

危機管理・復興から考える「平成の大合併」

河村和徳

1 研究機会としての「平成の大合併」

1.1 合併に関する分析は十分になされたのか

市町村合併を論じた分権は数多くあるが、「平成の大合併」を含めた市町村合併に関する政治学的な研究は、意外に多いとは言えない。財政学的な見地から合併効果を論じた研究を除けば、その多くが①制度の紹介ないしは②事例の紹介であり、一般化を目指していない研究であった。

筆者の印象では、②に該当する研究は、合併反対論を基礎に置き、政府と自治体が進める合併策に抗うことを目的にしたものがほとんどである。これらは合併反対の結論ありきで、市町村合併を事例に住民参加制度の課題を論じるとか、有権者意識の時系列変化を追うといった論点が欠けているものが多く、政府の統合に伴う意思決定の変化や市町村以外の単位（広域連合や一部事務処理組合）の意義などを論じたものはない。

また、これらの研究のほとんどに共通するのが、分析枠組みを提示せず、自らの主張に都合のよいサンプルの事例を紹介して自説を説明しようとするSmall-N問題を抱えている点である。「事例を幾つ取り上げるか、その事例はどのように選択するか（内山, 2007: 192）」は、事例に基づく実証分析を行う際、慎重な対応をすべき問題であるが、「そうしたことはお構いなし」という印象を受ける。加えて、市町村合併とは直接的には結びつかないが、政治学的な先行研究（たとえば、政府規模を論じた研究や政府間交渉に関する研究）が全くと言っていいほどない点も共通する。

市町村合併に関し、政治学的な分析が乏しいと筆者が思うのは、こうした理由があるからである¹。

筆者はこれまで、山田（2007）のように、市町村合併の是非は別に、

サーヴェイなど計量的なアプローチで地方議員と住民の評価のギャップ等を分析してきた(河村, 2010)。そして、フィールドワークを通じ、前出のような書籍では論じられていない事実について探索してきた。「事例研究に留まるのではなく、合併を事例とした実証研究を進め、一般的な知見をより深めていく必要がある」。これまでの「平成の大合併」研究を振り返って、そう思う。

1.2 本稿の視点

本稿では、先行研究であまり議論されてこなかったもののうち、防災・危機管理の視点からみた基礎的自治体の規模について考える。市町村合併の是非も大事であるが、合併よりも規模に注目するのが本稿における筆者の立場である。

そのような立場を採る理由の1つとして、東日本大震災によって、「市町村の合併が被災自治体の防災力に負の影響をもたらした」という主張に注目するからである。たとえば、市町村合併が地域の防災力に負の影響があったという主張は、金谷・島田(2008)や室崎・幸田(2013)などに見られる。そこでは、「市町村合併の影響で役場が支所化し、周辺になった旧自治体は地域の職員数が減少したため、地域防災力が低下した」とされている。

彼らの論理構成は、一見、実態に即しているかのように見える。しかし、これは現実の一部は説明できるものの、極めて限定的な見方である。また反証はいくらでもできる。たとえば、室崎・幸田の第3章(幸田論文)は、津波被害が最大であった石巻市を取り上げている。石巻市の初動には合併の影響はあったことは否定できないが、そもそも政策には激

¹ もちろん伊藤(2007)が指摘するように、地方政治を分析するには、時間や資金などの研究資源をどう配分するか、その力量が求められる。とりわけ、数ある地方レベルのデータをどのように効果的に集めるかは、研究を進める上での鍵となる。そのため、複数の事例を複数の研究者で分担しながら研究することも必要となる。これが、実証研究を志す若手の研究者が合併事例の研究をしにくい理由にもなっている。

変緩和を意識した移行期間がつきものであり、合併特例が終了していない中での災害である点に留意する必要がある。合併の影響に対する評価は慎重に行われるべきである。

河村（2014）を執筆する際、筆者は石巻仮設住宅自治連合会のメンバーなど当事者と議論する機会があった。そこでは「合併は遠因ではあるが、合併後の石巻市の執行部が、旧石巻市方式に固執したことの方がより重要な原因」と指摘があり、かつ「また隣接する東松島市は合併自治体であるが、石巻市のような不満は少ない」という声もあった。幸田論文が指摘する地域防災力は、所謂「コミュニティ防災力」とみなすことができ、市町村の「危機管理能力」及び「復旧・復興を成し遂げる力」まで広げた広義の地域防災力とは言い難い。少数事例をもって地域防災力が低下したと主張するのは、政治学・行政学的に有意義な議論とはならない。

