

市町村合併と住民投票
—鳥取県日吉津村を事例として—

藤 田 安 一

A Study on combination of City, Town, Village and Inhabitants' Vote

FUJITA Yasukazu

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）第1巻 第3号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol. 1/No.3

平成17年3月31日発行 March 31, 2005

市町村合併と住民投票

鳥取県日吉津村を事例として

藤田 安一

はじめに 問題の所在

「明治の大合併」「昭和の大合併」「平成の大合併」

住民投票を一挙に拡大した「平成の大合併」

鳥取県日吉津村における住民投票条例制定の経緯

鳥取県日吉津村における住民投票条例の制定とその特徴

鳥取県日吉津村における住民投票の結果とその意義

おわりに

はじめに 問題の所在

本稿の課題は、鳥取県下で初めて市町村合併の賛否を問う住民投票を実施した日吉津村を事例に、住民投票のもつ意義と今後の可能性について明らかにすることにある。

さて、今回の市町村合併の大きな特徴の一つとして、住民投票が広範に行われたことがあげられる。合併協議会の設置をめぐる住民投票や合併そのものの賛否をめぐる住民投票など、市町村合併に関わる住民投票が全国的に展開された。これまで、どちらかという、国民になじみの薄かった住民投票を一挙に拡大したのが、この「平成の大合併」であったと言える。

私は財政学を専攻するものとして、この間、市町村合併を研究対象にしてきた。なぜなら、合併問題の核心には、中央政府や地方政府を問わず財政問題があったからである。私の居住する鳥取県においても、自治体の財政危機を背景に、県下全域に渡って合併をめぐる動きは盛んであった。その結果、これまであった39市町村の自治体が、合併特例法の期限が切れる本年（2005）3月末までに、ほぼ半数の19自治体へと再編成される予定である。また、県下で合併に至った自治体やそうでない自治体も含めて、そのプロセスにおいては頻繁に住民投票が実施された。それだけに、否が応にも市町村合併をめぐる住民投票に注目せざるを得なかった。

とりわけ、本稿で研究対象とする日吉津村は、市町村条例にもとづき、鳥取県下で最初に合併の賛否をめぐる住民投票が行われた自治体である。さらに、私が2003年の6月から12月まで、日吉津村の行財政改革検討委員会のメンバーとして深くこの自治体のあり方に関わったので、この間に実施された住民投票に関して詳細を知りえる立場にあった。その利点を利用して、日吉津村を事例に、

「平成の大合併」を契機に一挙に全国的に拡大した住民投票のもつ意義と今後の可能性について考察することが本稿の課題である。

順序として、まず、今回の市町村合併をめぐる住民投票の特徴を明らかにする。つぎに、鳥取県日吉津村が住民投票条例の制定、および住民投票の実施に至った経緯とその特徴を明らかにする。最後に、日吉津村における住民投票の結果とその意義について考察することにしよう。

「明治の大合併」「昭和の大合併」「平成の大合併」

まず、本論に入る前に「平成の大合併」の特徴についてみておこう。

「市町村の歴史は合併の歴史である」と言われる。今回の「平成の大合併」に至るまで、わが国はこの一世紀の間に、明治、昭和と2度の大規模な市町村合併を経験した。

1度目は、1888(明治21)年から1889年にかけて行われた「明治の大合併」である。明治維新後、1885(明治18)年に成立した第一次伊藤博文内閣は、1900(明治23)年の国会開設を前に、政党の影響が地方に浸透することを前もって防ぎ、政府の地方への支配力を強めるために地方自治制度の確立を急いだ。そのための手段として実施されたのが町村合併であった。

そこでは、最小の村でも小学校が維持できる規模を基礎自治体とし、戸数で300から500戸、人口で800人以上を基準とした。その結果、従来7万1000余りあった市町村は1万5000へと約5分の1に減少した。

2度目は、1953(昭和28)年から始められた「昭和の大合併」である。この時は、第2次大戦後のいわゆる戦後改革によって、市町村には自治体警察や消防、社会福祉や保健衛生など新しい事務が大幅に増大した。それらの事務を担うことができ、最小の村でも中学校が維持できる人口8000人以上を基礎自治体の資格とした。町村合併促進法と新市町村建設促進法によって合併がすすめられ、その結果、1万余りあった市町村は8年かけて約3500へと再編成された。こうして、現在わが国の3200市町村の原型がつくられたのである。

そして今回の「平成の大合併」は、この3200の市町村を3分の1の1000にまで減らすことを数値目標にして取り組まれた。その経緯を簡単にみると、以下のとおりである。

1995年、国会での地方分権に関する決議から、1999年、「地方分権一括法」の制定に至る過程では、地方分権推進委員会の勧告にみるように、地方分権改革をすすめるためのさまざまな提案がなされてきた。なかでも、機関委任事務の廃止と、その自治事務および法定委任事務への再編は特に注目された。なぜなら、機関委任事務の存在こそが明治地方自治制以来、わが国における地方自治の健全な発展を阻んできた最大の元凶と言われてきたからである。

しかし同時に、この間の動きで注目すべきは、市町村の行財政能力を高めるための「受け皿」として市町村合併が盛んに論じられ、以下のような施策がとられてきたことである。

まず、1995年に「市町村合併の特例に関する法律」いわゆる合併特例法の改正が行われ、住民が住民発議によって法定合併協議会をつくるよう市町村に対して直接請求ができ、「自主的合併」を促す措置が講じられた。それと同時に、財政面から合併を促進させるための措置がとられた。この財政支援策には、つぎのようなものがある。

