

資料1



# 「地方中枢拠点都市」について

平成26年2月3日

総務省自治行政局市町村課

# 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(平成25年6月25日総理手交)のポイント

## ①大都市制度の改革

### ◎指定都市制度の改革

#### ・「二重行政の解消」

- ・都道府県から指定都市への事務移譲(35事務など、例:都市計画区域マスタープランの決定権限、県費負担教職員の給与負担)とこれに伴う税源配分の見直し(税源移譲や税交付金など)
- ・都道府県と指定都市の様々な問題を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の裁定等の創設

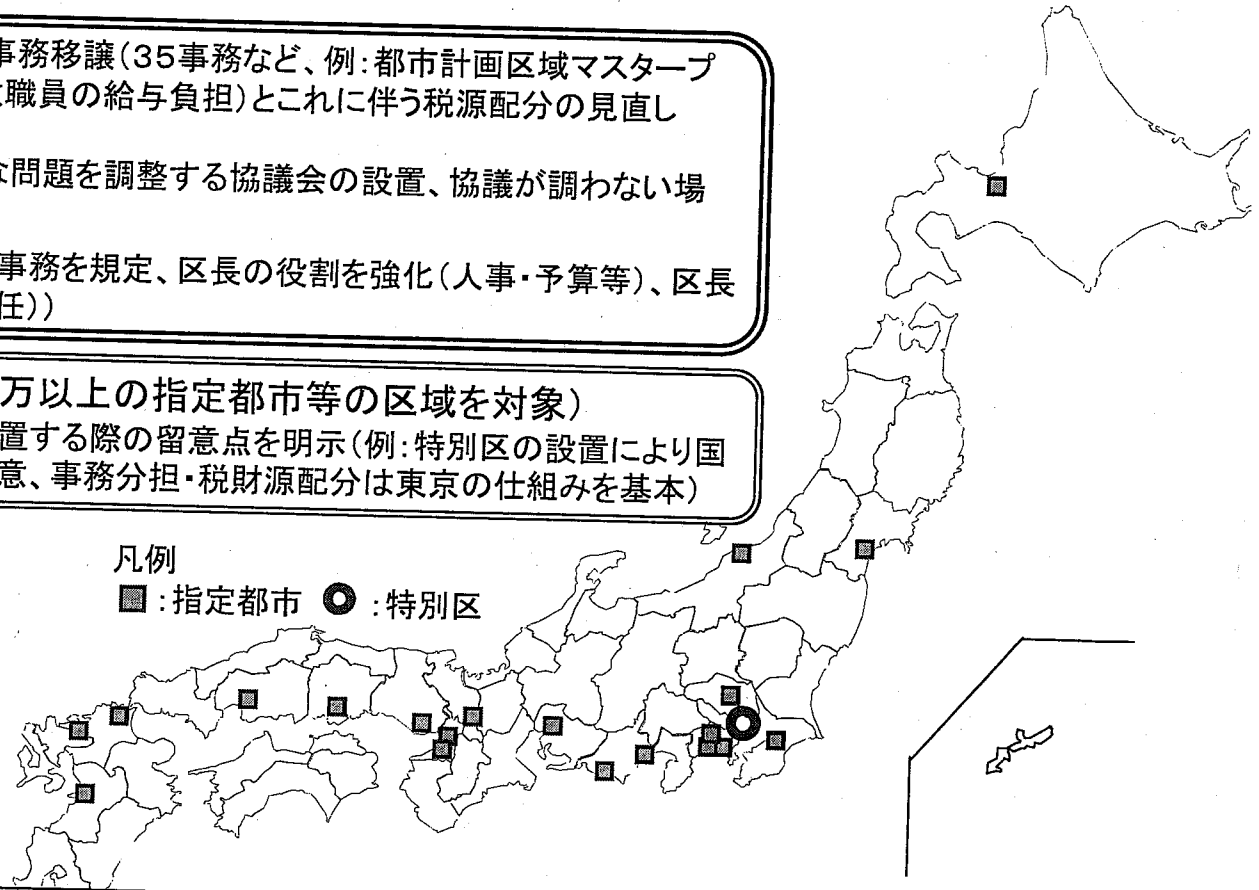
- ・「都市内分権」による住民自治の強化(条例で区役所の事務を規定、区長の役割を強化(人事・予算等)、区長を特別職にすることを可能に(市長が議会同意を得て選任))

