

市町村合併と住民投票

—合併をめぐる住民投票の運用過程について—

林 紀 行

早稲田大学マニフェスト研究所

はじめに

1990年代は、「レファレンダムの時代」と位置づけられるほど多くのレファレンダムがヨーロッパ諸国をはじめとし、世界各国で実施された⁽¹⁾。わが国においても同様に地方レベルのレファレンダムである住民投票が全国各地で実施された。

最初の事例は、1996年8月4日に新潟県巻町で原子力発電所建設の是非を問うために実施された住民投票であった。巻町では、「巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例」を制定し、投票を行った。その結果、建設に反対する票が6割をこえ、計画は中止となった。さらに、これに触発される形で、在日米軍基地、産業廃棄物処理施設建設、可動堰問題など、公共政策の是非を問う住民投票が全国各地で実施され、政治や行政に大きなインパクトをもたらした。

わが国では、特別法に関する住民投票を定めた日本国憲法第95条を除けば、住民投票について規定した憲法や法律の規定はなく、巻町をはじめとする地方自治体では、住民投票を実施するために条例を制定し、法的根拠とした。

条例を法的根拠とする住民投票の結果に法的拘束力を認めるかどうかについては、憲法、法律上の問題がある。それは、住民の代表である首長や地方議会が投票結果に縛られてよいのかということである。多くの条例では、この問題を避けるために投票結果に諮問的効果しか認めていない。それゆえ、結果と異なる対応がおき、住民間に波紋を引き起こすこともあった。ただし、そうした問題以上に、この制度がもつ意味合いは大きく、住民投票によって問題解決を図ろうとする動きはその後も続き、新しい局面に入ることとなった。

2000年12月1日に政府は、「行政改革大綱」を決定し、市町村合併によって地方自治体の基盤を強化する方針を打ち出した。大綱では、「市町村の合併の特例に関する法律(以下、合併特例法)」の期限である2005年3月までに市町村数を1,000にまで削減するという具体的な目標が明示され、市町村合併を強力に推進することが宣言された。この政府の方針によって、多くの地方自治体で合併をめぐる問題が生じ、行政、議会、住民間で激しい対立がみられるようになる。そしてその

対立を解決する手法として、住民投票が注目されるに至った。

合併を問う住民投票は、2001年7月29日に埼玉県上尾市で初めて実施された⁽²⁾。これを皮切りに、合併の是非や合併する相手を問う住民投票が実施されることになった。そして、予想以上に合併が進まないことに悩んでいた政府が住民投票に着目することになり、2002年3月に改正された合併特例法に、拘束力をもつ住民投票制度が導入された。投票結果に拘束力を認めた点で、この改正の現行法制に対する影響は非常に大きかったといえる。そこで、本稿では、合併特例法に基づく住民投票が法制化された過程とその運用の実態を分析しながら、住民投票の憲法上の位置づけを検討していきたい。

1 日本国憲法と住民投票

住民投票制度の憲法上の位置づけを検討するにあたり、まず、住民投票に関する学説を整理していきたい。これまでの学説では、住民投票制度の合憲性は、根拠規定と投票結果の効力の二つの要素の組み合わせから説明されてきた⁽³⁾。たとえば、憲法第95条にある住民投票の根拠規定は憲法であり、投票結果は拘束型となる。当然のことではあるが、この住民投票は、憲法に規定されているので、合憲性に関する争いはない。また、憲法ではこれ以外の制度は置かれていない。

次に、法律に基づくもの、条例に基づくもの、その他のもの（事実上の住民投票）に分類されるが、投票結果の効力をめぐる解釈にはいくつかの学説があり、意見の対立がみられる。その対立は、代表制をどのようにとらえるかという点に依拠しているように思われる。

住民投票を肯定的にとらえる学説は、人民主権に基づく代表制を重視する見方である。たとえば、杉原泰雄教授は、「現代代表制は、古典的代議制との場合と異なって、直接民主制と対立し、それを排除しようとするものではなく」⁽⁴⁾、直接民主制の代替物でしかないことから、「日本国憲法下においては、町村、市、都道府県のいずれの場合であれ、住民生活を大きく左右する問題については、住民代表の在り方いかんにもよるが、住民投票制の導入が積極的に求められていると解される」⁽⁵⁾という立場をとっている。そして、条例で拘束型を設けることについては、地方自治法が直接民主制の一形態である町村総会の創設を認めていることから、都道府県や市では、憲法とそれに適合的な法律に禁止、制限の規定がなければ可能と解すべきであり、町村の場合は、法律で明示的に禁止していなければ、違憲、違法とする合理的理由はないものと解している。このような立場をとれば、拘束力を認めない諮問型住民投票は、憲法上も法律上も問題はないと考えられる⁽⁶⁾。

ただし、これは現実的には不可能であるという見方もある。たとえば、原田尚彦教授は、「わが国の実状をみると、地方行政には不要なまでに事細かな法律の網がかけられ、法律自体が『地方自治の本旨』にもとづく行政をさまたげて」⁽⁷⁾おり、公行政の分野で地方公共団体が実施できることはほとんどなく、拘束力のある住民投票制度を導入しても、制約が大きすぎると批判する。

確かに、行政には様々な法律や計画が密接に関係しており、すべての問題を住民投票によって解決できるわけではないことにも注意しなければならない。

他方で、住民投票を否定的にとらえる学説も存在する。このような学説の多くは、古典的代表的制観に基づくものであるといえよう。たとえば、竹花光範教授は、憲法第93条では、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関としての議会を設置する」と規定されていることから、「地方公共団体における政策の是非は、住民から直接選挙された議員によって組織される議会において決することを憲法は要求していると解すべき」⁽⁸⁾としている。

竹花教授は、条例に基づく住民投票は、手続上の問題はないとしながらも、地方自治法の予定していないところであり、憲法の代表民主制原理とも矛盾するところがあると指摘する。つまり、住民投票のような例外的な制度は、「憲法に明白な裏付け」があってはじめて容認される制度ということである⁽⁹⁾。竹花教授の説を採用すれば、憲法に根拠を有する住民投票は許されるが、それ以外のものは、法律であれ、条例であれ憲法と抵触することになると思われる。

このように住民投票の憲法的位置づけをめぐる議論は多岐にわたるが、現在では、投票結果に拘束力を認めない諮問型であれば条例に基づくものであっても合憲であるという考え方が多数説となっている。これは1990年代に実施されたほとんどの住民投票が条例に基づく諮問型であったことも背景としている。