普通交付税算定の特例期間を5年とし、この間は、たとえ合併したとしても合併しなかったと仮定して、それぞれの自治体ごとの地方交付税を算定し、その合計額を保障することとした。また、

市町村が合併した場合には、そのためにかかった投資的経費を10年間に限り、90%まで地域総合整備事業債の発行をみとめるというもので、さらに、合併市町村の財政状況に応じてその元利償還金の45%から70%（合併補正として措置率15%を上積み）、事業費全体の最大7%を上乗せした事業費全体の70%を上限として地方交付税で措置するというものであった。

さらに、1999年の合併特例法の改正では、これまで5年であった普通交付税算定の特例期間を10年まで延長した。その後の5年間は激減緩和期間として、11年目は0.9、12年目は0.7、13年目は0.5、14年目は0.3、15年目は0.1というように次第に普通交付税が削減されるしくみになった。つまり、合併して15年後には地方交付税が大幅に削減されるというものである。

また、この1999年の法改正によって、新たに合併特例債が創設されることになり、充当率も90%から95%にまで引き上げられた。つまり、最大で事業費の95%まで地方債が発行できるのである。さらに、交付税措置される元利償還率も、合併市町村の財政状況にかかわらず、起債の元利償還金の70%を地方交付税で措置することとされた。また、これまで対象外とされていた国庫補助事業や合併後の市町村振興のための基金造成に対しても、交付税措置の対象とされた。

さらに、国から法定合併協議会での合併準備のために1関係市町村につき一律500万円補助がなされることと、合併市町村補助金として2005年3月までに合併した市町村が行う事業に対しては、3ヵ年度に限り補助金が交付されることとなった。

しかし、こうした財政支援とは裏腹に、1998年からは小規模市町村の合併を促すため補正係数など地方交付税算定基準の変更によって、人口4000人未満の町村への地方交付税の段階的削減が開始された。そしてついに、当初の「自主的合併」という装いは、1999年8月に出した自治省の「市町村の合併の推進について指針」によって都道府県を通じた半ば強制的な市町村合併推進策に転じていくのである。

すなわち、この指針によって、国は各都道府県知事に対し都道府県ごとの市町村合併の区割案を義務づけた。さらに、2001年3月には『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取り組み（指針）を出し、各都道府県ごとに市町村合併支援本部を設置し、重点地域を指定して1年以内に合併協議会が設置されない場合には、その設置について都道府県が勧告できるなどの内容を盛り込んだ。

以上のように、「地方分権一括法」の制定を契機として、合併特例法の期限にあたる2005年3月をめどに、国主導による上からの半ば強制的な形で市町村合併がすすめられてきたのである。

こうした経緯によって現在すすめられている「平成の大合併」が、過去の明治および昭和の大合併と大きく違っていることの一つに、住民投票が盛んに活用されたことがあげられる。なぜ、そうなったのか。今回の市町村合併をめぐる住民投票が広範に展開された理由を、つぎに考察しよう。

住民投票を一挙に拡大した「平成の大合併」

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、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。その1年後には、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。

わが国では、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行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。

まず、住民投票条例案の議決件数が飛躍的に増大した。この数は、2002年には95件になり、さらに2003年には262件にまで及んでいる。その理由は、本稿のテーマである市町村合併に関わるものであり、議決件数の80%以上が市町村合併を争点とするものである。このパーセントは、2004年から2005年にかけて、いっそう増大する可能性がある。というのは、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、合併論議はますますヒートアップしているからであり、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いるからである。

ところで、この2年間(2002年、2003年)の住民投票案の議決件数297件を提案者別にみると、住民の直接請求が113件(38%)、首長提案が108件(36%)、議員提案が76件(26%)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⁽¹⁾。このことが、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。

今では、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」と考える人が少なくない⁽²⁾。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的に受け止める傾向が生まれてきたことが、近年の住民投票を一挙に拡大した第1の理由である。

住民投票を拡大した第2の理由として、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。

合併をめぐる住民投票には、こうした合併特例法による投票と、従来の条例にもとづく投票とがある。本稿の研究対象である鳥取県日吉津村のケースは、後者の場合であるが、その際は、先に述べたように各自治体で住民投票条例を制定する必要がある。これは、首長や議員が提案する場合もあれば、有権者の50分の1以上の署名を集め首長に直接請求する場合もある。いずれも、議会の議決を経て実施される。こうした2つの制度を利用して、市町村合併に関わる住民投票が展開されているのである。

では、具体的に本稿の研究対象である鳥取県日吉津村では、どのようにして住民投票が実施されたのか。住民投票に至った経緯とその特徴について、つぎに考察することにしてしよう。

鳥取県日吉津村における住民投票条例制定の経緯

2001年7月に埼玉県上尾市が市町村合併の賛否を問う住民投票を実施して以来、現在までの市町村合併に住民投票を導入する傾向は、一種の流行となっている。鳥取県においても、この傾向は顕著であり、近年、鳥取県全域において、住民投票に関わる住民投票が活発に行われてきた。市町村合併に関する住民投票には、合併協議会の設置の賛否を問う住民投票と合併そのものの賛否を問う住民投票がある。他の自治体に先がけて、鳥取県下ではじめて合併そのものの賛否を問う住民投票を実施したのが、日吉津村であった。ここでは、この日吉津村を対象に、住民投票の実施に至った条例制定の経緯について述べることにする。

