

高知県市町村合併推進構想

2007年3月

【 目 次 】

1 . はじめに	1
2 . 地方を取り巻く諸情勢と高知県の現状	3
3 . 高知の望ましい将来像	
(1) 「誰もが、どこでも、安心して暮らせる」地域づくり	9
(2) 基礎自治体の望ましい姿	11
(3) 基礎自治体と県との役割分担	15
(4) 広域行政のあり方	17
(5) 広域となる基礎自治体の運営のしくみ	19
(6) 望ましい市町村の組み合わせ	22
4 . 望ましい基礎自治体を実現するまでの取り組み	
(1) 合併新法期限内の取り組み	24
(2) 直ちに合併できない場合の対応として、広域行政の拡充と再編	25
5 . 今後の県としての取り組み	
(1) 構想に関する情報提供と意見交換の機会の確保	26
(2) 構想の実現に向け、ブロックごとに協議の場を設置	26
(3) 県民参加の促進	27
(4) 取り組みを進めるための条件整備	28
(5) 合併新法期限内の取り組み	29
6 . 最後に、県民の皆さんへ、市町村の行政関係者の皆さんへ	30

1.はじめに

地域社会を維持していくために

本県では、人口の減少や少子高齢化といった社会構造の変化が、全国に先行した早いスピードで進んでいます。特に、中山間地域の集落では、過疎と高齢化が深刻な問題となっていて、社会生活を維持することが困難になってきている状況もあります。

また、多くの地域で田畑や山林の荒廃が進み、国土の保全や自然環境の保全といったことへの影響が懸念されます。

さらには、国・地方ともに巨額の財政赤字を抱える中、各自治体とも住民生活に欠かせない基本的な行政サービスの維持にも四苦八苦する状況ですので、ましてや道路整備など新たな事業への投資は困難になっています。

都市と地方との地域間の格差が拡大している中で、国に対しては、地方の実態にきちんと目を向け、それぞれの地域に合った取り組みが展開できますよう、引き続き働きかけていく必要があります。

しかし、その一方で、自分たちの地域を守っていくためには、地域のことは地域で考え、私たちでできることは私たちで取り組むといった気概をもって、大きな社会構造の変化の波を乗り切っていかなければなりません。

自分たちの子どもや孫の世代が安心して生活できるように、高知県の地域社会をどうやって維持していくか、今こそ、新たな地域づくり・新しい「高知」を目指す必要があります。

新たな地域づくり・新しい「高知」を目指して

行政として、まず目指すべきことは、「県内のどこでも誰もが安心して暮らせる」地域社会をつくることです。そのためには、「どうやって行政サービスを地域の実情に合ったものにしていくのか、また、それをどうやって維持していくのか」、そのしくみを工夫しなければなりません。

国の規制に縛られる縦割り行政では、地域の実情に合った行政サービスを展開していくことはできません。これにかわって住民にもっとも身近で、住民の声も届きやすい基礎自治体である市町村が、住民ニーズに応えることのできる行政の能力と安定した財政基盤をもつことによって、地域の実情に合った行政サービスを展開していくことが、また、これによって地域の住民に地方分権を実感していただくことが必要です。

行政サービスを地域の実情に合ったものとしていくためには、住民のニーズをきちんと反映していくしくみが必要です。そのために、本県独自の考え方として、「自治体内分権のしくみ」(21ページをご覧ください。)などを提案しています。また、こうした取り組みは、自治体内で周辺となる地域の文化や伝統を大切にしていくことにもつながると思います。

こうしたことを実現していくために、自治体自らの取り組みが欠かせません。一つは、自治体が行う行政サービスの規模を拡大して、効率化を図ることです。規模の拡大によって、経費を削減する一方、専門性を高めるなど、行政の能力の向上を図ることができます。

もう一つは、公共的なサービスを「何もかも行政でやる」のではなく、「住民と行政との協働」をさらに進めることで、住民や民間団体、さらには、企業等の発想力と人のパワーを活かしていくしくみに変えていくことです。

「住民と行政との協働」を進めていくための方法として、先に述べた「自治体内分権のしくみ」が有効です。地域の実情に合った規模の自治の組織を設置して、住民の皆さんが直接参画することによって、地域のことは地域で決めていけるようにしていくことが、住民自治意識の高まりにもつながると思います。

これらの取り組みを進めるための有力な手法が、市町村の「広域合併」です。

広域合併を進めるうえで

広域合併は、市町村が「自立」し、地域住民の日々の営みを支えていくための一つの大きな手立てです。

ただ、市町村の「広域合併」に対して、「周辺となる地域が寂れる」とか「住民の声が届きにくくなる」といった不安や何かしらの違和感をもつ方もおられるかもしれませんが、一方では、今のままでは住民サービスを維持し続けることができなくなるのではと感じている方も多いと思います。

これまでの市町村合併から見た課題や効果のあった取り組みなどを振り返ってみますと、基礎自治体の規模が大きくなることに対する一つの手立てとして、先に述べた「自治体内分権」の取り組みが有効だと考えました。このしくみづくりは、特に力を入れて実現していただきたいと思っています。

また、自治体を広域化することにあわせて、「地域の力」や「住民の力」を最大限に活かし、住民の知恵と工夫にも支えられた地域経営を実現していくことが重要です。

合併構想の実現に向けて

合併への取り組みでは、長期的な視点からの望ましい組み合わせとともに、合併新法の期限内の対応など望ましい姿に至るまでの取り組みを整理しました。

この構想の実現を図っていくうえでは、これからの行政サービスのあり方を、これまでの延長線上ではなく、住民と行政、市町村と県との関係を含めて、原点に立ち返って議論したうえで、見直していく必要があります。

県も、この「広域合併の当事者」として、積極的に地域に出向いて、勉強の場や議論の場をつくっていきたいと考えています。県民の皆さんにも是非、この合併問題を正面からとらえて考えていただきたいと思います。

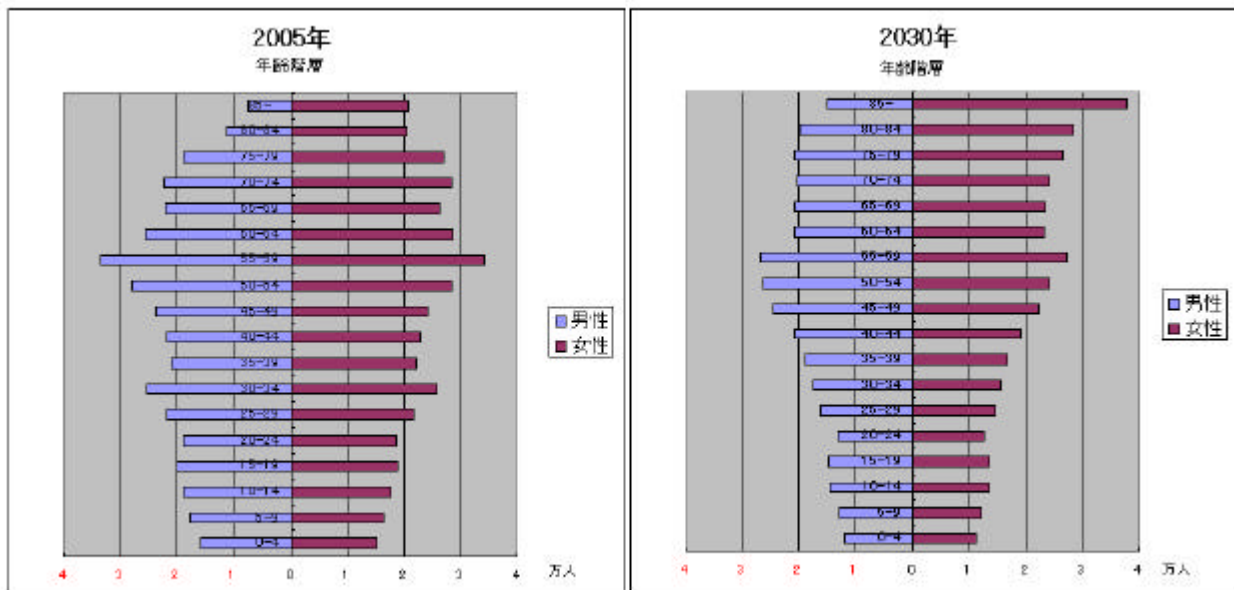
2. 地方を取り巻く諸情勢と高知県の現状

少子高齢化によって人口構成が大きく変化し、その影響は大きい

全国的に、平均寿命の伸びや出生率の大幅な低下によって、今後ますます少子高齢化が進行して、人口の構成が大きく変化すると考えられます〔図 - 1〕。

〔図 - 1〕

高知県の人口ピラミッドの変化



資料:国勢調査

「都道府県別将来推計人口(平成14年3月推計)」(国立社会保険・人口問題研究所)

このことは、医療や福祉をはじめとする対人社会サービスの受け手が増え、一方で、生産年齢人口（ 1 ）の減少による社会全体の生産力の低下や社会サービスの負担の担い手が少なくなることを意味していますので、従来のシステムからの大幅な変革が余儀なくされています。

1 生産年齢人口

統計上の用語として、労働力となって生産活動を行う 15 歳以上 65 歳未満の年齢の人口をいいます。実際に働いているか否かではありません。

また、県では、いわゆる「団塊の世代」の受け入れを政策として取り組んでいますが、長期的に見て、その世代が後期高齢者となる頃には、全国的にその大きな波が、医療・国保・介護などの社会保障の分野で財政に深刻な影響を与えることも予想されます。

特に、本県では、全国に先駆けて少子高齢化が進んでいますので、対人社会サービスの維持と自治体の財政負担の問題は、より深刻な状況となっています。あわせて教育の分野では、少子化や過疎化の進行に伴って、県中央部以外の地域では児童生徒の数がかなり減少していくことが予想されています〔図 - 2〕ので、教育環境の面から望ましい学級・学校規模のもとでの教育ができない地域が多く現れることも考えられます。

