

自治体政策過程と住民：
北海道釧路地域における市町村合併の事例の検討

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/9937

自治体政策過程と住民

－北海道釧路地域における市町村合併の事例の検討－

岡 田 浩

1. はじめに

「合併特例法」のもと、国は2005年3月を一応の期限に「平成の大合併」を推進してきたが、市町村合併は、国におけるナショナリズムの問題と同様、住民のアイデンティティにもかかわる問題であるだけに、地域において激しい議論を巻き起こすケースも少なくない。合併を行なうかどうかを最終的に決定するのは、実質上、各自治体の議会における議決であるが（[表1]参照）、合併による自治体の区域変更は、住民にとって他の政策争点に増して重要な問題であることから、決定にあたって住民の意向を直接反映させようとする試みが、全国的に広く行なわれてきた。

例えば、一定年齢以上の全住民を対象とする住民投票や意向調査が実施され、その結果が決定に重要な影響を与えたり、合併に対して消極的な態度をとる首長や議会に対して、有権者の50分の1以上の署名による住民発議によって合併の議論が開始されるケースも多い。

しかし、そのような手段によって表明される住民の意向と、選挙によって選出される首長や議会の意向が一致しないことも多く、合併について議論する合併協議会の設置や住民投票を求める住民発議が、議会で否決されるなどのケースも少なくない。あるいは、首長と議会で合併の是非や組み合わせなどをめぐって意見が対立する場合も多い。

自治体をめぐるあらゆる争点と候補者の人物を総合的に判断して投票される首長選挙、選挙制度の関係で、狭い地域や企業や諸団体の個別的利益の代弁者という性格が強いといわれる地方議員の選挙、個別の争点について民意を問う住民投票や意向調査など、住民の意向を取り入れるしくみによって、「民意」の表れ方や政策過程への影響力などが異なり、その矛盾が、市町村合併問題に関して、時にあらわになる。

本稿では、住民は、自治体に関する情報をどのような手段で得ており、その情報をもとに形成された住民の意向がどのようにして自治体の政策過程に反映されているのか、その現状と課題を、北海道釧路地域における合併の事例の検討を通じて明らかにしたい。

釧路地域の合併をめぐる議論は、2002年4月の法定合併協議会の設置の時点からみても、2005年3月に各自治体議会の議決を経て知事に合併を申請するに至るまで、約3年もの歳

月を費やした。その間、合併をめぐる議論の主要論点も、合併の是非そのものから、住民サービスのあり方や議員の処遇など合併後の具体的な細目の調整へと徐々に変化をしてきた。合併をめぐる自治体政策過程も、それぞれの議論の局面によって異なった側面を見せており、本来、それぞれについて詳細な分析が必要であるが、本稿では紙幅の関係上、特に、各自治体での合併の是非に関する議論に焦点を当てて検討を行いたい。

2. 北海道釧路地域の合併をめぐる主な経緯

人口約 19 万人の釧路市を中心とする北海道東部の釧路地域では、近年、釧路市と、隣接する釧路町との生活・経済圏の一体化が進み、また、釧路市としては、人口や商業施設の釧路町への流出、石炭・水産など基幹産業の衰退、厳しさを増す財政状況への危機感もあり、両自治体の合併の議論が浮上してきた。

2000 年 10 月の釧路市長選挙では、近隣自治体との合併を公約の 1 つに掲げた現職市長が再選され、合併担当参事を置いたことから議論が活発化した。2001 年 8 月には、青年会議所などが中心となって合併協議会の設置を求める署名運動がはじめられ、釧路市で有権者の 19.9%、釧路町で 31.8%と、「合併特例法」上、住民発議に必要な 2%を大幅に上回る署名が集まり、2001 年 12 月に選挙管理委員会に提出された。それを受け、それぞれの議会の議決を経て、2002 年 4 月に、「平成の大合併」では北海道で初の法定合併協議会である「釧路市・釧路町合併協議会」が設置された。ところが、より広域で合併を検討してほしいとの近隣の他の自治体からの要請や、釧路市に吸収されるとの危機感を持つ釧路町議会などの意向もあり¹、道の仲立ちで、釧路市と釧路町に、白糠町・阿寒町・音別町・鶴居村の 4 つの町村を加えた、より広域での合併を検討する、「釧路地域 6 市町村合併協議会」が 2002 年 10 月に設置された。その結果、釧路市を中心とする 2 つの法定合併協議会が同時に存在するという事態となった。しかし、その後、2002 年 11 月に、釧路町の町長選挙に、市職員を使って介入をした公職選挙法違反の疑いで釧路市長が逮捕されるという事件が起こり、全国的にも大きく報道された。事件の影響を受け、逮捕された市長が推進してきた「釧路市・釧路町合併協議会」は、2003 年 3 月に廃止された。その後は、6 市町村での合併協議が進められ、合併後のまちづくりのあり方を描いた「新市建設計画」が策定され、それをもとに、2003 年 9 月から、各自治体において合併するか否かを議論する住民説明会が行なわれた。

後述する『北海道新聞』によるアンケート調査の結果にみられるように、釧路町では当初から合併に慎重な住民意見が多かったが、釧路市長逮捕の事件もあり、合併への参加か離脱かを決定するため 2003 年 11 月に釧路町が行なった町内全世帯へのアンケート調査では、合併反対が回答の約 7 割にものぼった。それを受けて、釧路町は 2003 年 12 月に合併協議からの離脱を表明し、その結果、「釧路地域 6 市町村合併協議会」は 2004 年 3 月に解散した。

その後、釧路町を除く 5 市町村での新たな合併協議会の 2004 年 6 月ごろまでの設置が模索されたが、4 月には、合併協議に加わっていた鶴居村で、合併を推進してきた現職村長が次期村長選への立候補を断念して、合併について慎重な検討を主張していた新人候補が無投票当選し、数ヶ月かけて慎重に住民の意向を把握することを表明、6 月には、さしあたって鶴居村を入れない形での「釧路地域 4 市町合併協議会」が設置された。鶴居村は 6 月から 7 月にかけて 20 歳以上の全住民を対象とするアンケート調査を行ったが、その結果、合併せず自立することに賛成する回答が約 6 割を占め、それを受けて村長は自立を正式に表明した。

さらに、4 市町での合併協議が整い、合併協定書の調印が行なわれる直前の 2004 年 1 月には、白糠町で議員発議による住民投票が行なわれた。その結果、合併反対が 55%を占め、町長は合併協議からの離脱を表明した。それを受けて 2004 年 1 月に急遽、「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会」が設置され、協議が整い、各議会の議決も経て、2005 年 3 月には知事に合併を申請、2005 年 10 月 11 日に、釧路市・阿寒町・音別町の 3 市町の合併により、新しい「釧路市」が誕生するに至った。

