

21世紀文明研究セミナー 平成大合併と地域防災力

阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター
主任研究員 上野 友也

2012年2月22日

I

目的

目的

■平成大合併が市町村の地域防災力に与えた影響は何か。

■全国的傾向

■東日本大震災

■東海・東南海・南海地震などの将来の災害

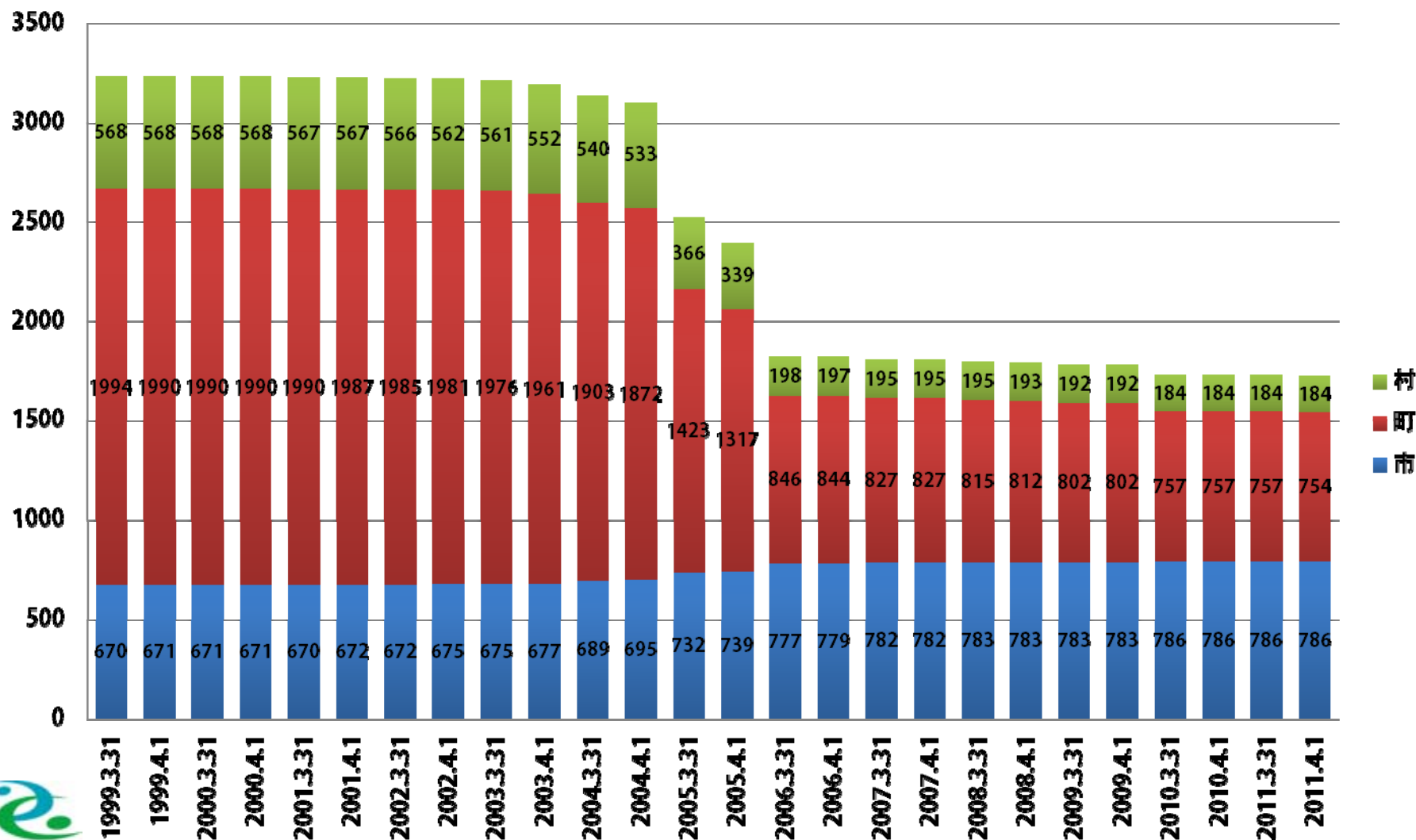
2

平成大合併の現況と原因

市町村合併による市町村数の推移

	年	市	町	村	合計
明治の大合併 行政上の目的のために、絵 江戸時代の町村を300-500戸 単位を標準に合併	明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
	明治22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
	昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
昭和の大合併 行政事務の効率化のために、 人口規模8,000人(中学校1校 に該当)を標準として町村の 合併を推進	昭和28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
	昭和31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
	昭和36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
	昭和40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
	昭和60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
平成の大合併 合併後の自治体数1,000を目 指して市町村合併を推進	平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229
	平成18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
	平成22年(2010年)3月	786	757	187	1,730

平成大合併における市町村数の推移



平成大合併における市町村の人口

1999.3.31

	団体数	人口	
50万人以上	21	24,459,688	(20.8%)
30-50万人	43	16,672,731	(14.2%)
20-30万人	41	10,139,015	(8.6%)
10-20万人	115	15,609,766	(13.3%)
5-10万人	227	15,738,410	(13.4%)
3-5万人	262	10,015,674	(8.5%)
1-3万人	986	16,620,311	(14.1%)
1万人未満	1,537	8,347,037	(7.1%)
	3,232	117,602,632	

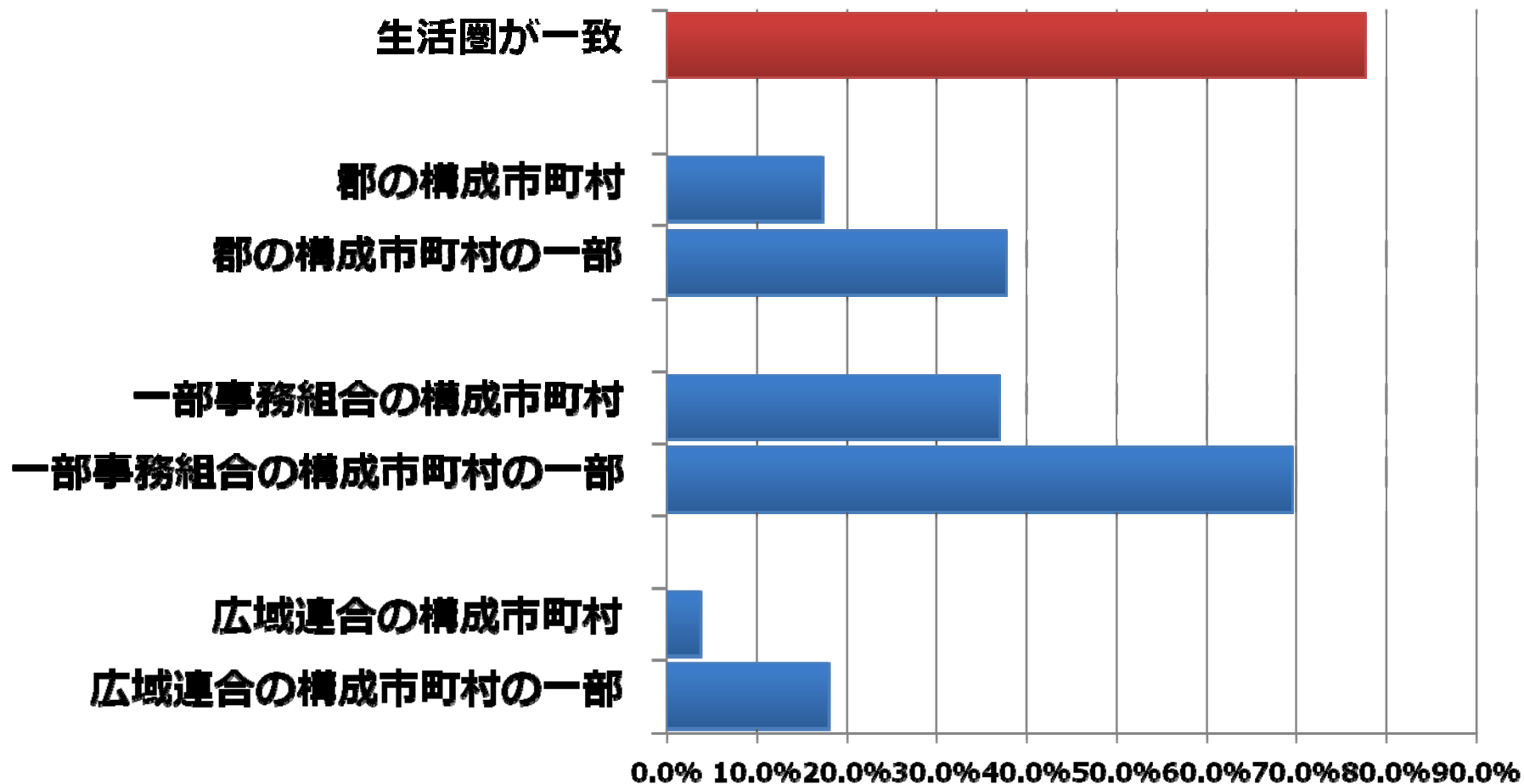


2010.3.31

	団体数	人口	
	27	30,406,053	(25.5%)
	45	17,334,198	(14.5%)
	41	10,082,356	(8.5%)
	154	21,252,161	(17.8%)
	278	19,314,878	(16.2%)
	259	10,015,061	(8.4%)
	467	8,480,508	(7.1%)
	459	2,393,126	(2.0%)
	1,730	119,278,341	

