

# 地方公共団体における 住民投票制度に関する一考察

— 北本市における新駅建設をめぐる住民投票の事例を踏まえて —

勝浦 信幸・石津 賢治

## 目 次

- はじめに
- 第1章 住民投票制度
  - 第1節 住民自治
  - 第2節 住民投票制度の意義
  - 第3節 法定されている住民投票制度
- 第2章 地方公共団体の条例に根拠を有する住民投票制度
  - 第1節 地方自治法第74条の直接請求による住民投票条例
  - 第2節 個別型住民投票条例と常設型住民投票条例
- 第3章 住民投票制度の論点
  - 第1節 住民投票に付することができる事項（対象事項）
  - 第2節 請求・発議の主体と要件
  - 第3節 投票資格者の範囲
  - 第4節 成立要件
  - 第5節 開票結果の効力
- 第4章 事例：北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票
  - 第1節 新駅計画の概要
  - 第2節 新駅建設の課題
  - 第3節 住民投票
- 第5章 主な論点についての考察
  - 第1節 開票結果の効力について
  - 第2節 成立要件について
  - 第3節 投票資格者の範囲について
  - 第4節 請求・発議の要件について
  - 第5節 個別型住民投票条例か常設型住民投票条例か
- おわりに

## はじめに

「地域のことはそこで暮らす地域の住民が自ら決定し、自ら担っていく」という地方分権の流れの中で、地方公共団体の政策決定の場面において住民参加が求められている。

政策決定の場における住民参加として、全体的で直接的な手法として住民投票がある。

住民投票制度には、地方自治特別法の制定や憲法改正に伴う国民投票など、憲法や法律に直接その根拠を有する住民投票、地方公共団体の条例によって制度化された住民投票などいくつかの類型がある。

本稿では、地方公共団体の条例に基づく住民投票に注目し、いわゆる個別型住民投票と常設型住民投票との相違やその内容等について調査・整理し、住民投票の現状と課題（論点）の分析を行う。その上で2013年12月に行われた北本市における新駅建設を巡る住民投票の実態を踏まえて、主な論点についての若干の考察を試みる。

第1章では、住民投票制度を概観し、その意義や法定されている住民投票制度などを整理する。

第2章では、地方公共団体の住民投票条例について、個別型住民投票条例と常設型住民投票条例の比較などを行う。

第3章では、地方公共団体の住民投票制度の論点を整理する。

第4章では、「北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票」という実際に行われた住民投票に注目し、その背景や経過について述べ、論じる<sup>(1)</sup>。

第5章では、北本市の事例を踏まえて、第4章で明らかにした住民投票制度の主な論点について考察を試みる。

なお、市町村合併に関わる住民投票及び大都市法に基づく（法的拘束力を有する）大阪都構想の是非を問う住民投票は、本稿では取り扱わない<sup>(2)</sup>。

## 第1章 住民投票制度

### 第1節 住民自治

「地方自治は民主主義の学校である」<sup>(3)</sup>と言われるように、地方自治は民主主義を学ぶ場だけでなく、その核心である自由を習得する場でもある。

大日本帝国憲法下においては、地方自治制度はあったものの、それは中央集権的色彩の強いものであり、かつ憲法上保障されたものでもなかった。

日本国憲法は、その第8章で初めて「地方自治」についての規定を設け、地方自治を憲法上に

において保障している<sup>(4)</sup>。

日本国憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」としている。「地方自治の本旨」が地方自治制度を決定づける重要な概念となるが、それは、団体自治と住民自治の2つの要素からなるとされている。

団体自治は地方自治が国から独立した団体の意思と責任で行われるべきという自由主義からの要請であり、住民自治は地方自治が住民の意思に基づいて行われるべきという民主主義からの要請によるものである。

国も地方公共団体も、議決機関（立法機関）は代表（間接）民主制を採用している。しかし、執行機関（行政機関）は、国が議院内閣制を採用しているのに対して、地方公共団体では長（首長）も議会議員も直接選挙で選出するという二元代表制が採用されている。

議院内閣制は、内閣がその存立の基礎を国会におき、国会に対して連帯して責任を負うという体制である。国民が内閣総理大臣及び内閣を構成する各大臣を直接選出するのでもなく、内閣が国民に対して直接責任を負うのでもない。

一方、地方公共団体では執行機関の長も住民の直接選挙で選出され、住民に対して直接的に責任を負う。地方公共団体では、直接請求制度、住民監査請求制度、住民訴訟制度といった直接民主制が間接民主制を補完する制度として採用されている。

本稿で考察する住民投票制度は、より住民の意思を政策等に反映しようとする住民自治を充実させるためのものである。

## 第2節 住民投票制度の意義

「住民の直接選挙で選出された長及び議会議員が住民代表なのだから、その権限と責任において重要事項を判断するべき」という住民投票不要論もある。

世の中の情勢変化が激しいこの時代に、4年に一度の選挙で選出された長及び議会議員が全てにおいて住民の意思を反映している、あるいは反映できると言い切ることはできない。選挙時には想定されなかった重要な課題が発生することもしばしば起こり得る。

住民自治の要請からも、地方公共団体の長や議会議員が重要課題に直面したときに、主権者であり、まちづくりの主役であるべき住民の意思を直接把握して、判断すべき場合もある。行政運営には、常に住民の意思を反映することが求められるはずだからである。

このように住民投票制度は、間接民主制を補完するものとして必要であると考えられる。

## 第3節 法定されている住民投票制度

住民投票制度には、法的根拠の相違によっていくつかの類型がある。

憲法又は法律に根拠を有する住民投票制度（法定されている住民投票制度）としては、地方自治特別法の制定（日本国憲法第95条、地方自治法第261条、同法第262条）、市町村合併協議会の設置（市町村の合併の特例に関する法律第4条、同法第5条）、日本国憲法改正に伴う国民投票（日本国憲法第96条、日本国憲法の改正手続きに関する法律）、大都市における特別区の設置（大都市地域における特別区の設置に関する法律第7条）、直接請求権としての地方公共団体の議会の解散請求、議員・長の解職請求、その他の主要公務員の解職請求（地方自治法第76条、同法第80条、同法第81条、同法第86条）がある。

これらの概要は、図表1のとおりである。

図表1 法定住民投票制度の概要

	実施の要件	表決数	投票権者年齢
地方自治特別法の制定	一つの地方公共団体のみに適用される特別法の制定	過半数	満20歳以上
市町村合併協議会の設置	合併協議会の設置請求について、長による発議又は住民の直接請求による発議が議会で否決された場合で、長又は有権者の1/6以上の請求	過半数	満20歳以上
憲法改正に伴う国民投票	憲法改正案について各議院の総議員の2/3以上の賛成で国会が発議した場合	過半数	満18歳以上
大都市地域の特別区設置	道府県の区域内に特別区を設置する場合の構想案に対して	過半数	満20歳以上
直接請求権（議会解散、議員・長の解職、主要公務員の解職）	当該市町村の有権者の1/3以上（有権者が40万人超の場合、特別規定あり）の署名により、解散、解職請求があった場合	過半数	満20歳以上

（著者作成）

## 第2章 地方公共団体の条例に根拠を有する住民投票制度

地方公共団体の条例に根拠を有する住民投票制度といっても、その条例の制定過程や内容は必ずしも同一ではない。

地方公共団体の条例は、議会の議決によって成立するが、条例案の提案者は、地方公共団体の長、議会議員、そして地方自治法第74条の条例制定改廃の直接請求における住民である。

一般的な条例については、長が提案することがほとんどであり、議員提案による条例制定は限られている。住民投票条例については、住民による地方自治法第74条の条例制定改廃の直接請求による提案（発議）が多くなっている。

## 第1節 地方自治法第74条の直接請求による住民投票条例

住民投票条例制定についての請求・提案は、直接請求による事例が圧倒的に多い。

条例の制定・改廃の直接請求手続きは、その地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者が、その総数の1/50以上の者の連署をもって、地方公共団体の長に対して、条例の制定・改廃の請求をするということである。

しかしながら、実際は条例制定に至るまでにも、様々な壁が立ちはだかることになる（図表3参照。条例制定後、住民投票実施においても住民の意思が示されるまでに様々な壁が立ちはだかるが、それについては後述する）。

条例の制定・改廃の直接請求手続きについては、請求する側の負担が大きい。

条例案の作成には、法制執務の基礎的な知識が必要であるし、議会に出席して意見を述べるにあたっては一定の専門知識が要求される。

また、署名収集にあたっては要件が一つでも欠ければ、無効の署名となってしまう。

そして、これらの手続きを経て議会に条例案が上程されたとしても、可決に至る例は7.7%と極めて少ない<sup>(5)</sup>。

我が国で初めて直接請求により住民投票を求めた事例は、東京都立川市の米軍基地跡地利用に関してであった。1978年の秋から請求人代表らが署名集めを行い、要件を満たしたが、翌1979年2月1日に立川市議会において否決された。

