

## 「平成の大合併」の効果としての投票率の低下<sup>(1)</sup>

堀 内 匠

### 1. はじめに

1999年からピークを迎えた「平成の大合併」は、1999年3月末の3,232自治体を2008年3月末時点で1,793自治体まで減少させるに及んだ。合併が最も盛んだったのは2004年から2005年であり、2010年の合併特例法期限切れを間近に迎える2009年4月1日段階では、21道府県の34法定・任意協に128市町村が参加している<sup>(2)</sup>が、最盛期と比べて既にその勢いは衰えているといつてよい。今後は、その検証作業を進める時期である。

「平成の大合併」では、合併自治体に対して合併特例債や地方交付税の合併算定替、政令指定都市への移行要件緩和等の様々な優遇策が取られ、特に合併に関する意思決定については財政面の影響の大きさが強調されることがあるが、一方で合併の障壁を除去することを目的として、議員に関する特例が設けられた点に注目できる。定数特例や在任特例を適用した場合、合併する自治体の議員は一定期間その身分を維持することが可能となり、合併すれば直ちに失職に結びつくという不安については対策が施されている。

しかし、財政問題に追い立てられる形で合併に踏み切った多くの自治体では、議員が合併後も変わらず身分を保障されることについては住民感情の反発が強く、愛媛県では在任特例を適用した75%の議会が自主解散・全員辞職に至る<sup>(3)</sup>などしたとされ、比較的遅い時期に合併を決めた自治体では、これらの特例の適用を見送る動きが出てくることになった。

---

(1) この論文の着想については、今井照・福島大学行政政策学類教授及び上林陽治・地方自治総合研究所研究員から貴重な示唆をいただいた。また、調査データの収集については、総務省との折衝等において谷口裕子・地方自治総合研究所事務員の手を煩わせることとなった。最初に謝意を表したい。

(2) 総務省自治行政局合併推進課「合併協議会等設置状況（平成21年4月1日現在）」

(3) 永尾理恵子（2006）、<http://www.news.janjan.jp/election/0612/0612040891/1.php>（2009年5月4日閲覧）

2000年の分権一括法以降、議会基本条例の制定や議会報告会など、個別の自治体における議会改革の取り組みや、地方自治法の改正による議会活動の明確化など国法レベルでも自治体議会の役割を市民に対してわかりやすくするような試みが行われてきた。にもかかわらず、一方では深刻な政治不信を背景にして議会不要論が叫ばれているのが現状であろう。

このような状況の下、篠山市が合併した1999年4月1日時点には全国の市区町村の議員数は61,595人だったが、2008年12月31日現在で35,631人にまで減少している。その差25,964人で、10年あまりで42.15%の自治体議員がいなくなったことになる。特に、合併した自治体では議員定数がおおむね半数以下に減少している<sup>(4)</sup>。

市町村合併は財政危機に結びつけて推し進められてきたこともあり、財政面での苦境を乗り切るために、経費を節減し、職員や議員の人件費を削減することができるとして、議員数の削減がその主要なメリットの一つにまで数えられている<sup>(5)</sup>。ムダな事務事業を減らし、ムダな職員を削減し、ムダな議員を減らしてムダな自治体を廃止する改革が着実に進められてきたのである。

このように地域がその「生き残り」を懸けて行う市町村合併だが、合併によって地域の政治代表を失うことは、有権者にとってどのような意味を持つのか。市町村合併は、自治体議員を削減する効果を持つため、合併は、単に「行政体制整備」だけではなく、同時に自治体の政治体制を弱体化させるもの<sup>(6)</sup>でもある。この弱体化は一律に起きるわけではなく、合併自治体における権力闘争と政治構造によって「周辺」化が進むのである。そのため、合併後の自治体で形成される「中心」と「周辺」の間には格差・確執を生むことになりかねない。

合併によって身近な議員がいなくなることは、地域の意志を伝えるべき相手が失われることであり、伝えるべき相手が見いだせなければ、より広域の代表に信託するか、もしくは参加を放棄することを迫られるため投票率の低下を招く。投票意識の後退は、結果として、〈うちの集落<sup>しま</sup>〉に配分されるべきリソースが分配されず、有権者に政治不信を引き起

(4) 今井照(2008)『「平成大合併」の政治学』公人社、p.212

(5) 例えば、総務省ウェブサイトの「合併相談コーナー」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/>)では、行財政の効率化例として「合併に伴い、市町村の三役(首長、助役、収入役)、議会の議員については全国で2万1千人減少し、給与等は年間1,200億円削減されると見込まれます。」としている。(2009年5月4日閲覧)

(6) 金井利之(2008)「市町村合併と土地利用政策」『都市における土地利用行政の現状と課題 — 合併市を素材として —』日本都市センター

こすことになり、余計に議員不要論がはびこる。であるならば、合併は町村部の政治力を削ぎ、「周辺」部の無力感をもたらす作用を持っているのではないか。そして、「周辺」部のさらなる「周辺」化が起こることになるのではないだろうか。

このような課題について、本稿は自治体の選挙に関する1995年から2008年4月までのデータを用いて、「平成の大合併」における合併自治体に起きている選挙離れについて、投票率の低下が起きていることを統計的に実証する。さらにその原因として、合併による定数減、自治体の消滅の影響が、有権者の政治的有効性感覚を減退させ、投票率の減少という形で表出することを明らかにする。

## 2. 合併による投票率の低下

### 2-1 データセット

まず、「平成の大合併」による投票率の低下について、おおざっぱな統計値を示したい。分析の対象は、1999年4月1日に改正された市町村の合併の特例等に関する法律（以下、単に合併特例法と呼ぶ）下において合併した自治体の、議会選挙及び首長選挙である。データセットには、地方自治総合研究所の「自治体選挙台帳」を用いた<sup>(7)</sup>。自治体における選挙について完全な情報を集約したものはこれまで存在していない。総務省の『選挙年鑑』や、毎年末に出される「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の執行件数調」等によって把握されるその年に執行された選挙数に対するこのデータセットの把握率は1995年から2007年期間では97.94%であり<sup>(8)</sup>、総務省把握値に劣る。一方で、例えば上述の総務省の調べは、選挙が行われた同年中に編入された自治体については、その選挙が執行件数として把握されていない等の不具合があり、実際に実施された選挙数の把握が完全ではないが、そういったケースについて「自治体選挙台帳」は捕捉しているものもあるため、年によっては総務省把握値を上回る蓄積がある。回答拒否等による欠損についてはインターネット上で有志によって運営されるウェブサイト「ザ・選挙」等によっても補える部分もあるが、自治総研の「自治体選挙台帳」は各市区町村選挙管理委員会に対する毎年次

