

第5回高知県市町村合併推進審議会（審議概要）

日時：平成18年2月14日（金）13:30～16:30

場所：オリエントホテル高知「松竹の間」

審議

1. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

事務局説明

1. 長期的に見て望ましい基礎自治体のイメージ（案）

- ・ これまでの審議経過をとりまとめ、各委員からいただいた発言をもとに整理した。
- ・ ゴシック体の部分が、各委員からのご発言であり、各項目の四角囲みが結論ではないが、まとめのもの。
- ・ 整理の仕方や発言内容について確認いただき、意見ををお願いしたい。

資料を簡単に説明すると、

現状及び将来見通しについての主な認識（P.1）

望ましい基礎自治体をイメージする時期（P.2～3）

- ・ 長期的に見て望ましいとする「長期」のイメージ

全体としては、人口構成に着目した高齢化率、あるいは道州制といった要因から、2020～2030年頃を望ましい自治体をイメージする時期と集約できると考えられる。

- ・ その望ましい自治体づくりに着手する時期

全体としては、長期をみすえた県土づくりあるいは市町村財政の状況や、人口減少・高齢化の動向、合併市町のまちづくり計画などを総合的に考慮し、2010～2015年に新たな自治体としてのスタートを図ることが望ましいと考えられる。

長期的に見て望ましい基礎自治体のイメージについて、各行政分野や生活圏域ととらえた場合の視点から整理（P.4～13）

これらを踏まえた人口規模・面積について分析（P.14～16）

広域自治体を運営する場合の重要なポイント（P.17～19）

- ・ これらは大事な視点なので、今後具体化していくための手法や仕組みについて、4月以降に議論してもらいたい。

2. 他県の合併構想案の状況

- ・ 現在、30の道府県で、合併推進審議会を設置
- ・ その中で、1月末現在で各県に電話等で確認し、合併新法期限内の合併構想という視点で構想を考えているのは6県
- ・ 長期的な視点で議論されているのは4県

- ・ なお宮城県と山梨県は、本県と同じように、合併新法期限内と長期の両方の構想を作成する方向と聞いている。
- ・ いずれの県でも、平成18年3月で一区切りにするのではなく、今後もさらに再編を進めていく姿勢がうかがわれるのが特徴的。
- ・ 面積についても、1,000km²を超える広範な合併もかなり出ており、市町村数も相当少なくなる方向。

3. 四国3県の状況

- ・ 香川県は、この2月議会で審議会設置条例案を出す予定
- ・ 徳島県、愛媛県は、審議が始まったばかりだが、新法の期限内を対象期間として方針をたてる見込み

4. 追加配付資料

- (1) 2/9の「人口減少・少子高齢化を豊かに生きる県民フォーラム」で配付されたパンフレット
 - ・ この資料には、市町村別の高齢化率の変化や小学校児童数の変化などが、わかりやすく掲載されている
- (2) 第1回審議会で配付した「基礎自治体のあり方の研究における想定モデル」
 - ・ 組合せの議論の際の参考にしていただくため、想定モデルの区分に沿った人口推計も添付
 - ・ 2005年の人口は、昨年末の国調の速報値としたため、2000年の国調ベースで作成された2010年以降の推計値とは、若干の不一致はあるが、全体の傾向は見えると思う

(根小田会長)

- ・ 資料の13ページの(3)「基礎自治体を生活圏域ととらえた場合の視点」までが、これまでの議論の要点整理。(4)の「人口規模や面積」は、これらを踏まえたうえでこれからの基礎自治体のあり方を考えるときにどうなるかということ整理し、(5)の「広域自治体を運営する場合の重要なポイント」では、自治体を広域化したときに考えておかなければならない点をまとめています。
- ・ 他県の合併構想素案の状況の資料で、宮城県、山梨県、山形県、埼玉県の将来とはいつ頃か。

(事務局)

- ・ 各県に照会したところ、「宮城県は設定時期は示さない」、「山梨県は10年後がめど」、「山形県と埼玉県の時期については、今後審議するので決まっていない」とのことであった。いずれも共通している時期はないので、「将来」と整理させていただいた。

(根小田会長)

- ・ 今日の資料の「長期的に見て」というのは、この「将来」と同じであり、将来的にどれくらいの規模の基礎自治体とするのかを議論してもらいたい。それに行くプロセスとして、平成22年の法期限までにどうするかということは、次の段階の議論になると思う。

(事務局)

- ・ 3月くらいまでに、2020～30年くらいの長期構想を議論していただき、なお各市町村長

の意見等も踏まえて、最終のものを固めていただいたとき、次にそこに至るまで、この5年間、あるいは、その先をどうしていくのかを秋くらいまでにご議論いただけたら、というのが事務局の考え。

(根小田会長)

- ・長期的に見て、基礎自治体の規模、人口、面積も含めて地域的な組合せをどういうふうにかえていくかということについて、視点を事務局が整理している。資料も参考にさせていただきなから、長期的に見て望ましい自治体の規模等を考える際に、こういう観点で考えるべきだとか、こういうところが足りないとか、そのような意見があればお願いしたい。

(坂本委員)

- ・今まであまり出てきていなかったし、ここで議論を深めるのが適切であるか分からないが、昨日、ITに関する県の会議もあった。IT社会の着地点として2020～30年頃を視野に入れたとき、ITがどういう姿になっているかを想定しておく必要がある。
- ・行政の基本機能には、「たてわり」の部分ともう一つ「くしざし」の部分があり、広い意味では道路などの社会インフラのハードの問題と、市町村は一つになっても各地区地区の拠点の機能は残していくというソフトの部分がある。ITはハードとソフトの両面にまたがる「くしざし」の部分になると思う。
- ・2020～30年頃には、役場に行かなくても色々できるようになっているかもしれない。例えば住民票や印鑑証明などのやることは残っていても、役場にいかなくてもよいという手段の変化がありうる。そういう状況もベースとして発想していく必要がある。

