

# 政策型住民投票の投票率

——首長提案による実施が低投票率をもたらすのか——

脇 坂 徹

## 目 次

- 一 はじめに
- 二 問題状況
  - (一) 国政選挙・地方選挙の投票率との比較
  - (二) 政策型住民投票の投票率の現状
  - (三) 首長提案・議員提案・直接請求による差異
- 三 分 析
  - (一) 分析方法と変数
  - (二) 分析結果
- 四 考 察
  - (一) 首長提案による実施についての考察と含意
  - (二) 首長提案・首長発議に関する示唆
  - (三) その他の制度的条件についての考察と議論
- 五 おわりに

一 はじめに

各自治体ごとに制定された住民投票条例に基づいて個別具体的な事業や政策についての民意を問う形の住民投票（政策型住民投票と呼ぶことにする<sup>(1)</sup>）は、一九九六年の新潟県巻町の事例を皮切りに、当初は近隣迷惑施設問題を中心に年に数件程度のペースで実施されていたが、二〇〇三年以降は市町村合併問題をメインテーマとして実施件数が急増している。

こうした政策型住民投票は、その地域の将来に大きな影響を及ぼす問題に対する住民の意思表示を目的として、通常の選挙とは別途、臨時的に行われるものであり、参加民主主義的・直接民主主義的観点から政策過程<sup>(2)</sup>への住民参加の一形態と位置づけられうる。こうした実施趣旨や制度的機能を考えれば、住民投票に対して高い関心が期待でき、さらに理念として、実施するからには、対象となる住民すべての投票参加・意思表示が望まれるはずである。文字通り、住民の参加があつてこそその住民投票である。

しかし、現実の事例を見ると、極めて関心が高い場合もある一方で、低い関心、低い投票率の事例も発生している。行われたすべての政策型住民投票の投票率が、絶対的に高いわけではないのである。相対的に、他の選挙と比較しても、政策型住民投票の投票率はさほど高いわけではない。ある政策型住民投票に対する住民の投票参加が乏しいという事態は、果たしてその問題に関して住民投票を行う意味があつたのかどうか、実施意義が問われるはずである。また、投票結果は、法的拘束力を有しないとはいえ尊重義務等が伴い、低い投票参加において示された結果に対しては、その正当性や効力に疑問が生じるはずであり、投票後の政治過程に様々な影響を及ぼすであろう。住民の関

心が乏しいということは、対象となつてゐる問題に関して住民の間に情報獲得意欲がなく活発な議論や熟慮がないということの意味し、その結果、短絡的または一方的な判断に基づく結果、または、一部の人間の恣意的・誘導的な結果が生み出される危険性が懸念される。さらには、一般論として、投票参加は現代民主主義において最も重要な政治参加であり、その指標である投票率は民主主義体制の健全性に関わる問題であると言えよう。このように、政策過程における投票参加行為としての政策型住民投票の投票率の低調には、重大な問題性が存すると考える。

では、低投票率をもたらしている要因は何なのだろうか。住民投票の投票率の要因としてまず思い付くのは、対象となつてゐる問題のテーマ（事業方針や政策課題）の内容である。当然、関心の高いテーマかそうでないかによつて投票参加は変動するはずである。関心度の高低には、その自治体での争点にまつわる歴史的経緯や政治的状況も影響するであろうが、テーマの種類による差異も十分に考えられ、事例が蓄積されれば、実際にそうしたテーマの種類による差異が存在するかどうかの検討は興味深い。しかし、その差異があるにせよないにせよ、さらに考えるべきは、同一のテーマ類型において、いったい何が投票率を左右するのだろうか、という疑問である。

住民投票が実施される経緯を観察してみると、請求提案パターンによる違いがその事例の特徴をよく表しており、住民の関心度とも関連がありそうに思われる。<sup>3)</sup>すなわち、どのようなテーマでも、既存の政策過程では住民の意思が十分明確に表出されていない状況下において住民自身が問題提起や異議申し立てとしてまたは政策の転換や終了を指して住民投票の実施（正確にはそのための条例制定）を求めているケースでは、署名活動や投票運動を通じて関心が高まつている。一方で、首長が単に意向確認的に行う場合や、首長や議会が難しい政策判断をいわば責任回避的に住民投票に委ねる場合もあり、こうしたケースではおおよそ関心は高くない。住民の関心が低い状態のままに実施さ

れているケースというのは、住民からの直接請求ではなく、たいてい、住民からの要望がない中での、首長や議会からの提案に多いのではないだろうか。ただし、中には、住民の直接請求の条例案が議会で否決され、住民団体のメンバーが首長選や議員選に出馬して当選し、首長提案、議員提案するといったケースもあるが、例外である。また、住民や議会からの請求や提案がない中での首長提案による実施は、中立的な行政主導の形となり、首長自身も明確な態度表明をしがたく、投票運動の盛り上がりには欠けるのではないかと考えられる。

こうした観点から、本稿では、直接請求、議員提案、首長提案という請求提案パターンの違いによる投票率の差異に注目し、特に、首長提案による実施が低投票率をもたらしているという仮説を立て、それを検証することを主たる課題とする。

具体的には、政策型住民投票への投票参加の実態を、投票者個人単位のミクロレベルではなく、各ケース（各事例）単位のマクロレベルから明らかにするため、二〇〇四年三月末時点までの実施事例（自治体の条例に基づく政策型住民投票の実施事例中、県レベルで行われた沖縄県民投票を除外した市町村レベル二三二ケース）の投票結果等のアグリゲート（集計）データを用いて、以下のように分析する。<sup>(4)</sup> まず、投票率の状況を外部的・内部的に観察し、請求提案パターンの違いなど主要な要因による予備的分析を行ってから、多変量解析で投票率の要因分析を行う。そして、分析結果に基づいて上記の仮説を検証し、首長提案による実施について考察し、含意を検討する。さらには分析結果から少し離れ、将来の政策型住民投票の制度デザインを考える上での主要な論点について若干の議論や提案を行うことにしたい。

(1) 我が国における住民投票制度を広義に捉えると、地方自治体の首長や地方議会議員の解職・地方議会の解散を問ういわゆ

るリコールの住民投票なども含まれるが、本稿の問題関心として、個別具体的な事業や政策についての民意を問うための住民投票に焦点を絞って議論を進めるため、それらを限定的に表現する政策型住民投票という呼称を用いることにしたい。脇坂徹「住民投票の背景・現状・課題」『関西大学法学論集』五三巻二号、二〇〇三年七月、五七頁参照。なお、「政策投票」という名前はなじまないことが明らかであろう。理由は現実に行われた投票が「政策」を対象としたものではないからである。「政策住民投票」というのは、多少誇張した表現である」という見解もある（山谷清志「住民投票と自治体政策システム」新藤宗幸編著『住民投票』（ぎょうせい、一九九九年）所収第四章、一三六―一三七頁）。ただ、現在ではテーマとして、多くの事例で市町村合併という政策課題が問われており、また対象になっている各事業も自治体全体の将来を大きく左右するものであることなどを考えると、政策型住民投票と呼んでもあながち間違いではないと考える。

(2) 選挙公約に注目して選挙過程を政策過程として捉える議論に依拠すれば、政策型住民投票そのものも政策過程であると言えよう。山川雄巳『政策過程論』（蒼林社、一九八〇年）第三章「選挙過程と公約」、九一―一九頁参照。政策型住民投票は、その時々で政策形成・政策決定・政策変更・政策終了の各過程それぞれに該当すると思われるが、現状では選挙過程と異なり制度化されていないため、政策過程の一部を臨機応変的に担うにすぎないだろう。なお、住民投票を政策学の観点から捉え、政策コントロールの手段としての可能性を論じたものとして、山谷・前掲論文参照。

(3) 野口暢子「二〇〇一年以降の住民投票」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、二〇〇三年）所収、二二七頁、上田道明『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、二〇〇三年）、一三〇―一三三、一九六―一九七頁など参照。

(4) 通常の選挙における投票参加・投票率に関する研究は多くの蓄積があるが、住民投票における投票参加を分析する試みは少なく、中でも、条例に基づく実施事例すべてを対象とした包括的な計量分析は管見の限り現時点では存在しないため、その点からも検討する意味があると考える。住民投票に関する計量的な分析としては、澤野孝一朗「住民投票における投票率とその決定要因」『レヴァイアサン』三三三号、二〇〇二年一〇月、一一―一二九頁、塩沢健一「住民投票と首長選挙——両者の投票結果に見られる『民意のねじれ』とは——」『選挙研究』一九号、二〇〇四年、一二五―一三七頁。住民投票の投票参加に関する事例分析や通常の選挙との比較分析については、大杉洋「なぜ、住民投票なのか」横田清編『住民投票Ⅰなぜ、それが必要なのか』（公人社、一九九七年）所収第一章、五〇―五二頁、今井一「住民投票——観客民主主義を超え

て——』(岩波書店、二〇〇〇年)、九〇—九二、一七三—一七五頁、上田・前掲書、四三—五〇、一二三—一二四、一九六—一九九頁、塩沢・前掲論文など。

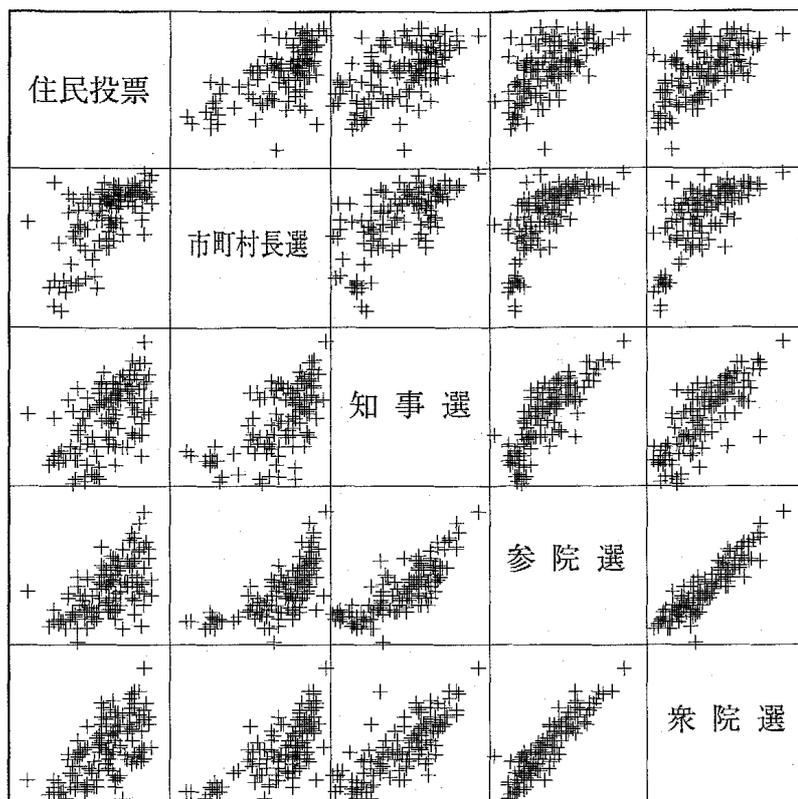
## 二 問題 状 況

### (一) 国政選挙・地方選挙の投票率との比較

ここでは、政策型住民投票の投票率自体の状況を検討する前に、通常の各種選挙の投票率との比較により、その外観を見ておくことにする。使用データとしては、一三二—一三三ケースの政策型住民投票の投票率データ<sup>(1)</sup>に加えて、当該自治体における各種選挙の投票率データを用いる。具体的には、衆院選小選挙区の過去三回(第四一回、四二回、四三回)の市町村別投票率、参院選選挙区の過去三回(第一七回、一八回、一九回)の市町村別投票率、過去一〇年間(一九九四年—二〇〇四年現在)の知事選挙の市町村別投票率、過去一〇年間(同上)の市町村長選挙投票率を各自自治別に収集したデータ<sup>(2)</sup>を使用する。