[表 1] 合併特例法での市町村合併の手続

住民発議または関係市町村長の発議

↓

関係市町村議会での「合併協議会」設置議決

↓

「合併協議会」における審議

①「市町村建設計画」の作成

将来構想を作成し、合併に関する判断材料を住民に提供。

②合併に係る協議

合併の方式・期日・名称・議員の在任・各種事務事業の取扱いなどの細目。

↓

関係市町村議会での合併議決

↓

都道府県知事に合併を申請

↓

総務大臣の同意

↓

都道府県議会の議決

↓

合併決定

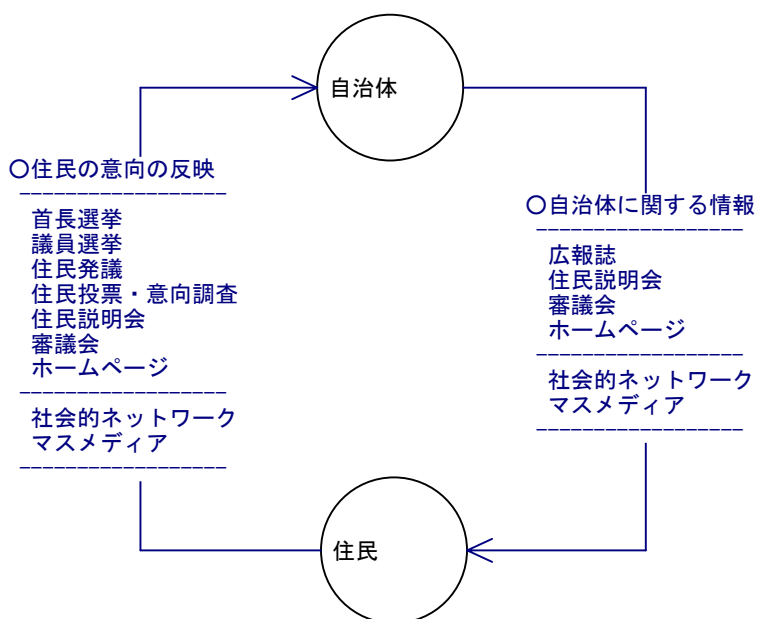
↓

知事から総務大臣への届出

↓

合併の効力発生

3. 自治体に関する情報の流れと、住民意向反映のしくみ



[図1] 自治体に関する情報の流れと、住民意向反映のしくみ。

[図1]のように、住民は様々な手段によって自治体に関する情報を得、それに基づいて、市町村合併問題などの政策課題について態度を形成する。そして、それらの住民の意向は、選挙をはじめとする様々な手段を通じて自治体の政策形成に反映されていくと考えられる。

前段の、自治体から住民への情報提供は、役所のホームページや、新聞折込の広報誌、住民説明会など、役所が組織として公式に行なうもののほか、マスメディアによる報道や、家族や知人の話など社会的ネットワークを通じた情報伝達もあると考えられる。

後段の、住民の意向を反映させるしくみとしては、首長や議員の選挙や、住民発議など、合併特例法や地方自治法など国レベルで設定された制度に基づいて行なわれるもののほか、自治体が、個別の問題について、より直接的に住民の意向を確認するため行なう、住民意向調査（アンケート）や住民投票、住民と自治体との双方向の意思疎通をめざした住民説明会やホームページの電子掲示板などがある。以上のような、役所が組織として公式に行なうもののほか、マスメディアによる各種の世論調査や報道、あるいは議員や役所関係者への個人的な陳情など各種の社会的ネットワークを通じた働きかけも、住民の意向を自治体の政策過程に反映させる一定の役割を果たしていると考えられる。

4. 住民は、自治体に関する情報をどのように得ているか

住民は合併に関する情報をどのような手段で得ていたのだろうか。「釧路地域6市町村合併協議会」が、2003年4月に釧路地域の18歳以上の住民1万人を対象として行なった「釧路地域6市町村合併に関する住民意向調査²⁾」の結果から見てみよう。

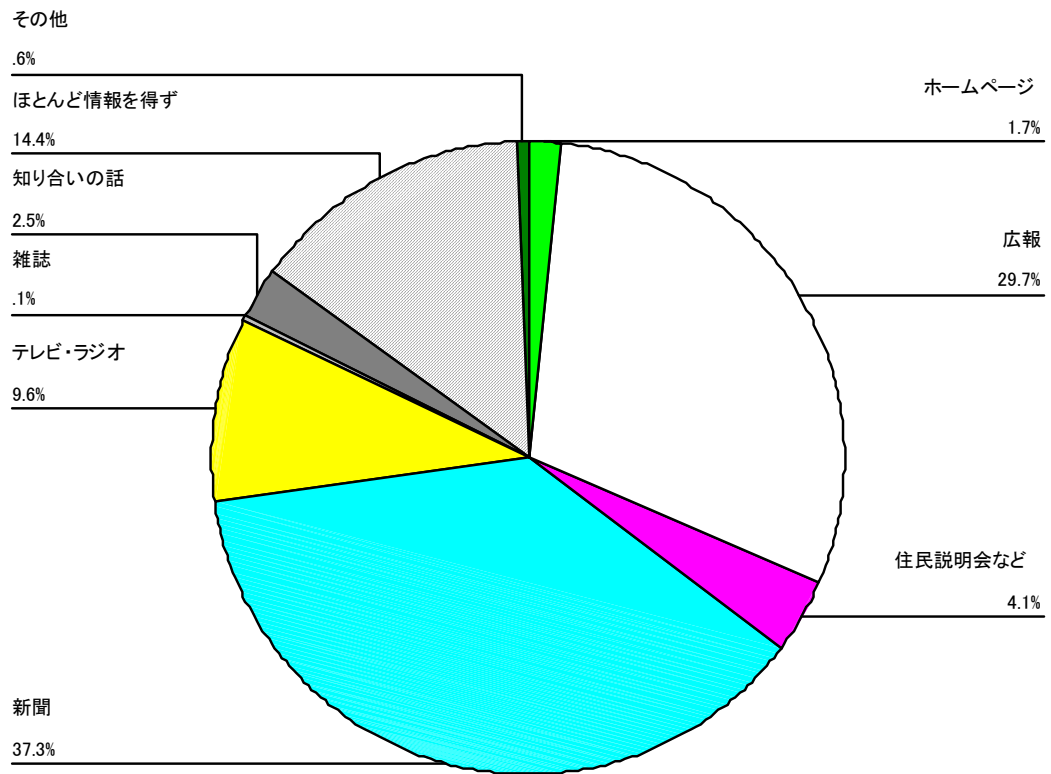
「合併に関する情報を主にどのような手段で得ていますか。」という質問に対する回答の割合を円グラフにしたものが[図2]である。

情報の入手方法として最も多いのが、37.3%の「新聞」である。『釧路新聞』という日刊の地域紙があるほか、地方紙である『北海道新聞』には釧路地域面があり地域の情報が毎日掲載されている。全国紙でも、北海道面において、釧路地域の合併についての記事が掲載されることがあった。それに、新聞折り込みや町内会等を通じて配布される「役場や合併協議会の広報」29.7%、「テレビ・ラジオ」9.6%が次いでいる。テレビ・ラジオに関しては、釧路地域限定の地域FMがあるほか、テレビでも、夕刻などに数分、地域のスタジオからニュースが放送されている。

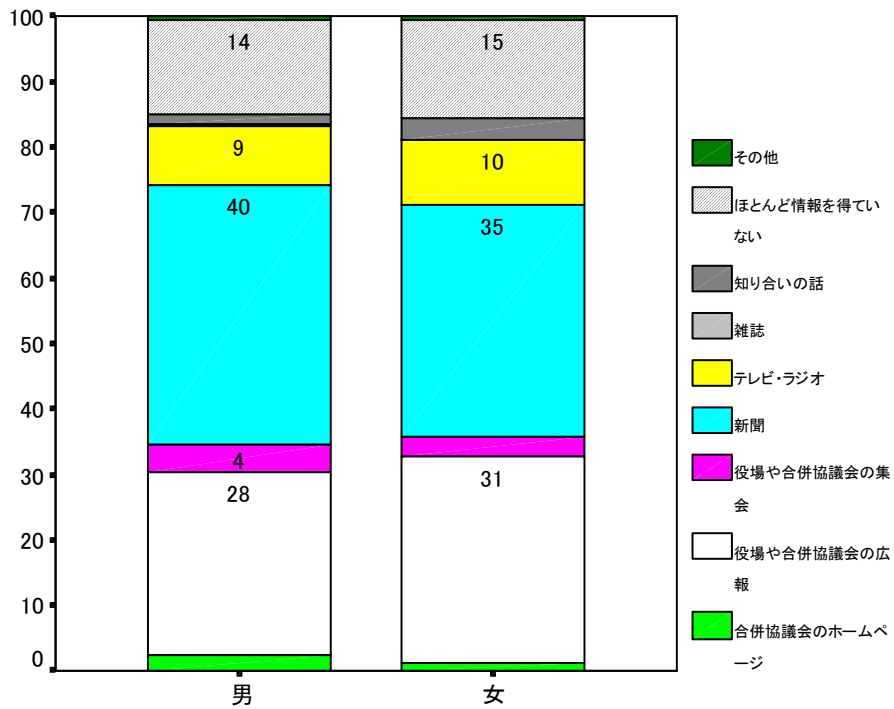
「ほとんど情報を得ていない」という回答も14.4%を占めており、合併に関する情報から疎外されていると考えている人もかなり多いことがわかる。