(根小田会長)

- ・今の問題は、小中高の学校教育においてITのリテラシーがどこまで身に付くかということにも関係してくると思う。

(荒田委員)

- ・答申のひな形としてまとまっていくとしたら、一つ気になったのは、「県と市町村の役割分担」についてである。今、現在の「県と市町村の役割分担」として想定されているものを2020年まで固定的に考えておく必然性があるのか。
- ・今回の構想は、市町村で政治的立場を担っている皆様方には、大変悩ましい判断をお願いすることになる。市町村が一次合併から時間も経っていない中で、二次合併へと踏み込んでいただくときに、「県も相当変わるというイメージ」を突っ込んで、載せておくべき。そうでなければ市町村に対しても説得力が生まれてこない。
- ・普通は、県には県、市町村には市町村の役割があると説明されるが、私の知る限り、橋本知事の政治姿勢として、地域の課題に対応していくには、県・市町村に分けることはどうでもよくて、対応できるところが課題を解決していくことこそが高知流の地域経営のあり方であり、そのユニークな施策の一例が地域支援企画員。
- ・2次合併の主役はあくまでも市町村であるが、県が一緒になって高知県全体を変えていくんだという意識を持って、答申を打ち出していくべき。

(川村委員)

- ・中山間地域の首長の経験から、高知県の場合、南北問題、川上と川下をどう結ぶか、が大きなテーマになる。
- ・川上から川下へ流れてこいという受け皿的なものではなく、「山へ通う」という発想を入れておくべき。
- ・川下を守るためには水源地である山を大事にしていく必要がある。宮城県の漁業組合の取り組みでは、「森は海の恋人」というキャッチフレーズのもと、植林や間伐等を行い、水を守っている。
- ・都市の住民は、食料やエネルギー、環境に負荷をかける生活をしているので、水の浄化や環境の保全に向けて、「山へ返す」「山に通う」「山で暮らす」発想が必要。
- ・将来的には、高知市と嶺北が一つになると考えた場合、水源地を大事にするという発想を基本的に持たなければならない。
- ・前回の審議会で、高知市の選挙区からもうこれ以上県議員を増やす必要はなく、過疎地域からの代表を増やすべきだと述べたが、そのことが結果的に高知市民の生活を守ることにつながる。中央へ中央へという発想では必ずしっぺ返しがある。そういった発想が全体の文脈に流れなければならぬ。

(松本委員)

- ・今日の資料の中で、山梨など他県の状況を見て驚いたが、県の制度も併せて議論がされているのか。
- ・荒田委員の意見に全く同感であり、県が今後どうなっていくのか、2次合併を考える場合には、明治以来の国・県・市町村という3層構造をどう変えていくのか。日本の行政組織を洗濯するくらいの提言をするべきである。
- ・道州制の知識については、私どもでも地方制度調査会の答申程度しか知らない。住民にとっては、国・県・市町村の3層構造や国の行政組織などについては、あまり詳しく知らないので、2020～30年くらいにどういう行政組織がいいのか、というイメージトレーニングができないだろうか。四国の国の機関・道州制の資料が欲しい。
- ・3層構造の構造改革については、行政組織として見た場合と、行政機能で見た場合とで、どういう方向性、やり方があるのか、考えていく必要がある。

(根小田会長)

- ・川村委員の発言は、市町村の組合せを考える際には、流域圏を考えなければならないことだと思う。
- ・もう一つには、広域の自治体を作った場合の地域内自治にも関係があると思う。
- ・松本委員の発言に関して言えば、将来の大きな自治体を考える際には、道州制の議論が煮詰まっていく可能性がある。その点も少しは考慮に入れておかなければならない。

(片岡委員)

- ・福祉の面から考えると、国の施策は、朝令暮改でしょっちゅう変わる。厚労省にしても国交省にしても制度がすぐ変わり、国民は右往左往している。自治体でも介護保険、成年後見、支援費など各制度の施行、地域福祉支援計画の策定など問題が山積し、平成18年度は地域包括支援センター設置が厚労省から示され、県も市町村も振り回されている。

- ・ライブドアの事件をみてお金万能主義で世の中がおかしいな、と疑問を持つ国民も多いはず。
- ・高知らしさ、土佐らしさ、将来どういう高知県でありたいか、どういう四国でありたいか、大きく言えばどういう日本でありたいか、にもつながってくるが、そういうことをじっくり考えるうえで、教育が一番大事。
- ・思いを持っていても、なかなか自分ではできない。こういう場で、高知の将来像を作り上げていく議論を深めるべきだと思う。

(事務局)

- ・県のあり方も、基礎自治体が変われば当然大きく変わってくる。地方制度調査会では、一定の道州制のあるべき姿について、いくつかの選択肢が答申で出される見込みであり、また、経済界を中心に道州制の動きも活発化してきている。昨日も広島で道州制のシンポジウムが行われ、中国州構想を研究している。
- ・一般的には、道州制というのは、国の方では、国の出先機関を含めたもの、あるいは都道府県合併的なものの考え方であり、一方、経済界では地方分権的な考え方がある。いずれにしても、今後議論が進んでいくと思う。
- ・また、北海道を道州制のモデルとする法案が国会に提出されるとも聞いている。
- ・基礎自治体の姿が見えてくれば、4月以降には県の役割もこうあるべきだといったことについて、できればご議論いただきたい。

(企画振興部長)

