



平成18年11月20日

高知県知事 橋本 大二郎 様

高知県市町村合併推進審議会

会 長 根小田 渡

「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」についての答申

当審議会は、平成17年11月8日に知事から、どのような構想を作成するべきかについて諮問されました。また、その際、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、合併新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、課題などについて幅広く審議するよう求められました。

このため、15回にわたる審議を重ね、この度、取りまとめができましたので、別添「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」についての答申書のとおり答申いたします。

「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」についての答申

平成18年11月20日

高知縣市町村合併推進審議会

## 目 次

〔はじめに〕	1
． 答申の要点	2
1． 長期的に見て望ましい市町村の将来像	2
2． 広域の基礎自治体の取り組みの方向と課題	3
3． 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて	4
． 現状認識と新しい自治体づくりに対する基本的な考え方	6
1． 地方自治体を取り巻く情勢	6
2． 高知県の市町村の状況	8
3． 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方	10
(1) 地域における社会生活の維持・再生・活性化	10
(2) 自治体の広域化による「規模の経済」の追求	10
(3) 「地域の力」「住民の力」の発揮による新たな地域経営の実現	12
(4) 合併による広域の基礎自治体への再編	13
(5) 地域づくりの基盤整備と県の役割	14
(6) 具体的な市町村の組み合わせ（広域化の枠組み）	15
4． 広域の基礎自治体の取り組みの方向と課題	18
(1) 「安心して暮らせる地域社会」の維持（住民の生活機能の維持）	18
(2) 財政的自立と地域経済の活性化	21
(3) 住民と行政の協働による自治と人づくりの重要性	22
5． 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて	25
(1) 広域ブロックごとの協議の場の設定	25
(2) 合併新法期限内の合併の取り組み	26
(3) 将来の広域合併に向けた広域行政の拡充・活用	27
(4) 合併新法期限後の取り組み	28
(5) 広域の基礎自治体と県の関係・役割分担	29
． 市町村長からの意見	30
〔おわりに〕	32
資料1 合併に伴う市町村数の推移	34
資料2 各種財政指標市町村別一覧表	35

## 〔はじめに〕

昨年5月、政府は「市町村の合併の特例等に関する法律」(合併新法)に基づき、「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」(総務省告示)を定め、都道府県に対して、自主的な市町村の合併の推進に関する構想の作成と構想の内容を審議・検討する審議会の設置を要請しました。

旧の合併特例法のもとで、全国的に市町村の合併が進み、2006年10月現在、市町村数は1,817に減少しました。本県でも、今年3月までに、市町村数は35にまで減りましたが、合併を望みながらも様々な事情で実現に至らなかったケースもあり、小規模な町村が多く残る結果となっています。〔資料1〕

この間の「三位一体の改革」をはじめとする「地方税財政の改革」のもとで急速に悪化した財政状況、全国動向よりも先行している人口減少と高齢化など、県内市町村の地域経営をめぐる状況は大変厳しいものがあります。

県は、市町村が自立した基礎自治体としての役割を担っていくために、合併は引き続き有力な選択肢であるという考え方に立ち、今後の各地域での合併論議につなげていくため、「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を作成することにしました。

当審議会は、どのような構想を作成すべきかについて、知事から意見を求められました。その際、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、合併新法の期限内で考えられる取り組みや、将来の望ましい姿に至るまでのプロセス、課題など、幅広く審議することを要請されましたので、昨年11月以降、15回にわたり議論を積み重ねてきました。

また、それと併行して、旧合併特例法のもとで合併していない市町村を中心に市町村長と委員が直接意見交換を行い、地域の意見を反映するよう努めてきました。

言うまでもなく、合併は目的ではなく手段であって、問題の焦点はこれからの自治体経営のあり方であるという観点から、基礎自治体のあり方について多くの時間を使い議論してきました。この度、一定のとりまとめができましたので答申いたします。

## ・ 答申の要点

### 1. 長期的に見て望ましい市町村の将来像

(1) 2020～30年頃を想定

(2) 将来像

地方分権を担うに足る自治能力と行政能力を備えた基礎自治体

「地域の力」「住民の力」の発揮による新たな地域経営の実現

現在の県の業務の多くを担っていく総合的な行政主体の確立

- ・これらの視点で、従来の市町村のイメージを越えた新しい行政の形を目指すことが必要。

(3) 具体的な市町村の組み合わせ

- ・県内を広域市町村圏をベースに6つの基礎自治体に合併・再編することが望ましい。

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
物部川流域	南国市、香南市、香美市
高知・嶺北	高知市、本山町、大豊町、土佐町、大川村、春野町
仁淀川流域	土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村
高幡広域	須崎市、中土佐町、梶原町、津野町、四万十町
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

## 2 . 広域の基礎自治体の取り組みの方向と課題

### ( 1 ) 「安心して暮らせる地域社会」の維持（住民の生活機能の維持）

- ・広域で集約できる公共サービスは、最大限「規模の経済」を追求することが必要。
- ・対人社会サービスは、小さな単位で地域の実情に合ったしくみづくりが重要。

### ( 2 ) 住民と行政の協働による自治と人づくりの重要性

- ・自治体内分権のしくみづくりを工夫することが大切。
- ・住民の協力・協働のしくみづくりが必要。
- ・次の時代の担い手づくりが重要。

### 3. 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて

#### (1) 合併新法期限内及び期限後のプロセス

##### 安芸広域

- ・新法期限内に、9市町村で広域合併を目指す。

##### 物部川流域

- ・南国市、香南市、香美市で当面は広域行政の拡充による連携を強化する。
- ・香南市、香美市が新しいまちづくりに取り組んでいることから、新法期限後、3市で広域合併を目指す。

##### 高知・嶺北

- ・新法期限内に、高知市と春野町が合併し、本山町・大豊町・土佐町・大川村の嶺北4町村で合併を目指す。
- ・その後、新高知市を含めた広域合併を目指す。

##### 仁淀川流域

- ・新法期限内に、土佐市・佐川町・越知町・日高村の4市町村で合併することを目指す。
- ・いの町、仁淀川町が新しいまちづくりに取り組んでいることから、新法期限後、両町も含めた広域合併を目指す。

##### 高幡広域

- ・須崎市、中土佐町、梶原町、津野町、四万十町で当面は広域行政の拡充による連携を強化する。
- ・津野町、中土佐町、四万十町が新しいまちづくりに取り組んでいることから、新法期限後、この3町も含めた広域合併を目指す。

##### 幡多広域

- ・新法期限内に、宿毛市・土佐清水市・大月町・三原村の4市町村で合併することを目指す。
- ・四万十市、黒潮町が新しいまちづくりに取り組んでいることから、新法期限後、両市町も含めた広域合併を目指す。

- ( 2 ) 6つの広域の基礎自治体のブロックごとに協議の場を設置し、将来の合併や地域振興のあり方等について議論を開始する。
- ( 3 ) 望ましい将来像の枠組みをベースにした広域行政の拡充
- ・直ちに広域合併が難しい場合は、新たな広域連合設立の検討や一部事務組合の見直しといった広域行政の拡充・再編が必要。
  - ・福祉や教育などの分野では、県民に等しくサービス水準を保障していくしくみづくりが重要。
- ( 4 ) 広域の基礎自治体と県の関係・役割分担
- ・県から広域の基礎自治体への業務と財源・人員の移譲を検討するとともに、県自体のあり方も同時に見直す。
  - ・その意味で県も市町村合併の「当事者」であり、合併構想の実現に向けて積極的な取り組みが必要。

## ．現状認識と新しい自治体づくりに対する基本的な考え方

### 1．地方自治体を取り巻く情勢

#### <サービスの現状維持は難しい>

地方分権一括法（1999年7月）以降の地方行財政改革においては、市町村合併を軸に、自治体行財政の縮小・民営化と地方交付税の漸次的な縮減が進められてきましたが、2004年に至って、地方税財政（「三位一体の改革」）・自治体行政体制（地方独立行政法人法や指定管理者制度など）・地方自治制度（市町村合併の推進、道州制の検討など）の三つの分野にわたる「地方構造改革」が一挙に本格化しました。

現在、この「地方構造改革」をめぐる、とりわけ地方交付税のあり方をめぐって活発な論争が展開されています。総務大臣の諮問機関から「新型交付税」が提唱される一方、財務省や経済界からは、地方交付税総額の抑制・削減を企図して地方交付税の法定率引き下げが提案されています。これに対して、地方6団体は、国・地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築のために、地方分権改革が必要という考え方に立って、自治体が配分に関与する「地方共有税」を提唱しています。

こうした改革の動きの背景には、巨額の長期債務を抱える国・地方の行財政改革の必要性や地方分権の担い手として自治体を再構築する必要性などに加えて、今後日本社会全体が人口減少・高齢社会に突入していくという長期にわたる社会経済的要因があります。当然、生産年齢人口も減少していきますから、国・地方ともに行財政サービスの現状が維持されることは難しいと思われます。

#### <知恵と工夫による自前の地域づくりが求められている>

今後の日本の社会動向については不確定要素がありますが、いずれにしても、市町村制が誕生して100年を超える時代変遷の中で、従来型の地方自治・地方行財政の枠組みではやっていけず、大胆な発想の転換によるシステムの大幅な変革が必要であることは間違いありません。地方分権の時代にふさわしい知恵と工夫が求められています。

