

小平市における都道 3・2・8 号線の住民投票に関する研究—住民意識調査から「投票率 50%の成立要件」の意味を考える—

早稲田大学大学院社会科学研究所修士 1 年 福地健治

1 小平市の住民投票のあらまし

1-1 住民投票に至る経緯

小平市における都道小平 3・2・8 号府中所沢線の計画見直しを問う住民投票が行われたのは 2013 年 5 月 26 日である。まずは小平の住民投票を簡単に振り返っておきたい。

都道 3・2・8 号府中所沢線は、府中と所沢を南北に結び、府中市、国分寺市、小平市、東村山市を抜け所沢に至る都市計画道路で、小平市内の新設区間は、現在ある府中街道と並行するように延長約 1.4km、幅員 36 メートル、4 車線の道路を新たにつくるという計画である。都市計画決定がされたのは 1962 年だった。小平市内の道路計画区域には、玉川上水緑道と、小平中央公園に隣接する森林緑地が含まれている。玉川上水緑道は東京都によって「歴史環境保全地域」に指定されており、森林緑地は長いあいだ市民に憩いの森として親しまれてきた。計画区域には住宅地も含まれており、約 220 世帯が計画区域にかかっている（家屋を取り壊しすでに立ち退いている世帯もある）。市民グループは、この道路建設計画の見直しを求め、地方自治法第 74 条に基づき、市内有権者の 50 分の 1 以上の 7,183 筆の有効な署名を集め、小平市に住民投票条例の制定を直接請求した。市民グループ（小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会）が直接請求した条例案の特徴は、投票の選択肢を「住民参加で計画を見直すべき」「計画の見直しは必要ない」とした点にあり、単純に建設の賛否を問うものではなかった。

住民投票には拘束型と諮問型がある。拘束型は、住民投票の結果を首長は実行しなければならない。拘束型の代表例として（市区町村など自治体の）合併特例法に基づく合併協議会設置の賛否を問う住民投票がある。一方、諮問型の住民投票は、住民の多数意見を知るために実施され、首長や議会はその結果を尊重しなければならないが、法的拘束力を伴わない。小平市のケースは法的拘束力を伴わない市民の直接請求による諮問型住民投票である。3 月の市議会でこの住民投票条例案は可決され、東京都初の画期的な決定としてマスコミが報道し全国的な注目を集めた。しかし市長はその 1 ヶ月後、臨時招集した議会において、先に制定した住民投票条例に「投票資格者の総数の 2 分の 1 に満たない時は、成立しないものとする」といういわゆる「投票率 50%の成立要件」を加える改正条例案を提案した。さらに住民投票条例第 14 条の「選挙管理委員会は、開票を行い、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示するとともに、当該告示の内容を市長及び市議会議長に報告

しなければならない」という規定から「開票を行い」という文言を削除した。これについて市側は「成立しないものを開票するというのは本来ありえない」（小平市議会 2013 年 4 月臨時会、住民投票条例特別審議会、4 月 24 日）と説明した。改正条例案は議会で可決され、この 2 つの条件が加えられたうえで住民投票は実施された。投票率は 35.17% で住民投票は不成立となった。



写真は都市計画道路区域の森林緑地（平成 27 年 2 月以降、道路計画区域は鉄パイプで囲われ立入禁止になっている）平成 27 年 6 月撮影



【図1】3・2・8号府中所沢線の計画位置図

1-2 市民グループと小平市の見解の相違

市民グループは直接請求した理由として、1. (都が) 50 年前に計画決定された都市計画道路計画に、住民の声を全く反映しない進め方をしている 2. (計画道路の) 約 60~200m 東側に府中街道が現存する 3. 玉川上水緑道の樹木および 1.27ha の森林緑地の樹木合わせて 481 本が伐採される 4. 総工費約 200 億円 (都の予算 50%、国の予算 50%) 5. 立ち退き世帯 220 世帯 の主なデメリット⁽¹⁾を挙げている。少子高齢化が進む時代に、高度成長期に計画決定された道路が、自然環境と景観を損なってまで本当に必要なのか。現府中街道の改良・拡幅やルート変更、地下化や高架化などの代替案が住民参加で検討されるべきではないか、という主旨であった。「賛成、反対を問うて終わるのではなく、仮に『住民参加で計画を見直すべき』が多ければ、私たちは実際に計画の見直し案に対してさまざまな意見を出す必要がある (中略) 住民投票が住民参加のまちづくりの第一歩」⁽²⁾であると、住民投票の実施が決まった直後、市民グループ〈小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会〉の代表 水口和恵は述べている。

一方、東京都がこの都市計画道路を進める主な理由は南北交通の円滑化であり、小平市も「この事業区間の整備により、道路ネットワークが充実し、都市間の連携強化や多摩地域の活性化が図られ、府中街道をはじめとする周辺道路の渋滞緩和、生活道路に進入する通過交通の排除による良好な居住環境の確保、地域の防災性や安全性の向上などの整備効果が期待されます。」と小平市ホームページに掲載している。2013 年の時点で、東京都は府中市内の計画部分をすでに 2006 年に完成させており、国分寺市の計画部分も用地買収が進められていた。市長は、市民からの直接請求に対し、議会に提案した意見書の中で「市で住民投票を行うことは東京都の広域的な視点での道路整備事業に支障をきたしかねない」「所沢・鎌倉街道線全体計画の中の一部である小平市のみが本都市計画の見直しについて住民投票に付すのは適当ではない。」とし、「都市計画に対して法的拘束力のない住民投票を、本事業の施行者ではない市が実施することは適当ではない」との見解を示していた。

1-3 住民投票後の市民グループの活動

市民グループは、住民投票条例には「開票」について何らの記述もないこと、ならびに小平市の情報公開条例および憲法の「知る権利」を根拠として、小平市選挙管理委員会に対し投票済みの投票用紙の開示を求め訴訟を提起した。裁判では住民投票の投票結果が、小平市の情報公開条例に定めている「非公開情報」にあたるか否かが主な争点となった。投票結果は市民への「公開情報」にあたるとする市民グループの主張に対し、小平市は、選挙結果は市の情報公開条例 7 条 1 項が規定する非公開情報 (法令秘情報) にあたると主張した。地裁、高裁はともに市民グループの訴えを棄却。そして 2015 年 9 月 30 日、最高裁が上告を棄却した。最高裁の上告棄却を受け、小平市選挙管理委員会は保管していた段ボール 6 箱分の投票用紙を即日処分した。これで 51,010 票 (投票率 35.17%) の民意の内訳は永久にわからなくなった。

2013年2月14日	市民グループが小平市長に「東京都の小平市都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画について住民の意思を問う小平市条例」制定を直接請求
3月1日	小平市長、市議会へ条例案提出
3月27日	小平市議会が条例案を審議、賛成多数で可決
4月7日	小平市長選挙で小林正則氏が再選。投票率37.28%
4月24日	臨時市議会にて市長が、住民投票条例に「50%要件」を付け加えた改正条例案を提出し、可決
5月26日	住民投票実施。投票率35.17%で不成立
8月8日	市民グループが小平市に対し投票結果非公開決定の取り消しと投票用紙の公開を求める訴訟を東京地裁に提起
2014年9月5日	地裁が原告敗訴の判決
2015年2月4日	高裁が控訴棄却
9月30日	最高裁が上告棄却。小平市選挙管理委員会が投票用紙を処分

【表1】住民投票の直接請求から上告棄却までの主な動き

2 研究目的

本稿では、住民投票において「投票率 50%の成立要件」が投票行動に与えた影響を有権者の意識調査を通して考察する。次に、住民投票の投票結果を開示しないという小平市に対し、主権者たる小平市民（市民グループではなく一般市民）はどう考えていたのか、その意識を考察したい。さらに調査結果から、処分されてしまった実際の住民投票の内訳を推定し、住民投票における「投票率 50%の成立要件」の意味を問い直してみたいと考える。

3 調査方法

本調査は、インターネット調査会社（株式会社マクロミル）の小平市民モニター1855 人にメールでアンケートを依頼した。回答数は 309 人。住民投票が実施された当時、投票権を有していたと回答した 272 人を対象に分析を行った。インターネットモニターおよび回答者の居住地は小平市内に散在し偏りはない。

