

## 第4回高知県市町村合併推進審議会（審議概要）

日時：平成18年1月27日（金）13:30～16:30

場所：オリエントホテル高知「松竹の間」

審議（望ましい基礎自治体像）

### 1. 行政サービスの維持・向上

（産業振興・地域おこし・社会インフラ整備・県と市町村の役割分担）

#### 事務局説明

##### 1. 産業振興 - 第3回資料の65ページから -

（経済産業省の報告書「人口減少下における地域経営について」（平成17年12月2日））

- ・この報告書では、2030年には、
  - 東京を除き、すべての都市で人口が減少
  - 大都市を中心とする35都市圏を除き、地方都市では域内総生産が縮小
  - 人口一人当たりの域内総生産も伸び悩み
  - 人口減の影響が、商業等の域内市場産業に顕著に表われる。むしろ、製造業等の域外市場産業への影響は少ないという分析をしている。
- ・そのうえで、今後の地域経営のあり方のまとめをしている。その中では、
  - 選択と集中による地域経営
  - 経済社会圏単位での取組み
  - 総合的・計画的な地域経営の必要性が述べられている。

##### <地域経済の成り立ち>

- ・地域経済は、多くの場合、複数市町村からなる「経済社会圏」を単位に成立している。人口減少、少子高齢化、国・地方の財政制約、経済のグローバル化などで地域経済を取り巻く環境は相当変化しており、将来の地域経済を大きく左右する。

##### <推計結果>

- ・県庁所在地の都市雇用圏の場合では、人口、域内総生産ともマイナスになっている。生産額は域外市場産業は+0.6%だが、域内市場産業はマイナスとなっている。
- ・10万人以上の都市雇用圏、10万人未満の都市雇用圏も同様に落ち込んでいる。
- ・資料には、高知市や中村市のデータも掲載されていたが、その推計値は、全国よりも落ち込みが大きい。

##### <各地域が直面する課題>

- ・域内の産業活動の縮小、域内住民所得の減少
- ・公共インフラの遊休化、耕作放棄農地、空き店舗の問題
- ・税収入の減少、高齢化による公共サービスの需要増大、既存インフラの維持管理コスト増大等

を要因とした地方財政の悪化

- ・住宅の密度、企業立地密度の低下による効率の悪い都市構造

<地域経営のあり方>

(1) 選択と集中による地域経営

- ・地域経済への波及効果の高い産業、競争力のある域外市場産業の重点的振興
- ・少子高齢化社会に対応した域内市場産業の育成
- ・公的サービス、公共インフラの各市町村単位でのフルセット主義、総合行政の見直し

(2) 経済社会圏単位での取組

- ・広域的な取組を行うことが、効率的かつ効果的

(3) 総合的・計画的な地域経営を進めていくべき

<経済社会単位での取組み>

- ・報告書では、「地域経営は、個々の市町村による取組みだけでは、住民生活にとって望ましい経済社会圏全体の最適な都市構造が実現されない。市町村の枠を越えて営まれる住民生活（通勤・通学・買い物など）を前提に、複数の市町村が連携して総合的なビジョンの下に地域経営を行うことにより、地域住民にとって最適な都市構造を実現することが可能になる」

こういった考え方もあるので、例えば広域化して1つの自治体となるのがより一層経済的にも合致する部分もある。

「経済社会圏と合致する形で合併した市町村が地域経営を行えば、重複投資などの問題は生じにくい」とされている。

<市町村合併についての分析>

- ・近年市町村合併が数多く行なわれており、市町村数が1,800程度までに減少する。
- ・ところが、未だ、経済社会圏を同じくしているにもかかわらず、別々の市町村を構成しているケース、又は、合併が行なわれた場合でも、経済社会圏に対応しているとは言えないケースも存在する。
- ・その結果、各市町村が部分最適を追求する地域経営を続け、産業振興についても、公的サービス・公共インフラの効率的な提供についても、必要な取組みが行なわれず、又は、重点投資などのより全体最適が確保されないこととなり、問題の解決が先送りされる事態が生じてる。
- ・経済社会圏と合致する形で合併した市町村が地域経営を行えば、こうした問題は生じにくいですが、すべての市町村について、直ちに経済社会圏に合致する形での合併を期待することは難しい。合併を待つのではなく、可能な分野から、経済社会圏を構成する関係市町村が、必要に応じて都道府県の関与を得て、共同で地域経営を行っていくことを始めることが、現実的である。という当面の対応を掲げている。

(合併による広域化を新たな産業につなげていく可能性)

- ・県内で取り組んでいるもの、お考えになっているものを紹介する。
- ・都市部の若い世代の住宅需要に応えるため、環境やアクセスが良好な中山間部に安価な住宅や住宅団地を整備（検討例：高知市の中山間地域若者定住対策事業）
- ・都市部の住民が利用し易い交流型の貸出農園の整備（検討例：高知市）
- ・中山間部の資源を活用した交流拠点の整備によって、都市部からの交流人口が拡大し、商業的ビジネスの展開へ（検討例：高知市の「市民の森」の整備）
- ・提供する食材の幅が広がるメリットを活かし、地産地消の拡大戦略を展開
- ・多種多様の特産物の生産・販売の一元化によって、新たな販売戦略を展開

- ・新しいまちの名称をブランド化して売り出すこと（検討例：黒潮町、四万十市、四万十町）
- ・一つの水系の上流域と下流域とが一体となることにより、水源地域の森林の大切さを住民が共有することによって、森林保全のための新たな投資が可能となり雇用につながる（検討例：いの町の緑のダムづくり）など
- ・ネットワーク化による新たな観光ビジネスの展開（検討例：津野町、四万十市）
- ・役場間のネットワークを活用した販売戦略の展開

