

地方自治法の一部を改正する法律案

[議事録 3/5]

・大都市圏と都市機能、三大都市圏等と成長戦略

吉川沙織君

引き続き、答申を引用しながら質問をさせていただきます。

答申によれば、「三大都市圏から地方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。」とされています。しかし、地方圏の拠点は、国土のバランスを再構築するという意味での積極的位置付けよりも、都市機能、生活機能を確保するという現状維持、少子高齢に対応して行政サービスを維持するという役割が強調されています。拠点が圏域全体の面倒を見て自立圏になりなさいと言っているように読めなくもありませんが、総務省、いかがでしょうか。



政府参考人(門山泰明君)

お答えいたします。

やはり地方中枢拠点都市というのは、一定規模以上、政令指定都市、新しい中核市でございますので、その生活機能、当然隣接する周辺地域に対するサポート機能といいますかサービス提供機能を持つわけでございますが、ただ、本当のすぐ近くの地域だけにとどまらず、より広いブロックあるいは都道府県全体の経済を牽引する役割というのも当然このぐらいの規模の都市には期待されるということで、そこは書き分けているわけでございます。

吉川沙織君

また、答申では、「相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組が進んでいない」とされていますが、その原因はどこにあるとお考えでしょうか。

政府参考人(門山泰明君)

答申で前提となっておりますのは、やはり平成 21 年以来進めてまいりました定住自立圏構想との関係かと存じます。

平成 21 年に定住自立圏構想というものを打ち出しまして、それ以降推進してきたわけですが、これまでに全国で 93 の団体が定住自立圏の中心市宣言を行いまして、延べ 373 の団体が取組を進めているということで、全体としてはかなり取組を進めてきていただいていると考えておりますが、一方で、今申し上げましたように、地方経済の牽引役となることが期待されるような指定都市ですとか中核市といった大きな都市について着目いたしますと、定住自立圏の中心市として取り組んでいただいているところ、具体的には、政令指定都市ですとまだございません。



中核市では 7 市、それから特例市では 6 市ということでございまして、全体 93 との比較、あるいは政令指定都市、中核市、特例市の数からの比較からいたしますと、必ずしもこういった大きな規模の都市において定住自立圏といった考え方で集約とネットワークの中心になっていこうというような取組は余り進んでいないということが現状としては認識せざるを得ないということでございます。その理由としては、やはり人口減少社会で地方圏の牽引役となってもらうべき指定都市、中核市におきまして、まだその役割を果たすんだという認識は必ずしも十分ではないということがあるのかもしれない。

それから、やはり大規模な都市に取組をしていただくという意味では、現在講じておりました定住自立圏に対します財政措置というのが若干やっぱり魅力が少なかったという面も否めないかなということなどがあるわけございまして、そういった大都市、特に大都市において集約とネットワークの中心となっていこうというような動きが小さかったことを踏まえまして、地方圏における経済の牽引役としての性格を明確にした地方中核拠点都市圏の形成ということを推進していこうというふうに考えたわけでございます。

吉川沙織君

今回、答申の具体化として、今はほとんどお触れになりませんでしたけれども、今年度中に三大都市圏以外で人口 20 万人以上の都市を対象に、研究機関の集中ですとか教育機関等の充実といった機能を持った拠点都市制度として導入されようとしておられますが、拠点となる市があって、その周辺自治体との広域的な協議の在り方や、今財政措置が薄くてやっぱりなかなか集まらなかったというような答弁がありましたけれども、その交付税加算や、公共交通網もある程度強化しなければ圏域として機能しないということがありますが、その辺についてもこれから考えていかれるということよろしいでしょうか。

政府参考人(門山泰明君)

特に、御指摘がございました地方中枢拠点都市圏を中心としました連携の進め方、これにつきましては、平成 26 年度の予算におきましてもモデルを構築していきたいということで国費で委託費を予算に計上いたしております。現在それにつきまして実際に取り組んでみようという自治体と御相談を開始したところでございます。