### ○特別区制度の他地域への適用(大阪市等人口200万以上の指定都市等の区域を対象)

- ・「大都市地域特別区設置法」により道府県に特別区を設置する際の留意点を明示(例:特別区の設置により国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないように特に留意、事務分担・税財源配分は東京の仕組みを基本)

地域	指定都市
北海道	札幌市(191万)
東北	仙台市(104万)
関東	横浜市(368万)、川崎市(142万)、さいたま市(122万)、千葉市(96万)、相模原市(71万)
北陸	新潟市(81万)
中部	名古屋市(226万)、浜松市(80万)、静岡市(71万)
近畿	大阪市(266万)、神戸市(154万)、京都市(147万)、堺市(84万)
中国	広島市(117万)、岡山市(70万)
四国	
九州	福岡市(146万)、北九州市(97万)、熊本市(73万)
沖縄	

※括弧内はH22年人口国勢調査人口



### ○中核市、特例市制度

- ・現在の特例市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となる形で両制度を統合(現在の特例市が少なくとも従来处理してきた事務を処理し続けることを前提)

### ○特別市(仮称)(全ての都道府県・市町村の事務を処理・都道府県の区域外)

- ・二重行政の完全解消など大きな意義があるが、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による懸念など、更に検討が必要

### ○都区制度(特別区(23区、895万))

- ・都から特別区への更なる事務移譲を検討
- ・社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

## ②基礎自治体の行政サービス提供体制～人口減少社会(平成60年(2048年)に1億人を下回ると予測)において も人々の暮らしを支える地方中枢拠点都市等を中心とした圏域を形成～

### ◎ 新たな広域連携

#### 地方圏

- ・「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)
- ・それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進
- ・地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢

