

第 1 1 回 審 議 概 要

(平成18年8月11日開催)

高知県市町村合併推進審議会

第 1 1 回高知縣市町村合併推進審議会（審議概要）

日 時：平成 1 8 年 8 月 1 1 日（金）13:30～16:30

場 所：オリエントホテル高知「松竹の間」

審 議

（根小田会長）

- ・最初に本日の議題を確認しておく。

地域別の枠組みを検討したい。

答申の構成を考えてみたので、ご意見をいただきたい。今後詰めて議論すべき課題の確認もお願いしたい。

広域の自治体となる場合の課題や、当面合併できない場合の対応としての広域行政のあり方について意見をいただきたい。

- ・まず「地域別の枠組み」の議論に入る。県内の各地域の実情を知るため、4ブロックに分けて市町村長との意見交換会を行ってきたので、これらの内容も踏まえながら、長期的に見て望ましい将来像に至るまでの具体的な取り組みについて議論していただきたい。検討のための資料を用意しているので、まず事務局から説明する。

事務局説明

1. 地域別の合併の組合わせ・プロセスの検討資料

これまでの審議会の議論とか、あるいは市町村長からのご意見をもとに、考えられる選択肢を大きく三段階のスパンで整理した。

新法期限内の取り組み・・・既に合併している自治体については、新しいまちづくりに向けた取り組みに配慮する必要があるため、合併していない市町村を中心とした組み合わせとされているが、近隣の状況から、合併していない市町村同士の組み合わせが困難な場合は、合併した自治体との組み合わせも入れている。合併出来ない場合の当面の対応として広域行政の活用というのも一つの選択肢として入れている。

新法期限後～望ましい将来像に至るまで・・・法期限内に合併せずに、広域行政で対応した場合などについて、その枠組みを踏まえた広域の合併の組み合わせを入れている。

望ましい将来像・・・これまでの議論をもとに、県内を3から6に区分したものと、それをブロック別に整理した。欄外 印は、上の枠の中に入っている組み合わせ以外で、これまでに議論や検討が行われたものを参考として記載。

2. 「枠組み関係資料」

前回の審議会において、最初に市町村長との意見交換会を行った嶺北地域をモデルとして作成した資料を提出したが、今回は残りの3つの地域についても作成。

項目及び整理の仕方は、前回の嶺北地域のものと同様。

(根小田会長)

- ・次に、東部地域の意見交換会の内容について、代表的な意見を報告したい。
- ・各市町村長からは、地域住民の暮らしを支える産業面の現状は極めて厳しい状況にあるという話があった。各自治体とも、行財政改革の努力はしているが、先の見通しが立たないという状態で、その努力だけでは限界にきているという感じがした。
- ・そうした状況の中で今後の展望を切り開くために、メリット・デメリットはあるにしても、合併は選択肢として考えざるを得ない。そのため積極的に対応したいというのが大方の市町村長の意見であった。そして、枠組みとしては、できるだけ大きな合併、少なくとも安芸郡市は一体という方向を目指す方向が望ましいということであった。
- ・この他には、次のような意見があった。

- ・大きな枠組みを考える際には、県のリーダーシップが極めて重要なので、合併の取り組みだけに限らず、地域の将来構想やランドデザインについても踏み込んで示してほしい。
- ・道州制との関係もあるが、広域的な基礎自治体と県との関係はどうなるのかについても提起する必要がある。
- ・また、審議会への要望として、長期的に見た市町村の将来像として、かなり広域の大きい自治体を考えているが、その運営の方法はこれまでとは違ってくるので、どういう仕組みが考えられるかを議論して出してほしい。
- ・広域行政については、いろいろな行政課題への対応に県も加わるような連合を考えてほしい。
- ・合併を進める場合は、旧法での合併でも議論があったが、周辺地域に具体的にどういう配慮をしていくのか出してほしい。
- ・ランドデザインということが言われているが、具体的には、産業振興、医療、健康福祉、教育、道路行政といった重要な分野で今後のあり方について方向性を示すべきではないか。そうしないと、住民の合意や支持が得られない。

- ・これまでの各地域の意見交換会での議論も踏まえて、事務局から資料も出したが、各地域における今後の、合併新法の期限内、あるいはその後の望ましい将来像に至るまでの取り組みや課題について、率直なご意見をお願いします。
- ・まず、基本的な問題について意見を頂きたい。合併新法の期限の2010年までの取り組みをどうするのか。2020～30年にはかなり大きな自治体に再編する方向なので、新法のもとで合併するとなると、2段階合併になるが、それについてはどうか。合併にはエネルギー、コストがかかるが、それでもやるべきという考え方もあるし、長期の構想を一気に具体化する方が良いという考え方もあると思うがどうか。新法期限内の合併は難しいという委員の意見もあった。
- ・なお、事務局は、2段階合併もあり得るものとして資料を作っている。

(松本委員)

- ・これから先、財政力の弱い小さな町村が2020～30年まで本当にもつかというところも結構あると思う。
- ・合併は、財政問題だけでなく、住民がもっと生活しやすくなり、地域が発展できるという要素

を拡大していく、地域づくりを進めていくことができるかということが課題。少子化の中で人口が減って、教育も十分できなくなっている過疎の状況では、2020～30年まではもたないと思う。だから、一気に3ブロック、6ブロックという答申を出すべきではない。

- ・合併は、基本的に執行部、住民、議会の意向を抜きにして成り立たないので、当面の合併も選択肢として残しておく必要がある。新法の期間内も合併を助長し、支援していく方向が望ましい。

