

北海道内における平成大合併時の住民発議と住民投票 (浅利一郎教授退任記念号)

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2016-06-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中川, 訓範 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00009625

論 説

北海道内における 平成大合併時の住民発議と住民投票

中 川 訓 範

I はじめに

平成の大合併において国が取った施策は数多くあるが、それらの施策の背景に共通する特徴として、自治体や住民の自主性を尊重したことが挙げられる。この考え方は市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）の第1条の後段に明確に述べられている。「自主的な市町村の合併の円滑化並びに合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展を図り、もって合併市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことができるようにすることを目的とする。」この発想は国が主導・推進したこれまでの大規模な合併と大きく異なる。住民発議による市町村合併を制度化（第4条）したことは、この平成の大合併の特徴を象徴するものである。本稿では、北海道の市町村合併の事例を住民発議の観点から整理し検討することを目的とする。

平成の大合併は公式には1999（平成11）年の合併特例法の改正から始まるとされるが、平成の大合併は始まった当初はかなりのスローペースであった。制度的には1999（平成11）年の合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の改正によって、合併のための行政手続きは整備されていた。本稿で特に取り上げる住民発議制度の創設はすでに1995（平成7）年の合併特例法の改正で行われており、1999（平成11）年の改正ではさらにそれが拡充された。加えて2000（平成12）年4月に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律、いわゆる地方分権一括法が施行され、行政制度の面での地方分権が始まっていた。しかしながら、1999（平成11）年から2003（平成15）年までの合併の件数はわずか42件であった。

転機は2004（平成16）年に訪れる。この年、政府は地方税の財政改革を予算編成に反映させた。地方自治体の歳入は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債などである。地方税については、国税とのバランスを考慮し、国から地方自治体への税源移譲の必要性が議論されていた。また国庫支出金（国庫補助負担金制度）についても整理・合理化が必要だとされていた。これらの議論を踏まえて、2002（平成14）年5月、当時の片山虎之助総務大臣が「地方財政の構造改革と税源委譲について」とする試案、いわゆる片山試案を発表し、「三位一体の改革」を提唱された。これが実際に実際の予算編成に反映されたのが前述の2004（平成16）年度である。ここでの三位一体

とは、地方税への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革の3つを一体にして行うという意味である。この予算において、交付税総額は1.2兆円減少し、地方交付税の代替財源である臨時財政対策債の減少と合わせると、実質的な交付税総額は2.9兆円の削減、伸び率にしてマイナス12%と大幅縮減された。

このことが全国の自治体に与えた影響は甚大であった。特に北海道の自治体は泊村を除き、すべての団体が交付税を交付されている。この交付金削減が合併へのなんらかのインセンティブを生み出したことを想像に難しくなく、事実、北海道における市町村合併は2003（平成15）年から急速に動き始める。本稿では、北海道における市町村合併の進展を実際のデータを整理しながら考察していく。

II 北海道における市町村合併

北海道では、市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号、旧合併特例法）のもとで212市町村（1999（平成11）年3月）から180市町村（2006（平成18）年3月）に市町村が減少する。なお2005（平成17）年4月に施行された「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成16年法律第59号、新合併特例法）のもとでの市町村合併が1件あり、北海道内の市町村数は現在179市町村である。

II.1 最初の法定合併協議会

北海道における最初の法定合併協議会の設置は、釧路市と釧路町による「釧路市・釧路町合併協議会」である。この協議会は2002（平成14）年4月10日に住民発議に基づき道内初の法定協議会として設置された。釧路市は当時の市長が合併に積極的であったため、同年10月2日には、釧路市、釧路町、阿寒町、鶴居村、白糠町、音別町の6市町村による「釧路地域6市町村合併協議会」が設置されている。この法定協議会は6市町村議会の議決を受け、「釧路地域6市町村合併協議会設置並びに規約に関する協議書」に6首長が調印することにより設置された。この6市町村の合併が実現した場合、市域の総面積は2961平方キロメートルとなり、その面積は佐賀県の面積（2439平方キロメートル）を上回る。なお、総人口は23万8千人である。平成14年までに設置された法定合併協議会は、この事例のみである。なお、任意の合併協議会が一つ設置されている。乙部町、江差町、厚沢部町、上ノ国町を構成メンバーとする「桧山南部5町合併問題協議会」である。

