

## まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題に係る研究事業を実施しておりますが、平成9年度からは、従来の研究事業に加えて、部局からの要請等に基づき、当面する県政の諸課題に対応し、直接施策へ反映させることを目的とした部局共同研究チームによる研究事業を実施することといたしました。

この部局共同研究チームは、研究テーマに関連のある部局から推薦を受けた部局研究員と、当センターの研究員を中心に構成され、必要に応じて市町村の職員の方にも参画していただくこととしております。また、各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたり研究を進めることとしております。

初めての部局共同研究チームの研究テーマにつきましては、「住民投票制度」といたしました。

近年、地方分権の進展や社会の成熟化により、住民の自治意識が高まる中で、地方行政への直接的参画を求める動きが活発に展開されています。

こうした中で、平成8年8月には新潟県巻町で原発施設建設の賛否を問う住民投票が実施されました。その後、沖縄県、岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、沖縄県名護市、岡山県吉永町でも実施されました。こうした条例による住民投票の実施につきましては、様々な視点から活発な議論が行われています。

特に、住民投票制度は、住民の政治や行政への参加意欲を高めるなど強力な効果を有する反面、難しい課題も多く、どのような事項について、どのような場面で導入することが有効なのかについては、様々な意見が提示されているのが現状です。

そこで、本研究では、住民投票制度を住民参加の新しい手法として捉え、住民投票制度について、国内の実施事例の調査や海外諸国における制度の概要等を整理し、具体的な事業における検証を通して、課題の整理を行うことといたしました。

なお、本研究の実施に際しては、企画部政策調整室、同部市町村課（選挙管理委員会）、県民部県民課、さらには、茅ヶ崎市の職員の方にも御参画いただいております。

最後になりましたが、研究活動に際し、御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

平成10年3月

神奈川県自治総合研究センター  
所 長 石 川 貞 夫

## <目 次>

概要編	1
本 編	9
はじめに	11
I 住民投票制度の現状	12
1 住民投票制度の法的位置づけ	12
2 国内の住民投票条例制定状況	16
3 国内事例	19
4 海外の状況	27
5 学説の整理	37
6 答申等の整理	39
II 行政への住民参加	40
1 住民参加と住民投票制度	40
2 神奈川県住民参加の現状	44
3 具体的な事業における検証	53
(1) 具体的な事業における検証の視点	53
(2) さがみ縦貫道路(北側区間)に係る都市計画決定	54
(3) かながわ新総合計画21の策定	68
(4) 神奈川県環境基本条例制定	79
(5) B市C町による市町村合併	86
(6) A市斎場建設	103
III まとめ	109
1 判断基準の整理	109
2 その他	113
3 まとめ	114
おわりに	115
資料編	117
I 国内事例	119
II 住民投票条例集	138
III 参考資料	165

# 概要編

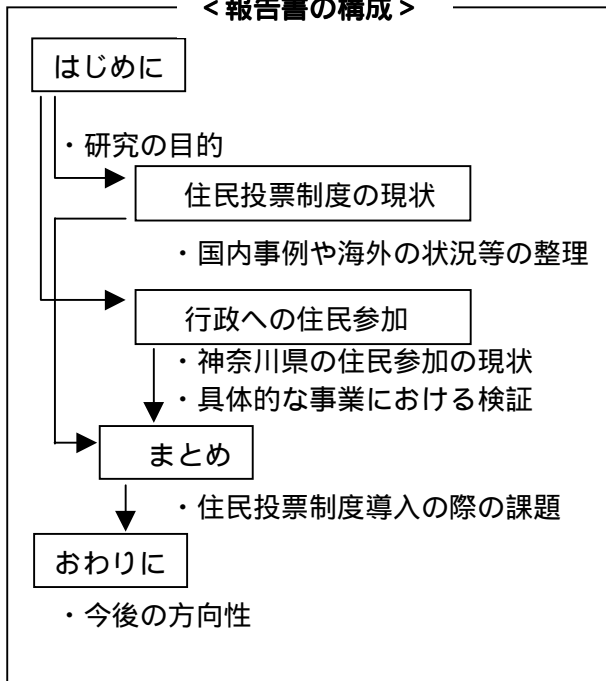
## はじめに

社会が成熟化し、住民の社会参加活動や自治意識が高まる中で、地方行政への直接的参画を求める動きが活発に展開されている。

このような状況の中で、現在、直接民主主義的制度である住民投票制度が注目されている。

そこで、住民投票制度の制度的な位置づけを明確にし、従来の議論等を整理したうえで、具体的な事業における検証を踏まえ、現行の地方自治制度下における住民投票制度の導入に際しての課題の整理を行い、住民投票制度の今後の検討の参考に資することを目的として、住民投票制度をテーマに研究を行うこととした。

### < 報告書の構成 >

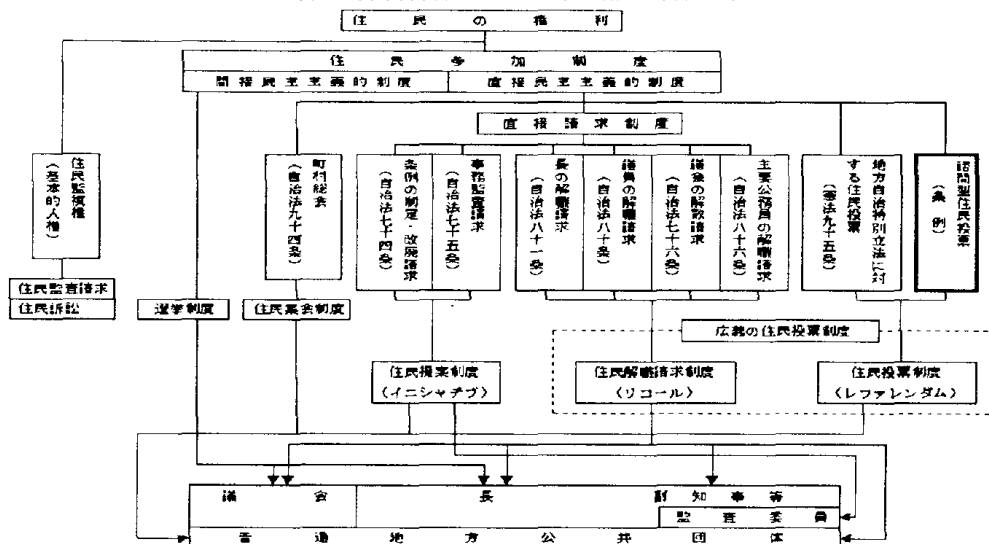


## 1 住民投票制度の現状

### 住民投票制度の法的位置づけ

現行の法令等で位置づけられている広義の住民投票制度としては、憲法第95条の地方自治特別立法に対する住民投票制度、条例による住民投票、および住民解職請求制度による住民投票制度の三つがある。

< 現行地方自治制度における住民投票制度の位置づけ >



(出典 「図解地方自治法の要点」第一法規 より研究チームで作成)

国内の住民投票条例制定状況等

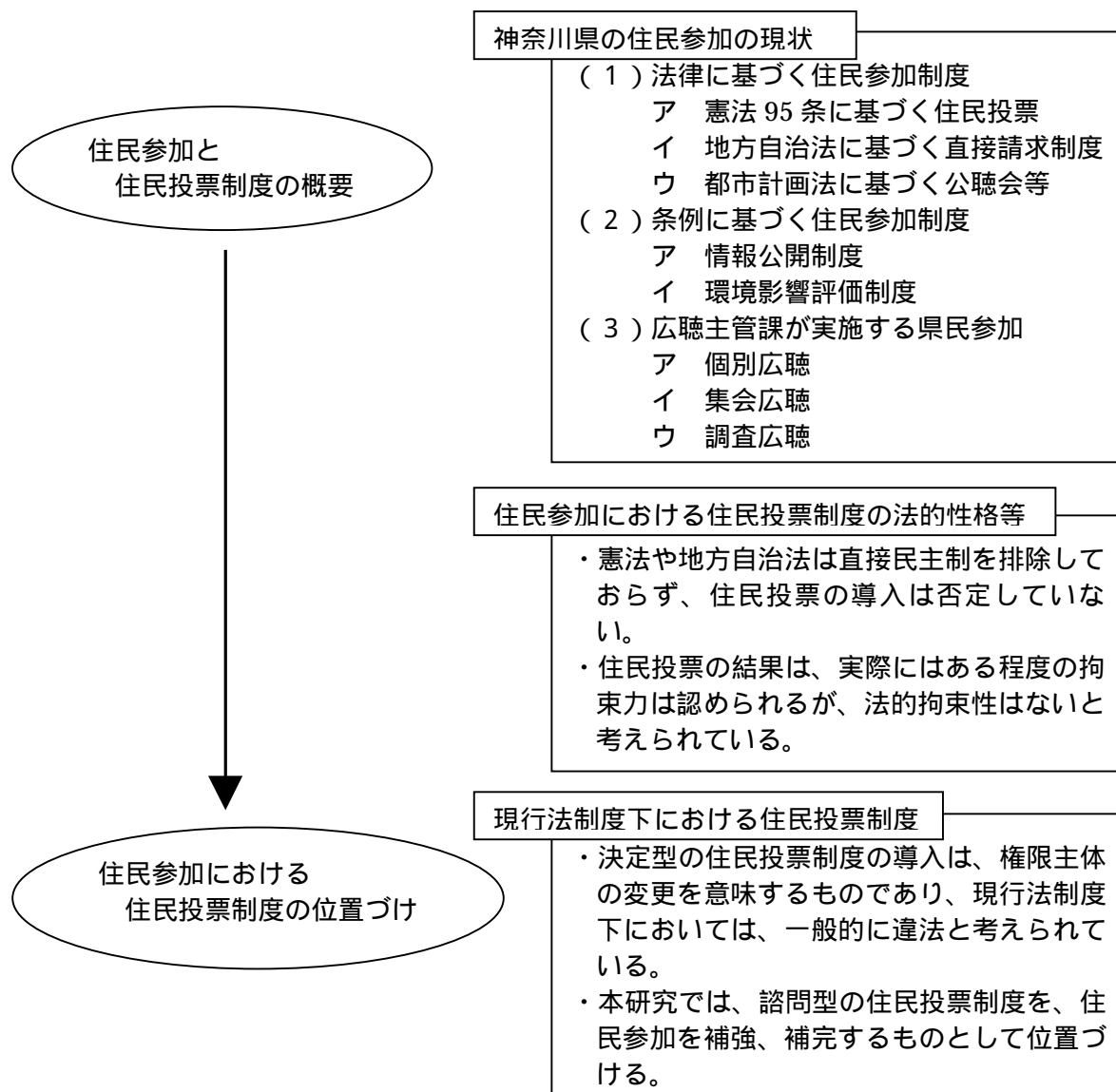
No	条例名	団体名	公布日	備考
1	窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	高知県窪川町	S 57.7.22	
2	中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例	鳥取県米子市	S 63.7.15	
3	南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	三重県南島町	H 5.2.26	
4	串間市における原子力発電所設置についての市民投票に関する条例	宮崎県串間市	H 5.10.8	
5	南島町における原子力発電所の建設に伴う事前環境調査についての町民投票に関する条例	三重県南島町	H 7.3.24	
6	巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例	新潟県巻町	H 7.7.19	H 8.8.4 実施
7	紀勢町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	三重県紀勢町	H 7.12.25	
8	日高村産業廃棄物処理施設設置についての村民投票に関する条例	高知県日高村	H 8.4.15	H 9.11.14 廃止
9	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例	沖縄県	H 8.6.24	H 8.9.8 実施
10	御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例	岐阜県御嵩町	H 9.1.21	H 9.6.22 実施
11	箕面市市民参加条例	大阪府箕面市	H 9.3.28	
12	小林市東方における産業廃棄物中間処理施設建設についての市民投票に関する条例	宮崎県小林市	H 9.3.28	H 9.11.16 実施
13	名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例	沖縄県名護市	H 9.10.2	H 9.12.21 実施
14	吉永町における産業廃棄物最終処理場設置についての住民投票に関する条例	岡山県吉永町	H.10.1.14	H10.2.8 実施

海外の状況

項目	アメリカ合衆国	フランス共和国	スイス連邦
単位	州	コミューン (市町村)	ゲマインデ (コミューン)
対象事項	インシャフ 州憲法、州法改正案 義務的レファレンダム 憲章改正、公債発行 他 任意的レファレンダム 都市開発制限、環境 保全 他	公共施設の設置 及び閉鎖 コミューン予算 の配分 コミューンの合併	義務的レファレンダム 条例の制定・改正、 一定規模以上の財政 支出等 任意的レファレンダム 一定の例外事項を除 き全ての議会の決定 事項
法的効果	一般的に法的拘束力あり	諮問・助言型	法的拘束力あり
備考	州によって制度の違いあり	市長および議会議員は 全てに対して発案できる が、市民は 対 して発案できる	上記はジュネーブ州の 場合である

## II 行政への住民参加

### 住民参加と住民投票制度



#### 現行の住民参加制度と住民投票制度の特徴

- 【住民参加制度】 住民との対話を重ね、その都度意向を反映させながら政策を練り上げることができる。
- 【住民投票制度】 個別の政策課題について、住民一人一人の意向を問うことで全体の意見を明らかにできる。

#### 新たな住民参加の手法として

- ・住民投票制度は現行の住民参加制度全体を補強、補完する可能性がある。
- ・そこで、住民参加の手法として、諮問型の住民投票制度の有効な活用方法について、以下、具体的な事例をもとに検証する。

具体的な事業における検証

現行地方自治制度における住民投票制度の導入における課題を明確にするために、近年、神奈川県が行った、あるいは一般的な地方自治体で行われる重要な政策決定の事例の中から、5つの事業を選出し、当該事業における住民投票制度の導入についての可能性を検証した。

事業名	検証結果
さがみ縦貫道路（北側区間）に係る都市計画決定	<p>さがみ縦貫道路のような大規模な道路の都市計画決定における主な論点としては、都市計画決定の要否（当該道路の必要性）及びルート・構造の適否が考えられる。</p> <p>このうち、当該道路の必要性については、住民投票を実施するまでもなく結果が予測されるケースが多いと考えられ、住民投票を実施する必要性に乏しいと考えられる。</p> <p>また、ルート・構造については、複雑な利害関係の調整が必要であるため、投票による決着を図った場合、住民間にしこりを残すおそれもあり、住民投票制度の導入は効果的とは考えられない。</p>
かながわ新総合計画21の策定	<p>総合計画の策定にあたっては、課題をどのように解決していくのか、県民や市町村と議論を重ねながら、よりよい方向を見出すことが大切であり、また、計画策定の各段階や個別の争点の検証からも、「内容が多項目であり投票になじまない」「簡易な設問になじまない」「未成熟な段階である」等の評価であり、住民投票の導入は適当でないものと考えられる。</p>
神奈川県環境基本条例の制定	<p>条例の制定過程において、個別の項目について、住民の賛否を問う住民投票を実施することは、対象の範囲がさまざまに解釈されるなど適切な判断を求めることが困難なことや、内容が曖昧で正確な情報提供ができないこと、条例案の策定の段階で解決できることなどから適当でないとする。</p> <p>なお、条例の制定は、議会の権限であるが、住民が発案しようとする場合においても、直接請求制度である「条例制定・改廃請求権」によって条例案を議会に提出し得る制度が保障されている。</p>
B市C町による市町村合併	<p>市町村合併の可否については、諮問としての活用可能性、情報面での熟度、費用対効果の3つの観点から検証を行ったところ、合併プロセスのうち、合併協議会での協議後に議会の議決を経る前の時点においては、長が議会への提案の有無に活かすことができ、投票の判断材料としての情報提供も十分でき、費用の面でも合併前の投資はそれほど大きくないことなどから、住民投票の導入の余地があると考えられる。</p>
A市斎場の建設	<p>迷惑施設の建設は行政による住民の利害調整を要する事業であり、「建設地の選定」について住民投票を実施しても人口の少ない地域に決定する可能性が高く、強いては住民間にしこりを残すこともあり得るため、関係地域の住民の不安を解消し、理解と合意を得るための粘り強い話し合いが不可欠であり、住民投票はなじまないとする。</p>

### III まとめ

住民参加における「住民投票を実施し得るかどうか」の判断基準は、下表のとおりである。

最近、住民投票制が注目されていることは、社会が急激に変化する中で、多様な価値観を持つ住民の意思を的確に行政に反映させるには、間接民主制を基本とした現行の地方自治制度において、どのように住民参加を進めればよいのかという課題の提起であると受け止めたい。

こうしたことから、我々行政に携わるすべての者が、その役割と責任を深く認識し、個別の施策を練り上げる段階から具体化するまでのあらゆる場面で、住民との対話を繰り返し共通理解を深めていくことが大切であると認識したところである。

判 断 基 準		
責任・判断 対象事項について適正に判断し、その結果を施策に反映する権限があるか	ア 投票結果に対する責任	対象事項に対して権限があるか
	イ テーマの適性	住民の公平、かつ客観的な判断を求められるテーマか
価値 住民投票を実施するだけの価値があるか	ウ コストに見合う結果	実施に要するコストに見合った効果があるか
	エ 他の住民参加手法との比較	他により効果的な住民参加制度や手法はないか
技術 住民の意向を正確に把握する上で、技術上の支障はないか	オ 設問の方法	×など二者択一の設定になじむ事項であるか
	カ 実施時期	対象事項に関し、十分な議論ができるだけの情報を提供できるか

### おわりに

地方分権の進展により地方自治体における自己決定権が拡大し、住民の価値観・ライフスタイルの多様化など状況の変化が一層進んでいく中で、地方自治体の行政施策の決定等における住民参加の重要性は一段と高まっている。

このような時代動向を踏まえたとき、今後、住民投票制度の導入をも視野に入れた、住民参加制度の充実に取り組むことは、地方自治体にとって、まさに時代の要請といえることができよう。

住民投票制度は、住民の政治や行政への参加意欲を高めるなど強力な効果を有する反面、難しい課題も多く、使い方を誤れば、大きな弊害をもたらす恐れもある。どのような事項、あるいはどのような場面において、住民投票制度の導入が有効なのかなど、引き続き検討が必要であり、今後の研究に期待したい。

# 本編

## はじめに

神奈川県を取り巻く社会経済情勢は、少子化や高齢化が進む中で、県民のライフスタイルの変化や志向の多様化など様々な面で大きく変化している。

このような状況の中で、地域の行政では、生活者の意思を基本として、その選択と負担に基づき、自主的で創造的な地域づくりと個性的で多様性に富んだ生活の実現を目指すため、地方分権の推進と住民の行政への参加機会の拡大が求められている。

さて、地方分権実現への気運の高まりを受けて、平成7年5月に、分権を進めるための基本的な枠組みと手順を定めた「地方分権推進法」が施行され、7月には、地方分権推進計画の作成に関し具体的指針を内閣に勧告するほか、計画の実施状況を監視し、その結果に基づく必要な意見を内閣に提出することができる地方分権推進委員会が設置された。

この地方分権推進委員会では、平成8年12月から平成9年10月にかけて勧告を行い、地方分権に向けた取り組みが進められているところである。

また、神奈川県においても、市町村と共同で設置した「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」において、新たな分権型社会にふさわしい県と市町村の関係の構築に向けた取り組みが進められている。

一方、社会の成熟化に伴い、住民の社会参加活動や自治意識が高まる中で、地方行政への直接的参画を求める動きが活発に展開されている。

このような状況の中で、現在、直接民主主義的制度である住民投票制度が注目されている。

実際に、平成8年8月に新潟県巻町で実施された原発建設の賛否を問う住民投票を始めとして、同年9月の沖縄県「日米地位協定の見直しと県内の基地の縮小整理」、平成9年1月の岐阜県御嵩町「産業廃棄物処分場建設」、平成9年11月の宮崎県小林市「産業廃棄物処分施設建設」、平成9年12月の沖縄県名護市「海上ヘリポート建設」、平成10年2月の岡山県吉永町「産業廃棄物処分施設建設」とそれぞれの賛否を問う住民投票が実施され、様々な視点からの活発な議論が行われている。

そこで、住民投票制度の制度的な位置づけを明確にし、従来の議論等を整理したうえで、具体的な事業における検証を踏まえ、現行の地方自治制度下における住民投票制度の導入に際しての課題の整理を行い、住民投票制度の今後の検討の参考に資することを目的として、住民投票制度をテーマに研究を行うこととした。

この報告書の構成であるが、「Ⅰ住民投票制度の現状」では、現在の法令等で位置づけられている住民投票制度や国内の住民投票制度への取り組み、海外の住民投票制度及び住民投票制度に対する学説等について整理した。

「Ⅱ行政への住民参加」では、住民投票制度の特質を明らかにするとともに、神奈川県の住民参加の現状を整理した。また、「かながわ新総合計画21」など数事例における住民投票制度導入の可能性も検証した。

最後に「Ⅲまとめ」として、住民投票制度導入に当たっての課題を整理した。



## 1 住民投票制度の現状

### 1 住民投票制度の法的位置づけ

#### (1) 我が国の住民参加制度

まず始めに、現在の我が国の法令等では、どのような住民参加制度が位置づけられているかについて整理を行った。

住民自治を具体的に実現する手段として、現行地方自治制度は、基本的には間接民主主義的制度を採っているが、間接民主主義的制度を補完する機能として直接民主主義的制度も設けられている。

この直接民主主義的制度として、憲法に規定されているものには、地方自治特別立法に対する住民投票（同法第95条）、最高裁判所裁判官の国民審査（同法第79条第2項）、請願権（同法第16条）、憲法改正に対する国民投票（同法第96条）がある。

また、地方自治法に規定されている住民参加制度としては、条例の制定・改廃請求（同法第12条第1項、第74条）や、事務監査請求（同法第12条第2項、第75条）といった住民提案制度、議会の解散請求（同法第13条第1項、第76条）、議会議員の解職請求、普通地方公共団体の長の解職請求（同法第13条第2項、同条第3項、第80条、第81条）といった住民解職請求制度、町村総会制度（同法第94条）、請願（憲法第16条、地方自治法第124条、第125条）、陳情、住民監査請求（地方自治法第242条）、住民訴訟などがある。

さらに、憲法や地方自治法に定められた住民参加制度のほかに、その他の法令の基づくものとして、都市計画法や神奈川県環境影響評価条例等の個別の法令により定められている公聴会等の住民参加制度がある。

そして、現在、住民の直接参加制度として新潟県巻町や沖縄県等にて実施された住民投票は、個別の条例により制度化されたものである。

これらの住民参加制度を整理すると図1（P13）のとおりとなる。

#### (2) 住民投票制度

このような住民参加制度のなかで、現行の法令等に位置づけられている広義の住民投票制度としては、憲法第95条の地方自治特別立法に対する住民投票、条例による住民投票、及び住民解職請求制度による住民投票の3つがある。

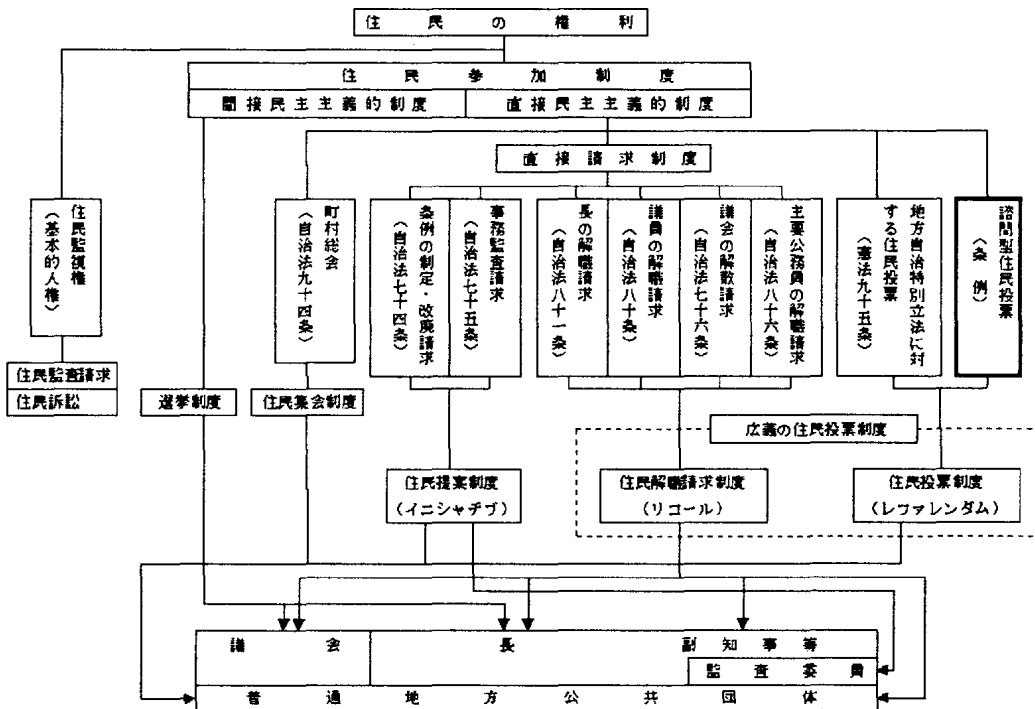
これらの住民投票制度の特徴等について整理すると次のとおりである。

##### 憲法第95条の地方自治特別立法に対する住民投票

憲法第95条では次のように規定している。

「一の地方公共団体にのみ適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方

図1 現行地方自治制度における住民投票制度の位置づけ



(出典 「図解地方自治法の要点」第一法規 より研究チームで作成)

公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」

この地方自治特別立法に基づいて住民投票が実施された事例としては、昭和24年から26年にかけて行われた18件のみである (P14表1参照)。

また、近年阪神・淡路大震災に関する復興や駐留軍用地特別措置法等この制度に該当するような事項も生じているが、実際の処理では前者は政令レベルでなされ、後者は一つの地方公共団体のみで適用されるものではないとされている。

### 条例に基づく住民投票

近年、新潟県巻町の「原発建設」をはじめとして、沖縄県、岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、沖縄県名護市等にて実施された住民投票は、いずれも地方自治体の条例に基づく住民投票である。

この条例に基づく住民投票については、次の項で具体的に条例の制定状況や実施状況を説明するが、近年実施された沖縄県、岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、沖縄県名護市、岡山県吉永町の住民投票条例は、地方自治法第12条の条例制定改廃請求権により住民から発案され、議会で制定されたものである。

条例制定改廃請求権は、有権者の50分の1以上の者の連署をもって、条例の制定または改廃の請求が行える制度である。また、この制度は、内容となるべき事項が条例で規定し得るものに限られ、また、住民に決定権は与えられていない。

表1 地方自治特別法の住民投票の結果

都市名	法 律		投票率%	投票結果%	
				賛成	反対
広島市	広島平和記念都市建設法 (昭和24年法律219号)	S24.7.7	65.0	91.8	8.2
長崎市	長崎国際文化都市建設法 (24. 220号)	"	73.5	98.5	1.5
横須賀市	旧軍港都市転換法 (25. 220号)	S25.6.4	69.1	90.8	9.2
佐世保市	"	"	88.9	97.3	2.7
呉市	"	"	81.5	95.8	4.2
舞鶴市	"	"	74.2	84.5	5.5
東京都	首都建設法 (25. 119号)	"	55.0	60.2	39.8
別府市	別府国際観光温泉文化都市建設法 (25. 221号)	S25.6.15	79.8	92.5	7.5
伊東市	伊東国際観光温泉文化都市建設法 (25. 222号)	S25.6.12	54.9	64.1	35.9
熱海市	熱海国際観光温泉文化都市建設法 (25. 223号)	S25.6.28	60.4	82.7	17.3
横浜市	横浜国際港都建設法 (25. 248号)	S25.9.20	39.5	89.7	10.3
神戸市	神戸国際港都建設法 (25. 249号)	"	43.3	84.3	15.7
京都市	京都国際文化観光都市建設法 (25. 251号)	"	31.5	69.4	30.6
奈良市	奈良国際文化観光都市建設法 (25. 250号)	"	73.5	74.0	26.0
芦屋市	芦屋国際文化観光都市建設法 (26. 8号)	S26.2.11	56.3	77.7	22.3
松山市	松山市国際観光温泉文化都市建設法 (26. 28号)	"	56.5	83.5	16.5
松江市	松江市国際観光温泉文化都市建設法 (26. 7号)	"	71.9	75.9	24.1
軽井沢町	軽井沢国際親善文化観光都市建設法 (26. 253号)	S26.7.18	81.2	92.6	7.4

(出典 「新地方自治法講座4 住民参政制度」 園部逸夫編)

## 住民解職請求制度

住民解職請求制度は、有権者の3分の1以上の者の連署をもって、地方公共団体の長及び助役などの主要な職員の解職並びに地方公共団体の議会の解散等を請求することを認める制度である。

この住民解職請求制度は、請求があった場合に、これを選挙人の投票に付さなければならぬものであり、住民投票制度の1つといえる。この制度では、有権者の3分の1以上の署名が要件とされているため、比較的小規模の自治体では活用できるが、都道府県や大都市では、請求権を行使することは大変難しい状況となっている。

なお、本県内におけるリコールの請求例のうち、全国的に知られているものとしては、逗子市における事例がある。逗子市においては、昭和59年以後、「池子の森」における米軍住宅の建設に関し、議会と長が対立する事態となり、昭和60年12月、住宅の建設を容認する住民からは、住宅建設に反対する市長に対する解職請求が、また、建設に反対する住民からは、建設を容認する議会に対して解散請求がそれぞれ提起された。昭和61年3月にリコール請求に伴う住民投票が実施され、市長に対する解職請求は不成立、議会に対する解散請求は成立という結果となっている。

また、全国の都道府県、市町村で実施された直接請求の状況は、下の表2のとおりであり、総計で見ると、昭和40年から47年にかけて件数が高くなっているが、近年は年間40件程度で横這いとなっている。また、都道府県でのリコール制度は、昭和45年4月以降請求件数が0となっている。

表2 地方自治に関する直接請求の件数

		25.	31.	35.	39.	45.	47.	49.	51.	53.	55.	57.	59.	62.	H1.	4.
		5.14	5.31	5.31	12.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31	3.31
条例の 制定改 廃請求	都道府県	16	3	1	11	16	15	15	7	5	3	5	3	4	10	3
	市町村	30	30	59	138	275	89	63	28	20	20	60	48	90	66	45
	計	46	33	60	149	291	104	78	35	25	63	53	68	94	76	48
議会の 解散請 求	都道府県	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	市町村	156	119	36	15	35	6	5	2	3	2	7	3	5	1	2
	計	156	119	36	15	40	6	5	2	3	2	7	3	5	1	2
議員の 解職請 求	都道府県	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	市町村	38	39	60	15	20	12	5	0	6	2	7	1	14	4	6
	計	38	40	60	15	20	12	5	0	6	2	7	1	14	4	6
長の解 職請求	都道府県	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	市町村	173	174	57	29	28	11	14	2	11	3	13	5	26	7	3
	計	173	174	59	29	30	11	14	2	11	3	13	5	26	7	3
総計	都道府県	16	4	3	11	23	15	15	7	5	3	5	3	4	10	3
	市町村	397	362	212	197	358	118	87	32	40	67	75	74	135	78	56
	計	413	366	215	208	381	133	102	39	45	70	80	77	139	88	59

(出典 「市民自治と直接民主制」 高寄昇三 公人の友社)

## 2 国内の住民投票条例制定状況

国内における住民投票条例の制定に関する動きは、議会に付議されたものだけでも72件存在し、はじめて制定されたものは、昭和47年に東京都の品川区と大田区が直接請求により、また練馬区が議員提案によりそれぞれ制定した区長準公選条例である。

この条例に基づき、品川区では昭和47年11月に、大田区では昭和48年8月にそれぞれ候補者を選挙する区民投票が実施された。また練馬区では、昭和48年10月に区民投票が実施される予定であったが、立候補者が一人であったため、区民投票の実施には至らなかった。

しかしこれらの条例は、昭和49年6月の地方自治法の改正に伴い、区長公選制が実現したことにより、いずれも廃止された。

また教育委員については、昭和53年12月に東京都中野区で直接請求によって準公選条例が制定された。この条例に基づいて、昭和56年2月より4年に1回、合計4回にわたり区民投票が実施されたが、平成7年1月をもってこの条例は廃止された。

なお、昭和60年7月に、大阪府高槻市で教育委員準公選に関する条例案が、住民による直接請求により提示されたが、議会により否決されたため、制定には至らなかった。

これらの準公選制度に伴う住民投票は、立候補者の中から一人を選挙するものであるのに対して、現在議論の対象として注目を浴びている住民投票は、個別特定の施策の賛否を問うものであり、投票の目的や内容・方法等、準公選制度に伴う住民投票とその性質を異にする。

この個別特定の施策の是非を問う住民投票条例の制定に関する状況は、議会に付議されたものが67件あり、その対象とする事項は、原子力発電所やゴルフ場の建設に関する事項、市町村合併に関する事項等のほか（P17表3参照）、大学の誘致や区役所移転に関する事項、自治体の名称変更や開発行為等の規制に関する事項等、様々に及んでいる。

また条例制定の提案者をみると、住民による直接請求に基づくものが圧倒的に多い。しかし実際には、議会に付議された段階で否決されるケースがその大部分を占めており、議会により可決されたものは、わずか17件（条例制定14件・一部改正3件）である。さらに条例制定に至った13の地方自治体のうち、平成8年4月から10年3月にわたり、6つの自治体において、住民投票が実施されている（P18表4参照）。

現在制定されている住民投票条例の形式についてみると、大阪府箕面市の条例を除くその他の条例は、すべて個別特定の施策の是非を問うものである。これに対して大阪府箕面市の場合は、行政一般をその対象としており、対象事項や投票期日、投票方法等は、「別に条例で定める」としている。

また制定された条例における住民投票の対象事項としては、原子力発電所の建設や産業廃棄物処理場の建設が主な内容となっており、またすべての対象事項において、当該自治体に「町有地の売却」等の間接的な権限は存することがあっても、「建設に伴う許認可」等の直接的な権限は存していないということが、その特徴として挙げられる。

なお、近年住民投票条例が多数制定され、投票が実施されているなかで、平成8年3月に制定された全国で最初の産廃処分場建設の是非をめぐる高知県日高村の住民投票条例の廃止案が、議員により提案され、平成9年11月14日の村議会により、賛成12人・反対3人により可決された。

この廃止案の提案は、11月10日の「村議会産廃施設特別委員会」で、有権者の過半数を超える2,960人もの署名を添えた建設推進の請願が採択されたことによって、住民の意思がすでに明確に示されており、住民投票を実施することにより生じる村の混乱は回避すべきだとするのがその理由である。

表 3 住民投票条例の請求及び議決結果の内訳

事業類型 (件数)	条例制定請求者			議会の議決結果	
	首長提案	議員提案	直接請求	可決	否決
原発建設に関する事項 (18件)	3件	5件	10件	9件	9件
産廃施設設置に関する事項 (4件)	-	-	4件	4件	-
ゴルフ場建設に関する事項 (4件)	-	-	4件	-	4件
市町村合併に関する事項 (4件)	-	1件	3件	-	4件
米軍の基地・住宅建設に関する事項 (4件)	-	-	4件	2件	2件
埋め立て・干拓に関する事項 (4件)	-	-	4件	1件	3件
競輪・競艇の場外券売場設置に関する事項 (3件)	-	-	3件	-	3件
行政一般を対象とする事項 (3件)	1件	-	2件	1件	2件
学校の統廃合に関する事項 (2件)	1件	-	1件	-	2件
空港の建設に関する事項 (2件)	-	1件	1件	-	2件
その他 (19件)	1件	1件	17件	-	19件
合計 (67件)	6件	8件	53件	17件	50件

(出典 「住民投票」 横田 清編 より研究チームで作成)

表4 住民投票条例の制定状況

No.	条例名	提案者	実施要件	投票結果の効力	執行者	投票資格者	投票方式	投票運動	実施状況	公布日	備考
1	窪川原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	町長	原設置の申し入れがあった時	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	昭和57年7月22日	
2	中海淡水化装置についての市民投票に関する条例	直接請求	市が賛否の決断をする時	過半数の意思を尊重する	市長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	昭和63年7月15日	
3	南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例	議員	原設置の申し入れがあり、且つ議会の同意を得た時	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	平成5年2月26日	平成7年3月24日一部改正 (議員提案)
4	串間市における原子力発電所の設置についての市民投票に関する条例	市長	建設同意の申請後、市長が必要と認められた時	過半数の意思を尊重する	市長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	平成5年10月8日	平成7年9月26日一部改正 (市長提案)
5	南島町における原子力発電所の建設に伴う事前影響調査についての町民投票に関する条例	議員	事前影響調査の申し入れがあった時	有効投票総数3分の2以上の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	平成7年3月24日	
6	巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例	議員	施行日から90日以内で、町長が議会の同意を得た時	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉をしてはならない	実施 平成8年8月4日	平成7年7月19日	平成7年10月3日一部改正 (直接請求)
7	紀勢町における原子力発電所建設についての町民投票に関する条例	議員	原設置同意の申し入れがあった時	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	平成7年12月25日	
8	日高村産業廃棄物処理施設設置についての村民投票に関する条例	議員	設置に係る申し入れがあった時	過半数の意思を尊重する	村長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	未実施	平成8年4月15日	平成9年11月14日廃止 (議員提案)
9	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例	直接請求	公布日から6ヶ月以内	過半数の意思を尊重する	知事	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	実施 平成8年9月8日	平成8年6月24日	
10	御高町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例	直接請求	施行日から6ヶ月以内	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉をしてはならない	実施 平成9年6月22日	平成9年1月21日	
11	箕面市市民参加条例	市長	市長が必要と認める時							平成9年3月28日	
12	小林市東方における産業廃棄物中間処理施設建設についての市民投票に関する条例	直接請求	施行後速やかに実施する	過半数の意思を尊重する	市長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉、生活の侵害をしてはならない	実施 平成9年11月16日	平成9年3月28日	
13	名護市における米軍ヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例	直接請求	市長が議会の同意を得た時	過半数の意思を尊重する	市長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 四者択一	意思の拘束・干渉をしてはならない	実施 平成9年12月21日	平成9年10月2日	
14	吉永町における産業廃棄物最終処分場設置についての住民投票に関する条例	直接請求	施行日から6ヶ月以内	過半数の意思を尊重する	町長	選挙人名簿の登録者及び登録資格者	記入式 二者択一	意思の拘束・干渉をしてはならない	実施 平成10年2月8日	平成10年1月14日	

\*平成9年4月1日から平成10年3月31日の間に存在した住民投票条例を抽出した。

### 3 国内事例

国内において住民投票条例が制定され、その実施に至った自治体は、平成8年の「新潟県巻町」、「沖縄県」、平成9年の「岐阜県御嵩町」、「宮崎県小林市」、「沖縄県名護市」、平成10年の「岡山県吉永町」の6つである。

各事例の詳細については巻末の資料を参考とし、ここでは主に、各事例についての住民投票に至る「経緯」、行政・住民それぞれの「投票に当たっての広報活動」及び投票結果の「施策反映の有無」の3点について、その特徴を明らかにする。(岡山県吉永町の事例については、研究期間満了間際に実施されたため、ここでは割愛する。)

なお各事例の概要については、下の表5のとおりである。

表5 近年実施された住民投票

	新潟県巻町	沖縄県	岐阜県御嵩町	宮崎県小林市	沖縄県名護市
実施の根拠	新潟県巻町における原子力発電所の建設についての住民投票に関する条例	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例	御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例	小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設についての市民投票に関する条例	名護市における米軍ヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例
目的	原子力発電所建設予定敷地内の町有地売却の適否を決定する	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小についての賛否を県民に問う	産業廃棄物中間処理場建設予定敷地内の町有地売却の適否を決定する	小林市東方に建設の産業廃棄物中間処理場の建設賛否を市民に問う	名護市ヘリポート基地建設の賛否を市民に問う
実施年月日	平成8年8月4日	平成8年9月8日	平成9年6月22日	平成9年11月16日	平成9年12月21日
制度の発動	巻町長	沖縄県知事	御嵩町長	小林市長	名護市長
質問事項	巻原地の建設に関する賛否	日米地位協定の見直しと県内の米軍基地の整理・縮小についての賛否	御嵩町小和野地区に計画されている産業廃棄物処理施設の設置についての賛否	小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設についての賛否	名護市ヘリポート基地の建設についての賛否
情報提供	公職選挙法の規定を準用せず に原則自由とし、罰則規定を設けない	公職選挙法の規定を準用せず に原則自由とし、罰則規定を設けない	公職選挙法の規定を準用せず に原則自由とし、罰則規定を設けない	公職選挙法の規定を準用せず に原則自由とし、罰則規定を設けない	公職選挙法の規定を準用せず に原則自由とし、罰則規定を設けない
投票結果	投票率(88.29%) 賛成(38.55%) 反対(60.86%)	投票率(89.53%) 賛成(89.09%) 反対(8.54%)	投票率(87.50%) 賛成(18.75%) 反対(79.65%)	投票率(75.80%) 賛成(40.17%) 反対(58.69%)	投票率(82.45%) 賛成(8.14%) *条件付賛成(37.19%) 反対(51.64%) *条件付反対(1.22%)

