

NIRA 研究報告書

2014.4

自治体による戦略的パートナー選択の時代へ 選べる広域連携

EXECUTIVE SUMMARY

地域は、人口減少、インフラの老朽化、雇用機会の減少の3つの課題に直面し、もはやすべての公共サービスを1つの市町村で提供することは困難となっている。従来型の提供体制の延長線上では、新たな課題に対応できないばかりか、地域の衰退を加速しかねない。

この事態を打開するため、複数の自治体が連携し、行政区域にとらわれない広域な範囲での供給を図る。しかも、サービスごとに連携するパートナーを戦略的に選択する「選べる広域連携」を実現する。

従前の広域連携の仕組みでは、連携するメリットが少ないこともあり本格的な動きにつながらない。そのため、自治体が連携のメリットを享受し、かつ、戦略的な施策の実施が可能となる新たな制度を提示する。

これは、待ったなしの対応が迫られる中で早急を実現すべき課題だ。

●地域が直面する課題

人口減少の進行により、地方では限界集落が急速に増加しつつある。また、高度成長期につくられた公共施設の老朽化は、施設の再編を急務なものにしている。さらに、首都圏以外の地域では雇用機会が減少している。これらの3つの課題に直面し、自治体では公共サービスの新たな供給体制への転換が求められている。

●最適な供給範囲と行政区域の不一致

今後、地域の人口規模・密度が低下していく中、従来の行政区域に固執した供給体制では質の低下、コストの増加を招くことが予想される。事業者が行政区域にとらわれず公共サービス圏域を広域化できる仕組みが必要となっている。

●Competition から Co-opetition (コーペティション) *へ

自治体が単独で周辺の地域と競争するのではなく、地域同士がネットワークでつながることによって、これまでにない新たな価値を地域で創造することのできる関係を構築する。それは、自治体間の関係を Competition から Co-opetition へ転換することを意味する。

*Co-opetition とは、Cooperation (連携) と Competition (競争) を合わせた造語で、「競争のための連携」を意味する。

●「選べる広域連携」へ

広域連携の動きをさらに本格化させるためには、広域連携のメリットを自治体が享受できるようにするとともに、サービスによって連携する自治体を選べるなど自治体を実施しうる戦略の選択肢を広げる新たな制度を構築すべきだ。

●6分野の方策を提示する

選べる広域連携に向け、「合意形成」「医療・福祉」「教育」「地域経済」「インフラ」「居住地」に関する6つの分野から実現すべき具体的な方策を提言する。

合意形成－主観を共同化する－

都市施設の集約化などに関する合意を得るため、近視眼的、自己中心的な民意のバイアスを回避する。例えば、「広域まちづくりビジョン」等を策定することを通じて、客観的要素により感情論を乗り越え、主観を共同化する。

教育－地域への情熱を育む－

都道府県にある義務教育の教職員人事権を市町村から成る広域圏に移譲し、地域を守ることに熱意のある教員を育成するとともに、学校統廃合の実施者である市町村にそこで生じた財政的なメリットを帰属させることにより教育の充実を図る。

インフラ－施設の共同化を促す－

施設の除去が地方交付税などの減額につながるというような、市町村間で共同利用を先送りさせている制度を見直すとともに、複数の市町村による協定制度の下で、施設整備から除却に至るまでを共同で管理することを可能にする。

医療・福祉－地域に貢献する仕組み－

県による医療政策と市町村の介護政策を、医療・福祉に着目した広域圏に統合し、広域圏で企画・実施を行う。そこでは、公立・民間病院を含むホールディング型の法人設立、公的保険の広域連携、財政支援など、医療・福祉と地域の双方の発展に資する仕組みを導入する。

地域経済－稼げる地域づくり－

わが国の成長の伸びしろは、むしろ地域にある。地域の潜在力を活かすには、核となる個人や企業の牽引力と、自治体同士の連携が鍵になる。

居住地－移動を容易にする－

居住している地域において、将来、公的サービス水準が低下すること等に関する情報の周知を図るとともに、居住地の移転に伴って生じるマイナスの財産（古家や土地など）の整理を支援する補助制度を設ける。

Contents

巻頭	市長委員の見解	2
I 部		
第1章	地域の現場に吹く風	13
	1. 縮小局面にある地域	13
	2. 構造変化への地域のチャレンジ	18
第2章	人口規模の減少と供給範囲	21
	1. 最適な規模を満たせない市町村	21
	2. 最適な供給範囲と行政区域の不一致	27
第3章	自治体の広域連携が地域を救う	31
	1. 稼げる地域を目指す	31
	2. 「選べる広域連携」の基本的な考え方	34
	3. 自治体による広域連携を貫く4つの軸	38
II 部		
第1章	広域連携と合意形成	43
	1. 人口減少下での広域連携	43
	2. 広域連携によるサービスの質と財政コスト削減の両立	44
	3. 広域連携による質の高い教育サービスの供給	47
	4. 施設の集約等の合意形成を円滑化する視点やツール	49
	5. ビジョン共有が何より大事。それは可能なのか	54
第2章	医療・福祉を軸としたまちづくり	59
	—2025年を目指して—	
	1. 迫られる改革	59
	2. これまでの医療・福祉モデル	60
	3. 医療・介護と地域の社会・経済の発展との関係	64
	4. 医療福祉を真に地域に貢献するものとするために	66

第3章	地域の人づくり …………… 73 —教育行政—	73
	1. 地域教育を巡る課題…………… 73	73
	2. 教育財政の仕組みと地域教育の充実…………… 78	78
第4章	稼げる地域づくり …………… 91 —地域産業の振興—	91
	1. 国の政策の変遷…………… 91	91
	2. 自治体レベルでの政策の現状と課題…………… 94	94
	3. 提言…………… 97	97
第5章	連携による公共施設の再編 …………… 103	103
	1. 公共施設再編の動きとそのメカニズム…………… 103	103
	2. 市町村間連携を進めるための制度の在り方…………… 111	111
第6章	居住地の移動という選択肢 …………… 117	117
	1. 都市の再編・集積に向けて…………… 117	117
	2. 自治体のチャレンジ…………… 119	119
	3. 居住地移動…………… 122	122
	 参 考 広域連携制度の現状と課題…………… 131	 131
	 NIRA 地域再生と広域型公共サービスの在り方に関する研究会…………… 137	 137

巻 頭

*本インタビューは、報告書を取りまとめる最終段階で、市長および市長経験者の方々にご見解と報告書へのご意見をいただいたものである。(2014年2月実施)



競争ではなく連携の時代

前宮古市長／盛岡大学教授 熊坂義裕

震災で意識が変わった

市長の職を離れて6年になるが、当時は自治体間競争の盛んな時代で、隣の市町村と競うことが当たり前だった。私も、任期中は費用や人員の削減を必死になって取り組み、行財政改革ランキングで人口10万人以下の市で1位になったことがある。それが当然だと思っていたし、首長としての役割だとも思っていた。

しかし、2011年3月に発生した東日本大震災は、私のそれまでの価値観を一変させた。被災地を目の前にして、復興のスピードや住民が受けられる生活支援サービスの水準に、被災した市町村で差があってはならない、と強く感じた。医療・福祉、安全、防災といったナショナルミニマムに関わる公的サービスを、市町村間で競争するのはおかしいと考えるようになった。

合併ではない選択肢を

そのころ、宮古市や周辺の町村では高齢化率も20%を超え、交付税の削減や自主財源の縮小によって財政的にも厳しくなっていた。私は合併を避けて通れないと判断し、県内でも真っ先に取り組んだ。最終的に3つの町村との合併にこぎつけたが、これは関係者の多大な苦勞なくしては成し遂げることができなかった。私自身、利害調整から合意形成までの血の滲むような道のりを思い返すと、もう1度、それを繰り返すことはできない。おそらく、どこの市町村長も同じで、地域が生き残りをかけての更なる合併は無理だと考えているのではないか。

こうした私の経験から、地域の維持、あるいは高齢化といった課題を克服するには、合併ではない選択肢が必要になると思っていた。その意味で、この報告書で、1つの市町村内で公的サービスを完結させることにこだわらず、市町村間の「連携」を軸にサービスを展開するという提言は有意義だと感じている。特に、「Co-opetition（コーペティション、競争のための連携）」は良い発想だ。これからは1つの自治体でやっていかれる時代ではない。広域的な連携の枠組みが必要で、そういう方向に進んでいかなければならないと、研究会のメンバーとの議論を通じて確信した。

切実な分野から連携が動く

私はもともと医師なので、地域医療・福祉に対する非常に強い危機感から市長になった。報告書にも書かれているが、夕張市は財政破綻した後、市立病院を診療所にして老健（介護老人保健施設）を併設した。このとき、病院を閉鎖することが大問題になったが、一旦閉鎖してしまうと、大きな問題は起きていないし、苦情もない。患者自身は必要な時に、隣の市にある大きな病院に行っている。岩手県でも、同様の問題が起きたことがある。もともと医者が3、4人程度しかおらず、手術もしていないような病院なので、統廃合しても問題ないものだった。しかし、閉鎖する時には地元の関係者がこぞって反対した。全国でそうしたことが頻繁に起きており、政府は公立病院を再編しようとしているが、現実には連携が進んでいない。

それでも、医療福祉、防災、安全などの分野は切実な問題なので、他の分野から比べれば、連携は進みやすい。どこがお金を出すかは別として、隣の市の病院に行くことになっても、どうということはない。自治体間連携は、生きるか死ぬか、住民の生活に直結することについては、比較的簡単に進むだろう。

連携が進まない分野を動かす方策

他方、地元の関係者の利害が関係してくる分野は、個々人の思惑がでてきて、なかなか連携が進まない可能性がある。例えば、産業政策では、自治体間の企業誘致合戦で、固定資産税の3年免除、土地を安価で提供するなどの施策を実施する場合があるが、隣の市に工場が立地しても、地域全体で見れば同じことだ。一時的な誘因策で誘致しても、その企業の製品がグローバル時代の波に襲われた時には一挙に倒産する。民間企業は営利で行動を判断するから、産業振興政策で誘致に成功したというのは、実は行政が言っているだけではないか。

そもそも産業振興策は、行政が苦手な分野だ。担当者が2～3年で異動になってしまい、その分野のプロをつくることができない。特に産業振興は、長期間、同じ人が担当しないと、企業との間で信頼関係を築けないが、そういう人事配置をすることができない。宮古市を例にとると、最大の産業は、漁業でも農業でもなく、電機部品の製造だ。なぜ、その工場が宮古市に立地しているかというと、偶然の要素が大きい。先々代の社長が宮古市を訪問した際に忘れ物をして、企業誘致課長がそれを届けたことがきっかけになった。

連携が困難な分野で連携を実現させるには、強力な仕組みを導入することが必要だ。例えば、老朽化した施設を建て替える際には、利用率など効率性の指標等を提示して近隣の市町村と協議する、近隣の市町村にある施設と統廃合しなければ補助金は認めない、あるいは、協議せずに実施するなら自主財源で行う、といった法律的な義務づけや経済的な誘導を入れてはどうかと思う。



連携先は政策テーマで選ぶ

燕市長 鈴木力

相手を選んでの連携

燕市は、産業分野で隣の三条市と、燕三条地場産業振興センターを共同開設している。隣り合う市内には、作業工具や刃物、金属洋食器や金属ハウスウェアといった金属関連製品を主力に「燕三条」という、全国的にも遜色のない工業集積がある。世界を相手にする海外展開は、三条市と共同で実施した方がいいと思っている。

その一方で、生活・文化面では、隣接する弥彦村と定住自立圏を政策ツールとして、公共交通、さらには医療機関に行くための交通サービスの充実、教育などで連携をしようとしている。

今回、この報告書では、一気に合併するというのではなく、ゆるやかな関係の中、個々の状況に応じた政策のテーマごとに最適なパートナーを選ぶ、テーマ型の連携、「選べる広域連携」という今までにない発想を提言している。この点では、産業分野では三条市と、生活分野では弥彦村と、さらには隣接していない遠く離れた自治体との連携も、というように、われわれが実施している施策の方向性に間違いはなかったのだとの思いを新たにした。人口減少、施設の老朽化により、これまで以上に費用がかかってくる。しかも、地域に活力がないために財政的に苦しい。これを打開するためには、自治体が連携していくことが1つの解決策になる。

学校施設統廃合の果実

しかし、自治体との連携には課題も多い。ソフト的な事業での連携は上手くいくが、施設の統廃合を伴うようなハード面は難しいのではないかと。ソフト的な連携事業としては、産業面では、製品の情報発信や共同受注などがある。生活面では体育館や公民館など、お互いの自治体にある施設を、同一料金のもと共同で使用できるようにしている。

他方、ハード面では、施設の統廃合をしても、財政負担が軽減されるかどうかは、制度に依存する。例えば、市民や議員からは、財政健全化のためには、小学校の統廃合をやったほうがよいのではないかと、との声が寄せられる。しかし、学校予算の多くを占める教職員の人件費は基本的に県が負担するものなので、学校を1つ減らせば、県の負担は減るが、市町村にとっては財政的な効果はあまり期待できない。それどころか、学校が遠くなる分、スクールバスを整備したりする必要があったり、負担増になることもある。意外とその点

が知られていない。報告書で指摘されたように、実際に汗をかきながら統廃合を進める市町村に、財政需要縮小のメリットを還元するということはあっても良いと思う。

民間の力との連携

施設統廃合は財政的効果があっても、市民の利便性が悪くなるかもしれない、という問題がある。仮に、燕市は文化施設を廃止し、体育施設を整備する、他方、弥彦村は文化施設を整備して、体育施設を廃止することで、お互いが所有する施設を役割分担することは、理想的であると思うが、現実的には非常に難しい。現状では、まだ住民の感覚はそこまで至っていない。他の市町村にある施設やサービスがなければ、市民の要望が強くなる。さらに高齢化が進めば、ますます移動の足を確保することが問題になって、広域での統廃合は難しくなる可能性は高い。

その際、自治体間の連携だけでなく、民間の力を活用して課題を克服する事例が積み上げられていくことも必要になってくるのではないかと。群馬県太田市では、図書館の運営をNPOが組織するボランティアが運営している。条件を整えば、連携先は行政に限らず、民間の組織でもよいと思う。全ては解決できないが、民間の力、市民の力を使うことで、ハード的統合の難しい側面を補うということはあると思う。

条件を整えばと言ったが、そこで問題と考えていることは農地の扱いだ。民間に意欲があっても、農地の転用ができずに事業を展開できないケースもある。農業振興地域では、地域の農業委員会の許可だけでなく、農業振興地区整備計画の変更に関する県の同意も必要になる。跡継ぎもなく、持っている田んぼを売りたい農家もある。しかし、農地転用の許可がなかなか得られず、地元企業が機を逸することも多い。

人を巻き込むことで変わる

こうした規制が壁となって変われないこともあるが、現行制度のもとでも地域を変えたいと思えば、まだまだやれることがあると思っている。例えば、将来、燕三条の産業を担う人材を育成することを意図して「Jack&Betty 教室」という英語教育を始めたところ、当初の予想を上回る約160人の小中学生が集まった。ここでは英語だけでなく、洋食器産業や地域の文化を学び、燕を知り、世界に羽ばたいて欲しいと思っている。

今回、全国的にも珍しく、現場の教員や英語が堪能な市内の企業関係者と連携して、市役所での英語教室の開催に挑戦してみた。地域で協力してくれる人をうまく巻き込むことができれば、もっと大胆に物事を変えていくことはできるはずだと感じている。



首都圏の課題に向き合う

調布市長 長友貴樹

オール東京の視点

大都市圏では、当面、人口減少が生じないことから、危機感がそれほど共有されていない。しかし、団塊の世代が大都市圏に集まっており、今後は、高齢者の増加スピードが速く、問題が急速に深刻化することになるだろう。

中でも調布市は、首都圏ならではの課題がある。老人福祉施設1つを例にとっても、23区内の高い地価を避け、手頃な物件を求めて周辺市に転居してくる高齢者の医療・介護ニーズに応じて行かなければならない。急増する高齢者への対応は、多摩地区（26市3町1村、人口400万人）のみの問題のように言われているが、実のところ、多摩地区だけで解決すべき問題ではない。人が移動することを念頭におけば、23区を含めたオール東京という視点で対応を考えることが重要だ。それは、福祉・介護に限らず、交通ネットワーク、防災機能、産業振興についても同様である。

Co-opetition という概念

報告書では、地域が経済自立を目指すうえで、自治体間の連携が重要であり、その概念を「Co-opetition（コーペティション、競争のための連携）」という言葉で表している。調布市でも、既にいくつもの行政サービスで近隣市との相互連携の取り組みを始めているが、連携することで利便性や効率性が高まることが多い。

例えば、近隣の三鷹市、狛江市のほか、八王子市を含む京王線沿線の6市の図書館で市民の相互利用を実施し、費用削減や市民の利便性の向上に努めている。また、最終ごみ処分場は、各市が単独で設置すると巨額な費用負担が必要になるため、多摩地域の25市1町で運営することで効率化を図っている。さらに、判断能力が十分でない人の契約行為を支援する成年後見センターでは、近隣5市が共同運営することで、対応の仕方など、必要なノウハウが蓄積されている。

このように既に実施している地域連携の事例からみても、サービスの内容によって連携先が異なっている。まさしく、自治体が政策ごとに連携するパートナーを「選べる」ことが重要であることがわかる。報告書でも触れられているが、20～30万人の人口をもつ圏域であれば、経済的に自立することは可能であると思う。しかし、その際には、国・都から市への「権限」と「財源」の双方の移譲が前提となる。自治体が裁量をもってさまざまな

施策を実施することが可能になってはじめて、非常に有益な連携が生まれる。

自治体の裁量を広げる

今回の報告書において自治体の裁量を広げる提案がされている点は高く評価できる。例えば、教員の人事権を、都道府県から自治体連合におろす点である。ただし、これは、最低でも30万～50万人ぐらいの規模の圏域が必要になると思う。文化的に似通った地域を1つにまとめて、教師を育てていく。多摩26市や北多摩ブロックなど、地域性や距離に配慮した人事異動を行うなどの対応が望ましいと考える。

また、医療介護について、まちづくりの視点を持って多様な主体が「地域包括ケア」を自由に展開できる仕組みづくりを提言している。これはさらに追求していく価値のある話で、新規事業をインセンティブと感ずる法人との地域連携を図るのは重要だ。さらに、理想論ではあるけれども、社会福祉法人のみならず、NPO等の団体が参入し自治体との連携が強化されることで、そこに市民が加わることも十分にあり得る。市民参画という面からみても、得難い効果があるかもしれない。

医療・福祉分野といえ、とかく費用負担の面だけが強調されてきた。この領域が生み出す地域における経済波及効果や雇用創出機能に関する視点が不足してきたのかもしれない。報告書にも指摘があるように、これからは福祉による経済循環にも着目すべきだろう。都内では、事業拡大に積極的な社会福祉法人が増加している。福島県や山梨県からも数多く進出してきており、発展する可能性の高い分野だ。

首都圏問題に向き合う

長期的には、東京都全体においても、2020年に人口が約1,300万人でピークを迎えるが、2100年には約700万人まで加速度的に減少していくという予測も存在している。そうなる、とある程度、自治体間の競争も意識しつつ、個々に特色のある取り組みを展開していくことが重要になる。住民は、サービスの質や量で居住する自治体を選択するようになるだろう。今でも、若い人が結婚して転居してきたら、「23区ではあったサービスがここにはないのですね。」などと言われたりする。

他方、発想の逆転かもしれないが、人口密度の高い都市部だからこそ、もっと互いに連携を深めていけば、より効率的な地域運営ができるようになるのではないのか。地域全体に、われわれで言えば、多摩地区全体に付加価値が生まれることにつながっていくと思う。そんな想いから、私自身、多摩川流域の自治体との間でインフォーマルな機会を持ち、率直な意見交換をしながら、将来の連携を模索している。

首都圏問題は特殊だというとならえ方は望ましくない。東京に、千葉、神奈川、埼玉を入れただけで、約3,500万人強の人たちが住んでおり、全国の3～4人に1人が、このエリアにいる。これを特殊な問題と簡単に切り捨てるのではなく、真摯に向き合うことが必要だ。



既成概念を乗り越える

飯田市長 牧野光朗

既成概念を越えたチャレンジ

日本全体が右肩上がりの高度成長からバブルの時代には、時代の流れに乗ってさえいれば、地域の課題は解消した。しかし、その後の「失われた 20 年」の中で、従来は効率的だと考えられていた方法では、全く上手くいかないことが明らかになった。例えば、縦の指揮系統が強い行政、公平性を重視した政策、財源を確保した上で政策を実施する姿勢、迅速に苦情に対応する対症療法的行政などだ。こうした既成概念にとらわれていたら、壁にぶち当たるだけだ、というのが私の考えだ。

地域のアイデンティティ

既成概念を乗り越えた例に、上村地区でのプロジェクトがある。この地区は、市内の中心部から車で小一時間の中山間地にあり、平成の合併により飯田市の一部になったところだ。人口減少、少子化、高齢化が急速に進む当地において、2 年ほど前に、地区の保育園を休園せざるを得ないという話になった。これに対して、私の出した結論は、手段を選ばず、「保育園を継続させる」というものだった。この判断は、従来の行政の仕事のやり方ではあり得ないもので、職員も、「財源の見込みもなく、手法も問わないなんて、そんな進め方をしてよいのですか?」と言ったほどだ。

私自身、なぜ、保育園の継続にこだわったかという点、ここで休園を決めれば、早晩、小学校がなくなり、コミュニティが崩壊すると思ったからだ。800 年も続く伝統文化を守ってきたこの地域のアイデンティティが失われる。そうなる前に、若い人の流出に歯止めをかけておく。コミュニティの存続、それが地域の持続可能性の追求につながる。

経済自立度と持続可能性

私は就任当初から、人、カネ、モノが地域で循環する裏打ちのある自立、経済自立度の高い地域づくりを政策の柱としてきた。そこには、域外からの「外貨獲得」と域内での「財貨循環」という 2 つの考え方が軸にある。つまり、域内にある企業がクラスターを形成し、地域が持ち得る優れた技術で域外から稼ぎ（外貨獲得）、その所得を域外に流出させるのではなく、域内での消費や投資となって経済循環を支える（財貨循環）。

域外で稼いだ外貨を域内で循環させるには、外部の大資本が参入して、地域で得られ

た利益を本社が丸取りする、というような経済のあり方ではなく、地元企業を基盤として「入りを増やして、出を制する」ことで富の蓄積につながる経済自立が大事となる。

稼げる地域を模索する

上村プロジェクトでは、この循環を創り出すために、上村小沢川での小水力発電計画を自立のための政策と位置づけることにした。市外から大企業を誘致して発電所を建設するつもりはない。この事業で、上村地区全体のエネルギーを賄うことができるとともに、シミュレーション上では最大 1,000 万円の利益を得ることができる。そこから、保育園存続のために必要な資金を捻出し、残った資金で地域の他の課題解決のための投資を行う。子育て支援策と再生エネルギー政策という、従来、縦割り行政のなかで融合することのなかった 2つの政策を結びつけることによって、エネルギー、財貨、人の循環を中山間地域に創り出す装置を仕掛けている。

デザイン思考への転換

人口減少、少子化、高齢化が確実にやってくる中で、地域が持続可能性を追求していくのは、非常に大きなチャレンジだと思う。市民の方々に、これまで当たり前のようにできていたことが、これからは難しくなるという感覚を受け入れてもらうことは容易ではない。そんな状況で、「目の前の課題をどうやって克服しますか」と市民の皆さんに問いかけても、おそらく答えは返ってこない。行政も、市民も、右肩上がりの体験を拭い去ることができずに、ただその場をやり過ごすだけでは、課題の解決はさらに困難になって取り返しがつかなくなってしまう。

上村地区の例でもわかるように、行政は既成概念を超えていく事業構想力、つまり、デザイン思考を駆使することが重要になる。これは、いろいろな人が集まって議論を積み重ね、アイデアを出し合い、評価をし合いながら 1つの方向性をつくっていくことだ。上村プロジェクトを奇跡だという人もいるが、奇跡でもなんでもない。地域のみなさんで考えることができる場があれば、地域を動かすことは十分に可能だ。

私は、まさにぎりぎりの、ここで失敗すれば落ちていくような崖っぷちに踏みとどまって、もう一度押し返していこうという取り組みをしている。その成否は、人づくり、産業づくり、地域づくりの「三つくり」がバランスよく、全体でマネジメントされているかどうか、ということにかかっている。

今回の報告書は、さまざまな地域の状況を多角的に、鋭く切り込んだ内容となっている。自治体行政の特徴を捉え、中央の論理だけで展開せず、現場の最前線で市長が考えていることに真摯に取り組んだ内容だと感じている。ここから多くの成功例が生まれれば、「右肩下がり」であっても十分持続可能な地域づくりができることが証明され、わが国は世界に範たる国として注目、評価されると思っている。

I 部

第1章 地域の現場に吹く風

大沢博*、NIRA

要旨

人口減少が進むことにより、地方消滅の危機が叫ばれている。市町村によって状況は異なるが、既に地方では、高齢化率の上昇により限界集落が急速に増加しつつあり、小規模な市町村を飲み込みつつある。また、高度成長期につくられた公共施設が老朽化し、学校の統廃合など施設の再編が急務となっている。さらに、首都圏以外の地域ではグローバル経済化等の影響により雇用機会が減少している。

これらの3つの風を乗り越えるため、各地域でさまざまな模索が始まっている。

1. 縮小局面にある地域

(1) 地方消滅の危機

中央公論の「2040年、地方消滅」との見出しに目が留まった方も多いと思う。増田寛也元総務大臣と人口減少問題研究会が中央公論で発表した論文である¹。

内容を簡単に紹介しよう。

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、日本の人口は2060年に1億人を割り、100年後の2110年には5,000万人を下回る。このプロセスを3つの減少段階に分けると、生産年齢・年少人口は一貫して減少するが、老年人口が増加を続ける2040年までの「第1段階」、維持・微減する40年から60年までの「第2段階」、老年人口までも減少する60年から90年までの「第3段階」となる。そして、多くの地方では、現在、既に第2、第3段階に差し掛かっており、地域差が大きいと分析している。

これに加え、地方の雇用減少を辛うじて食い止めている医療・介護分野の雇用が、今後、地方で停滞・減少し、急速に大都市圏で不足する。このため、医療介護人材が大都市へ大量流失することで相当な規模の人口移動が生じる可能性が高い。大都市圏は、一貫して低

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

¹ 増田寛也・人口減少問題研究会（2013）参照。

出生率であり、日本の人口減少がさらに加速化していく。

これを回避するためには、小粒の対策を全ての地域で総花的に行うのではなく、広域の地域ブロックごとの地方中核都市に「防衛・反転線」を構築し、そこに資源や政策を集中的に投入すべきであるというのである。

地域によって様相の異なる人口減少

さて、図表 I-1-1 は、国立社会保障・人口問題研究所の推計をもとに作成した市町村の規模別の 2040 年までの人口予測である。日本全体の人口の動きを見ると、65 歳以上の高齢者数が増加し、年少人口、生産年齢人口の減少傾向が続くが、市町村を人口規模別に集計し直すと、大きく次の 3 つのグループに分けられることがわかる。

- ① 東京近郊圏（東京・神奈川・埼玉・千葉）および人口 30 万人以上の大規模都市
- ② 人口 30 万人未満の中小都市
- ③ 過疎指定地域（過疎法第 2 条 1 項地域）

それぞれのグループの特徴は、東京近郊圏および大規模都市では 65 歳以上の高齢者が急速に増加する、また、中小都市では 65～74 歳の人口が安定的に推移する、さらに、過疎指定地域では、高齢者を含め全ての年齢層で人口が減少する、ことである。

以下、グループごとに地域が抱える課題を具体的に見ていこう。

図表 I-1-1 市町村の規模別人口の変化

(万人)

分類	総数		東京近郊圏 (東京/神奈川/ 千葉/埼玉)		大規模都市 (30万人以上)		中小都市 (30万人未満)		過疎指定地域 (過疎法第2条 1項地域)	
	2010年	2040年	2010年	2040年	2010年	2040年	2010年	2040年	2010年	2040年
特徴	15～74歳人口の減少 75歳以上人口の増加		0～64歳人口の減少 65歳以上人口の増加		0～64歳人口の減少 65歳以上人口の増加		0～64歳人口の減少 65～74歳人口の安定		全年齢層で人口減少	
総人口	12,603	10,579 (▲2024)	3,552	3,226 (▲326)	3,420	2,984 (▲436)	4,926	3,950 (▲975)	705	419 (▲286)
0～14歳	1,656	1,059 (▲598)	443	303 (▲140)	454	299 (▲155)	680	420 (▲260)	80	37 (▲43)
15～64歳	8,049	5,711 (▲2338)	2,381	1,807 (▲574)	2,217	1,619 (▲597)	3,062	2,092 (▲970)	389	194 (▲195)
65～74歳	1,506	1,623 (117)	412	516 (104)	398	456 (58)	594	589 (▲6)	101	63 (▲38)
75歳以上	1,392	2,186 (795)	316	601 (285)	352	610 (258)	589	850 (261)	136	126 (▲10)
市町村数	1683		201		52		873		557	

(注) 過疎指定地域は過疎地域自立促進特別措置法第 2 条 1 項地域とする。データの制約上、福島県の市町村は含まない。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）』をもとに作成。

都市部の高齢者の増加

まず、東京近郊圏および大規模都市の自治体はどうだろうか。人口は当面微減にとどまるが、安泰とは言えそうもない。東京、神奈川、千葉、埼玉だけで、2040年までに75歳以上の人口は285万人増加するが、さらに細かく時系列で追うと、その勢いは直近で高く2025年までに254万人もの増加となる。現在の京都府の人口と同じくらいの数だけ、75歳以上の高齢者が首都圏で増加するわけだ²。東京都だけをとってみても、東京都の75歳以上人口は、2025年に198万人となる。2010年が123万人であるので、実に74万人もの増加だ。状況は、他の大都市圏もさほど変わらない。これは、わずか10数年後のことである。これから、大都市は、この困難を乗り越えなければならない。

地方中小都市の需要変化に追いつけない医療供給

また、地方の中小都市では、地域医療の崩壊、医師不足の深刻化が叫ばれて久しい。多くの地方圏で、医師不足等から病院を縮小・廃止するケースが多くなっている。この10年で自治体病院（地方圏の中小都市に開設されている場合が多い）は約1割に相当する100病院ほど減少した。医師不足は2004年から始まった研修医制度の見直しが要因であると指摘されることが多いが、本質的な問題は、人口構成の変化に医療提供体制の変化が追いついていないことにある。急速に高齢化が進む一方、生産年齢・年少人口が減少している地方中小都市では、高齢者中心の慢性期、リハビリ等の医療需要が中心となっており、フルスペックの急性期病院を維持するための医師を確保することが困難なのだ。こうした医療を巡る変化は、これから地方中核都市、そして都市圏にも及んでくる。

「限界集落」に悩む過疎指定地域

生産年齢人口、高齢者数ともに減少する過疎指定地域では、「限界集落」が1つの課題となっている。その定義は定かではないが高齢化率が50%以上の集落を意味することが多い。過疎指定地域で実施されている対策としては、医療介護にとどまらず、交通手段の確保、空き家対策、鳥獣害被害対策など、支援内容はさまざまである。全国の高齢化率も2040年には36%（全市町村の1割が高齢化率50%以上、都道府県最高は43.8%）、2060年には40%にまで達してしまう。限界集落は集落にとどまらず、市町村やがては県域を越えかねない勢いだ。

（2）公共施設ストックの老朽化と再編

次に、地域が直面している課題は、高度経済成長期に人口増加に合わせて急速に増大した公共施設ストックが、一斉に更新期を迎えていることである。首都圏では2030年に半数以上の公共施設が築50年を超えるとされている。また、地方圏では一足先に人口減少が始

² 2014年2月1日現在、261万7235人（京都府ホームページ <http://www.pref.kyoto.jp/>より）。

まっており、施設の維持・更新に関する事態はもっと深刻だ。いずれも身の丈にあった施設再編が急務であることは言うまでもない。そのため、総務省では、昨年、自治体が保有している公共施設等の解体撤去案件を調査したが、何と1万2,000件、解体費にして4,000億円もの報告が上がった。総務省では、事態を深刻にとらえ、解体撤去費に対する地方債の特例措置を盛り込む法改正を行い、2014年度から施行することとなった。

少子化と小中学校の統廃合

公共施設のマネジメントでいえば、市町村の施設において最も多くを占め、身近な教育機関である小中学校は、少子化によって影響を受けてきたはずである。小学校の児童数は1981年度、中学校の生徒数は1986年度を境に一貫して減少してきたが、少人数教育を充実する等により最近まで学校数の減少はわずかであった。しかし、平成の大合併が進んだ2005、2006年度前後から急速に統廃合が進み、合併が一段落した近年においても減少に歯止めがかかる気配はない。最新の2013年度の学校基本調査によれば、わずか1年間で小学校329校（△1.5%）、中学校71校（△0.7%）、（参考までに高等学校41校（△0.8%））が減少している。学校の廃止は地域コミュニティの核がなくなることを意味する場合が多い。これは、全国各地の教育の現場が、コミュニティ崩壊の危機を感じながらも、学校廃止を決断せざるを得ない状況に追い込まれているということだ。

