

The Northern eXpress to 212

NeXT-212
press

105

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.105 16.Dec,2002

緊急提言	加速する「駆け込み合併」
212ふるさと情報	過疎の村の小劇場に栄冠
自治体北南	小規模公共事業は住民に委託
DATA	日本の食料自給率 40%、英国は 74%
添付資料	自民党・地方自治プロジェクトチーム中間報告

トンネルを掘り続ける理由

...北海道積丹半島の突端・神威（かむい）岬近くにある念仏トンネル。全長約60m、幅と高さ約2mで、1918（大正7）年に完成した。途中で左、右と二度折れ曲がっており、日中でも内部は真っ暗だ。恐る恐る手探りで岩壁を伝った先に、ぽっかりと広がる岬の景観が、積丹の魅力を2倍にも3倍にも引き立てた。

...工事は両端から手掘りで進められた。やがて中央で20mもずれているのに気付いた。元々、海岸沿いの岩場を伝う小道があるにはあった。行き来するのは岬の灯台関係者だけだから、今なら「建設見直し論」が浮上したかも知れない。それでも、トンネルは掘り続けられた。

...どんなに大変でも完成を目指したのは、灯台長の妻子らが旧道で高波にさらわれる事故があったからだった。しかも灯台は、当時盛んだったニシン漁などの産業や生活に欠かせない存在だった。真っ暗な欠陥トンネルでも、希望の灯りにつながる道だったのだ。

...「念仏」の名は、犠牲者の慰霊に由来し、念仏を唱えながら進むことで、暗闇での鉢合わせを避ける狙いもあったらしい。現代の地方道路建設は厳しい逆風下にあるが、肝心なのは、暮らしと産業に直結し、知恵と工夫を凝らした道路であるか。単に「均衡ある発展」を叫ぶのでは、空念仏を唱えるのと変わりない。（梶）

「強制」の影に町村の焦燥感増す

2005年3月末の特例措置期限切れをにらんで、市町村合併の動きが全国的に活発化しています。法定協議会の設置数は150件597市町村（12月12日現在）に上り、7月時点に比べるとこの半年足らずで55件213市町村も増えていきます。

「足切り」1万人？3万～5万人？

合併の動きが加速しているのは、期限内のゴールインを目指すとするれば、2003年3月までに一定の方向を固め、法定協議会設置以降のスケジュールを明確にすることが必要になることが大きな要因と考えられます。また、2001年度決算が出そろい、2003年度の予算編成を進める中で、地方交付税や税収見通しがさらに厳しくなる一方、小規模町村廃止の方向を示した地方制度調査会の「西尾私案」（本誌第100号参照）や自民党総務部会プロジェクトチームの中間報告（巻末に資料添付）が、関係自治体の危機感

を増幅させたことも背景にあるようです。

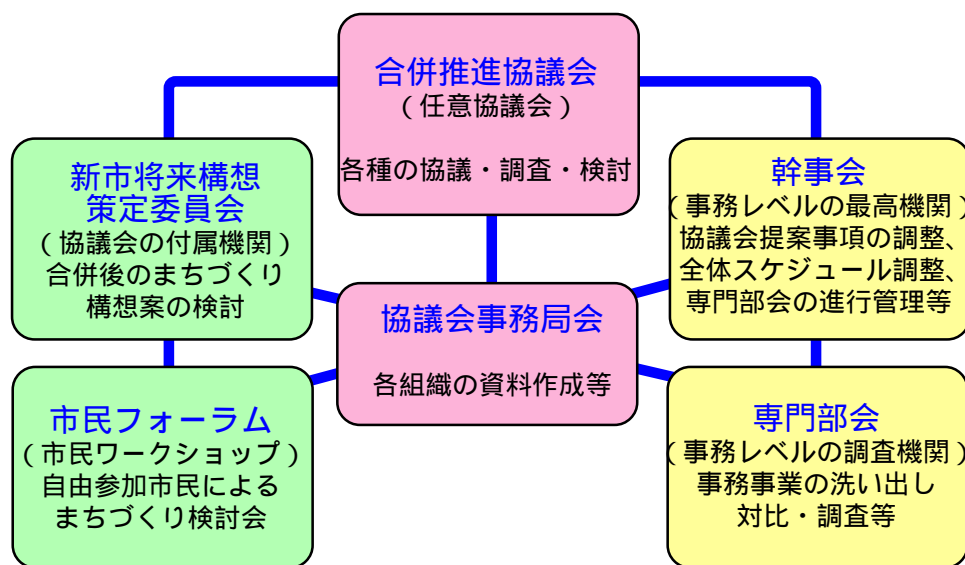
西尾私案では、「国土の大半が基礎的自治体の区域に区分されることが望ましい」と現在の町村廃止の方向を打ち出しました。基礎的自治体の人口規模は明示しなかったものの、「3万～5万人」を暗に示唆しています。

