

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

87

オンラインプレス「NEXT212」毎週月曜日発行
PM実践講座事務局／地域メディア研究所
Fax (011)761-8483 Tel (011)761-6039

vol.87 22.Jul,2002

- 市町村合併の論点(1) 小規模町村は格下げ？！
- 212ふるさと情報 タウンミーティングの内容閲覧できます
- 自治体北南 6市町住民が連携し「ごみ減らし隊」
- DATA 新規参入農家、5年目の経営は

下町のミニダム

▼…東京・墨田区的地獄坂通りから路地に足を踏み入れる。札幌の整然とした街区に慣れた者にとって、そこは迷路の世界だ。しばらくさまよい、お目当ての路地尊（ろじそん）にようやく出会った。手押しポンプで少年がペットボトルに水を汲んでいく。金魚の水槽用だという。

▼…路地尊は、近所の雨樋を伝って集まる雨水利用の防火貯水槽で、時代劇にも登場する「天水桶」の現代版。元々は住民のアイデアだが、墨田区が雨水利用の助成制度を設けて以来、百か所を超えている。聞けば両国の新国技館の地下には1千トンの雨水を溜めるタンクがあり、トイレの水洗や空調に利用しているそうだ。

▼…日本人が1人1日平均使用する生活用水は約330ℓ。30年前に比べると2倍に増え、約60ℓのアフリカの5倍にもなる。その用水確保を巨大ダムに頼る一方で、都市部に降った雨は下水管を伝って集められ、海へ。はげ山でも5%ほどある保水力は、アスファルト砂漠ではゼロに近い。

▼…雨水とし尿などの汚水を同時に流す合流式下水道が主体の東京では、都市型洪水とともに海の汚染が深刻化している。国土交通省は分流式の導入や一体的な流域整備などに乗り出したが、後手後手の感がぬぐえない。ダムや下水道のみに依存せず、天水の恵みを暮らしと結び付ける路地尊の発想も必要だ。（梶）

市町村合併の論点 (1)

地方制度調査会の動きから

小規模町村「補完」「格下げ」俎上に

小規模町村の自治の在り方などを検討している首相の諮問機関・地方制度調査会の論点が出そろい、早ければ年内にも中間報告がまとめられる見通しとなっています。基礎自治体の位置付けから道州制導入まで、踏み込んだ議論が予想されます。

「論点」は大きく分けて、基礎的自治体の在り方、大都市の在り方、都道府県の在り方、地方税財政の在り方～の4つの柱で構成され、このうち、基礎的自治体に関しては、「そもそも基礎的自治体をどう考えるか」という原点から検討が加えられるようです。その上で、基礎的自治体が担う役割・機能と、都道府県などとの関係を整理していくことになります。

■基礎的自治体の根本を見直し

その中で最大の焦点となるのが、財政事情などから基礎的自治体としての役割を全て担うことが困難な小規模町村の扱い。対応策としては、①合併をさらに強力に推進し小規模町村を解消する②行政の一部を都道府県や近隣市など他の団体が補完する③基礎自治体としての法人格を認めず権限が限定された行政区などに格下げする～といった課題を検証することになりそうです。

合併強化については特例措置期限の延長なども考えられますが、総務省は一貫して否定的な姿勢を取っており、焦点は特例措置以降の小規模町村の整理をどう考えるかに移っている感が強い。特に、「合併できない・しない」町村の「補完策」と「格下げ案」が実質的な論議的になると考えられます。

このうち、「格下げ案」は地方自治の根幹に関わる問題で、関係自治体に波紋を広げることが

基礎的自治体に関する主な論点

●基礎的自治体一般論

- ・そもそも基礎的自治体とは
- ・基礎的自治体に多様性を認めるべきか
- ・合併で大きくなった基礎的自治体に都道府県機能の一部を移管するべきか

●小規模市町村の在り方

- ・十分な役割を担うことが困難な小規模市町村のあり方をどう考えるか
- ・見直し措置（合併方式、他の団体による処理等）の対象団体をどう決めるか
- ・事務や組織のあり方について、地域により様々な形態の選択を可能とするか

●小規模市町村の事務処理

- ・事務の一部補完は、都道府県に配分するか（垂直補完）、それ以外の団体に配分するか（水平補完）
- ・垂直補完方式と水平補完方式の選択を認めるか

- ・この場合、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか

●基礎的自治体内の地域組織

- ・合併で基礎的自治体の規模がある程度大きくなったとき、区域内に狭域の自治組織を制度化するか

予想されます。地方制度調査会の総会の席上、山本文男・全国町村議会議長会会長（広島県神辺町議会議員）は「2級町村復活のごときものは論外」と早くも絶対反対の姿勢を示しています。

