

連携中枢都市圏構想の問題点と課題

2015年8月30日

村上 博

はじめに～第1回から第2回までの情勢

ローカル・アベノミクス（＝成長戦略）→地方創生→連携中枢都市圏

1. 地方創生

1) 国

- ・創生本部事務局「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定に向けた「人口動向分析・将来人口推計について」（2014年10月20日）
- ・地方創生推進室「地方人口ビジョンの策定のための手引き」（2015年1月）
自治体が「一定のまとまりの政策分野ごとに、戦略の基本目標を設定」＝4政策分野
 - 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
- ・日本創成会議「東京圏の高齢化危機回避戦略」（2015年6月4日）
急速な高齢化で医療や介護の体制が追いつかない東京圏から高齢者を地方へ移住させる。
2025年に介護施設が約13万人分不足→移住先候補都市41（中核都市）
- ・交通政策白書（2015年6月9日閣議決定）（町村週報8月3日号7頁以下）
交通政策基本法14条1項に定める「交通の動向」の1つとして「地方創生を支える地域公共交通の再構築」が取り上げられる。
地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正（14年法律41号、15年法律28号）
地域公共交通への民間資金の呼び水となるような国の出資制度を創設
交通政策基本計画（2015年2月閣議決定）
2020年度までに、1000件の地域公共交通網形成計画の策定
- ・2014年度特殊出生率（2015年度6月）
本格的な人口減少社会←合計特殊出生率は1.42で過去最低、出生数も100万3千人で過去最低、死亡者数は127万3千人で過去最高
原因：①20～39歳の若年女性の減少、②東京圏への人口移動

- ・まち・ひと・しごと創生基本方針検討チーム「報告書」（2015年6月）
『地方創生の深化』によりローカル・アベノミクスの実現を目指す
- ・「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（2015年6月30日閣議決定）
「ローカル・アベノミクスの実現に向けて」との副題を初めて添える。
「地方創生の深化」により、稼ぐ力、地域の総合力、民の智恵を引き出す
「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。
「新型交付金」の具体的な制度設計は、年末の予算編成に先送り
- ・骨太の方針（2015年6月30日閣議決定）：
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」）
地方創生交付金の拡充が柱
「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圈まで）づくりが重要」
地方財政改革：
地方交付税制度改革を進める。
←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
トップランナー方式→小規模自治体に深刻な影響
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
- ・自民党道州制推進本部「今後の議論の進め方」（2015年7月30日）（自治日報3805・6）
道州制基本法案を直ちに国会に提出できる環境にはない。
道州制と地方創生の関係をどのように捉えるのか、今後、整理が必要となってくる。
……基本法の旗を掲げつつ、引き続き、国民、地方自治体その他の関係者への基本法案の趣旨の説明に努め、時宜を見て法案の国会提出を目指すとともに、これまで議論を重ねてきた先行モデルの道州制特区推進法についても同様に議論を一層進めていく。
- ・政府・日本版CCRCモデル事業中間報告骨子案（2015年8月3日）
地方版総合戦略に盛り込まれたCCRC構想の第1次モデル事業を10月以降選定、来年度に2次選考
（CCRCは高齢者の移住施策で、元気な「アクティブシニア」が対象で、いきなり介護が必要な人が移ってくるものではない。一般的な移住のひとつ）
- ・総合戦略を改訂(2015年12月)

