

平成 21 年 6 月 15 日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）  
 研究期間：2007～2008  
 課題番号：19830120  
 研究課題名（和文） 「制度志向型住民運動」としての住民投票運動と地域権力構造の変容に関する実証的研究  
 研究課題名（英文） Positive Research on the Local Referendum Movement as “System Oriented Residents’ Movement” and change in the Community Power Structure  
 研究代表者  
 新藤 慶（SHINDO KEI）  
 新見公立短期大学・幼児教育学科・講師  
 研究者番号：80455047

研究成果の概要：市町村合併を契機に実施事例が飛躍的に増加した住民投票を対象とし、その背景と成果を探るため、群馬県旧富士見村・旧榛名町を対象に調査を行った。その結果、(1)市町村合併をめぐる住民投票は、合併の是非の意向確認に重点が置かれ、住民参加制度をつくらうという意志は強くなかったこと、(2)ただし、住民投票をきっかけとして、新住民の地域政治への参加や、首長・議員選挙で、合併を判断基準とする投票行動が見られるようになったこと、が明らかとなった。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,150,000	0	1,150,000
2008年度	1,320,000	396,000	1,716,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,470,000	396,000	2,866,000

研究分野：地域社会学、教育社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：住民運動、住民投票、地域権力構造、市町村合併

## 1. 研究開始当初の背景

(1)住民投票の実施を要求する住民投票運動は、原発、廃棄物処分場、基地問題などを争点として、いくつかの地域で実施されてきたが、実施例は必ずしも多いとはいえなかった。ところが、1990年代末から進められた「平成の大合併」を契機として、住民投票運動の発生数、住民投票の実施数は、飛躍的に増加した。

(2)この住民投票運動は、単に争点への賛否を主張するだけでなく、住民投票という「制度」を構築しようという点で、従来の住

民運動とは性格を異にすると考えられる。そこで、このような「制度志向型」の住民運動である住民投票の内実を探ることとした。

(3)その際、研究代表者がこれまで行ってきた住民運動分析の枠組みをもとに、①住民投票運動と地域権力構造との水平的関係、②住民の労働・生活と住民投票運動・地域権力構造との間の垂直的關係の2つの関係に着目して分析を進めることとした。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、第1に、従来の「イッシ

ュー焦点型住民運動」とは異なる「制度志向型住民投票運動」の内実を明らかにすることである。これにより、従来の住民運動論や社会運動論に対し、新たな知見を提示できると考えられる。

第2に、「制度志向型住民運動」が地域社会にもたらす変化を探ることである。「制度志向型住民運動」は、住民投票という住民作家制度を確立することを目指す。それゆえ、住民投票制度が形成されることにより、地域社会の意志決定の仕組みに変容が生じることが予想される。それは、端的には地域権力構造の変容として取り押さえることが可能だと考えられる。そこで、地域権力構造への影響を中心に、「制度志向型住民運動」が地域社会にもたらす変化を明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究では、群馬県旧富士見村（現前橋市）と旧榛名町（現高崎市）を対象として、実態調査を行った。ここで実施した調査は、以下の諸調査である。

第1に、行政機関でのヒアリング調査である。市町村合併の実務担当者や地域振興部門の担当者への聞き取りを行うことで、行政サイドからみた合併論議の展開や、地域住民の賛否の状況などを把握することができた。

第2に、住民投票運動従事者への面接調査である。住民投票運動の従事者がいかなる形で労働や生活を営んでおり、それが運動への参加とどのように結びついているのかを明らかにすることを主目的とした。ただし、調査を進めるなかで、住民投票はあくまでの合併をめぐる意志を実現する運動戦略の一環として位置づけられていることが明らかとなってきた。それゆえ、住民投票運動を実施した運動団体に限らず、合併推進運動・合併反対運動の双方の従事者への聞き取り調査へとシフトしていった。

第3に、地域エリートに対する面接調査である。本研究の大きな柱の一つに地域権力構造と住民投票運動との関連の解明を掲げており、地域権力構造の実態と変容についての示唆を得るために調査を実施した。具体的には、元首長、議会議員、商工会長などであるが、合併をめぐる住民運動に関与している者も少なからず存在した。

第4に、一般住民に対する配布調査である。上記の運動従事者や地域エリートだけでなく、実際の住民が合併をどのように考え、合併論議のなかでどのようにふるまい、結果をどのように評価しているのかについて調査を行った。合併論議の最中には、行政による住民アンケートも行われてはいるが、住民の労働や生活と、合併に関する意識と行動との関わりを把握できるよう心がけて調査票を設計したことにより、行政の住民アンケート