もちろん、地方分権の時代にそれぞれの地域が自前の地域づくりを目指すとは言っても、そのための基盤整備や国民への最低限の公共サービス（ナショナル・ミニマム）に対する国の責任が免除されるわけではありません。それはそれとして、今後とも地方の立場から国に対して、地域格差の是正に向けた取り組みなどの要望・提言をしていかなければなりませんし、県は今後とも積極的な役割を果たすべきです。

ただ、国が行政権限や財源の多くをコントロールし地方に配分するという従来のシステムが行き詰っていることから、これからは地方が地域社会の活性化のための知恵や仕

掛けを考え出し、それを国が支援していく時代へと転換していかなければならないことも確かです。

今日、地方が直面している困難に対しては、これまでの手慣れたやり方（国がメニューとか見本を用意する方式）では対処することができなくなっています。単に国と地方の財政が破綻状況にあるというだけでなく、地域経済の活性化であれ、介護・福祉であれ、環境問題であれ、問題そのものが国が号令をかけて画一的に解決できるようなものではなくなっているからです。

### **< 地方分権時代にふさわしい自治能力と行政能力を備える >**

その意味で、地方分権は必ず取り組んでいかなければならない課題です。住民に身近な基礎自治体が、地域で自ら政策を立案できるようになれば、従来の中央省庁主導の縦割り行政の弊害をなくして、地域の実情に見合った地域にとって必要性の高い事業を選択することができるようになります。

そのためには、それを担うに足る自治能力と行政能力を備えた基礎自治体づくりが重要となっています。それぞれの地域のニーズに合った施策を作り上げていくためには、これまでのように行政だけが公共的なサービスをすべて担うしくみを見直し、住民や民間の発想と力を活かした新たな公共サービスを立案・実施するしくみを考えなければなりません。

## 2. 高知県の市町村の状況

### <市町村財政はきわめて厳しい状況>

本県では、1990年に全国に先駆けて人口の自然減少が始まっており、高齢化においても他県に先行しています。そのなかで、高知県と県内市町村の財政は、経常収支比率、実質公債費比率など各種財政指標から見ても、きわめて厳しい状況にあります。〔資料2〕

「三位一体の改革」により、県内の市町村は、2004年度と2005年度の2年間で地方交付税が約85億円削減され、国庫補助負担金の減少とあわせて、財政的に多大の影響を受けています。今後さらに地方交付税の見直しが行われると、本県にとってはまさに、財政破綻に直結しかねない状況となる恐れがあります。

大半の自治体が基金の取崩しや更なる起債によって財源不足を補っており、その結果、財政調整的な基金の残高は、2006年度末でピーク時(2001年度末)の約半分となる見込みであり、基金が底をつきかけた自治体も出ています。このような状況のなかで、投資的な経費はピーク時(1999年度)の3分の1以下の水準にまで激減しています。

今後、人口減少と高齢化にともなう生産年齢人口の減少によって、税収や地方交付税などの歳入の減少は避けられず、他方で、福祉や医療に要する経費は増加し、団塊の世代の退職手当の急増も加わり、財政の硬直化がますます進むことが懸念されています。

### <本県固有の条件を踏まえた長期ビジョンが大切>

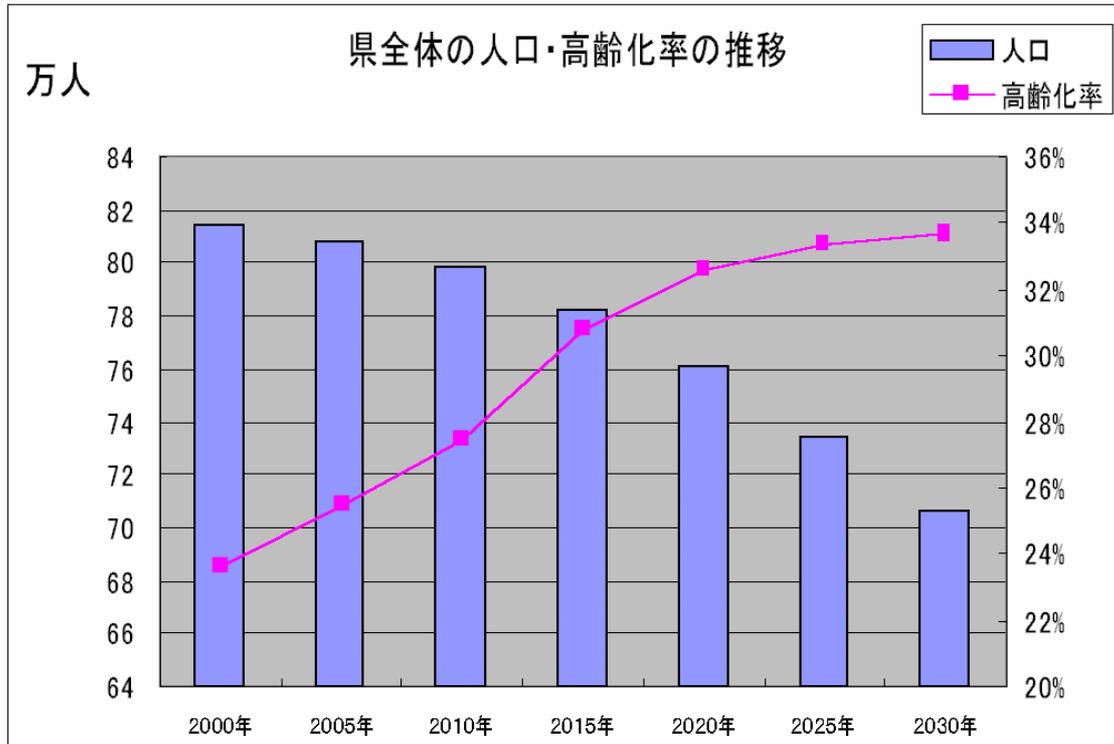
厳しい財政事情のもとでの地域づくり・自治体づくりの重要課題は、財政的安定と行政能力の向上、そして公共部門・公共事業依存型産業構造からの脱却です。それらの課題に取り組むためには、県土のほとんどが中山間地域といった本県に固有の条件を踏まえつつ、地域社会・自治体の長期ビジョンを主体的に考えていくことが何よりも大切です。

その場合、本県の人口動態予測〔図1〕から見て、人口減少傾向は続くものの高齢化率が30%を超えてやや安定化する2020～30年頃を想定して長期構想を考えるのが妥当だと思われます。

また、この時期には道州制が導入されている可能性もあります。そうなれば、たとえば保健・福祉などの住民生活に身近なサービスや地域内の道路の整備といった基盤整備など、現在は県が行っている業務のうちかなりの部分が基礎自治体に移管されると予想されます。

こうしたことから、長期のビジョンを立てたうえで、県と市町村の役割の見直しや市町村合併の取り組みを早い段階からはじめることが必要だと考えられます。

( 図 1 )



出典:「日本の市区町村別将来推計人口ー2000～2030年ー」  
(国立社会保障・人口問題研究所 2003年12月推計)

### 3. 長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方

#### (1) 地域における社会生活の維持・再生・活性化

人口減少が続き、かつ高齢化率が30%を超えるような状況の中でも、なおかつ地域における社会生活(コミュニティライフ)を維持し、さらに再生・活性化の展望を切り開くためには、何が必要でしょうか。

社会経済構造の変化は新たな公共サービスのしくみづくりを要請します。そのために必要な財源は確保しなければなりません。また、住民の多様なニーズに応える必要最小限のサービスを確保する一方、産業振興など地域経済活性化のための投資的な経費も確保する必要があります。それらのためには、自治体の財政構造の安定化と弾力性の回復を図り、地域の総合力を高めていくことが不可欠です。

国と地方の財政危機の現状や、実質公債費比率が18%を超える市町村が43%(15団体)を占め、経常収支比率が90%を超えて100%に近づく市町村が大半を占める県内市町村の今後の財政見通しを踏まえるならば、長期的には行財政の効率化(行財政のスリム化・コストダウン)を徹底して追求せざるをえないと思われま

