

## 第5章 平成三陸大津波をめぐる合併自治体の対応

### ——岩手県大船渡市三陸町調査報告（1）——

丸山 真央

第5章から第7章にわたって、岩手県大船渡市三陸町地域で実施した調査結果を報告する。ここでの調査の関心は、大きく次の2点に整理できる。

まず、1990年代末から2000年代にかけて進められた「平成の大合併」政策の下で市町村合併をおこなった地域において、広域化・大規模化した自治体が、今回の東日本大震災の緊急対応・復旧・復興の各段階で、どのように対応した（している）のか。三陸町地域は、2001年に旧大船渡市に編入合併された旧三陸町にあたる。合併が震災対応にもたらした影響の有無・程度・内容を明らかにすることが、本調査を始めた第1の関心である（第5章）。

自治体の合併・大規模化は、災害に対する自治体行政の対応能力に影響を及ぼす。それには正負両方の影響があるだろう。では、負の影響、とくに脆弱性の増大と復元力の低下が引き起こされるとき、地域社会はどのようにしてその行政の空白を補完するのか。地域社会で震災の対応を担うのは行政だけでなく多様な主体であるのはいうまでもない。行政以外のなんらかの主体がそうした脆弱性を補完し地域社会の復元力を維持・増強させてゆくとして、それはどのような社会組織によって担われるのか。ここでは、自治体よりも小さな領域のガバナンスを担う「地区」や「部落」といった地域的まとまりの諸組織に注目する（第6章、第7章）。

#### 1 課題

##### 1-1 「合併と震災」をめぐる

###### (1) 「平成の大合併」と東日本大震災

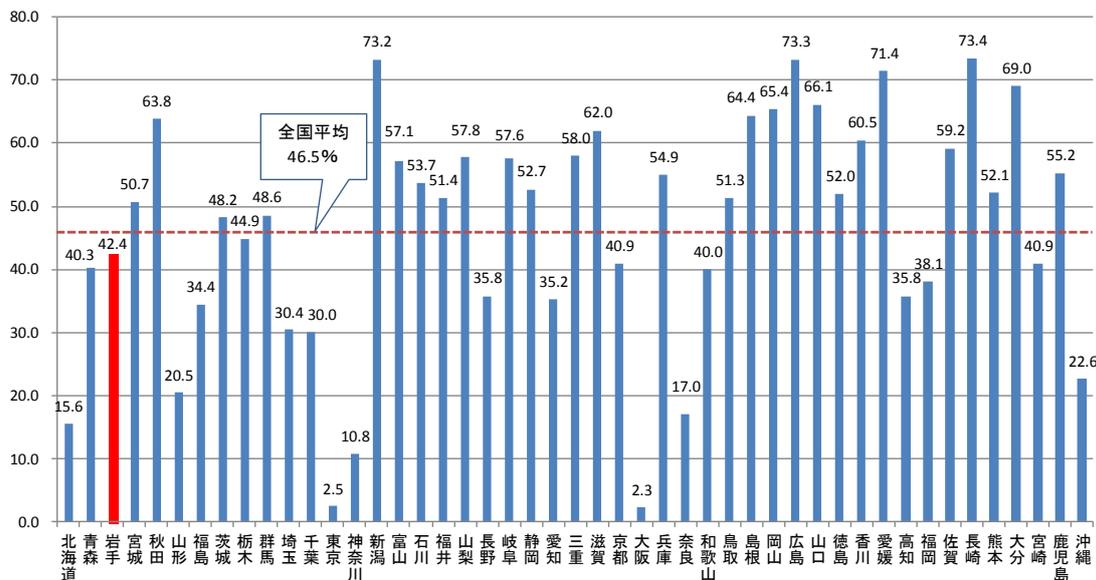
1990年代末から2000年代にかけて、市町村の統廃合政策、いわゆる「平成の大合併」政策が進められた。旧合併特例法の改定によって合併特例債をはじめとする財政支援策が強化された1999年度から、新合併特例法が期限切れとなった2009年度末までの間に、市町村数は3,232から1,730へと4割減少した。1市町村あたりの人口は単純平均で1.9倍（36,387人から68,947人へ）、平均面積も1.9倍（114.8km<sup>2</sup>から215.0km<sup>2</sup>へ）になった（総務省2010）。

この「大合併」の特徴として、合併と同時に、行政の軽量化や合理化が進められたことがある。また国から地方へ、広域自治体から基礎自治体へ、さらには自治体内において、分権が同時に進められたことも大きな特徴である。たとえば、合併自治体では、旧役場を「総合支所」にするなどして、行政機能を一部残したところは少なくない。総合支所は、合併後の行政改革のなかで廃止された例は少ないものの、組織の縮小や人員の削減は顕著であり（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所編2013）、今回の「大合併」が単なる領域的拡大にとどまらなかったことを示唆している。

支所は、合併で役場がなくなった地域における行政の中心として期待されるものだが、支所の縮小は、地域における行政機能の低下に直結しかねない。こうした「支所問題」に限らず、東日本大震災の被災地域において、「平成の大合併」の影響が、震災の対応——緊急対応から復

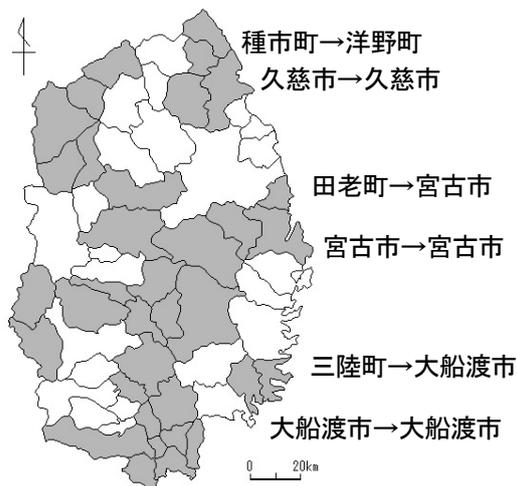
旧、復興にいたるまで——にどうみられるのか。これが本章の関心である<sup>2</sup>。

被災3県のひとつである岩手県は、「平成の大合併」における市町村数の減少率が4割強であり、全国平均より低い(図5-1)。それでも「平成三陸大津波」で大きな被害を受けた沿岸部では、12市町村のうち、5市町村が「平成の大合併」のなかで合併を経験したところである(図5-2)。



