソースにおいても優位にあり、議員は選挙区への利益誘導を実現するために、首長との協力関係を構築するインセンティブが働く。こうした首長の権限の強さやリソースの優位から、議会は、首長を支持する議員が多数を占めることになる。このことは、首長から見てもニーズが大きい。二元代表制である以上、議案の可決成立には、多数派の形成が不可欠であり、議会在小党派に分裂しているなど、議会在党派の一体性が弱い場合、首長は、議員を与党化する必要性があるからである。こうして、首長選挙は、各政党の相乗り選挙となり、議会在共産党を除いて野党が存在しないオール与党体制となる。こうしたオール与党化は、議会在果たすべき役割としてのチェック機能を議会在十分に果たし得ないことにつながる。首長から提案される議案の99.3%が原案通り可決されていることは、それを示すものであろう(辻 2021: 228)。

#### 4.3 住民からの直接請求

日本の地方自治法では、住民からの直接請求として、住民発案、リコールの二種類が定められている。まず、住民発案は、条例の制定改廃を請求するものであり、有権者の50分の1以上の署名によって長に要求され、長が意見をつけて議会在付議し、議会在可決することによって条例が制定される。住民発案の内容については、税や手数料等の賦課徴収は除かれる。長の意見が付されること、議会在の議決が必要なことから、直接請求された条例案の可決率は低い<sup>7)</sup>。1999年度から2017年度までの19年間の都道府県での可決数は、10件中0件、市区町村議会在では、原案可決42件、修正可決63件、否決573件で、修正を合わせた可決率は14.2%程度に過ぎない(宇賀 2021: 362)。次に、リ

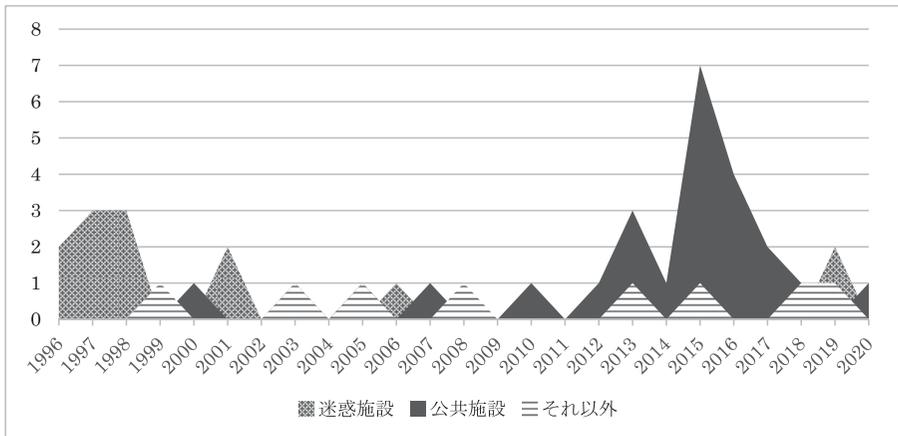
コールは、首長や議員の解職、議会の解散を請求するものであり、有権者の3分の1以上の署名によって住民投票が実施され、過半数の賛成を得た場合に、解職や議会の解散が実施される。首長のリコールは、1999年度から2017年度の間で22名の市長が解職され、議会の解散については、1999年度から2017年度の間で38件の市町村議会の解散が行われた（宇賀 2021: 364-367）<sup>8)</sup>。

諮問的住民投票については、地方自治法には規定がなく、住民発案や議員提案または首長提案に基づく住民投票条例を議会が可決することによって、実施される。1979年から2020年までの間で、個別型の住民投票条例で市町村合併以外の案件で、住民からの直接請求によって要求された件数は269件に上るが、議会で可決された件数は18件（可決率6.7%）、うち、実際に住民投票が行われた件数は16件だった。他方で、議員提案で同時期に可決された住民投票条例は22件（可決率33.8%）、うち、実際に住民投票が行われた件数は11件だった。首長提案で同時期に可決された住民投票条例は19件（可決率76%）、うち、実際に住民投票が行われた件数は15件だった（今井編 2021: 510）。首長や議員からの提案によるトップダウン型の住民投票条例の可決率が、住民の直接請求によるボトムアップ型の住民投票条例の可決率を大幅に上回っていることは、日本の住民投票が、住民が首長や議会の政策を統制する、あるいは対案を提案するタイプのものよりも、首長や議会が住民を含めた政策課題をめぐる対立の決着をつける方法として住民投票を選択せざるをえなかった事例が相対的に多いことを示しているといえよう。なお、2000年の愛知県高浜市における常設型住民投票条例の制定以降、個別型ではなく、常設型の住民投票条例を制定する市町村が増加しており、2020年8月現在で、90の市町村で制定されている（今井編 2021: 492-503）。この常設型住民投票条例に基づき、2006年に岩国市で住民投票が行われて以降、2020年までに6件の常設型の住民投票（内、住民請求4件、議会請求1件、首長発議1件）が実施されるようになっている（今井編 2021: 460-476）。

## 5 住民投票の時系列的分析

次に、1996年以降実施された合併問題以外のテーマの住民投票の時系列的な分析を行ってみることとしたい（図1）。まず、内容面では、これまで、住民投票のテーマとして、産廃処理施設や米軍基地・自衛隊、原発などの迷惑施設（Not In My Back Yard）をめぐる争いが重要なテーマとされてきた（砂原 2017: 68-69）。米軍基地や原発に関わ

