

第 6 回高知縣市町村合併推進審議会（審議概要）

日 時：平成 18 年 3 月 17 日（金）13:30～16:00

場 所：オリエントホテル高知「松竹の間」

審 議

事務局説明

分権・連携推進室長より「道州制のあり方に関する答申」について説明

第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の骨子の説明

1 都道府県制度について

- ・これは、道州制が議論されるようになった背景の部分。

市町村合併の進展等の影響

- ・市町村への大幅な権限移譲が可能になり、都道府県の役割や位置付けの再検討が迫られるようになった。

都道府県を越える広域行政課題の増加

- ・現在でも環境問題・交通基盤の整備・観光等について県域を越えて広域的な連携が進められているが、将来の人口減少社会や財政的制約を考えれば、今後広域的に対応する課題がさらに増えることが予想される。

地方分権改革の確かな担い手の必要

- ・国と地方の役割分担を考えたとき、都道府県の規模・能力が整えばさらに権限移譲が可能になる。

2 広域自治体改革と道州制

- ・これは、どういう改革をしようとするのかという改革の趣旨の部分。
- ・国は、国の役割として本来果たすべきもの（外交、防衛、金融等）に重点化し、内政は広く地方公共団体が担うことを基本として目指し、このような見地に立つのであれば、その具体策として道州制の導入は適当という整理。

3 道州制の制度設計

（1）検討の方向

- ・これは道州制の目的の部分。

地方分権を推進し、地方自治を充実強化する

- ・国から道州へ、道州から市町村へと大幅な権限移譲を行い、政策決定過程における住民参加を促進する。

自立的で活力ある圏域の実現を目指す

- ・道州が圏域内の政治・行政の主体としての役割を果たす。

国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する

- ・二重行政を止め、道州が企画立案から管理執行まで一貫して実施し、責任を明確にし

ていく。

(2) 基本的な制度設計

- ・これは、道州制の仕組みに当たる部分。

道州の位置付け

- ・道州はあくまで自治体であり、国の出先機関ではないことを明確化。

道州の区域

- ・3つの区域の例が示されており、9道州の案では中四国州、11、13道州の案では、四国州となっているが、あくまで道州の規模をイメージするために例示したものの。3案のうちから1つを選択するという趣旨ではない。

道州への移行方法

- ・原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

道州の事務

- ・都道府県が実施している事務は、大幅に市町村に移譲。具体的には、生活保護はすべて市町村で行うといったことや、義務教育に関して人事権を市町村に移譲するといったことが審議過程で議論されている。
- ・国が実施している事務は、できる限り道州に移譲。国道や一級河川の管理、高知龍馬空港のような第二種の空港の管理、ハローワーク等の権限の移譲がイメージされている。

議会・執行機関

- ・議会議員や執行機関の長は道州の住民の直接選挙、執行機関の長の多選は禁止。

道州制の下における税財政制度

- ・国からの権限移譲に伴い、国税を減少し、その分地方税を増やすという税源移譲を実施
- ・税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。税収の少ないところでも一定の行政サービスができるような調整制度を検討。

4 道州制の導入に関する課題

- ・道州制に関わる検討課題は広範にわたり、国民生活にも大きな影響があるので、道州制の導入に関する判断は、国民的な議論の動向も踏まえて行われるべき。
- ・政府には、引き続き検討を進め、議論の深まりに資するよう適切な役割を果たすことを期待し、道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することも考えられる。

「これから議論しようとする道州制とは、こういうもの」と定義づけしたのが今回の答申と受け止めている

答申に対する考え方

1 全国知事会

- ・平成17年度道州制に係る特別委員会を設置し、7月までに考え方を整理する予定。
- ・これまでも委員会の議論の過程で地制調の議論に併せて意見を提出しており、主な意見は次の2点のとおり。

道州制を導入することによって国民にどんなメリットがあるのか、あるいはどういった課

題があるのか、明示してもらいたい

国と地方の役割分担を整理したうえで、道州の制度・仕組みだけではなく、中央省庁がどう変わるのかといった中央政府と地方政府の一体的な制度設計を検討してもらいたい

・いずれも今回の答申の中では明らかになっていない。

2 高知県のスタンス（2月議会の知事答弁のポイント）

・地方分権によって地方がリーダーシップをとって仕事をしていく、そのための道州という考え方が基礎にあるべき。そういう意味では、国と地方の関係がどう変わるのか、行政運営をしていくうえで最も基本となる税金、交付税といった財政制度の仕組みがどうなるのかといったことがまだ具体的には示されていないことから、現段階では道州制について評価する段階ではない。

・区域に関しては、道州制の理念やどういった道州制の仕組みが考えられるのかといった議論をすることが先決であり、その議論の後に区域が導かれるもの。区域の議論を先行させるべきではない。

・道州制をめぐる全国の動き

・各ブロックごとでも議論がなされており、特に九州では積極的な議論が行われている。

・経済界では早くから積極的な導入に向けた提言等が行われており、本県の経済同友会でも、四国3県と一緒に議論が行われている。

・通常国会では、北海道道州制特区の推進法案を提出する動きがある。道州制導入の試金石となるもので注目すべきであるが、これまでに北海道が提言した権限移譲案について、各省庁はほとんどがゼロ回答をしている。今後も注目していく必要がある。

