

# 政策選択としての鳥取市庁舎整備問題

－行政・議会・市民の役割と責任－

小野達也\*

## Issues of Policy Choice for Rebuild/Repair of the Tottori City Hall Building -The Role and Responsibility of Executive Administration, City Council and Residents-

ONO Tatsuya\*

キーワード：鳥取市庁舎，政策選択，事前評価，住民投票

Key Words：Tottori City Hall Building, Policy Choice, Ex-ante Evaluation, Local Referendum

### はじめに

鳥取市の本庁舎及び第2庁舎の耐震性が不足していることが判明したのは1996年であった。それ以降，市庁舎整備は重要な政策課題となる一方，2004年には旧鳥取市と8町村が合併して合併特例債が活用できるようになり，駅南庁舎が開設されるなどの経緯があった末，2010年度末に鳥取駅周辺へ新築移転する基本方針が決まった。しかし，2011年に計画の是非を問う住民投票の直接請求がなされ，市議会が住民投票条例案を一度は否決するも，結局は市庁舎整備を巡る全国初の住民投票が行われることになった。

議会における投票実施の合意成立から8か月が経過した2012年5月の投票では，市の新築移転計画の対案として用意された耐震改修中心の案が有効票の61%を集めたが，その後その案が実現できないことが判明，2012年12月に議会は明確な結論を示さぬまま具体案づくりを市に委ねた。

2013年1月には中立の立場から様々な選択肢を検討するための専門家委員会が条例により設置され，その調査検討結果を踏まえ，同年6月には新庁舎建設を柱とする基本方針案が，11月には全体構想（素案）が発表され，パブリック・コメントが実施された。ただし，本稿の刊行後の4月に市長選があり，竹内功現市長が立候補しないことから，今後は新市長の方針がもつ意味が大きい。

現在の整備案に繋がる検討が本格化した2010年以降の経緯を振り返れば，自治体の政策形成あるいは経営の根幹に関わる重要事項（事業立案のための客観的分析，住民への情報提供・説明，住民の巻き込み，市議会の関わり，住民投票など）について課題が次々に明らかになった過程でもあった。これは鳥取市で起きたことであるが，どの問題を取っても，多くの自治体で起きている，あるいは起こりうるものと考えられる。

本稿は，政策選択の問題として，すなわち合理的かつ客観的に最良の政策を立案するための方策・課題という観点から，これらの問題を論ずる。自治体の重要政策と言えば，大方は首長と行政官僚が決めるものと「相場」が決まっている訳だが，今回は市庁舎整備という市の重要課題に，市議会

---

\*鳥取大学地域学部地域政策学科

が、そして住民が「現実問題」として如何に関わるのか、を考えさせる出来事でもあった。

筆者は独立かつ中立の立場でこの問題を眺めてきたが、2011年に「鳥取市新庁舎整備市民ワークショップ」のコーディネータ、及び2013年に「鳥取市庁舎整備専門家委員会」の委員長を務めたため、ある意味当事者ともなった。ただし、この何れも、市側が当初より進めてきた新築移転を中心とする案を支持するか支持しないか、そして住民投票で選ばれた案の方向を変えるべきでないと考えるか否かという、この問題を巡る典型的な2つの立場の何れにも与しないものである。本稿においても、専ら独立かつ中立の立場から論ずることとする。

本稿の構成は次の通りである。まず、現在に至るまでの経緯を概観した上で3つの期間に分け、各段階の節目で何が起き、また何が起きなかったかを確認しながら問題点を指摘し、検討する。続いて政策選択と住民投票の関係について考察を加え、最後に今回の経験から得るべき教訓と課題について述べる。

## 1. 鳥取市庁舎整備を巡る経緯

本庁舎と第2庁舎の耐震性の低さが明らかになった1996年から現在（2014年3月）までの主な出来事を年表形式でまとめれば、表1の通りである。

一連の過程は次の3つの段階に着目して考察するのが自然である。1つ目は竹内市長が3期目に入った2010年4月から、2011年8月に住民投票条例制定の直接請求がなされるまでである。この間、有識者らで構成する会議と市議会の特別委員会が基本的な整備方針について「新庁舎を建築すべきである」との結論を示し、それを受けて市は「新庁舎建設」に関する市民アンケートを実施、その結果も踏まえて2010年3月には鳥取駅周辺へ新築移転する基本方針を決定した。一方、住民の間ではこのような市の進め方に対して違和感が広がり始め、2011年6月には「市庁舎新築移転を問う市民の会」（以下「市民の会」とする）が計画の是非を問う住民投票を求める署名運動を開始、同年8月8日の直接請求に至っている。

2つ目は、市議会が当初の条例案を否決した2011年8月23日から、2012年12月に市議会の特別委員会が報告を行うまでである。当初の条例案は否決されたが、9月27日には結局、市民に下駄を預ける格好で住民投票を実施することが決定し、市議会の住民投票条例検討会が6か月近くを費やして翌2012年3月に条例を制定、5月20日に「旧市立病院跡地への新築移転」と「現本庁舎の耐震改修及び一部増築」の何れかを問う住民投票が実施された。耐震改修中心の案が有効票の61%を集め、市長は新築移転案を撤回する旨表明したが、選ばれた案がそのままでは実現できないこと、一部変更して工事を行う場合は費用が大幅に増加することが市議会によるその後の検証によって判明、2012年12月には議会が明確な結論を示さぬまま具体案づくりを市に委ねる事態となった。

3つ目は、2013年1月に「鳥取市庁舎整備専門家委員会」（以下「専門家委員会」とする）が設置されてからである。再び具体案づくりを委ねられた市は、新たに検討材料を得るため、条例によって専門家委員会を設置し、あらゆる選択肢の効果・費用などについて独立かつ中立の立場から調査・検討が行われることとなった。専門家委員会は5月27日に報告書を提出するまで、住民投票で選ばれなかった新築移転案や選ばれたが実現不可能とされた案を含む様々な選択肢の比較作業を行い、また比較的大規模な無作為抽出調査を実施してこの問題に関する住民の意識をあらためて把握している。市当局はこれらの報告を踏まえて6月に基本方針案を策定し、11月には全体構想（素案）が発表された。

次章以降、これらの3段階について順を追って検討する。

表1 鳥取市庁舎整備を巡る出来事

1995年	阪神大震災が発生。耐震改修促進法が成立。
1996年	本庁舎と第2庁舎の耐震性の低さが判明。
1998年	市議会が現在地での新築を求める。
2000年	新築費が概算150億円と試算され、計画は頓挫。
2004年	9市町村が合併し、新鳥取市誕生。駅南庁舎を開設（旧ダイエー鳥取駅南店）。2005年に購入。
2006年	建物の計画的な耐震化が法改正により必要に。
2008,2009年度	本庁舎、第2庁舎の耐震診断を実施。
2010.04.11	鳥取市長選挙
2010.08.30	有識者らで構成された委員会「鳥取市庁舎耐震対策検討委員会」（6/22～3回）が鳥取駅周辺への新築を求める
2010.09.17	市議会「鳥取市庁舎等に関する調査特別委員会」（09.3.25～16回、当初は改修方針）が新築の意見を最終報告
2010.11.21	鳥取市議会議員選挙
2010.11.29～12.10	「庁舎整備に係る市民アンケート」実施
2011年1・2月	市が地域説明会・市民フォーラムで方針を説明。
2011.03.25	市が駅周辺への移転新築の基本方針を決定（分散している本庁機能を統合）。
2011.06.03	「市庁舎新築移転を問う市民の会（以下「市民の会」とする）」が計画の是非を問う住民投票の署名運動を開始。
2011.06.06	有識者らで構成された「鳥取市庁舎整備に関する検討委員会」（10.12.16～、新築統合をベースに検討）が建設候補地に関する報告。「旧市立病院跡地を良いとする意見が多くあった。」
2011.06.23	市議会「鳥取市庁舎建設に関する調査特別委員会」（10.12.17～）中間報告。「建設場所は旧市立病院跡地にすべき。」
2011.06.24	市長が新庁舎の建設候補地を「旧市立病院跡地」に決定と発表。
2011.06.29	市議会で一般会計補正予算案（市庁舎移転新築関連費用を含む）を可決。定数36のうち14人が賛成せず。
2011.06.29	庁舎新築の基本計画に市民の意見を反映させるワークショップ初会合（4月に公募）。
2011.07.07	54,478人分の署名が提出される。必要数の17倍。
2011.07.20	市庁舎跡地利用に関する市民アンケート（8月上旬実施予定）が延期に。
2011.08.08	「市民の会」から「鳥取市の市庁舎新築移転計画に関する住民投票条例制定請求書」が市長に提出される。
2011.08.23	市議会が本会議で条例案を賛成13、反対22で否決。
2011.09.27	市議会の議長と各会派の代表者の非公式会合で、住民投票実施で合意。2月の定例会の前の実施を目指す方針。
2011.09.28	「鳥取市新庁舎整備市民ワークショップ報告書」市長へ提出
2011.09.30	庁内の庁舎整備推進本部会議で「鳥取市新庁舎建設基本計画」素案中間まとめ(公表)
2011.10.03	市議会「市庁舎整備に関する住民投票条例検討会」の初会合
2011.10.17	「鳥取市新庁舎建設基本計画(素案)」公表。地域説明会・地域づくり懇談会で説明へ。

表1 鳥取市庁舎整備を巡る出来事(続き)

- 2011.11月中旬 市議会住民投票条例案検討会の対案作成作業が進まず、2月議会前までの住民投票実施が間に合わない可能性増大。
- 2012.02.15 有識者らの「鳥取市庁舎整備に関する検討委員会」の最終会合(10.12.16～計15回)。
- 2012.02.16 「現本庁舎周辺地域の活性化・跡地活用に関する基本方針案【最終報告】」が市長に提出(「現本庁舎周辺地域活性化検討委員会」が5/18～2/16の16回検討。11/17には中間報告公表・意見募集)。
- 2012.02.17 「鳥取市新庁舎建設基本計画(案)」公表(本編51頁,資料編37頁)。
- 2012.02.24 「鳥取駅周辺再生基本計画(案)」とりまとめ(有識者等による検討委員会の意見を踏まえ2011年9月に「鳥取駅周辺再生基本構想」策定,12月には素案を公表して意見募集)。
- 2012.03.22 「鳥取市庁舎整備に関する住民投票条例」案可決。  
 第1号案「旧市立病院跡地への新築移転に賛成」  
 第2号案「現本庁舎の耐震改修及び一部増築に賛成」  
 ・「市議会及び市長は、投票資格者の半数以上の投票を・・・努めるものとする」  
 ・「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」  
 ・関連情報表に建設費概算(1号案74.8億円,2号案20.8億円)など記載。
- 2012.03.23 住民投票は「5月11日告示,20日投開票」と市長が発表。
- 2012.05.20 住民投票 投開票  
 投票率 50.81% (参考:2010市長選48.34%,2010市議選57.20%)  
 開票結果 新築移転30,721票(39%) 耐震改修等47,292票(61%)
- 2012.05.21 市長記者会見「新築移転案は撤回。議会で意見集約を」05.25「市民参画に配慮を」。
- 2012.05.31 市議会が投票結果を具体化するための「鳥取市庁舎耐震改修等に関する調査特別委員会」を設置。
- 2012.11.09 特別委から耐震改修案の調査検証を委託された東京の設計業者(日本設計,市側の新築移転案を設計)が報告書を提出。「一部工事が不可能。必要な事業費は43億円。同額で現地での全面建て替えができる可能性あり」。市長は記者会見で「耐震改修案が不可能になった段階で、幅広い可能性について検討する必要がある」。
- 2012.12.20 市議会の会期末(任期の中間点で議長交代,委員会解散が恒例)に特別委が結論「住民投票で選ばれた耐震改修案は実現できない」、具体的方向性は示さず。新議長は「執行部案のチェックに戻る」旨表明。
- 2013.01.04 市長の年頭記者会見「今年前半に方針を出せるように努力する。」(12/21会見から半年前倒し)
- 2013.01.31 有識者で構成する「鳥取市庁舎整備専門家委員会」が初会合(1.16条例制定)。
- 2013.02.02,03 市議会が市内5カ所で説明会を開催。
- 2013.05.27 「鳥取市庁舎整備専門家委員会」が報告書を市長に提出。
- 2013.06.27 鳥取市庁舎整備推進本部が「市庁舎整備の基本方針案」を発表。
- 2013.11.08 鳥取市庁舎整備推進本部が「市庁舎整備全体構想(素案)」を発表。
- 2013.11.08～29 上記素案についての市民政策コメント(パブリック・コメント)実施。

(出所) 筆者作成。

## 2 住民投票条例制定の直接請求まで

### 2.1 新築と耐震改修の比較

政策（本稿ではいわゆる狭義政策・施策・事業を含む広義で用いる）の立案にあたって複数の選択肢がある場合、判断基準として最も基本的なのは、費用と効果（または便益）の比較である。政策の費用と効果を比べることは即ち「効率」の把握であり、「効率」のよい政策－同じ費用であればより効果の大きい政策、同じ効果が得られるのであればより費用の小さい政策－を選ぶべきであることは当然である。ただし、ここで「効率」とは、法的に義務付けられた公共事業評価の実務における効率＝費用便益比のような、計測や推定により数量化・金額表示が可能なものといった狭義の効率ではなく、直接・間接に社会が享受・負担する効果と費用に基づく「効率」である。

このような事前評価の考え方はあらゆる政策に当てはまるが、予算規模が大きい、住民生活に及ぼす影響が大きい、一度決定をしたら変更が容易でないなどの重要な政策については、より慎重に、即ち効率についてできるだけ明示的に検討することが求められる<sup>1</sup>。市庁舎を整備する政策がこのような意味で重要であることは明らかであろう。

