

人口減少時代の広域行政体制のあり方

佐々木 信夫

(中央大学教授、地方制度調査会委員)

第1部・人口減少と行政対応

1. 人口減少の見立てと趨勢

(1) 総務省、国交省の予測 (14年1月)

- 全国人口：1億2643万人(対前年比、24万人減少、5年連続)
- 全国1748市区町村の82%、1440自治体が人口減少。
- 3大都市圏をみても、人口増を続けているのは「東京圏」のみ(2020まで)。

○現在、国土面積の約5割に人が居住しているが、その約6割で人口半減、うち約2割は人が住まなくなると予測。

○人口規模別でも、全国平均の減少率がマイナス24%に対し、人口1~5万市町村でマイナス37%、1万未満でマイナス48%と推計。地方圏では、人口減少から自治体消滅時代に突入することが明らか。

(2) 日本創生会議(14年5月)

○予測：2040年(約25年後)、1800市区町村中、49.8%の896市区町村が「消滅可能性都市」へ。増田リストと呼ばれ自治体関係者に衝撃。

○試算の特徴：「20~39女性の数」に着目。2040年までに半減する自治体では、人口の再生産力が失われ、将来的に消滅する恐れが高い。

○高齢化の進展で、地域の雇用が維持できず、若い世代が大都市とりわけ東京圏に社会移動する趨勢が今後も収まらないと想定、厳しい結果の見立てへ。

○東京がブラックホールのように人口を吸い上げる「極点社会」を回避するには、「地域拠点都市」を核とする集積を形成し人口の防波堤をつくるべき

2. 地方創生とアベノミクス

(1) 日本の内政課題<2兎を追う>

- ①成長戦略
- ②財政再建

*安倍政権の手法~アベノミクスと称する①への特化、②は①の実現で達成できるとする。しかし、この考え方は、過去の日本経済の足跡からみて、成功するかどうか疑問。

むしろ、②と①の同時実現する手法に気づかなければならない(統治機構の構造改革)。

不都合な真実～ 世界全体のGDP～1995年→2010年の15年間＝2倍へ

アメリカ2倍 ～シェア25%→24%

中国8倍 ～シェア3% →10%

ロシア5倍 ～シェア1% →3%

韓国2倍 ～シェア2% →2%

日本1倍 ～シェア18%→9%

日本はこの15年間(現在も含め20年間)、マクロ経済(GDP500兆円)はゼロ成長に止まる。他方、公債残高300兆円→1200兆へ。膨大な需要喚起で内需を支え続けたが、世界での地位は18%→9%へ半減。その大きな要因に垂直型統治機構をそのままにし、政府主導で公需による行政社会主義化の経済運営を続けた点がある。水平型地域圏競争社会への転換なくして地域活性化はないとみる。

(2) 伝統的手法～これまでの地方創生という名の給付事業

従来から地方創生、ふるさと創生という発想あり。しかも国政選挙や統一地方選など選挙対策とみられる時期とほぼ一致する。10年を一つの周期に繰り返されている地方創生。

*1988～89年 竹下内閣ふるさと創生1億円事業(88年参議院選)。3200億円

*1999年4～9月 小渕内閣「地域振興券」(定額給付金)@1万2千円ないし@2万円

*2008年～現在 麻生内閣「ふるさと納税」(住民税の1割内、ふるさとへ135億円)

*2015年～ 安倍内閣の地方創生(地域版成長計画の作成に給付金、生活支援金、ふるさと納税枠2倍に拡大、4月統一選)

(3) いまの時代に合う創生策はいずれか

- ・中央集権型地方創生～上記のような現在の手法、国が深く関与する地方創生
(直接のひも付き補助金、縦割り・コマ切れ金)
- ・地域主権型地方創生～地方分権をさらに進め、地方の元気、活気策
(一括交付金型の地方創生策、自ら考え自ら行う)

3. 地方拠点都市重視と地域連携

(1) 地方都市圏の今後：高度なサービス業は人口減少と共に低下、撤退を余儀なくされる→広域都市圏内では保持されても、地方生活圏では、事業数が減少し、選択肢が狭まっている地域も多い。