また、2002年3月に合併特例法が改正され、法律に基づく拘束型の住民投票が導入され、法律を根拠とする拘束型の住民投票が制度化された。これは、第二次世界大戦直後や昭和の大合併時に実施されていた住民投票を再構築したものであった。

2 平成の大合併における住民投票

1. 条例に基づく住民投票

憲法第95条を除けば、憲法でも法律でも住民投票は制度化されていない。そこで、条例を根拠として、政策の是非を問う住民投票を実施する試みがなされ始めた⁽¹⁰⁾。最初に制定された住民投票条例は、1982年7月に高知県窪川町で原子力発電所の是非を問うための「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」であった。このときは四国電力が建設計画を中止したため、投票は実施されることなく終わった。

これ以後にもいくつかの住民投票条例が制定されるが、最初に投票が実施されたのは新潟県巻町であった。巻町では東北電力による原子力発電所建設が問題となり、その是非を問う住民投票条例が制定された。条例の第3条2項では、住民投票の執行者たる「町長は、巻原発予定敷地内町有地の売却その他巻原発の建設に関係する事務の執行にあたり、地方自治の本旨にもとづき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない」と規定し、住民投票を執行する町長に投票結果を尊重する義務を課した。憲法との関連から生じる問題を避けるために、町長や議会が結果を無視したとしても、法的責任は生じないものとしたのである⁽¹¹⁾。

投票は 1996 年 8 月 4 日に実施され、反対票が 6 割をこえた。諮問的効力しかない住民投票であったが、笹口孝明町長はこれを受け入れ、建設計画は延期となった⁽¹²⁾。これ以後も公共政策の是非を問う住民投票がいくつか実施されるが⁽¹³⁾、2001 年を境として状況が変わった。市町村合併の問題が浮上してきたのである。

我が国では、1980 年代の後半から急速に高齢化や過疎化が進んだことにより、市町村の財政基盤が脆弱になり、行政運営の効率化が必要となった。そこで政府は、市町村合併を進める方針を決め、全国各地で合併問題が検討され始めた。ところが、国や都道府県が合併を一方向的に進めようとしたので、それに対して不満をもった住民は条例に基づく住民投票に注目した。住民投票で意思を明示することによって、行政や議会が一方向的に進めることに異議を唱えようとしたのである。このような住民投票は、2001 年 7 月 29 日の埼玉県上尾市、2002 年 3 月 31 日に滋賀県米原町、6 月 9 日に広島県府中町、9 月 29 日に秋田県岩城町、11 月 10 日に福井県松岡町、11 月 24 日に兵庫県緑町、12 月 1 日に岡山県奈義町、12 月 15 日に福岡県北野町で実施された。

2. 平成の大合併の推進と住民参加

「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」は、1965 年に 10 年間の時限立法として制定されたが、1975、1985 年にそれぞれ 10 年間延長されてきた。この 30 年の歴史を振り返ると、最初の 10 年間には 125 件、次の 10 年間には 4 件、最後の 10 年間には 16 件の合併が行われた。最初の 10 年間にはある程度の成果を出したが、残りの 20 年間に合併はほとんど進まなかった。そこで 3 回目となる 1995 年の改正時には、合併を自主的に推進するために住民発議の制度が導入されたが、これは、市町村長や議会の反対によって妨げられてきた合併を住民の力を使って打開しようとするためであった。

改正前の合併特例法第 3 条によれば、市町村合併の手続の最初の部分にあたる合併協議会の設置には関係市町村議会の議決が必要であり、住民が直接関与することは認められていない。そこで、合併特例法の一部を改正し、第 4 条 1 項は、「選挙権を有する者は、政令で定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、市町村の長に対し、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示し、合併協議会を置くよう請求することができる」と規定した。

これにより、これまで行政、議会だけが関与してきた政策決定過程に住民も参加できることになった。ただし、合併の相手方となった市町村長に議会への付議を拒否する権限が認められた。衆議院の地方行政委員会では、住民投票の導入を求める意見が出されたこともあったが、住民側の動きを行政に反映させ、そこから手続を動かす仕組みで十分であると考えられた⁽¹⁴⁾。

1999 年 7 月 8 日には、「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（地方分権一括法）」が成立し、合併特例法の改正もあわせて行われた。これによって地方分権と市町村合併に向けた国の動きが加速するが、この改正により、合併に関係する市町村の住民は同一内容の請求ができることになった⁽¹⁵⁾。さらに、合併の相手方となる市町村長がもっていた拒否権がなくなり、市町村長はいかなる理由であろうとも議会への付議を拒否することはできなくなった。

こうして、合併問題に住民が参加するプロセスが整備されていくことになるが、次の段階として住民投票の導入が検討されることになる。第26次地方制度調査会が、「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方財源の充実確保に関する答申」を発表し、住民投票の活用について以下のように言及した。

「我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、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、直接民主的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握方法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。」

地方制度調査会では、住民投票制度の確立を重要な課題としつつも、慎重意見や反対意見が得たことから、その成案を得るに至らなかったが、「市町村合併については、(1)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、(2)地域に限定された課題である」ことから、合併をめぐる問題については住民投票の導入を図ることが適当であるという結論に至った。

ところが、地方制度調査会の専門小委員会における議論をみると、一般的な住民投票制度が中心に扱われ、合併に関する住民投票は第16、17回の専門小委員会でわずかに検討されたに過ぎなかった⁽¹⁶⁾。この点は、2001年11月27日の衆議院の総務委員会で取り上げられたが、芳山達郎自治行政局長は、「答申の10月の段階で、御議論の中で、合併については地域の問題等々あり、また、地方団体の存立そのものの問題ということで、住民投票になじむということで答申が出されたという具合に承知しております」と答えるにとどまった⁽¹⁷⁾。

こうした流れを受け、2000年12月1日に閣議決定された「行政改革大綱」⁽¹⁸⁾では、「自主的な市町村合併の推進において、地域住民の意思を反映させる仕組みとして住民投票の制度化を図ることとし、市町村の合併の特例に関する法律の改正案を次期通常国会に提出すべく、関係団体の意見聴取等、諸般の準備を進めるものとする」となった。ここでいう住民投票は、合併の是非を最終的に決めるものではなく、住民発議による合併協議会設置案が議会によって否決された場合に実施されるものであり、不十分な位置づけとなった。

3. 拘束型住民投票制度の導入

この制度が組み込まれた「地方自治法等の一部を改正する法律案」は、第151回国会に提出されたが、ここでも直接民主制と間接民主制の関係をめぐる論争が展開された。片山虎之助総務大臣は、2001年6月12日に開かれた衆議院本会議において、住民自治のさらなる充実及び自主的な市町村の合併の推進を図り、もって地方分権を推進するため、地方制度調査会の答申及び地方分権推進委員会の意見にのっとり、直接請求に必要な署名数の要件の緩和、議会制度の充実、住民監査請求制度及び住民訴訟制度の充実、中核市の指定要件の緩和等の措置を講ずるとともに、

