特集 地方創生【論説】

連携中枢都市圏構想の機制と課題

～超高齢・人口減少社会のまちづくりを誘導する新しい地方行財政制度～

The Mechanism and Challenge of Coordinated Core Metropolitan Area Initiative in Japan

Takuya TSUJI : Hitotsubashi University

辻 琢也*

0. 本論文の目的と構成

地方創生を支える様々なメニューのなかにおいて、現時点においてその基軸の一つを占めているのは、連携中枢都市圏構想である。その理由は二つある。1つは、連携中枢都市圏構想に、今後のまちづくりの要となるコンパクト化とネットワーク化を誘導するシステムが内包されているからである。また、もう1つは、今次の地方創生において、もっとも包括的かつ安定的な財源措置が期待できる領域の一つだからである。

この連携中枢都市圏構想に関して、本論文は、背景、経緯、制度、運用、論点、今後等を論じて、その機制と課題を、明らかにしようというものである。これまで筆者は、戦後日本を対象に市町村合併や事務の共同処理の仕組み、定住自立圏構想などについて、実証的な論究を進めてきた¹。しかし、本論文がテーマとする連携中枢都市圏構想は、いまだモデル事業調査の実施段階にある。財政措置を伴う本格実施は2016年度からであり、その実施状況に基づいて同構想の成果と課題を実証的に検討できる段階にはない。

とはいえ、連携中枢都市圏構想は、従来とは異なる斬新な地方行財政制度に支えられており、そ

の重要性に鑑み、本論文は制度レベルの分析と整理を行うものである。以下、連携中枢都市圏構想の背景と経緯を論じるのが第1節、制度と運用を分析したのが第2節、論点に従って今後のあり方を展望したのが第3節である。果せるかな、連携中枢都市圏構想には、超高齢・人口減少社会に適合的なまちづくりを可能にする新しい地方行財政のメカニズムを見出し得るのである。

なお、連携中枢都市圏構想推進要綱によれば、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『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『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」²することとされている。

1. 本構想の背景と経緯

最初に、同構想の背景にある環境条件や策定経緯を明らかにし、連携中枢都市圏構想が直面しなければならぬ地方自治の現況を論定しよう。

辻 琢也* (つじ たくや) 一橋大学大学院法学研究科教授

¹ 辻琢也「市町村合併と自治体経営」自治体学会編『年報・自治体学研究』(良書普及会・2002年)、辻琢也「地方都市圏の現況とこれからの広域行政―広域行政の新展開と定住自立圏構想」自治研修研究会編『月刊・自治フォーラム(2009AUGUST/vol.599)』(第一法規株式会社・2009年)、辻琢也「人口減少社会における定住自立圏構想の現況と課題」日本地域開発センター『地域開発』(2015.8・9/vol.609) など。

(1-1) 人口減少・低密度化・地域偏在

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2012年1月)の中位推計によれば、2050年頃の日本の総人口は現在より2割以上減少して1億人を下回る一方で、高齢化率は現在の約二倍の40%程度にまで上昇する。文字通り、日本社会においては、急減な人口減少と高齢化が進む。

また、国土交通省国土政策局『国土のグランドデザイン2050・参考資料』(2014年)によれば、全国を「1km²毎の地点」(メッシュ)で見ると、2010年時点において国土の約半分に及ぶ居住地域は、2050年にその63%において人口が現在の半分以下になるという³。ただし、新たに無居住となる居住地域は19%にすぎない。逆に人口増加地点は現行の居住地域のわずか2%で、政令指定都市や東京23区も平均で15%の人口減少、30万人以上の都市は平均21%もの人口減少が予測されている。

総人口が減少するなかで、条件不利地域においてもそれまで住んできた人はそのまま住み続ける傾向にあり、大都市を含めて全般的に低密度化が進行するのである。低密度化が進行しても住民はそこに愛着をもって住み続けるところに、自治体のやりがいと悩みがある。

さらに、図1を見てほしい。これは全国および東京周辺の75歳以上人口増減率示している。全般的に人口減少率が低い東京周辺においては、高齢者の増加が顕著である。とりわけ都心回帰が進むなかで、郊外部において高齢化が著しく進むことがわかる。高齢化は、地方の問題なのではない。むしろ、大都市圏に顕著な課題なのである。

