

# 市町村合併と危機管理 －北海道の事例－

浅 野 一 弘

## 【目次】

1. はじめに
2. 市町村合併の動向
  - (1) 市町村合併の歴史
  - (2) 北海道における市町村合併の動向
3. 市町村合併と危機管理
  - (1) 危機管理の意味
  - (2) 北見市の事例
    - (a) 新市誕生までの議論－危機管理の側面を中心に－
    - (b) 地域防災計画をめぐる議論
  - (3) 名寄市の事例
    - (a) 新市誕生までの議論－危機管理の側面を中心に－
    - (b) 地域防災計画をめぐる議論
4. 結び

## 1. はじめに

いわゆる「平成の大合併」によって、日本の市町村数は、3,232（1999年3月31日時点）から、1,727（2010年3月31日現在）まで、減少した。この過程において、市の数は、670から786に増加したものの、町の数、1,994から757へと、そして、村の数は、568から184へと減少した\*1。町と村の減少率は、おのおの、37.96%と32.39%である。

「平成の大合併」がすすんだ背景には、「旧合併特例法」（「市町村の合併の特例に関する法律」）と「合併特例法」（「市町村の

合併の特例等に関する法律」) が、大きな役割をはたしたことはいうまでもない。前者は、「平成11年から平成17年までは合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置」をもちこんだもので、後者は、市町村合併を「国・都道府県の積極的な関与により、推進」するというものであった\*<sup>2</sup>。とりわけ、前者の「旧合併特例法」は、「合併後のまちづくりに必要な公共施設の整備や、自治会活動や地域行事など地域振興に必要な基金積み立ての費用について、合併後10年間に限って調達できる借金」=「合併特例債」を認める内容で、しかも、「対象事業費の95%まで借入れが可能で、そのうち70%は国から来る地方交付税で賄える」というものであった\*<sup>3</sup>。

しかも、法律のタイム・リミットが、2005年3月31日に設定されていたものの、当初、国の思惑とは裏腹に、この“アメ”はうまく機能せず、市町村合併の動きは、緩慢であった。そこで、2004年5月26日、「平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併を行ったものについては、現行合併特例法の規定を適用する」という内容の法改正がなされた\*<sup>4</sup>。このころ、合併の有する負の側面への関心が、全国的にたかまりつつあり、“合併ブーム”も若干、熱が冷めかけていたところであった。だが、このようなタイミングで、期限の延長をうちだしたことによるインパクトは、きわめて大きかった。そのため、多数の地方自治体が、財政上の恩恵を享受すべく、“駆け込み合併”をおこなったのだ。かくして、最終局面において、「合併特例債」という“アメ”が、市町村合併の動きに拍車をかけたことはまちがいない。

ところで、『政策法務事典』によれば、「地方自治法上、市町村合併とは、『廃置分合』（7条1項）であり、組織および運営の合理化を目的とした『規模の適正化』（2条15項）の営みの一環である。これは、自治体を構成する3要素のひとつの『区域』に関することであり、自治の根本的かつきわめて重要な事項」（傍点、引用者）

とされる\*<sup>5</sup>。

そのため、「市町村長は、現行法では予定していない合併の可否等そのものについてのアンケートや住民投票を実施し、住民の意向を確認しようとする人が多い」ようだ。現に、合併を考えた自治体のうち、1999年度から2005年度までの7年間に、「住民アンケートは1,685件、条例に基づく住民投票が305件行われている」のである。この場合、「条例を根拠とするものであっても、現行の二元代表制を前提とする首長の決裁権や議会の議決権の関係から、アンケートや投票の結果が首長や議会の判断を直接拘束することはない」ものの、「合併の賛否のアンケートで合併賛成が上回ったもののうち約7割強が合併に至り、合併反対が上回ったもののうち7割以上が未合併と、約7割がアンケート結果通りとなっている」ことは、注目にあたいする\*<sup>6</sup>。

そこで、本稿においては、まずはじめに、日本での市町村合併の歴史を概観する。つぎに、とりわけ、「平成の大合併」の論議において、危機管理という側面がどのようにあつかわれたのかに注目したい。というのは、1995年1月17日の阪神・淡路大震災以降、「危機管理」ということばが声高に叫ばれるようになったにもかかわらず、市町村合併の議論において、残念ながら、危機管理の側面が軽視されていたような印象をぬぐえないからである。具体的には、北海道内の北見市と名寄市の事例を検証することで、市町村合併の過程において、危機管理の問題がどのように論じられてきたのかを整理してみたい。そして最後に、市町村合併と危機管理の関係について簡単な私見を述べようと思う。

## 2. 市町村合併の動向

### (1) 市町村合併の歴史

先述したように、いわゆる「平成の大合併」によって、市町村の数は1,727となった。ちなみに、1999年3月31日の時点で、全国に

3,232あった市町村が、「旧合併特例法」の経過措置終了期限であった2006年3月31日までには、1,821（内訳：777市、846町、198村）へと減少した\*7。

表1をみればわかるように、わが国において、これまで市町村合併はくり返しおこなわれてきた。なかでも、「明治の大合併」と「昭和の大合併」の折りに、市町村合併は劇的にすすんだといえる。前者は、「近代的地方自治制度である『市制町村制』の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明治21年6月13日 内務大臣訓令第352号）に基づき、約300～500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併」であり、「結果として、町村数は約5分の1に」なった\*8。

また、後者の「昭和の大合併」は、「戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた」ことを契機として、「昭和28年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、8,000人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く昭和31年の新市町村建設促進法により、『町村数を約3分の1に減少することを目途』とする町村合併促進基本計画（昭28年10月30日 閣議決定）の達成を図ったもの」であった。ちなみに、「約8,000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口」であり、「昭和28年から昭和36年までに、市町村数はほぼ3分の1に」なった\*9。このように、「昭和の大合併」では、「広域社会に対応する地方自治の能率化と経費節約のために町村合併促進法による強力な指導が行われ、市町村数は3分の1に減少した」（傍点、引用者）のであった\*10。

表2からも明らかなように、こうした市町村合併の動向は、その当時の新聞記事の件数にほぼ比例している\*11

## 市町村合併と危機管理（浅野）

表 1 市町村数の変遷

年 月	市	町	村	計	備 考
1888年	－	(71,314)		7,1314	
1889年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行（1889年4月1日） （1888年4月17日 法律第1号）
1922年	91	1,242	10,982	12,315	
1945年10月	205	1,797	8,518	10,520	
1947年8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 （1947年5月3日 法律第67号）
1953年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 （1953年10月1日 法律第258号）
1956年4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行 （1956年6月30日 法律第164号）
1956年9月	498	1,903	1,574	3,975	町村合併促進法失効（1956年9月30日）
1961年6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効 （1961年6月29日）
1962年10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行 （1962年5月10日 法律第118号）
1965年4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行 （1965年3月29日 法律第6号）
1975年4月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行 （1975年3月28日 法律第5号）
1985年4月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行 （1985年3月30日 法律第14号）
1995年4月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行 （1995年3月29日 法律第50号）
1999年4月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整 備等に関する法律一部施行 （1999年7月16日 法律第87号）
2002年4月	675	1,981	562	3,218	地方自治法等の一部を改正する法律一部 施行（2002年3月30日 法律第4号）
2004年5月	695	1,872	533	3,100	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行 （2004年5月26日 法律第58号）
2005年4月	739	1,317	339	2,395	市町村の合併の特例等に関する法律施行 （2004年5月26日 法律第59号）
2006年3月	777	846	198	1,821	市町村の合併の特例に関する法律 経過措置終了
2010年3月	786	757	184	1,727	2010年3月23日時点の見込み

出所：http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html（2010年 5 月30日）。

表2 『朝日新聞』にみる「町村合併」の推移（戦後）

1945年度	1件	1967年度	5件	1996年度	89件
1949年度	1件	1968年度	2件	1997年度	272件
1952年度	2件	1970年度	3件	1998年度	220件
1953年度	21件	1974年度	1件	1999年度	361件
1954年度	20件	1984年度	6件	2000年度	816件
1955年度	7件	1985年度	6件	2001年度	1,850件
1956年度	10件	1986年度	18件	2002年度	3,899件
1957年度	7件	1987年度	7件	2003年度	3,292件
1958年度	3件	1988年度	22件	2004年度	2,508件
1959年度	1件	1989年度	32件	2005年度	1,209件
1960年度	1件	1990年度	29件	2006年度	874件
1961年度	1件	1991年度	33件	2007年度	632件
1962年度	1件	1992年度	33件	2008年度	347件
1963年度	2件	1993年度	38件	2009年度	296件
1964年度	3件	1994年度	76件	合計	17,155件
1966年度	4件	1995年度	94件		

注：ヒット件数のない年度は、省略してある。

ここで、「平成の大合併」にかぎって、『朝日新聞』の記事件数をみてみると、2002年度がもっとも多く、その数は、3,899件におよんでいる。この数字は、前年度（2001年度）にくらべて、2,049件も増加している（2.11倍）。もっとも、2002年度をピークとして、「町村合併」に関する記事は、減少傾向に転じている。とはいえ、2003年度も、3,292件の記事が掲載されるなど、「町村合併」への注目は、依然としてたかかったということができよう。