・16年度予算決定：

地方創生の新型交付金を盛り込む（官民協働、地域間連携など）

←全国知事会議（2015年7月28・29日）：

補正予算を上回る規模の新型交付税

状況の変化に対応した追加的財政支援も柔軟に検討するよう要請

←まち・ひと・しごと創生本部「統一方針」決定（2015年8月4日）

1,080億円を要求し、同額の地方負担と合わせて事業費ベースで2,160億円

（2014年度補正予算の先行交付金は全額国費で1,700億円）

晩婚化・晩産化の進行を抑制する取り組み（結婚支援、妊娠・出産教育など）

←有識者会議：提言とりまとめ（2015年8月下旬）（中国新聞11日）

←→合計特殊出生率は自治体の人口増減とは関係ない（五石敬路77頁）。

人口が増えている自治体は生産年齢人口がより多い傾向にある。

生産年齢と分類されていない65歳~75歳は「プレミアム世代」で新たな役割を持った生産年齢人口である（徳野貞雄45頁）。

・政府機関の移転を正式決定（2016年3月末）（中国新聞2015年8月14日）

43道府県からの要望の受付締め切り（8月末）

検討チーム及び有識者会議を8月下旬に設置

*第1弾として、酒類総合研究所東京事務所の東広島市への移転を決定

2) 県

・県一般会計補正予算案（2015年6月19日）（中国新聞20日）

地方創生に7億2,400万円計上

広島空港利用促進、地域貢献に意欲のある人材の首都圏からの確保等

・県：人口展望（2015年7月31日）（中国新聞8月1日）

何もしなければ60年には286万人（10年）が190万人に減る

県民の出産・就職などの希望をかなえると235万人にとどまる。

・県まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年10月策定予定）

3) 市町

・広島市

・福山市

・三原市

「人口ビジョン」骨子をまとめる（中国新聞2015年8月19日）

有効な施策を講じない場合：

2010年：10万5092人→2060年：5万3,310人（47.0%減）

←15~24歳の進学・就職期に市外へ転出、女性は市内へ戻らない

「地方版総合戦略」事業案をまとめる（2015年8月11日）（中国新聞12日）

安心して出産・子育てできる環境づくりに力点を置く。

工業団地の造成による雇用創出

→10月末までに策定予定

←10月末までに策定した自治体は、地方創生交付金の上乗せを国に申請できる。

内閣府は「地方版総合戦略策定のための手引き」を配布：

広域観光や定住促進で自治体間連携を求める。

議会の議決は要件ではない。

県内23市町のうち18市町が10月末までに策定する意向。

←急がせる真の理由：来年夏の参議院選に間に合わせること

「頑張る地域」を支援するインセンティブ付き全国一斉競争方式ともからんで、市町村は票の出方を気にせざるを得ない（田代洋一・15頁）。

2. 連携中枢都市圏

・新たな国土形成計画と第5次国土利用計画案（2015年6月5日）

国土の基本構想：「対流促進型国土の形成」

「コンパクト+ネットワーク」を国土全体に重層かつ強靱な形で形成

「小さな拠点」の形成・活用、「連携中枢都市圏」の形成、「定住自立圏」の形成、「スーパー・メガリージョン」の形成

立地適正化計画制度の作成市町村数を20年までに150市町村

（町村週報2925号、2015年7頁）

・国土形成計画（2015年8月14日閣議決定）（中国新聞15日）

今後10年の国づくりの指針

人口減に対応して都市機能を中心部に集約し、集落はバスや鉄道で結び付け活力維持を目指す。

国交省は、全国8ブロックの広域地方計画を2016年3月までに策定する。

I. 現行憲法下における2つの自治体合併後の自治体政策の比較

1. 昭和の大合併後の広域市町村圏政策（1969年~2009年3月31日）

・広域行政機構（複合的一部事務組合・広域連合）を構成市町村が創設する方法

市町村間の均一な事務の広域行政機構による効率性・合理性の観点からの共同処理

・知事の重要な役割：

知事が、当該都道府県の全地域にわたる広域市町村圏の配置に関する構想に基づき、圏域を前提に、関係市町村と協議した上で設定

- ・圏域数（2008年4月1日現在）

市町村数の95.1%、国土面積の97.1%、総人口の77.6%を占める区域に設定

- ・地方自治制度の将来における抜本的な再編成構想

広域行政機構の整備・強化→広域市町村圏の行政体としての一元化→ブロック圏の行政体化

2. 平成の合併後の定住自立圏・連携中枢都市圏政策

1) 平成の合併

原則として、国土の大半が「地方分権の担い手」となる基礎自治体（10~30万人規模）の区域に区分されることが望ましい（2002年11月1日のいわゆる「西尾私案」）。

→小規模自治体（1万人未満）の廃止・非自治体化

2) 平成の合併の失敗

←「小さくても輝く自治体」運動

→定住自立圏構想

定住自立圏構想は、連携中枢都市圏構想の先駆け

広島県には定住自立圏は現時点ではゼロ

- ・「圏域ありき」ではない。→アメーバのように広がる。

例：2015年5月28日の広島市長の記者会見（中国新聞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。

例：2015年7月22日：広島広域都市圏協議会（首長会議）（中国新聞23日）

新たに7町（大崎上島・世羅町、周防大島町・和木町・上関町・田布施町・平生町）を加えることを決定

広島市は2015年度中に協議会参加の23市町と協定締結

例：2015年7月16日（中国新聞14日）

浜田市と島根県邑南町が、実務担当者レベルの初会合を広島市役所で開く。

- ・市町村が協定等によって圏域をマネジメントする方法

広域行政機構をつくらない。

・ 県の役割 :