合併協議会ではホームページを設け、各種の会議の議事録、諸資料などを掲載してきた。また、誰でも自由に書き込める電子掲示板を設け、合併に関する討論・意見表明の機会を積極的に提供してきた。しかし、主にホームページを利用して情報を得ていると回答した人はわずか1.7%と少なかった。近年、インターネットのホームページを利用した広報・広聴が注目されているが、全体の割合からすると、まだ非常に低い利用率にとどまっていることがわかる。

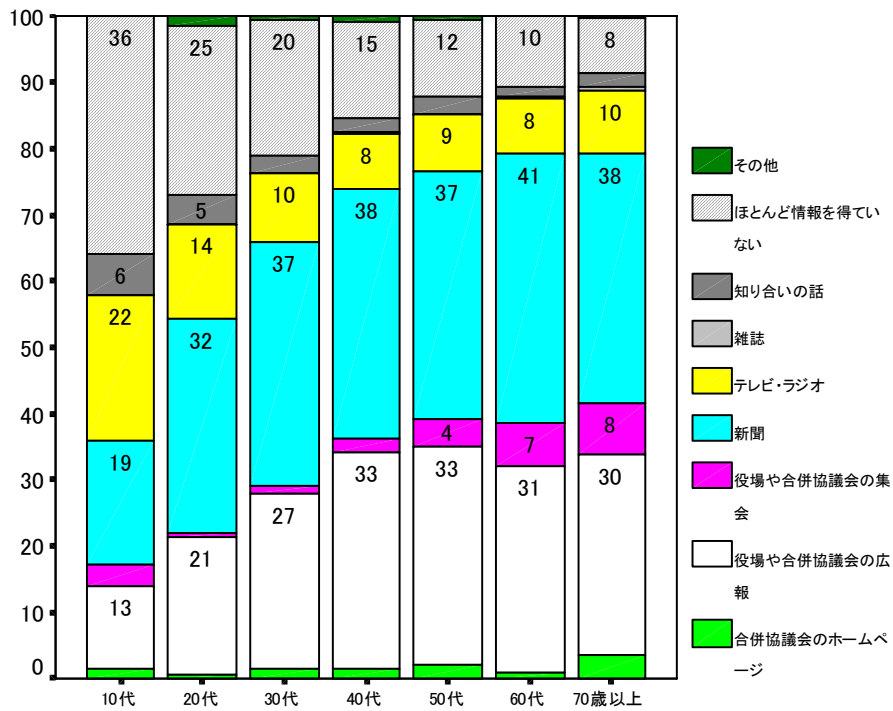
また、各自治体は各地で、首長・役場職員や、合併協議会委員・事務局出席の住民説明会を開催したが、住民説明会を主な情報源として答えた人の割合は、4.1%に過ぎなかった。



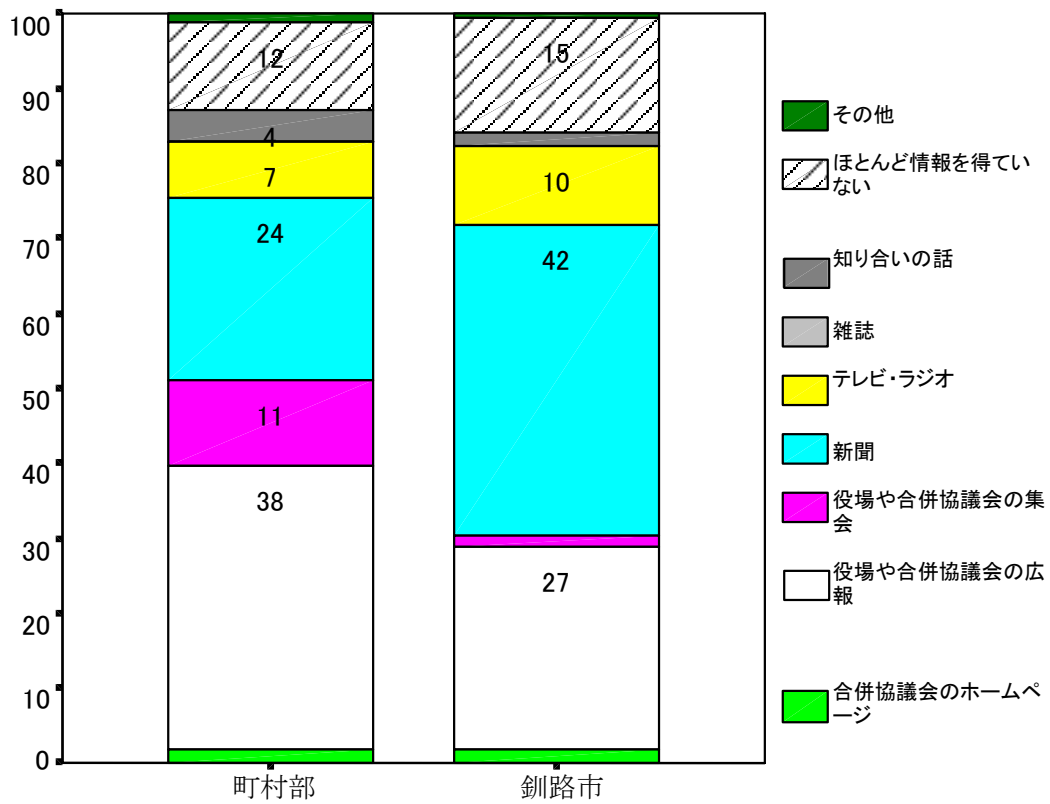
[図 2] 合併に関する情報の入手方法（全体）



[図 3] 合併に関する情報の入手方法（性別）



[図 4] 合併に関する情報の入手方法（年齢別）



[図 5] 合併に関する情報の入手方法（釧路市と町村部）

性別に「合併に関する情報の入手方法」を見たものが[図 3]である。男性の方が、新聞を情報源として利用している割合が高いなど若干の違いはあるが、基本的には性別であまり違いはない。

次に、年齢別に「合併に関する情報の入手方法」を見たものが[図 4]である。若い世代ほど、「ほとんど情報を得ていない」という回答が多く、10代では36%にもものぼる。若い世代で情報を得ていると回答した人の中では、情報源として、テレビ・ラジオなどのマスメディアを挙げる人が比較的多い。しかし、同じマスメディアでも、新聞を挙げる人は、10代、20代では少ない。「知り合いの話」を挙げる人が10代、20代の若い人に比較的多いが、これは家庭や学校で耳にする話を意味しているのだろうか。住民説明会は、平日に開催される場合は、午後6、7時以降に開始するなど、勤労者に対して、それなりの配慮が行なわれていたが、やはり60歳以上の世代の人が参加者の中心となっていたことがわかる。インターネットのホームページを情報源として挙げる人は、10代では1.6%、20代では0.7%、30代では1.4%、40代では1.5%、50代では2.1%、60代で0.8%、70歳以上で3.4%と、70歳以上の世代でホームページを情報源として利用している人が予想外に多いことがわかる。