分析の前に、データの操作化に触れておく。衆院選小選挙区での過去三回の投票率と参院選選挙区での過去三回の投票率のデータは、欠損なく存在し、衆参それぞれ、三回分の平均値をとった。一方、過去一〇年間の知事選投票率と市町村長選投票率のデータについては、知事選や市町村長選の無投票選挙の状況により、回数が均等ではないものの、二回分以上データがあれば平均値をとった。知事選はすべて二回分以上あり、平均値データとして欠損なしだったが、市町村長選は、過去一〇年の町村長選すべてが無投票であったところが七自治体(八ケース)<sup>(3)</sup>あり、それらを除外すると平均値データとして一二四ケース(市町村長選平均Aとする)、さらに、一回分しかデータのないケース

図1 各投票率間の散布図行列



も除外すると、平均値データとして八一ケース（市町村長選平均Bとする）である。

それでは、まず、政策型住民投票の投票率が当該自治体のどういったレベルの選挙の投票率と相関関係があるのかについて見てみよう。各選挙の投票率との相関分析を行ったところ（図1参照）、衆院選平均、参院選平均、知事選平均、市町村長選平均A・Bすべてとの間において、〇・五以上の高い正の相関係数（すべて一%水準で有意）が出力された。高い順に並べれば、市町村長選平均Aとの相関係数が〇・六四七（分析ケース数 $N=124$ 、有意確率 $p=0.000$ ）（小数第四位を四捨五入）、以後同様）、市町村長選平均Bとが〇・六三七（ $N=81$ 、 $p=0.000$ ）、衆院選平均とが〇・六一六（ $N=132$ 、 $p=0.000$ ）、参院選平均とが〇・六〇四（ $N=132$ 、 $p=0.000$ ）、知事選平均とが〇・五四八（ $N=132$ 、 $p=0.000$ ）であった。<sup>(5)</sup>

政策型住民投票で問われる内容が主にその自治体の将来を大きく左右するテーマであるということを考慮すると、

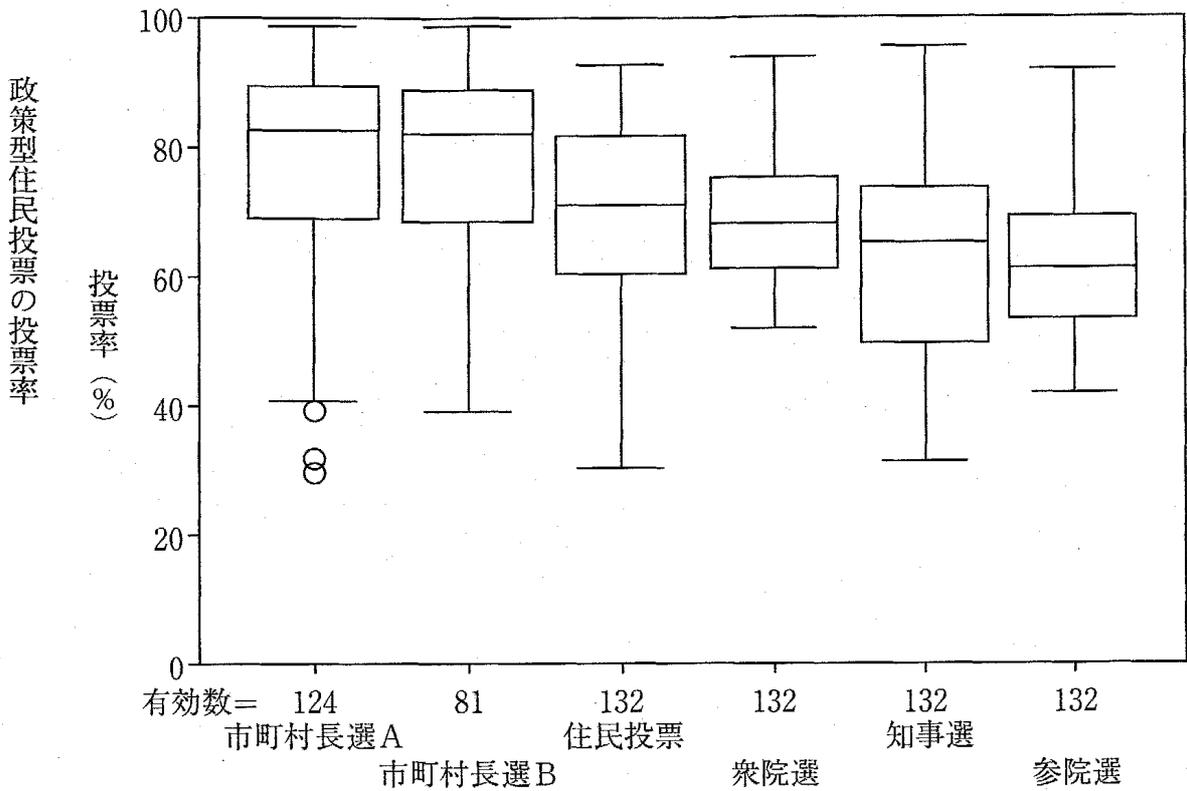
その投票率の傾向は、よりローカルなレベルでの選挙、つまりより身近な選挙における投票率の傾向に近似と言えるかもしれない。特に、市町村長選と住民投票は同じ一市町村の枠内での投票という共通点があり、市町村長選の投票率と最も高い正の相関が検出されたことは興味深い。

ところで、より問題関心に立ち戻って、政策型住民投票が通常の選挙よりも高い投票参加となっているのかどうか、すなわち、政策型住民投票の投票率は通常の選挙の投票率よりも高いのだろうか、という点について検討することにしよう。対応二標本のt検定を行った結果、政策型住民投票の投票率は、市町村長選平均Aより約七・五ポイント低く ( $N=124$ ,  $t=-6.637$ ,  $p=0.000$ )、市町村長選平均Bより約七・二ポイント低く ( $N=81$ ,  $t=-5.214$ ,  $p=0.000$ )、一方、参院選平均より約八・二ポイント高く ( $N=132$ ,  $t=8.794$ ,  $p=0.000$ )、知事選平均より約八・一ポイント高かった ( $N=132$ ,  $t=7.037$ ,  $p=0.000$ )。衆院選平均との間には、5%水準でも有意な差は見られなかった ( $N=132$ ,  $t=1.874$ ,  $p=0.063$ )。

これらの差は、政策型住民投票に対する相対的な参加度または関心度の位置づけを示していると言える。高い順に、市町村長選、住民投票、衆院選、知事選、参院選という順序である (図2参照)。住民投票とはいえ、現実的には、他の選挙と比べてとりわけ投票率が高いわけではなく、各種の投票参加行為の中で相対的に中程度の参加・関心しかないというのが実態である。特に、同じ市町村単位で、かつ、最も相関の高かった市町村長選の平均投票率との落差<sup>(6)</sup>の意味は検討の価値がある。言い換えれば、なぜ代表者である首長を選ぶ選挙よりも直接政策を選ぶ住民投票の方が投票参加が低いのかまたは関心が低いのかという疑問である。

一般的な議論として、間接民主主義的制度和直接民主主義的制度との対比において、相互補完または後者重視の立

図2 各投票率の箱ひげ図



政策型住民投票の投票率

場からレファレンダムやイニシアテイヴの意義を強調する場合、人々は前者の制度に比べ後者の制度に対してより高い関心を持つはずであると思わせる結果があるが、実際にはそうではないと思わせる結果が、欧米の先行研究で実証的に示されている。バトラーとラニーは、レファレンダムの主唱者が主張する「人々は、公職候補者を選ぶことに制限されているときよりも、直接、政策争点に投票することができるときの方が、より投票する傾向がある」という仮説を検証するために、一九四五—一九九三年の間の一二ヶ国におけるレファレンダムと議員選の平均投票率を比較し、ほぼすべての国で前者が後者より低かったことを明らかにしている。<sup>(7)</sup>

我が国の具体的な事情を考えた場合、政策型住民投票は、条例に基づいて執行されるため、公職選挙法の制限がなく、多くの場合戸別訪問が可能であるなど、運動の自由度が高い。また、定期的な選挙と違い、臨時的にしかも現状ではたいてい初めての経験として行われるため、自治

