

(2)最近 20 年の人口変動

都道府県の人口は、自然増減(出産と死亡)、社会増減(転入と転出)により変動します。

右上図は、47 都道府県のうち、トータルの人口増減及び自然増減、社会増減について、対前年人口増減がプラスの都道府県数を示したものです。

ここ数年、総人口が減少に転じたことから、マスコミで人口問題が取り上げられる機会が増えましたが、都道府県レベルでみれば、1990 年代の半ばから、自然減、社会減に転ずる地域が増加しはじめ、10 年前には、東京及びその近県、愛知、福岡、沖縄以外の道府県は、全て人口減少に直面していたというのが実際です。

ある報道で、地方創生・人口増加策として、都道府県等の予算確保が進められ、全国では 2 兆円近い予算が確保されたというのを聞きましたが、個人的には、時期を失した感が、ありありとします。

例えば、私が住民票を置く福井県では、右下図のように、人口減少は 2002 年以降続いています。そのきっかけは自然減ではなく、社会減が 2%を超えたことです。その後、2005 年から自然減が始まり、現在は自然減と社会減が、ほぼ同率で、かつ、毎年、低下するという悪循環に入っています。

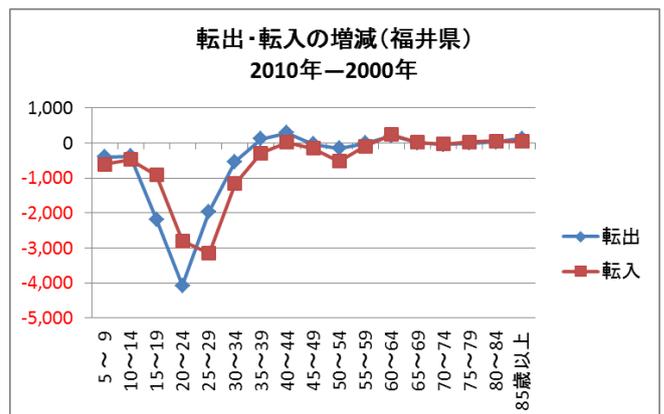
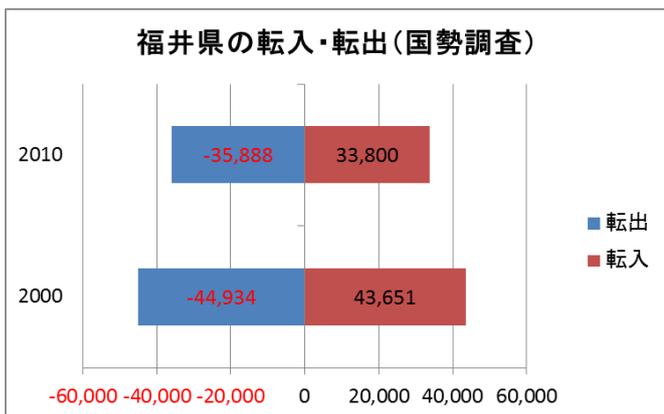
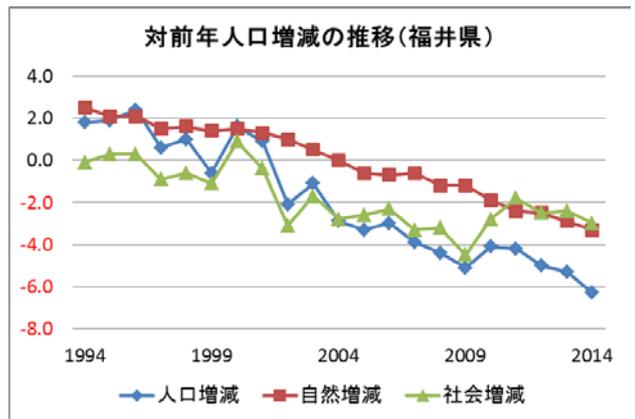
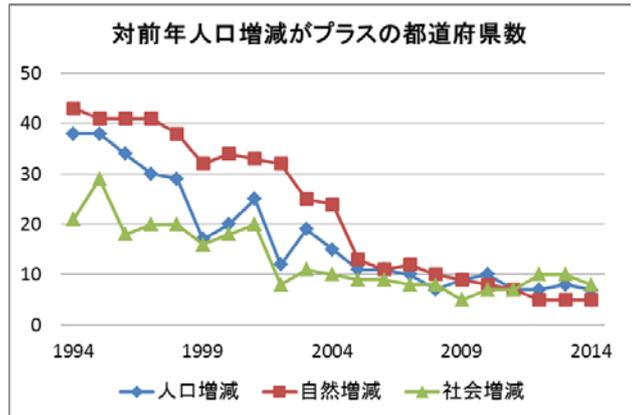
こうした、地域経済の停滞等によって社会減が先行し、それが自然減を加速するという形は、他の地域でも、よく見られるものと思います。

