

研究員の主張

「住民投票」バブルに沸く市町村合併

～住民参加を一過性のブームで終わらせないために～

荘銀総合研究所
研究員
山口 泰 史

「(庄内での)合併の住民投票、ほとんどやんなんがのー(本当にやるのかねえ)」

最近、こんな会話を聞いたことがある方も多いのではなからうか。

住民投票というのは、ある一つの問題に対して、その賛否、または最も適当だと思われる案を、有権者の直接投票によって決めることである。すなわち、選挙が「人」を選ぶものだとすれば、住民投票は「事柄」を決するものだといえる。

庄内の政財界で構成する「庄内大合併推進連合」(新田嘉一会長)が、藤島町を除く十三市町村で住民投票を行うべく署名活動を始めたのは、今年の四月末頃であった。

結局、一部の市町で有効署名数が集まらず、県内初の住民投票は幻に終わったが、実は、全国的に見ると、最近、市町村合併をめくって住民投票を行うケースが相次いでいる(図1)。

「住民投票」市町村合併」の錯覚

市町村合併に関する住民投票が初めて行わ

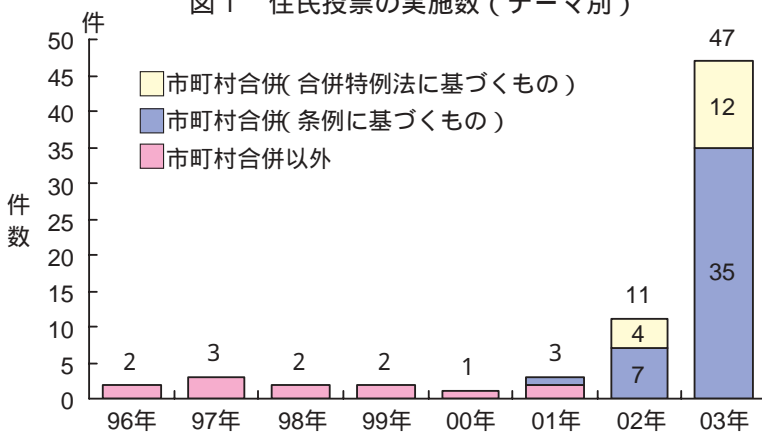
れたのは、二〇〇一年七月二十九日の埼玉県上尾市である。これは、隣接するさいたま市(同年五月、浦和市、大宮市、与野市の三市が合併して誕生)との合併の賛否を問うもので、投票の結果、反対多数によって合併は見送られた。

その後、現在(二〇〇三年七月十四日)までに、市町村合併に関する住民投票は五十九件行われている。そして、そのうち四十七件(七九・七%)は、今年に入ってから行われている。一九九六年から昨年までの七年間で行われた住民投票(市町村合併以外のテーマを含む)が二十四件であることを考えると、これは驚異的な数字といえよう。

そもそも、住民投票のテーマというのは、原子力発電所(新潟県巻町、一九九六年)や産業廃棄物処理施設(岐阜県御嵩町、一九九七年)、米軍基地(沖縄県名護市、一九九七年)といった、いわゆる「迷惑施設」の設置や、吉野川可動堰(徳島市、二〇〇〇年)など公共事業の賛否を問うものが中心であった。

それが、市町村合併以外のテーマの住民投

図1 住民投票の実施数(テーマ別)



*03年は7月14日時点

資料：住民投票立法フォーラムHP

表1 市町村合併に関する住民投票のパターン

	条例に基づく住民投票	合併特例法に基づく住民投票
法的根拠	憲法第94条および地方自治法第14条	合併特例法第4条および第4条の2
投票内容	法律に違反しない限りにおいて、地方自治体は独自に条例を制定する権利を有する	首長の請求または有権者の6分の1以上の署名によって、住民投票を行うことができる
記載方法	合併の組み合わせ、または合併相手についての賛否	(ある相手との)法定合併協議会の設置の賛否
投票資格	自由(未成年や永住外国人が投票した例もある)	公職選挙法に準ずる(20歳以上の日本人)
結果の効力	なし(ただし、首長は結果の尊重が望まれる)	「賛成」が過半数の場合、自動的に協議会を設置
最初の実施	埼玉県上尾市 (2001年7月29日)	徳島県穴喰町 (2002年9月29日)
現在までの実施件数*	43件	16件 (うち、5件で協議会設置)

*2003年7月14日時点

この制度は、二〇〇二年三月の合併特例法の改正で設けられたものだが、その背景には、二〇〇〇年十月に提出された第二十六次地方制度調査会の答申がある。すなわち、同答申では「複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要」として、住民投票の法制化を示唆している。しかしながら、そのすぐ後で、「種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化につ

いては、その成案を得るに至らなかった」と述べ、一度出した手を引つ込めたものの、市町村合併については、まさに地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、地域に限定された課題であることから、「住民投票制度の導入を図ることが適当」として、合併特例法での制度化を明言している。一見するとこれは、一度出して引つ込めた手をまた出したように見えるが、実は全く違った「手」にすり替わっている。