\*「条件付賛成」とは、「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」

\*「条件付反対」とは、「環境対策や経済効果が期待できないので反対」



## (1) 新潟県巻町

### 経緯

巻町において、東北電力による原子力発電所建設が公表されたのは昭和46年であったが、その建設をめぐる推進派、反対派の動きがでてきたのは、平成6年にそれまで2期にわたって町長をつとめた佐藤完爾氏が「建設の推進」を公約に、3期目に当選した頃からである。当選後には、住民による「巻原発・住民投票を実行する会」が発足し、町長に対し、原発建設の是非について町による住民投票の実施及び実施できない場合の会による自主管理投票への協力を要請した。しかし、町長はいずれも実施できない旨の回答をした。また、その直後の町議会では「巻町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」が否決された。

平成7年1月には、住民の自主管理による住民投票が実施され、建設反対が賛成を大きく上回った。また、同年4月には巻町議会議員選挙が行われ、原発反対・住民投票条例制定派が推進派・慎重派を上回って当選し、6月の議会では「住民投票に関する条例」が可決された。

しかし、町長には住民投票実施の意思がないとして、同年末には「巻原発・住民投票を実行する会」によって、町長のリコールが起こり、町長は辞職した。

平成8年1月には、同会の代表が町長に立候補し当選した。3月には議会において住民投票の実施案件が可決され、8月に住民投票が実施された。

住民投票では、建設反対派が建設推進派を上回り、町では住民投票の結果を受け、東北電力に計画白紙撤回を要望するとともに、国や県に対しても、同様の表明をしている。

### 投票に当たったの広報活動

町は、建設推進派・反対派両派の意見を同時に聴取できる場を提供したり、投票に関する技術的な指導の広報活動を行った。

具体的には、住民投票に伴う情報提供や投票への呼びかけのために、建設推進派・反対派それぞれを代表する講師を招いての町民シンポジウムを開催したり、そのシンポジウムの結果の全所帯配布や、また、広報紙で投票への呼びかけや投票に際しての投票方法の掲載などを行った。

一方、住民の間では推進派、反対派双方が、連日のように新聞の折り込みや街頭でのチラシやビラの配布、頻繁な街宣車による活動、また、戸別訪問も頻繁に行った。

### 施策反映の有無

巻町の住民投票は、「反対」が投票総数の過半数を占めた。住民投票後、笹口町長は記者会見で「町有地の売却拒否、原発と共生しない町づくりを目指す」等のコメントを述べ、その後の具体策として、原発に関する情報収集や電源立地関連の補助事業申請等を取り扱う電源立地対策課を廃止し、また原発に関する予算を一切盛り込まない予算編成を実行に移している等の経過から、投票結果が、町の施策に反映されていると言えよう。

このように、町政では一定の効果が得られているが、国は巻原発を電源開発基本計画が

らずしておらず、また東北電力も平成11年に建設を着工する計画であることから、計画が撤回されているわけではなく、中断していると言えよう。

## (2) 沖縄県

### 経緯

沖縄県はアメリカ合衆国からの返還による復帰後においても、米軍基地の存在が県民生活に多大な影響を及ぼしてきた。このような中で平成7年9月に起きた少女暴行事件を契機に、その後の大田知事による米軍用地強制使用手続の代行拒否や県内の政党や各団体が中心となって開催された県民総決起大会などを背景にして、県民自らが主権者としての意向を明確に表明するための手段として県民投票条例を求める気運が盛り上がった。こうした中で、県民投票条例制定の直接請求が出され、平成8年6月の同議会臨時会で条例案が可決され、8月に県民投票が実施された。具体的には、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に対する県民の賛否を問う方法により、県民の意思を明らかにした上で、現状の改善に努めることを目的としている（平成8年第3回沖縄県議会(臨時会)知事提出議案説明要旨並びに日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例案に対する意見書より）。

また、県民投票を行う資格がない高校生が、各学校の生徒会を中心に自主住民投票を実施している。一般に若年層は政治的関心が低いと言われている中で、高校生が自主的に住民投票を実施し、その投票率が86.8%にも上がった事実は、この問題に対する沖縄県民全体の高い関心を示すものであると言われている。

### 投票に当たったの広報活動

沖縄県は、広報活動を実施するうえで、県民投票の意義・内容などを住民に周知徹底すること、政治的関心が低いと言われる若年層の関心を得ることなどを重点目標に掲げ、全庁的に広報活動に取り組むために設置された「県民投票実施本部」を中心に、チラシの配布や講演会・シンポジウムの開催、さらにテレビ、ラジオを通じたコマーシャルの放送など、広範な手段を利用して住民の投票への関心を高める活動を展開した。

沖縄県による広報活動以外にも、労働組合や政党などで構成された「県民投票推進協議会」を中心に、県民投票への関心を高めるための運動が展開された。

### 施策反映の有無

県民投票実施後、大田知事はそれまで拒否してきた米軍用地の強制使用手続に応諾した。この事務自体は、機関委任事務であったので、現行の法体系の中で知事は従わざるを得なかったものである。

しかしながら、この県民投票を通じて、沖縄県のもっている課題が日本全体の課題として取り上げられ、国を含め、基地問題についての議論を深める機運を醸成したことで、一定

の効果があったと考えられる。

### (3) 岐阜県御嵩町

#### 経緯

平成3年8月、岐阜県内の民間業者が御嵩町内への産業廃棄物処理施設の建設計画を同町に打診した。平成7年の統一地方選挙で当選した現柳川町長は、計画予定地が木曾川に隣接し、水源汚染の可能性があることなどを理由に、建設に慎重な姿勢をとった。

平成8年10月に、同町長が暴漢に襲われた事件を契機に、町民の間に、産業廃棄物処理施設の建設について、町民一人一人の賛否の意思を明確に示す手段として住民投票条例を求める機運が高まった。こうした中で、町民から住民投票条例制定の直接請求が出され、平成9年1月の同町議会臨時会で、条例案が賛成多数で可決され、6月に住民投票が実施された。

#### 投票に当たっての広報活動

御嵩町は、自治会単位での説明会を開催し、柳川町長自ら出席して、産廃処分場建設計画における利点と問題点についての説明を行った。

これは、町が町民に知らせずに、産廃業者と総額35億円の協力金を受け取る協定書を取り交わし、産廃計画を受け入れたことや、柳川町長自身も「御嵩産業廃棄物処理場計画への疑問と疑念」についての町からの質問に対する岐阜県の回答では、「疑問と疑念」が解消されるわけではないことから、町としては過去の経緯を明らかにし、町民にその情報を提供することを主な目的として広報活動を行ったものである。

また住民間においても、町の企画した賛成・反対両派による公開討論会が実施に至らなかったこと、調整案を提示した岐阜県が町の主催する説明会に出席しなかったこと、及び産廃業者が町に対して訴訟を提起したことにより町での説明を行わなかったこと等から、賛成・反対両派によるキャンペーンが中心になっていた。

#### 施策反映の有無

御嵩町の町民投票は、産廃施設設置について「反対」が投票総数の過半数を占めた。柳川町長も投票後の記者会見で、「町有地の売却はできない」と明言しており、投票結果を施策に反映させる意思がみられる。しかし実際には住民投票が実施された後においても、産廃業者より提起された町有地売却の不履行に伴う損害賠償等の訴訟が継続しており、過去の手続きを明らかにし、産廃施設建設予定地内の町有地の売却については、法廷においてその決着が図られることとなる。

また岐阜県が産廃業者の計画をベースに、埋め立て面積や埋め立て容量を縮減する等、いくつかの改善を施して策定した調整案についても、裁判による解決が図られた後でなければ対応できないという状況であり、施策反映についてはまだ明確になっていない。

#### (4) 宮崎県小林市

##### 経緯

札幌市の建設業者北清企業は、産業廃棄物処理場の建設計画を平成6年8月に前小林市長に打診するとともに、翌7年4月、県に事前協議書を提出した。その後、平成8年1月、県から施設設置の許可を受けた業者は、住民に対して説明会を開催し、同年7月から造成工事を開始した。

業者が取得したこの用地は、以前、別の産業廃棄物処理業者の最終処分場であったが、ここから用水路に汚泥が流出するなど、住民の間に施設の安全性に対して不安が広がっていた。そこで、この建設計画に反対の意向を表明した地元住民が、平成7年7月に「産業廃棄物処理場建設反対期成同盟会」を設立し、県や市に陳情書を提出するなど、建設反対運動が展開された。

一方、小林市議会は、建設業者や建設反対期成同盟会の両意見を聴取し、平成7年12月に産業廃棄物処理場の建設反対の請願および陳情を採択して、平成8年6月、現市長に「反対の態度表明を求める決議」を行い、市議会として建設反対の意思を明確にした。

住民投票の直接請求は、平成8年7月に結成された、建設反対の市民グループが主体となって行われ、平成9年4月に「小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設についての市民投票に関する条例」の制定を請求した。市長は、条例制定の必要はないという意見書を付して議会に提出したが、市議会は条例制定を可決。住民投票の実施に対して慎重な姿勢を示していた市長も、平成9年6月議会で実施を表明し、11月に住民投票が実施された。

##### 投票に当たっての広報活動

小林市は条例制定後、広報紙において、投票方法等、投票自体に必要な情報のほか、産廃の現状や東方地区に建設が進められている施設の概要とこれまでの経緯に関する情報を提供した。また各地区において「産業廃棄物の現状と今後の課題」と題する学習会を、講師を招いて合計7回開催し、さらに全地区を対象として、産廃施設建設に対する賛成・反対両派による意見交換会を2回実施した。

これに対して住民の間でも集票活動は展開されたが、特に住民投票条例制定後に結成された施設建設賛成派の「小林市の産廃を考える市民会議」は、有権者の半数近くの署名を添えて住民投票実施反対の陳情書を市長に提出したり、独自の研修会を重ねる等、その活動は活発であった。

この住民による運動に加えて、地元のマスコミも連日のように産廃についての問題を取り上げた結果、市民の住民投票に対する関心は高まっていった。

このように小林市は、投票事項に関して住民の判断材料となる客観的な情報（知識）を提供し、さらに住民に知識を深めてもらうことを目的として、賛否両派の出席する意見交換会を実施する等の広報活動を行ったと考えられる。

## 施策反映の有無

小林市の住民投票は、産廃施設建設に対する「反対」が投票総数の過半数を占めた。しかし産廃施設は、業者が所有する土地に、同社の資金において適法に建設されるものである。なおかつ当該施設の設置許可の権限を有するのは県であり、御嵩町のように公有地が建設予定地に含まれているという事情があるわけでもないことから、現行法制度下においては、小林市が産廃施設建設に対して、建設を中止させる権限はない。

また、投票結果に対し、設置許可の権限を有する宮崎県は、投票後も産廃業者に対して、施設建設の中止・撤退を申し入れる意思のないことを表明し、平成10年に入って施設の操業開始に向けた燃焼実験を実施していることなどから、投票結果に基づく民意は、施策に反映されていない。

## (5) 沖縄県名護市

### 経緯

平成8年4月、日米両政府がヘリポート移設を条件に、5～7年以内に、沖縄県普天間飛行場全面返還を発表した。同年9月、首相が沖縄で講演し、「海上ヘリポート構想」を発表、11月、防衛庁長官が「キャンプシュワブ沖が有力」と発言し、12月日米行動特別委員会(SACO)の最終報告に海上ヘリポート建設が盛り込まれ、候補地は「沖縄本島東海岸沖」とした。

平成9年1月那覇防衛施設局が名護市にキャンプシュワブ沖の事前調査受け入れを名護市長に要請したが、県の同席がないとして拒否をした。しかし、平成9年4月に名護市長が調査受け入れ方針を表明し、その後、沖縄県知事も市長と会談した際に、市の姿勢を容認した。

住民は、これに対し「建設の是非を問う市民投票」をめざし、推進協議会を発足させ署名運動を開始した。同年9月、推進協議会が、市長に対し、住民投票条例の制定請求を行い、市長が「賛成」「反対」のほか「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」「環境対策や経済効果が期待できないので反対」の2つの選択肢を加えて修正を行い、条例案を提案後、議会が可決した。その後、12月に住民投票が実施された。

### 投票に当たっての広報活動

海上ヘリポート基地建設に関する広報活動としては、那覇防衛施設局の職員が、海上基地建設について、市民に理解を求めため、海上基地の基本構想や沖縄北部の経済振興政策をパンフレットや写真を用いて戸別訪問を実施し、具体的に説明を行った。

また、住民側では、反対派が基地建設による事件・事故等の生活公害や基地建設自体による環境破壊等を訴えるのに対して、条件付き賛成派は、経済の低迷を背景とした中で、経済振興策への期待を訴え、それぞれビラ配りや戸別訪問などで、活動を展開した。

## 施策反映の有無

名護市の市民投票の結果は、「反対」と「環境対策や経済効果が期待できないので反対」を合わせると、投票者の過半数を上回っていたが、比嘉市長がヘリポート基地建設の受け入れを正式に表明したことにより、投票結果が施策に反映されることはないかが見えた。

しかしその後、大田知事が名護市のヘリポート基地建設に対して、反対の意思を表明したことにより、実際に海上ヘリポート基地建設が遂行されるか否かが決定されるのは、比嘉市長の辞任に伴う市長選挙後、新市長の意向を踏まえつつ、政府・沖縄県・名護市の三者によるさらなる意見調整が行われた後になり、現時点では施策への反映は明確となっていない。

### (6) まとめ

住民投票条例が制定され、実際に投票実施に至った前記の5つの事例から、その要因については、大別して次の2つが考えられる。

第一には、過去から現在まで続いている歴史的な経緯のある問題への関心や行政の施策に対する不安、少女暴行事件や町長襲撃事件のような突発的な事件をきっかけとして高まったことが挙げられる。

沖縄県の少女暴行事件は、米軍用地強制使用手続に基づく大田知事の代理署名が、国より要請されている時期に発生し、また御嵩町の町長襲撃事件は、柳川町長が産廃計画の凍結を岐阜県に要請し、町が計画の受け入れに転じた全容を解明している最中に発生した事件であった。

これらの事件は、施策に対する問題を表面化させ、沖縄県民や御嵩町民に対して、施策に対する不安を駆り立てる結果となり、また同時に、このような危機感から、住民が自らの意思を明確に表明しなければならないという認識を持つに至ったと考えられる。

第二には、当該施策に対する行政の認識と民意とのズレが挙げられる。

国内の事例をみても、新潟県巻町では、佐藤町長が原発建設推進を公約にして当選したことから原発に対する住民の意識、宮崎県小林市では、住民による産廃施設建設に対する反対運動が強かったことと県による施設設置許可があり、施設建設が着手されたこと、また沖縄県名護市では、名護市長を実行委員長として、普天間飛行場返還に伴う代替基地建設反対の市民総決起大会が開催されたにもかかわらず、比嘉市長が基地建設を前提とした事前調査の受け入れを表明したことが、これに該当する。

このように行政と民意とのズレが埋まることのないまま施策が進められたことにより、住民が自らの意思を表明する必要性を感じたと考えられる。

次に住民投票を行う際の情報提供についてであるが、住民投票はその後の施策の進退に大きな影響を及ぼすことから、住民一人一人が自らの明確な判断に基づいて投票することが必要であり、住民がこのような判断を形成する過程での情報提供は重要な役割を果たす。

実際に国内で住民投票が実施された際の情報提供は、沖縄県の県民投票の事例を除いて、住民主体で行われており、行政はこれを補佐する形で情報を提供していたと言える。

具体的には、賛否両派に意見の分かれた住民が、それぞれチラシの配布や戸別訪問、集会の開催等の集票活動を展開することで、住民全体に住民投票への関心を浸透させ、当該施策についての情報を提供する役割を果たしていた。このように住民による運動が展開される中で、行政は投票への呼びかけや実際に投票する際の投票方法等の技術的な指導を行うことを中心に活動し、さらに住民によるキャンペーンを集約的に聴取できるような賛否両派の参加した討論会を企画した自治体も存在した。

沖縄県の場合は、大田知事の米軍用地強制使用手続の拒否が県民投票の背景に存在していたことや、県民投票の実施が、沖縄県としての意思を対外的に明確に示すことを主な目的としていたことから、住民の米軍基地に対する関心を示す投票率が特に問題となり、この投票率を上げるために、県が中心となって広範な手段を講じて投票への呼びかけを行った。

最後に、投票結果が、その後の施策にどのような影響を与えたかということについて検証したい。まず、宮崎県小林市で行われた産業廃棄物中間処理場建設についての住民投票では、県が許認可権を有する事項に関して住民の賛否を問う問題であったため、投票の結果は反映されていない。

また、沖縄県で行われた日米地位協定の見直し及び基地の縮小についての住民投票では、国が決定権を有する事項ではあるが、住民の総意として国にその意思を表明するという形で行われたものであり、このことによって国にインパクトを与え、また、この問題について日本国民全体の議論を巻き起こしたことなど、一定の効果が得られたと考えられる。

さらに、岐阜県御嵩町で行われた産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票や新潟県巻町における原子力発電所の建設についての住民投票については、投票の対象事項について町有地の売却という権限があったことから、投票結果をその後の施策に反映させることは可能であったと思われるが、実際には、いずれも国や県が計画を撤回していないことなど、投票結果の施策の反映については明確になっていない。

このように、住民投票を実施する自治体が施策決定権を持たないような場合には、住民投票が施策決定権を有する国や県への意思表示としての機能を果たしているが、住民投票を実施した自治体が、投票結果を施策に反映させることは難しいものと言える。

## 4 海外の状況

### (1) 海外諸国における住民投票制度の整備状況

我が国において法制度として確立された住民投票は、既に確認したとおり、憲法改正の国民投票や地方自治特別立法に対する住民投票など、憲法若しくは個別法により規定された、用途の限られたいわば特例制度ともいえるものである。

一方、海外諸国においては、その固有の自治制度を基盤とし、国及び各レベルの自治体における行政の意思決定手段の一つとして、住民投票が法制度上組み込まれている場合が多い。ここでは、海外の基礎自治体等における住民投票制度の概要を簡単に紹介する。なお、行政の意思決定手段としての住民投票という観点からの紹介ゆえ、リコールは除いている。

一般的に、住民投票の種類は、大きくイニシアティブとレファレンダムに分けられる。

具体的内容はそれぞれの国、自治体により異なるが、大まかな定義づけを示すと、イニシアティブとは「住民発議」や「国民発案」などと呼称されるように、有権者が一定割合の署名を集めて請願を行い、住民投票により直接立法を行うものであるが、これはさらに二つに分けられ、有権者の特定割合の署名により法案が住民投票にかけられる「直接イニシアティブ」と、一定要件の請願により法案が議会に送られ、議会で否決された場合に住民投票にかけられる「間接イニシアティブ」とがある。

レファレンダムとは「国民表決」などと呼称されるように、住民投票による表決で立法等を行うことであり、法令上の義務づけにより行われる「義務的レファレンダム」、有権者の要求や議会の裁量などに基づき、一定の要件により任意に行われる「任意的レファレンダム」に分けられる。また特に、議会により可決された法律の発効を阻止する手段として利用されるものを「抵抗的レファレンダム」と呼ぶ場合がある。

アメリカでは、住民投票の制度が、州の憲法や法律の規定等に基づきイニシアティブ、レファレンダム、リコールの3種類を基本に、州や自治体によって多様な形で制度化されている。その沿革は、政党と政治ボスによる行政の私物化に対して、市政の民主的統制を強化すべく住民投票を導入したことに始まり、代議制民主主義が正しく機能しない場合の非常手段として、地方自治制度の中に定着してきたものである。

カナダの連邦や州が実施するレファレンダムは、アメリカの州や自治体にみられるようにルーティン化され（2年おき、あるいは4年おき）、またその実施も州議会議員の選挙等と同時にされるなど、重要な政策決定手段として制度化されたものに比べ、時々重要な政治的争点を検討する手段として利用される傾向が強い。ただ1970年代以降、レファレンダムに関する法律や制度の整備が進んできており、体系的な法律として、ケベック州と連邦におけるそれぞれのレファレンダム法がある。レファレンダム法には、通常法律をもとに実施するレファレンダム、特定の争点のみを対象とするレファレンダム法（憲法に関する事柄に限定される連邦レファレンダム法はこのタイプ）、争点を特定しない包括的なレファレンダム法（ケベック州のレファレンダム法はこのタイプ）の3種類が存在する。

ドイツでは、連邦、州、自治体の各レベルにおいて代表民主制が原則となっているが、ドイツ連邦共和国基本法が採用する民主制原理の基本要素を害さない限り、州において直接民主制の導入は可能とみなされている。連邦レベルでは基本法は、連邦領域の再編に限り国民



投票を認め、また州レベル、自治体レベルにおいても、基本法、州憲法により住民投票が法制化され、直接民主主義を強化しようとする傾向が進んでいる。

フランスで市町村レベルの住民投票制度が法的に確立されたのは1992年のことであるが、この住民投票制度は、結果の尊重義務はあるものの、基本的に市町村会の決定事項に関して参考意見を求めるだけの制度となっている。これは、拘束力のある国民投票が悪用されたナポレオンやナチスの支配時代の悪夢の記憶や、地方自治体の決定が代議機関を通じて行われるべきだとする憲法上の制約に論拠が求められる。

スイスは、連邦、カントン、ゲマインデそれぞれのレベルで住民投票が盛んに行われており、基本的に間接民主制を補完することを目的に、一定の事項については義務的レファレンダムの制度が、また一定の条件のもとに任意的レファレンダムの制度が確立されている。同国では歴史的に直接民主制が政治運営の一つの手段とされてきており、レファレンダム、イニシアティブは、スイスの有権者住民において、政治参加の手段として非常に重要な権利となっている。

スウェーデンにおいては、住民投票は従来ごく例外的なケースにのみ活用されてきたが、近年は、直接民主主義的要素が住民にもたらす、選挙時以外の自治参加や自治への影響力の拡大が重要視されてきている。このような中、住民投票の活用の拡大にも着手がなされ、1994年の地方自治体住民投票法等の施行によって、一定の問題については一定の条件のもとに住民発案まで認められるようになった。現制度下で住民投票は、代議制民主主義を補完する役割と位置づけられ、その結果は助言的役割を果たすものとされている。

なお、イギリスは議会制民主主義の国であり、基本的にはレファレンダム、住民投票は受け入れられていないため、その概要は次ページ以降の資料1では取り上げていない。受容されない要因としては、住民投票を必要としない土壌があったことによる部分が多い。例えば国レベルでは、新しい施策を法制化しようという場合に、その内容を担当省庁が原案レベルで国民に対する協議書という形で公表し、その反応により内容を修正したりするなど、審議の経過が逐一国民に知らされるしくみとなっている。また、個々の議員を通じて国民の意見を法案修正という形で反映させることも可能である。一方、地方レベルをみても、最も小規模の自治体であるパリッシュでも、その議会に住民が出席し、発言することができる場合が多い。しかしながら、1997年の総選挙において労働党政権が誕生してから、スコットランド及びウェールズで独自の議会設置の是非を問う国民投票が行われ、その設置が承認されたり、ロンドンや、イングランドのリージョン（県）に公選の市長を設置する施策を示唆するなど、政府の施政に、今までの伝統とは一線を画す方向性が伺われ、今後の動向が注目される。

資料1 海外諸国における住民投票制度の整備状況

<アメリカ合衆国>

(1) 国家の概要

ア 政 体	連邦共和制(50州)
イ 人口・面積	2億5,823万人(1993年現在) 937.3万km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	2院制(上院100議席、下院435議席)

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	地方自治体：市町村(コミュニティ)～州憲法・州法で権限を規定、地域住民の自発的な創設行為による憲章を有する、(州法で住民の総意による憲章で権限を定められるとする州が多い) 準地方自治体：カウンティ(郡)、タウンシップ、タウン～地域住民の意思と関係なく州立法部により創設され、憲章はない カウンティ3,043、地方自治体19,296、タウン又はタウンシップ 16,666(1992年現在)
イ 自治体の類型 (意志決定等のスタイル)	カウンティ：理事会(公選若しくはタウンシップの代表者を選任)、その他公選の行政官 地方自治体：首長・議会型、理事会型、議会・支配人型、首長・行政管理官型 タウン：タウン総会(直接民主制)、理事会(公選) タウンシップ：タウンシップ総会、タウンシップ理事会
ウ 議会の構造及び定数	ほとんどが一院制、定数は3～50名程度
エ 自治体規模	カウンティ：1万人以上2万5千人未満が約3割、地方自治体：1千人未満が約半数 10万人以上の都市に住む人口は総人口の25.8%

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	州
イ 根 拠 法	州憲法、州法、自治体憲章
ウ 対象事項	インシアティブ：州憲法、州法の改正 義務的レファレンダム：憲章改正、公債発行、境界変更等 任意的レファレンダム：都市開発制限、環境保全、選挙資金規正、スタジアム建設
エ 法的効果	一般的に法的拘束力あり
オ 実施条件	インシアティブ：一定割合の有権者の署名、請願 任意的レファレンダム：一定割合の有権者の署名
カ 発案者	有権者(インシアティブ、任意的・抵抗的レファレンダム)、議会(任意的レファレンダム)
キ 実施手続及び 制度の特徴	直接インシアティブ：改正案を起草し請願で住民投票 間接インシアティブ：議会が改正案を表決し、その結果議会が立法しなかったとき住民投票で決着 義務的レファレンダム：憲法、州法、憲章で特定事項の立法に住民投票の義務づけ 任意的レファレンダム：投票の決定を議会に委ねる、議会関係者が立場表明をはばかるとき住民感情を知る手段とされる 抵抗的レファレンダム：議会が可決した条例の是非を問う

<カナダ>

(1) 国家の概要

ア 政 体	立憲君主制（英と同君元首）連邦制（州の連合）
イ 人口・面積	2,960万6,100人（1995年現在）997万6,139km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	2院制（上院104議席、下院295議席）

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	10州（プロヴィンス）及び2準州（テリトリー=自治権は弱い）の連邦州ごとに地方自治制度（法）を制定 市町村約4,200、準市町村約460、学区区約750、カレッジ州1,700団体 メトロポリタン1,015団体、ササカトゥン州860団体
イ 自治体の類型 （意志決定等のスタイル）	議会委員会型（公選の議会及び委員会をおく）、議会コミッショナー型（公選の議会が行政専門官をコミッショナーに任命）、議会支配人型（公選の議会が政策決定、支配人が行政執行）、議会理事会型（通常5人の理事を公選し、理事会の長が首長になる）
ウ 議会の構造及び定数	議長＝首長、定数は市8～15、町6～8、村3～6人程度（20～30人の大都市もあり）
エ 自治体規模	24都市圏に人口の56%

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	州
イ 根 拠 法	州民投票法や住民投票法による州、その都度制定する法律による州、特別立法でなく選挙法などの一般法の規定による州等
ウ 対象事項	諸問題の具体的内容や個別対象事項とする州、州に関する事項の全てとする州、州政府の判断によるとする州、州法改正・新規立法に係る件とする州、公共の利益・関心に関わる件とする州等
エ 法的効果	法的拘束力なしとする州とありとする州あり ササカトゥン州（全有権者の50%以上が投票し、60%以上の得票を成立要件に拘束力を認める）のように特定の成立要件により拘束力を認める州もあり
オ 実施条件	義務型とする州、有権者の15～20%以上の署名等を要件に州民発議を認める州もあり
カ 発案者	発議権は政府が専管し、住民発議なしとする州が多いが、一部の州で住民発議あり
キ 実施手続	州議会議員一般選挙に準ずるとする州あるいは同時開催とする州あり 州民が適切な判断を下せるよう、賛否両論併記のパンフレットを州政府が州民に配布する州あり 広報を州選管に限り認める州あり
ク そ の 他	過去実施回数は、州により異なり、実績のない州もある 多い州で10回

< ドイツ連邦共和国 >

(1) 国家の概要

ア 政 体	共和制、連邦制（16州）
イ 人口・面積	8,134万人、35.7万km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	2院制（連邦参議院68議席、連邦議会662議席）

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	ラント(州) 16、クライ(郡) 329、ゲマインデ(市町村) 14,805、特別市115
イ 自治体の類型 (意志決定等のスタイル)	州 : 議院内閣制(連邦基本法で詳細に付与しない限りすべて州の立法権限に属する) クライ : クライ議会(公選)、クライ委員会(議会の選出、執行機関)、クライ行政長 ゲマインデ : 参事会制(公選の評議会が選出した参事会による行政)、首長制(公選の評議会が選出した首長による行政)、南ドイツ評議会制(公選の首長による行政)、北ドイツ評議会制(公選の評議会による行政)、ゲマインデ総会制(住民総会による行政)
ウ 議会の構造及び定数	州51~1,309、ゲマインデ5~87、クライ20~80人程度
エ 自治体規模	ゲマインデ : 5千人未満75%、5千~2万人が20%、特別市:一般に4~8万人以上の都市

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	ラント(州)
イ 根 拠 法	州憲法(州民請求、州民発案、州民投票の制度あり)
ウ 対 象 事 項	州憲法の改正は、義務的レファレンダムの州が多い 議会解散、州法律の制定・改廃、その他議会権限の範囲の事項(政治的意思形成事項)は任意的がほとんど 予算、租税、給与等は法律レファレンダムから除外される
エ 法的効果	法的拘束力あり(有効投票の過半数、有権者総数の4分の1以上の得票を成立要件とする州が多い)
オ 実施条件	憲法改正について義務型の州と任意型の州とが半数ずつあり
カ 発 案 者	州政府、議会が発案者の州もある 州民発議には、州民請求前置主義をとる州が多く(一般には1%の有権者の署名で請求が成立)、議会が請求を受け入れないと州民発案に移行、有権者の4~20%の署名で成立し、州民投票実施となる 法律レファレンダムについては議会の対案提出権を認める州が多く、この場合、州民発案と議会の対案がそれぞれ賛否を問われ、多数の賛成を得た法案が成立する
キ 実施手続	投票資格者は18歳以上、投票区域は州域、投票方法はYES、NO
ク そ の 他	憲法改正のレファレンダム7件、議会解散2件、憲法・法律レファレンダム4件(1946~92年の47年間)

< フランス共和国 >

(1) 国家の概要

ア 政 体	共和制
イ 人口・面積	5,766万人 (1993年現在) 55.2万km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	2院制 (元老院319議席、国民議会577議席)

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	レジオン(州)26(うち4は海外領土)、デパルティマン(県)100、コミューン(市町村)36,763
イ 自治体の類型 (意志決定等のスタイル)	レジオン：議会制(公選) 議会議長(議員の互選)が知事、 デパルティマン：議会制(公選) 議会議長(議員の互選)が知事(執行機関) コミューン：議会制(公選) 議会議長(議員の互選)がメーブル(市長:執行機関)
ウ 議会の構造及び定数	レジオン：議席数は通常国会で決定 デパルティマン：3,808(選挙区内加わり数による) コミューン：9～69人
エ 自治体規模	レジオン：100万～200万人規模が全体の40%、デパルティマン：60万人未満規模 が全体の70%、コミューン：500人未満規模が全体の60% 特徴：基礎的地方自治体が小規模

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	コミューン(市町村)
イ 根 拠 法	共和国の地方行政に関する基本法第21条
ウ 対象事項	公共施設の設置及び閉鎖 コミューン予算の配分 コミューンの合併
エ 法的効果	法的拘束力なし
オ 実施条件	任意型
カ 発案者	市長及びコミューン議会議員は、対象事項の すべてに対して発案できる 市民は に対してのみ発案できる
キ 実施手続	投票資格者は、外国人を除く18歳以上 投票区域は、投票結果によって直接利害関係が生じると予想される範囲である 一般的には、YES、NOの二者択一式 1年間に2件の投票は行えず、同一内容の投票は2年以内には行えない。コミューン議会選挙の前年には、いかなる投票も行われない
ク その他	実施件数250件程度(1992年現在) 投票率は概して25～40%

< スイス連邦 >

(1) 国家の概要

ア 政 体	共和制、連邦制（26州）
イ 人口・面積	694万人、4.1万km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	2院制（全邦院46議席（各州2、半州各1）、国民院200議席）

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	カントン（州）26（20州、6半州） ゲマインデ（コミューン）3,061
イ 自治体の類型 （意志決定等のスタイル）	州：住民総会制5州（1州、4半州） 議会制21州、首長＝議長、 執行機関：参事会（5～9人） ゲマインデ（政治、市民、教会、救済マデ）：住民総会制90%、議会制10%、 首長＝議長、参事会（執行機関）
ウ 議会の構造及び定数	21州55～200人
エ 自治体規模	カントン：10万未満9州、30万未満10州、60万未満5州、90万以上2州、ゲマインデ：最小20～30人、最大36万人、 平均2,000人以下、10万人以上5市、1万人以上110団体、500人以下が60%

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	ゲマインデ（コミューン）（ジュネーブ州の例）
イ 根 拠 法	州憲法、ゲマインデ法
ウ 対象事項	義務的レファレンダム：条例の制定・改正、一定規模以上の財政支出等 任意的レファレンダム：一定の例外事項を除きすべての議会の決定事項
エ 法的効果	法的拘束力あり
オ 実施条件	次の場合、住民投票を実施 有権者の一定数の署名による要求 議員の1/3の実施要求 議決した議会の過半数が投票の実施を決定
カ 発案者	義務的レファレンダムは議会の発案 住民総会制のゲマインデでは総会の権限に関する事項のイニシアティブを容認 議会制のゲマインデも同様 いずれも形式、内容の審査後、総会もしくはレファレンダムにかけられる
キ 実施手続	投票資格者は18歳以上、投票区域は自治体域、投票方法はYES、NO 投票運動に係る官庁の関与原則禁止
ク その他	ゲマインデ条例の投票213件（ザクトン・ガレン市）（1977～91年の15年間） 投票率は年々低下傾向（40%台）

<スウェーデン王国>

(1) 国家の概要

ア 政 体	立憲君主制
イ 人口・面積	871.6万人、45万km <sup>2</sup>
ウ 議会構成	一院制 直接選挙310議席、比例選挙39議席

(2) 地方自治制度の概要

ア 単位・基礎自治体	県コミューン(広域自治体)23、コミューン(基礎自治体)286
イ 自治体の類型 (意志決定等のスタイル)	議会代表制 コミューン議会(公選)コミューン理事会(行政の中心的役割、11~15人) 行政常任委員会(行政執行、平均12人程度)
ウ 議会の構造及び定数	最小31人~最大61人(ただし、ストックホルム市議会101人、任满181人)
エ 自治体規模	県コミューン:23県のうち14県は20万人台、 コミューン :約3千~67万人(平均3万人)286

(3) 住民投票の概要

ア 単 位	県コミューン及びコミューン
イ 根 拠 法	地方自治法・地方自治体住民投票法
ウ 対象事項	代議制の補完としてごく限られた事項につき行われてきており、対象事項に関する具体的規定はない 条例の制定改廃は慣習的になく、自治体の境界分割問題、道路等公共資本建設などが慣習的に多い
エ 法的効果	法的拘束力なし(ただし、「従うべきである」という政府報告書の見解あり) 投票結果成立の要件は、議会の決定による
オ 実施条件	任意型(一定の手続で任意に実施)
カ 発案者	議会・議会議員 一定数以上の有権者:有権者の5%以上の請求により議会に住民投票実施の是非がかけられる 事前に行政委員会の調査あり
キ 実施手続	投票資格者は、コミューン在籍・投票時に18歳以上であること、外国人の場合さらに3年前の11月に登録の必要あり(県議会の場合その議会区内のコミューンの住民投票権をもっていること) 投票区域は、それぞれコミューンあるいは県議会区域 投票方法は、議会の決定による
ク その他	近年実施回数は7回(1990~95年) 投票率は35~82%

## (2) 事例紹介

### アフーマティブ・アクション廃止の是非～アメリカ合衆国 カリフォルニア州等

アフーマティブ・アクション（積極的是正措置）とは、1964年の公民権法、1965年の大統領令第11246号や投票権法などを法的根拠として、1965年のジョンソン大統領の行政命令で始まったもので、具体的には、大学入試、政府調達、政府や民間企業の雇用などにおける人種や性別を考慮した優遇措置のことである。実際には、各州において州法として整備されている。

このアフーマティブ・アクションに対して近年見直し論が積極的に展開されている。もともとアフーマティブ・アクションはある特定のグループを優遇するという政策のため、特定のグループ以外の人々に対する逆差別になるという問題点が内在している。

カリフォルニア州でも見直し論が議論され、ついに、1996年7月にアフーマティブ・アクションの廃止を求める住民投票の実施が決定した。これに対して、クリントン大統領が10月16日にアフーマティブ・アクションを支持する異例の声明を発表した。

こうした中で、1996年11月5日にアフーマティブ・アクションを廃止する209提案に対する住民投票が行われ、賛成54.3%、反対45.7%という僅差で209提案は可決され、アフーマティブ・アクションは廃止されることとなった。

この住民投票の結果に対する是正措置廃止に対する差し止めを求める裁判が開始されたものの、1997年8月28日に209提案が実行され、カリフォルニア州におけるアフーマティブ・アクションは廃止されることとなった。また、これに遅れて、1997年11月3日に連邦最高裁判所において、住民投票の結果どおりアフーマティブ・アクションを廃止することを認める判決が下された。

その後、アフーマティブ・アクションへの是正を求めるイニシアティブは、いくつかの州で提起され住民投票が実施されたが、いずれも僅差で存続を認める結果となった。

### 新しいごみ処理概念の導入～スイス チューリヒ市

増加するごみとそれに伴う費用の増加に悩むチューリヒ市では、従来の「一括収集、焼却処分」を中心としたごみ処理システムを改変し、分別収集、手数料の有料化、有料ごみ袋の導入など、ごみの排出防止、減量、再利用、環境に対応した処理などを原則とした新しいごみ処理概念を導入することを提案した。

この分別収集やごみ収集の有料化を含むエコロジカルなごみ処理を実施するためにはゲマインデ条例の改正を必要とするが、スイスではゲマインデの憲法ともいべきゲマインデ条例を改正するときは、ほとんどの場合、レファレンダムにかけることが条例で義務づけられており、チューリヒ市も同様であった。

こうして1990年12月2日にレファレンダムが実施されることになったが、この新ごみ処理概念の構築に伴う新しいごみ処理規則と処理手数料規則の制定については前述の義務的レファレンダムの対象ではなく、また有権者からの任意的レファレンダムの道も設けられているものの、その要求がなかったため、レファレンダムにはかけられなかった。



したがって、ゲマインデ条例の改正についてはレファレンダムの結果、有権者住民の約70%の賛成（賛成66,918票、反対26,638票）によって可決され、一方ごみ処理規則と処理手数料規則については議会の議決を経て施行されることとなった。

#### 自動車道計画の是非～フランス　メヌ・エ・ロワール県アヴリレ町

これは、住民投票のあり方をめぐる争点の一つ、その対象事項の範囲に係る事例である。なお、フランスのコミュンの住民投票は諮問型で、法的拘束力はない。

事例は、パリ～ナント間を結ぶ自動車道計画が県都アンジェを周回する際に、アヴリレ町の北と南を通過することとなることの是非について住民投票で問われたものである。

1992年11月15日に予定された住民投票での問いかけは、「町当局が歴代続けてきた都市計画、環境保護及び生活の質向上の政策が、アヴリレの北と南を通る自動車道路計画と適合すると思いますか」というものであった。

これに対し県知事は、「歴代の政策」という概念は含まれているものの、町議会が賛否を問っているのは土地収用法の公益事業認定の枠に沿って国が進めている事業の是非であり、法違反であるとして、住民投票実施決定の取り消しを求めてナント地方行政裁判所に出訴、あわせて執行停止も求めている。

町は、町には環境省通達に沿った環境保護計画があるため、環境保護は町の権限事項であること、また自動車道の建設は環境に与える必然的影響からして町当局が検討すべき事項であり、住民の意見を求めるべき場合に当たるとして反論した。