首都圏の公共施設の老朽化

人口が集中する首都圏でも公共施設の維持・管理は負担になっている。神奈川県秦野市では2018年までに建物の70%以上が築30年を超えることから老朽化への対応が求められている。同市では今後、生産年齢人口が減少し、高齢化していく中で、現在のままの施設を維持・管理することが困難になると判断し、いち早く公共施設再配置に乗り出した。また、将来人口がさほど減少せず、1人当たりの延床面積では政令市で最も小さいはずの埼玉県さいたま市でも、施設の建設時期が1970年代から80年代に集中し、老朽化していることを踏まえ、今後、40年間で施設総量を15%縮減する計画を決定した³。こうした取り組みは、まだ一部の自治体にとどまっている。

（3）経済のグローバル化、サービス化を背景とした雇用機会の減少

さらに、地域では、過去15年の間、地域で雇用機会が減少していることが深刻な課題となっている。図表I-1-2は、地域別の有業者数の推移を見たものである。これを見ると、97年を境に大きな変化が生じていることがわかる。それまでは全ての地域で有業者数が増加していたが、97年を境に、有業者数が増加したのは東京を含む南関東地域のみで、それ

³ 東洋大学 PPP 研究センター（2012）調査概要を参照。

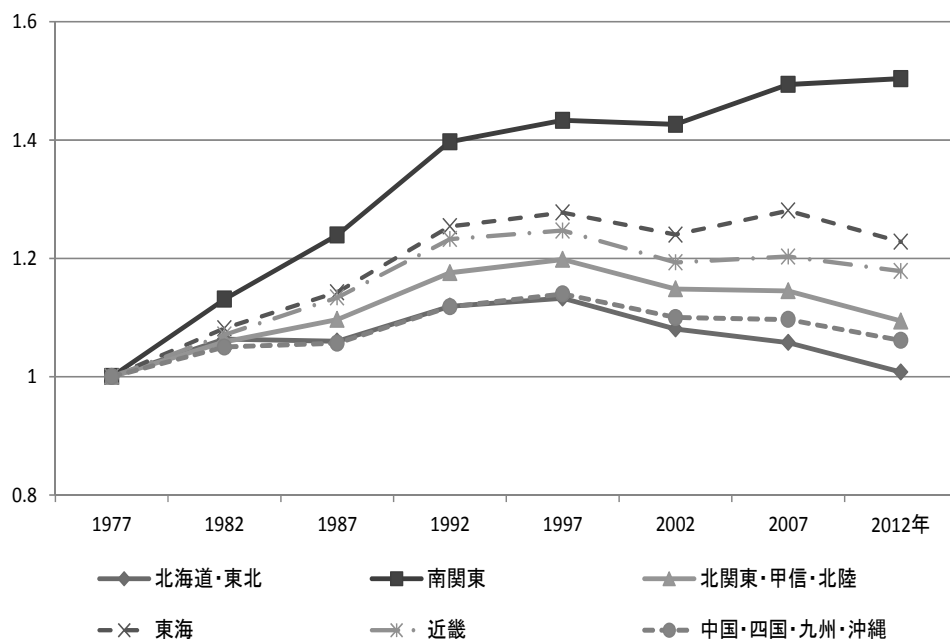
以外の地域では、横ばい、あるいは、減少に転じている。このように南関東地域とそれ以外の地域で有業者数の動きに、近年、違いが生じたのは、南関東地域では、サービス職業従事者や専門・技術職の増加が雇用を押し上げているのに加え、それ以外の地域では、本社機能の首都圏集中、国内工場・支社の再編の影響を受け、雇用減少の圧力が強まったためと考えられる。

今後も、国際競争の激化の中で地域の雇用増はあまり期待できないのかもしれない。このこと自体は、雇用減が人口の減少テンポに見合っていれば、問題ではないだろう。しかし、ここで強調したいのは、地域の雇用減少がコスト削減を伴っている点である。現在の日本の地域の1人当たりの付加価値を見ると、名目ではほぼ横ばい、実質ではゆるやかながら上昇している。つまり、1人当たりの付加価値の上昇は、デフレーター下落によって実現されたものであり、企業の経営者がコスト削減を行っていることがわかる。

コスト削減に軸足を置いた経営はすぐに新興国にキャッチアップされてしまう可能性が高く、持続的な発展を期待することは極めて厳しい。地域から若者や高い技能を有した人々が流出してしまうかもしれない。持続的な発展のために地域が目指すべきは、新興国とのコスト競争に巻き込まれるのではなく、高い技術水準やノウハウを生かしたイノベーションにより高付加価値を生み出すことができるようにすることである。まさに、人口減少が本格化する中で、地域の国際競争力の強化による付加価値の創出が従前以上に求められている。

図表 I-1-2 地域別の有業者の推移

(1977=1)



(出所) 総務省統計局『就業構造基本調査』をもとに作成。

地域の現場に吹く3つの風

以上、日本の地域を巡る課題について説明してきた。これらの課題が地域に与える意味は、地域によって異なり、受け止め方や対応も地域によってさまざまであろう。この状況は、風向きや強さが場所によって微妙に異なる「風」に喩えることができる。これらの3つの風、すなわち、第1の風である人口減少とそれによって生じる高齢化、第2の風である人口増加と合わせて急速に増大した公共施設ストックの老朽化、また、第3の風である経済のグローバル化・サービス化を背景とした地域の雇用機会の減少、が地域で吹いており、それに対して地域は独自に対応せねばならない。しかもスピード感を持ってあたる必要がある。

地域によっては、これまでの右肩上がりのイメージを捨てきれず、また、中央政府が何とかしてくれる、という期待を抱いている場合もあるだろう。しかし、地域は、既にマイナスの時代に入っており、もはや甘い見通しを抱くことはできない。このまま地域が何も行動しなければ、その域の自然、歴史、文化も途絶えていくことにもなる。

もちろん、地域ならではの豊かさを確保する道は幾通りも残されている。識者の中には日本の地域の優位性を指摘する声も強い⁴。そこには、地域はそれぞれの自然、歴史、文化といった固有の要素を生かして地域を発展させるべきだという想いが強くある。そうした想いを現実の地域の営みとして生かせるかどうかは、各地域の意思にかかっているとんでも過言ではない。

2. 構造変化への地域のチャレンジ

危機感を醸成できた自治体では、既にさまざまなチャレンジが行われている。

まず、危機感の表れとしての改革は市町村合併だったと言えるだろう。前宮古市長の熊坂氏は、小説にかけるほどの苦勞をして合併にこぎつけたと言い、鈴木燕市長は、合併から10年近く経過した今でも旧市町の一体感の醸成に苦勞していると言う。

東日本大震災を体験した熊坂氏によれば、宮古市では、旧村の役場が無傷であったために合併の効果が大きい発揮されたとのことだ。隣接する遠野市、姉妹都市などの支援も有難かったと言う。合併や自治体同士のヨコの連携はある程度機能した面もあると言えよう。また、熊坂氏は、震災後の24時間対応の電話相談活動を通じて、日本社会のセーフティネットが壊れつつあることを実感し、「自治体間の競争から連携に舵を切るべきだ」と訴える。

一方、燕市は、新潟県の中でもある程度都市化が進んでいる地方都市である。全国的・世界的に有名な洋食器産業を有しており、自治体財政力も比較的高い。県内は合併により10万人前後の市が拮抗し、切磋琢磨している状況だと言う。鈴木市長によれば、最も頭を

⁴ 例えば、総合研究開発機構（2014）など。

痛めているのが中心市街地の衰退である。このため、旧市街地に集中している空き家対策のために、リフォーム補助金に加えて取り壊し補助金の創設を予定する等先進的な取り組みを行っている。

長野県の飯田市は、平成の大合併で2村を編入したが、さらに周辺13町と定住自立圏を設定し、医療、地場産業、公共交通などの分野で連携を図っている。牧野飯田市長は、若者が飯田を出た後、帰ってきてもらう「人材サイクル」を円滑に回していくためには、雇用の受け皿、住み続けたいと思うような地域づくり、人づくりや教育を通じた地域への誇りの醸成が必要だと話す。そのために、生活圏を同じくする地域が連携して、それぞれの役割を果たそうという認識だ。牧野市長は、さらに定住自立圏の一段階上の圏域として、静岡県浜松市や愛知県豊橋市を含む三遠南信流域都市圏の取り組みを進めており、広域連合の設立をも目指す。基礎自治体間のヨコの連携に活路を見出す戦略だ。

大都市圏域の調布市ではどうだろうか。調布市では、当面、人口減少といった問題は生じない。しかし、高齢者の絶対数は増加していく。有料老人ホームは、地価の問題から、区部より市部に建設される傾向にあり、区部から移動する高齢者が増加することも予想される。また、1950年代半ば～70年代に整備した公共施設のメンテナンスの問題も深刻だ。長友調布市長は、独居高齢者対策の見守りを強化するとともに、首都圏近郊の財政力の強い自治体でこそ、危機感を持って公共施設の再編に積極的に取り組んでいると強調する。また、将来展望を踏まえ、周辺市との連携にも意欲的だ。

紹介した4市は、全く異なる環境の下、異なる戦略で変化に対応しようと模索している。地域は、これまでに経験したことのない、人口減少、施設の老朽化、そしてグローバル経済という3つの風にさらされているが、これに立ち向かう現場の知恵は依然健在である。

参考文献

- 東洋大学 PPP 研究センター (2012) 「全国自治体公共施設延床面積データ 調査概要」.
- 総合研究開発機構 (2014) 「わたしの構想ー人口減少時代の地域の強みー」 No.3.
- 増田寛也・人口減少問題研究会 (2013) 「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論』128(12), pp.18-31.

第2章 人口規模の減少と供給範囲

中川雅之、栗田卓也*、豊田奈穂

要旨

今後、日本ではより激しい人口減少、少子化、高齢化の進行を経験することになる。未曾有の構造変化は、社会的サービスのあり方に転換を迫るいくつかの課題を顕在化させる。

第1が、最小の費用でサービスを提供することができる規模に満たない市町村の増加である。社会的サービスには規模や集積の経済が働くことが知られているが、今後、人口規模が5,000人未満の市町村が増加することになり、社会的サービスの供給や市町村財政は非効率な状態に陥る。

第2には、財政基盤が不安定化する市町村数が増加する。将来推計人口に基づいて実施した歳出総額に関する推計のうち、モデルの当てはまりが良かった702市町村のおよそ34%では、人口減少や低密度化によって1人当たりの歳出総額が10%以上増加することになる。

第3には、従来の行政区域に固執した社会的サービスの供給体制では、最適な供給規模を確保することができない。いずれのサービスも一定の人口規模を必要とし、それを満たす環境がなければ民間サービスは撤退、公共サービスでも非効率化による質の低下、コストの増を招く。

1. 最適な規模を満たせない市町村

成長から縮小への兆し

前章の冒頭でも危惧されていたように、今後、日本ではより速いスピードで人口減少、少子化、高齢化の進行を経験することになる。一般に、これまで都市部では人口は拡大する、都市は成長するものと認識されてきた。第1章にもあったが、空き家問題といえ、かつては過疎化の進む地方圏での課題だった。しかし、現在では、都市部の自治体でもその問題に頭を悩ませており、全国で200近い市町村が空き家対策に係わる条例を施行している¹。その中には、八王子市や小平市といった東京都市部、千葉市や船橋市などの首都近郊市も含まれ、人口成長期には想像し得なかった変化が確実に進行している。こうした動

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

¹ 読売新聞 2013年10月27日参照。

向は、地方自治体にどのような影響を及ぼすのだろうか。社会的サービスの提供には規模の経済、集積の経済が働くため、人口減少や低密度化は著しく非効率な状況を作り出すことが知られている²。つまり、人口減少下にある小規模な市町村では、これまでどおりの条件で公共サービスの提供を継続することが難しくなると考えられる。実際にどのような変化が起こることになるか、本章では、データと既存研究のもと、社会的サービスの供給に関して、人口の規模と供給の地理的範囲の2面から市町村が直面する課題を観察する。

(1) 最小効率規模とは

1 人当たり歳出総額と人口の関係

地方自治法には、「その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。(第2条14項)」とある。市町村はどのくらいの人口規模であればそれを実現できるのだろうか。

これまで、地方公共団体の最適規模と財政支出の効率性に関する研究には一定の蓄積があるが、地理的な環境などによって異なるため、最適な規模に関するコンセンサスが得られていない(林(2002)等)³。しかし、前述のとおり、規模の経済が働くため、ある閾値以上供給単位を減少させた場合に著しく効率性が損なわれる供給単位や、最も低い費用で実現できる公共財の供給量(最小効率規模)が存在することが知られている。まずは、人口規模、人口密度のデータから最小効率規模を観察してみる。

人口規模

市町村における基礎的なサービスの提供には、資本集約的な技術を用いるもの(住宅や施設等の公共財)と労働集約的な技術を用いるもの(介護・福祉サービス等)がある。前者は固定費用が大きな割合を占めるため、サービスの供給量が少ない当初は平均費用が人口規模の増加に伴い低下するが、ある閾値を過ぎると供給量が1単位増えるごとに費用が遡増する影響が支配的になって上昇する、1人当たりの歳出総額が人口規模に対してU字カーブを描く。図表I-2-1は、市町村別の1人当たり歳出総額(対数値)と人口(対数値)の散布図であるが、本章の分析でも、人口7万人規模を境としてU字形が観察された。

ここで底となった人口7万人規模の市町村をイメージする上での参考として、2005年度の国勢調査を見ると、埼玉県蕨市(人口70,010人)、福岡県行橋市(人口70,070人)や埼玉県北本市(人口70,126人)が概ね等しい規模を持つ。同年度の1人当たり歳出総額が特例市の平均で約31万円であるが、蕨市は約27万円、行橋市で約32万円、北本市で約23万円、と全国的に見ても低い状態を実現している。

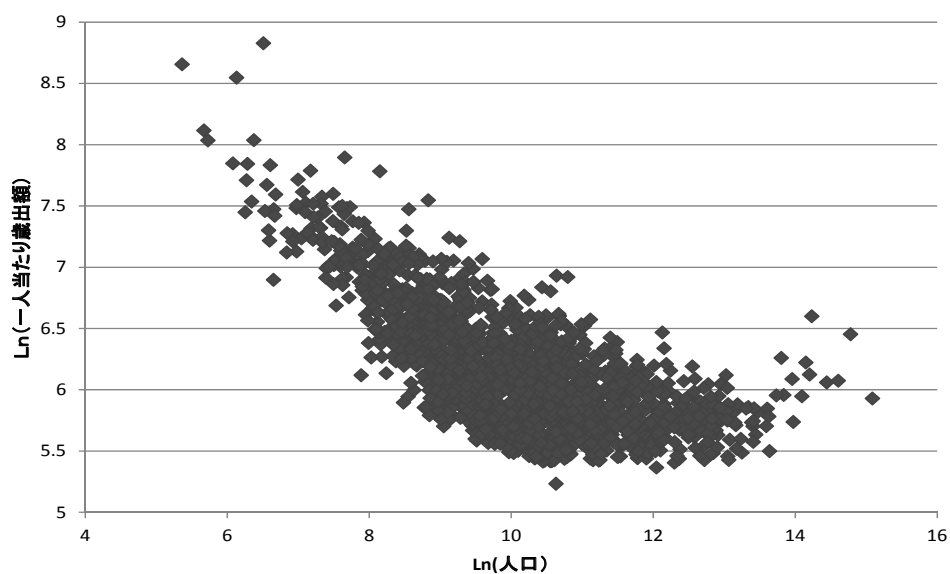
² 本報告書では、供給主体の官民を問わず、医療・福祉、教育、警察、商業等、生活に関連するサービスの総称を「社会的サービス」としている。

³ 林(2002)では、最適規模に関する整理が行われている。吉村(1999)は18.1~21.6万人、林(1999)では11.8万人、中井(1988)は12.8~29.6万人、西川(2002)は17.0万人、横道・村上(1996)は9.1~20.5万人と、大きな幅が存在する。

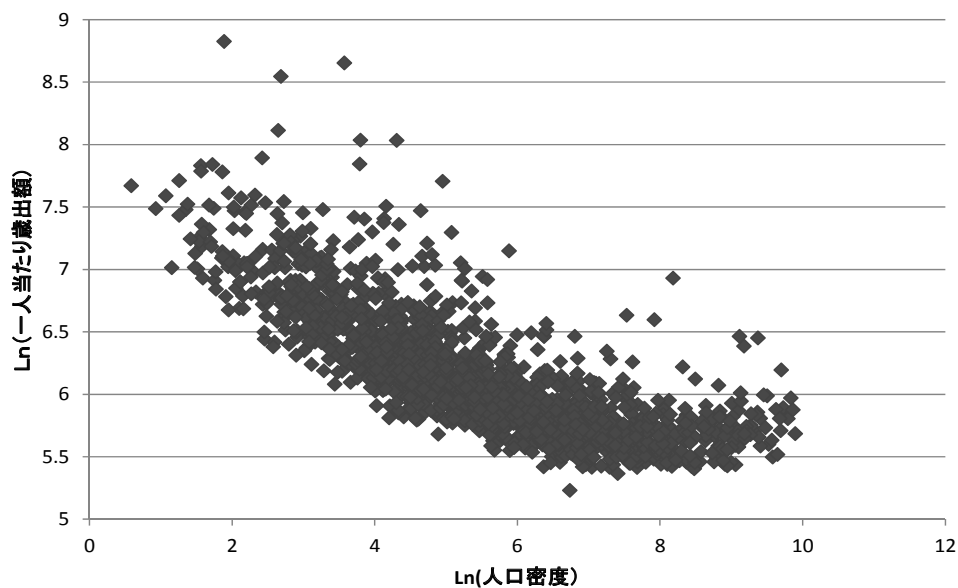
人口密度

さらに、これを人口密度（対数値）で見ると、U字形が明瞭ではないが、変化率が逡減していき、右下がりの形が観察される（図表 I-2-2 参照）。人口密度が低い領域では集積の経済が機能するが、密度が上昇したことで、駐車場や駐輪場といった都市インフラへの再投資を必要とする混雑現象が発生するため、ある閾値を過ぎた場合に費用が低下しにくい、あるいは費用が増加する方向に働く、という関係が背景にある。

図表 I-2-1 1人当たりの歳出額と人口規模



図表 I-2-2 1人当たりの歳出額と人口密度



(出所) 図表 I-2-1、I-2-2 ともに総務省「平成 17 年市町村別決算状況調」、国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」、総務省「平成 17 年国勢調査」をもとに作成。

影響の大きさ

では、何が最も少ない費用で社会的サービスの供給を可能とし、非効率な状況の回避につなげるのだろうか。

図表 I-2-3 は、1人当たり歳出額（対数値）を被説明変数とし、人口（対数値）、人口密度（対数値）、第2次産業就業者割合、第3次産業就業者割合を説明変数に推計した結果である⁴。全てのモデルで、人口とその2乗項、人口密度とその2乗項は、1%水準で有意となった⁵。係数も人口および人口密度に関しては負、つまり人口の増加や高密度化が1人当たりの歳出額を減少させる影響を及ぼす⁶。例えば、先の例に挙げた蕨市は、1人当たりの歳出額が低い水準に抑えられていた。そこでは、人口規模が最少費用を実現する7万人程度であったことに加え、面積も全国の中で最も小さい市（5.1 km²）であるため、1 km²当たり14,000人と人口密度も高い状況にある。このほか、大都市圏市部ダミーについては正の影響が確認された。大都市圏に立地している場合には、都市インフラの整備等が必要になるために歳出を押し上げる方向に影響することが見て取れる⁷。これは税収を通じた歳入からの影響が反映しているのかもしれない。

この結果をもとに、7万人以下の市町村平均人口22,000人から7万人に増加した場合の1人当たり歳出額を計算してみると、それにより歳出を約10%削減することができる⁸。

図表 I-2-3 市町村の1人当たり歳出額に関する実証分析

	モデル1		モデル2		モデル3	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
定数	13.84820 ***	0.19579	13.44041 ***	0.19996	13.40989 ***	0.19886
ln(人口)	-1.22505 ***	0.03796	-1.08138 ***	0.04181	-1.07615 ***	0.04157
ln(人口)の2乗	0.05528 ***	0.00185	0.04848 ***	0.00202	0.04804 ***	0.00201
ln(人口密度)	-0.15104 ***	0.00478	-0.28187 ***	0.01769	-0.27249 ***	0.01769
ln(人口密度)の2乗			0.01160 ***	0.00151	0.01055 ***	0.00152
第2次産業割合	-0.00667 ***	0.00076	-0.00596 ***	0.00075	-0.00624 ***	0.00075
第3次産業割合	-0.00073	0.00076	-0.00120	0.00075	-0.00105	0.00074
大都市圏市部ダミー					0.10902 ***	0.02296
重相関 R	0.89086		0.89446		0.89577	
重決定 R ²	0.79364		0.80006		0.80241	
補正 R ²	0.79307		0.79940		0.80165	
標準誤差	0.22291		0.21947		0.21818	
観測数	1840		1840		1841	

(注) ***は1%水準で有意であることを示す。

(出所) 総務省「平成17年市町村別決算状況調」、国土院「全国都道府県市区町村別面積調」、総務省「平成17年国勢調査」をもとに筆者作成。

⁴ 第2次産業、第3次産業就業者の割合は市町村の産業構造が歳出に与える影響をコントロールする目的で採用している。なお、本来、予算編成は歳出と歳入が一致する形で実施されるため、同時決定モデルでの推計が実施される場所であるが、ここでは歳入とは独立して歳出が決定されるという簡略化したモデルでの推計を行っている。

⁵ モデルでは非線形的な影響を考慮し、モデル1では人口の2乗項、モデル2では人口密度の2乗項を採用している。さらに、モデル3では都市インフラ等に関連した歳出への影響をコントロールするため、大都市圏市部ダミーを入れる。なお、大都市圏市部ダミーは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県を1とするダミー変数である。

⁶ 2乗項は正で有意に観察されており、当初は規模あるいは集積の経済が働くが、ある閾値を超えると反転する。

⁷ 大都市の歳出増加要因には高齢者人口の増加や生活保護等の民生費の伸びなどが影響している可能性が考えられるが、ここでは地域特有の要因についてはコントロールしていないことに留意が必要である。

⁸ 人口密度、第2次産業就業者割合、第3次産業就業者割合は全て平均値で固定している。

(2) 将来展望

最も非効率な市町村の増加

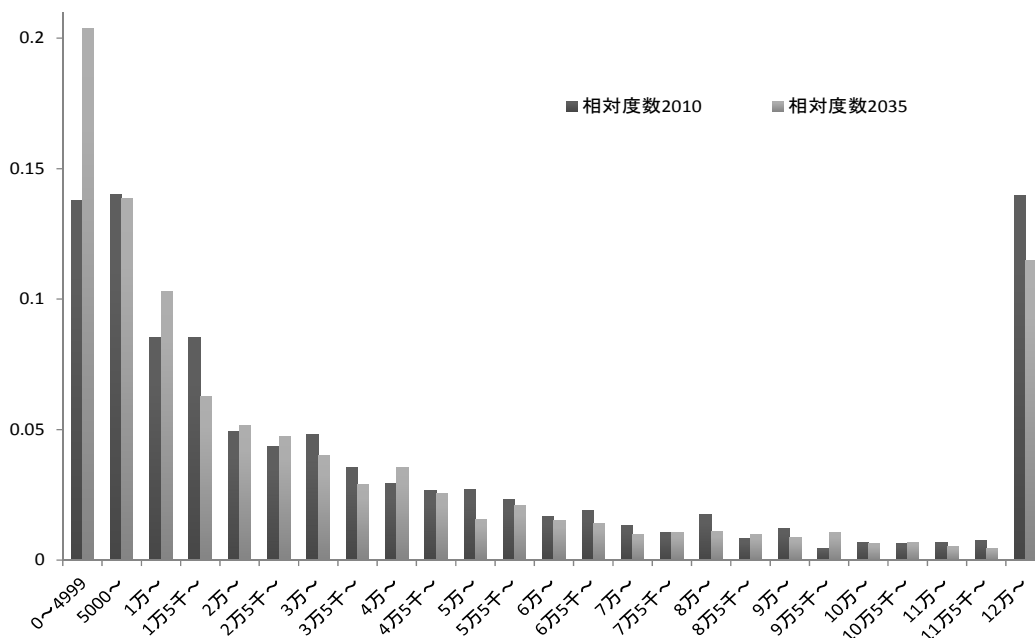
次に、市町村の人口規模に関する将来展望の描写をする⁹。日本では既に人口減少局面に入っているが、仮に十分な規模の市町村が既に形成されていれば、あるいは、総人口が減少しても人口集積が進められていれば、効率を向上させることもできる。問題とすべきは、最小効率規模を下回る市町村がどの程度出てくるのか、また、どのクラスの人口規模、人口密度の市町村が増加するのかという点である。

図表 I-2-4 は、先行研究で最適人口規模とされる約 30 万人から概ね最小値となる 12 万人まで 5,000 人単位で階級づけし、相対度数を見たものである。それによれば、2010 年には、人口 12 万人未満は 1,722 市町村の 86%、8 万人未満は 79%であった。それが、2035 年にはそれぞれ 89% (12 万人未満)、82% (8 万人未満) に上昇する。それほど最小効率規模以下の市町村が増えるわけではないが、その分布の変化が問題である。

図 I-2-4 からわかるように、2010 年と 2035 年の相対度数で人口規模 0~4,999 人の小さな市町村数が最も大きく増える。これは、人口 12 万人未満の市町村数はあまり変化しないものの、最も非効率なサービスの提供しかできない市町村が大きく増加することを示す。

紙幅の都合上、詳細は省略するが、人口密度についても同様のことがいえ、最も集積の

図表 I-2-4 最小効率規模以下の市町村の分布 (相対度数)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口 (平成 20 年 12 月推計)」をもとに作成。

⁹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口 (平成 20 年 12 月推計)」を用いる。なお、平成 25 年推計が公表されているが、福島県に関する推計が実施されていないため平成 20 年 12 月推計を用いる。

経済を發揮しにくい市町村が大きく増加することになる。

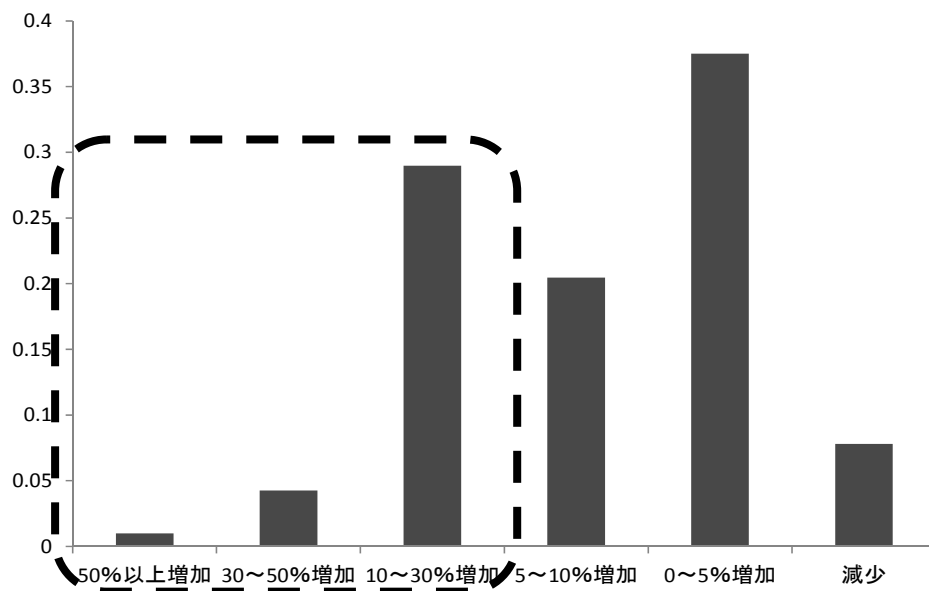
2035年の1人当たりの歳出額の増加

2010年の1人当たり歳出額を見ると、市区単位で最も高かったのが北海道の歌志内市で約104万円、ここは人口規模が最も小さい市である。地理的な条件も考慮する必要はあるが、それでも小規模な地域では1人当たり歳出額が高い傾向が見られる。前節の結果によれば、今後、そうした地域が増えることになる。

将来の人口動向は、地方自治体の公共財・公共サービス提供の効率性を大きく毀損する可能性が高く、それは地方財政上、深刻な影響を及ぼす可能性が高い。第1章にもあったが、人口減少、とりわけ生産年齢人口が減少する中、各市町村では長期的に必要なインフラの維持・管理費用の増大が懸念され、現在のままでは将来的に負担しきれないという。ここでは精度の高い予想を行うことはできないが、短期的な市町村内での人口動向による財政運営のみならず、長期的な変化も視野に一定の見通しを持つことは重要だろう。

そこで、図表I-2-3のモデル2をもとに、推計人口、推計人口密度を外挿し¹⁰、1人当たり歳出額の将来値の推計を行った¹¹。一定の限界はあるが、全1,727市町村に人口、人口密度の変化を外挿することで2035年の歳出総額を算出した。その上で、2010年と2035年の

図表I-2-5 歳出総額の増加率（相対度数）



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」をもとに作成。

¹⁰ 今後は①都市部では低物価時代に建設したインフラの更新に膨大な費用を要すること、②相対的に都市部の高齢化が激しくなることに加え、これからの施設建設費は用地費等に膨大なコストを要すること、③(高度成長期にはあまり大きくなかった)生活保護等の費用の増加は主に都市部に現れること等を考えると、現在の人口と1人当たり歳出額の関係が将来にわたって維持される保証はない。しかし、その変化の予測は困難であり、ここでは現在の関係を前提とした推計を行っている。

¹¹ 推計人口は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」、推計人口密度は推計人口をもとに推計した値。なお、第2次産業および第3次産業就業者比率は2010年の値をそのまま用いる。

歳出増加率について推定値（2035／2010年推定）と実績値（2035／2010年実績）とがかなり近似している、推定モデルの当てはまりが良い702市町村を対象に観察してみるととした¹²。その結果、歳出総額の増加率が高いものから順番に相対度数を並べてみると、50%以上歳出総額が上昇する市町村は1%程度、30～50%は4%程度、10～30%は29%程度存在する（図表 I -2-5 参照）。推計上の限界から、ここでは702市町村に限っているが、人口減少や低密度化によって10%以上歳出総額が増加する市町村（図表 I -2-5 の点線枠内）が34%存在することになる。

2. 最適な供給範囲と行政区域の不一致

サービスごとの圏域

多くの住民が行政界を意識することなく、生活圏の中でさまざまなサービスを消費している。つまり、これまでも認識されてきたことであるが、担い手が公であるか民であるかの如何に関わらず、社会的サービスの最適な供給圏域と市町村界は一致していない。従って、人口減少下において、これまでのような行政区域に固執した供給体制は、特に、公共サービスの質の低下やコストの増を招くことにつながりかねない。公立病院の診療科閉鎖はその1つの例ともいえる。

今西・村上（2000）では「生きがい就労支援については約39万人、住宅対策については約93万人、医療サービスにおけるアクセス容易度（政令指定都市を含む）については約96万人、児童福祉における施設立地度（政令指定都市除く）については約195万人」としており、公共財や公共サービスの分野によって最適な規模、供給範囲は異なることが指摘される。

実際、2004年時点の国内総人口を全国の各施設総数で除す方法で、社会的サービスごとの概ねのカバー圏域を算定してみると、サービスごとに大きく異なることがわかる（図表 I -2-6 参照）¹³。例えば、福祉関連で見ると、全国には児童福祉施設は33,400、老人福祉施設は36,500があり、これらの施設のカバー圏域は5,000人程度と最も小さく、知的障害者、身体障害者、保護施設となるとカバー圏域が大きくなる。教育施設であれば小学校、中学校の1万人程度の圏域から大学・短期大学の30万人以上に向かって圏域が広がり、医療施設では一般診療所から第三次救急医療施設の順に大きくなる。

しかし、現状は、極端に生徒数の少ない学校があったり、本来であればカバー圏域が広

¹² 2010年について歳出総額の実績値との乖離率を見たところ、多くは10%以内の乖離率に収まったが、推計の精度は必ずしも高くなかった。30%以上乖離する市町村が正負の方向に各5%、20～30%程度乖離する市町村が負の方向に5%、正の方向に10%程度存在した。その中から歳出総額実績・推定値乖離率が10%未満のデータのみで同様の推計を行った。

¹³ 図表 I -2-6 については、各地域に居住する住民のサービスへの近接性を考慮しておらず、全国的なマクロの数値から見たものであること、地域によってはサービスそのものが供給されてない場合もあることに加え、サービスの供給主体が行政に限られるわけではないことなど一定の留意が必要である。