II. 2 釧路管内の合併協議の経緯と結果

釧路地域6市町村合併協議会のその後について触れることで、地域の自主性に任せた今次大合併における実際の合併の経過の複雑さについて述べたい。まず、2004（平成16年）3月31日に釧路町の合併協議会からの離脱表明があり、この釧路地域6市町村合併協議会は解散する。

その後、釧路市、阿寒町、鶴居村、白糠町、音別町の5市町村間で合併の枠組みについて協議を続けられた。2004（平成16年）5月31日に釧路市、阿寒町、鶴居村、白糠町、音別町の5首長会議が開催された際に、鶴居村から合併協議会へ参加できない旨の表明があったことから、鶴居村を除く4市町で協議を継続することが合意された。

2004（平成16年）6月30日に釧路市、阿寒町、白糠町、音別町の4市町議会の議決を受け、「釧路地域4市町合併協議会設置並びに規約に関する協議書」に4首長が調印し、「釧路地域4市町村合併協議会」が設置される。

この後、白糠町において合併に関する住民投票設置が二度にわたり試みられた。一度目は地方自治法74条に基づく住民投票条例制定の直接請求で2004（平成16年）11月24日に請求代表者証明書の交付、告示が行われた。この時は、署名簿提出期間内に署名簿の提出がなかったため不成立となっている。二度目は2004（平成16年）12月9日に議員提案によって成立した「白糠町が釧路市、阿寒町及び音別町と合併することについての意思を問う住民投票条例」に基づく住民投票で、2005（平成17年）1月16日に実施され、投票率は64.14%で投票率60%以上の場合に開票という条件を満たしたため成立、投票結果は賛成44.53%、反対55.47%で反対多数となった。

この結果を受けて、白糠町から合併協議を継続することができない旨の表明があったことから、白糠町を除く3市町で、合併特例法期限内での合併申請を目指し、協議を継続することが合意され、2005（平成17年）1月27日に釧路市、阿寒町、音別町の3市町議会で、「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会の設置に関する議案」が議決され、この議決を受け、平成17年1月31日「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会設置並びに規約に関する協議書」に3首長が調印し、「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会」が設置される。この合併は実現し、2005（平成17年）3月31日に合併調印式が開催された。この合併は40キロ以上離れた場所に面積400平方キロメートルの飛び地（旧音別町）を含むものであった。参考までに静岡市駿河区と清水区を足した面積が340平方キロメートルである。なお、新しく誕生した釧路市の市域面積は1363平方キロメートル、人口18万1千人である。面積的には現在の静岡市（1389平方キロメートル）とほぼ同面積であるが、人口は約4分の1である。

II.3 2003（平成15）年（暦年）以降の合併協議会の動向

2003（平成15）年以降、北海道内では法定ならびに任意の合併協議会が数多く結成される。これには前述の地方税の財政改革が大きく影響していると考えられる。ここでは、これらの事例を整理してデータとして把握することに努めたい。まず、2003（平成15）年1月1日に石狩市、厚田村、浜益村の3市町村による法定合併協議会「石狩市・厚田村・浜益村合併協議会」が設置される。なお、この合併協議は厚田村と浜益村を石狩市に編入する形で成立し、2005（平成17）年1月27日に合併の調印式が行われている。

