

市町村合併を踏まえた基礎自治体における防災施策の展開状況と 地区防災計画の視点からの防災体制の検討について

For a discussion of disaster prevention systems from the perspective of Community Disaster Management planning and development state of disaster prevention measures in the municipality in light of municipal mergers

○久島 祐介¹, 中林 一樹¹

Yusuke KUSHIMA¹ and Itsuki NAKABAYASHI¹

¹ 明治大学大学院 政治経済学研究科

Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University

In the municipality of municipal merger, such as the reduction of staff for the constant expansion of the area, a decrease in local disaster prevention have been feared. In this presentation, clear the characteristics of each and the difference of the current state of disaster prevention measures from the survey was carried out against the city across the country, focusing on the city that is not merged with the city that municipal mergers, was based on the lessons of the Great East Japan Earthquake to. The Community Disaster Management Plans to complement the disaster prevention system of local government to analyze the trends in disaster prevention system strengthening in the region in municipalities Based on the concept of district disaster management plan that has been founded in the revision of the Disaster Countermeasures Basic Law, was a wide area of merger, was a wide area of I consider the development potential and take advantage of the way.

Keywords : Municipal mergers, Community Disaster Management Plan

1. 研究目的

市町村合併後の基礎自治体では、面積の拡大に対して職員定数の縮小など、地域防災の低下が危惧されている。

本発表では、全国の市に対して実施したアンケート調査から、市町村合併した市と合併していない市に着目し、東日本大震災の教訓等を踏まえている防災施策の現状の差異や特徴を明らかにする。また災害対策基本法の改定で創設された地区防災計画の概念を踏まえ、合併で広域化した自治体における地域での防災体制強化の動向を分析し、広域化した自治体の防災体制を補完する地区防災計画の活用方法や策定可能性について検討する。

2. 調査実施の背景と方法

(1) 調査の背景

平成14年施行の「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき実施された市町村合併により、多くの基礎自治体に大きな変化がもたらされた。市町村合併の目的のひとつとして、市町村合併を行うことより、昨今の社会情勢に対応した複雑かつ多様で、広域的な行政需要への対応とともに効率的な行財政運営を担うのにふさわしい能力を基礎自治体である市町村に備えさせる狙いがあったとされている。

反面、自治体域の広域化や人員の効率化に伴う職員一人あたり業務量の増大といった、市町村合併を行ったことによる弊害も指摘されている¹⁾。防災や危機管理の分野においても、拙速な市町村合併の推進によって生じた各種の問題が東日本大震災などでは顕在化し、結果として被災者を苦しめる形となっているとする指摘²⁾もある。しかしながら、それら問題の解決に向けたアプローチや、すでに既成の事実である市町村合併を前提とした、自治

体特性を踏まえた具体的な防災に関する政策提言などは十分ではない。

そこで、市町村合併により広域化した基礎自治体と合併していない基礎自治体の双方に同様のアンケート調査を実施し、市町村合併の有無を説明変数として、自治体の防災・災害施策にどのような特徴や差異がもたらされているか、現状を分析するとともに、平成25年6月に行われた災害対策基本法の改正で新たに創設された「地区防災計画」という概念を踏まえ、市町村合併により広域化した自治体における地域（地区）を対象とした防災体制の強化に向けた活用方法や策定の可能性について検討する。

(2) 調査の方法

本調査は平成26年2月末から3月末の間に、全国795の市を対象に調査票を配布し、郵送もしくは電子メールで回答いただくアンケート調査法で実施した。調査概要は（表1）のとおりである。

（表1） 調査概要

| | |
|------|------------------------------|
| 調査名称 | 「自治体の防災体制と施策の展開に関する2013年度調査」 |
| 調査機関 | 明治大学大学院政治経済学研究科 特任教授 中林一樹 |
| 調査時期 | 2014年2月末発送 |
| 調査対象 | 全国795の市 |
| 送付方法 | メール便及びHPにて調査票掲載 |
| 回収方法 | 郵送及び電子メール |
| 回収数 | 276市(34.7%) |

本調査を実施するにあたり設定した項目は、大きく分けて次のような分類となる。①被災可能性の認識に関する

る設問（10問）、②災害予防対策に関する設問（8問）、③体制・計画に関する設問（10問）、④災害対応対策に関する設問（8問）、⑤復旧・復興対策に関する設問（12問）、⑥地域防災力に関する設問（9問）、⑦地区防災の取り組みに関する設問（7問）の、合計64問である。