図表 I-2-6 生活関連サービス別カバー圏域人口

カバー圏域人口	～5千人程度	～1万人程度	～5万人程度	～10万人程度	～30万人程度	30万人程度～	
社会的サービス	福祉	児童福祉施設【33,400】 老人福祉施設【36,500】		知的障害者援護施設【4,000】	身体障害者更生 擁護施設【2,200】	保護施設【300】 婦人保護施設【50】	
	教育	幼稚園【14,100】 小学校【23,400】 中学校【11,100】		高等学校【5,400】 公立図書館【2,700】	大学・短期大学【1,200】		
	保健医療	一般診療所【96,000】 歯科診療所【65,800】		病院【9,100】 救急告示病院【4,300】		第三次救急医療施設【180】	
	警察	駐在所・交番【13,800】		警察署【1,200】		警視庁 都道府県警本部【50】	
	防災	自主防災組織【112,000】	婦人防災クラブ【14,400】	消防団【3,500】 消防署出張所【3,200】 水防団【3,100】	消防署【1,700】	消防本部【880】	
	郵便	郵便ポスト【188,400】 ゆうパック取扱所【53,200】	特定・簡易郵便局 【23,400】	普通郵便局【1,300】			
	ごみ処理	一般ごみ回収 美化活動(ボランティア等)			ごみ焼却施設【1,500】 ごみ最終処分所【2,000】	粗大ごみ処理施設【700】	
	商業	コンビニ【41,800】	食料品スーパー【17,700】 住関連スーパー【13,000】	大型スーパー【3,700】		百貨店【360】	
	文化娯楽	都市公園【84,800】 公民館・集落センター			公立体育館【6,100】 博物館・美術館【3,700】 公立市民会館等【3,100】	映画館【1,900】	公立陸上競技場【1,100】

主に行政がサービスを提供
主に民間がサービスを提供
主にコミュニティがサービスを提供
主に行政・民間の両者がサービスを提供

(注) 表の【 】内の数字は全国の当該施設の概数
(出所) 国土交通省資料をもとに一部変更。

がっていくことが望ましいと考えられる医療機関を、行政区域にこだわりカバー圏域未満の市町村の中に全てを立地させようとして医師不足に陥ったりしている。

民間が担う社会的サービスの最低供給規模

図表 I-2-6 が示すとおり、小売りや医療法人が経営する病院などのように民間が主体となる社会的サービスにおいても、それがサステナブルであるためには一定の利用人口規模が必要である。地方部では先行して人口減少が進行してきた。そのため、既に一部では、以下に示すように、サービス供給が成立し得る必要人口を下回り、撤退が始まっている。

国土交通省国土政策局(2011)によれば、例えば、医療サービスについて人口規模と事業所数との間に強い相関があることを確認している。当該調査では、病院規模の大小を問わず、市町村内に1つでも立地する率が50%に達するのは、当該市町村人口が9,500人になる時との結果を観察している(図 I-2-7 参照)。また、同じ病院について市町村立内立地確率が80%に達するのは市町村人口が1万7,500人とする。保育所であれば、立地確率が50%に達するのは人口9,500人、2万7,500人であれば80%の確率で立地する計算である。

市町村域で独立した供給の限界

ここまで見てきたように、一口に社会的サービスといっても、公共、民間の担い手の相違により、立地動機、供給圏域が異なる。しかし、いずれもが、効率的かつ持続可能な状態で供給を維持していくためには、一定の人口規模を要し、その単位は必ずしも市町村界と一致するものではない。つまり、人口減少下では、社会的サービスの供給を常に市町村単位の行政界にこだわるのがますます合理的ではなくなる。

具体的な例を1つ挙げれば、かつて3市5町によって形成される山形県置賜(おきたま)地域には全市町村に公立病院が立地し、いずれもが病院の老朽化、医療機器の高度化に1自治体のみでは対応できなくなっていた。しかし、伊藤・村上(2012)によれば、2市2町に山形県が加わり、基幹病院とサテライト病院、診療所へと再編が実施されたことで、医療崩壊を未然に防止したとされる。さらに地域全体の病床数は減少したが、スタッフが増えて病床利用率も90%以上に達し、住民は交通アクセスを犠牲にしなければならなかったものの、質の低下を回避したことで一定の評価を与えていると指摘する。

人口規模そのものが縮小し、小規模市町村が増加していく中では社会的サービスの撤退や質の低下を回避するために、地方自治体の「人口規模」を一定のレベルに保つ合併により問題を解決することができる場合もあろう。しかし、合併では全ての公共施設を共同利用する空間を作り出してしまうことになるが、前述のとおりサービスごとに最適な供給範囲は異なり、それは合併後の市町村界とも一致しない。今後は、高齢者福祉のように「人口密度」を一定のレベルにすることが最適なサービスでの集積の促進、医療や民間サービスのような「人口規模」を必要とするものではより柔軟な対応が可能な複数市町村による連携など、人口規模・密度、サービスの特性を考慮した政策が講じられる必要がある。

参考文献

- 伊藤嘉高・村上正泰他(2012)「自治体病院再編に対する住民サイドからの事後検証—置賜総合病院を核とした自治体病院再編を対象にして—」『日本医療・病院管理学会誌』217, pp.27-36.
- 今西一憲・村上真(2000)「市町村合併と市町村の適正規模を考える」『SRIC Report』6(1), pp.45-55.
- 国土交通省国土政策局(2011)「人口減少社会における産業構造と地域経営ビジネスモデルの検討調査業務報告書」.
- 中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣.
- 西川雅史(2002)「市町村合併の政策評価:最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』46, pp.61-79.
- 林正義(1999)『地方財政論:理論・制度・実証』ぎょうせい.
- (2002)「地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果—」『フィナンシャル・レビュー』61, pp.59-89.
- 横道清孝・村上康(1996)「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第72巻11号, pp.69-87.
- 吉村弘(1999)「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」『地方経済研究(広島大学経済学部付属地域経済研究センター紀要)』第10号, pp.55-70.

第3章 自治体の広域連携が地域を救う

神田玲子、分部政樹

要旨

人口減少、施設の老朽化、および雇用機会の減少という3つの風に煽られる中で、地域が引き続き住民にサービスを提供していくには「稼げる地域」であることが求められる。

そのためには、自治体間の広域連携を実現すること、そして、地域の現場で活躍する人々が自律分散的に役割を果たし、また、自治体間の関係を Competition から Co-opetition^(注)へ転換することを基本方針に掲げることを提案する。

こうした広域連携を実現するためには、次の4つを軸に連携の仕組みを設計する必要がある。すなわち、サービスによって連携する自治体を「選べる」ようにすること、多様な主体の参加を可能にすること、人づくりを重視すること、そして、自治体連携を促す仕組みを導入することである。

これらの4つの軸を貫くことにより、広域連携のメリットを自治体が享受し、自治体を実施する戦略の選択肢が広がり、連携の本格化にもつながる。

(注) Co-opetition (コーペティション) とは、Co-operation と Competition を合わせた造語で、「競争のための連携」を意味する。

1. 稼げる地域を目指す

行政サービスの効率化と競争力の強化を両睨みで進める

地方公共団体の目的は、住民の福祉の向上を図ること、つまり、質の高い教育や医療の提供、最低生活水準の保証によって、地域住民の生活を支えることである。しかし、I部1章および2章で見たように、地域は、人口減少、施設の老朽化、雇用機会の減少という3つの風に煽られ、自治体が従前どおりに住民の生活を支えていくことは難しくなっている。こうした中、自治体は財政的に自立することが求められている。

財政的に自立するためには、住民1人当たりの付加価値を高めることで、行政サービスの維持のために必要な資金を地域から得ていかなければならない。それを、ここでは、やや直裁的な表現ではあるが、「稼げる地域」と表現する。自治体が「稼ぐ」ことができれば、地域の住民へのサービスを提供できる。まさに、「行政サービスをいかに効率的な方法で提

供していくのか」という前章で議論した問題と、「地域をいかに「稼げる地域」に転換していくのか」という問題を両睨みで取り組んでいくことが、自治体に求められている。

地域によって様相は大きく異なる

では、どうやって「稼げる地域」に転換していけばよいのか。残念ながら、地域が置かれている状況は大きく異なり、どの地域にも当てはまる答えはない。日本の地域は、戦後、1980年代にかけて、右肩上がりの高度経済成長下で一様に発展してきたが、その後の状況は地域によって大きく異なるからだ。

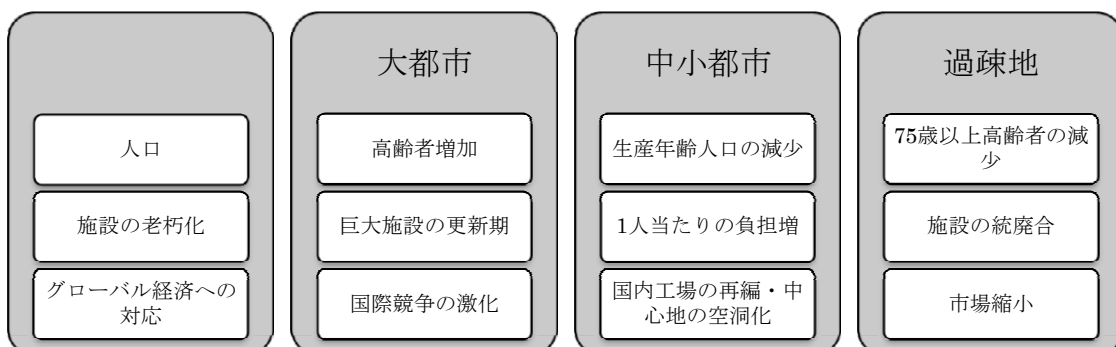
図表 I-3-1 は、地域を大きく3つのグループに分け、それぞれの地域が直面する状況の違いを大まかに図示したものである。1つずつ簡単に見ていきたい。

まず、地方中小都市では、今後、人口減少や人口密度の低下がさらに進み、人口1人当たりの行政サービスの費用が上昇する。また、生産年齢人口の減少による働き手の減少や、国内工場の再編・中心市街地の空洞化により、地域の産業が衰退し、さらに財政収入が減少する可能性も高い。しかし、こうした財政難にあえぐ自治体に対して、中央政府が、公共投資、社会保障給付制度などにより経済を下支えしていくことは、財政上の制約もあり、もはや限界に達している。

次に、過疎地では、人口は急速に減少する。他の地域では、75歳以上の高齢者の人口が増加していくのに対して、唯一、過疎地では75歳以上の高齢者数が減少していくことから、医療施設も含めた施設の統廃合を早急に進めなければならない状況にある。

さらに、首都圏などの大都市では、高齢者は急速に増加し、医療・介護のニーズは増大することが見込まれる。高まる高齢者のニーズに応えるには、現役世代の1人当たりの負担を増やさざるを得ない。加えて、都市圏では昼間人口が高く、生活インフラ、交通インフラ、防災整備などの巨大施設の更新期を迎えている。

図表 I-3-1 異なる様相を見せる地域



(出所) 筆者作成。

このように人口減少、施設の老朽化および雇用機会の減少が、地域に与える影響は異なり、政策の優先順位、具体的な政策手法は、地域によっても違う。しかし、いずれにせよ、対応は待ったなしの状況であり、各自治体は、困難な状況下で、これまでの手法にとらわれることなく、進むべき道を独自に探す必要に迫られている。

域外と深くつながり、ヒト、モノ、カネが地域で循環する仕組み

域外の市場と強い結びつきをもちつつ、ヒト、カネ、モノが地域で循環する地域経済に転換できれば、財政的に自立することができる。ただし、循環する地域経済といっても、必ずしも地産地消である必要はない。むしろ、地域の人口減少によりマーケットが縮小する中、いかに域外から所得を稼いでくるかが、重要なポイントとなる。まさに、地域で生産された商品やサービスを、海外や国内の市場に供給し、そこから得られた売上げによって域内経済が循環していくという姿である。

域外と強く結びつくことで地元の伝統的産業が近代産業に転換した例は多々あるだろう。ここでは飯田市と燕市を取り上げたい。この2つの事例は、ともに新しい産業への転換を図ることで域外に新しく活路を見出し、地域の経済自立性を高めることに成功した例である。

まず、飯田市の伝統産業である水引は江戸時代に持ち込まれた殖産産業であるが、そこで生産された元結は髪を結ぶために使われていた。その後、一時、明治初期の断髪令で、水引産業は存亡の危機に立たされたが、冠婚葬祭文化に結びつくことで再生した。また、同市の伝統的な産業の基本動作である「ねじる」は、地元企業の優良企業が生産しているモータの技術に生かされ、今ではグローバルニッチ企業に成長している¹。

また、燕市では、江戸時代末期には和釘の産地として有名だったが、幾多の困難を経て家庭用の金属洋食器産業に発展した。その後、円高の影響で打撃を受けたものの、現在はゴルフクラブ、自動車部品、医療器具、カーブミラーといった新しい分野の発展につながっている²。

海外でも地域の人口が減少しながら復活を果たした事例がある。アメリカのピッツバーグでは、鉄鋼の町からバイオ・医療・金融という高付加価値産業へ30年かけて転換し、世界金融危機後も他地域と比べて軽微な停滞ですんだことが高く評価されている³。ピッツバーグ都市圏の人口規模は、ピーク時の1950年には258万人（うち市内は68万人）であったが、2010年においても266万人（同30万人）とほとんど横ばい（市内については約55%減）で推移している。しかし、1人当たりの実質GDPは、2001年～2012年にかけて毎年1.2%増（都市圏平均0.6%）と他の地域と比較しても高い伸びとなっており、高付加価値の産業にシフトしていることがわかる⁴。

こうした成功の歴史は、長年に渡る無数の人々の努力によって築かれたものであり、一

¹ 飯田商工会議所ホームページ等を参照。

² 燕市ホームページ等を参照。

³ Michal Kaczmarek(2013)を参照。

⁴ 1人当たりのGDPは、Bureau of Economic Analysis、人口はUS Census Bureauの計数

朝一夕で実現できるものではない。しかし、これらの例は、地域の多くの人の努力の蓄積があれば、地元の産業力を強化し、地域が発展することが可能であることを示している。燕市の鈴木市長からは、研究会の議論の中で、こうした江戸時代から事業転換を図りながら脈々とつないできたオンリーワンの技術を育てていくことで、稼げる地域になることは可能だとの発言があった。また、飯田市の牧野市長からは、20～30万人の人口を有する圏域で、さまざまな施策を地域が裁量を持って実施することが可能であれば、必ず地域を自立に導くイノベーションの端緒を見つけることはできるはずだ、との指摘もあった。

人口減少、設備の老朽化、雇用機会の減少というこれまでに経験したことのない課題を、小手先の改革で乗り越えることはできないだろう。自治体は従来の行政手法にとらわれない新しい行政手法を開拓し、適切な政策を実施することが求められている。少なくとも、やる気のある自治体が果敢に挑戦できる環境を作っていくことが重要である。

そもそも、日本の地方都市は、国土の均衡ある発展を目指してきた政策の成果として、インフラ（空港、港湾等）や投資環境（通信、交通、教育、学術、人材、治安、法制度、政治等）の整備がなされ、十分な潜在競争力を有するといえる。こうした地域のもつ潜在競争力を最大限に発揮させることによって、域外からも稼ぎ、かつ、ヒト、カネ、モノが地域で循環する仕組みを形成していくことは十分に可能だと考える。

2. 「選べる広域連携」の基本的な考え方

本節では、本報告書のタイトルでもある「選べる広域連携」の基本的な考え方を示す。ここで提案する新しい枠組みは、次の2つの方針を基本とする。活躍の「場」を与えて、「ヒト」が自律分散的に役割を果たせるようにしていくことと、自治体間の関係を Competition から Co-opetition（コーペティション；競争のための連携）へと転換していくことである。以下、順に見ていくこととする。

活躍の「場」を与えて「ヒト」が自律分散的に役割を果たす

既存の地域再生の成功事例から明らかだが、地域の課題を自分たちで解決するという意気込みを持つ人々が、地域の活動を推進している。それは、他の人が追随することができないような「1人の傑出したリーダー」が全体を統括するというよりも、志を共有する仲間をつなげ、ある程度の数の人々を動かしていくことのできる「ヒト」が変革に向けて努力している姿であると思われる⁵。

野中他（2012）は、組織がしなやかな強さを持つには、官僚的な階層組織からフラクタ

⁵ 宇野・谷口・牛尾（2014）は、「地域や組織の中心をにない、社会に貢献することで自己実現をはかっていく人々」を「中核層」と呼んでおり、その1例が現場の「実践知」を備えたイノベーターである人々だとしている。

ル（自己相似）な組織へと変貌する必要があるという。フラクタルとは、野中によると「全体の形と相似する形で部分が出来上がっている、あるいはそれらの部分を集めて全体を作ると再び同じ形になるという意味」である。企業がフラクタル構造になるというのは、「企業のどの一部を取り出して拡大しても全体と同じ形になるフラクタル性を持つことによって、意思決定や知識創造の水準がどのレベルでも同じにする」ことである。

フラクタル性を企業が保持するためには、組織内で多種多様な「場」が有機的に形成され（「場」の重層的なネットワーク）、自律分散型のリーダーが組織内外に存在し、そのリーダーたちが知恵を寄せ合うことがカギとなるという。自律分散するリーダーについて、野中（2013）は、「まず何をしたいのかという経営目標を立て、複雑に絡まり合う現実から必要な事象を選び関係づけ、未来に向けた物語を描き、それを組織内外と共有して実践」する人だと定義する。そうした自律分散型の人材を育てるには、中間管理職に権限を与えてプロジェクトをまかせ、修羅場や失敗の経験を積ませる、つまり、質の高い経験をさせる必要があると主張する。

こうした企業組織のフラクタル性は、企業だけではなく、地域づくりにも応用できるものではないだろうか。つまり、地域の「場」が有機的な重なりをもって形成され、それぞれの「場」でトップと同じレベルの判断ができるようにする。そして、重層的に重なり合った「場」で協働して取り組む人々が質の高い経験を積み、「場」の状況に応じて判断することによって、地域を支える人が育つ。地域を支える人は、官僚的な階層組織の頂点に立つ人ではなく、フラクタルな組織の核となる自律分散型のリーダーであるはずだ。

筆者が訪問した南信州・飯田産業センターでは、民間企業での経験を生かし、約 10 名の専門家が地域の産業政策に関わっている。そこでは、専門家の方々がグローバル企業で長年培った経営、研究開発、販売の経験が、地域の産業育成に生かされている。また、「場」という点では、同センターが、自律分散的に判断する専門家の人々が活躍できる場としての機能を果たしている。同センターを中心に、他の組織（官庁、産業界、大学組織など）とのネットワークを構築することで「場」の重層化が図られている。

また、飯田市の公民館活動も、「ヒト」に「場」を提供している。小学校単位に 1 つ程度存在する公民館に、文化委員会、広報委員会などが設置され、市民がさまざまな活動に関わり、コミュニティビジネスに結びついている。1 例としてはおひさま進歩（株）という屋根貸し事業で全国をリードしている会社がある。これは、市民出資という形で集めた資金（ファンド）や補助金を元手に、公共施設や民間施設、一般住宅の屋根を借りて太陽光発電事業を行うものである。この会社が上手く軌道にのっているのも、社長個人が地域の中で信頼関係を構築しているためだという。

このように「ヒト」と「場」がそろふことによってはじめて、地域での意思決定が適正になされ、時代の変化に応じてダイナミックな社会を築くことができる。地域では、人口減少などの課題が顕在化しやすく、人々の間で危機感を共有することは比較的容易であり、

それ故に柔軟に対応することもできる。共通の危機感をもったヒトがそれぞれの場で自律分散的に役割を果たしていくことのできる仕組みをつくるのが、地域が生き残りをかけて新しい道を模索する上で不可欠であり、そのためには新たな制度設計が必要となる。

Competition から Co-opetition (コーペティション) へ

また、地域が単独で周辺の地域と競争するのではなく、地域同士がネットワークでつながることによって、これまでにない新たな価値を地域で創造することのできる関係性をつくることができると考える。それは、“Competition” から “Co-opetition (コーペティション)” への発想転換である。“Co-opetition” とは、“Cooperation (連携)” と “Competition (競争)” を合わせた造語で、バリー・J. ネイルバフとアダム・M. ブランデンバーガーという2人の経営学者によって提唱された概念である。ビジネスにおいては、「パイ」を作り出す時には連携し、「パイ」を分け合う時には競争することを示している。かれらは、現実の市場での競争を見て、顧客、供給者、生産者、競争相手、そのどれであれ、味方か敵かのどちらか一方でしかない、ということはなく、すべての関係に二重性が存在し、連携と競争の両方の側面があるとしている。なお、OECD (2013) は、Co-opetition を「競争のための連携」としており、ここでもそれに従う⁶。

この Co-opetition の考え方は、自治体間の関係についても十分に当てはまる。各自治体は、いつも競争関係にあるとは限らない。状況に応じて、競争相手であり、連携相手でもある。人口減少が進む中、協調することによって規模を確保することはメリットが大きい。また、それだけではなく、グローバル化による競争激化や、生活の豊かさを求める成熟社会といった「質」の視点からも自治体間の連携の必要性は高まっている。経済のグローバル化の進展を背景に、アジア諸国の都市はめざましい勢いで成長しているが、海外との競争に打ち勝ち、より高い魅力を持つ環境を日本の地域が内外企業に提示していくには、自治体が単独で対応するよりも、複数の自治体が連携した方が戦略の選択肢が増え、競争上有利に働く。これまでは自治体間は競争すべきであるという議論に集中してきたが、これからは、連携も視野に入れた行政の在り方を考えるべきだ。

例えば、燕市が出資している第三セクターの燕三条地場産業振興センターでは、佐賀県武雄市、鹿児島県薩摩川内市、福岡県大刀洗町、同県鞍手町、香川県宇多津町、富山県南砺市と共同でシンガポールに海外事務所を設置している。企業誘致の窓口を1つにすることで効果的な PR を目指しつつ、それぞれの市町村の個性を生かした誘致活動が可能となる。

そのほか、巨大なショックを地域が被った場合もそうだ。前宮古市長熊坂氏は、東日本大震災を経験したことより、自治体の在り方の考え方が変わったと言う。復興においては、住民がどの市町村に属しているかによって差別されるのは不合理であり、市町村が協力し

⁶ OECD (2013) では、Co-opetition を co-operation for competition と説明している。

合いながら、住民が等しくサービスを享受できることが重要であると説く。今後人口減少が進むことを考えても、公共インフラ、医療・介護、教育といった行政サービスを広域で提供することにより地域間の格差が是正され、住民の負担も軽減されることが期待される。

自治体同士が、時と場合に応じて、連携と競争を自由に組み合わせていく。こうした自治体の広域連携はまだ、緒に就いたばかりである。もっと多様な主体、方法、広がりを持つことが可能であれば、より大きな効果が期待できるはずだ。

自治体による広域連携こそが重要

では、なぜ、行政サービスの広域化が有効と考えるのか。ここで、改めて整理しておく。

第1の理由は、規模の小さい自治体では人材や産業などの地域資源に限られてしまうが、連携することによって、多様な「ヒト」が集まる可能性が高く、また、重層的な「場」を形成する上でも効果的に働くと考えられることだ。松原（2012）は、大分県湯布院には、もともと地域資源はあまりなかったが、外部の人々と結びつくことによって、「知識のフロー」が生まれ、地域資源を補うことができるとしている。これは広域化することによって地域の持つ可能性が広がった好例である。

第2は、自治体の広域連携によって、自治体の競争上の戦略の幅が広がることである。グローバル競争に地域の企業が単独で挑んでも、状況はかなり厳しい。そのため、一定の地域が連携することで多様な企業を巻き込むことができれば、グローバル競争を優位に進めることが可能となる。それは、付加価値の創出にもつながる。

第3は、市町村間で分担、あるいは共同することによって、住民のニーズにあった多様なサービスを継続的に提供することが可能となることである。人口減少、設備の老朽化が進む中で、それぞれの自治体がサービスをフルセットで提供することの合理性が低下していることは、1部第2章で見たとおりである。これからは、従前の行政区域にこだわることなく、効率的で質の高いサービスの提供が可能となる圏域で供給を行っていくべきである。

第4は、人や物の移動範囲が広域化している中、地域全体として捉えることによって、必要なサービスを提供することが可能となることである。近年、道路や鉄道などの公的交通機関の発達により、人の移動範囲が拡大している。市町村単位ではなく、人々が行き交う地域全体を1つの圏域として捉え、費用と便益の在り方を考えた方が合理的だ。

以上の4点が、本報告書で広域連携を提案する理由である。

ただし、ここで提案する広域連携は、自治体が合併して1つの自治体になることではない。歴史を振り返ると、これまでの市町村の合併には多くの時間とエネルギーが費やされ、もう一段の合併を行うことは、当面、現実的な解法ではないという見方が強い。もちろん、人口が急速に減少し、5,000人以下になる市町村が自らの選択で合併することは十分にありうるし、評価されることだ。しかし、本報告書では、対応する時間的な猶予が限られてき

ていることを勘案し、合併に代わる有効な案として、現在の自治体を維持しながら、自治体同士が連携し合うことを提案する。

3. 自治体による広域連携を貫く4つの軸

これらの2つの方針に立脚した広域連携の制度にするには、以下の4つの軸を据えた制度を構築することが重要となる。以下では、Ⅱ部を引用しつつ、論じることとする。

第1の軸：サービスによって連携先を選べるようにする

より効果的な連携を促すには、連携先の自治体を固定せずに、公的サービス内容によって連携する相手を変えることが望ましいと考える。

そもそも、ある自治体が、どの地域の自治体との間で協調関係を発展させていくことが望ましいのかは、人口規模のほか、地形などの自然的な要素や、歴史・文化的な要素によっても左右される。地域の中でも、伝統的な産業が集積している産業地域と、人々の生活する地域が異なる場合もあるだろう。実際に、燕市で、産業政策では燕三条市と連携し、生活圈をつなぐ通勤バスでは弥彦村との連携を考えているのも、そうした点が背景にある。また、時系列で見ても、時代の変遷とともに、人々の居住状態や交通環境も大きく変わることが予想され、どの地域と連携していくことが望ましいかは、経年的にも変化していくと考えられる。

つまり、サービスの種類や時期によって、連携する相手は異なると考える方が自然であり、それによって自治体の戦略も多様化を図ることができる。従って、本報告書ではサービスによって連携先が異なる「選べる広域連携」を自治体間で構築することを提唱する⁷。

第2の軸：多様な主体の参加を可能にする

重層的な「場」を形成し、「ヒト」が自律分散的な役割を果たしていくために、多様な主体が公共サービスの提供に参加できるようにする。例えば、多様な主体の代表格ともいえる民間部門が、公共サービスの提供に参加することによって、民間の知識・経験やネットワークを公的部門が取り入れ、前例にとらわれずグローバル経済化に即したスピード感ある対応を行えるようにする。また、民間部門の参画により、公共サービスの供給と地域経済の発展との両立を図るようにすることも大切だ。

こうした考え方は、海外でも既に取り入れられている。林（2014）は、イギリスの地域

⁷ なお、政府は、現在、定住自立圏の形成を促進している。本報告書も基本的な行政サービスを近隣の市町村と共同で提供する、という考え方を支持する。しかし、実際にここで提唱している連携の姿は、これまでの定住自立圏と整合的なものではないが、より戦略的にパートナーを選択するという点で、連携する自治体がある程度固定化することを前提とした定住自立圏の考え方をより発展させたものだと考えている。

再生戦略を参考にしながら、「地方の再生において忘れてはならない最大のポイントは、地域経済の主役は自治体ではなく企業を中心とする民間部門だということだ」と述べている。その上で、地方の再生には、自治体間連携とともに、「公民連携」が不可欠であるとしている。

そこで、本報告書のⅡ部では、民間部門の参画を提案している。例えば、医療・介護サービスにおいては、供給者側のガバナンスの観点から、公立病院や民間病院等が関連法人となったホールディング型の新型医療法人の設立を提案している（Ⅱ部第2章）。また、地域の経済発展に資するため、新型医療法人に地域の雇用の義務づけ、地域の自治体の負担軽減などの仕組みも示されている。

さらに、地域産業政策については、自治体のみならず、民間企業、大学・研究機関が政策に直接関与することによってダイナミックな政策を実施すべきだと提案している（同第4章）。

第3の軸：人づくりを重視する

広域連携を成功させるためには、人づくりが極めて重要な要素となる。そのため、広域圏においては、人づくりの基礎となる地域教育を独自に実施することができるようにする。

自治体の連携と一言でいっても、公立病院の統合の例で見ると合意形成には大変な困難が伴う。また、広域ビジョンを共有するにも、担当している人のバックグラウンドが限られており、分野横断的な知識が必要であるまちづくりの議論が醸成されにくいという問題を抱えている（Ⅱ部第2章）。こうした問題を打破するためにも、自律分散的な役割を果たす人を育てることが必要だ。

そこで、Ⅱ部では、地域へ愛着をもち、多様な経験を積んだ人材を輩出するためには、まず、現在の地域教育を見直し、地域の文化や価値を、情熱を持って教育すべきであると述べている。地域に誇りを持てる人材を育てることは、地域に定着し、活躍する人材や都会から地域に戻ってくる人材を増やすことにもつながる。そうした観点から、現在都道府県が持っている義務教育に係る教職員人事権を、地方中枢拠点都市等の市町村ブロックに移譲していくべきだと提案している（Ⅱ部第3章）。

第4の軸：自治体連携を促す仕組みを導入する

広域連携を実施した自治体が、連携のメリットを享受できるような仕組みを導入する。自治体が広域連携を実施しようとしても、現実には、意見調整に手間取り、合意に時間がかかってしまい限界があるという問題がある。そこで、連携の障害となる要因を取り除き、連携を促進させる仕組みが求められている。

Ⅱ部では、それぞれの分野で連携のメリットが市町村に還元されるための仕組みが述べられている。例えば、医療・福祉分野では、広域連携に伴い、地域の費用負担の軽減など

財政支援を行うなどの提案がされている（Ⅱ部第2章）。また、教育分野では、地域の学校を統廃合しても、コスト軽減による財政的な恩恵を市町村は受けないことから、統廃合によって生じた財源を市町村に帰属させ、地域の教育に役立ててもらおうための見直しが必要だと提唱している（Ⅱ部第3章）。さらに、公共施設に関して、市町村が連携し、契約や協定制度を取り入れ、そのもとで施設の共同化によって生じるコストを可能な限り低くし、整備から不要の設備の除去までを実施する。そうすれば、公共施設の整備・管理の共同実施も可能だと提案している（Ⅱ部第5章）。

以上、広域連携の制度設計における4つの軸について述べたが、この4つの軸に制度設計を行うことで、地域で人々が自律分散的に活躍し、自治体間でコーペティションの関係を築くことができる。

現在も、自治体間が連携する動きは見られる。しかし、必ずしも本格的な動きには至っていない。ここで提示する自治体連携は、新しい制度的な枠組みを付加することで、これまでにない広域連携のメリットが自治体や地域が享受することができ、より幅の広い戦略や行動の選択を可能にするものである。こうした新たな仕組みを導入することにより、広域連携は本格化していくものと期待される。

Ⅱ部では、サービスごとに、自治体間の広域連携を促進するための具体的な政策提言を行う。

参考文献

- 宇野重規・谷口将紀・牛尾治朗（2014）「中核層の時代に向けて（仮）」近刊。
- バリー・J.ネイルバフ・アダム・M.ブランデンバーガー（1997）『コーペティション経営—ゲーム論がビジネスを変える』日本経済新聞社。（原書 Brandenburger, Adam M. and Nalebuff, Barry J.(1997) *Co-Opetition, Crown Business*）
- 野中郁次郎・児玉充・廣瀬文乃（2012）「知識ベースの変革を促進するダイナミック・フラクタル組織—組織理論の新たなパラダイム—」『一橋ビジネスレビュー』2012 WIN.,pp110-124.
- 野中郁次郎（2013）「知的機動力」生かす経営を」日本経済新聞社経済教室（2013年8月15日付け）。
- 林宜嗣（2014）「地方再生、真の公民連携を」日本経済新聞経済教室（2014年1月27日付け）。
- 松原宏（2012）『産業立地と地域経済』財団法人放送大学教育振興会。
- Michal Kaczmarek(2013) “Rethinking Pittsburgh” *FDi Supplement Pittsburg Progress*, December 2012/January 2013, pp36-41.
- OECD（2013）*Regions and Innovation : Collaborating across borders* , OECD.

