

10・24 広島市政シンポジウム

「連携中枢都市圏構想」と広島市のまちづくり

村上 博（広島修道大学）

はじめに

いまの市政の問題点の根っこには「連携中枢都市圏構想」がある。

・広島市が2014年6月27日付けで連携中枢都市圏（地方中枢拠点都市圏）の実施団体として採択された。委託予定額は700万円で、実施期間は2015年2月末まで。

圏域自治体は、広島市、呉市、竹原市、三原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、岩国市・柳井市（山口県）、安芸太田町、北広島町、府中町、海田町、熊野町、坂町の17市町

←2014年度の総務省の事業として、新たな広域連携の取組を推進するため、国が積極的に支援して、自治体と共に先行的モデルを構築する「新たな広域連携モデル構築事業」（地方自治体間の新たな広域連携の全国展開を図り、改正地方自治法に基づく連携協約締結に向けた取組及び関係者間の調整を推進することを目的とした国の委託事業）（約1.3億円の予算）が2015年2月27日まで進められた。

・市長の市政方針～2015年4月12日投開票の広島市長選での公約

地方創生や地域活性化に向けて、山口県柳井市から広島県三原市まで周辺の16市町と人口200万人規模の都市連盟を結成する方針を掲げた。

・広島市は2016年度からの適用に向け、2015年度中に広域都市圏協議会参加の23市町と協定締結を目指す。

2015年11月～：関係市町議会での連携協約の議決（地方自治法252条の2第3項）

2015年12月：連携中枢都市圏ビジョン骨子公表

2016年2月：広域都市圏協議会（首長会議）

2016年2月：広島市の「連携中枢都市」宣言（2月議会）

2016年2月：連携協約議案上程（2月議会）

2016年3月：連携協約の締結（首長調印式）

2016年3月：「連携中枢都市圏ビジョン」の策定・公表

2016年4月～：「連携中枢都市圏」制度の活用開始（構想に基づく取組開始）

←→対抗戦略は地域再生（広島市長選挙の政策的正当性）：

カギとなるのは、地域に根差し、地域経済の圧倒的な部分を担う中小企業群であり、農家や共同組合である。

I 「地方創生」政策のもとでの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。

1. 地方創生政策

「再生」という言葉を使わず、ゼロからの出発を意味する「創生」という言葉をあえて使う。

＝地方創生政策は地方自治破壊総合戦略（今西清）

←道州制導入←改憲を通じた地方自治の全面的構造改革

・「地方創生」は、規制緩和によって、新たな経済主体がビジネスチャンスを拡大することを意味する。東京に本社を置く、一部のグローバル企業にとってのみメリットがある。

地方創生策の限界は、政策の中心が、「外部からの企業や人の誘致」と「選択と集中」にある。決して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ところに焦点を置いてはいない。（岡田「地方創生の限界は、いったいどこにあるのか」東洋経済オンライン 2015年4月8日）

・連携中枢都市圏構想は、経済策としては成長戦略（アベノミクスの第3の矢）の一環

（＊「連携中枢都市圏構想推進要綱」（2015年1月28日）：

第5 連携中枢都市圏形成に係る連携協約 (2)連携中枢都市圏形成に係る連携協約に規定する事項④連携する取組 ア圏域全体の経済成長のけん引 a 国の成長戦略実施のための体制整備)

→効率的に成果を上げるために、政府が支援地域を選択して、財政と政策を集中する。

・「まち・ひと・しごと創生本部」

2016年度からの地方自治体向け新型交付金の本格導入を明記する。各市町村が15年度中につくる総合戦略(15~19年度の活性化計画)に盛り込んだ事業に限って使える。市町村ごとにつくる活性化策の総合戦略によって交付規模や対象範囲に差をつけ、複数年度で配る。交付後は、戦略に盛った数値目標をもとに効果を検証し、事業見直しを求めたり交付を変更したりする。（日経新聞 2015年5月6日2面）

2. 人口問題

・日本創成会議「消滅可能性都市」（中央公論 2014年6月号）：

若年(20~39歳)女性人口が2010年から2040年までに5割以上減る896自治体を「消滅可能性都市」とし、地方自治体全体の49.8%を占める。そのうち、40年時点で人口1万人を切る523(全体の29.1%)の自治体は特に消滅可能性が高い。

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が織りなされている。

・増田寛也『地方消滅』中公新書、2014年（中央公論 2013年12月号、2014年6月号・7月号発表論文の再構成）による消滅可能性が高い自治体

広島県内3町：神石高原町、安芸太田町および大崎上島町

←→久世公堯「道州制の取組みに関する当面の方向」自治実務セミナー2015年2月号

自由民主党道州制推進本部参与の久世氏ですら、「“消滅”といったどぎつい表現でなされたことは問題

といわざるを得ない」と批判している。（70頁）

・総務省「人口移動報告」（2014年の住民基本台帳に基づく2015年2月5日発表）

広島県の転入超過数は $-2,639$ 人 $=45,071$ （転入者） $-47,710$ （転出者）
広島市は 375 人で、前年の 1043 人から大きく減少＝「都市の求心力の低下」
呉市は 904 人の転出超過で全国 16 番目に多かった。

- ・総務省「2014年10月1日現在の推計人口」発表（自治日報3790号3面）
総人口：1億2,708万3,000人（4年連続の減少）
- ・帝国データバンク調査（中国新聞2015年5月9日）
広島県は、2014年までの10年間で56社の「転出超」となり、47都道府県ではワースト5位。中国地方では岡山県が唯一、県内への転入数が上回る「転入超」。

3. 国交省「国土のグランドデザイン2050」（2014年7月）

2050年の将来を見込む。

国全体の方針でのキーワード：コンパクトとネットワーク＝日本型コンパクトシティー
→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
国土再編のキーワード：

小さな拠点：5万の集落を5千に集約

日常生活の施設・機能（商店、診療所、福祉施設等）を徒歩圏内に集約し、周辺集落と交通ネットワークで結ぶ。→ICT：宅配、遠距離医療、遠距離教育

高次地方都市連合：「骨太の方針2014」の「地方中枢拠点都市」

サービスの効率化のためのコンパクト化だけでは圏域・マーケットが縮小するため、ネットワーク化（概ね30万人）により圏域人口を確保。

スーパーメガリージョン：国際戦略都市

リニア新幹線による東京・名古屋・大阪

*防災問題の欠落

4. 連携中枢都市圏構想

- ・地方中枢拠点都市圏構想要綱（2014年8月25日）
地方中枢拠点都市は、2014年12月、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定に伴い、「連携中枢都市」に引き継がれた。
 - ・連携中枢都市圏構想推進要綱（2015年1月28日一部改正）
2014年8月25日制定された要綱を改正する主な点
- ① 都市圏の名称の改正：「地方中枢拠点都市圏」→「連携中枢都市圏」
←「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月）：
「重視する都市圏概念を統一し、経済成長のけん引などの機能を有する『連携中枢都市圏』の形成を促進」とする。具体的には、総務省の「地方中枢拠点都市圏」、国土交通省の「高次地方都市連合」、経済産業省の「都市雇用圏」が想定している圏域を統一して「連携中枢都市圏」と命名した。

② 都市圏構想の目的の改正：

「集約とネットワーク化」→「コンパクト化とネットワーク化」

「地方が踏みとどまるための拠点」→「活力ある社会経済を維持するための拠点」

「高次都市機能の集積」→「高次都市機能の集積・強化」

③ 経過措置：

改正前に行った地方中枢拠点都市宣言を連携中枢都市宣言とみなす。

II 連携中枢都市圏構想

1. 「連携中枢都市圏構想推進要綱」の内容

連携中枢都市圏構想の目的：相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が、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。

連携中枢都市の要件：

① 政令指定都市または新中核市（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

→全国で61市、平均人口45万人、中央値34万人

2. 「連携中枢都市構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」（2015年1月28日）

連携中枢都市へは、「縦の取組」である「圏域全体の経済成長のけん引」及び「高次の都市機能の集積・強化」につき、新たに普通交付税での措置が創設され（普通交付税の上乗せ）、圏域人口に応じて算定される（圏域人口75万の場合、約2億円）。また「横の取組」である「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置として連携中枢都市1市当たり年間1.2億円程度、市町には1,500万円の特別交付税を措置する。

連携する近隣市町村は、1市町村当たり年間1,500万円上限で、事業費を勘案して算定される。＝住みにくくなって人口が減るので、交付税も減り、国は1,500万円を回収できる。

（森裕之『地方創生』政策と地方財政の展望」緑の風2015年4月号8頁）

→財務省では、「コンパクトシティーを推進するため、町づくり関係の補助メニューについては、補助対象を都市再生特別措置法における誘導区域内に限定するといった対応も考えられるのではないかと」いった意見まで出されている。（森「自治の分岐点」住民と自治2015年6月号8頁）

←→井戸敏三（関西広域連合長）参考人意見（参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告（中間報告）」2015年6月

「コンパクトシティー構想は、中心部だけが繁栄して周辺部の衰退を加速させる一極集中

構造を全国各地に広げようとするものであり、反対である。我々の生活は、効率性や経済性だけで成り立っているわけではない。各地域の個性をいかにしながら市町村が連携することは、今後の方策の一つとして考えられる。」 (41 頁)

3. 連携中枢都市圏構想の本質

これからの地方制度は中枢都市を軸にした圏域単位に構想していく。近隣市町村を連携という名で従属させる一方、連携中枢都市になにもかも集中させて、人口も機能も希薄化した近隣「自治」体の「面倒を見る」、そんな構想が地方創生の衣を着て罷り通っていく。連携が強まるごとに市町村である意味が失われていくような気がする。

普通交付税で措置したことには戦術的な意図が感じられる。おそらく「連携中枢都市圏」が全国の地方を覆うことが想定されているのであろう。だから普通交付税措置である。

(辻上幸宣「自治欄：連携中枢都市って？」自治日報 3782 号 1 面)

