

# 講演会

## 「市町村合併と道州制 ～行政区の広域化と危機対応～」

経済広報センターでは2008年度より道州制の国民的議論の活性化を目的に全国各地で講演会を開催しています。2011年10月13日、盛岡市内で青山学院大学経済学部の西川雅史教授による講演会を開催し、社会広聴会員などが参加しました。



### ■講師プロフィール

青山学院大学 経済学部教授  
西川 雅史 氏 (にしかわ まさし)

1970年 東京都生まれ  
1999年 法政大学大学院卒業  
専攻は公共選択論、地方財政、地域経済論  
1999年 郵政省郵政研究所担当研究官  
2001年 埼玉大学経済学部専任講師  
2004年 埼玉大学経済学部助教授  
2008年 青山学院大学経済学部准教授  
2011年より現職

2001年に国土交通省非常勤研究官、2004年から総務省「地方分権基本問題研究会」委員、2005年から埼玉県市町村合併推進審議会委員、2009年東京都税制調査会委員、2009年政策投資銀行「地域活性化研究会」委員。

2005年から国土交通省研修所にて毎年財政学の講師を務める。

そのほか、2006～2007年財務省「地方財政のあり方等に関する研究会」委員。

2007年日本経済団体連合会「道州制検討委員会タスクフォース」メンバー。

### ◆わが国の財政状況とグローバル化への対応

わが国の財政は、45兆円の税収に対して、歳出は100兆円（補正予算含む）規模に達しており、歳出削減だけではどうにもならないレベルです。公共事業は1990年代半ばには歳出が80兆円規模に対して公共事業は12兆円規模でしたが、今年度（2011年度）の予算では、公共事業は教育や科学に関する支出である文教費よりも少ない6兆円規模となっています。もはや露骨に削れるところを削ってどうにかできるような、歳出・歳入の開きではなく、社会保障に毎年25兆円つぎ込むわけにはいかない、つまり増税せざるを得ない、という状況です。

東京都市圏の人口は2007年時点でアジアトップであり、2025年においても3640万人とその地位を保っていますが、大阪は8位から12位、名古屋では40位から66位、仙台は71位から100位以下となります。人口が集積していると公共サービスが安価に提供できるので、今後、大阪、名古屋、仙台など多くの都市での人口減少は世界から見るとわが国の魅力が相対的に低下する面もあるのではないかと考えています。個別の市町村や個別の県だけでグローバル競争に立ち向かっていくことはできませんが、大きな範囲で枠をくくり直せば、真に必要な投資にメリハリを付けて集中投下することができます。

### ◆震災がもたらしたもの

東日本大震災に対し、岩手県大槌町長は「人口減時代を30年先取りしてしまったようだ」と言いました。震災前には1万5000人だった人口が、1万2500人、つまり83%となってしまいました。人

口問題研究所によると東北地方の人口が83%となるのは、わずか15年後のこと。つまり大槌町が体験している人口減は今後、東北地方が15年後に直面する人口減少です。

宮城県がまとめた市町村別のデータを用い、死者・行方不明者に、他県への避難者を加え、試算すると、被災地の多くは、5年先から10年先の人口レベルになっています。今回の震災は道路や鉄道などインフラの被害は大きかったのですが、人的な被害も深刻で、人口減少は5年から10年先を先取りしたことになります。

復旧・復興に総額23兆円、5年間で19兆円が投資されると報道されています。自治体や町内会の皆さんは緩やかな退潮に身を任せつつ粛々と道路などを復旧することで求心力を維持しようとしています。

これに対し、経済学者の多くは震災を機会としてとらえ、上手に集積を行い、グローバル競争に勝てるようにしていこうとの意見です。ただし取捨選択が前提なので、許容できるのか議論が必要です。例えば、宮城県知事は世界に打って出るため県内142の漁港の集積を図っていますが、漁協関係者は大反対です。岩手県は111の漁港をトータルで救っていくという方向に動いているようです。

また、合併前の旧役場を支庁舎としてそのまま残しているところがありますが、今後は派出所レベルまで機能を絞っていくか、あるいは、この支庁舎は農業委員会、別の支庁舎は教育委員会というように機能ごとに分化していくなど、旧役場の統廃合はやらなければなりません。5年や10年で人の意識は変わらないかもしれませんが、自治体のインフラ整備の取捨選択をスムーズに進めるための潤滑油になるかもしれない、と思います。

災害対応の点でも、自治体の広域化によって利害を共有する仲間である同じ行政区の中で互いに機能を補完し合うだけでなく、同じ自治体の中に無傷の仲間がいれば背後から支援することが可能となります。大きいということで災害に対するバッファとなり抵抗力と成り得ます。

### ◆道州制の理論的效果

経済学者は合併・分権に5点の理論的な効果を挙げています。まず、第一に、地方自治体の財政的自立。わが国では地方交付税として、長らく18～20

兆円を毎年配っていました。これを47都道府県と3200の市町村が陳情合戦に來ます。陳情がなくても配られる共有財源をわざわざ取り合うのはもったいないという感覚を持っていました。

第二に、地方自治体の財政的・行政的な裁量の拡充。国からとやかく言われるより、彼らが自分たちで決めた方がよいという議論です。

第三に善政競争。各地方自治体はより良いサービスを提供し、より高額所得者を集めようとし、[足による投票]、つまり引越すことでいい自治体を選んでいくという現象が起きてきています。