〔図 - 2〕

高知県の児童生徒数の推計

(単位:人)

	小学校の児童数			中学校の生徒数		
	2005年	2030年	増減率	2005年	2030年	増減率
安芸広域	3,212	1,540	▲ 52%	1,517	723	▲ 52%
物部川流域	7,063	5,650	▲ 20%	3,193	2,611	▲ 18%
高知・嶺北	23,421	19,743	▲ 16%	10,229	8,975	▲ 12%
仁淀川流域	5,220	3,350	▲ 36%	2,513	1,570	▲ 38%
高幡広域	3,953	2,383	▲ 40%	1,810	1,120	▲ 38%
幡多広域	6,367	3,995	▲ 37%	2,975	1,851	▲ 38%
県計	49,236	36,661	▲ 26%	22,237	16,850	▲ 24%

資料:「日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)

(注)①5歳階級別人口を各年齢に均等に割り戻して算出

②地域の区分については、図-8(22ページをご覧ください。)のとおり

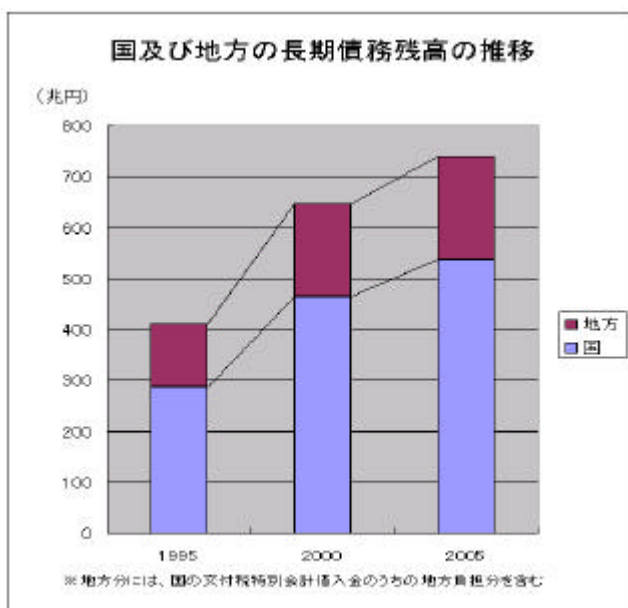
そのうえ、国も地方も財政状況は大変厳しい

2005年度末の国と地方の長期債務残高は、約740兆円にのぼっています〔図-3〕

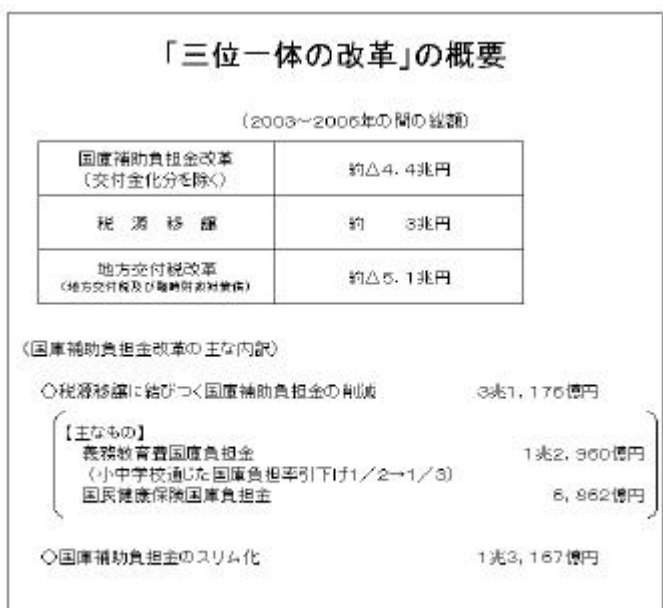
これまで、国は、「地方自治体の自主性・自立性を高め、地方分権の推進によって、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現する」とのかけ声のもとに「三位一体の改革」〔図-4〕を推進してきましたが、実際には、地方交付税の大幅な削減に止まって、地方の自由度の拡大にはつなげていません。

〔図 - 3〕

〔図 - 4〕



資料:「財務関係資料」(2006年9月 財務省)



資料:「平成18年度 地方交付税のあらまし」(地方財務協会)
「平成18年度 高知県の財政状況」(高知県財政課)

税源に乏しく地方交付税に大きく依存する本県のような地方にとっては、今後さらに地方交付税の削減といった見直しが行われますと、自主的な財政運営がほとんど不可能になって、住民の生活を守るという責任を果たすことが困難になります。また、このことが地域経済にもたらす影響も計り知れないものがあります。

財政破綻がおきれば、最近の北海道夕張市の事例にもあるように、住民生活への多大な影響が考えられますが、一方では、地方自治体の財政再建制度（ 2 ）の中で、未然に財政破綻を防ぐしくみと破綻した場合には国の強い関与のもとで再生を図るしくみなどを導入する「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」が、今年の通常国会に提出されています。

2 地方自治体の財政再建制度

現行制度は、財政が悪化した自治体に再建を促すため、標準的な財政規模に占める赤字額の比率が一定割合（市町村の場合は20パーセント）を上回った場合、事実上、「財政再建団体」に移行することになります。

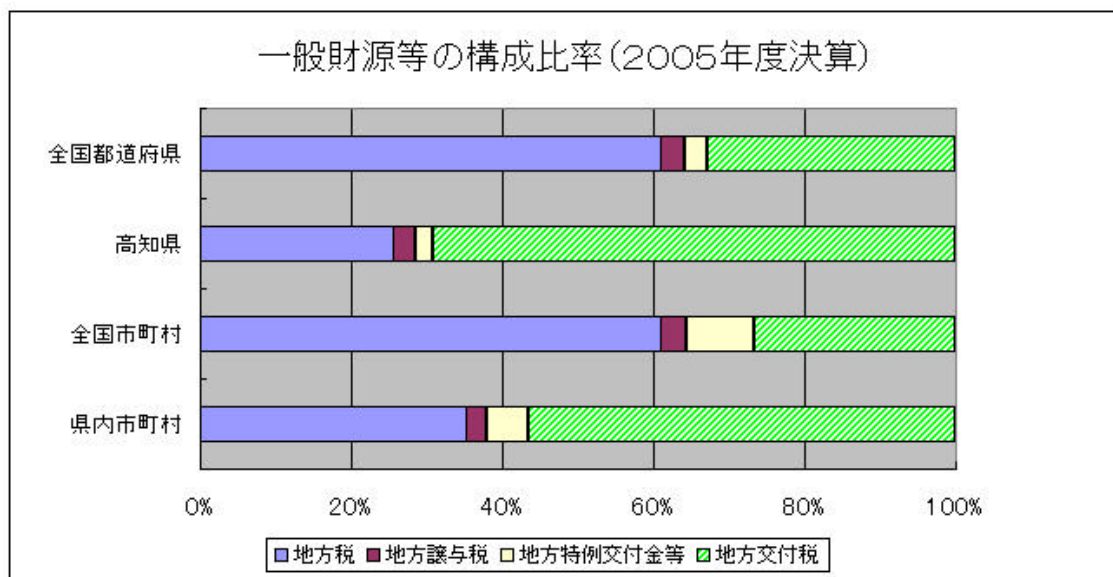
この制度では、「財政が行き詰まるまで危機が表面化しにくい」といった問題点が指摘されていることから、新たに財政の健全化を判断する比率の導入や、財政健全化の計画の策定などを盛り込んだ法案が、今年の通常国会に提出されています。

なお、「財政再建団体」に移行する場合、北海道夕張市の事例でも見られるように、小中学校をはじめとする公共施設の統廃合や保育料・下水道料金・住民税などの大幅な引き上げ、さらには普通建設事業の抑制などを含む再建計画を策定して、実質的に国の管理下に入って、再建を進めることになります。

県内自治体の財政状況はさらに厳しい

県の場合は自主財源（ 3 ）に乏しいため〔図 - 5〕、投資的経費（ 4 ）の割合が大きく減少していますし、財政構造も硬直化しています。現在、財政健全化に向けて人件費など義務的経費の抑制や事務事業の抜本的な見直しなどを行っています。2007年度の予算編成でも、地方債の発行や大幅な基金の取り崩しが必要な状況になっています。

〔図 - 5〕



資料:「平成17年度都道府県普通会計決算の概要」(2006年11月 総務省)

「平成17年度高知県普通会計決算見込みについて」(2006年8月 高知県財政課)