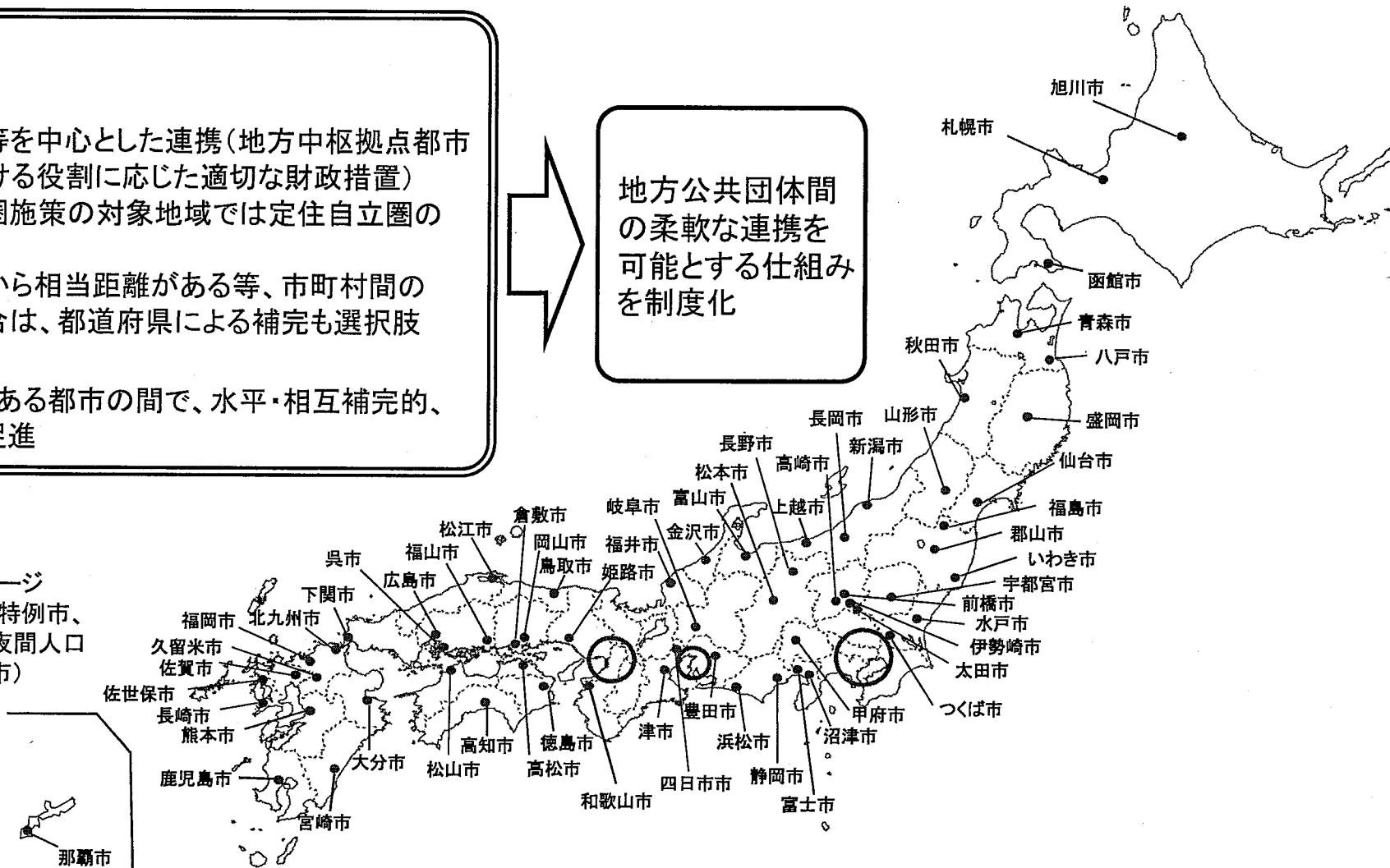
#### 三大都市圏

- ・同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進

地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化

○ は、三大都市圏

- は、地方中枢拠点都市のイメージ(地方圏の指定都市、中核市、特例市、人口20万以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える都市)



