

◆ 書 評 ◆

室崎益輝・幸田雅治編著『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、2013年

川 瀬 憲 子（静岡大学 人文社会科学部教授）

1 はじめに

東日本大震災から3年になる。被災地の復興状況をみると人々の暮らしや地域はいまだ復興とは程遠い状況下にある。とくに、「平成の大合併」によって広域にわたるエリアの市町村合併が行われた地域では、防災力が著しく低下し、発生直後の震災対応があまりにも脆弱であったり、復旧・復興段階では対応がきわめて困難な状況であることなどが指摘されつつある。いま改めて「平成の大合併」とは何だったのか、大震災を機に考え直すことが求められているとみてよい。

こうした課題に応えたのが、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』である。本書は、タイトルからも窺えるように、住民の生命に関わる防災という点に着目して、「平成の大合併」で露呈した弊害を、徹底した現地調査を元に検証しつつ問題点を総括したすぐれた研究成果である。

評者自身、本書の問題意識と共通するところが多い。平成の大合併以前に、拙著（2001）『市町村合併と自治体の財政—住民自治の視点から』（自治体研究社）にて、合併特例債というアメと交付税削減というムチによって、住民不在の市町村統合再編がすすめられようとしているが、市町村合併による行政の効率性や簡素化があまりにも強調されるために、住民サービスの低下などデメリットの方が大きいと指摘してきた。拙著（2011）『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』（自治体研究社）ではその後の10年間を事例をもとに検証し、改めて「平成の大合併」のもたらしたデメリットを明らかにした。

さらに、東日本大震災後には7つの自治体が合併した石巻市を中心に被災地調査を実施し、とくに吸収合併となった地域での初期対応や復興があまりにも遅れていることなどを検証してきた（岡田知弘・自治体問題研究所編（2013）『震災復興と自治体—「人間の復興」へのみち』自治体研究社所収の拙稿など）。

しかし、市町村合併と防災力という点に着目したわけではないため、あまり東日本大震災で露呈した弊害を説得的に論ずることはできなかった。そうした点からみても、本書は防災力に徹底的にこだわり、「平成の大合併」によっていかに防災力が低下したのかを示した点で迫力のある研究書と評することができる。

2 本書の構成と第1部の内容について —市町村合併と防災力低下の検証

本書は2部構成となっている。第1部「市町村合併と防災力」では、第1章「東日本大震災における市町村再編災害」（河田恵昭）、第2章「自治体の合併と防災対策の動向—合併すれば地域防災力が高まるわけではない」（中林一樹）、第3章「市町村合併による震災対応力への影響」（幸田雅治）、第4章「市町村合併と災害対応」（牧紀男）、第5章「復旧・復興財政支援と被災合併自治体」（飛田博史）。第Ⅱ部「市町村合併と絆」では、第6章「防災の原点としての自治と連携」（室崎益輝）、第7章「地域・自治概念の再検討」（内山節）、第8章「原発災害市町村はどのように行動したか」（今井照）、第9章「平成の大合併と地域コミュニティのゆくえ」（小原隆治）

第Ⅰ部第1章では、阪神淡路大震災と比較

して東日本大震災後の復興を遅らせている原因として、被災県と被災市町村との連携の欠如と災害発生を無視した市町村合併を掲げている。「平成の大合併」は政治主導という形で実施されたものである。1999年4月の合併特例法改正から2013年4月までの間に市町村数は、3235から1725にまで統合再編され、その過程で「防災力の空洞化」が進行した。東日本大震災では約40%の住民がすぐに避難しなかったが、これは行政目標が空洞化し、コミュニケーションと民主主義の意味が理解されていないために起こったものであるとされる。災害対応は災害対策基本法や災害救助法が充実されれば円滑に進むわけではなく、自治体レベルでのもっときめ細やかな対応が必要となる。震災関連死は2013年3月末現在で2688人を数え、そのうち9割が高齢者である。福祉事務所が充実していれば、もっと復興災害を防げたはずである。石巻市の合併前の旧町村には総合支所が置かれているが、職員数は6割程度にまで減らされ、罹災証明書一つをとっていても市役所にまで行かなければ発行されない。石巻市住民アンケートによれば、地域防災力が「弱くなった」「どちらかという弱くなった」と答えた人は過半数に達し、編入合併となった旧6町の方が旧石巻市を上回っているという。南海トラフ巨大地震への教訓という意味でも課題は多い。「災害マネジメントに関しては財源不足が問題なのではなく、「ひと」の問題であると指摘されている。

第2章は、合併に伴う自治体と災害対応に関わる2つの事例の紹介から始まっている。1つは2004年に発生した新潟県中越地震であり、旧山古志村は長岡市との合併を翌年に控えていたという事例である。もう一つは2008年宮城・岩手内陸地震で、最も被害の大きかった栗原市は震災の直前に10町村が合併した。評者も震災後に長岡市と栗原市に調査に訪れたことがあるが、かなり広域にわたる合併事例でもある。本章は、市町村合併による広域化によって、対応すべき災害の種類が増加しているが、公共施設

の統廃合や職員配置の見直しなどで災害に迅速に対応することができなくなりつつあるのではないかと、複合的な災害に遭遇する可能性と広域巨大災害に巻き込まれる可能性を高めるのではないかとといった点について、詳細なアンケート調査を実施し、分析している。結論的に言えば、対等合併による自治体でも、被災状況や復興への取り組みの違いから地域間の対立がおこったり、編入合併による自治体では、中心市街地に編入された周辺地域では総合支所の対応力が低下し、周辺地域が取り残されていく状況が垣間見えるとされる。