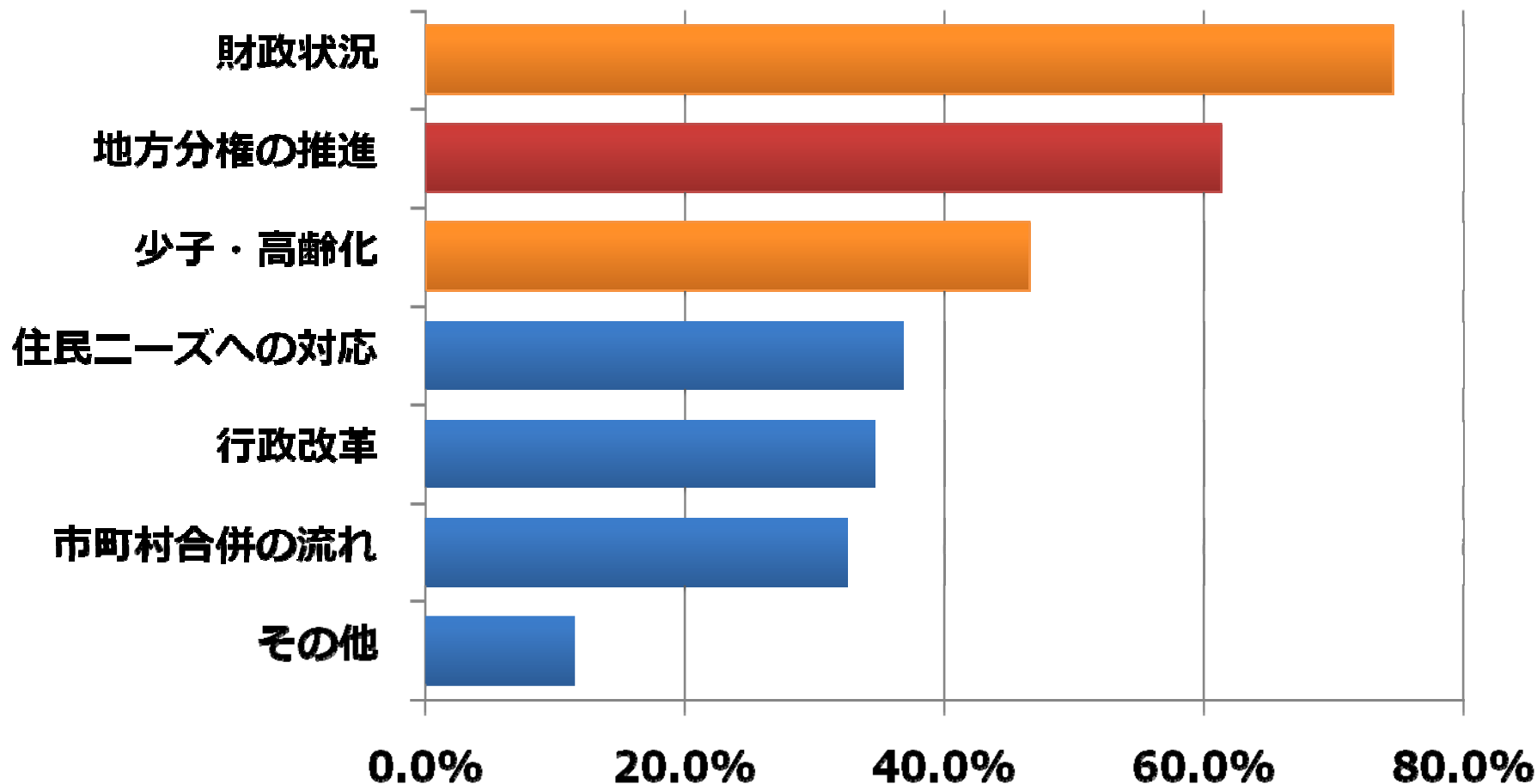
* 小規模自治体の数と、そこに居住する人口のいずれもが減少した。

平成大合併における合併自治体



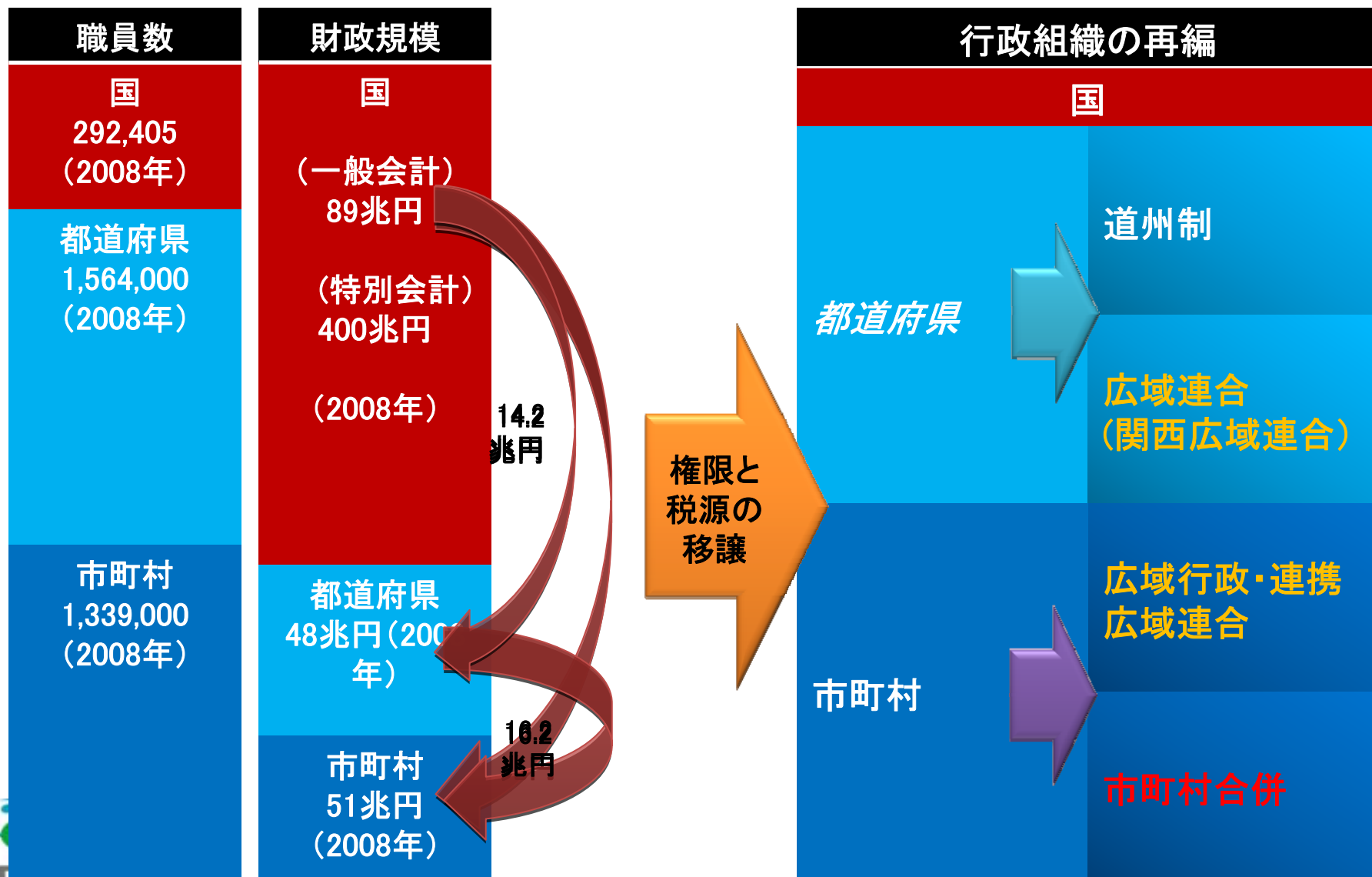
(日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体から回答))

平成大合併が進んだ理由



(日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体から回答))

地方分権の推進の動き



市町村合併推進の動き

■ 市町村合併特例法の改正(1995年)

- 「自主的な市町村合併の推進」
- 合併協議会設置に関わる住民発議制度(50分の1)
- 議員定数・在任特例の拡充(期間の延長)
- 地方交付税の特例措置

市町村合併推進の動き

■ 改正(1999年)

- 合併協議会設置の勧告(県から市町村に対して)
- 地域審議会の設置
- 地方交付税の額の算定の特例
- 地方債の特例(合併特例債)
 - 合併に必要と認められる経費に関して、合併年とそれ以降10年度に限って、地方債を財源にできる。事業費の95%を地方債から充当可、後年にその70%を地方交付税として補填。



■ 地方自治体の一般会計 ■ 地方債 (地方負担分) ■ 地方交付税

市町村合併推進の動き

■ 改正(2000年)

- 市の人口要件の緩和(4万人⇒3万人)
- 2004年3月末日までの合併のみ

■ 改正(2002年)

- 合併協議会設置のための住民投票制度

■ 改正(2003年)

- 3万人特例の延長(2005年3月末日までの合併)

市町村合併推進の動き

■ 新合併特例法(2005年)

- 2010年3月末日までの合併
- 都道府県⇒市町村
 - 合併構想の提案
 - 市町村合併調整委員の任命、斡旋、調整
 - 合併協議会設置の勧告
- 3万人特例の延長、議員の在任特例など
- 合併特例債
 - 2005年3月末までに申請し、2006年3月までに合併した市町に対してのみ認める。

市町村合併推進の動き

■ 各方面からの推進の動き

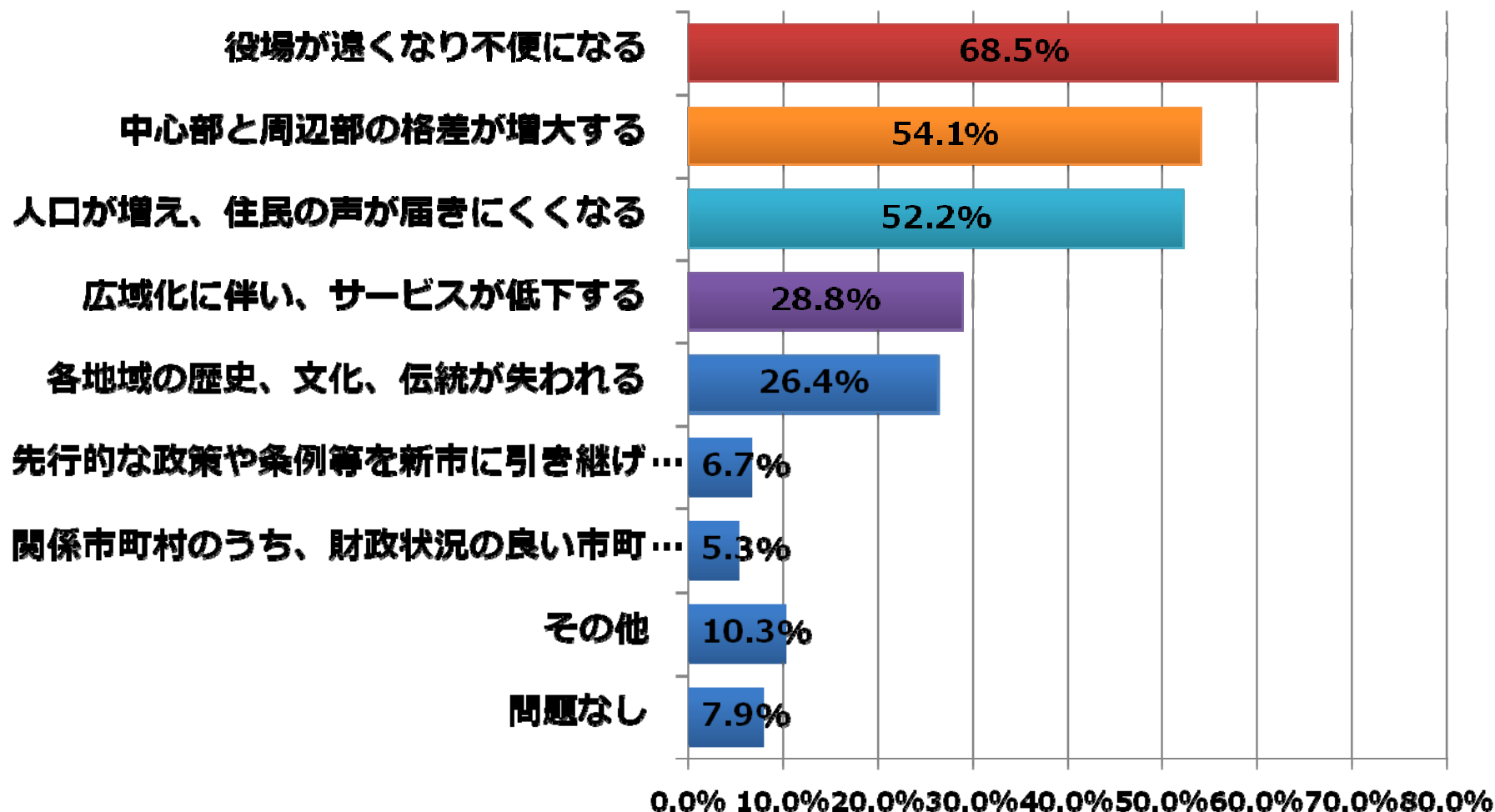
- 目標: 1999年の経済戦略会議「日本経済再生への戦略」において、市町村数1,000の目標が立てられる。
- 権限: 2002年の「西尾私案」。一定人口規模未満の団体の権限を縮小し、県や他の市町村にその権限を委譲。全国町村会の反発。
- 財政: 2001年以降の地方交付税交付金の減額(とくに、小規模自治体の減額幅大)。臨時財政対策債を加えても、2004年には減額。

* 財政基盤の弱い小規模自治体の合併を加速

3

平成大合併に対する評価

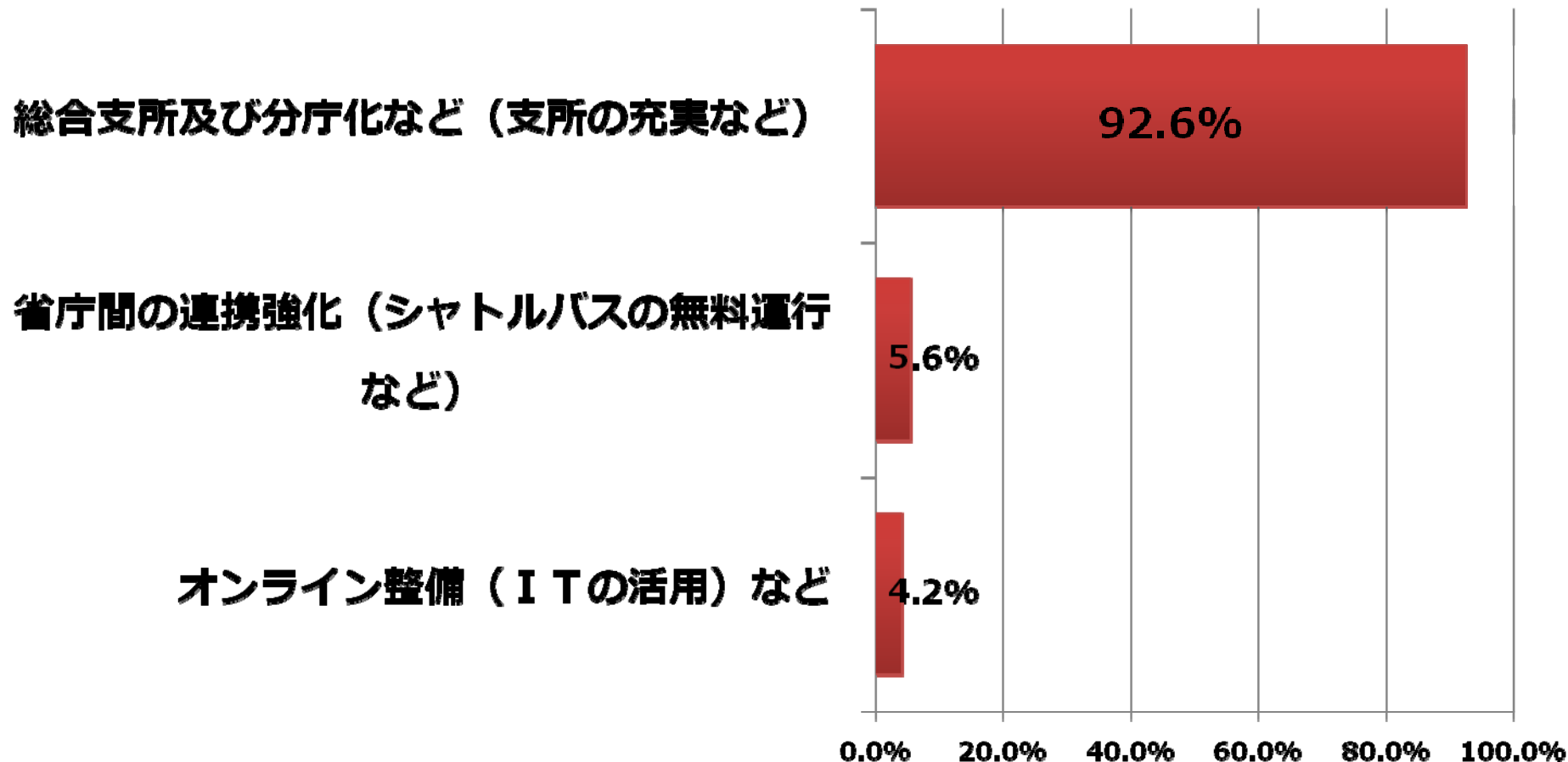
平成大合併における課題



(日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体から回答))