- ・今後道州制、分権の動きがどうなるか、現時点では明確に示すことはできない。
- ・世の中は地方分権を進めていく方向にあることは確か。国のスリム化のための三位一体改革、道州制にならないよう、全国知事会を中心に、地方制度調査会などの議論を見守っているのが現状。
- ・市町村合併が進めば、県の調整機能は縮小し、道州制により県はなくなるというのが一般的。
- ・これから先、住民の生活を支えていく行政サービスを維持していくためには、どういった基礎自治体でなければならないかをご議論いただきたい。当然、国と県の役割も同時に考えていかなければならないが、国の役割、県の役割はまだまだ不透明である。

(山本委員)

- ・坂本委員の意見に付け加えるようになるが、自分の仕事を通じて思うには、現在ではインターネットがあればどこでも仕事ができる。登記書類の閲覧はインターネットで行っており、登記所に行く回数は10分の1位に減っている。
- ・思っている以上にインターネットの普及が進展し、電子認証等もどんどん始まっている。生活の大きな柱と考えざるをえない。
- ・光ファイバーなどのインフラ整備を民間に任せていると過疎地は取り残される可能性がある。電気代や水道代もどんどん民間にという流れがあるが、それは川下から川上へ引越す際の不安材料の一つ。自分が引越すを考える際の限界は、いわゆる「人口のダム」と言われる今の町村役場の周辺10分位の場所であり、そこなら、インターネットも保証されるだろう。
- ・将来道州制になろうとも生活する市町村という単位はなくならないと思う。インターネット抜きでの生活はできないので、県にはインターネット環境の保証等の施策をお願いしたい。
- ・広域化のもう一つの不安は、「ものを運ぶ」こと。馬路村の成功もインターネットと物流の成果

である。

- ・当初は、小さい範囲がよいと思っていたが、物を運んでくれるといったサービスが確保されるのであれば、広い範囲の自治体でもよいと思う。
- ・役場の職員の資質もあげて、効率よくインターネットサービスを。

(坂本委員)

- ・高知のような中山間地域では地上波デジタルが映らないという話をよく聞くが、慶応大学の先生の話によると、国としては中山間でもどこでもできるようにするとのことである。
- ・インターネットにしても技術的には無線等を利用してやることも可能であるので、中山間部でも山本委員のご懸念のようなことはないだろうと思う。ただし、都市部とは時間的な遅れが出てくるとは思う。

(楠瀬委員)

- ・役割分担は、今のところ市町村・県・国の3つであるが、例えば、医療福祉関係と地域おこしというレベルのことについては、総合的に話さなければならないことも出てくる。
- ・具体的にいえば、都会の方の話になるが、自宅で安心して暮らすのが難しくなった高齢者にはグループホームや病院に入ってもらい、空いた家を若者に売ったり貸したりするといったことが実際行われていると聞いた。こうした「住み替え」は、アメリカやカナダでは一般的に行われている。家族数の変化等に合わせて、合理的な「住み替え」が行われれば、家を手放す際に価値を落とさないため、維持管理や景観保全にも取り組み、街づくりにもつながり、よりよい循環が生み出される。
- ・土地を担保にお金を借りていることもあるので、そのまま日本には当てはまるとは思わないが自治体によっては、高齢者の「住み替え」により、団塊の世代の受け入れ等にもつながる。こういうことを考えていくのが県の役割。
- ・徳島では、高速・橋の開通により京阪神から人が来ると考えていたら、徳島の人が多くが関西に買い物に行ってしまう、寂れてしまったと聞いている。地場産業を活発にし、万全な拠点地域を作るなどのことをしっかりやっておくことが大事。道州制により高知が高知でなくなるときに備えて、基盤整備については、県として総合的な目を持ってやっていくべき。

(松本委員)

- ・広域的な自治体を想定する時、自治体の広域化に伴う住民の不安に対しては、県民、住民からの視点を忘れないようにしていかなければならない。なんでそういう議論になったのか、なぜこうあるべきなのかをきっちり整理していくべきである。そうしないと県民の理解を得にくい。そういう視点で進めなければならない。
- ・この審議会では、各職域団体、職能団体からも意見を聞いてみる必要があるのではないか。

(根小田会長)

- ・県民の方に理由を分かりやすく簡単に示すことは大切。
- ・職能団体、職域団体からの意見聴取についても、各分野の方から意見を聞いてみたいと思う。

(川村委員)

- ・「教育」のところでは、家庭の子ども数が増えている中では、家庭の教育機能が果たされにく

いということがある。一人っ子ではやはり「甘えっ子」になる。2人兄弟では「慣れ合い」になる。3人くらい兄弟がいて初めて社会が生まれる。

- ・現在の核家族化の中では、そうした子どもの社会が生まれづらいということをつえたうえで、学校教育をどうするかということに結びつけてもらいたい。
- ・幼保の一元化は避けて通れない問題。0～5歳児は、旧土佐山村では保育所、旧鏡村では幼稚園で預かっていたため、高知市に合併してから担当課が違う状況。これは国の縦割りの弊害。就学前教育はもっと重視されるべき。3～5歳の教育を義務教育化し、中学校を義務教育から外すということくらいも考えてはどうか。

(西森善郎委員)