## 第2節 個別型住民投票条例と常設型住民投票条例

前述したように、直接請求による条例の制定・改廃請求手続きは、住民に大きな負担を課するものである。

苦労を重ねて有権者の署名をいくら多く集めたとしても、議会で否決されてしまえば、その努力は水泡に帰し、住民投票自体が実施されない。

住民自治として不可欠の住民参加が、住民自治を実現するための議会によって阻まれているとも言える。

このように、住民の直接請求により、個別の案件ごとに、その都度住民投票条例を提案して議会の議決を得て制定する個別型住民投票条例では、住民の意向が反映されるまでに長い時間と労力を要し、結局、住民投票が行われぬという確率も高い。

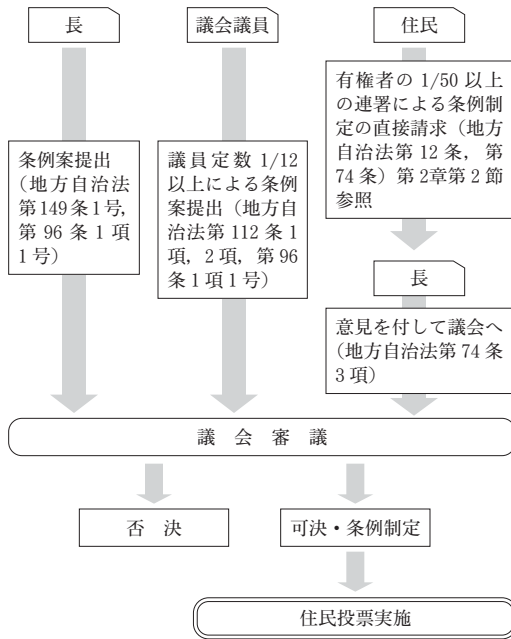
そこで近年、分権型社会の流れの中で、あらかじめ住民投票に必要な要件を条例上定めておき、その要件を具備すれば住民投票を実施するという常設型の住民投票条例が制定されるようになっている。

図表 2 個別型住民投票条例と常設型住民投票条例の比較表

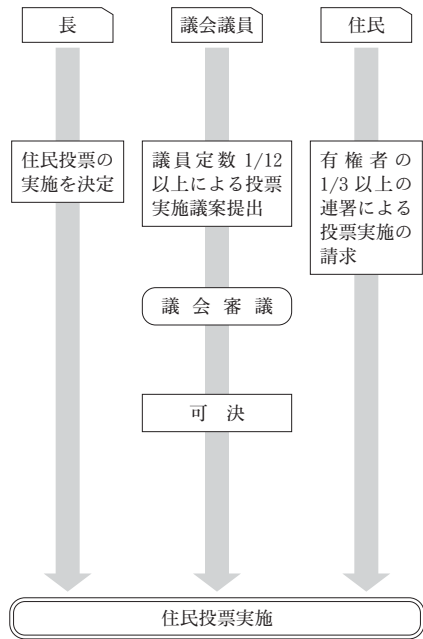
	メリット	デメリット
個別型	<ul style="list-style-type: none"> <li>投票の対象が明確</li> <li>実施には議会の議決が必要であり、議会における十分な議論を経て実施できる</li> <li>制度の濫用を抑止することができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>案件ごとに条例の制定が必要となり、時間と労力がかかる</li> <li>条例が可決成立し、実施に至るかは不確実</li> </ul>
常設型	<ul style="list-style-type: none"> <li>一定の要件を満たせば実施が可能</li> <li>住民投票に対する機運が高まった時に迅速に対応できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>十分な議論を経ずに実施してしまう恐れがある</li> <li>制度の濫用につながる可能性がある</li> </ul>

〔住民投票に関する調査・研究報告書〕2012年3月 横須賀市自治基本条例検討プロジェクトチームより引用）

図表 3 個別型住民投票条例による住民投票実施までの過程（著者作成）



図表 4 常設型住民投票条例による住民投票実施までの過程（著者作成）



〔注〕 図表 4 は、個別型住民投票条例との比較のため、一般的な住民投票実施までの過程を表している。実際は、長、議員の提案権、住民の連署の要件など自治体の条例により若干異なる。

個別型住民投票条例と常設型住民投票条例を比較すると、一般に図表 2 のようなメリット、デメリットがあるとされている。

個別型住民投票条例の制定から住民投票実施までの過程と常設型住民投票条例による住民投票実施までの過程を比較したものが、図表 3 及び図表 4 である。

両図表をみれば明らかのように、住民の意見を確認する手続きとしては、常設型住民投票条例による手続きが簡素で、効率的である。

別表は、2016年3月時点での常設型住民投票条例の制定状況をまとめたものである。1997年7月の箕面市（大阪府）から始まった常設型住民投票制度は、60の地方公共団体で採用されている。

### 第3章 住民投票制度の論点

住民投票の実施にあたってのプロセスとして、個別型住民投票条例にするか常設型住民投票条例にするかということも大きな論点であるが、住民投票条例に規定する内容について主に次のような論点がある。

- (1) 住民投票の対象事項
- (2) 請求・発議の主体と要件
- (3) 投票資格者の範囲
- (4) 成立要件
- (5) 開票結果の効力

個別型住民投票条例は時限立法が多く、既に実施済みの条例内容を把握することが困難であること等から、常設型住民投票条例を中心として、現行条例を分析していくこととする。

#### 第1節 住民投票に付することができる事項（対象事項）

住民投票は、間接民主主義を補完するために直接住民の意見を確認しようとするものである。それは長や議会議員が政策判断に迷う事項、あるいは当該自治体やその住民生活に大きな影響を及ぼす事項などが想定できる。

個別型住民投票条例では、何を住民に問うのかが一応明確である。原子力発電所建設に賛成か反対か、産業廃棄物処理施設の建設に賛成か反対か、新駅の建設に賛成か反対か、などである。

一方、常設型住民投票条例では、何を住民に問うのかを明確にしようがない。将来に向けた制度だからである。

長や議会により住民投票が必要と判断された事項は当然に重要事項であり、住民の多数（例えば有権者の1/3など）が住民投票を求めていること自体が住民にとっての重要事項だということもできる。

しかしながら、条例上単に「必要な事項」と規定したのでは、対象事項を長の裁量に委ねることになってしまったり、住民投票の結果を活かすことができなかつたりする可能性<sup>⑥</sup>がある。

このため、どのような事項が住民投票の対象となるかを条文中規定して、長、議会、住民が共通認識を持っておく必要がある。

常設型住民投票条例における対象事項の規定の方法には、ポジティブリストとネガティブリストがある。

ポジティブリストとは、対象となる（住民投票に付することができる）事項を列挙する方法である。

#### 【ポジティブリストの例（千葉県我孫子市の条例）】

（市民投票を行うことができる事項）

第2条 市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、次の各号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について行うことができる。

- (1) 市の存立の基礎的条件に関する事項
- (2) 市の実施する特定の重要施策に関する事項
- (3) 前各号に定めるもののほか、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

ネガティブリストとは、対象とならない（住民投票に付することができない）事項を列挙する方法である。

#### 【ネガティブリストの例（兵庫県篠山市の条例）】

（市政の重要事項）

第2条 住民投票に付することができる市政の重要事項とは、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項であって、市及び市民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- (1) 市の機関の権限に属さない事項
- (2) 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項
- (3) 特定の市民又は地域にのみ関係する事項
- (4) 市の組織、人事及び財務の事務に関する事項
- (5) 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認められる事項



## 【ポジティブリストとネガティブリストの併用の例（滋賀県草津市）】

（市政に関する重要事項）

第2条 住民投票に付することができる市政に関する重要事項（以下「重要事項」という。）

は、市全体に重大な影響を与え、または与える可能性のある事項で、住民に直接意思を確認する必要があるものとする。

2 前項に定めるもののほか、重要事項は、次に掲げる事項すべてに該当するものでなければならない。

- (1) 市及び住民全体に利害関係を有していること。
- (2) 住民の間または住民、議会若しくは市長の間に重大な意見の相違があること。
- (3) 住民の間または住民、議会若しくは市長の間で、事項についての議論が熟し、議論としての最終段階であること。