とはまた違った観点から、住民の実態を明らかにするためのデータをそろえることができた。

### 4. 研究成果

#### (1) 住民投票運動の実態

旧富士見村では、合併推進派の「富士見の将来を考える会」により、住民投票運動が実施された。これは、合併慎重派の村長が誕生し、合併反対派議員が過半数当選した選挙結果を受け、合併推進に向けた最後の手段として取り組まれたものである。そのため、これまで新潟県旧巻町の原発問題や、徳島市の吉野川可動堰建設問題における住民投票運動のように、住民自身が意志表明をする機会を設けることに主眼を置き、賛否は二の次とされていた状況とは異なる。あくまで合併推進に向けた戦略の一つとして、住民投票運動が行われた。結果は、合併賛成8,141票対反対4,787票となり、合併賛成が多数を占めた。合併反対派議員が多数の状況のなかでの賛成多数という結果は、合併論議の混迷をさらに深めることになった。

一方、旧榛名町では、住民投票運動が発生する以前に合併をめぐる住民投票が実施された。これは、当時の町長が合併反対、町議会の多数派が合併賛成という、政治機構内部での対立が生じていたことによる。このため、議会主導で住民投票の実施が進められ、住民運動団体の関与はあまり見られなかった。結果は、85票差で合併反対が多数となったが、この僅差が、やはり合併論議を困難なものへと誘うことになった。

その後、旧榛名町では、合併推進を掲げる「榛名の将来を考える会」が発足し、再度住民投票の実施を求める運動を開始した。しかし、前回の住民投票から日が浅いこと、85票差とはいえ合併反対が多数という民意が明らかになっていることを楯に、合併反対派の町長は住民投票条例案を再議にし続け、結局、住民投票の実施には至らなかった。

このように、本研究の対象事例からは、市町村合併をめぐる住民投票は、あくまで合併に対する自らの陣営の意向が「民意」であることを示そうという目的で実施が目指されており、「住民参加の制度を確立する」という性格は相対的に弱いと捉えられる。また、住民投票の実施により、かえって合併の対立は深まっており、問題解決には直結していなかった。しかし、それだけ町内・村内全体での論議が活発となったことを示すものであり、住民の合併ないしは地方行政・地域政治に対する関心を喚起するうえで、大きな成果をもたらしたと考えられる。

#### (2) 投票行動への影響

それでは、住民投票の実施は、どの程度住

民の地域政治への関心を喚起することになったのか。旧富士見村では、2003年村長選挙・2003年住民投票・2007年村長選挙での投票率は、76.87%→74.27%→75.43%と推移しており、全体としてはほとんど変化が見られない。しかし、本研究で実施した住民への配布調査では、これらの選挙での白票・棄権率が、20歳代で50.0%→16.7%→35.7%、30歳代で23.5%→30.4%→14.3%と、特に2003年村長選挙と2007年村長選挙の間で割合が大きく低下している。つまり、もともと投票率の低かった20～30歳代の若い層で、投票率の向上が見られたといえる。

それに対し、旧榛名町では、2003年町長選挙・2004年住民投票・2005年町長選挙での投票率が、57.74%→70.61%→76.52%と大幅に上昇している。これを、本研究で行った住民への配布調査で見ると、それぞれの選挙での「白票・棄権率」は、20歳代で42.9%→33.3%→50.0%と逆に高くなっている。ただし、これは20歳代のサンプルが少ないことが原因で、全体の趨勢とは異なる傾向が生じていると考えられる。一方、30歳代では68.0%→11.1%→40.0%、50歳代では27.7%→14.0%→10.4%と、いずれも「白票・棄権率」は低下傾向を示している。このように、投票行動という指標で見ると、住民投票の実施により、特にこれまで地域政治に関わりをあまり持っていなかった比較的若い年齢層で、地域政治への関心の高まりが生じていると捉えられる。

### (3) 合併の賛否と住民の労働・生活

このように若い層で、合併をめぐる住民投票を機に地域政治への関心を持つことになっていたが、住民たちは合併に対し、どのような考え方を持っていたのだろうか。旧富士見村での住民配布調査を見ると、年齢が低い方が合併に賛成、年齢が高い方が合併に反対という大まかな傾向が生じていた ( $p=.060$ )。ただし、20歳代では「当初から賛成」(26.5%)よりも「当初から反対」(31.6%)が上回っており、若い世代では唯一反対派が多くなっていた。このことは、20歳代に地付き層が多く含まれていたことと関係がある。地付き層では、「当初から反対」が29.5%と、新住民（「当初から反対」は15.2%）に比べて反対派が多い。このことが、20歳代の賛否に影響を与えたと考えられる。

一方、労働との関わりを見ると、農林漁業層では反対が過半数に達しているのに対し、他の階層では4～6割が賛成で、反対を上回っていた ( $p=.147$ )。ただし、有意差は見られない。

