

新たな地域防災対策への道(3)

～平成の市町村合併により課せられた
行政への新たな防災対策への課題～

鹿児島大学名誉教授 岩 松 暉
(株)パスコ九州事業部 池 邊 浩 司

1. はじめに

第1回は異常気象により、平成の世になり短時間の局所的集中豪雨(ゲリラ豪雨)などが多発し、より迅速で安全な災害回避行動が困難になりつつある事など、第2回は高度成長期に整備された社会資本群の多くが、土地利用変化などに代表される社会環境変化や異常気象の頻発に対し、耐用年数や機能面で限界を迎えつつあることなどについて述べてきた。

こうして原稿を書いている間にも、九州の霧島火山新燃岳が享保以来の大噴火を起こし、多量の火山灰や噴石、あるいは空振により被害が周辺自治体を襲っている。さらに、日本海側の地域や東北・北陸地方では、大寒波による豪雪被害が続き、それでもようやく春が訪れつつあると「ホッ」としていた矢先の3月11日、国内観測史上最大のマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生、震度7の激しい地震動と高さ10mを超える大津波により、2万人を超える死者・行方不明者を出す巨大災害となった。目を追うに従って悲惨な実態が明らかになりつつある。追い打ちをかけるような原発事故も発生した。防災機能が麻痺した地方自治体も続出、国を挙げた救助救援・復興活動が続けられている(被災された方々にはここに深く哀悼の意を表します)。

今回はこうした突然襲ってくる自然災害に対し、平時には災害予防活動を推進し、一旦災害発生が

予見、またはその可能性が高いと判断される時には防災初動体制を立ち上げ、住民を災害から防護し、さらに発災後には応急対策を迅速に進めて被害の拡大を抑制し、災害後には地域復興を住民と連携して積極的に進めていくことを任務とする地域自治体(市町村)について、その防災対策面での諸課題を少し考えてみることにする。

2. 「平成の大合併」がもたらしたもの

我が国は、明治維新を経て近代的国家へと生まれ変わったが、行政機構は国、都道府県、市町村の3つから構成される事を基本形としている(一時、郡役所制も設けられたことがある)。

明治21年以降に当時71,314あった町村数は、図-1に示す様に「明治の大合併(市制町村制の施行)」により15,859と当初数の約1/5に、さらに戦後の「昭和の大合併(昭和28年町村合併促進法の施行)」により、4,668と明治・大正時代の約1/3となった。ここで「明治の大合併」は、行政上の目的(教育、徴税、戸籍などの事務処理)に合致した自治体規模を構築するため、内務大臣訓令に基づいて行われたものであり、39の新市が誕生し、町村は約300～500戸を標準規模として全国的合併が行われたものである(富国強兵策下の徴税システム確立と兵役確保のための戸籍情報確定のため?)。戦後の「昭和の大合併」では、昭和22年の

市町村数の推移(全国)

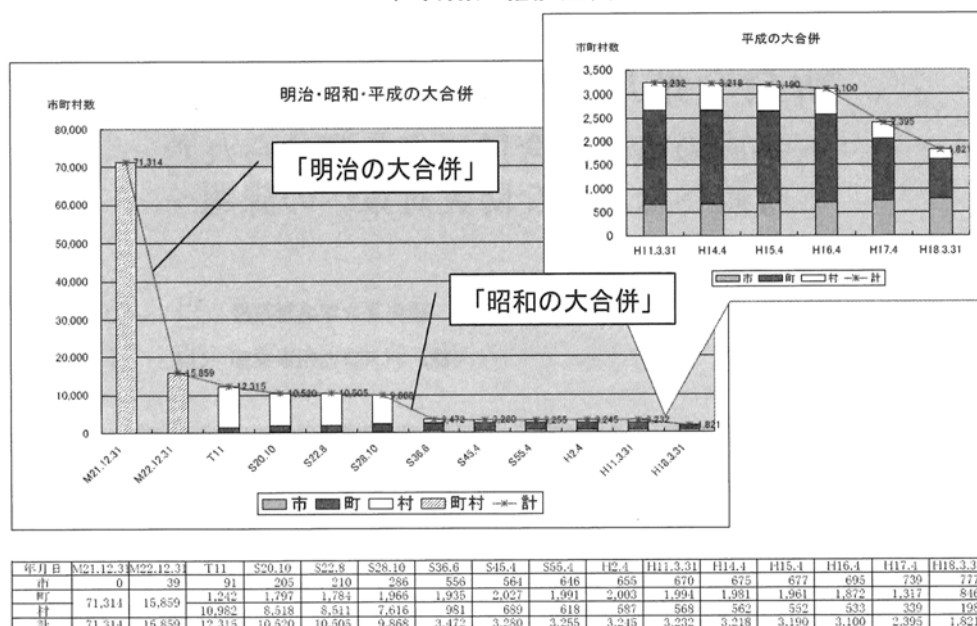


図-1 全国の市町村数の推移

(出典：総務省自治行政局、秋田県などHPより、一部加筆)

