

長期的にみ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のとりまとめ ～

知事の諮問を受けて

知事からは、H17.11.8 の第1回審議会冒頭で、審議のテーマとして、「今後の各地域での合併議論につなげていただくため、『自主的な市町村の合併の推進に関する構想』の作成」についての意見を求められ、審議の際には「合併新法の期限にとらわれることなく、まず、長期的に見て望ましい市町村の将来像を描いたうえで、法の適用期間内で考えられる取り組みや、将来望ましい姿に至るまでのプロセス、課題など、幅広く議論を進めていただきたい。」との諮問がなされた。

そのため、基本的には、その要請に応じる形で、これまで4回の審議を重ねてきた。

具体的には、それぞれ、

第1回 事務局の「基礎自治体のあり方の研究」をふまえ、基礎自治体のあり方や長期的に見て望ましい市町村の将来像などについて、意見交換

第2回 (1) 少子高齢化や財政難などの状況のもとでの行政サービスのあり方

財政危機と公共サービスの限界

少子高齢化時代の福祉サービスのあり方

全国的な市町村再編状況、その考え方と現状

(2) 今後の住民と行政との関わり方や官と民の役割分担

住民との協働、民間でできるもの民間で

自治への参加意識を高める生涯教育のあり方

といった視点で、5名の委員から問題提起をしていただき、それぞれについて意見交換

第3回 長期的視点で見た望ましい基礎自治体について、そのイメージする時期と、行政サービス（財政・教育・福祉・保健・医療）の維持向上からみた望ましい基礎自治体像を意見交換

第4回 行政サービス（産業振興・地域おこし・社会インフラ・県と市町村の役割分担）の維持向上からみた場合と、生活圏域として必要なサービス、セットで考える必要のある事項についても意見交換

という形で議論を進めてきた。

その中で、各委員から出された様々な意見をまとめてみると、概ね次のようなものになる。

1 . 現状及び将来見通しについての主な認識	1
2 . 1のような課題を踏まえて、望ましい基礎自治体をイメージする時期	2
(1) 長期的にみて望ましいとする「長期」のイメージ	2
(2) その望ましい自治体づくりに着手する時期	2
3 . 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ	4
(1) 足腰の強い自治体へ	4
(2) 行政サービスの個別分野における検討	5
・教育	5
・福祉	7
・保健・医療	8
・衛生・消防・住宅	9
・産業振興・地域おこし	10
・社会インフラ整備	11
・県と市町村の役割分担	12
(3) 基礎自治体を生活圏域ととらえた場合の視点	13
(4) (1) ~ (3) を踏まえた人口規模や面積	14
(5) 広域自治体を運営する場合の重要なポイント	17

1．現状及び将来見通しについての主な認識

「県内市町村は、持続可能かという切羽つまった段階」であり、「人口規模の小さな3千、4千の町村では、やり方を失敗すると財政再建団体になる」ことも懸念されている。各市町村では、「職員を削減して行政水準の低下を招かないようにしているが厳しい」状況にあり、一方、「税収増には限界がある」というのが、実情である。また、本県市町村にとって、貴重な財源である地方交付税についても「H19以降は、交付税に激変が起きると考えるべき」で、「4.3兆円の見直しへも対応できる取り組みが必要」との指摘もあった。

また、「人口減少、高齢化率とも予想を上回る状況」にある。「高齢化が緩やかになる2015年以降は、人口減少があたりまえの成熟社会となる」が、「団塊の世代がこれからの医療、国保、介護などに深刻な影響を与える」ことも予想される。高齢化社会においては、人口減による税収の落ち込み、経済活動の低下による税収の減といった歳入の減や、医療費、介護保険料等の増高、公的アクセスの確保、バリアフリー化、既存インフラの維持、管理コストの増大といった歳出増というダブルパンチも想定しておかなければならない。

同時に、少子化も急激に進んでおり、児童・生徒数が大幅に減少することが見込まれる中で、学校・学級の維持や教育効果などの面で、学校教育のあり方が問われることになる。

さらに本県の実態をみると「山間部は限界集落が増えており将来が心配」で「支える人が少なくなっており、住民力・地域力の活力が低下している」。

「集落を守り育てていくために、住民力、地域力は不可欠」であるため「住民力・地域力を維持するため行政の支援必要」である。地域の「支え合い、見守りのネットワークをどうするか。最低限支援すべきサービスは何か。それを支えるための自治体の体力という視点で」自治体づくりを考えていく必要がある。「行政サービスを維持するには、大きな枠組みの方が効果がある」。「合併して大きな枠組みになれば、トータルとして行政のパイが維持できる」と考えられる。