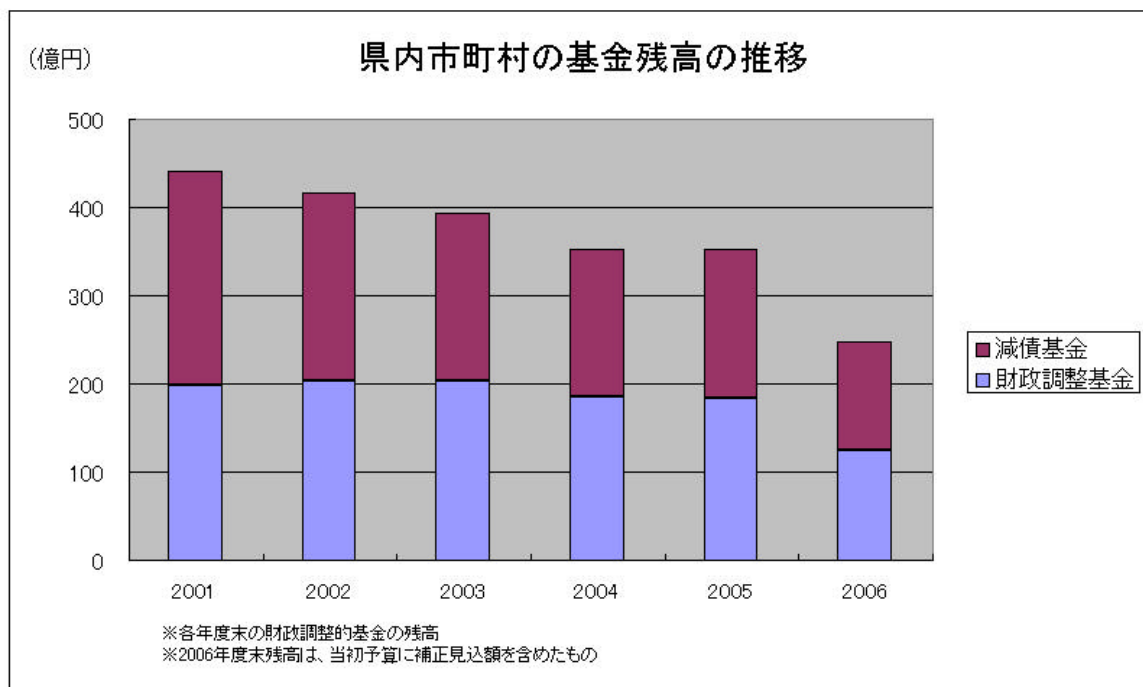
「平成17年度市町村普通会計決算の概要」(2006年11月 総務省)

「平成17年度県内市町村普通会計決算見込みの状況」(2006年10月 高知縣市町村振興課)

県内の多くの市町村でも、基金の取り崩し〔図 - 6〕によって何とか予算を編成している状況で、投資的経費の抑制（資料 1）や人件費の削減（資料 2）に努めています。しかし、このまま現在のサービスを維持することには限界があります。

また、各種財政指標を見ても、市町村の財政は非常に厳しい状況にあります。例えば、実質公債費比率（5）を四国内で見た場合、18パーセントの危険ラインを超える市町村は、香川県では4自治体、愛媛県では3自治体、徳島県では5自治体に対して、本県は15自治体と突出しています。

〔図 - 6〕



資料:「平成18年度県内市町村普通会計当初予算の概要」(2006年7月 高知県市町村振興課)

(注) ①減債基金…地方債の償還及びその信用の維持のために設けられる基金
 ②財政調整基金…地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するために設けられる基金

<p>3 自主財源 地方公共団体の自主的な収入で、地方税、分担金及び負担金、使用料、手数料、寄付金などを指します。その比率が高いほど行政活動の自主性と安定性が確保されていることとなります。その対義語が「依存財源」で、地方交付税、国庫支出金、地方譲与税、地方債などがあげられます。</p>
<p>4 投資的経費 資本形成のための経費で、道路、橋りょう、学校等公共施設の新増設のような普通建設事業費と災害復旧事業費などを指します。</p>
<p>5 実質公債費比率 公債費（借金を返すための資金）がどれだけ財政に負担を与えているかを示す指標の一つで、公営企業も対象として、公債費に準ずる負担を含めて算入しています。18パーセント以上の地方公共団体では地方債の発行に許可が必要になりますし、25パーセント以上では地方債の発行の一部が制限されるようになります。</p>

このほかにも、本県には楽観できない現状が多くある

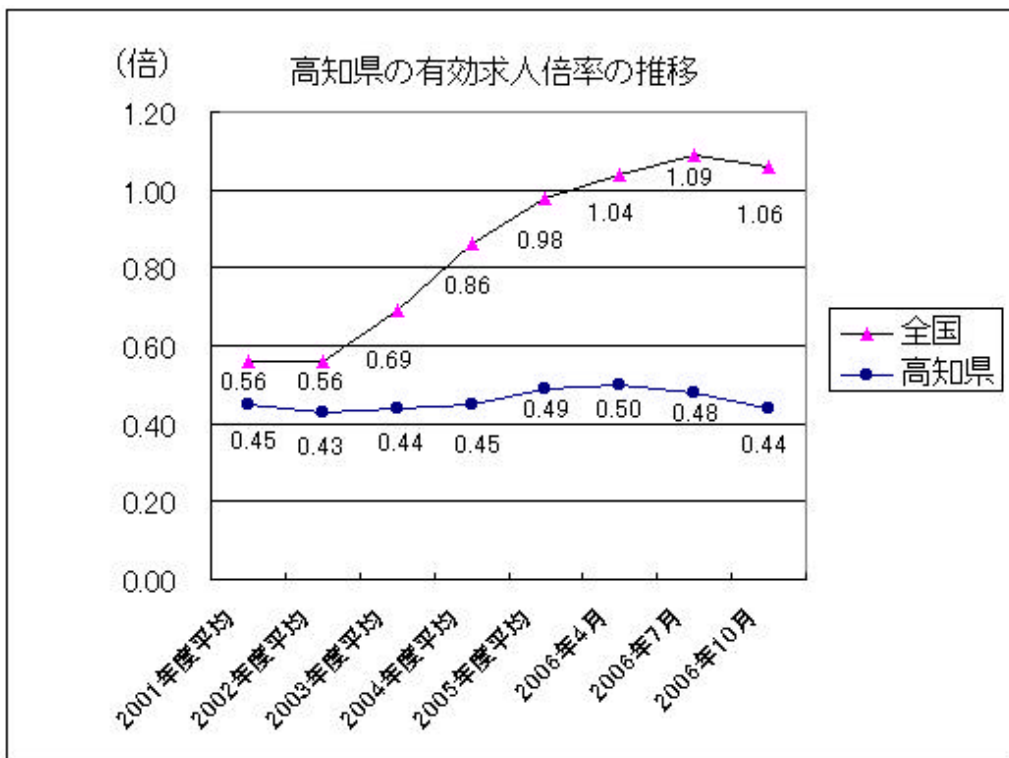
こうした諸情勢のほかにも、本県の場合には、1万人未満の小規模町村が19町村と、全国と比べてかなり多く残っています。

また、広い県土の多くが中山間地域で、そこに集落が点在しているうえ、東西に長い海岸線を有するという地理的要因などもあって、県中央部に県内人口の過半が集中しています。このため、農山漁村地域の過疎化が顕著となっていますし、その影響もあって、第一次産業の就業者は減少しています。また、地域間格差は、全国との比較でも県内の比較でも、ますます広がる傾向が見られます。

特に、中山間地域では、老年人口の割合も高く、地域を支える担い手が不足しているため、地域の社会基盤そのものの維持が困難になることが懸念されるといった深刻な現状があります。

さらに、全国的には好景気が続いていると言われている中、全国の有効求人倍率は2006年10月に1.06となっていますが、本県では相変わらず0.44と低率で推移していることも懸念されます〔図-7〕。

〔図-7〕



資料:「最近の雇用失業情勢」(高知労働局 2007年1月)

こうした中で、「地方分権」の流れが必要になっている

社会情勢の変化や生活圏の拡大、さらには、ライフスタイルや価値観の多様化によって住民の皆さんのニーズは多様化していますので、地方自治体には、今の厳しい情勢の中で、それに応えるためのきめ細かなサービスの提供が求められています。

こうした変化に対応するためには、中央集権型の全国一律のサービスを、地方分権型に改めなくてはなりません。財政的にも制度的にも国に依存する体質から抜け出して、「自立」をキーワードに、地方の知恵と工夫による自前の地域づくりを進める必要があります。

その流れの中で第一期地方分権改革（資料3）が行われましたが、国・地方の厳しい財政状況を背景に、旧合併特例法のもとでは予想以上に市町村合併が進んで、全国では3,232あった市町村が2006年10月現在では1,817にまで減少しています。

また、2006年12月には地方分権改革推進法が制定されて、第二期の地方分権改革がスタートしました。今後は、国と地方の役割分担を見直して、地方に対する義務付けや関与の廃止と縮小等を行うことによって、国と地方がそれぞれ責任をもって行政運営ができる体制を構築しなくてはなりません。あわせて、税源配分の見直し等が検討されることになっていますので、その動向を注視していく必要があります。

また、国では「将来の道州制の本格的導入に向け、国民的議論の前提となる道州制ビジョンの検討を進める」として、道州制（6）のフレームづくりに着手することになっています。第28次地方制度調査会の答申では、「国の役割を外交・防衛といった本来果たすべきものに重点化し、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とするといった見地に立てば、道州制の導入が適当」とされていますが、こうした制度の導入は県のみならず、市町村にも多大な影響がありますので、その動向にも留意しなければなりません。

ただ、ひと口に道州制といっても、現在の中央集権型の国と地方との上下関係を維持したまま、財政の効率性などの観点から道州制を進めようという、単なる都道府県合併と変わらない考え方から、現在国が握っている事務の大半を地方に移す際の抜本的分権の受け皿として道州を設定しようという考え方まであって、同床異夢の感があります。

ですから、どちらの立場で道州制という言葉が使われているかを見極めないうちに賛否を判断することは危険です。

6 道州制

第28次地方制度調査会の答申では、「現在の47都道府県を廃止して、日本全国をいくつかの大きなブロックに分け、「道」又は「州」という広域的な地方行政の単位に再編」しようとする考え方が示されています。

3. 高知の望ましい将来像

(1) 「誰もが、どこでも、安心して暮らせる」地域づくり

高知の望ましい将来像のイメージ

広い県土の大半が中山間地域で、未整備の道路も多く残っていますし、台風・地震・がけ崩れといった災害への不安が常につきまといます。さらに一人暮らしの高齢者が増えている（資料4）といった状況の中で、まず、県民の皆さんが求めておられるのが、防災、防犯、消防・救急など、非常時に生命がきちんと守られる体制の整備です。

また、皆さんが安心して暮らしていくためには、

- ・いつでもお医者さんに診てもらえる環境
- ・高齢の方や障害のある方にとっては、必要な時にすぐ介護サービスを受けることができる環境
- ・介護をする家族の方が働きながら見守りができる環境