実施日時 2015年8月27日（木）～28日（金）

調査方法 インターネット調査

アンケート依頼モニター数 小平市民 1855 人

回答者数（率） 309（16.7%）

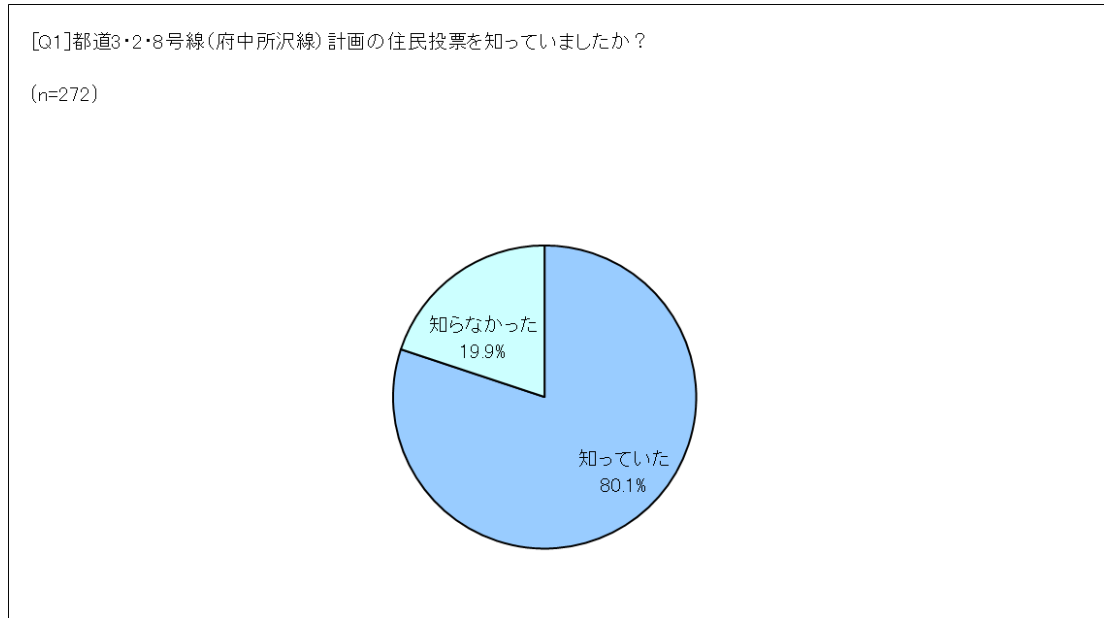
標本抽出 住民投票の有権者 272

標本男女比 男性 50.2% 女性 49.8%

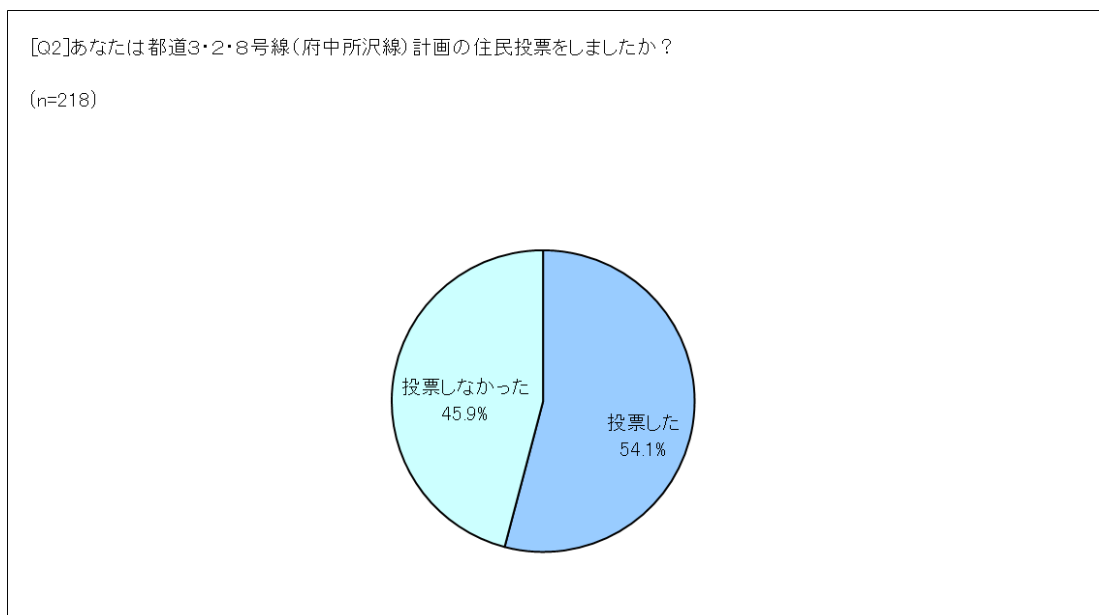
標本誤差 300 サンプルで最大±5.7%（標本誤差の資料は別途添付）

4 調査結果

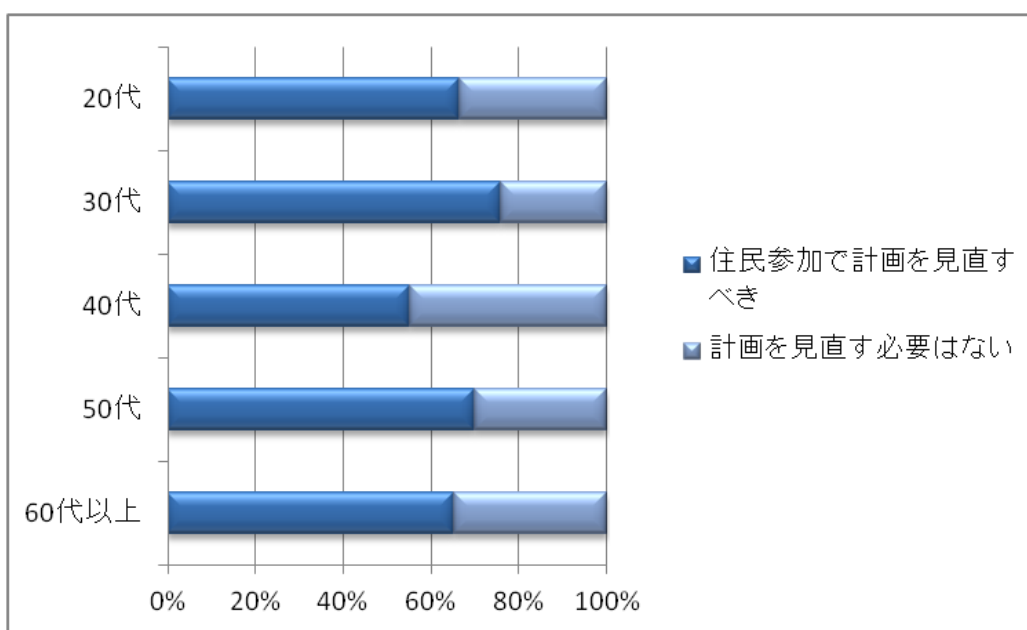
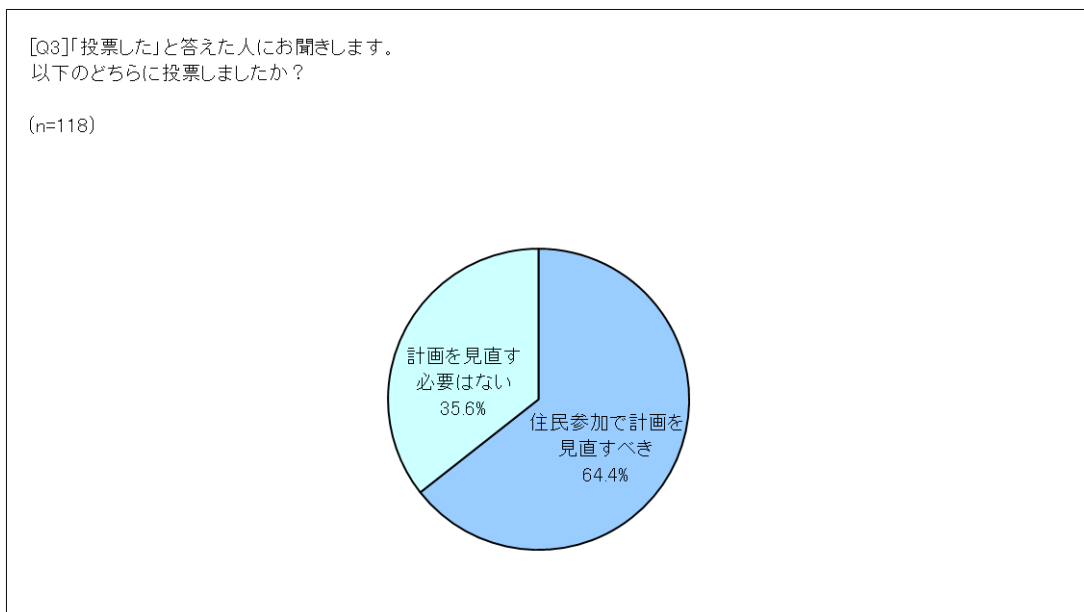
【Q1】住民投票の有権者を対象に、住民投票の実施を知っていたか否かを質問したところ「知っていた」と答えたのは81.1%（218人）、「知らなかった」と答えたのは19.9%（54人）だった。約2割の有権者が住民投票の実施を知らなかったという結果となった。



