

## 地域行政上の当面する諸課題に関する考察 ～環境行政と市町村合併を事例に～

700-020 中島資浩 指導教官 宮崎正寿

Consideration of the Regional Administration Problems at Present :  
Case Studies of Environmental Administration the Consolidation of  
Smaller Municipalities.

Motohiro NAKAJIMA

### はじめに

私は、2001年5月、群馬県環境アドバイザーの一員として、環境先進国であるドイツ（フライブルク市とミュンヘン市）とオーストリア（ウィーン市）を調査する機会を得た。第1章は、同調査で得た結果を取りまとめ、日本との比較を試み、今後の我が国の地域における環境行政の取り組みについて考察したものである。

また、第2章は、合併特例法の有効期限まで残すところ2年余りと迫り、全国各地で合併論議が盛んになってきている現下を捉え、合併のあるべき姿を想像し、それを群馬県央地域のあり方に照らし合わせ、考察したものである。

### 第1章 ドイツ及びオーストリアにおける環境対策の現状と我が国における地域行政上の推進課題

#### 第1節 事例報告①—フライブルク市

##### (1) 「環境首都」

1992年に、ドイツ連邦共和国の環境コンクールにおいて、「自然・環境保護の連邦首都」を受賞したフライブルク市は、わずか15・6年の間にゴミ排出量を約6分の1にまで削減し、ドイツの「環境首都」といわれるまでになった。短期間のうちに、なぜそのような成果を上げることがで

きたのか、その背景から具体的な取り組みに至るまでを検証した。

## (2) 市民の取り組み

原発反対運動を契機として、エネルギーを大量に消費する生活をしてはならないという市民の自覚も生まれ、環境保全を他人に求めるのであれば、自分自身も環境に十分配慮した生活をしなければならぬと、多くの市民は考えるようになった。

小売店では、果物や野菜、肉類はほとんどがばら売りか量り売りであり、必要なものを必要なだけ購入すればよく、大変合理的である。また、小売店には、瓶を回収する機械が設置され、販売時に上乘せされていた預かり金を、レジで受け取ることができる。我が国では見られない再使用されたペットボトルの飲料水も、商品棚に数多く並んでいる。そして、小売店にはレジ袋は置いていないか、あっても有料であり、そのため、買い物客は、マイ・バッグを持って商品を購入する。

## (3) 行政の取り組み

フライブルク市では、家庭ごみは、紙ごみ・梱包材・生ごみ・ガラス瓶・その他ごみの5つに分別されて排出され、リサイクル率は90%に達している。同市では、ごみの焼却処分は一切行わず、分別され、リサイクルに回されたもの以外の残りごみは、そのまま埋め立て処分されている。そして、ごみ回収の有料制を実施しているが、家庭から出されるごみで有料となるものは「残りごみ」だけである。

デュアル・システム・ドイツランド（以下「DSD」）は、容器・包装を回収、分別、及び再商品化するまでを受託する会社であり、リサイクルの困難なものほど企業の負担金が高く設定されている。

同市では、イベント時におけるごみ問題にも取り組み、1992年5月からは、市の土地における使い捨て容器、缶入り飲料の使用を、全面的に禁止したほか、外国人にも、ごみ処理の徹底を図る観点から、6カ国語によるごみカレンダーを発行している。

更に、1986年、行政組織を改編し環境保全局を設けたが、それ以降、環境保全局長として、同市の環境政策をリードしているのが、ディーター・ヴェルナー博士である。専門性を持った同氏が、15年間環境保全局長という立場で、一貫性・継続性のある政策を推し進めた結果、現在の「環境先進都市フライブルク」ができたといえよう。

また、1991年9月、公共交通機関の利用促進をねらいに、安価で利便性の高い「レギオカルテ（地域環境定期券）」を導入したほか、「パーク&ライド方式」、自転車専用道の整備なども積極的に推進している。

フライブルク市では、4人任命されているごみアドバイザーのうち2人は教員資格を有しており、環境教育に力を入れている。なお、ドイツでは、環境教育センター「エコ・ステーション」が約400あり、環境教育の拠点となっている。

#### (4) 企業の取り組み

フィッシャー社は、1985年、エネルギー・コンツェルンの子会社・仕分け企業として設立された。フライブルク市とD S Dからの委託を受け、市民から出されるすべてのリサイクル可能なごみを収集・分別している。

