

地方自治法の一部を改正する法律案

[議事録 2/5]

- ・人口減少社会における地方行政体制のイメージと地方中枢拠点都市
- ・地域社会の将来予測に対するビジョン

吉川沙織君

次に、また答申に沿って伺っていききたいと思います。

最近も大きな話題になりましたし、先ほども引用ございました。この答申では、我が国が人口減少社会に突入する一方で、集落数はそれほど減少しないという予測の下に、人々が国土に点在して住み続け、しかも単身世帯が多くなるという広く薄い人口分布の中で、基礎自治体によるサービス提供体制をいかに構築するかが課題として示されています。



戦後、我が国においては三度にわたって地方から大都市圏へ大量の人口移動が発生しています。まず第一期は1960年から1970年代の高度成長期、第二期は1980年から1990年代前半のバブル経済期、そして第三期が2000年代に入って以降です。ただ、この2000年代以降は、円高による製造業への打撃、公共投資の削減、人口の急激な減少などによって地方の経済や雇用状況が悪化したことが要因となって若年層を中心に地方から東京へ人口が流入しました。

これまで申し上げました、第一期、第二期、第三期とありますけれども、こうした人口動態を踏まえて、お手元に資料を配付させていただいておりますけれども、政府は、昭和37年には全国総合開発計画、昭和44年には新全総、昭和52年には三全総、昭和62年には四全総、平成10年にはいわゆる五全総、21世紀の国土のグランドデザインなどの全国総合開発計画を策定されてきました。

それぞれの計画での基本目標としては、基本目標のところに書かせていただいておりますが、全総が地域間の均衡ある発展、新全総が豊かな環境の創造、三全総が人間居住の総合的環境の整備、四全総が多極分散型国土の構築、いわゆる五全総は多軸型国土構造形成の基礎づくりというものが掲げられてまいりました。これらの基本的考え方は、地方の中核都市の余力を基に過疎地、地方圏を支援しようとするものであ

り、いわゆる国土の均衡ある発展論に基づくものです。

1970年代に表面化した過疎問題は、日本社会全体の高度経済成長と人口増加を背景として、三大都市圏における経済成長と人口増加という地域的不均衡によって生じたものです。ただ、この当時は、プラスサム社会の中で所得分配や人口分布における空間的不均衡を全国規模の集約とネットワーク化によって是正しようとするものでした。

今回の答申を拝見しますと、地方中枢拠点都市などに拠点機能あるいは中心地機能を集約し、そのような中心地、拠点を抱える広域自治体に補完機能を集約し、自治体間のネットワークを形成することによって後背地や周辺地の住民にサービス提供をするというイメージになっていると思います。これでは、今までの全国総合開発計画と基本的枠組みはそれほど異なっていないとも言えると思います。



しかしながら、これまでの計画と違うのは、今、現状においてゼロサムあるいはマイナスサム社会であり、財政は言わずもがな危機的な状況にあります。三大都市圏に余力があった時代ですら成し遂げることができなかった集約とネットワーク化を、三大都市圏にさえ余力がない中で実現することはできるかどうかという、こういう疑問が湧いてまいります。そのため、答申でも、定住自立圏のイメージを拡大した共同処理、広域連携などの水平補完や都道府県による直接的な補完を示すだけで、将来の予測

に対する明確なビジョンというものを示し切れなかったのではないかと思います。

この全総によるような策定、このイメージの策定は国土交通省で、総務省は地方制度だけでよいのでしょうか、局長に伺います。

#### 政府参考人(門山泰明君)

お答え申し上げます。

まず一つは、これは全総計画、一全総から五全総まで今資料とともに御説明がございましたけれども、資料にもございますとおり、全国総合開発計画以来、閣議で決定し、政府としての方針になっているものということでございますので、やはりこれが政府、内閣としての一つのまさにビジョンとして共有すべきものであるという位置付けは、申し上げるまでもございませんけれども、前提かと存じます。

そのような中におきまして、やはり今回の地方制度調査会におきましても、大きな問題として人口減少社会、この到来ということが環境の変化としてあったと。これは最初の、今の御質問にございましたけれども、全国

総合開発計画ですとか新全総ぐらまでの時代、要するに人口が増える、特に都市において人口爆発的なものが起きてくるというようなことが大きな問題意識となり、逆にその裏腹の関係としての過疎の問題、これがセットで問題になっていた時代との背景の違いというのはあるのかと存じます。



そこで述べられております均衡ある発展ですとか、それぞれ結果においては共通するものがあるわけでございますけれども、やはり背景の違いというものではないかということをもまず前提として申し上げなければいけないと思いますが。

今回は、そういう人口減少という大きな局面の変化におきまして、この人口減少社会に歯止めを掛けるためには、少子化対策はもとよりでございますけれども、地域の活性化ということが重要だということで、

