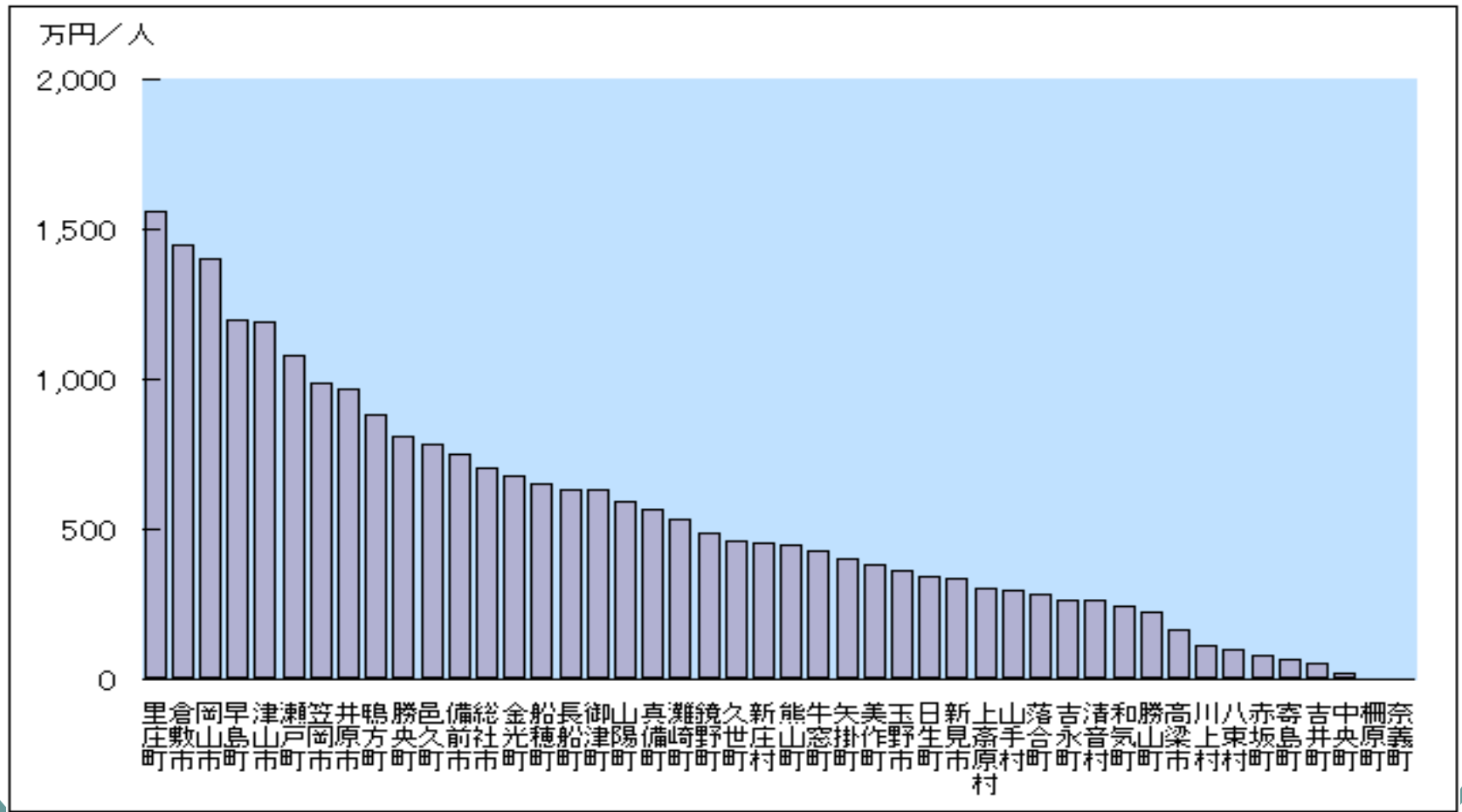
平成１５年6月6日

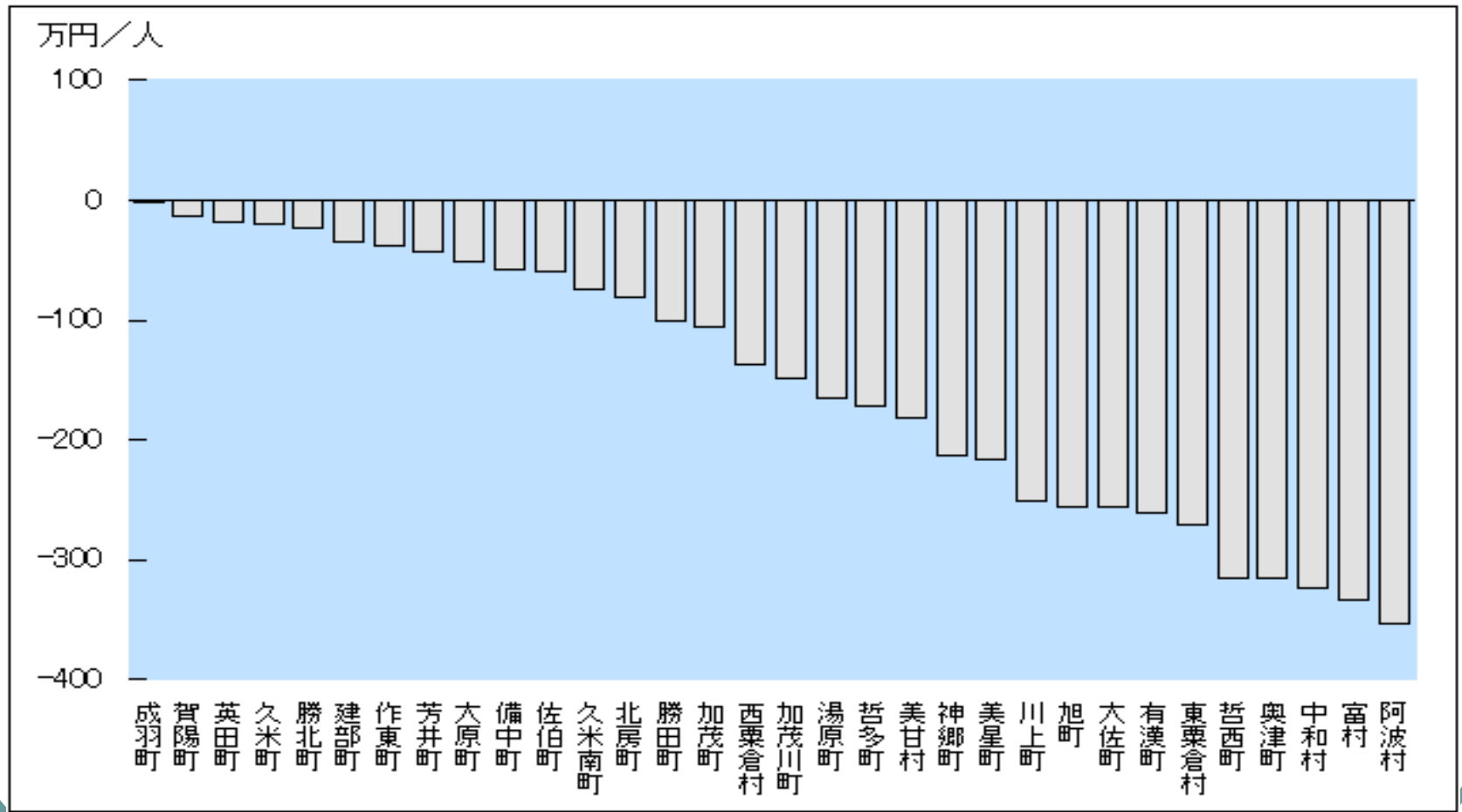
市町村合併で
地域の再生は可能か？

©岡山大学経済学部
中村良平

1. 地方経済の非自立性


万円／人
2,000
1,500
1,000
500
0
里庄町
倉敷市
岡山市
早島町
津山市
瀬戸町
笠岡市
井原市
鴨方町
勝央町
邑久町
備前市
総社市
金光町
船穂町
長船町
御津町
山陽町
真備町
灘崎町
鏡野町
久世町
新庄村
熊山町
牛窓町
矢掛町
美作町
玉野市
日生町
新見市
上斎原村
山手村
落合町
吉永町
清音村
和気町
勝山町
高梁市
川上村
八束村
赤坂町
寄島町
吉井町
中央町
柵原町
奈義町

1. 地方経済の非自立性

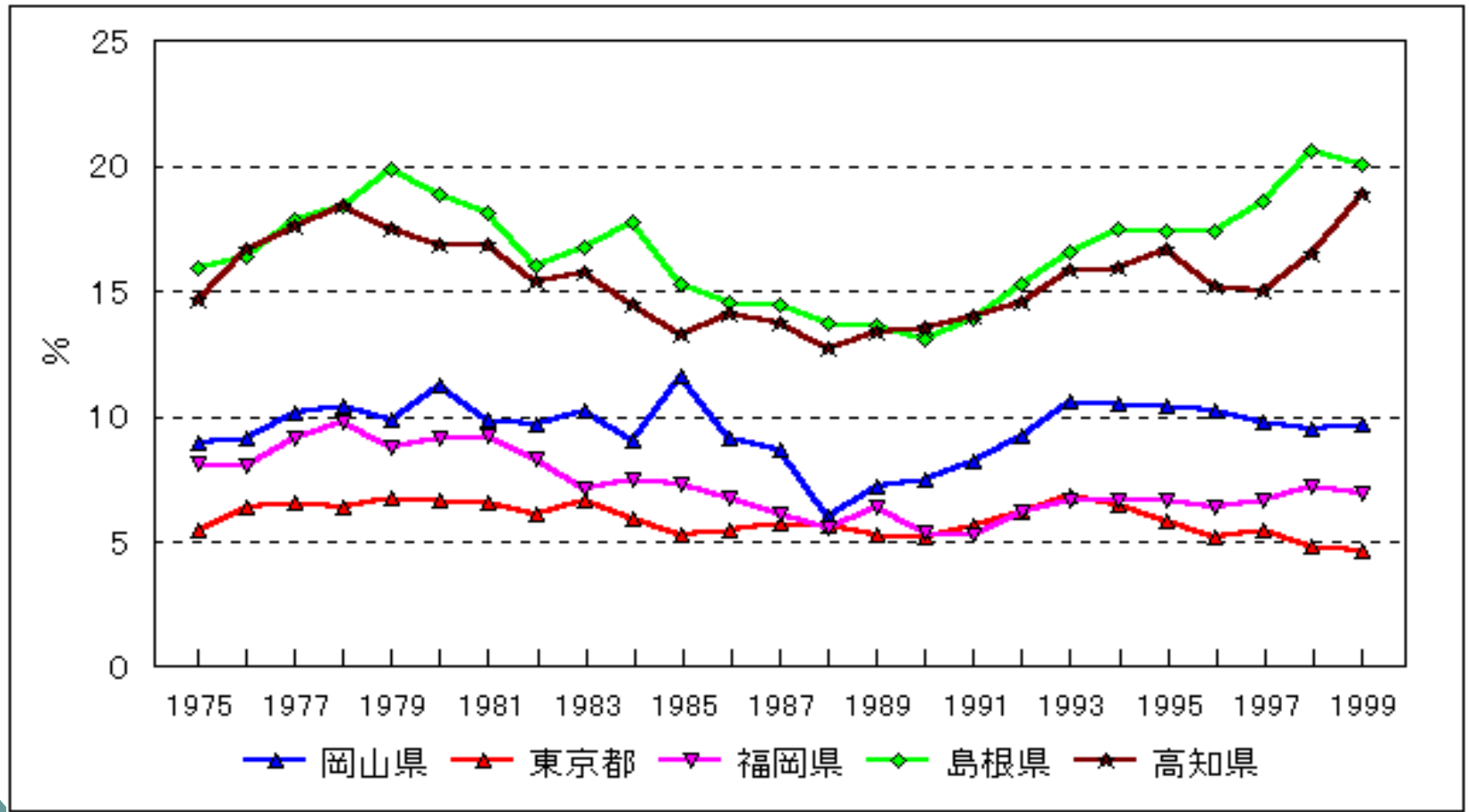

万円／人
100
0
−100
−200
−300
−400
成羽町
賀陽町
英田町
久米町
勝北町
建部町
作東町
芳井町
大原町
備中町
佐伯町
久米南町
北房町
勝田町
加茂町
西粟倉村
加茂川町
湯原町
哲多町
美甘村
神郷町
美星町
川上町
旭町
大佐町
有漢町
東粟倉村
哲西町
奥津町
中和村
富村
阿波村

