

地方創生と地方自治

村上 博 (広島修道大学)

はじめに

・戦後最大の憲法危機の中での地方自治

現行憲法の3大原則の1つである平和主義に違反する集団的自衛権行使容認の「閣議決定」、戦後最悪の違憲立法である戦争法(解釈改憲)

→ 広渡清吾(安全保障関連法案に反対する学者の会発起人)(2015年9月20日)

「反対運動を豊かに発展させて国民多数の意思を国会の多数にし、そこに立つ政権を誕生させ、安保法を廃止し、閣議決定を撤回させる。歴史上初めての市民革命的『大改革』=日本政治の根幹部分に関わる戦争法を廃止し、立憲主義と民主主義を取り戻す

→ 「戦争法(安保法制)廃止の国民連合政府」

→ 自民党総裁再選の記者会見(2015年9月24日):

2016年の参院選挙でも明文改憲を掲げ、改憲発議に必要な3分の2以上の多数派形成を目指す→自民党憲法改正案(明文改憲)における地方自治条項の全面改正(道州制導入)

→ 制度論を中心に議論する。

・道州制導入に向けて

1993年に始まった地方分権改革(30年間)の最終目標

第1次地方分権改革によって、地方自治法は1999年に全面改正された。

例:地方自治法1条の2(国と地方自治体との役割分担)

教育・福祉など住民生活に関連する行政には国は行政責任を負わず、防衛・外交は国の専管事項

道州制は、社会保障を限りなく小さくし、自衛隊を大きくするという「小さくて強い国家」を目指しており、憲法25条および9条の事実上の改正である。

・地方創生

「創成」はゼロからの出発を意味する。

自治体合併論は盛り込まれていない。しかし「コンパクトシティー」構想や連携中枢都市圏構想には、合併論と共通するねらいが隠されている。

総合戦略や地方創生計画を定めなければ財政的手当がなされない。

→ 日本総研レポート「地方創生~政府戦略に対する首長の判断」

「国が重点分野や支援メニューを示すこと自体への抵抗感がみられ、とりわけ自由度の高い交付金が国の方針にマッチした一部の自治体に集中することへの危惧が多く見られ」「地域の多様性への配慮を求める意見は根強い」

・連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想

道州制導入の準備

←→対抗戦略

地域再生

地域経済を現に担っている現存の中小企業や農家、協同組合の投資力を高める（岡田）

I. 地方創生

1. 地方創生と人間の安全—原発と戦争

- ・行政の公共性（存在理由）（室井力）

公共性の3つの基準：憲法の人権尊重主義、民主主義および平和主義

①人権尊重主義は公共性の実体的価値的側面

②民主主義は公共性の手続的制度的(技術的)側面

議会制民主主義、地方自治等

③平和主義は平和に生きる権利＝平和的生存権という実体的価値的公共性である

と同時に、平和的生存権保障のための手続的制度的公共性（戦争の放棄）をも具現する。

1)原発

映画「小さき声のカノン」

住民にとって一番大切なことは、安全と安心である。そうであれば、2011年の福島原発事故を経験した日本では、原発再稼働はありえない。原発の再稼働が各地（島根県、山口県、愛媛県等）で目論まれている今、地方創生を語る前提条件が満たされていない、と言えよう。

2)戦争

国民保護法の発動

2. 自民党「政権公約 2014」（2013年12月）

- ・道州制導入をあくまで目指しながら、その「導入までの間は」「地方創生の観点から」、
「国、都道府県、市町村の役割分担を整理する」という地方分権改革を推進する。
＝都道府県廃止を前提とする道州制導入のための県と市町村との役割分担

3. 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける 21 世紀のために『ストップ 少子化・地方元気戦略』」(2014 年 5 月 8 日)

地方創生にかんする議論の発端となる。

東京一極集中に歯止めをかけるため、地方からの人口流出を食い止めるための「ダム機能」として「若者に魅力のある」地方中枢拠点都市を「選択」し、そこにコミュニティ機能や政策的投資を「集中」することを提言する。

人口減少の要因は①自然減である若年女性人口の減少と②社会減である地方から大都市圏への若者の流出の 2 点にある。→少子化対策+東京一極集中対策

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」を市町村にあてはめる。

2008 年の 1 億 2,808 万人をピークに減り始め、2050 年には 1 億人を割り、

2100 年には 5 千万人を割る。(2010 年の国勢調査に基づく)→人口の再生産力に注目

(←→2011 年以降の「田園回帰」が反映されていない。2015 年国勢調査)

若年女性が減る→子どもが生まれない→人口が減る→全国で 1700 を超える市区町村の内 896 自治体が 2040 年までに消滅の危機に直面する。(自治体リスト)

消滅可能性自治体：

2040 年時点で 20~30 歳代の若年女性人口が 2010 年と比較して半減する市区町村
消滅自治体：2040 年に 1 万人未満の 523 自治体

中国地方 33 町村：

(鳥取県内 10 町、島根県内 10 町、広島県内 3 町、岡山県内 6 町村、山口県内 4 町)
→問題がより身近になった。→自治体消滅論の影響力は絶大＝地元には激震が走る。
→消滅可能性自治体の危機意識→消滅しないための議論が一斉に開始された。

・中国地方における事例：

① 人口最少県の鳥取県

「子育て王国とっとり条例」、全国の知事がつくった「子育て同盟」の発起人
中山間地域保育料無償化等事業(2014 年 4 月~)

「森のようちえん」の県独自の認証制度 (2015 年~)

・県内 19 市町村中 13 が消滅可能性自治体

鳥取県益田市 (2014 年 5 月末人口 4 万 9,474 人)

政策企画局に「人口拡大課」を設置し、人口拡大計画を策定 (2014 年 2 月)

・米子市

空き家を「お試し住宅」に改修 (2014 年度)

② 島根県

・出雲市

「縁結び」をテーマにシティーセールス (市縁結び定住課)

・邑南町 (人口約 1 万 1,500 人、消滅可能性自治体)