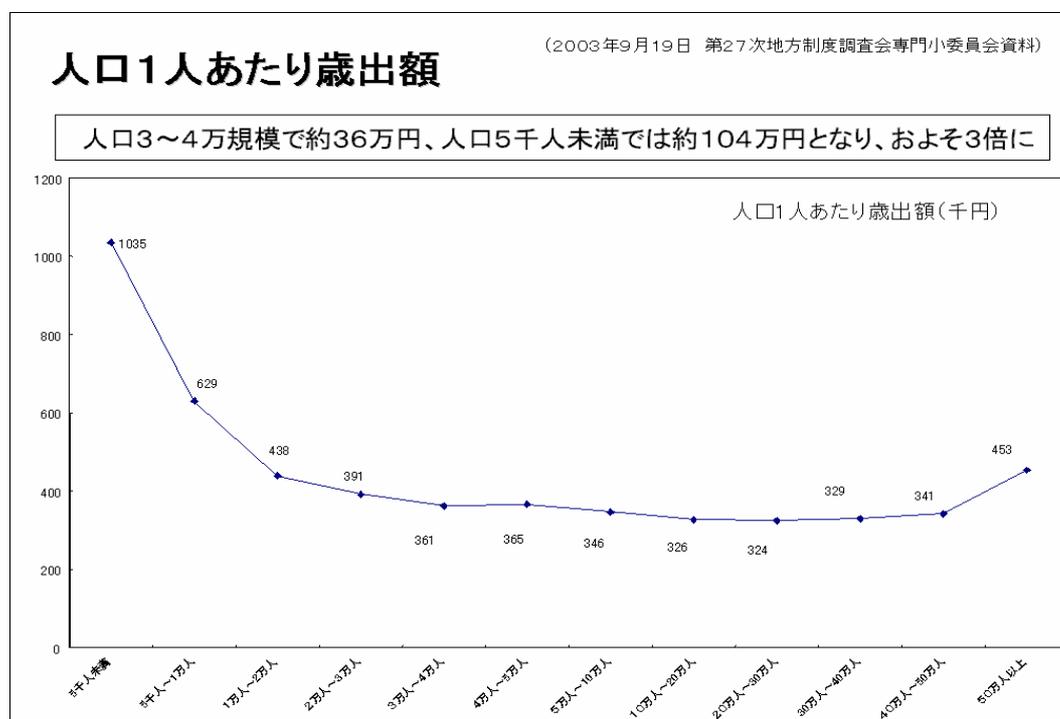
す。各市町村とも投資的な経費の抑制や人件費の削減などに取り組んでいますが、現行の枠組みの中での各自治体の自助努力=行財政改革による経常経費・固定経費の節減だけでは早晚限界につき当たるのではないかと予想されます。

#### (2) 自治体の広域化による「規模の経済」の追求

行財政効率化の一つの方向は、自治体の広域化による「規模の経済(規模の拡大によるコスト削減効果)」の追求です。自治体の人口規模と歳出の関係について経験的なデータが示すところでは、図2のとおり、一般的に住民一人当たりの行政経費は人口2万人あたりまで急激に低下していき、40万人あたりから上昇に転じます。ただし、面積が広く人口密度が低いほど経費は高くなりますから、過疎地域の多い本県の場合、全国平均より高くなるのが想定されます。

そこで、行政経費と人口・面積の関係及び基礎的な公共サービスへのアクセスの最低限の確保(周辺部から中心部まで1時間程度の時間距離)という要因を考慮して、安定的かつある程度の弾力性をもった行財政運営が可能な自治体を考えるということになると、本県の地理的特性からして、面積的には相当広域の自治体になります。

( 図 2 )



出典：「市町村別決算状況調査」(2001年度)

このような面積が広く人口密度が低い広域の自治体に再編することが、行政経費の削減という点で現実的かつ有効であるのかどうか疑問を持たれる向きがあるかもしれませんが、以下のことから行財政の効率化を図ることは十分現実的かつ可能だと考えます。

- ・消防やごみ・し尿の処理などに関しては広域的な行政圏の実績がかなりあること。
- ・交通基盤や情報通信基盤はかつてと比較にならないほど改善され、それを背景とする住民の生活圏(通勤・通学・消費動向)は相当広域になっていること。
- ・今後さらに道路や情報通信といったアクセス基盤の改善を図り、IT(情報通信技術)の活用などを含め基盤整備が進めば、電算システムの統一化など広域で集約・統合できる行政事務については、「規模の経済」が一層大きくなること。

ただ、ITの活用に関しては、積極的な導入により、近い将来は今の物理的距離が必ずしも制約にはならなくなるといった期待がある一方で、どのような行政事務・行政サービスに、どのような形で活用するのか、住民の側のニーズはどの程度あるのか、住民の情報リテラシー(情報活用能力)の現状はどうか、コスト・パフォーマンス(費用対効果)はどうか等、需要サイドに立った十分な調査とシステムづくりの構想を欠くと、「第二のハコモノ」と化す懸念もありますので、供給サイド(情報通信産業)の動向に振り回されずに、あくまでも地域の実情を踏まえた主体的な取り組みを心がけることが大切です。

(3)「地域の力」「住民の力」の発揮による新たな地域経営の実現

#### **<大胆な発想の転換によるシステムの変革>**

行財政のスリム化を進めながら地域における社会生活の維持・再生・活性化を図るためのもう一つの方策は、地域社会と行政の関係を変える、何でも行政に依存するような生き方・暮らし方を改める、つまり「地域の力」「住民の力」を最大限発揮するという方向です。

人口減少社会は目前に迫っていますが、国と地方の行政サービスの現状が維持されることが難しい以上、大胆な発想の転換による行財政システム全般の大幅な変革が必要になっています。

そのためには、行政と民間企業・NPO・地域組織・住民との役割分担（公私の守備範囲）を見直すとともに、NPOやボランティアの活動に対し、行政による適切な支援を行うことが大事です。また、住民の参画による財政意識の向上など、地域住民が政策を取捨選択できるしくみを作っていくことも大切です。

#### **<地域資源の活用と「民の力」の最大限の発揮>**

他方、地球的レベルで深刻化が予想される資源・エネルギー・環境問題、防災・危機管理の備えなど新たな政策課題への対応、国・地方にわたる財政破綻などの困難を打開するためには、地域の資源（人と自然）を最大限活用すること、「民の力」を最大限発揮することが重要です。

経済のグローバル化が進展し、これまでのような企業誘致や国の補助金・地方交付税頼みの、いわば中央依存・外部依存型の地域振興策だけでは限界があります。そのため、自前の地域づくりを考えて地域の経済基盤を強化していくことが求められており、その成否を左右するのも、結局は「地域の力」であり「住民の力」です。

そういう意味で、地域住民自身のなかに、自分たちの地域は自分たちで支えていく気概や住民同士の協力・協働の風潮、あるいは行政と住民との協働意識を醸成していくことが大変重要になります。

#### (4) 合併による広域の基礎自治体への再編

長期的に見るならば、地方行財政を取り巻く状況や県内市町村の財政状況などから考えても、相当程度の人口規模の自治体への合併を構想することが望ましいというのが当審議会の共通認識です。

ただ、以下のような問題・課題に留意する必要があります。

##### <これまでの市町村合併の反省に立って>

昭和の合併では、合併後のまちづくりを進めていく際に、周辺となる地域に確たる手立てを打たなかったため、結果的に周辺部が寂れたといった問題がありました。

また、当審議会では、次のような理由から平成の1次合併があまり進まなかったという意見が出されました。

- ・「広域化したら将来こうなる」といったビジョンが明示されなかったこと。
- ・近隣市町村同士の小規模合併が多く、感情論が入りすぎたこと。
- ・周辺となる地域に道路整備の状況などに対する不安があり、それが障害になったこと。
- ・県の「アクセルを踏む」のが遅く、間に合わなかったこと。

そのため、長期的に見て望ましい基礎自治体のあり方を検討していくうえでは、こういった意見を踏まえたまちづくりや自治のしくみを考えていかなければなりません。

##### <都市的地域と農山漁村地域が共生できる新しい自治体運営>

県中央部に人口の過半が集中し農山漁村地域の過疎化が顕著な本県においては、このように相当程度の人口規模の自治体を構想する場合、広大な地域に都市的地域と農山漁村地域が散在するという従来とはまったく違ったタイプの自治体(「市」)になりますので、昭和の合併で見られたような周辺地域の衰退を防ぐためには、少なくとも政策面で、都市的地域と農山漁村地域が共生できるような取り組みが必要です。

そのためには、新たな自治体運営のしくみや方法について、また、住民の暮らしを支えるコミュニティ・レベルの基礎的な対人社会サービスを維持するしくみや方法について、十分に検討しておく必要があります。当審議会では、次のような意見が出されました。

- ・自治体内の住民同士の交流の拡大を進め、そこで生まれる新たな知恵や工夫を福祉や教育分野で活かすための取り組みを具体化できるしくみづくり。
- ・地域のアイデンティティや風土、文化を守り続けていくための人と人をつなぐ拠点づくり。
- ・中山間地域の地理的なハンディキャップを補うために、日常生活に必要な物を運ぶサービスなどの工夫。

### <新しい行政の形>

このように、基礎自治体の将来像は、その規模が大きくなることによって、財政基盤の充実を含めた自治能力や行政能力の向上を図りながらも、単に効率化のメリットのみを追求するのではなく、「地域の力」、「住民の力」を最大限に発揮することで従来の発想にとらわれない地域づくりを行っていくというものです。

また、地方分権の進展に伴い、現在県が行っている業務の多くを基礎自治体が担うことになり、地域の総合力を高めていくという面でもこれまでとは比較できないほど役割の大きい行政主体となることが想定されます。こうしたことから、将来像は、これまでの市町村のイメージを越えた新しい行政の形を目指すものとなります。

### (5) 地域づくりの基盤整備と県の役割

広域の基礎自治体となった場合、コミュニティ・レベルの生活機能を維持するための公共サービスへのアクセスを保障し、同時に広域的な産業振興・地域振興のための基盤を成す社会資本として、道路交通基盤や情報通信基盤の整備は何よりも重要な課題です。とりわけ面積が広大で中山間地域を抱える広域の基礎自治体における社会資本整備については、県の果たす役割が大きくなります。

