

2019年4月11日
No.2019-005

平成を振り返る：効果が見えない地方活性化策

— 人口流出、都市のスプロール、市町村合併 —

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

《要 点》

- ◆ 昭和40年代には「地方の時代」が謳われ、地方自ら“自治”を希求する動きも目立ったが、平成時代の地方は、低成長下の厳しい経済情勢や政府の方針転換などに翻弄され続けた。
- ◆ 大半の自治体は、すでに人口減少期に入り、今後増加に転じることは期待薄である。鳴り物入りの都市政策も、中心市街地の衰退と都市のスプロール（郊外化）を食い止めることができず、一部の政策変更は、都市のスプロールを助長すらした。市町村合併が半ば強制的に進められ、自治体の数は半減したが、その効果は明白ではなく、大規模な市と合併した中山間地域の町村には、「切り捨て」との不満が残る。

【東京への人口流出】

東京など大都市への流出が続く地方の人口対策として、移住促進など流入人口を増やす取り組みが目立つ。しかし、わが国全体で人口減少が進む現状では、流入人口の増加という果実を得られる自治体はそう多くはない。今後、ほとんどの自治体が直面する人口減少を踏まえれば、各地域・各企業が新しいテクノロジーを導入することなどによって、雇用と現在よりも多くの富を生み出す地域社会の構築を目指す必要がある。

【都市のスプロール】

都市計画による開発のコントロールやコンパクトシティ政策が取り組まれたが、効果はほとんど認められなかった。モータリゼーションが郊外居住のハードルを引き下げ、大型商業施設の郊外進出も進んだ。コンパクトシティを標榜しながら、市街化調整区域において開発を容認する特例措置が併存する自治体も多い。地域交通の担い手の確保すら困難なケースが増えるなか、交通政策と都市政策を一体のものとして、効率的な都市の形成を目指す必要がある。

【平成の大合併】

3,000以上あった市町村数は、1,700程度にまで減少した。しかし、財政面からみると、政府が目指した「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」が実現したとは言い難い状況である。自治体によっては、今後再び市町村合併を選択せざるを得なくなる事態も想定される。市町村は単なる器であると割り切り、中身である住民サービスの水準を維持していくために、各地域で“住民自治”の確立が不可欠と言えよう。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・藤波匠宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2460

Mail: fujinami.takumi@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

I. はじめに

平成時代の地方自治体は、低成長下の厳しい経済情勢や政府の方針転換などに、翻弄され続けた30年間だった。過半の自治体は、すでに人口減少期に入り、今後増加に転じることはほとんど期待できない。国や地方自治体主導の鳴り物入りの都市政策も、中心市街地の衰退や都市のスプロール（郊外化）を食い止めることができず、一部の政策変更は、都市のスプロールを助長すらした。市町村合併が求められ、自治体の数は半減したが、その効果は明白ではなく、大規模な市と合併した中山間地域の町村には、「切り捨て」との批判もある。

本稿では、平成時代の地方の状況や政策を定量的に評価することを通じ、令和時代のあるべき地方政策について検討する。次章において高度成長期以降の地方の社会変化を簡単にまとめた上で、Ⅲ章で東京への人口流出、Ⅳ章で都市のスプロール、Ⅴ章で平成の大合併を取り上げ、平成の30年間を地方の視点で振り返り、終章では令和時代の地方政策について言及した。

Ⅱ. 「地方の時代」とバブル崩壊

振り返れば、高度成長も終盤に差し掛かった昭和45年（1970年）頃、地方自治体の著名な首長などにより、「地方の時代」が提起された。地方分権に向けた中央集権からの脱却がうたわれ、中央とのパイプよりも“自治”を求める動きが出てきた。

このころは、東京や太平洋ベルト地帯主導の高度成長は終焉を迎えたものの、積み上げられた富が地方の隅々にまで浸透していった時代でもあった。家電製品やマイカーなどの地方への普及も、このころである。この時代、一億総中流という言葉が生まれ、冷蔵庫や洗濯機の普及率が90%を超えた。

昭和60年になり、わが国経済がバブルへと向かっていくなかで、多くの国民が豊かさを実感し、さらに国際社会の中で自信をつけつつ、時代は平成を迎えることとなる。平成元年末には、日経平均株価が史上最高値をつけ、豊かさや将来の発展を疑う人は少なかったが、既に自治体レベルでは人口減少が始まっており、バブルに隠された様々なひずみや矛盾が地方に蓄積しつつあった。豊かさがモータリゼーションを促し、マイカーの保有率が8割を超え、都市形成のあり方が根底から変わり始めたのもこのころである。地方都市において、人々の居住地域や新たな開発行為は、マイカー前提の暮らしにとって不便な中心市街地から、便利な郊外へと移っていった。

バブル崩壊以降、景気テコ入れのための公共事業や地方活性化策が打ち出されたが、国全体が低成長におちいるなか、しわ寄せは人口流出という形で、地方に押し付けられた。一方、地方もあえて変化を望むことはせず、地域産業の着実な発展よりも、近隣の都市や県から若い世代を取り込むことに専ら注力し、人口が減少しているにもかかわらず、郊外開発や農地転用による都市の拡大をやめることはなかった。経済の発展が著しかった時代には覆い隠せていた、都市のスプロールという政策の失敗は、低成長時代には地方の発展を阻む大きな傷となった。