自治体合併という政策手段をひとまとめにして論じると、合併の有無ばかりに注目が集まりすぎることになる。生じた弊害が合併に伴って発生した弊害か、人口規模に基づいて生じた弊害か、それとも担税力（財政力）に基づいて生じた弊害かを慎重に見極めて議論しなければ、分析結果を読み誤るかもしれない。

また議論をする者が、我が国の地方交付税交付金制度を前提にして議論しているのかについても、押さえる必要がある。地方交付税交付金制度を前提とすれば、「合併をする方が損である」というロジックが成り立ちやすい。筆者としては、国が税収不足を補填してくれる制度を前提にして合併の是非を議論するのは、厳密性を欠くように思える。

本稿のようなアプローチの可能性があることが認知されればよいと思うし、近年多発する自然災害に自治体がどう向き合うかを考える一助になればよいと思う。

2 大規模災害対応時のマンパワーからみた基礎的自治体の規模

2.1 建て前と本音

2012年2月、報告者が幹事を務める在仙有志の勉強会において、奥山恵美子仙台市長は、興味深い報告をしている²。それは、東日本大震災ではその被害の大きさもあり、法律的には実施すべきとなっても、現実的には対応できなかったことが多々あったというものである。

法令上、大規模災害が発生した際、国と地方自治体が協力して復旧・復興に関与することになっている。ただし、日本の仕組みでは、そうした自然災害への対応はまず基礎的自治体が行うことになっている。そして災害対応能力は、地方自治体のマンパワーと比例する。そのため、被災自治体の規模及び当該自治体の職員の被災状況が、初動対応やその後の復旧・復興対応に大きな影響を与えることになる（表1）。

表1 奥山恵美子仙台市長による法令上の実施主体と現実のマンパワーの乖離

	法令上の実施主体				現実のマンパワー			
	国	県	仙台市	市町村	国	県	仙台市	市町村
被災者搜索等	○	○	○	○	○	○	○	△
避難所運営等	(財政支援)	○	○(通知)	○(通知)		○	○	△
ライフラインの復旧	○		○	○	○	○	○	△
危険度判定	△(制度管理)	△(要項整備)	○	○	△	△	△	△
罹災証明等発行			○	○			△	△(×)
廃棄物処理	(財政支援)		○	○		△(委託)	○	×
集団移転	(財政支援)		○	○			△	△(×)

○：法令上担当

○：できる

△：条件付きで関与

△：厳しいができないこともない

×：ほぼ不可能

出典：奥山恵美子仙台市長講演資料 河村（2014）再掲

² 第15回フォーラム分権ってなぁに講演会「震災からの復興に向けて（講演者・奥山恵美子仙台市長）」（2012年2月1日開催）

大規模自治体では職員の専従性が高く、1人が幾つもの仕事を兼職しているところに比べれば、初動や復旧・復興に人的資源を投資しやすい。また職員が被災するなどして欠けた際の穴埋めは、小規模自治体より大規模自治体の方が容易である。すなわち、日本の災害には「本音と建て前」が存在し、建て前で言えば市区町村は平等であるから復興格差はあってはならないが、現実は大規模自治体ほどマンパワーがあるため復興は早くなることになる。地縁組織を維持しづらい大規模自治体は、コミュニティ防災の面では小規模自治体に劣るかもしれない。しかし、防災・危機管理政策上では大規模自治体の方が優っているのは間違いない。

以上から、「合併したから地域防災力が低下した」と一般化することは難しいのである。

2.2 相互応援協定の実効性

災害時相互応援協定は、一方で災害が発生した際、もう一方の自治体が食料や飲料水、生活必需品を被災自治体に提供し、かつ復旧に必要な職員を派遣するものであり、前者と後者の関係を併せ持つ。災害時相互応援協定を結ぶことによって、職員から職員への支援だけではなく、被災自治体の住民に対し、もう一方の側の住民が支援物資を送る動機付けにもなるからである。また普段の防災訓練等を通じた住民間の交流も行われる。

