

鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義

藤田安一*

The Characteristic and the Meaning of the Local Referendum Concerning the Rebuild in the Tottori City Government Office Building

FUJITA Yasukazu*

キーワード：鳥取市，市庁舎，住民投票，地方自治，住民自治

Key Words：Tottori city, Town Hall, Local Referendum, Residents Self-Government, Local Autonomy

はじめに

庁舎の建て替えをめぐる全国初の住民投票が，本年5月20日，鳥取市において実施された。

もっとも，これまでも公共施設の建設をめぐる住民投票がおこなわれた例はめずらしくない。例えば最近では，2010年11月に実施された長野県佐久市での事例がある。佐久市では市町村合併を契機に総合文化会館の建設が計画された。しかし，市長の交代をキッカケに財政負担と他施設の有効利用の観点から総合文化会館をつくるかどうかの判断を住民投票に委ねようとする市長の考えに沿って，住民投票が実施された。

その結果，建設反対が賛成を大きく上回って，総合文化会館の建設計画は中止となった。この佐久市の事例は，公共施設の建設の是非を住民投票で問うケースであったが，住民投票を求める住民運動によって実現したわけではない。市長の意向によるものであった。

しかし，鳥取市の住民投票は，後に述べるように住民投票をもとめる広範な住民運動の結果として実施されたものであり，しかも庁舎をめぐる住民投票は今までに例がなく，今回の鳥取市における住民投票がわが国における最初の事例となった。

老朽化した鳥取市庁舎の新築・移転か現地での耐震改修かを問う住民投票は，市民の強い関心を背景に，現地での耐震改修の支持が4万7292票を獲得し，新築・移転の支持3万0721票を大きく上回った。その結果，これまで新築・移転を強力に押し進めてきた市長と市議会の計画は，住民パワーによって撤回されることとなった。

それは，鳥取市が「あまりにも民意を反映せず独断的かつ専制的に行政をおこなってきた」と判断した市民のやむにやまれない意思表示であり，今回の市庁舎問題に限らず日頃の市行政への不満が，ここにきて一挙に噴出した結果であるといえる。

本稿の課題は，庁舎の建て替えをめぐる住民投票としては全国初の事例であり，また住民運動としても鳥取市始まって以来の歴史的出来事となった今回の住民投票の特徴と意義を明らかにす

*鳥取大学地域学部地域政策学科

ることにある。

本論文の構成は次のとおりである。まず鳥取市庁舎の新築・移転をめぐって住民投票に至った経緯を述べ、次に市庁舎の新築・移転に賛成する側と反対する側との争点を明らかにする。さらに、今回実施された鳥取市の住民投票を、わが国における住民投票の歴史のなかで位置づけ、最後に、この鳥取市における住民投票の意義をまとめておこう。

1. 住民投票に至った経緯

鳥取市議会は市庁舎の耐震診断結果を受けて2009年3月、市議会に議員による「鳥取市庁舎等に関する調査特別委員会」を設け、そこでの検討の結果を2010年9月に最終報告として公表した。また鳥取市は2010年6月には、いわゆる有識者によって構成された「鳥取市庁舎耐震対策検討委員会」を設置し、わずか3回の会議を経た後、その結果を2010年8月に発表した。

鳥取市によって設置された上記の2つの委員会が下した結論は、いずれも同じで現在の鳥取市庁舎を新築に建て替え、しかもその場所は現在地ではなく鳥取駅周辺に移転するべしというものであった。

実は、こうした庁舎の新築移転問題は、2010年4月に実施された市長選挙でも現市長の竹内 功氏は市民に全く説明していなかったし、2010年11月の市会議員選挙でもそれを住民に訴えた立候補者はごくわずかしかなかった。そのため、市民の多くは庁舎が新築され移転されようとしていることは知るよしもなく、市民には唐突に出てきた問題と受け止められた。

その後、鳥取市は2010年の11月から12月にかけて、4000人を対象に市庁舎の建設に関するアンケートを実施した。アンケートの回収は1751人で回収率は43.8%であった。しかし、そのアンケート用紙には現地での耐震改修を選択する項目はなく、あくまでも新築を前提として、どこに建設するかを問う項目や新築する場合にいかなる機能を庁舎に持たせたらよいかなどの要望を聞く内容でしかなかった。しかも、アンケート用紙には上記の2つの委員会が出した結論が印刷されており、新築・移転へと市民を誘導するものとなっていた。

以上のような鳥取市の姿勢に対して、市民から「公正さや誠実さを欠いている」、「民意を反映していない」など鳥取市行政への批判が相次いで起こった。とくに、鳥取市庁舎周辺の自治会や商店街の人々が中心になり、これに一部市議会の会派・議員、大学教員などが呼応して、鳥取市の推進する庁舎新築・移転に反対する市民運動が展開されていった。