3. 調査結果

（1）回答自治体の属性

今回実施したアンケート調査の回答を得た自治体（市）の人口や規模は次のようになる。（表2）（表3）総務省の資料³⁾による全国の市町村の平均人口、平均面積を参考とし、大まかに4分類したものである。回答を得た中で最も人口が多い市は約150万人、最も少ない市は約1万人であった。また、面積に関しては、最も大きい市は約1千5百km²、最も小さい市が約6km²であり、同じ自治体区分（市）と言えども、その態様は大きく異なっている。

（表2）回答自治体（市）の人口分布

| 人口 | 回答 自治体数 | パーセント (%) |
|---------------|------------|--------------|
| ~4.5万人未満 | 76 | 27.5 |
| 4.5万人~6.5万人未満 | 75 | 27.2 |
| 6.5万人~15万人未満 | 59 | 21.4 |
| 15万人~ | 64 | 23.2 |
| 不明 | 2 | 0.7 |
| 合計 | 276 | 100.0 |

（表3）回答自治体（市）の面積分布

| 面積 | 回答 自治体数 | パーセント (%) |
|--|------------|--------------|
| ~60km ² | 66 | 23.9 |
| 61km ² ~150km ² | 70 | 25.4 |
| 151km ² ~375km ² | 68 | 24.6 |
| 376km ² ~ | 70 | 25.4 |
| 不明 | 2 | .7 |
| 合計 | 276 | 100.0 |

（2）市町村合併の経験の有無を変数とした集計

アンケート調査の集計方法として、設問項目に対する回答を4段階に設定し、その回答項目を点数化することとした。具体的には、点数が「4」に近いほど施策や取り組みが進んでいると評価するよう設定したものである。その後、市町村合併の経験の有無（表4）を変数とし、防災に対する施策展開や取り組みの点数の平均値を算出した。

まず、アンケート全体の平均値を見ると、市町村合併の経験の有無による差は0.01ポイントであり、ほとんど差が見られなかった。しかし、個々の分類の平均値と市町村合併の経験の有無をみると、項目によってばらつきがあることが見てとることができる。（表5）

設定分類ごとに見ると、①被災可能性の認識と、③体制・計画に関する平均値が高い結果となっている。やはり東日本大震災の影響を踏まえ、各市が防災体制の強化や地域防災計画の見直し、ハザードマップの作成等といった防災施策に関し、必要な取り組みに着手したことが

数値として現れたと言えよう。

（表4）回答市の市町村の合併経験の有無

| | 市町村合併 の経験あり | 市町村合併 の経験なし | 不明 | 合 計 |
|------------|----------------|----------------|----|--------|
| 回答 自治体数 | 147 | 127 | 2 | 276 |

（表5）設定分類ごとの平均値

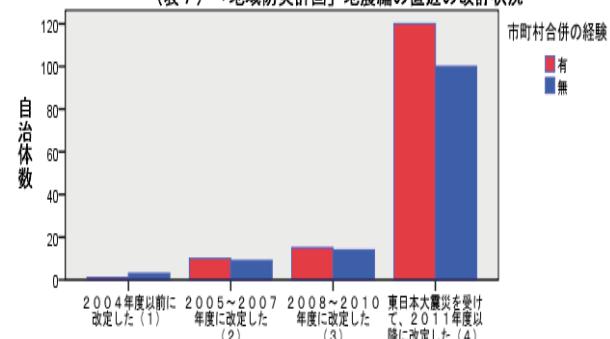
| 設問 | 市町村合併 の経験あり | 市町村合併 の経験なし |
|------------|----------------|----------------|
| ①被災可能性の認識 | 2.73 | 2.80 |
| ②災害予防対策 | 2.11 | 2.20 |
| ③体制・計画 | 2.77 | 2.81 |
| ④災害対応対策 | 2.32 | 2.28 |
| ⑤復旧・復興 | 1.95 | 2.28 |
| ⑥地域防災力 | 2.15 | 2.25 |
| ⑦地区防災の取り組み | 1.92 | 1.28 |
| 合計平均値 | 2.28 | 2.27 |

