

# 住民投票の実施形態と投票率・得票率

——「平成の大合併」をめぐる事例の分析をもとに——

塩 沢 健 一\*

## **The Effects of Election Timing and Choice Sets on Turnout and Results: An Analysis of Amalgamation Referendums**

SHIOZAWA Kenichi

Hundreds of referendums on municipal amalgamation proposals were held during the first half of 2000s in Japan. Many scholars have analyzed voter turnout and/or the results of these referendums. In this paper, I reanalyze referendums held before March 2005 building upon analyses by Sunahara (2018). I find that turnout tends to be lower in referendums held without adequate time to inform voters of the referendum and the options on the ballot. I also find that referendums that offer voters more options reduce turnout. These findings suggest that referendums should be designed to ensure that voters are well-informed and understand the implications of each of their options.

キーワード：住民投票，選択肢，タイミング，投票率，平成の大合併，合併特例法

### 【目次】

1. はじめに
2. 「平成の大合併」における住民投票の実施形態と投票後の帰結
3. 分 析
4. ま と め

### 1. はじめに

住民投票であれ選挙であれ，有権者の投票行動は提示される争点や選択肢，あるいは投票が実施されるタイミングなどによって多分に規定づけられる。住民投票の場合には通常，その地

---

\*鳥取大学地域学部准教授

域における重要課題が投票にかけられることが想定されるが、より多くの有権者が当事者意識を持ちやすいような身近な投票争点であれば、投票率も高まることが予想される。しかし他方で、個々の有権者から見れば、「意思表示しやすい」選択肢が必ず用意されるとは限らない。ある有権者にとって最も望ましい選択肢は、住民投票に至る議論の過程で少数意見とされ、そもそも投票用紙には記載されないかもしれないし、一方で、争点をめぐる議論が成熟しないまま判断を迫られるようなケースでは、何を手掛かりとして投票行動を決定すれば良いか、有権者は思い悩むこととなろう。

これまでに全国各地で行われてきた400件以上の住民投票のうち、9割以上は市町村合併を争点として実施されたものだが、合併という争点に即していえば、合併協議過程のどの時点で、いかなる選択肢のもと住民に判断を委ねるかが、住民投票の成否にも影響すると考えられる。とりわけ「平成の大合併」においては、財政上の優遇措置を受けられる条件として、合併を申請する期限が2005年3月末に設定されたことから、この期限にかけて全国各地で投票実施件数が加速度的に増加した。大合併の終盤の頃には「駆け込み合併」という言葉もしばしば使われたが、上記の期限を意識して駆け込み的に行われた住民投票ほど、熟慮に基づく判断が可能であったのかどうか、改めて何らかの検証が必要と思われる。また他方で、時間的な制約を前提として議論が展開されたこともあり、合併協議相手の自治体における「民意」の動向も考慮に入れながら、合併の是非や枠組みをめぐる判断を有権者に求めたケースも少なからずあったといえる。

住民投票が活用された状況は自治体ごとに多様であったといえるが、他方で合併関連の事例は実施件数も多いことから、いくつかのパターンごとに類型化することが可能なうえ、共通の争点をめぐって短期間に多くの住民投票が行われたこともあり、量的分析にも適しているといえる。これまでも合併関連の事例をめぐることは、投票率や賛否等の得票率に着目して、塩沢(2008)、脇坂(2009)、Miyazaki(2014)、砂原(2018)、塩沢(2019b)において体系的な分析が試みられてきた。

合併を争点とする住民投票には主に2種類のものがあり、ひとつは各自治体議会が定める住民投票条例に基づくもの、もうひとつは合併特例法(以下、特例法と記す。)に規定された住民投票制度に基づくものである。前述の先行研究のうち、塩沢(2008)と脇坂(2009)は条例に基づく事例のみを分析対象としたものであり、2種類の住民投票を明確に区別し、双方の事例について計量分析を行っているのは砂原(2018)のみである。他方で、Miyazaki(2014)は2種類の住民投票を1つのデータセットに含めて分析を行っているが、ただ、特例法の規定による事例を分析した塩沢(2019b)が指摘するように、両者はともに合併を争点としていながら、そこで問われた内容は同一視できるものではない。

本稿では、上記の2種類の住民投票のうち条例に基づく事例に分析対象を絞り、当時の特例

法の期限であった2005年3月末までに実施されたケースをもとに分析を試みる。塩沢（2019b）と同様、砂原（2018）による分析の追試・改善を念頭に置きつつ、本稿の分析において主として着目するのは、一点目には投票実施のタイミングが投票率や賛否等の得票率に及ぼす影響であり、また二点目には選択肢の多寡や設問形式がもたらす帰結である。これらの分析を通じて、大合併をめぐる一連の住民投票がいかなる課題を残したのかを改めて明らかにし、住民投票の制度設計や実施方法に関する検討材料を蓄積することを目指す。

## 2. 「平成の大合併」における住民投票の実施形態と投票後の帰結

まずは分析に先立って、種々の先行研究も概観しつつ、「平成の大合併」における住民投票の実施形態、および投票後の帰結について整理しておきたい。

### 2.1 投票実施の根拠と実施状況

既述のように、合併をめぐる住民投票の根拠規定となるのは主に、各自治体が独自に制定する住民投票条例、もしくは2002年の法改正で合併特例法に盛り込まれた住民投票制度である。これら2種類の投票に関して、年別の実施状況を整理すると表-1のとおりとなる。合併特例債などの優遇措置が盛り込まれた当時の特例法（以下、2005年3月末に期限を迎えた合併特例法

表-1 合併をめぐる住民投票：年別実施状況

投票実施年	条例	特例法	計
2001	1	0	1
2002	7	4	11
2003	83	33	116
2004	174	27	201
2005（3月末まで）	85	4	89
2005（4月以降）	5	0	5
2006	5	0	5
2007	5	0	5
2008	6	3	9
2009	10	3	13
2010	1	2	3
2011	1	1	2
総計	383	77	460

注：なお、住民投票条例に基づくケースには、競艇事業からの撤退を同時に問うた群馬県笠懸町、合併後の住居表示をめぐって住民投票を行った兵庫県一宮町、町長の専決処分に基づき住民投票を実施した青森県浪岡町、合併後の区長候補者の選出をめぐって住民投票を行った宮崎県田野町、同県佐土原町の各事例と、栃木市への分町合併の是非を問うた栃木県栗野町永野地区の住民投票を含む。

出所：塩沢（2019b）

に着目する際は「旧法」と記す。)の期限にあたる、2005年3月末までの間に大半の事例(418件)が集中していることが分かるが、そのうち条例に基づく住民投票は2001年7月の埼玉県上尾市の事例から2005年3月27日の青森県浪岡町、秋田県二ツ井町、高知県野市町の事例に至るまで350件、特例法に基づく住民投票は68件を数える<sup>1)</sup>。2011年までに実施されたケースを含めても、その多くは各自治体が制定した条例に基づいて行われた住民投票である。

## 2.2 投票争点と選択肢

次に、投票争点と選択肢の形式という観点から、2種類の住民投票について整理する。

特例法に基づく住民投票では、公式な合併協議の場となる「法定合併協議会(法定協)」の設置の是非が争点となり、ある特定の法定協設置議案について「賛成」「反対」の2択で住民投票が行われる<sup>2)</sup>。同法による住民投票制度のもとで最も特徴的だったケースといえるのは、投票対象となったものとは別の枠組みによる法定協が既に存在する状況下で、既存の法定協とは異なる枠組みでの合併を求める側からの請求により、実施されたものである<sup>3)</sup>。つまり、このパターンの住民投票において仮に結果が賛成多数となれば、その自治体では2つの法定協を「掛け持ち」することになる。

