

## 地域政策動向2

# 連続して行われた住民投票の逆転をどう考えるか

## ～ 岩舟町の合併論議 ～

白鷗大学法学部教授

市村 充章

### はじめに

市町村において、住民投票というものは、厳密な法的効果はともかく、本来の意味からすれば、自治体の重要事項に関し住民自らが決定するもっとも信頼できる意思決定であるはずである。

しかし、平成23年1月現在、地方自治法は、住民投票に関して何らの規定も設けず、住民投票に法的拘束力を認めず、法が付与する長と議会に属する自治体の意思決定権限の例外としても認めていない。このため、地方自治体がその重要問題に関して適宜条例で行っている住民投票は、単なる意向調査程度の意味しか持つことができない。また、常識的には同じ事件について再度住民投票を行うことは考えにくい。一旦住民投票で決着した合併問題に関して、合併特例法が認めている特例としての「法定合併協議会設置に関する住民投票の直接投票」制度を利用すれば、投票結果が出た問題の投票を蒸し返すことも可能である。議会の附議事件とは異なり、住民投票には一事不再議の規制が働かないのである。

それでは、住民の意思が投票を繰り返す度に食い違う結果となることはないのか。平成23年に起きた岩舟町の合併問題に関する住民

投票は、そのような事例である。

### 1 岩舟町という基礎自治体の成り立ち

岩舟町は、昭和の大合併において、小野寺、岩舟、静和の三つの村が合併してできた町である。これらの村々は、すべて下都賀郡に属する。下都賀郡は、延喜式で制定された都賀郡から継承された国の行政単位の名残である。

明治の大合併においては、政府が半ば強制的に町村合併を勧め、明治22年4月1日、和泉村、三和村、静戸村、五十畑村、曲ヶ島村が静和村となり、静村、鷺巣村、豊岡村、下津原村が岩舟村となり、小野寺村、古江村、上岡村、下岡村、三谷村、新里村が小野寺村となった。

昭和の大合併においては、国が戦後体制の基盤整備のために市町村合併を推進したものであるが、この際、昭和31年9月30日に、静和村、岩舟村及び小野寺村が合併し、岩舟村となった。昭和37年、同村は町制が施行されて岩舟町となって、現在に至っている。

平成22年4月1日現在の人口は、18,566人、世帯数は6,252世帯、面積は46.74平方kmであ

る。人口は平成に入って基本的に微減傾向にあり、その減少率は無視できない状況である。

北西部分を構成する小野寺地区は、歴史的に、律令制の時代から栄えており、江戸時代には、佐野市を拠点とする佐野藩の領域となっており、地形的にも、佐野市との結びつきが強い地域である。これに対して、東部を構成する静和地区は、大平、栃木とのつながりが強い地域である。岩舟地区は、両者の中央にあり、宿駅として栄えた地域であり、昭和の大合併では、佐野市と大平町及び栃木市の間であって、これらの地域が岩舟地域を接着剤として、農村自治体としてまとまったものである。

しかし、このような合併の経緯によって、3つの地区では、それぞれの地域的な利害に温度差があると言われている。小野寺地区は佐野市に隣接していて、歴史的にも、経済的にも佐野市に近しさがある。静和地区は、栃木市のバイパスと北関東の重要路線である国道50号線が交差する付近にあり、合併した栃木市と一体の開発をすることが経済的な利益につながる。岩舟地区は、他の地区の中間にあり、現在も町役場その他の公共機関が集中して、現在の町の中心として機能しているため、現行の町制でもっとも利益を享受している地区といえる。

3つの地区及び町全体の人口の推移は次のようである。

表1 3つの地区及び町全体の人口の推移

時点	岩舟地区	静和地区	小野寺地区	岩舟町全体
平成14年4月1日	9,206	6,659	3,843	19,708
平成15年4月1日	9,186	6,530	3,769	19,479
平成16年4月1日	9,162	6,511	3,719	19,392
平成17年4月1日	9,148	6,579	3,668	19,395
平成18年4月1日	9,076	6,512	3,617	19,205
平成19年4月1日	9,011	6,511	3,554	19,076
平成20年4月1日	9,036	6,319	3,482	18,837
平成21年4月1日	9,047	6,270	3,424	18,741
平成22年4月1日	9,011	6,176	3,379	18,566
9年間の増減率	▲2.1%	▲7.3%	▲12.1%	▲5.8%

(地区人口は岩舟町公式ホームページ<http://www.town.iwafune.tochigi.jp/>平成23年3月30日現在による)

この9年間に、岩舟町の人口は5.8%も減少した。町内の3地区の人口動向は、それぞれに特徴があり、もっとも順調なのは役場機構がある中央部の岩舟地区で、人口減少が著しいのは町のなかでは山間部となる西部の小

野寺地区であることが分かる。東部の静和地区も、人口減少は著しい。つまり、町のセンター機能を担っている岩舟地区は、比較的発展を維持し、他の地区は、農業等の産業が衰退しつつあると考えてよいであろう。

岩舟町の行財政は、関東地方の農村部の町村としてごく普通のものであり、なにか合併をしなければならない特別な事情があるわけではなかった。この合併論議が始まった平成17年時点において、岩舟町の基礎指標は、人口19,011人、高齢化率21.5%、平成19年度当初予算5,150百万円、一般職員数180人、財政力指数0.62、経常収支比率90.0、実質公債費比率11.7である。