1'. 地方経済の脆弱さ

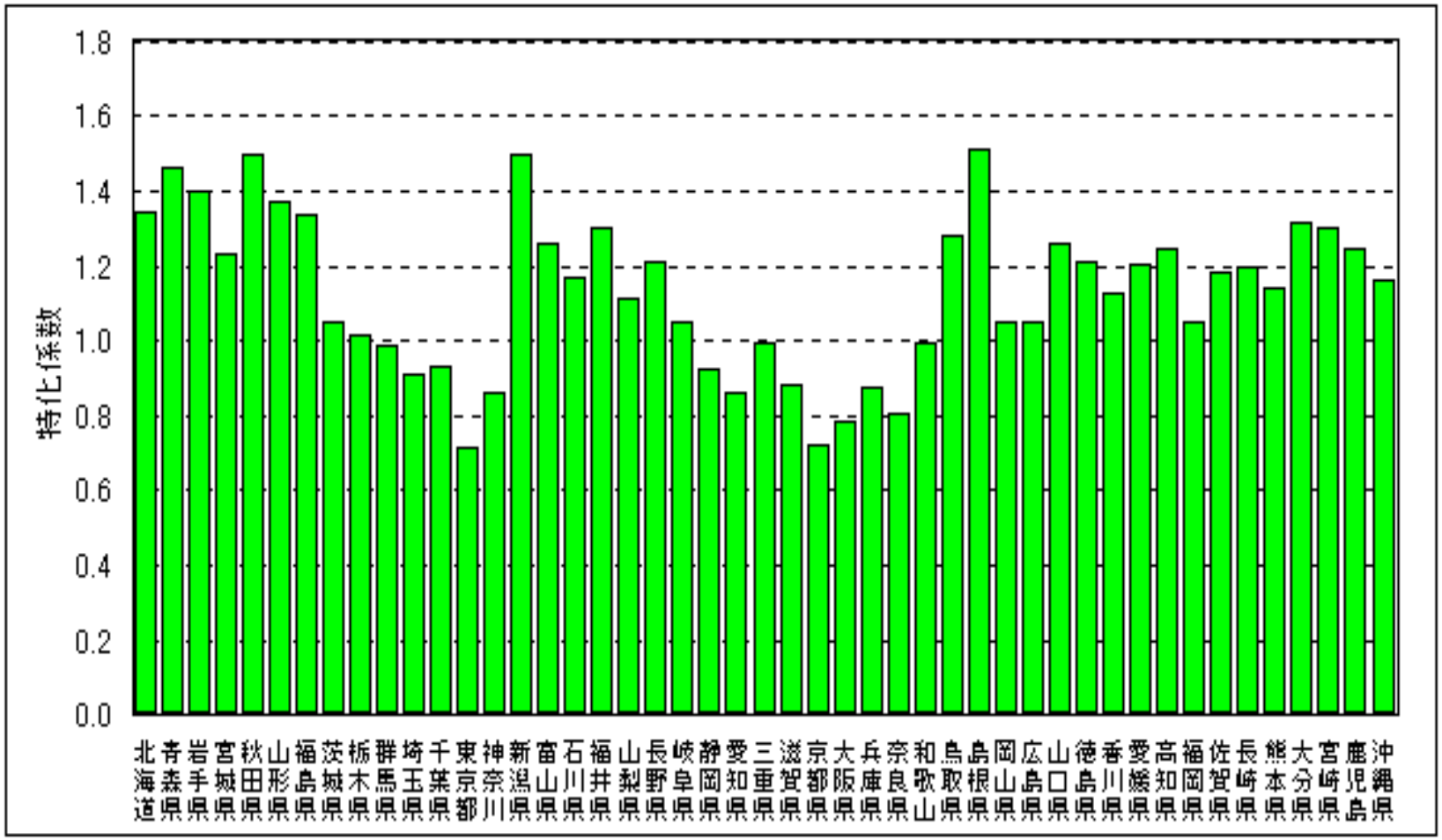
- 経済活性化は公共事業に依存
- 過疎地ほど、基盤産業は土木建設業
  移出産業（特に地場産業）の先細り
  岡山県赤坂町、広島県高宮町など例外もある
  しかし、財政構造（交付税依存）までは変わらない
- 過疎地ほど、基幹雇用は役場
  集合人口に占める割合の多さ（土建、役場）
- 地方ほど、過疎地ほど、
  自主財源の乏しさ
  交付税依存・補助金頼り