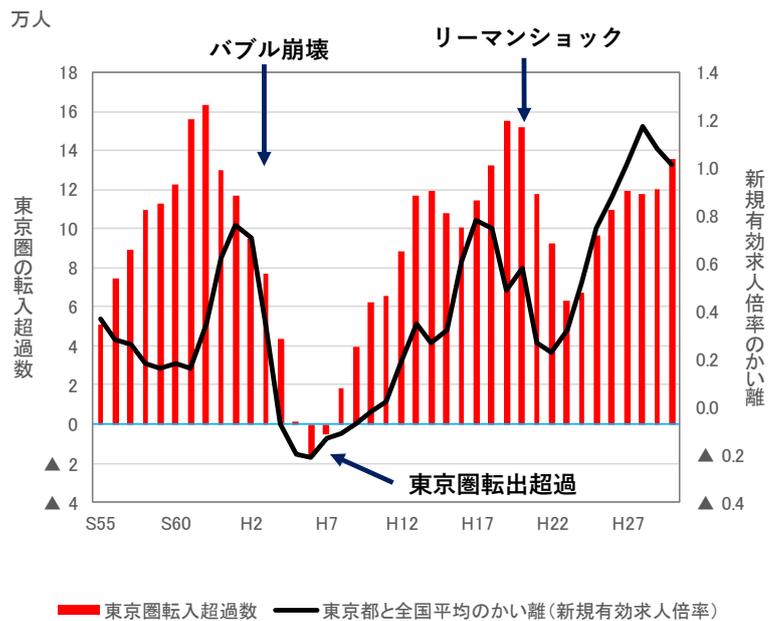
Ⅲ. 東京への人口流出

1. 東京への人口集中が止まらない

足許、東京圏（1都3県）の転入超過人数は、平成期の中でも、比較的高い水準にある。平成30

年は、平成 19 年（2007 年）、20 年（2008 年）に次いで高い 13.6 万人となり、前年対比では 1.6 万人の増加となった（図表 1）。その背景には、東京と地方における人手不足の深刻度の差異にある。このところの景気の堅調さと生産年齢人口の減少が相まって、人手不足は全国的な課題とされ、有効求人倍率は各地で高い水準で推移している。なかでも東京の人手不足は深刻で、東京圏の雇用の中心である東京都の有効求人倍率は、他地域に比べて極めて高い状態が続いている。そのため、東京都の有効求人倍率は、全国平均からのかい離度が高まり、ここ数年は、過去 30 年間になかったほどかい離した状態となっている。

図表 1 東京圏の転入超過数と有効求人倍率の関係



（資料）総務省「住民基本台帳人口移動調査」、厚生労働省「一般職業紹介状況」
 （注）新規有効求人倍率のかい離は、東京都の平均値からのかい離により算出しており、算出式は次の通り。「東京都と全国平均のかい離」＝「東京都の新規有効求人倍率」－「新規有効求人倍率の全国平均値」。

2. 好況期には東京へ

そもそも、東京圏の転入超過数は、バブル崩壊以降、東京都と全国の求人倍率の格差と密接な関係にある。とりわけ近年は、人手不足に悩む東京の企業が好条件で若い世代を積極的に採用するため、東京圏への流入が高い水準となっているのである。東京圏の転入超過数の推移を見ることにより、平成の人口移動を振り返ってみたい。

バブル崩壊とともに、東京圏の転入超過数は急激に減少し、平成 6 年、7 年は転出超過となった。東京圏が転出超過となったのは、高度成長期以降、この 2 年間のみである。この時、東京都の有効求人倍率は全国平均よりも低く推移した（かい離度がマイナス）。

この背景には、バブル崩壊後の景気対策として、公共事業費が大幅に増額されたことがある。バブル絶頂期の平成元年に 32 兆円程度であった公共事業費は、5 年後の平成 6 年には 46 兆円へと拡大された。その多くが地方のインフラ投資に費やされ、新たな仕事は主に地方に生み出された。相対的に東京よりも地方の景気が良く、この時期、社会人となった世代（主に団塊ジュニア世代）は、東京での就職が困難を極め、このあとに続く就職氷河期世代の走りとなった。

公共事業費の増額などによって生じた若い世代の地方への流れも、その後の景気回復と公共事業費の削減により、再び東京に回帰したと考えられる。すでに、地方では昭和 62 年（1987 年）に制定されたリゾート法（総合保養地域整備法）に基づき開発が進められていた多くの大型リゾート施設が、バブル崩壊の影響でとん挫しており、公共事業費の増額は単なる一時的な景気刺激のみに潰えた。

3. 移住促進は限られたパイの奪い合いの側面も

市町村ごとの人口増減をみると、昭和時代には増加自治体と減少自治体が拮抗した状態にあったが、平成に入ると減少自治体のシェアが高まり、最新の平成 27 年の国勢調査では、増加自治体は全

国でわずか 300、全体の 17.5%となった（図表 2）。自治体の人口減少は、地方から東京への流出の影響もあるが、近年はそれ以上に死亡が出生を上回る自然減の影響が勝るケースが多い。