砂原(2018)による分析の追試・改善を行いつつ特例法の規定に基づく住民投票を分析した塩沢(2019b)によれば、前述のような「既存の法定協あり」の投票事例では、実質的には2つの合併案からいずれかを選択する投票となり、各案を支持する立場からそれぞれ活発な投票運動が展開され、有権者の関心を高めることにつながったと考えられる。実際、投票率を従属変数とした分析では「既存の法定協あり」ダミーが有意なプラスの相関を示す。他方で、賛成率を従属変数とする分析においては有意なマイナスの相関が見られるが、これはすなわち、「既存の法定協あり」事例ほど反対多数となりやすかったことを表しており、このパターンの住民投票では、既存の合併枠組みに対する支持という意味合いから多くの「反対」票が投じられたといえる。合併に及び腰な自治体に合併を促すための装置として規定された住民投票制度は、直接請求時に必要となる有権者の「6分の1以上」という署名要件のハードルの低さも手伝って、当初の制度化の意図とは異なる用いられ方をされたといえる。

---

1) 特例法による事例の分析を行った砂原(2018)では、総務省が集計したデータに依拠して、2006年3月末までに実施された住民投票を66件としているが、把握漏れがあると思われる。筆者の把握している限り、同年3月末までに同法の規定により行われた住民投票は(2005年3月末まででカウントしても同様に)68件である。塩沢(2019a)の補遺を参照。併せて上田(2005)、塩沢(2009a)も参照されたい。

2) 投票の請求方法など制度の詳細については、瀬脇(2006)や塩沢(2019b)を参照されたい。

3) 2005年3月末までに行われた68件中では32件が、2011年までに実施された77件中では34件が、このパターンに当てはまる。

一方、我が国で住民投票を実施する場合、自治体議会で成立した「住民投票条例」に基づいて行うのが、最も一般的な方法である。条例に基づいて行われる住民投票の大きな特徴のひとつは、投票争点が合併であれ他のテーマであれ、各自治体の実情に応じて自由な制度設計が可能となる点にある。選択肢の設定という観点から合併関連の住民投票について整理すると、最もシンプルな賛否2択の形式が最も多いが、他方で複数の枠組みを提示して選択させるパターンの住民投票も数多く見られ、選択肢の設定の仕方も多様であった。こうした投票形式の相違は、条例による住民投票を分析するうえで、ひとつの重要な着眼点となる。

例えば塩沢（2008）は、2005年3月末までに条例に基づき実施された住民投票を分析対象として、選択肢の設定の仕方が投票率に与えた影響について重回帰分析を行っている。争点が単純化されるほど投票率は上昇するとの仮説に反し、最もシンプルな「賛成／反対」の2択で行われた住民投票のほうが、多種多様な選択肢のもとで行われた住民投票よりも投票率は伸び悩む傾向のあったことが示されている。また砂原（2018）は総務省の調査を用いて、2006年3月31日までに行われた住民投票に関し、特例法による住民投票のほか、条例による住民投票については賛否を問う形式のものと枠組みを問う形式のものに分けて、それぞれ重回帰分析を試みている。特例法による事例の分析については既述のとおり、塩沢（2019b）において追試・改善を行っているが、条例による事例の分析については、本稿で後ほど追試・改善を試みる。

### 2.3 投票実施のタイミング

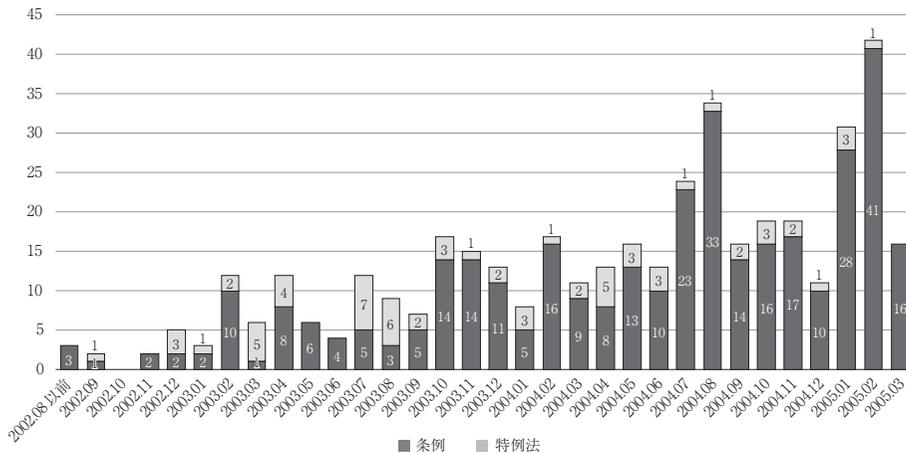
政策過程のどの段階で住民の意思を問うかという点もまた、住民投票の成否を左右する要素となりうる。既出の表-1からも分かるように、旧法の期限が近づくにつれて実施件数は年々増加したわけだが、合併をめぐるさまざまな特例措置を受けられるか否かに関して期限が設定されたことが、各自治体の投票実施のタイミングに影響を与えた面も多分にあるといえる。この点について、さらに詳細に月別の実施状況を2005年3月までの間で見ると、図-1のとおりとなる。2002年の時点では各地で散発的に住民投票が用いられるに過ぎなかったが、2003年に入ると月ごとの増減はあるものの明らかに活用が広がりを見せ始め、同年10月以降は2004年1月を除き、2005年3月に至るまで1年以上にわたり、毎月10件以上は合併を争点とした住民投票が全国で行われる状況となった。

2004年7月には初めて20件以上もの住民投票が行われたが、そのほとんどは、このとき行われた参議院議員選挙と同日実施されたケースである<sup>4)</sup>。さらにその翌月の2004年8月には34件もの住民投票が各地で行われているが、これについては、同年5月に「合併三法<sup>5)</sup>」が成立し、

4) 2004年7月に行われた住民投票24件中21件が、参院選との同日実施であった。残る3件は参院選から2週間後の7月25日に実施されている。

5) 旧法の改正、2005年4月から施行される新たな合併特例法（いわゆる「合併新法」）の制定、およ

図-1 合併住民投票の月別実施状況



旧法の期限到来後における合併推進策の方向性が明示されたことが、各自治体の動向に影響を与えた面もあると思われる。このときの旧法改正で、2005年3月末までに合併を申請し、その翌年3月末までに合併を行えば合併特例債の適用が受けられるという経過措置期間が設けられた一方、特例債は合併新法には引き継がれず、交付税特例も段階的に縮小されることが同時に明らかとなった。そのため、合併をめぐる判断を留保していた自治体の多くはいよいよ、旧法の期限まで1年を切る中で決着を急ぐこととなった。条例に基づき2004年8月に投票を実施した33自治体の多くは、6月議会もしくはそれ以降に開かれた臨時議会で住民投票条例を可決していることから、同年5月の合併三法成立を受けた動きと見ることもできる。上記のような背景が、2004年8月の1ヶ月間における投票事例の多さにもつながっていると考えられる<sup>6)</sup>。

さらにその後も、9月から11月にかけて毎月15件以上のハイペースで推移しているが、年が明けて旧法の期限切れまであと3ヶ月となったところで、住民投票の実施件数はさらに増加する。図-1から分かるように、2005年1月は31件、翌2月はこの1ヶ月間だけで42件もの住民投票が全国各地で行われた。この時期に行われた住民投票はまさしく「駆け込み」で、合併論議に終止符を打とうとしたケースが多いと考えられる。旧法失効まで残り3ヶ月の間に行われた住民投票は、ほぼすべての事例が住民投票条例に基づき行われているが、これらについて条例可決から投票実施までの日数を確認すると、可決からわずか11日で投票日を迎えた兵庫

び地方自治法の改正を指す。

6) ただ他方で、2004年8月は日曜日が5週目まであり、単純に投票日に設定できる日が多いであったという点もある。2004年は日曜日が5週目まであったのが2月、5月、8月、10月とあり、確かにいずれも、前後の月と比べれば実施件数は多いが、しかしそれでも8月の34件という件数は、この年の他の月と比べても（お盆の時期で終戦記念日にあたる8月15日に投票事例がないことを考慮すれば尚更）群を抜いている。