参考までに掲げるが、栃木市は、財政力指数0.77、経常収支比率90.6、実質公債費比率17.2であり、佐野市は、財政力指数0.78、経常収支比率85.4、実質公債費比率14.0であった。財政指標からすると、岩舟町は町村としてそれほど悪いものではなく、また、合併先の財政的条件に関しては、佐野市が栃木市より優れていることがわかる。

## 2 国の方針を受けた県の合併 パターンの「公表」

国の指示に従い、栃木県は、県内の市町村を大幅に合併するモデルプラン（合併パターン）（※及び通知）を示し、市町村にこれに従うように働きかけた。ちなみに市町村は、県とは異なり、歴史的に存在する唯一の本来的な地方自治体であるため、市町村の自らの意思でそうするのでない限りは、憲法上、合併を国や県から強制されることはなく、国や県がこれを強制することは憲法違反となると国も考えてきた。しかし、そのような日本の国制の中にあっても、規制緩和とともに市町村という自治的な基盤を整理統合しようとする人々は存在し、史上3度目となる平成の大合併が行われたのである。

これに伴い、まず、栃木・岩舟・藤岡・大平の一市三町が合併協議を行ったが、新市庁舎の位置を50号線とバイパスとの交差点付近に置くこととする案を三町側が提示したことで、栃木市が協議から離脱し、残った三町だけで合併案が協議されたものの、これも新市

庁舎の位置について合意できず2004年に協議会は廃止（※決定文書）された。

2007年11月、広域的中間公共団体である栃木県の内部機関、市町村合併推進審議会が、栃木県市町村合併推進構想（第2次）を公表し、栃木地区として、1市5町の合併を先行させる内容を示した。その内容は、合併新法下で、合併協議をすることが望ましい市町村の組み合わせとして、優先的に栃木市を中心とする1市5町、将来的には、小山市などを含む2市6町の合併を、両論併記していた。これらの合併パターンは、総務省のいわゆる技術的助言という非権力的な権能に基づき、国が県に行わせたものであるから、実際には、県が自主的自立的に行ったとは言えない。また、住民とはまったく無関係の場所で行われたものでもある。これに対して、町民には、歴史的につながりの強い佐野市との合併を望む声も多く、町議会等でも議論が重ねられ、アンケートが実施されることとなったという。

## 3 岩舟町の町民アンケート調査の 実施

平成20年1月28日から2月20日までの間、この合併組み合わせという県の権力的な性質が曖昧な資料の提供を受けて、岩舟町では、町内の10カ所で合併懇談会を実施し、これには町民289人が参加した。

懇談会での町民からの意見を受けて、引き続き、平成20年3月5日から25日にかけて、町民に対してアンケート調査を実施した。アンケートは、満20歳以上の町民の中から、町内の3地区（静和、岩舟、小野寺各地区）の人口割りで案分した6,000人を無作為抽出し、郵送による配布回収によって行われた。

同4月16日、合併アンケート調査結果が公表された。

その概要を以下に示す。

表2 岩舟町合併アンケート調査結果（平成20年1月から2月実施）

配布数	6, 000人	
回収率	73.9% (4, 432人)	
合併すべき	90.4% (4, 007人)	
① 1市1町 (佐野市と)	44.5%	(1, 785人)
② 1市5町 (栃木広域市町村圏内)	31.8%	(1, 274人)
③ 2市6町 (栃木・小山広域圏)	17.8%	(715人)

このアンケートは、二段階の問いになっており、合併すべきかどうかを問い、次に合併するならどのような合併相手がよいかを尋ねるものであった。栃木県が示した二つの案、すなわち栃木広域市町村圏（旧自治省時代に、法律の根拠はなく、いわゆる予算措置によって全国に作らせた広域行政のしくみである。）で行うものと、栃木・小山でより広域に合併するものとは、合計しても49.6%（1,989人）と過半数には届かなかったが、佐野市との合併案よりわずかに上回るという、きわめて微妙な、解釈のむずかしい結果となった。

#### 4 合併相手先に関する住民投票の実施と佐野市との合併協議会

町民アンケートでは、佐野市か栃木市等か明確な差が出なかったため、平成20年（2008）6月13日、岩舟町では、「岩舟町の合併についての意思を問う住民投票条例」を議会で議決した。7月27日、「岩舟町の合併についての意思を問う住民投票」が実施された。この投票は、合併先を、栃木県が推している栃木広域市町村圏（1市5町：岩舟町・栃木市・大平町・藤岡町・都賀町・西方町）とするか、1市1町（岩舟町・佐野市）とするかの二者択一の選択式で、二つの選択欄の一方に○をつける記号式投票であった。投票結果は以下のとおりである。この投票に参加できるのは、町内に住む日本国民で年齢満18歳以上

の者とされた。

事前に、7月2日には、広報誌「公報いわふね」市町村合併特集号を配布した。その内容は、①これまでの経過、②住民投票の概要、③合併してできる「まち」の姿、④新設合併と編入合併の違い、⑤町民の生活圏、⑥税金及び公共施設の利用料金、⑦広域行政、⑧国・県の窓口、⑨合併に関する財政支援措置について解説していた。これらを概観してみよう。

合併してできる「まち」の項では、栃木広域では人口が平成17年国勢調査ベースでは県内二位（168,763人）、佐野市との合併では、四位（142,937人）、普通会計総額では、栃木広域では497億円、佐野市との合併では457億円と拮抗し、財政力指数では、栃木広域では0.716、佐野市との合併では0.721で、やはり拮抗している。