→連携中枢都市圏構想は、制度論としては道州制の条件整備である。

平成の市町村合併による「総合的な行政主体」という「基礎自治体」を基礎とする道州制の導入の失敗（広島県は自治体合併の優等生ではあった）←連携中枢都市圏構想推進要綱：「この連携中枢都市圏構想は……市町村合併を推進するためのものではない。」

→定住自立圏構想（庄原市が 2015 年 7 月 1 日に中心市宣言）+連携中枢都市圏構想（地方中枢拠点都市の要件を充たす都市は全国で 61 市）→道州制の導入

←自民党政権公約 2014 「V. 政治・行政改革」：

「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図ります」

←久世公堯「道州制論議の再開」自治実務セミナー2015 年 1 月号

「地方創生問題に関して、国土政策でも、地域の振興政策でも、ブロック単位に中核的な都市を創るという考え方が主潮になってきているが、この原点は、我々の道州制推進本部で取り纏めた「第 3 次中間報告」における中心となった政策でもあったことに思いをいたし、中核的な都市を創ることが道州制の目的であったことを再認識すべきである。」 (67 頁)

←久世公堯「『国のかたち』としての道州制」自治実務セミナー2015 年 3 月号

「道州制の実現とその前提としての都市圏体制の確立」 (70 頁)

「地方創生政策を、やがて道州制を実現した場合にもこの政策を踏まえて展開し推進させることは必要だ」と述べている (70 頁)。

昨年の地方自治制度の改革は、「我が国における地方自治制度の中に都市圏行政体制を確立する第一歩となったという点である」。「平成の大合併は、多くの問題を残しつつも今や地方中枢拠点都市を核とする都市圏体制を確立するに至ったことに大きく寄与したことは事実であり、今後はこれに至らなかった定住自立圏の充実に努めることが課題

とされている。」我が国の都市には、「都市だけでなく、都市と一体となった圏域である都市圏にかかる政策として、各省庁を通じて調整されたものは存在していない。市町村合併を前提とした広域市町村圏は法制度の後ろ盾はないままに組織され、施設を中心とした計画はあったといっても、都市あるいは都市圏としての政策課題を盛り込んだ都市圏計画的なものは存在していない。一方、国や都道府県も、都市を基礎自治体としての市町村としては捉えても、都市ないし都市圏としての存在を認めることはなかった。このような実態を大きく変えて、都市を都市圏の中心的存在としたのが昨年の地方自治制度の改革であったといいうる。」(71頁)

←久世公堯「道州制にかかる当面の検討課題」自治実務セミナー2015年5月号

「道州制下では都市圏行政体制が基本」(71頁)。

「特に3大都市圏を除くいわゆる地方圏では、……人口20万~30万の都市を中心とする都市圏(連携中枢都市圏)と、これに過疎地域等を含む定住自立圏構想を加えた「都市圏」を、基礎自治体を取りまとめた体制の中核とし、これに広域自治体としての都道府県(将来的には道州)を加えた二元体制が求められている。現在、広域自治体である都道府県が基礎自治体を補完しているが、道州制実現の暁には、道州が広域自治体として基礎自治体を補完し、ともに分権の道を力強く歩むであろう。」(71頁)

←久世公堯「道州制にかかる当面の検討課題(4)」自治実務セミナー2015年8月号

「現在は都市圏行政体制を確立すべき時期にあることである。人口減少社会において地方圏では、連携中枢都市圏や定住自立圏による『都市圏』を、基礎自治体を取りまとめた体制の中核とし、これに広域自治体としての都道府県を加えて二元体制が求められることになると思う。現在は、地域において、人口減少がもたらす様々な課題に取り組んでおり、広域自治体である都道府県は、基礎自治体を補完するなど大きな役割になることが求められている。そのような取組みが定着していく先に、道州が広域自治体としての役割を担う局面がでてくるのではないか」。(71頁)

←三菱総合研究所「未来社会提言研究レポート 『地方創生』 概要版 (2015年7月)

3.7 地域構造・行政構造の変革

3.7.1 持続可能な地域構造の構築

●実現に向けた戦略アクション

1)地方における成長都市圏の構築~200前後の都市圏での一体的運営~

「今後、人口減少が進んでいった場合、行政コストの効率性に劣る小さな市町村は、財政的窮地に陥っていく。それに対する一つの解が、都市圏の形成による市町村間の連携である。例えば公共施設の共同利用など、可能なところからの連携は、行政コストの削減や住民の生活質(QOL)の向上などに着実に結びつく。現在の地域のつながりや、歴史文化の共通性を考えると、将来的には、通勤圏などで形成される全国で200前後の都市圏が、都市圏内で一体的な施策運営を行うようになることが望ましい。将来を見据えた地域連携を、今から進めていく必要がある。(改行)一方、これまでの地方連携あまり視野に入れられてい

ないのが、行政以外のレベルでの連携である。NPO や住民組織なども含めた、重層的で広域的な連携を進めていく必要がある。(改行) また、都市圏によりカバーされない地域については、より自立的な地域として、低コストでの地域運営を行う。米国、英国や豪州など、ほとんど無人の地域が広がる海外のコストを掛けない人口過疎地域の地域運営事例が参考となる。」(29 頁)

3.7.2 新たな地域マネジメントの実現

●目指すべき方向性

長期的な視点では、現在の行政の姿自体も見直していく。前述の成長都市圏は、将来的には自治体の管轄単位とも一致していくべきであろう。自治体の規模の拡大は、産業戦略など地域がこれから主体的に取り組むべき新たな施策を包括的(ホリスティック)に検討するにあたり、予算や人的リソースを確保するためにも重要だ。将来的な導入が検討されている道州制に向け、地域主権の受け皿となる、強い自治体をつくっていく必要がある。(31 頁)

→道州制実現のための基礎自治体づくりを目指している。

●実現に向けた戦略アクション

2) 将来の地域主権に向けた受け皿の強化

現在の垂直型の行政構造から水平型の地域マネジメント構造への移行を早期に推進していくことが必要だ。(32 頁)

←「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(2015 年 6 月 30 日)

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

[2] 地域の活性化

(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。

III 広島における動き

1. 松井市長

・2015 年 4 月 12 日

I 期目の 4 年間、広島県市長会の会長として親交を深めてきた。県北部の芸能である神楽の開催費を広島市で持って全体として盛り上げる協力体制の実績もある。都市連盟で設置した 17 市町の協議会では、若手同士のつながりも作ってきた。

・2015 年 4 月 14 日(中国新聞 4 月 15 日)

近隣 16 市町と形成する都市圏で将来も人口 200 万人を維持できるよう、定住促進や公共交通網の充実などの具体策に 2016 年度から 5 年計画で取り組む意向を示した。

・2015 年 4 月 20 日(自治日報 3790 号 2 面)

地方創生・地方分権改革推進本部を設置した。

近隣市町との連携による経済活性化と「200万人超の都市圏」の形成に向け、連携中枢都市圏制度と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を活用して地方創生に取り組む。

2015年12月に連携中枢都市圏ビジョンと「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のそれぞれの骨子を策定し、前者を後者の施策としても盛り込み、整合性を図る。

ビジョンと総合戦略は、産学官などのワーキンググループや各市町の総合戦略推進組織などの意見も反映させる。

- ・2015年5月28日（市長の記者会見）（中国新聞2015年5月29日）

「連携中枢都市圏」の協議に、広島県世羅町や山口県和木町など7町村が加わる見通し。

年内に合流する方向で調整している。さらに「具体的な活動が見えたら、中国山地や瀬戸内海を越えた市町と連携する準備も年内に始めたい」と、島根、愛媛両県を視野に入れる意欲を示した。市は本年度中に「連携中枢都市」となることを市議会本会議で宣言し、議決を得て各市町と連携協約を結ぶ方向でいる。市中心部から半径60キロ圏内にかかる三原市や岩国市などと広域連携に向けた協議。

- ・2015年6月5日：松井市長と湯崎知事との会談（中国新聞6月6日）：

市長の発言：「都市の中心にしっかりとした機能を持たせることは県全体の活性化の原動力になる。」

県と市は、15年度、16年度、広島市中心部の紙屋町・八丁堀地区（中区）などの活性化を目指す「都心活性化プラン」を策定する。JR広島駅周辺地区との回遊性も高める。

県と市は15年度から猿俣川沿岸の集中整備に着手することも決めている。16年度までの予定だった整備を20年代前半まで続けることでも一致。中区の縮景園や平和公園行きの水上タクシーの運行などを検討する。

専門性が高い業務について、広島市周辺の市町を市や県が支援する仕組みづくりも研究する。＝連携中枢都市圏構想＋県による垂直補完

- ・2015年6月8日：松井市長記者会見（2015年6月4日）

アストラムライン西風新都線の延伸計画を事業化する方針を固めた。JR山陽線と結節し、広島都市圏の公共交通網の充実につながると判断。平成30年代初頭に事業着手し、40年代初頭の全線開業を目指す。平成30年代後半に、広域公園前から石内東地区の複合団地までの3駅の区間を先行開業する。総事業費は570億円。うち市が289億円を、残りを国が負担する。公共交通網と沿線のまちづくりを一体的に進める構えだ。近隣市町と人口200万人の維持を目指す「連携中枢都市圏」の軸になるかもしれない。

現路線は2013年度に5万4009人と過去最多を更新してはいるが、開業前に予測した6万9千人の8割に満たない。運行する広島高速交通は経営難で累積損失は112億7600万円。市への借入金は今も323億円が残る。

。

2. 広島市議会

- ・2015年6月26日本会議（中国新聞27日）

第1の柱である「活力とにぎわい」について、1点目で都市機能の充実強化を取り上げる。

集約型都市構造の実現に向け、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能を誘導するための施策等を定めた立地適正化計画を策定するための基礎調査

