

平成 18 年度東京大学大学院公共政策学教育部リサーチペーパー

住民投票の計量分析
～市町村合併をめぐる有権者の投票行動～

(要旨)

2006 年 12 月 22 日

学生番号 : 58100

村田 聡

指導 : 助教授 谷口 将紀

リサーチペーパー要旨

総務省は、地方分権を推進する政策の一環として、基礎自治体の財政力の強化を主要な目的に掲げた市町村合併特例法（平成 17 年 3 月 31 日までの時限立法）を 1995 年に制定した。総務省は、日本全国 1000 市町村を目標として、合併する自治体に合併特例債制度等の行財政面での支援を行った。市町村合併特例法の時限が迫ってきた 2001 年頃から、全国の自治体は近隣自治体等との合併に向けた協議を行い、数多くの自治体が市町村合併を断行した。全国的な市町村合併のブームは「平成の大合併」と称され、1999 年 4 月に 3232 あった市町村が 2006 年 4 月に 1820 までに減少した。平成の大合併の最中に、市町村合併の是非や枠組みをめぐって、住民投票が活用され、その数は 400 を超えた。

現在、日本の住民投票には、法定による住民投票と条例制定による住民投票の 2 種類がある。前者の住民投票は市町村合併特例法に基づくもので、法定合併協議会の設置の是非を議題として投票を行う。投票結果は、投票率の水準と関係なく、有効投票数の過半数の賛成が得られた場合、議会で可決されたものとみなされ、法定合併協議会が設置される。一方、後者の住民投票は、投票結果に法的拘束力がないが、首長は投票結果の尊重義務が条例で課され、投票結果は判断材料の一つとして用いられる。条例に基づく住民投票では市町村によって独自性のある投票形式が用いられ、未成年者や永住外国人にも参政権を付与する事例が多く見られる。また、住民投票の選択肢は合併の賛否の 2 択だけではなく、「合併しない」、「A 市と合併する」、「B 町と合併する」の 3 択といった複数の選択肢が用意されている事例も多く存在する。

市町村合併をめぐる住民投票の投票率を概観すると、通常の選挙に比べて、自治体間での投票率の差異が大きく、沖縄県西原町で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最低の 30.19% を記録する一方、沖縄県多良間村で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最高の 92.61% であった。住民投票は市町村合併に関するシングル・イシューを議題とするが、通常の選挙は複数の政策を訴える候補者の中から議員を選ぶ形式となっているので、住民投票が通常の選挙とは異なるメカニズムによって投票行動が決定されると考えるのはおかしくない。

本稿では、自治体間での住民投票の投票率の差異が通常の選挙に比べて大きい理由に、条例による住民投票制度が自治体間で大きく異なる点（投票の議題、成立要件、投票資格年齢）と市町村合併特有の要因（自治体規模、地方財政の状況）があると考え、「平成の大合併」で実施された市町村合併をめぐる住民投票の投票率の決定要因を計量分析する。

本稿では、自治体間の投票率格差の要因として、条例に基づく住民投票制度の多様性と市町村合併特有の問題があることに注目し、被説明変数に住民投票の投票率、説明変数に自治体独自の住民投票制度[住民投票の議題の差異（合併の是非または枠組み）、成立要件の有無、未成年者の投票権の有無]、市町村合併特有の問題[自治体の財政状況、及び人口規模]をそれぞれあてはめて分析を行った。コントロール変数として、住民特性（65 歳以上人口比率、2000 年衆議院選挙投票率）や同日選挙のダミー変数を用いた。

本稿では、条例に基づく住民投票制度の多様性に注目するため、全国で実施された条例に基づ

く住民投票に限定して、分析を行った。推定方法には、重回帰分析（OLS）を用いた。分析対象となる住民投票は、「平成の大合併」の最中に、市町村合併をめぐって実施された条例制定による住民投票全てである。入手できた住民投票のサンプル数は、354件である。対象時期は2001年7月29日（埼玉県上尾市で実施）から2006年4月30日（青森県下北郡大間町で実施）の間である。

分析結果として、住民投票の投票率格差を決定する要因に、住民投票の議題の差異（合併の是非または枠組み）、成立要件、人口規模があることが示された。具体的には、住民投票の議題が合併の枠組みを問う場合では、合併の是非を問うケースよりも投票率が高くなること、成立要件が規定されている場合では、要件の規定がない場合に比べて、投票率が低下すること、人口規模が大きくなるほど、投票率が低下することを意味する。

本稿の意義は二つある。一つ目は、市町村合併をめぐる全国の住民投票データを元に、市町村合併をめぐる住民投票の投票率がどのような要因で形成されているのかを分析した初めての研究であること、二つ目は、住民投票の投票率の計量分析の結果から、条例に基づいた住民投票制度は有権者に棄権を促す可能性があるため、住民投票制度の改善を提言していることである。

各章の概要は以下の通りである。第1章では、「平成の大合併」において、国、自治体が、合併過程での住民参加の一つとして、住民投票制度を導入したことを述べた後、条例に基づく住民投票は、自治体間で制度が大幅に異なることを示す。次に、条例に基づく住民投票は、自治体間での投票率格差が大きいことを明らかにして、その原因は自治体間での住民投票制度の多様性と市町村合併特有の問題にあると推測する。第2章では、市町村合併をめぐる住民投票の先行研究について簡単にサーベイする。市町村合併をめぐる住民投票制度の先行研究は、制度面から分析した研究や市町村合併に係る住民投票を事例に用いてその経緯を調査した研究が大部分を占め、定量的分析した先行研究は数が少ないことを示す。特に、市町村合併を全国集計した分析はこれまで存在していないので、本研究の意義を訴える。第3章では、住民投票の投票率の決定要因について計量分析を行う。第4章では、計量分析の結果をふまえて、条例に基づく住民投票制度の問題点を指摘して、本稿を締めくくる。