2003（平成15）年（暦年）に設置された合併協議会は10である。前年まで釧路市のみであったことを考えると、実に10倍であった。表1はこれをまとめたものである。関係市町村名はそれぞれ団体名からわかるとおりであるが、遠軽地区4町村合併協議会の関係市町村は生田原町、遠軽町、丸瀬布町、白滝村。日高中部合併協議会については新冠町、静内町、三石町である。また、幕別町・忠類村合併協議会については当初は更別村も協議に加わっていたが、2004（平成16）年11月25日に離脱している。蘭越町・ニセコ町・真狩村・喜茂別町・倶知安町合併協議会については、五月雨式に関係市町村が加入しており、2003（平成15）年10月8日に蘭越町、同年11月4日に真狩村、同年12月5日に喜茂別町がそれぞれ加入している。関連市町村は33、すでに協議を開始していた釧路管内の6市町村を含めると、当時北海道に存在した212市町村のうち、約5分の1が法定合併協議会に参加したことになる。

表1 2003（平成15）年（暦年）における法定合併協議会の結成状況

名称（団体名）	設置年月日
石狩市・厚田村・浜益村合併協議会	H15. 1. 1
遠軽地区4町村合併協議会	H15. 5. 14
蘭越町・ニセコ町・真狩村・喜茂別町・倶知安町合併協議会	H15. 9. 1
七飯町・鹿部町合併協議会	H15. 9. 22
函館市・戸井町・恵山町・楸法華村・南茅部町合併協議会	H15. 9. 29
伊達市・壮瞥町・大滝村合併協議会	H15. 10. 1
日高中部合併協議会	H15. 11. 1
佐呂間町・上湧別町・湧別町合併協議会	H15. 12. 8
幕別町・忠類村合併協議会	H15. 12. 25
中標津町・羅臼町合併協議会	H15. 12. 26

以上は法定合併協議会の設置であるが、任意の合併協議会はこれよりもさらに多く設置されており、2003（平成15）年中に設置された数は任意の協議会は17に及ぶ。そのうち、4つは2003（平成15）年中に解散し、残りもすべて2004（平成16）年に解散している。これらの合併協議に関係

した市町村の数を含めると、当時の北海道の市町村の約半数がなんらかの合併協議を模索していた。

2004（平成16）年に入ると、その動きはさらに加速していく。2005（平成17）年4月1日時点での北海道の調べによると、北海道内の212市町村のうち、法定合併協議会を設置した市町村数は62、7市48町7村、任意合併協議会を設置した市町村数は42、3市35町7村であった。この時点で協議会に参加していない市町村数は55、16市35町4村であったことから、約4分の3の市町村が合併を模索していた。

II.4 2002（平成14）年（暦年）の住民発議による法定合併協議会の直接請求

北海道における平成大合併の草創期にあたる2002（平成14）年に戻り、その暦年中に住民発議により合併協議会が設置された事例について述べたい。住民発議による合併協議会の設置とは、合併特例法第4条と第5条を根拠法とする合併協議会の設置の直接請求である。平成の大合併において、住民投票は数多く行われており、2010（平成22）年10月の総務省の調べによると、市町村合併に関する住民投票は全国で445あった。そのうち合併特例法を根拠法とする住民投票は53であった。ここでは北海道の事例について詳細に見ていきたい。

北海道の事例で根拠法とされたのは4条ないし4条の2の二つの場合がある。北海道で最初の住民発議による法定合併協議会の設置の直接請求があったのは、すでに詳細を述べた釧路市と釧路町の事例である。住民発議の年月日は2002（平成14）年1月10日で、同じ日に釧路市と釧路町の両市町において請求があった。両市町の議会はこれを可決し、法定合併協議会が設置された。次に、請求があったのは、網走市、東藻琴村、女満別町、斜里町、清里町、小清水町の6市町村を関係市町村とする法定合併協議会の設置の直接請求である。この事例でも、すべての関係市町村において請求があったが、住民発議の年月日は市町村により異なり、それを受けた市町村議会による議決結果も異なるため、表2にそれをまとめた。なお、根拠法は4条の2である。

表2 網走市を中心とする事例

住民発議年月日	市町村名	議決結果
H14. 10. 31	女満別町	否決
H14. 11. 1	斜里町	否決
H14. 11. 1	東藻琴村	否決
H14. 11. 1	小清水町	否決
H14. 11. 6	清里町	否決
H14. 11. 7	網走市	可決