・今後の対応

1 全国的視点

・地方分権を進めるための道州制という基本理念、目的を国と地方で共有化していくことが必要。

・議論の出発点が共有されないと三位一体の改革と同様に、国が権限を温存したままで、地方に負担を一方的にしわ寄せするということになりかねない。

・道州制の導入については、単に都道府県の規模や役割が変わるということにとどまらず、国や市町村にも大きな影響が出るため、国民が議論できるような材料を積極的に提出し、説明責任を果たしていくことが必要。

2 県の当面の対応

・四国知事会の下部組織である道州制検討会を開き、制度設計や、四国が道州制に移行した場合に想定される課題、その対応等について、来年の6月までを目途に議論する予定。

・全国知事会や知事が参加している有識者を交えた政策を研究するための組織等でも議論や提言等を行っていきたい。

(根小田会長)

- ・第 28 次地方制度調査会とそれに関連する動きについて報告をいただいた。何か質問はありませんか。後の方でも意見が出てくると思いますが。

(坂本委員)

- ・経済界の動きで言えば、中国地方は中四国を、四国地方は将来的には中四国としても当面は四国の考え方が強い。一方、広島・岡山は州都を目指し、山口は九州を、徳島は大阪を意識している。
道州制には時間がかかると思う。
- ・経済的自立からみれば、四国は人口・経済規模で全国の 3%にすぎないが、中四国だと 10%のシェアとなり、他の道州と対等な立場になれる。
- ・国の動きを地方で議論するとき、中央集権から地方に意思決定権を移すという大局的な流れの中で、我々は何をすべきか考えるべき。そのときの市町村合併のあり方として、経済的自立は困難としても、企画立案、行政運営の面で自立できる自治体をつくっていくことを考えるべき。
- ・合併して規模が大きくなれば、財政破綻を回避し、プライマリーバランスを取れるぐらいになれる。

(松本委員)

- ・国は財源を簡単に手放さない。道州制の場合、国から地方へ財源の移譲がなされるような地方制度改革が必要。そうでないと今後とも強い中央集権が続く危惧がある。国の出先の仕事は、きちんと道州でできるので、知事会にも頑張ってもらいたい。
- ・市町村が自主財源がないため、霞ヶ関詣でをしてきたが、地方の市町村は弱体化し、補助金を獲得する時代ではない。我々のいう地方分権と、東京が考える地方分権は違う。これまでは、仕事は地方に放り任せる、財源は渡さない、職員は削減するという地方分権だったが、これでは住民生活のボトムアップにはつながらない。地方制度調査会の議論が、本当の地方分権になるように、知事会の取り組みをお願いする。
- ・道州制の論議の中では、道州と市町村の関係が出てくる。道州ができるときに、町や村があって良いのか。全国の町村はすべて市になるといった気持ちで制度の展開が必要。

(根小田会長)

- ・道州制論議には、いろんな見方があるが、後ほど市町村合併のあり方を考えるときに議論したい。
- ・今回は、市町村の組み合わせについて意見をいただき、3ブロックとか、6ブロックといった意見や全県一つという考え方もあった。どんな組み合わせにするにしても、審議会の意見をわかりやすくまとめて、県民の皆様を示す必要があるので、今日は組み合わせの議論を深める前に、私の考えをお示しし、皆様のご意見をいただきたい。
- ・第 2 次市町村合併の背景には、道州制のほか、地方の税財政、地方自治制度、自治体の行政体制の三つの分野にわたる地方構造改革の本格的な推進がある。人口減少・高齢化社会への突入といった社会経済的な要因もあり、従来型の地方自治や地方行政の仕組みではやっていけない。我々自身が発想の転換をして、地方自治や地方行政の仕組み全体を大幅に変更しないといけない。
- ・5 年前の市町村合併・広域行政検討委員会の報告書を見てみると、サブタイトルが「市町村合

併の主体的な検討のために」となっており、前書きでは、検討の視点として「(1)行政の効率化とコストの削減に向けて真剣な議論を」、「(2)地方分権時代に向け自治体の再構築を」、「(3)住民主体で明日の地域づくりを」、「(4)高知の実情に即した独自の工夫を」、「(5)県は情報公開と改革推進(サポート)のために強力なリーダーシップを」の5つを挙げている。今読んでも、有効かつ必要な視点が出ていると思う。

- ・道州制の議論のなかで、「地方は自立と自己責任でやっていくべきであって、ナショナルミニマムはいらない」といった意見も強く出ている。「地方は自立しなさい」という国内世論を考えると、自前の地域づくりを考えるべきであり、合併もそういう観点から主体的な対応が必要となる。したがって、合併の枠組みを考える場合には、住民の自治意識の向上との関連も考慮する必要がある。
- ・道州制になって高知が荒廃・衰退してはいけない。高知の条件を活かしながら、最低限度の安定した生活をするためには、地域の再生という方向性の中で、合併も考えていく必要がある。
- ・地域の活性化につながる形で、広域自治体を運営していくためには何が必要か、以下、配布したメモにしたがい検討課題について説明する。
- ・まず、新しい自治の仕組みを考えた場合、2020～2030年の社会経済状況を想定すると、

公的な社会保障システムだけでは「安心して暮らせる社会」を維持していくことは難しい。そこで、行政に依存しない生き方・暮らし方や、行政と社会の関係を変えるという発想が必要になる。その場合、