裁判所は執行停止は認めず、結局住民投票は実施されたが、1993年2月に出された判決では、自動車道事業が町の権限に属さないという県知事側の主張を認めて事後的にはあるが、この住民投票を違法とした。これはその後コンセイユ・デタに控訴されたが、1994年12月16日の判決ではこの行政裁判所の法解釈を支持している。

#### ニューファンドランド州連邦加盟の是非～カナダ

カナダにおけるレファレンダムは、アメリカやスイスで行われているような制度化されたものではなく、時々重要な政治的争点をレファレンダムで検討する傾向が強い。

州レベルで有名なレファレンダムは、ニューファンドランド州の連邦加盟の是非を論じた1948年のものである。これはニューファンドランドが長くイギリス直轄の植民地として存続していたが、第二次世界大戦後カナダに加盟すべきという考えが強くなり、ニューファンドランドの国民に問いかけたものである。

最初のレファレンダムは3つの選択肢（自治政府、カナダ加盟、現状維持）が出されたが、結果はそれぞれ44.5%、41.1%、14.3%とどれも過半数を占めることがなかった。

このため2回目のレファレンダムが行われ、自治政府かカナダ加盟という2つの選択肢が提示された。このときは加盟派が52.3%、自治政府派が47.4%という結果となり、ニューファンドランドのカナダ連邦加盟が決定し、翌年の1949年、10番目の州としてメンバーの一員となった。

## 5 学説の整理

住民投票制度については、近年住民投票の実施事例が増えつつある中で、議論が活発に行われている。

ここでは、住民投票制度を巡る代表的な学説について、論点ごとに整理する。

まず、現行地方自治制度の基本原則についてである。これについては、早稲田大学の原田教授に代表されるように、現行の地方自治制度は間接民主主義を基本としており、直接民主主義的制度は、補完的な制度として位置づけられているという考え方(原田尚彦「住民投票と地方自治」『都市問題』第87巻第1号1996年)と、甲南大学の高寄教授に代表されるように、現行地方自治制度の基本原則は、直接民主主義が原則であり、住民自治が基本であり団体自治はその手段に過ぎないという二つの考え方(高寄昇三「市民自治と直接民主制」『地方自治ジャーナルブックレットNO.15』公人の友社)がある。この考え方の相違は、住民投票制度の導入について慎重な考え方と、積極的な導入を求める考え方との論争に顕著に表れる。実際には、現行の地方自治制度の基本原則は、間接民主主義であり、直接民主主義的制度は補完的な制度であると解する説が一般的である。

次に、住民投票制度の制度的な論点について整理する。一つ目は、住民投票制度の対象についてである。全ての地方自治体の事業を対象とする学説はないが、どのような制限が適当かということについては、様々な議論が行われている。神戸大学の阿部教授は、住民投票に適当な事業と不適当な事業について具体的な事業を例示しており、大変興味深い。阿部教授は、適当な事業として、自治体の名称、市町村合併、住居表示、分校廃止、歳費、定数、選挙区など議員に関する事項、一定規模以上の地方債の起債、条例の制定改廃(専門的な機関で検討した上で案を絞って提案することが条件)、区画整理(地権者の中で多数決で区画整理を要請することを前提)を挙げ、不適当な事業としては、税金、公務員の給与、道路、廃棄物処分場の建設等を挙げている(阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』1103号1996年)。

また、対象事業の規定方法については、國学院大学の藤原教授が一つの考え方を示している。すなわち、住民投票に馴染まない事項を列挙するネガティブリスト方式と、住民投票の対象となる事項を列挙するポジティブリスト方式について、ドイツの多くの州では併用型を採用していることを示した上で、日本においても、併用型を採用し、リストに明記できない周辺部分は類型化し、法定の投票率や得票数の採用といった形で調整を図るという方法である(藤原静雄「住民投票の制度設計」『都市問題』第88巻第2号1997年)。具体的な対象事業と同様に、その規定の仕方も重要な論点である。

二つ目は、住民投票の効果についてである。この点については、高知短期大学の仲助教授のように、地方公共団体の自主立法権の行使に基づく条例の制定によって、意思決定手続を変更することが、憲法、地方自治法によって名文で禁止されていない以上、住民投票の結果に地方公共団体の意思決定が拘束されることも、何ら法律上問題ないと考えることが可能であるという考え方(仲哲生「住民投票制度の構想」『都市

問題』第87巻第1号1996年)もあるが、地方行政は首長と議会がその責任で行うことを憲法や地方自治法等が予定しているという考え方から、投票結果が首長等を拘束するという規定は違法だが、首長等が投票結果を尊重するという規定は適法であるという考え方が一般的である。しかし、諮問的拘束力については、東京大学の森田教授が指摘しているように、住民投票の結果を首長や議会が拒否した場合には問題が大きくなることが予想されるので、制度化して、法的拘束力を持たせた方が良いという考え方もある(「座談会 住民投票の挑戦と課題」『ジュリスト』1103号1996年29P(森田朗))。

三つ目は、住民投票実施に係る発案権についてである。発案権については、制度設計上は、首長、議会、住民いずれについても保障されるのが適当と考えるのが一般的である。しかし、それぞれの要件については、いろいろな考え方が示されている。神戸大学の阿部教授は、首長の発案権を無制限に認めると議会軽視につながることから提案事項の制限が必要であることや、議会発案については多数派による議会運営を抑制する観点から3分の1の議員の賛成を要件とするのが適当であることを提案している(阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』1103号1996年)。また、住民発案の要件については、自治体の規模に応じた制度が必要であると、國学院大学の藤原教授が指摘している(藤原静雄「住民投票の制度設計」『都市問題』第88巻第2号1997年)。

いずれにしても、今後、住民投票条例の制定件数の増加と実施件数の増加に伴い、様々な具体的な課題が提示されることが予想され、そうした具体的な課題を通じた制度設計に向けた活発な議論が期待されるところである。

## 6 答申等の整理

昭和51年に出された第16次地方制度調査会答申では、「我が国の地方自治制度の基本的な仕組みは、議会及び長による代表民主制である」とした上で、「事案によっては住民投票により住民全体の意思を直接に確認することが適当なものもあると考えられる。」とし、その例として、「地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な事件等」をあげた上で、「住民投票制度は、代表民主制に対する補完的な制度として採用されるものであって、それにより議会や長の本来の機能と責任を損なうことのないように配慮する必要があると思われる。」とし、間接民主制を補完する形での住民投票制度の導入について、その可能性を示唆した。

また、平成8年4月に出された第24次地方制度調査会小委員会報告では、「住民投票については...地方行政における住民自治の重要性を考慮して、

a 地方公共団体の計画策定や行政施策への住民参加の機会の拡大のための方策として住民投票制度の導入を検討するべきではないか。

b 議会の活性化を図る観点からも住民投票制度の導入を検討するべきではないか。」とし、導入の意義と検討を行うべき事項であることを認めつつ、「現行の代表民主制を基本とした地方自治制度の下で議会や長の本来の機能と責任との関係をどう考えるのか。」「住民投票が地域社会の合意形成に及ぼす影響などについて慎重に考える必要があるのではないか。」「住民投票に適する事項及び適さない事項は何であるかについて慎重に検討する必要があるのではないか。」と3つの課題をあげて、住民投票制度のみを取り上げて、その導入を検討するのではなく、地方公共団体の行政への住民参加の機会の拡大、政策形成等における住民意思の反映のための方策という大きな枠組みの中の1つの手段、手法として検討するべき事項であると結んでいる。

また、平成9年7月に提出された地方分権推進委員会の第2次勧告では、「地方分権の推進により、地方公共団体においては、今まで以上にその政策決定過程等への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携・協力を努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答していくことが重要になる。」とした上で、住民投票制度については、「住民参加の機会拡大のために有効と考えられる一方で、現行の代表民主制との関係に十分留意する必要がある。また、適用対象とすべき事項、その法的効果等についての検討も必要なことから、国は、その制度化については、今後とも、慎重に検討を進める必要がある。」としている。

## II 行政への住民参加

### 1 住民参加と住民投票制度

#### (1) 住民参加の現状と課題

政策の形成段階から多くの住民参加を求め、住民の意思や意向を尊重した地方行政を展開することは、地方自治の本旨からも当然であり、各自治体では、行政の推進にあたり、様々な形で住民参加を実施している。

住民が直接行政に参加できる方法としては、先に記述したように地方自治法上の直接請求制度があるほか、各個別法に基づく公聴会、説明会、意見書の提出など手続きとしての住民参加制度が設けられている。このほか、各自治体では、対話集会、アンケート調査、首長への手紙、相談窓口の開設など各種広聴制度などを設け、個々の住民の生の声を日々の行政運営に活かす努力がなされている。

このような住民参加制度は、住民との課題を共有する上で前提となる周知が徹底しにくいことや、住民全体の意思を完全に把握することが不可能であること、住民の意見がどのような形で施策に反映されたのか反映状況がわかりにくいことなどから、住民一人一人の意向が施策に反映できる住民投票制度の導入を検討してもらいたいという声も出ている。また、こうした声に応えるように、先に見たように最近、いくつかの自治体において、個別の条例に基づく住民投票が実施されている。

そこで、この住民投票制度が住民参加の有効な手法となり得るのかということについて、現行の住民参加制度の把握と具体的な事例に基づく検証により、明らかにしたい。

#### (2) 住民参加における住民投票制度の法的性格等

憲法前文では、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動する」と代表民主制を定めた上で、立法については、「国会は国の唯一の立法機関」(同法第41条)であるとしている。

また、「国会は全国民を代表する選挙された議員で組織」(同法第43条1項)され、一部の利益の代表ではなく、全国民の利益の代表者として、選挙人から独立した地位を持ち、その活動にあたって、法的に選挙人の指図を受けず、独立して職務にあたることとされている。こうしたことから、法を決定する国民投票制度の導入は一般に難しいと考えられている。

しかし、1978年2月3日の国会の場において内閣法制局長官が、「(憲法)第41条の原則に触れない形において、個別的な事案について国民全体の意思を御審議の参考にされるために国民投票に付するという制度を立てることは憲法違反になるとは考えない。」と指摘しているように助言的、諮問的な国民投票制度は認められる余地が残っている。

一方、地方の政策決定については、「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。」(同法第92条)とし、「法律の定めるとこ

るによりその議事機関として議会を設置する。」(同法第93条)と規定されている。

また、条例の制定については、「地方公共団体に議会を設置する」(同法第93条)としているだけで、議会が唯一の条例制定機関であると明確に規定されていないが、地方自治法において、条例の制定又は改廃は議会の権限である(地方自治法第96条)と規定されている。この規定の解釈については、条例の制定や改廃は議会にのみ与えられた権限であり、住民投票で地方自治体の「条例の制定・改廃」を決定するということは違憲であるという説と、議会が唯一の条例制定機関とされていない以上、住民投票で条例の制定、改廃を決定することも可能であるという2つに分かれている。

このほか、憲法第92条では「地方自治の本旨」が規定されているが、この条文は地方自治の尊重と、地方自治の事務は全て国の立法政策に委ねているのではなく、いかなる時代にも地方に委ねるべき事務があるということの両者を規定したものと解釈されている。

地方自治の本旨とは、地方公共団体の事務はその地方の住民の意思に基づいて行われる住民自治と国と独立した法人格を持って地方事務の処理をする団体自治の2つを含んでいると解されており、憲法では、この双方を保障した上で、具体的な地方事務の内容や住民の権利、及び地方公共団体の権能については、地方自治法で定めるとしている。

また、憲法では、地方自治体の長や議員を直接選挙で選ぶほか、種々の住民参加制度を規定し、地方特別法の住民投票(憲法第95条)の規定など手続的に直接民主制を採用しており、直接民主制を排除しているわけではない。

こうしたことから、憲法や地方自治法は、住民投票制度の積極的な導入を要請しているとは言えないまでも、否定もしていないと解釈される。

次に、住民投票の法的拘束力についてであるが、これまでに実施された住民投票条例に基づく住民投票を見ると、条文上では、長の権限を侵害しているという批判を受けないよう、あるいは投票結果に法的拘束性を持たせないような表記がなされている。

例えば、日本で初めての原発住民投票条例である「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」(昭和57年7月22日公布)では、「町長は、(中略)原子力発電所の設置に係る申し入れに対し回答するに当たっては、町民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。」(同条例第3条第2項)としており、結果を踏まえて決定するとは書かれていない。

また、沖縄県が平成8年6月に制定した「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例」においては、「県民の生命・財産の安全に多大な影響を及ぼしている現状にあって、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に対する県民の賛否を問う方法により県民の意思を明らかにし、もって県において、これらの現状の改善に努める際の資とすること。」(同条例第1条)と目的を定めた上で、「知事は日米地位協定見直し及び基地の整理縮小に当たっては、県民投票における過半数の意思を尊重し...」(同条例第3条)と規定し、長が政策判断を行う際の参考とする旨が記載されている。

このほかに制定された住民投票条例についても、同様の趣旨で条文が記述されており、表現を見る限りにおいては、投票結果に対する拘束性はない。

しかし、条文で「尊重する」といった場合には、実際には、投票の結果が、ある程度、長や議会の政治的判断を拘束すると思われるが、「参考にする」という表現以上の定めは地方自治法で具体的に定める長の権限を侵害することから、違法の可能性もあるという意

見がある。これに関して、「尊重する」という表現を「参考にしなければならない」と改正することになった「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」についてふれたい。

この条例は、戦後当初は住民の公選であった教育委員が、昭和31年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律によって、長が被選挙権を持つ者のうちから議会の同意を得て任命することと変更されたことに反対した住民が教育委員の準公選を求めて、直接請求により成立したものである。この条例では、「区長は、(中略)教育委員候補者を選定するにあたっては区長が実施する区民の投票の結果を尊重しなければならない。」(同条例第2条)と表現されていたため、事実上区長の教育委員任命権限を制限しているのではないかという見方から違法説があった。しかし、昭和54年に正式に国を代表する都知事の合法裁定が出されている。ここで争点となったのは、条例の尊重するという表記が、事実上、長を拘束するのではないかという点であったが昭和55年に条例が改正され、投票結果を参考にしなければならないという表現となったことに伴い、拘束性が弱まったと解釈されている。

これまでに実施された住民投票条例は、条文上では「尊重する」というニュアンスの表記となっており、法的拘束力はないのだが、実際には、ほとんどの長が投票結果に基づく行動をとっている。もし、長が結果に反する行動をとったとしても、道義的な責任を問われるに過ぎない。

こうしたことから、住民投票の法的拘束力については、実際には、ある程度の拘束力があることは認められるものの、結果はあくまで長の決定の参考であって、条例自体に法的拘束性はないものと考えられる。

なお、この問題に関連して、平成9年12月の沖縄県名護市の住民投票で、海上ヘリ基地建設反対票が過半数を占めた結果に反し、市長が国に建設受け入れを表明したため、「基地を拒否し平和に生きる権利を侵害され、精神的苦痛を受けた」として、住民から市長と市議会に対し損害賠償を求める訴訟が起こされた。これは、投票結果の拘束力について初めて司法の場で争われる事例でもあり、今後の司法の判断が注目される。

### (3) 現行法制度下における住民投票制度

検証に入る前提として現行法制度下において、まず、この制度を長や議会の判断の参考として使われる諮問型の制度として位置づけるのか、あるいは、住民が直接政策を決定できる、即ち法的拘束力を持った積極的な制度として活用するのかを整理しておきたい。

まず、憲法では前文等において代表民主制を基本とした上で、地方自治体には議事機関として議会を、執行機関として長その他の吏員を置き、また議会の議員、長、その他の主要な吏員は、住民が直接選挙で選出することを規定している。これを受けて、地方自治法は、自治体の施策の決定は長や議会の権限とし、その行動は、自己の信条に基づき独立して行うことが保障されているとともに、各種の民意を反映させるための制度を設け、間接民主主義の適正な運営を期している。

また、決定型の住民投票制度の導入は、地方自治法や個別法で定める権限主体の変更を意味するものであるため、現行法制度下においては、条例による決定型住民投票の制度化

は違法であると、一般的に考えられている。

以上のことから、住民参加における住民投票制度として、本研究がとりあげる制度の性格について整理すると、現行の地方自治制度における法体系の下では、住民投票制度の投票結果がそのまま政策決定を左右するものではなく、投票結果を政策決定権者が尊重するという諮問型の制度を、住民参加を補完、あるいは補強するものとして位置づけることとする。

そこで、神奈川県の実情を整理し、具体的な事例に当たり検証を行うことで、住民投票制度が地方公共団体の政策立案において、効果的な住民参加として活用できるのかということについて、次項以降で検討を行う。



## 2 神奈川県の実情

ここでは、住民投票制度を効果的な住民参加の手法として活用することができるのかという観点から具体的な事例検証をするに当たって、神奈川県における住民参加制度の実情について整理を行なうこととする。

### (1) 法律に基づく住民参加制度

#### 憲法に基づくもの

憲法第 95 条に定める「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の規定に基づく住民投票の神奈川県における事例としては、昭和 25 年に横須賀市の旧軍港都市転換法の制定の際及び横浜市の横浜国際港都建設法の制定の際の住民投票の実績がある。この投票は、個別の課題について住民の賛否を問うものではなく、将来の方向性を問う性格のものであった。

#### 地方自治法に基づく直接請求制度

直接請求制度の神奈川県の実施状況は、「条例の制定改廃請求権」についてのみ実績があり、その内容については次のとおり 4 件あるが、議会ですべて否決されている。

表 6 条例の制定改廃請求権の権利行使の状況

請求内容	受理年月日	結果
電気ガス税賦課徴収条例改正（廃止を請求）	S23.6.15	議会否決
私立学校等の生徒、児童、園児の教育費等の父母負担軽減に関する条例の制定	S43.1.29	議会否決
私立高等学校及び私立幼稚園授業料補助に関する県条例の制定	S50.2.10	議会否決
私学教育費の助成拡充を目的とする条例の制定	S64.1.7	議会否決

#### 個別法に基づく住民参加制度

個別の法律で定められている住民参加としては、土地収用法、都市計画法等に規定されている公聴会等がある。ここでは都市計画法の規定に基づく住民参加について述べることとする。

## ア 都市計画の決定手続における住民参加

### a 公聴会の開催による住民の意見の反映

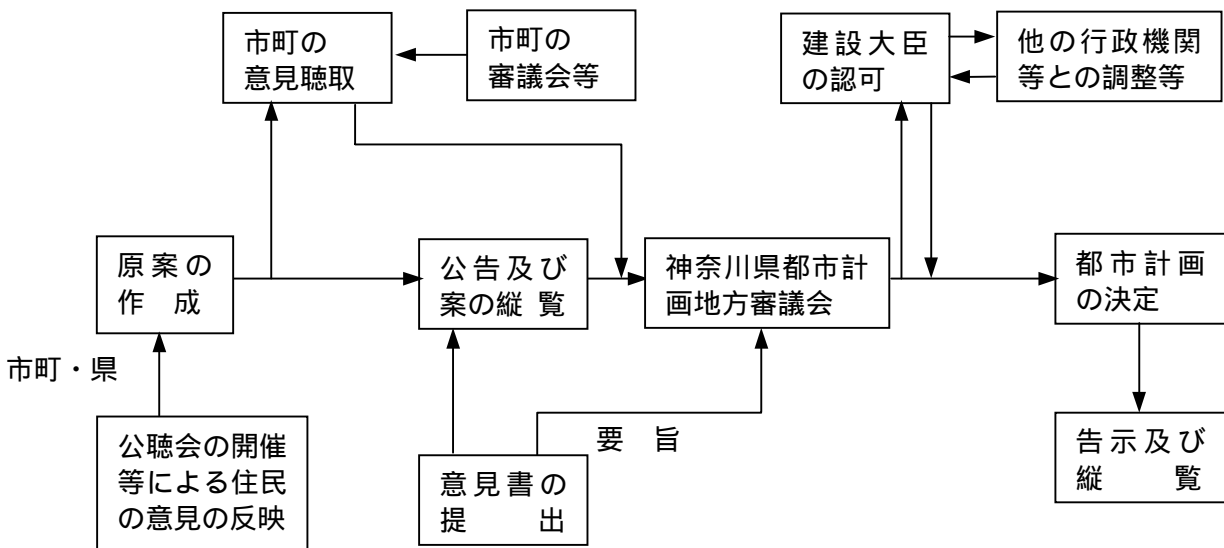
都市計画法第16条の規定「都道府県知事又は市町村は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」を受けて、知事は、市町村が作成した都市計画原案をもとにして開催された公聴会や説明会で出された住民の意見を検討して、都市計画案を作成している。

### b 意見書の受理

都市計画法第17条に基づいて、都市計画案を縦覧に供し、住民等から意見書の提出を受ける。意見書については、都市計画案の付議に際し、県都市計画地方審議会へ要旨を提出している。

都市計画の決定手続の流れは次のとおりである。

図2 都市計画の決定手続



なお、都市計画法に基づく住民参加の具体的な事例としては、次項の「3 具体的な事業における検証」の一つとして「さがみ縦貫道路（北側区間）の都市計画決定」における事例において後述している。

## (2) 条例に基づく住民参加制度

ここでは、住民参加を促進する基盤となる制度として「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」に基づく「情報公開制度」を取り上げ、次に、住民参加を前提とした条例の事例として「神奈川県環境影響評価条例」に基づく「環境影響評価制度」を取り上げる。

### 情報公開制度

#### ア 制度の内容

本県では、住民の県政参加をより充実したものとするため、昭和58年4月に全国の都道府県に先がけて、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」を施行し、情報公開制度をスタートさせている。本県の情報公開制度の特徴としては、この条例に基づく「公文書の公開」と、「行政情報の提供」とを車の両輪とした制度であることがあげられる。

##### a 公文書の公開

公文書の公開については、「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例」に基づき行われている。

この条例では、地方自治の本旨に即した県政を推進するために、県政の記録である公文書を公開し、より公正で開かれた県政の実現を図り、それによって県政への県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的としている。

この目的から、運用に当たっては、「原則公開」をその基本的な考え方としており、非公開とすることができる公文書については、個人情報、法人情報、国等からの依頼に関する情報など7項目の適用除外事項に限られている。

なお、公開を拒否された人を救済するために、公文書公開審査会が設置されており、実施機関の非公開決定に対して、不服申立てがあった場合には、実施機関は審査会に諮問し、審議を経て決定がなされることになっている。

さらに、制度の改善等について広く調査審議などをするために、県民、学識経験者、市町村代表を構成員とする公文書公開運営審議会が設置されており、この審議会や利用者の意見などを踏まえて、制度の改善・充実が図られている。

表7 平成8年度公文書公開の主な事例

公文書の内容	決定内容
さがみ縦貫道路事業に関する神奈川県環境影響評価審査会の経過記録（平成8年度第1回分）及び第2東名自動車道（神奈川県）に係る環境影響評価書についての環境庁長官の回答	全部公開
産業廃棄物最終処分場の浸出水からのシアン検出及び浸出水溢水に係る行政指導内容	個人情報を除き公開
県総合計画審議会に係る議事録要旨 （第52回から第57回分）	全部公開
県都市計画地方審議会議事録（第80回分）	全部公開
相模原市望地地区公共建設発生土処分場計画の取止めに係る経過の概要	全部公開

b 行政情報の提供

条例では、県民からの請求を待って対応する公文書の公開のみでなく、県民への情報提供についても積極的に努めるよう規定している。

この情報提供については、情報の受け手である県民の立場から、「分かりやすく」「使いやすく」「参加しやすい」という3つの原則に基づいて、県政情報センターなどの「窓口」、「県のたより」などの「広報」、そして環境影響評価条例等による評価書の縦覧などの「行政手続」の3つの方法で行われている。

また、「かながわ新総合計画21」や「かながわ女性プラン21」などの策定における県民参加では、分かりやすい資料を提供するとともに、県民の意見とその反映状況を適宜、意見整理台帳に整理し、県政情報センターなどで県民の閲覧に供している。

イ 制度の利用実績

公文書の公開及び情報提供を合わせた制度全体の利用件数については、年々増加し、発足以来これまでに60万件に達しようとしており、住民参加を促進する基盤となる制度として県民の間に定着してきているものと考えられる。（P48表8参照）

表 8 情報公開制度の利用実績

区分 年度	利用者数			利用件数		
	公文書公開	情報提供	合計	公文書公開	情報提供	合計
58～5	人 1,518	人 152,379	人 153,897	件 13,219	件 238,917	件 252,136
6	245	69,958	70,203	1,841	92,473	94,314
7	234	76,772	77,006	10,492	103,078	113,570
8	435	110,728	111,163	5,611	133,911	139,522
計	2,432	409,837	412,269	31,163	568,379	599,542
構成比	0.6%	99.4%	100.0%	5.2%	94.8%	100.0%

\* 公文書公開の数字は請求者数及び請求件数

## 環境影響評価制度

### ア 制度の内容

本県では、一定規模以上の事業の実施が環境に与える影響について、あらかじめ調査、予測及び評価を行い、その結果を公表し、事業者、住民、行政が意見を出しあって良好な環境を確保していくことを目的に、昭和56年7月に「神奈川県環境影響評価条例」を施行し、この制度をスタートさせている。

また、神奈川県環境基本条例の制定を契機として、住民等の意見の反映が容易な事業計画の段階からの総合的な環境配慮や地球環境問題への対応等を図る必要から、平成9年7月に条例が改正され、制度の充実・強化が図られたところである。

住民から意見を提供してもらうための手続としては、次のものがあげられる。

#### a 実施計画書、予測評価書案等の周知

この制度をより良く進めていくためには、住民に事業の内容や、環境影響について調査、予測、評価した結果を十分に知ってもらう必要があることから、知事は、「予測評価書案」「見解書」「予測評価書」の縦覧を行い、また、事業者は説明会を開催することとしてい

る。

なお、上記の条例改正により、事業計画が固まらない段階から、住民参加のもとで環境配慮のチェック等を行うために、「実施計画書」の縦覧が、また、予測評価の妥当性の検証及び情報提供と住民参加を前提とする環境影響評価制度の信頼性の向上を図るために、「事後調査報告書」の縦覧が、それぞれ新たに手続として加えられた。

#### b 意見書の提出等

住民は「予測評価書案」に対して意見書を知事に提出するとともに、知事が開催する「公聴会」に出席して意見を述べるができる。

なお、上記の条例改正により、a と同趣旨で、住民は「実施計画書」に対して意見書を提出できることとなった。また、事前手続の導入に伴い、「予測評価書案」の充実が図られることから、評価手続の効率化を図るため、事業者の「見解書」に対する再意見書の提出の手続は廃止された。

#### イ 制度における住民参加の実績

条例施行以来、平成8年3月末までに条例の適用を受けた事業は、68件である。

これらに対して、意見書については、意見書267,154件、再意見書104,963件の計372,117件が提出され、また、公聴会については、57回開催されており、この制度は、住民参加制度として県民の間に広く定着し、神奈川県環境保全について一定の成果を上げてきたと考えられる。

#### (3) その他の住民参加制度(広聴主管課が実施する県民参加)

神奈川県では、より開かれた県政を推進するため、積極的に広聴事業を展開し、県政への県民参加を広く求めている。広聴主管課である県民課が実施する広聴事業の体系は、「いつでも、どこからでも」県民の声を多様な方法で聴く「個別広聴」、「県政への参加機会や参加層の拡充を図る」ために実施する様々な「集会広聴」、「県民ニーズを的確にとらえ、効果的な施策形成の資料」とするために実施する「調査広聴」の3つの柱から成り立っている。

以下、その実施状況と特徴を述べる。

#### 個別広聴

県民からの県政に関する相談や要望・提案等に対して、窓口や文書、あるいは電話等できめ細かく対応する個別広聴の実施事業には、「県民の声・相談事業」と「わたしの提案」制度の二つがあるが、ここでは、「わたしの提案」制度について紹介する。

「わたしの提案」は、昭和52年度から実施している「知事への提案」制度で、いつで

も、どこからでも気軽に県政に対して意見を述べ、提案ができるよう、専用封書、ファクシミリ、あるいはインターネットなどの複数の提案経路がある。

専用封書は、県施設や市町村などの行政機関及び県内金融機関等に配架し、県民生活の身近なところで入手できるよう配慮している。また、この他にも県主催の催しや討論会、シンポジウムなどでも配布し、一人でも多くの県民が提案できるよう努めている。

ファクシミリは、提案経路の拡大を図るため、「F a xかもめ便」として平成7年6月から導入している。

平成9年4月からは、インターネットによる提案「I - N e tかもめ便」も開始し、24時間いつでもどこからでも県政への提案ができるよう体制を整えている。このように、提案経路の拡大に努めているが、平成8年度には提案件数が3,000件の大台を越え、提案者については、県内居住者にとどまらず県外居住者も含まれている。

また、「わたしの提案」に寄せられた意見・提案については、原則文書で回答する他、県政に反映するよう積極的に努めている。

さらに、寄せられた意見・提案のうち、県民生活に直結した意見や県政の課題に関連する提案の内容と回答の要旨を併せて紹介する冊子「声のひろば」を平成8年度から発行し、県民参加のより一層の促進を図っている。

#### 集会広聴

県民と行政、あるいは県民同士の話し合いによって、県民と行政が県政の様々な課題を共有するとともにより緊密な協力関係の促進を図ることをねらいに、様々な集会広聴事業を実施している。

集会には、県域にかかる集会と地域にかかる集会がある。

県域集会には、県政の時々の重要課題をテーマに、各層・各分野の個人県民や団体県民から、知事等が直接意見や提案を聴き、また、意見交換をし、共通認識をもつ場として「かながわを語る懇談会」などがある。

また、地域の実情や特性にあった集会を実施し、地域からの県民参加を推進するものとして、地区行政センターごとに実施する地域集会として「地域県討論交流集会」、「地域県民懇話会」などがある。( P 51 表 9 参照 )

表9 平成8年度集会広聴実施状況

事業名 (開始年度)	参加対象	参加者数 (人)	特徴
かながわを語る 懇談会 (S52)	各種団体 代表者	58	県内各分野(生活環境、産業経済、労働)の団体の代表者と知事等が県政の重要課題をテーマに意見交換をする。
課題別県民 フォーラム (H8)	特定分野 一般県民	28	県政の特定課題について、様々な年代、職業あるいは、地域社会で活動する県民から生の声を聴き、施策に反映する。
地域県民討論 交流集会 (S63)	一般県民	2,103 (8地域)	県民が運営主体となり、実行運営委員会方式で実施する。地域特性に根ざしたテーマ設定で、世代や属性を超え討論交流する。
地域県民懇話会 (S56)	一般県民	133 (8地域)	県政や地域の課題について、県民相互の話し合いを通じてその解決方法を探り、県政への県民参加をより一層推進させる。
地域県政参加 推進事業 (S58)	一般県民	1,617 (8地域)	講演会や施設見学会により、地域や県政の課題について理解と認識を深めてもらい、そこで聴いた県民の声を県政に反映させる。

#### 調査広聴

県民の生活や社会の変化に伴う県民ニーズを把握して県の政策立案の基礎資料とし、県政に反映させるため、県民の意識、価値観等を統合的に調査する「県民ニーズ調査」及び県民の意見や提案を組織的、継続的に聴く「県政モニター」制度を調査広聴として実施している。

「県民ニーズ調査」は、県民の意識や価値観等を科学的に分析している県民意識調査で、平成8年度は「環境」、「福祉」の2つの分野における県民の意識やニーズを把握し、今後の神奈川県の実情、福祉行政にかかわる諸施策への反映を図ること目的に、県内在住の3,000人を対象に調査を実施した。

「県政モニター」制度は、その意見や要望を県政に反映させることと併せて、県民の県政に対する理解と関心を深め、その経験が地域活動に役立つことを目的に実施している。

県政モニターの定員は全県域で150人、任期は1年で、公募により選定している。活



動内容は、県政の課題をテーマに実施する「モニター会議」への出席や、県政の特定テーマに対する「課題意見」の提出や県政全般にわたる「随時意見」の提出などがある。

平成9年度からは、幅広い層の参加を得るため、モニター活動を夜間や休日に行う「夜間・休日コース」も設けた。

以上、県民課が実施する広聴事業について述べたが、各部局においても個別に、パンフレットの作成やインターネットでの広報による県民意見の聴取、また、県民参加の協議会や集会、アンケート調査等を積極的に行い、広範な県民参加に努めているところである。

#### (4) まとめ

以上みてきたとおり、神奈川県に住民参加は、政策を練り上げる段階から、多様な参加の手法を取り入れ、県民との対話を重視するとともに、個々の施策を進めるにあたって、きめ細かく県民の意向を反映させる仕組みが整っていると考える。

しかしながら、現行の住民参加制度においては、個別施策の住民全体への周知の徹底が難しいといったことや、住民全体の意思の正確な把握が不可能であること、また、住民の意思がどのような形で反映されたのかがわかりにくいといったことなどが言えよう。

一方、住民投票制度は、個別の政策課題に対して住民一人一人の意向を問うことで全体の意見が明らかにでき、投票の結果を政策に直接反映させやすいこと、また、投票に至る過程で住民の政策への関心を高める効果があることなどが特長と考える。

しかし、一方で、個別の政策について議論し、理解し合いながら合意形成を図るプロセスを排除する可能性があることや、全体の施策の中で個別の施策を問うことが難しい、設問の設け方により結果が左右される可能性があるという課題も併せ持っている。このほか、投票の対象区域により結果が異なる可能性が高いことや、情報提供の度合いで結果が異なる可能性があること、さらに、結果が僅差であった場合は住民に感情的対立が残る可能性もあること、少数意見に対する配慮が行き届かないといったことも課題としてあげることができよう。

しかしながら、諮問型の住民投票制度は、住民参加の新たな手法として、既存の住民参加の手法と組み合わせたり、使い分けをすることで、住民参加制度全体を補強あるいは補完する可能性があるとも考えられる。

以上のことから、住民投票制度は住民参加において、どのような場面で、あるいは、どのような方法で使えば住民参加の有効な手法となり得るのかということについて、以下、具体的な事例をもとに検証することとする。

### 3 具体的な事業における検証

#### (1) 具体的な事業における検証の視点

検証の対象の事業については、近年、地方自治体が行った重要な政策決定の事例の中から、議会の議決の有無、あるいは住民参加手続が法定か任意かなどについて、できる限り様々な組み合わせとなることに留意して、以下の5つの事業を選定した。

表 10 検証事業の種類と事業名

類 型	事 業 名
都市計画決定	さがみ縦貫道路（北側区間）に係る都市計画決定
総合計画策定	かながわ新総合計画 2 1 の策定
条例制定	神奈川県環境基本条例の制定
市町村合併	B 市、C 町による市町村合併
迷惑施設建設	A 市斎場の建設

ここで簡単に、各事業の検証に際しての主な視点について述べておく。

まず、都市計画決定である。都市計画決定については、既に法律等で様々な住民参加制度が保障されていることに配慮しながらも、どの段階でどのような内容について住民投票の導入が可能かについて検証を行った。

次に、総合計画の策定についてである。総合計画の策定についても、様々な手法による住民参加が試みられているが、ここでは特に、どのような設問の設定等が可能なのかという視点で、住民投票制度の導入の可能性について検証を行った。

条例制定については、条例制定の際のどのような場面で住民投票制度の導入が可能かについて検証を行った。

市町村合併については、地方制度調査会や地方分権推進委員会でも議論されているが、特に、市町村合併の推進過程におけるどの段階で住民投票制度の導入が可能かについて検証を行った。

また、迷惑施設建設については、地域間の利害関係の表面化に配慮したうえで、住民投票制度の導入の可能性について検証を行った。

## (2) さがみ縦貫道路(北側区間)に係る都市計画決定

### 事業の概要

さがみ縦貫道路は、東京都心から40～60kmの位置を環状に結ぶ「首都圏中央連絡自動車道」計画のうち県内区間の一部となるものであり、ほぼ相模川に沿って茅ヶ崎市から城山町にいたる総延長約34kmの自動車専用道路である。

このうち、北側区間(愛川町～城山町：延長約12.3km)は平成9年6月に都市計画決定されたところであるが、南側区間(茅ヶ崎市～厚木市：延長約21.6km)はこれに先行して、平成6年6月に都市計画決定されており、現在、国が建設を進めている。

なお、事業者によれば、本路線の整備効果としては、「南北方向の交通軸として、都市間の連絡の強化、都市環境の向上等に寄与するとともに、情報や産業、地域整備の促進などに貢献すること」、「国道129号や県道鍛冶谷相模原線などの主要道路の交通混雑を緩和し、交通の利便性の向上を図ること」などが想定されるとしている。

### 都市計画手続きの概要・経緯

#### ア 都市計画手続きの概要

図3(P67)のとおり。

#### イ 都市計画手続き等のおもな経緯

平成5年10月	事業者によるルート公表
平成5年11月	事業者による説明会の開催
平成7年7月	愛川町、城山町による都市計画説明会の開催
平成7年9月	都市計画公聴会
平成8年1月	環境アセスメント説明会 都市計画案及び環境影響予測評価書案の縦覧 都市計画案及び環境影響予測評価書案に対する意見書の提出
平成8年7月	環境アセスメント見解書縦覧 見解書に対する意見書(再意見書)の提出
平成8年11月	環境アセスメント公聴会
平成9年5月	都市計画地方審議会 建設大臣認可
平成9年6月	都市計画決定 告示、永久縦覧



b 主な意見

- ・計画道路の必要性について
- ・ルートの妥当性、ルート変更の可能性について
- ・トンネル構造の採用について
- ・インターチェンジの設置位置について
- ・環境悪化に対する危惧について

イ 市町村による都市計画説明会の開催

a 開催状況

- ・平成7年7月29日(土)……愛川町 70名出席  
城山町110名出席
- ・平成7年7月30日(日)……城山町150名出席

b 主な意見

- ・ルートの妥当性について(特に、土地区画整理事業施行地区内を計画道路が通過することについて)
- ・トンネル構造の採用について
- ・環境悪化に対する危惧について
- ・環境影響予測の妥当性について

ウ 都市計画公聴会の開催

a 開催状況

- ・平成7年9月7日(木)……愛川町 公述人2名
- ・平成7年9月8日(金)……城山町 公述人15名

表 11 公述申出の状況

意見の概要	公述申出人		公 述 人	
	愛川町	城山町	愛川町	城山町
賛 成	1	3	1	2
反 対	0	20	0	11
その他	1	4	1	2
合 計	2	27	2	15

b 主な意見

- ・町の活性化、交通渋滞の緩和に寄与する（計画に賛成）
- ・自然環境、生活環境が悪化する（計画に反対）
- ・車社会の見直しが必要である（計画に反対）
- ・土地区画整理事業施行区域内に計画道路を通すことは都市計画の矛盾である（計画に反対）

エ 都市計画案に対する意見書の受理

a 意見書の提出状況

（提出期間）平成8年1月12日～26日

（意見書数）10,684通（賛成4,997通 反対5,561通、その他126通）

b 主な意見

- ・さがみ縦貫道路のような南北方向の大動脈が必要だ
- ・渋滞解消に役立つ
- ・内陸工業団地の振興に役立つ
- ・車社会を見直し、計画を白紙撤回すべき
- ・渋滞解消にはつながらない
- ・土地区画整理事業施行地域に計画道路を通すのは問題である
- ・城山3、4丁目地区はボックストンネル構造にすべき
- ・地震への対応が十分でない
- ・自然環境、生活環境の悪化が危惧される。
- ・環境アセスメントが適切に行われていない
- ・これまでの住民の意見、要望が反映されていない

オ 環境アセスメント手続き

a 事業者による説明会

（開催期日）平成8年1月18日～21日

（開催地）津久井町、相模原市、城山町、愛川町、厚木市（計6会場）

（出席者数）6会場計308名

- （主な意見）
- ・城山3、4丁目地区はボックストンネル構造にできないか
  - ・環境アセスメントの前提となる交通量等の数値は妥当なのか
  - ・環境アセスメントの内容は信頼できるのか
  - ・環境アセスメントの評価項目は十分なのか

b 意見書及び再意見書の受理

(意見書受理期間) 平成8年1月12日～2月26日

(再意見書受理期間) 平成8年7月9日～29日

表12 提出された意見の状況

項 目	意 見 書	再 意 見 書
1 環境影響評価全般	9,803	4,648
2 将来交通量	398	-
3 大気汚染	9,606	2,612
4 騒音	2,490	678
5 振動	1	-
6 廃棄物	1,317	-
7 低周波空気振動	371	-
8 電波障害	4	-
9 日照障害	2	-
10 地形・地質	1	-
11 動物・生態系	2,718	2,130
12 植物・生態系	5	1,834
13 景観	485	1
14 地域分断	38	539
15 安全	1,333	770
16 環境影響評価の手続き	1,779	1,847
17 計画	4,796	2,445
18 行政	1,672	2,302
19 その他	30	4
合 計	36,849	19,810