注：市町村数減少率 = (1999年4月～2010年3月の減少数) / (1999年3月末現在の市町村数)。

図5-1 都道府県別「平成の大合併」の状況(市町村数減少率)



注：市町村界は1999年3月末時点。色を付けたのは、1999年4月～2010年3月に合併した市町村。

図5-2 「平成の大合併」における岩手県内の市町村の合併状況

<sup>2</sup> なお、東日本大震災は地震・津波・原発事故の三重災害だが、ここでは津波被災地に問題を限定する。原発事故をめぐる「合併と震災」問題は、津波とは大きく異なる質の問題が含まれるがゆえに、別個に論じる必要がある。たとえば、今井(2013, 2014)を参照。

## (2) 「合併＝メリット」説と「合併＝デメリット」説

「合併と震災」問題にかんしては、発災直後から、被災現地ではさまざまな語りが錯綜してきた。乱暴に整理すれば、「合併＝メリット」説と「合併＝デメリット」説という対極的な語りが入り乱れてきた。発災直後の現地の様子を報じた新聞記事を例に、そうした語りの一例をみてみよう。

まず、合併が震災での対応において負の影響をもたらしたとする「合併＝デメリット」説である。これには、“合併が震災対応において負の影響をもたらした”という「合併＝ネガティブ効果」説（資料5－1）と、“合併せずに良かった（負の影響が広がらなかった）”、あるいは、“今後も合併は不要”という「非合併＝ポジティブ効果」説の2つがある。たとえば発災直後における救援物資の運搬や配布、通信網をはじめとするインフラの破綻による連絡の途絶、避難所運営などで行政の手が生き届かなかったという事実はしばしば指摘されてきた（資料5－2）。

### 資料5－1 「合併＝ネガティブ効果」説の例

#### 【記事①】

岩手県大船渡市役所の地下にも各地から集まった食料や毛布が積み上がっている。今は物資を運んだ際に各避難所で足りない物を聞き取り、次回の配送に反映させている。

ただ、たくさんの市町村が合併した自治体は面積が広く、旧自治体の生活圏が各地に点在している。このため配送の間隔が大きくなり、希望の反映も遅くなりがちだ。担当者は「各生活圏の中心部にまとまった量を送り、そこから周辺の避難所に届けることを検討している」と話す。（『朝日新聞 2011/3/17』）

#### 【記事②】

旧田老町は2005年に宮古市と合併した。犠牲者が多かった田老地区も市にとって33カ所ある被災地の一つ。担当職員は「田老だけを特別扱いできない」と常にバランスを口にする。（『朝日新聞』岩手版 2012/5/3）

### 資料5－2 「非合併＝ポジティブ効果」説の例

#### 【記事①】

……ただ、被災した自治体は、現時点では、連携や協力には積極的だが合併については否定的だ。

宮古市の山本正徳市長は、「まだ震災から1カ月しかたっていないし、合併を考えるひまはない」。釜石市の野田武則市長も「被災者が出ている中で、合併話はいまは言うべきではない」と話す。町長が亡くなった大槌町の東梅政昭副町長も「この環境で言い出したら町民から『何でこの時期に』とおしかりを受ける」。（岩手県沿岸13市町村長の「復興期成同盟会」結成を受けて、『朝日新聞』2011/4/12）

#### 【記事②】

「これからはむしろ小さい町のメリットを生かせるのではないか。がれき処理も、広範囲にわたる自治体よりは円滑になるはずだ。町民の町を愛する意識と集落のつながりが強いので、復興計画の策定に向けた合意形成もスムーズに進むと思う。大学など研究機関の支援も受けやすく、じゃあすぐやってみましょう、となる」（岩手県大槌町長の発言、『朝日新聞』2011/9/20）

他方で、合併が震災対応によい影響をもたらしたとする「合併＝メリット」説も少なくない。たとえば、“合併していたことで、震災対応で正の影響がみられた”という「合併＝ポジティブ

効果」説（資料5-3）、あるいは“合併していなかったせいで、震災対応に負の影響があった（あるいは、今なおある）”とする「非合併＝ネガティブ効果」説である。合併は、行政の地理的広域化、行政機構の大規模化をもたらす。前者は、ひとつの自治体のなかに非被災地を含む可能性をもたらす。被災しなかった施設があったことでバックアップができたり、復興に向けて、財政面や組織面で規模の効果（スケールメリット）が生かせたりといった点が、こうした説の根拠となっている。この「合併＝メリット」説は、“今後さらなる合併が必要だ”という語り結びつくこともある（資料5-4）。

#### 資料5-3 「合併＝ポジティブ効果」説の例

##### 【記事①】

10年までの合併で市域が4倍近くに広がった岩手県宮古市。本庁舎は1階が水没、公用車が全て流されたが、内陸部の旧新里村と旧川井村にある総合事務所では、こうした沿岸部の被害を確認すると、その夜から炊き出しを始めた。

新里総合事務所は救援物資配送の司令塔として機能。住民票などのサーバーも移され、窓口は3日後に再開した。山口公正副市長は「新里、川井の存在は大きかった。大いに合併の効果があった」と振り返る。（『朝日新聞』2011/5/30）

#### 資料5-4 「非合併＝ネガティブ効果」説の例

##### 【記事①】

釜石市の人口は大槌町の3倍近い4万人。がれき撤去の早さなどを見るにつけ「復興格差」を感じる。議会後、赤崎氏は不満そうに言った。「釜石と合併していたらと、みんな後悔しているはずだ」（『朝日新聞』2011/5/30）

##### 【記事②】

「もともと経済力が低いなかで、人口が減少すれば、経済力はさらに低下していく。私1人で決めることではありませんが、広域合併も視野に入れなければいけない」（岩手県陸前高田市長の発言、『朝日新聞』2011/3/21）