平成大合併における課題と対応策

役場が遠くなり不便になる



（日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」（2008年度、416団体から回答）

平成大合併における課題と対応策

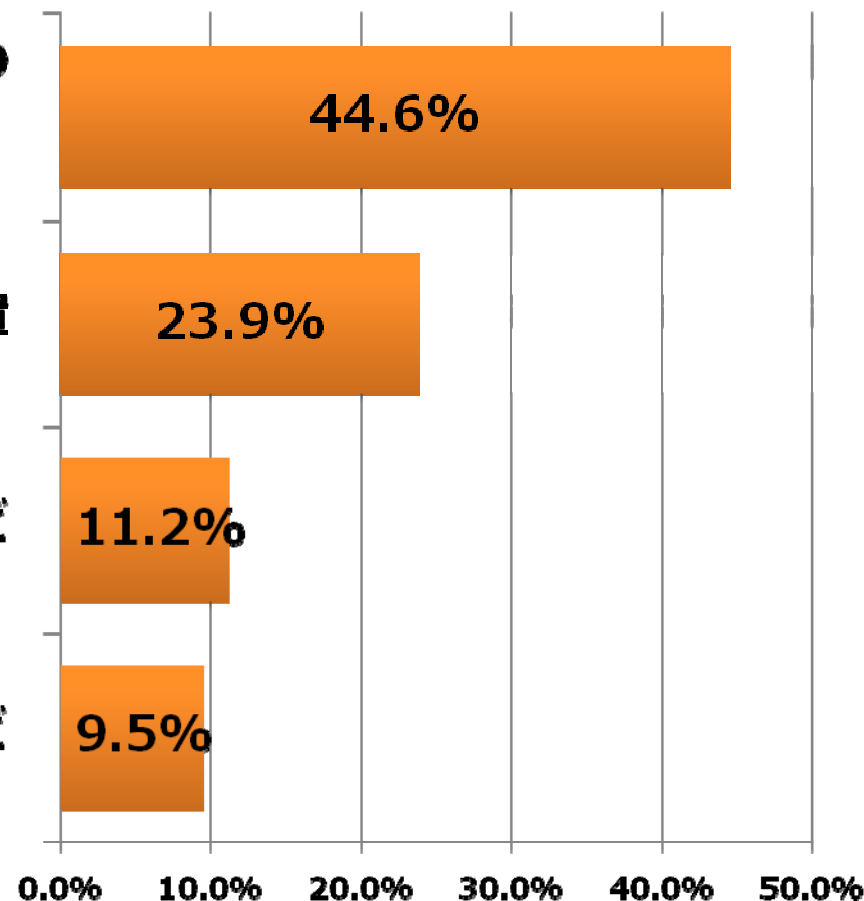
中心部と周辺部の格差が拡大する

都市建設計画における地域配慮（均衡発展のための施策など）

地域自治組織の設置

総合支所および分庁化(支所の充実) など

地域特性を生かしたまちづくりなど



（日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」（2008年度、416団体から回答）

平成大合併における課題と対応策

人口が増え、住民の声が届きにくくなる

地域自治組織の設置

41.8%

地域の自治組織、住民との協働関係の構築
(市政懇談会、主体的なまちづくり支援な…)

29.1%

**広聴業務の充実 (市民ミーティング・相談、
苦情の受付窓口の設置など)**

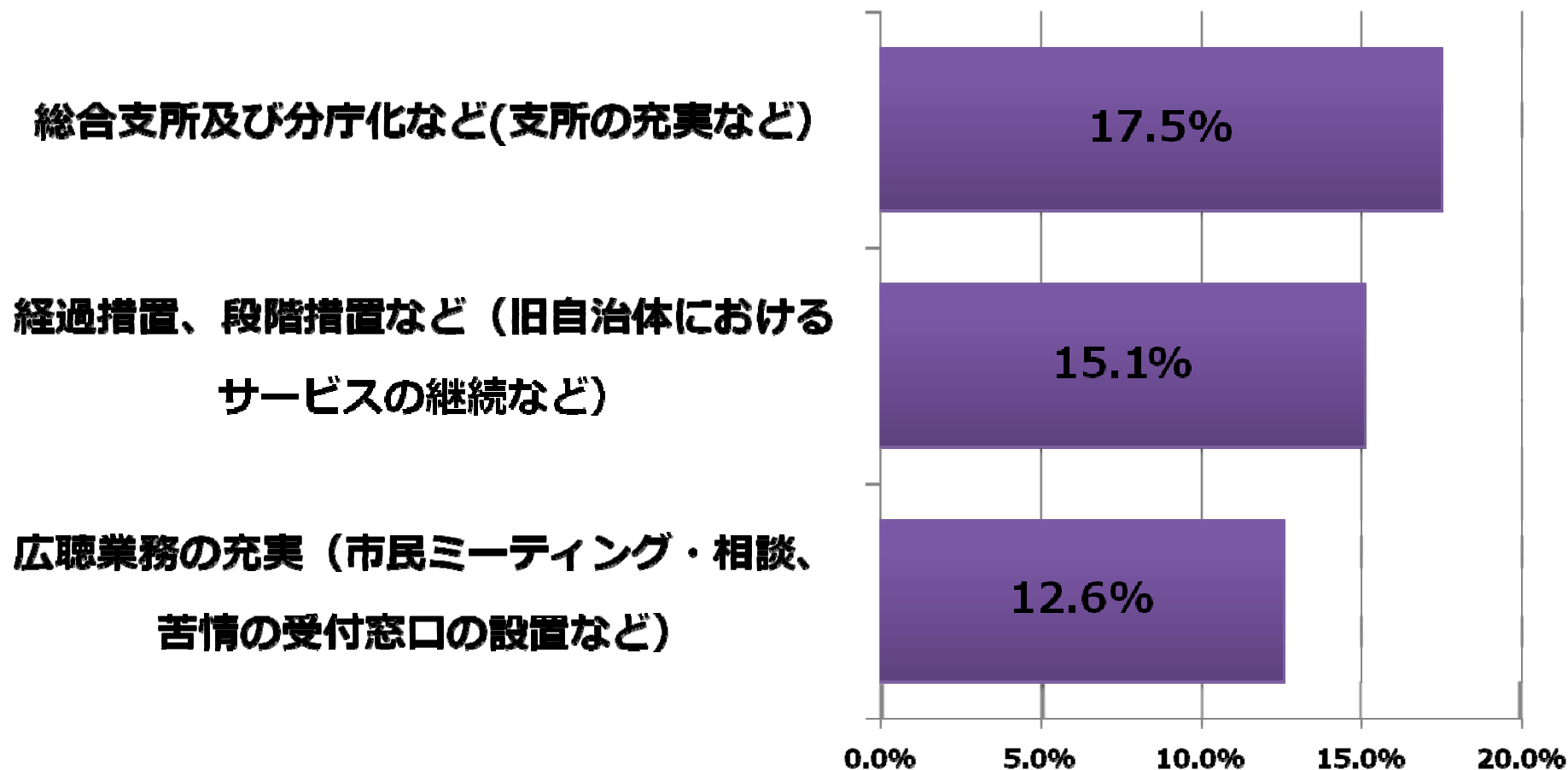
23.9%

0.0% 10.0% 20.0% 30.0% 40.0% 50.0%

(日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体から回答))

平成大合併における課題と対応策

広域化に伴い、サービス水準が低下する



(日本都市センター「市町村合併に関するアンケート調査」(2008年度、416団体から回答))

平成大合併における課題と対応策

■ 合併市町としての対応策

- 総合支所や分庁化による分権化
- 地域自治組織の設置
- 住民との協働関係の構築
- 広聴業務の充実

市町村合併における課題

■ 住民と行政との距離が遠くなる

- 面積の増大(役所が物理的に遠くなる)
- 人口の増大(役所のサービスが希薄になる)



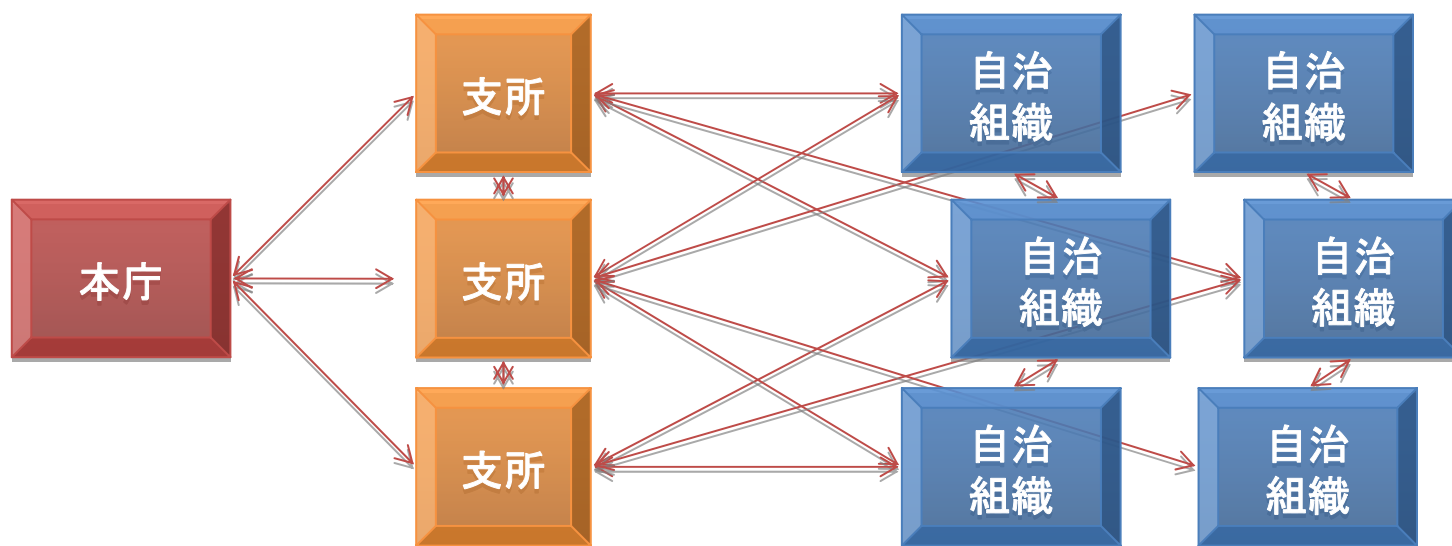
■ 住民と行政をつなぐ方法を考える必要がある

- 行政の出先機関を設けて、両者の距離を減らす
 - 総合支所・分庁
 - 地域自治組織(地域審議会、地域自治区、合併特例区)
- 住民の自治組織と行政との連携を深めて、両者の距離を減らす

市町村合併における課題

■ 住民と行政との関係の複雑化

- 合併することで、本庁、出先機関、住民の自治組織、住民のあいだの連携と調整が重要な課題になる。
- とくに、災害のような緊急事態に際して、この連携と調整が問題となる。

