

地域発の分権改革が必要

都市間連携で覚書締結

梅澤幸治
内政部



シンポジウムの様子

指定都市市長会（20市、会長・林文字横浜市長）と中核市市長会（43市、会長・佐原光一愛知県豊橋市長）、全国特例市市長会（40市、会長・服部信明神奈川県茅ヶ崎市市長）は、地方分権の確立と都市間連携について考えるシンポジウムを、8月27日に東京都中央区の時事通信ホールで開催した。2012年から毎年開催され、今回で3回目となったシンポジウムでは、「分権型社会における都市像を考える」をテーマに、首都大学東京大学院の大杉寛教授による基調講演と、3市長会の市長らによるパネルディスカッションが行われた。また3市長会は同日、シンポジウムに先立って連携強化に関する覚書を締結した。

3市長会の交流推進

3市長会が締結した覚書の内容は、▽相互の情報共有および交流の推進をより一層図ること▽共通の課題について、国などに対して共同で意見を発信するなど、課題の解決に向けた取り組みを連携して行うこと――の2点。林横浜市長は、締結後の記者会見で「これまでも3市長会は真の分権型社会の実現を目指して連携してきたが、覚書締結により一層連携を強化していく。日本全体の約45%に当たる5400万人が住んでいる3市長



佐原光一氏

会の103都市が連携することで、日本全体を網羅する多様性あふれる都市間ネットワークが形成



伊藤太氏

される」と述べた。

また、同席した佐原豊橋市長は「今回の覚書で、地方自治の先輩格に当たる政令指定都市のご指導を頂いたり、ますます力を合わせていくことができる」と評価。服部茅ヶ崎市長に代わり同席した全国特例市市長会副会長の伊藤太愛知県春日井市長は「現場を預かる市が何でもできるとアピールする意味でも、覚書の締結は非常に意味がある」と語った。

自治体側から問題提起を

続いて開催されたシンポジウムの冒頭では、林横浜市長があいさつし、「わが国は少子高齢化の進行や人口減少社会の到来など、大きな時代の転換期にある。社会の課題は多様化・複雑化しており、都市の在り方、都市が果たすべき役割が改めて問い直されている」「国の成長戦略でも、地方の活性化、地方創生は、大きな柱に位置付けられている。基礎自治体の役割は重要性を増しており、



林文子氏

特に各圏域の中核都市である指定都市、中核市、特例市がしっかりと役割を果たしていく必要がある」と強調した。また「指定都市、中核市、特例市の103都市は全国に広がり、都市としての成り立ちや規模、地域性などもさまざまだ。この広がりや多様性を存分に生かし、日本全体の活性化につながる相乗効果を生み出せるはずだ」と訴えた。

続いて基調講演した首都大学東京大学院の大杉教授は、まず「都市単独の肖像から一つ一つの都市が輝く群像へ」とのテーマを提示し、▽目指すべき都市のモデルは単一ではなく、それぞれの都市の市民が誇りと希望を持てる多様な都市像を追求していくことが重要▽都市は単独で成り立っているわけではなく、周囲の地域や市町村と共に成り立っている▽指定都市や中核市、特例市といった規模の大きい都市を核として多心型の国土の在り方を捉えていくべきだ——との考えを示した。大杉氏は、都市の行政の総合性を確立すると

もに、都市の魅力を高めていくことが大きな課題になると説明。自治体が政策課題を解決する志向を高めてきたことを挙げて、「地域の課題を設定して自ら解決できる状態に達したものが分権という状態、あるいは分権型社会の実現になる」と述べ、「国レベルで問題提起し、国レベルで決めていくだけの分権改革では、限界があることは申し上げるまでもない。その限界を乗り越えていく上で、問題提起を自治体側から発していかなければいけない」と指摘した。