「攻めと守りの定住プロジェクト」
「乳幼児・子ども医療費助成制度」（2011年から開始）
「定住支援コーディネーター」（2010年度～）
「A級グルメ立町」構想（2011年～）
地域おこし協力隊（2011年～）

③ 岡山県

- ・美作市（2005年6町村合併で誕生。人口約3万人）
「外国人3,000人構想」で海外から移住促進
- ・早島町
人口減対策で同窓会の経費助成

④ 広島県

- ・大竹市（人口28,836人）
公害イメージの払拭が転出抑制に効果
定住促進戦略会議設置（2008年7月）、定住促進アクションプラン（2009年～）
- ・三次市
不妊治療を全額補助（2015年度～）（市健康推進課）

⑤ 山口県

- 空き家対策で相談窓口を開設（ゆとりある住生活推進協議会）
県内空き家率は16.2%で全国12番目（2014年7月）
- ・長門市
結婚世話人「縁結び大使」、成功で報奨金10万円（市企画政策課）
 - ・周防大島町
新薬「シマグラシS錠」で定住促進（町政策企画課）

4. 「骨太の方針2014」と「日本再興戦略」改訂2014（2014年6月24日閣議決定）

*2015年4月統一地方選挙（12日、26日投開票）を意識した政策づくり

1) 骨太の方針2014（2014年6月24日閣議決定）

- ・＜望ましい未来像に向けた道筋＞
個性を活かした地域戦略と、地域における「集約・活性化」を進める
- ・＜今後の4つの課題と対応＞

①消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動減への対応

②好循環の拡大、成長戦略の強化・深化

「世界で一番ビジネスがしやすい環境」を整備

③日本の未来像に向けた制度・システム改革の実施

地方自治体の創意工夫や努力がより反映されるよう、行政サービスの提供の在り方、政策手段などを大胆に見直す

地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけ、少子化と人口減少克服を目指した総合的な政策の推進のための司令塔となる本部を設置。

④経済再生と財政健全化の好循環

- ・50年後に1億人の人口を安定的に維持する。

2) 「日本再興戦略」改訂2014~未来への挑戦（2014年6月24日閣議決定）

- ・改革に向けての10の挑戦
- ・成長の成果の全国波及

○地域の経済構造改革

都市機能や産業・雇用の集約・集積とネットワーク化、東京への人口流出の抑制

→司令塔となる本部の設置、政府一体の推進体制の構築

←人口減少社会論：人口減少という1要素のみで、単純に地域再編のあり方を議論する。

←→地域社会は、人口、地域固有の産業、生活、環境、文化などの多様で複雑な地域システムで織りなされている。

←→人口論の問題点：

人間が人口となるのは、「人間の社会」が「人間を目的とする社会」ではなく、「人間を手段とする社会」（労力・兵力）となるからである。人間を人口と観念し、国家が管理可能な対象とする。これは人間を物化させ、物化した手段としての人間の量的操作である。

（神野直彦「人口減少に脅えるな ルールは変わった」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事信社、2015年40頁以下）

例：菅官房長官の2015年9月29日のフジテレビ発言

福山さんと吹石さんの「この結婚を機に、ママさんたちが『一緒に子どもを産みたい』という形で国家に貢献してくれれば良いなと思う」と述べた。

*平成の自治体合併では、地方自治体の財政破たんが危機意識をあおる。

←→人口減少で地方自治体は消滅しない。

「地方公共団体は法人とする」（地方自治法2条1項）。市町村の最小人口は規定されていない。

→法人を消滅させるには人為的な手続が必要。

（大森彌「人口減少で自治体は『消滅』しない」時事通信社編、前掲書76頁以下）

- ・道州制について、基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める。

→まち・ひと・しごと創生本部（2014年9月3日設置）

地方創生担当大臣が新設される。

→「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律136号）制定

（2014年11月21日衆議院解散数時間前の強行採決、28日公布）

1条：「人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し」

7条：国は「創成に関する施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずる」

8条：国のまち・ひと・しごと創生総合戦略の策定を義務付け

9条：都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略策定の努力義務

10条：市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略策定の努力義務

11条~20条：まち・ひと・しごと創生本部の法制化

=この法律は、地方創生を進める枠組みを定めるものであり、施策・取組の内容は「総合戦略」に委ねられている。

→2015年10月までに策定した自治体には1団体当たり1,000万円が交付される。

・総選挙（2014年12月14日）

地方創生特区の構想が、自民党の選挙公約に初めて掲載される。

・国家戦略特区諮問会議（2014年12月19日）

国家戦略特区の第2弾として、地方創生特区を指定する方針を安倍首相が明らかにする。

5. 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（2014年12月27日閣議決定）

人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後目指すべき将来の方向性を提示する。

1. 人口問題に対する基本認識

1) 「人口減少時代」の到来

2010年~40年の間に、人口5万人以下の地方都市は28%減、過疎市町村は40%減

2) 「人口減少」が経済社会に与える影響

地方では、地域経済社会の維持が重大な局面を迎える。2050年には、現在の居住地の6割以上で人口が半分以下に減少、2割の地域では、無居住化する。

3) 東京圏への人口の集中

2. 今後の基本的視点

1) 人口減少問題に取り組む意義

2) 今後の基本的視点

・3つの基本的視点から取り組む：①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決

- ・地方への移住の希望に応え、地方への新しいひとの流れをつくる。

3. 目指すべき将来の方向

1) 「活力ある日本社会」の維持のために

女性が生涯に産む子供の数を指す合計特殊出生率について「若い世代の結婚・子育ての希望が実現すれば、1.8程度に向上する」としている。

2030~2040年頃に出生率2.07まで回復した場合、2060年には総人口1億人程度を確保し、2090年頃には人口が定常状態になると見込まれる。

2) 地方創生がもたらす日本社会の姿

- ・自らの地域資源を活用した、多様な地域社会の形成を目指す。
- ・外部との積極的なつながりにより、新たな視点から活性化を図る。
- ・地方創生が実現すれば、地方が先行して若返る。
- ・東京圏は、世界に開かれた「国際都市」への発展を目指す。

6. 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月27日閣議決定)