県夢前町（1月12日可決・23日投票）を筆頭に、議会で可決されてから1ヶ月と経たずに投票日に至った事例も目立つ。自治体ごとに住民投票に至る経緯はさまざまではあるが、有権者にとって十分な判断材料が提供されたうえで投票が実施されたのかどうか、疑問が残るケースも少なくない。

こうしたタイミングという観点からは脇坂（2009）が、2008年3月までに条例に基づき行われた合併に関する住民投票を分析対象として、条例提案請求者、選択肢の構成に加え、合併過程の段階に着目している。「合併推進支持率」および「政策是認率」を従属変数とした重回帰分析では、合併過程の段階は前者に対しては有意ではなかったものの、後者に対しては有意な相関が見られ、合併をめぐる政策過程の後半に行われる投票ほど、その時点の自治体における政策を是認する割合がより高まることが示されている。

## 2.4 投票後の帰結

続いて、投票後の帰結という観点からも、整理を加えておきたい。

まず、特例法による住民投票に関しては塩沢（2019b）において、投票実施時点での既存の法定協の有無によって事例を分けたうえで、住民投票の賛否とその後の合併行動の結果が整理されている。特定の法定協が存在しない状況下（「既存の法定協なし」）での住民投票では、賛成多数が19件、反対多数が17件という結果であったが、賛成多数の19件のうち、その結果どおりの枠組みで旧法期限内に合併にこぎつけたケースは、わずか5件に過ぎない。合併促進のための装置としては、この住民投票制度は当初の狙いどおりに機能しなかったといえるが、議会が一旦否決した合併案をその後議会が可決することを期待していることから、そもそも制度設計の面で難があるといわざるを得ない。他方で、「既存の法定協あり」の住民投票では、32件中23件で反対多数という結果であったが、結果的に合併しなかった1件の例外を除き、残る22件ですべて既存の枠組みのまま、しかも旧法の期限内に合併を果たしている。これら反対多数の事例では、既存の枠組みと異なる合併を求める勢力に対して「引導を渡す」役目は、住民投票が結果的に果たしたといえる<sup>7)</sup>（塩沢、2019b）。

上述の特例法による住民投票は、投票結果に法的拘束力があるため、賛成多数となれば議会が議決したものと見なされ、法定協は必ず設置されることとなる。一方で、条例に基づく住民投票は法的拘束力を持たず、結果の扱いについては「尊重しなければならない」という規定が条例に設けられるにとどまる。ただ、条例に基づき賛否を問う形式で実施された住民投票の結果と投票後の帰結をまとめた砂原（2018）の整理からは、多くの事例において、基本的に住民

7) 加えて塩沢（2019b）の整理からは、賛成多数となったケースでさえ、既存の枠組みを覆すのが容易ではなかったことが分かる。賛成多数の9件の事例のうち、投票結果に沿って新たな枠組みで合併に至ったのは、香川県国分寺町と高知県中土佐町の2町のみにとどまる。

の多数意見が尊重されたと見なすことができる。また上田（2010）は、合併関連の住民投票357件をサンプルとしたうえで、最多得票の選択肢が「尊重」されなかったケースとして24件をカウントしており、そのうちの13事例は、政治的判断としかいいようがない理由で「尊重」されなかったとしている。すなわち、不「尊重」が357件中13件とすれば、高い割合で投票結果は尊重されている、と上田は述べている。一部の事例では、合併協議のパートナーの離脱などによって合併枠組みが崩れ、結果的に多数意見を「尊重できなかった」ケースも少なからず見受けられるが、そうしたケースを例外とすれば、やはり大半の事例で住民の多数意見に沿った選択がなされているといえる。

### 3. 分 析

本稿では合併をめぐる2種類の住民投票のうち、住民投票条例に基づき2005年3月末までに実施された各事例について、投票率ならびに賛否の得票率を従属変数とした重回帰分析を行う<sup>8)</sup>。分析に際しては砂原（2018）と同様に、賛否を問う形式のものと枠組みを選択させる形式のものについて、それぞれ別個に分析を試みる<sup>9)</sup>。

なお、合併関連の諸事例の中には、2種類の住民投票を同日実施したケースも3件ある<sup>10)</sup>。詳細はここでは省略するが、これら3事例については、他の事例と比べても特殊性が極めて強いため、いずれの分析においてもデータセットからは除外する。

これらのほかにサンプルから除外する事例は、原則として塩沢（2008）と同様とするが、砂原（2018）の分析における選定基準も参照しつつ、分析対象を精査する。上述の3事例のほかに特殊事例といえるものとして、合併後の住居表示が争点となった兵庫県一宮町、長期にわたる混乱の末、町長の専決処分により青森市に編入合併されるわずか5日前に住民投票を実施した青森県浪岡町、「競艇事業を廃止し、合併協議に加わること」の是非が問われた群馬県笠懸町の各事例は除外する。

また、「賛成」「反対」のほかに「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〕」、「議会（に委ねる）〔長野県開田村、山形県大石田町〕」のような中間的な選択肢を設けたケースもあるが、これらについては、得票率が有効投票の数%にとどまるものが多い。

---

8) 分析に際しては、2005年4月以降に行われたものも含めた全事例を対象とした分析も併せて行っているが、本稿の各図で示した分析結果との間で特段の相違が見られなかったため、本稿では詳細はすべて省略する。

9) なお、岡山県奈義町と同県金光町の住民投票では、合併の賛否と枠組みを2段階で尋ねる形式をとっているが、両町では「合併する」に投票した場合のみ、2問目の枠組みの選択に進むことができる形式であった。実質的に、枠組みを選択させる3択形式の事例と変わらないため、本稿の分析では枠組み投票の事例と見なしてサンプルに含めることとする。

10) 福岡県宮田町、福井県鯖江市、岐阜県美濃市の各事例が該当する。塩沢（2019b）を参照。

「どちらともいえない」の得票率が10%を超えた大分県弥生町の事例についてのみ分析から除外するが、残る4事例は賛否2択の住民投票に準ずるものと見なし、得票率については「賛成」「反対」の得票合計を分母として算出したうえで、サンプルに加える。

このほかに分析対象から除外されるのは、賛否を問う形式もしくは枠組みを選択させる形式のいずれにも明確に区分できない事例（広島県府中町、鹿児島県隼人町、福岡県津屋崎町、岡山県東粟倉村、奈良県王寺町、群馬県吉井町、高知県中土佐町、同県大野見村）、および特定の枠組みを明示せず合併自体の賛否を尋ねた事例（長野県平谷村、奈良県山添村、三重県紀伊長島町、北海道月形町）である。

### 3.1 使用するデータと操作化の定義

まず、本稿の分析で独立変数として使用するデータについて説明しておく。

財政力指数については、投票実施前年度のデータを用いる。砂原（2018）では1999年度のデータで統一されているようだが、投票が実施された時期に近いデータとするほうが、より適切であろう<sup>11)</sup>。また、人口に関連するデータは、砂原（2018）では「2000年」とのみ表記されているが、おそらく国勢調査データを用いているものと思われる。本稿でも国調データに依拠し、2000年国調データを用いる。

直接請求ダミーは、直接請求により投票が実現したケースを1、その他の方法（首長提案または議員提案）で投票が実施されたケースを0とするダミー変数である。

上記に加えて砂原（2018）においては、「合併に係る市町村数」や「想定される合併自治体における人口比率」が、賛否2択の住民投票を分析する際に独立変数として投入されている。ただ、この2つの値については、条例に基づく住民投票では必ずしも一義的に定まらないという点に注意が必要である。すなわち、単一の合併パターンをめぐって賛否の2択で実施するケースであっても、住民投票の設問には、投票時点で想定されている合併のパートナーがすべて明記されるとは限らない。

これは主に、「中心市+周辺町村」の合併パターンが争点となる場合に確認できる。香川県高松市と合併した周辺6町を例にとると、6町のうち牟礼町・塩江町・香川町・国分寺町の4町では条例による住民投票が行われているが、投票実施のタイミングや合併協議の進捗状況にかかわらず、投票争点はいずれも「高松市との合併」である<sup>12)</sup>。こうしたケースでは特に、投票時