今回の市庁舎整備を巡る最初の重要な選択は、本庁舎・第2庁舎を耐震改修するか新築するかの選択であった。2010年8月30日に学識経験者等により構成された「鳥取市庁舎耐震対策検討委員会」（2010年6月から3回開催）が次のような報告を行っている（同委員会2010）。

- ・耐震改修工法として、本庁舎は通常業務を行いながら施工できる「免震」、第2庁舎については躯体全体の強度を上げるため「耐震補強」を行うことが必要である。しかし、庁舎そのものの耐用年数を延ばすものではなく概ね20年後には新築の検討が必要となる。
- ・庁舎が分散しており市民サービスに支障があるなどの意見があり合併特例債が使える今、市役所の機能を一つにまとめた新庁舎を建設するのが望ましいと判断する。
- ・立地については公共交通機関からのアクセスがよく、市及び東部圏域の中核的な位置を占めることや敷地の高度利用が図られることから鳥取駅周辺が適しているという意見が多くあった。
- ・市役所は鳥取市のシンボリック的存在であり、アンケートなどで全市的な意見を反映し、さらに詳細に検討する必要があるという報告をした。

また、同年9月17日には市議会の特別委員会「鳥取市庁舎等に関する調査特別委員会」（2009年3月の設置から報告まで16回開催）が次のような報告を行った（鳥取市議会2010）。

- ・耐震改修については、複数の工法の中で、免震型耐震改修がすぐれているとの結論に達した。しかし、本庁舎の耐用年数（65年）を考えれば、概ね20年後には新築を検討する必要がある、免震型耐震改修は結果として二重投資になるのではないかという意見も多く出された。免震型耐震改修すべきとの意見が一部にあったが、新築を推進すべきという意見でまとまった。
- ・本庁舎、第2庁舎、駅南庁舎、下水道庁舎、文化センター、福祉文化会館に庁舎機能が分散している現状に鑑み、市民サービス向上のためにも一か所に統合すべきとの意見が大勢を占めた。
- ・分散化している庁舎機能を統合して新庁舎を建設する場合、合併特例債を財源の柱とすべき。
- ・建設地については、駅周辺という意見が多い一方、現地建て替え、市民アンケートを踏まえて決定すべきとの意見があり、まとまらなかった。

両者ほぼ同様の結論である。即ち、耐震改修では二重投資になるので新築すべきであるという方向が示され、その際、現在分散している庁舎を統合すべきであること、合併特例債を活用すべきであること、建設地については市民アンケートを行うなど更なる検討が必要であることが述べられている。

「鳥取市庁舎耐震対策検討委員会」の議事概要をみると、第1回委員会に提出された事務局作成の資料（鳥取市2010）に基づく委員・事務局間の質疑応答によって議事が進行している<sup>2</sup>。新築すべきであるという結論は、庁舎が分散している状態を解消すべきという発言もあるものの、同資料に示されている「耐震改修・新築比較」のデータの影響力が強いことが窺える。そこでは「耐震改修を行った後、庁舎を新築する場合」と「耐震改修を行わず、庁舎を新築する場合」の両ケースについて、「新庁舎の耐用年数を65年（建築物のライフサイクル・コスト：官庁営繕部監修による。）と考え、維持管理コストを同じ条件で試算するために、2080年までの」建設費・維持管理コストを検討している。

この比較については2つの重要な問題点を指摘しなければならない。まず「同じ条件」での比較になっていないことである。2080年というのは耐震改修を行わず2013～2014年に庁舎解体・新庁舎建設を行った場合、その新庁舎の耐用年数を65年とした場合の供用期間の終了時点である。一方、耐震改修の方は、2013～2014年に耐震改修工事を行い、しかし20年後には本庁舎の耐用年数65年が経過することから2029年に庁舎解体・新庁舎建設を行う想定である。したがって2080年の時点の新庁舎の供用期間は50年であり、耐用年数を65年としてもまだ15年間使える。新築のケースは新庁舎を「使い切った」時点、耐震改修のケースは寿命を15年間残した時点であるから、新築ケースの方が建設費・維持管理コスト（市の負担分）がどれだけ少ないといっても、本来比較できるものではない。同様の論理で、耐震改修後に新築した庁舎の耐用年数65年が尽きる2100年までのコストを比べれば、新築ケースの方は2080年時点でもう一度新庁舎建設が必要となるから、話は全く違うものとなる。

しかも、耐震改修をしても耐用年数は変わらず、現庁舎の寿命も65年で終わるという前提であることも問題である。鳥取県庁を始め、耐震改修をすることで寿命が延びたとされる庁舎は（すべてではないが）多い。また65年という耐用年数も何ら理論的ないし実証的に定められたものではなく、一定の基準が必要であるという行政の都合で定められて広く用いられているものであり、庁舎のような建物の寿命はどのような補修・改修などのメンテナンスを行うかという使う側の意思に関わるものでもある。このような比較において唯一絶対のものとして固定的に考えるべきではない。

また、鳥取市の人口が急速に減少していくことが避けられない将来（国立社会保障・人口問題研究所が2013年に推計した市町村別の将来人口をみると、鳥取市の人口は2010年を基準にして10年後は6%減、20年後は13%減、30年後は21%減）において、人口減少に応じて（決して比例はしないまでも）職員数が減少すれば、建設する庁舎に必要な面積もその分だけ減少する可能性がある。

これらのことを考慮に入れば、耐震改修せずに新築した場合には合併特例債を活用できるが、耐震改修後時間が経過してからの新築には活用できないからといって、前者が有利であるとは限らない。少なくとも、ここに示されている比較からそのような結論を得ることはできない。

もう1つの問題は、効果の比較が全くないことである。庁舎整備の効果とは、耐震改修にせよ新築にせよ庁舎を整備することで、整備しない場合と比べて、庁舎の機能やそれに基づく市民サービス提供などの面で何がどれだけ得られるかということである。資料には耐震改修によって本庁舎・第2庁舎の耐震性を確保する方法や、複数の庁舎に窓口等が分散しているなど現状の問題点が述

べられているものの、新築と耐震改修を比較する観点からの記述は皆無で、両者の比較は専ら建設費・維持管理費について行われている。

市当局はその時点で、コスト面で新築が有利であり、機能・サービスなども新築の方が勝ることは明らか（したがって具体的に比較する必要がない）という認識であったかもしれないが、上述の通りコスト面の比較は、ここに提示されている情報からは何とも言えない状態であった。

「鳥取市庁舎等に関する調査特別委員会」における議論の詳細は定かではないが、市が2010年11月末に実施したアンケート（次項で詳述）に同封された資料「耐震診断結果・庁舎整備費の比較」<sup>3</sup>において、両委員会の報告の「新築を推進すべき」「新庁舎を建設するのが望ましい」という結論部分の要約と、その判断根拠という位置づけで、「鳥取市庁舎耐震対策検討委員会」と同種のコスト比較が示されており、そこでも同様の議論があったものと推察される。なお、この資料では「本庁舎（昭和39年9月建築）の耐用年数を65年と考え、比較期間を平成42年までとしました」とされ、耐震改修をした後本庁舎の耐用年数65年が尽きて2030年に解体・新庁舎建設が済むまでの整備費（改修費・建設費・維持管理費）と、耐震改修せずに2013～2014年に解体・新庁舎建設を行って15、6年が経過するまでの整備費の比較を行っている。2080年までの比較と同様、同じ条件での比較ではない<sup>4</sup>。

なお、その後2011年3月の「鳥取市庁舎建設に関する基本方針」、同年10月の「鳥取市新庁舎建設基本計画（案）」などで、市当局は庁舎新築によって想定される効果についてある程度の説明をしていくが、耐震改修との比較ではない。

ところで、市庁舎整備コストの評価にはもう一つ大きな問題があることに触れておかねばならない。それは耐震改修・新築ともに合併特例債の国による肩代わり分などを除いた市の実質負担額をコストと考えていることである。誰が負担するかを問わずに事業費を比較すれば、新築と耐震改修の比較も様変わりする。国による肩代わり分とは言うまでもなく全国の国民の負担であり、合併特例債を活用すればその分「お買い得」となるというのは、国の財政や政策本来の効率を顧みない利己的な姿勢ということになる。

しかし、合併特例債は国が市町村合併を推進するために用意した制度であり、合併した自治体がそれを活用するのは当然の権利であるとともに、自治体の意思決定においては住民のための当然の判断ともいえる。実際、自分の住む自治体のこのような利己的な姿勢を非難する住民は（鳥取市に限らず）ほとんどいないだろう。これは合併特例債に限った話ではなく、公共事業の補助金なども同様で、国による補助が全国各地の過大な非効率な事業を生み続ける（可能性がある）という国の制度・政策が抱える問題であり、自治体はその責任を引き受けるべきものではない<sup>5</sup>。

以上、新築と耐震改修の比較に基づく市当局、有識者らの委員会、市議会の判断について批判的に検討したが、これは鳥取市だけの問題というより、多くの普通の自治体においても同様の過程を辿るものと思われる。事前評価が義務付けられていない政策について、行政が自ら詳細な費用・効果の検討をして選択・判断するという話は残念ながら余り聞いたことがない。ただし、本来あるべき事前評価がなかったのは事実であり、これは鳥取市に限らず多くの自治体で同様であろう。

## 2.2 市民はいつ、どのような関心を持ったか

1978年に英国BBCのラジオドラマとして放送され、後に小説化されてベストセラーとなり映画化もされた傑作SFコメディ「銀河系ヒッチハイク・ガイド」（アダムス2005）には、今日の日本の現実から見てもなお示唆的な場面がある<sup>6</sup>。

すでお気づきかと思いますが、銀河外縁部開発計画に基づき、この星系を通る超空間高速道路の建造が不可欠となりました。まことに遺憾ながら、地球は取り壊し予定惑星のひとつになっております。工事は地球時間にして2分足らずで完了の予定です。

突如襲来した大量の宇宙船から突然このように通告されパニックに陥った人類に、ヴォゴン人はこう追い打ちをかける。

いまごろ大騒ぎしてなんになる。設計図も破壊命令も、最寄りの土木建設課出張所に貼り出してあったろう。アルファ・ケンタウリの出張所に地球年にして50年も前から出てたんだから、正式に申し立てをする時間はいくらでもあったはずだ。いまごろ文句をいうのはいくらなんでも遅すぎる。

ばかな、アルファ・ケンタウリに行ったことがないだと？ まったくなにを言い出すやら、たった4光年しか離れていないではないか。気の毒だが、自分の住む宙域の問題には気をつけておくべきだったな。

当局は一旦決めた計画を肅々として実行に移すが、多くの住民は日頃から公共施策には関心が薄く、何が計画されているか知らない。当局の側がその計画を決める過程は公開され、計画案も公表されていたから誰でも知ろうと思えば知ることができたのだが。ある日突然、住民は自分たちに関わる問題として気づくが、当局の計画を今さら止めることはできない……。これは近年、住民投票の直接請求に至った、さらには条例案が可決されて住民投票が実施されたケースにも似た状況がありそうだが、鳥取市の市庁舎整備問題にも通じるところがある。

上述の委員会は公開であり、報告の内容も市報(2010.10号)に掲載されていたが、果たしてどれだけの市民が、市庁舎の整備計画が検討されていることに関心を寄せていたであろうか。筆者の知る限り、鳥取市民の行政施策一般への関心、特に監視する意識は決して高くない。鳥取市のパブリック・コメント制度である「市政政策コメント」に寄せられる意見は必ずしも多くないし、筆者が委員を務める行財政改革推進市民委員会が2010年度から実施している、市の施策・事業の外部評価の一環として行う公開ヒアリングには、民主党政権の第一弾事業仕分けの後の2010年度こそ一定の傍聴者があったものの、その後は年々少なくなり、昨年度辺りからは、傍聴者は市役所の職員と筆者の授業で傍聴記の提出がレポート課題となっている鳥取大学の学生ばかりという状況である。

もちろん、今日のアカウンタビリティ(説明責任)の観点からは、「誰でも知ろうと思えば知ることができた」というのでは明らかに不足で、住民に情報が到達し、住民が理解するところまで求められる。市政の重要課題であるにも関わらず、市長・執行部局も自治体においては行政の一翼を担う市議会も、市民の関心を喚起して意見を求める努力が不足していたことは明らかである。上述の2つの委員会報告が出る数か月前の2010年4月の市長選挙で竹内市長は全く説明せず、またそれら報告書公表の直後の2010年11月の市会議員選挙でもこの件を住民に訴えた立候補者はごくわずかだった(藤田2012)。

おそらく多くの市民が、市庁舎の整備計画が進んでいることに関心を、その多くは疑問や違和感を伴う関心を持つきっかけとなったのが、2010年11月から12月にかけて、無作為抽出した4千人を対象に市が実施した「庁舎整備に係る市民アンケート」であろう。調査票の冒頭部分には「耐震改修を行わず、新庁舎建設を推進すべき」という報告が2委員会から出されたことが、報告の抜粋とともに示され、次の4問が主たる質問として設けられている。