平成 18 年度東京大学大学院公共政策学教育部リサーチペーパー

住民投票の計量分析
～市町村合併をめぐる有権者の投票行動～

2006 年 12 月 22 日

学生番号：58100

村田 聡

指導：助教授 谷口 将紀

目次

はじめに	pp. 5
第1章 市町村合併をめぐる住民投票の現状	pp. 5
1-1. 「平成の大合併」	pp. 5
1-2. 市町村合併をめぐる住民投票制度	pp. 8
1-2-1. 有権者	pp. 8
1-2-2. 住民投票の議題	pp. 8
1-2-3. 成立要件	pp. 9
1-2-4. 住民投票の実施段階	pp. 9
1-3. データから読み解く住民投票	pp.10
1-4. 問題意識	pp.10
第2章 市町村合併をめぐる住民投票の先行研究	pp.11
第3章 住民投票の計量分析	pp.12
3-1. 推定モデルの説明	pp.12
3-2. 推定結果	pp.15
第4章 考察	pp.17
おわりに	pp.18
謝辞	pp.19
参考文献	pp.19
データの出典	pp.20
ヒアリング先	pp.21

はじめに

総務省は、地方分権を推進する政策の一環として、基礎自治体の財政力の強化を主要な目的に掲げた市町村合併特例法（平成 17 年 3 月 31 日までの時限立法）を 1995 年に制定した。総務省は、日本全国 1000 市町村を目標として、合併する自治体に合併特例債制度等の行財政面での支援を行った。市町村合併特例法の時限が迫ってきた 2001 年頃から、全国の自治体は近隣自治体等との合併に向けた協議を行い、数多くの自治体が市町村合併を断行した。全国的な市町村合併のブームは「平成の大合併」と称され、1999 年 4 月に 3232 あった市町村が 2006 年 4 月に 1820 までに減少した。平成の大合併の最中に、市町村合併の是非や枠組みをめぐって、住民投票が活用され、その数は 400 を超えた。

現在、日本の住民投票には、法定による住民投票と条例制定による住民投票の 2 種類がある。前者の住民投票は市町村合併特例法に基づくもので、法定合併協議会の設置の是非を議題として投票を行う。投票結果は、投票率の水準と関係なく、有効投票数の過半数の賛成が得られた場合、議会で可決されたものとみなされ、法定合併協議会が設置される。一方、後者の住民投票は、投票結果に法的拘束力がないが、首長は投票結果の尊重義務が条例で課され、投票結果は判断材料の一つとして用いられる。条例に基づく住民投票では市町村によって独自性のある投票形式が用いられ、未成年者や永住外国人にも投票権を付与する事例が多く見られる。また、住民投票の選択肢は合併の賛否の 2 択だけではなく、「合併しない」、「A 市と合併する」、「B 町と合併する」の 3 択といった複数の選択肢が用意されている事例も多く存在する。

市町村合併をめぐる住民投票の投票率を概観すると、通常の選挙に比べて、自治体間での投票率の差異が大きく、沖縄県西原町で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最低の 30.19% を記録する一方、沖縄県多良間村で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最高の 92.61% であった。住民投票は市町村合併に関するシングル・イシューを議題とするが、通常の選挙は複数の政策を訴える候補者の中から議員を選ぶ形式となっているので、住民投票が通常の選挙とは異なるメカニズムによって投票行動が決定されると考えるのはおかしくない。

本稿の目的は、市町村合併をめぐる住民投票がもっている特性を概観し、それを踏まえて、全国で実施された条例制定による市町村合併をめぐる住民投票において有権者の投票行動を規定する要因を説明することにある。そのうえで、その分析結果をうけて、条例制定による住民投票制度の課題についての考察を試みたい。

第 1 章 市町村合併をめぐる住民投票の現状

1-1. 「平成の大合併」

日本は、地方行政の基盤強化を目的として、今まで 3 度にわたる大合併を経験した。1 回目は、「明治の大合併」である。明治 21～22 年の間、近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行

に伴い、国の主導で大合併がすすめられ、7万1300あった町村が1万5860の市町村までに減少した。明治の大合併は、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との乖離をなくすため、約300～500戸を標準規模に自治体が形作られた¹。

2回目は、「昭和の大合併」である。昭和の大合併は、昭和28年～36年の間、「町村合併推進法」「新市町村建設推進法」の施行に伴い、9800あった市町村が3400余までに減少した。昭和の大合併は、戦後、新制中学の設置管理等が市町村の事務とされたことに伴い、地方自治体が合理的な行政運営を行う目的で、国が主導して行われた。昭和の大合併は、新制中学を合理的に運営できる適正人口規模の8000人を想定して行われた。

3回目は「平成の大合併」である。総務省は、地方分権を推進する政策の一環として、基礎自治体の財政力の強化を主要な目的に掲げた市町村合併特例法（平成17年3月31日までの時限立法）を1995年に制定し、日本全国1000市町村を目標として、合併する自治体に合併特例債制度等の行財政面での支援を行った。全国の自治体は、近隣自治体等との合併に向けた協議を行い、その結果、1999年4月に3232あった市町村が2006年4月に1820までに減少した。

しかし、今回の大合併では、「昭和の大合併」とは異なって、合併が市町村の自主性に任せられ、自治体の合併規模は、1万人規模の合併から政令指定都市を目指した大規模合併までであるように事例によってまちまちである。また、今回の大合併では、一般住民の意向が合併のプロセスに取り組み動きが多く見られる。これらは、「昭和の大合併」が国主導で行われたために、吸収する側の自治体の住民と吸収される側の自治体の住民との間で感情的な齟齬が生じた²という過去の経験を踏まえて、自治体は合併過程に住民のコンセンサスを形成するはたらきかけを行った³。そのはたらきかけの一つとして、条例を制定して合併の問題にする住民の意見を伺う住民投票がある。