また、自民党・地方自治に関する検討プロジェクトチームは、12月12日の中間報告で「例えば」と前置きしながらも、「人口1万人未満」の市町村について自治体事務縮小と地方交付税の割増措置縮小を検討課題に挙げました。

分権型しくみづくりは一部にとどまる

私案・中間報告ともに、地方分権・住民自治の推進よりも、自治体の規模能力の強化に重点を置いた内容となったため、特に小規模自治体の危機感をあおる形ともなりました。小規模自治体の中には、合併と同時に分権型の住民自治のしくみづくりを目指す地域（長野県・南信州

広域連合＝本誌第101号参照、同・木曾町任意合併協＝本誌6ページ参照、島根県・浜田那賀合併検討協など）もありますが、全体としては「駆け込み・強制合併」の流れを加速する結果となっているようです。



任意協議会の組織モデル

内向きの財政論から抜け出せ

人口3万人未満の市町村は全体の約77%を占め、1万人未満に限っても48%と半数近くを占めています。これらの自治体が、人口規模を理由にした「切り捨て」に対し危機感を募らせるのは、地方交付税削減という現実を目前に突き付けられていることも、大きく影響しているようです。

リストラ効果よりもプラスアルファ効果を

このため、行政内部での合併に関する議論が、財政論に片寄りがちな傾向を見せています。結果として、個別の研究段階では、どことくっ付くのが財政的に有利かどうかといった「損得論」が中心となりがちで、借金を抱えた自治体を「お荷物視」するような現象さえ見られます。一方で、財政シミュレーションをコンサルタント会社に「丸投げ」するケースもあり、疑問を抱かざるを得ません。

もちろん財政的なメリットを追求することは、合併の大きな目的の一つですが、人件比削減などによる「リストラ効果」や特例措置の「おまけ効果」に目が向きがちな傾向もうかがえます。本来は財政力の弱い自治体ほど、「プラス・アルファ効果」を追求すべきところですが、現状の延長線上の財政論にとどまっているようです。

住民参加、職員の意識改革を同時並行に

特に、財政的に追い詰められて「駆け込み合併」を模索するケースでは、首長や自治体職員らが住民に向けて発するメッセージも財政問題に終始しがちです。このため、住民の目には、合併が「後ろ向きの選択」に映り、数字ばかりの説明が問題をいっそう分かりにくくし、結果的に住民の関心が沈滞するという悪循環に陥る傾向を見せています。

元々、市町村合併は財政難対策が目的ではなく、地方分権時代の自治体の足場をしっかりと固めながら、住民本位のまちづくりを進めるのが最大の目的のはずで、総合的な住民自治の基盤づくりが求められており、その過程では、情報の公開・共有と住民参加、首長のリーダーシップと職員の政策形成能力、議会の識見と判断力が問われています。

