

# 災害とまちづくりを考える

熊野市長 河上 敢二



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
財三地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
http://www.mie-jichiken.jp/  
info@mie-jichiken.jp

## (1) 副理事長に就任して

本年6月の総会において、三重県地方自治研究センター副理事長に就任させていただきました。

私は、1998年12月に旧熊野市の市長に就任して以来、14年にわたり市政を担わせていただいています。この間、国と地方の関係は、上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと、大きく転換しました。これを受け政府は内閣府に地域主権戦略会議を設置し、地域のことは地域住民が責任を持って決定するという地域主権改革が進められています。熊野市においても、「参画・協働」をキーワードに「市民が主役、地域が主体のまちづくり」を基本理念に施策を進めており、今後各自治体においては、地域主権の受け皿となるための自治体運営機能の強化が求められています。

当センターは長年にわたり、住民自治の確立と発展のため、地方自治に関する総合的な調査・研究や政策提起などを実践されており、自治体首長としても、その役割に大いに期待しているところです。

## (2) 紀伊半島大水害を経験して

昨年9月3日から4日にかけて日本列島を襲った台風12号は、紀伊半島を中心に一部地域で解析雨量が2,000ミリを超え、市内各地でも総雨量で1,500ミリを超えるなど記録的な豪雨となりました。山林崩壊、河川の氾濫、浸水等により、市内各地の広い範囲において、伊勢湾台風以降、人的被害を除けば旧熊野市、旧紀和町時代を含め、市最大の被害が発生しました。家屋の被害は、全壊19戸、半壊275戸、一部損壊10戸、床上浸水402戸、床下浸水289戸と約1,000戸にも及びました。また、市が管理する土木、農林水産施設を始め、環境、水道、文化教育庁舎等の公共関係施設、農林漁業等の民間施設、さらには家財道具、自動車等を加えると金額にして100億円を超える甚大な被害となりました。

しかしながら幸いなことに、市内では奇跡的にも死者、行方不明者がありませんでした。大きな物的被害の反面、人的被害を免れたことは、台風の影響が大きくなる前から自主的に避難をされたり、各地域の消防団の方々が浸水などの恐れがある世帯に対して、1軒1軒早期の避難の呼びかけを行っていたりしたこと、大きな要因であったと考えており、消防団の皆さんを始め、関係者の方々、市民の皆さんに心から深く感謝しているところです。

また、災害復旧のため、給水活動、廃家財の収集や浸水家屋の清掃等々、様々な面で、国、県、市、町の職員及び労働組合の皆さん、市民の皆さん、ボランティアの方々など多くの皆さんのご支援をいただきました。この稿をお借りして、市を代表し改めて深く感謝を申し上げる次第です。本当にありがとうございます。

今回の災害対策を通して、災害時の行政による支援（公助）には限界があることを実感しました。災害の初期段階では交通や通信が混乱し、地域的には救助活動は限定的でした。災害が発生したらやはり「自分の身は自分で守る」こと（自助）が原則です。日頃から一人ひとりが災害に備える心構えを持ち行動する自助努力に加え、地域で支えあう気持ちと行動（互助）が大切です。「自分たちのまちは自分たちで守る」ため、自主防災組織の活動等を通して日頃から地域住民同士が力を合わせて取り組むことの重要性を改めて認識しました。このように、災害対策においても、自助、互助、公助という観点から、災害に強いまちづくりを進めていかなければならないと考えています。

ところで、熊野市地域防災計画では、「災害が発生し、あるいは発生するおそれがある場合」から「迅速かつ効果的な災害応急対策が実施できるよう」に各課の役割が定められています。しかし、担当部署以外に同計画を理解していた職員はそれほど多くなく、災害救助法の適用を受

け、計画の所掌事務を見て初めて自分の課の役割を知り、慌てて対応するという状況も見られました。結果的に、職員の頑張りにより災害対応はうまくいったと考えていますが、今後、懸念される東海・東南海・南海連動型地震に備えてこの教訓を生かしていかなければなりません。

夜中に大地震が起きたらどうするか、登庁しなければならぬのに家族がケガをしているときどうするかなど、災害の程度に応じた各課の系列による対応マニュアルや職員個人個人のマニュアル等をイメージして訓練を重ね、災害時であつても十分機能が発揮できる市役所を確立していきたいと考えています。