---

(7) 本稿中に示される数値は、特に断りのない限り「自治体選挙台帳」を用いて算出したものである。

(8) 対象期間内の選挙に関する「自治体選挙台帳」の捕捉率の一覧は末尾に掲載している。

の調査を蓄積したものであり、調査方法の違いや保持するデータの違いを踏まえ、データセットに手を加えることはしなかった。

## 2-2 計算方法

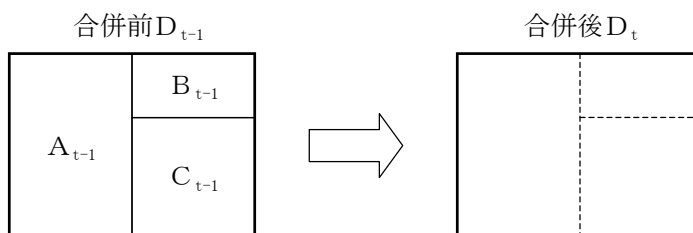
比較する選挙のうち、旧自治体の投票率については、そのまま比較したのでは村と政令市を比較するようなケースも出るなど不具合があるため、比較は新自治体の枠で旧自治体の選挙を束ねて計算した。ただし、「自治体選挙台帳」は投票者数をデータとして保持していないため、今回の分析では、新自治体を構成する全ての旧自治体の合併直前選挙時における有効投票数の合計を当日有権者数の合計で割った値を「投票率」として用いて、同じく新自治体の「投票率」との差を比較した。例えば図表1のようにA、B、Cの3自治体が合併してD自治体となった場合、合併前にA、B、Cの各自治体で最後に行った選挙の当日有権者数と有効投票数をそれぞれ合計したのから得た値を $D_{t-1}$ 選挙の投票率とし、D自治体へ合併後最初の選挙 $D_t$ の投票率と比較した。合体（いわゆる「対等合併」）の場合も編入の場合も同様に算出した。図表1の例であれば、以下のような数式である。

$$D_{t-1}\text{投票率} = \frac{A_{t-1}\text{有効投票数} + B_{t-1}\text{有効投票} + C_{t-1}\text{有効投票数}}{A_{t-1}\text{当日有権者数} + B_{t-1}\text{当日有権者数} + C_{t-1}\text{当日有権者数}}$$

$$\text{投票率増減値} = \frac{D_t\text{有効投票数}}{D_t\text{当日有権者数}} - D_{t-1}\text{投票率}$$

合併直前の選挙が無投票である場合については、値が得られるまで遡った。また、合併直後の選挙が無投票である場合は、2回目以降の直近の値を用いた。無投票の場合等で合併後2008年4月30日までに一度も選挙を行っていないケースについては、比較対象から外

図表1 投票率算出の単位



している。この方法の弱点は、新自治体の領域における投票率の変化を見るために、旧自治体をあわせて一つの投票率を仮に作り出す作業を行ったため、大きな自治体と合併した人口規模の小さな自治体の投票率の変化については評価が過小になる点と、近年無投票が連続している場合、長期にわたり遡った値を用いる点があるが、影響は軽微であろうと考えた。

## 2-3 投票率の変化（全体）

上述のように算出した値を見てみると、市町村合併を行った自治体は、議会選挙の投票率が平均2.55ポイント下落している。また、首長選挙の投票率は平均3.31ポイントの下落で、議会選挙よりも下落幅は大きい。合併・非合併による投票率の差の有意性についての

図表 2 投票率の変化（一覧）

	合体	編入	全体 <sup>(9)</sup>
議会選・全体	-2.33pt N=426	-3.34pt N=98	-2.55pt N=518
議会選・選挙区	-3.63pt N=410	-9.75pt N=202	-5.65pt N=612
首長選挙	-2.73pt N=326	-5.30pt N=73	-3.31pt N=379

問題は残る<sup>(10)</sup>が、合併をまたいで4年未満の間のことであることを考えると、この下落幅は無視できないものだろう。

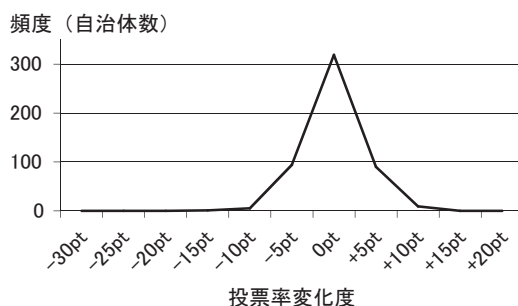
合併の種類について、合体（いわゆる「対等合併」）の場合と編入の場合での投票率の変化を分けて調べてみると、合体の場合は平均2.33ポイントの下落であるのに対して、編入は平均3.34ポイントの下落幅であり、**図表 5**に見られる通り、編入は分布が若干減少に寄っていることが確認できる。

- 
- (9) 複数回合併を経験している自治体は、最初の合併をする前と最後の合併をした後とで比較した。その際、合体と編入の両方を行った自治体については、合体と編入の両方でカウントした。「合計」欄では、これらをあわせて1カウントとしたため、編入と合体の合計が全体の値とはならない。
- (10) この値が、合併をしなかった自治体と比較したとき、顕著に下がっていると見ることができるとかを比較するのは容易ではない。今回対象としたのは1995年4月1日以降2008年4月30日までの13年間の間に合併した自治体の、合併を挟んで直前と直後の選挙を比較するもので、13年間合併をしなかった自治体の投票率の変化は、特定の時点のみを取り出すことができないためである。また、非合併自治体は合併自治体に比べると都市規模が大きい傾向があるため、比較には様々な要素を加味する必要がある。

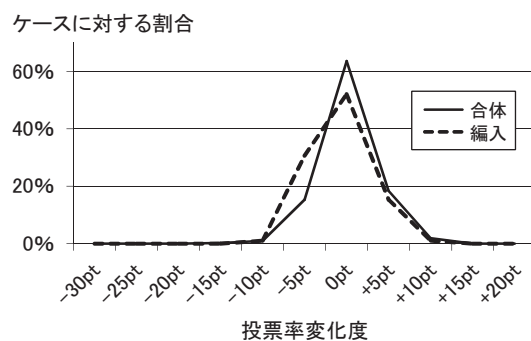
図表3 投票率変化の分布（議会）

	合体	編入	全体
-30pt	0	0	0
-25pt	0	0	0
-20pt	0	0	0
-15pt	1	0	1
-10pt	4	1	5
-5pt	65	30	94
0pt	270	51	319
+5pt	78	15	90
+10pt	8	1	9
+15pt	0	0	0
+20pt	0	0	0
ケース数	426	98	518
平均	-2.33pt	-3.34pt	-2.55pt
中央値	-2.42pt	-3.70pt	-2.62pt
標準偏差	3.23pt	3.46pt	3.30pt