すなわち、産婦人科・小児科および高度な医療サービス、大学、高校、高専、小中学校、幼稚園、福祉支援サービス、デパート、大型スーパー、多様な小売・サービス業の複合体である商店街などの流通業、あるいはレジャー施設、ホテル・保養所、防災拠点、図書館、公民館、劇場など、地域の生活水準を維持する機能が持てない。

(2) 高度なサービス業の地方生活圏からの撤退、消滅は、裏返せば、地方生活圏

における魅力的な雇用の場を喪失。

魅力的な雇用の場と豊かな生活に必要なサービスの両方を同時に失うと、地方生活圏から若年層の優秀な人材が流出し、地方が本来有していた豊かな子育て環境も劣化し、地価の長期持続的な下落と人口減少がさらに加速する。

- (3) 新たな地域政策：地方都市の都心をコンパクト化し、郊外に拡散した住宅、商業施設、公共施設を都心に集約し、魅力ある住空間、商業空間、ビジネス空間編と転換すること。

周辺の農村部を含んだ広域的な生活圏構築のために、都心へのアクセスを確保。

都市の縮減：利用されずに放棄されている山林、農地、住宅、オフォスビル、商業施設、私道(場合によっては、公共道路、港湾、学校、公民館など)を解体し、「都市の縮減」をし、美しい景観の創造、住宅水準の向上、公園、緑地、オープンスペースの増加、広大な農地への集約に結び付け生活の質を向上させる。

公的介入：特に都市の縮減については、私有財産に対し、公共セクターが積極的に介入、利用されないまま放置されている空き店舗、住宅に対し、固定資産税を高くし、所有権放棄を促さなければならない。

景観と有効な土地利用の観点からは、国道、県道に面した幽霊ビル、閉鎖された商業施設の解体、撤去や、ゴーストタウン化した住宅地の縮減、再自然化などのために、道路財源を活用することも検討すべし。相続の際の土地の細分化も効率的土地利用からは制限すべし。

4. 広域行政、その体制、構造改革

(1) 今後の市町村

- 平成の大合併で市町村数は3 2 3 2→1 7 1 8。但し西高東低で休止状態。
- 人口全体の2割に当たるが、市町村全体の7割が5万人以下の中小市町村。

○中小市町村の対応

- ① 規模拡大(合併)方式～統治機構の一元化
- ② 共同処理方式～一部事務組合、広域連合
- ③ 母都市との連携強化方式～連携中枢都市圏(現在、政府が進める方向)
- ④ 母都市への委託拡大方式～地方拠点都市～委託契約
- ⑤ 府県による垂直補完方式～定住自立圏、小さな拠点の補完
- ⑥ 新制度創設も～特例町村制(小規模)、管理自治体(人口空白区域2割へ)

(2) 市町村の広域連携～具体的な仕組み

- 地方中核都市(20万圏域となるよう中核圏域の形成)
- 連携中枢都市圏(新中核市、政令市を中心に50万圏域など形成) 20+80圏

- 広域連合
- コンパクトシティ（都市集約化）
- 定住自立圏（5万人～）
- 小規模町村への府県の垂直補完ないし隣接市の水平補完
- 小さな拠点（道の駅などに拠点性形成）

*「**連携中枢都市圏**」は全国で61地域が可能とされるが、要件として「新中核市」を中心としており、今回、特例市から新中核市に移行する際の**保健所設置義務**を果たすことがむずかしいとされる市が22市ある。この大きなネックを取り除く必要がある。

（3）国は岩盤規制の大改革に挑むこと

- ①約3000に及ぶとされる経済的規制の大幅な見直しと緩和・廃止は必至。各省の権力の源泉はこの規制行政の権限と補助金配分権限にある。ここにメスを入れずして、民間及び地方は元気にならない。規制改革委員会を再起動し、経済的規制の大幅な緩和を。ただし、消費者利益に関わる社会的規制はむしろ強化する改革が必要。
- ②耕作放棄地が滋賀県（40万ha）の面積相当とは、無視できない事実。それを有効活用できるよう税制面の強化、優遇策の創設、農業従事者枠の拡大、大規模化を強く促進。農協改革も不可欠。目線は食料自給率の向上と、輸出に強い農産物の開拓。
- ③大都市に仕事、ヒトが集まりすぎないように、大都市への参入を難しくする規制も必要。居住コストを高める必要と、地方への移住を促進（優遇）する人口政策も必要。