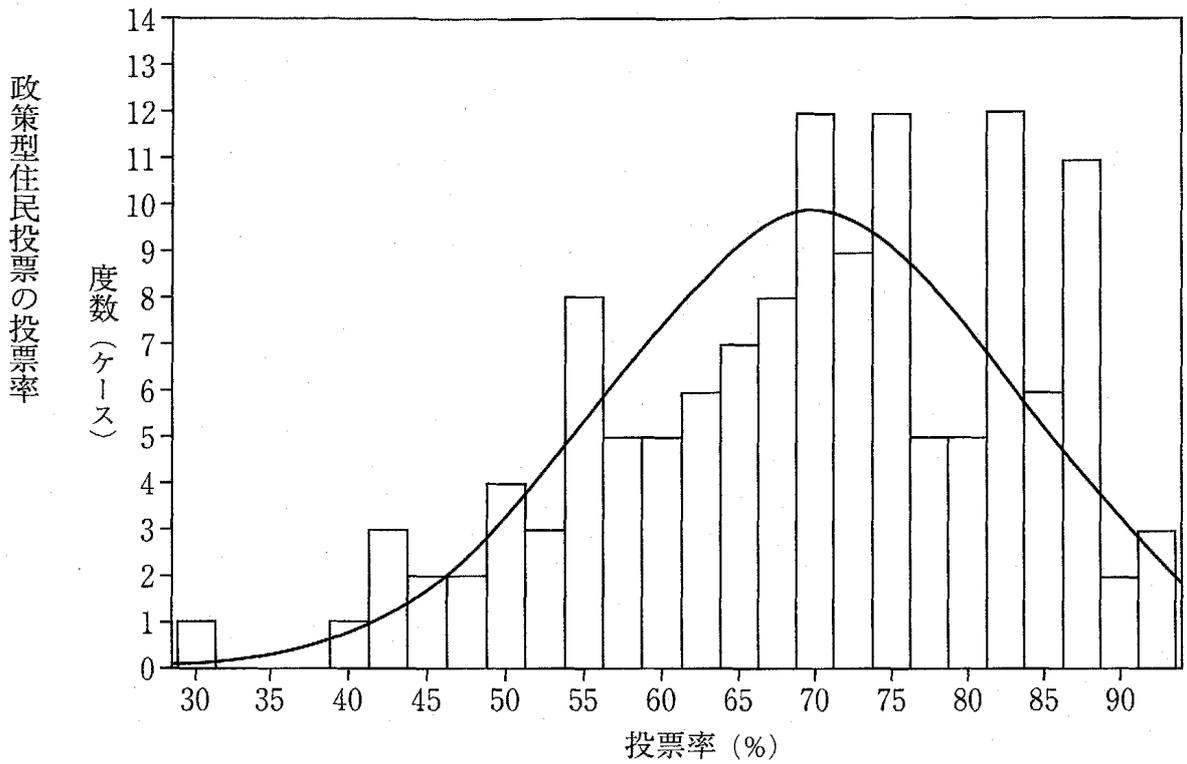
体の広報活動としての扱ひも通常の選挙より恐らく手厚く、政治的課題としてマスコミに取り上げられる機会もあるだろう。それにもかかわらず、投票率に落差が見られるのは、なぜなのだろう。もちろん、選挙で無風選挙が存在するのと同様に、個別のケースとして住民投票でも単なる意向確認・アンケート的なものなど無風で関心が低い場合もあるわけだが、全般的に、人（自治体の代表者）を選出する投票行為と、方針・政策（選択肢）を選択する投票行為に対する住民の政治的関心や投票有効感に高低があるのだろうか。さらには、市町村長選の選挙運動における政党や後援会等の組織による動員力と、住民投票運動における組織化されていない住民団体の動員力や、争点選択肢への態度表明・関与の程度によって変化する議員の動員力に、何らかの差があるのだろうか。だがしかし、計量できない要素・要因については、事例分析が必要であり、かつ、個々人の投票参加の心理的な要素・要因については、集計データからは言及できず、サーベイデータが必要となる。

## (二) 政策型住民投票の投票率の現状

これまでのところ、政策型住民投票の投票参加が、理想とは違って現実としては相対的にさほど高いわけではないということ、正確に言えば、平均投票率が市町村長選より低いという外観的実態が明らかになったが、ここからは政策型住民投票の投票率自体の内部的状況を観察することにしたい。

政策型住民投票の投票率データについての基礎統計量（単位は％）は、平均値七〇・〇三、標準偏差二二・二六、中央値七一・〇八、最大値九二・六一、最小値三〇・一九であり（図3参照）、住民投票の投票率それ自体の値の分布状態として、さほど高い方に偏っているわけではなく、ある程度低い投票率の事例も存在し、値の範囲（最大値から最小

図3 政策型住民投票の投票率のヒストグラム



値までの幅)が六〇ポイント以上もあるという広がりになっ  
 ていることが分かる。<sup>(8)</sup> 簡単に言えば、政策型住民投票の投票  
 率は絶対的に高い値を取るわけではないということである。  
 まず、実施時期によって投票率が変化しているかどうか、  
 つまり、時系列的・経年変化があるかどうかを確認しておこ  
 う(表1参照)。合併特例法の関係で市町村合併問題を扱う  
 事例が二〇〇三年以降急増している関係で、二〇〇三年と二  
 〇〇四年(三月末まで)だけで一一三ケースとなり、圧倒的  
 に多い。そのためか、実施年別で一元配置分散分析を行った  
 が、有意な差は見られなかった。  
 次に、住民投票で問われているテーマによる投票率の違い  
 があるかどうかを見ておこう。<sup>(9)</sup> テーマは、市町村合併が一二  
 〇ケース、産業廃棄物処理場が六ケース、原子力関連が三  
 ケース、米軍基地と採石場と可動堰が各一ケースとなってい  
 る。いわゆる近隣迷惑施設問題は地域住民の問題関心や拒否  
 感が高く、投票率も高いのではないかと仮定し、上記各テーマ  
 を近隣迷惑施設問題か否かの二値変数に再カテゴリ化した<sup>(10)</sup>

表1 実施年・テーマ・同日選有無・成立要件有無別の度数と投票率

	度 数		投 票 率 (%)		
	ケース数	構成比 (%)	平均値	中央値	標準偏差
1996	1	0.8	88.29	88.29	—
1997	3	2.3	81.94	82.45	5.84
1998	3	2.3	83.32	87.31	10.89
1999	1	0.8	67.75	67.75	—
2000	1	0.8	54.99	54.99	—
2001	3	2.3	80.42	88.14	13.81
2002	7	5.3	72.23	70.56	8.72
2003	83	62.9	68.50	69.40	13.37
2004	30	22.7	70.15	72.02	13.32
迷惑施設	11	8.3	82.58	87.31	7.98
非迷惑施設	121	91.7	68.89	70.17	13.07
同日選あり	17	12.9	61.82	64.31	15.57
同日選なし	115	87.1	71.24	71.36	12.50
成立要件あり	72	54.5	69.54	71.26	13.60
成立要件なし	60	45.5	70.61	70.66	12.93
全体平均	—	—	70.03	71.08	13.26

(表1参照)。カテゴリ間でケース数の偏りがあるが、独立二標本のt検定をした結果は、一%水準で有意な差があり ( $F=3.411$ ,  $p=0.001$ )、近隣迷惑施設問題の平均投票率がそれ以外のテーマの場合より約一三・七ポイント高かった。

近隣迷惑施設問題は、巻町、岐阜県御嵩町、沖縄県名護市など、ほぼ二〇〇一年以前の初期に実施されており、当自治体の枠にとどまらず社会的に大きな注目を集めていた。核となる住民運動団体の存在や直接請求の多さ(一ケース中七ケース)も関連しているのかもしれないが、住民の関心は高く、投票率も高かった。それに対して、市町村合併問題は、二〇〇五年三月三十一日までに行われた市町村合併に対する財政等の優遇措置を設けた時限法である合併特例法の関係上、前述の通り二〇〇三年以降実施が急増したテーマである。そしてこれは、単一事業である近隣迷惑施設問題

に比べ、総合的な政策判断が要求される問題の難解さや日常の生活環境に対する変化の小ささから、関心が低く、総じて低い投票率となったと言えるのではないだろうか。

テーマという要因は、住民投票が実施される時点においてすでに既定のものであるので、その違いが投票率に差異をもたらしているという検定結果は、もし将来、対象事項を制限する形の政策型住民投票制度をデザインする際には何らかの参考になるものの、本稿の主たる問題関心からは逸れるため、その他の要因、設定変更が可能な要因に目を向けることにしたい。そこで、通常の選挙と同日に住民投票を行ったかどうかという違いと、投票成立要件の有無による違いを見てみよう。

通常の選挙と同日に住民投票を行ったかどうか、逆に言えば、住民投票の際に同日選があったかどうかについてまず検討しよう(表1参照)。一三二ケース中一七ケースが何らかの選挙との同日選であった。住民投票を通常の選挙の投票日と同日にすることで、自治体にとっては、予算上、実施コストが抑えられる。さらに、同日選は、投票者にとっては、複数の投票を一回の投票参加で済ませることができるため、投票参加コストの抑制効果があり、さらには選挙運動・投票運動の複合化で動員の活発化が予想でき、一般的に投票率は上がると予想される。実際、唯一のトリプル選挙、しかも市長選と市議選と同日選挙であった大阪府高石市では、住民投票の投票率は、衆院選・参院選・知事選・市長選すべての各平均値(本稿収集データにおける平均値)より高かった<sup>(13)</sup>。

独立二標本のt検定の結果、1%水準で同日選の有無による投票率の有意差は見られたのだが(F=2.806, p=0.006)、しかし、予想とは逆に、同日選なしの方が平均値で約一〇ポイント高かった。そこで、同日選の内容を、市町村レベルの選挙と同日、県レベルの選挙と同日、国政選挙と同日に細分化し、一元配置分散分析と多重比較

(Tukey's HSD test) をしたところ、県レベル同日選が、市町村レベル同日選より約二五・九ポイント有意に ( $p = 0.001$ ) 低く、同日選なしより約二一・二ポイント有意に ( $p = 0.000$ ) 低いという結果が出た。これは、(一)で検討した通常の選挙と政策型住民投票の投票率の比較結果と併せて見てみると、同日選となった選挙の当該自治体における一般的な投票参加の傾向が、同日選の住民投票投票率に色濃く表れているのではないかと考えられる。<sup>(14)</sup>ただし、細分化によりカテゴリごとのケース数が少なくなったため、これは参考程度の結果と解釈である。

続いて、投票成立要件による差異について検討する(表1参照)。成立要件とは、例えば、投票率がある一定の基準を満たさなかった場合に開票せずに投票自体を不成立にするなどといった各条例上の規定である。低投票率の場合に、結果の正当性に疑問が生じるという懸念から、一定の投票率以下の場合には投票不成立として開票もせずに結果を見ないでおこうというのが趣旨である。

こうした成立要件規定を設けた条例に基づく実施ケースは、一三二ケース中七二ケースあり、要件なし(六〇ケース)よりも多く、その要件内容の内訳は、ほとんどが投票率五〇%以上という内容であるが(六六ケース)、中には、少し厳しくて投票率六〇%以上(三ケース)、少し緩くて三分の一以上(二ケース)、さらには投票率五〇%に加えて賛否のいずれかの得票数が投票資格者の三分の一を超えた場合(一ケース)という要件もある。七二ケース中、成立要件を満たさず、投票不成立となったケースは、三ケース(沖縄県西原町、佐賀県北方町、沖縄県下地町)存在する。投票成立要件を設けた事例の中には、投票ポイコット運動、すなわち棄権を促すような運動が見られたが、これはごく一部の事例に限る話である。一般的に考えると、不成立となった場合には投票実施のための予算が無駄になるため、成立要件がある場合、自治体は投票率アップのために広報に注力すると仮定できよう。しかし、成立要件の有無