図表4 投票率変化（議会）



図表5 合併型別投票率変化（議会）



## 2-4 選挙区を設けた場合の投票率の変化

市町村は、一般制度として、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる（公職選挙法第15条第6項）。そのため、「平成の大合併」においても多くの自治体で選挙区を設けている。1995年5月から2007年4月までに行われた設置・編入増員選挙で選挙区を設けたのは159自治体にのぼる<sup>(11)</sup>。これらの選挙区は原則的に旧自治体を単位としており、旧自治体の合併前の選挙と連続性を持って比較することが可能である。

編入合併においては、編入される自治体の規模が公職選挙法に規定される通常の算定方法では新自治体の議席を1議席増加させることができない規模であっても、特例により旧自治体を選挙区として最低1議席を新自治体議会に持つことができる（合併特例法第8条第3項）。1995年以降の選挙区選挙における1選挙区あたりの平均定数は6.16議席に対し

(11) 今井前掲書p. 213

て平均8.44人が立候補している。このうち、編入に伴う増員選挙に限って見た場合、平均定数は4.89議席であり、平均7.00人がこれに立候補している<sup>(12)</sup>が、合併により廃止される側では1.83議席（標準偏差1.75）に対して3.65人が立候補している。おおざっぱに見ると、編入合併の場合、被編入自治体は旧自治体を単位とする選挙区あたりの定員はたいてい1人か2人なのであって、これは編入後に旧自治体から選出できる議員は、有権者から見た場合、旧自治体の首長を選ぶのと変わらない。事実、合併後に旧自治体首長が新自治体議員になっている例は多い。

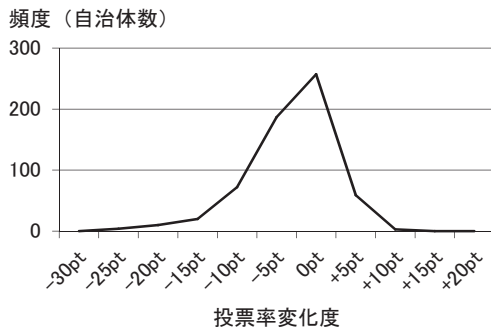
さて、選挙区を設けた場合の、議員選挙における投票率は合併前後で平均5.65ポイント下落しており、合併自治体全体の値と比較する

ると倍近い下落幅になっている。さらに合併の型によって、合体と編入とを比べてみると、編入合併において選挙区を設けた場合、9.75ポイントもの下落が起こっている。これは合体の場合の3倍近い数値であり、際だって大きな値である。

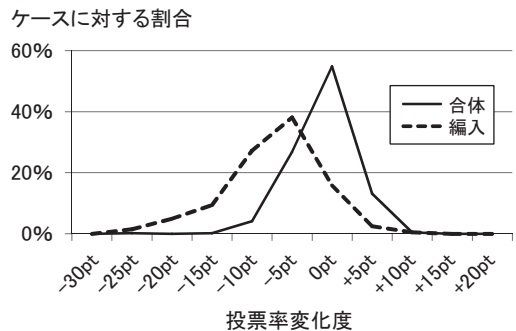
図表6 投票率変化の分布（選挙区議会）

	合体	編入	全体
-30pt	0	0	0
-25pt	1	3	4
-20pt	0	10	10
-15pt	1	19	20
-10pt	17	55	72
-5pt	110	77	187
0pt	225	32	257
+5pt	54	5	59
+10pt	2	1	3
+15pt	0	0	0
+20pt	0	0	0
ケース数	410	202	612
平均	-3.63pt	-9.75pt	-5.65pt
中央値	-3.40pt	-8.98pt	-4.82pt
標準偏差	3.73pt	5.79pt	5.35pt

図表7 投票率変化（議会・選挙区）



図表8 合併型別投票率変化（議会・選挙区）



(12) 1995年4月1日以降2008年4月30日までに行われた239選挙885選挙区分のうち、350選挙区分。

## 2-5 首長選挙の投票率変化

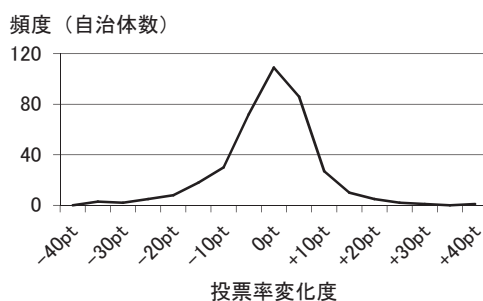
首長選挙は、議会選挙よりも投票率の低下が著しいことが確認できる。議会と同様に、編入の場合は合体に比べて平均低下幅は大きい。また、**図表10**に示した通り、議会議員選挙と比較すると分散が大きな分布である。

編入と合体の場合の比較をした場合（**図表11**）、議会選挙と同じように編入の方が投票率の低下幅がより大きく、合体と比べると2倍程度である。グラフの形を見ると明らかな

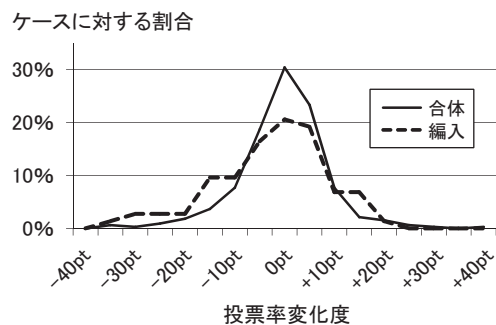
**図表9 投票率変化の分布（首長）**

	合体	編入	全体 <sup>(13)</sup>
-40pt	0	0	0
-35pt	2	1	3
-30pt	1	2	2
-25pt	3	2	5
-20pt	6	2	8
-15pt	12	7	18
-10pt	25	7	30
-5pt	61	12	72
0pt	99	15	109
+5pt	76	14	86
+10pt	25	5	27
+15pt	7	5	10
+20pt	5	1	5
+25pt	2	0	2
+30pt	1	0	1
+35pt	0	0	0
+40pt	1	0	1
ケース数	326	73	379
平均	-2.73pt	-5.30pt	-3.31pt
中央値	-2.16pt	-4.17pt	-2.54pt
標準偏差	8.90pt	11.10pt	9.27pt

**図表10 投票率変化（首長）**



**図表11 合併型別投票率変化（首長）**



(13) 複数回合併している自治体については合体と編入を両方経験しているものもある。その場合は合体及び編入の両方でカウントしているため、合体と編入を足し合わせた値が全体の値と異なる場合もある。