別のいい方をすると、合併論議を通じて住民参加の機会を広げ、職員の意識改革を進め、議会の機能を高める、絶好のチャンスでもあるわけです。

任意協議会での検討課題の例

1. 合併の意義
 - (1) 社会潮流から見た合併の必要性
 - イ 地方分権と合併必要性
 - ロ 高齢化と合併の必要性
 - ハ 生産年齢人口の減少と合併の必要性
 - ニ 変化の時代と合併の必要性
 - (2) 地域特性からの合併の必要性
 - イ 地域間競争時代と合併の必要性
 - ロ 地形的特性からの合併の必要性
 - (3) 広域行政の手法
 - イ 一部事務組合制度の概要
 - ロ 広域連合制度の概要
 - ハ 八市町村合併制度の概要
 - ニ 広域行政制度に対する評価
2. 合併の効果
 - (1) 合併効果の一般的な全体像
 - (2) 合併効果の全体像
 - (3) 一般的なデメリットに対する検証
 - (4) 具体的な合併効果の検証
 - A 財政力強化
 1. 管理部門経費の削減効果
 2. 議員・職員減による人件費削減効果
 3. 合併市町村まちづくり推進事業費
 4. 地方交付税の特例措置
 - B 行政力強化
 1. 組織の再編成と人材の適正配置
 2. 人材の有効活用制度の導入
 - C 地域一体的なまちづくりの実現
 1. 小中学校の学区の見直し
 2. 中学校給食の実施
 3. 公園・緑地の整備
 4. 市内循環バスの運行
 - D 行政サービスの向上
 1. 介護保険の充実
 2. 施設見直しによる福祉サービス向上
 3. 高齢者支援総合情報システムの構築
 4. 地域情報化による住民参加の確立
 - E 住民負担の軽減
 1. 地方税の調整
 2. 国民健康保険料(税)の調整
 3. 各種使用料・手数料の調整
3. 合併のねらい
4. 新市のまちづくりの基本的な考え方
5. プロジェクト案
 - (1) 「地域の中で支えあう福祉のまち」
 - (2) 「環境に優しく美しいまち」
 - (3) 「若者を育てるまち」
 - (4) 「安全で快適なまち」
 - (5) 「さまざまな産業が育つまち」
 - (6) 「市民が参加する活力あるまち」

合併論議に住民を巻き込め

合併問題の検討は一般に、自治体単独による内部の検討組織づくりに始まり、近隣との合同研究会などを経て、任意協議会の設置から法定協議会へと移行します。駆け込み的な動きが強まる中、問題となるのが任意の合併協議会です。

任意協が「結婚を前提にした交際期間」とすれば、本来は、さまざまな角度からお互いを見つめ合い、幸せの可能性を探り出す機会のはずです。このため、合併にゴールインした先行組では、1年以上の時間を費やしてじっくり検討し、その延長線上で法定協を効率よく進行させるケースも見られました。

しかし、最近では、明確な方向性や理念を欠いたまま、とりあえず任意協というテーブルに着くというケースが少なからずあります。首長の心理からすると、小規模自治体に対する締め付けから「たか」をくくっているわけにも行かず、さりとして「腹」をくくることができない、という状況下で、「保険だけは掛けておこう」ということなのかも知れません。

任意協設置、5つの必要条件

そうした後ろ向きの心理が働いているからこそ、財政上の損得論に視点が片寄り、根本的な問題解決の先送りにもつながるのではないのでしょうか。また、明確な理念を欠いているから、行政内部の調整が中心となり、ますます住民不在の論議に陥る危険をはらんでいるのだと思います。

そこで、任意協なり準備会なりを設置するに当たって、最低限必要な要件を挙げます。

明確な意思 第1は、首長がそれぞれ我がまちをどうしたいのか明確な意思を持った上で、首長間で腹を割って話し合える場を恒常的に持つこと。これが大前提。

情報公開 第2に、住民に対する情報公開と説明責任を徹底すること。協議会は原則公開

とし、議事録や資料はできるだけいつでも閲覧可能とするとともに、これらを分かりやすくコンパクトにまとめた広報をリアルタイムに発信する工夫が必要でしょう。

情報の統一性も求められますから、合併後を先取りして参加自治体による連合広報（写真）という方法もあります。

住民の参画 第3は、情報の共有を前提に、住民にも合併論議に参加する機会を広げること。特に、合併後の新しいまちづくり構想については、自由参加によるワークショップの開催を通じて、住民の意見や提言を協議会に反映させるしくみも求められます。行政と住民の間に立つ地域リーダーの掘り起こしも、この機会に。

職員の意識改革 第4は、事務局の専従職員だけでなく広く職員に合併論議に参画させること。2ページの任意協議会の組織構成モデルにあるように、専門部会や将来構想策定委員会に職員を張り付けたり、市民フォーラムの運営を分担する方法もあります。意識改革と住民とのコミュニケーション能力向上には、絶好の機会であるはずですが。

議会の活性化 第5は、議員自身が合併論議に積極的に参加し、議会活動全体を活性化させていくことです。専門部会などを通じて、議員と職員が共同して調査・分析に当たることや、市民フォーラムなどを通じた住民との協働作業など、踏み込んだ取り組みが期待されます。