この時、網走市を除く関係町村の議会がすべて否決をした。なお可決した網走市は必要な手続きまで終了している。この直後に、このオホーツク管内の同地域では、この合併以外にも一つの直接請求が発生する。それは美幌町、東藻琴村、女満別町、津別町による法定合併協議会設置の直接請求である。根拠法は4条の2である。これもすべての関係町村において請求が有り、その日付は微妙に異なり、議決結果も異なる。表3にそれをまとめた。

美幌町を除くすべての関係町村が否決をした。なお可決した美幌町は必要な手続きまで終了している。オホーツクのこの地域における合併は非常に複雑な経緯を辿っており、この時の関連市町村、網走市、東藻琴村、女満別町、斜里町、清里町、小清水町、美幌町、津別町の内、最終的に合併をしたのは東藻琴村と女満別町が大空町となったのみである。網走市は平成大合併の始まった当初から合併に積極的であったが、網走市を中心とした合併案に対する周辺自治体の拒否反応の源は、網走市の財政への懸念にあったと言われる。2006（平成18）年度決算における網走市の公債費率は35.0%、実質公債費比率は20.5%であった。これは全国平均の15.1%、北海道市町村平均の16.9%を大きく上回っている。

表3 美幌町を中心とする事例

住民発議年月日	市町村名	議決結果
H14. 11. 11	東藻琴村	否決
H14. 11. 14	津別町	否決
H14. 11. 20	女満別町	否決
H14. 11. 25	美幌町	可決

2002（平成14）年中には合計4つの直接請求があった。最後の事例は赤井川村と小樽市の事例である。根拠法は4条である。この事例は赤井川村において、2002（平成14）年12月21日に直接請求があったが、相手方の小樽市では市長が市議会に付議しなかったため、住民投票には至っていない。

これらの4事例からすぐにわかることは、法定合併協議会設置の住民投票が行われることは必ずしも確定的ではなく、特にインセンティブが弱かった2002年段階においては、むしろ「破談」するケースの方が多かった。法定合併協議会の設置に成功した釧路市と釧路町の事例も、最終的に釧路町が合併の協議から離脱して協議会は解散している。

II.5 2003（平成15）年（暦年）以降の合併協議会の設置の直接請求の動向

すでに述べてきたように、この年以降、北海道では急速に合併協議の動きが広がるが、それは必ずしも住民投票によるものではない。事実、2003（平成15）年以降の合併特例法第4条ないし4条の2を根拠とする直接請求が関連市町村において有ったのは6件である。表4において直接請求の状況をまとめた。根拠法はいずれも4条である。これらの事例でも、関係市町村全部において発議があったわけではなく、一部においてのみ直接請求があった。音更町のように直接請求もなく、議会において付議されることもなく、合併協議に対応しなかった事例もある。合併協議会が実際に設置された事例は、朝日町と士別市の事例のみである。朝日町と士別市は2004（平成16）年4月に「士別市朝日町合併協議会」を設置し、2005（平成17）年1月21日に調印式を行い、合併が成立した。なお最後の上湧別町の事例は複雑なため、ここで別途記述したい。

最後の上湧別町のケースでは、上湧別町のみが住民の直接請求による住民投票を設置した。他の4町村、生田原町、遠軽町、丸瀬布町、白滝村はすでに設置されていた遠軽地区4町村合併協議会の関係市町村であり、住民投票は、この合併協議会上湧別町が加わることについての意思決定であった。

表4 2003（平成15）年（暦年）以降の合併協議会の設置の直接請求の動向

住民発議年月日	請求の有無	市町村名	対象市町村の回答	議決結果
H15. 1. 8	有	室蘭市	－	可決
	有	登別市	－	否決
H15. 11. 25	有	和寒町	－	－
	－	剣淵町	－	－
H15. 12. 1	有	滝上町	－	否決
	－	紋別市	付議する	可決
H16. 3. 3	有	朝日町	－	可決
	－	士別市	付議する	可決
H16. 3. 18	有	池田町	－	－
	－	音更町	付議しない	－
H16. 5. 18	有	上湧別町	－	否決
	－	生田原町	付議する	可決
	－	遠軽町	付議する	可決
	－	丸瀬布町	付議する	可決
	－	白滝村	付議する	可決