11) 分析対象となる事例のうち大阪府田尻町については、投票実施前年度にあたる2003年度の財政力指数が2.85と極めて高く、その次に高い埼玉県和光市、同県三芳町、茨城県美浦村の1.03と比べても明らかな外れ値であるため、欠損値として扱うこととする。

12) なお、高松市は各町とそれぞれ別個に、6つの法定協を立ち上げ合併協議に臨んでいた。そのため6町の間では、高松市との合併協議の進み具合も少しずつ異なり、協議が最もスムーズに進んだ塩江町は、他の5町よりも3ヶ月半早い2005年9月26日に合併している。

点において合併に参加すると想定される市町村の数は流動的な場合も多い。こうした点を考慮して、本稿の分析では「合併に関係する市町村数」と「想定される合併自治体における人口比率」については、独立変数として採用しない<sup>13)</sup>。

また、本稿の分析で独自に投入する変数であるが、表-1および図-1からも明らかとなり、旧法の失効を直前に控えた2005年3月末までの残り3ヶ月の間には、前年をさらに上回るペースで住民投票が行われている。この傾向は条例によるケースに関して特に顕著であり、前年の1年間に174件が実施されたのに対し、2005年1月～3月の間だけで85件もの住民投票が行われている。これを踏まえ、残り3ヶ月の間に実施された事例であるかどうかを表す「残り3ヶ月ダミー」を作成するほか、この3ヶ月間における実施年月ごとのダミー変数も用いて、分析モデルに加える。加えて、2.3ですでに説明したように、合併三法の成立以降における投票事例の増加も顕著であることから、2004年の中で最も件数の多い8月を起点として<sup>14)</sup>、同月以降の実施年月による影響を加味した分析も併せて行う。

砂原(2018)の分析では、住民投票と同時に実施された選挙の影響が考慮されていない。選挙研究の分野では、同日選挙の実施が投票率を高めることは広く知られているが、我が国の住民投票においてもやはり同様の傾向が見られ、選挙との同日実施は住民投票の投票率に対しプラスの効果を持つ(塩沢, 2004; 同, 2008)。本稿の分析対象である条例に基づく事例に限定すると、2004年の参院選に合わせ全国各地で20件の住民投票が行われたのをはじめ、国や地方の選挙と同日実施されたケースは47件ある<sup>15)</sup>。これらの事例について1、住民投票のみ単独で行われた事例を0とするダミー変数を投入する。

また、条例による住民投票の分析において砂原(2018)では「同日住民投票」、塩沢(2008)では「複数自治体での同日実施」として、同一の合併枠組みをめぐって関係する複数の自治体で同時に住民投票を実施したか否かが考慮されている。このパターンに該当する住民投票は、条例によるケースで103件を数える。本稿の分析では同日選ダミーとの混同を避けるため、「同

---

13) 一方、この2つの変数について筆者は、特例法に基づく住民投票の分析を行った際には「関係市町村数」と「想定人口比率」として分析モデルに含めている(塩沢, 2019b)。特例法による住民投票はいずれも、投票用紙に明記される対象市町村との間で公式な合併協議が行われていない段階で投票が実施されるため、既存の他の法定協が存在するか否かという違いは事例ごとにあるものの、関係市町村数や想定人口比率はどの事例でも、「住民投票の設問に明記されるもの」という意味において同一の条件で捉えて差し支えないと考えられる。

14) なお、2004年8月を起点とするのは、その前月の同年7月において、参院選との同日実施の事例が大半を占め、投票実施のタイミングが投票率や賛否の傾向に及ぼす影響を測るのに適さないという事情もある。

15) 本稿の分析対象には含まれない福井県鯖江市、岐阜県美濃市を除いた件数。なお、両市では2種類の住民投票が同日実施されたほか、鯖江市では県知事選と県議選が、美濃市では県知事選が、それぞれ同時に行われている。

日」という語は使わず、「複数統一実施」と表記する<sup>16)</sup>。

このほか、塩沢（2008）の分析モデルでも用いられている変数として、「2度目の住民投票」と「自民絶対得票率」を投入する。「2度目の住民投票」は、当該自治体において2度目に実施された住民投票だったか否かに関するダミー変数であり、自民絶対得票率については、2004年7月の参院選における比例区の市町村別データを用いる<sup>17)</sup>。

## 3.2 賛否を問う形式の住民投票

### 3.2.1 投票率の分析

まずは、賛否を問う形式の住民投票について検討を加える。投票率を従属変数とした分析の結果は、表-2のとおりである<sup>18)</sup>。モデル1は砂原（2018）の追試にあたるものだが、データの年度等に改善を加えてもなお、国調人口と「複数統一実施」事例がマイナスで有意、高齢化率と直接請求ダミーがプラスで有意な相関を示すなど、概ね同様の結果が析出された。国調人口および高齢化率の相関については、人口が少なく高齢化率も相対的に高い小規模自治体ほど投票率が高まるという、通常の選挙と同様の傾向が表れたと考えられる。直接請求ダミーについては、塩沢（2008）の分析でも同様にプラスの相関を示す変数であり、住民レベルで投票を求める運動が展開され実現に至った事例ほど投票率が高まるという、直観的な予測にも即した結果といえる。「複数統一実施」事例に関しては、塩沢（2008）の脚注6や砂原（2018）でも指摘されているとおり、すべての市町村で「賛成多数」の結果が出揃わない限り（投票結果が尊重される前提のもとでは）合併成立の方向には向かわないという特徴を有し、そのため合併成立の可能性がより低い住民投票と考えられる。そうしたシチュエーションが、有権者の参加意欲にマイナスの影響をもたらしたといえるだろう。

モデル2～モデル5では、塩沢（2008）の分析で用いられている変数のうち、砂原の分析と重複していない変数を追加的に投入しているが、同日選ダミー、2度目の住民投票か否か、2004年参院選の自民党絶対得票率については、やはり塩沢（2008）と同様に有意な正の相関が見られる。

また、投票実施のタイミングに関しては、旧法の期限切れ直前の3ヶ月間における事例であるかどうかは有意な相関が見られない一方、2004年8月以降というタイムスパンで見た場合に

---

16) 同じ種類の投票が異なる自治体で同時に行われる「統一地方選」などを思い浮かべれば、「統一」の語を用いたほうがイメージしやすいであろう。

17) なお、条例による投票事例のうち新潟県佐和田町については、2004年の参院選よりも前に合併を行っているため、得票率のデータがなく欠損値扱いとなる。

18) 賛否を問う形式の事例をサンプルに含むこれ以降の分析では、財政力指数に関して大阪府田尻町が、自民絶対得票率に関して新潟県佐和田町が欠損値扱いとなるため、これらの変数が投入されているか否かによって、サンプル数に若干の変動が生じる。

表-2 条例による住民投票（賛否を問う形式）重回帰分析  
 〈従属変数 = 投票率〉

	モデル 1	モデル 2	モデル 3	モデル 4	モデル 5
財政力指数	.046	.025	.025	.022	-.049
国調人口（対数）	-.537 ***	-.540 ***	-.534 ***	-.524 ***	-.591 ***
高齢化率	.222 **	.151 *	.160 *	.180 *	
直接請求ダミー	.088 *	.108 *	.113 **	.114 **	.127 **
複数統一実施	-.123 **	-.109 *	-.112 *	-.104 *	-.105 *
同日選ダミー		.162 ***	.165 ***	.133 **	.140 **
2 度目の住民投票		.092 *	.090 *	.093 *	.092 *
自民絶対得票率		.144 **	.145 **	.161 **	.196 ***
残り 3 ヶ月ダミー		-.001			
2004 年 8 月				-.141 **	-.128 **
2004 年 9 月				.011	.022
2004 年 10 月				-.104 *	-.103 *
2004 年 11 月				-.015	-.013
2004 年 12 月				-.050	-.049
2005 年 1 月			.010	-.029	-.030
2005 年 2 月			.020	-.031	-.042
2005 年 3 月			-.046	-.081 †	-.077 †
<i>N</i>	269	268	268	268	268
<i>F</i>	60.96	39.69	32.59	24.36	25.09
Prob > <i>F</i>	.000	.000	.000	.000	.000
Adj R <sup>2</sup>	.528	.566	.566	.583	.575