関係市町村の自主的な協議による取り組み、関係都道府県は、助言を行うだけ。

中心市への都道府県からの特例的権限移譲：条例による事務処理特例制度の活用

⇒道府県による助言体制という旧パラダイムから基礎自治体重視の国の助言体制という新しいパラダイムへと移行

「官邸が是とする人口（減）対策に国家支援を与える仕掛けは、①都道府県行政組織をパスし、②官邸が直々に基礎自治体に出向き、③良い政策には交付金を出し、駄目な自治体には出さない仕掛けである。」（永山利和「改憲、道州制に誘導する『地域再生』・『地方創生』」行財政研究 93 号（2015 年）9~10 頁）

1) 定住自立圏構想（2009 年 4 月 1 日~

・ 定住自立圏構想研究会報告書（2008 年 5 月 15 日）

「もはや、すべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難である」
広域市町村圏に代わる新たな仕組みとして定住自立圏構想を提起

・ 定住自立圏構想 :

「集約とネットワーク」の考え方

人口 5 万人以上の都市機能のスピルオーバーのある中心市が、自主的に相手を見つけ出して近隣の市町村と 1 対 1 で協定を結び、多層的な連携の結果として圏域を設定
中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備

「政策ベース」の連携を迅速に行う新しい枠組み

・ 知事の役割 :

都道府県は、圏域ごとの民間支援策を取りまとめた「定住自立圏等民間投資促進プログラム」を作成する。

←定住自立圏は「新しい公共」を具体化する、民間が提供する生活機能を重視して構成される圏域

・ 圏域数（2015 年 7 月 15 日現在）

中心市要件を満たす都市が 243 市

114 市が「中心市宣言」を単独行為として行う。

圏域として必要な生活機能の確保に関し中心的な役割を担う意思を明らかにする
94 の定住自立圏が形成

* 2020 年度には、定住自立圏の協定締結等圏域数を 140 圏域

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014 年 12 月 27 日閣議決定）

76 の中心市が近隣市町村 343 市町村と定住自立圏形成協定を締結

地方自治法 96 条 2 項に基づく各市町村議会の議決を経る。

24 市が定住自立圏形成方針を策定

89 市が、当該定住自立圏の将来像や定住自立圏形成協定に基づき関係市町村が連携して推進する具体的な取組を記載したおおむね 5 年間の「定住自立圏共生ビジョン」を「圏域共生ビジョン懇談会」における検討を経た上で策定済

県境を越えて形成された定住自立圏（県境型）は 10

他の圏域と重複する定住自立圏（圏域重複型）も 10

2) 連携中枢都市圏構想

・経過

第 30 次地制調答申（2013 年 6 月 25 日）による定住自立圏構想の大都市版としての地方中枢都市圏構想の提言

←中心市は指定都市・中核市

提言の法制化を目的とする 2014 年地方自治法改正による「連携協約」の規定（252 条の 2）

連携中枢都市圏構想推進要綱（2015 年 1 月 28 日一部改正）によれば、まず、指定都市または中核市である連携中枢都市が、圏域全体の経済を牽引し圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有することを明らかにする「連携中枢都市宣言」を行い、その後、近隣の地方自治体と連携協約を締結する。

・圏域の現状：

連携中枢都市圏が県境を越えて広がる。

ある自治体が複数の連携中枢都市圏に参加する。

・連携中枢都市圏形成における都道府県の役割：

定住自立圏と同様、助言と支援という消極的なものに止まっている。

II. 定住自立圏構想との比較

1. 定住自立圏構想の特徴

・定住自立圏構想は生活関連領域の連携に限定

←中心市は、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う

・法律ではなく、「定住自立圏構想推進要綱」に基づいて実施

←定住自立圏構想は、「進化する制度」として柔軟に取り組む。

→定住自立圏形成協定に基づく事務の執行：

地方自治法上の既存の手法（機関等の共同設置、事務の委託等）民法上の契約等

2. 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3つあり、アベノミクスの実施であるため、第1の目的は圏域全体の「経済成長のけん引」です。第2目的は、政令市中核市に限定しているので、「高次都市機能の集積・強化」になり、やっと第3目的として、圏域全体の「生活関連機能サービスの向上」を行うとなり、連携中枢の最大の目的は経済成長なのです。

→アベノミクスの成長戦略

例：2015年6月1日の広島市長と中国地方整備局長との懇談会（中国新聞2日）

広島市は2018年度までに「立地適正化計画」を作る

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

例（中国新聞2015年6月2日）

広島市は、2015年度中に公共交通網の新たな基本計画を作成

立地適正化計画と基本計画の2つの計画を踏まえて、連携中枢都市圏構想の実現

例：2015年6月3日の松井市長の記者会見（中国新聞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。40年代初頭の全線開通。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。