#### （公共事業の推移）

- ・県と市町村を合計した普通建設事業費は、すでに昭和50年代半ばの水準

#### （公共事業関連の従事者数等の推移）

- ・今まで公共事業により雇用の確保がされてきた面もある。
- ・建設事業所数では、県全体ではピーク時の85%程度、室戸市では2/3程度に減。
- ・従事者数では、県全体ではピーク時の75%程度、室戸市・馬路村とも70%近くまで減。こういったことが雇用に影響を与えていると考えられる。

#### （地域通貨の運用例）

- ・地域コミュニティの再生、ボランティア的公共サービスの活発化、地域経済の活発化等のためにこうした取り組みがされている。
- ・最近では、環境・ボランティアの商品的なものやベンチャー企業支援への応用といったものもある。

#### （高知県の一次産業新規就業者数の推移）

- ・新規就業者数で見ると、林業は、最近、国の制度面でも力を入れてきたこともあり、増加傾向。農業も継続的な取り組みにより若干伸びてきている。水産業は厳しい状況が続いている。
- ・地域別に見ると、
  - 農業は、中山間地域では新たな就労は難しい
  - 林業は、東部・高岡郡は他の地域に比べるとそれほどではない。
  - 水産業は、室戸、須崎、土佐清水など限られた地域のみになっている。

#### （県内の第一次産業及び産業別従事者数の推移）

- ・昭和40年と比較すると、農業者は3割程度。
- ・産業別の構成割合で言えば、一次産業が大きく減って、三次産業が大きく増えている。

## 2. 地域おこし

#### （地域支援企画員的な活動の状況）

- ・各市町村でも、最近、役場の職員が地域で活動する事例がある。合併市町村では、物部村、窪川町で取り組んでいる。仁淀川町も検討している。合併していない市町村でも、梶原町や大豊町では地域担当を設けている。
- ・どの町村も地域のニーズの掘り起こしと、地域との結びつきを深めていくという取り組みが増えてきている。

(限界集落・限界自治体)

- ・元高知大学の<sup>大野晃</sup>教授の著書では、「限界集落とは、65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、集落の協働活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態にある地域」とされている。
- ・農林水産省の資料では、「中山間地域において集落が存続するための最低定住条件は、集落の総戸数規模が8～9戸以上、小学校までの距離が3km以下、最寄の人口集中地区までの到達時間が30分以内」とされている。
- ・大野教授の著書では、自治体にも同様の考え方を当てはめ、「限界自治体」と表現。合併が進む前の分析だが、2000年には全国で1団体だったが、2015年には51団体、2030年には、全国で144団体になる。高知県では、2015年に4団体、2030年に7団体が限界自治体になると推計。なお、2030年の限界自治体のうち、合併した自治体を見え消してみたら、残るのは、全国で32団体、高知県で2団体。
- ・また、大野教授は、人口規模別の人口減少率も分析している。  
高知県の平均は、人口1万～3万人で人口減少率が10%未満  
安芸郡を1つにした型の将来推計を入れてみると、人口減少率が20～30%になり厳しい。

### 3. 社会インフラ整備

(当日欠席の荒田委員の意見紹介)

- ・面積で考えるよりも、中心部への時間距離を基準にした方が意味があるのではないか。その際に、周辺集落から中心市街地までの望ましい所要時間としてどれくらいを想定するか。
- ・1時間というのでは長すぎるので、支所を置くことで行政サービスの供給拠点には、30分でアクセスできるくらいが目安ではないか。

(高速道や高規格道の全線供用が予想される約30年後の時間距離)

- ・高知市からの時間距離を見てみると、2時間を超えるのは、東は東洋町、室戸市、馬路村。西は、中村市、西土佐村、宿毛市、大月町、三原村、土佐清水市。
- ・約30年後ぐらいには、高知市から2時間以上かかる地域は、土佐清水市と大月町のみとなる見込み。
- ・ブロック別に拠点となる地域との時間距離の現況を示すと、  
安芸では、安芸市を中心に30分圏内。室戸市と馬路村が1時間圏内、東洋町だけは91分。  
南国、香南、香美では、野市町を中心にみると、物部村を除いてすべて30分圏内。  
嶺北地域では、南国市から見た場合、だいたい30分圏内だが、大川村と土佐町は相当時間がかかる。  
高幡では、須崎市と窪川町からそれぞれ見てみると、すべての地域が1時間以内だが、梶原町は須崎市から50分以上かかる。十和村は窪川町から44分、須崎市からはもっとかかる。  
幡多では、中村市からの時間距離は、すべての地域が1時間以内だが、西土佐村、大月町、三原村、土佐清水市が距離がある。特に西土佐村は国道の整備が課題になっている。

(情報インフラ整備)

- ・住民情報関連システムの導入及び運用に要する経費等の調査の分析結果では、住民情報関連システムの構築コストをみると、自治体の人口規模が小さいほど、住民一人当たりの費用が割高となる。
- ・町村では、地元の中小ベンダーがやや低額受託している傾向にある。

4. 県と市町村の役割分担 - 第2回資料の59ページから -

- ・県の考え方は、「住民に身近な行政サービスや地域の実情に即した地域づくりにつながるもの」や「市町村が行うことによって、より住民の満足度を高めていくことができるもの」については、財源移転を伴う権限委譲を進める。
- ・17年度から取り組んでいるが、一律に行なうのではなく意欲ある市町村から順に進めている。最終的に9つの事務について、権限委譲することになっている。

(根小田会長)

- ・経済産業省の報告書や道州制の議論では、大きな経済社会圏で産業振興や地域振興を考えていかなければならないとされており、そこでは、「選択と集中」といったことが言われているが、具体的にどういう形かを考えるのは難しい。
- ・日本経済全体がグローバル化の影響で、製造業が東アジアを中心に海外移転する中では、いわば金融サービス主導型経済になっており、そういう状況の中で今後の産業振興や地域振興を考えることになる。

(坂本委員)