ただし、多くの自治体で、自然減よりも社会減（人口流出）が先んじたこともあり、人口維持・増加政策として、移住促進など流入人口を増やす取り組みが目立つ。直近 5 年間で、人口増加数が居住人口の 10%を超えた激増自治体は 11 あり、そのほとんどが、地方のベッドタウンである。こうした自治体では、ベッドタウンとして若い

世代を受け入れ、子供の数も増えるという好循環が生じており、こうした成功例の存在も、自治体が移住促進に力を入れる要因の一つとなっている。

さらに、平成 26 年に国主導で「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以後、総合戦略）」が策定され、地方自治体も各々計画を策定して地方創生を目指すことになったが、その中で、東京からの移住者の獲得が、政策の柱に据えられた。総合戦略の柱として、令和 2 年（2020 年）に、東京圏の転入超過をゼロにする目標が設定されたことが大きい。

しかしながら図表 1 から明らかな通り、東京に向けた人の流れは、経済の情勢に大きく影響を受ける。その流れを反転させるには、バブル崩壊後に見られたような、公共事業費を大きく増額する需要創出政策に即効性が期待されるものの、昨今は財政状況の悪化が著しいなか、公共事業費を増やすことは容易ではない。三本の矢の一つとして「機動的な財政政策」を謳ったアベノミクスによっても、実際にはほとんど公共事業費は増えていない。

今後は、公共事業とは異なる手法によって、需要を創出することが必要であり、地域が自ら内発的な産業育成によって、雇用を創出して行かざるを得ない。総合戦略では、そうした取り組みの必要性も明記されているが、地方自治体の多くは、成果が出やすいと見られた移住促進政策に傾注した結果、東京がより多くの若い世代を取り込むなか、移住者の獲得に成功した少数の自治体と、流出が拡大した大半の自治体に、二分された形となったのである。

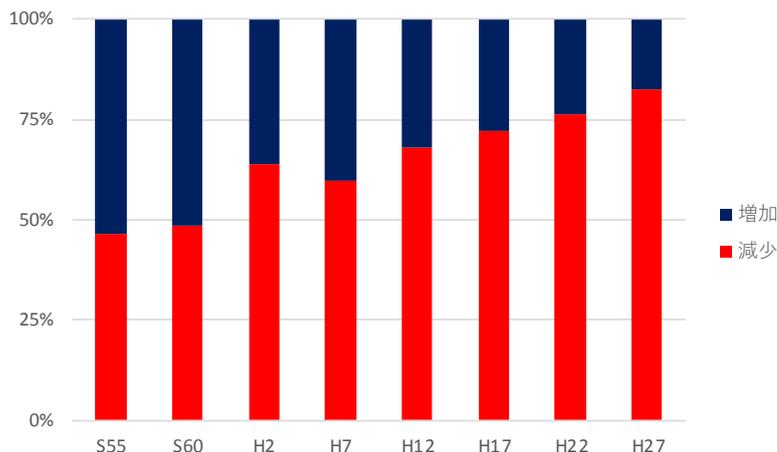
IV. スプロールを止められない都市

1. 都市の形を左右するバイパス

大半の地方自治体で、都市のスプロール（郊外化）が止まらない。一部の都市では、コンパクトシティを目指した 20 年近い取り組みによっても、中心市街地の衰退は止まらず、郊外に人口増加地域が目立つ。

参考までに、国勢調査のメッシュデータ（1km メッシュ）を用い、平成 7 年から平成 27 年までの山梨県の居住エリアの変遷をみる。山梨県の居住エリアの変化は、各地の地方都市で見られるス

図表 2 人口増減自治体の割合の変遷



（資料）総務省「国勢調査」

（注）東京 23 区は 1 市としてカウント。増減数ゼロの場合は増加に参入。

プールの典型例である。

山梨県の県庁所在地であり、県内唯一の20万人都市である甲府市の中心市街地は、県土の中央に位置し、北側を除き平野に囲まれており、都市のスプロールの状況を把握しやすい。中央本線甲府駅を中心とする南北に8km、東西に6kmの楕円形の内側は、甲府の古くからの中心市街地であるが、近年人口減少が顕著である(図表3)。その人口減少地域の東側、南側、西側を、およそ5kmの幅で人口増加地域が広がっている。北側は山岳地域となっており、人口が増加する余地はない。甲府市街地の東側から入ってきた国道20号線のバイパスが、南に回り込んだ後、西側を通過して北西に抜けている。そのバイパス沿線と外側に人口増加地域が展開していることになる。