### （3）国政の動向

国政においては、発災直後から、市町村合併をめぐる大きな動きがみられた。最も早い時期の顕著な例としては、当時の菅政権における特別立法の検討がある。

当時の報道によると、民主党は、発災から3週間経たない3月30日の総務部門会議で、被災市町村の合併を促す特別立法の検討に入り、総務省も実際に動き始めたとされる。「庁舎の流失など壊滅的な被害を受けた自治体や、福島第一原発の事故で避難指示区域になった自治体の行政機能を回復するには、合併の推進が不可欠」であり、「被災地の再建を急ぐには新たな特別立法が必要」という判断があったためである。さらには「被災地は広範囲のため、国主導で財政支援や都市計画、インフラ整備を効率的に進める狙いもある」とも指摘されていた。具体的には、現行の市町村合併特例法で定める合併のための手続きを簡素化する関連法案の提出が検討されていた（『朝日新聞』2011/3/31）<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 具体的には、「合併前の市町村の枠組みを「自治区」として残し、自治区の権限を現行法より強化する。合併しない被災自治体には、都道府県や近隣市町村が自治体事務の一部を代行できる法改正を行う」、「被災自治体への地方交付税の算定も、復旧、復興にかかる経費を「別枠」扱いして増額する法改正を検討。被災自治体が自由に使い道を定められる基金をつくり、被災

こうした「震災対応のための合併推進」論は、発災直後、政権党や中央官庁でかなり真剣に検討されたとみられる。民主党の「東日本大震災復旧・復興検討委員会復興ビジョンチーム」（座長＝直嶋正行・前経産相、事務局長＝近藤洋介・前経産政務官）が2011年4月30日に出した「提言」では、「課題6 地域の発意が速やかに実現する、新しい「国のかたち」を確立する」として、次のように述べられていた。「今回の災害は広範囲に及ぶことから、復興に当たっては、基礎自治体の合併・強化と合わせて広域連合の拡充など将来の道州を視野に入れ、国や県が県域を越えて円滑かつ効率的に復興事業を行う体制を考えるべきである。また、これを広域的な防災体制につなげていくべきである」<sup>4</sup>。

ただ、こうした動きはあまりに性急ともみられて、その後トーンダウンしていったようである。2011年5月24日の衆議院東日本大震災復興特別委員会で、片山善博総務相は「今回の市町村レベルでの広域化の功罪というものを少し検証してみる必要があるのではないか」などと述べ<sup>5</sup>、同月27日の記者会見でも、「復旧と復興に向け余念のない時期だから（合併の評価を）申し上げるのは失礼に当たる」と述べており、「復興のための合併推進」論は鳴りを潜めた格好だ（『朝日新聞』2011/5/30）。けっきょく、新たな合併促進特別立法はおこなわれず、被災した合併市町村を対象にした、合併特例債の発行期限の延長措置がおこなわれるにとどまった<sup>6</sup>。

その後、民主党政権は2012年の衆院選、13年の参院選を経て下野し、自民党の第2次安倍政権にとって代わられた。自民党は、2012年の衆院選、13年の参院選のいずれのマニフェストでも、市町村合併には言及していない。地方自治にかんしては、「地方自治体の機能強化」「道州制の導入」の文言のみみられたのみである。

こうして国政レベルでは、「さらなる合併促進」論や「復興のための合併促進」論は、表面上議論されなくなった。そこには、総務省も地方制度調査会も、被災市町村対策、あるいは小規模市町村対策よりも、大都市制度の見直し問題へと、議論の中心が移っていったという事情も

---

地区の修復や防災対策、住宅再建などを自治体の判断で行えるようにする」というものである（『朝日新聞』同上）。

<sup>4</sup> 民主党ホームページから。

<sup>5</sup> 「ただ、私は、一長一短あると思います。といいますのは、今回、道州制のことではないんですが、被災地で、数年前に合併をしたところがあります。この合併したところを見てみますと、やはり一長一短といいますか、よかった面と、それから今次のような災害をけみしてみますと、少し負の部分が出たのではないかとという部分があります。

前者の方でいいますと、広域化しましたので、町内のある地域が被災をした、しかし、被災をしていない地域がありますので、そこで同じ自治体の中でその被災地域を支援する、それから受け入れることができる、これは合併の実が上がった例だと思います。逆に、広域化をしてまだ一体感が醸成されていない、そういうときに、なかなか被災者の皆さんの生活支援がかゆいところまで手が届くということになっていないという現状も実はかいま見られました。ですから、一長一短あると思います。

府県レベルの広域化、すなわち道州制などのような手法を考える場合にも、今回の市町村レベルでの広域化の功罪というものを少し検証してみる必要があるのではないかと思います。

一般論で言いますと、私は、生活者のためには身近な自治体は余り大きくない方がこういうときには非常にいいと思いますが、大きな土木工事をやるとかそういうふうな面でいいますと、財政基盤などを考えますと広域化した方が有利な面がある、これらをどう考えるかということだろうと思います。」（「衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号」32ページ）

<sup>6</sup> 合併特例債は、2005年度までに合併した市町村が10年間に限って発行でき、国による財政措置のメリットがあるものだが、復旧・復興のための財源確保の必要性から、5年間の延長がおこなわれた。

あるだろう。総務省は、小規模市町村対策については、広域連合や自治体間連携の活用をまた提唱するようになった。

## 1-2 先行研究の現状

### (1) 震災以前

「平成の大合併」をめぐることは、その当初から、合併に伴うメリットとデメリットがさまざまなかたちで論じられた。たとえば行政学者の佐々木信夫は、メリットとして、政治機能の一元化、住民の利便性向上（日常生活圏との一致）、行政サービスの高度化・多様化（専門職員の配置、規模の利益等）、広域的なまちづくりの可能性、行財政の効率化を挙げていた。デメリットとしては、住民の利便性低下、中心地ばかりが栄える傾向、政治や行政が遠くなるという諸点を指摘していた（佐々木 2002）。

### (2) 東日本大震災における行政対応の実証研究

東日本大震災での自治体の対応を対象にした実証的な研究として、現時点で最もまとまったもののひとつが室崎・幸田編（2013）であろう。行政学者や財政学者らによる共同研究だが、このなかにも、合併を経験した自治体に対して実施された質問紙調査の分析がある（中林 2013）。それによると、合併自治体の多くで、東日本大震災後に防災施策の見直しがおこなわれている。また合併による規模拡大のメリットが自治体の防災対応力の強化に結びつく要因として、職員数や財政力の強化という「執行資源」の多寡、防災担当職員数やその能力といった「立案資源」の有無や量が影響していることが明らかにされている。