- ・一つは、公共サービスの民間化をすすめ、個人の力を強める（「自助」を基本とする）という考えがある。県民所得など高知の抱える問題を考えると、この方法には限界がある。
- ・もう一つ、NPO、ボランティアなどに依拠して、公共サービスを社会化するという考えもある。これには担い手の問題や、どこまで支え合いの仕組みができるかという問題がある。
- ・いずれにしても、住民参加は不可欠であるが、それをどれくらいの範囲で考えるのが適切なのか。

住民にとってどのようなサービスがあればよいのか。広域で最大限集約できるものは何か、できないものは何か。できないのは対人サービスだろう。つまり、対人サービスは、狭域で供給せざるを得ず、コストがかかる。

住民がどこまでコストを負担できるのかという問題が生じるが、これも高知の場合限界があるから、狭い範囲でのサービスの供給は断念するということになるのか。限界集落や、広い面積の中に独居老人が散在するという状態をそのままにしておいて、行政がサービスを提供し続けることができるのか、といった問題の検討も避けられない。

- ・次に、「自治」あるいは「自治体内分権」の仕組みとして、

地域審議会や、地域自治区、合併特例区があるが、どんな機能を果たしているのか。あるいはもっと別の仕組みを考えることができるのか。

もっと多様な自治のあり方は構想できないのか。基礎自治体を総合行政主体として、ワンセット揃いの行政サービスとその効率化を考える発想では、際限なく広域化するしかない。また、規模拡大によって得られる人材の集積から、創造的な行政能力が生じるという議論があるが、そういうことは必ずしも言えない。できる範囲の事務だけ行って、それ以外の事務は返上するという小規模自治体は考えられないのか。その場合、小規模な自治体の長や議員は、無給ということではよいのではないか。

現行のものとは異なる「広域連合」は可能なのか。現行は全会一致のため、物事が進まない

が、それ以外の方式を考えることはできないのか。

- ・一方、市町村の組み合わせを考える視点としては、これまでの議論を整理すると、以下の6つが挙げられる。

流域圏(南北)のまとまりで考える。

これまでに積み上げられてきた広域的な行政圏・生活圏・商圈・通学圏・通勤圏などのまとまりで考える。

自治体の生命線である「交付税改革」にどう対応するのかという「危機管理的・防災計画的発想」で考える。

1時間程度の時間的距離・生活圏としてのアクセシビリティを基本に考える。

道州制との絡みで考える。静岡方式のように、県の「広域機能」は最終的には道州へ、「補完・支援機能」は広域自治体へ移行し、「連絡調整機能」のみ残るという考え方。

合併困難な地域については、県の「直轄統治」もあってもよいのではないか。

- ・最後に、理念・目標について言えば、どのような地域社会を目指すのか。地域づくりの理念・目標は何か。こうした理念・目標がないと地域の再生につながらない。

(坂本委員)

- ・市町村合併を考えていくうえで、国の動きを見ていると、地方交付税が削られていく中で、国は地方税を拡充して地方に回し、国税は国が取ることになると、高知には何も恩恵がないのが現実。
- ・高知は歴史的に公共事業と政府系サービスで成り立っており、この流れが続くと高知全体の経済が縮小再生産を続けることになる。県も民間で言う固定経費を取ったら何も残っていない状況。投資をして地域経済を活性化して、その税収で次の投資を行うという本来の地方自治が全くできない。
- ・今後、自活ができる地域をどう作っていくか考えていかないといけない。地方交付税や地方譲与税がなくなったら、域外輸出や観光・移住など外の人を呼んできて投資する地域社会を自治体レベルで作らないといけない。
- ・また、高知県では出費をどう抑えるかを考えることも必要。市町村の新しいあり方もそこに軸足を置いて、その地域が成り立っていけるように一緒に考えていく必要がある。
- ・さらに、根小田会長の言われるように、地域が成り立つことから溢れるエリアもあり、そこには直轄統治的な発想があっても良いし、プロセスの中では、広域連合を全面的に出しながら合併協議を進める方法もありはしないか。

(市川委員)

- ・根小田先生のメモの「新しい自治の仕組み」では、地域の力によって行政に依存しない暮らし方が可能ではないかとあり、住民の力によって公共的な活動をすることは非常に大事。
- ・役場の方が旗を振っても地域の人には動かない。住民がつながりを持つ単位は自治会なので、自治会活動に行政の応援がもう少しあったら、地域が動きやすくなる。
- ・アクセシビリティで考える場合、私は高速道路に対する苦手意識があり、またお金がかかることから、あまり高速道路を利用しない。多くの男性は高速道路ができて楽になったと言うが、高齢者や女性の多くは不安なので、日常生活では高速道路は使わないという声を聞く。特に中山間地域では、高速道路が日常生活に密着しているとは言えない。高速道路は物流などで必要だが、生活者の視点では違う面もある。

(松本委員)