また、栃木広域での合併は新設合併となり名称は新たに定め事務所の新たに決定するが、佐野市とは編入合併となり、佐野市となること、事務所は分庁方式がとれるかを協議することなどが示されている。

生活面では、通勤先・通学先について、栃木広域に通う者が、佐野市に通うものより多いことが示され、国民健康保険税、介護保険料は栃木市が佐野市より安く、上下水道料金は佐野市が安いことが示されている。岩舟町の広域行政へのかかわり方は、ごみの収集処分については、栃木広域圏で行っており、尿

尿処理及び消防組織については、佐野市との共同組合で行っている。

国と県の窓口行政は、町内には存在せず、国については、税務署、社会保険事務所、地方・過程裁判所が栃木市にあるものの管内となっている。県の末端機関は県税事務所、児童相談所、農業振興事務所、土木事務所、県民センター、教育事務所及び警察署が栃木市にあるものの管轄区域となり、健康福祉センター、福祉事務所は小山市にあるものの管轄、環境森林事務所が佐野市にあるものの管

轄となっている。

合併に関する財政支援策としては、県の推している合併推進構想に従って栃木広域で合併するなら、国から普通交付税の10年間の保障及び激変緩和措置、そして合併推進債（合併に必要な経費（総事業費の90%））が起債で賄え、かつ、その40%分が交付税措置に参入されて新市の負担がその分帳消しになること、これに対して、佐野市との合併の場合には、財政支援が受けられるか、明確な回答が得られていないことが示されている。

表3 岩舟町の合併についての意思を問う住民投票結果（平成20年7月21日執行）

投票当日の住民投票有権者数	15,720人
投票者数	9,062人
投票率	57.65%
1市5町（栃木広域圏での合併）	3,485票
1市1町（佐野市との合併）	5,492票
無効	85票

この結果では、佐野市との合併を選択するものが栃木広域圏との合併を選択するものより、2,007票という大差をつけた。公報のデータを見る限りでは、栃木市との合併の方が有利であるように受け取れるのだが、町民の意思は、全く逆に、佐野市との合併を強く望むかのように理解できる。ただし、若干の問題点として、投票率が6割に満たなかったことが挙げられる。

この住民投票の結果、岩舟町は、栃木市との合併構想から実質的に離脱することとなり、栃木市との合併を推進してきた栃木実町長は、責任をとって辞職した。

平成20年9月9日、新町長を選ぶ選挙では、佐野市との合併を掲げる針谷育造氏が当選した。これは、7月の住民投票の結果と一致している。同年10月1日、岩舟町長は、佐野市長に対して1市1町での法定の合併協議

会設置を申し入れ、11月13日、佐野市から、合併協議会設置について同意する旨の回答を得た。12月19日、佐野市と岩舟町の二つの議会は、それぞれ、合併協議会の設置を議決した。こうして、12月22日に、佐野市・岩舟町合併協議会が、会長市である佐野市に設置された。

合併協議会は、翌平成21年2月5日に第一回会議が開催されたが、合併協定基本4項目のうち、合併の方式、合併の期日及び新市の名称について、意見が整わず継続協議となった。新市の事務所は佐野市高砂町1番地とすることで合意された。合併の方式とは、合併対象市町村が対等の関係に立って新しい自治体をつくる新設合併か、一方の市町村に他方が吸収されることとなる編入合併かという違いである。合併すべき市町村にとって、自らの自治がまがりなりにも合併後の市町村にお

市村 充章

いて保たれるかは、この方式に大きく影響を受ける。

同年3月19日、第二回会議が開催され、会議の冒頭、岩舟町の針谷町長から、合併協議の休止が申し入れられ、各委員が議論を続けたものの、結果としては、この申し入れを受け入れることとなり、合併協議の休止が全会一致で了承された。

針谷町長は、岩舟町側にとって、自治を失うだけの単なる吸収合併になりかねないと判断し、佐野市との合併協議会を休止させたものだと説明し、岩舟町の「当分の間の自立」を提唱した。

町の行政は、この顛末を受けて、3月25日に公報いわふね臨時号を発行し、針谷町長名で、法定合併協議会の休止に至った経過について町民に説明した。町長は、この中で、平成21年1月31日に宇都宮市で行われたタウンミーティングで、総務大臣が、「市町村合併を、これ以上やるべきではない。かえって地域の文化を損なう」「過去の市町村合併が文化などよいものを壊したということはある」「現在ある1800の市町村を大切にしたい」と述べ、すでに市町村合併の国の方針の意義が、その担当大臣からも否定されていることを紹介し、編入合併ではなく新設合併とすることが、岩舟町の歴史、文化、地域コミュニティにとって重要であること、新法の失効期限である平成22年3月31日までに行う必要があり、実質協議を十分に尽くせないこと、佐

野市との合併で岩舟の地域も発展するという期待は、まちづくり三法の平成19年の改正で規制強化されたために、市街化調整区域の開発が制限され困難であること、郡を超える合併には困難を伴うこと、国、県の地方機関の利便性が悪くなることなどを示している。

さらに、佐野市との法定協議会では、合併の方式で意思統一ができなかったこと、東部の静和地区自治会長連絡協議会及び佐野市との対等合併を推進する会などからは、対等合併を求める署名が、一方では、佐野市との早期合併を望む署名が提出され、町民の意見が二分される状況となっていることから、このまま合併をすすめることは町民の利益にならないと判断し、合併協議を休止したと述べている。

