

## 住民投票制度の概要と制度設計

石田 康博

地方分権改革が進むなか地方自治体は、市民の声をどのように聞き入れ政策決定をしていくかが問われている。今やパブリックコメントや市長の手紙等、市民の声を聞く手段は多種多様化し自治体運営には欠かせない存在となっている。昨今注目されているのがサイレントマジョリティーを把握することが可能な住民投票制度に関心が寄せられている。そのため、直接市民の声を聞く手段として住民投票条例を設置する自治体が増えている。

住民投票条例には大きく2種類に分類することが出来る。第一に常設型条例である。これは個別の案件にこだわらず一定の条件を踏まえさえすれば、あらゆる市政課題を対象にすることが出来る。同時に、一度条例化してしまえば継続的なルールの下で広く課題を捉え、実施することが可能である。政令指定都市の常設型条例としては既に広島市が設置しているのを始め、2006年までに市町併せて17の自治体に設置されている。

第二に、個別設置型条例がある。これは個別の案件の賛否を問うだけのために臨時的あるいは一時的に設置されるものである。特徴としては、迷惑施設等の設置の是非を住民に問う案件がこれまでに目立っている。2006年8月までに15の条例（1県5市8町1村）が設置され実施されたことが確認されている。以上の二つのどちらかを選ぶのは自治体の判断に委ねられており、とりわけ大都市の政令指定都市は、広島市のように常設型の条例でなくては対応しきれないと考える。

その理由として人口の規模は大きく、いつ出されるかわからない住民発議を適時対応し解決するためには、個別設置よりも常時対応できる条例を選ぶのは機能的であり当然のことである。そこで、これまでに設置された自治体の事例を検証することにし、拘束力のない諮問型の住民投票条例が自治体の街づくりにいかに有機的に結び付き、課題解決のための試金石にしていくかを制度設計の観点から捉えてみる。

従って、問題点をしっかり整理しその問題が起こらない条例設計を考察する。条例の設置は地方議会議員と市民との間でこれまで培われてき政策形成のプロセスを根底から変えることになり、その結果コンプリメント機能として位置づけることに意味があり、乱用されることによりその価値を失う結果となってしまう危惧が伴う。また、民主主義の原点だと主張した特定の団体がその看板を盾に、特定の集団による選挙目当ての道具にされてしまう心配も持たれている。つまり、条例制定にはあらゆる側面を視野に入れた検討を重ね、市長や議会の政策決定の判断を鈍らせるものにならない

よう細心の注意をはらわなくてはならない。希望の結果を導き出したいがために一方的な情報操作で、世論を誘導するやり方も本来の目的から大きく離れてしまうため情報提供の在り方も条例に記載する必要があることを指摘したい。従って、住民投票の制度を効果的なものにするためにも条例の設計こそが重要であるという視点から、これまでの事例を検証しつつ大都市の住民投票条例の制度設計を分析する。

まず、条例を導入するために検討が続けられている具体的な事例に触れてみる。政令指定都市である川崎市では、これまでに住民投票条例設置に向けた計画的な準備が進められている。その前段に住民投票条例制定の本丸とも言うべき自治基本条例を制定している。2005年4月施行で自治運営の主体である市民及び議会、市長を中心とする執行機関の役割と責務を明確に定め、市民自治の確立を目指した条文で構成され地方自治体版の憲法を制定したと言える。

その解釈として第一に、住民投票の結果を政策決定の際に議会と市長が尊重をするということである。つまり、この時点で、拘束型ではないので出された結果には尊重をすることをここで既に明文化している。諮問型として投票の対象事項を市政に係る重要事項であることに絞ったことが特徴である。

事前に関係する情報提供は制度運用において重要であることが挙げられている。ここで前述したように、有権者の投票行動を惑わさないためにも事実に基づいた公平な視点に立った正しい情報提供こそ必要である。

