

市町村の「分離・分割」について考える
～地方創生を形あるものにするために～
(試論)

2017年10月

(株)ふるさと回帰総合政策研究所
玉田 樹

目次

1. A町の知人からのメール
2. 平成の大合併
 - 1) 市町村合併はなぜ行われたか
 - 2) 市町村合併の姿
3. 広島県廿日市市と合併した宮島町の場合
 - 1) 宮島町の試み
 - 2) 宮島町の合併
4. 和歌山県古座川町・合併をしなかった町の場合
 - 1) 合併を拒否した古座川町
 - 2) 独立を貫いた古座川町の活気
5. 国は市町村の「分離・分割」の検討の開始を
 - 1) 事例にもとづく市町村合併の一次的な評価
 - ① “地域の活力” が減衰したのではないか
 - ② “財政健全化” しなくても市町村は維持できる
 - 2) まず、市町村合併の検証を
 - ① “活力” の評価
 - ② “住民と行政の距離” の評価
 - 3) 市町村の一体感のための“適性規模”の模索
 - 4) 国は「分離・分割」の検討開始を
 - ① 「共助」「自助」が成り立つ「分離・分割」
 - ② 財政的基盤成立の条件の検討
 - 5) “小さな市町村”の目線から行政制度を再検討
6. 青森市の分割について
 - 1) 青森市のコンパクト・シティの頓挫
 - 2) 青森市の概容
 - 3) コンパクト・シティよりも市町村の分割
 - 4) 青森市の分割
7. A町の分離・独立
 - 1) このままではA町は消滅する
 - 2) A町はY市から「分離・独立」する
 - 3) 「分離・独立」体制の設計
8. 市町村「分離・分割」は地方創生の起爆剤
 - 1) 地方創生の起爆剤としての市町村「分離・分割」
 - 2) 地方交付税“財源復元機能”改革が財政基盤をつくる
 - 3) 地方創生の成功＝「分離・分割」×「財源復元機能」
9. 個性的な市町村の確立を
 - 1) 地方の崩壊の構図
 - 2) 志ある個性の再構築

1. A町の知人からのメール

最近、X県Y市A町に本拠をおく「NPO法人」を引き継いで理事長に就任した知人から次のようなメールをもらった。

「このNPO法人は、Y市との広域合併時（平成17年）に、A町独自の活動グループとして立ち上がりました。立上げ時、国の支援事業の認可を得ようとしたが、市の推薦がえられず断念した経緯があります。A町民は“合併の弊害”との思いが強く、この11年間紆余曲折ありました。このNPO法人は、最後のA町長が理事長に就任して立ち上がりましたが、当時のY市長は、A町出身でありながら印鑑を押してくれれば立ち上がりの補助金が国からもらったのですが、革新系のせいかわ私たちがとは合わない方で捺印してくれませんでした。そんなことがあり、自分たちのことは自分たちでやっつけようという強い意気込みで頑張ってきました。今ではX県を代表するNPO法人になりました。」

以下は、この知人の言葉に刺激され、かねてより思うところがあった市町村の「分離・分割」について、A町を例に試論として提示するものである。

2. 平成の大合併

1) 市町村合併はなぜ行われたか

試論を展開するにあたって、まず、2000年代前半に行われた大規模な市町村合併「平成の大合併」について、簡単にみておきたい。

この平成の大合併は、基礎自治体である市町村の財政基盤を確立することを主目的に行われた。

バブル後遺症から脱皮するために1990年代後半からさまざまな手立てが行われてきたが、なかでも2000年代初頭、国と地方の財政システムの「三位一体」改革が行われた。これは2001年に成立した小泉内閣が「地方に出来る事は地方に、民間に出来る事は民間に」という聖域なき構造改革の一環として行われたものである。“税財源の地方への委譲”と引き換えに“国庫補助金の削減”、“地方交付税の削減”が実施された。とくに地方交付税は、2001年から3年間にわたって合計3.4兆円、17%も削減された。地方財政白書によれば市町村合併が進む前の2003年時点で、“町村”では一般財源に占める地方交付税の割合は平均して55%に達しており、その割合が70%を超える町村も多くあったため、これが削減されることで存亡の危機に立たされた。

また、2000年より始まった介護保険は市町村の特別会計として運用を開始したが、町村部では高齢化率が高いこともあって、介護保険会計が赤字になる自治体が続出した。

こうしたことから、市町村の財政的基盤をしっかりとするため、2005年前後をピークに大々的な合併が行われた。地方交付税の削減というムチによ

って市町村の首長をして“役場職員の給料が払えない”と言わしめ、一方で、70%が交付税で戻ってくるという破格の条件をもつ合併特例債発行許可というアメを用意したため、雪崩をうって市町村合併が行われた。

2)市町村合併の姿

この結果、1999年には3,232あった市町村は、2014年には1,718となり、1,500余の市町村が合併で消滅した。

	市町村数	市	町	村	町村人口 (万人)	全国 比%	町村面積 (千km ²)	全国 比%
1999年	3232	670	1994	568	2,724	23.2	266	71.7
2014年	1718	790	745	186	1,302	10.9	160	43.1
増減	▲1514	120	▲1246	▲382	1,422	11.9	106	28.6

