

## 与論における市町村合併

平 井 一 臣  
鹿児島大学法文学部

### 要 旨

近年、日本全国で市町村合併が進められており、鹿児島県内においても多くの自治体で、合併の協議が行われている。こうした動きは、「平成の大合併」と呼ばれており、国の行財政改革の動向と深く関連した形で進められている。従来1島1町としての歴史を歩んできた与論町は、海を越えた沖永良部島の2町（和泊町、知名町）との合併が問題となった。与論町は、2003年11月に住民投票を実施し、合併を選択せずに、単独で今後のまちづくりを行うこととなった。この間の合併問題をめぐる与論町での動向は、「平成の大合併」が孕む問題を浮き彫りにし、また、単独を選択した結果、今後の与論町の地域づくりのあり方が改めて問われることとなった。

キーワード：市町村合併、住民投票、住民参加、地方自治

## The Amalgamation in Yoron

HIRAI Kazuomi  
Faculty of Law and Humanities, Kagoshima University

### Abstract

Recently, the municipal amalgamation is advanced in Japan, and also many local governments in Kagoshima prefecture have deliberated upon their amalgamations. Such a motion is called "large-scale amalgamations of Heisei" and has advanced with the trend of the administrative and fiscal reform of the nation. Yoron-cho, which has conventionally followed the history as one island and one town, faced with a problem of the amalgamation with two towns of Okierabu island (Wadomari-cho, China-cho) which cross over the sea. Yoron-cho held a referendum in November 2003, and its result was to continue one-government independently, not choosing the amalgamation.

The process of decision making in Yoron-cho suggested some problems in "large-scale amalgamations of Heisei", and as the result of the choice of independence, Yoron-cho will be requested to improve the state of the community in future.

**Keywords:** municipal amalgamation, referendum, public participation, local autonomy

2003年11月30日、与論町において合併の是非を問う住民投票が実施された。合併問題をめぐる住民投票は、全国各地で、また鹿児島県内でもいくつかの自治体で実施されており、与論町の住民投票もまた「平成の大合併」のもとで実施された住民投票のひとつである。ただし、約50キロメートル離れた沖永良部島との「海越え合併」を迫られていた与論町の場合、住民投票に至るプロセスとその結果についても、いくつかの特徴的な点を指摘することも可能である。

与論町が沖永良部島の2町（和泊町、知名町）とともに、任意協議会を発足させたのは2002年11月であり、同協議会が法定協議会に移行したのは翌年6月のことであった。3町を含む奄美群島の市町村は、鹿児島県内においては合併に向けての動きが最も遅れていたが、沖永良部・与論地域合併協議会は、奄美群島地域で最初の法定協議会となった。

与論町では、以前から海を越えた合併に対して危惧する声が強かった。その理由は、与論島と沖永良部島が海により約50キロ隔てられているという地理的要件に加えて、沖永良部島の2町に対して与論島が1町であることから、合併後の自治体の中心は沖永良部島に集中することは不可避であるとの認識があった。にもかかわらず、与論町が法定合併協議会に加わったのは、合併した場合としない場合の双方についての情報を提供したうえで合併の是非を判断したいということに加え、第27次地方制度調査会の審議動向、とりわけ合併しない小規模自治体に対する対応がどうなるのかを見極めたいとの意向もあったようである。

第27次地方制度調査会の最終答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」）が提出されたのは11月13日であったが、小規模自治体の合併問題に関しては、「小規模な市町村としては、おおむね人口一万人未満を目安とするが、地理的条件や人口密度（中略）も考慮することが必要である」との文言に見られるように、離島地域への配慮を臭わせる文言が記された。すでに、法定協議会では新町まちづくり計画素案が11月11日の第6回協議会で報告されていた。与論町が合併の判断の前提としていた、法定協議会での新町計画の策定、国の小規模自治体に対する方針という二つの問題が、11月前半の段階でほぼ明らかになったと言えよう。

このような事態の推移を受けて、11月19日から25日まで、3つの校区及び与論高校で住民説明会が実施された。住民説明会では、町長挨拶、合併協議に関する取り組み経過、

新町まちづくり計画素案、地方制度調査会最終答申、単独でやっていくための方法の検討、などが町から説明されたうえで、質疑討論が行われ、最後に住民投票について町が説明するというかたちで行われた。なお、住民説明会の参加者数であるが、那間校区（129名）、与論校区（172名）、茶花校区（247名）、与論高校（292名）であった。