が整っていることなど、安定した医療・福祉サービスの確保が欠かせません。

一方、地域での子育てのためには、産婦人科や小児科、保育所、託児所といった子どもを産み育てる環境を整えなければなりません。あわせて子ども達の「人間力」を高め、学力と個性を伸ばすための学校教育も求められています。

と同時に、子ども・高齢者・障害者をはじめ、すべての人の尊厳が守られ、地域社会で支え合いながら、誰もが生きがいをもって、充実感に満ちたライフスタイルが実現できるようにもしなければなりません。

また、農山漁村地域の過疎化が顕著な本県では、周辺地域の衰退をいかにして食い止めるかが大きな課題で、そのためには農山漁村地域の方々と都市的地域の方々が共生でき、誇りをもって個性ある地域の風土や文化を守り続けていく暮らしのあり方が重要となります。

本県の経済の基盤は弱く、相変わらず公共部門に大きく依存しています。また、基幹産業である第一次産業の就業者も減少傾向にありますし、有効求人倍率は全国に比べはるか低位で推移していますので、地域での雇用の場の確保が重要な課題となっています。

こうしたことから、中長期的視点に立って目指すべき本県の望ましい将来像としてイメージするのは、「誰もが、どこでも、安心して暮らせる」地域です。

例えば、

防災、防犯、消防・救急などの体制がきちんと整い、
安定した医療・福祉サービスが提供され、
子どもを安心して産み育てる環境と子どもの学力や個性を伸ばす教育が保障され、
人権が尊重される社会で誰もが自分のライフスタイルを実現でき、
農山漁村に住む人も市街地に住む人も共に誇りをもって暮らせ、
若者にも、女性や高齢者にも働く場のある、
といったことが挙げられます。

目標は、2020年～30年。その時にも、こんな「高知」として維持されていること

今後、人口構造や社会構造が大きく変化していくことが予測されますが、およそ20年後は、団塊の世代の方々が後期高齢者となって、高齢化率が30パーセントを超えてやや安定化していく時期を迎えます。と同時に、その時期は、今生まれてくる子ども達や小学校に入学する子ども達が成人する時代にあたりますが、その時代にも誰もが安心して暮らせる地域づくりを進めていくことが、今の私たちの責務です。だからこそ、およそ20年後、2020年～30年であっても、こんなイメージの「高知」が維持されていることを目指していきます。

ただ、こうした地域づくりは、県や基礎自治体（市町村）といった行政のみで目指せるものではありませんので、県民の皆さんとともに取り組んでいく必要があります。この合併構想は、そうした前提のもとで、望ましい将来像をイメージしながら、これからの地域社会がどのようになっているか、そのためには行政のしくみをどのように変えていくべきかの方向をまとめました。

(2) 基礎自治体の望ましい姿

基本的な行政サービスの確保

地方を取り巻く厳しい状況の中で、お示ししたような本県の将来像を県民の皆さんと共有しながら地域づくりを進めていくうえでは、まず、誰もが暮らしの安全と安心を実感できるような基本的なサービスの確保が重要です。

ア．県全体での一体的な取り組み

そのために、それぞれの基礎自治体が、行財政の効率化やサービスの提供方法の工夫といった努力をしていかななくてはなりません。それに加えて、教育や医療・福祉といった分野では、県民の誰もが、県内のどこでも、一定の水準のサービスが受けられるよう、市町村相互の垣根はもちろん、県との垣根も越えて、これらのサービスを一体的に提供していくしくみを考えていく必要があります。

こうして高知県全体の持てる力で支え合うことによって、市場原理では民間のサービスが入りにくい中山間地域でのサービスの低下や負担の増加をおさえることができますし、保険などの運営では、スケールメリットを活かすこともできます。

そうなれば、広い県土に集落が点在しているうえ、高齢化率の高い本県でも、自ら望む地域で安心して暮らしていける道が開けます。

イ．例えば、子どもの学力・個性を伸ばす教育

例えば、これから高知県全体が発展していくためには、何よりも「人づくり」が重要ですので、その意味で、教育は最大の行政課題です。

人口の減少や少子化によって、今後は、次世代を担う子ども達に、それぞれの年代に応じた適正な規模での学校教育ができない地域が多くなると予想されます。

すでに、複式学級のある小規模校では、切磋琢磨の機会の減少やクラブ活動の限定といった問題点が指摘されていて、学校の統合が求められています。

また、国の教育再生会議では、県教育委員会から市町村教育委員会への教職員の人事権の移譲などが検討されています。それは、地方分権の流れにも沿うことですが、優れた教職員の確保のためには、これとあわせて、小規模市町村の教育委員会の広域化も検討されなければなりません。

こうしたことに対応するためにも、県全体で共通する基本的サービスを一体的に確保していく取り組みが必要です。

ウ．具体的なしくみを検討していく

県全体で共通する基本的サービスを一体的に確保していくための具体的なしくみは、県民の皆さんや市町村の関係者の意見を聴きながら検討していきます。検討にあたっては、対象とすべき分野や目指すべき水準、さらには、負担のあり方やサービスの担い手をどうするかがテーマになります。

協働型の地域社会づくり

ア．住民の行政への参画と協働

こうして基本的な行政サービスの確保を図る一方で、それぞれの地域で生きがいのもてる、暮らしやすい地域をつくっていくことが重要です。このためには、行政の政策決定に住民の皆さんが参画するのはもちろんのこと、「住民と行政との協働」を進めることによって、地域の実情に合ったやり方で取り組んで行く必要があります。

また、そのためには、「地域の力」「住民の力」を最大限に発揮できるしくみを市町村の中につくらなくてはなりません。

そのうえに立って、新しいかたちの公共的サービスを行政と住民の協働によって提供していくこととなりますが、そのためには、行政（基礎自治体）と、住民・地域組織・NPO・民間団体・企業との役割分担を見直すことにも取り組まなければなりません。

イ．支え合いのネットワークづくり

行政サービスに対するニーズが多様化する中で、これまでのように公共的なサービスを行政が一律に担うというしくみだけでは十分な対応ができなくなっていますので、これを住民や民間団体等の皆さんの発想と力を活かした新たなしくみに変えていく必要があります。

住民の行政や地域活動への参加意識が高まり、「住民と行政との協働」が進めば、自主防災組織の例のように、住民同士の連帯感も増しますし、住民の間の新たな交流も生まれます。ですから、これを活かしたきめ細かい地域の支え合いのしくみで、公共的なサービスの一部を担っていければ、ニーズにマッチしたサービスを少ない負担で行っていくことが可能になります。さらに、こうした活動をネットワークで結んで、それを行政がサポートすることによって、暮らしやすい地域づくりを目指します。

ウ．集落機能の維持

また、過疎化・高齢化によってコミュニティの機能維持が危ぶまれている山間地域の集落でも、このネットワークを拡大していくことで集落を支えていく可能性が広がります。

とはいえ、全国に先駆けて高齢化が進行している本県では、すでに地域を支える担い手が不足している集落もありますので、将来的には、さらなる過疎化と高齢化の進展で、地域の活力がますます低下する恐れがあります。こうした懸念を解消していく地域の担い手として、一つには、これから定年退職を迎える「団塊の世代」のパワーが欠かせません。

例えば、「団塊の世代」の人達が、企業や社会で蓄積してきた様々な技術や知見、経験を地域に還元してくれれば、それは地域活動にとって大きな力になります。

基礎自治体（市町村）の「自立」

本県の望ましい将来像を実現するためには、住民にとって身近な行政主体である基礎自治体の役割がますます大きくなります。そのため、行政の能力の面では、地方分権時代を担っていける力を備えたうえで、ほとんどの住民サービスを担うことのできる自治体（これを「総合的な行政主体」と表現します。）にならなくてはなりません。

また、これとあわせて、基礎自治体が財政的に自立することで、はじめて「基本的な行政サービス」を確保することができるようになります。

そして、こうしたサービスの確保と同時に、「地域の力」や「住民の力」を活かした「協働型の地域社会づくり」を進めていくことが、地方分権時代にふさわしい基礎自治体の「自立」に向けた重要なポイントになります。

地方分権の推進

- ・地方分権が進めば、専門性をもった行政能力を備えた基礎自治体に、権限や財源を移譲することによって、地域に必要なサービスを、その地域に応じて、迅速に決定して提供できるようになります。
- ・例えば、補助金で公共施設を建てる際、これまでは国が高さや広さなどの構造上の細かい部分まで規制していたため、県産材をふんだんに活用した建築物を建てようとしても、補助金の基準に合致していないことを理由に施工できないことがありました。しかし、地方分権が進めば、基礎自治体が専門的な知識をもった建築士（基礎自治体の職員）を配置して、住民や利用者の意見を聴きながらニーズに合った施設整備ができるようになります。

行政能力の向上

- ・高いレベルの企画立案能力や、医師・保健師・栄養士・薬剤師・建築士・土木技師・農業普及指導員・林業普及指導員といった専門職員の配置などによる高い専門性をもった行政能力を備えることが必要です。
- ・例えば、医師であれば、地域の健康づくりを進めていくうえで、医学的見地からの確な施策を展開できるようになります。また、林業普及指導員がいれば、大切な水源である森林を保全していく際に、より適切な森の管理ができるようになるということです。

安定した財政基盤

- ・今後さらに医療費・介護費などの増加も予想される中で、そういった住民ニーズに応じたサービスを提供できるようにするためには、より行政運営の効率化を図ることで、財政基盤を安定させることが必要です。それがないと、たとえ県と市町村の垣根を越えたしくみができたとしても、十分なサービスは提供できませんし、支え合いのしくみのネットワーク化を支援することもできません。
- ・このためには、引き続き行財政改革に取り組みなくてはいいませんが、それとあわせて自治体運営の広域化を図ることも有力な手段の一つです。