また、広域の基礎自治体を実現していくにあたっては、県と市町村が一緒になって、地域の将来の姿を描き、住民にグランドデザインを示して、取り組んでいくことが求められます。

特に県には、それぞれの広域の基礎自治体における産業振興・地域振興・福祉の充実などにおいて、プランナー、コーディネーターとしての役割を強化し、積極的にビジョンを提起することや、必要に応じて国への積極的な働きかけをすることが求められています。

## ( 6 ) 具体的な市町村の組み合わせ ( 広域化の枠組み )

### < 組み合わせの視点 >

さて、相当程度の人口規模の広域の基礎自治体を構想するという場合、現在の市町村のどのような組み合わせが考えられるでしょうか。

当審議会では、組み合わせを考えていくうえで、次のような多くの視点があげられました。

- ・ 本県の場合は、川上と川下をどう結ぶかが大きなテーマであり、流域圏の一体性を重視すること。
- ・ 消防やゴミ・し尿の処理、介護保険の分野などで行われてきたこれまでの広域行政の実績を参考とすること。
- ・ 今後地域にどのようなサービスを提供していくかを考え、それに見合う財政力や行政組織、マンパワーの確保を検討すること。
- ・ スケールメリットを活かして行政サービスの維持向上を図ることのできる自治体経営に必要な人口規模を重視すること。
- ・ 危機管理的な発想で今後想定される地方交付税の削減にも持ちこたえていくことのできる財政力、あるいは地域が自立できる財政力を考えること。
- ・ 基礎自治体を生活圏域として捉えるならば、通勤、通学、通院、子育て、消費行動、余暇・文化活動などの視点から、核となるまちまで概ね 1 時間程度のアクセシビリティを確保すること。
- ・ 県内人口の 4 割を占め、中核市として多くの事務権限をもった高知市の位置付けが重要になること。
- ・ より広い方が 1 次合併のしがらみや感情論を排除できること。
- ・ 道州制の導入を想定しておく必要があること。

### < 具体的な組み合わせの検討 >

このように、いろんな視点があり得ますが、特に意見の多かった財政の安定的運営と公共サービスへのアクセス確保 ( 周辺部から中心部まで 1 時間程度の時間距離 ) の二つの要素を軸に具体的に考えると、県全体を県中央部 ( 高知・嶺北・仁淀川流域 ) とその東 ( 安芸広域・物部川流域 ) と西 ( 高幡広域・幡多広域 ) の 3 ブロックに再編する、あるいは県中央部 ( 高知・嶺北と仁淀川流域 ) 東部 ( 安芸広域と物部川流域 ) 西部 ( 高幡広域と幡多広域 ) をそれぞれ 2 ブロックとし、全体として 6 つの広域の基礎自治体に再編するといった 3 つ ~ 6 つとする方向が出てきます。

いずれの場合も、従来の自治体 ( 「市」 ) のイメージとはかなり違ったものになりますが、前者は、どちらかと言うと、道州制の導入を見越して、最初から南四国に人口規模

の大きな基礎自治体を構想し、これからの国や県からの業務の移管に備えた方がよいといった考え方が強く出ています。ただ、面積の広さや現状での社会資本の未整備を考えると、住民が具体的イメージと一体感を持ちにくい面があります。

他方、後者は、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をベースにしており、将来的にかなりの人口減少が懸念される地域があるものの、地域的な一体性の醸成という点では現実的だとも言えます。その意味では、地域で議論する場合にもテーブルに着きやすいと思われれます。

### < 県内を6つの市に区分 >

当審議会では、組み合わせの結論を明記しないで、ある程度の幅を持たせることについても検討しましたが、この組み合わせを本県のグランドデザインに位置付け、それを地域での議論のベースとして望ましい将来像の実現に向けた取り組みを進めていく必要があることから、スタートラインとして協議の場に着きやすい6区分を審議会の結論とすることにしました。

その具体的な組み合わせは、図3に示すとおりです。この6区分の組み合わせの場合、ほとんどの地域で、現在の市役所・町村役場間の時間距離が1時間程度の範囲となります。また、財政の安定的運営の点では、試算によれば、この組み合わせの合併によってかなりのコスト削減が可能となります。

なお、区域の境界については、今後の自治体を取り巻く動向の変化や地域の議論を踏まえ、弾力的な検討も必要となってくると考えます。

#### 各ブロックの現在の市役所・町村役場間の時間距離（2006年10月「高知県の道路」より）

##### 安芸広域

東洋町から安芸市・芸西村・馬路村の3市村までの間が概ね90分以上となりますが、この他は、どの市町村から見ても1時間程度の時間距離の範囲となります。

##### 物部川流域

3市間の時間距離は、どの市から見ても20分以内となっています。

##### 高知・嶺北

高知・大豊間の高速道路を利用すると、大川村と高知市の間が1時間を超えるものの、この他は1時間以内の時間距離となります。

##### 仁淀川流域

6市町村のどこから見ても1時間程度の時間距離の範囲となります。

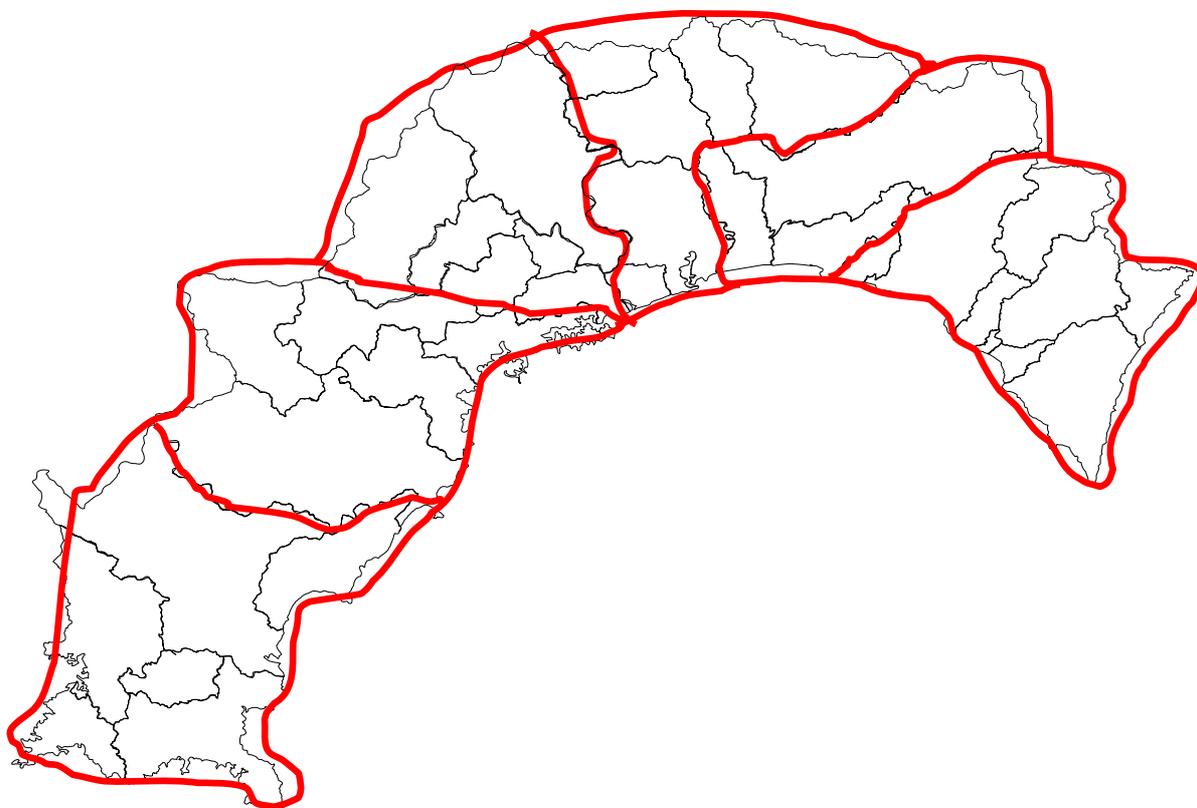
##### 高幡広域

梶原町と四万十町の間が約80分となりますが、この他は、どの市町村から見ても1時間程度の時間距離の範囲となります。

##### 幡多広域

6市町村のどこから見ても1時間以内の時間距離となります。

( 図 3 )



	構成市町村	面積 ( km2 )	人口(人) H17国勢調査	コスト削減効果 の試算
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	22億円
物部川流域	南国市、香南市、香美市	789	114,556	32億円
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	16億円
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	28億円
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	22億円
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	33億円

1 区域の境界については、弾力的な検討も必要

2 「コスト削減効果の試算」については、「平成18年度普通会計当初予算額等調」の数値をもとに、人件費・物件費の効果を見込んだもの

## 4. 広域の基礎自治体の取り組みの方向と課題

### (1) 「安心して暮らせる地域社会」の維持（住民の生活機能の維持）

#### < 地域の実情に合った対人社会サービスのしくみづくり >

広域で集約・統合できる公共サービス（ゴミ処理、介護認定、国保・介護の保険財政、教育委員会、消防・救急等々）は最大限「規模の経済」を追求し、人的・物的資源の集積を図ることが必要です。

他方、学校教育、医療・保健・福祉、介護、防災などの対人社会サービスは、用いる交通手段や地域での支え合い・見守りのネットワークづくりの点からも、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り、小さな範囲を単位にして地域の実情に応じたサービスを行うしくみづくりを考える必要があります。