要するに、『朝日新聞』の記事件数からは、2002年度、2003年度のころに、市町村合併への関心がたかまったということがわかる。通例、市町村合併の議論がスタートし、さまざまな紆余曲折をへたのち、あたらしい自治体が誕生する。それゆえ、2004年5月時点で、3,100市町村（内訳：695市、1,872町、533村）あったものが、翌2005年4月には、2,395市町村（内訳：739市、1,317町、339村）に、そして、2006年3月には、1,821市町村（内訳：777市、846町、198村）にまで減少しているのだ。これは、先述したように、2006年3月31

日という、「旧合併特例法」の経過措置終了期限をめどとして、2002年度、2003年度のころから、全国の地方自治体において合併論議がおこってきたことを示す証左といえよう。

くわえて、2002年3月29日には、片山虎之助・総務相が、動きのにぶい「市町村合併を促すために、全国の市町村長・市町村会議長宛てに異例の『私信』を送りつけた」のであった。その「私信」には、「市町村の合併の特例に関する法律は時限立法であり、その期限は平成一七年三月となっております。残された期間はあと三年」「このことを踏まえれば、私としては、皆様にできるだけ早い時期に合併協議会を設置していただきたいと考えています。平成一四年度は、極めて大事な一年であり、いわば正念場の年であると思っています」などと記されていた<sup>\*12</sup>。

このように、数多くの地方自治体が、市町村合併をすすめた理由は、「合併特例債」という、うえからの“アメ”がかくされていた事実が大きい。

しかし、その後、「合併特例法を引き継ぐ形の合併新法は05～09年度の時限立法だが、合併特例債の恩恵は受けられない」こともあり、市町村合併の論議は低調気味になってしまった。ただ、「都道府県に合併推進の介添え役を務めさせている」こともあり、「都道府県は合併組み合わせなどを盛り込んだ構想を策定」するなどして、「市町村に合併協議会の設置などを勧告できる」ようになった<sup>\*13</sup>。そのため、市町村合併をすすめるかいなかの判断は、各都道府県知事に課せられることとなったのだ。

ところで、市町村合併を所管する総務省によれば、「市町村合併の背景と効果」として、以下のような点があげられていた<sup>\*14</sup>。

## 1. 地方分権の推進

平成11年、地方分権一括法。自己決定・自己責任のルールに基づく行政システムの確立。

→地方公共団体の自主性に基づく地域間競争

→個性ある多様な行政施策を展開するためには、一定の規模・能力（権限、財源、人材）が必要。

## 2. 少子高齢化の進展

今後、本格的な少子高齢化社会の到来は必然。市町村が提供するサービスの水準を確保するためには、ある程度の人口の集積が必要。

## 3. 広域的な行政需要が増大

人々の日常生活圏が拡大するに従い、市町村の区域を越えた行政需要が増大しており、新たな市町村経営の単位が求められている。

## 4. 行政改革の推進

国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にある中、国・地方とも、より一層簡素で効率的な行財政運営が求められており、公務員の総人件費改革等、更なる行政改革の推進が必要。

## 5. 昭和の大合併(昭和30年前後)から50年が経過→時代の変化

例えば、交通、通信手段の飛躍的發展に対応して新たな市町村経営の単位が求められている。

これらの課題に対処していくためには、「基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要」があり、「そのための手段として」、市町村合併がみちびきだされるというわけだ\*<sup>15</sup>。

ただ、市町村合併をめぐっては、「市町村の行財政能力は大きくなる」といった側面がある一方で、「反面では市町村と住民の距離が遠くなり、議会の議員定数も減少するので、市町村の政治・行政と住民とを結びつける仕組みが必要となり、町内会・部落会の役割が問題になってきた」との指摘があることにも留意する必要がある\*<sup>16</sup>。このように、市町村合併には、プラスの側面とマイナスの側面があるのだ。

とはいうものの、どちらかといえば、「平成の大合併」をめぐっては、そのマイナス面を強調する論調のほうが多いようだ。たとえば、



うえからの市町村合併という点に着目し、「自治の営みを無視して、国が一方的に合併を押しつけるやり方は、まさしく地方自治の本旨に逆行することといわなければならない」としたうえで、「住民自治に反する強制的市町村合併ではなく、基礎的自治体への税源と権限の移譲を前提とした地方交付税制度の改革こそ、柔軟い分権化を実現し、国・地方を通ずる財政危機を打開するために選択すべき道である」との批判がなされている<sup>\*17</sup>。また、「市町村合併の直接のねらいは行政の効率化にあると思われます」が、「統合して規模を大きくしても、山村部の集落の中心になってきた役場がなくなれば、その地域の過疎化はますます促進されます。中心部への集中と効率化はすすみますが、周辺部の過疎化はすすみます。今大切なことは、山村部を含めて、国土の保全、地域産業の振興、農業の持続的な発展をどのように実現していくのかということです。市町村合併の促進は、こうした方向とは逆に山村部の過疎化をますます促進させることになります」と論じる識者もいる<sup>\*18</sup>。

こうしたなかで、市町村合併を拒絶する地方自治体もあらわれてきた。その好例が、2001年10月31日に、「市町村合併をしない矢祭町宣言」をおこなった、福島県矢祭町である。同宣言では、「独立独歩『自立できる町づくり』を推進する」決意が、つぎのように記されている<sup>\*19</sup>。

国は「市町村合併特例法」を盾に、平成17年3月31日までに現在ある全国3,239市町村を1,000から800に、更には300にする「平成の大合併」を進めようとしております。

国の目的は、小規模自治体をなくし、国家財政で大きな比重を占める交付金・補助金を削減し、国の財政再建に役立てようとする意図が明確であります。

市町村は戦後半世紀を経て、地域に根ざした基礎的な地方自治体として成熟し、自らの進路の決定は自己責任のもと意思決定をする能力を十分に持っております。

地方自治の本旨に基づき、矢祭町議会は国が押し付ける市町村合併には賛意できず、先人から享けた郷土「矢祭町」を21世紀に生きる子孫にそっくり引き継ぐことが、今、この時、ここに生きる私達の使命であり、将来に禍根を残す選択はすべきではないと判断いたします。

よって、矢祭町はいかなる市町村とも合併しないことを宣言します。

このように、うゑからの市町村合併に反発をし、《合併》ではなく、《自立》という道を選択する地方自治体も出現した。こうしたなかで、国の思惑どおりに、合併は進展しなかった。そのため、うゑで述べたようなかたちで、政府は、2005年4月1日から2010年3月31日までの5年間の時限法を整備したものの、その進捗状況は、けっしてかんばしいものではなかった。

## (2) 北海道における市町村合併の動向

北海道では、ながらく、212市町村（内訳：34市、154町、24村）の状況がつづいた。ところが、2006年3月31日の段階で、市町村の数は、180（内訳：35市、130町、15村）にまで減少し、2009年10月5日時点で、179市町村（内訳：35市、129町、15村）となった。その過程で、あらたに誕生した市町村は、合計9市13町である（表3参照）。

北海道で市町村合併が一段落した2006年4月1日の時点で、全国の市町村数は、1,820であった。このうち、北海道の市町村は、およそ1割をしめていることになる。この数字は、北海道において、市町村合併があまりすすまなかった事実を示している。現に、北海道における市町村の削減率は、15.1%で、この数値は全国で4番目にひくいものであった（全国平均：43.7%）<sup>\*20</sup>。なお、「平成の大合併」の第1ステージでは、「広島や愛媛、長崎など減少率の高い県は西日本に集中し西高東低の傾向が顕著」にみられた（広島県：73.3%、

表3 北海道の市町村合併の状況

合併期日	市町村名	合併関係市町村名	合併形態
2004.12. 1	函館市	函館市・戸井町・恵山町・楳法華村・南茅部町	編入
2005. 4. 1	森町	森町・砂原町	新設
2005. 9. 1	せたな町	大成町・瀬棚町・北檜山町	新設
2005. 9. 1	士別市	士別市・朝日町	新設
2005.10. 1	遠軽町	生田原町・遠軽町・丸瀬布町・白滝村	新設
2005.10. 1	石狩市	石狩市・厚田村・浜益村	編入
2005.10. 1	八雲町	八雲町・熊石町	新設
2005.10. 1	釧路市	釧路市・阿寒町・音別町	新設
2006. 2. 1	北斗市	上磯町・大野町	新設
2006. 2. 6	幕別町	幕別町・忠類村	編入
2006. 3. 1	伊達市	伊達市・大滝村	編入
2006. 3. 1	日高町	日高町・門別町	新設
2006. 3. 5	北見市	北見市・端野町・常呂町・留辺蘂町	新設
2006. 3.20	枝幸町	枝幸町・歌登町	新設
2006. 3.27	岩見沢市	岩見沢市・北村・栗沢町	編入
2006. 3.27	名寄市	名寄市・風連町	新設
2006. 3.27	安平町	早来町・追分町	新設
2006. 3.27	むかわ町	鶴川町・穂別町	新設
2006. 3.27	洞爺湖町	虻田町・洞爺村	新設
2006. 3.31	大空町	東藻琴村・女満別町	新設
2006. 3.31	新ひだか町	静内町・三石町	新設
2009.10. 5	湧別町	上湧別町・湧別町	新設

出所：http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/cks/gappei.htm（2010年5月30日）。

愛媛県：71.4%，長崎県：70.9%）。この点に関して，総務省の分析では，「昭和20～30年代の昭和の大合併の時に西日本であまり進まなかったため」とされている<sup>\*21</sup>。