→ 市町村合併に向かうことに

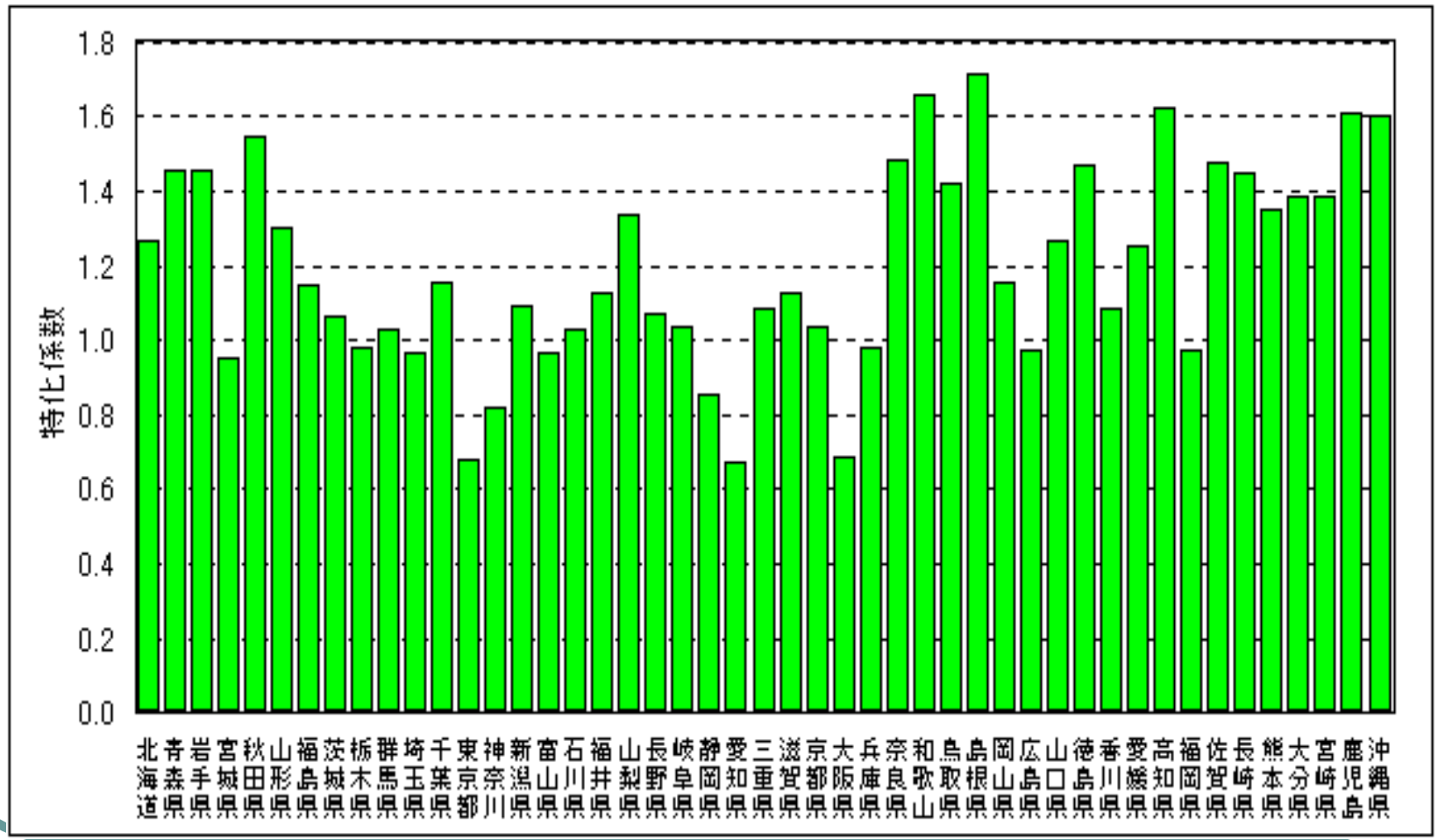
県内総支出に占める公的投資の割合



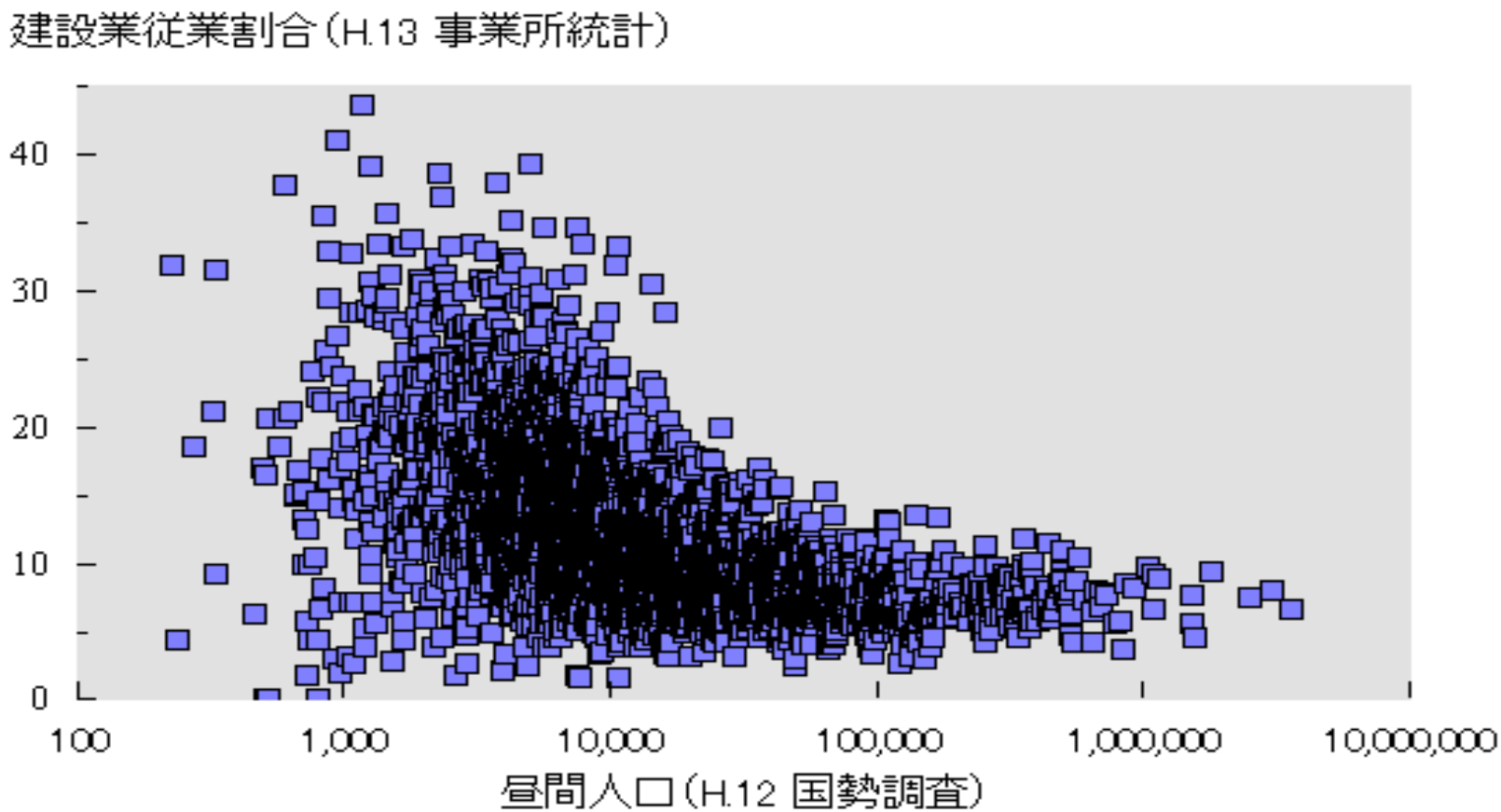
建設業（従業者数）の対全国比：H.13



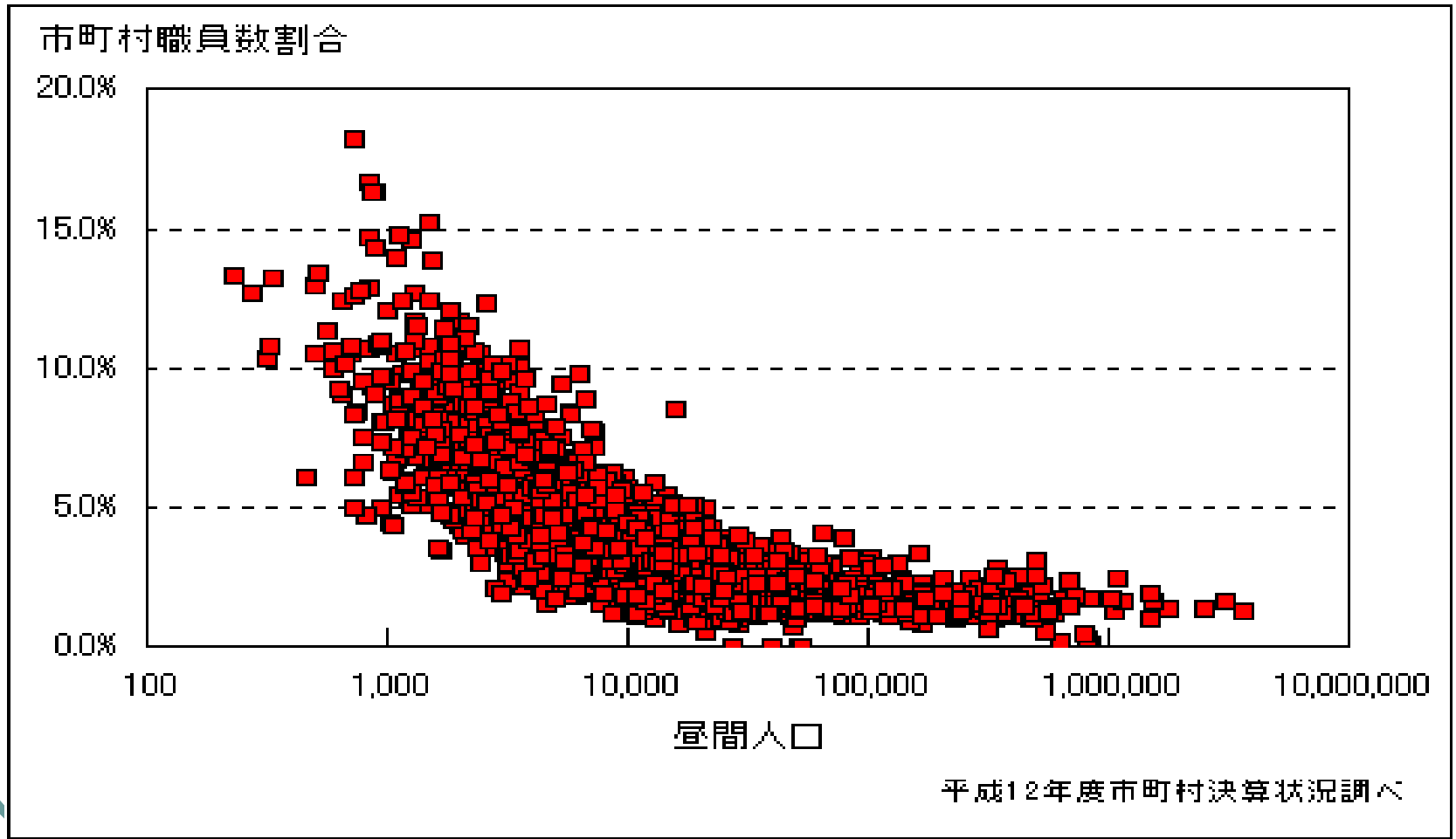
地方公務従業者の対全国比：H.13



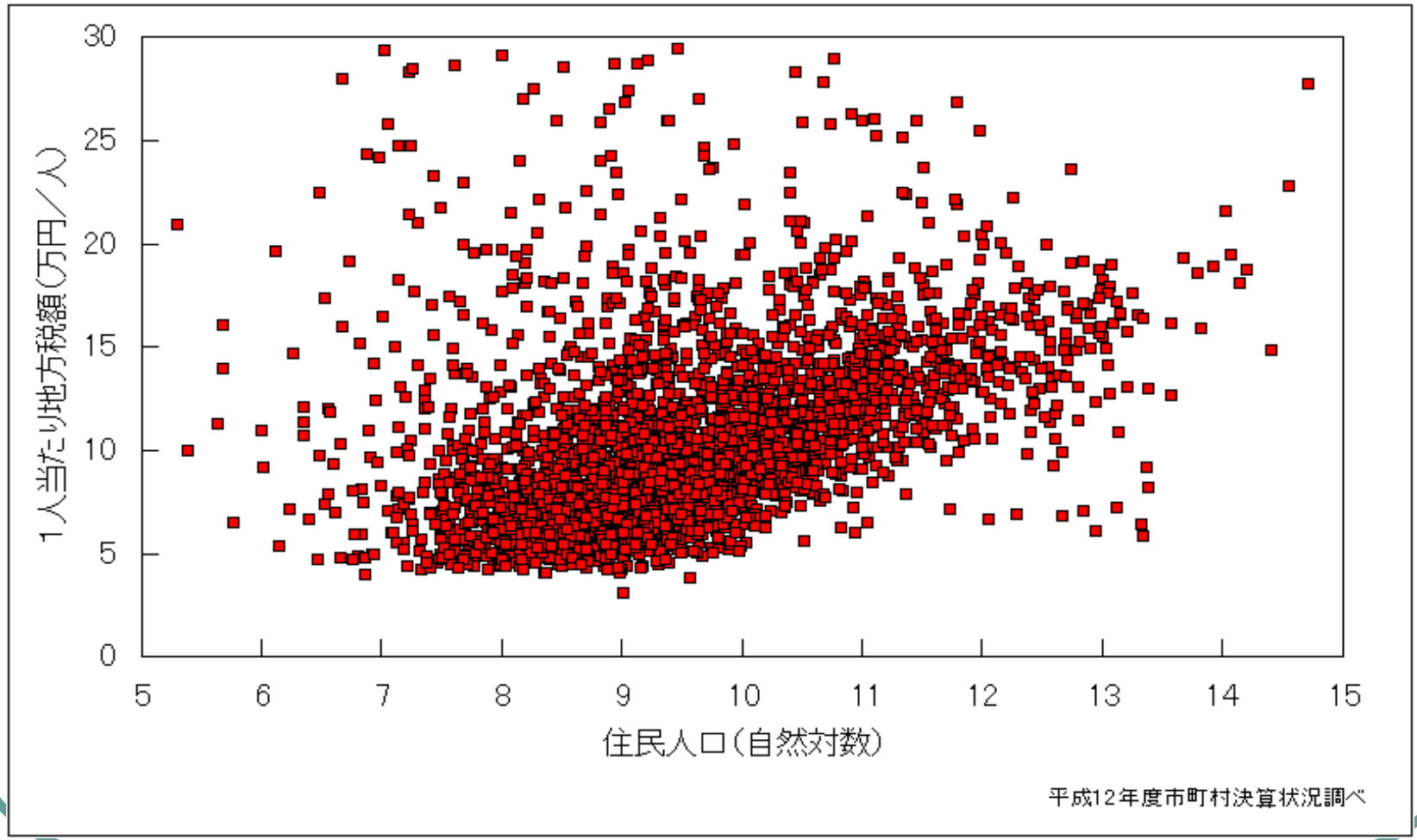
昼間人口と建設業従業者の関係



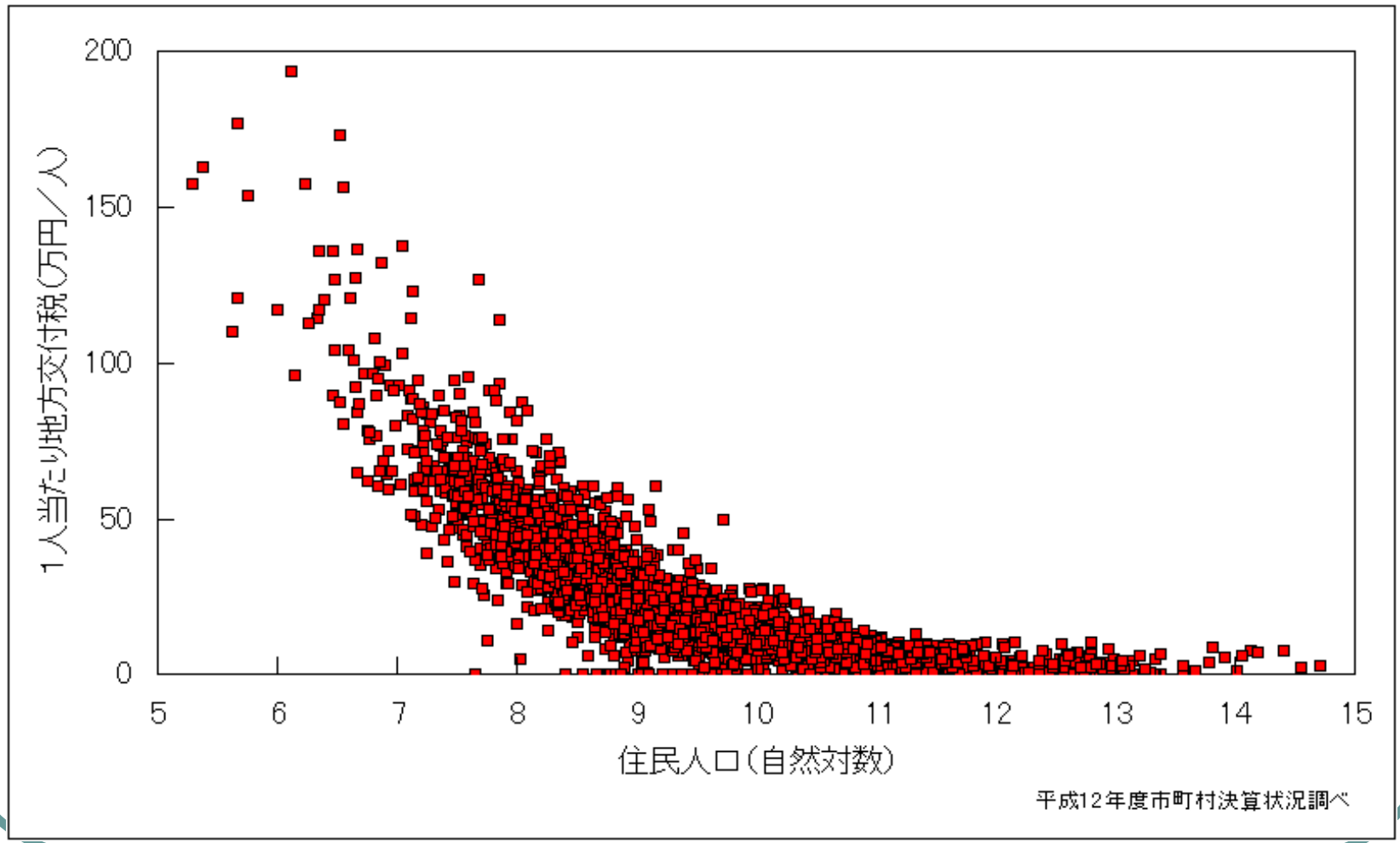
昼間人口と市町村職員数の関係



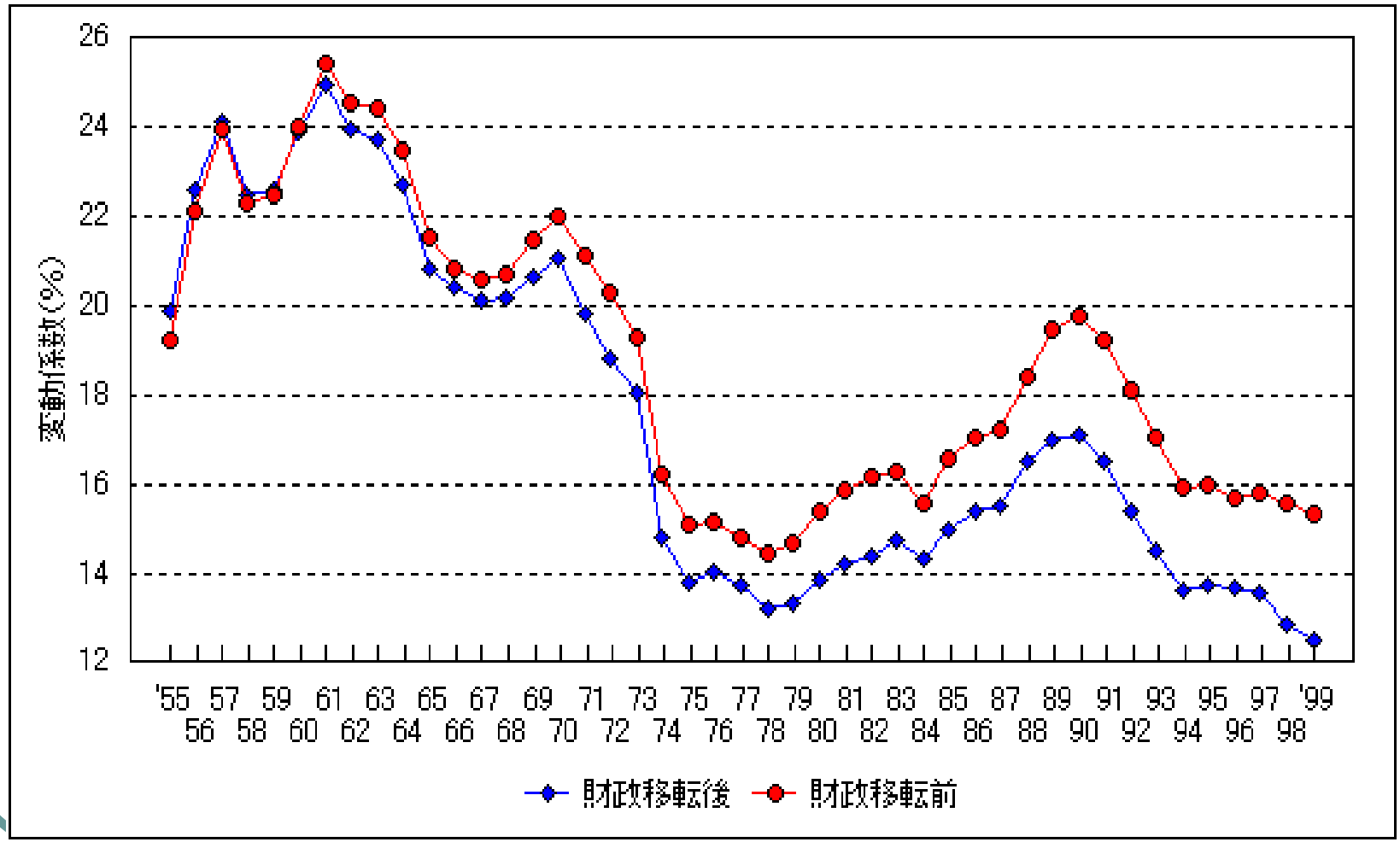
自治体人口規模と地方税収の関係



自治体規模と地方交付税の関係



地域間の所得格差程度の推移



1”. 自立型地域経済への転換

国と自治体の行財政制度の改革

- 税財源の充実
- 政策決定権の確保

→ 地方分権

国と地域経済循環構造の改革

- 地域経済循環構造の把握
- 移出財･サービスの育成･創出

→ 地域経済

→ 自己決定･自己責任型の地域

2．平成市町村合併の本質

1）明治の大合併の根拠は？

時期 → **明治21年から明治22年にかけて**

理由 → **市制･町村制の施行**
市町村立の小学校を設立（教育勅語の浸透）