住民投票は、11月30日に実施されたが、この時期に設定された理由の一つは、法定合併協議会の事務業務との関連があった。すなわち、新町まちづくり素案が完成し、ある程度事務レベルの協議が進んでいた法定協議会の次の課題のひとつに、3町の電算処理業務の統合問題があり、もし合併を選択するとするならば、電算処理統合のための補正予算を議決する必要があった。したがって、12月定例議会の前に、合併の是非を明確にする必要があったのである。

さて、住民投票であるが、前述したように与論町では投票資格者に高校生を加える（昭和63年4月1日以前に生まれた者）とともに、永住外国人（3ヶ月以上在住で申請者に限る）を含めた。こうした投票権者の拡大は、滋賀県米原町の事例を先駆として全国各地で見られるようになった現象である。さらに、投票率が50%に満たない場合には開票作業を行わず無効とするとされた。町としては、住民のはっきりとした意向を問おうとしたのである。

住民投票の実施については、11月20日付で与論町長名による『『与論町の合併についての意思を問う住民投票』の実施及び市町村合併に関する参考資料の送付について』という文書と、住民説明会で使用された資料が全戸に配布された。住民投票の賛否をめぐる運動であるが、与論町議会議員8名が「私たちは、3町合併に反対します」というチラシを作成し、住民投票への参加と合併反対に投ずることを呼びかけた。また、「自律し元気で輝く与論をつくる会」という団体も、合併反対のチラシを配布した。合併賛成の呼びかけや運動は表面的にはなかったという。

11月30日に実施された住民投票の結果は、次の通りであった。まず、投票者数であるが、4135名で、有権者数4954人のうちの83%強の町民が投票した。投票の内訳であるが、合併賛成が535票、合併反対が3549票、無効票が51票であった。投票総数にしめる反対票の割合は約86%であり、町民の圧倒的多数が合併に反対であるとの意思が明らかになった。

この住民投票の結果を受けて、12月6日、与論町長は、第7回法定協議会において沖永良部・与論地域合併協議会からの離脱を表明し、同協議会会長に対して、「沖永良部・与論地域合併協議会の事務の停止について（通知）」を提出した。

以上のような経緯で、与論町の住民投票及びその結果を受けた法定合併協議会の離脱がなされた。与論町のケースは、当初から合併に対する懸念が強く、住民のなかにもそうした危機感がある程度共有されていたために、住民投票も比較的スムーズに行われ、また、住民投票の結果もわかりやすいものとなった。住民投票以前に、法定協議会で策定された

新町まちづくり素案とともに、「単独でやっていくための方法の検討-行財政面からのアプローチ-」も配布され、合併の是非に関する基礎的情報も町民に提示された。ただし、住民投票の実施時期について、国の動向や法定協議会の審議状況が大きく影響したことからもわかるように、与論町の住民投票は、合併をめぐる周囲の情勢をにらみながら実施されたものであった。

与論町は、住民投票の結果を受けて、単独の道を選択したが、それは非常に厳しい選択でもあった。上記の「単独でやっていくための方法の検討」においても、「例え貧しく質素な暮らしを強いられても、家族全員のお互いが力を合わせ、知恵を絞り、未来を信じて心豊かに生きていく『覚悟と努力の気概』を持ち続けることができるか否かが、自立の道を選ぶ際の最も重要なポイント」であると述べられ、「行政機構の超スリム化」や「超緊縮型の財政運営」の必要性が指摘されている。また、「自治の主役である町民と役場との間に明確な役割分担が必要となるとともに、町民の側にも応分の負担が新たに生まれることとなります」というように、住民の負担増も含む自治体運営の見直しの必要性も指摘されている。こうした問題意識を、合併問題をめぐる一連の経験、とくに住民投票の実施を通じて、町民がどこまで共有しえたのか、今後の与論町のまちづくりのなかで問われることになるだろう。

一方、与論町の離脱した法定協議会では、残された2町（和泊町、知名町）による合併協議の在り方について、審議が膠着状態に陥っており、今後の見通しは不透明である。（なお、毎日新聞の調査によれば、2003年12月15日現在、協議会の解散や一部自治体の離脱による合併協議会が破綻した事例は74件にのぼるという。与論町の事例も、そうした全国的な流れの一つと言うこともできるだろう。