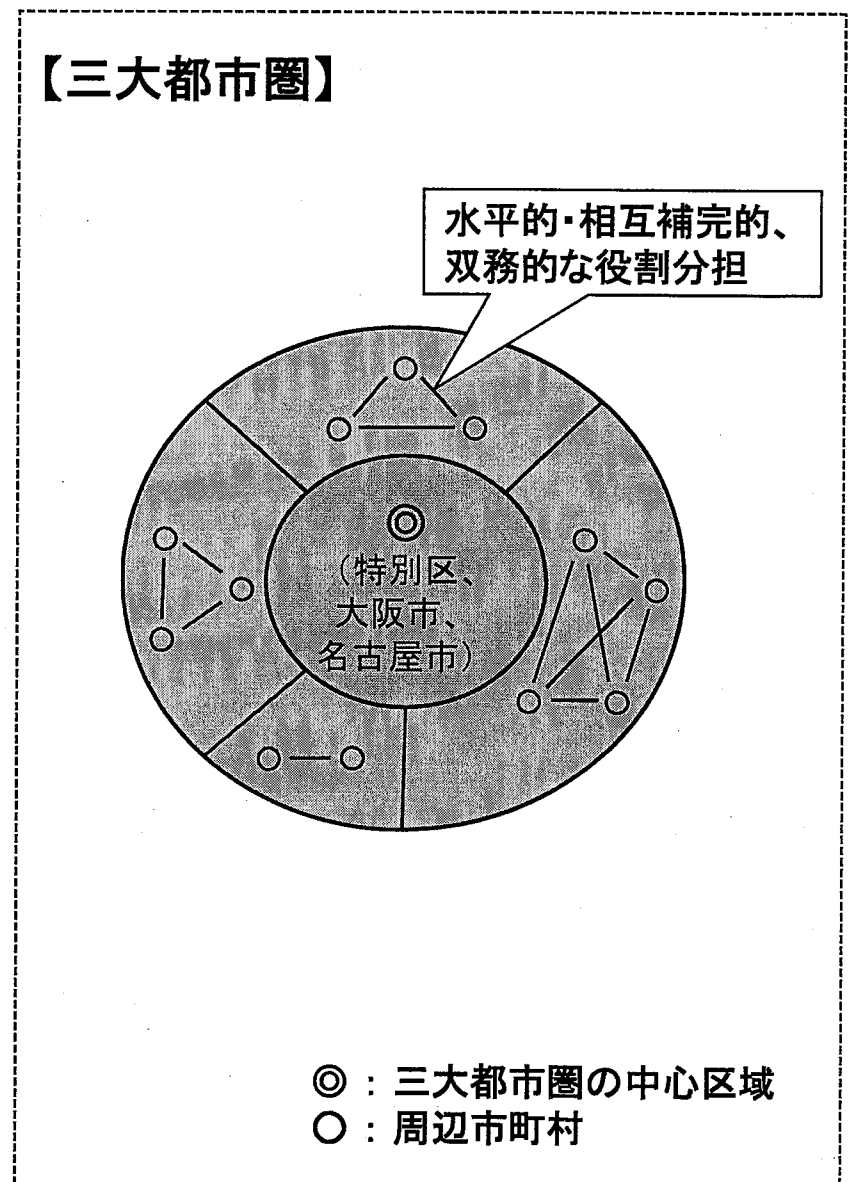
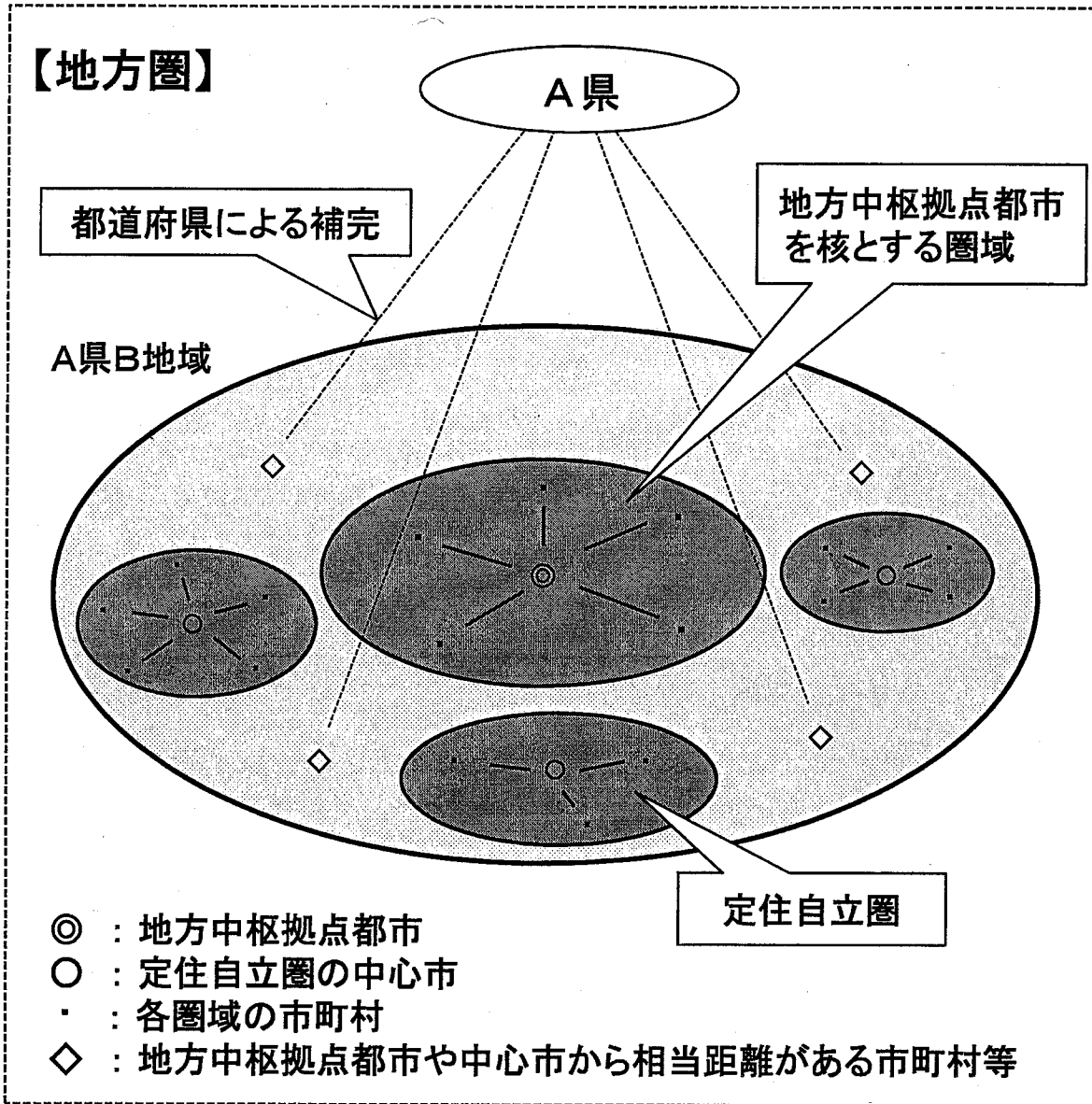
### ◎「平成の合併」後の基礎自治体

- ・合併により、広域的なまちづくり等の成果がある一方、専門職員の不足等の課題も存在
- ・合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要