3 前2項に定めるもののほか、既に住民投票に付された事項または議会若しくは市長その他の執行機関により意思決定が行われた事項にあっては、改めて住民に直接その意思を確認することが必要とされる特別な事情が認められるものでなければならない。

4 前3項の規定にかかわらず、次に掲げる事項は、重要事項としない。

- (1) 特定の個人または団体の権利等を不当に侵害するおそれのある事項
- (2) 専ら特定の住民または団体及び特定の地域にのみ関係する事項
- (3) 市の組織・人事・財務に関する事項
- (4) 法令の規定に基づいて住民投票を行うことができる事項
- (5) 市の権限に属さない事項
- (6) 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例の制定または改廃
- (7) 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

一般に、ポジティブリストは対象となる事項を限定列挙するため対象範囲は狭くなり、ネガティブリストは除外する事項を限定列挙するため対象範囲は広がる。このため、ポジティブリストには「前各号に定めるもののほか、重要な事項」という規定が設けられ、ネガティブリストには「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」という規定が設けられることが多い。

したがって、ポジティブリストもネガティブリストも実務的には大きな違いは生じない。しかしながら、常設型の住民投票条例は、住民の意見を広く反映し、住民参加を促すことを目的に制

定されているはずなので、ネガティブリストが制度上（姿勢上）はふさわしい。

最近の常設型住民投票条例では、ネガティブリストを採用する例が多い。

ただし、大和市のように「（住民投票の対象事項となる）市政に係る重要事項は、市全体に重大な影響を及ぼす事案であって、住民に直接その意思を問う必要があると認められるもの」とだけ規定し、除外事項を設けていない例もある。

住民投票の対象事項か否かの判断（条例の解釈）は、住民投票を執行する長に委ねられることになるが、長は住民投票制度を創設した趣旨を十分に踏まえて判断すべきである。

## 第2節 請求・発議の主体と要件

すでに述べたように個別型住民投票条例については、地方自治法の一般規定に基づき、地方公共団体の長は単独で、議会議員は定数の1/12以上の賛成により条例案を議案として提出することができる（地方自治法第149条第1号、第112条第1項、第2項）。

個別型住民投票条例について住民が発議する場合は、地方自治法第74条の条例の制定・改廃の直接請求によるしかない。これもすでに述べた（図表3参照）。

常設型住民投票条例についても、住民投票を発議ないし請求する主体としては、長、議員、住民が考えられる。もともと常設型住民投票条例は、直接請求による個別の住民投票条例制定の過程を簡略化し、政策についての住民意思を明確にして住民参加を促そうとする制度であるので、当然、住民は請求・発議の主体となる（図表4参照）。

### 1 長

長にあっては、自ら住民投票を実施したいと思えば、個別型住民投票の条例案を議会に提出し、議決を得て実施する道があるので、常設型住民投票条例を制定している60自治体のうち、11自治体の条例が長の発議について規定していない。したがって長を発議者として規定しているのは49自治体である（別表参照）。

また、長の発議を規定している条例であっても、長の単独の判断による濫用防止や住民投票を実施するに際して慎重さを求めるべきとのことから、長の発議による実施には議会や第三者機関の承認を要件としている条例がある。議会の議決を要するとする規定を設けている条例が6自治体（我孫子市、増毛町、稚内市、木曾町、多治見市、小諸市）、事前に議会に協議を求め2/3以上の反対があるときは実施できないとするものが1件（川崎市）、市民参加制度審査会で2/3以上の承認が必要としているものが1件（逗子市）となっている（別表注参照）。

長が単独で住民投票を実施できると規定している常設型住民投票条例は、41件である。

## 2 議会

議会にあっては、地方自治法に基づき議員定数の1/12以上の賛成があれば議案（条例案）を上程できる。したがって、常設型住民投票条例に発議者として議員を規定する必要性は高くはないと思われるが、60自治体中49自治体で議員を発議者として規定している。

ただし、提案賛成議員数を議員定数の1/12以上と明記している条例は49件のうち34件<sup>(7)</sup>であり、1/10以上が1件、1/6以上が4件、1/4以上が2件、1/3以上が7件と、一般条例議案よりも条件を厳しくしている条例が14件ある（別表参照）。

また、一般条例議案と同様に可決に必要な賛決数を過半数としている条例は48件であるが、2/3以上の賛成という特別議決を求めている条例が1件（輪島市）ある。

## 3 住民

常設型住民投票条例の制定の趣旨からも箕面市以外の条例59件が住民を発議者としている。住民の発議により住民投票が実施されるためには、一定の署名数が求められる。

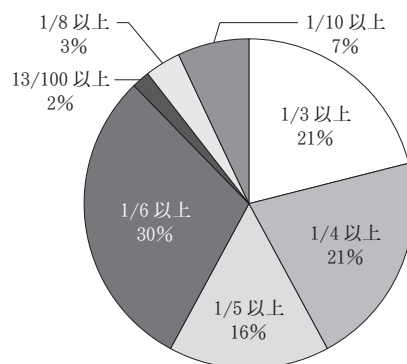
住民投票を実施するために請求資格者の1/3以上の署名を求める条例が12件、1/4以上の署名を求めている条例が12件、1/5以上の署名を求めている条例が9件、1/6以上の署名を求めている条例が17件、13/100以上が1件、1/8以上が2件、1/10以上が4件となっている。これら57件の条例では、これだけの署名が集まれば住民投票を実施することになる。

なお、1/4以上の署名を求めている条例のうち7件は、署名が1/4未満であっても1/50以上の場合は議会の議決を得て住民投票を実施するとしている。このほかに署名は1/50以上のみとして議会の議決を要することとしている条例が1件（稚内市）あるが、1/50以上の署名は、条例の制定・改廃の直接請求の場合の署名要件に合わせたものである。

また、署名を1/10以上として議会の議決を要するとしているが請求資格者が40万人を超えるときはその超える数に1/6を乗じた数と40万人に1/3を乗じた数を合算した署名数が集まれば、議会の議決なしに住民投票を実施するとしている条例が1件（鳥取県）となっている（別表参照）。これは2012年9月5日に公布された「地方自治法等の一部を改正する法律」による解散・解職請求に必要な署名要件の緩和に適合させたものと考えられる。

次のグラフ（図表5）は、常設型住民投票条例における住民による住民投票発議のための署名数を表したものである。

図表5 住民発議による投票実施に求められる署名数（著者作成）



### 第3節 投票資格者の範囲

投票資格者の要件としては、年齢、国籍、住所要件などであるが、ここでは、常設型住民投票条例における年齢と国籍に注目したい（別表参照）。

#### 1 年齢

公職選挙法（改正前）を適用するなどして選挙権年齢と同じ20歳以上の者としている条例が30件、18歳以上の者としている条例が26件、16歳以上の者としている条例が3件となっている。

2016年6月19日施行の公職選挙法等の一部を改正する法律により、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたため、20歳以上と規定している条例も改正され、18歳以上に引き下げられるものと思われる。

#### 2 国籍

若干要件の相違があるものの日本国籍以外（外国籍）の住民に投票資格を認めている条例は33件、日本国籍を有する住民のみに投票資格を認める条例が26件となっている。

2012年7月9日に外国人登録法が廃止され、中長期に日本に適法に在留する外国人には住民基本台帳法に基づき住民票が作成されることとなった。これに伴い、外国籍の住民への投票資格を認める傾向となるか注目したい。

### 第4節 成立要件

住民投票の投票率が一定以下の場合に、住民投票の成立を認めないとする住民投票成立要件規定を設けている条例と成立要件を設けていない条例がある。箕面市を除く59の常設型住民投票条例のうち成立要件を設けている条例が40件、設けていない条例が19件となっている（別表参照）。

成立要件を規定している条例で、投票率1/2以上で成立を認める条例が36件と最も多く、4/10以上が1件、1/3以上が2件、1/4以上が1件となっている。

成立要件を規定する条例では、要件を満たさない投票率の場合には、開票もしないと規定している場合が多い。

### 第5節 開票結果の効力

住民投票の結果について、長や議会の意思決定を拘束することにするのか、単に住民の意見を

聞いただけで長や議会は住民投票の結果を尊重する義務があるというだけにするのか。前者が拘束型（決定型）住民投票と、後者が諮問型住民投票と称されている。

これまでに制定された個別型住民投票条例も常設型住民投票条例 60 件も、そのすべてが諮問型住民投票であり、拘束型住民投票はない。

住民投票の効力については、住民投票制度の大きな論点であるが、通説的見解としては、拘束型（決定型）住民投票条例は違法とされている。

その理由は、概ね以下のとおりである<sup>(8)</sup>。

- ・日本国憲法及び地方自治法は長と議会の二元代表制の間接民主制を採用していること
- ・住民から選挙で選ばれ一定の権限を有する長と議会の責任回避につながる事
- ・住民投票が行われて「議会意思」とは異なる結果が出され、それが具現化されると、議会が否定されたことになる。民主的に選ばれた議会を無視するのは民主主義の否定につながりかねないこと