従来総務省が進めてまいりました定住自立圏構想、これにつきましても多くの省庁協力しつつ進めているわけでございますけれども、これに加えて、新たな広域連携の仕組みとしての連携協約制度というものを創設することといたしまして、この制度を活用することによりまして、産学金官民の連携を推進して地方中枢拠点都市圏というものをつくっていくという考え方を答申として出し、そういう考え方に基きまして法案も作成したところでございます。

また、先ほど来、大臣から御答弁ございましたように、地域の元気創造プランというものを実践していきますですとか、産学金官の地域のラウンドテーブルをつくっていく、あるいは地域経済イノベーションサイクルの展開といったようなこと、それから過疎集落自立再生対策事業の交付金といったものをつくる、過疎集落の維持活性化に向けた総合的な取組を行うと、さらには、よりミクロのレベルになってくると思いますが、地域おこし協力隊などの若者を、地域に入れていってもらって地域を活性化する若者を支援していくといった様々な取組。

これは、やはり政府全体で我が国が人口減少という大きなトレンドの変換点に入ったということを共有しながら、総務省といたしましては、その中で、もちろん地方行政制度の改正、大きな総務省の役割でございますけれども、それにとどまらずに、地域の様々な実情に応じた様々な施策、こういったものを展開し、また支援し、重層的に展開していくということが総務省としての役割だろうということで様々な取組を行っているということかと存じます。

### 吉川沙織君

非常に丁寧に御答弁いただきましたけれども、そもそも答申の中で使われている言葉、概念について伺いたいと思います。

今、局長御自身の答弁の中でも触れられましたけれども、答申の中で一つのキーワードとなっています。地方中枢拠点都市という言葉についても、これまでの全国総合開発計画などにおいて使用されている都市概念との違い。あるいは、今も答弁でおっしゃいました総務省の推進する定住自立圏構想と、この表の三全総のところの開発方式を御覧いただければと思いますが、この開発方式等のところに定住構想と書いてあります、これがどう違うのか。



あるいは、今回のもう一つのキーワードであります集約とネットワークと四全総の開発方式のところに書いてあります交流ネットワーク構想とどれほどの大きな違いがあるのかとの点に立って質問をさせていただければと思います。

4月22日衆議院総務委員会で局長御自身も答弁されているように、今回の法案には使用されておませんが、答申を拝見しますと、今申し上げた二つのキーワード、集約とネットワーク、これを考える際の言葉として地方中枢拠点都市がございます。この答申の中で地方中枢拠点都市というのは、指定都市、中核市、特例市のうち地域の中心的な役割を果たすべき都市をいうとされています。

御存じのように、資料の2枚目を御覧いただければと思いますが、平成4年に制定をされた国土交通省所管のいわゆる地方拠点都市法では、地方拠点都市地域というのは地方の発展の拠点となるべき地域であるとして、一つ、人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域、二つ、地域社会の中心となる地方都市、三つ、自然的、経済的、社会的条件から見て一体として前条に規定する整備を図ることが相当と認められる地域であることなどをこれらの地域の要件として定義されています。

そして、国土交通省のウェブページを見ても、地方拠点都市地域は平成24年3月31日までに84が指定されています。また、その裏のページに資料を付けてございますが、平成10年に閣議決定されたいわ

ゆる五全総、21世紀の国土のグランドデザインの中では、地方中核都市とは、地方圏における県庁所在地や人口がおおむね30万人以上の都市であるとされていますし、地方中枢都市とは、札幌、仙台、広島、福岡・北九州であるとされています。



総務省だけでなく、国土交通省にも関係することではありますが、この地方中枢拠点都市というのは、これまでの地方拠点都市や地方中枢都市、さらには地方中核都市をも



含むもっと多くの都市を含むものなのか。これまでの全総に関連して使用されてきた都市概念に更に新たなものを加えて議論すると混乱するだけのようにも思えてなりません。実際、地方拠点都市という言葉は今も生きています。

整理の意味も兼ねて、地方中枢拠点都市という場合はこれまで使われてきた都市概念とどのように異なるのか、総務省に伺います。

### 政府参考人(門山泰明君)



ただいま御指摘ございましたように、従来、全国総合開発計画などで使われてきました都市の概念といたしましては、例えば平成 10 年 3 月の第五次の全国総合開発計画、21 世紀の国土のグランドデザインにおきましては、札幌、仙台、広島、それから福岡・北九州、これを地方中枢都市といい、その密接な圏域を地方中枢都市圏といい、また、東京圏、関西圏、名古屋圏、これ以外の地域におきます人口おおむね 30 万人以上の都市を地方中核都市圏、さらに、地方圏におきます人口 30 万人未満の都市を地方中心・中小都市圏というふうに位置付けたということでございます。