図1 鳥取県日吉津村

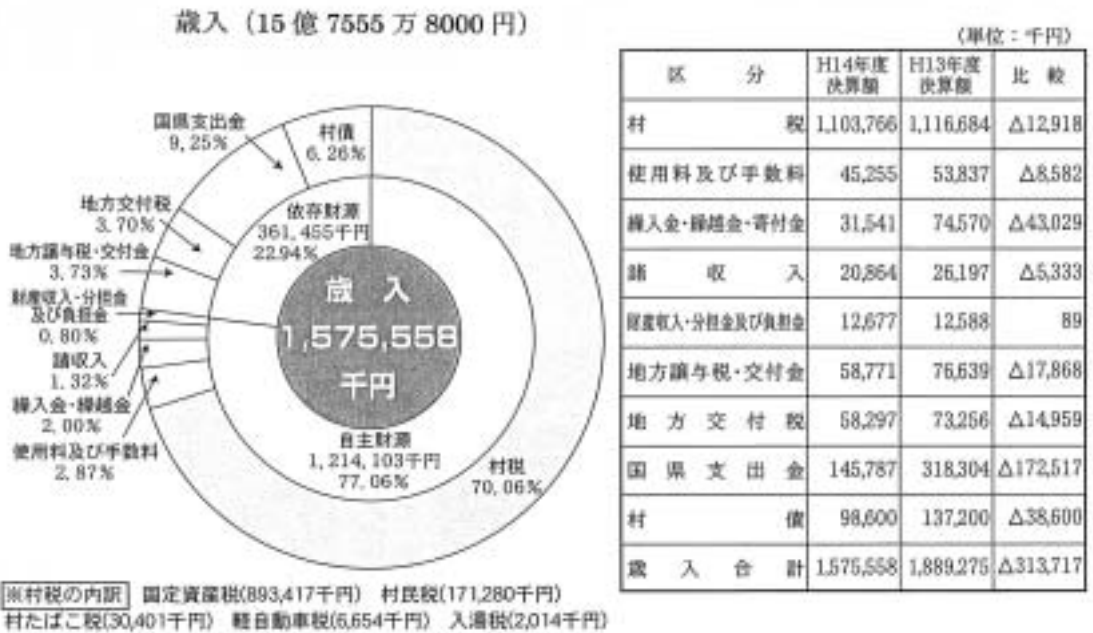


鳥取県日吉津村は、図1に見るように鳥取県の西部に位置する人口3159人、873世帯（2004年3月3日現在）をかかえる自治体である。1889（明治22）年に日吉津村が誕生して以来、現在まで合

併することなく1989(平成元)年には村制100周年を迎えた。米子市に隣接しているという地理的条件に恵まれ、人口は順調に増大してきたが、1988(昭和63)年をピークに減少しはじめた。しかし、1999(平成11)年度田園土地地区画整理事業の完成にともない転入者が増え始め、1999年末には、はじめて3000人を超えた。と同時に、この人口に占める65歳以上の高齢者の割合も年々増加しつづけ、現在21%になっている⁽³⁾。

日吉津村の産業は農業が中心であるが、近年、特産物として定着してきたチューリップや施設園芸作物なども盛んになってきている。しかし、米子市に囲まれているため経済的に米子市から受ける影響が大きく、現在の不況下において村内経済も厳しい状況にある。

図2 2002年度 鳥取県日吉津村の一般会計決算



日吉津村の財政上の特徴は、図2に見るように歳入のうち地方交付税の占める割合が極端に小さく、反対に、地方税(村税)の占める割合が極めて高いことにある。ちなみに、2002年(平成14)年度の地方交付税は歳入全体の3.7%にすぎず、村税は70%にのぼる。その理由は、日吉津村で操業している王子製紙の償却資産にともなう固定資産税にある。この収入だけで、歳入全体の半分以上を占めてきた。したがって、日吉津村はこれまで、こうした依存財源の低さと自主財源の高さから、豊かな財政力をもっている自治体とみなされてきたのである。

しかし、近年の長期不況のもとで、王子製紙も新規の設備投資を控えてきたため固定資産税収入が年々減少している。加えて、これまで比較的豊かな財政であることを理由に、固定資産税や下水道料金などを低く設定してきたことや、消防費、住民団体への補助金などの手厚い配慮が災いして、日吉津村財政が悪化し始めた。時代状況の変化にともなう行財政改革を、怠ってきたツケが現れてきたのである。このことが、他の自治体と同様に日吉津村においても、後に述べるような合併論議をもたらす大きな要因となった。

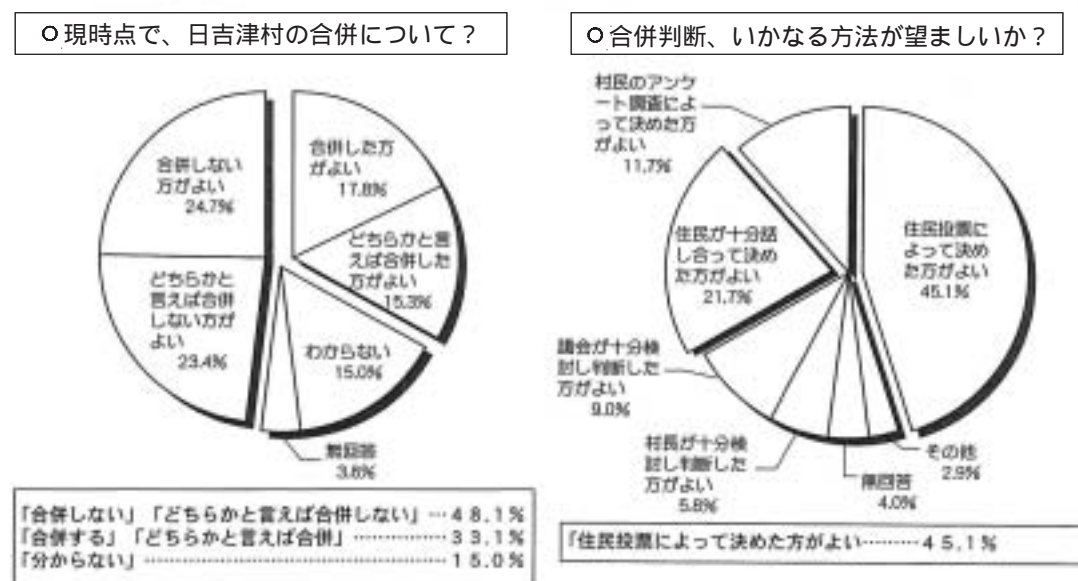
2003年3月、日吉津村は、米子市と淀江町とが設置を進めていた法定合併協議会に参加する方針を固めた。しかし、その直後に開催された議会主催の住民懇談会において、議会の意向に対し、住民から厳しい意見が相次いだ。それに加えて、議会が統一選挙による改選を目前に控えていたことや、前村長の退任にもとづく村長選が実施される見通しであったため、合併問題は新体制で審議することとし、当時の村議会は合併協議会参加議案の上程を見送った経緯がある。