(根小田会長)

- ・もう一つ事務局からの説明の中で、旧法のもとで合併した自治体については、新法の期間内にすぐに次の合併に向けて動くことはできないだろうという前提で考えているということだったが、やむを得ないということではいいか。

(松本委員)

- ・第1次合併の市町村は、10年間のまちづくり計画を持って進んでいるのだから、そうだと思う。

(根小田会長)

- ・松本委員の意見は、合併新法の期間内にこういう合併をやるべきだと答申の中で具体的に書くということか。

(松本委員)

- ・具体的に書くということではなくて、フリーハンドでもよいのではないかということ。土佐清水市長から「将来展望として大きなブロックにすべき」との話があったが、まず、2020～30年を将来目標として、3つから6つの大きなブロックを構想すべき。併せて、そこに至るまでの望ましい施策の展開について、もっと追求していくべきで、広域合併のプロセスとしての合併は必要ないということにはならない。
- ・例えば、消防の広域化の問題は目の前に来ている。現状では市の境で事故が起きた場合、救急車がわざわざ遠くまで出動し、そして高知市方面へ引き返して搬送するといった状態である。大きな広域ブロックでやれば効率的な運用ができ、住民からみて良い行政ができる。
- ・学校教育でも、山の方では子供が減ってしまって、野球のチームもできない学校も多い。
- ・財政、人口、産業的にも今の状況で大変な市町村にとって、合併の方向は当然必要な論理だから、新法のもとでの合併の取り組みが可能であれば進めていくべきということを答申に書いた方がいい。

(片岡委員)

- ・東部地域での市町村長との意見交換の審議概要を読んだが、どの首長も厳しさを先が見えない状況について共通認識を持っていて、一体感があるように思った。
- ・県外では合併はもう済んだという認識。3つ6つに分けることを決めるより、できるところから広域化を進めていくような柔軟な形をとって、それから議論を深めていくことを考えることはできないか。
- ・個々の基礎自治体としての努力の限界を考慮してもらえるような首長の苦悩が読み取れた。

(坂本委員)

- ・先日、合併がうまくいかなかったある首長と話をしたが、「今だったらうまくいくかもしれない」と言っていた。県のリーダーシップの話だと思う。県がやる気をみせないといけないと実感した。
- ・市町村に義務を課してもできるわけではないので、長期的な方向について合意形成を図り、それと併せて、行政にはトライ・アンド・エラーのエラーの部分は許されないと思うが、広域行政にトライしていく取り組みが必要だと思う。
- ・審議会でも議論したが、自治体が全ての仕事をやらなければならないのかという問題がある。例えば、嶺北を考えた場合、あれだけ広大な森林を基礎自治体が管理できるのか。住民サービスだけは基礎自治体やって、治山・治水は国土保全という観点で県が責任をもってやるという考え方もあるので、そういった議論もしておく必要がある。
- ・広域連合など、規模のメリットを狙ったものについて、住民は反対しないが、実感が湧かないので、目に見えた賛成にもならない。自治体が大きくなったとき、面積の影響が大きい対面サービスの部分について、どう工夫していくか議論しないと住民の合意は難しい。高知市の町内会の活動のイメージが手法として使えるかもしれない。

(松本委員)

- ・私は合併できなかった自治体の首長だが、合併で苦労された経験のある西森英委員にご意見をいただきたい。

(西森英委員)

- ・松本委員と同じ思い。1次合併では、合併したくてもできなかった市町村がある。そうした自治体が2020年、30年までもつかと言ったら、難しいところもあるかもしれない。
- ・一方で、合併が不調に終わった市町村は、立ち上がったばかりの近隣の合併自治体に再度話しをもっていくのは難しい面があると思う。
- ・広域合併に至るまでの間に、小さな合併をせざるを得ない状況が生じるかもしれない。そのためにも将来の枠組みを明確にしておく必要がある。答申では3区分にするのか、6区分にするのか明確にすることが大事。

(根小田会長)

- ・3区分から6区分と幅をもたせた方が良いという意見もある一方で、明確に示さないと当面何をすべきかはっきりしないという意見もある。
- ・3区分か6区分を明確にすべきかどうかということについて、皆さんの意見を聴きたい。

(島田委員)

- ・知事からの諮問で、まず長期的にみて望ましい将来像を描いてということだったので、長期の姿を決めるのが先決ではないか。

(根小田会長)

- ・実際に当面の取り組みなどの具体的な議論をしていく中で、最終的にどちらの姿が良いか見えてくるという考え方もあるかもしれない。

(楠瀬委員)

- ・基礎自治体を3つにするとか、4つにするとかは、行政サービスとして、何をどうやるのか定まらないと難しい。資料2 1ページの小規模自治体の姿のところ「大きな仕事を抱えながら小さいままで残りたいというのは両立しない」とあるが、将来の姿を示してそれに向けて努力していくというのが本来の形だが、実際には流動的になるかもしれない。
- ・小さな合併を繰り返して将来大きな自治体になるというのは、お金や労力を遣い、難しいことを何回もしないといけなくなる。できれば1回でやるのが理想。現実問題として、法期限内にできないかもしれないが、そこを目指すべき。

(山本委員)

- ・30万都市の高知市の扱いをどうするか。高知市の合併は吸収するタイプになるし、中核市ということで県との関係も他の市町村と違う。高知市が入る基礎自治体は人口規模が大きくなるので、別扱いにするのかどうかも考えてみてはどうか。
- ・段階的合併については、最終的な目標があれば、機構などもその姿に合わせていくことが可能なので、途中段階の合併も無駄ではない。その中でシステムなどの合理化の問題を柔らかく吸収することもできるのではないか。