II 部

第1章 広域連携と合意形成

栗田卓也*

要旨

本章では、I部での実証的検討を踏まえて、社会的サービス供給の広域連携に向けた課題の整理、困難な合意形成をどう円滑化していくかについて論を進める。例えば、地方部の公立病院の統合では、立地選択に関し、総論の合意から各論の調整へと漸進的に進める工夫がされているが、それでも合意は困難で、最終的には第三者による裁定を要することとなった。ここで取り上げるいくつかの事例から、危機感の共有、検討過程での透明性、第三者性の確保などの必要性、重要性が導き出される。

そもそも都市の縮退局面での施設集約化などへの合意は難しい。増分の配分でなく負担の配分が本質であり、利害関係者の個別的主観による抵抗が根強いものとなりがちだからである。それを、必要な情報の整備、コスト構造の見える化、比較対照ツールの整備などにより客観的要素を明らかにすることで超越し、主観の共同化の状態に至ることができれば、合意形成の円滑化の可能性が高められる。

最後に、地方行政の現場では、個別施設の集約から議論が起こることがしばしばみられるが、それら施設が立地する都市空間全体の観点からのビジョン共有の必要性と、その際に必要な視点を提示する。

1. 人口減少下での広域連携

社会的サービスの実態的圏域と市町村界の不一致

既にI部第2章で見たように、公共が担う社会的サービスの多くは、警察、消防などを典型として公共サイドに義務的に供給が求められ、人口の集積が疎になっていったとしてもサービス供給を中止することはできない。

他方、民間が供給する社会的サービス（産業）は、営利性、持続性が満たされるための市場（人口規模）を必要とし、それ如何によってサービス供給の有無が判断される。すなわち、社会的サービスの中でも、公・民という担い手により、サービス供給の有無、立地選好の判断の基軸、動機が異なり、サービス供給圏域の在り方は全く異なる。また、そのいずれにつ

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

いても、市町村界とサービス供給の実態的圏域は一致しないことも見たとおりである。

行政サイドにおける認識と対応

このことは、地方行政においても十分に認識されてきた。地方自治法第 252 条の 2 は、地方自治体が事務の一部を共同して事務を管理・執行するための協議会を設置することができる旨を規定する。また、地方自治法第 284 条は、一部事務組合、広域連合等を規定し、地方自治体が処理する事務の性格に応じて、複数の地方自治体で事務処理を行う仕組みを法定しており、これまでも地方行政の随所で活用されてきている。また、実務上の連携施策として、2008 年から定住自立圏構想が唱えられている。これは、目安として人口 5 万人以上で核となる市を中心市として、そこに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺の密接関連市町村と連携・交流していくという考え方に立っており、小さな市町村でサービスを完結することは限界という本報告書のテーマと通底する。さらに、2013 年 6 月 25 日の第 30 次地方制度調査会の答申では、新たな広域連携の枠組みとして、人口 20 万以上の市のうち中心性が高く圏域を支える都市を地方中枢拠点都市と位置づけ、近隣自治体との協約制度の充実などにより、地方公共団体間の連携を促進していく方向が示され、所要の法改正が予定されている¹。

また、都市政策の分野では、人口増大・都市集中の趨勢が人口減少に反転する中、効率的な都市経営の観点から、集約型都市構造への再構築を図るという政策転換が進められている。このことにより、社会的サービスの供給に必要な利用人口規模を確保し、あるいは効率化条件を満たすことで、以てサービス供給のサステナビリティを確保しようとする。都市機能の立地誘導にあたっては、人口規模を踏まえることが必要となるし、複数の市町村間での連携も必要となる。裏返しに、人口そのものの誘導も視野に入れることが有効である。

このような現状認識、仕組みを前提として、地方自治体間の広域連携の取り組みは、多様に展開されてきた。水道や下水道の供給、公立図書館の相互利用、などを一般化しているものも多いが、話が施設の集約化に及ぶと個々の合意にハードルが存在する。次節および次々節では、必須的な生活関連サービスとしての病院の統合、より質の高い生活を実現するための生活関連サービスとしての教育施設の共同設置を例にとって、合意形成のポイントを考えてみることにしたい。

2. 広域連携によるサービスの質と財政コスト削減の両立

—地方部での公立病院の統合—

一般論としての病院経営の困難とその解決

公立、私立を問わず、病院、特に地方部に立地する病院が抱える経営上の問題は数多あ

¹ 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」参照。

るようだ。いくつかの共通項を挙げると、都市部への医師偏在等を背景とする医師不足、それに起因する診療科目の減少、あるいは医療制度改革に伴う診療報酬の減少などであるが、いずれも経営悪化をもたらす要因となる。これらに対応して病院の統合が検討されることもあるが、それが実現に至った例は多くない。

病院統合に伴う課題は、数多く、複雑である。単独での経営維持は困難という前提に立ち、病院統合を図るべし、という総論を共有することはできる。だが、どこに立地するのか、統合後の病院の人事構造はどうするのか、といった課題がある。さらには、公立病院であれば建設費・運営費の地方自治体間の分担割合はどうするのか、ということも課題となる。総論は賛成、各論で行き詰るという構図に陥りがちである。統合の必要性を総論とすれば、建設場所は各論となるが、その各論の合意は容易でない。建設場所の選定に限っても、総論としての基本原則は共有できるが、具体的な立地選択という各論では認識が整わないなどの事態が生じ、細部に至るまで総論・各論の構図は重層的に存在する。

中東遠総合医療センターの設置過程に見る総論・各論構造

2013年5月1日に開院した中東遠総合医療センターは、500床を擁し、掛川市、袋井市を含む5市1町からなる中東遠医療圏の中核病院である。地方公営企業法に基づく企業団（掛川市・袋井市病院企業団）により運営される公立病院であるが、掛川市立総合病院と袋井市立袋井市民病院が統合されたもので、全国的にも珍しい市立病院の統合例として知られている。

まず、統合に至る背景を振り返ってみたい。静岡県は、全県的に、その中でも中東遠医療圏は、医師不足に悩んできたようである。2010年度時点での人口10万人当たりの全国医師平均数は219.0人のところ、静岡県は182.8人と全国40位の低位にあり、中東遠医療圏は123.4人と県内でも低水準にあった。もちろん、両病院とも大学医局に医師派遣要請を行っていたが、なかなか結果が実らなかったようで、地方病院の悩みが解消されない。医師不足は診療科の縮小や病棟閉鎖などをもたらし、経営悪化に直結した。2008年度の掛川市立総合病院の純損失は8億2,600万円、袋井のそれは3億2,200万円となっている。また、1960～70年代に建設された両病院は、施設の老朽化により新たな医療への対応が困難となっており、建替えの必要に迫られていた。すなわち、両病院とも単独での経営への懸念を共有し、共に建替え時期を迎えているという状態にあった。また、両病院の主な医師派遣大学医局は、名古屋大学、浜松医科大学と共通していることなどが、統合を検討するに当たり追い風となったことも指摘される。

これらを背景に、両市おのおのに設定された病院の在り方の検討委員会で、近隣病院との再編統合が望ましいという結論が導出されたのが、2006年のことである。危機感をばねに、統合という総論の共有にこぎつけたと解される。2007年12月には、新病院建設協議会が設立され、病院の将来像、立地、経営形態等についての検討が開始された。この協議

会は、会長にしずおか健康長寿財団理事長が就任し、副会長に浜松医科大学学長と名古屋大学医学部付属病院院長を充てている。

この協議会は、2008年12月までに合計11回の開催を数えているが、うち後半6回は建設場所の議論に費やされている。統合という総論をクリアした後に、建設場所という各論での合意形成に行き詰りを見せたのである。建設場所に議論が限られた後にも、その中に、総論・各論的構造が見いだされる。第5回協議会で建設場所の検討が開始され、第6回の会合では基本的条件の整理が行われている。建設場所という各論議論の中の総論である。まず、基本原則として、両市の均衡と両市民にとっての利便性、両市民の理解の2項目が掲げられている。その下位条件として候補地の個別検討条件が挙げられているが、うち土地取得の可能性、建設開始までのスピードという2項目が特に重視すべき条件と位置づけられるなど、個別条件にも優劣関係が付与され、後の合意形成を円滑にする工夫が見られる。基本的条件の中にも、総論・各論構造が重層的に組み込まれていることは、注目に値する。すなわち、長い過程の中に、統合→建設場所の検討→基本原則の合意→優先度をつけた個別条件の設定→候補地の当てはめ、という、総論・各論の重層的構造を見てとることができる。

この後、8の候補地からの絞り込みが行われたのだが、それでも合意形成は極めて難航し、協議会としての合意を得ることができず、2008年11月26日の協議会の正副会長による裁定により、実質的な決定が行われるという異例の結末を迎えている。

結果としての掛川市内への立地について、袋井市は「苦渋以上の決断」と表明し、市内での立地となった掛川市でも「断腸の思い」と述べていることは、検討の難儀さを想像させる。新病院の立地以外に、費用分担などの課題も並行的に検討され、結果、2009年1月の協定書調印を経て、2010年からの工事開始、2013年5月の開院という、この種事業としては相当なスピード感を示している。

いくつかの成功要因

このように概観してきた経緯から、いくつかの成功要因の抽出を試みたい。

- 危機感の共有
- 総論・各論構造の下での漸進的な議論の進め方

の重要性については、上記過程の中で観察されたとおりであるが、その他に、

- 透明性の確保
- 検討過程での第三者性とリーダーシップの確保

も重要な要因と考えられる。

協議会の検討は、完全公開とされたほか、市民説明会、シンポジウムの開催、各地区集会での説明、市民アンケート、ホームページでの情報公開など透明性の確保には十分な配慮が行われている。そのほか、協議会の会長、副会長の人選は、県の関係有力者、医師派

遣医局の長など当事者から若干距離のある第三者性とリーダーシップの確保の両方の要請を満たす人選とされている。これらの要因も統合成功に至った重要な要因と考えられる。

統合の効果と付随するデメリットの減殺

統合の効果として、まずは、医療体制・水準の確保・向上が指摘される。特に、救急体制は向上し、2013年12月時点で、救急車の要請を断った例はないとのことである。両市の消防本部の資料によると、消防から救急患者の搬送先病院の選定に関し、連絡開始から選定完了までの所要時間は、掛川市で2分26秒から1分22秒に、袋井市で5分26秒から2分50秒に短縮するなどの具体的効果がみられている。

また、両市が新病院に繰り出す金額としては、統合前の2011年度は18億7,700万円にのぼっていたが、財政シミュレーションでは約15億円程度に圧縮されるという統合効果を見込んでいる。

他方、統合に伴いデメリットを被る人も存在する。ここでは、従前より病院が遠隔化する住民がデメリットを被るが、そのデメリットを減殺するために、バス路線を増加させている。そのコストは両市が負担することとなり、3,000万円から5,000万円のコスト増を見込んでいるとのことである。

3. 広域連携による質の高い教育サービスの供給

—東京近郊での高次教育施設の共同立地—

広域連携の必要性は都市部でも同じ

厳しい財政状況を背景とした広域連携の必要性、人口減少を背景とした施設の統合、集約化の不可避性は、都市部に比してより状況が厳しい地方部を題材にして語られることが多い。しかし、そのような状況は、都市部の地方自治体においても本質的には変わるところがないし、既に認識は相当浸透しつつある。

例えば、本研究会の委員である調布市長を含む東京都市長会は、2006年11月に、「広域連携の勧め」という提言を行っている。そこでは、地方部に比して財政力、行政能力に恵まれ、故に合併を選択しない自治体群が、多摩地域の魅力を高めるための問題意識とその解決方策としての広域連携の必要性が整理されている。

都市部でより質の高い生活を実現するための社会的サービスについては、贅沢施設とは評されなくとも病院などと比べて必須性が低いことは否めない。また、高次サービスを単独の地方自治体が提供しようとしても十分な質が確保されない。他方、そのようなサービスに、住民のニーズが存在することも事実である。

本節では、東京西郊で整備された多摩六都科学館の設置経緯、利用実態等を追うことで、

都市部の広域行政の一端を垣間見ることとする。

多摩六都科学館は誰が何故に発案したのか

多摩六都とは、東京西郊の小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市、田無市、保谷市（田無市と保谷市は後に西東京市に合併）の6市を指しており、多摩地域の中でも北多摩と称される地域に存している。かねて、多摩地域では、道路、病院などのサービスに関する都区部との格差が問題視されていたところ、加えて市民が文化的な生活を享受するための核施設の不存在が課題とされていた。

高次の教育施設整備の具体的な動きは、1986年に、東京都長期計画改定に関して、北多摩北部地域行政圏の市長会が、当時の鈴木都知事に、都立の文化・スポーツ施設の整備を要望したことに端を発する。特に、当時の田無市長の熱意が報告されている。

その後、多摩北部都市広域行政圏協議会での検討を経て、1988年に都の財政支援を得ながら、6市の共同で科学館の整備を行うことが決まった。1990年には、一部事務組合が設置されたが、これは現在の運営主体である多摩六都科学館組合の前身である。開館は1994年のこととなるが、前節で紹介したような立地選択を巡る高いハードルは報告されていない。一定の面積を有した形質の良好な候補地が3市（小平、東久留米、田無）の境界付近に存在し、その優位性が早期に認知されたようである。しかし、3市からのアクセシビリティの優位性は、他の共同設置主体である2市（清瀬、東村山市）からのアクセシビリティの劣位を意味する。これは、後に述べる費用負担で配慮されている。

利用実態は所期のとおりか

多摩六都科学館の建設には、約121億5,950万円を要しているが、建設費約70億円、用地費約48億円が主な内訳となる。建設費中、約64億円は都の補助金、交付金により賄われている。用地費は、都の基金から一部事務組合が借入れ、償還されているが、償還元利合計約60億円の半額について都の交付金の支援を仰いでいる。実質的には、用地費を含む建設資金の75%以上が都の負担という、極めて手厚い措置が講じられている。

地元市の建設費の負担は、10%に相当する7億円超に限られているが、その4割が6市の均等割、4割が人口比例按分、残る2割が地元負担とされ、その2割について施設が立地する田無市が1割を、隣接する小平市と東久留米市が0.5割ずつ負担しており、アクセシビリティに劣る清瀬市、東村山市の負担は免じられている。（管理運営費に係る各市負担にも同様の考え方が採用されている。）

実際の利用動向はどうか。2007年度から2011年度の利用者の居住地分布は、年度により若干の増減があるが、圏域5市の市民が4割超、その他の都民が約4割、埼玉県民が約1割という構図となっている（図表Ⅱ-1-1参照）。市ごとの費用分担とのかい離が注目される一方、この種の施設のニーズが都外を含めて広域に及んでいることが理解される。（埼玉

図表Ⅱ-1-1 利用者の分布

地域	人数(人)	割合(%)
圏域5市	490	44.1
上記以外の多摩地域	275	24.8
東京都区内	166	14.9
東京都以外	121	10.9
無回答	59	5.3
合計	1111	100.0

(出所) 多摩六都科学館利用者調査(2002年)をもとに作成。

図表Ⅱ-1-2 圏域6市の利用実態

地域	人数(人)	割合(%)
小平市	117	10.5
東村山市	82	7.4
清瀬市	27	2.4
東久留米市	113	10.2
西東京市	145	13.1
無回答	6	0.5
合計	490	44.1

県等は利用料以外の税負担ではフリーライド状態となっている。))

人口と利用実態を対照してみると、2013年4月時点での圏域5市合計の人口は、68万5,920人となっており、各市シェアは、小平25.5%、東久留米16.6%、西東京26.7%、東村山20.9%、清瀬10.2%となっている。図表Ⅱ-1-2からもわかるように、遠隔性を理由に、費用負担で配慮が行われている東村山市と清瀬市は、利用者総数に対する割合も1割に満たず、人口に比して利用実態が低位にとどまっていること等が観察される。

その他の広域連携の卵は現実化するのか

前述の東京都市長会の広域連携に関する提言では、水系の保全、連続立体、ゴミ処理、公共交通などの分野で18にのぼる取り組みを目指すことが謳われている。漸進的な現実化が期待される。

4. 施設の集約等の合意形成を円滑化する視点やツール

縮退の合意は難しい

既に見てきたように、現行の社会的サービスの供給の枠組みを考える際に、サービスごと、あるいは地域ごとの特性に柔軟に対応することが可能なものとなっておらず、広域調整の視点が十分でない時、サービス供給の効率性の観点などから課題を抱えることになる。

とりわけ政府部門が供給するサービスについては、民間部門が供給するそれに比して必須性が相対的に高いため、供給主体すなわち地方自治体の管轄範囲と供給圏域がズレていても対応することが求められる。その1つの典型的な対応が、前節までに見た複数市町村による施設共同設置である。

しかしながら、市の区域をまたがる施設の統合や集約は、簡単なことでない。そもそも、

そういう議論が地方行政の現場で開始されること自体に多くのハードルが存在する。合意に至るとなると、なお難しい。都市計画の世界で、都市の縮退という言葉が用いられるようになって久しいが、縮退期は民主主義の真価、有用性が試される典型的な場ともいえる。本質的に、いわゆる増分の配分でなく負担の配分の側面があるからである。以下、そのハードルの代表的なものを列挙したい。

- ① 既に存在する個別施設には、それごとの利用住民が存在すること
既得権的な要因が存在するということである。既に存在する個別施設の集約は、多くの場合、統合、集約される側の施設の近隣に居住する住民の反対を伴うことになる。これは、しばしば感情論に発展する。
- ② 首長が手をつけにくい、少なくとも首長が動機を持ちにくい領域であること
一部といえども住民の反対がある政策は、公選により選ばれている首長の動機を鈍らせることとなる。当然ながら、議会の抵抗も予想される。

③ 1つの市の中でも合意し難い事柄は、複数市町村間ではなお合意し難いこと
上記の①と②は、1つの市の中の施設統合等にもあてはまるハードルであるが、これが複数の市町村となると、利害調整の範囲が大きくなるため、ますます困難度を増す。一方の地方自治体にはメリットがあった、他方の地方自治体はとられた、という構図になると、首長間、議会間の調整はゼロサムの競争の意味合いをまとうことになる。より感情論に発展しやすいゆえである。

実際の地方行政の現場では、多くのハードルがある中、抽象的に効率化を唱えるだけでなく、具体的な個別施設の統合等をテーマとして共有できないと、なかなか真剣な検討が動機づけられにくいと推察される。

縮退の合意の必要要素

前節では、事例から縮退の合意の必要要素を抽出してみた。もちろん、それらは必要条件であるとしても十分条件ではない。しかし、環境が存在を規定する、とされるように、この種の取り組みに一般解は存在し難く、十分条件を普遍的に述べることは難しい。本節では、前節の議論を拡張しつつ、私見を交えながら、必要条件の一部をなすと考えられる縮退の合意の要素について、4つの視点から考えてみる。

視点1：思想基盤の醸成

まず、現場の成功例に最低限共通する事柄は、逼迫した財政事情に対する施設設置・運営の効率化による対応への強い意思を持ち、それでいながら住民サービスの質の維持・向上を両立させようとする態度である。誰の態度か、まずは首長の態度が試される。次に、住民の態度（あるいは、議会の態度）ということであろうか。

この点、次のような思想基盤があれば、合意形成が円滑に進むことが期待される。すな

わち、地方自治体間の連携の基礎は住民ニーズにあるということである。住民、換言すると利用者は、地方自治体に帰属意識を持っていることもあろうが、多くの場合、地方自治体そのものより社会的サービスそのものに関心を抱く。カスタマーニーズに応えるという本論に立ち返った時に、構想、検討が具体化する基盤が整う。この点から、首長同士の意思疎通により構想、検討が開始されるとしても、早期に住民、その他のステイクホルダーがインボルブされることが有効となる。

実際、成功例の多くでは、地方自治体を中心とした協議会などの検討体制が構成されているが、その体制にさまざまな民間主体を組み込む、住民対話を検討過程に位置づける、などの取り組みを行っていることが多い²。

視点 2：個別的主観から主観の共同化へ

そのような思想基盤を、実際に、共同施設の設置、社会的サービス供給の効率化等の実現に結びつけていくには、住民の理解、その意思を代表するとされる議会の承認などの具体的行為が必要となる。ここでは、実際の施設の利用の実態（利用者分布ほか）、住民意思の把握などさまざまな情報の整備が不可欠となる。個人の感情論や個別的主観による抵抗を、情報などの客観的要素で超越すること、以て主観の共同化の状態に至ることの大事さである。

また、施設の統合、集約という世知辛いテーマを考えると、既得権的発想から、自分の身の回りの施設が遠隔地に移転することには当然のことながら抵抗が伴う。これは、施設の維持に伴う社会的費用（税負担により賄われていることも多い）が、視認、実感されないことに一因がある。従って、そのコスト構造を明らかにすることが必要であるし、有効ともなる。ただし、この点は、何をコストと捉えるかなど立場によって考え方に幅があり得る事柄である。それらについて、共通の物差しの考え方が整理されれば、比較対照の説得性を高めることになる。例えば、公共事業一般に求められる費用対効果分析、費用便益分析による比較考量を、いわゆるハコものに広く適用していくアプローチも有効である。

つまり、地方自治体間のプライド、既設施設の近隣に居住する住民の既得権意識などの個別的主観を、利用実態、そこに潜むコストの多寡、その負担の実態などの客観的要素の明示によって説得し、合意形成、つまり主観の共同化の状態に持ち込むという冷静な態度が重要と考えられる。

主観の共同化の状態に至る過程では、当事者的利害から隔離された第三者的立場の者の存在が有効であることは、経験則的に認められる。地域づくりに、しばしば、リスクを恐れず積極的に活動に取り組む「若者」、奇抜な発想でアイデアマンとなり、目先の損得に捉われず遮二無二行動できるよい意味の「ばか者」とともに、外部の視点を有する者、つま

² ここでの論旨は、古代ギリシアの一部ポリスでみられたとされる、市民間の平等に依拠する政治形態の1つであるイソノミアを意識しつつ展開している。国家と国民、支配と被支配という関係でない共同統治という解釈も可能な概念と位置付け得るが、自覚的な民間主体の参画を前提とすれば、その今日的な議論は注目に値する。また、鷲田（2014）が指摘する、中間集団の意義についても再考されるべきと考えられる。

り「ヨソ者」が必要と指摘されることと通じており、課題を狭く抱え込んで煮詰まってしまふことを避けられるという実際の効能も期待できる。

主観の共同化の状態にあるということは、住民その他の多くのステイクホルダーが単なる批判者、自己利益の主張者の立場にとどまるということではなく、他者の利害にも関心を振り向けることができ、さらには、公共に関する問題解決の当事者の立場を併せ持ち、意識下、無意識下に、地域社会あるいはその構成員と相互関係を持つということにほかならない³。とすると、この種の合意形成の成否は、一見迂遠ではあるが、地域のソーシャルキャピタル（社会関係資本）の存在、程度に一部由来することになる。また、主観の共同化の状態が市町村界を超えて実現されることになると、地方自治体間の競争状態も緩和されて、（部分的）協調関係を育む素地が生まれてくる。

視点3：透明性の確保

検討過程で客観性を確保していくために、種々の情報の整備が必要となるが、過程の透明性の確保も重要である。このことは、情報が多くの視線に晒されることでより客観性を確保できること、ステイクホルダーの参画意識、当事者意識を高められること、衆人環視の下でエゴ的抵抗が緩和されやすいこと、などの効果を通じて、合理的な合意形成につながる。情報の非対称的な偏在は、疑心暗鬼を生むと考え、ことに臨む態度が必要である。

協議検討の場づくり、場の構成員の選定などの工夫で、透明性確保の効果をさらに高められることは、掛川・袋井の病院統合の事例で見たとおりである。

視点4：デメリットの減殺への資源充当

施設の統合等により総体的な利便性の維持、確保を目指すとしても、小さい地域ごとの住民間の利便性が相対的に変化することは避け難い。従って、従前よりも利便性が低下する住民への配慮が必要となる場合がある。2.で見た、病院統合に際して、バスサービスを公的に提供することが1例である。このような対応は、政治的調整の結果として回避できない場合が多いことも現場の現実論であるが、その場合でも、その追加コスト、副次的コストの増が統合等によるコスト削減効果に比して十分に小さいことなどが、入念にチェックされることは必要である。

要するによりよい意思決定にどうたどり着くか

前述の視点1から視点4で述べたことの本質は何だろうか。煎じ詰めてみると、地域がよりよい意思決定にたどり着く可能性をどう高めるかということであろう。地域での意思決定には、部分利害と全体利害、短期的利益と長期的利益、主観と客観などの間に摩擦が生じがちであり、ともすればおのおの前者の立場の声が大きく唱えられることもある。そ

³ この人間像は、アダム・スミスが指摘するところの、各個人の心の内なる公平な観察者（impartial spectator）を備えた人間を意識しながら記述している。

のこと自体はやむを得ない面があるし、そのこと自体を責めたり嘆いたりしても仕方がない。要するに、どういう過程、情報環境を整えていけば、よりよい意思決定が行われ、得べき結論にたどり着けるのかという点に、知恵の絞りどころがあると思われる。

施設を統合する、どこに立地するという点は、多くの場合、生々しい利害調整を伴う事柄である。地方行政の現場では、首長も地方議会議員も公選によって選出され住民との距離が近いため、その調整は困難を極める。戦後の日本社会に固有に形成されてきた「民主主義」そのもの、あるいはその表出としての「民意」をどう調整するか、が典型的に試される場面でもある。国政との比較で考えると、国会議員が地元利害から一切解放されるということではないが、首長、地方議会議員に比して、全国的な意思決定の中で地域の問題を扱うこと、活動の分野が外交そのほか広範囲に及ぶこと、などから、多様な視点、長期的な視点を踏まえたよりよい判断が行われる可能性が増してくる。しかし、首長が直接公選される、地域代表が統治構造に密接に連なりやすい地方では、「民意」の調整にはより工夫が必要となる。視点1から視点4で述べたことは、場を政治的場面から転換する、伏在していたコスト構造を鮮明にして視点を転換する、などその工夫の例といえる。

パレート効率の視点から

縮退することの合意は難しい。その理由は、プラスサムを望めず、ゼロサム、時にはマイナスサムの合意であることが多いからである。前述の掛川市と袋井市の病院統合の例から考えてみたい。

結果を知った立場からは、袋井市民の多くは一見マイナスの取り分に甘んじている。他方、新病院の立地する掛川の市民については、旧病院の近隣居住者はマイナス、比較多数の住民はプラス、まだら模様ということであろうか。旧両病院を統合する結論は、パレート効率の概念（誰も損をせずに、全体の状況を改善させることはできない）からは導かれない。一部の市民は、一見、損をしているからである。

しかし、旧両病院の並立はいつまでも可能なことでない。その持続性には限界があるというスタート地点から議論を始めることができれば、統合はどのような立場の市民にとっても状況を改善（例えば、赤字の蓄積等により病院経営が維持できないという最悪の結果の回避）することができる⁴。

検討のスタート地点を、現在の状況でなく、将来のありそうな状況、しかも誰でもが回避したい状況に置くことで、合理的な議論が行える素地ができる。であるなら、客観的なデータに基づく、将来のありそうな回避すべき状況の共有が不可欠と考えられる。

もちろん、各人の状況が改善されるとしても、その程度は異なる。人間は他の人に関心、嫉妬、やっかみを持つ生き物であり、そのことに不満を持つ生き物である。自分の状況が

⁴ 市町村合併についても、単独では財政、住民サービスの維持等の面から存立が困難なことが自覚される時、検討が開始されることが多い。東日本大震災からの復興については、震災前から、いくつかの市町村では厳しい人口減少、高齢化などに直面していたが、市町村が主体となる復興を急ぐことの反面として、明確な将来像を意識した広域的視点からの議論がやや不十分との指摘が行われることもある。

改善されるならば文句は言わないという人間像が非現実的であるとするならば、各人の改善程度を少しでも均てん化するための配慮も実際には必要となる。病院統合の例では、袋井市におけるバス便の新設などがそれにあたる。このようなゲームの構造の全体観を持つことが有用である。

5. ビジョン共有が何より大事。それは可能なのか

広域ビジョンの共有の勧め

施設単体の統合等について大きな論点を提示してみた。しかし、ことはまちづくりの話である。となれば、本来目指すべきは、単体の施設について効率化という結果を出すことにとどまらない。人口動態が激変する中でともすれば運営が非効率になりがちな施設について横断的に、同種の視線を向けることが、都市空間全体の形成の観点から、大事である。これは、まちづくり全体について、地方自治体がまちづくりのビジョンを持つことにほかならない。さらに、複数の地方自治体間で、広域的な視点からの認識を共有することができれば力を増すが、市町村間で、利害が相反しがちなこの種の作業は容易なものではない。既に見てきた協議会（いわゆる場づくり）、共同調査（共通認識のツール）、データ整備や当事者以外の第三者的視点の導入（客観性による超越）など多くのことが、同時並行的に必要となる。

しかし、作業の困難さは、その必要性を減じさせることはない。まちづくりのビジョンを共有することは、多くの施設の将来像についての合意形成が同時にできなくとも、順次、インクリメンタルに、社会的サービスの効率化と住民サービスの維持・向上を進めていくことにつながる。変種の段階的接近と言い換えることもできよう。

ビジョンの共有は、例えば、都市計画に関する市町村マスタープランを活用することなど、既存の枠組みを借用することでも有用である。この点、2014年の通常国会に提出された都市再生法改正案では、市町村ごとに策定する都市再生のマスタープランである都市再生基本方針の計画事項に、居住機能と関連する医療、福祉、商業などの都市機能の立地誘導区域や誘導すべき施設を書き込む立地適正化計画を追加し、さらに、その内容と都市計画のマスタープランとの連動性を確保するための規定が盛り込まれている。

また、単独の施設の統合、集約であれば、既得権意識から合意できない場合でも、同時に複数施設を検討の俎上に乗せれば、バーター的に合意が進み、地方自治体間の協調関係を作りやすい場面もあり得るという実際のご利益も考えられる。（もちろん、コンパクトなまちづくりなど根本思想に背かない一定の制約は意識されるべきで、そのような基本論の共有は大事である。）

この種の都市のマスタープランの必要性の強調には、近年、さまざまな議論があることは承知している。既に、日本社会は、大きな街路等の公共施設の整備を通じて都市を形づくるという段階にはなく、多くの都市は相応の形をなしている。そこから始まる都市論というのは、全体論から下部構造に下りていくという流れでなく、個々の施設整備計画、建築計画などを端緒として始まり、それらがネットワークを構成し、まちづくりの全体論に帰納されるという形のほうが分かりやすい、あるいは都市整備、まちづくりに関わる多くの民間プレーヤーの実感に合う、という面があろう。しかし、そのような立場から考えてみても、個々の施設整備、建築計画には、外部性があるし、周辺との調和が求められるのであれば、程度の如何はあれ、全体論が同時に意識されることが望ましいことまで否定されるべきとは考えられないのではないか。要諦は、まちづくりの全体論、施設整備や建築計画の個別論に携わる、個別的、具体的な関係者の双方向の意思疎通、認識共有が行われることにあるのではないだろうか。一般解が見いだしにくい問題であり、都市整備、まちづくり論は、個別的、即地的な議論に存するということであろう。

まちづくり全体論へと至る際の実務上のハードル

個別論から全体論に議論を拡張することは極めて大事であるし、そもそも地方自治体は総合行政主体としてその点に責任を有しているが、実務上の難しい問題が伏在していることも事実である。ここでは、2点指摘しておきたい。

1 つは、専門知識の持ち寄りの困難さである。やや雑感的に記す。公民館、図書館などの施設について、PRE (Public Real Estate、公的不動産の有効活用) や、FM (Facility Management) などの概念から総合管理の必要性が唱えられ、また公共施設白書の作成、公表などの取り組みが注目されて、一般に課題認識を得つつある。筆者が、その現場に接し意外感を持ったことは、それら取り組みの地方自治体内の関係者、あるいはそれを主導する人のバックグラウンドが限られていることである。施設の集約、あるいはその修復、利用の効率化という視点から、建築関係、設備関係の経験者が多い。それに、財政畑の人が散見されるくらいである。それらの人が持つエキスパティーズは当然必要だが、それだけでは、まちづくりの全体論につながりにくい。例えば、都市計画部局などとの連携は不可欠である。前述した国が展開しようとする都市政策では、この点が明確に意識されてきている。

いま1つは、まちづくりの視点から重要となる施設には、地方自治体により供給される施設に限られず、民間主体により供給される施設も含まれるということである。住民から見ると、質の高いサービスが供給されれば、その供給主体は大きな関心事とならない。病院が1つの典型であろうが、個々の患者が公立、私立の違いだけを意識して病院選択をするのではなく、立地、専門性、評判、紹介などにより選択していくと思われる。また、実際、一般に民間経営と認識される病院が占める割合は約8割にのぼる。公立病院の立地だけが

調整されても、その意味は限定的なものにとどまらざるを得ない。

しかし、まちづくり全体のビジョンに、公立、私立全体の病院の配置を位置づけることは難しい。それは、まちづくりビジョンが全体論であること、その中で官民が混交して供給主体になる施設類型について取り扱うことは比較的困難であること、民間施設についてはゾーニングなど間接的な手法しか用意されていないこと、等に由来する制約でもある。改正都市再生法で創設される福祉施設の立地適正化計画に関しては、誘導区域の明確化と誘導手法の提示が行われるが、個々の施設の立地誘導が、施設全体を見渡した上での配置論を前提としたものにできるかは、今後の実務次第である。他方、病院等の医療施設に限れば、医療圏を前提としての別の土俵で検討することのほうが合理的である可能性も否定できない。

まちづくり全体ビジョンに取り込めるもの、取り込むべきものと、施設の性格上、個別論的に取り扱わざるを得ないものとを峻別して考えるなど、ここでも、重層的な枠組みと接近が有効となる。

まず全体論という接近の可能性と有用性

本章前半では、個別施設の統合の取り組みを紹介したが、目的を具体的に設定せずに、まず地方自治体間の関係づくりから始めることについて、事例をみながら考えてみたい。

東京西郊の多摩川流域では、流域の自然を共有する6市で、首長による懇談会、企画課職員等の連携会議という仕立てにより、2013年から連携の可能性が模索されている。多摩川をテーマとした連携の企画・展開というように大命題が設定されており、会合を重ねていく中で、具体的なテーマの発掘が期待されている。これは、個別施設の課題を目の前にした連携とは違った接近である。単一の地方自治体では、テーマの設定・追求、課題の解決に困難を伴うとの認識が共有され、また、流域としての普段付き合いが密に行われている、という関係性の中で可能となっていると推察される。検討初動期に議論されている連携テーマは、流域清掃、スタンプリヤやフォトコンテストなどのイベント、その他が取り扱われているが、地方自治体間の率直な認識交換が進められる中で、本章で主題としている社会的サービスの供給の在り方までがテーマとされることも十分に考えられる。

現在は、首長、職員の意思疎通から始め、今後、公共的意識の高い民間団体や住民組織が参画していくことで、本章でいうところの主観の共同化が実現されていく土俵へと育つことも十分期待できると思われる。

本章では、ソーシャルキャピタルの重要性について一言述べた。関係づけて論じれば、それへの認識、その程度が、広い範囲で問わず語りに均されていくことが、広域連携の取り組みを円滑に進めていく素地になるということであろう。

個別論から全体論へと至るハードルについて言及したところ、多摩川流域関係市の取り組みはその課題に直接に応えるものではないとして、含む意義は大きいと思われる。このような取

り組みの展開にも注目していきたい。

参考文献

宇野重規（2013）『民主主義のつくり方』筑摩選書.