効果 → 71,314（**明治21年**） → 15,859（**明治22年**）**に減少**

2．平成市町村合併の本質

2）昭和の大合併の根拠は？

時期 → 昭和28年（町村合併推進法）から昭和31年にかけて

理由 → 新制・中学校の設置にかなう
人口8，000人規模の自治体を目指す

効果 → 9,868（28年10月）→ 3,975（31年9月）に減少

昭和の大合併後、町村人口は？

平成2年の国勢調査時点での市町村で考えると

人口が8，000人未満の町村の数は

昭和30年　754

昭和35年　761

平成02年　1218

35年間で464も増加

何のための市町村合併だったのか？
過密と過疎化の進行で元の木阿弥

2．平成市町村合併の本質

政策：地方分権を忘れた国土政策や地域開発の失敗

↕

現象：都市集中、東京一極集中と過疎・過密の拡大

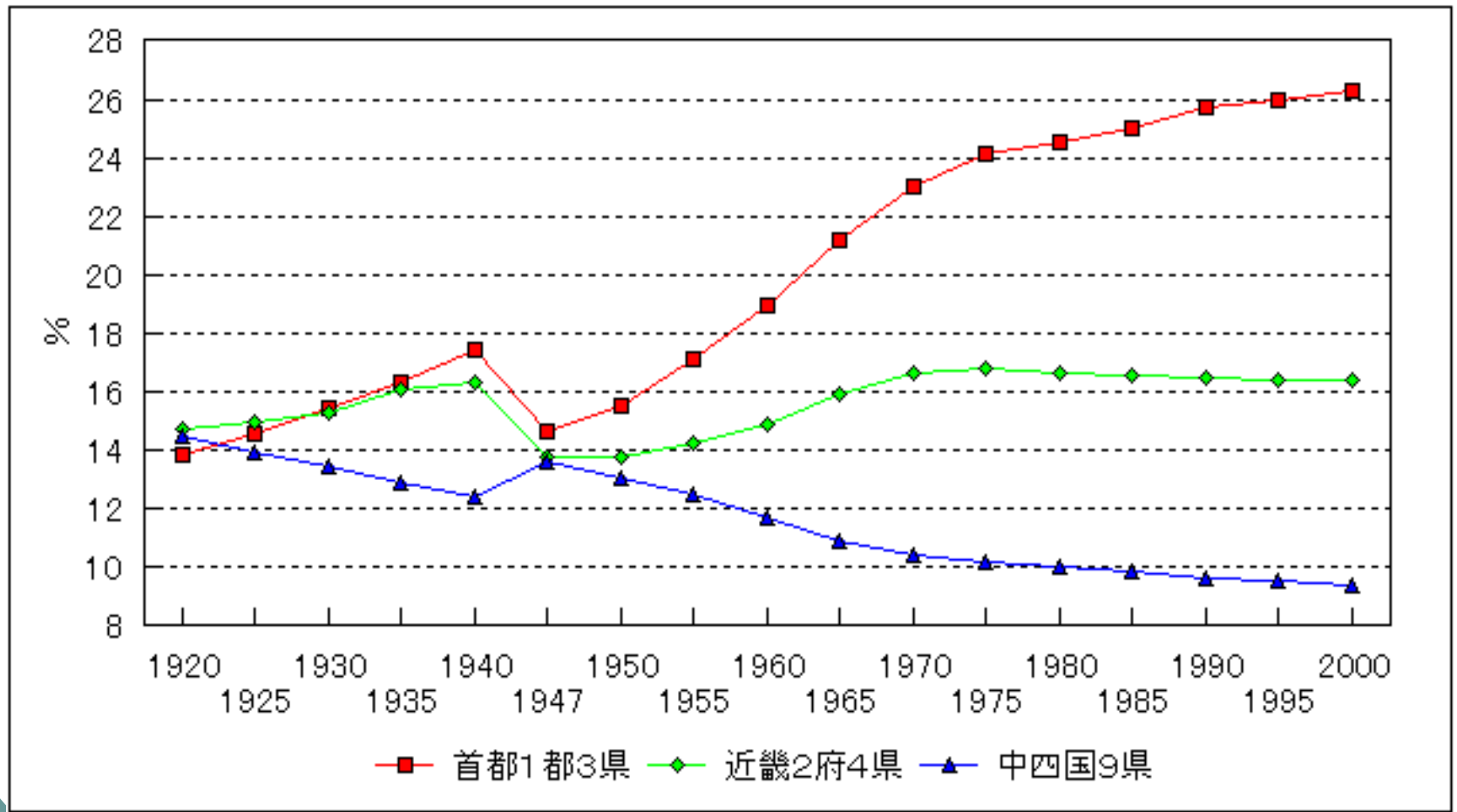
↓

収穫逓増機能で、自治体間の貧富の差が拡大

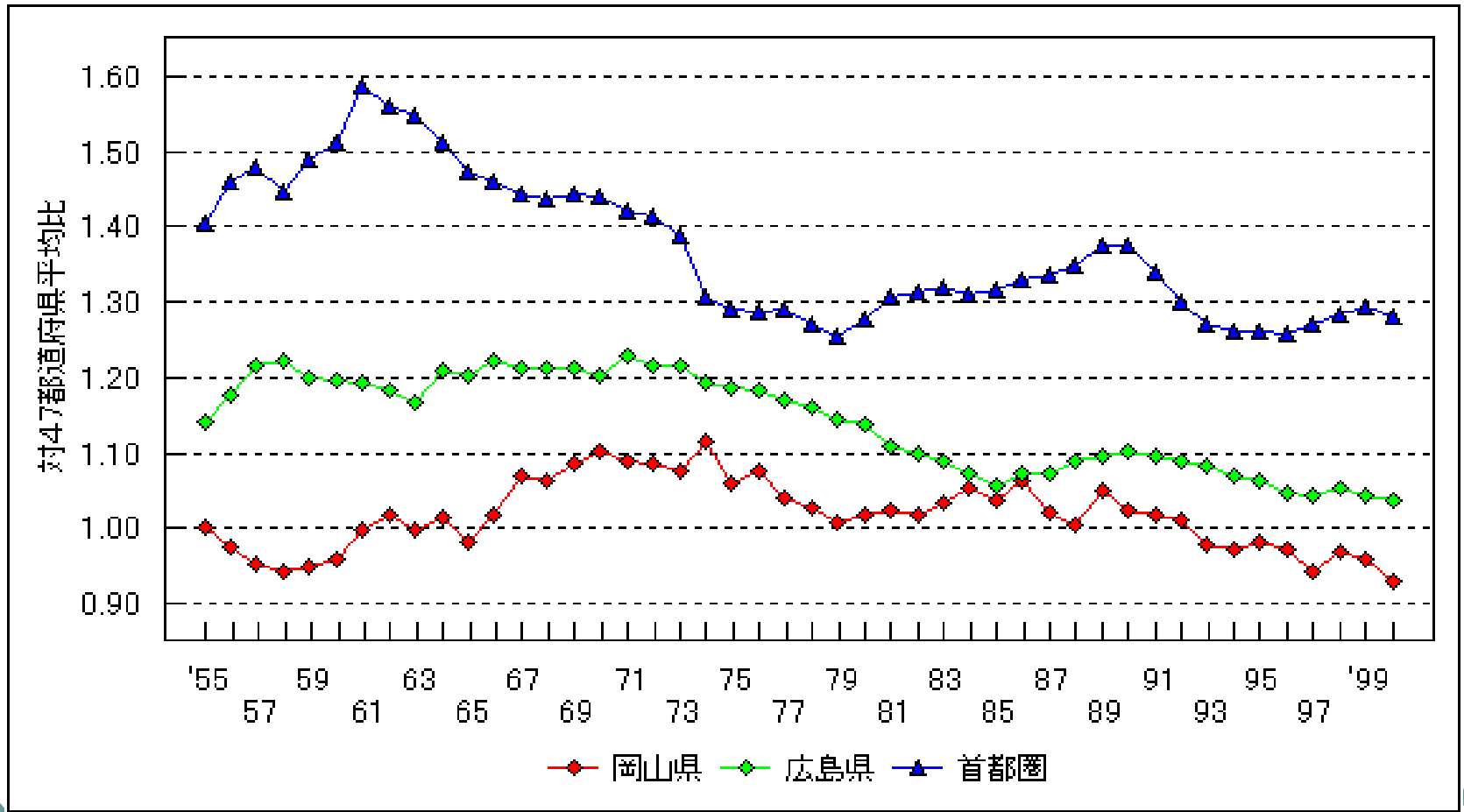
↓

対応に限界：交付税で是正、地方総合整備事業の限界

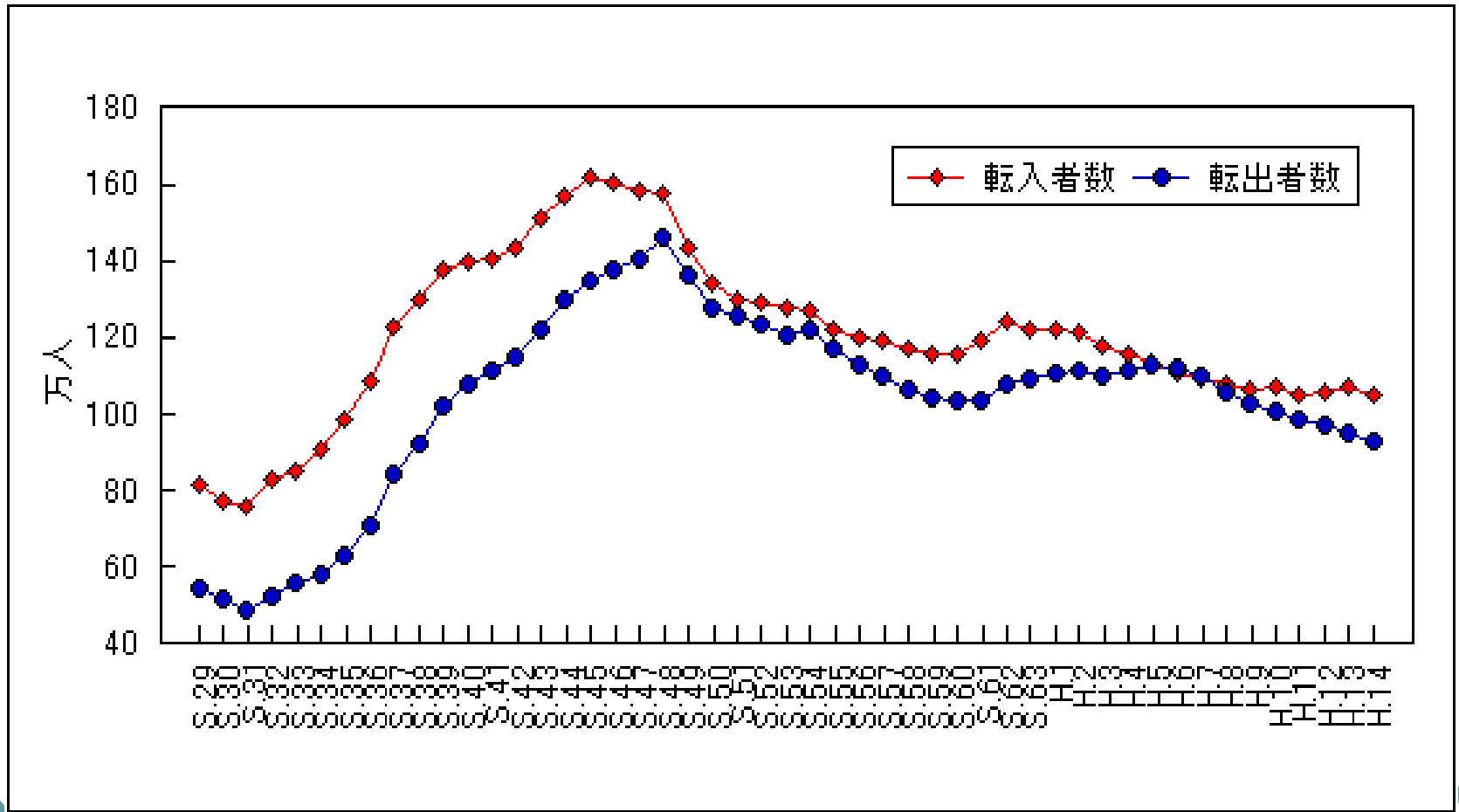
地域人口シェアの推移


28
26
24
22
20
18
16
14
12
10
8
%
1920
1925
1930
1935
1940
1947
1950