（4）今後の府県に対する見方

- ① 平成大合併、都市自治体の急増で府県制度の空洞化が進行している（大都市圏）
- ② 市町村数の激減で少数市町村を管轄する県が必要かどうか（100万以下の県）
- ③ 政令市、中核市の増加で府県業務が市に移管され府県の空洞化と2重行政顕在化
- ④ そこで、選択肢として
 - ・広域圏を単位に「広域連合」の形成を一般化、拡大するか（例：関西広域連合）
 - ・府県再編、内政機能の大胆な再編、簡素化で「道州制」に移行するか

第2部・21世紀型の広域行政体制

5. 本格的な構造改革は、日本型州構想の実現

(1) その理由

- ①日本を財政破たんさせない～行財政の効率化、簡素な統治機構
- ② 地域主権国家にする～民主主義の実現と都市主義に基づく立国
- ③ 広域化、グローバル化時代への対応
- ④ 人口減少でも水平型競争関係の成立で、ハイテクで500兆円維持

(2) 「道州制」の骨格

- ①現行の都道府県を廃止し、広域圏を単位に9～13の道州につくり変えること。
- ②本省権限の移譲、出先機関、府県機能を整理し、内政の拠点の州政府へ移すこと。
- ③州政府を公選の知事と議会をおく地方自治体とする。交通、産業、環境、地域政策など広域政策を展開する内政は州政府と基礎自治体の2層制に委ねること。

(3) 日本型州構想（10州+2都市州）

- ・国が考え地域が実施する垂直型統治システムの時代は終焉。集権型機能不全。
- ・変化が現場で常におき、情報を共有しながら迅速かつ柔軟に意思決定をしていくことが求められる今、州や基礎自治体が互いに競い合い、地域ニーズに対応していくには、官僚主義を排し、水平型統治システム、フラットなネットワーク型統治システムへの転換が不可欠。地域主権型「州」システムへ変えること。

(4) そのメリット

- ① 成長、安心、安全、そして活力ある楽しい日本へ変わる
- ② 各州が州外、海外との直接貿易、観光誘致に積極化できる
- ③ イノベーションと税対策による産業の日本回帰と外資の参入が起こる
- ④ 美しい国、道義道徳の再興、安心安全社会の回復
- ⑤ 自由な発想、自由な行動、自由な成果が得られる社会へ
- ⑥ 個人が人間的な才能を十分発揮できる、地域の持つ潜在能力の顕在化
- ⑦ 楽しい生活、生きがいのある生活ができる
- ⑧ 国際社会と競争し、伍していける活力ある日本の創出
- ⑨ 国際社会を舞台に活躍、貢献できる日本国民に変わる
- ⑩ 簡素で、賢い統治機構への転換ができる（無駄な税の使い方排除）

(5) 道州制設計上の論点

- ・道州制の性格

類 型	知 事	議 会	役 割	自治権	
① 地方庁	官 選	公 選	不完全自治体	△	←中央集権型道州制
②道州制	公 選	公 選	広域自治体	○	←地域主権型道州制
③連邦制	公 選	公 選	独立地方政府	◎	←連邦制型道州制

----- |

- ・道州制の所掌業務

- ① 国の省庁の地方出先機関の仕事全てか
- ② 省庁の一部＋府県所掌事務の一部か

- ・区域割り、制度の柔軟度

- ① 9～13案のうち、どれを選択
- ② 標準型の画一的道州制か
- ③ 特例型を認めるか（東京、大阪）

*むしろ、大都市（20政令市＋東京）、地方中核都市（80）を制度の基本に据えた区割りの設計が時代に合うのではないか。

*もとより区割りは国が強制的に行う性格のものではない。広域圏で現実を踏まえて主体的に形成することが望ましい。ただ実際、地元での区割り形成は政治的にも困難が伴う。むしろ、国の第三者（有識者等）委員会が幾通りかの案を作成し、それを示す。それから地元を選択を求める方法が現実的ではないか。

