

基調講演

## 市町村合併と地方分権

辻 琢 也

一橋大学大学院法学研究科教授

1962年、北海道生まれ

東京大学大学院総合文化研究科関連社会科学専攻博士課程修了、学術博士  
埼玉大学助教授、政策研究大学院大学教授、ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院ライシャワーセンター客員研究員などを経て、2005年から現職  
行政学、地方自治論専攻

主著として「新しい自治の枠組み」（森田朗ほか編『あたらしい自治体の設計』有斐閣、2003年）、「市町村合併と自治体」（経営自治体学会編『年報 自治体学 15』良書普及会、2002年）など

## はじめに

最初に市町村合併に関する事実を確認し、市町村合併の効果の検証に関する政府の公式見解をご紹介したあとで、市町村合併をめぐるどのような課題があるかを考えていきたいと思えます。

さらに最近では、総務省によって「定住自立圏構想」が提唱されています。同構想についても時間の許す範囲でふれてみたいと思えます。

## 急速な少子・高齢化の進展

1990年代以降、地方分権への関心が高まり、これに続いて市町村合併が進められました。その背景には少子・高齢化があります。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、65歳以上の高齢人口比率は2030年代に30%台に達する見込みです。

わが国の経済については、「もう成長しない」といわれたこともありますが、むしろそれをバネにして成長してきました。ところが少子・高齢化については、流れに歯止めをかけることは容易ではありません。

いまの少子化対策によって来年・再来年に子どもが生まれたところで、2030年というのは、その子どもたちが大学生になるかならないかくらいです。現在の少子化対策は50年後、60年後の人口増加には効果が出てくるかもしれないの

ですが、20年後くらいの効果は期待されません。

少子・高齢化に歯止めをかけるために外国人を増やせばどうかという議論があります。2008年後半から経済情勢が厳しくなり、外国人の流入は少し沈静化しているようですが、今後も流入は増える見込みです。しかし、日本人の人口減少を外国人の流入によって埋めてみても、人口全体が高齢化していくことは避けられません。

1960年代に日本は高度経済成長を達成しました。当時は経済成長のスピードがかつてないほど速かったのですが、進むべき方向は明確といえました。

これに対し、今後は高齢化が着実に進展し、高齢者人口が総人口の30%を超えるという前人未踏の世界に入っていきます。人口1億人のうち高齢者が3,000万人から4,000万人に達するのです。これにいかに対処するかが求められています。

少子・高齢化というのは、そのように厳しい課題であることをまず認識しておく必要があります。

## 機関委任事務の廃止

少子・高齢化の進展に対処しようとして、さまざまな試行錯誤が重ねられています。そのようななかで1990年代以降の日本が選択した1つが地方分権だったといってよいと思えます。

その象徴が 2000 年の地方分権一括法の施行でした。このとき 475 本の法律が改正されましたが、なかでも特筆すべきは、機関委任事務<sup>※</sup>が廃止され、代わりに自治事務と法定受託事務が創設されたことです。

#### 《自治事務》

地方公共団体の処理する事務のうち法定受託事務を除く事務(都市計画の決定、土地改良区の設立許可、飲食店営業の許可、病院・薬局の開設許可など)

#### 《法定受託事務》

国が本来果たすべき事務であり、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律などにより特に定める事務(国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理など)

現在、県庁や市役所で仕事をされている方のうち、自分の仕事が自治事務なのか法定受託事務なのかを意識している方は、ほとんどいないと思います。

機関委任事務の時代には、県や市は国のいうことを聞いて、国の代わりに事務を執りおこなっていただければよかったです。そうすれば財源を保証してもらえました。何か訴訟問題が起きれば、国が対応してくれました。

<sup>※</sup> 機関委任事務とは、法令等によって国から地方公共団体の執行機関(都道府県知事、市町村長など)に委任された事務のこと。

ところが現在、基本的には、国は助言をするけれども責任はとらないという立場です。つまり、国は「技術的助言」にとどまり、何か問題が起きれば地方が自分で責任を取らなくてはなりません。

県や市町村の方々は、機関委任事務から自治事務あるいは法定受託事務への移行を実感されていないかもしれませんが、そういう自治の仕組みの変化は、地方自治体の事務に確実に影響を及ぼしていると思います。