- ・根小田会長のメモの最後に「どのような地域社会を目指すのか」とあり、現職の市長としてはいつもこの問題に直面する。現状から5年先、10年先を見据えて政策を考えると、隣に2つの市ができたので、ものすごく競争意識が出てきた。小さな会社が大きくなって競争力を持つには、エンジンを強くしなければならない。
- ・住民にはモビリティがあるので、子どもは高知市や隣の市に住んでも良いという時代だ。どうしても生まれた安芸市が良いという住民は3割の状況であり、強い信念を持って市を発展させないといけない。
- ・市町村長の中には、財政が厳しい自治体同士は合併してもしなくても変わらないという考えもあるが、合併によって地域が拡大し、地域の魅力に火がついていけば発展するスピードが違ってくる。
- ・そういう形で市町村合併を考える場合、市の総合力とは何なのか、がポイントになる。県内6とか3とかいう話もあるが、新しく形作られる市の総合力を発揮するにはどうしたら良いかをポイントにして合併論議を進めていきたい。
- ・「機能論」と「組織論」であるが、私は組織が拡大しても、機能論と組織論をきちんと整理していけばうまくいくと思う。地域力・住民力は市が大きくなって、やる方法によって十分できていける。そういう意味では拡大路線を主張する市長である。
- ・アクセシビリティの関係で言うと、広域的機能を補完するには、時間距離、道路の問題、社会資本の整備が必要。
- ・高知で考える道路や高速道路と、東京の霞ヶ関で考える道路整備とはまったく違う。道路の一般財源化で地方の高速道が進まない現状にある。経済同友会など民間の声もウエイトが大きいので、高知の発展のために中央に向けて声をあげていただきたい。
- ・地方分権といっても、地方に財源が来ないのは現実。国から財源が来ないことをもって国の言いなりになる必要はない。高知の行き方を模索すればいい。中央のマスコミにも物申したいと国の流れは変わらない。

(片岡委員)

- ・これまで、財政が厳しい隣まちと合併したくないということで、隣の市町村同士で面白くない関係になることも見聞きしてきた。
- ・私がNPOの活動を始めた時、お互いのプライバシーを大切にしながら、支え合っていける世の中を作り上げたいと考えた。
- ・去年の暮れ、ごめん・なはり線で、通学する同世代の学生さんが、声を交し合っている姿を見て、市町村の横のつながりを感じた。
- ・大豊では、移動の問題で悩みを抱えている方の話を聞いたが、三原や四万十市では、無償で病院のバスを借りて、週4日定期バスを走らせ、そのコストは病院等からの寄付などで賄っている。その学習会には5～6名の地域支援企画員が出席し、真剣に地域の移動のことを考えている。
- ・奈半利では、町営バス、デイサービス、スクールバスを運行しているが年間2000万円の赤字。これをどうしようかという話など、市町村を越えて悩みを抱えているところがたくさんある。合併を目の前にして、合併になったらどうなるだろうという思いを抱きながら、なかなかふんぎれないという地域の実情が見えてくる。
- ・根小田会長のメモの最後に「どういう地域にしたいのか」「どんな地域社会を目指すのか」という

ことが出ているが、高知県はやはり人づくりが一番大切と思った。30年、40年前から優秀な人材を育て、中央の大学に進学させ、中央の会社に勤めさせてきた。子育てのコストを地域で稼いで、人材を県外へ輸出してきた。そうしたことに誇りを持つべき。

- ・隣近所の市町村を非難することなく、高知県は一つになって、情熱を持って地域のことを考えていくことが必要。そんな中で、高知県の将来が見えてくる。
- ・国の法整備やシステムの変化に付いていけない中での悩みが大きい。分権社会になり、地域に権限移譲もしていただければ、生き生きとした地域社会や高知県らしいシステムづくりができると思う。

(荒田委員)

- ・人づくりでコメントすると、根小田会長のメモの冒頭にもあるとおり、これからの高知県を担っていくものには、行政と民間と地域の3つの要素があるが、行政には頼れないことは明白。民間の力もそんなに当てにできない。地域の力、社会の力に期待するしかない、というのが出発点だが、今の担い手の状況は、十分ではない。協働が進まないとか、住民自治が進まないとか言われるが、ネガティブに考えるよりは、「あるんだけど十分ではない」という認識のほうが正しい。
- ・これらは、西森委員が前回言われた、教育、生涯学習、人づくりに帰着する。それと合併がどう関係するかであるが、答申で考えるスパンを2020年～2030年とした場合、これは高齢化がある程度本格化して、ある種の安定状態になるということから出てきたが、もう一つの見方をすれば、この4月に小学校に入る子どもが、20歳になるのが2020年であり、そう考えると、次の社会を担っていく人をどう作っていくかの時間の猶予が2020年と考えることができる。そこに向けた社会のシステムを変えていくため、これまでの世代は教育投資をしても、結局地域を出て行ったが、そういった価値観を変えるのが人づくりであり、こう考えると2020年に積極的な意味付けができる。

(坂本委員)

- ・県が人口予測の資料を以前出したが、2020年～2030年の人口分布をもとに冷静な分析をするべきではないか。20年～30年後を人口分布でビジュアルに見て、どんな高知県になるか予測し、基礎自治体や広域行政を議論しないといけない。そうすると情緒的な部分はなくなって、実現可能な組み合わせの議論になる。昨日出席した地域経済活性化の会議でも、人口予測のことが話題に上っていた。

(西森(善)委員)

- ・香美郡がなくなり香美市と香南市になって、南国市からは安芸市が近くなった。今までは、いくつかの町村があって、その向こうに安芸市があったが、身近な存在になった。
- ・地教連の会長としては、中核市である高知市の意見が突出せず、他の市町村が意見を言えるようにこれまで気遣いをしてきた。ところが、香南市ができたことによって、私は思いが西から東に向き始めている。これからは気遣いは必要ではなく、対等なテーブルで香南市や香美市と議論できる状況になっている。香南市や安芸市と広域的に何かできないか考え始める雰囲気だ。また、香南市は、教育行政でも自立を目指して動いている。
- ・自治体が大きくなって勢いが出てくると、高知県全体に波及効果が出てくる。今から生まれてくる子どもたちは、20歳になったとき、自分たちの先祖がどんな社会を作ってくれたかにかかっている。教育と福祉のどちらが大事かではないが、私の立場からすれば、次世代育成、教育の