### ◎今後の基礎自治体の行政サービス提供体制の構築

- ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

# 新たな広域連携イメージ図(市町村間の広域連携と都道府県による補完)



### 【現状分析】

I 将来の人口減少動向は3つのプロセスを経て、高齢者すら多くの地域で減少していく。大都市や中核市は第一段階にあるのに対して、地方では既に第二段階、さらには第三段階に差し掛かっている地域もある。

第一段階：老年人口増加 + 生産年齢・年少人口減少

第二段階：老年人口維持・微減 + 生産年齢・年少人口減少

第三段階：老年人口減少 + 生産年齢・年少人口減少 ⇒ 恒常的に老年人口でさえ減少する本格的な人口減少時代

※ 地方での高齢者人口が減少するため、医療・介護サービスが過剰気味となり、雇用吸収力が減少することで、人材が大量に東京圏へ流出する可能性が高く、将来急激な人口減少を招く可能性(社人研推計よりも深刻な事態に)。

II 2040年(平成52年)までに出産可能年齢(20~39歳)の女性が5割以上減少する市区町村は、いくら出生率を引き上げても、若年女性減少によるマイナス効果がそれを上回るため、人口減少が止まらず、「消滅可能性」が高いと言わざるを得ない。

※ もし人口を維持しようとする、出生率を直ちに2.8~2.9という非現実的な水準まで引き上げる必要がある。

### 【増田氏の見解】

- 本格的に迎える人口減少社会の中で豊かさをどう実現していくか、長期的視点で現状を直視する必要。
- 人口減少の進展により、地域コミュニティ機能の低下だけではなく、医療・教育といったサービスが維持できなくなる。
- 遠隔医療・集落移転などの政策は、地域機能の維持には有効だが、いずれにせよ「受け身」の政策。
- 中長期的に、地方が持続可能な経済社会構造を構築する施策として、広域の地域ブロックごとに、人口減少を防ぐとともに、それぞれの地域が自らの多様な力を振り絞って独自の再生産構造を創る人口・国土構造を構築すべき。
- 地域ブロック単位の地方中核都市が重要。資源や政策を集中的に投入することで、地方が踏ん張る拠点を設けるべき。
- 従来の「地方分権論」を超えた論議が必要。

# 新たな広域連携について

## ◎ 新たな広域連携

(第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(平成25年6月25日総理手交))

### 地方圏

- ・ 「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)
- ・ それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏(人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域)の取組を一層促進
- ・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢

### 三大都市圏

- ・ 同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進



## ○ 地方公共団体間の「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化

国家間の条約のように、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入

- ・ 地域の実情に応じて地方公共団体間で締結、紛争解決の手續もビルトイン
- ・ 事務分担だけでなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能  
(例…圏域全体を見据えたまちづくりの方向性)
- ・ 別組織(組合や協議会)を作らない、より簡素で効率的な相互協力の仕組み



- ・ 自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進。
- ・ 産学金官民の連携によるシティリージョンも推進。

※ 地方自治法改正案を今国会に提出予定

# 地方中枢拠点都市が担う役割及び財政措置

## ○ 地方中枢拠点都市に対して、下記役割に応じて、地方財政措置（普通交付税及び特別交付税）を講じる。

\* 地方中枢拠点都市の要件：①政令指定都市、新中核市（地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和予定）②昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当（平均人口約45万人、中央値約34万人）。

### ① 圏域全体の経済成長のけん引

都市圏域内の多様な資源・企業・人材（外部人材も含む地域のキーパーソン）を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、地方の経済をけん引。