「住民自治」の視点で広く論議を

地方制度調査会が論点整理の中で検討項目に挙げた、小規模町村の「格下げ案」は、ある意味で究極の市町村再編策ともいえます。その論理は、次のようになります。

地方分権を推進するためには、市町村は一定の規模が必要だ～そのためには合併が早道で、期限を切って合併を目指す所には特例措置を講じる～合併できないまち・しないまちは分権時代の地方自治を切り盛りできない～よって自治体の法人格を召し上げ限定的な行政区に格下げする。

■全国の47%が「2級町村」候補？

「自治体ではない、限定的な行政区」とは分かりにくいのですが、それに近い例として挙げられるのが「2級町村制」で、1897（明治30）年に北海道だけを対象に公布された地方制度です。札幌、小樽、函館に区制がしかれ、1級は16町村、その他は2級町村とされました。1級は概ね府県の町村制と同じでしたが、2級町村では納税などを条件に自治に参加する権限を住民の一部に認める「公民制」がとられず、町村、助役

の任免権も北海道庁長官が持っていました。

村税や補助金を元に土木、衛生、教育などの事業を行ってはいても、住民の自治権はないに等しく、実質的に道庁の管理下に置かれていたといえます。それだけに、小規模町村を中心に「格下げ案」に対する警戒感が今後噴出することも予想されます。

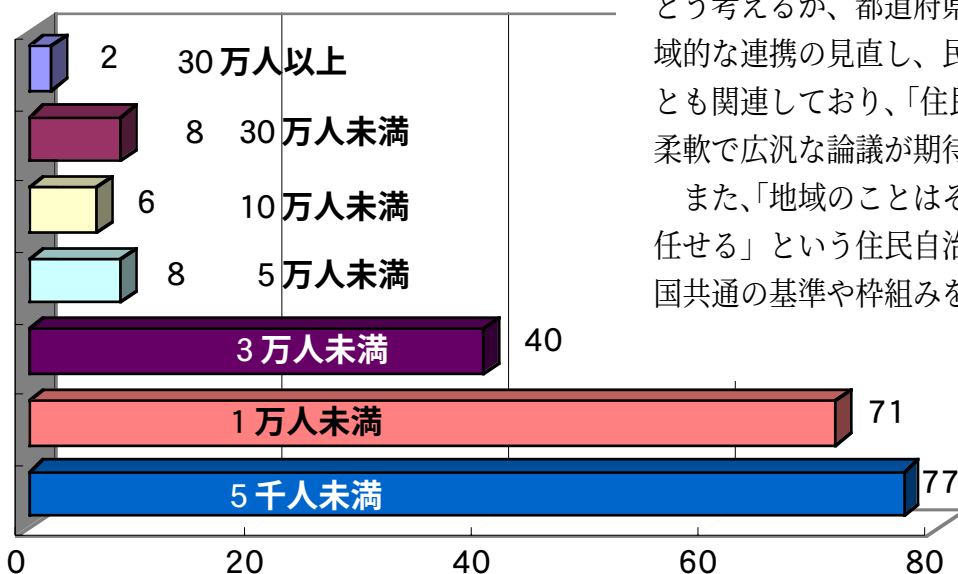
「格下げ」については、昭和の大合併の際にも当時の自治省内で検討された経緯があります。このときは、合併後の人口規模の目安を8千人以上としましたが、今回は基礎自治体の位置付けや都道府県などによる事務補完との関係で、「線引き論」が浮上することも考えられます。仮に「1万人未満」を目安とすれば、全市町村の約47%、1500以上が対象となる計算です（北海道では70%）。

■垂直補完か水平補完方式か

小規模町村が担い切れない行政の補完策として調査会は、都道府県が引き受ける「垂直補完」と、それ以外の近隣自治体や広域連合などが引き受ける「水平補完」を検討課題に挙げています。この問題も基礎自治体とその役割・機能をどう考えるか、都道府県の在り方、さらには広域的な連携の見直し、民間セクターの活用などとも関連しており、「住民自治」の視点に立った柔軟で広汎な論議が期待されます。