また、合併推進の立場から住民に説得材料として使われる理由の最大のもの、その市町村財政が危機に瀕しており、合併以外に道がない、というものである。これについても、町の財政状況は健全であるとして、次のような記事を付している。「合併協議を休止したことにより『岩舟町の財政は5年ともたないのでは?』など、町の財政面を心配する声を多く聞きます。そこで、現在の財政状況についてお知らせします。平成19年度の健全化判断比率及び公営企業における資金不足比率は次の通りです。いずれも早期健全化基準および経営健全化基準を下回っており、町の財政状況は健全といえます。」

表4 町が公報で示した財政状況

1. 実質赤字比率：黒字（15%以上で注意）
2. 連結実質赤字比率：黒字（20%以上で注意）
3. 実質公債費比率：11.7%（25%以上で注意）
4. 将来負担比率：87.1%（350%で注意）
5. 資金不足比率：黒字（20%以上で注意）

関東地方の市町村なら、ほとんどのところは、実際には財政状況に特段の問題はないのが当然であるし、岩舟町もその例外ではないだろう。しかし、自治省（現総務省）が市町村合併に乗り出したとき、その合併の必要性の理由にはあまり説得力がなかった。その中で、市町村を急かして合併に向かわせたのは、財政問題が危機的状態にあるという名目であった。平成19年6月の岩舟町公報いわふねでも、これを取り上げている。国の借金が国民一人当たり647万6千円という途方もない巨額のものであり、岩舟町の借金は町民一人当たり69万8千円になるが、地方交付税は、国の借金が多い影響を受け、毎年削減されている状態であり、これが、岩舟町のような人口2万人規模の団体の財政に大きく影響していると説明したのである。

これは論理的にはおかしな説明であるが、岩舟町が行ったというより、国が、技術的助言の権利があることを根拠として介入した結果、このような論理が全国の市町村で住民に説明され、なんとなく説得力をもつようになり、各地の市町村の住民が合併に賛成するようになり、平成の大合併が進行したのである。

本当は、「岩舟町の借金」というのは、公共物の建設事業の財源等のために発行した健全な地方債のことであろう。公共物は後年度の次世代の利用者も共通に負担すべきであることから、地方債の起債を以てあて、計画的に返済していくという現在の財政制度から来

ているものであり、赤字のために行った借金などではないはずである。たしかに、地方交付税はこの時期、削減されていったが、これは、小泉政権の三位一体改革という名の下の国の地方自治体への財政移転の削減策であり、実際には、市町村はこの不合理な政策をなんとか乗り切ったので、財政問題は合併の理由にはなりにくい。

針谷町長は、4月2日から17日までの間、町内の10カ所で「合併協議中止に係る地域懇談会」を実施し、町民合計548名がこれに参加した。20年1、2月に実施された地域懇談会より約2倍の参加者があったものの、町の人口からすると非常に少なく、町民全体としては町の消滅、合併問題への関心と切実感があったとは言い難いと考えられる。

## 5 町長のリコール投票と新町長誕生

平成21年4月30日、針谷町長が、合併協議会での十分な議論がされないまま、町長の独断により佐野市に対し休止を申し入れたことを理由として、住民から、岩舟町選挙管理委員会に、地方自治法第86条の解職請求が行われた。当日の有権者総数は、15,439人で、請求の成立要件である3分の1は5,146人であるが、この解職請求の署名は、7,281人あり、そのうち有効署名数は6,857人だったので、請求は有効となり、8月9日、針谷町長の解職投票が行われた。町長の解職投票の結果を以下に示す。

表5 針谷町長の解職投票結果（平成21年8月9日執行）

当日投票資格者数	15,048人
投票者数	9,886人
投票率	66.70%
町長の解職に賛成	5,269票
町長の解職に反対	4,511票

市村 充章

解職投票の結果は、賛成が過半数を占め、針谷町長は解職された。

しかし、その投票率は、町の投票としては低く、また賛否の票数は接近している。有効署名数に比して、賛成票が1,600票分少ないことも注目される。針谷町長は、最初は佐野市合併を掲げていたものの、協議開始後、その意見を変え、岩舟町の独立した自治路線を

求めたが、住民には、その意思は十分に納得されなかったということであろうか。町民は、町長の独断行為を非難したのか、それとも自主独立の路線に反対したのか、これだけでは評価はできないであろう。

平成21年9月27日、針谷前町長の解職を受け、岩舟町長選挙が行われた。その結果は以下のとおりである。

表6 岩舟町町選挙開票結果（平成21年9月27日執行）

当日有権者総数	15,196人	
投票者総数	11,346人	
投票率	74.66%	
いwasaki 俊雄	5,332票	当選
もろ 幸司	5,877票	
無効	137票	

町長選では、選挙運動で佐野市との合併を掲げた茂呂幸司氏が当選した。岩崎氏は、合併はするが、それについては時間をおこうと主張した。この選挙は、佐野市との合併を推進するかどうか焦点であったが、候補者間の得票差は、わずかに545票にすぎないものとなった。投票率は上昇し、町民の関心がやや高まったことを知ることができる。

茂呂新町長は、早速、佐野市との合併に向けた準備に入った。平成22年2月17日から佐野市との佐野市への編入合併に向けた法定合併協議会が再開され、12月20日、第9回法定合併協議会が開催され、新市基本計画を除く24の協議項目はすべて決定した。新市建設計画については、栃木市との合併を思い描く栃木県がこれを認めようとしなかったためであると聞く。