これに対して拘束型（決定型）住民投票を認めるべきとの主張の根拠は、概ね次のとおりである。

- ・特に地方公共団体にあつては住民自治をその本旨とし、直接請求制度や町村総会（地方自治法第 94 条）など、間接民主主義を補完するための直接民主主義を導入していること
- ・住民投票は条例によって行われるので、議会が住民投票の結果に拘束されることとしても、それはまさに議会の意思であること
- ・変化の激しい時代に 4 年に 1 度の選挙だけで、長や議員が常に民意を反映しているとは言えないこと

## 第 4 章 事例：北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票

この章では、埼玉県北本市で 2013 年 12 月 15 日に実施された住民投票について述べる。

### 第 1 節 新駅計画の概要

#### 1 計画の策定及び各種調査

北本市における新駅の建設は、都市基盤の整備を通じて人口増を図るための事業として、大いに期待された。

JR 高崎線桶川駅と北本駅の間 4.6 km のちょうど中間地点に新駅を建設するという話が初めて公となったのは、1985 年 12 月議会における、「新駅設置に対する請願」の採択である。

その後、1986年6月、第二次北本市総合振興計画基本計画に「新駅の検討」が初めて位置付けられた。

1996年3月、第三次北本市総合振興計画前期中期計画に、「新駅設置に向けて条件整備を進めるとともに、設置について要請する」とし、2001年度からの第三次北本市総合振興計画後期中期計画でも同様とされた。

北本市の最上位の計画であり、議会の議決も要する総合振興計画に位置付けられたことにより、北本市は、具体的な調査に着手した。1998年9月に「高崎線桶川・北本間新駅設置基本構想策定調査」、2001年3月に「高崎線桶川・北本間新駅周辺開発動向調査」を実施、2003年3月に「高崎線桶川・北本間新駅周辺整備基本構想」を策定し、新駅を含む南部地域の区画整理事業等の財源を積み立てるために、「北本市南部地域整備基金」を設置した。

2004年3月、「高崎線桶川・北本間新駅設置基本構想」を策定、2006年3月には「新駅周辺まちづくり整備計画」により都市再生整備計画の素案を策定、さらに11月に「新駅関連経済効果調査」を実施した。

2006年度から始まる、「第四次北本市総合振興計画」には、「新駅設置に向けて、高崎線桶川・北本間新駅設置促進期成会と連携し、早期実現が図れるように東日本旅客鉄道株式会社に要請します」と位置付けられた。これを受けて、2009年3月に策定された「北本市都市マスタープラン」では、都市づくりの目標と将来像として「JR高崎線新駅（構想）周辺については、市南部の開発整備の起爆剤となるよう、駅及び駅周辺の一体的整備を図り、商業・文化・医療・福祉の複合拠点として活気あふれる街づくりを推進します」とされた。

2008年3月、「高崎線桶川・北本間新駅設置基本構想」が修正され、2011年3月、「高崎線桶川・北本間新駅周辺交通計画策定調査」が実施された。さらに、2013年3月、「新駅設置整備計画策定（修正・検討）」、同10月、「新駅関連経済効果調査」が実施された。

## 2 議会及び期成会の動き

1985年の請願採択以降、市議会においては、毎年度の予算に計上された各種計画、調査の質疑、議決及び一般質問で新駅の進捗状況等について質問がなされるのみであったが、2009年9月、「新駅設置促進を求める決議」が全会一致で可決された。

「高崎線桶川・北本間新駅設置促進期成会」は、2004年7月に結成され、これより毎年、JR東日本に対し要望活動を実施した。

## 3 資金計画

各種調査、計画によって策定された新駅及び周辺整備の概要は、以下のとおりである。



位置は、北本市二ツ家1丁目付近で、駅周辺を含めた開発予定面積は約9ha、総事業費は72億730万円である。

新駅の整備スケジュールは、2013年度に要望書を提出し、2014年度基本設計、2016年度詳細設計、2017年度工事着工で2019年度開業と想定された。これは、2019年度新駅開業目標宣言が市長選挙の公約とされたためである。

事業費の内訳は、駅舎とその関連の設計費が3億7千万円、事業費が47億5千万円、自由通路が8億3千万円、駅東西の広場が5億5千万円、西側の取り付け道路が5億4千万円などとなっている。

これらの財源は、2003年から2013年までに南部地域整備基金にすでに積み立てられた8億6千万円及び2014年から2018年までに積み立てられる予定の8億円の合計16億6千万円、庁舎建設基金から振り替えられる18億8千万円、自由通路などに充当される国庫補助金14億9,200万円、市債16億680万円、寄付等5億6,860万円である。

事業の採算は、人口増と税収増が試算された。

北本市では、駅勢圏に想定される地区で、すでに事業が完了したものを含めて6か所の地区画整理事業が行われ、開業5年後で、久保地区画整理事業地の1,668人をはじめ、3,193人の人口増加が想定された。

これらの人口増加による市税収入の増加や固定資産税の増加により、開業21年目に市税の増加額が財政支出を上回る。

また、経済波及効果は、直接効果（用地費を除く投資額69億7,750万円）から第2次波及効果までで113億5千万円、このうち雇用の粗付加価値額は52億7千万円と試算された。

## 第2節 新駅建設の課題

新駅設置のための条件として、JR東日本から5つの課題が示された。第1は新駅設置に伴う増加経費（駅運営、列車停止等にかかる費用）を上回る新規利用客による収入の確保、第2は新駅周辺の都市施設（交通広場、駐車場棟）等の整備及びまちづくりの推進、第3は新駅設置についての関係自治体・地元住民等との意思統一、第4は新駅設置にかかる用地及び建設費の全額負担と新駅周辺の都市整備の財源確保、第5は新駅設置個所の輸送上、技術上の適正（線路勾配、線路の曲線、将来拡張余裕、適正な駅間距離等）である。

第1の新規利用客については、周辺地域における区画整理事業、駅前周辺における民間事業者の開発によってショッピングモールや居住施設が建設されクリアできると考えられた。

第2の都市施設の整備については、駅前広場の整備、圏央道上部の蓋掛けによる駐車場整備等を行うことにより、第5の輸送上、技術上の適正については、駅間距離や、圏央道の開通で高崎

線と県道が立体交差となり踏切が廃止されることにより、それぞれクリアできると考えられた。

第3の地元住民の意思統一については、期成会に多くの自治会や団体に加入してもらうことで合意形成が図られていたが、関係自治体については、桶川市が期成会に参加せず、課題となっていた。また、最終的に、住民投票によって意思統一が確認されるとされた。

第4の財源については、庁舎基金からの振替によって確保することとされていた。

### 第3節 住民投票

#### 1 住民投票に至る経緯

2013年7月、JR東日本から北本市に対して「新駅設置の正式協議に向けた要望書の提出ができる環境が整った」との回答がなされた。

期成会では、毎年、JR東日本に対して新駅建設の要望を行ってきたが、2013年の要望の際、この回答がなされた。一般的な要望とは異なり、ここでいうJR東日本からの「要望書」の提出は、事実上の新駅建設のゴーサインであり、JRの経営判断がなければできない行為である。新駅設置の5条件をおおむねクリアし、駅設置後の維持費等JRとして事業採算が取れると判断したものである。

新駅建設の最大の課題は、何といても財源の確保である。人口が増加し、財政的にも余裕のある時代に建設するのであれば、財源確保も容易であったと思われる。実際に、住民投票の際、もっと昔であれば賛成したという声もあったという。政治的な対立から、市議会における請願の採択以降、新駅設置が積極的に進められなかったという。いずれにしても、市の総合振興計画に位置付けられ、議会も全会一致で賛成している新駅建設のゴーサインが出された以上、この実現のための方策を考えることは行政として当然である。

財源のうち、とくに駅舎等の駅本体部分はJRに寄付されるため、通常の事業のように起債があてられず、現金で用意しなければならない。北本市南部地域整備基金へ向こう5年間で8億円を積み立てるとしたのは現実的に可能と試算されたが、市役所新庁舎建設基金から約19億円を振り替えるとしたことは苦肉の策であったであろう。しかし、5年間で用意できる現金としては、これ以外にはない。すでに新庁舎の建設は2期工事に入っており、基金は2013年度中に全額取り崩される予定であったため、年度中の判断が必要であった。これには議会、市民から異論が出されたため、住民投票を行う一つの理由となった。