たとえば、義務教育の現場では少人数学級が増えています。これまで学級編成権は典型的な機関委任事務でした。しかし、地方分権一括法に伴って法律が改正され、40 人学級は基準とされ、地方の裁量が認められるようになりました。

自治事務の例としては介護保険があります。住民基本台帳ネットワークも自治事務です。だからネットワークに加入していない地方自治体が残っていても、機関委任事務の時代のように国は加入を強制できません。行政代執行<sup>※</sup>もできないのです。

国は助言をするだけで、責任をとりません。地方自治体は、自分たちで考え、自分たちの責任で自治事務をおこなっていかなくてはならないのです。

<sup>※</sup> 行政代執行とは、義務を負う者がその義務を果たさないとき、行政機関みずからその義務を執行し、義務を負う者から費用を徴収すること。

## 厳しい財政状況

自治事務をこなしていけるかどうかという問題とともに、地方財政改革が課題になっています。

機関委任事務の廃止により、形式的には国の義務づけはなくなりました。地方自治体が自己決定でおこなう仕事が増えました。国の義務づけがなくなると当然、国からの補助金と地方交付税も減ります。

これにあわせて自主財源が増えればよいのですが、それは制約されています。結局、「財源を確保する自由」は与えられず、いわば「減らされる自由」が拡大しているのが現在の厳しい地方財政の状況といえます。

なぜ財政が厳しいかという、説明するまでもないと思います。国は1990年代に何度かの大型経済対策を実施し、地方もこれにつきあわされました。そのせいで国・地方の長期債務残高が約800兆円に増大しています。

地方は、長期債務残高の削減に取り組みはじめ、少し減少したと置いていたところへ2008年後半からの世界的な経済危機です。当面、経済対策関係の支出の拡大が見込まれます。そのなかでも社会保障関係費は必ず増大します。これを国と地方とで、どのように分担していくかが課題になっています。

そのようななか「三位一体の改革」が進められました。その結果、2004～06

年度の3年間で国庫補助金は4.7兆円、地方交付税は5.1兆円、それぞれ削減されました。その代わりに、国から地方への税源移譲は3兆円にとどまりました。地方にとっては6.8兆円減少したことになります\*。

だから最近では、道府県や市町村の方に尋ねると、「分権を進めてほしい」という意見は聞かれなくて、「もういい加減にしてほしい」という回答ばかりです。一方、国の側も国庫補助金が5兆円近くも減りましたので、いわば商売上がったりではないかと思われれます。

いずれにしても1990年代後半から地方分権一括法ができた2000年のころに比べると、どうも最近は地方分権に対する熱意が冷めてしまっているようにみえます。

## 地方分権の意義

では、国も地方もあまり乗り気ではないのに、なぜ地方分権の推進が求められるのでしょうか。

今回の「三位一体の改革」では、地方財政から7兆円近くが減りました。これについて国民は不満をいっているかという、現在のところ人々の関心は、年金改革や後期高齢者医療問題のことに

---

\* 「三位一体の改革」とは、第1期地方分権改革（1993～2000年度）を推進するため、国庫支出金の見直し・縮減、地方交付税の改革、地方への税源移譲を一体的に進めようとした改革。

向けられています。どちらも将来的に税金の投入を拡大するけれども、当面はなんとかプラスマイナスゼロになるような制度設計を図ろうとしています。にもかかわらず、いろいろな非難にさらされています。

ところが地方分権はというと、地方の財源が約7兆円も減って、地方の側のみならず国の側も不満をいっていますが、行政サービス水準そのものは低下していません。

結局、地方分権を推進し、これに平行して財政改革を進めなくてはならないのですが、国も地方も不満を持っている、結果として合理的であるのなら進めざるをえません。いま問われているのは、そういう判断ができるかどうかということだと思えます。

### 地方分権改革推進委員会勧告

1990年代前半から地方分権一括法が施行された2000年までが第1期分権改革です。その後、「三位一体の改革」をはさんで、地方分権改革推進法が成立した2006年度以降が第2期分権改革といわれます。