町や村は6割以上がなくなった。合併によって、町村の人口1,422万人、全国人口の12%相当が都市に吸収され、周縁部に位置付けられてしまった。また、都市部では合併によって11万km²、国土の30%近くに及ぶ地域を追加的に抱えることになり、市町村経営の地域範囲が2倍に膨らんだ。

A町は、この平成の大合併によって、Y市に吸収された。

この結果、市町村の財政力指数は格段によくなったと言われている。また、合併による人口への効果についても多くの研究がなされている。

しかし、合併はプラスの効用だけをもたらしたのではなさそうだ。人口減少が止まらない市町村では、市町村の中心部の活力維持で手一杯になり、広大な面積となった周縁部地域の面倒をみるのが難しくなって、結果として周縁部の“人の活力を殺ぐ”ことが起ってしまっている可能性が否定できないのではないかと考えられる。

以下、合併した市町村と、合併しなかった市町村の例を具体的にみておこう。

3. 広島県廿日市市と合併した宮島町の場合

1)宮島町の試み

まず、合併した市町村である宮島町の状況についてみる。

世界遺産の厳島神社で知られる広島県(旧)宮島町は、島全体が国立公園特別地域に指定されているため、かねてより住宅の新設が出来ないところであった。昔から“宮千軒”といわれ、住宅が1000軒しかないため、世帯当たりの人口が5人もあったときは5,000人の人口を擁していたが、世帯人口の減少とともに人口の絶対数が減少していった。

1980年代の半ばに人口が3,000人を割りそうになったとき、島には大いなる

危機感が芽生えた。

一般的に商店を構えるとき、商圈人口が最低限 3,000 人は必要だと言われていた。人口が 3,000 人いなければ八百屋も魚屋も成り立たない。コンビニはこの原理を活用して新規開店する戦略をとっている。

人口が 3,000 人を割れば、日常生活のための商店が閉店する、店屋がなくなれば生活が不便になるので島民は対岸本土の大野町や廿日市市に引っ越してしまう、という悪循環にはまる恐れが宮島町にはあった。

だから、1980 年代に人口が 3,000 人を割りそうになった宮島町は、競艇場の収入を原資として町を盛り返す総合計画を立案し、あらゆる手立てを講じた。その一環として、島の裏側、杉の浦地区に特別地域に指定されていない場所を発見し、そこに数十軒の住宅開発をして 3,000 人の人口確保を急いだのである。

2) 宮島町の合併

しかし、1990 年代に入り、宮島町の人口は 3,000 人を割り、90 年代の後半に“市町村合併”の話が町を覆い、「合併に賛成か反対か」で町長選が激烈になって人口は歯止めが効かなくなったように減少していく。

90 年 2,780 人、95 年 2,510 人、00 年 2,200 人、05 年 1,940 人。

宮島町は 2005 年に廿日市市と合併した。

その後、10 年 1,760 人、15 年 1,670 人と加速度がついたように宮島町の人口の減少は進んでいる。

1960 年代の宮島町の管弦祭それは立派で華やかなものであったし、1980 年代には町に活気があり役場の職員たちは町を盛り返す意気に燃えていた。2000 年代初頭、人口は減ったようだが、合併前でまだ町には活気が残っていた。

しかし、今般、10 年ぶりに訪れてみると、島の裏通りにあたる生活道路には店屋がなくなり、旧役場庁舎は暗く島民と役場職員が議論をしている風景は遠い昔の夢の跡のようであった。観光物産館が並ぶ表通りだけが底の浅いにぎわいを呈していた。

おそらく、このままでは宮島は定住人口がいなくなり、通いの店員だけの町となるであろう。住宅は 1,000 軒あるのだから、地方創生の時代、ここに移住者が 1 軒 2 人住めば人口 2,000 人の町に維持できるのだが、果たして廿日市市ではこれができるのだろうか。だから、宮島町は分離・独立してもう一度頑張ったらどうかと思うのである。

4. 和歌山県古座川町・合併をしなかった町の場合

1) 合併を拒否した古座川町

一方、合併をしなかった古座川町の状況についてみてみよう。

古座川町は、和歌山県の最南端、串本町に隣接する小さな山あいの町である。

町には清流・古座川がゆったり流れ、ほとんどが山林である。「山林 96% 残り 4%で生活している。コンビニ、駅、信号がない。だけど鹿、猪、猿がいる」と自認する場所である。

だから、古座川町は経済的に豊かなところではない。しかし生活するのに月 5 万円もあれば暮らせるところだという。赤ん坊を連れて I ターンで古座川町に移住した人は「財布に 5,000 円を入れておいたが、いつまでたってもなくならない。そもそも使う場所がない」と嬉しく嘆いているところなのである。

この古座川町は、平成 17 年の大合併時に古座川町、古座町、串本町 3 町の合併の道を選択しなかった。当時のことを町民は次のように話す。

「もとより豊かなところではないので、昔は、町長が先頭に立って町有林を増やしたりして町を活性化する努力が行われてきたところだ。その町長は、体を張って、古座・串本との市町村合併に反対した。合併の狙いは明らかに合併交付金であったが、これに反対し、古座川の当時の町長は、山の資産を守ろうとした。これは素晴らしいことだったと思う。」