一方、鳥取市は竹内市長を先頭に2012年1月、新築・移転で市民の合意をとろうと市内18カ所(中学校区単位)で説明会を開催したり、2月には「市庁舎整備に関するフォーラム」を開くなど攻



住民投票条例制定のための署名を市民に呼びかける住民グループ



住民投票を求める「市民の会」の決起集会

勢を強めるなかで、それに反対する市民グループは市庁舎問題の論点を深め、市の提案に反対する合意形成をはかるための集会や学習会を重ねていった。

そして3月には、「市庁舎建設の是非を問う市民の会」（後に「市庁舎新築移転を問う住民の会」と改称、以下、「市民の会」と略記）を結成し、その会を母体として市庁舎新築・移転の是非を問う住民投票条例を制定するため、5万人の署名を集め住民投票の実現をめざすこと

とした。署名目標を5万人としたのは、1年前の鳥取市長選挙で当選した現市長が獲得した票が4万7000余りであったので、それを是非とも超えてインパクトを与えたいとの思いがあったためである。

さっそく、「市民の会」では会長や事務局長を選出して組織体制を整えるとともに、広く呼びかけ人を募り、署名の集め手である「受任者」を募る取り組みを開始した。

6月に入って、いよいよ署名活動を開始。6月3日から7月2日の署名活動最終日まで鳥取市は市の広報などを使って新築・移転の利点を行政の立場と組織を利用して盛んに訴え続けた。それに対して「市民の会」は受任者を中心とした署名集めと並行して、街頭での署名活動や各地区での学習集会の開催などによって草の根的に市民への支持を広めていった。

ちなみに、住民投票までの間に「市民の会」が開催した集会や学習会は鳥取市内のほぼ全域にわたって300カ所におよび、延べ参加者は5000人を数えた。また、チラシは250種類以上作成し、全戸配布や新聞への折り込みも含めて、およそ100万枚が配布された。

その結果、7月7日には最終集計で5万4399名の署名を市の選管に提出した。その後、選管による署名審査の結果、有効署名5万0304名と認められ、当初の目標5万を超えた。この数は、実に鳥取市有権者の3分の1にあたる。その署名は8月8日、正式に住民投票条例制定の請求署名として市長に提出された。

これに対して、市長は8月開催の臨時市議会で、「市民の会」が提案した住民投票条例案には「新築に対する代替案がない」、「最低投票率の規定がない」などと意見を付して議会に提案した。そして8月23日の議会での採決の結果、住民投票条例案に賛成13、反対22で、市民の請求した住民投票条例案は否決された。



耐震改修への賛成を訴える市民グループ

採択した。その後、市議会議員へ抗議はがきを送るとともに、議員へのアンケートを実施した。これでわかったことは、住民投票条例案を否決した議員のなかにも、条例文を修正して住民投票を実施すべきだと考えている議員もいることであった。

その後、9月27日に市議会5会派の代表が協議し、来年2月議会までに住民投票を実施することで合意した。住民投票の否定から合意へと急転したかにみえるこうした議会動向の背景には、住民投票を請求した5万人の署名は、無視できるものではなかったことに加え、庁舎を移転するには、議員の3分の2以上の賛成を必要とする地方自治法の規定⁽¹⁾をクリアしたいとの思惑があった。

このままでは、市議会議員35名中、3分の2以上の24名を超える賛成をえることは難しいとみられていた。そこで、庁舎の新築移転に賛成する議員は、あえて住民投票に持ち込むことによって新築移転派が勝利すれば、これに反対してきた議員も賛成せざるをえないであろうと判断し、一転して住民投票の実施に合意したのである。

こうして、今度は議会が主導して住民投票をおこなうための検討を開始するのである。その後、鳥取市から新築・移転の経費を当初の97億円から75億円への引き下げが発表(10月17日)されたり、耐震改修に反対する「鳥取市役所の新築移転を実現する市民の会」が設立(12月13日)されたり、鳥取市の福部、河原、用瀬、佐治の4地域審議会が新築移転の推進に賛成の意見書を鳥取市に提出する(2012年2月21日)などの動きがあり、あくまでも新築移転計画を推進する世論づくりが強力にすすめられていった。



新築移転反対を訴える「市民の会」の人たち



各地域で開催された市庁舎問題を考える学習会

なかでも注目すべきは、議会も新築移転に賛成していることを理由に、終始一貫して住民投票に消極的であった市長から、さらに「新築移転案の対案として耐震改修の具体案が欠けている」との異議を受け、これに賛成する議員の主導によって具体案の検討に時間がかかり、2月に実施するはずの住民投票が大幅に遅れることとなった。