図1 内容別住民投票の実施件数



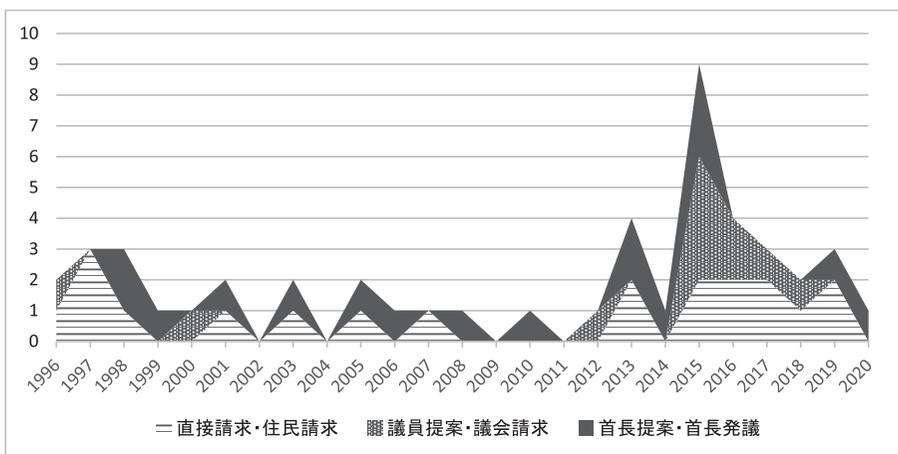
出所) 今井編 (2021: 460-476) より筆者集計。

る政策の決定権を握っているのは国であり、自治体単独で住民投票を実施しても、国の政策を変更できるものでもない。それにもかかわらず、住民投票が実施されたのは、国や事業者による自治体の意向を無視した計画への首長や議会を巻き込んだ住民からの反発があったり、逆に、首長や議会が住民の望まない迷惑施設を推進するときに、それに反対する住民がストップをかけたりするために、直接請求によって住民投票条例を求めるといった事例が、それ以前と比較して1990年代後半以降に多く見られた<sup>9)</sup>。しかし、1990年代後半から2005年まで11件あった迷惑施設に対する住民投票は、2006年以降、2020年までわずか5件に減少する。原子力発電所に反対する住民投票が2001年を最後に実施されなくなったのは、原発の誘致が地元の反対で困難になった状況に加えて、2011年の東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機に、政府が原発の新設を停止したことも要因として考えられる。原発の再稼働をめぐる住民投票条例制定の直接請求は以後もあるものの<sup>10)</sup>、政府が新設を認めていないことから、原発をめぐる住民投票運動は、建設反対から再稼働反対に対象が変化するようになっていいると考えられる。また、米軍基地に関して、2007年に米軍再編特措法が制定され、在日米軍再編に伴い米軍の施設や装備を受け入れる自治体への交付金が支給されることとなった。一方で、尖閣諸島をめぐる安全保障環境の変化から、南西諸島への自衛隊の部隊の配備が促進された。こうした状況の変化が、基地反対派住民による住民投票につながったものの、最終的に該当自治体が受け入れを容認することとなったことから、以後、沖縄本島を除いて、住民運動を通しての基地への反対活動は一定の収束に向かわざるを得なくなったと

も考えられる<sup>11)</sup>。

迷惑施設への反対に代わって、2000年代後半以降、住民投票は住民による自治体の財政運営への認識の高まりを受けて自治体施設の整備が適切かどうかを問うケースが増加するようになってきている。地方債収入が歳入全体に占める割合である「地方債依存度」は、2010年度に13.3%に達し、財政危機の深刻な地方自治体では、福祉分野をはじめとした市民向けサービスなども削減の対象とする財政の健全化が重要な課題となった。その結果、住民投票において、公共施設の建設を巡って事業費の縮小や新築移転ではない低廉な改修・増築を選択する事例も見られるようになった<sup>12)</sup>。こうした公共施設をめぐる住民投票のテーマは、再開発計画や牧場誘致、文化施設の建設、市庁舎の新築移転、都市道路建設、駅新設、学校統合、運動公園整備、病院計画、防災センター建設、図書館委託、宿泊事業施設など、極めて多種多様なテーマに対象が広がっている<sup>13)</sup>。これらのテーマは原発や米軍基地のような国策をめぐる対立ではなく、地域の自主的な問題として、自治体独自で解決可能な案件である（塩沢 2016: 101）。したがって、これらのテーマでは、賛否または複数の選択肢をめぐり議論が煮詰まったうえで、首長または議員の判断で住民投票の形で住民の意思を聞くまたは政治的に聞いた方が好ましいケースが多いといえる。事実、2010年代以降は住民の直接請求または住民請求による住民投票よりも、首長の提案または発議もしくは議員の提案または議会の請求による住民投票の方の比重が大きくなっているのである（図2）。

図2 形式別住民投票の実施件数



出所) 今井編 (2021: 460-476) より筆者集計。

## 6 住民投票の政治的要因

住民投票が実施に至るには、住民からの直接請求によるボトムアップ型と首長と議会からの提案によるトップダウン型に大別されることを指摘した。そこで、本章では、こうした首長と議会、住民の間の政治的な対立構造を分析することとする。まず、住民投票のテーマ別に、首長と議会の賛否のパターンを長と議会の主張の一致または分裂から、①賛成一致型で長推進・議会賛成のケース、②反対一致型で、長反対・議会反対のケース、③賛否分裂型で、長推進・議会反対のケース、④賛否分裂型で、長反対・議会賛成のケースに分類した<sup>14)</sup>。表2は、こうした分類に基づいて、政策・争点別の首長と議会の賛否パターンを比較したものである。

①のケースは、首長の提案に対して議会が賛成しているパターンで、いわゆる統一政府のもとで、住民の一部が首長と議会が推進する政策に反対し、住民投票が実施されることになった場合が該当する。47件の事例中<sup>15)</sup>、半分の24件がこのケースに該当し、政策分野では、原発や産廃、基地などの迷惑施設も該当するが、市庁舎の新築移転や文化施設、駅新設などの公共施設の計画に対して、反対派住民がストップをかけることにつながる事例も多い。24件中、14件の住民投票の事例において、首長と議会の推進する政策が住民投票において否定され、計画の撤回に追い込まれることとなった<sup>16)</sup>。もっとも、住民投票の結果は首長や議会の決定に法的な拘束力を持たないため、首長や議会が当初計画を住民の反対にもかかわらず強行する事例も見られる<sup>17)</sup>。また、原発や米軍基地の最終的な決定権は国にあるため、一自治体の住民の意思が住民投票で示されても、国の政策の変更を引き起こすわけではない<sup>18)</sup>。

次に、②のケースは、首長も議会も反対しているにもかかわらず、国の政策や業者の事業計画に対して、首長や議会、住民の提案によって反対の意思の表明を住民投票で実施するものである。このケースに該当する政策分野は、米軍基地や産廃が対象となっている。米軍基地の建設は日本政府が推進しているものであり、自治体が独自で住民投票を実施し、反対の民意を示しても、国の政策を変更することはできない<sup>19)</sup>。それにもかかわらず、住民投票を実施するのは、自治体や当該自治体の住民が国の推進する政策に対する反対の意思表示を明示することに目的があるからである。同様に、産廃施設の建設許可は知事にあり、市町村長には産廃施設を止める法的な権限はない。ゆえに住民投票によって地域住民の明確な反対を示すことで、知事の許可に影響を及ぼしたり、業者

の設置計画にストップをかけたりといった戦略がとられることとなる<sup>20</sup>。実際に、こうした住民投票の戦略は、市町村側の首長と議会が産廃施設に反対している場合には、効力を発揮するものの、市町村長と議会が産廃施設に賛成している場合には、住民投票の結果はいずれも賛成または不成立となっており、その有効性は低下する。したがって、産廃施設をめぐる住民投票の結果は、地元の自治体当局の意向を後押しし、県や事業者との関係を打開するものであるとも考えられる<sup>21</sup>。