ように、編入の場合は合体よりさらに分布が大きく散らばり、より分散が大きくなる点が特徴的である。今回は旧自治体を束ねて新自治体との比較をしたため、編入により廃止される側と存続する側について、その差を見ることはできない。

## 2-6 小 括

「平成の大合併」で合併した自治体における投票率の変化について、合併の型と選挙区の有無で分類して見てみたところ、合併した自治体は合併前後においておおむね投票率は下落傾向にあるが、合体よりも編入の場合の方が投票率の下落幅が大きいことがわかった。また、同じ編入合併であっても、選挙区を設けた方が選挙区を設けない場合と比べて下落幅は大きくなる。議会選挙よりも首長選挙の投票率の下落幅の方が大きいですが、首長選挙では選挙区を設けることが無いため、選挙区に関する比較はできなかった。

これらを踏まえて、次節では、特に合併後に選挙区を設けた場合とそうでない場合の投票行動の違いに注目して、どのような構造からそのような結果になるのか考察してみたい。

## 3. 記述統計値から考察される姿

自治体議員は、通常、制度的な選挙区を設けない場合においても当該自治体の地域を区切って、実質的な選挙区を形成して棲み分けている<sup>(14)</sup>。合併後新自治体においては旧来の集落単位での地域代表を選出することはできなくなるため、このような実質的な選挙区を形成することは難しい。この関係を図にしたものが図表12である。

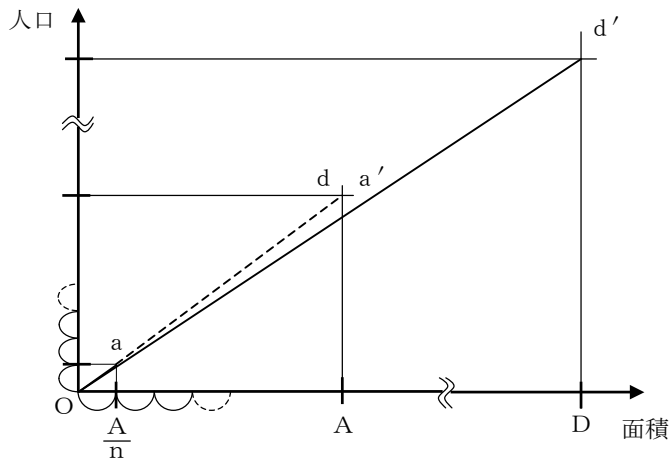
図中の  $a$  はA自治体議員、 $d$  はD自治体議員を表し、 $a'$  はA自治体首長、 $d'$  はD自治体首長を表す。

旧自治体Aの議員( $a$ )は、A全域を複数の選挙区  $\frac{A}{n}$  に区切って政治活動を行っており、それによって有権者Oから最も身近な政治代表としての位置を占めている。これに対して旧首長  $a'$  は選挙区を区切ることはできないため、A自治体全域の政治代表として、Oからの距離は旧自治体議員  $a$  と比較すると遠くなる。このOからの距離は、政治的有効性感

---

(14) 地方議員による地域的分割「棲み分け」、支持の地域的偏りについては、佐藤竺(1965)『現代の地方政治』などが指摘しているし、また、国会議員による集票構造の一部としての地域別割拠については水崎節文が開発したRS指数等を用いた分析がよく行われている。

図表12 有権者と政治家の距離



覚、さらには投票率にとって大きな意味を持つ<sup>(15)</sup>。ここから、合併前後で以下のような変化が起こるものと考えられる。本節では、前節で明らかにした記述統計値から考察される姿を仮説として提示して、次節でその実証を試みる。

### 3-1 定数減と選挙区の関係

制度的な選挙区を設けない場合、旧自治体単位で何人の政治代表を新自治体に送り出せるかについて自由度が生まれる。おそらく  $d$  の場合も  $a$  のときのように、 $D$  自治体内に実質的な選挙区を区切ることになると思われるが、それにしても当選ラインが大幅に上がるため、 $a$  よりは格段に広い地盤が必要になる。選挙区がある場合と比べると「限られた領域内」における戦いではなくなるため、競争の必然性が高まる。集落の全員が投票すれば2議席確保できる場合があるかもしれないし、逆に当選ラインの高まりから当選しづらくなっており、投票しない者がいることによって旧自治体の議員が一人も当選できない危険もある。このような条件の下では、領域が広がると、むしろ外敵から領域の資源を守るための防衛策としての投票行動が展開されることになる。また、自治体の広域化に伴い、職場等の地縁組織以外の社会団体の関与も強まり、旧自治体の枠を超えて支持者を結集することで議席を獲得するケースもある。共産党や公明党は、多くの合併自治体で議席占有

(15) 先行研究として、矢野順子ほか(2005)がある。これについては後で詳しく取り上げる。

率を拡大している<sup>(16)</sup>。

一方で、合併して選挙区を設けた場合については、この構造は少し異なってくる。

市町村合併によって自治体の領域がDまで拡大される代わりに、旧自治体Aを単位とする定数1ないし2程度の選挙区を設けられることによって、最も身近な政治代表となる自治体議員が旧自治体の首長 a' の位置付近まで遠ざかることになる。選挙区がAで区切られており、もし定数が1であった場合、以前の a のように、地域で実質的な選挙区を設けることはできない。a と d は制度的選挙区を同一としながらも、定数の点で従前と異質な選挙戦を展開しなければならない。これにより、a の d 化 = a の a' 化という効果をもたらす。図表13及び図表14に示す通り、一部の都心部地域を除くと、首長選挙は議会選挙に比較して平均投票率が低い傾向がある。政治家としての権能の違いを考えるとやや乱暴だが、領域代表性に着目した類似性を見た場合、この差は示唆的である。有権者〇は、より

図表13 議会議員選挙平均投票率

	市	政令市	村	町	特別区	総計
1970年代	84.8%	62.7%	94.9%	93.6%	62.2%	91.9%
1980年代	80.8%	62.0%	94.3%	92.5%	54.1%	90.4%
1990年代	71.7%	50.7%	90.6%	87.6%	48.3%	84.4%
2000年代	66.8%	48.8%	84.9%	81.4%	44.9%	77.3%
総計	76.2%	55.1%	92.1%	89.8%	53.1%	87.0%

図表14 首長選挙平均投票率

	市	政令市	村	町	特別区	総計
1970年代	75.9%	55.6%	92.6%	89.3%	55.7%	86.3%
1980年代	68.2%	45.5%	91.4%	88.4%	49.1%	83.3%
1990年代	61.8%	39.2%	88.3%	84.3%	44.2%	78.9%
2000年代	59.9%	41.6%	82.1%	78.1%	41.5%	72.0%
総計	66.7%	44.9%	89.4%	85.7%	47.2%	80.8%