また、耐震改修の経費も20億円程度と見積もられていたものが、市が契約した建築士事務所から37億円かかるとされるなど、耐震改修派の意図を無視した内容となった。そこで、耐震改修派の会

派・議員や「市民の会」が反発し、その不当さを議会内外にアピールしていった。その結果、新築移転派が譲歩し建設費20億円8000万円とする方向で合意した。

こうした経緯を経て、2012年3月22日の議会本会議で住民投票条例が全会一致可決され、5月20日の住民投票に向かっていくことになる。

以上みられるように、一旦は議会で否決され、また市長とそれを支持し議会で多数派を構成していた議員の反対にも関わらず住民投票にこぎつけたのは、粘り強く市民に新築移転の不当性を訴えつづけた草の根運動の勝利の結果であった。

では、具体的に鳥取市の行政はどのような点で民意を反映しなかったのか。つぎに検討しておこう。

2. 市庁舎の新築移転をめぐる問題点

第1の問題点は、鳥取市が新庁舎建設計画をまとめるにあたってのプロセスにおいて、住民の意見を尊重し民意を反映させるために努力したかという点である。

鳥取市と市議会は市庁舎建設のあり方を決定するに際して、前述したように2つの委員会を設置して検討をおこなってきた。これに加えて、鳥取市は市民へのアンケートを実施した。こうした住民の意思を反映させるプロセスには、3点の特徴がある。

第1に、両委員会とも判で押したように、現在地ではなく鳥取駅周辺に新築することが望ましいと結論づけた。なかでも、市民が参加した委員会はたった3回しか開催されておらず、とうていこれでは多

様な市民の声を反映できるはずがない。第2に、市民アンケートには耐震改修か新築かの選択肢はなく、新築が前提のアンケートになっていた。第3に、建築場所を問う質問項目には、両委員会の結論部分を掲載しており、駅前への移転に賛成させようとする回答誘導型のアンケートであった。

以上の特徴は、市民から鳥取市が新庁舎建設に関して民意を反映する努力が不十分であったことの例証であり、本来公正であるべき行政の資質を疑わせるものであるとして市民から強く批判を受けた点である。

第2の問題点は、なぜ新築でないといけないのか、なぜ耐震改修を選択肢から排除するのかということである。

これに関して、鳥取市は次のように主張した。この種の庁舎の耐用年数は65年である。すでに45年が経過しているので、耐震改修しても後20年しか保たない。いずれ新築する必要があるものなのに、いま耐震改修すれば二重投資となって無駄遣いとなる。今のうちに新築すれば、耐震改修と新築を合わせた費用より遙かに安くつく。しかも、合併特例債を活用すれば自治体の負担は3割で済む。

この主張に対して、まず反対派は65年とした庁舎の耐用年数と耐震改修しても後20年しか保たない点を問題視した。耐用年数65年の意味は、そのまま改修をしなくても65年は使えるということ



現在の鳥取市庁舎

で、使用できなくなるという意味ではない。改修すれば65年以上使うことは十分可能である。したがって、改修しても20年しか保たないということにはならない。現に、ほぼ同時期に建設された鳥取県庁は耐震改修した際、今後50年は使うと述べた。なのに、なぜ鳥取市は20年なのか。この疑問に、最後まで市は反論できなかった。

次に合併特例債の活用についてである。合併特例債は市町村合併の際に、合併した市町村に対し、合併に関わる事業の95%まで合併特例債で行うことができ、この債務の返済にあたっては国が70%を地方交付税で返してくれるので、大変有利な借金であると考えられてきた。

それに対して、新築移転に反対する市民グループからは次のような反論がなされた。

国が債務の70%を返済してくれるからといっても、残りの30%は確実に自治体の借金となるうえ、国が約束を守るかどうかの保障はない。むしろ、国の深刻な財政危機のもとで、また東日本大震災からの復興資金を確保するために、今後、国から被災地以外の自治体への地方交付税は削減される可能性は高い。それが現実となれば、市の負担は莫大となり、市の財政が圧迫され、そのつげは市民への行政サービスの低下と水道料や保育料、健康保険料の引き上げなど市民負担の増大となって跳ね返ってくるのではないか。

第3の問題点は、新庁舎建設による市行政の集中化・統合化が必要なのかという点である。

鳥取市は現在7つの建物に分散している市の行政機能を集中・統合する必要を強調し、そのための本庁舎の規模拡大と新築を主張してきた。しかし、これに反対する市民からは、今後はコンパクトで機動的かつ分散のメリットを生かした庁舎機能の発揮が求められる時代になるとして、市の主張を時代遅れの権威主義的姿勢の現れであると批判した。