開発者から寄付等の協力を仰ぐということは当然考えられたが、具体的な開発計画がない中では、他の新駅の事例と同程度の寄付を見込む以外にない。新駅周辺は、約9haを法人3社が所有しており、最大の地主2社の親会社である三菱マテリアルについては、市の事業には協力するとの確認が得られていたため、再度協力の確認が行われ、寄付等については今後の課題とされた。



また、駅勢圏に入る桶川市に対して協力を求めるための協議が行われたことは、言うまでもない。

市議会が全会一致で新駅促進の決議を行っていたとはいえ、実際には反対の議員も多く、また、新駅に直接関係のない北部地域の市民も反対である、と容易に推測された。さらに、新駅の建設に当たっては、住民投票も視野に入れて対応する、と過去の市議会において答弁がされていた。そして何より、72億円の事業は、北本市においては空前絶後の大事業であり、住民投票を行うとすればこの事業を置いて他にはなかったであろう。それらが総合的に判断され、住民投票によって市民の判断が求められることになった。

## 2 住民投票条例

北本市では、2010年4月に住民自治基本条例を施行し、市民参画、協働、市民活動支援を行うとしていた。

その条例第24条第1項では、「市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、住民投票を実施するものとする」とし、第3号で、「市長が自ら住民投票に関する条例を発議し、当該条例が議決されたとき」と規定されている。また、第2項、第3項でそれぞれ「住民投票の実施に関し必要な事項については、それぞれの事案に応じ、前項の条例で定める」、「市民及び市は、住民投票の結果を尊重しなければならない」と定められている。

これまでの様々な事業と同様、新駅についても、一部議員、市民が反対運動を起こすことは容易に想像でき、市長自ら住民投票条例を発議しなくても市民の直接請求により住民投票を行うことになるだろうと推測された。多くの市民が長年望んできた新駅を、過去の幾たびの選挙や反対運動のように政争の具としてはならないと考えられた。純粋な政策論として、反対のための反対運動とは切り離して市民が判断すべき重要な事業であった。とくに、市役所庁舎基金の振替なしには新駅は実現不可能であり、その期限が迫っていたことから、市長から住民投票条例が発議されることとなった。

住民投票条例制定においては、いくつか課題があった。

投票資格者は、18歳以上とするかどうか検討が行われたが、当時の法制度が選挙権を20歳以上としている以上、それを踏まえることが法の趣旨であるとされ、通常の選挙と同様とされた。

投票の方法は、賛成か反対の欄に「○」を記載する方法であったが、これはもう少し工夫の余地があったかもしれない。「新駅には反対ではないが、条件付き賛成」という選択肢はあり得たかもしれない。

投票や開票については、一切の条件が付けられず、投票率にかかわらず通常の選挙と同様、開票することとされた。投票率が50%を超えないと成立しないとか、全有権者の一定以上の割合の賛成、反対がないと成立しないという考え方もあるかもしれない。しかし、通常の選挙では何

らの条件を付けることなく選挙は成立する。選挙では有効投票数という考え方はあるものの、賛否を問うのみの住民投票では、いずれかが必ず有効投票総数の過半数を得るため、投票は常に有効であると考えられる。条例第15条の「市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」は、条例では結果に拘束されることを規定できないため、「尊重」とされたが、記者会見等において当時の市長は、「一票でも多いほうの結果に従う」とし、実質的に結果に拘束されることが担保された。

条例は9月議会に提案、賛成16、反対3で可決された。反対した議員はいずれも新駅に賛成する議員であり、住民投票によって反対多数となり、新駅が実現しないことを危惧しての反対であった。他にも新駅に賛成する議員はいたが、条例案には賛成に回った。

また、同議会で、新駅設置の決議があらためて行われた。賛成12、反対7であった。全会一致とは程遠い結果であった。2009年の決議に賛成した議員のうち5名が反対に回った。彼らは予想どおり、過去の決議に賛成したのは間違いでしと言ひ、反対派集会にも出席した。決議に反対した議員は、新駅に反対する市民とともに反対運動を展開した。北本駅西口改修工事反対運動など、過去に何度も繰り返し行われた事業に対する反対運動を行った議員、市民がその中心であり、ビラの配布、街宣車、反対集会の開催などを行った。

市は、11月、延べ9回の新駅建設に関する市民説明会を実施、755人が参加した。参加者が最も多かったのが新駅が設置される南部地域で217名、その他は40名～80名程度であった。主な意見・質問は、72億円の財政への影響、借金は返せるのか、桶川市の負担を求めるべき、税金は上がらないのか、人口増の根拠、整備費が増額することはないか、新駅周辺の市の出張所や図書館を整備してほしいなどであった。

さらに、北本駅が東京から遠くなる、福祉予算が削られる、税金が上がる、もう退職したから新駅はいらないなど、あらゆる反対理由が挙げられた。

固定資産税の確保、新規人口増などによる経済効果、アウトレットモールや成田までのリムジンバスの誘致、新たに得られる税収が巡り巡って福祉等の施策の維持、充実につながる、との説明は受け入れられることはなかった。

期成会は、決起大会の開催、ビラの配布等の活動を行った。期成会会長としての立場としては積極的に新駅建設を推進したいところであったであろうが、市長としては、住民投票を自ら提案し、市民の判断を求める中立性も求められる。市長は、たいへん難しい立場であったと思われる。

### 3 住民投票の実施と結果

住民投票は、2013年12月15日（日）に実施された。期日前投票は、12月8日（日）から14日（土）まで行われた。通常の選挙では告示日には期日前投票は行わないので、一日長い期日前

投票である。

有権者数は 56,656 人、投票率は、2011 年に行われた市長、市議選の 53.8%を約 9 ポイント上回る 62.34%であった。このうち、賛成 8,353 票、反対 26,804 票、無効 165 票であった。

翌 16 日、市長は、市議会全員協議会並びに記者会見において、「新駅建設の賛否を問う住民投票の結果は、賛成 8,353 票、反対 26,804 票ということで、反対多数となった。この結果、今回提示した新駅建設計画については白紙とし、今年度中に JR 東日本へ要望書を提出することについては行わないものとする」と発表した。

新駅は、次の市長選挙でも争点化され、マスコミの出口調査によると、市民の最大の投票行動要因は新駅であった。賛成派は新駅が白紙となったことで脱力して投票せず、反対派は再度新駅をすすめると危機意識をおおった。

市民は、住民投票において新駅建設反対の意思表示を行ったが、もちろんこの結果は、未来永劫、のちの世代まで拘束するものではない。仮に、新駅の必要性が認識され、機運が醸成されれば、再度、住民投票によって市民が判断することになるだろう。しかし、それは、あったとしても何年も先の話であり、しかもそのとき、JR が新駅設置を認めるかどうかも疑問である。そして、この間、人口減少は一層進み、財政的にも実現は極めて難しくなる。民間事業者による開発で財源を賄えばよいというが、周辺で開発できる用地は限られ、限界もあるし、そもそも、それが可能ならば住民投票の時点でも可能なはずで、新駅に賛成すべきであった。

いずれにしても、新駅による都市基盤整備という千載一遇の機会を失った。今後の人口減、税収減、扶助費増にいかにして対応するか。代案が必要であろう。

つくば市では、2015 年 8 月 2 日、総額 305 億円にのぼる総合運動公園計画の賛否を問う住民投票が開票された。有権者数 16 万 7,589 人、投票率 47.30%、賛成 15,101 票、反対 63,482 票で、市長は白紙撤回を検討すると表明した。

小牧市では、2015 年 10 月 4 日、「現在の新図書館建設計画に関する住民投票」が行われた。基本設計における概算建設費は約 42 億円。連携民間事業者（将来指定管理候補者：CCC・TRC 共同事業体）の選定まで進めたが、有権者数 116,624 人、投票率 50.38%、賛成 24,981 票、反対 32,352 票の結果で、これを受けて、図書館建設アドバイザー業務及び建設工事基本設計業務の契約解消を行った。

新駅は、これらの事業とは性質を異にし、直接的に人口増、税収増をもたらす。不作為の結果は数字に表れる。もちろん大きな投資であり、見込み違いということもあり得るが、単に公共事業反対ということではない判断の難しい事業であったことは間違いない。

72 億円という数字は、それまで行政に関心のなかった市民にとっては驚くべき数字であったろう。反対派のあおりが不安をより一層助長したことも間違いない。約 5 億円の事業費であった