（梶田）



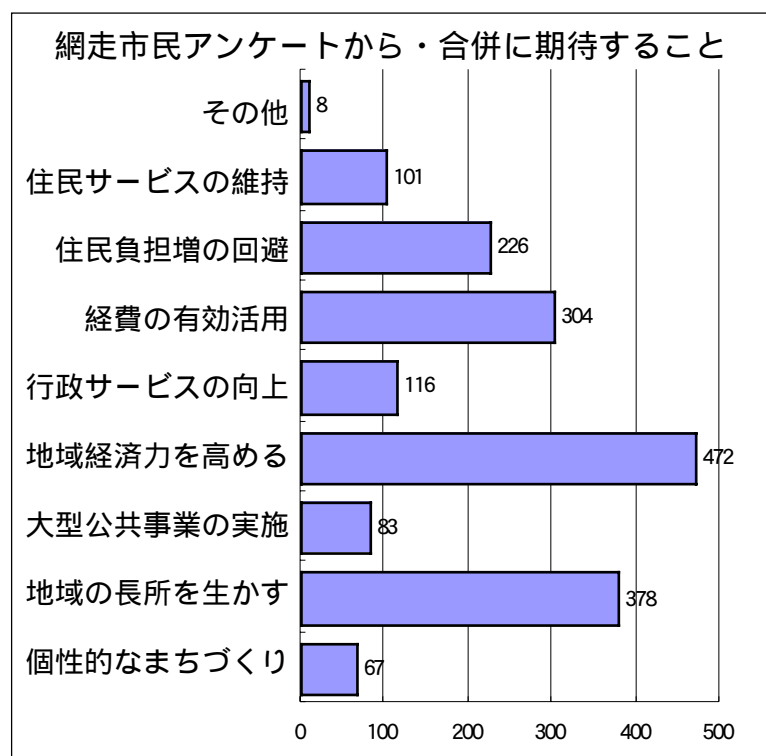
212ふるさと情報

12/14 大樹町 あなたは合併、それとも自立… WEB版広報「たいき」12月号がアップされ、特集として、10月に開催された講演会「あなたは合併、それとも自立を選択しますか」の内容が掲載されています。

12/14 佐呂間町 合併説明会の概要 広報「サロマ」12月号のPDF版がアップされ、10月に町内3ヶ所で開催された合併問題住民説明会の概要がアップされています。

12/14 浜益村 浜益小劇場に会長賞 浜益小劇場が全国過疎地域自立促進連盟会長賞を受賞したとの情報がアップされています。芝居好きな若者を中心に平成11年に結成した劇団の地域に根ざした活動が高く評価されたとのことです。

12/14 網走市 合併アンケート結果 11月に実施した「市町村合併市民アンケート調査」の結果解説ページがアップされています。約800人の回答ですが、合併を推進したほうがいいという人が58%を占めたようです。



(アクセスは<http://com212.com>からどうぞ)

12/14 北海道市町村課 北海道自治体13年度決算概要 PDF版「平成13年度北海道市町村の普通会計決算の概要」がアップされています。17ページにわたり、ポイントや全体の傾向がグラフなどとともにまとめられています。また空知支庁ホームページには、同管内版がアップされています。

12/14 中川町 天塩川きまぐれ日記 イベント「天塩川 春・発信 in なかがわ」にちなんだ「天塩川きまぐれ日記」のコーナーが今年もスタートしています。同川の冬の様子を順次、発信してくれるようです。

12/8 釧路地域6市町村合併協議会 合併協ホームページ開設 協議会のホームページが開設されています。会議の開催状況のほか、6市町村のデータ、広報、広聴などのコーナーがあり、順次、情報提供がスタートしています。

12/8 士幌町 合併問題Q&A 広報「しほろ」12月号(PDFファイル)がアップされ、シリーズ「市町村合併を考える」の7回目として、北十勝4町が合併した場合、しなかった場

合のQ&Aが掲載されています。

12/8 由仁町 千歳恵庭近隣市町村合併研報告 広報「ゆに」12月号がアップされ、特集として「千歳恵庭近隣市町村合併研究会報告」の内容が6ページにわたって掲載されています。

