

市町村合併と危機管理

Municipal Mergers and Crisis Management



浅野 一弘

札幌大学法学部教授
ポストン大学客員研究員

はじめに

いわゆる「平成の大合併」によって、市町村の数は1,788団体となった（2008年6月3日現在：783市、812町、193村）。なお、総務省によれば、2008年11月1日には、783市、808町、193村の1,784市町村にまで、市町村合併がすすむようだ^{*1}。このように、市町村合併がすすんだ背景を探る場合、われわれは、「市町村の合併の特例に関する法律」（＝「合併特例法」）の存在を無視できない。この法律は、「合併後のまちづくりに必要な公共施設の整備や、自治会活動や地域行事など地域振興に必要な基金積み立ての費用について、合併後10年間に限って調達できる借金」＝「合併特例債」を認める内容で、しかも、「対象事業費の95%まで借り入れが可能で、そのうち70%は国から来る地方交付税で賄える」というものであった^{*2}。

だが、当初、国の思惑とは裏腹に、この“アメ”はうまく機能せず、市町村合併の動きは緩慢であった。しかも、法律のタイム・リミットが2005年3月31日に設定されていたため、2004年5月26日の時点で、「平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併を行ったものについては、現行合併特例法の規定を適用する」という内容の法改正がなされた^{*3}。ちょうど、このころ、合併の有する負の側面への関心が全国的に高まりつつあり、市町村合併に二の足をふむ自治体も多かった。こうしたタイミングで、合併特例法の適用期限の延長がなされたのだ。そのため、多数の地方自治体が、このチャンスを逃すことなく、財政上の恩恵を享受しようと、「駆け込み合併」に走る事となった。かくして、最終局面において、「合併特例債」という“アメ”が、市町村合併の動きに拍車をかけたことはまちがいない。

ところで、わが国では、1995年1月17日の阪神・淡路大震災以降、「危機管理」ということばが声高に叫ばれるようになった。これまで、われわれが危機管理について論じる場合、とりわけ、国や地方自治体の役割に注視してきたことはいうまでもない。だが、残念ながら、「平成の大合併」の議論において、危機管理という側面が、あまり注視されてこなかったような印象がぬぐえない。しかも、この点に関する調査研究も、皆無に等しいのが実状である。

そこで、本論においては、まずはじめに、日本における市町村合併の動向について検討する。つぎに、市町村合併の論議のなかで、地方自治体における危機管理体制構築の問題がどのようにあつかわれてきたのかについて、地域防災計画に着目しつつ、紹介する。そして最後に、市町村合併と危機管理とのかわりについて、簡単な私見を述べてみたい。

1 市町村合併の動向

(1)わが国における市町村合併の歴史

表1からも明らかのように、わが国において、市町村合併はこれまでくり返しおこなわれてきた。なかでも、「明治の大合併」と「昭和の大合併」の折りに、市町村合併は劇的にすすんだといえる。前者の結果、町村数は約5分の1になっているし、後者によって、「昭和28年から昭和36年までに、市町村数はほぼ3分の1」までになった^{*4}。この「昭和の大合併」をおしすすめた背景には、「広域社会に対応する地方自治の能率化と経費節約のために町村合併促進法による強力な指導」(傍点、引用者)があったことはいうまでもない^{*5}。

表1 市町村数の変遷

年 月	市	町	村	計
1888年	—	71,314		71,314
1889年	39	15,820		15,859
1922年	91	1,242	10,982	12,315
1945年10月	205	1,797	8,518	10,520
1947年 8月	210	1,784	8,511	10,505
1953年10月	286	1,966	7,616	9,868
1956年 4月	495	1,870	2,303	4,668
1956年 9月	498	1,903	1,574	3,975
1961年 6月	556	1,935	981	3,472
1962年10月	558	1,982	913	3,453
1965年 4月	560	2,005	827	3,392
1975年 4月	643	1,974	640	3,257
1985年 4月	651	2,001	601	3,253
1995年 4月	663	1,994	577	3,234
1999年 4月	671	1,990	568	3,229
2002年 4月	675	1,981	562	3,218
2004年 5月	695	1,872	533	3,100
2005年 4月	739	1,317	339	2,395
2006年 3月	777	846	198	1,821
2006年 4月	779	844	197	1,820
2007年 3月	782	830	195	1,807