この共同研究のなかで、我々の関心から注目すべきは、宮城県石巻市の震災対応を分析した事例研究（幸田 2013）である。石巻市は震災前の2005年4月に、旧石巻市と周辺の6町が合併してできた。東日本大震災では、南三陸地方に位置するこの市は、津波の大きな被害を受け、被害状況は旧市町村ごとに大きく異なっていた。

この合併自治体の震災対応がどうだったのか、この研究に即して要点をまとめてみよう。まず発災直後の応急対応段階においては、総合支所（旧町役場）の職員減によって、旧市と旧町地域で行政対応に大きな差が生まれ、情報伝達面などで問題が発生したとされる。復旧段階では、総合支所がその法的位置づけから自己決定力をもっていないために機動力が欠如するという問題が生じたという。さらに、復興段階に入ると、総合支所の自己決定力の欠如は地域独自の復興計画を策定できないという問題を招いたという（幸田 2013：80-3）。

## 1-3 本研究の課題

「合併と震災」の関係をめぐることは、上述したように、巷間では「合併＝メリット」説と「デメリット」説という対極的な諸説が錯綜しているのが現状である。ただ、そのなかでも、石巻市にみられた「合併＝ネガティブ効果」説が広く知られるところとなっており、「デメリット」説が優位に立っているといえるかもしれない。

こうした「デメリット」説はかなり強い説得力をもっており、経験的にも支持される側面が強そうである。ただ、本論を先取りするかたちになるが、ここで注目する大船渡市三陸町地域では、「合併＝デメリット」説はあまり聞かれない。かといって「メリット」説が語られているわけでもない。

それぞれの地域において、また震災後の各段階で、合併の正負双方の影響が多様なかたちであらわれるというのが事実に近いのではないだろうか。少なくとも現時点では、石巻市の事例

からの過度な一般化を急ぐのではなく、個別の自治体・地域の実態に即した検証を積み上げて、「石巻問題」の一般性と特殊性を明らかにしてゆくことが必要なのではないかと思われる。管見の限り震災対応の事例研究のない大船渡市・三陸町合併に注目するのは、そうした事例蓄積の一助となることをめざすがゆえである。

## 2 旧大船渡市と旧三陸町の合併の経緯

旧大船渡市と旧三陸町は2001年11月15日、大船渡市が三陸町を編入するかたちで合併した。この経緯は以前整理したことがあるので（丸山 2005）、ここでは要点をまとめておく。

2001年といえば、まだ「平成の大合併」が本格化しておらず、事実、この旧大船渡市と旧三陸町の合併は岩手県内の第1号だった。この合併の特徴は、かなり急速度で合併協議が進展したということがあった。その第1の要因は、旧三陸町の財政悪化にあった。財政力指数は、合併直前には県内最低になっており、これが単独での町存立を断念させる大きなきっかけとなった。

経緯は表5-1にまとめたとおりだが、直接的な発端は、旧三陸町長が合併に積極的になり、それを旧大船渡市長が受け入れるかたちで協議が始まったところにある。旧大船渡市側では、共産党市議が反対したほかは、目立った反対はほとんどなかった。むしろ、合併特例債による新たな開発行政、それによる地域振興への期待から、産業団体は賛成にまわった。

旧三陸町側では、地区（「昭和の大合併」以前の旧3村）ごとに意見の相違がみられた。綾里地区（旧綾里村）と越喜来地区（旧越喜来村）では町議も産業団体も合併容認だったが、合併したら市役所から最も遠くなる吉浜地区では、町議も産業団体も反対姿勢をみせた。しかし全体としては合併容認派が多数であり、その結果として、合併協議が急速度で進んだ。

表5-1 旧大船渡市と旧三陸町の合併の経緯

1999年7月	市町村合併特例法改定
2000年4月	地方分権一括法施行
2000年5月	県が広域行政推進指針（大船渡市・三陸町合併、旧気仙郡4市町合併の2案併記）
2000年9月	県大船渡地方振興局主催の管内市町長会議で、三陸町長が大船渡市との合併に言及
2000年11月	大船渡市広域行政検討委が、三陸町との合併推進の結論
2000年12月	三陸町長が大船渡市長を訪問、町の現況を説明
2001年1月	両市町長が合併への合同事務局設置などに合意
2001年5月	第1回合併合同検討会開催、合併合同事務局設置
2001年6月	第1回任意協開催
2001年7月	両市町議会が法定協設置を議決、第1回法定協開催
2001年8月	合併協定書に調印
2001年9月	両市町議会が合併議決、両市町が県知事へ合併申請、県議会が合併議案を可決
2001年11月	合併施行

注：丸山（2005）から作成。

## 3 合併の行政面への影響

### 3-1 三陸支所の設置と変化

#### (1) 三陸支所の設置

2001年の合併に伴って、旧三陸町役場は「三陸支所」とされた。「合併協定書」では、「現三

陸町役場を支所とする。支所の所掌事務は、住民サービスの低下をきたさないように配慮する。綾里地域振興出張所及び吉浜地域振興出張所は、現状を維持する」と明記されていた。また、「三陸町の一般職の職員は、すべて大船渡市の職員として引き継ぐ。職員の任免、給与その他の身分の取扱いについては、大船渡市の職員との均衡を考慮して公正に取り扱うものとし、その細目は、両市町の長が別に協議して定めるものとする。定員適正化計画を策定し、定員管理の適正化に努める」とされていた。

このように「合併協定書」に「住民サービスの低下をきたさないように配慮」「大船渡市の職員との均衡を考慮」といった文言が盛り込まれた点は重要である。ただしここで「配慮」や「考慮」といった努力義務にとどまった点は注意を要する。

## (2) 三陸支所の組織再編と人員削減

まず、三陸支所の組織体制の変化をみてみよう<sup>7</sup>。合併が施行された2001年11月15日現在の行政機構図によると、三陸支所は、総務部、生活福祉部などと並んで、市長部局の部と同格の位置づけである。三陸支所（長）の下には、総務課、税務課、市民生活課、保健福祉課、農林振興課、水産振興課、地域整備課の7課が置かれていた。なお、三陸町地域にかかわる部課等としては、市長部局の外にも、教育委員会に三陸事務所管理課、同生涯学習課の2課が置かれていた。