釧路市と、それ以外の町村部の別に、合併に関する情報の入手方法の違いを見てみると([図 5] 参照)、釧路市で、新聞やテレビ・ラジオなど「マスメディア・間接触型」の情報接触が多く、町村部で、各種の集会や知り合いの話という、「社会的ネットワーク・直接接触型」が多いという対照的な結果となっている。情報源としてインターネットのホームページを挙げた人は、町村部1.8%、釧路市1.7%で、ほとんど違いがない。町村部においては、役場や合併協議会の広報を情報源として挙げる人も多いが、これは、合併すると周辺部にあたる地域が寂れるのではないかとの声もあるなかで、町村部において、特にこの問題に対する関心が高く、広報を丹念に読んでいる人が多かったということを示しているのかもしれない。

5. 住民の意向は、どのようにして自治体の政策過程に反映されているか

ここでは、釧路市長選挙で近隣自治体との合併を公約の1つに掲げた現職が再選されて合併をめぐる議論が活発化し始めた2000年10月以降、2005年3月に知事に合併を申請するに至るまでの釧路地域の合併をめぐる動きの中で、合併の是非に関する住民の意向が、どのようにして自治体の政策過程に取り入れられたのかを検討する。そして、民意の表れ方や政策過程への影響力の違いなど、住民の意向を取り入れる様々なしくみの、それぞれの特徴について考察を行なう([表 2] 参照)。

[表 2] 住民の意向を取り入れる様々なしくみ³

	『北海道新聞』による世論調査	合併協議会設置を求める住民発議	各自治体による住民意向調査	住民投票	首長選挙	議員選挙	住民説明会(2003年9-11月)	自治体としての合併問題への対応
釧路市 (人口約19万人)	「合併賛成」87.5%、「合併反対」14.0%(2001年10月13-14日)	有権者の19.9%の署名(2001年8-12月)	無作為抽出された1万人に郵送調査。「合併賛成」71.8%、「合併反対」19.9%(2003年10月1-31日)	実施せず	近隣自治体との合併推進を公約の1つに掲げた現職市長が79.6%の得票で再選。(2000年10月22日)／現職市長逮捕・辞職を受けて選挙。合併は主要な争点にならず(2002年12月15日)	合併は主要な争点にならず(2001年10月21日)	計15回開催。参加者のべ561名。／「市の住民説明会 参加しまひつづ」(北海道新聞10月10日)	合併推進
釧路町 (人口約2万3千人)	「合併賛成」142.7%、「合併反対」146.6%(2001年10月13-14日)	有権者の31.8%の署名(2001年8-12月)	全世帯が対象。郵送調査。「合併賛成」31.9%、「合併反対」67.8%(2003年11月1-17日)	実施せず	「町民の意見を聞きながら広域合併を慎重に進めると主張した現職が54.2%の得票で当選(2002年10月20日)	合併は主要な争点にならず(2003年10月19日)	計23回開催。参加者のべ322名。	合併協議からの離脱を表明(2003年12月)
阿寒町 (人口約6千6百人)			15歳以上の全住民が対象。郵送調査。「合併賛成」49.6%、「合併反対」33.6%(2003年11月7-20日)	住民グループが直接請求で制定を求めた。合併の是非を問う住民投票条例案を町議会が否決(2005年2月28日)。	合併は主要な争点にならず(2002年11月17日)	合併は主要な争点にならず(2003年4月27日)	計5回開催。参加者のべ231名。	合併推進
鶴居村 (人口約2千7百人)			20歳以上の全住民が対象。郵送調査。83.0%が回答。「自立に賛成」38.5%「どちらか」と「自立に賛成」21.5%「合併に賛成」19.4%「どちらか」と「合併に賛成」11.2%「わからない」18.9%(2004年7月7日)	実施せず	合併を推進してきた現職村長に対して、「合併についての住民の意向を再度確認するべき」と主張した新人候補が無投票当選(2004年4月20日)	合併は主要な争点にならず(2003年4月27日)	計9回開催。参加者のべ226名。／「不安視・反対意見が多数」(「財政難で容認派も増」(釧路新聞10月9日)／「合併、不安視の声」(釧路新聞9月30日)／「やむを得ない」多数(釧路新聞11月26日)／「住民から不安の声」(北海道新聞11月15日)	合併せず自立を目指す方針を表明(2004年7月7日)
白糠町 (人口約1万2千人)			実施せず	永住外国人含む20歳以上の住民。投票率64.1%。「合併反対」65.5%「合併賛成」44.5%(2005年1月16日)	合併を推進してきた現職町長が無投票当選(2004年5月11日)	合併は主要な争点にならず(2003年4月27日)	計12回開催。参加者のべ358名。	合併協議からの離脱を表明(2005年1月17日)
音別町 (人口3千人)			実施せず	住民グループが直接請求で制定を求めた。合併の是非を問う住民投票条例案を町議会が否決(2004年12月10日)。		合併は主要な争点にならず(2003年4月27日)	計2回開催。参加者のべ52名。／「意見交換で不安や不満の声も」(釧路新聞9月5日)／「震災の影響?参加者まばら」音別で住民説明会(北海道新聞10月4日)	合併推進

5-1：住民発議

5-1-1：釧路市・釧路町の法定合併協議会の設置を求める住民発議

有権者のわずか2%の署名で行なうことができる住民発議は、かならずしも住民の多数意見を反映しないとされる場合も少なくないが⁴、この釧路地域の合併論議のきっかけとなった、釧路市と釧路町との間で合併協議会の設置を求める住民発議は、釧路市の有権者の19.9%、釧路町の31.8%もの署名が集まった。釧路町議会においては、合併に慎重な議員も少なくなかったといわれるが、有権者の約3割という数字が、設置議案の可決に大きく作用したといわれる。

法定合併協議会の設置は、「合併ありき」ではなく、合併をすることの是非も含めた協議の場の設定である、ということが運動の際に強調されたことも、これだけの署名が集まった理由の一つであろう。同時期に行われた2001年10月の『北海道新聞』による世論調査でも、釧路町では、合併自体の賛否については、賛成42.7%、反対46.6%で、反対の方が多数であったが、合併協議会の設置についての賛否は、賛成81.0%、反対10.0%で、町民も、協議の場を設けることには反対していない。

合併賛成派は、合併が前提ではなく、あくまで協議の場を設けるだけであるということ強調し、反対派は、合併が前提ではないので、今後、離脱も十分ありうるということ強調するということに、双方の思惑が食い違ったまま、住民発議は、釧路市・釧路町双方の議会で可決され、「釧路市・釧路町合併協議会」が2002年4月に設置された。

5-1-2：住民発議の特質について

条例の制定改廃を求める「地方自治法」上の住民発議と同様、合併協議会の設置を求める「合併特例法」上の住民発議は、有権者の2%の署名が要件であるが、あくまで発議・提案であり、決定には議会の議決が必要である。合併の是非を問う住民投票や法定合併協議会の設置を求める住民発議が、議会で否決される場合も少なくない。しかし、釧路市・釧路町の合併協議会の設置を求める住民発議のように、有権者の2割、3割を超える署名が集まったようなケースでは、議会に対して無視できない影響力を持つものと考えられる。

また、「合併への賛成を意味するものではなく、あくまで協議の場を設けることを求める署名である。」ことが強調されたり、「当局が推進する合併への反対を意味するものではなく、あくまで住民投票を実施して民意の確認をすることを求める署名である。」ことが強調される場合など、発議をめぐる思惑が錯綜するような場合は、集まった署名が示す民意の解釈の点で対立することが起こりうる。

5-2：首長選挙

5-2-1：釧路市長選挙

2000年10月の釧路市長選挙では、現職が、市の「行財政改革」などとならんで「合併の推進」を公約の一つに掲げて選挙を戦った。しかし、もともと周辺自治体を合併「する」側である釧路市には、合併に反対という意見は少なく「合意争点」であり（2001年10月の『北海道新聞』調査では合併賛成が87.5%）、対立候補（共産党推薦）は合併反対を打ち出したものの、現職が79.6%の圧倒的得票で再選された。しかし、「争点なき選挙」とも言われたこの選挙の投票率は戦後最低の39.3%と非常に低かった。