1. 基本的な考え方

2. 政策の企画・実行に当たっての基本方針

2) まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則

- ①自立性：構造的な問題に対処し、地方自治体、個人等の自立につながる。
- ②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視

3. 今後の政策の方向

1) 政策の基本目標（4つの基本目標）

- ①2015年度を初年度とする2019年度までの5年間で地方での若者雇用30万人創出等により「地方における安定的な雇用を創出する」
- ②現状、東京圏に10万人の転入超過がある。地方移住や企業の地方立地の促進等により「地方への新しいひとの流れをつくる」
- ③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」
- ④中山間地域等の地域の特性に応じた地域づくり等により、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」

2) 政策パッケージ

①「しごとの創生」と「ひとの創生」の政策パッケージ：

- ・地域産業の競争力の強化、
- ・地方への人材還流、地方での人材育成、雇用対策
- ・地方移住の推進、地方拠点強化、地方採用・就労拡大、地方大学等創生5カ年戦略
- ・若者雇用対策の推進、正社員実現加速、結婚・出産・子育て支援、仕事と生活の調和の実現

②「まちの創生」の政策パッケージ：

- ・「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成支援
- ・地方都市における経済・生活圏の形成（地域連携）（都市のコンパクト化と周辺等のネットワーク形成、「連携中枢都市圏」の形成、定住自立圏の形成促進）
- ・大都市圏における安心な暮らしの確保
- ・既存ストックのマネジメント強化

今後 5 カ年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめる。

人口減少に歯止めをかけ、東京一極集中を是正するため策定された。これを踏まえ、平成 27 年度中に、地方公共団体において「地方版総合戦略」が策定され、平成 28 年度より具体的な事業を本格的に推進する段階に入ることとなる。

7. 地方自治体の施策

＊「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について(通知)」（平成 26 年 12 月 27 日閣副第 979 号）

自治体は、国の長期ビジョン及び国の総合戦略を勘案しつつ、当該自治体における人口の現状と将来の展望を提示する地方人口ビジョンを策定し、これを踏まえて、今後 5 カ年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定する。

1. 基本的考え方

- ・各自治体が自主性・主体性を発揮し、地域の実情に沿った地域性のあるものとすることが重要である。
- ・住民代表や産業界・行政機関・大学・金融機関・労働団体（産官学金労）で構成する推進組織で審議する等、関係者の意見が反映されることが重要である。
- ・議会と執行部が車の両輪となって推進することが重要。議会において、策定段階や効果検証の段階において十分な審議が行われることが重要。

2. 地方人口ビジョン

- ・地方人口ビジョンは、地方版総合戦略において、まち・ひと・しごと創生の実現に向けて効果的な施策を企画立案する上で重要な基礎と位置付けられる。
- ・対象期間は、国の長期ビジョンの期間（2060 年）を基本とする。
- ・人口の将来展望の際、都道府県と市町村とで、将来展望の考え方、自然増減や社会増減等の推計の方法等について、十分に意見交換、協議を行う。

3. 地方版総合戦略

- ・対象期間は、平成 27 年度～31 年度の 5 年間
- ・政策分野は、国の総合戦略が定める政策分野を勘案して設定する。

①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しい人の流れをつくる、③若

い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する（「小さな拠点」づくり等地域の実情に応じたまちづくり、地域間連携施策）。

- ・重要業績評価指標(KPI)を設定し、効果の検証を行う。
- ・基本目標は実現すべき成果（例：雇用創出数、転入者数）に係る数値目標とする。
- ・県が地方版総合戦略を策定するに当たっては、県内を経済的・社会的背景等に即した地域に区分した上で、その地域ごとに、実情に応じた基本目標、基本的方向及び具体的施策等を定める。

*藤波匠・高坂晶子「地方創生—政府戦略に対する首長の判断①」日本総研 Research Focus No.2015-004 1頁以下

- ・政府の総合戦略に対する評価：
「小規模な自治体で対処できるレベルの課題ではない」、「具体性に乏しい」などが低評価の原因となっている。本来国がなすべき少子化対策などを地方に押しつけていると感じている自治体もある。否定的評価を下した自治体には、自治体間で人口の取り合いをするのではなく、人口減少を前提とした取り組みを行うべきとの指摘が見られた。（4頁）
- ・地方版総合戦略について
とくに職員数の少ない小規模自治体において負担感の大きさが問題視されている。また国の計画や支援メニューとの適合性が重視されるなか、「地域の課題や実情に合わない内容の計画となる」ことや「国の方向性と合わない限り、地域の切実なニーズは切り捨てられる」ことへの危惧が聞かれる。否定的な回答をしている首長には、地域の既存計画や固有ニーズとの整合性あるいは負担の増加を判断材料としているケース……があることが明らかとなった。（5～6頁）
- ・長期ビジョンに出生率が明記されたことについて
「若い世代の希望が実現すれば達成される数値」に過ぎず、「実現可能性が低い」、そのための「根拠や具体策も示されていない」との指摘が見られる。加えて、結婚や出産は「個人の選択や生き方」の問題であり、数値目標には適さないとの指摘もある。（7頁）
- ・最終設問（自由記述）にみられる総合戦略への意見とまとめ

○地方総合戦略について

国が重点分野や支援メニューを示すこと自体への抵抗感がみられ、とりわけ自由度の高い交付金が国の方針にマッチした一部の自治体に集中することへの危惧が多くみられる。地域の多様性への配慮を求める意見は根強い。加えて、地方版総合戦略の早期策定を求める国に対し、地域社会における合意形成や住民参加を重視する立場から、一定の猶予を求める意見もある。

○少子化対策・人口減少対策について

人口減少対策に関する意見として、「総人口が減少するなか、自治体間の奪い合いは不毛」や「少子化対策は地方を競争させることで達成できるものではない」など、政府が進める地方創生政策から一定の距離を置くものがある。

わが国全体の人口減少対策と東京一極集中対策は切り分けて考えることが必要で、そのうえで少子化対策は本来国がなすべきことであるとの前提のもと、自治体に人口の奪い合いをもたらすような政策ではなく、地域の自立性を高め、持続性を引き上げる取り組みや、全国どの地域であっても少子化対策が図られるような政策が望まれる。(筆者の意見?)