次に、個々の設問別に見ると、最も点数の高い設問は③体制・計画の中の地域防災計画の改定（地震編）に関するもので、平均3.71ポイントであった。具体的な設問内容は、東日本大震災を踏まえた直近の地域防災計画の見直し状況（時期）について問うたものである。これを市町村合併の経験の有無で分けて見ると、市町村合併を経験した市が3.74ポイント、経験していない市が3.67ポイントであり、市町村合併を経験した市のほうが0.07ポイントほど高かったが、その差はわずかであり、市町村合併の経験の有無を問わず双方で高い点数を示している。ことがわかる（表6）（表7）

（表6）「地域防災計画」地震編の直近の改定

| 平成の市町村合併の 経験状況 | 平均値 | 回答自治体数 |
|-------------------|------|--------|
| 合併経験有 | 3.74 | 146 |
| 合併経験無 | 3.67 | 126 |
| 合計平均値 | 3.71 | 272 |

（表7）「地域防災計画」地震編の直近の改訂状況



また、同じく③体制・計画の中の地域防災計画の改定（風水害編）に関しても平均3.61ポイントと高く、市町村合併の経験の有無による点数の差も地震編同様あまり見られなかった。これは、東日本大震災が自治体の防災体制の根幹をなす地域防災計画の見直しのきっかけとな

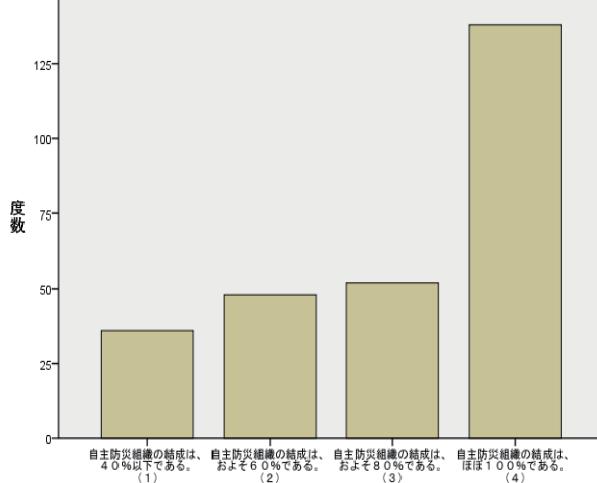
ったことを示しており、災害を経験するたび、わが国の災害法制や体制が見直され、進化してきた歴史的な経緯にも合致する結果となっている。このような事実や経緯を踏まえると、後にも述べるが、地区防災計画を策定し、それを自治体の防災体系の根幹をなす地域防災計画の中に取り込むということは、単に行政主体の計画にとどまらず、そこに取り込まれている地区を必然的に考慮する形となることから、自らの地域で災害が起きたか否かに関わらず、地域の防災力や体制の見直しや検証を行う動機付けがなされることに繋がるのではないかと考える。

設定分類の③体制・計画については、主に公助に関する防災施策と捉えることができ、その部分に関する得点が高かったことが示されたが、公助以外の部分（自助・共助）についても高い得点を示しているものがあった。具体的な施策項目としては、自主防災組織の結成であったり、それに対する支援に関する設問項目である。まず、自主防災組織の結成状況に関する設問の結果については次のとおりである。（表8）（表9）

（表8）自主防災組織の結成状況

| 自主防災組織の結成状況 | 平均値 | 回答自治体数 |
|-------------|------|--------|
| 合併経験有 | 3.13 | 146 |
| 合併経験無 | 2.99 | 126 |
| 合計平均値 | 3.06 | 272 |

（表9）「自主防災組織」の結成状況について



市町村合併を経験している市が 3.13 ポイントだったのに対し、経験していない市は 2.99 ポイントであった。市町村合併の経験の有無により、0.14 ポイントの差が生じているが、得点として際立った乖離が見られるとは言えない結果であった。このことは、市町村合併の経験の有無に関係なく、防災における共助を推進するためのひとつの手段として、地域に即した自主防災組織の結成に重きが置かれていることの現われと捉えることができよう。

実際にいくつかの自治体で行ったヒアリング調査においても、属性に関わらずほとんどのところで地域における防災活動の担い手として自主防災組織の存在を挙げており、それを組織することと、後段で述べる活動の活性化について様々な検討がなされている状況であった。市町村合併した市においては、市町村合併で広域化したことに伴い、防災対応における公助の限界を認識し、それを補う手段として各地域に自主防災組織を結成すること