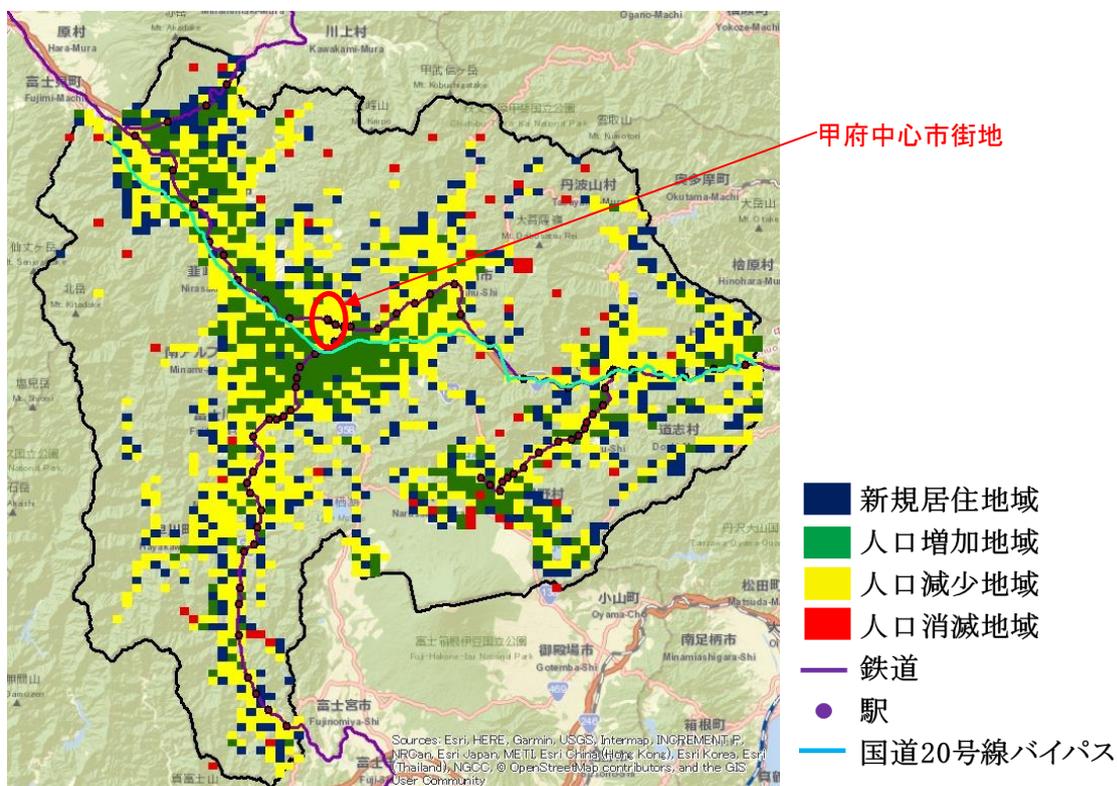
更にこの山梨県の地図から得られる知見は、20年間に居住者がいなくなってしまう消滅地域と新たに人が住み始めた新規居住地域が、郊外の中山間地域を中心に広く展開していることである。新規居住地域となったのは388メッシュ、消滅地域となったのは58メッシュある。すなわち、中山間地域で、過去20年間に居住者がいなくなったエリアもあるが、同期間、郊外や中山間地域で消滅地域の6倍に及ぶ新規居住地域が誕生したということである。極端な場合、消滅地域のすぐ隣のメッシュが新規居住地域となっていることもある。

2. モータリゼーションと大型商業施設の郊外進出

過去20年間、都市ではスプロールが進展する一方、中山間地域では伝統的な農山村集落が消滅しつつ、その周辺に新たな住宅地が誕生したということになる。こうした居住エリアの変遷の背景には、モータリゼーションと大型商業施設の郊外進出がある。

モータリゼーションによるマイカーの普及は、住民の暮らしの場を、道路が狭く、駐車場の確保

図表3 山梨県の人口変化(平成7年から平成27年)



(資料) 総務省「国勢調査」、国土交通省「国土数値情報」

(注) ESRIのArcGISにより作成。人口が変わっていない場合は増加に参入。

も容易ではない中心市街地から郊外へと転換させた。モータリゼーションが本格化した昭和45年以降、路線バスの利用者は減少の一途となった（図表4）。マイカーを主な移動手段とし、郊外で生活が完結する人も増えたと考えられる。

なお、路線バスの利用者数（輸送人員）は近年下げ止まっているが、路線バスの輸送人キロ（輸送人員に一回当たりの乗車距離を乗じたもの）は、平成12年以降増加に転じている。これは、一回当たりの乗車距離が伸びていることを意味しており、郊外に薄く広がった都市構造が、こうした移動距離の長距離化をもたらしていると推測される。

モータリゼーションは、郊外のみならず、これまで人が暮らしていなかったような中山間地域にまで、新たな居住地を広げている。平成時代は、高度成長期以降見られた、人が中山間地域から市街地に移り住むこと（都市化）による消滅地域の誕生と、マイカーの普及によって移動に制約がなくなったことにより、新たな居住エリアが生じるという相矛盾する動きが同時に起っていたのである。