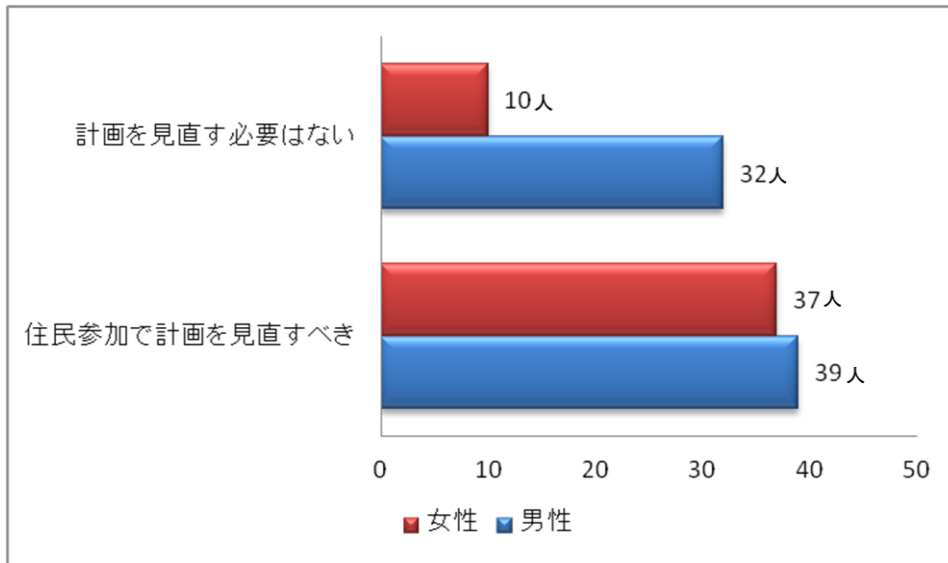
【Q2】住民投票を「知っていた」と回答した218人に投票したか否かを聞いたところ「投票した」という回答が54.1%（118人）。「知っていた」けれども「投票しなかった」という回答が45.9%（100人）であった。



【Q3】「投票した」と答えた人に対し、どちらに投票したかという質問には「住民参加で計画を見直すべき」という回答が64.4%（76人）、「計画を見直す必要はない」という回答が35.6%（42人）だった。投票した人のうち、住民参加で道路計画を見直すべきと考える人が6割以上いたという結果になった。年代別では、すべての年代で「計画見直し」に投票した人が多く、30代で差が最も顕著にみられた（「計画見直し」19人、「見直す必要なし」6人）。男女別では「計画見直し」に投票した人はほぼ同数だったが、「計画を見直す必要はない」への投票者は、男性が女性の3倍以上という結果が得られた。

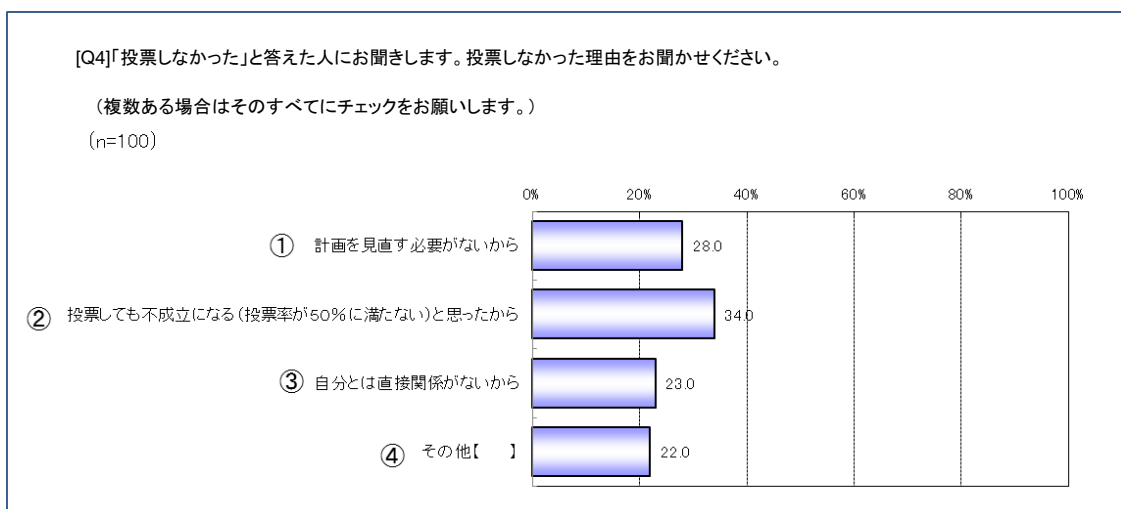


【Q3-1】投票内容についての年代別調査結果



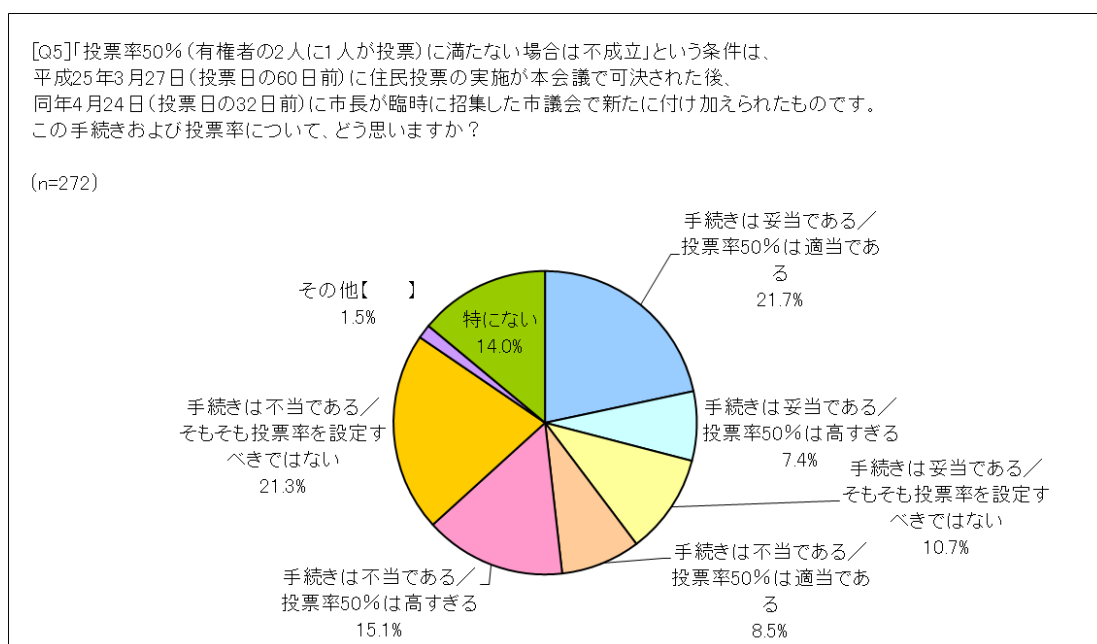
【Q3-2】投票内容についての男女別調査結果

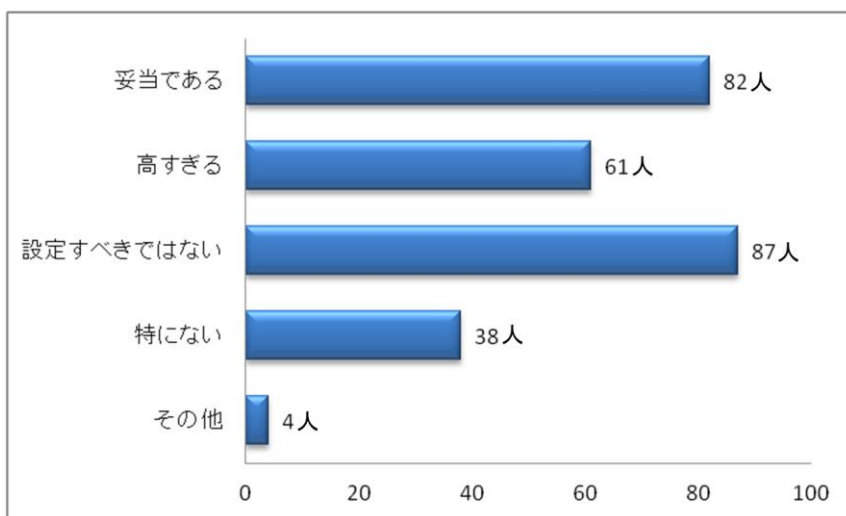
【Q4】住民投票の実施を知りながら「投票しなかった」と回答した人に理由を聞いた質問には「計画を見直す必要がないから」という回答した人は28%（28人）、「投票しても不成立になる（投票率が50%に満たない）と思ったから」と回答した人は34%（34人）だった。
 ※「投票率50%の成立要件」は小平市の有権者の半数以上が投票しなければ不成立とする条件である。したがって都道の計画を見直す必要がないと考える住民は、投票に行かないことで意思表示をすることができた。「投票しなかった」人のうち34%（全有権者数にすると12.5%）が「投票率が50%に満たないと思ったから」という理由で投票しなかったということから、「投票率50%の成立要件」の影響を受けていたことが明らかになった。