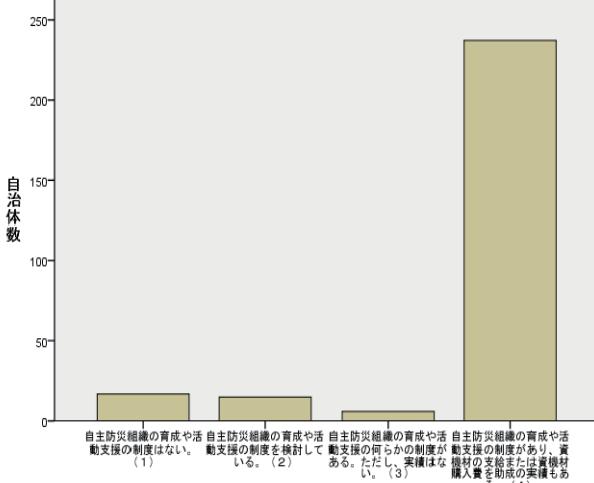
に注力した結果が結成状況として現れているとする見方もできよう。例えば、新潟市では各区役所のほかに主張所を設置し、そこで各地域の自主防災組織の結成や活動支援を行うことで、市民の安心・安全を確保する取り組みがなされており、実際に、自主防災組織の結成率の向上につながっている。⁴⁾市町村合併により広域化したことで行政との距離が拡大し、関係が希薄化するのではないかという住民の不安を取り除き、例えば支所のような地域の拠点となる場所・ものを確保することの重要性を示唆するものと言えよう。

次に、自主防災組織結成後の活動等における支援状況について示したものである。（表10）（表11）

（表10）自主防災組織への支援状況

| 自主防災組織への支援状況 | 平均値 | 回答自治体数 |
|--------------|------|--------|
| 合併経験有 | 3.61 | 146 |
| 合併経験無 | 3.76 | 127 |
| 合計平均値 | 3.69 | 273 |

（表11）地域の「自主防災組織」への支援状況について



自主防災組織への支援状況については、市町村合併を経験していない市（3.76 ポイント）のほうが、市町村合併を経験した市（3.61 ポイント）より高い数値を示している。前述した自主防災組織の結成状況とは逆の現象が生じた結果となっている。ひとつの見方として、市町村合併により広域化したがゆえに、自主防災組織の活動等への支援にまでは手が届きにくい現状が数値として現れたと言える可能性はある。東日本大震災から 3 年半以上経過した現在、自主防災組織に関しても、共助の受け皿づくりという量的な部分から、結成した後、いかに活動を展開する組織にするかという部分への質の転換が求められている。それに関して、市町村合併を行ったことにより人口が増加し面積が広域化した分、地域に対するきめ細やかな手当ができなくなったという見方もできる。市町村合併の効果として効率的な行財政運営や行政サービスの維持向上という面から見ると裏腹な結果である。この部分に関しては、財政面なども分析材料に加えるなど、引き続き詳細な分析が必要である。

（3）「地区防災計画」という概念を踏まえて

市町村合併により広域化した自治体においては、自治体内の各地域が自律的な防災活動を行うことにより、広

域化したことによる防災面でのデメリットを軽減でき、ひいては自治体の区域全体の防災力の向上に資するのではないかと考え、それに向けたひとつの手法として「地区防災計画」の導入等がその可能性を秘めているのではないかと考える。

地区防災計画に向けての素地となる指標になるであろうと設定した⑦地区防災への取り組みに関しては、全体の平均値から見ると総じて低い傾向であった。現状では、市町村合併の有無に関わらず、地区を単位とした防災計画はほとんど作成されていないことが判明した。しかし、市町村合併の有無により 0.64 ポイントも差が出たことは、今後の地区防災を考えるうえでの大きな示唆を含んでいえると言えよう。特に、支所機能のあり方という部分で、市町村合併を行った市の今後の防災体制の方向性が見えてくるのではないかと考える。実際、アンケートの回答を得た市のうち、市町村合併した市においては 9 割以上のところで支所が設置おり、支所を拠点とする地区防災の可能性が伺える。(表 1-2)

(表 1-2) 市町村合併の経験と支所の有無のクロス表

| 市町村合併の経験 | 支所の有無 | | 合 計 |
|----------|----------------|---------------|---------------|
| | 有 | 無 | |
| 合併経験有 | 133 (93.7%) | 9 (6.3%) | 142 (100%) |
| 合併経験無 | 46 (36.8%) | 79 (63.2%) | 125 (100%) |