平成23年1月5日の公報いわふねで町民に説明された合併協議結果の内容はつぎのとおりである。

合併は、編入合併として行われ、平成24年

3月末を目途とすることとされた。「新市」の名称は、佐野市であり事務所の位置は、佐野市高砂町1番地となる。岩舟町役場は、市の総合支所となり、管理部門を除き、現在岩舟町役場で行っている行政上の事務の多くが残ることになるので、町民へのサービスは維持できるとした。

各種の公共サービスは、次のように決定された。岩舟町の地域でのごみ処理は、従来どおりとちぎクリーンプラザで行い、家庭粗大ごみは佐野市のみかもクリーンセンターでも処理できる方向で調整している。市民税・固定資産税は佐野市に統一されるが変更はない。軽自動車税は、佐野市に統一されて農耕作業用の小型特殊自動車税については安くなる。都市計画税は、岩舟町民にとっては制度がなかったが、合併後は5年以内に調整し、市街化区域の住民は0.3%課税されるので、現行固定資産税より約2割増しとなる。国民健康保険税は、平成25年度から佐野市に統一され、保険料が安くなる人が多いであろう



う。介護保険料は平成24年度から統一料金となり、5,280円上がることとなるがサービスの選択肢が広がる。水道料金・下水道料金は平成26年度目途に統一料金で再編する。(現在は佐野市は岩舟町の約半額) 医療費助成制度は、妊産婦医療費助成制度、及び重心医療費助成制度の自己負担(各500円)がなくなる。保育事業は、佐野市の制度に統一される。子育て環境としては、ファミリー・サポート・センター、児童館、図書館が利用できるようになり、子どもの国が無料となる。第三子の子宝祝い金が10万円に倍増する。学校教育は二学期制となる。学区問題は、できる限り

生徒に不利にならないように取り組む。自治体単独の保健医療事業は事業自体は差がないが、料金は全体的に安くなる。消費生活センターを利用できる。

これらの協議済みの内容のほかに、協議中の新市基本計画では、三加茂山公園周辺を広域レクリエーション拠点地区とすること、岩舟地域市街地・静和駅周辺について、都市核に位置づけること、新交通ネットワーク(市営バスを佐野市中心部に乗り入れる)、防災無線の整備などが検討されている。

茂呂町長は、この公報において、次の様に述べている。

#### 合併協議からみえてくるもの

町長 茂呂 幸司

先月、12月20日の第9回合併協議会をもちまして、新市計画を除く24の協定項目の協議が終了しました。決定した内容は、全てに満足いくものであると思っています。

本日、町民の皆様にご報告いふね臨時号という形で、合併後の地域の姿をお示しできたことは、将来の地域づくりを理解していただける大きな一歩であると思っています。このように明るい地域像が見えたことは大変喜ばしいことです。

しかし、合併により個々に対するサービスが向上しても、地域が色あせてしまっただけの意味もありません。合併は終着点ではなく、新しいまちづくりのスタートです。新しい地域の出発にあたり、行政と町民一人ひとりが郷土を想う強い気持ちを持って、将来の地域のありべき姿やその実現の方法について、心を一つにして創造していこうではありませんか。

私も、残された合併までの時間を有効に使って、町民の皆さんが明るい将来を見出すことができる「まち」となるよう万全の準備をしたいと思っています。町民の皆様には、本町の発展と輝かしい未来のために、なお一層のご理解とご協力をお願いいたします。

こうして、平成23年2月22日には、岩舟町は、佐野市との編入合併のための合併協定調印式を迎えることとなるはずであった。

## 6 栃木市を合併対象市町村とする 合併協議会設置協議についての住民投票

しかし、合併問題の紛糾はこれでは済まなかった。

2月22日の調印式を控え、今度は、この佐野市との合併を阻止しようとする住民達から、市町村の合併の特例等に関する法律(平成16年05月26日 法律第59号)第4条の規定に基づいて、栃木市との合併協議会を設置するように、市長に宛てて請求が提出されたのである。

この合併協議会設置のための直接制度は、国・自治省(現総務省)が、市町村合併に消

極的な長や議会に代わって、住民が直接請求で住民投票によって協議会設置に強制的に向かわせるように特例規定を合併特例法に盛り込ませたものである。直接請求などの、住民自治につながる制度及び住民投票制度を法制化することには、常に消極的であった自治省ではあるが、こと合併問題では、逆に積極的に自ら規定しようとしたことは、合併問題の持つ国家主導的で中央集権的な性質、地方自治に反する合併の性質をよく物語っている。

ともあれ、合併特例法では、その地方公共団体の有権者の50分の1以上の者の署名があれば、請求ができるから、佐野市への合併に反対する町民が署名を集めるのはさして困難とはいえないものであり、この請求は、有効となった。

同条の規定により、この請求は、当該市町村が行うべき市町村の合併の相手方となる市町村の名称をして市、合併協議会を置くように請求することが要件となっており、住民の代表者は、栃木市を合併対象市町村とする合

併協議会設置協議を請求したのである。

合併特例法第4条第14項の規定により、この請求があったときは、合併請求市町村（岩舟町）の選挙管理委員会は、政令で定めるところにより、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付さなければならない。