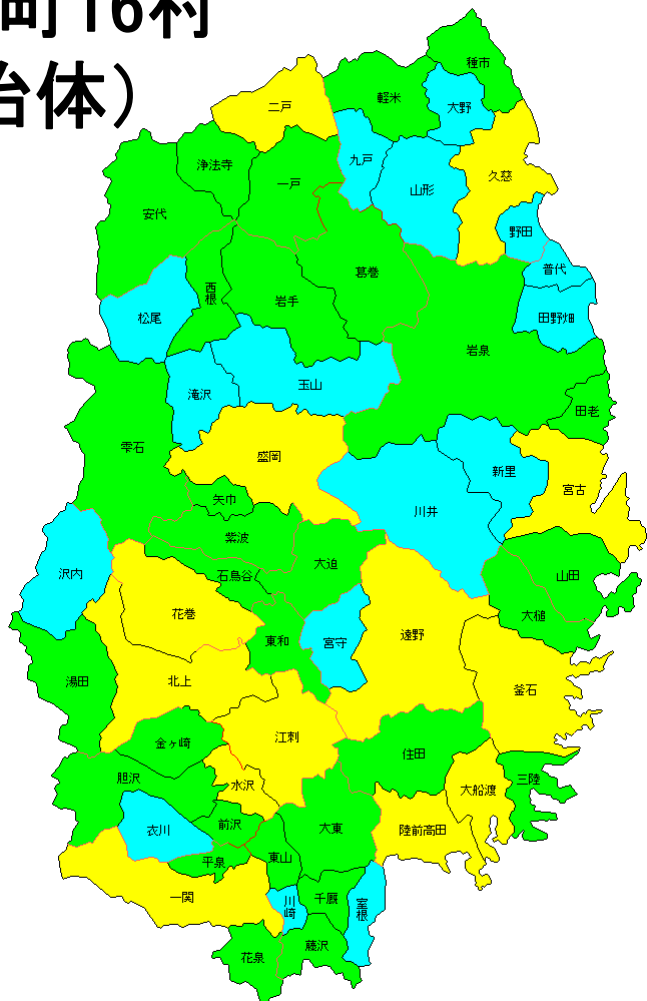


4

東日本大震災 沿岸被災地域の合併状況

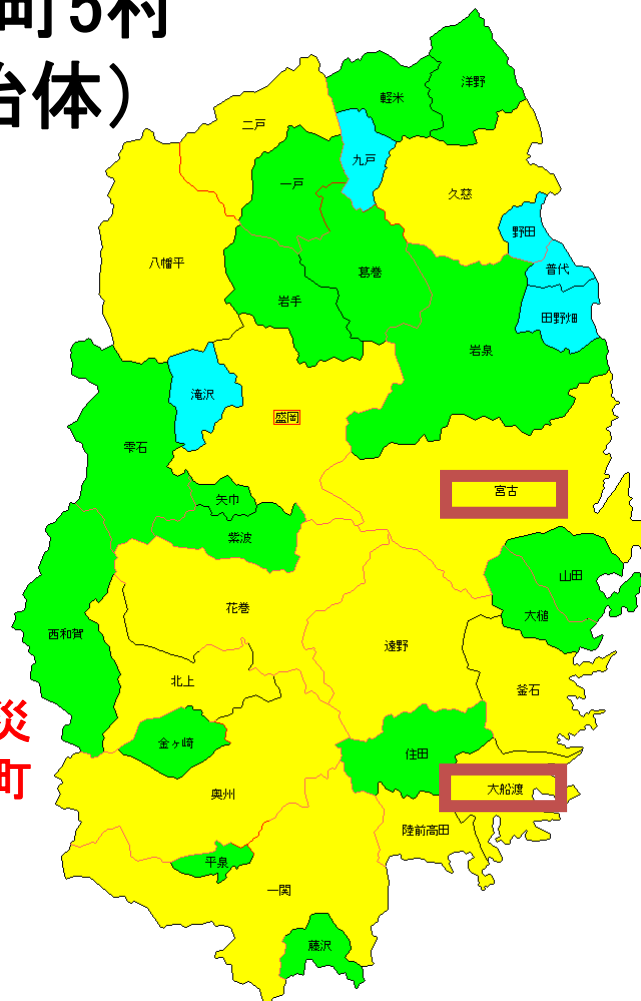
岩手県 (1992年)

13市30町16村
(59自治体)



岩手県 (2010年)

13市15町5村
(33自治体)

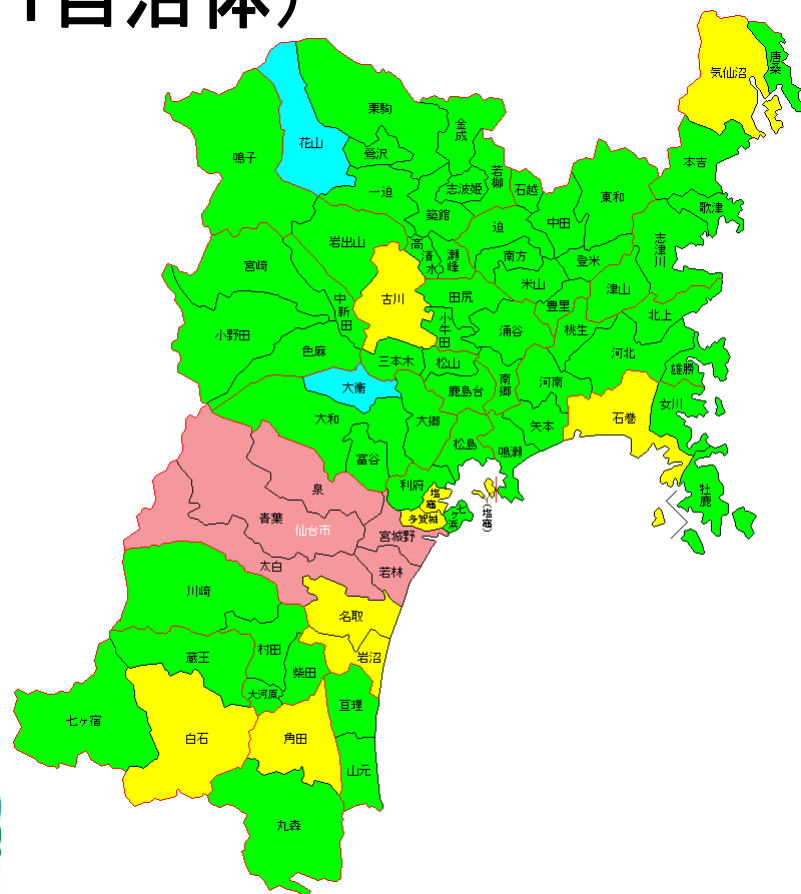


沿岸被災
合併市町

- ・洋野
- ・久慈
- ・宮古
- ・大船渡

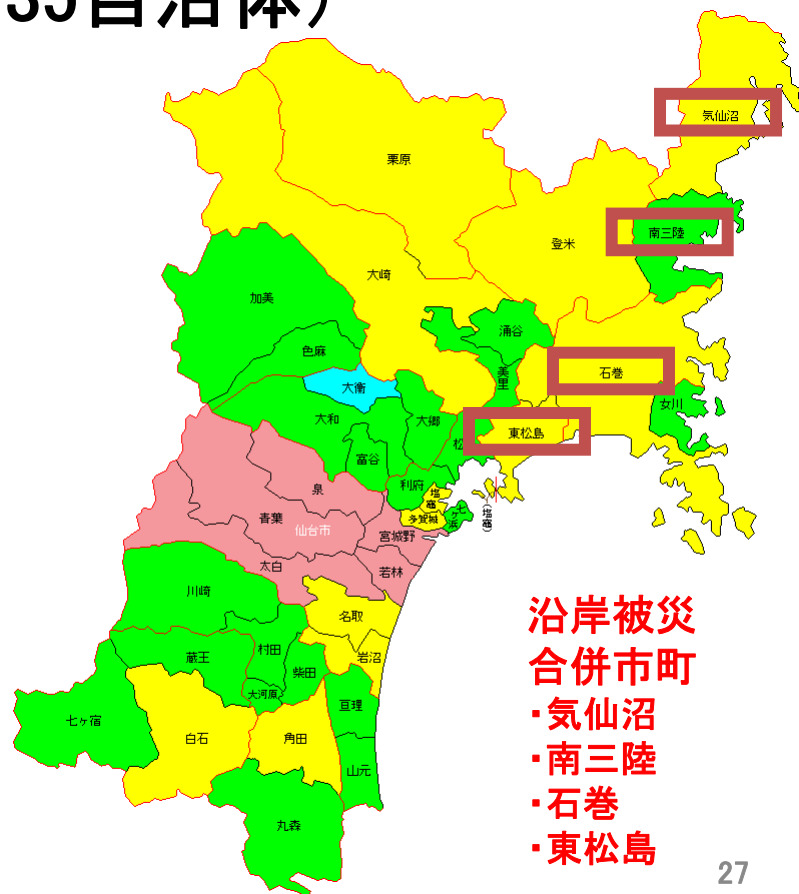
宮城県 (1989年)

10市59町2村
(71自治体)



宮城県 (2011年)

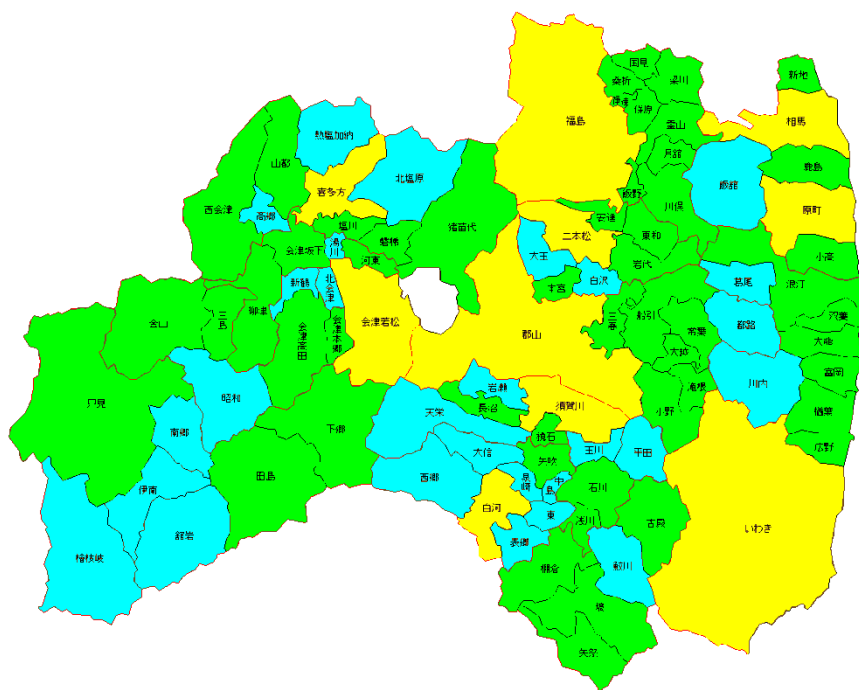
13市21町1村
(35自治体)



沿岸被災
合併市町
・気仙沼
・南三陸
・石巻
・東松島

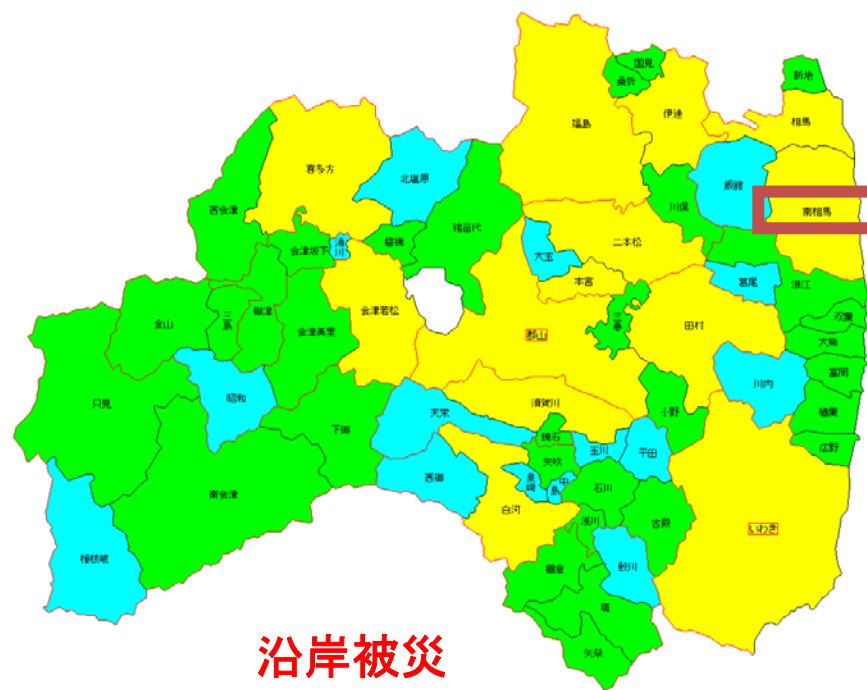
福島県 (1992年)

10市52町28村
(90自治体)



福島県 (2010年)

13市31町15村
(59自治体)