別の投票率の平均値は約一・一ポイントの差しかなく、独立二標本の  $t$  検定でも有意な差は見られなかった ( $F=0.457$ ,  $p=0.648$ )。この結果だけを見ると、成立要件の存在に対して過剰な拒否反応を示す必要はないと思われる。なお、投票率五〇%を下回ったケースは、一三二ケース中一一ケースであった。

(三) 首長提案・議員提案・直接請求による差異

前項の後半で検討した二条件(同日選挙、成立要件)以外の要因で、同一のテーマ類型において、投票率を左右するより大きな要因は何であるのだろうか。さらに検討してみよう。そこで、住民投票の実施に至る過程に視点を移すことにしたい。その過程を見ると、前述したように、住民投票の組上に乗せられる問題を取り巻く歴史的事情、政治的情勢、具体的には例えば行政と住民の意思の対立(または一致)状況、首長と議会の対立状況といったものが、住民投票条例の請求提案パターンの違いに表れているように思われる。そして、直接請求・議員提案・首長提案という違いが、住民の、住民投票に対する関心度、そして、投票に行くか行かないかの選択、その結果としての投票率に反映するのではないかと考えられる。ここではその点に着目して検討しよう。

住民からの直接請求は、他の二パターンに比べ、条例案の可決成立率は低いのだが、<sup>(18)</sup>地方自治法七四条の条例制定請求制度上の署名活動(有権者の五〇分の一以上の連署)を行っての請求であり、その活動や報道を通して、制定されれば近々住民投票が行われるかもしれないという認識が住民の間に浸透しており、関心度はともかく認知度は高いと言えよう。また、住民投票の実施を目指しての署名活動と、さらには投票運動・宣伝活動を行っている住民団体の存在は、情報提供・議論喚起の主役として投票参加を促すと言えるかもしれない。さらに、議会や行政からの住民投

表2 請求提案パターン別の度数と投票率

	度 数		投 票 率 (%)		
	ケース数	構成比 (%)	平均値	中央値	標準偏差
直接請求	24	18.2	78.74	80.04	9.36
議員提案	28	21.2	71.71	71.41	11.48
首長提案	80	60.6	66.82	67.49	13.65
平均	—	—	70.03	71.08	13.26

票の提案がない中で、住民側があえて、いくらか多くの署名を集めても議会で否決されるかもしれない仕組みの中、住民投票条例案を提案するというのは、問題状況の緊迫さを示しており、投票率の上昇をもたらすのではないかと推測できる。また、直接請求や議員提案の場合は、その請求提案者自身が容易に投票運動（中立的立場で投票参加を呼びかける場合も含めて）の主体またはある選択肢の主唱者となりうるのに対し、首長提案は、単純に仮定すれば首長が住民投票を提案し主導するため、もし議員や住民団体等が積極的な活動を起こさなければ、投票宣伝運動や選択肢の趣旨説明などを行うアクターが中立的行政のみとなることが予想され、首長も倫理的にまたは条例上中立的立場を求められ自らの意見を明示することが難しいこともあって、議論や関心の盛り上がりに欠ける可能性が考えられる。

データを見てみると、直接請求が二四ケース、議員提案が二八ケース、首長提案が八〇ケースとなっており、それぞれの平均投票率の高低の順序は、予想通り直接請求、議員提案、首長提案の順になっている（表2参照）。各平均値間に差があると統計的に言えるかどうか、一元配置分散分析と多重比較（Tukey's HSD test）をした結果、直接請求と首長提案の間に、一%水準で有意な差があった（ $P=0.000$ ）。その差は、一〇ポイント以上である。一方、議員提案は、首長提案・直接請求どちらとの間にも有意な差は見られなかった（前者  $P=0.183$ 、後者  $P=0.112$ ）。行政と住民の間に立つ議員によ

る提案は、他二パターンの特性を併せ持った中間的なものと位置づけられるのかもしれない。

ここまでの予備的な二変量解析においては、首長提案による実施は、少なくとも直接請求による実施との比較で見れば、平均的に低い投票率になっていると言えるが、より確かな考察を行うためには、投票率に関するその他様々な要因をも含めて総合的に検討しなければならない。そのため、次章では、多変量解析を行うことにする。

(1) 住民投票の条例文、請求提案の経緯、実施内容、投票結果・開票結果に関する情報・データは、主に新聞記事（「朝日新聞記事データベース『開蔵』DNA (Digital News Archives for Libraries)」[[@nifty](#)新聞・雑誌記事横断検索]内の全国紙四紙と地方紙一六紙記事データベース)をもとにしつつ、各自治体の広報紙やウェブサイト、各自治体への電話取材によって補完し、収集した。ご多忙の中お答え下さった各自治体のご担当者の方々に厚く御礼申し上げます。また、東京都政策報道室調査部等編『住民投票条例集』（東京都、一九九六年）、二二―二五頁の表、横田編・前掲書、八一―八七頁の表、今井・前掲書、巻末一―四頁の表、野口・前掲論文、二〇七―二一八頁、上田・前掲書、一七頁の表、森田等編・前掲書、二一九―二四九頁の表、「住民投票立法フォーラム」のウェブサイト（<http://www6.ocn.ne.jp/~direct/>）などを参照した。

(2) 衆院選のデータは、第四一回は朝日新聞社電子電波メディア局企画開発セクション編『asahi.comで見える'96総選挙のすべて』[CD-ROM]（朝日新聞社、一九九六年）、第四二回は同編『asahi.comで見える2000総選挙のすべて』[CD-ROM]（朝日新聞社、二〇〇〇年）、第四三回は朝日新聞社電子電波メディア局企画開発セクション編『asahi.comで見える'98参院選のすべて』[CD-ROM]（朝日新聞社、一九九八年）によった。第一九回の参院選、過去一〇年間の知事選と市町村長選の各市町村別データは、新聞記事（注(1)参照）と各県の選挙管理委員会のウェブサイトの公開データをもとにしつつ、各県選挙管理委員会からのデータのご提供と各自治体への電話取材によって補完し、収集した。第二〇回参院選前の大変お忙しい中のご協力に深く感謝申し上げます。

(3) 過去一〇年間の町村長選がすべて無投票であったのは、岐阜県北方町、大分県朝地町、福島県鮫川村、福島県棚倉町、沖縄県伊江村、兵庫県南光町、鳥取県日吉津村である。なお、南光町で住民投票を二回行っているため、七自治体で八ケース

となっている。

- (4) 本稿のすべての図表は、上記の収集データを加工・分析したものである。注(1)(2)参照。
- (5) なお、それぞれ、住民投票実施日の直前に行われた選挙の投票率(一回分)との相関係数を求めたところ、高い順に、市町村長選とが $0.614$  ( $N=124$ ,  $p=0.000$ )、衆院選とが $0.565$  ( $N=132$ ,  $p=0.000$ )、知事選とが $0.506$  ( $N=132$ ,  $p=0.000$ )、参院選とが $0.498$  ( $N=132$ ,  $p=0.000$ )となっており、似たような結果であった。ただし、市町村長選については、直前が無投票の場合には可能な限り前回や前々同等のデータで代置しているため、この検定結果は参考程度である。
- (6) 各ケースごとに、市町村長選平均Aの投票率から住民投票の投票率を引いた値、つまり落差の値を計算した結果は、ケース数一二四で、平均値が七・五一、標準偏差が二二・六〇、中央値が七・八〇、最小値がマイナス二三・八七、最大値が五一・二七、範囲が七五・一四であった。
- (7) 一二ヶ国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フランス、アイルランド、イタリア、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス、イギリス。ベルギー以外すべての国で、レファレンダムの方が低かった。差が大きかったのは、ニュージーランドで三〇ポイント、オーストリアで二九ポイント、スウェーデンで一八ポイントなどとなっている。David Butler and Austin Ranney, "Theory," *Referendums around the World—The Growing Use of Direct Democracy*, The AEI Press, 1994, pp. 16-17.
- (8) 政策型住民投票の投票率データは、正規確率プロットと正規性検定の結果(Lilliefors test,  $p=0.195$ )から判断して、正規分布に近い分布と言っても問題ないと思われる。
- (9) テーマによる投票参加の差異についての本格的な検討は、現状のようにテーマごとのケース数に大きな偏りが存在し、各テーマごとのケースの絶対数も多いとは言えない状況では困難であるが、今後、各テーマごとに相当数のケースが蓄積されるようになれば、興味深い重要な課題となるであろう。
- (10) 産業廃棄物処理場、原子力関連、米軍基地、採石場を近隣迷惑施設問題として括った。
- (11) 投票参加コストは、タロックの投票行動の方程式(BDA-C)の投票コストCや、ライカーとオードシユクの投票行動の方程式( $R=(BP)-C$ )における「個人々人にとっての投票行為のコスト」Cにとりあえず該当する。Gordon Tullock,

- Toward a Mathematics of Politics, The University of Michigan Press, 1967, p. 109. William H. Riker and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *The American Political Science Review*, Vol. 62 No. 1, March 1968, p. 25. さらに言えば、山川雄巳教授の投票行動方程式 ( $W = e \cdot t \cdot D + U - C \sqrt{g}$ ) における「投票のコストC」は、個人主義的に捉えるのではなく「社会的に規定されるもの」であり、本稿で意図する投票参加コストは、むしろこれに近いと言えよう。山川雄巳『政治学概論』(有斐閣、一九八六年)、二九七頁参照。他に、Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, pp. 260-276 (古田精司監訳『民主主義の経済理論』(成文堂、一九八〇年)、二七〇—二八六頁) 参照。
- (12) 同日選挙の効果については、蒲島郁夫『政治参加』(東京大学出版会、一九八八年) 第八章「選挙の舞台装置と投票率」、一六一—一六三頁、石上泰州「投票率に関する一考察——投票制度との関係を交えて——」『季刊行政管理研究』通号八一号、一九九八年三月、一三一—一二二頁参照。
- (13) さらに新聞報道によれば、同日の市長選投票率七二・五六%は、三二年ぶりの七〇%台であるという。『朝日新聞』二〇〇三年四月二九日付大阪本社版朝刊。
- (14) 住民投票そのものが稀で、かつ、選挙と同日に実施するケースが極めて稀な我が国とは状況が大いに異なるが、マグレビーはアメリカの州レベルのプロポジションの、同日選挙の種類による投票率の差異や投票ドロップオフ(同日選挙にて、複数の投票のうち、何らかの投票はしたものの、ある特定の選挙やプロポジションに投票しなかった人の割合)の差異を分析している。David B. Magleby, "Who Votes on Ballot Propositions?," *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 77-99. また、同様にアメリカで、五〇州の二六六年間の投票率データから、イニシアティブ制度を有し活用している州の方が、制度のない州に比べて、大統領選挙と中間選挙における投票率が高くなる傾向が実証されている。Caroline J. Tolbert, John A. Grummel, Daniel A. Smith, "The Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout in the American States," *American Politics Research*, Vol. 29 No. 6, 2001, pp. 625-648. 我が国でもケース数が増えた場合、住民投票実施経験自治体と未経験自治体間で通常の選挙の投票率格差があるのか、住民投票を同日に行った選挙とそうでない選挙との間で投票率格差があるのかといったような分析は、制度の存在意義の検証として重要な課題となろう。
- (15) 徳島市のケースについては、『朝日新聞』二〇〇〇年一月二四日付東京本社版朝刊、今井・前掲書、一六九—一七一頁、