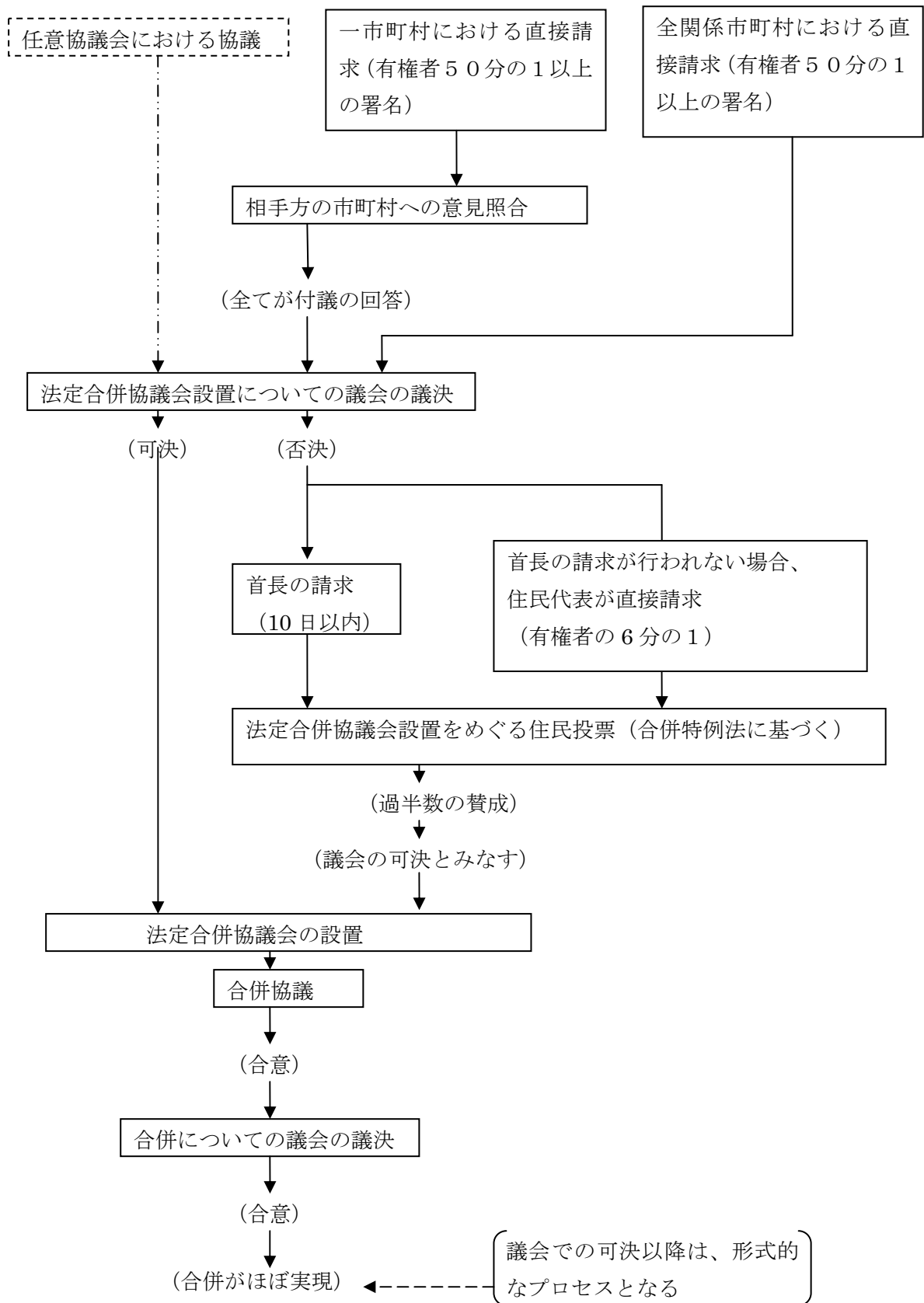
国も、住民参加による合併の促進を期待した法整備がなされた。1995年の特例法改正では、法定合併協議会の設置について住民発議制度が導入された。この制度によって、市町村の有権者がその50分の1以上の者の連署をもって、当該市町村（合併請求市町村）の長に対し、法定合併協議会の設置を請求できるとされた。だが、住民発議制度が創設されてから6年の間、89件（170市町村・39地域）の発議が成立したが、法定合併協議会設置に至ったのは24件（38市町村・39地域）にとどまった。住民発議が法定合併協議会の設置にすすまないボトルネックには、合併協議会の設置には市町村議会の議決を経なければならないことがあった。ボトルネックを解消するために、2002年の特例法改正で、法定合併協議会の設置の是非をめぐる住民投票制度が導入された。住民発議による法定合併協議会の設置の議案が議会で否決された場合、否決された市町村において、首長の請求、またはそれがなかった場合、有権者の6分の1以上の署名で行われる直接請求により、法定合併協議会の設置の是非をめぐる住民投票が行われるようになった。（図1）

¹ 総務省 HP「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」<http://www.soumu.go.jp/gapei/>

² 河村（2000）参照。

³ 住民のコンセンサスを得るため、自治体は後述の住民投票以外に、住民アンケート調査の実施や住民説明会や住民意見発表会の開催、法定合併協議会の進捗状況に関する広報紙の配布等を行っている。

図1 市町村合併プロセス



出所元：越田〔2001〕を元に作成

1-2. 市町村合併をめぐる住民投票制度

現在、市町村合併をめぐる住民投票には、前述の合併特例法による住民投票と、住民投票条例による住民投票の2パターンが用意されている。前者の住民投票では、投票率の水準と関係なく、有効投票数の過半数の賛成が得られた場合、議会で可決されたものとみなされ、法定合併協議会が設置される。一方、後者の住民投票は、投票結果に法的拘束力がないが、首長は投票結果の尊重義務が条例で課され、投票結果は判断材料の一つとして用いられる。条例に基づく住民投票では市町村によって独自性のある投票形式が用いられて、有権者の住民投票への参加が通常の選挙とは異なるものになっている。

1-2-1. 有権者

住民投票の有権者は、通常の選挙の有権者に比べて幅が広いものになっている。合併が「国民」の問題ではなく、「地域住民」に関わる問題であるため、永住外国人に投票権を付与した事例、または合併が当該地域において長期間影響を与える問題となることから、未成年に投票権を付与した事例がある。静岡県東伊豆町では、合併という問題を町ぐるみで考えてもらうために、町に3年以上住んでいる永住外国人や未成年者に投票権を付与して、住民投票を実施した。北海道奈井江町においては、投票資格を大幅に引き下げて、小学校5年生以上の子どもにも投票権を与えて、「子ども投票」の結果を参考とした事例もあったが、未成年者に投票権を与えた事例のほとんどは18歳以上を有資格者とするものであった⁴。

1-2-2. 住民投票の議題

住民投票の選択肢は合併の賛否を問う事例が多いが、「A市と合併する」、「B町と合併する」という2パターンの合併枠組みを問う事例や、2パターンの合併の枠組みに加えて「合併しない」という3つの選択肢を用意した事例などが存在した。また、「どちらともいえない」（大分県弥生町、千葉県白井市、埼玉県狭山市）や「議会に委ねる」（長野県開田村、山形県大石田町）という選択肢が含まれた住民投票の事例が存在した。（図2）