注 1 : \*\*\* p<0.001 \*\* p<0.01 \* p<0.05 † p<0.1

2 : 表中の値は標準化係数。

は、2004 年 8 月と同年 10 月、および 2005 年 3 月の投票事例について、いずれもマイナスで有意な相関のあることが確認できる。2004 年 8 月の事例については、ここでの分析対象のうち 31 件が該当するが、2.3 でも述べたように、同年 5 月の合併三法の成立が投票実施に至った一因として考えられ、決着を急いだ行政や議会が住民への情報提供を十分にできないまま、関心を喚起できずに投票を終えたケースが少なからずあったと思われる<sup>19)</sup>。

同年 10 月の実施事例については、2004 年 8 月以降の各月の中でも、条例（もしくは条例改正案）の可決日から実際の投票日までの短さが目立つ。表-2 の分析対象の中では、同月の実施事例は 13 件に過ぎないが、条例（改正案）可決から投票日までの平均日数は約 36 日で、投票日の 107 日前に条例を制定した北海道南幌町を除外して平均値をとれば、約 29 日である<sup>20)</sup>。投

19) なお、2004 年 8 月の投票事例の中には、投票日前日の台風上陸の影響もあり投票率が大きく伸び悩んだ高知県土佐山田町、町長リコール運動を展開していた合併反対派によるボイコット運動の影響を受け投票率が低迷した香川県三野町も含まれるが、これら 2 事例を除外して分析を行ってもやはり、「2004 年 8 月」ダミーは有意な負の相関を示す。

20) 福岡県中間市については、住民投票条例は 2003 年 12 月に制定され、翌春の投票実施が想定されて

票率の数字だけを見ると、鹿児島県指宿市の44.45%を別とすれば決して低いわけではないが、直近の首長選や議会選など日頃の投票参加の水準と比べれば伸び悩んだ事例が多く、準備期間の短さが投票率にマイナスの影響をもたらしたといえそうである。2005年3月の事例についても同様に、準備期間が充分ではなかった可能性を指摘することができ、条例制定（もしくは常設型条例に基づき投票実施が発議された日）から投票日までの平均日数は、約31日である<sup>21)</sup>。また同月の事例については、旧法失効のまさに直前のタイミングであったことも、投票率に対して何らかの影響を及ぼした可能性がある。

なお、特例法による住民投票の分析を行った塩沢（2019b）でも指摘しているように、砂原（2018）のモデルに依拠した分析では、多重共線性の問題に対してやや注意が必要である。塩沢（2019b）において確認されているとおり、独立変数間の関係性について相関行列により確認すると、財政力指数、国調人口と高齢化率に関して、それぞれ2変数間で有意な相関が見られる。表-2のモデル1～モデル4について、多重共線性の度合いを表すVIF（Variance Inflation Factors）を求めると、国調人口と高齢化率、財政力指数についてはいずれのモデルでも3を超え、若干高い値を示す。モデル2～モデル4におけるVIF値が最も高かった高齢化率を除去した分析（モデル5）では、財政力指数と国調人口のVIF値はそれぞれ2.75、2.90と若干ながら改善し、また財政力指数はやはり有意な変数ではないものの、係数の符号はプラスからマイナスに変化している。

### 3.2.2 賛成率の分析

次に、賛成率（賛成票の相対得票率）を従属変数とした分析については、表-3のとおりである<sup>22)</sup>。モデル1が追試に相当する部分だが、財政力指数が10%水準で有意な負の相関を示すのみである。他方で、モデル2から明らかのように、投票率など他の変数を投入すると財政力指数の有意性は消滅する。しかしながら既述のように、財政力指数、国調人口、高齢化率に関しては、それぞれ2変数間で有意な相関を持ち、表-3のモデル2では、国調人口のVIF値が4を超える。ここでは国調人口のみを除去して分析を行ってもなお、財政力指数や高齢化率のVIF値に十分な改善が見られないため、それを考慮して国調人口と高齢化率を除去したうえで、再度分析を行った。そうしたところ、モデル3やモデル4では、財政力指数が1%水準で有意な

---

いたが、合併協議の停滞を受け実施時期を先延ばししていることから、条例改正案が可決され投票日も決定された2004年9月30日を起点に、投票日までの日数を「31日」としてここではカウントしている。

21) 鹿児島県蒲生町については、条例は投票前年の6月に制定され、投票実施の予算も確保されていたものの、その後法定協会はいったん休止し、協議再開後の2005年2月に改めて住民投票の実施が決まっている（『南日本新聞』2005年2月23日）。これを踏まえ、投票日を決定した日から実際の投票日までの「19日」で、ここではカウントしている。

22) 投票率が成立要件に達せず開票も行われなかった事例が9件あるため、その分だけサンプル数は表-2と比べて減少している。前記9事例の概要については、塩沢（2015）の表-8を参照されたい。

表-3 条例による住民投票（賛否を問う形式）重回帰分析  
 〈従属変数 = 賛成率〉

	モデル 1	モデル 2	モデル 3	モデル 4
財政力指数	-0.182 †	-0.155	-0.250 **	-0.247 **
国調人口（対数）	.085	-.039		
高齢化率	.075	.154		
直接請求ダミー	-.064	-.061	-.062	-.073
複数統一実施	-.003	-.093	-.097	-.099
投票率		-.289 **	-.237 **	-.236 **
同日選ダミー		.025	.015	.010
2 度目の住民投票		.074	.068	.072
自民絶対得票率		.016	.052	.042
残り 3 ヶ月ダミー		.131 †	.127 †	
2005 年 1 月				.035
2005 年 2 月				.104
2005 年 3 月				.116 †
<i>N</i>	260	259	259	259
<i>F</i>	1.91	2.47	2.78	2.35
Prob > <i>F</i>	.093	.008	.006	.011
Adj R <sup>2</sup>	.017	.054	.052	.050

注 1 : \*\*\* p<0.001 \*\* p<0.01 \* p<0.05 † p<0.1

2 : 表中の値は標準化係数.

相関を示しており、この点に関しては砂原（2018）の分析の結果と概ね合致すると捉えることもできる<sup>23)</sup>。すなわち、財政難にあえいでいた市町村ほど住民投票でも、合併賛成票の割合が高まる傾向にあったといえる。

また、投票率は砂原（2018）の分析と同様に、マイナスで有意な変数となる。砂原（2018, 150）の指摘にあるように「議論が盛り上がることによって、変化への反対が強まり現状維持志向が強くなる」ようになった可能性が考えられるが、他方で、表-2の分析でも示したように、実施年月による影響を考慮すると、準備期間の短さや情報提供の不十分さが影響したと見られる月ほど、投票率が伸び悩む傾向が見られる。つまり、準備期間の短さゆえに住民レベルでの運動の開始が立ち遅れたり、そもそも住民レベルでの活動がされないまま投票に至ったりしたような事例では、とりわけ行政主導による合併協議過程の中では、合併に伴うデメリットが情報として住民間で共有されにくかったことが予想される。そうしたケースほど、合併反対のムードも盛り上がりならず、投票率も落ち込み、結果として行政の意向を追認する形で、合併賛成票が相対的に増加する傾向にあったともいえそうである。

23) なお、財政力指数の VIF は、モデル 3 とモデル 4 のいずれにおいても、2 をわずかに超える程度の値にとどまっているため、多重共線性の問題は解消されているといえる。