当審議会では、いくつかの分野について取り組みの基本的な方向を検討しましたので、以下のとおり示します。

#### < 子供たちへの教育効果を大切にした学校教育と学校の配置 >

学校教育については、たとえ合併しなくても、財政的な問題から学校の再編・統合の課題が浮上する可能性があります。同時に教育効果の観点からの学校の適正規模論もあります。必要な適正規模と子供や保護者の負担（通学時間や寄宿舎の問題など）とのバランスを考慮して、適切な学校の配置について検討していく必要があります。

特に、教育の分野では、次世代育成に力点をおき、県民あげて子供たちの教育を支え合うしくみを構築し、家庭教育・社会教育も含めた生涯を通じた教育の充実が大切であると考えられます。

昨年3月には、県教育委員会が設置した小中学校適正規模検討委員会から児童生徒の適正規模のモデルが出され、今後の方向が示されていますが、当審議会においても、これからの教育や学校のあり方について、次のような様々な意見が出されました。

#### （委員からの意見）

- ・教育のレベルアップやスポーツ・文化教育の充実、『人間力』の向上などを考慮すると、一定の児童生徒数の中で教育の機会を設けることが必要。
- ・今の学校を維持するという発想だけでなく、子供たちの自立を大切にした学校教育を目指し、それと同時に学校の活かし方を考えることが地域を守ることにもつながる。
- ・子供たちの教育は、社会全体として取り組んでいくことがきわめて重要であり、市町村合併は教育問題と直結する課題とも言える。

- ・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重要。学校は基礎的な社会サービスであるとともに地域の拠点であり、地域文化の面からも学校の存在は大きい。
- ・学校の統合によって効率化できたコストで校舎の耐震化が可能となる。

また、市町村の教育委員会の広域連合化といったことに取り組み、基礎自治体である市町村の教育行政の質的・量的な強化を進めていくことも求められています。

### <医療・保健・福祉サービス分野における地域全体のネットワークづくり>

医療や保健、福祉、介護については、病院・介護ケアマネージャー・保健師の連携や通院手段の確保が重要です。加えて、行政や事業所が担うフォーマル・サービスと合わせて、近隣の住民同士の助け合いやボランティア活動といったインフォーマル・サービスも大切であるため、地域全体でのサービスのネットワークづくりが課題となります。そのための取り組みの視点としては次のようなことが考えられます。

#### (取り組みの視点)

- ・住民にとって身近な場所からスピーディに対応できる体制の確保。
- ・大きなしっかりした組織体制による将来を見通したサービスの展開。
- ・個人の尊厳をきちんと守っていくことができる地域の支え合い・見守りのネットワークを根付かせるための行政のしくみづくりと支援。
- ・通院や障害者の授産施設への通所といった場合の移動手段の確保。
- ・元気な高齢者を多くしていくための生きがいづくりや介護予防などに対する地域と行政が一体となったサポート。
- ・「施設サービスや医療機関から在宅へ」という流れの中、中山間地域では拠点集落に高齢者の居場所を設けるといった「宅」のあり方の見直し。
- ・一人暮らしの高齢者の場合、夜間は病院の近くや集合住宅などで過ごし、昼間は自宅のある山に通えるようなしくみづくり。
- ・公共的なサービスと地域の助け合いなどによって、家族が働きながら介護できる環境づくり。

### <安心して暮らせるための消防・救急・防災体制の強化>

がけ崩れ、地震、台風などの問題を抱え、山間部では広い面積に人口が点在するといった本県の地理・地形的な条件や高齢化がますます進むことを考えると、安心して暮らせる地域社会を維持していくためには、消防や救急、防災の体制をいかにしていくのがますます重要になります。このため、消防本部の広域化が検討されているように、規模拡大のメリットを活かして消防・防災体制を強化する一方で、消防団の維持や自主防災組織の取り組みといった地域での支え合いのしくみが大切です。

### <コミュニティの維持のために>

住民の生活機能を維持していくうえでは、地域での支え合い・見守りのネットワークが不可欠であり、そのためには、地域コミュニティの機能をいかに維持していくかということも大きな課題です。

また、地域おこしの取り組みでは、広域的な連携を深めていく一方で、地元の小さな活動を崩さないように大切に育てていくことが重要です。地元の活動を育てていくには、住民が力を出し合ったうえで行政がそれぞれの集落に合う支援をしていくような工夫が必要ですし、地域を支える人材が減ってきている現状では、集落応援団的な行政のサポートが求められています。

さらに、コミュニティとしての機能の維持が困難となっている集落、あるいは将来困難となることが予想される集落について、どのような対策を講じるのかについても検討する必要があります。

#### (取り組みの視点)

- ・維持しなければならない行政サービスと住民負担の範囲の検討と共有。
- ・中山間地域における公共サービス提供の中心となる拠点集落の設定。
- ・学校を核とする地域内での基礎的サービスの確保と小さな地域単位での支え合いのしくみづくり。
- ・買い物や通院といった生活機能を維持するための移動手段の確保。
- ・「安心・安全」をキーワードにした地域づくり。
- ・担当業務に限らず集落を総合的にサポートする職員の配置。

## ( 2 ) 財政的自立と地域経済の活性化

こうしたサービスのしくみづくりを進めることによって、住民の生活機能を維持していくことが重要ですが、一方では、それらを支えていく土台として、行政の財政基盤の安定化とそのための地域経済の活性化を図ることが欠かせません。また、道州制の動きを含め、これまでの中央集権的な自治のしくみを改めていく地方分権の流れの中でも、地方の財政的な自立が求められるようになって考えられます。

特に、財政的な基盤が弱い本県のような地域では、地方交付税等により維持されている公共部門のウエイトが高く、国の地方税財政改革のありようによって地域経済がこうむる影響がきわめて大きいことを考えると、財政の自立度を高める取り組みが急務であると言えます。地方自治体の財政的自立には、歳出の削減を図りながら歳入の増加を目指す取り組みが不可欠です。

例えば、産業政策の面では、広域的に人や特産物、自然などの資源を活用し、地域の総合力を高めていく取り組みが重要となってきます。また、中山間地域での地域おこしでは、広域的な連携を深めることによって可能性が広がることも期待できます。

### ( 取り組みの視点 )

- ・ 広域の基礎自治体となることによって、人件費等の経常的な経費を削減。
- ・ 行政事務の統合を図り、電算システムなどの維持コストを削減。
- ・ これらの削減経費によって捻出した資金を地域経済の活性化につながるように投資。
- ・ アウトソーシング等の活用によって行政の人員削減を図るとともに、地域の雇用を確保。
- ・ 地産地消の取り組みなどによって、地域内で資金が循環していくしくみづくり。
- ・ 「通商」「通交」「通信」を揃えることによって地域を元気にする取り組み。
- ・ 地域内の資源（特に一次産品）を活用し、官民で新たな地場産業をつくりあげる取り組み。
- ・ 「通う」「流れる」「交わる」を工夫する1次・2次・3次産業のコーディネーターの育成。

### (3) 住民と行政の協働による自治と人づくりの重要性

自前の地域づくりを考えて地域の経済基盤を強化していくことが求められています。そうした地域政策を道州レベルの広域で構想するにせよ、もっと狭い範囲で構想するにせよ、その成否を左右するのは「地域の力」であり「住民の力」です。したがって、住民同士の交流やコミュニケーションがこれまで以上に大事になりますが、広域になるとそれらが希薄化し形骸化する可能性があります。

したがって、広域の基礎自治体の内部における自治のしくみ（「自治体内分権」のしくみ）や住民の協力・協働のしくみづくりに工夫が必要ですし、その担い手づくりにも取り組まなければなりません。地域の歴史・文化・経済の一体性（アイデンティティ）を土台とする拠点の整備やコミュニティにおける住民の自治組織の役割がきわめて重要となります。

#### <自治体内分権のしくみ>

「自治体内分権」のしくみを考える場合、行政の組織・権限・予算といった面とセットで住民参加のしくみを考えることが重要です。地方自治法や合併特例法では地域自治区や合併特例区に関する規定が設けられていますが、これらの制度では、区長（区事務所）や地域協議会を置くことができるものの、区長の権限は限定されており、地域協議会の性格も基本的には諮問機関のため、自治体内分権を実現していくうえでは十分とは言いきれないかもしれません。

しかし、全国のいくつかの事例にもあるように、こうした既存の制度も活用しつつ、基礎自治体内部で自治がきちんと機能するための工夫をしていくことが大切です。

(全国の事例)

上越市(新潟県)

- ・区域内の行政サービスや地域協議会の事務を担当する「総合事務所」を設置。
- ・10年間の投資的な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。
- ・地域住民の意識の向上や自主・自発的な活動を醸成するための地域協議会の委員公募公選制(無報酬)を導入。

高山市(岐阜県)

- ・旧町村ごとに「総合支所」、「地域審議会」を設置。
- ・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を各「総合支所」が特別に執行できる「地域振興特別予算」を創設。

名寄市(北海道)