(根小田会長)

- ・高知市の扱いをどうするかという問題提起があったが、そのとおりだと思うので、今後考えていきたい。

(松本委員)

- ・現実的に考えると、こういう方向性が望ましい合併だということを住民にわかりやすくしなければならぬと、これまでも発言してきた。当面は6区分がよい。その先は3区分や4区分になるかもしれないが、例えば、2030年なら、25年後の将来展望を考えると、簡単に3区分で良いのか。足摺岬の住民が須崎のことを考えられるのか。土佐清水市長も仁淀川から西は、当面は2つに区分するイメージと言っていた。首長は広域圏で仕事をしているので、そういう考え方になると思うし、私もそれが正しいと思う。
- ・県内3市だと広大なエリアとなり、住民にとっては「本当にできるのか」ということになると思うので、明確に3区分とか6区分とかいうことではなく、また合併の境界についても弾力性を持たせる方がよい。
- ・県民がなるほどと納得しなければ、合併の話にはならない。高知市に住んでいる方と他の地域に住んでいる方の感覚は違っている。高知市には全てが集中しているので、住民は25年先を考えても不便は感じていないと思う。また、地方の市町村長は本音では簡単に合併できないと思っている。だから広域合併も弾力性を持たせた構想を答申していく方がよいと思う。

(西森善委員)

- ・松本委員の言うように弾力性を持たせないとなかなかまとまりにくいと思う。愛媛県では松山市だけで51万人いるのに、県全体で70万人台の人口しかない高知県を6つや9つに区分することになるのかどうか。
- ・今の時点で考えると、生活圏、文化、風土の違いといった議論になるかもしれないが、答申で描く姿はこれから将来の話であり、今までの延長線上でなく、25年先に耐えられる答申を考

えていくべき。

- ・市町村合併とは別の話だが、教育委員会のこれからを考えると、中核市である高知市へどんどん権限が集まる。それと対等にやっていくことを考えると、このままで5～6年も待てる状況にない。市町村長も教育委員会の広域行政の話をする、思ったより反応してくれており、合併は当分難しいかもしれないが、教育委員会の共同設置は早いかもしれない。合併できないなら、できることから進めていかなければいけない。
- ・少子化で小規模校が増えており、このままでは義務教育に責任をもてるかどうか。しかし、難しいと置いておくわけにはいけない。
- ・3つ、6つの区分については、弾力性を持たすということも一つの選択肢ではないか。

(西森英委員)

- ・松本委員の話は、県内を6区分にするという方向性を出して、それまでに小規模な合併もあるということだと思う。私も同じ考え。
- ・もう一つ、将来像のブロックは明確にすべきだと思う。これまでも県のリーダーシップということが言われてきたが、3つ、6つと区分に幅があると、どれだけのリーダーシップがとれるか疑問。また、幅があると市町村が合併議論をしていくときに、3つか、6つかの議論からスタートすることになってしまう。将来の枠組みを明確にしておかないと話が進まないのではないか。
- ・教育委員会を広域行政で行うことは可能だし、小さい市町村で教育行政の運営ができるかと問われれば、それは広域行政で行う方向だと思う。
- ・ただ、小規模校について、生徒数が少なくなっていく中で教育ができるかという話もあったが、小規模校には小規模校の教育があり、これを守っていくのが義務教育の大事な仕事。
- ・「合併する、しない」で、「教育が守れる、守れない」という議論はどうかと思う。合併しても小規模校を残すことも、統合することもあり得る話であり、そういう議論は逆に住民や保護者に対して合併への不安を煽ることになってしまうのではないか。

(松本委員)

- ・私が弾力性という言葉を使ったのは、1次合併できていないところもあったのだから、新法のもとで合併するところがあるかもしれないという考えもある。県内を6市や3市にするかという点についても、まだいろいろな考え方がある。たとえば、高知市が50万都市を目指して南国市と合併するといった方向が出てくれば、話も変わってくる。また、須崎市、土佐市は合併していない。第1次合併で9市のうち7市が合併していないことをどう考えるかが大きな課題になっている。だから弾力性を持たすという考え方があっても良いと思う。
- ・現在の幡多地域をみても、四万十市、黒潮町以外は合併していない。地域の住民になぜ合併をした方が良いのか答えられる説得力が必要だ。県内を3区分にする構想を出したときに、東洋町の人に「南国市まで同じ市です」といっても、現実的に考えてもらえず、逆に合併議論を後退させることになる。だから弾力的に考えるのがよい。

(坂本委員)

- ・高知市についての議論があったが、日本を考えたら東京一極集中になっており、日本の中で、経済指標で見ると高知県はビリだ。そうした中で、田舎が東京へ向いている構図を変えていかなければならないときに、県内で皆が高知市を向いているのは、これまで東京を向いてい

た議論と同じことの繰り返しになってしまうのではないか。

- ・高知市は道州制になったときに、南四国ブロックに一定の経済圏をきちっと構築しておかなければいけないという都市の論理があるのは間違いないが、これは合併とは別の議論。
- ・中核となる「市」を中心とした広域行政をどう考えていくのかということが大事。時代はどんどん変わっているので、一度合併していても状況が違ってくることもある。次のステップに向けてやっていくという考え方も必要。
- ・広域の行政の考え方の一つには、時間や人口の問題で一定のエリアを考えていくということがあり、もう一つは、ごみ、し尿のように、ある程度広域になった場合、削減できるコストの比較が必要であり、それは県でできると思う。教育も医療も含め、大きな行政コストをある程度集団化していくことでずいぶんスリム化できる。また、電算システムを統一すれば、相当のコスト削減になる。そのように、ある程度広域のイメージを出す必要があり、また、一方でどこをどうするか個別の議論を別にしないといけない。