2) 独立を貫いた古座川町の活気

古座川町の人口は、1990 年 4,584 人、95 年 3,884 人、2000 年 3,726 人、そして合併話があった 2005 年 3,426 人、10 年 3,103 人、15 年 2,826 人と減少が続いている。

産業と言ってもろくなものがないのである。古座川町で一番の雇用先は、特養老人ホームと介護老人保健施設で 200 名ほどの就労がある。2 番目はリネン工場で 50 名、3 番目が畜産の 10 数名。

しかし、何度か訪れてみると、何がしかの活気が感じられ、妙に落ち着くところである。昔、司馬遼太郎が「街道をゆく」を書くために古座川取材して、ここの多くの人たちが明治期にオーストラリアに潜水夫として出稼ぎにでたことを知り、これを題材にして「木曜島の夜会」を書いたのもここである。

古座川町では、合併をしなかった直後の 2005 年に古座川町産業振興委員会を立上げ、「過疎高齢化の中で産業振興していったとしても、いずれは後継者不足になる。それなら産業振興と合わせ後継者育成も含めた定住施策も進めないと先細りになる」との認識のもと、“産業振興策”と“定住施策”を同時並行で進めている。

2015 年に“『厄介者』から『地域資源』へ”を合言葉にジビエ処理施設を完成させ、これを産業のひとつの核として、大都市レストランへの供給、ジビエ体験・狩猟ツアー、ジビエバーガーやハムなどの加工品開発、ペットフード産業との連携、皮や骨を使ったデザイン産業の集積など、花びらのように関連産業の集積と育成が進んでいる。そして、来年度から始まる国の「ジビエ・モデル地区」の拠点施設に指定される予定になっている。

移住・定住にも力が入っている。かねてより、「熱意だけで来るな、住む田舎と遊びに来る田舎は違う」「ワンテンポ置いて定住を考える時間を持つ」「自然を相手に『ひとり遊び』ができない人、地域に溶け込み地域のためになるとい

う意識がない人、車がない人は田舎に住まないこと」「最後は自助努力、住みたいのはあなた」など8カ条をしつこいほど説明している町で、2004年にすでに21名の移住者を数え、現在では和歌山県の施設「ふるさと定住センター」の協力を得て各種研修体制を整え、現在では起業をめざす若者を中心に移住者100名を超えるまでになっている。

こうした古座川町の活気は、ひとえに自主独立、合併しなかったために自らがやりたいことを思う存分やれているからだとみる。そして、“どういうわけか「住民意識が高い」と隣町の人に言わせる町だからか。

いずれにしても、自らの志を自ら実現する手立てをもつために、市町村は合併で大きくなり過ぎないことが肝要のようである。

5. 国は市町村の「分離・分割」の検討の開始を

1) 事例にもとづく市町村合併の一次的な評価

①“地域の活力”が減衰したのではないか

今般の地方創生では、合併ででかくなった市町村ほど元気がなく、合併を食い止めた中小の市町村ほど元気に満ちた活動を行っているといわれている。合併した宮島町、合併しなかった古座川町の例では明らかに合併しなかったことのほうが正解として示されている。

だから、総務省やいくつかの省庁の何人かが認めているように「市町村合併は失敗であった」という意見が出始めるのもやんぬるかなである。

だから、“財政の健全化”という錦の御旗のもとに合併することで、これと刺し違える形で“地域の活力”が減衰してしまった、ということが起っているのではないかと推察される。

②“財政健全化”しなくても市町村は維持できる

合併は、これまで市町村経営の“財政的基盤の健全性”の原理にもとづいて行われてきた。しかし、この原理が貫徹されて市町村合併が行われたのかといえば、決してそうではなさそうなのだ。

これまで取り上げてきた宮島町、古座川町、そして後に述べるA町の3町の合併前の2003年当時の一般財源をみると、次のようであった。

2003年度 3町の一般財源の構成									
	合併の有無	人口(人)	人口1人当り 一般財源額 (万円)	一般財源額(百万円)			同左構成比(%)		
				合計(注1)	地方税	地方交付税	合計	地方税	地方交付税
宮島町	合併	1,940	39.0	756	288	452	100.0	38.1	59.8
古座川町	非合併	3,426	65.4	2,242	225	1,965	100.0	10.0	87.6
A町	合併	4,000	56.7	2,268	272	1,931	100.0	12.0	85.1

(注1) 一般財源＝地方税＋地方交付税＋地方譲与税＋地方特別交付税
出所)平成15年度 市町村決算状況調より作成

宮島町の場合は、自由に使える財源である一般財源に占める地方税の割合は40%近くに上り、地方交付税にあまり依拠していなかったにもかかわらず、“合併”を選択してしまった。これは同町にそもそも競艇による収入があったため、地方交付税が少なかったようで、しかしこの競艇収入が10年前と比べ6割に激減したために、合併を選択したのだと推察される。検証が必要だが、本来、地方交付税は市町村の行政需要に要する経費の足らざるところを補うものなので、宮島町の場合も古座川町やA町と同程度の地方交付税の交付があってもおかしくなかったが、どういうわけか宮島町ではこれが機能しなかったために、合併の道を選ばざるをえなかったのではないか。

これに対し、古座川町とA町では、人口一人当たりの一般財源額がともに60万円前後、一般財源に占める地方交付税の割合がともに85%で、財政的にはほぼ同じ状況であったにもかかわらず、一方は“合併を選択せず”一方は“合併を選択した”のである。