地域力・住民力の発揮

- ・また、住民の皆さんが地域経営や政策立案にも参画しながら、「自分たちの地域は自分たちでつくる」という考え方のもと、「地域の力」「住民の力」を最大限に発揮していくことが必要です。
- ・そのことによって、住民の皆さんが、身近な存在である基礎自治体と力を合わせ、皆さん自身のニーズに合った施策と、そのために必要な負担（お金だけでなく人の力も含めます。）を自ら決定できるようになれば、伝統や文化を消すことなく、皆さん自らの手で、その地域にふさわしい地域づくりを進めていくことができます。また同時に、行政に対する住民の監視が行き届くことで、ムダを省くことにもつながります。

基礎自治体が「自立」するために、「広域合併」が必要

このように、本県の望ましい将来像に向けた取り組みを市町村が担っていくためには、行政能力のこれまで以上の向上と財政の面での安定性が欠かせません。

そのためには、より効率的な財政運営を目指すことはもとよりですが、このままの自治体の規模で行財政改革をどれだけ行ったとしても限界がありますので、広域合併によって自治体運営にスケールメリットを活かすことも有力な選択肢の一つです。

(3) 基礎自治体と県との役割分担

役割分担の考え方

基礎自治体が、住民にとって身近なサービスのほとんどを担う総合的な行政主体になるためには、広域合併によって行政能力の向上や財政基盤の安定化を図ると同時に、基礎自治体と県の役割分担を見直していく必要があります。

というのも、もともと地方自治法には、住民の日常生活に直結するサービスは、市町村が優先して担うという原則（これを「市町村優先の原則」(7) といいます。)があるからですが、その原則のうえに立って、県は、補完的に、国と基礎自治体間などの連絡調整や複数の基礎自治体にまたがる広域の事務、さらには、基礎自治体では非効率となる高度な専門性が必要な事務を重点的に担う（これを「補完性の原理」(8) といいます。)必要があります。

このため、現在の県が担っている多くの権限を基礎自治体に移譲していきます。

そうすることによって、県と市町村が同じようなサービスを担うといった、いわゆる「二重行政」によるムダを省くことができますし、行政としての責任の所在もはっきりさせることができます。

全国的にも、市町村合併が大きく進んだ県では、合併によって基礎自治体の行政能力が上がっていくことを前提に、積極的に権限移譲の取り組みを進めているところもあります。

今後、基礎自治体に権限や財源を移譲していく方向で、県の出先機関のあり方をはじめ、基礎自治体への職員の派遣や財源の移譲といった課題を具体的に検討していきます。

7 市町村優先の原則

市町村は住民に最も身近な地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的に担うという原則であり、この考え方は地方自治法第2条第3項にも明示されています。

8 補完性の原理

ヨーロッパ地方自治憲章で確立した考え方で、公共サービスはまず基礎自治体（市町村）が担い、高度医療を目的とする公立病院の経営や大規模・広域災害対策のような基礎自治体ではできないことを広域自治体（都道府県）が、そこでもできないことは国が担っていくという原理であり、「市町村優先の原則」と同様の意味を持っています。

具体的な役割分担のイメージ

住民にとって身近なサービスは、基礎自治体が担う

- ・「消防」「救急」「防犯」「交通安全」「食品衛生」など安全な暮らしを守っていくためのサービス
- ・「上下水道」「住宅」「道路・河川・公園整備」「ゴミ・し尿処理」「火葬・墓地」など住民にとって便利で豊かな暮らしを維持していくサービス
- ・「教育」「人権」「ボランティア」「生涯学習」「スポーツ・レクリエーション施設」など人を大切に心豊かな暮らしを実現していくサービス
- ・「子育て」「介護」「福祉」「保健」「健康増進」「各種証明書の発行」など住民から見て身近に相談できる体制が必要なサービス
- ・「地域づくり」「まち並み景観の保全」「地産地消」など地域の文化や個性を大切にしていくために必要なサービス
- ・「商店街の活性化」「農地の保全」「特産品づくり」「観光振興」など地域に身近な仕事を確保するためのサービス
- ・「課税・徴税」「年金」「保険料」など暮らしの負担に関すること など

広域的対応が必要なものや、基礎自治体では著しく非効率となるものは、広域自治体が担う

- ・「基幹道路」「空港」「港湾」など地域の基幹的な交通・通信施設などのインフラ整備
- ・「砂防・治山・治水ダム」といった広域的な視点が必要な国土・環境・森林などの保全
- ・「中小企業の支援」「企業誘致」「職業紹介」「技術検定・資格試験」など経済活動の活性化に関すること
- ・「高度医療施設」「産業に関する試験研究施設」「産業廃棄物最終処分施設」など高度な専門性が求められる施設の整備
- ・「犯罪捜査」に関すること など

国は、国家としての基本的な役割に重点をおく

- ・「外交」「防衛」「司法」「海上・航空保安」「貿易」「出入国管理」といった国家の存立に関すること
- ・「通貨」「公的年金」「生活保護」「義務教育」「食品や薬品などの安全基準」など全国的に統一することが望ましいルールづくり
- ・「気象」「国勢調査」「経済計画」「感染症の予防」「基幹的な交通・通信施設整備」「国立公園の整備」など全国的な広がりが必要な施策 など

(4) 広域行政のあり方

これからの広域行政の考え方

前述のとおり、基礎自治体が、広域合併によって財政基盤の安定化を図ると同時に、行政能力を高めることで、住民に身近な行政サービスのほとんどを担っていくことが基本的な方向ですが、その中で、

- ・誰もが、安全で安心して暮らしていくために欠かすことのできない基本的なサービスを確保していくために、すべての基礎自治体と県が一体的に取り組んでいくことが望ましいサービス
- ・広域となった基礎自治体がさらに広域で取り組むことによって、効率的に提供できると考えられるサービス

などは、広域行政の制度を活用していくことが有効です。

誰もが安全で安心して暮らしていくために欠かすことのできないサービスを等しく受けることができるようにするしくみをつくる

全国に先駆けて進行する本県の人口減少・少子高齢化や、厳しさを増す行財政状況といった中では、将来にわたって、県民が安心して暮らしていくことができる新しい行政のしくみを、基礎自治体と県が一体となって構築していく必要があります。

そこで、本県の高齢化率が30パーセントを超える2015年ごろには、遅くとも、そうしたしくみを確立しておく必要がありますので、早急にそのしくみづくりに着手します。

特に、教育や医療・福祉といった分野では、サービス水準を県民に等しく確保する必要があります。このため、すべての基礎自治体と県が参画する広域連合を設置するなど、スケールメリットを十分に活かせるようなしくみづくりを検討します。

広域の基礎自治体の実現した場合に広域行政が担う役割

ア．広域行政の現状

現在、県内には36の一部事務組合と3つの広域連合（資料5）が設立されていますが、これらの一部事務組合と広域連合（9）では、単独の市町村では処理が困難な老人福祉施設の運営やごみ・し尿処理、消防などの分野を中心に、数多くの事務を様々な市町村の組み合わせで共同処理しています。

9 広域連合と一部事務組合の違い

県や市町村が、特定の行政事務について共同処理するために設ける組合形態で、市町村の区域を越えた広域的な事務処理に活用されています。

広域連合は、国や県から権限の移譲を受けることができること、長と議員を住民が直接選挙で選べることなど、一部事務組合に比べて独立性が高くなっています。

イ．広域行政の課題

しかし、県内の一部事務組合の多くは単一の事務しか扱っていませんし、あわせて、同一の圏域内にいくつもの組合等が設立されていますため、

- ・それぞれの組合ごとに議会を設置しなければならないことから、経費が重なっていますし、

- ・組合議会では、その組合の単一の事務のみが議論の対象となるため、広域的・総合的に行政課題を議論しにくい状況であること、
- ・組合の組織が比較的小さくて事務局職員の異動の機会が少ないことから、職員人事の固定化を招く懸念がある、

といった課題があげられます。

また、地方自治法では、一部事務組合等は自ら意思決定し、事業を実施していくこととされていますが、そもそも一部事務組合等は市町村の集まった団体ですし、その財源も市町村からの負担金に頼っていることから、構成団体の総意のもとで事業を実施しているのが現状です。このため、事務の共同処理にあたって、構成団体間の連絡調整などに多くの時間を要した結果、迅速な意思決定ができていない実情があります。

ウ. 広域行政の役割

合併によって、現在より広域の基礎自治体となった場合でも、次のように、より広域で住民サービスを提供することが望まれる分野がありますし、国の動向から見て、さらに大きな単位を視野に入れた検討が求められている分野もあります。

- ・国レベルで検討されている市町村消防や市町村教育委員会の広域化など
- ・観光行政の広域連携など業務の内容・機能や体制を強化する観点から検討が必要な分野
- ・総務事務、職員採用といった人事、情報システムの運用、税の徴収など、スケールメリットを活かして、効率的・効果的に実施できるうえ、究極的にはすべての基礎自治体と県の参画を検討することが望まれる分野

広域行政を進めるにあたっての基本的な方針

前述のとおり、単一の事務のみを行う組合には課題が多いことから、まずは、複合事務を扱う組合化を図った後で、その組合ができるだけ多くの事務を担うようにしなければなりません。

次に、構成団体（組合や連合に参加した基礎自治体）は、自らの団体のことだけにとらわれず、地域全体のことにも十分配慮するとともに、広域連合や一部事務組合の管理者や議会の意思を尊重していかなければなりません。

また、意思決定に時間がかかるような課題は、そのことによって、広域行政のメリットが失われないよう運用面で工夫するとともに、必要に応じて国に対し制度改正の要望などを行っていきます。

(5) 広域となる基礎自治体の運営のしくみ

「平成の一次合併」から見た合併効果

ア．行財政面での効果

財源の確保

- ・合併した自治体の予算規模や投資的経費の額は、合併していない自治体と比べると、明確な効果が認められます。
- ・また、人件費や電算システムなどの物件費の計画的な経費削減などによって、効率化の効果も徐々に出てきています。