例：専門的人材の招へい、産学官の共同研究・新製品開発支援、6次産業化支援

### ② 高次の都市機能の集積

都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築。

例：先進的がん医療など高度医療の提供体制の充実、グローバル人材の大学への招へい

### ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応。

例：地域医療確保のための病院群輪番制の充実、子育て支援

## ○ 平成26年度については、国費モデル事業として1.3億円を計上。これを活用して先行的なモデルを構築。平成27年度より本格的に地方財政措置を講じ、全国展開を図る。

※ 地方財政措置の詳細については、先行的モデルを構築する中で具体化。

※ シティリージョンの推進につながる。

## ○ 施策の推進にあたっては、関係府省と横串で連携。







# 地方中枢拠点都市となり得る市の人口及び昼夜間人口比率

都市名	人口	昼夜間人口比率	種別
札幌市	1,913,545	1.0063	指定都市
福岡市	1,463,743	1.1189	指定都市
広島市	1,173,843	1.0209	指定都市
仙台市	1,045,986	1.0726	指定都市
北九州市	976,846	1.0274	指定都市
新潟市	811,901	1.0176	指定都市
浜松市	800,866	1.0521	指定都市
熊本市	734,474	1.0308	指定都市
静岡市	716,197	1.0327	指定都市
岡山市	709,584	1.0416	指定都市
鹿児島市	605,846	1.0147	中核市
姫路市	536,270	1.0114	中核市
松山市	517,231	1.0134	中核市
宇都宮市	511,739	1.0461	中核市
倉敷市	475,513	1.0024	中核市
大分市	474,094	1.0217	中核市
金沢市	462,361	1.0795	中核市
福山市	461,357	1.0043	中核市
長崎市	443,766	1.0316	中核市
富山市	421,953	1.0633	中核市
豊田市	421,487	1.0886	中核市
高松市	419,429	1.0455	中核市
岐阜市	413,136	1.0382	中核市
宮崎市	400,583	1.0209	中核市
長野市	381,511	1.0425	中核市
高崎市	371,302	1.0294	中核市
和歌山市	370,364	1.0443	中核市
旭川市	347,095	1.0053	中核市
高知市	343,393	1.0286	中核市
いわき市	342,249	1.0008	中核市
前橋市	340,291	1.0454	中核市
郡山市	338,712	1.0569	中核市

都市名	人口	昼夜間人口比率	種別
秋田市	323,600	1.0463	中核市
那覇市	315,954	1.0912	中核市
四日市市	307,766	1.0350	特例市
久留米市	302,402	1.0059	中核市
青森市	299,520	1.0173	中核市
盛岡市	298,348	1.0638	中核市
福島市	292,590	1.0345	
津市	285,746	1.0288	
長岡市	282,674	1.0257	特例市
下関市	280,947	1.0066	中核市
函館市	279,127	1.0272	中核市
水戸市	268,750	1.1279	特例市
福井市	266,796	1.1038	特例市
徳島市	264,548	1.0957	
佐世保市	261,101	1.0131	特例市
山形市	254,244	1.0749	特例市
富士市	254,027	1.0112	特例市
松本市	243,037	1.0720	特例市
呉市	239,973	1.0119	特例市
八戸市	237,615	1.0512	特例市
佐賀市	237,506	1.0744	
太田市	216,465	1.0586	特例市
つくば市	214,590	1.0866	特例市
松江市	208,613	1.0360	特例市
伊勢崎市	207,221	1.0254	特例市
上越市	203,899	1.0022	特例市
沼津市	202,304	1.0745	特例市
甲府市	198,992	1.1392	特例市
鳥取市	197,449	1.0365	特例市

人口平均 445,778

※ 人口及び昼夜間人口比率は原則として平成22年国勢調査に基づく（平成11年4月1日以降に合併した市であって、合併前の直近の国勢調査において人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上の市については、合併前の直近の国勢調査の比率を記載。平成17年国勢調査まで要件を満たしていた市については、平成17年国勢調査の比率を記載）。

※ 種別は平成25年4月1日時点。

# 新たな広域連携のモデル事業について

## 事業の概要

新たな広域連携の取組を推進するため、国が積極的に支援して先行的なモデルを構築。

- 地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組
  - 産学金官連携による、圏域全体の経済成長をけん引するための成長戦略の策定
  - 圏域全体としての観光を担うワンストップ専門組織の設立
  - 産業クラスター形成のため、近隣地方自治体との広域連携の強化 等
  
- 条件不利地域における都道府県による補完の取組
  - 高齢者・障害者福祉、消費生活相談など高い専門性を要する業務の補完
  - 道路・橋りょうの維持、河川管理など地域のインフラの維持の支援
  - 人口維持のための産業振興や集落維持など企画部門の立案支援 等
  
- 三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な役割分担の取組
  - 公共施設や介護保険施設のあり方等について、近隣の市町村が連携して検討することを契機として、三大都市圏における広域連携の取組を推進 等

## 平成26年度予定額

- 約1.3億円(委託調査、事務費等)

# 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会について

## 1 研究会設置の目的

地方中枢拠点都市の担うべき役割を整理し、その役割に応じた適切な財政措置を検討するとともに、三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行う取組を促進するための方策、さらには、条件不利地域における広域連携・都道府県による補完のあり方等、今後の基礎自治体による行政サービス提供のあり方を検討する。

## 2 スケジュール

- ・平成25年7月17日(水) 第1回立ち上げ
- ・同年9月10日(火)に第2回、9月30日(月)に第3回、10月21日(月)に第4回、11月1日(金)に第5回、12月9日(月)に第6回、平成26年1月17日(金)に第7回(最終回)を開催
- ・平成26年1月24日(金)に報告書公表