(16) 第2節で行ったように新自治体の枠で合併前後の比較を行うと、共産党は5.88%から6.59%へ、公明党は3.62%から5.36%へ、それぞれ議席占有率を増している。ただし、合併前に共産党が議席を持っていた自治体のうち49自治体、公明党が議席を持っていた自治体のうち33自治体では、合併後に政党議席が0になっている。

広域まで意見を発現できる代わりに、最も身近で最も少数数によって独占的に政治的意見を発現することができた  $\frac{A}{n}$  という領域を失うことになるのである。ここでは当該地域の地域意思は後退する<sup>(17)</sup>どころか消滅するといってもよい。

選挙区が区切られている場合、従前と比べて少ない数しか政治代表を選ぶことができないため、前述のように編入直後の選挙においては競争率が高まる。編入される比較的小規模な自治体の首長選挙は概して選挙前の調整により無投票になる割合が高く、合併前の競争率は低い。合併後の選挙区における2倍近い競争率は、擬似的な旧自治体首長選挙にしては際立って高いように思われる。ただ、合併後第1回目の選挙は、現職同士が職を懸けて行かうという、通常ではあり得ない特殊な選挙であることの反映であるため、2回目以降の選挙では、次第に競争率は下がっていくと思われる<sup>(18)</sup>。一般に、競争率の高さは投票率に対して正の影響があるが、定数減の影響によって地域における選挙活動の基盤が失われるため、選挙区を設けた場合は、投票率が低下する傾向がある点は興味深い。

選挙区を設けるといことは、旧自治体については、たとえ有権者が1人しか投票しなかったとしても、新自治体Dには旧A自治体から1議席が確保されるということである。このことは、新自治体Dの構成自治体である旧自治体Aと他の旧自治体Bとの間には競争が起こらないということの意味する。旧自治体Aの有権者にとっては、A内で「誰が当選するかを選ぶ」選挙であって、A自治体の意思を反映する議員を当選させられるかどうかを懸けた選挙ではない。また、たとえ何人が投票しようとも、A自治体の代表が新自治体Dで多数派を形成することもない。

特に農山漁村の有権者は、選挙に対する関心は高い一方で、政治的関心は低いともいわれる<sup>(19)</sup>。これは、地域社会による「目」が投票への強制力として働くことと関係しているとされるが、地域基盤の喪失により、このような強制力が発現する場が消滅することになる。投票は義務から選択へと性質を変えるのである。投票制度の目的という観点からはどちらがより望ましいのかは別として、こういった選挙ではそれまで存在しなかった「投

(17) 辻山幸宣(2008)「合併自治体の議会のこれから」『合併自治体の生きる道』(地方自治職員研修臨時増刊号88)

(18) 選挙区を設けて2度目の議会選挙を行ったケース(N=87)について見ると、1度目の選挙が2.12倍であったのに対して、2度目は1.46倍まで減少している。3回目以降についてはケースの蓄積がごくわずかなので省略する。

(19) 例えば、山田政治(1965)は、日本の農山村には多くの政治的無関心層(いわゆる近代的無関心ではなく、政治的無知に即応した伝統型の無関心)が存在し、彼らは政治に無関心であるにもかかわらず投票には参加し、彼らの投票参加によって高い投票率が保持されていることを観察から得られた知見として挙げている。

票をしない」という選択肢が生まれるのだから、ここでも投票率は下がることになる。

### 3-2 合体と編入の間

合併の型による違いは、およそ以下の通りである。

「合体」は、構成自治体はいずれも一度廃止し、新たに一つの新自治体を配置するものである。そのため、全ての議員と長は失職し、新市において設置選挙が行われる。

「編入」の場合、合併する自治体のうち1つの（編入）自治体の法人格のみを存続させ、残りの（被編入）自治体がそれに吸収されるものである。吸収される（被編入）自治体は議員及び長の全てが失職するが、定数特例により、編入自治体の議員定数を増員させることができるため、これに伴って増員選挙を行う。特に行政機関の長である首長については、編入の場合は合併に伴って編入側の首長が改選されることはないため、改選までの間は被編入側住民からは親しみを覚えにくいだろう。

また、合体と編入の別は、議員の人物が継承されるか否かの他にも、行政機関の再編や旧自治体の条例の継承等にも違いがあるため、住民生活にも影響をもたらすことになる。

### 3-3 首長選挙の変化

実質的選挙区という概念がここでも適用可能かどうかは定かではないが、投票行動論において地域代表性が重視されるように、新自治体首長選挙における旧自治体間の対決は一般に見られるところである<sup>(20)</sup>。一方で、合併後第1回目の選挙については旧自治体の首長が引き続き選ばれるケースが多く<sup>(21)</sup>、その際には合併協議のなかで旧首長間における事前調整が済まされており、無投票となる例も少なくない。

首長選挙の場合でも、合併後最初の選挙と合併前の旧自治体を束ねた仮投票率の差で見ると、合体よりも編入の方がその下落幅が大きい。首長選挙には選挙区を設けることはできないので、編入の場合の廃止自治体側と存続自治体側での差について観察することはできないが、編入に伴っては、議員の増員選挙が行われることはあっても、首長選挙は行わ

---

(20) 中條美和（2005）では、候補者のうち6割が旧自治体首長であることを示し、それぞれ選挙戦のパターンと結果についてとりまとめており、候補者収斂の過程について事例を挙げつつ利権やキャリアパス等の点から考察している。

(21) 例えば田村秀（2005）「合併市町村にみる首長および新体制の特徴」都市問題第96巻第4号。

れない点が重要であると思われる。編入の性質について見た場合、1つの存続自治体とその他廃止自治体との合併であるため、その他廃止自治体地域の有権者から見た場合、新自治体選挙は対岸の火事のようなもので、わが自治体の選挙とは感じることができないだろう。編入合併直後では、先の図表12に従っていうならば、OAとAD間には断裂が存在するものと考えられる。