(注) 表中の数字は、項目別の意見の数を示しているもので、(再)意見書の数とは異なっている。

c 公聴会

(開催状況) 平成8年11月30日 城山町 公述人14名

平成8年12月1日 城山町 公述人21名

平成8年12月7日 愛川町 公述人4名

公述人には、公述した事業者の数も含まれる。

- (主な意見)・交通渋滞の緩和や地域経済の活性化に貢献する
  - ・土地区画整理事業施行地域に計画道路を通すのは問題である
  - ・城山3、4丁目地区はボックストンネル構造にすべき
  - ・計画道路は必要ない
  - ・周辺住民の意向を十分尊重すべき
  - ・環境アセスメントに関して、評価の前提条件、評価項目、評価手法、評価内容などについての妥当性、信頼性などを問う意見
  - ・生活環境、自然環境の悪化を危惧する意見

#### カ 住民から提出された意見のさがみ縦貫道路建設事業への反映

- ・都市計画の内容に関することについては基本的に変更していない。
- ・住民の意向や環境アセスメント手続きにおける知事審査書の指摘を受けて、事業実施後も大気汚染の状況について継続的な調査を行うこと、騒音対策として遮音壁の設置に工夫を行うこと、貴重な植物種の移植を実施すること、事業実施時における具体的な交通安全対策を実施することなど、事業実施段階や事業完成後における環境配慮を具体化し、あるいは充実させるなどの対応をしている。

#### 住民投票制度導入の可能性

さがみ縦貫道路のような大規模な都市施設の都市計画決定は、知事の権限となっており、その手続きの概要は図3(P67)のとおりである。都市計画決定は、区域内の地権者の土地利用に大きな制約を課すことになるものであり、特にさがみ縦貫道路のような大規模な道路の建設などでは地域住民に及ぼす影響も大きなものとなる。このようなことから都市計画法は、都市計画決定の手続きにおける住民参加を重視し、都市計画決定権者が必要と認めるときには公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることを求める(同法第16条)とともに、都市計画の案を2週間公衆の縦覧に供することを求め(同法第17条1項)、その縦覧期間中関係市町村の住民及び利害関係人に意見書を提出する機会を設けている(同法第17条2項)。また、知事が都市計画の案を作成する場合、運用上、その原案は関係市町村が作成することとされており(昭和44年6月14日付け建設事務次官通達)、さらに、それが都市施設の都市計画決定である場合には、通常、市町村原案の作成に先だって、事業(実施予定)者が事業者原案を作成することとされている。神奈川県では、運用上などの必要性から実施されているこのような法定外の手続きにおいても、住民に対する説明会の開催など住民参加への配慮を行っている。

本県におけるこのような都市計画手続きにおいて、住民の意向を都市計画決定に反映するために住民投票制度を導入することが可能であるかを、以下さがみ縦貫道路を例に検証する。



## ア 住民投票の実施時期

さがみ縦貫道路のような大規模な都市施設における都市計画手続きは、図3（P67）に示すとおりであるが、当該手続きにおいて、住民投票の実施を想定し得る時期としては、次の5ケースがあると考えられる。

- ケース1 事業者が事業者原案を策定するに当たって住民の意向を確認するために住民投票を実施する場合
- ケース2 市町村が市町村原案を策定するに当たって住民の意向を確認するために住民投票を実施する場合
- ケース3 現行では、知事が都市計画案を策定するに当たって住民の意向を確認するために公聴会を開催しているが、これに替えて、あるいはこれに加えて住民投票を実施する場合
- ケース4 都市計画法の規定に基づく関係住民等からの意見書の提出期間終了後に、提出された意見の内容を踏まえて、住民の意向を確認するために住民投票を実施する場合
- ケース5 環境アセスメント手続きも含め、すべての住民参加手続きが終了した時点で、都市計画地方審議会に付議し、建設大臣の認可を受けるのに先だって、住民の意向を最終的に確認するために住民投票を実施する場合

以上の5ケースについて住民投票制度の導入の可能性を考察する。

ケース1及びケース2における事業者原案や市町村原案の策定は、運用上などの必要性から実施されているものであって、知事が行う都市計画案の策定に向けた法定外の準備作業である。また、住民投票を実施するに際しては、住民投票の対象となる事項に対する住民の理解・認識が相当程度深まっていることが前提となるが、このような観点からみたととき、ケース1及びケース2は住民投票を実施する時点としては早すぎるとも考えられる。さらに、ケース1において住民投票を実施するとした場合、事業者は国ということになるが、本検証においては、法令との整合が問題となるため、これらの者に住民投票の実施を求めるような制度の導入は考えていない。また、一般論として考えた場合にも、このような事業における事業者としては国や日本道路公団も想定されることとなるので、ケース1において住民投票を実施する場合、国等が事業者となる事業はさがみ縦貫道路などのような規模の大きなものであるため、結果として規模の大きな事業は住民投票の対象とならず、地方自治体の実施する比較的規模の小さな事業のみが住民投票の対象になるという不都合が生じることにもなる。このようなことから、ケース1及びケース2の段階は、住民投票制度を導入する時期としては適切ではないと考えられる。

また、ケース4及びケース5については、この段階において都市計画案の変更を行おうとする場合には、これまでに実施してきた諸手続きを再度やり直すことが必要になるという問題が生じる。しかしながら、これについてはあらかじめ都市計画法が予定しているところというべきであろう。ただし、ケース5に限って言えば、この時点で都市計画案の変更等が必要となった場合には、環境アセスメント手続きのやり直しが必要となるなど、時

間的にも費用的にも大きな負担を伴うこととなる可能性が高いため、住民投票制度を導入する時期としては適当でないといえよう。

都市計画法第16条は、都道府県知事又は市町村長に対し、「都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」ことを求めている。これを受けて県では、さがみ縦貫道路などのように広域的、根幹的で重要な都市施設等についての都市計画決定を行おうとする場合には、公聴会を開催しているところである。

ケース3は、都市計画法第16条にいう「都市計画の案を作成しようとする場合」に該当するわけであるから、ケース3において、「住民の意見を反映させるために必要な措置」として、現行の公聴会の開催に替えて、あるいはこれに加えて、住民投票を実施し、その結果を都市計画案に反映することは、むしろ都市計画法の趣旨に沿うものということもできる。

このようなことから、本県における現行の都市計画手続きにおいて、住民投票制度の導入が可能と思われる時期については、ケース3及びケース4の時期に限られるということが出来る。

なお、ケース4において住民投票制度を導入する場合には、従来、都市計画手続きと並行して進めていた環境アセスメント手続きについて、都市計画案の変更に伴うやり直しを避けるため、そのスタートの時期を住民投票の実施後にずらすなどの措置を講じることが必要になるものと思われる。

## イ 住民投票の内容

さがみ縦貫道路（北側区間）における都市計画手続きの中で、住民から実際に提示された意見などから考察すると、さがみ縦貫道路のような大規模な都市施設に係る都市計画決定に関し住民投票を実施する場合の設問内容については、概ね次の2点に整理することができよう。

第一段階 当該都市施設を都市計画決定することは必要か否か

第二段階 都市計画決定をする場合その内容（ルート、構造）をどのようなものとするか

この場合、第一段階における住民投票は、当該都市計画施設（道路）建設の必要性を聞くことになるわけであるが、知事がさがみ縦貫道路のような広域的、根幹的な都市施設の都市計画決定を行うに際し、当該施設の必要性を判断する場合、当然その判断は全県的な観点に立つて行うべきものであるから、そのために行われる住民投票については県全域の住民を対象にして行うべきものと考えられる。

次に、第二段階における住民投票について考察する。通常、このような道路の建設は、建設される市町村の住民には交通上の大きな便益をもたらす反面、建設される道路の周辺に居住する住民には騒音や大気汚染などの不利益をもたらすという側面も併せもっているが、それ以外の市町村の住民には建設に伴う便益のみをもたらすものといえよう。そのた

め、関係市町村の住民は計画道路のルートや構造に相当な関心を持つと考えられるが、遠く離れた市町村の住民は建設後の便益について興味を持つ程度で、そのルートや構造に大きな関心を持つことはそれほどないのではないかと考えられる。このような中で、ルートや構造の適否について、県全域を対象とする住民投票を実施したところで、低投票率などのため、結果として県民全体の総意を知ることができないということにもなりかねない。

したがって、第二段階において計画道路のルートや構造などについて住民投票を実施する場合には、これらの内容を地域の問題と捉え、県全域を対象とした住民投票を実施するのではなく、関係市町村の区域に限った住民投票を実施し、地域住民の意見をルート、構造に反映させる方がベターであると考ええる。

このように、第一段階における住民投票を実施する場合と第二段階における住民投票を実施する場合とでは、住民投票を実施する区域についての考え方が大きく異なることとなる。

なお、住民、特に関係市町村の住民のサイドに立てば、計画道路の要否はもとよりルート、構造などについても、住民が意向を示すことができる機会を設けるべきであるから、第一、第二段階においてそれぞれ住民投票を実施すべきということにもなるが、それは余り現実的ではない。そのため、第一、第二段階を併せたような形で住民投票を実施する方法（例えば、A案、B案のほかに、都市計画決定する必要はないとの選択枝を用意する方法）も考えられなくはない。しかしながら、前述のように第一段階と第二段階とでは住民投票を実施する場合の対象区域の設定についての考え方が大きく異なってくるが、第一、第二段階の内容を併せて住民投票する場合には、結局のところ、そのいずれかの区域を対象として実施することとなる。結果として、関係市町村の住民のみを対象として当該都市施設（道路）の必要性についての判断を求めたり、県下全域の住民に当該都市施設のルートや構造はいかにあるべきかとの判断を求めることとなるが、いずれの場合についても、適切な結果が得られない可能性が高く、住民投票を実施する意味は余りないように思われる。

次に、それぞれの段階において具体的にどのような設問形式が可能かを検討する。

まず、第一段階において当該都市施設の要否について住民投票を実施する場合であっても、都市計画決定の内容にはまったく立ち入らないで、つまり都市計画決定の内容についての情報を一切提供することなく、当該施設の要否についてのみ住民の判断を求めるといったことは困難であると思われるので、住民投票を実施するに当たっては、ルート、構造、事業費等についての概略の情報を住民に提示したうえで、当該施設の要否について住民に判断を求めることになると考えられる。現実の都市計画決定手続きにおいても、ルート、構造等についての情報は、図3（P67）における最初期の段階において公表されるものであり、その後の都市計画手続きはそれを前提に進められることとなるので、公表した内容を前提として、当該都市施設の要否を聞くことにならざるを得ないといえよう。

したがって、この場合考えられる住民投票の設問形式は、知事が都市計画案を策定するために作成した素案（都市計画素案）を前提として、当該都市施設を都市計画決定することの適否を「」「×」で住民に問うという形式（パターンA）となる。

また、第二段階の内容について住民投票を実施する場合、住民が有する多様な考え方をそのまま住民投票の選択肢とすることはできないわけであるから、住民の多様な考え方を住民投票に反映させるためには、住民の意見を集約して、それを住民投票の際の選択肢とすることが必要となる。その手法としては、都市計画法に定める住民参加手続きを通じて住民から提出された意見などを基にして、知事が都市計画案に対する対案を策定し、両者の優劣を住民に問うという設問形式（パターンB）が考えられる。あるいは、意見書などの内容から、争点が絞られ、明確となっているときには、その争点の是非に絞って住民投票を実施するという設問形式（パターンC）も考えられる。

さらに、住民の有する多様な考え方の集約を行政が行うのではなく、住民に委ねる方法も考えられる。つまり、一定数の住民の支持を得た対案の提出があった場合に、これと都市計画案との優劣を住民に問うという設問形式（パターンD）である。この場合、道路に係る都市計画の主な内容であるルート、構造については、極めて専門的、技術的な知識が要求されるものであるほか、その内容は事業費に直結するものであること、あるいは関係住民間の利害がふくそうするものであることなどから、住民に合理的な対案の作成がどこまで可能かという問題が生じよう。

なお、知事が住民投票の選択肢とするために、あらかじめ複数案を用意し、それらの優劣を住民に問うという形式も考えられる。しかしながら、知事が都市計画案を策定する際には常に最良案の策定をめざすものであり、都市計画案の策定の段階で、策定された都市計画案と並立し得るような対案が存在し、それとの優劣を住民に問い得るような場合はまれであると考えられるので、必ず複数の都市計画案の提出を求めるという方法は余り合理的とはいえない。また無理をして、複数の選択肢を用意させたとしても、その選択肢では住民が納得しないというケースが多発するのではないかとと思われる。

#### ウ 住民投票制度の発動方法

住民投票制度をどのような場合に発動させるかについては、次の四つの場合が考えられる。

- a 一定規模以上の都市施設の都市計画決定を行おうとするときには必ず住民投票を実施するよう義務づける場合（法定型）
- b 知事が必要と認めたときに住民投票を実施とする場合（知事型）
- c 一定数以上の住民から住民投票実施の請求があったときに住民投票を実施とする場合（住民請求型）
- d 一定数以上の住民の支持を得た対案が提出されたときに住民投票を実施とする場合（住民対案型）

なお、住民投票制度の発動要件と住民投票の設問形式との対応関係についてであるが、パターンB、C、Dによる住民投票は、住民からの意見や対案の提出の状況により、住民投票実施の要否が決められるべきと考えられるので、法令により予め実施を義務づけるようなものではないと考えられる。特に、パターンB、Dにおいては、住民から提出された

意見を基に知事が住民投票実施の要否を決するということになる。以上を整理すると次のようになる。

- ・知事が作成した都市計画素案を前提に、都市計画決定することの適否を住民に問う設問形式  
(パターンA) ----- 発動要件 a b c
- ・住民参加手続きを通じて住民から提出された意見などを基にして、知事が対案を策定し、これと公表した都市計画案との優劣を住民に問う設問形式  
(パターンB) ----- 発動要件 b
- ・意見書などの内容から、争点が絞られ、明確となっているときには、その争点の是非に絞って住民に問う設問形式(パターンC) ----- 発動要件 b
- ・一定数の住民の支持を得た対案の提出があった場合に、これと公表した都市計画案との優劣を住民に問う設問形式(パターンD) ----- 発動要件 d

## エ 結論

以上の検討を踏まえて、さがみ縦貫道路のような大規模な都市施設に係る都市計画決定に住民投票を導入する可能性を整理すると、表13(P66)のとおりである。

このうち、パターンAによる住民投票というのは、現行の制度下において都市計画案を策定するに際して行われている公聴会の開催に替えて、あるいはこれに加えて、知事が作成した都市計画素案を前提に、当該都市計画に係る都市施設(道路)の必要性を住民に問うというものであるが、さがみ縦貫道路などのような都市施設の建設については、住民投票を実施するまでもなく、結果を容易に予測できるケースが多いのではないかと考えられる。それは、計画道路から遠くはなれた地域に居住する住民があえて「NO」といわなければならないような要因が存在するケースというのは、あまり想定できないと考えられるからである。したがって、このような事案においては、あえて住民投票を実施する必要性は乏しいと考えられる。

その他、パターンAによる住民投票については、以下のような問題点の存在が考えられる。

- ・パターンAによる住民投票の場合、当該都市施設の必要性は認めつつも、都市計画素案におけるルートや構造に異論があるため「否」と投票せざるを得ない住民の意向は、当該都市施設の必要性をまったく認めないとする住民の意向と同一に取り扱われてしまうこととなる。
- ・都市計画法は、「国の利害に重大な関係がある事項に関し、必要があると認めるとき」は、都道府県知事等に対し都市計画決定を行うべきことなどを指示できる権限を建設大臣に認め、また都道府県知事等が当該指示に従わないときは、都市計画中央審

議会の確認を得たうえで、建設大臣自らが当該措置をとることができるとしており、仮に、知事が住民投票の結果を踏まえて、国の利害に重大な関係がある都市施設について都市計画決定を行わないとした場合には、国による指示や代執行ということも想定される。したがって、さがみ縦貫道路のような国家的プロジェクトの都市計画決定に住民投票を導入した場合、住民投票において示された住民の多数意思が最終的な施策決定に反映されないというケースの発生も想定されることとなる。

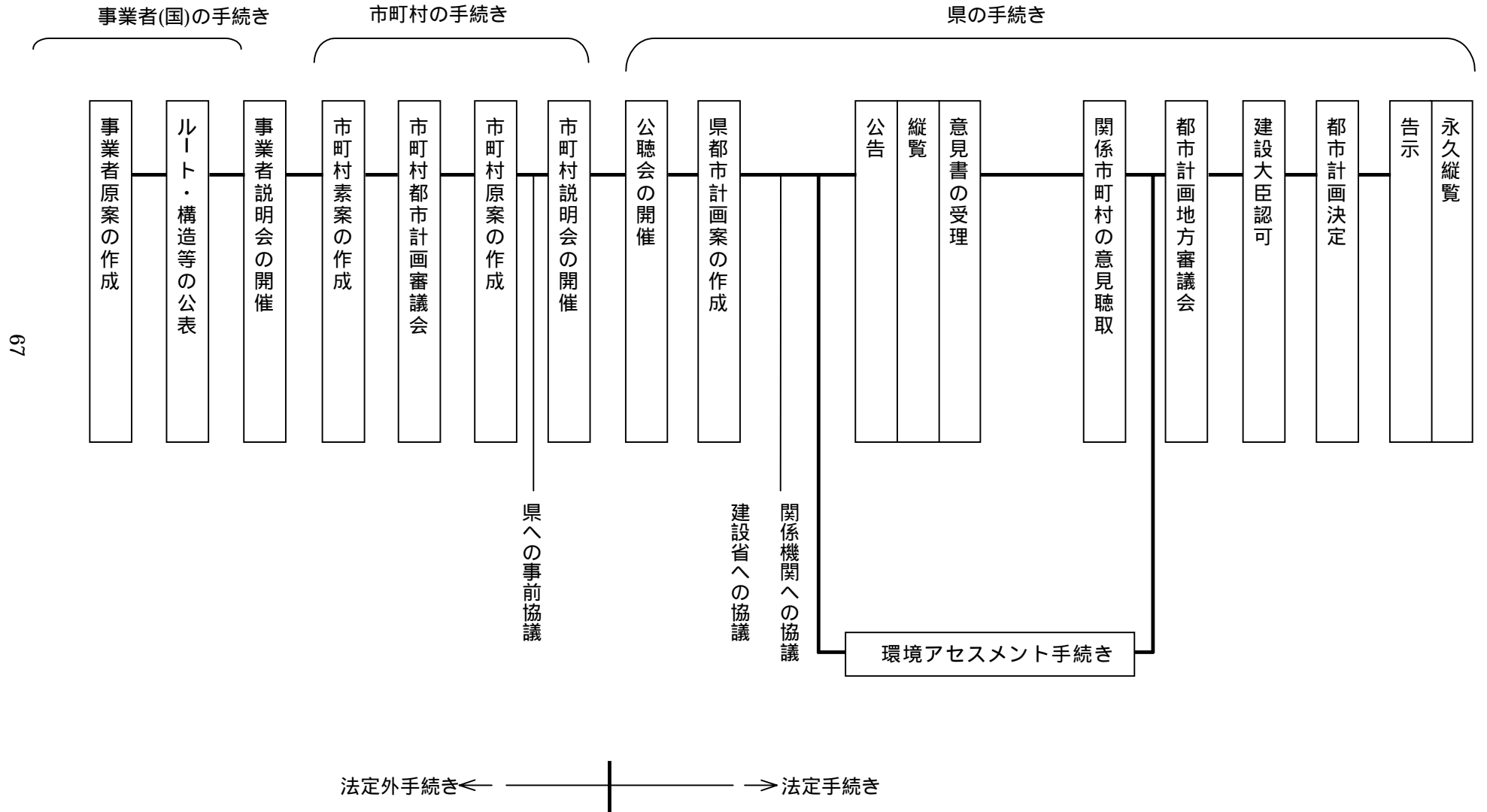
次に、パターンB、C、Dについては、都市計画決定の必要性つまり当該都市施設の必要性は前提とし、都市計画決定の内容であるルート、構造等の適否を問う住民投票である。このケースにおける住民投票の対象となるルート、構造等についての住民の意向は多様なものであるため、便宜上、一定の手法により住民の意向の集約化を図り、住民投票のそ上に乗せることとなるわけであるが、このような集約の手法では住民の意向を完全にはカバーしきれないという限界がある。また、さがみ縦貫道路のような大規模な道路については、ルート周辺の住民にとっては、いわゆる迷惑施設的な側面も有するものであると考えられるため、ルート、構造等に対する様々な考え方について、住民投票による決着を図った場合、住民間にしこりを残すなどの弊害も考えられる。このようなことを考慮すると、ルート、構造等についての住民の意向を都市計画決定に反映させるためには、住民投票制度の導入を図るのではなく、都市計画法に定める現行の住民参加手法を工夫することなどにより対応する方がよいのではないかと考えられる。

表 13 都市計画決定における住民投票制度の導入の可能性について

住民投票 パターン	設問形式	実施時期	制度の発動				住民投票の 対象区域	問題点等	可能性
			法定型	知事型	住民請求型	住民対案型			
A	知事の作成した都市計画素案を前提に、都市施設（道路）を都市計画決定することの適否	ケース3					県下全域	・住民投票を実施するまでもなく結果が予想されるケースが多いと考えられ、住民投票を実施する必要性に乏しい。	×
B	知事が策定した都市計画案と住民からの意見書等を基に知事が作成した対案の優劣	ケース4					関係市町村	・住民の多様な意見を集約するのは困難 ・ルート周辺の住民にとっては、「迷惑施設」的な側面があり、住民投票の実施は、住民間にしこりを残すなど弊害が生じる可能性がある。	×
C	住民からの意見書等から絞り込んだ争点についての是非	ケース4					関係市町村		×
D	知事が策定した都市計画案と住民から提出のあった対案の優劣	ケース4					関係市町村		×

( ×...導入はあまり効果的ではない )

図3 さがみ縦貫道路（北側区間）に係る都市計画手続き等のフロー概略図





### (3) かながわ新総合計画 21 の策定

神奈川県では、平成 9 年 4 月から新たな総合計画として「かながわ新総合計画 21」がスタートした。

この計画の策定にあたって県では、策定過程の初期の段階である平成 7 年 8 月から策定のプロセスを重視するとともに、県民等との応答関係を明らかにする透明性の高い計画づくりをめざし、県民参加を実施している。

本研究では、この新総合計画策定時の県民参加の概要について整理し、住民投票の導入可能性について検討することとした。

#### 「かながわ新総合計画 21」策定時の県民参加の概要

「かながわ新総合計画 21」は、県と市町村、民間が主体となって、行政と住民が状況認識を共有し、行政と民間との相互協働関係を作りあげていくための計画であり、社会計画としての性格を有するものである。

この「かながわ新総合計画 21」の策定に際して、県では、「県民等の参加は、計画策定の準備段階から実施し、各段階に応じた参加の方式や機会の設定と分りやすい資料の提供」、「県民参加等のプロセスを重視し、県民等との応答関係を明らかにする『透明性の高い計画づくり』」の 2 点を基本的な考え方として、県民参加を実施している。

なお、県の総合計画は、地方自治法第 2 条第 5 項にて、議会の議決を経て定めるとされている市町村基本構想とは異なり、議会の議決を要しないものである。

県民参加の概要を整理すると、次のとおりとなる。

#### ア 直接的県民参加

「知事への手紙」や「F a x かもめ便」、地域県民懇話会、地域県民討論交流集会等により意見や提案の聴取を行うとともに、パソコン通信の活用等、多様な参加機会を設定した。

県民からは、県の施設や市町村の窓口に置かれている「わたしの提案（知事への手紙）」用紙や「F a x かもめ便」、パソコン通信を利用し、新総合計画の策定に関する意見や提言を平成 7 年 8 月から平成 8 年 11 月にかけて受付けた。

計画の策定段階に応じて、地域県民懇話会、地域県民討論交流集会等各種の集会を開催し意見を聴くとともに、「県民のいのちとくらしを守る共同行動委員会」、「県民要求を実現し、県政の革新を推進する連絡会」等にも出席し、意見を聴いた。

また、県境を超えた広域的な政策展開を検討するため、神奈川県、山梨県、静岡県の県際地域での交流と連携について議論を深める、山静神県際地域シンポジウムを開催した。

さらに、経済同友会、商工団体連合会、青年会議所等の団体の会合や各種審議会等においても、素案の配布や説明を行い、意見を聴いた。

表 14 県民参加行事及び参加者数

時 期	集会回数	参加者数
平成7年8月～8年3月	342回	25,702人
平成8年4月～8年7月	286回	15,933人
平成8年8月～9年3月	283回	22,132人
合 計	911回	63,767人

#### イ 科学的手法による県民ニーズの把握

県がこれまでに実施した意識調査などのデータを活用するとともに、県民ニーズ基本調査、有識者調査等を実施し、県民の政策ニーズや県政への期待、地域の将来に対する認識等を把握した。

##### a 平成7年度県民の生活と県政についての意識調査

従来の県民ニーズ調査の基本項目に加え、望ましい将来像について県民の意識を把握するため、県内に居住する満20歳以上の男女（個人2,000サンプル）を対象に意識調査を実施した。

##### b 「県民の生活と社会についての意識調査」10年間の時系列分析

昭和60年度から平成6年度までに、4回にわたって行った県民意識基本調査をもとに、県民意識の変化の方向を把握するため、時系列分析を実施した。

分析対象は、昭和60年度、昭和63年度、平成3年度、平成6年度に行った、「県民ニーズ基本調査」（県民の生活と社会についての意識調査）である。

##### c 神奈川県将来像に対する有識者アンケート調査

時代潮流を形成する要因の将来的変化について、県内大学学部長等の認識を把握するため、アンケート調査を実施するとともに、有識者懇談会を開催した。

#### ウ 公聴会等の開催

県民の意見等を広く、また直接に計画審議に反映するため、素案作成段階での公聴会等を開催した。

##### a 公聴会の開催

県民の意見を直接、総合計画審議会（P70 参照）の審議に反映させるため、総合計画審議会による公聴会を開催した。

公述人の募集 平成8年6月1日から6月20日 応募者 24名  
公聴会 平成8年7月25日 本庁舎大会議場 意見陳述 11名

なお、総合計画審議会委員は、平成8年10月から11月にかけて、各地域で開催された地域県民討論交流集会にも出席し、各地域でも直接県民の意見を聴いた。

#### b 「『21世紀（あす）の神奈川』を考える子ども審議会」の開催

新総合計画策定の参考とするため、未来を担う子どもたち（小・中学生36名）に、ふるさと神奈川について考え、意見を発表してもらうことを目的に、子ども審議会を開催した。

総合計画審議会：付属機関の設置に関する条例により県の総合計画を知事の諮問に応じて調査審議し、その結果を報告し、又は意見を建議することを目的に置かれている。  
委員は、学識経験者、県議会議員、市町村長のうちから知事が委嘱している。

#### エ 市町村参加

市町村との関係については、地域別首長懇談会を活用するとともに、助役会議や市町村企画課長会議等多段階レベルでの調整・参加に努めるなど、多様な市町村参加を実施している。

また、公文書による意見照会手続きのほか、行政センター単位で市町村との意見交換会の実施など、新総合計画と市町村の構想とのすり合わせに努めた。

#### オ 県民意見等の反映状況

県民等からの提言や意見の活用・反映状況の公開に努め、県民等との応答関係を透明にするプロセス形成を図った。

##### a 意見の活用・反映のしくみ

県民の意見は、その時点時点で開催される総合計画審議会に報告され、審議に活用されるとともに、各部局にも伝達され、部局の施策形成にも活用された。

従来の計画策定では、計画策定後に意見の反映状況を整理し、公開していたが、新総合計画では、計画策定過程での意見の反映状況を第一次、第二次計画素案、それぞれの策定時に整理し、県民に公開することにより、応答関係の透明性の確保を図った。

## b 意見の整理

県民から提出された意見は、計画体系において複数の箇所に関連するもの、複数の部局が反映に向けて検討すべきもの、それぞれを1件として整理し、多様な視点からの検討にも努めている。

なお、意見の提出から、各部局への伝達、反映状況の公開過程は、県が従来から実施している広聴や広報の仕組みを活用して行っている。

意見は意見整理台帳に整理し、各地区行政センターの県政情報コーナー等にて、県民に開示された。

## c 意見の反映状況

県民参加意見の最終（計画決定時）の反映状況は、反映ないし参考としたものが90%、反映できないものが6%、計画に記載する事項ではないものが4%となっている。

最終の意見整理台帳には、県民に分かりやすいような注釈を加味して、開示している。

この様な県民・市町村参加を平成7年の8月から、平成8年11月まで実施することにより、県民や市町村から寄せられた意見、提言の総数は、延べで県民5,540件、市町村3,720件、合計9,260件となっている。

表15 計画策定段階別意見数内訳

	県民からの意見	市町村からの意見	計
平成7年8月～8年2月	1,475件	2,707件	4,182件
平成8年3月～8年8月	2,225件	592件	2,817件
平成8年9月～8年11月	1,840件	421件	2,261件
合計	5,540件	3,720件	9,260件

注：県民等から寄せられた意見は、計画体系において複数の箇所に関連するもの、複数の部局が反映に向けて検討すべきものがあり、これらを各1件としている。なお、表中の件数は、延べ件数である。

## 計画策定の各段階別の県民参加と主な意見

「かながわ新総合計画21」の県民参加の特徴として、「計画策定の準備段階から実施し、各段階に応じた参加方式の設定」「県民参加のプロセスを重視し透明性の高い計画づくり」をあげたが、ここでは具体的に計画策定の各段階毎の参加方法とその期間に総合計画審議会や議会において議論された事項について整理する。

なお、計画策定の各段階を次のように区分した。

### a 準備段階（平成7年8月から平成7年10月）

計画策定の基本的な考え方を提案し、県民等から意見提案を募集する。

### b 政策形成段階（平成7年11月から平成8年3月）

計画の構成や大まかな枠組みを提案し、県民等から意見提案を募集する。

- c 施策形成段階（平成8年5月から平成8年9月）  
第一次素案（将来展望）を提案し、素案の将来展望に対する意見や、想定される政策に対する意見提案を募集する。
- d まとめ段階（平成8年10月から平成8年11月）  
第二次素案（将来展望、実行計画）を提案し、施策形成に対する意見提案を募集する。

ア 各段階毎の県民参加と主な意見

a 準備段階

この段階は、計画の策定方針を検討する期間であり、新たな計画を策定しなければならない理由や、計画策定の基本的な考え方を県民参加用資料として配布し、提案や意見を募集した時期である。

表 16-1 準備段階における検討内容と主な意見

	検 討 内 容	主 な 意 見
総合計画審議会	平成7年7月（第51回総合計画審議会） ・ 第二次新神奈川計画改定実施計画の成果と課題の審議 ・ 政策環境動向の審議（計画の基礎条件である、人口、土地利用、水資源、経済見通しと時代潮流の変化を踏まえた、今後の課題と対応について） ・ 新総合計画の策定準備についての報告 平成7年10月（第52回総合計画審議会） ・ 新総合計画の策定基本方針の（案）の審議 ・ 県民参加方法の審議	・ 人口の量的推移だけでなく、高等教育の需要と供給、生涯教育の需要等人口の質という視点が必要ではないか ・ 産業の空洞化についての視点が必要ではないか ・ 経済成長率については、見通しが高すぎないか ・ 第二次新神奈川計画の総括が必要 ・ 将来見通しが見えにくい時代であり、計画策定が難しいのではないか ・ 人口の増減は政策により大きく変わってくる、地域を政策的に誘導する考えは
議会	6月の定例会の知事所信表明において新たな計画策定の方向が提案 9月の定例会において、計画策定の基本的な考え方について議論がされた	・ 現実的で実行性の高い計画が必要ではないか ・ 人口の地域間移動を踏まえた計画づくりを

b 政策形成段階

この段階は、計画の基礎的条件や計画の構成についての考え方を明らかにし、県民のニーズ把握等を行い、第一次素案を作成する期間である。前回までの県の総合計画の作成においては、第一次素案の公表段階から県民参加を行っており、この素案の形成段階までの県民参加は行っていなかった。

また、12月に県民参加用の資料が作成・配布されているが、変わることを前提にした討論用の資料であり、県民参加による計画づくりとしての新たな取組みとなっている。

表 16-2 政策形成段階における検討内容と主な意見

	検討内容	主な意見
総合計画審議会	平成8年2月第53回総合計画審議会 ・提言「神奈川の将来方向について（案）」の審議 ・県民参加の状況及び県民意識調査結果等についての審議 ・第二次新神奈川計画の成果と課題の審議 平成8年3月第54回総合計画審議会 ・新総合計画第一次計画素案の審議 平成8年4月第55回総合計画審議会 ・新総合計画第一次計画素案の審議 ・県民参加についての審議	・首都圏第三空港の大きな課題であり、十分な議論が必要 ・首都圏移転の問題に対する考え方は ・高齢化社会における産業構造の変化は ・県民意識調査では権利は主張されているが、義務の履行が述べられていない、整理すべきではないか ・地域政策圏のネーミングに再考を ・地域政策圏の設定には無理があるのでは ・政策的に人口誘導を ・県域を越えた交流の位置づけは
議会	12月、2月の定例会において、計画策定の基本的な考え方について議論	・地域政策圏の設定した考え方は ・県域をまたがる具体的な課題は

c 施策形成段階

この段階は、神奈川の将来構想を提案するとともに、その将来像を実現するために必要な政策の素材を第一次素案として整理し、県民からの提言・意見を募集し、第二次素案を取りまとめた期間である。

表 16-3 施策形成段階における検討内容と主な意見

	検討内容	主な意見
総合計画審議会	平成8年7月第56回総合計画審議会 ・新総合計画公聴会 平成8年10月第57回総合計画審議会 ・新総合計画第二次計画素案の審議	・目標値をはっきりさせた取組が必要である ・目標年次をはっきりさせた計画が必要 ・市町村の総合計画との整合性は
議会	6月、9月の定例会において、県政の課題等について議論	・首都圏の中の神奈川の位置づけは ・実行性の担保をどのように考えているのか ・県土づくりに必要なプロジェクトをどう考えているか ・人口についての市町村との整合性は



表 17 反映されなかった主な意見

意見要旨	備考
<ul style="list-style-type: none"> <li>・首都圏第3空港の誘致を</li> <li>・廃棄物の埋め立てにより、相模湾に海上空港の建設を</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空港の是非を含めて検討する</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・自然を破壊する道路建設は不要だ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境に配慮しつつ、多様な交流を支える道路網の整備を推進する</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区実行計画に福祉政策がない、福祉は第一のテーマではないか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全県的な課題であり、実行計画に位置づけてある</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・少子化対策として女性の家庭復帰策を</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男性も女性も、ともに職業と家庭生活の両立ができるように支援する</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・結婚相談所の設置など結婚の奨励により少子化対策を</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・結婚の奨励は位置づけていないが、子育てを社会全体で支える仕組みづくりを進める</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・林道の一般車の通行規制の緩和を</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境への配慮のため、災害時以外の利用は規制する</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・有害鳥獣による農作物被害への補償制度の確立を</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害防止対策や、駆除体制の整備により対応する</li> </ul>

以上の経過を次の表のとおり整理した。

表 18 各策定段階における参加方法と主な論点

策定段階	参加方法	論点
準備段階	参加用資料 知事所信表明による計画策定の基本的考え方 知事への手紙 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口の見通し</li> <li>・経済成長率</li> </ul>
政策形成段階	参加用資料 計画の基礎的条件及び計画の構成に関する資料 知事への手紙 パソコン会議室 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首都圏第三空港</li> <li>・首都圏移転</li> <li>・地域政策圏の設定、ネーミング</li> <li>・政策的な人口誘導</li> </ul>
施策形成段階	第一次計画素案(将来展望) 知事への手紙 パソコン会議室 公聴会 等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目標値、目標年次を明確にした計画</li> <li>・市町村総合計画との整合性</li> <li>・具体的な県土づくりのプロジェクト</li> </ul>
まとめ段階	第二次計画素案(実行計画) 知事への手紙 パソコン会議室 地域県民討論交流集会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済成長率</li> <li>・環境変化への対応</li> <li>・財政収支見通し</li> <li>・計画の進行管理</li> </ul>



## 住民投票の導入可能性について

総合計画審議会や議会での議論をみると、そのほとんどが計画の基本的事項に関するものであり、この議論の中からは、意見が対立したものはないようであるが、これらの論点を基にして、新総合計画の策定過程において住民投票の導入が可能であったのかについて、計画策定段階ごとの基本的な提案別（表19参照）に、および個別の争点別（P77表20参照）に検証を行った。

表 19 計画策定段階ごとの基本的提案別評価

項 目	評 価
準備段階 計画策定の基本的な考え方を提案	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ×等の簡易な設問になじまない</li> <li>・ 内容が多項目で投票になじまない</li> <li>・ 未成熟な段階</li> </ul>
政策形成段階 計画の構成や大まかな枠組を提案	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ×等の簡易な設問になじまない</li> <li>・ 内容が多項目で投票になじまない</li> <li>・ 未成熟な段階</li> </ul>
施策形成段階 第一次素案（将来展望）を提案	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ×等の簡易な設問になじまない</li> <li>・ 内容が多項目で投票になじまない</li> <li>・ 未成熟な段階</li> </ul>
まとめ段階 第二次素案（将来展望 実行計画）を提案	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ×等の簡易な設問になじまない</li> <li>・ 内容が多項目で投票になじまない</li> </ul>

表 20 個別争点別評価

論 点	評 価				新総合計画での対応
		×回答	費用対効果	熟度	
人口の見通し	専門的知識を必要とし、また、二者択一の設問の設定になじまない	×	×		専門的知識を必要とするため、有識者や議会での議論を参考に総計審に諮り、決定した。
経済成長率	同上	×	×		同上
首都圏第三空港	未成熟課題であり、住民が判断するための材料の提供ができない			×	これからの課題であり、問題点の整理もできていないため、今後の検討課題として位置づけた
首都圏移転	同上			×	県で決定しても国の意向が主であり、七都県市と協調した取組として位置づけた
地域政策圏の設定、	漠然とした課題であり、住民投票になじまない	×	×		漠然とした課題であり、議会での議論を参考に総計審に諮り、決定した
地域政策圏のネーミング	住民投票のコストに見合った効果が期待できない		×		色々な意見を参考に総計審に諮り、決定した
政策的な人口誘導	漠然とした課題であり、住民投票になじまない	×	×		市町村と調整して案を作成した
目標値、目標年次を明確にした計画	住民投票のコストに見合った効果が期待できない		×		目標年次、目標値を設定した
市町村総合計画との整合性	漠然とした課題であり、住民投票になじまない	×		×	首長懇談会や個別市町村との調整により整合性に努めた
具体的な県土づくりのプロジェクト	未成熟課題であり、住民が判断するための材料の提供ができない			×	未成熟課題が多く、これからの進行過程においても意見聴取に努め組み立てていく
環境変化への対応	漠然とした課題であり、住民投票になじまない	×	×	×	ローリングを行うことを明言した
計画の進行管理	漠然とした課題であり、住民投票になじまない	×	×	×	進行状況を明らかにし、県民参加をさらに進めていく

## まとめ

「かながわ新総合計画21」は、社会計画として策定されており、その性格から、県民との合意形成に留意した策定プロセスをとっている。

また、基本的には、か×かという視点ではなく、どのようにしたらいいのかを積み重ねて策定するものであり、その参加の過程そのものにも意味があるのではないと思われる。

その意味から、「かながわ新総合計画21」の策定過程の県民参加は、素案公表前から実施しており、県民との共同作業による計画づくりであったと言えるであろう。

しかし、県の総合計画では、分かりやすくいいながらも、素案のボリュームは多く、個々の施策に対してどこまで合意形成ができたかという、疑問も生じている。

こうしたことから、県が新たに提案している計画の推進過程における県民参加に大きな期待がかかっている。この推進過程における県民参加では、計画の進行状況を記載した進行台帳の公開と意見の提供を求めている。