1955
1960
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
2000
首都1都3県
近畿2府4県
中四国9県

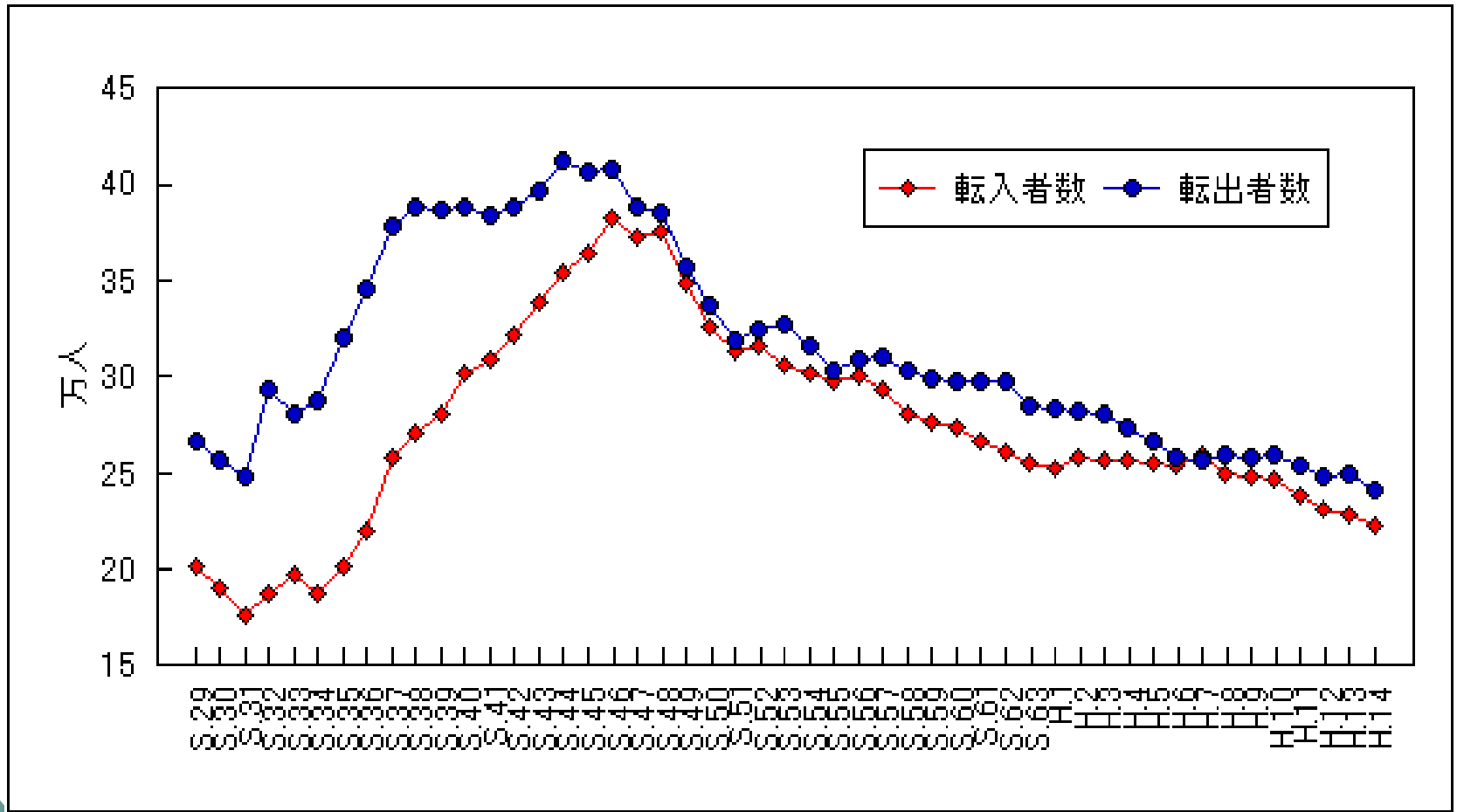
地域間所得格差の推移


対47都道府県平均比
1.60
1.50
1.40
1.30
1.20
1.10
1.00
0.90
'55
57
59
61
63
65
67
69
71
73
75
77
79
81
83
85
87
89
91
93
95
97
'99
岡山県
広島県
首都圏

首都圏における人口移動



中四国9県における人口移動



ここにきて合併進展の意味は？

首長の意識の変化：「合併について考える」から「合併は避けて通れない」へ

①地方交付税の算定が実際厳しくなった。

現実に、今年度の予算編成は厳しかった。

②かなり財政状況が苦しい。

景気低迷が長引き、一向に税収が回復しない。

企業誘致に期待がもてない。

③今後単独で、現在のサービスを維持できるか。

周辺町村も思いは同じ？

ここにきて合併進展の意味は？

④住民負担増でサービス水準維持か
　負担据え置きでサービス水準低下か
　→　どちらも困る。

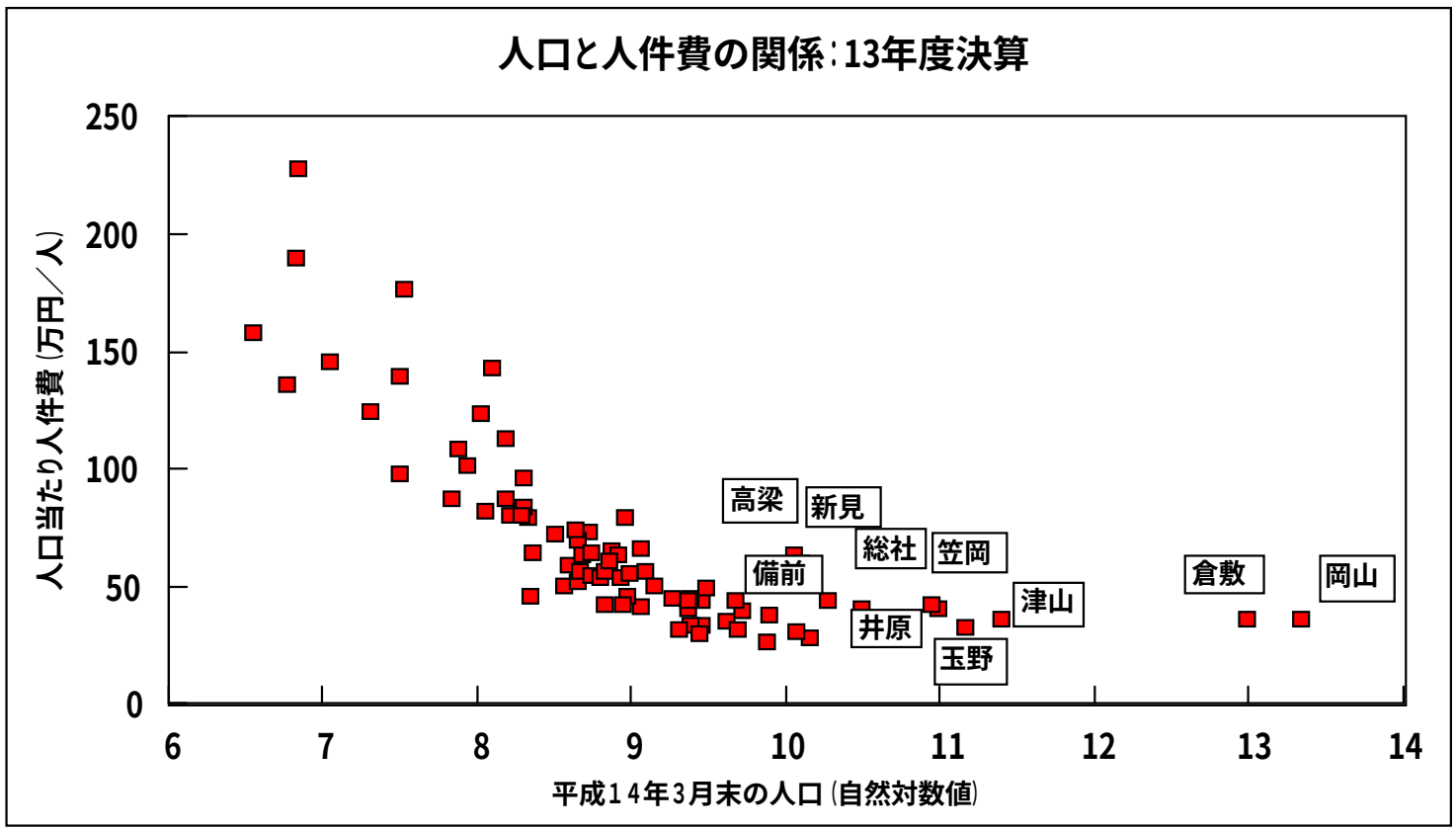
⑤高齢者サービスなど財源が必要
　小規模自治体の方が目配りは行き届くが、絶対的に資金（財力）が乏しい。