合併協議会の設置に係る直接請求制度の拡充及び住民投票制度の創設を行い、あわせて、法律において地方公共団体の規則等に委任している事項のうち必要なものについて条例で定めることとするほか、所要の規定の整備を行うために法改正をするという立法趣旨説明をした。さらに、住民投票制度の創設については、「合併に関する住民発議制度を創設したが、議会がこれを否決してしまう例が、多々見受けられることから、住民発議を完成するための方法を検討した結果、住民投票制度の導入を決定した」とした。この説明に対し、住民投票と議会との関係について質問されたが、次のように答えた。「今回の住民投票制度は住民発議で、合併協議会を作れっていう発議をやったものが、関係の議会で否決された場合なんですよ。その場合に再度ですよ、住民投票を求めて、住民投票で協議会を置くんですよ。合併そのもののか非かじゃないですよ。合併協議会を置くか置かないかで、私は今の考え方でいいと思います。基本的には間接民主主義っていいですか、議会制民主主義をね、否定するような住民投票制度というのは、慎重に検討しなければいけません。そこの兼ね合いで、住民投票ということの意味を否定するものでありませんけれど、それは議会制民主主義に取って代わるということならね、なお慎重な検討をして、国民的なコンセンサスがない限り、それは軽々にいかないなって、今回は何度も言いますけれど、協議会設置が議会で否決された場合のもう一編の揺り戻しなんですね。そういう住民投票であります。」(19)

片山大臣の答弁からは次のように考えることができる。憲法は間接民主制を採用しているが、民主主義の根本は直接民主制である。しかし、直接民主制を実現することは不可能であるから、間接民主制が採用されているのである。したがって、議会と生の人々の意思が乖離しているケースが生じる可能性があり、そういった場合には、直接民主制の手法が取り入れられる余地がある。最終的には、憲法の枠組の中でどの程度までそれを認めるのかが問題となる。現在のところ、憲法は間接民主制を基調としているため、合併そのものを住民投票で決めることには問題があるが、住民発議による合併協議会設置を住民投票で決めることは、合併そのものを問うわけではない上に、住民からでてきた案を問うのであるから、これは許されるのである(20)。

この考え方に立てば、条例に基づく住民投票は尊重義務を課しているだけであり、拘束力をもたないもので、許容されてよさそうである。また、別の問題も指摘できよう。改正案は、地方制度会や地方分権推進委員会の提言を参考にしたとされているが、提言に盛り込まれた意見は、自治省案が中心であり、住民発議を導入してもなかなか進まない合併をなんとかしようとする姿勢を読みとることができる(21)。

2002年3月28日に「地方自治法等の一部を改正する法律」は成立した。これにより、議会において住民発議による合併協議会設置が否決された場合には、市町村長または有権者の6分の1以上の請求があった場合に住民投票が実施され、有効投票の過半数の賛成があったときは、議会の議決があったものと「みなされる」ことになった。これは新市町村建設促進法以後、はじめて拘束力を認めた法律となった。ただし、合併そのものではなく、合併の是非を検討する合併協議会の設置の是非を問うために実施するという位置づけであったため、現場での混乱を引き起こす要因につながった。この点を合併特例法が改正された2002年に実施された住民投票からみていきたい。

3 2002年に実施された合併特例法に基づく住民投票

1. 徳島県穴喰町 初の合併特例法に基づく住民投票一

高知県との県境に近い海部郡下灘3町（穴喰町、海南町、海部町）の2000年度の地方税収入の合計は7億8,500万円しかなく、自主財源で人件費すら賄うことができない厳しい状況にあった。地域が生き残るためには、財政再建が必要であったが、高齢化と過疎化によって、税収が増加する見込みはなかった。また、合併特例法の期限内に合併しなければ、歳入の大半を占める地方交付税が大幅に減額されるため、穴喰町にとって合併は避けて通れない問題となった。

2000年7月に、下灘3町の助役や総務課長が参加した「海部下灘広域行政体制研究協議会」が設置され、広域行政のあり方や将来像などについて調査を進めた。この時点で考えられていた合併枠組は、下灘3町以外にも、海部郡6町（穴喰町、海南町、海部町、由岐町、日和佐町、牟岐町）や下灘3町に高知県東洋町を加えた案があった。また、1999年12月に徳島県が発表した「徳島県市町村合併推進要綱」⁽²²⁾でも、下灘3町案と海部郡6町案が示されており、現実的にみてもこの2案のどちらかが選択されることは明らかであった⁽²³⁾。

2001年10月には、「3町合併推進協議会」が結成されるとともに、下灘3町の合併を請求するための住民による活動も始まった。第1回目の住民発議は、2001年11月に海南町住民が行ったが、請求代表者署名の交付とその告示が行われただけで終わった。次に、12月3日に、3町の住民が同一請求内容である合併協議会設置を徳島県知事に申請し、20日から署名活動が開始された。3町で集められた署名簿が選挙管理委員会に提出されたが、海部町で収集された署名に同一筆跡のものが多数あり、必要な署名数に満たない恐れが生じたため、海部町の請求代表者は署名簿を取り下げ、住民発議は失敗に終わった。この時点では、合併特例法が改正されておらず、3月30日以前にいずれかの議会が合併協議会設置を否決していたならば、合併への道は絶たれることになったが、この失敗がその後の展開に大きな影響をもたらすことになった。

第3回目の住民発議は、2002年2月14日に行われ、穴喰町では94名、海南町では246名、海部町では154名の署名が集められた。これまで、徳島県では2000年4月に山川町住民が川島町との枠組で、同年9月に川島町住民が麻植郡4町村との枠組で請求を行っているが、いずれも相手方の町村長が議会に付議しなかったために不成立に終わっており、徳島県では初の住民発議による提案となった。

一方、2月21日に、議会側も3町の議会議長、常任委員会委員長らで構成される「下灘3町議会議員合併連絡協議会」を結成し、準備に入った。これに対し、3町の町長は、由岐町、日和佐町、牟岐町も加えたより大きな枠組での合併を考えていた。それは、ごみ・し尿処理、介護保険制度の認定作業は海部郡6町で、消防行政は海部郡6町と鷺敷町、相生町をあわせた8町であっており、すでに広域的な行政が確立していたからであった。しかし、2002年3月に改正された合併特例法の規定により、町長はこれを拒否することはできなくなった。

