

平成の大合併と東日本大震災

今井 照

はじめに

いわゆる「平成の大合併」は、一九九九年から二〇一〇年三月末までの間、旧合併特例法の適用期間と合併新法の適用期間の二期に分けて推進され、三三三二（一九九九年三月末）あった全国の市町村の数は現在（二〇一四年四月五日以降）では一七一八まで減少しています。

ほとんどの合併は旧法の措置期間である二〇〇六年三月末までに行われており、したがって、旧法下で合併した自治体のほとんどでは、二〇一四～一六年という時期において合併後一〇年を迎えることとなります。そうしたなかで現在、各地で検証ないし反省の動きが始めています。特にローカル紙などが特集を組み、合併した自治体は一〇年経ってどうなっているのか、平成の大合併とは一体何だったのか、という記事が書かれ、私自身もその関係でコメントを求められることがあります。合併が検討された当時、自治体の関係者の多くにとって、合併すれば何とかなる、合併するしか道がない、といった考え方が支配的でしたが、その後聞こえてくるのはほとんどが後悔の声

であるように思います。

また、財政の分野でも、合併自治体にのみ認められた諸々の特例的な財政支援策は、合併後一〇年というスパンを一区切りとしており、逆に言えば、合併した自治体は合併から一〇年後以降は財政が苦しくなっていくと見通されています。これも今日において合併の検証や反省を促す大きな背景になっています。

本日は、「平成の大合併と東日本大震災」というタイトルで、平成の大合併をどう評価するか、二〇一一年三月に発生した東日本大震災との関連でどのようなことが指摘できるか、という点を中心にお話しさせていただきます。

1. 合併検証の視点

合併検証の視点としては、以前書いた「市町村合併検証研究の論点」（『自治総研』二〇〇九年一月号所収）で、以下の三つに整理しました。

第一は合併過程の検証です。平成の大合併は国政が震源であり、国策として進められましたが、これが一定の成果を得るには自治体が国の意志を受容しなければなりません。自治体側に見れば、合併後一〇年で財政が悪化するのとは予めわかつていたことですが、合併を決めた当時、その当事者たちは、合併すればお金が来ると、結果的に非合理的な選択をしました。なぜ当時そのようなことが起きたのか、合併に至るプロセスを検証することで明らかにするというのが第一の視点です。

第二は、合併結果の検証です。合併後、合併が地域社会にどのような影響を及ぼしているかを検証するものであり、これが現在各地で盛んに行われています。

第三は、ポスト合併期の展望からの検証です。日本では明治期以降、大正、戦時中、昭和と、幾度も市町村合併が繰り返されてきて、平成の大合併を経た現在も、例えば「地方創生」の中で地方中枢都市に圏域をまとめるという構想が浮上しています。なぜそのようなことが起きるのか、そもその自治体のあり方から考える必要があります。

2. 合併に対する評価

(1) 市民の評価の傾向

合併を評価するというとき、その方法はいろいろ

ろにあると思いますが、最終的には市民評価が最も重要なのではないかと考えています。というのも、市民評価は社会科学的には意識の問題なのであまり重用されていませんが、合併の評価は結局は「自治体とは何か」という問題意識に回帰してくるものであり、市民が自らの所属する自治体との関係についてどのような意識を持っているか、自分が主権者として自治体に参加している、あるいは自治体を統制していると感じてきているかどうかのポイントになると思われるからです。

合併の市民評価の一例として、広島県府中市上下町の例をご紹介します。上下町は二〇〇四年四月一日をもって府中市に編入合併されました。合併前、上下町の町立病院は非常に先駆的な医療を実践していたのですが、町が府中市と合併するに伴い、府中市北部にあるJ Aの病院に統合され、地方独立行政法人になりました。その後、資源が市中心部に集約され、診療科の数も病床の数も減ったため、旧上下町地区の住民は現在、車で一時間かかる府中市の病院ではなく、隣り町の病院へ行った方が早いという状況に置かれています。上下町地区の住民の多くは、自分たちの地域医療が不便になったのは、府中市との合併のせいだと考えています。本来的には、地域医療の再編や公立病院の経営など、複数の問題がからみ合っていると思いますが、住民自身がそれは合併のせいだと思っていること自体が重要なのではないかと考えています。