⑥それには、自治体を強くしたい。
本当に地方分権で財源と権限がくるなら合併も。
経費削減と職員能力の充実も必要。

３．合併で何が変わり、どこが変わる？

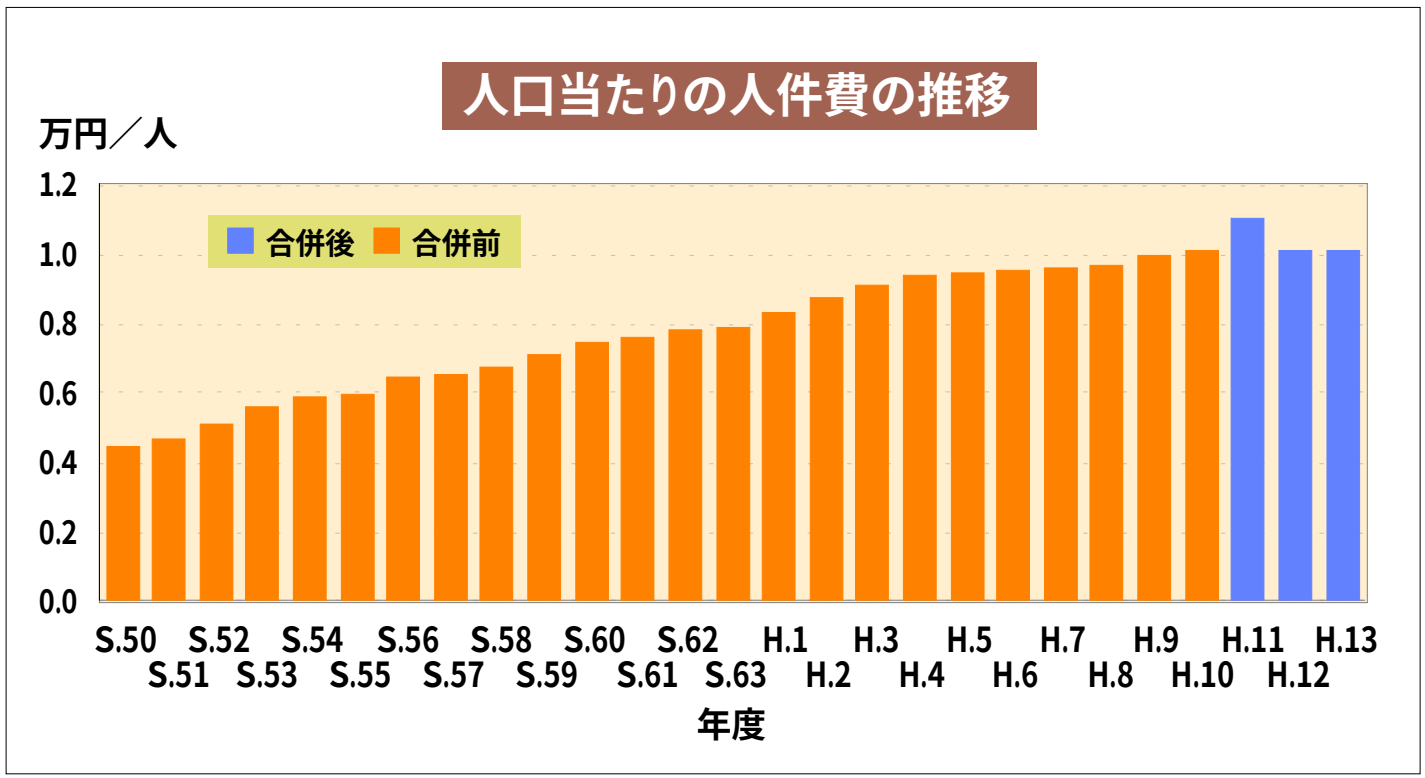
3．1　行財政の効率化（1）

経常経費、特に人件費が低下する



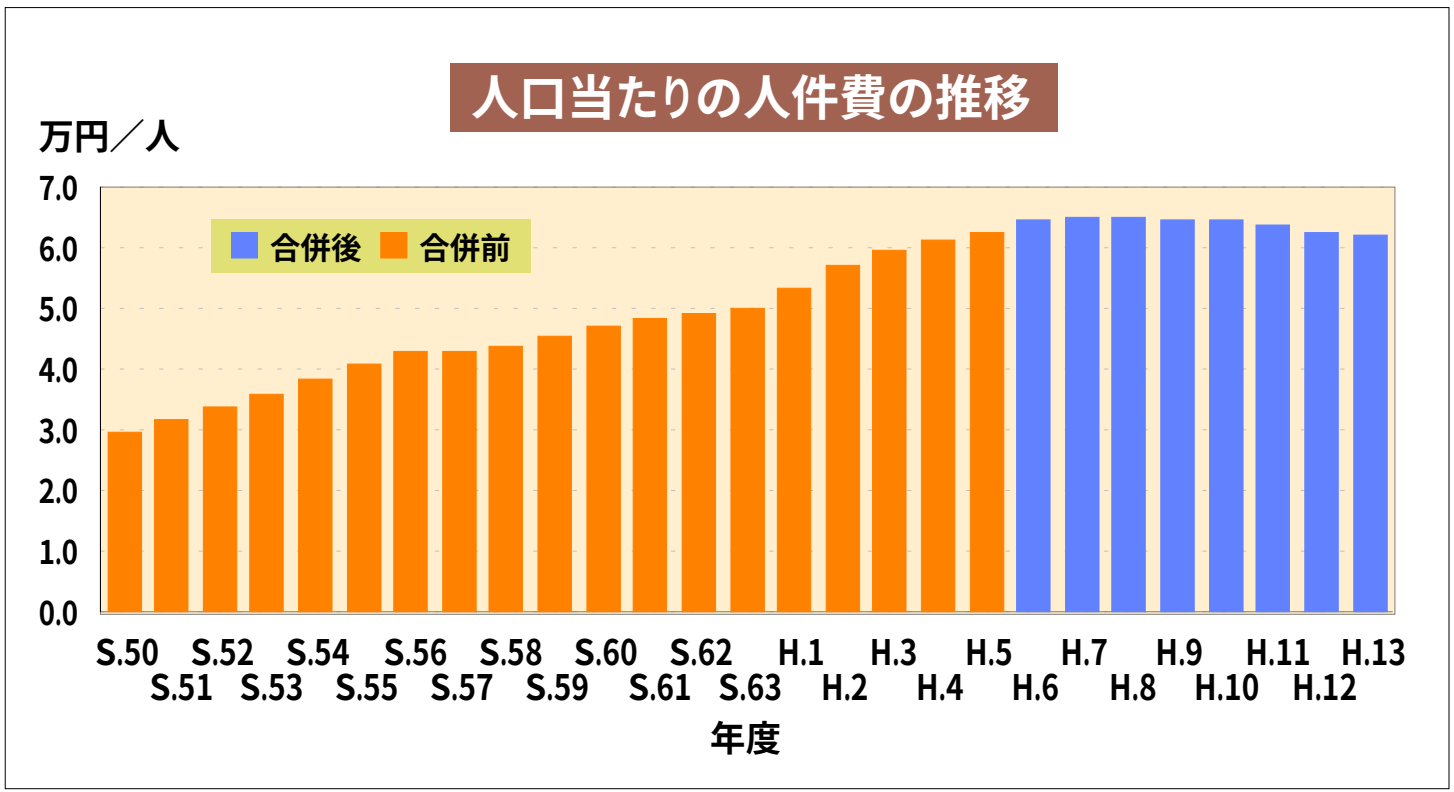
3．2　行財政の効率化（2）

篠山市の場合



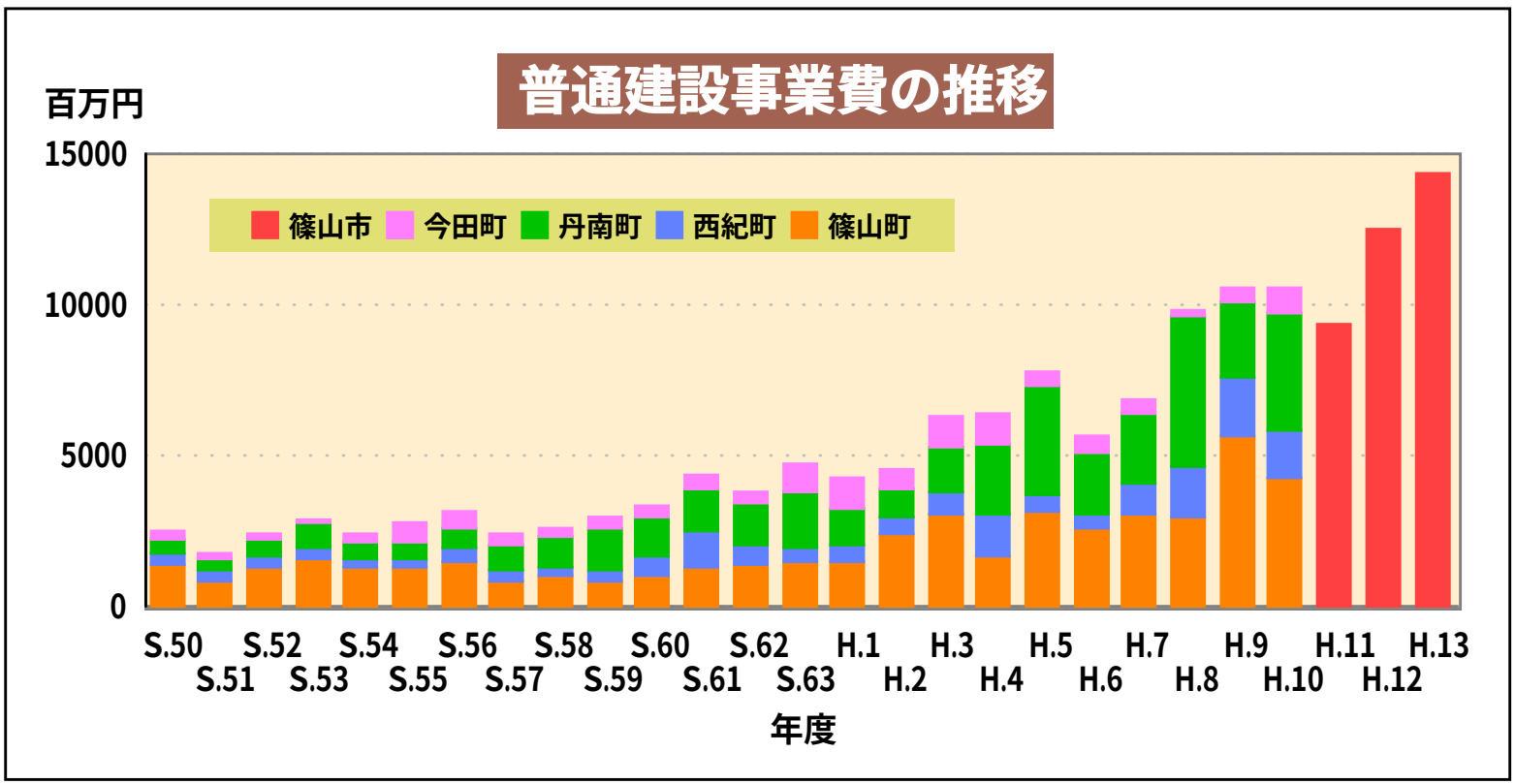
3．1　行財政の効率化（3）

ひたちなか市の場合



3．2　建設事業費の増大？（1）

特例債の活用で事業費の増大



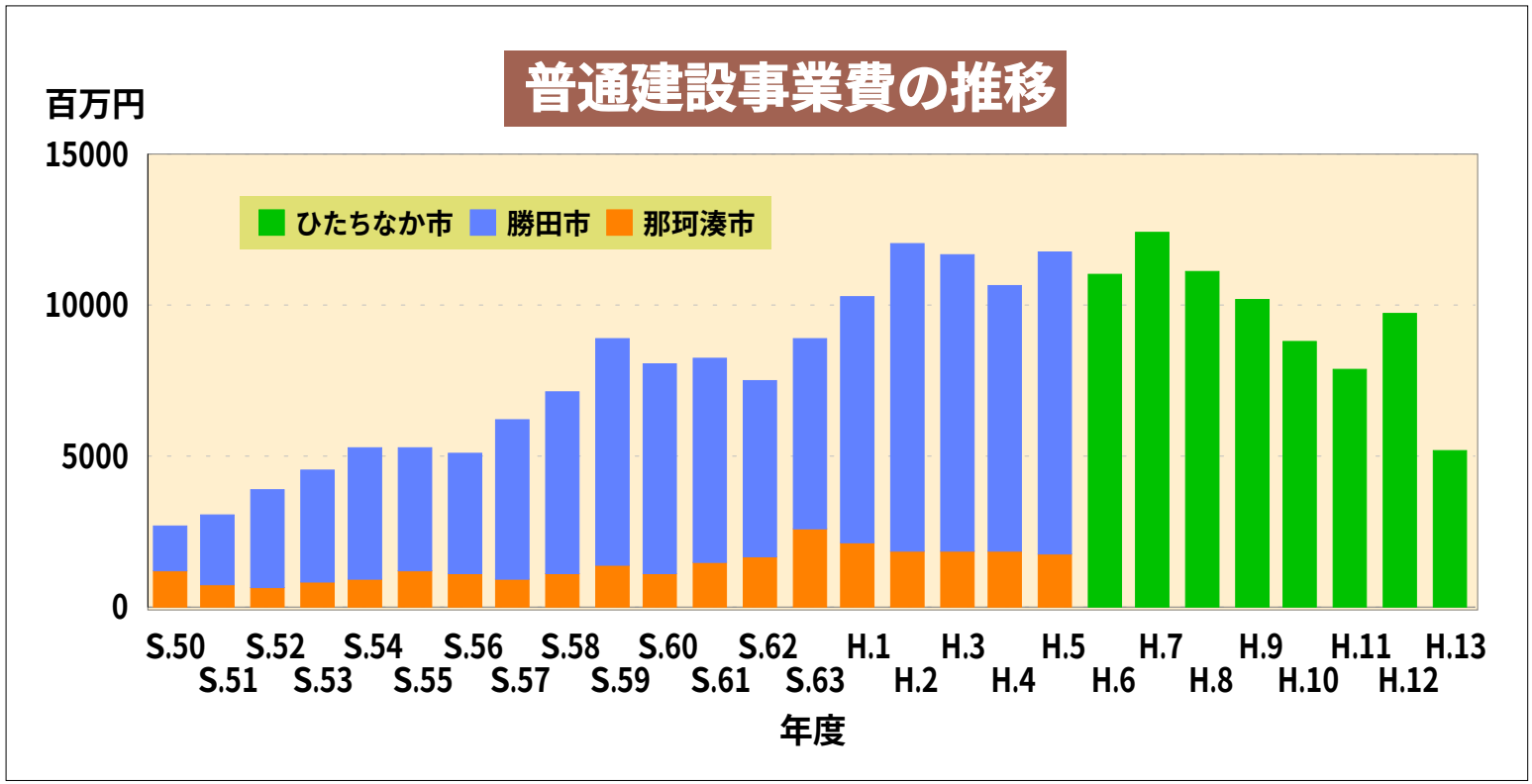
３．２　建設事業費の増大？（1）

篠山市：状況の中身

- 特例債の積極的な活用
  新市建設計画に基づく施設整備事業
  元利償還金の７割が交付税措置
  斎場の建設（20億円）、中央図書館（20億円）
- 合併特例債の残高は13年度末に103億円
- これは市債残高の20％以上を占める
- 地方債残高の急増
  252億円（合併前）→５３２億円（14年度末）

3．2　建設事業費の増大？（2）

ひたちなか市の場合



３．３　財政規模の変化

標準財政規模の拡大

人口当たりの財政規模は平準化

財政力の弱い自治体同士が合併しても財政力は不変

財政力に差がある場合は、強い自治体には不利に働く

人口が３０万人以上になると事業所税が課税

５０万人以上になると、個人住民税の均等割部分が500円アップ

3．3　財政規模の拡大

財政規模の拡大 ⇒ 財政力向上の意味では必ずしもない

重点投資（項目・地域） ⇔ 一体的まちづくり

↓

重複投資の回避

広域的課題への対応が可能

環境問題、資源問題

具体例
↓

3．3　財政規模の拡大：例

スケール・メリットが発揮される可能性

あきる野市の例

秋川市（5.3万人）と五日市町（2.2万人）が平成7年9月に合併

公立学校の改修方式

秋川市：大規模改修方式

五日市町：部分改修方式

合併による財政規模拡大で、1校ごとの大規模改修方式が可能に

３．４　地域イメージの変化

「町」から「市」へ、「市」から‘政令市’へ

→ 地域全体のイメージが変化

工場立地や企業誘致、商業施設立地にプラスに働く

仙台市、北上市、鹿嶋市、つくば市などで実証

人口定住面からもプラス要素（住民にとっては意外に重要）

3．5　地域の盛衰（1）

縁辺部に位置した地区が寂れる可能性 ⟷ **重点投資**

その可能性は大いにある

- 住民の声が遠のく
- 縁辺部では議員定数が減る
- 自治体の面積が広がる

旧：西大寺市の例

旧：今田町（現：篠山市）の例