→一般会計補正予算：

集約型の都市構造を目指す立地適正化計画作成に向け、区域設定等に必要となる基礎調査を行う。800万円（国庫補助金400万円、一般財源400万円）

平成27年度：基礎調査、28年度：都市機能誘導区域に係る計画策定、

30年度：居住誘導区域に係る計画策定

「魅力ある都心づくり」推進事業費1,400万円（県負担金：700、一般財源：700）

広島都市圏の発展を牽引する役割を担う都心部におけるにぎわいの創出や回遊性の向上に県市が連携して取り組む

- ① 都心活性化プランの策定：1,000万円

平成28年度での都心活性化プランの策定に向けて、経済界、有識者等による懇談会や都心の活性化に関するシンポジウム等を行う。

- ② 都市計画制度を活用した都心部の活性化：400万円

モデル地区を設定し、町並み誘導型地区計画などの都市計画制度を活用した地区の活性化検討を行う。（負担割合：県2分の1、市2分の1）

3. 湯崎知事

- ・2015年2月23日県議会一般質問に対する答弁（県議会だより39号）

国が最低限担うべき役割以外は、住民に身近な地方が担い、自立した行政の権限を地方が有する「地方分権型道州制」を実現する必要がある。今後も、国に対する権限移譲の働きかけなど、地方分権改革の歩みを止めることなく、更なる取組を進めていく。

- ・2015年4月14日記者会見（中国新聞4月15日）

企業への支援などで二重行政を連携して解消し、「中枢拠点都市である広島市の発展につながる施策を展開したい」と述べた。

- ・2015年4月20日（自治日報3790号3面）

「日本創生のための将来世代応援知事同盟」発足式

全国知事12人の1人として湯崎知事も参加。

当面のテーマは、「女性・若者支援」「子育て支援」とした。

提言の時期は、国が6月に発表予定の「骨太の方針」などを踏まえ、全国知事会としては5月中旬をターゲットとしているため、それより前が想定される。

石破地方創生担当相は、「(2016年度に創設する) 新型交付金も含め、意見交換をさらに密にしたい。子育てなどの観点から傾聴に値するものがあればいい」と、14日の記者会見で述べた。（中国新聞2015年4月15日）

・2015年5月23日同盟イベント開催（岡山市）

←・連携中枢都市圏構想における県の役割（「要綱」より）

県は、市町における連携中枢都市圏に関する取組について助言・支援を行う
特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラの整備等、県が担任する事務について、連携中枢都市圏に関する取組と円滑に連携できるよう調整を図る。

・県の組織体制

経営戦略部長をリーダーとする「地方創生推進チーム」を設置、経営企画チームに「政策監（地方創生担当）」を配置、地域力創造課が窓口

・2015年6月19日：県一般会計補正予算案（中国新聞20日）

地方創生の取り組みには7億2400万円を計上

広島空港の利用促進（3,000万円）、地域貢献に意欲のある人材の首都圏からの確保（2,800万円）、市町の空き家活用の支援（200万円）

・2015年10月策定予定：県まち・ひと・しごと創生総合戦略

IV 広島連携中枢都市圏構想

・2003年10月：広島広域都市圏形成懇談会

・2012年2月：広島広域都市圏協議会

○構成市町（11市6町）

*参考

柳井エリア（柳井市、上関町、周防大島町）、岩国エリア（岩国市、和木町）、
広島西エリア（大竹市、廿日市市）、芸北エリア（安芸太田町、北広島町、安芸高田市）、
広島市周辺エリア（広島市、府中町、海田町、熊野町、坂町）、
呉エリア（呉市、江田島市）、広島中央エリア（東広島市、竹原市）、
三原エリア（三原市、世羅町）

○2013年度事業

●職員交流事業

●地域間交流事業：ふるさとの魅力発見ツアー

●圏内情報広報事業：イベント情報誌「り～ぶら」発行

●広域観光事業・広島広域都市圏ホームページ「り～ぶる」の運営

・2012年2月：まち起こし協議会

広島広域都市圏の更なる発展のためのまちの活性化

○内部組織

●「神楽」まち起こし協議会

●「食と酒」まち起こし協議会

・2014年度、広島市を拠点都市とする「新たな広域連携モデル構築事業」の実施団体に選定された（2014年6月）。

○「検討の場」の設置（委託額 7,000 千円）

●広島広域都市圏における「地方中枢拠点都市」検討会議

（17 市町）（圏域人口 2,257,019）（圏域面積 5,766km²）

（主要産業：自動車、機械、食品等の製造業、卸・小売業）

広島県：広島市（人口 1,173,843 人）、呉市、竹原市、大竹市、東広島市、
廿日市市、安芸高田市、
江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町
山口県：岩国市、柳井市

「地方中枢拠点都市」制度を活用した具体の取組内容の検討

●広島への拠点性強化に向けた懇話会（産官学）

産官学が連携して、圏域全体の経済成長に資する取組など、広島への拠点性強化に
向けた取組内容の検討

・主な取組の方向性

① 圏域全体の経済成長のけん引（19 事業）（実施主体は広島市）

○ものづくり技術の集積を生かした産業振興

●広島都市圏の経済をけん引する自動車関連産業の振興を図るため、「自動車産業
経営者会」の対象を規模の小さな企業にも拡大し、自動車部品メーカーの経営戦略に
資する情報提供や課題解決の支援を行う。

●デザインの活用により他社製品と差別化し、自社製品の付加価値と競争力を高め
るとともに、圏域内のデザイン産業の振興を図るため、圏域内の製造業者（ものづく
りの中小企業）がデザイン企業に委託して行うブランド構築に係る経費を補助し、支
援する。

○新産業の育成、創業支援

●医療・福祉産業への参入を促進するため、圏域内のものづくり企業等がベンチャ
ーキャピタル等の事業化支援機関のコンサルティングを受けて実施する、大学のシー
ズや企業のビジネスアイデアを活用した医療・福祉関連の製品開発及び事業化への取
組を、補助等により支援する。

○中小企業の経営強化

●経営が弱体化している圏域内の中小企業の経営改善（体質強化）に取り組むため、
広島市中小企業支援センターに新たに経営改善専門の「経営改善コーディネーター」
を置き、地元金融機関から紹介を受けた意欲ある中小企業者に対して、経営改善プロ
グラムを実施する。

（○自動車関連産業の更なる発展）

●自動車産業経営者会の開催←自動車関連産業の振興を図る

●有給長期インターンシップ（広島市工業技術センター）

○新たな成長産業の育成・創出

○「ヒロシマ」ブランドを活かした観光戦略

圏域全体の観光地としての魅力向上と誘客促進に取り組む。

←→かき船（料亭船）問題：

「かき船」文化という観光だけの観点ではなく、ユネスコの世界遺産としての平和公園地区の平和行政からのまちづくり、という観点の重要性

○医療・福祉関連産業の育成

○中小企業経営健全化促進事業

④ 高次都市機能の集積（7事業）（実施主体は広島市）

○高度な医療サービス

●広島広域都市圏版「救急安心センター」を開設し、医療相談員による24時間365日体制の電話相談受付、医療機関の受診案内、応急処理などの助言等を行うことにより、限られた救急医療資源を効率的に利用できる体制を整備する。

●広島市の市立病院と圏域内の医療機関との間をICTネットワークで結び、高度な医療機能の圏域内への提供、医療従事者に対する診療支援、研修機会の提供に取り組む。

（○時代の流れを見据えた先駆的かつ良質な医療の実現）

●がん患者への対応：県の「高精度放射線治療センター」と4基幹病院の連携

●救急医療相談の充実

●ICTを活用した地域医療支援

○広島市中心部へのアクセス向上（白島新駅）

*二葉山トンネル（中国新聞2015年6月4日）

広島県、広島市が出資し、広島高速道路公社が担う広島高速5号線の二葉山トンネル着工の見通しが立っていない。計画は00年に国が許可。当初の完成予定は07年度だったが3回延期され、現在は16年度にトンネル掘削工事に入り、17年度に全線完成する工程を描く。関連道路も含めた高速5号線の総事業費は1044億円で、うち688億円は2015年3月末までに用地買収や工事に投じた

③圏域全体の生活関連機能サービスの向上（20事業）（実施主体は広島市と連携市町）

○病児・病後児保育事業・一時預かり保育事業の広域利用

通勤の都合などによる居住市町以外での利用ニーズに対応するため、広島市と近隣市町間で実施している保育所の広域入所に加え、新たに病児・病後児保育事業及び一時預かり保育事業の広域利用に取り組む。

●保育所の広域入所協定の締結＋病児等の相互利用

○広域連携による農業の担い手育成（農業経営者育成事業の対象拡大）

若い活力ある農業の担い手を育成・確保するため、新規就農希望者を対象として、農業の基礎研修や経営初期段階の支援を行うことにより、圏域内への就農・定住を促進し、農業生産額・地元雇用の増大を図る。

- ・総務省に結果報告（2015年2月）
- ・2015年7月16日（中国新聞2015年7月14日）

5月下旬、浜田市の久保田章市市長と邑南町の石橋良治町長が、広島市の松井一実市長を訪問したとき、広域連携の話が持ち上がったのが契機となった。久保田市長は、「広島との経済交流を深めたい」と述べ、石橋町長は、「最近は広島からUターンが増えている。定住促進も含め、連携したい」と期待している。

浜田市と島根県邑南町は16日、実務担当者レベルの初会合を広島市役所で開く。会合には、2市1町の広域連携担当の部長級職員や副町長ら計6人が出席。これまで浜田自動車道を通じて観光部門などで積み上げてきた交流を、国が打ち出した地域創生の機運に乗って、さらに地域全体に広げようと企画した。