③のケースは、首長が推進する政策や事業に対して、議会が反対するケースであり、分割政府のように、首長と議会の主張が分裂し、住民投票によって、両者の対立に決着を図ろうとするものである。したがって、このケースの住民投票は、首長の提案によるものや、議会が住民の要求を受けて住民投票の実施を決定する場合が該当する。政策分野では、原発や自衛隊、産廃などの迷惑施設も該当する。首長は地域振興の観点から国の振興策との取引で、迷惑施設の受け入れに応じようとする。しかし、住民の多くが反対しているため、議会は民意を重視して、首長との対立を選択することになる。同様に、再開発や、運動公園、図書館などの公共施設では、首長の政策に対して、議会側が財政的な面から疑問を呈し、反対派の住民と行動を共にする議員が多数を占めた結果でもある。このケースでは、住民投票の多くの結果は、首長の提案を支持せず、議会側の反対と軌を一にすることの方が多い。その場合、結果的に、住民投票の反対の民意を受けて、首長も提案を取り下げるという結果につながることになる<sup>22</sup>。

最後の類型の④は、首長が反対しているにもかかわらず議会が政策や事業を推進するケースで、市庁舎の新築移転や学校統合などをめぐって、首長が選挙で交代し、前首長時代に推進していた政策を新首長が見直す場合などが該当する<sup>23</sup>。この場合、首長が議会の抵抗に対して、住民投票にかけて、住民の民意を後押しにして政策の見直しを進めようとする場合が見られる<sup>24</sup>。

以上の4つの類型では、長推進・議会賛成、長推進・議会反対、長反対・議会賛成のいずれのケースにおいても、住民投票の結果は、長の推進または反対する政策や事業への賛否が拮抗しており、他方で、長反対・議会反対のケースでは、すべての事例において、住民投票の結果は、長の主張と一致するものであった。このように、住民投票は、首長と議会がともに推進・賛成する政策や事業への反対派住民によるストップをかける役割や、首長と議会が対立する政策や事業について、住民の判断で決着をつける役割を有することが指摘できよう。

表2 政策・争点別の首長と議会の賛否パターンの比較

賛否パターン	長と議会の主張	原発	米軍基地	自衛隊	産廃	可動堰	採石場	競艇場	町名残す	再開発	牧場誘致	文化施設	市庁舎	道路	駅新設	学校	運動公園	図書館	病院計画	防災センター	市名変更	区再編	宿泊事業	計
賛成一致型	長推進・議会賛成	1(1)	1(1)	2	1(1)	1	1(1)	1(1)	1(1)	1	2(1)	6(4)	1	1(1)	1(1)			1	1(1)	1	1(1)			24(14)
反対一致型	長反対・議会反対		2	5																				7
賛否分裂型	長推進・議会反対	1(1)		1	1(1)				1(1)							1(1)	1(1)							6(5)
賛否分裂型	長反対・議会賛成	1	1								1	4(2)			2(1)								1	10(3)

注) 長の主張が住民投票の結果支持されなかった件数を ( ) に内数で示す。

資料) 首長と議会のそれぞれの主張については、朝日新聞(開蔵)、読売新聞(ヨミダス)、毎日新聞(毎索)の記事データベースを利用し、それぞれの住民投票における首長と議会多数派の態度についての情報を収集し筆者が判断した。なお、米軍基地については、基地に対する賛否を基準に分類し、また、市庁舎については、新築移転への賛否を基準に分類した。それ以外の住民投票については、住民投票において争点となっている項目についての推進と反対の立場を基準に分類した。

## 7 住民投票は合意形成に資するか

以上の分析の基礎となった条例に基づく48件の住民投票の一覧を整理したものが表3である。以下、これらの事例の一覧に基づき、住民投票が二元代表制下での、首長・議会と住民の三者間の対立・競合関係において、いかに合意形成に資するかを本章で検討することとする。

まず、住民投票の実施は、条例に基づくものであり、通常の議会選挙のような公職選挙法の適用はない。したがって、投票運動に法的な制約はなく、戸別訪問やビラの配布枚数などに制限はなく、自由な活動が保障される。その半面で、こうした投票運動の自由は、賛成側、反対側の有する資金力や組織力、動員力が投票結果を左右することにもなりかねない。住民投票を主催・執行するのは自治体の首長であり、首長が推進する政策であっても、自治体当局が賛成取り付けのための組織的な投票運動を実施することができるわけではない。しかし、事業計画を推進する側と反対する側では、推進側の資金力や組織力が優位な場合が多く、住民の側は、市民運動と同様のリソースの不足の中で、推進側の組織的な運動と対峙しなければならないのである。

一方、住民投票における民意を住民側が明確に示すためには、その投票率を高める必要がある。48件の事例における投票率の平均が約60%であるのに対して、迷惑施設に関する16件の住民投票での投票率は75%と平均より15%程度上回っている<sup>25)</sup>。このことは、迷惑施設に対する反対運動の高まりを反映したものであるといえよう。他方で、投票率に関しては、住民投票に消極的な首長の意向や議会による修正によって条例

に成立要件として投票率が50%を下回った場合には不成立となる不成立条項が盛り込まれることも少なくない。48件の事例では、14件のケースで、投票率50%が成立要件として規定され、実際に、7件の事例で投票率が50%に満たず不成立となった。不成立となった事例では、都市部の道路計画や公共施設の計画など、地域内での温度差が異なり多くの住民が関心を持ちにくいテーマである場合<sup>26)</sup>や推進側または反対側が投票不成立を狙って棄権を働きかけた場合もあった<sup>27)</sup>。しかも、こうした投票不成立の住民投票では、開票そのものの作業が行われないことで、争点となったテーマについての住民の意思そのものが不明なまま蓋がされているのが実態である<sup>28)</sup>。

他方で、これまで実施された住民投票では、首長や議会の推進する政策や事業計画であっても、住民投票の結果、6割近くが否定され、推進側が撤回に追い込まれた事例も少なくなかった。そうした点で、住民投票は、首長と首長の与党議員が議会の多数を占める統一政府、換言すれば、オール与党体制のもとでの多数派支配を突き崩す役割を担ったといえる。また、首長と議会が対立する政策や事業計画について、住民投票の結果、首長の主張する方針が5割のケースにおいて支持されなかった、逆に言えば、議会側の主張が5割のケースにおいて支持されたことになり、首長を支持しない議員が議会の多数を占める分割政府のもとで、住民が住民自治の観点からのキャスティングボートを行使したともいえる。このように、日本における地方自治体での住民投票では、特定の争点をめぐって、首長主導の多数派支配の弊害を6割近いケースにおいて是正し、住民自治の観点からの住民の直接的な意思表示の機会として、間接民主主義の欠陥を補完する一定の意義を有するものとして作用したともいえる。