- ・市町村合併を追いつめられた議論ではなく、主体的な議論にしていかなければならないと考えている。少なくとも教育にあってはそうだ。
 - ・第1回の会で荒田委員が言われた、「東京サイドで見れば、80万人を切った高知は、オール高知」という発想は非常に印象に残っており、よく引用させてもらっている。教育関係の集会で荒田委員の話をしてみると、最初に驚いた顔をするものの、しばらくすると大体穏やかな顔になる。揺れながらも、そういった発想もあるのだな、ということに気付いているのだと思う。
 - ・学校の統廃合の問題も含めて、追いつめられてから仕方なく合併するというのでは子ども達に対しても失礼になるので、そうしたことも踏まえて、3つの視点で話をさせていただきたい。
市町村合併の論議において、今以上に教育の視点を重視することが時代の要請。
 - ・ある小規模校の校長さんに意見を聞いた際、3～5人になっても守っていくんだということになれば、学校は残っても子どもの社会は残っていないのではないかと、との話があった。
 - ・具体的には20人を切ると子ども同士の絡みあう状況は極めて少なくなる。いずれ子ども達は社会に巣立っていくのであり、出会う人間の数だけ生き方があり、人間が社会で生きるためには、様々な価値観をすり合わせながら生きていくことが必要になる。これは、「人間知」という言葉で置き換えてもいいかもしれない。
 - ・学校は実社会の縮図であり、学び会い、励ましあい、麗しい人間関係を体験する一方で、摩擦やすれ違いから自分の身の置き方や対処の仕方を学ぶ場所でもある。人間の数に比例して「人間知」が向上することから、大勢の中で子どもを育てていく視点も大切である。
- 子や孫のことを考えた次世代育成を大事にした合併であるということ。
- ・合併においてどの次元で学校教育を考えるのか。基礎学力の定義については、少々学校規模が小さくても問題はないが、広い意味での人間形成の面では、座学では学べない人間として生きるための知恵が一層これから先の社会では必要となる。
 - ・「学校が消えると地域の火が消える」とよく言われ、心情的には理解できるが、教育者としては、子どもの自立を目指す学校教育を大事にしなければならない。合併を契機として新たな教育のステージを構築することが、結果として、生まれた地域を守ることにもつながる。
 - ・今の学校を維持するという発想では、今は守れても次の時代はもう守れないと思う。合併が教育をよくするというビジョンと方向を示さなければ住民の理解は得られないと思う。
 - ・他の領域とは違い、教育は維持ではなく、常によりよいものを志向する必要がある。
- 子どもの数が増えたときに学校がどう変わっていくのかという視点。
- ・どれほど優秀な校長、教員がいても1対1の関係では、子どもにとって人間が生きるための知恵を学ぶのは難しい。小さい地域では、比較的同質の価値観を持つ集団となり、多様

性が薄くなる。子どもを好意的に見ることが多い、大人対子どもの関係と、子ども対子どもの関係とは違う。実社会では、周りが好意的に見てくれる人ばかりとは限らない。

- ・南国市内の小規模特認校で、本来なら14～15人のところが今は40人になっているところがある。児童数が少ない時には、キャッチボールはできたけれどもソフトボールはできなかった。しかし、特認校になり、児童が増えたことによって、ソフトの試合やドッジボールができるようになった。スポーツを含めてチームを作ることができるようになったということは、子ども社会にとっては激変といえる。
- ・また、特認で入ってくる子ども達はその地域の文化やつき合い方を学ぶ必要がある。一方、そこで育った地域の人達は、特認で入ってくる親の考え方や子ども達を受け入れるため工夫をする。
- ・学校の教員と子どもの関係ではどうやっても学べない、生活からでしか学べないことがある。そのためには、一定の適正規模、いわばソフトボールでいうと2つのチームに分かれる程度の20人くらいの人数がいる。集団で育つ環境としては、それくらいから上が望ましいと言われている。

(根小田会長)

- ・合併を契機として学校の統合・再編が進むことは、適正規模という観点でみると、悪いことばかりではなく、メリットもあるということだと思う。

【休憩後再開】

(根小田会長)

- ・長期的に見てどういう組み合わせに持っていくのがいいのか、地域、人口、面積を思い浮かべながら、皆さんのご意見をいただきたい。

(川村委員)

- ・私たちの頭の中には県域というものがあって、市町村の組み合わせを考える時にも自然に県域を考えてしまいがちだが、道州制なども視野に入ってきている現在、それでは狭いと思う。
- ・例えば、安芸郡内で1時間以内で社会的なサービスが満足できるエリアを考えると、安芸郡1つは難しい。県域で考えると、東洋町をどうするのかという話になる。また、例えば、高岡郡では梶原町は単独で行こうとしているのではないかと、あるいは、北の方を向いているのではないかと、という話がでてくるかもしれない。そういうことを考慮すれば、県域を中心に考えると難しい。
- ・東西より南北のつながりを考えるべき。高知市は、嶺北地域をどう考えていくか。山間部を含んで流域として成り立っていこうというのが、標準的になっていくのではないかと。
- ・21世紀の行政課題は、水。人口を賄うだけの水源地をどう確保するか。例えば、高知市33万人なら仁淀川は欲しいというのが自然のなりゆき。あるいは、嶺北地域の水も1/3来ているから、嶺北も含めて考えていかなければならない、といった考え方が自然ではないかと。
- ・鳥取県と島根県の合併後の状況を視察に行った。鳥取では8つの地域が鳥取市に合併して大きな市域が発生した。人口20～21万人で面積は高知市より広いが、そこでも流域という結びつきの中で合併を進めていると感じた。
- ・東西というよりは、南北といった発想で考えてみてはどうか。県域で考える発想は、道州制と

は合わないのではないだろうか。

- ・合併構想の組み合わせは、「案」として出すよりも「例」として出すべきではないか。

(坂本委員)