それが合併から10年を経て、どのように変わったか。震災直前の2010年4月1日現在の行政機構図によると、三陸支所が市長部局の部と同格の位置づけであるのは変わらない。しかし、課は総務課の1課のみになっており、総務課の下に総務振興係、市民係、生活安全係の3係と綾里と吉浜の2つの地域振興主張所が置かれるかたちへ、組織が大幅に縮小されている<sup>8</sup>。

次に、三陸支所に配置される職員数の変化をみよう。合併時の2001年11月15日現在と震災前の2010年4月1日現在の部課ごとの職員数を整理したのが表5-2である。以下、ここから読み取れる傾向をまとめてみよう。

全体：職員数は合併時点の115人から50人になっており、半減以上の減り幅である。

総務：6人から4人に減っている。係の減少と、主査級から主任級への置き換え（格下げ）がみられる。

税務・市民生活：本庁に機能吸収されたのと総務課の係へと変わったことの影響で、課そのものが廃止されている。

保健福祉：16人から4人へと減少しており、減少率が高い。

農林・水産・建設：いずれも減少率が高い。本庁に機能が移った影響が大きいものとみられる。係長以上のポストを主査級に置き換えるという変化（格下げ）もみられる。

出張所：課長級だった出張所長が課長補佐級に置き換えた一方（格下げ）、主事級から主査級へと置き換えている（格上げ）。配置人員は増減がなく、ほかの部課等の変化に比べると異例の扱いである。

診療所：旧大船渡市にはない旧三陸町の独自組織である。主査級を主任級に置き換えたり、

<sup>7</sup> 各年の市の行政機構図と職員配置については、『大船渡市統計書』（平成13年版、22年版、24年版）によった。

<sup>8</sup> さらに、震災後の2012年度に、復興推進体制整備に伴う行政組織再編で、本庁の復興関係部局が増強されたかげで、三陸支所は部から課へと格下げされた。2012年4月1日現在の行政機構図によると、三陸支所は、市長部局の総務部の下に置かれ、支所長は課長級とされた。

人員の減少がみられたりする。ただ、支所内の課・係に比べると人員減少率は大きくない。

保育所等：これも旧大船渡市にはない旧三陸町の独自組織だが、やはり減少率は相対的に大きくない。

表5-2 三陸支所の職員数の変化（2001年11月15日→2010年4月1日）

部課名等	行政職(A)									技労職(B)	合計(A+B)	
	部長等	課長等	補佐等	係長	主査	主任	主事等	主事補等	計			
支所長 → 変化なし	1 → 1									1 → 1	1 → 1	
総務課 → 変化なし		1 → 0	1 → 1	2 → 1	1 → 0	0 → 1	1 → 1			6 → 4	6 → 4	
税務課 → 廃止		1 → 0	1 → 0	1 → 0	2 → 0					6 → 0	11 → 0	
市民生活課 → 廃止		1 → 0	1 → 0	2 → 0				3 → 0	1 → 0	8 → 0	8 → 0	
三陸支所 保健福祉課 → (保健福祉課、保健介護センター、地域包括支援センター)		1 → 0	1 → 1	3 → 1	3 → 1	0 → 1	7 → 0	1 → 0		16 → 4	16 → 4	
農林振興課 → (農林課)		1 → 0	2 → 1	1 → 1	1 → 0	0 → 5	5 → 0			10 → 7	10 → 7	
水産振興課 → (水産課)		1 → 0	1 → 1	1 → 1		0 → 2	3 → 1	1 → 0		7 → 5	7 → 5	
地域整備課 → (建設課)		1 → 0	2 → 1	2 → 0	1 → 0	0 → 1	5 → 0	1 → 0		12 → 2	12 → 2	
綾里・吉浜地域振興出張所 → 変化なし		2 → 0	0 → 2			0 → 1	2 → 1			4 → 4	4 → 4	
綾里・越喜来・吉浜・歯科診療所 → 変化なし		5 → 3			6 → 3	0 → 5	9 → 1			20 → 12	20 → 12	
綾里・越喜来・崎浜保育所、甬嶺へき地保育所、吉浜託児所 → 変化なし		2 → 0	1 → 0	15 → 9			0 → 1			18 → 10	2 → 1	20 → 11
合計	1 → 1	16 → 3	10 → 7	27 → 13	14 → 4	0 → 16	41 → 5	4 → 0	113 → 49	2 → 1	115 → 50	

注：『大船渡市統計書』平成13年版と22年版から作成。灰色は半数以上の減少があったもの。網掛けは増加があったもの。部課名等のかっこ書きは、三陸支所以外（本庁等）を意味する。

以上から明らかなのは、まずなによりも、三陸支所の大幅な人員減である。総務などの管理部門をはじめ、本庁に機能が統合したとみられる部署で減り方が著しい。

だがその一方で、第2に、減少幅がそれほど大きくない部課等があるのは注目に値する。たとえば、出張所は「昭和の大合併」以前の旧村に設置されたものであるが、これをはじめ、三陸町時代につくられ旧大船渡市にはない診療所や保育所・託児所等などでは、それなりの減員がみられながらも、ほかの部課等に比べると減少幅が小さい。これは、旧三陸町の独自の制度や組織をできる限り維持する、「1市2制度」と通称される合併協議の方針を受けたものとみてよいだろう。少なくとも、合併時の市長だった甘竹勝郎前市長が在任中（2010年12月退任）はその点への配慮がなされた結果がここにあらわれているといえよう。

### 3-2 震災における三陸支所の被害と対応

発災直後の三陸支所については、財団法人消防科学センターが当時の支所職員から聞き取り調査をおこなっている。ここでは、その記録（財団法人消防科学センター2013）から、発災直後の支所の対応状況をまとめよう<sup>9</sup>。

2011年3月11日14時46分に地震が発生したあと、支所職員は「15時15分頃に津波が堤防を越えてきたのを見て、庁舎にいては危ない」と感じ、支所の職員は全員が近くの高台に避難したという（財団法人消防科学センター2013：44）。津波によって、鉄筋コンクリート造3階建の支所は、2階まで津波が浸水し、全壊した（写真5-1、5-2）。