そういった実際の取組を参考にさせていただきながら、交付税を中心といたします地方財政措置は平成 27 年度から本格化するという事になるかと存じますので、そのための材料集めにつきましても、このモデルの構築の中で進めていきたいというふうに考えております。

吉川沙織君

少し違う観点から伺います。

答申全体で読めばですが、市町村合併の限界を認めつつ、「市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、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。三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。



今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。」と述べています。

これは平成の合併での限界を認めつつも、三大都市圏については効率性を優先して今後合併を進めるべきという趣旨なのか、局長に伺います。

政府参考人(門山泰明君)

ただいままさに三十次の答申の該当のところ、御引用いただきましたとおりでございますが、やはり三大都市圏の場合は、他の地域に比較いたしまして人口密度が高く市街地が連担しているという一方で、個々の市町村の規模で見ますと、人口は比較的多いんですけれども、面積は地方圏に比べますと非常に小さい、そういった自治体が数多く存在しているというのは、これ事実でございます。

それから、高齢者の絶対数の増加ということにつきまして、現在は地方圏が先行しているわけでございます

が、今後においては大都市圏において絶対数が急激に増えるといったようなことがあります。

それから、老朽施設の財政負担なども、これから大都市部においては整備が先行していただけないと急激に増えてくるといったようなことを考えますと、やはり合併というものの必要性につきましては議論の対象になるんだろうということだと思います。



実際、じゃ、比較といたしまして、平成の合併におきましては、全国では 3,232 市町村が 1,718 でございますから、大体半分近くの減少になったわけでありますが、大都市部、三大都市圏におきましては減少率という、数字だけで見ますと 25% ぐらいということで、他の地域との比較においてはそんなに合併が進んだわけではないといったことがございます。

ただ、国が主導して合併推進運動をしていくということにつきましては 22 年に一区切りを付けると明確な方針が出されたわけございまして、今後は自主的な選択としての市町村合併も排除しないわけございませけれども、三大都市圏において、自主的な判断によりまして市町村合併、広域連携の取組、様々なものから適切なものを選択していただくと、こういうことが必要だろうというのが地方制度調査会の答申だと考えておりますし、総務省としてもそう考えているということでございます。

吉川沙織君

読み方として非常に難しかったと思いますが、先ほど地方中枢拠点都市圏のところ、そこが中心となって経済の牽引を行うという、こういう御趣旨の答弁が何回か出てきました。これに関する答申内容から質問をさせていただければと思います。



これに関する答申を読みますと、「三大都市圏(東京圏、関西圏、名古屋圏)においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。」。

もう一か所あります。「地方中枢拠点都市」を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たし

ていくことが求められている。」と書かれているなど、成長政策こそが地域の発展に資するとも読めるような、こういうくだりがあります。これからは大都市を機関車として長い経済停滞から脱出しようという、こういう趣旨も読み取れます。

しかし、平成 5 年の国会の地方分権推進に関する決議に端を発する地方分権改革は、経済成長によっては得られない福祉、環境、景観、地域コミュニティーなど、豊かでゆとりのある生活を国民が実感できるようにしようとするのがその出発点であったはずだと私は思っています。



でも、今の経済政策はインフレと経済成長を実現するというものであり、1970 年以降の先ほど引用しました全総の手法と同じものではないかとも読めなくはありません。そもそも、今の経済政策は旧来型のインフラ整備に依存した公共投資依存型経済政策であり、地域づくりをもしかしたら旧来の姿に回帰させてしまうのではないかという、こういう懸念を抱かざるを得ません。こういった政策は、持続性には残念ながら欠けてしまいます。財政赤字という負の遺産を残すだけになってしまいます。

これまでと同じように、発展性の低い地域は公共投資依存体質になってしまうのではないかという懸念を持たざるを得ませんが、総務省の見解を伺います。

政府参考人(門山泰明君)

まず、御指摘ございました地方分権推進決議、平成 5 年でございますが、平成 5 年時点というところは、経済の状況、やはり今とは相当違った状況にあったかと存じます。