上田・前掲書、一四八―一五一頁参照。その他のケースとして、『朝日新聞』二〇〇三年六月一〇日付群馬版朝刊参照。

(16) 例えば、成立要件の投票率五〇%を満たさず不成立となった沖縄県西原町での予算は、約六〇〇万円であったという。『朝日新聞』二〇〇三年九月一五日付西部本社版朝刊。

(17) 実施ケースの投票率を扱う本稿とは直接関係しないが、地方自治体の首長や議員の、住民投票に対する態度や意識についての分析として、小林良彰・名取良太「数量化理論を用いた住民投票の分析」柳井晴夫等編『多変量解析実例ハンドブック』（朝倉書店、二〇〇二年）所収、五二七―五四〇頁、長峯純一・森脇俊雅「篠山市誕生の軌跡と合併後の課題」松本誠等編『分権・合併最前線——自治体の現場から——』（文理閣、二〇〇二年）所収第二章、五九―六〇頁、三上喜美男「分権化時代の地方議員像」松本誠等編・前掲書所収第四章、一〇三―一〇五頁参照。

(18) 脇坂・前掲論文、八八―九一頁参照。

### 三分 析

ここからは、住民投票において投票率に影響を及ぼすと思われる複数の要因を同時に考慮した分析を行うことにする。すなわち、様々な住民投票特有の要因群と、通常の選挙の投票率についての既存研究においてよく検討される要因群とを同時に投入して多変量解析（回帰分析）を行うことによって、請求提案パターンによる投票率への影響をより正確に測定し、首長提案による実施が低投票率をもたらしているという仮説を検証したい。本章では、分析方法や分析結果を説明し、次章で、仮説の検証や結果の考察を行うことにする。

表3 請求提案パターンとテーマのクロス表

	市町村合併	産廃処理場	原子力	米軍基地	採石場	可動堰	合計
直接請求	17	4	2	1	0	0	24
議員提案	27	0	0	0	0	1	28
首長提案	76	2	1	0	1	0	80
合計	120	6	3	1	1	1	132

政策型住民投票の投票率

(一) 分析方法と変数

回帰分析の方法と変数を説明しよう。まず、分析するケースとして、全一三二ケースを対象とした分析（分析Aとする）に加え、テーマと請求提案パターンの関連性（表3参照）を考慮して市町村合併問題をテーマとする一二〇ケースに絞った分析（分析Bとする）をも行うことにする。回帰分析の方法としては、理論的モデルがない中で多くの独立変数の中から従属変数の説明に有用な独立変数のみを探索的に選択したいため、以下の独立変数群を一括投入し、変数減少法により一定の除去基準に基づいて不要な変数を一つずつ除去していき、最終的に五％水準または一％水準で有意な変数を採用し、最小二乗法で各係数の値を求めることにする。

まず、従属変数（目的変数）は、投票率であるが、そのままの投票率データを用いた分析（それぞれ分析A-1、分析B-1とする）と、より正確な推定を行うために、ロジット変換した投票率データを用いた分析（それぞれ分析A-2、分析B-2とする）と、二種類行う。

次に、独立変数（説明変数）群は、以下の通りである。まず、請求提案パターンはカテゴリ変数であるため、ダミー変数に置き換える必要がある。三カテゴリあるが、本稿の検討の主眼である首長提案による実施かそうでないかを表す首長提案ダミー変数（首長提案Ⅱ1、それ以外Ⅱ0の二値変数）を作成して、投入する。これが、メインの考察対象の変数である。

それから、投票率を左右しうる住民投票特有の要素として、同じくカテゴリ変数であるテーマについても、迷惑施設問題ダミー変数（テーマが迷惑施設問題である $\parallel 1$ 、否 $\parallel 0$ の二値変数）を作成した。なお、再度確認しておく、産廃、原子力、米軍基地、採石場が、迷惑施設問題である $\parallel 1$ に該当し、一方、市町村合併と可動堰が、否 $\parallel 0$ に該当する（各ケース数は表3参照）。この変数については、当然ながら、市町村合併問題に絞った分析Bでは用いない。さらに、同様に、成立要件については、成立要件ダミー変数（成立要件あり $\parallel 1$ 、なし $\parallel 0$ の二値変数）、同日選挙については、同日選挙ダミー変数（同日に選挙あり $\parallel 1$ 、なし $\parallel 0$ の二値変数）を作成し、投入する。

その他の住民投票関連の変数としては、まず、住民投票の選択肢の数を取り上げる。これについては、二者択一の場合が一三二ケース中一〇〇ケースと圧倒的に多いが、選択肢の数が多くより競争的な状況を示すと仮定する。次に、議会で条例が議決されてから投票日までの期間は、テーマの問題に関して行政や議員や運動団体による広報周知、判断材料の提供、政策主張の活動が行われるが、投票日までの日数が長いほど、それら活動が徹底化され、テーマの問題に対する住民の理解度も関心も増すのではないかと仮定し、議決日実施日間の日数を計測し、変数として用いる。そして、政策型住民投票の投票資格者は、各条例において柔軟に定めることができる条件であるため、永住外国人投票資格付与ダミー変数（資格付与あり $\parallel 1$ 、なし $\parallel 0$ の二値変数）、年齢条件緩和ダミー変数（年齢条件の緩和あり $\parallel 1$ 、なし $\parallel 0$ の二値変数）も採用する。その他、平常時の政治的環境として、政治的に安定的な自治体ほど投票率は高まらないのではないかとという予想から、政治的安定性を示す指標として、投票実施時在任の市町村長の当選回数とその自治体における市町村長選挙の過去一〇年間の無投票回数を取り上げる。さらに、時系列的・経年変化も考慮するべく、投票実施年月も変数として投入する。

表4 全ケースに対する回帰分析結果 (分析結果A-1)

独立変数	偏回帰係数	標準偏回帰係数	t 値	有意確率	VIF
首長提案ダミー	-4.587	-0.170	-2.865	0.005	1.064
成立要件ダミー	-3.557	-0.134	-2.094	0.038	1.243
同日選挙ダミー	6.189	0.157	2.269	0.025	1.450
実施年月	0.000	-0.317	-4.907	0.000	1.267
人口集中地区人口比	-0.159	-0.364	-4.581	0.000	1.913
65歳以上人口構成比	0.967	0.520	6.861	0.000	1.741
(定数)	1261.203	—	5.145	0.000	—

従属変数：投票率, ケース数：132, 決定係数 R<sup>2</sup>乗：0.588, 自由度調整済み決定係数 R<sup>2</sup>乗：0.568.

一方、集計データを用いた既存の投票参加・投票率研究<sup>(3)</sup>において、各自治体・選挙区・投票区の社会経済的特性を表す一部の要因が投票率の説明に有効であることが確認されてきたことを考慮し、これらに関するいくつかの変数<sup>(4)</sup>を制御変数として同時に投入する。具体的には、都市―農村の軸を構成する指標<sup>(5)</sup>として人口集中地区人口比<sup>(6)</sup>と各次産業就業人口構成比、定住度を表す指標として昼夜間人口比<sup>(7)</sup>、転入人口比、転出人口比<sup>(8)</sup>、それから、年齢層別の人口構成の指標として、一五―二九歳人口構成比と六五歳以上人口構成比<sup>(9)</sup>、さらに自治体の財政状況を表す指標として、財政力指数、公債費負担比率、経常収支比率、最後に、投票資格者数、という内容である。

## (二) 分析結果

回帰分析の結果は表4・表5・表6・表7の通りである。表4と表5が全ケースを対象とした分析Aの結果で、表6と表7が市町村合併問題のケースのみを対象とした分析Bの結果である。それぞれ、そのままの投票率データに対する回帰分析の結果が表4 (分析結果A-1)と表6 (分析結果B-1)、ロジット変換した投票率データに対する回帰分析の結果が表5 (分析結果A-2)と表7 (分析結果B-2)である。

表5 全ケースに対する回帰分析結果（分析結果A—2）

独立変数	偏回帰係数	標準偏回帰係数	t 値	有意確率	VIF
首長提案ダミー	-0.245	-0.175	-2.983	0.003	1.076
同日選挙ダミー	0.460	0.226	3.282	0.001	1.474
議決日実施日間の日数	-0.001	-0.128	-2.151	0.033	1.100
市町村長の当選回数	-0.064	-0.119	-2.052	0.042	1.037
実施年月	0.000	-0.407	-6.632	0.000	1.170
人口集中地区人口比	-0.007	-0.318	-4.021	0.000	1.938
65歳以上人口構成比	0.050	0.526	7.080	0.000	1.713
(定数)	80.155	—	6.666	0.000	—

従属変数：投票率（ロジット変換），ケース数：132，決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.601，自由度調整済み決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.578.

表6 市町村合併問題ケースに対する回帰分析結果（分析結果B—1）

独立変数	偏回帰係数	標準偏回帰係数	t 値	有意確率	VIF
首長提案ダミー	-4.792	-0.178	-2.788	0.006	1.035
同日選挙ダミー	6.845	0.184	2.430	0.017	1.455
実施年月	0.000	-0.144	-2.097	0.038	1.196
人口集中地区人口比	-0.150	-0.357	-3.859	0.000	2.177
65歳以上人口構成比	0.942	0.526	6.501	0.000	1.671
(定数)	1757.531	—	2.160	0.033	—

従属変数：投票率，ケース数：120，決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.553，自由度調整済み決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.533.