一方で、「何でもやってきた行政サービスをやめることも一つ」であり、「公共サービスを徹底的に見つめ直すこと」も大切である。

なお、委員からは、

自治体の経営面では効率化を徹底的に図るべきだが、自治は（地域コミュニティを活かし、残す）別のしくみが必要
住民が力を出し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がる
今後の合併で必要なのは、従来の自治体が役割分担しながら、広域連合的な分庁型自治体となること

といった意見も出された。

2.1のような課題を踏まえて、望ましい基礎自治体をイメージする時期

(1) 長期的にみて望ましいとする「長期」のイメージ

各委員からは「静止人口となる時期が望ましいが、無理なら団塊の世代が80歳台になる2030年頃」が目安となるという意見や「高齢化の伸びが鈍化する2020年あたりはどうか」といった意見、あるいは「南海大地震が想定される2030年頃までにどういう高知県にするかを議論すべきではないか」という意見もあった。

一方で「日本全体でみると、道州制の導入の目標が早くて2020～2025年頃になろうから、その時期を」という見方も示された。

こうしたことから、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。

(2) その望ましい自治体づくりに着手する時期

各委員からは「高齢化率と人口の減少との線が交差する2015年頃から人口減少が当たり前の、言わば成熟社会になってくるので、その時点で今の物差しとは違う物差しが必要になってくる」という意見や、「自治体が財政破綻をきたす可能性のある時期も一つの基準」という意見、あるいは「特に重要なのは県土づくり構想であり、30年たっても変わらないくらいの強固な県土づくりが必要」なため、長期をみすえて早く着手すべきという意見もあった。

また、「合併できなかった、あるいは合併しなかった市町村も、10～15年以内には次の合併があるという考え方があったはず」という意見や「合併自治体は合併後10年ということで新しいまちの計画を立てているが、合併特例法の優遇措置がなくなる15年後が一番厳しくなる」という見方もあった。

こうしたことから、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。

【参考】

高齢化率が30%強で安定する2020年～2030年頃を乗り切れる基礎自治体を目指す

- ・ 33%も30%の同じような考え方
- ・ 30%にもなれば、超高齢化社会と言える
- ・ 30%を乗り切る方策が見出されれば、33%も乗り切れる
(あるいは、政策の一定の方向性は不変でやれる)

このような自治体づくりに着手する時期は、2010年～2015年あたり

新法は2009年度(2010年3月)まで

構想2006年秋 各地域で検討 2007年法定協立ち上げ

2008年秋頃まで協議、2009年3月市町村議会議決、知事申請

合併準備(1年) 2010年3月立ち上げ

合併市町の二次合併をにらみ、建設計画終了後、直ちに合併できるよう準備

建設計画：2005年～2014年(2015年3月)

2006年～2015年(2016年3月)

状況によっては早まることも

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(1) 足腰の強い自治体へ

足腰の強い自治体となるためには、まず財政基盤の強化が何よりも求められる。「H19以降は、交付税に激変が起きると考えるべき」であり、「人口規模の小さな3千、4千の町村では、やり方を失敗すると財政再建団体になる」という状況にある。そういった中で「行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうがある」と考えられ、これからめざすべき基礎自治体としては「自立できるための財政力が一つの基準になる」。

そういった意味では、「今回の合併は周辺の市町村が寂れるのを防ぐ意味が強い」との指摘もあり、「合併しても、基礎サービスのごみ収集などが維持されるのであれば、住民はあまり心配しない」との意見も出された。

今後の地域経営では「サービス資源や保健医療との連携、効率性から運営はより広域」が望ましいが、「規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべき」であるとか、「集落ごとの取り組みを行政が支えていく体力としては、ある程度大きな規模の自治体が必要」とあるとの指摘があった。

また「専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべき」との意見もあった。

一方で、「何でもやってきた行政サービスをやめることも一つ」であり、「公共サービスを徹底的に見つめ直すこと」も必要である。さらに「すべてを行政に頼らずとも、住民が力を出し合えば、色々な工夫ができ、そこに行政が支援する形が広がる」し、「自治体の経営面では効率化を徹底的に図るべきだが、自治は（地域コミュニティを活かし、残す）別のしくみが必要」という重要な意見もあった。

こういったことから審議会としては、今後の基礎自治体のあり方としては、自立できるための財政力が一つの基準になるとの認識のもと、行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうがあるし、専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべきである。

またサービス資源や保健医療との連携、効率性から運営はより広域が望ましいが、規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべきであって、自治体の経営面では効率化を徹底的に図るべきだが、自治は（地域コミュニティを活かし、残す）別のしくみが必要であるという視点も重要である、との意見が大勢であった。