立場からきちんと責任をもった発言をすることが大事。お金がないからやむを得ないという考えで進んでいけば、次世代育成は進まない。

(荒田委員)

- ・最近好きな言葉は、愛郷心。教育基本法の改正で、「愛国心」を入れる入れないで議論になっているが、「愛郷心」ならば異論がないと思う。「地域のあらゆる立場の人が、地域のために」ということを象徴する言葉として紹介させていただく。

【休憩後再開】

(根小田会長)

- ・「広域自治体を運営する場合の重要なポイント」に関して、いくつか貴重なご意見をいただいたので、簡単にまとめてみると、

道州制の動向に関わらず、四国山地で遮られた高知県は一つのまとまった地域とならざるを得ないので、「モノ」や「サービス」を外に輸出して所得を稼ぐことなどによって、安定した地域社会をつくっていくことが大切。そのための産業振興や人づくりを進めるうえで、乏しい財源の中から選択的・重点的投資が必要となるが、経常収支でぎりぎりいっばいの自治体では難しい。

行政に依存しない生き方・暮らし方を考えることが必要。そのため、それぞれの地域で、地域力・住民力の向上に取り組まなければならないし、基礎自治体では、長期的視点からの人づくり・教育・生涯学習が重要課題になる。

自治体の総合力を高めることが大切であり、また、お互いが競い合うことによって、行政の質も向上する。

といった視点が重要ではないかという話があった。

- ・3点目の「自治体の総合力」について、松本委員から補足の発言をお願いしたい。

(松本委員)

- ・根小田会長のレジュメ1ページ目に「社会保障システム」と「公共サービス」のことが書かれていたので、現職市長としての大きな悩みを話したい。
- ・2020年、2030年には、支える世代が少ない逆ピラミッド型の人口構造になってくる。この中で、国保・介護保険などの社会保障制度をどう維持していくか。たくさんの負担が必要となり、特に都市部以外の地域では最悪なパターンが考えられる。
- ・教育に関しては、私たちが考えている以上に少子化が進んでいる。10年、20年前の卒業式と大きく様子が変わっており、「たったこれだけしか生徒がいないの?」というのが正直な感想。それだけ少子化が進んでおり、2020年、2030年はいかに厳しい時代が来るかということが予想できる。
- ・それに加えて、文部科学省は「教員給与は県・市町村で負担してください」という方向なので、財政的に苦しい市町村では、教育を十分にやっつけられるのかという問題も出てくるのではないかと。
- ・もう一つ大きな問題は国民所得。国民所得は都会に集中する一方で、地方では縮小している。その中で、地方がどうやって生き延びていくか、公共サービスをどのあたりまで行うべきなのか、現職市長としていつも悩みを感じている。例えば、安芸市の場合、100億円程度の予算

規模だが、どのように効率的に使うか、采配の振り方が非常に重要になる。

- ・住民参画の取組みも大切。住民の皆さんには、各市町村行政に参加するのではなく、参画するという意識を持ってもらいたい。実際に中に入って、市町村の現状や悩みを感じてもらうことができれば、住民参画の方法や支え合いの場といった議論につながっていくのではないかな。また、そういった取組みが、地域おこしの大きな力になると思う。
- ・最後に、「自治体の総合力を高める」ということについて言えば、自分たちの地域の特色やブランドは何なのか、それをどう活かせば外貨を稼げるのか。そういったことを考え、形にしてパワーアップし、市民が愛着心を持てるようにすることが、総合力を高めることと考えている。その原点には、教育や生涯教育も当然含まれるし、より良い輝くものを引き出していく取組みが継続的に進められることが、総合力を高めることにつながると思う。

(島田委員)

- ・自分自身のまとめの意味も込めて発言させていただくが、私は、教育と福祉というものは択一論ではないと思う。福祉は、どういう市町村の区分になろうとも、小さい地域で見守りのネットワークをしっかりと作ることが大事であり、そのために、地域支援企画員やNPOなどが連携しながら、住民自治・住民分権を進めていくことが、2010年、合併の出発までにやるべきことではないかな。
- ・学校がどこにあるかということは、地域住民だれもが関心のあることだと思う。地域をどうするか、将来どうなっていくかということにもつながるので、教育を中心に地域をどう考えるかは、一番大きな問題点ではないかなと思う。
- ・一市民としての自分と市役所の距離を見た場合、地域に見守りのネットワークがあり、何かあった時にすぐに相談できる体制さえあれば良い。現在は市の行政全般についてもものを言う場もないし、選挙を通じての参加ということで、そのあたりは距離感があることは仕方がないこととも思う。地域住民の身近に見守りのネットワークができ、それを支えるに足る最低限のサービスがあれば、それで満足すると思う。市町村の区分は生活面から見たらあまり関係がないのではないかな。宮脇委員が言われたように、「ゴミをきちんと収集してもらえれば役場は遠くてもかまわない」という感じがある。

(宮脇委員)