表7 市町村合併問題ケースに対する回帰分析結果（分析結果B—2）

独立変数	偏回帰係数	標準偏回帰係数	t 値	有意確率	VIF
首長提案ダミー	-0.227	-0.166	-2.580	0.011	1.035
同日選挙ダミー	0.288	0.152	2.043	0.043	1.382
人口集中地区人口比	-0.005	-0.231	-2.636	0.010	1.905
65歳以上人口構成比	0.053	0.580	7.082	0.000	1.671
(定数)	-0.177	—	-0.827	0.410	—

従属変数：投票率（ロジット変換），ケース数：120，決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.538，自由度調整済み決定係数 R<sup>2</sup> 乗：0.522.

変数減少法によって有意な変数としてそれぞれの回帰式に採用された独立変数は、おおむね似通っており、首長提案ダミー、同日選挙ダミー、人口集中地区人口比、六五歳以上人口構成比がすべてに共通している。回帰式全体の説明力を表す自由度調整済み決定係数は、全ケース対象の分析Aでは、 $A-1$ が $0.568$ 、 $A-2$ が $0.578$ であり、得られた回帰式がデータ情報の約五七—五八%を説明できるということを意味する。市町村合併問題対象の分析Bでは、 $B-1$ が $0.533$ 、 $B-2$ が $0.522$ であり、データの約五二—五三%を説明できることを意味している。

標準偏回帰係数や $t$ 値の絶対値が、従属変数に対する各独立変数の影響度を示している。各係数の正負の符号は、効果の方向を表しており、正の値の場合は、投票率上昇効果をもたらす変数、負の場合は、投票率低下効果をもたらす変数である。正の値であるのは、全結果とも同日選挙ダミーと六五歳以上人口構成比の二つであり、一方、負の値であるのは、首長提案ダミー、成立要件ダミー、実施年月、人口集中地区人口比などであった。

(1) 投票率はもともと比率データであり、値が一定の範囲内に限定されるという制約がある。それゆえ、投票率データをロジット変換したものをを用いた分析も行うことにした。ロジット変換したデータは、正規確率プロットと正規性検定の結果(Lilliefors test,  $p=0.200$ )から判断して、正規分布により近い分布になったと言える。

(2) この区分けから分かるように、迷惑施設問題ではないケースというのは、可動堰一ケースを除けば、すべて市町村合併問題のケースである。それゆえ、市町村合併問題ダミー変数(テーマが市町村合併問題である $||1$ 、否 $||0$ )というものは、言わば単に、迷惑施設問題ダミーのコードをほぼ逆にしただけの変数であると言えるため、分析には投入していない。なお、確認のため、全ケースを対象とした分析Aで、迷惑施設問題ダミーの代わりに市町村合併問題ダミーを投入して分析してみたが、結果、有意なものとして残る変数や係数の値は同一であった。

(3) 京極純一『政治意識の分析』(東京大学出版会、一九六八年) IV「戦後総選挙における投票行動」一八一—二三二頁、田中善一郎「保守支配安定期——第二九、三〇、三一回総選挙——」柚正夫編『国政選挙と政党政治』(政治広報センター、

一九七七年) 所収、五八—一〇二頁、田中善一郎「雨の選挙学(その1)——第三十五回衆議院議員総選挙の分析——」『通産ジャーナル』一三巻七号、一九八〇年一〇月、五〇—五八頁、蒲島・前掲書、第六章「年齢と政治参加」、一一五—一三二頁、同第七章「都市規模と政治参加」、一三三—一五四頁、宮野勝「総選挙における投票率の説明」『社会学評論』四〇巻二号、一九八九年九月、一六六—一七九頁、西澤由隆「地方選挙における投票率——合理的有権者の投票行動——」『都市問題』八二巻一〇号、一九九一年一〇月、二七—四四頁、蒲島郁夫・山田真裕「地域特性と投票率——市町村別統計データ分析」日本選挙学会編『棄権の実証的研究』(北樹出版、一九九二年) 所収第一章、六一—一二頁、山田真裕「投票率の要因分析 一九七九—八六年総選挙」『選挙研究』七号、一九九二年、一〇〇—一二六頁、石上・前掲論文、岡田浩「集合データによる投票率の分析」『東北福祉大学研究紀要』二四巻、二〇〇〇年三月、一四九—一六〇頁、岡田浩「選挙制度の投票行動に及ぼす影響——投票参加への影響を中心に」岩崎正洋他編『民主主義の国際比較』所収第六章(一藝社、二〇〇〇年)、河野勝「東京都議会議員選挙の投票率——制度、競争性、民主主義」『都市問題』九二巻一〇号、二〇〇一年一〇月、六七—八五頁など。

(4) 住民基本台帳人口、転入人口、転出人口、一五—二九歳人口構成比、六五歳以上人口構成比(以上は『住民基本台帳』、人口集中地区人口比、昼夜間人口比、各次産業別就業人口構成比(以上は『国勢調査』)、公債費負担比率、財政力指数、経常収支比率(以上は『市町村別決算状況調』)のデータ(投票実施日の最前公表分)を収集した。社会的特性に関する『住民基本台帳』データと『国勢調査』データは、朝日新聞社編『民力』(朝日新聞社、各年版)によった。経済的特性に関しては、『市町村別決算状況調』(自治省財政局または総務省自治財政局財務調査課、各年度)によった。

(5) 京極・前掲書、田中・前掲論文(両方)、蒲島・前掲書第七章、宮野・前掲論文、西澤・前掲論文、蒲島・山田・前掲論文、山田・前掲論文、岡田・前掲論文(両方)、河野・前掲論文参照。他に、投票率研究ではないが、選挙区特性、地域特性から投票行動を分析したものとして、小林良彰『計量政治学』(成文堂、一九八五年)第一部「地域特性と投票行動に関する計量政治学」三一—九七頁参照。

(6) 人口集中地区(DID: Densely Inhabited District) 人口の総人口に占める割合を人口集中地区人口比(DID人口比)という。

(7) 昼夜間人口比は、昼間人口(従業地・通学地による人口)の夜間人口(常住地による人口)に占める割合である。

(8) 転入人口比と転出人口比はそれぞれ、転入人口の自治体全人口に占める割合、転出人口の自治体全人口に占める割合を計算した。

(9) 六五歳以上人口構成比の影響力については、地方選挙は、西澤・前掲論文、衆院選は、岡田・前掲論文（『東北福祉大学研究紀要』）参照。

#### 四 考 察

ここからは、それぞれ具体的な分析結果についての考察を行うことにする。具体的には、まず、仮説の検証や分析結果の解釈を行う。そして、それだけにとどまらず、可能性の推論にはなるが、将来に向けての含意や将来の政策型住民投票制度のデザイン構想に関して何らかの示唆を得ることができかどうかについても検討してみたい。

##### (一) 首長提案による実施についての考察と含意

まずは、本稿のメインの課題として、「首長提案による実施が低投票率をもたらしている」という仮説を検証し、それについて考察し、含意を探ることにしよう。

分析の結果、首長提案による実施かそれ以外による実施かを表す首長提案ダミーは、全ケース対象の分析Aにおいても、市町村合併問題のケースのみを対象とした分析Bにおいても、有意な変数として採用された。細かく見てみると、分析結果A—1、A—2、B—1では一%水準で有意であり、B—2では五%水準で有意であった。標準偏回帰係数やt値に基づいて、従属変数である投票率に対するその影響度を他の独立変数と比較してみると、A—2では同

日選挙ダミーよりもわずかに小さく、社会経済的特性を表す制御変数や住民投票のその他の要素を除けば、二番目の影響力であった。一方、それ以外の分析結果 A—1、B—1、B—2 では、同日選挙ダミーや成立要件ダミーよりも影響度は大きく、社会経済的特性を表す制御変数以外では、一番の影響力を有していることが分かる。すなわち、総合的に評価すれば、政策型住民投票の実施に際して、首長提案による実施か否かは、今考えられる範囲の要因の中では、最も投票率に影響を及ぼしていると言えよう。

そして、首長提案による実施か否かが投票率に与えるであろう影響力を具体的な数値で示すとすると、分析結果 A—1 と B—1 の偏回帰係数に基づけば、その他の要因をコントロールしても、首長提案による実施は議員提案や直接請求の場合に比べて平均投票率で約四・六—四・八ポイント低いということが言える。

以上のような結果から、本稿の主たる課題であった「首長提案による実施が低投票率をもたらしている」という仮説は、現時点までの実施データと現段階で考慮した条件下においては、否定されなかったことになる。

これで、少なくとも、首長提案による実施の場合の投票率が他の二パターンの場合に比べて現状では統計的に低い傾向にあるということが明らかになったわけだが、それでは、今回のこの結果が意味するところはどのようなことになるのだろうか。少し立ち止まって推考してみたい。

単純に考えれば、これは恐らく、住民投票の中にもいろいろなタイプの住民投票が存在すると言われる中で、実際の結果のデータから、首長提案で実施される住民投票において、住民の関心が高くないタイプの住民投票が現により多く存在していたという傾向的事実が確認できたということではないだろうか。では、なぜ、首長提案による実施の方がより関心が高くないのだろうか。この疑問に対する回答は、今回の集計データによる分析結果からだけでは正確

に用意できないわけだが、事例分析から簡単に推測してみれば、若干前述したが、その原因は例えば、首長提案による住民投票の中には、住民に対する意向確認・意向調査的な事例も存在するとか、首長や議会の政策判断からの責任回避的な事例も存在するとか、住民から住民投票の要望が全くなくわざわざ住民に問う必然性が乏しい事例も存在するとか、または、首長提案は行政主導の投票運動となり、立場上中立的態度を求められる首長が運動の主体となり、盛り上がらないのではないかなどと、いろいろな説明ができればよい。

これらの説明の中から、もし、首長提案・低投票率のケースの多くが意向確認・意見調査型の住民投票であったと捉えるならば、人によっては、逆から読み替えて、「意向確認・意見調査型であるから、首長提案なのであり、そして、関心も低く投票率も低いのであって、これは当然の結果であり、何ら問題はない。そういうタイプの住民投票があっても良いはずだ」と考えるかもしれない。または、「住民から政策課題に対する意見を出してもらうにあたって、関心を持ってもらうために、あえて住民投票を実施する。だから、首長提案なのであり、関心が低くても仕方がなく、結果として投票率もさほど高くないのである」という論理もありえよう。しかし、元を辿って考えてみると、意向確認・意見調査や住民の関心喚起が目的であるならば、住民投票に行き着く前になすべきこと、取るべき方法、すなわち、住民投票以外の既存の手段・ルート・制度があるはずであり、それらをより活性化し利用することを先に検討すべきであろう。もちろん、一方で、他の捉え方や他の説明が全面的に正しいわけではないし、今回の分析結果のみから、短絡的に「首長提案では関心が乏しく、住民の間で十分な議論や熟慮がなされていないため、首長提案による実施は良くない」という示唆は得られないであろう。しかし、より実質的で有意義な政策型住民投票の運用を目指して、どのようなタイプが望ましいのか望ましくないのかを検討することには意味があると思われる。