出所: <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2008年 6月 3日)。

その後、「平成の大合併」が進展した。これは、先述したように、「市町村の合併の特例に関する法律」の経過措置終了期限（2006年 3月31日）を視野に入れて展開されたものであり、「合併特例債」という“アメ”を求める地方自治体側の意向が強くはたらいた結果とみることができよう。

ところで、市町村合併を所管する総務省は、「市町村合併の背景と効果」として、①地方分権の推進、②少子高齢化の進展、③広域的な行政需要が増大、④行政改革の推進、⑤昭和の大合併（昭和30年前後）から50年が経過→時代の変化、の5点をあげ、これらの課題に対処していくためにこそ、「基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要」があり、「そのための手段として」、市町村合併がみちびきだされると断じている^{*6}。

もちろん、総務省が主張するように、市町村合併をめぐるのは、「市町村の行財政能力は大きくなる」といった側面がある一方で、「反面では市町村と住民の距離が遠くなり、議会の議員定数も減少するので、市町村の政治・行政と住民とを結びつける仕組みが必要となり、町内会・部落会の役割が問題になってきた」との指摘があることにも留意する必要がある^{*7}。

このように、市町村合併には、プラスの側面とマイナスの側面があるため、なかには、国による、うゑからの市町村合併に反発をし、《合併》ではなく、《自立》という道を選択する地方自治体も出現した。その好例が、2001年10月31日に「市町村合併をしない矢祭町宣言」をおこなった、福島県矢祭町である。

なお、国は、「平成の大合併」の第2ステージを円滑にすすめるため、2005年 4月 1日から2010年 3月31日までの5年間の時限法（＝「合併新法」）を整備したものの、現在のところ、その進捗状況はあまりかんばしいものでないことを付言しておく。

(2)北海道における市町村合併の動向

周知のように、北海道では、ながらく、212市町村（34市、154町、24村）の状態がつづいた。ところが、2006年 3月31日の段階で、市町村の数は、180（35市、130町、15村）にまで減少した。その過程で、あらたに誕生した市町村は、9市12町である（表2参照）^{*8}。

表2 北海道の市町村合併の状況

合併期日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態	状況
2004.12.1	函館市	函館市・戸井町・恵山町・楸法華村・南茅部町	編入	合併済み
2005.4.1	森町	森町・砂原町	新設	合併済み
2005.9.1	せたな町	大成町・瀬棚町・北檜山町	新設	合併済み
2005.9.1	士別市	士別市・朝日町	新設	合併済み
2005.10.1	遠軽町	生田原町・遠軽町・丸瀬布町・白滝村	新設	合併済み
2005.10.1	石狩市	石狩市・厚田村・浜益村	編入	合併済み
2005.10.1	八雲町	八雲町・熊石町	新設	合併済み
2005.10.11	釧路市	釧路市・阿寒町・音別町	新設	合併済み
2006.2.1	北斗市	上磯町・大野町	新設	合併済み
2006.2.6	幕別町	幕別町・忠類村	編入	合併済み
2006.3.1	伊達市	伊達市・大滝村	編入	合併済み
2006.3.1	日高町	日高町・門別町	新設	合併済み
2006.3.5	北見市	北見市・端野町・常呂町・留辺蘂町	新設	合併済み
2006.3.20	枝幸町	枝幸町・歌登町	新設	合併済み
2006.3.27	岩見沢市	岩見沢市・北村・栗沢町	編入	合併済み
2006.3.27	名寄市	名寄市・風連町	新設	合併済み
2006.3.27	安平町	早来町・追分町	新設	合併済み
2006.3.27	むかわ町	鶴川町・穂別町	新設	合併済み
2006.3.27	洞爺湖町	虻田町・洞爺村	新設	合併済み
2006.3.31	大空町	東藻琴村・女満別町	新設	合併済み
2006.3.31	新ひだか町	静内町・三石町	新設	合併済み

出所: <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/gappei.htm> (2008年 6月 3日)。