現在はいわば二頭立て馬車で走っている状況といえます。一方は地方制度調査会、もう一方は地方分権改革推進委員会です。

第29次地方制度調査会（設置2007年7月）では、市町村合併問題を含む基礎

自治体のあり方、監査機能や議会のあり方について審議しています。地方分権改革推進委員会（設置2007年4月）では、国と地方の役割分担や地方に対する国の関与の問題について議論しています。2008年12月、地方分権改革推進委員会から第2次勧告が発表されました\*。

この勧告の柱は2つあります。1つは、1万件を超える義務づけ・枠づけの条項について逐一検討し、廃止や緩和などの見直しを勧告していることです。もう1つは、国の出先機関の改革です。

現在、国家公務員は約33万人、そのうち約21万人が地方の出先機関で勤務しています。今回の勧告では、このうち約9万6,000人が見直しの対象にされました。そのうち約3万1,000人は「地方振興局」と「地方工務局」に統合されず。法務局、総合通信局、地方厚生局などの約3万人は存続します。残り約3万4,000人は地方に移管され、さらにその3分の1は将来的にスリム化されることとされています。

今回の見直しの重点は、地方整備局と地方農政局でした。森林管理局を地方が引き取るかどうかを検討されていまし

---

\* 地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問機関であり、地方制度に関する需要次項について調査審議する。地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進法（2006年）に基づいて設置。地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、具体的指針を内閣総理大臣に勧告するとともに、推進に関する重要事項について内閣総理大臣に意見を述べるができる。

たが、結局、国の機関として存続することになりました。

## 地方の行革

1980年代には、それぞれの地域において主体的な地域づくりに取り組むことが期待されていました。地方分権によって、それぞれの地域に「削減する自由」が与えられるはずでした。

ところがその後、「削減する自由」どころか、実際には無理やり削減させられている状況です。地方の行革がいやおうなしに迫られています。

このようななか、これまでは地方自治体が公共サービスを直営事業として供給してきました。特に義務教育、警察、消防といった分野がそうです。ところが、一部の公共サービスについては民間と協働する、あるいはアウトソーシングすることが拡大しています。

これに伴い当然、職員と給与の見直しもおこなわれています。定員削減が進められ、任期付き任用職員や再任用職員も増えています。職員数や給与が削減されると、小規模な市町村では地域経済への影響も予想されます。

## 市町村合併の背景

市町村合併は、このような背景のもとで進められ、現在は一段落しようとして

いる段階です\*。現行の市町村合併法は2009年度に期限切れとなりますが、これまでの市町村合併をどう評価するか、さらなる市町村合併についてどう考えるか、といったことがこれから本格的に議論される予定です。

たとえば30年前と比較すると、通勤・通学圏はそれほど変化していないのに対し、商圈や医療圏はかなり変化しています。そういう広域的な行政需要が増大する一方で、少子・高齢化が進展しています。そのため、従来の公共事業に代わって社会保障給付が地域経済を支える時代になっています。

### 市町村合併の背景

1. 地方分権の推進
2. 少子・高齢化の進展
3. 広域的な行政需要の増大
4. 行政改革の推進

こういった変化は、ある程度予想されていました。だから市町村合併への関心も高まったといえます。しかし実は、ここまで市町村合併が進むとは思っていませんでした。それが予想以上に進展したのは、行政改革への要請が強まったからだと考えられます。雇用情勢や経済状況は厳しいにもかかわらず、公務員は優

\* 合併旧法（1995～2004年度）に次いで、現在は合併新法（2005～2009年度）が制定されている。

遇されているのではないかという世間の目もあったのだらうと思います。

全国の市町村数は1999年3月31日時点では3,232でした。これが2010年2月1日時点では1,773になる見込みです。なかでも人口1万人未満の町村は1,500あまりあったのが、3分の1以下の500を切る見込みです。

中国地方では広島県をはじめ島根県で市町村数の減少がいちじるしく、今回の市町村合併を象徴する姿が現れていると思います。

### 市町村合併の促進要因

とはいえ市町村合併は、あくまで市町村による自主合併です。「合併しない自由」もありますので、全国的にみると、比較的合併が進んだところとそうでないところに分かれています。

富裕地域では合併が進展せず、非富裕地域で合併が進展したのであれば、市町村合併の選択にあたって財政要因が決め手になったかどうかを推察することができます。ところが、財政力が低い道県でも合併が進んだところとそうでないところがみられます。