市民対象の合併評価調査は各地で行われてはいませんが、事例としては必ずしも多くはなく、私が収集した限りでは全国で一〇〇例程度です。

それらの調査結果を見る限り、「合併して良かった」が二割程度、「良くなかった」が三割程度、「どちらともいえない」が五割程度という傾向が見られます。しかし、どの調査でも、もう一步踏み込んで見てみると、中心部と周縁部で違いがあることがわかります。

例えば、会津高田町、会津本郷町、新鶴村が合併して二〇〇五年一月一日に誕生した会津美里町では、二〇〇八年に住民満足度調査を実施しています。その報告書（「会津美里町住民満足度調査報告書」二〇〇八年二月）によると、中心部の高田地区では、合併の結果に対する肯定的評価と否定的評価がともに二割程度と拮抗しているのに対し、周縁部の本郷地区および新鶴地区では、肯定的評価が一・一五割、否定的評価が四割という結果になっています。

また、長崎県庁は「長崎県合併効果等研究会」を設置し、報告書（二〇一〇年二月）をまとめています。同研究会は、住民、法定合併協議会の委員経験者、同協議会担当職員を対象に、合併に対する評価を尋ねています。その結果を見ると、住民と委員経験者では、肯定的評価が三割、否定的評価が五割と、否定的評価がより多くを占める一方、担当職員についても、住民と委員経験者に比べれば肯定的評価が五割以上と高いのですが、否定的評価も三割以上と存外高い割合を占めています。

(2) 各種地域団体の評価

私は二〇〇九年に、自治労の協力のもと、全国

の各種地域団体を対象に、合併に関するアンケート調査を実施したことがあります。このときに調査対象にした地域団体とは、青年会議所、商工会議所、商工会（人口二万人以上の市町村）、市町村職員の労働組合（自治労加盟の市町村単組）、農協で、ほぼ全件調査です。これらの地域団体は、いずれも合併の動因となった自治体内の政治的な主体と考えられるものです。調査票の発送数は計三八六〇団体で、有効回答率は四七・九%（一八四八団体）でした。

この調査では、合併協議当時の合併に対するスタンス、合併の目的、合併の評価などについて尋ねました。

まず、合併協議が行われていた当時、合併に対してどのようなスタンスをとっていたか、という問いについては、青年会議所や商工会議所で賛成が多数を占めるのに対し、農協では賛成と反対が半々という結果になりました。自治労の市町村単組は、合併反対の立場と答えたところが四割に上る一方、推進の対場を取っていたところも三割ほどありました。

また、合併の目的や狙いについてどう考えていたか、という問いについては、「国の行財政の効率化」や「自治体の行財政の効率化」が五・六割程度と高く出る一方、「住民サービスの向上」については一割程度でした。つまり、「住民サービスの向上」は初めから合併の目的とは考えられておらず、合併後に住民サービスの水準が落ちたと言われても、それはある意味当然の帰結です。

合併の評価については、合併前後を比較して、どのように合併に対する態度が変化したかを調べ

ました。結果として、どの団体でも、「合併前は肯定的だったが合併後は否定的になった」ところが、「合併前は否定的だったが合併後は肯定的になった」ところを上回りました。特に自治労系の市町村単組は、前者が一三・一％、後者が一・六％と、その傾向が一際鮮明に出ています。

(3) 国政における評価

総務省による合併の最終的な評価は、民主党政権（二〇〇九年九月～二〇一二年一月）の発足後間もなくまとめられた、『平成の合併』について（二〇一〇年三月）です。ここには「各種アンケート等によれば、住民の反応としては、『合併して悪くなった』、『合併して住民サービスが良くなったとは思わない』、『良いとも悪いとも言えない』といった声が多く、『合併して良かった』という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている」などと書かれています。