一方で最近の事例について注目されるのは、首長選挙の地域化である。合体の場合はもちろんだが、編入の場合であっても、「中心」と「周辺」を代表する候補者同士が争う事例が見られるようになってきており、こういった「地域意識」の高まりが、首長候補の脱政党化にも一役買っていると見る見方もある。このことが集中的に現れているように見えるのが、「ミニ統一選」における保守系同士の一騎打ちでの現職の相次ぐ落選と、「周辺」選出首長の誕生である<sup>(22)</sup>。検証するにはもう少しデータの蓄積が必要だと思われるのでここで詳細な分析は行わないが、合併ピークの直後の設置選挙等から4年目にあたる2009年はその任期切れ改選年となり、合併自治体における選挙が集中的に行われている。これらの自治体において合併の功罪について明らかになるに従って、「周辺」町村部が「中心」選出の現職に対して落第点を与えたと見ることができる。これに従えば、合併後、一定の時間が経過したために「周辺」部の有権者も新自治体の首長について、当事者意識が高まっている姿勢がうかがえる。

#### 4. 市町村合併と投票率

以上の考察に挙げたように、合併と投票率の低下については、自治体の規模や定数の変化等いくつかの変数が関与していることが想定される。「平成の大合併」における投票率の低下については先行研究もあるため、これを踏まえて、さらに前述のような投票行動モデルを実証すべく、分析を進めてみたい。

---

(22) 朝日新聞2009年4月28日朝刊によれば、合併を経験した74市のうち2009年4月の「ミニ統一選」で落選した現職は3分の1にのぼった。

## 4-1 先行研究の検討

市町村合併による都市規模の拡大に伴う投票率の低下については、先行研究として矢野順子ほか（2005）「自治体規模と住民の政治参加」がある。この中では、重回帰分析の結果、合併による自治体人口の拡大率と投票率の減少の間には相関関係があることが確認されている。この研究では、主たる変数としては自治体人口の増加率を設定しており、コントロールのために合併から当該選挙執行までの経過日数、ダミー変数として被編入自治体であること、合併の型が合体であること、首長選挙であること、定数、の4変数を投入している。その結果、人口増加度（何倍の人口の自治体になったのか）は投票率と負の相関関係にあること、合併後複数回目の選挙であっても人口増加度が投票率に影響を与えていること、首長選挙は議会選挙と比べて投票率の下落幅が大きいことが確認されたとしている。

また、この際には編入・合体の別と合併後の経過日数と投票率の間の関連については否定的な結論を得ている。そもそも編入される自治体や、新設合併の場合は人口増加度が大きいために、人口増加度をコントロールすると合併の形態の違いは投票率に影響を与えないことを原因として挙げる。

この研究は2003年10月時点のもので、用いたデータは、1985年から2003年9月までに合併した自治体の選挙であった。合併前113自治体、合併後40自治体のものであり、「平成の大合併」が本格化してから間がない。旧自治体単位の投票率がどのように変化するかにについては、具体の事例についてより詳細な検討が必要である。

今回用いることができたデータは、旧自治体単位で投票率が公表されているものについてであったため、選挙区を設けているものに限定された。対象とする自治体は1995年4月1日から2008年4月30日までに合併した自治体である。矢野ら（2005）は、限られた数とはいえ合併後に選挙区を設けなかった自治体についても調査をかけて旧自治体単位で投票率を算出している。本研究の、選挙区に限った研究とは補い合うものと思われる。そのため、比較可能性に配慮して、可能な物は変数を共通化させて分析してみることにする。以下では、先行研究に倣って、投票率の低下を目的変数とした重回帰分析を行い、選挙区を設けた場合においてどのような要素が投票率の変化と相関関係を持つのか検証し、合併による政治代表と住民の投票意識への影響について示す。

## 4-2 重回帰分析

### (1) 分析対象

分析の対象とするのは、自治体内に選挙区を設定した議会選挙である。先に行ったように、合併後の自治体を単位として旧自治体を束ねて分析を行う場合、面積や人口について合併前後で一定であることを前提としていた。今度は、先述のモデルを実証するために、合併そのものの規模や性質の違い、定数がどのように変化したのか、合併枠組内における当該自治体が「中心」であるのか、「周辺」であるのかといったことを問題として、それらが投票率にどのような影響を与えるのかを観測したい。

そこで、分析に用いたのは、1995年4月1日以降に合併した自治体のうち、合併後に選挙区を設けて議会選挙を行った自治体についてである。特に今回は、合併前後の変化に注目する必要から、選挙区を合併前の旧自治体単位で設定しているものに限って用いた。その際、新自治体の一部選挙区が旧自治体単位ではなくても、新自治体内に設けられた選挙区のいずれかが旧自治体単位である場合、その旧自治体単位の選挙区については合併前後の変化を観察できるので、分析対象とした。

### (2) 目的変数

回帰分析の目的変数は、合併前後の投票率の変化である。以下の式により得た値を用いた。

$$\text{投票率の変化} = (\text{合併後に行われた議会選挙の選挙区 (旧自治体単位) の投票率}) \\ - (\text{合併前最後の議会選挙投票率})$$

### (3) 自治体規模の拡大度

まず、規模の拡大について測定するため、新旧自治体間の人口の増加率と面積の増加率を用いた。選挙区的面積は合併前後で一定だが、より大きな自治体と合併した方が、新議会との距離感が増すだろう。この変数により、自治体との間の物理的距離感が投票率にもたらす影響を測る。

合併前人口として用いたのは、2000年10月1日に行った国勢調査人口を基礎としたものであり、合併後人口として用いたのは、2005年の国勢調査人口を基礎としたものである。面積は2002年と2007年の国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面



積調」による。

それぞれ、以下のようにして求めた。

$$\text{人口増加率} = \frac{\text{新自治体の人口}}{\text{旧自治体の人口}}$$

$$\text{面積増加率} = \frac{\text{新自治体の面積}}{\text{旧自治体の面積}}$$

ただし、人口・面積増加率1単位あたり拡大の影響は逓減するものと考えられるため、回帰分析にはこれらの比率はそれぞれ対数化した値を用いた。

#### (4) 定数

市町村の議員の数は、地方自治法にその上限が定められている（第91条第1項及び同条2項）が、上限値に従った場合、自治体の人口が増えるに応じて人口が増加する（図表15）。

さらに、自治法の定めは上限であって、実際の議員数はそれぞれの自治体が条例でこれを定めることとされている（91条）ため、多くの自治体では条例により定数を減らしている。