なお、財政基盤を確立することで、「高速道路など社会資本の整備によって、経済社会圏が拡大し、定住につながる」といった意見や、「合併を進める際には、地元の小さな活動を崩さないように配慮することが大切」、「山間部に人が住んでくれている」という気持ち」を大切にすべきといった意見も多く出された。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

教育

全国的に予想を上回る少子化が進む中で、特に、本県は児童生徒数の先行きが厳しい状況になっている。現時点でも、小学生はピーク時の1/3程度にまで減少しているのに加え、地域的な偏りもあり、本県は全国的にみても小規模校の比率が非常に高くなっている。さらに、2030年の児童生徒数の見込では、2005年と比較した場合、安芸広域では52%の減少となるなど、県内全体でも25%、18,000人程小・中学生が減ることになる。そういう状況からは、小規模校の一層の増大や「学校の閉校や分校が進む」といったことも想定される。

委員からは、特に「2030年の基礎自治体が責任をもつべきものは、教育。そのために必要な自治体の体力や規模を考えるべき」との指摘もあった。その際、重要なポイントとなるのが、『高知の子どもたちが、望ましい教育環境のもとで学び育つことができるためにはどうすればいいのか、という視点』（H17.3小中学校適正規模検討委員会報告）である。

その報告の中では『学級を組織する集団として望ましい最小限の人数について、教育効果の側面から検討』がなされ、まとめとしては『地域の学校の在り方は・・・(略)・・・市町村の枠にとらわれることなく、広域で学校の在り方を考えていく時代に来ていると思われる』としたうえで、適正とされる学級規模を示している。

こうした報告も参考としながら検討が進められたが、これからの基礎自治体を考える場合、基礎自治体には、公立小中学校の設置者として責任を持って教育行政を進めるという重大な役割がある。そのため、委員からは「教育効果から一定の学級規模が必要」で「学校の適正規模化を図り、教育レベル向上、スポーツ・文化をきちんと教育することも課題」といった意見が出されたほか、「教育行政にも広域的な発想が必要」「統合により震災対策が可能」といった意見もあった。

また、「市町村の将来像を考えるうえでは、学校の場所を考えることも一つの方法」という意見や「保護者は子どもをどう自立させるかを第一に考える」という住民ニーズにいかに応えていくかが重要であるといった指摘もなされた。

加えて、「学校、保育とも市町村財政上の大きな問題」で、「生徒1人当たりの教員人件費負担は年々増えて」おり、「財政負担と教育効果を考えた場合に、適正規模の論議は避けられない」という見方をする委員もあった。

こういったことから、基礎自治体における教育のあり方については、旧町村単位にこだわらず、教育効果を第一に考えた学校の適正規模化が大切であり、そのために必要な自治体の体力や規模を考えるべきであるという方向が意見の大勢であった。

なお、併せて、

地域文化面でも学校の存在意義は大きい

コスト削減に加えてアクセシビリティという基準が必要

廃校になった学校を地域の拠点に

学校の統合を考える際には、学校の活かし方も考えるべき

社会全体で子どもを育てる視点で、子どもを増やす努力も必要

という指摘もあった。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

福祉

「地域福祉サービスは小中学校単位など小さい地域での支えあい、見守りのネットワークが基本」と考えられるが、今後の自治体運営では、「規模拡大によるコスト削減と小さい範囲で必要最少限のサービスの保障の両面がある」。

今後、高齢化が一層進行していく中で、これからの高齢者福祉は「施設から在宅へという流れ」であるが、一方で「支える人が少なくなっており、住民力・地域力の活力が低下して」おり「民生委員やNPO、ボランティアについては、絶対数が減少するという課題がある」。

これからの自治体がめざす方向としては「地域が支え合って、働きながら介護しやすい環境づくりが大切」であり、「支え合い・見守りのネットワークをどうするか。最低限支援すべきサービスは何か。それを支えるための自治体の体力という視点で」考えていかなければならない。

その際には、「住民が力を出し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がる」。また、保健・福祉・医療の連携も重要であり、「サービス資源や保健医療との連携、効率性から運営はより広域」が望ましいし、「専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべき」と考えられる。

こういったことから、基礎自治体における福祉サービスのあり方としては、規模拡大によるコスト削減と小さい範囲で必要最少限のサービスの保障の両面があることを十分踏まえながら、地域福祉サービスは小中学校単位など小さい地域での支えあい、見守りのネットワークが基本という考え方のもと、行政としてできる限りの支援を行っていくための「自治体の体力」が必要という方向が意見の大勢であった。