- ・日本全体は経済が回復してきていると言われるが、全く実感のない地域がある。それは、北海道、青森、島根と高知である。これらの地域は、製造業のウェイトが低く、政府系サービス・公共投資の割合が高いという特徴がある。
- ・今の日本の経済を引っ張っているのは製造業であり、高知県の産業振興のためには、今後製造業をどうしていくのが大事になる。ただ、本県の場合、なかなか難しい。製造業に必要な基本的な技術が県内では育っていない。
- ・本県でのこれからの地域経済のあり方を考えるには、一つは、林業を産業として復活できないかということ。これは間伐や切り出し、運搬も含めてのこと。もう一つは、農業のブランド化だと思う。高知にあるものでどう育成していくのか。
- ・これらのことの延長線上に必要性が生じれば、はじめて製造業が出てくることになる。
- ・それと将来に向けての可能性の部分として、いわゆる隠居する人に「人生の最後は高知で暮らしてみませんか」という呼びかけも考えられるのではないか。

(川村委員)

- ・これまで、1次産業における産業おこし、地域おこしに関わってきた。そういう経験からすると、大事なことは「通う」ということが大きなキーワードになる。「通商」「通交」と「通信」、この3つが揃えば地域は元気になる。
- ・しかしながら、いずれも本県ではまとまりを欠いている。高知のユズは個々バラバラに売って

いるが、徳島のスダチはどこで採れても徳島のスダチとして売っている。お茶についても、土佐茶を持っているのに全部静岡へ持っていき、他の産地とブレンドして高知のよさが消えている。こういう「通商」の部分が弱い。

- ・次に「通交」についていえば、幹線が未整備である。さらに思いを伝える「通信」も他県からみて、非常に遅れている。
- ・林野率が全国一だが、木材利用についても、林業活性化についても、材木からのバイオマスエネルギーについても、本来なら連携して国のN E D Oの助成をとってきてやるような流れがあっても不思議ではないのに、十分なされていない。分散した形で満足している実態がある。
- ・さらに土木でも地元企業を大事にしていない。世界に誇れる技術を持っている企業があるのに、県内ではあまり採用していない。公共事業でも、県外資本がかなりの部分を取っていく。こういったことが製造業の振興の遅れにもなるし、行政の支援体制も整っていない。隣の徳島では、日亜化学を阿南市が市を挙げてバックアップしている。

#### (楠瀬委員)

- ・川村委員と似通った意見となるが、1次産業は食べるものに非常に密接している。食料自給率は日本は非常に低く、これを懸念している。
- ・本県の産業振興でも、強いところを伸ばすという発想が必要だ。「通う」「流れる」「交わる」が大切。
- ・1次、2次、3次をコーディネートしていくことが大事で、これが行政の役割だと思う。1次産業に3次産業などを掛けあわせていく分数次産業にしていくことが行政の役割だ。
- ・また、PRしていくことが大切である。インターネットショッピングが一般化してきており、一個人の農業者ではできないことだが、複数の物を掛けあわせていくことで、新たな価値が生まれてくる。ギフトを考えてみても、少人数の家庭が多くなり、例えば、文旦1箱をもらっても家族では食べきれない。「個の時代」だから行政の主導で、マイ・フェヴァリット・ギフト・パック・サービスをインターネットに載せ、例えば、馬路のユズと、どこかの何と、どこかの何とかとのセットを、という売り方がある。

#### (片岡委員)

- ・個人の考えだが、北が四国山地で、南が太平洋という条件の中で、自給自足していかなければならない県である。そんな地域性のため、モノづくりの力は、昔から高知県にはあるのではないかと考えている。
- ・園芸促成栽培も、一番早いのが高知県だった。園芸の全国トップになったこともあったが、ただ、その後の連携がとれてない。殿様商売となり、低迷気味になった。そういうところを行政が指導したり、支援していくことが必要だ。
- ・先程、川村委員の話にもあった世界的に有名な技術をもった県内企業も、高知よりもヨーロッパで先に名が知れた。もっと、地元のものに目を向けて、大事にしていくことが大切である。
- ・水産でいえば、高知の魚は天下一品であるが、これをどういうふうに加工作っていくかという技術開発も大切だ。新鮮なものをただ売るだけでなく、新たな価値を見つけていくことも必要だ。
- ・これまで県では、紙産業技術センターや農業技術センターなど、施設を設けて支援してきたし、地元にも能力を持った人もたくさんいるので、県の施設なども利用しながら、地元の人が声を出し、お互い勉強できる風土づくりをしていくべきではないか。農業人、漁業人のノウハウや知恵を出し合う場づくりを、ぜひ行政で進めてほしい。

(松本委員)

- ・産業振興では、安芸地域は施設園芸が盛んだが、県全体でも、販売出荷額が1,000億円を切って、700~800億円程度になった。就業人口も限られ、後継者不足は危機的になっている。現場では、流通チャンネルを全て変えて、構造改革をすべきだとの声もある。現場の声を謙虚に聞いて、何を改造していくか、きちっと見極めてやっていくべきだ。
- ・県に対しても、県内各市町村はそれぞれ特性を持っており、県はよく「市町村に意欲がないから駄目だ」と言うが、県も、県として県土をどうしていくかということ、産業政策をどうしていくのかということをはっきりと示していくことが大切ではないか。人口が80万人を切って、どういうふうに県として産業政策や地域政策をやっていくのかを示すべきだ。
- ・道路の問題では、県東部の高規格道は絶対必要である。小泉内閣の道路財源の一般財源化の話が進んでおり、県内の市町村長にも諦めの空気が出てきている。マスコミも、地元紙はよく理解してくれているが、全国紙などになると、分かってきていない。訴えるにしても、そういったところへ言っていく必要がある。
- ・高速道など社会資本の整備が進めば、経済社会圏の拡大につながり、これは、定住にもつながってくる。小さな市町村単位でやっていくことしかできないなら、ますますじり貧になる。例えば、住宅団地。県の住宅供給公社に造成を依頼したら坪10万円かかると言われた。高すぎるので、やむを得ず、安芸市単独でやったら、坪5万円できた。59戸と入居者も多く、経済効果も20億円と大きいものがあった。
- ・社会資本整備が進みだしたら、次の一手を県も考えるべきである。県全体で見ると、いつまでも高知市だけが繁栄する政策ばかりでは、おかしいと思う。これからの高知県を考える場合には、市町村の地域地域の特性を活かし、県と市町村が一緒になってやっていくことがないと上手くいかない。
- ・先程、徳島の日亜化学の話があったが、徳島の阿南市と安芸市の連携も今考えている。
- ・社会インフラ整備では、時間距離が大切。住民が一番要望する消防救急体制と病院のリンクが大切である。