そして，「平成の大合併」が終わった2010年3月31日の時点では，全国の市町村数は，1,730となった。とりわけ，合併がもっともすすんだのは，長崎県で，その割合は，73.4%にもたった（以下，広島県の73.3%，新潟県の73.2%とつづく）。逆に，もっとも合併が進展しなかったのは，大阪府で，その割合は，わずか2.3%でしかない（以下，東京都の2.5%，神奈川県10.8%とつづく）。北海道の場合，

減少率は15.6%で、ワースト4位という結果となった。全国平均が、46.5%であることから、北海道の減少率がいかにひくいかがわかる。しかも、1万人未満の団体がしめる割合は、62.6%と、全国でもっともたかい数値を示している（以下、高知県の55.9%、長野県の51.9%とつづく。ちなみに、全国平均は、26.5%）<sup>\*22</sup>。

したがって、北海道においては、「合併特例債」という“アメ”の効果はあまり大きくなかったといえる。その理由として、「本州と比べて面積の広い市町村が多いため、合併しても規模の利益が出にくいと判断されたこと」を指摘することができよう<sup>\*23</sup>。また、北海道庁によれば、「一つの合併協議に参加した市町村が少なかったこと」をその原因としてあげている。道庁の分析によると、「合併に関係した市町村の数は、北海道を除く全国の平均が3.6団体であるのに対し、北海道の平均は2.5団体でした。また、全国では2団体による合併は全体の約4割であったのに対し、北海道では21地域中14地域と約7割を占めていました」とのことである。くわえて、「解散した法定協議会を含めても、道内の法定協議会の平均構成団体数は2.7団体と少なく、始めから少数の団体による合併協議が多かったと言えます」としている<sup>\*24</sup>。

こうした教訓をもとに、2006年7月、北海道庁は、「北海道市町村合併推進構想」を発表し、北海道内におけるさらなる市町村合併を模索しはじめた。同構想では、「本道は、面積、人口密度、市街地間の距離などの地理的条件に関して、他府県にはない特徴を有しており、市町村合併を推進するに当たって、一定の配慮を行うべきとの意見が少なからずあります」と述べられたのち、「時間距離をおむね80分以内という基準は、『合併による効果的なまちづくり』や『周辺地域の寂れを生じさせないための配慮』という観点から、面積、人口密度、市町村間の距離といった本道の地理的特性について分析を行った結果得られたもの」が、「構想対象市町村の組合わせ」として提示されている<sup>\*25</sup>。

だが、現実には、北海道庁が考えたような市町村合併は、進展し

なかった。ここで、ある興味深い調査結果を紹介しておこう。それは、2006年4月に、朝日新聞社が北海道内の180市町村を対象に実施した調査（回答率：94.4%）である。同調査によれば、市町村合併に関して、「積極的に検討」とする回答は、わずか9%にとどまり、たんに、「選択肢の一つに検討」が、40%にもおよんだという（「迷っている」：7%、「合併予定なし」：28%、「その他」：16%）<sup>\*26</sup>。この調査結果からも明かなように、ちかい将来においても、北海道内では、劇的な市町村合併が展開される可能性はかなりひくいとみてよからう。

### 3. 市町村合併と危機管理

#### (1) 危機管理の意味

わが国において、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災以降、「危機管理」ということばがさかんにつかわれるようになった。もともと、このことばは、「20世紀の『キューバ危機』（1962年）の反省・教訓から生まれた学問領域又は行政、経営の手法」のことであり、「国家・国民を核戦争から如何に守るかという軍事的必要性から始まった研究分野」である。それが、「現在では、研究分野も実務も、軍事的必要性から非軍事的必要性へと重点を移してきて」おり、「現実問題として、核戦争よりも大規模災害、重大事件・事故の発生により甚大な被害が生じていることから、そうした危機の発生を如何に防止し、或いは発生したときに如何に対処するかという観点からの研究と実践対策が必要」となってきた<sup>\*27</sup>。換言するならば、危機管理とは、「ストレスやパニック、紛争が発生した際、事態がそれ以上悪化しないように制御、管理し、あるいはそもそも紛争などの発生を未然に防止する措置」のことをいうわけである<sup>\*28</sup>。ここで、あらためて留意しておきたいのは、「危機管理」ということばが、「本来は、短期間の間に戦争か平和かの決断を迫られる状況の対処方法をさす」ものであり、「主として核戦争を起こしかね

ない国際危機への対応」に力点をおいていたのに対して、とりわけ、「日本では、地震・自然災害などの不測の事態への対応をもさすことばとして使用されて」いる事実である<sup>\*29</sup>。

ところで、危機管理の意味が変化するのにあわせ、「危機」の概念も変容してきた。たとえば、自治体危機管理研究会の定義によれば、「自治体行政における危機管理の『危機』とされる事象」は、多岐にわたっている<sup>\*30</sup>。

- (1) 自然災害（地震、火山噴火、台風、大雨、崖崩れ）
- (2) 大事故（火災、飛行機、船舶、電車、自動車、工場）
- (3) 都市施設の事故・故障（電気、ガス・水道・電話などライフラインや遊園地等施設）
- (4) 食品衛生（食中毒、O157、鳥インフルエンザ、BSE、違法薬品販売）
- (5) 犯罪（凶悪事件、頻発事件、少年犯罪、DV）
- (6) テロ（NBC、暗殺、爆弾）
- (7) 戦争（着上陸侵攻、ミサイル着弾）
- (8) 不祥事（汚職、職員の犯罪、情報流出、コンプライアンス違反）

これらのうち、たとえば、(6)は、テロそのものが「危機」であることはいうまでもないが、それにとまなう風評被害といった側面にも留意する必要がある。というのは、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を受けて、沖縄県への旅行客が一時、激減したからである。観光客や修学旅行生は、数多くの米軍基地をかかえる沖縄県への旅行が危険であると考え、同県への観光旅行を手びかえる、一種の「観光危機」が生じたのだ<sup>\*31</sup>。また、おなじ地方自治体でも、高齢化率のたかい離島においては、高齢者に対する振り込め詐欺、急患の輸送、一人暮らしの高齢者をねらった訪問販売などを「危機」としてとらえる傾向がある<sup>\*32</sup>。このように、時代とともに、そして、場所によ

って、「危機」の範囲はさまざまである。

したがって、これら多種多様な「危機」に対処するのが、「危機管理」ということになる。べつのいい方をするならば、「国土並びに国民の生命、身体及び財産をこのような災害から保護していく」ことを第一義的な目的として、「国、地方公共団体をはじめとする防災関係諸機関が、常に新しい情勢と地域の実情に即して、適切な対策を講じていかなければならない」のだ<sup>\*33</sup>。なお、「危機管理の主体は①国家である場合、②自治体である場合、③企業・グループ・機関である場合、④個人である場合とがある」ことはいうまでもない<sup>\*34</sup>。

ちなみに、危機管理研究の第一人者である佐々淳行・内閣総理大臣官房内閣安全保障室＝初代室長は、「①危機の予測及び予知（情報活動）、②危機の防止又は回避、③危機対処と拡大防止（crisis control）、④危機の再発防止といった各段階に分けて、それぞれの段階で、危機管理の掌にあたるものがなにをなすべきか」について検討することが、危機管理のポイントであると述べている<sup>\*35</sup>。

## (2) 北見市の事例

### (a) 新市誕生までの議論－危機管理の側面を中心に－

北見市は、2006年3月5日に、北見市・端野町・常呂町・留辺蘂町の1市3町の合併により、あらたに誕生した。新北見市の「面積は1427.56km<sup>2</sup>あり、これまで北海道で一番大きかった足寄町の1408.09km<sup>2</sup>を抜いて1位となっている。これは、香川県の77%に相当し、全国でも第4位の広さであり、また、石北峠からオホーツク海まで東西に延びる道路の距離は東京駅から箱根までの距離にあたる約110kmで日本一」となっている<sup>\*36</sup>。なお、今回の合併によって、北見市の人口は129,365人となった（旧北見市地区：110,715人、旧端野町地区：5,469人、旧常呂町地区：4,781人、旧留辺蘂町地区：8,400人〔2005年国勢調査〕）<sup>\*37</sup>。

さて、北見市は、どのような過程をへて、1市3町の合併にい

たったのであろうか。「新しい『北見市』誕生のあゆみ」によれば、2003年10月4日に、「北見・端野・常呂・津別任意合併協議会」が設置されている。その折り、以下の5項目が確認されている<sup>\*38</sup>。

1. 新しいまちづくりのあり方などに関する協議を進めることとし、合併の方向性が確認されるまでは「合併ありき」の議論を行わないこと。
2. 合併特例法の期限である平成17年3月を留意し、実効性のある協議に努めるとともに、協議の内容や経過については、住民へ積極的な情報提供を行うこと（傍点、引用者）。
3. 設立時から参加できない他の自治体に関しては、それまで協議決定した事項を尊重の上、本協議会を構成する市町の合意により参加できること。
4. 本協議会の経費は、構成市町において、その2分の1を均等割で、残り2分の1を各構成市町の人口で按分した割合で負担すること。
5. 本協議会は、平成15年10月4日に設立し、別に定める規約などによりその運営にあたること。

ところで、危機管理に関する議論が提起されたのは、公表された資料をみるかぎり、2004年2月8日の第5回任意合併協議会の場が、はじめてである。だが、その折りには、「地域防災計画及び防災会議を初めとする23件の重点協議項目について説明がされ」とふれられただけにすぎない<sup>\*39</sup>。