(二) 首長提案・首長発議に関する示唆

そこで次に、今後に向けて、現在の住民投票の首長提案その事自体、または、将来の制度で想定されるような、議会の議決なしに首長が住民投票の実施を決定する形の首長発議について、分析結果から少し離れて考えてみたい。

政策型住民投票が法制度化されず現状の仕組みが続く場合、圧倒的に多くの、常設型住民投票条例のない自治体での、個別具体的な住民投票条例の請求提案を想定すると、その条例の可決否決と投票実施の可否は、議会多数派と首長の意向によって左右され、議会と首長の意思が実施に関して一致している場合には実施に至る可能性が高く、その場合は恐らく首長提案の形となるため、実施ケースに占める首長提案の割合が多いという傾向(表2参照)は自ずと今後も続くことになりそうである。

また、住民投票に委ねられるテーマ内容との関係でも、そうした傾向の可能性はある。例えば、西欧諸国における政府提案レファレンダムの増加傾向について分析したモデルによると、従来の分裂を越えた新しい政治的争点(原子力など)の噴出が、新たな分裂を政党や投票者にもたらし、それを中和することを目的として、政府提案レファレンダムの増加が生じているという<sup>(2)</sup>。ただしモデルはこれは不可避な傾向ではないと結論づけているが、我が国では現状の仕組みを考えると予測は難しい。我が国の状況下での、テーマと請求提案パターンとの間の関連については、請求提案事例全体では、迷惑施設問題に直接請求の割合が高い傾向が見られたが、実施ケースについては、現状、市町村合併問題が絶対数として多いので、テーマの傾向ゆえに首長提案が多くなっていると言えるかどうかは微妙であるが、数として首長提案が多いことは事実である(表3参照)。

ともかく、このように首長提案が多い傾向が続けば、次のような懸念の可能性がある。杞憂かもしれないが、どの

ような経緯であれ首長提案の割合が多いということは、今回の分析結果からの推測では、全体的傾向として平均投票率が低くなることが予想され、そして、そうした状況を捉えて政策型住民投票不要論、制度化検討不要論が出てくるかもしれない。しかし、ここで考えるべきなのが、現在または将来の住民にとって必要な政策課題についての政策型住民投票しか実施しないような制度デザインであるだろう。これは簡単な話ではないが、対象事項の範囲・内容とともに、発議権者の範囲をも慎重に議論していくべきだと考える。

そうした意味からも懐疑的に考えると、今の仕組み上の首長提案、延いては、将来の制度上の首長発議には、何らかの問題性が潜んではいないだろうか、との疑念を抱いてしまう。ここまで言及してきた現在の仕組み上の首長提案とは、あくまでも住民投票条例案の議会への提案であり、議会の審議という段階を経るわけだが、将来の政策型住民投票制度のデザインにおいては恐らく、住民投票を実施するかしないかの決定が、住民発議、議会発議、首長発議等によって即時になされることになり、住民発議や首長発議では議会の審議を経ない手続きが想定されうる。このように、住民投票の実施そのものの発議権を誰が有するのかという議論になれば、首長発議の問題性は、より重要性を増し、特に検討すべき論点であるだろう。すなわち、首長発議を禁止・制限するのか、または住民発議をどのような条件で制限するのか、または首長発議、議会発議、住民発議すべてを認めるのかといった問題であり、特に、首長発議については、否定的な意味合いでのいわゆるプレビシットに該当するような恣意的都合主義的な使用方法<sup>4</sup>、頭越しの議会軽視などが懸念されている。当然、住民発議や議会発議についても制度濫用の危険性は否定できず、首長発議だけに問題が存するわけではないが、首長提案・首長主導の場合の低投票率・低関心という本稿の分析結果から見ても、首長一人の判断に基づく首長発議の是非は、熟考すべきポイントであると考えられる。これまでも、制度設計上、発

議権者の問題は、法律学や行政学の分野でよく議論されてきた。<sup>(5)</sup> 議会も首長も、住民から直接選出された存在であるという二元代表制において、どちらか一方の発議だけを認めることは困難であり、<sup>(6)</sup> 議会発議については、表決に必要な議員数の割合による制限、首長発議については、対象事項による制限が検討されることが多く、<sup>(7)</sup> 今後慎重な検討が必要である。

一方、現実是一部で少し先に進んでおり、二〇〇四年三月末時点で一二の自治体ですでに制定された常設型住民投票条例は、首長発議、議会発議、住民発議すべて認めるタイプの条例と住民発議のみ認めるタイプの条例とに分かれている。<sup>(8)</sup> なお、これらの条例では、首長発議と住民発議（一定数の署名が必要）は、議会の議決なしに住民投票を実施することが可能となっている。一二自治体のうち、首長発議、議会発議、住民発議すべて認める条例の方が九市町と多いものの、住民発議のみとする条例も三市（広島県広島市、群馬県桐生市、広島県大竹市）で制定されており、これら後者の制定過程では、興味深い経緯が見られた。<sup>(9)</sup> 広島市では、三タイプの発議すべて認める形の首長提案の条例案が、議会での修正可決によって、首長発議と議会発議が削除され、住民発議のみとなった。報道によれば、「議会最大会派などの主流派である」提案者側は、発議権を市民に限定した理由を『議会や市長は、政策立案、執行する権限を行使する中で民意の把握に努めるべきだ』と説明<sup>(10)</sup> したという。大竹市でも、広島市とよく似た経緯があり、「『独断による住民投票につながりかねない』と議員の不満が強かった」<sup>(11)</sup> 首長発議などを削除して住民発議に限定した修正案が可決された。これらの経緯が示唆しているのも、首長発議への懐疑的見方であり、それについての慎重な議論の必要性ではないだろうか。今後もし、これら常設型条例による各発議の実施ケースが蓄積されれば、分析によって議論の素材としたいところである。

(三) その他の制度的条件についての考察と議論

最後に、その他の制度的条件に関して、将来の制度デザインを考える上でのいくつかの論点について、それぞれ、分析結果を簡単に説明して考察し、さらに分析結果から離れて若干議論しておきたい。

同日選挙について

まず、同日選挙について検討してみよう。同日に通常の選挙があったかどうかによる投票率の差異についての単純な二変量解析では、同日選挙なしの方が平均値で約一〇ポイント高いという予想外の結果であったが、多変量解析では、同日選挙ダミーは分析結果A—1、B—1、B—2では5%で有意、分析結果A—2では1%で有意な変数であり、どれも効果は正の向きを示しており、結局、同日に通常の選挙があった方が投票率は高いのではないかという推測は、このデータにおいては間違っていないようである。結果A—1とB—1によれば、同日選挙であった場合の方が、言い換えれば、通常選挙と同日に住民投票を実施した場合の方が、平均で約六・二—六・八ポイント投票率が高いという推定結果であった。

分析結果から離れて考えてみると、通常の選挙は、頻繁にまたは都合良く実施されるわけではないので、住民投票を何らかの選挙と同日に実施しようとする場合にはタイミングを合わさなければならぬが、投票率を上げるための一方策としては有効であると言える。また、もし、住民投票が常態化してきた場合、選挙と住民投票が別々に実施されることによる投票疲れの懸念もありうるるので、その意味からも、同日実施を積極的に検討するべきであろう。しかし、同日実施には、実務上の問題が伴う。通常の選挙と、永住外国人や未成年に投票資格が与えられることがある住民投票とでは、投票資格者・有権者の範囲が異なるため、投票所の区別の配慮など準備や事務手続きが煩雑となる。

また、公職選挙法に基づく選挙運動と、条例に基づく比較的自由的な投票運動とが混在するため、その判別が難しく、選挙違反の取り締まりが困難になるという問題もある。こうした理由から、現に、常設型住民投票条例の中には、同日選挙を行わないことを定めている条例がいくつか存在する<sup>(12)</sup>。例えば、愛知県高浜市では、常設型住民投票条例の改正の際に、投票資格者の範囲の拡大に伴って、同日投票に関する規定を廃止した。結局、問われているテーマの緊急度にもよるが、有権者・投票資格者の範囲の差異の程度を考慮しつつ、同日実施と単独複数実施とのコスト比較をして、その都度、実施時期・方法を決めることができるようにしてはどうだろうか。

#### 議決日から実施日までの日数

いつ実施するかに関連する要素として、議決日から実施日までの日数、すなわち、議決日から何ヶ月後、何日後に実施するののかという条件設定について考えてみよう。分析結果A―2で、議決日実施日間の日数という変数が、5%水準で有意なものとして選択されたが、影響度は相対的に小さく、1%水準では有意でなかった。また、この変数は、他の分析結果では採用されなかった。A―2の結果では係数が負の値となっているものの、全体の結果からは一概に、日数が長いと投票率が下がるとは言えないし、またその逆も言えないだろう。

そもそも、議会で条例が議決されてから投票日までの期間は、前述したように、テーマの問題についての行政や議員や運動団体による広報周知、判断材料の提供、政策主張の活動が行われる。それは、地域ごとの対話集会・勉強会であったり、講演会・シンポジウム・演説討論会であったり、広報誌やチラシ、街頭宣伝、戸別訪問、現地視察ツアーなどであろう。単純に考えれば、投票日までの日数が長ければ、それら活動が徹底化され、問題や選肢に対する住民の理解度も関心も増し、投票率も上昇すると予想できるはずである。また、通常の候補者選挙に比べ、事業や

政策についての民意を問う政策型住民投票においては、未知の問題であればあるほど、投票者は、通常の選挙以上に問題や選択肢に関する情報を獲得するか、政治エリートによる支持や推薦の情報を得なければならず、何ら党派的なラベルが存在しない場合にはさらに判断の手掛かりが乏しくなるなど、「情報コスト」が高いと言える<sup>(13)</sup>。しかし一方では、短期間の方が集中的な活動が展開され、より関心を高めることができるのではないかと、と言えるかもしれない。すべての条例が、公布日から何日以内に実施するといった形で実施期限を定めているわけではないが、実際の結果としての日数のデータは、最短一八日、最長三二五七日、平均値九〇・四日、中央値六七・五日であり、一〇〇日以内のケースで七〇・五%を占める分布となっている。こうしたことから総合的に考えれば、自治体規模に応じて、一ヶ月から三ヶ月を通常範囲として設定するのが適当だろう。