このような動きを受け、穴喰町では、5月23日に合併に関する町民意識調査を行った。当初は7月に調査を実施する予定であったが、6月22日までにこの問題を議会に付議しなければならな

かったため、前倒しして実施された。調査は全有権者2,888人に対して実施され(回収率71.6%)、合併に賛成22.6%、どちらかといえば賛成19.6%、どちらかといえば反対15.8%、反対16.0%、わからないが24.0%となった。賛成とどちらかといえば賛成を含めた賛成派の中では、下灘3町の合併を望む者の割合が86.5%となった⁽²⁴⁾。

下灘3町の合併協議会設置案は、6月19日に宍喰町議会で審議された。まず最初に、「海部下灘合併協議会の設置については、市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号)第4条の2第1項に基づく合併協議会設置請求により行うものであり、合併の是非について研究、検討するため、本協議会を設置する必要がある」とする平岡建彦町長の意見書が発表された。

次に、この意見書に対する質疑が行われたが、平岡町長は、町民意識調査の結果から、「町民全般におかれて『町村合併』の意識が、まだ十分に成熟しておりませんが、多くの合併に対する賛同があると言う事が明確にな」ったため、合併協議会設置を支持すると述べた。その後も審議が続けられたが、賛成派は、法定合併協議会はあくまでも合併に関する事柄を協議する組織であること、アンケート調査の結果からも分かるように町民の多くは合併を希望していること、自主財源の乏しい宍喰町は合併を避けて通ることはできないことを賛成の理由としてあげた。これに対して、反対派は、議員として勉強不足であり十分議論がされていないこと、アンケート調査の結果からも分かるように町民の4人に1人が合併を理解していないことを反対の理由としてあげた。

議決の結果、賛成5、反対6となり、合併協議会設置は否決された⁽²⁵⁾。その一方で、海南町議会では19日に、海部町議会では21日に審議され、両町とも賛成多数で可決することとなった。合併特例法では、同一請求の住民発議が否決された場合、都道府県知事がすべての関係市町村から結果の報告を受けた日から10日以内に、否決された議会のある市町村長が合併協議会設置の是非を問う住民投票を請求できることになっている。しかし、平岡町長は、「町を二分してしまい、町政が混乱する」ことを理由に見送った。意見書や議会での答弁で平岡町長は合併協議会設置を支持する発言をしていたが、実際には海部郡6町による市への昇格を考えていたためこのような行動をとったのであった。

これに対して、「住民の直接請求という民主主義の基本的な行為を、議員が自分の都合で否定する」ことに怒った住民は、「宍喰の明日を考える会」を結成し、7月12日に投票実施請求代表者署名書の交付を申請した。そして、有権者の6分の1をこえる1,302名の署名を集めた。住民投票は9月29日に実施され、賛成票が68.0%となり、合併特例法の規定により宍喰町議会の議決が覆り、合併協議会設置議案が可決されたものとみなされることになった。

このような経緯を経て投票が行われたが、住民の関心はさほど高まらず、投票率は前年の町長選挙と比べて24%も低い67.3%に終わった。これは、合併そのものではなく、合併協議会設置を問う住民投票に対する混乱があったこと、下灘3町の合併に反対する立場からの動きが弱かったことなどが要因として考えられる。

2. 宮崎県高岡町 ―合併特例法第4条に基づく住民投票―

宮崎県高岡町は、宮崎市に隣接する人口約1万2千人の町である⁽²⁶⁾。高岡町は、宮崎市街地からの所要時間が30分ほどであったため、宮崎市のベッドタウンとしての役割を担い、密接な関係を構築してきた⁽²⁷⁾。

2000年12月28日に、宮崎県は、「市町村合併推進要綱」⁽²⁸⁾を公表した。要綱の中では、生活圏・経済圏の一体性や歴史的な結びつき、市制移行を踏まえた市町村の規模などを考慮した4類型20パターン⁽²⁹⁾の案が提示された。高岡町が関係する合併には、「広域連携発展型」と「市制移行型」のモデルが考えられた⁽²⁹⁾。これにより、2001年7月に合併を検討する機関として、宮崎市、高岡町、国富町、綾町、清武町、田野町、佐土原町の1市6町の助役らで組織される「宮崎東諸県合併研究会」が設置された。同会は、合併の効果や問題点の分析、先進事例の調査などを行い、2002年3月末に「市町村合併影響調査報告書」を作成した。

この1市6町の合併を強く支持していたのが宮崎市であった。宮崎市は、中核市の中でも人口が少なく、6町との合併を実現させることにより、他の九州の県庁所在地に匹敵する規模の自治体を目指していた。しかし、高岡町の吉元正憲町長は、宮崎市に吸収合併されることを危惧していた。そして、2002年5月23日には、東諸3町の助役らで組織される「東諸県合併研究会」を設置し、人口や面積、総務、文教、経済・建設、厚生関係の現状を整理し、影響について分析することになった。

このような中、6月25日に高岡町議会の宮永征昭議員が、2,252名の署名をもって宮崎市と高岡町の合併を検討するための合併協議会設置を請求した。請求書には、「高岡町は経済圏、教育文化圏は既に宮崎市と同一であり、宮崎市との合併を選ぶのが最善の道」とする意見が付されていた。吉元町長が請求内容を津村重光宮崎市市長に打診すると、津村市長からは議会に付議する旨の解答がきた。この場合、津村市長は拒否することも可能であったが、宮崎市は合併に積極的であったため、これが受け入れられることとなった。

合併協議会設置案は、宮崎市、高岡町の臨時議会で8月22日に審議された。宮崎市議会では、津村市長が、「(宮崎、東諸県郡の)1市6町の合併が理想だが、その第一歩として高岡町との合併を進めたい」と表明し、議会も賛成多数でこれを可決した。

高岡町議会では、吉元町長が、意見書の中で、「本町においても今回の住民投票発議で示された合併対象市町村の宮崎市と相当程度一体化していると言える。(中略) 今後は高岡町として考えられ得る合併の様々なパターンの中から最良の選択を行う必要があることはいうまでもないことである。平成の大合併は、市町村及び住民が自ら判断し、決定していくことを基本としていることから、住民の意向を十分に反映した方向付けをすべきであると考えている」と述べたものの、意見書に対する質疑では否定的な態度を示した。

引き続き行われた審議では、賛成派は、東諸3町による合併のパターンについては、綾町、国富町ともまだその意識が薄く、任意の協議会すら話題に上っていないこと、法定合併協議会は法的に合併を拘束するものではなく、合併の是非を話し合う機関であること、議会が否決して住民投票が行われれば町費を約800万円程度支出しなければならないことを理由に合併協議会設置を

