

# 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

小林 博 志

## はじめに

現行法で認められている住民投票制度としては、①憲法95条の地方自治特別法に対する住民投票、②地方自治法が認めた、議会の解散、長・議員の解職に対する住民投票、③条例による、原発、産業廃棄物処理場又は市町村の合併などの重要事項についてなされる住民投票、④市町村合併特別法で認められた合併協議会設立のため住民投票の4つがあり、それぞれ実施されている。そして、⑤平成25年に、大阪都構想を実現するため制定された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年法律第80号）でも住民投票が認められ、住民投票が実施された<sup>1)</sup>。本稿で扱う住民投票制度は、これらとは異なり、現在では廃止されているが、地方自治法などの法律が認めた制度であり、投票に法的な一定の拘束力があり、また、内容としては市町村の合併又はその結果の後始末としての分町・分村を決める住民投票制度<sup>2)</sup>である。この制度に関する分析、研究は、行政学においては、1978年に坂田期雄<sup>3)</sup>がその制度が存在したことを紹介してい

- 1) 2015年5月17日に実施されたもので、大阪市を廃止して6つの特別区にするものであるが、反対705,585、賛成694,844（有権者数2,104,076）で特別区の構想は実現しなかった。
- 2) 住民投票制度は、表決、発案、罷免の3つの型に区別される（参照、武田真一郎「住民投票法制化への視点——住民投票立法フォーラムの私案を中心として——」愛知大学法経論集157号（2001年）3頁）。本稿で検討するものは、表決型に属するものであるが、投票により手続がすべて完了するものではない。
- 3) 坂田期雄『新しい都市政策と市民参加』（1978年）319頁。坂田は、住民投票を憲法95条に基づく住民投票、現在廃止された住民投票、事実上の住民投票（欧米の住民投票制度）に区別し、そして、現在廃止された住民投票の中で、自治体の重要財産の独占的使用許可、自治体警察の廃止そして本稿で扱う町村の分離における住民投票に言及している。

た程度であったが、2000年代になって鹿谷雄一がようやく附則2条による戦時中に強制合併された事例とくに富山県高岡市からの新湊町の分離や横須賀市からの逗子町の実態分析を行ない、制度の概要を明らかにし<sup>4)</sup>、さらに続編でも昭和の合併における住民投票制度に言及している<sup>5)</sup>。これに対し、行政法学においては、研究資料もなかったこともあり、坂田期雄の紹介を受けて、「将来、地方自治法上に住民投票制度を復活する際の、重要な素材をなしているといえようか」という指摘<sup>6)</sup>がなされていたが、制度の紹介、研究はなされていない。概して、以上の研究からは、戦後直後に市町村合併、分村及び分町について導入された住民投票制度について、市町村合併の問題点を踏まえて住民投票制度を検討する、しかも法的な問題点を踏まえながら検討したものはないといえよう。

本稿は、市町村の合併とくに分村・分町に係わって導入された住民投票制度について、戦後からの変遷を追い、その法的意義を確認し、なぜ住民投票制度が法制度として消滅したのかという問題設定を行い、市町村合併の難しさなどを踏まえながらそれに解答を与えたいというものである。そして、そうした検討を踏まえて、住民投票制度の制度化の議論<sup>7)</sup>に寄与したいと思うのである。ところで、本稿が検討する住民投票制度であるが、後述するように、それは分村又は分町の手続の中で認められている。したがって、分村・分町という言葉の意味を探求することも本稿の目的の中で重要であり、それをまず確認しておきたい。分町・分村には、歴史的には二つの意味があるようである。一つは、現在所属する町村からある地区が分離して独立し、新しい町村を創設するものである。これは、昭和23年の地方自治法の改正で認められたもので、戦前に強制合併させられた町村が

4) 鹿谷雄一「住民投票と市町村合併」大東法政論集9号(2001年)242頁以下、

5) 鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」『地方自治法叢書20 合意形成と地方自治』(2008年)72頁以下。また、自治体警察の廃止と住民投票制度との関係を分析した鹿谷雄一「住民投票と自治体警察」大東法政論集10号(2002年)187頁以下も参考になる。

6) 真砂泰輔「住民投票制度の推移と現状」法と政策1982年11月号15頁以下。

7) 2001年に「住民投票立法フォーラム」が「住民投票に関する特別措置法案」を発表し、それ以降住民投票制度化の議論はないようである。参照、武田真一郎・前掲註2)31頁以下。

独立するものである。もう一つは、複数の町村が合併を進めているが、その町村の一つに所属する地域がこの合併に反対し別の市町村と合併するものであり、町村合併促進法や新市町村建設促進法が適用された時代すなわち昭和の合併の時に登場するものである。いわば、合併の前段階に位置する分村・分町である。

## 1 戦後から町村の分村、分町について認められた住民投票制度

戦後から、法律によって認められた分村又は分町に関する住民投票制度は、以下の3つの制度である。一つは、1948（昭和23）年の地方自治法の改正で認められたもので、1937（昭和12）年～1945（昭和20）年の戦争中において軍事目的から強制的に市町村合併がなされたことから、それを住民投票によって分町又は分村して元の町や村に復元するものである。もう一つは、1953（昭和28）年の「町村合併促進法」で認められたもので、合併する町村の中で特定の地域・部落が別の町村へ移りたいと希望する場合の手続として実施された住民投票であるが、知事の勧告の中で認められた制度である。3つめは、1956（昭和31）年の「新市町村建設促進法」で認められたもので、内容は前者と同じように、合併を行う町村の特定の地域・部落が別の町村と合併を希望し分離をする手続であるが、新たに設けられた合併調整委員の手続又は知事の判断により認められるものである。

### 1-1 戦時中に強制合併された町村の復元手続の中の住民投票制度

最初の分村・分町の手続と住民投票制度は、地方自治法の一部を改正する法律（1948（昭和23）年法律179号）の附則第2条によって以下のように、規定されていた。

〔第2条 昭和12年7月7日から同20年9月2日に至るまでの間において、市町村の区域の変更があったときは、その変更に係る区域の住民は、第7条の規定にかかわらず本条の定めるところにより、従前の市町村の区域でその市町村を置き、又は従前の市町村の区域の通りに市町村の境界変更をすることができる。〕

前項の処分は、政令の定めるところにより、市町村の選挙管理委員会に対し、変更に係る区域の住民で選挙人名簿に登録されている者の総数の3分の1以上の者の連署を以て、その代表者から、これを請求しなければならない。

前項の請求があったときは、選挙管理委員会は、請求を受理した日から30日以内に、当該区域が従前属していた市町村の選挙人の投票に付きなければならない。

第2項の規定による区域が現に存する他の市町村に属していた場合においては、前項の投票に関する事務は、同項の規定にかかわらず、その市町村の選挙管理委員会がこれを管理する。この場合において必要な事項は、政令でこれを定める。

第3項の投票において有効投票の過半数の同意があったときは、委員会の報告に基づき都道府県知事は、当該都道府県議会の議決を経て市町村の配置分合又は境界変更を定め、内閣総理大臣に届け出なければならない。

前項の場合において第1項の市町村の区域変更に伴い処分した財産があるときは、現に存する市町村は、これが現に存する限度において、議会の議決を経てその変更に係る区域が従前属していた市町村に返還しなければならない。

前項の財産処分に不服がある市町村は、裁判所に出訴することができる。  
第5項の規定による届出を受理したときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示しなければならない。

政令で特別の定めをするものを除く外、地方自治法第二編第四章の規定は、第3項の規定による投票にこれを準用する。

第2項の請求は、この法律施行の日から2年以内に限り、これを行うことができる。」

〔附則1条 この法律は、昭和23年8月1日から、これを施行する。〕

この制度は、以下のように改正されている（1950（昭和25）年法律143号）。

附則第2条第5項を次のように改める。

「第3項の投票において、有効投票の3分の2以上の同意があったときは、委員会は、都道府県知事及び都道府県議会に報告し、都道府県知事は、当該報告に基き第6項に定める期間の経過後に市町村の廃置分合又は境界変更を定め、内閣総理大臣に届け出なければならない。」

同条第6項中「前項」を「第5項」に改め、同項を第7項とし、以下一項ずつ繰り下げ、第5項の次に次の一項を加える。

「都道府県の議会に前項の報告があった日から30日以内に、当該都道府県の議会において、その議員の発議により、出席議員の4分の3以上の多数でこれに同意すべきでないとの議決があったときは、都道府県知事は、市町村の廃置分合又は境界変更を定めることができない。」

附則2条の制定は、占領軍の指示によりなされた<sup>8)</sup>ということであるが、戦後、戦前とくに戦時中における強制合併を不満に思う住民からの要請<sup>9)</sup>

---

8) 戦後、静岡県富士宮の出身の森という人がアメリカから帰ってみると、富士宮が強制合併させられなくなっており、これを不満として、民政局のティルトン中佐の所へ訴え、占領軍がこれを認め、町村の復元を指示したということである。参照、自治大学校研究部『戦後自治史第4巻』306頁、同旨、鹿谷雄一前掲注5)「住民投票の歴史的展開」83頁注5。

もあってそれが占領軍などを動かし制度化がなされたと考えるべきと思われる。そして、制度化にあたっては、占領軍が示した、①過去10年間に実施された町村の合併で、②元の地域の有権者住民の6割の署名による分離の請求、③分離について関係地域の住民投票により多数の賛成を得たときに分離独立の効力を生ずる、という案<sup>10)</sup>に対して、政府は、④期間を昭和12年から20までに短縮し、⑤署名数も3分の1以上に緩和し、⑥住民投票の賛否について、3分の2以上という要件とする案もあったが、過半数にし、結局、地方自治法の廃置分合又は境界変更の手續に繋いで、住民投票を市町村議会と同等の地位に置き、都道府県知事への分離独立の申請とみなしたのであった。すなわち、分離独立の制度化に際して、住民投票制度の位置づけをかなり下げたのである。これは、地方自治法の制定直後、占領軍から廃置分合又は境界変更について住民投票制度の導入の要求に対して、それに反対した<sup>11)</sup>ことと平仄が合うといえよう。ただし、やはり住民投票制度を軽くみる制度には批判があり、1950（昭和25）年の改正法では、住民投票の要件を厳しくし住民投票制度にほぼ決定権を与える制度に変えている。なお、分離投票を求める直接請求の制度は、分村又は分町を求める機関を一般住民以外の者、例えばその地区を代表する議員たちに求めることは議員本人が分村又は分町を理解していない場合があり、その場合には不適切なので、必要と思われる。また、その地域で分村又は分町の意見が住民の中に多ければ、署名も当然集まることとなろう。

なお、この制度における住民投票の実態分析は、別の論文<sup>12)</sup>を見て頂きたい。

---

9) 例えば、神奈川県相模原町からの座間町の分離の要求の請願は1946（昭和21）年になされている。これについては、拙稿「合併と分村・分町」『西南学院大学法学部創立50周年記念論文集・変革期における法学・政治学のフロンティア』を参照されたい。

10) 自治大学校研究部、前掲注8）304頁。

11) 自治大学校研究部、前掲注8）51～52頁、原野翹「地方公共団体の区域決定の法理」『現代行政法と地方自治』17頁。ただし、占領軍の当初の案は、裁判所に決定させるという案であった。これについては、アメリカの裁判所とは異なるということで拒否したようである。参照、自治大学校研究部・前掲注8）53頁注1）。

12) 参照、拙稿・前掲注9）「合併と分村・分町」。また、鹿谷雄一の研究もある。参照、鹿谷雄一・前掲注4）245頁以下。

## 1-2 町村合併促進法（1953（昭和28）年法律258号）の分町・分村手続の中の住民投票制度

二つ目の分村又は分町の手続と住民投票制度は、町村合併促進法で以下のように規定されていた。しかも、該当する条文は3回の改正で、補足されたり変更されたりしている。

（市町村の境界変更に関する特例）第10条 地方自治法第8条の2第2項の規定により、都道府県知事が関係町村に対し、町村合併に関する同条第1項の計画について意見を求めたときは、当該町村の長は、直ちにその旨を告示し、且つ、公衆の見やすい方法により公表しなければならない。