単純化して言えば、財政力が弱いところでも、合併の道を選択せず、生き残りをかけることができるのである。

このように、市町村合併は“財政の健全化”の意図に対して、総体としてはそれが達成されたように見えるが、個別には必ずしも意図が貫徹したわけではなく、一方で合併によって“地域の活力”に毀損が生じた可能性があるため、この確認をする必要があると考える。

2)まず、市町村合併の検証を

このように、市町村合併の意義を“財政の健全化”の原理だけに求めるのはいささか無理があるようである。財政的基盤が健全であろうが、合併され周縁になってしまった市町村が“死に体”になってしまえば元も子もなくなる。今般の市町村合併がそうした結果を生んでいる可能性は否定できないのである。

合併の成否を検討するために、合併した市町村の“活力の維持”を評価することもひとつの視点として必要に思える。“活力の維持”の評価を具体化することはなかなか困難なことであるが、次の2つの検討を行うことを提案する。

①“活力”の評価

ひとつは、“活力”そのものの評価である。地方創生が始まって3年が経過するが、その間、頑張ろうとしてユニークなアイデアを出した市町村の分析を行う。ここで仮説しているのは、こうした自治体は合併しなかった市町村に多いのではないかと、ということである。つまり、この地方創生という機会を捉え、死に物狂いで活路を求める姿は、合併しなかった中小市町村に多くみられるのではないかと考えられるからである。地方創生本部がこれまで“推奨”した事業がどのような市町村から提案されたのかを分析する。

②“住民と行政の距離”の評価

いまひとつは、“住民と行政の距離”の評価を行う。その代理指標として「地

域おこし協力隊」のこれまでの分析を行う。ここでの仮説は、任期途中でのリタイア率が合併市町村で多いのではないか、ということである。総務省がこの事業で6割が定住していると発表しているように、すぐれものの事業であることは確かだが、任期3年を待たずにリタイアしていく人も多い。相性の問題があると思うが、合併した市町村では周縁に派遣された隊員が、行政とのコミュニケーションがうまくとれず、継続を断念するケースが多いと見受けられことから、リタイア率を捉えることによって“住民と行政の距離”が測定できる。“活力の維持”のために、人材が活かしているかを捉えるのである。余計なことだが、この地域おこし協力隊は立派な事業であるので、事業でなく「ふるさと協力支援隊法（仮称）」にまで格上げするためにも（注¹）、こうしたリタイア者の検証作業は必要である。

このような分析を行い、市町村合併の効果の検証を行いたい。

ここで結論を急ぐことは到底できないが、もし仮に“活力の維持”の検証が仮設どおりであったら、そうであったとしたら、過則勿憚改、過てば則ち改むるに憚ること勿かれ、だ。

3)市町村の一体感のための“適性規模”の模索

その第一歩として、市町村の一体感保持のための“適性規模”の研究を開始したらどうか。

わが国は、これまで随分と市町村合併が行われてきた。合併前の小さな市町村の時代は住民と役所は近い関係にあった。これが大きな市町村になるにしたがって、「住民は主役」と念仏を唱えてみても、古臭い行政主導の“お上”意識が頭をもたげる光景は全国各地でみてきた。

住民の“発意”や“やる気”は役所に届いているのだろうか。集落が共同で経営していた蕎麦屋がうまくいけなくなった時、役所は一緒になって知恵を絞り立て直す支援が十分にできているだろうか。

いまや、右や左も関係なく住民が力を発揮しなければ、地方創生は成り立たない。役所はそれを一体となって支援する。これは市町村と国の間でも同じことだ。市町村が力を発揮しなければ、地方創生は成り立たない。国はそれを資金的に支援したり、市町村が力を発揮できるようにするために制度そのものの改変を行う。これが「公助」である。

住民と役所の一体感。これは大きな市であれば難しいことも、小さな市町村であれば可能になるのではないか。小学校も存続し、祭りも維持できる。地域住民の力を引き出し、役所と住民が一体となって活性化に取り組む観点からの市町村の“適正規模”を模索すべきときを迎えている。

4)国は「分離・分割」の検討開始を

そして国は、市町村の「分離・分割」についての制度設計の検討を開始すべきと考える。

①「共助」「自助」が成り立つ「分離・分割」

人口オーナス期に突入して20年が経過する現在、それに見あった市町村制度を考え直すことを研究してみる必要がある。(注；人口オーナス期とは、労働力人口が増え続ける人口ボーナス期に対し、その逆で人口の負荷が重荷になる時期のこと)

そのひとつとして、市町村の分離・分割がある。国はこれまで、市町村の合併ばかりを行ってきた。自治体経営が成り立つための規模拡大である。これを逆転させ、市町村の分割を行い、住民と役所が一体となって「共助」「自助」が発揮できる体制への検討を開始すべきことを提案する。

かつて横浜市は、住民参加が華やかしころ市内の区ごとに自主組織を育成しそこに一定の予算をつけることを行った。また、最近では「地域運営組織」というものが全国で立ち上がっている。三重県名張市をはじめ全国494市町村に1680団体がある。これは地域の生活や暮らしを守るために地域住民が中心となって運営するもので、市町村からの交付金を得て市町村行政機能の一部肩代わりをしている。こうした小学校区単位相当で形成される「地域運営組織」は、社会保障の谷間からこぼれ落ちる人々に対し、集落やコミュニティが役割を果たして「つながりの場」を提供していくことが期待されている。(注²)