この任意合併協議会は、都合9回の会合をもったのち、2004年7月7日に、解散をした。そして、31日に、第1回目の「オホーツク圏北見地域合併協議会」（法定）が開催されている。これによって、「合併関係市町村の建設に関する基本的な計画（新まちづくり計画）の作成と合併に関する協議」が本格化することと



なった\*40。この「オホーツク圏北見地域合併協議会」の場において、危機管理に関する議論が登場したのは、第3回目の会合（2004年10月31日）においてであった。当日の議事録によれば、危機管理（消防防災関係事業）について下記のような説明がなされている\*41。

○防災組織（体制）につきましては、災害の発生については予測不可能でありますところから、迅速に対応できる体制が必要であり、調整方針といたしましては、新市における情報伝達系統や指揮命令系統、配備規準、配備体制につきましては一元化して対応をするとともに、各地域に現状の防災組織を基本とした防災・災害担当部門を設け、防災業務に当たることとして、合併時に再編することといたしました。

○災害対策本部につきましては、特に常呂町におきまして、漁港を抱えておりますことから、水防、水難に対する配備体制、指揮命令系統を明確にした体制を整備することについて、御意見をいただいたところであります。

調整方針といたしましては、災害発生時におきましては本庁に本部を、地域には、仮称でありますけれども、地方本部を設置し、指揮命令系統が一元化されるよう、体制を構築して対応することといたしました。

○地域防災計画及び防災会議につきましては、新地域防災計画につきましては、新市発足後、速やかに策定することとして、合併後に再編とされました。

防災会議につきましては、新市発足時に防災会議条例を制定する。

また、雌阿寒岳火山防災会議協議会については、これは津別町さんだけが現在入っておりますが、新市においても引き続き加入するものとして、いずれも合併時に再編する

ことといたしました。

○災害時の相互応援支援協定・消防事務委託につきましては、各市町の現行の支援協定及び広域的な協定については、新市発足時に継続することで協定を結び、合併時に再編することといたしました。

○救急業務に関することにつきましては、合併後におきまして、救急車の配置や担当区域などを見直すこととして、合併後に再編することといたしました。

○消防通信体制に関することにつきましては、119番の受信につきましては、現行方法で存続することといたしましたが、無線通信につきましては、合併時に許可される予定の周波数で統合することといたしました。

また、通信指令体制の一元化及び消防用無線のデジタル化対応につきましては、合併後におきまして調整協議を行い、効率的な消防行政を目指して、再編することとしたところであります。

議事録をみるかぎり、この説明に対しては、なんの質問もでないまま、協議が終わっている。もっとも、「オホーツク圏北見地域合併協議会」に議題が提出される以前の段階で、小委員会がもうけられており、そこで実質的な議論がなされているという事情も考慮しなければならないのはいうまでもない。だが、「協議会から付託された事項について調査及び審議をする」（「オホーツク圏北見地域合併協議会小委員会設置規程」第2条）小委員会（「第10回 協定項目検討第1小委員会」：2005年2月18日）の議事録をみても、「消防防災関係事業について」の説明に関しては、「『異議なし』と呼ぶ者あり」となっていて、議長も、「御異議なしと認めます、よって提案のと通りの調整方針とし、審議を終了いたします」と記されているにすぎない<sup>\*42</sup>。このように、合併議論のプロセスにおいて、「公」の場で、危機管理に関する徹底的な議

論がかわされた形跡はない。

そして、こうした経過をへて策定された「新市まちづくり計画」では、「新市の基本目標・施策」のなかの6つの基本目標の1つである「オホーツク中核都市にふさわしい都市基盤の創造」の柱として、以下のような文言がもられた<sup>\*43</sup>。

#### 防災・消防救急対策などの推進

地域防災計画を踏まえた防災体制の強化・充実や消防・救急体制の充実を図り、災害、火災、事故などへの迅速な対応を強化します。

さまざまな自然災害による被害をくい止めるため、治山・治水事業を進めるとともに、市街地の防災対策の充実を図るなど、災害に強いまちづくりを進めます。

だが、周知のように、北見市では、新市発足後、2007年1月18日から19日にかけて、ガス漏れ事故が発生し、さらに、同年6月23日には、およそ5万8千世帯への断水がおこった。もちろん、危機的な状況がおこること自体は、不可避の側面がないわけではない。しかし、北見市の場合、そうした問題に対して、適切な危機管理をできなかったという事実<sup>1</sup>に留意する必要がある。

#### (b) 地域防災計画をめぐる議論

そこで、以下において、北見市の危機管理の根幹である地域防災計画がどのような経緯をへて、つくられたのかを検証し、同市がかかえる課題を浮き彫りにしてみたい。

北見市役所の場合、市町村合併と地域防災計画の関係について、北海道庁から、どのような指示を受けていたのであろうか。この点に関しては、「網走支庁地域政策部地域政策課長」名で、「各市町村防災主管課長・各合併協議会事務局長」あてにだされた「市町村合併に伴う地域防災計画の作成について」と題する通知のな

かに、下記のような文言がみられる<sup>\*44</sup>。

市村合併も全道各地において協議が進められているところですが、新市町地域防災計画の作成時期等について、別添のとおり基本的な考え方について北海道総務部危機対策室防災消防課長より通知がありましたので、合併協議の中で検討していただきたいと思います。

道内においては、現在までのところ大きな災害等は発生しておりませんが、今後、台風の時期を迎え大雨による風水害が懸念されるほか、地震、火山も油断できないところから、災害発生時の初動体制に万全を期すようお願いします。

ところで、ここでいう別添の「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」とは、どのようなものなのであろうか。そこには、「市町村の地域防災計画は、原則として合併した新市町が発足した時点で新市町の地域防災計画が策定され運用されることが望ましい」としつつも、「新地域防災計画が運用されるまでには、道との事前協議が必要であり、平成17年3月までとなると期日が切迫していることから、合併時まで新地域防災計画の策定困難である状況が見られる」とのただし書きが付されている。そして、「新地域防災計画が策定されるまでの間は、応急的措置として旧地域防災計画を運用することとするが、災害発生時の対応に万全を期するため、次の項目については、合併協議会において調整を行い、新市町発足までに整備すること」と明記されている。その項目としては、①防災担当部門、②防災会議、③災害対策本部、④情報伝達方法（部内・関係機関）、⑤避難施設、の5点があげられている<sup>\*45</sup>。つまり、北海道庁の側においても、市町村合併の論議において、人命にかかわる危機管理分野をあまり重要視していないことがわかる。

それでは、北見市の場合、「市町村合併に伴う地域防災計画の

作成に当たっての基本的な考え方」を十分にふまえた地域防災計画づくりがすすめられたのであろうか。2005年8月26日開催の総務教育常任委員会に提出された資料によれば、地域防災計画案の策定は、10月からスタートし、翌2006年1月末までに完了する予定であった。そして、その作業と並行して、2005年12月中旬から2006年1月中旬にかけて、防災機関との事前協議をおこなう手はずとなっていた。また、地域防災計画案策定後すぐに、網走支庁と事前協議に入り、3月末までにそれを終え、つづいて、6月末までの期間、北海道庁と事前協議をおこなうスケジュールがくまれていた。そしてそれが終わった段階（7月）から、網走支庁・北海道庁と1カ月間、本協議をおこない、8月に入ってから、地域防災計画を施行するという段どりであった<sup>\*46</sup>。

だが、実際には、2006年5月30日に、第1回目の防災会議が開催され、6月19日から北海道庁との事前協議に入っている。その後、本協議に入るのは、なんと、2007年5月末になってからのことであった。つまり、当初のスケジュールよりも1年ほど、作業が遅れているわけだ。もちろん、このあいだに、2006年8月18日から翌19日にかけての大雨による被害や佐呂間町での竜巻（11月7日）の被害状況を受けて、北海道庁から地域防災計画を修正するようにとの指摘がなされたり、先述したように、北見市において、ガス漏れ事故（2007年1月18日～19日）が発生するなど、予期せぬ事態＝危機が生じたことによって、本協議の開始が遅れてしまったという側面がないわけではない。だが、こうした事情を勘案したとしても、北海道庁との本協議がスタートした時点で、ほぼ1年もの遅れがでていたという事実は無視できない。

そして、『北見市地域防災計画』が策定されたのは、新市誕生から467日目にあたる6月15日のことであった。このように、北見市においては、合併後1年3カ月以上たって、ようやく、危機管理の柱である地域防災計画が策定されたのであった。

では、なぜ、これほど大幅に、地域防災計画の策定作業がずれ

こんだのであろうか。1 つには、本協議に入るまでの段階で、「時間をあけると、思われないような変更がでてくる」ことにくわえ、「時間の経過とともに、ことばの表現が変わってきている」といった側面もあろう<sup>\*47</sup>。そのために、絶えず、地域防災計画の内容を更新しなければならず、なかなか素案がまとまらなかったようだ。だが、北見市の地域防災計画が、1998年の改定を最後に放置されたままとなっていたことから明らかなように、同市において、危機管理に対する意識が希薄であった事実は否定しがたい。現に、災害対策基本法第42条には、「毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」(第1項)と定められており、各市町村は、あらたな危機に対応して、毎年、地域防災計画のバージョンアップをしていくことが求められているのだ。

にもかかわらず、これまで、「北見は避難勧告をだしたことのないような町だった」との関係者のことばが端的にさし示しているように、北見市の場合、市町村合併の議論の過程において、いつ発生するかわからない危機に対処するための地域防災計画の策定作業の優先順位は、きわめてひくかった。このことは、上述の合併協議会での議論をみても明らかであろう。