こうした住民投票による問題の解決方法は、実態としては、複数の選択肢の中から、多数派の意思によって、決着を図る点で、多数派政治に近似性を有するといえる。しかし、こうした多数派の創出は、決定の誤謬を招く危険性も有する。コンドルセが指摘したように、3案以上の中から、多数決を実施した場合には、票の割れが起きてしまい、多数側の判断を尊重できなくなる場合が生じうる（坂井 2015: 39-40）。こうした票の割れを解消するためには、選択肢を2案に絞り込まざるをえない。実際の住民投票における選択肢としては、二者択一だけではなく、3案または4案の中から選択する方式の住民投票も実施されている<sup>29)</sup>。2案または3案以上からの選択であったとしても、問題は、こうした選択肢を決定する際の、対案の選定が十分な審議の結果としての絞り込みを行っていない場合、その専門性や実効性、正統性において、住民投票の結果自体に疑義が呈される事態に陥りかねないことにある（上田 2016: 182-183）。

住民投票が、自治体の多数派支配に対する住民側からの異議申し立ての手段となった  
り、住民投票に分割政府でのキャスティングボートを委ねたりするのならば、こうした  
決定権を有する住民に対する情報の開示と投票に際しての事前の十分な説明が求められる。  
そうした点で、公職選挙法の適用が除外されている住民投票では、その事前のキャ  
ンペーン期間は、可能な限り、公職選挙法上の選挙権の住所要件3か月に準拠した最長  
の90日間に近づけるべきであろう<sup>30)</sup>。また、首長や議会側が住民投票に付す選択肢を  
絞り込む過程で、反対派、賛成派の住民を巻き込んだ意見の集約を行うことが必要である。  
具体的には、住民投票条例の審議・決定の段階や、住民投票の実施を發議する段階  
で、賛成・反対の両派の意見を反映した実施対象、実施方法（たとえば不成立条項を設  
けないこと等）の合意を図ることが必要である。この手続きを省略した場合、結局は、  
情報量や権力資源において圧倒的な優位にある首長や議会多数派のトップダウンに基づ  
くプレビシットに陥ることを回避できないからである。一方、住民の側も政治リテラ  
シーを高める必要がある。住民投票が情報宣伝や誘導によって操作されることにならな  
いためにも、投票の対象となるテーマについての住民の理解を深めること、そのための  
説明会や討論会などの事前学習が求められる。こうした住民による熟議を重ねたうえで  
住民投票が実施されることで初めてその意思決定の正統性の根拠になりうるともいえ  
る。住民投票が、単なる多数派支配の権威付けや、多数派による少数派の意見封じ込め  
に陥らないためには、こうした投票にいたる事前の準備過程での十分なコンセンサスの  
形成、すなわち、住民の投票に対する認知度や投票への参加意欲を高めた上での実施が  
不可欠である。そのことが、住民投票の投票結果に対する正統性を高め、賛成派、反対  
派双方にとっての合意形成の基礎となるからである。

## おわりに

以上の分析を踏まえて、本論文で得られた知見をおわりに記述することとする。

まず、1996年に原発建設問題について初めて実施されて以来、日本の地方自治体で  
は、2020年までに、市町村合併以外の政策に関するテーマで48件の住民投票が実施さ  
れてきた。この住民投票において対象となったのは、1996年から2000年代前半まで  
は、原発や産廃施設、米軍基地などの迷惑施設に反対する住民投票が多かった。しか  
し、2000年代後半以降は、自治体の財政難等を要因に、自治体の独自事業である公共  
施設の建設や開発計画などをめぐり、首長と住民の対立から住民投票が実施される事例

が増えることとなった。

次に、こうした住民投票の実施に至る政治過程の分析から、二元代表制をとる日本の地方自治体では、議会の行政統制機能が弱く、首長による政策の主導性が強いということが住民投票の増加の背景にあることが指摘できる。つまり、首長が推進する政策に対して、議会が賛成し、こうしたオール与党体制に住民が反発する場合に、約半数の住民投票が実施されていることが指摘できる。他方で、首長の推進または反対する政策と議会の主張が対立する場合にも、全体の約3分の1の割合の住民投票が実施されていた。しかも、住民投票の総数の半数近くで、首長の推進または反対する政策や事業が、住民投票によって否定されており、首長の提案する政策や事業が撤回された事例も少なくない。これらの結果から、住民投票は、議会のチェック機能の脆弱性を補完するとともに、二元代表制のもとで、首長と議会の対立に決着をつける機能を有することが指摘できる。

さらに、こうした住民投票が有する機能には、間接民主制のもとで住民の民意を政策決定過程の中に反映させるという重要な役割も付与されている。そのためには、住民への十分な情報の開示と説明を行政側が尽くしたうえで、投票結果が住民の合意を形成するような自治体当局と住民の間の対話と熟議が不可欠であるといえる。本論文では、住民投票において、実施対象となる選択肢の決定における賛否両派の住民の参加、投票期日までのキャンペーン期間の最長90日までの設定、投票率による不成立条項を設けない等の適正な実施方法の採用、そして、熟議に基づく住民の投票に対する認知度の向上と投票への参加意欲の確保を合意形成のための前提として提示した。

表3 条例に基づく住民投票実施一覧

実施順	件名	投票日	自治体名	提案 または 請求・ 発議者	迷惑 施設	住民 直接 請求	首長 の主張	議会 の立場	成立 要件	投票率 %	住民投票 結果	首長の 主張と の一致 または 不一致	投票後の首長の 主張の変化
1	原子力発電所の建設	1996/8/4	新潟県巻町	議員	原発	あり	反対	賛成	なし	88.29	反対	一致	なし
2	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小	1996/9/8	沖縄県	直接請求	基地	あり	賛成	賛成	なし	59.53	賛成	一致	なし、ただし、軍用地強制使用に係る公告・縦覧の代行に応じる
3	産業廃棄物処理施設の設置	1997/6/22	岐阜県御嵩町	直接請求	産廃	あり	反対	反対	なし	87.5	反対	一致	なし
4	産業廃棄物中間処理場建設	1997/11/16	宮崎県小林市	直接請求	産廃	あり	賛成	反対	なし	75.86	反対	不一致	なし
5	ヘリポート基地建設の是非	1997/12/21	沖縄県名護市	直接請求	基地	あり	賛成	賛成	なし	82.45	反対	不一致	なし、ただし、辞職