- ・私たちの田舎では、5年程前までは集落単位で国民年金を集めていた。班長が20軒分くらいを集金して区長に持っていくというシステムがあり、一番下の自治の動きが自分たちで確認できていた。現在は、田舎でもほとんど振込みになってしまい、区長や班長がいる意味がなくなってきた。便利さを追求してやってきたことが、住民の意識の薄れにつながってきているのではないかな。
- ・一方、昨年、防災の関係で公民館に集まる機会があったが、普段は住民同士の関係が希薄になりがちで、果たして人が集まるのかなと思っていたら、予想外にお勤め以外の多くの人が集まってきた。会の中では、参加者が一生懸命に話を聞き、発言もしていたので、住民力がまったくないわけではないと感じた。そういった力を活かしていけるきっかけづくりが大切だし、それをどう育てていくかが課題。

(坂本委員)

- ・将来の住民力を支える子どもをターゲットに、社会性を育てていく教育が大切。例えば、道徳

心や自己犠牲などは、戦後だれも教えてきていない。その結果、何でもかんでも行政がやってくれるという風潮になっている。それは住民も含めて取り組んでいかなければならない課題である。

- ・例えば、私の住んでいる地域は20～30人でまちづくり計画に取り組んでいる。今後、行政が考えていかななくてはいけないのは、地域でまちづくりをやる人、キーマンを養成していくことである。広域行政を進めていくうえでは非常に大切なことである。
- ・福祉や教育の問題で、合併によりコミュニティがだめになるという議論があるが、行政の規模に関わらず、壊れていくようなコミュニティはいずれ壊れていくのではないか。今後、考えていかなければならないのは、行政の事務とコミュニティは違うということであり、これまでの感覚では、「一人暮らしの高齢者を助けるのは行政の責任」だったが、最近は「ちょっと違うんじゃないか」、「地域で助けていけないといけないのではないか」と住民も感じ始めている。日常的なケアをしていくのが行政の役割で、非常時に助け合うのは隣近所しかいない。
- ・市町村合併により行政事務を効率化していく一方で、コミュニティを壊すことがあってはいけない。コミュニティの維持のためには、本当に汗をかく人を育てていくことが重要。私どもが毎年行っている小学校での海岸清掃は、県・市の協力を得ながら300人が集まる行事になった。これは、親、祖父母、地域の高齢者や関係住民が、子どもを軸として取り組んできた結果だと思う。住民同士に共通の目的があれば、住民力はそこに十分あるので、それを引っ張っていく人の育成が大切であり、それは教育によるしかない。

(荒田委員)

- ・コミュニティや住民力に関連して、市町村合併を考えていく中で小さな単位をどう見るか、私の視点でお話しさせてもらいたい。旧法下の合併が終了した山梨県では、一昨日の山梨日日新聞(新聞を見せながら)に明治以来の県内全市町村の系譜が掲載されていた。これを見ると、今の自分たちの住んでいる市町村が、これまで何度も合併を繰り返してきたということがわかる。本当のコミュニティに着目すれば、現在の市町村の枠組みでもすでに大きすぎる。コミュニティに着目することと、大きな単位でやらなければいけないことを区別していくことが、求められた課題に対応するための一つの条件整備になるのではないか。また、これが、組織論と機能論、団体自治の単位と住民自治の単位の仕分けに関する何らかの答えにつながると思う。
- ・市町村の系譜に関する資料はどの県にもあると思うが、新聞に2面も割いて載ったというのは少なくとも他の県では聞いたことがないし、その内容が広く住民の目に触れた意味は大きい。
- ・根小田会長のメモの中で、地域内分権の仕組みとして、合併審議会や地域自治区が機能するのといった問題提起があった。この点に関して、山梨県内の動きを聴いてみたが、合併後のまちづくりでは行革に手を取られてしまい、地域自治組織をどう作りこむかということに関しては、まだ手が着いてないのが現状であった。
- ・小さな自治をどうするかということに対する答えは、法律や制度に則って考えるべきではない。地域性をどう活かすかということが大切で、それぞれの地域が地域に応じた答えを見つけ出すことに意味があるのではないか。
- ・地域審議会に関しても、法律に則ったものではなく、自分たちで任意にやっている地域内分権の動きが結構あるので、そういうものを細かく見ていけば、参考に出来る事例があると思う。

(山本委員)

- ・物部村や香北町では、明治の合併頃の村のまとまりが残っている。先ほど、坂本委員が「なく

なっていくコミュニティは仕様がな」と言われたが、住めるための手立てがあれば、限界集落でも住むことが出来ると思う。国土が荒廃するのはもったいない気がする。実際に香北町などには住みやすいところがたくさんあり、高知市や春野町から人の流入もある。

- ・ 沖縄県は出生率が高いし、移住する人も多い。何が高知と違うのか考えてみると、地域の支えあいが残っているのではないのかなと思う。
- ・ 行政にお願いしたいのは、ゴミ処理などの基本的なサービスの部分で、あとは、個人が自分で住むところを考えるので、少なくとも住める環境を維持しておくことが、将来のことを考えると良いのではないか。そういう取組みによって、高知県は違う形で生き残っていけるのではないか。「自由は土佐の山間より出ずる」という言葉もあるので、もう一度、土佐の山間に帰ろうという気概があってもいいのではないか。

(坂本委員)