- ・審議会では、今日の議論をしているのか、15～20年後を議論しているのか、という点を常に意識していかなければならない。その中で、新しい市町村のあるべき姿を想定していかなければならない。
- ・「答申」という形より「提言」や「提案」として示すのも一つの方法ではないだろうか。例えば、土佐経済同友会でも行政に対して提言をおこなっているが、その内容は全てにバランス感覚を取っているわけではない。ある部分をクローズアップして提言するというスタイルを取ることもある。
- ・この審議会も行政の枠内でやっているのだから、バランスを欠いてはいけないという面はある。ただ、第三者的な意見を入れてバランスを重視しすぎてしまうと、特色のない既存の自治体の画一的な総合計画と似たようなものになってしまう。意味のある提言をしようと考えれば、大きな方向を出して重点思考で考え、批判覚悟である程度焦点を絞っていかねばならない。全方位外交は無理。
- ・コンセンサスを得なければいけないと思うのは、市町村合併に関するキーワード的なもの考えること。県域も大事。香川県は徳島県や愛媛県と平面でつながっており、色々と悩む要素があるが、高知県は幸か不幸か四国山地という物理的なバリアがあり悩む余地がない。道州制が進めば、最初にその他大勢になる地域である。「高知県域」として物理的なエリアとして考えていくのが第一義。東洋町や梶原町は余談として残しておいていいのではないか。
- ・一方、「山に住まう」という選択肢をどこまで本音で真剣に考えていくか。国論として地方が自立しろという論理があるので、山にインフラ整備をするのに、一人当たりどれだけの投資額がいるのかという冷静な議論もしていかなければならない。
- ・市町村合併を考えていくうえでは、冷たいようだが、客観的な尺度というものが必要。ひとつは、「財政面で何とかいける」という、ある程度プライマリーバランスがとれる人口規模はどれくらいなのかという視点。もうひとつは、常識的な生活圏、アクセシビリティの視点。この2つから考えていけば、ある程度アバウトな枠組みというのは自ずとできるのではないだろうか。ただ、それまでに何をするかといった議論も必要である。
- ・物理的に自立するのは不可能な地域もあると思う。合併という手段がある一方、直轄統治という選択肢があってもいいのではないだろうか。

(荒田委員)

- ・議題として二次合併の理念もあがっているが、私にとっての二次合併の理念は明確で、合併論議を今回で終わらせることである。
- ・合併協の職員が倒れた、自殺した、入院したという、つらい騒動を何回も繰り返すことは間違っている。その騒動を何回も繰り返してはいけない。二次合併でゴールインするというのが一つの考え方である。
- ・そういう視点で見ると、おのずと考えていくことは限られる。資料「他県の合併構想案の状況」の鹿児島県は、49を40に予定しているが、2020年、2030年を見すえた時は三次合併を迫られることになる。高知は三次合併を避けるべきである。
- ・昭和の合併を経験している世代がほとんど残っていない現状から考えれば、住民一人一人にと

- っても、市町村合併は一生に一度で済ませることが正しい選択ではないだろうか。
- ・国と地方の財源関係や三位一体改革も確定的なものが見えない中で、市町村合併を進めていかなければならないというのは一種のギャンブルに近いともいえる。長期的イメージとして考えるのであれば、一変に最終ゴールを目指さないといけないというのが私の考えであり、かなり大きな枠組にならざるを得ないと思う。
 - ・県内を6つに区分したのが一次合併の要綱であった。これは、行政圏、商圈、生活圏、通学圏ですでにこの実態があったため、53はあくまで政治や行政の枠組み。そういう面では、3つの区分というのはほぼ半分出来ているわけで、今回の合併で一挙に決着をつけようとするれば、3区分か1区分でないとい何十年といった単位には耐えられない。
 - ・なぜ、3区分かということの説明することは極めて難しい。例えば鳥取県も将来的には3区分と考えているが、これは東部の鳥取市、西部の米子市を拠点として、両端で中部を支えていくという考え方である。
 - ・高知県の場合は、中心部にある高知市がリーダーとなっていくべきだが、両端が弱い。飛躍した発想かもしれないが、東西が成り立っていくことを前提と考えるならば、県庁を二つに分割して高知市と東高知県、西高知県とする考え方も一つ。
 - ・また、そこまでの構想を無理に作るぐらいならば、むしろ、高知県は1区分として考えた方がゴールは近いかもしれない。県と全市町村と県民が一丸となって、安定的で持続的な役割分担を築いていけるかという議論がないと、枠組みの議論にはなかなか行き着かない。

(島田委員)

- ・高知県が一つという発想も大切だが、その時の地域づくりを考えると「東はどうする」「西はどうする」ということになって、いくつかの区分で地域づくりを考えなければならなくなるのではないか。
- ・現在の市町村より広いエリアで新しい地域づくりを考えていくのが、今回の合併の一つの要素だと思うし、1時間程度で核となる都市に通うことができる6区分が私は妥当と思う。
- ・これまでの審議会資料でも、この規模であれば、財政力、生産年齢人口、行政組織力はかとなっている。また、重要な問題ととらえている教育に関しても、例えば、安芸広域で小中学校を5校ずつ持てるので、どう配置して地域の維持や活性化につなげていくかということを考えることもできる。高知県を一つにしてしまうと、同じ区分けの作業がまた必要になると思う。

(宮脇委員)

- ・たくさんに区分けするのは何も変わらない気がする。天気予報のように東部、中部、西部の3区分で良いのではないかと思った。また、荒田委員の意見を聞いていると1区分でもできるのかなと思う。ただ、そうなった時の行政面でのメリット、デメリットを明らかにしてもらわないと判断しようもない。もし選挙で投票するのであれば、1区分に入れるかもしれない。

(松本委員)

- ・自治とは「ニアガバメント」。住民のために何をどうするのかということが基本で、組織論と機能論に分けて考える必要がある。
- ・一次合併の議論をしていた当時は、広域とか組織論で高知県の実態であれば6区分でいけるのではないかと思ったが、実際にはそれすらも実現しなかった。この点をどうとらえるかを委員