「地域運営組織」の盛り上がりを背景として、行政機能の代行にとどまらず、産業育成はじめ多くのことを自ら発案・実施する権限をもつ“組織”が必要と考える。それが“小さな市町村”になるのではないか。

②財政的基盤成立の条件の検討

もとより、市町村の“適正規模”に応じて小さくなった場合、市町村財政が成り立たなくなったり、議会が成立できなくなる事態は容易に想像される。

拙著「地方創生 逆転の一打」で、次のように書いた。

「もし、地方創生競争に負けて自治体経営が成り立たなくなった場合どうか。財政再建団体にするのか。出生数向上や逸失した子ども数を奪還することに負けるのだから再建団体にしても始まらない、まさに消滅都市になる可能性がある。

この事態に対して、考えられる手段は3つ思い浮かぶ。ひとつは、市町村合併。しかし、受取る自治体が周辺に存在するかが問題になる。では、飛び地の合併でもやりますか。東京都東北地方〇〇村。これを延長して、いまひとつは、国の直轄地にする。地方の自治体では手に負えないなら、国が経営してみる。国ならやってくれるはず、どうですか。これは悪い冗談ではなく、そこまで視野に入れて、地方の創生を考える。」(注³)

この記述での3番目の選択肢は、国の直轄地としての市町村にするケースと、市町村の一部機能を国の運営にするケースという2つのケースが想定される。ここで述べている「市町村分離・分割」の場合、後者のケース“社会保障や一部公営事業を国営にする”という選択肢となり、それがどこまで可能か、さらに、そうなったとき“小さな市町村”経営が可能になるのか、という問題設定

になる。

「経済財政運営と改革の基本方針 2017」でも示されているように、行財政能力が限られている市町村については、その公共サービスを中心市や県との広域連携・共同化を進めるとしている。このようにして、これから“分離・分割”する市町村は、徹底的にスリムな経営体にして、成り立つのかという研究をはじめてほしいと考える。

5) “小さな市町村”の目線から行政制度を再検討

加えて、市町村の分離・分割によって生まれる“小さな市町村”がうまく機能するよう、行政制度全体の再検討を行ったらどうか。この問題は、すでに存在する古座川町のような小さな市町村経営を維持発展させるためにも重要である。

これまでに存在し、また新しく生まれる“小さな市町村”がうまく経営が成り立つために、既存の制度を取っ払って、どのような制度仕組みがあれば成り立つのか、市町村制度そのものを原点に戻って検証してみる機会がここにある。地方交付税制度はこのままでよいのか、社会保障の市町村会計は妥当なのか、職員定数に関する決まりはこのままでよいのか、地方公務員法 38 条の運用はどうあるべきか、地方議員の兼業は可能か、などさまざまな制度をあらゆる観点で検証してみることが、結局、地方創生を生き生きとしたものにしてくれるに違いない。

6. 青森市の分割について

1) 青森市のコンパクト・シティの頓挫

さて、以上のことを踏まえ、まず市町村の「分割」について考えてみる。

フライングを承知で、ケーススタディとして青森市を取り上げる。青森市は“合併”を積極的に行ってはいないが、すでに広大な面積をもつため、その「分割」について考えてみたい。

拙著「地方創生 逆転の一打」で、コンパクト・シティについて、次のように書いた。

「最近、コンパクト・シティの先駆的取り組みをしていた青森市の商業センター施設が経営難に陥ったというニュースを耳にした。青森市では、郊外部での住宅開発が盛んに行われたため膨大な公共投資を余儀なくされ雪国のため維持管理が難しいことから、2000年頃より中心部に人を集めるコンパクト・シティを目指してきた。歩いて暮らせるまちづくりとして、中心市街地の活性化、まちなか居住推進のための郊外部からの住み替えシステムの構築、郊外の保全などに取り組んできた。しかし、中心部の目玉であった商業センター施設の経営がどうもうまくいかなくなったようだ。中心市街地ににぎわいが戻り始めたと

いわれていただけに、コンパクト・シティの難しさを感じざるをえない。」(注⁴)

最近、青森市を縦断する機会を得た。太宰治の「津軽」をなぞる旅にでて、弘前市→青森市→(津軽半島)蓬田村を車で通過しながら、思うところがあったので、書き留めておく。

2) 青森市の概要

青森市はともかくでかい市なのだ。人口は28万人だが面積は825km²もあって、東京の山手線内側の10倍以上、全国県庁所在地のなかで9番目に大きい面積を有する。

朝、車で弘前市を出発し、平成17年に青森市に合併した浪岡町を過ぎ、青森市の中心部に近い山内丸山遺跡に寄って、津軽半島の東海岸いわゆる外ヶ浜海岸を延々と北上し、隣町の蓬田村に着くのに結構な時間を要した。青森市を南から北へ縦断したことになる。寒村といわれた外ヶ浜海岸沿いには延々と家屋が並んでいた。