焦りから「住民丸投げ」も

図1で見るとおり、今年に入って市町村合併に関する住民投票が急増している背景には、合併特例法の期限が再来年(二〇〇五年)三月に迫っていることがある。合併後の新しいまちづくりを検討する法定合併協議会の設立から実際の合併までには、

票は、二〇〇一年の三重県海山町(原発誘致)を最後に実施されておらず、最近では「住民投票=市町村合併」というイメージすら定着しつつある。

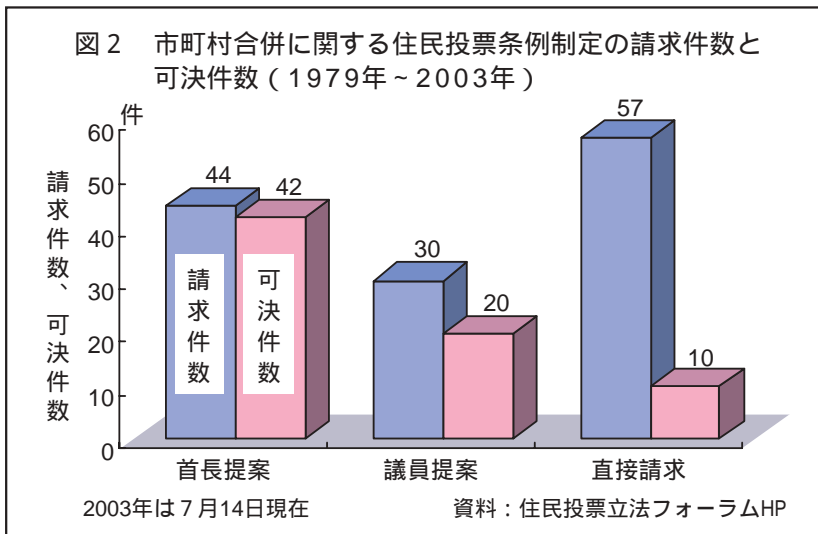
国に都合よく「利用」される

住民投票を行うには、各自治体で実施条例を制定する必要があるが、市町村合併に関し

では、もうひとつのパターンとして「合併特例法に基づく住民投票」がある(表1)。これは、法定合併協議会の設置について、市町村議会がそれを否決しても、首長の請求もしくは有権者の六分の一以上の署名による直接請求をもって、住民投票を行うことができ、そこで過半数の賛成を得られれば、議決を覆して、当該議会が可決したとみなされる制度である。ちなみに、庄内大合併推進連合が目指したのも、庄内一市での法定合併協議会の設置を否決した十三市町村(藤島町は可決)で住民投票を行い、すべての市町村で過半数の賛成票を得て、各議決を覆そうというものであった。

この制度は、二〇〇二年三月の合併特例法の改正で設けられたものだが、その背景には、二〇〇〇年十月に提出された第二十六次地方制度調査会の答申がある。すなわち、同答申では「複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要」として、住民投票の法制化を示唆している。しかしながら、そのすぐ後で、「種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化につ

図2 市町村合併に関する住民投票条例制定の請求件数と可決件数（1979年～2003年）



平均して二十二月程度かかるといわれているが、これを逆算すると、今年五月頃までには法定合併協議会が立ち上がっていないと、平均的な合併準備期間を確保できないことになる。

したがって、各自治体の首長および地方議員は、合併の是非や組み合わせについての最終決断を迫られることになるが、さまざまなしがらみや地域事情などから、なかなか決断に至らないケースも多い。そのような場合、「（合併についての）判断を住民にゆだねる」という名目で、住民投票が行われることもあ

る（例えば岐阜県北方町や同県岐南町など）。しかしながら、こうして行われた住民投票は、首長や議会が「決断」にともなう責任を回避するために、住民に判断を丸投げしているようにも見える。事実、住民投票が行われた先の岐阜県の二町では、情報不足による住民の戸惑いや、住民の代表として適切な判断ができない首長や議会への不信感も見られたという。

一方、市町村合併に関する住民投票条例制定の請求件数と可決件数を見ると（図2）、請求件数は住民による直接請求（住民発議）が最も多いにもかかわらず、可決件数は首長の提案によるものが最も多い。そして、首長の提案はほとんど可決されている（九五％）にもかかわらず、直接請求の可決率は二割にも満たない。

このことから、住民投票の条例制定が行政主導（＝住民不在）で行われている状況が見て取れる。

議会と住民投票は対等の関係

話は前後するが、ここで、住民投票の意味を考えてみよう。

表2は、住民投票に対する賛成論と反対論をまとめたものである。基本的に、賛成論は直接民主主義の立場に立っており、住民投票をその最も象徴的な手段ととらえている。そして、議会はあくまで住民自治の代替機能と考えている。一方、反対論は議会制（間接）民主主義の立場に立っており、住民投票はあくまで議会で扱いきれない特殊な案件に限って補充的に利用されるべきだと考えている。

議会制民主主義を採っているわが国においては、どちらかといえば後者（反対論）の考え方が根深いようである。閣僚の間にさえ、「住民投票は民主主義の誤作動」（中山正暉・当時建設大臣）という意見がある。