ここで、北海道の市町村合併の状況を全国の趨勢とくらべてみよう。1999年3月31日から2008年11月11日までの間に、全国規模でみると、3,232団体あった市町村が、1,784団体にまで減少している^{*9}。最も市町村合併のすすんだ都道府県は、広島県で、その割合は73.3%となっている（以下、新潟県〔72.3%〕、愛媛県〔71.4%〕とつづく）。逆に、最も市町村合併がすすまなかった都道府県は、大阪府で、その進捗率はわずか2.3%であった（以下、東京都〔2.5%〕、神奈川県〔10.8%〕とつづく）。

それでは、北海道はどうであろうか。北海道の場合、市町村合併の進捗率は15.1%で、ワースト4位という記録であった。つまり、北海道においては、「合併特例債」という“アメ”の効果はあまりみられなかったといえる。その理由として、「本州と比べて面積の広い市町村が多いため、合併しても規模の利益が出にくいと判断されたこと」を指摘することができよう^{*10}。また、北海道庁は、「一つの合併協議に参加した市町村が少なかったこと」をその原因としてあげている。北海道庁の分析によると、「合併に関係した市町村の数は、北海道を除く全国の平均が3.6団体であるのに対し、北海道の平均は2.5団体でした。また、全国では2団体による合併は全体の約4割であったのに対し、北海道では21地域中14地域と約7割を占めていました」とのことである。加えて、「解散した法定協議会を含めても、道内の法定協議会の平均構成団体数は2.7団体と少なく、始めから少数の団体による合併協議が多かったと言えます」としている^{*11}。

こうした教訓をもとに、2006年7月、北海道庁は、「北海道市町村合併推進構想」を発表し、さらなる市町村合併を模索しはじめた。だが、今後、はたして、北海道庁の想定するような市町村合併が、円滑に進展していくかどうかは、はなはだ疑問である。

ここで、ある興味深い調査結果を紹介しておこう。それは、2006年4月に、朝日新聞社が北海道内の180市町村を対象に実施した調査（回答率94.4%）である。同調査によれば、市町村合併に関して、「積極的に検討」とした回答は、わずか9%にとどまっております。単に「選択肢の一つに検討」が、40%にも達していたという（「迷っている」：7%、「合併予定なし」：28%、「その他」：16%）^{*12}。この調査結果からも明らかなように、今後、北海道内において、

劇的な市町村合併が展開される可能性は、かなり低いとみてよい。もっとも、前出の合併新法では、都道府県知事が市町村に対して、合併協議会の設置などを勧告できるようになったこともあり、市町村合併の論議は、知事の判断に大きく左右されるといえよう。

2 市町村合併と危機管理

(1)危機管理の意味

わが国において、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災以降、「危機管理」ということばがさかんにつかわれるようになったのは、周知のとおりである。もともと、このことばは、「20世紀の『キューバ危機』（1962年）の反省・教訓から生まれた学問領域又は行政、経営の手法」のことであり、「国家・国民を核戦争から如何に守るかという軍事的必要性から始まった研究分野」である。それが、「現在では、研究分野も実務も、軍事的必要性から非軍事的必要性へと重点を移してきて」おり、「現実問題として、核戦争よりも大規模災害、重大事件・事故の発生により甚大な被害が生じていることから、そうした危機の発生を如何に防止し、或いは発生したときに如何に対処するかという観点からの研究と実践対策が必要」となりつつあるのが実状だ^{*13}。換言するならば、危機管理とは、「ストレスやパニック、紛争が発生した際、事態がそれ以上悪化しないように制御、管理し、あるいはそもそも紛争などの発生を未然に防止する措置」のことをいうわけである^{*14}。ここで、あらためて留意しておきたいのは、「危機管理」ということばが、「本来は、短期間の間に戦争か平和かの決断を迫られる状況の対処方法をさす」ものであり、「主として核戦争を起こしかねない国際危機への対応」に力点をおいていたのに対して、とりわけ、「日本では、地震・自然災害などの不測の事態への対応をもさすことばとして使用されて」きた事実である^{*15}。

ところで、危機管理の意味が変化するのにあわせ、「危機」の概念も変容してきた。たとえば、自治体危機管理研究会の定義によれば、「自治体行政における危機管理の『危機』とされる事象」は、①自然災害（地震、火山噴火、台風、大雨、崖崩れ）、②大事故（火災、飛行機、船舶、電車、自動車、工場）、③都市施設の事故・故障（電気、ガス・水道・電話