当時の原口一博総務大臣も、「大合併は中央で決めて、地方が受け入れる形だった。三位一体改革で地域の創富力が奪われ、その結果、雇用や社会全体が荒れた。上からの合併は地域主権の考え方にそぐわない。（略）今回の合併は私たちの理念とは大きく違う」、「失敗だったと思う。（略）地域の伝統や文化・歴史の継承という点から見ても、大きな課題を日本中にばらまいた」（『秋田魁新報』二〇〇九年一月一六日）などと発言していました。

また、合併を推進した政治家からも否定的な評価が出されています。例えば野中廣務氏は、「と

ころが私は今になって、やや、やりすぎたかなと思っているのです。後悔しています」、「地方自治の本旨からずれているから恐ろしいのです。空洞化してしまっている。これは失敗です」（『野中廣務「蜷川革新京都府政との対峙」、『都市問題』二〇〇六年一月月号所収）などと発言しています。

このように国政レベルでも合併に対する否定的評価が一定の広がりを持つなかであって、第一次内閣期の安倍晋三首相は、地方制度調査会の場で、「更に、この合併を進めていき、受け皿となる自治体、基礎自治体を強化していかなければならないと考えているところであります」、「合併をしたがゆえに、そこで全体として県庁に行かなくても処理できるものが増えてきた。あるいは東京まで行かなくてもできることが増えてきた。地域で決められることが増えてきた」（二〇〇七年七月三日）などといった積極的に評価していました。

3. 合併後の検証

(1) 中心部への人口集中

平成の大合併に限らず、合併後の人口動態の特徴として、合併自治体の域内で、中心部に人口が集中することが挙げられます。

例えば、『新産業都市建設促進法』に基づき一九六六年に一四市町村が合併して誕生した福島県いわき市は、市発足から四十数年を経て、旧一四市町村区域別に見た場合の人口の偏在が明確になっています。中心部である平地区では四〇％以上の伸び率があるのに対し、周縁部では軒並み大幅に

減っており、田人地区では六四・〇％減、川前地区では五九・五％減などとなっています。

平成の大合併の合併自治体でも同様の状況が見られます。例えば、二〇〇五年七月に一二市町村（三市八町二村）が合併して誕生した静岡県浜松市では、中心部の旧浜北市区域で一割程度の人口増となる一方、他の旧町村区域の中には一〜二割程度減少しているところもあります。

(2) 行政の効率化への疑念

平成の大合併の効果として国から提示されていたことの一つは行政の効率化でした。合併自治体や都道府県でこの間に作成された合併検証の報告書等を見ると、合併によって行政がどのように効率化されたのか、具体の項目が挙げられています。それは例えば、水道料金の最も安い水準への統一、CATV整備によるブロードバンド化、学校給食センターの整備による給食の開始、高齢者人口比率の高位の団体の減少、専門職員の配置、などです。

しかし、こうした検証結果の中には、疑念の持たれるものも含まれているので注意が必要です。

長崎県庁ではこの間、『長崎県合併効果等研究会』報告書（二〇一〇年二月）と『長崎県合併市町村財政対策研究会報告書』（二〇一三年五月）という二つの合併検証に関わるレポートを作成していますが、いずれにおいても「部門別平均専門職員数の比較」というデータが掲載されています。各合併自治体の合併前（二〇〇二年）と合併後（二〇〇八年）を比較して、保健師、助産師、栄養士、

農林水産技師、建築技師、土木技師といった各種専門職員が平均値でどの程度増えたかを示したものです。合併によって市町村数が減り、分母の数が減ったので、一自治体当たりの配置専門職員数が増えるのは当然なのですが、これをあたかも合併の成果として挙げられていることには疑問があります。分母を揃えて再計算すると、専門職員の配置数はむしろ減っています。