(根小田会長)

- ・私の感じでは3区分と6区分では少し違う。3区分だと高知県を3つに分けるイメージで県庁の影が薄くなるが、6区分だと6つの都市の連合というイメージで、その中で高知市が大きいということになる。
- ・時代はどんどん変わっていくので、固定的に考えなくて良いというものもそうだし、25年後の姿が簡単に描けるのかということもある。その辺の問題をもう少し考えてみる必要があるが、これからは答申に盛り込むことを考えていかなければならないので、整理しながら進めていきたい。
- ・今日の皆さんのお話をもとに、まとめを出していきたい。

【 休 憩 】

(根小田会長)

- ・本日の二つ目の課題として、10月には答申を出す予定になっているので、前回申し上げたように、答申の構成を考え、各項目の内容を埋めながら、残されているところを集中的に議論していただく必要があり、私の方で審議会答申の構成の案を作成したので説明する。
- ・7章の構成となっており、それぞれにどういうことを取り上げて、どういうことを書くかという要点を記入しているが、下線を引いてあるところが、これからの審議の課題となっているところと考えている。

1. はじめに

審議会が作られた経緯、知事からの諮問の内容、審議会としてどういうスタンスで審議をしてきたかといったことを記述する。

2. 地方自治体を取り巻く諸情勢

地方自治体を取り巻く現在の情勢について、審議会としての捉え方を記述する。

3. 高知県の市町村の状況

高知県の市町村の状況について、審議会としての捉え方を記述する。

- 4 . 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方
長期的に見て望ましい基礎自治体を構想する必要性や、広域の基礎自治体の枠組みを記述する。
- 5 . 広域の基礎自治体に取り組むべき課題
広域の基礎自治体をつくるときに、特に留意すべき課題を3点ほど記述する。
- 6 . 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて
長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて、次のような具体的な取組を記述する。
 - * 合併新法の適用期間内で考えられる取組
 - * 合併が難しい自治体の当面の対応
 - * 合併新法適用期限後、長期構想に向けての取組
 - * 広域の基礎自治体になる場合の県との関係・役割分担
- 7 . おわりに
「県の果たすべき役割・リーダーシップ」、「市町村、県民への期待」、「構想の実現に向けた取組」といった内容を記述する

- ・ 以上は私案であるので、この構成でよいか、盛り込む内容はこういう項目でよいか、皆様のご意見を伺いたい。

(山本委員)

- ・ 「1 . はじめに」のところに、会長のポリシーのようなものを込めて欲しい。例えば、憲法の前文のようなものがないと寂しい気がする。
- ・ 知事の諮問に対する答えのようなものでもよいが、最初にそのようなものがあると後の個別の事柄を理解していくうえで取っ掛かりやすい。一つのバックボーンのような形で筋のようなものを入れてほしい。

(根小田会長)

- ・ 知事の諮問を引き受けた時のスタンスといったことでよいか。

(山本委員)

- ・ それと「7 . おわりに」にある「市町村、県民への期待」に近いようなものを最初にも書いていただければと思う。

(坂本委員)

- ・ 「1 . はじめに」は、事実関係を書くだけで、知事からこういう諮問を受けて、何回審議したといったようなことになると思うので、「地方自治体を取り巻く諸情勢」の中の1番目の「地方分権改革と地方構造改革」というところが、山本委員の言う「1 . はじめに」の位置付けになるのではないかと。
- ・ 最初に結論を書くのか、最後に書くのかは、手法の問題であり、今回の答申で、いきなり結論を書くことが良いまとめ方なのかどうかは、皆さんで今後議論する必要がある。結論に対して、皆が一致して自信をもって言えるものであれば、最初に打ち出してもよいかもしいないので、

どうするのが議論すればよい。

(山本委員)

- ・答申全体はおそらく長くなると思うので、本を読むときに、前書きを読んでおくで最後まで読めるのと同じように、それをずっと読みつづけて行くときの心の支えになるようなものが欲しい。

(西森善委員)

- ・山本委員の言うように、「1.はじめに」では理念的・哲学的なことを書き上げ、2の項目からを本文の1として始めてもよいと思う。

(坂本委員)

- ・いずれにしても、最後に決めれば良いと思う。答えの習熟度・合意度が高くなれば、最初に書いた方がよいので、今後議論しながら決めていけば良い。

(島田委員)

- ・私たちが3区分、6区分の結論を出すときに一番苦労するのは、なぜそうしたのかの根拠付けだ。例えば、この審議会の冒頭に知事のあいさつで地域アイデンティティという話があったが、その地域アイデンティティを考えるならば、県としてのアイデンティティをどう考えるのか、ということを引き出す必要があったがうまくできなかった。
- ・そういう制約の中では、何のためにこういう枠組みを考えたのかという場合、「財政的にやっけていける」、「分権の受け皿にきちとなれる」という2点しかなく、そういう制約の中で議論せざるを得なかったというトーンを記述してはどうか。

(根小田会長)

- ・なかなか難しいようにも思う。一方、山本委員の意見は、結論のエッセンスを先に書くということになるのか。

(山本委員)

- ・それもあるかもしれないが、むしろ我々が議論を深めていくときの共通理解として得たものを最初に書いた方がよい。

(根小田会長)