⁴ 18歳未満に投票権を与えた事例として他に、沖縄県与那国町（中学生以上）、鹿児島県輝北町（高校生以上）、鹿児島県与論町（高校1年生以上）、鹿児島県串良町（高校3年生以上）、鹿児島県指宿市（高校3年生以上）、徳島県由岐町（17歳以上）、長野県平谷村（中学生以上）がある。

図2 条例制定による住民投票の選択肢

①合併相手が明示されていて、相手団体との合併の是非を問う事例

(例) 大阪府高石市

「堺市との合併に賛成」 or 「堺市との合併に反対」

②合併相手団体が複数用意されていて、有権者が合併相手を選ぶ事例

(例) 岩手県大野村

「種市町との合併に賛成」 or 「久慈市との合併に賛成」

③「A市と合併」、「B町と合併」、「合併しない」といった3種類以上の選択肢が用意されている事例

(例) 静岡県東伊豆町

「伊東市との合併に賛成」 or 「河津町との合併に賛成」 or 「合併しない」

1-2-3. 成立要件

市町村合併をめぐる住民投票条例で多く規定されているのが、一定の投票率に満たない場合、投票結果は住民の総意とはいえないという理由で投票が不成立となる条項である。このような条項が含まれた住民投票は、調べた限りにおいて、354件中165件存在し、そのうち140件が投票率を50%に設定を行っていた。また、成立要件のヴァリエーションには、33.3%、40%、55%、60%、70%⁵があり、成立要件を課した自治体の多くは、不成立の場合、開票作業を行わないことが併記されている。

1-2-4. 住民投票の実施段階

法定による住民投票は、住民発議による法定合併協議会の設置請求が議会で否決された場合、首長ないしは有権者の6分の1の署名による請求によって、法定合併協議会設置の是非をめぐる住民投票が実施されるとして、実施段階に厳格な規定がなされているが、条例制定による住民投票が実施される合併プロセスの段階は、各自治体によってまちまちである。合併について全く論議されていない段階から、平成17年の合併特例法の期限内での合併の是非を問う住民投票が実施された事例（静岡県東伊豆町等の事例）から、関係市町村との合併協定書が締結された段階で改めて住民に合併の是非を問う住民投票を実施した事例（静岡県蒲原町等の事例）まで多岐にわたる。

⁵33.3%の成立要件は埼玉県小鹿野町、70%の成立要件は鹿児島県溝辺町の条例で課された。

1-3. データから読み解く住民投票

市町村合併をめぐる住民投票（合併特例法によるもの：58件、条例によるもの：354件（但し、9例は投票方式の住民意向調査を含む））の投票率を概観すると、通常の選挙に比べて、分散が大きく、市町村合併が実施された自治体の通常の選挙の投票率の平均、分散はそれぞれ70.74、47.14であるが、特例法に基づく住民投票の投票率の平均、分散はそれぞれ71.11、114.07、条例制定に基づく住民投票の投票率の平均、分散はそれぞれ68.58、148.20であることから、住民投票の投票率の平均は通常の選挙に比べてあまり変わらないものの、分散が著しく大きいことがわかる。沖縄県西原町で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最低の30.19%を記録する一方、沖縄県多良間村で実施された住民投票の投票率は全国の住民投票の中で最高の92.61%である⁶ことから、実施した自治体によって投票率が大きく異なることがわかる。

1-4. 問題意識

市町村合併をめぐる住民投票が、通常の国政選挙に比べて、自治体間での投票率の差異が大きい理由は何だろうか？その理由として、条例に基づく住民投票制度の多様性と市町村合併特有の問題が考えられる。

条例に基づく住民投票制度は、前述の通り、自治体毎に、投票資格年齢、投票の議題、成立要件等が異なる。投票資格年齢を下げることは、より多くの地域住民の声を投票結果に表すことができるというメリットがあるが、若者は投票義務感や政治的関心が低いために、有権者に占める若者の割合が高まれば、通常の選挙と比して投票率が低くなる可能性が高い。また、条例に基づく住民投票の議題の多くが、「合併の賛成」「合併の反対」の2者択一で行われるため、合併すると今までなじんできた地名が消えてしまうという不利益を受けるが、合併をしないまま高齢化が進むと、自治体の財政が破綻してしまうと考えると反対もできないといった有権者の戸惑いが生じる。その結果、有権者は、投票態度を決定することができずに、住民投票を棄権する人がいてもおかしくはない。他方、合併の枠組みを議題とした住民投票では、有権者が住んでいる自治体が合併することを前提にするため、自分にとってなじみの深い近隣自治体を合併候補の中から選ぶといった投票行動を行いやすく、合併の是非を問う住民投票に比べると投票率が高くなる可能性がある。成立要件の規定の有無は、住民投票の投票率を押し下げる可能性がある。この理由として、住民投票を不成立にさせるために、合併に対し固定的な態度をとるグループが住民に棄権の呼びかけを行う可能性の存在がある。照屋[2005]は、伊良部町の住民投票の投票率が、通常の地方選挙に比べて異常に低くなった理由に、「賛成派に『投票するな』という怪情報が流れ」て、賛成派の住民が投票を棄権したことがあげている。よって、成立要件を設けている自治体で住民投票を行うと、合併に対し何らかの固定化した態度をとるグループが棄権を呼びかけて、投票率

⁶住民投票を実施した地方自治体の中で、2000年衆議院選挙の投票率が最低、最高だった自治体はそれぞれ、50.81%の大阪府門真市、92.13%の福島県塙町である。

が下がってしまう可能性がある。

また、住民投票の投票率の分散が大きくなる理由として、市町村合併特有の問題が考えられる。合併を行う大きな理由は行財政の効率化にあるので、有権者の住む自治体の財政状況が悪いならば、有権者は合併の動向に関心を抱いて、合併に対する固定的な態度が形成されることによって、有権者は棄権をすることなく投票に参加する可能性がある。合併による行財政の効率化は、規模の経済に起因しているため、規模の小さい自治体が規模の大きな自治体と合併するとき、その効果が発揮される。よって、既に規模の大きな自治体の場合、規模の小さい自治体よりも合併のメリットが小さい。規模の小さい自治体に住む有権者にとって、合併によって受ける影響は大きいことから、合併への関心が高くなって投票に参加する可能性がある。

以上のことから、自治体間での住民投票の投票率の差異が通常の選挙に比べて大きい理由に、条例による住民投票制度の多様性と市町村合併特有の問題があると考えられ、「平成の大合併」で実施された市町村合併をめぐる住民投票の投票率の要因を計量分析することは意義のあることだと言える。