<sup>9</sup> 以下、筆者が三陸支所でおこなった聞き取り調査（2012/11/12、2013/10/25）の結果も用いて記述する。



注：2011/7/19 撮影。

写真 5-1 被災した三陸支所（外観）  
（現在は取り壊された）



注：2012/10/1 撮影。

写真 5-2 被災した三陸支所（1階）

「大船渡市地域防災計画」では、災害時に、三陸支所に「市災害対策本部三陸支所部」を、各出張所に「地区本部」を設置することとしていた<sup>10</sup>。三陸支所では、職員たちが高台に避難したあと、「市災対本部三陸支所部」を設置することとし、当日 17 時ごろ、近くにあった縫製工場の空き工場・事務所に設置した。この空き工場の従業員用食堂は、支所の立地する越喜来地区の住民の避難所とし、事務所部分を支所部として使用した。食堂の厨房は炊き出しに使えた。「電気は発電機（地元住民が持参）で対応したが、可搬型のものであったため、テレビによる情報収集等最低限必要なものに活用した。水は沢水を使用し、調理・トイレ等で利用した。食材は地元住民が持ち寄った」という（財団法人消防科学センター 2013：44）。

市役所本庁（市災対本部）は、高台にあったため、津波の被害を受けなかった（写真 5-3）。しかし三陸支所との連絡は、通信設備が使えなかったため、発災直後はおこなうことができなかったようである。本庁に三陸支所の状況報告ができたのは、12 日午前 1 時ごろ、支所職員が車で本庁まで行って状況を報告したのが初めてだったという。ただし、そのあと発災 3 日後まで、本庁と三陸支所との間の連絡はなく、通信設備を介して日常的に本庁・三陸支所間で連絡ができるようになったのは、発災 3 日後に移動系無線が使用できるようになってからで、「連絡員」が本庁との間を行き来して状況報告やニーズ報告の書類のやりとりが可能になったのは、発災 1 週間後ごろからだという（財団法人消防科学センター 2013：45）。

本庁と連絡可能になってからは、「支所が被災しても、本庁舎が残っていたので〔災対〕本部運営が継続でき、三陸支所のニーズに対応してもらうことができた」と、三陸支所の職員は財団法人消防科学センターの調査に答えている（財団法人消防科学センター 2013：47）<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> 市災対本部三陸支所部長は三陸支所長が、地区本部長は、各地区に住む課長補佐級の職員が担当すると定められていた（財団法人消防科学センター 2013：42）。

<sup>11</sup> ただし、その一方で、合併後の支所の人員削減の影響も指摘されている。「ただし、東日本大震災当時の地域防災計画は、合併当初に再編した体制が記載されたままであった。……しかし、平成 22 年度には職員数が 20 名程度となったため、地域防災計画上の災害対策本部三陸支所部の業務は対応できない状況であった」（財団法人消防科学センター 2013：42）。もうひとつの側面として、「各地区本部の対応や、大船渡地区から支所に勤務していた職員〔旧大船渡市内在住の三陸支所勤務職員〕が大船渡地区の対応に戻るなどでさらに少なくなり、15 名程度で対応せざるを得なかった」という職員配置の問題も指摘されている（財団法人消防科学センター

被災後、三陸支所は、津波での被害を免れた三陸保健センターの建物を仮庁舎として移転した（写真5－4）。



注：2011/7/19 撮影。

写真5－3 大船渡市役所本庁舎



注：2012/5/17 撮影。

写真5－4 三陸支所の仮庁舎  
(三陸福祉センター)

## 4 合併の政治面への影響

### 4－1 市議会議員の選出構造

三陸町地域の地域利害を合併新市に反映させる政治的代表能力が、合併後にどのように変化したのか。またそれが震災対応においてどのような影響を及ぼしたのか。まず、市議会議員についてみてみよう。

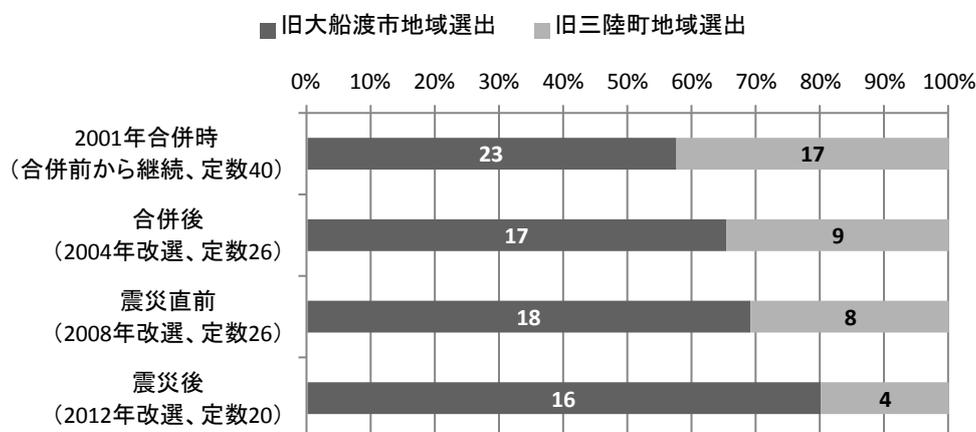
合併後、三陸町議会議員（定数17）は、旧合併特例法第7条第1項第2号（いわゆる在任特例）の規定を適用するとして合併協定書によって、17人全員が大船渡市議会議員になった。ただし、在任特例は大船渡市議の残任期間のみであった。任意合併協議会（大船渡市・三陸町合併推進協議会）では、「議会の議員の任期及び定数の取り扱い」として、「三陸町の議会議員は、大船渡市の議会議員の残任期間まで議員として存在する。合併後の初めての選挙は、大船渡市と三陸町が同一選挙区の定数26人で行う」（協議項目6）としていた。このため、2004年の大船渡市議選は、三陸町地域を独立した選挙区とせず全市1選挙区でおこなった。その結果、定数26のうち、旧大船渡市地域在住の議員は17人、旧三陸町地域在住の議員は9人となった。