今回の市町村合併でどのような要因が働いたかについて、もっと調べていく必要があります。ただ、全国の合併件数は1999～2002年度に1桁であったのが、03年度に30件（関係市町村数110）、04年度に215件（同826）、05年度に

325件（同1,025）に急増し、その翌年度は12件（同29）に激減しています。

このことから、いろいろな特典が提示されていた旧市町村合併特例法が切れる直前に駆け込み合併があったと考えられます。

それでは今後、さらなる合併が進むかという点、これまでのような自主合併は期待されません。ヨーロッパには強制的に合併をさせている事例がみられますが、日本の場合、現在残っている市町村は、そのまま残りつづける公算が強いように思えます。

合併をしないことが今後のまちづくりにどう影響するか、合併をしないのであれば、どのようなまちづくりをしていけばよいのかといったことについて、考えていかななくてはなりません。あるいは強制的に合併を進めるべきかを判断しなければならぬ局面に差しかかっているといえます。

### 過去の大合併との比較

過去の市町村合併をみても、市町村数が最も減少したのは「明治の大合併」のときです。明治維新とともに日本の近代化が始まり、市町村制度が確立された時代です。明治21年（1888年）から22年（1889年）にかけて市町村数は7万1,000あまりから1万5,859に減少しました。

その次は、日本の独立が認められたけ

## 市町村合併効果の検証

れども厳しい財政状況が強いられた「昭和の大合併」のときです。1950年代半ば、つまり昭和29年から31年にかけて市町村数は9,868から4,668にほぼ半減しました。

わが国では、このように明治維新や敗戦という大きな変化をきっかけに市町村合併が進んだといえます。一方、今回の「平成の大合併」については、過去2回に比較して減少率は低いとはいえ、平時のわりには合併が進んだといえます。このことをどう考えるかは、今後の合併について何らかの示唆を与えるように思われます。

アメリカでは合併がほとんどありません。なぜかという、相対的に富裕な地域とそうでない地域があります。富裕地域にしてみれば、非富裕地域と合併したくないからだと考えられます。

これに対し日本の場合は、富裕地域にもメリットがあるよう、合併に際して地方交付税や合併特例債<sup>※</sup>などの特例措置を講じました。それでも地方交付税の不交付団体、つまり富裕地域は、合併にそれほど乗り気とはいえませんでした。

<sup>※</sup> 合併特例債とは、市町村建設計画に基づいて実施する事業や基金積立のための経費について、10か年に限り、その財源として発行できる地方債のこと。事業費のおおむね95%が起債の対象とされ、その元利償還金の70%が普通地方交付税によって措置される。合併旧法（1995～2004年度）で適用された制度。

市町村合併以前に首長や議員をしていた方々にお伺いすると、「合併してよかった」という話はあまり聞きません。むしろ「合併して周辺地域がさびれた」「合併しないほうがよかった」という話をよく聞きます。

市町村合併によるデメリットは、「役場が遠くなって不便」「住民の声が届きにくい」「中心部だけよくなって、周辺部はさびれた」「地域の歴史、文化、伝統が廃れる」といった意見に集約できると思います。

こういった問題に対して、いろいろな取り組みがなされています。しかし、これといった顕著な効果はみられません。総務省などが「今回の合併はこういう効果があった」と主張しても、合併した市町村から反対の意見が出されています。合併せずに単独を選択した市町村も政府の見解に反論しています。

市町村合併の効果に関する検証が難しい理由として、特に2つあげられます。

1つは、合併効果が現れるのに時間がかかることです。たとえば1963年に誕生した北九州市は、土地利用や都市施設の整備がいちおうの水準に達し、相互にまとまりのある形になるのに30年くらいかかりました。ハードの問題だけでなく、人材養成の問題もそうです。優秀な人材を採用して育成しようとすると、やはり10年から20年くらい経たないと結



果が分かりません。

短期的には財政が改善されたかどうかで判断しようと思いますが、市町村合併の効果というものは、短期の視点ではとらえることはできません。では、評価ができるまで待てるかということ、そういうわけにもいきません。動きながら考えることが要請されています。