このほかに興味深いのは、「残り3ヶ月ダミー」と、モデル4において「2005年3月」ダミーが、いずれも10%の有意水準ではありながらプラスの相関を持つ点である。表-1や図-1でも確認できるように、当時の特例法の期限切れを間近に控えた2005年3月末までの3ヶ月間は、前年を上回るペースで多くの住民投票が実施されているが、この時期まで決着がもつれた自治体の中には、財政上の優遇措置という“アメ”や地方交付税の減額などの“ムチ”を前に「駆け込み合併」に走ったところも少なくない。表-3で分析対象とした260件について、残り3ヶ月間の事例とそれ以前の2004年までに行われた事例で比較してみると、残り3ヶ月間の75件中では、賛成多数となったのが51件と約3分の2を占めるのに対し、それ以前に行われた185件中では、賛成多数は96件であり、反対多数に終わった事例も半数近くに上る。また、2005年3月の事例に関しては、賛成多数が13件中9件と多くを占め、反対多数であった4件についても、うち2件は賛否の得票率差が10ポイント以内に収まる接戦であった。

残り3ヶ月間に行われた住民投票の中には「複数統一実施」に該当する事例も多いため、投票結果のとおり合併に至った市町村ばかりではないのだが、特例法の期限が有権者の意識に与えた影響も大きかったと思われる。他方で、この時期における住民投票の多くは、法定協での議論もすべて完了したうえで、住民からの最終的な「お墨付き」を得る目的で実施されたものであったが、特例法の失効が近づくほど、住民もまた首長や議会の判断を追認する傾向が強かったとも考えられる。

表-4 条例による住民投票（賛否を問う形式）重回帰分析  
〈従属変数＝賛成票の絶対得票率〉

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4
財政力指数	-.139	-.118	-.330 ***	-.330 ***
国調人口（対数）	-.199 *	-.170 †		
高齢化率	.155	.178 †		
直接請求ダミー	.001	-.017	-.027	-.037
複数統一実施	-.079	-.112 †	-.151 *	-.154 *
2度目の住民投票		.089	.086	.091
自民絶対得票率		.009	.092	.081
残り3ヶ月ダミー		.102 †	.110 †	
2005年1月				.024
2005年2月				.095
2005年3月				.103 †
<i>N</i>	260	259	259	259
<i>F</i>	15.13	10.35	11.82	9.04
Prob > <i>F</i>	.000	.000	.000	.000
Adj R <sup>2</sup>	.214	.225	.201	.200

注1：\*\*\* p<0.001 \*\* p<0.01 \* p<0.05 † p<0.1

2：表中の値は標準化係数。

なお、表中では省略したが、2004年8月を起点とした実施年月ごとのダミー変数を投入した場合には、いずれも有意な相関は確認できなかった。

以上の分析に加え、賛成票の絶対得票率を従属変数とした分析も併せて試みた(表-4参照)。絶対得票率の分析であるため、独立変数から投票率と、それに対する統制変数としての同日選ダミーは除去して分析を行っている。財政力指数や「残り3ヶ月ダミー」(および「2005年3月」ダミー)が有意な相関を示す点は表-3と一致しており、同様の解釈が成り立つと思われるが、表-3との顕著な相違は、「複数統一実施」事例が有意な相関を示している点にある。3.2.1でも既に述べたように、この種のケースでは、すべての市町村で「賛成多数」の結果が出揃わない限り合併成立の方向には向かわないという特徴を持つのだが、表-2や表-3の分析と併せて考慮すると、「複数統一実施」事例において賛成票が落ち込んだ分は、反対票に転じたというよりは、棄権の増加につながっていたと考えられる。すなわち、合併賛成の意向を持つ有権者にとっては特に、参加意欲が高まりづらい住民投票であったといえそうである。

### 3.3 枠組みを選択させる形式の住民投票

次に、枠組みを選択させる形式の事例の分析に移るが、ここでは砂原(2018)における分析の問題点を指摘してから、本稿の分析の結果を見ていくこととしたい。

枠組み投票に関する砂原の分析のうち、投票率を従属変数としたモデルでは財政力指数、国調人口、高齢化率、直接請求ダミーのほか、「選択肢の数」と「現状維持の有無」という変数が投入されている。砂原(2018)は計量分析に先立ち、『合併せずに自治体を存続させるという現状維持を選択』できるかどうかという点に注目すべきとしたうえで、『18自治体はそもそも現状維持という選択肢を用意していない。』と述べている。ただ、この18自治体はいずれも2択で行われた住民投票であり、逆に3択以上で実施された枠組み投票のケースでは、例外なくすべての事例で現状維持の選択肢が含まれている。つまり、「現状維持の有無」という変数は枠組み投票の事例のうち、「2択」と「3択以上」を明確に分けるダミー変数となるため、「選択肢の多寡」と「現状維持の有無」のいずれが投票率に影響を及ぼすかが判別しづらい分析モデルとなってしまう、そのうえ同時に投入すれば、多重共線性の問題が生じることも懸念される<sup>24)</sup>。

これらを踏まえて本稿では、「現状維持の有無」を除去したうえで追試を行った(表-5参照)。国調人口と選択肢の数が有意な負の相関を持つ点は砂原の分析と同様であり、同日選などの影響を考慮に入れてもなお、国調人口と選択肢の数の有意性に目立った変化は見られない<sup>25)</sup>。ま

24) 詳細は省略するが、砂原(2018)の表-6と全く同じ分析モデルで追試を行うと、「選択肢の数」がマイナスで、「現状維持の有無」がプラスで、それぞれ有意な相関を示すことが確認できるが、VIF値はそれぞれ3.5、3.0と若干高い数値を示す。

25) 「選択肢の数」のVIF値はいずれのモデルでも1.1~1.2の範囲内に収まるため、多重共線性については特に問題ない。

表-5 条例による住民投票（枠組みを選択させる形式）重回帰分析  
 〈従属変数＝投票率〉

	モデル 1	モデル 2	モデル 3	モデル 4
財政力指数	.091	.042	-.043	-.073
国調人口（対数）	-.567 ***	-.478 ***	-.525 ***	-.540 ***
高齢化率	.184	.205		
直接請求ダミー	.088	.108	.114	.124
選択肢の数	-.266 **	-.281 ***	-.275 ***	
2 択ダミー				.087
4 択以上ダミー				-.238 **
同日選ダミー		.286 ***	.274 ***	.247 **
複数統一実施		-.095	-.061	-.064
2 度目の住民投票		.147 †	.164 *	.143 †
自民絶対得票率		.179 †	.239 *	.221 *
<i>N</i>	61	61	61	61
<i>F</i>	19.95	16.97	18.37	16.14
Prob > <i>F</i>	.000	.000	.000	.000
Adj R <sup>2</sup>	.612	.706	.699	.694

注 1：\*\*\* p<0.001 \*\* p<0.01 \* p<0.05 † p<0.1

2：表中の値は標準化係数。

た、モデル 2 においては表-2 の分析と同様に多重共線性の問題が残るため、VIF 値が最も高い高齢化率を除去した分析も併せて行っているが、モデル 3 に示したとおり、やはり概ね同様の結果となる<sup>26)</sup>。

ただ既述のとおり、「選択肢の数」が有意な相関を示すという点については、解釈にやや注意が必要となる。しかしながら、先述した『「選択肢の多寡」と『現状維持の有無』のいずれが投票率に影響を及ぼすかが判別しづらい」という問題点は、サンプル数の制約も含めて考慮すると、解決が難しいと思われる。すなわち、表-5 で扱う枠組み投票の事例を分類したうえで再度検討すると、「選択肢の数が最も少なく、なおかつ現状維持の選択肢も含まない」2 択の住民投票が投票率を高めるのか、あるいは「現状維持の選択肢を含み、選択肢の数もより多い」3 択や 4 択以上の住民投票が投票率を低下させるのか、という観点から分析するまでが限界となる。

そのため、表-5 のモデル 4 にあるように、「選択肢の数」を投入する代わりに「4 択以上ダミー」と「2 択ダミー」を用いる分析モデルを用意した。一見して明らかなおとおり、「2 択ダミー」については有意な相関が見られない一方、「4 択以上ダミー」が 1 % の有意水準でマイナスの相関を示している。ここで「4 択以上」に該当する事例は、分析対象の 61 件中 5 件のみではあるが、全国で唯一 5 択で行われ、多様な合併パターンを提示し投票率が伸び悩んだ佐賀県北