なお、委員からは、

過疎地の高齢者は移動の自由が制限されている

交通手段が確保されていれば生活できる

広域的な移動サービスの必要性

元気な高齢者を多くしていくことが大切

リタイアした団塊の世代の知識や技能を地域の中で生かしてもらいたい。そのための受け入れ方が大切

といった意見も出された。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

保健・医療

「団塊の世代がこれからの医療、国保、介護などに深刻な影響を与える」ことが予想され、今後はより一層「保健・福祉・医療の総合的な対応」が求められる。また、「専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべき」との指摘もあった。

一方、「住民もそれなりの覚悟をして医療費を抑制していくという風潮づくりが必要」であり、「地域が支え合って、働きながら介護しやすい環境づくりが大切」である。ただ、「支える人が少なくなっており、住民力・地域力の活力が低下している」という状況もあり、「元気な高齢者づくりのための行政の費用負担も必要」となっている。今後の見直しの中では、「生産年齢人口が大多数を占めていた昔と違い、今は無業者が半分以上のため、国保運営が困難。県で一本化しないと制度自体が破綻するのでは」といった心配もあり、「保健と福祉は地域の目に密着したところが望ましい一方、医療面では（地域医療連携、保健との連携といった分野で）合併がより効果を生む」と考えられる。

こういったことから、基礎自治体における保健・医療サービスのあり方としては、保健・福祉・医療の総合的な対応が求められる中で、専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべきであり、保健と福祉は地域の目に密着したところが望ましい一方、医療面では（地域医療連携、保健との連携といった分野で）合併がより効果を生むという方向が意見の大勢であった。

なお、委員からは、

「在宅で生活できないから、社会的入院が生まれコスト増になっている。在宅リフォームの補助がなくなるとよりコスト増になる」といった指摘もあった。

3．長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

衛生・消防・住宅

多大な行政経費を要するとともに、住民に非常に身近で大切な行政である「消防やごみ処理は周辺市町村ともタイアップしないとできない」ため、こういった「行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうがある」。

一方、地域消防団の状況などを見ると、地域を「支える人が少なくなっており、住民力・地域力の活力が低下している」ため、行政の支援は欠かせないが、「集落ごとの取り組みを行政が支えていく体力としては、ある程度大きな規模の自治体が必要」である。

また、住宅政策についても「分譲住宅政策は、一定の広い範囲になることによって、(公営住宅建設事業を組み合わせる)「基幹事業」と「提案事業」が一緒に実施できる」とか「在宅で生活できないから、社会的入院が生まれコスト増になっている。在宅リフォームの補助がなくなるとよりコスト増になる」との意見もあった。

こういったことから、基礎自治体においては、衛生・消防・住宅サービスのあり方については、行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうがあると考えられるという方向が意見の大勢であった。

なお、委員からは、

地域づくりは南海地震対策を中心に

一人暮らしの高齢者には、病院の近くの安心できる住宅も必要

すべてを行政に頼らずとも、住民が力を出し合えば、色々な工夫ができ、そこに行政が支援する形が広がる

合併しても、基礎サービスのごみ収集などが維持されるのであれば、住民はあまり心配しないといった意見も出された。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

産業振興・地域おこし

「これからは、広域合併を視野にいたした広域的な地域政策・産業政策が必要」だが、「道路や情報基盤などのアクセスが改善されないと、広域化のメリットは実感できにくい」という課題の指摘もあった。また「経済回復の実感のない高知県などの地域では、製造業のウェイトが低く、公共投資の割合が高い」状況にあり、今後は「公共部門の機能・役割・システムを根本的に考え直す必要がある」という認識が示された。

これからの「キーワードは「通う」、「通商」「通交」「通信」が揃えば地域は元気になる」という意見や、「「通う」・「流れる」・「交わる」が大切であり、1次・2次・3次産業のコーディネートが大事」という意見が出されたが、それらはいずれも一つの方向性を示していると考えられる。

また、中山間地域に目を転じてみると「限界集落・末端集落の再編成を考えざるをえない時期に来たのではないか」という厳しい見方もあるが、一方で「山間部に人が住んでくれている」という気持ち」を大切にしながら、「住民が力を出し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がる」という意見もあった。その際に「地域力は、それぞれの集落にどんな支援ができるかがポイント」であり、「社協等への行政支援の継続、県・市町村職員の地域支援企画員化により住民力・地域力を維持」できるのではないかと、さらには「地域の元気な高齢者や自治会などの地域に根ざした既存組織の活用が大事」という意見、あるいは「交通手段が確保されていけば生活できる」というアクセスの確保の重要性を指摘する意見も多かった。