支持した。これに対して反対派は、合併協議会の設置は合併が前提であり、出口が決まっているトンネルのようなものであること、市町村合併がどういうものか町民一人一人の問題になっていないこと、任意の合併協議会をつくり、そこで議論を尽くした後に法定合併協議会に移行すべきであること、署名が2500名分集まったとのことだが、目にみえない反対の声が日増しに強くなってきているのも事実であり、本当に住民の声を聞く住民投票をして町民の考えを問うべきであることを理由に反対した⁽³⁰⁾。そして、議決の結果、賛成7、反対8で否決となった。

この結果について吉元町長は、「議会の議決と異なる方向付けを町長が行う場合は、議会との信頼関係を損ねる可能性から住民投票の請求はしない」とした上で、「宮崎市より、東諸県郡の3町合併が望ましい」との考えも明らかにした⁽³¹⁾。これに対し、請求代表者の宮永議員は「(合併問題の)話し合いの席は設けてほしかった。できるだけ早く住民投票を求める署名活動に向けた準備を始めたい」とし、署名収集の準備に入った。

住民投票実施のためには、有権者の6分の1以上の署名を収集することが必要であるが、すでに住民発議でこれを上回る署名を集めていたので、住民投票が行われることは確実であった。合併自体には賛否があったものの、住民投票そのものに反対する声はほとんどなく、吉元町長も「住民投票実施までに町民に考える時間ができる」と一定の評価を下した。そして、12月1日に住民投票が実施され、賛成3,424票、反対3,484票と、わずか60票差で、合併協議会設置は否決された。

この結果に対して、吉元町長は、「行政、議会、教育関係など120年の歴史があり、基幹産業の農業振興に力を注いでいる東諸3町の合併パターンが望ましい。東諸3町であれば、住民の代表者である議会議員も多く出せる」とし、東諸3町の合併をあらためて支持した。

3. 長崎県東彼杵町 ―二つの住民発議―

長崎県東彼杵町は、大村湾に臨む人口約1万人の町である。2000年8月21日に、長崎県は、79市町村を13市へ合併再編する案を柱とした「長崎県市町村合併推進要綱」⁽³²⁾を発表した。この要綱の中では、東彼杵町が関わる合併の「基本パターン」は、川棚町、波佐見町とのものであった。この他に、長崎県市町村合併検討モデル案策定委員会の付帯意見として、大村市、川棚町、波佐見町とのものが「基本パターン以外のパターン」としてあげられた。

東彼杵町は、1999年10月7日に、川棚町、波佐見町とともに、町長らで構成される「東彼杵地域地方分権等調査研究会」を結成し、すでに合併の検討を始めていた。また、各町議会でも特別委員会を設置し、合併についての検討を続けてきた。そして、合併特例法が失効する予定となっている2005年3月を視野に入れ、2002年3月28日に3町の町長や議会議長らで構成される「東彼杵郡任意合併協議会」を設置した。同会は、合併枠組の前提をこの3町とし、協議を進めていた。

この動きを受けて、東彼杵町千綿地区の住民らが、大村市との合併を求める運動を始めた。千綿地区は、合併先を大村市にするのか、それとも東彼杵町にするのかをめぐる問題が起きた地区であった。6月2日には、千綿地区住民、東彼杵町、大村市の議員が参加した集会が開かれ、参

加者からは、住民の意向調査をしないまま合併枠組を決めた行政への不満が噴出した。そして、今後は、「東彼杵町・大村市合併推進会」として活動し、住民発議による合併協議会設置を目指すことを確認した。また、川棚町、波佐見町との合併を求める東彼杵町住民らでつくる「東彼杵町を考える会」も6月19日に集会を開いた。同会は3町の枠組による法定合併協議会の早期設置を目指すことを目的とし、住民や東彼杵町議員らが参加した。

6月26日に、東彼杵町・大村市合併推進会は、大村市との合併協議会設置を請求した。住民発議による請求は、壱岐4町に続き、長崎県内では2例目となり、2,827人の署名が集まった。その一方で、東彼杵町を考える会は、7月10日に、川棚町、波佐見町との合併協議会設置を請求した。同会は、有権者数の過半数となる4,020名の署名を集めた。これにより、同じ地方自治体で、2件の住民発議がおきるという事態となった。そして、8月16日には、甲斐田國彦大村市長が議会に付議すると回答した。さらに、8月20日には竹村一義川棚町長、一瀬政太波佐見町長とも議会に付議するとの回答を行った。こうして、東彼杵町議会では、二つの合併協議会設置案が審議されることになった⁽³³⁾。

8月30日に、東彼杵町議会は臨時会を開いた。池田優町長は、「本来町村合併とは町と町、或いは市の結婚のようなもので両者が対等の立場で協議し、合意の上合併すべきである。大村市との合併協議会が対等と言う事は、到底無理で事実上は吸収合併となるものと考えざるを得ない」と述べ、大村市との合併には否定的であることを表明した。また、住民の意向を調査しないことに対して、住民投票を実施したらどうかという意見がでたが、「住民投票をするかしないかは私の方からは、未だこの段階では言えない」と答弁した。審議の中で、賛成派は、大村市は暮らしよところで、本町からの転出者も一番多いこと、合併協議会は大村市との合併を検討するものであり、合併を前提とするものではないこと、住民発議によってでた案であり、合併協議会設置には民意をくみ取るという意味があることを理由に合併協議会設置を支持した。これに対して、反対派は、現在まで40年にわたり、し尿処理場、ゴミ処理場、火葬場、老人ホーム、介護保険等、大きな事業はすでに3町で行っていること、大村市と東彼杵町は行政としてのつながりがほとんどないこと、編入合併、吸収合併は避けなければならないこと、3町の合併案は、県のモデル案でもあり、この方が県の長期総合計画の早期実現や促進につながることを理由に反対した⁽³⁴⁾。議決の結果、賛成8、反対8、白票1となり、町議会規則により否決となった。また、もう一つの案であった川棚、波佐見町との合併協議会設置案は賛成10、反対7で可決された。

これに対し、9月2日の審議で大村市議会が東彼杵町との合併協議会設置を可決したため、東彼杵町の住民が有権者の6分の1以上の署名を集めて請求すれば、住民投票が実施できる状況になった。これを受け、東彼杵町・大村市合併推進会は、3,176名の署名を提出し、12月8日に住民投票が行われることになった。また、10月28日に川棚町議会が合併協議会設置案を可決したことを受け、住民投票の直前である11月29日に、東彼杵郡3町合併協議会が設置され、初会合では合併の方法を対等合併にすることなどが提案された。

