

# とりまとめに向けた考え方について（案）

## 1. 総論

- 我が国の総人口は、2004年をピークに、過去に類を見ない勢いで急激に減少し、2048年には1億人を下回ると推計されている。また、高齢化率も約20%から約40%へと大幅に上昇すると見込まれている。  
人口減少と高齢化は、まず地方において顕著となり、地域コミュニティや生活基盤の崩壊・消滅の危機という形として現れる。大都市部では急速な高齢化に伴う地方からの人口流入により、人口を一時的に維持することはできるが、その後に急速な人口減少を迎えることが予想され、国家の存立さえ危ぶまれる状況にある。
- このような人口減少・少子高齢社会にあっても、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にするためには、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（「地方中枢拠点都市」）やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。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持続可能な形で提供していくことが必要である。
- このため、市町村が単独で全ての行政サービスを提供するという「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ではないか。
- 新たな広域連携の方法として、「協約（仮称。以下同じ）」に基づく「柔軟な連携」の仕組みの制度化が検討されている。「柔軟な連携」は地方公共団体間で「協約」内容について自由に協議して決定できる仕組みとなるが、制度として運用するためには、連携の具体的なあり方などについて一定の指針を示すことが必要ではないか。
- 具体的な連携のあり方については、①人口減少・少子高齢社会において確保すべき成長点となる「地方中枢拠点都市」を中心とする圏域（「地方中枢拠点都市圏」）、②単独での事務処理が困難な小規模市町村と都道府県との連携が求められる条件不利地域、③急速な高齢化や公共施設の老朽化が進む中で、水平的・相互補完的、双務的な役割分担が求められる三大都市圏では、それぞれ想定される中心的課題が異なる

ることから、これら三つの地域を分けて議論する必要があるのではないか。

- このうち、「地方中枢拠点都市圏」については、後述のように、平成20年12月制定の「定住自立圏構想推進要綱」に基づき推進している定住自立圏構想の基本コンセプトである「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ことから、より具体的な議論を展開することが可能であると考えられる。
- このような、課題の違いや過去の施策等を踏まえた上で、連携のあり方に関する指針を示すことが必要ではないか。

## 2. 「地方中枢拠点都市」

(地方圏の中心都市の現状)

- 相当の人口規模と中核性を備える中心都市では、定住自立圏の取組が進んでいない。その背景としては、合併により誕生した都市においては、その内部で行政サービスが完結していること、大規模な都市にとっては財政措置の魅力が相対的に乏しいことなどが考えられるのではないか。
- 今後の人口動態としては、まず条件の厳しい近隣市町村の人口が大きく減少するが中心都市の人口はそれほど減らないという段階を経て、中心都市の人口も大きく減少するという状況が生じうる。このような人口動態の変化を踏まえると、「地方中枢拠点都市」となり得るような都市が、今から圏域全体の将来像を描き、その圏域全体の発展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ではないか。
- 「地方中枢拠点都市」の取組を進めるに当たっては、先行する取組である定住自立圏構想の「集約とネットワーク」の考え方をベースとして、さらに検討を進めることが重要ではないか。

(先進的な都市における取組)

- 「地方中枢拠点都市」のあり方を考える上で、例えば、ヒアリング等において示された以下のような取組や考え方を踏まえることが重要ではないか。

(浜松市の事例)

- 取り組み中の連携テーマの一つとして、公共施設の適正配置等の共同研究がある。今後、公共施設が一斉に更新時期を迎えることを考えると、市域を越えた公共施設の適正配置が重要な課題。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リスクが高い。市町村間での施設の相互利用の検討も重要ではないか。
- 今後の取組として重要な課題は、地域が一枚岩となった産業政策を推進していくこと。具体的には、①既存産業の高度化、高付加価値化、成長市場や新産業の創出など産業イノベーション構想を推進していくこと、②「新・ものづくり」特区への企業の集積、③海外進出に意欲的な中小企業への支援。

(福岡市の事例)

- 福岡市が今後どのように発展していくのかを具体的にビジュアルで示し市民と将来像を共有することによって、施策への理解を得ていくことが重要。
- 福岡市の将来像としては、「東アジアのビジネスハブ」を目指し、「フルセットから共有」をポイントとしている。例えば、観光については、各市町村がばらばらに取り組むのではなく、空港やホテル、コンベンションセンター等の MICE の資源を有する福岡市と、九州大学、太宰府天満宮、宗像大社といった資源がある近隣の市町村とが連携し、互いの資源を活用しあうことで、ビジネスの集客を地域全体に行き渡らせ、Win-Win の関係を作れるようにしたい。また、官民連携による成長戦略の組織として、福岡地域戦略推進協議会 (FDC) の中に「MICE ビューロー」を設置。
- 福岡市が広域的な役割を果たしていくことに対する財政措置や近隣の市町村にとっての連携のインセンティブがあれば、近隣の市町村に声をかけやすい。