(3) 地方政治への影響

合併後の議員数は合併前に比べて減りますが、所属政党を見ると、減っているのは専ら無所属の議員で、政党所属の議員数はあまり減っており、結果的に政党議員の割合は高まっています。

選挙に関して合併自治体で深刻なのは、特に周縁部で投票所が減少していることです。中心部の市で数千人当たり一カ所の割合で投票所が置かれているのに対し、周縁の旧町村地域では数百人当たり一カ所の割合で置かれているため、不公平、非効率といった批判が出てきて、中心市の基準に合わされていくためです。そのことに伴って、周縁地域の投票率が国政選挙も含めて下がってきています。

(4) 財政悪化の原因

平成の大合併の大きな特徴として、合併特例債や交付税の算定替をはじめとした財政支援措置があり、これらが合併を進捗させる主な動因となりました。

このうち交付税の算定替は、合併から一〇年間は、合併自治体として一本算定せず、合併前の関係各市町村の算定額を合算し、増額して交付する特例措置であり、一一～一五年目に五年かけて段階的に削減され、一六年目から一本算定に移行します。冒頭で述べたとおり、二〇一四～一六年という時期は、多くの旧法下の合併自治体が合併後一〇年を迎え、段階的削減期にさしかかる時期に当たります。一本算定に移行すると、この合併自治体でも、算定替の適用期間に比べて、交付税の交付額は概ね二～三割ほど少なくなります。

合併自治体はなぜ財政が苦しくなるかというと、私が調べた限りでは、合併前の協議期間中に、地方債を起債したり、積立金を取り崩すなどの行為が始まり、財政規律が破綻しているからです。したがって、合併の時点で、合併前に想定していた財政力がそもそも落ちていたということです。そのうえさらに合併特例債の発行が始まり、その償還ピークは二〇一五～二六年頃になります。現在、合併自治体の多くで財政が厳しくなるという状況が広く見られます。

こうしたなかで、全国二四一の合併市で構成する「合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会」などが二〇一三年一月に国に対して「財政支援に関する要望書」を提出し、その結果として、二〇一四年度の地方財政計画から、交付税の配分で一定の配慮がされるようになっていきます。

かつての昭和の大合併の時にも同様の状況があり、多くの合併自治体が財政再建団体になりました。当時の自治省の対応は厳しかったのですが、直後の高度経済成長によってインフレが起き、財

政危機が解消されました。今回は昭和期のようなインフレによる財政危機の解消は想定しづらく、総務省も一定の配慮をせざるを得なかったということだろうと思います。

具体的には、二〇一四年度から旧市町村の役場を支所とみなして、支所に要する経費を算出し、全国の自治体に対して総額三四〇〇億円を三年間かけて、毎年三分の一ずつ交付税の需要額に加算することになりました。合併算定替に伴う需要額の減少は将来的に九三〇〇億円と見積もられているので（『自治日報』二〇一三年一月一日号）、そのうちの約三分の一が埋め戻される計算になります。

逆に言えば、交付税に対する合併の効果は九三〇〇億円ほどしかないということです。この額は地方財政計画全体の中では一％程度と微々たるものですが、この微々たる効果のために、自治体関係者はこの十数年の間、多大な苦勞をしてきたということです。

4. 東日本大震災から見た合併自治体の課題

次に、東日本大震災の復旧・復興の取り組みを通して露わになった、合併自治体の抱える課題などについてお話しします。

結論から先に言うと、私は、この震災によって、合併で「遺棄」された地域実態というものがより顕著になったと考えています。

(1) 宮城県石巻市の合併と被災状況の概要

まず具体的な事例として、宮城県石巻市の状況をご紹介します。

石巻市は、二〇〇五年四月一日に、桃生郡の桃生町、河南町、河北町、北上町、雄勝町、牡鹿郡の牡鹿町と新設合併しました。合併により、市面積は五五五・五八平方^キ、人口は当時約一七万人になりました。地勢としては、旧石巻市地域から北へ平野部が広がる一方、東部の旧雄勝町地域や南東部の牡鹿町地域は三陸海岸の一帯に属しています。