→連携中枢都市圏構想が圏域を前提としていない構想であることの事例

広島市が島根県の市町と連携する。

- ・2015年7月22日：広島広域都市圏協議会（首長会議）

新たに7町（広島県大崎上島・世羅町、山口県周防大島町・和木町・上関町・田布施町・平成町）を加えることを決定。合計24市町。（中国新聞23日）

施策の事例紹介：今後、連携中枢都市圏を形成し、圏域人口200万人の維持を目指す。

圏域内の学生と企業による有給の長期インターンシップ制度や、一時保育の広域利用など。

市長：「地域資源を生かして経済圏をつくり、中央と渡り合うために広島市の費用負担で、市域、県境を越えてもやるべきことをやる。中身のある協議を進めたい。」

II 政府の政策体系

- ・日本創成会議：レポートとりまとめ。（2014年5月）

消滅可能性都市を含む

1 「経済財政運営と改革の基本方針2014」と「日本再興戦略」改訂2014

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

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

3) 日本再生の基本戦略 (2011年12月24日閣議決定)

- ・地域再生制度等の見直し

高齢者の介護、医療、生活支援や、再生可能エネルギーを活用したまちづくり等の特定の施策の推進を通じて地域の再生が進むよう、関連制度を見直す。

2 まち・ひと・しごと創生本部 (2014年9月3日設置)

まち・ひと・しごと創生法 (2014年11月28日公布)

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の努力義務

10条：市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の努力義務

11条~20条：まち・ひと・しごと創生本部の法制化

→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)

日本の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、今後取り組むべき将来の方向を提示する。

1) 人口問題に対する基本認識

2) 今後の基本的視点

- 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

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
- ② 地方創生がもたらす日本社会の姿

・地方自らが地域資源を掘り起こし、それらを活用する取組が必要。また地方分権の確立が基盤となる。

・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。地域内や国内にとどまらず、海外の市場とつながっていくことは、農林水産業や観光などで大きな飛躍のチャンスとなる。

・東京圏は、世界に開かれた「国際都市」への発展を目指す。地方創生は、東京圏の人口集中・過密化の是正により、東京圏が抱える課題の解決につながる。東京圏は、日本の成長のエンジンとしての重要性は変わらず、今後は世界をリードする「国際都市」として発展していくことを期待。

3 まち・ひと・しごと創生総合戦略（2014年12月27日閣議決定）

長期ビジョンを実現するため、2015~2019年度（5カ年）の政策目標や施策の基本的な方向、具体的な施策をまとめる。

1) 基本的な考え方

「しごと」と「ひと」の好循環を支える「まち」の活性化として、「地域と地域を連携する」を進める。

= 「地方創生」政策自体が、その名称にみられるように、「まち」の創生に力点がある。

（辻山幸宣「自治欄：連携中枢都市って？」自治日報 3782号1面）

2) 政策の企画・実行に当たっての基本方針

・まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則：

①自立性、②将来性（地方が自主的かつ主体的に取り組むことを支援する）、③地域性、④直接性および⑤結果重視（PDCAメカニズムの下、具体的な数値目標を設定し、効果検証と改善を実施する）

・国と地方の取組体制とPDCAの整備

国は新たな「連携中枢都市圏」や定住自立圏の形成を進め、各自治体は地域間の広域連携を積極的に推進する。

3) 今後の施策の方向

・政策の4つの基本目標：

- 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

* 子どもの医療費無料化の拡充

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。

「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進する。目標数値は、地方版総合戦略の状況を踏まえ設定。

・政策パッケージ

(ア) 中山間地等における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成

(イ) 地方都市における経済・生活圏の形成

都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワーク形成

都市のコンパクト化を積極的に推進する。2020年までに立地適正化計画を150市町村

が作成することが目標とされた。

地方都市の拠点となる中心市街地等の活性化を強力に後押しする包括的政策パッケージの策定

(ウ) 大都市圏における安心な暮らしの確保

(エ) 人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化

インフラの戦略的な維持管理・更新等の推進

(オ) 地域連携による経済・生活圏の形成

「連携中枢都市圏」の形成、定住自立圏の形成の促進

人口減少・少子高齢社会においても、地域連携により、地方が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と位置づけられている。

4) 国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等

(ア) 国家戦略特区制度との連携：「地方創生特区」の指定

(イ) 社会保障制度：地域包括ケアシステムの構築

(オ) その他の財政的支援の仕組み（新型交付金）

(カ) 地方分権：地方分権改革の推進

(キ) 規制改革：地方版規制改革会議の設置

4 14年度補正予算（2015年2月）

約4,200億円の地方創生向け交付金を計上した

5 27年度地方財政計画

まち・ひと・しごと創生事業費

6 骨太の方針（2015年6月30日閣議決定）

2016年度予算での地方創生関連施策の指針

まち・ひと・しごと創生本部を3月上旬に開き議論を始める。

2014年度補正予算で約4200億円を盛り込んだ地方創生交付金の拡充が柱。

従来の「縦割り」による事業推進ではなく、官民協働や地域連携など新たな枠組みづくり、担い手確保を進め、「生活経済実態に即した新たな『圏域』（広域圏域から集落生活圏まで）づくりが重要となる」と提唱している。

7 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（2015年6月閣議決定）

16年度予算編成を前に、地方創生の進むべき方向を国や自治体が確認するための羅針盤。国が昨年末決めた「総合戦略」の年末改訂に向けた中間まとめとの位置づけ、半年前にはなかった「ローカル・アベノミクス」等の文言が登場。基本方針は「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。

地方創生の前進を印象づける役割も担っている。（日経新聞2015年7月6日）

8 「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」

政府は、各自治体に 2015 年度中に作成を求める。

地方が自ら考え、責任をもって戦略を推進する観点から、国の長期ビジョンと総合戦略を勘案して策定する。こうした地方の取組に対し、国は「情報支援」、「人的支援」、地方創生の先行的な取組を支援する新しい交付金措置を盛り込んだ緊急経済対策や地方財政都市などの「財政的支援」により、自治体を支援する。

→交付金獲得を狙う自治体は、条件に合致した政策を基本方針から抜き出そうとするため、政府が提唱する政策に誘導される側面がある。

←→「地方版総合戦略には地域ごとの生活実態にあわせた住民本位の政策を盛り込むべき」
(神野直彦、日経新聞 2015 年 7 月 6 日)

9 総合戦略を改訂 (2015 年 12 月)

10 16 年度予算決定

新型交付金を盛り込む

III 関連施策

・連携中枢都市圏を形成した場合には、改正地域再生法を利用して、連携中枢都市は自らの役割である「圏域全体の経済成長のけん引」と「高次の都市機能の集積・強化」を効果的かつ効率的に進めることができる。

注目すべき 1 点は、改正地域再生法が、地域再生計画を作成する主体として、複数の地方自治体の共同をも予定している点である。連携中枢都市圏こそが改正地域再生法の活用主体としてふさわしいものとして想定されている。もう 1 点は、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画と、地域公共交通活性化再生法に基づく地域公共交通網形成計画を地域再生計画と併せて提出できるとされている点である。

(本多滝夫『「地方創生」と連携中枢都市圏構想を問う」季刊自治と分権 59 号 (2015 年) 48 頁以下参照。)

・石破地方創生担当大臣は、骨太方針 2014 の「行政サービスの集約と経済活動の活性化」は、「総合戦略」に関する論点である「地方中枢拠点都市及び近隣市町村、定住自立圏における地域インフラ・サービスの集約・活性化（地域の土地利用、公共施設・公立病院等の集約・活性化）」のことであり、国会で答弁しているように、「地方中枢拠点都市」は「都市再生特別措置法」「改正地域再生法」「公共施設等総合管理計画」「公立病院改革ガイドライン」を総動員して周辺自治体のインフラやサービスの集約を行うことを政策目標としている。したがって、周辺自治体のインフラやサービスは「選択と集中」によって中枢拠点都市に集約することを目的としていることを見逃してはならない。

(入谷貴夫「地域経済 州都 中核と周辺」自治体研究社編『地方創生・改憲と道州制—地方再生と共同での対抗』自治体研究社、2015年)

1 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律 (2014年8月1日施行)

*都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』ぎょうせい、2014年

都市のコンパクト化のためのスタンダードな手段として利用が期待される制度として、立地適正化計画制度が導入された。いわば、立地適正化計画は、市町村マスタープランの高度化版です。(15頁)

都市計画制度と立地適正化計画制度は、一体となって機能するものである。(53頁)

多極ネットワーク型コンパクトシティを推進するための手法である立地適正化計画制度にとって、公共交通は、ネットワークの形成を図る上で主役といえる部分です。(28~9頁)
多極ネットワーク型コンパクトシティとは、医療・福祉施設、商業施設や居住等が徒歩等で動ける範囲にまとまって立地する生活拠点が市町村等の単位に複数存在し、各地とこれらの拠点が公共交通のネットワークで結ばれ、高齢者をはじめとする住民がこれらの施設等に容易にアクセスできることにより、医療・福祉・子育て、商業等の日常生活に必要なサービスを住民が身近に享受できるまちの姿です。(11~12頁)

「多極」が重要なコンセプトであり、市町村内の主要な中心部のみでなく、市町村合併の経緯や市街地形成の歴史的背景等も踏まえ、例えば合併前の旧町村の中心部などの生活拠点も含めて複数の都市機能誘導区域を設けることが重要です。(38頁)

立地適正化計画制度は、市町村マスタープラン等の計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割を果たすものであり、都市計画法に基づく都市計画とあわせて、いわば広義の都市計画制度を構成するものです。(19頁)

市町村域を越えて広域の生活圏や経済圏が形成されている場合等には、当該複数の市町村が連携して立地適正化計画を作成することも重要です。その際、地方中枢拠点都市又は定住自立圏における中心市とその周辺自治体との間や、鉄道等の公共交通の沿線の自治体間で、図書館等の生活サービスの提供に関する協力・役割分担や公共交通の充実等について連携することが考えられます。(23頁)