2 前項の告示があつたときは、当該町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、当該町村の区域内の町、字その他政令で定める基準に基づく地域に属するその総数の5分の3以上の者の連署をもつて、その代表者（以下「代表者」という。）によつて町村長に対し当該地域に係る市町村の境界変更に関する意見を提出することができる。

3 前項の意見の提出があつたときは、町村長は、直ちにその要旨を公表しなければならない。

4 町村長は、第2項の意見を受理した日から60日以内に、その意見に当該町村の意見を附して都道府県知事に提出するとともに、あわせてその旨を代表者に通知しなければならない。

5 前項の期間内に同項の通知がないときは、代表者は、第2項の意見を都道府県知事に提出することができる。

6 地方自治法第74条第4項の規定は、第2項の議会の議員及び長の選挙権を有する者につき準用する。

第11条 地方自治法第8条の2第1項の規定による町村合併に関する都道府県知事の勧告が前条第2項の意見を採用している場合において、当該地域に係る市町村の境界変更に関し当該町村の議会が当該勧告と異なる議決をしたときは、町村長は、直ちにその要旨を告示し、且つ、公衆の見やすい方法により公表しなければならない。

2 前項の告示があつたときは、代表者は、政令の定めるところにより、当該町村の選挙管理委員会に対し、告示のあつた日から30日以内に、当該地域に係る市町村の境界変更に関し、これを当該地域内の選挙人の投票に付することを請求することができる。

3 選挙管理委員会は、前項の請求があつたときは、政令の定めるところにより、請求のあつた日から30日以内に同項の投票に付さなければならない。

4 前項の投票において、選挙人の5分の4以上の賛成があつたときは、当該投票は、当該地域に係る市町村の境界変更に関する当該町村の議会の議決に代る効力を有する。

（町村合併に関する内閣総理大臣の処分）第33条 町村合併に関する地方自治法第7条第1項の申請があつた場合において、都道府県知事が当該申請の日から6箇月以内に同項の規定による処分を行わないときは、関係町村は、議会の議決を経て当該期間の経過後6箇月以内に内閣総理大臣に対し審査の請求をすることができる。

2 前項の規定による請求があつたときは、自治庁長官は、当該都道府県知事について

## 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

当該事件に関する事情を聴取するとともに、参与の意見を聴いた後その意見を附して、これを内閣総理大臣に上申するものとする。

3 内閣総理大臣は、審査の結果当該都道府県知事が処分を行わないことが町村合併による町村の規模の適正化の趣旨に反すると認めるときは、地方自治法第7条第1項の規定にかかわらず、自ら当該申請に係る町村の廃置分合又は境界変更の処分を行うことができる。

4 前項の規定による処分をしたときは、内閣総理大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

5 第3項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

6 地方自治法の適用については、第3項の規定による処分は、同法第7条第1項の規定による処分とみなす。

7 前6項の規定は、この法律の適用又は準用を受けない市町村の廃置分合で町村の数の減少を伴うものについても適用があるものとする。

町村合併促進法の一部を改正する法律 法律第287号（昭28年12月14日）

町村合併促進法（昭和28年法律第258号）の一部を次のように改正する。

第11条の次に次の二条を加える。

第11条の2 第10条第4項又は第5項の規定により提出された意見が都道府県の境界にわたる市町村の境界変更に関するものであるときは、都道府県知事は、直ちに当該意見を内閣総理大臣に提出するとともに、あわせてその旨を代表者に通知しなければならない。

2 前項の規定による通知がないときは、代表者は、第10条第2項の意見を内閣総理大臣に提出することができる。

3 内閣総理大臣は、第1項又は前項の意見の提出があつたときは、関係のある市町村及び都道府県に対して、期限を定めて当該境界変更に関する意見を求めなければならない。

4 内閣総理大臣は、当該境界変更が市町村の区域を合理化するために必要であると認めるときは、関係のある市町村及び都道府県に対して、当該境界変更に関し勧告することができる。

5 前条の規定の適用については、前項の規定による市町村に対する勧告は、地方自治法第8条の2第1項の規定による町村合併に関する都道府県知事の勧告とみなす。

6 都道府県知事は、都道府県の境界にわたる市町村の境界変更に関し前条第5項の規定による届出を受理したときは、直ちに内閣総理大臣に報告しなければならない。

7 前条第4項の規定により都道府県の境界にわたる市町村の境界変更に関する議会の議決に代る効力を有する投票の結果が確定したときは、当該地域に係る市町村の境界変更に関し地方自治法第7条第3項の規定による当該町村の申請があつたものとみなす。

8 第3項の市町村及び都道府県の意見については、当該市町村又は当該都道府県の議会の議決を経なければならない。

（都道府県の議会の議員の選挙区に関する特例）第11条の3 略

第33条第1項中「6箇月」を「4箇月」に改め、同条第3項中「処分を行うことができる。」の下に「この場合において、当該処分が郡の境界にわたつて町村を設置するものであるときは、内閣総理大臣は、あわせて当該町村の属すべき郡の区域を定めるものとする。」を加え、同条第6項中「第3項」を「第3項前段」に改める。

第4章中第33条の次に次の一条を加える。

(町村合併による都道府県の境界にわたる町村の設置に関する内閣総理大臣の処分) 第33条の2 町村合併による都道府県の境界にわたる町村の設置は、関係のある町村及び都道府県の申請に基き、内閣総理大臣が定める。この場合においては、内閣総理大臣は、あわせて合併町村の属すべき都道府県及び郡の区域を定めるものとする。

2 前項の規定により内閣総理大臣が合併町村の属すべき都道府県及び郡の区域を定めたときは、関係のある都道府県及び郡の境界は、これに伴い変更するものとする。

3 第1項の申請については、当該町村又は当該都道府県の議会の議決を経なければならない。

4 第1項の規定による町村の設置に関する関係町村の申請があつた日から4箇月以内に関係のある都道府県の当該町村合併に関する申請がないときは、自治庁長官は、期限を定めて関係のある都道府県の意見を求めるとともに、参与の意見を聴いた後その意見を附してこれを内閣総理大臣に上申するものとする。

5 前項の場合において、内閣総理大臣は、関係町村の申請に係る町村合併が町村の規模の適正化の趣旨に適合すると認めるときは、第1項の規定にかかわらず、関係町村の申請のみに基いて、当該町村合併の処分を行うことができる。

6 第4項の都道府県の意見については、当該都道府県の議会の議決を経なければならない。

7 地方自治法の適用については、第1項又は第5項の規定による処分は、同法第7条第3項の規定による処分とみなす。

8 前4項の規定は、都道府県の境界にわたる町村の境界の変更に関し地方自治法第7条第3項の規定による関係町村の申請があつた日から4箇月以内に関係のある都道府県のこれに関する申請がない場合に準用する。

町村合併促進法の一部を改正する法律 法律第79号(昭29年4月30日)

町村合併促進法(昭和28年法律第258号)の一部を次のように改正する。

第10条第2項中『(以下「代表者」という。)』を『(以下第11条の2までにおいて単に「代表者」という。)』に改め、「意見を提出することができる。」の下に次のように加える。

当該町村が他の都道府県内の町村に隣接するときは、当該隣接町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者も、また同様の手続により、当該町村と当該隣接町村とに係る境界変更に関する意見をその属する町村の長に対し提出することができる。

第11条第2項中「前項の告示があつたときは、」を「前項の告示があつたとき、又は同項の勧告がされた後4箇月以内に当該町村の議会が当該勧告に係る市町村の境界変更に関し議決をしないときは、」に改め、「告示のあつた日」の下に「又は当該4箇月を経過した日」を加える。

第11条の3を第11条の5とし、第11条の2の次に次の二条を加える。

第11条の3 都道府県知事は、町村合併が行われた後、特に必要があると認めるときは、町村合併促進審議会の意見を聴いて、合併町村の一部の地域に係る市町村の境界変更に関し、地方自治法第8条の2第1項の規定により、当該合併町村その他の関係市町村に対し勧告をすることができる。



## 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

2 前項の勧告があつた場合において合併町村の議会が当該地域に係る市町村の境界変更に関し当該勧告と異なる議決をしたときは、合併町村の長は、直ちにその要旨を告示し、且つ、公衆の見やすい方法により公表しなければならない。

3 前項の告示があつたとき、又は第1項の勧告がされた後4箇月以内に合併町村の議会が当該地域に係る市町村の境界変更に関し議決をしないときは、合併町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、当該勧告に係る地域に属するその総数の5分の3以上の者の連署をもつて、その代表者によつて、合併町村の選挙管理委員会に対し、告示のあつた日又は当該4箇月を経過した日から30日以内に、当該地域に係る市町村の境界変更に関し、これを当該地域内の選挙人の投票に付することを請求することができる。

4 地方自治法第74条第4項の規定は前項の議会の議員及び長の選挙権を有する者につき、第11条第3項から第7項までの規定は前項の投票につき準用する。

第11条の4 第11条第1項、第11条の2第4項又は前条第1項の勧告に基く市町村の境界変更による町村の区域の変動は、町村合併に伴う町村の区域の変動とみなす。

町村合併促進法の一部を改正する法律 法律第226号（昭29年12月16日）

町村合併促進法（昭和28年法律第258号）の一部を次のように改正する。

第11条第4項中「選挙人の5分の4」を「有効投票の3分の2」に改める。

第11条の3第1項中「町村合併が行われた後、」を削り、「合併町村」を「合併町村又は合併関係町村」に、「当該合併町村」を「当該町村」に改め、同条第2項中「合併町村の議会」を「当該合併町村又は合併関係町村の議会」に、「合併町村の長」を「当該町村の長」に改め、同条第3項中「4箇月」を「30日」に、「合併町村の議会が」を「当該合併町村又は合併関係町村の議会が」に、「合併町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、当該勧告に係る地域に属するその総数の5分の3以上の者の連署をもつて、その代表者によつて、合併町村」を「都道府県知事は、町村合併促進審議会の意見を聴いて、当該町村」に改め、同条第4項を次のように改める。

4 第11条第3項から第7項までの規定は、前項の投票につき準用する。

町村合併促進法は、その名の通り、町村の合併を促進するための法律である。住民投票制度は、「市町村の境界変更の特例」という表題で分村・分町の手続において認められている。すなわち、合併しようとする町村の中の特定の地域・部落が別の町村へ編入を希望する場合の手続の中で認められている。10条が地域・部落の意見表明の手続を規定し、11条が住民投票の手続を規定する。すなわち、①県の合併計画について、知事が市町村の意見を求め、市町村長がそれを告示したときに、地域の有権者住民がその5分の3の署名で分離を表明し（10条）、②知事の合併案の勧告の中で、右意見が採用されているにも関わらず、当該市町村議会がこの意見を採用

しない議決をし、これが告示された場合で（11条1項）、③住民から当該選挙管理委員会に対し、境界変更について当該地域の有権者の住民投票の実施を求めることができる（11条2項）、④住民投票において、有権者の5分の4以上の賛成があれば、境界変更に関する議会の議決とみなされる（11条4項）。知事が住民の意見を採用することが前提となっていることから、分離独立の意見もそれなりの合理性を有することが必要であり、また、住民投票で有権者の5分の4の賛成を得ることも困難であることから、「ほとんど部落民がこぞって境界変更を望む場合に始めて成り立ち得るものと考えられる<sup>13)</sup>」と評されていた。さらに、前述した分離独立の道は保障されていない。すなわち、元の町村から分離はできるが、別の町村と合併することが必要であり、別の町村がこれを受け入れることが前提となっている。また、32条及び33条は、当該町村とその属する都道府県の意見が異なる場合の調整を規定する。