ただし、災害時相互応援協定の締結には1つの盲点がある。それは、「災害時相互応援協定をどの自治体と締結するか」という点である。東日本大震災1年後に行われた奥山恵美子仙台市長の講演の際、奥山市長は、「発災後すぐ、札幌市や新潟市、神戸市からの応援が仙台市に来た」ことを我々聴衆に述べた。このことは政令指定都市という枠組みの存在が、防災上重要な役割を果たしていることを意味している。中越地震を経験した長岡市は、災害時相互支援の協定を高岡市や会津若松市と結んでいる。歴史的な背景や県内での位置づけ、そして距離（概ね2、3時間）

という部分を意識した結果だという。これは、自治体間の距離と共通性が、協定締結の大きな要素になりうることを示唆している。

また災害時相互応援協定の効果を考えると、よりマンパワーを持つ自治体と締結することが有利であるのは自明である。裏を返せば、1人が複数の仕事を兼務する小規模自治体からの職員派遣は期待できないということである。東日本大震災時、景勝地を抱える縁で日本海側に位置するにかほ市から応援隊が松島町に来たが、その際、応援に来た自治体関係者の1人が「合併してなかったら応援に来れたかどうか…」と述べていたことを、筆者はヒアリングの過程で耳にした。合併前の旧象潟町の規模では日常の業務が滞るため、職員派遣が容易ではなかったというのである。

すなわち、自由に防災協定を結ぶことができるという環境下では、小規模自治体は不利なのである。

3 防災・危機管理施設からみた自治体規模

ここまで大規模災害時のマンパワーの観点から議論してきたが、ここでは「消防施設」「病院施設」「焼却処分場」「防災無線」といった防災・危機管理施設の面から少し論じたい。

一般的に考えれば、規模を大きくした方が「規模の経済」が働くので、防災・危機管理施設の建設や設備更新は大規模自治体有利である。たとえば、中越地震以降、長岡市は周囲の市町村を吸収合併していくが、その背景の1つに中山間地における防災無線設置等、災害対策の必要性を周辺市町村が感じたことがあったという³。中山間地で防災無線等の設置が進まないのは、設置費用だけでなく、維持費用が重荷になるためだという⁴。大きくなることで効率化がはかれ、また予算規模が拡大することで、何かあった時の備えができるのである。

³ 旧川口町は隣接する小千谷市ではなく、長岡市と飛び地合併している。

もちろん、合併して規模が大きくなったからよいという訳ではない。防災・危機管理施設をどこに設置し、どのように運用するかといった側面も、危機管理を考える上で重要だからである。たとえば、離島を含んだ合併事例を検討した茶園（2014）は、似たような事例であっても、合併後に防災・危機管理のコントロールセンターをどこに置いたかで、その効果は異なってくることを報告している。①防災・危機管理施設の更新が適切にでき、かつ②防災・危機管理上の指揮命令系統が一元化されている方が望ましく、また③そこに住む住民の意向がそれらに反映される仕組みになっている方が望ましいのである。

3.1 「組合立」よりも「市立」

市区町村は、災害対策基本法等の災害法制によって、防災・危機管理の単位として位置づけられている。日本では、大規模災害であっても現場主義で対応する仕組みになっていることは既に述べた。

ところで、市区町村の防災・危機管理を考えた際、重要視すべき組織はどこであろう。もちろん意思決定を担う長や危機管理部門が重要であるのは疑いもない⁵。実働を考えると、消防や病院なども防災・危機管理上、重要な部局であると言える。

しかしながら、日本の防災体制は、防災・危機管理の単位を市区町村とする一方で、一部の市区町村は防災・危機管理の主体を外に出しているという歪みを抱えている。消防施設や病院施設、焼却場を一部事務組合（広域連合はごく少数）で処理しているところは少なくなく、これらの事務を他の自治体に委託しているところもある。防災や危機管理の一体性を考えれば、これらの施設は「組合立」よりも「市町村立」で管

⁴ たとえば、『読売新聞』や『毎日新聞』は、岩手・宮城内陸地震の関連記事として、防災における費用対効果や緊急時のための負担をどうするかについて、特集記事を組んでいる。2008年6月16日（双方とも）。