12/8 洞爺村 胆振西部首長会議結果 広報「とうや」12月号(PDFファイル)がアップされ、シリーズ「考えてみよう!市町村合併」の12回目として、「合併問題に関する胆振西部首長会議結果」が掲載されています。

(典)

NEWS

12/12 浅川町
(福島県) 町長給与
自ら50%カットを提
案

富永健哉・浅川町
長は、「町財政が厳し
い中、教育福祉の向
上に少しでも役立てるため」として町長給与
を2003年1月から50%削減する条例改正案
を町議会定例会に提出した。10月の町長選で
5選を果たした富永町長の公約でもあり、提
案では在任中通しての措置。現行制度の給与
月額75万8千円で、50%カットにより職員
の平均給与(約34万円)と並ぶ。

12/12 川崎市(神奈川県) 収納率ダウ
ンの国保料、コンビニでも受け

川崎市は、収納率が低下している国民健康
保険料の収納対策として、コンビニエンス・ス
トアで保険料を納付できるような体制を整え
る方針を明らかにした。2001年度の収納率は
73.1%で、未収入額は約99億円に上る。単身
世帯の低収入率が際立っていることから、コン
ビニ納付の効果は大きいと期待されている。

12/11 原村(長野県) 小規模公共事業
は住民委託方式で

原村は、小規模な公共工事の作業は受益者
となる住民自身が行い、村は建築資材と重機
の燃料費を負担する「住民委託方式」を2003
年度から導入する方針を明らかにした。災害
復旧工事などを除く通常の水路や道路の補修
などが対象で、経費削減と同時に住民参加型
の行政を推進するのが目的。

12/11 森田村(青森県) 財政強化で議
員定数を12から8へ削減

森田村議会は、議員定数を現在の12から8
に削減する条例案を全会一致で可決した。議
員報酬や手当などで1人当たり年間約600万円
を支出していることから、4人減で約2400万
円の歳出削減となる。合併推進や地方交付金

の減額などで小規模自治体の財政が厳しく
なるなか、財政強化に議会も協力しようと、議
員発議で提案された。同村の人口は11月末現
在、5231人。

12/11 熊毛町(山口県) 合併後のまち
づくり住民の視点からチェック

徳山市などとの4市町合併に反対する立場
から議会解散などを求めている熊毛町の住民
団体「住民投票を実現する会」は、出直し町議
選の結果を受けて解散するとともに、改めて
合併後のまちづくりを住民の視点でチェック
する「住民自治を考える会」を組織した。今後
は、新市建設計画に対する提言や住民投票条
例制定の要求などに取り組む方針。

12/10 加治木町(鹿児島県) 「日曜議
会」傍聴者減り年1回に縮小

加治木町議会は、2001年12月定例会から導
入した「日曜議会」の傍聴者が減少しているこ
とから、年1回の開催に減らすことを決めた。
町民アンケートの要望に基づき導入し、定例
会で2日間ある一般質問のうち1日を日曜日
に充ててきた。仕事などで平日に議会を傍聴
できない町民に好評で、初回は69人が傍聴者
したが、3月議会は34人、6月議会は35人と
半減し、9月議会は14人まで落ち込んでいた。

