

## 長期的に見て望ましい市町村の将来像（案）

〔はじめに〕

地方分権一括法（1999.7）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。総務相の諮問会議から「新型交付税」が提唱される一方、財務省や経済界からは、交付税総額の抑制・削減を企図して交付税の法定率引き下げが提案されています。他方、地方6団体は、自治体が配分に関与する「地方共有税」を提唱しています。

その背景には、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ありえないと思われまます。

今後の日本の政治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、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。

### 1. 長期構想が必要な理由と将来像をイメージする時期

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いっても、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積極的に要望・提言していくべきでしょう。

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、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ばならないこともたしかです。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。

高知県は、ずっと以前から人口減少が始まっており、高齢化においても他地域に先行しています。そのなかで、高知県と県内市町村の財政は、経常収支比率、公債費負担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。将来推計に基づく中長期的な地域社会のすがたを見据えつつ、財政的安定と行政能力の向上、そして公共部門・公共事業依型産業構造からの脱却を目指して、地域づくり・自治体づくりを進めていく必要があります。高知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、高知県の人口動態予測から見て、人口減少傾向は続くものが高齢化率が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る。また、現在の日本の政治状況（政党レベルの勢力関係）が大きくは変わらないとすれば、この時期が道州制への移行期になる可能性はかなり高いと思われる。そうなれば、現在の県の業務の相当部分が基礎自治体に移管されることも予想されます。

## 2. 長期的に見て望ましい基礎自治体のあり方

国と地方の財政危機の現状や高知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（コストダウン、スリム化）を徹底して追求せざるをえないと思われれます。現行の枠組みの中での各自治体の自助努力＝行財政改革だけでは早晚限界につき当るのではないかと予想されます。一つの方向は自治体の広域化による「規模の経済」の追求であり、もう一つは行政と社会の関係を変える、行政に依存しない生き方・暮らし方を考える、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。

長期的に見るならば、今後地方交付税が削減される場合を想定した高知県内市町村の財政シミュレーションの結果から考えても、相当程度の人口規模の自治体を構想せざるをえないというのが本審議会の共通認識ですが、ただ、以下のようないくつかの問題・課題に留意する必要があります。

### (1) 「安心して暮らせる地域社会」＝住民の生活機能の維持

ITの活用も含めて広域で集約・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、等々)は最大限「規模の経済」を追求することが必要ですが、教育・医療・保健・介護などの対人サービスは、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、広域化には限界があり、より小さい地域でのしくみづくりを考える必要があります。交通手段との兼ね合いで時間的距離が問題となります。

## (2) 住民と行政の協働による自治と人づくり・教育の重要性

経済のグローバル化が進展し、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の限界が顕わになるなか、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。住民同士の交流やコミュニケーションが大事になりますが、「規模と民主主義」という観点からすると、あまりにも広大な地域となると形骸化します。広域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。この場合も時間的距離が問題になります。また、地域の歴史・文化・経済の一体性(アイデンティティ)も考慮される必要があるでしょう。

「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、高齢化の進展のなかで担い手の問題に不安が残ります。生涯教育も含めた教育をつうじての次の時代の担い手づくりがきわめて重要です。

## (3) 高知の地理的・地域的特性

県中央部に人口の過半が集中し中山間地域の過疎化が顕著な高知県においては、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(地方)都市的地域と農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。「規模の経済」が必ずしも働かない面があることに留意するとともに、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も、新たな自治体運営のしくみや方法を考える必要があります。たとえば、広域連合的な緩やかな分庁型の自治体などを検討してみる価値があります。

また、地理的その他の条件でただちに合併に至らない小規模自治体については、窓口サービス等一部の事務だけを残し、他を県の事務とする(2002年11月の西尾私案に言う「事務配分特例方式」=垂直補完)など、直轄統治的な発想で自治体の機能を限定していく発想もあってよいと思います。

さらには、コミュニティとしての機能が維持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。

### 3. 自治体広域化の具体的構想とそれに至るプロセス

さて、相当程度の人口規模の自治体を構想するという場合、現存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。行財政改革の必要性を前提としつつ、流域圏の一体性を重視する、これまでの広域行政の実績を重視する、あるいは道州制の導入を想定しておく等、いろんな視点がありえます。

一つの視点として、自治体の人口規模と歳出の関係を見ると、住民一人当たりの行政経費は人口5万人あたりまで急激に低下していき、30万人あたりから上昇に転じます。(ただし人口密度が小さいほど経費は高くつきますから、過疎地の多い高知の場合、全国平均よりは高くなります。)そこで、行政経費と人口・面積の関係、および1時間程度の時間距離(公共サービスへのアクセス可能性)という要因を考慮して、安定的な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、高知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らざるをえません。

具体的には、全体を県中央部とその東・西の3ブロックに再編する、あるいは県中央部、西部、東部をそれぞれ2ブロックとし全体として6つの広域自治体に再編するといった方向が出てきます。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としていますが、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。

なお、仮にこうした広域自治体に再編することで合意が得られた場合、それに着手する時期は、合併した地域に配慮するならば、合併後一定の期間を経過してから(したがって2010~15年頃)というのが妥当なところだと思います。しかし、3ブロックにせよ6ブロックにせよ、地域振興のあり方、広域行政の推進、新たな自治のしくみの構築などに関する地域ごとの検討(現審議会の地域版)は早くから始める必要があると思います。

#### 〔審議会における今後の検討課題〕

##### (1)「望ましい市町村の将来像」に至るまでのプロセス

- 直ちに合併を選択できないケースでの選択肢の検討
  - 一部事務組合、全部事務組合や広域連合制度の活用
  - 新しい仕組みの検討(県の事務代行や直轄運営など)
- 法期限内の取り組み

( 2 ) 県と市町村の関係・連携のあり方

基礎自治体としての市町村

広域自治体としての県

( 3 ) 広域の自治体における高知独自の自治のしくみや公共サービス提供のしくみ

新しい地域内分権のあり方

周辺となる地域に対する考え方

住民による地域コミュニティの維持の方策

行政と住民との協働の進め方

人づくりと教育

アクセスの確保 など

( 4 ) 県の役割・リーダーシップ

社会インフラの整備

住民力・地域力の向上

広域的な産業政策と地域政策 など