また、「地域のことはそこに住む住民の意思に任せる」という住民自治の考えに基づけば、全国共通の基準や枠組みを決めるのではなく、そ

うした仕組みも住民に選択させるような発想も必要だと思います。



【北海道における人口規模別の市町村数】

柔軟な発想で「自治の姿」考える

「基礎的自治体」は、国家と同様に、一定のエリアに住民が共存し、その地域の運営に関する決定権が住民に託されていることが要件といえるでしょう。ただし、その決定権がどこまで及び、どのような形で運営されるかについては、さまざまな形態が考えられます。地方制度調査会では、基礎的自治体が担うべき役割・機能を整理すると同時に、組織体としての在り方にも踏み込んだ論議をしようとしています。

■多様性認める米国、垂直補完のフランス

整理された論点を見ると、基礎的自治体を全国共通のタイプに当てはめるだけではなく、多様性を認める道についても検討を加える予定です。日本では市町村が基礎的自治体となり、中央政府との間に広域的な自治体として都道府県が存在します。都道府県、国が上位にあって、画一化された地方制度ですが、世界的には非常に

多様な基礎自治体を抱える国もあります。

米国の場合は、州直轄の法人化されていない地域もあれば、カウンティや日本の広域連合的な団体に業務の一部を任せる自治体もあります。形態も多様であれば、どのタイプを選択するか住民に任されているのも特徴です。

フランスの場合は、平均人口約1600人という小規模な市町村（コミューン）が、日

【基礎自治体の主要国比較】

国	平均人口	自治体数
米 国	7,100	36,000
カナダ	6,500	4,200
オーストラリア	26,600	680
ドイツ	5,000	16,100
スウェーデン	30,800	280
ノルウェー	9,600	450
フランス	1,600	36,700
イタリア	7,000	8,000
スペイン	4,800	8,000
英 国	119,800	480
日 本	38,000	3,300

（数字は概数）

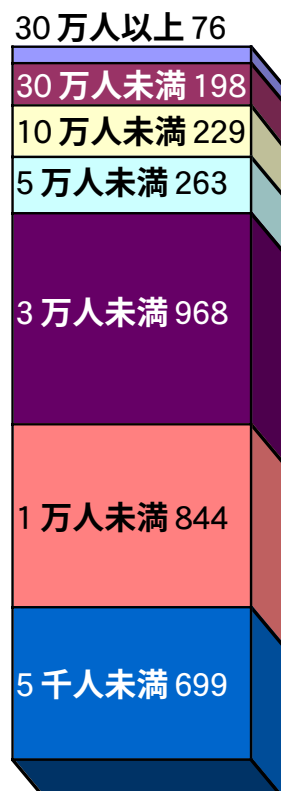
本の10倍の約3万6千もあります。行政の効率性の面からは日本以上に合併が求められそうですが、国の出先機関や県などが補完的に地方の事務事業を担っているそうです。

■合併の一方で「地域自治」目指す北欧

米国やフランスに比べて自治体数が極端に少ないノルウェーやスウェーデンは、合併による市町村の再編が進められた結果で、大型化した基礎自治体に多くの権限が託される一方で、基礎自治体の中に地区協議会（ネイバーフッド・カウンシル）を設けて「地域自治」に取り組む工夫も見られます。

また、英国の場合は、日本では市町村が担っている業務の多くを、官民のさまざまな機関、団体、企業、ボランティアが分担しているのが特徴といえます。

このように基礎自治体のタイプや役割・機能はさまざまですが、必ずしも画一的なシステムにとらわれず、より柔軟な地方制度を考えていくことも必要で、むしろ地方から新しい「地方自治の姿」を積極的に提案していくことも求められています。



【全国市町村の人口規模別分布状況】

[illegible]

えべつタウンミーティング開催記録

今年、5月から、新しい試みとして、『えべつタウンミーティング』が始められました。

この『えべつタウンミーティング』は、市民との積極的な対話の機会をつくり、市長自ら行政の課題について現状の問題について語り、これからの行政運営の在り方や今後のまちづくりについて、市民と共に考える場としようとするものです。