- ・旧名寄市に地域自治区(一般制度)を小学校区単位に設置しコミュニティの活性化を図るとともに、旧風連町地域に合併特例区を設置し、周辺となる地域へ配慮。

このような事例を検証しながら、本県の地理的条件なども考慮した望ましい「自治体内分権」のしくみを工夫することが必要です。

<住民の協力・協働のしくみ>

地域社会と行政の関係を「地域の力」「住民の力」を最大限発揮する方向に変えていくため、次のような視点でしくみづくりを検討していくことが求められます。

(取り組みの視点)

- ・NPOやボランティア等への適切な支援。
- ・行政と住民との隙間を埋める役割を担う職員の配置。
- ・自治会や婦人会、民生児童委員協議会、青年団、老人クラブ、日赤奉仕団、消防団、社会福祉協議会など歴史的に地域に根ざした組織の活用。
- ・活動の核となる組織への行政支援。
- ・高齢者の地域での役割の重視。
- ・住民自身が主体的に参加して、地域に応じた取り組みをしていく姿勢。
- ・都市部から中山間地域へ「山を守るために、山に通う」といった活動。

また、住民主体の地域づくりを成功させるには、全国の事例をみても、集落・小学校区・中学校区・現在のまち・広域の基礎自治体といったコミュニティの広がりに応じた方策を考えて取り組みを進めることが大切です。

(全国的事例)

旧高宮町（広島県安芸高田市）

小学校区単位で振興協議会(自治組織)が、次のような取り組みを行っている。

- ・ 宿泊研修施設の運営。
- ・ ふれあいマーケット（給油所と生活用品等の販売）の運営。
- ・ 特産品づくり など。

町が活動費の助成（戸数に応じて）。

智頭町（鳥取県）

集落ごとに集落振興協議会（自治組織）が次のような取り組みを行っている。

- ・ 交流事業の実施（都市の生協との交流など）。
- ・ 文化の伝承（人形浄瑠璃）。
- ・ 教養講座の開催。

集落をNPO法人化して活発に活動している地域もある。

<人づくりの重要性>

「地域の力」「住民の力」が、これからの自治体の経営においても、地域づくり・地域経済の活性化においても鍵になりますが、生涯学習も含めた教育を通じ、次の時代の担い手づくりがきわめて重要な課題となります。

さまざまな機会を提供して「住民の力」を育てるコーディネーターとしての行政の役割も重要となりますが、そうした役割を果たすためにも、何よりも県や市町村の職員自身が「地域の住民」としての目線と姿勢を堅持することが必要です。

(取り組みの視点)

- ・ 「ふるさと愛」「ふるさと意識」を育てていく仕掛けづくり。
- ・ 中山間地域でも住み続けることができるよう、「まち」と「山」との助け合いの心を育むしくみづくり。
- ・ まちづくりのキーマンの養成。
- ・ 「住民の力」を育てるための場所や機会の提供。
- ・ 「団塊の世代」のパワーを地域活動に活かすための工夫。
- ・ 県や市町村の職員の「地域住民」としての率先活動。

## 5 . 長期的に見て望ましい基礎自治体の実現に向けて

### ( 1 ) 広域ブロックごとの協議の場の設定

当審議会では、長期的には2020～30年頃を想定して、広域の基礎自治体づくりを進めることを提案していますが、どのような具体的プロセスを踏むべきかについては、もちろん、旧合併特例法のもとで合併した自治体と合併しなかった自治体では事情が異なります。合併したばかりの自治体にとっては、すぐさま次の合併というわけにはいかないでしょうが、変化の激しい時代ですから、合併した自治体も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ことが必要となっています。

そこで、先に述べた広域の基礎自治体づくりの枠組みを前提として、ブロックごとの協議の場をつくり、将来の合併や地域振興のあり方等について議論を始めることを提案したいと思います。

具体的には、合併新法の期限内と期限後の取り組みとして、次のことを提案します。

## (2) 合併新法期限内の合併の取り組み

本県市町村の財政状況や人口減少と高齢化が予想を超えて進行する可能性などを考えるとき、とりわけ合併しなかった小規模市町村は、いくら行財政改革に取り組んでも、この答申が望ましい将来像実現の時期として想定する2020～30年頃まで持ちこたえられないかもしれません。したがって、合併新法の期限内でも、長期的な枠組みを想定しつつ、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。

合併には、大きなエネルギーとコストが要りますから、当面は、広域連合等の活用で行財政の改革を進めつつ、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。確かに、再度の合併というのは難しい面があるのかもしれませんが、逆に、一度経験すれば、ノウハウも蓄積されるので、合併協議を円滑に進めることができるとも考えられます。

したがって、旧合併特例法のもとで合併に至らなかった市町村は、この合併新法期限内での合併の検討が必要かつ望ましいと考えられますので、その組み合わせを以下に示します。

なお、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・春野町についても、一つの組み合わせとして位置付けます。

### 【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)

### ( 3 ) 将来の広域合併に向けた広域行政の拡充・活用

旧合併特例法のもとで合併した市町村は、当面は特例措置も活用した地域づくりに取り組むこととなります。また、旧合併特例法のもとで隣接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には課題が多い地域もあります。こうした地域については一足飛びの広域合併は難しいので、プロセスとして広域の基礎自治体への再編という長期構想の枠組みを想定した広域行政の拡充・活用に積極的に取り組み、スケールメリットを活かせる分野では効率化による経費節減を図り、投資的な経費を確保していくことなども考えていく必要があります。

なお、県内の広域行政は、単一の事務のみを行うものが多く、同一圏域内にいくつもの組合が設立されているといった現状にあり、組合議会で広域的な行政課題を一体的に議論しにくいとか、職員の人事が固定化されるといった課題があります。したがって、これまでの一部事務組合の見直しや新たな広域連合を組織していくといったことの検討が必要ですが、その際にはこの合併構想の枠組みをベースに考えていくことが必要だと考えます。

また、今後の人口減少・少子高齢化の時代を考えると、医療・福祉・教育といった分野では、住民・県民に等しくサービス水準を保障していくことを考えることが重要であり、従来は広域行政の対象でなかった事務についても視野に入れて、広域の基礎自治体よりさらに広い範囲で事務の共同処理を行う方がより望ましいということも考えられます。

例えば、県と県内全市町村が参画した広域連合を設置し、どこに住んでいる県民でも同じ水準のサービスを楽しむことができるようなしくみづくりについて、県と市町村が検討していくことを提案します。

#### ( 広域行政をめぐる動き )

##### ・ 後期高齢者医療制度

医療制度改革関連法によって2008年度から新たな後期高齢者医療制度が創設され、都道府県単位で全市町村が加入する広域連合が運営主体となります。

##### ・ 市町村消防の広域化計画

消防体制を強化するために、国の方針では概ね人口30万人以上を目標とする市町村消防の広域化計画を県が策定することになっています。

##### ・ 市町村教育委員会の権限強化

中央教育審議会の答申では、当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲するとともに、その進展を踏まえ、各市町村にも人事権を移譲することなどが検討されています。

#### (4) 合併新法期限後の取り組み

合併新法期限内の合併の取り組みの結果は予測できませんが、引き続き先に述べたようなプロセスを経ながら、2015年頃には、新旧の合併特例法のもと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します(あと激変緩和期間がありますが)、この頃が広域の基礎自治体づくりに着手する時期になります。

今後、道州制論議がどのような展開を見せるかはなお不透明ですが、多分この時期にはその帰趨がはっきりしていると思われます。少なくとも、現在の国、県、市町村の役割分担は見直され、基礎自治体の役割は現在よりかなり大きくなっていると考えます。

こうしたことを踏まえると、合併新法期限内で合併が実現できなかった市町村はもとより、旧合併特例法及び合併新法のもとで合併した自治体も含めて、最終的な望ましい将来像に向けて、この時期には本格的に取り組むことが必要だと考えます。

## ( 5 ) 広域の基礎自治体と県の関係・役割分担

地方分権改革の趣旨からすれば、住民に近い行政施策は、基礎自治体が行うというのが基本です。地方自治法上の現在の県の役割は、広域事務、連絡調整事務、補完事務の三つに分けられますが、第28次地方制度調査会の答申(2006年2月)に基づいて道州制が導入されるという前提に立てば、「連絡調整事務と広域事務は道州へ、補完事務は基礎自治体へ」という流れになり、現在行っている県の事務のほとんどは基礎自治体に移譲されることになると思われます。

ただ、基礎自治体がどれくらいの業務を担うべきなのかという問題は、なお検討の必要がありますが、道州制の導入の有無にかかわらず、将来、県の担う事務は連絡調整と広域に関するもののみとなり、その他に関しては、基礎自治体あるいはその共同処理によって担っていくという方向性には変わりありませんので、「県から広域の基礎自治体へ」「小さな県」「大きな基礎自治体」というのが基本的流れであることは間違いありません。そのためには、保健や福祉、土木などの各分野における県と市町村の重複行政を排除し、過疎地域における行政サービスに充当する人員と財源を確保していかなければなりません。その場合は、広域の基礎自治体の体力を強化するため、財源の面でも人の問題でも、県の支援が必要となります。

県から基礎自治体への業務と財源・人員の移譲をどのように進めるのか、また、各地にある総合庁舎など県の主要施設をどうするのか、県は具体的な検討を始める必要があります。