この点は、防災上の観点からも論じられた。市は東日本大震災の教訓として地震に強い庁舎の必要性を強調し、あくまでも新築を主張した。それに対して反対派は、行政機能を一カ所に集中させれば、災害によってそこがダメージを受けると全面機能停止に陥り行政の混乱を引き起こす。それを避けるために、行政機能を適度に分散させておく方がよい。防災の観点からは、行政機能の集中より機能分散のメリットを生かすべきであると主張した。

機能分散のメリットを生かすという観点からは、市町村合併後、かつての役場が支所となって機能低下を引き起こしている現実を直視し、市域に分散しているこれら住民にとって身近な行政組織である支所を充実することが住民にとって必要なことであり、これこそが優先されるべきではないかとの批判は説得力があった。

また、市役所の移転予定地である鳥取駅周辺は、地盤が低く過去には何度か浸水した経験があり、地震の際には液状化の危険性も心配されるので、立地場所として相応しくないと反対した。

さらに、集中・統合化を果たすために、庁舎を新築する費用以外に、道路の拡張や駐車場を確保するなど移転先の環境整備にかかる経費が上積されなければならない、財政的にも莫大な追加投資が必要となることも重要な論点となった。

第4の問題点は、市庁舎の新築・移転が災害に強いまちづくりになるのかという点である。

市は東日本大震災の教訓として地震に強い庁舎の必要性を強調し、あくまでも新築を主張した。それに対して反対派は、3点にわたって次のような反論した。この点は、上記の第3の問題点とも大いに関連している。

第1に、行政機能が一カ所に集中しているもとで、地震や火災などによって、そこがダメージを受けると全面機能停止に陥り行政の混乱を引き起こす。それを避けるためには、機能を適度に分散させ、代替施設を有効に活用することが必要である。こうして行政機能の集中と統合の危険性を指

摘するとともに、機能分散のメリットを活用すべきであると主張した。

第2に、市役所の移転先である鳥取駅周辺は地盤が低く、近くを流れる千代川水系の洪水によって過去に浸水を繰り返してきた地域である。現在でも鳥取市自らが、洪水によって「避難所の1階が利用不可になることがある」とその危険性を指摘してきた場所である⁽²⁾。また、地震の際には液状化の危険性が懸念される地点でもあり、現庁舎に比べて防災上、非常に不向きな場所でもある。

第3に、鳥取市は市の管理責任のある公共施設を多く抱えている。それらには小中学校や公民館などを初めに老朽化した施設があり、地震で倒壊する危険性がたえず指摘されてきた。災害から住民を守るというなら、市庁舎を新築の前に、子どもや高齢者が多く集まるこれらの施設の新築や耐震改修を優先すべきである。

第5の問題点は、駅前での新庁舎建設は中心市街地の活性化や地域経済の発展につながるかという点である。

鳥取市は中心市街地の衰退にブレーキをかけ、そこに立地する商店街の活性化をめざして中心市街地活性化基本計画を立てた。その計画によると、鳥取駅のゾーンとそこから北へ約1km離れた市役所・県庁のゾーンを2核とし、それを結ぶ若桜街道と智頭街道を2軸とする「2核2軸」構想によって、人通りを増やし中心市街地の活性化をはかる必要があるとしている⁽³⁾。

しかし、今回の市庁舎の駅周辺への移転計画では、駅付近の賑わいにはプラスになるかもしれないが、駅から庁舎への人通りを減らし、中心市街地やそこに立地している商店街の衰退につながる恐れがあった。したがって、庁舎の移転計画は、わずか4年前に市自ら作った中心市街地活性化の基本計画をたちまち反古にするものであるとして、鳥取市の無責任な対応に厳しい批判が向けられた。

また、市庁舎の新築を推進する派は、新築にともなう公共事業の地元企業への発注によって地域経済が潤うことに期待し、その経済効果をアピールした。それに対して反対派は、大型の公共事業であればあるほど大都市の総合建設会社、いわゆるゼネコンへの発注割合が大きくなり、期待するほど地元経済の活性化とは結びつかない。さらに、建物の建設が終了すれば経済的な影響もそれで終わってしまうので、一時的な経済効果にすぎず、持続的な地域経済の活性化につながらないと主張した。

この点では、市庁舎の新築移転に賛成し積極的に推進してきた鳥取商工会議所においても、内部で動揺が広がった。そして、上層部だけの意志決定によって新築移転の推進が決められ、自分たちには何の相談もなかったとして、商工会議所メンバーの一部が脱退する場面があったことを付け加えておく。