また、「合併を進める際には、地元の小さな活動を崩さないように配慮することが大切」という指摘もあった。

こうしたことから、これからの基礎自治体づくりに当たっては、広域的取り組みが求められる地域政策・産業政策にマッチした枠組みを考えていくことが大切である。また、中山間地域の地域おこしには、住民が力を出し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がるという認識のもと、合併を進める際には、地元の小さな活動を崩さないように配慮することが大切であり、特にアクセスの確保が重要になる、という方向が意見の大勢であった。

なお、併せて委員からは、「経済効率からふれ合い・助け合いの社会へ」、「住民力の向上や効果的な活用には思い切った発想の転換が必要」といった意見もあった。

3 . 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

社会インフラ整備

「高速道など社会資本の整備によって経済社会圏が拡大し、定住につながる」という効果が期待できることに加え、いわゆるアクセスの確保という視点からもこれからの「合併を考える際には、道路・通信という2大インフラの整備が大きなウェイトを占める」との指摘があった。

「道路や情報基盤などのアクセスが改善されないと、広域化のメリットは実感できにくい」ため、国や県が担う役割は大きいという意見もあったが、一方で「限られた財源をどう使うかという議論も避けて通れない」との認識も示された。

また、「病院や学校に行く交通手段が確保されていれば、山間地域でも生活できる」ので、例えば「1時間以内でどの程度のサービスが確保出来るか、住民生活を基準にした議論が必要」になる。そうしたことから、これからの広域合併を考えるに当たっては、「面積よりも時間距離を基準にしたほうが意味があるのではないか」、あるいは「時間距離が大切。特に、消防救急体制と病院のリンク」がポイントになるといった意見や「行政サービスの供給拠点へのアクセスは30分くらいが目安ではないか」といった意見があった。

なお、「広い県土で社会資本も未整備な状況では、三段跳びの合併は難しい」との意見も出された。

こうしたことから、これからの基礎自治体づくりにおいて、合併を考える際には道路・通信という2大インフラの整備が大きなウェイトを占めることを十分認識し、取り組むことが必要であり、その際には、面積よりも時間距離を基準にし、例えば1時間以内でどの程度のサービスが確保出来るか、住民生活を基準にした議論が必要であるとの方向が大勢の意見であった。

3．長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(2) 行政サービスの個別分野における検討

県と市町村の役割分担

これからは、「ローカルガバメント（地方政府）も含めた地域の経営・管理という視点が重要」であり、「地域アイデンティティを議論する際は、県と市町村の役割分担や連携を考える必要がある」。

地方分権という流れの中で、これからの地方行政は、住民に身近な基礎自治体ができるだけ担っていくことが望ましい方向である。そういう考え方から、県でも市町村への権限移譲の取り組みがなされているが、例えば「小さな規模の町村教委の体制では、県教委からの権限移譲は、これ以上無理」といった見方や、職員の資質面でも「これからの厳しい時代に向けて、行政事務のレベルを上げるためには、小規模な役場では無理」ではないかという意見もあった。そういった意味でも、これからの基礎自治体では、権限の受け皿となり得る体制となることが求められている。

一方で、「世の中の流れは、市町村合併の次の道州制へと動いている。それを認識する必要」があり、そういう視点で県と市町村の役割分担を考えてみるべきであるとの指摘もあった。

さらに「今後の合併で必要なのは、従来の自治体が役割分担しながら、広域連合的な分庁型自治体となること」という意見や、役割分担を考えるにあたっては行政サービスを「規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべき」という意見もあった。

こうしたことから、これからの県と市町村の役割分担では、ローカルガバメント（地方政府）も含めた地域の経営・管理という視点が重要であり、そのうえで、これからの厳しい時代に向けて、行政事務のレベルを上げるためには、小規模な役場では無理といった実態もあることから、今後、地方分権の受け皿たりうる基礎自治体づくりをめざすことが必要であるという方向が大勢の意見であった。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(3) 基礎自治体を生活圏域ととらえた場合の視点

合併を考えるにしても、「お互いが助け合っていけるような生活圏で、心豊かにやっていける合併の方式が必要」であり、「地元の小さな活動も崩さないよう配慮が必要」との指摘があった。特に「山間部に人が住んでくれている」という気持ちで、「経済効率ではなく、ふれ合い助け合いのやさしい社会の実現」を目指すことが望ましいが、一方で、「限界自治体を出さないためには、全県一市位の枠組みでないと難しい」とか「限界集落・末端集落の再編成を考えざるをえない時期に来たのではないか」といった厳しい現状認識も示された。

行政の果たすべき役割としては、「キーワードは「民の力」、「民の力」をどれだけパワーアップできるかが重要」という基本認識のもと、「ふるさと愛」「ふるさと意識」を育てていく仕掛けづくりや「地域のキーマンを見つけること」が求められており、「行政は住民力を育てるのが仕事。リード役望む」という意見である。