新総合計画は、県の進むべき方向の道しるべであり、絶えず方向を確認しながら進めるものである。そのためには、進行状況を的確に県民に伝えることが不可欠であり、また、同時に、その都度県民から意見をいただくことが重要である。計画をよりよい方向で推進していくためには、か×かよりも、課題をどう解決していくのか、その議論を常に県民や市町村と一体になって行っていくことが大切であろう。

このような状況や計画策定過程の各段階や項目別の検証の結果から、「かながわ新総合計画21」の策定過程における住民投票の実施は適当でないものと考えられる。

#### ( 4 ) 神奈川県環境基本条例制定

##### 神奈川県環境基本条例制定の経緯

平成5年に環境基本法が制定され、その規定により定められた神奈川県環境審議会条例に基づき、神奈川県環境審議会が設置された。

この審議会では、平成6年8月30日に第1回を開催して以来、神奈川県における今後の環境政策のあり方について検討を進め、平成7年3月24日開催の第3回審議会において、神奈川県の環境政策の成果と課題、今後の環境政策の基本方向等を主な内容とする報告をまとめ、知事に提出した。

報告では、昭和46年に全国に先駆けて制定した「良好な環境の確保に関する基本条例については、新たな環境基本条例として制定する必要がある」旨、提言された。

県では、この審議会の提言や環境に対する社会状況の変化などを踏まえて、環境基本条例を制定することとした。

##### 条例制定に至る過程

##### ア 環境審議会の経過

環境審議会は、平成6年8月30日の第1回目の審議会を始めとして計6回実施され、第4回目で知事から「県環境基本条例（仮称）の制定について」の諮問を受け、第6回目の審議会において審議結果を知事に答申した。

その間、審議会の下に条例・計画部会を設け、大綱案の内容について審議を行った。

表 21 神奈川県環境審議会等の開催状況

開催日	区分	内容
平成6年8月30日	第1回神奈川県環境審議会	神奈川県の今後の環境政策のあり方について検討
平成6年12月26日	第2回神奈川県環境審議会	同上
平成7年3月24日	第3回神奈川県環境審議会	新たな環境基本条例制定の必要性を提言
平成7年8月24日	第4回神奈川県環境審議会	「神奈川県環境基本条例（仮称）の制定について」の諮問を受け、要綱素案を審議
平成7年9月20日	第1回条例・計画部会	大綱素案について内容の審議
平成7年10月19日	第2回条例・計画部会	大綱素案について内容の審議
平成7年11月8日	第3回条例・計画部会	大綱素案について内容の審議 中間報告案について審議
平成7年11月28日	第5回神奈川県環境審議会	部会の中間報告について審議
平成7年12月5日	第4回条例・計画部会	大綱案・答申案について審議

開催日	区分	内容
平成7年12月27日	第6回神奈川県環境審議会	「神奈川県環境基本条例（仮称）の制定について」を答申

## イ 県民参加の経過

条例の制定に伴う県民参加としては、各層、各界の県民を対象に集会やシンポジウムを開催し、幅広い意見の提供を求めてきた。また、「県のたより」に条例の骨子を掲載し、FAXや手紙によって様々な意見が寄せられた。これらの県民参加によって寄せられた意見は、審議会の参考とされた。

表 22 各種県民参加の実施状況

方法	実施日	概要
1 地域県民懇話会の開催	H7 9/13 21.26.27 10/6.9 12.17	各地区行政センター県民課が開催する地域懇話会で基本条例の概要を説明し、意見を聴いた。 8地区 参加者118人
2 経済、労働、女性・消費者、自然保護団体等への説明	随時	かながわ地球環境保全推進会議及び構成団体の会議等において基本条例の概要を説明し、意見を聴いた。 説明団体13団体 意見提出団体 4団体
3 学生討論会の開催	8/29.31	県内大学の学生を対象とした討論会の開催 2回実施 参加者19人
4 シンポジウムの開催	10/13	県民全体を対象としたシンポジウムの開催（内容）基調講演、パネルディスカッション 1回実施 参加者230人
5 「県のたより」による県民参加	10月号掲載	「県のたより」10月号に条例骨子を掲載し、FAXや手紙により意見を回収 67通
6 県民参加用リーフレット	随時	条例の概要をリーフレットに作成し、返信用ハガキにより意見聴取 110通

## 条例制定に関する審議及び県民からの意見

### ア 環境審議会の審議から

環境審議会で意見が分かれた 10 項目について、会長、副会長、部会長の三者で協議が行われた。そのうち 4 項目の内容と処理経過について整理する。

#### a 「条例のなかに、環境権の内容をどう盛り込むか」

環境権については、国民が良好な環境を享受する権利として提唱されているものであり、その性格については学説上論議のあるところであるが、実定法上の具体的な権利としての性格について定説がなく、判例においても認められていない。

しかしながら、環境配慮を重視する県の基本的な姿勢の宣言的意味合いとして、前文、若しくは本則のいずれかで規定されることが望ましいとし、前文で表現する意見と、本則で表現する意見が分かれ、また、「環境権」をどのように表現するか議論が分かれた。

##### < 処理経過 >

条例計画部会の最終意見では、環境権について「本則に規定を行った上で、前文にもわかりやすく書いたものを入れておく。」となっていたが、三者協議の結果、「環境配慮を重視する県の基本的な姿勢を宣言的に示すため、その趣旨とするところを環境保全に関する責務と併せて条例の前文に位置づける」とした。

#### b 「計画段階からの環境配慮制度について」

良好な環境の保全と創造を図るためには、全ての主体が、自主的に施策や事業活動の計画の初期の段階から総合的に環境配慮を進めていくことが重要であることから、その趣旨とするところを条例に位置づけることが望ましいとして、基本理念の中に姿勢として示す意見と、本則の中に明記する意見に分かれた。

##### < 処理経過 >

部会最終結果及び三者協議の結果、「県として、計画段階の環境配慮を行っていく」ということが基本理念に明示されるならば、本格的な議論は今後にゆだねるとした。

#### c 「環境基本条例の県政における位置づけについて」

県政における環境政策の優位性を明確にするとともに、前文の中にその姿勢と社会そのものの変革が求められていることを示す内容を盛り込むべきとの意見が出た。

##### < 処理経過 >

部会最終結果及び三者協議の結果、前文の中にその趣旨を表現した内容を追加した。

d 「放射性物質に関する規定について」

放射性物質に関する規定について、自治体のイニシアティブの観点から、前文に盛り込む意見と将来的な問題として理解し、明記しないとする意見に分かれた。

< 処理経過 >

部会最終結果及び三者協議の結果、現状では国の専管事項として整理されているため、ここでの議論の対象とはしないこととした。

イ 県民参加での主な意見から

次に県民参加について整理を行った。

a 条例の制定について

- ・ 条例の原案を市民にオープンにして、チェックしてもらう時間を十分にとって、市民とキャッチボールしながら作ってほしい。
- ・ 県民が知らないうちに本件条例が議会を通過し、制定されることがないように、より多くの声を行政としては、聴くべきである。

b 環境権について

- ・ 空気や水などをすべての人が平等に享受し、良好な環境のもとに生活を営むことは憲法に保障された基本的人権の一部であり、これを環境権として明記すべきだ。

c 県民参加について

- ・ 環境基本条例の主体が県民にあるという視点が希薄に思える。審議会や公聴会に県民が参加し、同時に決定権をもつことを明記すべきではないか。
- ・ 県民から出た意見の公表と、それがどのように条例に生かされたのかを、県のたより等で知らせてほしい。

d 条例の表現について

- ・ 抽象的な表現が多く、漠とした印象を受ける。もう一步踏み込んだ積極的な意気込みを「取り組み」のなかで期待する。

e 環境政策の優先性について

- ・ 県の施策の全てにわたって「環境配慮」を基底におくこと。環境行政の総合的調

整機関を設置し、縦割行政を排して、「環境配慮」を基底にして判断する権限を与える。

f 環境アセスメントについて

- ・計画段階での実効性のあるアセスメント制度を取入れることを明言してほしい。
- ・環境アセスメントは計画の立案から行い、代替案と合わせて検討を行う。実行中の事業を含めて途中見直しを行い、目的から逸脱したり環境の悪化がある場合には、工事凍結を含む計画の見直しを行う。

g 県民参加の処理経過

以上は、審議会で審議された条例（案）の概要や、骨子案を県民に示し、聴取した意見である。これらは、審議会の審議に取り入れられ、条例（案）策定の参考とされた。

なお、これらの意見は区分ごとに整理され、その対応状況を示した整理台帳により地区行政センター等で閲覧できるようにした。

環境基本条例の制定過程における住民投票の可能性

ア 住民投票の可能性について

審議会の審議過程で、意見が分かれた事項について、住民投票の導入の可能性を検証するため、次により論点及び対象項目を整理し、その評価を加えた。

表 23 論点及び評価

論 点 ( 審議会で意見が分かれた事項 )	対象項目	評 価
条例の名称を、条例の内容や目的がわかるようなものとするか (例) ・神奈川県環境基本条例 ・良好な環境の保全及び創造に関する基本条例	条例の名称	名称によって条例の内容が大きく変わるものでもないため、住民投票にかけるだけの価値がない。
「環境権」という文言を条文の中に盛り込むか否か	環境権の扱い	学説上、「環境権」については解釈が定まっていないため、正確な情報を県民提供することができない。



論 点 ( 審議会で意見が分かれた事項 )	対象項目	評 価
事業者等の事業の計画段階から環境配慮を規定するか否か	計画段階の環境配慮の規定	本件は県民の生活に影響を及ぼす事項であり、県民の賛否を問う意味もあると思われるが、理念的な規定であり、具体的な内容を県民に提供できない。
「環境の保全上の支障を来さない」という表現について (例)・「環境の保全上の支障を来さない」 ・「環境の保全上の支障を生じない」	「環境の保全上の支障を来さない」という表現	「環境の保全上の支障」という用語について定義が定まっておらず、県民に正確な情報を提供することができない。
県の施策のすべてにわたって「環境配慮を重視する」という姿勢を条文に規定するか否か	県の施策における環境配慮の位置づけ	県の施策のすべてにわたって「環境配慮を重視する」姿勢を取り込むことは、県民の生活に深くかかわる事項であり、県民に賛否を問うことに意義があるとも考えられるが、「環境配慮」をどのように行うのかなど、具体的に示すことができない。
条例で定める「環境基本計画」における「県民の意見を聴く」という表現について (例)・県民、事業又は民間団体 ・県民等 ・その他	「県民等」の表現について	「県民」の定義を条例案の策定段階で盛り込むことが可能であることから、住民投票にかけるだけの価値がない。
「県民等の自発的な活動」の範囲に「自然環境の保全に関する活動」を含めるか否か	「県民等の自発的な活動」の範囲	「県民等の自発的な活動」の範囲については、県民の間で様々な解釈がされると考えられ、適切な判断を求められない。
事業者が事業活動を行う際に責務として定められている「事業活動を行うに当たっての必要な措置」に関する情報を「公開」とするか「情報提供」とするか	事業者が事業活動を行う際の環境に関する「必要な措置」の公開	「公開」であっても「情報提供」であっても、県民に知らせることができるため、投票にかけるだけの価値がない。

論 点 ( 審議会で意見が分かれた事項 )	対象項目	評 価
条例で定める「施策の策定等に当たったの指針」として「生物の多様性の確保」を明記するか否か	「生物の多様性の確保」の明記	「生物の多様性の確保」の捉え方は様々であり、適切な判断を求められない。
条例の前文に「放射性物質に関する規定」を定めるか否か	放射性物質に関する規定	県民生活にとって重要な課題であるが、国の専管事項であり、投票結果に責任がとれない。

#### 検証の結果

検証の結果、「神奈川県環境基本条例」の制定過程で、個別の項目について住民の賛否を問う住民投票を導入することは、対象の範囲が様々に解釈されるなど、適切な判断を求めることが困難なことや、内容が曖昧で正確な情報提供ができないこと、条例の策定の段階で解決できることなどから適当ではないと考える。

また、条例のように、個別の項目が相互に関連して全体の理念や目的を実現する性格のものについて、その作成する段階で、住民投票を実施し、個々の項目ごとに投票の結果を反映させることは、条例全体のバランスが崩れ、条例本来の目的が損なわれるという恐れもある。

さらに、条例の制定は議会の権限であるが、住民が発案しようとする場合においても、直接請求制度である「条例の制定・改廃請求（地方自治法第74条）」によって、条例案を議会に提出し得る制度が保障されている。

こうしたことから、条例案を策定する段階での住民参加の手法としては、住民投票を実施するより、むしろ、住民投票以外の方法で住民の意向を反映させた方が、より効果的であると考えられる。

## ( 5 ) B 市 C 町による市町村合併

### 市町村合併制度の概要

#### ア 市町村合併の定義とその法的根拠

##### a 地方自治法第 7 条

市町村合併は、地方自治法第 7 条において定める市町村の廃置分合の 1 つである。

廃置分合とは、地方公共団体の法人格の変動を伴う区域の変更のことをいい、分割、分立、合体、編入の 4 種類があり、その具体の手続きが本条において定められている。このうちの合体及び編入が合併である。

合体とは、複数の地方公共団体の区域を廃止して、その区域に新たに 1 つの地方公共団体を設置することであり、編入とは、ある地方公共団体を廃止して、その区域を他の地方公共団体の区域に加えることである。

##### b 市町村の合併の特例に関する法律（以下「特例法」という。）

本法の趣旨は、自主的に市町村が合併を行おうとしたときに、円滑に行われるよう合併の際の障害を除去するという観点と、市町村合併のもつ今日的な意義を考慮して合併に向けた環境を積極的に整備し、自主的な市町村合併を推進していくという観点とを合わせ持っている。本法により市町村合併を行う場合、特例措置の適用がある。

ここで「市町村の合併」とは、「2 以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うもの」をいうとされている（同法第 2 条）。

#### イ 市町村合併の意義

市町村合併は、国土の均衡ある発展の観点から国土形成の基礎的単位として地域発展の牽引車の創造、増大する広域的な行政需要への対処、地方分権推進の観点から地域づくりの主体である市町村の行財政能力の強化へとつながる点で意義深い。

ちなみに、第 24 次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」においても、市町村合併を、「地域の一体的な整備、市町村の行財政基盤の強化、住民に身近な行政サービスの充実等を図るための有効で適切な方策」と位置づけている。

#### ウ 市町村合併のメリット

市町村合併のメリットを具体的に挙げると、次のとおりとなる。

- ・組織の統合・合理化による経費の節減、行財政運営の効率化が図られること

- ・職務の高度化、専門化等に対応して広く人材を求めることが可能となり、職員等の資質の向上が図られるとともに、組織の整備充実が図られること
- ・窓口事務の合理化、事務のO A化等により、事務処理の改善が行われること
- ・公共施設の効率的な配置、利用が可能となること
- ・住宅、交通、土地利用その他公共施設整備に関する施策を総合的、計画的に実施できること
- ・投資の効率的な実施が可能となること

## エ 市町村合併の手続き

合併の手続きは図4（P89）のとおりである。このうち合併協議会の設置及び協議の部分は義務づけられているものではないが、後述のように特例法によるメリットを享受し、合併を効率的に推進するため必要とされる。

## オ 合併協議会の特質

特例法に規定する合併協議会は、合併の可否を含め合併に関するあらゆる事項の協議を行うために地方自治法第252条の2に基づき設置する組織で、関係市町村の協議により、それぞれ議会の議決を経て設置、規約等を定める。

この組織の設置自体は義務ではないが、市町村建設計画の作成その他の合併に関するあらゆる協議を事前に行う場であること、合併協議会で作成される市町村建設計画に基づく事業についてのみ、特例法上の財政支援措置等が受けられることからいって、その設置は必要とされている。

なお、市町村建設計画とは、合併に際し、合併関係市町村の住民に対して合併市町村の将来に関するヴィジョンを与え、これによって住民が合併の適否を判断するという、合併市町村のマスタープランとしての役割を果たすものである。

## カ 合併協議会設置の住民発議

特例法上、住民参加について義務づける規定はないが、一定割合の有権者から合併協議会設置を請求できるという形での住民参加が認められている（P89図4参照）。手続きは次のとおりである。

### < 合併協議会設置の住民発議に係る手続き >

有権者の50分の1以上の連署により代表者から市町村長に請求する。

合併請求市町村長は、合併対象市町村長に意見を求める。

合併対象市町村長は、意見を求められた日から90日以内に合併協議会設置協議について議会に付議するか否かを回答する。

なお、合併請求市町村長は、全ての合併対象市町村長から合併協議会設置協議につい

て議会に付議する旨の回答を得た場合には、直接請求に基づく合併協議会設置協議に関する議案を議会に提出しなければならない。ただし、意見を付することはできる。全ての合併対象市町村長から付議の回答を得た場合、合併請求市町村及び合併対象市町村の長は60日以内に議会を招集し付議する。

合併請求市町村及び全ての合併対象市町村において合併協議会設置協議について可決した場合、合併協議会を設置する。合併協議会設置協議において規約を定める。協議会を設けたときには、その旨及び規約の告示をするとともに、都道府県知事に届け出なければならない（地方自治法第252条の2）。

## キ 財政支援措置

先述のとおり、特例法の適用を受けると、様々なメリットが受けられるが、この主なものとして財政支援措置について述べる。

- ・「合併支援まちづくり推進事業」の支援（特例法第15条、第11条の1）

市町村建設計画のうち、合併に伴い当面必要となる地方単独事業、つまりは合併市町村の一体性の確立や行政水準の地域間格差の是正に資する事業等をいうが、この事業費については地方債の発行が許可されており（概ね9割）、また元利償還金について地方交付税で措置される（概ね7割）。

- ・普通交付税の合併算定替え（特例法第11条の2）

合併後5年間、別々の市町村が存在するものとして交付税の算定をすることが認められ、その後5年間補償額が逡減していくものとされている。

- ・過疎法の適用に関する特例（特例法第12条）

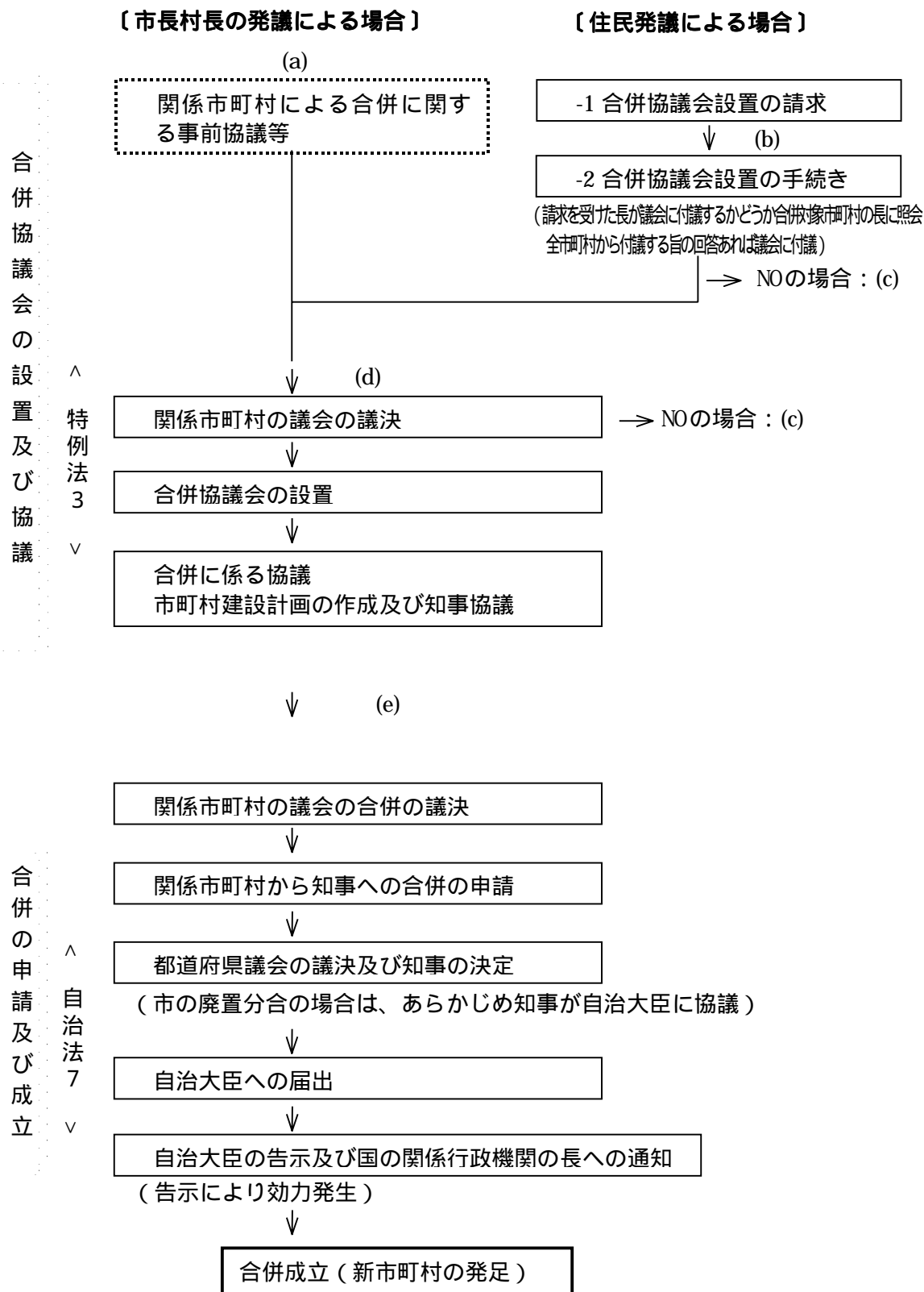
過疎市町村が含まれているの合併市町村の区域で実施される事業への過疎法適用、すなわち地域活性化のための地方債活用が認められている。

- ・地方税の不均一課税（特例法第10条）

合併年度及びそれに続く3か年度、合併市町村間における税率の不均衡が認められる。

なお、このほか、合併により身分の失われる議会議員の在任特例及び定数特例などが認められている（特例法第6条、第7条）。

図4 市町村合併の手続き



图中、(a) ~ (e)の記号は、住民投票導入の想定時点 (P95 参照)

## B市C町による市町村合併の概要

### ア 合併の背景

- ・河川流域において一体的な圏域形成がなされていた
- ・病院、ごみ処理等の一部事務組合において一体的な行政対応を実施していた
- ・住民ニーズの多様化、高度化による広域的な取り組みの必要性が増大していた
- ・地域の総合整備計画など大規模プロジェクト対応が将来的な課題としてあった
- ・その他、地方分権の動向、高齢化社会の到来などの社会情勢等に対応し、財政基盤の強化、自治能力の向上等の必要性が増大してきた

### イ 合併の経緯

昭和47年 1月	河川流域の4市町村の合併に係る協約書締結 (A市合併成立後、協約書は自動消滅)
平成3年末	B市とC町(以下「両市町」)の合併機運浮上
平成4年4月8日	「B市・C町合併促進協議会」設置
平成5年8月3日	将来構想策定委員会を組織
平成6年4月15日	将来構想について決定
"    5月~	両市町将来構想配布
"    5月23日~7/1	将来構想住民説明会(B市)
平成6年5月25日~6/14	将来構想住民説明会(C町)
"    7月27日~8/8	合併に関する住民意識調査
"    9月27日	両市町議会における合併協議会設置の議決
"    9月28日	D県知事あて合併協議会設置の届出及び告示
"    10月28日	B市「合併の可否を住民投票で」とする直接請求
"    11月7日	C町「合併の可否を住民投票で」とする直接請求
"    "    15日	B市議会に「合併の早期実現を」という陳情書提出
"    "    17日	B市議会、住民投票条例制定の直接請求否決 "    「合併の早期実現」の陳情採択 "    「C町との合併を早期実現する決議」を決議
"    "    24日	C町議会、町民投票条例制定の直接請求否決 "    「B市との合併を早期実現する決議」を決議
"    12月28日	住民のC町長の解職請求不成立
平成7年1月13日	C町議会に「合併の早期実現」を求める陳情書提出
"    2月8日	合併の期日(平成7年9月1日)決定
"    3月13日	新市名をA市に決定、新市の事務所所在地を決定
"    "    24日	C町議会において、早期合併を求める陳情を採択
"    5月16日	合併協定書の確認、合併協定調印式

" " 22日	両市町の議会臨時会で合併関連議案が可決
" " 23日	知事に対し廃置分合の申請
" " 26日	自治大臣に対し廃置分合に関する協議
" 6月2日	自治大臣から知事あて合併に異議のない旨の回答
" " 5日	D県知事から2市町首長に正式協議結果の通知
" 7月5日	D県議会において合併関連議案を可決
" " 6日	D県知事代理が2市町廃置分合の処分決定及び自治大臣への届出、決定書の2市町長への交付
" 8月8日	市町の廃置分合について、自治大臣名で告示
" 9月1日	A市誕生 職務執行者 前B市長
" 10月15日	新市市長選挙、前C町長が当選

## ウ 住民参加の動向

### a 情報提供

- ・平成5年9月から6年9月まで、B市・C町合併促進協議会だよりを発行
- ・平成6年5月から、両市町の将来構想のダイジェスト版を全世帯に配布
- ・平成6年10月から、B市・C町合併協議会だより発行

### b 将来構想住民説明会

表 24 将来構想住民説明会開催状況

市 町 名	B 市	C 町
実 施 時 期	平成6年5月23日～7月1日	平成6年5月25日～6月14日
会場数・参加者数	30会場、963名参加	14会場、841名参加
実 施 内 容	首長から合併に関する考え方、経緯説明、事務局から将来構想の概要説明、住民からの質疑応答	



c 合併に関する住民意識調査

表 25 合併に関する住民意識調査

実施時期	平成6年7月27日～8月8日
対象	2市町内在住の20歳以上男女3,500人(有権者の6%・A市2,461、B町1,039)
調査方法	選択回答方式で郵送(1回督促状送付)
調査内容	合併問題の周知度、関心度、合併への賛否、合併後の施策等
回答数・回収率	2,419人・69.1%(A市:1,652人・67.1%、B町:767人・73.8%)
結果	合併の周知度:92.5%、関心度:81.3% 合併への賛否の結果:賛成42.4%、反対20.5%、どちらともいえない36.5% 合併後期待する施策:2市町とも「自然の保全」、「鉄道、バス路線の整備」、「道路、下水道の整備」、「高齢者の障害者にも住み良いまちづくり」など

d 住民投票条例制定の直接請求

表 26 住民投票条例制定に係る直接請求の状況

市 町 村	B 市	C 町
条例名称	「B市とC町と合併することについての可否を住民投票に付するための条例」	「C町とB市と合併することについての可否を町民投票に付するための条例」
条例内容	目的:合併の可否を住民投票で問う、方法: を賛成又は反対欄に記入、有効投票の過半数結果への市町長の尊重義務を規定	
代表者明書交付申請・交付日	平成6年8月26日	平成6年9月1日
署名収集期間	平成6年8月27日から1ヶ月間	平成6年9月2日から1ヶ月間
条例制定請求書提出日	平成6年10月28日	平成6年11月7日
署名者数	6,627名(法定署名数809名)	4,288名(法定署名数341名)
議会への付議	11月17日否決	11月24日否決
なお、両議会とも、同日付けで「合併を早期実現する決議」がなされた。		

e 住民団体による2市町の早期合併を求める陳情活動

表 27 陳情活動の状況

市 町 名	B 市	C 町
実施団体 (結成年月日)	B市とC町の合併を促進するB市民の会(平成6年9月16日)	C町とB市の合併を促進するC町民の会(平成6年12月6日)
陳情活動と署名数	11月15日、16,990名の署名を添え市議会提出	平成7年1月13日、7,679名の署名を添え町議会提出
議会の対応	11月17日、市議会で陳情採択	3月24日、町議会で陳情採択

f C町長の解職請求

- ・平成6年11月21日、請求者代表証明書の交付申請、11月25日、証明書交付
- ・署名収集が11月26日から1カ月間行われたが、法定署名数に達せず。  
署名数 2,688名（法定署名数 5,673名）

エ 合併の過程での問題点とその解消法

合併にあたっての、或いは合併後の課題及びその解消法は次のとおりであった。

a 合併前市町間の行政水準の格差是正をいかに図るか。

- ・行政水準の相対的に低い地域にまず重点的に投資を行うことにより、公的施設の適正配置等に努める。
- ・住民との関係では、異なる行政水準のうち、住民にとって優位な方（住民福祉は高い方、住民負担は少ない方）に合わせた。

b 周辺地域の衰退をどう防ぐか。

- ・将来構想の中で、B地域とC地域の境の地区を中心拠点・新市街地とし、また、旧B市及び旧C町の核であった地域を交流の拠点と位置づけることにより都市機能の誘導を図っている。
- ・旧C町役場を市役所の支所と位置づけ、合併による市域拡大により住民サービスの低下を来さないよう努める。

C 地域による住民感情の齟齬、対立等の解消、融和をどう図るか。

- ・新市名等を決める際に、アンケート等によって短絡的に決めずに、単なる数の論理によらないよう議論を尽くした（ただし、最終的には協議会の正・副会長に一任して決定）。
- ・bの旧C町役場の位置づけについては、この側面もある。

これらの問題に対処するため、任意の合併促進協議会が主体となり、合併促進協議会だより等を発行し情報提供するとともに、先述の住民参加手法つまり住民説明会や住民意識調査を行い、将来構想の策定等に関して住民の意見を聞き、採り入れるよう努めた。

表 28 自治体財政や住民生活に与えた影響

面積	73.34km <sup>2</sup> ( A 市50.90、 B 町22.44 )
人口	76,378人 ( A 市54,126、 B 町22,252 )( 平成7年9月1日現在住民基本台帳 )
世帯	25,448世帯 ( A 市18,205、 B 町7,243 )( 同上 )
財政規模	432億円 ( A 市293、 B 町193 )
就業者数	34,752人 ( A 市24,334、 B 町10,418 )( 将来構想 )
商店数	620店舗 ( A 市367、 B 町253 )( 同上 )
工場数	193件 ( A 市135、 B 町58 )( 同上 )
影響	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合併により財政規模が大きくなったため、大規模投資が可能となった</li> <li>・ 全国的に市の知名度が上がった。</li> </ul>

#### 住民投票制度の導入可能性について

A市の合併を進める過程での、住民投票の導入可能性について、ここではア 合併の可否について、及びイ 市町村名の決定についての2つの課題に関して、項目別に検証してみたい。

課題の選定については、アは市町村合併という事業全体の実施の有無が住民の生活に多大な影響を与えるという意味で、またイは合併事業のプロセスにおいて様々な項目について協議を行っていく中で、特に住民に身近で議論を喚起しやすい項目という意味で選択した。

なお、協議会で作成する市町村建設計画全体について住民投票にかけるという選択肢もあるが、その中味はいわゆる総合計画と同じで、新市の将来像や基本方針、施策の体系などを網羅した内容であり、本報告書の事例検証の一つに別途総合計画を採り上げていることからここでは採用しない。

ここでまず、現実においてこれらア及びイがどのように決定されたかを整理しておく。アについては、任意の合併促進協議会において行った住民説明会及び住民意識調査の結果から住民の意向を把握し、法定の合併協議会において協議の結果、決定した。イについては、法定協議会内部での協議の中で、住民のアンケートを実施したらどうかという案も出たが、エ c ( P 93 ) にも記載したとおりの理由で住民の意見を個別に問うことはせず、最終的に協議会正・副会長への一任という形で決定した。

#### ア 合併の可否についての住民投票導入の可能性

合併の可否については、技術的側面からみて × 式で回答することができるため、ここで住民投票の導入の可否を検証するにあたっては、市町村合併のプロセスの種類ごとに、そのプロセスの各時点において住民投票の導入が可能かどうかといった視点から考察することとしたい。

ここで市町村合併のプロセスの種類というのは、a 長発議による、すなわち行政側から提起された市町村合併と b 住民発議による、すなわち特例法による合併協議会設置の直接

請求制度を利用した市町村合併とを指すが、A市における住民投票は前者によるため、aの場合を中心に論を進める。

まず、合併のプロセスにおいて手続きの節目にあたる時点を整理すると次のとおりであり、これらにおける導入の可否を具体的に検証していくこととする。

< 住民投票の導入時点 >

- (a) 長が発議を行う時点
- (b) 住民から合併協議会設置の直接請求が出された時点
- (c) 直接請求が市町村長に拒否されたり議会に否決されたりした場合
- (d) 合併協議会の設置の議決前
- (e) 合併協議会での協議が固まった後、最終決定する前

なお、合併の決議は合併対象市町村それぞれが個別に行うものであり、したがって、その決定のための住民投票のエリアもそれぞれの市町村の区域内において行う。

#### a 長発議による市町村合併の場合

長の発議による市町村合併の場合、対象となる導入時点は、住民発議の場合を想定した(b)及び(c)を除き、(a)、(d)若しくは(e)が考えられる。

これらについて、主に次の見地から検討する。

- ・ 現行の住民投票が諮問的効力のみを有するものであることから、その結果を受けて以降のプロセスでの諸決定に長が活かしようのかという観点、
- ・ 提供できる情報量やその熟度が十分であるかという観点
- ・ 費用対効果の観点

まず、(a)についての特性として、次のことが挙げられる。

< 肯定側 >

- ・ 長が具体の準備作業に入る前に住民の意思を確認できるため、時間、費用等の面で効率的である。

< 否定側 >

- ・ 長発議による準備作業は任意であり、いつをもって発議があったとすべきか、時期が特定しない。A市においても、当初4市町村での合併協約書を締結していたこともあり、2市町のみでの合併の作業がいつスタートしたかは確定しにくい。
- ・ 準備作業に入る前の段階であり、情報量が非常に少なく、かつ未成熟である。

以上のように、この時点での導入は効率性や費用対効果において優れているが、住民が判断する上での情報を十分に提供できないため、の観点から不相当と考えられる。

次に(d)についての特性として、次のことが挙げられる。

<肯定側>

- ・法定の合併協議会の設置前の議決であるから、具体の協議に入る前に住民の意思を確認でき、時間、費用等の面で効率的である。

<否定側>

- ・任意の形で協議を行ってきただけで、住民投票にかけるにあたり、情報量が非常に少なく、未成熟である。
- ・合併協議会の中でも、合併の可否を含めて検討していくのであるから、その設置前にあえて住民投票にかける必要性はない。
- ・住民投票で否決されて長が協議会設置議案の提出をやめたとしても、場合によっては改めて住民直接請求で議会にかけられるケースも想定され、このような場合、住民投票の意味がなくなってしまう。

これについては、協議会自体が合併の可否も含めて検討していく場であるという位置づけがある以上、住民への判断材料の提供が十分とはいえないことと合わせて考えると、適当とはいえない。

また、(e)についての特性としては、次のことが挙げられる。

<肯定側>

- ・合併協議会の中で検討した合併後の青写真が合併協議書の形でまとまっており、住民に提供すべき情報が多く、その熟度も高いため、よりの確な判断が可能である。
- ・協議会の協議結果は法的効果を有さないが、長は、議会に合併に係る議案を提出するか否かという形で、住民投票の結果を施策決定に反映できる。

<否定側>

- ・合併に向けての協議は既に済んでおり、あとは最終決定を待つだけという時点で初めて住民の意思を確認するのは、それまでの作業を無にする可能性を考慮するとリスクが大きい。費用対効果の点でどうか。

この時点での導入については、投票結果に対する長の対応や提供可能な情報量等が十分かという観点からは適当であるとともに、費用対効果の観点から見ても、合併において特に費用の抛出が必要となるのは合併後のことであり、たとえ住民の意思によって合併は否となっても、それほど大きなマイナス効果はないと考えられること、また、協議終了後に議会で否決されることも想定されるところであることから、(e)の時点においては導入の余地があるといえるであろう。

ちなみにA市の事例では、合併促進協議会で協議を開始して以来（平成4年4月から）合併協議会で協定書を締結するまで（平成7年5月まで）約3年強の作業を、法定の合併協議会が設置（平成6年9月）されてからでも約8カ月の作業を要しており、これが無に帰する可能性はある。

次に住民投票の発案者であるが、これには、長の場合、住民の場合、義務づけの場合がある。いずれの場合であろうが、合併のプロセスに住民の意思を反映させるという趣旨は、住民自治の観点から望ましい。

ただし住民からの発案に際しては、住民投票を発動するための要件として、地方自治法上の直接請求と同じく、有権者の一定数以上の連署を要するとすべきであろう。ただ、当該住民投票の性格は、リコールのように長の身分を失わしめるといったような強い効果を有するものではなく、基本的には諮問的効力しか有さず、最後は議会の議決によらなければならない点、しかしながら有権者全てを対象に意思を問うた結果には事実上の重みがある点、さらには手続きが煩雑で時間、費用を相当要する点などを考慮すると、実質的に都市部では発動を封じられているに等しいリコールの発動要件より緩く、条例の制定改廃請求のそれよりは厳しい要件とすべきである。

また、義務づけとする場合であるが、この場合に注意すべきことは、事業の熟度をみながら導入すべきかどうか判断できる長や住民の発案と違って、全く形が見えず情報量の限りなく少ない段階でいきなり住民投票の実施が義務づけられるという事態もあり得るという点である。しかし、(e)の時点での導入ならば協議会における協議後であるからその恐れは少なくなろう。

A市の合併においては、法定の住民参加制度はなく、任意の住民説明会及び住民意識調査が、任意の協議会での検討中において実施されている。

このうち住民説明会は、B市において963人（当時の市人口 53,854人の1.8%）、C町において841人（当時の町人口22,149人の3.8%）が参加したに過ぎず、また、住民意識調査も有権者数の約6%である3,500人のうち回答した人が2,419人（回収率69.1%）で、結局約4.1%の人の意見しか聞いていない（賛成した人が42.4%であるから、結局約1.8%のみが賛成したこととなる）。

したがって、これだけで住民の意見を十分に把握できたということは難しい。一方で市町村合併は住民の生活に直接的かつ大きな影響を及ぼす事業でもあることから、後日になって住民投票条例の制定の直接請求や長のリコールなどが出てきている。

この点、住民投票ならば、市町村合併の可否という住民自治の根幹に影響するような事業について、住民の意思を確実に知ることができるという点は注目に値する。

具体的にはB市の場合、住民投票条例制定の直接請求があり否決されたときの理由をみると、

- ・合併するか否かは市町村長及び市町村議会の自主的判断に委ねられている
- ・合併は高度の政治性、専門性を有するため議会が判断するのが妥当
- ・合併に関する意識調査において、賛成が反対を大きく上回り、顕著な反対運動もないなど住民の支持が得られていると考えられる

の3点を挙げている。

合併の可否が長等の自主的判断に委ねられていることに関しては、現行の諮問型の住民投票、或いは法改正により協議会の設置のみを義務づける折衷型の住民投票のような形態であれば、合併の可否の最終決定を行う長や議会の権限には抵触しない。また、合併の判断は政治性、専門性を有するという点についても、市町村合併における住民自治の重要性と、合併事業における高度の政治性・専門性とを勘案した上で、住民にきめ細かな情報

提供を行うことである程度カバーできるものである。さらに、住民の支持を得られていると考えられる状況である場合については、先述のとおり住民の一部の意見を聞いたに過ぎないおそれがあり、実際に住民投票条例の制定を求める直接請求や長のリコールなど疑義を投げかける動きはあった。

また、導入時点との関連でいえば、住民投票条例制定を求める動きが、任意の協議会での検討時点ではなく、法定の合併協議会での検討作業中に出てきたという点は、住民の問題意識と情報入手の度合いといった観点から興味深い。

以上の点から、(e)の時点において、住民投票を導入する余地もあったのではないかと考えられる。

#### **b 住民発議による市町村合併の場合**

A市の事例とは異なるが、市町村合併のプロセスの種類のもう一方の住民発議による場合も、併せて考察しておく。

住民の発議による市町村合併の場合、対象となる導入時点は、長発議の場合を想定した(a)を除き、(b)、(c)、(d)若しくは(e)が考えられる。

この場合、aで示した三つの観点に加え、特に留意しなければならないのは、特例法が合併協議会の設置を求める直接請求の制度を設けているため、この既存の住民参加の制度を形骸化するような住民投票の導入は考えるべきでないということである。