マイヤー社は、食物の残さと汚泥から、メタンガスとメタン発酵後の残さからコンポストを製造している生ごみの民間処理会社であり、フライブルク市の生ごみを独占的に引き受けている。

#### 第2節 事例報告②—ミュンヘン市

B T A社は、生ごみをメタンガスと堆肥化する生ごみ処理会社として、1984年に設立された。運び込まれた有機ごみ（生ごみ・食物残さ）約50%と無機ごみ（下水道の汚泥等）約50%が、メタンガスと堆肥になるまで、機械がすべて自動的に処理し、人の手がほとんどかからない。1日あたり約100トン进行处理し、1トンの生ごみから約100m<sup>3</sup>（石油に換算すると約70リットル分に相当）のメタンガスと約250kgの堆肥を製造する。メタンガスは、発電用に使用される。

#### 第3節 事例報告③—ウィーン市

ウィーン市は、世界有数の環境水準の高い首都としても知られている。自然保護、緑地計画、景観保存にも積極的に取り組んでおり、自然と人が共生する大変美しい都市であり、ごみの分別回収を世界に先駆けて始め、ごみの有料化は、1925年にウィーンから始まったとされる。

現在、ウィーン市のリサイクル・センターでは、粗大ゴミを引き取るほか、プラスチック容器などの分別施設も併設している。同市のごみ総量は年間約90万トンであり、処分方法の内訳は、焼却が約47%、リサイクル約29%、埋め立て約14%、堆肥化約10%である。焼却で得る熱は地域暖房に利用している。

ウィーン市を北から西まで取り囲むウィーンの森については、かつて何度か大規模な伐採が計画されたことがあったものの、その度に市民が大反対をし、現在は、法律によって厳重に保護され、行政機関の長の権限を持ってしても、その変更はほぼ不可能とされている。

#### 第4節 我が国における地域行政上の推進課題

##### (1) 行政の課題

ごみ処理有料化の具体的方策として、分別排出され、リサイクルに回される資源ごみに関しては無料、それ以外のリサイクル不可能なごみにだけ負担を求めるというシステムは、大いに参考にす

べきであろう。生ごみについては、リサイクル・堆肥化した方が、ごみの減量化にも繋がり有効である。

また、機械のみに依存するのではなく、人の目と手を使って分別した方が確実に分別でき、更に、分別機械を開発・購入するよりもコスト的に低く抑えられることに留意すべきである。

また、今後、更に、地方分権が進み、地方における政策形成の独自性が期待される中で、我が国の地方自治体も、環境行政を含め、専門性を重視した適材適所の人事を行う必要があるのではないだろうか。

更に、我が国においても、エコ・ステーションをつくり、環境団体・ボランティア等の協力も得て、環境教育により積極的に取り組んで行くべきである。

また、環境保全の観点から、公共交通の利用促進を図るために、鉄道・バスの相互利用が可能な「環境定期」を導入することも課題である。

## (2) 市民の課題

市民が日常生活の中で環境に配慮し、ごみの減量化を図るための工夫として、買物をする際にマイ・バッグを持参し、無駄なレジ袋を断る、あるいは過剰包装を断るといったことを実践していくことが重要であると考えられる。

## (3) 企業の課題

フライブルク市の環境局長が、経済活動と環境保全の関係について「エコノミーとエコロジーは両立する」と自信を持っておっしゃったことが、大変印象的であった。我が国においても、そうした発想によって、企業がより環境に配慮した経営を目指すことが必要ではないだろうか。

## 第2章 市町村合併と群馬県央地域のあり方～県都前橋を中心とする一考察～

### 第1節 市町村合併の基本的考え方

厳しい財政環境は事実であるが、財政的理由による国主導の視点のみで、地域の住民生活に深い関わりを有する合併問題を捉えることには疑問の残るところである。今、成すべきことは、合併の本質論、すなわち、「将来、この地域をどのような地域にしたいのか」「この地域は果たして今後どうあるべきなのか」という、その地域の将来像・理想像について、住民自身が大いに議論することである。そして、そこで提示された地域の将来像・理想像により近づけるためにはどうしたらよいのかといった視点で、合併の是非・枠組みを検討する必要がある。