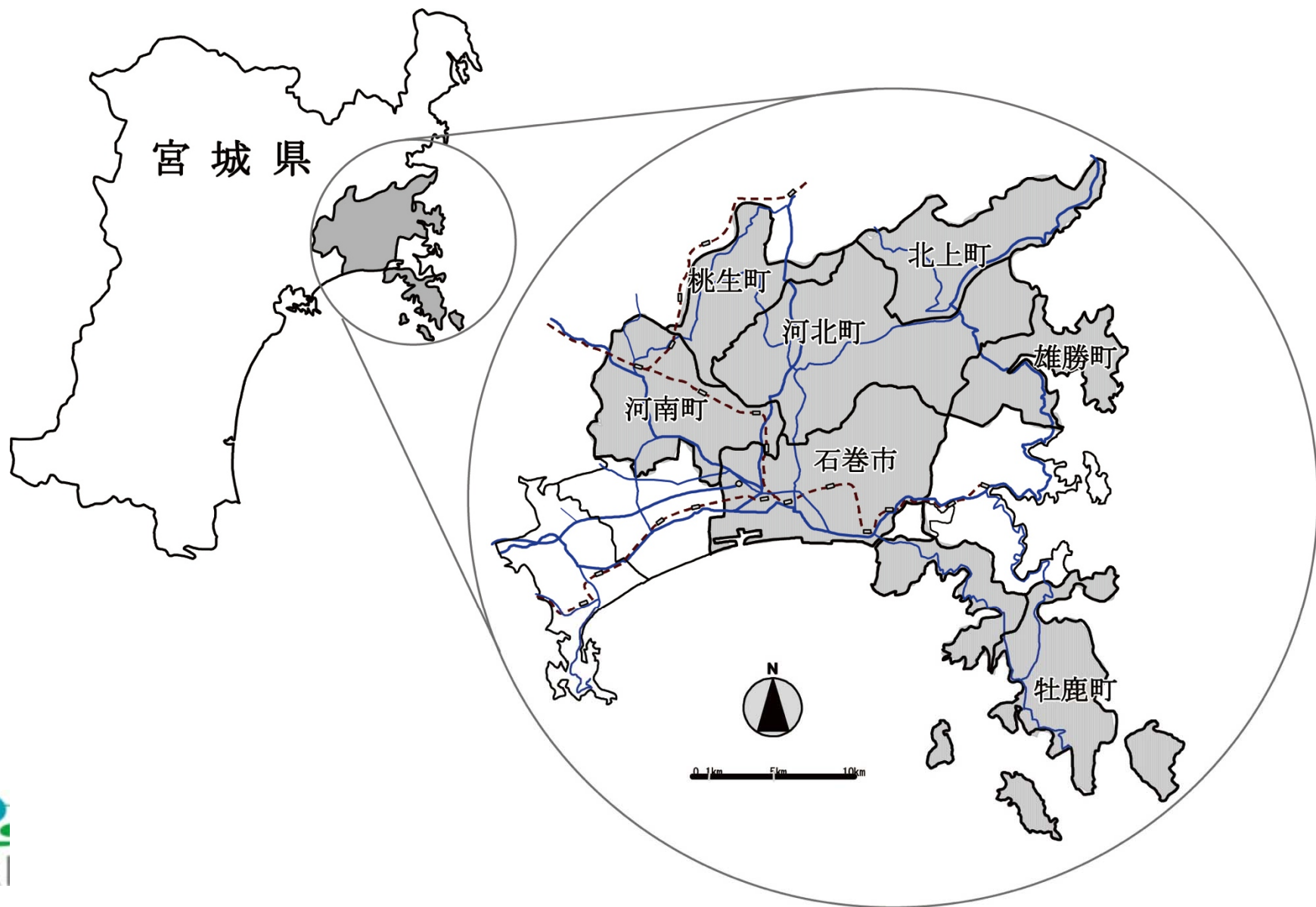


沿岸被災
合併市町
・南相馬

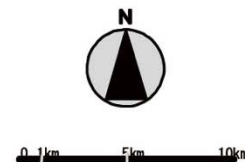
沿岸被災合併市町

	現在の市町名	旧市町	合併日	人口	死者数	行方不明者数
岩手	宮古	宮古 ・ 田老 ・ 新里川井	2005.6.6 2010.1.1	52,055	420 (1/124)	138
	大船渡	大船渡 ・ 三陸	2001.11.15	40,643	325 (1/125)	127
宮城	気仙沼	気仙沼 ・ 唐桑本吉	2006.3.31 2009.9.1	73,279	983 (1/75)	446
	南三陸	歌津 ・ 志津川	2005.10.1	17,382	542 (1/32)	664
	石巻	石巻 ・ 北上 ・ 河北 ・ 河南 ・ 桃生 ・ 雄勝 ・ 牡鹿	2005.4.1	160,336	3,128 (1/52)	2,770
	東松島	矢本 ・ 鳴瀬	2005.4.1	42,859	1,040 (1/41)	122
福島	南相馬	鹿島 ・ 原町 ・ 小高	2006.1.1	70,834	589 (1/120)	86

石巻市と旧市町



宮城県



0 5km 10km

石巻市の 津波浸水域

旧桃生
町

旧河南
町

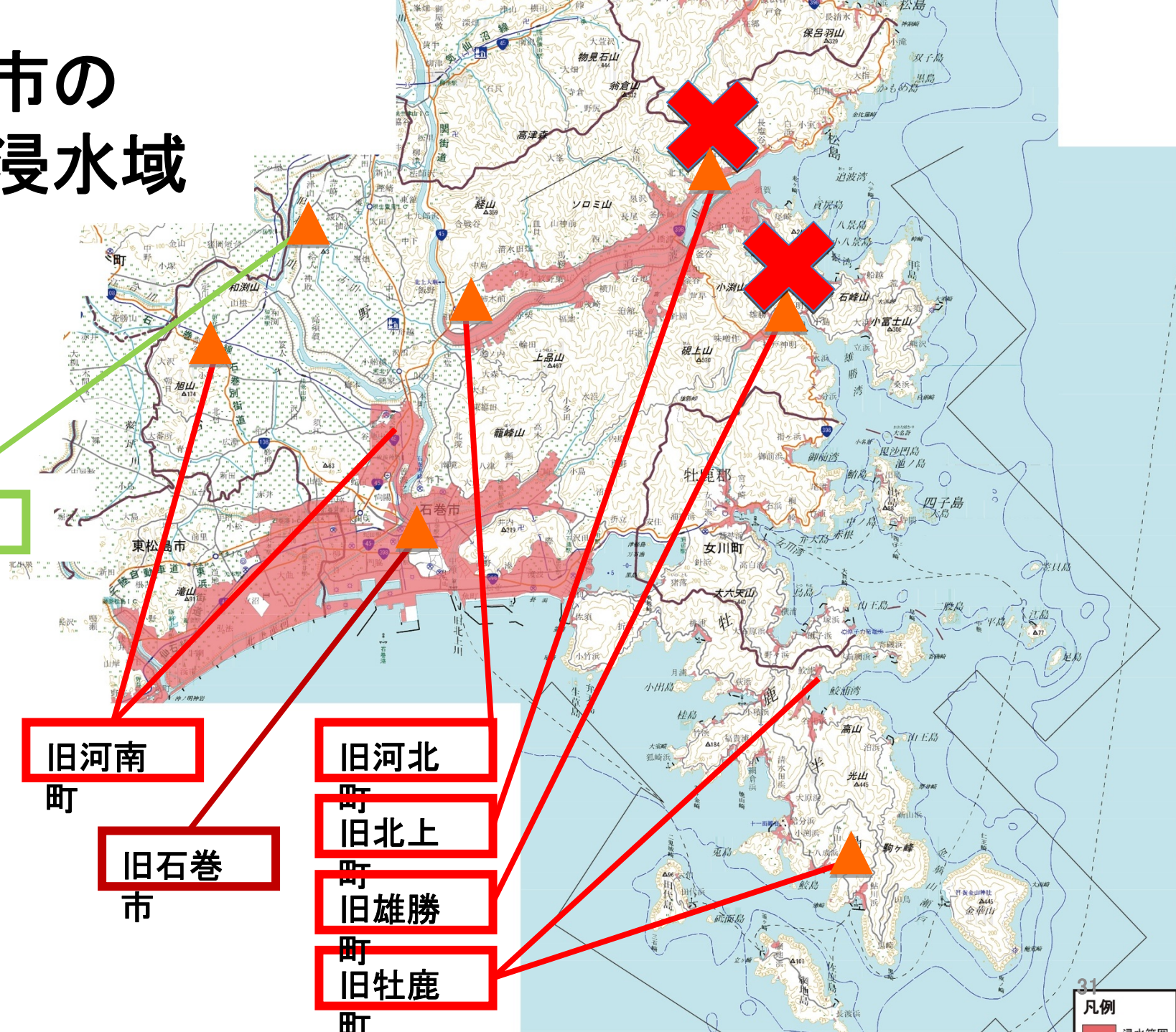
旧石巻
市

旧河北
町

旧北上
町

旧雄勝
町

旧牡鹿
町



石巻市・亀山市長(4/3)



石巻市役所(4/3)



北上総合支所庁舎(被災前)



北上総合支所庁舎 被災状況



北上総合支所(河北新報)



石巻市と旧市町（防災部局）

（2005年4月合併）

旧市町	総職員数	防災担当部局	
石巻	1,321	総務部 (181)	防災対策課 (7)
河北	173	総務課 (16)	防災係
雄勝	133	総務部 (14)	消防交通対 策課
河南	190	総務課 (26)	消防防災係
桃生	108	総務企画課 (17)	総務防災班 (3)
北上	98	総務課 (12)	交通防災係
牡鹿	173	総務課 (18)	企画防災班
	2,196	284	



本庁 支所	防災担当部 局	
本庁	総務部	防災対策課
河北	総務課	防災
雄勝	総務課	防災
河南	総務課	防災
桃生	総務企画課	防災
北上	総務企画課	防災
牡鹿	総務課	防災

石巻市と旧市町(防災部局)

(2010年8月機構改革)

本庁 支所	防災担当部局	
本庁	総務部	防災対策課
河北	総務企画課	防災
雄勝	総務企画課	防災
河南	総務企画課	防災
桃生	総務企画課	防災
北上	総務企画課	防災
牡鹿	総務企画課	防災

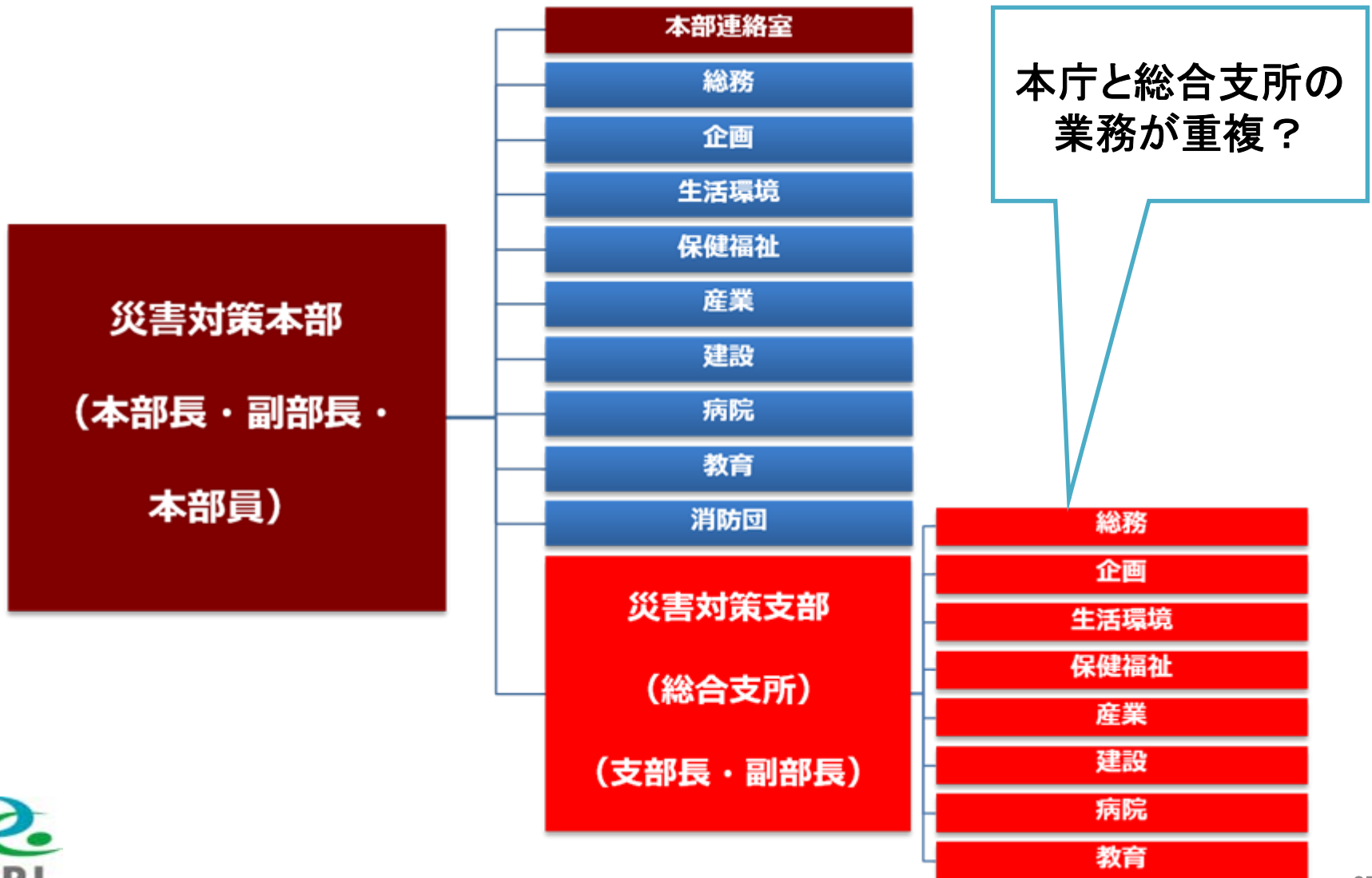


本庁 支所	防災担当部局	
本庁	総務部	防災対策課
河北	地域振興課	防災
雄勝	地域振興課	防災
河南	地域振興課	防災
桃生	地域振興課	防災
北上	地域振興課	防災
牡鹿	地域振興課	防災