北本駅西口広場改修工事ですら、選挙で市を二分するほどになったことを考えればなおさらである。人口減少、扶助費の増加や市の財政状況、新駅建設による人口増、税収増の見込みまで説明し、理解してもらうには時間も手段も限られる。

住民投票によって市の重要な事柄を有権者自ら決定することは、今後ますます増えていくだろうし、そのことで住民の行政に対する理解も一層深まると思う。住民投票単独での実施は、かなりの経費を要するが、他の選挙と同時に行えば、ほとんど経費はかからずに実施できることから、もっと頻繁に行われてもよい。その中で、まさに「民主主義の学校」として、さまざまな学びもなされるであろう。一方で、議会の在り方も問われることになる。直接民主制度の活用によって住民の判断が容易に行えるならば、存在意義すら問われかねない。

権利には責任が伴う。受益には負担も必要である。人口が減少し、限られた財源を分配するためには、社会的合意を形成する作業が必要である。既得権が侵され、受益のない負担に対しては誰しも反対するであろうが、全体の利益、社会の維持、すべての人の福祉向上のために、個人が考えなければ社会は存立しなくなる。その責任は重い。

## 第5章 主な論点についての考察

最近実際に行われた北本市の住民投票を踏まえて、住民投票条例の主な論点について以下に考察を試みたい。

### 第1節 開票結果の効力について

最初に整理しておくべき論点は、住民投票の開票結果の効力についてである。その効力によって他の論点にも影響すると考えられるからである。

諮問型住民投票と拘束型（決定型）住民投票についてのそれぞれの主張の根拠は、すでに述べた。

個別型住民投票条例にしても常設型住民投票条例にしても、議会において議案として審議されているので、住民投票の実施からその要件など詳細に至るまで議会の意思で決定している。つまり基本的に「住民投票の結果を重く受け止める」というのが、議会と長（長が提案者の場合）の意思に他ならない。そうでなければ、条例を制定して住民投票を実施する意味がないからである。

したがって、住民投票の結果に、直接的に法的拘束力を認めなくても、政治的、道義的には、長や議会を拘束することになる。

北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票（以下、「北本市の事例」という。）においても、住民投票条例上は「市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」とされていたが、石津

市長（当時）は、記者会見において「一票でも多い方の結果に従う」と宣言している。

仮に、長や議会が住民投票の結果を無視し、結果と反対の政策をとるようなことがあれば、長も議員も辞職に追い込まれるか<sup>9)</sup>、解職・解散請求の対象となることがある。

このように、開票結果に直接的な法的効力が与えられなくても、実質的には拘束力を有するので、現行法制との整合性などを考慮すると諮問型住民投票が妥当ではないかと考える。

なお、地方自治法 2011 年改正案の中に、大規模な公の施設の設置については条例で定めるところにより拘束型の住民投票制度を導入できるとする案があるが、全国知事会の慎重な意見などもあり現在まで改正には至っていない。

## 第 2 節 成立要件について

住民投票の投票率が一定以下の場合に住民投票の成立を認めるか否か、成立を認めないとしたら投票率何パーセントが妥当か。

成立要件を規定する理由としては、投票率が低かった場合に住民の少数意見だけが反映される恐れがあるからとされている。既に述べたように、成立要件を設けている常設型住民投票条例の 9 割が 50%以上の投票率を求めている。すなわち、50%未満の投票率であれば、投票の結果は無視すべしということである。

住民の意見を聴く必要があると決断して住民投票条例を制定したにもかかわらず、成立を拒もうとする姿勢に矛盾はないのだろうか。

次の理由から、投票率により成立要件を設けることは妥当ではないと考える。

- 住民投票は、長や議会が住民の意見を聴きたいという意味決定をしたから実施したのであり、少数の意見ではあっても住民の意見は（少数の意見としてでも）確認すべきであること
- 公職選挙法による長や議員の選挙の場合は、投票率にかかわらず開票が行われ、投票率が低くても有権者の選択として当選者が決定されること（2015 年 4 月実施の統一地方選挙の市区町村長選挙の全国平均投票率は 50.85%である<sup>10)</sup>）
- 現状では、諮問型住民投票のみが合法とされており、開票結果に法的拘束力がないので、長や議会が少数の住民の意見に拘束される恐れは低いこと

また、成立要件を満たさない投票率の場合には、開票自体も行わないとする条例については、住民の意見の反映や住民投票の成立を妨害する目的でボイコット運動が起こる可能性が生じる。その結果、住民の投票意識の低下につながったり、投票に行くことが賛成・反対の意思表示になって投票の秘密が守られない可能性が生じたりする。

なお、ドイツの住民投票制度では、投票率ではなく得票率が成立要件とされている（小金井市、小諸市も同様）。法定得票率は各州法によって若干異なるが、例えばニーダーザクセン州市町村法では「有効投票の過半数が賛成（または反対）で、かつ、その数が有権者の25%以上」が成立要件とされている。投票率50%以上を成立要件とし、その過半数で決する我が国の多くの住民投票条例とは、反映すべき意見の割合（25%以上と1/4超）がほぼ同一であるが、住民投票成立のハードルは大きく異なる。

多大のコストをかけて実施された住民投票の成立を促し、ボイコット運動の抑制や投票の秘密保持のためにも、ドイツの住民投票制度を参考にすべきである。

「北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票条例」には、通常の公職選挙法による選挙と同様に成立要件の規定はない<sup>(11)</sup>。ちなみに本件の投票率は62.34%であった。

### 第3節 投票資格者の範囲について

投票資格者の年齢をこれまで20歳以上としていた自治体では、公職選挙法等の改正に伴い18歳以上となっていくと思われる。ただし、将来の受益と財政負担、住民参加意識の醸成などの観点もあって、これまで18歳以上としていた条例であれば、その趣旨を踏まえて16歳以上を投票資格者とすることも選択肢となる。

外国籍の住民については、日本国籍の住民と同様に納税者であり、政策の影響も同様に受けること、つまり受益と負担は国籍と無関係であることから、政策について意見を聴く対象として除外する理由はない。長や議員を選ぶ選挙とは趣旨が異なる。

投票資格者は、投票資格者名簿に登録される。その登録事務は住民投票を実施する長から選挙管理委員会に委託して行われる。選挙管理委員会は通常業務として公職選挙法に基づく選挙人名簿の調製・管理を行っているが、これ以外の要件でまったく別に名簿を調製・管理することは、実務的にも大きな負担となっていた。2012年に外国人登録法が廃止され、中長期にわたって在留する外国人には、日本人と同様に住民基本台帳法に基づく住民票が作成されている。これにより、投票資格者名簿の調製や管理が容易になるので、実務的にも外国籍の者の投票資格を認めやすくなるのではないか。

「北本市における新駅建設の賛否を問う住民投票条例」では、外国人に投票資格はなく公職選挙法による有権者と同じ要件で、住民投票が実施された。

### 第4節 請求・発議の要件について

常設型住民投票条例は、重要事項について住民の意見を確認して判断するために、議会の議決によって制定されている。



その趣旨からすれば、常設型住民投票条例による住民投票実施の議員発議について一般条例議案の発議よりも厳しい条件とすることには疑問がある（第3章第2節2参照）。常設型住民投票条例を制定して住民投票を活用しようとするなら、一般議案の発議の要件である1/12以上よりも緩和されるべきではないだろうか。

また、住民の発議については、住民投票を実施する旨の条例を制定した上で、重要課題について「自分たちの意見を聴いてから判断してほしい」との住民からの要望にどのくらい高いハードルを用意しておくのか、ということである。

投票資格者の1/3以上の署名を要するとするのは、地方自治法に基づく直接請求の長、主要公務員、議会議員の解職請求、議会の解散請求のための署名数と同数を求めるということになる。

諮問型住民投票しか認められていない状況では、開票結果は「尊重する」だけで法的拘束力はない。にもかかわらず、長や議員を解職させるか否かを問う投票実施要件の署名数と同数を求めているのは、住民投票を行わないための住民投票条例となってしまう。

せめて、直接請求制度の解職・解散請求のための署名数1/3よりも、大幅に要件を緩和すべきであると考ええる。

#### 第5節 個別型住民投票条例か常設型住民投票条例か

個別型住民投票条例と常設型住民投票条例のメリット、デメリットについては、前述のとおりである。

直接請求による個別型住民投票条例の制定には、住民にとって手続きに多くの壁が存在する。その点で常設型住民投票条例の方が住民の意見を反映させるには優れている。

しかし、常設型住民投票条例では、予想できない将来の行政課題について汎用的な規定を設けざるを得ないため、発議の要件や成立要件を厳しく規定し、極力濫用を防ごうとする傾向になる。