その後、新議会や新村長のもとで、合併するか否かに向けた取り組みが行われていった。その主なものをあげると、2003年5月に、「市町村合併を考える村民協議会」の発足、同年6月に行財政検討委員会の設置、同年7月に市町村合併についての住民アンケートの実施、同年9月の定例村議会における住民投票条例案の提案とその可決、そして同年11月には、住民説明会の開催と合併の賛否を問う住民投票の実施が、それである。

まず、2003年5月に発足した「市町村合併を考える村民協議会」は、日吉津村の将来を考え、合併論議に住民が参加することを目的に、18才以上の住民50名の委員によって構成された。そのメンバーは自治会、各種団体の推薦や公募によった。協議会は50名の委員が5つの部会（教育・人づくり、健康福祉、産業振興、生活環境、イベント・むらづくり）に分かれて、毎週土曜日の夜、役場にて開催された。同年6月29日には、この協議会の中間報告として村民70名が参加した村民集會が行われている⁽⁴⁾。

つづいて、2003年6月には、9名の委員（村内6名、村外3名）による行財政検討委員会が設置された。この委員会では、日吉津村の財政見直しや、各種の事務事業・サービスのあり方、歳出の見直しや税などの住民負担のあり方など、広範な行財政の見直しが行われた。私も当初から、このメンバーの一人として加わった。わずかの期間に16回にもおよぶ検討の結果、予想を超える村財政の悪化と今後の財政見直しを考慮して、固定資産税や下水道料金のアップ、ゴミ処理料金の有料化、各種団体への補助金の削減など厳しい内容の答申となった⁽⁵⁾。

図3 日吉津村「市町村合併を考える村民アンケート」の結果



さらに、同年7月には、合併に関する住民の意思を調査するために住民アンケートが実施された。この「市町村合併を考える村民アンケート」は、18才以上の村在住者2596名を対象に行われ、回収率が63.25%と、この種のアンケート調査では比較的高いものとなった。

アンケート結果で、何と言っても注目すべきは、合併の賛否についての住民の考えである。図3に見るように、「合併しない方がよい」が24.7%、「どちらかと言えば合併しない方がよい」が23.4%と、両者を合わせると合併反対が半数近くの48.1%を占めた。これに対して、「合併したほうがよい」が17.8%、「どちらかと言えば合併したほうがよい」が15.3%と、合併賛成が33.1%であった。このアンケートでは、合併反対が合併賛成を上まわっていたが、まだ判断を決めかねている層も少なくない比率(15.0%)を占めていたことがわかる。

また、このアンケート結果でわかったことは、合併問題を考える時、住民が特に重要な問題だと考えているのが、「高齢者福祉・介護」と「財政問題」だということであった。この2つの関心が顕著に高く、つぎに「ゴミ処理・リサイクル」「役場の窓口業務」の順になっている。上位2つの問題は相互に関連するものの、村の財政不安はもちろんのこと、改めて生活に身近な福祉・介護への関心の高さを示した。

しかし、アンケートの結果で、私が最も興味深かったのは、「いかなる方法で合併を判断することが望ましいか」という問に対する村民の答えであった。一番多かったのは、「住民投票によって決めた方がよい」で、なんと45.1%を占めた。つぎに多かったのが、「住民が十分話し合っただけで決めた方がよい」で21.7%、「住民のアンケート調査によって決めた方がよい」が11.7%と、この上位3者で全体の78.5%と8割近くを占めた。これに対して「議会が十分に検討し判断した方がよい」が9.0%、「村長が十分に検討し判断した方がよい」が5.8%という結果になった⁶⁾。

要するに、アンケートからは住民が合併という地域の将来にかかわることは、自分たちで決定したいという希望が非常に強いことがわかった。なかでも、住民投票によって決めたいとする意見が50%近くにのぼったことは、後の住民投票条例の制定および住民投票の実施を決めるにあたって決定的な判断材料となった。

鳥取県日吉津村における住民投票条例の制定とその特徴

そして、いよいよ9月を定例村議会において、「日吉津村の合併についての意思を問う住民投票条例」が執行部から提案され、可決された。これによって、県下では最後まで合併するか否かを決めかねてきた日吉津村が、その判断を住民投票によって決めることを明らかにした。