の皆さんにも考えてもらいたい。

- ・川村委員の南北・流域で考えるという話もあるが、東部は東西を含めてになるが、そうしたことからすれば、2025年、2030年の最終的な目標は3区分が良いのではないかと思うが、一足飛びには実現できない。目指すべきは、15年程度でまず6区分が実現できるような風土づくりが必要である。
- ・第1次合併の自治体は10年構想を持って、今まさに船出しようとしているところであり、その段階で3区分を出していいのか、危惧する。
- ・ターゲットは2025～2030年であるから、道州制を踏まえれば3区分が望ましい姿である。道州制が進んでいけば、県がなくなれば1区分になるかもしれない。ただ、現状からすれば、3区分では距離が遠すぎて現実的でない面もある。
- ・一次合併の時になぜ6区分が実現できなかったかという反省に立ってスタートしていく方が、望ましい姿が出来てくるのではないか。

(片岡委員)

- ・先日の四国4県知事会議を見て感じたのは、愛媛県の道州制をにらんだ考え方。高知県は埋没してしまうのではないかと危惧した。
- ・ある福祉関係の会に出席していた折、全国を11ブロックに分けて各ブロックにリーダーを設置し、地域の支えあいを深めていこうという取り組みがあった。そこでは四国1ブロックであったのが、徳島県から異論があり2つのブロックに分かれた。大きな目的があってやっているのに、一個人の声で全国12ブロックに分かれた。そういう対応はどうかと思うと事務局に意見した経験もある。
- ・これまでは、経済圏や生活圏を考えると、6区分が良いのかなと思っていた。
- ・NPO関係のことで森や山の大切さに気づいた市民が山に入る機会が多くなったが、これまで山を守ってきた人からは、NPOがわかりもしないのに山を荒らしていると言われる。もうそんなことを言って反目している時代ではない。
- ・高知の浮上を考えた場合には、高知は1区分でも良いのではないかと思う。それにプラスして地域支援企画員の力を借りながら、各地域の特色を生かした地域づくりをやっていくために、県民の知恵を出し合っていくべき。

(松本委員)

- ・先程の「一次合併の時の反省に立って」といった発言に関して、最初の市町村合併論議の時の枠組みという点で少し補足説明したい。「6区分の反省に立って」という意味は、「6区分が良い」という話と「反省に立つ」という話の両方の視点から見るということである。東部地域に限定した話になってしまうが、仮に芸西村から東洋町からまでの枠組みで1回目と同様にうまくいかない想定されるならば、人口の多い南国市から東洋町までの大きな枠組みを考えて、つまり6区分を5区分で検討していくくらいのもので反省材料にあるということである。

(坂本委員)

- ・反省ということではないが、一次合併時の検討委員会で最初の合併パターンを考える際には、色々な自治体同士のヒトやモノのやり取り、親近性を考えて近いものを集めるという手法をとった。極論すればそれだけで、そこには、地方自治のこれからのあるべき姿、理念などは存在していなかった。

- ・物事は、積上げで議論を詰めていく帰納法と、あるべき姿を描いて道筋を決めていく演繹法と二つある。これまでの市町村合併は、共通項を見出していくプロセス、「こことだったら組めるなあ」という積上げ方式だった。このため、積み残し部分で合併がダメになることがあった。
- ・一方、今回の合併は、そういう反省を踏まえ、冷たい数字でやった方が良く、人口やインフラなど今後の数字もふまえたうえで、20年後のあるべき自治体の姿を考えることが必要。また、あるべき姿の実現のためには、やらなければならないこともたくさんある。区分けの議論だけでなく、その対策や課題をどう抽出するかを審議会で議論することも大切であり、例えば、20年先は3つが良いかもしれないとなった時、そうするための課題を定義し、それを解決していくためのプロセスとして、第1期、第2期というふうになるかもしれないといった、課題をどう解決していくかを議論することが大事。

(川村委員)

- ・合併は男女の恋愛結婚のようにはいかない。「あっちの水は苦いぞ、こっちの水は甘いぞ」といった感情論になってはうまくいかない。ここはクールに、「合併というのは接ぎ木」という視点、台木に穂木を接いで、両者の特性を出すという思想でいかなければいけない。
- ・前回の合併論議は感情論に入りすぎて、持参金や負債の話など様々なことが足かせになった。ある面、冷静に客観的な数字を持って、あるべき姿に向けた合併論議をしていかなければならない。

(島田委員)

- ・前回の合併論議と大きく変わっているのが財政の問題。特に、ここ2、3年で三位一体改革や財政状況の急変があれば、まったく違う角度から「やはり合併しなければならない」ということになるのではないか。

(西森英委員)

- ・前回の合併論議がうまくいかなかった理由の一つに合併に対する国や県の方向性に問題がある。国は「合併を強制するものではない」と言っていた。県もそれを踏まえて市町村の判断に任せた。しかしながら、現実には地方交付税の見直し等によって単独自立できない状況に置かれた。そのため、今回は、より指導性をもって合併の枠組みを示すために審議会を設けたものと思っている。
- ・3区分、6区分それぞれ意見が出されているが、先ほどから道州制ありきでの区分けの話になっている。道州制を住民がどれだけ理解しているか、その事を十分把握しないままに議論を進めるのはいかがなものか。手法はいろいろあると思うが、積み重ねの議論を大事にすべきだと思う。
- ・道州制は成熟した分権社会があって初めて実現できるもので、現状で道州制を視野に入れて3区分と言うのは現実的ではないのではないかと。6区分、7区分といった枠組みで10年先のあるべき姿を考えることが、現実の問題として大事である。

(楠瀬委員)