→地方自治の侵害

*全国市長会「少子化対策・子育て支援に関する研究会」「少子化対策・子育て支援に関する特別提言～医療・教育はナショナル・ミニマムとして国が取り組むべき～」(2015年5月26日)

「出産や子育てに関する医療・教育面での経済的負担の軽減については、ナショナルミニマムとして、国の責任において環境を整備することが重要であると考える。」

I 少子化対策・子育て支援のための国の役割と責任

- 1 少子化対策のための国の統合的な骨太の指針を示すこと。
- 2 医療・教育はナショナルミニマムとして国が責任を持つこと。

(1)安心して子育て出に來ることを立法措置により示すこと。

医療・教育の経済的負担の軽減などについて、国の基本姿勢を明確化するための立法措置を講じる必要がある。

(2)子育てにかかる医療費は、国が全国一律で負担すること。

子ども医療費の無償化については、国の責任で実施すべきである。また産科・小児科医の確保等の地域医療の充実、保育料負担の軽減について、国はより積極的に責任を果たすべきである。

9 必要な財源を確保し、役割に応じた国・地方間の財源配分をすること。

子育て世代の経済的負担の軽減など、ナショナルミニマムに相当する部分については、国の責任で担うべきである。また地方が地域の実情に合わせて実施する事業に要する経費については、……基準財政需要額に的確に計上されるべきである。

- ・国と地方自治体との役割分担論（地方分権改革のキーワード）
国の内政課題の地方自治体への押し付け＝国の行政責任の放棄
- ・自治体間競争（新自由主義的地方分権）
- ・「中央集権的な地方創生」（朝日新聞社説 2015年9月28日）

総合戦略に関して出した通知では、「留意すべき事項」に加えて、「施策の基本的方向の例」まで書き込んだ。地域経済の活性化では、「プレミアム付き商品券」を例示。

政府は2015年1月に総額3.5兆円の経済対策を決定。「地方創生」施策の目玉である地域住民生活緊急支援交付金（総額4,200億円）を設けた。交付金には地域消費喚起生活支援型（2,500億円）と地方創生先行型（1,700億円）の2種類がある。地方創生先行型は、地方版総合戦略の策定、地域しごと支援や創業支援、小さな拠点づくりなどに助成される。総合戦略策定費相当分では、1都道府県2,000万円、1市町村1,000万円を確保。

国は総合戦略を評価して交付金などの配分を決める姿勢

→国からの補助金・交付金の獲得競争に終わる。

国が推奨する事業ならおカネをもらえるはず。

戦略の検討は官民のシンクタンクに頼む。策定支援業務の委託は全国の自治体に広がる。策定費相当分は地方創生先行交付金の基礎交付金分の中で、都道府県は1団体2,000まねん、市町村は1団体1,000万円が確保される。人吉市は800万円。

人口ビジョンだけ委託している自治体もかなりある。

プレミアム商品券・宿泊券発行は全自治体の97%が発行。これらは地域消費喚起生活支援型交付金の9割を占める。プレミアム宿泊券は、鳥取県が4月に県内宿泊施設で利用できる額面1万円の宿泊券を5千円で。

(住民自治の否定)：地域政策は本来住民の下からの意見に基づいて策定されるべき。

(団体自治の否定)：地方自治体は国の単なる政策実施機関

←→「過程」の重視：住民自治

目先の成果を急ぐより、住民が考え、行動する確かな構造を築くことに力を注ぐ。

プロセスも盛り込んでいる。具体的なプランに落とし込むまでの過程が何より大事

・島根県海士町

*「住民参加の海士町版創生総合戦略会議『あすあま』」町村週報2933号(2015年)5頁

「明日の海士をつくる会」(2015年3月5日誕生、任期は9月末まで)

若い世代のメンバーで構成、島前高校の生徒の意見も取り入れる。

会議はおおよそ2回のペースで継続。夜の7時、8時から遅くまでグループワークを中心に活発な意見交換。おにぎりを食べながら議論

「あすあま宣言」(海士町の総合戦略につながる提言)を提出

- ・未利用資源の活用と一次産業の発展をテーマに海士の食材を提供できる場所や機会を増やすためのプロジェクト
- ・更なる挑戦や交流を生み出していく仕組みと場所をつくるプロジェクト
- ・子育て環境や住環境をより良くしていくことで海士への人の流れを生み出すプロジェクト

- ・再生可能エネルギーの活用を推進するプロジェクト
→町版総合戦略を10月末までに完成させる予定

8. 地方創生特区

- ・国家戦略特区はアベノミクス第3の矢である。
国家戦略特区法が2013年12月13日から施行される。
経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点の形成を促進する観点から、国が定めた国家戦略特別区域において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進するために必要な事項を定める。

第1弾は、2014年3月に全国6区域が指定される（政令）。

- ・国家戦略特区の第2弾が、地方創生特区として位置付けられた。
→地方創生の起爆剤的な役割を果たすことが期待されている。
国家戦略特区諮問会議で、地方創生特区の3区域が指定された（2015年3月19日）。
←地方創生特区に指定されるためには、自治体による提案が、国家戦略特区の指定基準を満たしていることが求められる。6基準のうちの1つが、「自治体の意欲・実行力」である。この基準を判断する際には、3つの「基本的考え方」が適用される。
第1は、第1弾での活用があまり進んでいない項目の確実な活用。
第2は、追加メニューの積極的な活用。
第3は、「近未来技術」に関する実証実験の積極的な受入。
→国からの押し付けが強まる。

*日本創成会議「東京圏高齢化危機回避戦略」（2015年6月4日）

- ・東京圏の75歳以上の高齢者が今後10年間に急増、医療・介護の施設や人材の不足が一層深刻化する。
 - ・施設整備の土地の確保が困難、介護給付費単価も割高などから、東京圏での施設整備には限界がある。
 - ・東京圏だけで2025年までに、医療や介護の人材を80万人から90万人増やす必要があるが、地方に人材を求めれば、地方の人口流出に拍車をかける恐れがある。
 - ・医療や介護の施設や人材など受け入れる余力がある26道府県の41地域に、東京圏に住む高齢者の地方移住を促す。
 - ・高齢者の地方移住の受け皿として総合的サービスやその機能を備えた「日本版CCRC構想」を実現する。
- 高齢者移住受入可能41地域のうち、中国地方では、〔地方都市型〕鳥取市・米子市（鳥取県）、松江市（島根県）、岡山市（岡山県）、宇部市（山口県）、〔地方都市