(1-2) コンパクト化とネットワーク化

こうした人口減少・低密度化・地域偏在の進行に対して、自治体はどのように対処すべきなのだ

2010→40年全国の75歳以上増減率

2010→40年東京周辺の75歳以上人口増減率

2010年から40年にかけての75歳以上人口の伸びが特に激しい、東京周辺の様子を示す。千葉県西部、埼玉県東部・中央部、神奈川県北部は、2010年から40年にかけて、75歳以上人口が100%以上増加する。

※ 第9回社会保障制度改革国民会議(平成25年4月19日)

高橋教授提出資料

図1 全国および東京周辺後期高齢者増加状況
(出典) まち・ひと・しごと創生会議(第1回) 参考資料

² 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」(2015年1月28日)。以下、「推進要綱」と略す。また、特段の断りがない限り、連携中枢都市圏の機制については、この要綱に依拠して論じている。

³ 以下の人口予測の詳細は、国土交通省国土政策局『国土のグランドデザイン2050・参考資料』(2014年)による。

ろうか。本来、超高齢化や人口減少は、その背後に医療・福祉の充実に伴う長寿命化や個人所得の上昇などがあり、人間社会にとって歓迎すべきことである。しかし、超高齢化と人口減少は、過度的には自治経営にとっては人口オーナスとなって、自治体はその歪みに耐えなければならない。その際、留意しなければならないのは、次の6つである。

すなわち、歳入面に関していえば、①人口減少と高齢化に伴って所得が減少し、住民税が減少しやすくなる。また、②土地や家屋に係る需要が低下し、空家や空地が増えて固定資産の市場価値が減少すると同時に、固定資産の更新や新規取得が少なくなり、固定資産税収入が減少する。これに対して歳出面に関していえば、③高齢化とともに扶助費は住民一人あたりで増加し、④インフラの老朽化とともにその更新費用は高くなる。さらに、⑤対象人口が縮小することでサービス単価が高くなり、また、⑥人口密度が低下することでもサービス単価が高くなる。

言い換えれば、超高齢化と人口減少に伴って、住民税や固定資産税からなる地方税収は低下する。しかし、扶助費の増加やインフラ更新費用、下方硬直的な人件費等の影響で、人口減少ほどに歳出は低下しない。このため、自治体の歳入・歳出ギャップは拡大し、その解消のためには、(a)地方税負担を増加させるか、(b)国からの歳入調整を強化するか、もしくは、(c)住民サービスを抑制して歳出を削減するか、いずれかが必要となる。

こうした状況において高齢住民は、限られたフロー所得の下、減価償却や資産デフレを考慮して、新たな税負担や私的投資に消極的になる。そして、国や自治体による負担削減策や人口増加策に期待を高めていく一方、それが満たされないと考えるようになると、今度はより一層投資を控えるようになり、資産の劣化と人口減少が進み、景気や税収がさらに低迷する。この結果として財政逼迫が

さらに進行し、地域の衰退が進む悪循環に陥ってしまう可能性がある。

こうした超高齢化と人口減少に伴う悪循環を回避するためには、①から⑥までの要素をもつ超高齢・人口減少社会の構造を、できる限り変革して、(a)(b)(c)の程度を緩和するしかない。このうち、①と③は基本的に避けられない。これに対して、ネットワーク化によって当該圏域の総人口確保を図ったり、コンパクト化によって当該圏域の人口密度を維持したり、空家・空地を減らして資産価値の維持につとめることで、②・④・⑤・⑥の程度を緩和することができる。つまり、コンパクト化とネットワーク化によって、超高齢化と人口減少の下でも「規模の経済性」と「範囲の経済性」を確保することが重要なのである。

（1-3）市町村合併の進展とこれまでの広域行政

こうしたコンパクト化とネットワーク化は、基本的には、市町村合併で効果的に対処すべきものと考えられる。実際、平成の大合併を経てこの15年間で、市町村数は、2000年4月1日の3,229(671市199町568村)から、2015年4月1日の1,718(790市745町183村)まで減少している。しかし、平成の大合併が落ち着いた直近5年間では、9つの市町村合併が行われただけである。自主的な市町村合併の機運は遠のいており、連携中枢都市圏構想も、「地方公共団体が柔軟に連携し、地域の実情に応じた行政サービスを提供するものであり、市町村合併を推進するためのものではない」⁴。