今後このページでは、すでに市内各所で開催されたタウンミーティングの様子について、その概略をご紹介します。

各会場で、それぞれ活発な意見交換が行われました。

① [第 1 回 タウンミーティング 1m のびょう](#)
平成14年5月20日開催

② [第 2 回 タウンミーティング 1n とよぶら](#)
平成14年5月22日開催

③ [第 3 回 タウンミーティング 1n おびょう教育](#)
平成14年5月27日開催

④ [第 4 回 タウンミーティング 1n おみえつ](#)
平成14年5月27日開催



「えべつタウンミーティング」について、今後もお伝えしていきます。

上野市議会 議会事務局企画推進係
 議会事務局 1-407-4074 上野市議会事務局 1-407-4074

NexT-212

NEWS



●7/19 丹後町 (京都府) 6町合併 で「財政危機回避」と 推計

丹後、峰山町など
丹後6町による合併
協議会がまとめた財
政シミュレーションによると、2004年3月に
6町が合併した場合、向こう15年間の財政効
果は約377億円に上り、「合併しない場合の財
政危機を回避できる」ことが見込まれるとい
う。人件費の削減効果は約183億円、合併特例
債による地方債加算は約357億円などとして
いる。合併せずに現行のサービスを継続した
場合は、6町合計で毎年15億～19億円の赤字
が続くと推計している。

●7/18 富岡市(群馬県) 人材育成へ市民 会議

富岡市は、市民参加によるまちづくりを進
めると同時に、分権社会を担う人材の育成を
目的とした「まちづくり21とみおか市民会議」
を組織することになり、市職員を含めた参加
者を公募している。農業と環境、子育てネッ
ト・子育て地域環境づくり、暮らしと地域づ
り～の3テーマで、具体的な課題を絞り込む。

●7/15 土佐市(高知県) 官民がEMによ る河川浄化で連携

土佐市と鯉節製造業界、町内連合会などが
連携して、EM(有用微生物群)を利用した河
川浄化に取り組むことになった。培養液を大
量に生産し、鯉節工場や家庭から米のとぎ汁
やフロアの洗い水などともにEMを継続して
川に放流する。川底のヘドロを直接除去する
方法などに比べてコスト面でメリットがある。

●7/9 小田原市(神奈川県) 「市民活動促 進条例」目指し市民が研究会

小田原市内の住民グループや自治会役員、
有識者らは、行政と市民の協働を基本とす

る「市民活動促進条例(仮称)」を市民の手で
作ろうと「市民活動研究会」を結成した。市民
参加によるまちづくりを進めるのが狙いで、
市民自身が本音の論議を交わしながら、小田
原市の独自性を生かした条例づくりを目指す。

●7/7 徳島市 6市町の住民が「ごみ減ら し隊」結成

徳島市や上勝町など徳島県内6市町で「ごみ
ゼロ運動」に取り組む住民らが、「ごみ減らし
隊・徳島サミット」を結成、ごみの減量・分別
などに関する情報を交換しながら活動の輪を
広げることになった。初会合では、全県的な啓
発が不十分な現状の分析や、ミミズを使った
生ごみのたい肥化などの情報を交換し合った。

●7/4 和歌山市 大学設置条例案の否決で 市長が辞表

旅田卓宗・和歌山市長は、選挙公約の公立和
歌山創造大学(仮称)設立に関連した条例案が
市議会で否決されたことから、「市民の信を問
いたい」として辞表を提出した。市の財政難に
加えて用地確保が難航したことなどから、議
会内には反対や慎重論が根強く、条例案は常
任委員会では可決されたものの、本会議では
賛成99反対22(無効9)で否決された。

●7/3 盛岡市(岩手県) 3地域で在宅緩 和医療始動へ

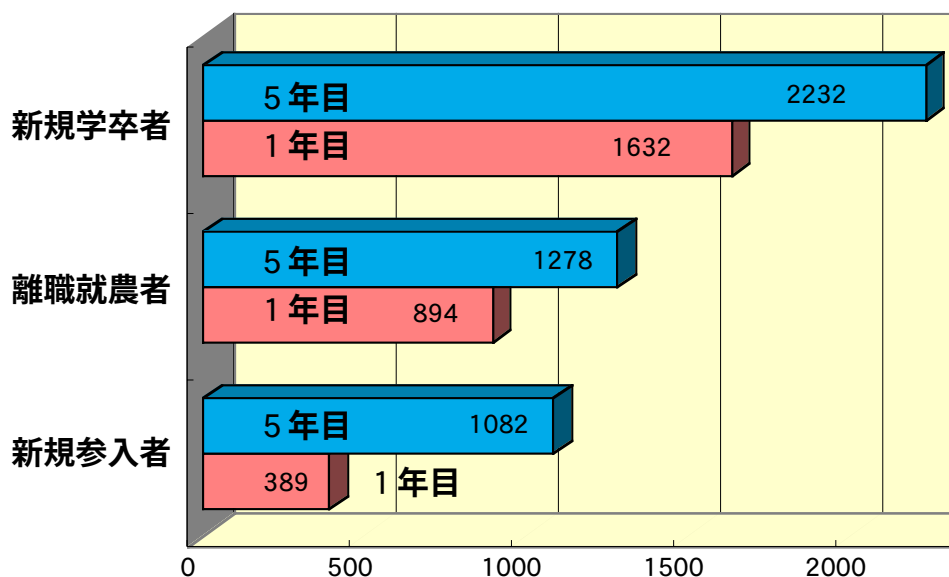
岩手県の在宅緩和ケアモデル事業として、
中央(盛岡市)、磐井(一関市)、福岡(二戸市)
の3病院が連携し、在宅の末期がん患者らを
対象にした24時間体制の医療サービスに取り
組むことになった。県立病院を中心に訪問看
護ステーション、薬剤師などが医療チームを
組織し、医療サービスの提供と並行して患者
の症状の変化や本人、家族の満足度などを調
査する。