型準地域] 山口市・下関市（山口県）
→地域間調整の考え方

9. 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（骨太の方針 2015）

（6月30日閣議決定）

第1章：現下の日本経済の課題と基本的方向性

1. 日本経済の現状と課題

[2] 今後の課題

(1) 経済再生に向けた取組

デフレから脱却し、中長期的に持続する経済成長を実現するためには、①経済の好循環の拡大、②潜在的な成長力の強化、③まち・ひと・しごとの創生、さらに、政府は公共サービスの無駄排除・質向上等の改革に取り組むことが必要。

③まち・ひと・しごとの創生

人口減少と地域経済の縮小の悪循環の連鎖に歯止めをかけ、好循環を確立するために、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に沿って、各地域において「稼ぐ力」、「地域の総合力」、「民の知見」を引き出し、地方創生を深化させていく。

第2章：経済の好循環の拡大と中長期の発展に向けた重点課題

3. まち・ひと・しごとの創生と地域の好循環を支える地域の活性化

「人口急減・超高齢化」を克服し、人口が50年後においても1億人程度の規模を有し、将来的に安定した人口構造を保持することを目指し、諸課題に一体的に取り組む必要がある。

[1]まち・ひと・しごとの創生

（地方創生の深化）

地方創生の深化を図るため、「稼ぐ力」、「地域の総合力」、「民の知見」を引き出し、新たな「枠組み」づくり、新たな「担い手」づくり、新たな「圏域」づくりが重要となる。

（地方創生の政策パッケージの推進と地方への多様な支援）

「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」に基づき、地方創生の政策パッケージを推進。

また「地方版総合戦略」の円滑な実行を支援するため、地域経済分析システム等による情報支援や人的支援の拡充を図るとともに、財政支援については、「地方版総合戦略」の取組へのインセンティブを強化する。（中略）従来の縦割りの事業を超えた財政支援を行う新型交付金を創設する。地方創生関連補助金等についても、適切なKPIやPDCAサイクルの整備、手続ワンストップ化等による縦割りの弊害防止等の見直しを行う。

なお、今後急速に高齢化が進む東京圏においては、近い将来、医療介護サービスの問題が深刻化することが予想される。このため、……地方への移住を希望する人々を支援する。

〔2〕地域の活性化

（1）地域活性化

自治体インフラの民間開放を進める。

過疎地域や条件不利地域においては、集落生活圏における基幹集落への各種機能・サービスの確保・集約や周辺集落との交通ネットワークの確保等による「小さな拠点」の形成を推進し……。

「交通政策基本計画」（平成 27 年 2 月 13 日閣議決定）を踏まえ、多様な交通サービスの展開の支援やバリアフリー化、過疎地物流の確保等に向けた取組を推進する。

（4）地方分権改革等

道州制について、基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める。

第 3 章「経済・財政一体改革」の取組～「経済・財政再生計画」

4. 歳出改革等の考え方・アプローチ

〔Ⅱ〕インセンティブ改革

国民一人ひとり、企業、自治体等の意識や行動の変化を促す仕組みを構築。インセンティブが十分働く仕組みとするための改革を推進。

5. 主要分野毎の改革の基本方針と重要課題

歳出改革は聖域なく進める。社会保障と地方行財政改革・分野横断的な取組等は、特に改革の重点分野として取り組む。

〔2〕地方行財政改革・分野横断的な取組等

* 町村週報 2926 号 9 頁

地方財政改革では、「地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組みの充実」「国・地方で歩調を合わせた歳出改革・効率化」などの観点から地方交付税制度改革を進めるとした。また、窓口業務のアウトソーシング市町村を 20 年度に倍増するなどとした。

「骨太の方針」に明記された、自治体間のコスト比較で行政効率を見える化し、先進自治体の経費水準を地方交付税の単位費用に反映させる「トップランナー方式」は、必然的に行政コストが割高となる小規模自治体には、深刻な影響も予想される。

- ・地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組みへの地方交付税制度等の改革、国と地方を通じた歳出効率化に取り組む。公共サービスに関する情報の「見える化」に取り組む。

→本来地方自治体の一般財源であるはずの地方交付税制度を政府の政策誘導手段

へと改悪

第4章平成28年度予算編成に向けた基本的考え方

2. 平成28年度予算編成の基本的考え方

- ・平成28年度予算編成に当たっては、各府省の予算に「公共サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」をはじめとする計画の基本的考え方にとつた歳出改革を反映。

10. 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015

～ローカル・アベノミクスの実現に向けて～(2015年6月30日閣議決定)

*町村週報2926号9頁

「ローカル・アベノミクスの実現に向けて」との副題を添えられる。

= 「地方創生の深化」により「稼ぐ力」「地域の総合力」「民の智慧」を引き出し、ローカル・アベノミクス実現を目指すとした。

「しごとづくり」では、地域の観光振興のため日本版DMO（地域観光マネジメント機構）の確立や、農林水産物の輸出促進・六次産業化の推進、担い手育成などを進める。

「新たな人の流れ」では、地方移住の機運醸成や支援、「日本版CCRC構想」の推進、本社機能・政府関係機関の地方移転を進める。

「結婚・出産・子育て」では、少子化対策の「地域アプローチ」の横展開を図るほか、切れ目のない出産・子育て支援を構築する。

「地域づくり」では、コンパクトシティや「小さな拠点」を形成する。ただ「新型交付金」については、「従来の縦割りの事業を超えた財政支援を行う」とし、具体的な制度設計は年末の予算編成に先送りした。

