

本年1月に実施された連携中枢都市圏構想に対する批判的検証（検討メモ）

都市研究センター副所長兼研究理事
佐々木 晶二

1. はじめに

地方創生が現在の大きな政治課題になっている。その論点について、既に昨年9月と11月に論考を発表している（注1）が、最近の政策の具体的な動きについて、さらに考察を深めたい。

現時点では、まだ、通常国会で来年度予算、法案審議が行われている段階であり、具体的な政策は実現していないが、例外として、本年1月28日に、総務省から「連携中枢都市圏構想推進要綱」（以下「要綱」という。）及び「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」（以下「財政措置の概要」という。）が発表され、実施に移された（注2）。

本稿は具体的な制度化が行われたこの「構想」を題材にして、地方創生の観点から批判的検証を行う。

2. 連携中枢都市圏構想及びその財政措置の概要

（1）連携中枢都市圏構想の概要

「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣市町村と連携し、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「生活関連機能のサービスの向上」を行うこと

により（ママ）、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」がこの構想の目的である。（要綱第一（2）参照）

また、この都市圏は中心市と近隣市町村が、地方自治法第252条の2第1項の連携協約を結ぶこと、連携中枢都市は、原則として三大都市圏の区域外の政令指定都市又は中核市で、昼夜間人口比率が1以上など細かな要件を明示していること、連携中枢都市は「近隣の市町村を含めた圏域全体の経済のけん引等において中心的な役割を担うとともに、当該市町村の住民に対して積極的に各種サービスを提供していく意思」を初めとする六つの事項の記載を求めていること、連携協約においては、「圏域全体の経済をけん引し圏域全体の住民の暮らしを支えるという観点から、ア 圏域全体の経済成長のけん引、イ 高次都市機能の集積・強化、ウ 圏域全体の生活関連機能のサービス向上の3つ役割を果たすことが必要」を要綱で明示していること（要綱第五（2））、さらに、具体的な取組について、要綱p6からp10まで5ページにわたって記載している。

（2）連携中枢都市圏に対する総務省の財政措置

要綱と同時に発表された「財政措置の概要」によれば、連携中枢都市については、人口 75 万人以上であれば、普通交付税約 2 億円、生活関連機能サービスの向上について 1 市あたり 1.2 億円を基本とするなど、地方交付税措置を中心に財政措置が明記されている。

3. 連携中枢都市圏構想に対する違和感

筆者は以下の点について、この連携中枢都市圏構想について違和感を持つ。

(1) 国土政策、都市政策上の視点

ア 連携中枢都市圏構想の前身は地方中枢拠点都市圏構想、それ以前には、定住自立圏都市構想などを総務省は実施してきている。このうち、既実績が出ている、定住自立圏構想では、その構想に基づき中心市宣言をした中心市のうち自らが人口減になってしまった中心市が 8 割を超えており（注 3）、必ずしも成功しているとはいえないようである。

その具体的評価のないまま、同様の仕組みである連携中枢都市圏構想を打ち出していることに疑問がある。そもそも、人口減少・少子高齢化社会にあって、地域を活性化し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むという政策目標の実現のために、中心となる市が宣言をして、その市と周辺の市町村が連携協約を結ぶという、市町村という行政間の取り決めをするという仕組みが、地方創生という経済的に側面に具体的な

効果をあげるかどうかについて、疑問なしとしない。特に、ネット販売などで必ずしも距離に関係なく、物の購入が可能となったこと、新幹線、高速道路など高速移動機関の発達によって、簡単に大都市でのサービス購入などが可能になってきており、果たして隣接する市と他の町村が連携協約を結んだからといって、当該市と町村からなる都市圏が発展するとは限らないと考える。

イ なお、同様な構想を「国土のグランドデザイン 2050」で高次都市連合という名称で国土交通省も発表しているが、これを政策として具体的に打ち出す場合には、同様の検証が必要と考える。

ウ 筆者は、地方創生というのは、地域における「一人当たりの所得」を維持することが目標と考えており、このためには、付加価値を地域であげることが重要となる。それを実現できるのは、市町村相互の協約などの役所の取り決めや市町村の施策が契機になるのではなく、地域のやる気のある経営者と大都市のイノベーターたる専門家によるシナジー効果によるものなど、具体的に稼ぎをあげる地域の民間企業や地域の共同体の力が発進力になって実現するものと考えている。

地域の民間の力、地域の共同体の力を発揮させるためには、市町村が協約を結び、それを前提に地方交付税を配るといった方式で実現はせず、逆効果の可能性もある。むしろ、国は政策金融と規制緩和などの環境整備を行うべきと考える。

（注 1 の 2 本の拙稿参照）

(2) 法令上の具体的根拠に関する視点

ア そもそも総務省は、「地域を活性化し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む」という目的のため、都市圏のあり方を左右できる具体的な法律効果を持つ法令を主務官庁として所管していない。総務省主務の法令でこの2つの目的に関係するものは、過疎地域自立促進特別措置法だけである。しかし、この過疎法は、むしろ過疎地域の地域ごとの自立を促す法律であり、連携中枢都市圏構想とは関連がない。逆に、過疎地域の地域自立を図るという観点と、連携中枢都市が圏域全体の成長力をけん引するという観点と矛盾する可能性も否定できない。

イ 地方交付税法や地方財政法、地方自治法など地方自治に関連する法律を総務省が所管しているのは事実である。しかし、地方に本来地方の自主性を尊重すべき地方交付税や、一般制度である地方財政、地方自治制度を規定する法律を所管しているからといって、地域活性化等の政策目的の推進のために、具体的な政策目標や具体的な取組を総務省が単独で提示することができるのだろうか。また、それが適切なのだろうか。