第6の問題点は、これだけの大型公共事業を実施して鳥取市の財政は大丈夫かという点である。当初、鳥取市は新庁舎の建設だけで、およそ100億円と見積もっていた。それに駐車場建設などの周辺整備にかかる費用を加えると、膨大な経費が必要となる。そこで、現在の鳥取市の財政状況をみておこう。

年間約900億円の予算規模をもつ鳥取市において、普通会計の地方債残高は、2010年度決算で1090億円にのぼっている。市民一人当たり55万8000円の借金を背負っていることになる。これは、鳥取県で鳥取市について2番目に人口の多い米子市と比較すると、米子市の一人当たりの借金44万5000円に比べて約11万円も多い。また、鳥取市における公営企業会計の地方債残高は1134億円5200円で、先の普通会計と合わせると2224億円にものぼる⁽⁴⁾。

さらに、今後の厳しい財政見通しも考慮しておかなければならない。合併して16年後の地方交付

税の減少、不況と今後の人口減による住民税などの減少が待ちかまえている。

こうした厳しい財政状況のなかで、現在、鳥取市が計画している大型公共事業による財政支出をみると、いま問題としている新庁舎建設以外に、河原工業団地60億円、可燃物処理施設63億円、消防無線デジタル化27億円、駅前再開発8億円などとなる。

そのため、鳥取市は住民にむけて2010年度と2011年度の2年続けて国民保険料の10%引き上げ、2011年9月から水道料金の8%引き上げ、2011年度から2015年までの5年間で職員の113名削減計画など、つぎつぎと実施している。

こうした状況は、住民には「鳥取市は市町村合併以降の財政逼迫のなかで、なおかつ新庁舎建設など大型公共事業に莫大な財政を使い、そのために起こる財政逼迫のつけを住民に転嫁し、住民負担の増大と住民サービスのカットで切り抜けようとしている」と映り、財政的に市民の不安と鳥取市への不満を高める要因となった。

以上が、市庁舎の新築移転に賛成する派と反対する派との主な対立点である。反対派はこの争点を住民、行政、議会に問うことによって、問題の解決をはかろうとした。その解決の手段として、現在では広く認められている住民投票制度を活用したのである。

そこで、わが国における住民投票の歴史を一瞥して、そのなかで今回実施された鳥取市における住民投票の位置と特徴を明らかにしておく。

3. 住民投票史のなかでの鳥取市住民投票の位置とその特徴

わが国において、自治体の条例制定に基づき住民投票が実施された歴史は浅く、1996年8月、新潟県巻町で原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が実施されたのが、日本における住民投票の最初である。結果は、投票率88%で反対が投票全体の約60%を占め、住民は原発建設にノーの判断を下した。

これをきっかけに、巻町での住民投票から1ヶ月後には、沖縄県で日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小を求める住民投票が実施された。さらにその1年後の1997年6月には、岐阜県御嵩町での産業廃棄物処理場の建設をめぐる住民投票へと、つぎつぎに拡大していった。

わが国でこうした住民投票を実施するためには、自治体が住民投票条例を制定しなければならない。なぜなら、日本の地方自治法には、特定の政策課題について直接住民が選択をおこなう住民投票制度が確立していないからである。

もっとも、国政レベルでは、憲法96条において憲法改正のための国民投票の実施が謳われているし、憲法95条には特定の自治体にのみ適用される特別法の制定には、その自治体での住民投票の実施が制度化されている。

また、自治体レベルにおいては、地方自治法76条で議会の解散、80条で議員の解職、81条で首長の解職を求める直接請



住民投票を求めて市街地を行進する鳥取市民

求が成立した後で、その賛否を問う住民投票制度が規定されている。しかし、それ以外の争点をめぐる住民投票は制度化されていない。したがって、この場合の住民投票の実施には、地方自治体が住民投票条例を独自に制定する必要がある。

こうした手続きを踏んで、先の巻町をはじめとして、原発や米軍基地、産廃施設、河川の可動堰の設置をめぐる住民投票が実施された。しかし、住民の直接請求によって、条例の制定を求める動きのわりには、住民投票の実施に至ったケースは少なかった。なぜなら、従来では住民投票条例案の提案者が自治体の首長や議員よりも住民の直接請求によって行われることが多く、それを議会が拒否してしまうケースが圧倒的に多かったからである。