三陸の旧北上町、旧雄勝町、旧牡鹿町の諸地域は、歴史的に津波を幾度か経験しており、一定の備えがありました。旧石巻市地域をはじめとする平野部は三陸ほどには津波の経験がなく、相対的に備えが手薄でした。石巻市は東日本大震災で約三〇〇〇人の犠牲者が出ましたが、市町村別に見ると最大数です。それは津波への備えが不十分であった平野部での被害が大きかったからです。

亀山紘市長は当時、「旧六町の被災状況が伝わらず、指示もできなかった。中心部の被害も大きく、その対応に追われた」、「本当に合併してよかったのかという意見も出ている」などと発言していました（『朝日新聞』二〇一一年五月三〇日）。石巻市の行政は、震災の発生当時、平野部の被害への対応に追われ、三陸の諸地域には全く手が回らず、孤立状態が震災直後から長く続きました。

これと同様の構造は復興過程にも見られ、石巻市役所は三陸諸地域の復興には実質的にほとんど関与しておらず、旧町役場を改編した支所に任せ

きります。しかし、支所は、本庁から任せられても、旧町時代に比べて職員数は大幅に減り、決定権もありません。支所と地元住民が話し合って何かを決めても、決定権を持つ本庁にそれを提出すると却下されてしまう場合もあります。支所は専ら県庁より市役所本庁のルートで下りてくる復興プランを住民に伝える存在になっており、各地で揉め事が起き、現実には復興プランはほとんど動いていません。現在の市人口は一五万人を切り、特に三陸諸地域で減少が顕著です。

なお、旧河北町地域（現・石巻市釜谷）にある石巻市立大川小学校は、全校児童の約七割が津波被害によつて死亡・行方不明となり、広く知られています。東日本大震災の発災時、岩手県・宮城県・福島県で、学校にいた児童・生徒たちは唯一の例外を除いて皆助かりましたが、その唯一の例外が大川小学校でした。

(2) 住民不在の旧雄勝町地域の復興計画

東日本大震災では役所・役場自体が津波被害に遭っており、それが役場であるのが、合併後の支所であろうが、同じように被害に遭っているのだから、合併の影響によつて支所地域の被害がいつそう拡大したという理解のしかたは間違いだという意見もあります。私はこうした見方は間違いだと思います。

例えば、同じく被災した南三陸町では、確かに役場庁舎は津波に吞まれて無くなつてしまつたが、組織としての役場は残っています。組織としての役場が残っているからこそ、復興に向けて様々な

ことを決めていくことが可能です。しかし、旧雄勝町地域の場合、庁舎も津波に吞まれて無くなりましたが、それ以前に、合併によつて、組織としての役場も人為的に無くなつていました。役場そのものが無くなっていることこそ私は大きな問題だと思っています。

旧雄勝町地域で問題になっているのは復興計画の策定のあり方です。宮城県庁は、巨防防潮堤を建造し、災害危険区域を指定して居住用建築物の新築・改築を制限しつつ、高台に居住可能区域を造成するという、ハード整備中心の復興計画を立て、これを市役所から支所、住民へと下ろして行きました。同地域では当初、支所が中心となつて復興計画を検討する住民会議を組織しましたが、住民会議は県庁の策定・提示した計画に同意するだけで、それでも住民合意が整つたというかたがとられました。しかし、同地域に住んでいた一〇〇〇人程度の住民のうち一・二割しか将来的に同地域に戻る意向を持っておらず、その他のほとんどの住民は、市中心部か近隣の町に移住し、生活を再建してしまつています。住民のほとんどが将来も戻らないという前提で、現行の復興計画は合意され、人の住まない地域を再建しようとしているということです。