さて、福井でも市町村のほか県でも、他の地域と同じように、自然減対策としての子育て支援や、社会減対策としての移住支援などの対策が講じられていますが、これらは今に始まったわけではありません。ただ、子どもの減少で、幼稚園や保育所は余剰気味であり、子育て支援の言葉が、事業者支援に聞こえてしまいますし、また、個々の成功例はあるのでしょうか、社会減対策が費用対効果の面で成功したと言えるかは、今のところ、よくわかりません。

社会減対策に関し、国政調査で都道府県を超えた転入・転出(調査時点で 5 歳以上の者を対象)の傾向を見ると、2000 年から 2010 年にかけて、福井県では転出も転入も大幅に減少していることがわかります(下図)。その中心は、いずれも 15 歳～34 歳の大学生、若手サラリーマンですが、転入の減少が著しいことから、結果として、社会減となっています(幸福度 No1 とされる福井県ですが、転入が減るのはなぜなのでしょう)。

この若い世代の転入・転出の減少は、全国的な傾向ですが、これは「大学の定員が増え、地元志向が強まった。」「企業の生産拠点が外国になり地方の企業が減ったため人事異動がなくなった。」などを背景にしていると考えられますが、日本全体で都道府県を超えた人の移動が減少し、そのマインドも薄れる時代に、都道府県の人口増という面では、大きな成果を上げることは難しいと言わざるを得ません。限られた人数を全国で取り合う図式だからです。

ただし、同一県内の移動に関しては、福井県では、都道府県を超える移動の約 3 倍の 10 万人の規模があり、2000 年も 2010 年も大きな差異はありません。こうした状況を踏まえると、市町村が行う社会減対策は、方法によっては、県の中心等から周辺部へと、大きな成果を出す可能性はあると思います。その意味で、都道府県は、市町村とは違った切り口での対策が必要なのだと考えます。



<人口減少時代における都道府県の役割と規模>

地方自治法に都道府県の一般的な役割が記載されています。

「広域にわたる事務」「市町村に関する連絡調整に関する事務」「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務」の 3 つですが、何とも漠然として、個々の事業に当てはめて判断することは難しい内容です。しかし、既に記したように、市町村の再編が進み、都道府県と同規模の面積、人口を持つ市区が生まれ、さらに大都市圏以外は人口が減る時代には、もう一度、都道府県の役割や規模を明確にして、少ない社会負担で 効果的な施策が展開される仕組みにすることが必要と考えます。

(1) 広域の土地利用・人口配置の中期ビジョンと地域再編

現在の 47 区分は、明治時代当初の人口のほか、交通・物流の状況も考慮して設けられたものでしょう。しかし、当時とは、交通手段や物流も大きく変わり人の移動も広域化し、また原発をはじめとする地域のエネルギー問題など、今の都道府県の区域では解決できない問題ばかりになっているように見えます。

福井の原発を例にとれば、近畿圏の電源であるにも関わらず、福島原発事故後は、近畿の各都道府県から迷惑施設扱いを受け、再稼働前の今は福井県知事の意見だけが前に出て、近畿各県はダンマリを決め込むか・国に、安全確認の申し入れをする程度。こうした事例を見ると、広域行政を担う都道府県が本来考えるべき問題を、その小さな区域の限界から、国への肩代わり・特定県の負担に押し付けているようにも見えます。さらに、過剰な空港数、港湾数なども、都道府県があるがゆえに、また、広域の土地利用等を考える枠組みが弱いがゆえに生じた面もあるのではないかと思います。

また、福井では、市が進めた都市計画区域の拡大の結果、周辺に人口が流出し中心部はゴースタウン化・農家も本業ではなく土地売買に関心を寄せる時代が長く続きました。現在、新幹線開通を想定して、駅前の再開発が進められていますが、中高生でも金沢等に行き物に行く時代・その効果は限られるでしょう。

今大事なのは、20 年後、30 年後を見据えた中期の再開発ビジョンと、移住等による地域再編、中心部とのネットワーク化だと思います。国の財政も限界が見え隠れし国の直轄事業も減少している今、過去と同じことを繰り返す訳には行きません。広域行政をどの単位で、誰が進めるかを考えないと、次の 50 年の方向を見失うこととなります。

(2) 財政調整・再保険等の財政機能

現在、従来市町村が保険者とされていた国民健康保険を都道府県運営にするという法案が審議されています。

費用対効果の高い医療提供体制へと再編するという都道府県の役割論と一体のものではありますが、財政面のみ着目すると、その内容は、都道府県は保険者として保険料を徴収するのではなく、市町村が保険料を徴収し納付するという仕組みであり、実質的には、小規模市町村の医療保険財政を、一元化という名目の下で財政調整をしているものです。

こうした方式は、いずれ人口減少とともに、後期高齢者医療制度（現在は広域連合）、介護保険（現在は市町村保険者）にも広げられることは確実であり、その担い手は都道府県となるでしょう。いわば、都道府県は、人口によって費用の変わる医療・介護の財政調整・再保険等の機能を大きく持つこととなります。その際、この役割に見合った都道府県の最低の人口規模は、どの程度か・という観点から検討が必要となるでしょう。