これに対し、旧榛名町の住民配布調査を見ると、全体的に合併賛成が多いが、年齢が高くなるにつれて反対派が多くなる様子が見

られる ( $p<.01$ )。それに対し、職業階層との関連を見ると、農林漁業層でやや賛成が少なく、反対が多い傾向が見られるが、有意差は生じていない ( $p=.620$ )。このように、職業階層による有意差が生じないといった結果は、実際に職業階層の影響が少ないのか、指標の取り方の問題（「専門管理」「ホワイトカラー」「ブルーカラー」「農林漁業」「無職」「その他」に分類）なのか、今後も慎重に検討する必要がある。

以上見てきたように、旧富士見村・旧榛名町とも、旧来地域政治に関心を持っていなかった若い年齢層が、合併問題を機に関心を持つようになっていた。基本的には若い世代は合併賛成であったが、旧富士見村では地付きの若年層の存在もあり、合併反対の者も多く見られた。これらの合併に対する意志を明確にし、それを地域政治に反映しようとしたことが、投票行動への参画につながったと捉えられる。

### (4) 住民運動と地域権力構造の関係

住民への配布調査では労働面での差異はあまり大きく見られなかったが、住民運動の中核では、労働面の差異が大きな違いを生んでいた。

旧富士見村・旧榛名町とも合併賛成派・合併反対派双方が団体をつくり、それぞれの立場から運動を展開していった。これらの中核に位置するのは、地付きの有資産者層（経営者層・大規模農家層など）である。このように、同じ有資産者層でありながら、片や賛成、片や反対と立場がわかれるのはなぜだろうか。

その一つの要因は、政治グループの対立である。群馬県はこれまでに4人の首相を輩出し、保守王国として知られる。特に、福田、中曽根という首相経験者を中心とした政治グループが、町村レベルの政治機構にも深い関わりを持っている。この福田グループ、中曽根グループの対立が、合併賛成・反対両派を形成することになった。これについて当事者たちは、政治グループ間の対立が主たる要因であり、合併そのものの是非はあまり関係がないと捉えていた。そのことを裏づけるように、旧富士見村では、中曽根グループが賛成、福田グループが反対であったのに対し、旧榛名町では中曽根グループが反対、福田グループが賛成とされていた。

しかし、これらの政治グループの構成を検討すると、やはり一定の生産・生活上の基盤に基づく差異が存在することが明らかとなった。旧富士見村では、建設業や水道業など、村発注の業務を手がける経営者が福田グループを構成していた。そのため、事業の発注主体としての村の存続のため、合併に反対していた。一方、旧榛名町では、中曽根グルー

研究者番号：80455047

(2)研究分担者  
なし

(3)連携研究者  
なし

プの中核が長年町長を務めていたのに対し、福田グループの方では、地域政治の表舞台にはあまり関与せず、農業経営の面で活躍している者が多かった。このように、政治機構に立脚するか、経済機構に立脚するかという違いがあり、政治機構に立脚する中曽根グループが、「町政」という活躍の場を失いたくなかったことが合併反対につながったとみられる。

このような形で、合併に関わる賛成・反対両派の住民運動が展開されたが、最終的には両地域とも合併が達成され、合併賛成派の「勝利」の結果となった。これに伴い地域権力構造にも、一定の変化が生じている。旧富士見村では、福田グループの影響力が低下したとの見方が、関係者のなかに生じている。一方、旧榛名町では、中曽根グループの中核であった元町長が森林組合長を担うことになり、政治機構に立脚していたものが、経済機構に活躍の場を移してきた。このようななか、先程も指摘したように、若い世代の地域政治も進んできており、一定の勢力になりつつある。

以上のように、住民投票運動は、住民投票という住民参加制度の構築を図ったものでは必ずしもなかった。しかし、合併論議や住民運動の展開を契機として、地域社会の意志決定構造には変化の兆しが見られる。この変化がどのような姿で地域社会に根づいていくのかについては、さらなる調査と分析を続けていきたい。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 1 件)

- ① 新藤慶, 2008, 「市町村合併をめぐる住民投票運動の展開と地域権力構造の変容——群馬県富士見村を事例として」『現代社会学研究』21: 1-17. (査読有)

[学会発表] (計 2 件)

- ① 新藤慶「市町村合併をめぐる住民の意志と関わり——群馬県富士見村・旧榛名町の事例を通して」第34回地域社会学会大会, 2009年5月10日, 岡山大学.
- ② 新藤慶「市町村合併をめぐる住民投票運動と運動従事者の生活——群馬県富士見村の事例を通して」第55回北海道社会学会大会, 2007年6月17日, 北海道武蔵女子短期大学.

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

新藤 慶 (SHINDO KEI)

新見公立短期大学・幼児教育学科・講師