掛川市・袋井市新病院建設協議会（2007）第1回～第11回議事録.

佐伯啓思（2014）『正義の偽装』新潮新書.

東京都市長会（2006）「広域連携の勧め-多摩の魅力を高める18の連携」.

堂目卓生（2008）『アダム・スミス「道徳感情論」と「国富論」の世界』中公新書.

鷲田清一（2014）「市民の哲学」読売新聞2014年3月8日,11面記事.

第2章 医療・福祉を軸としたまちづくり

—2025年を目指して—

武田俊彦*

要旨

今、各地で、医療・介護サービスの改革が迫られている。従来型のサービス提供体制の延長線上では、新たな課題に対応できないばかりか、場合によっては地域の衰退を加速しかねない。これに対して、医療体制等を共有する圏域での広域連携のもとで、地域包括ケアを目指した構造的な改革を行えば、地域の経済・社会の発展との両立も不可能ではない。

目指すべき医療・介護の方向を見据え、地域の持続的発展にも貢献する、新しい医療福祉のまちづくりの可能性とそれに必要な改革として、市町村の圏域を超えた広域連携と、それを支える法人とガバナンスの在り方、サービス圏域と公的保険の連携等具体的改革について提言する。

1. 迫られる改革

人口構造の変化と迫り来る医療・介護再編の流れ

わが国は、今後、2025年までの間に75歳以上の高齢者が急増することが見込まれており、これに対応して医療・介護サービスの改革に着手することが焦眉の急となっている。しかし、高齢化の進み具合は各地域で大きく異なっており、自治体に求められる対応も分かれる。

東京をはじめとした大都市近郊では、今後高齢者人口の急増が予想されており、医療・介護サービスの量的拡充等が急がれている。一方で、高齢化が既に進んだ地方では、例えば、人口減少に直面し、病院等の住民サービスの維持をどうするのか、さらに限界集落など地域の維持そのものができるか、等が課題になっている。一律の対応では実情に合わないため、地域ごとに工夫を凝らした対応が求められるが、それを促す多面的・総合的な政策的枠組みが必要となっているといえよう。特に、単に補助を行うという施策ではなく、自立的・持続的に地域が成り立つ政策が求められている。

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する、あるいは所属した組織の見解ではない。

さて、医療・介護の分野においては、社会保障・税一体改革において、医療の在り方そのものを変え、病院完結型の医療から地域完結型の医療へ、地域包括ケアの実現へという改革の将来像が提示されている。これを人口の構造変化の中で行わなければならないのである。

人口の急激な変化に対応しながら、地域の活力を維持しつつ、持続可能で望ましいサービス体制に切り替えていくにはどうすればいいのか。これまでの医療・介護体制の整備の手法が今後とも有効なのか。新たな取り組みは考えられないのか。今、これらを検討しておくことは有益と考えられる。

なお、以下は筆者の個人的見解であって、筆者の所属する、あるいは所属した組織の見解ではないことに留意いただきたい。

2. これまでの医療・福祉モデル

(1) これまでの医療・福祉モデル：医療について

自治体による病院設立と問題の所在

医療提供体制の整備は、どの地域にあっても大きな課題であり、その地域の政治・行政の大きな論点、あるいは争点となってきた。戦後の荒廃した医療体制の立て直しの際や、1961年に市町村国保が全面的に義務化され国民皆保険が実現した際にも、医療体制の整備は強く求められ、基礎自治体である市町村が設立主体となって公立病院を開設した地域も多い。

自治体立病院（国民健康保険により設立された病院を含む）は、岩手県沢内村の沢内病院（現：西和賀町国民健康保険沢内病院）や同県藤沢町の藤沢町民病院（現：一関市国民健康保険藤沢病院）、広島県御調町（現：尾道市）の公立みつぎ総合病院など、地域医療・地域包括ケアのモデルとなった病院を輩出し、わが国の地域医療の理念の確立に大きな役割を果たしてきた。

しかし、一方で、財政的に行き詰まったり、医師の確保ができず、病院機能の維持が困難になるなど、社会問題となった事例も多い。また、今般の医療改革において、病院の機能分化と再編が迫られ、市町村域を超える再編も必要となっているが、これは設立主体を超えた再編となるため多くの困難を伴う。これらの現象は、なぜ生じてきたのか、考えてみたい。

公立病院については、既に総務省の「公立病院改革ガイドライン」（2007年12月24日）に沿って全国的に改革が進行中であり、ここで問題としている例は、改革以前の問題であることが多いことに留意が必要である。

自治体立病院のガバナンス

ガバナンスの面で公立病院を見た場合、住民、市町村議会、市町村長、病院院長、各医師といった関係者の間で責任と意思決定が分裂し、経営の自立性が発揮しにくい構造となっている¹。

例えば、投資判断と経営責任の問題が挙げられる。病院経営で大きな費用を占めるのがキャピタルコストと人件費だが、公立病院は公費で建設されるため、将来の減価償却費負担を考慮せずに建築費が決められ、それに対して補助や起債が行われる結果、過剰投資が行われやすい構造にある。独立採算で経営が行われる場合は、将来の収支計算を厳格に行い、減価償却が可能な範囲で投資金額を設定することが求められるが、長く国公立病院ではそれは重視されてこなかった。経営が悪化してから経営責任を一元化・明確化しても、過去投資によってコストが決まるので、途中から任された経営者の力を持ってしても、黒字化は難しい。それを安易に現職員の給与カットに頼れば、職場の意欲の低下と医師等能力ある職員の退職を招く。これは経営責任と経営に関する重要事項の判断が分離していることによる弊害の1つの例と言える。

一方、住民の側は、利用者であると同時に、投票を通じて病院の設置・運営に関与している。この結果として公立病院に過剰な期待を寄せることがある。

病院への患者の集中はさまざまな弊害を生む。公立病院に限らず、多くの自治体で受診を容易にする施策が繰り返され、医療現場に負担を強いている例も多い²。医療は、医師と患者、病院と市民の相互信頼と相互理解の上に成り立つものであるが、公立病院では経営責任が分散し、利用者の要望が時に政治プロセスを通して届けられ、直接対話ができにくい構造と見ることもできる。

さらに、人事も通常一元化されない。市町村の一部門に病院を位置づけ、市町村の人事の体系の中に位置づけた場合、病院職員としてのキャリアパスが成立せず、事務職で医療経営のプロは育ちにくい。また、病院の中核となる医師については自治体固有の人事で行われているところは極めて少ないと思われる。

これらの複合的要因により、公立病院経営は、少なからず構造的な赤字等の問題を抱えてきた。現在、公立病院改革で構造変革が進行中であり、問題は一定程度解消される流れにある。ただし、現下の新たな課題、すなわち地域包括ケア、まちづくりと一体となった医療の提供、等も考慮すれば、これらの課題にどう取り組んでいくか、今後問われていく可能性もある。

なお、ここでは公立病院のガバナンスの問題を取り上げたが、医療法人や公的病院にもそれぞれ独特のガバナンスの仕組みがあり、これらが病院の機能分化・再編を困難にしている側面があると考えられる。

¹ 久道（2004）はこれら公立病院の経営の困難性について、いち早く警鐘を鳴らした例として今から10年前に出版された。

² 老人医療費無料化は廃止されたがほぼ全国で小児医療の無料化が実施され、拡大している。いわゆるコンビニ受診を招き、小児科救急の危機の一因になったとの指摘がある。

(2) これまでの医療・福祉モデル：福祉について

社会福祉法人とガバナンス

次に、福祉はどのようなシステムで地域福祉の充実が図られてきたか、簡単に振り返っておきたい。これも地域間の差が大きいですが、福祉基盤が十分ではなく、高齢者等の人口が急増し、行政主導で充実を図らざるを得なかった地域の例を考えてみたい。

病院の場合と異なり、高齢者福祉においては、自治体でまず予算を確保し、社会福祉法人の誘致、あるいは設立者の募集を実施し、建築補助を行い（土地の補助は行われぬ）、業務を委託（措置）して事業をスタートさせた例が多い。消費税導入の際に、いわゆる「ゴールドプラン」（高齢者保健福祉推進10か年戦略）に基づき急速に基盤整備が進んだが、各地でこのような形が見られた。2000年には、介護保険法の施行により措置契約による措置費（委託費）の支払いという形ではなくなったが、医療が医療法人の自主投資で進んだのに比較すれば、基本的には行政の計画・補助の枠組みの中で事業を行うという歴史を背負ってきた。

一方、社会福祉事業、特に入所事業は、国・地方公共団体、または非営利法人たる社会福祉法人が事業運営を行うのが大原則である。社会福祉法人のガバナンス構造は、営利の追求を目的とせず、株主からの要求もないため、事業を積極的に拡大するインセンティブは営利企業や医療法人に比べ少ない。資金調達・内部留保の活用による新規投資が行われにくい構造と言える。なお、これはあくまで一般論であり、法人理事長のリーダーシップによって積極的に投資を行う法人も各地に存在する。また、医療法人が社会福祉法人を設立する例も多く、その場合、医療法人の経営方針に影響されることも多い。

社会福祉法人とまちづくり

まちづくり、雇用づくりという地域経済的な観点から見ると、一定の雇用確保と地元産品消費につながっているのは事実である。しかし、社会福祉事業であるがゆえに市街化調整区域に設立が可能であり、土地に補助がないこともあって街中より安価な土地が求められたこと、かつては一定規模以上の施設建設が求められたことなどから、多くの場合市街地での整備ではなく、地域のまちづくりとは切り離され、地域活性化には限定的な効果しかもたらさなかったと考えられる。

(3) 今後の医療・福祉モデル：地域包括ケア・医療介護連携

地域包括ケア構築の課題

さて、従来地域で展開されてきた医療・福祉の充実の手法、特に主体に着目し、それぞれのガバナンスとその実際的な意味について見てきた。現在、医療・福祉が置かれている状況を考えた場合、さらに問題は複雑である。

冒頭で概観したように、人口の高齢化や人口減少に対応したサービスの量的見直し、医療の在り方の大きな転換、地域包括ケアの早急な構築が各地の大きな課題であり、課題は以下のように大きくかつ深い。

- まず、人口減少が始まっていることである。既存サービスが維持できず、縮小も課題になる。
- 次に、急性期病床の絞り込みが課題となる。人口減少と相まって、急性期中心の病院を一定規模の市町村全てに置くことはできなくなっている。急性期医療という観点からは、複数市町村の協調が不可欠である。
- さらに、医療と介護が一体のものとなり、急性期医療と介護政策が密接にリンクし始めている。例えば、看取りの体制は市町村ごとに大きく異なるが、体制の有無が救急搬送の利用に影響している。
- 加えて、地域でのケアという場合、多様なサービスを総合的に提供しなければならない。サービス提供主体は、従来の医療法人、社会福祉法人に加えて株式会社も参入し、さらに住宅施策・まちづくり施策との統合も必要であることから、連携を進めるために、行政の関与が求められ、主体（法人）を横断的に統合した総合化が議論される状況になっている。

こうした課題が山積することは明らかだが、行政には財政的余裕はなく、また行政が直接サービス提供することは必ずしも効率的・効果的でないことは多くの例が示している。

さらに、市町村合併が進み非常に広域の市町村が出現する一方、非合併小規模町村ではサービスを全て提供することは困難になっている。これまで、市町村が住民に密接な保健・医療・福祉サービスを保障する主体である、という理念の下で進められてきた保健福祉行政であるが、市町村合併が一段落した現在、地域の実態に即して圏域と主体について改めて考え直す時期に来ている。

医療介護の連携主体

ここで、医療介護の連携にどの主体が適切なのか、課題が明確化した具体例として、厚生労働省の委託事業である在宅医療連携拠点事業（2011～2012年度）について触れておきたい。

在宅医療連携拠点事業は、在宅医療の本格的な普及が課題となる中で、全国でモデル的な地域を選び、実際に在宅医療の実現のため多様な主体の中継点を設け、関係者間の人的関係づくり、市民への知識の普及から、個々の患者に即した実際的な24時間の体制づくりまで実施してもらった、というものである³。

初年度である2011年度は10カ所、2012年度は105カ所で実施された。主体は限定せず、病院、診療所、医師会、訪問看護ステーション等が受託した。これは、在宅医療の現場に

³ 在宅医療連携拠点事業の詳細な内容については、厚生労働省のホームページの「在宅利用の推進について」のサイトを参照。http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iryuu/zaitaku/index.html。なお、本事業を引き継ぐものとして、このうち主要な事業について市町村を実施主体とし、地域医師会を基本的な受託主体として想定する、という形で議論が進んでいる。

において、多種多様な主体間の調整業務は、あらかじめ主体を限定的に考えずに実施すると
の考えによるもので、2012年度の箇所数は、自治体14、病院32、診療所29、医師会16、
訪問看護ステーション10、薬局1、その他（NPO法人等）3であった。この結果をどう評
価すべきだろうか。

実際に事業を遂行・展開し、有機的な連携を図る上で、医療法人などの法人形態が有効
だったのに対し、個々の医療法人には公的・社会的位置づけがなく、公的団体は事業遂行
体制を確保しにくく、民間法人には通常自治体の関与がない、などそれぞれの限界があり、
特に民間一法人では自治体から円滑な協力が得られにくかった、という報告もある。地域
全体の事業展開と民間活力の活用には、このように複雑な問題が存在することが明らかにな
った例と言えよう。

（４）公立病院改革と今後の医療改革との関係

公立病院については、総務省により2007年に公立病院改革ガイドラインが策定され、こ
れに基づき全国で改革が進められてきた。公立病院改革の柱は、第1に経営効率化であり、
第2に再編・ネットワーク化であり、第3に経営形態の見直しであった。

2009年から5カ年が改革期間とされ、これまで多くの地域で改革に取り組みられてきてい
る。経営に関しては、独立行政法人化、指定管理者制度の導入、あるいは民間委譲などが
進められ、これまでの自治体直営の方式から、可能な限り自立した経営が行えるような取
り組みが進められてきた。これにより、公立病院の経営は、近年、大きく改善している。
また、再編・ネットワーク化も進展が見られている。

今後の医療改革の中で、公立病院改革はどう関係していくのだろうか。社会の課題が変
化し、今や病院だけ、医療だけの再編・ネットワーク化だけで十分かという問題がある。
また、独立行政法人という形態は、他の法人との合併や、他の自治体との共同設立がで
きるか、という課題も出てくる。今後の地域包括ケアを進めるという視点から、検討が必要
な時期が来ているのかも知れない。

3. 医療・介護と地域の社会・経済の発展との関係

（１）医療福祉は地域経済の発展に資することができるか

近年、国レベルの成長戦略において、医療産業は大きな比重を占めるに至っている。地
域においても、医療法人や社会福祉法人の占める地位は大きなものがあるが、医療・介護
の地域経済への貢献が語られることは多くない。地域によっては、医療保険の保険料、介

護保険の保険料への跳ね返りへの懸念もあり、2000年以前のようなサービスの誘致に熱心な自治体は減少している。実際、これまでの医療福祉モデルは、以下で述べるが、地域経済の発展に寄与しにくい構造だったとも考えられる。

しかし、二次医療圏ごとに全就業者に占める医療・介護就業者の割合を見れば、特に地方部では10%を超えている地域もあるとの指摘があり、地域雇用に大きな影響を与えていることも事実である⁴。医療・介護の在り方を地域経済の面からも見ておく必要がある。

(2) 病院と地域経済

公立病院が地域経済に果たした役割には、功罪両面があり得る。住民の利便性が向上し、医療についての安心感が生まれ、雇用が生まれる。これらの点は利点であることに異論はない。地域経済にマイナスの要素があるとすれば、医療費の高騰とその医療費の配分、使われ方ではないか。

まず、公立病院が医療需要を必要以上に喚起すれば、医療費の高騰を招き、これは当然住民の負担増となって跳ね返ることになる。高度医療機器の導入も要望が多いが、需要を良く見極めなければ、検査頻度を多くして医療費を増大させるか、低い利用率で病院経営を圧迫し、いずれにしても住民負担となり、地域経済を圧迫しかねない。

医療費の配分はどうか。入院には高額な入院医療費が支払われるが、高額医療に必要なのは医療機器や医薬品など、外部（外国）から購入するものばかりである。また、病院内では、自分で食事ができなくなると経管栄養に切り替えられることも多い。すなわち、高度な病院ほど、地域経済とのつながりが小さくなっていく可能性が高い。

次に懸念されるのが、住民の健康レベルの低下と行政サービス需要の拡大である。本来、地域の公立病院は予防から治療、リハビリまで一貫した地域住民の健康管理を行うべき存在であった。全国ではじめて乳児死亡率ゼロを実現した岩手県沢内村のように、役場と病院が一体となれば素晴らしい結果を残すことができた。しかし、予防への取り組みが不十分な自治体では、治療施設である病院を安易に利用する傾向が出てくる。健康水準も向上せず、安易な夜間の救急外来の受診は医師の確保にマイナスであり、救急搬送の行政負担も増大する。

なお、経営が恒常的に赤字の場合、地域社会・経済にとって負担であることは、論を待たないことと思われる。

(3) 福祉施設と地域経済

一方、福祉施設であるが、これまでの福祉サービス基盤の強化にあたっては、前述のよ

⁴ 二次医療圏ごとに全就業者に占める医療・介護就業者の割合については、2013年4月19日 社会保障改革国民会議における増田寛也委員の提出資料「社会保障改革国民会議提出資料」、p4参照。

うに、高齢者の生活の場を市街地から街外れに移してしまう傾向があった。また、これも前述のように、内部留保が事業拡大のための再投資に回らない法人が多ければ、地元で生きた形の資金の還流が少なくなる。さらに、地元雇用はあるものの、介護現場の雇用環境は、低賃金で不安定との指摘が多い。

立地に関しては、小規模施設をまちなかに適正配置していく方向が進められており、相当程度方針転換が定着しつつあるが、これをさらに加速化させることができなければ、差し迫った改革の必要性に対応できない。

(4) 地域経済への好循環のために

以上、見てきたように、医療福祉は、既存の構造のままでは、先進地を除き、地域経済に大きく貢献するのは期待できない可能性がある。これを地域経済にも役立つ、好循環を実現する仕組みにしていかなければならない。

地域に経済面から役に立ち、貢献し、持続性のある社会を作る医療福祉であるためには、地域密着型のケアを推進し、地元のまちづくりや雇用の確保、地元産品の利用など共通の目標を設定し、その目的実現に向けた体制を再構築する必要がある。特に、地域の負担になるのではなく、地域に貢献する存在になる、という視点が大事である。

これは、医療から介護へ、施設から在宅へという流れを目指す、2025年に向けた医療・介護改革そのものである。地域の側から見れば、この医療介護の大改革は、今度こそ真に地域に役立ち、地域の持続ある発展につながるような仕組みを作れるかどうかの試金石と言える。自治体財政の面からのみ医療介護の問題を考え、介護費用を必要以上に抑制することでは、好循環社会は決して実現しないことに留意していただきたい。総枠抑制ではなく、構造転換こそが鍵となるのである。

4. 医療福祉を真に地域に貢献するものとするために

(1) 地域包括ケアを課題解決の中心に

ここまで見てきたように、人口構成が急激に変化する中で、既存のサービスの縮小・統廃合・人口減少による地域存続の危機など課題が山積する中で、今後地域では医療介護の改革が待たない状況にある。これらの諸課題を同時に解決していく具体的手法、政策として、地域包括ケアの実現こそがその解決の突破口となり得るのである。

地域包括ケアについて、改めてここでその基本的構造を整理しておきたい。

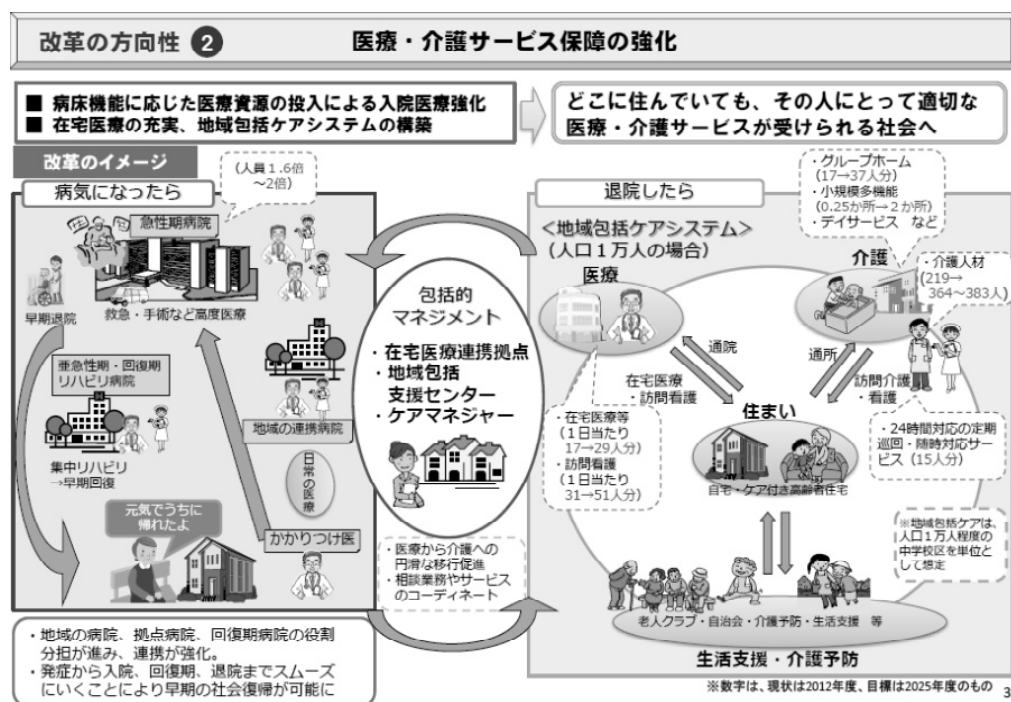
これまで、医療は医療、福祉は福祉で語られることが多かったが、2000年に介護保険法

が医療サービスの一部と福祉サービスを統合する形で発足し、さらに現在、住宅や社会サービスも統合する形で、地域包括ケアが提唱されている。この地域包括ケアにおける、医療・介護サービスの全体像は図表Ⅱ-2-1のように説明されている。

高齢者の自立した生活を支えるため、医療、介護、生活支援の各サービスが地域に整備され、入院医療が必要になれば適切に機能分化された病院で医療を受け、速やかに退院し、地域で引き続き住み続けることができるよう、各サービスでサポートすることになっている。この各種サービスを利用者のニーズを踏まえて適切にマネジメントする、というものである。

自治体にとっては、一定の人口規模ごとに、身近なサービス提供体制の整備を行ったり、マネジメント強化のために地域包括支援センターの機能強化や地域ケア会議の充実などに取り組むことが予定されている。さらに、かかりつけ医が訪問診療等包括的な医療を行うとともに、必要があれば在宅医療の後方支援を行う病院に入院するという医療の体制構築も期待されている。このような体制構築は、過去の高齢者福祉基盤整備のような新規開設ではなく、既存のインフラの転換を含めて考えることができる。急性期の患者が少なくなった病院を無理に機能維持させるのではなく、高齢者の健康管理に機能転換することによって、ニーズの縮小とニーズの質的变化に対応し、自治体の財政負担を減らし、地域の雇用を増やす余地も生まれてくるのである。

図表Ⅱ-2-1 医療・介護サービスの全体像



(注) http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/shouraijou_120702.pdf

(出所) 厚生労働省「社会保障・税一体居改革で目指す将来像」

(2) 夕張の取り組みから何を学ぶか

この取り組みを先取りしたのが、夕張市の夕張市民病院の改革である。

市町村として初の財政破綻自治体となった北海道夕張市では、市立病院は人口減少に対応した病院機能の見直しが行われず経営が悪化していたが、夕張市の財政破綻とともに存続の危機に直面した。しかし、これを機に大きな改革が実施され、病院を有床診療所・老人保健施設に転換するとともに、入院医療依存から地域医療・在宅医療主体の体制へという改革が実現した⁵。

これは、財政破綻という緊急事態であったことと、医療面での改革を先導した医師の手腕によるところも大きい。地域医療重視への医療の転換は、住民の健康水準の向上や救急車の利用件数の減少など、数多くの成果を生んでおり、「夕張モデル」とも言われる。この取り組みは各地の医療・介護サービスの改革の参考となるものと言える⁶。

(3) 医療・介護サービスにふさわしい広域圏を考える

サービス提供を一体的に考えるべき地域を、どのような単位で考えたらいいだろうか。

医療・福祉で考えた場合、医療政策は都道府県、介護政策は市町村、というように自治体の役割分担の中で捉えられてきたが、今の自治体の圏域が医療福祉の観点から合理的と考えられる圏域と一致しているわけではない。かつての市町村は生活圏域を反映して設定されていたが、道路整備や自動車の普及、サービスの集中と高度化等により、生活圏は拡大してきた。一方で、自治体の合併はさまざまな要因で進んで来たため、あるいは進んで来なかったため、現在の自治体は必ずしも現実の生活圏である地域圏に一致していない。しかし、地域の医療福祉に市町村行政が与える影響は大きく、例えば、地域包括ケアの進展の一指標である在宅看取り率で見ると、市町村圏域ごとに大きな差が見られる(図表Ⅱ-2-2)⁷。本来は、同じ医療・福祉圏域で同じ水準のサービス達成が求められているのではないだろうか。

しかし、今までの政策では自治体以外にこれを担う主体はなかった。このため、自治体単位で公立病院が作られ、福祉施設が作られてきた。現在、社会環境の変化の中で、この市町村単位での行政サービスの原則は見直しが迫られている⁸。

典型が公立病院であろう。今や、医療は機能分化が求められており、市町村ごとに同じ

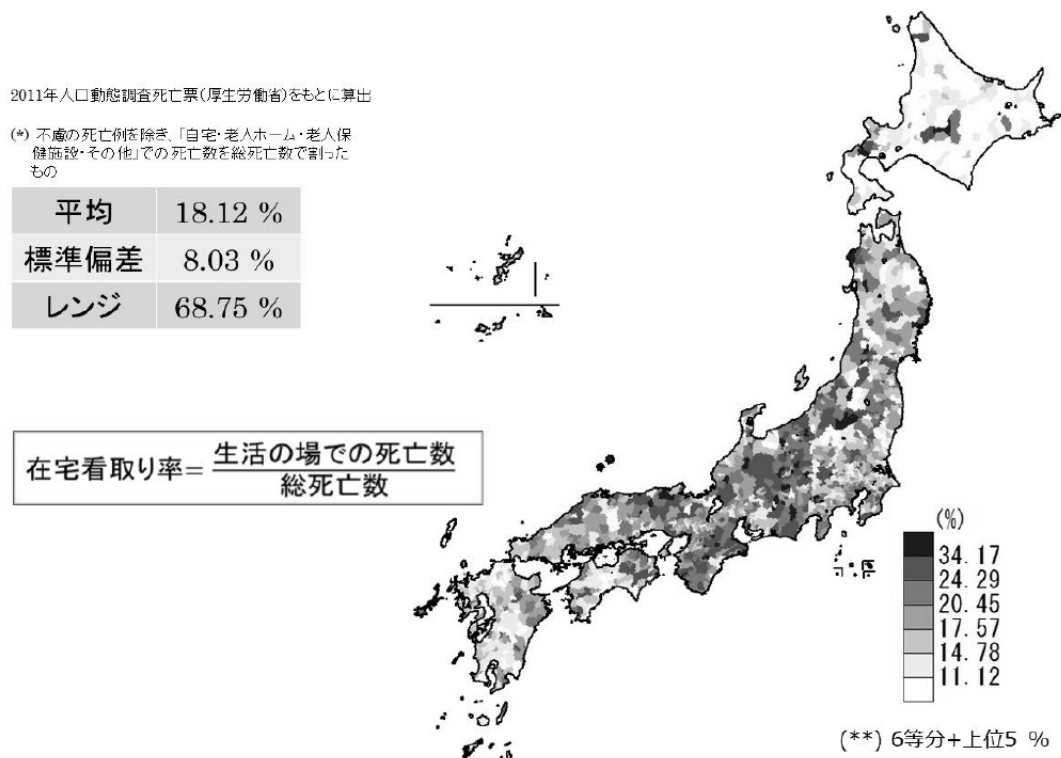
⁵ この経緯については、川本(2010)や村上(2013)などに詳しく紹介されている。

⁶ なお、この際に、病院経営の受け皿として医療法人夕張希望の杜が個人により設立されたが、運営を民間の問題とみなし、個人に資金調達と経営責任を負わせる手法に普遍性があるのか疑問もある。公設民営の際の管理者の在り方論、法人論としては、今後の議論があり得るだろう。

⁷ なお、この図では、看取り率算定に当たり、「自宅」のみを対象とせず、一体改革の考え方も踏まえ、「生活の場」全般を在宅ととらえて在宅看取り率を算定している。

⁸ 例えば、消防組織についてみると、我が国の消防組織については市町村消防の原則となっているが、災害の高度化、多様化などを反映して複数市町村で共同の消防本部を設置する消防の広域化を進めることとされた(2006年の消防組織法改正)。市町村数1,720に対して、消防本部数は2013年7月現在767本部である。(36町村には常備消防がない)

図表Ⅱ-2-2 在宅看取り率のプロット（市区町村別）



(注) JST-社会技術研究開発センターRISTEX「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」 研究開発領域の研究助成のもと、太田秀樹・長島洋介が作成。

(出所) 太田秀樹(2014) 在宅医療を推進する地域診断標準ツールの開発. 平成 25 年度コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン 平成 22 年度採択プロジェクト成果報告シンポジウム予稿集, p23.