投票前から結果は明らかであった。すでに7月の住民発議の時点で、川棚町、波佐見町との合

併協議会設置案には、有権者の過半数の署名が寄せられていたからである。12月8日に投票は実施されるが、賛成45.2%、反対54.8%となり、大村市との合併協議会設置は否決された。これにより、合併の枠組は川棚町と波佐見町に一本化され、本格的な協議が始まることになった。

4. 千葉県御宿町 一初の首長による住民投票請求一

千葉県御宿町は、外房に面する人口約8千人の町である。2000年12月に発表された「千葉県市町村合併推進要綱」⁽³⁵⁾では、勝浦市、大多喜町、夷隅町、御宿町、大原町、岬町から構成される夷隅地域は、日常生活圏の中で中心的な市町はないが、全体として住民の日常生活圏、広域行政のつながりがあり、一体性のある地域であるとして、市町村や住民が市町村合併について検討や論議する際の参考や目安になる市町村の組み合わせである「結びつきパターン」として例示されていた。

これを受け、夷隅郡市の合併問題は、2001年末から議会を中心に動き出し、2002年3月には、1市5町の首長、議会議長、副議長から組織される「夷隅郡市合併問題協議会」が発足した。同会では、広域的なつながりをもとに、夷隅郡市が一体となり合併へ向けて調査、研究を行うことを決定したが、この背景には、高い高齢化率と人口の自然減による税収の減少、合併しないことによる地方交付税削減のダメージがあった。御宿町でも、議員協議会を開き、行政と議会が協働で方針を検討していくことを確認した。さらに、6月6日には、1市5町の首長が千葉県知事に対して、合併重点支援地域の指定を要請し、10日にこれが認められ、合併はかなり現実的なものとなってきた。

7月に入ると、住民の動きも出始め、夷隅1市5町の合併を進める住民の会を中心に、合併協議会設置を求める署名活動が始められた⁽³⁶⁾。そのような中、8月には、夷隅郡市合併問題協議会が8千人の地域住民を対象としたアンケート調査を行った。このアンケートは、市町村合併に関する一般的関心、夷隅郡市の合併に対する必要性の有無とその理由、合併の効果、将来イメージなどについての意見を住民から聞く内容であった。結果から全体の傾向をみると、自治体間で回答の格差があらわれた項目はなく、いずれの自治体でも夷隅郡市の合併は必要との認識が多数を占めたが、判断がつかない人も3割ほどみられた。また、期待する効果は行政のスリム化と福祉に集中し、産業振興には冷ややかであった⁽³⁷⁾。

9月4日に大多喜町、夷隅町、御宿町、大原町、岬町で、5日には勝浦市で合併協議会設置の請求が行われた。御宿町では、354名の署名が提出された。そして、この合併協議会設置案は、10月22日に夷隅町、大原町、岬町議会で、10月28日に大多喜町議会で審議され、賛成多数で可決された。

御宿町議会では、10月28日に審議された。審議の中で、井上七郎町長は、「合併協議会を設置しますと合併しなければならないということではないというふうに認識しております。協議会は合併の是非を含めて検討する場で、ここがスタートラインのいわゆる検討の場で、新市の将来ビジョンの町づくり建設計画や財政計画を策定したり、行政サービスの水準や国民健康保険料等の負担などについて検討することが、なによりも大切だと考えております」と述べ、合併そのもの

についての賛否は明言しなかったが、合併協議会設置には賛成である旨を述べた。また、合併について、住民投票によって町民の意思を直接問う考えはあるかという質問がでたが、井上町長は、「郡市の状況等を勘案の上、住民投票をやることは、やぶさかではありません」と答えるにとどまった。その後も審議が続けられたが、賛成派は、合併を語る場所、土俵作りをしなければいけないことを理由に合併協議会設置を支持した。これに対して反対派は、合併協議会は、合併の是非を協議する場であるという文言は合併特例法にはみられないこと、住民に対する説明が不十分であること、アンケート調査のような少数の意見から判断するのは難しいことを理由に反対した⁽³⁸⁾。議決の結果、賛成6、反対6と同数になったが、地方自治法第116条の規定によって議長採決となり、議長が反対の票を投じ、合併協議会設置は否決となった。

その一方で、11月5日には勝浦市議会で可決され、否決したのは御宿町だけという結果となった。同一請求に基づく合併協議会設置案はいずれかの議会が否決すれば、不成立となる。ただし、否決した議会の自治体で住民投票を行い、賛成多数となった場合には、議会の可決があったものとみなされる。そして、11月15日、井上町長は、景気低迷、年末年始を控えた中で署名を集める苦勞を考慮し、合併協議会設置協議について住民投票に付すよう請求を行った。これは、首長が初めて請求を行った事例となった。

住民投票は、12月15日に行われ、賛成66.1%、反対33.9%となり、1市5町の合併協議会設置が決まった。井上町長は、「住民の判断は、合併についての協議が必要ということであり、夷隅郡市1市5町による本格的な協議ができる。町議会における可否同数、住民投票における反対票の意見も認識したうえで、合併協議を進めたい」と述べた。そして、12月25日に夷隅郡市合併協議会が設置され、合併特例法期限前の合併を目指し、検討が始まった。

5 おわりに

住民投票を憲法の中でどうとらえるかについては、代表制の位置づけと関連して検討していく必要がある。住民投票については、住民の意思を明らかにする機能を住民の代表である首長や地方議会とどのように分担していくべきかを法的根拠や結果の効力、そして現実に照らし合わせながら検討していくことになるだろう。

憲法に法的根拠を有し、拘束型である制度は、第95条に定められた特別法に関するものしかない。憲法に規定されている以上、この制度の合憲性に関する争いはほとんどみられないが、これには運用の実態も大きく関係していると思われる。この住民投票は1949年から1951年までの特別法について18自治体で実施されたが、それ以後は1件も実施されていない。しかも、対象となったほとんどの法律が義務や負担を課す内容でなかったため、住民の関心もきわめて薄かった。現在、この規定は死文化しているような状況にある以上、有効な活用方法を再検討すべき時期にあるといえるだろう。