最初の直接請求は2004（平成16）年5月18日に住民発議され、7月13日に議会付議、7月20日に質疑、意見陳述があり、その後、議決が行われ否決された。この間、他の4つの関係町村では、

7月15日に議会付議，同日可決されている。その後，再び上湧別町において住民投票実施の直接請求が10月6日に提出され，10月28日に告示，11月7日に住民投票を実施した。投票率は80.63%，開票結果は賛成38.47%，反対61.53%で再度否決された。最終的に，この合併協議会に上湧別町が加入することはなかった。

上湧別町は2009（平成21）年に湧別町と合併している。この合併協議は，2006（平成18）年7月に北海道が示した「北海道市町村合併推進構想」の策定と公表を契機としている。この地区の合併は次節においても述べるように住民発議ではなく首長主導で進んでいる。2007（平成19）年8月13日に網走支庁主催で佐呂間町・上湧別町・湧別町の3町長による意見交換会が開催された。2008（平成20）年1月から2月にかけて，湧別町の町内12会場で町民懇談会が開催され町民188名が参加している。同年3月には上湧別町においても町民懇談会が町内6会場で開催され，町民189名参加している。その間2008（平成20）年2月に網走支庁主催で行われた二回目の意見交換会において佐呂間町の離脱があり，その後は湧別町と上湧別町の間で合併に関する協議が進められた。2008（平成20）年8月4日，湧別町と上湧別町の両町議会での議決を経て，「両湧別町合併協議会」を設置し，翌年2009（平成21）年に合併をした。なおこの合併は，2005（平成17）年に施行された「市町村の合併の特例等に関する法律」いわゆる新・合併特例法による合併の北海道内唯一の事例である。

II. 6 市町村合併に係る住民投票条例の制定状況

最後に，市町村合併に係る住民投票条例の制定状況について北海道内の事例をまとめていきたい。住民投票条例の制定は24である。この中にはすでに本稿において触れた事例が多く含まれている。たとえば，佐呂間町，湧別町，湧別町の合併協議に関する住民投票である。しかしながら，この住民投票は2004（平成16）年度に実施されている。なぜなら，2003（平成17）年12月8日に3町で法定協議会「佐呂間町・上湧別町・湧別町合併協議会」を設置して協議されていた合併に関する住民投票だからである。この合併協議会の設置については前掲の表1を参照されたい。佐呂間町は合併に関して周辺市町村と幅広く協議しており，1）生田原町，遠軽町，丸瀬布町，白滝村を中心とする遠軽地区，2）常呂町との合併をメインにしたサロマ湖周辺地区，3）湧別町および上湧別町との合併の3つをほぼ同時期（2002（平成14）年）に研究会の設置という形式で検討している。最終的に3番目の湧別町および上湧別町との合併協議を開始し，前述の合併協議会を設置した。この合併に関する住民投票が，佐呂間町と湧別町において行われた。「佐呂間町が上湧別町・湧別町と合併することの可否に関する住民投票条例」（佐呂間町）および「佐呂間町，上湧別町，湧別町合併についての住民投票に関する条例」（湧別町）である。結果は表を参照されたい。議員提案で実施された湧別町において反対多数で否決され，湧別町が合併協議から離脱を

表明し、この合併協議会は2005（平成17）年3月に解散する。湧別町での投票結果は新町名が「サロマ町」であったことが要因だと言われている。なお、今次合併において佐呂間町は最終的にどの町村とも合併をしていない。また、湧別町と上湧別町の合併で誕生した新町名は「湧別町」である。新しい湧別町の町役場旧上湧別町にある。

表5 「サロマ町」に関する住民投票の結果

町名	投票率	投票結果	請求者
佐呂間町	71.96%	賛成56.29%，反対43.71%	直接請求による制定
湧別町	79.16%	賛成43.96%，反対56.04%	議員提案による制定