第2章 市町村合併をめぐる住民投票の先行研究

市町村合併をめぐる住民投票に関する文献には、3パターンある。第1番目が、市町村合併をめぐる住民投票を制度面から分析した研究であって、河村[2004]、小林[2005]、武田[2004]がある。3編の論文は、条例による住民投票制度の問題点を取りあげたものである。第2番目が、市町村合併に係る住民投票を事例に用いてその経緯を調査した研究であって、「平成の大合併」以前の事例を用いた研究では、新川[1994]がとりあげた泉市と仙台市との合併の事例がある。「平成の大合併」における事例研究では、伊良部町と多良間村の事例をとりあげた照屋[2005]、鳥取県日吉津村の事例をとりあげた藤田[2005]がある。第3番目が、市町村合併に係る住民投票の定量分析をとりあげた研究であって、塩沢[2004a]、塩沢[2004c]がある。

第3番目でみたように、住民投票の定量分析を行った文献は少なく、迷惑施設をめぐる住民投票を分析した先行研究には、1997年に沖縄県で実施された米軍基地縮小の是非をめぐる住民投票をみつかった澤野[2003]、塩沢[2004b]、徳島市で実施された吉野川可動堰の設置をめぐる住民投票をみつかった塩沢[2004d]、久保田・樋口・高木[2002]がある。塩沢[2004a]は、通常の選挙に比べて住民投票は若者の有権者が投票への参加率が高く、また「反対」傾向が強いことから、住民投票と首長選挙では投票結果が異なる「民意のねじれ」が生じることを示した。だが、塩沢[2004c]では、市町村合併に係る住民投票のいくつかの事例を用いて、住民投票が若者の投票参加の度合いによって、住民投票の投票率が左右される可能性があるが、若者の投票率は市町村間でのばらつきが見られることを示した。

よって、先行研究には、日本全国で実施された住民投票の集計データを元に、住民投票の計量分析を行ったものではなく、本稿は、日本に根付きつつある住民投票を分析した非常に有意義な研究である。

第3章 住民投票の計量分析

3-1. 推定モデルの説明

本稿では、自治体間の投票率格差の要因として、条例に基づく住民投票制度の多様性と市町村合併特有の問題があることに注目した。このため、本稿の計量分析では、住民投票の議題の差異（合併の是非または枠組み）や、成立要件の有無、未成年者の投票権の有無、自治体の財政状況、及び人口規模の5点が重要となる。

本稿では、条例に基づく住民投票制度の多様性に注目するため、全国で実施された条例に基づく住民投票に限定して、分析を行った。上記の5点を説明変数に含んだ推定モデルとして、以下の投票率関数を設定した。推定方法には、重回帰分析（OLS）を用いた。分析対象となる住民投票は、「平成の大合併」の最中に、市町村合併をめぐって実施された条例制定による住民投票全てである。入手できた住民投票のサンプル数は、354件である。対象時期は2001年7月29日（埼玉県上尾市で実施）から2006年4月30日（青森県下北郡大間町で実施）の間である。

〈推定モデル〉

$$V_i = \alpha + \beta_1 agendaD_i + \beta_2 enactmentD_i + \beta_3 juveD_i + \beta_4 finance_i + \beta_5 \ln pop_i + \beta_6 X_i + \beta_7 electionD_i$$
$$i = 1, \dots, 354$$

V_i : 自治体*i*で実施された住民投票の投票率

$agendaD_i$: 議題ダミー（合併の枠組みを含む=1、市町村合併の是非=0）

$enactmentD_i$: 成立要件ダミー（成立要件有り=1、成立要件無し=0）

$juveD_i$: 未成年者投票権ダミー（投票権有り=1、投票権無し=0）

$finance_i$: 地方財政の指標（起債制限比率、財政力指数、経常収支比率）

pop_i : 人口

X_i : 住民の特性（65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率）

$electionD_i$: 同日選ダミー（有り=1、無し=0）

では、本稿の分析モデルにおいて投入した変数について説明をしておきたい。まず、条例に基づく住民投票制度に関する説明変数から述べる。

(i) 議題ダミー

議題ダミーに関しては、合併の是非を問う住民投票（「合併する」、「合併しない」）であるならば、ダミー変数を0、合併の枠組みを問う住民投票（「A市と合併する」、「B町と合併する」）ないしは、合併の是非と合併の枠組みを同時に問うた住民投票であるならば、ダミー変数を1とし

た。純粋に合併の是非を問うている住民投票は、合併によって受ける有権者の利益がわかりにくいため、それ以外の議題の住民投票に比べて有権者が決めづらい議題の可能性があると考えて、このような分類を行った。合併の是非を問う住民投票は有権者が是非の判断をつきにくく、他の議題よりも棄権する者が多いと想定されるので、予想される係数の符号はプラスである。

(ii) 成立要件ダミー

成立要件ダミーでは、住民投票が成立する一定の投票率の大きさに関わらず、成立要件が規定されている場合はダミー変数を1、規定されていない場合はダミー変数を0とした。この理由として、非常に多くの自治体が、成立要件を投票率50%と規定していることがあげられる。成立要件が設定されることによって、合併反対派もしくは賛成派のグループが住民に棄権を呼びかけて、投票の不成立を狙う可能性があることから、予想される係数の符号はマイナスである。

(iii) 未成年者投票権ダミー

未成年者投票権ダミーでは、未成年者に投票権を与えている場合は1、未成年者に投票権を与えていない場合0とした。未成年者に投票権を与えている場合、ほとんどの事例において有資格者が18歳以上となっているので、小中学生に投票権を与えている事例は数が少ない。未成年者を含む若者は他の世代に比べて社会的な帰属意識が低く、投票に参加しない可能性が高い。よって、予想される係数の符号はマイナスである。

次に、市町村合併特有の問題に関する説明変数を述べる。

(iv) 自治体の財政状況

市町村合併の大きな目的に行財政の効率化があるので、財政状況の悪い自治体に住む住民ほど、行政サービスの利便性向上を考慮して、市町村合併をめぐる住民投票に積極的に参加するのではないかと考え、地方自治体の財政状況の指標である起債制限比率、財政力指数、経常収支比率⁷を