ウ 地方分権推進委員会の最終報告によれば、地方交付税について「地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的財政運営に資するよう、(中略)一層簡素化を図るべきである」とされ、「モデル型の地域振興計画についても、施策の開始後一定の期間を経過した後に当該施策のあり方を検討すべきである」とされている(注4)。

この最終報告をまとめた地方分権推進委員会事務局には旧自治省、現総務省の職員が多数出向し、この最終報告のとりまとめに尽力したことを承知している。この地方自治の本旨を活かすための基本的方向については、関係省庁も了解し、関係省庁が所管していた公共事業に関する補助金の総合補助金化、法令に基づかない関与の廃止など、地方分権推進委員会の最終報告の実現のため、各省庁で努力してきた。

このような関係省庁の動きとは逆行するような形で、法令に基づかない連携中枢都市圏の連携中枢都市に対して、地方交付税を特別に上乘せすることは、地方自治の本旨の実現を掲げる任務に掲げる総務省が本来とるべき施策なのだろうか。

エ また、地方分権推進委員会の最終報告を受けて、平成14年度に、総務省は地方単独事業に地方交付税をあてる地域総合整備事業債制度を廃止したこととの整合性がとれないのではないかと。(注5)

オ そもそも、憲法第41条の規定により、国会は国権の最高機関とされており、国の行政は本来、国会の定める法律の枠組みに基づいて執行されるべきであり、これが民主主義の原則である。総務省は、連携中枢都市圏構想を発出する根拠となる法令を所管していない。これは、法律の制定という議会プロセスの外側で、地方交付税という枠組みの運用を使い、総務省という行政機関の判断で、市町村という外部の組織体を一定の方向に誘導しようとするもので、国民のチェックが入らず、民主主義の原則からいって疑問が残るといわざるをえない。また、地方交

付税の原資は原則税金であり、その使い道を具体的に特定するのに、一切、国民の信託を受けた国会が定めた法律の根拠に基づかないことは、財政民主主義の観点からも疑問がある。

4. 今後の地方創生策の検討方向について

- (1) 内閣官房に「ひと・まち・しごと創生本部事務局」がおかれ、当該本部で地方創生の総合戦略などを決定していることから、総合調整的な業務は法令に基づく、この、「ひと・まち・しごと創生本部事務局」に委ねるべきと考える。その際に当該事務局には、具体的な地方創生の効果があがるよう、地域の民間企業や地域共同体の自主的・革新的な取り組みに対して、政策金融や規制緩和などの環境整備を充実される方向で、総合調整を実施されるよう期待したい。
- (2) 都市圏政策、国土政策は、本来、国土交通省所管の事務であることから、国土交通省が国土形成計画法、都市計画法など法律に基づく計画体系の中で、着実に政策を実施していくことが適切と考える。
- (3) 地方自治制度、地方財政制度という一般制度を所管する総務省は、本来の地方自治の本旨の実現という総務省の任務に立ち返り、地方公共団体の自主性を尊重する立場を堅持すべきである。総務省は、本来地方の自主性・主体性を尊重し中立的であるべき地方交付税を総務省のさじかげんで左右して、都市圏政策について地方公共団体を誘導するような施策をとるべきではない。

どうしても、地方創生政策、都市圏政策を総務省が講じたいのであれば、国土形成計画法や都市計画計画法、都市再生特別措置法、中心市街地活性化法などを所管する関係省庁と調整した上で、従来の地方創生政策や国土政策、都市圏政策とは異なる独自の観点を確立して法案を作成し、関係省庁の理解を得て閣議決定を行い、さらに、国会で国民のチェックをいただき、総務省主務の法律をつくってから、都市圏政策を実施したらどうか。

(4) 国家行政組織法第4条に基づき、各省庁の所掌事務の範囲を法律で定めることにしているのは、各省庁が重複を排除し的確にそれぞれの任務に従って行政を実施することができるようにするためである。この法律の精神に鑑みず、具体の法令に基づかないで、他省庁所管の政策分野に施策を押し広げようとすることは、国の行政事務の分担管理の効率性を害することになり、また、地方公共団体も民間事業者も混乱することになる。

なお、仮に総務省が、新たな法律を定める場合であっても、地方交付税は本来の趣旨に従って、地方公共団体の自主的・自立的な運営に資すべきであり、国の政策目的の実現のためには別途、補助金、交付金などの予算を確保してそれを活用すべきと考える（注6）。

<脚注>

注1) 9月の論考は以下のURL。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_01.pdf

11月の論考は以下のURL。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_06.pdf

注2) 要綱は以下のURL。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000337009.pdf

総務省の講じる財政措置は以下のURL。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000337016.pdf

注3) 定住自立圏構想の中心市の人口の推移について、注1)の11月の論考参照。

注4) 地方分権推進委員会最終報告については以下のURL。

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>

注5) 地域総合整備事業債の廃止については以下のURL。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000030013.pdf

注6) 公共事業など予算枠をもって国会議決を受ける予算については、財政法第34条の2第1項という法律の規定に基づいて、各省大臣が個別の箇所ごとの予算などを内容とする実施計画の承認を財務大臣から得ることによって、初めて、個別の地区や事業への予算配分ができることになっている。地方交付税を特定の政策目的のために上乗せする場合の手続きについては、管見の限り、国会の議決に基づく法律の規定は存在しないと理解している。

<参考文献等>

- 1) 宇賀克也『行政法概説 I II III』(有斐閣)
- 2) 櫻井敬子『行政法』(弘文堂)
- 3) 持田信樹『都市財政の研究』(東京大学出版会)
- 4) 持田信樹『地方財政論』(東京大学出版会)
- 5) 『国土のグランドデザイン 2050』(大成出版社)
- 6) 諸富徹『私たちはなぜ税金を納めるのか』(新潮社)