住民投票の導入時点の(b)及び(d)についてみると、まず(b)は直接請求があったときに即導入するものであり、当然ながら直接請求の意味は全くなってしまふ。また、図4(P89)から明らかなように、(b)、(d)ともに合併協議会の設置前に住民投票の導入を想定しており、そこで得られた結論が合併に賛成であろうが、反対であろうが、いずれにしても直接請求だけの場合と同じく、議会の議決を経なければならないわけである。また、特にこの住民投票で否決されると、議会の議決を待つまでもなく、住民の大半の反対意思が判明することによって直接請求が実質的に宙に浮いてしまふ恐れがある。

こうしてみると、直接請求と住民投票のどちらか一方は意味のないものとなってしまうため、(b)及び(d)の時点の導入は適当でないと考えられる。

一方、(c)についてみると、これは現行制度上、合併請求市町村の長から合併協議会の設置協議について議会に付議するかどうかの照会を受けた合併対象市町村の長が付議を拒否した場合か、若しくは議会(合併請求市町村含む)において合併協議会設置が否決された場合にのみ、当初の直接請求の趣旨を活かすため、あえて住民投票を行い住民の意思を問うというものである。しかしながら、現行法上これらの場合は、既に合併協議会設置の直接請求のプロセスはストップしており、住民投票により復活することはできないため、意味がない。

こうして考えてくると、住民発議の市町村合併の場合の住民投票の導入時点としては、

(e)のみが考えられるということになる。この時点が適当と考えられる理由は、長発議の市町村合併の場合と同じである。

また、発案者についてであるが、住民については、当該合併事業自体が住民の直接請求から生まれた事業であることから、住民からの住民投票の発案を認めることはその趣旨にも合致する。ただし、この場合当然ながら長は発議の市町村合併の場合と同様、一定数の連署という発動要件を設定すべきである。

長についても、住民の直接請求による合併事業が大多数の住民の意思なのかどうか確認するという点において、住民投票の発案を認める意味はあると思われる。

さらに本件は、住民参加による制度を利用して展開した事業であるが、合併協議会の中で協議を重ねる過程でその側面が薄れる可能性があることを考えると、改めて最終的に住民意思を確かめる意味で、義務づけで住民投票にかけることとするのも妥当と思われる。

いずれにしても、住民投票を導入するにあたっては、その地域や住民の置かれた現状を個別具体的に判断して、情報提供をはじめ、住民投票の環境づくりを十分に行う必要がある。

市町村という行政主体の存在意義は、究極的には住民生活の向上に資することにあるということを考えると、合併により左右される住民生活の様々な側面の情報を提供することで住民の判断を的確たらしめることも市町村の役割であり、そのための基盤を確立した上ではじめて住民投票にかけることが相当と考えられる。

#### イ 市町村名の決定についての住民投票導入の可能性

本課題については、市町村合併のパターンにかかわらず、同列に論じることができる。すなわち、市町村名の決定は、法定の合併協議会の協議事項の一つであり、当然ながら協議会の中で市町村合併の可否等を協議した後に論じられる事項であるため、この決定プロセスに住民投票を導入すると考えた場合、時期的にも合併協議会設置後、その協議を進めていく中で、という具合にほぼ確定する。

ここでまず論点として挙げるべきは、市町村名の決定というテーマが住民投票のテーマとして適当かどうかということである。

投票で決める以上は、×で回答するとか、番号選択といった、投票になじむ回答方法がとれるテーマでなくてはならない。

市町村名の決定については、住民投票を管理執行する側があらかじめ選択肢を提示する必要があるが、基本的には投票になじむと考えられる。しかしながら、市町村名というものの自体の選定においてはイメージの要素が非常に大きく、住民一人一人の主観に左右されるものであるから、選択肢を選ぶ合理的基準の設定が非常に難しい。また、選択肢が何らかの根拠によって投票にかけるに適した数に絞られたとしても、事前の情報提供の過程において、住民に対し、いかにしてそれらの選択肢の合理性を納得させられるのが難題となろう。

そこで、住民から選択肢を募集するという方法も考えられるが、住民は生理的に自分が



居住する旧市町村名に愛着があり、当然ながら旧市町村名が選択肢として選定され、投票にかけられれば、多数決の結果、自ずと居住人数の多かった地域の名称に決まる傾向が強く、極端に言えば、投票結果の意味するところは単なる住民の居住分布の反映に過ぎないといったことにもなりかねない。

A市の場合も、特に旧C町地域がその伝統の重みを誇りにしており、Cという名称自体への思い入れも非常に強かった。そこで、合併の協議の中で、前述のとおり名称をアンケートにかけると案も挙がったが、地域住民間にしこりが残ることを危惧してとりやめた経緯がある。

ただでさえ市町村合併後の各地域間の住民の融和策が大きな課題となっている中で、このような多数決によった場合、地域住民間にしこりを残すことは必至であり、ひいては合併の成否にも関わる恐れがある。

また、新市町村名であるから、当然ながら合併後の市町村のエリア全域の住民に関わる問題であり、住民投票も合併前の市町村ごとに行うのではなく、合併後のエリア全域を対象に行う必要があるため、よりきめ細かな調整等、条件整備が必要となる。

以上のように、市町村名の決定は、そのテーマの性格から住民投票の対象としてはあまりなじまず、さらに住民投票には多大な労力、時間及び費用等を要することを考慮すると、住民投票にかける事項としては適当でないと考えられる。

## ウ 結論

ここで、今までの検証結果をまとめておく。

合併の可否については、その条件によっては、住民投票を導入する余地がある。現行法上は、投票の効力は諮問的効力に止まるため、長や議会が政策決定する際の資料とし活用されるという、住民参加の観点からはいささか受け身的な位置づけとなるだろうが、投票のもつ重みが事実上の拘束力として機能しうるとも考えられる。

A市の市町村合併においても、長の発案若しくは一定数の住民の発案または義務づけにより、合併の議決前における住民投票の導入は可能であったと考えられる。

一方、市町村名の決定については、名称のもつ性格、投票の多数決性等を考慮すると先述のように、住民投票の対象テーマとしてはなじまないと考えられる。

最後に、前にも若干触れたが、市町村合併のプロセスへの住民投票の導入については、国や公的機関において検討が進められているので、参考までにその概略を紹介する。

### < 地方分権推進委員会第二次勧告 >

地方分権推進委員会は、分権後の「受け皿」となる自治体づくりのため、住民投票制度により市町村合併を促進するため住民投票制度を盛り込んだ内容の第二次勧告を平成9年7月橋本内閣総理大臣に提出した。

ここで導入の勧告された住民投票制度は次のような流れの中にある。

「合併特例法に基づく住民発議制度について国は次の措置を講じる。

合併関係市町村全てから合併協議会設置の請求があった場合、市町村長に協議会設置の付議を義務づけるなど、住民発議制度の充実を図る。

合併協議会設置が議会で否決された場合であっても、住民投票制度の導入などを含めて協議会設置が促進されるよう制度の見直しを行う。」

ちなみに、「住民参加の拡大・多様化」の部分で、一般的に、「住民投票制度の検討」に言及しており、「現行の代表民主制度との関係に十分留意する必要があり、制度化については慎重に検討する必要がある」としている。

政府はこの勧告を受けて平成10年を目処にこれに基づいた地方分権推進計画をつくるとともに、関連する法律の改正案を国会に提出し、分権の具体化に乗り出すこととなる。

< 第25次地方制度調査会専門小委員会 >

第25次地方制度調査会の専門小委員会は、平成10年2月26日に市町村合併推進策の素案をまとめたが、合併の是非を問う住民投票制度の導入については、「住民の意思を反映させるべきだ」、「代表民主制との関係で導入はおかしい」など意見が分かれたため、同答申では見送られることとなった。

表 29 市町村合併の可否についての住民投票導入の可能性について

合併の種類	導入時点	問題点等	対応	導入	発案者	エリア
長 発 議	(a)	<ul style="list-style-type: none"> <li>長の発議の時期は任意であるため、特定できない。</li> <li>住民に提供できる情報量が少ない上、その内容も未成熟である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>判断材料を提供できないため、この時点で導入しても機能しない。</li> </ul>	×		
	(d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>任意の協議のみのため、住民投票にかける際、住民に提供できる情報量が少ない上、内容も未成熟である</li> <li>合併の可否についても協議会で検討していくのだから、この早い時点であえて住民に問う必要はない。</li> <li>合併協議会の設置が任意であり、その時点での情報量も事例によりまちまちである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左の問題点に加え、ここで導入して否決されて長が協議会設置の議案を提出しないこととした場合でも、改めて住民直接請求により議会にかけざるを得なくなるケースも考えられ、このような場合、住民投票の意味が失われる恐れがある。</li> </ul>	×		
	(c)	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併の協議が既に済んでいるこの最終決定の段階で住民投票にかけ、否決の結果が出ると、今までの作業が無駄ということになりかねず、リスクが大きい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併前はあまり費用がかからず、費用対効果は大きな問題ではない。</li> <li>合併協議会の協議を受けての否決も制度上予定されている。</li> <li>合併協議会は、自治法 252 条の 2 の、連絡調整及び計画作成の双方の性格を有する協議会であり、協議結果は法的効果を有さず、従って、長は住民投票の結果を受けて議会に合併関連議案を提出するか否かという形で政策に反映できる。</li> </ul>		(ア)長 (イ)住民(一定数) (ウ)義務づけ	当該各市町村
住 民 発 議	(b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接請求の成立した時点ですぐに導入するものであり、直接請求が実質的な発動要件となっている。</li> <li>当該住民投票の結果にかかわらず、結局は直接請求だけの場合と同じく、議会の議決により合併協議会の設置を決めることになる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民投票を行う実質の意味がない。</li> </ul>	×		
	(c)	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併対象市町村の長が拒否するか、議会が否決した場合となると、現行法における住民発議の市町村合併のプロセスは終了してしまう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民投票を導入しても合併のプロセスは終わっており、あまり意味がない。</li> </ul>	×		
	(d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該住民投票の結果にかかわらず、結局は直接請求だけの場合と同じく、議会の議決により合併協議会の設置を決めることとなる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民投票を行う実質的な意味がない。</li> </ul>	×		
	(e)	<ul style="list-style-type: none"> <li>長発議の(e)に同じ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>長発議(e)に同じ</li> </ul>		長発議の(e)に同じ	長発議の(e)に同じ

(注) (a) : 長が発議したとき、(b) : 合併協議会設置の直接請求のあった時点、(c) : 直接請求が市町村長に拒否されたり議会に否決されたりした場合、(d) : 合併協議会の設置前、(e) : 合併協議会での協議が固まった後、最終決定する前

( 6 ) A市斎場建設

ここでは、斎場建設の各過程における住民投票制度導入の可能性について検証する。具体事例として、平成5年3月に施設が完成し、5月より使用が開始されたA市斎場（火葬場）を取り上げて検証することとする。

斎場建設の概要

ア 斎場建設の経緯

平成5年4月30日をもって廃止され、8月31日に取り壊された旧市営火葬場施設は、市制施行以前の大正14年に建設され、その後昭和37年から38年にかけて改修工事が行われたものの、焼却炉の稼働が限界をきたしており、また葬送者の待合室等、一般的に施設の老朽化が著しく、荘重な告別の場とは言い難い状況であったため、火葬場施設自体の建て直しを考えなければならない時期が到来していた。

表 30 新旧施設の概要

	旧火葬場	新 斎 場
施設開設	大正14年	平成5年5月1日
敷地面積	1,137.18㎡	29,800.00㎡
施設面積	175.20㎡	4,227.76㎡
火葬炉	重油炉 2 基	火葬室 5 基（将来 2 基増設） 汚物炉 1 基
その他		式場ブロック 告別式場150名(2室使用可能)ロビー、遺族控室2室 僧侶控室2室 火葬ブロック 告別室2室 収骨室2室 霊安室1室 エントランスホール 中央ホール 告別ホール 見送りホール 炉前ホール 収骨ロビー 待合ブロック 待合室(36人用)洋室2室 和室2室 待合ロビー

( 出典 A市「市政の概要」)

また、旧火葬場施設は、その敷地の面積が非常に狭く、葬送者を迎え入れる駐車場も十分に確保することができないという状況であったが、旧火葬場施設のある地区は、都市計画法上の第二種住居専用地域（現在は第一種中高層住居専用地域）に指定されていたこともあり、市街化の拡大に伴って一般住宅が年々増加し、今後も住宅地として発展することが予想されたため、敷地拡張のための用地を取得することが困難であるという問題が生じていた。

さらに、当時の旧火葬場施設の利用状況は、施設の老朽化・貧弱さから市内利用者の半数以下という状態にあり、他は近隣市の火葬場施設を利用していた。しかし近年の急激な人口の増加に伴って、近隣市の火葬場施設においても他市の分まで対応しきれないという

問題も生じていた。

表31 施設の利用状況

年度	旧火葬場			新斎場		
	市内在住者	市外在住者	合計	市内在住者	市外在住者	合計
平成2年	533	143	676			
3年	529	107	636			
4年	560	103	663			
5年	46	15	61	985	227	1,212
6年				1,131	269	1,400
7年				1,127	292	1,149
8年				1,197	285	1,482

\*新斎場が平成5年5月1日より使用が開始されたことに伴い、旧火葬場は平成5年4月30日に廃止され、8月31日に取り壊された。

(出典 A市「市政の概要」)

新斎場の利用者は、旧火葬場の利用者の約2倍以上にもものぼる。これは市内在住者に限ってみても、1,000以上もの利用者があったにもかかわらず、旧火葬場は、これを受け入れることができず、利用者の約半数以上が、他市の火葬場を利用していたことを意味すると考えることができる。

このように、火葬場施設の整備・拡充は、立地的な問題や社会的な問題を抱えていることもあり、市としても最優先で取り組む行政課題であった。このため、市の総合計画の中で新たに火葬場の建設を検討すべく、関係各課により構成された「火葬場建設プロジェクトチーム」を昭和54年7月に結成した。

プロジェクトチームは、従来の火葬場というイメージを打破するため、技術的な面と環境的な面に特に配慮して、「最新の技術を結集させ、無煙無臭の性能を備えた『近代的な斎場』と自然と調和し、緑にかこまれた『公園墓地』をあわせて建設する」という構想に基づき、市内北部の西部地区と中部地区の2カ所に候補地を絞った。

まず最初に、最適地であると考えていた西部地区において、自治会役員との協議の場や地域地権者に対する説明会を開催するとともに、近代的な斎場の視察を行う計画を進めてきた。しかし、自治会より2度にわたって斎場建設反対の決議書が提出される等、斎場建設についての反対意見が圧倒的に多かったことから、昭和56年5月にプロジェクトチームは、西部地区における斎場建設は困難であると判断し、斎場の建設地を他の場所へ移すことを決定した。

その後、市は中部地区における斎場建設計画を進めた。中部地区では、市による説明会が実施された後に、自治会内での意向調査として、斎場建設についての記名投票を実施しており、「条件付き賛成」49票・「反対」19票という結果から、住民による反対意見が相対的に少ないということもあり、具体的に計画を進めるに至った。

市は建設計画を進めるため、地域地権者や反対者との意見交換を積極的に行うほか、近代的な斎場施設の視察を行う計画を進める一方、地域住民の要望である地域開発の振興等も合わせて計画に盛り込んだ地域全体的な計画として実施していった。

中部地区における事業用地の取得は、昭和56年8月に、第1回の斎場建設予定地の地権者全員説明会を開催して以来、地権者全員を集めた説明会や地権者の代表者への説明会として地権者役員会を開催するとともに、また地権者個々との交渉を行う中で、斎場建設計画に対する理解を求めると同時に、事業用地における買収価格の調整を図っていった。その結果、昭和57年12月に地権者の一部と契約を締結したのをはじめ、以後順次各地権者と契約を取り交わして、昭和59年5月に事業用地の取得が完了した。

事業用地を取得した後、昭和60年1月より自治会単位での説明会を開催し、パンフレットを用いて斎場建設についての基本構想図及び道路の整備計画についての具体的に踏み込んだ説明が行われた。

さらに、昭和63年2月より建設予定地の測量をおこない、平成2年9月に都市計画決定の一連の手続きを開始した。都市計画法上の手続は、平成2年9月25日より10月9日の2週間にわたり、縦覧及び意見書提出期間を設けた後、都市計画審議会への諮問を経て11月に県へ本申請を提出し、12月12日に都市計画法に基づく最終決定がなされた。

表32 都市計画決定の際の意見書提出内訳

意見書提出総数	151件	56世帯
賛成意見	2件	2世帯
反対意見	144件	49世帯
その他	5件	5世帯

\* 反対意見のうち、斎場建設の用地買収後に入居したと思われるもの（21件・10世帯）

そして、実際の建設に取りかかるための事業認可手続きを平成3年2月に行い、3月より斎場建設に向けた造成工事が開始された。斎場施設は2年間の建設工事を経て、平成5年3月に完成し、5月1日より使用が開始された。

なお、公園墓地については、当初から市の総合計画の中に組み込まれており、平成3年からの総合計画においても、9,000区画の霊園整備が引き続き基本計画の中に組み込まれている。しかし、西部地区の説明会において斎場建設計画と同時に提示した公園墓地の整備については、その後財政的な負担も大きく、何よりも公園墓地建設地の特定が難しいことから、今日までその計画は先送りとなっている。

## イ 住民への対応

火葬場施設のような迷惑施設の建設にあたっては、住民に精神的な苦痛を与える等の問題が内在していることから、施設建設に対する住民の理解を得ることが最重要であり、そのために、施設建設すべての過程において、住民との意見交換が行われる必要がある。

このように、住民への理解を求める手段として、第一に、地区の市民集会や自治会単位での説明会を開催し、斎場建設についての意向を提示するとともに、地域住民の斎場建設

に対する意見や要望を聴いた。

表33 説明会の実施状況

年 度	説明会回数	出席者
昭和56年	11回	延べ267人
昭和57年	15回	延べ128人
昭和58年	10回	延べ182人
昭和59年	8回	延べ190人

(出典 A市「決算に係る主要な施策の成果に関する説明書」)

また、環境整備等を条件とした賛成者により構成された「斎場建設問題対策委員会」を中心に、斎場の建設を進めていく上での具体的な計画内容に対する要望を、集約的に聴取して検討すると同時に、斎場建設の受け入れ条件となる地域の振興開発に関する意見交換等を行った。

これに対して、施設建設反対者により構成された「斎場建設反対期成同盟」及び「火葬場新設反対推進委員会」に対しては、対話集会の場を設けることにより、斎場建設計画に対しての市の意向を理解してもらい、協力を要請するとともに、反対同盟の斎場建設に対する見解を聴いた。

特に、斎場建設反対者(反対同盟の構成員)に対しては、個々人宅を訪問して斎場建設計画に対する協力を要請して個別に意見交換を行い、さらに自治会長を含む自治会役員等を個別に訪問して協力を要請するとともに、斎場建設計画反対者に対する理解を得るための協力要請をした。

第二に、斎場の建設を進めていく上で、火葬場施設の運営・管理システムや建築物の外観上の構造、さらに周辺地域の環境との調和等を住民に理解してもらうことが重要であり、実際に住民に見学してもらうことにより従来の火葬場のイメージを払拭するため、地域住民を対象として、近代的施設の視察を実施した。

表34 視察の実施状況

年 度	視察回数	参加者数
昭和56年	7回	109人
昭和57年	2回	17人
昭和58年	1回	30人

(出典 A市「決算に係る主要な施策の成果に関する説明書」)

#### 火葬場施設建設プロセスにおける住民投票導入の可能性

これまでの経過から、論点は次の3点に絞られる。

## ア 施設建設計画段階

火葬場（斎場）施設建設の具体的な計画が練り上がった時点において、「火葬場（斎場）施設建設についての賛否」を住民投票で問うことは、技術的には可能である。現に国内において、「産廃処分場施設設置の賛否」や「原発建設の賛否」についての住民投票が実施されている。

しかし、火葬場施設は、まず第一に、法律的に要求されている施設である。「墓地、埋葬等に関する法律」の第4条第2項に「火葬は火葬場以外の施設で行ってはならない」という規定があり、火葬場施設の必要性が定められている以上、火葬場施設は不可欠な施設である。従って、他市の火葬場施設を利用する以外は、自市においてこれを必要とすることになる。

第二に、社会的に必要性が認められる施設である。火葬場施設は、同じ迷惑施設であっても、産廃処分場や原子力発電所とは異なり、基本的には自市の住民が主に利用する施設である。従って、社会的な人口の増加に伴って施設の利用度も高まるため、近隣市の受け入れも難しいという状況になれば、必然的に自市において施設の建設・整備・拡充に取り組まなければならない。

このように、火葬場施設の必要性という観点から考えてみた場合、このような住民投票を実施することは、適当ではないと考える。

## イ 火葬場施設建設場所の選定

「火葬場施設建設場所の選定」については、二者択一、あるいは複数の候補地から一つを選択する方式により、住民投票を実施することは可能である。

しかし、火葬場施設の建設場所について住民投票を実施した場合、住民側に「施設の必要性は認めるが、自分たちの地域には建設してほしくない」という「総論賛成・各論反対」的な感情意識が働き、「権利の享受・負担の回避」となる可能性があるため、このような投票意識の下での投票結果については、必然的に建設候補地の地域の人口比率によって結論が左右され、少数地域における候補地に票が集中することも予想される。従って、投票結果に基づいて決定された候補地に建設を進めることは、少数地域の住民の意見を無視することになるだけでなく、住民間においてもしこりを残す結果となることも考えられる。

また、行政側が「住民投票によって決定された場所である」という認識をもって建設計画を押し進めることは、住民投票を利用して、火葬場施設建設場所の選定についての責任を回避し、住民にその責任を転嫁することになる恐れもある。

さらに、住民投票を実施した際に、候補地の数によっては、投票結果が僅差となる場合や票が分散する場合が考えられるが、この場合の投票結果が「住民の総意」とであると判断し、施設の建設計画を進めることには疑義が生ずる。



## ウ 火葬場建設に伴う環境整備

環境整備が火葬場建設予定地の住民との合意形成を目的としたものであるということを考えると、要望として受け入れるべき環境整備の内容は、その建設予定地域の住民のものに限られる。

従って、このような施設建設に伴う環境整備をおこなう際に、市内全域を対象として「環境整備計画についての賛否」を問う住民投票を実施した場合、「建設地の選定」の際の意識とは反対に、「特定地域に対する利益の優先は不公平である」という意識が多数住民側に働く可能性があるため、適切であるとは言えない。

この段階で敢えて住民投票を導入するとすれば、多数の様々な要望により構成される環境整備計画の中から、優先すべき事業の順位を、建設予定地域住民に投票してもらう方法がある。

しかし地域住民の要望も当時の内容とは必ずしも一致しているわけではないため、環境整備計画の内容及びその優先度も柔軟にならざるを得ない。従って当時の住民投票による事業の優先順位に捕らわれてしまうことは、反対に住民のニーズと乖離するという事態に陥ってしまう恐れがある。

むしろ、環境整備の実施が確定しており、なおかつ計画に柔軟性を持たせる必要があることや、また住民投票実施との費用対効果との面から考えても、関係地域を対象としたアンケートを用いた方が効率がよいと考えられる。

### まとめ

迷惑施設建設の主なプロセスは、「用地の選定」「用地の取得」「建設地周辺の環境整備」であるが、施設自体が住民に対して、精神的苦痛を与える等の内在的な問題を抱えていることから、施設建設すべてのプロセスにおいて、住民との合意形成が特に重要なポイントとなる。

つまり、行政側が住民に対して、建設過程の各段階において、「建設計画についての内容をできるだけ詳細に提示し、住民にその意図を理解してもらうように努めるとともに、施設を受け入れる住民の意見を聴取し、その要望については、可能な限り実現させていく」ということを目的とした、行政と住民との意見交換の機会を多数設定することが重要であり、このような機会を重ねていくことにより、施設建設に対する住民との合意形成が可能であろう。

このように、住民との合意形成が最も重要な過程となる迷惑施設建設のプロセスにおいて、「賛成」「反対」、又は複数の案の中から一案を選択することによって、単純に結論を割り出す住民投票のような手法を導入することは馴染まないし、選択肢の設定等技術的には可能であっても、その効果として、特定地域の利益・負担を伴う投票は住民感情が多分に作用し、住民間にしこりを残す可能性がある。また「建設地の選定」のような内容で住民投票を乱用することは、行政の責任回避につながり、住民投票制度本来の趣旨に反する恐れもある。従って、迷惑施設設置のプロセスにおいて、住民投票を導入することは困難であると考えられる。

### III まとめ

これまで「住民投票制度が住民参加の有効な手法となり得るのか。」という課題に対し、個別の事例や具体的事業にあたってきたが、住民投票の導入にあたっての具体的な課題を整理する前に、この研究の基本的な視点について、ふれておきたい。

まず、現行の地方自治制度が、間接民主制であることをしっかりと踏まえた上で、それを補強あるいは補完する制度として住民投票制度を考えるとということである。

次に、地方自治体は、あらゆる地域間における連携、協力により地域全体が発展しているということを踏まえ、行政区域の住民全体の公共の福祉の実現に向けて、地域の特性や住民全体のニーズを総合的に判断し、バランスの取れた行政運営を行う責務を負っており、自治体の施策の実施にあたっては、個々の利害と公共の福祉という2つの相反する問題を、住民との対話を重ね、納得と合意に基づく信頼関係を築きながら、円滑に進めていくという役割も担っている。

そこで、住民投票を実施するか否かの検討にあたっては、個別の施策についてイエスかノーかで住民の賛否を問うことが、自治体全体の施策の展開に支障を来さないかといったことや、地域間の連携、協力を保つことができるかということを検証に際しての基本的な視点として置いた。

以上のことを踏まえ、これまで事例の整理や実例にあたっての検証を行ってきたが、ここで、住民参加において住民投票制度を導入する際の課題について整理することとする。

#### 1 判断基準の整理

「II 行政への住民参加」の「3 具体的な事業における検証」で5つの事業について検証を行なった結果、及び国内事例等から考えられた、諮問型の住民投票制度を実施するかどうかを判断するにあたっての基準を、以下により整理する。

##### (1) 投票結果に対する責任

投票結果に対する責任については、対象事項に対する権限の有無という視点から整理する。

住民投票の対象事項については、当該地方自治体の首長が権限を有する事項と、議会が権限を有する事項、及びどちらも権限を有しない事項の三つに分類できる。

そこで、諮問型の住民投票の結果への対応が可能かという視点から、この分類に基づき、住民投票の対象事項としての適性について整理する。

まず、首長が権限を有している事項については、投票結果に対して首長が責任ある対応をとることが可能であり、特に問題はない。

また、議会が権限を有する事項についても、住民の意見を参考にしながら自らの意思を表明することとなるが、これも問題はない。

最後に、首長、議会のいずれも権限を有しない事項についてである。すなわち国や他の

自治体が権限を有する事項について、権限を有しない自治体が住民投票を実施した場合であるが、この場合は、投票結果に対する責任ある対応をとることが困難であることから、基本的には対象事項としないのが適当と考える。

ただし、当該事項が、その地域の住民の生活に大きな影響を及ぼすと考えられ、権限を有する国や他の地方自治体などに対して、当該自治体の意思を明白にし、それを伝えるということに意義があると考えられる場合は、有効な手法となり得る場合もある。

## (2) テーマの適性

次に、投票を行う住民にとって、投票の対象とする事項が公平で客観的な判断を行うのに適当なものであるかということについて整理する。

住民投票を実施するとした場合、一般的には、その自治体の区域全体の住民が投票を行うこととなる。

しかし、例えば、迷惑施設の建設のように、自治体全体の住民にとっては必要な施設であっても特定地域の住民には負担を生じる事項について投票を実施するとした場合、投票結果は多数決に基づく住民全体の意思の表れであるとして、その地域に押しつけることとなりかねず、結果として、人口の少ない地域に迷惑施設が集中することになってしまう。

仮に、その地域の住民のみを対象とした場合は、どの地域でも反対するという結果が出るのが予想され、結果として、どの地域にもこうした施設を建設することが不可能ということになる。

したがって、このように住民が公平、客観的に判断することが難しいテーマについては、住民投票の対象事項として適当ではない。

## (3) コストに見合う効果

平成10年度に予定している神奈川県参議院議員通常選挙の実施に要する経費は27億5千万円を見込んでいるが、実際に住民投票を実施すると、同程度の費用がかかる。こうした費用は当該自治体、ひいては住民自身に負担がかかってくる。

住民投票を実施する場合には、このように莫大な費用がかかるが、この費用に見合うだけの効果というものを、どのように判断すれば良いのか。

例えば、自治体の美術館で1千万円の絵画購入について、住民投票を実施する場合、住民投票を実施するために、絵画購入費の何倍もの費用がかかることになってしまい住民投票を実施することは明らかに不合理であると言えよう。

しかし、地方自治体の将来の方向性を問うといったように、客観的なコストの比較が難しく、費用対効果を単純に判断できない場合もある。

このように、住民投票を実施するには多額の費用がかかるが、以上のことを踏まえた費用対効果の視点からの検討も必要である。

#### (4) 他の住民参加手法との比較

他の制度との比較においては、今述べた費用対効果を比較するほか、住民投票制度は、政策を立案する際の住民の合意形成の過程として、有効な手続きと言えるのか、換言すれば、住民の意思を把握する際に、他にもっと有効な方法があるのではないかということを検討しておく必要がある。

これについて、「A市斎場建設」における検証では、計画を実現するためには、「住民との合意形成」が「用地の選定」、「用地の取得」、「周辺の環境整備」という全てのプロセスで重要であるとの考え方から、負担を強いることとなる住民への詳細な情報の提示と数多くの説明会、意見交換会や他地域の施設視察会などを開催し、議論を重ねてきた。また、提出された意見や要望には可能な限り応えていくことなど、「住民との対話を重視」した手法がとられた。

こうした事例において住民投票を実施することが妥当であるのかということについて、検証では、住民投票にかける事項として、「施設建設計画段階」、「建設場所の選定」、「環境整備」の各段階で計画案を随時に住民投票にかけることを試みた。

その結果、施設建設の賛否や建設候補地の選択を住民投票で問うことは可能であるが、もともと火葬場施設は、法律で設置が求められており、かつ、社会的にも必要性が認められる施設であること、また、建設候補地の少数の住民の意見が全体の住民の意見の中に埋没することも起こり得ることなどをあげ、住民投票の実施は適当ではないとしている。そして、環境整備については、計画に柔軟性を持たせる必要があることなどから関係地域を対象としたアンケート調査を用いた方が効率的であると考察している。

このように、迷惑施設建設を計画する際は、住民との合意形成の過程が計画の実現において重要なのであり、住民投票により一つの案を単純に選択する方法は、一部の地域に多数の意思の表れとして押しつけることになりかねず適当ではない。むしろ、このような一部の地域に負担を強いるような場合は、住民に計画の目的や内容を詳細に伝えるとともに、意見交換を行いながら共同で計画を練り上げていくというプロセスを踏むことが重要であり、具体的には対話集会、公聴会といった多様な住民参加の手法を選択した方が効果的であるという結果が得られる。

以上のことから、住民投票を実施するかどうかを判断するにあたっては、計画の目的や住民の負担などを考慮しながら、その実現に至るまでの各段階においてどのような住民参加を実施したら効果的なのかを、様々な角度からの比較検討を行う必要がある。

#### (5) 設問の形式

次に、住民投票の設問の形式について整理する。

まず、設問の置き方としては、イエスかノーかの判断のみを住民に問う形式といろいろな案を示し、選択してもらう2つの方式が考えられるが、住民投票は、最終的な住民の選択として、イエスかノーかを問う形で、できるだけ選択肢を単純に設定することが望ましい。

仮に、多数の案を示す形で選択肢を設けるとした場合は、住民が問題を正しく理解し、

判断できるよう必要な情報が十分に提供される必要があるが、多数の設問を置くと、情報が曖昧となりがちであり、投票者が正確な判断を行うことができなくなる。

例えば、ある大きなイベントの実施について、選択肢としてイベントについて「計画どおり実施する」、「計画を縮小して実施する」、「中止する」という選択肢を置くとすると、の選択肢としてどの程度縮小するのかが曖昧となり、縮小の割合、あるいは縮小の内容について具体的に示さなければ投票者は、正確な判断ができない。

また、名護市の「海上ヘリポート基地建設」についての住民投票では、「賛成」、「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」、「反対」、「環境対策や経済効果が期待できないので反対」という4つの選択肢で1つの選択を求めたものであった。しかし、このように多数の選択肢を設けると、いずれも過半数に達しない時に、どの選択が、より住民の意向を反映しているのかを判断するのが難しく、住民の意向が正確に施策に反映できないという面もある。

次に、どのような事項が×の設問形式にふさわしいのかを整理する。

「かながわ新総合計画21の策定」における検証結果では、計画案を作成する準備段階、政策形成段階、施策形成段階、まとめ段階のいずれの段階においても住民投票にかける項目が多数にわたることや、項目の内容に専門的な知識が必要なため住民の正確な判断が求められないことをあげ、こうした場合は×等の簡易な設問になじまないとしている。さらに、こうした計画づくりのように、住民との対話を繰り返しながら案を練り上げる、あるいは課題をどう解決していくのかを住民と議論していくという性質の事項については、住民投票は適当ではないとした。

以上のことから、住民投票で住民の判断を求める事項は、争点が明確でイエスかノーかの意思表示ができる事項であり、設問の置き方としては多数の選択肢を設けるのではなく、か×の単純な選択肢で問うことが可能な事項に限られると考える。

なお、二者択一で投票を実施する場合でも、イエスともノーとも判断できない中間層、あるいは、もっと議論や研究を重ねるべきだというような意見の住民の意向が結果に表われないという問題や、沖縄県の住民投票のように「日米地位協定の見直し」と「基地の縮小」という2つの問題を一つの設問で問う方法は、投票結果の判断が難しいという問題があることもふれておきたい。

## (6) 実施時期

次に、住民投票の実施時期についてである。これについては、対象事項について、住民が十分に議論でき、判断できるだけの情報を提供できるかどうかという観点から整理したい。

まず、情報提供ができる時期についてである。住民投票にかける案は、どの程度成熟していれば良いのかということになるが、これについては「B市C町による市町村合併」における検証でふれている。

検証では、市町村合併という問題は住民の生活に多大な影響を与えるという意味でテーマとしてふさわしいとして「合併の可否」を取り上げ、そのプロセスにおける各時点で住民投票が可能かどうかといった視点から、長発議の場合と、住民発議の場合の2つに分け

て考察した。

まず、長発議の場合であるが、住民投票の導入時点として考えられるのは、長が発議を行う時点、合併協議会での協議が固まった後、最終決定する前、合併協議会での協議が固まった後、最終決定する前の3つとし、住民投票の結果が以降のプロセスでの諸決定に長が生かしかうかという観点と、提供できる情報量やその熟度が十分であるかという観点で検討された。

その結果、長が発議を行う時点、合併協議会での協議が固まった後のいずれの時点も、住民が判断する上での情報を十分に提供できないことから、導入時期として適当でないとしている。

しかし、合併協議会での協議が固まった後、最終決定する前の時点については、これまでの作業や費用が無駄になる可能性はあるが、合併協議会の検討事項も合併協議書の形でまとまっているなど、住民が的確な判断を行うのに十分な情報を提供でき、その情報の熟度も高いこと、さらに、投票結果を施策決定に反映できるということから、住民投票の導入が可能であるとしている。

また、住民発議の場合も、同様に、合併協議会設置後、その協議を進めていく中で、住民投票を実施することは可能であるとしている。

以上のことから、住民投票については、投票結果が、その後の施策決定に反映できる時期でなければ実施できないと言える。

## 2 その他

最後に、住民投票制度の実施に際しての課題として、公平、公正性の確保に関して、簡単にふれておく。

まず、公正に関する問題である。巻町の住民投票では、長が制度を管理するとともに、広報、情報提供、投票運動についても、公職選挙法を準用せず自由にできることになっていた。

いくつかの住民投票条例では、「買収」、「脅迫」などを具体的に禁止しているものもあるが、既に制定されている条例の多くは、「住民投票に関する運動は市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。」という内容の規定を設けている。

このように、住民投票の公正性を確保するためには、投票運動に関して、条例の中に具体的な禁止条項を設定する方法や、公職選挙法のように詳細な罰則規定を置く方法などがあるが、いずれにしても何らかの規定を設けておく必要がある。

次に、公平に関する問題、すなわち、投票運動の格差についての課題を整理する。

通常の選挙では、資金も含めた選挙運動に関する厳しい規定があり、なるべく候補者間に大きな格差が生じないような配慮がなされている。しかし、これまでの住民投票条例にはこうした詳細な規定は置かれていないため、資金が豊富な側が有利になるという問題もある。

そこで、住民投票を行う場合は、議論を公開で行える場所の設定、提供や、広報紙等による客観的な情報の提供に努める必要もあると考える。

### 3 まとめ

諮問型の住民投票制度には基本的な事項として多くの課題があることを前提に、これまで住民参加における住民投票制度の導入に関して、現状の整理及び個別具体の実例にあたっての検証と課題の整理を行ってきた。

その結果として、「住民投票を実施し得るかどうか」の判断基準について、表35のとおり整理する。

これまでみてきたように住民投票制度が、最近、住民の意思を反映させる方法として注目されているということは、地方自治体が、その運営にあたって、どれだけ住民の意向を汲みとってきたのか、住民の意思が的確に反映される方法をとっていなかったのではないかという課題を提起しているとも言えよう。

同時に、このことは、社会が急激に変化する中で、多様な価値観を持つ人々の民意を間接民主制を基本とした現行の地方自治制度において、的確に反映させるには、どのような住民参加を進めれば良いのかという課題としても受け止めなくてはならない。

こうしたことから、我々行政に携わる全ての者が、その役割と責任を深く認識し、個別の施策を練り上げる段階から具体化するまでのあらゆる場面で、住民との対話を繰り返し共通理解を深めながら、住民との信頼関係をしっかりと築いていくことが大切であるということを改めて認識したところである。

表35 住民投票を実施し得るかどうかの判断について

判 断 基 準		
責任・判断 対象事項について適正に判断し、その結果を施策に反映する権限があるか。	投票結果に対する責任	対象事項に対して権限があるか。
	テーマの適性	住民の公平、かつ客観的な判断を求められるテーマか。
価値 住民投票を実施するだけの価値はあるか。	コストに見合う効果	実施に要するコストに見合った効果があるか。
	他の住民参加手法との比較	他により効果的な住民参加制度や手法はないか。
技術 住民の意向を正確に把握する上で、技術上の支障はないか。	設問の方法	×など二者択一の設問になる事項であるか。
	実施時期	対象事項に関し、十分な議論ができるだけの情報を提供できるか。

## おわりに

本研究においては、具体的な事業における住民投票制度の導入の可能性を検証することなどを通じて、現時点における住民投票制度の制度化の可否について、一定の方向性を明らかにすることを目指してきたが、現行間接民主制下における長や議会の権限との整合性や既存の住民参加制度との兼ね合いなどの難しい問題があり、また時間的な制約などもあって、制度化の可否について結論を得るには至らず、制度化に際しての課題の一端を整理するにとどまってしまった。

しかしながら、今後急速に進展すると考えられる地方分権は、地方自治体における自己決定権を大幅に増大させ、団体自治の拡充に大きく貢献するものであるが、これは「地方自治の本旨」を担うもう一方の柱である住民自治の強化を必須の要件とするものと考えられる。また、住民の価値観・ライフスタイルの多様化の流れは、今後一層強まるものと考えられ、住民の意向の把握をますます困難なものとするようになる。

地方分権の進展や住民の価値観・ライフスタイルの多様化などに基づくこのような状況の変化は、地方自治体の行政施策の決定などにおける住民参加の重要性を一段と高めるものであり、今後、住民の意向を積極的、広範に把握するとともに、住民から示された意向を施策に反映するためのシステムを整備することなどを通じて、住民参加の充実を図り、ひいては住民自治の強化をめざすことを地方自治体に強くせまるものといえよう。一方、平成8年8月に実施された新潟県巻町における住民投票を皮切りにして、条例に基づく住民投票が、わずか1年半の間に6件も実施され大きな反響を呼ぶなど、住民投票に対する注目が高まってきている。

このような時代状況を踏まえたとき、今後、住民投票制度の導入をも視野に入れた、住民参加制度の充実に取り組むことは、地方自治体にとって、まさに時代の要請といえることができる。

これまでみてきたように、住民投票制度は、住民の声を地方行政に反映するうえで、これまでの住民参加制度とは比べものにならないほど強力な効果を有するものであるが、反面多くの課題を持ち合わせている制度でもあるため、その使い方を誤れば、大きな弊害をもたらすおそれもある。また、現行間接民主制との整合という難しい問題はあるものの、住民投票制度の採用は住民の政治や行政への参加意欲を高め、議会の活性化をもたらすとの側面も有している。住民投票制度は、万能の住民参加制度でもないかわりに、現行間接民主制を否定するものでもないといえることができる。