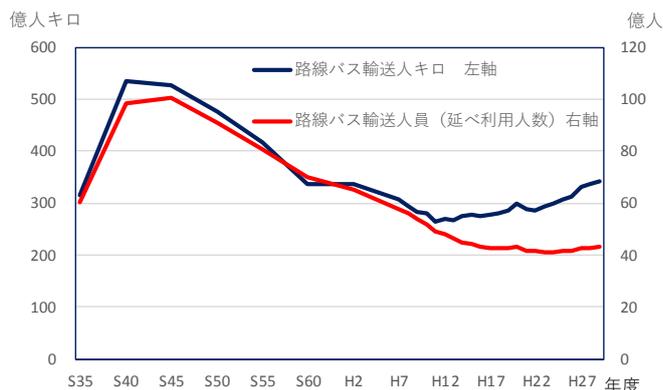
中心市街地の衰退と、郊外の発展を助ける形となったもう一つの要素が、平成10年の大店法¹から大店立地法²への切り替えである。大店法は、大規模商業施設の出店調整を行うことによって、小規模店舗の集合体である従来の商店街を保護する役割を果たしてきた。一方、大店立地法は、出店にあたって周辺の渋滞対策などの環境対応を主眼に置いた法律となったことにより、大規模商業施設の郊外への出店が加速した。

大店立地法制定と同時に、中心市街地の活性化を目指す、第1次中活法³も制定された。この法律は、郊外化の流れを止め、都市のコンパクト化を図りつつ、中心市街地の活性化を図るものである。実際この法律に則り、平成12年までに455都市で中心市街地活性化基本計画が策定され、それらに対しおよそ6.5兆円が投じられた。しかしながら、その後の総務省の行政評価では、「活性化が図られている例は少ない」と指摘され、また会計検査院の決算検査報告では、そもそも専任従事者を置いていない事例が6割以上であることが明らかとなるなど、ずさんな計画であることが分かった。しかも投じられた6.5兆円の9割は建設土木事業に費やされ、商業の活性化などソフト事業にはほとんど回されなかった。結果、地方都市の中心市街地では、土地区画整理事業で整備されたものの利用度が高まらない土地の一角に、採算性や集客力の低いハコモノが立つ風景が各地で見受けられるようになったのである。

3. なぜ都市計画が機能しなかったのか

無計画な郊外開発を抑制するため、都市計画によって、集積を高めるべき「市街化区域」と、開発を抑制する「市街化調整区域」が設定されている都市が多い。ところが近年の人口変動は、甲府都市圏でも見られるとおり、市街化区域で減少し、市街化調整区域で増える例が多い（図表5）。

図表4 わが国路線バスの輸送量の推移



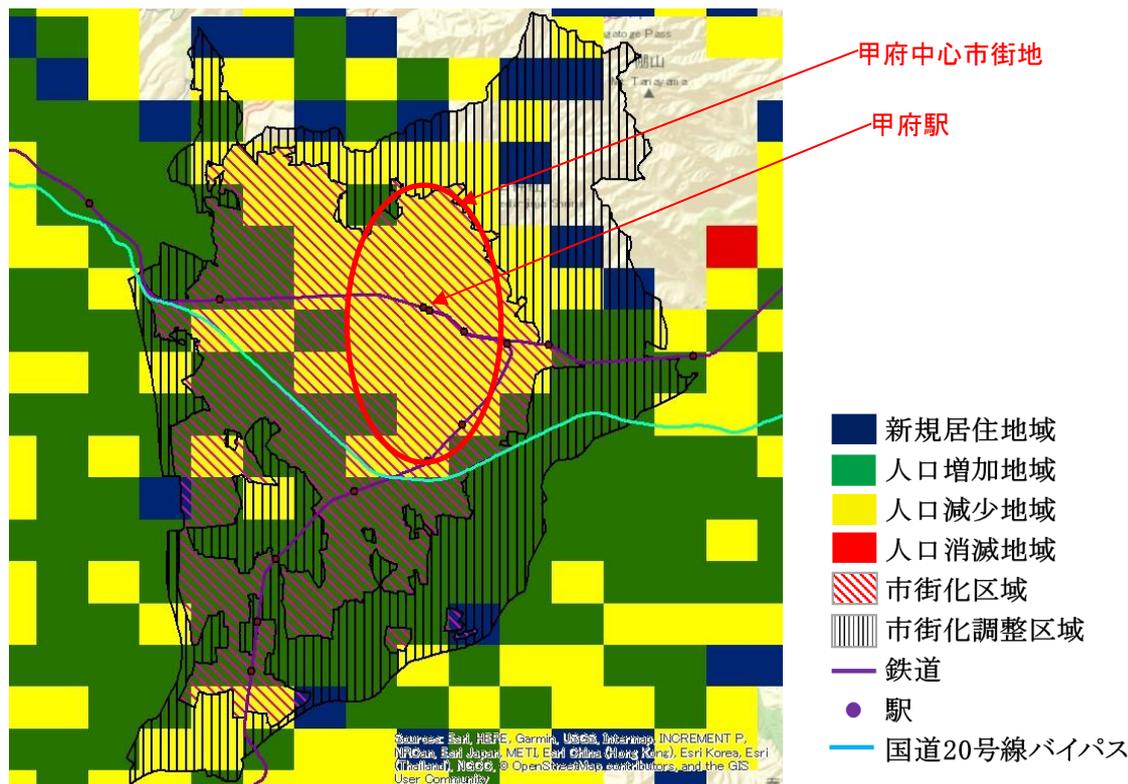
(資料) 国土交通省「自動車輸送統計月報」

1 「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」

2 「大規模小売店舗立地法」

3 「中心市街地における市街地の整備改善及び商業の活性化の一体的な推進にかかる法律」

図表5 甲府周辺の人口変化(平成7年から平成27年)