「現在、市役所の本庁機能は、上の図のとおり7ヶ所に分散しております。あなたは、庁舎を統合した方が良いと思われませんか？」

- ①統合すべき    ②統合しなくてよい    ③わからない    ④その他

「あなたは新しい庁舎を建設するとすればどこが良いと思われませんか？」

- ①本庁舎敷地    ②鳥取駅周辺（旧市立病院跡地・市営幸町駐車場又は鳥取駅北口駅前エリア）  
③わからない    ④その他

「新しい庁舎に加えたいものはありますか？」（選択肢省略）

「庁舎を統合する場合、どこに整備するとしても、旧施設に跡地又は空スペース等が生じます。（中略）今後どのように活用するのが良いと思われませんか？」（選択肢省略）

この調査票を見て、「耐震改修をせずに新築移転するという方針が事実上決まったということだろうか、全く知らなかった」「整備について広く市民の意見を聞くといいながら、新築移転が前提の質問ばかりだ」「今の庁舎がなくなるとは知らなかった」「統合した方が良いという意見に誘導しようとしているのは明らかだ」といった感想・疑問・違和感を持った人は少なくないだろう。

回収率43.8%の集計結果は、「統合すべき」が62%、「（建設するとすれば）鳥取駅周辺」が63.7%という結果（調査票を見れば想像できる結果）などであった（ウェブプラン2011）が、この結果をもとに「市民の多数が鳥取駅周辺への統合を望んでいる」というような解釈が行われたことが、市民の違和感を増幅した可能性もある。

このような市の姿勢に対して、市民から「公正さや誠実さを欠く」「民意を反映していない」などの批判が起り、現庁舎周辺の自治会・商店街の人々が中心となり、これに市議会の一部会派や大学教員などが呼応、新築移転に反対する市民運動が展開されることとなった（藤田2012）。「市民の会」が結成されたのが2011年3月である。

市の方は、広報誌の2010年10月号と、同年12月号からは9カ月連続で冒頭部分を使って市の進める計画を説明した。また、2011年1・2月には地域説明会や「市庁舎整備に関するフォーラム」を開くなどしたが、これらの会場でも市民から反対意見が挙がるようになった。3月25日には、市が駅周辺への移転新築の基本方針を決定している。

6月3日には「市民の会」が新築移転計画の是非を問う住民投票のための署名運動を開始した。目標は、市長選での市長の得票4万7千余りを超える5万人である。市側が6月23日には市議会「庁舎建設に関する調査特別委員会」の指定を踏まえて移転先を旧市立病院跡地に決定、同29日には庁舎新築の基本計画に市民の意見を反映させるワークショップ初会合（4月に公募が行われたが応募者は少なかった）を開催するなどの中、市民の会の集めた署名は最終的に54,478人に達し、7月7日に市の選管に提出された。これは有権者数の3分の1を上回り、法定数の17倍に相当する。

### 3. 住民投票の実施と事後の検証

#### 3.1 住民投票条例案の否決から一転して住民投票実施へ

2011年7月7日に提出された54,478人分の署名は、20日間の審査、1週間の縦覧を経て、50,304人分となり、8月8日には「市民の会」がこの署名簿を添えて「鳥取市の市庁舎新築移転計画に関する住民投票条例制定請求書」を市長に提出した。条例案では、市の新築移転計画に賛成の場合は「○」、反対の場合は「×」を投票用紙に記入することとしており、市長と市議会は結果を尊重しなければならないとした。

8月17日に臨時市議会が招集され、市長が意見書をつけて条例案を提出、市議会は8月23日に本会議で条例案を賛成13、反対22で否決した。直後に「市民の会」が全36議員を対象に行ったアンケート結果（9月12日に発表）をみると、条例案に反対した22名中14名が「対案がない」ことを理由として挙げ、「市議会で2年半も議論を積み重ねたのだから」というような趣旨はわずか4名であった（市民の会2012）。反対するなら、自分たちが十分に検討し責任をもって判断したのだ、という以外に理由があるだろうか。「対案がない」というのは随分奇妙である。確かに市長の意見書は対案がないことを問題点として指摘している。しかしこれは方針を決め、関連の様々な作業を進めてきた行政の責任者として当然ともいえる。一方、5万人の市民からは、その計画に対する違和感や疑問が署名による直接請求という形で表明されたのだ。議会は市民からの異議申し立てに関する適否の判断が求められたのであり、対案の有無などは関係ない。この段階で対案があったら、むしろその方がおかしい<sup>7</sup>。

ところが、約1か月後の9月27日には急転直下、議長と各会派の代表者の非公式会合で、住民投票を実施することで合意が成立、2月の定例会の前の実施を目指す方針が決まった。その背景には、庁舎を移転する際に必要な「位置条例」が成立しないという見込みがあった。6月29日に市庁舎移転新築関連費用を含む一般会計補正予算案が可決されたが、定数36のうち14人が賛成しておらず、この時点で3分の2以上の賛成が必要な位置条例案が否決される公算が高まった。「このままでは議論が平行線になってしまうと考えた。そこで、市民に判断してもらった方が良いのではないかという結論に至った」との議長発言も報道されていたが（2011年9月28日付毎日新聞鳥取面）、いくら5万人の署名が集まったとはいえ、また合併特例債の発行期限が迫っていた（この時点ではまだ5年間の延長が決まっていなかった。）とはいえ、これは市議会の責任放棄と言わざるをえない。

なぜ位置条例に3分の2以上の賛成が必要なのか、それはそれだけの多数派が形成されるまで議論する必要がある重要事項だからだ<sup>8</sup>。ところが自分たちはそのような議論ができないので、市民に決めてもらいたい（そしてその方針に従う）というのである。

#### 3.2 対案の準備過程と住民投票実施

10月3日には議会内に設置された「市庁舎整備に関する住民投票条例検討会」の初会合が開かれた。そこでは、「対案がない」ことが否決の主たる理由であったのを受け、対案の検討が始まった。これが迷走の始まりである。

最終的に対案が用意され住民投票条例が成立するまでの過程は、概ね次の通りである（塩沢2013）。まず、対案のたたき台となる素案を「市民の会」と協議の上、野党的会派が提案した。その内容は現本庁舎の耐震改修（一部は解体）、第2庁舎は取り壊して代替庁舎を駐車場敷地に増築するというもので、建設費は新築移転の74億円の3分の1以下の約20億円とした。これは鳥取市出身の

著名建築家のアイデアに基づくが、試算を疑問視する新築移転派の委員らが対案の検証を要望し、県建築士事務所協会に調査委託したところ、同協会は素案の一部を不可能として修正し、建設費も約37億円とした調査結果を2012年3月に提出した。

「鳥取市庁舎整備に関する住民投票条例」には、第1号案「旧市立病院跡地への新築移転」、第2号案「現本庁舎の耐震改修及び一部増築」と記述されることとなったが、それぞれの内容は「関連情報表」(条文にこの表自体の規定はない)として整理の上、判断材料として市民に提供されることとなった。この表は2案について、基本情報(概要、位置、敷地の広さ、延べ床面積、工期)・立地(交通アクセス)・市民サービス(建物計画、本庁体制、駐車場)・災害対策拠点(耐震工法、拠点性)・経済性(建設費概算、財源、合併特例債の市の実質負担額、庁舎の寿命、地域経済効果)・その他の各項目の情報を比較対照できるように配置したものである。

市民の会の運動の中でも焦点であった建設費をどう掲載するかを巡っては、会期末ぎりぎりまで検討会の議論は紛糾したが、その概略は次の通りである(塩沢2013)。耐震改修案のたたき台を提案した野党的会派が当初案の約20億円に固執する一方、与党的会派は約37億円を基礎とすることを主張した。金額部分の削除や金額に幅を持たせるなどの妥協案が浮上するも両派の議論は平行線をたどったが、会期末の3月21日午後になって与党的会派が「約20億円」を盛り込むことで譲歩し、会期を延長した3月22日夜の本会議で条例案が全会一致で可決され、投票日は5月20日と決まった。

なお、条例は有効投票率を定めずに「市議会及び市長は、投票資格者の半数以上の投票を(中略)努めるものとする」とし、「市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない」としている。

市議会が住民投票を実施することに決めてから条例が成立するまでの過程については、いくつもの重大な問題を指摘せねばならない。まず、すでに述べた通り、対案が必要な理由が不明である。敢えて対案をつくるのであれば、市民に2案から1つを選ばせるのであるから、市側の計画案と比べられるものでなければならない。市側が着々と段階を踏んで具体化した計画に対抗しうるような対案を、短期間に市議会が作ることが可能だろうか。具体的金額など詳細までつくるのではなく大きな方針レベルで対案をつくるという発想はなく、具体的な対案づくりに進んだわけだが、対案作成に関わった者の正当性も不明である。「市民の会」はいかなる意味で市民を代表しているのか、またアイデアを提供した建築家はいかなる根拠で選ばれたのか。「市民の会」が直接請求まで真摯に活動したことは間違いなく、また協力した建築家も多くの実績をもつ知られた方であり、その方がボランティアで尽力されたのであるが、この点について市議会からの明確な説明はないままである。

肝腎の対案の根拠も不明である。そもそも市の計画に対抗しうるものとして、なぜこのようなやり方の耐震改修案を選んだかの説明が皆無であった。さらに関連情報表の第2号案の根拠となる資料が不明である。条例検討会の配布資料として断片的な資料が残されているのみで<sup>9</sup>、市民は関連情報表の中のはんの数行の記述以外、耐震改修を中心とする市庁舎整備案の詳細を知る術がなかった。なお、この建築家からは自身の追加的な情報提供・提案が活かされていないことへの抗議もなされている。

また多くの市民が目し、投票に際して判断の主たる根拠とした<sup>10</sup>概算建設費については、条例検討会の会議録(全16回のうち最初の5回を除く11回分が公表されている)を見る限り、37億と20億という2つの金額を巡っての応酬は確認できるが、後者を選択した根拠はなく恣意的に決めたというほかない<sup>11</sup>。おまけに「住民投票が済むまで約37億という数字や中身については広報しない」という合意までなされていた(塩沢2013)。一方の新築移転案にしてもこの時点の建設費概算は、欄外に

「参考」として書かれている通り、「あくまでも概算であり、今後、設計の段階で精査され」るものである。このような状態で、両案の金額だけが独り歩きすることとなった。

関連情報表に掲載された両案の情報も不自然なほどバランスが悪く、耐震改修案には空欄も目立っていた。自治連合会や地域審議会から市役所の機能などの情報の追加を求められた市側は、新築移転案のみ情報を追加して（耐震改修案は詳細を把握できなかったのであろうが）「市庁舎整備に関する住民投票の2つの選択肢の比較表」として投票広報に掲載したが、耐震改修案の空欄が一層目立つことになった。このことを受け、新築移転反対派の市議らが記者会見を開いて批判したが、耐震改修案の中身を誰が責任を持って説明するかについて「議会で合意ができていない」などと述べ、市側から事前報告を受けていた議長も「投票の執行者は市だから、口を出す立場にない。執行部の責任でやってほしいと伝えた」と述べたという（塩沢2013）。

さらに、最初から最後まで市民に説明する姿勢が著しく不足していたと言わざるを得ない。対案として耐震改修案をつくるまでの過程とその案自体を市民に説明する資料は今日にいたるまで存在しない。これらの諸点を考えれば、住民投票条例成立の背後では、再び責任放棄がなされていたというほかない。

ともあれ、5月20日に、全国初の市庁舎整備を巡る住民投票は行われ、有権者の50.81%が投票した。開票結果は新築移転39%、耐震改修等61%となり、竹内市長は記者会見で新築移転案は撤回するとし、議会に議会側が作成した耐震改修案についての意見集約を求めた<sup>12</sup>。

### 3.3 住民投票後の検証とその帰結

住民投票後、市議会の迷走は続き、事態は混迷の度を深めることとなる。

市議会は投票結果を具体化するための「鳥取市庁舎耐震改修等に関する特別委員会」を5月31日に設置し、耐震改修案の素案作成に協力した建築家の参考人招致などを行ったが、工事費の積算根拠などを巡り、「議論は何度も堂々巡りを繰り返した」（塩沢2013）。第三者機関に検証をしてもらうことになり、耐震改修案の調査検証を東京の設計業者に委託したが<sup>13</sup>、その結果は「住民投票時の案の通りでは実現不可能。条件を一部変更して行う費用は約33億円で、それに伴って必要な他の経費を合わせると約43億円が必要。同額で現地での全面建て替えができる可能性あり」というものだった<sup>14</sup>。

調査検証を9月に委託して以降、計画条件の内容確認の過程で、また11月9日に提出された調査業務報告書を巡って、特別委の議論は紛糾した。やがて、議長交代と委員会解散が恒例となっている任期の中間点にあたる会期末が迫り、約7か月の間に26回開かれた特別委は12月20日、具体的な整備案を何ら詰められないまま「住民投票で選ばれた約20億8千万の耐震改修案は実現できない。一部変更した費用は33億円で、別途10億が必要。」「新築の可能性があるとする参考意見も示されたが、これについての意見はまとまらなかった。」「特別委員会の調査は終了だが、市庁舎整備は喫緊の課題であり、住民投票の結果を尊重し、今後も市民の声を取り入れて調査研究を続ける必要がある。」などとした「最終報告」を発表して解散した。新議長は就任会見で「市執行部がプランを立て、市議会がチェックする形に戻していきたい」との考えを示している（2012年12月21日付日本海新聞）。まさに「今後の方向性はもとより、こうした結果に対する議会の責任も明確にすることなく、事実上、市の執行部に“丸投げ”する形」（同日付毎日新聞鳥取面）であり、これで3度目の責任放棄である。

## 4. 方策の比較と市民の意識－鳥取市庁舎整備専門家委員会の作業

### 4.1 委員会の使命

竹内市長の「今年前半に方針を出せるように努力する」(2013年1月4日の年頭記者会見)との方針のもと、1月16日に条例で設置されたのが専門家委員会である。その使命は「住民投票の結果とは独立に、そこでの選択肢にも限定せずに、考えられる方策について、客観的・独立に比較検討すること」である。新築移転案と耐震改修案の比較を含め効率(費用と効果の比)という観点からの客観的な比較検討はなされていない、住民投票は行われたが現在は方針を決められない状態にある、住民投票の結果が有効だとしても客観的議論を続けることは(民主主義として)何ら問題はないはずというのが、専門家委員会の基本的な(当時の)現状認識であった。