⁵ 東日本大震災において大槌町は意思決定の要である町長を津波で失い、震災からの復旧・復興に支障をきたした。

理される方が望ましい。防災や危機管理は短い時間でトップダウンの意思決定をしなければならず、またそれぞれの機関が整合性のとれた行動を行うことが求められるからである。

こうした歪みは、「平成の大合併」に関する研究ではあまり多くは語られなかったが、合併自治体の現場では、こうした広域行政の枠組みを意識した議論は数多くなされていた。たとえば、筆者は、河村（2010）で白山市の合併が広域行政の枠組みを維持するためになされたことを紹介しており、また河村（2014）では合併間もなく岩手・宮城内陸地震に襲われた栗原市の事例を紹介している。

合併によって危機管理関連施設に対する発言権を失ったところもある。山形県鶴岡市の例である。鶴岡市の事例は、自立という選択が実は重いものであったことを、自立を選んだ町民が思い知らされた事例である。

かつて旧鶴岡市は周辺市町村と、消防及びゴミ処理を一部事務処理組合で構成していたが、南庄内合併協議会⁶を経て新鶴岡市が合併するにあたり、新鶴岡市側は一部事務処理組合を解散する意向を三川町に申し入れた。「三川町が自立するのであれば、一部事務組合も白紙に」というのが新鶴岡市側の言い分であった⁷。合併協議からの離脱を三川町が選択したことにあたり、新鶴岡市としては、「自立を志向したのにも関わらず、これまで通りのメリットを享受するのは虫がよい」という判断を行ったのである。

その結果、図2の記事で示されたような申し入れとなった。図2の記事では、三川町は自立の代償として以前以上の負担をせざるを得なくなった、というところで指摘は留まっているが、実際は、三川町は消防やゴミ処理を委託することで、これらの業務に対する発言権を失ったのである。

⁶ <http://www.city.tsuruoka.lg.jp/gappei/>（2014年9月20日訪問）

⁷ 『河北新報』2006年11月29日

合併に伴い組合立を解消することで、防災・危機管理体制の一元化がはかられた自治体もあったが、三川町のようにかえって防災・危機管理能力が失われたところもあったのである。

3.2 組合立は構造的に更新が進まないという視点

なぜ「平成の大合併」に関する研究の中で、こうした視点が欠けていたのか。答えは簡単である。①研究者が市区町村という単位に囚われすぎているからであり、②市区町村は「地域づくりの単位」という思いが強いからである。また、③防災や危機管理は平時では票にならず、争点として選挙戦の俎上にあがらないことも大きい。目の前にある研究課題が見えていなかったのである。

組合立の防災・危機管理関連施設の更新は、市立のそれと比べてままならないのは、なぜであろう。それは、一部事務処理組合というスキーム自体に問題があるからである。

一部事務処理組合は、地方公共

鶴岡市と構成の消防、ごみ処理組合

山形・三川町 解散に合意、業務委託へ

鶴岡市が、合併をほこ
にした三川町に対し、消
防とごみ処理を担うそれ
ぞれの一部事務組合の解
散を申し入れた問題で、
三川町は二日、両組合の
解散に同意し、年間当た
り九千万円増の二億三千
万円を業務委託する方針
を伝えた。

三川町の負担金はこれ
まで合併を前提に優遇さ
れてきたが、合併を見送
る公算が大きくなった昨
年十一月、鶴岡市が負担

金の見直しや組合の解散
を提案した。
先月下旬の町長選で、
自立路線を唱えた現職の
阿部誠町長が、合併を訴
えた元町議二人を破って
三選。合併破談が確定し
たことから、同市は業務
委託する場合の具体的
な金額を提示し、協議を
続けてきた。

一方、事務組合の解散
に当たり、将来的な施設
解体費も清算したい鶴岡
市に対し、三川町は「財
産処分に伴う負担は実際
の建て替え時にしてほしい」と要望し、詰め協
議を続ける。すべて合意
すれば、両市町とも今月
中に臨時会を開き、廃止
手続きを進める。