⁷総務省「平成17年版地方財政白書」による起債制限比率、財政力指数、経常収支比率の定義は以下の通りである。

起債制限比率とは、地方自治体における公債費による財政負担の度合いを判断する指標の一つで、地方債元利償還金及び公債費に準じる債務負担行為に係る支出の合計額に対する割合で過去3年間の平均値である。起債制限比率が20%以上の団体については、一定の地方債の起債が制限され、30%以上の団体については、さらにその制限の度合いが高まることになる。

財政力指数とは、地方自治体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きく、財源に余裕がある。

経常収支比率とは、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断する指標で、人件費、扶助費、公

それぞれ説明変数に用いた。3者は強い相関があるので、別々のモデルで推定を行う。予想される係数の符号は、起債制限比率の場合はプラス、財政力指数の場合はマイナス、経常収支比率の場合はプラスである。

(v) 人口規模

市町村合併における行財政の効率化は規模の小さい自治体が規模の大きな自治体と合併する事で得られるスケール・メリットによって生じる。よって、規模の小さい自治体に住む住民ほど市町村合併をめぐる住民投票に関心をもって、投票に参加すると考えられるので、人口規模の小さい自治体ほど、投票率は高いと考えられる。以上から、予想される係数の符号はマイナスである。

以上の変数に加えて、住民特性も重要な要素となりうる。本稿では、住民特性として、65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率を用いる。

(vi) 65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率

通常の選挙において、高齢者は他の世代に比べて投票率が高いことから、高齢者が有権者に占める割合が大きい自治体ほど投票率が高くなるといえる。高齢者は、住民投票においても通常の選挙同様に、積極的に投票に参加することが考えられる。予想される係数の符号はプラスである。また、高齢者が多い地域かどうかはともかく、住民の政治的意識が高い地域は、住民投票も積極的に参加すると考えられる。住民の政治的意識を表す変数として、2000年衆議院選挙投票率を用いた。2000年衆議院選挙投票率において、予想される係数の符号はプラスである。65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率は多重共線性の関係にあるので、モデルを分けて推定を行う。

最後に、住民投票が実施される日が投票率に影響を与える可能性を考え、同日選ダミーを説明変数に入れた。

(vii) 同日選ダミー

同日に同投票所で複数の投票を行うことで、有権者は投票参加の義務感が高まって、投票に参加する有権者が増える可能性がある。予想される係数の符号はプラスである。

以上が、計量分析に用いる説明変数である。住民特性を表す変数や同日選ダミーをコントロール変数に用いて、住民投票制度の諸変数や市町村合併特有の問題を表す諸変数が投票率にどのような影響を与えるのかを分析する。

債費のように毎年度経常的に支出される経常的経費に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源、減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合である。経常収支比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

3-2. 分析結果

6種類のモデルによる推定結果は、表1の通りである。6つのモデルとも有意であったのは、議題ダミー（プラスに有意）、成立要件ダミー（マイナスに有意）、人口規模（マイナスに有意）、同日選ダミー（プラスに有意）の4変数であった。

表1 住民投票における投票率の要因分析の結果

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6
定数	***122.07 (14.99)	***122.06 (14.99)	***127.58 (14.01)	***85.69 (9.16)	***86.07 (9.13)	***90.48 (8.71)
議題ダミー(合併の枠組み)	**2.83 (2.40)	**2.80 (2.36)	**2.93 (2.49)	***4.19 (3.72)	***4.19 (3.71)	***4.29 (3.80)
成立要件ダミー	*-1.68 (1.91)	*-1.65 (-1.86)	*-1.62 (-1.83)	** -1.67 (-1.99)	*-1.62 (-1.94)	*-1.61 (-1.92)
未成年者投票権ダミー	-1.38 (-1.41)	-1.48 (-1.49)	-1.56 (-1.58)	** -2.01 (-2.17)	** -2.09 (-2.22)	** -2.13 (-2.27)
同日選ダミー	***4.73 (3.25)	***4.73 (3.25)	***4.68 (3.23)	***5.09 (3.70)	***5.13 (3.72)	***5.11 (3.72)
人口規模(対数)	***-6.63 (-9.79)	***-6.85 (-9.27)	***-6.53 (-9.60)	***-5.62 (-9.59)	***-5.90 (-8.50)	***-5.61 (-9.57)
65歳以上人口比率	***0.41 (4.22)	***0.43 (4.03)	***0.42 (4.37)	—	—	—
2000年衆議院選挙投票率	—	—	—	***0.53 (7.83)	***0.52 (7.66)	***0.52 (7.66)
起債制限比率	-0.10 (-0.66)	—	—	-0.16 (-1.14)	—	—
財政力指数	—	2.01 (0.61)	—	—	1.96 (0.68)	—
経常収支比率	—	—	-0.09 (-1.41)	—	—	-0.07 (-1.15)
R-square	0.55	0.55	0.55	0.60	0.60	0.60
サンプル数	354	354	354	354	354	354

注1) ***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準のパラメーター有意性を示す。

注2) ()内はt値である。

(i) 議題ダミー

議題ダミーは、いずれのモデルにおいても係数の符号がプラスに有意という予想通りの結果となった。つまり、合併の是非を問う住民投票は、合併の枠組みを問う住民投票に比べて、投票率が低くなることが示された。よって、合併の是非を問う問題は、有権者にとって重要ではあるが、理解することが困難な問題であるために、有権者は態度を決定することができずに棄権を行う可能性がある。一方、合併の枠組みを問う住民投票は、自分の生活圏に近い近隣自治体を候補先から選ぶ作業を行う可能性があるために、投票に対する態度を決めやすいと考えられる。

(ii) 成立要件ダミー

成立要件ダミーは、いずれのモデルにおいても係数の符号がマイナスに有意という予想通りの結果となった。つまり、成立要件の規定によって、投票率が低くなることが示された。この原因には、特定のグループが有権者に棄権を呼びかけて、住民投票を不成立にさせる動きがあることが考えられる。これらの意図的な棄権が行われながら成立要件に達した場合、住民投票の結果は有権者の真の民意とは異なるものなる可能性がある。

(iii) 未成年者投票権ダミー

65歳以上人口比率をモデルに含めた場合は、有意な結果が得られなかったが、2000年衆議院選挙投票率をモデルに含めた場合は、係数の符号がマイナスに有意という結果となった。この原因はわからないが、2000年衆議院選挙投票率をモデルに含めると当てはまりが良くなることから、モデル4、5、6は信頼性のあるものである。よって、未成年者に投票権を与えても、未成年者はあまり投票に参加しないために、全体の投票率が低くなる可能性を含んでいると解釈できる。