### 人口減少と高齢化の影響

もう1つは、合併効果があるかどうかとは関係なく、合併したかどうかとは関係なく、多くの地域で人口減少と高齢化が進行していることです。

地域所得だけみれば、実は社会保障給付が増えたおかげで、条件不利地域でも額面上は均衡しているといえます。大都市に住んでいても農山漁村に住んでいても、社会保障給付はもらえるからです。

しかし1960年代、70年代にはたしかに所得は低かったかもしれませんが、周辺部にも農業の担い手がいました。しかし、現在はその担い手がいません。周辺部はおろか、まちの商店街・中心部からも人影が少なくなっています。

短期的には、市町村合併をした地域の特に周辺部において影響が考えられます。もとの市町村役場の職員が減りますし、役場に出入りしていた事業者も減るからです。しかし、これは中長期的にもそうなのかということは、まだ即断できません。

こういうもどかしさの背景に、やはり人口減少と高齢化の問題があります。これは、今回の合併の検証に際しても、今後の合併を考えるときにも、大きなポイントになると思います。

### 住民サービスへの影響

一方、市町村合併によるメリットとして、「住民の利便性の向上」「広域的なまちづくりの推進」「公共サービスの多様化・高度化」「行財政の効率化」などがあげられます。

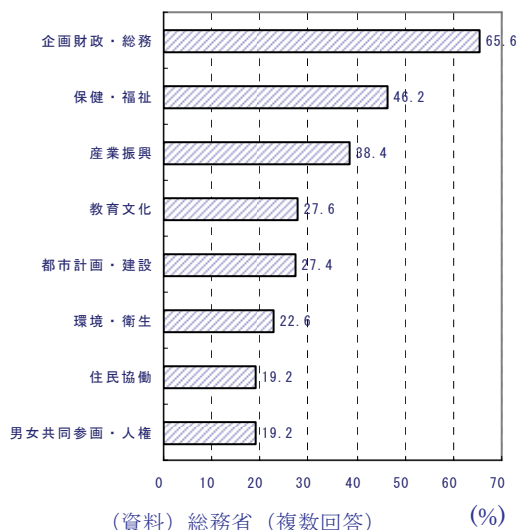
ところが小規模町村では、たとえ100万円、200万円の予算を確保しようとしても容易ではありません。外部委託の一部を止める、臨時雇いを採用しないといった方法で、爪に火をともしような思いでやっと500万円か600万円を確保したとします。ところが、防災システムを導入する、後期高齢者医療システムに対応しなくてはならない、ITシステムを導入するといった経費で、何百万円単位あるいは数千万円単位ですぐに出ていってしまいます。

だから「公共サービスの多様化・高度化」というメリットはあっても、他方では、それにどう対応するかという課題もあるのです。

合併した市町村を対象とした調査によると、充実した組織・部門として、企画財政・総務分野に次いで保健・福祉分野という回答が多くみられます。これは

これでよいのですが、実行していこうとすると、いろいろな課題に直面するのだらうと思われます。

#### 市町村合併で充実した組織・部門



住民負担の問題も難しい問題です。市町村合併前には、「公共サービス水準は高いほうにあわせて、負担は低いほうにあわせる」ということで協議を進めてきたと思います。ところが合併後の財政状況が厳しいために、手数料は平均的な水準とし、公共サービス水準は必ずしも高くないというケースが多いようです。

たとえば島根県が2007年12月に実施した調査によると、児童福祉については「サービス水準が向上した」という回答が15市町村のうち13市町村にのぼっています。それが出生率の上昇に結びつくかどうかは、これからの課題なのですが、子育て支援センターや児童放課後

クラブなどは充実したということです。

このように少子化対策や保健・福祉関係については、一部にランドセルの無料配布ができなくなったといった事例もみられるものの、全般に拡充しているようです。

#### 都道府県から市町村への移譲

広島県は、合併による市町村の減少率が最も大きいだけでなく、これにあわせて県から市町村への権限移譲が進められていることで知られています。これは、地方分権改革推進委員会でも取り上げられました。

ほかの都道府県でも市町村への権限移譲を拡大しようとしています。ところが、市町村のなかには、「もっとたくさんの事務をするから、さらに移譲してほしい」という市町村もあれば、一方では「もういい加減にしてほしい」という市町村もあると思います。これは、国と地方の関係にも似ています。