とくに旧三陸町地域は、合併前から、町議は地域代表の色合いが濃く、部落や地区（「昭和の大合併」以前の旧村）ごとに選出される傾向が強かった。実際、地区ごとの選出割合は、定数が変わってもそれほど大きく変動せずに来た（丸山 2005）。合併直後の大船渡市の有権者数（2001年12月定時選挙人名簿登録者数）は3万6147人、このうち旧大船渡市は2万9385人（市全体の81.3%）、旧三陸町は6762人（同18.7%）であった。この有権者比率で単純に定数26を割り当てると、旧大船渡市21.1人、旧三陸町4.9人となる。2004年市議選の結果とつきあわせると、旧三陸町地域から選出された市議はやや多かったことになる。

市議の地域代表的選出構造があるところで、全市1選挙区という制度は、旧三陸町地域から選出される市議は徐々に減らしてゆくものとなる。実際、次の2008年市議選では、三陸町地域在住の市議はさらに減って、旧大船渡市地域在住の市議が増える結果となった。さらに、震災

2013：47）。

後の2012年市議選では、旧三陸町地域から立候補者が多かったこともあって、一部が共倒れになり、結果として、旧三陸町地域選出議員は大幅に減少する結果となった（図5-3）。



注：数値は議席数。

図5-3 大船渡市議会議員の出身地域（2001年の合併前の旧市町別）

#### 4-2 地域審議会

合併後の三陸町地域の地域利害を代表する機関として、もうひとつ「地域審議会」があった。地域審議会は「合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村の長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会（以下「地域審議会」という。）を置くことができる」（旧合併特例法第5条の4）とすることによるものである。2001年の合併時に、大船渡市ではこの地域審議会を三陸町区域に設置した（委員15人）。

表5-3は、三陸地域審議会で行われた議事等の内容である。これによると、この地域審議会でも議論されたのは、「合併建設計画」のうち三陸町地域にかかわるものや「三陸町ふるさと創生基金」の用途にかんするものが大半である<sup>12</sup>。

地域審議会は、「合併建設計画」の期間（合併から10年間）の時限的な設置であり、2012年3月末に「建設計画」期間が終了したことにより、地域審議会は廃止された<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 「三陸町ふるさと創生基金」は、1980年代末におこなわれた国の「ふるさと創生事業」によって交付された1億円をもとに、そこに町の財政調整基金5千万円を取り崩して、あわせて1億5千万円を基金としたもので、「人材育成、文化振興、産業振興、地場産品開発、その他ふるさと創生を推進する事業」にあてるものであった（三陸町史編集委員会編 1992: 1059-61）。2001年の合併時の「合併協定書」では、「三陸町の所有するすべての財産は、大船渡市に引き継ぐものとする」とされたが、「ふるさと創生基金の用途については、三陸町の意向を尊重する」と付言されていた。これが、この基金について三陸地域審議会でも審議する根拠であった。

<sup>13</sup> 「合併建設計画」そのものは、法改正により、大船渡市では5年間延長することになった。

表5-3 大船渡市三陸地域審議会の開催内容

期	開催回、開催日	おもな内容
1	第1回(2002/3/30)	報告:大船渡市・三陸町合併建設計画について
	第2回(2002/9/26)	報告:三陸町ふるさと創生基金の活用経過等について 協議:ふるさと創生基金の使途について(意見交換)など
	第3回(2002/12/26)	協議:ふるさと創生基金の使途についてなど
	第4回(2003/8/29)	報告:合併建設計画着手状況について、平成15年度当初予算の概要について 協議:ふるさと創生基金の使途について
	第5回(2003/11/13)	報告:合併建設計画の実施状況について 諮問:ふるさと創生基金の使途について 協議:ふるさと創生基金の使途についてなど 答申:ふるさと創生基金の使途について
	第6回(2004/3/25)	報告:ふるさと創生基金の使途について、平成16年度当初予算の概要と合併建設計画の進捗状況について
2	第7回(2004/7/2)	講話:新市まちづくりについて(市長) その他:大船渡活力創生2億円事業について
	第8回(2005/3/25)	報告:合併建設計画の進捗状況について、平成17年度当初予算について(ふるさと創生基金充当事業について、合併建設計画事業について)
	第9回(2005/12/1)	報告:平成16年度決算について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金充当事業実績について 協議:合併建設計画に係る意見・要望について
	第10回(2006/3/27)	報告:平成18年度当初予算について、合併建設計画進捗状況について、ふるさと創生基金活用状況について
	第11回(2006/4/28)	報告:平成18年度当初予算の概要及び合併建設計画進捗状況について
	第12回(2006/10/31)	報告:平成17年度決算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
3	第13回(2007/5/7)	その他:市政の概要について 報告:平成19年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第14回(2007/11/12)	報告:平成18年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第15回(2008/6/25)	その他:市政の概要について 報告:平成20年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
4	第16回(2008/11/20)	報告:平成19年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第17回(2009/5/18)	報告:平成21年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について
	第18回(2009/10/29)	報告:平成20年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
5	第19回(2010/5/13)	その他:市政の概要について 報告:平成22年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について

注:大船渡市の資料から作成。

## 5 まとめに代えて

旧大船渡市と旧三陸町の合併の特徴として、編入合併される旧三陸町地域の独自制度をかなり温存させた「1市2制度」型合併だったことが、ここでは重要である。たとえば、旧大船渡市にはなく旧三陸町にのみあった町立の診療所や保育所は、合併後も残された。

こうした配慮の一方で、旧三陸町役場の三陸支所は、合併後の約10年間で、その組織や配置職員数が大幅に縮小された。これは今回の「大合併」が、単なる領域的統合にとどまらず、行政の役割の縮小・再編成といった行政改革を伴ったことによるものである。ただし、三陸支所にかんじていえば、「1市2制度」にかかわる組織や職員(出張所、診療所、保育所など)は、他の部署に比べるとその縮小は緩やかだったということもあわせて指摘しておく必要があるだろう<sup>14</sup>。

平成三陸大津波で三陸支所は壊滅的な被害を受けた。他方、大船渡市役所本庁舎は、津波の被害を受けず、当初の混乱はあったものの、発災直後から災害対策本部としての機能を有することができた。復旧・復興段階に移るなかで、三陸支所の機能の一部をバックアップできたという側面はあったとみてよいと思う。