1953（昭和28）年12月の改正により挿入された11条の2は、都道府県の境界に関わる市町村合併についての分村・分町手続を規定したものである。地域・部落の分離の意見が当該市町村や都道府県に採用されない場合に、内閣総理大臣が右意見を採用した合併について勧告を出したときに、当該地域住民から住民投票を求めることができるのである。そして、11条の2に対応して、県境に係る市町村合併について、内閣総理大臣の権限を整備した33条の2を創設している。

1954（昭和29）年4月の改正では、分村、分町を希望する区域・部落が都道府県の境界を越えて町村と合併したい場合に、その意見はそれが所属する町村、当該都道府県に提出するのが通例であるが、所属の町村と都道府県はその意見を取り上げないことが多いため、相手先の町村の所属する都道府県知事に提出できることになった（10条2項後段）。ただ、この意見は所属町村に対して行なうことになる<sup>14)</sup>。この場合、総理大臣が適当と認め

13) 林忠雄「町村合併促進法の解説」自治研究 29 卷（1953 年）9 号 46 頁、林忠雄『町村合併の諸問題と町村合併促進法 逐条解説』（柏書房、1954 年）149 頁。この言葉は直接には住民投票についてのものである。

14) 林忠雄『町村合併の諸問題と町村合併促進法（改訂版）』（柏林書房、1954 年）165～166 頁。

れば、住民投票に至ることとなる。また、知事が地域・部落の意見に沿った勧告をした場合に、当該町村議会が異なる意見を出せば、住民投票を請求できるが、町村議会が知事の意見を無視し議決をしないことも多く、この場合には住民投票は行われぬ。そこで、勧告を受けてから4か月が経過しても議会が議決しない場合にも住民投票を請求することができることとなった（11条2項）。さらに、合併に反対する住民たちを抑えるため、取り敢えず合併をしてその後に分村又は分町を考えてはという提案を知事が行うことがあったが、これについて法的根拠が明確でなかったため、今回の改正で11条の3でその根拠を与えたものである。

次に、1954（昭和29）年12月の改正<sup>15)</sup>では、境界変更、分村・分町の手続を容易にしている。すなわち、第一に、住民投票の要件を有権者ではなく、有効投票の3分の2引き下げている。そして、従来、住民投票を行うのに、住民の署名を必要としていたが、この手続を省略したのである<sup>16)</sup>。

町村合併促進法の下で、境界変更（分村、分町）の手続と住民投票が行われた実態については、それほど明らかにされては不在が、合併した市町村において199件の分離の要求があり、知事の勧告が80件、その内41件は自主的に境界変更を行ったものであり、39件は住民投票に付せられたものであり、その内「收拾すべからざる状況」にあるものが1、2に止まらない

---

15) 該当箇所についての、昭和29年12月6日の参議院地方行政委員会における伊藤芳雄委員の改正理由の説明は以下である。「先ず第一は、市町村の一部の境界変更、いわゆる分村に関する手続をより合理的にしようということであり、町村合併の実施に当り、往々にしていわゆる分村に関する一部の地域住民の要望と関係町村議会との間に意見の食い違いが見られ、且つ、これをめぐって紛争の事例が少なくない実情に鑑みまして、この際地方の具体的実情と関係住民の福祉とに鑑み、必要と認められる境界変更に関する手続を容易にして、町村合併が円滑に行われるようにしようというのであります。即ち、境界変更については、現行法では住民投票において有権者の5分の4の賛成を必要とするのでありますが、これを引き下げ、有効投票の3分の2で足るものといたしますと共に、境界変更について都道府県知事も町村合併促進審議会の意見を聞いて勧告した場合においては、従前の住民の連署の手続を要しないものとし、且つ、このような特例を合併後だけではなく合併の途中においても認めようとするのであります。」

16) 中村啓一「町村合併促進法の一部改正について」自治時報8巻（1955年）1号40頁。

という報告がある<sup>17)</sup>。他方、鹿谷雄一は、住民投票は少なくとも64件（45町村）実施されたとする<sup>18)</sup>。

### 1-3 新市町村建設促進法（1956（昭和31）年法律164号）の分町・分村手続の中の住民投票制度

3つめの住民投票制度は「新市町村建設促進法」に規定されているが、合併調整委員の斡旋及び調停の規定を除いて、前述の町村合併特例法の制度をほぼ踏襲している。該当する条文について2回改正がなされている。

#### 第5章 町村合併に伴う争論の処理及び未合併町村の町村合併の推進

（町村合併に伴う争論のあつせん、調停及び裁定）第26条 都道府県知事は、町村合併に伴い市町村の名称、事務所の位置、財産処分等に関し争論がある場合においては、この法律に特別の定のあるものを除くほか、争論の解決のため、町村合併調整委員にあつせんを行わせ、又はこれをその調停に付することができる。

2 町村合併調整委員は、5人以内とし、都道府県知事が新市町村建設促進審議会の委員のうちから任命する。

3 町村合併調整委員は、調停案を作成して、これを当事者に示し、その受諾を勧告するとともに、その調停案に理由を付けて公表することができる。

4 第1項の調停は、当事者が調停案を受諾して、その旨を記載した文書を都道府県知事に提出した時に成立するものとする。

5 町村合併調整委員は、第1項の規定によるあつせん又は調停による解決の見込がないと認めるときは、あつせん又は調停を打ち切り、その経過を都道府県知事に報告するものとする。

6 都道府県知事は、前項の規定による報告を受けた場合において、当該市町村の一体性を保持しその運営の正常化を図るため特に必要があると認めるときに限り、町村合併調整委員の意見をきいて当該争論の裁定をすることができる。

7 前項の規定による裁定は、文書をもつてし、その理由を付けて当事者に交付するとともに、都道府県知事がその要旨を告示しなければならない。

8 第1項の争論に係る市町村の名称、事務所の位置又は財産処分について第6項の規定による裁定があつたときは、それぞれ地方自治法（昭和22年法律第67号）の規定による市町村の名称、事務所の位置又は財産処分についての関係市町村の条例の制定、議会の議決又は長の処分があつたものとみなし、その効力は、前項の規定による告示により生ずる。

9 第1項から第7項までの規定は、町村合併に関し市町村の名称、事務所の位置又は財産処分について争論がある場合に準用する。この場合において、第6項中「市町村の一体性を保持しその運営の正常化を図るため」とあるのは、「未合併町村の町村合併を

17) 宮沢弘「町村合併の現状」自治時報8巻（1955年）12号18頁～19頁。

18) 鹿谷雄一・前掲注5）「住民投票の歴史的展開」73頁。

## 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

推進するため」と読み替えるものとする。

(市町村の境界変更に関するあつせん、調停及び投票) 第27条 都道府県知事は、新市町村の区域のうち従前の市町村の一部の地域又は新市町村に隣接する市町村の一部の地域に係る市町村の境界変更で新市町村とこれに隣接する市町村との間におけるものに関し争論があり、かつ、そのため関係市町村の一体性又はその相互の間の正常な関係が著しくそなわれていると認めるときは、昭和32年3月31日までの間は、町村合併調整委員にあつせんを行わせ、又はこれをその調停に付することができる。

2 前条第3項及び第4項の規定は前項の調停につき、同条第5項の規定は前項のあつせん又は調停につき、それぞれ準用する。この場合において、同条第3項及び第4項中「当事者」とあるのは、「関係市町村」と読み替えるものとする。

3 前項の規定において準用する前条第4項の規定により第1項の調停が成立した場合において、当該調停において関係市町村の境界変更を行うものとされているときは、当該境界変更について地方自治法第7条第1項の規定による関係市町村の申請があつたものとみなす。

4 第2項の規定において準用する前条第4項の規定により第1項の調停が成立した場合において、当該調停において関係市町村の境界変更を当該地域内の選挙人の投票に基いて定めるものとされているときは、都道府県知事は、当該境界変更に関し、これを選挙人の投票に付することを当該市町村の選挙管理委員会に対し請求するものとする。

5 都道府県知事は、第2項の規定において準用する前条第5項の規定による報告を受けた場合において、地勢、交通、経済事情その他の事情に照らし、当該地域に係る市町村の境界変更をその地域内の選挙人の投票に基いて定めることが適当であると認めるときは、新市町村建設促進審議会の意見をきき、境界変更に関し投票を行うべき区域を示して、これを当該区域内の選挙人の投票に付することを当該市町村の選挙管理委員会に対し請求することができる。

6 市町村の選挙管理委員会は、第4項又は前項の請求があつたときは、政令で定めるところにより、請求のあつた日から30日以内に第4項又は前項の投票に付さなければならない。

7 第4項又は第5項の請求があつた日から30日以内に前項の投票が行われなかつたときは、前項の規定にかかわらず、都道府県の選挙管理委員会は、都道府県知事の請求に基き、政令で定めるところにより、当該請求のあつた日から30日以内に当該請求に基く区域に係る市町村の境界変更に関し、これをその区域内の選挙人の投票に付さなければならない。

8 都道府県知事は、前項の請求については、あらかじめ内閣総理大臣に協議した上投票を行うべき区域を示して、第4項又は第5項の請求があつた日から90日以内にこれを行わなければならない。

9 市町村の選挙管理委員会又は都道府県の選挙管理委員会は、それぞれ第6項又は第7項の投票の結果が判明したときは、直ちにこれを告示するとともに、都道府県知事に届け出なければならない。

10 第6項又は第7項の投票において当該区域に係る市町村の境界変更につき有効投票の3分の2以上の賛成があつた場合において、前項の規定による届出があつたときは、当該区域に係る市町村の境界変更に関し地方自治法第7条第1項の規定による関係市町村の申請があつたものとみなす。

11 政令で特別の定をするものを除くほか、公職選挙法（昭和25年法律第100号）中普通地方公共団体の議会の議員の選挙に関する規定（罰則を含む。）は、第6項及び第7項の投票につき準用する。

12 第3項の規定によりみなされる申請又は第6項若しくは第7項の投票に基づく市町村の境界変更による市町村の区域の変動があつた場合には、その市町村の区域の変動を町村合併に伴う町村の区域の変動とみなして、町村合併促進法第20条の規定を準用する。

13 内閣総理大臣は、都道府県の境界にわたる市町村の境界変更については、第1項、第4項又は第5項の規定の例により、あつせん、調停又は投票の請求をすることができる。この場合においては、政令で特別の定をするものを除くほか、前条第2項から第5項までの規定並びに第3項及び第6項から前項までの規定を準用する。

（町村合併に関する都道府県知事の勧告等）第28条 都道府県知事は、未合併町村の規模が適正を欠き、かつ、地勢、交通、経済事情その他の事情に照らし、町村合併を行うことが関係市町村の基礎的な地方公共団体としての機能の充分な発揮と住民の福祉の増進のため必要であると認めるときは、昭和32年3月31日までの間において、新市町村建設促進審議会の意見をきき、内閣総理大臣に協議して、あらたに当該市町村に係る町村合併に関する計画を定め、これを関係市町村に勧告しなければならない。

2 都道府県知事は、前項の勧告をした日から90日以内に当該勧告を受けた市町村から当該勧告に基づく町村合併に関する地方自治法第7条第1項の規定による申請がない場合において、特に必要があると認めるときは、新市町村建設促進審議会の意見をきいて、当該市町村に係る町村合併に関し、投票を行うべき区域を示して、これを当該市町村又その一部の区域内の選挙人の投票に付することを当該市町村の選挙管理委員会に対し請求することができる。

3 前条第6項から第11項までの規定は、前項の投票につき準用する。この場合において、同条第6項中「第4項又は前項」とあるのは「第28条第2項」と、同条第7項中「第4項又は第5項」とあるのは「第28条第2項」と、「市町村の境界変更」とあるのは「町村合併」と、同条第8項中「第4項又は第5項」とあるのは「第28条第2項」と、同条第10項中「市町村の境界変更につき有効投票の3分の2以上」とあるのは「町村合併につき選挙人の過半数」と、「市町村の境界変更に関し」とあるのは「町村合併に関し」と、「関係市町村」とあるのは「当該市町村」と読み替えるものとする。