なかでも今後、福祉への需要が増大すると見込まれるなかで、福祉事務所の事務を県がするか町村がするかというのは、重要なポイントになると思います\*。

\* 社会福祉法により、都道府県と市区は福祉事務所を設置することとされ、町村は条例で設置することができることとされている。県から市町村への権限移譲が進められている広島県の場合、9町のうち5町において福祉事務所が設置されており、2009年度にはさらに3町が追加される。

福祉事務所の事務をすることは、町村にとってはたしかに負担になります。しかし、事務経費は入ってきます。先細りの公共事業にしがみつくとよりは、福祉事務所の事務をすることで地域の有効需要拡大につながるかもしれません。

とはいうものの、それでほんとうにやっていたらいいのか——現段階からそういう問題を考えておく必要があると思われます。

### 地域コミュニティの活性化

市町村合併をきっかけに、さまざまな地域活性化策が試みられました。ただし、地域全体が活性化するわけではありませんので、市町村合併の効果をどう評価するかは、まだいちがいにはいえない難しさがあります。

そのなかで、市町村合併をしても地域の旧称をそのまま残せるようにしたことは評価できます。役場はなくなっても地名は残っています。これは工夫しだいでなんとかなります。むしろ地域の伝統、文化、歴史をどう保存し、継承していくかが深刻な課題になっています。もちろんこれは、合併をしているかどうかとは関係なく、これからの重要な課題の1つといえます。

何がいたいかというと、コミュニティ対策のことです。地域での協働、公私の連携・協働が重要といわれる一方で、少子・高齢化とも相まって「地域の体力」

が弱まってきています。農村地域ですらサラリーマン世帯が増加し、コミュニティ活動ができなくなっています。地域で何か目標を決めて取り組むことが難しくなっているのです。

今回の合併では「地域審議会」「地域自治区」「合併特例区」の制度\*が導入されました。比較的うまくいっている例もあるのですが、全体としてあまり利用されているとはいえません。なぜ利用されていないかということ、やはり無報酬だからだと思われます。旧町村の議会関係者のなかには、無報酬と聞いたとたんに意欲を失う人もいたと聞きます。

いまは過渡期といえるかもしれませんが、地域コミュニティの問題をどのように考えていくかがこれから非常に重要と思います。

### 市町村合併による歳出削減効果

私自身は、市町村合併による歳出削減効果について過度に重視する必要はないと思っています。しかし、少しはふれないわけにはいきません。

当初の試算によると、市町村の3役と議会議員が21,000人減少し、年間1,200

---

\* 合併旧法・合併新法の特例として、地方自治法に基づく「地域自治区」とは別に、「地域自治区」（法人格なし）または「合併特例区」（法人格あり）を旧市町村単位で設置し、区長を置くことができるとされている。「地域審議会」は、旧市町村単位で設置される市町村の附属機関。

億円の経費が節減されることになっていました。合併後 10 年間は経過措置がありますが、それを過ぎると人件費を中心に年間 1.8 兆円くらいの削減効果が現れる見込みです。

いわゆる段階補正が効いてきて、市町村の規模が大きくなれば地方交付税が減りますので、年間 1.8 兆円というのは、これらを見越した推計です。

ところが合併した市町村は、しなかった市町村に比較して地方交付税で優遇されていたのですが、「三位一体の改革」を契機に、地方交付税は全般に削減されています。合併した市町村にしてみれば、地方交付税の優遇措置があるはずだったのに、「なぜ減るのか」という不満があると思います。

だから市町村合併の効果といっても、地方交付税の前倒しが含まれているうえ、その地方交付税も減額されているなかでは、単純には判断できないように思われます。

### 定住自立圏構想

市町村合併は、いい意味でも悪い意味でも一段落つきつつあるようです。「これ以上の市町村合併はもうないのではないか」とみられているのではないでしょう。

そういったなか、最近になって「定住自立圏構想」が浮上しています。今後、市町村合併をさらに促進するのか、市町

村合併をせずに「定住自立圏」で対応するのかということが問題になりますが、まだ方向はみえていません\*。

なぜ「定住自立圏構想」が出てきたかという、人口の変化があげられます。3 大都市圏対地方圏の人口は、1970 年代半ばには 5,323 万人対 5,871 万人であり、ほぼ拮抗というかむしろ地方圏がまさっていました。しかし 2005 年までの 30 年間に地方圏では 487 万人の増加にとどまったのに対し、3 大都市圏ではその倍以上の 1,095 万人の大幅増加がみられました。それでも総人口は 6,418 万人対 6,358 万人であり、それほど大きな差とはいえません。

