

はじめに

「地方創生」政策のもとでの連携中枢都市圏構想

① 人口問題

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。

・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。

・増田寛也『地方消滅』中公新書、2014年

広島県内：神石高原町、安芸太田町および大崎上島町

・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」。

② 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

③ 地方創生政策とは：

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」にあること。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」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しており、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。だからこそ「再生」という言葉を使わずに、ゼロからの出発を意味する「創生」という言葉をあえて使っている。

（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）

←→対抗戦略は地方再生（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。

○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）
- ・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」

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。

- ・「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圏域全体の「経済成長のけん引」、
「高次都市機能の集積・強化」及び圏域全体の「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

→全国で61市、平均人口45万人、中央値34万人

・「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）：

連携中枢都市へは新たに普通交付税での措置が創設され、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「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1市当たり年間1.2億円程度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「自治の分岐点一」住民と自治2015年6月号8頁）

・「地方中枢拠点都市」から「連携中枢都市」へ名称変更（2015年2月6日）

←「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。

→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。

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）

*富山和彦（「まち・ひと・しごと創生会議」有識者）「オピニオン欄」

「中山間部からは順次撤退して（東京とは別に）もう1つ山をつくるべきで、つくるとしたら地方の中核都市だ。」（中国新聞2015年2月22日）

*吾妻橋（ペンネーム）「日本は都市国家に脱皮を」（日本経済新聞2014年9月27日）

「今後の人口減少時代には、……中山間地を手入れ不要な自然林に戻し、大規模農業を目指すことである。（中略）今後の高齢化社会で、人々が分散して生活しているのは病院や介護のネットワークが間に合わない。むしろ医療や介護サービスが充実している都市部の高層住

宅に、高齢者を誘導する必要がある。地方の人口減少対策は広域ベースで考えて、主要地域ごとに数百万人規模の中核都市を形成し、周辺部からの人口移動を促すコンパクトシティ化しかない。」

→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。(辻山幸宣「自治欄：連携中枢都市って？」自治日報 3872 号 1 面)

・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。

・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(広島県ではゼロ)+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」

*仲川げん(奈良市長)「地方創生地域の視点④」日経新聞 2015年5月5日 19面

・ポイント：適正な人口規模への自治体再編の議論を

「30万人以上40万人未満の人口規模の基礎自治体、つまり中核市規模の自治体が最も効率的な行政運営ができる1つの数字であるといえる」。「今後さらなる人口減少時代に向け、自律的かつ効率的な自治体運営の観点から、適正規模を持つ自治体への再編をいま一度議論すべきではないか。」「従来の単純合併のみならず、個々のアイデンティティを残したうえで行政界を超えた施設の統廃合や住民サービスの共同運用を積極的に進めるための法制度の拡充が不可欠だ。」

*谷口博文(元財務省関東財務局長)「地方創生地域の視点④」日経新聞 2015年5月4日 17面

・ポイント：個々の自治体単位での総合的施策は困難

1万人未満の自治体の数は全体の4分の1を超える。解決の糸口が見えないのは、都道府県

や市町村という現行の行政単位以外に、地方版総合戦略を立てて実行する当事者を想定することが難しいからである。現実には、単独自治体に代わって政策の企画案と実行をリードできるようなガバナンス（統治）の効いた組織を作ることは極めてむずかしい。「官民」と「広域」という2つの条件を満たす政策推進組織の参考事例が海外と日本国内にある。海外は、英国における地域企業パートナーシップ、日本国内は福岡地域戦略推進協議会。
*西尾勝（第30次地制調会長）「地方分権改革20年と政策法務への期待(上)」自治実務セミナー634号（2015年）：

「これからさらに分権改革を続けてください、それを専門に審議する諮問委員会などをつくって改革の火を消さないでくださいという主張を六団体側がしますと……道州制国民会議の設置ということになります。それしか考えられません。」（4頁）

「今のところ国会議員の世界の中で、与野党のこれに熱心な人たちが議論している道州制構想は、…集権化を招く道州制に落ち着くのではないかということ強く感じますので、今の時点では絶対に止めなければいけないと思っています。」（7頁）

④ 政府の動き（自治日報 3788号1面）

「まち・ひと・しごと創生本部」（2015年4月3日）

6月を目途に「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を策定

地方版人口ビジョン・総合戦略の策定支援なども盛り込む。

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（日経新聞 2015年5月6日2面）

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。

交付金制度には14年度補正予算で約4200億円を計上。新型交付金は「地方創生先行型」の1700億円が年間の目安。

⑤ 総務省の動き（自治日報 3789号1面）

・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2月27日まで進められている。

連携中枢都市圏（地方中枢拠点都市圏）：福山市、広島市、倉敷市等の9事業

2014年6月27日付けで実施団体として採択される。

・2015年4月10日、地方自治法の「連携協約」に基づく「連携中枢都市圏」の形成など、

新たな広域連携を促進する委託事業の募集を開始した。5月11日まで募集し、同月中に選定・公表する。上限額は原則1,500万円。

⑥ 広島における動き

・松井市長：

2015年4月12日投開票の広島市長選での公約（日経新聞2015年4月18日）

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。

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。

→広島市は国の「連携中枢都市圏」制度の活用へ、2015年度に16市町と連携協約を結ぶ方針

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。

2016年2月議会で連携中枢都市を宣言し、3月に連携中枢都市圏ビジョンを策定する。

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。

⑦ 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

*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

I 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)

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」採択
 - 「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）
「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
 - 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。（かき船問題？）
 - ③ 高次都市機能の集積
 - 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
 - 広島市中心部へのアクセス向上（白島新駅）
 - ③圏域全体の生活関連機能サービスの向上
 - 病児・病後児保育事業の広域利用
 - 保育所の広域入所協定の締結+病児等の相互利用
- ・今後の予定
 - 2015年11月～：関係市町議会での連携協約の議決、連携協約の締結
 - 2016年4月～：構想に基づく取組開始

II 政府の政策体系

- 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

- ・ <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、

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

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 27年度地方財政計画

まち・ひと・しごと創生事業費

5 骨太の方針(2015年6月決定予定)

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。

6 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」(6月を目途)

7 「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。

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することができる点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）のことでありと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）

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)

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。

・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。

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

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

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。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

- 都市機能誘導区域

- 特定用途誘導区域

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

- 居住調整地域：居住誘導区域外の区域で、住宅地化を抑制すべき区域

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。

- 跡地等管理区域

- ・都市計画と公共交通の一体化

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）、汚水処理施設整備交付金（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

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。

総務省は、2016年度までに削減計画の策定を自治体に求める。

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、公共施設の解体に地方債の発行を認める）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。

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。

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。

今回を第1回とする学習交流会の開催

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ことでございます」。

*確井光明、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にございます。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。

*確井光明、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して。」

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」に係る紛争解決の取組がとられる。

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重要である。

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、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