次に、法律に法的根拠を有し、拘束型である制度であるが、これは憲法や他の法律との関係か

らみていく必要がある。それは、拘束力を認める以上、国の権限も含めて何でも対象にできるというわけにはならないからである。そこで、投票の対象となる事項を限定する必要があると思われるが⁽³⁹⁾、地方自治の本旨である住民自治の観点からみれば、住民投票は自分たちのことを自分たちで決めるための制度であるから、対象とする内容は自治事務に関するものを基本とすべきであろう。それゆえ、具体的に何が自治事務であるか（または何が自治事務でないのか）が問題としてでてくるが、我が国ではかなりの程度まで国が地方に関与する仕組みとなっているため、純粋に地方自治体だけで行われる政策となるとかなり限定される。このことが、条例を法的根拠とする住民投票の扱いをめぐる問題にもつながっている。

合併問題に限れば、合併というのはまさに地方自治体の存立に関わる問題であり、真に地域の問題であることから、合併や合併協議会設置の是非をこの制度の対象にすることは問題にはならないと考えられる。現実面においても、合併特例法に基づく住民投票はかなり数が実施されているが、法的問題を指摘する意見はあまりない。また、諮問的なものにするのであれば、困難は伴わないと思われるが、そこまで法律で規定する必要があるのかという疑問も生じる。

さらに、条例に根拠を有し、拘束型である住民投票であるが、この制度化にはかなりの困難が伴うと思われる。憲法第94条では、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定していることから、法律に反する条例は制定できないと一般には解釈されている。したがって、地方自治法で規定されている首長や議会の権限を住民投票によって拘束することは、現在の法制度の下ではきわめて厳しいといわざるを得ないだろう。さらに、国の専管事項など、地方自治体の権限が及ばない問題を対象とした拘束型を導入した場合には、投票結果に合致する政策が必ず実行されるという保障はない。

また、諮問型であれば、首長や議会は投票結果を尊重する義務を負うだけであり、守らなければすぐに法的責任が生じるわけではなく、法律に規定されている権限を拘束しないため、かなりの分野に適応できるものと考えられる。現実面でも、合併に関する住民投票でも、合併自体を問うものから合併の相手先を問うものまで、幅広く使われている。ただし、これはデメリットにもつながる。条例では、尊重義務規定を置いているだけなので、必ず結果が守られるわけではなく、場合によっては、単なるアンケートとしか受け取られないこともありうるのである。

結局のところ、これまで住民投票制度の位置づけは、民主主義の中でどのように考えるべきかという積極的な見方からではなく、法整備の隙間をいかにうめていくかという形で議論されてきた。これが顕著にあらわれたのが合併特例法に基づく住民投票であり、そのために地方自治の現場での混乱につながることも多々みられた。

最後に、2002年に実施された合併特例法に基づく住民投票のその後の状況についてみていきたい。最初の事例となった下灘3町での合併協議会設置を住民投票で可決した宍喰町では、大きな問題がおきることなく、順調に進み、2006年3月31日に下灘3町で合併し、海陽町となった。この事例では、住民と議会の意思の乖離を住民投票によって解決したといえるだろう。

2例目となった宮崎市との合併協議会設置を住民投票で否決した高岡町では、結果が僅差だっ

たこともあり、混乱が続いた。投票後、吉元町長は宮崎市との合併を白紙にすると表明したが、2003年6月16日には、合併協議会を設置し、将来の具体像を示すべきだとして、町議会議員らが宮崎市、国富町・綾町との二つの合併協議会設置を求め、署名を提出した⁽⁴⁰⁾。国富町では議会に提案されなかったため失敗に終わったが、宮崎市との合併については、宮崎市、高岡町議会とも可決し、合併協議会の設置が決定した。さらに、12月には、「吉元町長は宮崎市との法定協設置について『住民の意思と異なる結果』だと言っているので、住民の意思を再度問う仕組みをつくっておかなくては無責任」とし、宮崎市と合併、国富町及び綾町と合併、合併しないを選択肢とする住民投票条例案を宮永議員が提出した。結局、宮崎市との協議が続いていることや議会の任期切れもあって、この条例案は審議未了で廃案となったが、町長に対するリコールがおき、2005年3月20日に投票が行われ、賛成多数で吉元町長は解職された。その結果、宮崎市との合併の動きが急速に進み、2006年1月1日に高岡町は宮崎市に編入合併されることとなった。この混乱した状況は、首長、議会、住民がそれぞれの立場にあうような形で住民投票を利用したことから生じたといえよう。

3例目となった東彼杵町では、大村市との合併協議会設置を住民投票で否決し、川棚町、波佐見町と第1回目の合併協議会を2002年11月29日に開催した。そして、新市の名称を「東そのぎ市」にすることが決定され、住民投票が機能したようにみえた。しかし交渉が進む過程で、新市の財政計画に疑問をもった川棚町が離脱し、東彼杵郡三町合併協議会は解散となり、現在も合併は行われていない。

最後に、初となる首長の請求によって住民投票を実施した御宿町では、2002年12月25日に勝浦市、大多喜町、夷隅町、御宿町、大原町、岬町と合併協議会を設置した。そして、合併は新設・対等方式とし、新市名は「外房市」、市役所の所在地は大原町にすることが決まった。ところが、この案にはメリットが全くないと考えた勝浦市民が合併を白紙に戻す決議案を約1,000名の署名とともに議会に提出した。そして、2003年9月26日にこの決議が可決されたのを受け、合併協議会で協議した結果、10月31日に合併協議会は廃止された。その後、勝浦市は御宿町と大多喜町に合併を打診するも、進展はみられず、現在も合併は行われていない。

合併特例法に基づく住民投票は、1990年代後半以降続いている住民投票ブームの中、拘束力を認めた点で画期的であった。これによって、首長や議会の意思と住民の意思が乖離した場合には、住民投票が実施され、それによって問題解決が図られるからである。市町村合併の流れ全体からみた場合、過程の途中である合併協議会設置の是非を問うものにしてしまったため、大きな混乱を引き起こす要因の一つになった。住民自治の立場から、住民投票を積極的に活用するというのなら、最終的に合併を決める、あるいは合併の相手先を決めるものにすべきであった。

合併特例法の期限が2005年3月できれ、市町村合併の動きも沈静化し、団体自治の側面を中心とした分権改革から住民自治を中心とする第二期分権改革の段階へと入った。三位一体の改革からの流れを受け、国と地方自治体の関係があらためて再検討されているこんにち、住民投票制度のあり方も再構築する時期に入ったといえるだろう。