考えられる方策を中立の立場から客観的に比較検討する場を設ける、という市長の判断は遅蒔きながら、評価すべき妥当な判断である。ただし、専門家委員会の比較検討作業は、住民投票後に市長が一度は「新築移転を撤回する」と表明したこと、住民投票の結果の「尊重」をこの時点でどう考えるべきか、という難題の解決に直接資するものではない。専門家委員会の使命はあくまでも判断材料を提供することにあつた。

当初は、市当局から徹底して独立に委員会の議論を進めるため、技術面での議論をサポートしてもらうためのコンサルティング会社を募集したものの、応募が1件もなく断念せざるを得なかった。このため、技術的側面に係る情報・データの収集や資料作成は市の庁舎整備局に頼るほかなく、市から独立の飽くまでも中立の立場で議論するという委員会の運営方針を貫くために、委員長として筆者はひたすら腐心することとなった。

専門家委員会の使命については、なかなか理解してもらえない面もあった。会議はすべて公開で行い(日曜日にも3回開催)、委員会の議論に資する意見を幅広く求めたが、多数を占めたのは、住民投票で方針が決まったのになぜ委員会が設置されたのか、なぜ住民投票で決まった耐震改修を前提に議論しないのか、といった意見であった。このような意見は初期に最も多かったが、専門家委員会の使命を繰り返し説明しても止むことはなかった。委員は如何なる意味で「専門家」なのか、人選の根拠は何か、といった疑問も寄せられた(委員個人への投書までであった)が、選ばれた立場では説明のしようがなかった。また、このような委員会をなぜもっと早く設置しなかったのかという趣旨の意見も複数寄せられたが、これは専門家委員会として対応のしようがないもののもっともな意見ではあった。

専門家委員会は2013年1月31日の第1回から同年5月24日の最終回まで、4か月弱の期間に12回集中的に開催され、審議時間は合計27時間40分に上った<sup>15</sup>。審議の全貌は鳥取市役所HP上で閲覧できる<sup>16</sup>が、ここでは議論の進展と結果について概略を紹介する。

### 4.2 市庁舎整備方策の比較検討

意思決定者が市庁舎整備の方向性を定めるに当たっては、整備によって実現できる機能と要する費用をできるだけ明確にした上で判断することが求められる。その判断材料を用意すべく、委員会ではまず、整備案として既に調査・検討されたというべき4つの市庁舎整備案(①住民投票における第1号案、②同第2号案、③第2号案に係る(社)鳥取県建築士事務所協会の調査報告、④第2号案に係る(株)日本設計の調査報告)について比較整理を行っている。比較の観点はいうまでもなく各案の効果と費用であり、それらを踏まえた効率である。

効果については防災機能、行政事務機能、市民サービス機能、アクセス・駐車場、バリアフリーの観点からの比較を試みたが、各案は提案の経緯・主体が異なるため、市庁舎のあるべき機能の捉え方や情報の密度に隔たりがあることが明らかになった。住民投票における第2号案に至っては、その根拠となる詳細資料が確認できない状態であった。

また建設費については、実勢単価と設計単価の相違もあったが、それ以前に設計の初期段階における建設費概算は文字通りの概算に過ぎず、具体的な設計を経てはじめて確定するものであることを確認した。すなわち新築移転であれ耐震改修であれ、その方針のもとで様々な選択・判断を重ねることによって建設費は如何様にも変わり得るのは当然のことである。この段階で固定的な金額を設定することは不可能であり（意味がなく）、幅のある数字として捉えるほかない。

また、そもそも建設費などのインシタル・コストは建造物のライフサイクル・コスト（建設から解体まで、その建物に要する生涯経費）の一部に過ぎないこと、建造物の寿命はメンテナンスをどのように行うかという選択（あるいは意思）の問題という側面が強いことも確認した<sup>17</sup>。また、新築移転案では使用目標年数及びランニング・コストの想定があるのに対し、現本庁舎の耐震改修及び一部増築案にはいずれも想定が無く、既存建物についてライフサイクル・コストを個別具体的に算定することが困難であることも明らかとなった。

この段階で4つの整備案の比較に拘泥しても生産的でないことが明らかとなり、比較検討作業は第2段階に進むこととなった。すなわち、市庁舎として実現することが必要な機能（第1段階の検討をベースに整理）ごとに、必須条件、各種指標、他市事例、市の実情（市民ニーズ、前提となる数値、これまでの検討状況など）等の「整理の視点」を先に設定する。その上でこれまでに何らかの案が作成・提出された整備方策を（第1段階の4案よりも範囲を広げて）リストアップしてから絞り込み、機能ごとに整理の視点に照らして比較対照する。また、それらの整備方策に係るライフサイクル・コスト（建設費と維持管理費）及び市財政への影響を可能な限り数字（当然幅のあるものとなる）で見積もり、効率を明らかにしようというものである。

他都市の事例とは、行政事務機能に必要な面積や市民用のスペース、バリアフリーの基準への対応等、実現すべき水準を直接定めることが難しい機能について検討するために、全特例市を対象にアンケートを行って収集した情報・データに基づくものである。

最終的に比較対照の対象となった整備方策は、大別して「現本庁舎の耐震改修及び一部増築案（現在地）」「新築移転案（旧市立病院跡地）」「現地新築案（現在の本庁舎敷地）」の3案となった（本庁舎・第2庁舎以外の現有施設をどのように活用するかにより、それぞれは複数案からなるため、詳細には計8案）。なお、現地新築案は、かつて具体的な検討がなされた経緯がある（2011年の「鳥取市庁舎整備に係る基礎調査」）。

これらの比較対照作業の結果については、機能・コストの区分ごとの「判断のポイント」を報告書（専門家委員会2013）に掲げたほか、具体的な作業結果を書き込んだ一覧表を「市庁舎整備の方策に関する検討資料」として報告書に添付している（添付資料1-1）。

報告書の結論は整備方策の客観的な比較であるが、その示唆するところは自ずから明らかである。すなわち、防災や行政機能等の機能面を重視すれば旧市立病院跡地への新築移転が有利であり（唯一の選択ともいえる）、費用（の少なさ）を何よりも重視するとすれば耐震改修及び一部増築案が有利となる。しかし、効率という点では、両者のインシタル・コスト（鳥取市の自己負担分）の差は一般的な想定下では、年6千万円程度（年間予算の0.1%未満）であり、ライフサイクル・コストを考えれば差はさらに小さくなることから、新築移転案（旧市立病院跡地）が有利であること

は明らかである。現地新築案は、場所に起因する制約等があり、市庁舎の場所が動かないという利点(様々な市民の思いや愛着もあるだろう)はあっても、新築移転案に比べれば効率は悪くなると考えられる。

### 4.3 住民の意識の現状

専門家委員会の議論の過程において、市庁舎整備のあり方を考えるうえで、現時点の市民の意識が重要であると意見がまとまり、「市庁舎整備に関する市民意識調査」(以下「意識調査」という。)を実施することとなった。鳥取市庁舎整備について、それまで民意(市民の意見)が客観的かつ精密に把握されたことはない。2010年の市民アンケートは質問・選択肢が限定的かつ誘導色の強いものであったし、2012年の住民投票は選択肢が2つのみ(それもYes/Noを問うものでなかった)、討議もほとんどなし、おまけに選択肢の1つには重大な瑕疵があったから、そこで得られたものは輿論(よろん=公共の意見public opinion)でもなければ世論(せろん=大衆の感覚public sentiment)とみなすこともできないだろう。そして市民の意識を客観的に把握するためのアンケートを実施するのであれば、専門家委員会が適任であろう。

意識調査は次のように行われた。質問・選択肢の設計にあたっては、塩沢らによって2012年の住民投票直後に実施された調査(塩沢・リード2013)を一部参考に行っている。

- ・調査対象者：満20歳以上の市民15,000人(無作為抽出)
- ・調査方法：郵送調査
- ・調査期間：2013年4月18日(木)～5月7日(火)
- ・回収数：7,908通
- ・回収率：53.17%(宛先不明などの126通は計算から除く)

サンプル数が15,000というのは、自治体を実施するこの種の調査では例外的に多いほうであろう。これは、市民意識をできるだけ精密に把握するためである。例えば「市庁舎整備の方針に関する意見」を選択肢から選ぶ設問の次に「そのように考える理由」を尋ねれば、単なる多数決より深い情報が得られるが、このように意見と理由を組み合わせるクロス集計では該当する人数が小さくなるのが避けられない。市庁舎整備というすでに微妙な状態にある問題に関する市民の意識を少しでも精密に測るために、サンプルを多く確保したのである。

意識調査の結果は、上で述べた「市庁舎整備の方策及び効果の比較対照」と並ぶ「判断のポイント」として報告書に記載したほか、その詳細は「鳥取市庁舎整備に関する市民意識調査報告書」として報告書に添付している(添付資料2)。それらから読み取ることができる市民意識の概略は次の通りである。

まず53%という回収率から、市民の関心が一定程度高いことがわかる。また、住民投票の際に投票した層は、1号案・2号案に投票した人とも8割以上の回収率と推定され、さらに関心が高いことがわかる。さらに回答者の37.5%が自由記載欄で意見を書いており、この点でも関心の高さがうかがえる。そこに書かれた内容としては、住民投票や、検討過程、財政・費用に関するものが多く、様々な批判や批難も相当数述べられている。

整備方針に関する現在の意見は、「耐震改修を軸に進めるべき」が32.2%(※「不明」を除いて計算、以下同じ)、「新築移転すべき」が31.2%、「もう一度よく検討して決めるべき」が15.7%などと

なっている（住民投票時の投票行動から、回答者の偏りを補正して推定すると、それぞれ27.4%、27.6%、17.0%となる）。一部には、住民投票時の1号案・2号案の得票比率と比べたり、その差からこの間（約1年が経過している）の変化を読み取ったりという向きもあった（選択肢を増やして耐震改修案の支持を減らそうとするもの、という文字通りの邪推まであった）が、そのような解釈は誤りである。なぜなら今回の調査では選択肢として「耐震改修を軸に進めるべき」「新築移転（旧市立病院跡地）すべき」の他に「現在の場所で新築すべき」「新築移転か耐震改修中心のどちらがよいか、もう一度よく検討して決めるべき」「市長や市議会が早く責任をもって判断すべき」「特定の意見はない、何ともいえない」「その他」を設け、多数決のような考えではなく、様々な意見・関心の分布を捉えようとしたものだからである。

上記意見の理由としては、総じて、「耐震改修を軸に進めるべき」を選択した人は、費用を抑えることを重視し、「新築移転すべき」を選択した人は、効果を重視している傾向がある。一方「もう一度よく検討して決めるべき」と選んだ人は、「客観的な情報・データに基づく比較が行われていない」「案のままでは実現できないと市議会が報告」を理由として挙げている。また、住民投票で1号案に投票した人は、「新築移転すべき」75.8%、「もう一度よく検討して決めるべき」7.7%、2号案に投票した人は、「耐震改修を軸に進めるべき」57.7%、「もう一度よく検討して決めるべき」17.0%などとなっている。なお、上記17.0%の人は、その理由として、「客観的な情報・データに基づく比較が行われていない」「案のままでは実現できないと市議会が報告」を多く選んでいる。

市庁舎整備を市政全体の中で重要と考える人は「新築移転すべき」を、重要ではないと考える人は「耐震改修を軸に進めるべき」を選ぶ傾向がある。また市庁舎（本庁舎・駅南庁舎・総合支所）の利用頻度が高い人は「新築移転すべき」を、利用頻度が低い人は「耐震改修を軸に進めるべき」を選ぶ傾向がある。

「どのように整備するかを検討する上で、本来重視すべきこと」として1位から3位に選ばれたものは様々なものがあるが、1位に選ばれたものを見ると、「整備・維持管理のための費用の抑制」がもっとも多いなど、市民が費用を重視していることがわかる。一方、「市庁舎の整備・維持管理とそのための費用との関係」として最も多く選ばれたのは「財政事情の許す範囲で、できるだけ市民の安全安心や利便性の向上、市の発展や活性化につながるような整備と維持管理を行うべき」であり、残り2つの選択肢「市庁舎の機能は必要最低限を実現・維持できればよく、整備や維持管理の費用はできる限り抑えるべき」「市庁舎に必要な機能は一定の水準まで確保し、その上で整備や維持管理の費用をできるだけ抑えるべき」を大きく上回った。

市役所の場所を重視する市民も少なくなく、「現在の場所で新築すべき」を選んだ5.9%の人は、その理由として「現在の場所を移すべきでないから」が27.3%と多い。また、「耐震改修を軸に進めるべき」を選んだ鳥取地域の人を校区別にみると、本庁舎の近くに居住する人、あるいは移転によって本庁舎が遠くなる人は、現在の場所を移すべきでないとする割合が高い。

以上の観察をさらに要約するとすれば、①整備方針について明確な意見をもつ人は新築移転・耐震改修ともに3分の1から4分の1程度であり、多数の市民はそれほど明確な意見を持っていない、②新築移転か耐震改修かという意見の別は、費用と効果のどちらを重視するか、市庁舎を訪れる頻度、市庁舎整備を重要課題と考えるか否かとの相関が明らかである、③多くの市民は費用の抑制を望みつつも、市庁舎の機能を犠牲にしてまで、とは考えていないといえる、などの諸点を挙げる事ができよう。