4 第1項の勧告又は第2項の投票に基づく町村合併については、町村合併促進法第11条の6、第18条から第20条の2まで、第22条から第23条の2まで及び第24条の規定の例による。この場合においては、新市町村建設促進審議会の意見をもつて同法第23条の2第2項及び第4項の町村合併促進審議会の意見に代えるものとする。

5 第1項の勧告又は第2項の投票に基づいて町村合併が行われた場合において、当該町村合併により設置され、又は他の市町村の区域の全部若しくは一部を編入した市町村が、町村合併促進法第6条の規定の例により、町村合併に伴い必要な市町村の建設に関する計画を定めたときは、当該市町村の建設に関する計画を新市町村建設計画と、その計画の実施に当る市町村を新市町村とみなして、この法律の規定を適用する。

（町村合併に関する内閣総理大臣の勧告等）第29条 内閣総理大臣は、前条第1項の勧告を受けた市町村で当該勧告を受けた日から4箇月以内に町村合併を行わないものがある場合において、都道府県知事の申請があつたときは、中央審議会の意見をきいて、関係市

## 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

町村に対して町村合併の勧告をすることができる。

2 前項の規定による内閣総理大臣の勧告があつた場合において、当該町村がなお町村合併を行わないときは、小規模町村であることにより行われる国の財政上の援助措置は、当該町村については行われなことがあるものとする。

3 前条第1項の勧告を受けた市町村に係る町村合併に関し地方自治法第7条第1項の申請があつた日から4箇月以内に同項の規定による都道府県知事の処分が行われない場合においては、内閣総理大臣は、同項の規定にかかわらず、中央審議会の意見をきいて、関係市町村の規模を適正化するため特に必要があると認めるときに限り、政令で定めるところにより、当該申請に係る町村合併の処分を行うことができる。この場合において、当該処分が郡の境界にわたつて町村を設置するものであるときは、内閣総理大臣は、あわせて当該町村の属すべき郡の区域を定めるものとする。

4 内閣総理大臣は、前項の規定による処分をしたときは、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

5 第3項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

6 第3項前段の規定による処分は、地方自治法第7条第1項の規定による処分とみなし、第3項後段の規定による処分は、同法第259条第3項の規定による処分とみなす。

7 前条第4項及び第5項の規定は、第1項の勧告に基く町村合併及び第3項前段の規定による処分に基く町村合併につき準用する。

8 第3項、第6項及び前項の規定は、地方自治法第7条第3項の規定による関係市町村の申請があつた日から4箇月以内に同項の規定による関係都道府県の申請が行われない場合に準用する。この場合において、第3項中「同項の規定にかかわらず」とあるのは「地方自治法第7条第3項の規定にかかわらず」と、「町村合併の処分」とあるのは「境界の変更の処分」と、第6項中「第7条第1項」とあるのは「第7条第3項」と、第7項中「町村合併」とあるのは「境界の変更」と読み替えるものとする。

新市町村建設促進法の一部を改正する法律 法律第172号（昭33年12月1日）

新市町村建設促進法（昭和31年法律第164）の一部を次のように改正する。

第27条第13項中「都道府県の境界にわたる市町村の境界変更については、」の下に「昭和34年3月31日までの間において、」を加える。

第27条の次に次の一条を加える。

第27条の2 都道府県知事は、第29条の2第1項の規定による町村合併に関する計画の変更に伴い、新市町村の区域のうち従前の市町村の一部の地域又は新市町村に隣接する市町村の一部の地域に係る市町村の境界変更で新市町村とこれに隣接する市町村との間におけるものに関し争論が生じた場合において、特に必要があると認めるときは、昭和34年3月31日までの間は、町村合併調整委員にあつせんを行わせ、又はこれをその調停に付することができる。第30条の2の規定により新市町村とみなされる市町村（以下本項中「新市町村」という。）の区域のうち従前の市町村の一部の地域又は当該新市町村に隣接する市町村の一部の地域に係る市町村の境界変更で当該新市町村とこれに隣接する市町村との間におけるものに関し争論が生じた場合においても、また同様とする。

2 前項の場合においては、同項のあつせん又は調停を前条第1項のあつせん又は調停とみなして、同条第2項から第12項までの規定を適用する。

(町村合併に関する都道府県知事の勧告の変更等) 第29条の2 都道府県知事は、第28条第1項の勧告をした計画について、その後の事情の変更により特に必要があると認めるときは、昭和34年3月31日までの間において、新市町村建設促進審議会の意見をきき、内閣総理大臣に協議して、同項の勧告をした計画を変更し、これを関係市町村に勧告することができる。

2 前項の場合においては、同項の勧告を第28条第1項の勧告とみなして、同条第2項から第5項まで及び前条第1項から第7項までの規定を適用する。

新市町村建設促進法の一部を改正する法律 法律第98号(昭36年5月30日)

新市町村建設促進法(昭和31年法律第164号)の一部を次のように改正する。

附則第2項本文中「その他の規定は、この法律の施行(略)の日から起算して5箇年を経過した時にその効力を失う」を「第12条第1項及び第5章の規定(略)は、この法律の施行(略)の日から起算して5箇年を経過した時に、その他の規定は、この法律の施行の日から起算して10箇年を経過した時にその効力を失う」に改め、同項ただし書を次のように改める。

ただし、この法律の施行の日から起算して5箇年を経過した時までに第27条又は第27条の2の規定により町村合併調整委員の調停に付された市町村の境界変更に関する争論でその時までに解決していないものについては、第27条の規定(同条において準用される規定を含む。)又は第27条の2の規定(同条において適用される規定及び当該適用される規定により準用される規定を含む。)は、その時以後も、なおその効力を有するものとし、一以下略一。

この法律の目的は3つであり、町村合併促進法によって合併した市町村の育成強化を図ることを主たる目的とし、そして、また合併しなかった市町村の合併を推進することを目的とし、さらに、合併に際しての住民間の争いの処理を目的としている。住民投票制度が認められているのは、合併を推進する目的のための28条、そして、合併に伴う争論を治める27条との二つの場合である。最初に後者からみていくことにする。27条の住民投票制度は、知事による場合と内閣総理大臣による場合の二つがある。ところで、合併に伴う争論の処理については26条がその前提となっている。26条では、合併に伴う争論を解決する合併調整委員をおき、争論について右委員によるあっせん又は調停を規定する。そして、あっせん又は調停で解決できない場合を想定して、知事の裁定を規定する。こうした制度が設けられたのは、「従来、都道府県の当局では、事実上色々とあっせんもしてきたところであり、また事柄によっては、自治紛争処理委員の調停に付されて解決が図られてきた。しかし、このような事実上のあっせんや、自治体



相互の間の紛争調停制度では、合併に伴う紛争を早期に合理的に処理するためには充分でないし、時には不適當な場合もあるので、町村合併調整委員によるあっせん、調停及び都道府県知事の裁定の制度を新たに設けることとされたのである。<sup>19)</sup>そして、27条の住民投票は、成立した調停案で境界変更が住民の投票で定めると決められている場合（4項）又は合併調整委員があっせん又は調停の見込みがないと知事に報告し、知事が「地勢、交通、経済事情その他の事情に照らし、当該地域に係る市町村の境界変更をその地域内の選挙人の投票に基づいて定めることが適當であると認めるときは、新市町村建設促進審議会の意見をきき」行われる（5項）。知事は、住民投票を行う場合には当該市町村選挙管理委員会に請求するが、住民投票が執行されない場合には、総理大臣と協議した上で都道府県選挙管理委員会に住民投票の執行を求めることができる（7項、8項）。そして、住民投票で、「有効投票の3分の2以上の賛成」で地方自治法7条1項の関係市町村の申請があったとみなされる（10項）。関係市町村には受け入れ側の市町村も含まれるので、後者の同意も必要ではないことに注意を要する。いままで、住民のサイドのイニシアチブにより住民投票が行われてきたが、この法律においては、そうではなく合併調停委員又は知事の判断により行われる受動的な住民投票といえる。こうした制度を採った理由は、町村合併促進法の合併に伴う争論についてどうやら住民主体の署名による意見表明制度が利用されてなかったことがその理由とされている<sup>20)</sup>。なお、内閣総理大臣は、都道府県の県境にわたる市町村の境界変更については前述の知事と同様の権限を行使することができる（13項）が、この場合にも住民

19) 中村啓一「新市町村建設促進法の概要 下」自治時報9巻（1956年）7号51頁。

20) この点について、内山鐵男は次のように述べている。「いわゆる分村問題の処理に関しては、町村合併促進法にもその手続を定めているのであるが、同法の手続の内、合併前の市町村における代表者の請求に始まる分村手続の規定（同法10条から11条の2まで）は余り利用されず、大部分の府県においては、合併後の市町村における知事の勧告による分村の規定（同法第11条の3）によって問題を処理していた。しかし、知事の勧告による分村の規定にも再検討すべき点が少なくないので、本条は、町村合併調整委員によるあっせん、調停及びこれに基づく知事の投票請求の規定を設け、投票の手続及び効果についても、従来の方式に修正を加えたのである。」（内山鐵男「新市町村建設促進法の成立とその運営——新市町村建設促進法の逐条解説——」自治研究32巻6号88頁。

投票が選択される場合がある。なお、以上の変更は、町村合併促進法の3回にわたる改正で導入されたものである。そして、28条により知事が未合併町村について合併計画を定め関係市町村に対して勧告する場合に採用される住民投票も同じ受動的住民投票である。すなわち、知事の勧告を受けた関係市町村が地方自治法7条1項による申請をしない場合に、知事は、「特に必要があると認めるとき」新市町村建設促進審議会の意見をきいて、当該市町村の区域について住民投票を実施することができるのである。この住民投票については27条の規定が準用されるが、投票の要件について「有効投票の3分の2以上」は「選挙人の過半数」に緩和されている。これは投票結果を「当該市町村の申請とみなす」ということで、受け入れ側市町村の同意が必要とされるからである（28条3項）。

1958（昭和33）年の改正で境界変更に関わる理由は、合併に関わる争論について合併調整委員のあっせん又は調停に付することができる最終期限が1957（昭和32）年3月31日であるが、まだ100件ぐらいが未解決の状態にあるので、1959（昭和34）年3月31日まであっせん又は調停をできることにしたということである<sup>21)</sup>。さらに、1961（昭和36）年の改正では、同じように、調停に付されている事案については、その解決を期すため5年間その適用を延長されたということである。

合併を企画、実施する都道府県や市町村には、法規定以外にも事実上拘束するものがあつた。それは自治庁から出された通達であつた。「今後における町村合併の推進の措置について（昭和31年10月18日自乙振発第49号、各都道府県知事あて自治庁次長通達）<sup>22)</sup>」では、以下のように住民投票制度の取扱が指示されていた。住民投票制度の前提となる知事の勧告と比較する必要があるため、知事の勧告についての部分からみていくことに

21) 内山鉄男によれば、昭和32年3月31日時点で全国に発生していた境界変更の争論は353件で、その内280があっせん又は調停に付され、昭和33年5月30日時点で解決したものが116件、あっせん又は調停が打ち切られたもの50件（このうち投票等により解決したもの30件）、あっせん又は調停が継続中のものが114件である。参照、内山鉄男「新市町村建設促進法の一部改正法案の概要」地方自治131号（昭和33年）36～37頁。

22) 京都府総合資料館『京都府市町村合併史』（京都府、昭和43年）410頁以下。

する。「二 都道府県知事の勧告 3 勧告を行ったときは、都道府県知事は、関係地域住民の啓発宣伝に努め、関係市町村間の積極的なあっせんを行い、要するに法26条第9項の規定により町村合併調整委員にあっせん又は調停を行わせる等、あらゆる努力をつくして関係市町村の円満な合意による自主的な町村合併の達成をはからなければならないこと。