6	産業廃棄物最終処分場の設置	1998/2/8	岡山県吉永町	直接請求	産廃	あり	反対	反対	なし	91.65	反対	一致	なし
7	産業廃棄物処分場の設置	1998/6/14	宮城県白石市	長	産廃	なし	反対	反対	なし	70.99	反対	一致	なし
8	産業廃棄物処分場の設置	1998/8/30	千葉県海上町	長	産廃	なし	反対	反対	なし	87.31	反対	一致	なし
9	採石場の新規計画及び採石場の拡張計画	1999/7/4	長崎県小長井町	長		なし	賛成	賛成	なし	67.75	新規計画及び拡張計画とも賛成	一致	なし
10	吉野川可動堰建設計画の賛否	2000/1/23	徳島県徳島市	議員		あり	賛成	賛成	50%	54.99	反対	不一致	建設計画に反対
11	原発プルサーマル計画の導入	2001/5/27	新潟県刈羽村	直接請求	原発	あり	賛成	反対	なし	88.14	反対	不一致	東電に見送りを求める
12	原子力発電所の誘致	2001/11/18	三重県海山町	長	原発	なし	賛成	賛成	なし	88.64	反対	不一致	誘致見送り
13	産業廃棄物処理施設設置	2003/10/26	高知県日高村	直接請求	産廃	あり	賛成	賛成	なし	79.8	賛成	一致	なし
14	競艇を廃止し、東毛地域合併協議会に加入すること	2003/11/30	群馬県笠懸町	長		なし	賛成	賛成	なし	52.84	反対	不一致	合併協議会に加入しない
15	合併後の住所表示に町名を残すこと	2005/1/9	兵庫県一宮町	長		なし	賛成	賛成	なし	41.57	反対	不一致	旧町名は使わない
16	袖ヶ浦駅北側地区整備事業の賛否	2005/10/23	千葉県袖ヶ浦市	直接請求		あり	賛成	反対	なし	57.95	反対	不一致	事業は中止
17	米空母艦載機の岩国基地への移転計画	2006/3/12	山口県岩国市	常設型(長)	基地	なし	反対	賛成	50%	58.68	反対	一致	なし
18	地域交流センター建設の賛否	2007/12/9	千葉県四街道市	直接請求		あり	賛成	賛成	なし	47.55	反対	不一致	建設断念
19	牧場誘致による牛舎建設計画の是非	2008/4/27	沖縄県伊是名村	長		なし	賛成	賛成	なし	71.36	賛成	一致	計画を取りやめる
20	総合文化会館の建設の賛否	2010/11/14	長野県佐久市	長		なし	慎重	賛成	50%	54.87	反対	一致	なし
21	市庁舎の整備方法	2012/5/20	鳥取県鳥取市	議員		あり	移転新築	移転新築	なし	50.81	耐震改修	不一致	投票結果を尊重する。しかし、後に市は新築移転を決定
22	議員定数減員	2013/4/7	山口県山陽小野田市	常設型(住民)		あり	中立	反対	50%	45.53	不成立		
23	都道建設計画の見直し	2013/5/26	東京都小平市	直接請求		あり	賛成	賛成	50%	35.17	不成立		
24	小中学校併設型校舎の建設費増額	2013/11/10	熊本県和水町	長		なし	賛成	賛成	50%	28.93	不成立		
25	JR 新駅建設	2013/12/15	埼玉県北本市	長		なし	賛成	賛成	なし	62.34	反対	不一致	新駅構想は白紙
26	庁舎の建て替えまたは移転	2014/8/24	三重県伊賀市	長		なし	賛成	賛成	50%	42.51	不成立		
27	小中学校へのエアコン設置	2015/2/15	埼玉県所沢市	直接請求		あり	反対	賛成	なし	31.54	賛成	不一致	エアコン設置の方針を示す
28	陸上自衛隊の部隊配備	2015/2/22	沖縄県与那国町	議員	基地	なし	賛成	賛否同数	なし	85.74	賛成	一致	なし
29	市庁舎の移転新築	2015/4/12	滋賀県高島市	長		なし	現庁舎改修・増築賛成	新築移転	なし	67.85	現庁舎改修・増築	一致	なし
30	新庁舎建設	2015/4/26	長崎県壱岐市	長		なし	賛成	賛成	なし	63.67	反対	不一致	建設中止

31	新庁舎の建設	2015/5/31	愛知県新城市	議員		なし	賛成	賛成	なし	56.23	新庁舎規模縮小	不一致	一部見直しによる新庁舎建設
32	総合運動公園計画への賛否	2015/8/2	茨城県つくば市	直接請求		あり	賛成	賛否同数	なし	47.3	反対	不一致	計画を白紙
33	新図書館建設計画	2015/10/4	愛知県小牧市	議員		あり	賛成	反対	なし	50.38	反対	不一致	計画に固執したが、議会の求めに応じ計画は白紙
34	市庁舎の建設	2015/11/22	大阪府和泉市	議員		なし	現敷地建て替え	新築移転	なし	48.82	新築移転	不一致	現地建て替え案を維持
35	町役場の位置	2015/11/29	沖縄県竹富町	長		なし	移転	移転	50%	80.25	西表島に移転	一致	
36	新庁舎建設の位置	2016/2/7	沖縄県石垣市	議員		なし	建替え	移転	なし	39.05	旧空港跡地移転	不一致	旧空港跡地移転に変更
37	新庁舎建設基本計画	2016/3/20	山梨県南アルプス市	直接請求		あり	現庁舎増築	新築移転	なし	49.92	現庁舎増築	一致	なし
38	小・中学校の校舎の建設	2016/10/2	熊本県和水町	議員		なし	耐震改修	新築	なし	57.79	耐震改修	一致	なし
39	市中央公民館取り壊し	2016/11/20	愛知県高浜市	常設型(住民)		あり	賛成	賛成	50%	36.66	不成立		
40	産廃最終処分場建設	2017/2/19	石川県輪島市	常設型(住民)	産廃	あり	賛成	賛成	50%	42.02	不成立		
41	防災アーリーナ計画規模見直し	2017/10/1	茨城県神栖市	直接請求		あり	見直しに反対	見直しに反対	なし	33.4	見直しに賛成	不一致	これまで通り計画を進める
42	市民病院計画	2017/11/26	滋賀県野洲市	常設型(議会)		なし	賛成	賛成	50%	48.52	不成立		
43	市名の変更	2018/11/18	兵庫県篠山市	常設型(住民)		あり	賛成	賛成	50%	69.79	賛成	一致	なし
44	保養センター事業者誘致及び公園整備	2018/12/16	奈良県宇陀市	議員		なし	反対	賛成	50%	51.32	反対	一致	なし
45	米軍基地建設のための辺野古埋立て	2019/2/24	沖縄県	直接請求	基地	あり	反対	反対	なし	52.48	反対	一致	なし
46	3区案での再編案	2019/4/7	静岡県浜松市	長		なし	賛成	賛成	50%	55.61	反対	不一致	別の再編案を検討
47	産業廃棄物処理施設の建設	2019/12/8	静岡県御前崎市	直接請求	産廃	あり	反対	反対	なし	60.81	反対	一致	なし
48	市庁舎建設計画	2020/8/9	鹿児島県垂水市	長		あり	賛成	賛成	なし	68.83	反対	不一致	計画を白紙