第四に合併による規模の経済。

第五に創造的抵抗体としての意義。分権すると思いついたことをする自治体が出てきますが、失敗すれば国がサポートし、うまくいったら全国に広げばいい、つまり小さな自治体に試行実験体になってもらいます。これは特区制度を導入せずとも権限や財源を移譲すれば必然的に起きる流れだと思います。

### ◆官治制度への不満と公的機関の信用失墜

わが国では1888年に市制・町村制、1890年に府県制が始まりましたが、戦前は国の力が強く、官治の時代が続きました。1950年、地方自治体にも権限が与えられましたが、機関委任事務といって、都道府県レベルでは約8割、市町村レベルでも半分くらいが国から委任された仕事でした。国が定めたことに関する窓口として機能する国主導の時代です。その後2000年の地方分権一括法で地方自治体は財政的にも行政的にもパワーアップし、ここからが本当の意味での分権になっていくと思います。

これまで住民は、市役所の人に文句を言っても「それは国が決めたことだから、私たちは分からない」と言われましたが、国から地方へと権限が移ると、そうした言い訳ができず何とかしなければならなくなります。国が行っていると仕方ないと思ってしまうかもしれませんが、市で行って失敗しているなら自治会でやらなければ、となるかもしれません。実際に90年代から原子力発電所や米軍基地問題など行政の隠蔽体質が明らかとなり行政の権威が失墜したため、住民投票など住民参加の種がまかれました。国土交通省が採用したパブリックインボルブメントでは、事前に住民を巻き込み意見を聴く機会を設けています。

また賛否両論ありますが、2000年以降、平日の日中でも住民自治を担い得る元気な高齢者がたくさん出てきています。

### ◆市町村合併と社会の変容

私の世代は子どものころ、田舎があってお盆に新幹線で帰っていました。私たちの子どもの世代はもう東北地方に帰る家はありません。基盤になる国の姿が変わり、関東と東北の関係が断絶しています。

今回の市町村合併は財政的な効果が目的でした。人口が500人くらいの自治体は1人当たり年間525万円の支出が必要ですが、人口1万人になれば1人当たり100万円、人口が2万人を超えてくると1人当たり20万円くらいで行政サービスが行えます。合併によって行政区界をなくすだけでは、もちろんコストは下がらず、役場の統廃合など選択と集中が前提となります。

今回の市町村合併で削減できるかも知れない額を試算してみると、例えば秋田県では1年間当たり417億円となります。これは秋田県の歳入6722億円の約6%で、これを国に返さず秋田県にとどめおくことができれば、法人事業税をゼロにすることもできますし、いくつかの県で何年分を集めればすぐ1兆円となり、新幹線を自前で造るなど公共事業投資の可能性もあります。金額から見た市町村合併が生み出し得る変化です。社会が変容し、市町村レベルでこれだけ変化が起きているにもかかわらず都道府県は自分たちの統治の在り方を既存のまま変化させようとしていないところが問題です。

### ◆市町村合併がもたらした地域間格差という問題

政令指定都市、中核市、特例市、これら強い権限を与えられた自治体は1700のうち100を超え、そこに住む人口は3000万人と日本の人口の25%以上は、もはや大都市住民となりました。一方、弱くても面積の大きな自治体は合併できず残されています。依然として弱いところが残されつつ強くなった自治体が増えた結果、介護保険料や乳幼児医療費助成制度も差がつくなど格差は広がっています。ただし、格差を是正する方向には進んでいません。東京都は1300万人と総人口の1割超、地方交付税不交付団体に居住する人口は3500万人です。弱い地域



を救えという声はここからは上がりません。

地域間格差が拡大しつつも、強い地域に住む人が多く、格差を是正する力は縮小していますが、各地域は財政的自立へ向けた準備が必要です。それはグローバル競争に向けた対応や人口減少ともリンクしています。町村が市になることで権限が移譲されダイエツできた県が、産業政策強化のために隣県と手を携えるだけでなく、もう一步踏み込んで、地域性を醸成するための手段として都道府県合併あるいは道州制を真剣に考えるべきです。

### ◆自治体統治の在り方

国から、これだけ権限が下りてくると皆さんはもっと地域の役所を監視しなければなりません。国民としてではなく、地域住民としての立ち居振る舞いが必要です。今は財政健全化法で国が地方自治体を監視していますが、これは中央集権の発想であり住民がもっと地方自治体の財政状況に関心を持っていただきたい。また監査員制度、外部監査制度が強化されつつありますが、ぜひこうした制度を利用し自治体は良くなってほしいと思います。そして最終的には、選挙こそ住民による監視の原理として意味を持たせていただきたいと思います。

福島県矢祭町が議員報酬を日当制にしました。埼玉県志木市では市民委員会が予算案を策定し、市役所の予算案と比較するスタイルを採用しています。この2つのスタイルは退職者や高額所得者、地元の名士、商工会議所の方など特定の属性を市民代表としてしまう危険性があるものの、地方分権・住民参加の理念はもっと増やすべきです。その市民代表の方には自分たちと属性の違うサイレントマジョリティーに目配りして発言してもらいたいと思います。

(文責 主任研究員 那須 寿)