自治体の問題提起と発意を尊重する仕組みとして、政府は事務権限の移譲や規制緩和に関する制度改正の提案を自治体から受け付ける「提案募集方式」を、今年5月に開始している。大杉氏はこの方式について「制度を変える上では最終的に法令改正をせざるを得ないので国政レベルの課題ではあるが、分権改革という政策の立案は、地方の側、自治体の側に大きくシフトしてきた」と一定の評価をした。

改革の実質化が課題

一方で大杉氏は「地域発の分権改革を実質化していくにはどうしたらいいか、ここが一番の課題だ」とし、分権改革の過程のモニタリングや、一例として企画立案段階での政策評価の問題に言及した。具体的には「国では規制や計画に関する政策について事前評価を行っているが、自治体では必ずしも共通の仕組みがあるわけではない」と指



大杉 寛氏

摘し、「国で行われてきた事務権限を自治体が行使していくときには、場合によっては事前評価を提示し、市民・住民に納得していただかなければいけない。事前評価をした後、効果を検証・評価し、それを開示することまで求められていく。これは相応な負担だ」と述べた。

その上で「個別の自治体でやるのが難しくれば、どうするか。自治体間の連携の中に、分権改革のプロセスマネジメントを共同でやっていく考え方があるべきではないか。地域発の分権改革を中身のある実質的なものにしていく上で、その点が非常に重要な意味合いを持つてくる」と主張した。

人口減で広域連携の必要性

今年5月には、民間の有識者会議「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会（座長・増田寛也元総務相）が、全国の自治体の約半数に相当する896自治体が将来消滅する可能性があるとの試

算を公表し、大きな波紋を呼んだ。自治体は、厳しい財政状況と進行する人口減少の中で中長期的な視点に立った対応が求められている。

これに関して、大杉氏は「人口減少は、行政機能が一瞬にして喪失するわけではないとしても、徐々に低下していくとすれば、由々しき問題だ。人口減少社会では、都市の規模や政策の優先順位付けが非常に重要な意味を持つ」と指摘。「もう一つは、これを一つの都市自治体のみで考えるべきことなのかどうか。広域連携という視点を入れていったときに、どう考えていくのか。分権改革を本格的に進めていく上での大きな課題だ」と語った。

自治体の広域連携に関しては、今年5月に成立した改正地方自治法で、まちづくりや産業振興などで自治体同士が役割を分担できる「連携協約」や、事務の一部を他の自治体の首長らに管理・執行させることができる「事務の代替執行」という新たな仕組みが設けられた。大杉氏は、これらの新制度について「課題を地域の中で解決することを優先させた政策志向性の強い仕組みだ」と評価し、「地域で受け止めて、どう活用していくかが非常に重要になる」と強調した。

拠点都市圏は正しい転換

人口減少と少子高齢化への対応では、新たな市町村間の広域連携の枠組みとして、総務省が2014年度、三大都市圏以外の地方圏の核とな

る市が近隣の市町村と協約を結んで形成する「地方中枢拠点都市圏」で全国9圏域を選定し、モデル事業を進めている。

大杉氏は、これにより①三大都市圏②地方圏のうち地方中枢拠点都市を中心とする圏域③近隣に都市などが存在せず圏域を組むことが難しい条件不利地域——の三つに分類できると説明。「三大都市圏では、自治体間での水平的相互補完的な連携、双務的な連携が期待される。政令市を含む新たな地方中枢拠点都市において、近隣の自治体との間でどう連携を進めていくのか、これは非常に重要な点になってこよう。条件不利地域は、大都市、一定規模以上の都市自治体の在り方にも実は関わってきていると思う」と述べた。

大杉氏は「広域連携では最近、シティーリージョンという言葉がいろいろなところで語られている。例えば、広域自治体、州や県などの圏域を越えて都市間の圏域形成を行うもので、もう少し広く言うと『リスケーリング』（区域再編）ということ。こうした新たな圏域を形成していく考え方が、国際的なレベルでも重要になってくるし、日本国内での経済的な交流の在り方を見ていく中でも、このような圏域を単位として考えていくことが主流になってくると思う。地方中枢拠点都市圏あるいは定住自立圏にしても、日本型のシティーリージョンになってこよう」と説明。「地方自治法改正と、それを踏まえた新たな広域連携の考え方の背景として、都市地域圏を形成し、刷新型の