出典) 砂原 (2016)、今井編 (2021)、朝日新聞記事、読売新聞記事、毎日新聞記事等に基づき、筆者作成。

## 注

- 1) 48 件の事例については、今井編 (2021: 460-490) に掲載された資料「市町村合併以外のあらゆる案件(テーマ)の動き一覧」に準拠して採用した。その他にも、憲法 95 条に基づく地方自治特別法に関する住民投票が 19 件、市町村合併特別法に基づく住民投票が 75 件、大都市特別区設置法に基づく住民投票が 2 件、条例に基づく市町村合併に関する住民投票が 380 件と、各住民投票がこれまで実施されているが、本稿の分析には含めていない。なお、住民投票の大半を占める市町村合併に関する住民投票を本稿の対象から除外したのは、市町村合併という特定の 이슈ーに分析が偏向するきらいを回避するためである。

- 2) イニシアティブ、レファレンダムともに、拘束力のない助言型もある(福井 2007: 29)。
- 3) 武田(2017: 33-34)は、議員や長に発議権を認めると住民の関心が高まっていないのに住民投票が発議され、世論の誘導に利用されるおそれがあるなどとして、常設型の住民投票制度では住民だけに発議権を認めることが適当であるとする。実際に、2000年から2017年までに制定された79件の常設型住民投票条例のうち、住民だけに発議権を認める条例は10件が該当するとしている。
- 4) 福嶋(2016: 48)は、議会の意思に住民が異議を唱えるようなケースでは個別の住民投票条例(住民からの直接請求に基づくもの)の約8割が議会で否決されているとして、常設型(実施必至型)住民投票制度は、あらかじめ住民投票の手続きを条例化し、いざというとき首長や議会が拒否できないようにしておく制度であるとしている。なお、首長発議の場合は議会の議決が必要とする常設型住民投票条例が制定される場合があり、2000年以降2019年まで制定された条例90件の内11件が該当する(今井編 2021: 492-503)。
- 5) 憲法は地方自治レベルにおいて直接民主制的制度の存在を否定していないが、憲法の地方自治規定を具体化する地方自治法は住民投票について根拠規定を設けておらず、議会の組織・権限、長の地位・権限を定めている。そのため、学説の多くは、住民投票を条例で定める場合には、法律の定める議会や長の権限を法的に侵害しない範囲で認められることになり、法的拘束力をもたない諮問的住民投票である限り許されると解している(野中・中村・高橋・高見 2012: 390-391)。ただし、地方自治の本旨に従って、憲法上、拘束型の住民投票も許容されており、地方自治法を改正すれば導入可能との主張もある(赤坂 2005: 230)。
- 6) 日本の住民投票に関する既存研究には、個別事例を分析の対象として取り上げた数多くの論稿がある。このうち、塩沢(2015)は、投票不成立となった住民投票の比較分析を行い、また、塩沢(2016)は、庁舎整備に関する住民投票が実施に至る要因の比較分析を行うなど、本研究の問題意識と共通する分析結果を提示している。
- 7) 賀来(2019: 24)は、議会・議員にとってマイナスに働くような請求内容に対し、可決率が低くなるとして、逆に議会・議員にとって制定がプラスに働くような請求内容には可決率が高めになるとの仮説を提示している。
- 8) 首長に対して首長を支持しない議員が議会の多数を占める「分割政府」において、首長と議会の間で政策的対立が生じ、議会による首長の不信任議決や住民を巻き込んだ解職請求が起きる。議会が首長を不信任議決した田中康夫長野県知事(2002年)、議会の解散請求の住民運動を首長が実質的に主導し実現した河村たかし名古屋市長(2011年)、議会の不信任議決と首長による議会の解散、反対派住民による首長の解職請求が住民投票で可決された竹原信一阿久根市長(2011年)の事例はいずれも政策や政治手法をめぐる分割政府での首長と議会の対立に起因している。有馬(2011: 189-193)は、これらの首長の戦略を劇場型の政治手法として相互比較を行っている。

- 9) 1990年代後半より前の時期においても、1982年の高知県窪川町での原発設置についての住民投票条例や1988年の鳥取県米子市での中海の淡水化(干拓事業)についての住民投票条例、1993年の三重県南島町での原発建設についての住民投票条例などが制定されたことがあったが、1996年の新潟県巻町での原発建設をめぐる住民投票まで実際に住民投票が実施されたことはなかった。なお、迷惑施設に対する住民投票を実施しても、そのすべてが、住民の多数による反対の結果につながるわけではない。沖縄県与那国町では、同町議会が2008年9月に自衛隊誘致の要請決議案を可決したが、町内では反対派住民が自衛隊基地建設の是非を問う住民投票条例の直接請求を行うなど、住民の意見が割れる中、自衛隊誘致に賛成の町長によって沖縄防衛局との間で駐屯地建設の計画が進められていった。こうした状況のもとで2014年に実施された町議会選挙で与野党が同数になり、同年11月に与那国島への自衛隊基地建設の民意を問う住民投票条例が可決され、2015年2月に住民投票が行われた。住民投票の結果は、配備賛成が58%を占め、2016年3月に陸上自衛隊の駐屯地が配備され運用開始されることとなった(飯島2020: 177-178)。
- 10) 大阪市に提出された「関西電力管内での原子力発電所の稼働についての是非を問う大阪市民投票条例案」では、55248人分の署名が集められたが、当時の橋下徹大阪市長は「脱原発の民意は先の市長選挙で既に示され、かつ4億円もの経費をかけて投票を行うことは不適當」として、条例案に反対の立場をとった。その結果、2012年3月27日の大阪市議会の審議では、共産党を除く反対多数で否決された(今井編2021: 218-219)。
- 11) 沖縄県石垣市では、同市の自治基本条例で定められている有権者の4分の1以上の署名を住民側が集めて、市に陸上自衛隊配備計画の是非を問う住民投票の実施を求めたものの市側が応じず、そのため、住民団体が陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票条例の制定を求め、議会に提案されたものの、同条例案は2018年12月招集の議会で否決された。結局、住民側は、住民投票による意思を表明する機会を得ることができないまま、2019年3月に陸上自衛隊石垣島駐屯地(仮称)の建設が開始されることとなった(野口2019: 24-25, 野口2020: 12)。
- 12) 岡本(2011: 318)は、住民投票は支出を抑制する傾向があることを指摘している。
- 13) 公共施設の建設は、財政問題が最大のテーマであるものの、ハコモノ建設への疑問や住民のニーズとの乖離、施設の運営のあり方、決定過程での市民の不在などがその争点となった。
- 14) 知事と議会の関係の場合、知事と議員のそれぞれの党派による選好の相違のある、なしが、政策選択に影響を及ぼすと考えられるが(曾我・待鳥2007: 49-54)、住民投票が実施された事例の大多数は市町村であり、首長と議員の双方ともに無所属が多く、党派性に関する分析はできなかった。したがって、ここでの賛否は、個別の政策テーマをめぐる首長及び各議員の政策態度について、住民投票を報じる新聞記事の検索により、該当新聞記事の報道内容から賛成または反対の立場を判断し分析することとした。なお、議会の賛否については、議会構成議員の多数派の賛否をもって議会のとる主張とみなし