(川村委員)

- ・全く同じ考えだ。山を生かすには、その森林資源を活かしていくことと、木造住宅をもっと増やし、エコ住宅を進めていくことも大切である。
- ・「若い時には山で暮らそう、人生折り返し点を過ぎたら都市で暮らそう」という生活二度論はどうか。若いときには経済力がない。郡部や山間部で安い住宅を提供して住んでもらい、経済的に余裕が出てくる年齢になれば、都市で暮らしてもらおう。
- ・高知市一人勝ちが駄目だというのは、特に自分もそう思っている。現在、自宅から40分かけて高知市に通っているが、県議会議員も今後は、都市部よりも過疎地域に住んで、地域をよく知っている県議が多い方がよい。末端切り捨てにならないよう、県議の定数も人口比率だけでなく、別の観点で考えていくことが大事ではないか。高知市一人勝ちの政策はよくない。

(坂本委員)

- ・高知県で産業振興を考えていくには、「県による政策誘導しかない」と考える。自ら走っていくほどのパワーが高知県内にはあまりない。キーになるのは、自分のところにある素材をどう活かすかということ。

- ・その際に、一次産業の山の幸、野の幸、海の幸をどう活かしていくか、これには二つのキーワードがあると思う。一つは「地産地消」であり、もう一つは「ブランド化」である。
- ・例えば、高知というラベルがついたら、すべて有機無農薬であるというようにしていくというのも一つの発想。高知は安心な食べ物を提供しており、それが高知ブランド。
- ・「地産地消」で言うと、南国市は学校の食材を地産地消でおこなっている。高知県の食料自給率は40%に留まっている。学校や県庁の食堂など、公的なところはすべて県の食材を使う。木を使うにも高知県のものを使う。少しくらい高くても県が面倒を見る、といったことが必要ではないか。こういうことを行えば、たちどころに産業が上向いてくる。それにひきずられて加工や流通も活発化し、そのうち、建設業などにも効果が出てくるようになると思う。
- ・県外から入ってきたお金を、県外へ出さない工夫が大事である。そのための県の政策誘導が必要である。平野部に対しては、生産性向上のための規模拡大に向けた政策誘導、山間部に対しては、棚田にあったようなものを作っていくというような政策誘導を県としてしていくべき。

(島田委員)

- ・産業政策については、各産業に呼応する県のそれぞれの部局に考えを聞かせてもらわないと、ただ、「こうやれ、ああやれ」では難しいのではないかと。

(休憩)

(根小田会長)

- ・行政の役割としてのサービスの提供で言うと、県の役割のレベルと市町村の役割のレベルとは違いがある。地域の資源の実情を良く知っていることが大切であり、県には、コーディネーター、プランナーなどとして力を発揮してもらいたい。そのための人材の集積が大事であると思う。
- ・時間の関係もあり、次の「生活圏域として必要なサービス」の項目に話を移したい。

## 2. 生活圏域として必要なサービス

### 事務局説明

(当日欠席の荒田委員の意見紹介)

<仕事と暮らしのあり様>

- ・「山に住む」から「山に通う」ような生活・産業のあり方が可能か。委員の方の実感をお伺いしたい。
- ・高齢者同士の支えあいに期待せざるを得ない面があるので、行政サービスは維持することを前提に、75歳現役支えあいコミュニティのようなスローガンを出してはどうか。
- ・限界集落、末端集落に関しては、再編策を考えざるを得ない時期に来たのではないかと。世代交代にあわせて、当事者が納得できる再編スケジュールを具体化することは、第二次合併の新市建設計画には不可欠になるのでは。



#### <地域のアイデンティティ>

- ・ 私のイメージは、自治体としては合併で大きな枠組みを確保することで、行政サービスを維持し、地域のアイデンティティは地域住民自らが創意工夫して守るしかないと思います。ここに地域内分権の意義があると思われます。

高知県内の合併事例では、協議が難航したこともあって、地域自治組織等の導入事例がありません。全国的には法を根拠にしたもので、合併団体の1割程度、任意の工夫をしているものが同程度あると思われます。

どこか先駆的な例を紹介して、合併イコール一元化でない発想もあることを知ってもらったらどうでしょう。事例としては、京都の京丹後市などが代表的だと思います。山梨の甲州市は、少し過激ですが発想は徹底しています。

#### <高齢化社会の生活面の影響>

- ・ 限界自治体を出さないためには、高知全県1市くらいの枠組みでないと難しいのではないかと。そうでなければ、高知市と東西2市の3市体制で、高知市の人的活力を東西に波及させていく民レベルの仕組みを考える必要があるのでは。

#### (根小田会長)

- ・ 事務局から荒田委員の意見を紹介してもらったが、生活圏域として自治体を捉えた場合の必要なサービスを考えていく視点としては、通勤・通学の問題、教育の問題、文化活動や余暇活動、子育て、消費活動、少し別になるが、環境保全や地域資源の活用、防災システムなども考えられるし、また、高齢化や集落の統合、再編問題も関係すると思う。
- ・ 先程の荒田委員に対する感想も含めてご意見をいただきたい。