### 成立要件の有無

二変量解析では有意差が見られなかった成立要件の有無については、多変量解析では、分析結果A—1で、成立要件ダミーが5%水準で有意な変数として選択されたが、1%水準では有意でなく、その他の分析結果では採用されなかった。この結果からは、成立要件の有無が投票率に影響を及ぼしているとは言えないだろう。

ただし、これはあくまでも実施事例からの結果的な統計的推定であって、成立要件自体を考える上では留意しなければならぬ点がある。まず、これまで実際に設定された成立要件のほぼすべてが、投票率何%という形の要件設定であったことである。これ以外の形、例えば、得票率や絶対得票率を基準とする成立要件がもたらさうる影響は、今後事例が重ねられ、それらを分析しない限り、分からない。また一方で、選挙や解職・解散の住民投票では成立要件の規定は存在しないわけだが、それに対し、なぜ政策型住民投票では成立要件を設けるのかといった疑問や、

設ける場合の要件内容の加減については、住民投票の実施意義、濫用の防止、投票結果の効力の正当性などの観点から、規範的にも検討されなければならないだろう。低い関心と乏しい参加状況において投票実施提案者の恣意的誘導の結果となる危険性を憂慮し、直接民意が表出され結果にそれ相当の重みが生じる住民投票においては、将来の制度デザイン、特に法的拘束力を有する制度デザインの場合、何らかの成立要件を設定することは積極的に検討されるべきではないかと考える。

### 選択肢の数

最後に、選択肢の数についてだが、この変数は、すべての分析の結果において、変数減少法の除去基準に基づいて除去されており、有意な変数でなく、このデータにおいては、投票率に対する影響はなかったと判断できるだろう。

しかし、選択肢の数そのものについては、もともと、次のような議論がある。すなわち、二者択一形式の方が、投票する住民にとって理解しやすく判断しやすく、また、はっきりした明確な結果が得られるので好ましく、逆に、選択肢が多いと得票数が接近してしまい、結果を分かりにくくするなどと言われている。例えば、接戦結果が直接の原因ではないと思われるが、四つの選択肢を設けた岡山県久米南町では、投票実施後の議会において、二位選択肢（二位とは一七八票差）であった合併検討相手先自治体との合併法定協議会の設置議案が可決され、住民投票の投票結果とは異なる決定がなされるという問題が生じた<sup>(14)</sup>。また、別の事例を見ると、名護市のように、直接請求案では二者択一であったものを議会において解釈の自由度の高い曖昧な中間的選択肢を加えた四者択一に恣意的に修正可決したケースが存在する<sup>(15)</sup>。これなどは、完全に二者択一で行うべきだったと言える。しかし一方、滋賀県米原町のように、複数の合併検討相手先自治体が確固として存在した場合などは、それをそのまま選択肢に採用するのが自然で

あると言えるだろう。結局のところ、特例を除けば、三つ以上の選択肢の候補がある場合は事前審議やアンケートなどで選択肢を絞るなどして、できる限り二者択一形式にすることが望ましいのではないだろうか。

- (1) 実施された多数の住民投票をいくつかのタイプに分類する試みとして、上田・前掲書、二九一五〇頁、二〇七―二〇八頁、河村和徳「市町村合併に係る住民投票制度の課題」『都市問題』九五巻七号、二〇〇四年七月、七七―八七頁など。
- (2) Laurence Morel, "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies," *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, edited by Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin, Palgrave, 2001, pp. 47-64.
- (3) 脇坂・前掲論文、九〇頁参照。
- (4) 上田・前掲書、二〇五頁参照。
- (5) 辻村みよ子「レフェレンダムと議会の役割」『ジュリスト』一〇二二号、一九九三年五月、一二三―一二八頁、辻村みよ子「住民投票」の憲法的意義と課題」『ジュリスト』一一〇三号、一九九六年十二月、三四―四〇頁、阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』一一〇三号、一九九六年十二月、四一―四八頁、藤原静雄「住民投票の制度設計」『都市問題』八八巻二号、一九九七年二月、七九―九〇頁、森田朗「地方自治と民主主義——住民投票制度をめぐって——」『都市問題研究』四九巻三号、一九九七年三月、三〇―四二頁、福岡英明「住民投票制度と地方民主主義の可能性——住民自治の拡大としての地方分権の視点を踏まえて——」『高岡法学』九巻一号、一九九七年二月、三五―九二頁、三本木健治「住民投票の法的構成に関する論点」『法律のひろば』五二巻八号、一九九九年八月、一六―二二頁、木下英敏「住民投票制度の諸問題(二)」『レファレンス』四八巻一〇号、一九九八年一〇月、五―五七頁、村上芳夫「地方自治体における住民投票条例制定の問題点——5 W I H——」新藤編著・前掲書所収第五章、一六三―二二二頁、折田泰宏「住民投票条例の法制化の検討」『月刊自治研』四二巻通巻四八一号、一九九九年一〇月、三三―四一頁、富野暉一郎「住民投票条例から地方自治を考える——市民主体の社会システムの構築に向けて——」『地方自治職員研修』三三巻五号、二〇〇〇年五月、二四―二七頁、大杉洋「日本における住民投票の実例」森田・村上編・前掲書所収、一二四―一五四頁など。
- (6) 森田・前掲論文、三六頁、木下・前掲論文、四五―四六頁、村上・前掲論文、一七八頁参照。

- (7) 阿部・前掲論文、四七頁、藤原・前掲論文、八六頁、福岡・前掲論文、六七頁、村上・前掲論文、一七八頁。
- (8) 二〇〇四年三月末時点で、愛知県高浜市、群馬県境町、埼玉県富士見市、広島県広島市、岡山県哲西町、埼玉県美里町、群馬県桐生市、香川県三野町、石川県押水町、広島県大竹市、山口県岩国市、千葉県我孫子市の一二自治体で制定されている。常設型条例の件数や内容については、野口暢子「常設型住民投票条例をめぐる論点 首長・議会・住民の建設的関係の構築に向けて」『住民参加の考え方・すすめ方 自治を深化させる方法論』(『地方自治職員研修』臨時増刊七四号) 三六巻通巻五〇五号、二〇〇三年一月、九〇—九九頁や新聞記事などによる。
- (9) なお、桐生市では、改選前の議会にて首長提案され否決された条例案(三タイプの発議すべて認める形)を撤回し、首長発議と議会発議を外して再提案された条例案が可決したという経緯があった。『毎日新聞』二〇〇三年六月二一日付地方版(群馬)朝刊参照。
- (10) 『中国新聞』二〇〇三年三月一九日付朝刊。
- (11) 『中国新聞』二〇〇三年二月二一日付朝刊。『中国新聞』二〇〇三年二月二三日付朝刊参照。
- (12) 愛知県高浜市(改正)住民投票条例、岡山県哲西町住民投票条例、香川県三野町まちづくり住民投票条例、広島県大竹市住民投票条例。野口・前掲論文(『地方自治職員研修』九二頁の表1、並びに、各市町のウェブサイトなどを参照)。
- (13) Cf. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, 1989, p. 67. Lawrence LeDuc, "Referendums and elections: How do campaigns differ?," David M. Farrell et al., *Do Political Campaigns Matter?: Campaign Effects in Elections and Referendums*, Routledge, 2002, pp. 145-162. Lawrence LeDuc, "Opinion change and voting behaviour in referendums," *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 2002, pp. 711-732. Thomas Christin, Simon Hug and Pascal Sciarini, "Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters," *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 2002, pp. 759-776.
- (14) 『朝日新聞』二〇〇三年六月一五日付大阪本社版朝刊参照。
- (15) 沖縄タイムス社編『民意と決断 海上ヘリポート問題と名護市民投票』(沖縄タイムス社、一九九八年)、七二—七六頁参照。
- (16) 浮谷次郎「ケーススタディ4 滋賀県米原町 永住外国人も参加して合併問題めぐり住民投票」『ガバナンス』一三三号、二

〇〇二年五月、四一頁のインタヴュー欄「村西町長に聞く」内の村西俊雄町長のコメント参照。

## 五 おわりに

本稿では、以上のように、個別具体的な事業や政策についての意思を直接住民に問う形の政策型住民投票への投票参加の現状について、住民の関心が薄く投票参加が乏しく投票率が低い事例が少なからず存在することに対する問題関心から出発し、低投票率をもたらしている原因の解明を目的として、住民投票へ至るプロセス、特に住民投票条例の請求提案パターンによる違いに着目し、中でも、首長提案による実施が低投票率をもたらしているという仮説を立て、それを検証するために、回帰分析で投票率の要因分析を行った。

その結果、現在の実施事例のデータと今回検討した条件下では、首長提案による実施は、議員提案や直接請求の場合に比べ、約四・六―四・八ポイント平均投票率が低いという推定結果が得られ、上記の仮説は否定されなかった。そして、この結果が意味するところについて考察し、さらに分析結果から離れ、現在の仕組みにおける首長提案や将来の制度における首長発議の問題性に関して懐疑的に議論した。また、付随的に、その他の制度的条件についても考察し、それら制度デザインの論点についての私見も述べた。

最後に、本稿の限界と今後の課題を述べておきたい。まず本稿は標本調査ではなく全数調査であるが、実施ケースは散発的でありケース数も多くなき、一方で、公的に集計されておらず筆者の調査漏れがあるかもしれない。これらの点でデータ上の偏りと制約があり、本稿はそうした制限つきの現状分析結果である。また、前述したように、首長提案による実施が低投票率となる原因そのものについては、推測の範囲内であり、明確な結論を得ていない。さらに、

住民投票の投票参加の全体像についてより明らかにするためには、本稿が扱った集計データによる投票率の分析のみならず、全国に点在する実施自治体の投票資格者に対するアンケート調査に基づく分析や、多くのケースの事例研究との相互補強が必要である。

そして、本稿の分析対象は、当然ながら、現状の仕組みにおいて住民投票が実施できたケースに限定されるという点に留意しなければならない。すなわち、数多くの、住民投票条例案が否決されたケースについては、検討していない。実施前段階の分析として、投票か棄権か以前の、条例可決か否決か、実施か未実施かについての要因分析が残された課題である。さらに、実施後段階の分析として、投票方向に関する分析、つまり、選択肢別の得票率の分析、そして、投票結果の尊重・遵守・実施・制裁の過程の分析も、政策過程としての政策型住民投票の現状を明らかにする上で重要な課題である。