しかし、こうした状況は2000年に入ると劇的な変化を見せることになる。住民投票条例案の議決件数が飛躍的に増大したのである。

議決件数は、前年の25件から2002年には95件になり、さらに2003年には273件、2004年にはなんと488件にまで拡大している。また、成立件数では、前年の7件から2002年には45件になり、さらに2003年には147件、2004年には229件にまで増加した⁽⁵⁾。その理由は、この時期に全国的におこなわれた市町村合併に関わるものであり、住民投票の大半が市町村合併を争点とするものであったからである。

市町村合併に関して住民投票を拡大した理由として、合併特例法による住民投票の制度化があげられる。すなわち、1990年代半ばから、つぎつぎと合併特例法の改正によって、市町村合併に関しての住民発議や住民投票の制度が導入されてきた。

まず、1995年の合併特例法の改正により、有権者の50分の1以上の署名によって合併協議会の設置を直接請求することができるようになった。しかし、この住民発議により協議会の設置を請求しても、議会で否決されれば合併協議会の設置は不可能となる。そこで、住民発議制度の拡充措置として、2002年の合併特例法の改正によって、有権者の6分の1以上の署名により合併協議会の設置に関する住民投票ができるようになった。この住民投票によって、過半数の賛成があった場合には、議会の議決を経たものとみなされて合併協議会の設置が可能となる。

これは、合併を公式に協議する法定合併協議会の設置を求める場合、議会が住民発議を拒否しても有権者の6分の1の署名を集めて住民投票を実施し、その結果、過半数が賛成ならば合併協議会を設けなければならないとするものである。この合併特例法の改正によって、従来、議会で阻まれていた住民の意思が議会を越えて現実に反映されることになった。

しかし、それ以上に住民投票を拡大した重要な理由は、全国的に2005年3月末日の合併特例法の期限切れに向けて合併論議がますますヒートアップするなか、合併の最終判断を住民投票で行おうとする傾向が強まってきたからである。

2004年の住民投票条例案の議決件数488件を提案者別にみると、住民の直接請求が231件（47%）、首長提案が150件（31%）、議員提案が107件（22%）となり、従来と比較して、首長や議員の提案が大幅に増えている⁽⁶⁾。そのことが、住民の直接請求の増大に加えて、全国的に住民投票の実施が一挙に拡大することになった理由である。

以降、従来、住民投票に否定的であった首長や議員のなかにも、こと市町村合併という自治体の存続の関わる争点については、「住民投票になじむ」と考える人がしだいに多くなってきた⁽⁷⁾。将来の自治体のあり方について、住民の意思をはっきりと確認する手段として住民投票を肯定的に受けとめようとしたのである。また、住民の側からも、住民投票の実施を求める理由には、行政側のみで合併を押し進め、肝心の地域住民に何の意思確認もしないことへの不満がある。こうし

て、条例の提案者である住民、首長、議員の3者が共に住民投票を肯定する傾向が生まれてきたことが、住民投票を一挙に拡大した理由である。

以上の経緯をふまえて、住民投票が市民権を獲得していった。それにつれ、全国の自治体で自治基本条例を制定する動きが活発になり、そのなかに住民投票の活用が謳われることになった。鳥取市の場合においても自治基本条例が制定され2008年10月から施行された⁽⁸⁾。その第26条には住民投票に関する規程が設けられ、第1項に次のように書かれている。

「市は、市政の特に重要な事項について、事案ごとにその都度条例で定めるところにより、住民投票を実施することができます」

確かに、住民投票を実施しなければならないとはなっていないが、住民投票を活用して直接住民の声を行政に反映させたいとの意思表示であることは間違いない。問題は、これを実際政治に生かそうとする意志があるかどうかである。残念ながら、鳥取市は今回の市庁舎問題において、自ら制定したこの条項を活用することを頑なに拒み続けた。

庁舎を新築するか、あるいは耐震改修か。庁舎を移転するか、あるいは現地に残すか。いずれも、市政の最重要課題であることは言うまでもない。住民の要求がなくても、「鳥取市自治基本条例」を適用して自ら住民投票を実施しようとしても不思議ではない。それなのに、住民がいくら住民投票を要求しても、それに応えようとはしなかった鳥取市の姿勢に住民の怒りが向けられたのは当然である。最終的に「市民の会」が広く市民に呼びかけ、法的強制力をともなって鳥取市に住民投票を実施させようとしたのである。

この一連の経緯から、市民からは鳥取市の自治基本条例は「画に描いた餅」にすぎないとして、ここでも鳥取市政の不誠実さが住民から強烈に批判された。

4. 鳥取市における住民投票の意義

以上みたように、わが国における住民投票は、新潟県巻町での原子力発電所建設の賛否を問う住民投票をスタートに、米軍基地の整理縮小を求める住民投票や産業廃棄物処理場の建設をめぐる住民投票、そして2000年代に入って市町村合併をめぐる住民投票へと拡大していった。