現在の時点におきます政府としての対応とその時点の対応においては、当然、前提の違いによる対応の違いはあるんだろうと思いますが、今、直接の御質問でございます、こういった地方中枢拠点都市を中心とした取組を進めると公共投資依存型の地域づくりに戻っていくことになるのではないかという御指摘でございますが、連携協約を通しまして、地方中枢都市圏での取組ですとか、三大都市圏で水平的、相互補完的、あるいは双務的な取組を進めようといった趣旨は、人口減少社会におきましても市町村が基礎自治体として持続可能な形で行政サービスを提供していくということですか、それから、一つの市町村が単独であらゆる公共施設、あらゆるサービスを維持する、あるいは整備していくということは、言わばフルセット型の行政と言われておりますけれども、そういった考え方からはやはりもう脱却せざるを得ないのではな

いかなるべきかと存じます。

いかということに趣旨があるわけでございます。

むしろ、今後縮小を余儀なくされます人口構造の中で、こういった地域の中心となる都市が圏域全体のために集約とネットワークの考え方に基づいてその都市機能を維持し、強化しようというものでございまして、これは、公共投資に依存して地域づくりを進めようというものとは根本的に考え方が異なると思っております。

吉川沙織君



財政的に制約ができたときにいろんな地域づくりの主体が生まれてきました、これまでとは違った。主体は、国主導型だったのが地方主導型になり、そして手法は、公共投資、ハード中心だったのが地域ソーシャルキャピタルなどのソフト資源中心になって、対象地域も、いわゆる後進地域だけではなく、伸びる地域を伸ばす一方で、取り残された地域に集中対応といった、こういう新たな地域づくりというのが芽生えかけていたのが現状だったと思います。

今回の答申に沿っていくことによってそういった芽生えかけた地域づくりの手法というのがなくなるということは、昔の地域づくりに回帰するということはないということによろしいでしょうか。

政府参考人(門山泰明君)

そこは、ただいま申し上げましたとおり、従来型の地域づくりと先生がおっしゃるのが公共投資に依存している地域づくりというふうに捉えるといたしますならば、そういう考え方で構想しているものではないということでございます。

吉川沙織君

では、この答申に書いてあるとおり、牽引できるように大都市が経済発展をしたとして、その成果は周辺部やいわゆる後背地域に波及するのでしょうか。答申は、先ほども引用しましたが、経済を牽引するという大都市の役割は認めていらっしゃるが、その成果が大都市のみに終始してしまうのかということについては触れていません。このことについて総務省はどうお考えでしょうか。

政府参考人(門山泰明君)

地方中枢拠点都市圏の取組でございますけれども、これは、地方中枢拠点都市となります圏域の中心都市、この機能を強化することはもちろんでございますけれども、そこにまた住んでいただくための都市としての都市機能整備に併せまして、近隣の市町村の住民の方々が現在の居住地で生活が続けることができるように、圏域全体にむしろ中心となる拠点都市が地域経済活性化、利便性の維持向上のためにも役割を積極的に果たしていくということが取組の主眼だと考えております。

この地方中枢拠点都市の考え方の前にありました、もちろん並列的に進んでおりますが、定住自立圏構想におきましても、「住みたいまちで暮らせる日本を」というのは定住自立圏の考え方の最初のキャッチフレーズでございましたけれども、やはり住みたいところで暮らしていけるためには、中心的な都市が周りの都市と役割分担をして、お互いに役割を分担して近隣市町村の方々、住民の方々の意向も圏域全体の施策に反映させていく、それによりまして地方中枢拠点都市圏と周辺地域が共存できるように取り組んでいくと。



そのために、具体的には、連携協約の締結ですとか、あるいは中枢拠点都市と近隣市町村の首長さんの定期的な協議、こういったものが必要であるというふうに考えておりますので、そういったものを推進すべく取り組んでまいりたいと考えております。

続きの議事録(4/5)は、[こちら](#)です。