出典：『河北新報』2007年2月3日

図2 鶴岡市・三川町の事例

団体間の事務を共同で行うために設置される特別地方公共団体である⁸。一部事務処理組合は、広域連合同様、構成自治体の負担金を主たる財源としており、施設の更新等は地方債で賄われたとしても最終的には構成自治体の負担となる。筆者は、自主財源を加入自治体の負担金に依存するという構造は、施設・設備の更新を難しくすると考える。なぜなら、「組合立消防や組合立病院が施設・設備を更新したい」と仮に組合長に要求しても、応分の負担にできない構成自治体や更新を払いたくないと拒否する構成自治体があると、元手の目処が立てられず、結局更新が無理となるからである。すなわち、応分の負担ができない構成自治体や更新費用を惜しむ構成自治体が、施設・設備の更新を妨げる「拒否権プレイヤー（ツェベリス 2009）」になるのである。

一部事務処理組合というスキームには、もう1つの難点がある。それは、住民が防災・危機管理関連施設のあり方を決める意思決定に参加しづらい仕組みになっている点である。一部事務処理組合は、広域連合と異なり、議会と管理者を直接公選ないしは間接選挙で選出するという法的規定はなく、直接請求を行う法的根拠もない。また広域連合のような、広域計画を策定し、それを構成団体に要請する法的根拠もない。すなわち、生命・財産を守る防災・危機管理関連施設に住民の意向を反映させられないという課題を、一部事務処理組合という仕組みは抱えているのである。

防災・危機管理の一元化や以上のような制度上の問題点を考えると、「大規模自治体と小規模自治体が防災・危機管理の単位として同じである」とみなすことは困難である。事実、東日本大震災での教訓を踏まえ、2013年6月に災害対策基本法が改正され、市区町村に対する都道府県の代行権限が強化されたが⁹、この改正は「市区町村が防災・危機管理の単位として見るのが難しい」と宣言したものとみることができる。

⁸ http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf（2014年9月20日訪問）

このように考えると、防災・危機管理の単位は、少なくとも市立消防や病院等を自前で運営できる市であるべきとなる。防災・危機管理の一元的な対応や防災計画の整合性の担保の観点からである。

4 まとめにかえて

防災・危機管理の視点から市区町村の規模を考えれば、現在のような規模が不均一のような状況は望ましいことではない。もちろん室崎・幸田(2013)の第2章(中林論文)のタイトルのように、「合併したからといって防災力が上がる訳ではない」。しかし、大規模自治体の方が、住民の生命・財産を守れる可能性は高く、災害時からのリカバーは早くなることは否定されるものではない。

今井は「本来の分権とは、自分たちがやるべきことを自分たちが考えて自分たちが決める(今井2014:214)」と述べ、「住民の生命をどのように守っていく」ことも自治体の仕事と指摘する。たしかにその指摘は妥当である。ただ、①地域づくりはボトムアップで構わないが、防災・危機管理はトップダウン型で行われなければならないし、②防災・危機管理は組織的な一体性が確保されている方が望ましい、という点があることは無視してはならない。筆者は、自治体規模を考える際、地域づくりの単位と防災・危機管理の単位という視点から落としどころを考えねばならないと考える。

仮に現行の制度を前提にすると、おそらく、

- ・自治体規模を拡大する、
- ・一部の権限を都道府県に委譲する、
- ・格差が存在することを甘受する、

⁹ <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kentokaigi/01/pdf/sankou1.pdf> (2014年9月20日訪問)

の何れかしかないであろう。一部の権限を都道府県に委譲することは、所謂「西尾試案」で示された手法であり、この度、大規模災害からの復興に関する法律に盛り込まれた。ただ、西尾試案での反対を思い起こせば、これを選択できるところはほとんどないであろう。