三 町村合併に関する選挙人の投票 1 投票を行うについては、当該町村合併に関する啓発宣伝を充分に行った上、住民一般の動向を考察し、新市町村建設促進審議会の意見をきいて、この際選挙人の投票によって事进行处理することが最も適当であると認められる場合において行うように特に配慮すること。2 投票の請求は、当該町村合併の形式（新設または編入）及び新設合併にあつては名称を明らかにして行うものとする。—略— 3 市町村の選挙管理委員会が投票を執行しない場合においては、都道府県の選挙管理委員会に対して投票の請求をすることが予想され、この場合は内閣総理大臣に協議することになっているので、市町村の選挙管理委員会に対して投票を請求する場合においても、事前に当庁に打ち合わせするように配慮されたい。」これらの指示からは、調停委員によるあっせん又は調停による合意が円満な合意であり、住民投票制度は円満な合意による自主的な合併の方策ではないというように読み取れるのである。しかも、住民投票の請求は一々自治庁に報告しなければならないのである。また、「未合併町村の合併推進措置について（昭和32年4月25日自乙発第40号各都道府県知事あて自治庁次長通達）<sup>23)</sup>」にも同じような文言があるのである。

ところで、合併計画を定める都道府県によっても住民投票制度の取扱は異なるようである。例えば、京都府は、知事の勧告を受けた市町村から合併の申請がない場合に、勧告後90日を過ぎたときの取り扱いにおいて、住民投票を請求するか又は内閣総理大臣に勧告を申請するか審議会の意見を

23) ただし、町村合併に関する選挙人の投票には「町村合併の可否を選挙人の投票によって決定することは、自治体意思決定主義の議会主義の特例制度であるので、その運用には特に慎重を期するものとし、」が付け加わっている。参照、京都府総合資料館・前掲注22) 415頁。

聴いた結果、住民投票を選択している。「未合併町村の合併推進策についてあくまで住民の意思を尊重することとし、手段方法としては住民投票により住民の意思によって進めること、内閣総理大臣の勧告請求は避けるものとする。」その結果、京都府では、未合併町村の合併推進措置としての内閣総理大臣の勧告は行われなかったとのことである<sup>24)</sup>。

新市町村建設促進法下における、分村及び分町さらには住民投票制度の実施状況が問題となるが、これについて資料はないようであり、住民投票の実施についてだけ102件（71市町村）という鹿谷雄一の指摘<sup>25)</sup>がある。

## 2. 昭和の合併における分村、分町と住民投票制度の実態

以下では、昭和の合併における、合併に係る争論についての具体的な処理を住民投票制度が使われた事案を中心に実態分析を行うことにする。

### 2-1 兵庫県

最初に、兵庫県について見ていくことにする<sup>26)</sup>。兵庫県下では、1954（昭和29）年4月12日の町村合併促進審議会が作成した町村合併計画案に基づいて町村合併計画を作成し、合併を進める。この場合、分町・分村が一番問題となるのであるが、同審議会は、「分村を必要とする合理的な理由があるものについては分村を認めるべきと考えた。しかしながら分村は町村合併にからむ大きな問題であり、その影響するところも少なくない。したがって、真に已むをえないと認められる分村については個々の場合について別途考慮することにし、この計画には取り上げなかった。」として、合併計画の中には積極的に取り上げなかったが、具体的な事例の中では合理的に処理するという態度をとったということである。現実には、町村合併促進審議会は、合併促進法の10条、11条及び11条の3を適用しなかったようである。合併は進められたが、その中で生じた紛争の処理は、1956（昭和31）年に施行された新町村建設促進法に持ち越されたようである。そし

24) 京都府総合資料館・前掲注22) 418～419頁。

25) 鹿谷雄一・前掲注5)「住民投票の歴史的展開」74頁。

26) 以下の記述は、兵庫県総務部地方課『兵庫県市町村合併史 上巻』（兵庫県、昭和37年）475頁～540頁による。

て、新町村建設促進法26条及び27条の合併調整委員によるあっせん又は調停で処理されることとなる。あっせん又は調停に付された争論は、その内容により、①役場の位置に関するもの 5、②境界変更（分村、分町）に関するもの 12、③合併条件に関するもの 1 の合計18であり、この内15件は合併調整委員のあっせん又は調停で解決している。解決できなかった役場の位置に関する争論については、勧告で示された調停案を当事者が一回で了承することは稀で、調停2回、さらには知事裁定にも及んでいる事例もある。1件だけ分町で決着が着いた事例があるので紹介しておく。淡路町は、県の合併計画に基づき1956（昭和31）年4月1日に津名郡岩屋町、同浦村、同仮屋町及び釜口村の4つが合併して設置されたのであるが、役場の位置に関して、岩屋町と、浦村、仮屋町及び釜口村（3地区）と意見が対立したが、覚書（本庁舎は当分の間岩屋町役場とし、新庁舎は新町の中心浦、仮屋の境界付近とする等）を作成し合併が実現した。しかし、合併後、町長等岩屋派は、政治経済の中心の岩屋に役場を置くべきと主張し、条例案や新庁舎の予算などを計上したため、浦と仮屋がこれに反対し覚書通りに役場を設置しない場合には分町をするという決議を挙げ、釜口もこれに同調し、3地区の分町運動は滞納運動にまで発展した。調停は1958（昭和33）年10月から始まったが難航し、ようやく1959（昭和34）年7月に覚書の状態に戻すなど5項目の確認を求めたが、岩屋派は受諾したが、3地区は分町を前提として受諾しなかった。その後、岩屋派町長のリコールが起り、リコール投票前に町長は辞任したが、選挙の結果前町長が再選された。1960（昭和35）年3月には、調停案（昭和35年度中に、本庁舎は旧浦村、仮屋町の境界付近に設置する等）が出され、岩屋派は岩屋に支所を設置する条件で受諾したが、3地区は町政事務を3地区に移転、町長の辞任や町名の改称などを主張して受諾しなかった。合併調整委員は、3地区の代表者を説得したがそれに失敗し、同年年4月4日に調停を打ち切ることになった。知事は、分町による解決を模索し、結局岩屋派が示した分町条件（別所、谷山の全区域を岩屋に残すこと、その他3地区内の飛地分町を認めること、3地区の滞納分は完納すること、など）を3地区が認め、自治庁の飛地に対する反対

があったが、1951（昭和36）年6月19日に3地区により東浦町が発足する。

次に、分村・分町問題が争われた事例をみていく。事例は12であるが、このうち、住民投票が行われたのは4件であり、投票で分村・分町などの境界変更が認められたのが2件、投票により反対票が上回ったのが2件である。住民投票が行われず、調停により分村・分町が認められたのは6件である。合併調整委員が住民投票に付さなかった事例が多いのは、住民投票による解決は円満解決ではないということで避けられたためであり、この点では、政府の方針に従っているということであろう。また、事例により検証されるように、住民投票が行われるのは、長く対立が続いている事例である。それは上月町の大酒、小赤松地区の分町問題によく現れている。佐用郡においては、1955（昭和30）年3月25日に上郡町、高田村、鞍居村、船坂村と赤松村が合併し新たに上郡町が設置されたが、赤松村の大酒、小赤松等の地区は久崎町に編入された。その後、県は、上月町と久崎町の合併を推奨したが、上郡町が久崎町との合併を希望し運動を始めた。そして、久崎町においては、上月合併派と上郡町合併派が対立し、町長は、住民投票を行って決着させようとしたが、「県は住民投票による現地の紛糾を避けるため住民投票の中止を説得し、」その間、対立が激化し、1956（昭和31）年9月には、町長や町会議員が総辞職する事態にいたった。しかし、県は、久崎町と上月町との合併を推進し、久崎町議会は、1957（昭和32）年2月13日に上月町と合併する決議をした結果、大酒、小赤松地区から分町し上郡町へ合併したいという運動が激しくなる。知事は、同年3月31日に合併調整委員の調停に付した。合併調整委員は、上月町にそのままどまるのが妥当であるという調停案を提案し、これが受諾されない場合には知事職権による住民投票にかけることとした。その後、分町運動に陰りが見え、二部落の地域振興を規定した覚書を関係町村が締結し、分町問題が解決した。次は、住民投票により分村が認められた事例を紹介しておこう。三原郡の倭文村は、県の場合では、同郡の榎並村、八木村、神代村及び市村とともに合併することとされていたが、同村には同郡広田村との合併を望む者が居り、意見が分かれていた。その結果、結局倭文村を除く4カ村が合併し、

## 市町村合併、分村・分町と住民投票制度

1955（昭和30）年4月に三原村が設置される。倭文村当局は、1956（昭和31）年5月15日に広田村と合併協議会を設置し、9月4日には、広田村との合併を議決する。これに対し、流、高、委文の3地区が分村して三原町との合併を推進する運動を開始し、両派は対立する。県は1957（昭和32）年3月に関係者を集めてあっせんを行うが失敗し、知事は、この問題を同年3月19日に合併調整委員の調停に付する。合併調整委員は、住民投票による決着が望ましいという調停案を作成し、当事者がこれを受諾したので、委文、流、高の3地区で住民投票が実施される。その結果、それぞれで有効投票の3分の2の賛成があり、分村が認められる。次は、住民投票が行われたが、その結果分村が認められなかった事例である。宍粟郡の三河村は、県案では同郡の土万村と合併することとされていたが、村当局は佐用郡の徳久村、中安村との三村合併を企図していた。ただ、県案では、徳久村と中安村は、同郡の大広村と三日月村と合併するとされていたので、県は、三河村を含む三村合併には反対であった。しかし、大広村が三日月村と合併したので、三村は合併決議を行い、申請書を県に提出した。しかし、三河村は徳久村、中安村との三村合併で固まっているわけではなく、土万村との合併を望む北部5地区（船越、河崎、上三河、中三河及び下三河）があり、三村合併を進める南部及び村当局と対立していた。県のあっせんにより調停が成立し、3村が合併し、1955（昭和30）年7月16日に南光町の設置が承認される。しかし、この調停には三河村の分村問題は県に一任するというようになっており、南光町の設置には条件が付いていたのである。同年8月4日から分町派から分町の陳情が行われ、また、反対派からは分町は認めないということで、対立は激化する一方であった。県は、両当事者を呼んで説得を試みたが失敗し、その結果、1957（昭和32）年3月7日に合併調整委員の調停に付した。委員は、分町による境界変更は住民投票による、という調停案を作成し、これを当事者が認めたので、北部5地区で住民投票が行われた。しかし、有権者907、投票総数892、有効投票887、分町賛成540、反対347票であり、有効投票の3分の2に足りないということで境界変更はなされなかった。

次は越県合併の事案である<sup>27)</sup>。岡山県日生町は1955（昭和30）年3月に日生町と福河村が合併して設置されたものである。そして、福河村の福浦地区は、経済的、交通上も赤穂市と繋がりが強いことから赤穂市との合併を望んでいたことから、合併決議においてこの問題は新町において処理されるという付帯決議が付されていた。福浦地区の分町運動は、具体的には1955（昭和30）年7月に日生町議会に提出した「赤穂市への越県合併実現要望書」から始まっている。その後、日生町の反対、岡山県議会の反対、それに対して、赤穂市議会の賛成、兵庫県議会の賛成と両県で対立が激化する。この問題には、兵庫岡山両県の漁業区域が関係しており、福浦地区の分町により、漁業区域が兵庫県側に移ることを岡山県側は心配したのである。この事案は1957（昭和32）年3月29日に新市町村建設促進法27条13項により調停に付された。政府の合併調整委員は、1961（昭和36）年3月に福浦地区の赤穂市への編入を住民福祉のためにやむを得ないとする調停案をまとめ、赤穂市がこれを受諾し日生町がこれを拒否し、その結果、調停は同年5月13日に打ち切られる。一方、自治省は、あっせんを続けるが、法律の失効が予定されていたことから5月18日には新市町村建設促進中央審議会から住民投票を請求することの答申を得る。答申には、「ただし、本紛争については、投票請求以外の方法によってできる限り円満な解決に努められたく、なお、やむをえず投票請求を行う場合においても、情勢に即応し、その時期等について万全の配慮を加えられたい。」という条件が付いていたことから、また、新市町村建設促進法が改正され、調停に付されている案件には法律が失効しても当該条項が引き続いて適用されることになり、本事案にもこれが適用され、解決を急がなくてもよいことになった。そして、ようやく1963（昭和38）年5月下旬に、自治大臣が福浦の問題について「もはや時期の遷延を許さず、地元において話し合いによる解決がつかない場合は、住民投票によってでも問題の解決を図る」という強い意向