(その他の都市の例)

- 中心都市が圏域全体をけん引する役割を担いつつ、更なる成長を果たしていくという共有イメージのもと、中心都市と近隣市町村が「都市圏ビジョン」を策定。ビジョンに掲げた事業の内、産業振興や観光については、農業の六次産業化、地域ブランド育成のための加工品の研究、観光ネットワークの形成などに取り組んでいる。また、中心都

市で開催する国際見本市への出展や食の展示商談会等に近隣市町村の企業にも参加を呼びかけている。

- 中心都市の市民病院は圏域全体の総合周産期母子医療センターとして機能しており、NICU や救急搬送の約半分は市外から受け入れている。また、圏域全体の玄関となる駅前の整備など、都市として有すべき高度な中心拠点の整備を進めている。大学や研究機関と連携することで、圏域全体のために優秀な人材を確保・育成することにも貢献している。
- 子育て支援に関し、ファミリー・サポーター事業については、市内在住者のみならず市内への通勤者の利用も可能としている。
- 公共交通については、都市圏協議会によるパークアンドライドの広報活動により、中心都市の渋滞緩和に取り組んでいる。また、近隣市町村と連携してバス路線再編事業にも取り組んでいる。
- 広域連合管内のごみ処理施設について、現在5つある焼却施設を2つを目標に統合するとともに、現在は中心都市にある最終処分場を近隣市に新設することで、管内での役割分担を図ることとしているところもある。

#### (海外の事例)

- ヨーロッパでは、圏域の中核となる都市が、周辺の複数の地方公共団体と連携する形で広域的な取組を進めている例がある。
- 例えば、オランダのアムステルダム大都市圏では、グローバル経済下で地域の競争力を高めることを志向し、「アムステルダム地域連携」を設置。アムステルダム市が近隣自治体と丁寧に協議しながら連携を進めている。
- また、ドイツにおいては、複数の州が、州の境界をまたぐ形で連携してシティリージョンを形成し、官民一体となった圏域全体の計画策定やソフト事業を実施している。

#### (「地方中枢拠点都市」の役割)

- 国内の先進的な都市やオランダ・ドイツの事例等を踏まえると、相当の人口規模と中核性を備える圏域の中心都市が「地方中枢拠点都市」として担うべき役割は、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、となるのではないか。

(役割①：圏域全体の経済成長のけん引)

- 「地方中枢拠点都市」には、都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員することで成長のエンジンとなり、地方の経済をけん引することが求められているのではないか。
- これからの地方行政を考える上では、民間をどう活用するのかという視点が重要。そのためには、地域の産学金官が一体となったプラットフォームを形成し、圏域全体の成長戦略をつくっていくことが必要ではないか。
- 人口減少社会への対応が施策のベースとなるのであれば、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。そのためには、圏域内に、製造業などの第二次産業の企業を集積して競争相手を増やしつつ、地域の大学や研究機関、金融機関が関わっていくことで、産業クラスターを形成したり新たなイノベーションを実現し、新規創業を促進することが重要ではないか。
- 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。そのためには、商品開発・製造に関わる事業者のみならず行政も、売上げ動向等のデータを把握することが必要ではないか。こうした商品を開発できれば、ウェブの充実により、遠方にあることを逆手にとって付加価値を生み出せる時代になったのではないか。
- 他方で、地産品の通信販売では、相当の規模にならない限り、なかなか雇用の創出につながらない。雇用創出には観光客の増加が重要となってくるので、観光地を作り出すという発想が必要ではないか。
- 観光政策としては、単発的な誘客やプロモーションにとどまらず、例えば国際会議や国際見本市を誘致した上で、圏域内の企業とのビジネスマッチングや圏域内の観光へと波及させていくという戦略性が求められるのではないか。

(役割②：高次の都市機能の集積)

- 「地方中枢拠点都市」には、圏域全体に対して高度で専門的なサービスを提供できること、グローバルな人材が集まってきて住みたくするような環境を作ることが求められているのではないか。