平成23年1月23日、岩舟町では「栃木市を合併対象市町村とする合併協議会設置協議についての投票」が行われた。

その投票運動に際しては、佐野市長なども岩舟町に入り、また、佐野市との合併調印式は1月繰り延べることとされた。

この投票は、法の規定により、日本国民で岩舟町の選挙人名簿に登録されており、3ヶ月の住所要件を満たす年齢満20年以上のものが有権者となる。有権者が、枠内に合併協議会設置協議について賛成の人は賛成と記入し、反対の人は反対と記入する自書式の投票である。

その投票結果は以下のとおりである。

表7 栃木市を合併対象市町村とする合併協議会設置協議についての住民投票結果  
(平成22年1月23日)

選挙人名簿登録者数	15,326人
投票当日有権者数	15,122人
投票者総数	10,882人
棄権者数	4,240人
投票率	70.08%
有効投票総数	10,806票
賛成投票	5,963票 (有効投票総数の55.18%)
反対投票	4,843票
無効投票	76票

この結果、賛成票が1,120票、反対票を上回り、投票において、有効投票の総数の過半数の賛成があったので、その法的な効果として、合併特例法第4条第17項により、合併協

議会設置協議について合併請求市町村の議会が可決したものとみなされることとなった。同条第18項により、合併請求市町村及びすべての合併対象市町村の議会が合併協議会設置

協議について可決した（前項の規定により可決したものとみなされた場合を含む。）場合には、合併請求市町村及びすべての合併対象市町村は、合併協議会設置協議により規約を定め、合併協議会を置くものとされているので、今後、栃木市との法定合併協議会を置かなければならないことになる。

これは、佐野市との合併とは明らかに相容れないものである。

そこで、1月31日に行われた第10回の佐野市岩舟町間の合併協議会では、合併協議の詰めを行ったものの、最後に次の様な発言があった。（合併協議会会議録 8-10P）

それでは、次に(2)のその他に入らせていただきます。特別ございませんか。

議長（岡部正英君）はい、どうぞ。

委員（栃木 孝君）岩舟町の栃木でございます。

その他の事項ということで、会長（筆者注：岡部正英佐野市長）さん、副会長（筆者注：茂呂岩舟町長）さんにご要望をさせていただきます。

私は岩舟町住民団体が1年間の月日をかけて、国の法に基づかない栃木市合併を目指し活動した結果、23日、住民投票が施行されました。結果は投票率72%、賛成5,963、反対4,843、その差が1,120です。私はその結果は編入される岩舟町住民の現在の民意と判断しました。

その投票までの期間、お互いの団体、岩舟町も広報活動を展開し、佐野市長も岩舟に入り、言葉を述べ、また調印式1カ月の繰り上げの発表、このような経過がありました。町民は、栃木市合併を目指したいという意を示しました。私としてはこの岩舟町住民の近々の民意を、重く受けとめていただき、混乱を避ける意味にも休止をお願いしたいと思っております。

また、佐野市民の皆様にもご理解をいた

だきますようお願いして、私のその他の事項の中のお願いと、そういうふうにごさせていただきます。よろしく申し上げます。

議長（岡部正英君）ありがとうございます。他にございますか。はい。

委員（塚田幸次君）この度の住民投票の結果は、先ほど栃木委員からおっしゃられたとおりでございます。平成の合併も良かれ悪しかれ、明治・昭和の合併と同じように、時代の要請であったと思います。県もこれに応じて、栃木市を中心とした合併の構想には責任を持って熟慮した結果の決断であり、地域視点からも住民の幸福につながる合併として、栃木市との合併を推し進めたものと思います。

また、一部事務組合や広域連合の仕組みからも当然の結果だと思っております。残念なことは、県が当初の構想において組み合わせを構想にはっきりと位置づけなかったことが、町民の合併の考え方に勝手な論理が生まれてしまい、合併するにあたっての大切な条件を軽視した結果が今日の不条理な合併に進めることと、混乱を招いてきたものと思います。

住民は今になってようやく県が示した枠内の合併か町民にとって最も幸せな合併であるとして、1月23日の直近の民意は栃木市との合併であると表明されたわけであり、1月23日の住民投票、合併特例の法規に則ったものであり、首長は重い決断を迫られたわけであり、

このような状況の中で佐野市との合併を進めるとなれば、人権はもとより住民の社会生活を律する法律などは無用のものになってしまうことを首長は悟るべきであります。同時に、県当局にも合併推進の責任者として栃木市との合併構想の真意を住民にはっきりと説明すべきだと思います。それが優しさであります。

最後に、民意を尊重して、一日も早い栃

本市との法定合併協議会を設置して下さることを住民は望んでいることを申し上げて、私の意見とさせていただきます。ありがとうございました。

議長（岡部正英君）貴重な意見ありがとうございました。

他にございますか。

ないようでございますので、大変長時間にわたりまして熱心にご協議を賜りまして、まことにありがとうございました。これをもって本日の議事はすべて終了いたしました。

（第10回佐野市・岩舟町合併協議会 会議録8-10P）

2月17日に予定されていた第11回の佐野市岩舟町間の合併協議会は延期になり、3月末現在、予定が立っていない。

## 7 合併に関する住民の意思についての考察

この一連の岩舟町での合併経緯の中では、町が住民の意思を確認するために行った行為は、6,000人の住民への合併アンケート、独自条例に基づく合併のついでに意思を問う住