その感覚からいえば、青森市はともかくでかい。これをコンパクト・シティに持って行くのは至難の業と覚えてしまった。

青森市は、最近合併した人口2万人の浪岡町を別にすれば、東部に位置するいくつかの小さな村を合併した歴史をもつのみで、決して合併によって大きくなったわけではない。そもそも、中心部を除いた周縁の広大な土地に昔から人々は住んでいたのである。

合併した浪岡町を除き、青森市には中心部を除く周縁には62の集落があり、ここに6万5千人が住んでいる。ひとつの集落当り人口は1,000人である。

3) コンパクト・シティよりも市町村の分割

こうした歴史的な状況からすれば、「郊外部での住宅開発が盛んに行われたため膨大な公共投資を余儀なくされ」たので、コンパクト・シティを目指すのは何か問題設定を間違えているようで何かおかしい。

むしろ、青森市を分割して、独立した市町村をつくり、それぞれが自立できるようにする方が合理的と考える。

拙著では「コンパクト・シティという間違った問題設定をするのでなく、むしろ、地方でも都会でも過疎地や限界団地に人が多く住む環境を整える政策が必要だと思う」と書いた。

その答えのひとつが、“市町村分割”をして周縁部を分離・独立させるのである。

ここらあたりで、一度、“市町村分割”について、検討を開始してもいいように思う。国民健康保険が2018年度から県の管理になるのと同じように(難航しているようだが)、介護保険も県管理とし、社会保障はいずれ国管理にすることを前提として、小さな町村が多数生まれることがわが国の将来にどのような効用をもつのか検討するべきときを迎えている。

そのことが、コンパクト・シティなど無駄な議論から地域を開放し、ローカ

ルな地域に人が戻ってくる基礎をつくるになるに違いない。

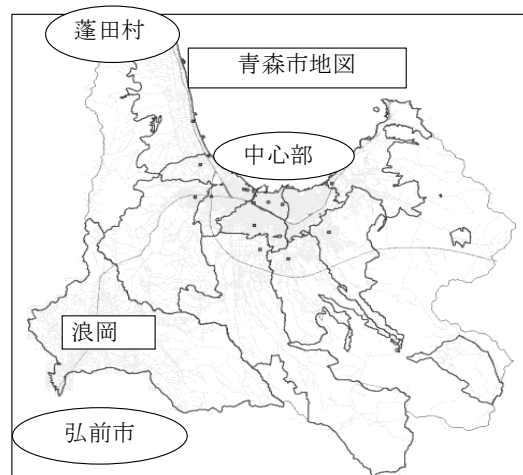
4) 青森市の分割

青森市は、人口 28 万人の市域全体でコンパクト・シティを作ろうとしている。青森駅を中心とした地域と合併した浪岡の 2 か所に中心市街地をつくり、周縁地域ではそれぞれ日常生活拠点をつくる構想である。青森駅周辺の中心市街地では、先に述べたように商業センターが頓挫し経営が破たんした。一方、周縁地域の日常生活拠点づくりがどこまで進んでいるか定かでない。

スウェーデンは、950 万人の人口に 290 の基礎自治体であるコミューンが存在する。ひとつのコミューンは一般的に人口 1 万 5 千人～2 万人である。スウェーデンのコミューンは財政的基盤が成り立ち、地域の人々の「分かち合い」の文化が継続されているので、基礎自治体のあり方のひとつのモデルとして取り上げられることが多い。

これにならえば、青森市ではまず合併した人口 2 万人の浪岡町を分離し、そして残る青森市は中心部を除いた 6 つの行政区をそれぞれ分離し人口 7 千人～1 万 5 千人の独立した町村にする。結果、残った青森市は人口 20 万人のコンパクト・シティとなる。

分割された町村は、きっと眼の色を変えて、日常生活拠点づくりに励み、地域の活性化に挑むことになるだろう。



7. A町の分離・独立

1) このままではA町は消滅する

さて、本題であるA町の「分離・独立」のケースに移ろう。A町は2006年にいくつかの市町村の合併によってY市に併合された。現在、Y市は市内の行政区として、いくつかの地区を区分している。

その地区のひとつA町の人口は合併時に4,000人近くあったものが、毎年100人程度の減少を続け、現在では2,900人になってしまった。このままいけば、10年後に1,900人、20年後に900人、30年後には誰もいなくなる。

2) A町はY市から「分離・独立」する

Y市も中山間地地域振興課を設けており、周縁地域の経営に努力はしているようだが、合併後10年のこれまでの経過をみると、A町がこのままY市の傘下にいることは、A町の消滅を是認していることと同じことになる。

地域を活力あるものにするには、市役所がやるのではなく、地域住民の力を引き出すことがなによりも必要である。知人のメールによれば、Y市はこのことに気がついていない節がある。このままY市にまかせておけば、A町が地域として成り立たなくなる。

だから、ここは一発、A町はY市から分離・独立し、住民自らがA町を盛り立てる算段が可能な環境を用意したらどうかと思うのである。

A町だけでは人口3,000人弱だから財政的基盤が脆弱になる可能性があるもので、文化的なつながりがあれば他の地区を含め、人口5,000～9,000人の町として新しい市町村をつくるのである。

総務省ではこれまで市町村の合併ばかりを行ってきたが、「失敗であった」という反省機運もあるので、A町が全国に先駆け、市町村“分離・独立”の狼煙をあげたら、世の中きっと変わるだろう。