現職市長の逮捕・辞職を受けた、2002年12月の釧路市長選挙では、新人候補3人が立候補したが、共産党推薦の候補も今度は合併に反対せず、「市民が望むなら反対しない。」と表明していた。それゆえ、合併問題は争点にならず、事件後の市政の立て直しが主な争点となった。

5-2-2：釧路町長選挙

2002年10月の釧路町長選挙では、「合併については町民の意見を聞き判断する。」と主張していた現職に対して、より合併に積極的な態度を打ち出した町議会議員2人が立候補したが、受けて立つ側の現職が合併についての態度を明確にしなかったこともあり、合併の是非は主要な争点にならず、現職が54.2%の得票で3選を果たした。

5-2-3：阿寒町長選挙

2002年11月の阿寒町長選挙では、新人3人の争いとなったが、いずれの候補も、状況によっては合併も選択肢の一つと主張したものの、合併に対して明確な賛否を明らかにせず、合併問題は主要な争点にはならなかった。

5-2-4：鶴居村長選挙

2004年4月20日告示の鶴居村長選では、合併を推進してきた7選の現職に対し、より慎重な住民との協議を求めた新人が立候補を表明。現職が「村を二分する争いを憂慮」して立候補を辞退し、無投票当選が決まった。

5-2-5：首長選挙の特質について

もともと首長選挙は、自治体をめぐるあらゆる争点と、候補者の人物を総合的に判断して投票されるという性格をもっており、合併問題のような単一争点に関する是非を問うという形態にはなりにくいと考えられる。

また、首長選挙において、合併のような単一争点が問われるかどうかは、住民意見の分布や、それを踏まえた候補者の戦略にも依存すると考えられる。釧路市のように、合併賛成が圧倒的というように、一方に住民の意向が偏っている「合意争点」の場合は、合理的な候補者は、多数意見をとるか、そうでなければ、あいまいな態度をとると考えられ、選挙の主要な争点にはなりにくい。逆に、住民の間で合併に対する賛否が拮抗していると予

想される場合、あるいは住民意見の分布が不分明な場合は、候補者は、選挙への不透明な影響を避けて明確な態度を打ち出さないことが多いと考えられる。また、争点になるかならないかは相手があつてのことであり、たとえ一方の候補者が合併に対して明確な態度を打ち出しても、他方が、「住民の判断にまかせる」など態度を明確にしない場合は、主要な争点にはなりにくい。

さらに、小規模な自治体では、まちを二分するような争点で、「しこり」を残すような選挙は避けたいという考えもあり、候補が辞退し、無投票当選になる場合もある。

いずれにしても、首長選挙は単一の争点についての民意を問うことには、かならずしも適していないと考えられるが、自治体において首長の権限は大きく、合併問題に関しても、先頭に立って他の自治体との協議をまとめる役割を果たしていた。

5-3：地方議員選挙

合併協議に加わっていた 6 市町村いずれにおいても、合併についての是非が、議員選挙の主要な争点になった自治体はなかった。

2003 年 4 月の統一地方選挙では、阿寒町などで、合併問題に関する主張を掲げて選挙戦を戦った候補者も一部みられたが、全体として合併問題が主要な争点になり、それによって有権者の投票行動が大きく左右されたということはない。釧路町の議員選挙では、選挙前に地元新聞社が、立候補者に合併に対する考えをアンケートで聞いたが、「どちらともいえない」という回答が多く、住民のこの問題に対する態度が不分明な中で、旗幟を鮮明にしない議員が多かった。

当選者が一人で、全有権者の 2 割から 3 割の票を集めないと当選できない首長選挙と違い、複数当選する議員選挙は、場合によっては全有権者の 1% 程度の得票でも当選が可能である⁵。このような選挙のしくみの関係で、地方議員は、狭い地域や企業や諸団体の個別的利益の代弁者という性格が強いといわれるが、そうだとすれば、議員選挙で、合併のような大きな単一の争点がクローズアップされることは少ないと考えられる。

また、首長選挙に比べて候補者の数が多いため、立候補者個々人の政策に対する態度について報道されることも少ない。釧路町の場合のように、時には、投票日前に立候補者に対するアンケートが新聞社などによって行われることもあるが、住民の意向が不分明な争点に関しては、選挙への影響を嫌い、旗幟を鮮明にしないことも少なくないと考えられる。

しかし合併問題については、[表 1] のとおり、合併をするかどうかを最終的に決定するのは、首長でもなく、住民投票の結果でもなく、実質上、それぞれの自治体の議会の議決であり、制度上、大きな権限を持っている。

5-4：住民説明会

2003年9月から11月にかけて、「釧路地域6市町村合併協議会」を構成する各自治体は、協議の結果まとめられた「新市建設計画」について説明し、合併の是非について住民の意向を把握するために、各地で住民説明会を開催した。

100人以上が参加した会場も一部にはあったが、時間帯・曜日・会場によっては、一桁の参加者という会場も少なくなかった。先の〔図2〕を見ても、住民説明会を主な情報源として挙げている回答者は4.1%に過ぎない。しかも、〔図4〕からも明らかなように、参加者は高齢者に偏っている。ただ、町村部では、比較的多い1割程度の人々が住民説明会を主な情報源として評価している。

住民説明会については、時折、新聞で報道されることもあったが、参加者の少なさを指摘する記事のほか、議論の中味については賛否両論を紹介する記事が多かった（〔表2〕参照）。合併協議会では、各地の住民説明会での質疑応答の要旨をまとめた冊子を配布し、ホームページ上でも公開をしていたが、合併協議会の議論の中で、住民説明会での質疑応答の内容について、直接言及されるということはほとんどなかった。

住民説明会には、自治体と住民との双方向の意思疎通が可能であるという利点があるが、参加者の少なさや偏りという大きな問題をかかえている。また、説明会中で賛否両論が様々な住民から提起される中で、全体としての民意を汲み取ることには主観的な解釈の余地がありうるし、それが、どのようにして自治体の政策過程に反映されるかについても不明確で、単なる「ガス抜き」で終わる危険性もあることが問題点として指摘できる。

5-5：住民意向調査

近年、原発・産廃の誘致や市町村合併問題など、個別の争点について、自治体が住民の意向を直接問う住民投票や意向調査が行われる場合が多くなってきている。条例にもとづき、選挙管理委員会の管理下で投票場において行われる「住民投票」を行なった自治体は、後述するように白糠町だけだが、郵送による住民意向調査（アンケート）が4つの自治体で行なわれた。

5-5-1：住民意向調査（釧路市）

2003年10月に、18歳以上の市民から無作為抽出された1万人を対象に郵送調査が行なわれ、合併賛成71.8%、合併反対9.9%という結果を得た。それより2年前の2001年10月に『北海道新聞』が行なった世論調査では、合併賛成が87.5%、合併反対が4.0%であったので、2年の間に、市長逮捕の事件などを受けて、合併への賛成が減少していることがわかる。しかし、基本的には、釧路市は周辺自治体を合併「する」側であり、合併に対しては賛成の市民が多いと見られてきたので、予想通りの結果であり、集計結果が合併の是非をめぐる政策過程に大きな影響を与えたということはない。

5-5-2：住民意向調査（釧路町）

釧路町では2003年11月に「回収率が50%を超え、合併賛成か反対の2択で、いずれかが60%を超えた場合は、その結果を最大限尊重して合併についての方向性を決定し、もし回収率や賛否率が規定を超えなかった場合は参考意見とする。」との条件で、町内の全世帯を対象に住民意向調査を実施した。個人ではなく、世帯を調査対象とすることについては、議会においても議論があったが、執行部の提案どおりに実施された。集計結果は、合併賛成が31.9%、合併反対が67.8%となり、この結果を受け、町長は合併しない方向で調整を進めることを表明した。これより2年前の2001年10月に『北海道新聞』が行なった世論調査では、合併賛成が42.7%、合併反対が46.6%で、当時から反対の方が多かったとはいえ拮抗していたのが、2年の間に、市長逮捕の事件などを受けて、合併への賛成が激減したことがわかる。この住民意向調査の結果は、釧路町におけるその後の合併論議に対して決定的な影響を与え、合併協議からの離脱につながっていった。