## 3 委員一覧

【座長】	辻 琢也	一橋大学大学院教授(行政学)
【座長代理】	大杉 覚	首都大学東京教授(行政学(都市行政論))
	伊藤 正次	首都大学東京教授(行政学)
	片山 健介	東京大学大学院特任講師(都市工学)
	鎌田由美子	JR東日本研究開発センターフロンティアサービス研究所副所長(生活サービス)
	勢一 智子	西南学院大学教授(行政法)
	立石 聡明	有限会社マンダラネット代表取締役
	玉沖 仁美	株式会社 紡 代表取締役
	沼尾 波子	日本大学教授(財政学)
	林 知更	東京大学准教授(憲法)
	諸富 徹	京都大学大学院教授(財政学)
	山本 隆司	東京大学大学院教授(行政法)

計 12 名

# 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 報告書について（概要）

## 研究会報告書の位置付け

- 我が国の総人口は、平成60年には1億人を下回ると推計され、高齢化率も約20%から約40%へと大幅に上昇するとの見込み。
- 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日総理手交）を踏まえ、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くため、「連携協約」に基づく地方公共団体間の新たな広域連携のあり方を検討すべく、平成25年7月に研究会（座長：辻琢也一橋大学大学院法学研究科教授）を設置。計7回の議論を行い、平成26年1月24日に報告書を取りまとめ、新たな広域連携のあり方に関する指針を提示。
- 今後、平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、「連携協約」の記載事項や支援措置について更に検討。
- 施策の推進に当たっては、関係府省が連携して集中的に支援措置を講じていくことが必要。

## 「連携協約」の制度化

- 国家間の条約のように、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入
  - ・ 地域の実情に応じて地方公共団体間で締結、紛争解決の手續もビルトイン
  - ・ 事務分担だけでなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能（例…圏域全体を見据えたまちづくりの方向性）
  - ・ 別組織（組合や協議会）を作らない、より簡素で効率的な相互協力の仕組み



- ・ 自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進。
- ・ 産学金官民の連携によるシティリージョンも推進。

※ 地方自治法改正案を今国会に提出予定

## 地方圏

### 地方中枢拠点都市(圏)

- 地方中枢拠点都市の要件を満たす市と近隣市町村が締結する「連携協約」に、以下の役割ごとに具体的な取組を記載。「連携協約」締結により、圏域の境界(県境を含む)を越える都市間連携(シティリージョン)も推進。

※ 地方中枢拠点都市の要件: ⑦政令指定都市、新中核市(地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和予定)、①昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当(平均人口約45万人、中央値約34万人)。

#### ① 圏域全体の経済成長のけん引

都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、産学金官民が連携して地方の経済をけん引

#### ② 高次の都市機能の集積

都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築

#### ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

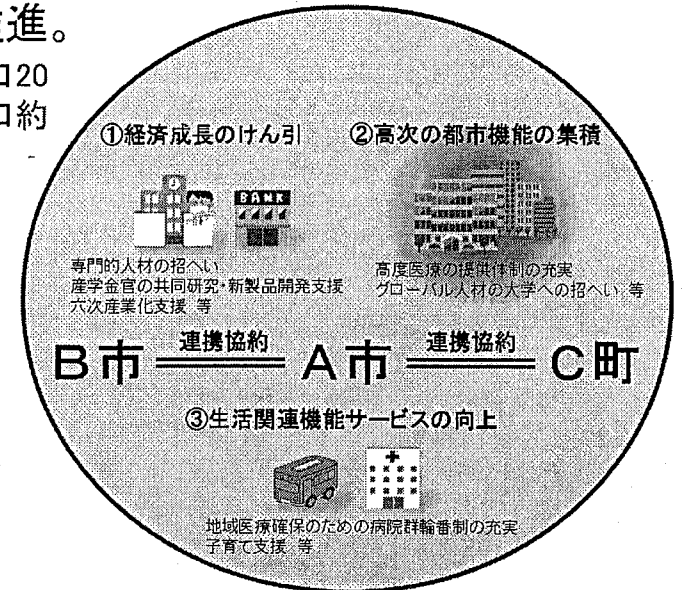
都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応

- 上記役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して地方財政措置(普通交付税及び特別交付税)。