(iv) 自治体の財政状況

自治体の財政状況の指標である起債制限比率、財政力指数、経常収支比率の3変数とも、有意な結果が得られないほか、係数の符号も予想とは全く逆の結果となっている。よって、有権者の住む自治体の財政状況を理解して、住民投票に参加することを示せなかった。

(v) 人口規模

人口規模は、係数の符号がマイナスに有意という予想通りの結果が得られた。つまり、人口規模の大きな自治体ほど、有権者の投票率が低いことが示された。

(vi) 65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率

住民特性の変数である65歳以上人口比率、2000年衆議院選挙投票率は両者とも係数の符号がプラスに有意という予想通りの結果が得られた。つまり、高齢者が有権者の多くを占める自治体ほど、また、2000年衆議院選挙投票率が高い地域ほど、住民投票の投票率が高くなることが示された。よって、普段から政治意識の高い地域は住民投票の投票率も高いのである。

(vii) 同日選ダミー

通常の選挙に合わせて住民投票が実施された場合、投票率が高くなるのがこれまでの選挙研究と同様に示された。

以上のことから、自治体間での投票率の差異が大きい理由として、投票の議題内容の差異、成立要件の有無、(未成年者の投票権の有無)といった住民投票制度の要因と、スケール・メリットが大きいかどうかといった市町村合併独自の要因があげられる。

第4章 考察

本章では、条例に基づく住民投票制度の課題について論じる。

市町村合併をめぐる住民投票の議題が、合併の是非を問うものか、それとも合併の枠組みを問うものかの違いによって、統計的に有意な乖離が生じたのは興味深い。合併の是非を問う住民投票では、合併賛成派・反対派の両陣営が自分たちにとって都合の良い情報を有権者に流して、有権者を誘導しようとするはたらきかけがみられる⁸。有権者は中立的な情報を入手できずに、バイアスのかかった情報をもとに有権者は投票への態度を決めなければならないことから、棄権が促進される可能性がある。よって、中立的でわかりやすい情報が有権者に提供される仕組みを構築しなければ、民意を反映した住民投票とはならない。このことは、地方財政の状況を表す指標が投票率に影響を与えなかったことからも見えてとれる。有権者が自分の住んでいる自治体が将来持続可能な財政状況なのかを客観的に知った上で、住民投票を行えば、投票結果に信頼をおけるだろう。

また、成立要件の規定の有無が10%水準(モデル4のみ、5%水準)で有意となったことは、日本で根付きつつある住民投票制度の課題を突きつけている。日本で制定される住民投票条例は成立要件を規定している事例が多いが、成立要件を規定することによって故意に棄権者を増やし、住民投票成立時に明らかになる住民投票結果が真の民意とは異なる可能性がある。真の民意と投票結果の民意との乖離が生じる事例が多いならば、住民投票は民意を調べる手段として適当なものとは言えず、住民投票制度が日本国民全体から信頼されなくなる可能性がある。条例による住民投票が首長の判断材料の一つであるとすれば、成立要件を設けずに住民投票を行って、真の民意に近い投票結果が得られるようにすればよいだろう。

以上から、住民投票の課題として、有権者への中立的でわかりやすい合併に関する情報の提供を行うこと、成立要件の規定を除外することがあげられる。

⁸静岡県庁でのインタビューによると、少数の合併に対して確固たる意見をもっている声の大きな人がコミュニティ内または親族にいる場合、住民の多くは声の大きな人の意見を大いに参考にして決定するとされる。

おわりに

本稿は、市町村合併をめぐる全国の住民投票データを元に、市町村合併をめぐる住民投票の投票率がどのような要因で形成されているのかを分析した初めての研究である。「平成の大合併」において実施された全国の住民投票をサンプルとして、自治体間での住民投票の投票率の差異の原因を探った。その原因には、条例制定による住民投票制度が自治体間で大きく異なっていること（投票の議題、成立要件の有無、未成年者の投票権の有無）や市町村合併独自の問題があげられる一方、自治体の財政状況という市町村合併に直接関わる問題が投票率に影響を与えることがなかった。

だが、市町村合併をめぐる住民投票について残された課題がある。本稿で着目した地方財政状況は、有権者の住む自治体に関する地方財政の指標であるが、合併後の暮らしを考えるならば、合併相手の自治体の財政状況も投票率関数の変数として入れておけばより精緻な推定を行えた可能性がある。また、市町村合併をめぐる住民投票を1件に絞ったミクロ的分析を行うことも必要である。

ともあれ住民投票の分析は手付かずの状態にあるので、興味を引いたものに焦点を当てて分析をしても面白いかもしれない。住民投票の分析は未発達であるが、住民投票は日本に根付く可能性を秘めているので、本稿は意義のある研究を行ったといえる。

謝辞

本稿の作成にあたって、多くの方々から温かいご支援を受け賜りましたことを心から感謝しています。特に、指導教員である谷口将紀助教授（東京大学大学院法学政治学研究科）からは、学問的見地からの有益かつ熱心なアドバイスを頂戴しました。

本研究の調査にあたっては、小西敦教授（東京大学大学院公共政策学教育部）からは、政策実務家の観点からのアドバイス並びにヒアリング先の紹介をしていただきました。また、ヒアリング先である静岡県総務部市町総室合併推進室職員の山崎章二室長、金嶋千明主幹、露木満主査、静岡市総務局企画部企画調整課職員の三宅衛参事兼広域行政室長、能口富主査、神奈川県企画部市町村課行政班職員の花田忠雄主幹、富永康嗣主任主事、及び埼玉県総合政策部地方分権推進課合併担当職員の藤田努主査、花輪憲司主任からは、公務が忙しいにも関わらず、本研究にご協力してくださり、大変有益な情報を入手することができました。

本研究の調査及び遂行にあたっては、筆者と同じ公共政策大学院の学生である後知明さん、荏原美恵さん、香川将美さん、下鶴隆央さん、藤井秀之さんの5名から、様々な面で本研究の協力をして頂きました。