もちろん、現在のように、制度別で細かく都道府県間の調整を行えば、今の都道府県のままでも、しばらくは大丈夫でしょうが、極力、社会負担を減らすには、財政単位を大きくすることで調整範囲を少なくしたうえで、地方交付税等を通じてトータルに調整するほうが、手間も時間も資金も少なく済むと考えられます。

(3) 地域インフラ等の管理機能

ここ数年、自車で山間部や沿海部の県道などを通ることが多くありますが、不思議な道路に結構出会います。

国道を補完する幹線道路と思われる道路で、A 県内では 2 車線の立派な道路なのですが、県境を越えて B 県になると・すれ違うのも難しいような狭隘な道路になったりします。隣県同士の道路整備に関する考え方の違いや、財政力の差異などが背景にあると思うものの、もし一つの県なら・広域行政の失敗の例と感じます。これは道路に限らず、重複する公共施設なども同じことです。

今後、これらの地域インフラは老朽化していきますので、地域財政と相談しながら、何を捨て、何を維持し、何を伸ばすかを、適切に選択することが必要となります。この際、今の都道府県の区域割りで良いのかという再検討が必要となるでしょう。

<都道府県再編検討のススメ>

10 年ほど前に、道州制が政府部内でも議論され区割りの案も提示されましたが、今では、残念ながら、その実現の道筋は見えません。全国 47 の都道府県を一律に見直すには、数多くの知事、県議会議員の政治的合意を得ることが必要となりますが、国政選挙が都道府県等の政治体制に立脚して行われる現状では、現実的に不可能と思われます。全ての都道府県で、同時期に合意が得られることなどは、考えられないからです。

そのため、現在の都道府県の枠組みをベースに、小規模な都道府県を統合していくというのが、現実的なアプローチと考えられますが、それ自体も、難しい問題が山積です。2005 年から、都道府県の合併に関しては、法律改正以外にも、関係都道府県の申請(都道府県議会の議決を経て)に基づき、内閣が国会の承認を経て行うことができるとされました(地方自治法第 6 条の 2)が、2010 年頃は、青森、秋田、岩手などが合併を検討しているとの報道があったものの、改正後 10 年を経ても、特段の目に見える動きはありません。

きっと、目の前の利害関係者の不安・反対を納得させるだけの具体的なメリットが提示できずに 4 年という知事の任期が過ぎるという時間の問題、地方交付税等で国の支援が継続・充実するのであれば特に政治的に難しい合併を検討する必要がないという現実判断、さらに変化を嫌い・目先の損得を重視するという日本人の国民性・お役所の特徴があいまってのことなのでしょう。

しかし、都道府県の財政力指数の数値が、0.3 を下回る水準(=求められる財政需要を自分の財源で賄っている割合は 3 割未満)の都道府県～国の地方交付税等に収入のほとんどを依存している都道府県が 11 もある状況は不健全であり、人口が減少する中で、今の都道府県が全て持続可能と考えるのは難しいと誰しも思うことでしょう。

問題は、どこが先鞭をつけるか なのだと思います。

財政破綻が現実のものになってから動き出しても間に合いません。一つの思考実験として、今の都道府県が人口変動等で財政的にどうなっていくのか・・を公表し、その解決を図る方法の検討に着手することが大事だと思います。

<参考: 都道府県の財政指数表 <http://www.soumu.go.jp/iken/ruiji/todohuken24.html>>

その意味で、都道府県再編とは違いますが、間もなく行われる大阪都構想に対する住民投票には、個人的に注目しています。

大阪都構想自体は、政令指定都市と所在の道府県との関係はギクシャクするという他の地域でも通常のことを背景にするものであり、「政令指定都市を廃止し東京のような特別区を置く」という方法でなくても、他の地域と同じく、一つひとつの政策について地道に協議と改善を積み上げていけば、問題解決できるようなことでしょう。現に、府と市の公立病院について、一つの管理部門で監督する枠組みができていますが、これが効果的に動けば都構想は不要になるというわけです(実際には、政治的な不安定性を理由にして、何も動いていませんが・・)。

したがって、注目するのは、都構想の内容の是非ではなく、大阪で起きた議会・住民の混乱がどのように収束するか、または、しないかです。内容は異なりますが、今回の結果が、将来、都道府県再編を検討するかどうかの試金石となり、また、検討段階における参考事例になると思うからです。

もし、都構想の住民投票が賛成多数なら、今後、都道府県再編を検討する人も出て来るでしょうし、反対多数なら、考えても無駄と・・長らく問題先送りになることでしょう。

2035 年・・

人口 70 万人を下回る福井県。150 年前と同じく、大石川県となるのも悪くはないと思います。

なぜなら、都道府県の区域は変わっても、日々の生活が変わるわけでもなし。

OB との関係など、しがらみが深く、腰の重い県行政が、大きく変わるきっかけとはなるでしょう。

ヒューマンケア・システム研究所 代表 北川博一