注

- (1) 林紀行「ヨーロッパにおけるレファレンダム制度－憲法と現実の関係について－」『早稲田政治公法研究』第66号（早稲田大学大学院政治学研究科編、2001年）。
- (2) 上尾市では、「上尾市がさいたま市と合併することの可否を住民投票に付するための条例」が制定され、これに基づいて住民投票が行われた。
- (3) 根拠規定については、憲法、法律、条例、その他（関係者間で結ばれた協定など）のものがあり、投票結果の効力については、拘束型と諮問型がある。辻村みよ子『憲法』（日本評論社、2000年）、555～559頁。
- (4) 杉原泰雄『地方自治の憲法論』（勁草書房、2002年）、233頁。
- (5) 杉原、前掲書、243頁。
- (6) 杉原、前掲書、241～243頁。
- (7) 原田尚彦「住民投票と地方自治」『都市問題』第87巻第1号（東京市政調査会、1996年1月）、6頁。
- (8) 竹花光範「政策レファレンダム型住民投票制の問題点」『法学論集』第56号（駒沢大学法学部、1997年12月）、15頁。
- (9) 竹花、同論文、17頁。
- (10) 首長（地方自治法149条）、議員（地方自治法112条）、住民（地方自治法74条）が条例制定を要求できる。いずれの場合にも、議会の議決が必要となる。直接請求の場合には、有権者の50分の1以上の連署をもって請求しなければならない。
- (11) 条例に基づく住民投票は地方自治法の条例制定権を根拠とするものである。地方自治法には住民投票についての明示的な規定はないため、法的問題があるとする意見がないわけではないが、この制度を違憲とする判例は現在のところない。投票結果については、ほとんどの条例で尊重義務規定を首長や議会に課しているだけである。このため、いくつかの事例では、結果を尊重しなければならないはずの首長が結果を無視するという事態がおきている。たとえば、1997年12月21日に沖縄県名護市で実施された米軍ヘリ基地建設を問う住民投票では、投票結果と異なる行動をとった市長を相手取って、住民が訴訟を起こした。那覇地方裁判所は、「尊重義務規定に依拠して、（中略）賛否いずれか過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできない」と判決している。
- (12) 今井一『住民投票』（日経大阪PR、1997年）、106～131頁。
- (13) 辻山幸宣「住民表決の意義と今日の問題」『自治総研』第276号（地方自治総合研究所、2001年）、13頁。
- (14) 「衆議院 地方行政委員会（1995年3月16日）」。
- (15) これまでの住民発議では、他の市町村の住民と協力して合併協議会設置を請求することはできなかった。
- (16) 「第26次地方制度調査会の議事要旨」（<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html#26>）。第16回

専門小委員会では、「住民投票制度を導入する場合には、自治体の区域の変更とか廃置分合関係の問題が第一にふさわしい事項であり、市町村合併を住民投票にかけるべき事項として制度化することから始めるというのは一つのやり方ではないか」とする意見が出された。また、第17回専門小委員会では、「市町村合併にかかわる住民投票をどのタイミングで行うかは、ある程度自治体なり住民の意向に沿ってやるとよいのではないか」とする意見が出された。

- (17) 「国会衆議院総務委員会議録」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gijiroku/146/no37.html>)。
- (18) 「行政改革大綱」(<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>)。
- (19) 「衆議院総務委員会（2001年11月27日）」。
- (20) 「衆議院総務委員会（2001年11月29日）」。
- (21) 辻山、前掲論文、5頁。
- (22) 徳島県県民環境部地域振興局市町村合併支援チーム (<http://www.pref.tokushima.jp/generaladmin.nsf/0/5362696426a1df5949256bc200282ca2?OpenDocument>)。
- (23) 穴喰町での住民投票に至るまでの過程は、次のサイトを参照した。海部下灘合併協議会 (<http://www.shimonada.jp/>)、徳島新聞 (<http://www.topics.or.jp/>)。
- (24) 「穴喰町議会会議録（平成14年6月19日）」。
- (25) 同上。
- (26) 高岡町での住民投票の過程は、次のサイトを参照した。
高岡町 (<http://www.town.takaoka.miyazaki.jp/>)、宮崎日々新聞 (<http://www.the-miyanichi.co.jp/>)。
- (27) 1997年には、宮崎市と高岡町の合併を検討するための合併協議会設置案が宮崎市、高岡町議会で審議されたが、高岡町議会が否決したため、見送られた。
- (28) 宮崎県総務部市町村合併支援室 (<http://www.pref.miyazaki.jp/soumu/gappei/youkou.htm>)。
- (29) 宮崎市、清武町、田野町、佐土原町、高岡町、国富町、綾町：広域連携を密接に行っているなど、結びつきの強い市町村同士が合併し、行政サービスの充実や行財政基盤の強化を図るとともに、地域全体の活性化を図る。高岡町、国富町、綾町（東諸3町）：合併による市制移行により、行政サービスの充実、行財政基盤の強化などを図るとともに、計画的な都市化による圏域全体の発展を図る。
- (30) 宮崎県高岡町議会「たかおか議会だより」No.119、2002年9月10日
(<http://www.town.takaoka.miyazaki.jp/gikai/gikaidayori/gikai119.pdf>)。
- (31) 宮崎県高岡町議会「たかおか議会だより」No.110、2002年11月25日
(<http://www.town.takaoka.miyazaki.jp/gikai/gikaidayori/gikai110.pdf>)。
- (32) 長崎県市町村合併推進局 (<http://www.pref.nagasaki.jp/gappei/1.1.1.kihon.html>)。
- (33) 東彼杵町での住民投票の過程は、次のサイトを参照した。
東彼杵郡三町合併協議会 (<http://www.touhi-gappei.com/torikumi/seturitu-keii.htm>)、
長崎新聞 (<http://www.nagasaki-np.co.jp/>)。
- (34) 「東彼杵町議会平成14年8月30日第3回臨時会会議録」。

- (35) 千葉県総務部市町村課 (http://www.pref.chiba.jp/syozoku/a_shichou/kouiki/youkou/index-j.html)。
- (36) 御宿町での住民投票の過程は、次のサイトを参照した。夷隅郡市合併協議会 (<http://www.isumigunsi-gappei.org/>)、千葉日報 (<http://www.chibanippo.co.jp>)。
- (37) 御宿町企画財政課「御宿」第471号(千葉県御宿町、2002年10月)。
- (38) 「御宿町議会平成14年第3回臨時会御宿町議会会議録」。
- (39) 諸外国では、対象とできる事項をポジティブリストとして掲げている国もあれば、対象とできない事項をネガティブリストとして掲げている国もある。
- (40) 宮崎市との請求は487人、国富町及び綾町との請求は421人であった。合併特例法では、住民投票で否決された案を再度請求することや合併協議会を複数同時にもつことを禁じていないため、この提案が可能となったが、事態をさらに複雑化した。