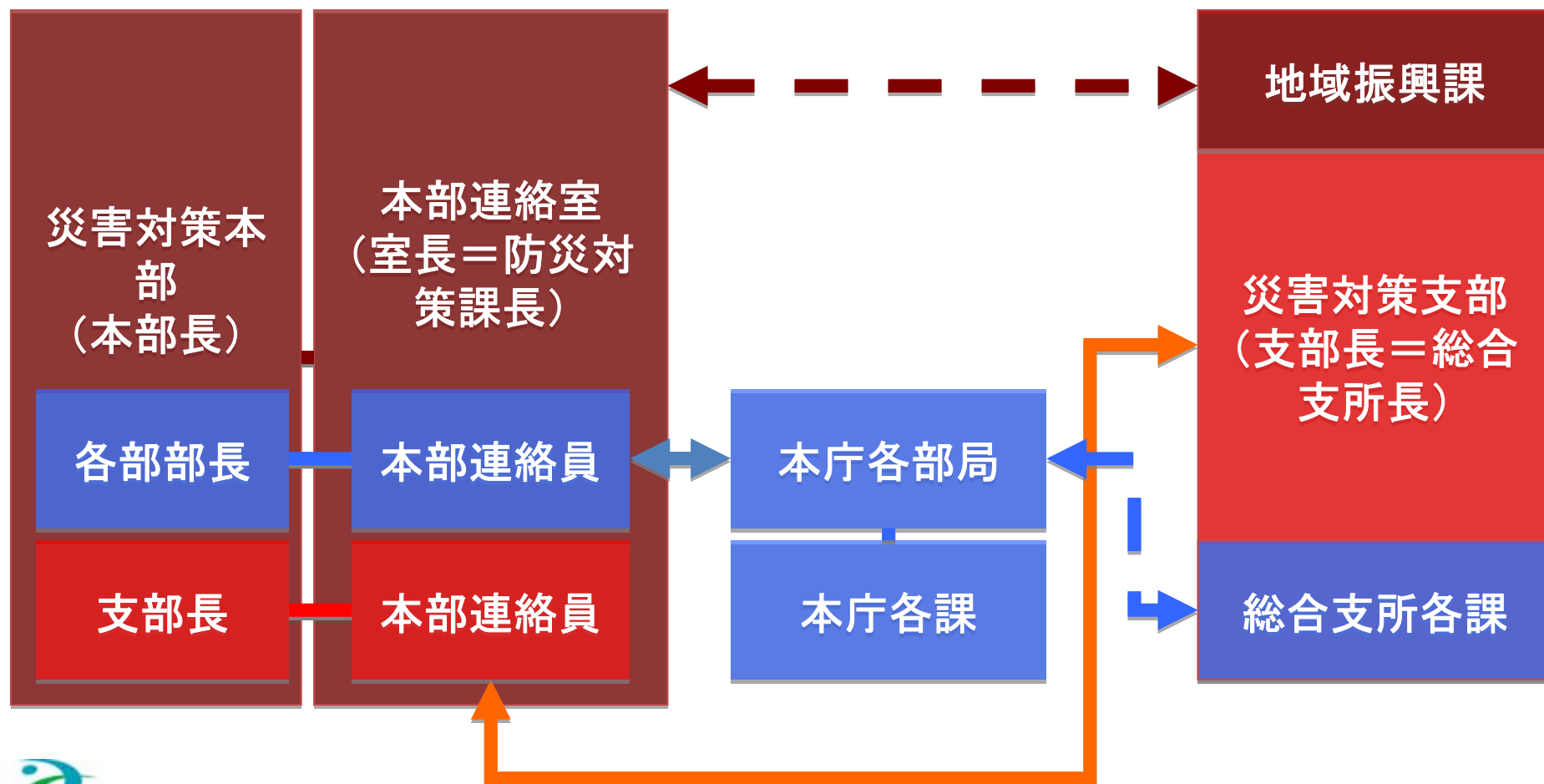
総務企画課＋産業企画課⇒地域振興課

石巻市と旧市町

(応急対応の組織図)



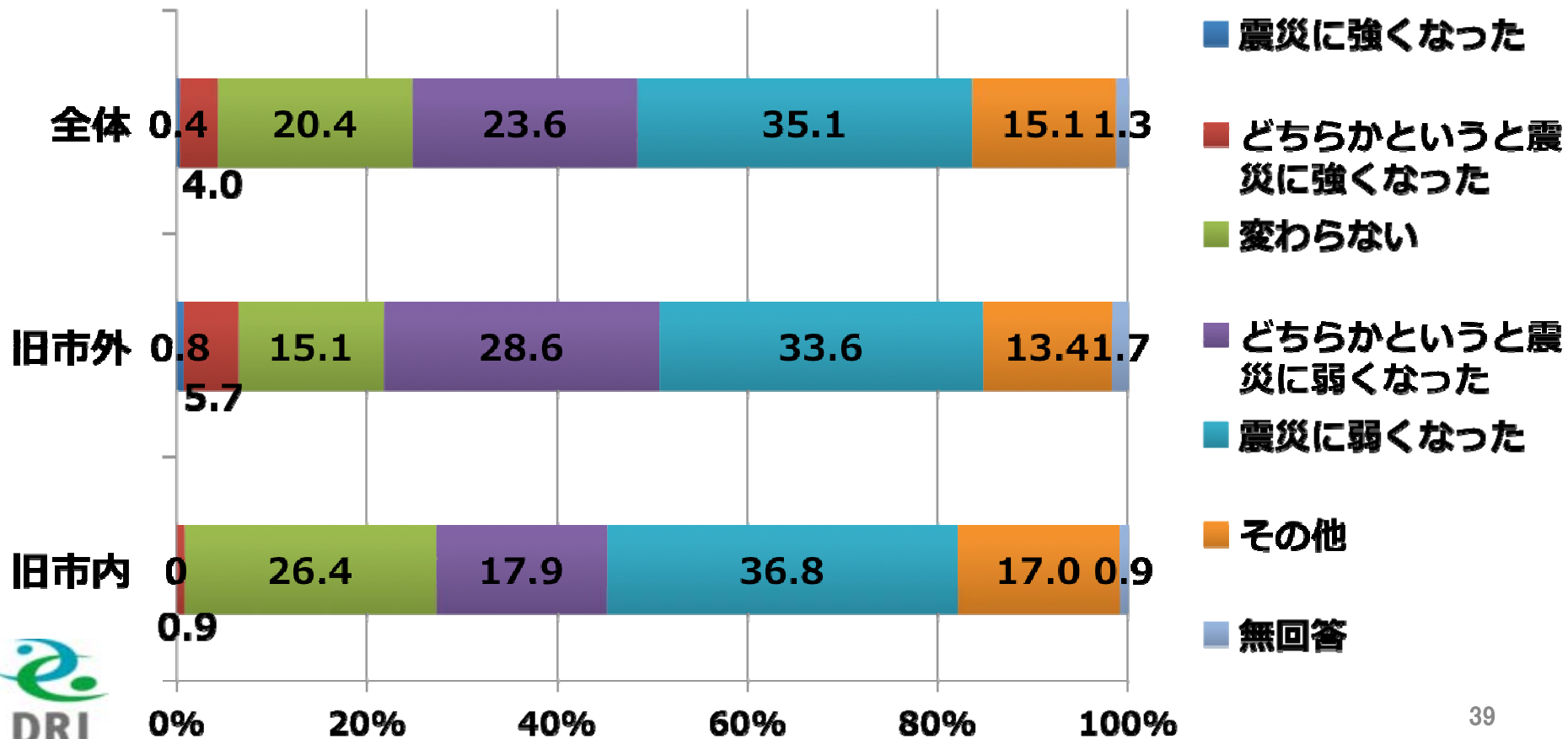
石巻市と旧市町 (連絡体制)



河北新報のアンケート

(2011年6月11日掲載)

市町村合併は行政にどう影響しましたか (宮城県石巻市)



河北新報の記事

(2011年10月16日掲載)

■ 石巻市の状況

- 本庁と総合支所は、かろうじて衛星電話で情報をやり取りしていたが、災害対応はそれぞれで実施した。
- 復興計画は総合支所単位で策定、地域によって策定の進捗に格差が生じている(旧河北町での遅れ)。
- 住民が、保健所の代替施設を建設を総合支所(旧牡鹿町)に要請したが、総合支所と本庁との調整に時間がかかる。

河北新報の記事

(2011年10月16日掲載)

■ 石巻市の状況

- 旧牡勝町の住民が、旧河北町の避難所に避難。旧牡勝町の学校も、旧河北町の学校を間借り。
- 仮設住宅の用地確保については、広大な市域になって公有地や民有地を十分に確保できた。

■ 岩手県大槌町

- 2008年に釜石市との合併協議会設置を町議会が否決し、合併はしなかった。行財政の効率化を目指すために、広域連携を釜石市と模索。

平成大合併における課題と対応策

■ 合併市町としての対応策

- 総合支所や分庁化による分権化
- 地域自治組織の設置
- 住民との協働関係の構築
- 広聴業務の充実

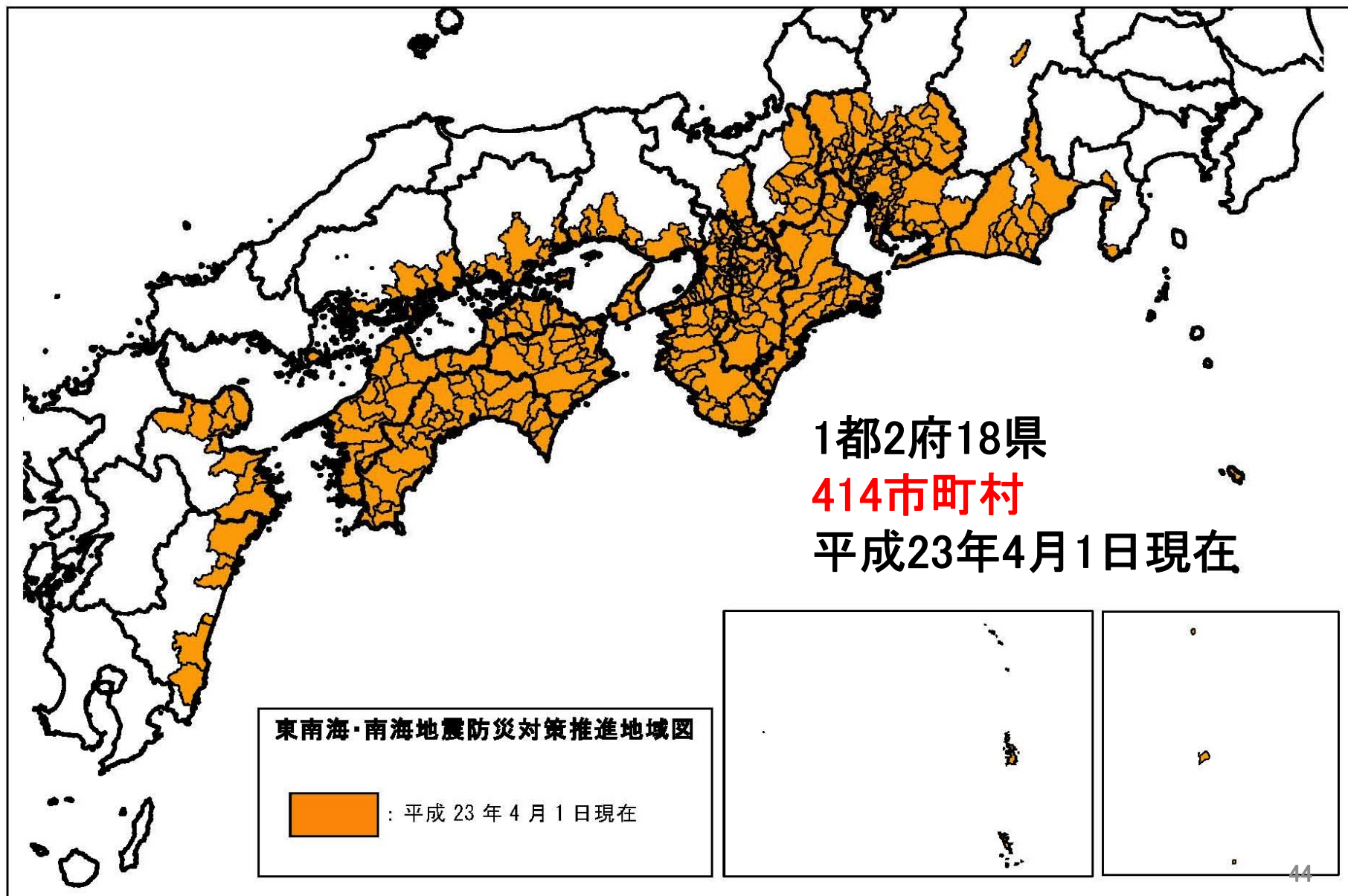
■ 災害時における合併市町の対応策

- 本庁と支所の権限の明確化（権限と指揮）
- 本庁と支所との調整の機会の確保（調整）
- 本庁と支所との支援体制の構築（職員と資源）
- 本庁と支所の連絡体制の強化（情報）