ところで、村議会で可決された住民投票条例は、つぎのような内容であった⁷⁾。

- (1) 投票資格者は、18歳以上の村内に在住する国民。18歳以上の村内に在住する永住外国人であって、文書で村長に投票資格者名簿への登録の申請をした者。
- (2) 投票運動は、買収、脅迫など村民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものでない限り、投票日の前日まで自由に行える。
- (3) 住民投票の成立要件について、投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立し、それを満たさない場合には開票を行わない。
- (4) 投票結果については、村長はこれを尊重しなければならない。

日吉津村の場合、上記(1)の資格者の要件を満たす有資格者は、投票を申請した11人の永住外国

人を含めて、男性1175人、女性1401人の計2576人であった。投票での意思表示の方法は、二者択一で、「単独存続」か「米子市・淀江町と合併」かのいずれかに をつける方法であった。

この日吉津村における住民投票条例案の可決は、鳥取県では1988年に米子市が「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」を可決して以来2例目のことであるが、合併問題に関して地方自治法に基づく住民投票条例案の可決は県下で初めてである。また、合併問題に関しては、先に鳥取県の境港市が合併特例法に基づき、米子市を相手とする法定合併協議会設置の賛否を問う住民投票を実施した（2003年7月20日）が、地方自治法に基づき、合併の賛否を問う住民投票を実施したのは、県下では日吉津村が最初の事例となった。

そのため、日吉津村の住民投票は県下の大きな注目のなかで実施された。住民投票は、2003年11月25日告示、30日投票と決まった。日吉津村は投票に先だち、先に実施した住民アンケートや行財政検討委員会の結果を参考に、11月上旬から住民説明会を開始した。

従来から日吉津村は、村内に王子製紙米子工場とジャスコという2大企業を抱えているため、財政的に豊かな自治体とみられてきた。村外からはもちろんのこと、村内の住民さえも、そう思ってきた。そのため、住民投票に先だち行われて説明会で、住民が最も驚いたのは日吉津村の財政状況であった。

村の歳入全体の半分以上を占める王子製紙の固定資産税は、機械の老朽化にともなう減価償却の進展によって年々減少するとともに、同社が納めてきた法人税も、業績悪化による影響で1998年からゼロになった。そのため、2002年には約9億円あった税収も、2004年には約7億3000万円程度に減少する見通しとなった。これは、村の一般財政規模15億8000万円にとっては大きな痛手である。住民説明会において今後の財政シミュレーションが示されたが、固定資産税や下水道料金、児童館使用料の値上げやゴミ処理料金の有料化がはかられても、2005年度には基金が底をつき、その後、赤字に転じるという厳しい内容となった⁽⁸⁾。

出席した住民たちは、税や各種サービス負担の増大に不安をいだくとともに、これほどまで日吉津村の財政が悪化しつつあることに驚いた様子であった。しかし、執行部は住民投票の前に、合併のメリットとデメリットを公平に住民に知らせることが必要であるとして、つつみ隠さず丁寧な説明に心がけた。ただ、住民投票の直前でもあり、これらの説明を受けて住民が熟考したり議論したりする時間的余裕に乏しかった感はいなめない。また、説明会に参加しなかった住民に、どれだけこの情報が伝わったか、不安な点がある。

しかし、日吉津村が合併する場合の相手と目されている米子市の財政状況は、はるかに悪く、日吉津村の自主財源が6割近くを占めるのに対し、米子市は3割強という低さである。米子市の財政赤字も一般会計だけで約700億円（689億円、2002年度現在）にのぼっている。そのため、米子市と合併した場合、税負担や各種料金の一層の引き上げや住民サービスのカットが進むことが懸念された。結局、日吉津村の住民は、不安の多い米子市と合併するよりも、合併しない場合に村から示されたような住民負担増になっても、およそ近隣の自治体と同程度に負担が納まる方を優先させたのである。また、米子市と合併することによって、村の個性が失われてしまうという懸念も根強かった。この村民の意識は、つぎに考察する住民投票の結果に如実に現れていた。

ここで、住民投票の結果に入る前に、日吉津村議会および村長は、この合併に対してどのような態度を採ったのかについて一瞥しておこう。

村議会は、先にのべたように、一時は米子市と淀江町とが設置を進めていた合併協議会への参加を決意した。しかし、予想以上の住民の反対に会い、その決意を取り下げた経緯がある。この時か

ら、議会では合併賛成に向けた議論はしにくい雰囲気がつくられた。日吉津村議会の議員の中では、共産党議員以外は目立って単独存続を主張する議員もいなくなった。村の存続か否かという最も大切な争点に対して、大半の議員がこうした態度をとったことは、住民から責任回避だとの批判を受けたのは当然であった。

一方、村長も合併の賛否について、自己の判断を最後まで明らかにしなかった。これに対しても、先の村会議員と同様の批判があった。しかし、執行部の長として、住民を誘導することなく、あくまでも住民の自主的判断を尊重しようとする村長の考えに基づくものであった。

こうした状況のため、日吉津村では住民投票の告示以降、目だって合併推進の運動はなかった。住民の運動としては、合併反対を主張する「日吉津単独を考える村民の会」と「日吉津の将来を考える会」以外は活発な動きを見せなかった。したがって、県下が注視した住民投票のわりには、盛り上がりや欠いたまま投票日を迎えることになった。

鳥取県日吉津村における住民投票の結果とその意義

日吉津村の住民投票は2003年11月30日に実施された。住民投票の結果は、次のとおりである。

まず、投票率は78.32%と高く、村民の関心の高さを示した。投票総数2016票のうち有効投票2000票で、合併反対が1283票(64%)、合併賛成が717票(36%)。予想以上に、合併反対が合併賛成を大きく上まわる結果となった⁽⁹⁾。