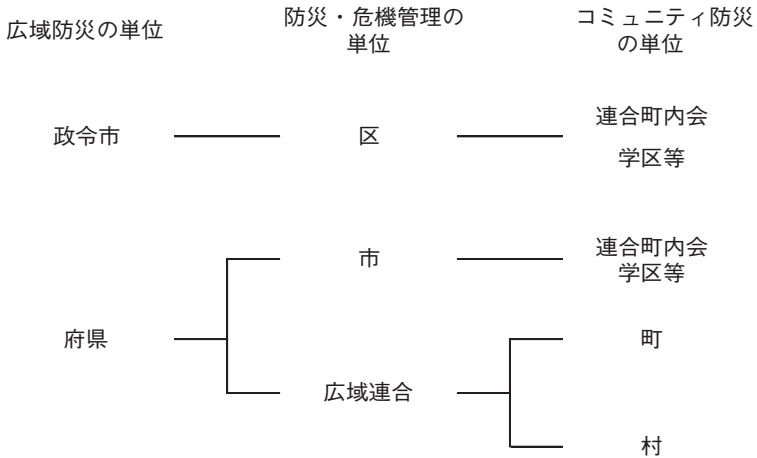


図3 筆者の考える地方自治体の危機管理・防災のイメージ

権限の委譲もできないし合併もできないとなると、手段として残された中で有望であるのは広域連合制度の活用である。これまでの議論から、①防災・危機管理の一元化が可能で、②防災・危機管理施設の更新が比較的スムーズにでき、③ある程度のマンパワーが確保できる仕組みの構築は、広域連合を活用できれば不可能ではない。広域連合の連合長は直接公選で選出が可能であり、住民の直接請求もある。地域計画の要請を構成自治体にできる。現行制度を前提とすれば、合併を望まない基礎的自治体は、防災・危機管理を基本とする広域連合を形成し、基礎的自治体はコミュニティ防災（狭義の地域防災）の単位として、または平時の地域づくりの単位とする、これが落としどころではないか。そして土木

や防災、例規に関するスペシャリスト等は広域連合で雇用することになれば、マンパワーの確保でも効果的である¹⁰ (図3)。

合併が闇雲に進むのは望ましくない。しかし、大規模災害を経験して、「基礎的自治体の危機管理は、一定の規模の自治体の下、一元的に行われるべき」というのが筆者の立場である。「平成の大合併」が終了して基礎的自治体の規模についての議論が途絶えてしまった感があるが、防災・危機管理の視点から再度検討する余地はあるように思われる。

謝辞

本稿は、2014年度日本政治学会研究大会における報告論文を加筆・修正したものであり、科学研究費補助金基盤研究A「土地・選挙制度・自治一代表民主主義の再構築 (26245003 研究代表者：糠塚康江・東北大学大学院法学研究科教授)」の研究成果の一部である。

本稿を執筆するにあたり、多くの方より情報提供を頂いた。記して感謝申し上げたい。また政治学会等においてコメントしていただいた先生方にも御礼申し上げたい。

¹⁰ 戦前の市制・郡制に近づくイメージである。

なお、広域連合を活用すると考えると、福島で議論されている「二重の地位の保証問題 (今井 2014)」を (部分的ではあるが) 解決することができる。避難している自治体と被災者受け入れ自治体 (ないしは福島県) とで震災復興に係る広域連合を形成し、その長ないしは議員を直接公選とすれば、広域避難者の声はある程度届くことになる。(ただし、参加できる者は、役場機能が移転した自治体に避難した者に限定されてしまうという欠点もある。)

参考文献

- 茶園浩一. 2014. 「離島地域の防災対策の課題に関する研究」政策研究
大学院大学修士論文。
- 今井照. 2014. 『自治体再建—原発避難と「移動する村」』
- 伊藤修一郎. 「地方政治・政策分析」『レヴァイアサン』第40号、115-
121頁。
- 河村和徳. 2010. 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社。
- 河村和徳. 2011. 平成22年度宮城県受託研究「市町村の広域行政に係る
調査研究」研究成果報告書 『宮城県の合併自治体の事例を中心に
ポスト合併時代の「広域行政」と「住民自治」について考える¹¹』
宮城県。
- 河村和徳（著）・河北新報社（協力）. 2014. 『東日本大震災と地方自
治—復旧・復興における人々の意識と行政の課題』ぎょうせい。
- 室崎益輝・幸田雅治[編著]. 2013. 『市町村合併による防災力空洞化—東
日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。
- 斉藤淳. 2012. 「書評：河村和徳著『市町村合併をめぐる政治意識と地
方選挙』木鐸社 2010年」『レヴァイアサン』第50号。
- ジョージ・ツェベリス（眞柄秀子・井戸正伸 [監訳]）. 2009. 『拒否権プ
レーヤー—政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部。
- 内山融. 2007. 「事例分析という方法」『レヴァイアサン』第40号、190-
195頁。
- 山田真裕. 2007. 「政治参加研究における計量的アプローチとフィール
ドワーク」『レヴァイアサン』第40号、145-151頁。

¹¹ 報告書は下記からダウンロード可能。

URL: <http://www.page.sannet.ne.jp/kwmr/research/MIYAGIreport.pdf>