3)「分離・独立」体制の設計

とはいえ、事を運ぶには慎重でありたい。分離・独立したらかえって町のサービスが低下し、不便なために人々が去っていくことだけは避けたい。

また、独立するからにはその体制の設計を先行し、ある程度の見通しがたったら、住民との協議、周辺町村や市・県・国との調整など独立運動を開始する。

まずは、住民税や固定資産税などの税収はどれほどになるか、加えて地方交付税はどの程度期待できるかなど、見通しを含め収入の概算をする。

一方、行政支出や行政職員の見積りである。この場合、一般的な町村の例を参考にすることがベースにあってもかまわないが、新しい町行政を行うために、とくに国保会計、介護保険会計、水道事業会計など公営事業の扱いをどう考えるかが肝となるので、大胆な試みを行うことが期待される。

まず、国民健康保険は、来年度から県の管理に移管されるために、負担はなくなるが、住民の保険料負担がどのくらいになるかを見通しておく必要がある。

問題は介護保険である。介護保険は10年前の市町村合併の引き金になっただけに、新しいA町の財政の足を引っ張る可能性が高い。本来なら、この介護保険も県管理か国管理にすべきであるが、その見通しが得られない現在、介護保険会計が赤字にならない工夫をして新しいA町を出発させる。その要諦は、徹底して“介護予防”と“リハビリ”を行う体制を用意することだ。

さらに、最近、簡易水道への補助の打ち切り、上水道への切り替えが進んでいるため、これをどうするかも検討する必要がある。A町の美味しい水を維持するために簡易水道にこだわりその維持管理を町民負担とするのか、また上水道に依存するなら広域行政での対処を図る。

その他、これまでの公営事業のあり方にメスを入れ、いらぬ施設は撤廃するなど徹底的にスリムな町にする。その方針を決める必要がある。

また、一般行政経費に該当する子ども教育について、子育てがしやすい行政サービスは何かを具体化し、さらに義務教育での教育のありかたをこれまでの豊かさ価値観にもとづいた“進学教育”から、よりよく生きる価値観にもとづ

いた“将来、よりよく生きられるための教育”へと設計変更する。(注⁵)

一般行政経費を少なくすることも重要である。新しいA町の職員をできるだけ少なくして行政がまわる工夫をしておきたい。2つある。ひとつは定型的な行政事務は可能な限り“外部委託”する体制をあらかじめビルトインしておく。いまひとつは、地方公務員法38条を活用して職員の“兼業”を積極的に認め、職員がアウトリーチ・地域に出ることによって地域住民と一体となって地域が活性化するようにするとともに職員給与を縮小する仕組みをビルトインすることだ。

そのようにして、あらかじめ新しいA町行政の体制を設計し、その上で各方面との交渉を開始する。マスコミなども活用して「分離・独立」運動を展開するのである。

A町は全国に先駆けて市町村「分離・独立」に立ちあがることを期待する。

8. 市町村「分離・分割」は地方創生の起爆剤

1) 地方創生の起爆剤としての市町村「分離・分割」

地方創生が遅々としている。今般、本稿を考えながら思うことは、地方創生を進める究極の起爆剤はこの市町村の「分離・分割」にあるのではないかと、いうことである。

筆者はこれまで地方衰退の原因は、そもそも20%の若者が東京に出たきり戻らないことであり、21世紀に入ってこれが加速したのは次の3つのことが加わったためだとみていた。「人口オーナス期に突入したこと」、「産業構造が変化しグローバル化したこと」、「女性の4年制大学進学率が急伸したこと」の3つである。

しかし、地方のさらなる加速度的衰退のもう一つの重大な原因は、これらに加えて21世紀初頭に行われた「市町村合併」にあるのではないかと、との考えにおよぶ。合併によって周縁部になってしまった旧町村の人口1,400万人におよぶパワーが滅殺されたのなら、もしそうなら、今般の市町村の急激な衰退は“人為的、政策的”な原因ということになる。

一億総活躍社会、これが地方創生とリンクした時、住民の“思い”や“発意”をどれだけ社会に発現できるかが勝負になる。

だから、地方創生を形あるものにするためにも、市町村の「分離・分割」についての検討を急ぐべきである。

2) 地方交付税“財源復元機能”改革が財政基盤をつくる

もとより、市町村の「分離・分割」によって、その財政的基盤の安定性が不安視される。地方税収もままならず、一定の不可欠な行政サービスができなくなる恐れがある。

しかし、地方交付税とは地方のこうした事態に対し「財源を保障」するものである。先にみた宮島町のように、その地方交付税が不十分な場合は合併を余儀なくされるが、しかし考えてみれば、もし宮島町に古座川町と同じような地方交付税が配分されていれば、“合併せず”の道を選択できた可能性があるのではないか。つまり、地方交付税の本来の主旨が生かせれば、地方の財政的基盤はある程度確保されることになる。

これに加えて、“頑張る”市町村に地方交付税を手厚く配分することが必要だ。拙著「地方創生 逆転の一打」では次のように書いた。

「これまでの地方交付税は、人口が減り低下した活力の状態そのままの“現在を評価”して財源が配分されている。しかしこれは、地方の縮小均衡を是認している。むしろ、これまでの方式を変えて“回復力、復元力のバネ”、すなわち地方が縮小した現在を元に戻そうとすることにチャレンジしようとすることを評価した“財源復元機能”として地方交付税配分のあり方を位置付け直してみたい。」