体制の充実

- ・専門職である保健師は、合併前の小規模な旧町村のほとんどが1～2名の体制でしたが、合併によって人口規模から見れば手厚い配置が可能となっています。
- ・このことから、保健・福祉部門の体制を充実させることができているし、さらには、教育部門とも連携することによって、住民の皆さんや子ども達への保健・福祉サービスをきめ細かく対応できるようになっています。
- ・また、合併前から多額の税金や公営住宅の家賃などの滞納が懸案課題だった自治体では、その解決に向けて新たに専門のセクションを設置することで、滞納者に対する粘り強い対応や、場合によっては法的な手段を行使することも含めて積極的な取り組みを進めることができるようになりました。この面でも、徐々に改善の兆しが見え始めています。

イ．安全・安心に暮らせる新しい地域づくりに向けた基盤整備

- ・合併した自治体はどこも合併直後から、喫緊の課題である南海地震など大規模災害に対する備えとしての防災行政無線の整備や学校の耐震化、さらには、救急搬送のためのヘリポートの整備を手がけています。
- ・また、診療所をはじめとする保健・福祉の拠点施設の整備や学校給食施設などの教育環境の整備、さらには、インターネット環境や携帯電話不通話地域の解消のための整備などを優先的に実施することで、地域の住民が安全・安心に暮らせるための基盤整備を着実に進めています。
- ・多くの合併自治体では、地域住民の皆さんの活動の拠点となる公民館や地区集会所などを積極的に整備しています。

「平成の一次合併」における住民の不安への対応

ア．周辺地域の不安への対応

本庁が遠くなり不便になるのではないかという懸念への対応

- ・県内のすべての合併自治体で、本庁と支所（旧町村役場）間をネットワーク化し、どこでも証明書等の交付を行うなど、住民にとって不便にならない手立てを講じています。
- ・また、合併前と同様にサービスが完結できる総合支所を旧市町村単位で設置したり、農林業の盛んな地域には農業・林業の担当部署を置いたりして、地域の特性に配慮した分庁方式を採用しています。

地域の声が届きにくくなるのではないかという不安への対応

- ・合併協議会の決定事項やそこで策定した建設計画の進捗状況をチェックしていく機関として、

合併特例法に基づく地域審議会を設置して、可能な限り住民の声を反映するように努めています。

県内の地域審議会の設置状況 5 団体（香南市、香美市、四万十市、四万十町、黒潮町）

地域自治組織の全国の設定状況（2006年7月1日時点）

全国の合併市町村件数 558 のうち、

地域審議会	216 団体
地域自治区（一般制度）	15 団体（91 自治区）
地域自治区（合併特例）	38 団体（101 自治区）
合併特例区	6 団体（14 特例区）

地域自治組織の比較については、資料6を参照してください。

・いくつかの合併自治体では、地域担当職員（10）を地域ごとに配置し、合併により周辺部となった地域住民の不安や合併そのものに対する不安に積極的に対応しています。さらには、移動手段の確保や地区道路の修繕、分かりやすい情報の提供など、住民の声を踏まえた取り組みを進めている事例もあります。

10 地域担当職員

市町村内の集落の課題や住民ニーズを的確に把握したり、災害時などの迅速な対応方法を検討したりするために、個々の担当業務とは別に集落を担当し、きめ細かく分担して各世帯を訪問していく行政職員を配置するしくみで、県内では、香美市や仁淀川町などで導入されています。

イ. 地域の特色あるサービスを残す取り組み

「平成の一次合併」で、合併前の旧市町村間でサービスの内容に相違があった場合の対応を見ますと、乳幼児や高齢者を対象としたサービスでは、一部に廃止や縮小があるものの、概ねが維持または充実されています。

一方、負担を見てみますと、旧市町村別には若干上がったものや下がったものが見受けられますが、合併後のどの自治体でも、「基本となるサービスは維持することができた」との認識もっています。

ただし、合併前の旧市町村の先進的な取り組みや地域の個性を活かした独自の取り組みの中には、合併後の自治体としての一体性を確保するという観点から廃止に至ったものもあります。

このため、今後は、こうしたことが原因で地域の活力を弱めることのないよう、それぞれの地域の状況を見極めながら、いわゆる「1市多制度」（11）のようなしくみも検討していく必要があります。

11 1市多制度

1つの自治体の中で、各地域の特色を活かしていけるように、地域単位での独自の取り組みを制度として認めていこうとする考え方です。

全国の合併自治体の事例では、新潟県上越市の場合、10年間の投資的経費の総額に上限を設けたうえで、旧市町村ごとに「地域事業費」を配分するしくみをとっています。

また、岐阜県高山市では、各地域で独自に計画された事業や従来から地域特有のものとして実施してきた事業に充てることができる「地域振興特別予算」を創設しています。

広域となる基礎自治体の運営の工夫

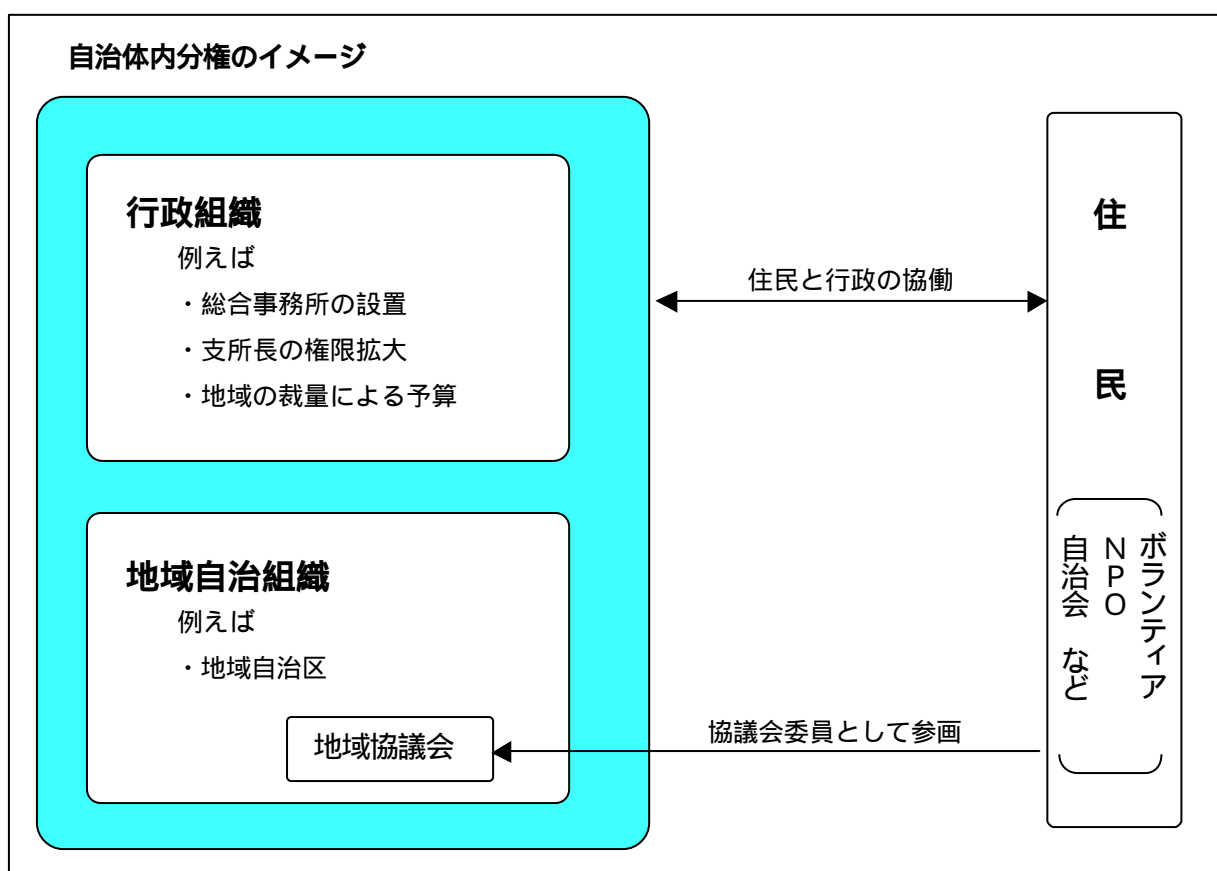
今後の方向は「自治体内分権」の充実

- ・このように、昭和の合併の経験から語られる「合併によって周辺部が寂れる」との不安の声に
 応えるため様々な工夫をしていますが、今後基礎自治体が広域化した場合には、住民の声が活
 かされ、地域ごとにもっと独自性のあるサービスが行えるよう、さらに工夫して、住民の不安
 を取り除いていく必要があります。
- ・このためのしくみとして、地域の実情に応じた規模（旧市町村単位、中学校区、小学校区、自
 治会）で「地域自治組織」を設置して、地域の拠点を守りながら、地域のことは地域住民で考
 え、決定できるような「自治体内分権」のしくみづくりを進めていきたいと思いを。

具体的には、

- ・幅広い権限と必要な予算をもって、住民の皆さんの意見を反映しながら生活に身近なサービ
 スを提供できるようにする
- ・保健・福祉・介護といった分野では、対人社会サービスの単位そのものを広域化することには
 限界があるので、地域の実情に応じた小さな単位の支え合いのしくみづくりを検討する
- ・基礎自治体ごとに、自治基本条例や住民参加促進条例を制定し、情報公開条例の充実を図る
- ・地域自治組織ごとに必要な事業に対する予算を一定の枠で配分し、それぞれの地域の特性を活
 かして予算を執行する
- ・地域自治組織の対象地域内に地域の拠点を守っていくための「総合事務所」を設置する
- ・本庁に地域自治組織の声が届きやすくするため、地域を担当する副市長を配置する