合併しないと、もっと寂れる可能性も否定できない！

3．5　地域の盛衰（2）

役場が遠くなる、住民代表者減少への対応

合併協議会での議論 → 新市の建設計画

地域審議会での対応 → 熊本県球磨郡の中球磨5町村
球磨川中流の盆地
人口は、17,753人
新町「あさぎり町」（4月1日）

旧町村単位での自治区（住民自治システム）

- 小学校区単位に地域自治交流センターの設置
- 旧町村が自治権（予算）を持つ分権型合併

3．5　地域の盛衰（3）

地域の伝統文化など個性埋没

従来の町村の個性が消える

鳥取県羽合町

○○町村固有の△△センター、施設

東郷町、泊村

↓

互いに価値を認め合うなかで、地域意識の高揚

新たなまちづくりと地域個性へ

と向かうしかない

4．地域再生の条件

基本3条件

あるいは

まちづくり3原則

住む人が増える	住みたい	流入（U・Iターン）の環境
雇用機会がある	働ける	企業活動の活性化
訪れる人がある	訪れたい	観光、ビジネスの魅力

これらを合併を契機として形成できるか

4'. 合併と地域再生：条件

合併後に

地域資源の共有化ができるか？　（ネットワーク化）

人的資源　**物的資源**　**史的資源**

これができると

二重投資を避けることが可能 → **意味ある重点投資**

そのためには、

旧各地域が共通の目標に向かえるか

4．1　地域再生の条件（住む）

合併後には

- 人口は（一時的に）増加
- 就業機会（数）も増加
- 面積は（永続的に）拡大
- 居住地と従業地の乖離が減少

自治体として、人口吸引のポテンシャルは高まるが、

合併市が多くなると、都市間競争激化 → **住む人が都市を選ぶ**

住む人が増えるには

Aged worker with skill

雇用機会の創出、場の確保

4．2　地域再生の条件（働く）

雇用機会の創出、場の確保

合併を活かした産業振興は？

域内自給率の向上（地産地消）

技術革新、アイディア創出のための行政投資

人材育成への投資

まちづくりＮＰＯ

コミュニティ・ビジネス

エコ・ビジネス

ＩＴ・ビジネス

エイジド・ビジネス

4．3　制度と主体性

合併で地域経済を再生し、自立するには

合併により財政基盤の強化と効率性の達成

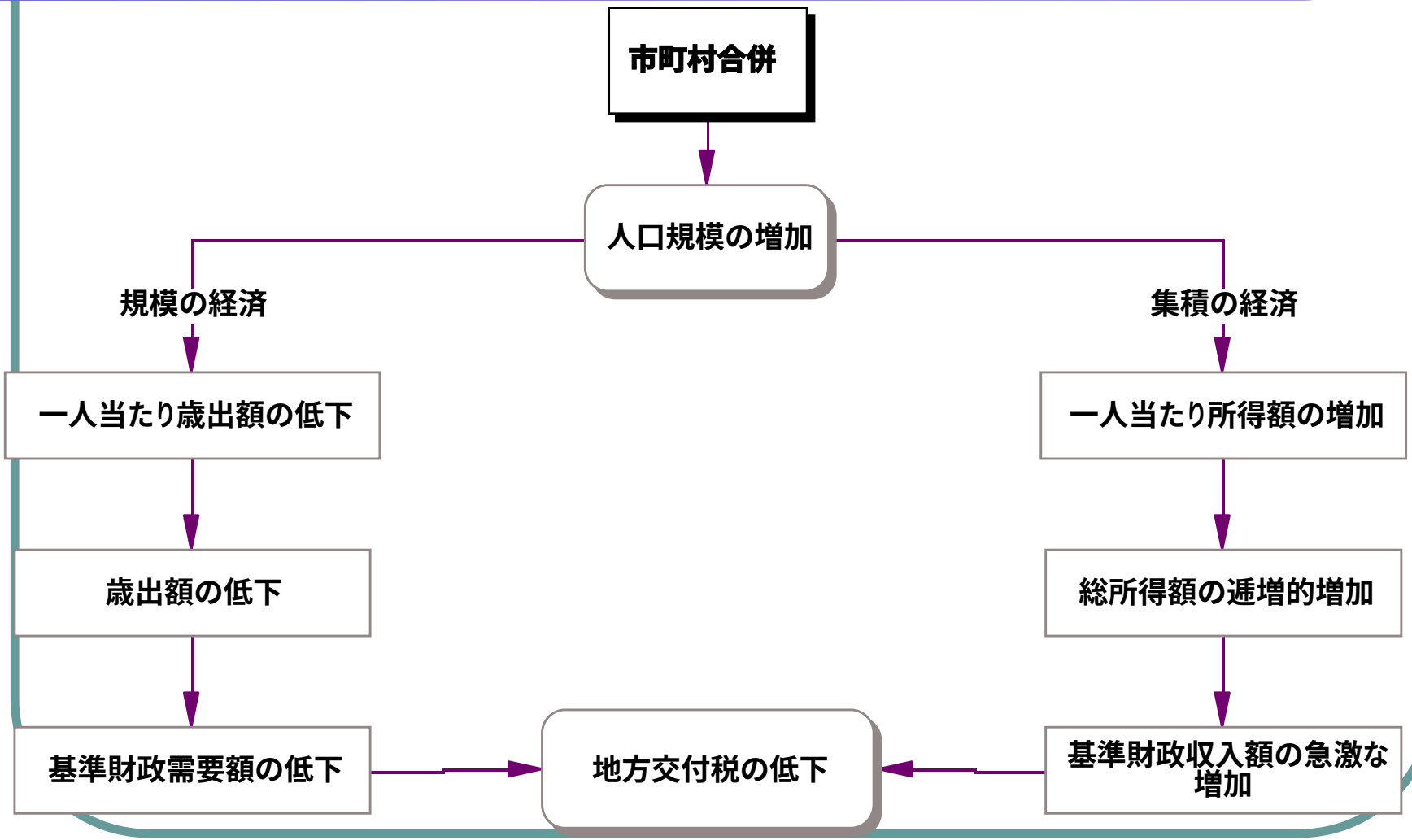
自主財源の強化　地方分権

自己責任で政策を実現できる環境

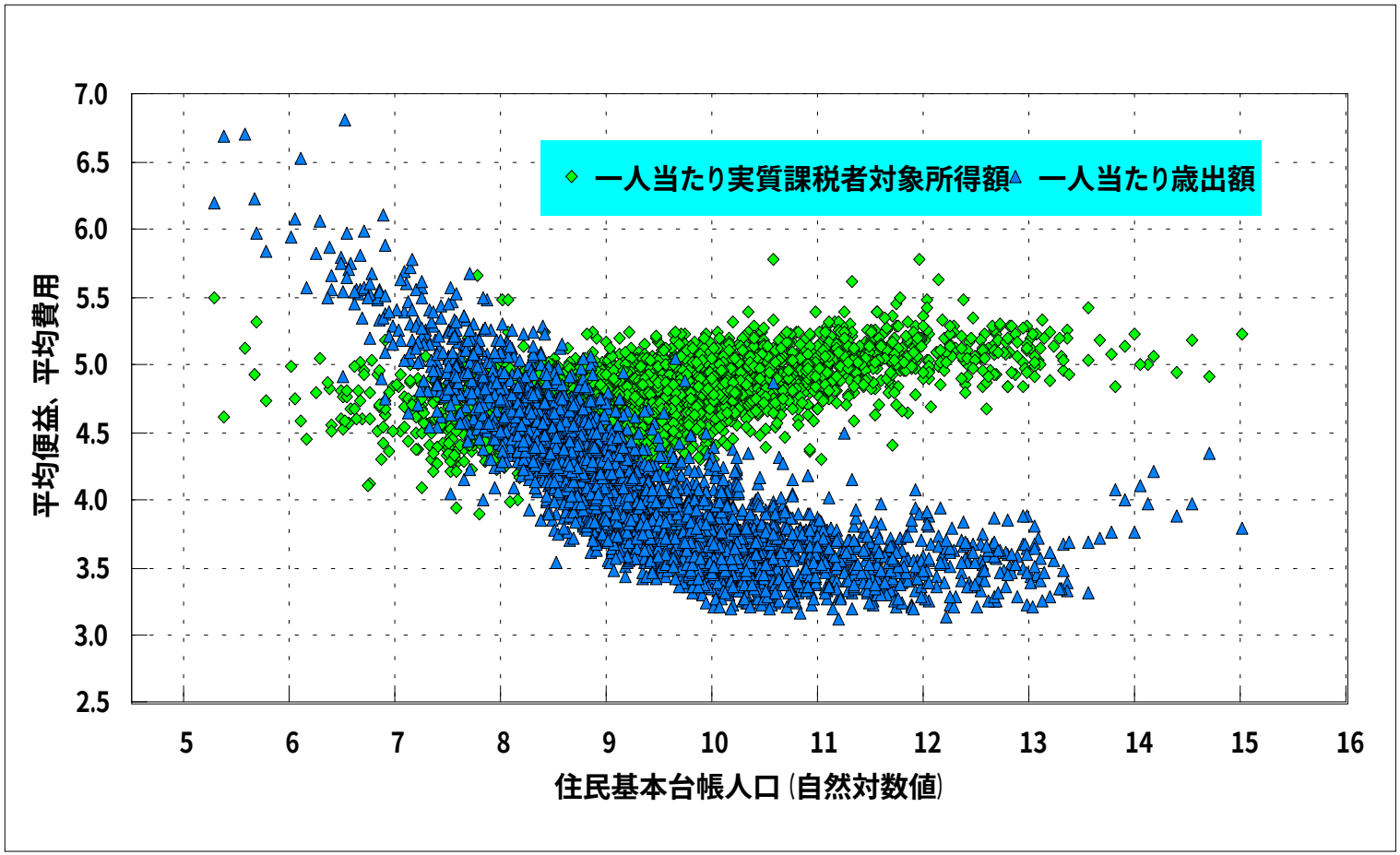
産官学の連携で人材育成

合併効果を経済モデルで示すと

合併効果の経路


市町村合併
人口規模の増加
規模の経済
集積の経済
一人当たり歳出額の低下
一人当たり所得額の増加
歳出額の低下
総所得額の逓増的増加
基準財政需要額の低下
地方交付税の低下
基準財政収入額の急激な増加