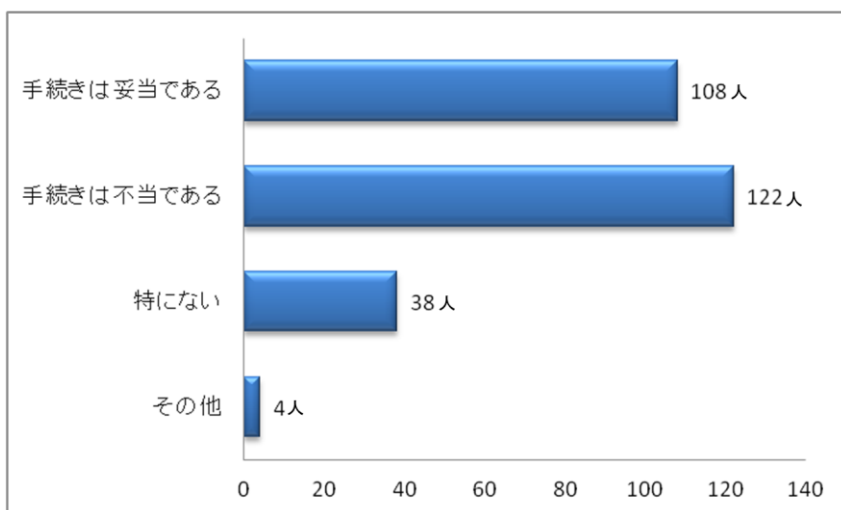
※ 回答者 100 人に対し全回答数は 107 で重複回答は 7。回答番号①と②の重複は 3。①と③、①と④、②と③、②と④でそれぞれ 1 の重複回答があった。①と④の重複回答者は「その他【 】」の自由回答で「賛成なら投票しなくても一緒だから」と回答している。②と④の重複回答者は「何らかの形で計画は続行されそうな気がしたから。」と回答している。

【Q5】全有権者を対象に、市長提案による投票率 50%の成立要件、および制定過程をめぐる是非について質問した。成立要件となる投票率を「50%」に設定することを適当と考える人は 30.1% (82 人) だった。一方、「高すぎる」という回答は 22.4% (61 人)、「そもそも投票率を設定すべきではない」という回答が 31.9% (87 人) だった。「高すぎる」「そもそも投票率を設定すべきではない」という回答を合計すると 54.4% (148 人) になり、50%の成立要件について過半数の人が適当でないと考えていることがわかった。また改正条例案の制定過程における手続きについては、「不当である」が 44.8% (122 人) と「妥当である」の 39.7% (108 人) を上回る結果となった。





【Q5-1】「投票率 50%の成立要件」に対する有権者意識 (n = 272)

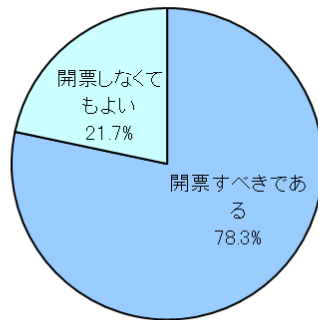


【Q5-2】手続きの妥当性に関する有権者意識 (n = 272)

【Q6】【Q7】開票すべきか否かについての質問には「開票すべきである」が 78.3% (213 人)、「開票しなくてもよい」が 21.7% (59 人) だった。住民投票から 2 年以上を経た調査時点でも、有権者の約 8 割が開票すべきであると考えている。開票すべき理由としては「投票結果を知りたい」が 74.6% (159 人)、「市民に開示すべき情報だから」が 77.0% (164 人) で、この 2 つの理由が 7 割以上を占めた。また、この住民投票には約 3,000 万円の市税がかけられていたことから「税金を使っているから」という回答が 41.8% (89 人)、「国民には憲法で保障された『知る権利』があるから」という回答が 40.4% (86 人) だった。

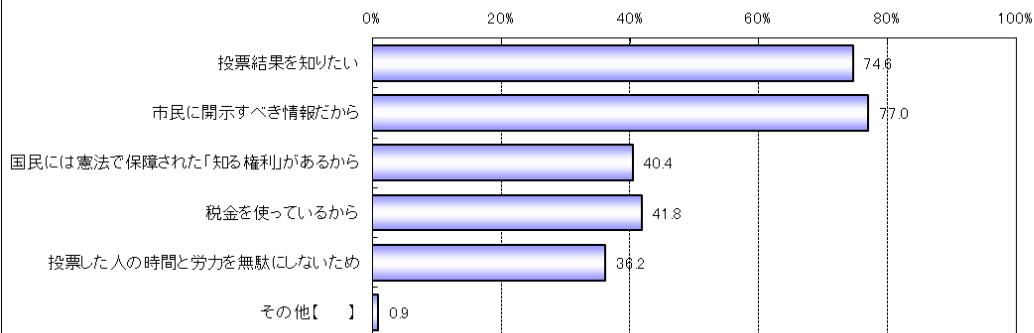
[Q6]小平市はこの住民投票の開票をしない(投票結果を公表しない)としています。
これについてどう思われますか？
※わからない方も、最もお気持ちに近い方をお選びください。

(n=272)



[Q7]Q6において「開票すべきである」と答えた人にお聞きします。
その理由を以下からお選びください。
(複数場合はすべての項目にチェックをお願いします。)

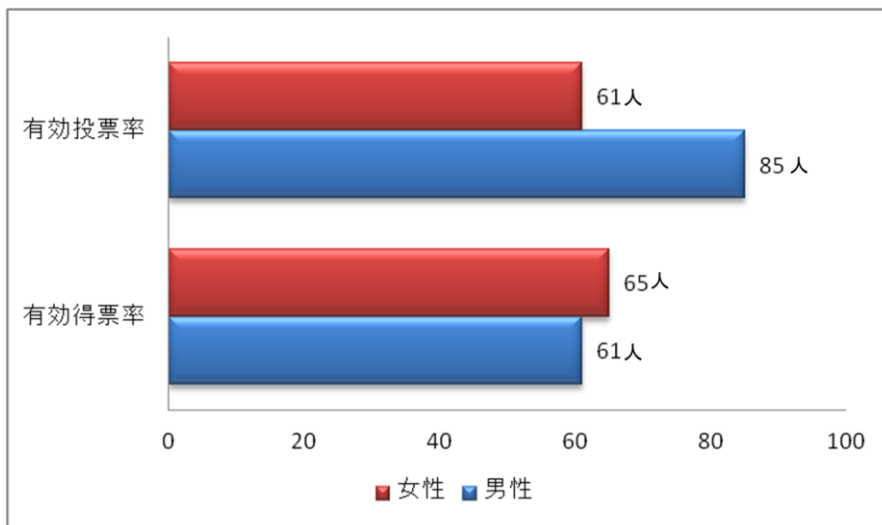
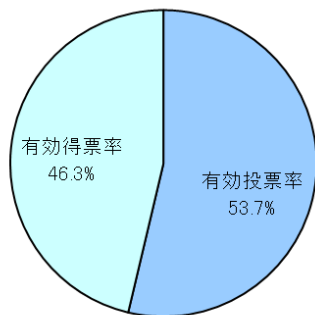
(n=213)