実際の条文では、参加の自治運営の原則に基づく制度の一つに「住民投票制度」とずばり明記されている。自治基本条例の31条には「市は、住民（区域内住所を有する人）議会又は市長の発議に基づき、市政の重要事項について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することが出来る」とある。また2項には、「議会及び市長は、住民投票の結果を尊重する」と記し明確に条例制定を予告するものとしている。実際議会もこの条例案が提出された時にこの条文を認めている以上はこれから提出される予定の住民投票条例は与党議員として必然的に賛成することが条件となっている。現在では導入に向けて学識経験者で組織された川崎市住民投票制度検討委員会のまとめた「住民投票制度の創設に向けた検討報告書」が2006年9月にまとめられ条例制定に向けた準備が整いつつある。

条例による投票資格については、世界の趨勢からも20歳よりも18歳が適当であると考えられる。また、投票及び開票については、経費の面からもなるべく統一地方選挙や

投票日がずれている市長選挙の時期に併せて同時に実施するのが望ましいと考える。しかし、緊急を要する案件については、その都度実施となるため人件費や作業に相当の時間を要することになり大都市であればあるほどその負担増が危惧されるため極力重要案件に絞らなくてはならない。従って、緊急を要する場合のみの投開票には民間の力を借り、職員の通常業務の支障を極力避ける体制を整えることが重要である。

住民投票の請求及び発議については、住民や議会及び市長としている。特に、住民の投票資格者総数の10分の1以上の署名としており、投票が許される川崎市民で18歳以上の住民基本台帳及び外国人登録原票の登録者数に限定されている。その数は、約112万人でありその内の10分の1ということであれば10万2千人の署名が必要となる。

議会についてはその議員定数の12分の1以上の議員とされており、地方自治法の議員立法の定数が12分の1以上の議員に基づいているため同じ位置づけとされている。ここでは、定数63名に対して12分の1なので、おおむね5人以上が発議提案の条件であるが、その後、議会における過半数の議決で住民投票の実施請求が可能になる。

署名収集要件を満たした請求代表者から実施の請求が行われた場合や市長が自ら発議した場合、議会への協議が求められ議会としての結論を出すことにしている。市長が仮に発議提案しても定数に対して反対の議員が3分の2以上の時(21人以上)は、その意思を踏まえて住民投票を実施しないものとするとしたバランス機能が取られている。

以上のようなこれらの要件を仮に満たしたとしてもくつかの問題点が視適される。そこでこれまでに注目された具体事例を参考に問題点を抽出してみる。1996年8月には、新潟県新潟市巻町の東北電力の原子力発電所建設計画を受けて、個別型条例とした「巻町における原子力発電所建設についての住民投票条例」案が巻町議会議員の賛成11票と反対10票で可決成立し住民投票が実施された。その結果、投票率88.29%と驚くほど高い投票率で賛成が1万2478票反対7904票と大差で建設ノーを突きつける結果となり2004年には原子炉設置許可申請の取り下げとなる結果となった。

このような事例からも、地域の考え方と国が進める原子力政策が相反することを証明した結果となり、日本という枠組みで国益を考えれば誠に残念な結果だったということなる。一方、そこに住む住民の視点に立てば、地域の安全を守りたいと反対の投

票行動になるのは当然のことでもある。この大差をみてみると、巻町が原発の詳細な情報を中立な立場でどれだけ情報提供を町民にしていたが疑問となる。

2006年3月に山口県岩国市では、米軍厚木基地（神奈川県）の艦載機部隊を米海兵隊岩国基地に移転することの賛否を問うために山口県岩国市住民投票が実施された。その結果、投票率58.68%と比較的高い投票率で賛成5200票、反対4万2330票と大差をつけ反対が賛成を上回った結果であった。これは、反対を牽引した市長を先頭にした地域市民と国が進めようとする米軍再編の考え方に政策の対立が生まれ、それぞれの主張が争われた典型的な事例であり、互いの政策の違いを浮き彫りにさせた結果となった。

市長は反対が多数を占めたことについて「住民説明会などで訴えたことがこうした結果になったのではないか」と話し反対側の立場にいたことを証明している。一方、議会の議長は投票のボイコットを訴え「住民投票は税金の無駄遣いだった」とまで発言しており反対の立場をアピールしていた。