しかし、今回の鳥取市において実施されたような庁舎の建て替えをめぐる住民投票は、全国で初めての経験であった。しかも、市長とその市長に賛同する議会議員の執拗な抵抗を打ち破って、粘り強くかつ組織的に広く市民と結びつき住民投票の実施にこぎつけ、そして勝利した鳥取市の住民運動は、鳥取市制史上、特筆すべきことであり、まさに歴史的意義をもっている。

以上を前提に、ここに改めて3点にわたり今回の住民投票の意義をまとめておこう。

第1に、鳥取市の行政への影響とその意義である。

元来、城下町・鳥取市は保守王国と呼ばれ、急激な変



鳥取市の住民投票の結果を一面で報じた毎日新聞と読売新聞

化を好まない地域であるとみなされてきた。また、鳥取市民は自分から進んで行動を起こそうとはしない、「煮えたら喰おう」が、そうした気質を象徴する言葉であるとも言われてきた。しかし、今回の市庁舎新築・移転をめぐる住民投票請求とその実施によって市の意向を断念させた住民運動は、鳥取市および鳥取市民のイメージに抜本的な変更を迫るものとなった。

そして現在、経済的格差の拡大と貧困の広がりによって住民の生活がますます苦しくなっているもとの、莫大な国民の税金を使って新庁舎を建設するより、もっと他に優先すべき課題があるのではないか。こうした住民の想いが、鳥取市への痛烈な批判となって現れたのである。

いくら保守的な政治風土であったとしても、民意を軽視した行政は、いつかは住民によって批判され退場を余儀なくされる。これが今回の住民投票から、鳥取市が学ばなければならない最大の教訓である。

第2に、全国の地方自治体に与える影響とその意義である。

合併特例債活用の期限切れを間近にして、それを使っての大型公共事業が全国的に展開されようとしているなかで、住民自治の本領を發揮した今回の市庁舎建設をめぐる鳥取市の住民投票の意義は大きく、新庁舎建設などを予定している全国の自治体に多大な影響を与えるものと予想される。



住民投票の勝利にわく「市民の会」の事務所

さしあたり現在、合併特例債を活用して新庁舎の建設を予定している自治体は、市レベルだけでも、山梨県甲府市では総事業費90億円、2013年完成予定である。兵庫県豊岡市では総事業費57億円、2013年完成予定。秋田県湯沢市では総事業費30～32億円、2014年完成予定。滋賀県長浜市では総事業費67億円、2014年

完成予定。大分県佐伯市では総事業費56億円、2014年完成予定。栃木県下野市では総事業費51億円、2015年完成予定。長野県安曇野市では総事業費79億円、2015年完成予定。熊本県玉名市では総事業費45億円、2015年完成予定。宮崎県延岡市では総事業費75億円、2016年完成予定などとなっている。

これらの自治体において、予定どおり新庁舎建設にすすんでいくのかどうか。市民がこれにどのような対応をするか。民意を反映しない大型の公共事業にブレーキをかけ、住民の命と暮らしを守る行政への転換を求める住民運動にとって、このたびの鳥取市の経験が全国的に大いに参考とされることは間違いないだろう。

第3に、政治課題の解決を市民による市民の草の根運動によっておこなった現代的意義である。

現在、中央政治への失望を背景に地域政党への注目が高まっている。そこに共通しているのは、強力なリーダーによる政治改革への期待である。確かに、橋下徹大阪市長や河村たかし名古屋市長などによって、国に対する地方の独自色を際立たせようとする試みがおこなわれている。こうした動向を、マスコミはこぞって取り上げ大々的に報道しつづけている。その結果、あたかも国民には地

方自治が強められているような印象を受ける。

しかし、これを地方自治の発展と見誤ってはいけぬ。こうした動きは、地方自治のうちの団体自治の強化をめざそうとするものではあっても、決して住民自治の発展を志向するものではない。国からの監督や関与を出来る限り排除しながら、中央政府から自立して意思決定をおこなう団体自治の重要性はいうまでもないが、この団体自治は住民が積極的に地域の政治や行政に参加する住民自治によって支えられる。いわば、団体自治という地方分権や地域主権の枠組みは、住民自治という民主主義の内容によって保障される必要がある。その意味において、住民自治は地方自治の根幹をなすといえる。

しかし、大阪や名古屋にみられる事態は、住民による行政への積極的参加というよりも政治家個人への依存である。それが、結果として団体自治の暴走を招いている。

では、現在の地方自治体において、住民自治が発展する芽がないのかといえば決してそうではない。沖縄県における米軍の普天間基地の撤去を求めるとともに名護市辺野古への基地移転に反対する住民運動は、ますます拡大している。さらに、東日本大震災以降、脱原発をめざして原発再稼働に反対する住民運動は、かつてない規模で発展しつつある。