【Q8】住民投票の成立要件として「有効投票率」と「有効得票率」のどちらが適当だと考えるかという質問には「有効投票率」という回答が 53.7% (146 人)、「有効得票率」という回答が 46.3% (126 人) となり「有効投票率」への支持がやや上回った。しかし、【Q5】の質問において、有効投票率の設定は適当であると回答した 143 人のうち 61 人(42.7%)の人が「投票率 50%は高すぎる」と回答している。また年代別では有意な差は見られなかったが、男女別では、有効投票率の支持者に男性が多かった一方、有効得票率の支持者は逆に女性のほうがやや多かった。

[Q8]今回の住民投票では、開票するための条件として「有効投票率」を定めました。これとは別な考え方として、投票数の過半数を得た票数が全有権者の何%を占めるかで有効かどうかを決める「有効得票率」を定める方法もあります。あなたは、「有効投票率」と「有効得票率」のどちらをルール化することが適当だと思いますか？※わからない方も、最もお気持ちに近い方をお選びください。

(n=272)



【Q8-1】「投票率」と「得票率」の成立要件に対する男女別意識

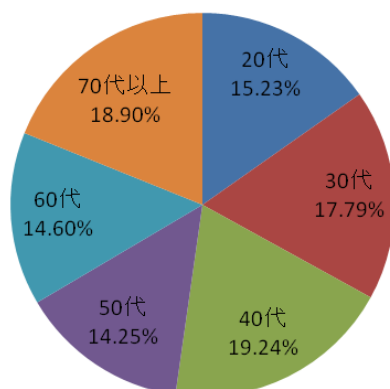
5 調査における回答者の年代別構成と投票率

【図 1】と【図 2】の比較において、小平市の有権者数と調査回答者の年代別構成比は 50 才以下の層と 60 代、70 代の層では明らかな違いがみられる。インターネット調査は、調査方法は新聞社が電話で行う世論調査と同じであるが、調査対象であるモニターがインターネットユーザーであることが前提であり、インターネット普及率が 50 代以下の層よりも低

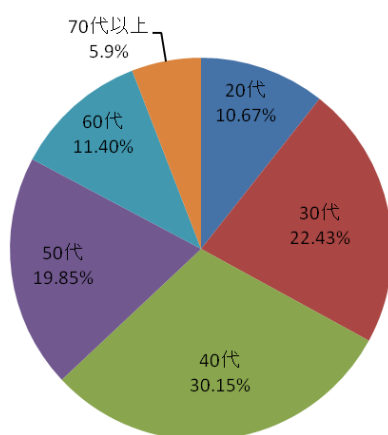
い60代、70代の回答数が少なかった。したがって分析の段階では、この点に対する配慮が必要である。

また【表2】に見られるように、住民投票の年代別投票数は、同年に行われた市長選、都議選とは顕著な差が見られた。20代～50代では市長選・都議選より増えたのに対して、住民投票では60代で2000票以上、70代以上で5000票以上、投票数が減っている。これは50%要件の影響を受けたためと推測できる。

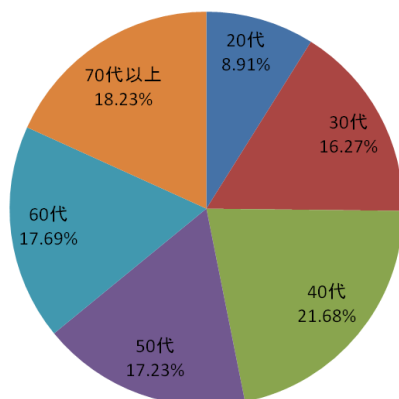
【図1】20才以上の小平市民の年代別構成（「小平市平成25年度版統計資料：人口」を基に作成）



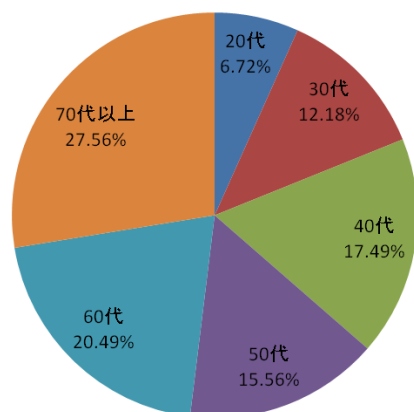
【図2】調査回答者の年代別構成（n=272）



【図 3】 住民投票 投票者の年代別構成 (2013 年 5 月 26 日)



【図 4】 小平市長選 投票者の年代別構成 (2013 年 4 月 27 日)



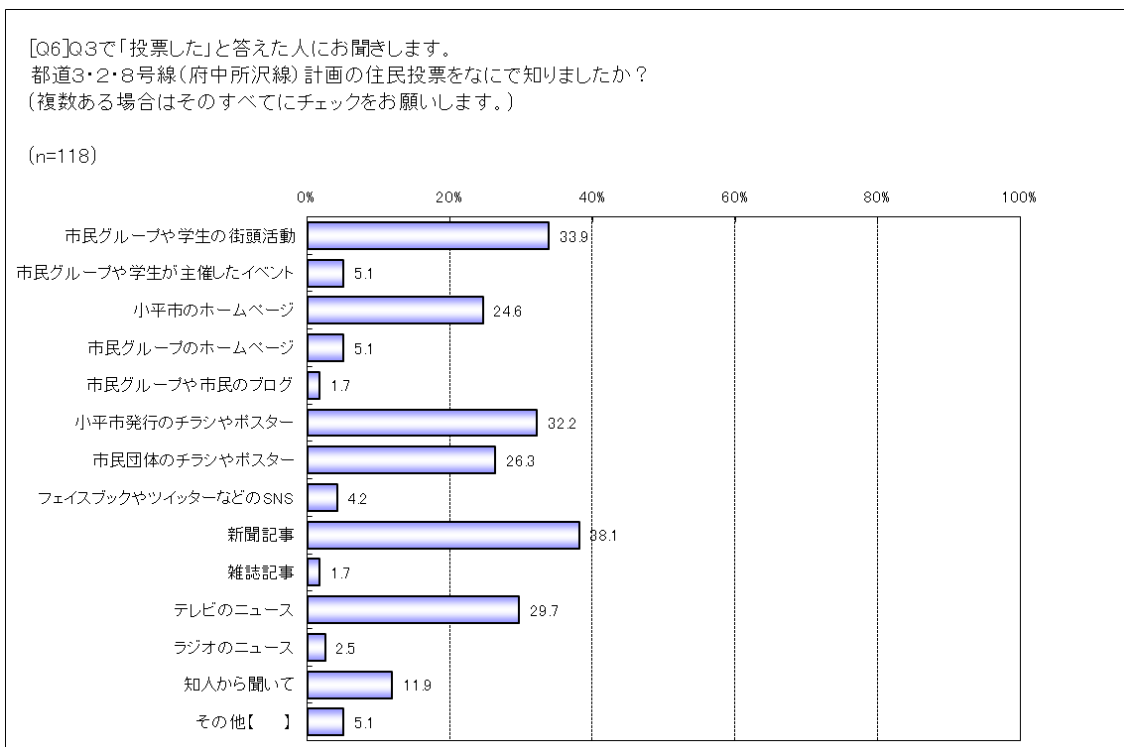
年代	市長選	都議選	住民投票	住民投票と市長選/都議選との票差
20代	3,640	3,731	4,543	(+903/+812)
30代	6,595	6,875	8,297	(+1,702/+1,512)
40代	9,473	9,424	11,060	(+1,587/+1,636)
50代	8,430	8,713	8,789	(+359/+76)
60代	11,099	11,275	9,023	(-2,076/-2,252)
70代以上	14,926	14,680	9,298	(-5,628/-5,382)
総投票数	54,163	54,698	51,010	(-3,153/-3,688)

【表 2】 2013 年小平市 住民投票 (5 月 26 日) 市長選 (4 月 7 日) 都議選 (6 月 23 日) の年代別投票数と年代別票差

6 分析および考察

6-1 住民投票の認知について

【Q1】では、住民投票の実施を有権者の約2割が知らなかったという結果となった。高橋翔らは「小平市は、5月中旬から下旬にかけてポスターやグラフィックシートの貼付、小平市内のスーパーでの店内放送などを行った。また、投票の1～2日目には駅頭での活動や広報車を巡回させるといった周知活動を行っていた。しかし、広報期間が短かったことや広報場所が限定的であった」として「周知活動としての広報の実効性は認めがたい」⁽³⁾と断じている。同じように高橋秀行は「小平市は条例で規定された『情報の提供』については、最低限の事務的な対応しかしなかった」⁽⁴⁾と指摘している。小林市長は住民投票前の共同記者会見において、「住民の意見を明らかにしてそれを聞くために、投票を呼び掛けるということは考えていないのか」という記者の質問に対し、「私の立場です、投票に行きましょうとか、投票を控えてくださいということを私自身が言ったらですね、投票条例そのものの中立性を私は維持できないと思う」と述べていた。⁽⁵⁾ 50%要件を定めたことによって、小平市が住民投票の広報活動を控えることがなかったのか、疑問が残るところである。住民投票に関する広報のあり方に関しては、今後さらに研究をしていきたい。