#### 4.4 委員会の報告と新たな基本方針・全体構想

専門家委員会は2013年5月27日に報告書を市長に提出した<sup>18</sup>。これを踏まえた検討が鳥取市庁舎整備推進本部においてなされ、6月27日には旧市立病院跡地に新たな施設を建設する（本庁舎については「幅広く検討を進める」という趣旨の「市庁舎整備の基本方針案」が公表された。さらに11月8日には「市庁舎整備全体構想（素案）」が発表され、「機能の強化」及び「費用の抑制」という観点から、新本庁舎を旧市立病院跡地に建設するとともに駅南庁舎を引き続き活用する（現本庁舎は庁舎としては活用せず）という方針が明らかになっている（一部市議や市民の会からは、あらためて批判の声が上がっている）。11月8日～29日には市民政策コメント（パブリック・コメント）が実施され、240名が273項目の意見を提出した。新聞報道によれば意見のうち116件が新築移転案を支持するもので（2013年12月11日付朝日新聞鳥取面）、38件が庁舎の機能に関するもの、32件が住民投票の結果に関するもの（筆者が数えたところ、このうち23件が住民投票の結果と異なることへの批判）である。ただし、市庁舎整備局のコメントにもある通り、パブリック・コメントにおいて意見の数にそれほどの意味はない。

一方、市民政策コメント終了間際の11月26日に竹内市長が2014年4月13日投票の鳥取市長選への不出馬を表明、その理由の1つとして「市庁舎整備が争点となることを避けることで候補者が新築移転を視野に入れる政策を採る余地ができる」と述べている（11月28日付朝日新聞鳥取面）。住民投票の結果をどのように尊重するかという「政治」の問題は、竹内市長の市長選不出馬によって新たな局面を迎えたといえる。すでに長い時間が経過した市庁舎整備問題であるが、4月の市長選が1つの節目となるのは間違いないだろう。

## 5. 住民投票と政策選択

ここまでの一連の経緯において、最も重要な意味をもつ事件はいうまでもなく住民投票である。その顛末はこの問題のこれまでの混迷を象徴する面があり、ここで改めて検討を加えることとする。鳥取市の今回の住民投票とは一体何だったのか、その意味を明らかにする前に、住民投票とはそもそもいかなる装置なのか、その確認から始めよう。

なお、ここでの議論において「住民投票」とは、鳥取市の住民投票などが相当するいわゆるレファレンダム（特定の地域の問題—しばしば首長や議会などの代表機関が決定した内容—について住民の請求によって住民自身の直接投票を求める制度）を専ら指すものとする<sup>19</sup>。

### 5.1 住民投票により政策を選択するということ

レファレンダムとしての住民投票が、全国初の条例による住民投票として新潟県巻町で実施された（原子力発電所建設の是非が問われた）のが1996年である。同年には直接請求による都道府県初の県民投票も沖縄県で実施されている（米軍基地の存在が問われた）<sup>20</sup>。その後今日までに（2013年7月時点）条例による住民投票は404回実施されているが、そのうち383件は市町村合併がらみで合併以外は21件、そのうち住民の直接請求によるもの（すなわち市町村合併絡みでないレファレンダム）は12件である（残り9件は首長または議会の提案）。なお、住民の請求が否決された後に姿を変えて議会から提案された<sup>21</sup>鳥取市の珍しい事例は残りの9件の方に含まれる。

住民投票についてはしばしば、住民による意思決定への直接的な参加手段として注目・期待されるようになった、求められるようになったという趣旨で言及される<sup>22</sup>。しかしながら個別型住民投

票条例の直接請求件数の推移をみると、2003から2005年にかけて市町村合併絡みで提案数が急増したものの、2005年4月以降「市町村合併のバブルは急速にはじけ」（高橋2013）、急激に減少した。また「議会によりことごとく否決されていた住民の直接請求による条例案の成立率も、この時期に例外的に上昇」（同）したが、その後は再び低下し2010年以降の33件の請求のうち（2013年7月時点）、制定されたのは2013年のわずか2件のみである（ともに住民投票が実施されたが投票率が成立要件である50%に満たなかったため不成立、開票も行われず。うち1件は全国的な注目も集めた東京都小平市の事例）。直接請求による条例案の成立率は、合併が争点のものを含めても18.5%、合併以外が争点のものとなると7.3%にとどまる<sup>23</sup>。

この成立率の低さ、直接請求件数の伸び悩みが示すのは「直接請求が議会という厚い壁に阻まれ続けた歴史」（高橋2013）であり、「住民の自治や参加に対する議会と役所の拒絶反応がどれほど強固なものであるかを物語っている」（國分2013a）とまで形容される事態である。直接請求に至るまでに関係者が費やす労力を考えれば、まさに苦闘が続いているといえる<sup>24</sup>。

なぜ直接請求による条例案は否決されるのか。合併以外の争点は、大半が、首長・議会が強引に進めようとしている政策・事業や計画への住民側からの異議申し立てである。そのような自治体では多くの場合、首長と議会が対等の立場で相互にチェックするという、二代表制が想定する機能はなく、住民の直接請求は首長・議会への「挑戦」（高橋2013）そのものであり、建前はともあれ「否決されるのは当たり前」（同）となる<sup>25</sup>。

それでも条例案が可決されるのは余程の事態である。法定要件の50分の1を大幅に上回る署名数は、議会への大きな圧力になるはずだが、有権者数の53%、49%を集めた請求の事例、さらには政令市の神戸で27%を集めたケースでも否決されている。鳥取市の住民投票条例が直接請求の延長線上にあるものとするれば、位置条例を成立させる3分の2の多数派が構成できないという理由（のみ）によって住民投票条例を可決するという、この意味でも珍しい事例であったといえる。

さて、大山礼子は、住民投票に対する評価・見解を、積極説・消極説・中間説の3通りに分類している（大山1999）。ここではこの分類に沿って住民投票の意義や欠陥を検討してみよう。積極説とは、住民投票などの直接民主制の手法を本来の民主制の姿ととらえ、代表機関による政策決定（やむを得ず採用しているに過ぎない）は可能な限り住民投票で代替すべきだという立場である。米国やスイスはこのような考え方で様々な制度が設計されているが、現実には多種多様な問題（例えば住民の無関心や当局による悪用など）があるようである。日本社会の現状ではこのような思考は少なくとも当面は現実的でないし、それゆえ積極説を主張する論者も殆どいないだろう。

消極説は、あくまでも間接民主制が基本であり、住民投票には一定の条件下で間接民主制を補完する役割が認められているに過ぎないとする。消極説では間接民主制を、実現困難になった直接民主制に替わる次善の策とは必ずしも考えず、専門家集団である代表機関に政策決定を委ねることの意義を積極的に評価する。近代以降の現実世界ではほぼすべての先進国が間接民主制の統治機構を有するのであるから、実学である法学・行政学などのオーソドックスな観点からは、当然消極説となるだろう。

消極説において住民投票が機能するための一定の条件とは、首長・議会における意思決定では十分に対処できないような特殊案件ということであり、自治体の存立基盤に関わる合併や、住民全員に重大にして苛烈な影響を及ぼす可能性がゼロではない（とイチエフ・クライシスによって判明した）原子力発電所の立地などが該当するだろう。通常の手続きに委ねることが望ましいような政策に関する住民投票には、当然懐疑的である。

立場を問わず多くの論者が慎重論として参照・引用する<sup>26</sup>原田尚彦は、次のように指摘する（原田2001）。①「個別重要課題をアド・ホックに住民投票に委ねて決定するのは、長や議会の権限を侵害するおそれがあり、適法性に疑問がある」（法律論）、②「住民投票は元来かなりプリミティブな政治的意思統合の技法であり、複雑かつ専門技術化した現代の自治行政上の難題を決定するのに、ふさわしい手続きとはいいがたいところがある」し、「一貫性、展望性に富んだ総合行政が個別問題ごとの住民投票によって維持できるかどうか、健全な地方自治の発展が持続可能かどうか心許ない」（政策論）、③（諸外国のこれまでの経験に照らしても「十分な資料や情報にもとづく冷静かつ多面的な討議が浸透しにくく、いきおい煽動家やマス・コミによる大衆操作の影響」を受けやすく、「住民投票の動向は、一時の情熱や偶然的要素に左右され、政策的に一貫性を欠いた予想外の結果を招くこと」があり、「国民の声だとはいえ、勝敗はたいてい僅差で決まり、かえって国民の間にしこりを残すこと」もあり、「住民投票の結果に責任をもつ者は存在」せず、「住民投票でいったん事が決まってしまうと、再び住民投票にかけなければこれを覆すことが困難で、事態が硬直化する」ことがある（制度論）。

なお、原田は「たしかに合併の適否など自治体存立の基礎的条件に関わる基本的な選択については有用であろう」、「政治運動論の視点から推奨されるとしても（以下略）」などとも述べている。

中間説は、間接民主制を基本に据えながらも、議会政治の機能が低下している現状においては積極的に住民投票を活用すべきだとする。ただし、住民自身の判断が専門家やプロの判断より優れていると楽観しているというより、現実の代表機関が機能を十分に果たしていないと考える点が消極説との違いである。現状の間接民主制がどの程度機能していないか、したがって住民投票をどの程度積極的に導入すべきかについては、論者によってかなり幅があるだろう。住民投票の運動の支持・支援者、あるいは当事者、さらには主導的立場に関わる論者のほとんどは中間説論者であるといえる。

数が少ないとはいえ、実施された住民投票の対象となったハコモノや道路などの事業の多くは、効率が悪い（費用便益比が小さい）、計画時から長い時間が経過しているにもかかわらず（客観的な）再評価がなされていないなど、典型的な「質（たち）の悪い」公共事業・開発計画であるように思われる。例えば吉野川可動堰や小平市都道328号線などは、様々な文献に掲載されているデータ・情報だけからも、それらが住民投票に繋がる運動に関わった当事者の著述であること踏まえても、その種の事業であることが明らかである。その意味では、近年の住民投票の成果（小平市の事例は世間の関心を喚起するまでの成果だが）は、抵抗型の住民投票であり、「明確な理論的根拠を有するものというよりも、地方議会の実情の反映、いいかえれば地方議会批判の一形態なのではないか」（大山1999）との指摘ももっともである。

もっとも小平市の事例では、件の都道について都議会は予算を承認しているが、具体的な箇所の決定には関わっていない。このように、立法府が決定するというのは建前に過ぎず、実際には行政機関が決定を下しており、行政権にこそ住民がオフィシャルに関わる手段として住民投票の意義があると國分功一郎は主張する（國分2013b, 中沢・國分2013, 中沢・宮台・國分2013）。國分は「近代政治哲学の理論的前提が問題」とまで主張するが（それはその通りかもしれないが）、自治体の意思決定過程の現実を多少なりとも知るものにとって議会が機能しない状態で誰が決定を下しているかは自明のことであり、また現代の行政において議会の力が首長部局に対して劣位に置かれることは行政学等において随分以前から論じられていることである。すなわち質の悪い公共事業等の問題は、議会が機能していない問題であると同時に、いやむしろ元々首長部局の政策形成過程の問題で

もある。

また、地方分権改革や新しい公共の観点からの、自治体の意思決定過程あるいはガバナンスへの直接的参加手段としての住民投票の意義の主張<sup>27)</sup>は、積極説に近い中間説と位置づけることができる。

住民投票について相対的には積極的に評価する中間説において、論者がほぼ例外なく言及するのが、当事者間・住民間の討議の重要性である。衆愚政治やポピュリズムとの批判を免れ、住民投票が正当性を持つ前提であるという指摘（篠原2004）のほか、それが住民投票の存在理由とする発言（中沢・宮台・國分2013）まである。また直接請求が可決されて住民投票が実施され、投票結果が尊重されて質の悪い事業の実施を防いだというような「成功」事例のいくつかで、当事者間・住民間で一定程度充実した討議があったことが報告されている（今井2000・2011など）。しかし、実施された住民投票ではしばしば、討議の過程が軽視されがちであるとの指摘も多くなされている（塩沢2013）。

なお、住民投票の積極説に立脚する制度が用意されている米国にあって、討論型世論調査を考案し実証実験を進める熟議民主主義の権威フィッシュキンは、住民投票（米国と多くの民主主義国のレファレンダム）を熟議民主主義とは全く別物とする（フィッシュキン2011）。フィッシュキンは熟議を「参加者が誠実に賛否両論を検討し、公共の問題の解決策について熟慮の上で判断を下す」とことと定義し、住民投票など生の世間の声を聞く制度は（世界中で拡大しつつある）大衆民主主義的であり、熟議にまるで適していないことは火を見るより明らかだとする。実証実験の一般参加者が、熟議を経て知識が増し態度・意見も変わって当初の投票結果とは異なる結論に至り、それがエリート層<sup>28)</sup>の結論と一致したことも報告されている。つまりフィッシュキンは、住民は複雑な政治問題に取り組むことができないと決めつけている訳では決してなく、熟議を経ることによって（あるいは熟議が可能になるようにして）政策決定能力をもつべきだとする。つまり、熟議がないまま行われている世の中の住民投票を否定しているのである<sup>29)</sup>。

## 5.2 住民投票が機能するための条件

鳥取市の市庁舎整備のような個別の案件について住民投票を行う場合、その住民投票が機能する条件は何だろうか。「機能する」とは、地域・地域住民にとって「より良い」政策の選択に資するということである。「良い」政策とは、成果と費用の比で決まる効率が良い政策である。本稿の立場では、いうまでもなく、住民が選んだのであれば、たとえそれが（本当は、あるいは客観的には）他案より劣るものでもそれを実行すべきだとは考えない。