以下、24の内訳について見ていきたい。請求者ごとに分類すると、表6のようになる。直接請求によるものは全体の3分の1である。投票結果は賛成多数が15、反対多数が7である。残りの2つのうち1つは開票制限の投票率に到達せず、住民投票が成立しなかった。2005（平成17）年1月16日に石狩市の「石狩市が厚田村及び浜益村と合併することの賛否を問う住民投票条例」で、投票率は43.34%であった。この住民投票は直接請求である。もう一つは、合併の枠組について問う住民投票で、日高町において請願で実施された「日高町合併に関する住民投票条例」である。この投票結果は投票率80.9%、票の内訳は平取町と合併する25.99%、門別町と合併する2.49%、平取町・門別町と合併する59.74%、合併しない11.78%であった。図1は町村ごとの賛成と反対の割合（百分率）をグラフ化したものである。奈井江町は大人と小人を分けて集計しているため、一般と子供の両方を掲載した。投票率については図2に示した通りである。図は本稿末尾に掲載した。

表6 請求者別の件数

請求者	件数
首長提案	9
議員提案	4
直接請求	8
常設型	2
請願	1
合計	24

Ⅲ おわりに

すでに述べてきたように、1990年代後半から2000年代前半は、我が国において地方分権のための様々な改革が実行された時期であった。大規模な合併推進もその一環であった。

そもそも、政府が合併を推進した理由は、1) 地方分権の進展、2) 人口構造の変化であると言われている。地方分権の進展は行政体としての地方自治体を大きく変革した。具体的には政令指定都市の要件の緩和など都市制度の見直しにより、合併の結果、多くの政令指定都市が誕生した。地方行政体の制度改革は現在も続いており、大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定まで進展し、そこでは住民投票が最終的な決定権を持つ。人口構造の問題は現在において当時より深刻である。現在の少子高齢化社会に対応するために、当時、基礎自治体の拡充が要求され自治体の合併が促進された。その背景には、一定規模の自治体を数多く創設することで、財政運営の効率化を図りたい政府の意図があったとも推察できる。一方で、自治体と住民の自主性に任せた合併であったことが、平成の大合併の特徴である。住民発議もその1つの試みである。少子化社会に対応するための施策としての合併が住民にどれだけ理解されていたかは今後の研究課題としたい。

さらに、今次の大合併には明確な特徴がある。平成の大合併が分権的に行われたことである。しかしながら、その分権的なやり方ゆえに、実際の合併の過程では様々な出来事があり、その結果も必ずしも当初の意図とは一致せず、その評価は難しいものとなる。例えば、本稿においてあげた釧路管内の合併の経緯において、住民投票の結果は飛び地の発生に直接結びついている。また、住民発議で結成された法定合併協議会は釧路市と釧路町の合併を求めたものであったが、これは実現していない。釧路市を中心とする合併の事例もそうであったが、実際、今次の大合併においては紆余曲折のある事例が多く見られる。そのいくつかは本稿の中でも事例として紹介した。経済学的には、法定合併協議会の設置は動学的な提携形成ゲームの一種であると考えられるが、現実（理論的には、均衡において）形成される提携もさることながら、本稿で取り上げた例えばオホーツク管内の事例のようにオフパスにおける事例にも興味深いケースは多い。そこでの意思決定がどのようにされたのかについては、今後検討を深めたい。最終的に、こういった様々な事例検討を深めていくことで、合併における住民発議つまり住民投票が、政府の模索してきたこれら一連の政策の中でどのような位置付けにあり、どのような効果を持ったかについて、今後の研究において検討していきたい。

参考文献

網走市役所, 網走市における財政危機と財政健全化法, 第32回北海道自治研集会レポート, 2007年.

井川博, 「最近における地方税財政改革 (三位一体の改革)」 について, アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.2, 財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR) 政策研究大学院大学比較地方自治研究センター (COSLOG), 2007年.

片山虎之助, 地方財政の構造改革と税源移譲について (試案), 2002年.