一方、事務の共同処理を図る広域行政についても、従来から進められてきた。「広域市町村圏」(1969年)、「ふるさと市町村圏」(1970年)、「定住圏構想」(1977年)、「業務核都市」(1988年)、「地方拠点都市地域」(1992年)など、これまでも設定されてきた都市圏は多い。これら既存構想の多くが圏域や機能の設定を国や都道府県に委ねているのに対して、連携中枢都市圏構想は一定の要件におい

⁴ 「推進要綱」中、「第1 趣旨」の「(2)連携中枢都市圏構想の目的」に記載。

- 具体的な都市(圏)は、来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定
 なお、従前の「地方中枢拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)※は対象とする
 ※①地方圏の指定都市、新中核市(人口20万以上)、
 ②昼夜間人口比率おおむね1以上
 を満たす都市(●)を中心とする圏域
 ⇒現時点で、全国で61都市圏が該当

○は、三大都市圏

図2 連携中枢都市圏の中心都市となり得る都市
 (出典) 総務省自治行政局

て当該市町村が自主的に決めることになっている点が大きく異なっている。この点に関しては、一定の要件のなかで中心市と近隣市町村が協議して一対一の関係において圏域と機能を設定する定住自立圏構想と、連携中枢都市圏構想は同じ枠組みにある。

翻って定住自立圏構想と連携中枢都市圏構想が大きく異なっているのは、次の二点である。すなわち、①中心市の人口要件が「4万人強」(定住自立圏)から「20万人以上の政令指定都市・新中核市」⁵と大幅に引き上げられていることと、②特別交付税措置等によっていた定住自立圏構想とは、一桁違うまとまった財政措置を普通交付税で安定的に行うことが期待されていることである。つまり、これまでも推進してきた広域行政に関して、行政制度と財政制度の双方からさらなる工夫を講じて、超高齢・人口減少社会に求められるまちづ

くりを推進させようとしているのである。この点については、次節で検討する。

2. 本構想の制度と運用

簡潔に言えば、連携中枢都市圏構想は、全国の政令指定都市と新中核市のうち、昼夜間人口比率1以上の都市(全国で61市)を対象に、近隣市町村と「連携協約」を結んだ都市を、連携中枢都市として指定するものである。つまり、「人口減少社会における反転攻勢の砦」を大義名分に、コンパクト化とネットワーク化を効果的に進めることができる連携中枢都市に、近隣市町村を含めた都市圏域全体の経済牽引や高度・専門サービスの提供を義務づけると同時に、それにふさわしい重点投資(包括的な財政措置)をしようというのが、連携中枢都市圏構想の骨子である。その際、連携中枢都市と近隣市町村が、連携協約(地方自治法

⁵ 人口30万人以上というのが中核市の要件だったが、これに人口20万人以上の特例市のうち、保健所を設置する都市を加えたのが、新中核市である。

[昭和22年法律第67号] 第252条の2第1項)を締結することに、大きなポイントがある⁶。

都市圏における自治体間協約といえば、これまでは暗黙のうちに、ごみ処理や障害福祉・消防といった特定事務に係る共同処理(一部事務組合や事務の委託等)を連想しがちであった。しかし、そもそも、地方自治法上、連携協約に記載すべき内容には制約がない。連携協約においては、特定事務を超えて、基本的な政策方針や役割分担を定めることが可能である。

また、一部事務組合や広域連合が法人格を有し、事業実施手続きにおいて事実上の全員合意が必要であるのに対して、連携協約は別組織を必要としない。しかも、連携協約においては、複数の自治体が合同して協約を結ぶのではない。それぞれ一対一で双務契約するのであり、そうした連携協約を積み重ねることによってはじめて、圏域全体の政策が顕在化する構図となっている。

このため、中心市からすれば、類似した連携協約を積み重ねる煩雑さがある。しかし、一部事務組合のように他の構成団体に左右されることなく、個々の状況に応じた戦略的観点から自由に協約を締結できる。これまでの広域行政や市町村合併で行き詰った状況を、一対一の双務契約の観点から突破しようというのである。