#### (西森善郎委員)

- ・ この前の都市教育長会で、3月1日に香美郡全体が二つの市になるということで、県内の児童生徒の数が市部に80%集中することが話題になった。県内大多数の町村には、児童生徒20%しかいない。こんなときこそ、20%の町村に光を当てないと将来困ったことになるという話になった。
- ・ また、ある教育長からは、県教委からの権限移譲は、今の事務局体制上、これ以上受けることができないとの発言もあった。
- ・ 義務教育と市町村合併とは、ダイレクトには結びつかないが、先程の権限移譲の話などからしても、学校組合など広域的な発想を持たないと、教育行政も成り立たないと思う。そういう視点で県教委もサポートしてもらいたい。
- ・ 坂本委員から先程、南国市の学校の取り組みの発言があったが、先頃の南国市の庁議で、同じように市長が「南国市の今後の発展には、地域資源のブランド化しかない、これでしか生きていく道はないので、市全体として取り組んでいくように」との話があった。
- ・ 教育という面でブランド化を考えた場合、南国市でブランドといえる一つは、「食教育」である。食を通じて、どうやって子どもたちを育てていくかである。その中で、学校給食米を有機肥料で育てることができないかを試してみたいと思っている。学校給食米を全部有機栽培にしていることはできないか、来年度からでも試してみて、平成19年度から全部有機米にならないか検

討し、学校給食で利用することにより、ブランド化ができればよい。南国の教育をブランド化し、どんなに世の中が変わっても南国の教育を生き残らせた。

- ・ 今後は、「農育」が注目される。棚田の有機農業はコストがかかるが、学校給食会や農家とともに、検討を始めたい。

(坂本委員)

- ・ 荒田委員の「山に通うのは可能か」という意見に対してお話をしたい。私自身も週末農業をやっている。10年前くらいから、グリーンツーリズムなどの話が出てきて、余暇をどうするかが大事になってきている。
- ・ リタイアした人に、高知県で生活をしませんか、という話もしてきたが、限界集落や棚田のこともあって、なかなか難しいし、週末農業のような生活様式を好む人が多くいる。一人平均10坪位でいいので、例えば、棚田を3段貸すとか、政策的にやっていくことはできないだろうか。どこかで、実証実験をしたいと思っているが、そういうことを全県的にできないだろうか。
- ・ 耕作放棄地も出て来ており、維持管理を全部行政に頼むことも到底無理であり、住みなさいも無理であるとすれば、「山に通う」という発想は大事だ。是非、行政誘導でやっていくべきだと思う。
- ・ もう一点、「功名が辻」の関係。既に掛川市や滋賀県は、どんどん取り組んでいる。高知県はどうなっているのか。国体のときには、まとまりのない高知県民がまとまって団結してやり切った。あれはそれぞれ各地域の町内会長など、地域を支えている人たちが努力した。そういう底辺で支える人が実は高知にはどっさりいるのではないかと思う。わざわざリタイアした人に来てもらわなくても、そういう人は世話好きのはずなので、そういう地域の元気な高齢者を活用していくことが非常に大事だと思う。

(松本委員)

- ・ これからの第2次合併は、広くなるのが前提だ。1次合併のときのように、好きな市町村同士が手を組めばよいというものではないと思う。県には、市町村単位の地域政策ではなく、広域合併を視野に入れた広域的な地域政策、産業政策をやってもらいたい。
- ・ 先程、安芸市の住宅団地の話をしたが、住宅建設する時は、木材はすべて東部の木材で、安芸市の地元の大工さん、電気屋さん、神主さんなどすべて地元の人でやってもらった。これが安芸市の地域政策だ。ただ、市町村単位だとそれくらいのことしかできないので、県にはもっと大きなスケールの政策を考えてもらいたい。
- ・ 次に、地域のアイデンティティについて言うと、自助、共助、公助のまちづくりを進めている。どこにも自治会や婦人会、老人クラブ、日赤奉仕団、消防団などがある。歴史的に地域に根ざした組織をもっと有効に使うべきだと思う。そういう地域に根付いた組織が、脈々と存在しているので、国体も成功した。これらをもっと動いてもらえるようお願いしていったらいいと思う。例えば、南海大震災対策で、高知大の岡村教授の話を聴くために既存組織を通じて人を集めてもらったところ、予想以上に多くの人が集まった。そうしたことをきっかけに、自主防災組織の組織率も17年度末に70%と高くなった。既存組織は、立派なものがあり、是非有効に活用すべきだ。

(西森英身委員)

- ・ 今、住宅団地造成の話があったが、従来の国の3分の1補助がなくなり、交付金制度に変わっ

た。住宅の建物は基幹事業、造成などは提案事業に位置づけられ、提案事業（造成）だけでは交付金がゼロとなる。一定の広い範囲で合併することで基幹事業と、提案事業が可能となり、分譲住宅政策が取れる。これらは広域合併によるメリットでもある。

- ・次に、「山に住む」から「山に通う」へのシフトの問題。「山に通う」という趣旨が週末農業や体験林業を指しているのか解らないが、町に住んでいて山に通うことで産業（職業）として関わっていくことが可能かといえ、私は不可能だと思う。自分の森林を持ち、そこに住む人が都会に流れている。森林の価値を高め所得が保障されなければ、町の人が山に通う事にはならないと思う。
- ・一方、週末農園や間伐体験、森林浴などによって観光・交流人口の拡大に繋げるなど、地域興しの成功事例は沢山あると思う。

（市川委員）

- ・「山に通う」という文字で別のイメージを持っていた。例えば、一人暮らしの高齢世帯の人が家や土地を守らなくてはならないが、夜を一人で迎えるのは不安がある、という実態がある。集合住宅かどうかはわからないが、例えば、病院の近くに安心できる住宅があって、昼間はそこから自分の家や畑に通勤する、という暮らしも考えてみるべきではないか。ただ、その際は、その家から自分の家までの通勤手段の確保が要件となってくる。
- ・障害者授産施設のあり方も法改正で変わってきた。一つの授産施設で学んだことを次に活かすための別の授産施設に通勤する必要が出てきた。そこにも通勤が要件となってくる。法に引っ張られる形になるが、今後考えていかなければならないことだ。
- ・次にアイデンティティについて言えば、集落単位で見ると防災マップ、助け合いマップ、地域の資源マップといったように、それぞれバラバラに作っているというような実態である。今、そういういろいろな思いを地図にいったん落とししてみることができないか考えている。それを小さな集落ごとの取り組みで積み上げて全体像として判れば、行政の支援の必要な部分も見えてくると思うが、行政が支えていく体力を持つとすれば、ある程度大きな規模の自治体となることが必要だと思う。