皆様方からのご支援なしには、本稿が完成することはなかったのですから、この場で改めて感謝の意を示します。ありがとうございました。

【参考文献】

今井一（2000）『住民投票 観客民主主義を超えて』岩波新書。

上田道明（2002）「ヤマ場を迎える「平成の大合併」と住民投票」、地方自治問題研究機構 Information Service、第30号、2002年9月25日。

上田道明（2005）「住民投票の過去・現在・未来」、地方自治問題研究機構 Information Service、第51号、2005年5月31日

上田道明（2006）「岩国市・米軍艦載機移転問題の住民投票をどう考えるか」、地方自治問題研究機構 Information Service、第51号、2005年5月31日

河村和徳（2000）「自治体合併と有権者の意識 『昭和の大合併』時のサーベイ・データから読み取れるもの」『金沢法学』、43巻2号、263 - 278頁。

河村和徳（2004）「市町村合併に係る住民投票制度の課題」『都市問題』、95巻7号、2004年7月、77 - 87頁。

久保田滋・樋口直人・高木竜輔（2002）「住民投票と地域住民 吉野川可動堰建設問題に対する徳島市民の反応をめぐって」『徳島大学社会科学研究所』15号、161 - 255頁。

越田崇夫（2001）「市町村合併と住民投票」『調査と情報』、349号、1 - 15頁。

小林慶太郎（2005）「市町村合併に係る住民投票をめぐる政治学的考察」『四日市大学総合政策学部論集』、4巻1・2号、13 - 24頁。

佐々木信夫（2002）『市町村合併』ちくま新書。

澤野孝一朗（2003）「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』、33号、111 - 129頁。

塩沢健一（2004a）「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』、19号、125 - 137頁。

塩沢健一（2004b）「沖縄県民投票に関する計量分析 迷惑施設をめぐる有権者の投票行動」『レヴューファイアサン』、35号、105 - 130頁。

塩沢健一（2004c）「「平成の大合併」を問う住民投票」『都市問題』、95巻11号、2004年11月、99 - 125頁。

塩沢健一（2004d）「同日実施された住民投票・市長選挙の分析 大阪府高石市における調査データをもとに」『選挙学会紀要』、3号、33 - 54頁。

島田恵司（2004）「市町村合併と住民投票の関係 特に長野県について」『信州自治研』、149号、2004年7月、7 - 16頁。

新藤宗幸（編）、沼尾史久・田村達之・大山礼子・山谷清志・村上芳夫（1999）『住民投票』ぎょうせい。

武田真一郎（2004）「市町村合併をめぐる住民投票の動向と問題点」『月刊自治研』、46号、2004年10月、45 - 53頁。

辻山幸宣（2001）「住民表決の意義と今日の問題点 市町村合併への住民投票制度の法定化をめぐる」『自治総研』、27巻10号、1 - 21頁。

新川達郎（1994）「市町村合併と住民投票 伊良部町と多良間村の住民投票の事例研究」『沖縄法学』、34号、2005年3月、123 - 144頁。

西川雅史「住民投票の限界と外部性」『会計検査研究』26号、2002年9月、73 - 90頁。

藤田安一（2005）「市町村合併と住民投票 鳥取県日吉津村を事例として」『地域論集（鳥取大学地域学部紀要）』、1巻3号、51 - 66頁。

本多滝夫（2001）「住民参加と市町村合併」『季刊自治と分権』、第5号、52 - 61頁。

三宅一郎（1989）『投票行動』東京大学出版会。

【データの出典】

〔1〕投票率、住民投票の論点、成立要件の有無、未成年者投票権ダミー

・総務省 HP (<http://www.soumu.go.jp/>)

・北海道企画振興部地域主権局 HP「市町村合併の状況」（平成17年3月22日現在）(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/index01.htm>)

・群馬県総務局市町村課 HP「条例に基づく住民投票、合併特例法に基づく住民発議の状況」（平成17年3月28日現在）(<http://www.pref.gunma.jp/tihou/sgks0560.pdf>)

・埼玉県庁総合政策部地方分権推進課「埼玉県内における市町村合併に関する住民投票について」（平成17年10月1日）

・埼玉県庁総合政策部地方分権推進課「住民投票の実施状況（埼玉県・全国）」（平成17年10月19日）

・神奈川県企画部市町村課「市町村合併に係る県内の動き」（平成18年11月2日現在）

- ・一宮市（2006）「一宮市・尾西市・木曾川町合併の記録」
- ・静岡市（2006）「静岡市・蒲原町合併の記録」
- ・住民投票が実施された市町村 HP
- ・各合併協議会 HP
- ・「国民・住民投票を活かす会」NEWS〔第 39 号（2001 年 6 月）～第 72 号（2005 年 10 月）〕
（<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/1412/rd/news.html>）
- ・各地方新聞（デーリー東北新聞社、山形新聞、福島民友新聞、常陽新聞、神戸新聞、伊勢新聞、山陰中央新報社、山陽新聞、四国新聞、高知新聞、佐賀新聞、長崎新聞、熊本日日新聞、南日本新聞、沖縄タイムス）

〔2〕 65 歳以上人口比率

総務省統計局「平成 12 年度国勢調査」

〔3〕 財政力指数、経常収支比率、起債制限比率

総務省自治財政局財務調査課「市町村別決算状況調」（平成 14 年度）

〔4〕 同日選ダミー

- ・都道府県選挙管理委員会
- ・選挙情報専門サイト「ELECTION.」（<http://www.election.co.jp/index.html>）
- ・「国民・住民投票を活かす会」NEWS〔第 39 号（2001 年 6 月）～第 72 号（2005 年 10 月）〕
（<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/1412/rd/news.html>）

〔5〕 2000 年衆議院選挙市町村別投票率

中央大学総合政策学部教授・Steven R. Reed 氏が作成した調査データ

【ヒアリング先】

〔1〕 平成 18 年 11 月 13 日（月曜）10 時 15 分～15 時

静岡県総務部市町総室合併推進室（山崎章二室長、金嶋千明主幹、露木満主査）

〔2〕 平成 18 年 11 月 13 日（月曜）15 時～16 時

静岡市総務局企画部企画調整課（三宅衛参事兼広域行政室長）

〔3〕 平成 18 年 12 月 1 日（金曜）14 分～15 時 30 分

神奈川県企画部市町村課行政班（花田忠雄主幹、富永康嗣主任主事）

〔4〕 平成 18 年 12 月 7 日（木曜）10 時 15 分～12 時

埼玉県総合政策部地方分権推進課合併担当班（藤田努主査、花輪憲司主任）