立地適正化計画は、財産権の保障の観点から安定性にも配慮しなければならない土地利用制限、都市施設等の都市計画制度と役割分担をして、現に定められている都市計画を将来に向け変えていくための働きかけ、アクション・プランとしての役割を果たすための制度でもあります。(25頁)

立地適正化計画を作成する際、地域公共交通の再編等が必要と考えられる場合には、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に基づく地域公共交通網形成計画を併せて作成することが重要です。(30頁)

立地適正化計画には、居住誘導区域を必ず設定しなければなりません。立地適正計画に

は、都市機能誘導区域を設定しなければならず、原則として居住誘導区域内に定めることとなります。(34 頁)

人口見通しは、立地適正化計画の内容に極めて大きな影響を及ぼすものであり、客観性が最も重要なことから、国立社会保障・人口問題研究所が公表をしている将来推計人口の値を用いることが適当です。(36 頁)

立地適正化計画制度を創設する都市再生特別措置法の改正を契機として、人口減少社会に対応していくために、都市計画制度運用指針が改正されています。(53 頁)

今般の指針改正では、市町村全域における医療・福祉・商業等の都市機能・居住の集約やこれと連携した公共交通のネットワークなど、目指すべきコンパクトシティの姿をある程度具体的に盛り込むことが望ましいとされました。(54 頁)

・都市構造に密接に関係する諸課題への対策として、都市構造のコンパクト化と公共交通のネットワークの形成を図る、いわゆるコンパクトシティ施策が極めて重要となる。今般、都市政策においてコンパクトシティ施策の推進に本格的に舵を切ることとし、このようなまちづくりを目指す市町村の取り組みを推進するため、立地適正化計画制度の創設を柱とする改正都市再生法が立案された。(高山泰「都市再生特別措置法の改正」ジュリスト 1481号、2015年 47 頁以下)

法律改正は、コンパクトシティを進めるための行政ツールの整備という側面がある。
=多極ネットワーク型コンパクトシティ (市町村内の主要な 1 か所に全てを集めようとするのではなく、公共交通と連携しながら、複数の拠点に誘導を図る) 目指す市町村の取組を推進するため、立地適正化計画制度の創設を柱とする。(81 条~116 条)

今後、人口減少・高齢化・低成長化がさらに進むと、財政状況はさらにひっ迫する。

→可能な限り公共支出をしぼっていくことが喫緊の課題となっている。

人口減少に合わせて、サービス圏域も縮小していく必要があるが、これまでの都市計画制度は、縮小する市街地を適切にコントロールする手段を持たない。

→地方自治体は立地適正化計画を作成し、その中で、都市機能誘導区域、居住誘導区域、居住調整地域を定める。都市機能誘導区域、居住誘導区域は第 2 の線引き制度

(浅見康司「立地適正化計画への期待」新都市 68 巻 9 号 3 頁)

国は改正都市再生特別措置法で、効率的な都市機能の維持へ、自治体が立地適正化計画を作れるようにした。拠点性を高める市街地の「都市機能誘導区域」と、郊外の「居住誘導区域」を定め、計画に基づいて官民が施設を集約する際には、国から財政支援や税制優遇を受けられる。国土交通省によると、2014 年度末の時点で全国 175 市町が準備を進めている、という。(中国新聞 15 年 6 月 2 日)

都市機能の維持強化という視点でみると、都市の基本的な要素である医療・福祉、商業、住宅といった民間の施設の立地をどのように誘導するかが焦点である。

民間施設の立地が、目指すべき将来像に向けて適切に再編されていくようにするために

は、計画に示された都市の全体像の下での誘導による開発コントロールの手法が必要。

→立地適正化計画は、民間へのインセンティブ（経済的なインセンティブ）と緩やかなコントロール手法を組み合わせた誘導的な計画制度として創設された。立地適正化計画を活用することにより、計画的なインセンティブによって、民間施設を既成市街地に誘導。

コンパクトシティの考え方は、公共交通機関の結節点を中心に生活施設と居住機能を集めるというもの。

→地域公共交通網形成計画において、協議会を組織して、交通事業者などと連携を深め、地域公共交通再編実施計画を策定して、交通事業者の同意をとる。

*広島市長と中国地方整備局長との懇談会（2015年6月1日）

広島市は2018年度までに「立地適正化計画」を作り、建て替え時期などに合わせて順次、官民の施設の移転を進める、という。2015年6月15日に開会予定の市議会定例会に関連経費約8000万円を提案する。広島市都市計画課によると、市内の都市機能誘導区域は各区の駅前や住宅団地など複数個所を想定している。15年度は市内の病院やスーパー、行政施設などの配置状況を調査。16年度に都市機能誘導区域を、18年度に居住誘導区域を定める。区域設定にあたっては、市の都市計画審議会や公聴会などで素案を公表し、有識者や市民の意見を反映させる、という。（中国新聞15年6月2日）

・コンパクトシティ

社会資本整備審議会答申（2001年）：コンパクトシティが方向付けられる。

まちづくり3法（2006年）：コンパクトシティが政策目標像とされる。

コンパクトシティ論は本来人口減少とは関わりがない。

←ヨーロッパのコンパクトシティ政策が自動車交通への依存度を低下させることをねらいとした都市環境問題への対応を出発点とした。

→日本の政策は、中心市街地活性化をスタートとし、人口減少、高齢社会でのコンパクトシティをどのように位置付ける、実現できるかという点に特徴がある。

「一部の低密度地域から完全に撤退し、常住人口の存在する範囲を狭めなければ、都市のマネジメント費用を抑制するという目的を達成することは難しい。」（日本不動産学会誌2010）

（海道清信「第3回『コンパクトシティ その論点と課題』交通工学49巻3号56頁以下」）

・立地適正化計画＝目指すべき都市像を示す。

都市計画とは別の誘導的な行政計画として、都市計画区域について作成する立地適正化計画を創設した。

本制度を都市再生特別措置法において規定することとしたのは、都市計画法が個人の財産権を制限する規制手法を講ずるのに対し、行政指導を中心とする誘導的手法で居住や都市機能の立地をコントロールする本制度が、都市の再生を目的として都市再生整備計画等の助成措置を含め多様な制度が盛り込まれている法になじむと考えられたため。

(高山泰・前掲論文 49 頁)

居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープラン

←立地適正化計画の記載事項のうち、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針については、都市計画法 18 条の 2 第 1 項に規定する市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村のマスタープラン）の一部とみなす（法 82 条）。

都市計画法に基づく市町村マスタープランの一部とみなされる。

・立地適正化計画の作成

作成主体は、まちづくりの中核的な担い手である市町村（東京都特別区においては、区）である。立地適正化計画は、住民に最も身近なまちづくりの主役である市町村が作成主体。

立地得規制化計画が市町村マスタープランの一部とみなされるといふ計画の性格に鑑み、作成手続においては、都市計画審議会の意見を聴くこととしている。定期的に進捗状況を確認するため、おおむね 5 年ごとに評価を行ない、その際には同審議会へ報告するものとしている（法 84 条）。

多様な関係者との合意形成を図る観点から、市町村都市再生協議会を活用する。立地適正化計画の作成にあたっては、地域内で同様の課題を抱える周辺市町村同士で、受益と負担が共有されるような広域的な連携・協調をすることも重要である。都道府県が、都市計画区域マスタープランの変更等も含めて広域的な観点からの調整を図ることも重要である。→都道府県や近隣市町村が市町村協議会に参画する。

・時間軸のあるアクションプラン

立地適正化計画制度は、10 年後、20 年後に都市機能が立地し続けていけるエリア、主要な居住機能が継続しているエリアを地図上に具体的・即地的に描く制度。

=都市のコンパクト化は、柔軟で多段階の手法が必要となる。

・立地適正化計画の主な内容

○居住誘導区域

居住誘導区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合、開発行為等に着手する 30 日前までに市町村長への届出が義務付けられ、当該行為が居住の誘導を図る上で支障があるときは市長村長が勧告し、必要に応じて届出者に対し区域内の土地のあっせんその他の支援措置を講ずる（法 88 条）。

→届出・勧告で完結する制度とし、公表がされた場合の事業者等に対する侵害的効果を勘案し、公表措置までを伴うものとはしていない。

(高山泰、前掲論文 50 頁)

居住誘導区域では、区域内における緑化、良好な景観の形成等を支援し、居住環境を向

上することにより、居住の誘導を図る。

←事業者の創意工夫を活かして良好な都市環境を形成するため、居住誘導区域において一定規模以上の住宅整備事業を行おうとする事業者は、事業を行うために必要となる都市計画又は景観計画の策定等に関する提案権を付与した（法 86・87）。

○都市機能誘導区域

都市機能誘導区域内において、誘導施設に限定して容積率や用途規制の緩和を行う一方、それ以外の建築物については従来どおりの規制を適用することにより、誘導施設を有する建築物の建築を誘導することを目的とする地域区域

→法 105 条：

いわゆる「照応の原則」（土地区画整理法 89 条）を適用しない。

財政上、金融上、税制上の支援を行う

→法 83 条：

市町村が誘導施設や関連公共施設の整備に関する事業等を都市再生整備計画に係る交付金(法 47 条)を受けて実施しようとする場合に、立地適正化計画にこれらの事業を記載して国土交通大臣に提出したときは、都市再生整備計画の提出があったものとみなし、国土交通大臣が交付金を交付することができる。

→法 95 条~104 条

民間誘導施設等整備事業計画制度を定めた。認定を受けた事業については、公共施設等の整備費に対し、民間都市開発推進機構による出資等の金融支援措置が講じられる。

○居住調整地域：

→89 条

市町村が、居住誘導区域外の区域のうち住宅地化を抑制すべき区域について、都市計画に地域地区として居住調整地域を定めることができる。

→90 条

住宅等の建築の用に供する目的で行う開発又は住宅等を新築等する行為については、当該地域を市街化調整区域とみなして、開発許可の立地基準が適用され、原則として立地が認められないこととなる。規制対象となる行為は、居住誘導区域の届出制と同様である。