民投票、合併特例法に基づく住民の直接請求により行われた栃木市との合併協議会設置協議に関する住民投票の3件が存在する。いずれも、住民の総意を知るには十分な内容を持っていると考えられる。前の2件では、佐野市との1市1町での合併への賛成が多数を占めていた。これに対して、佐野市への合併調印式を直線に控えた最後の住民投票では、栃木市との合併を賛成するものが多数を占めた。

また、町長の解職投票、町長選挙の結果は、その事情を考える限り、合併問題を主要なテーマとして争われたものと考えられることができる。針谷町長の解職投票が賛成多数となったのは、佐野市との合併を町民の了解なく独断で休止したことに対する評価、途中で意思を翻したことへの評価、当面の自立という路線への評価などのいずれの意味合いが強いのかは分からない。

平成21年の解職投票を受けた町長選挙では、住民は、佐野市との合併を掲げた茂呂氏に過半数の票を与えているから、この時点では、住民の総意は、町長選挙という間接的な形ではあるにせよ、佐野市への合併を多数が賛成していたと推測できる。

表8 合併に関連する町民意思の動向一覧表

実施日	住民意思が示された件名	栃木市他1市5町	佐野市1市1町	栃木・小山2市6町		投票率・回収率
平成20年1-2月	合併アンケート	1,274人	1,785人	715人		73.9%
平成20年7月21日	合併についての意思を問う住民投票	3,485票	5,492票			57.65%
平成21年8月9日	針谷町長解職投票				賛成 5,269票	反対 4,511票 66.70%
平成21年9月27日	岩舟町長選挙				茂呂幸司 5,877票 (当選)	岩崎俊雄 5,332票 74.6%
平成22年1月23日	栃木市を合併対象市町村とする合併協議会設置協議についての住民投票	賛成投票 5,963票 (有効投票総数の55.18%)	反対投票 4,843票			70.08%

住民の投票結果が浮動するこのような状況をどう考えるべきであろうか。合併に関して、町民の意思は、そもそも、切実なものではなかったものと思われる。町長は、県からの合併構想を受け、住民に説明をして回り、県の言うとおりに、栃木市等との合併を進めようとした。このため、6回にわたる公報が発行され、10回の地域懇談会が行われた。しかし、住民の意思はこの時点では、佐野市との合併の方に強い志向があったことは間違いないであろう。これは、地理的な条件を考えれば当然といえる。また、栃木市との合併協議がその前に不調となった経緯があったからなおさらだろう。栃木市との合併では、大平町、藤岡町などと連携して市庁舎などの中枢機能を栃木市から全体の中心（つまり藤岡・岩舟の間）に移す事ができれば、栃木市（旧栃木市）に対し、その公共サービスなどの利害について対抗でき、メリットがあるが、それができないなら、かなり不利となることは否めない。地理的には、都心（旧栃木市市街地）から遠く、逆に佐野市は岩舟町が接しているところなのである。

これに対して、住民投票で栃木市との合併を推進しようとした町長の意図が破れ、次の町長が、住民の総意を踏まえて佐野市との合併を進めようとしたものの、この合併では、規模の大きい佐野市との関係では、対等の合併は望みがたく、岩舟町民にとって不利な編入合併となることが判明したことから、町長はこの合併協議を休止することとし、町民への説得に努めた。しかし、それはうまくいかず、町長はリコールされた。町民には町長の独断専行と裏切りと映ったのであろうか。

次に、佐野市との合併を推進する公約を掲げる候補が町長に当選し、合併を推進したが、その協議結果は、結局のところ、どう努力してみても、佐野市の外周部として編入合併することに等しい条件しか獲得できなかったように見える。合併協議会での協議結果か

らみて、たしかに、岩舟町という住民自治の場が失われる一方で、獲得されるものが少ないことが分かる。町長、役場を失い、議員数の枠は4人にすぎないものになるのである。このような資料を示されたとき、町民の多くがこれに反対しようとするのは、ある意味では当然かもしれない。

では、最後の栃木市との法定協議会設置協議の住民投票の結果についてはどうであろうか。町民にとって、これは、栃木市との合併を積極的に推進したいという結果なのかどうかはきわめて疑わしい。町民全体の親近感、むしろ、佐野市に対して総体として強いことは、アンケート、条例による住民投票で明らかになっているからである。この栃木市法定合併協議会設置の住民投票は、佐野市との合併調印式を阻止するぎりぎりのタイミングで行われたものであり、栃木市との合併を推進したい人々と佐野市との合併をとりあえず阻止したい人々が複合して、賛成に回ったものと考えられる。

これらの変動は、町内の3つの地区の利害関係と関係があると思われる。小野寺地区は、隣接する佐野市との合併を歓迎する人が多いと言われているし、静和地区は、隣接する栃木市との合併を歓迎する人が多いと言われる。浮動層は、岩舟地区に多いと言われる。これらは伝聞にすぎないが、おそらく正鵠を射ていると思われる。いずれも、逆になった場合にもっとも打撃を受けることになる地区だからである。これらは、結局のところ、昭和の大合併が、合併された各地区について未だにその弊害を解消し切れていないことを示すものでもある。こうしたことは、全国で一般的に見られるものでもある。

リコールされた町長も、調印式に直面した町民も、実際に合併の実現に直面したときに、合併というものの、町民全体にとって不利益な実態を理解して、これを回避する行動をとったと見ることはできるのではないだろ