「予想以上に」という理由は、なるほど、先の住民アンケートから、合併に反対する住民が合併賛成の住民を上まわることは予想できた。しかし、住民投票直前に実施された住民説明において、村から示された住民への税負担や各種の料金引き上げ提案が住民に影響を与え、合併に反対する気持ちを薄れさせるのではないかと思われた。そのため、合併反対と合併賛成との開きは、もっと縮まると予想されたからである。だが、予想に反して、より強く住民は米子市と合併することに不安を感じていたことが判明した。その不安とは、つぎの3点にまとめられよう。

第1に、米子市の財政状況が、日吉津村よりもかなり悪いことがわかってきたため、合併することで税負担や各種料金が一層引き上げられたり、住民へのサービスカットが予想されること。

第2に、減少しつつあるとはいえ、これまで日吉津村の財政を支えてきた王子製紙から入る固定資産税など豊かな財源が、そのまま米子市の財政に吸収されてしまうこと。

第3に、米子市と合併することによって村は米子市のベットタウンになり、村の個性が失われてしまうこと。

以上の点を理由として、今後の村財政や住民負担の増大に不安を感じながらも、日吉津村の住民は近接する米子市との合併にノーという判断を下した。こうして、日吉津村は単独存続の道を選んだのである。全国的に小規模自治体が、つぎつぎと合併のうず巻きに巻き込まれていくなかで、「小さな村の大きな決断」であった。

今後の日吉津村の課題としてあげられることは、第1に、単独で存続する場合に、住民説明会で示した住民負担を伴う行財政改革の方針を村民に徹底し、住民の理解を得ること。第2に、日吉津村が位置している鳥取県西部の合併の進展によって、一部事務組合の枠組みが変わり、日吉津村も加盟しているゴミ処理場の維持などで負担金の増加もありえるが、住民の理解の上で妥当な範囲の負担でおさまるように努力すること。第3に、単独存続に決定した以上、今後の日吉津村のありう

べき未来像を明らかにし、住民と行政とが一体となって協働のまちづくりを進めること。以上の諸点につきである。

ともあれ、日吉津村が合併しないことを決意したことによって、合併したために予想される不安から解放された意義は大きい。

すなわち、合併した場合、周辺に位置する地域と中心地域とでは一層格差が拡大することが知られている。物も人も金も中心地に集まり、今までよりも周辺地域の過疎化が進展することが懸念される。さらに、合併すれば何とかなるとの気持ちから、これまでの地域づくりの取り組みが合併によって後退する可能性や、合併して以降、すでに合併した地域の経験から、当初とは逆に行政サービス水準の低下と住民負担の引き上げが行われるケースが多いこと。また、合併以降の膨張した予算にもとづく「合併バブル」の発生や合併特例期間が過ぎた10年後におけるバブルの清算。15年後の地方交付税の大幅な減額および合併特例債の償還など、さまざまな要素が重なって、将来的には、今以上に自治体の財政は苦しくなることが予想される⁽¹⁰⁾。

最後に、鳥取県下で地方自治法にもとづく条例制定によって、県下で最初に実施された日吉津村の住民投票の意義をまとめておこう。

第1に、住民自治の具体的あらわれとして、県下の自治体に先がけて条例を制定して、住民投票を実施したこと。

元来、地方自治は団体自治と住民自治とを車の両輪として動いていることが必要である。団体自治とは、国の内部において国家から独立した地方自治体が存在し、この地方自治体によって、地域の政治や行政を処理することを言う。ドイツやフランスの地方自治は、この団体自治を基本としている。他方、住民自治とは、その地域に住んでいる住民が、積極的に地域の政治や行政に参加することによって、それを自分たちの意思と責任で処理することを言う。この住民自治を基本としている国にイギリスやアメリカがある。

問題は、この団体自治と住民自治との関係をどうみるかという点である。国家からの監督や関与を出来る限り排除しながら、中央政府から独立して意思決定を行う団体自治の重要性は、言うまでもないが、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言える。

したがって、地域住民が直接、地域の決定にかかわるのが住民自治の基本であり、今回、日吉津村が住民自治の具体化として、市町村合併という地域の将来のあり方にかかわる重要な決定に、直接住民の意思を問う住民投票を実施したことは、地方自治の発展にとって大な意義をもった。

第2に、住民投票を実施したことによって、合併するか否かの決定過程に公平性や透明性が与えられたこと。

もっとも、本文で指摘したように合併後の行財政改革のシミュレーションの提供が遅れたとは言え、日吉津村の住民投票においては、かなりの程度、行政側から合併のメリットとデメリットについて公平な情報が住民に提供された。合併のメリットだけでなく、合併後の住民負担増など合併のデメリットを明確に示した上で、住民投票が行われた意義は大きい。

そうした事情には、村長が合併の賛否についての判断を最後まで明らかにしなかったことにもよる。これには、先述したように村長への批判もあったが、あくまでも誘導によるのではなく、住民の自主的判断を尊重しようとしたためだ。このことも、合併に関する情報の提供を公正にしようと努めた一因となっている。

さらに、透明性という点では、言うまでもなく、住民投票は誰にでもわかりやすく、かつ明確に賛否が判明する。こうして、日吉津村で実施された住民投票では公平性、透明性が確保され、後に住民と行政との間や住民どうしにおいて、しこりを残す余地は少ないと考えられる。