1. 地方創生をめぐる現状認識

1) 我が国の人口減少の現状

人口減少に歯止めがかかっていない。

2) 東京一極集中の傾向

東京一極集中の傾向が加速化

3) 地域経済の現状

2. 地方創生の基本方針～地方創生の深化～

1) 国と地方の総合戦略策定から事業推進の段階へ

基本方針は、2016年度以降の施策展開につなげていくもの。

2) 「地方創生の深化」を目指す～ローカル・アベノミクスの実現

① 「稼ぐ力」を引き出す（生産性の高い、活力に溢れた地域経済の構築）

イノベーションの促進、地域ブランディングの確立、地域経済を支えるサ

ービス産業の生産性向上

- ②「地域の総合力」を引き出す（頑張る地域へのインセンティブ改革）
国の政策を追求する自治体のみを支援する。
- ③「民の知見」を引き出す（民間の創意工夫・国家戦略特区の最大限活用）
公共施設のマネジメントの最適化・集約化（PPP/PFI）や企業の少子化克服
に向けた働き方改革等を推進。

3) 新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくり

官民協働、地域連携、「広域圏域」から「集落生活圏」までが重要

3. 地方創生の深化に向けた政策の推進

1) 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする

(1)生産性の高い、活力に溢れた地域経済実現に向けた総合的取組

- ①各企業・産業における「稼ぐ力」の向上
- ②地域企業の経営体制の改善・人材確保等
- ③地域全体のマネジメント力の向上
- ④地方創生 IT 利活用促進プランによる産業活性化と生活の質の向上
- ⑤地域の総力を挙げた地域経済好循環拡大に向けた取組
- ⑥総合的な支援体制の改善

(2)観光業を強化する地域における連携体制の構築

(3)農林水産業の成長産業化

6次産業化の取組、林業の成長産業化、鳥獣害対策の強化

(4)「プロフェッショナル人材」の確保等

2) 地方への新しいひとの流れをつくる

(1)地方移住の支援

地域おこし協力隊の拡充

(2)「日本版 CCRC 構想」の推進

希望自治体を対象としたモデル事業の実施

(3)企業の地方拠点強化等

税制上の支援措置等の運用に向けた政省令等の整備

(4)政府関係機関の地方移転

(5)地方大学等の活性化

3) 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をなかえる

(1)少子化対策における「地域アプローチ」の推進

(2)出産・子育て支援

(3)働き方改革

4) 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

(1)まちづくり・地域連携

空き家対策等既存住宅のストックの有効活用

(2)「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）

地域住民の主体的な参画の下で「小さな拠点」の形成に向けた将来像の合意形成を図り、集落生活圏において必要な生活サービスの提供、収入を得るための事業が将来にわたって継続できる持続的な仕組みを構築。

例：ワークショップを通じた地域住民による「地域デザイン」策定

(3)地域医療介護提供体制の整備等

(4)東京圏の医療・介護問題・少子化問題への対応

「地方移住の支援」

4. 地方創生に向けた多様な支援

1) 情報支援

2) 人的支援

3) 財政支援

4) 広報周知活動

5. 国の経済財政運営と統合的な推進環境の確保

1) 経済財政運営と改革の基本方針・日本再興戦略との相互連関

2) 平成 28 年度の予算編成等に向けて

地方分権改革とも連携し、規制改革の成果の情報発信や優良事例の展開等を図る。

11. 来年度予算概算要求（2015 年 8 月末）

・地方創生新型交付金の創設

1,80 億円を計上、同額の地方負担を求め、事業費総額 2,160 億円

・総務省「地方財政収支の仮試算」（2015 年 8 月）

地方創生事業費は 1 兆円で計上(2015 年度 1 兆円)

少なくとも総合戦略の期間である 5 年間継続。規模も 1 兆円程度の額を維持（4 月）

○経済財政諮問会議

地方創生を実現するためには、地方創生を支える体制にあらゆる制度を変えていかなければ、地方創生は絵に描いた餅になりかねない。そこで経済財政一体改革推進委員会にワーキンググループを設け「公共サービスの産業化」「公共サービスのイノベーション」等に取り組み、当初 3 年間で「集中改革期間」と位置付けて更に一層の公共サービス改革に踏み込み、地方公共サービスの向上にも言及。

→2006 年施行の「競争の導入によるサービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法）

→内閣府・地方公共サービス小委員会

地方公共団体の公金債権回収

民間委託を活用することで、回収額の増加と回収コストの削減を目的に、実態調査や対策を官民で協議して取り組んでいる。

(北川正恭「自治欄 地方創生実現と地方の公金債権回収」自治日報 3809号1面)

II. 地方創生批判

*磯崎初仁「地方創生は成功するか」白門 67巻6号(2015年)6頁以下

・増田レポートは、地方から大都市圏への人口流入の状況(2010~15年=毎年6~8万人程度が流入)が継続すると仮定する。この点で、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口と異なる。(6頁)

・問題点1:「消滅可能性都市」という呼称が内容と合致していない。

「若年女性人口急減都市」とでも呼ぶべきものである。それをなぜ「消滅可能性都市」と呼ぶのか、論理的でない。若年人口の半減と都市の消滅との間には大きな隔りがある。

提唱者たちは、その乱暴さを自覚しつつ、あえてこの呼称を選定したと考えられる。

→第31次地制調第20回専門小委員会(2015年7月15日):

資料1:総括的な論点整理(審議項目1「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」関係)

第1 基本的な考え方

(地域社会の持続可能性)

・人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、……地域社会の持続可能性を脅かすものとして地方自治体の危機意識が急速に高まっているのではないか(1頁)。

(地方自治体間の連携による行政サービスの提供)

(都道府県の役割)

・人口減少社会においてリソースが限られる中で、効率的かつ効果的に行政サービスを提供する観点から、広域的な自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要ではないか(3頁)。

・市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになるのではないか。(4頁)

第2 地方行政体制のあり方

(3)市町村間の広域連携が困難な地域

②都道府県の補完

(a)都道府県の補完をする必要性を検討する上での判断要素

(合意の重要性)