さらに、連携中枢都市圏において取り組む事業によっては、個別の法律や施策に基づく手続きが必要となるが、連携協約はそうした動きを妨げるものではない。逆に、連携協約を締結することによって、個別法に基づく計画や事業実施を促進するものと推測される。

ただし、「個々の自治体や事務の事情に応じた戦略的観点を貫くことができる」とはいえ、必要な事業の安定性・継続性を担保することは重要である。とりわけ、近年、手続き的にも容易な民間委託を通じて、民法上の事実行為として、共同化

を図るケースが増加してきている。これに対して協議内容を、地方自治法上に裏付けて、当該自治体が政策実行する義務を負い、圏域としての政策の継続性・安定性を担保しようというのが、連携協約制度のもう一つの目的である。紛争が生じた場合には、申請によって都道府県知事や総務大臣が任命する自治体紛争処理委員が処理方策を提示できる。

また、この連携協約を法的根拠の一つに、連携中枢都市及び連携市町村の取組に関しては、2016年度より包括的な財政措置が講じられる。すなわち、連携中枢都市に関しては、「経済成長のけん引」および「高次都市機能の集積・強化」の取組に対して、圏域人口に応じて普通交付税が措置される。具体的には圏域人口75万人で約2億円となっている。起債等による事業費補正ではなく、連携協約に基づく態容補正は、これまでにない方策である。これによって投資効果の高い中心市に、定住自立圏構想と比べて一桁違う財政措置を普通交付税の形で安定的に確保しようとしている。

なお、「生活関連機能サービスの向上」の取組に関しては、中心市1市あたり年間1.2億円程度を基本として、人口・面積等を勘案して上限額を設定して特別交付税を措置する。さらに、連携市町村の取組に関しては、1市町村あたりの年間1,500万円を上限に特別交付税を措置するとしている。

かつて定住自立圏構想創設期において、その中心市要件の検討は中核市からスタートし、最終的には4万人強を含む5万人程度までに引き下げられてきた経緯がある。多くの自治体が中心市となりうることは、個々の自治体のインセンティブ向上や定住自立圏構想の普及に一定の効果はあった。けれども、限定的な財政措置が広範囲に講じられることになり、中心市に期待された政策効果が減退してしまったのも事実である。また、財源措置

⁶ 連携中枢都市圏の制度解説としては、松谷朗「『連携中枢都市圏構想』の最新の動きについて」『地方自治研究会編・地方自治』(第810号/2015年5月号/ぎょうせい)。

が限定的であったために、定住自立圏構想に取り組まなかった指定都市や中核市が少なくなかったのも事実である。こうした過去の経緯を踏まえて、連携中枢都市構想が新中核市以上の大都市要件を維持したまま、包括的財政措置とともに発展できるかどうか。ここに、連携中枢都市圏構想の試金石が存する。

近隣市町村分に係る費用が的確に捕捉されれば、地勢的にも規模的にも、同じ基礎自治体である中心市がその事務を担うことが、「規模の経済」「範囲の経済」双方の点においてもっとも合理的で、中心市・近隣市町村双方にメリットがありうる。

ところが、現実には、事態を楽観視できない。連携協約が法的に義務づけられているとはいえ、財政措置の恩恵を直接受けない近隣市町村は、概して冷やかである。また、圏域全体の均衡ある発展を企図してきた道府県が、時に県庁所在地都市と対立する構図は今も変わらない。近隣市町村長も中心市の市長よりも知事を頼りにすることがあり、国会議員も意思決定に時間のかかる大都市よりも、フットワークのよい近隣市町村を頼りにすることがある。こうしたなかで中心市も、行政的・政治的にコストがかかりそうな広域連携に消極的になりうる。

しかし、人口が半減以上し、政策効果が限定的となってしまうことがある近隣市町村に、さらに手厚い財政措置を講じることは効率的ではない場合がある。圏域全体の人口減少が顕著になるなかで、中心をバイパスし、郊外に公共施設や誘致企業を立地させる「県土の均衡ある発展」図式も、もはや維持することはできない。けれども、その一方で、連携中枢都市だけが栄える政策も、決して許容することはできない。