したがって、今後は、住民の生活に重大な影響を及ぼすような問題であって、しかも住民の意見が二分されるような問題の解決に際して、現行諸制度に基づく様々な住民参加制度を実施したうえで、なお合意が得られないような場合には、民主主義の原点に立ち帰って、住民投票の実施も検討されるべきと考えられる。

そのためには、現行の間接民主制と住民投票制度との整合、住民参加制度における住民投票制度の位置づけなどの課題を整理したうえで、どのような事項について、あるいはどのような場面において、住民投票制度の導入が有効なのかを検討するとともに、その際にはどのような制度設計が妥当であるのかなどの点についても検討を進めることが必要になると考えられるが、これらの点については今後の研究に期待することとしたい。



# 資料編

## I 国内事例

### 1 新潟県巻町

#### (1) 原発建設の概要

東北電力が新潟県西蒲原郡巻町の角海浜に建設用地約204万m<sup>2</sup>に、1号機から4号機までの原子力発電所を建設する計画を公表したのは昭和46年5月である。これを受けて巻町では、昭和52年12月に町議会で原発建設同意の決議がなされ、昭和55年12月には当時の高野幹二町長が原発建設の同意を表明した。さらに昭和56年8月に第1次公開ヒアリングが開催され、11月に電源開発調整審議会で承認、12月には電源開発基本計画への新規組み入れが閣議決定された。

しかし昭和57年1月に東北電力は通産省に原子炉設置許可申請をしたが、4月に需要の低迷や原発反対地主の所有する用地取得の難航を理由に2号機から4号機を撤回、さらに9月には用地取得の不調のため安全審査の中断を申し入れ、原発建設反対地主の所有地を外す等の敷地利用計画の見直しを開始したまま現在に至っている。また原発建設予定地の未買収地の中に町有9,090.7m<sup>2</sup>が存在し、その町有地の一部(旧墓地)をめぐる町と2つの寺が裁判において所有権を争う事態も重なり、結果として町有地は現在まで売却されず、そのままになっている状態であった。

また政治的な側面からみると、原発建設計画以来、昭和49年より4度の巻町長選挙において原発慎重派候補が当選後「積極」に転じ、次の選挙で原発慎重派候補に破れるといった時期が続いた。

しかし平成6年8月の町長選挙において、佐藤莞爾氏はそれまで原発に慎重な態度を示してきたが、平成5年6月に巻町議会在「原子力発電所1号機早期着工促進に関する意見書」を採択した後に建設促進を表明し、原発推進を明確に公約して原発慎重派と原発反対派を破って三選を果たし、原発推進候補として初めて当選した。

なお佐藤町長は原発推進の施策を進めることとなるが、町長就任後の12月議会で、議員により「巻町における原子力発電所の設置についての町民投票に関する条例」が提案された。しかしこの時の条例案は、賛成5人・反対15人で否決された。

#### (2) 住民投票条例の制定

佐藤町長は、公約が町民から信任されたとして原発の早期建設を目指し、東北電力が平成7年2月10日に町有地を売却するよう巻町に申し入れると、佐藤町長はこの申し入れを受け入れることを表明し、臨時町議会が2月20日に予定された。しかしこれに抗議する町民の議会前での座り込みにより臨時議会は流会し、町有地の売却は頓挫した。

それ以前の平成6年10月に笹口孝明氏(後の町長)を会長とした自営業者中心の「巻原発・住民投票を実行する会」(以下「実行する会」)が発足され、「原発のように、町の長い歴史に関わるような事項については、町民の意思を確認すべきであり、

その手段として住民投票を実施すべきである」ということをその目的としていた。「実行する会」は原発の是非における住民投票の実施を申し入れたところ、佐藤町長は条例がないことを根拠にこれを拒否し、住民投票について反対の姿勢を明確に示したため、「実行する会」は自主管理による住民投票を行った。

この自主管理による住民投票は、有権者を対象に平成7年1月22日から2月5日までの15日間かけて、町内8会場において、ほぼ通常の選挙と同様のやり方で実施された。当時の有権者総数は22,858人であり、「実行する会」の報告によると、投票総数は10,378票（投票率45.4%）、投票結果は「賛成」が474票（4.57%・有権者の2.07%）、「反対」が9,854票（94.95%・有権者の43.11%）、「無効その他」50票（0.48%・有権者の0.22%）であり、佐藤町長の三選の得票数を上回っていたことから、「実行する会」がこの投票結果の尊重を申し入れた際に、佐藤町長は正式な民主主義に則ったものではないとして、従来姿勢を変えなかったといった経過があった。

平成7年4月に住民投票条例の制定を争点とした町議会議員選挙が行われ、それまで住民投票の賛成者が2人であったのに対し、結果は議員定数22議席のうち条例制定派が12議席を占めた。そして選挙後初めての6月議会で、住民投票条例案が条例制定派の議員から発議されたが、この時条例制定を公約に当選した議員2人が一月もたたず条例反対派に鞍替えし、議会勢力は逆転していたため、条例制定は困難な状況であった。しかし、条例案は6月26日に賛成11人・反対10人で可決され、7月19日に公布・施行された。

これに対して原発推進派は、8月7日に住民投票条例の改正を求める直接請求を起こし、2,103人の署名を集めて9月4日に本請求を行った。改正の内容は、条例において「住民投票は本条例の施行の日から90日以内にこれを実施するものとする」と定めてあるものを、「住民投票は町長が議会の同意を得て実施するものとする」と変更するものであり、住民投票の時期を町長の裁量に委ねるものであった。この条例案は、町長の賛成の趣旨の意見をつけて町議会に付議され、10月3日の町議会で賛成11人・反対10人により可決され、同日公布・施行された。

改正案の可決による住民投票実施の事実上の棚上げに加えて、条例改正後の記者会見の際に、町有地の売却は町長の権限で行うことができ、住民投票の実施とは別問題であるとの佐藤町長の発言により、「実行する会」は、町長には住民投票実施の意思がないと判断して、佐藤町長のリコールを求める運動を進めていくこととなった。

リコール運動は、11月14日に解職請求代表者証明書が交付されて署名活動が開始され、10,231人の署名簿が町選挙管理委員会へ提出された。しかしリコールの署名審査の結果を待たずに、佐藤町長は12月16日に辞職した。

この佐藤町長の辞職に伴う町長選挙は平成8年1月21日に実施され、「実行する会」の代表である笹口孝明氏が「住民投票の実施」を公約にして当選した。原発推進派は平成7年12月の高速増殖炉「もんじゅ」の事故の影響もあり、候補者の擁立は断念していた。笹口町長は公約どおり3月4日の町議会において「7月7日に住民投票を実施する」という案を提案したが、賛成9人・反対11人による反対多数で否決された。しかし原発推進派議員より「8月4日実施案」の発議があり、この決議が賛成18人・反対2人で可決されたことから、8月4日実施案が同日町長から同意案件として提案され、可決された。こうして原発建設について条例に基づく住民投票の実施が決定された。

### ( 3 ) 投票までの動き

住民投票の実施にあたっては町長が執行することになっているが、投票の公正さを期すること等から巻町選挙管理委員会への事務の委任について協議を申し入れ、選挙管理委員会の受任の決定を受け、平成 8 年 5 月 24 日に町長から選挙管理委員会へ事務の委任を行った。

町として行った情報提供・広報活動は、平成 8 年 5 月 17 日に賛成・反対両派の意見を聴取できる場として「原子力発電所建設問題に関する町民シンポジウム」を開催し、その報告書を全戸に配布したこと、町の広報紙に計 3 回掲載したことである。

町民シンポジウムは、原子力発電について賛成の立場と反対の立場からそれぞれ専門家が講演し、その後住民代表 2 人からの意見陳述、会場からの質疑応答という形式で行われた。また広報紙には、投票への呼びかけを促すとともに、主に投票の際の記載方法を掲載して、住民が投票当日に、スムーズに投票できるように図った。

住民投票の実施が 8 月 4 日に決定されてから、原発建設推進、反対両派の町民への広報活動が一気に加熱し始めた。原発推進派の団体である「明日の巻町を考える会」では連日東京電力柏崎刈羽原発まで見学視察を実施し、「巻原子力懇談会」は数人のミニ集会を開催して運動を進めた。

また東北電力は安全性についての P R のために町内全戸約 8,000 戸の訪問を実施し、通産省・資源エネルギー庁も巻町で 6 回の連続講演会を実施した。

原発反対派は 6 団体で「住民投票で巻原発をとめる連絡会」を結成していたが、活動はそれぞれの団体のやり方で進められ、反対派の方でも全戸訪問が行われた。

一方住民投票の実現に大きな役割を果たした「実行する会」は、原発建設の賛否を訴える活動は一切せず、街宣車やチラシ等で住民投票への参加を呼びかけるほか、戸別訪問で投票を訴える活動を行った。

また新潟を中心としたマスコミにより、原発やエネルギー、住民投票をテーマとした記事等が、連日報道された。

### ( 4 ) 住民投票の実施

平成 8 年 8 月 4 日に原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が条例に基づくものとして全国で初めて実施された。有権者総数は 23,222 人、投票総数は 20,503 票（投票率 88.29%）であり、投票結果は「賛成」7,904 票（38.55%・有権者の 34.04%）、「反対」12,478 票

（60.86%・有権者の 53.73%）、「無効その他」121 票（0.59%・有権者の 0.52%）であった。

この結果を受けて、笹口町長は記者会見で原発建設予定地内の町有地を東北電力に売却しない方針を明らかにした。

### ( 5 ) 投票後の動き

住民投票が実施された約 1 ヶ月後の 9 月 5 日、笹口町長は東北電力を訪れ、住民投票の結果を尊重して巻原発計画の白紙撤回を求める要望書を提出したが、東北電力は国民生活に不可欠な電力の安定した供給に努力する責任があること、巻原発は新潟県

民にとっても重要な電源であること等を理由に、従来どおりの主張を変えなかった。

また笹口町長は、翌6日には資源エネルギー庁を訪れ、東北電力の計画する巻原発を国の電源開発基本計画から除外するよう求める申入書を提出し、「原発拒否」の姿勢を伝えた。しかし資源エネルギー庁は、原発の新規立地の余地が乏しいことや世界的に石油等の消費量が増えエネルギー確保が難しくなる等を理由に、計画撤回は困難であるとの判断を伝えた。

さらに9月30日に、笹口町長は平山新潟県知事と会談をもったが、笹口町長の巻原発不同意表明に対して、平山知事はエネルギー政策から考えても原発推進の立場であることを明らかにした。

このように住民投票が実施された後も国や県、東北電力の巻原発建設に対するスタンスは変わっていないが、巻町内においても投票後の9月町議会で、原発推進派議員は昭和52年12月の同意決議や昭和55年12月の町長同意、更に平成5年の町議会における促進決議等から、既に町としては原発推進の方針が決まっていると主張するのに対して、笹口町長は、住民投票は原発問題に決着をつけるべくして行われたものであり、その結果が最終結論であるという認識を示す等、原発推進・反対両派の議論は平行線のままである。

また笹口町長は住民投票の結果を受けて、平成8年12月議会で原発の情報収集や広報、電源立地関連の補助事業申請等の事務を担当する電源立地対策課を廃止する条例案を提案したが、議員の構成では原発推進派の議員が12人、反対議員が9人となっていたため、12月17日の町議会でこの案は否決された。しかし平成9年の3月議会で再度笹口町長より同様の廃止案が提案された際に、この案は賛成11人・反対9人により可決された。

このような町の動きに対して、東北電力は平成8年4月に、1号機を1年見送りの平成11年着工、平成17年運転開始を見込んで計画を変更しており、現在は静観の姿勢を示している。

また住民による反応としては、「実行する会」が選挙前に「覚書」を取り交わして条例制定を公約に当選し、後に条例反対派に鞍替えして笹口町長の提案する電源立地対策課の廃止案に2度とも反対票を投じた議員に対するリコール活動を、「実行する会」は平成9年5月より開始した。このリコールを請求する8,503名の有効署名が集められて、9月7日に解職投票が実施され、解職賛成6,077票、解職反対3,015票という投票結果により、議員は解職された。

また町民のなかには原発に頼らない町づくりを求める声が挙がり、「住民投票で巻原発をとめる連絡会」により、原発に頼らない町づくりをテーマに町民集会を開催することを決定し、また町民の中には町内の福祉や財政等の専門家を集めて「巻ビジョン研究会」を発足し、「町民と行政とが一体となった町づくり」を掲げて、町づくりに取り組んでいこうとしている。

## 2 沖縄県

### (1) 米軍基地返還の推移

沖縄復帰時の昭和47年5月15日における米軍基地は、87施設・28,661㏊であったが、平成7年3月31日には41施設・24,447㏊と面積にして約15%減少しており、逐次返還が進められてきているが、その返還過程は概ね3段階ある。

第1は沖縄復帰後の昭和48年1月、昭和49年1月、昭和51年7月の3回の日米安全保障協議会により、沖縄の米軍基地について合計63件、4,832.9㏊の返還計画が了承された「安保協事案」であり、平成7年までに一部返還済みの11件を含む60件・2,879.4㏊が返還されている。

第2は、日米合同委員会において平成2年6月19日に、約1,072㏊の施設・区域について、「返還に向けて日米双方で所要の調整・手続きを進めること」で合意した「17施設23事案」、さらに全ての検討事案のうち17施設23事案を除いた「10施設18事案」については「今後引き続き検討すること」とされた。

この「17施設23事案」については逐次返還が進められ、平成7年9月の米兵による少女暴行事件発生直前の時点で、未解決のものは8施設10事案、また「10施設18事案」についても、未解決のものは実質7施設10事案という状況であった。

少女暴行事件発生後、沖縄の米軍基地の整理・縮小を促進しようという機運が盛り上がったが、当初政府は既に日米合同委員会を中心に作業が進められている「3事案」と「17施設23事案」についてその解決の促進を図ることが最優先課題であるという姿勢を示し、17施設23事案のうち未解決の8施設10事案については平成7年12月21日の日米合同委員会において、「各事案の難易度に応じて平成10年末までにすべての事案について返還合意する」ことが合意された。

また「10施設18事案」においては4事案が解決されていたが、これはわずかに1.7㏊であり、ほとんど手が着けられない状態といっても過言ではなかった。

しかし少女暴行事件後、にわかに脚光を浴びようになり、平成7年11月1日の日米防衛首脳会談において、「未解決となっている7施設10事案を日米間で新たに検討対象とする」ことが合意され、これを新しく設置される日米行動特別委員会(SACO)の場で検討することとした。この7施設10事案の中には沖縄県が特に強くその実現を求めていた普天間飛行場の全面返還が含まれており、以後同飛行場の返還が基地の整理・縮小問題の象徴的事案となっていった。

第3は「那覇港湾施設の移設」、「読谷補助飛行場の返還」、「県道104号越え実弾砲撃演習の移転(廃止)」の「3事案」であり、沖縄県も基地等の返還の最重要事項として国に対して特に強い要求を行うようになった。そこで政府もこの問題を真剣に取り上げることとなり、平成6年6月に日米合同委員会で「読谷補助飛行場特別作業班」を、12月には「那覇港湾施設特別作業班」を設置してそれぞれ検討を行った。その結果、平成7年5月11日に那覇港湾施設については「那覇港湾計画浦添埠頭地区内の埋立地に移設する」、また読谷補助飛行場については「降下訓練機能をキャンプ・ハンセンの宜野座ダム隣接地への移設、滑走路修復訓練機能を嘉手納弾薬庫地区内への移設、楚辺通信所の電磁波緩衝等の機能の移設先は引き続き検討する」と勧告し、日米合同委員会での承認を得た後に地元へ提示した。しかしそれぞれの移設先となる浦添市と宜野座村が強く反対したため、膠着状態に陥った。

少女暴行事件後も、政府は早期解決に向けて努力する姿勢を示したが、移設先の地元自治体との調整が難航し、その進展は容易ではなかった。平成8年4月15日の「SACO中間報告」の中で、那覇港湾施設については「浦添に新たな港湾施設を建設し、那覇港湾施設の返還を可能にする」、また読谷飛行場については「読谷補助飛行場を返還する。パラシュート降下訓練は伊江島に移転する。今後5年の間に楚辺通信所をキャンプ・ハンセンに移転する。」とされ、パラシュート降下訓練については、キャンプ・ハンセンの宜野座ダム隣接地から伊江島に変更することとなった。

また県道104号線越え実弾砲撃演習については、迂回道路の建設や3つの砲座を閉鎖する等、政府や米側による努力もなされてきたが、地元住民の演習廃止を求める声は依然として収まらなかった。

このような住民の声と少女暴行事件を背景に、平成7年9月27日の日米安全保障協議委員会において、県道104号線越え実弾砲撃演習について、「同訓練を本土の複数の演習場において分散・実施する方向で検討を行うこと」等が合意され、これを受けて日米合同委員会は10月5日に特別作業班を設置し、具体的な移転先の候補地の選定作業を行い、平成8年4月15日の「SACO中間報告」において、県道104号越え実弾砲撃演習については「県道104号越え実弾砲兵射撃訓練を取りやめ、本土に移転する」と本土への移転が明記され、さらに8月29日の日米合同委員会では特別作業班による「矢白別」、「王城寺原」、「北富士」、「東富士」、「日出生台」の5カ所の演習場への分散実施が正式合意された。

## (2) 日米地位協定の見直し(運用改善)

平成7年9月4日の少女暴行事件発生後、最初に主として問題となったのが日米地位協定第17条第5項(C)の米兵被疑者の身柄拘禁に関する規定であり、過去の事件で米側に拘禁中であった被疑者が米国に逃亡したケース等もあることから、地元を中心に起訴前からの拘禁を日本側が行えるような制度に変えるべきであるとの声が高まっていった。

このような声が高まるなか、9月21日の日米合同委員会において、「刑事手続きに関する特別専門家委員会」が設置され、日米地位協定第17条の問題についての運用改善策が検討された。しかしその結論ができる前の9月29日に容疑者3名が起訴された結果、3名の身柄は日本側に引き渡されることとなった。

その後この特別専門家委員会は「殺人又は強姦という凶悪な犯罪については、日本側からの起訴前の身柄引き渡し要請に対して、米側は好意的考慮を払う。またそれ以外の犯罪については、日本側が考慮されるべきと信じる特定の場合について、日本側が日米合同委員会において提示する特別の見解を米側は十分に考慮するとともに、日本側はこの特定の場合に重大な関心を有するときは、身柄の引き渡しについての要請を合同委員会において提起する」との結論をまとめ、これが平成7年10月25日の日米合同委員会で合意された。これにより地位協定第17条の問題は一応決着がついた。

しかしその後11月4日の村山総理と大田知事の会談が行われた際に、知事より総理に対して10項目からなる地位協定のほぼ全般の見直しを求める「日米地位協定の見直し要望」がなされた。以後地位協定を巡る論議は、17条の問題からこの10項目要望へと展開された。

この10項目要望については国と県の間で新たに設置された「沖縄米軍基地問題協議会」で協議、検討されることとなり、日米間ではS A C Oを中心に地位協定を巡る問題について検討を行うようになった。

政府はこれらの地位協定の見直しについて、「まずは運用の改善により対応する」ことを前提としながらも「できるものから早期に一つ一つ解決する」との前向きな姿勢を示し、12月15日に開かれた「沖縄米軍基地問題協議会」の幹事会において、政府側から県が要望している地位協定見直し要望の各項目をその解決難度に応じて、「早急に米側と協議し、改善するもの」、「県から引き続き説明を聞き対応するもの」、「県と米側双方から事情を聞くもの」の3段階に分けて対応する方針が伝えられ、そのうち特に第一段階の項目については年内にS A C Oの作業部会に提起するとの方針が伝えられ、県側もこれを了承した。

### (3) 米軍用地に関する強制使用手続

政府は、平成4年に5年間と昭和62年に10年間の強制使用裁決を得ていた土地の使用権限が到来する平成9年5月14日と、それ以前の平成8年3月31日の楚辺通信所の賃貸借契約の期間満了を控えて、地主に対して賃貸借契約の締結を行いつつ、契約拒否地主に対して駐留軍用地特措法に基づく強制使用手続を平成7年3月3日より開始し、9月4日の米兵による少女暴行事件発生直前には、政府が沖縄県知事に対して、署名押印を拒否した市町村長の代理署名を行うことを要請している段階であった。

この少女暴行事件発生後、大田知事はそれまで態度を留保していた代理署名を拒否することを表明した。これに対して政府は大田知事に対して説得を試み、11月4日には大田知事と村山総理の会談も行われたが、知事はあくまでも署名拒否の姿勢を貫いたため、遂に政府は11月21日に内閣総理大臣が自ら代理署名を行うための法的手続に着手し、地方自治法第151条の2に基づく「勧告」、「命令」を大田知事に対して行ったが、大田知事はこれらを拒否したため、12月7日に内閣総理大臣が沖縄県知事を被告として、「土地調書等への署名押印という職務執行を命じる判決を求める訴訟」（職務執行命令訴訟）を福岡高等裁判所那覇支部に提起した。判決は平成8年3月25日に国側の勝訴が下り、大田知事に対して3月28日までに代理署名を行うことを命じた。沖縄県はこの判決を不服として4月1日に最高裁に上告した。

一方政府はこの高裁判決を受けて3月26日に防衛庁長官を沖縄に派遣し、知事に代理署名を行うよう要請したが、知事はこれを拒否したため、遂に3月29日に総理の代理署名が行われた。

また政府は同日中に、沖縄県収用委員会に対して3月31日に使用期限が切れる楚辺通信所の一部の土地と平成9年5月14日に期限が到来する嘉手納飛行場ほか11施設の土地について10年間の強制使用裁決の申請を行うと同時に楚辺通信所の一部の土地について4月1日以降半年間の緊急使用の申請も行った。しかし県収用委の緊急使用申請に対する審理の開始すら間に合わず、楚辺通信所の一部の土地については使用期限切れを迎えて、4月1日以降国は当該土地につき、事実上の不法占拠状態に陥

った。さらに県収用委は、政府の緊急使用申請に対して不許可とする判断を下したため、この状態の長期化が確定した。

3月29日に国から提出された強制使用裁決申請のうち、楚辺通信所に関するもののみを同日受理した。しかし楚辺通信所の所在地である読谷村が裁決申請に必要な書類の公告・縦覧手続を行うことを拒否したため、橋本総理は6月13日に大田知事に対してその公告・縦覧手続を行うよう督促したが、知事がこれを行わなかったため、代理署名同様の法的手続として「勧告」、「命令」を行った。しかし知事はともにこれを拒否したので、7月12日に橋本総理は大田知事を被告として「裁決申請書等の公告・縦覧の代行という職務の執行を命じる判決を求める訴訟」(職務執行命令訴訟)を福岡高裁那覇支部に提起した。

またもう一つの嘉手納飛行場ほか11施設の契約拒否地主に対する強制使用手続は、6月6日になってようやく受理された。しかし裁決申請書等の公告・縦覧手続の際に、対象となる10市町村のうち9市町村長が公告・縦覧の手続を拒否するという事態になり、那覇防衛施設局は大田知事に対して裁決申請等の公告・縦覧の代行を要請した。しかし大田知事は手続に応じなかったため、橋本総理は「勧告」、「命令」の手続きを経て、8月16日に橋本総理は大田知事を被告として3つ目の「裁決申請書等の公告・縦覧の代行という職務の執行を命じる判決を求める訴訟」(職務執行命令訴訟)を福岡高裁那覇支部に提起した。

一方4月1日に大田知事が上告した代理署名訴訟は、住民投票の実施直前の8月28日に判決が下された。その内容は福岡高裁那覇支部の判決を支持し、県側の上告を棄却するものであった。

#### (4) 県民投票条例の制定

このような中で、平成7年10月21日に県民総決起大会が開催された。これは県内の政党、各団体が中心となって呼びかけられたもので、8万5千人が参加するという復帰後最大規模の集会となった。

この大会では暴行事件への抗議が表明されるとともに、「すべての政治的立場・主義・主張を越えた全県民の意志」として、4項目にわたる決議がなされた。その内容は「米軍人の綱紀の肅正と米軍人・軍属による犯罪の根絶」、「被害者に対する謝罪と完全な補償の早急な実施」、「日米地位協定の早急な見直し」、「基地の整理・縮小の促進」である。

このような大会の決定を背景に、連合沖縄は11月末頃から渡久地政弘会長を中心に県民投票への取り組みが本格的に検討され始め、12月には県民投票条例制定の直接請求を行うことや県民投票条例の原案が固められた。原案の作成にあたっては、政党や大学・研究者等との関係をほとんど持たずに連合主体でなされた。原案の内容は県民総決起大会により決議された4項目のうち、「日米地位協定の早急な見直し」と「米軍基地の整理・縮小の促進」の2項目に対する賛否を沖縄県の有権者に問い、知事はその結果を内閣総理大臣及びアメリカ合衆国大統領に通知するというものであった。

平成8年2月15日に渡久地会長を条例制定請求代表者として県に対して代表者証明書交付申請書を提出し、27日には証明書の交付がなされ、署名活動が開始された。そして4月10日に37,136人の署名簿が各市町村選挙管理委員会に提出され、5月8日に32,949人の有効署名を添えて、大田知事に対して直接請求がなされた。これを受



けて大田知事は、5月20日に賛成の趣旨の意見書を付して県議会へ提出、6月21日の本会議（臨時会）において条例案が可決され、6月24日に県民投票条例が公布・施行された。

#### （５）投票までの動き

沖縄県は県民投票の実施に関する事務を円滑に行うため、6月24日に臨時組織として「県民投票推進室」を設置し、さらに県の各部局との連携を密にすることにより、全庁的な広報活動を展開していくために、7月1日に「県民投票実施本部」を設置した。

また必要事項の周知徹底を図っていくため、県民投票にかかる広報活動の指針として、「県民投票広報事業実施要領」を定め、この実施要領をもとに県の具体的な広報活動が展開された。

具体的な活動としては、まず県民投票に意義・内容・投票方法等を県民に周知するため、これらの内容を記載したチラシを105万枚作成して全市町村を通じて各家庭に配布するとともに、職員によって連日街頭配布を実施した。なお視覚障害者に対しては点字のチラシを作成し、聴覚障害者に対しては説明会を開催する等の方法で県民投票の意義や方法についての理解を深めてもらった。

また同様の目的で、県内各地において講演会やシンポジウム、著名人によるミニトーク、コンサート等の各種イベントを開催した。

さらにテレビやラジオのCMスポットについては、20代から30代の若い世代へ関心を高めてもらうため、県内の著名なアーティストを起用してコマーシャルを制作・放送した。

ポスターについては2種類作成し、一つは若者向けのポスターであり、もう一つは主に中高年の注意を引くようなポスターを作成し、市町村を通じて県内全域に配布、掲示した。

その他新聞・雑誌への掲載や宣伝カーによる広報、県の持つ各種広報媒体（テレビ・ラジオ・広報紙・インターネット等）を活用して広範な手段を駆使して繰り返し県民への参加呼びかけや投票内容・方法についての広報活動を行った。

民間による広報活動については、労働団体や政党、その他市民グループ及び学者・文化人等の個人で構成する「県民投票推進協議会」を中心に県民の関心を高める運動に取り組み、沖縄各地域の青年団の連合組織である青年団協議会が大規模な独自の取り組みを行った。

また各高校の生徒会を中心に「高校生で県民投票をしようの会」が組織され、県内にあるすべての県立高校を含む68校の参加による県民投票が実施され、投票率は86.8%にもなった。

#### （６）住民投票の実施

平成8年9月8日に日米地位協定の見直しと県内の米軍基地の整理縮小について賛否を問う県民投票が実施された。有権者総数は909,832人、投票数541,638票（投票率59.53%）であり、投票結果は、「賛成」482,538票（89.08%・有権者の53.04%）、「反対」46,232票（8.54%・有権者の5.08%）、「無効その他」12,868票（2.38%・有権者

の1.41%)であった。

県民投票の結果を受けて、大田知事は記者会見で、今後の対応として「投票結果を踏まえ、政府がどうするのか聞いた上で対応を決める」とし、また投票率については「基地のない市町村もあることを考えると高く評価できる」と述べた。

#### (7) 投票後の動向

投票後の9月10日に、大田知事は橋本首相との会談で住民投票の結果を報告し、さらに翌11日にはアメリカ合衆国大統領に対して投票結果について文書で通知した。

また9月13日に大田知事は、基地の整理・縮小や沖縄振興に全力を挙げるという橋本総理に対して、これまで職務執行命令訴訟として提起され、裁判が進行していた米軍用地強制使用を巡る公告・縦覧手続きに応じる姿勢を正式に表明した。この大田知事による公告・縦覧手続は9月18日から2週間にわたり実施された。

なお政府は同18日に、大田知事の公告・縦覧手続応諾の表明を受けて、7月12日及び8月16日に福岡高裁に提起し、係争中となっていた2つの公告・縦覧に関する職務執行命令訴訟を取り下げた。

### 3 岐阜県御嵩町

#### (1) 産廃計画の起こり

産廃業者「寿和工業」が、岐阜県御嵩町北東部の小和沢地区に管理型処分場やリサイクル・中間処理施設を39.7%の土地に建設し、将来的には200%にしたい旨の産廃処分場建設計画を御嵩町の当時の平井儀男町長に申し入れたのは平成3年8月である。当初町には、既に安定型処分場1件と一般廃棄物処分場1件があり、町としては建設に反対の意をもっていましたが、建設予定地の小和沢地区住民は概ね賛成しており、移転補償について寿和工業と「覚書」を交わしていた。

平成4年10月に、寿和工業が産廃処分場の許可申請を岐阜県に提出する際に、計画地下流の木曾川には上水道の取水口があり、処分場の処理水で汚染されるおそれがあること、交通量の増大等地域住民に与える影響が大きいこと、計画地域は国定公園の特別地域に指定されており、環境保全が望まれること、施設予定地周辺は町が山林として保護すべき地域と考えており、施設予定地内の町有地の払い下げ、賃貸に不応ずる考えはないこと等を理由に、町は「不適切な施設と考える」とする意見書を付した。

しかし平成6年3月に、県は施設の必要性について町に対して説得を試みたのをはじめ、6月の町議会の産廃特別委員会による「建設には反対だが、町執行部が建設に同意するならばその限りではない」との報告を受けて、11月に町は公害防止、県環境保全協会の対策基金の積み上げ、町の計画する「福祉の里」構想への支援等7項目を条件として、産廃処分場建設計画に前向きな姿勢に転換する旨の文書を県に提出した。そして平成7年2月に、町は「振興協力金」として総額35億円を受け取ること等を記した協定書を寿和工業と取り交わし、県に対して「諸般の事情を勘案し建設はやむを得ない」とする意見書を提出し、正式に産廃処分場の受け入れを表明した。

平成7年4月の御嵩町長選挙において、柳川喜郎氏は「ガラス張りの町政」をキャッチフレーズに選挙運動を展開し、当選を果たして御嵩町長に就任した。その後7月の御嵩町議員選挙では、町長選の際は争点とならなかった産廃問題も表面化しており、定員18人のうち「建設反対派」が11人を占めた。

柳川町長は、協定書等の書類のチェックを徹底的に行い、9月に県に対して「現段階では建設計画には同意できない」と表明し、産廃処分場計画の一時凍結を求め、平成8年2月には、「立地について」「安全性について」「事業主体について」「経緯・手続について」「事業計画について」「環境保全について」の5つのテーマについて22項目の疑問点を「御嵩産業廃棄物処理場計画への疑問と疑念」と題する質問書にまとめて県に提出した。

この町長の「疑問と疑念」に対して、3月に岐阜県は文書で回答を行ったが、柳川町長はこの回答に納得しなかった。

#### (2) 住民投票条例の制定

柳川町長は産廃問題については、就任時より民意を問いたいと表明しており、その手段として、町民が選出した「議会による明確な議決」、直接町民に問う「住民投票」、補完と確認を込めて「その両方」を選択肢として考えていた。特に住民投票については、町としても事例や情報の収集等の準備に取りかかっていたが、平成8年10月30日

の柳川町長襲撃事件の発生を機に、住民の間でも、住民投票への気運が一気に高まっていた。

署名活動は、環境市民グループの「みたけ産廃を考える会」、町長の支持団体である「柳川よしろうを囲む会」・「みたけ女性の集い」、自営業者による「みたけ未来21」の4団体を中心に結成された「条例制定推進委員会」が行い、11月12日より開始された活動は、わずか1週間足らずで必要署名数の3倍にものぼる1,169人の署名が集まり、直接請求がなされた。これを受けて平成9年1月14日に、産廃処分場建設の賛否を問う住民投票条例案は、賛成12人・反対5人で可決され、1月21日に公布・施行された。

なお5月20日に、町民428人の署名を添えて、「在日外国人の投票権」を求める条例改正の直接請求が行われたが、町長はこの件について議論するには時間が足りないことから、今回の投票については消極的である旨の意見書を添えて提案され、議会においても反対多数で否決された。

その後の7月25日に、「外国人という理由だけで住民投票に参加できないのは差別だ」として、町に対する損害賠償請求が岐阜地裁に提訴された。

### (3) 投票までの動き

町は2月19日より、住民説明会を4地区38自治会で開催し、柳川町長自らも出席して計画自体の問題点と計画を受け入れた際の利点についての説明を行った。この説明会に県や業者は参加せず、第一回目の説明会では業者の参加意向があったが、業者による説明が行われる時間的余裕がなかったため、次回に見送られたが、二回目以降の説明会からは、寿和工業より町に対して訴訟が提起されたため、説明会への参加は呼びかけず、法廷による解決が図られることとなった。

また町は賛成・反対両派による討論会を企画したが、この討論会に反対派は賛同したものの、賛成派は、町が事業者に対して、施設の管理・運営に関する説明をさせる考えがないことや、県の調整案について、町が県や事業者と協議する意思がないこと等を理由に、反対派と同じ土俵に乗って議論することはできないとしてこれを拒否したため、討論会の実施には至らなかった。

町では説明会を実施した他に、ふれあい室を町長室の隣に設置して、町民からの相談を受けられるようにした。また広報紙への掲載や広報車による街宣活動により、投票への呼びかけを促した。

柳川町長は5月7日に、選挙管理委員会に対して、住民投票を6月12日告示、6月22日投開票実施を通知したが、翌8日に岐阜県が策定した産廃処分場建設についての調整案が突如浮上した。この調整案は県が寿和工業の計画をベースにしつつ、県・町・寿和工業による第三セクター又は財団法人「地球環境村ぎふ」が事業主体となり、一部の施設を国定公園区域から除外する等の改善を図ったものである。

この事態に柳川町長は、県に対して「住民投票への干渉と妨害である」として町内での調整案の説明会を中止するよう要請した。これを受けて県は、町内での説明会を柳川町長が了解するまで中止することとして静観の姿勢を示した。こうして調整案を巡る県と町は対立状態が続いた。

産廃建設推進派団体である「明るいみたけをきずく会」は、県の提案した調整案を中心に、産廃処分場の必要性和安全性を述べた運動を展開し、地区ごとの説明会の開

催や、産廃を排出する町内企業への協力依頼、さらに電話やチラシ等で、その支持を訴えた。

また推進派町議員は、最終処分場として全国で初めて環境への安全性を認める国際規格を取得した三重県四日市市の小山最終処分場を見学し、その安全性等についてのPRを行った。

「条例制定推進委員会」は、条例が採択された日に「住民投票を成功させる会」(以下「成功させる会」)に改称し、住民投票の告示までは主に投票への呼びかけを促すとともに、産廃に関する勉強会等を行ってきた。しかし投票日が決定されると、「成功させる会」は「小和沢産廃に反対する会」(以下「反対する会」)に改称して、組織として明確に建設反対を呼びかける団体となった。「反対する会」はミニ集会を開催して、産廃処分場建設に至る経緯等の説明を行ったり、「町民の意志を明確に示そう」と記したポスターの作成を行った。さらに投票実施の三日前に、「反対する会」は約400人の町民が参加した町民大集会を開催し、壇上で一人一人が、産廃問題について自由に自分の意見を述べる「産廃問題トークングリレー」を行った。

また、県は調整案について、町の推進派や地区の要請によって独自に説明会を開催し、寿和工業は法廷での解決を図っていることからほとんど運動はせず、全戸にパンフレットを配布する程度であった。

#### (4) 住民投票の実施

平成9年6月22日に、全国で最初の産廃処分場建設の賛否を問う住民投票が実施された。有権者総数14,883人、投票総数13,023票(投票率87.50%)であり、投票結果は「賛成」2,442票(18.75%・有権者の16.41%)、「反対」10,373票(79.65%・有権者の69.70%)、「無効その他」208票(1.6%・有権者の1.4%)であった。

投票結果が明らかになった後、柳川町長は記者会見で「民意は非常に重く、寿和工業に町有地を売却したり貸したりすることはできない」旨を表明した。

#### (5) 投票後の動向

平成9年5月に、寿和工業から都市計画法第32条の協定締結に基づく町有地売却の不履行及び計画遅延に伴う損害賠償請求が、町に対して提起されており、住民投票実施後も尚訴訟が継続している。従って、町が町有地を売却するか否かは、法廷での解決が図られることとなり、県の提示した調整案についても、裁判による解決が図られた後の対応ということになるだろう。

また県は、事実上の決定権は御嵩町が持っており、町の判断がでない限りは、県として行動を起こすことは考えていないとして、裁判の行方を見守りつつ、静観の立場を維持している。

## 4 宮崎県小林市

### (1) 産廃計画の概要

北海道札幌市の北清企業が宮崎県小林市東方地区の約25,542m<sup>2</sup>の土地に、一日最大100トン焼却する中間処理施設と最終処分場の建設計画を前市長に打診したのが、平成6年8月である。

この用地は、以前別の産廃処理業者の処分場となっていたが、11月に北清企業が、競売でこの用地を取得し、今回の建設計画が立てられた。

北清企業は、平成7年4月に、東方の区長の施設建設に対する同意を得た後、地元住民に計画を提示して、4月10日に県に対して事前協議を申請した。さらに平成8年1月19日に、宮崎県に施設設置の許可申請を提出し、県は1月25日に施設設置の許可を下した。この許可が下りた後、北清企業は、6月にPTAや婦人会、さらに建設反対住民に対して、施設の概要についての説明会を開催し、7月19日より建設予定地の造成工事を開始した。

小林市は、県とともに、北清企業及び地元住民の双方が参加する勉強会を平成7年9月に実施し、また平成8年6月には、環境講演会を開催した。

これに対して地域住民は、北清企業より産廃施設の建設計画が提示された後、まず地元の水利組合が県や市に対して、請願・陳情を提出する等の反対運動が行われた。その後平成7年7月に「東方産業廃棄物処理場建設反対期成同盟会」(以下「期成同盟会」)が設立された。期成同盟会は、県や市に対してそれぞれ建設反対の陳情書を提出した。また市や県の庁舎前で抗議集会を開催し、市内でデモ行進を行い、さらに平成8年6月には、約12,000人余りの建設計画反対の署名を市長に提出する等の建設反対運動を展開した。

また小林市議会は、北清企業や反対期成同盟会の両意見を聴取し、建設予定地を視察する等の調査を行った上で、平成7年12月に産業廃棄物処分場設置反対の請願及び陳情を採択し、さらに平成8年6月24日には、市長に対する「反対の態度表明を求める決議」及び知事に対する「工事着工の延期の申し入れを求める意見書」が可決され、議会としては建設反対の意思を明確にした。

### (2) 住民投票条例の制定

住民投票の直接請求は、平成8年7月に結成された産廃施設建設に反対する市民グループ等10団体で構成する「東方産廃反対連絡協議会」(以下「反対協」)が主体となって行われた。

反対協は、平成9年2月5日に住民投票条例の制定を請求し、13日の条例制定請求の代表者証明書の交付を受けて、署名活動に乗り出した。そして請求代表者は、3月10日に直接請求のための9,925人の有効署名を提出し、4月10日に市長に対して本請求を行った。

堀小林市長は、この条例案に対して「市民投票の対象とされる産廃処分場の許可は、県の権限に属する事項であり、また業者は自己の土地に自己の資金により施設を建設しているのであるから、市民投票が執行されてもその結果に何ら拘束されるものではないため、条例を制定する必要はない」という意見書を付して議会に提出した。