例：2015年6月5日の松井市長と湯崎知事との会談（中国新聞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年度から猿候川沿岸の集中整備に着手する。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。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

例：2015年6月26日の広島市議会本会議（中国新聞27日）

第1の柱である「活力とにぎわい」につき1点目で都市機能の充実強化を取り上げる。
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：800万円

「魅力ある都心づくり」推進事業に県市が連携して取り組む

① 都心活性化プランの策定：1000万円

② 都市計画制度を活用した都心部の活性化：400万円

・連携中枢都市圏は地方自治法上の「連携協約」に基づいて形成

←長期的・継続的施策として展開していく観点

連携協約の内容については明文の規定はなく、協約当事者間の自由に委ねられている。

連携協約の執行に関しても、自治紛争処理委員会による紛争の処理

Ⅲ. 連携中枢都市圏構想の問題点は、第1点は、連携を拒否する都市がある時、「公益上の必要がある場合」に、総務大臣と都道府県知事の連携協約締結勧告権限（252条の2第5項）がありとされており、解釈により事実上強制されることにあります。

・第2点は、連携中枢都市と近隣市町村とは、自由な意思によって条約のような連携作りだと、総務省は言っていますが、連携中枢都市圏構想推進要綱で、宣言連携中枢都市に対する通勤通学割合が0.1以上である市町村においては、宣言連携中枢都市から連携協約締結に向けた協議があった場合には、真摯に検討し判断するとなっており、結果的には拒否してもいいのですが。対等平等な自治体間が、の上下関係に置きかえられていきます。

Ⅳ. 地方創生の実施体制

*永山利和「改憲、道州制に誘導する『地域再生』・『地方創生』」行財政研究93号（2015年）2頁以下参照

政府の地方分権改革推進・地域政策は、2014年9月の第2次安倍改造内閣のスタートとともに、新しい方向に舵を切った。

1. 国家行政組織法等の一部改正(2015年1月23日)

・内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能強化

各省に対し総合調整権限を付与する「内閣」機能強化の「援助」規定を整備

内閣府本府に設置された「地方創生推進事務局」が広く所掌する（2016年度より）

国家戦略特区、構造改革特区、地域再生、中心市街地活性化、都市再生、

環境モデル都市・環境未来都市、産業遺産の世界遺産登録推進など

2. 地域再生法の5度目の改正（2014年11月28日）

各自治体に「地域再生基本方針」、「総合戦略」策定

←→2011年地方自治法改正：基本構想、基本計画、実施計画の廃止

→内閣総理大臣認定の「地方総合戦略」→事業財源

内閣府・官邸主導による中央直結の地域再生

内閣総理大臣の認定による特定地域の「再生方針」

→認定地域計画に基づく事業への特別措置

おわりに

・基本的視点

総務省は地域の自治体間の相互に助け合うものだと言っていますが、地方創生を実現する手段となっている連携中枢都市圏構想の本質を見抜くとともに、本来の対等平等に地方自治体の自治を相互に保障する地方自治体間連携を追求すること、連携中枢都市圏構想は将来の道州制を目指しているのであり、これに対し、都道府県のある意味を確認し、市町村と都道府県からなる二層制の地方自治の深化をやること、国は基本的には地方自治を全く考えておりませんが、市町村から国に対し、国の政策を拒否することができます。いくつかの市町は合併を拒否したり、住基ネットの導入を拒否していますが、団体自治が認められていますので、何らペナルティーは科せられていません。今後、国による地方自治の保障を求める活動が必要です。

・具体的作業

連携中枢都市に対して、連携中枢都市圏を構成する各市町の自立的発展を保障するように運動を起こし、中枢拠点となる福山市・広島市の市政転換を共通課題に、調査研究をするまち研をつくろう。またそれぞれの自治体でも、自分たちの街をどのような街にするのか、日常的な地域活動をやり、対案づくりをしておくことが必要です。

市民版総合戦略の作成~太い対抗軸を堅持する

今西「福山市民版総合戦略~市民てづくり感いっぱい」(2015年7月21日)

住民の幸せ・福祉向上

。

福山市の

福山まち研をつくろう

[参考文献]

- ・村上博「広域連携の問題点と課題」季刊自治と分権 61号(近刊)
- ・住民と自治 2015年9月号掲載の各論文(神野直彦、保母武彦、田代洋一)
- ・永山利和「改憲、道州制に誘導する『地域再生』・『地方創生』」行財政研究 93号(2015年) 2頁以下
- ・都市問題 2015年7月号「特集2『地方創生』の虚像と実像」の諸論文(徳野貞雄、五石敬路)