第3章は、石巻市を事例に、合併による震災対応力への影響を分析したものである。石巻市は2005年に1市6町が合併して誕生した。女川原発の立地する女川町を取り囲むように、入り組んだ地形の半島部にある旧雄勝町や旧牡鹿町などが編入合併となっており、大震災後の対応において「石巻問題」という言葉さえ聞かれるようになったのだという。行政機能が上手く機能せず、独自の風土や地理的条件を持った地域に対応できないのではないかと指摘もある。評者も3・11以降、数回にわたって石巻市などの被災自治体調査を行ったが、旧雄勝町地域住民らが置かれている状況は深刻である。旧雄勝町の中心市街地は危険区域に指定され、インフラ整備も復興計画も進んでいないのが実情である。「平成の大合併」期の合併は主に財政的理由によって実施されたが、地理的に分断された地域が一緒になっても一体感やアイデンティティを形成することは困難となる。本章では行政対応力の低下、政治的発信力の低下、応急対応段階、復旧段階、復興段階といった災害の各フェーズにおける合併の影響についても、アンケート調査やヒアリング調査を通じて明らかにされている。「合併は、日本中の市町村をふるいにかけて、小規模地域の活力を低下させてきたことは明らかである」(87頁)との指摘は重い。

3 第Ⅱ部の内容について—自治，絆，コミュニティ

第Ⅱ部に移ろう。第6章では、東日本大震災によって地域格差や医療過疎などの問題が顕在化し、わが国の社会のあり方を根底から問い直すものとなっているとして、防災の原点としての自治と連携について論じられている。大震災では基礎自治体が機能マヒに陥った。岩手、宮城、福島3県の沿岸市町村の約6割が調査の損壊を受け、自治体職員の多くも犠牲となった。本章では「救護と復興における自治の原則の根幹は、第1に何よりも住民を擁護する立場から被災者に寄り添う、第2にそのために自治体が必要な施策を自己決定できるというものである」（148頁）とした上で、救護や腹腔に関しての基礎自治体の裁量権がきわめて限定されていることが問題であると指摘している。リスクマネジメントやクライシスマネジメントと自治体について論究し、自治体と自治体職員の責任として第1に被災者に寄り添う視点の欠如、第2に途方もなく大きな復興事業を展望もないままに作成したこと、第3に被災地をよく知らない外部の専門家に丸投げしたことが挙げられている。東日本大震災では広域合併をした自治体ほど、周辺部から中心部への人口流出が激しく、コミュニティの分断や崩壊も顕著である。地域コミュニティの紐帯性が希薄化し、合意形成もままならず、復興がうまくゆかない。その絆は地域に密着したガバナンスから生まれ、地域性を考慮しない合併が破壊していることを見逃してはならないとの指摘は共感できる。

第8章は、原発災害に見舞われた市町村が防災直後からどのような行動をしたのかを検証することを通じて、基礎自治体とは市民にとってどのような存在か、基礎自治体が本来の機能を果たすためにはどのような条件が必要で、市町村合併はどのようなインパクトを与えているのかについて論じたものである。原発災害避難者は約15万人で、役場ごと避難した自治体は9町村にのぼる。「緊急時で

あればこそ、住民の生命を維持するために、自治体の果たしてきた役割は大きかった」（187頁）とされ、小規模市町村で顕著にみられると指摘されている。本章ではまた地震・津波から原発災害へと見舞われた各自治体での避難指示などが詳細に述べられている。合併による明暗が分かれた地域もある。旧小高町は2006年に合併して南相馬市となった地域である。南相馬市では合併当初合併特例法に基づく地域自治区を設けるなど、クラスター型合併を標榜していたが、いつのまにか地域自治区制度が形骸化された。2012年4月から立入りが可能となったが、時計の針が1年以上止まったままになっているのだという。もし合併せずに小高町という自治体が残っていたなら、双葉郡の町村のようにまとまって行動できたかもしれないとの指摘は考えさせられる。

評者も何度か原発被災自治体に調査に訪れたことがある。福島第一原発周辺の自治体の多くは今なお「仮の町」という形で役場そのものを他の自治体内に移して、住民へのサービスを継続している。例えばいわき市内に双葉町役場が置かれ、双葉町市民は全国に点在している。「総合行政主体」にばかり重点をおくのではなく、シティズンシップの重層性やバーチャル自治体をいかに創造していくのが課題であるとされる。

第1章は、平成大合併と地域コミュニティのゆくえについて論じられたものである。平成の大合併については、ある程度までは行財政の効率化は図れたといえるかもしれないとしつつ、①合併後の周辺地域では政治代表が急減したことも作用して、旧町村単位に置かれた役所・役場の支所が次々に廃止・統合されるなど、行政サービスの切り捨てが進んでいる。②市町村の仕事は福祉や教育などきめ細やかな対人サービスが大半を占めるが、合併による規模の利益で行財政の効率は高まるが、きめ細やかさでは規模の不利益が生ずる。③集中改革プランによって職員数が10万人余り削減されたことが問題であったとされる。本章では、福祉国家の変容と関連づけながら災害・合併とコミュニティのあり方、地

域住民の連帯と暮らしの「場所」とコミュニティについて理論的に整理した上で、震災経験を通じて再発見されたものとして、①学校が地域住民の避難場所としても大切だということ、②学校と地域が日頃からどれほど連携しているかということ、③地域防災教育拠点としての機能も欠かせないということの3点を挙げている。

「平成の大合併」によって行財政の効率化や簡素化が追求され、それに伴って学校を含

む公共施設の統廃合も一挙に進められた。そのことが周辺地域の衰退を加速化させている面も否めない。石巻市では被災した地区の学校のほとんどが移転か統廃合の予定に組み込まれている。いまいちど、学校を拠点とした地域住民主体のコミュニティづくりや防災教育をすすめていくことの意義を再確認する必要がある。是非一読をお薦めしたい書である。