もし旧雄勝町が石巻市と合併せず、現在も雄勝町役場が自治体として機能していたとしたら、恐らくそのような事態にはならなかつたと思います。自らの町に誰も住まないような計画をつくるはずがないからです。

(3) 震災時のボランティアの需給に支障

東日本大震災で合併による直接的な影響が出たのは、発災当時のボランティアの需給です。

阪神・淡路大震災以降、ボランティアセンターは社会福祉協議会（社協）との連携のもとで運営されることが多くなっています。社協の設置は市町村ごとに一つですので、合併を経て、その数は市町村と同じだけ減少し、活動は広域化しています。

石巻市では、合併後、本庁となった旧石巻市役所にボランティアセンターが立ち上げられ、ボランティアの受け入れや派遣先の決定などを行いました。しかし、先ほどから述べているように、石巻市役所では市中心部の被害しか把握していなかったため、合併して周縁部になった旧町や集落がどのような被害状況になっているか、情報がありませんでした。そのため、もちろん周縁部でもボランティアへのニーズが相当あったのですが、結果的に周縁部への緊急支援が著しく遅れました。これは単に市町村規模が拡大して周縁部まで十分に手が回らないという問題ではなく、地域を見る目が薄まっていくという問題であると思います。ボランティアの需給の問題は一例に過ぎず、同じような問題は他の多くの領域に見られると思います。

(4) 旧小高町地域の原因災害避難

福島県小高町は、二〇〇六年一月一日に原町市および鹿島町と合併して、現在は南相馬市の一部

なっています。東日本大震災に伴う福島第一原発の放射能漏れ事故により、南相馬市のうち原発二〇*圏内の旧小高町地域だけが警戒区域に指定されました。

双葉郡の原発周辺の町村は、避難指示が出たとき、町・村ごとに避難しましたが、高齢者や車がない者など、自力で避難できない人たちについては、ほとんど例外なく、役場などに集め、役場が用意したバスでピストン輸送するなどの行動をとりました。私はこの光景を知ったとき、住民の生命のかかった非常時・緊急時にあつて、瞬間的に、自治体としての本質的な機能が働いたと感じました。

これに対し旧小高町地域は、合併して南相馬市の一部になり、自治体ではなくなっていたため、いろいろな問題が生じました。例えば、住民に対する避難指示は確かに防災無線などを通じて伝えられましたが、どう避難すればいいのか、どこに避難所があるのか、ということとは全く伝わっていませんでした。また、旧小高町地域の住民の避難所は、旧原町市地域内の小中学校が指定されるのですが、旧原町市地域には津波が押し寄せていたため、原発避難指示の際にはすでに同地域の住民たちで満杯になってしまい、旧小高町地域住民がそこに行っても受け入れられないという状況になりました。そのため、発災直後、一万三〇〇〇人ほどの旧小高町地域の住民は自力で避難し、行く当てもなく自家用車などで走り続けたり、あるいは、他県にいる親戚を頼るなどして、全国にバラバラに散っていくという状態になりました。

このような住民の避難のしかたは、先述した双

葉郡の町村とは全く違うものであり、もし合併せず小高町役場が残っていたら、このような各自の努力に任せる避難のさせ方はしなかったのではないかと思います。私自身、これまでに何人かの被災者の方にインタビューをしてきましたが、旧小高町地域の住民で合併に肯定的な評価をしている方に会ったことはありません。

5. なぜ日本では市町村合併が繰り返されるのか

「なぜ日本では市町村合併が繰り返されてきたのか」という問いについては、諸々の見解があります。

例えば、歴史学者の松沢裕作氏（慶應義塾大学准教授）の著書『町村合併から生まれた日本近代―明治の経験』（講談社選書メチエ、二〇一三年）によると、明治前半期に進められた町村合併は「新たな境界線を社会に引いて」江戸時代以来の町村を新しい町村として作り出す作業だったとしています。行政学者や政治学者が「中央―地方関係」を「政府間関係」と呼んで、同心円状の世界を前提としながら、「中央政府」の管轄する範囲と「地方政府」の管轄する範囲の「それぞれの円にどのような事務を割り振るのが合理的かという問い」を立てたり、あるいはそれが「集権」と「分権」をめぐる問いになっているということに対して、「同心円状の世界は、歴史的に見て自明のものでなく」「近代社会に特有の存在」にすぎない、と批判しています。松沢氏は、国と自治体はそもそもその成り立ちが違うという観点に立たなければ