政府は住民投票の結果に関係なく米軍基地再編を進めると言及しており、住民投票自体否定するコメントを出している。つまり、ここでの問題は、市長サイドと議会サイドが立場の違いを明確にしながら有権者の投票行動に影響を与え、しかも、特定の政党が新聞やホームページ等の媒体を通じて積極的に投票を働きかけていたことが分かっている。

ここで整理しておかなくてはならないことは、住民投票運動を行う団体による運動形態が公職選挙法と照らして、違法行為に該当する可能性について知っておく必要がある。発議した住民側は投票行動を市民に促す活動を積極的に始めるのは当然のことである。しかも、川崎市のように、選挙と同時期の選挙を行う計画となれば、公職選挙法における政治活動や選挙運動に連動したとして抵触する恐れがあることが問題点となる。

今やIT時代が定着し、インターネットを利用する人もが増え、情報のツールとして欠かせないものとなっているなかで、投票を呼びかけるホームページを公職選挙法で阻止することがはたしてできるのか疑問である。また、公職選挙法では、選挙期間中に確認団体になっていない政党やその他の政治活動を行う団体は、演説会の開催はもちろんポスターの提示やビラの配布、あるいは自動車及び拡声機の使用等は違反行為となるとされている。署名活動においても、選挙期間中と重なった場合には、候補

者が街頭演説を行っている場所で署名活動を行えば違法な署名活動とみなされる可能性もある。活動の制限もあることをしっかり情報提供した上で実施する必要がある。

まとめると、今やインターネットで「住民投票」と検索すれば、地方自治体の合併問題が列挙される。これは、時として合併特例法が合併推進のために住民発議制度（第4条2項）に基づき2006年3月までの期限付きで合併協議会を設置し、市町村合併論争がまきおこり全国各地で合併の是非をめぐる住民投票が行われたことによるものである。市民の視線からみると住民投票自体はイエスかノーで答えを出す方式のため大変に分かりやすく参加しやすい。そこから市政参加の入り口として参加意識の高揚につながることは間違えない。

しかし、直接選挙で選ばれた議会の議員や市長の見解が対立した場合の政策判断を住民投票によって示された結果を「尊重」という表現だけでかたづけられるのかが依然疑問である。住民投票制度で費やされる費用対効果を実証され市民理解を得ることが出来るかどうか、むしろ市長や議会のリーダーシップで判断されるべきところを余計な経費と時間をかけることになる。

結果を「義務」として捉えた方が、問題提起の仕方もより厳格になりやる方もより真剣になるのではないかと考える。投票結果を尊重としていることから議会や市長の持つ権限を侵す危険があるが、義務としたほうが正々堂々と間接民主制を補完し住民参加の制度として機能を発揮することが出来ると考える。また、住民の自己決定と自己責任において政策に参加させることにより地域への関心が高まり間接民主主義への刺激となることは決して悪いことではない。以上のことを踏まえても指摘した課題を考慮した条例設計を進めるべきである。

加えて、法的な拘束力についての議論は、条例に基づく住民投票の結果に拘束力を持たせることは法律に基づかななくてはならないことからこれまでの判例からも出来ないとされていることで諮問型としての運用が大前提としていることは残念である。

行政に携わる市長や議会は、直接の選挙で選出された自負があり日頃から市民との意見交換を重ねている手前、地元市民のサイレントマジョリティーをしっかりと把握していると思いがちである。ところが実体はそうではなかったという事例が住民投票によって証明された事例も少なくない。そのようなことから今の法令に基づいて設置されている諮問型とした住民投票の結果を真摯に受け止め政策決定に繋げていくことは決して無駄にはならないと考える。幾つか指摘した問題点を的確にとらえ、これ

から条例を導入しようとしている自治体はしっかり制度設計をしていくことこそ地域の活性化や市民自治の確立に大きくつながっていくものと確信する。

#### 参考文献