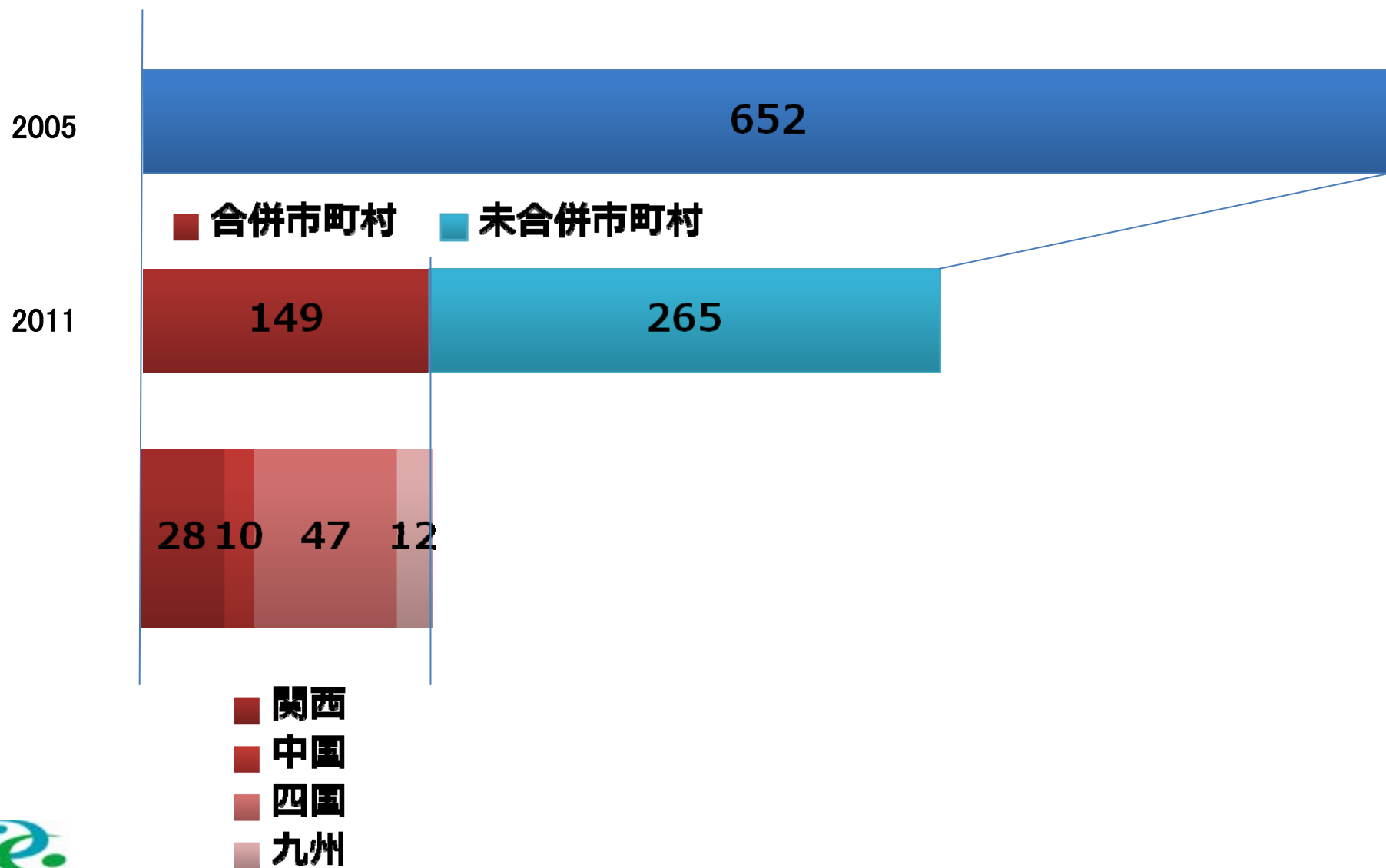
5

東南海・南海地震 防災対策推進地域での 合併状況

東南海・南海地震防災対策推進地域

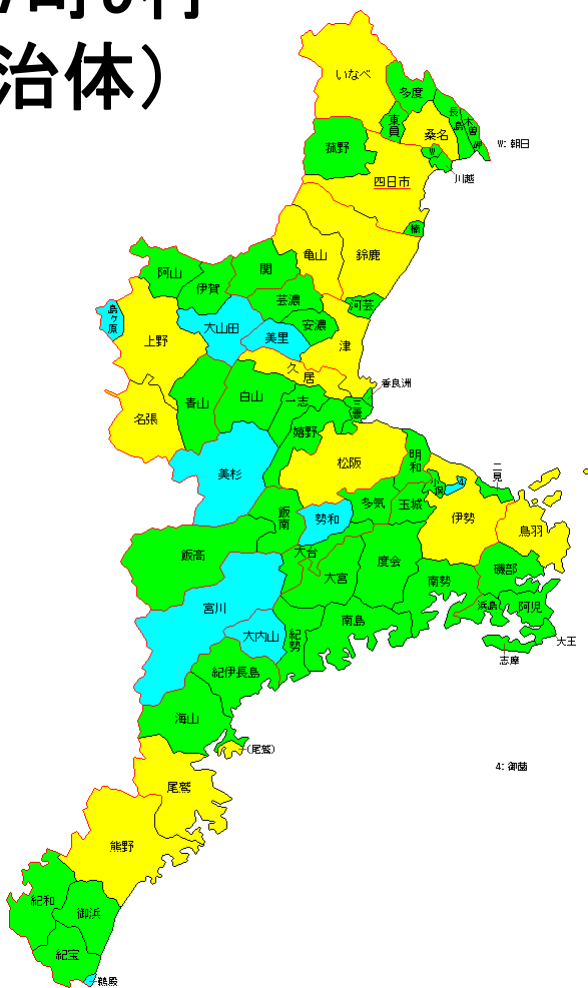


東南海・南海地震防災対策推進地域



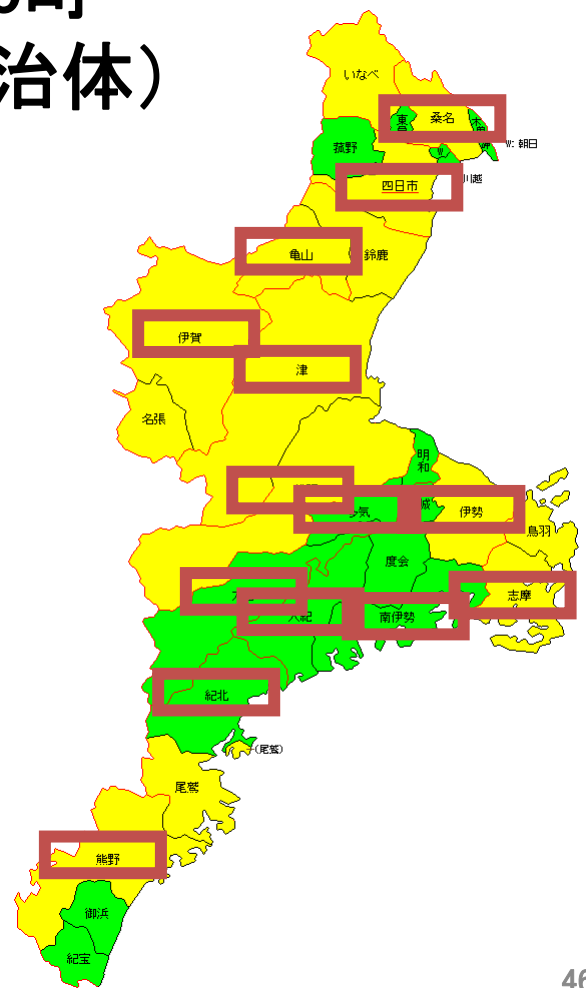
三重県 (1989年)

13市47町9村
(69自治体)



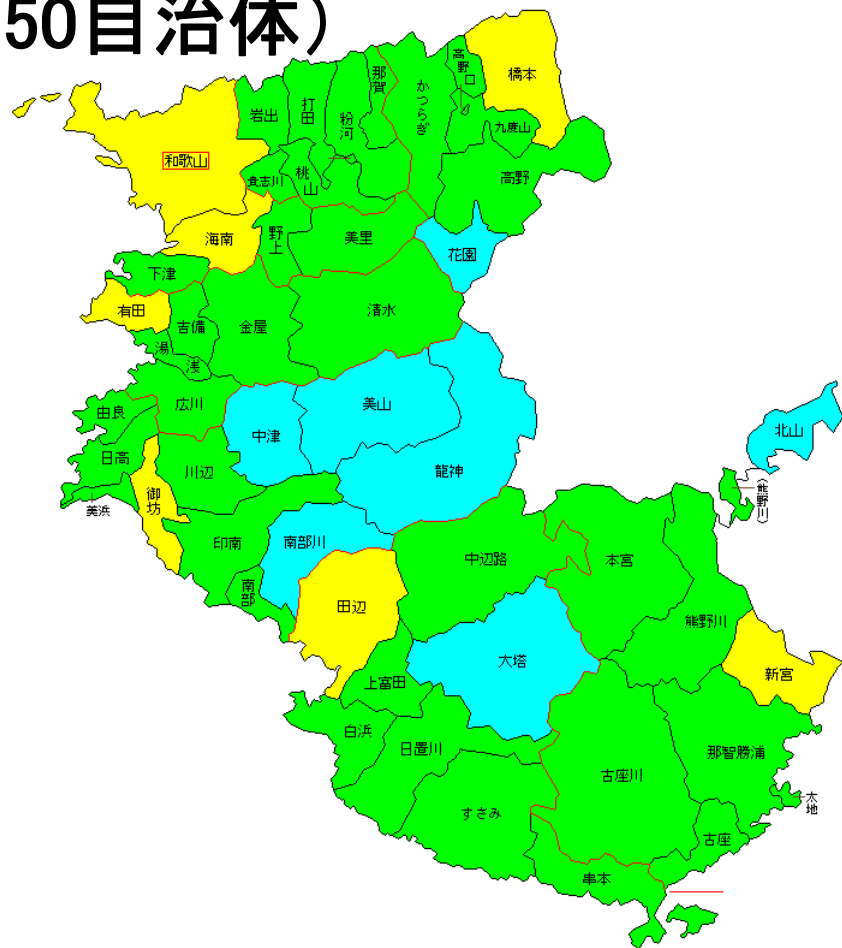
三重県 (2006年)

14市15町
(29自治体)



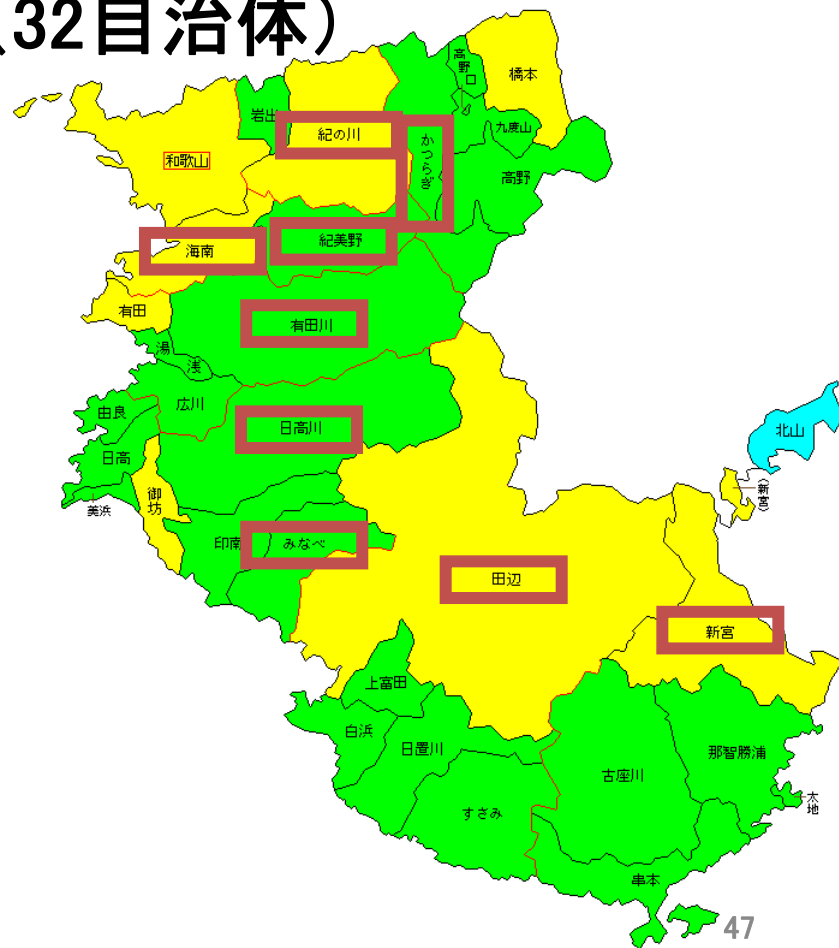
和歌山県 (1989年)