上記の議論を踏まえれば、住民投票が機能する条件として、以下の6点が挙げられる－①住民投票の対象とすべき案件であること、②選択肢が妥当なものであること、③情報開示が十分になされ、住民によく浸透すること、④投票までに当事者間・住民間で十分な議論がなされること、⑤投票率が高いこと、⑥結果の如何に関わらず政策選択に活かされること。

第1に、住民が直接決めるべき案件か、住民が判断できる案件か、住民が強い関心をもつ（べき）案件か、が当然問われる。住民の誰もが意味を理解し、自らに関わる問題として、同時に地域全体にとっての適否という観点から判断できなければ、そもそも住民投票は機能しない。

住民が止めない限り実施されてしまう質の悪い公共事業については、本来責任をもって決めるべき代表機関が全く機能しない状態に陥っているのであれば、たとえ適法性に疑問があろうとも、他に手段がなければ住民投票によって中止させるべきであろう。ただし、「質が悪いこと」を検証し、

多くの住民が意味を理解し、自らに関わる問題として判断するまでには、直接請求をするかなり前の段階から精力的な運動を展開しなければならないだろう。そのような運動が実を結んだ事例はまだ多くない。

第2に、住民投票の結果は、どの選択肢の得票がどれだけか、というものであるから、選択肢は妥当なものでなければならない。中間説・消極説の何れの立場からも、住民投票の大きな目的は「シンプルな選択肢のもとで地域住民の「多数意思」を明らかにし、間接民主制のみによっては果たしえない政治決着を図ること」（塩沢2009）であり、賛成か反対かなどの二者択一は「住民の多様な意思を集約し、2つの意見のうちのいずれか一方が過半数を超えることで、その目的が果たされる」（同）こととなる。

実際、実施された住民投票のほとんどにおいて選択肢は二者択一である。だが一方では、選択肢が2つしかない場合、住民の意思はその何れかに一致するのか、あるいは一定程度近いのかが問われる。YesかNoかを問うような最もシンプルなケースでも、「争点提示の仕方や投票実施のタイミングなどによって「民意」はしばしば形を変え、一般の有権者やメディアが考えるほど絶対的なものではない」（塩沢2013）ことが実証的に示されている（塩沢2009など）。例えば岩国市で2006年に実施された、米軍基地への艦載機移駐案受け入れに賛成か反対かを問うた住民投票では、89%を占めた反対票が「白紙撤回」と同一であるかのような強引な（あるいは根拠のない）解釈が論議を呼ぶこととなった。このことは第6の条件にも関わるが、このような場合でも「反対」は「賛成ではない」ことは明らかであるといえる。岩国市のように中間的な解決方法が考えられる場合や、第3の別の選択肢がありえる場合は、住民投票の実施は、選択肢の設定に限らず慎重に行う必要があるのは明らかである。

國分功一郎が画期的であると評価する（國分2013）ように、小平市の住民投票において選択肢を「住民参加により計画案を見直すべき」か「計画案の見直しは必要ない」かの2つとしたのは、優れた設定であろう。ただし、「見直す」という日本語は「欠点を是正する」とも「もう一度よく見る」のどちらともとれる。小平市の都道のように明らかに計画自体に問題がある場合でなければ、「再度検討する」というような表現が望ましいだろう。なぜなら一般には、見直した結果同じ結論を得ることもあり得るという可能性を（熟議の前に）消すべきではない。

なお、二者択一では意を尽くせないと、妙な条件をつけたり曖昧な選択肢を増やしたりすれば、事態を悪化させるばかりである。1997年に名護市で実施された米軍のヘリポート基地建設の是非を問う住民投票では、「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」という珍妙な選択肢が用意され、「意味不明な投票との批判を浴びた」（新藤1999）。もっともこれは住民投票というより、アンケート一般と同様、回答の選択肢は明確でなければならないと、当然重複してはならないという常識の問題ではある。

3つ以上の選択肢を用意することは（特に紛争解決型の場合）、どれか1つに投票が集中すればよいが、拡散した場合が問題である（森田2003）という指摘ももっともであろう。またこれも紛争解決型の場合に特に重要だが、選択肢は中立の立場で作成されなければならないことはいままでのまではない。

第3の条件として、情報開示が十分になされ、それが住民によく浸透しなければならないことは、これまでの議論からも明らかである。これは近年のアカウントビリティ（説明責任）を巡る議論にも通じるが、重要なのは、情報を開示するだけでは不十分で、それが有権者たる住民に伝わるようにしなければならないということである。もちろん資料を全世帯に配ればよい訳ではなく（それは

それで一定程度は有効だろうが)、有権者が実際に読んで理解しなければ(その上で議論し考えなければ-第4の条件)、住民投票は十分に機能しない。

これは選挙における(特に争点に関する)公約・マニフェストにも共通する面があるともいえるが、人を選ぶ選挙では少なくともどの人に投票したかは明確になるのに対し、「〇〇に賛成か、反対か」を選ぶ場合、有権者にとって「〇〇」が、つまりその一方を選んだ場合にどういう結果になるのかが客観的に明らかでなければ「非常に厄介なこと」(森田2003)になろう(さらには、投票した本人が理解していないことを理解していない可能性もある)。

第4の条件は、当事者間・住民間の十分な議論の必要性である。この点もすでに詳しく述べたが、要は住民投票に限らず議論抜きで多数決を取ろうというのは民主主義の考え方ではない、といってもよい。

ここでは多数決の「正しさ」に関わる問題を挙げる。民主主義において多数決に従うべき理由で「最も重要なのは、内容として正しいことが多い、という議論」(木村2013)である(多数決というルールで決まったのだから従え、では決していない。この点は第6の条件に関わる)。その原理を説明するものとして知られるのがコンドルセの定理(陪審定理)で「ある集団のメンバーが2つの選択肢のうち正しい方を選ぶ確率が平均して2分の1より大きく、かつ各メンバーが独立に投票をするならば、その集団が多数決によって正しい答えに到達する確率はメンバーの数が増すにつれて増大し、極限的には1に近づく」というものである<sup>30</sup>。

ここでは個々の投票者が正しい選択肢を選ぶ確率が平均して2分の1を超えることが前提となっている(これが2分の1未満であれば、逆に誤った選択の確率が高まっていく)。ランダムに、あるいはデタラメに選んでも2分の1に近づくはずであるから緩い基準かといえばそうではない。コンドルセ自身も、「偏見」や「無知」によって投票者の判断能力が低下する恐れを考えれば、少なくとも特定の事項について多数決が誤った決定を導く危険は小さいとはいえないと指摘している(長谷部2000)。専門的・技術的知識を要する決定などは、熟議を欠けば、その例であろう。

第5の条件は投票率である。住民投票の有効投票率を設定すべきか否かについては、「とりわけ紛争解決型住民投票は、その結果に拘束力を持たせずに尊重規定にとどめたとしても、有効投票率の規定がないならば、少数者による政治的決裁となりかねない」(新藤1999)という意見がある一方、それが住民投票の成立を阻むための手段として用いられるという現実への、政治運動論からの激しい反発もある。國分(2013)による、投票率ではなく、選択肢の得票の有権者数に対する割合にすべきだという主張(我孫子市には類似の規定がある)は傾聴に値する。

本稿が確認しておきたいのは、有効投票率を成立要件として設けるべきか、設けるとすればそれはどの水準がいいか、という議論とは別に、投票率は多数決の正しさに関わる問題であることだ。すなわち、投票率が低ければ、その分だけ投票者の何らかの属性が偏るのは確実である。投票率が低くても、投票者が母集団をよく代表する標本であればコンドルセの定理に基づく想定に大きな影響はないが、現実はそのようなことはない。投票者が「正しい」選択肢を選ぶ確率が高い層に偏ればよいが、そのような保証はどこにもない。

投票に行かなくてもその意思が「積極的な」白紙委任であれば、すなわち十分な情報に基づいてよく考え、また議論もした後に、「両案とも同程度支持する」や「自分より強い関心を持つ人の多数決が正しい」といった判断であれば、白票を投ずるのと同じであるが、そのような非投票者が多数いることは想像しにくい。仕事を優先した、無関心だった、面倒だった、結果が予想できた、どうせ成立しないだろうと思った、意味がわからなかった、急な病気などで行きたくても行けなかった、

など投票に行かない理由は様々だろう。しかし、どのような理由であれ、自己責任だと片づけるわけにはいかない。住民投票は住民全員が考えて決めるべき案件を対象とするのであるから。

2003年に川崎市において、市長選の争点でもあった地下鉄の建設計画の是非を問うために、1万人という大サンプルを無作為抽出した市民アンケートが実施され、高い関心を反映して73.8%という大都市圏では例外的に高い回収率であった。当時、「市民の総意については、無作為抽出のアンケートの方が住民投票よりも客観的に把握でき、費用は30分の1で済む」という趣旨の市長の発言があったが、選挙の投票率を考えるとこれほどの水準は期待できないから、正しい判断であったというべきであろう<sup>31</sup>。

第6の条件は、結果の如何に関わらず政策選択に活かされることである。これまで実施された住民投票は法律上どこにも規定されておらず、条例等に基づく、法的拘束力のない諮問的な投票として行われている。諮問的な投票では責任の所在が首長なのか住民なのか曖昧で結果として無責任になるのではないかと（森田2003）との指摘がある一方、消極説の立場からは、「尊重する」と書いてあっても「住民投票を実施すれば、好むと好まざるとにかかわらずその結果は実質上長を拘束する」ものであり、違法の疑いは払拭できないとの指摘がある（原田2001）。

政策選択の上で重要なのは、代表機関及び住民（二者択一の投票であれば賛成派と反対派など）が法云々ではなく現実に「責任ある」対応をするかどうかである。住民投票元年に初の条例による住民投票を実施し、歴史に名を残すことになった巻町では、7年余り後の2003年12月に正式に断念するまで東北電力が原発建設計画を断念せず、町長・町議会・住民が原発推進派と反対派に二分され、最高裁まで行く訴訟もあった。住民投票の結果を踏まえて、ポスト原発のまちづくりへ進むということには全くならなかったのである。原発の問題が終わってからは原発建設への賛成派・反対派が攻守を変えて合併推進派・反対派となって対立が再燃したという。町民は最終的に原発を止めたものの、それで「エネルギーを使い果たしてしまった」のであり、「ここに、住民投票のもつ大きな限界がある」との厳しい評価がなされている。住民投票については、賛成派対反対派といった争いが地域にしこりや後遺症を残すという指摘もなされるが、不幸にして、住民投票第1号はそれを実証する結果となった<sup>32</sup>。

このような事例が物語るのは「住民投票結果を本当の意味で賛成派・反対派双方が尊重」することが重要であり、「住民投票は結果も大事だが、住民投票以後のプロセスがさらに重要である」（高橋2013）ということである。

このことは、投票多数で選ばれた選択肢の方針の通りに進める場合にも、例えばそれが現行計画の支持であれ否定であれ（住民の直接請求から住民投票実施にいたった市町合併関係以外の事例の大多数は、直接請求側の問題意識を反映した選択肢が選ばれているが）、当てはまるだろう。なぜなら、多数派が納得したとしても少数派を尊重しなければ、すなわち「多数の意思が無制限に少数の意思を支配する」ことになれば、それはもはや本来の民主主義ではないからである。民主主義とは第一に、（多数派だけでなく）全員による統治であり、多数決などの単なる手続きのことでは決してない（薬師院2012）<sup>33</sup>。

住民投票後については森田（2003）が互いに「矛盾するかもしれない」とする論点もある。1つは一事不再議で、投票結果が一度出たら、いくらか時間が経ったからといってもう1回やろう、それで結果がひっくり返る、というようなことがあっては困る。しかし一方で、いろいろな事情で決定を誤ったと分かった場合は、リカバー即ちもう一度やり直すことができないとこれもまた厄介なことになるという点である。

以上、6つの条件を述べたが、これらは番号の順に一定の論理関係にある。すなわち、投票の対象となる案件が本来住民投票に適さないものであれば、2番目以降の条件を満たすことが困難になる。設定された選択肢が妥当性を欠けば、噛み合った議論も難しいし、何よりも結果を活かす際に問題が生じよう。情報開示が十分でなければ住民は考え、議論することができない。議論抜きで投票となれば、投票結果はふわふわと漂う感情の一断面に過ぎない可能性がある。そして投票率が低ければ、投票の正しさが危うくなる。

鳥取市の住民投票をこれら6条件に照らして考察する前に、他の自治体で先行して実施された住民投票に当てはめてみよう。上で2回言及した吉野川可動堰建設を巡る住民投票では、1番目の条件は当然満たし、2番目から5番目までの条件も精力的な運動の持続によって幾多の障害を乗り越えて満たしたことは明らかである。ただし6番目の条件については、建設計画が圧倒的多数で否定されたにもかかわらず、民主党政権の国交大臣が完全中止を決めるまで10年を要している。吉野川可動堰のほかにもこれまで住民投票によって質の悪い公共事業・開発計画を中止させるに至った事例は、これらの条件を一定程度満たしているだろう。

住民からの問題提起に対して代表機関が真摯に対応し（もっともこのような姿勢があれば、住民投票に至る前に問題が解決するケースもあるはずだ）、住民全員が当事者意識をもって考え議論することになれば、これらの条件を満たすのはそれほど難しくはないはずである。

### 5.3 鳥取市庁舎整備に関する住民投票とは何であったか

2012年5月20日に実施された鳥取市庁舎整備に関する住民投票とは何であったのだろうか。結論を言えば、上の6条件をほとんど満たさず、住民投票として機能しなかった、より良い政策の選択に資することはない、と言うほかないであろう<sup>34</sup>。