また、市の面積が広ければ広いほど支所が設置されている傾向にあることも明らかとなっている。(表 1-3)

(表 1-3) 自治体面積と支所の有無 のクロス表

| 面積 | 支所の有無 | | 合 計 |
|--|---------------|---------------|--------------|
| | 有 | 無 | |
| ~60km ² | 21 (32.8%) | 43 (67.2%) | 64 (100%) |
| 61km ² ~150km ² | 40 (58.8%) | 28 (41.2%) | 68 (100%) |
| 151km ² ~375km ² | 53 (77.9%) | 15 (22.1%) | 68 (100%) |
| 376km ² ~ | 65 (97.0%) | 2 (3.0%) | 67 (100%) |

これらを踏まえると、ひとつの可能性として地区防災計画を市町村合併前の旧市町村を単位とした策定を検討することが、広域化の弊害を補完する防災に繋がるのではないかと考える。市町村合併した市では、主に旧町村単位で支所を有しているところが多い。市町村合併以前の旧市町村には、それぞれ地域防災計画が存在していた訳だが、市町村合併に伴い、それがひとつの市の地域防災計画として集約される形となった。それ自体は制度上やむを得ないことだが、歴史的にコミュニティを形成していたそれぞれの地域の特徴や懸案が見えづらくなってしまった可能性があるのも事実であろう。現にアンケート調査とは別にヒアリングを行った自治体では、広域化したことにより合併後の自治体域全体を職員が掌握しきれておらず、地名の把握すら困難になっており、業務に支障をきたしかねない状況があるとの声もあった。

もちろん、市町村合併にとらわれることなく、各々が地区的単位を検討することが、主体的な防災への取り組みという観点から望ましく、実際、自治会ないし自主防災組織を単位として地区防災計画を策定してみようとする試みがスタートしているのも事実である。「地区防災計画」における地区的定義⁵⁾がそれぞれの自治体の裁量に委ねられているところであり、自治会単位や避難所を踏まえた学校区単位など、どのような単位で策定すべきか、それぞれの自治体の状況等も踏まえ検討していく必要があろう。ただし、アンケート調査結果からもわかるように、災害は自治体の防災体制や計画を見直す契機となることは間違いない。ゆえに、地区防災計画を地域防災計画の中に位置づけることは、それぞれの地区における防災計画や施策を必然的に人々の目に触れさせるという部分で重要な役割を果たすのではないかと考える。計画が顕在化することにより、公助や共助も含め地域の防災活動全体を見直す動機づけとなろう。防災活動における主体性という面からは必ずしも好ましい形とは言えないかもしれない。しかし、現実的な防災活動を地域コミュニティとともに捉えるためには、地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画⁶⁾をつくるきっかけとして、トップダウン的な取り組みとして、地区防災計画を法定計画である地域防災計画の中に位置づけておくことが必要ではないだろうか。

4. 今後に向けて

本発表ではアンケート調査項目の全体概要と、一部の設問を抜粋し、とりまとめたものである。市町村合併の経験の有無による防災施策への影響や差がどのような要因でもたらされているか否かについては、引き続き、詳細な分析が必要である。また、地区防災計画は新たに創設された概念であり、アンケート調査の限りでは活発な動きは見てとることができなかった。しかし、ヒアリングを行った自治体のいくつかでは、すでに導入に向けた検討や議論もなされ始めていることから、今後の動向に注視するとともに、アンケート調査やヒアリング調査を通じたさらなる分析が必要である。

参考文献

- 財団法人消防科学総合センター (2013) : 地域防災データ総覧、東日本大震災関連調査(平成24年度)編, pp57-59
- 室崎益輝他 (2013) : 市町村合併による防災力空洞化、ミネルヴァ書房
- 総務省 : 『「平成の合併」について』の公表, http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf
- 新潟県(2014) : 平成の市町村合併に関する懇談会第2回資料, http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/222/910/shiryo2-1,0.pdf
- 内閣府(防災担当) (2014) : 地区防災計画ガイドライン、内閣府
- 西澤雅道、筒井智士(2014) : 地区防災計画制度の法制化とその課題に関する考察—東日本大震災を踏まえて—、C+Bousai／地区防災計画学会誌 Vol.1、新建新聞社