ところが 2035 年に向けて、3 大都市圏では 530 万人の減少にとどまりますが、地方圏では 1,178 万人減少し、総人口は 5,888 万人対 5,180 万人になることが見込まれています。この間、高齢者人口比率は確実に 30% を超えます。

人口が減少すると、都市の基本構造にかかわってきます。たとえば、大都市圏でも大阪ではこの 20 年くらい人口が減少しています。増加しているのは東京だけです。その結果、東京ではビルの新築工事が続くのに、大阪では新しいビルが

---

\* 定住自立圏構想とは、人口減少などの環境変化に対応して、中心市と周辺市町村が連携・役割分担しながら、生活に必要な都市機能（民間機能・行政機能）の確保を図ろうとする構想。総務省によって、中心市 24 市、周辺市町村 3 市 3 町（22 圏域）が決定されており、遅くとも 2009 年度内に協定などを締結することとされている。

建設されないし、古い電車が更新されません。

もちろん東京でも人口はやがて減少に転じることが予測されています。今後30年間に東京圏では500万人以上の人口が減少する見込みですので、影響は地方圏より大きいかもしれません。その地方圏では1,000万人以上も減少します。このようななかで社会をどう再構築していくかが重要な課題になってきます。

私の実家は函館にあります。函館の人口は30万人くらいですが、平日の昼間に商店街やスーパーマーケットに行くと、ほとんどお年寄りばかりです。小さい子どもはみかけません。これは、地域の購買力にもかなり影響していると思います。私が子どものころと大きく様変わりしています。地方圏は、すでにそういう状況になっているということです。

地方圏でも中心市の人口は、これまでそこそこ増えるか、少なくとも横ばいで推移してきました。周辺の条件不利地域に対しては公共施設を整備したり、地方交付税算定における段階補正によって財政的に配慮したりすることで、圏域全体をなんとか支えてきたといえます。

ところが、中心市の人口も減ってくるようになると、中心市そのものの底上げについても考えていかななくてはなりません。

「定住自立圏」というのは、中心市と周辺市町村が協定を結んで、特例措置を利用しながら、中心市の機能を利用したり、

なんらかの事業を実施したりするものです。具体的には、広域圏での都市計画、ブロードバンド整備、医療・福祉システムの構築、食料の確保、人的交流などが想定されています。



(資料) 総務省

「定住自立圏」の中心市の要件は、人口5万人以上（少なくとも4万人超）であること、昼夜間人口比率が1を超えることとされています。当初は、中心市の人口は20～30万人くらいは必要ではないかという議論をしていたのですが、全国的にみると、そのような規模の都市は多くありません。人口要件は小さくせざるをえませんでした。

2008年12月、総務省が「定住自立圏形成に向けた手続き等について」を発表しました。これによると、中心市が役割を果たすことを宣言する「中心市宣言」を策定し、公表することとされています。これを中心市と周辺地域の両方の議会に諮って、協定に基づく事業を実施していくのですが、一定期間経過後に一方の

## 道州制問題

市町村が議会の議決を経て協定の廃止を通告すれば廃止できるとされています。これは従来の一部事務組合と異なります。

協定に基づく事業としては、医療、福祉、教育、地域公共交通、ICTインフラの整備などが想定されています。

今回の「手続き等について」のなかには、興味深い点が2つあります。

1つは、広域的な市町村合併をした合併市について、中心となる旧市で昼夜間人口比率が1を超えていれば、合併1市で「定住自立圏」を形成できるとされていることです。

もう1つは、隣接する複数の市で、それぞれ昼夜間人口比率要件と地域要件を満たすと同時に、人口が合計で4万人以上のものについては、関係市が共同で中心市となることができるとされていることです。

これらは、「ポスト市町村合併」のことを意図しているわけではありませんが、どこかで関係してくると思います。さらに、現行の広域市町村圏制度<sup>※</sup>をどうするかということも議論の射程に入ってきていることとなります。