- ・個人的には、様々なデータから考えると、おぼろげながら1区分か3区分が理想像と考える。また、そのどちらかといえば、高知県は3つに分かれるのが普通の考え方でないか。
- ・距離的なものや県都が県の中心にあるという実態を考えたとしても1区分か3区分のどちらかになると思う。

(市川委員)

- ・小さな社会福祉法人の合併でも事務的には大変だった。何回もあるといやだねと冗談で話していたし、そういう面で小さな合併はどうかと思う。
- ・私の結論は、具体的なイメージもわく6区分。高知が一つになるというのは、今まで教育・福祉・産業・インフラなどでイメージを積み上げてきたが、わかりにくくなる。
- ・3区分も現実的ではあるが、一住民としてイメージができるのは6区分。6区分より細分化されることはあり得ない。どういう区分けにしても、海、山の問題をすべての地域が共通の課題として抱えてやるのが良いと思う。

(松本委員)

- ・明確な理念を作り上げて、一緒になるための方向性、対策を作り上げるべきだというご意見があったが、基本的に同感。
- ・一次合併を経て、三位一体改革が進む現在は、合併をしても行財政改革、合併しなくても行財政改革を進めており、どの自治体も行政改革に取り組んでいる。
- ・例えば、社協が大きくなりすぎてサービスが低下するようではいけない。行政の機能を組織論と機能論に分けて考え、住民へのサービス機能が低下しないよう、サービス水準を維持していかなければならない。
- ・第二次合併で、県の果たす役割はどうか？ 県も汗をかいて望ましい地域将来像を示さないと、第一次合併の合併論議のような隣同士の話になってしまう。大きな合併を考えるのであれば、高速道路や産業政策、インターネット環境をはじめとして、「この地域は2030年にはこういう姿になります」ということを明確に示さなければならぬ。住民側からすれば、「こういう論議をして、こういう地域になるならいいね、なるほどね」というところまで持っていかなければならない。
- ・東京の人は、地方は無駄遣いをしているという発想。県が責任を持って地域の将来像を示し、その実現手段を市町村に考えさせていくというくらい強力で推進していかなければ、大きな枠組みでの合併はハードルが高いと思う。

(荒田委員)

- ・少し集約を図るうえで、審議会の諮問内容をスタートラインに戻って考えてみたい。求められているのは、「長期的に見て望ましい市町村の将来像」「法の適用期間内で考えられる取り組み」「将来望ましい姿に至るまでのプロセス、課題」。
- ・皆さんの意見から、自ずと共通点は見えてくるのだが、その時に悩ましいのは「将来望ましい姿に至るまでのプロセス、課題」の部分。3区分というものに向かって合併一辺倒でいくのか、広域連合など合併以外の方法も視野に入れていくのかということがある。県のスタンスとしても微妙に難しい問題を抱えてくる。
- ・総務省が各都道府県に要請しているのは、合併の枠組みであって、それを「広域連合で補う」と言った途端に総務省から怒られるという事態が起こる可能性もある。それに対して、闘う意志を持つのかどうか、県としても判断が難しい問題になってくる。逆に言えば、国に対してモノを言っていく際の新しい切り口にもなるテーマである。このあたりはどのような考え方が望ましいのか、審議会でも議論しておく必要があるかもしれない。
- ・一足飛びに合併が難しい時に、県も一緒になって一つの地域のまとまりを作るという点では、

広域連合には可能性がある。その時の広域連合は、今現在の広域連合ではなく、県の関与がはるかに大きい、総合行政主体としての広域自治体というものが考えられる。

- ・これを今一番方向として打ち出しているのが静岡県。具体的には、県の役目である広域的な調整機能と市町村の補完・支援機能のうち、補完・支援機能を切り離して、県から人と予算をセットで広域自治体に出そうとするもの。今までになかった斬新で一理ある新しいやり方でもある。それをうまく使えば、合併の代替案やプロセス案になり得るし、県のスリム化案にもつながる。事務局で調査いただき、次回審議のたたき台にしてもらえればと思う。

(坂本委員)

- ・平成13年の市町村合併リレーシンポの時に、何らかの形の高知方式を考えなければならないと思った。その時には明確な答えは持っていなかったが、今は、事務組合的なものではない、全体的な広域連合、直轄統治だと考える。
- ・ものすごく広いエリアに一握りの人間が住んでいるのは高知しかない。どの自治体にも3000以上の事務を同じように任せるといった従来の地方自治のやり方を打破していくことが必要で、日本のためにも高知方式というものを考えていかなければならない。振り向いたら高知が一番となるように。
- ・組み合わせについていえば、1、3、6といった区分けの議論は果てしない。むしろ、面積的なものはさておき、
 - 行政側のマンパワーを確保するうえでは、ユニットとしてどれだけの規模が行政サービスの維持に必要な
 - 財政シュミレーションを行ない、ITの整備環境などもふまえ、どれだけの人口規模であれば維持できるのか
 - 生活圏としてのアクセシビリティ、1時間程度が常識的だと思うが、そういった場合のエリアはどうかといった3つの視点をもって冷静に見れば、2020年、2030年にはこれくらいといった、ある程度のまとまりのパターンというのは見えてくるのではないだろうか。
- ・そういう方向性で基準を設けたうえで、ホワイトカラーの生産性や財政運営などの感度分析も加えてシュミレーションしてみてもどうか。また、そのあたりを議論のスタートにしてみてもどうか。

(根小田会長)