こうした住民運動と比較して、今回の鳥取市の住民運動は、当面の目的は違うとはいえ、市民による市民の草の根運動によって住民が主人公となる住民のための行政を実現しようとする点で共通しており、上記の米軍基地反対や反原発運動に合流する性格も持っている。

深刻な雇用不安、生活不安、将来不安にさいなまれ、そこからの脱出が希求されている時代状況のなかで、住民自らの声と力によって政治を変えていくのか。それとも、カリスマ的なリーダーに頼って問題の解決をはかろうとするのか。現在日本は、このいずれかの道を選択する岐路に立たされているかのようである。

しかし、後者による問題解決は、民主主義の対極にある特定の政治家個人への依存であり、独裁政治に帰結する危険性が極めて高い。事実、歴史はこの種の選択が強権的な独裁者を生み、恐怖と生活苦が国民に襲いかかる幾多の事例を提供していることを忘れてはならない。

このたびの鳥取市の住民運動は、特定のリーダーに頼るのではなく、住民自らが広く横との連携を強化し、まさに草の根運動として展開して勝利したものである。この経験は、全国的に住民自治を柱とする地方自治の発展を展望する場合に極めて重要な意義をもつだけでなく、国政レベルの政治課題を解決する力がどこにあるかを端的に示しているといえる。

おわりに

住民投票に関し、依然として出される疑問に次のようなものがある。
「わが国の政治は議会制民主主義を基本としており、住民によって選出された議員が議会で審議し議決するものである。それなのに、住民投票によって決めてしまうのは、議会制民主主義を否定するものではないか」

確かに、わが国の政治は議会制民主主義という、いわば間接民主主義を基本として運営されている。しかし、住民投票などのような直接民主主義が現在の政治制度に組み込まれていないわけではない。現に憲法改正の国民投票、首長や議員のリコールなど住民の直接請求による住民投票は制度化されている。したがって、わが国では間接民主主義を基本としながらも、それを補完するものとして直接民主主義が位置づけられていると考えるのが正しく、住民投票が議会制民主主義を否定す

るものだと考えることにはならない。

むしろ、問題なのは、現在わが国の議会制民主主義が文字通り民主的制度として機能しているかどうか疑わしいという点である。民意を反映する議会になっているかどうかの問題なのである。そうでない場合は、単なる議会主義にすぎない。

例えば、合併に関わる住民投票が広範に展開された背景には、地域の将来にとって大切な事柄を首長や議員、議会だけできめてしまって住民に意思確認をしないことへの不満がある。そのために、いったん住民投票が実施されれば、予想以上に高い投票率となる例が多い。ここに、民主主義を求める住民の意志が示されている。

今回の鳥取市の場合には、市庁舎の建て替えという大型公共事業について、住民の意思を反映して欲しいとする市民の願いが住民投票という形で実施され、住民投票を要求して市民の運動が始まってから住民投票が実施されるまで、1年2ヶ月余りが経過した。その間、本稿でみたように、市庁舎の新築移転を強力に推進しようとする鳥取市と、それに反対する市民グループとの激しい対立が展開された。

この対立関係において、最初から市長や議会の推進派は権限と予算の両面から圧倒的な優位に立っていた。それに対して、市民グループは組織の立ち上げから財政の工面にいたるまで、ゼロからのスタートとなった。そうした不利な条件を承知の上で立ちあがったとはいえ、市民グループはこのハンディを克服するために膨大な時間とエネルギーを費やさざるをえなかった。この事実を考えると、はじめから行政が公平・公正な態度で住民と向き合い、誠実に市民の声を反映した行政をおこなうことの重要性を痛感せざるをえない。

注

(1) 地方自治法の第四条第一項には、「地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない」とした上で、第三項で次のように定めている。

「第一項の条例を制定し又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならない。」

(2) 鳥取市「千代川水系ハザードマップ」(2009年)を参照

(3) 鳥取市「鳥取市中心市街地活性化基本計画」(2007年)を参照

(4) 鳥取県市町村振興協会「鳥取県市町村要覧」(2011年)を参照

(5) 上田道明「住民投票に期待されているものは何か」『季刊 政策・経営研究』vol.3, 2010年

(6) 同上

(7) 住民参加有識者会議「地方分権時代の住民参加のあり方に関する調査」2000年

(8) 鳥取市「鳥取市自治基本条例」(2008年3月制定)を参照

(2012年10月5日受付, 2012年10月25日受理)