- た。議会内の賛否の構成が拮抗している場合には、最終的な議会の議決態度（たとえば、議長が決裁権を行使するなど）によって、判断した。
- 15) 山口県山陽小野田市の議員定数の削減に関する住民投票（2013年）については、首長が中立の立場をとっていたため、分析対象から外した。
  - 16) 主な例として、吉野川可動堰建設計画（徳島県徳島市2000年）、原子力発電所の誘致（三重県海山町2001年）、地域交流センター建設（千葉県四街道市2007年）、JR新駅建設（埼玉県北本市2013年）、新庁舎建設（長崎県壱岐市2015年）、総合運動公園計画（茨城県つくば市2015年）、市庁舎建設計画（鹿児島県垂水市2020年）等が挙げられる。
  - 17) たとえば、鳥取県鳥取市の市庁舎の整備方法をめぐる住民投票（2012年）では、市長は住民投票の結果を尊重するとしていたが、後に住民投票で多数となった改修増築案は実現できないとして、当初の市の計画通り、新築移転を決定することとなった（今井編2021: 484）。また、茨城県神栖市の防災アリーナ計画の規模見直しをめぐる住民投票（2017年）でも、見直し案が多数を占めたが、市当局は計画を進めることを決定した（今井編2021: 489）。
  - 18) ヘリポート基地建設の是非をめぐる沖縄県名護市の住民投票（1997年）では、反対票が多数を占めたものの、政府の方針は覆らなかった（今井編2021: 277-279）。
  - 19) 沖縄県では、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小（沖縄県1996年）と米軍基地建設のための辺野古埋立て（沖縄県2019年）に関する2度の県民投票が行われた。
  - 20) 岐阜県御嵩町の住民投票運動の狙いについて、みたけ産廃を考える会（1997）に詳しい。
  - 21) 岡山県吉永町（1998年）、宮城県白石市（1998年）の産廃最終処分場の設置では、住民投票の反対の結果を受けて、両県の知事は産廃処分場の設置を認めなかった（今井編2021: 246-247）。他方で、岐阜県御嵩町で実施された産廃処理施設の設置に関する住民投票（1997年）の結果は、反対であったにもかかわらず、2005年に県知事が交代するまで、産廃反対の町と岐阜県の間で膠着状態が続いた（今井編2021: 248）。
  - 22) 主な例として、原発プルサーマル計画（新潟県刈羽村2001年）、袖ヶ浦駅北側地区整備事業（千葉県袖ヶ浦市2005年）、新図書館建設計画（愛知県小牧市2015年）が挙げられる。逆に、首長が住民投票の結果が反対であったものの、取り下げなかった事例として、産業廃棄物中間処理場建設（宮崎県小林市1997年）が挙げられる。
  - 23) 主な例として、米空母艦載機の岩国基地への移転計画（山口県岩国市2006年）、総合文化会館の建設（長野県佐久市2010年）、市庁舎の移転新築（滋賀県高島市2015年）、小中学校へのエアコン設置（埼玉県所沢市2015年）、新庁舎建設の位置（沖縄県石垣市2016年）、市庁舎の建設（大阪府和泉市2015年）、新庁舎建設基本計画（山梨県南アルプス市2016年）、小・中学校の校舎の建設（熊本県和水町2016年）、保養センター事業者誘致及び公園整備（奈良県宇陀市2018年）が該当する。
  - 24) 山口県岩国市（2006年）、長野県佐久市（2010年）の住民投票はいずれも市長によって

発議または提案された。また、市庁舎の移転については、議会の3分の2以上の賛成が必要な位置条例を制定する必要がある、同要件のクリアが困難な場合に、住民投票が選択される場合がある（上田 2012: 29）。滋賀県高島市の市庁舎の建設では、新市長が旧今津町での庁舎新築を凍結し、新旭町の庁舎の増改築を表明したものの、議会が2度にわたり旧今津町から新旭町への位置条例案を否決したため、市長は、住民投票条例の制定を提案し、住民投票（2015年）が実施された。投票の結果、市長の提案する新旭町での改修増築案が多数を占めたが、議会は三たび、位置条例案を否決した。その後、2017年の市長選で、現職市長が再選されたことで、ようやく議会は位置条例案を可決し、庁舎の改修増築工事が実施された（今井編 2021: 486）。一方、大阪府和泉市での市庁舎の建設では、市長の現庁舎敷地建て替え方針と議会多数派の新築移転が対立したため、議員提案で住民投票条例が成立した。住民投票（2015年）の結果、新築移転が建て替えを上回ったが、有効投票数の3分の2に達しなかったことから、市は現地建て替え案を維持した。これに対し、住民投票後に、議員提案で移転条例案が提出されたが、出席議員の3分の2に達せず否決され、現地建て替え案が確定することとなった（今井編 2021: 487-488）。

- 25) 住民投票の投票率の数値は、今井編（2021: 460-476）に基づいて算出した。なお、砂原（2017）では、1996年から2016年までに実施された37件の住民投票を対象に迷惑施設に関する住民投票とそれ以外の住民投票との投票率の差が20%程度としているが、本稿では、1996年から2016年までの39件及び2017年から2020年までの9件、合計48件を対象に数値を算出した。
- 26) 東京都小平市の都道328号線建設計画の見直しに関する住民投票（2013年）では、同線の近隣住民や、その辺りの道路の利用者だけに有権者を絞れば投票率は大きく上がっていた可能性が指摘されている（坂井 2015: 152）。
- 27) 石川県輪島市の産廃最終処分場建設をめぐる住民投票（2017年）では、反対派の市民が住民投票を請求し、投票を実現したが、建設容認派の市長が投票の棄権を選択肢として示し、建設賛成の市議が棄権を呼びかけたことなどにより、投票率が50%を下回り不成立となった（朝日新聞 2017年2月20日）。他方で、熊本県和水町の小中学校併設型校舎の建設費増額をめぐる住民投票（2013年）では、増額を計画する町長が住民投票条例案を提案したのに対し、反対派の住民による考える会が投票棄権を呼びかけていた（朝日新聞 2013年11月12日）。
- 28) 投票率が50%に満たず不成立となった7件の住民投票のいずれも開票が行われなかった。なお、2013年に東京都小平市で実施された都道建設計画の見直しに関する住民投票では、開票されなかった投票用紙の記録情報の開示を求める訴訟が提起されたが、投票用紙に記録された情報が小平市情報公開条例に規定する非開示情報（法令等の定めるところにより公にすることができないと認められる情報）に該当するとして原告の請求は棄却された（最高裁決定平成27年9月29日）。
- 29) 48件の住民投票の事例中、不成立となった7件を除く41件中、2案からの選択が36

