

第24回 道州制検討部会

平成27年2月13日（金）広島市において「第24回道州制検討部会」を開催した。

当日は、川崎主査、伊藤副主査をはじめとする18名が出席。青山学院大学教授の西川雅史氏から「人口減少と道州制」をテーマにご講演いただき、意見交換を行った。



【講演要旨】



「人口減少と道州制」

青山学院大学教授

西川 雅史 氏

■わが国の財政状況と人口減少

近年の日本の一般会計歳出と税収との差は年間約50兆円。この差が顕著に生じはじめた20年前から財政は逼迫したまま走ってきた。

この状況において、日本の人口は2060年に9,000万人を割り込むと推計されている。人の移動は想像以上に速く、公共施設が整備された便利な地域に集まり、地域間で人と企業の奪い合いが起る。仮に、強い自治体に人が吸収され、弱い自治体が消滅すると、人口12万人の市町村が生き残りのボーダーラインとなる。また、2040年までの人口減少率は広島県ですら全国平均よりも速く、小さい県や市町村では尚更のこと。このように、人口9,000万人への減少は決して楽観すべきでなく、衝撃的な数字。

この事態を踏まえて、今後は限られた財源で効率的に投資していく「選択と集中」が重要となる。

■地方分権と道州制

かつて高度経済成長時に「国土の均衡ある発展」というキーワードのもとに地域への再分配を強く意識し、日本全体を良くしようというテーマがあった。しかし、日本経済は低成長となり、地方の自立が求められると同時に、国土計画も「国土の均衡ある発展」から「個性ある国土の形成」へ

転換した。これは、言い換えると地域ごとの違い（格差）を許容するものである。これが地方分権の絵姿でもある。国から地方への税源移譲が実施されたが、課税客体となる所得が乏しい自治体ではその財政効果は小さく、国からの分配にもっぱら依存している状態が続いている。その一方で、企業や高額所得者が集中する都市部では税収が増加し、都市部と非都市部との格差はいっそう拡大した。

また、平成の大合併により、大・中都市が増加し、自治体数の割合は、人口20万超が7.5%、人口3万人未満が54.0%。ここで重要なのは、前者に51.6%（6,544万人）が集中し、後者に8.6%（1,085万人）しかおらず、人口の過半が都市住民となっていることである。これは、財政が厳しい中でどこに投資するのか考えた時に、数字上では過疎地を救う声が必ずしも大きくならないと言える。

財政面をみると、この合併によって、年間200～600億円のコスト削減が見込まれる県もある。これくらい大きなことをすれば、過度な増税や公共サービスをカットしなくても、なんとか財源を捻出できるのではないか。さらに、道州制が実現すれば、国家プロジェクト級のインフラ整備も自前の財源で可能となる。道州制はゴールではなく手段として、上手に仕組むことによって欠けているものを補っていかなければならない。ただし、現在の動きとしては、道州制推進基本法案の国会提出が見送られ、地方創生が脚光を浴びている。自治体にとって前者は自立、後者には補助金という匂いがする。自治体の動きからは、補助金の増加には賛成だが、自律が求められる議論に対しては、やや後ろ向きな傾向を感じている。

■道州制の論点

全国町村会が平成24年11月に発表した「道州制の何が問題か」では、大きく4つの疑問が投げかけられていた。それぞれに対する私の考えは以下のとおり。

①道州制によって、地域間格差は是正されるのか？

A. 無思慮な道州制では地域間の格差は是正されないが、現状のままでは格差は是正されない。「選択と集中」によって、全体のパイを大きくすることが必要。

②道州制によって、税財政はどうなるのか

→財源は保障（維持）されるのか？

A. 権利と義務は一体であり、自治を望むならば、財政的自律が求められる。財源が保障（維持）されるか心配する前に「自分たちで稼いでやろう」という気概が必要。

③道州制は、町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させるのではないのか？

A. 町村レベルの合併は進み、大きな自治体が町村を吸収していく。これを消滅と言うならばそのとおり。国土交通省の推進する「コンパクトシティ+ネットワーク」は一見すると、中心部への公共交通を維持し、大きな自治体と衛星的な小さな自治体をキープしていくために10年間くらいは役目を果たす。しかし、将来的にはストロー効果によって、周辺から中心部に人を集める仕組み。ただし、基礎的自治体の面積や人口が増大すると、コミュニティーの維持が難しくなることは大きな課題となる。

④道州制は、国を弱体化させるのではないのか？

A. 道州制を推進したり、効率性を高めたりしていくなかで、基礎的自治体としての機能を保ちえない大都市ばかりを量産していく文化的在り様は問題。ここは町村会の気持ちもわからなくもない。

■地域統合で重要となる視点

道州制の推進にあたっては、戦略性、格差是正、国際競争がキーワードとなる。

まず、戦略性について、人口減少を念頭にすれ

ば「選択と集中」を戦略的に行うことが各地域で必要。また、空港などの一体的な管理・運営は有効で、海外では既に行われている。隣県どうしの空港間では競争が起こるが、空港の管理者を一社にすれば、物流や旅客など役割を住み分け、効率性を高めることができる。

次に、地域格差の是正について、例えば、地方公務員の給与格差や子供の医療費に関する補助金はどの水準に合わせるのか。地域統合するうえで、これらに対する財源の手当てができるかを十分に検討していくことが必要。

最後に、国際競争の意識について、自治体は、世界の中でどのような地域がライバルなのか知らなければならない。それを意識せずに企業の誘致競争などに勝てるはずがない。また、勝つためにはハブになることが重要。例えば、港湾の取扱貨物量は、国内では首都圏が勝っているが、世界と比べると総じて負けている。かつて、神戸港は世界トップクラスの港湾でハブ機能を有していたが、阪神・淡路大震災によって機能を失った後、僅か10年程度で日本の港湾はアジア各国との競争の中で大きく遅れをとってしまった。

以上のキーワードから、国内だけのコップの中での競争はやめ、世界で勝つための強い地域（オリンピック選手）をつくることに前向きになる必要がある。最近では、中小企業の海外進出をサポートする体制、産業クラスター、地方銀行の越境など県域を越えた取り組みが広がっている。先進地域としては、福岡や北九州はアジアを強く意識し、世界と戦う気概が感じられる。その一方で、そうした実力を持ちえない弱い地域（一般ランナー）に対して、支援する仕組みも必要。特に、財政的に自律のできない自治体を支援するには一つの県では負担が大きいが、道州のサイズであれば、地域内の再分配によって支えることが可能となり得る。

以上のように、人口減少と厳しい財政状況は、経済活動支援を含む行政活動の効率化を求めており、その課題の解決には、道州制あるいは都道府県合併が有効な手段の一つとなり得る。いくつかの県の合併の動きが起きてくるにつれて、それが呼び水となり、結果的に道州のサイズになっていくのではないかと思う。（担当：下手）