しかし市議会は、平成8年6月に、市長に対して施設建設の反対を求める決議等を行ったように、産廃施設建設に対する反対派が多数を占めていたことから、この条例案は平成9年4月30日の臨時議会において、賛成18人・反対8人により可決され、5月2日に公布された

なお条例は、「投票期日は市長が定める」としており、堀市長は投票の実施に対して慎重な姿勢を示していたことから、投票の実施は事実上棚上げになる可能性も存在していたが、全国的に注目を浴びていた御嵩町が、条例制定から半年で投票実施に至ったことや、施設完成後の投票実施では、税金の無駄遣いになるとの批判を受ける恐れがあったこと等を背景に、堀市長は6月12日の市議会で、10月末をめどに投票を実施する旨を表明した。

### (3) 投票までの動き

小林市は、投票実施に向けて、広報紙に産廃についての現状や建設中の施設の概要、及び投票方法等を連載し、また8月25日より、講師を呼んでの産業廃棄物学習会を各地区で合計7回にわたり実施し、さらに10月2日と3日にかけて、建設賛成・反対両派による意見発表会を開催し、約1,400人の市民が会場に詰めかけた。

住民による運動もこの頃になると、建設賛成派による動きも強まっていた。賛成派は、平成9年7月23日に「小林の産廃を考える市民会議」を発足した後、住民投票実施の反対を求める14,269人の署名を添えた陳情書を市長に提出したり、産廃について独自の研修会を重ねるなど、活発な活動をおこなった。

また地元のマスコミによる影響も大きく、連日のように産廃問題について取り上げた結果、住民の間では、産廃問題や住民投票に対する関心が高まっていった。

### (4) 住民投票の実施

平成9年11月16日に、小林市で産廃処分場建設の賛否を問う住民投票が実施された。産廃問題に関する住民投票は、6月の岐阜県御嵩町に次いで二例目であった。

当日有権者数は31,531人で、投票総数は23,918票（投票率75.86%）であり、投票結果は「賛成」9,608票（40.17%・有権者の30.47%）、「反対」14,037票（58.69%・有権者の

44.52%）、「無効その他」274票（1.15%・有権者の0.87%）であった。

堀市長は、投票結果を受けた記者会見で、「反対票を重く受け止めるが、投票結果に法的拘束力はなく、業者に撤去・撤退を申し入れる考えはない」ことを表明した。

### (5) 投票後の動向

平成8年7月より建設が開始された産廃施設は、平成9年12月に完成し、平成10年に入って繰り返し燃焼実験が行われ、3月からの施設操業開始を予定している。

これに対して、約30人の建設に反対する住民が、平成10年1月6日に投票で示された民意を尊重して、施設設置の許可を取り消すよう、宮崎県知事に訴え、知事室前で座り込みを行う等、施設操業間近であっても、反対派による運動は続いている。

## 5 沖縄県名護市

### (1) 普天間飛行場の全面返還

普天間飛行場は宜野湾市の中央部に位置し、市の面積の25%を占め、周辺が市街地になっており学校等も多数所在している。そのため航空機騒音をはじめ、事故の危険性への不安等の問題や道路網の体系的整備ができず迂回等により住民の日常生活に不便を来しており、また都市開発等の地域振興上の大きな障害にもなっているとして、地元からは同飛行場の返還を求める強い要望がなされており、沖縄県も昭和60,63年の知事訪米の際の知事案として返還要求を行ったが、平成2年6月19日の日米合同委員会において「10施設18事案」の一つとしての「今後引き続き検討する」とされたため、普天間飛行場の全面返還の問題は事実上の棚上げ状態となった。

しかし平成7年9月4日の米兵による少女暴行事件が発生し、基地の整理・縮小の対象として10施設18事案がにわかに浮上してくるようになった。特にその中でも対象的事案として普天間飛行場の全面返還を主張するようになり、平成8年1月末に発表した基地返還のアクション・プログラムにおいても同飛行場の返還を2001年までの第1段階に実現すべき最優先課題として位置づけた。

このような状況において政府も可能な限りの取り組みを行い、平成8年4月15日の日米行動特別委員会(SACO)の中間報告において今後5~7年以内に普天間飛行場の返還が合意された。しかしその中には付帯条件として「十分な代替施設が完成し、施設の移設を通じて同飛行場の極めて重要な軍事上の機能及び能力は維持される」ことが盛り込まれており、さらにこの条件に加えて米側から代替ヘリポートに滑走路を併設することが要求されていた。

この代替ヘリポートの移設先については、日米間の協議において日本側は「嘉手納統合案」を強く押していたが、米側がヘリコプターと固定翼の航空機との間の運用の危険性から難色を示し、また米側は「キャンプ・シュワブ移設案」を強く押していたが、日本側は埋め立てによる環境破壊や地元の強い反対を理由に難色を示す等、その選定は難航した。

その後平成8年9月17日に総理が沖縄で行った講演において、普天間飛行場の移設先について米側から新たに「海上ヘリポート案」が提案されたことが明らかになった。さらに翌18日の日米安保事務レベル協議において海上ヘリポート案について規模や実現可能性を早急に詰めた上で、他の2つの案と比較し、3つの案からSACO最終報告までに結論を出す方針を確認し、19日の日米安全保障協議委員会において、代替ヘリポート問題について日米両国が共同研究のための特別作業班を設置し、11月末のSACO最終報告に結論を盛り込むことで合意した。

この3案についてSACOの場で重ねて検討を行った結果、平成8年12月2日の「SACO最終報告」において、普天間飛行場の返還について「代替ヘリポート等の機能を海上施設に置くことが最善の選択であり、また施設の建設場所については、沖縄本島の東海岸沖にする」と報告された。

政府はこの最終報告について県側に説明を行うと伴に、建設予定地周辺の自治体等との調整や施設の現地調査の実施に対する協力を要請した。



さらに政府は最終報告で特定を避けていた建設予定地を、平成9年1月14日に海上施設の建設予定地として沖縄県名護市のキャンプ・シュワブ沖合いが最適とする見解を明らかにし、1月21日には名護市の比嘉鉄也市長に現地調査への協力を要請したが、比嘉市長は県と国が同席した上での説明がない以上は申し入れを拒否する旨の回答を行った。しかし4月9日に比嘉市長は地元住民・漁業組合・県の下承が得られることを条件にヘリポート建設のための事前調査の受け入れを容認し、さらに4月18日には、事前調査の正式な受け入れを表明した。沖縄県も地元の判断を尊重するとして、事前調査の受け入れを容認した。こうして5月9日から防衛施設局によるキャンプ・シュワブ水域での事前調査が開始された。

## (2) 市民投票条例の制定

平成8年4月の普天間飛行場の返還を盛り込んだ「SACO中間報告」を受けて、名護市議会では平成8年6月28日に「普天間基地の全面返還に伴う代替ヘリポート移設に反対する決議」及び同年11月18日に「普天間基地の全面返還に伴う代替ヘリポートのキャンプ・シュワブ水域への移設に反対する決議」を全会一致で採択した。さらに名護市長が実行委員長となって、2度にわたり「名護市域への代替ヘリポート建設反対市民総決起大会」を開催し、「断固反対」のアピールを採択していた。

平成9年6月6日に名護市の「ヘリポートいらない市民の会」等3つのヘリポート基地建設反対の市民グループと、五者協議会等の労働組合、さらに平和団体や政党を含めた21団体により「ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会」(以下「推進協」)を発足した。推進協は6月27日に、名護市に対して市民投票条例の制定を請求し、7月8日の条例請求者の証明書交付を受けて、翌9日より署名活動を開始した。「推進協」は、市民投票の実施に反対している議員や市長が、条例制定を拒否した場合のその後のリコール運動への移行を視野に入れて、有権者の3分の1以上の署名を目標に活動を行った。そして8月13日に「推進協」の宮城康博代表は、目標を大幅に上回る19,734人(有権者の52%)の署名を選挙管理委員会に提出した。

名護市長は、当初ヘリポート基地建設に関しては、市民融和の下に進めていくとの意向から、市民投票には否定的であり、また議会勢力も住民投票に対する賛成派が11人・反対派が18人という状態であったが、条例案は9月25日に名護市の比嘉市長による選択肢の拡大の必要性等を述べた意見書を添えて10月2日に提案され、賛成17人・反対11人により可決された。なお条例案可決の際に、市長の意見を参考に、設問方式を「賛成」「反対」の二者択一から、「賛成」「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」「反対」「環境対策や経済効果が期待できないので反対」の四者択一に修正された。

## (3) 投票までの動き

名護市は、普天間基地の実体等について、独自の調査を行って市民に情報提供を行うということはせず、防衛施設局からの情報提供をもってそれを市民に広報した。

政府は、市民投票条例可決後もヘリポート基地移設の実現に向けて全力で取り組むとして、早期にヘリポート施設の概要や地元振興策を提示し、住民にその理解を求めていく意向を表明した。具体的な取り組みとして、政府は12月19日から那覇防衛施

設局の職員約200人を動員して、海上基地建設の理解を求める戸別訪問を実施した。職員は、「海上ヘリポート建設は沖縄県民の悲願である普天間飛行場の返還を実現するためのやむを得ざる唯一の現実的な方策」と呼びかけ文に示し、海上基地の基本計画や名護市を含む沖縄北部振興策をイラストや写真で説明したパンフレットを中心に説明をおこない、海上ヘリポート基地建設に対する名護市民の理解を求めていった。

政府は、このような活動をおこなうのと同時に、以前から「地元の頭越しには建設を行わない」と明言していたことから、最終的には県による事態収集への働きかけが必要であるとして、引き続き県や名護市の協力を求めていくこととした。これに対して大田知事は、名護市の市民投票が実施されていない段階で県の考えを表明することは、市民の投票行動に影響を与える恐れがあるとして、海上ヘリポート問題について、市民投票実施前に態度を表明する考えのないことを示した。

推進協は、条例の修正可決について、住民が願っていたものとは別のものになってしまったと強く反発し、比嘉市長や与党派市議会議員のリコールを検討していた。しかし当初推進協の目的としてきた市民投票が実現されたことは成果であるとして、結局はリコールを先送りにし、10月17日に市民投票に向けた「海上ヘリ基地建設反対・平和と名護市政民主化を求める協議会」に改称して、建設反対票を増やす運動を展開していった。

また建設容認派の動きも活発になり、9月に名護市内の建設業者が中心となって結成された「名護市活性化促進市民の会」は、基地問題に端を発した沖縄振興策に政府が本腰を入れている今こそ、夢のある地域づくりの機会であるとし、政府の地元振興策を引き出そうと、市民投票では「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」の項目に投票する運動を進めた。

#### (4) 住民投票の実施

平成9年12月21日に米軍普天間飛行場返還に伴う海上ヘリポート基地建設の賛否を問う市民投票が実施された。有権者総数38,176人、投票総数は31,477票（投票率82.45%）であり、投票結果は、「賛成」2,562票（8.14%・有権者の6.71%）、「環境対策や経済効果が期待できるので賛成」11,705票（37.19%・有権者の30.66%）、「反対」16,254票（51.64%・有権者の42.58%）、「環境対策や経済効果が期待できないので反対」385票（1.22%・有権者の1.01%）、「無効その他」571票（1.81%・有権者の1.50%）であった。

比嘉市長は、市民投票実施当日の記者会見で「賛否それぞれの票の重みを厳粛に受け止めて、慎重に検討する」旨のみを述べた。

#### (5) 投票後の動向

12月25日に比嘉市長は、住民投票の結果において反対票が上回ったが有権者の過半数に達しなかったこと、現実的に沖縄の基地が一朝一夕に県外に移設される訳ではなく、より小さな負担を名護市が受け入れることにより普天間問題が解消され、基地の整理・縮小への道につながることを理由に海上ヘリポート基地建設の「受け入れ」を正式に表明した。

また同日比嘉市長は、市民を賛否で二分し、苦渋の選択をさせた責任を痛感しているとして、市長の職を辞任した。

これに対して平成10年1月に、大田知事は名護市民投票の結果で反対票が過半数を占めたこと、各種団体への意見聴取でも大半が「建設反対」であり、移設を認めれば県内は混乱する恐れがあること、県が掲げる基地の整理・縮小計画を政府が考慮しておらず、基地の跡地利用に関しても具体的な対策が示されていない等の理由から、海上ヘリポート基地建設に反対する意向を固め、2月6日に正式な表明を行った。

なお比嘉市長の辞任に伴う名護市長選挙は、大田知事が基地建設反対表明を行った2日後の、2月8日に行われた。

## II 住民投票条例集

### 1 窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、窪川町における原子力発電所の設置について、町民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保し、もって町行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。

(町民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、原子力発電所の設置に対する賛否についての町民による投票(以下「町民投票」という。)を行う。

2 町民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(町民投票の実施とその措置)

第3条 町民投票は、電気事業法(昭和39年法律第170号)第2条第6項に規定する電気事業者から町に対し、原子力発電所の設置に係る申入れがあったときに実施するものとする。

2 町長は、前項に規定する原子力発電所の設置に係る申入れに対し回答するに当たっては、町民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。

(町民投票の執行)

第4条 町民投票は、町長が執行するものとする。

(町民投票の期日)

第5条 町民投票の期日(以下「投票日」という。)は、町長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 町民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において町の選挙人名簿に登録されているもの及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有するものとする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、原子力発電所設置に関する町民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら町民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、原子力発電所の設置に賛成するときは投票用紙の賛成の欄に、原子力発電所の設置に反対するときは投票用紙の反対の欄に自ら の記号を記載して投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 町民投票において、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

(1) 成規の投票用紙を用いないもの

(2) の記号以外の事項を記載したもの

(3) の記号のほか、他事を記載したもの

(4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

(5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

(町民投票の結果の告示)

第14条 町長は、町民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 町民投票に関する運動は、町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

2 この条例は、投票日の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

## 2 中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、米子市(以下「市」という。)における中海淡水化(限定的淡水化試行を含む。以下同じ。)の賛否について、市民の意思を明らかにするため公平かつ民主的な手続を確保し、もって市行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。

(市民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、中海淡水化に対する賛否についての市民による投票(以下「市民投票」という。)を行う。

2 市民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(市民投票の実施とその措置)

第3条 市民投票は、市が中海淡水化の賛否を決断するときに実施するものとする。

2 市長は、前項に規定する事項の決断に当たっては、市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。

(市民投票の執行)

第4条 市民投票は、市長が執行するものとする。

(市民投票の期日)

第5条 市民投票の期日(以下「投票日」という。)は、市長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 市民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、市の選挙人名簿に登録されており、かつ、米子市長の選挙権を有する者とする。

2 前項に規定するもののほか、投票資格者については、公職選挙法(昭和25年法律第100号)第22条第2項の規定に準じて規則で定める者を含むものとする。

(投票資格者名簿)

第7条 市長は、投票資格者について、中海淡水化の賛否に関する市民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら市民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をさせることができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、中海淡水化に賛成するときは投票用紙の賛成の欄に、中海淡水化に反対するときは投票用紙の反対の欄に自ら の記号を記載して投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより代理投票をさせ

ることができる。

3 前2項の規定にかかわらず、盲人である投票資格者は、規則で定めるところにより点字投票をさせることができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

(1) 所定の投票用紙を用いないもの

(2) の記号以外の事項を記載したもの

(3) の記号のほか、他事を記載したもの

(4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

(5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

(6) の記号を自ら記載しないもの

2 前項の規定にかかわらず、第11条第3項の規定による点字投票の効力に関する事項は、規則で定める。

(市民投票の結果の告示)

第14条 市長は、市民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、市議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 市民投票に関する運動は、市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

2 市民投票に関する運動については、公職選挙法に規定する事項の範囲内において規則で定める。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

2 この条例は、投票日(限定的淡水化試行に係る投票日を除く。)の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

### 3 南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、南島町における原子力発電所の設置について、町民の意思を明らかにするため、公平かつ民主的な手続を確保し、もって町行政の健全な運営を図ることを目的とする。

(町民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、原子力発電所の設置に対する賛否についての町民による投票(以下「町民投票」という。)を行う。

2 町民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(町民投票の実施とその措置)

第3条 町民投票は、電気事業法(昭和39年法律第170号)第2条第6項に規定する電気事業者から南島町に対し、原子力発電所の設置の申入れがあった時に町民投票を実施する。

2 町長は、前項の電気事業者からの原子力発電所の設置の申し入れに対し回答するに当たっては、町民投票における有効投票の3分の2以上の賛成が得られないときは、否としてその意思を尊重するものとする。

(町民投票の執行)

第4条 町民投票は、町長が執行するものとする。

(町民投票の期日)

第5条 町民投票の期日(以下「投票日」という。)は、町長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 町民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、南島町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において南島町の選挙人名簿に登録されているもの及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、原子力発電所設置に関する町民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成する。

(秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら町民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、原子力発電所の設置に賛成するとき又は反対するときは、それぞれ投票用紙の賛成欄又は反対欄に自ら の記号を記載して、投票箱に入れなけ



ればならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であればその投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 町民投票にあって、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 正規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

(町民投票の結果の告示)

第14条 町長は、町民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示し、かつ、町議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 町民投票に関する運動は、町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

(平成7年3月24日改正条例公布、上記の条例は改正済みの条例である。)

#### 4 串間市における原子力発電所設置についての市民投票に関する条例

##### (目的)

第1条 この条例は、串間市における原子力発電所の設置について、市民の意思を明らかにするために公平かつ民主的な手続を確保し、もって市行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。

##### (市民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、串間市における原子力発電所の設置に対する賛否についての市民による投票(以下「市民投票」という。)を行う。

2 市民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

##### (市民投票の実施とその措置)

第2条 市民投票は、次の各号のいずれかに該当するときに実施するものとする。

(1) 電気事業法(昭和39年法律第170号)第2条第6項に規定する電気事業者から串間市に対し、原子力発電所の設置に係る建設同意の申請があったとき。

(2) 市長が市民投票を実施する必要があると認めたとき。

2 市長は、原子力発電所の設置に係る事務の執行に当たっては、市民投票の結果、過半数の意思を尊重するものとする。

##### (市民投票の執行)

第4条 市民投票は、市長が執行するものとする。

##### (市民投票の期日)

第5条 市民投票の期日(以下「投票日」という。)は、市長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

##### (投票資格者)

第6条 市民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、市に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において市の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、市の選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

##### (投票資格者名簿)

第7条 市長は、投票資格者について、原子力発電所設置に関する市民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

##### (秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

##### (一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

##### (投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら市民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

##### (投票の方式)

第11条 投票資格者は、原子力発電所の設置に賛成するときは投票用紙の賛成の欄に、原子力発電所の設置に反対するときは投票用紙の反対の欄に自ら の記号を記載

して投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 成規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

(市民投票の結果の告示等)

第14条 市長は、市民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、市議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 市民投票に関する運動は、市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

2 この条例は、投票日の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

## 5 南島町における原子力発電所の建設に伴う

### 事前環境調査についての町民投票に関する条例

#### (目的)

第1条 この条例は、南島町における原子力発電所建設に伴う事前環境調査(以下「事前環境調査」という)について南島町長と中部電力株式会社との間で合意(平成6年12月20日付確認書)が成立したことに伴い、地方自治の本旨に基づいて、町民の自由に表明する意思によって公明かつ適正に行われることを確保し、町行政の公明かつ民主的な運営に寄与し、南島町の健全な発展を図ることを目的とする。

#### (町民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、原子力発電所の建設に伴う事前環境調査に対する賛否についての町民による投票(以下「町民投票」という)を行う。

2 町民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

#### (町民投票の実施とその措置)

第3条 町民投票は、南島町と中部電力株式会社との間で取り交わした平成6年12月20日付け確認書(以下「確認書」という)に基づき、中部電力株式会社より南島町長に対し事前環境調査の申し入れがありたるときは、確認書第2項に規定されている南島町長の同意あるいは不同意の意思決定は本条例による町民投票の結果を尊重して行うものとする。

2 町長は、中部電力株式会社からの事前環境調査の申し入れに対しては、町民投票の結果、有効投票総数の3分の2以上の賛成が得られないときは、町民の意思は不同意と見なし、この住民意思を尊重して町行政を執行しなければならない。

#### (町民投票の執行)

第4条 この条例において、町民投票に関する事務及び執行については、町長が行う。

#### (町民投票の期日)

第5条 町民投票の期日(以下「投票日」という)は、中部電力株式会社より南島町長に事前環境調査の申し入れがありたるとき、これに対する回答を行う前に、かつ、この申し入れありたるときから1ヶ月以内に執行し、投票日の10日前までに告示しなければならない。

#### (投票資格者)

第6条 町民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、南島町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において南島町の選挙人名簿に登録されているもの及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

#### (投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、原子力発電所建設に伴う事前環境調査に関する町民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成する。

#### (秘密投票)

第8条 投票人は、投票した事項について、何人に対しても陳述する義務はない。

#### (一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票の方式)

第10条 投票資格者は、原子力発電所建設に伴う事前環境調査に賛成するとき、又は、反対するときは、投票用紙の賛成欄又は反対欄に自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

(投票所における投票)

第11条 投票資格者は、投票日に自ら町民投票を行う場所(以下「投票所」という)に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより不在者投票をすることができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であればその投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 町民投票にあって、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 正規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

(投票及び開票立ち会い人)

第14条 指定された投票所及び開票所の立ち会い人については町長が任命する。

(町民投票の結果の告示)

第15条 町長は町民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示し、かつ、町議会議長に通知しなければならない。

2 町長は、前項の結果が判明したときは、関係行政機関及び事業者等にその旨を通知しなければならない。

(説明会の開催)

第16条 町民投票に関する説明については、必要な資料等は町広報で行う。

(投票運動)

第17条 町民投票に関する運動は、町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第18条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

## 6 巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、巻町における原子力発電所(以下「巻原発」という。)の建設について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

(町民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、巻原発の建設に対する賛否について、町民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

2 住民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(住民投票の実施とその措置)

第3条 住民投票は、町長が議会の同意を得て実施するものとする。

2 町長は、巻原発予定敷地内町有地の売却その他巻原発の建設に関する事務の執行に当たり、地方自治の本旨にもとづき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない。

(住民投票の執行)

第4条 住民投票は、町長が執行するものとする。

(住民投票の期日)

第5条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は日曜日とし、町長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 住民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において巻町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において巻町の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、巻原発建設に関する住民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら町民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、巻原発の建設に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、巻原発の建設に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障等の理由により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

できる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 住民投票において、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

(1) 正規の投票用紙を用いないもの

(2) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

(3) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

(結果の告示等)

第14条 町長は、住民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 住民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収等町民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない。

(投票及び開票)

第16条 投票時間、投票場所、投票立会人、開票時間、開票立会人その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、同法施行令(昭和25年政令第89号)、同法施行規則(昭和25年総理府令第13号)の規定の例によるものとする。

(委任)

第17条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

2 規則は、本条例施行の日から、30日以内に制定しなければならない。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

(平成7年7月19日改正条例公布、上記の条例は改正済みの条例である。)

## 7 紀勢町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、紀勢町における原子力発電所の設置について、町民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保し、もって町行政の円滑な運営を図ることを目的とする。

(町民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、原子力発電所の設置に対する賛否についての町民による投票(以下「町民投票」という。)を行う。

2 町民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(町民投票の実施とその措置)

第3条 町民投票は、電気事業法(昭和39年法律第170号)第2条第6項に規定する電気事業者から町に対し、原子力発電所の設置に係る建設同意の申入れがあったときに実施するものとする。

2 町民投票は前項の申し入れあるいは通知があった日から3ヶ月以内に行う。

(町民投票の執行)

第4条 町民投票は、町長が執行するものとする。

(町民投票の期日)

第5条 町民投票の期日(以下「投票日」という。)は、町長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 町民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において町の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、原子力発電所設置に関する町民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 町民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら町民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、名簿又はその抄本の対照を経て投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規定で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、原子力発電所の設置に賛成するときまたは反対するときは、それぞれ投票用紙の賛成欄または反対欄に自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することが



できる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定にあたっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であればその投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 町民投票にあつて、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

(1) 正規の投票用紙を用いないもの

(2) の記号以外の事項を記載したもの

(3) の記号のほか、他事を記載したもの

(4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

(5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

(町民投票の結果の告示)

第14条 町長は、町民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

2 町長は、第3条の電気事業者の申し入れに回答するにあたっては、町民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。

(投票運動)

第15条 町民投票に関する運動は、町民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、または町民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

2 この条例は、投票日の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

## 8 日高村産業廃棄物処理施設設置についての村民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、日高村における産業廃棄物処理施設について、村民の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保し、もって村行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。

(村民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、産業廃棄物処理施設の設置についての村民による投票(以下「村民投票」という。)を行う。

2 村民投票は、村民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(村民投票の実施とその措置)

第3条 村民投票は、廃棄物の処理および清掃に関する法律(昭和45年12月25日法律第137号)第15条の5に規定する事業共同体から村に対し、産業廃棄物処理施設の設置に係る申入れがあったときに実施するものとする。

2 村長は、前項に規定する産業廃棄物処理施設の設置に係る申入れに対し回答するにあたっては、村民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重し執行する。

(村民投票の執行)

第4条 村民投票は、村長が執行するものとする。

(村民投票の期日)

第5条 村民投票の期日(以下「投票日」という。)は、村長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 村民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、村に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において村の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第7条 村長は、投票資格者について、産業廃棄物処理施設に関する村民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 村民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら村民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、名簿又はその抄本の対照を経て投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、産業廃棄物処理施設の設置に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、産業廃棄物処理施設の設置に反対するときは投票用紙の反対欄に自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定にあたっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であればその投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 村民投票にあって、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 成規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

(村民投票の結果の告示)

第14条 村長は、町民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、村議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 村民投票に関する運動は、村民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、または村民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

(委任)

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。

## 9 日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例

### (目的)

第1条 この条例は、本県に存する米軍基地が県民生活に多大な影響を及ぼし、ひいては県民が憲法上の権利を享受することを困難にしている現状及び日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定(昭和35年条約第7号。以下「日米地位協定」という。)の内容及び運用が県民の生命・財産の安全に多大な影響を及ぼしている現状にあって、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に対する県民の賛否を問う方法により県民の意思を明らかにし、もって県において、これらの現状の改善に努める際の資とすることを目的とする。

### (県民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、日米地位協定の見直し及び本県に存する米軍基地の整理縮小に対する賛否についての県民による投票(以下「県民投票」という。)を行う。

2 県民投票は、県民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

### (県民投票の実施とその措置)

第3条 県民投票は、この条例の公布の日から起算して6月以内に実施するものとする。

2 知事は、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小にかかわる沖縄県の事務の執行に当たっては、県民投票における過半数の意思を尊重するものとする。

3 知事は、内閣総理大臣及びアメリカ合衆国大統領に対し、速やかに県民投票の結果を通知するものとする。

### (県民投票事務の執行)

第4条 県民投票に関する事務は、知事が執行するものとする。

### (県民投票の期日)

第5条 県民投票の期日(以下「投票日」という。)は、知事が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

### (投票資格者)

第6条 県民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、沖縄県の区域内(以下「県内」という。)の市町村に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において県内の市町村の選挙人名簿(公職選挙法(昭和25年法律第100号)第19条に規定する名簿をいう。以下同じ。)に登録されているもの及び告示日の前日において選挙人名簿に登録される資格を有するものをいう。

### (投票資格者名簿)

第7条 知事は、投票資格者について、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票資格者名簿(以下「名簿」という。)を作成するものとする。

### (秘密投票)

第8条 県民投票は、秘密投票とする。

### (1人1票)

第9条 県民投票は、1人1票とする。

### (投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら、規則で定める県民投票を行う場所（以下「投票所」という。）に行き、名簿又はその抄本の対照を経て、投票しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票日に自ら投票所に行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

（投票の方式）

第11条 投票資格者は、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小について、賛成するときは投票用紙の賛成の欄に、反対するときは投票用紙の反対欄に、自らの記号を記載して投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙にの記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

（投票の効力の決定）

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

（無効投票）

第13条 県民投票において、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

（1） 正規の投票用紙を用いないもの

（2） の記号以外の事項を記載したもの

（3） の記号のほか、他事を記載したもの

（4） の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

（5） の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

（県民投票の結果の告示等）

第14条 知事は、県民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、県議会議長に通知するものとする。

（投票運動）

第15条 県民投票に関する運動は、県民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は県民の平穏な生活が侵害されるものであってはならない。

（委任）

第16条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

## 10 御嵩町における産業廃棄物処理施設の設置についての住民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、御嵩町小和沢地区に計画されている産業廃棄物処理施設(以下「産廃施設」という。)の設置について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

(住民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、産廃施設の設置に対する賛否について、町民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

2 住民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(住民投票の実施とその措置)

第3条 住民投票は、本条例の施行の日から6月以内に、これを実施するものとする。

2 町長は、産廃施設予定地内の町有地の売却、その他産廃施設の設置に係る事務の執行にあたり、地方自治の本旨に基づき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重して行うものとする。

(住民投票の執行)

第4条 住民投票は、町長が執行するものとする。

(住民投票の期日)

第5条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は、第3条第1項の期間内で町長が定める日曜日とし、町長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 住民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において、御嵩町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において御嵩町の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、産廃施設設置に関する住民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 住民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら住民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める理由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、産廃施設の設置に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、産廃施設の設置に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障等の理由により、自ら投票用紙に の記号

を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

（投票の効力の決定）

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

（無効投票）

第13条 住民投票にあって、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- （1） 正規の投票用紙を用いないもの
- （2） の記号以外の事項を記載したもの
- （3） の記号のほか、他事を記載したもの
- （4） の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- （5） の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

（結果の告示等）

第14条 町長は、住民投票の結果が明確になったときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

（投票運動）

第15条 住民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等町民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない。

（投票及び開票）

第16条 投票場所、投票時間、投票立会人、開票場所、開票時間、開票立会人その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法（昭和25年法律第100号）、同法施行令（昭和25年政令第89号）及び同法施行規則（昭和25年総理府令第13号）の規定の例によるものとする。

（委任）

第17条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

## 1 1 箕面市市民参加条例

(目的)

第1条 この条例は、まちづくりにおける市民参加の基本的な事項を定めることにより、市と市民が協働し、地域社会の発展を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「市民参加」とは、市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することをいう。

2 この条例において「協働」とは、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう。

(市民参加の推進に関する基本理念)

第3条 市民参加の推進は、市民の持つ豊かな社会経験と創造的な活動を通して、市と市民が協働して市民福祉の向上と将来のより良いまちづくりの実現を図ることを基本理念として行われるものとする。

2 市民参加は、地方自治の本旨に基づき適正に運営されなければならない。

(市長の責務)

第4条 市長は、市民自らがまちづくりについて考え、行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに、市民参加を円滑に推進するための行政情報の公開に努めなければならない。

(市民の責務)

第5条 市民は、市民参加によるまちづくりの推進について、自らの責任と役割を自覚し、積極的な参加に務めるものとする。

(会議公開の原則)

第6条 市の執行機関に置く附属機関の会議は、規則で定める場合を除き、公開するよう努めなければならない。

(委員の市民公募)

第7条 市の執行機関は、市民の資格において附属機関の委員を任命しようとする場合は、その全部または一部の委員を公募により選考するよう努めなければならない。

2 前項の公募の方法については、別に定める。

(市民投票の実施)

第8条 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。

2 前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方式、投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める。

(委任)

第9条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

この条例は、平成9年4月1日から施行する。



## 12 小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設についての市民投票に関する条例

### (目的)

第1条 この条例は、小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設について、市民の意思を明らかにするために公平かつ民主的な手続を確保し、もって市行政の円滑な運営に寄与することを目的とする。

### (市民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、小林市東方における産業廃棄物中間処理場建設に対する賛否についての市民による投票（以下「市民投票」という。）を行う。

2 市民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

### (市民投票の実施とその措置)

第3条 市民投票は、次号に関し、この条例の施行後速やかに実施するものとする。

(1) 平成8年1月25日、宮崎県が許可した（シレイ248-13-7）中間処理施設。

2 市長は、市民投票の結果、過半数の意思を尊重するものとする。

### (市民投票の執行)

第4条 市民投票は、市長が執行するものとする。

### (市民投票の期日)

第5条 市民投票の期日（以下「投票日」という。）は、市長が定め、投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

### (投票資格者)

第6条 市民投票における投票の資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、投票日において、市に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日（以下「告示日」という。）において市の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、市の選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

### (投票資格者名簿)

第7条 市長は、投票資格者について、産業廃棄物中間処理場建設に関する市民投票資格者名簿（以下「名簿」という。）を作成するものとする。

### (秘密投票)

第8条 市民投票は、秘密投票とする

### (一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

### (投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら市民投票を行う場所（以下「投票所」という。）に行き、名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める事由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

### (投票の方式)

第11条 投票資格者は、産業廃棄物中間処理場建設に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、産業廃棄物中間処理場建設に反対するときは投票用紙の反対欄に自らの記号を記載して投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号

を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

（投票の効力の決定）

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

（無効投票）

第13条 市民投票にあつて、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

（1） 成規の投票用紙を用いないもの

（2） の記号以外の事項を記載したもの

（3） の記号のほか、他事を記載したもの

（4） の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの

（5） の記号を投票用紙の賛成欄又は反対欄のいずれに記載したか確認し難いもの

（市民投票の結果の告示等）

第14条 市長は、市民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、市議会議長に通知しなければならない。

（投票運動）

第15条 市民投票に関する運動は、市民の自由な意思が拘束され、若しくは不当に干渉され、又は市民の平穏な生活環境が侵害されるものであってはならない。

（委任）

第16条 この条例の施行に関し、必要な事項は規則で定める。

附則

（施行期日）

1 この条例は、公布の日から施行する。

（この条例の失効）

2 この条例は、投票日の翌日から起算して90日を経過した日にその効力を失う。

### 13 名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票に関する条例

#### (目的)

第1条 この条例は、名護市字辺野古地先の公有水面に建設計画されている米軍の普天間基地の返還に伴う代替ヘリポート基地（以下「ヘリポート基地」という。）の建設について、市民の賛否の意思を明らかにし、もって本市行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

#### (市民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、ヘリポート基地の建設に対する賛否について、市民による投票（以下「市民投票」という。）を行う。

2 市民投票は、市民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

#### (市民投票の実施とその措置)

第3条 市民投票は、平成10年1月18日までに実施するものとする。

2 市長は、ヘリポート基地建設予定地内外の市有地の売却、使用、賃貸その他ヘリポート基地建設に関係する事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき市民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重するものとする。

#### (市民投票の執行)

第4条 市民投票に関する事務は、市長が執行するものとする。

#### (市民投票の期日)

第5条 市民投票の期日（以下「投票日」という。）は、第3条第1項の期間内で市長が定める日曜日とし、市長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

#### (投票資格者)

第6条 市民投票における投票の資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、投票日において、本市に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日（以下「告示日」という。）において本市の選挙人名簿（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第19条に規定する名簿をいう。以下同じ。）に登録されている者及び告示日の前日において、本市の選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

#### (投票資格者名簿)

第7条 市長は、投票資格者について、名護市における米軍のヘリポート基地建設の是非を問う市民投票資格者名簿（以下「資格者名簿」という。）を作成するものとする。

#### (秘密投票)

第8条 市民投票は、秘密投票とする。

#### (1人1票)

第9条 市民投票は、1人1票とする。

#### (投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら市民投票を行う場所（以下「投票所」という。）に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則に定める理由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、ヘリポート基地の建設について、投票用紙の次の各号のいずれかの欄に自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

- (1) 賛成
- (2) 環境対策や経済効果が期待できるので賛成
- (3) 反対
- (4) 環境対策や経済効果が期待できないので反対

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障又は文盲により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより、投票をすることができる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 市民投票において、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 正規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の2箇所以上の記載欄に記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の記載欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

(結果の告示等)

第14条 市長は、市民投票の結果が明確になったときは、速やかにこれを告示するとともに、市議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 市民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等市民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない。

(投票及び開票)

第16条 投票場所、投票時間、投票立会人、開票場所、開票時間、開票立会人その他市民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)の規定の例によるものとする。

(委任)

第17条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

#### 14 吉永町における産業廃棄物最終処分場の設置についての住民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、吉永町大藤集落に計画されている産業廃棄物最終処分場(以下「産廃施設」という。)の設置について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

(住民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、産廃施設の設置に対する賛否について、町民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

2 住民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(住民投票の実施とその措置)

第3条 住民投票は、本条例の施行の日から6月以内に、これを実施するものとする。

2 町長は、産廃施設の設置に係る事務の執行にあたり、地方自治の本旨に基づき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重して行うものとする。

(住民投票の執行)

第4条 住民投票は、町長が執行するものとする。

(住民投票の期日)

第5条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は、第3条第1項の期間内で町長が定める日曜日とし、町長は投票日の10日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第6条 住民投票における投票の資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は、投票日において吉永町に住所を有するものであって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において吉永町の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有するものとする。

(投票資格者名簿)

第7条 町長は、投票資格者について、産廃施設設置に関する住民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第8条 住民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第9条 投票は、一人一票とする。

(投票所における投票)

第10条 投票資格者は、投票日に自ら住民投票を行う場所(以下「投票所」という。)に行き、資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める理由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の方式)

第11条 投票資格者は、産廃施設の設置に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、産廃施設の設置に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障等の理由により、自ら投票用紙に の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

できる。

(投票の効力の決定)

第12条 投票の効力の決定にあたっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第13条 住民投票にあつて、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- (1) 正規の投票用紙を用いないもの
- (2) の記号以外の事項を記載したもの
- (3) の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
- (5) の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれに記載したかを確認し難いもの

(結果の告示等)

第14条 町長は、住民投票の結果が明確になったときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第15条 住民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等町民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない。

(投票及び開票)

第16条 投票場所、投票時間、投票立会人、開票場所、開票時間、開票立会人その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、同法施行令(昭和25年政令第89号)及び同法施行規則(昭和25年総理府令第13号)の規定の例によるものとする。

(委任)

第17条 この条例の施行に関して必要な事項は、規則で定めるものとする。

附則

この条例は、公布の日から施行する。

### III 参考資料

#### < 単行本 >

- 「住民投票」 今井 一 著 日経大阪PR  
「ヤマトンチュウのための沖縄問題・基礎知識」 畠 基晃 著 亜紀書房  
「住民投票I」 横田 清 編 公人社  
「ドキュメント住民投票・産廃NO!御嵩町民の決断」 朝日新聞名古屋社会部  
「市民自治と直接民主制」 高寄 昇三 著 公人の友社  
「地方自治法の要点」 檜垣 正巳 著 学陽書房  
「地方自治法の解説」 妹尾 克敏 著 一橋出版  
「地方自治の法としくみ」 原田 尚彦著 学陽書房  
「地方自治法」 兼子 仁 著 岩波新書  
「日本の自治・分権」 松下 圭一 著 岩波新書  
「現代の地方自治」 牛島 正 著 有斐閣

#### < 雑 誌 >

- 「特集 住民投票」 ジュリスト NO1103 1996年12月15日号 有斐閣  
「特集 住民投票」 都市問題 第87巻第1号1996年1月号 東京市政調査会  
「特集 検証・住民投票」 都市問題 第88巻第2号1997年2月号 東京市政調査会  
「住民投票の活用」 月刊自治研 vol.36 no.416 1994年5月号

#### < 報告書 >

- 「住民投票条例集」 東京都 1996年7月  
「住民参加制度研究会報告書」 東京都 1996年3月

#### < Internet Homepage >

- 「国民住民投票を活かす会NEWS」 <http://www.alles.or.jp/GAO/~rd.html>  
「ヘリポート基地建設の是非を問う名護市市民投票推進協議会/活動総括」  
<http://www.jinbun.co.jp/heliport/soukatu.html>  
「転機を迎えたアフーマティブ・アクション」  
[http://www.infoweb.or.jp/dkb/infoecon/9512/9512\\_6.html](http://www.infoweb.or.jp/dkb/infoecon/9512/9512_6.html)  
”News Update for California Votes NO on 209” <http://www.ajdj.com/noccri/new.html>

平成9年度 部局共同研究チーム 名簿

氏 名	所 属	備 考
次山 敏治	神奈川県企画部政策調整室	
遠藤 茂	神奈川県県民部県民課	サブリーダー
池松 剛	神奈川県選挙管理委員会	
佐野 敦樹	茅ヶ崎市建設部建設総務課	
庄子 昇	神奈川県自治総合研究センター	リーダー
平田 和義	神奈川県自治総合研究センター	

(1998年3月31日現在)