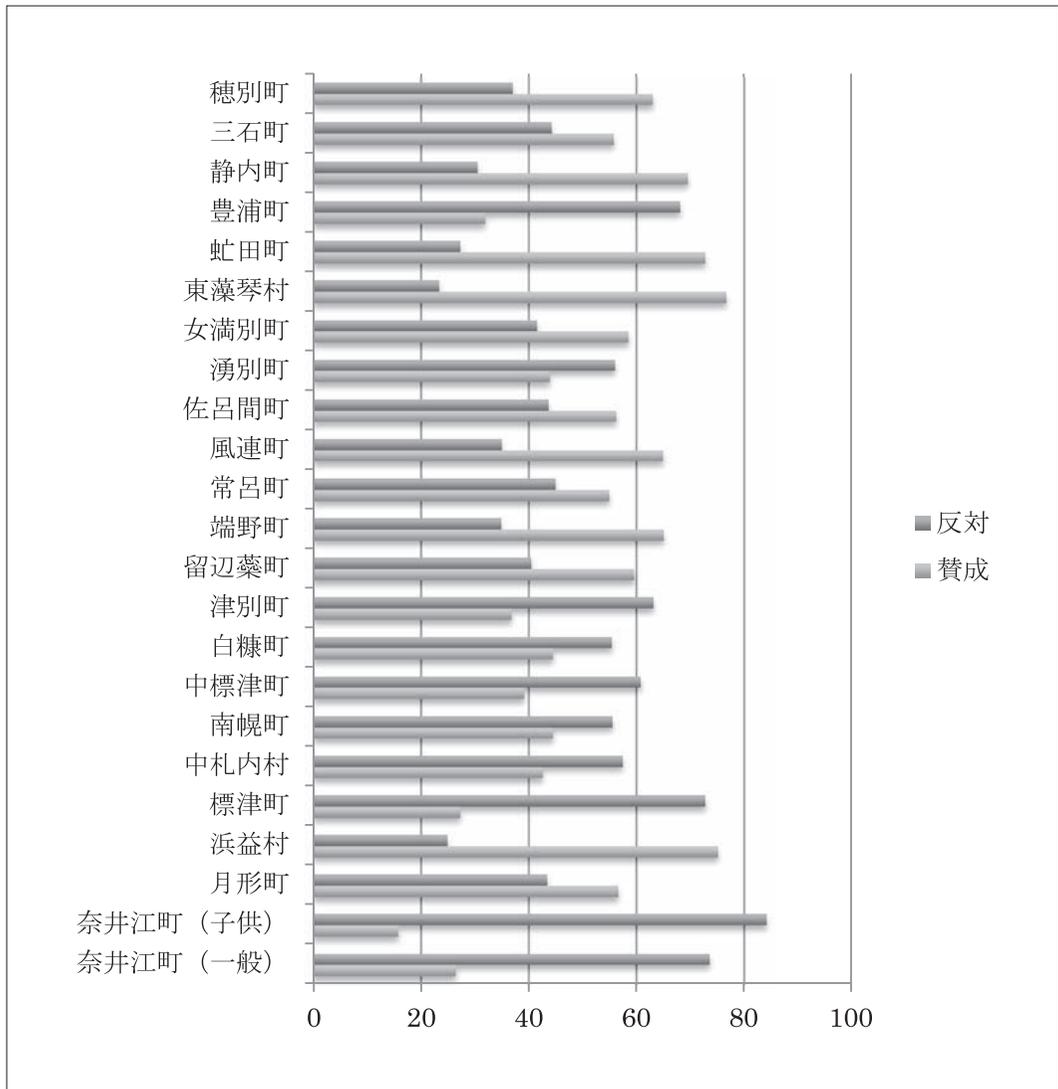


図1 住民投票の結果

神奈川県, 神奈川県における平成の合併記録, 2010年.

釧路市, 釧路市・阿寒町・音別町における合併協定調印に至る経過, 2005年.

総務省, 「『平成の合併』について」の公表, 2010年.

北海道, 合併重点支援地域の指定状況(平成18年3月31日現在), 2006年.