- ・移行手順、時期

- ① 道州制基本法（仮称）を制定し、全国一斉か
- ② 「条件の整った地方」から順次移行する
- ③ いつ頃の移行を目標とするか

- ・市町村と道州の関係

- ① 都道府県から市町村への権限・事務移譲をどう進めるのか
- ② 政令市など大都市の扱い（特別市、都市州）、小規模町村の扱いの両極の問題
- ③ 格差是正の方式～州税、地方交付税で格差調整できるか、膨大な国債の償還

- ・州政府の規模と設計

～州知事、州議会、州公務員、さらに旧府県の扱い（カウンティなど出先機関）

6. 道州制への懸念、反対する見方（例：町村会など）

- ① 道州制は大都市への富の集中、拡大になり、地域の自治を衰退させる
- ② 漠然としたイメージが先行し、国民の感覚から遊離している
- ③ 道州制によって、地域間格差はますます拡大する
- ④ 道州制によって、税財政はどうなるのか、担保がない
- ⑤ 道州制は、自治体を事業体化し、国家を弱体化させる

7. 道州制そのものを疑問視する見方（例：一般世論）

- ① そもそも国民は府県廃止、道州制への移行を望んでいるか
- ② 道州間格差、特に財政格差をどう解決するか（勝ち組、負け組論）
- ③ 国会議員、中央官僚が果たして賛成するか（権力の移転を容認するか）
- ④ あまり道州を強くすると日本国全体がバラバラにならないか
- ⑤ 一体いつ頃導入するか、これを仕切れる政治主導の内閣はできるのか

8. 「道州制」より、日本型「州」構想と呼ぶ方がよい

*従来からの「道州制」という表現より、若者にも魅力を感じてもらえる「日本型州構想」と呼ぶ方がフレッシュで分かりやすい。若者の支持もえやすい。

*ただ、かりに国民的合意が生まれ、大增税より日本型州構想を選ぶ際も課題はある。

- (1) 基礎自治体優先の原則をとるとして、その再編、合併など適正規模の確保方法
- (2) 地方税の固有税化は図るべきだが、共有税などで格差是正をしっかりと行う
- (3) 集権型道州制に絶対移行しない、地域主権型道州制への憲法を含む法的歯止め
- (4) 地域コミュニティが強化される方策を考える。市内に地域自治区など一般化。
- (5) 大增税に連なる統治機構は無意味。簡素で効率的な賢い国、州、基礎自治体へ。

9. 立法過程そして実現への課題

- (1) 仮に内閣官房に道州制国民会議を設置しても、10ブロックに「ブロック国民会議」を設置し、主体的に地元州のあり方、長所の最大化を形成する方がよい
- (2) 改革方法のモデルは第2臨調の「国鉄解体」のやり方に学ぶ方がよい
- (3) 税財政を含め統治機構改革を大ぶりに行うには、「第3臨調」の設置が不可欠
- (4) 法成立後、国家基本改革本部を置き、そこを核に道州制移行までを仕切る
- (5) 北海道州、九州州の呼称で「道州」表現は消える。「州制度」と呼ぶことができる。地名として愛着を持つ旧府県名は残す（例：東北州岩手、同宮城、九州宮崎）

*大阪都構想の実現過程を経験して、政治闘争を通じて道州制を実現することはむずかしいと分かった。むしろ、憲法改正で地域主権国家の形成、道州制移行を書き込み、国民の合意を得たうえで詳細設計に入ることが望ましい。

・全国の地域主権型の10の州と2つの都市州とし、水平的競争関係の実現により、日本全体を分散型拠点国家へ誘導する。そのことで、20年間、低迷してきた日本経済の活性化し、人口が3分の2へ減っても世界で一番豊かな国を形成できる。

〈参考文献〉佐々木信夫『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制』（角川 ssc 新書）
同 『人口減少時代の地方創生論』（PHP, 2015年最近刊）