- 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。「地方中枢拠点都市」には、三次救急医療、母子周産期医療、先進的がん医療などの高度な医療サービスを提供できる施設を整備するべきではないか。
- 圏域としての国際競争力を高めていくためには、高度な中心拠点の整備や広域的な公共交通網を構築して、圏域へのアクセス性を高めていくことが重要ではないか。
- 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には、大学や中高一貫校など高等教育や研究の環境整備を進めていくべきではないか。
- 「地方中枢拠点都市」に圏域の成長エンジンの役割を求める場合、そこでのイノベーションを生むための都市空間や、市町村を越える広域的な土地利用のあり方等についての議論が必要になるのではないか。

(役割③：圏域全体の生活関連機能サービスの向上)

- 「地方中枢拠点都市」は、近隣市町村と連携することで、圏域全体の利便性を向上し、圏域内の住民のニーズに応えることが求められているのではないか。
- 具体的には、「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、地域医療や障害者福祉の充実、地域包括ケアシステムなどの高齢者施策、ファミリーサポートなどの子育て支援、圏域内の地域の足の確保、市街地の賑わいや購買環境の整備、人材育成などを、地域の課題に応じて選択的に取り組んでいくべきではないか。

(「地方中枢拠点都市圏」に係る「協約」の当事者)

- 「地方中枢拠点都市」が経済の拠点となる以上、拠点性を担保する要件としては、①政令指定都市又は中核市（第30次地方制度調査会答申により人口20万人以上の市に要件を緩和）であること、②昼夜間人口比率が1以上であること、が基本として考えられるのではないか。
- 「地方中枢拠点都市」が圏域をけん引するという役割を担うという観点からは、「地方中枢拠点都市」は、原則として、少なくとも通勤・通学10%圏内の市町村と「柔軟な連携」に基づく「協約」を結ぶこととしてはどうか。

- さらに、「地方中枢拠点都市」となる複数の市が、圏域（県境を含む。）をまたがって「協約」を締結することにより、民間事業者を巻き込む形で広域的な取組を推進するというシティリージョンの取組を進めることも可能ではないか。

（「地方中枢拠点都市圏」に係る「協約」の記載事項）

- 「協約」には上記の「地方中枢拠点都市」及び近隣市町村が担うべき役割について、具体的に記載することが必要となるのではないか。その際、①圏域全体の経済成長のけん引や、②高次の都市機能の集積は、「地方中枢拠点都市」が中心として実施する役割として明記するものとし、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」と近隣市町村の役割を個々の圏域の課題に応じて記載することとしてはどうか。
- 都市空間を魅力的なものにしていくために中心部への投資にばかり話が行くと、圏域の他の市町村の理解や合意が得られないという問題がある。定住自立圏や海外の都市圏の事例を見ても、「地方中枢拠点都市」には強いリーダーシップの発揮とともに、近隣市町村との丁寧な協議という両面が求められ、これを仕組みとしてどう整理するかが課題ではないか。
- 「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ことから、行政サービスの提供主体である「地方中枢拠点都市」に対してどのように要望を伝え、民主的なコントロールを及ぼせるようにするかが課題ではないか。
- 「地方中枢拠点都市」と近隣市町村との丁寧な協議や、近隣市町村の住民からの民主的コントロールを担保するという観点から、「地方中枢拠点都市」の首長と近隣市町村の首長とが定期的に協議すべきことを、「協約」に記載することとしてはどうか。

（「協約」締結の手続）

- 圏域としての一体性を構築・維持する枠組みとしては、既に定住自立圏構想が先行して定着していることから、「地方中枢拠点都市圏」を形成する手続の考え方は、定住自立圏の形成手続と同様とすべきではないか。

- なお、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が、新しい「地方中枢拠点都市圏」は、新たに地方自治法に位置付けられる「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1,000万円の特別交付税措置が行われているが、相当の人口規模と中核性を備える中心都市では定住自立圏の取組が進んでいないことも踏まえると、より厚みのある支援措置が必要ではないか。
- ①～③の役割のうち、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、「地方中枢拠点都市」を中心として実施することが想定されるので、財政措置は「地方中枢拠点都市」となる市に対して行うこととしてはどうか。
- ③圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、定住自立圏における中心市と近隣市町村の役割分担と同様、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであることから、「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こととしてはどうか。

### 3. 条件不利地域の市町村

(条件不利地域の市町村の現状)

- 将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されており、人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていくと考えられている。
- そのような状況において、条件不利地域の市町村では、幅広い業務を少ない職員で実施している結果、一人の職員が複数の業務を兼務している状態にある。財政状況が厳しく、職員を大幅に雇える状況は想定できない中で、条件不利地域の市町村が今後も継続して行政サービスを提供していけるかが課題となってくるのではないか。
- 条件不利地域の市町村が少ない職員数で持続的に行政サービスを提供していくという観点からは、他の地方公共団体との連携のあり方を