- 市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となるのではないか (8 頁)。
 - 結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なる。(9 頁)
 - 具体的には、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問する等が考えられる (10 頁)。
-
- 第 2 の問題点：「消滅可能性都市」という概念の意味内容自体が不確定であり、議論が成立しているのか疑問。
 - 第 3 の問題点：直線的に人口ゼロ (またはそれに純じる状態) に至るわけではない。
 - 第 4 点：長期的にみれば、バランスのとれた社会を実現するチャンスとなる可能性もある。
 - 第 5 点：「消滅可能性都市」というレッテルを貼ることによって、当該地域にあきらめの気持ちを生むとともに、都市側に過疎地域を負担と考え、これを切り捨てる発想が生まれる可能性がある。「選択と集中」という言葉が差別化を正当化する。(8 頁)
- 地方創生は成功するか
 - ①これまでの地域振興の反省を踏まえる
「内発的發展」の考え方に立った施策が求められる。
 - ②国の政策・制度が地域経済の疲弊や東京集中を促し、許容してきた。これらの見直しを含めて総合的な施策を講じる必要がある。
2000 年代には、平成の市町村合併を推進し、過疎地域の町村を地域の中心市などに吸収した結果、周辺部の利便性を低下させ、人口流出を進めたと考えられる。
自治体の行革も、雇用の削減や公共サービスの縮減を招き、地域の活力低下につながった。
近年、公立学校の統廃合を進めていることも、地域の活力低下と人口流出を招く可能性がある。
- * 青山彰久「地方創生とは何か」自治実務セミナー2015年3月47頁
「5年後に成果が出なければ、小さな町村から整理する政策に転換するという観測も関係者から聞いた。」
- * 金井利之「『地方創生』について」自治実務セミナー631号(2015年)
より深刻に問題なのは、「地方創生」が地域消滅を政治的に正当化することである。

「失敗」地域・自治体への「自己責任・自己批判」を求める。(改行)「工夫・自助努力しなかった地域が消滅するのは、自己責任で仕方がない」と正当化するのである。地域消滅の放置を正当化するためには、「国はきちんと何かやった」という弁明が必要であり、それが「地方創生」である。(7頁)

Ⅲ. 国土政策

1. 第4次全国総合開発計画(四全総) (1987年)

多極分散型国土形成がうまくいかず、これ以降、きちんとした国土政策が議論されていない。

2. 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」(2014年7月)

2050年の人口は約9,700万人、居住地域の2割は人が住まなくなる。

国土づくりのキーワードは「コンパクト+ネットワーク」=日本型コンパクトシティー

①「高次地方都市連合」: 30万人程度の人口を確保できる都市連合を構築

例: 島根県の松江市と鳥取県の米子市の両市が、県境を越え高速道路を活用してネットワークを組むことにより、両市の都市圏人口は37万3,000人を維持できる。

②中山間地における「小さな拠点」

2050年までに5,000箇所程度の小さな拠点形成を目指す。

・最も重視しているものは大都市圏

「世界最大のスーパー・ネガリージョン」を軸とした国際経済戦略都市

←リニア中央新幹線(東京から2027年に名古屋、2045年に大阪まで約1時間)

→国土の均衡ある発展からの180度の転換: 周辺部からの国の行政サービスの撤退

2. 国土形成計画(2015年8月)

*中山徹「どう見る『国土形成計画』(赤旗2015年9月28日2面)

「対流促進型国土」:

人口減少や国際競争の下でも、日本の活力を維持するために、地域間でヒト・モノ・カネ・情報が双方向に動く

・首都圏:

東京を中心とした首都圏の集積や国際競争力の維持を目指す

東京・名古屋・大阪の三大都市圏を一体化させる「スーパー・メガリージョン」

(超巨大都市圏)の形成促進

←→都市部では、人口の減った地域に公園をつくるなど住環境の改善や防災対策を進める

・地方圏:

「コンパクト+ネットワーク」による対応

→拠点とされたところ以外の地域は切り捨てられ、地方の衰退が一層進む
←→第1次産業の立て直しや再生可能エネルギーの振興など地域が自律的に発展して
いく基盤をつくる必要がある。安定した雇用を作り出し、安心できる社会保障制度
をつくることが重要。

IV. 平成の自治体合併後の自治体間連携構想

平成の合併後の自治体政策としては、定住自立圏構想と連携中枢都市圏構想が実施されている。前者は後者の先駆けと位置付けられる。

1. 定住自立圏構想

・構想の目的

定住自立圏構想推進要綱(2009年4月1日)によって実施されている。この構想は、平成の市町村合併を通じて市町村の一定の規模拡大を前提に、都道府県の存在意義を改めて問う機能を果たすことによって、「国のかたち」に関わる都道府県の廃止を前提とする道州制の導入を推進する政策となっている。またこの構想は、東京圏と並ぶ「暮らしを支える機能」を地域に確保するために、暮らしに必要な民間活力を重視することによって、「新しい公共」の具体化として、行政の民間化を進める政策でもある。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月27日閣議決定)は、2020年度には定住自立圏の協定締結等圏域数を140圏域とすることを目指している(2015年7月15日現在では、94圏域)。

・中心市の要件等

①人口5万人程度以上(少なくとも4万人超)、②昼夜間人口比率が1以上(合併市については、人口最大の旧市のそれが1以上)、および③三大都市圏の区域外の市の要件をすべて満たす市。中心市が、圏域として必要な役割を担う意思を有すること等を明らかにする中心市宣言を公表。宣言中心市と近隣自治体ごとに、定住自立圏形成協定を議会の議決を経て締結する。協定が定める「連携する具体的な事項」は①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化および③圏域マネジメント能力の強化という3つの視点から1つ以上定める。

・中国ブロック現況

定住自立圏策定の進行状況は道県によって異なる。

鳥取県(3市)では、資格を持つ全市(鳥取市、倉吉市及び米子市)が定住自立圏共生ビジョンを策定。

島根県では、松江市、浜田市(合併1市圏域)、出雲市(合併1市圏域)及び益田市がビジョンを策定。

岡山県では、備前市がビジョンを策定。

広島県では、庄原市が中心市宣言をした(2015年7月1日)。

山口県では、下関市（合併 1 市圏域）、山口市（合併 1 市圏域）、萩市及び長門市（合併 1 市圏域）がビジョンを策定。

・評価

定住自立圏の設定は資格を持つ各市が自らの判断によって行うはずであるが、都道府県によって進行に差異があるのは奇異な感がある（森川洋「定住自立圏構想と定住自立圏の設置の問題点」（上）地域開発 597 号（2014 年）60 頁）。