伊勢湾台風による甚大な被害を受けて制定された災害対策基本法第42条には、「市町村防災会議(市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。)は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない」(第1項)と明記されており、地方自治体の危機管理において、地域防災計画がいかに重要であるかがうたわれている。この点に関連して、「災害に関する情報

を迅速かつ正確に把握することは、災害応急対策を適切に実施するに当たって、最も重要なことであるため、市町村長をはじめとする災害応急対策責任者（災害対策基本法51）の責務とされている。また、災害に関する情報の収集及び伝達については、法令又は防災計画の定めるところにより実施することとされており（同法51）、災害時に情報が迅速かつ正確に収集・伝達され、的確な応急対策を実施するためには、災害情報の収集・伝達体制について市町村地域防災計画に綿密かつ具体的に定めておく必要がある」との見解もあるほどだ。さらに、①災害に関する予報および警報の伝達ならびに警告の方法に関する事項、②災害時における災害に関する情報の収集に関する事項、③災害時における広報宣伝に関する事項、④災害時における通信計画に関する事項が、「地域防災計画において、災害応急対策上重点を置くべき事項」とまでされている<sup>\*48</sup>。

これほどまでに重要な地域防災計画が、なかなか策定されなかった問題は、北見市議会の場合でもとりあげられている。たとえば、菅野勝美議員は、神田孝次・市長に対して、「地域防災計画について伺いますが、合併協定項目確認書の中で位置づけをしている地域防災計画及び防災会議の中で、合併時に再編とし、新市発足後速やかに地域防災計画を策定することになっておりますが、いまだに示されておられません。どのようなになっているのか、緊急を要しますので、お聞きいたします」との質問をなげかけている<sup>\*49</sup>。これに対して、神田市長は、「新市の地域防災計画の作成についてであります。合併前の昨年10月から旧1市3町の各防災会議から幹事を派遣し、新北見市地域防災計画素案策定幹事会を組織し、素案の検討と作成をいただきました。新市発足時の新市の防災会議条例を制定し、この条例に基づき新市発足後、北見市防災会議委員45人の委嘱を行い、本年5月30日に北見市防災会議を開催し、素案をもとに各委員からご意見をいただき、北見市地域防災計画案をご決定いただいたところであります」としたうえで、「市町

村の防災計画につきましては、都道府県と協議して定めることが必要でありますことから、本年 6 月に本市防災会議で決定した北見市地域防災計画案を北海道に送付いたしたところであります。去る 12 月 5 日付で北海道から計画案に記載されている情報連絡系統図の北海道の担当部の名称変更、指定公共機関の取り扱いの変更のほか、基準改正により新たに盛り込んだ方がよいと思われる事項等について検討箇所の通知があったところがあります。今後は、再度防災会議を開催し、これら検討事項等を協議、決定いただき、北海道と再協議の上、防災計画が確定する運びとなる予定でございます。また、防災計画が確定するまでの間は合併協議会における合併時の調整方針におきまして、地域防災計画案をもって対応することといたしているところでございます」との答弁をしている<sup>\*50</sup>。

だが、地域防災計画について、神田市長は、2006 年 6 月の第 1 回定例会の場において、「協議終了後の 9 月中旬を目途に再度北見市防災会議を開催し、正式な北見市地域防災計画が決定する見込みとなつてございます」と明言していたのである<sup>\*51</sup>。

しかも、2007 年 3 月の第 1 回定例会においても、おなじ菅野議員が、地域防災計画について質問をおこなっている。これに対して、佐藤周一・総務部長は、「北海道から示された検討箇所に加え、本市のたび重なる避難勧告により避難計画の見直しをする必要があり、避難計画全体の修正について事務を進めているところであります。今後は、修正終了後に再度防災会議を開催し、これら検討事項等を協議、決定いただき、北海道と本協議の上、防災計画が確定する運びとなる予定であります」（傍点、引用者）と答えているのだ<sup>\*52</sup>。

ここで留意したいのは、2005 年 11 月 1 日から翌 2006 年 3 月 31 日にかけて、「北見のものをベースとして、札幌の業者をつかって、3 町の必要なものを抽出して付加して」いくプロセスをとった北見市の地域防災計画案の策定にあたり<sup>\*53</sup>、じつに 196 万 3,500 円も



の経費がかかっているということだ<sup>\*54</sup>。地域防災計画の素案づくりについて、およそ200万円もの経費をかけて、外部のコンサルタント会社に委託したにもかかわらず、その途中で、不備が露呈したというわけである。この点に関連して、地域防災計画の策定は、「どうせやらなきゃならないもの」であるし、「合併によって、お金がでる」ことによって、コンサルタント会社をつかって、「やろうということになった」もので、まさに、「合併がいい機会になった」と関係者が発言しているのは、注目にあたいする<sup>\*55</sup>。

なお、神田市長によれば、「北見市では災害の未然防止に努めるとともに、災害発生時には迅速、的確に対応し、被害の抑止と軽減を図り、市民の負託にこたえるため全庁統一的な即応体制の整備を目指しまして、本年（2007年）4月1日に防災対策・危機管理室を設置した」（カッコ内、引用者補足）とのことであるが<sup>\*56</sup>、約5万8千世帯への断水時の対応をみるかぎり、防災対策・危機管理室を設置した目的は、まったくはたされていないといっても過言ではなからう。

この文脈において、新市発足後に発生したガス漏れ事故や断水時の情報伝達の遅れは、はからずも北見市が地域防災計画の重要性を認識していなかった結果といえなくもない。また、こうした危機管理の失敗を将来の教訓とするためにも、調査報告書の開示が必要不可欠であるが、「北海道北見市ガス漏れ事故原因技術調査 最終報告書」については、経済産業省のホームページで公開されているだけで<sup>\*57</sup>、管見のかぎり、北見市役所のホームページには掲載されていない。また、断水時の報告書については、「北見市水道水の断水に関する原因技術調査委員会報告書」が市役所のホームページに掲載されているものの、あくまでも要約版しか公開されておらず、その内容もハード面での検証に終始している<sup>\*58</sup>。関係者によれば、ソフト面での報告については、「議会等の特別委員会の資料として提供した」ものであり、「マスコミに配付したことによって、ひろく住民にも知れわたっている」との見解が

示された\*<sup>59</sup>。だが、こうした意識こそ、危機時に迅速に対応できない最大の要因であるように思えてならない。

さて、再度、情報共有という観点から考えてみたい。2007年2月の臨時会において、神田市長は、「今後の安全対策といたしましては、ガス管の埋設箇所を危機管理の面から把握するため、北海道ガスとガス管網図関係の情報の共有化が必要であるとの確認をいたしているところでございます」\*<sup>60</sup>「避難所の運営に当たりましては、議員ご指摘のとおり対策本部事務局と避難所相互の情報連絡が十分図れなかった、そういった面も多々あり、今後情報連絡員を指定するなど円滑な対応を図れるよう対策マニュアルを作成するなど意を用いてまいりたいと考えております」\*<sup>61</sup>と答弁している。

そして、北見市と北海道ガスは、「二度と同様な事故が起こらないように、安全対策の情報共有、市民への情報提供、冬期間の安全対策などについて連携・協力する」ことを目的として、「北見市都市ガス安全対策連絡会議」を設置し、以下のことを課題とした\*<sup>62</sup>。

○安全対策について情報の共有化を図ります

北見市は、北海道ガス（株）が実施するガス漏れ事故の再発防止対策の「ねずみ鋳鉄管」から「ポリエチレン管」への入れ替えや漏えい検査などの経年管対策、天然ガス転換作業など安全対策について情報の共有化を図ります。

○市民へ情報の提供を行います

北見市は、北海道ガス（株）と共有した安全対策について、広報きたみや市ホームページなどを活用し、市民への情報提供を行います。

○冬期間の安全対策などに取り組みます

北見市と北海道ガス（株）は、厳寒地としての地域的特性を踏まえた冬期間の安全対策や緊急時対応の連携強化など

について取り組みます。

さきに紹介した「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」のなかには、「災害及び事故は、いつ発生するかわからず、災害発生時には、迅速・的確に対応しなければならない」と明記されており、「災害発生時には、職員の緊急参集や関係機関からの災害に関する情報が災害対策にかかせないことから、新市町における情報伝達システムの作成、防災関係機関との連絡方法の確認（図式化）など職員に周知徹底を図る」ことが強調されていたはずだ<sup>\*63</sup>。にもかかわらず、ガス漏れ事故のあとにおこった断水の折りにも、「職員への情報の周知につきましては、情報の共有や一元化を図ることができなかった」ことを市長は議会の場で、あっさり認めている<sup>\*64</sup>。このように、北見市の場合、合併論議の過程で、人命にかかわる議論がかなり軽視されてきた印象をぬぐえない。

### (3) 名寄市の事例

#### (a) 新市誕生までの議論－危機管理の側面を中心に－

名寄市は、「北・北海道の長流天塩川が形成する名寄盆地のほぼ中央に位置し、東は雄武町と下川町、西は幌加内町、南は士別市、北は美深町と接しています。その市域は、東西に約30km、南北に約35kmの四角形に近い形となっており、535.23km<sup>2</sup>の行政面積を有して」おり<sup>\*65</sup>、合併によって、人口は31,628人となった（旧名寄市地区：26,590人、旧風連町地区5,038人〔2005年国勢調査〕）<sup>\*66</sup>。