（片岡委員）

- ・高齢者の足の確保の問題。1月10日に移動サービスの学習会を大豊町でやったが、予想以上の人数が集まった。多くの質問も出て熱心な議論になり、住民の関心も高齢者を中心に非常に高いと感じた。
- ・また、その際、昼食のことで地元の人に聞くと、20分位かけて昼食を買いに行くことがそれほどたいそうに思っていない、と聞いた。山の暮らしというものは、町とは、また、違う感覚がある。
- ・また、参加者は、自分が地域を守らなければならない、住み続けなければならない、という思いで会場に来ていた。タクシーを5人で乗り合わせてくるような思いまでして、住み続けてくれているのには、頭が下がる思いだ。
- ・衣食住について言うと、県外に住んでいる息子が買って来た物を冷蔵庫にいっぱい入れておいてくれるが私は自分で買いにいきたい、という声もあった。
- ・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ような合併の方式が必要だと思う。そうしないと山を守ってきた高齢者の方々に申し訳ないことになる。

(川村委員)

- ・「山に通う」についてだが、合併して周辺が寂れる可能性があるので、そのための荒田委員の提起でないかと思っている。
- ・今、町の学校を見ると校舎やプール、体育館、運動場などの施設はあるが、実は何か足りない。それは、子どもたちの放牧場、つまり、山野がない。中山間地域には山野という大きな教育資源があり、その利用を考えていくことが必要だ。
- ・私は、森は「すべてを友にする」と思っている。都会で病んだ人が安らぎを求めて山に入っていく。都市が栄えるためにも、山村を大事にすることが大切である。高知市の発展を考えたとき、エネルギーや水、食糧を求めていかなければならないが、その供給地は中山間地域だ。中山間地域がダメになると都市部もダメになる。日本全体で考えても、今のままだと、いつかしゃべ返しが来ると思う。

(坂本委員)

- ・先程の市川委員のマップの話について一言。平成10年に横浜・瀬戸地域で防災マップを作ったが、崖崩れの危険箇所や浸水の可能性があるところ、液状化の心配のあるところも全部入れた。併せて病院や電話ボックスの場所と公園なども全て落としてみた。ご参考になれば。
- ・ここまで、だいぶ議論も進んできたと思うが、もうそろそろ審議の全体的な方向付けの議論があるのではないかと。突然の話になるが、合併のエリアを決めるのは、なかなか難しいと思う。私としては、1県1市は遠すぎると思うので、3つが一つの案だと考えている。ただ、どこで線引きをするかはこれからだが、県の事務局サイドでは3つ位になる根拠をある程度想定していると思うがどうか。
- ・自分としては、明確な根拠の一つとして、例えば、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だと思っている。これからの厳しい時代に向けて、高知県の状況を考えた場合には、市町村の自主性とか、国がどうこうだとかというような時期ではないと思う。
- ・もうそろそろストーリーを議論してみてもどうか。この3月が一つのターニングポイントと思うので、まずそれをやって、はじめて自治体のイメージが判ってくるので、次に、それによる影の部分をどうやっていくのかを議論すればよいと思う。影の部分ばかりの議論ではいけないと思うので、ストーリー作りをしてもらいたい。

(松本委員)

- ・経済同友会の立場で3つという、太い鐘を鳴らされたが、市町村長の立場から申し上げると道州制がどうなるのか、県のあり方がどうなるのか、そういう中で市町村はどうあるべきか、さらには、市のレベル、町のレベル、村のレベルそれぞれどのくらいの風呂敷が身の丈なのか、市町村長以上に住民に考えてもらわなければならないが、市町村長としての悩みがある。
- ・現実的には、3つというのはどうかな。広い県土の中で社会資本も未整備であり、住民意識は、三段跳びでは難しいのではないかと。思う。
- ・集落再編と道路整備の問題、私のところはほとんどが県道だが、県の工夫で1.5車線化が進んでいる。限界集落との関係で言えば、動脈となる県道整備がないと生活不安が出てくる。道路の整備が進まないとなら寂れ、田も寂れ、下流域も崩れてくる。川も海も崩れてくる。是非、道路改良率が低い中山間の県道整備は計画的に進めてほしい。
- ・林地荒廃の中で、最近、針葉樹から広葉樹への移行が進められている。100年スパンで見れば良くなると思うが、いつも思うのは、それまでの間に山の人はどうやって暮らしてい

くのか。息子がサラリーマンになって送ってくれるお金で、結果として何とか山を守っているのが実情。これでは、長く続かないと思う。山が生きかえる方法、山を生かす方法を、誰か示唆を与えてもらいたい思いだ。

(根小田会長)

- ・そのことは、学者の中でも、誰もまだ答えを出していない。自分は、今後、学生にも働きかけて少しずつ取り組んでみたいと思っている。今度の2月9日にシンポジウムで高齢化社会を研究している松谷教授の話に期待している。

(坂本委員)

- ・長期を見据えた視点が必要だと思う。現実的な問題はいろいろあるが、将来の着地点として、2030年か2025年を睨んだ時の自治のまとまりとしては、県内3つとか、それくらいの自治のまとまりでないとやっていけないのではないかと考えている。
- ・四国州の話もあるが、中四国州という動きになるかもしれない。そうした時に南四国に拠点となる都市を作っていないとダメになるという思いがある。
- ・また、長期的に見た時に自治体運営における住民コストの問題などもある。

(島田委員)