(資料) 総務省「国勢調査」、国土交通省「国土数値情報」

(注) ESRI の ArcGIS により作成。人口が変わっていない場合は増加に参入。

図表3の甲府市街地のみをクローズアップし、市街化区域と市街化調整区域を加筆したもの。

これは、市街化調整区域の開発を認める規制緩和が行われた影響が大きい。例えば、本来開発が制限される市街化調整区域においても、市街化区域に近く、かつすでに一定規模の住宅が立地しているエリアでは、その住宅立地に連たん（住宅が連続的に立地する状況）する形で新たに住宅を建設することが許される特例がある。これは、都市計画法第34条11号に規定される市街化調整区域の例外制度で、平成12年の都市計画法の改正により開発制限の規制が緩和され、その後全国でこの制度を利用した開発が見られるようになる。

しかしながら、この制度を導入して開発を認めていた埼玉県川越市は、平成23年に市街化調整区域の開発許可に関する条例を廃止し、コンパクトな街づくりを目指す方針に軸足を移した。この背景には、市街化調整区域の開発を認める条例によって、その後の開発が極端に市街化調整区域に偏ったことがある。

もともと典型的な郊外居住によるマイカーを前提とした市街地形成が進んでいた川越市では、平成18年に市街化調整区域の開発制度を導入した。この規制緩和の影響は大きく、安価な住宅地を供給する手法として、市街化調整区域での住宅開発が一層熱を帯びた。実質的に制度が稼働した6年間、市街化区域での開発を市街化調整区域の例外的な開発が大きく上回ることとなり、開発の許可件数で4.2倍、開発面積で2.4倍を記録した⁴。

川越市における市街化調整区域開発の規制緩和は、本来開発を抑制すべきエリアに指定されていた市街化調整区域に、住宅開発を極端に誘引する結果となった。この間、市街化区域においては人

⁴ 川越市の事例に関しては、野澤 [2012] による。

口減少が進展し、郊外の農業地域では、浄化不十分の生活排水による農業用水路等の汚濁の問題が深刻になるなど、課題が山積した。平成 23 年の市長交代を機に、市街化調整区域開発の規制緩和制度を廃止し、コンパクトシティの形成に向け方針転換を行った。

しかしながら多くの市町村では、現在も市街化調整区域の開発を容認する条例は存続しており、その制度を利用した住宅開発は続いている。中心市街地では、空き家や空き店舗が増えて衰退が顕著であるにもかかわらず、わが国の農地の転用面積は近年再び増加に転じているなど、都市は郊外に向け今も広がり続けている。

4. 立地適正化計画は、コンパクトシティに向けたラストチャンスか？

こうした動きに対し、国では平成 26 年に都市再生特別措置法を改正し、地方自治体に立地適正化計画の策定を促した。立地適正化計画は、市街地などの人口密度を維持し、効率性が高く、持続可能な都市の構築を目指して同計画を策定する自治体を、財政面やノウハウの面から国土交通省が支援するものである。

立地適正化計画のポイントは、大きくは次の 2 点である。第 1 に、病院や公共施設などの都市機能を、公共交通機関でアクセスしやすい中心市街地や郊外でも拠点となるようなエリアに設定する「都市機能誘導区域」に立地させることである。同区域に誘導すべき施設は、医療施設、高齢者介護施設、子育て支援施設、図書館などの文化施設や集会施設、スーパーや銀行などの商業施設、および行政施設である。

ポイントの第 2 は、おおむね 3 戸以上の規模の住宅開発を、都市計画上の市街化区域よりも絞り込んだ「居住誘導区域」に誘導することである。誘導とはいっても、強制することはできないため、インセンティブを設けるなど、効果は限定的になる可能性もある。また、立地適正化計画に取り組みながら、市街化調整区域の開発を容認している自治体も多い。自治体の本気度が問われる計画と言えよう。

なお、都市機能誘導区域や居住誘導区域は、中心市街地だけとは限らず、郊外の拠点を指定することも可能で、中心市街地と郊外の拠点を公共交通機関で結ぶネットワークの概念を取り込んだものとなっている。一極へのコンパクトを目指す取り組みではなく、複数の極を持つ多極分散型の都市構造を認め、拠点同士を利便性の高い公共交通で結ぶ発想である。公共交通機関の再編と併せ、今後の地方都市のあり方に一石を投じる政策である。

コンパクトシティ政策は息の長い取り組みであり、必ずしも 5 年、10 年で成果が出るものではない。場合によっては、実現までに 1 世代から 2 世代の期間を要する可能性もある。そうした現実を踏まえ、コンパクトシティと並行して、人口密度が極端に低下したエリアや限界集落において持続的な居住環境を維持するためのインフラ整備のあり方についても検討を要する。

V. 市町村合併によって効率化は図れたか？

1. 平成の大合併によって市町村が半減した

多くの市町村にとって、平成時代の最も大きなイベントは、平成の大合併である。平成 7 年の地方分権一括法の制定により、市町村合併のスタートが切られたが、実際に合併が本格化したのは、平成 15 年以降であった。合併特例債の期限とされた平成 17 年に向けて、駆け込みの合併が相次ぎ、結果として、平成 7 年に 3000 以上あった市町村数は、現在 1700 程度にまで減少している。もっと