地方自治法施行を機に、新制中学校の設置管理や市町村消防・社会福祉・保健衛生に関わる事務などが市町村管轄事項になった事により、より効率的な行政事務遂行を目指し「町村は住民が約8,000人以上」という標準的考え方に基づいて行われた。こうして、昭和30年代～昭和60年代では、市町村数は概ね3,200前後で推移したが、その間の行政事務量の増加に伴う自治体の規模拡大、高度経済成長の終焉、バブル経済崩壊など経済の長期的な低迷、さらに少子高齢化社会の本格的な到来などにより、徐々に市町村財政は先細りとなり、遂に平成9年になって「地方分権と行財政改革」を旗印として国の「地方分権推進委員会の合併推進の勧告」が基となり、合併後の自治体数1,000を目指した「平成の大合併」がスタートしたのである。

さて、ここで下表-1を見てほしい。これは本川裕氏HPの「図録：合併による市町村数の減少」に関する資料を参考にして一部を加筆させて頂いたものであるが、「平成の大合併」前後で全国の市

町村の置かれている環境がどのように変化したか?一目で良く判る。

「平成の大合併」後の新市町村が管轄する面積やサービス対象となる住民数は、合併前時点の約3.5倍に、さらに合併の如何に関わらない形でも全国平均的に見ると人口と面積が約2倍弱となる新市町村が生まれたという事である。また、市町村職員数や議員定数については、合併時に「三位一体の改革」として、行政機構の効率化を求められていた事もあり、行政圏拡大や住民数の急増という新市町村像に反して、逆に合併前の6割～8割方に減少をしている事などが特徴的である。

これは、「平成の大合併」が、厳しさを増す地方自治体の財政事情と地方改革を強く推す国・都道府県の指導が底流にあったためである。こうした市町村の再編成は、日頃から国民(住民)と密に接しつつ、地域防災を第一義に司る市町村に対して、新たな防災面での課題をもたらしている。今回

回はこれらについて、以降に述べていく。

表一 「平成の大合併」前後による市町村の環境変化に関する整理表

変化の内容／時期	「平成の大合併」前段階	「平成の大合併」後段階	増減比率【大合併後／大合併前】	統計期間
市町村数	3,232	1,742	54%	平成11年～平成22年
全市町村の平均人口（人）	36,000	68,000	189%	
全市町村の平均面積（km ² ）	114.8	211.2	184%	
合併自治体の平均人口（人）	26,000	92,000	354%	平成11年～平成20年11月1日段階
合併自治体の平均面積（km ² ）	100.9	357.4	354%	
人口1万人未満の自治体数	1,537	465	30%	平成11年～平成22年3月末見込み
市町村の職員数（人）	1,546,000	1,339,000	87%	平成11年4月1日～平成20年4月1日段階
市町村議員定数（人）	61,595	38,356	62%	平成11年4月1日～平成19年4月1日段階

出典：本川裕 図録：合併による市町村数の現象「平成の大合併」前後の変化表、東京新聞大図解「検証・平成の大合併」(2009.11.1)を修正加筆

3. 「平成の大合併」により市町村が抱える新たな防災面での課題

「平成の合併」をめぐる実態と評価(道州制と町村に関する研究会、並びに全国町村会編:平成 20年3月)を見ると、合併によるプラス効果として、市町村間での公共施設に関する重複整備の解消などに伴った財政支出削減効果や市町村間の垣根を越えた職員交流などによる職員能力向上が挙げられている。逆にマイナス効果として、行政と住民との相互連帯感の弱まり(住民の自治活動と行政支援体制の温度差が発生)、新市町村の財政計画と現状との乖離(国による合併特例債(アメ)と地方交付税の大幅削減(ムチ)の抱合せ指導による混乱)、周辺地域の衰退(新庁舎から遠い周辺部や合併時に飛び地的環境となった縁辺部における地域衰退、広域化した行政圏下での住民支援力の限界)などが掲げられている。