定住自立圏構想を西尾私案と関連づけて考える。西尾氏を中心とする地方分権改革推進委員会第 1 次勧告（2008 年 5 月）では、「町村は県の行政権限を移譲されても負担になるだけ」として、県から町村への権限移譲は少なく限定されたが、その勧告と時を同じくして発表されたのが定住自立圏構想であった。したがってこの 2 つの相次ぐ発表は、西尾私案における小規模自治体の「特例団体」化を進行させる可能性がありうるし、小規模自治体の方から「自主的に」中心市との合併を決断しなければならなくなる恐れもある。

（加茂利男・岡田知弘・鶴田廣巳『幻想の道州制』自治体研究社、2009 年 105 頁以下（岡田執筆））

2. 連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏構想は、地方創生に向けた主な施策の 1 つとして位置付けられている。

連携中枢都市圏は、「長期的・継続的施策として展開していく観点から、より安定的な市町村間の連携を担保する制度として新たに地方自治法に位置付けられる『連携協約』に基づいて形成される」（「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」報告書 2014 年 1 月）。

連携中枢都市は 2012 年時点で、人口では 53%を占めるが、国土面積ではわずか 11.5%にしか過ぎない。すなわち 9 割の国土を保全しているのは小規模自治体である。（岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014 年）

・地方中枢拠点都市圏構想要綱（2014 年 8 月 25 日）

・連携中枢都市圏構想推進要綱（2015 年 1 月 28 日）

連携中枢都市の要件

①政令指定都市または新中核市（人口 20 万人以上）

②昼夜間人口比率 1 以上

③三大都市圏の区域外に所在

・連携中枢都市圏構想の特徴

連携中枢都市圏構想の目的は、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市（指定都市または中核市）が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により①圏域全体の「経済成長のけん引」、②「高次都市機能の集積・強化」及び③圏域全体

の「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することである（連携中枢都市圏構想推進要綱）。

・中国ブロック

連携中枢都市（広島県：広島市、福山市、岡山県：倉敷市、岡山市）

倉敷市と福山市は連携中枢都市圏（継続）に決定。

倉敷市と近隣6市（新見、高梁、総社、井原、朝口、笠岡）と3町（早島、矢掛、里庄）は、2015年3月27日に連携協約を締結した。

福山市と近隣5市（尾道、三原、府中（広島県）、笠岡、井原（岡山県））、2町（世羅、神石高原）は、2015年3月25日に連携協約を締結した。

岡山市は2015年度の新たな広域促進事業の委託団体に決定（6月）

おわりに

*神野直彦（西日本新聞 2015年1月9日）：

「人口という言葉は、人間を量として把握するために生み出された。人間が目的ではなく、手段とする社会になったとき、人間は没個性の人口になる。人口をターゲットとする施策が示されたときは、人間を手段とする社会を目指し始めたと考えた方がいい。」「人間を労力、兵力という手段とみるとき、どういうことになるのか、歴史を振り返ることが必要だ」。

・「地方」とは、中央の政治家や官僚、大都市から見下ろしたみかたローカルの本来の意味は地元、地域。

・「創生」とは、ゼロからの出発を意味する。「再生」が重要

→地域再生がキーワード

地域経済を現に担っている既存の中小企業や農家、協同組合の投資力を高める（岡田）

じっくり腰を落ち着けて、住民が共感できる未来像をつくる（辻山幸宣）

・地方自治体の自治を相互に保障する地方自治体間連携、市町村と都道府県からなる二層制の地方自治の充実、および国による地方自治の保障が求められている。

現行憲法による地方自治の保障に関しては諸説あるが、「単層的地方自治制は必ず強力な国の総合出先機関を生み、地方自治そのものを圧殺する力として作用する危険性を考慮して、……憲法八章の規定を設けたものとみることができる」ことから、「都道府県の存在が、わが国の地方自治制度の本質的内容を構成するものである以上、都道府県・市町村の二重構造を保障したものとみる」べきである。

現行憲法の保障する地方自治を実現するためには、地域で暮らす住民の生活から出発する市町村自治の保障から広域へと視点を拡大していく都道府県論が重要である。都

道府県は、市町村が広域行政の要請に応じて過度に広域化することを防止し、市町村の役割を補完することによって住民自治を最もよく体現した基礎的自治体としての規模の適正さを確保するという役割も担っている（地方自治法 2 条 15 項）。そこで、市町村間の協力・共同を通じて住民の権利・自由を保障する民主的な自治体間の共同処理を対案として提起することが求められている。まず、市町村における住民自治を保障するために、小規模な自治の単位が確立されなければならない。市町村間の連携については、連携する各市町村の規模の大きさに関係なく、それぞれの施策が尊重されなければならない。それを前提にして、都道府県による市町村自治支援機能が強化されなければならない。これらの広域連携の積み重ねを通じて、自治の総量の拡大を図る自治の実践が期待される。

[参考文献]

- ・時事通信社編『全論点 人口急減と自治体消滅』時事通信社、2015 年
- ・「季刊地域」編集部編『総力取材 人口減少い立ち向かう市町村』農文協、2015 年
- ・村上博「道州制の基本問題と自治権」住民と自治 2013 年 6 月号
- ・同「定住自立圏構想の現況と課題」季刊自治と分権 42 号（2011 年）
- ・同「基礎的自治体の行政サービスと自治体間連携、都道府県の役割」西村・廣田・自治研編『大都市における自治の課題と自治体間連携』自治体研究社、2014 年
- ・同「2 層制地方自治」岡田・永山編『地方消滅論の正体と道州制』自治体研究社、近刊
- ・同「広域連携の問題点と課題」季刊自治と分権 61 号、2015 年