- ・私個人の考え方は持っているが、それを共通認識にできるかどうか難しい。そういうものが必要であれば、もう少し考えさせてもらいたい。

(松本委員)

- ・「4.長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」の中で、「高知県の地理的・地域的特性への配慮」という言葉を使っているが、基礎自治体の望ましい姿が県内3市から6市ということになった場合、その望ましい将来像、ランドデザインを県民に分かるように明確化しないといけないし、私が、この審議会で一番主張したかったこと。

- ・その明確にすべき内容は、「基礎自治体の将来はこうなる」、「こういうふうになればいい」、そして、「県としてはこういう方向性でこれをする」、「国へもこういうことを強く要求していく」ということをグランドデザインとして盛り込むことを検討してもらいたい。
- ・そこで、「高知県の地理的、地域的特性への配慮」という表現をやめて、「望ましい基礎自治体の将来プラン」あるいは「望ましい基礎自治体のグランドデザイン」という項目にして、県も含めた将来展望をたてるべき。
- ・「5．広域の基礎自治体に取り組むべき課題」のところで、生活機能の中に教育、介護、医療・保健とあるが、住民が今一番危機感を感じているのは救急、消防、災害に対する備えであり、ここに消防、救急という項目を入れてほしい。
- ・「6．長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて」の項目の中の「広域の基礎自治体と県の関係・役割分担」については、道州制の今後のあり方も議論されている中で、今後高知県はどうなるのか、例えば、将来、高知市が50万人の都市になるとすれば、県全体の人口が70万人なので、高知市と県全体が同じくらいになってしまうが、そうした場合の道州制の方向性と高知県のあり方をどう考えるのか、ということがある。
- ・2020年～30年の話だから、将来の基礎自治体と高知県、道州制の3つがリンクした記述も盛り込むべき。そういうことも踏まえて、長期的に見て望ましい基礎自治体のあり方を示すところまで持っていきたい。

(根小田会長)

- ・道州制の話は、表現には書いていなかったが、当然触れなくてはいけない。
- ・消防、救急などのサービスについても、加える必要がある。
- ・望ましい基礎自治体の将来像を明確にすべきだということだが、一つは、望ましい基礎自治体になればこういうやり方でサービスをやりますという具体的な行政サービスのことが。

(松本委員)

- ・将来構想では、今ある35市町村を一定のエリアに区分することを出すことになる。これまで、推計人口や行政水準の話もしてきたし、35市町村の状況もわかってきたので、事実から目をそらさず、各ブロックの市町村はこれをやらないといけないということ示さなければならない。そういうことを示さなければ、例えば、県内を6市にする場合、その中で東部をみると財政的に厳しいにもかかわらず、住民にはなかなかそのことが伝わらない。
- ・これまでいろいろな資料に基づき議論してきたので、審議会として各市町村は何をすべきかのプレゼンテーションがあるべきではないか。広域の基礎自治体を想定したとき、どのようなグランドデザインになるかを示し、住民に「合併したらこうなる、ここが改善される」ということがわかるようにならなければ、「合併したらまた潰れるぞ」となるとは、合併は進まない。

(根小田会長)

- ・県が何をするか、国に対して何を提言するか、ということは割合書きやすいが、広域の自治体になったときに、こんないいことがあるということをもっと書くということか。

(松本委員)

- ・そうではなく、全く逆。「3．高知県の市町村の状況」のところでも、分かることになると思うが、これまで、人口、財政を含めて色々なデータを見てきて、「こういう状況だからこんな

ブロック化をすることがよい」ということを分かりやすく説明する必要がある。

(根小田会長)

- ・「4. 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」の*の2つ目の「自治体の広域化による「規模の経済」の追求」のところで、広域化をすることによって現在の市町村の個別の状況がどう変わるかということ膨らませて書くということか。
- ・「高知県の地理的・地域的特性への配慮」という部分では、どういうことを書くのか。

(松本委員)

- ・これが乗るか反るかの大事なところ。「高知県の地理的・地域的特性への配慮」については、高知市に住んでいる人には分からない。馬路村長は「合併して小さい村ほど良くなるなら、しない方がよい」と言った。村長も、将来が見えないと村民を説得することはできない。
- ・これと同様に、ブロック化のグランドデザインが示されないと35市町村は動けない。「広域化することにより、将来こう変わる」ということを、はっきり示されなければ、第1次合併の時と同じ「自分のまちはどうなる」という議論に終始してしまう。
- ・だから、幡多広域だったら将来こうなる、安芸地域ではこういうビジョンが描ける、といったことについて、すべてを県や国がやるのではなく、35市町村が行政施策の中でやりなさいというくらいの意味でここに書くべき。それが、最終的に2020～30年には、住民にとって今の行政水準が保たれるだけでなく、少しでもレベルが上がることに繋がっていくと思う。

(根小田会長)

- ・そこは「4. 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」の1番目と2番目のところで書くつもりだが、私の率直な考えでは、「地域における社会生活の維持」が最大の目標で、地域社会の再生と活性化まで行ければ万々歳だが、あまりバラ色の内容を書くのは楽観的すぎるのではと思う。
- ・合併したからといって、直ちに活性化につながるわけではない。住民の自治意識、自治体の職員のレベルが向上しないとなかなか活性化にはつながらないという感じがしている。今の段階でいうと、合併することによって、「社会生活の基本的なサービスはこういう形で維持できます」というところまでは書けるとは思う。

(松本委員)