5-5-3：住民意向調査（阿寒町）

阿寒町では、2003年11月に、15歳以上の全住民を対象として、合併の是非を問う住民意向調査を行なった。結果は、合併賛成が49.6%、合併反対が33.6%で、この結果を受け、町長は合併協議の推進を表明した。

5-5-4：住民意向調査（鶴居村）

鶴居村では、2004年6月25日から7月6日にかけて、投資的経費を抑制して試算しなおした自立の財政シミュレーションを付して、20歳以上の全住民を対象として郵送による住民意向調査を行なった。回収率は83.0%で、集計結果は、「自立に賛成」が38.5%、「どちらかという自立に賛成」が21.5%、「わからない」が8.9%、「これまで協議してきた合併に賛成」が19.4%、「どちらかという合併に賛成」が11.2%であった。自立を選んだ住民があわせて約6割となったこの結果を受け、村長は、「自立できるという私の考えが住民に理解された。」として、自立を目指す考えを表明した。議会は、2004年5月の特別委員会で、新たに設置される合併協議会への参加を既に決めていたが、この意向調査の結果を受けて自立の方針を受け入れた。

5-5-5：住民意向調査の特質について

個別の争点について住民の意向を直接問う、住民投票や意向調査は、結果に法的拘束力はないが、住民の（多数）意思に基づいて政策形成を行なうという民主主義の原則から、首長・議会は、政治的に、結果には従わざるを得ないという側面がある。特に、サンプル調査ではなく、一定年齢以上の全住民を対象とし、一定の投票率が確保できたような場合、議論のゆくえを決定づける強い影響力を持つ。

釧路地域の合併問題では、郵送による住民意向調査が4つの自治体で行なわれた。特に、

一定年齢以上の全住民を対象とした阿寒町と鶴居村や、全世帯を対象とした釧路町の調査結果は、それぞれの自治体における合併の是非に関する議論を収束させる大きな効果を持った。鶴居村や釧路町においては、合併協議の推進を支持する声も議会などで少なくなかったが、意向調査の結果は、合併協議からの離脱を決定づけた。

5-6：住民投票

5-6-1：住民投票（白糠町）

住民グループによる住民投票を求める署名活動の動きなどを受けて、議員発議の住民投票条例が成立し、実施された。対象は、永住外国人を含む20歳以上の住民で、投票率60%を超えた場合に成立し、それに満たない場合は開票しないとの条件が付された。また、町長と町議会は、投票結果を尊重しなければならないと規定された。

投票は2005年1月16日に実施され、投票率は64.1%であった。結果は、2択で、「合併反対」は55.5%、「合併賛成」は44.5%であった。この結果を受け、町長は合併協議からの離脱を表明した。

5-6-2：住民投票をめぐる音別町の動き

音別町では、住民グループ「住民投票を求める会」が、有権者の43%にあたる984人の署名を提出し、合併の是非を問う住民投票条例制定の直接請求を行なった。

2004年12月10日、町長は、条例案を、「合併は大方の住民の理解を得られている。住民投票を行なう必要はない。」との否定的な意見を附して町議会に付議し、議会は賛成少数で否決した。

否決を受けて同グループは、町長の解職請求（リコール）に向けた署名活動を展開したが、署名が有権者の3分の1以上の必要数に達しなかったとして、解職請求を断念した。

5-6-3：住民投票をめぐる阿寒町の動き

阿寒町では、2004年12月に、住民グループ「4市町合併を考える会」が、「6市町村という枠組みでアンケートを行なった当時と、2町村が抜け、白糠、音別町でも住民投票の動きが起きている今は状況が違う。」と、住民投票の実施を町長と町議会に申し入れたが、「住民アンケートでも合併に賛成の意見のほうが多かった。」と、町長も町議会も、先に行なった住民意向調査の結果を踏まえて住民投票の実施を否定した。それを受けて、同グループは、有権者の7.9%にあたる425人の署名を提出して、合併の是非を問う住民投票条例制定を求める直接請求を行なったが、2005年2月28日、町長は条例案を、「これまで通り、合併推進の方向で執り進めていくことが住民にとって最良と考えている。条例の制定は必要ない。」との否定的な意見を附して町議会に付議し、町議会は賛成少数で否決した。

5-6-4：住民投票の特質について

一定年齢以上の全住民を対象に、個別の争点について住民の意向を直接問うという意味で、住民投票は、全有権者を対象とする郵送による意向調査と類似した性格を持つが、合併についての賛否を、二択など少数の選択肢の中から選択するのみの形式になりがちな住民投票に対して、意向調査は、その他の関連質問を置いたり自由記述の欄を設けるなど、関連する様々な問題について比較的自由に聞くことが可能であるという側面がある。また、自治体財政のシミュレーションなどの資料を付して郵送し、資料を参照しながら、時には家族などと討議をし、熟慮のもとに回答をすることができるという利点も指摘できる。

ただ、条例にもとづき選挙管理委員会の管理下で投票場において行われる住民投票の方が、より公式的な性格を持ち、民主主義的正統性の点で意向調査に勝っている。白糠町の住民投票の、合併賛成が45%に対して反対が55%という結果は、他の自治体の意向調査の結果と比べて、比較的賛否が競っていたが、合併を積極的に推進してきた町長を合併断念に追い込む決定的な影響力を持った。

5-7：その他

5-7-1：マスメディアの世論調査・報道

住民自治の公式の制度ではないものの、マスメディアによる世論調査や報道も、住民の意向を自治体の政策過程に反映させる大きな役割を果たしていると考えられる。合併をめぐる議論の中で、2001年10月に『北海道新聞』が行った世論調査の結果に触れられることも少なくなかった。しかし、微妙な政策課題について、議論のゆくえに大きな影響を与えるような調査は差し控えるという配慮、あるいは、自治体レベルの問題では、注目度やコストの考慮などから、国レベルほど世論調査が行われないという事情もあり、2001年10月以降は、この地域での、マスメディアによる合併問題に関する世論調査は行われていない。報道に関しては、どのテレビや新聞も合併賛成・反対に偏ることなく、賛否両論を紹介するという中立的な姿勢を守っていたように見受けられた。

5-7-2：ホームページの電子掲示板

近年は、中央省庁でも、インターネットのホームページ上で、政策案に対する意見を募集し、政策形成に反映させようという「パブリック・コメント」が活用されるようになってきているが、合併協議会では、ホームページ上で自由に意見を書き込むことができる電子掲示板を設けていた。ただ、全体的に書き込みは低調で、中には極端な意見の書き込みも見られた。先の[図2]に見られるとおり、ホームページの利用者はかなり限られており、掲示板の参加者の代表性にも問題があると考えられる。掲示板への書き込み内容が、合併協議会の場で紹介されるなどして、議論のゆくえに直接的に影響を与えるということもなかった。

住民説明会と同様、ホームページの電子掲示板も、自治体側と住民側、あるいは住民間で双方向の意見交換が出来るという利点があるが、住民説明会と同様、参加者の少なさと偏りという大きな問題をかかえている。また、掲示板への書き込み内容が、どのように自治体の現実の政策過程に反映されていくのかについても明確ではない。

6. おわりに

本稿では、住民は自治体に関する情報をどのように得ており、その情報をもとに形成された政策課題に対する住民の意向が、どのようにして自治体の政策過程に反映されているのか、その現状と課題について、北海道釧路地域の市町村合併の事例の検討をもとに考察してきた。