筆者らは、災害時における防災技術や地域防災計画の策定支援などで市町村を訪れる機会を頂いているが、確かに上述の各評価については「正鵠」を得ていると感じている。

合併後の新たな市町村の組織運用スタイルには、

支所機能として合併前の機構を温存しつつ、本庁で各支所を統括しつつ合議的運営を進めていくもの、その逆に旧機構を一旦全て解体した上で、各支所へ行政的配慮をとりながら各部署を再配置し、広域的且つ水平的な運営を目指すもの、さらに旧支所を補助拠点として形式的に残し、本庁に全行政機能を再集約して運営するもの等々、様々な形態がある。しかし、こうした中で防災面に関する話題としては、「新組織としての地域防災力の再整備能力不足」や「職員総数の削減による住民連携や住民支援力の限界」という共通話題が見え隠れしてくる。

行政職員は日々各所属部署にて行政事務を行っているが、この行政事務処理対応ですら過飽和の状態に近づきつつあるらしく、「同時多発や突然発生する災害には、住民自身による「自助」や地域住民での「共助」による初期防災対応をお願いしない事には、行政側では全住民が満足できる様な即応支援体制はとれない。」と言った悲鳴が防災担当職員から多く出てくる。

さらに行政機構も大改革移行期であり、「もし今、突然災害が発生したら、地域をしっかりと支援できる行政組織(体制)には残念だがなりきっていない

い。災害発生時に、市町縁辺部の〇〇地区に急ぎ出向け、と言われても、そもそも土地勘が無いし、知人や地縁者すら無く、上手く対応できる自信が全くない。」と真顔で話される職員もいる。

さらに、新市町村の行政圏の広域化は、消防・救急部門、上・下水道等のライフライン部門等の地域防災体制に直結する部門に対しても事業効率化の観点から広域事務組合化している場合も多々あり、発災時における関係行政間の情報伝達・相互支援体制等について、幾つかの課題を残したまま「見切り発車的」に防災対策を進めている場合も散見できる。

以上の様に、「平成の大合併」では、行政支援エリアが地形的特性や地域特性をあまり考慮されることなく効率化の観点のみで広域化してしまい、新行政組織や体制についても再構築過程にある現場では、何とか現行の防災体制を活用しつつ機能維持していこうと、職員減少が続く中でも日々行政事務を切り盛りして対応しているのが偽らざる現状なのである。

これらについて、次ページ表一2に地域防災対策の観点から捉えた新市町村の「平成の大合併」による得失を簡単に整理してみる。

4. 市町村が進めていくべき今後の地域防災対策のあり方についての提案

我が国は、本格的な少子高齢化社会を迎えるにあたり、よりコンパクトで効率的な行政機構維持と必要最低限の社会資本整備しか望めない環境になりつつある。したがって、住民は昔ながらの「御上(行政)の言うことを聞いていれば安全・安心は絶対に担保される」、また「困ったら役場に言えば税金で何とかしてくれる」という他力本願的な考

え方はもう持つべきではない。だからこそ、最新技術や高い知識、さらに日本人として奥底に持っている相互を思い遣る助け合いの心など、ハード・ソフト両面で住民自身はその力を最大限に発揮しつつ、行政と一体となって地域防災体制を確立していく必要があるのである。

行政側でも、事態を真摯に受け止めて効果的な防災サービス提供のため、防災資機材や通信機器のIT化などハード整備のみに頼る事なく、住民目線に立ち、地域が一致団結して災害に対処していく地域防災計画の見直しが求められるのである。特に、広域化した市町村では、縦割りを打破し、全職員が防災担当との気構えを持って、自主防災組織との日々の連携(防災訓練だけに限定せずに地域の会合に制服を脱いだ一市民として職員が積極的に参加し、お互いに顔の見える関係を構築する事も重要である)、防災講習会参加などを通じた地域特有の災害特性を知る等の技量向上に努めていくべきである。全職員が登庁時に災害危険箇所への巡視活動を行うのも一法であろう。筆者らは、防災技術面で市町村などのお手伝いをしているが、確かに市町村が置かれている今の立場は、「財政は厳しくなる」、「職員は減り続ける」、