ただ、住民のサイドからも「地域住民自らが創意工夫して守るしかない」といった気概で取り組むことが大切であり、「75歳現役支えあいコミュニティのようなスローガンを打ち出してはどうか」といった意見も出されたが、「地域の元気な高齢者や自治会などの地域に根ざした組織の活用」が重要になってくる。

また、高齢化が進行していく中で、「過疎地では高齢者の移動手段が不自由」という課題があり、「広域的な移動サービスの必要性」が高まってくる。行政に限らず、「各種のサービスを受けるためのインフラ整備は距離ではなく時間」が重要なポイントになってくるし、「交通手段が確保されていれば生活できる」。

そうしたことを進めていくことで、「一人暮らしの高齢者がまちの安心できる棲家から、山の畑や自宅の管理に通うのも一つの暮らし方」といったアイデアや「リタイアした団塊の世代の知識や技能を地域の中で生かしてもらいたい。そのための受け入れ方が大切」といった取り組みの可能性も広がる。

さらに、高齢者の増加により、老年病診療ニーズが高まることが見込まれる。また一方で、少子化社会における小児科や産婦人科などが果たす役割も大きくなっていく。そのため、より一層の「保健、福祉、医療の総合的な対応」が必要になるとともに、地域医療支援病院など「専門的なサービス提供体制」の充実や、かかりつけ医と病院との連携などが求められる。

なお、委員からは

2030年の基礎自治体が責任をもつべきものは、教育。そのために必要な自治体の体力や規模を考えるべき

今後の合併で必要なのは、従来の自治体が役割分担しながら、広域連合的な分庁型自治体となること
学校の適正規模の範囲を、市町村の一つ下の規模として利用できないか

それぞれの地域で役割が残っていくのが高知流

といった指摘もあった。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(4) (1)～(3)を踏まえた人口規模や面積

まず、これまでのポイントを整理すると、

(1) 足腰の強い自治体へ

今後の基礎自治体のあり方としては、自立できるための財政力が一つの基準になるとの認識のもと、行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうが効果があるし、専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべきである。

また、サービス資源や保健医療との連携、効率性から運営はより広域が望ましいが、規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべきであって、自治体の経営面では効率化を徹底的に図るべきだが、自治は(地域コミュニティを活かし、残す)別のしくみが必要であるという視点も重要である、との意見が大勢であった。

(2) 行政サービスの個別分野における検討

教育

基礎自治体における教育のあり方については、旧町村単位にこだわらず、教育効果を第一に考えた学校の適正規模化が大切であり、そのために必要な自治体の体力や規模を考えるべきであるという方向が意見の大勢であった。

福祉

基礎自治体における福祉サービスのあり方としては、規模拡大によるコスト削減と小さい範囲で必要最少限のサービスの保障の両面があることを十分踏まえながら、地域福祉サービスは小中学校単位など小さい地域での支えあい、見守りのネットワークが基本という考え方のもと、行政としてできる限りの支援を行っていくための「自治体の体力」が必要という方向が意見の大勢であった。

保健・医療

基礎自治体における保健・医療サービスのあり方としては、保健・福祉・医療の総合的な対応が求められる中で、専門的なサービス提供体制は自治体が確保すべきであり、保健と福祉は地域の目に密着したところが望ましい一方、医療面では(地域医療連携、保健との連携といった分野で)合併がより効果を生むという方向が意見の大勢であった。

衛生・消防・住宅

基礎自治体においては、衛生・消防・住宅サービスのあり方については、行政サービスを維持するには、大きな枠組みのほうが効果があると考えられるという方向が意見の大勢であった。

産業振興・地域おこし

これからの基礎自治体づくりに当たっては、広域的取り組みが求められる地域政策・産業政策にマッチした枠組みを考えていくことが大切である。また、中山間地域の地域おこしには、住民が力を出

し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がるという認識のもと、合併を進める際には、地元の小さな活動を崩さないように配慮することが大切であり、特にアクセスの確保が重要になる、という方向が意見の大勢であった。

社会インフラ整備

これからの基礎自治体づくりにおいて、合併を考える際には道路・通信という2大インフラの整備が大きなウェイトを占めることを十分認識し、取り組むことが必要であり、その際には、面積よりも時間距離を基準にし、例えば1時間以内でどの程度のサービスが確保出来るか、住民生活を基準にした議論が必要であるとの方向が大勢の意見であった。