合併論議で最も大切なものは、新しい都市づくりへの“夢”である。“夢”のない合併では、地域住民の関心は高まらない。市町村合併が、行政の主要な課題として論議されている今日、群馬県

## 地域行政上の当面する諸課題に関する考察

中央地域にも、地方分権時代の都市間競争に対応しうる、活力ある魅力的な新しい都市を建設するために、何が必要かを考察すべきである。

### 第2節 広域行政と市町村合併

現在、群馬県においては、進捗状況の違いこそあれ、合併特例法の有効期限である平成17年3月31日を目途に、主として現行の広域行政の圏域内での合併が検討されている。しかし、この広域市町村圏構想は、比較的整備が進んでいる「都市」の蓄積を活用し、周辺市町村の行政需要を満たすとともに、相互に協力して未着手の行政分野に広域的に取り組むという「母都市構想」が基本にあり、住民の日常社会生活上の需要をその中でほぼ充足するような都市及び周辺農山村地域を一体とした圏域という設定で「広域市町村圏」の枠組みが決められ、恣意的に都市部と農山村部を組み合わせた印象は否めない。すなわち、群馬県の広域行政圏は、純粋な商圈・生活圈といった本来の地域の一体性に基づくものとはやや異なるものとなってしまったと言わざるを得ないのである。そのため、現在の合併論議が、広域行政圏の枠組みを中心として行われていることには、いささか疑問の残るところである。合併の枠組みについて考えるに際しては、広域行政圏の枠組みのみにとられることなく、商圈や生活圈といった、住民の日常生活実態を基準に考えることの重要性を再認識すべきである。

### 第3節 前橋・高崎の合併

#### (1) 政令指定都市

仮に、前橋・高崎両市が合併すれば、人口規模は52万余となり、長野市、宇都宮市を遙かに上回る、新潟市とほぼ同規模の人口を有する、相当の規模能力を伴った中核市となる。さらに、隣接市町村が加われば、政令指定都市への移行も視野に入ってくる。

政令指定都市になると、一般的に人口10万人から20万人程度を目安に、市内にいくつかの行政区を設けることができ、各行政区には区役所が開設され、地域の実情に合わせた市民サービスの向上と、一層きめ細かな行政を総合的に展開することも可能となる。また、現在、都道府県が行っている事務のうち、市民生活に関わりの深い多くの事務を市で直接行うことがきりようになり、それにより、独自に判断できる事務処理範囲が拡大し、処理期間が大幅に短縮され、行政事務サービスのスピードアップを図ることもできる。そして、大都市にふさわしい財政上の特例が認められており、石油ガス譲与税、軽油取引税、宝くじ発売収益金が新たに国や県から交付され、地方道路譲与税、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金が一般市に比べて増額される他、地方交付税が一般の市とは別の基準で算定されるため、基準財政需要額が大幅に増額し、交付金も増えることが見込まれ、これらの財源を有効に活用することにより、市民生活をより充実させ、豊かなまちづ

くりを進めることが可能となる。更に、知名度とイメージのアップにも繋がり、優良企業の誘致も容易となり、ひいては、地域経済の活性化も図られることになる。

今後の都市間競争に互していくためにも、また、他の自治体にひけをとらない魅力的なまちづくりを実現するためにも、権限・財源・人材の確保は不可欠である。政令指定都市実現への核となる前橋・高崎両市の合併に向けて、真剣に取り組む時期が来ている。

## (2) 将来都市像

市町村合併において最も大切なことは、合併後の新しい自治体が、従来以上に暮らしやすい、魅力的なまちとなることである。

前橋市は「水と緑と詩のまち前橋」をキャッチ・フレーズとし、第5次前橋市総合計画では、「人と自然が共生する環境・文化都市」を将来都市像に掲げている。赤城南麓に位置し、市街地を利根川や広瀬川、馬場川等も流れる恵まれた自然環境を活かし、住環境の整備に力を入れることが、同市のまちづくりの課題である。

また、前橋・高崎を中心とする群馬県央地域は、鉄道交通網では上越・長野両新幹線、自動車交通網では関越・上信越・さらには現在建設中の北関東自動車道により、大変拠点性の高い、潜在能力を秘めた地域であるといえる。