---

<sup>※</sup> 広域市町村圏とは、日常生活圏の広域化に対応して、関係市町村が一体となって消防・救急、医療、介護保険などの事務をおこなう制度。大都市周辺広域行政圏とあわせて広域行政圏と総称される。その事務を執行する特別地方公共団体として一部事務組合・広域連合が設置される例も少なくなかった。

最後に、道州制のことに少し言及しておきたいと思います。

わが国の市町村数は、明治時代初期には9万くらいあったのが、現在は1,800弱に減少しています。ところが、途中で沖縄県の占領・復帰があったものの、都道府県数は47のまま基本的には変化していません。

この問題が象徴的にあらわれているのが神奈川県です。神奈川県の人口は897万人ですが、政令指定都市の横浜市の366万人と川崎市の140万人で全体の56%を占め、さらに相模原市も政令指定都市をめざしているといわれます。このほか中核市（横須賀市、相模原市）と特例市（平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市）があり、一般の市町村は一部にすぎません。市町村の財政力は全般に良好であり、地方交付税の不交付団体が少なくありません。

神奈川県の例をみていると、都道府県の役割とは何かをあらためて考えなくてはならない状況になってきているといえます。道州制に類した提案は、昭和初期から何度も提示され、出ては消え、出ては消えを繰り返してきました。それがいま本格的に問われているといつてよいと思います。

都道府県の主な仕事は、広域的な事務、市町村間の連絡調整、市町村では対応できない事務の補完の3つとされます。こ

のうち連絡調整や補完の仕事は減っており、広域的な事務が都道府県の仕事として残ってきている状況です。

これらのことから都道府県をどうするかということが問題となり、その一環として道州制の問題が議論されるようになっていきます。道州制の中身に関する議論はまだ確定していませんが、いずれにしても都道府県をどうするかという議論は避けられないと思います。

市町村合併が一段落するなか、中央省庁の再編と国の出先機関の見直しに対する機運が高まっています。都道府県改革もこのような流れのなかで考えなくてはなりません。市町村合併のように複数の都道府県を束ねるだけでよいのか、それともほかの形態にするのかといったことが議論されているところです。

道州制に関する現在の議論は、第 28 次地方制度調査会答申（2006 年 2 月）が基本になっています。すなわち、連邦制に移行するには憲法改正が必要だが、連邦制に近い道州制であれば現行憲法のもとで可能であること、道州に議会を設置すること、道州の代表を選挙で選出すること——といった内容です。

国・道州・基礎自治体が担う事務、相互の役割分担についても、いろいろな議論がされています。その場合、気になることがあります。

道州制に移行しても、中央省庁と国の出先機関はなくなるわけではありません。一部は存続します。国の役割の一部

を道州が担うことになりますので、政令指定都市にとっては、現行の都道府県制度のときに比較して、道州の影響が大きくなる可能性があると考えられます。

現在おこなわれている国の出先機関の見直しについては、「屋上屋を架するだけで、行政部門全体の効率化につながらないのではないか」という指摘があります。道州制についても、これと同様に、従来の子の仕事が道州がおこない、都道府県の子仕事を市町村が担当するのであれば、全体としては変わらないかもしれません。

そうではなく、行政部門全体の効率化を図っていこうとすれば、法律をきちんとつめていかなくてはなりません。これがどの程度できるかどうかが一番重要なことだと思います。

そうしたなかで、道州制の区割りの議論が先に出てきました。これは世論喚起の意味合いもあると思います。たしかに区割りに関する議論は活発です。たとえば岡山市は 2009 年 4 月に政令指定都市に移行しますが、もし道州制の議論がなければ、そこまで急がなかったのではないかと聞いたことがあります。

## おわりに

道州制については、現在、道州制担当大臣の私的懇談会である道州制ビジョン懇談会、自由民主党の道州制推進本部などで議論され、提言などが出されています。

るところです。一方、政府の地方分権改革推進委員会は、内閣総理大臣への第2次勧告をこのほど提示しました※。

現在は、これらが今後のさらなる地方分権に向けた1つの方向となろうとしている段階にあるといえます。地方として慎重に考え、対応していかななくてはならないと思います。

---

※ 地方分権改革推進委員会第2次勧告（2008年12月）では、国の法令等による義務付け・枠付けの徹底した見直しとともに、国の出先機関改革が勧告された。