26) モデル 3 では国調人口のみ VIF 値が 3 をわずかに超え、若干高い数値を示すが、他の変数のうち財政力指数がおよそ 2.3 であるほかは、いずれも 2 を下回る値となる。

方町のような事例<sup>27)</sup>も含まれており、選択肢の数が多すぎると投票率が伸び悩む、ということまでは少なくともいえるであろう。

いずれにしても、枠組み投票の事例のみに依拠して分析を行う限りにおいては、サンプル数の少なさもあり分析上の制約も大きい<sup>28)</sup>。他方で本稿の2.2でも触れたように、塩沢(2008)の分析では、最もシンプルな賛否2択で行われた住民投票のほうが、多種多様な選択肢のもとで行われた住民投票よりも投票率は伸び悩んだことが示されている。こうした先行研究も加味して、設問形式の違いが合併をめぐる住民投票の投票率に及ぼす影響について考慮すると、合併枠組みを選択できる余地がある住民投票のほうが、より多くの住民の関心を集め投票率も上昇するが、それと同時に、提示すべき枠組みの適切な絞り込みも投票時点では必要となり、選択肢として示される合併枠組みの数が多すぎると、かえって住民の判断を難しくさせてしまい、「分かりづらさ」が投票率の低下につながると考えられる。

また以上のほかに、表-2の分析との相違点を見出すとすれば、表-5においては「複数統一実施」ダミーに関して相関が見られない、という点が挙げられる。3.2.1でも述べたように、賛否を問う形式の「複数統一実施」事例は、すべての市町村で「賛成多数」の結果が出揃わない限り合併成立の方向には向かわず、合併成立の可能性がより低い住民投票だったために、有権者の投票参加意欲にマイナスの影響をもたらしたと考えられるわけだが、枠組みを選択させる形式の場合、統一的に投票を実施する自治体間で全く同一の選択肢が用意されるケースは稀である<sup>29)</sup>。「複数統一実施」の該当事例ではあっても、枠組み投票の場合は選択肢のバリエーションが多様であり、同時に行う他自治体の結果によって合併の行方が左右される余地が相対的に少ないために、表-2の分析との違いが表れたと考えられる。

### 3.4 「2 択」形式の住民投票

前述のように、枠組み投票の事例のみに依拠した分析においては、『「選択肢の多寡」と『現状維持の有無』のいずれが投票率に影響を及ぼすかが判別しづらい』という欠点を抱えており、その欠点を完全に改善することも難しい。他方で、特例法による事例を分析対象とした塩沢

27) 投票率は成立要件の50%にわずか2票足りず、49.98%で投票不成立となった。

28) なお、砂原(2018)の表-6では、枠組み投票において「合併しない」のような現状維持の選択肢が設けられたケース、すなわち3択以上の選択肢で行われた枠組み投票における現状維持の得票率を従属変数とした分析も行われているが、追試という意味では特段付け加えるべき点はないため、本稿では省略する。塩沢(2019a)を参照。

29) 例えば、2003年5月18日に行われた大分県朝地町と犬飼町の住民投票では、「大野郡」という選択肢は共通していたが、朝地町では「大野郡」「竹田市・直入郡」の2択、犬飼町では「大野郡」「大分市」の2択であった。表-5の分析で「複数統一実施」事例に分類した12件の住民投票のうち、全く同一の選択肢で行われたのは、「雲仙地域合併協に合流し8町の枠組みとなる」「口之津・南有馬両町で構成する枠組みを継続」の2択で実施された長崎県口之津町と南有馬町の事例のみである。

(2019b) では、形式的にはいずれも「賛否2択」の住民投票でありながら、投票対象となったものとは別の枠組みによる法定協が既に存在する状況下で、実質的に2つの合併枠組みから一方を選択させる形となった事例ほど、投票率が高まる傾向が見られた。これらの点を踏まえて最後に、条例に基づく住民投票でも塩沢（2019b）の分析と同様の傾向が表れるのかどうかを確認するため、純粋な「2択」の事例に絞って、「賛否2択」と「枠組み2択」のいずれの住民投票がより投票率を高めるのか、分析をしておきたい。

具体的には、3.2で扱った賛否を問う形式の住民投票のうち、「わからない」「どちらともいえない」など中間的な3つ目の選択肢を含む6事例を除外して、「賛否2択」の住民投票と2択の枠組み投票に該当する18事例をサンプルとして、分析を試みる。ここでは、18件の枠組み投票について1、賛否2択の住民投票を0とする「枠組み投票ダミー」を投入し、同じ2択の住民投票でいずれのパターンがより投票率を高めるのかを確認する。

表-6 条例による住民投票（2択形式）重回帰分析  
〈従属変数＝投票率〉

	モデル1	モデル2	モデル3
財政力指数	.032	-.033	-.044
国調人口（対数）	-.515 ***	-.582 ***	-.582 ***
高齢化率	.234 ***		
直接請求ダミー	.089 *	.116 **	.126 **
複数統一実施	-.113 **	-.101 *	-.093 *
枠組み投票ダミー	.099 *	.114 **	.091 *
同日選ダミー		.148 ***	.125 **
2度目の住民投票		.091 *	.091 *
自民絶対得票率		.182 ***	.210 ***
残り3ヶ月ダミー		-.015	
2004年8月			-.123 **
2004年9月			.026
2004年10月			-.118 **
2004年11月			-.012
2004年12月			-.045
2005年1月			-.029
2005年2月			-.047
2005年3月			-.076 †
<i>N</i>	281	280	280
<i>F</i>	60.71	45.41	27.84
Prob > <i>F</i>	.000	.000	.000
Adj <i>R</i> <sup>2</sup>	.561	.589	.606

注1：\*\*\* p<0.001 \*\* p<0.01 \* p<0.05 † p<0.1

2：表中の値は標準化係数。

表-6から明らかなように、枠組み投票ダミーはプラスで有意な相関を示している<sup>30)</sup>。したがって、2つの選択肢だけで合併をめぐる争われる住民投票においては、特定の合併枠組みに関して賛否2択で実施する場合よりも、現状維持の選択肢を含めずに2つの枠組みを提示し、いずれかを選択させるケースのほうが、投票率はより高まる傾向があったといえる。すなわち、塩沢(2019b)で示された「既存の法定協あり」事例と同様に、2つの枠組みのうちいずれかを選択させるという形式は、有権者に対しても争点がより明確に伝わるものと考えられる。現状維持を含まない2択の住民投票では、合併を行うこと自体については基本的に合意争点化されており、そのうえで合併枠組みに関しても取りうる選択肢の絞り込みがなされていたといえる。

#### 4. ま と め

本稿では、砂原(2018)による分析の追試・改善にも主眼を置きながら、「平成の大合併」をめぐる数多く実施された住民投票のうち条例に基づく事例に着目し、分析を試みた。合併という争点自体は共通するものの、自治体によって住民投票の用いられ方も多様であり、それゆえに体系的な分析を行うのは容易な作業ではない。ただ、短期間に多くの事例の蓄積があるからこそ、「大合併」のピークから10年以上が経過した今日においてもなお、改めて検証を試みるに値する諸事例であるといえる。本稿の冒頭にも述べたように、分析上の着眼点としては主に、投票実施のタイミングが投票率や賛否等の得票率に及ぼす影響と、選択肢の多寡や設問形式がもたらす帰結の二点に焦点を当てた。

投票実施のタイミングがもたらした影響については、主として賛否2択の投票事例の分析において確認できる。実施件数が顕著に増加した2004年8月以降に関して実施年月ごとのダミー変数を投入したところ、賛成票の得票率を従属変数とした分析においては、実施年月の影響は限定的であったものの、投票率を従属変数とした分析では、決着を急いだゆえの投票実施となったケースが少なからずあったと思われる時期や、条例等の可決から投票日までの短さが目立つ時期において、投票率が伸び悩む傾向のあったことが明らかとなった。期限を設けて各自治体の合併を促したという点に「平成の大合併」の特徴のひとつがあるといえるが、そのことが一部の自治体においては、結果として拙速な議論につながったことは否めない。必要十分な情報提供がなされたくて投票率も高まるのが、投票結果の正統性を担保することにもつながると考えられるが、財政上の優遇措置などの適用期限を睨みながら行われた住民投票ほど、その点において課題を残したのではないと思われる。