- ・今回の合併論議の背景として、人口減少や高齢化社会へ本格的に突入していくという視点があり、それを見すえた対応が必要。2025年、2030年には、人口減少が続くものが高齢化率は高止まりすると予測されている。そういう時代に維持可能な自治体はどうあるべきか考えていく観点が入ってきているのが、一次合併と二次合併の大きな違い。
- ・今日の議論で出なかった視点としては、行政に依存しない生き方、暮らし方、行政依存率を下げしていく地域経営のあり方を考えていくこと。そのためには、住民参加も進めなければならないし、住民同士が自分たちでアイデアを出し合って地域振興を図っていくということも必要になる。そういったことから、大きな合併を考えていく時には、住民同士の一体感、アイデンティティといった、地域特性に応じた住民同士のまとまりも同時に考えていかなければならない。
- ・次に、道州制をにらんだ対応になるかもしれないが、大きな基礎自治体を構想とした場合に、県からどれだけの権限、人材、財源を移すのかという問題をどう考えるかもポイント。

- ・私個人としての理念的なものを言えば、「自治・分権型協力・福祉社会」をどうつくるかというのが目指すべき方向性と考えている。そういう方向性のもとで、既成観念にとらわれず自治体のあり方を議論していく必要があるのではないか。
- ・今日は、1、3、6区分といろいろな意見が出た。重要な論点もいくつか出たので、事務局と相談して、次回、もう少し突っ込んだ議論ができるようにしたい。

(川村委員)

- ・資料14ページ、「自治」、「コミュニティ」はもっと踏み込んで書くべき。「自治」という言葉が地方自治を指すのか、住民自治を指すのかははっきりするべき。
- ・資料7ページ、「福祉」は包括的な概念であり、この部分では「介護」という表現を使ったほうが良いのではないか。

(根小田会長)

- ・確かに内容的には介護のことであるので、事務局と調整する。

(島田委員)

- ・会長の話の2点目、道州制にあたっての財源や権限移譲の話。住民サイドから見れば仕事さえきちんとやってくれば、相手は県でも市でも構わないと思う。トータルとして国・県・市町村の財源と人員のあり様の中できちんとまわれば良いのではないか。

(根小田会長)

- ・そういう前提で進める。

(坂本委員)

- ・荒田委員にお聞きしたいが、静岡県が広域連合的な手法で進めていく背景はどのようなものか。

(荒田委員)

- ・不完全な情報になるかもしれないので、正式には事務局で確認いただきたい。
- ・知っている範囲になるが、県の政策というよりは石川知事の私見という段階。静岡県は、静岡、浜松の主要2都市を政令市とし、県からの権限移譲を進めているが、それ以外の地域でも同様に権限移譲を進めようとするもの。政令市に満たない規模の自治体では広域連合を作り、県が入っていくというイメージ。
- ・この結果、静岡県には政令市と広域連合しかないという状態にして、県の役割は広域調整機能に特化しようと考えている。これは、関東と名古屋に生活圏が分かれる静岡県が、二分されることなく、道州制の先陣を切ろうという戦略。
- ・会長が言われたアイデンティティの関連して言えば、地域アイデンティティを見るための尺度として一番わかりやすいのはお祭り。昔からのお祭りがきちんと継承されている地域というのは、昭和の合併以前の旧町村単位で運営をしている。それはお祭りを維持するというのが地域住民の共通の価値であるからであり、行政体の看板がいくら変わっても、地域を維持するという意識はまったく変わらない。そういうものを持っているかどうかコミュニティを維持できるかどうかの一つの鍵である。
- ・そういった中で、地域内分権がうまく機能している事例を二つ紹介すると、

広島県高宮町(現安芸高田市)では、高宮町内にある旧川根村(昭和の合併で高宮町に統合)での水害対策を通じたまちづくりの取り組みがある。

- ・もともと水害の多い地域であり、昭和の合併で高宮町となってからも集落を壊滅させるような水害があったが、すぐに救助の手が差し伸べられなかったため、当時は合併のデメリットだと言われた。
- ・以来、旧川根村村民が中心となり、水防や川を生かしたまちづくりを住民自治で進める一方、地域拠点施設となるエコミュージアム川根の建設など、それを高宮町が支援する形で住民参加がより進み、モデル的な取り組みとなった。

鳥取県智頭町では、人口1万5千人のまちに80程度の集落が存在し、それぞれ自分たちの集落の将来計画を自分たちで作成しようとする取り組みがある。

- ・1/0(無限大)事業として、町は計画づくりに補助金を支出して支援するとともに、計画に位置付けられている事業を事業ベースでも支援。現在、20を超える集落が自分たちで集落の将来計画を作成したと聞いている。
- ・これからの合併後、小さな単位での自治やコミュニティをどうやって維持していくかという点では、そういうところが象徴的な例で、小さな成功例は現在でもあちこちに見受けられる。今後の合併の参考になるのではないか。

(根小田会長)

- ・長期的視点でみた望ましい基礎自治体については、合併一辺倒で考えていくのか、広域連合のような高知独自の方式も考えるか、いろいろご意見も出たので、そういう点も踏まえ、次回はさらに突っ込んだ議論をしたいと思う。
- ・事務局では、次回に長期構想案を出したいと考えているのか。

(事務局)

- ・最終的な結論ではないにしても、次回で一定の考えをまとめていただき、それをもとに、4月頃からの各市町村長との意見交換や職域・職能団体とのやり取りについても検討し、最終的な構想案をまとめることとし、そのうえで、そこに至るまでのプロセスを議論していただくことを考えている。
- ・また、事務局でも、今日の結果については、各市町村長を訪問し、話していく予定。それらも参考に、次回の審議会ですべての方向付けをしていただければと思う。

(根小田会長)

- ・次回の審議会、会長名による長期構想案を提案することはないということか。

(事務局)

- ・そこまでは考えていない。これまでの議論のまとめた形で、と考えている。

以上