思うに、住民投票の投票資格者の範囲や成立要件（さらに言えば開票結果の効力なども）などは、住民投票の対象となった案件（政策課題）によって、多様であってしかるべきではないか。

ある案件では中学生にも投票資格があったり、ある案件では外国籍の人は除外されたり、ある案件では成立要件が規定されたり、と住民に対して問うテーマによって柔軟な対応が求められるのではないか。

そう考えると、自治基本条例や市民参加条例等において住民投票を明確に位置づけ、具体的な事案（政策課題）が発生した際には、その事案に特化した柔軟な個別型住民投票条例を時間・コストをかけずに制定することが、効率的で有効な住民投票となる。

ただし、この場合は、住民発議による個別型住民投票条例制定の負担を条例の制定・改廃の直接請求よりも軽減するように配慮する必要がある。例えば、1/50以上の請求資格者から個別型

住民投票条例制定の請求があった場合は、長が請求代表者と調整の上、条例案を作成し、議会に諮るなどということが考えられる。

北本市の事例では、北本市自治基本条例第24条第1項第3号の規定に基づき、市長が自ら住民投票条例を発議し、議会の議決を経て個別型住民投票条例を制定して実施した。

#### 北本市自治基本条例

##### (住民投票)

第24条 市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、住民投票を実施するものとする。

- (1) 法令の定めるところにより、選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から住民投票に関する条例の制定の請求があり、当該条例が議決されたとき。
  - (2) 法令の定めるところにより、議会の議員から議員定数の12分の1以上の者の賛成を得て住民投票に関する条例の発議があり、当該条例が議決されたとき。
  - (3) 市長が自ら住民投票に関する条例を発議し、当該条例が議決されたとき。
- 2 住民投票の実施に関し必要な事項については、それぞれの事案に応じ、前項の条例で定める。
- 3 市民及び市は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

## おわりに

住民投票制度は、間接民主制を補い、住民の意思をより直接的に政策に反映しようとする制度であり、住民自治を充実させるためのものである。

したがって、地方公共団体の重要事項について、住民の意見を確認するためには活用されるべき制度である。ただし、地方公共団体の重要事項は、長期的視野に立って判断する必要がある場合が多い。例えば、道路計画、再開発事業のような都市計画事業など事業完了までに長期間を要する事業や北本市の事例の駅新設事業など政策目的とした効果が長期間経過後でないと明確に示せないような事業がそれである。

住民の意識としては、目の前の生活課題に注目しがちでどうしても近視眼的になりやすい。例えば、通学路整備や保育所整備が5年後では意味がない政策と判断されやすい。

住民投票においては、50年先、100年先を見据えて地方公共団体の重要政策を理解・判断することが住民に求められる。住民が長期的視野に立った検討をするためには、何よりも情報提供が十分になされる必要がある。当該事業についての説明責任も十分に果たされなければならない。



北本市の事例の場合、住民投票をせずに既定路線のまま新駅建設を進めることも可能であったはずである。にもかかわらず市長は住民に判断を仰いだ。住民の自己決定・自己責任ということである。結果は反対多数によって新駅建設は白紙になったが、まちづくりに対する住民の意識は高まりを見せた。

住民自治の観点からも、北本市の今後の住民活動などを注視していきたい。

#### 《注》

- (1) 第5章は、実際に住民投票の実施を断念し、その結果によって政策を断念した元北本市長の石津賢治が自らの経験をもとに論じる。
- (2) 平成の大合併のもとで合併の是非を問う住民投票が盛んに行われた。1982年7月から2010年10月までに行われた住民投票468回のうち市町村合併に関するものが445回と95%を占める。合併以外の住民投票に着目するため本稿では合併に関する住民投票を除外している。
- (3) イギリスの政治家・外交官であったジュームズ・ブライス(1838-1922年)の著書「近代民主政治(*Modern Democracies*)」での言葉とされているが、ブライス以前に同様なことをフランスの思想家アレクシス・トクヴィル(1805-1859年)が次のように言っている。「…自由な人民の力が住まうのは地域共同体の中なのである。地域自治の制度が自由にとってもつ意味は、学問に対する小学校のそれに当たる。この制度によって自由は人民の手の届くところにおかれる」(「アメリカのデモクラシー 第一巻(上)」トクヴィル著 松本礼二訳 岩波文庫2005年p.97)。
- (4) 日本国憲法による保障とともに新たに制定された地方自治法は、憲法と同日施行(昭和22年5月3日)となっている。
- (5) 様々な要件をクリアして議会上程された直接請求による条例案220件(合併に関するものを除く)の内、可決して制定された住民投票条例は、わずか17件で7.7%に過ぎない(2016年3月31日までの事例。勝浦調査)。
- (6) 当該地方公共団体の権限の及ばない事項であったりすると単なる宣言で終わってしまう例など。
- (7) 苫小牧市は、常設型住民投票条例に提案賛成議員数の明記はないが、一般原則に従って1/12と思われる。
- (8) 新藤宗幸編著「住民投票」p.173, 妹尾克敏「地方分権時代の『住民投票』と地方自治に関する一考察」清水睦先生古稀記念論文集 p.167, 稲葉馨「住民投票」法学教室195号 p.3, 今井一「住民投票」岩波新書 p.184 など。
- (9) 1997年名護市の事例。今井一前掲 p.130。
- (10) 総務省「2011年4月執行 地方選挙結果調」より。
- (11) 北本市の事例では、住民投票直前の12月議会で「投票率が50%を下回った場合は住民投票を無効とする」という条例改正案が、推進賛成派議員から提案されたが否決されている。

#### 参考文献(著者等五十音順)

- 市川直子「フランスにおける住民投票制度改革」城西現代政策研究第1巻第1号 2007年  
 稲葉馨「住民投票」法学教室195号 有斐閣 1996年  
 今井一「住民投票——観客民主主義を超えて——」岩波新書 2000年  
 今井一編著「住民投票」日本経済新聞社 1997年  
 岩波書店編集部編「これから どうするか——未来のつくり方」岩波書店 2013年  
 賀来健輔「条例の制定又は改廃の直接請求に関する課題とその一考察——制度の積極的活用の観点か

- ら—」地方自治研究 Vol. 29, No. 2 日本地方自治研究学会 2014 年
- 賀来健輔「近時の住民投票条例制定の直接請求に関する一考察」地方自治研究 Vol. 29, No. 1 日本地方自治研究学会 2014 年
- 勝浦信幸「住民投票に関する条例制定の可否」地方自治法事例集 埼玉県自治研修所 1993 年
- 北本市「高崎線桶川・北本間新駅周辺開発整備基本構想策定報告書」2003 年 3 月
- 北本市「高崎線桶川・北本間新駅設置基本構想見直し業務委託報告書」2004 年 3 月 ジェイアール東日本コンサルタンツ株式会社
- 北本市「高崎線桶川・北本間新駅周辺地区導入機能等検討業務報告書」2004 年 3 月
- 北本市「新駅関連経済効果調査業務報告書」2013 年 10 月 株式会社東京建設コンサルタント
- 北本市「北本市産業振興ビジョン」2007 年 3 月
- 北本市「IC 周辺地域まちづくり実現化計画」2006 年 6 月
- 北本市「北本市市民意識調査報告書」2010 年 2 月
- 北本市「将来的な人口減少に対応したまちづくりのための調査研究」2015 年 3 月 一般財団法人地方自治研究機構
- 北本市「北本市都市マスタープラン」2009 年 3 月
- 北本市「北本市市民意識調査報告書」2012 年 3 月
- 北本市「北本の統計」2002 年
- 北本市「第三次北本市総合振興計画後期中期計画」2001 年 3 月
- 北本市「第四次北本市総合振興計画」2006 年 3 月
- 北本市「第四次北本市総合振興計画中期基本計画」2009 年 3 月
- 北本市「第四次北本市総合振興計画後期基本計画」2012 年 3 月
- 國分功一郎「来るべき民主主義——小平市都道 328 号線と近代政治哲学の諸問題」幻冬舎新書 2013 年
- 自治基本条例検討プロジェクトチーム「住民投票制度に関する調査・研究報告書」横須賀市政策推進部政策推進課 2012 年
- 新藤宗幸編著「住民投票」ぎょうせい 1999 年
- 妹尾克敏「地方分権時代の『住民投票』と地方自治に関する一考察」清水睦先生古稀記念論文集「現代国家の憲法的考察」信山社 2000 年
- 筑紫哲也編「政治参加する 7 つの方法」講談社現代新書 2001 年
- 野口暢子「『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」長野県短期大学紀要第 67 巻 2013 年
- 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編「自治体の構想第 2 巻『制度』」岩波書店 2002 年
- 横浜市会議政局政策調査課（法制等担当）編「特別編・法制レポート 13 直接請求について」市会ジャーナル Vol. 11 2014 年

## A Study on the Referendum Ordinances in Local Government:

Based on a Case of Referendum Concerning New Station Construction  
in Kitamoto City

Nobuyuki KATSUURA and Kenji ISHIZU

### **Abstract**

Referendum of local governments is one of the whole and direct way of policy decisions as citizen's participation.