“財源復元機能”とは、“人口の回復力、復元力のバネ”として出生率の高さ、流出した人口をカバーする人口誘導の多さ、この2つを評価基準にして地方交付税を配分することである。総務省では「人口減少等特別対策事業費」として、これに近い試みが開始されているが、地方交付税の“一定割合”を対象にこれを本格的に稼働させるのである。

こうした地方交付税の改革によって、小さな市町村であっても出生率の高さや移住者の多さなどで“財源復元力”があれば、より多くの地方交付税を手に入れることができ、より一層安定した財政的基盤を獲得できる。

小さな市町村、分離・分割する市町村でも、これまでの「何をしなくても、もらえてあたりまえ」の地方交付税によって財政的基盤は“保障”され、加えて小さい市町村だからこそやりやすい“財源復元力”にチャレンジすれば、地方交付税は加算され財政基盤はより安定すると考えられる。

3) 地方創生の成功＝「分離・分割」×「財源復元機能」

本稿で述べた市町村の「分離・分割」は、すべての市町村でやることは全く想定していない。志あるところが対象になる。

国による「分離・分割」の制度設計にみあう市町村であり、なおかつ、合併された市町村やかねてから周縁部であり続けた地域で住民の気持ちが“残り火”のように残っているかが問われることになる。

自らやりたいことを実現する意思、財政を安定させるために“財源復元力”にチャレンジする気構え、などである。こうした自治体を増やしたい。

地方創生の最大の眼目は、出生率を上げることにある。こうした期待に応える市町村を増やすためにも、子育て環境を立派にする志ある小さな市町村を育てたい。

地方創生の地方にとっての最大の眼目は、人を多く誘致することである。都

会の人々の移住や二地域居住に血眼になる小さな市町村を多数産みたい。

結局、地方創生を成功に導くためには、「意思の発現」と「財政の安定」をめぐって、

「市町村の“分離・分割” × 地方交付税の“財源復元機能”改革」を行うことが近道かもしれない。

9. 個性的な市町村の確立を

1) 地方の崩壊の構図

1990年代、わが国がバブル崩壊であえいでいるとき、それまで行われていた地方政策はすべて取りやめになって、東京をどう維持していくかに世の関心が集まった。それまで地方中枢都市の育成などを通じて、企業の“支社”が地方にずいぶん出来はじめていたが、それらも破算になって地方の支社は“支店”に格下げされ、人材は東京本社に集められたのである。ここから、今日の地方の疲弊は加速度がつきはじめた。

これと同じ構図のことが、今、地方で起り始めている。そもそも大面積をもつ自治体や合併などによって大きくなった市は、市そのものの人口が減少し始めたため、関心は市の中心部をどうするかに大きく傾いている。周縁の地域どころではないのである。先にみた青森市もそうだし、合併で大きくなったY市もそうなのではないかとみる。

2) 志ある個性の再構築

なぜ、全国いたるところで周縁部を切り捨て中心部のみに政策を集中させようとする金太郎飴のようなことが起るのか。

全国すべてが、均質化してしまったことに一因があるようである。明治という輝ける国家が成立したのは江戸時代の各藩の“多様さ”という遺産が花開いたためだという（注⁶）。地域ごとの人材の多様性である。

本稿で述べたA町や古座川町には、話をしても気合いの入った気持ちのいい人がたくさんいる。しかし、宮島町ではかつて町を盛り上げることに懸命だった人の姿はもうない。

地方創生は「人材」である。生き生きと活動する人材がどれだけいるか、である。その人材を活かすのは行政組織である。もしそれができないのであれば、それは行政の罪になる。

こうした観点からいえば、地方はいまいちど“多様さ”を取り戻すために、飴のように伸びて没個性となってしまった合併した町村を抱え続けるのではなく、いま一度、周縁部のアイデンティティを引き出し、個性溢れる人材の輩出と、個性溢れる新しい地域づくりにまい進するために、小さくても強固な市町村分離・独立を目指すべきである。

A町は、それを率先垂範するべきポジションにいる。A町諸兄が地域をよくしたいという“強い志”は持続されなければならないし、将来に受け継がれる体制を用意することも責務である。

これから50年、100年を要する事業のために、まずA町の分離・独立を開始されたい。

(文責)

=====

玉田 樹 Tamada,tatsuru

株式会社ふるさと回帰総合政策研究所（ふるさと総研）

URL <http://www.furusatosouken.com/>

電話 090-4674-5755

E-Mail t-tamada00@nifty.com;

=====

(脚注)

-
- 1 「地方創生 逆転の一打 ～『公助』の異次元改革のススメ」
(玉田樹 ぎょうせい 2017年2月)
 - 2 「人口減少と社会保障」(山崎史郎 中公新書 2017年9月)
 - 3 1に同じ
 - 4 1に同じ
 - 5 「『豊かさ』の終焉、『よりよく生きる』社会モデルへの挑戦 ～価値観変化と構造改革」
(玉田樹 野村総合研究所 「知的資産創造」2003年6月号)
<http://www.furusatosouken.com/C1yoroyoku.pdf>
 - 6 「『司馬遼太郎』で学ぶ日本史」(磯田道史 NHK出版新書 2017年5月)