「投票した」と答えた人に複数回答で認知媒体を聞いたところ「新聞記事」が最多で38.1% (45人)、次いで「市民グループや学生の街頭活動」が33.9% (40人)、「テレビのニュース」が29.7% (35人)だった。小平市側からの発信では「小平市発行のチラシやポスター」が32.2% (38人)、「小平市のホームページ」が24.6% (29人)だった。ツイッターやフ

フェイスブックなどの SNS で住民投票の情報を得て投票した人は 4.5% (5 人) だった。國分功一郎によれば、同氏のツイッターのフォロワーは 1 万 8,000 人以上に上った。SNS は短時間に広域的な注目と共感を集め一つの世論を作り上げることができる。直接の投票行動には結びつかなくても、いわゆる「バズ効果」(buzz (英) :ぶんぶんいう音)によって新聞やテレビなどマスメディアを誘発し、相乗効果を生んだことは考えられる。

6-2 処分されてしまった住民投票の内訳の推計値

まず投票箱の中身を推計してみたい。実際の住民投票の投票率 35.17%を基に、調査で得られた年代別の YES/NO 比率を、実際の住民投票の年代別投票数に掛け合わせて算出した。その結果、「住民参加で計画を見直すべき」に票を投じた人の割合は 65.78%と高い数値となった。これは、見直す必要がないと考えた住民は投票に行かなかった可能性が強いため、実際に投票に行った住民の見直し YES の比率は相対的に高くなったと考えられる。また投票率は 35.17%という低い数字だったにもかかわらず、見直し YES の全有権者に対する得票率は 23.13%となった。(【表 3】参照)

このことから、50%要件があっても、もし開票が実現していたら、計画見直し YES の比率が 65.78%と高いことが公表され、大きな影響があったのではないかと推察される。

6-3 「50%の成立要件がなかった」と仮定した場合の投票率と得票率

次に、50%要件がなかったと仮定した場合のシミュレーションをしてみたい。調査回答者 272 のサンプルを住民投票の全有権者数 14 万 5,024 人に換算した。インターネット調査での投票率は 43.38%であった。小平市の有権者数にして 6 万 2,911 人になる。「投票しなかった」人のうち「投票しても不成立になる(投票率が 50%に満たない)と思ったから」と回答した 34%を有権者数に換算すると 1 万 8,126 人である。「もし 50%の成立要件がなかった場合、その全員が投票していた」と仮定すると、シミュレーション上での投票者数は 81,037 人となり、投票率は 55.88%になる。

さらに得票数を試算してみたい。「投票しても不成立になる(投票率が 50%に満たない)と思ったから」と回答した 34%の人は、「計画見直し」と「見直す必要はない」の両方の意見を持つ可能性がある。したがって半数ずつ均等に割り振ったとしても、「計画見直し」への賛成投票率は 61.18%となり、過半数を確保し有効となる。また得票率についても 34.18%と高い数値となる。

もちろん、「見直す必要がない」と回答した 28%を投票ボイコットとみなし、50%要件がなかった場合、見直し賛成派が投票結果を制する危機感から重い腰を上げて投票に行くと仮定することもできる。しかし、【Q4】では重複回答を可としていることもあり、「どの程度の人が投票に行く可能性があるか」を推定することは極めて難しい。したがって、あくまで参考として、この 28%の人すべてが投票に行き、見直し反対の意見に投票した場合の数字は、投票率 65.07%、賛成投票率 52.54%となり、やはり過半数を超える。賛成得票

率は、前述のシミュレーションと同じであるので、34.18%のままである。

まとめると、シミュレーション結果では、50%要件がある場合とない場合との比較において、有権者数14万5,024人に対して投票数で3万票あまり、計画見直しへの賛成得票数で1万6,000票あまりの差が生じる。「投票率50%の成立要件」が、住民の投票行動に大きな影響を与えることが明らかとなった。民意を確認するために行われる諮問型の住民投票において、投票結果に影響を与える50%要件を付することは大きな問題といわざるをえない。

【表3】3つのケースでの投票率/得票率の比較 部分はシミュレーション数値

	インターネット調査結果	実際の住民投票に即したシミュレーション	50%要件がなかったと仮定した場合のシミュレーション ^{※3}
投票率(数)	43.38%	35.17% (51,010)	55.88% (81,037)
「住民参加で計画を見直すべき」投票率(数)	64.40%	65.78% (33,552) ^{※1}	61.18% (49,578)
得票率	27.94%	23.13% ^{※2}	34.18%

※1 調査結果で得られた年代別YES/NO比率を実際の住民投票の年代別投票数に掛け合わせた投票率
()内の票数はその和

※2 同得票率

※3 投票率は「投票しても不成立になる(50%に満たない)と思った」と回答した人全員が投票したと仮定した場合の数値。「住民参加で計画を見直すべき」への投票率および得票率は、「投票しても不成立になると思った」と回答した34%のうち半数を算入した数値

6-4 住民投票の争点に関する事前情報

【Q4】の質問の選択肢には「その他【 】」として自由回答欄を設けた。「賛成なら投票してもしなくても一緒だから」(男性41歳)という回答や「何らかの形で計画は続行されそうな気がしたから」(女性40歳)という回答が見られた。自由回答の中で「判断できないから」(男性54歳)「どちらが良いのか判断がつかなかったから」(女性42歳)「よくわからなかったから」(31歳女性)「5年前に越してきたばかりで事情がよくわからなかった」(46歳女性)「技術的な説明不足」(男性55歳)という判断の難しさを想像させる回答が22件中5件みられた。これらの回答は小平の住民投票の争点の複雑さが原因の一つにあると考えられる。

小平3・2・8号府中所沢線については、現府中街道の改良・拡幅やルート変更、地下化や高架化など複数の代替案があり、さまざまな争点があった。複数案を提示することは熟議にとって必要だが、同時に「複数案の予想される効果と影響」を住民に具体的に明らかにしなければ判断は難しくなる。そして東京都の事業計画について小平市が住民投票を行うことの妥当性という点でも判断が難しい。さらに小平の住民投票は単純に賛否を問うも

のではなく「住民参加で計画を見直す」「計画の見直しは必要ない」のどちらかを選ぶものだった。そこには住民投票を起点として東京都および小平市と討議を重ねながら合意形成を目指したい市民グループの思いが反映されていた。「判断できない」という回答からは、住民参加で見直す場合の具体的なビジョンを、どれだけの市民に知ってもらい共有することができるかという課題が見えてくる。

7 住民投票の課題と展望

7-1 投票用紙の「非開票」と「廃棄処分」のちがひ

50%要件が決定した時点で、多数の投票ボイコットが予想された。「投票に行く人は、見直し派。行かない人は、見直し不要派。」⁽⁶⁾という構図がムードとして出来上がっていた。ボイコットが予想される成立要件の下では、投票に行く人が賛成派（小平の場合は見直し派）とみなされ、投票の秘密が保証されない恐れがある。しかし今回の調査では「見直し必要はない」に投票した有権者も 35.6%いた。不成立にするには投票しないことが有効な手段であったが、それでも投票所に足を運んだ人が3割以上いた。

【Q6】において、有権者の 78.3%が「開票すべきである」と回答した。その理由を聞いた【Q7】では、「開票すべき」と考える人の 77%が、投票結果を「市民に開示すべき情報だから」と答えている。市民グループが投票結果の開示を求めた訴訟のなかで、小平市は、投票結果は情報公開条例に規定する「非開示情報」と主張してきたが、調査結果からは、市民の意識との間に隔たりがあることが明らかになった。投票した市民に対し、投票結果を開示しないというのは、民主主義に向けた住民の意思表示を無にすることに等しい。さらに、投票用紙を開票しないことと、それを処分し消失させることは、また別の問題である。たとえ紙としてでなくても、投票結果をデータとして記録・保存しておくことは、未来の市政に活かすべき貴重な資料となったはずである。