第1の条件について、市庁舎の整備が本来住民投票の対象として馴染まないのは明らかである<sup>35</sup>。市庁舎の新築移転は、非常に効率の悪い、あるいは長期間見直しがなされていないような質の悪い公共事業・開発計画でないのは明らかである。事業の効率を決める効果と費用についても一般市民が理解するのは容易でない。多岐にわたる効果については技術的な議論も多く、費用面もこの時点での検討は初期的な試算に過ぎないこと、ライフサイクル・コストの観点が欠かせないことなど総合的に判断するのは容易な仕事ではない。

専門家委員会の実施した意識調査でも、多くの市民は、市役所の本庁舎等を訪れる頻度は低い。しかも新築移転・耐震改修のどちらを支持するかと訪問頻度の間には明らかに相関がある。市民全員に客観的な判断を期待することはできないだろう。

ただし、市役所の独断専行（少なくとも多くの市民にはそう捉えられた）を止めるべきか否かと問うという意味では、住民運動論の立場にとどまらず、客観的な政策選択を求める立場からもその時点では客観的な比較がなされていなかったことから、直接請求された条例案の段階の住民投票が実施されていれば、一定の意義があっただろう。

第2の条件について、実際の住民投票において設定された選択肢には、関連情報表に記載された情報も含め、既に詳述した通り正統性が認められない。したがって、この段階でこの住民投票の意味はほぼ失われたというべきである。今回の選択肢からも、市民の意識をある程度汲み取ることはできるが、そのような目的であれば、専門家委員会が実施したような無作為抽出による標本調査の方が、遥かに安価かつ正確に把握できる。

3番目以降の条件についても、すでに選択肢に大きな問題があったことはさて置き、検討だけは



しておこう。情報の開示と浸透について、関連情報表等の作成に係る不手際は執行部局にも責任がある。しかし、選択肢としての耐震改修案の根拠自体があやふや<sup>36</sup>であったから、市議会も執行部局も、市民に向けた説明をしようにも不可能であったといえる。

第4の条件として掲げた投票前の討議であるが、条例案可決から投票日までの間、批判もあった市長の連日の鳥取駅前前の辻立ちを含め、両派による応酬が様々あった模様である。しかし両案を比較対照するような討議は、そのベースとなる情報・データがない状態では起こりようがなかった。

第5に、投票率は条例で努力目標として規定した50%をкаろうじて超えたが、もともと50%という水準にさしたる意味はない。また直近の、竹内市長が3期目の当選をした2010年の市長選を2ポイント余り上回ったことも言及されるが、首長を選ぶ選挙の投票率と個別イシューに関する住民投票とでは、投票率の数字をそのまま比べることに積極的な意味があるとは思えない。むしろ指摘すべきなのは、有権者全員の多数決で決めようという個別案件について、半分程度の投票率というのには投票の正しさという観点からは危ういという点である。

第6の条件、政策選択に活かすことであるが、投票結果を本来の意味で活かすことが叶わなくなったのはすでに述べた通りだが、整備方針自体は、市長交代前の現時点（2014年3月）では確定していないと言わざるを得ず、事態は依然として流動的な面がある。住民投票後から現時点までの間は、文字通りの紆余曲折であった。どのように決着するにせよ、住民間にある種のしこりや様々な感情が残るのも避けられないだろう<sup>37</sup>。

なお、投票結果が民意なのだから従うべきだ、という類の意見が、専門家委員会への意見としても、それが明らかに専門家委員会の守備範囲ではないにも関わらず、少なからず寄せられた<sup>38</sup>ことにも再び触れておきたい。本稿で明らかになったように、今回の住民投票では民意が測られたとは言えない。そしてよい政策選択をするという観点からは、今回のような住民投票によって市庁舎整備の良い案が多数決で選ばれる可能性は必ずしも高くない。また多数決で決まったのであるから議論せずに従うべきだという主張は（それがよい案である場合でさえ）民主主義的でない。

また、住民投票の結果ではないが、住民投票条例の直接請求に至った、当局への異議申し立てという住民運動の成果としては、鳥取市のこれまでの政策立案過程について警鐘を鳴らし、執行部の反省を促して改革をもたらしつつあるという点ですでに一定程度結実している。

## 6. 教訓と課題

鳥取市庁舎の整備を巡るこれまでの経緯からは、2014年3月時点で未だ事態は収束していないとはいえ、地域・地域住民にとってよりよい政策を選択するためには何が必要か、今後の鳥取市のみならず全国の自治体経営に資するような多くの教訓と示唆がすでに得られたと言える。あらためて列挙すれば、以下の通りである。

まず、事業立案時の事前評価の必要性である。自治体にとって重要な事業、予算規模の大きな事業については、効率（費用と効果の比較）という観点から一定程度明確な事前評価をすべきである。個々の自治体が独自に本格的な費用便益分析をするというのは現実的でないが、一定の根拠に基づく分析をした上で案を策定し、全員とは言わないまでも多数の住民が理解し納得できるような説明をする必要がある。このような分析・評価作業に客観性<sup>39</sup>が求められることはいうまでもない。なお、今回の市庁舎整備のように多くの住民にとって必ずしも身近でないような事業については、一際丁寧かつ慎重な態度がこの難しい時代<sup>40</sup>には必要であろう。

2点目は、事業のコストを的確に把握することの重要性である。専門家委員会の作業はそれまでの議論で著しく不足していた、各案の効率（効果と費用の比）の評価という観点からのものであったが、同時に費用という概念を明確にすることも必要であった。すなわち、建設費というものは具体的な設計が進むにつれて明らかになるものであり、早い段階の金額はただの目安に過ぎず、その後の選択次第で如何様にも変化するものであること、建設費などのイニシャル・コストはライフサイクル・コストの一部に過ぎず<sup>41</sup>、ライフサイクル・コストは建物をどのようにメンテナンスし、どこまで使い続けようとするかという選択により変わるものであること、などである。しかし、住民投票において耐震改修案に投票した人の多くは建設費に着目したのであった。

市民が市の財政運営を監視する意識を持つこと自体は大いに結構なことである。市庁舎整備など個々の事業に限らず、鳥取市もその機能強化に取り組んでいるファシリティ・マネジメント（土地・建物・構築物・設備など市有財産すべてを、最適な状態で保有し、運営・維持する総合的な管理）の観点から、現状と方針について明確に市民に説明することが求められる。また多額の予算を投ずる公共事業や開発計画については、その必要性や効率について取り分け丁寧な説明が必要だろう。

3点目は外部リソースすなわち行政の外部の人材やノウハウの活用についてである。今回の問題においては、事前の整備方針検討、住民投票における対案の検討、住民投票で選ばれた案の検証、その後の事態収拾に向けての検討など様々な段階において外部リソースの活用が鍵を握っていたとも言える。専門家や有識者等を動員するのであれば、中立性や専門性、代表性などその役割を明確にすべきであり、それを住民に説明する必要もある。数多くある審議会等についても、その中立性や専門性を活かすためには運営方針や支援体制を整えなければならない。事務局のペースで進められる会議を一概に否定する必要はないが、案件次第では今回のように事の成否を左右することとなる。

4点目は住民との関係である。すなわち、政策選択の過程と結果を説明し、またその過程においては住民を適切に巻き込む（インヴォルヴする）ことの重要性である。対応を誤って問題が起こってからでは、今回の経緯において見られたように、代表機関側からの情報提供が却って事態を悪化させることにもなり兼ねない。レファレンダムとしての住民投票については本稿で詳しく論じたが、投票前の議論が必須であるとすればいわゆるコンセンサス会議や討論型世論調査といった手立てが必要であろう<sup>42</sup>。もっとも異議申し立てとしての住民投票の直接請求の出来自体が行政の失策というほかない。なお、鳥取市において政策決定過程の情報提供体制等について見直しが進んでいることは幸いなことである<sup>43</sup>。

5点目は市議会の逆機能ともいえるべき状態である。議員の質の問題などと言って済ませる訳にはいかない（実際真摯に行動された個人や会派もあったであろうし、議員の質の問題は言うまでもなく被選挙権・選挙権をもつ市民の質の問題でもある）。より深刻なのは、実態として議会が二元代表制の一翼を担っているとは言えない状況にあることが、あらためて浮き彫りになったことであろう。地方議会が首長・執行部に対して劣位に置かれていることは教科書などにも当たり前のように書かれている構造的な問題であるが、危機感を持った地方議会が自ら改革しようという動きが各所にあるのも事実である。

## おわりに

本稿は、合理的かつ客観的に最良の政策を選択するという観点から、鳥取市庁舎整備を巡る現時

点までの経緯を振り返り、何が問題をもたらしたか、本来はどのような策を講ずるべきであったかを論じたものである<sup>44</sup>。現実の自治体経営は様々な制約のもとで取り組まれており、鳥取市の今回の経験は、決して鳥取市に固有のものではないだろう。個々の課題に加え、一連の過程において事態を好転させる機会を何度か逸したという面においても、全国の自治体の参考となるに違いない。

## 注記

- 1 国の政策評価制度においては、①国民生活・社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと、または多額の費用を要することが見込まれること、②事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていること、という2つの要件を満たす政策について事前評価が義務付けられている。
- 2 通常のいわゆる審議会方式であるが、日本の同種の会議のほとんどはそのように進行しており、行政から独立した議論が強く求められるような例外的な状況を除いて、そのこと自体に特段の問題はないと考える。もちろん会議の成果が事務局作成の資料と質疑応答の内容次第であることは言うまでもない。
- 3 「庁舎整備に係る市民アンケート報告書」(ウェブプラン2011)に掲載されている。
- 4 市当局(及び市議会)がこのような論理で新築という方針を決めたことの危うさについて、筆者は、2011年6月(市民の会の署名運動開始後)に地元メディアのインタビューに答える形で指摘している－「根拠示して客観的議論を」(2011年6月11日付日本海新聞)、「コスト比較厳密に」(2011年6月28日付朝日新聞鳥取面)。ただし建築について全くの門外漢である筆者が、耐用年数や建物の寿命なる概念の意味について理解したのは2013年の専門家委員会での審議を通じてであった。
- 5 因みに国の財政再建に資するべく、合併特例債や補助金の活用を見送ったとしても、その分が国の歳出削減に直結する訳でもなく(個々の金額の割合も微々たるものである)、いわば「正直者が馬鹿をみる」ことになり兼ねない。これは、筆者が委員を務める鳥取県公共事業評価委員会においても、しばしばディレンマに陥る問題である。事前評価において、日本全体で考えると便益が費用を上回るか否か(効率がよいか否か)危ういが、鳥取県県民が享受する便益と負担という観点では明らかに買い得という事業は少なくないからである。なお、鳥取市庁舎整備における合併特例債活用については、国が約束通り7割を負担してくれる保証はないとの批判的言説もあったが、日本のような国家にあって国がそのような形で約束を反故にすることはあり得ない。もちろん合併特例債の3割は自らの借金となり、合併後10年経過時点から合併算定替の特例措置(合併前の市町村ごとに普通交付税が算定される)が段階的に消滅すること、今後も厳しい国の財政事情から、地方交付税交付金の削減が何れあり得ることなどは当然踏まえて、財政の見通しは立てなければならぬし、鳥取市当局も当然そのようにしている(はずである)。
- 6 木村(2013)がこの件を(小平市の住民投票に関する論考において本稿とはやや異なる文脈で)引用しているのを参考にした。これは小説の始めからまだ6分の1ほどの所で、地球はあっさり消滅する。
- 7 ブレーキ・ペダルを踏むか否かの判断が求められているのに、そのペダルを踏んだらその後のスピードがどうなるかわからないから判断はできない、と言っているようなものだ。ブレーキを踏むことになったら、一旦停止してから改めてアクセル・ペダルをどう踏むのか考えればよいに決まっている。
- 8 憲法改正が典型的だが、重要事項を決めるのに3分の2以上の賛成を求めるのは、社会的選択理論の観点からも理に適っている。63.2%(3分の2に非常に近い)以上の賛成を多数決のルールとすれば、次のような「サイクル」の存在可能性を否定できるという(坂井2013)。すなわち、A案・B案のうち過半数がA案を選んでも、実は過半数はA案よりも潜在的に存在する別のC案を支持し、さらに過半数はC案よりもB案を選ぶ、というサイクルである。
- 9 後述する鳥取市庁舎整備専門家委員会の作業において、住民投票時の耐震改修案の根拠を確認しようとしたが困難であった。詳細は専門家委員会の議事録を参照されたい。