### (3) 地域おこしや雇用創出の取り組みなど

災害対策と並び熊野市の最重要課題は地域活性化の取り組みです。

当市は人口が2万人を割り、高齢化率が37%を超えており、過疎化・高齢化が進んでいることから、働く場の創出を目的とする産業振興が喫緊の課題です。市としては「株式会社熊野市役所」という発想の下、各産業での市民の意欲ある取り組みを支援しつつ、市内で最も大きな組織である市役所がリスクを負って新たな事業起こしを次から次へと展開しているところと見なす。特に、農林水産業や商工業、観光などの地域資源を生かした「輸出」と「集客」の促進を図るため、次の施策に取り組んでいます。

農業では、みかん、高菜に続く特産品として、新姫、熊野地鶏の商品開発と販売を積極的に展開するとともに、温暖な気候を利用し、ハバナ口等の唐辛子やほうれん草、サツマイモの品種であるクイツクスイート、ホシキリなどを新たな特産農作物とする取り組みを始めています。また、「どぶろく」についても新たな特産品として販売を開始しました。

林業では、いわゆる林業の振興のほか、森林オフセットクレジットを関連企業に販売することで得られる資金をもとに森林整備を行う「森林オフセットクレジット事業」、都市部の大学でデザインなどを専攻する学生の協力により、熊野材を利用した「熊野の木」新たな特産品づくり事業」を実施しています。また、年間を通して温度がほぼ一定している旧紀州鉾山の坑道を活用したシイタケ・ハタケシメジなどのきのこの栽培・販売にも取り組んでいます。

水産業では、衛生管理型魚市場の建設、種苗放流や新規養殖魚などの試験養殖、県のバイオトレジャーに認定された「さんま醤油」の販売や漁業後継者育成、さらには、地元活魚の活ジメなど、地元魚の付加価値とブランド力向上の取り組みを進めています。

商工業では、物産展の開催やチャレンジショップを含めた「若者起業支援事業」の実施、中心市街地の活性化などの取り組みを行っています。観光集客では、楯ヶ崎、千枚田、熊野古道など地域資源ごとの魅力向

上策に取り組むとともに、宿泊業者、飲食店、運輸事業者、物販事業者等々、関連事業者が連携・協力し、全市的に「集客倍増・おもてなしアップ」を図る取り組みを進めています。また、中心市街地への誘客・周遊と滞在型観光実現のため4月にオープンした花の窟活性化施設に加え、市の観光の玄関口の役割を担う鬼ヶ城センター複合施設の建設に着工しました。大きな経済効果を市にもたらしているスポーツ集客では、ソフトボールを始め、野球、ラグビー、ソフトテニス、柔道の各種フェスティバル・合宿の一層の誘致拡大にも取り組んでいます。

### (4) むすびにかえて

昨年9月に紀伊半島を襲った台風12号によって熊野市は甚大な被害を受けました。被害を受けた道路、橋を始め、生活するうえで欠かすことのできない社会基盤・施設については復旧・復興対策を急いでいます。また、近い将来発生すると予想される東海・東南海・南海地震に対し国・県の予測などを参考にしながら、市をあげて「生き抜く」ために必要な事業に取り組んでいます。東日本大震災以降、市民の皆さん一人ひとりが「自分の命は自分で守る」という強い思いを持つなど防災意識が高まっていることから、市民の皆さんと協働し、地震・津波や豪雨などの自然災害に強いまちづくりを推進しているところと見なす。

一方、過疎化・高齢化が進む当市では、若者の定住は必要不可欠なものであり、産業振興を通じた働く場の創出が市政の最重要課題だと考えています。平成25年度には、熊野市まで高速道路が開通する予定となっており、まさに、今が市の活力再生の正念場であり、高速道路の開通という大きなチャンスに逃さないという強い意志の下、各事業の取り組みを強く進めています。

また、「超・超高齢社会」のなかで、市民の皆さんが健康で元気に毎日を過ごしていただくため、健康づくり事業や福祉の向上も重要課題と位置づけています。

市ではこのような施策を実施するため、近年財政面で大型予算を編成しており、総合計画に謳う「豊かな自然と歴史の中で、人がかかやく、活力と潤いのあるまち・熊野」の実現に向け、熊野市あげて全力で取り組む決意であります。

### プロフィール

熊野市長  
河上 敢二  
かわかみ かんじ



1956年7月18日生まれ  
1998年12月熊野市長に就任  
以降2期にわたり熊野市長を務めた。  
2005年11月1日南牟婁郡紀和町と合併し、新熊野市発足。新市長として就任  
(現在2期目、通算4期目)  
2012年6月三重県市長会長就任(2度目)