※ ③の役割については、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、双方に対して地方財政措置。

- 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「連携協約」に記載し、丁寧な調整を担保。

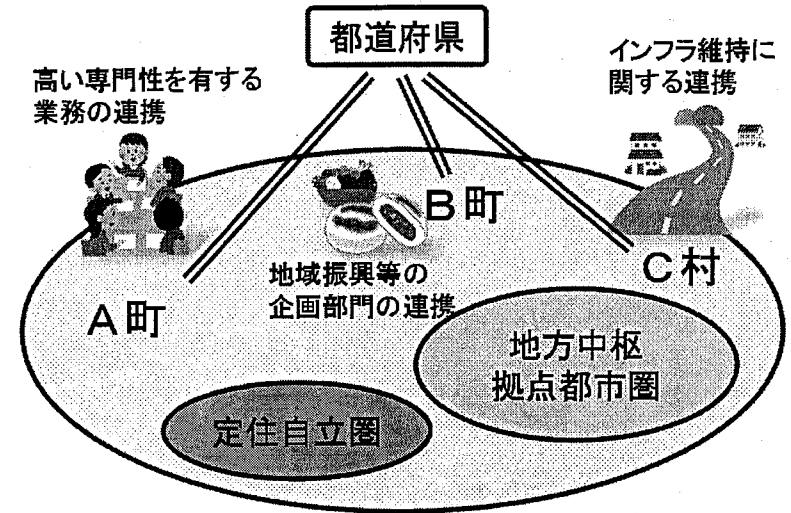
※ **定住自立圏** (人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域)の取組を、地方中枢拠点都市圏以外の定住自立圏構想の対象地域では、一層推進。



## 地方圏

### 条件不利地域における市町村と都道府県の連携

- 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合は、都道府県との連携も選択肢。
- 専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務、地域振興等の企画部門の業務等について、地域の实情に応じて対象事務や連携方法を協議して「連携協約」に記載。

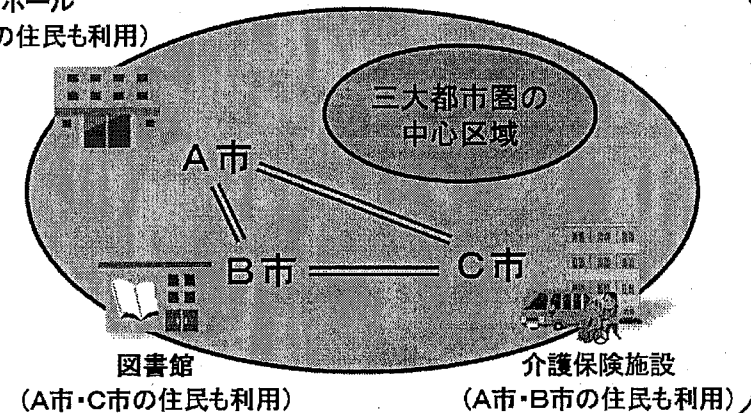


## 三大都市圏

### 水平的・相互補完的、双務的な連携

- 現在は広域連携があまり進んでいないことを前提に、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、連携を検討し、これを端緒として「連携協約」に基づく連携を推進。

文化ホール  
(B市・C市の住民も利用)



# 第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説 (平成26年1月24日(金))(抜粋)

## 八 地方が持つ大いなる可能性を開花させる

(元気な地方を創る)

人口減少が進む中においても、元気な地方を創る。これは、大いなる挑戦であります。

自主性と自立性を高めることで、個性豊かな地方が生まれます。一次内閣で始めた第二次地方分権改革の集大成として、地方に対する権限移譲や規制緩和を進めます。

行政サービスの質と量を確保するため、人口二十万人以上の地方中枢拠点都市と周辺市町村が柔軟に連携する、新たな広域連携の制度を創ります。中心市街地に生活機能を集約し、併せて地方の公共交通を再生することにより、まち全体の活性化につなげてまいります。

中山間地や離島といった地方にお住まいの皆さんが、伝統ある故郷<sup>ふるさと</sup>を守り、美しい日本を支えています。活力ある故郷<sup>ふるさと</sup>の再生こそが、日本の元気につながります。こうした地域で、都道府県が、福祉やインフラの維持などを支援できる仕組みを整えます。都市に偏りがちな地方法人税収を再分配する仕組みを創り、過疎に直面する地方においても、財源を確保してまいります。

地方には、特色ある産品や伝統、観光資源などの「地域資源」があります。そこに成長の「可能性」があります。地域資源を活かして新たなビジネスにつなげようとする中小・小規模事業者を応援します。