- ・ 誤解があってはいけないので補足するが、「コミュニティはなくなっても仕様がな」ということではなく、「なくなるようなコミュニティはいずれなくなっていく」ということ。絶対に必要なコミュニティは、合併した後もずっと存在していくという意味であることをご理解いただきたい。
- ・ 魅力ある地域に出来るかどうかは、まさに地域の力にかかっている。これまでは、行政が莫大な投資をして、そこを担ってきたが、行政がどんどん続けていく時代は過ぎてしまったのではないか。地域を良くしたいという人がいて、そこに魅力を感じて人が集まるといった住民力で、魅力ある地域をつくっていくことが大切。例えば、「山に暮らす」という考え方では、「山を守るために山に通う」仕組みをどう作っていくか、ということなどを考えなくてはならない。
- ・ 高知県内の流域には「奈路」という地名がたくさんある。これはアイヌ語で「盆地」という意味があると聞いたことがある。生活の必要に応じて発生したそういった集落は、町村が合併するしないに関わらず、良いコミュニティとして存在し続けるのではないだろうか。

(楠瀬委員)

- ・ 町内会や集落など小さい単位の自治と、広域的なモノの考え方と二通りあるという荒田委員の意見に同感。
- ・ 近所の住民に合併のことを聞いても、自分たちに関係のない話という捉え方をしている。しかし、町内清掃や運動会など、暮らしに密着した近所付き合いから入ると、興味ある身近なことをきっかけに住民同士で自治に関する話し合いも出来るのではないか。住民同士が話し合える場を作る、また、そういうきっかけを仕掛けていかなければいけない。例えば、国と地方の権限委譲の問題を、町内会レベルまで落として話し合えるようなことを考えてみてはどうか。
- ・ ある病院で垣間見た風景でピンと来たことがある。リハビリに来るのは高齢者が多く、手押し車で歩ける方が、車椅子の方を後ろから見守りながら病室に帰っている風景を見て、高齢者同士でも助け合い、人の役に立てることがあるということがわかった。そういう気づきなどを住民同士が話し合える場を作ってあげれば、より良い住民力、コミュニティが育っていくのではないだろうか。

(山本委員)

- ・ 市町村の組み合わせを考える場合に、どれくらいの行政規模が経済的なのか良くわからない。例えば、し尿処理では、公共下水道や農業集落排水、合併浄化槽など様々な規模がある。また、

ゴミ処理では、運搬するコストも含めて、大規模になるほどいいのか、それともちょうどいい規模があるのか、何らかの指標があれば知りたい。

(根小田会長)

- ・視点として抜けていた部分かもしれないが、何か指標となるものがあるか。

(事務局)

- ・し尿処理の話でいうと、都市下水道や農業集落排水などがあって、それぞれの規模とニーズに応じて制度と仕組みが違っている。また、ゴミ処理では、小規模な市町村でも私たちの想像を超えるようなゴミが出てきており、単独ではなかなか対応出来なくなっている。また、単独の市町村が焼却場を建設しようとしても、相当の経費がかかって難しいのが現状。一つの指標として、本日の配付資料にもある10万人程度の人口規模が集まって処理するのが一番効率的というのが全国の数値である。
- ・「人口1人当たり歳出額」の視点では、1人あたりの規模が一番低くなるのは人口3万～20万人程度という地方制度調査会の分析資料がある。捉え方によって若干の違いはあるかもしれないが、全体的な傾向として、規模が小さければ小さいほどコストがかかる。山本委員の懸念された大規模になった場合の運搬コストについては、若干のコスト増は発生するかもしれないが、建設費・運営費全体と見比べた場合には、規模の効果はるかに大きくなる。

(松本委員)

- ・ゴミ処理の現状について補足すると、県内では広域のゴミ処理事業が進んでいる。安芸広域では、この3月26日に安芸市にゴミ処理施設がオープンする。同様に、南国市・須崎市・四万十市にも共同の広域ゴミ処理施設がある。運搬に係るコストは、例えば、東洋町からゴミを運搬してきても、東洋町で単独ゴミ処理施設を作るより、はるかに安いコストで運営できる。
- ・し尿処理では、家庭単位で考えると合併浄化槽、集積して効率的にやる場合には、農村部は農業集落排水、市街地は公共下水道がコストが安い。安芸市の農村部では、公共下水道を接続してもコストが高くなってしまっているので、農業集落排水または合併浄化槽を選択してもらうようにしている。これは高知県下どこでも同じ考え方だと思う。
- ・火葬場も同様で、こういった生活施策はほとんど広域でやっているのが現状であり、これから大きな合併があっても、十分に対応できるような整備は出来ている。

(根小田会長)

- ・時間が残り少なくなったが、具体的な市町村の組み合わせについて、前回よりさらに突っ込んだ議論をしたいが、何かご意見はあるか。

(松本委員)

- ・前回、荒田委員から1区分という意見があったが、都道府県制度がある中での市町村合併の論議として、県の役割について考えることは非常に大事だと思う。1区分ということになると、県の役割はどうなるのか、道州制そのものに吸い込まれていくのであればどういう形になるのか、私には少し想像できていない部分がある。5つ、6つの区分であれば、県と市町村がうまくリンクできると思うが、1区分となるとどうなるのか。四国州で4市というのが現実的なのか、そのあたりの考え方で何かあればお聞きしたい。

(荒田委員)