このように、前橋・高崎両市を中心とする群馬県央地域の特色を最大限に活かした施策を展開することによって、住環境の整備と経済発展の両立可能な、大変魅力的な地域を形成することは十分可能であると考ええる。

## (3) 行財政改革

我が国では、もはや高度経済成長を期待できない中、いかにして安定的で持続可能な経済発展を実現し、限られた財源を有効に使うかを考えるべきである。

前橋・高崎両市が合併すれば、総務・企画部門を中心に組織の一元化が図られ、それにより生じた余剰人員を他部門に配置する等、より重点的な人員配置が可能となり、組織の効率化と市民サービスの向上が期待できる。前橋・高崎両市が合併した場合の人口規模を基準に類似地方公共団体をピックアップし、歳出総額と議会費についてそれぞれ比較すると、類似地方公共団体間ではやや開きがあるものの、その平均値を算出すると歳出総額は約1,645億円余、議会費は9億3千万円足らずとなり、前橋・高崎両市のそれらを合算したものと比較したとき、それぞれ約4分の3程度の費用で済んでいることが分かる。その端的な現れが、議員定数の削減であり、現在、前橋・高崎両市それぞれ36名ずつ、計72名の定数となっているが、仮に両市が合併したとすれば、地方自治法の規定により上限は56名となり、少なくとも16名の大幅な削減が可能で、当然それに伴って経費の節減も実現できることとなる。

#### (4) 市民意識

前橋・高崎両市は、明治初期、県庁誘致をめくり争った経緯がある。そのため、これまで長い間、両市民意識の中には、潜在的に“ミゾ”があったといわれるが、その意識も現在は薄れつつある。

平成13年度に高崎市が実施した市民アンケート、社団法人理想の都市建設研究会によるシンポジウムの際のアンケート、そして、社団法人前橋青年会議所が開催した公開例会に際しての事前・当日の2回のアンケートでは、前橋・高崎の合併に前向きな多くの回答が寄せられ、前橋・高崎の合併が非現実的な話ではなく、非常に現実的で、説得力のある話であることが証明された結果であると確信した。また、現代は、モータリゼーションに加えて、情報通信が急速に発展し、日常生活における行動範囲はますます広域化している。隣接する前橋・高崎両市民は、日常茶飯事のように両市を往来し、また、市街化区域もほぼ連続した状態となっており、もはや前橋・高崎両市は、商圈・生活圈等の観点から、実質的にすでに“1つの自治体”と見た方が自然である。

#### (5) 今後の課題

前橋・高崎両市の合併について議論するとき、将来的な構想としては賛同しながらも、まだ具体的課題としては取り上げ難いとの見方が多い。しかしながら、この合併問題は、群馬県央地域の浮沈にもかかわる大変重要な問題であり、もはや両市民の意識としては、現実的で具体的検討を要する最重要課題の1つであるといえる。たとえ、合併特例法の適用が受けられない形での合併であったとしても、前橋・高崎両市、あるいは群馬県央地域における地域力のアップ等、大きなメリットは十分に期待できる。静岡・清水の合併論議がそうであったように、「始めから合併ありき」の議論としてではなく、合併の是非をも含めた形で、現時点で、前橋・高崎両市の合併について真剣に検討することが求められる。その場合、この合併問題は、地域住民に密着した、地域の将来を必ず大きく左右することとなる大変重要な問題であることから、政治・行政レベルのみならず、市民レベルでの活発な論議が必要不可欠である。

### おわりに

第1章において、実態調査を行った都市の中でも、特にフライブルク市と前橋市は、①緑豊かである、②日照時間が国内有数の長さを誇る、③面積がほぼ同規模等、共通点が少なくない。両市が姉妹都市提携を結び、前橋市がフライブルク市の環境政策を導入することにより、“日本の環境首都”を目指すことを提言する。

第2章では、前橋・高崎の合併を題材としたが、筆者としては、前橋市を中心とする群馬県央地域の諸課題の整理とそれを克服するための方策としての合併については、ある程度言及することができたのではないかと考えている。その一方で、前橋・高崎の商圈・生活圏の一体性とその強さを明確に立証するデータを示すことが課題として残された。この点については、今後の更なる研究課題としたい。