(詳細情報はNEXT編集室へ)

DATA

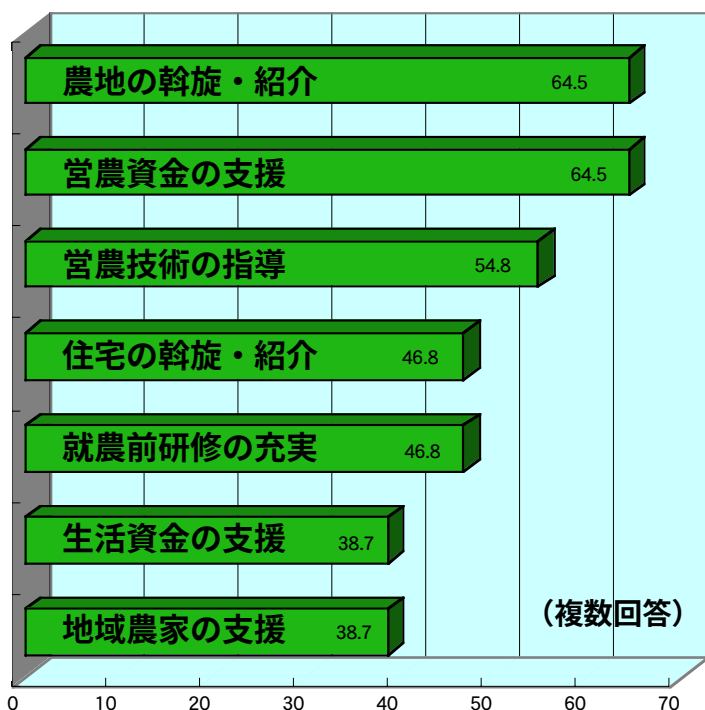
新規参入農家、5年目でも厳しい経営

【就農形態別の農産物販売額の比較】



就業から3～5年の個人や家族で独立した経営を行っている新規就農者のアンケート調査（2001年5月）で、就農1年目と就農5年目の農産物販売額と農業所得の就農形態別平均値を比較してみると、いずれも新規学卒者（農家出身で、実家の農業経営に、学校卒業後すぐに就農した者）が最も高かった。このうち販

売額では、新規参入者（非農家出身で、自ら農業経営を開始した者）の1年目が389万円と著しく低く、5年目でも新規学卒者のほぼ半分の1082万円にとどまっている。



【新規参入者の経営安定の課題】

■安定のため農地確保を重視

新規参入者が早期に経営を安定させるために重要と考えていることは、左のグラフのように①農地の斡旋・紹介②営農資金の支援③営農技術の指導～などの順となっている。新規学卒者や離職就農者（農家出身で、実家の農業経営に他産業就業後に就農した者）が資金

支援、技術指導を上位に挙げているのに比べて、農地の確保が重視されているのが特徴だ。

農業の担い手として、非農家出身者の農業や就農に対する関心は高まってきており、新規参入者は増加傾向にある。しかし、これら新規参入者の多くは、経営資源がほとんどない状態からスタートせざるを得ないのが現状で、農地や経営資金の確保、技術の習得など、地域の特性を踏まえた受け入れ側のサポート体制の充実も

求められている。（農水省・新規就農者の就業状況に係る調査結果より）



com212.com

Company for
community
development

INFORMATION

本誌の継続配信のご希望の場合は、こちらへどうぞ。
(配信は無料です) 事務局：電話 011 (761) 6039

NeXT
press 212