---

27) 福浦町の越県合併については、兵庫県総務部地方課・前掲書26)によったが、岡山県『岡山県政史 昭和戦後編』（岡山県、昭和44年）190頁～196頁も参照した。とくに、昭和38年以降の記述は前者にはなかったもので、後者に依拠している。



を表明し、関係者が動くことになる。そして、「7月15日までに話し合いが纏まらなければ住民投票を請求する。」という自治省の指示を受けて、両県の漁業区域について歩み寄りが続けられ、自治省から出された案が1963（昭和38）年7月17日に日生町議会と岡山県議会により承認され、他方、赤穂市議会、そして兵庫県では専決処分で承認され、紛争が解決する。

## 2-2 福井県

次に、福井県の合併に関する紛争をみていくことにする。合併に関わる紛争として顕著なもの<sup>28)</sup>は、県案に反対した合併1件、市制施行をめぐるもの1件、分村合併が1件、越県合併が1件の4件である。市制施行の紛争では、市制の施行について行政訴訟が提起され、処分の執行停止が地裁から認められたが、内閣総理大臣の異議が申し立てられた事案として有名である。県の合併案では、今立郡鯖江町、中河村、片上村と丹生郡豊村の4村合併と今立郡神明町、丹生郡立待村、吉川村の3村合併が計画されていたが、鯖江町は市制施行を目標として、これら6町村に働きかけ、その結果、1954（昭和29）年9月10日の関係町村会議で、市の名称を鯖江市とすることを決定したが、合併の期日と市役所の位置については決まっていなかった。同年9月12日の会議では、鯖江町、中河村、豊村は市役所の位置を鯖江町にすべきとし、他方、神明町、立待村、吉川村、片上村は名称を鯖江市とするのであるから市役所は神明町におくべきと主張し、この対立は、鯖江市の申請手続後にも続く。そして、鯖江町、中河村及び豊村は、1955（昭和30）年1月13日に鯖江市市制施行に対し無効等確認の訴えを提起し、同時に同処分の執行停止を申立てた。これに対し、福井地裁は、1月14日に市としての市街地要件を満たしていないとして、執行停止を認める決定をした<sup>29)</sup>が、同日、これに対して内閣総理大臣は、行政事件訴訟特例法10条2項に基づき異議を申し立て、その結果、福井地裁は右決定を取り消した。同月19日に本訴は取り下げられ、そして、紛争の原因である市役所の位置、新市に引

28) 以下の記述は、福井県『福井県史 通史編6 近現代2』（福井県、1996年）572～587頁に依拠している。

き継ぐ負債、財政計画については、今後検討することで合意したようである。なお、この件は政府でも、国会でも問題とされており<sup>30)</sup>、とくに自治庁は通知でこうした問題が起きないように指示している。次は、住民投票を県が代執行したものである。坂井郡では、県は、浜四郷村、鶉村、大安寺村、本号村、棗村、鷹巣村の6村合併を提案していた。しかし、大安寺村と浜四郷村は村内の意見を纏められないと消極的であった。それで、1955（昭和30）年3月31日に二つを除いた4村が合併して川西村が発足する。問題は大安寺村の去就であった。大安寺村は地勢の関係で北部と南部に二分され、北部は農家が多く、これに対し南部は農地が狭小で福井市に勤務する住民が多いため、北部は川西村への編入を南部は福井市への編入を希望していた。村長は福井派であり、村議会も7対5で福井派が多数であったが、村は二分されていた。同年8月の福井県町村合併促進審議会の答申は、川西村と福井市への分村編入も可能であるとしていたが、大安寺村当局と福井派は全村福井市への編入を主張し、また川西派は分村して川西村への編入を主張し、対立し、その対立は「呪いの藁人形」が登場するまでに至ったようである。それで、県は、合併調整委員による調停に付した。1956（昭和31）年9月に、調整委員は住民の意向を調査するため地区ごとの住民投票を実施し、福井派の妨害があったが、川西村への編入を希望する地区を確認することができたようである。それで、県は、新市町村建設促進法の規定により住民投票を実施し、分村処理することにし、1957（昭和32）年1

29) 福井裁判所昭和30年1月14日決定は、次のように述べて知事の合併処分の執行を停止した。「しかし、被申請人の右決定をなした処分は、次の理由によりかしがある。すなわち、新たに鯖江市となるべき普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数は、4,028戸に過ぎず、これは、右普通地方公共団体の全戸数7,755戸に対し51.94%の割合をしめるに過ぎないから、右普通地方公共団体は、地方自治法第8条第1項第2号に規定する市となるべき要件を具えていない。亦、右普通地方公共団体の住民で商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数は、19,523人に過ぎず、これは、右普通地方公共団体の全人口37,755人に対し51.70%の割合をしめるに過ぎないから、右普通地方公共団体は、地方自治法第八条第一項第三号に規定する市となるべき要件を具えていない。」（行集6巻1号119頁）。

30) 昭和30年5月26日の参議院地方行政委員会、小林与三次政府委員は、合併をめぐる訴訟として鯖江市の事件を報告している。

月に大安寺選挙管理委員会へ川西村編入を希望する地区で住民投票を実施するよう請求したが、同委員会はこの執行しなかったし、大安寺村長は内閣総理大臣に対して住民投票の請求は違法であるとする訴願を提起した。そこで、知事は、内閣総理大臣と協議し、住民投票を県選挙管理委員会が代執行することにし、同年3月に住民投票が大安寺村の6地区で行われ、その結果、6地区の川西村への編入が決まった。1957（昭和32）年4月1日に、6地区を川西村に編入し、それを除く大安寺村のすべてを福井市に編入した。次は越県合併である。大野郡では、上穴馬村、下穴馬村と石徹白村の3村合併が県の計画として提案され、1954（昭和29）年には問題となる石徹白村も当初を賛成していたが、村内工事執行をめぐる政治紛争から合併は行き詰まる。そして、石徹白村は冬季交通上の悪条件から合併を忌避し独立を主張するが、1956年には、石徹白村と岐阜県白鳥町との越県合併の話がでてくる。この間、福井県は上穴馬村と下穴馬村を合併させて和泉村を設置する。石徹白村が元々白鳥村と同じ郡上藩に属していたこと、人情、風俗で共通点多かったこと、白鳥村が石徹白村との合併に積極的であったことから、1956（昭和31）年9月16日には石徹白村を白鳥村に編入すると  
の合同決議を両村で行う事に至り、同日合併申請書を両県知事に提出する。岐阜県は、同年9月26日に合併申請を議決し、同年10月6日に知事は内閣総理大臣に合併処分を申請する<sup>31)</sup>。これに対し、福井県議会をはじめ福井県は、九頭竜川水系の重要な水源地帯である石徹白村を失うことは福井県の計画に重大な支障を生ずるとしてこれに強く反対した。しかし、政府の新市町村建設促進中央審議会は、現地での調査を踏まえた結果、治水に関する福井県の主張は絶対的なものではなく、住民の大多数は越県合併を望んでいることから、1958（昭和33）年3月25日に合併が適当であるとの結論を出す。福井県はこれに反対したが、一方で、このままでは石徹白村全部が越県合併となるのを避けるため、和泉村に隣接している石徹白村の三面と小谷堂の二つの地域の意向を調査し、二つの地域から和泉村に残りたいという申請を出させた。その結果、自治庁は同年8月19日に「石徹白村の三

31) 岐阜県『岐阜県史 通史編 現代1』（岐阜県、昭和48年）48頁。

面、小谷堂の二部落を福井県に残し、残りの部落は岐阜県に合併させる」という裁定<sup>32)</sup>を出した。県議会ではこれに反対する空気が強く結論が出なかったが、同年9月3日に知事が受諾する。そして、1958（昭和33）年10月14日には、三面と小谷堂は和泉村に編入され、翌15日には石徹白村が岐阜県白鳥村に境界変更される。分村や合併の手続は表向きは地方自治法7条の手続によって行われたようであるが、実際は新市町村建設促進法の内閣総理大臣の処分として行われたようである<sup>33)</sup>。

以上、昭和の合併について、兵庫県と福井県についてその実態の一部をみたのであるが、兵庫県の役場の位置問題にみられるように、紛争が5年以上に及ぶものもあり、また、分村・分町問題では、多くが3年にも及んでいる。越県合併についてはそれ以上である。さらに、住民投票について、市町村選挙管理委員会が執行しないので福井県選挙管理委員会が執行したものがあつた。また、福井県の市制施行に見られるように、裁判所に提訴するもの<sup>34)</sup>もあつた。こうした紛争が出てくる原因について深く検討していないが、住民が合併の意義を深く理解していないこと、都道府県が作成した合併計画が住民や社会的団体の組織を考慮したものでなかつたこと<sup>35)</sup>が指摘できるであろう。そして、分村又は分町問題が実際事例として出てくるその多くは、分村又は分町の問題はあつたが合併する際にその問題は新町又は新市で議論するという条件付きで合併を行い、結局、それが合併した後には新町で反対されて問題となる事例である。

---

32) 「福井県大野郡石徹白村と岐阜県郡上郡白鳥村の合併に関する処理方針（自治庁 33、8、19 決定）福井県『福井県史 資料編 12 下 近現代』（福井県、1991 年）150 頁。

33) 福井県史では地方自治法の手続として書かれているが、これに対し、岐阜県史では内閣総理大臣の処分として書かれている。

34) なお、兵庫県の事例でも、住民投票で合併が承認されたが、賛成票が3分の2にたつていないとして異議が出され、これを町選挙管理委員会が認め投票が無効とされたが、兵庫県選挙管理委員会に訴願され、県選挙管理委員会は、町選挙管理委員会の決定を取消す裁決をし、そして、知事の処分により、編入が決定した堀畑地区の養父町への編入問題がある。ただ、右裁決に対して、反対派から取消しの訴えが提起されている。参照、兵庫県総務部地方課・注26）520頁～525頁。

35) 新明正道「地域社会の組織化——町村合併の一問題点」社会学研究 11号（東北大学、1956年）6頁以下。この点、新明正道は、アメリカの地域社会組織化運動にならつて社会的団体の統合と一緒に合併を進めるべきとする。

### 3. なぜ住民投票制度は廃置分合の手続の中から消えていったのか

前述したように、住民投票制度・拘束型住民投票制度は廃置分合の中の分村・分町の重要な手続であったが、それがだんだんと縮小され、最後にはなくなってしまった。なくなった理由はどのようなものであろうか。新市町村建設促進法の後継法律として制定された「市の合併の特例に関する法律」の解説には、以下の記述がある。「町村合併を強力に推進することは、すでに昨年6月末日をもって打ち切ったところであるから、この法律案はあくまでも自主合併の場合における合併の障害となる諸事情を排除することを主眼としている。」「この法律案では市の合併にあたり市町村の一部を分離することを想定していないが、これは、町村合併が一段落して、大方の町村がそれぞれの建設にいそしんでいる現段階において、周辺の町村に無用な紛争を起こさせてまで市の合併を行う必要はないと考えたからである。<sup>36)</sup>」すなわち、市の合併とりわけ自主的な合併を対象とするものであり、従って、強制的な合併の際に必要となるあっせんや調停、さらには住民投票は必要ないということである。しかし、確かに自主的合併ということであれば、住民投票制度は必要としないが、この理由で住民投票制度が合併の手続の中から消えたとは思われないのである。