- ・バラ色のことを書いてもらいたいということではない。「社会資本もこう充実させていきます」というくらいのことは、広域合併なのだから、県としてもそれくらいのもを出さないといけない。例えば、安芸市長が室戸市のことを言えないように、市町村長は自分の市町村よりも広い範囲のことは言えないので、県のグランドデザインの中で、「県はこういうことをしていく」ということを地域づくりの骨子の中に入れていくことが必要。
- ・県はこういうことを責任もってしなさいというくらいのグランドデザインを出してくれないと、そのエリアの市町村長は何も言えないという状況におかれてしまい、広域合併は進まない。

(根小田会長)

- ・話はわかったが、審議会が県に代わって構想を書くわけにもいかない。

(松本委員)

- ・将来の県行政の中で「このエリアについては、これくらいのものはこうしましょう」ということくらいはプレゼンテーションしてもらいたい。

(根小田会長)

- ・これは「6. 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて」の中の「広域の基礎自治体と県の関係・役割分担」とも少し重なるところだと思う。

(松本市長)

- ・本県の基礎自治体のあり方について、これまでは市町村の考え方だけであったが、今回はエリアも広がるので、県行政のあり方も問われる。県の審議会から出された合併構想の中で、望ましい将来像の提示があり、市町村長にとって「ああ、こうなるのか」と、分かるものが必要だ。
- ・ブロックを構成する市町村だけの事業の将来展望でなく、「このエリアでは、県もこんなことを考えている」ということがないと、広いエリアでの合併論議はしにくいから、県のグランドデザインを示すべき。

(島田委員)

- ・3つ、6つの区分をしたときに、そのブロックが一体的になるように県が果たすべき役割を書くのかとと思っていたが、若干ニュアンスが違うようだ。

(松本委員)

- ・役割を書くというよりは、将来プランが必要で、県も努力していくというものがないといけない。

(西森英委員)

- ・審議会の考えを持って答申する。県が示すグランドデザインそのものを答申に盛り込むことは、答申のスタイルとして疑問が残る。
- ・県は、審議会が示す将来のあるべき合併の姿を検討し、合併に向けた取り組みの中で、具体的なグランドデザインを示すべきと思う。

(松本委員)

- ・西森英委員は、答申の中に県の具体策を入れず、答申の後で、県行政の施策の中で入れるべきというお考えと思うが、県内の各市町村は、いろいろ将来的な問題を持っている。県行政がどうするかを枝葉末節まで書くということではなく、地域性の中でグランドデザインが出せるところは出して、審議会でそういう論議もしたうえで、こういうブロック化の方向ができてきたということにもって行って欲しい。こういうブロック化ができたことによって、合併論議を進めらるような材料にしていくという考え方だ。

(西森英委員)

- ・合併が進んでいない状況では、県のグランドデザインも示すことはできない。逆にブロック化

していくことで、県がグランドデザインを示すことができるようになるという形もあるのではないか。

(松本委員)

- ・市町村長が、「なぜ合併しなければならないか」を住民に説明するときに、財政問題だけでは無理。それは、第1次合併のときに既に議論している。やはり、「こういうふうなブロックで合併したら、こういうところが良くなる」ということが一定言える方が合併推進につながるので、そういう書き方のできる方策を見出してほしい。
- ・県行政の中でも、各ブロックで大きく将来的にやらないといけない仕事はわかっているはず。どこの道路をどうするまで書く必要はないが、社会資本整備ではこういうことが求められているというあたりでも書けないか。

(根小田会長)

- ・広域の合併を進めていくプロセスの中で、県がこういうことをやるべきだということを具体的に意見として出していただければ、審議会として、「そういうことを県はやるべきだ」ということを書ける。

(松本委員)

- ・答申後の県行政の中で圏域のグランドデザインを示してもらおうということにしても、グランドデザインを県に求めていく記述はしてもらいたい。

(根小田会長)

- ・こうあるべきという理想像を書くに止まると思う。

(坂本委員)

- ・審議会が答申を示す際に、県の具体的にやるべきことまで言及するかどうか微妙なところの議論。県が、頑張っていくべきということはいっぱい書かないといけないが、どのレベルまで書くかは、今後、議論を収束させていく中で考えてはどうか。
- ・「4. 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」を考えていくうえで悩ましいのは、財政危機と少子高齢化といった現状を踏まえ、大きな自治体にせざるを得ないところから議論がスタートしている点。今までどおり全ての自治体が全ての事務を行うことを前提とした議論になっているが、例えば、道州制が導入された場合に、一番身近な自治体で今までどおり全ての事務を行うのか、それとも住民票の交付など基本事務は県のような中間的な団体が統括してやるのか、いずれかによって基礎自治体のあり方についての考え方が大きく変わってくる。極論になるが、中間的な団体が統括して基本事務をやるということになれば、一番身近な自治体は、行政事務はほとんどやらないコンパクトシティで良い可能性もある。
- ・行政事務を、例えば統一した一本のシステムにして、コストダウンするということはわかりやすい。大事なのは、そういった変化に対応できるコミュニティをどうやって維持、運営していくかということである。その時のコミュニティの単位は、合併前の市町村単位、あるいはそれより小さい集落単位や大字単位となるのではないか。その単位で、地域を維持していく、コミュニティを守っていく、青年団がきちんと機能するようなまちづくりに取り組んでいくといった部分の議論をしないといけない。そういう部分をきちんと書いておかないといけない。ただ、

大きいことは良いことだ、みたいな議論ではいけない。

- ・規模の効果を狙うのはいいことだが、その一方、住民の納得を得るためにも、個別のサービスの部分で、地域やコミュニティを守っていくといった部分の議論を深めておく必要があると思う。審議会として答申を検討するうえでは重要なことだと思う。