How is referendum proposed? How is referendum put into effect? How is residents' will reflected in policy decisions?

Mainly, this paper try to research and study about the permanent referendum ordinances (60cases). Then it analyze about the current state and a problems of the referendum ordinances on the case of the referendum ordinances of a new station construction in Kitamoto City, performed actually in December 2013.

別表 常設型住民投票条例制定状況 (60件)  
(自治基本条例, 市民参加条例等の内容も含む。)

自治体名	施行年月	発案権者			成立要件 (投票率)	有権者以外の 投票資格者
		長	議員	住民		
箕面市 (大阪府) <sup>*1</sup>	1997.7	○ 市長が市民投票を実施できるという規定のみ				
高浜市 (愛知県)	2002.9	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
富士見市 (埼玉県)	02.12	○	1/3 以上 要議決	1/5 以上	1/3 以上	なし
上里町 (埼玉県)	03.4	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	なし
美里町 (埼玉県)	03.4	○	1/6 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
哲西町 (岡山県)	03.4	○	1/10 以上 要議決	1/5 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
桐生市 (群馬県)	03.7	×	×	1/6 以上	1/2 以上	なし
広島市 (広島県)	03.9	×	×	1/10 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
坂戸市 (埼玉県)	04.4	×	×	1/6 以上	1/2 以上	なし
我孫子市 (千葉県)	04.4	○ 要議決	1/4 以上 要議決	1/8 以上	1/3 以上	18 歳以上 定住外国人
大竹市 (広島県)	04.6	×	×	1/3 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
南伊豆町 (静岡県)	04.9	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	なし
鳩山町 (埼玉県)	04.12	○	1/3 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
増毛町 (北海道)	04.12	○ 要議決	1/4 以上 要議決	1/8 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
宝達志水町 (石川県)	05.3	○	1/3 以上 要議決	1/10 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
岸和田市 (大阪府)	05.8	×	×	1/4 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
名張市 (三重県) <sup>*2</sup>	06.1	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	なし	18 歳以上 定住外国人
逗子市 (神奈川県) <sup>*3</sup>	06.4	○ 要審査会	1/12 以上 要議決	1/5 以上	1/2 以上	20 歳以上 定住外国人
大東市 (大阪府) <sup>*4</sup>	06.4	×	×	1/3 以上	なし	18 歳以上 定住外国人

山陽小野田市（山口県）	06. 7	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	20 歳以上 定住外国人
大和市（神奈川県）	06. 10	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	なし	16 歳以上 定住外国人
防府市（山口県）	06. 12	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	なし
遠軽町（北海道）	07. 4	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
東洋町（高知県）	07. 6	○	1/3 以上 要議決	1/5 以上	1/2 以上	なし
稚内市（北海道）	08. 4	○ 要議決	1/12 以上 要議決	1/50 以上 要議決	1/2 以上	定住外国人
輪島市（石川県）	08. 4	○	1/6 以上 2/3 議決 要	1/6 以上	1/2 以上	なし
臼杵市（大分県）	08. 4	○	1/3 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	なし
宮古市（岩手県）	08. 7	○	1/12 以上 要議決	1/5 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
芦別市（北海道）	08. 10	○	1/3 以上 議決要	1/6 以上	1/2 以上	なし
北栄町（鳥取県）	08. 10	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
豊中市（大阪府）	09. 3	×	×	1/6 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
川崎市（神奈川県） <sup>*5</sup>	09. 4	○ 要協議	1/12 以上 要議決	1/10 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
木曾町（長野県） <sup>*6</sup>	09. 4	○ 要議決	1/3 以上 要議決	1/5 以上	4/10 以上	なし
北広島市（北海道）	09. 6	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
四国中央市（愛媛県）	09. 7	○	1/12 以上 要議決	1/5 以上	なし	なし
小金井市（東京都） <sup>*7</sup>	09. 9	×	×	13/100 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
上越市（新潟県） <sup>*2</sup>	09. 10	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
奥州市（岩手県）	09. 10	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人

野洲市（滋賀県） <sup>**2</sup>	09.12 未施行	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
多治見市（岐阜県）	10.4	○ 要議決	1/12 以上 要議決	1/4 以上	なし	なし
滝沢村（市）（岩手県）	10.10	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
小諸市（長野県） <sup>**2・**8</sup>	10.12	○ 要議決	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	なし	16 歳以上 定住外国人
嘉麻市（福岡県） <sup>**2</sup>	10.12	×	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	1/2 以上	なし
羽咋市（石川県）	11.1	○	1/12 以上 要議決	1/3 以上	1/2 以上	なし
野田市（千葉県）	11.8	○	1/12 以上 要議決	1/10 以上	なし	なし
八潮市（埼玉県）	11.12	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上	1/2 以上	なし
西和賀町（岩手県）	12.1	○	1/6 以上 要議決	1/6 以上	なし	16 歳以上 定住外国人
美幌町（北海道）	12.4	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上	なし	18 歳以上 定住外国人
日吉津村（鳥取県）	12.6	○	1/6 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	1/2 以上	18 歳以上 定住外国人
柴田町（宮城県） <sup>**2</sup>	13.2	○	1/12 以上 要議決	1/4 以上 1/50 以上 は要議決	1/2 以上	定住外国人
草津市（滋賀県）	13.3	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	なし
銚子市（千葉県）	13.3	×	×	1/6 以上	なし	なし
川口市（埼玉県）	13.4	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	なし	なし
日進市（愛知県）	13.4	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	なし	なし
厚木市（神奈川県）	13.4	○	1/12 以上 要議決	1/5 以上	なし	なし
鳥取県 <sup>**9</sup>	13.10	○ (知事)	1/12 以上 要議決	1/10 以上 は要議決	1/2 以上	なし

白岡市（埼玉県）	13.10	○	1/12 以上 要議決	1/6 以上	1/2 以上	なし
篠山市（兵庫県）	14.4	○	1/12 以上 要議決	1/5 以上	1/2 以上	なし
新城市（愛知県）	14.4	×	×	1/3 以上	なし	なし
苫小牧市（北海道）	16.4	○	○ 要議決	1/4 以上	なし	18 歳以上 永住外国人

（2016年3月31日現在制定状況。各条例から著者が整理作成）

- ※1 箕面市の場合、市民参加条例に「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、住民投票を実施することができる」とし、投票資格者、必要な手続きなどは別に条例で定めると規定するにとどまっている。厳密な意味での常設型住民投票条例とは異なる。
- ※2 連署が1/50以上で1/4に満たない場合は議会の議決が必要であり、1/4以上の場合は議決が不要とされている。
- ※3 逗子市の場合、市長が発議するときは、あらかじめ市民参加制度審査会に諮問し、3分の2以上の承認議決が要件となっている。
- ※4 大東市の場合、適正な請求を受理した際は住民投票条例を議会に付議することとしている。また、自治基本条例と住民投票の発議に関する規則で構成されている。
- ※5 川崎市の場合、住民投票の実施にあたっては、市長はあらかじめ議会に協議を求め、議員の2/3以上の反対があるときは、住民投票を実施することができない。
- ※6 木曽町の場合、住民投票の対象となる「街全体に重大な影響を及ぼす事案」として掲げられた各号列記事項に該当すると町長が判断しようとするときは、議会に諮り3/4以上で決することとしている。
- ※7 小金井市の場合、選択肢のいずれかが投票資格者総数の1/3以上により選択されたときに、市長及び議会に結果尊重義務があるとしている。
- ※8 小諸市の場合、選択肢のいずれかが投票資格者総数の1/4以上に達したときに、市民、議会及び執行機関に結果尊重義務があるとしている。
- ※9 鳥取県の場合、県民からの投票請求において選挙人名簿登録者総数が40万人を超えるときは、40万人を超える数に1/6を乗じて得た数と40万人に1/3を乗じて得た数を合算した数の署名が集まれば、議会の議決なしに県民投票を実施することとしている（それに満たず1/10以上の署名の場合は要議決）。これは2012年9月5日に公布された「地方自治法等の一部を改正する法律」による解散・解職請求に必要な署名要件の緩和に適合させたものと考えられる。