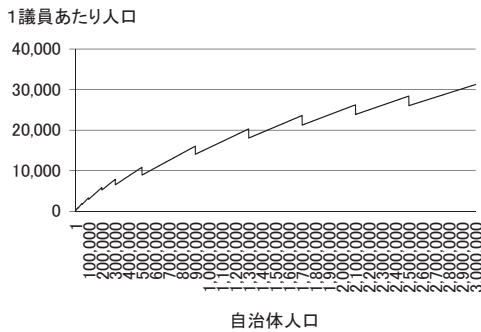
##### 地方自治法

**第九十一条** 市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。

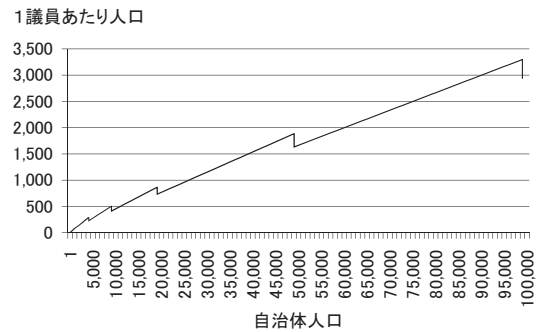
② 市町村の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる市町村の区分に応じ、当該各号に定める数を超えない範囲内で定めなければならない。

- 一 人口二千未満の町村 十二人
- 二 人口二千以上五千未満の町村 十四人
- 三 人口五千以上一万未満の町村 十八人
- 四 人口一万以上二万未満の町村 二十二人
- 五 人口五万未満の市及び人口二万以上の町村 二十六人
- 六 人口五万以上十万未満の市 三十人
- 七 人口十万以上二十万未満の市 三十四人
- 八 人口二十万以上三十万未満の市 三十八人
- 九 人口三十万以上五十万未満の市 四十六人
- 十 人口五十万以上九十万未満の市 五十六人
- 十一 人口九十万以上の市 人口五十万を超える数が四十万を増すごとに八人を五十六人に加えた数（その数が九十六人を超える場合にあつては、九十六人）

図表15 議員一人あたり人口



図表16 議員一人あたり人口（小規模部分拡大）



選挙区を設ける場合、原則として当該選挙区内人口に比例して条例でこれを定めねばならず（公職選挙法第15条第8項）、例えば人口5万人の市に1,500人の村が編入した場合、新自治体の定数は1人も増やせない。これに対処するのが合併特例法の定数特例だが、いずれにせよ各旧自治体から議員を最低1人選出することが認められているに過ぎず、旧自治体にとってみれば合併することによって当該旧自治体地域から選出できる議員数は大幅に削減されることになる。議員一人あたりが票田とする地域・有権者数はその分増加することになる。

今回は、旧自治体と同一の区域で選挙区を設けた議会議員選挙を対象としているため、人口・面積が一定の状態而定数減が投票率にもたらす影響を観察することができるだろう。

#### (5) 合併の種類

合併による距離感の拡大が投票率にもたらす影響を測るため、その他の変数をコントロールするためにダミー変数を用いた。第一は合併の型である。

これらの影響が投票率にもたらす影響は、規模の拡大とは違った変数として作用することが想定される。そのため、今回は、編入により廃止される自治体と、合体により新自治体の設置に伴い廃止される自治体について、ダミー変数を用いた。

### 4-3 結果

以上の変数を用いて行った重回帰分析の結果は図表17に示す通りで、補正R<sup>2</sup>は0.222であった。なお、ダービン・ワトソン比は1.843であり、ほぼ残差の自己相関は無い。

定数と投票率は正の相関関係にあり、合併によって定数が減るほど投票率も下がることが明らかになった。さらに、編入される場合は投票率に対して弱い負の相関が出ている。編入され、自治体が廃止されることは有権者の投票マインドを冷え込ませることを表しており、矢野ら（2005）とは異なる結果が示された。

同じく先行研究では相関関係が認められた人口増加率について今回は相関関係を見いだすことができなかった。また、面積の増加率についても同様に相関関係は証明されなかった。今回は選挙区を設けた自治体のみに関する分析だが、議会議員選挙において有権者は新自治体全域を見て投票を決めているわけではなく、従って、大きな自治体と合併してもそうでなくても、そのことが投票率に影響を与えるわけではないものと思われる。新自治体になることによる人口・面積の変化は、有権者にとっては直接的には定数の変化となって現れているのだろう。

先行研究においては選挙区を設けない場合や、首長選挙の際には人口の増加率が投票率に負の影響をもたらすことが明らかにされているため、それとの対照で見た場合、興味深い。つまり、合併により自治体の規模が拡大することによって投票率が低下するのではなく、より厳密には、実質的・制度的な選挙区の規模の拡大によって投票率が低下するのである。これらの結果は第3節で示したモデルを肯定するものである。

一方で、自治体という政府については、それ自体の規模の変化は投票率に影響しないも

図表17 重回帰分析結果

回帰統計					
重相関 R	0.477531				
重決定 R <sup>2</sup>	0.228036				
補正 R <sup>2</sup>	0.22188				
標準誤差	0.054032				
観測数	633				
		係数	標準誤差	t	P-値
切片		-0.00113	0.011101	-0.10214	0.918681
人口増加率		-0.00207	0.008822	-0.2343	0.814832
面積増加率		-0.00186	0.007418	-0.25116	0.801772
定数増減		0.073029	0.020428	3.574987	0.000377
被編入		-0.02632	0.01313	-2.00417	0.045482
合体		0.012599	0.011594	1.086737	0.277571

の、その不存在については負の影響を与えている点についての解釈については今後も検討の余地がある。政府の存在が投票行動にどのような基盤を与えているのかについては今回の分析では十分に明らかにすることはできなかった。

## 5. まとめにかえて

今回の分析によると、選挙区を設けた場合では、合併による人口や面積の拡大ではなく、定数減や、編入による自治体の廃止が投票率に対して影響していることが示された。事例としても、合併自治体における「周辺」部の衰退について、財源配分面に具体的に顕れた影響を指摘する声もあがりはじめている<sup>(23)</sup>。合併協議のしこりも地域を分断する原因として軽視できない。さらに、内陸部において最も小規模な自治体とされていた愛知県富山村は、2005年末の合併後3年間で域内人口が25%も減少した<sup>(24)</sup>という。地域における議員や地方自治体という法人の存在は、地域の存続には無くてはならない存在である場合もあることを示している。

全議席における当該選挙区定数の割合は、新自治体のうち自らの属する選挙区がどれくらいの大きさを占めているのかという構成比率として考えた場合、政治的有効性感覚について被治者と統治者の一体化度を測る心理的指標となるはずである。自ら選ぶことができない隣の選挙区の議員が多数派を形成する場合、一体感を削ぐことになり、参加意識の減退を招く。合併による定数減により、周辺部のさらなる周辺化が起こる条件が整っているといえよう。

ただし、今回の分析は全国的な統計値であり、必ずしも実態を把握したとはいえないかもしれない。現時点でさらに詳細に分析するためには、旧自治体単位での投票率等のデータを得なければならない。また、住民や関係者のヒアリング等を通じて、地域に踏み込んださらなる調査による裏付けが必要となる。