- 10 住民投票直後の5月22日～7月22日に鳥取市内の有権者3千人を無作為抽出して行われた「鳥取市住民投票についての意識調査」(塩沢・リード2013)によれば、耐震改修案に投票した人のうち、その理由を「新築移転は税金の無駄づかい、耐震改修のほうが費用が安い」(自由回答形式)とした人の割合は旧鳥取市で5割以上、旧町村部でも5割近くであった。また、毎日新聞の出口調査(対象者300人)によれば、耐震改修に投票した有権者の62%が最も重視したこととして「建設費」を挙げている(毎日新聞2012.05.22鳥取面)。
- 11 どちらの金額が正しいかという問題ではない。違う前提に立った数字であり、大小を比べることも自体にも意味がない。
- 12 住民投票「勝利」までの「市民の会」の活動記録及び関連資料を同会が製本している(市民の会2012)。また、藤田(2012)は、住民投票までの経緯や背景について住民運動論の立場から検討を加えている。
- 13 この会社は市側の新築移転案を設計した会社でもあり、この委託への批判もあったが、市側が打診した10社のうち引き受ける意思を示した唯一の会社であった。
- 14 この調査検証作業については、建築家側からの反論も発表されている。
- 15 実質的にも委員長・委員主導で議事を進行させるため、事前の委員間の打合せ、事務局への作業指示のための会合など、委員長及び各委員は正式の会議以外に膨大な時間を費やしている。市民からは「なぜまた同じような会議を行うのか」という声も寄せられたが、実は通常の審議会等とは全く異なる体制で進行していた。
- 16 2014年2月現在、各回の会議資料、詳細な議事録、審議の概要をまとめて毎回発行(新聞折り込みなど)した「専門家委員会ニュース」、最終的に市長に提出した報告書とその関連資料等がすべてHP上で公開されているほか、「鳥取市インターネット放送局」で録画を観ることもできる。市民から寄せられた様々な意見等もほぼそのまま会議資料とニュースに掲載されている。
- 17 一般に「耐用年数」として広く言及される65年という期間は、様々な経緯に起因する取り決めの産物に過ぎず、何ら実証的に定まったものでないという事実は、建築の門外漢である筆者には驚きであった。
- 18 専門家委員会がそれまで欠けていた客観的な比較検討作業を実行したことは明らかであり、委員長を務めた筆者もそれを自負しているが、一方で当初一委員として手掛けたいと考えた仕事にほとんど手が付かなかったことには忸怩たる思いがある。コンサルティング会社等からの技術的サポートが得られず、筆者自身も委員長としての会議運営業務に忙殺されたため、技術的事項を自ら理解し直接確認することやコスト面の様々なシミュレーションを行うことなどが全くできなかった。
- 19 「住民投票」という語を広義に定義するとすれば「間接民主制の代表を選ぶ投票ではなく、ある問題について直接住民の意思を問う直接民主制の投票」(武田2013)となろう。その分類としては、レファレンダムの他に、イニシアティブ(住民が望ましいと思う政策を住民自身が発案し、住民投票にかける制度)、リコール(首長・議員の解職や議会の解散を求めるための制度)、プレシット(国・自治体政府の機関の側から自らの政策を支持するか否かを有権者に問う制度、「レファレンダム」に含める場合も少なくない)などを挙げることができる。なお、鳥取市の住民投票や後に言及する吉野川可動堰建設を巡る住民投票などは直接請求された条例案が可決されて実施されたものではないが、直接請求にいたる住民の運動によって実現したことは紛れもなく、以下の議論ではレファレンダムと区別していない。
- 20 1996年は「住民投票元年」と呼ばれているという(高橋2005)。
- 21 この振る舞いについての筆者の評価はすでに述べた通りであるが、ここでは「これはいったいなんなのだ」(あるパネルディスカッション(神原他2012)における発言。ただし、その趣旨は本稿とは若干異なるかもしれない。)という行政学者の率直な感想を引用しておきたい。また全国的な注目を集めた吉野川可動堰建設を巡る住民投票も直接請求による条例案が徳島市議会によって一旦否決され、後に議会提案で条例が成立した例である。こちらは否決後の市議選で条例賛成派が多数を占めたにもかかわらず、な

- お紆余曲折の末、もとの条例案に修正が加えられて成立している（武田2013）。市議会というものが抱える様々な問題という点では共通する面がある。
- 22 本稿が参照した文献だけでも、新藤（1999）、大山（1999）、今井（2000）、上田（2003・2011）、岡本（2008・2012）、武田（2013）など多くを挙げることができる。
- 23 この段落における住民投票の請求・実施件数等のデータは、國分（2013a・2013b）及び高橋（2013）に基づく。
- 24 このような状況において常設型住民投票条例を制定する自治体が出てきた（2010年10月時点で39）が、市町村合併関連を除けば実施された投票はわずか1件（その岩国市も合併後に条例を廃止）である（岡本2011）。また、総務省は2012年2月には、地方制度調査会での議論などを踏まえ、大型公共施設の建設に限り法的拘束力をもつ新しい住民投票制度の導入を盛り込んだ地方自治法の改正案をまとめていたが、「全国知事会など地方6団体がこれに猛反発し、改正案は反故にされた」（國分2013a・2013b）。
- 25 このような場合、首長が反対意見を付して議会へ提案し、首長支持会派が過半数を占める議会が否決することになる。
- 26 本稿が参照した文献では、田村（1999）、大山（1999）、上田（2003）、岡本（2008）など。
- 27 本稿が参照した文献では、新藤（1999）、上田（2003・2011）、岡本（2008・2011・2012）など。
- 28 フィッシュキンは単に「すぐれた資質をもち、指導的立場にある者」という純粋な意味で用いている。
- 29 英国でも、住民投票は議論を制度的に担保するものではないため「感情の政治」とみなされているという（上田2011）。
- 30 長谷部（2000）が「おおむね以下のような内容」とする説明の引用である。
- 31 ただし市長の判断の基になった肝腎の質問の選択肢に問題があり、また他に多くの質問があったにも関わらずそのデータが分析されて市長の判断に使われた形跡もないなど、アンケート自体には重大な問題がある（小野2004）。
- 32 住民投票後の巻町が辿った経緯は、高橋（2013）に基づく。
- 33 民主主義は数だ、多数決の結果こそが民意であり、選ばれた首長の言うことが民意だ、などと「悪い冗談」（薬師院2012）のごとき言辞を弄して憚らない人物が堂々と大量に得票して当選する世の中である。民主主義に関する誤解は相当程度広まっている可能性がある。
- 34 本稿は政策選択の手段として考察している。法律論や住民運動論の立場ではない。法律論としては、条例に基づく住民投票の結果を「尊重する」ことについての検討が必須であろう。また関連情報表の明らかな瑕疵についての評価も必要だろう。住民運動論としては、市の計画（もしくはその進め方）への違和感・疑義の表明として、直接請求に至るまでの成果は疑う余地がない。しかし不幸にして、それ以降は市議会の立て続けの失策などにより、本文で述べた通り、住民投票自体の意味が損なわれたというべきである。
- 35 「市民の会」の吉田会長も2011年10月のケーブルテレビ上での竹内市長・筆者を交えた3者の討論（日本海ケーブルネットワーク「百客良論」）において、筆者の「住民投票の対象として馴染まない」との主張を受け、「自分もそう思う（が、市の独断専行を止めるために必要である）」という趣旨の発言をしている。（2011年10月13日付日本海新聞に掲載された抄録ではこの件は省かれている。）
- 36 住民投票の選択肢として市民に提示された耐震改修案のことである。素案段階やその後の指摘・提案などを含む建築家の耐震改修プランそのものではない。
- 37 専門家委員会の委員長として筆者が報告書を市長に提出した際には、舌足らずの報道を見て冷静さを失ったのであろうか、「市民の会」の有効メンバー複数がフェイスブックやツイッターにおいて、筆者を誹謗中傷する言辞を弄した。中途半端なメディアとはいえ、報告書の中身を確かめもせずにそのような振る舞いに及ぶに至っては、残念なことではあるが、もはや客観的な議論は期待できないと言わざるを得

- ない。
- 38 専門家委員会がそのような意見をいう対象ではないことを委員会で繰り返し説明しても、そのような意見は根強く多数寄せられた（専門家委員会の発行したニュースなど参照）。
- 39 評価の客観性には、「不偏性」及び「普遍性」という2種類があり（小野2014）、このような場面ではその両方が求められる。前者は特定の立場を利することがないという意味の客観性であり、後者は個々の主観を離れて妥当性をもつという意味の客観性である。
- 40 成長鈍化・人口高齢化などに伴う国民負担増大の趨勢のもと、「人々に剥奪されているという被害者意識を植え付け、それを公共的なものの破壊に向かわせる」（山口2011）動きが続いており、「『民』の反対は『官』（薬師院2012）」という奇妙な感情が蔓延しているという見方に、筆者は少なからず同感である。
- 41 鳥取市の庁舎整備にも言及している小島（2012）によれば、一般に庁舎の建設費はライフサイクル・コストの30%程度に過ぎない。
- 42 コンセンサス会議とは特定の科学技術等のメリット・デメリットについて、専門家からの説明と質疑応答を経て、一般市民の委員会が討議により合意形成を目指すもので、デンマークが発祥の地。討論型世論調査（Deliberative Polling）とは無作為抽出により選ばれた住民を対象に、事前アンケートの後、専門家等からの情報を踏まえた十分な討論への参加を経て再びアンケートを行うものである（フィッシュキン2011等参照）。今回の鳥取市庁舎を巡る問題では、住民投票の直接請求に向けた署名が集まる前、住民投票の前、住民投票後に市議会が結論を出さぬまま再び市長・執行部に下駄を預けた時点の何れにおいても、このような場を設定できれば有効であったと考える（2011年7月8日付毎日新聞鳥取面掲載の筆者のインタビュー「署名認め市民合意目指せ」参照）。
- 43 2013年1月に「市民への情報提供のあり方検討会議」（筆者が委員長を務めた）が提言書を取りまとめて鳥取市長へ提出し、それを踏まえて庁内を横断した組織として広報委員会が設置されるなど検討が進んでいる。
- 44 上田（2012）によれば、2010年以降、市庁舎の立て替えの是非を問う住民投票条例案の直接請求が少なくとも6件あったという。

## 引用・参考文献

- アダムス、ダグラス（2005）『銀河ヒッチハイク・ガイド』河出書房
- 今井一（2000）『住民投票－顧客民主主義を超えて』岩波書店
- 今井一（2011）『「原発」国民投票』集英社
- 上田道明（2003）『自治を問う住民投票－抵抗型から自治型の運動へ』自治体研究社
- 上田道明（2011）「市民参加の手段としての住民投票、そして議会」畑山敏夫・平井一臣編『実践の政治学』法律文化社
- 上田道明（2012）「市庁舎の移転新築にノー！－庁舎の建て替えを問うた鳥取市の住民投票」『住民と自治』2012年7月号
- ウェブプラン(2011)『庁舎整備に係る市民アンケート報告書』
- 大山礼子（1999）「住民投票と間接民主制」新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい
- 岡本三彦（2008）「ローカル・ガバナンスと意思決定への参加－住民自治と住民投票」山本啓編『ローカル・ガバナメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局
- 岡本三彦（2011）「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」
- 岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』No.45
- 小野達也（2004）「統計データの見方・使い方」梅田次郎・小野達也・中泉卓也『行政評価と統計』日本統計協会

- 小野達也（2014）「政策評価の客観性と統計数字」『統計』2014年3月号
- 神原勝・石川寿美・大山礼子・北村喜宣・谷隆徳・新藤宗幸（2012）『議会・立法能力・住民投票』『都市問題』公開講座ブックレット25
- 木村草太（2013）「国民投票・住民投票の条件－憲法96条改憲論と小平市住民投票」『atプラス』17号
- 國分功一郎（2013a）「住民投票制度についての提案」『atプラス』17号
- 國分功一郎（2013b）『来たるべき民主主義－小平市都道328号線と近代政治哲学の諸問題』幻冬舎
- 小島卓弥（2012）「庁舎新設は絶対悪か」小島卓弥編『公共施設が劇的に変わるファシリティマネジメント』学陽書房
- 坂井豊貴（2013）『社会的選択理論への招待－投票と多数決の科学』日本評論社
- 塩沢健一（2009）「「民意」は一通りではない－米軍岩国基地問題と住民投票・市長選挙」『年報政治学』2009-II号・木鐸社
- 塩沢健一（2013）「住民投票における争点提示と「民意」の正統性－鳥取市の事例をもとに」2013年度日本選挙学会報告論文
- 塩沢健一，スティーブン・R・リード（2013）『「鳥取市住民投票についての意識調査」調査報告書』市庁舎新築移転を問う市民の会（2012）『「市民の会」400日のたたかい－鳥取市庁舎建設をめぐる住民投票運動の記録』
- 篠原一（2004）『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か』岩波書店
- 新藤宗幸（1999）「いま、なぜ、住民投票なのか」新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい
- 高橋秀行（2013）「住民投票」高橋秀行・佐藤徹編『新説市民参加（改訂版）』公人社
- 武田真一郎（2013）『吉野川住民投票－市民参加のレシピ』東信堂
- 田村達久（1999）「住民参政制度の現状分析と住民投票の可能性」新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい
- 鳥取市（2010）『鳥取市庁舎耐震対策検討委員会』鳥取市庁舎耐震対策検討委員会第1回会議資料
- 鳥取市議会（2010）『鳥取市庁舎等に関する調査特別委員会報告』
- 鳥取市庁舎耐震対策検討委員会（2010）『鳥取市庁舎耐震対策検討委員会報告書』
- 鳥取市庁舎整備専門家委員会（2013）『鳥取市庁舎整備に関する報告書』
- 中沢新一・國分功一郎（2013）『哲学の自然』太田出版
- 中沢新一・宮台真司・國分功一郎（2013）「どنگりと民主主義PART2－これからの住民自治をめぐって」『atプラス』16号
- 長谷部恭男（2000）『比較不能な価値の迷路－リベラル・デモクラシーの憲法理論』東京大学出版会
- 原田尚彦（2001）『地方自治の法としくみ（全訂三版）』学陽書房
- フィッシュキン，ジェイムズ・S（2011）『人々の声が響き合うとき－熟議空間と民主主義』早川書房
- 藤田安一（2012）「鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義」『地域学論集』9巻2号
- 森田朗（2003）「地方自治と民主主義－住民投票制度をめぐって」森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治－諸外国の制度と日本の現状』公人社
- 薬師院仁志（2012）『日本語の宿命－なぜ日本人は社会科学を理解できないのか』光文社
- 山口二郎（2011）「政治時評」『週刊金曜日』2011年3月25日号

（2014年1月31日受付，2014年2月10日受理）