7-2 有効投票率と有効得票率

調査結果では成立要件として、有効投票率を適当と考える人が 53.7%とやや多かったものの、有効得票率を適当と考える人も 46.3%いた。

住民投票の成立要件に関し、住民投票の先進国であるドイツの例を挙げれば、「投票率 50%の成立要件」が初めて採用されたのは 1955 年のバーデン＝ヴュルテンベルク州で行われた住民投票であるとされる。制度の目的は、住民投票の濫用を防止し、議会制民主主義の形骸化を防ぐためであった。この制度は約 20 年間維持されたが、多数の投票ボイコットが逆に住民投票制度を形骸化したため、1975 年に「全有権者の 30%の絶対得票率」に変更された。さらに現在のドイツでは得票率による成立要件が多く州で緩和され、バーデン＝ヴュルテンベルク州の 30%はもはや高い条件となっている。得票率 25%に設定している州が多く、ノルトライン＝ヴェストファーレン州やシュレースヴィヒ＝ホルシュタイン

州のように20%としている州も珍しくない。バイエルン州のように人口によって得票率を設定している州もある。人口5万人以下の市では20%、10万人未満の市では15%、10万人以上なら10%でも成立するとし、有権者数が多いほど投票率、得票率とも確保するのが難しくなる点を考慮している。

2004年に人口10万人以上のミュンヘン市（人口130万人）で行われた、100メートルを超える高層建築物を制限しようとする住民投票では、投票率21.9%、賛成50.8%で、有権者のわずか11.1%（有効得票率は10%）の意見によって行政の高層建築方針が覆された。バイエルン州法では、住民投票の結果が法的拘束力を持つのは1年間と定められている。したがってミュンヘン市は、1年間待てば高層建築の建設計画を再び進めることは法的に可能だった。しかし住民投票の結果を受け、1棟は高さを100m未満に低くして建設し、もう1棟は計画を大幅に見直すことになった。この住民投票から10年以上を経た今なお、ミュンヘン市では100メートルを超える建築物は計画すらされていない。

わが国の住民投票では、ドイツで約40年前になくなった成立要件をいまだに採用している。住民投票の実施当時、小平市の人口は18万人、有権者は14万人を超えていた。小平市の住民投票において、投票率50%の成立要件が有権者の心理に大きく影響を与えていることは先に述べた。今後の住民投票においては、自治体の人口によって有効得票率を変えるバイエルン州のような方法が検討されてもよいだろう。

調査結果をもとにしたシミュレーションでは、小平の住民投票での「計画見直し」への賛成得票率は23.13%である。さらに50%要件がなかった場合では34.18%という数値になった。これはドイツの多くの州で成立要件として有効であり、行政が計画の見直しを余儀なくされるだけの得票率である。

7-3 小平市の住民投票が残したもの

小平の住民投票は、大きく捉えれば公共事業の妥当性を問う普遍的なテーマであった。基地、原子力発電所、廃棄物処理場、庁舎建設などの、いわゆる「巨大争点」⁽⁷⁾である。しかし市民グループは、ローカルな生活の場から市民目線で道路計画の是非を問い、発信し続けた。奪われようとしている生活の場と自然景観を市民の手で守ろうとした住民投票であった。そのため、東京都で行われた初の住民投票という話題性も手伝って、住民投票をより身近な制度として多くの生活者に知らしめた。そして、諮問型住民投票にそぐわない50%要件という制度の矛盾—純粹に民意を測るための投票にハードな制約を課す矛盾—を印象付けた。50%要件は為政者による「政治的細工」⁽⁷⁾という認識を、小平の住民投票に注目した多くの人が抱いたのではないだろうか。

市民発議の直接請求による諮問型住民投票は全国で増加傾向にある。しかし残念ながら小平の住民投票以降も、諮問型でありながら「投票率50%の成立要件」を課された住民投票は行われている。一つは2013年11月、熊本県和水（なごみ）町において実施された、

学校の校舎建設事業費の増額をめぐる住民投票（投票率は 28.93% で不成立）である。もう一つは、2014 年 8 月に三重県伊賀市で実施された市庁舎移転の是非をめぐる住民投票である（42.51% で同じく不成立）。このいずれの住民投票も今日に至るまで開票されていない。

住民参加によるまちづくりは、一つひとつのコミュニティ単位で着実に実を結んできた。そうした活動の積み重ねを礎に、より大きい単位のまちづくりへの原動力として、住民投票というツールが存在感を増してきている。住民投票は、住民同士の、また住民と行政による共同作業の「第一歩」であり、結果ではなく起点である。そのためには、しっかりと民意を測り、民意の内訳をきちんと公表することが必要である。

今回の調査結果では、50%要件によって、「投票しなかった」人のうち 34%（有権者の 12.5%）が投票行動に影響を受けた可能性が示唆された。今後の諮問型住民投票において「投票率 50%の成立要件」が課されることのないようお願いしたい。また今回の調査では、有権者のうち、投票に行かなかった人も含め、78.3%が開票すべきだと考えていることが明らかになった。たとえ成立要件を満たさない場合でも、住民投票を実施したからには開票すべきである。開票結果は議会によって考慮され、自治体のよりよい将来のための糧とすべきであろう。

引用文献

- (1) 神尾直志 2015 「小平 3・2・8 号線 現地を歩く会資料」
- (2) 水口和恵 2013 「我は如何にして活動家となりし乎 東京都初の住民請求による住民投票を実現—市民がまちづくりに参加する第一歩」水口和恵 at プラス 16 太田出版
- (3) 高橋翔、菅原道也、中野洋輔、和田晋一 2014 「住民投票の投票率向上—DAGMAR 理論を用いた広報分析」中央学院大学大学院研究年報
- (4) 高橋秀行 2014 「住民投票の現在—小平市と北本市の住民投票を中心に—」
- (5) 荻上チキ・SESSION22 2013 年 5 月 21 日「小平市・小林市長・会見全文書き起こし」TBS ラジオ
- (6) 朝日新聞社説 2013 年 5 月 28 日
- (7) 金井利之 2013 「常設型住民投票条例の制定論理」月刊都市問題 後藤・安田記念東京都市研究所

参考文献

- 武田真一郎 2013 「吉野川住民投票 市民参加のレシピ」東信堂
- 武田真一郎 2014 「住民投票投票用紙の公開拒否処分取消請求が棄却された事例」
- 國分功一郎 2013 「来るべき民主主義 小平市都道 328 号線と近代政治哲学の諸問題」幻冬舎
- 中沢新一+宮台真司+國分功一郎 2013 「どんぐりと民主主義 PART2—これからの住民自治

- のゆくえをめぐって」 at プラス 1 6 太田出版
- 阿部成治 2006 「まちづくりの住民参加形態としての住民投票のあり方とドイツにおける実態の研究」
- 上田道明 2004 「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 2010 「政策デザインと合意形成 ～その来歴と行方～『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 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
- 今井一 2000 「住民投票」 岩波書店
- 佐藤滋編著 1999 「まちづくりの科学」 鹿島出版社
- 卯月盛夫 2004 「自立と協働による まちづくり読本 自治「再」発見」 第 3 節 住民参加と住民提案の制度」
- 卯月盛夫 2005 「ミュンヘンにおける都市景観論争～高さ 100m 超の高層建築規制求める市民投票が可決」 日経グローバル
- 神尾直志 2016 「条例に基づく住民投票の実施事例」
- 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』 第 45 号
- 小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会 2015 「小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会ホームページ」

ヒアリング

「小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会」 ヒアリング 8 月 9 日実施

【インターネット調査アンケート原票】

MACROMILL

小平市に関するアンケート

当アンケートでは**匿名**にてお集計する箇所が含まれております。
本件調査にご同意くださる方は、ご回答をお願いします。

回答したいと判断された場合はお手数ですが、「回答をやめる」ボタン、あるいはブラウザを閉じて、アンケートを終了してください。

なお、当アンケートにより取得した回答結果につきましては、特定の個人が識別できないよう統計的に処理し、市場の実態把握のために活用させていただきます。

お忙しいところ恐れ入りますが、下記アンケートにご協力をお願いします。

当アンケートの回答者の皆様へお願い

当アンケートの内容および当アンケートで知得た情報については、決して第三者に口外しないよう（掲示板やホームページへの書き込みを含む）、ご協力をお願いします。

10%

Q1 あなたは、2013年5月26日において、小平市の住民でしたか？
【必須入力】

1

はい



2

いいえ



内容をよく確認のうえ、【次へ】ボタンを押してください。
(あとからこの画面に戻ることはできません)

戻る(回答者には表示されません)