(根小田会長)

- ・坂本委員のご意見については、「4．長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」の部分で課題があるということを書いて、具体的な方策は「5．広域の基礎自治体に取り組むべき課題」の部分で書く構成にしている。
- ・国は、基礎自治体は総合的行政主体であるべきという考え方で取り組みを進めてきているが、私は機能限定型の自治体があってもよいのではないかと思っている。そういう多様性は現行制度ではなかなか認めてもらえない。地方分権といっても色々なタイプがあって一概には言えないが、中央政府と地方がやることを完全に分離してしまう考え方もある。地域のサービスの大半を道州の出先機関などがやるということも考えられるが、今はそういう方向へは向いていない。

(松本委員)

- ・国に対して風穴を開けるぐらいのことを書いてもらいたい。例えば、国民年金の事務のことを紹介すると、以前は、国から補助金をもらって、市町村が国民年金を集めていた。国から「徴収率が85%を切ったらペナルティ」と言われて、必死になって徴収していたが、これが、国が集め始めてからは、60数%まで下がってしまった。一方、人件費は市町村で徴収していた時よりもはるかに使っている。その結果、保険料の不正免除などの不祥事も起こった。このことから言えるのは、住民に近い行政施策は、住民に身近な基礎自治体でやっていくことが一番望ましいということ。
- ・そういう意味で、広域自治体が住民にとっていかに大事かということを念頭において、国、県、市町村の3層構造の中で、現行制度の枠組みを越えるような仕組みを提案していくことがあってもよいのではないか。

(根小田会長)

- ・具体的なイメージを言っていただければ、答申の中に盛り込むことも考えたい。
- ・答申の構成については、本日いただいた意見をもとに練り直す。また、下線を引いてある部分は、残された期間の中でもう少し議論すべき課題と考えている。

【 休 憩 】

(根小田会長)

- ・「広域の自治体を構想する場合に考えておくべき色々な課題」と「合併が困難な場合の当面の対応としての広域行政のあり方」について、前回、委員から資料を作成してほしいという要望もあったので、事務局で資料を作成してもらった。事務局から説明をお願いしたい。

事務局説明

3. 広域の基礎自治体となった場合の地域内分権の検討資料

- ・前回審議会で提出した「地域内分権で考えられる仕組み」について、全体的なイメージができる資料として作成

行政サービスを集積と分散で区分

- ・行政サービスを、広域の基礎自治体で提供すればスケールメリットが活かせる集積サービスと、日常的・恒常的なもので住民に身近なところで提供すべき分散サービスに分類

住民に身近なところでサービス提供するために考えられる仕組み

- ・考えられる仕組みについて、「組織」「権限」「予算」「住民参画」のそれぞれの視点で、選択肢とそのメリット・デメリットを掲載

イメージ例

- ・例えば、5つの市町村が合併したと想定し、旧市町村単位で自治区を置いた場合に考えられるイメージとして、

「組織」として「総合支所方式」の場合は、単なる窓口サービスをおこなう支所ではなく、福祉サービスやコミュニティ支援などができる総合的な機能を持つ

「権限」として「支所長の権限を拡大」することにより、地域の実情に応じた形での政策決定を拡大することができる

支所長の権限拡大と併せ、「地域裁量の予算の確保」が考えられる

「住民参画」の視点では、「地域自治区」内に住民が参画する地域協議会を設置することにより、そこでの意見や議論の内容を施策に反映できる仕組みとなる

- ・その結果、地域に応じたサービスや施策の重点的な実施、例えば、高齢化率の高い自治区では保健福祉サービスを、農林業の盛んな地域では農林業を手厚くしていくといった濃淡ある行政サービスの展開が可能というイメージ

4. 諸外国の地方自治制度

- ・地域内分権といった仕組みを考えるにあたって、参考になるとと思われる外国の事例を抜粋

5. 広域行政のあり方

- ・直ちに合併できない場合の対応として、広域行政の活用を検討する必要があるということで整理したもの

(1) 広域行政の仕組み

- ・「一部事務組合」・「ごみ処理」や「し尿処理」などのサービスについて、事務権限を組合に移す方式で、一番活用されてきた制度
- ・「広域連合」・・・基本的な枠組みは一部事務組合に同じだが、国や県からの権限移譲や、連合長や議員は直接選挙が可能といった、自立性が高い制度
- ・「全部事務組合」「役場事務組合」・・・全国的に現在はなし

(2) 今後の広域行政について

- ・県内の現状としては、36組合・2広域連合が設立されているが、単一の事務を行うものが多い。

- ・今後、新たに広域行政が求められている事務として、「後期高齢者医療制度の創設」に伴う県内全市町村参加の広域連合発足(H19.1 予定)をはじめ、「消防本部の再編」「市町村教育委員会の統合」「租税債権管理機構の拡大」などがある。
- ・広域行政の課題として、単一の事務を行う場合には、「管理経費の重複」「広域課題の議論がしにくい」といった面がある。また、その他に「組合管理者や議員が市町村長や市町村議員と兼職のため主体性が発揮されにくい」「権限移譲の受け皿など広域連合制度の特長が生かされていない」といった面がある。
- ・今後の取り組みとして、「全県一つの広域連合の設置」「県からの権限移譲の受け皿とし、職員派遣もセットにできないか」などの検討を進めていきたいと考えているが、整理が必要なポイントとして、「中核市との関係」「スケールメリットのシミュレーション」「今ある一部事務組合の更なる広域化とどうリンクさせるか」といったことがある。
- ・最後に、「広域連合の構図」として、現在の広域連合の仕組みをイメージ図にした。
ここで考えられる課題は、
すべての構成団体の同意を得るための事前調整に時間・労力を要する
構成団体や共同処理する事務が増えた場合に、円滑な運営が困難
一方、課題を解決する方法として考えられるのが、
事務ごとに担当理事という形で責任者を置き、理事会で意思決定する方法が採れないか
共同処理組織に議会を設けず、一元的な組織としてやっていくことが出来ないか
- ・現在の法律の枠組みではなかなか難しいことではあるが、そういったことについて現在検討している状況。