名寄市と風連町の合併は、複雑な過程をへてきた。というのは、2002年9月の時点では、北海道庁の案にしたがって、「名寄・風連・下川」、「美深・音威子府・中川」の3自治体ごとに、おのおの研究会をつくったからであった。その後、2003年6月30日には、名寄市をのぞく、風連、下川、美深、音威子府、中川の5町村で任意協議会が設置されている。その3カ月後の9月30日には、名

寄市が任意協議会に参加するという経緯があった。だが、2004年1月22日には、上川北部6市町村任意合併協議会が解散するにいたった。そこで、4日後の26日、名寄市が風連町と下川町に合併の協議を申し入れたのであった。そして、3月3日には、風連町と名寄市が、合併協議に同意したものの、下川町は、住民アンケートなどの結果を受けて、合併協議にくわわらないことを決定した(3月8日)\*<sup>67</sup>。こうした紆余曲折をへて、ようやく、名寄市と風連町との合併に向けての動きが加速することとなった(2004年4月16日:第1回風連町・名寄市合併協議会)\*<sup>68</sup>。

では、合併協議のなかで、危機管理に関する論議がかわされたのは、いつごろであろうか。残念ながら、第4回目の風連町・名寄市合併協議会(2004年11月9日)における新市建設計画(案)に関する議論のなかで、わずかに、「災害に強いまちづくりを総合的に進める」「広域連携防災体制の充実に努める」との説明がなされたにすぎない\*<sup>69</sup>。また、「風連町・名寄市合併協議会(以下「協議会」という。)の円滑な運営に資する」ことを目的に設置された、「新市建設計画小委員会」の第3回会合(2004年5月27日)の場でも、「これは消防・防災となっておりますけれども、3年か5年確率で、かなり増水することがありますから、主要河川の保全管理も大事なと思ってございます」との説明もみられるものの、「消防・防災につきましても、これにつきましてもお決まりの内容でございますので、説明は省略させていただきます」とあり、合併協議における防災＝危機管理分野に対する職員の意識のひくさがかいまみられる\*<sup>70</sup>。ちなみに、「地域防災計画」ということだが、合併協議のなかではじめて登場したのは、第7回新市建設計画小委員会(10月29日)の場においてであるが、資料説明のなかで、「消防無線のデジタル化、地域防災計画の策定、防災情報システムの整備、消防施設・設備整備、救急業務高度化整備ということでございます」とふれられただけにすぎない\*<sup>71</sup>。

もちろん、こうした背景には、風連町・名寄市合併協議会が、

2004年6月に、「風連町・名寄市住民の市・町の現状評価，合併協議の認知度や将来像についての意向等を把握し，新市建設計画策定に向けた検討資料を得るとともに，市町村合併に対する住民の関心を高めることを目的に実施した」，「市町村合併に関するアンケート調査」の結果，「重点的に取り組むべき施策」として，「消防・防災対策」をあげた回答がわずか3.6%にすぎなかったこととも関係があるかもしれない\*72。こうした住民の意識も手伝って，「合併協議会の委員レベルで，防災に関する議論が深まったことはなかった」ようだ\*73。とはいえ，ひとたび危機的な状況がおきると，その責任は，行政機関にふりかかってくる。したがって，危機管理に対する名寄市の意識のひくさは問題視されなければならない。

いずれにせよ，こうした経緯をへて成立した『新名寄市総合計画（第1次）』では，「基本構想」のなかの「自然と環境にやさしく快適で安全なまちづくり（生活環境・都市基盤）」の一環として，「災害から市民の生命と財産を守るため，市民一人ひとりの防災意識を高め，名寄市地域防災計画を着実に推進するとともに，造林を進めて山地の保水力を高め，河川整備を促進して洪水による被害の発生を未然に防ぎます」との文言がもられた\*74。さらに，「基本計画」の部分においては，「防災対策の充実」として，以下のような記述がなされている\*75。

〔現状と課題〕

- 本市では近年，大規模な洪水は発生していませんが，短時間集中豪雨型の局所的な大雨被害や台風や低気圧による強風被害が増える傾向にあります。
- 市内での地震の発生は極めて少なく，地震による被害はこれまで皆無と言えますが，全国的には大規模地震が多発する傾向にあり，災害への備えと市民の防災意識の高揚が求められます。

- 災害から地域を守り、安全で安心なまちづくりに向けて、気象情報など必要な防災情報を迅速に入手して市民に知らせる情報伝達システムの整備や防災訓練の継続的实施、災害弱者の安全な避難対策など、きめ細かな防災対策を講じていかなければなりません。
- 山林では伐採や農地の開墾などによる荒廃状態の箇所が見受けられることから、山地の保水力を高めるために緑化を進めなければなりません。
- 洪水防止のために護岸工事や樋門へのポンプ場設置などの河川整備が行われてきましたが、ダムや護岸、築堤等の整備、河道の掘削など、さらなる整備が求められています。

〔施策の基本的な考え方〕

- 防災対策の充実に向けた具体的な取り組みは、名寄市地域防災計画に盛り込まれた内容を着実に実施していくことが基本になることから、計画内容の進行管理を適切に行う中で効果的・計画的な防災対策を実施していきます。
- 荒廃状態にある山地の造林を推進するとともに、河川整備を継続的に実施し、洪水による被害を未然に防ぎます。

ところで、当初、名寄市では、北見市同様、「担当者がコンサルに入ってもらって、あたらしい計画をつくるという想定だった」ようだ。だが、その費用が百数十万円かかることにくわえて、「理事者としては、防災・法制をおいたので、自前でやりなさいと考えた」というのだ。しかも、「担当も2名配置となった」ことからわかるように、島多慶志・市長の防災＝危機管理を重視する姿勢をかいまみることができる。現に、市長自身、筆者のインタビューにおいて、危機管理の重要性を指摘し、とくに、「地域のことをわかっている職員が地域防災計画を策定することの意義」を訴えていた<sup>\*76</sup>。このことばどおり、市長は、2006年度市政執行

方針においても、「安全な市民生活を確保するために、水害等の災害に備えた名寄市独自の地域防災計画を今年度中に策定いたします。策定に当たりましては、名寄市防災会議条例に基づき、旧市町及び北海道の地域防災計画を踏まえつつ、防災関係法令の改正等に対応した内容となるよう取り進めます」と明言していたのであった<sup>\*77</sup>。

しかしながら、北見市同様、名寄市においても、地域防災計画の策定作業は、当初の予定よりも遅れた。2006年7月7日におこなわれた第1回目の名寄市防災会議の場にだされた、「名寄市地域防災計画作成スケジュール（案）について」によれば、2006年10月の第2回防災会議の場で、原案を検討し、翌2007年1月の第3回防災会議の場において、原案をとりまとめたのち、パブリックコメントを実施（2月）し、3月にひらかれる、第4回目の防災会議の場で、『名寄市地域防災計画』を決定するという段どりであった<sup>\*78</sup>。ところが、北海道庁に事前協議の依頼をおこなったのは、2007年3月12日になってからで、本協議をスタートさせたのは、その約3カ月後の6月15日のことであった。関係者によれば、「3月の年度内に本協議に入れるかと思った」ものの、「なにかの事情があったのか」、それとも、「こちらのほうのなおしが多かったのか」、「一般のケースよりも暇がかかったみたい」であったようだ。いずれにしても、6月26日には、北海道庁から「名寄市地域防災計画の作成に係る本協議について」、「異議はありません」との回答が届いたのであった<sup>\*79</sup>。かくして、名寄市は、2006年3月27日の合併から458日後の2007年6月28日に、あたらしい『名寄市地域防災計画』の策定にこぎつけたのであった。北見市と同様に、名寄市においても、新市誕生後、1年3カ月も経過したのち、ようやく地域防災計画がつくられた。

## (b) 地域防災計画をめぐる議論

では、名寄市において、なぜ、地域防災計画の策定作業が遅れたのでしょうか。先述したように、「事情があったのか、一般のケースよりも暇がかかったみたい」との関係者の発言にあるように、北海道庁の対応の緩慢さがその一因としてあげられよう。だが、同時に、「河川の氾濫による水害、台風は現実にあるので、対策をしなければならない」としつつも、「実質的には、防災計画がなくても、やってきた。不都合はない」との関係者の意識が、地域防災計画策定の遅れに影響をおよぼしたように思えてならない。おそらく、その背後には、「現実には、ニーズがたかれば対応しなければならないが」、これまで「上川北部では、震度4になったことがない」との発想があることは否定できない<sup>\*80</sup>。

関係者が述べているように、名寄市では、「あたらしい防災計画がないことについて、議会からもいわれた」とのことだ<sup>\*81</sup>。ここで、具体例を紹介しよう。2006年度の第3回定例会の場において、「災害というものは、想定外のものが必ず来て災害ですから、その間のすき間というのはあってはならないわけです。そのためにもこの計画について今までどうしておけているのか、ぜひ御答弁をいただきたいと思います」との質問が、宮田久議員からだされた<sup>\*82</sup>。これに対して、石王和行・総務部長は、「合併協定書が成立した時点から新市の計画づくりに着手していたら、新市誕生後速やかに計画を作成して、スタートできたのではないかと御意見につきましては、確かにそうした考えも成り立つかと思われませんが、実際問題としては地域防災計画の作成主体となる名寄市防災会議の設置条例制定や同会議委員の委嘱、同会議の開催等は当然のことながら新市になってからでなければならぬわけでございます。そうした中で合併後1年かけて計画づくりを行うこととしたものでございますので、御理解をいただきたいと思います」と答弁している<sup>\*83</sup>。くわえて、同総務部長は、「計画が存在しないからといって防災対応ができなかったわけではございません」