市村 充章

うかと考える。何が不利益なのかといえば、結局のところは、自己決定権が喪失するということであろう。

なにより、この合併は、町民自身の本当の意味での必要性から発したものではなかった。国のはっきりしない理由に基づく強い指導により、県によって強弱はあるものの、県が市町村に対して強力な指導性を発揮して行わせてきたものである。地方自治は、都道府県ではなく、市町村を基礎として存在するものである。住民は、市町村を核として、その自治を行っている。その基盤となる市町村が大きくまとめられると、市の中央から遠い所の意見は反映されにくくなるのは当然のことである。自治体は、住民の集合体としての利害の共同体だから、あまり大規模なところの周辺部になることは住民にとっては自治権の放棄であり、得策とはいえない。

岩舟町が佐野市との合併協議会休止した際の公報によれば、地方自治と市町村合併の所管大臣である総務大臣自身が、すでに市町村合併が弊害の多いものであることを明言し、現在残っている1,800市町村を大切にしたいと表明していることを大きな論拠としている。この発言が、この町長の路線変更の重大な契機となって、合併が町民にとって益のないものであると判断したことが示唆されている。ちなみに、現在の内閣における片山善博総務大臣も、かねて市町村合併に批判的な言動をなしている。

そもそも、肝心の総務省自身、市町村合併についてすでにその意義の見直しを行っている。平成の大合併はすでに終了し、その弊害を認め、これをどう緩和したらよいかが問われている段階にある。

平成22年3月、総務省は、「平成の合併について」と題する市町村合併の総括文書を公表した。その内容は驚くべきものであった。過去、国、総務省が都道府県を通じて推進させてきた強引な市町村合併について、つぎの

ように半ば否定的な評価を自ら下したのである。

### 3 平成の合併の評価

市町村合併は地域の将来を見据えて行われるものであり、その本来の効果が現れるまでには、市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間が必要であると考えられる。したがって、大半の合併市町村で合併後3～4年しか経っていない現時点においては、短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村において、合併の評価は大きく分かれている。

特に、行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、各種アンケート等によれば、住民の反応としては、「合併して悪くなった」、「合併しても住民サービスが良くなったと思わない」、「良いとも悪いとも言えない」といった声が多く、「合併して良かった」という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている。

なお、平成の合併の評価については、全国町村会が「平成の合併をめぐる実態と評価」（平成20年10月）をまとめている。その中で、合併によるプラス効果として、「財政支出の削減」、「職員の能力向上」を挙げ一方、マイナス効果として、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」を挙げ、「市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導」であり、国の合併推進策の問題点を指摘している。その上で、今後の市町村の課題として、地域共同社会の実現が必要であるとしている。

（総務省 平成の合併について 平成22年3月 10p）

このたびの岩舟町の合併を巡る経緯をみれば

ば、平成の大合併での国と県の強引な役割が浮き彫りとなる。何のために市町村が合併をするべきなのかが曖昧なまま、一種の官製国民運動のように遂行していった国と県の責任は大きい。基礎自治体である市町村は、古来から住民によって形成されてきた法人である。国家の政府が交代してもそれとは関わりなく存続してきたものであり、国や都道府県が、勝手な指標を持って恣意的にこれを改編する権限もそれを是認する法的な根拠もそもそも存在しないことは、法制意見において、すでに確認されている事実である。そのため、国は、外堀をうめるように、市町村に対して、財政的な締め付けと県を通じた非権力的な「技術的助言」を行うことによって、合併の実を挙げようとしてきたのであろう。しかし、平成の大合併は、日本の地方自治にとって、遠い将来にわたって大きな打撃となってしまうものであり、それはとりもなおさず日本国民の民主主義に対する大きな打撃となる。

佐野市との第10回合併協議会では、ひとりの委員が、「県当局にも合併推進の責任者として栃木市との合併構想の真意を住民にはつきりと説明すべきだと思います。それか優しさであります。」と述べているが、これは、県が合併に果たしてきた強引で不合理な役割を如実に示しているものといえる。それは、地方自治への理解の不十分さを示すものであり、地方自治の本旨に適合しないものだと結論せざるを得ないのである。

おわりに、今回の調査に際し、心よく説明及び資料提供をしていただいた岩舟町企画課の唐木田仁氏他職員の皆様に心から御礼申し上げます。なお、文章中の意見は、あくまで筆者個人のものであることをお断りしておく。

#### 参考資料

- 岩舟町 合併アンケート調査の概要
- 岩舟町 「市町村合併を考える」『公報いわふね』平成19年2月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える」『公報いわふね』平成20年1月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える 市町村合併に関するアンケートを実施します」『公報いわふね』平成20年2月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える その2」『公報いわふね』平成20年3月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える その3」『公報いわふね』平成20年4月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える その4～合併に期待されること、心配されることは～」『公報いわふね』平成20年5月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える その5～財政問題～」『公報いわふね』平成20年6月号
- 岩舟町 「市町村合併を考える その6～岩舟町が抱える合併についての課題～」『公報いわふね』平成20年7月号
- 岩舟町 「住民投票で私たちの将来を選択」『公報いわふね』平成20年7月市町村合併特集号
- 岩舟町長 針谷育造 「町長就任にあたり」『公報いわふね』平成20年10月号
- 岩舟町 「佐野市・岩舟町合併協議会を休止」『公報いわふね』平成21年3月臨時号
- 岩舟町長 茂呂幸司 「町長就任にあたり」『公報いわふね』平成21年10月号
- 岩舟町 「岩舟町がさらなる輝きを放つために」『公報いわふね』平成23年1月臨時号
- 総務省 平成の合併について 平成22年3月