といったことが考えられます。



(6) 望ましい市町村の組み合わせ

県内を6つの広域の基礎自治体に再編する

以下のような視点を踏まえて、県内を6つの広域の基礎自治体に再編することが望ましいと考えます〔図-8〕

区域の境界は、地域の議論を踏まえて、弾力的に検討するようにします。

これまでに積み上げられてきた社会的な圏域の一体性

- ・行政圏・生活圏・商圈・通学圏・通勤圏などの地域的なつながり（資料7）
- ・消防やゴミ・し尿の処理など、これまでの広域行政の実績（資料5）

公共サービスを利用するための時間的距離

- ・市役所・町村役場間の時間距離1時間程度の範囲（資料8）

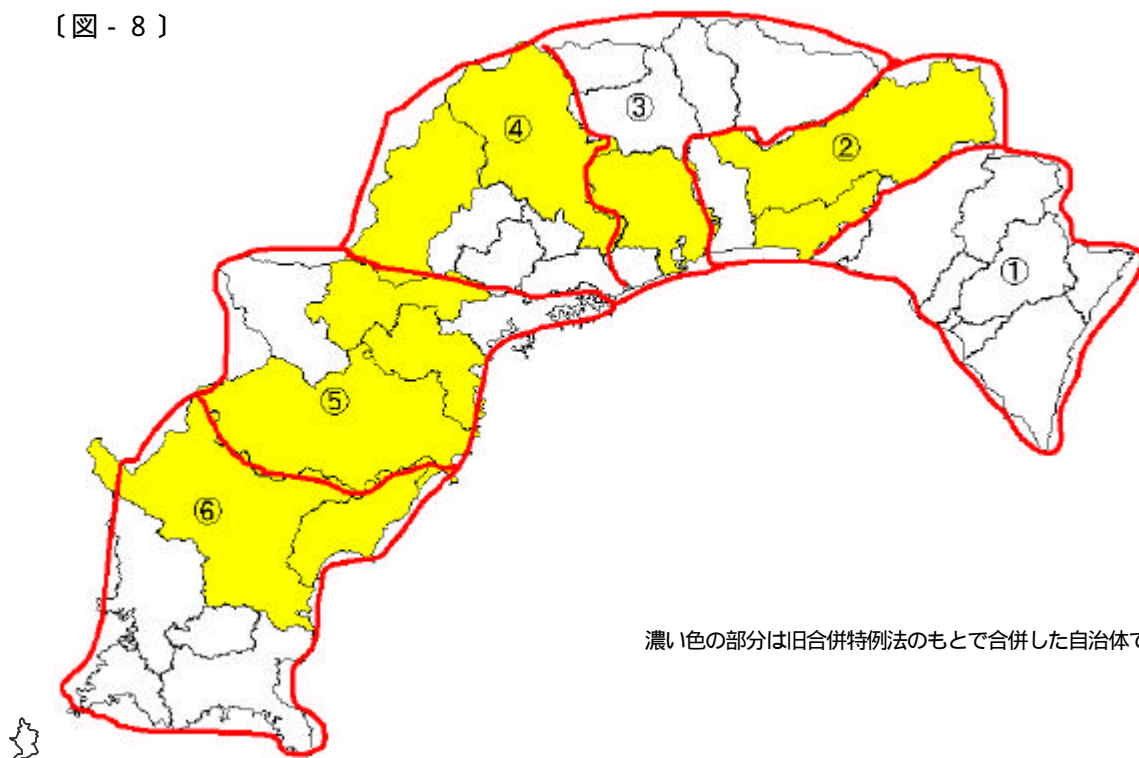
行財政能力の向上

- ・今後もサービスの提供を維持できるだけの財政基盤や行政組織、マンパワーの確保
- ・行政サービスを維持するために必要となるスケールメリットを活かせるだけの人口規模
- ・中山間地域など極端な人口減少や少子高齢化が懸念される地域の緩和

地域的な一体感

- ・一次合併のしがらみや感情論を排除できるだけのより広域の市町村の組み合わせ
- ・地域で議論する場合のテーブルへの着きやすさ

〔図-8〕



濃い色の部分は旧合併特例法のもとで合併した自治体です。

	構成市町村	面積 (km ²)	人口(人) H17国勢調査
安芸広域	室戸市、安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村、芸西村	1,129	58,340
物部川流域	南国市、香南市、香美市	789	114,556
高知・嶺北	高知市、本山町、大豊町、土佐町、大川村、春野町	1,065	364,026
仁淀川流域	土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村	1,154	91,720
高幡広域	須崎市、中土佐町、梶原町、津野町、四万十町	1,405	66,373
幡多広域	宿毛市、土佐清水市、四万十市、大月町、三原村、黒潮町	1,563	101,277

区域の境界については、弾力的な検討を行っていく。

6つの広域の基礎自治体づくりにはできるだけ早く取り組む

地方行財政を取り巻く環境を考えると、望ましい基礎自治体づくりに向けて、できるだけ早く取り組みを始めることが求められます。

ただ、旧合併特例法のもとで合併した自治体は、現在、新しい地域づくりに取り組んでいるところですので、合併新法の期限内に再度の合併を具体化していくことは難しいと思います。

そうしたことから、新旧の合併特例法で合併した自治体に対する特例措置がそれぞれ基本的に終了（激変緩和期間を除く。）する2015年ごろには、6つの広域の基礎自治体の組み合わせで、合併後の地域づくりがスタートしていることが望ましいと考えます。

このため、市町村にはブロックごとの協議の場に参加して、地域の将来ビジョンを描くとともに、財政状況などの情報を住民の皆さんに正確に提供しながら、地域の望ましい姿の実現に向けて、地域全体で取り組んでいただきます。

また、結果的に2015年ごろに合併を実現することが難しい場合でも、少なくとも合併の実現に向けて、地域での具体的な協議に入っていることが望ましいと考えています。

変化が激しい時代ですので、ここに示す時期のみにとらわれることなく、合併した自治体も合併しなかった自治体も、状況の変化に対応して、次のステップに向けて進んでいく必要があります。

4. 望ましい基礎自治体を実現するまでの取り組み

(1) 合併新法期限内の取り組み

合併しなかった小規模市町村を中心に考えると、いくら行財政改革に取り組んでも、望ましい将来像が実現する時期として想定する、2020年～30年ごろまでもちこたえられない可能性があります。このため、合併新法の期限内でも、長期的な枠組みを念頭に、可能なところから合併に取り組んでいく必要があります。

これに対して、当面は、広域連合といった広域行政の制度も活用しながら、合併新法の期限後に、一気に大きな合併をした方がよいという考え方もあります。しかし、一度合併への取り組みを経験することによって、その時のノウハウも活かすことができますので、旧合併特例法のもとで合併に至らなかった市町村は、合併新法の期限内での合併を検討していくことが必要です。

合併新法期限内(2009年度末)の合併を検討すべき組み合わせは、

- ・旧法下で合併した自治体(高知市を除く9市町)と
- ・周辺市町村が旧法下で合併したことによって、直ちにに取り組むことが難しい南国市、須崎市及び梶原町

を除く5地域の23市町村が対象になります。

とはいえ、南国市、須崎市及び梶原町も、将来にわたって現状のままが適当だということではありませんので、周辺の合併動向も踏まえながら、今後も検討を行っていくことが必要です。

そして、6つのブロックごとの議論の状況によっては、必要に応じて、市町村合併推進審議会の意見を聴いて、組み合わせの弾力的な見直しを行っていきます。

また、合併新法のもと、2008年1月1日の合併を目指している「高知市・春野町」も、一つの組み合わせとして位置付けています。

【合併新法期限内で取り組むことが望ましい組み合わせ】

安芸広域9市町村(室戸市、安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村、芸西村)

高知市・春野町

嶺北地域4町村(本山町、大豊町、土佐町、大川村)

仁淀川中下流域4市町村(土佐市、佐川町、越知町、日高村)

幡多地域4市町村(宿毛市、土佐清水市、大月町、三原村)

(2) 直ちに合併できない場合の対応として、広域行政の拡充と再編

広域行政の拡充・再編の必要性

前述のとおり、県内には、旧合併特例法のもとで隣接の市町村が合併したために、合併新法のもとで直ちに合併に取り組むのが難しい地域もありますので、次善の策として、広域行政の拡充と再編に努めることが必要です。

また、合併した自治体でも、将来の6ブロックの広域の基礎自治体への再編を見据えながら、行政のスリム化を図っていかねばなりません。そのためには、広域行政を活用することが必要です。

今後は、広域の基礎自治体への再編を想定し、広域行政の再編に取り組むべき

ア. 広域行政の拡充・再編を進める際の視点

既存の広域行政の事務の広域化と組織の統合などによって、事務局や議会の経費を削減するといった事務の効率化が求められています。

地方分権が進む中、一部事務組合や広域連合でも専門的知識や技術をもった職員を確保して、組織体制の強化と充実を図ることが求められています。

イ. 広域行政の拡充・再編の進め方

ブロックごとに設ける協議の場で、広域行政の再編に向けた取り組みも進めていきます。

その際には、市町村関係者と一部事務組合等の関係者に県も加わって、具体的な検討を行っていきます。

広域行政の拡充にあたっては、ごみ処理、し尿処理、斎場の整備といった既存事務の広域化のほか、例えば、市町村教育委員会の広域化、観光に関する情報の共同発信、職員の共同採用試験など新たな対象事務を検討しなければなりませんし、会計業務などの集中化を行う総務事務センター的な機能をもたせることも検討する必要があります。