# 第27回 自治総研セミナー

## 「大都市」が問いかけるもの

### — 今後の自治制度のあり方を探る —

主任研究員 上野 督

2012年9月5日～6日に開催された第27回自治総研セミナーに参加しました。

第1日目、主催者挨拶として公益財団法人地方自治総合研究所長 辻山幸宣氏より挨拶の後、早稲田大学政治経済学術院教授 小原隆治氏より「大都市制度の歴史と論点」と題し、主に都区制度の歴史について講演があり、後半は「大阪府市で起きていること」と題し、大阪市政調査会事務局長 別当良博氏より大阪都構想を見据えた大阪市の現状と課題について講演が行われました。

第2日目は、3名の方による講演がありました。まずはじめに「地方制度調査会での議論～大都市制度をめぐって～」と題し、首都大学東京大学院社会科学部教授 大杉寛氏より第30次地方制度調査会における審議状況や大都市制度の抱える課題などについて講演がありました。その後「都・区の財政調整～財政調整の条件」と題し、公益財団法人地方自治総合研究所非常任研究員の菅原敏夫氏より都区制度について財政面からの視点による講演及び、「都政改革から自治制度を考える」と題し、山梨学院大学法学部教授 今村

都南雄氏より講演がありました。

### 「大都市特別区設置法」

「大都市地域における特別区の設置に関する法律案」が国会にて成立されました。この法案は、いわゆる「大阪都構想」でも示していますが、道府県の市町村を廃止し、現行の市町村よりも権限と財源を移譲した特別区の設置を可能にする法案です。具体的には、道府県における（東京都以外の地方公共団体の）人口200万人以上の政令指定都市や、合わせて200万人以上の人口を有する市町村を、道府県と関連市町村の合意のもとで廃止し、特別区を設置することを目的としています。しかし、この法案は、大阪都構想のなかで成立しましたが、大阪府に特化したものではなく、一連の連続ささえ踏めば、他の道府県にも適用されることとなります。

では、実際に地方公共団体において特別区が設置されることによるメリットはどのようなものがあるのでしょうか。ひとつは、特別区には公選の区長・区議をおくことができ、従来の市町村よりも広範な権限を移

譲することができそうです。そうなることでそれぞれが市町村とほぼ同格の自治体となり、より住民に密着した細かいサービスを提供することができそうです。また、区民税などの独自徴収や予算編成もできるようになります。つまり、地域の実情に応じて、国ではなく地域自身の手で、地域の運営に関する意思決定を行うことができるようになるのです。

しかし、デメリットもいくつか考えられます。例えば、議員や議会が増加することによって議員報酬の総額や議会にかかる予算が増加することが予想されます。また、一方では自治体が増加することで施策の整合性が取りにくくなるなどの指摘もあります。そして、今回の法案の特徴の一つとして、新しくなった自治体の名称に「都」と称することができないという点があげられます。

### 「大阪都構想について」

このように大都市特別区設置法には様々な論議がなされています。では今話題となっている大阪都構想について最大の目的はいったい何なのでしょう。今回のセミナーでは、現在の東京都の抱えている問題に加えて大阪府市の今後の展望を比較するような形で進められました。

大阪が抱える最大の課題は、同じ地域の中に司令官（知事と市長）が二人いて政策の方向性が違う点です。いわゆる二重行政の解消です。日本

の経済を支えていると言っても過言ではない「大阪」。府と市が一九となれば、国に対してもかなりの影響力が期待できます。また、二つの重複する事業を一元行政化することで無駄が省けると言われています。具体的にはそれぞれの事業の住み分けをはっきりさせるといふもので広域的な事業は「府」側が、身近な住民サービスは「市」側が行うといった役割分担の明確化を掲げています。もう一つの大きな目的としては、特別区設置による住民サービスの向上です。現在の大阪市の組織体制（区役所の組織）では住民サービスに限りがあります。そこで新制度が適用されれば、各特別区で受けられるサービスはこれまで以上のものになるでしょう。

これらが大阪都構想における代表的な目的でありますが、実現にあたっては様々な課題が考えられます。



「都・区の財政調整～財政調整の条件」菅原 敏夫氏講演

## 第3回 災害復興支援活動研究会 を開催しました

2012年8月23日(木)