前段の、住民が自治体に関する情報をどのように得ているのかについては、合併協議会による住民意向調査の結果を見ると、そもそも自治体に関する情報から疎外されていると考えている住民が、特に若い世代を中心に多いことがわかる。また、都市部に居住する住民は、住民説明会や知り合いの話などの「社会的ネットワーク・直接接触型」よりは、新聞やテレビなどのマスメディアを通じて自治体情報に接触する「マスメディア・間接接触型」が多い傾向があるなど、年代や居住地のタイプによって情報の入手方法が異なることがわかる。これらの住民各層の情報接触のあり方の相違をふまえつつ、全ての層の住民に遍く自治体に関する情報がいきわたるような手立てを今後講じていく必要があるであろう。また、近年、インターネットによる広報・広聴が注目されているが、住民全体からみると利用者の割合は非常に低く、これをどう活用していくかも今後の課題であろう。

後段の、住民の意向がどのようにして自治体の政策過程に反映されているのかについては、住民の意向を取り入れるしくみによって、民意の表れ方や政策過程への影響力などに関して、その特質がかなり異なることが、本稿の分析で明らかにできたと思う。その中で、いくつかの課題も浮き彫りになった。

まず、「民意」についての解釈の多様性の問題がある。住民投票や意向調査については、合併に賛成か反対かの二択にするなど、選択肢が明快であれば民意は明らかであるが、「どちらともいえない」という選択肢があるなど、選択肢の設定の仕方によっては、結果の解釈をめぐる混乱が起こりうる⁶。住民発議についても比較的民意は明らかだが、たとえば合併の是非をめぐる住民投票の発議の場合、当局が推進する合併に反対という含みを持つのか、あくまで合併の賛否とは別に住民の意向の確認を求める意図であるのか、発議をめぐる思惑が錯綜するような場合は、署名が示す民意の解釈の点で対立することも起こりうる。首長や議員の選挙については、自治体をめぐるあらゆる争点と、候補者の人物を総合的に判断して投票されるという性格を持っているため、その選挙結果に示された民意をどう解釈するか、対立がしばしば起こる。住民説明会やホームページの掲示板の場合は、賛否両論、様々な質問・意見が提示される中で、全体としての住民の意向をどう解釈するのかと

いう問題がつきまとう。

参加する住民の偏りも大きな問題である。一般に、有権者の多くの割合が参加するような場合、年齢や居住地などの住民の属性や意識についての偏りは少ないが、参加者の割合が少ない場合、特定の属性や意識の住民に参加が偏っている可能性が高くなる。首長や議員の選挙については、近年、釧路地域でも投票率が4割を切るような場合があり、選挙に参加する住民の偏りが問題となる。住民投票や意向調査についても同様に、その投票率や回収率が低い場合、偏りが問題となる。さらに、住民説明会やホームページの掲示板の場合は、先のデータに見られるように、有権者全体の割合からすると参加者は非常に少なく、偏りが相当あると考えられる。

住民の意向を確認するタイミングも重要な問題である。首長や議員の選挙は基本的に実施時期が固定されており、合併など特定の争点の問題となっている時期と必ずしもタイミングが合わないことが少なくない。選挙の時点では争点になっていなかった問題について首長や議員が決定を下すことについて、民主主義的な正統性を問われるケースもしばしば見られる。意向調査や住民説明会は、基本的には自治体側の任意のタイミングで行なわれている。住民投票については、住民からの請求をきっかけに行なわれるということも少なくないが、実施には議会の議決を経る必要がある。また、阿寒町における住民投票の直接請求のケースのように、一度、意向調査などを実施しても、その後の状況の変化によっては、再度の実施を求める声が挙がることもある。釧路市でも、合併協議に参加する自治体の組み合わせが変わるごとに、意向調査などを行なって住民の意向を確認することを求める声が、議会などであった。

近年、民主主義のあり方について、投票などの一方的な態度表明ではなく、住民同士や、住民と自治体関係者との双方向のやりとり（＝討議）と、それによりもたらされる（＝熟慮）を重視する「討議（熟慮）民主主義」ということが主張されるようになってきているが、その観点から見た場合、ホームページや住民説明会は、住民同士や、住民と自治体との双方向のやり取りを可能にする有効な手立てである。しかし先述のように、それらは参加の少なさと偏りという大きな問題を抱えている。

以上のように、そこに込められた多様な意味、参加する住民の偏り、タイミング、一方通行か双方向か、などにより、住民の意向を取り入れるしくみによって、異なった「民意」が立ち表れてくる。民主主義の原則に則って住民の（多数）意思に従って政策形成を行なうといっても、「民意」をどう把握し解釈するか、非常に難しい問題をはらんでいる。

政策過程への影響力については、自治体の政策形成において、制度上は、選挙により選出された首長や議会が大きな権限を持っている。しかし一方、政策形成へのより直接的な参加を求める声の高まりから、住民投票や意向調査により、個別の争点について、直接、住民の意向を確認することも増えてきている。両者間で民意の表れ方はしばしば異なるが、住民の直接的な意思表示という、強力な民主主義的正統性を有する住民投票や意向調査と、代議制民主主義の原則のもと、制度上、強い決定権限を与えられている首長や議会

の意思をどう調整していくのか、大きな課題である。

いずれにしても、自治体に関する情報の流れや、住民の意向を反映させるしくみのそれぞれの特質について、今後さらに研究が進められていくことが必要であろうし、それらの知見を踏まえて、自治体から住民への情報提供、住民の態度形成、住民の意向の確認と政策過程への反映という、住民自治の一連のサイクルが、より適切なものとなるよう、住民と自治体の関係のあり方を不断に問い直していくことが必要ではないだろうか。

(追記)

筆者は、本稿で取り上げた「釧路市・釧路町合併協議会」「釧路地域 6 市町村合併協議会」「釧路地域 4 市町合併協議会」「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会」のそれぞれに、学識経験者委員として参加をしたが、本稿は、その過程で得られた様々な知見、資料に基づくものである。特に注などで出典を明示したもの以外にも、関係された方々の談話や、『釧路新聞』や『北海道新聞』などの記事、協議会や各自治体が配布した資料などを、随所で参考にさせて頂いた。関係する方々に厚く御礼申し上げたい。

また、本稿を執筆するに際して、「釧路地域 6 市町村合併協議会」、「釧路地域 4 市町合併協議会」、「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会」の事務局長を務められた、森 利文氏から有益なお話を伺うとともに、関係資料を提供して頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

1 『朝日新聞』2002年10月2日 北海道面。

釧路町議会は「釧路市・釧路町合併協議会」設置議案の可決にあたって、音別、白糠両町を含めた一市三町の広域合併への移行を求める付帯決議案も同時に採択した。

2 「釧路地域 6 市町村合併に関する住民意向調査」の概要
調査地域

釧路市・釧路町・阿寒町・鶴居村・白糠町・音別町。

調査対象

18歳以上の男女のうち、住民基本台帳より1万人を無作為抽出。

調査時期

2003年4月10日～4月21日

配布・回収方法

郵送。4月17日にお礼と催促のハガキを郵送。

回答者数 4649人

回収率 46.5%

3 住民説明会については、表中にある、2003年の9-11月に行なわれたもの以外にも、釧路市・阿寒町・音別町による2005年3月の合併協定書調印まで、各自治体で数回の住民説明会が行なわれた。しかし、合併の是非に関する議論に焦点を当てるといふ本稿の主旨から、表中には、協議が整った「新市建設計画」をもとに説明を行い、そこでの住民意見が、各自治体が合併参加か否かの態度を決める要素の一つとして位置づけられていた、2003年9-11月の住民説明会のみを記載している。

2003年9-11月以外に行なわれた住民説明会の概要は以下の通りである。

2003年3-4月には、釧路地域 6 市町村合併協議会での協議状況の説明などを行なうため、釧路市で計4回、釧路町で計4回、阿寒町で計2回、鶴居村で計2回、音別町で計2回、白糠町で計2回開催された。