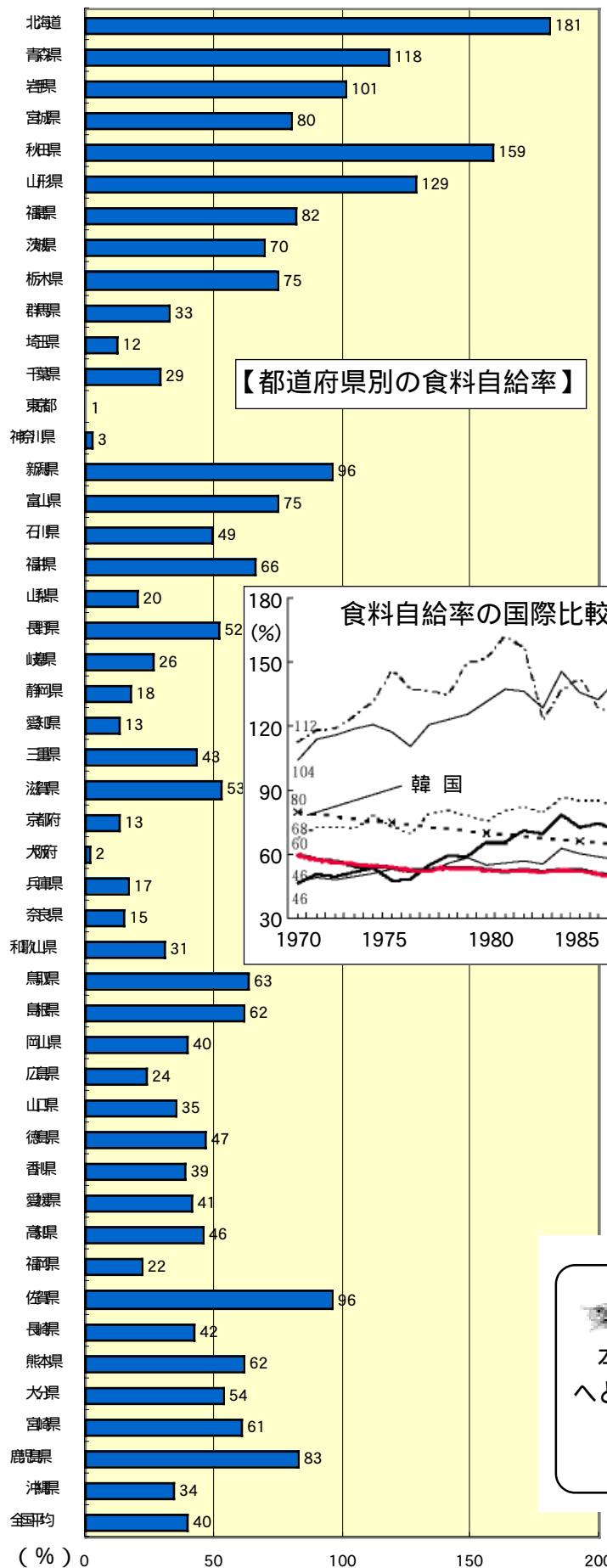
12/9 上松町(長野県) 合併後も旧町村
に一定権限を持たせる総合支所方式採用へ

上松町など7町村でつくる木曾町任意合併
協議会は、旧町村ごとに一定の権限を持つ「総
合支所方式」を導入し、合併後も各地域の特色
を維持する方針を決めた。総合支所は、地域の
課題を住民から吸い上げ、行政に反映できる
組織を目指し、総合支所単位の意思決定機関
として、企画・立案機能を持った公募委員らに
よる「地域審議会」を設置する計画。

(詳細情報はNEXT編集室へ)

DATA

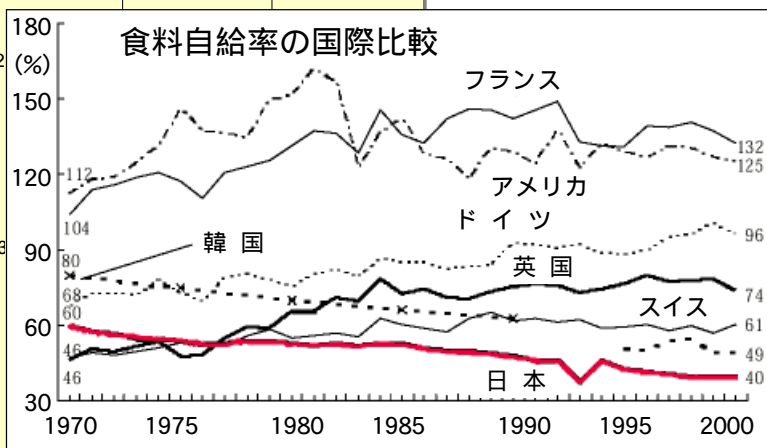
日本の食料自給率 40%、英国は74%



2001年度の日本の総合食料自給率（カロリーベース）は40%となり、前年度と同じ水準となった。

1970年度には60%だったが、その後、低下傾向が続いた。2000年度以降は4年連続で横ばいとなっているものの、グラフのように欧米主要国と比較すると、大きな違いが見て取れる。特に、英国においては、70年に46%にとどまっていたのを74%まで引き上げているのが注目される。