→93 条 1 項・2 項

居住調整地域に関する都市計画を定めた市長村長は、当該市町村の区域内において、都道府県知事への協議(町村は同意も必要)を経て、開発許可関係事務を自ら処理する。

→93 条 4 項

開発審査会については、居住調整地域に関する都市計画を定め、開発許可関係事務を移譲された市町村には設置できる

○特定用途誘導地区

→109 条

市町村が、誘導すべき用途に限定して容積率や用途規制の緩和を行うため、都市計画に地域地区として特定負うと誘導地区を定めることができる。

○駐車場配置適正化区域

→106 条

立地適正化計画において、都市機能誘導区域内に駐車場配置適正化区域を定めることができる。市町村長への届出義務を課し、当該届出者に対して必要な勧告や都市の取得についてあっせんを行うこと等により、駐車場の配置の適正化を促す。

→107 条

集約駐車施設を設定した場合、駐車場法に基づく附置義務駐車場の設置場所として、集約駐車施設内での設置を求めるよう条例を定めることができる

○跡地等管理区域

居住区域外においては、居住者の減少に伴い空家・空地が増加し、また住宅等の跡地や樹木が適切に管理されずに放置され、地域の荒廃が進むおそれがある。居住誘導区域外で跡地等の適正な管理が必要となると認められる区域を跡地等管理区域として立地適正化計画に記載できる。

→110 条

市町村は、同区域内の跡地等の所有者等に対し、管理指針に即した跡地等の管理を行うよう勧告することができる。

→111 条 1 項

市町村または都市再生推進法人等が、所有者等と跡地等管理協定を締結し、所有者等に代わって当該跡地等の管理を行うことができる。

→111 条 2 項・4 項

都市再生推進法人等が協定を締結しようとするときは、あらかじめ市長村長の認可を受ける。市町村等の公的主体が土地所有者に代わって土地等の管理を行うために協定を締結する制度としては、本制度は他の制度とは、いわゆる承継効を講じていない点が相違している。

・都市計画と公共交通の一体化

広島市は、2015 年度中に公共交通網の新たな基本計画も作成。施設が集まる区域と郊外や周辺市町とのアクセスを高める。立地適正化計画と基本計画の 2 つの計画を踏まえて、近隣市町と圏域人口 200 万人の維持を目指す「連携中枢都市圏構想」の実現を図る構えだ。

広島市都市計画課は、「広島はデルタ地帯があり、もともと市街地がコンパクトにできている。こうしたポテンシャルを生かしながら、集約型都市機能への転換を図りたい」としている。市はまた市議会定例会に提案する 2015 年度一般会計補正予算案に、中山間地域での中小企業の活性化支援事業費約 1 億 2 千万円や住宅団体の活性化に向けた補助事業費約 7 千万円などを盛り込んでいる。総額は約 24 億円となる見通し。(中国新聞 15 年 6 月 2 日)

2 地域再生法改正 (2014 年法律 128 号)

1) 2005 年制定

2003 年より実施されていた地域再生施策を、「課税の特例など法的な位置づけが必要な措置を含めて、内閣総理大臣の計画認定の位置づけなどを強化することにより、一層強力に地域再生を推進するため」に制定。

・地域再生計画の認定

地方自治体が作成する地域再生計画の認定を通じて国が支援を行うことにより、地域再生を図る。

・地域再生税制

地域再生に資する経済的社会的効果を及ぼす事業(地域再生事業)としては、医療施設、福祉施設、教育文化施設または交通施設(移動施設を含む)等の公益的施設の整備・運営に関する事業などに対する民間資金の誘導促進策(税制上の特例措置)

・地域再生基盤強化交付金(810 億円)

道路整備交付金(270 億)、污水处理施設整備交付金(490 億) 港整備交付金(50 億)

2) 2007 年改正

・地域再生協議会の設置

地方自治体と地域の担い手との連携の組織化

・再チャレンジ支援寄付金税制の創設

再チャレンジする人を支援する地域の会社や公益法人等の取組を促進する税制上の措置
←民間(会社、特定非営利活動法人、公益法人等)が参画する「民間が担う公共」の推進

①直接型寄付金税制

高年齢者、障害者等を雇用する事業を行う会社への寄付に対する措置

②間接型寄付金税制

高年齢者、障害者、青年等について雇用管理の改善等を行う者に対して助成する事業を行う公益法人への寄付・贈与に対する措置

3) 2012 年改正

2005 年法附則 2 項：法施行 7 年以内に検討

・特定地域再生制度の創設

地方自治体の取組に対し施策を重点的に実施すべき政策課題を政令で定め（特定政策課題の設定）、当該政策課題の解決に資する特定地域再生事業の創設。

特定政策課題：

保健・医療、介護・福祉等のサービスを一体的に提供する地域包括ケア
居住者の高齢化が進む郊外団地の再生

・特別の措置の創設

特定地域再生支援利子補給金、株式会社への投資促進税制、地方債の特例措置

・地域再生に関する提案制度の法定化

・地域再生推進法人の指定制度の創設

「新しい公共」の活動と連携して地域再生を推進する。

4) 2014 年改正

・特定地域再生事業の創設

特定政策課題の設定：

地方自治体が地域再生を図るために特に重点的に取り組むことが必要な政策課題として政令で定めるもの

○地域における少子高齢化の進展に対応した良好な居住環境の形成

○人口の減少、高齢化の進展等に対応した地域社会の形成

○再生可能エネルギー等の活用による環境に配慮した都市機能の増進

・地域再生のための施策についての提案募集の法定化

・地域再生推進法人の指定制度の創設

地域再生に取り組み非営利法人を地域再生推進法人として地方自治体の長が指定

5) 2015 年改正（法律 49 号）

*自治日報 3799 号

第 5 次地方分権一括法と改正地域再生法の地方創生関連 2 法が、2015 年 6 月 19 日の参議院本会議で可決、成立した。

改正再生法は、中山間地での複数集落による「小さな拠点」形成を支援するため、商店など生活サービス提供施設を市町村が指定してエリア等に集約するとともに、ネットワークを構築しやすくする制度を創設。地方に本社機能を移転する企業への優遇税制も創設し、地方税の軽減措置は地方交付税で補填する。同法に関して石破茂担当相は、「法律の趣旨を徹底し、実効あらしめたい」と述べた。

3 公共施設の削減計画

公共施設等総合管理計画による公共施設の再編が、地方創生の下で進められようとして
している地域再編の手段として位置付けられている。

→自治体は「減量経営」を競う時代に入った。

総務省は、2016年度までに削減計画（「公共施設等総合管理計画」）の策定を自治体に求める。15年度中に全体の3割、16年度中にはほぼすべての自治体が同計画の策定を終える。

総務省は2014年度予算から公共施設等総合管理計画の作成に対して特別交付税による予算措置を3年間講じる。地方財政法改正を通じた公共施設等の除去に対する地方債の特例措置（充当率75%）を当分の間実施する。

総務省は、2014年度から公共施設の解体費に充てる新たな地方債「除去費」の発行を認めるとともに、公共施設の管理計画をつくるよう自治体に求めた。15年度からは施設を集約する事業に充てる「最適化事業債」の発行も認めた。

←2014年度から2016年度までの3年間は計画策定に要する経費について特別交付税措置

さらに2015年度予算では、公共施設等最適化事業費0.1兆円（公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費が措置される。（2015年度から公共施設の集約化、複合化事業に係る地方債措置が行われる。）

→これらは公共施設等総合管理計画の策定を前提としており、自治体に対する誘因を与える。財政削減を前提とした公共施設再編においては延べ床面積の削減（統廃合、複合化、減築、棟数削減、転用など）が不可欠である。（森、住民と自治 2015年6月号8頁以下）

広島県の自治体を取り壊しを検討する公共施設数は453棟で、解体費は145億円。岡山県のそれは、250棟で、69億円。（朝日新聞2015年2月15日）

→周辺自治体の公共施設も住民サービスも縮小される。

・広島市「インフラ資産維持保全計画」策定（2014年6月）

・広島市「ハコモノ資産の更新に関する基本方針」策定（2015年2月）

←「公共施設老朽化対策検討会議」設立（2013年6月）

←「広島市ハコモノ白書」（2014年1月）：現状調査結果

ハコモノ資産として3,258施設、延床面積422万㎡の建物を保有

今後40年間の更新・大規模改修費用は、年間203億5,000万円が不足

積極的に民間活力の活用を図ることを検討する。

→「公共施設等総合管理計画」（2016年度までに策定）

国が自治体に策定を要請＋総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（2014年4月22日）

施設ごとの更新に関する具体的方針を策定

・三菱総合研究所「人口減少時代の社会資本に求められる発想転換～アセットマネジメントによる望ましい国土・都市の実現」（MRI マンスリーレビュー 2012年7月号）

人口減少時代には、真に必要な社会資本と機能・サービス提供の方法を見直し、「選択と集中」による「絞り込み」を思い切って進めるべきだ。

社会資本の集中・集約化と利便性の向上が国土・都市構造を誘導していく機能を、コンパクトシティ実現に向けた都市計画・土地利用規制等と整合させて活用することが求められる。また必要な社会資本と意義や利用度の低下した不要な社会資本を峻別し、低密度化する市街地などで遊休化している社会資本は思い切って縮小することを目指すべきだろう。