第3回災害復興支援活動研究会を開催しました。

研究会第3回目は「ボランティアコーディネート・社協の役割」ということで、災害時における社会福祉協議会の活動について議論しました。

今回は、三重県社会福祉協議会 山崎 和彦様、松阪市社会福祉協議会 青木 大輔様、紀宝町社会福祉協議会 堀切 貴子様をゲストとしてお招きしディスカッションを行いました。



今回のセミナーでも菅原敏夫氏より題材として挙げられた「都区財政調整制度」の問題があります。現在、東京都でも「都」と「区」の間では財政配分を巡る交渉が尽きません。もし仮にこれが「大阪」に適用されればどうなるのでしょうか。本来、格差を是正するための制度にもかかわらず、交渉力の小さな自治区ではますます格差が広がる可能性があります。また、大阪市では住民に占める生活保護者の割合のうち最も高い地区と低い地区とでかなりの差が生じています。(福島区14.2%に対し西成区23.47%) ※大阪市ホームページ参照 このため、財政調整が不十分だと財政力によっては、行政サービスの水準に差が出る恐れがあります。

特別区設置による新しい区割りに関しても慎重に取り扱う必要があります。いくら区役所のサービスが充実したからといって窓口が遠くなったり、役所が減少したりすれば住民からの不満の声が上がる可能性があります。今回の法案は運用次第では、少なくとも合理的な大都市制度と大都市内の地方分権について状況を大きく改善できる可能性を秘めていると感じます。今後、自治体については、この法案を活用するにあたり住民本位の行政サービスの充実を大前提に、慎重に検討を進めるとともに、住民が得られるメリットを十分理解してもらえよう対応していくことが重要だと考えます。

研究員の本棚

## 地域公務員になろう

今日からあなたも地域デビュー!

公益財団法人 日本都市センター 編/ぎょうせい

地域公務員  
になろう

今日から  
あなたも  
地域デビュー!



「公務員としてどこまで地域の活動に参加していくべきなのか」これは、私が市職員として採用されたときに抱いた疑問であった。地域で様々な活動が行われていることは何となく知っているが、その活動の中には地域から行政に対して要望をするということも少なくない。「公務員」という立場で地域活動に参加したときに、地域と行政との板挟みになってしまうのではないかと不安があり、地域活動の大切さは分かるが参加には踏み出せないという状態であった。

最近「職員は地域での活動も積極的に行うべき」という方針が示されている自治体も多く、地域活動に参加する公務員も増えているようである。私たちは公務員であると同時に地域住民である。公務員としての仕事だけでなく、ひとりの住民として地域活動に参加することは、仕事においても生活においてもフィードバックできることが多いのではないだろうか。

しかしながら、公務員が地域活動から少し距離を置いているという現実もあるのではないかと。その理由として、人員削減による業務多忙のため時間的余裕がないということもあるが、私が採用当時に抱いていた、「公務員」という立場で地域活動に参加することへの不安もあるのではないかと。

本書では、公務員が地域活動に対して抱く不安などをいかにして取り除くかを提案し、地域のためだけでなく自分自身のために地域活動を行うことを推奨している。ここで定義されている「地域活動」は、自分自身の自由な時間を利用して行う活動である。そのため、その活動はできる範囲で自分のやりたいことをやれば

良いという考え方のもとで、公務員が仕事を離れて「ひとりの住民」として自由に地域活動に関わることが重要であると述べている。

ひとまとめに「地域活動」といっても、その内容は様々である。地元自治会での活動から、広域的なNPOでの活動など、内容や範囲は多岐にわたる。長く続けるには、多岐にわたる活動の中から自分自身がやりたいことを選び、なにより楽しんで活動をするということである。

私自身、数年前にとあるきっかけから地域活動に参加する機会をいただき、現在もできる範囲で続けている。決して大きな活動ではなく限られた範囲での活動ではあるが、いっしょに活動するメンバーには「公務員」ではなく「ひとりの住民」として受け入れてもらっており、不安を抱く必要はなかったのだと感じた。こうした意識の違いは、調査によるデータとしてもあらわれており、本書の中で紹介されている。

地域活動を行うこと自体は決して強制されるものではない。「個人」として関わる活動だからこそ、自由に好きなことに取り組んで続けていける。もし、地域に飛び出す一歩が踏み出せずにいるのなら、あくまで職務外の「個人」としての活動としてとらえ、力を抜いて参加してみるといいかもしれない。もちろん、自治体側にも、より多くの職員が地域活動に参加できる環境づくりを行うことが求められる。

(主任研究員 森本 智也)