

## \* 本調査の目的

全国的に進展した「平成の大合併」がピークを過ぎてから、10年近くが経とうとしている。各地において自治体の広域化が進んだ結果、市町村レベルにおける「民意」の形も様々に変化したと言える。その具体的な要因としては、例えば新自治体の首長選挙における中心部と周縁部などの地域間対立や、議会選挙においては、人口比の少ない地域に基盤を持つ候補者の当選が難しくなったことなどが挙げられる。すなわち有権者にとっては、選挙の際の判断基準が合併前とは異なるケースも多々あり、個別の政策を問う住民投票においても、その傾向はある程度まで同様であると予想される。

本調査の第一の目的として、「平成の大合併」により誕生した広域自治体における「民意」のあり方について、私が2010年に長野県佐久市の住民投票に関して実施した意識調査との比較も交えながら、検討を加えることとしたい。鳥取市の住民投票は、「平成の大合併」で誕生した自治体で行われたケースとしては佐久市に次いで全国で2例目であり、また鳥取市の合併パターンとしては、佐久市と同様に「中心市+周辺町村」という組み合わせで、旧鳥取市に人口規模の小さい8町村が編入されるという形式であった。これらの点に着目して、佐久市での調査と同様、本調査では旧鳥取市と旧町村部の両地域から調査対象者を半数ずつ抽出し、中心部と周縁部との比較が可能となるような形で調査を実施した。佐久市の住民投票で争点となったのは「総合文化会館」建設の是非であったが、市中心部における公共施設のあり方を問うという意味で、鳥取市の市庁舎整備問題も佐久市の事例と共通する部分があり、以上のような類似の要素を踏まえつつ、両市の住民投票における共通点や相違点を探ることとしたい。

他方、一般的に住民投票という直接民主主義的な政治手法は、間接民主制を補完する役割を果たすものとして位置づけられている。すなわち、住民投票の結果を最大限尊重する中で、それをいかに間接民主制の政策決定プロセスにフィードバックできるかが重要となるが、我が国の地方自治制度では基本的に、(常設型の条例に基づくケースを除き)議会が住民投票条例を可決しない限り住民投票を実施することはできないため、どういう形で住民投票において争点提示を行うかという、最終的な「議題設定権」は議会が有していると言える。議題設定の仕方に曖昧な部分が残れば、多くの有権者は困惑したまま投票に臨むこととなり、投票結果の正統性にも疑義が生じ、また投票後の議論の過程においても課題の本質が見過ごされることとなりかねない。こうした観点から見て、今回、鳥取市の住民投票においてカギを握る存在となったのは議会である。

本調査の第二の目的は、議会が提示した2つの選択肢に対して有権者がどう反応し、何を判断基準としたのかを明らかにすることにより、複数の案から選択するタイプの住民投票の妥当性や、議会による議題設定のあり方について論じることにある。鳥取市では2011年8月の臨時議会で、市民からの直接請求により提出された条例案原案を否決した後、市が計画していた新築移転案の対案を盛り込む形で、耐震改修案との二者択一で昨年5月に住民投票が実施されたが、耐震改修案の内容に対する精査が不十分だった

たこともあり、投票に際しての情報提供のあり方に関して「不公平だ」などの指摘が一部で挙がることとなった。こうした一連の過程も踏まえたうえで、二元代表制下における住民投票の位置付けについて考慮するうえでの、一つのヒントを得ることを目指す。

最後に、私自身、これまで我が国で実施されてきた住民投票に関して、5件の郵送調査（広島県府中町、大阪府高石市、埼玉県蓮田市・白岡町・菖蒲町、山口県岩国市、長野県佐久市）を行ってきた。住民投票の争点は、最初の3件は市町村合併、岩国市が米軍基地をめぐる問題、佐久市が文化施設の建設の是非であったが、これらの調査においては事例間の比較が可能となるよう、同一内容の設問を数問、毎回用意してきた。

本調査における第三の目的として、住民投票の際に参考にした情報源や、日頃の行政に対する評価、政党支持などの要因が有権者の投票行動に及ぼす影響について横断的に分析し、我が国の住民投票におけるより一般的な傾向や、事例間の相違点などについて、実証的に明らかにしたい。

以上の目的に合致する事例であることから、今回の調査では、鳥取市を調査地として選定した。

なお、本調査は投票実施の直後に行ったため、回答内容はあくまでも、住民投票直後の時点における有権者の意識や考え方などを反映したものとなっている。住民投票で選ばれた耐震改修案については、議会に設けられた調査特別委員会で専門業者による検証が行われた結果、当初案では実現不可能との結論が出され、新築移転の対案として耐震改修案を提示した議会の説明責任が問われる状況となっている。だが、同委員会による検証結果がまとまったのは、本調査が終了してから数か月後のことであるため、そうした状況に至る以前の市民の考え方をまとめたものとして、本報告書をご覧いただきたい。