確かに、御指摘のように、若干用語が似ているという面はあるのかもしれませんが、今回、地方中枢拠点都市圏という、あるいは地方中枢拠点都市ということで考えております対象は、地方圏におきまして相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市、より具体的に申し上げますと、地方自治法上の政令指定都市、それから新しい中核市、これは今回の地方自治法の改正案によりまして人口 20 万人以上の都市を新しい中核市とするという意味での新中核市でございますが、そして、これらの中で、かつ昼夜間人口比率、これがやはり都市の実際上の圏域、経済圏域、影響圏域を示すという意味で昼夜間人口比率一以上の都市、こういったところを地方中枢拠点都市という用語で捉えて、これをターゲットとしての施策を打っていかうということで構想したものでございます。

この地方中枢拠点都市が近隣市町村と地方自治法上の連携協約を締結することを通じまして、地域を活性化し経済を持続可能なものにして、国民が安心して生活できるための地方の踏ん張る拠点を形成していくと、そういうための中心的な概念が何か要するというので、それを表す言葉といたしまして地方中枢拠点都市という言葉新しく設けようとしているということでございます。

御指摘にありましたように、例えば法律で、平成四年の地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律といったような法律がございます。ここでも地方拠点都市地域という比較的似た用語が使われておりますが、これも法律御覧になっていただきますと分かりますとおり、拠点という言葉自体に

つきましては特に定義を置いているわけではございませんで、一般的な物の言い方として活動のよりどころとなる地点ということで使っているのかなということでございますので、その一般的な言葉をいろいろ組み合わせている中でこういう言葉が使われてきたわけでございます。

そして、そういう意味でいきますと、最初の一全総のときには拠点開発方式という言葉が使われておりますし、これもそういう意味では似た拠点という言葉が使われておりますが、これは新産業都市、工業整備特別地域といったようなものに結び付いていった概念でございますけれども、元々はやはり一般的な名詞としての拠点というものを分かりやすい表現として拠点開発方式という用語にしたということではなかろうかと存じます。

それからもう一点でございますが……

### 吉川沙織君

もういいです。

### 政府参考人(門山泰明君)

はい、済みません。

### 吉川沙織君

今答弁いただきましたけれども、今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、それぞれ定義があったりなかったり、違うのは私も承知しておりますけれども、地方拠点都市地域、地方中核都市、地方中枢都市、そして今回の地方中枢拠点都市とあります。もちろん、今回は法定事項として連携協約もできますし、一方で、平成4年の国土交通省のいわゆる地方拠点都市法などでは明確に拠点の定義をしているような状況があります。



これだけ言葉があって、自治体関係者や総務省の皆様のようプロの集団でしたらこの違い、如実に分かると思うのですが、私、今回勉強させていただいて一生懸命見ても、いまだにどれがどれだったっけ、どの言葉を引用しながらしゃべっているのか非常に分かりづらい、そういう状況があります。

今回の答申の中のキーワードとして集約とネットワーク化、そして地方中枢拠点都市というのがありますので、これ、もう少し分かるような概念ございませんでしょうか。

「地方自治」という雑誌がございます。平成26年1月号において自治行政局長はこのように述べておられます。「都市について考える場合には、ことばは正確に使い分けた方が良いでしょう。」。いかがでしょうか。

### 政府参考人(門山泰明君)

ただいま引用いただきましたのは私が書きました論文でございまして、言葉は正確に使った方がいいというのは、ちょっと申し上げますと、そこで言いたかったことは、特に自治体という言葉と自治体政府、それから社会実体としての市町村といったようなことが、都市に関しましても、都市地域という問題と都市の政府といったようなものが意外と混同されて、自分も含めてでございますが、述べられていることが多かったのではないかという意味で正確性が必要だと述べたわけでございますけれども、今先生お話にございましたように、地方中枢拠点都市という言葉にしましても、地方制度調査会におきましていろいろな言葉遣いも含めて様々な御議論をいただいた結果、内容を端的に表す表現としては、言葉としてはこれがいいのではないかというふうに答申としてまとめいただいたものというふうに認識いたしております。



### 吉川沙織君

苦勞されてこの地方中枢拠点都市という名前にされたということは、私もずっと議事録拝読しておりましてよく分かりました。



中間報告は平成 24 年 12 月 20 日になされていますが、その時点では地方中枢拠点都市という命名はされておらず、今の概念は地方の中核都市という言葉に置かれていました。それが去年の 5 月 10 日の第 33 回専門小委員会で、今、後ろにいらっしゃいますけれども、当時の行政課長が、「中間報告のときに議論がありましたので、穏便な都市名をつけておりまして、地方中枢拠点都市。」、こう議事録が残っております。

こうやって、総務省としてこの人口減少社会の中で頑張ってやっていこう、こういう言葉をこれだけ苦勞されて付けられた以上、ほかと負けられないように是非頑張って、これが実現するようにやっていただければと思います。

続きの議事録(3/5)は、[こちら](#)です。