とも述べている<sup>\*84</sup>。

これはまさに、さきほど紹介した関係者の発言－「実質的には、防災計画がなくても、やってきた。不都合はない」－とおなじ認識である。したがって、名寄市においては、「災害基本法に基づいて上位計画としてつくらなければ、計画を樹立しなければならぬ条件下にある」地域防災計画の意義をたかく評価していないとの指摘を受けても仕方のない状態であった<sup>\*85</sup>。この点に関連して、再度、宮田議員から、「市の職員だけが防災をやるという話にはならない。あなたの言葉は過ぎていると思います、住民に対して。住民もこぞって、みんなでこのことをいろいろマップや何かつくったり、計画つくってやるということです。あなたの今の答弁でいくと、どちらかというと計画書なくてもちゃんとやるよというがごとくここで御答弁いただいたのですけれども、本当にそういうことでいいのですか。少なくともいろんな計画書をつくった中で、住民がこぞってやる、市の方々はサポート役をやる、主役は住民であるという、市民であるというコンセプトからいったら、どうしても今の発言については納得いかないのですけれども、何か説明ございますか」との質問がなげかけられた。これに対して、石王総務部長は、「私も計画書は必要でないとは言っておりません。一日も早く新市としてのそれらの計画があることは望ましいということで考えているところでございます。いずれにいたしましても、今年度中に策定をするということで鋭意協議会を立ち上げながら、その計画づくりに取り組んでいるところでございます」と応じなければならなかった<sup>\*86</sup>。だが、結局、さきに述べたように、名寄市の地域防災計画が策定されたのは、2007年6月28日になってからのことであった。

ところで、2006年10月7日と8日にわたって、大雨が名寄市をおそった。そのときの市役所の対応が議会でとりあげられ、「今回の初動態勢の反省点として、夜間及び休日における課レベルの職員連絡体制及び名寄庁舎と風連庁舎との連携体制の不備が明ら

かになった」(石王総務部長)\*<sup>87</sup>。このときの答弁において、石王総務部長は、「初動態勢の庁内体制等々についてお答えをさせていただきますけれども、あいにく災害のあった7日、8日は土曜日、日曜日ということで閉庁日でありました」と述べているが\*<sup>88</sup>、危機は、平日のみに生じるものではない。したがって、どのような場面において、危機が生じようとも、職員間の情報共有がスムーズにいくための方策を講じておかなければならないことはいうまでもない。ここからも、危機管理に対する認識のあまさの一端がみてとれる。

このように、合併論議の過程における危機管理のとりあつかいをめぐっては、さまざまな課題が浮き彫りとなった。だが、若干ではあるが、評価すべき点もみられた。たとえば、名寄市の場合、「旧風連町では一般町民対象の防災訓練は行われておらず、今回が初めての防災訓練でありましたが、市民の皆さんに防災意識を高めていただく上で、有意義な訓練を実施することができました」との島市長の発言にみられるように、合併によって、危機意識がたかまる地域がでてきたといったプラスの側面もあることを付言しておく\*<sup>89</sup>。

#### 4. 結び

本稿では、北見市と名寄市の事例を考察してきた。そこから明らかとなったのは、両市とも、市町村合併の議論の過程で、危機管理という視点がかかなり軽視されてきたという事実だ。これは、市町村合併を経験したほかの自治体においても、あてはまるような気がしてならない。

ここで、それを裏づけるアンケート調査を紹介しよう。それは、北海道内であらたに誕生した9市12町(湧別町をのぞく)を対象に、地域防災計画に関して、問うたものである。残念ながら、4市6町からしか、回答が得られず、アンケートの回収率自体、47.6%とあ

まりたかくない。だが、そこでよせられた回答は、きわめて興味深いものであった。「あたらしい地域防災計画策定の作業はいつからスタートしたのか」との質問に対して、「合併以前より、合併にあわせた形で、いろいろな、調整は行っていました」とする回答は、わずか1団体のみで、のこりの9団体では、合併後、地域防災計画の策定作業がスタートした（そのうちの2団体は、作業自体、スタートしていないとのことであった）。その9団体のうち、「合併の日から検討を始めました」との回答がよせられたのは、1団体のみで、ほかの自治体では、合併から、かなりの日数がたって、ようやく地域防災計画の策定作業がスタートするといったありさまであった。具体的には、合併から3カ月後（2団体）、3カ月半後、4カ月後、12カ月後、14カ月半後から、地域防災計画の策定作業を開始したとのことであった。このうち、3カ月半後に実務をスタートさせた自治体からは、合併した「年度中に修正を終える予定でしたが、国民保護計画を策定しなければならないため、作業をいったん中断し、国民保護計画策定後、作業再開」、また、12カ月後に作業を開始した自治体からは、「スタートがずれこんだ最大の原因は、平成18年度中に完成しなければならなかった国民保護計画の策定を優先したことによるものであります」とのコメントがよせられたことを付言しておきたい。これらと同様に、調査実施時点で、地域防災計画の策定作業に入っていない自治体からも、「背景としましては、合併に伴い国民保護計画、まちづくり総合計画とあったことから順次策定を進めているところです」との回答がよせられ、国民保護計画の存在が、地域防災計画策定にあたって、大きな足かせとなっていた事実がうかがえた<sup>\*90</sup>。

これまでみたように、もちろん、あたらしい地域防災計画が策定されていない場合でも、「実際の運用は旧両町村の防災計画を準用している状況」があることは事実である。これは、「合併時までに新地域防災計画の策定困難である状況が見られる」ため、「新地域防災計画が策定されるまでの間は、応急的措置として旧地域防災計

画を運用することとする」との北海道庁からの「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」と題する文書の趣旨に合致したものである。ただ、同時に、この文書には、「市町村の地域防災計画は、原則として合併した新市町が発足した時点で新市町の地域防災計画が策定され運用されることが望ましい」（傍点、引用者）とも記されているのである<sup>\*91</sup>。

このように、地域防災計画の策定作業がすすまない理由の1つとしては、防災担当者の数が少ないという事実を指摘することができる。現に、今回のアンケート調査でも、「防災担当者は私1人です」とする自治体があった。たいていの場合、町村レベルでは、防災担当職員は2名程度しかおらず、しかも、それらの職員がほかの業務を兼務しているのが実情である。このために、地域防災計画の改定に十分な時間を割くことができないといった事態が生じているのだ<sup>\*92</sup>。

前出の北海道庁の文書（「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」）には、「災害及び事故は、いつ発生するかわからず、災害発生時には、迅速・的確に対応しなければならない」と明記されている<sup>\*93</sup>。したがって、人命に直接かかわる、地方自治体の危機管理体制は、もっと充実されてしかるべきはずだ。くわえて、地方自治体の危機管理において必要不可欠な地域防災計画の策定作業も、より迅速におこなわれなければならない。

先述したように、「基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する」（総務省）<sup>\*94</sup>ことを目的とした市町村合併を経験しても、役所内のマンパワーが不足するというのであれば、市町村合併に対して、否定的な評価がくだされても仕方がないといえよう。

## 注

- \* 1 <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（2010年5月30日）。
- \* 2 総務省「『平成の合併』について」（2010年3月），3頁  
（[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)〔2010年5月30日〕）。
- \* 3 『朝日新聞』（群馬県版）2003年2月1日，34面。
- \* 4 [http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/040526tokurei\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/040526tokurei_1.pdf)（2008年6月3日）。
- \* 5 千葉実「市町村合併と政策法務」兼子仁・北村喜宣・出石稔編『政策法務事典』（ぎょうせい，2008年），419頁。
- \* 6 同上，420－421頁。
- \* 7 <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（2010年5月30日）。
- \* 8 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>（2010年5月30日）。
- \* 9 同上。
- \* 10 阿部齊「町村合併」阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』（新版）（有斐閣，1999年），310頁。
- \* 11 なお，表2は，朝日新聞社が提供している「聞蔵Ⅱビジュアル・フォーライブラリー」という記事データベースをもちい，同社の新聞記事のうち，各年度ごとに，「町村合併」という文言をふくむ記事の件数を検索した結果である。  
ちなみに，戦前については，表4のとおりである。

表4 『朝日新聞』にみる「町村合併」の推移（戦前）

1888年度	2件	1920年度	1件
1889年度	3件	1921年度	3件
1895年度	1件	1923年度	3件
1897年度	4件	1924年度	1件
1901年度	6件	1926年度	1件
1902年度	1件	1927年度	5件
1903年度	1件	1928年度	1件
1905年度	4件	1930年度	3件
1906年度	16件	1931年度	14件
1907年度	12件	1932年度	8件
1908年度	5件	1936年度	1件
1909年度	3件	1941年度	1件
1911年度	1件	1943年度	1件
1912年度	1件	1944年度	1件
1913年度	1件	合計	106件
1914年度	1件		