次へ

▼ 以下の説明をご覧ください。 ▼

小平市において、2013年5月26日、都道3-2-8号線(府中沢線)計画をめぐり東京都で初めての住民投票が行われました。都道3-2-8号線計画は約50年前の1963年、都市計画として決定されました。この計画は、小平市の貴重な緑である小平中央公園の雑木林の約半分を消失させ、玉川上水遊歩道を36メートル幅で分断し、約220戸を立ち退かせる、250億円もの予算を使う、といった問題点を抱えています。こうした問題点を理由に、市民グループが7,183筆の署名を集めて住民参加で都道の見直しをする住民投票の直接請求をし、9月に投票条例案が市議会でも可決されました。しかし市はその後、投票率が50%未満ならば不成立として開票しないという条件を追加しました。投票率は35.7%にとどまり、この住民投票は不成立となりました。この住民投票には約3,000万円の費用がかけられました。市民グループは住民投票の公開を求めた訴訟を提起し、現在最高裁で係争中です。(小平市ホームページより一部抜粋)

Q2 都道3-2-8号線(府中沢線)計画の住民投票を知っていましたか？
【必須入力】

1

知っていた



2

知らなかった



ここで改ページ

..... ✂ ここまで改ページ

・ セレクト条件：【Q2】で1と答えた方
・ ①必須入力

Q3 あなたは都道3・2・8号線(府中所沢線)計画の住民投票をしましたか？
【必須入力】

1 投票した	2 投票しなかった
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

..... ✂ ここまで改ページ

・ セレクト条件：【Q3】で1と答えた方
・ ①必須入力

Q4 「投票した」と答えた人にお聞きます。
以下のどちらに投票しましたか？
【必須入力】

- 1. 住民参加で都道の計画を見直すべき
- 2. 計画を見直す必要はない

..... ✂ ここまで改ページ

・ セレクト条件：【Q3】で2と答えた方
・ ①必須入力
・ ④4_FA: 必須入力

Q5 「投票しなかった」と答えた人にお聞きます。投票しなかった理由をお聞かせください。
(複数ある場合はそのすべてにチェックをお願いします。)
【必須入力】

- 1. 計画を見直す必要がないから
- 2. 投票しても不成立になる(投票率が50%に満たない)と思ったから
- 3. 自分とは直接関係がないから
- 4. その他

..... ✂ ここまで改ページ

- ・セレクト条件：【Q3】で1と答えた方
- ・①必須入力
- ・①14_FA: 必須入力

Q6 Q3で「投票した」と答えた人にお聞きします。
都道3-2-8号線(府中駅線)計画の住民投票をなごで知りましたか?
(複数ある場合はそのすべてにチェックをお願いします。)

【必須入力】

- 1. 市民グループや学生の街頭活動
- 2. 市民グループや学生が主催したイベント
- 3. 小平市のホームページ
- 4. 市民グループのホームページ
- 5. 市民グループや市民のブログ
- 6. 小平市発行のチラシやポスター
- 7. 市民団体のチラシやポスター
- 8. フェイスブックやツイッターなどのSNS
- 9. 新聞記事
- 10. 雑誌記事
- 11. テレビのニュース
- 12. ラジオのニュース
- 13. 知人から聞いて
- 14. その他

..... ✂ ここまで改ページ

Q7 「投票率50%(有権者の2人に1人が投票)に満たない場合は不成立」という条件は、
平成25年3月27日(投票日の60日前)に住民投票の実施が本会議で可決された後、
同年4月24日(投票日の32日前)に市長が臨時に招集した市議会で新たに付け加えられたものです。
この手続きおよび投票率について、どう思いますか?

【必須入力】

- 1. 手続きは妥当である/投票率50%は妥当である
- 2. 手続きは妥当である/投票率50%は高すぎる
- 3. 手続きは妥当である/そもそも投票率を認定すべきではない
- 4. 手続きは不当である/投票率50%は妥当である
- 5. 手続きは不当である/投票率50%は高すぎる
- 6. 手続きは不当である/そもそも投票率を認定すべきではない
- 7. その他
- 8. 特になし

..... ✂ ここまで改ページ

- ・セレクト条件：【Q1】で1と答えた方
- ・①必須入力

Q8 小平市はこの住民投票の開票をしない(投票結果を公表しない)としています。これについてどう思われますか？
※わからない方も、最もお気持ちに近い方をお選びください。

【必須入力】

1. 開票すべきである
 2. 開票しなくてもよい



ここで改ページ

- ・ セレクト条件：【Q8】で1と答えた方
- ・ ①必須入力
- ・ ①6.FA: 必須入力

Q9 Q8において「開票すべきである」と答えた人にお聞きします。その理由を以下からお選びください。
(複数選択の場合はすべての項目にチェックをお願いします。)

【必須入力】

1. 投票結果を知りたい
 2. 市民に開示すべき情報だから
 3. 国民には憲法で保障された「知る権利」があるから
 4. 税金を使っているから
 5. 投票した人の時間と労力を無駄にしないため
 6. その他



ここで改ページ

- ・ セレクト条件：【Q1】で1と答えた方
- ・ ①必須入力

Q10 今回の住民投票では、開票するための条件として「有効投票率」を定めました。これと異なる考え方として、投票数の過半数を得た票数が全有権者の何%を占めるかで有効かどうかを決める「有効得票率」を定める方法もあります。あなたは、「有効投票率」と「有効得票率」のどちらをルール化することが適当だと思いますか？
※わからない方も、最もお気持ちに近い方をお選びください。

【必須入力】

1
有効投票率



2
有効得票率



アンケートは以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。
回答もれがないか確認し、よろしければ「送信」ボタンをクリックしてください。

送信

標本誤差について ~サンプル数の考え方~

標本誤差(Sampling Error)とは・・・

標本調査において、全数を調査しないで一部対象者のみを調査し、その結果から母集団値を推定することによって生ずる誤差のこと。

表
の
見
方

例えば、サンプルサイズが[500]で調査結果(例えば認知率)が[30%]だった場合、標本誤差は[±4.0%]
→つまり、真の値は、[26.0%~34.0%]の幅の中にある。 ※調査結果が[30%]だった場合の標本誤差と、[70%]だった場合の標本誤差は同じです。

性年代等の割付がある場合は、割付別の誤差範囲にもご注意ください。
(特に、トラッキング調査を実施する上で、事前に誤差の範囲を考慮した上でサンプル構成を決定されることをお勧め致します。
例)総数500ssの調査で、各年代別(5区分)で分析する場合、各年代100ssずつとなりますので、サンプルサイズが100ssの場合の誤差についても考慮します。

※得られた結果において、比率が50%に近づくほど、標本誤差は大きくなる。

サンプルサイズ	母集団比率または推定比率 (調査結果値)										信頼度95%	
	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	95%	90%
	95%	90%	85%	80%	75%	70%	65%	60%	55%	50%		
30	7.8	10.7	12.8	14.3	15.5	16.4	17.1	17.5	17.8	17.9		
50	6.0	8.3	9.9	11.1	12.0	12.7	13.2	13.6	13.8	13.9		
70	5.1	7.0	8.4	9.4	10.1	10.7	11.2	11.5	11.7	11.7		
100	4.3	5.9	7.0	7.8	8.5	9.0	9.3	9.6	9.8	9.8		
200	3.0	4.2	4.9	5.5	6.0	6.4	6.6	6.8	6.9	6.9		
300	2.5	3.4	4.0	4.5	4.9	5.2	5.4	5.5	5.6	5.7		
400	2.1	2.9	3.5	3.9	4.2	4.5	4.7	4.8	4.9	4.9		
500	1.9	2.6	3.1	3.5	3.8	4.0	4.2	4.3	4.4	4.4		
600	1.7	2.4	2.9	3.2	3.5	3.7	3.8	3.9	4.0	4.0		
700	1.6	2.2	2.6	3.0	3.2	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7		
800	1.5	2.1	2.5	2.8	3.0	3.2	3.3	3.4	3.4	3.5		
900	1.4	2.0	2.3	2.6	2.8	3.0	3.1	3.2	3.3	3.3		
1000	1.4	1.9	2.2	2.5	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.1		
2000	1.0	1.3	1.6	1.8	1.9	2.0	2.1	2.1	2.2	2.2		
3000	0.8	1.1	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8		
5000	0.6	0.8	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4		

単位: %

※標本サイズが大きくなる程、標本誤差は小さくなる。
逆に言えば、調査の精度を高めるためには、サンプル数を大きくするのが有効。