「アセットマネジメント」は主に金融・不動産業界で使われる用語だったが、これを社会資本の維持管理に応用する考え方が普及し始めている。社会資本を資産と捉え、これらを効率的・効果的にマネジメントして価値を高めていくという考え方である。アセットマネジメントの概念を導入すれば、必然的に、これまでは曖昧にされてきた資産のプライオリティ付け、統廃合といった計画段階の意思決定を明確に位置付けることができる。また計画・実施・評価・修正の各プロセスを PDCA サイクルとして継続的に回すことも可能となる。具体的には、分散する施設を集約しつつ街をコンパクト化し、フリーライダー的な施設利用を是正し受益と負担を明確にする。

トータルコストの大幅な削減には、行政の限界を越え、大胆な民間委託を行うなど、民間経営の視点を取り入れることが不可欠だ。

*学童保育の公設・公営・無料継続問題

財政の観点からの施策

←→学童の権利保障

*五日市給食センターの民設・民営化問題

五日市北地区学校給食センターと同中央地区学校給食センターの統合・建て替え

←→学校教育としての学校給食＝自校直営方式

*障害者施策における公平性問題

財政の観点からの施策

←→障害者の権利保障

4 2014年度予算

福祉・商業等の生活サービス機能と居住を誘導するための税財政・金融上の支援措置が講じられている。

2014年度補正予算

・地方活性化（6000億円）

地方創生支援のための1700億円の「地方創生先行型」交付金に加え、中小企業や小規模事業者の支援、ものづくり分野で環境などの成長分野に参入する革新的事業の支援へ1020億円を盛り込む。ふるさと名物の開発と販路開拓支援へ40億円、中小企業の海外販路開拓支援へ15億円。観光業の振興として外国人観光客の呼び入れなど地方観光促進支援へ34億円を充てている。

地方創生関係の予算は1月14日に閣議決定した15年度予算案の関係予算と併せ1兆円

超の規模になっている。補正予算案の交付金などの配分は、地方自治体の地方版総合戦略や事業実施計画などに基づいて行われる。

5 福祉・医療の広域化

- ・公立病院改革プランⅡに基づく病院計画

2015年度から公立病院の再編・ネットワーク化に伴う財政措置の重点化を行う。

6 地方自治体の5カ年計画

全国知事会「地方創生の実現に向けて」（2015年5月11日）

IV 問題点

- ・広域連携による選択と集中の危険性

- ・更なる自治体合併（圏域における広域合併の契機を高める政策）

*森裕之『地方創生』政策と地方財政の展望」緑の風 2015年4月号9頁

これは市町村合併の布石、第2次の市町村合併に向けた取組

←「今度の政策でいくと、今までどこにいても平等に受けられた枠組みが崩れるわけです。『なぜないの?』という話になるわけです。」

- ・道州制に向け、広域連携による基礎自治体的機能の強化による府県の廃止
連携中枢都市圏モデル事業：下関市、北九州市、福山市は県境を超える
→県の枠組みはならない。

おわりに

- ・対案づくり：すべての住民が生きがい・働きがいを体感できるまちづくり

人口減少時代を迎えて住み続けられる地域をつくる

いまある集落・自治体を基礎とするまちづくり

いまある共同の単位である地域や自治体を大切に、その自主的・内発的な営みに基づくまちづくり

- ・継続的な監視と情報交換

宣言連携中枢都市と各連携市町村との1対1の協約なので、関係議員団との連携で情報交換を行うことが重要。

V 資料

1. 第30次地制調「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日総理手交）

人口減少：「我が国の人口は、平成 38 年に 1 億 2,000 万人を下回り、平成 60 年には 1 億人を下回ると推計されている」状況の中においても、経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりを行う。

具体的な方策：人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要であること、その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを維持可能な形で提供していくことが必要である。

このため、市町村が単独であらゆる公共施設等を揃えるといった「フルセットの行政」から脱却し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することで、市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにすることが必要。

1 連携協約制度

人口減少社会への対応につき、大きく三大都市圏と地方圏と 2 つに分けて、それぞれについて処方箋を示した。

現行の事務の共同処理について困難な点がいろいろ指摘された。このようなことから、広域連携を一層すすめていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきであるとして、地方自治体間における「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化すべきであると、以下の答申がまとめられた。

1) 三大都市圏

水平的・相互補完的、双務的な連携

3) 三大都市圏以外の地方圏

①地方中枢拠点都市圏：指定都市、中核市、特例市のうち、地域の中核的な役割を果たすべき都市である「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携により、地方中枢拠点都市圏の形成を図る。具体的な分野として、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等を例示。

*確井光明(30次地制調専門小委員会委員長)(2014年5月20日参議院総務委員会発言)：

「人口減少化は待ったなしの極めて大きな国家的課題でございます。(中略) 答申は、そのような人口減少社会への対応策として、単独の市町村があらゆる公共施設を維持し全ての行政サービスを提供するという発想ではなく、地方公共団体が連携、協力して集約とネットワーク化を進める必要があるといたしました。」

「人々が安心して暮らせる社会を地方制度の面からいかにして支えるか、これが人口減少社会への対応を念頭に置いてこれから幅広く検討されなければならない事柄」。

*西尾勝(30次地制調会長)(2014年4月24日衆議院総務委員会発言)：

連携協約制度が「法制化されれば、市町村合併ではない新たな形を地域で選択できるようになります。(改行) 今後は、単独であらゆる公共施設を維持し、全ての行政サービスを提供するといういわゆるフルセットの行政の考え方から脱却することが重要であります。集約とネットワーク化を進めるため、各自治体の意識改革が求められます。(改行) 都市は、そこで生み出される富をその都市だけに使うのではなく、近隣の地域も含めて必要な行政

サービスを提供していかなければなりません。それが都市の責任であり、核となる都市のリーダーシップに期待しております。」

＝荒井正吾（奈良県知事）（2014年5月20日参議院総務委員会発言）：

「市町村合併はこれ以上進まないように思います。また、合併市においても市政の運営の停滞が見受けられます。合併による地方行政効率化は限界を迎えているように感じました。異なる手法による地方行政効率化が必要ではないか」。

「大都市に人口が集中いたしまして、いろいろな力の脆弱な公共団体が多く存在しています。弱い者同士の合併では地方行政力が強化されない、県との連携が必要だということがもう一つの必要性の認識でございます。そのような発想から、合併という形態ではない地方行政組織の強化の必要性を感じておりましたので、それは県と市町村間の連携を積極的に推進するというところでございました」。

*碓井光明、同上

「集約とネットワーク化の考え方は、……平成21年度に定住自立圏施策が進められたときに考えられた概念でありまして、今回もその概念を受け継いでおります。しかし、指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市におきましてはこの集約とネットワーク化が進んでいない状況でございます。これは財政的な支援が十分でなかったことにもよっていると考えられます。答申は、人口規模の大きな都市を核とする都市圏を形成することを狙いとしております。強力な財政支援を含め、政府全体の取組を期待しているところ」。

＝広島県と岡山県では定住自立圏はない。

②定住自立圏：それ以外の定住自立圏施策の対象地域では、定住自立圏（人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域）の取組を一層促進する。

・2015年1月30日現在

中心市宣言済み市は101団体。（具体的には、中心市要件を満たす10指定都市は0、中心市要件を満たす29市中6市（21%）、中心市要件を満たす18市中6市（33%）、その他）うち、定住自立圏共生ビジョン策定済みの市は86団体。定住自立圏形成協定締結済みは67団体。定住自立圏形成方針策定済みは23団体。中心市宣言のみ実施済みの市は11団体。定住自立圏圏域数は84圏域（純計385団体、延べ400団体、うち県境型圏域は9圏域）

広島県および岡山県域では、備前市のみ。

第29次地制調答申で言及された定住自立圏構想は、2009年4月から全国展開している。定住自立圏は、個々の基礎自治体が「新しい公共空間」を運営していただくために必要な社会資源の地域的ネットワークであり、そのなかでとくに民間が提供する生活機能を重視して構成される圏域で、地方への民間投資を促進し、内需を振興して地域経済を活性化させることが期待されている。

定住自立圏構想は、平成の市町村合併を通じた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」にかかわる都道府

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。また定住自立圏構想は、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。

- 4) 条件不利地域における市町村と都道府県の連携：地方中枢拠点都市等から相当距離があるなど、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢の1つであるとされた。

*碓井光明、同上

「市町村間の広域連携を促すための方策」といたしまして、都道府県の補完をしやすいすることも考えたわけであります。」

2. 「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）

・「地方中枢拠点都市(圏)」

中心都市では、定住自立圏の取組が進んでいない。

「地方中枢拠点都市」が、今から圏域全体の将来像を描き、その圏域全体の経済をけん引する役割を引き受けるという意識を持っていけるかが重要なポイントになる。「地方中枢拠点都市(圏)」については、定住自立圏構想の「集約とネットワーク」の考え方をベースとするものである。

・先進的な都市における取組等

① 浜松市の事例：

市域を超えた公共施設の適正配置が重要な課題である。特に小規模な市町村があらゆる種類の公共施設を維持するのは負担が大きい。市町村間での施設の相互利用の検討も重要。

② 福岡市の事例：

観光について、福岡と近隣市町村とが連携し、互いに資源を活用しあう。

・「地方中枢拠点都市(圏)」の役割

①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上

・具体的推進方策

① 地方中枢拠点都市圏に係る「連携協約」の当事者

全国で61の都市が「地方中枢拠点都市」の要件を満たす。

例：広島市、呉市、福山市、倉敷市、岡山市

② 地方中枢拠点都市圏に係る「連携協約」の記載事項

「地方中枢拠点都市」の近隣市町村の住民は、自らの住む市町村と異なる自治の単位から様々な行政サービスを受けることになる。

「連携協約」に記載した事項が履行されず、連携する市町村間で紛争が生じた場合、「連

携協約」に係る紛争解決の手続がとられる。

③ 「連携協約」締結の手続

これまでの定住自立圏は、私法上の契約行為である協定に基づき形成されてきた。新しい「地方中枢拠点都市圏」については、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ことが必要である。