- ・エリアを先に決めて、修正をしていくというやり方もあるだろうが、私は、2030年の自治体がどういう部分に責任を持たなければならないかを考えることが大切だと思う。私はそれは、教育だと思う。そのために、基礎自治体の体力や、財政規模はこれくらいは必要といったような見方で進めてみてはどうか。

(根小田会長)

- ・具体的なイメージを持って議論したら、という意見には賛成だ。私自身、結論を持っていないが、次回あたりから具体の話を進めていきたいと思う。

### 3. セットで考える必要がある事項

#### **事務局説明**

- ・基礎自治体のイメージを考える時にセットで考える必要がある「住民との協働による新たな展開」、「周辺となる地域への対策」、「地域内分権」の3点について、すでに各委員からはたくさん意見をいただいている。

(これまでの委員の意見)

<住民との協働による新たな展開>

- ・住民力を育てていくことが行政の役割
- ・地域でキーマンをまず一人見つけることから始めてはどうか。
- ・県や市町村の職員には、現在の県の地域支援企画員のように、集落に入った活動に期待したい。
- ・全てを行政に頼らず、住民が力を出し合って工夫するといった住民の意識改革が、これから求

められる。

- ・財政がピンチだから、逆に連帯意識が育つのではないか。
- ・住民力、地域力という面でも、少子高齢化・過疎化の中で、地域の人々の数が減っていくという課題にも注目すべき。

#### <周辺となる地域への対策>

- ・中山間部に人が住んでくれているという気持ちで、行政を考えていくべきではないか。
- ・1時間以内で、どれくらいのサービスを確保できるか、住民の生活を基準にした議論が必要。
- ・仮に合併していくにしても、地元の小さな活動を崩さないように配慮すること。
- ・住民力、地域力を維持するため、行政として、社会福祉協議会や民生委員、NPOへの最低限の支援の継続していくこと。
- ・学校は地域文化の面でも、その存在意義が大きい。

#### <地域内分権>

- ・福祉のサービスでは、小中学校単位での、小さい地域単位での支え合い、見守りのネットワークが基本になることを押さえておく。
- ・保健・福祉は、地域の目に見える密着したところで行うことが望ましい。
- ・2次合併の理念になるが、1ヶ所集中ではなく、旧自治体が役割分担していく、分庁型で考えていくべきではないか。
- ・役場の位置は、仮に遠くになっても、ゴミ収集などの基礎的なサービスが維持されれば、住民にとっては受け入れられるのではないか。
- ・学校の適正規模の範囲を、市町村より一つ下の規模の範囲として考えていけないか。

#### (地域審議会等の説明)

- ・地域内分権に関連して、地域自治をやっていくために、合併特例法、地方自治法でいろいろ制度が構えられている。

#### <地域審議会>

- ・合併特例法で当初から設けられていた制度。
- ・合併した場合に、旧町村単位で設定できる。
- ・諮問機関で、例えば、この審議会と同じような役割。
- ・構成員は合併した新首長が選ぶ。
- ・報酬は審議会としての報酬。

#### <地域自治区・合併特例区>

- ・地方自治法、合併特例法の改正で出来たのが、地域自治区と合併特例区。
- ・地域自治区は、一般的な制度として、合併しない市町村でも出来る制度と、合併の場合に出来る自治区がある。
- ・合併特例区の特徴は法人格を持ち、一番権限が強い。
- ・県内では、地域審議会を設けているところはあるが、地域自治区、合併特例区は設定されていない。

#### [地域自治区]

- ・一般的な制度の地域自治区は、一定の区域で設けられ、市町村の事務の一部を行う。
- ・ある意味出先機関的な感じ。首長の選任する長を置き、事務所の長格的役割を担う。

- ・議会ではないが、住民の代表からなる地域協議会を作り、その選任は首長が行う。任期は4年以内。意見を述べる事、諮問を受けて建議をすることができる。
  - ・委員は原則無報酬。財源は市町村の予算で、独自の財源なし。
  - ・合併の場合の自治区は、事務所の長ではなく、首長の選任する特別職の区長を置くことができる。それ以外は、一般的な制度とほとんど一緒。
- 〔合併特例区〕
- ・旧町村単位、もしくはいくつかを併せた地域で設置。
  - ・期間は合併後5年以内、知事の認可が必要。
  - ・事務としては、処理することが効果的と思われるものを行う。例としては、地域振興、コミュニティバスの運行、公的施設の管理等にとどまる。
  - ・特別職の区長は、首長が選ぶ。
  - ・区の予算を編成できるが、新たな財源ではなく、新しいまちから回してもらうもので、課税権や起債の権限なし。
  - ・協議会もあるが、公選ではなく首長の選任。
  - ・法人格はあっても権限が限られるということで、導入しているのは1割にも満たないのではないかという状況。
  - ・それぞれの地域でも色々あり、荒田委員からも先進的な事例をご紹介していただいているので、必要な場合、今後研究していきたい。

（根小田会長）

- ・セットで考える必要のある事項は、今後も議論しなければいけない問題だと思う。地域審議会や地域自治区などが、あるのは知っていたが、実際に機能しているのか。

（事務局）

- ・合併町村の議論の中では、当初、周辺となる地域に地域自治区のようなものを作りたいという話もあったが、実際には、予算が独自に編成できるといっても、新しいまちから予算を配分してもらわなければいけない点や、できることが限定されていること、委員も原則無報酬で、議会とは似て非なるものなので、むしろ地域審議会を各町村単位で作って、合併前に決めたことが実際にできているのかチェックし、首長に意見を述べる形で十分やれるのではないかとということで、県内では地域審議会だけとなっている。

（根小田会長）

- ・1次合併の市町村でも地域自治区をやろうと思えばできるのか？

（事務局）

- ・一昨年5月に法が改正され、旧法でもできることになったが、法期限まで時間がなかったこと、逆に一体感を阻害するんじゃないかという意見も出て、地域審議会に対応しようという意見が大半だった。