ような医療機能を持つことは適当ではないし、可能でもない。しかし、医療を市町村ごとに意思決定するとすれば、どの地域でも最も機能の高い病院を地元を求めることになり、合理的な意思決定は極めて困難になる。合理的な意思決定ができなければ、結果として現場に無理を強いることとなり、医師の流出を招き、医療の荒廃につながる。

医療の観点から合理的に考えれば、一定の人口規模ごとに中心的な高度急性期病院（三次救急を担当）を配置し、各地域では急性期から在宅支援まで幅広いニーズに対応（二次救急を担当）する、などの広域での計画が不可欠である。圏域もその観点から客観的に定め、その圏域内では各主体（各法人）がそれに協力する体制を築くことが極めて有意義である。この医療ニーズとそれに応じた適切なサービス体制を作りやすいガバナンスの議論が必要なのではないか。そこに、地域住民、圏域の市町村が適切に関与していくことが必要だろう。

（４）地域に根ざした医療・介護サービスを提供するガバナンスの在り方

先に述べたように、医療・介護は、成長産業であるが、サービスの増大は、保険制度で

賄われる以上、地域住民の負担に直結しており、保険制度や施設のマネジメントの失敗で、地元行財政の負担は瞬時に増大する、という危険性も抱えている。

地域の社会・経済の維持・発展なくして地域づくりはない。医療福祉のまちづくりが叫ばれているのは、医療・福祉の経済波及効果を取り込みつつ、医療福祉とまちづくりを一体的に捉え、これらの両立を図っていかうという試みである。

このまちづくりと医療福祉の統合の1つの可能性として、ホールディング型の新型医療法人が提唱され⁹、政府の検討会等でも議論されているが¹⁰、あらためてこれまで見てきた問題意識に沿って医療・介護のガバナンスの問題を整理しておきたい。

公立病院については、経営の重要事項の判断と経営責任が分断され、経営実態も分かりにくいなど、経営に関して多くの問題点が指摘され、公立病院改革ガイドラインに沿って経営の効率性の追求や経営権限と責任を指定管理者に一元化するなどの改革が進められてきている。しかし、高度急性期中心の病院でなく、地域包括ケアに重点的な役割を果たす医療機関に転換していく場合には、多様なサービスと連携していかなければならないし、まちづくりあつての医療福祉という観点からは、まちづくりとも協働していかなければならなくなる。まちづくりとの関連も踏まえ、医療法人の改革が議論されているが、これとの関係性も議論になる可能性がある。

社会福祉法人についても、法人の在り方の議論が行われているが、医療法人の多くが別法人として社会福祉法人も設立されているように、現実的には両者の事業を総合的に実施している例が多く見られる。医療法人の性格と社会福祉法人の性格は大きく異なるため、慎重な検討が必要ではあるが、多様な主体が包括的なケアを提供できるような協働の仕組みについて、かつ経営責任が明確で公的性格を併せ持つ仕組みについて、議論が必要ではないだろうか。

(5) 地域に貢献する包括的サービス提供体制構築のために

地域に貢献するサービス提供の姿

地域包括ケアの体制づくりにあたり、医療福祉だけの問題と考えるのではなく、これを地域のまちづくりに貢献するものとするよう、関係者間で協働すべきである。この場合、必要な視点は、地域雇用の促進、地域への再投資、住民の関与、地域福祉の増大、民間活力の活用等である。

このうち、地域雇用の促進する仕組みについては、可能な限り生活圏の中から雇用を吸収し、次世代の雇用の場も確保することが検討されるべきである。そのためには、なるべくサービスは、需要・供給両面から重点をシフトさせ、地元には少ない国家資格の医療職が

⁹ この点については総合研究開発機構（2012）、その後、社会保障改革国民会議においても委員から提案されている。（2013年4月19日、権丈委員提出資料「国民の医療介護ニーズに適した提供体制改革への道筋 医療は競争より協調を」、増田委員提出資料中、「Ⅲ 医療介護の提供体制の改革とまちづくり・都市再生について」）。

¹⁰ 厚生労働省 医療法人の事業展開等に関する検討会等。

多く求められる高度の病院から、地域の人材を活用できる地域密着型のサービスへ転換していくことが、雇用や起業の面からも重要になる。

地域への再投資については、事業体の内部留保を適切に地域への再投資に向ける仕組みが必要である。内部留保の活用についても、例えば、各法人を統合するような公的な法人を置くことができるのであれば、そこで共通の資産を持ち、法人グループ全体での有効活用を図るなど、活用方策を検討すべきではないか。

地域への定着、ということ言えば、地域とサービス提供主体が一体感を持てるような取り組みが重要になる。このためにも、組織としての地域へのコミットメントが必要であり、各法人に住民の関与を求め、これにより住民にも自分たちのサービス主体だという意識、地域との協働を促すことが考えられる。

1 例だが、小児医療については、兵庫県立柏原病院で地元で利用者の会が立ち上がり小児医療の撤退を防いだ例がある¹¹。また、東京でも「知ろう小児医療守ろう子ども達の会」が活発に活動している¹²。

このように、地域包括ケアは多様な主体から成り立つのであるが、同一のサービス圏域で共同してサービス提供することになるので、各法人共通の取り組みを求め、あるいはホールディング的な法人が共通目標を決めるような形で、多様な主体が一致して地域経済・地域社会と共存共栄していく形も考えられても良いと思われる。

政策的課題の整理

以上、さまざまな観点から医療福祉のまちづくりの課題と方向性を見てきたが、最後にいくつか政策的課題をまとめておきたい。これらの諸点について議論を始めるべきではないか、と考えられる。

第1に、医療・福祉の観点から、サービス単位として考えられる複数の市町村からなる広域市町村圏を基本単位として、圏域設定ができないだろうか。地方自治体間の広域協力の仕組みとして「定住自立圏構想」があるが、このような制度を活用しつつ、医療福祉の実態に即して広域連携の仕組みがもっと構築されて良い。医療という身近でかつ広域的に考えざるを得ないテーマを契機として、多様な広域化への支援を進めるべきではないか¹³。

第2に、圏域内における特別な法人（ホールディング法人のような法人）を設立し、公立病院や民間病院等が関連法人になり、契約業者に一定の地域貢献（地域雇用等）を求められる、あるいは関連企業を自ら設立できるようなスキームを検討できないだろうか。また、公立病院改革に対する自治体の取り組みへの国の支援も引き続き行われるべきだろう。

¹¹ 兵庫県立柏原病院で、小児科の閉鎖問題が起きた際、地域住民が「県立柏原病院の小児科を守る会」を結成し、住民自らが進んで小児科医の負担も理解し、小児医療について学び、利用者側の意識を高める活動を行った。これにより夜間の受診が減少し、活動を聞いて着任する医師も増えた、という効果を上げた。

¹² 「小児医療に関わるすべての人たちのかけはしに」との理念の下、小児科医から子供の病気について学ぶ機会を提供する活動を続けている。母親、小児科医の双方から賛同と支持を受けている。なお、同様の活動が全国に広がり始めている。

¹³ 長野県飯田市と周辺市町村が定住自立圏を形成した際の1つのテーマが飯田市立病院を中核とした医療体制であったという（申原 2013）。

第3に、サービス提供体制の企画・設計の圏域と、負担水準の決定の圏域との範囲をなるべく一致させるほうが望ましい、という観点から、圏域内の公的保険（国保・介護・高齢者医療制度）の広域連合設立等の広域連携も支援してはどうか。

市町村国民健康保険（市町村国保）においては、都道府県が国保の財政運営等を担っていくことが議論されているが、一方で、保健事業の実施等、引き続き市町村が積極的な役割を果たすべき分野もあるとされている。今後も市町村が国保の運営において一定の役割を担うとすれば、その広域的な連携も大切な課題になってくる。これまでも市町村国保では一部事務組合や広域連合が可能であり、実際に広域化した例もあるものの、全国的には少数にとどまり、大きく広がっていないので、その要因を分析してはどうだろうか¹⁴。

第4に、医療福祉自立圏構想の実施にあたっての地域の負担軽減を考えてはどうか。医療・福祉で自立が認められる場合（医療・介護の質と効率化を同時達成している場合）、医療保険等における全国的な特別調整交付金の交付を行う等により、拠出金負担の軽減を認め、いわば保険者努力を評価して、自立的保健福祉政策の運営の支援を行ってはどうか。市町村国保の運営を都道府県に移行していくことが議論されているが、その際に新たな保険者努力評価の仕組みが今後議論されるものと思われ、その中で検討してはどうか。

以上、もちろん、これらは、非常に困難な課題も多い。しかし、世界に例を見ない高齢化先進国であり、課題先進国であるわが国としては、議論の価値があるものとする。

参考文献

- 川本敏郎（2010）『医師・村上智彦の闘いータ張希望のまちづくりへ』時事通信出版局。
串原一保（2013）「地域医療と定住自立圏ー地域の連携強化で自立性を高める」『地域開発』vol.584, pp.34-37.
総合研究開発機構（2012）『老いる都市と医療を再生するーまちなか集積医療の実現策の提示ー』。
久道茂（2004）『病院経営ことはじめ』医学書院。
村上智彦（2013）『医療にたかるな』新潮新書。

¹⁴ これまでの国民健康保険における広域化の動きは、1998年から空知中部広域連合（北海道歌志内市、奈井江町、上砂川町、浦臼町、新十津川町、雨竜町の1市5町で実施）で介護保険、国保、障害程度区分審査会の業務を処理している例がある。このほか、数例でしかない。

第3章 地域の人づくり

—教育行政—

大沢博*

要旨

現在の教育制度は、高度成長に合った画一的な人材を輩出するにはふさわしい仕組みだが、これからの日本経済を支えるためには、自立した考え方を持てる多様な人材を確保すべきである。そのためには、地域の文化や価値を、情熱を持って教育することが必要であり、これは、地域に定着し活躍する人材等を増やすことにもつながる。地域で活躍する人材なしに、「稼げる地域」をつくることは不可能であり、「教育」への情熱を地域が取り戻さなければならない。

このため、1つには、現在都道府県が持っている義務教育に係る教職員人事権を、地方中枢拠点都市等の市町村ブロックに移譲していくべきである。自立を目指す圏域が教育の権限を持つことによって、地域で活躍できる多様な人材を育成・確保できる。もう1つは、少子化に伴い学校を統廃合する場合、財政的なメリットが市町村に帰属しない現状を改善すべきである。市町村に創意工夫を発揮できる財源を付与し、住民全体の力で地域社会の力を引き出すための教育を充実させていくべきである。

1. 地域教育を巡る課題

(1) 教育への情熱を取り戻す

地域づくり、地域の活性化を語る中で、「教育」にスポットが当たることは少ない。教育政策は、活性化の観点からの即効性は期待できない。子どもおよびその両親等のために行う行政サービスであって、それ以上のものとは考えられてこなかったと言えるだろう。

しかし、江戸時代は、各藩が学問を奨励したために、多くの知識人は地方にいたと言われている。教育は、地域存続にとって極めて重要なものであり、地域を持続的に活性化するためには不可欠なものだったのだ。

現在の教育の仕組みはどうだろうか。

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

義務教育制度を例にとると、小中学校の設置・管理は、市町村が行っている。ただし、都道府県が、学級編成基準や教職員定数を決定する。教職員は市町村の職員であり市町村がサービスの監督を行うが、その任免・研修・給与負担は、都道府県が行っている（なお、政令指定市は任免・研修を、中核市は研修を実施）。また、国は学級編成や教職員総数の標準を定めるとともに、教職員給与の1/3を負担している。極めて複雑な役割分担だ。しかも、学校の設置者である市町村には、教育の最も根幹である教職員に係る権限は極めてわずかしか与えられていない。

このような制度は、教育の機会均等を図るとともに、高度成長に合った画一的な人材を輩出するにはふさわしい仕組みと言えるかもしれない。

しかし、これからの日本経済を支えるのはソフトパワーだ。これを発揮するためには、自立した考え方を有する多様な人材を確保することが必要となる。地域の文化や価値を、情熱を持って教育することが、自立した多様な人材を育てる基盤になるはずだ。

同時に、地域に誇りを持つ人材を育てることは、地域に定着し活躍する人材や都会から地域に戻ってくる人材を増やすことにもつながる。迂遠なようだが、地域で活躍する人材なしに、「稼げる地域」をつくることは不可能だ。外部から人材をスカウトするとか、企業を誘致するといったことだけでは、持続的な活性化は望めない。「教育」への情熱を地域が取り戻さなければならない。

（２）地域教育復活への鍵は人事権にあり

教員の目線を地域に

小中学校の先生の帰属意識はどこにあるだろうか。彼らは、市町村の職員であり、市町村教委の監督の下にあるが、人事権は都道府県教委にある。給与を支払っているのも都道府県である。市町村への帰属意識はどうしても低くなる。

また、教職員の採用は都道府県一括採用である。故郷に一生をささげたいという情熱のある青年がたくさんいても、都道府県の採用試験の高い倍率の中で採用されない実態があることが報告されている¹。都市部から採用される者が多ければ、当然、採用後も都市部への異動を希望する者が多い。その中で、市町村長の教育に関する最大の仕事は熱心な教師を地元へ引っ張ってくることであり、その嘆きも聞かれる。そのような方ばかりではないと思うが、敢えて誤解を恐れずに言えば、人事異動を指折り数えて待つ教師よりも、身近な地域を愛する情熱ある教師を欲しているとの声があることも事実なのである。

このような問題を解決するためには、教職員の人事権をできる限り市町村に移譲することが望ましい。現在は、政令市だけにその権限が移譲されている。2013年末には、県費負担教職員の給与負担も都道府県から政令指定都市に移すとともに、個人住民税所得割の一

¹ 文部科学省中央教育審議会教育制度分科会第28回（2013年7月23日）。

部を都道府県から市町村に移譲することが合意されている。しかし、政令指定都市以外の市町村への移譲は遅々として進んでいない。

教職員人事権に関する最近の動き

2005 年の中教審答申において、「教職員の人事権については、市区町村に移譲する方向で見直すことが適当である」とされ、「当面、中核市をはじめとする一定の自治体に移譲・について検討することが適当」とされた。しかし、同時に、離島・山間の市町村を含めた広域で人材が確保できるか等にも、留意する必要性が述べられている。

その後、文部科学省では、教育委員会関係者を集めての意見交換、県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会等を実施したが、関係者間での意見の隔たりが大きく、結論を見いだせなかった。

中核市は移譲に前向きであるが、町村などは人材確保の困難性などから難色を示している。一方、都道府県は、中核市への人材の偏重を危惧するとともに、広域的な人事異動ができなくなり、離島・へき地といった勤務希望が少ない地域の教員の確保に支障をきたすのではないかとの懸念を示している。

このように、関係者の合意が得られず、移譲に向けた進展が見られない中で、大阪府が文部科学省に対し人事権の市町村への移譲を要請するといった別の動きが生じることとなる。2010 年 4 月には、大阪府知事からの照会に対し、文部科学副大臣回答の形で、事務処理特例制度を活用し、人事権を市町村が処理することが可能であるとの見解が示され、法定移譲ではないものの、人事権移譲の道が開かれることとなった。なお、この場合の事務処理特例制度とは、地方教育行政の組織および運営に関する法律 55 条 1 項に基づき、条例の定めにより、都道府県教委の権限に属する事務の一部を市町村に移譲するものである。

この見解を踏まえ、2012 年 4 月から、大阪府豊能地区の 3 市 2 町（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）において教育人事に関する事務が行われている。豊能地区の人口は約 66 万人、小中学校数 111 校、児童生徒数 5.2 万人、教員数 3.3 千人（2012 年「学校基本調査」）を有しており、政令市には僅かに及ばないが一般的な中核市を上回る規模である。採用、管理職任用、人事異動、休職休業、懲戒分限、研修等の事務が移譲されており、このうち、採用のための選考、管理職等の任用に係る選考、広域人事交流、法定研修等を共同で処理するため、大阪府豊能地区教職員人事協議会（地方自治法に基づくもの）を設置している。なお、財源は、大阪府からの移譲事務交付金である。権限移譲により、豊能地区での勤務を志す教職員の採用が可能になったこと、市町への帰属意識の涵養につながる機会が増加したこと、地域に根差した特色ある研修や市町間の交流の深まり等の効果があったことが報告されている²。

その後、2013 年 3 月 12 日に閣議決定された「義務付け・枠付けの第 4 次見直し」にお

² 文部科学省中央教育審議会 県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会 第 2 回。

いて、「教育行政の在り方についての検討状況や、県費負担教職員の任命権に係る条例による事務処理特例制度の運用状況を踏まえつつ、広域での人事調整の仕組みにも配慮した上で、中核市に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、2013年度以降、結論が得られたものから順次実施する」こととされた。

また、同時期の2013年4月15日教育再生実行会議における第2次提言において、「小規模市町村を含む一定規模の区域や都道府県において人事交流の調整を行うようにする仕組みを構築することを前提とした上で、小規模市町村等の理解を得て、市町村に委譲することを検討する」こととされている。

このように累次の提言がなされ、方向性としては市町村への移譲の方針が示されているものの、教育格差を懸念する声は強く、種々の条件が付されており、実現の合意は得られていない。

（3）行政区域を超えた広域制度の活用

地方中枢拠点都市や定住自立圏を受け皿に

教職員の人事権の移譲に関しては、方向性として賛同しながらも、政令指定都市・中核市を多く抱えている地域、離島・へき地を抱えている地域など、事情がさまざまであり、教育格差が拡大しない手立てを講じることが可能なのだろうかとの不安が関係者に根深い。また、町村を中心に、人材確保への支障、人事の停滞・硬直化、事務の困難性等の小規模であるが故の不安があることも見逃せない。

そこで、市町村の広域連携が重要となる。特に、近年、その普及が進みつつある定住自立圏および今後普及が想定される地方中枢拠点都市を中心とする圏域で移譲を推進していくことが考えられる。

定住自立圏とは、中心市と周辺市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保する仕組みであるが、究極は、地方圏からの人口流失を食い止め、地方圏への人の流れを創出することを目的としている。従って、人材育成は、重要な連携分野となる。ただし、現状では、教育分野での連携は図書館ネットワークの構築や公共施設等の相互利用等にとどまっており、教育人事権にまで踏み込んだ連携は見られない。

一方、第30次地方制度調査会では、地方圏においても経済をけん引する役割を果たすため、指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市を地方中枢拠点都市として位置づけることを打ち出しており、近々この地方中枢拠点都市が圏域の核となる広域ブロックが誕生することとなる³。先に述べた定住自立圏は、実は、人口規模が大きい

³ 地方中枢拠点都市は、①政令指定都市、新中核市（人口20万人以上）、②中夜間人口比率1以上を要件とし、全国で61市が該当することが、2013.11.29第24回経済財政諮問会議新藤総務大臣提出資料において明らかにされている。また、2013.6.25地方制度調査会答申において、「人口20万人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という形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきである。」とされている。

団体ほど、取り組みが進んでいない状況にある。しかし、地方中枢拠点都市が誕生することにより、指定都市や中核市等を中心とする自治体間連携も一気に進む可能性が高まっている。

また、定住自立圏では、広域連携に関して、構成市町村間で定住自立圏形成協定を締結しているが、現在、政府において、第30次地方制度調査会答申を踏まえ、法的安定性を確保した地方自治法上の「協約」制度を位置づける法改正が検討されている。地方中枢拠点都市も新しい協約制度を活用することとなろう。自治体間の柔軟な連携がさらに可能となり、地方中枢拠点都市や定住自立圏をはじめとする広域連携が各地域で大幅に拡大することとなるだろう。

このような状況を考えると、まず、検討が進んでいる中核市への人事権移譲を早期に実現すべきである。中核市に優秀な教員が集中するとの意見に対しては、中核市教育長会から、採用試験での工夫、都道府県・中核市等で連携・協力した広域人事交流の実施などの対応策も示されている⁴。結論を急ぐべき時期に来ている。

事務処理特例制度の活用

その上で、他市町村においては、当面、事務処理特例制度により広域連携ブロックを受け皿とした移譲の推進を図るべきである。その場合には、先に説明した大阪府豊能地区の例が参考になる。豊能地区では、事務処理特例制度を活用して、当該地区のみ府から事務の移譲を受け、採用選考などの事務について地方自治法の協議会制度を活用した広域処理を行っている。このような手法は、制度的にはどの地域でも可能ではあるが、地区の人事の実態を大きく変更することから、抵抗感が強かったものと考えられる。加えて、都道府県の条例制定が必要であり、広域人事交流等のケアも含め都道府県の理解と支援が欠かせないこともハードルである。しかし、指定都市に加え中核市にまで制度的に人事権が移譲され、これらを地方中枢拠点都市とする圏域が多数できてくれば、関係者の抵抗感はかなり薄れるはずである。また、現在、唯一の例である豊能地区の手法だけにこだわる必要もない。豊能地区は従前から比較的導入しやすい実態を有していたとも言われている。導入にあたっては、その地区の実情をよく踏まえて丁寧に移譲の範囲や段階を整えていく必要があることはもちろんである。仮に、地方中枢拠点都市や定住自立圏で人事権の移譲が実現すれば、大都市圏域である豊能地区とは違った意義、すなわち「人材育成を通じた地域活力の創出」につながる可能性がある。

なお、最後に、地域教育の活性化のために、学校事務職員の課題を指摘しておきたい。現在、小中学校の事務職員も、県費負担教職員の一部であり、都道府県に人事権がある。都道府県による事務職員の採用の実態は多様であり全貌は必ずしも明らかではないが、一部には、現場と市町村教育委員会との連携がとりづらくなっているとの声もある⁵。市町村

⁴ 中核市教育長会（2009）『「県費負担教職員の人事権等の移譲について」－地方分権時代における質の高い義務教育の実現のために－』。

⁵ 文部科学省中央教育審議会 県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会 第3回。

が、独自に事務職員を採用するケースもあるが、その場合は、都道府県採用事務職員と 2 重構造となり、非効率でもある。地域に根差した教育を強化する上では、市町村と学校現場をつなぐ事務職員の役割は極めて重要である。市町村に人事権を移譲し、市町村職員の人事ローテーションに組み込んだ方が実態にも即しているし、学校と地域の連携でも効果が上がる。教員の場合に議論される教育格差の問題も特段生じないと考えられることから、早期に検討課題に上げるべきではないだろうか。

2. 教育財政の仕組みと地域教育の充実

(1) 子どもが街から消えていく

国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」によれば、2040 年の 0～14 歳人口は、2010 年を 100 とした指数で 63.7 となる。同じく総人口の 2040 年の指数が 83.8 であるから、人口以上に急激に子どもの数が減少していくことがわかる。

市町村別に見ても、全自治体のおよそ 4 割の 646 自治体において、2040 年の 0～14 歳人口が現在の半分以下になる。まさに、これから地域を支えていくはずの子どもたちが猛烈な勢いで街から消えていくこととなる。

しかし、子どもの減少は今に始まったことではない。図表Ⅱ-3-1 を見ていただきたい。

今からおよそ 30 年前の 1980 年、小学校および中学校の児童・生徒数は 1,692 万人である。一方、2010 年は同 1,055 万人と、1980 年を 100 とした指数で 62.4 でしかない。何のことはない、子どもの減少率は、過去 30 年、将来 30 年とも、ほとんど同じ傾向を示していることになる。過去 30 年の動向を見ると、小学校の児童数は 4 割以上減少したが、学級数は 2 割の減少、教員数および学校数は 1 割の減少にとどまっている。中学校の場合は、生徒数が 3 割減少したが、学級数は 1 割の減少にとどまり、学校数や教員数は横ばいである。学校や教員の数をできるだけ維持した上で、クラス当たりの児童数・生徒数を抑え、生徒数比での教員数を増加させながら、少人数教育を充実してきたことが見て取れる。

では、今後もこうした傾向が続くのだろうか。

図表Ⅱ-3-1 の小学校の学校数の推移をご覧いただきたい。児童数が一貫して減少傾向にある中で、学校数は 2000 年までは大きな減少を見せていない。ところが、2000 年から急激に学校が減少している。平成の大合併が影響しているとも考えられるが、実は、各年単位で見ると、減少幅は徐々に拡大しており、必ずしも合併時期と一致しているわけではない。直近の 2013 年の減少幅は 329 にも上っており、1 年間の減少幅は 1948 年（学校基本調査開始年）以降で最も大きくなっている。合併団体と非合併団体を分けてみた場合でも、2000～2011 年比で、それほど大きな違いがあるわけではない（図表Ⅱ-3-2）。

図表Ⅱ-3-1 年次別推移

[小学校] (人、数)

	学校数		教員数		学級数		児童・生徒数	
		指数		指数		指数		指数
1980 (S55)	24,945	100.0	467,953	100.0	350,841	100.0	11,826,573	100.0
1990 (H2)	24,827	99.5	444,218	94.9	315,426	89.9	9,373,295	79.3
2000 (H12)	24,106	96.6	407,598	87.1	271,693	77.4	7,366,079	62.3
2010 (H22)	22,000	88.2	419,776	89.7	277,503	79.1	6,993,376	59.1
2013 (H25)	21,131	84.7	417,553	89.2	273,811	78.0	6,676,920	56.5

[中学校] (人、数)

	学校数		教員数		学級数		児童・生徒数	
		指数		指数		指数		指数
1980 (S55)	10,780	100.0	251,279	100.0	136,465	100.0	5,094,402	100.0
1990 (H2)	11,275	104.6	286,065	113.8	152,466	111.7	5,369,162	105.4
2000 (H12)	11,209	104.0	257,605	102.5	126,643	92.8	4,103,717	80.6
2010 (H22)	10,815	100.3	250,899	99.8	121,070	88.7	3,558,166	69.8
2013 (H25)	10,628	98.6	254,235	101.2	122,915	90.1	3,536,182	69.4

[小学校・中学校 合計] (人、数)

	学校数		教員数		学級数		児童・生徒数	
		指数		指数		指数		指数
1980 (S55)	35,725	100.0	719,232	100.0	487,306	100.0	16,920,975	100.0
1990 (H2)	36,102	101.1	730,283	101.5	467,892	96.0	14,742,457	87.1
2000 (H12)	35,315	98.9	665,203	92.5	398,336	81.7	11,469,796	67.8
2010 (H22)	32,815	91.9	670,675	93.2	398,573	81.8	10,551,542	62.4
2013 (H25)	31,759	88.9	671,788	93.4	396,726	81.4	10,213,102	60.4

(注)公立校に加え、国立・私立校を含んでいる。

図表Ⅱ-3-2 合併市町村と被合併市町村学校数の比較

小学校数

区分	2000年5月	2011年5月	増減	増減率
非合併市町村(1,157市区町村)	11,970	10,864	-1,106	-9.2%
合併市町村(585市町村)	11,888	10,206	-1,682	-14.1%
合計	23,858	21,070	-2,788	-11.7%

中学校数

区分	2000年5月	2011年5月	増減	増減率
非合併市町村(1,157市区町村)	5,462	5,172	-290	-5.3%
合併市町村(585市町村)	4,988	4,606	-382	-7.7%
合計	10,450	9,778	-672	-6.4%

(注)数値は公立のみ。合併市町村とは2000年5月から2012年5月までの間に合併している市町村。

(出所)図Ⅱ-3-1、Ⅱ-3-2ともに文部科学省「学校基本調査」をもとに作成。

中学校も、2008年代に入って、毎年50校を超える数が減少してきている。これもまた、2013年度の最新値の減少幅が1973年（後述する文部科学省通知のあった年）以降最も大きく71の学校が減少している。

こうしてみると、過去30年にみられたような、児童・生徒数の減少に併せて少人数教育を充実させるとトレンドとは異なり、この10年程度は、学校そのものを維持できなくなりつつあることが見えてくる。そして、その傾向は、徐々に加速している。

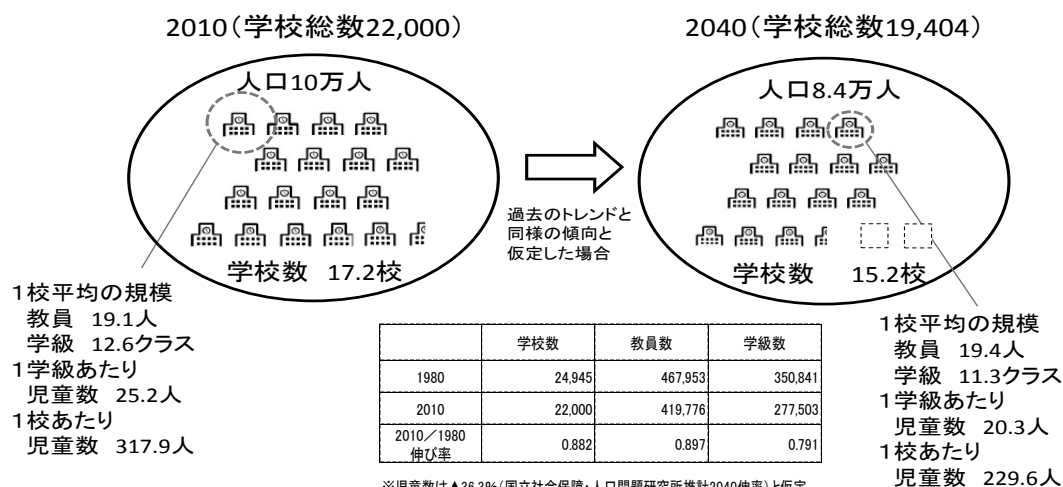
（2）2040年の姿

ここで2040年の小中学校の姿をイメージできるよう、単純な2つのケースを考えてみた。図表Ⅱ-3-3および図表Ⅱ-3-4は、過去30年のトレンドのままで今後30年も推移するだろうとイメージしたもので、これを「トレンド反映型」と名付けている。

あくまで全国平均の姿であるが、人口10万人の区域には、現在、平均で17.2校の小学校があり、1つの学校の平均的な姿は、12.6クラス（1学年2クラス程度）、教員は19.1人、児童数は317.9人（1学年50人強）、1クラス当たり児童数は25.2人ということになる。これが、2040年には、そもそも人口減少により現在10万人の市は8.4万人の人口に減少する。そして、学校は2校減って15.2校になり、1つの学校の平均的な姿は、11.3クラス（1学年2クラス弱）、教員は19.4人、児童数は229.6人（1学年40人弱）、1クラス当たり児童数は20.3人ということになる。学校の規模が縮小し、さらに少人数教育が進むというイメージである。

図表Ⅱ-3-3 トrend反映型：小学校

（イメージ図）

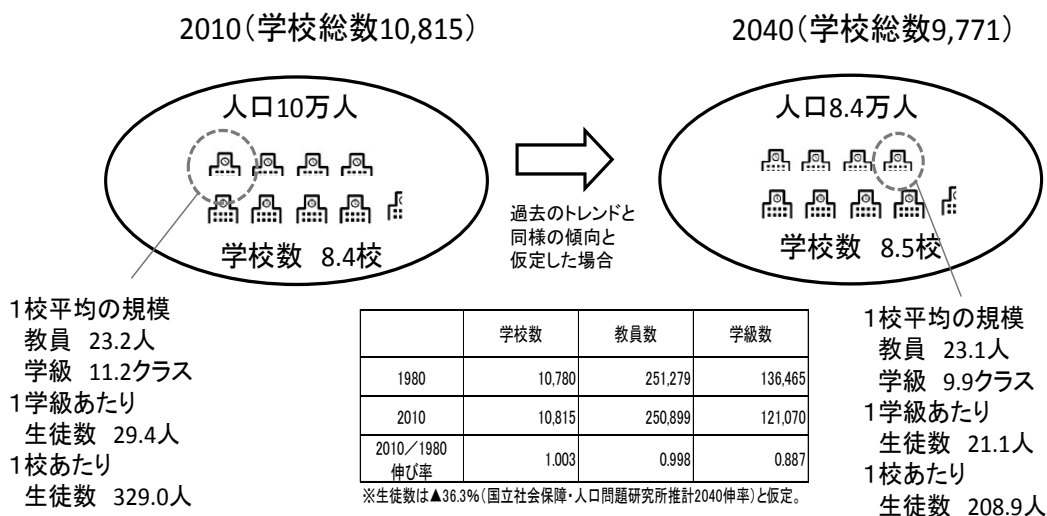


(注) 参考までに普通校税の計算に準じて標準的な財政需要を試算すると現状（2010年度）4.4兆円、2040年度3.9兆円となる。

(出所) 筆者作成。

図表Ⅱ-3-4 トレンド反映型：中学校

(イメージ図)



(注) 参考までに普通校税の計算に準じて標準的な財政需要を試算すると現状(2010年度)2.5兆円、2040年度2.4兆円となる。

(出所) 筆者作成。

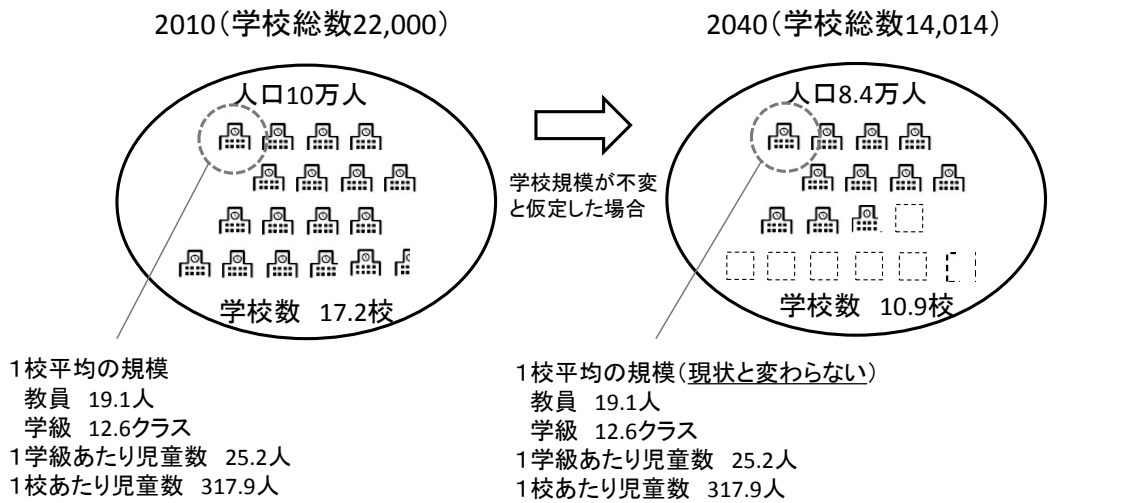
もう1つのケース(図表Ⅱ-3-5 およびⅡ-3-6)が、ここ10年程度の傾向として、児童・生徒数の減少に耐えられずに学校の統廃合に踏み切っている場合が増加していることから、究極のケースとして、学校規模がこれ以上縮小せず不変であると仮定してみたものである。これを「学校規模維持型」と名付けている。