一方、基礎自治体の広域化を実現していくためのプロセスとして、県からの権限移譲の受け皿に広域行政を活用していくことも検討しなければなりません。

また、制度上で支障となる問題点がある場合には、制度を越えた新しいしくみを検討するとともに、より活用しやすいしくみとなるよう国に要望していきます。

5. 今後の県としての取り組み

(1) 構想に関する情報提供と意見交換の機会の確保

2007年度からブロックごとにこの構想を説明する会を開きます。それにあたっては、知事を先頭に積極的に地域に出向きますが、あわせて、市町村議会や各種団体の会合にも職員が積極的に参加して、広く住民の皆さんに構想を理解していただくように努めます。

また、構想の実現に向けては、市町村、企業、住民など地域に関わるすべての方が連携して地域づくりに取り組んでいく必要があります。県は、そうした力を上手く組み合わせ、それぞれがもっている力が十分に発揮されるように、コーディネーターとしての役割を果たしていきます。

そのためにも、住民の皆さんと行政との意見交換の機会をできるだけ多くもっていくことを基本に、各自治体の財政状況をはじめとする情報提供と、その現状認識の共有に努めていきます。

(2) 構想の実現に向け、ブロックごとに協議の場を設置

ブロックごとに協議の場を設置する

構想の実現に向けて、地域ごとの将来像や市町村合併と広域行政の進め方などを議論するため、皮切りの説明会の後、6つのブロックごとに協議の場を設置します。

その際には、県も合併の当事者として、積極的な役割を果たしていきます。

あわせて、地域の将来を考える時には、人口の維持も大きなテーマですし、そのための産業政策も忘れてはならない課題です。そこで、この協議の中では、広域で連携しながら地域資源を活用して、地域産業の総合力を高める取り組みも議論していきます。

協議に関する組織体制と協議内容

この協議では県が事務局となって、リーダーシップを発揮します。必要に応じて専門職員や担当部署の職員も出席して、全庁的な支援体制で臨みます。

また、協議の場には、各地域の市町村長や市町村議会議長にご参加いただき、地域の将来に向けて、積極的な議論をしていただくよう要請します。

その協議の状況に応じて、市町村合併、広域行政の拡充と再編などのテーマごとに議論できる検討部会を設置して、これもあわせて、県が事務局となって、具体的な議論を進めていただきます。

(3) 県民参加の促進

行財政運営について県民の皆さんに理解を深めていただくため、地域での説明会の開催や県政出前講座などによって、行政への参加意識の向上を図ります。あわせて、県民の皆さんが県政に参加しやすくなるための条例づくりにも取り組んでいます。

また、学校と地域との連携や地域の支え合い活動の支援を通じて、「ふるさと愛」を育む環境づくりにも取り組めます。

「高知県政への県民参加の促進に関する条例（仮称）」の制定

県政の方向性を決める過程から、県民に参加していただき、意思決定の公正さと透明性を高めるために、

- ・県が行う重要な事業や計画の策定などに、構想の段階から県民の皆さんのご意見を反映させるための手続き
- ・県民の皆さんの目線に立って審議する審議会について委員を公募すること
- ・県民と県との情報共有のあり方

などの方法や条件を定める条例をつくることにしています。

その際には、「県政への県民参加促進条例をともに考える委員会」からの提言をはじめ、県民の皆さんからいただいたご意見やご提言を盛り込んだ内容にしていきます。

(参考)「県政への県民参加促進条例」への提言(2006年12月 県政への県民参加促進条例をともに考える委員会)

<県民参加の方法(しくみ)>

多様な県民の立場に立った多様な参加の方法の採用
 政策立案段階からの県民参加の機会を増やす
 県民が継続して自主的・主体的に関わることができる参加の場づくり
 分かりやすい県民参加を促す窓口のシステム化
 政策づくりの過程をあらかじめ見通せるしくみづくり
 県民参加から決定までの経緯の透明性の確保
 委員会等への県民参加にあたっては、会議内容を意識して委員を選任
 参加の呼びかけは対象者を意識した方法を採用
 地域における県政の課題を話し合う場づくりと県民政策提案制度などの充実

<県の役割>

県の将来ビジョンを分かりやすく伝えるしくみづくり
 県民の積極的な参加を意識した情報提供と公開
 県民からの問い合わせや意見に対応する総合的な窓口の設置
 「県民の声」を共有する庁内における体制づくり
 意思決定過程で、それぞれ県民の声を等しく尊重すること
 意思決定過程の透明性の確保
 県民が気軽に参加できる場づくり
 参加の機会を知らせる窓口の整備
 県民要望に柔軟に対応できる行政内部の横断的な連携
 県民の立場になって県民からの意見を聴く認識の共有
 県民の目線に立った姿勢による施策
 県民の活動への積極的な参加を通して、県民の視点に対する認識を醸成
 市町村とのつながりを強化し、身近な自治としての参加のしくみづくり

(4) 取り組みを進めるための条件整備

県から基礎自治体への権限移譲

- ・基礎自治体と県のあり方について、市町村関係者や住民の皆さんが地域で議論できるよう、県のあり方を整理するとともに、引き続き県からの権限移譲も進めていきます。
- ・また、権限の移譲にあわせた人的・財政的措置や県の組織体制のあり方も含めて、計画的な取り組みを検討していきます。

国への働きかけ

- ・これまでも、全国知事会をはじめとする地方六団体を通じて、地方の立場からの提言を行ってきました。また、本県独自の取り組みとして、昨年は、県と市町村の財政関係職員による研究会をつくって、今後の地方交付税制度のあり方を研究・検討して、国に意見書を提出したり、「地方交付税の確保に関する緊急アピール」を出したりしました。
- ・今後も引き続き、国の施策の見直しや規制緩和と地方分権の推進、さらには、地方交付税のあり方などについて、積極的に提言を行っていきます。あわせて、昨年6月に地方六団体が提出した「地方分権の推進に関する意見書」にある「地方行財政会議」の設置によって、高知のような地方の声が国政の場に届くしくみをきちんと整備するように要求していきます。

(5) 合併新法期限内の取り組み

市町村合併の実現に向けての具体的な県の支援

住民への十分な情報提供と広報活動の充実

- ・市町村の財政状況や今後の行政サービスの見通しなどを分かりやすく情報提供するため、様々な機会をとらえて、住民の皆さんとの意見交換の場を設けます。
- ・また、地方を取り巻く状況を知っていただくため、市町村の勉強会や講演会に県職員を派遣するとともに、ホームページや広報誌を通じた広報活動も広く展開していきます。

市町村合併に向けた調査研究等に対する支援

(人的支援)

- ・地域での協議の場に、県職員が事務局として参加して、必要な助言や情報提供を行います。また、法定協議会が設置された場合には、協議会からの要望に応じて職員の派遣など、人的支援を行います。

(財政的支援)

- ・法定協議会及び任意の協議会の運営や調査研究活動に対して、補助金を交付します。

総合的な支援の体制

- ・市町村合併支援本部を中心に、県の関係部局間の密接な連携・協力のもと、総合的な支援の体制をとることによって、市町村や協議会に対して適切な助言と情報提供を行っていきます。

市町村合併を実現していくうえでの役割

ア. 当事者としての県の関わり

この合併構想は、将来的に県内を6つの広域の基礎自治体に再編しようとするものですが、これは同時に県のあり方の見直しにもつながりますので、そういう意味から「県も合併の当事者」と認識しています。

また、合併新法期限内に取り組むことが望ましいとした地域でも、各地域での合併議論の機運の醸成に積極的に関わりながら、任意の勉強会や協議会の設置に向けて取り組んでいきます。

イ. あっせんや勧告等に対する考え方

あっせんや調停は、合併の推進やその障害を取り除く役割を担うものですので、有効に活用していきます。

一方、いわゆる「知事の勧告」は、地域での議論の積み重ねのうえで、地域の大勢の思いを後押しすることになると判断した場合は、必要に応じて検討します。

6.最後に、県民の皆さんへ、市町村の行政関係者の皆さんへ

県民の皆さんへ

「住民の力」を最大限に発揮していただきたいと願うのは、行政の財政的事情が苦しくなったからだけではありません。「住民の力」が最大限に発揮されれば、地域にとってより柔軟な公共サービスが提供できますし、住民の皆さんが行政に関わりと関心を高めることで行政のムダを省くこともできます。

「地方分権」を進めていくためには、県民と行政が現状の認識を共有したうえで、その「声」を国に届けていかななくてはなりません。が、それとあわせて、県民と行政との相互理解とパートナーシップによって分権の受け皿たりうる「高知」をつくり上げていく必要があります。まずは、その機運を高めていくために、是非協力をしてください。

高知県の人口減少と高齢化は、全国の15年先、20年先を行っています。このような状況の中で、いかにして「地域の住民の暮らしを支えていくのか」県民あがての議論を重ねることで望ましい将来像の実現に向けて進んでいきましょう。

その第一歩として、皆さんには、この合併構想による広域の市町村合併をはじめ、これからの地域のあり方を積極的に議論していただきたいと思います。あわせて、多くの知恵と力も貸してください。

また、NPOや民間団体、さらには、企業等の皆さんには、地域に根ざした地域社会の一員として、高知の未来のために、様々な角度から応援と協力をお願いします。また、商工会や農協などの団体の皆さんにとって、市町村合併は大きな影響が考えられる問題ですので、積極的に議論に加わっていただきたいと思います。

市町村の行政関係者の皆さんへ

市町村の行政関係者の皆さんには、地域の総合力を高めていくために、引き続き行財政改革に取り組まれますとともに、「自立」に向けた様々な取り組みを主体的に進めていただきたいと思います。特に、市町村合併を議論するにあたっては、住民の皆さんに正確な情報を伝えて、自治体がおかれている現状への認識を共有していくことが重要です。あわせて、望ましい基礎自治体のあり方を地域全体で議論する機運を高めていただくとともに、地域全体の維持発展という視点に立って、地域の将来展望を積極的に検討されたうえで、適切にご判断をいただきますようお願いいたします。