も、当初政府が目標とした 1000 市町村まで減ることはなかった。

そもそも、合併を主導した総務省の資料によれば、市町村合併の主たる狙いは、「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」とある⁵。その主たる狙いから見れば、例えば人口が 1 万人未満の小規模町村の数は 3 分の 1 以下となり、一定の成果が見られたと言えよう。しかし、とりわけ財政状況が厳しい自治体（例えば北海道夕張市）や、人口減少の著しい自治体（例えば山梨県早川町）の中には、合併しなかった（できなかった）自治体もあり、十分な成果が上がったとは言い切れない。また、企業立地や原発立地などによって財政的に豊かな小規模自治体や、大都市のベッドタウンで人口流入が続いているような自治体も、財政基盤の弱い周辺自治体との合併を望まず、そのまま存続した例が多い。

2. ネガティブな平成の大合併の評価

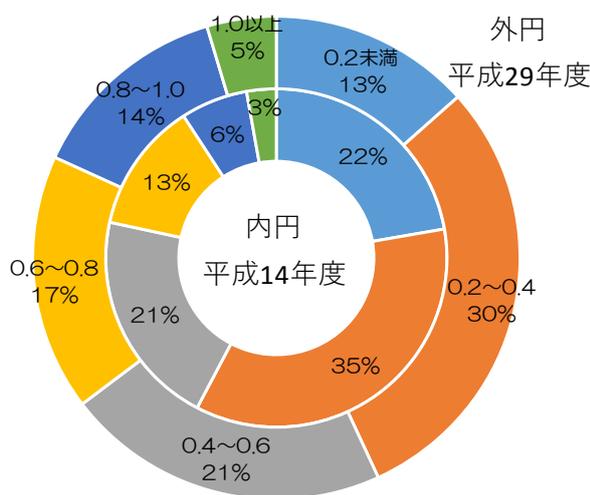
合併の当事者となった自治体の首長や職員の間でも、平成の大合併の評価は二分されている。全国町村会が平成 20 年にまとめた『「平成の合併」をめぐる実態と評価』⁶では、プラス効果として、重複投資の解消などによる財政支出の削減、合併特例債等を活用した基盤整備、職員の意識の変化・専門性の向上、住民サービスの高度化・多様化が示された。

一方、マイナス効果としては、財政計画との乖離、財政規律の低下、住民サービスの低下、周辺部の衰退・地域格差の発生などといった指摘もある。とりわけ周辺部の衰退や格差の発生という問題は深刻である。人口の少ない周辺地域では、地域の代表者を議会に送り込むことが困難となり、行政サービスの拠点の撤退や集約などが現実のものとなっている。冒頭示した「大規模な市と合併した中山間地域の町村には、「切り捨て」との批判もある」とは、このような地域でのことである。

評価の難しい市町村合併であるが、参考として平成の大合併前後における財政力指数の分布と人口一人あたり歳出額の変化を見てみたい。両指標が、合併の成果を評価するものとして適当かどうかは不明であるが、強い自治体の形成や財政の効率化が目的とされている以上、そうした視点でも評価するべきであろう。

まず、財政力指数である。合併が活発化する以前の平成 14 年度（3121 市町村）には、財政力指数が 0.4 未満の市町村が 57%を占めていたが、直近の平成 29 年度には 43%まで減少した（図表 6）。また、平成 14 年度には財政力指数が 0.8 以上の市町村は 9%しかなかったが、平成 29 年度には 19%と倍増している。財政力指数をみれば、財政力の弱い自治体が、比較的強い自

図表 6 財政力指数ごとの市町村割合の変化



(資料) 総務省「市町村別決算状況調」

(注) 財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で割った数値。財政力指数が 1.0 以上の市町村は地方交付税の不交付団体となる

⁵ 総務省『「平成の合併」について』平成 22 年 3 月

⁶ 道州制と町村に関する研究会（全国町村会）『「平成の合併」をめぐる実態と評価』平成 20 年 10 月

治体と合併したことが分かる。よく見られるのが、比較的大規模な都市が周辺の小規模自治体を吸収する形で合併し、政令指定都市や中核市などになる例である。

次に、市町村の人口規模と人口一人あたりの歳出額（対数変換）の関係を示す。図表7は、見やすくするため、両軸とも対数変換してあり、直接人数や金額を示すものとはなっていない。また、平成29年度のデータで、全体の塊から大きく上方にかい離しているいくつかのプロットは、東日本大震災の被災自治体である。復興支援のために歳出規模が大きくなっている。

被災自治体の影響を除いても、平成29年度は、平成14年度に比べて、全体的にわずかながら上方にシフトしていることが読み取れる。これは、合併後に一人あたりの歳出規模が増えていることを意味している。重複投資の解消などによる財政支出の削減を目指した平成の大合併であったが、平成14年度からの15年間、物価上昇がほとんどなかったと仮定すれば、合併によっても一人当たりの歳出額は削減できていないことになる。