模索することが、少ない職員をどこに重点化すべきかという課題に対する対応になるのではないか。

(先進的な自治体における取組)

- 条件不利地域の市町村と都道府県との連携を考える上で、例えば、条件不利地域の市町村や、そうした市町村が多く存在する都道府県からのヒアリングにおいて示された以下のような取組や考え方を踏まえることが重要ではないか。
  - ・ 条件不利地域の市町村では、多くの事務において職員の専門性確保が課題となっている。加えて、事務の必要性はあるがロット(事務量)が少ない事務が存在し、いわば「薄皮」が何層にも重なっているような状態に陥っている。
  - ・ 上記の課題を解決するため、ある県では、県内全域で、県・市町村が共同で消費生活相談体制の整備や職員研修を行っている。また、県と条件不利地域の市町村間で地方自治法に基づく協議会を設置して、障害者雇用・乳幼児発達相談支援事業・消費者行政・備品の発注等の事務を共同で実施しており、農地利用促進や学校施設の共同管理、監査委員事務局の共同設置、公営住宅の共同管理等の新たな分野についても取組の検討が始まっている。
  - ・ また、条件不利地域における地域活性化については、役場の職員が一人数役をこなしている中で専属的な職員を確保することが難しいことや、ノウハウ・経験の蓄積が少ないことから、都道府県と市町村との連携における都道府県の役割として期待されている。
  - ・ そのため、ある県では、県職員が市町村役場などに「支援員」として駐在し、地域の元気づくりや地域の支え合いの仕組みづくりを支援し、県・市町村間のパイプ役を担っている。このように、企画部門において、県が市町村と両輪になる形で市町村をサポートしている。

(連携に当たっての基本的考え方)

- 市町村優先の原則を踏まえると、地方公共団体との連携を考える際には、まずは市町村間の水平連携によって問題が解決できないかを検討すべき。しかし、条件不利地域において、近隣に連携すべき大きな都市がないなどの地理的条件等により、連携相手が都道府県しか想定されない市町村については、都道府県が市町村と連携して補完したり、支援していくことが考えられるのではないか。

- 都道府県が市町村と連携して補完していくという仕組みは、従来は厳格に考えられていた都道府県・市町村間の役割分担を柔軟に考えていくという意味で、重要な視点なのではないか。

#### (連携の対象事務)

- 条件不利地域の市町村と都道府県が連携する場合であっても、市町村の存立に不可欠な事務やこれに密接に関連する事務、住民に身近な対人サービス等は、連携になじまないのではないか。具体的には、住民基本台帳、戸籍、選挙などは、こうした事務に該当し、都道府県との連携の対象外と考えるべきではないか。
- また、まちづくりや地域振興、福祉、義務教育など、市町村を特色づける施策についても、基本的には市町村が実施し続けることが必要ではないか。
- 他方、各種社会福祉関連の業務（介護保険や地域包括ケアシステムに関する業務、障害者福祉に関する業務、消費生活相談）や、道路・橋りょう、水道などの地域のインフラの維持メンテナンスに関する業務のうち、一定の専門性が要求されるものについては、都道府県との連携の対象となり得るのではないか。
- 加えて、地域振興等の企画部門の仕事については、市町村が実施することを基本としつつ、地域に蓄積された技能や知恵をより有効に生かしていくという観点から、都道府県が積極的な役割を担いうる面もあるのではないか。
- また、民間部門との関係を切り口にして、連携することによって経済的効果が大きいものについても、連携の対象（水平連携を含む。）として考えられるのではないか。例えば、環境衛生関連の施設整備、電算システムの運用、業務の頻度が少ないため担当者を置くことが効率的でないもの等については、連携の効果が大きいと考えられるのではないか。

#### (連携のあり方)

- 市町村の意思や市町村と都道府県との関係は個々の地域によって大きく異なることから、特定の事務を一律連携の対象とするのではなく、

個々の市町村と都道府県が地域の実情に応じて「柔軟な連携」の対象事務や連携方法を協議し「協約」に記載することが必要ではないか。

- 専門性の高い業務は、的確に執行管理ができる体制を整え、連携して民間部門にアウトソーシングすることも考えられるのではないか。また、地域の雇用を確保する観点からは、地域の住民の中で専門性を有する人材（例えば保健師や看護師資格を有する者）を活用する形で連携することも考えられるのではないか。