私見では、住民投票制度が合併の手続の中から消えた理由は以下の3つに整理されると思われる。一つは、立法者すなわち国会と官僚にとって「統御できない制度」として考えられ、避けられたのである。これは、元加治事件や新湊事件に象徴される。元加治事件は、1951（昭和26）年9月24日の夜7時頃に埼玉県飯能町元加治で起こった事件であり、分村賛成派（元加治部落を飯能町から分離させる派）の住民500名が分村反対派の4名（元町議、元村長）の家を襲撃し、傷害を負わせたり、家具や家を破損させた事件である。翌日の25日の読売新聞夕刊によれば、元加治部落は戦時中の1943（昭和18）年に飯能町に強制合併させられたのであるが、今回の分離は、元加治部落が通学との関係で部落内の中学校の設置を主張したところ、飯能町議会ですれが否決されたことが原因であり、この時点では

36) 山本明「市の合併の特例に関する法律案について」自治研究 38 卷 3 号 23 頁。

分離は住民投票でなく地方自治法の法定の町議会の議決によることになっており、町会の勢力は正副議長を除いて分村賛成派11名、反対派が19名であり、分村賛成派が劣勢を意識して起こしたものであると報道されている。この事件では住居侵入罪、傷害罪及び暴力行為等処罰に関する法律等の適用が問題となった。事件の被疑者は284名、起訴された者54名に登ったので、当然世間の注目を集めた。しかも、事件は、分村賛成派の町議11名が1952（昭和27）年10月13日にリコールで失職し、また、1954（昭和29）年3月12日には元加治は東小金子村との合併を認められるが、その際飯能市長が不信任され、それに対して市長は市議会を解散させる等、波及している。国会は、元加治村の分村運動をめぐって、1951（昭和26）年11月1日の衆議院地方行政委員会、埼玉県地方課長、飯能町長、飯能地区警察署長、分村期成同盟会副会長などを呼んで審議を行っている。そして、同委員会で野村委員長代理は次のように述べている。

「わが国の地方制度は、戦後きわめて広汎かつ根本的な変更を受けましたので、その制度の面におきまして、また運用の面におきましても、年をふるに従いましてさらに改善を要する点があろうと考えられるのでありまして、本委員会におきましても、地方自治、地方財政、警察及び消防に関し、調査研究をいたして、地方行政の円滑なる運営、地方自治の進展のため、努力いたしておるところであります。しこうして最近各地におきます町村分離、境界変更に関する問題につきまして、紛争が起つております状況でございますので、委員会といたしましても大いなる関心を持つていたのであります。たまたま去る9月24日、飯能町において分村問題について端を発し、さらに相当規模の暴行事件まで惹起いたしましたことは、まことに遺憾とするところであります。およそ事を処理し、解決するにあたりまして、暴力をもつてすることは、われわれの強く否定するところでありまして、暴力行為によつて分村問題を解決せられんとすることがならぬわけでありまして、われわれとしても、地方自治法等に改正を加える必要があるか、あるいはその運用面におきまして遺憾の点がないかというような点について、今後調査研究をしなければならないと考える次第であ

ります。」

また、同年11月14日の同委員会においても、野村委員長代理が元加治と新湊の事件を挙げて分村問題に対する政府の答弁を求めている。確かに、元加治事件で問題となったのは、分村問題であり、住民投票制度は問題となっていない。しかし、元加治事件は住民が全面に出て分村問題という紛争を解決することから住民同士のいざこざや殺傷へと発展していった、と考えることができる。従って、分村問題では住民主体の解決方法（住民投票制度を含む）を避けるべきであるという結論へ行き着く可能性があったと思われる。次に、新湊事件<sup>37)</sup>であるが、これは、附則2条の手続により住民投票が行われた事案である。どの点が問題とされたのであろうか。一つは、二つの住民投票が同時に実施されたということである。高岡市からの新湊町の分離独立が申請されたのであるが、他方で、新湊町の中の牧野村が高岡市への帰属を主張し運動を始め、結局、高岡市からの新湊の分離独立と新湊町からの牧野村の分離独立が認められる。しかも、第一回目の新湊の分離独立の住民投票について無効の申立てと訴願、訴え（取下げ）の提起、そして富山県議会の議決は賛否同数、2回にわたる住民投票の実施、さらには牧野村の分離の住民投票について異議の申立てや訴願の提起と手続が紆余曲折しているのである。そして、結局、新湊事件では、1949（昭和24）年2月の署名の提出から1950（昭和25）年10月の告示まで、紛争が約2年間続いている<sup>38)</sup>。新湊事件におけるこうした経緯から、分村・分町問題とくに同時に二つの分村・分町が絡み合っている複雑な紛争については住民投票制度では有効で早い解決が得られないという結論に至ったのではないか、と思われる。結局、「市町村の境界変更を関係地区の住民投票により無制限に認めることは、却って町村内の紛議を助長するおそれがあるので、県知事の合併計画に含まれている境界変更の場合のみ町村当局が反対であっても特別多数の住民投票の賛成があればその目的を遂げしめよう

37) 鹿谷雄一の詳細な紹介がある。参照、鹿谷雄一・前掲注4）245頁以下。

38) 以上の経過は、「118 新湊分離問題に関する紛争の経過概要」（富山県『富山県史資料編Ⅶ 現代』（1980年）316頁～322頁）を参照されたい。

とするものである。<sup>39a)</sup>」という言葉が、その当時の政府及び国会を代表するものであったと推測されるのである。こうした住民投票制度に対する評価は、その後も政府内に定着する。そのことは、その後の新市町村建設促進法における自治庁の通達から理解される。つまり、住民投票は「円満な合意」「自主的な合併」ではないのであり、避けられなければならないものであったのである。この通達の趣旨は、新市町村建設促進法における兵庫県の市町村合併を検討したところ、「住民投票による現地の紛糾を避けるため」村長が企図した住民投票の中止を県が求めた事例から理解されるように、各都道府県によく浸透していたといえることができる。

次に、分町・分村について住民投票制度の採用を厳密にみていくと、次のような相違があることが理解される。最初の附則2条による分村、分町については、元の町又は村に戻すことだけが許され、他の条件などはない。したがって、住民投票での住民の選択は明快で、分離するかしないかである。しかし、分町又は分村を選択するとしても、その理由は、住民の気質などの違いから役場の位置又は中学校の通学区域という地理的経済的な事情など様々である<sup>39b)</sup>。これに対し、町村合併促進法又は新市町村建設促進法で問題とされたのは、例えば、A町とB町とC町の合併に際して、B町の一部であるP部落・地域が分町してD町と合併できるかである。ただ、P部落・地域がB町としてA町とC町と合併しないことについては、役場の所在地の問題、中学校の通学区域、経済的繋がり、交通上の繋がりなどいろいろな要素があり、P部落・地区の住民も条件次第ではA町とC町との合併に参加することもあり、逆に、やはり分町を選ぶことも考えられる。すなわち、分村、分町又は合併について、潜在的には住民の選択にはかなりの幅があるのである。この点、住民投票制度では、そうした住民の選択に応えることができないといえる。そこで、合併調整委員によるあっせん又は調停という方法により、折り合わない条件を当事者が歩みよることによって解消

---

39a) 長野士郎「町村合併促進法について」自治時報6巻(1953年)9号13頁。当時、長野士郎は自治庁行政課長であった。

39b) 例えば、舞鶴市の住民投票後の分離運動は、役所の機能を東舞鶴と西舞鶴に二分することで終息している。参照、拙稿・前掲注9)。



することが必要となる。このことは、合併調整委員による、勧告又は調停案の指示により、住民投票をせずに多くの分町、分村問題が解決していることから理解される。ただし、兵庫県の分析で確認されるように、調停などによって分村、分町の問題が解決した事例が多いことについては、県当局や調停委員が住民投票を最後の解決手段と看做し、利用することに消極的であったことも影響している。他方、岡山県の福浦地区の越県合併問題に見られるように、日生町や赤穂市議会、岡山県議会や兵庫県議会が正反対の決議をあげ、またあっせんや調停でも解決しない場合、結局、「住民投票で決めることになる」という言葉、そういった脅しで事が決着しているのは、住民投票制度の意義を物語るものである。すなわち、代議制が機能しない場合、調停等の調整が役に立たない場合には、住民投票はその有用性を発揮するのである。とくに、越県合併においては住民投票制度が妥当しよう。

もう一つは、市町村の廃置分合又は境界変更の事務、それに関する知事の処分の性格と住民投票制度との関係である。廃置分合や知事の処分の解釈について学説は分かれていた<sup>40)</sup>。一つは廃置分合、それに関する知事の処分を国家的事務と捉え、知事の地位を国家機関として捉えるものである。もう一つの解釈は、廃置分合又は境界変更の事務、それに関する知事の処分は自治体の事務であり、廃置分合又は境界変更を行う知事の地位は自治体の機関として行うものとして捉えるのである<sup>41)</sup>。この二つの解釈の相違は、廃置分合又は境界変更の処分の核心を市町村の申請におくのか、それとも都道府県議会の議決と知事の決定におくのか、に分かれる。すなわち、国家事務と捉える立場は、市町村議会が決議した決定を覆してもかまわないとする傾向が強いが、逆に、自治事務とする立場は、市町村が決議した以上、都道府県議会又は知事は容易には覆すことはできないと考えるものである。住民投票制度の導入という問題については、国家事務説からすれ

40) 拙稿「市町村の合併及び境界に関する訴え（1）」西南学院大学法学論集 49 巻 2・3 号 14 頁以下。

41) 原野翹は、市町村と都道府県の共管事項と捉えているが、これは自治事務説に入ると思われる。原野翹・前掲注 11) 10 頁。

ば、それが住民主体の決定制度であることから、国家事務になじまないということになり、制度導入については消極的であり、かつ導入する場合には限定的な導入となる。自治事務説によれば、住民投票制度の導入は歓迎されることになる。ただし、市町村の区域、境界の変更は都道府県に影響し、それが都道府県境界に係わるものであれば、影響はさらに大きいため、この意味で、廃置分合又は境界変更の手續において知事及び都道府県議会の関与を完全に排除することは自治事務説をとっても困難であると思われる。

行政実務においては、市町村の配置分合又は境界変更の事務、それに関する知事の処分を国家的な事務とする説が一般的であった。前に述べたように、地方自治法の制定直後、占領軍が市町村の配置分合又は境界変更について住民投票制度の導入を要求したが、政府はこれを断ったが、その理由は市町村の配置分合又は境界変更が国家事務であるということであった。すなわち、「政府としては、市町村の配置分合はあくまでも国の組織上の問題であるから住民の意思のみに委ねることはできないことを主張して総司令部に反対した。<sup>42)</sup>」さらに、町村合併促進法で明示された知事を代行する内閣総理大臣の処分すなわち、廃置分合又は境界変更を申請した町村と知事（又は都道府県議会）が意見を異にする場合に知事が6カ月又は4カ月処分をしないときに、関係町村からの審査の請求を前提とするが、大臣が「自ら当該申請に係る町村の配置分合又は境界変更の処分を行うことができる。」（33条3項）は知事の配置分合の処分が国の処分であることを前提していると思われる。また、33条7項で本権限がこの法律が適用されない廃置分合にも適用されるとしていることはその意味もより強めるものである。33条は新市町村建設促進法の29条にほぼ継承されるが、審査の請求を前提としないことなどの違いがある。また、前述したように、福井県鯖江市の市制施行について、執行停止が申し立てられた件で、福井地裁昭和30