国土の在り方を指そうとしている点は基本的に正しい転換だ」と評価した。

遠隔型の広域連携も重要に

また大杉氏は、「広域連携や自治体間連携とい

地方版総合戦略でビッグデータ提供

政府、政策目標の設定支援へ

政府は、都道府県や市町村が「まち・ひと・しごと創生法案」に基づき、地方版の総合戦略を策定する際の参考として、地域経済に関する蓄積された膨大な電子情報「ビッグデータ」を自治体に提供する方針を固めた。ビッグデータには、全国70万社の取引情報や人口動態、地方税収額の推移などを盛り込み、地図上に分かりやすく表示し、「見える化」により、それぞれの自治体による政策目標の策定を支援したい考えだ。

ビッグデータは、経済産業省が開発中の「地域産業構造分析システム」に盛り込む。同省は、2014年度末までにシステムを完成させる見通しで、15年度の運用開始を目指す。

同システムでは、民間調査会社「帝国データバンク」のデータを活用。地域ごとに中核となる企業を中心に、どこから仕入れて、ど

うと、これまで近隣型の広域連携が中心だった。

それはそれとして重要だが、遠隔型の広域連携もこれからは重要になってくるのでは」との見方を示し、一例として東京都杉並区と静岡県南伊豆町との間での保養地型の特別養護老人ホームの設置

こに販売しているかといった物流や、取引の状況が図示される仕組みとする。これに人口の転入・転出や税収動向などを重ね合わせることで、地域の産業構造全体が一目で分かるように表示する。

政府が臨時国会に提出した創生法案では、国が人口減少対策や地域活性化に関する総合戦略を策定すると規定する一方、都道府県と市町村に対し、地方版の総合戦略の策定を努力義務としている。

地方版総合戦略では、東京から人を呼び込むため、各自治体がいかに雇用を確保する目標を掲げられるかが柱の一つになる。ただ、中小の自治体の中には、地域の産業実態を十分把握できていないケースもあり、同システムで客観的なデータを提供し、戦略づくり役立ててもらおうことにした。

ビッグデータの提供をめぐるのは石破茂地方創生担当相が、地域の自主的な取り組みを後押しするためにシステムを構築する方針を打ち出している。

構想を挙げた。

この構想は、杉並区が伊豆半島の南端にある南伊豆町に設置していた、健康に支障のある児童の教育施設「区立南伊豆健康学園」を老朽化に伴い廃止した後、跡地に特養を建設するというもの。大杉氏は「人口増加が続く東京では、将来的に膨大な高齢者が出てきて、きちんとケアしているだけの施設が絶対的に不足することが目に見えている」現状を挙げ、「介護の地域ケアという大前提を曲げる取り組みだと言えるかもしれないが、そこまで追い詰められているということもある。現につながりがあり、両者にとつてプラスになる取り組みであれば、そのようなことも考えていく。場合によっては、条件不利地域といわれているところに広域自治体が関わっていくだけではなく、水平的な連携を可能にしていったり方にもつながるのではないかと指摘した。

最後に大杉氏は、自治体の広域連携を促進するキーワードとして「越境する職員」を挙げ、「行政組織が縦割りでいけないとは思っていないが、絶対的な壁になってもらっては困る」と主張。「課題解決に力点を置けば置くほど、政策的に見て専門領域の壁をどう取り払うかが非常に大きな課題だ」との認識を示した。

(続きは次号に掲載します)

人口減少時代の自治体経営改革

日本のあしたのつくり方

OHIO Naoki ● 第六回 2014年10月

大塚直樹 ● 本誌掲載2014年10月号

時事通信社