・役割に応じた財政措置のあり方

定住自立圏構想では、中心市に 4,000 万円程度、周辺市町村に上限 1,000 万円の特別交付税措置が行われている。

中心都市では、より厚みのある財政措置等の支援措置が必要。①圏域全体の経済成長のけん引と②高次の都市機能の集積については、財政措置は「地方中枢拠点都市」となる市に対して行う。③圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村の双方に対して財政措置を行う。

*松谷朗「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について」地方自治 797 号 59 頁以下

1 報告書の背景：

「連携協約」を有効に活用することによって、人口減少に伴う地域の課題を解決していくことが期待されている。

2 「連携協約」の内容：

「従来の共同処理の仕組みよりも、より簡素で効率的な枠組みの下、地方公共団体が地方自治法上の裏付けのある政策合意に基づいて政策を結集し、圏域の課題に応じたオーダーメイドの取組を継続的・安定的に推進することができることが『連携協約』の意義と考える。」←政策合意とは、基本的な方針や役割分担を定めること。

3 地方中枢拠点都市（圏）：

地方中枢都市圏とは、「人口減少社会において、いわば『地方の踏ん張りどころ』となるもので、地方の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えていくことが期待されている。」

i 地方中枢拠点都市圏の役割

① 圏域全体の経済成長のけん引

・産学金官民一体となった成長戦略の策定

これからの地方行政や地域づくりを考える上で、民間とどう連携するのかという視点が重要である。

・産業クラスターの形成、イノベーション実現、新規創業促進

産業をどう興して若者の就職先を作り出していくかが重要である。

・消費者ニーズにマッチした商品開発

首都圏などの消費者ニーズにマッチした市場で受け入れられる商品の開発が重要である。

- ・戦略的な観光施策

観光は圏域全体の総合産業であるという発想が必要である。近隣市町村には、地域の日常の風景や自然そのものも観光資源になり得るという視点が必要である。

- ② 高次の都市機能の集積

- ・高度な医療サービスの提供

高齢化が進行する状況においては、医療施設の配置が事実上の産業立地施策にもなってくる。

- ・高度な中心拠点の整備・広域的公共交通網の構築

圏域としての競争力を高めていくためには、圏域へのアクセスを容易にしていくことが重要である。

- ・高等教育・研究の環境整備

グローバルな人材を集め、将来の圏域を担うリーダーを育てていくため

- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、……地域の課題に応じて選択的に取り組んでいくべきである。この取組は、定住自立圏において取り組まれている事業と重なる。

- ii 連携協約の締結事項（当事者、内容）

- ・地方中枢拠点都市の要件

圏域のリーダーシップを担保するためのもの→①「政令指定都市又は中核市であること、及び②昼夜間人口比率が1以上であること、が基本」

- ・近隣市町村

「原則として、少なくとも経済的結びつきが強い通勤・通学10%圏内の市町村」

- iii 圏域形成に向けたプロセス

「『定住自立圏構想推進要綱』に定められた定住自立圏の形成手続と同様とすべき」

- iv 役割に応じた財政措置のあり方

「平成26年度については、総務省における国費による委託調査事業である『先行的モデル構築事業』を実施する地方公共団体を中心に実施し、平成27年度より本格的に地方交付税措置を実施すべきである」

- ① 地方中枢拠点都市及び近隣市町村のいずれに対しても財政措置が講じられる。
- ② 標準化できる財政需要については普通交付税で措置される。（特別交付税による措置も実施されることが前提）

3. 地方自治法の一部を改正する法律（2014年5月30日法律42号）

1 国会審議の状況

衆議院・参議院では、共産党のみが反対。

- 1) 衆議院総務委員会「地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（2014年4月24日）

「政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

四 連携協約を締結する地方中枢拠点都市圏については、地方中枢拠点都市と近隣市町村双方の適切な役割分担の下、地方中枢拠点都市のみならず近隣支柱汚損もその便益を享受できるよう、双方に対してその役割に応じた財政措置等について、特段の配慮を行うこと。

五 事務の代執行については、都道府県が小規模市町村と連携して補完する仕組みとして活用する場合は、市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理の立法趣旨を踏まえ、適正な運用が図られるよう、改正趣旨の周知徹底を図ること。」

2) 参議院総務委員会「地方自治法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(2014年5月20日)

「政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

五、連携協約を締結する地方中枢拠点都市圏については、地方中枢拠点措置と近隣市町村の双方が適切な役割分担を行うとともに、連携協約を締結した普通地方公共団体が、その便益を十分享受できるように、協約締結団体に対応して必要となる財政措置等について、最大限の配慮を行うこと。

六、事務の代執行については、都道府県が小規模市町村と連携して補完する仕組みとして活用するに当たっては、市町村優先の原則など事務の共同処理に関する立法趣旨を踏まえつつ、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等にとられることなく、地域の実情を十分踏まえた運用が図られるよう、各段の配慮を行うこと。」

2 法律の規定内容

① 新しい広域連携制度の創設

地方自治体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設

公布の日から起算して6カ月を超えない範囲内で政令で定める日から施行(改正法律附則1条1号)

② 指定都市制度の見直し、③中核市制度と特例市制度の統合

3 新しい広域連携制度の創設

1) 連携協約制度の創設

① 地方自治体は、他の地方自治体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針および役割分担を定める連携協約を締結できることとする(252条の2関係)

・252条の2第6項:「公益上の必要がある場合においては、都道府県が締結するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、連携協約を締結すべきことを勧告することができる。」

→総務大臣・県知事が関与する仕組みが設けられている。

＝連携協約の本質：自治体間の自治的な共同処理制度ではない。

*総務大臣「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（2014年5月30日）「第4 連携協約制度の創設に関する事項 1 連携協約制度」

「(1) 地方中枢拠点都市圏において圏域の中心都市が経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する異なる都道府県の区域に所在する市町村との間で締結する……など、地域の実情に応じて有効に活用されたいこと。」

*寺田雅一・浦上哲朗（ともに総務省官僚）

「地方自治法の一部を改正する法律について(上)」地方自治 801号

「他の事務の共同処理制度に関する規約と異なり、連携協約は、その記載事項について詳細な規定は置かれていない。この点については、連携協約が『柔軟な連携』を可能とすることを目的としていることから、地域の実情に応じた柔軟な運用が可能となるよう、法案の立案段階において、連携協約に関する規定はできる限り簡素なものとするべく努力したところである。(改行) 具体的には、どの団体が何の事務をどのように処理するか、費用負担、当事者間の協議や事務処理状況の報告の仕組み、連携協約の変更や廃止の手続等を規定することになると考えられるが、既存の枠組みにとらわれることなく、新たな広域連携モデル構築事業の先行事例等も参考に、地域の実情に応じた創意工夫により、安定的・継続的な広域連携による行政サービスの提供が実現することを期待したい。(41頁)

「『必要な措置』(6項)とは、例えば、当事者である各普通地方公共団体が連携協約に定める役割分担に基づき各種の事務を遂行するため、民法上の請負契約を締結したり、関係条例を制定したりするほか、事務の委託等の規約を定めることなどが考えられる。」(41頁)

「仮に連携協約の解釈の対立等から行政サービスが提供されなくなるような事態を回避するため、紛争を迅速に解決する仕組みをあらかじめ用意しておく必要がある。」(42頁)

「このような紛争解決の仕組みが用意されていることで、紛争の解決を未然に防止したり、当事者間の話し合いによる解決を促したりする効果もある」(42頁)。

「連携協約は、異なる都道府県の区域に所在する市町村の間など、いかなる地方公共団体の間においても締結することが可能である。例えば、地方中枢拠点都市圏において圏域の中心都市が、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する異なる都道府県の区域に所在する市町村との間で締結することが考えられる。」(42頁)

→道州制

「第30次地制調答申では、『三大都市圏の住民を地方圏に呼び込むなど、交流人口を増やす取り組みの必要性も高まっており、近隣の都市圏域を超えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要』であると指摘されている。例えば、首都圏と地方圏の市町村の間で」(42頁)。

*上田清司（埼玉県知事）（2014年4月24日衆議院総務委員会発言）：

「従来の一部事務組合あるいは複合事務組合の範囲を超えて連携が可能になるような形が

つくられることは、人口減少社会やあるいは効率的な行政をやる意味で大変大きなことだ」

- ② 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（251条の3の2、252条の2第7項関係）

ア) 連携協約の主な特徴

- ① 「柔軟な連携」の仕組み：自治体の事務分担だけではなく、政策面での役割分担等についても自由に盛り込む。
- ② 簡素で効率的な仕組み：組合や協議会のように別組織を作らない。
- ③ 安定的・継続的な連携：議会の議決を経て締結され、紛争解決の手続もあらかじめ織り込まれている。

4. 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(2014年5月)

ポイントは3つ

- ① 市町村が立地適正化計画をつくる。

居住機能や福祉、医療、商業等の都市機能の立地についてのマスタープラン

・都市機能誘導区域

中心市街地、小さな拠点

誘導措置：周辺部から中心地への移転に係る税金の先延ばし、高さ制限の緩和

・居住誘導区域

公営住宅の区域外除去→誘導区域内新設

居住誘導区域外での開発制限

*参考文献

- ① 村上博『広域行政の法理』成文堂、2009年、②白藤・村上・米丸・渡名喜・後藤・恒川『アクチュアル地方自治法』法律文化社、2010年（村上執筆）、③村上博『『地域主権改革』における『自治体間連携・道州制』』季刊自治と分権 41号(2010年)43~49頁、④村上博「定住自立圏構想の現況と課題」季刊自治と分権 42号(2011年) 51~61頁、⑤村上博「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」西村茂・廣田全男・自治体問題研究所編『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、⑥村上博「二層制地方自治」岡田・永山編『地方消滅論の正体と道州制』自治体研究社、2015年