第3に、日吉津村の住民投票においては、18歳以上の青年や永住外国人にも投票権が与えられたこと。

周知のように、現在のわが国では、公職選挙法にもとづき18・19歳の青年や外国人には、国政選挙・地方選挙を問わず選挙権がない。それに対して、イギリスやアメリカ、ドイツ、イタリア、オランダ、スウェーデン、フランスなどでは、18歳以上の選挙権が、すでに認められている⁽¹¹⁾。また、外国人の選挙権では、国政レベルでニュージーランドが認めており、地方レベルにおいては、選挙権および被選挙権とも認めるスウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、オランダ、アイルランドなどがある⁽¹²⁾。

わが国においても、選挙権の年齢制限を18歳以上に引き下げようとする動きがある。例えば、最近の規制緩和政策の一環として、特区提案が行なわれ実施されているが、鳥取県では倉吉市と共同で、2003年11月に「住民に身近な市町村議会特区」を提案し、その中で、定例議会の回数を独自決定できるように提案するとともに、選挙権の年齢制限を18歳以上に引き下げる提案を行なった⁽¹³⁾。しかし、この選挙権の18歳以上の引き下げについては、今のところは認められていないが、今後に影響を与えるものとして注目すべき動きである。

他方、外国人の選挙権では、日本に一定の期間在住し、あるいは半永久的に生活をして、納税の義務などを負っている外国人に対しては選挙権とくに地方参政権を認めるべきであるとする考えが、近年わが国でも主張されてきている。最高裁でも、外国人の地方参政権を違憲とは認めないとする判断が示されている。

すなわち、最高裁は1995(平成7)年2月28日、永住外国人に地方選挙権を与える法律を制定することを違憲ではないとし、最高裁として初めて、永住外国人に対する地方選挙権付与を事実上容認する判断を示した⁽¹⁴⁾。これを契機に、在日本大韓国民団が地方参政権を求める運動を展開し、1400を超す日本の地方議会でも、永住外国人に対して地方参政権を認める趣旨の意見書や決議の採択が行われてきた⁽¹⁵⁾。

今回の合併に関する住民投票は、こうした選挙権をめぐる動向に影響を与えることになる。全国的にみて住民投票において18歳以上に投票権を与えた最初のケースは、2002年9月に実施された秋田県岩城町の住民投票であった。また、永住外国人に投票権を与えた最初のケースは、2002年3月に実施された滋賀県米原町で行われた住民投票であった。その後、この傾向は全国の住民投票に広まっていった。

しかし、今でも依然として、20歳以上の日本人にしか投票権を与えない住民投票もみられるなかで、日吉津村は投票権の年齢制限を18歳以上に引き下げ、永住外国人にも投票権を拡大したことは、今後、国・地方を問わず選挙権の改正論議を活発化するものとして注目されよう。

おわりに

現行の合併特例法の適用期限は、本年(2005年)3月末日で切れる。その期限をめざして、昨年は市町村合併をめぐる活発な動きが全国的に展開された一年であった。私にとっても昨年は、市町

村合併に関連する講演に忙しく県内を駆け回る日々が続いた。

今回の市町村合併では、地方分権には似つかわしくない中央集権そのもののやり方で国が合併を誘導し、自治体は自治体で地方財政の危機から即、市町村合併へと雪崩を打って向かおうとしているのを目の当たりして、今後の日本の政治と地方自治のあり方に危機感をおぼえた。そうした感想を、私は講演で率直に表明してきた。そして、具体的に合併問題について、以下のような考えを述べてきた。

合併した場合、物も人も金も中心地に集まり、今までよりも周辺地域の過疎化が進展する。その結果、周辺に位置する地域と中心地域とでは一層格差が拡大する可能性がある。さらに、合併すれば何とかなるとの気持ちから、これまでの地域づくりの取り組みが合併によって後退する可能性や、合併して以降、すでに合併した地域の経験から、当初とは逆に行政サービス水準の低下とサービスへの住民負担の引き上げが行われるケースが多い。

また、合併以降の膨張した予算にもとづく「合併バブル」の発生や合併特例期間が過ぎた10年後におけるバブルの清算。15年後の地方交付税の大幅な減額および合併特例債の償還など、さまざまな要素が重なって、将来的には、今以上に自治体の財政は苦しくなることが懸念される。

たびたび合併論議のなかで、今から50年も前の昭和の大合併の成功事例が紹介されることがある。しかし、その地域を調査すると、たまたま大学や企業が誘致されたり、都市計画のモデル地域に指定されたりと、特別な要因のおかげで、その地域が発展したのであって、もちろん合併した全ての地域が発展しているわけではない。むしろ、現在、過疎地域となっている所は、この昭和の大合併をきっかけとして過疎が始まったと言える地域が数多く存在することを忘れてはなるまい。

まだ、昭和の大合併が行われた当時の日本社会は、まさに高度経済成長期に入らんとする直前にあって、合併して以降、高度経済成長の波及効果で合併した周辺地域に、その経済効果が及ぶこともあった。さらに、わが国の人口は、この期のベビーブームにみられるように急激に増加しつつあったため、これらの地域も人口増加に関連する社会的効果を楽しむことができた。

しかし現在では、かつてのような経済成長も人口増加も今後は望むべくもなく、昭和の合併の結果で今回の合併の効果を推し量ることは、もはや不可能である。当時と現在とでは、市町村合併を行った時代状況が全く異なっているのである。現在、事態は一層、深刻であると言わなければならない。

今後わが国は、さらなる高齢化が進み、ますます福祉・介護に対する住民の要求が強まってくる。それに加えて、最近、地震や台風、豪雨の被害が甚大になり、安心して地域で暮らしたいとする住民の要求も強まってきている。これらの要求に応え、安心・安全の地域づくりを進めていくためには行政と住民との距離が広がるよりも、行政は住民にとって身近な存在であることが望ましい。地域住民の行き届いた対策やすばい対応がとれるからである。あまりにも現在の市町村合併は、こうした住民生活の目線からの議論がなされず、行政から見た効率性の観点のみが前面に押し出されすぎている。