7市36町7村
(50自治体)



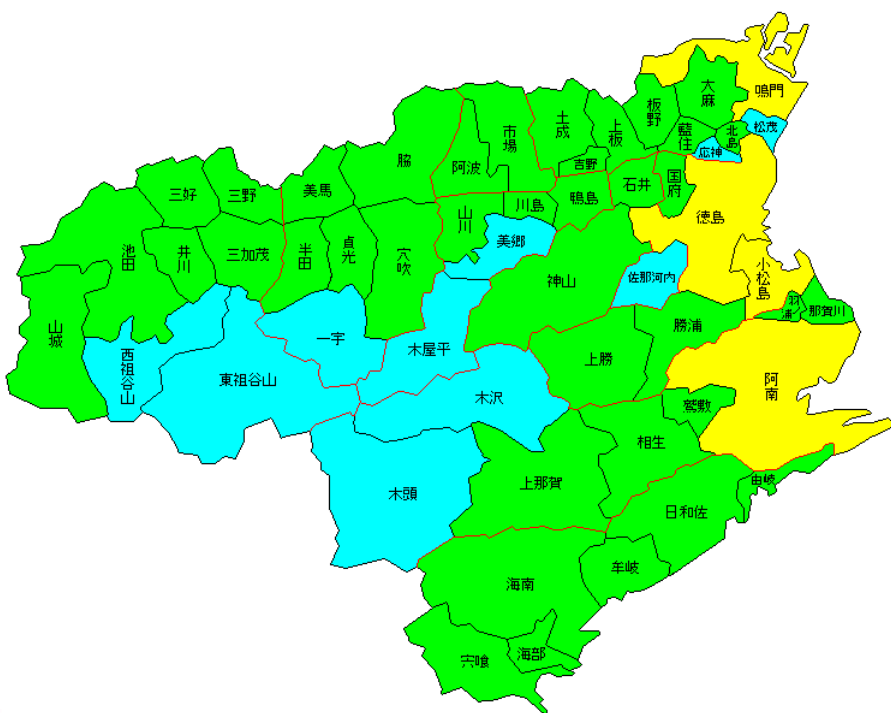
和歌山県 (2006年)

8市23町1村
(32自治体)



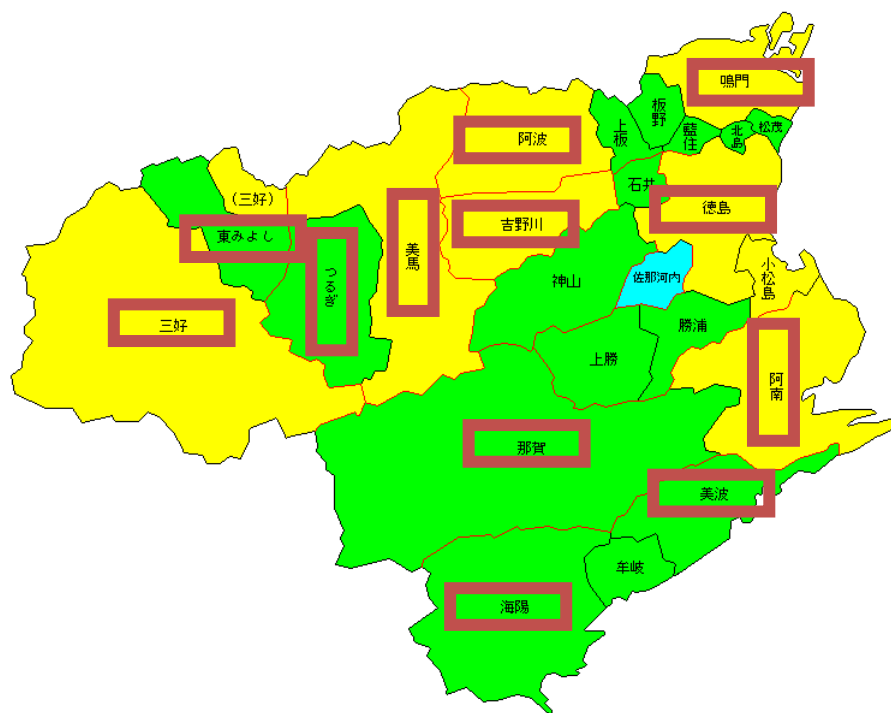
徳島県 (1998年)

5市38町
(43自治体)



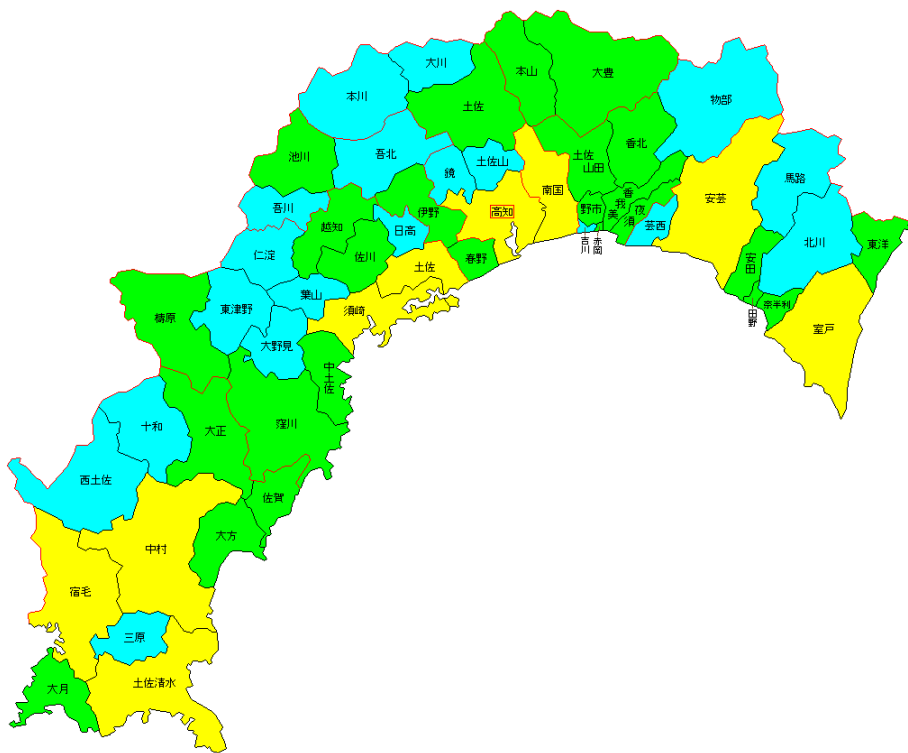
徳島県 (2006年)

8市15町1村
(24自治体)



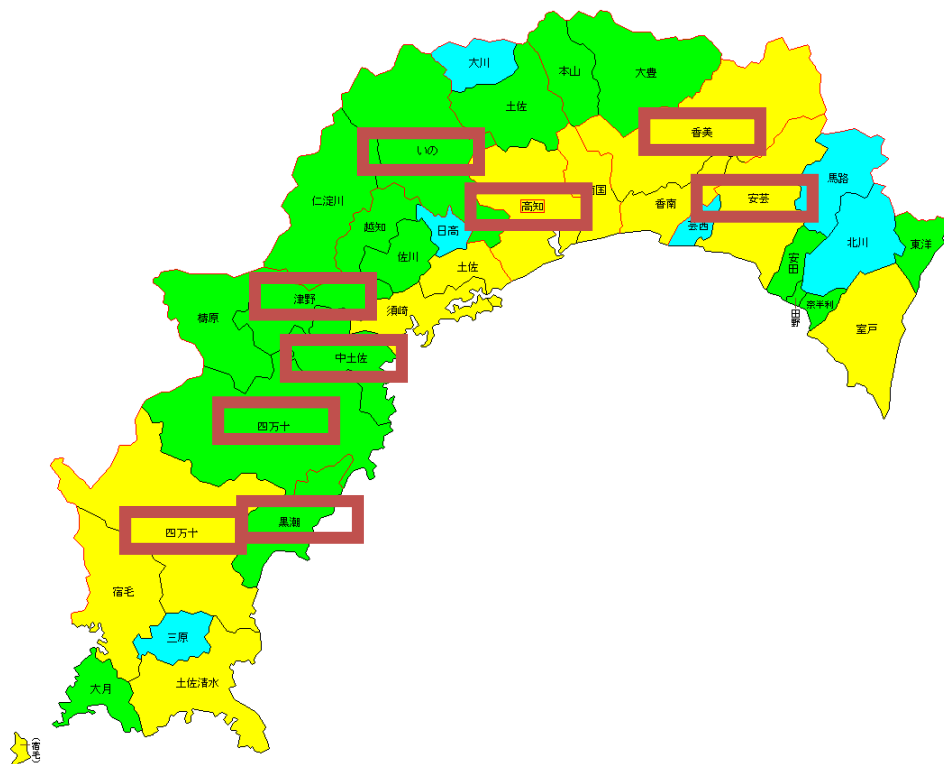
高知県 (1998年)

9市25町19村
(53自治体)



高知県 (2008年)

11市17町6村
(34自治体)



大規模合併市町(5自治体以上の合併)

	現在の市町名	旧市町村	合併日	人口	面積(km ²)
三重	伊賀	上野・伊賀・島ヶ原・阿山・大山田・青山町	2004.11.1	100,623	558.17
	津	津・久居・河芸・芸濃・美里・安濃・香良洲・一志・白山・美杉	2006.1.1	288,538	710.81
	松阪	松阪・嬉野・三雲・飯南・飯高	2005.1.1	168,973	623.77
	志摩	浜島・大王・志摩・阿児・磯部	2004.10.1	58,255	179.92
和歌山	田辺	田辺・龍神・中辺路・大塔・本宮	2005.5.1	82,499	1026.77
	紀の川	打田・粉河・那賀・桃山・貴志川	2005.11.7	67,862	228.24
徳島	那賀	鷲敷・相生・上那賀・木沢・木頭	2005.3.1	10,695	694.86
	三好	三野・池田・山城・井川・東祖谷山・西祖谷山	2006.3.1	34,103	721.48
高知	香南	赤岡・香我美・野市・夜須・吉川	2006.3.1	33,541	126.91
	石巻	石巻・北上・河北・河南・桃生・雄勝・牡鹿	2005.4.1	160,336	555.78

大規模合併市町(人口10万人以上の合併)

	現在の市町名	旧市町村	合併日	人口	面積(km ²)
三重	桑名	桑名、多度、長島	2004.12.6	138,963	136.61
	四日市	四日市、楠	2005.2.7	303,845	205.53
	伊賀	上野・伊賀・島ヶ原・阿山・大山田・青山町	2004.11.1	100,623	558.17
	津	津・久居・河芸・芸濃・美里・安濃・香良洲・一志・白山・美杉	2006.1.1	288,538	710.81
	松阪	松阪・嬉野・三雲・飯南・飯高	2005.1.1	168,973	623.77
	伊勢	伊勢、二見、小俣、御薮	2005.11.1	134,973	208.53
高知	高知	高知、鏡、土佐山	2005.1.1	348,990	309.22
	石巻	石巻・北上・河北・河南・桃生・雄勝・牡鹿	2005.4.1	160,336	555.78

大規模合併市町(600km²以上の合併)

	現在の市町名	旧市町村	合併日	人口	面積(km ²)
三重	津	津・久居・河芸・芸濃・美里・安濃・香良洲・一志・白山・美杉	2006.1.1	288,538	710.81
	松阪	松阪・嬉野・三雲・飯南・飯高	2005.1.1	168,973	623.77
和歌山	田辺	田辺・龍神・中辺路・大塔・本宮	2005.5.1	82,499	1026.77
徳島	那賀	鷲敷・相生・上那賀・木沢・木頭	2005.3.1	10,695	694.86
	三好	三野・池田・山城・井川・東祖谷山・西祖谷山	2006.3.1	34,103	721.48
高知	四万十市	中村・西土佐	2005.4.10	37,197	632.42
	四万十町	窪川町・大正・十和	2006.3.1	20,527	642.06
	石巻	石巻・北上・河北・河南・桃生・雄勝・牡鹿	2005.4.1	160,336	555.78

今後の展望

● 総合支所の防災機能の強化

- 本部と総合支所との情報伝達手段の確保（防災無線など）
- 本部から総合支所への連絡・応援職員の態勢整備
- 本部と総合支所の意思決定の統一
- 物資提供、避難所運営などの市民サービスの拠点
- 市民への情報提供・罹災証明発行手続きなどの窓口サービスの拠点
- 地域防災計画における総合支所の役割の機能を明確化