一方、選択肢の多寡や設問形式がもたらした帰結がどのようなものであったかについては、

---

30) 他の分析と同様に、表-6のモデル1では財政力指数、国調人口、高齢化率のVIF値が3をわずかに超えるが、高齢化率を除外した他のモデルでは、財政力指数と国調人口のVIFは若干ながら改善して3を下回り、残る他の変数についてはいずれも2を下回る。

本稿の分析を通じて明示的な結論を導き出すことは難しいが、表-5における枠組み投票の分析からは、少なくとも選択肢の数が多すぎる住民投票は、投票参加に対してマイナスの影響をもたらすといえそうである。他方で、3.4の2択形式の住民投票に関する分析からは、塩沢（2019b）における特例法の事例の分析と符合するように、賛否2択の住民投票よりも2択の枠組み投票のほうが、投票率が高まる傾向のあることが示された。これらの結果を併せて考慮すると、合併協議のプロセスの中で選択肢の絞り込みが適切に行えるような状況下において、合併を争点とする住民投票は最も効果的に機能するように思われる。合併をめぐる住民投票の争点に関して河村（2010）は、「合併することへの賛否」と「枠組みに対する賛否」の二点に言及しているが、この2つの争点について適切な整理がされたうえで、前述したような選択肢の絞り込みがなされるのが望ましいだろう。

そのように考えると、一連の投票事例の中で、実は合理的に行われたように見受けられるケースも存在する。本稿では分析対象から除外しているが、2004年5月の群馬県吉井町、同年11月の高知県中土佐町、翌2005年1月の高知県大野見村の住民投票では、1人2票の形式で「合併することへの賛否」と「合併の枠組み」を同時に尋ねている<sup>31)</sup>。つまり、前者の投票で「合併しない」に投票した有権者も含めて、枠組みについても2つの選択肢に対して意思表示できるという仕組みであった。なかでも中土佐町と大野見村の住民投票では、いずれも合併の賛否については「合併する」が圧倒的な支持を得ているため、1問目の投票では合意争点であることが確認されており、そのうえで2問目の投票において過半数を得た枠組みに沿って両町村による合併に至り、2006年1月の新「中土佐町」の誕生につながっている<sup>32)</sup>。いずれの町村でも、投票の時点では2つの法定協を掛け持ちしている状況にあり、より丁寧に住民の意思を確認して最終決着を図る狙いもあったと思われるが、投票率もそれぞれ、中土佐町で73.36%、大野見村で85.20%であったから、概ね高い数字を記録している。特例法の期限切れに近い時期の投票ではありながら、まさに住民の総意による決定に従って合併が行われたといえるだろう。

「平成の大合併」のように期限を切って議論が展開されるような政策課題をめぐる場合は、首長や議会の判断だけでは決着がつかず、期限を睨んだうえで住民投票が活用されることが想定される。また合併問題の場合は、協議相手の動向次第で方向性の転換を迫られるようなケースも

31) このほかにも、1人2票で行われた住民投票として福岡県津屋崎町の事例があるが、同町の場合は1問目で「福岡町との合併の賛否」を尋ねたうえで、2問目で今後の合併の枠組みについて「福岡町」「宗像市」「合併しない」の3つの中から選ばせるものであった。合併すること自体の賛否を尋ねた設問はないため、吉井町や中土佐町、大野見村のケースとはやや性質が異なる。なお津屋崎町では、1問目の投票で賛成多数だったため、条例の規定により2問目の開票は行われていない。

32) 両町村の得票結果については、1問目の投票では中土佐町で「合併する」3,965票、「合併しない」309票、大野見村で「合併する」1,095票、「合併しない」68票であり、2問目の枠組み投票では、中土佐町で「大野見村」2,963票、「須崎市」1,242票、大野見村で「中土佐町」606票、「窪川町」547票であった。

多々あり、パートナーの離脱や協議への復帰等を受けて住民投票に至った事例も少なくない。加えて合併問題は、個々の自治体にとっては「我がまちの形」を大きく変える政策課題であるから、協議相手の選定にしる最終的な住民からのお墨付きを得るにしる、住民投票の活用は首長や議会にとっても合理的な判断となりうる。これらの性質を併せ持つ政策課題だからこそ、わずか数年の短期間での、爆発的な実施事例の増加につながったといえる。ただ、それゆえにこそ、実施のタイミングや設問形式などの観点から見たときに、必要十分な準備期間があり適切な情報提供が可能なのかどうか、また適切な制度設計がなされているのかどうか、投票実施に先立って冷静な判断が求められる。本稿の分析のみでは、どの程度まで「住民の総意」に基づく合併・非合併の判断がなされたといえるのかは明示できない。しかしながら、多くの事例の蓄積は確実にあり、今日における合併後の個々の現況も踏まえながら、より詳細な検証は引き続き求められる。

付記：本稿は、2019年度日本選挙学会研究会報告論文「合併をめぐる2種類の住民投票に関する再検証—いかに『民意』を集約し、機能し得たのか?—」の一部を大幅に加筆修正したものである。

#### 参考文献

- 林紀行 (2008) 「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—」『実践女子大学人間社会学部紀要』第4集, 237-254頁。
- 市村充章 (2011) 「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—」『白鷗大学法政策研究所年報』第4号, 83-97頁。
- 河村和徳 (2010) 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社。
- Miyazaki, Takeshi. 2014. "Municipal consolidation and local government behavior: evidence from Japanese voting data on merger referenda", *Economics of Governance*, vol.15, 387-410.
- 瀬脇一 (2006) 「市町村合併の現状と今後の課題について」『選挙』第59巻第9号, 1-20頁。
- 塩沢健一 (2004) 「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—」『レヴァイアサン』第35号, 105-130頁。
- 塩沢健一 (2008) 「住民投票における選択肢の設定と投票参加—『平成の大合併』をめぐる一連の事例から—」『計画行政』第31巻第1号, 79-88頁。
- 塩沢健一 (2009a) 「市町村合併をめぐる住民投票—若年層・未成年者の投票参加—」『総合政策研究』中央大学総合政策学部創立15周年記念特別号, 183-201頁。
- 塩沢健一 (2009b) 「住民投票の研究—賛否の行動をめぐる自治体間比較—」宮野勝編著『選挙の基礎的研究』第4章: 81-115頁。
- 塩沢健一 (2009c) 「『民意』は一通りではない—米軍岩国基地問題と住民投票・市長選挙—」『年報政治学』2009-II号, 203-224頁。
- 塩沢健一 (2015) 「東京都におけるベッドタウンの地域政治と若年層の投票参加—小金井市の「ごみ問題」および小平市の住民投票を通して—」『公共選択』第63号, 61-89頁。
- 塩沢健一 (2019a) 「合併をめぐる2種類の住民投票に関する再検証：いかに『民意』を集約し、機能し得たのか？」日本選挙学会2019年度研究会報告論文。
- 塩沢健一 (2019b) 「合併の『何が』問われたのか：合併特例法の規定に基づく住民投票の分析」『公共選

択』第72号, 58-83頁.

砂原庸介（2018）「誰が自治体再編を決めるのか：『平成の大合併』における住民投票の再検討」若林幹夫・立岩真也・佐藤俊樹編『社会が現れるとき』第5章：131-163頁.

高橋秀行・佐藤徹（2013）『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社.

上田道明（2005）「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」『季刊 自治と分権』第20号, 66-77頁.

上田道明（2010）「住民投票に期待されているものは何か」『季刊 政策・経営研究』通巻第15号, 39-50頁.

脇坂徹（2009）「住民投票の実施目的と投票結果の傾向—市町村合併に関する事例を対象として—」『公共政策研究』第9号, 81-92頁.