選挙区の有無について、現時点においてその投票率に与える影響の差異は本稿で見えてきた通りだが、今後のことを考えると、合併後の新自治体にとっては、選挙区の存在はその一体性にとって阻害要因となるために、過去の例から見ても選挙区はいずれ無くなること

(23) 中瀧清文(2009)「期待はずれの合併優遇策と周辺部衰退の心配——合併前後の財政問題と財源配分の分析から」地域開発2009年6月号

(24) 葉山太郎(2009)「市町村合併が地域を周辺から減ぼす」月刊自治研2009年1月号

が予想される<sup>(25)</sup>。地域意識が減退した後で選挙区を取り払われる影響は想像に難くない。また、定数特例は数年間の時限措置であることを踏まえると、合併と定数の関係とは今後流動的に推移していくものと思われる。

また、2009年は「ミニ統一」選の年といわれる。2009年は「平成の大合併」の最盛期となった2005年からちょうど4年目に当たるため、市町村合併後に設置選挙等の選挙が行われていた自治体において508首長、329議会が任期満了を迎える<sup>(26)</sup>。「ミニ統一」選の分析を通じて、合併に関する有権者の評価について確認すると共に、地域の疲弊と合併の関係を検証する作業がさらに必要であり、今回の研究はそのための足場となるだろう。

(ほりうち たくみ (財)地方自治総合研究所研究員)

---

(25) 今井前掲書p. 147以下

(26) 総務省「平成21年中における地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了に関する調」による。

(参考) 図表18

総務省把握<sup>(27)</sup>の年別選挙執行数に対する「自治体選挙台帳」の捕捉率(95年以降分)

		議 会				長			
		市 区		町 村		市 区		町 村	
		把握数 <sup>(28)</sup>	捕捉率	把握数	捕捉率	把握数	捕捉率	把握数	捕捉率
1995 平成7年	自治体選挙台帳	500	100.6%	1,648	96.3%	250	101.2%	985	96.1%
	総務省	497		1,712		247		1,025	
1996 平成8年	自治体選挙台帳	43	97.7%	328	98.5%	148	101.4%	516	98.5%
	総務省	44		333		146		524	
1997 平成9年	自治体選挙台帳	61	100.0%	315	95.5%	149	100.0%	521	97.0%
	総務省	61		330		149		537	
1998 平成10年	自治体選挙台帳	84	107.7%	199	102.6%	179	105.3%	559	100.7%
	総務省	78		194		170		555	
1999 平成11年	自治体選挙台帳	502	100.2%	1,635	96.2%	244	100.0%	981	97.2%
	総務省	501		1,700		244		1,009	
2000 平成12年	自治体選挙台帳	44	97.8%	319	94.7%	141	100.0%	520	96.7%
	総務省	45		337		141		538	
2001 平成13年	自治体選挙台帳	61	100.0%	316	96.6%	149	100.7%	512	98.8%
	総務省	61		327		148		518	
2002 平成14年	自治体選挙台帳	84	103.7%	199	95.2%	183	98.4%	562	97.2%
	総務省	81		209		186		578	
2003 平成15年	自治体選挙台帳	501	100.2%	1,611	97.5%	252	100.4%	937	96.7%
	総務省	500		1,653		251		969	
2004 平成16年	自治体選挙台帳	76	101.3%	307	93.9%	193	102.1%	490	93.9%
	総務省	75		327		189		522	
2005 平成17年	自治体選挙台帳	161	97.0%	226	100.4%	266	97.4%	388	97.0%
	総務省	166		225		273		400	
2006 平成18年	自治体選挙台帳	155	100.0%	137	98.6%	202	99.5%	269	105.9%
	総務省	155		139		203		254	
2007 平成19年	自治体選挙台帳	416	99.0%	586	99.8%	200	98.0%	271	97.8%
	総務省	420		587		204		277	
2008 <sup>(29)</sup> 平成20年	自治体選挙台帳	41	—	67	—	52	—	57	—
	総務省	—		—		—		—	
95年—07年 総計	自治体選挙台帳	2,688	100.1%	7,826	96.9%	2,556	100.2%	7,511	97.5%
	総務省	2,684		8,073		2,551		7,706	

(27) 自治省及び総務省選挙部『選挙年鑑』(自平成4年至平成7年、自平成8年至平成11年)、総務省ウェブサイトで公開されている各年版「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の執行件数調」で調べ、欠落部分については総務省選挙部に照会をかけて補った。

(28) 総務省把握数に対する「自治体選挙台帳」収録数の割合

(29) 08年については4月執行分まで

### 【参考文献】

- 今井照（2008）『「平成大合併」の政治学』公人社  
佐藤竺（1965）『現代の地方政治』日本評論社  
町田俊彦（2006）『「平成大合併」の財政学』公人社  
金井利之（2008）「市町村合併と土地利用政策」『都市における土地利用行政の現状と課題 — 合併市を素材として —』日本都市センター  
菅原琢（2007）「中選挙区自民党候補者の地盤分割 — 55年体制下における割拠性の変動と構造の計測」日本政治研究第4巻第2号  
田村秀（2005）「合併市町村にみる首長および新体制の特徴」都市問題第96巻第4号  
辻山幸宣（2008）「合併自治体の議会のこれから」『合併自治体の生きる道』（地方自治職員研修臨時増刊号88）  
中條美和（2005）「合併自治体における首長選挙の動向と考察 熊本県山鹿市を例として」都市問題第96巻第4号  
中瀧清文（2009）「期待はずれの合併優遇策と周辺部衰退の心配 — 合併前後の財政問題と財源配分の分析から」地域開発2009年6月号  
葉山太郎（2009）「市町村合併が地域を周辺から減ぼす」月刊自治研2009年1月号  
水崎節文、森裕城（1995）「中選挙区制における候補者の選挙行動と得票の地域的分布」『選挙研究』10号  
矢野順子、松林哲也、西澤由隆（2005）「自治体規模と住民の政治参加」『選挙学会紀要』4号  
山田政治（1965）「選挙にあらわれた政治意識 — 島根県の場合」日本政治学会編『政治意識の理論と調査』、岩波書店

### 【ウェブサイト】

- 総務省合併相談コーナー、<http://www.soumu.go.jp/gapei/>（2009年5月4日閲覧）  
総務省自治行政局合併推進課「合併協議会等設置状況（平成21年4月1日現在）」、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000019289.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000019289.pdf)（2009年5月5日閲覧）  
永尾理恵子（2006）「『在任特例の75%』が自主解散・全員辞職～愛媛県」、<http://www.news.janjan.jp/election/0612/0612040891/1.php>（2009年5月4日閲覧）