などライフラインや遊園地等施設)、④食品衛生(食中毒、O157、鳥インフルエンザ、BSE、違法薬品販売)、⑤犯罪(凶悪事件、頻発事件、少年犯罪、DV)、⑥テロ(NBC、暗殺、爆弾)、⑦戦争(着上陸侵攻、ミサイル着弾)、⑧不祥事(汚職、職員の犯罪、情報流出、コンプライアンス違反)と多岐にわたっている^{*16}。

したがって、これら多種多様な「危機」に対処するのが、「危機管理」ということになる。別のいい方をするならば、「国土並びに国民の生命、身体及び財産をこのような災害から保護していく」ことを第一義的な目的として、「国、地方公共団体をはじめとする防災関係諸機関が、常に新しい情勢と地域の実情に即して、適切な対策を講じていかなければならない」のだ^{*17}。

(2)北海道内の事例

それでは、北海道内において市町村合併をおこなった自治体では、住民生活にとって必要不可欠な危機管理の問題がどのようにあつかわれてきたのであろうか。この点を検証するにあたって、「地域防災計画」の存在に注目してみたい。というのは、災害対策基本法・第42条1項には、「市町村防災会議(市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。)は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない」と明記されており、地域防災計画の策定が、地方自治体の危機管理における最重要課題であるからだ。

北海道内であらたに誕生した9市12町を対象に、地域防災計画に関するアンケート調査をしたところ、4市6町から回答を得た。アンケートの回収率自体、47.6%とあまり高くないが、そこでよせられた回答は、きわめて興味深いものであった。たとえば、「あたらしい地域防災計画策定の作業はいつからスタートしたのか」との質問に対して、「合併以前より、合併にあわせた形で、いろいろな調整は行っていました」とする回答は、わずか1団体のみで、

残りの9団体では、合併後、地域防災計画の策定作業をスタートさせている(そのうちの2団体は、作業自体、いまだにスタートしていないとのことだ)。その9団体のうち、「合併の日から検討を始めました」との回答がよせられたのは、1団体のみで、ほかの自治体では、合併から、かなりの日数がたつて、ようやく地域防災計画の策定作業がスタートするといったありさまである。具体的には、合併から3カ月後(2団体)、3カ月半後、4カ月後、12カ月後、14カ月半後から、地域防災計画の策定作業を開始したとのことであった。このうち、3カ月半後に実務をスタートさせた自治体では、合併した「年度中に修正を終える予定でしたが、国民保護計画を策定しなければならぬため、作業をいったん中断し、国民保護計画策定後、作業再開」、また、12カ月後に作業を開始した自治体では、「スタートがずれこんだ最大の原因は、平成18年度中に完成しなければならなかった国民保護計画の策定を優先したことによるものであります」とのコメントがよせられたことを付言しておきたい。これらと同様に、いまだに地域防災計画の策定作業に入っていない自治体からも、「背景としましては、合併に伴い国民保護計画、まちづくり総合計画とあったことから順次策定を進めているところです」との回答がよせられ、国民保護計画の存在が、地域防災計画策定にあたって、大きな足かせとなっていた事実がうかがえる。

もちろん、あたらしい地域防災計画が策定されていない場合でも、「実際の運用は旧両町村の防災計画を準用している状況」があることは事実である。これは、「合併時までに新地域防災計画の策定困難である状況が見られる」ため、「新地域防災計画が策定されるまでの間は、応急的措置として旧地域防災計画を運用することとする」との北海道庁からの「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」と題する文書の趣旨に合致したものである。ただ、同時に、この文書には、「市町村の地域防災計画は、原則として合併した新市町が発足した時点で新市町の地域防災計画が策定され運用されることが望ましい」(傍点、引用者)とも記されているのである。

このように、地域防災計画の策定作業がすすまない背景には、防災担当者の数が少ないという事実を指摘することができる。現に、今回のアンケート調

査でも、「防災担当者は私1人です」とする自治体があった。たいていの場合、町村レベルでは、防災担当職員は2名程度しかおらず、しかも、それらの職員がほかの業務を兼務しているのが実情である。このために、地域防災計画の改定に十分な時間をさくことができないといった事態が生じているのだ^{*18}。