（坂本委員）

- ・県として採用する価値があるのか、ないのか。前にも申し上げたが、合併にいくまでの間に、

もっとも有力な手段は広域連合で、極端に言えば、全部の行政事務を広域でやっていく仕組みを考えるのが、現実的ではないかと思う。

(事務局)

- ・ 地域自治区などは、合併した場合にどうするかのものであり、合併しても、旧地域で合併前と同じ権限をもってどんどんやれるというものではないことをこれまでの協議会でも説明してきた。
- ・ 広域行政の充実は、合併になかなかなりにくい場合に、どうやっていくのかというもの。当然、合併市町村を含むものもあるが、一部事務組合、広域連合などは地方自治法で規定されているが、広域行政を進めていくには、現行制度には課題もあり、例えば構成市町村の一つでも反対があれば進まないし、ともすれば自分の所の利害で判断してしまうということで、意見がまとまらないことがある。
- ・ 新たに県も加わる仕組みなども含め、この4月以降の長期構想に向けての取り組みの中で、直ちに合併ができない場合にはどういう方法があるのか、この審議会でも議論してもらいたい。その際には、こんなやり方はどうなのか、こんなやり方だと今は法に抵触するが、そのためには国にも訴えていく必要があるんじゃないか、というような材料を色々出して、ご議論いただきたい。

今後の議論の進め方

(根小田会長)

- ・ 今日、前回の行政サービスの維持・向上の残りの部分と、生活圏域の問題、合併に付随した諸問題について議論してきたが、今回は、今までの議論を踏まえて、具体的な合併の組み合わせを議論していきたいと思っている。具体的に、例えば 型、 型ならこうなるといったイメージを示して、議論していくことも一つ。

(事務局)

- ・ 今までたいへん多岐にわたってご意見をいただいているので、それらを整理しながら、2030年か2025年頃にこんな形や機能のある自治体をめざしたい、という皆さんの意見を集約したたたき台を作って、ご議論いただきたい。
- ・ その議論の中で、2次合併を目指すべき理念も出てくると思うし、そのうえで望ましいのはどのような形なのか、例えば3つなのか、5つなのか、組み合わせを考えてみて、その自治体でいくと組み合わせがどうなるのか。例えば人口20万人あればいいといった場合には、高知では3つぐらいになってしまうが、そうはいつでも、2030年にはどうなのか、ということ下次に議論していただいて、3月末までに、2千何十年には、こういう理由で、地域別ではこんな組み合わせがいいのではないかと、ということをもとめていただきたい。
- ・ 4月からは、そうは言っても直ちに合併は難しいこともあるので、会長とも相談しながら、そのときにどういう手立てがあるのかを考えていただき、各首長のご意見もこの場で聞いていただきながら、進めていただきたい。

(根小田会長)

- ・ 2月にあと1回、3月にあと1回の審議か。



(事務局)

- ・順調にいけば、それでお願いしたい。

(根小田会長)

- ・今後の進め方で何かご意見はあるか。

(川村委員)

- ・あと2回で大丈夫か？

(事務局)

- ・難しいようであれば、また会長とご相談したい。

(根小田会長)

- ・今後、具体的な地域割を出すときには大変な議論にもなるだろうから、柔軟に対応したい。

(坂本委員)

- ・次の2月の審議では、あるべき姿や現実論などでたくさんの意見が出る可能性もあり、もしかしたら3月にさらにもう1回開くくらいの腹づもりをしておいた方がいい。プロセスがあまり見えない中で、着地点だけを出すのが良いのか、あるいは3月時点のプロセスを出して、着地点をもう少しオブラートに包んだほうがいいのか、といったことも考えた方がいい。

(川村委員)

- ・次回からは具体的な町村名が出る。各委員の発言が一人歩きするようでは困る。

(事務局)

- ・そのためにも、審議会では2030年なり、2020年なりに、こういう自治体が良い、こういう理由で望ましいというような形で固めてもらいたい。そのうえで、具体的な市町村名や、例えば、東部地域では安芸郡を一つにするとかの議論になってくる。
- ・理念をはっきりさせることで、対外的にも説明できる、「こんなためにこういう自治体を」というものをつくっていただきたい。
- ・そして、それに向けて現実はどう取り組んでいくかのプロセスの部分になると、4月以降に市町村長とこの場で意見交換していただく場なども設け、「直ちに合併は無理だから広域行政で」とか「この地域は直ちに合併の議論を始めてもいいのではないか」といった議論をしていただきたい。
- ・次回の審議会終了後には、事務局サイドで合併していないところを中心に、市町村長を訪問してご意見を聞くことも考えており、審議会での議論の内容もお伝えするし、お聴きしてきた意見はご紹介もしたい。

(西森善郎委員)

- ・島田委員の先程の「2030年頃の自治体は教育をベースに」という議論のイメージを教えてください。

(島田委員)

- ・例えば、「教育」「環境」を守るといように、2030年の自治体としてどこに行政のメインをおくか、区割りよりも先に考えるべき。その際には、子どもを大事に育てることが自治体行政の一番の責任だと考えている。

(根小田会長)

- ・いまのご意見は、そういう機能を重視して、どこまで広域でやっていけるのかを議論することだと思う。

(坂本委員)

- ・前の市町村合併・広域行政検討委員会では、客観的な数値に基づいて、ある程度のゾーニングができたが、最後のまとめの段階で、修正に時間を要した。
- ・数が出てくると、非常にデリケートな話になるので、方向性については合意しても、着地点についてはもう少し議論の時間が必要になってくると思う。

(事務局)

- ・最終の答申は秋でお願いしたいので、3月には、まず長期構想をまとめていただければありがたい。それによって各市町村長も審議会や県に意見が言えるし、地域の動きにもつながると考えている。ただ、審議会の開催については会長とも相談しながら弾力的に考えていきたい。

(根小田会長)

- ・オープンの会であり議論も難しいが、具体的なイメージをもって議論する必要があるので、次回の資料の作り方も含め、事務局と相談して、必要ならばもう1回開くことを弾力的に考えていきたい。

以 上