ば、市町村合併の意味を正しく分析することはできないということを言いたいのだと私は理解しています。

これも踏まえて、私は自著『自治体再建―原発避難と「移動する村」』（ちくま新書、二〇一四年）で、原発災害による自治体の丸ごと避難は、現代に近世（江戸時代）のような「移動する村」を出現させていると書きました。空間的には、元地域には自治体はなく、避難した先の他自治体の中に役場を間借りし、その周辺や、あるいは全国の広い地域に分散して、住民が存在している状況にあります。

近世の村は人の集団を指し、何らかの危機に瀕した場合など、村ごと他の地域へ移動することもありました。移動した村は、移動前と名称が変わるわけではなく、移動後、年貢を誰に納めるかと言えば、移動先の藩ではなく、移動前の藩です。村の名称は、ある特定の土地の区画に付けられているのではなく、人の集団に付けられたものです。ですから、どこにも移動しても村名は変わらないし、藩と村の関係は、土地の区画ではなく、人の集団同士の関係ですので、その村がどこにも移動しても、移動前の集団間の関係が維持されます。そのような関係が、現代の原発災害によって再現されていると見ています。そして、それが本来の自治体の姿だと考えており、もしそうだとすれば、市町村合併がこれまでのように何度も繰り返されるようなことはなかったのではないかと考えられます。逆に、日本で明治期以降、市町村合併が繰り返されてきたということは、どこかの時点で、元々は人の集団であったはずの自治体のあり方が特定の

土地区画へと再編され、国家によって統制されてきたのだと思われます。そして、そのような自治体再編の中で、自治体の原点が隠されてしまったのではないか。

しかし、原発災害で避難を強いられた双葉郡の八町村の対応などを見て、根底のところには自治体の原点が残っているかもしれないという気がしました。双葉郡の八町村は、平成の大合併で合併したところは一つもなく、なおかつ明治期の市制町村制が制定された当時からそのまま存在しているところが二つもあり、その意味で、比較的原点の自治体像が残っている地域と言えます。だからこそ、原発災害の避難時に自治体としての根源的な機能を発揮し得たのではないかと思います。

逆に、大都市自治体や、平成の大合併を経てさらに広大になった自治体では、数十万〜数百万という人口があるため、双葉郡八町村のような対応は不可能ではないかと思えます。合併とは、自治体としての原点を消失した自治体をつくっていくプロセスであると言えます。この点こそ私が東日本大震災を通じて感得した合併の問題点です。

市町村合併を進めるイデオロギーの一つに変質した「総合行政主体論」があります。これは多様な仕事をする市町村のあり方を前提とするので、市町村の行政には一定以上の規模が必要であるとする考え方に導かれます。例えば「地方自治法」には、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（第一条の二第一項）とあります。ここで言う「総合」には、①「関連する行政の間の調和

と調整を確保する」、②「特定の行政における企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫して行う」という含意がありますが、変質した「総合行政主体論」では、これらに加えて、③「基本的な政策分野のすべてに対応する」という意味を滑り込ませました。こうした方向での自治体の再編は、現在進められている「地方創生」の地方中枢都市の構想の中にも継承されていると思いますが、それは本来の自治体としての根源的な機能や役割をますます失わせていくのではないかと思います。

へいまい あきら・福島大学行政政策学類教授

本稿は、二〇一五年二月二四日に開催した「北海道自治のかたちを考える研究会」の内容をまとめたものです。 文責・編集部