### ( 県から基礎自治体へ移管することが適当と考えられる業務の事例 )

旅券交付	児童相談所の設置・運営	障害者更生相談所の設置・運営
地域で完結する県道(市町村道へ移管)		都市公園の設置・管理

また、基礎自治体が広域になり、それに相応しい自治と行政の能力を備え、「地域の力」「住民の力」を最大限に発揮した新しい形の自治体となれば、これまで県が行ってきたサービスの多くを担うこととなりますので、それは同時に県自体のあり方を見直すことにもなります。

そういう意味では、県が作成する構想は、県と基礎自治体が役割分担しながら、住民サービスをいかにして守っていくか、将来の高知県のあるべき姿を示すビジョンとして位置付けられるものです。こうしたことから、県自体も市町村合併の「当事者」と言えますので、県が積極的に構想の具体化に取り組む必要があります。

## ・市町村長からの意見

当審議会では、第7回審議会において合併自治体も含めた6名の市町村長との意見交換を、6月から7月にかけては県内4ブロックに分かれて旧合併特例法のもとで合併していない市町村長との意見交換を行い、10月には高知市長と審議会会長との意見交換も行いました。

市町村長には、合併新法期限内での取り組みや直ちに合併を選択できない場合の対応などについて、地域の実情を踏まえて、次のような趣旨の貴重なご意見をいただきました。

### <長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方>

- ・現在の地方交付税の状況を見ると合併は避けられない。
- ・将来のグランドデザインを示し、県民の論議を深めることが必要。
- ・周辺地域への配慮や住民と行政の役割分担なども併せて検討すべき。

### <広域の基礎自治体が取り組むべき課題>

- ・福祉関係では、権限移譲が進むことによって専門職員の必要性が増加するし、サービスは一定以上を減らせない最低限の部分がある。
- ・学校の適正規模化では、近距離に隣接する自治体では中学校は一つでもよい。
- ・市町村教育委員会の広域連合化に取り組み、教育行政の強化を進めていくことは大切。

### <広域化の枠組みとその実現に向けた取り組み>

- ・現実的には、広域市町村圏をベースとして県内を6つの市にするのが妥当。
- ・住民サービスの向上には10万人以上の人口規模が必要であり、県内を3分割するのがベスト。
- ・将来の経済の状況や道州制を前提に考えることが必要。
- ・道州制が早く進むことも想定されるので、県境を越えた枠組みを考えることも大切。
- ・旧法のもとで合併に至らなかった市町村にとっては、新法期限内の合併を検討することが必要。
- ・最終的に広域で合併するという合意があれば、プロセスとしての課題に取り組みやすい。
- ・周辺の合併自治体のまちづくり計画が終わるまで、今後10年間は合併は難しい。
- ・最初のステップとして、県内20市町村程度になることを考えてもよいのでは

ないか。

- ・一足飛びの合併が難しい場合には、プロセスとして広域行政の拡充に取り組むことが重要。
- ・合併できない場合には、効率化の観点から、協調できる事務・事業の共同化は必要。

### <県のリーダーシップ>

- ・県の強いリーダーシップがないと、せっかく構想を作っても合併はできない。
- ・県土の将来像をしっかりと示し、あるべき方向に向けて指導力を発揮してもらいたい。
- ・心配される課題や問題点をきちんと整理したうえで、県は望ましい将来像に向けて方向性を示さなければならない。
- ・市町村の再編に伴ってこれから県の担うべき役割は、広域の調整と中山間振興などに重点をおくべき。

「長期的に見て望ましい本県の基礎自治体のあり方」、「広域の基礎自治体に取り組むべき課題」、「広域化の枠組みとその実現に向けた取り組み」、「県のリーダーシップ」のそれぞれの課題について、市町村長のご意見・ご要望を踏まえ、当審議会として議論を重ねてきました。当審議会の見解については、これまでに述べてきたとおりですが、当面する合併問題の取り組みの方向性については、市町村長と当審議会では認識を共有する部分も多かったのではないかと考えています。

一方、「当面はコンパクトシティの実現を目指したい。中心部の社会資本を活用し、人口集約型で環境にやさしい、にぎわいのある都市を築きたい」とのご意見にも表れているように、都市部と中山間地域の連携のあり方等については、必ずしも共通理解がない現状について率直に認識し、今後地域ごとの取り組みを進めていくなかで、一層議論を深めていく必要があると思われれます。

## 〔おわりに〕

合併問題は、結局、長期的に自治体経営をどうするのか、という問題に帰着します。人口減少と高齢化、地方分権の進展、国と地方の財政危機という状況や、水・食糧・エネルギー・環境問題といった新しい行政課題もある中で、地方行財政のしくみは大きな転換を迫られています。地方交付税・国の補助金・地方債に依存した行財政のしくみは、根本的な見直しを求められています。

高知県および県内各地域の将来について、どのような見通しをもつのか、日常的な生活圏としての地域社会をどのような形で維持していくのか、といった点で、審議会としての大まかな共通認識を得るべく審議を重ねてきました。論議すべき問題は多岐にわたり、15回の審議会を開催したとはいえ、取り上げることができた問題や論点は限られたものです。今後引き続き検討すべき課題が多く残っていますので、県に対しては、この答申に書き切れなかった各委員からの様々な意見や提言を十分踏まえた構想づくりをお願いしたいと思います。

最後に審議会としてぜひ強調しておきたいことをいくつか述べさせていただき、結びとしたいと思います。

一つは、県の役割・リーダーシップの問題です。県のリーダーシップについて言えば、単に地域での議論の場を設定するだけでなく、県は構想において将来像を明確に示したうえで、知事を先頭に直接地域に出向いて、住民・県民自身が将来の姿をイメージできる議論のリード役を務めることに取り組んでほしいと思います。10年先、20年先を見すえて、地域の自治のしくみ、行政のしくみをどのように組み直せばよいのか、この機会にぜひ各市町村並びに県民の皆さんに議論していただきたいのですが、県にはその牽引役として強いリーダーシップを発揮することが求められています。

地域づくりは長期的な視点を必要とします。県は、地域づくりのビジョン・政策立案の面でももっと知恵をしばり、プランナー、コーディネーターとしての役割を果たしていく必要があります。

また、県議会には、オピニオンリーダーとしての見識を発揮していただき、これまで以上に大所高所の観点から、本県のあり方、地域のあり方について県民と議論を深めていただきたいと思います。

いま一つは、住民に対する正確で分かりやすい情報の提供です。たとえば、各自治体の財政状況について広報する場合、具体的で分かりやすいデータを提供する必要があります。

そうすることで、県民・住民と現状認識を共有しなければなりません。各自治体は税収で人件費をどれくらいまかなっているのか、地方債の残高と県・市町村の総生産（国で言えばGDP）との比較、等々。審議会では「住民は、自治体が苦しんでいることを詳しく知らされていない。きちんと情報を伝え、住民にもそれなりの覚悟をもってもらい、一緒に地域を支えていく意識をもってもらうことが必要」といった意見も出されましたが、自治体の財政状況をきちんと住民に伝え、住民と行政と一緒に議論することが必要です。県民あげての議論を行うことが自由民権運動の発祥の地でもある「高知らしさ」ではないでしょうか。ある意味で痛みを伴う改革が必要となった場合、自治体と住民の間で現状認識が共有できていなければ、改革は進みませんので、地域住民の立場からも、あるいは県民の立場からも、自治体経営が大きな曲がり角に立っていることを直視する必要があります。

三つ目は、市町村および市町村議会に対する期待です。これからの市町村は相互に切磋琢磨し、競い合うことによってその総合力を高めていくことが必要です。そのためには、引き続き行財政改革に取り組むとともに、地域の特色やブランド力を活かして地域の自立を目指す様々な取り組みを主体的に行う必要があります。住民の行政への参画を推進するために「ふるさと愛」を一層住民に醸成していく取り組みも必要です。また、特に合併問題に関しましては、住民に正確な情報を伝え、共有していくことが重要であり、住民と一緒に地域づくりを考えなければなりません。

他方、市町村議会においても、地域の将来展望を積極的に検討し、望ましい基礎自治体のあり方を住民や市町村長とともに議論する機運を高めていくべきだと考えます。隣接市町村も含めた地域全体の利益と発展という大所高所の見地に立った取り組みを積極的に展開していただきたいと思います。

これからの地方自治を考えるうえで、地方分権改革は必ず取り組まなければならない課題です。行財政のあり方の根底的な見直し等、地域レベルで、人間の知恵・力をいかに大きく発揮させて新たなしくみ・制度をつくり出していくのかが、いま問われています。

高知県は、人口減少・高齢化において日本社会全体の15年先、20年先を行っています。このような社会において、いかにして「維持可能な地域社会」をつくるのか。地域住民の仕事と暮らしを支える公共サービスと社会インフラをどのようにして提供していくのか。県民あげての議論を重ね、高知県ならではの将来像を見出し、実現していくことが求められています。