件、3案からの選択が3件、4案からの選択が2件であった。なお、不成立の案件7件については、利用した資料上では選択肢数が示されていない（今井編 2021: 460-490）。また、総務省『地方自治月報』各号の「条例による住民投票に関する調」や、住民投票を実施した各自治体のホームページでの住民投票の選挙結果においても、投票不成立の場合、選択肢の内訳は公表されておらず、投票率以外の情報が非公開とされている。

- 30) 住民投票におけるキャンペーン期間は、投票の告示から投票期日までが該当する。この投票期日の設定を投票の決定からできるだけ確保することが、住民投票の論点に関する情報の周知と投票者の熟慮・判断の時間への配慮から重要であると考えられる。実際に、多くの地方自治体では、住民投票の投票期日を住民投票の実施が決定された日から30日を経過して最長90日を超えない範囲内で決定している（一般社団法人選挙制度実務研究会編 2020: 38-39）。

#### 参考文献

- 赤坂正浩（2005）「代表民主制と国民投票・住民投票」赤坂正浩・井上典之・大沢秀介・工藤達朗編『ファーストステップ憲法』有斐閣，pp.217-231。
- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪－地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房。
- 飯島滋明（2020）「与那国島への自衛隊配備と日本国憲法」『名古屋学院大学論集社会科学編』56-3，pp.175-194。
- 生田希保美・越野誠一（1997）『アメリカの直接参加・住民投票』自治体研究社。
- 一般社団法人選挙制度実務研究会編（2020）『住民投票制度の手引－条例の制定から運用まで』国政情報センター。
- 今井一（2000）『住民投票』岩波書店。
- 今井一編（2021）『住民投票の総て（第二版）』「国民投票／住民投票」情報室。
- 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。
- 上田道明（2012）「市庁舎の移転新築にノー！－庁舎の建て替えを問うた鳥取市の住民投票」『住民と自治』591，pp.28-31。
- 上田道明（2016）「住民投票が映しだすローカル・ガバナンスの現在」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー－地方自治の新たなかたち』法律文化社，pp.169-189。
- 上田道明（2018）「市民にできることがあるの？－市民による直接参加」上田道明編『いまから始める地方自治』法律文化社，pp.120-128。
- 宇賀克也（2021）『地方自治法概説（第9版）』有斐閣。
- 江藤俊昭（2017）「住民投票と議会をめぐる住民自治の分岐－新住民自治論を提案する」『市政研究』195，pp.38-51。
- 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」『新しい公共と自治の現場』コモンズ，pp.305-321。

- 岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』45, pp.115-128。
- 賀来健輔（2019）『条例の制定又は改廃の直接請求－住民発意による政策実現の困難』日本評論社。
- 金井利之（2016）「地域における民意」辻山幸宣・堀内匠編『地域の民意と議会－第30回自治総研セミナーの記録』公人社, pp.141-189。
- 坂井豊貴（2015）『多数決を疑う－社会的選択理論とは何か』岩波書店。
- 塩沢健一（2015）「東京都におけるベッドタウンの地域政治と若年層の投票参加－小金井市の「ごみ問題」および小平市の住民投票を通して」『公共選択』63, pp.61-89。
- 塩沢健一（2016）「庁舎整備の政治学－住民投票実施に至る政治過程と有権者の投票行動」『公共選択』66, pp.100-129。
- 篠崎典之（2005）「駅前大型開発を問う住民投票で「反対」が圧勝（千葉県袖ヶ浦市）」『住民と自治』512, pp.50-53。
- 新藤宗幸（1999）「いま、なぜ、住民投票なのか」新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい, pp.1-17。
- 砂原庸介（2017）「住民投票の比較分析－「拒否権」を通じた行政統制の可能性」『公共選択』68, pp.66-84。
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方自治－二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 武田真一郎（2015）「アメリカの州における住民投票に関する一考察」『成蹊法学』82, pp.75-97。
- 武田真一郎（2017）「日本の住民投票制度の現状と課題について」『行政法研究』21, pp.1-48。
- 辻陽（2019）『日本の地方議会』中央公論新社。
- 辻陽（2021）「地方政治」森本哲郎編『現代日本政治の展開－歴史的視点と理論から学ぶ』法律文化社, pp.224-246。
- 野口暢子（2019）「自治基本条例における住民投票条項のあり方－石垣市における自衛隊配備計画の是非を問う住民発議を中心として」『第33回自治体学会堺大会プログラム集』pp.24-25。
- 野口暢子（2020）「自治基本条例における住民投票条項－沖縄県石垣市の事例を中心として」『政策法務 Facilitator』65, pp.10-14。
- 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012）『憲法2（第5版）』有斐閣。
- 福井康佐（2007）『国民投票制』信山社。
- 福嶋浩彦（2016）「自治を行うということ⑬住民投票を使いこなす力を」『時の法令』2015, pp.47-49。
- 前山総一郎（2009）『直接立法と市民オルタナティブ－アメリカにおける新公共圏創生の試み』御茶の水書房。
- みたけ産廃を考える会（1997）「産廃計画の是非を問う住民投票（岐阜・御嵩町）」『住民と自治』409, pp.22-25。

- 南真二 (2018) 「自治体における合理的政策決定－住民投票からの考察」『法政理論』 50 (1), pp.110-151。
- 山本千秋 (2015) 「つくば市の総合運動公園計画－住民投票で白紙撤回へ」『住民と自治』 630, pp.40-43。
- 吉川徹 (2011) 「住民投票で止めた文化会館建設－その経過から学ぶもの (長野県佐久市)」『住民と自治』 576, pp.26-29。
- 渡邊育代 (2016) 「愛知県小牧市住民投票で市民の良識を示す市民のための小牧市立図書館をめざして」『住民と自治』 634, pp.28-31。
- Gallagher, M. and Uleri, P. V. (1996) *The Referendum Experience in Europe*, St. Martin's Press.
- Schiller, T. (2018) "Local Referendums: A Comparative Assessment of Forms and Practice," in Morel L. and Qvortrup M. eds., *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge, pp.60-80.
- Zimmerman, J. F. (2014) *The Initiative: Citizen Lawmaking, 2<sup>nd</sup> ed.*, State University of New York Press.

(第20期第5研究会による成果)