(根小田会長)

- ・広域の基礎自治体を考える場合に地域内分権の仕組みをどうするか、という問題については、地方自治法や合併特例法の中で、それぞれ地域自治区や合併特例区を設置することが可能となっているが、実際にどんな組織でどう運用すればうまく活用できるのかという課題がある。
- ・もう一つ、広域行政の仕組みについては、先ほど事務局から説明したような課題があるので、残された時間内で、少し意見交換をしたい。

(坂本委員)

- ・「広域の基礎自治体となった場合の地域内分権の検討資料」として、大きな行政の枠組みと日々の住民生活との兼ねあいの視点で資料をまとめてくれているが、このことに関して、2点ほど提案したい。
- ・一つは、広域の基礎自治体となった場合のデメリットとして、「役場が遠くなる」といったことが言われるが、長期的な視点で考えた場合に、物理的に人が動く必要があることがどれだけあるだろうか。例えば、国土交通省は電子入札を導入しており、どこにいても入札が可能であるし、これからの情報通信技術を考えれば、物理的に人が動かなくても、顔色を見ながら話すなどといった対面サービスも可能になるので、そんなに遠くない将来には、物理的な距離は必ずしも制約とはならないと思う。
- ・もう一つ、行政組織と地域自治組織との役割の部分。支所長は、行政組織と自治組織の間でコーディネーターとして機能すべき人であり、住民サイドに立って、コミュニティ活動を支援し、

行政との橋渡しをするといった役割をきちんと構築していかないといけない。そういう取り組みがないまま広域化した場合には、コミュニティも壊れてしまうし、地域の声も聞こえなくなる。広域自治体の中で、高知市の町内会長的な役割を持つ人を作っていくことが、比較的成本もかけずに地域内分権を実現させる一つの方法だと思う。

- ・広域連合については、答申を検討していくうえで考えなければならない。大きな行政単位で行政の効率化を図る部分と、身近な住民サービスを停滞させないように地域内分権の仕組みを考えていく部分の、この二点をもとに市町村の枠組みを議論していくことが、一部事務組合を含めた広域行政の見直しのきっかけになる。また、今後、広域連合を設置する時の枠組みのベースにすることも可能。
- ・広域連合や一部事務組合は、一度作ったらなかなか止めるわけにはいかないもので、審議会での枠組みの議論は、広域行政との将来的な整合性も考えて進めていかなければならない。

(根小田会長)

- ・地域協議会は制度として設置できるが、基本的な性格はやっぱり諮問機関であり、市町村長がメンバーを選任することになっている。実際に活発な地域自治活動に繋がるかどうかは、運用の仕方にかかっている。
- ・「広域連合の構図」の中に記載されている課題には同感。こういう問題があることは想像できるが、解決方法として示されているような取り組みは、現行制度の中では出来ない。屋上屋になっていると思う。

(松本委員)

- ・屋上屋となる現行の広域連合制度は、構成団体間の調整が大変である。合併の方が良いと思う。

(根小田会長)

- ・広域連合制度の創設はそんなに昔の話ではない。それでも全国的にあまり使われていないということは、使い勝手が良くないということだろう。

(島田委員)

- ・「骨太の方針」の中で、当面、人口20万人以上の市の半分を不交付団体にして、10年後位には10万人以上の市も不交付団体にするという話があるようだが、権限移譲の話とセットになっているのか、事務局に聞きたい。

(事務局)

- ・現在、20万人以上の都市の3割くらいが不交付団体だが、これを半分にしようとするもの。
- ・権限移譲の話とセットというよりも、補助金改革と税源移譲により、現在、6対4となっている国と地方の税財源配分を1対1にして、地方に約5兆円の税源を移譲するということと、一方で、地方も行革で歳出削減をおこなえば、交付税も少なくともすむので、大体3年後くらいには不交付団体が半分になるという考え方。税財源が増えて余裕ができるということではないし、見込んでいる税収の伸びも実際にはどうなるかわからない。

(根小田会長)

- ・今日は、最終的な答申の作成に向けて、議論を詰めるべき課題について、色々のご意見をいた

だいた。「答申の構成(案)」については、本日の意見を整理したうえで、次回、第2次案をお示ししたい。

- ・また、検討課題の中でまだ議論が十分できていない「答申の構成(案)」の項目6の中の「広域の基礎自治体と県の関係・役割分担」の部分について、道州制もからんでくると思うが、広域の基礎自治体となった場合に、県の業務や役割がどうなるのか、県と基礎自治体の関係がどうなっていくのか、といった部分について、次回の審議会で議論していきたい。
- ・なお、本日のテーマについても、委員の意見や論点を整理したうえで、もう少し掘り下げて議論すべき検討項目があれば、事前に皆様にお知らせしたうえで、次回審議会で議論いただく。
- ・次回は、本日の審議で詰め切れなかった点や、県と市町村の役割分担といったことを議論していきたいと考えている。

以 上