連携中枢都市と近隣市町村が合意形成できることが重要である。逆にいえば、合意形成がない限り講じられない財政措置だけに、連携中枢都市圏構想の存在自体が各都市圏に集中と選択を迫るものと位置づけることもできる。

3. 本構想の論点と今後

ところで、連携中枢都市圏構想の制定に際しては、3つの類似する先行構想があった。すなわち、総務省「地方中枢拠点都市圏」、国土交通省「高次地方都市連合」、経済産業省「都市雇用圏」の3つである。そして、これら3つを1つの「連携中枢都市圏」構想に統合したのは、地方創生を推進するために新設された「まち・ひと・しごと創生本部」(2014年9月3日閣議決定)である。

すなわち、「各府省の縦割りを断固排除し、……地方創生担当大臣において調整し、一元的・効果的・効率的に政策を実施する」とした総理指示に基づいて、2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が、事業として先行していた「連携中枢都市圏構想」に他の2つを統合した。これによって、(ア)雇用・経済効果を高めることと、(イ)面や線の整備に結びつけることが、地方中枢拠点都市圏構想の重要課題として再認識されたものと考えられる。これら経緯を考慮して最後に、超高齢・人口減少社会におけるまちづくりの観点から、連携中枢都市圏構想のあり方に関して論点提示しておくこととする。

第1は、「コンパクト化」である。コンパクト化とは、「圏域内の住民がアクセスしやすく利用しやすい場所に集約すること」である。行政や医療・福祉、教育、商業等の各種サービスに係る高次都市機能について、一定の拠点となるエリアに集約することで、よりよいサービスを効率的に提供できる。

第2は、「ネットワーク化」である。ネットワーク化とは、「圏域内の拠点となるエリアや周辺の集落を公共交通や情報通信網等でつなげることである」。たとえば、拠点病院や診療所、特別養護老人ホーム、老健施設、介護ヘルパー派遣施設等を、圏域内の市町村が分担しながら一体的に運用することによって、都市圏全体で医療・介護サービスを拡充させて、地域包括ケアを効果的に行うことができる。

そして、第3は、「経済成長の牽引」と「高次都市機能の強化充実」である。これは、「コンパクト化」と「ネットワーク化」をあわせて行うことによって、結果として確保されるものでもある。とりわけ、雇用創出や経済活性化は、定住自立圏構想においても期待されながら、道半ばに終わった項目でもある。

従来までは、都道府県の役割とも考えられてきたこれら項目を、第三次産業を主産業とする超高齢・人口減少社会においては、大都市が担うことで、より高い生産性が期待できるという問題意識が、連携中枢都市圏構想の根幹にある。

果たして、これら3つの論点に関して、連携中枢都市は、その効果を発揮することができるのか、今、改めて問われている。

また、仮に効果的な構想であるとすれば、それを三大都市圏郊外部に適用すべきかどうか、もう一つの論点である。現時点においては、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・滋賀県・京都府・大阪府・奈良県は、連携中枢都市となる可能性がある市が存在しない。しかし、これら地域の

経済ポテンシャルは高く、高齢者の増加に伴う歪みはもっとも強い。

以上、連携中枢都市圏構想の機制と課題について論じてきた。人類史上類例をみない超高齢社会となる日本は、もはや、自ら先進事例を開拓していくしかない。人口減少に伴うダウンサイジングやコンパクト化に関する合意形成は容易ではなく、これまでの拡大型のまちづくりの常識は通用しない。コンパクト化やネットワーク化を旨とする連携中枢都市圏構想も、開始されたばかりで、いまだ、十分に理解されているとはいえない。それは、先行して進められている「新たな広域連携促進に関する委託事業」一件あたり平均1,000万円程度の事業費が、連携中枢都市に恒常的に新たに講じられることになる財政措置総額であると、当初、誤解されることがあったほどである。現時点で決して注目度が高いとはいえない同構想は、この後、2016年度から本格的な交付税措置が開始される。今後、連携中枢都市圏構想の仕組みを活用して、超高齢・人口減少社会に対応できるまちづくりがすすむことを願っている。