2004年6月には、「釧路地域 4 市町合併協議会」が設置されるのを前に、釧路市で計4回、阿寒町で計7回、音別町で計2回、白糠町で計11回開催された。

2004年11月には、音別町で、合併の是非を問う住民投票実施に賛成の署名が、有権者の43%になる中、釧路市・白糠町・阿寒町との合併の必要性を訴えるため、町が住民説明会を計12回開催した。阿寒町も2004年12月に、合併後の住民サービスなどに関する住民説明会を計5回開催した。

2005年2月には「釧路市・阿寒町・音別町合併協議会」を構成する各自治体が、それぞれ住民説明会を開催した。釧

路市では計 4 回、阿寒町で計 7 回、音別町で計 3 回開催された。

その他の表中の事項の詳細は以下のとおりである。

○『北海道新聞』による世論調査の概要

2001 年 10 月 13 日～14 日

釧路市 200 サンプル、釧路町 300 サンプル（居住地域によって住民意識の差が大きい釧路町に多く配分）。

電話帳から無作為抽出。電話で聞き取り。

合併に対する賛否（釧路市）

合併賛成（賛成＋どちらかと言えば賛成） 87.5%

合併反対（反対＋どちらかと言えば反対） 4.0%

合併協議会の設置についての賛否（釧路市）

賛成 83.5%

反対 3.0%

合併に対する賛否（釧路町）

合併賛成（賛成＋どちらかと言えば賛成） 42.7%

合併反対（反対＋どちらかと言えば反対） 46.6%

合併協議会の設置についての賛否（釧路町）

賛成 81.0%

反対 10.0%

○「釧路市・釧路町合併協議会」の設置を求める住民発議

釧路市

有効署名数 30884

選挙人名簿登録者に対する割合 19.9%

釧路町

有効署名数 5476

選挙人名簿登録者に対する割合 31.8%

○釧路市長選挙

2000 年 10 月 22 日

任期満了に伴う。

現職が、行財政改革の成果と、隣接する釧路町との合併推進を強調したのに対し、対立候補は福祉切捨てと批判。しかし市民の関心と呼ぶ争点にはならず、投票率は戦後最低に。

総投票数 60155 ・投票率 39.3%

綿貫健輔（現職・無所属・自民・民主・公明推薦）

47876 票 79.6%

村上和繁（市民団体役員・無所属・共産推薦）

11282 票 18.8%

○釧路市長選挙

2002 年 12 月 15 日

釧路町の町長選挙への介入の疑いによる市長の逮捕を受けて。合併は争点にならず。

総投票数 69455 ・投票率 45.5%

伊東良孝（道議・無所属・自民党推薦）「合併推進」

39439 票 56.8%

藤原勝子（民主党市議・無所属）「合併推進」

22571 票 32.5%

奥野 崇（共産党地区委員長・共産党推薦）「市民が望むなら合併に反対しない」

5864 票 8.4%

○住民意向調査（釧路市）

調査対象

18 歳以上の市民の中から、住民基本台帳より 1 万人を無作為抽出。

調査時期

2003 年 10 月 1 日～10 月 31 日

配布・回収方法

郵送調査

回収率

34.7%

結果

「合併に賛成」＋「どちらかという賛成」 71.8%

「合併に反対」＋「どちらかという反対」 9.9%

「どちらともいえない」 18.3%

○釧路町長選挙

2002年10月20日投票

総投票数 10891・投票率 64.2%

菅原 澄（現職町長）「合併については町民の意見を聞き判断」「広域合併を優先」

5900票 54.2%

倉井俊勝（町議）合併に積極的「最も現実的な釧路合併を優先」

3124票 28.7%

橋口春樹（町議）合併に積極的「最も現実的な釧路合併優先」

1788票 16.4%

○釧路町議会議員選挙

2003年10月19日投票

合併は争点にならず。

11月に合併の是非についての町民アンケートを控えており、得票への影響を避け、合併に関して賛否を明確に示した候補者はごく少数。

総投票数 10709・投票率 62.5%

18人定員／19人立候補

①倉井俊勝 1219票 ②橋口春樹 997票・・・

○住民意向調査（釧路町）

回収率が50%を超え、二択で合併賛成か反対のいずれかが60%を超えた場合は、その結果を最大限尊重して合併についての方向性を決定し、もし超えなかった場合は参考意見とする、との条件で実施。

調査対象

町内の全世帯

調査時期

2003年11月1日～11月17日

配布・回収方法

郵送調査

回収率

58.1%

結果

「合併に賛成」31.9%

「合併に反対」67.8%

白紙 0.3%

結果を受け、町長は合併しない方向で調整を進めることを表明。

○阿寒町長選挙

2002年11月17日

合併は争点にならず。

総投票数 4431票・投票率 83.1%

中島守一（議長）「町単独での生き残りを模索すると同時に、合併を選択肢の一つとして考えることはやむを得ない。」

2196票 49.6%

栗野二郎（町議）「合併も選択肢として残しておかざるを得ないが、財政再建が第一。」

1095票 24.7%

吉田守人（町議）「財政状況を考えると、合併論議は避けて通れない。最終判断には住民投票も考える。」

1072票 24.2%

○住民意向調査（阿寒町）

調査対象

15歳以上の全住民

調査時期

2003年11月7日～11月20日

配布・回収方法

郵送調査

回収率

55.5%

結果

「賛成」＋「どちらかという賛成」49.6%

「反対」＋「どちらかという反対」33.6%

「どちらともいえない」15.4%

結果を受け、町長は合併協議の推進を表明。

○住民投票条例の直接請求（阿寒町）

「三市町合併を考える会」

有権者の7.9%にあたる425人の署名を提出。

町議会は賛成少数で否決。

○鶴居村長選

2004年4月20日告示

合併を推進してきた7選の鉦者和三郎町長が「村を二分するような争いをしたくない」と立候補を断念し、「合併特例法の期限にこだわらず、白紙の状態に住民とじっくり協議する」「自立のためのシミュレーションを見直した上で、村民の意見を聞きたい」と主張する日野浦正志氏が無投票当選。

○住民意向調査（鶴居村）

調査対象

20歳以上の全住民

調査時期

2004年6月25日～7月6日

配布・回収方法

郵送調査

回収率

83.0%

結果

「自立に賛成」38.5%

「どちらかという自立に賛成」21.5%

「わからない」8.9%

「どちらかという合併に賛成」11.2%

「これまで協議してきた合併に賛成」19.4%

結果を受け、村長は自立を目指す考えを表明。

○白糠町長選

2004年5月11日告示

合併を推進してきた現職町長が無投票で再選。

○住民投票（白糠町）

住民投票を求める署名活動の動きなどを受けて、議員発議の住民投票条例が成立。

投票率60%を超えた場合に成立し、それに満たない場合は開票しないとの条件。

町長と町議会は、結果を尊重しなければならないと規定。

2005年1月16日実施。

対象

永住外国人含む20歳以上の住民。

投票率

64.1%

結果

「合併賛成」44.5%

「合併反対」55.5%

結果を受け、町長は合併協議からの離脱を表明。

○音別町長選

2001年7月17日告示

現職の高野町長が無投票で再選。

合併問題は当時はまだ浮上せず。

○住民投票条例の直接請求（音別町）

「住民投票を求める会」

有権者の43%にあたる984人の署名を提出。

町議会は賛成少数で否決。

4 岡田浩（2002年）「市町村合併と住民参加」『釧路公立大学地域研究』第11号、88ページなどを参照されたい。

5 たとえば、釧路市の場合、2001年10月の議会選挙では、最下位当選者は、得票数1758票、絶対得票率にして1.1%で議席を得ている。

6 岡田浩（2002年）「市町村合併と住民参加」『釧路公立大学地域研究』第11号、93ページなどを参照されたい。