食料自給率向上に向けた課題として、優良農地の確保と流動化の促進や生産性と品質の向上、消費者ニーズに即応



した生産の推進などが求められている。地方自治体では、農業振興等を目的とした条例策定の動きが広がりを見せて

ているが、地場産農産物の消費拡大を目指す「地産地消」の取り組みや、地域ブランドの確立など、生産者と行政、消費者が一体となった取り組みも求められている。（農水省 2001年度食糧自給率レポートから）

com212.com Company for communication & information

本誌の継続配信のご希望の場合は、下記へどうぞ。（配信は無料です）
 事務局：電話 011 (761) 6039
 E-mail：next@com212.com

平成14年12月12日

中間報告

自由民主党
総務部会
地方行政調査会
地方自治に関する検討
プロジェクトチーム

1. 市町村合併の強力な促進について

- (1) 基礎的自治体たる市町村は、住民に最も身近な団体として地方自治の基盤を形成する団体であることから、「市町村優先の原則」及び「補完性の原理」を堅持し、市町村における行政サービスの維持・向上を図っていくべきものである。

このため、地方分権の推進や少子・高齢化の進行、国・地方を通じる財政の著しい悪化等の情勢に対応し、受益と負担の関係を明確にしつつ、行財政基盤を強化するため、合併による市町村の規模能力の強化が必要である。

- (2) 現行の合併特例法は、平成17年3月の失効後は、延長しないこととし、それまでの間、自主的な合併を強力に推進するために、以下のような措置を講じる。

- ① 平成16年3月までの期限とされている市の3万特例について、現行の合併特例法の期限（平成17年3月）まで延長する。
- ② 平成17年3月までの合併について、市の連たん要件等の人口以外の要件を不要とする。
- ③ 合併特例法に基づき、合併のための市町村相互間の必要な調整、合併協議会設置の勧告を都道府県知事が行うことをさらに要請する。
- ④ 合併をした市町村に対しては、都道府県知事の有する土地利用規制等に関する権限等のさらなる委譲を行うことを要請する。

2. 今後の課題

- (1) 合併推進策を講じた後になお残る小規模市町村（例えば人口1万未満）については、引き続き基礎的自治体と位置付けるとしても、通常の市町村に法律上義務付けられた事務の一部を都道府県又は周辺市町村が実施する仕組みとすること等の方策について、今後さらに検討する。なお、その際人口要件以外の要素について考慮する必要があるかどうかについても検討する。

組織については、極力簡素化を図ることとし、議会や行政委員会制度のあり方も含め幅広く検討する。

- (2) 上記の小規模市町村については、地方交付税の割増措置等のあり方を含めさらなる縮小について検討する。

- (3) 合併前に市町村が地域において果たしてきた役割の重要性に鑑み、合併後の市町村においてもこれを生かせるようにする必要がある。このため、旧市町村単位のまとまりについて、自治体の運営に当該地域の住民の意見を反映し、自治体の事務の一部を処理するような公的な仕組み（近隣自治組織）を今後さらに検討する。

- (4) 地方自治制度の大きな変革期に当たり、地方公共団体の組織・運営に関する規制や基準の一層の見直しについて検討するとともに、この際、都道府県と市町村の間における特別職の呼称等の区別についても見直すことを検討する。

以 上

平成14年12月12日

市町村合併促進に関する今後の検討課題

自由民主党

総務部会
地方行政調査会
地方自治に関する検討
プロジェクトチーム

1. 都道府県の役割・あり方について

- ・ 市町村合併が進展した後の将来的な都道府県の役割及びそのあり方を検討する。

2. 地方議員等のあり方について

- (1) 政令指定都市における都道府県議会議員の定数のあり方について検討する。
- (2) 都道府県知事、市町村長の多選のあり方について検討する。
- (3) 合併による過疎地区の不利などが生ずる県議・市町村議のあり方を検討する。

3. 地方への事務権限の委譲、地方税財源などについて

- ・ 重要課題である地方への事務権限の委譲の具体的方策及び補助金のあり方、地方税財源などの諸問題については、引き続き検討する。

4. 政令指定都市や中核市、特例市など大都市のあり方について

- ・ 政令指定都市や中核市、特例市などの組織、権限等のあり方を検討する。

5. 地方行革等について

- ・ 地方公共団体（外郭団体等を含む）の行政改革を一層推進し、事務事業、組織・機構、定員等のスリム化を図る。