北海道, 北海道における合併及び合併協議会設置の状況(平成18年3月31日現在), 2006年.

北海道, 北海道市町村合併推進構想, 2006年.

両湧別町合併協議会, 「両湧別町合併協議会」設置までの主な経緯, 2009年.

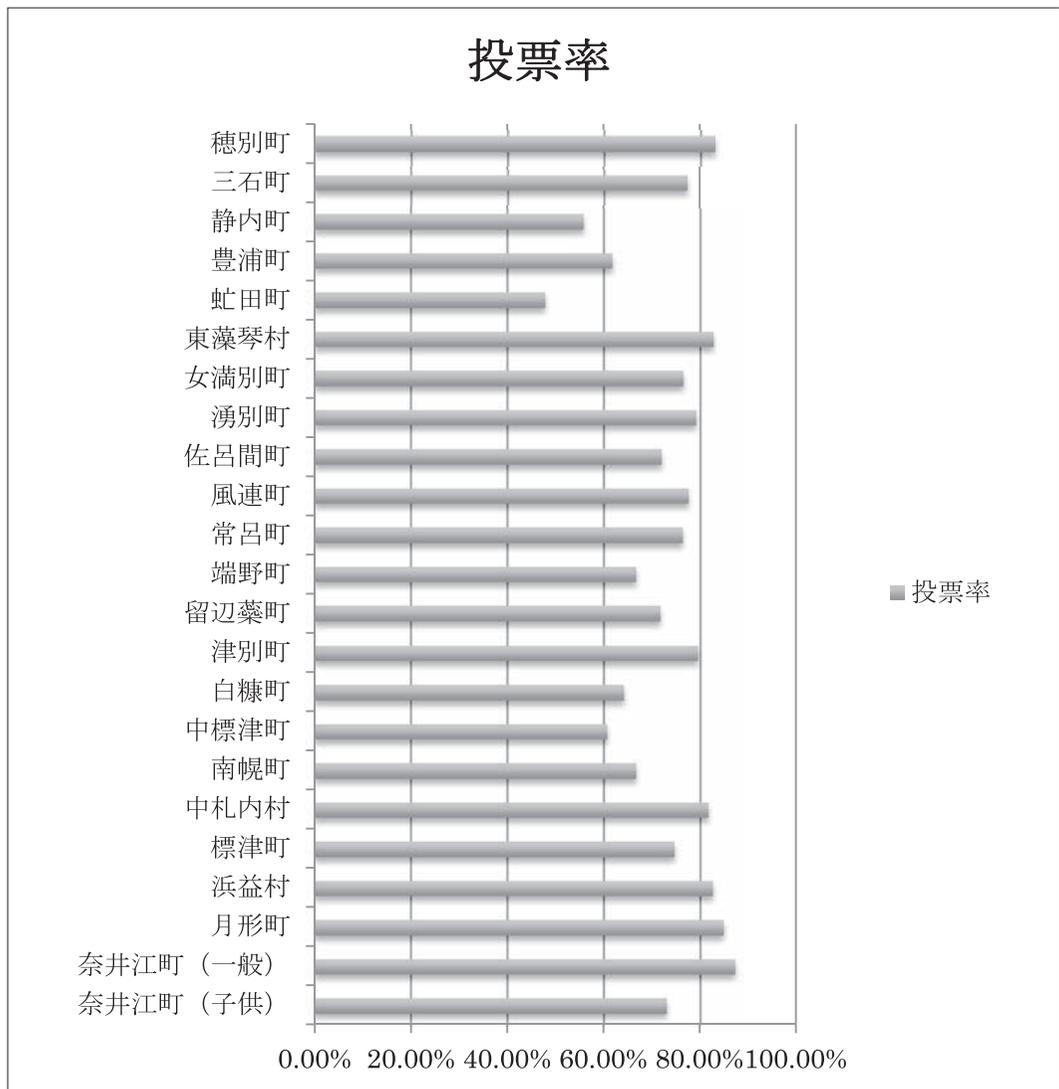


図2 投票率