注：ヒット件数のない年度は，省略してある。

- \*12 岡田知弘「はじめに」岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』（自治体研究社，2003年），3頁。
- \*13 『朝日新聞』2005年12月29日，15面。
- \*14 <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>（2008年3月17日）。
- \*15 同上。
- \*16 高木鉦作「町村合併」大学教育社編『現代政治学事典』（おうふう，1994年），692頁。
- \*17 重森暁「市町村合併をどう考えるか」重森暁・関西地域問題研究会編『検証・市町村合併－合併で地域の明日は見えるか－』（自治体研究社，2002年），45頁および48頁。
- \*18 中西啓之『増補新版 市町村合併－まちの将来は住民がきめる－』（自治体研究社，2004年），118－119頁。
- \*19 [http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT\\_template=AC020004&WIT\\_oid=icityv2\\_004::Contents::1184](http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020004&WIT_oid=icityv2_004::Contents::1184)（2010年5月30日）。
- \*20 『朝日新聞』2006年5月15日，3面。
- \*21 同上，2006年4月24日，4面。
- \*22 総務省「『平成の合併』について」（2010年3月），29頁（[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)〔2010年5月30日〕）。
- \*23 『朝日新聞』〔北海道版〕2006年4月30日，30面。
- \*24 北海道企画振興部地域主権局「北海道市町村合併推進構想－本編－」（2006年7月），10頁（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/068C9873-D581-42BC-BB6B-40FAD205C00D/904527/ksa201.pdf>〔2010年5月30日〕）。
- \*25 同上，65頁および71頁。
- \*26 『朝日新聞』〔北海道版〕2006年6月3日，30面。
- \*27 金重凱之「危機管理総論」青山俊編『自治体職員のための危機管理読本』（都政新報社，2002年），15－16頁。
- \*28 丸山直起「危機管理」川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』（東京書籍，1993年），112頁。
- \*29 高橋進「危機管理」阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』（新版）（有斐閣，1999年），72頁。
- \*30 青山俊「危機管理の基本」自治体危機管理研究会編『実践から学ぶ危機管理』（都政新報社，2006年），2頁。
- \*31 浅野一弘「危機管理研究序説－『観光危機』と沖縄県の対応－」『札幌法学』第13巻第1・2合併号を参照されたい。
- \*32 浅野一弘「離島における高齢者のための危機管理体制の構築」『高齢者問題研究』No.23，89－90頁。
- \*33 災害対策制度研究会編『新 日本災害対策』（ぎょうせい，2002年），3頁。
- \*34 石井一郎『災害の危機管理－防災の意識と備えと考える－』（セメントジャーナル社，1999年），29頁。

## 市町村合併と危機管理（浅野）

- \*35 佐々淳行『危機管理』（ぎょうせい、1997年）、1頁。
- \*36 北見市総務部編「新しい『北見市』誕生のあゆみ」（2006年10月）、4頁（<http://www.city.kitami.lg.jp/680-07/kitami-ayumi.pdf>〔2010年5月30日〕）。
- \*37 <http://www.city.kitami.lg.jp/570-19/2/jinkou.pdf>（2010年5月30日）。
- \*38 北見市総務部編、前掲「新しい『北見市』誕生のあゆみ」、18頁。なお、留辺蘂町は、1994年4月14日に、同協議会に参加したものの、1997年2月7日には、津別町が合併協議会からの離脱を正式表明したことを付言しておく。
- \*39 同上、21頁。
- \*40 同上、26頁。
- \*41 「第3回 オホーツク圏北見地域合併協議会〈会議録〉」、6-7頁（<http://www.city.kitami.lg.jp/gappeikyou/pdf/office/conference2/K3-proceeding.pdf>〔2010年5月30日〕）。
- \*42 「オホーツク圏北見地域合併協議会-第10回 協定項目検討第1小委員会-〈会議録〉」、9頁（<http://www.city.kitami.lg.jp/gappeikyou/pdf/office/agreement1/agree1-10-proceeding.pdf>〔2010年5月30日〕）。
- \*43 北見市総務部編、前掲「新しい『北見市』誕生のあゆみ」、62頁。
- \*44 北見市資料「市町村合併に伴う地域防災計画の作成について」。
- \*45 北見市資料「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」。
- \*46 北見市資料「地域防災計画策定スケジュール（案）」。
- \*47 関係者へのインタビュー（2007年5月18日）。
- \*48 災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』（ぎょうせい、2002年）、74-75頁。
- \*49 『北見市議会議事録 2006年12月 定例会（第3回） 第2号』2006年12月13日、34頁。
- \*50 同上、38頁。
- \*51 『北見市議会議事録 2006年12月 定例会（第3回） 第4号』2006年6月23日、210頁。
- \*52 『北見市議会議事録 2007年3月 定例会（第1回） 第6号』2007年3月13日、286頁および288頁。
- \*53 関係者へのインタビュー（2007年5月18日）。
- \*54 『北見市議会議事録 2006年 決算審査第1特別委員会 第1号』2006年9月25日、32頁。
- \*55 関係者へのインタビュー（2007年5月18日）。
- \*56 『北見市議会議事録 2007年9月 定例会（第3回） 第2号』2007年9月12日、66頁。
- \*57 高圧ガス保安協会「北海道北見市ガス漏れ事故原因技術調査 最終報告書」（2007年6月）（<http://www.meti.go.jp/press/20080118002/kitami04.pdf>〔2010年5月30日〕）。
- \*58 「北見市水道水の断水に関する原因技術調査委員会報告書（要約）」（2007年8月3日）（<http://www.city.kitami.lg.jp/bousai/dansuihokoku.pdf>〔2010年5月30日〕）。

- \*59 関係者への電話によるインタビュー (2008年3月27日)。
- \*60 『北見市議会議事録 2007年2月 臨時会 (第2回) 第1号』2007年2月9日, 66頁。
- \*61 同上, 72頁。
- \*62 <http://www.city.kitami.lg.jp/soshomu/gaskyogikai/toshigas.htm> (2010年5月30日)。
- \*63 前掲, 北見市資料「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」。
- \*64 『北見市議会議事録 2007年9月 定例会 (第3回) 第2号』2007年9月12日, 76頁。
- \*65 「基本構想」, 4頁 ([http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/keikaku/other/4aa07fd6111.pdf](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/keikaku/other/4aa07fd6111.pdf) [2010年5月30日])。
- \*66 <http://www.city.nayoro.lg.jp/www/contents/1264738392593/html/common/other/4b628c8e002.xls> (2010年5月30日)。
- \*67 [http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/public\\_html/content03/index.html](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/public_html/content03/index.html) (2010年5月30日)。
- \*68 [http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/public\\_html/content02/index.html](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/public_html/content02/index.html) (2010年5月30日)。
- \*69 『第4回 風連町・名寄市合併協議会 会議録』2004年11月9日, 13頁 ([http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/public\\_html/content02/detail1/archive/no004/kaigiroku4.pdf](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/public_html/content02/detail1/archive/no004/kaigiroku4.pdf) [2010年5月30日])。
- \*70 『第3回新市建設計画小委員会 会議録』2004年5月27日, 7頁および13頁 ([http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/public\\_html/content02/detail2/sk3\\_giroku.pdf](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/public_html/content02/detail2/sk3_giroku.pdf) [2010年5月30日])。
- \*71 『第7回新市建設計画小委員会 会議録』2004年10月29日, 19頁 ([http://www.city.nayoro.lg.jp/ny\\_cntnt/public\\_html/content02/detail2/sk7\\_giroku.pdf](http://www.city.nayoro.lg.jp/ny_cntnt/public_html/content02/detail2/sk7_giroku.pdf) [2010年5月30日])。
- \*72 風連町・名寄市合併協議会「市町村合併に関するアンケート調査-結果報告書-」(2004年7月), 1頁および20頁。
- \*73 関係者へのインタビュー (2007年5月24日)。
- \*74 名寄市総務部企画振興室企画課編『新名寄市総合計画 (第1次)』(2008年3月), 14頁。
- \*75 同上, 59頁。
- \*76 名寄市長へのインタビュー (2007年12月7日)。
- \*77 『平成18年 第1回名寄市議会定例会会議録 第1号』2006年6月5日, 8頁。
- \*78 [http://www.city.nayoro.lg.jp/cgi-bin/odb-get.exe/siryo\\_ALL.pdf?WIT\\_oid=icityv2::Content::4931&WIT\\_ctype=application/pdf&WIT\\_jasminecharset=SHIFTJIS](http://www.city.nayoro.lg.jp/cgi-bin/odb-get.exe/siryo_ALL.pdf?WIT_oid=icityv2::Content::4931&WIT_ctype=application/pdf&WIT_jasminecharset=SHIFTJIS) (2008年3月17日)。
- \*79 関係者へのインタビュー (2007年5月24日)。
- \*80 同上。
- \*81 同上。



## 市町村合併と危機管理（浅野）

- \*82 『平成18年 第3回名寄市議会定例会会議録 第3号』2006年12月13日，118頁。
- \*83 同上，119頁。
- \*84 同上。
- \*85 同上，118頁。
- \*86 同上，120－121頁。
- \*87 『平成18年 第3回名寄市議会定例会会議録 第2号』2006年12月12日，83頁。
- \*88 同上，87頁。
- \*89 『平成18年 第3回名寄市議会定例会会議録 第1号』2006年12月1日，9頁。
- \*90 電子メールおよびFAXによるアンケート調査（2008年3月29日～4月10日）。
- \*91 前掲，北見市資料「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」。
- \*92 くわしくは，浅野，前掲論文「離島における高齢者のための危機管理体制の構築」『高齢者問題研究』，87－101頁を参照されたい。
- \*93 前掲，北見市資料「市町村合併に伴う地域防災計画の作成に当たっての基本的な考え方」。
- \*94 <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>（2008年3月17日）。

※ なお，本稿は，「2007年度 財団法人 北海道開発協会研究助成事業」の成果の一部であることを付言しておく。