# 【資料1】合併に伴う市町村数の推移

H18.10.1現在

順位	都道府県名	市町村減少率 (H11 現在)
1	広島県	0.73
2	愛媛県	0.71
2	長崎県	0.71
4	大分県	0.69
4	新潟県	0.69
6	島根県	0.64
6	秋田県	0.64
8	岡山県	0.63
9	山口県	0.61
10	香川県	0.60
11	三重県	0.58
11	岐阜県	0.58
13	富山県	0.57
14	山梨県	0.56
15	兵庫県	0.55
16	石川県	0.54
17	佐賀県	0.53
18	徳島県	0.52
19	福井県	0.51
19	鳥取県	0.51
21	宮城県	0.49
21	鹿児島県	0.49
21	熊本県	0.49
24	茨城県	0.48
24	滋賀県	0.48
26	群馬県	0.46
27	静岡県	0.43
28	岩手県	0.41
29	青森県	0.40
29	和歌山県	0.40
31	京都府	0.36
32	高知県	0.34
33	栃木県	0.33
33	長野県	0.33
35	福島県	0.32
36	千葉県	0.30
36	福岡県	0.30
36	宮崎県	0.30
39	愛知県	0.28
40	埼玉県	0.23
40	沖縄県	0.23
42	山形県	0.20
43	奈良県	0.17
44	北海道	0.15
45	神奈川県	0.05
46	東京都	0.03
47	大阪府	0.02
	計	0.44

順位	都道府県名	市町村数
1	富山県	15
2	福井県	17
2	香川県	17
4	大分県	18
5	石川県	19
5	鳥取県	19
7	愛媛県	20
8	島根県	21
9	山口県	22
10	広島県	23
10	長崎県	23
10	佐賀県	23
13	徳島県	24
14	秋田県	25
15	滋賀県	26
16	京都府	28
16	山梨県	28
18	岡山県	29
18	三重県	29
20	和歌山県	30
21	宮崎県	31
22	栃木県	33
23	新潟県	35
23	岩手県	35
23	高知県	35
23	山形県	35
23	神奈川県	35
28	宮城県	36
29	群馬県	38
30	奈良県	39
30	東京都	39
32	青森県	40
33	兵庫県	41
33	沖縄県	41
35	岐阜県	42
35	静岡県	42
37	大阪府	43
38	茨城県	44
39	熊本県	48
40	鹿児島県	49
41	千葉県	56
42	福島県	61
43	愛知県	63
44	福岡県	68
45	埼玉県	71
46	長野県	81
47	北海道	180
	計	1,817

順位	都道府県名	1万人未満の 町村数
1	北海道	112
2	長野県	43
3	福島県	30
4	高知県	19
4	沖縄県	19
6	鹿児島県	18
7	奈良県	17
8	熊本県	16
9	青森県	12
10	和歌山県	11
10	宮崎県	11
10	東京都	11
13	福岡県	10
13	山形県	10
13	群馬県	10
16	山梨県	9
16	岩手県	9
18	秋田県	8
18	滋賀県	8
18	新潟県	8
21	鳥取県	7
21	島根県	7
21	京都府	7
21	岐阜県	7
26	山口県	6
26	佐賀県	6
26	徳島県	6
26	千葉県	6
26	愛知県	6
30	岡山県	5
31	宮城県	4
31	静岡県	4
33	長崎県	3
33	三重県	3
33	埼玉県	3
35	福井県	2
35	愛媛県	2
35	栃木県	2
35	神奈川県	2
35	大阪府	2
41	富山県	1
41	香川県	1
41	大分県	1
41	石川県	1
41	広島県	1
46	兵庫県	0
46	茨城県	0
	計	486

データは総務省資料及び報道発表

## 【資料2】各種財政指標市町村別一覧表

財政力指数 (3ヶ年平均)			経常収支比率			地方債現在高比率			積立金現在高比率			実質公債費比率 (3ヶ年平均)		
順	市町村名	数値	順	市町村名	数値	順	市町村名	数値	順	市町村名	数値	順	市町村名	数値
1	高知市	0.60	1	檮原町	76.8	1	春野町	160.1	1	檮原町	225.5	1	芸西村	10.7
2	南国市	0.55	2	津野町	79.7	2	土佐町	166.7	2	馬路村	191.4	2	檮原町	11.4
3	春野町	0.41	3	土佐市	85.1	3	本山町	175.7	3	芸西村	168.1	3	中土佐町	12.3
4	いの町	0.38	4	芸西村	87.4	4	芸西村	177.5	4	北川村	162.0	4	田野町	12.4
5	四万十市	0.38	5	四万十町	88.0	5	土佐市	193.8	5	奈半利町	155.6	5	黒潮町	13.4
6	宿毛市	0.38	6	土佐町	89.9	6	越知町	203.3	6	田野町	144.4	6	土佐市	13.7
7	須崎市	0.38	7	佐川町	90.6	7	いの町	204.3	7	安田町	140.7	7	越知町	14.4
8	土佐市	0.37	8	馬路村	91.4	8	檮原町	208.0	8	三原村	123.0	8	馬路村	15.0
9	香南市	0.34	9	大豊町	91.6	9	香美市	219.4	9	中土佐町	83.3	9	佐川町	15.3
10	香美市	0.32	10	南国市	91.8	10	宿毛市	221.9	10	いの町	79.3	10	いの町	15.8
11	佐川町	0.30	11	宿毛市	92.7	11	東洋町	224.4	11	津野町	72.5	11	四万十町	15.8
12	安芸市	0.29	12	高知市	92.9	12	中土佐町	232.9	12	佐川町	65.3	12	津野町	16.3
13	土佐清水市	0.28	13	黒潮町	92.9	13	黒潮町	232.9	13	土佐市	65.0	13	香美市	16.5
14	日高村	0.28	14	土佐清水市	93.4	14	佐川町	233.1	14	大川村	60.0	14	土佐清水市	16.6
15	芸西村	0.27	15	田野町	93.7	15	四万十市	233.6	15	仁淀川町	56.3	15	北川村	16.7
16	室戸市	0.24	16	いの町	94.0	16	大豊町	234.2	16	土佐町	55.7	16	香南市	17.2
17	土佐町	0.24	17	香美市	94.1	17	仁淀川町	235.9	17	香美市	51.1	17	仁淀川町	17.2
18	黒潮町	0.22	18	北川村	94.6	18	北川村	236.0	18	香南市	46.1	18	四万十市	17.7
19	四万十町	0.21	19	中土佐町	94.6	19	日高村	254.9	19	黒潮町	46.1	19	春野町	17.7
20	田野町	0.20	20	仁淀川町	94.7	20	津野町	255.3	20	大豊町	44.1	20	三原村	17.8
21	越知町	0.19	21	越知町	95.1	21	大川村	255.9	21	本山町	42.6	21	安田町	18.3
22	北川村	0.19	22	春野町	95.4	22	南国市	257.8	22	越知町	41.1	22	奈半利町	18.5
23	奈半利町	0.18	23	安田町	95.6	23	大月町	258.7	23	四万十町	41.1	23	室戸市	18.7
24	仁淀川町	0.17	24	安芸市	96.3	24	室戸市	264.3	24	日高村	40.4	24	南国市	18.8
25	安田町	0.17	25	香南市	96.6	25	馬路村	272.5	25	東洋町	38.4	25	宿毛市	18.9
26	大豊町	0.17	26	東洋町	96.8	26	四万十町	273.3	26	春野町	36.1	26	東洋町	18.9
27	中土佐町	0.17	27	本山町	96.8	27	土佐清水市	279.7	27	安芸市	32.5	27	土佐町	19.0
28	馬路村	0.17	28	三原村	96.8	28	田野町	282.4	28	宿毛市	30.7	28	高知市	19.4
29	本山町	0.17	29	大月町	97.3	29	三原村	294.1	29	四万十市	30.4	29	大川村	19.4
30	津野町	0.15	30	四万十市	97.4	30	香南市	302.2	30	南国市	19.4	30	日高村	20.6
31	大月町	0.14	31	奈半利町	97.9	31	奈半利町	325.6	31	室戸市	17.9	31	本山町	20.8
32	東洋町	0.14	32	須崎市	98.6	32	安田町	330.3	32	須崎市	13.2	32	大月町	23.1
33	檮原町	0.12	33	日高村	100.7	33	安芸市	361.4	33	大月町	12.2	33	須崎市	23.4
34	三原村	0.12	34	室戸市	101.3	34	高知市	367.3	34	土佐清水市	11.4	34	安芸市	25.9
35	大川村	0.12	35	大川村	102.3	35	須崎市	380.3	35	高知市	9.8	35	大豊町	26.4

特定資金公共投資事業債除く

対標準財政規模

安芸市については経過措置適用のため当分の間起債制限なし

県：県平均 全：全国平均（いずれも財政力指数は単純平均、その他の指数は加重平均）

出典：「平成17年度県内市町村普通会計決算見込みの状況」H18.10市町村振興課資料

### 【用語の説明】

財政力指数	標準的な行政需要に対して、その団体の収入でどれくらい賄えるかという地方公共団体の財政力を示す指数。
経常収支比率	財政構造の弾力性を判断するための指数で、数値が高いほど臨時の財政に対して余裕がなく、弾力性が失われていることになる。
地方債現在高比率	地方公共団体が今までに借りた借入金（地方債）現在高の標準財政規模に占める割合。
標準財政規模	通常収入が見込める一般財源の規模
積立金現在高比率	積立金現在高の標準財政規模に占める割合。
実質公債費比率	自治体の税収に地方交付税を加えた標準的な収入に対する借金返済額の割合。