県と市町村の役割分担

これからの県と市町村の役割分担では、ローカルガバメント（地方政府）も含めた地域の経営・管理という視点が重要であり、そのうえで、これからの厳しい時代に向けて、行政事務のレベルを上げるためには、小規模な役場では無理といった実態もあることから、今後、地方分権の受け皿たりうる基礎自治体づくりをめざすことが必要であるという方向が大勢の意見であった。

(3) 基礎的自治体を生活圏域ととらえた場合の視点

合併を考えるにしても、「お互いが助け合っているような生活圏で、心豊かにやっけていける合併の方式が必要」であり、「地元の小さな活動も崩さないよう配慮が必要」との指摘があった。

また、高齢化が進行していく中で、「過疎地では高齢者の移動手段が不自由」という課題があり、「広域的な移動サービスの必要性」が高まってくる。行政に限らず、「各種のサービスを受けるためのインフラ整備は距離ではなく時間」が重要なポイントになってくるし、「交通手段が確保されていれば生活できる」。

さらに、少子・高齢化の進行に伴い、より一層の「保健、福祉、医療の総合的な対応」が必要になるとともに、地域医療支援病院など「専門的なサービス提供体制」の充実や、かかりつけ医と病院との連携などが求められる。

人口規模や面積について

- ・ 財政力や地方分権の受け皿といった視点でみた足腰の強い自治体づくりで言えば、一定規模以上の人口を要する基礎自治体となることが求められており、そのためには本県の実情に照らすと、面積的には広域自治体となる。
- ・ 行政サービスの個別分野で見ると、いずれの分野でも、ベースとして一定のサービス水準を将来にわたって提供していくことができる財政力が前提とはなるが、分野で分けると「保健・医療」や「衛生・消防・住宅」あるいは「産業振興・地域おこし」といった項目では、大きな枠組（広域）での取り組みが求められている。

一方、「福祉」分野は、基本的に小さい地域での支え合いが大切であり、規模拡大によるコスト削減と小さい範囲での必要なサービスの提供という両面をにらんだ取り組みが必要となってくる。

ただその際でも、行政として支援できる「体力」は欠かせない。

また、住民の関心が最も高く、かつ将来を担う人材となる子どもたちへの「教育」という分野では、深刻な児童生徒数減少の中で、教育効果を第一に考えた学校の再編が求められる。そのために必要な自治体の体力や規模という視点での基礎自治体を考えていかなければならない。が、一方で、地域における学校の存在に住民の皆さんの寄せる思いが現実にあるため、再編に向かうとしても、校舎の利用などによる学校の活かし方といった取り組みも併せてなされなければならない。

- ・ 以上のことから長期的視点で見た場合は、一定の人口規模の基礎自治体をめざすべきで、結果として広域自治体となってくることが見込まれる。

その際に大切になってくることは、

一つは、時間距離という基準で見たアクセス確保であり、これはインフラの効果的な整備と連動して考える必要がある。

また、県と市町村（基礎自治体）との役割分担も、今後より一層見直されるべきであり、その際には、補完性の原則という原点に戻った行政サービス自体のあり方や、全国レベルで動きのある道州制の動向といったことも視野に検討が進められるべきである。

さらに自治体の広域化に伴い、住民の皆さんが抱く不安に対しては、地域内分権という発想のもとで、いろいろな工夫や制度化が図られるべきであり、このことについては、各委員からも様々な意見が出されているので、次項にまとめる。

3. 長期的にみて望ましい基礎自治体のイメージ

(5) 広域自治体を運営する場合の重要なポイント

まず、これまで各委員から出された意見を分類すると、

広域合併の組織など

- ・ 今回の合併は周辺の市町村が寂れるのを防ぐ意味合いが強い
- ・ 80万県民全員を一つの組織として支えていく考え方が必要
- ・ 合併して大きな枠組みになれば、トータルとして行政のパイが維持できる
- ・ ローカルガバメント（地方政府）も含めた地域の経営・管理という視点が重要
- ・ 今後の合併で必要なのは、従来の自治体が役割分担しながら、広域連合的な分庁型自治体となること
- ・ それぞれの地域で役割が残っていくのが高知流
- ・ 自治体の経営面では効率化を図るべきだが、自治は別のしくみが必要

周辺対策の考え方

- ・ お互いが助け合っていけるような生活圏で、心豊かにやっていける合併の方式が必要
- ・ 「山間部に人が住んでくれている」という気持ちが必要
- ・ 経済効率ではなく、ふれ合い助け合いのやさしい社会の実現を
- ・ 地元の小さな活動も崩さないよう配慮が必要
- ・ 規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべき
- ・ 社協等への行政支援の継続、県・市町村職員の地域支援企画員化により住民力・地域力を維持
- ・ 学校の適正規模の範囲を、市町村の一つ下の規模として利用できないか