この場合、現在10万人の区域では、2040年までにおよそ17.2校の小学校が6校以上統廃合されて、10.9校に減少してしまう。全国的には、小学校が8,000校近く減少することとなる。大変な事態のようにも見えるが、全国的にここ10年間は毎年200から300校の小学校が廃止されており(2003-2013の10年間で2,502校の減少)、このペースと同じペースで廃止していくと、この「学校規模維持型」ケースとなる。

もちろん、離島やへき地においては、統廃合が不可能な地域も数多くあり、地域ごとに見れば、このモデルケースのようにはない場合があることは容易に想像される。あくまで、全国的な仮の試算であると割り切って考えるべきであり、現実には、この両者のケースの間にあると想定されるが、近年の動向を考えると、「学校規模維持型」に近づく可能性もあり予断を許さない。

図表Ⅱ-3-5 学校規模維持型：小学校

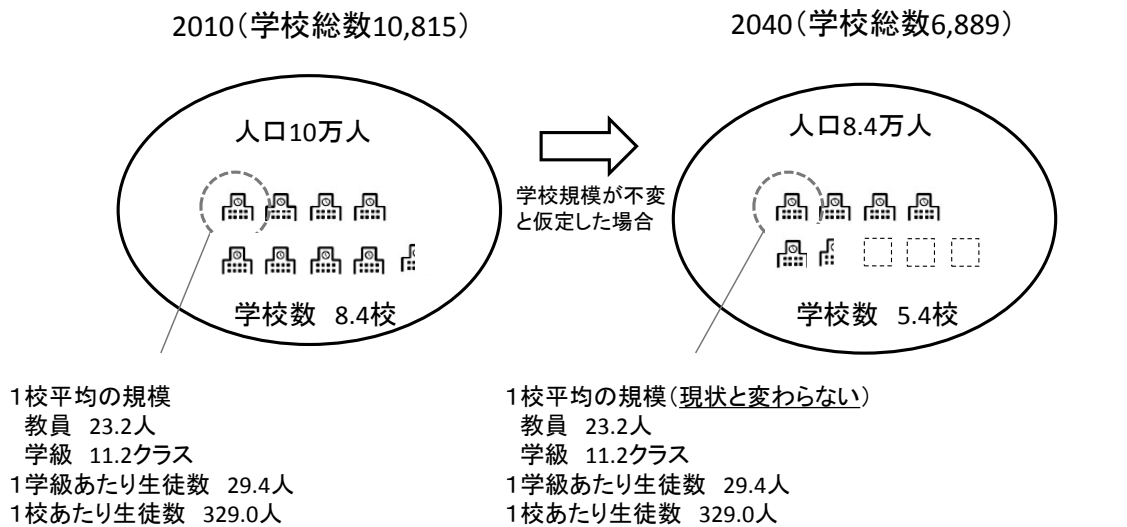
(イメージ図)



(注) 参考までに普通校税の計算に準じて標準的な財政需要を試算すると現状(2010年度)4.4兆円、2040年度2.8兆円となる。

図表Ⅱ-3-6 学校規模維持型：中学校

(イメージ図)



(注) 参考までに普通校税の計算に準じて標準的な財政需要を試算すると現状(2010年度)2.5兆円、2040年度1.6兆円となる。

(出所) 図表Ⅱ-3-5、Ⅱ-3-6ともに筆者作成。

(3) 学校集約化論の経緯

学校集約化の関係では、1956年に「公立小・中学校の統合方策について」との文部事務次官通達が出され、1958年の学校教育法施行規則改正において、小学校の学級数は12学

級以上 18 学級以下を標準とする（中学校も準用）との規定が置かれている。その後、学校数は減少傾向にあったが、1973 年には、「総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実する方が好ましい場合もある」との通知により、多少の路線修正がなされ、一旦学校数は増加することとなった（その後の小学校数のピークは 1984 年、中学校数のピークは 1992 年）。

その後、学校規模をどうするかとの議論は沈静化するが、将来にわたって児童・生徒数の急激な減少が明らかになるにつれて、近年は、政府においてさまざまな議論が行われてきた。

2007 年には、財政制度等審議会において「学校規模の最適化」との提言が、教育再生会議第 3 次報告においては「学校の適正配置を進め、教育効果を高める」との提言が相次いで出された。その後、2008 年には、教育振興基本計画において「国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める」との決定がなされ、中央教育審議会において検討がなされている。

結果として、国は、学校の標準規模の考え方は現在でも妥当ではないかとして、特に規定の改正は行っていない。

公立小中学校の設置者は市町村であり、通学距離や交通機関等地域によって事情がさまざまであることを考えると、国の基準に沿って機械的に対応するのではなく、最終的には市町村の判断に委ねるべきであろう。本章では、この点について検討を深めることを考えていない。

問題は、国の標準の設定如何に関わらず、実態が先行しているということである。

極端な学校の小規模化は教育環境の面から課題があることは言うまでもない。中央教育審議会においても、切磋琢磨する環境ができない、クラブ活動や学校行事などに支障が生じる、クラス替えができず人間関係が固定しやすい、習熟度別指導など多様な指導ができない等の課題が指摘されている。これらのことは、保護者は切実に感じている⁶。「子どもに適度な競争を経験させたい。多くの友人関係の中で育てたい。」との意向を持ち、学校統合に賛成するケースが多い一方、地域住民から見れば、学校は地域の拠点であり、いわば精神的支柱であることから、統合に反対するケースが指摘されている⁷。

近年の学校統廃合の進捗は、意見の対立があるにしても、このまま放置すれば、子どもの教育環境がさらに悪化していくこと、また、こうした事態が若い夫婦世帯の転居を招き、やがて住民が減少いくとの悪循環が生じかねないことから、苦渋の判断としての統廃合が起きているものと見られる。

だとすれば、市町村の統廃合に係る苦渋の判断を、制度的にどのように支え、前向きな実りある地域政策に活かしていけるかということを考えるべきである。これは、コストダウンだけを見据えた国の強制的な統廃合政策であってはならない。市町村の自主的な、し

⁶ 文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会第 66 回資料「小中学校の適正配置に関する主な意見等の整理」。

⁷ 文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会第 66 回資料「小中学校の適正配置に関する主な意見等の整理」。

かも対立を超えた判断に対して、どのようにサポートするかとの視点でなければならない。

(4) 教育財政と学校集約化との関係

公立小中学校の設置者は市町村である。通常であれば、設置者がその運営費について負担するのが原則であるのだが、義務教育については全国あまねく一定水準の教育を施すために、さまざまな制度が設けられている。

1 つが、県費負担教職員制度を核とする仕組みである。都道府県が小中学校の学級編成の基準を定め、教職員定数を決定し、教職員の給与を負担する。この県費負担教職員の任免、給与の決定は都道府県が行い、都道府県の給与負担に対しては、国庫負担制度がある。この国庫負担は、「公立義務教育諸学校の学級編制および教職員定数の標準に関する法律」(いわゆる標準法)に定める教職員数の標準に沿ってなされる。

この県費負担教職員は、現状の学校の配置を前提とした上で、(県独自の加配を除けば)標準法の基準に沿って配置されるが、児童生徒数比での配置基準は小規模校ほど手厚くならざるを得ないことから、統合すれば、それだけ地域に配置される教職員の絶対数は少なくなる。しかも、教職員が減少することの財政的メリットは、基本的に国と都道府県にしか生じない。子どもたちの教育環境のために苦渋の決断をした市町村に財政的メリットは生じない。

また、統廃合を行えば、(将来的な建替えも含めた長期で考えれば財政的メリットは生じるだろうが、短期的に考えた場合には)統合先で新たな施設整備が必要となる可能性が高い。さらに、遠距離通学者のためにスクールバス等の整備が必要になる場合も多いであろう。国の補助制度はあるが、市町村の負担がゼロとなるわけではない。市町村にとっては、学校統廃合は負担増となってしまう可能性さえある。

さらに、教職員人件費に比べて額は小さいが、市町村は、学校の設置管理に伴う費用を負担している。これらは、通常は児童・生徒に比例する経費が多いわけだが、例えば、用務員さんの給与や、理科備品など、学校がなくなれば減少する経費も存在する。これらの経費は統廃合によって節約になるかというところでもない。地方交付税制度においては、市町村の学校管理経費を児童・生徒数、学級数、学校数によって算定しており、例えば、1つの学校数当たりで約900万円を基準財政需要額に算入している。従って、学校数が1校減少すれば、地方交付税も900万円減少する。同じように、1つのクラスが減少すれば、約90万円減少する。

このように説明すれば、これらの財政制度は理不尽だと感じるかもしれないが、そうとも言えない。義務教育はすべての地域・国民に一定水準の行政を保障する必要性があることには違和感がないであろう。現在の財政制度は、条件不理地域(小規模校が多い)であっても一定水準の教育が可能となるように、緻密に財源を保障している。このように精緻

な財政措置を行うことは、逆に、統廃合することにより、財政措置が減少せざるを得ない結果を必然的に招く。

ただし、現在の財政制度は、市町村にとって厳しい面があると言わざるを得ない。統廃合は、住民と問題意識を共有しながらも最後は厳しい選択をする中で行うものである。この判断は、市町村に全責任があるにもかかわらず、市町村には財政的なメリットがほとんどなく、国と都道府県が財政的メリットを享受する仕組みとなってしまう。

しかも、学校統廃合を行えば、子どもたちへのケアは当然のことだが、地域の文化、コミュニティをどう維持・発展させていくかという課題に向き合わざるを得ない。学校の統廃合を後ろ向きに考えてばかりはいられない。それを、地域全体の発展に生かせる前向きな仕組みにする必要がある。

(5) 地域を生かす新たな財源—その1—

図表Ⅱ-3-3 から図表Ⅱ-3-6 に戻って見ていただきたい。2040年の姿を2つのケースで想定したが、このうち学校規模維持型について、財政需要（学校施設整備を除く）を試算すると、現状が小学校4.4兆円、中学校2.5兆円であり、2040年が小学校2.8兆円、中学校1.6兆円となる。2040年の財政需要は2.5兆円のマイナスである。また、もう1つのトレンド反映型のケースでは、0.6兆円のマイナスとなる。

既に説明したように、学校規模維持型のケースは1つの仮定に基づくものであって、実際は2つのケースの間になると考えれば、0.6兆円～2.5兆円の間で財政需要が縮小すると考えられる。

現状では、この財源は、統廃合を決断した市町村にはほとんど帰属しないこととなる。これを、少しでも見直せないかというのが、本章の提案となる。

第1に、統廃合によって生み出される財源は、統廃合された子どもたちの教育の充実に充てるべきである。県費負担教職員の統合学校への加配が考えられよう。現行制度では、合併市町村への加配に限定されているが、限定せずに幅広く統廃合された学校に適用すべきではないだろうか。なお、詳細は現時点では明らかではないが、2014年度予算において学校統合への支援として100名ほどの加配が予算化されている。しかし、小中学校合わせて毎年300以上の統廃合がなされている現状を考えると、他の加配よりも優先して充実することが地域のニーズに適っている。

また、スクールバス等の通学手段の確保には万全を期さなければならない。例えば、初期投資に当たっての国庫補助制度（現状は上限250万円）は実態に沿っているだろうか。また、学校統廃合の波が都市部にまで及びつつあることを考えると、公共交通機関を利用した通学の必要性が一層高まってくる。これらについて、今一度、検証が必要であろう。

もう1つは、広い意味での地域教育の財源に活用するとの考え方である。

地域にとって、教育とは、地域の文化や伝統を育み、地域経済の担い手を確保するための、重要な投資である。短期的に成果が現れなくとも、これを怠れば、必然的に地域は衰退を辿る。人口減少社会においては、その傾向はさらに加速すると考えられる。

小中学校を統廃合するような事態は、長期的に見れば、地域の文化やコミュニティの危機である。従って、統廃合への対処という観点だけでなく、前向きな広い意味での地域教育により、活力に結びつけられないだろうか。2つの事例を見ていただきたい。これらは、学校統合の財源を活用しているという意味ではないが、地域教育とは何かを考える意味で示唆に富んでいる。

事例①：飯田市の公民館活動

1つは、飯田市の公民館活動である⁸。一般的な「公民館」とのイメージをここでは全く忘れていただきたい。飯田市の公民館制度は大正期の自由教育運動に端を発する。地域には、学ぶことを土台とし、自由を尊び、自らの物差しを持って生きることを良しとする社会教育的な風土が残っているとされている。戦後の上からの指示でつくられた公民館とは生い立ちが違うのである。公民館長と専門委員は地域住民から選任されるが、常に数千人がこれら運営の側に立って活動を続けている。教育委員会から派遣された主事は、この活動を通じて住民としての目線を育てている。あくまで市民主導型の良き官民連携の姿がそこにはある。

牧野飯田市長は次のように言っている。「どのような地域であっても、そこにはすばらしい資源、能力が眠っている。それに気づかないだけだ。飯田市の公民館活動は、市民が自ら学び、発見し、解決していく、本物の社会教育の仕組みだ。飯田の産業も文化も、この仕組みから生まれていく。」

こうした飯田の活動は、地域と都市圏との人材サイクルの構築にもつながっている。持続可能な地域づくりのためには、進学や就職で離れてしまった人材が故郷に戻って地域を創っていかねばならない。そのためには、地域の価値と独自性に誇りを持った人材を育てることが不可欠であり、そのための「地域人教育」に徹底的に力が注がれている。こうした取り組みにも、飯田市独自の公民館制度のDNAが生かされている。

事例②：豊後高田市の学びの21世紀塾

もう1つは、豊後高田市において教育委員会、学校、地域が三位一体となって取り組む「学びの21世紀塾」である。きっかけは、およそ10年前、一斉学力テストの結果が極めて低調（県下ワースト2位）であったこと、ゆとり教育に対する学力低下への住民の不安といったことから、市民講師を活用して土曜日講座を開始したことから始まる。

以来、ケーブルテレビによるテレビ講座を始め多様な講座を開設し、制度が拡充されて

⁸ 木下（2013）参照。

きた。事業費は年間約1千万円強。子どもたちは、誰でも無料で受講できる。最近8年間は、県内一の学力を持つ地域に躍進している。

この取り組みは、単に自治体が学習塾を行っているというものではない。講師はあくまで市民であり、多少の謝礼はあっても基本的にはボランティアだという点に特徴がある。学校の先生はあくまでサポート役であり、子どもたちを「地域」が支える構図になっている。

このために、「学びの21世紀塾」卒業者たちは、街の人たちに自分が育てられたとの思いが強く、医療関係者や教師として故郷に戻りたいと考えている若者が出始めているという。

まさに、地域の力が、子どもたちを支え、その人材が時を経て地域に戻り、地域に活力を与えつつあるという好事例であろう。

（6）地域を生かす新たな財源—その2—

上記の飯田市や豊後高田市の取り組みは、小中学校の教員を増やすといった意味での教育の充実ではない。当該地域が将来にわたって持続可能な地域であるための、社会教育をも含む広い意味での「地域教育」と言うべきものである。

これらは、大きな目で見れば、学校という枠組みの中で教員による教育を中心に据えた時代から、子どもたちへの教育に加えて住民全体の力で地域社会の力を引き出すための教育や人材育成に徐々に力点をシフトさせることを意味する。

教育財源も、それに見合った形が必要だ。従って、地域の自由な発想が生きる形の財源がふさわしい。

1 つには、自治体にとって使途が自由な一般財源である地方交付税を活用する考え方があろう。

現在の地方交付税の基準財政需要額における小中学校経費は、先に述べたように、児童・生徒数、学級数、学校数により算定される。一見、児童・生徒数だけで算定すれば、学校統廃合に中立な算定になると考えがちであるが、それでは、離島・過疎地等通学距離等の関係から統廃合が困難な地域では、著しく不利な算定となってしまう標準的な学校運営が困難になる。このため、現在は、学校の統廃合をできる限り阻害しないよう、一定期間、統廃合前の旧学校数、旧学級数で算定する仕組みとしている（学校数にあっては2年間旧学校数で、その後3年間段階的に通減。学級数にあっては3年間段階的に通減）。

しかし、先に述べたように、学校統廃合は、市町村にとって財政メリットがほとんどないばかりか、施設設備やスクールバス整備などの増加経費さえ見込まれる。さらに、残された地域のコミュニティの維持等、学校教育以外にケアすべき点も多い。現在よりも特例期間を長くすることにより財源を確保する必要性は高いのではないだろうか。類似の仕組みである市町村合併における交付税算定の特例（合併算定替）では5年間は旧市町村算定

額とした上で逡減期間を5年間設けている（平成の大合併の時期は、10年間旧市町村算定その後5年間で逡減）。公立病院統廃合の際の病床数による算定も、統廃合前の病床数により5年間算定する特例がある。これらの制度並に特例期間を延長すれば、統廃合の後処理的な施策のみならず、地域を生かす前向きな教育政策の財源となりうる。

ただし、これとて一種の経過措置ではある。学校統廃合が進んでいる地域は、人材の再生産の危機を迎えている場合も多いことを踏まえれば、これらの地域に創意工夫を大いに発揮できる安定的な財源を付与することが必要であろう。むろん、国・地方を通じた膨大な長期債務や、プライマリーバランスの大幅な赤字を踏まえると、むやみに財政支出を拡大することは慎むべきであるが、学校の統廃合の結果生じる財政縮減効果の一部を活用する手はある。

いずれにしても、市町村における地域教育財源の確保は、持続可能な地域活性化にとって極めて重要な課題である。また、財政デメリットさえ生じかねない市町村統廃合の苦渋の選択を市町村にのみ背負わせてはならない。両方の課題を解決する道を見いだすべきである。

参考文献

- 木下巨一（2013）「市民参加のDNAを継承する学びの場—飯田型公民館制度」『地域開発』日本地域開発センター, vol.584, pp.12-16.
- 教育再生会議（2007）『社会総がかりで教育再生を—第三次報告—』平成19年12月25日.
- 厚生労働省（2013）「都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築」（都市部の高齢化対策に関する検討会報告書）平成25年9月26日.
- 国立社会保障・人口問題研究所（2012）『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』.
- （2013）『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』.
- 財政制度等審議会（2007）『平成20年度予算編成の基本的考え方について』平成19年6月6日.
- 総務省自治財政局財務調査課（2012）「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」平成24年3月.
- 総務省自治財政局地方債課（2013）「公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果」平成25年12月3日.
- 地方制度調査会（2013）「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.
- 中核市教育長会（2009）『「県費負担教職員の人事権等の移譲について」—地方分権時代における質の高い義務教育実現のために—』.
- 文部科学省（2012）『「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～』公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議 平成24年9月6日.
- （2008）「教育振興基本計画」閣議決定 平成20年7月1日.
- 文部科学省中央教育審議会（2005）「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」平成17年10月26日.

- (2008) 「県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会議事録・配布資料」.
 - (2013) 「教育制度分科会第 28 回議事録・配布資料」.
 - (2013) 「今後の地方教育行政の在り方について(答申)」平成 25 年 12 月 13 日.
 - (2009) 初等中等教育分科会第 66 回資料「小・中学校の適正配置に関する主な意見等の整理」.
 - (2009) 初等中等教育分科会第 12 回資料「小・中学校の適正配置に関するこれまでの主な意見等の整理」.
- 文部事務次官 (1956) 「公立小・中学校の統合方策について」昭和 31 年 11 月 17 日.
- 文部省初等中等教育局長・文部省管理局長 (1973) 「公立小・中学校の統合について」昭和 48 年 9 月 27 日.
- 増田寛也・人口減少問題研究会 (2013) 「戦慄のシミュレーション 2040 年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論』, 128(12), pp.18-31.
- 安田隆子 (2009) 「学校統廃合一公立小中学校に係る諸問題一」『調査と情報-Issue Brief-』, 第 640 号, pp.1-10.

第4章 稼げる地域づくり

—地域産業の振興—

岡田江平*、神田玲子¹

要旨

明治以来の立地政策は、変遷しながらも、「国土の均衡ある発展」という果実をもたらした。その結果、わが国の地方都市のインフラ(人的インフラも含め)や都市環境のレベルを先進国の中でもトップクラスのものとなった。このため、大部分の地方において、海外の市場から、あるいは海外の市場へ、直接アクセスすることが可能になっている。また、地域の文化や、景観、自然、産品は海外からも高く評価されている。従って、かつてのように大都市圏を介さずとも、地域が直接、海外から「稼ぐ」時代が到来している。むしろ、地域にこそ伸びしろが残っているとんでもない。

こうした地域の可能性を潜在的なものに終わらせないための政策としては、ビジネスのレベルでは、地域再生の意欲と知恵とエネルギーを持った核となる人と、それを支える中核企業群が必要となる。また、自治体のレベルでは、まず、隣接する自治体同士が連携することが重要である。あわせて、離れた地域での自治体同士の連携も、分野を限れば可能な場合もあり、検討する価値がある。

1. 国の政策の変遷

立地政策と地域産業振興策

国が地域での産業育成の施策を検討する場合、国家として、最適な立地に最適な産業を興し、国全体としての競争力、成長性を高めるための政策が指向されるのは当然である。本義としての「立地政策」である。

一方、各地域の目線で、当該地域に賦存する資源を活用してどのような産業を興し、雇用を生み出していくかについての政策、すなわち、「地域産業振興策」は、本来は、各地域において企画立案されるのが自然である。

従って、国レベルの目線から派生する「立地政策」と、地域レベルの視点から生まれる

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

¹ 執筆に当たり、松原宏東京大学教授、藤田成祐産業立地センター次長から貴重なご意見、ご示唆をいただいた。この場を借りて感謝申し上げます。なお、文中の誤りはすべて筆者の責任である。

「地域産業振興策」は、結果的に重なることは多々あるとしても、目的も担い手も、本質的には異なる。

国レベルで考えると、自然に「立地政策」に傾く。それは、明治であろうと現代であろうと違いがない。むしろ、グローバルな地域間競争に晒されている現代のほうが、よりそのような傾向が強いとさえ言えるかもしれない。

しかし、その一方で、地域は、国に対して、地域産業の振興策を求める。一義的には、各地域で考えるものであるにしても、国も知見や予算の提供でそれを支援してほしいという要請である。

高度成長下、地域の発言力が増していくにつれて、国もその要望にできる限り応えることが必要になり、国レベルの政策で「地域産業振興策」が具体化される可能性が模索された。その際、最も「乗りやすい」ビークルは、「立地政策」であった。その結果、立地政策の中に地域産業振興の性格を有するメニューが次第に導入されていった。そして、「立地政策」は、徐々に、地域産業振興策としての性格を強めていった。

しかし、立地政策と地域産業振興は、先に述べたように、そもそもの目的を異にしている。従って、時代を追って立地政策が地域産業振興性を高めるとともに、政策担当者は、2つの異なる政策の懸隔を埋め、融合させ、矛盾なく説明するための工夫に注力することとなる。さらに、そこに公害対策という別の政策目的も混入していくのである。

殖産興業期～大戦直後の立地政策

これまでの政策を振り返ってみよう。明治以降の急速な産業近代化の要請のもとでの立地政策は、おそらく全ての産業立地の始まりがそうであるように、もっぱら自然や地理的な条件によって規定された。水利、電力、石炭などの資源や、湾の深さ、大陸との距離などの地理的なファクター等が重視された。官営八幡製鉄所がなぜ北九州に立地したのか。それは、石炭資源、大陸との近さなどが背景にあるのだろう。もちろん、結果において、それは九州北部の産業を振興し、雇用を生み出したのであるが、少なくとも、地域振興を主たる目的として立地が行われたわけではなさそうである。

その後も、中京圏の航空機産業の立地など、軍事上の要請も加味しつつ国家主導の、中央集権的、典型的な「立地政策」が実施され、戦後の復興期においてもそれは継続することになる²。

ちなみに、このような国家主導での立地政策の極端な例は、かつてのソ連に見ることができる。各共和国の特性に応じて、広大なソ連全土に産業を分散させた。地域内におけるバランスはとりあえず捨象され、ソ連全体でのバランスのみが考慮された（従って、ソ連解体後、跛行的な産業構造が残された各共和国では、いまだにその後遺症に苦しむところもあるようだ。）。

² ソ連においてユーラシア大陸の最深奥部であるウズベキスタンに航空機産業を立地したのと同様の背景があることは興味深い。

高度成長期の立地政策～2つの新たなパラメーターの導入

しかし「もはや戦後ではな」くなった1962年の全国総合開発計画（以下「全総」）から、新たなパラダイムが導入された。「地域間の均衡ある発展」の理念と、それを実現するための重点地域への集中的な資源投入、すなわち「拠点開発方式」の提唱である。「全総」は、その後数次にわたり改訂される中で、「〇全総」という通称で呼ばれる国土のグランドデザインの基軸として一般にも認識されるに至ることとなり、1998年に閣議決定された通称五全総（正式には「21世紀の国土のグランドデザイン」）にまで命脈を保つこととなる。

「全総」に謳われた拠点開発方式を具体化するものとして、まず、1962年、新産業都市建設促進法が制定され、全国で15箇所の地域が地方の開発発展の中核地域として指定された。1964年には、工場整備特別地域が全国で6箇所指定された。こうした「全総」での拠点開発方式の導入は、立地政策の概念に、「各地域の（均衡）発展」、すなわち「地域振興」という、新たなパラメーターが加えられたことを意味した。

このように、地域における経済の振興（＝共同体利益の増大）が立地政策に加味されていくとすれば、立地政策と、共同体利益の再分配の在り方でもある政治プロセスとの親和性が高まるのは当然のことであった。結果的に、「立地政策」は版を重ねるごとに、純粋な意味での「立地政策」性を薄め、「地域振興政策」性を高めていったように思われる。

なお、ここで、1960年代後半から顕在化した、「拠点開発」と並ぶ新たな政策上の要請についても指摘しておく必要がある。それは、公害問題の悪化である。旺盛な内外の需要を背景に工場の設備投資が続き、騒音や排出物は増加の一途となった。しかも、環境への適切な配慮については、今日の水準に照らせば十分とは到底いえない場合も少なくなかった。加えて、大都市圏や地方の中核都市における人口急増とそれに伴う住宅地の不足により、従来工業用地とされていたような場所にも続々と住宅が建設されるようになった。その結果、工場群が人口が稠密な地域に隣接することとなる。高度成長下の工業の興隆は、都市人口の急増とあいまって、公害問題を最も深刻な国民的課題にまで押し上げることとなった。

かくして、1960年代の後半に至り、立地政策にもう1つ、公害対策という新たなパラメーターが加えられることとなる。具体的には、例えば工場群の住宅地域からの分離、郊外地域への集約（工業再配置）である。1969年の新全国総合開発計画を受けて1972年に策定された新法は、「工業再配置促進法」と通称されることとなり、それ以降30数年にわたって立地政策の基本法となった³。

同法は、工業集積の程度に応じ、全国を「移転促進地域」「誘導地域」「白地地域」の3地域に区分するものであった。これは、公害対応への目配せもさることながら、（自然的・地理的条件ではなく）「工業集積の程度」という形で、「均衡ある発展」を通じて顕現してきた地域の産業特性を活かす試みでもあった。

³ 当時の通商産業省が1973年の機構改革で「立地公害局」を新設したのも、立地政策の策定に公害対応の視点を加味すべき状況を象徴するものであった。

このように「立地政策」に、さまざまな要素、視点が加わっていった結果、「表紙」と「中身」との乖離が次第に広がったという見方もできる。

高度成長期以後も、地域の産業拠点を国主導で形成する立法は、1983年の「テクノポリス法」、88年の「頭脳立地法」、そして92年の「地方拠点法」まで継続された⁴。政策目的も担い手も異なる地域振興政策と立地政策の融合を模索するところに、高度成長後期以降の政策当局者の苦心と努力があったと思われる。

さて、2000年代に入ってまもなく、産業クラスター計画が実施されるとともに、「企業立地促進法」が制定された⁵。企業立地促進法は、地域から提案された計画に国が同意する法律上の仕組みであるのに対して、産業クラスター計画については特段の法律上の手当はない。競争力ある産業集積を有すると思われる地域に国が弾力的に予算措置を講ずる仕組みである。ここに、累次にわたり繰り返されてきた「立地政策と地域振興策を融合した立法」からの転換を見ることができるかもしれない。すなわち、立地政策については、「産業クラスター計画」で、地域振興の要請に対しては、「企業立地促進法」で、という形で、それぞれ別々のツールで応えるという棲み分けが極めて微妙な形で行われたという解釈も、政策史的な観点からは、可能と思われる⁶。しかし、これらの政策の組み合わせが、成長を求める地域の要請に十分答えられているかについては、検討の余地があろう。立地政策と地域産業の振興策の均衡点をどこに求めるか。政策担当者にとっては、常に永遠の課題であると言ってもよいだろう。

2. 自治体レベルでの政策の現状と課題

(1) 現状

県や基礎自治体でも、産業振興政策の視点から独自の取り組みを行っている。県や基礎自治体レベルでの産業振興政策については、(財)日本立地センターがアンケート調査(2007年11月)を実施している。そこからは、県や基礎自治体では、企業の誘致、地場産業振興、ベンチャー支援などを中心に政策を展開していることがわかる。

しかしながら、市町村では、人口規模が小さくなるほど、産業振興まで手が回らない傾向にある。図表Ⅱ-4-1に見るように、産業振興政策を担当者している数を見ると、道府県では平均して16名体制であるのに対して、市町村では、平均2名体制、中でも、規模の小

⁴ 正式な法律名は、テクノポリス法は「高度技術工業集積地域開発促進法」、頭脳立地法は「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」、地方拠点法は「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」である。

⁵ 企業立地促進法の正式な法律名は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」である。

⁶ ただし、実際の適用例は、立地政策上も地域振興策上も説明可能なケースが大半であるので、施策対象が截然と二分されているわけではない。

さい人口1万人以下の市町村では担当者は1名程度となる。しかも工業に限らず、観光、商業を兼ねていることも多いという。

図表Ⅱ-4-1 企業誘致の担当平均人数と課題（市町村規模別）

区分	道府県	市町村								
		1万未満	1万～ 3万未満	3万～ 5万未満	5万～ 10万未満	10万～ 20万未満	20万～ 30万未満	30万～ 50万未満	50万以上	総計
担当者数(人)	16	1	2	2	2	3	3	4	6	2
活動予算(100万円)	110	2	18	19	67	22	10	29	184	28

(出所) 一般財団法人日本立地センター (2007) 「産業立地」46巻4号をもとに作成。

(2) 課題

誰が何をするのか

松原(2010)は、企業立地促進法の下で策定された基本計画を次の4つに分類している。

- ① 県をまたぐ広域連携—北陸や中部地方が多い
- ② 全県が1つの単位として連携—中国、四国、九州に多い
- ③ 県をいくつかの地域に分割して連携—東北地方に多い
- ④ 基礎自治体による連携—関西地方と新潟県が多い

企業立地促進法の実際の運用を見ると、都道府県が主体となることが多い(松原2012)。どの自治体が主体となるべきか、という点について、松原は、支援する産業分野や企業の活動状況によって異なると指摘する⁷。例えば自動車産業や航空産業など、広い範囲の集積を必要とし、空間スケールも大きい産業の場合には、都道府県が主体となるのが望ましく、一方、地域資源を生かすことを主眼とした地元企業の支援の場合には、そうした企業と密接な関係を維持することができる基礎自治体が主体となることが望ましいという考えである。

松原が指摘するように、地元企業の育成・発展を考えた時に、基礎自治体が地域産業振興の主体になるべきとの指摘は正鵠を射ている。実際、基礎自治体でも、地域の中核市レベルにおいては、詳細な企業情報や地域産業振興の知見が蓄積され、かなりきめ細やかに企業へのフォローが行われているケースが多い。

なお、都道府県にしても基礎自治体にしても、本来は、地元の競争力(関連の産業集積、研究機関や人材の存在など)についての適確な分析や調査を行った上で、ビジョンを描くことが産業振興政策を実施する上で必要である⁸。しかし、しばしば、地域の競争力とは必ずしも関係のない形で、医療、バイオ、ITなど、一般的に成長力が高いとされる分野に自治体の関心が偏る傾向があり、判で押したように、これらの分野での産業集積を指向する

⁷ 松原氏からのヒアリングによる。

⁸ 総合研究開発機構(2014)の松原宏氏のインタビュー参照。

例が相次ぐこととなる。また、都道府県においても、担当地域があまりに広域的に過ぎて、各地の企業のフォローに手が回っていないケースもしばしば見られる。こうした状況からは、各地域において、自らの競争力についての十分な議論をするだけの体制がとられていない、という指摘も可能かもしれない。