したがって、合併に向けて正面から住民を説得することが難しい。そのため、国は財政手段を持ちださざるをえず、合併する自治体には財政特例を、合併しない自治体には地方交付税の減額をちらつかせながら、半ば強制的に合併せざるを得ない方向に誘導して行った。しかし、地域づくりに強制はなじまない。住民の自主性を引き出してこそ、地域づくりは発展することを忘れてはならない。私が、今回の市町村合併に反対するのは、以上の理由からである。

講演では、こうした合併の問題点を、それぞれの地域の特殊性を混ぜながら話した後で、会場か

らの質問にはいる。その度に、決まって質問される事柄がある。その質問とは、「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、合併問題を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してしまうものではないか」というものである。

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。本文で指摘したように、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が問題なのである。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議員や首長、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パワーが示されている。

確かに、やみくもに住民投票を実施すればよいというものではない。公平な情報を提供することなく、為政者が自己の考えを正当化するために住民投票を利用する危険性もある。したがって、住民投票に全幅の信頼を置くことは正しくない。しかし、住民に公平な情報を提供し、その情報に基づく十分な学習機会と熟考する期間を保障した上で、住民投票が実施されれば、住民投票はわが国の政治的欠陥を補修し、民主政治を発展させるために重要な意義をもつ。こうして、従来のわが国の政治を反省し、今後の政治のあり方を展望する場合、住民投票の持つ意義を考察する作業は欠かせないのではないか。そう考えたのが、本稿で住民投票を取り上げたキッカケであった。

たまたま、昨年は市町村合併によって住民投票が私の身近な自治体で行われたため、つぶさに住民投票条例の制定から住民投票の実施へと、一連の流れを初めから終わりまで観察し、その意義を考察する機会を得た。それをまとめて出来上がったのが本稿である。

本稿を仕上げるまでに、実に多くの人々にお世話になった。とくに、日吉津村石 操村長、地域政策課の石川倫温様、前田 昇様、矢野美穂様、さらに、日吉津村行財政検討委員会の小西 衛委員長、後に同村の教育長に就任された遠藤 量様はじめ8名の委員の皆様には、行財政検討委員会を通して大変お世話になり勉強させていただいた。記して、心から御礼申し上げたい。

注

- (1) 上田道明『『平成の大合併』をめぐる住民投票の中間総括』『季刊 自治と分権』第16号 2004年7月、77ページ。
- (2) 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。
- (3) 鳥取県日吉津村『一人ひとりが輝き夢はぐくむ村づくり』(第5次日吉津村総合計画)2001年3月、22ページ。
- (4) 鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報)No.476、2003年6月。
- (5) 鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報)No.481、2003年11月。

- (6) 鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報) No. 479, 2003年9月。
- (7) 鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報) No. 480, 2003年10月。
- (8) 鳥取県日吉津村役場地域政策課「市町村合併を考える村民協議会報告その2」2003年6月2日。
- (9) 鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報) No. 482, 2003年12月。
- (10) 詳しくは、藤田安一「市町村合併と自治体財政 鳥取県鹿野町を素材として」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号, 2003年)を参照のこと。
- (11) 吉田善明・越路正巳・緒方章宏・川村 清『四訂版 公職選挙法の解説』一橋出版, 1998年。
- (12) 長尾一紘『外国人の参政権』世界思想社, 2000年, 9ページ。
- (13) 鳥取県「鳥取県の特区提案状況」2004年12月。
- (14) 前掲『外国人の参政権』5ページ。
- (15) 坂田期雄『地方分権 次へのシナリオ』(『Q & A自治体最前線 問題解決への処方箋』第1巻)ぎょうせい, 2001年, 170ページ。

参考文献

- 森田 朗・村上 順編『住民投票が拓く自治』公人社, 2003年。
室井 力『住民参加のシステム改革』日本評論社, 2003年。
横田 清編『住民投票』公人社, 2000年。
新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい, 1999年。
上田道明『自治を問う住民投票』自治体研究社, 2003年。
今井 一『住民投票』岩波新書, 2000年。
今井 一『住民投票Q&A』岩波ブックレット, 1998年。
『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店, 2002年。
宮島 喬編『外国人市民と政治参加』有信堂高文社, 2000年。
長尾一紘『外国人の参政権』世界思想社, 2000年
小山善一郎『現代地方自治 キーワード186』公人の友社, 2000年。
坂田期雄『地方分権 次へのシナリオ』(『Q & A自治体最前線 問題解決への処方箋』第1巻)ぎょうせい, 2001年
自治・分権ジャーナリストの会編『この国のかたちが変わる 平成の市町村大合併』日本評論社, 2002年。
吉田善明・越路正巳・緒方章宏・川村 清『四訂版 公職選挙法の解説』一橋出版, 1998年。
鳥取県日吉津村『一人ひとりが輝き夢はぐくむ村づくり』(第5次日吉津村総合計画)2001年3月。
鳥取県日吉津村「ひえづ」(日吉津村広報) 毎月号。
藤田安一編著『地域づくりの新たな発展をめざして』米子プリント社, 2004年。
藤田安一「市町村合併と自治体財政 鳥取県鹿野町を素材として」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号, 2003年。
藤田安一「公共政策と地方自治体 鳥取県を事例として」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第5巻第1号, 2003年。

(2005年1月15日 受理)