住民による地域コミュニティの維持

- ・ キーワードは「民の力」。「民の力」をどれだけパワーアップできるかが重要
- ・ 住民が力を出し合ったうえ、行政が支援する形で可能性が広がる
- ・ 地域住民自らが創意工夫して守るしかない
- ・ 地域の元気な高齢者や自治会などの地域に根ざした既存組織の活用が大事
- ・ 元気な高齢者を多くしていくことが大切
- ・ リタイアした団塊の世代の知識や技能を地域の中で生かしてもらいたい。そのための受け入れ方が大切
- ・ 中山間地域の方は、「自分が地域を守り、住み続けなければならない」という思いが強い

地域コミュニティ維持への行政支援

- ・地域力は、それぞれの集落にどんな支援ができるかがポイント
- ・「ふるさと愛」「ふるさと意識」を育てていく仕掛けづくりが行政の役割
- ・地域でのキーマンを1人見つけることが行政の仕事
- ・一緒になって進めていくこと、公務員がリードしていくという空気づくりが大切
- ・集落単位で応援団的な県のサポートがほしい
- ・NPO・ボランティアへの支援、地域支援企画員的な職員の配置
- ・集落ごとの取り組みを行政が支えていく体力としては、ある程度大きな規模の自治体が必要
- ・社協等への行政支援の継続、県・市町村職員の地域支援企画員化により住民力・地域力を維持
- ・県職員も地域住民という認識を
- ・一人暮らしの高齢者には、病院の近くの安心できる住宅も必要
- ・地域づくりは南海地震対策を中心に

住民との協働

- ・すべてを行政に頼らずとも、住民が力を出し合えば、色々な工夫ができ、そこに行政が支援する形が広がる
- ・住民に望ましい地域ビジョンを見せて地域づくりをしていくこと
- ・住民力の向上や効果的な活用には思い切った発想の転換が必要
- ・地域福祉サービスは小中学校単位など小さい地域での支えあい、見守りのネットワークが基本
- ・地域が支え合って、働きながら介護しやすい環境づくりが大切
- ・75歳現役支え合いコミュニティのようなスローガンを打ち出してはどうか
- ・NPO・ボランティアへの支援、地域支援企画員的な職員の配置

地域と学校

- ・市町村の将来像を考えるうえでは、学校の場所を考えることも一つの方法
- ・地域文化面でも学校の存在意義は大きい
- ・廃校になった学校を地域の拠点に
- ・学校の適正規模の範囲を、市町村の一つ下の規模として利用できないか
- ・社会全体で子どもを育てる視点で、子どもを増やす努力も必要

アクセスの確保

自治体サービスへのアクセス

- ・コスト削減に加えてアクセシビリティという基準が必要
- ・広域的な移動サービスの必要性
- ・道路や情報基盤などのアクセスが改善されないと、広域化のメリットは実感できにくい

- ・面積よりも時間距離を基準にしたほうが意味があるのではないか
- ・行政サービスの供給拠点へのアクセスは30分くらいが目安ではないか

生活の手段としてのアクセス

- ・1時間以内でどの程度のサービスが確保出来るか、住民生活を基準にした議論が必要
- ・高齢者の足の確保の問題には、住民の関心が非常に高い
- ・過疎地では高齢者の移動手段が不自由
- ・時間距離が大切。特に、消防救急体制と病院のリンク（連携）
- ・病院や学校に行く交通手段が確保されていれば、山間地域でも生活できる
- ・「山に通う」という発想で、週末農業のような生活様式を政策として取り組むこと
- ・一人暮らしの高齢者がまちの安心できる棲家から、山の畑や自宅の管理に通うのも一つの暮らし方
- ・キーワードは「通う」、「通商」、「通交」、「通信」が揃えば地域は元気になる
- ・「通う」、「流れる」、「交わる」が大切であり、1次・2次・3次産業のコーディネートが大事

県と市町村との役割分担と連携

- ・地域アイデンティティを議論する際は、県と市町村の役割分担や連携を考える必要がある
- ・規模の効果をねらう部分と必要最小限の保障をしていく部分と2つで考えるべき
- ・公共部門の機能・役割・システムを根本的に考え直すべき
- ・南四国に拠点都市を
- ・限界集落・末端集落の再編成を考えざるを得ない時期にきたのではないか
- ・限界自治体を出さないためには、全県一市くらいの枠組でないと難しい

こういった視点をセットで、基礎自治体づくりに臨む必要がある。

なお、これらの項目それぞれを具体化していくための手法や仕組みなどについて、今後、さらに議論を深めていく。