平均費用・便益から見た都市規模



5．岡山市　政令市への道のり

仙台市と比べてみると、昭和５４年当時の状況

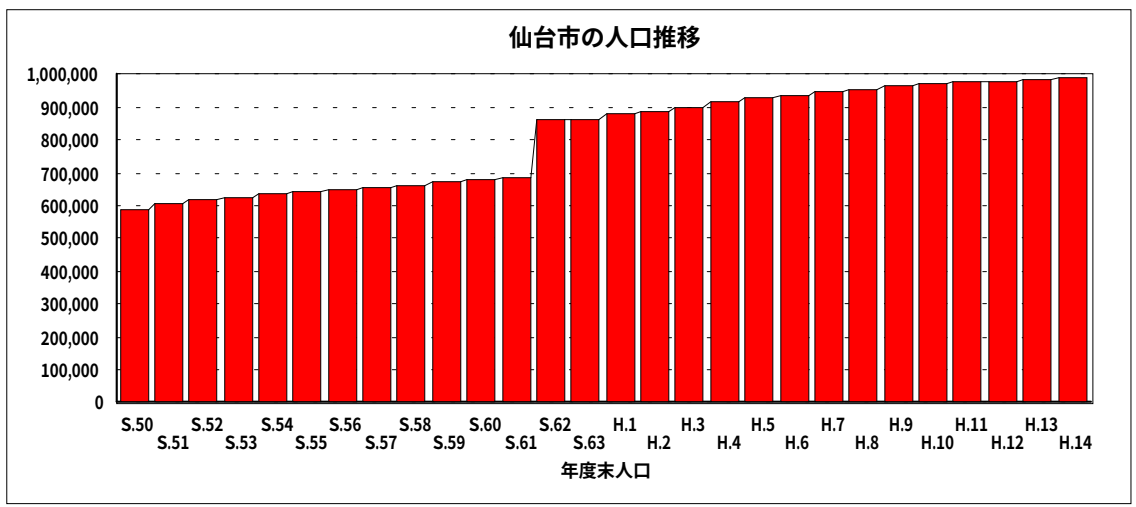
	人　口 (S.54.3)	人　口 (S.62.3)	面　積 (km²)		人　口 (H.14.3)	面　積 (km²)
仙台市	627,500	686,322	237.05	岡山市	621,809	513.28
泉　市	86,140	131,480	145.47	玉野市	70,568	103.56
宮城町	22,326	28,489	258.93	灘崎町	16,198	30.86
秋保町	4,731	5,049	146.58	御津町	10,500	114.42
合　計	740,697	851,340	788.03	合　計	719,075	762.12

(これまでの) 政令指定都市とは

政令指定都市：政令で指定する人口５０万人以上の都市 (地方自治法)

実際は、１００万人以上か、それに近く到達しそうな８０万人以上の都市

仙台市： 856,300**人**(S.63.3) → 991,169**人**(H.15.3)



(これまでの) 政令指定都市では

仕事面では

(中核市から移行の場合)

- 国道と県道の管理
- 児童相談所、精神保健福祉センターの設置
- 市立の小・中学・高校の教職員の任免
- 大規模小売店舗の届け出

等で歳出も増えるので

財政面では

- 石油ガス譲与税、軽油引取税交付金、宝くじ収益金 ← 財源委譲
- 地方道路譲与税、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金
- 地方交付税の増額 増額見込み

(新たな) 政令指定都市とは

平成１７年3月までに大規模な市町村合併が行われ

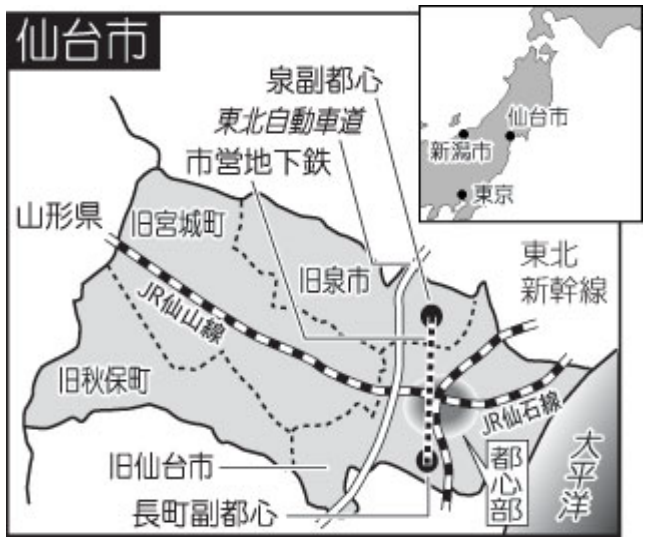
関係市町村と県の要望がある場合、

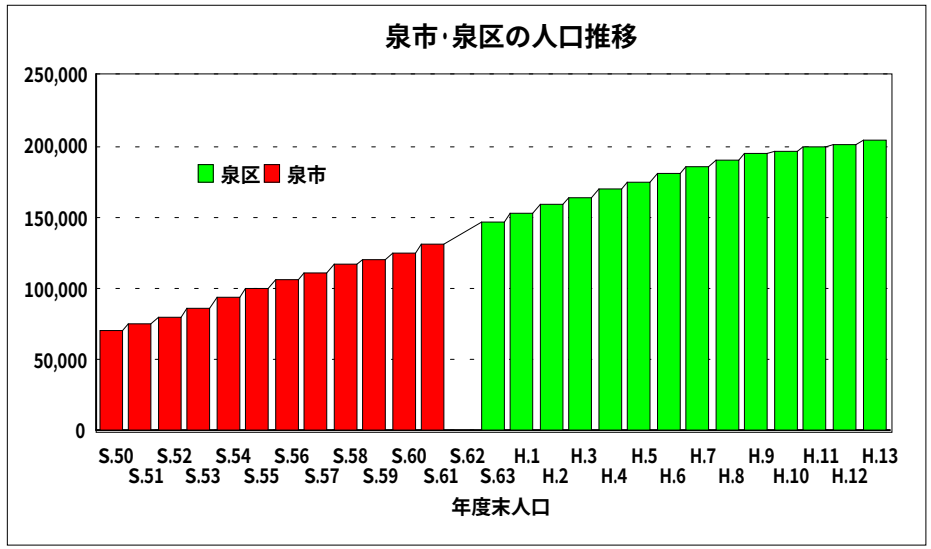
人口７０万人程度

新：静岡市

での弾力的な指定が検討される

仙台市の例





政令市の特例で、財源が４００億円以上増加

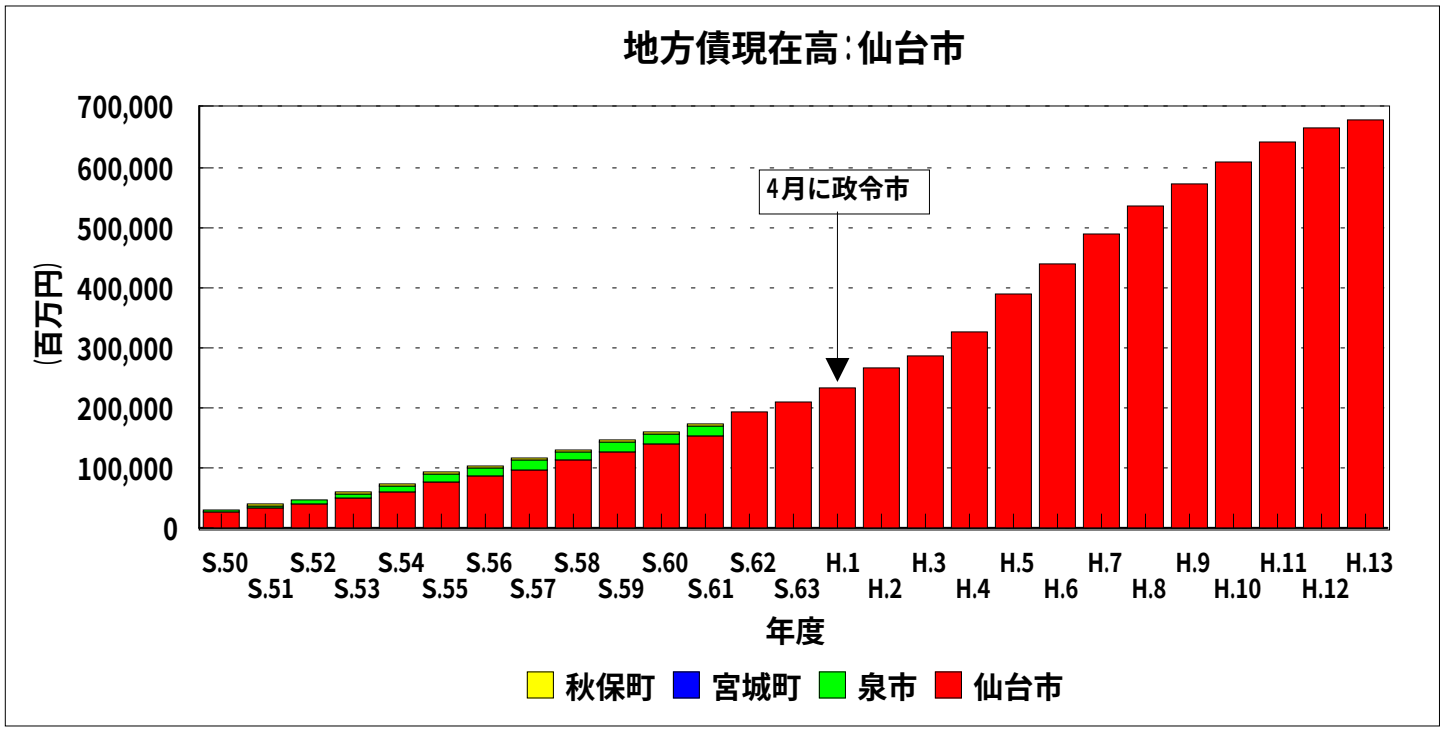
分散投資 ← **郊外地域との一体化を目ざし**

5年間で1,520億円の投資
（合併した周辺地域に）

郊外のベッドタウン化

人口増加

仙台市の例



一体化の整備を急いだのは、合併地域との約束

仙台市の例

区役所の存在意義

泉区では区長の裁量は4700万円

大区役所制 → 土木や福祉などまちづくり業務まで担う

小区役所制 → 戸籍、住民台帳など日常的な窓口業務

支所（区役所の下部組織）を行政センターに格下げ(13年2月)

サービスの効率化（？）

平成10年度からは、

郊外拡散型の基盤整備中心の都市政策を見直し

郊外分散型から都心集中型へ政策変更

6．地域の将来ビジョン

新都市建設計画の最大のポイント

地域エネルギー

例：労働力

郊外都市、ベッドタウンとして機能

生活の糧を何にするか

⇕

移出産業を何にするか？

合併効果で新たな
Export industry
を見出す・作り出す

6．地域の将来ビジョン

環境に優しいまちづくり

人に優しいまちづくり

も重要で大切だが

これは［生産所得→税収］をどう分配するかの問題

合併で、旧自治体数以上の基盤産業を！

面積の大きく広がった自治体では

多極分散型の地域構造を形成出来るか？

四全総もどき