「多様な住民ニーズに対処できずに何時も苦情を言われ続ける」等々で、非常に過酷であると感じている。しかし、それは地域に密着する行政機関員としては苦痛でつらいかも知れないが、逆にこうした地方自治体職員の縁の下の絶え間ない努力があってこそ、多くの住民が貴重な安全・安心を得られていることを行政マンとしての誇りとして欲しいと願っている。

今回は、こうした地域防災体制の崩壊危機?に対し、我々は今後どう対応していくべきか?について考えてみたい。

表-2 地域防災対策の観点から見た市町村の「平成の大合併」による得失に関する整理表

地域防災対策の観点	メリット	デメリット（課題）
1) 対象とする災害（想定被害と予防）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の災害知識が広範になり、技能も向上 ・ 地域協働型の総合防災体制の構築が可能 ・ 土砂災害（がけ崩れ・上石流・地すべり）や震災については、集中した防災対応が可能となる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多種多様な災害に対する防災計画の再検討が必要（新行政圏として防災基礎アセス調査と地域で想定される災害態様別の対策計画の再検討が必要） ・ 行政圏広域化による防災対応への地区別温度差の拡大や施設整備に関する地区による格差の拡大
2) 災害情報の収集・連絡体制	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の災害に関する情報を広い視点で提供できる ・ 国・都道府県や関係防災機関と地域の窓口として1本化が図れ、迅速な情報共有・伝達が可能となる ・ 災害態様により職員の集中投入や現地対策本部の設置が可能となり初動体制に迅速に移行できる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域化による縁辺部の情報収集、連絡遅れがある ・ 地域自治会・自主防災組織と防災部署との連携力の衰退（地区としての団結力の希薄化や相手の顔が良く見えない無機質な防災体制化の進行） ・ 広域消防組合等の関係広域組織との連携・調整
3) 避難体制（避難場所・避難所の指定や避難情報）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 旧行政境界に縛られない広域行政圏としての避難場所・避難所の再指定や公共施設活用が可能 ・ 突発的な局所的災害に対して、地域の防災力を集中投入でき、迅速な避難活動が展開できる ・ 広域災害時にトップダウン方式で水平展開が可能 ・ 災害時要援護者を地域全体の計画として、集約した形で保護する避難体制が構築可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域化した各地区の特性を踏まえた避難計画の再検討が必要（都市域の避難と縁辺部での避難などの個別計画検討や旧行政圏外への避難計画の検討） ・ 災害の態様に合致した避難所・避難場所の再検討 ・ 避難準備、避難勧告・避難指示の発令基準について各地区の災害特性を踏まえた再検討が必要 ・ 孤立集落対策など縁辺部の個別対策計画が必要
4) ライフライン確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域全体での最適方針で応急対応が推進できる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区別格差の解消策を検討しておく必要あり
5) 対策本部の体制	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報伝達、指揮命令系統が単純明確化される ・ 災害対策組織の立ち上げが旧行政圏内の様に重複しないため効率的な対策要員の配置検討が可能 ・ 地域全体として災害の態様を把握できるため、より効率的な応急防災対策が可能となる（災害の態様や緊急度に応じた防災力の集中投入による早期防災対策の推進） ・ 広域災害時には国・都道府県や防災関係機関との相互支援要請などの諸調整が進めやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害対策に不慣れな職員の防災知識や技能向上を日頃から図っておく必要あり（災害の態様に合わせた対策組織の再構築と強化） ・ 本部（本庁舎）に災害情報や対策指示に関する依頼や要請が集中し、対策本部機能自体が低下する可能性がある（本部対策要員の確保） ・ 職員参集基準と参集場所について、災害態様や行政圏の広域化を踏まえた上での再検討が必要 ・ 自主防災組織と対策本部の密な連携が不可欠
6) 応急対策並びに復旧対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国・都道府県、隣接自治体への応援要請や受け入れ体制などが速やかに構築でき即応性が向上する ・ 資機材や対策人員の集中的な投入により、迅速で効率的な応急対策の実施が可能 ・ 地域としての最適復興（まちづくりや再建）が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策組織の集中運用による緊急時における即応体制がとりづらくなる ・ 行政圏の縁辺部や過疎部では費用対効果的な面で応急対策が遅延する可能性がある ・ 復旧支援窓口に業務が集中して混乱する

※上表は、市町村地域防災計画の予防・応急・復旧対策計画をイメージして策定している。