(検討の方向性・その他)

- 先行的に連携を検討する地方公共団体は、まずは都道府県と市町村とで共通・類似する事務について連携することによって、効率的・効果的に行政サービスを提供できないかを検証していくことが考えられるのではないか。
- 「協約」の記載事項については、具体的な連携の対象事務や役割分担を個々の地域の実情に応じて記載することになると考えられるが、検証を通じて、さらに検討を進めていくことが必要ではないか。
- 検証の結果を踏まえ、支援措置のあり方についても検討を進めていくべきではないか。

#### 4. 三大都市圏の市町村

(三大都市圏の市町村の現状)

- 三大都市圏の市町村は、一定の財政力を背景に単独で事業を実施しているケースが多く、結果として、他の圏域と比較して市町村合併も広域連携も進んでいない。
- 三大都市圏においては、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるとともに、地方圏を上回る急速な高齢化が進行することから、圏域内の市町村では財政需要の増加が見込まれ、従来よりも厳しい状況に直面することが予想される。
- こうした中、フルセットの行政から脱却し水平連携を進めていきたいという市町村も出てきている。

- 今後、三大都市圏においては、市町村間の水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行っていくことが有用ではないか。

(公共施設のあり方)

- 公共施設の更新費用について、三大都市圏の方がその他の地域と比べて人口規模が大きく施設数が多いため、費用も必然的に高くなる。さらに、標準財政規模に占める更新費用の割合で比較すると、今後の更新費用の負担増に伴う影響は三大都市圏の方が深刻であるといえるのではないか。
- このような状況においては、三大都市圏の市町村が単独であらゆる公共施設をフルセットで揃えるのではなく、市町村間で連携して、維持・整備する公共施設を適切に分担し適正配置を進めるといふ、市町村の区域を越えた公共施設のアセット・マネジメントが有効ではないか。
- 適正配置を進める際には、公共施設は使われなければ意味がないので、行政区域外からの利用者の利便性も考慮して進めることが必要なのではないか。
- 公共施設のあり方については、複合的な機能を持った施設に転換していくことも有効ではないか。

(急速な高齢化を踏まえた介護保険施設のあり方等)

- 三大都市圏における高齢者人口、特に75歳以上の人口は、その他の地域に比べて急速に増加することを考えると、介護保険施設サービスの広域連携は、可能性・選択肢を拓げる意味で有益ではないか。
- 介護保険施設サービスに関しては、急速にサービス需要が拡大することを踏まえると、供給の枠をすぐ隣の市町村に提供することだけではなく、離れた地域も含めた連携によりサービス供給の総量を確保していくことになる可能性が高いのではないか。

(検討の方向性)

- 現在は広域連携があまり進んでいない三大都市圏において、今後、連携を進めていくにあたって、まずは、喫緊の課題である公共施設や介護保険施設のあり方等について、連携して検討し、これを端緒として、「協約」に基づく広域連携を進めていくべきではないか。

- 「協約」の記載事項については、例えば、連携して維持・整備する公共施設や介護保険施設等の場所、規模、負担のあり方等について記載することが考えられるが、先行して連携を検討する市町村の検証を通じて、さらに検討を進めていくことが必要ではないか。
- 先行して連携を検討する市町村の検証結果を踏まえ、支援措置のあり方についても検討を進めていくべきではないか。

(圏域全体の課題への対応)

- 今後、圏域全体を集約的な都市構造に変えていこうとする場合には、市街地自体をある程度コントロールしたり、既成の市街地を緑地に転換したりといった議論が必要となる可能性があるのではないか。
- その際には、個々の市町村が個別に対応するのではなく、長期的な空間ビジョンを共有した上で、各市町村が実現に向けて取り組むという連携のあり方にまで踏み込んだ議論が必要となってくるのではないか。

## 5. 今後の進め方

- 来年度予算で要求中の委託調査事業において、新たな広域連携に関心を持っている地方公共団体に対して、国が積極的に支援を行い、先行的なモデルを構築していくことが重要ではないか。その上で、構築した先行的なモデルの全国展開を図るために、支援措置を講じていくべきではないか。
- 各府省で取り組んでいる施策の中で、新たな広域連携の推進に資するものについては、関係府省が連携して集中的に支援措置を講じていく必要があるのではないか。例えば、「地方中枢拠点都市圏」を共通のプラットフォームとし、圏域で取り組む事業については、関係府省で実施している国庫補助事業において優先採択を行うべきではないか。このために、関係府省が連携する仕組みが必要ではないか。