42) 自治大学校研究部、前掲注8) 51～52頁。また、政府は、総司令部が市町村の配置分合又は境界変更手續に住民投票制度の導入等の変更を求める要因は内務大臣の関与にあると考え、内務大臣を内閣総理大臣に変更すれば、問題は解決するとも考えていたようである。参照、同書52頁。

年1月14日決定は執行停止を認めたが、これに対し、内閣総理大臣が異議を申し立て、執行停止は取り消されている。この異議の中で、今回の市町村合併は国策であると主張している。「福井県今立郡鯖江町、神明町、中河村及び片上村並びに丹生郡豊村、吉川村及び立待村を廃し、その区域をもつて鯖江市を設置する福井県知事の処分は、原告を含む関係町村の申請に基き、地方自治法の規定に従い、成規の手続により処分を了して官報に告示され、行政上の処置を完結しすでにその効果が確定しているものであり、一部の異議のみによつて右処分の執行を停止することは、成規に成立した行政秩序を害し、行政の安定上甚だしい混乱を来すのみでなく、町村合併促進法の定めるところにより、国の基本的施策として、町村の規模を適正化するために全国にわたつて推進中の町村合併の遂行に与える影響にも測り知れないものがあり、公共の福祉に重大な影響を及ぼすものであつて、到底容認し難いところである。<sup>43)</sup>」「国の基本的施策」という文言、さらには、内閣総理大臣として異議を述べたことから、廃置分合又は境界変更を国の事務として考えていると捉えることができるといえよう。ただ、国策という評価は廃置分合とりわけ昭和の合併という政策に関わった評価と考えられなくはない。また、市町村合併には越県合併という問題がある。この問題は、個別市町村の境界と都道府県域との関係という問題があり、この点では、明らかに国というものも問題となる。ただし、この問題は、通常の市町村合併の問題とは区別されるべきと思われる。以上のことから、市町村の廃置分合又は境界変更を国家事務として捉える、政府の立場からすれば、住民投票制度・決定型住民投票制度の導入はできるだけ避けなければならないということになる。

以上3つの理由から、住民投票制度は廃置分合、境界変更の手続から消えた結論づけることができると思われる。しかし、住民投票制度を否定する3つの理由は今日賛成できるのであろうか。私はその多くは妥当しいと考える。以下、その理由を個別的に述べておこう。住民投票制度は制御できない制度と捉えることはできない。問題とされた元加治事件について

---

43) 行集6巻1号120頁

て言えば、今日ではこういう事件は起こらないと結論づけることができる。民主主義が成熟した今日、住民主体の民主主義的解決に殺傷事件が伴うとすることはありえない。また、合併又は分村、分町などの廃置分合の問題は、当時の住民にとって身近な問題であったため、こうした紛争が起こったと考えることができる。役場の位置、国会議員や県会議員の選挙、区、学校の通学区さらには電話の市内通話と市外通話、郵便の配達区域など、市町村の区域は住民の利害に直接かかわっていたのである。事実元加治事件の発端は中学校の設置問題であった。今日、こうした問題と市町村の区域は乖離している。確かに、合併、分村・分町の問題は住民にとって大きな問題であるが、戦後直後と現在では大きく異なっている。また、住民投票制度は、市町村合併の問題解決には相応しくない制度なのであろうか。確かに、当時の市町村の区域に関わる、国会議員の選挙区や通学区の問題、財産の所有関係などの問題について、詰める必要はある。この点では、どの時点で住民投票制度を導入するのか、という問題として考えることができる。また、岡山県の福浦地区の越県合併に見られるように、住民投票制度という決着方法があることによって、その効果として当事者の歩み寄りも期待できたのである。また、国家事務か自治事務かという問題においては、自治的側面を重視すべきではないか。現在は地方分権の時代であり、自治体が行う事務について国家事務又は自治事務という区別はなくなって法定受託事務か自治事務か区別であり、廃置分合又は境界変更の事務は第一号法定受託事務とされている。要するに、区別する実益はなくなっていると思われる。問題は、住民投票だけで決定することが望ましいのかである。市町村の区域は都道府県にも関わっており、市町村の配置分合又は境界変更はその属する都道府県に影響する。また、都道府県の境界に係わる廃置分合又は境界変更要は、当該都道府県や隣接の都道府県にも影響する。この意味では、当該市町村の住民投票だけで決定することは論理的には問題があることになる。都道府県の利害を考えると、都道府県議会や知事の関与が必要となる。

## 小括

本稿は、市町村合併、分村・分町に拘束型の住民投票を導入することについて、戦後直後法律で認められた制度を分析することによって検討を行った。ところで、地方自治に一般的に住民投票を導入することについて、様々の議論がなされている。それで、その議論を概観しながら、市町村合併又は分市・分町の手続における住民投票制度の導入の問題を検討しておく。一つは、地方自治が二元代表制つまり間接民主制を採用していることから、住民投票制度の導入には消極的<sup>44)</sup>又は導入するにしても諮問型<sup>45)</sup>にすべきであるという意見である。これに対して、決定型の住民投票を導入する者からは、住民投票などの直接民主制は間接民主制と対立するものではなく、むしろそれを補完するものとして捉えることができる、という反論がなされている<sup>46)</sup>。なお、市町村合併の手続に住民投票を導入することについては、都道府県の区域の変更が法律事項で憲法95条の住民投票がなされることとの均衡から、市町村の区域の変更について住民投票の導入を主張する意見<sup>47)</sup>もある。次に問題となるのは、決定型の住民投票制度を地方自治のどういう問題に導入すべきか、という議論である。この点で、地方自治体の重要な問題については住民投票制度を導入すべきであるという意見<sup>48)</sup>もあれば、具体的な問題毎に導入を検討すべきであるという意見<sup>49)</sup>もある。いわゆるネガティブリストかポジティブリストの問題である。この点で、市町村の合併、分町及び分市の問題では、とくに分町や分市につ

44) 原田直彦「住民投票付託条例」『行政法散歩』（有斐閣、9 1985 年）239 頁。

45) 藤原静雄「『市民参加』・『参加』・住民投票」公法研究 64 号（有斐閣、2002 年）183 頁。

46) 武田真一郎・前掲注 2)9 頁以下。

47) 原野翹前掲注 11) 17 頁、人見剛「住民自治の現代的課題——地方議会・住民参加・住民投票」公法研究 62 号（有斐閣、2000 年）196 頁。ただし、原野翹は、市町村の区域の変更は住民の権利義務に影響を与えるので住民投票を行うべきであるとも述べている。

48) フォーラム案がそうである。武田信一郎・前掲注 2) 14 頁以下。この案の理由は、当該公共団体の事務だけを対象とすると、投票対象がきわめて狭い範囲で限定されるということである。

49) 藤原静雄・前掲注 45) 183 頁。なお、藤原は、消極説をとりながらも、制度設計としてはポジティブリストがよいとする。

いては運動の端緒を開き決定するのは住民でしかなく市町村議会や議員には期待できないこと、いわゆる越県合併においても当該市町村議会や都道府県議会には判断を期待できないことから、分市・分町や越県合併には住民投票の導入が求められるといえよう。この意味では、ポジティブリストが正しいということになる。そうであるとしても、市町村合併又は分村・分町の手続について住民投票を導入する場合、問題点はある。第一に問題となるのは、住民投票を地方自治法の配置分合又は境界変更の手続の中のどの段階に入れ、どのような手続とみなすのかである。すなわち住民投票制度を当該市町村の議会の議決と同じように、廃置分合又は境界変更を申請した議決とみなすのか、それとも、住民投票制度に最終的な決定権を与え、都道府県議会の議決を省略するのかである。前者すなわち市町村の議会の議決とみなし、都道府県議会の議決に決定権を与えた場合には、住民投票の結果と都道府県議会の議決が異なる場合、住民は結果に失望し、それ以後住民参加を期待することは困難となったり、あるいは市町村と都道府県の長い対立が続くという可能性もある。逆に、都道府県議会の議決をなくすことは、市町村の区域が都道府県全体に関わることを否定することにもなる。したがって、私見では、都道府県議会の議決は拒否権という形にし、住民投票で3分の2以上の賛成があれば、都道府県議会では3分の2又は4分の3以上の反対がなければ、知事は住民投票に従って手続をしなければならないとすべきである。もう一つは、市町村の合併や分市、分町の手続の中に住民投票制度を導入する場合には、当該住民に対して分かりやすい形で、しかも、住民がそれらに伴う問題点を十分理解した段階で投票を求めることが必要である。そのためには、合併又は分市、分町を住民が希望する場合にその理由が様々であることから、まず、合併又は分市、分町分村を希望する地域、住民がどういう理由でそれを希望しているのか、を見極める必要がある。したがって、合併や分市又は分町について理由を見極め、それを調整する機関が必要ともいえるのである。そして、調整してその結果住民の選択肢が賛成・反対の意思表示しかできない案を提示する必要があるのである。そうした調整が困難である場合には、その代わり

に住民の一定数による署名を求め、住民の意思を確認することが必要である。調整による案の提示又は一定数による署名の後であれば、住民投票に臨む住民の選択も明確になろう。

前述したように、2002年の市町村合併特例法の改正により、合併協議会の設立のための住民投票が認められた。ただ、この制度は関係市町村の議会で協議会の設置を否決した場合に住民投票により設置を認めるものである。一步前進<sup>50)</sup>といえそうであるが、合併を決定づける位置づけを与えられてはいない。そして、前述した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」では、住民投票が採用された。しかも、拘束的な投票制度であり、また、実際、特別区の設置の手続を締めくくるものとなっている。住民投票が導入された理由は、①特別区の設置により市町村が廃止されることになり、通常市町村合併以上に住民に大きな影響を及ぼす可能性があり、②とくに指定都市については、権限や税財源が縮小される場合もありうることを考慮したためとされている<sup>51)</sup>。そして、関係市町村の長には、投票に際して、選挙人の理解を促進するように特別区協定書の内容を分かりやすく説明する義務が課せられている（7条2項）が、これは住民の投票にとって極めて重要なことであり、必要である。この拘束的住民投票制度については、住民投票制度の在り方を大きく前進させたものと評価できる<sup>52)</sup>。ただし、住民投票で承認されなければ特別区を設置できないが、住民投票で承認された場合でも長に特別区設置申請が「できる」という裁量を与えている点で、完全な拘束性が与えられているわけではない<sup>53)</sup>。しかし、これらの法律は、合併協議会の設置や特別区の設置に止まっており、市町

---

50) 榎原秀訓「住民投票制度」『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2003年）221頁。ただし、榎原秀訓は、この制度には市町村合併の推進という問題があると指摘している。

51) 「法令解説 道府県の区域内に特別区を設置するための手続を『整備』時の法令1922号16頁、「法律解説 大都市地域における特別区の設置に関する法律」法令解説資料総覧373号（2013号）28頁。

52) 岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」自治総研408号（2012年）42頁。ただし、岩崎忠は、関係都道府県について議会の承認しか認めないことについては問題なしとしないという評価をしている。

村合併一般に拘束的住民投票制度を導入することや、分市又は分町を認める署名活動や住民投票制度は認められていないのである。

最後に、本研究は、昭和の合併の分村、分町又は合併の実態を研究したものであるが、分村、分町を求めて運動をしたのは、その地区の住民であり、その代表者である。署名活動と呼ばひかけ、投票行動と呼ばひかけ、運動を行っているのは、住民であった。残念ながら、本研究ではそのことにほとんど触れていない。これは、著者の分析の視角の設定の拙さではないか、と反省している。

---

53) 特別区の設置申請について8条は「関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。」とするが、これは二元代表制による首長の立場を尊重し住民投票に拘束されないことを認めたものと解されている。参照、前掲注51) 法令解説資料総覧32頁注21)。