結び

前章でみたように、財政的基盤の脆弱な自治体においては、防災担当者の数も少なく、地域防災計画の策定作業がスムーズにいかないという事例もある。とはいえ、今回のアンケート調査において、「現在のスタッフは、計4名です」との回答をよせた自治体もあった。

前出の北海道庁の文書（「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」）には、「災害及び事故は、いつ発生するか分からず、災害発生時には、迅速・的確に対応しなければならない」と明記されている。したがって、人命に直接かわる、地方自治体の危機管理体制は、もっと充実されてしかるべきはずだ。それにもかかわらず、地方自治体の危機管理において必要不可欠な地域防災計画の策定作業が、市町村合併を経験した自治体で、スムーズにっていないという現実が浮き彫りとなった。しかも、そのうちのいくつかの自治体では、議会において、地域防災計画策定の遅れが問題視されているケースもみられる。

「基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する」（総務省）ことを目的とした市町村合併を経験しても、役所内のマンパワーが不足するというのであれば、住民の協力を得るといった方法も考えられよう。近年、多くの地方自治体では、自治基本条例を制定して、住民参加の重要性を力説する傾向にあるが、残念ながら、危機管理の分野においては、そうした住民参加が進展していないのが実状である。各地域の事情に精通した住民の声を反映していくことこそ、危機管理をすすめていくうえで、重要な視点ではなからうか^{*19}。

先述したように、国や北海道庁は、さらなる市町村合併の推進を意図しているようである。今後、合併を経験する地方自治体は、万一、危機が発生したときの責任主体が、行政とならざるを得ないことを

肝に銘じておく必要があるだろう。そのためにも、これからの合併論議のなかで、積極的に危機管理の問題をとりあげていく姿勢が求められているのだ。

- ※1 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html> (2008年6月3日)。
- ※2 『朝日新聞』〔群馬県版〕2003年2月1日、34面。
- ※3 http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/040526tokurei_1.pdf (2008年6月3日)。
- ※4 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2008年6月3日)。
- ※5 阿部齊「町村合併」阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』〔新版〕(有斐閣、1999年)、310頁。
- ※6 <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html> (2008年6月3日)。
- ※7 高木鉦作「町村合併」大学教育社編『現代政治学事典』(おうふう、1994年)、692頁。
- ※8 <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/gapei.htm> (2008年6月3日)。
- ※9 http://www.soumu.go.jp/gapei/xls/060118_1.xls (2008年6月3日)。
- ※10 『朝日新聞』〔北海道版〕2006年4月30日、30面。
- ※11 北海道企画振興部地域主権局「北海道市町村合併推進構想」(2006年7月)、10頁。
- ※12 『朝日新聞』〔北海道版〕2006年6月3日、30面。
- ※13 青山尙編『自治体職員のための危機管理読本』(都政新報社、2002年)、15-16頁。
- ※14 丸山直起「危機管理」川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』(東京書籍、1993年)、112頁。
- ※15 高橋進「危機管理」阿部・内田・高柳編、前掲書『現代政治学小辞典』〔新版〕、72頁。
- ※16 自治体危機管理研究会編『実践から学ぶ危機管理』(都政新報社、2006年)、2頁。
- ※17 災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』(ぎょうせい、2002年)、3頁。
- ※18 くわしくは、浅野一弘「離島における高齢者のための危機管理体制の構築」『高齢者問題研究』No. 23〔財団法人北海道高齢者問題研究協会〕、87-101頁を参照されたい。
- ※19 浅野一弘「地域防災計画の実態と問題点」行政管理研究センター監修『行政の危機管理システム』(中央法規、2000年)、85頁。

profile

浅野 一弘 あさのかずひろ

1969年大阪生まれ。'92年明治大学政治経済学部政治学科卒業。'94年同大学院政治経済学研究科政治学専攻博士前期課程修了。'97年同大学院政治経済学研究科政治学専攻博士後期課程単位取得退学。2008年ボストン大学客員研究員。業績『日米首脳会談と「現代政治」』(同文館出版2000年)『現代地方自治の現状と課題』(同文館出版2004年)『日米首脳会談の政治学』(同文館出版2005年)『現代日本政治の現状と課題』(同文館出版2007年)。