しかしながら、賛成論にも反対論にも一応の説得力があり、おのおのの主張に対する反論もまた、納得できるものである。したがって、住民投票が是非かかという根源的な疑問に対して、結論を出すことは難しい。

問題はむしろ、議会制民主主義を採っているわが国で、なぜ住民投票を求める動きが活発になっているのかということだ。

一言でいえば、それは、地方議会への不満の噴出だと思われる。すなわち、住民の意見を代弁する機関であるはずの地方議会が、住民の意見を十分に反映していないことへの、一種のレジスタンス（抵抗）である。

したがって、議会が住民の意見を完全に反映していれば、住民投票は必要ないといっても過言ではないのだが、そもそも十人十色の主義主張を持つ住民で構成される地域において、議会がそれらの意見をすべて反映することは不可能に近い。また、たとえ地方議員がテクノクラート（専門家）であったとしても、あらゆる案件に精通することは困難だろう。

それゆえ、住民投票は、議会に代わるものではなく、また、議会を補充するものでもなく、いわば「車の両輪」として、議会と並存するべきものだと考えるのが適当ではなからうか。そのためには、議会自身も改革への意欲が必要であり、同時に、優れた議員を選挙で選出できる住民の目利きも必要である。すなわち、質の高い議会での、良識の判断によつ

表2 住民投票に対する賛否両論、および両論への反論

	主張	主張に対する反論
賛成論	主権者である住民自身の決定の方が、議会の議決よりも民主的で正義にかなう	住民一人ひとりに、多様な政策決定に直接かかわるだけの時間的、精神的余裕があるのか
	地域にとって重要な案件については、議会に任せず住民投票で決めるべき	住民投票はあくまで決手段に過ぎず、案件に対して「議論」する機会が乏しい
	テクノクラシー（専門家支配）を排除し、政策決定権限を主権者（住民）の手に取り戻すべき	議会が衰退すれば、行政（官僚）支配になるだけで、テクノクラシーは変わらない
反対論	住民は一時の感情やメディアの操作に流されやすく、客観的な判断ができない	議員が常に高い見識と良識を持って、あらゆる議題を客観的に判断しているのか
	住民投票の結果が、議会の議決と異なって具現されることは、議会制民主主義の否定につながる	民意を代表すべき議員が民意をくみ取れないのは、議員の資質に問題がある
	議員を選んだのは有権者である住民だから、議員の意見は住民（支持者）の意見である	ある候補者に投票したからといって、その候補者の「すべての」公約を支持したわけではない

今井一著『住民投票』、新藤宗幸編著『住民投票』などをもとに、著者作成

て住民投票が決定され、住民も、その内容に対して相応の見識と問題意識を備えてこそ、本当の意味での（政治への）住民参加といえよう。

市町村合併をきっかけに

再び視点を市町村合併に戻す。

市町村合併に住民投票がなじむかという問題に関しては、先の地方制度調査会の答申にあるとおり、合併が地域の存立にかかわり、かつ地域が独自に合併の是非や合併相手を決定できることから、比較的なじみやすいと考えてよいだろう。加えて、筆者は次の二つの背景から、市町村合併と住民投票は密接な関係にあると考えている。

一つは、行政が、市町村合併について「住民の皆さんの問題ですから、皆さんで考えましょう」と訴えながら、実際は、各市町村のスタンスを住民に「理解してもらおう」だけの説明会に終始していることである。誤解を恐れずに言えば、このような行政の訴えに住民が応える手段は、住民投票しかない。

もう一つは、今年四月に行われた統一地方選挙において、集票を気にして合併についての自身の考えを表に出さない候補者が散見されたことである。これも誤解を恐れずに言えば、そのようにして当選した議員が在任する議会において合併問題の論議がなされることは、有権者として不愉快である。

したがって、市町村合併に関する住民

投票が急増している今日の状況は、基本的に評価できるが、それらの多くは行政や議会の主導によるものであって、中には住民丸投げの様相すら呈しているものもある。また、住民投票が国の合併促進策に利用されていることも事実である。

だからといって、市町村合併に関する住民投票が、よこしまでまったく意味のないものとするのも早計である。形はどうあれ、住民が、地域の問題（市町村合併）に対して、住民投票によって自分の意思を表明する機会を与えられたということは、今後の住民自治にとっても大きな意味を持つだろう。

ただ、最近の住民投票のテーマがすべて合併問題に限定されていることは、どう見ても奇異な現象である。このまま合併特例法の期限が切れて、「平成の大合併」が一段落ついたら、住民投票ブームなど過去のあだ花となってしまうのだろうか。

結局のところ、住民投票のバブルがはじけて、住民の政治参加が一過性のブームで終わらないようにするには、住民が、今回の（市町村合併に関する）住民投票ブームを通じて、政治に参加することの意味を肌で感じる必要がある。それができれば、今後も地域で発生するであろうさまざまな政治課題に対し、たとえ住民投票が行われなくとも、行政や議会にまかせきりにするのではなく、自分たちの問題として関心を持てるようになるに違いない。

これぞまさに、「自立した地域」と呼ぶにふさわしい姿といえよう。