- ・3区分、6区分と横並びの意味で1区分があるとは考えていない。今回の合併で求められているものの一つに行財政改革があり、それに徹底して対応しようと考えた場合の一つの考え方である。現在、県と市町村には多くの重複行政があり、それを解消するために従来の発想からまったく外れた考え方をすれば、究極のアイデアが1区分ではないかということである。
- ・そういう発想をどこかに持ったうえで、3区分がいいのか、6区分がいいのかの結論を出していけば、結果的に同じ区分になったとしても、最初から3区分か6区分で考えていくのとは少しニュアンスの違う答えが出せるのではないだろうか。そういう発想を持ってみてはどうかという提案であり、私自身、1区分にまったくこだわりは持っていない。

(坂本委員)

- ・「住民から見て適切な行政規模がわからない」という山本委員の懸念はもっともだと思う。行政コストのミニマムがどの程度かという点では、第27次地制調が出した「人口1人当たり歳出額」の資料が参考になる。3万人程度でコストが急激に下がり、50万人程度まではあまり行政コストは変わらないが、東京都のように大規模になると逆に上昇するということが一般論としてわかる。ただ、高知県の場合は、山間部が多く、人口が少なく、面積が広いということなどがあるので、もう少し上のカーブを描くかもしれないので検討してみてもどうか。
- ・具体的な市町村の組み合わせは、非常にデリケートな問題になるので最後で良いと思うので、まず、どのくらいの規模が良いのかということ、行政コストとアクセシビリティで考えることが大事だと思う。
- ・時間距離の問題で、東洋町と土佐清水市をひとつのまちと考えるのは無理がある。市川委員が言われたように、高速道路の時間距離は必ずしも生活圏の時間距離でないので、2桁国道で考えるのが健全なアクセシビリティの捉え方かもしれない。

(片岡委員)

- ・数字的な裏づけがあるものではないが、私も高知県は一つといった思いがある。高知県が独自の高知らしさを持って生き残っていくためには、早い段階から一つなら一つと決めて、県民全体が高知県づくりに取り組んでいかなければならない。
- ・地域支援企画員の取組みなどで、地域の特色を生かしながら盛り上げていくことができれば、2020年、2030年頃には、他の道州や他県にない四国州の高知の地位をPRできるのではないかと。

(松本委員)

- ・前回、荒田委員から1区分の意見が出た時にはハッとしました。県や市町村といったこれまでの概念を取り払った発想だから、高知県は一つという意見になるんだなと思った。市町村長の立場からの発想で、5区分、6区分という結論になったのだが、この発想ではいけないのかなと感じた。これまで、国・県・市町村の三層階層を前提として発言してきたが、高知県は一つであるという意識を持ったうえで、組織論と機能論をうまくマッチングさせていく発想で考えていくことも大事だと勉強になった。

(根小田会長)

- ・最終的にどういう区分にするかは、人口規模、時間距離・アクセスで考えていけば、おのずと決まってくるのではないかと、坂本委員からの問題提起があったが、他に何かないか。

(島田委員)

- ・私は、前回のとおり5区分か6区分と考えている。一つは、今までの市町村というものに対する住民のイメージを変えるか、変えないかがポイントにある。1区分というのは、従来の市町村とはまったく別のものになってしまう。これから5、6年の準備期間で周知し、制度的に整理できるかは不安がある。3区分と6区分のどちらかといわれれば返事に窮するが、住民の持つイメージというものも念頭に置いておく必要があるのではないか。

(根小田会長)

- ・本日は、具体的な市町村の組み合わせまで議論したいと考えていたが、時間もなくなってきた。事務局としてはどこまでの議論を考えているか。

(事務局)

- ・本日は、参考となる貴重なご意見をたくさんいただいた。理念の部分は重要なので、審議会の議論の状況にあわせていただいて結構である。
- ・なお、次回審議会では、市町村長からご意見を聴く場を設けたいと考えている。本日の議論を踏まえ、市町村長のお話を聴いていただいたうえで、次回もう一度、「具体的な市町村の組み合わせ」の議論をいただければ良いと思う。
- ・そして、「長期的視点でみた望ましい基礎自治体」の議論をまとめたうえで、次に移っていきたいと思う。

(根小田会長)

- ・参考になるかどうかかわからないが、アメリカのワイオミング州は、かなり広大な面積にもかかわらず、人口は日本最少の60万人程度の鳥取県より少ない。そういう州の行政の仕組みがどうなっているのかもみてみたい。
- ・坂本委員から、人口と行政コストの関係の意見が出ていたが、面積との兼ね合いをどう考えるか。例えば、北海道の審議会の議論では、人口密度に着目しているのでも、高知県の場合も、人口と人口密度を組み合わせ考えてみたら、どの人口規模が一番ミニマムな行政コストになるか出てくるかもしれないと思う。
- ・次回審議会での市町村長との意見交換について、人選や意見陳述の方法、時間配分等で何か意見はあるか。

(各委員)

意見なし

(根小田会長)

- ・事務局案はあるか。

(事務局)

- ・詳細はまだ決めていないが、次回審議会を3時間として、2時間を意見陳述や意見交換に充て、

残りの1時間で具体的な市町村の組み合わせの議論という構成としたい。仮にそういう構成とすれば、出席いただく市町村長は4～6人程度になるのではないかと思う。市町村長の人選、日程調整などもあるので、会長と協議しながら進めさせていただきたい。

(根小田会長)

- ・人選及び意見陳述の方法等は、私と事務局で協議して考えていくということによろしいか。

(各委員)

- ・異議なし

以 上