震災復興の対応として、大船渡市は2012年度に大幅な行政組織の再編成をおこなった。発災直後の2011年3月23日に8人体制で立ち上げられた「災害復興局」は、3課31人体制に増強された。また企画政策部に「環境未来都市推進室」や「北里大学再開推進室」が新設されたり、

<sup>14</sup> 3市町村以上の合併の場合、旧市町村ごとに異なる組織や制度は、中心的な市や最低水準の旧市町村のそれに統一されることが少なくないようである。2市町村の場合、小さな町村のほうに配慮することが、3市町村以上での合併よりも容易だったとみられる。たとえば筆者は、14市町村合併をした新潟県上越市や、12市町村合併をおこなった静岡県浜松市における制度統一の事例を報告したことがある(丸山2011, 2013)。

生活福祉部には、震災後の消費問題の増加に対応する専門部署として「消費生活センター」が置かれたりするなどの復興推進体制が組織面で整えられた（『東海新報』2012/3/21、4/7）<sup>15</sup>。こうした専門部署の設置は、合併に伴う規模のメリットを生かした側面があるといえよう。

以上のような事情があわさることで、三陸町地域において、「合併＝デメリット」説がそれほど噴出せずに済んでいるということはいえると思う。

だが、では本事例が「合併＝メリット」説を支持するものかといえば、そう言い切ることも難しいように思われる。三陸支所の人員削減の影響は、もし支所庁舎が津波で浸水しなかった場合、行政のマンパワーの激減が、緊急対応や復旧において足かせとなった可能性は否定できないからだ。

合併が三陸町地域にもたらしたさらに大きな影響は、三陸町地域の政治的・代表機能が低下したことにあり、思われる。地域選出の市議の減少や地域審議会の廃止は、「三陸町」という地域的まとまりを政治的に代表する回路の縮小を意味する。現時点では、これは大きな問題としてあらわれていないが、復興が進むなかでどうなるのかは、今後さらに注視する必要がある。

ところで、発災直後の三陸支所の行政機能の低下は、無傷だった大船渡市役所本庁がすべてバックアップしてカバーすることができたのだろうか。発災直後の事情をみる限り、本庁と支所間の連絡が復旧するのは、数日後のことだったようである。では、その間の行政機能の空白を埋めるバックアップはどのようにして可能になったのか。換言すれば、合併がもたらした行政の脆弱性はどのように補完されたのか。また、本庁のバックアップが可能になって以降も、かつて町役場があった時代のように、行政がきめ細かく地域の面倒をみることは事実上不可能になっているとすれば、ではそこで、巨大災害からの復元力はどのような社会的なメカニズムで駆動しているのか。

これらの問いに答えるには、「三陸町」より下位スケールの地域的まとまりである「地区」やさらにその下の「部落」に焦点をあてる必要がある。これが次章以下の課題となる。

## 文献

- 茅野恒秀・阿部晃士，2013，「大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加」『社会学年報』42：31-41.
- 今井照，2013，「原発災害市町村はどのように行動したか」室崎益輝・幸田雅治編『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，185-214.
- 今井照，2014，『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房.
- 幸田雅治，2013，「市町村合併による震災対応力への影響——石巻市にみる大震災と大合併」室崎益輝・幸田雅治編『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，57-92.
- 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所編，2013，『平成の市町村合併——その影響に関する総合的研究』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所.
- 丸山真央，2005，「平成の大合併」をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政——岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に」『地域社会学会年報』17：109-25.
- 丸山真央，2011，「ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスと住民生活——静岡県浜松市旧佐久間町民意調査の分析を通じて」『人間文化(滋賀県立大学人間文化学部研究報告)』

<sup>15</sup> 復興計画の策定をはじめとする大船渡市の復興対応については、茅野・阿部（2013）が整理している。

28 : 2-18.

丸山真央, 2013, 「平成の大合併」と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例」岩崎信彦・鯨坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編『増補版 町内会の研究』御茶の水書房, 485-500.

室崎益輝・幸田雅治編, 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』ミネルヴァ書房.

中林一樹, 2013, 「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」室崎益輝・幸田雅治編『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, 23-56.

三陸町史編集委員会編, 1992, 『三陸町史 第2巻 歴史編』三陸町史刊行委員会.

総務省, 2010, 『「平成の合併」について』総務省.

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』財団法人消防科学センター.

### 補遺 三陸町地域での調査の経緯と方法

筆者を含む「社会と基盤」研究会・岩手調査班は、岩手県大船渡市を中心に現地調査を実施したが、なかでも旧三陸町地域に焦点をあてて、2011年7月、2012年9月、10月、12月、2013年1月、10月、2014年1月に、基礎資料の収集と、行政機関、公民館、地域住民組織等の関係者へのインテンシブな聞き取りをおこなった（一部は筆者個人で実施した）。第5章～第7章では、そこで収集したデータを用いる。

広大な被災地域のなかから大船渡市三陸町地域を調査対象に選定したのは個人的な事情に負うところが大きい。筆者は2001年に旧大船渡市と旧三陸町が合併する際、その議論のプロセスを観察する機会を得たことがあった。三陸町地域を選んだのは、まずもってこうした調査経験によるところが大きい。ただ、「平成の大合併」のなかでは早い時期の合併に属するこの事例は、震災の時点で合併から10年を経えており、合併後の地域社会のありようが、合併直後の地域に比べて、かなり安定していたという事例選定のメリットは指摘できるかもしれない。東日本大震災のあと、上述の研究会のメンバーが、大船渡市における支援活動やその後方支援活動の調査を手がけていたことから、当地において共同で調査を実施することとし、進めてきたものである。

なお、いうまでもなく、震災からの復旧・復興は今なお途上にある。したがって本書での分析はあくまでも中間報告に位置づけられるものであることを断わっておく。

### 謝辞

第5章から第7章にかかる調査に際しては、大船渡市役所の各部署、とくに三陸支所にお世話になりました。綾里・越喜来・吉浜の各地区公民館、三陸町地域の各部落会にも多大なご協力をいただきました。復旧・復興でお忙しい折にご協力をいただいたことに、深く感謝を申し上げます。