その背景には、高齢化の進展や子育て支援への予算の充当など、社会の変化によって社会福祉分野への支出を増やさざるを得なかったという社会情勢の変化がある。一方で、土木費、商工費などは一人あたりの歳出規模が大きく減っている。市レベルに限ってデータを分析したところ、市民一人あたりの土木費は3割減り、福祉関係の民生費は8割増加している。限られた予算のなか、義務的に支出しなければならない福祉分野への支出に引っ張られ、地域の戦略的な発展に資する投資や産業育成にまで予算が回っていない状況が見て取れる。

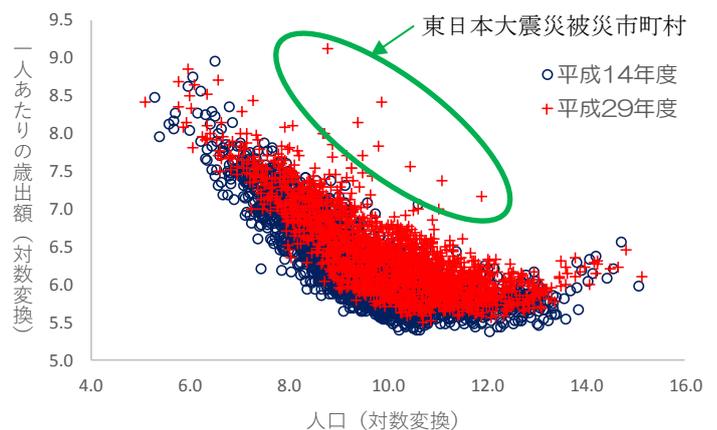
一概に歳出規模だけで合併効果を評価することはできないが、一連の分析からは、市町村合併の効果が財政面に表れているとは言い難い。いまだ、「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」という市町村合併の当初の目的に向け、各地方自治体が試行錯誤をしている段階と言えよう。

VI. 令和の時代に求められる地方政策

平成までの地域運営の延長線上に、地域の未来は見いだすことはできず、大半の産業や地域の仕組み、暮らし方は、早晚大きな変化を迫られることになるだろう。各地域が内発的な産業育成や地域運営の仕組みを自ら変えることにより、効率性の高い新しい地域社会を築いていかなければならないのである。

目前に迫った動きとしては、キャッシュレス社会の到来である。キャッシュレス社会への移行は、若い世代から、都会からと考えるのが一般的であるが、最も必要に迫られているのは、中山間地域に暮らす独居の高齢者である。銀行などのATMは、支店の統廃合で自宅から遠ざかりつつあり、しかも公共交通の利便性は低く、現金を入手することはますます困難となる。移動販売や近所の売店

図表7 市町村、人口と一人あたりの歳出額の関係



(資料) 総務省「市町村別決算状況調」

での支払いをキャッシュレスで済ますことのできる仕組みは、実はこうした地域にこそ潜在的な需要がある。

また、立地適正化計画などでモビリティの重要性が指摘されているが、一般の路線バスはもちろん、コミュニティバスやタクシーすら、早晚運転手のなり手がいなくなり、サービスの提供が困難となることは自明である。そうしたなか、将来の自動運転の導入を見据えながら、当面はライドシェアなどを導入することで、地域の足を守っていくことが必要である。

各地方自治体は移住者の獲得に力を入れているが、わが国全体で人口減少が進む現状では、その果実を得られる自治体はそう多くはないだろう。今後、ほとんどの自治体が直面する人口減少を踏まえば、各地域・各企業が新しいテクノロジーを導入することによって、これまでにない社会を築き、それによって雇用と今よりも多くの富を生み出す社会を目指すべきではないだろうか。

最後に、市町村合併について再度触れておく。平成の大合併は、「大山鳴動して鼠一匹」の感が強く、さらなる合併には否定的な意見も多い。しかし、限られた自治体予算を効率よく配分するためには、今後も市町村合併は一つの選択肢である（もちろん、分割という判断があってもおかしくはない）。

ただ、その際重要となるのは、合併によって市民の暮らしや利便性がおろそかになってしまうことである。たとえ市町村という器が変わろうとも、中身である市民サービスの水準を落とさず、地域の持続性を担保していくためには、各地域で“住民自治”を確立することが不可欠である。

小中学校区規模のエリアをひとまとまりとして、地域の持続性向上を図るために必要なサービスを地域自らが提供していくのである。そのために必要な予算は、人口規模などに応じて市町村が支出するものの、サービスのメニューや地域経営の戦略は地域自らが組み立てていくのである。もちろんその取り組み自体が、新しいテクノロジーの受け皿であり、若い世代にとっての雇用の場となっていく。

平成の大合併であぶりだされた課題を精査し、今後の新しい地域社会の形成や市町村運営に生かす姿勢が重要である。

以 上

【参考文献】

- ・ 野澤千絵 [2012] 「市街化調整区域における開発許可条例に基づく区域指定の廃止要因に関する研究—都市計画法第 34 条 11 号の区域指定を廃止した川崎市と堺市を対象に一」 公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集、Vol. 47, No. 3、2012 年 10 月
- ・ 藤波匠『人口減が地方を強くする』2016 年 4 月 日本経済新聞出版社
- ・ 藤波匠『地方都市再生論』2010 年 6 月 日本経済新聞出版社