多様な主体の参画の必要性

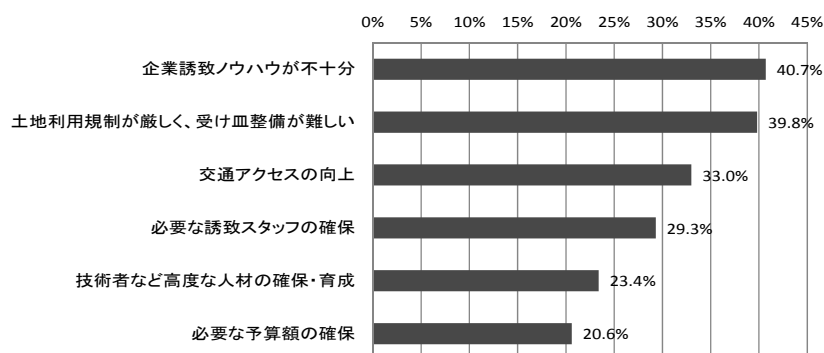
地域産業政策の現場では、利害調整を行うコーディネータの役割を担う人材が、不足していることを指摘する人は多い。しかし、先に述べたとおり、自治体で地域産業の振興策を引っ張っていきけるような経験・知見を有する職員は必ずしも多くはない。特に、地域から直接世界を相手に「稼ぐ」ことが求められる今日においては、グローバル人材を投入することは不可欠となっている。従って、後ほど詳述するが、上手くいっている例の1つは、支社や工場での勤務のため地域に赴任した海外経験豊富な企業人を活用しているケースである。しかし、そうした経験を積んだ人材を地方の産業振興に活かす事例はまだまだ限られているようだ。

また、産学官連携など、大学・研究機関を地域の産業振興の拠点に位置づける試みも続けられているが、必ずしも良好な結果が生まれている地域ばかりではない。例えば、松原(2014)が最近行った長野県上田市と山形県米沢市を比較した産学官の事例研究においても、大学・研究機関での研究と、地元企業との関係が、依然希薄であることが指摘されている。上田市には信州大学の繊維学部ではナノテクで先端的な技術開発が行われている。また、米沢市は山形大学の工学部が有機ELを開発したことで「有機EL発祥の地」として有名だ。これらの技術は日本の競争力には大いに寄与しているが、地元企業との接点はそれほど強くないとの見方もあるようだ。つまり、そこでは、大学と地元企業との結びつきを強める工夫が必要となる。こうした状況を踏まえ、松原は、地元の大学の卒業生が地元企業に就職・研究を行うことで、地元企業の強みが地域のダイナミズムにつながる可能性があることを指摘している。

国の規制

市町村の主体性が発揮されない背景として、国から権限が移譲されず、政策上の意思決定に手続きの手間や時間がかかり、事業を進める上での不確実性が高くなるとの議論も市町村関係者からは聞くことがある。例えば、土地の運用に関しては、農地法の規定があるために工場用地を確保することが困難であり、土地利用の許可の手続きに長期間かかってしまう、といった問題を指摘する自治体もある。本研究会においても、地元の企業が生産を拡大するために隣地に工場を設置したいと思っても、土地の確保が困難なために生産を拡大することができない、などの発言があった。図表Ⅱ-4-2からもわかるように、日本立地センターが実施したアンケート調査結果でも、土地利用規制が厳しいことが課題とし

図表 II-4-2 企業誘致活動における課題（％）



（注）上記は、15 個の選択肢のうち、回答の多かった上位 6 個を抜粋したものである。

（出所）一般財団法人日本立地センター（2014）「地方自治体の企業誘致活動に関する取組の現状 [概要]」（2013 年 10 月～11 月実施）。

て挙げられている。

ただし、土地利用に限らないが、国の規制が桎梏になるとされるケースであっても、詳細に事情を見てみると、本質は、単に地域における利害調整が進まなかった結果である場合もある。この場合は、自治体への権限の委譲が解決になるとは限らない。従って、個別具体的にケースを分析することが必要である。

国外との制度間競争

企業投資を受け入れるために激しい制度間競争が国際的に行われている中で、わが国の 1 地方が勝者となるのは容易ではない。1 企業の投資行動を見れば、〇〇県と△△県とどちらが魅力的か、というよりは、（県境等を顧みず）ある地域のインフラや産業集積等に着眼して立地を検討するのである。

つけ加えれば、その企業が比較している相手、すなわち当該地域にとってのライバルは、〇〇県ではなくて、□□国の××市なのかもしれない。特に、途上国や新興国においては、賃金が安だけでなく、長期にわたる法人税非課税や土地の無償提供など、先進国では実現しがたい強力な外資誘致インセンティブを用意していることが一般的である。その場合、少なくとも、自治体レベルでの誘致策は、企業の意思決定上あまり大きな意味を持たないことも多くなっているであろう。

3. 提言

以上見てきたように、地域の産業振興のための施策は、国レベルでも自治体レベルでも、産業構造のグローバル化の進展や、国と自治体の関係の変化といった環境の激変に必ずし

も十分に対応できていない。しかし、その一方で、わが国の「地域」には大きな潜在力が眠っていることをまず指摘したい。

地域の潜在力の解放～むしろ伸びしろは地域に

ようやく明るい兆しが見えてきたものの、長年続いた経済成長の停滞は、構造改革が遅れる一方で高齢化や人口減少に伴う需要の減少が急速に進行している地域に対し、とりわけ深刻な影響を与えている。しかしながら、高度成長期のような国の財政措置を経由した成長の果実の再分配による対応は、財政規律の観点からも限界に来ている。

他方、「国土の均衡ある発展」を目指した高度成長期の一連の政策の果実として、地方都市においても、インフラや投資環境（通信、交通、教育、学術、人材、治安、安定した法制度、政治的自由等）のレベルは先進国の中でもトップクラスとなっており、投資や企業立地においても、大きな潜在力を有する。例えば、空港や港湾等の通商インフラは、全国各地に整備され、大都市を経由せずとも、地域から直接、アジアや極東ロシア等、近隣諸国へのダイレクトなアクセスが可能となっている。

アジア諸国はもちろん、欧米、中東やアフリカも含め世界中の留学生が日本で勉強するようになっており、卒業後も日本にとどまり地域の中小・中堅企業に就職したり起業したりするケースも増えてきた。こういった留学生・元留学生が、徐々に一次産業も含めた地域産業の国際化の核となりつつある。

また、わが国の文化や景観、自然、さらには地域産品も海外に広く知られ、高く評価されるようになってきている（例えば「クールジャパン」）。それらの多くは、各地域に特有に存在し、あるいは「根ざした」ものであり、「本家」「本尊」としてのブランド力は当然のことながら、他国の追随をゆるすことのない、圧倒的なものである。このような観点に立てば、わが国の各地域には潜在的な競争力あるいは成長力が十分に存在することは疑いがない。というよりも、むしろ、各地域がその潜在力を十分に発揮することによって、わが国全体の成長力の回復が達成されともいうことができる。

従って、それぞれの地域の特性、長所を活かした自立的発展を促し、さらには、地域産業の成長が国全体の成長を牽引するというという絵姿を目指した施策を展開していくことが必要となっている。「地域」のほうにむしろ成長の伸びしろがある、という発想の転換である。「地域」が直接海外から「稼ぐ」時代の到来ともいえよう。

前述したように、個々の政策上のインセンティブだけでは、低い労働コストや極端な優遇策を提供できる途上国や新興国に対抗することは難しい。人的なインフラなどソフト面も含めて、「国土の均衡ある発展」を達成した「世界最先進国」としては、これを活かすしか対抗の手段はない。すなわち、「総合力」での勝負である。

核となる「個人」「企業」

さて、このような世界有数の「総合力」に恵まれたわが国の各地域が、その潜在的な力を発揮するために必要なのは、「核」となる人々である。特に、民間企業で活躍した人々が、地域産業振興政策で中心的な役割を担うことが重要である。民間企業で培ってきた経営マインド、チームワークの技術、そしてグローバルな経験は、地域経済のダイナミズムには不可欠なものであり、そうした知識や能力を持つ人が地域で活躍できることが重要だ。

1例を挙げよう。自治体や地元の関係団体の出資によって1983年に設立された長野県の南信州・飯田産業センターは、地域の産業振興の中核拠点としての役割を担ってきた。同センターでは、市の工業課の職員のほか、民間企業での実務経験と実績を積んだ技術者を含む約10名の専門家が、積極的な取り組みを実施している。主な事業は、産業振興、人材養成、ビジネスネットワーク支援、クラスター事業などである。

このうちのビジネスネットワーク支援事業の1つに、地域企業の連携による共同受注がある。1つの企業では保有する技術に限られ、依頼に応えられずに受注を断念してしまいがちだが、地元の企業が連携し、お互いの技術を補完し合うことによって、受注を獲得していこうという取り組みだ。顧客のニーズに答えるためには、その地域に立地する企業が有する設備能力や規模を正確に把握し、コスト面にも配慮しながら追加的な研究開発を実施することによってはじめて可能となる。専門家は、発注元と地元の企業との間に入り、受注の可否を判断し、地元の企業に働きかけをしてビジネスチャンスにつなげる重要な役割を担っている⁹。そのうちの1人のオーガナイザーの木下幸治氏は、地元出身であり、その後TDKで電子部品を担当し、数カ所の部長職を経験したあと、家族のこともありTDK飯田株式会社の社長として、再び飯田に戻ることとなった。地元企業の技術分野を把握し、共同受注や製品開発事業の調整ができるのも、技術の知識に加えて、自ら新しいことに挑戦し、いざとなれば設計・実地実験まで行う対応力の深さであると感じる。

また、クラスター事業では、航空宇宙産業分野で、地域内に立地する企業が連携して一貫生産体制を展開しようという計画が進められている。その計画の軸となっている地域内での一貫生産体制を実現しようという発想は、事業を担当している松島信雄氏の経験から生まれている。同氏は、91年に平和時計製作所（シチズン時計の子会社）常務として赴任し、その後、90年代のバブル崩壊後の不況と円高という不利な条件のもとで、現場トップ（社長）として生き残りをかけて取り組んだ。当時、一貫生産をすることで品質・納期・コストの画期的改善に成功した経験が、地域全体で企業をつなぐことで地域での一貫生産を実現し、質の高い製品を提供していこうという地域の構想につながっている。松島氏自身は、前橋の出身であり、飯田市とは直接関係のないいわゆる「ヨソ者」であったが、山登りを趣味の1つとされ、飯田市の自然、伝統芸能、時間のゆとり、そして地域の人の心

⁹ 南信州・飯田産業センターでは、NESUC-IIDA(ネスクーイイダ)という共同受発注グループを設置し、地元企業18社の共同開発によるLEDの生産に成功した。そのほか、現在は、地元のモーターの技術を駆使して、農業用水を利用したマイクロ小水力発電の実用化に向けた実験が行われている。

に接し、22年にわたり飯田市で活躍を続けている。

こうした飯田市の事例でも示されたとおり、地域再生の意欲と知恵とエネルギーを持った、核となる人（々）が必要である。その地域で生まれ育っていない、あるいは、その地域からしばらく離れていたために却って地域の魅力に気付く者も多い。そのようなヨソ者を受け入れるような土壌があれば、チャンスは格段に広がる。従って、まちづくり（職、住、教育、医療…）施策との連携によってヨソ者、外国人にとって暮らしやすい「まち」づくりをすることが重要であろう。

また、そのような個人に賛同し、補佐する中核となる企業（群）が必要であり、異業種・他地域・外国人などを接着・融合させる機能を本質として有するプライベート・エクイティ、ベンチャーキャピタル、一部の先進的な地域金融機関を巻き込んでいくことも大事である。さらには、地域の学校、研究機関、特にそこで学ぶ留学生や外国人研究者の巻き込みも、特に海外のマーケット開拓には、不可欠であろう¹⁰。

最後に：二兎を追うー広域型連携とネットワーク型連携

本稿は自治体の取り組みをテーマとしていることから、最後に自治体に即して特に述べれば、自治体の範囲を超えた連携が必要となってくるということである。1つの自治体に閉じた政策は、自治体の境界を意識することがますます少なくなっているビジネスの現状からは、企業の意味決定においてあまり大きな意味を持たなくなっていくであろう。地場の中核企業と近隣自治体を巻き込み、教育や医療インフラも含めた総合的なまちづくりによって、「ヨソ者に優しいまち」を作ることができた「自治体群」のみが、「総合力を発揮」し、持てる潜在力を解放して、国の成長を牽引していくのである。

自治体連携は、隣接する市町村が連携する、いわゆる「広域型連携」の形が基本になる。教育や医療、研究機関、商業施設その他のインフラを共有し、効率的に、なるべく低コストで運営することは、企業にとっても、そこで働く住民にとっても、不可欠の前提である。また、単独の自治体では、圏域も狭く、地域内に存在する地域資源も限られてしまう。従って、周辺の自治体との連携を通じて圏域を拡大し、利用可能な地域資源やインフラを共有していくことが重要になっている。

ただし、隣接していない市町村の連携の形もありうる。上述の隣接する市町村による「広域型連携」には総合的な広がりがあり、それに比べると効果は部分的になるが、観光や研究開発など分野を絞れば、距離を隔てた飛び地の市町村が連携することも可能である。こうした飛び地の連携の例は、江戸時代から阿賀野川の舟運でつながりのある会津若松市と新潟市の連携や、古都という共通の性格を持つ奈良市と鎌倉市の連携のように、現在のところ観光政策で多く見られる¹¹。しかし、例えば、研究開発支援や商品開発、販路開拓支

¹⁰ 例えば、福岡県の本多工業は、留学生を採用して出身国に子会社を作らせることによって、海外販路を飛躍的に拡大している。

¹¹ 両連携とも、2012年に締結されたものだが、会津若松市と新潟市の連携は観光交流を中心とし、また、奈良市と鎌倉市の連携は観光交流のほか、災害時の相互応援を含むものである。

援などにおいても、飛び地的な、ネットワーク型連携は応用可能である¹²。

異なる地域同士が、それぞれの地元企業を地域を越えて支援することの意義は大きい。先の長野県上田市と山形県米沢市の研究例に見られるように、当該市町村に存在する大学・研究機関で実施されている研究開発が、必ずしも地元企業の強みに結びついているわけではない。地元の企業に密着した研究開発を、企業に代わって、あるいは協力して実施してもらえそうな研究者は、地元周辺にいるとは限らない。こういう場合には、地元企業と学とを結びつける橋渡しの役割を、自治体同士が連携して行うことが必要となる。

繰り返すが、広域型連携があらゆる分野において総合的な効果が高い。しかし、自治体同士の地理的近接性は、いうまでもなく所与のものであるから、広域型連携の選択肢は現実には幾つもあるわけではない。その点、ネットワーク型連携は、地理的制約を乗り越えることができる。分野は限定的であるが、広域型連携と違ってそこには無限の組み合わせがある。

従って、隣接自治体との広域型連携と、地域を離れた自治体とのネットワーク型連携の二兎を追うことで、基礎自治体の戦略の幅が格段に広がるのではないだろうか。

参考文献

- 総合研究開発機構（2014）「わたしの構想-人口減少時代の地域の強み-」 No.3.
- 日本立地センター（2014）「地方自治体の企業誘致活動に関する取組の現状【概要】～企業誘致活動に関するアンケート調査結果～」.
- 藤田成裕（2007）「企業誘致の現状と課題」『産業立地』財団法人日本立地センター, 2007.11月, vol.46, No.6.
- 松原宏（2010）「第4章 広域的地域産業振興策による地域活性化戦略」『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社 pp.73-91.
- （2012）『産業立地と地域経済—放送大学大学院教材』財団法人放送大学教育振興会.
- （2014）「地域の再生と地域イノベーション—地域高等教育機関の充実と人材育成の視点から—」（日本学術会議公開シンポジウム「地域の再生と国のかたち」報告資料 2014年1月12日）.

¹² ネットワーク型連携の名称については、松原氏よりアイデアをいただいた。

第5章 連携による公共施設の再編

中川雅之、豊田奈穂

要旨

今後、わが国では人口減少が加速し、今ある施設の一部が必要なくなる、維持できなくなる地域が生じる。既に公共施設等の総量を縮減し、人口構成に適した配置へと再編する動きもあるが、それでも近隣自治体間で施設の共同利用までには至っていない。

背景には、施設縮減や共同化が地域の価値の低下と見られること、行財政制度が人口成長を前提としているために現状と齟齬があること、等がある。しかし、サービス供給を非効率なまま1市町村内で完結させ、共同化を先送りすれば、かえって地域の資産価値の低下につながると考えられる。

事態の回避には、人口減少の進行度合いに応じて市町村が連携し、公共施設の整備・管理の共同実施が容易になる柔軟な仕組みが求められる。具体的には、既存の広域行政制度をベースに、互いの契約のもとで共同化のコストを可能な限り低くし、整備から不要な施設の除却までを新たな協定制度的もとで実施する。同時に、こうした取り組みをサポートするため、中央政府はマッチング補助金の交付や、連携や再編による施設除却が不利に作用しない地方交付税への転換を図ることが必要となる。

1. 公共施設再編の動きとそのメカニズム

(1) 過剰から戦略的最適化へ

公共施設再編が必要な理由

2014年1月1日、厚生労働省「人口動態統計」によれば、2013年の人口の自然減は24万4,000人、過去最大を記録した。1部で述べられていたとおり、わが国ではこの傾向が継続し、人口減少が加速する。2040年には2010年との比較で約6割の市町村では、現在より人口が25%減少する見込みである¹。仮に、人口規模がこれまでの4分の3となる市町村では、少なくとも住宅を含め、今ある施設等の4分の1は必要なくなる、または維持

¹ 詳細は豊田・中川(2013)参照。

できなくなる。人口減少と高齢化が同時に進行する中、低密度な状態で過剰な公共施設を維持することが限界となる時が迫っている。

戦略的な再編を進める自治体

この状況に先手を打って施設再編を加速している自治体もある。静岡県浜松市では2009年に指針となる「浜松市資産経営推進方針」を公表した。浜松市は2005年に12市町村の合併がなされ、当初は市町村ごとに庁舎、スポーツや文化施設を保有、類似施設が多数配置された。指針では施設規模、利用状況、機能等から用途別・利用圏域別に整理・区分され、旧市町村のエリアを越えた再配置を進めている。興味深い点は、

- ① 資産経営課がハブとなり、全庁横断的にデータの一元管理、マネジメント、公会計制度と連動させ、適正な資産管理を展開すること
- ② 評価から廃止計画まで徹底した情報開示のもと、廃止決定施設に行政はコミットしない姿勢を明確にしていること

にある。浜松市では評価に基づき、施設の方針を決め、廃止、用途転換、跡地利用に至るまで集中的に管理する。そのため、ある部局で廃止した施設と同機能を持つ新施設が他の部局で整備される事態が生じることはない。

さらに、施設の廃止は総論賛成、各論反対の議論が生じる。浜松市では、2014年度までに総量の20%削減を目標とする。その中で2012年度の補正予算においては解体費3億円を計上し、老朽化等により活用が不可能なものや借地上にある施設を中心に、積極的な解体にも努めている。現状では計画する383施設が全て解体・処分されると、約7万㎡の縮減が実現する。この着実な取り組みの裏には、横断的なマネジメントが功を奏する戦略が垣間見られた。例えば、湾岸にある文化施設の廃止では異議があり、防災センターとして残すべきとの意見もあったが、その際には、別途計画されていた防災タワーを前倒し整備することで合意形成を図り、さらには隣接する庁舎の空きスペースに代替機能を移転することで、いずれ無用となる施設を残すことを回避した。これは、全市で俯瞰した時、どのような施設整備がなされる計画があるのかを把握しているから可能となる手法であろう。

現在は、市町村合併という形ではなく、行政区域を越えたストックマネジメントに拡張させていくための議論も始め、静岡県中西部の8市1町ではより質の高い公共サービスの提供の実現を目指して検討を進めている²。

(2) 公共施設共同化のメカニズム

共同利用や移転は地域の価値を下げるのか

浜松市を例に公共施設再編の実態を見てきたが、こうした取り組みは合意形成が難しい。

² 浜松市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、御前崎市、菊川市、牧之原市および森町。

実際、多くの自治体で廃止施設が残存するケースが散見される。まして市町村を跨ぐと一層の困難が伴う。例えば、千葉県銚子市では財政状況が悪化し、市立病院は休止に追い込まれた。その後、紆余曲折を経て再開したが、市議会では病院の赤字補填のための財政支出が否決されるなど、不安定な状況に置かれている。他方で、隣接する旭市には病床数 989 床を有する国保旭中央病院が立地する。1 自治体内完結に固執しなければ、圏域内で必要な急性期医療は確保できはずである。それでも住民や関係者が再編を選択しない背景には、フルセットの公共施設等を備えていないことが都市の価値、あるいはサービスの水準が低下するとの考え方が影響しているとみられる。これは銚子市に限ったことではなく、多くの自治体病院の再編に見られる。しかし、それは本当なのだろうか。

結論を先取りすれば、ここでは地方交付税や国庫負担金のような外部からの財政支援が、市町村間での共同利用や都市エリアの縮小を先送りさせ、地域の資産価値の低下をもたらしていることを指摘する。I 部 2 章でも述べたとおり、人口減少下で十分な規模を持たずに社会的サービスを維持することは、かえって自らの地域の持続性を損ないかねない。以下では、具体的に、公共施設の共同利用、都市のコンパクト化がどのようなメカニズムで行われるのか、中央政府による財政移転がどんな影響を与えるのかを簡単な理論モデルのもとで検討したい。

理論的解説 1 - 前提となるモデル -

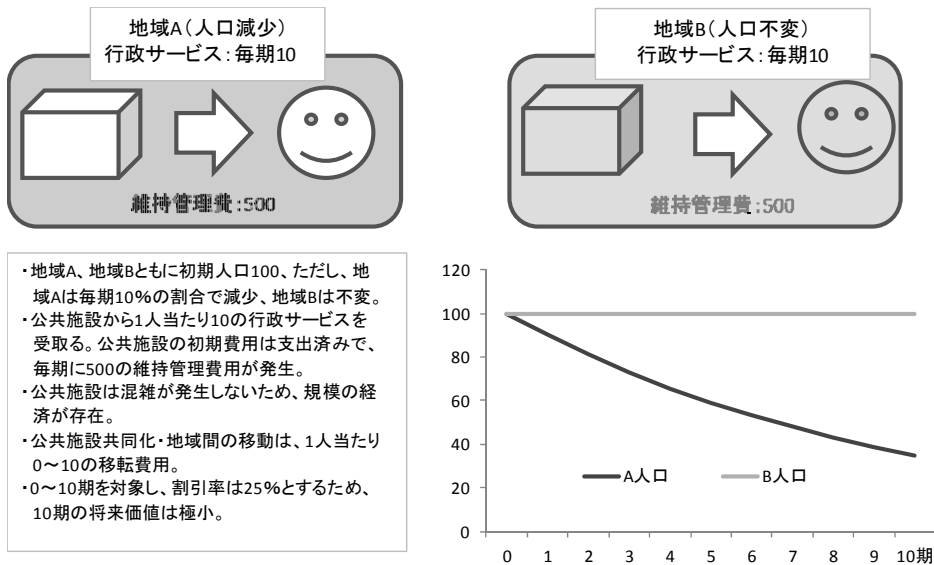
公共施設の共同化や都市のコンパクト化にコミットしていくためには、廃止対象となる施設の利用者（住民）、あるいは移転が必要な住民の賛成を得ることが不可欠である。多くの場合、合意が困難であるために再編が進まないが、モデルを使って、隣接する 2 地域の間で施設再編や移転が実施されることによる地域の価値からその意義を観察する。

例えば、2 つの地域 A と B が存在し、両地域とも初期人口は 100 であるとしよう。ただし、現状の人口動向を考慮するため、地域 A は每期 10% の人口減少が生じるとする。両地域では、公共施設から住民 1 人当たり 10 の行政サービス（便益）を受け取るが、每期 500 の公共施設維持管理費（費用）が発生すると仮定する³。

この場合、地域 A の住民に公共サービスを提供する際の費用便益分析は、各期の便益と費用の差、つまり、 $(1 \text{ 人当たり便益} (10) \times \text{地域 A 人口})$ から公共施設維持費 (500) を引き、現在価値化して 10 期間を合計したものを比較する。これを地域 A の人口で割ると、 $(1 \text{ 人当たり便益}) - (\text{公共施設維持管理費用の} 1 \text{ 人当たり負担})$ となる。これは、地域 A に住む価値（＝付値地代）に相当する。ここまでモデルの前提を説明してきたが、これを図で示したものが図表 II-5-1 である。

³ 施設整備等の初期費用は支出済みとしてここでは考慮しない。さらに、モデルは無限期間を対象とせず、25% の高い割引率のもと、0～10 期までを検討する。

図表 II-5-1 モデルの設定



(出所) 筆者作成。

理論的解説 2 - 共同化・移転先送りの結果 -

施設共同化や地域間の人口移動の有無が付値地代(=地域に住む価値)にどのような変化をもたらすのだろうか(図表 II-5-2 参照)。付値地代とは、いわばその地域に住むことの価値で、全住民の将来の付値地代の合計は、その地域の資産価値とも考えられる。

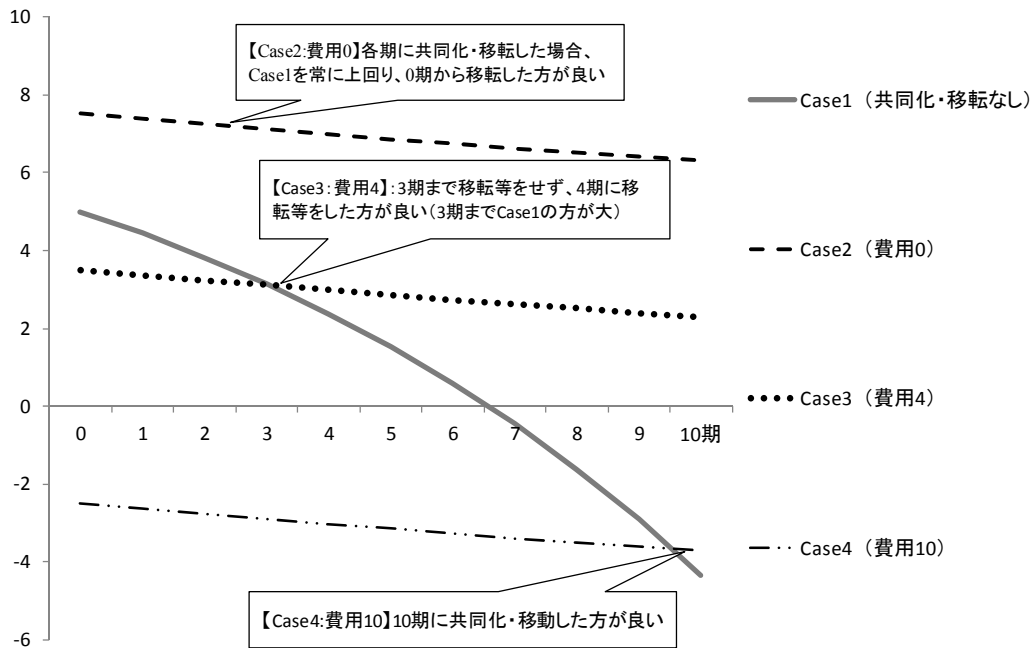
Case1 は現状のまま各地域の公共施設を存続させた場合を表す。人口減少により1人当たりの負担が重くなるために価値が急速に低下している。行政域内で全てを完結させようとして社会的サービスを供給している現状は、このCase1にあたる。

他方、Case2 は施設共同化や地域間の移転を行うが、そのための負担は0の場合を示す。この場合、維持管理費を両地域で折半でき、価値がCase1よりも常に上方に位置する⁴。この差が、(地域Aの住民の1人当たりの)各期の費用便益の差で、公共施設の共同化や地域AからBへの移転が効率的であることを表す。Case1とCase2では後者の方がその地域に住む価値が全ての期において高い。つまり、施設統合や移転は満足度を下げると思われているが、費用負担が生じないのであれば、地域全体の資産価値が現状維持よりも高くなり、地域Aの住民にとっても(自らの施設を廃止し)共同化に賛成する、あるいは地域Bに移転するインセンティブを有することになる。

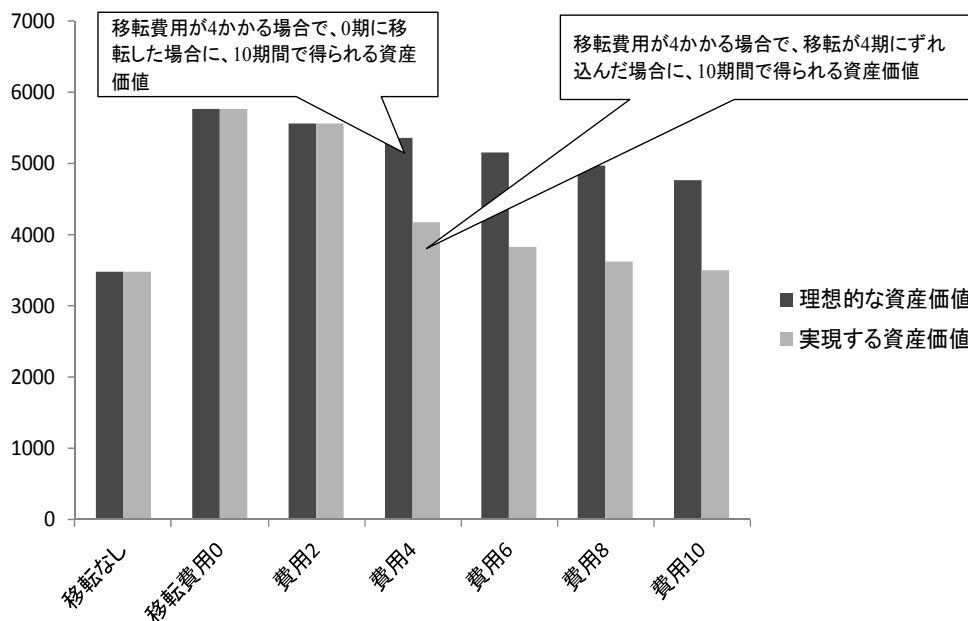
次に、公共施設共同化や地域間移転に4という費用が発生する場合を考えてみる。その状況は、費用を0としたCase2とは異なってくる。仮に費用が1時点で生じるだけならば、各期の費用便益差の合計から費用の4を差し引けばよいが、地域Aの住民のインセンティブにどのような影響を与えるだろうか。費用の4を実施世代の住民が全て負担するとすれば、地域の資産価値はCase3のように下にシフトする。この場合、0期から3期まではCase1

⁴ ここでは混雑費用が生じないという前提を置いており、共同化や集積の効果を過大に評価してしまう可能性はある。

図表Ⅱ-5-2 公共施設の共同利用・移転と地域に住む価値の変化



図表Ⅱ-5-3 公共施設の共同利用・移転の有無による付値地代の変化



(出所) 図表Ⅱ-5-2、Ⅱ-5-3 ともに筆者作成。

を上回っていることから、地域 A の住民は 4 期の世代になって初めて共同化や移転に賛意を示すことになる。つまり、費用を軽減する何らかの仕組みがない限り、共同化・移転は先送りされ、10 期間で得ることのできる地代相当の社会的サービスの水準が低下すること

になる。

このため、図表Ⅱ-5-3のように、地域の資産価値は共同化・移転費用が増大し、その時期が遅くなることを反映して、低下し続けることにつながる。

(3) 共同化を妨げる制度的構造

成長を前提とする仕組み

なぜ、資産価値が低下する状況にあっても、施設の再編や移動が進まないのか。そこには、後述するように、施設の共同化や移転には外部性が存在するという要素が影響している。しかしそれだけでなく、中央政府と地方政府の関係が、公共施設やインフラストックを増高させる方向でセットされている、という制度的な要因も大きいだろう。ここでは地方交付税制度や国庫支出金が与える影響を、理論的な側面から定性的に議論したい。国庫支出金の対象が、公共施設やインフラの新設を中心としたものであったということが最もわかりやすいが、それらの制度は、基本的に人口規模の成長を前提として設計されており、現状の施設を維持する方向の歪みを与え、施設再編や移動を阻害している可能性が考えられる。

地方交付税には自治体間の財源の不均衡を是正する役割があり、地方交付税の算定にあたって使用される基準財政需要額は単位費用×測定単位に、自然的条件等のそれだけでは考慮できない要因を調整するための補正係数を乗じることによって算出される。このうち測定単位には、道路、係留施設、外郭施設、都市公園、学校などの、既存の公共施設・インフラのストックレベルが含まれる。また、補正係数のうちの密度補正は「人口密度等の大小に応じて、行政経費が割高、割安になる状況を反映させるための補正」とされている。例えば、消防費には人口密度補正が適用される。少子化で統廃合が課題となっている小・中学校については児童数に基づく密度調整がなされている。

共同化や移動が進まない理由

施設が存在すること、そして人口密度が下がった場合に国からの優遇的な財政移転が行われる仕組みがある場合、先の共同化・移転のメカニズムはどのような影響を受けるだろうか。

その点を観察するため、図表Ⅱ-5-2のCase1とCase2との差の半分を、施設が存在するという理由で補助金として交付し(施設補助)、残りの半分を、人口密度に反比例して増大する密度補助とする2種類の財政移転があるものと想定してみよう⁵。

国庫支出金に関しては、新設時のみならず、維持更新時に改めて費用便益分析による評価が行われない場合、あるいは必要性にかかわらず施設を除却する時に支出金を国に返還

⁵ 各期の人口密度の逆数を乗じること、人口密度に反比例して増大する補助を作成する。

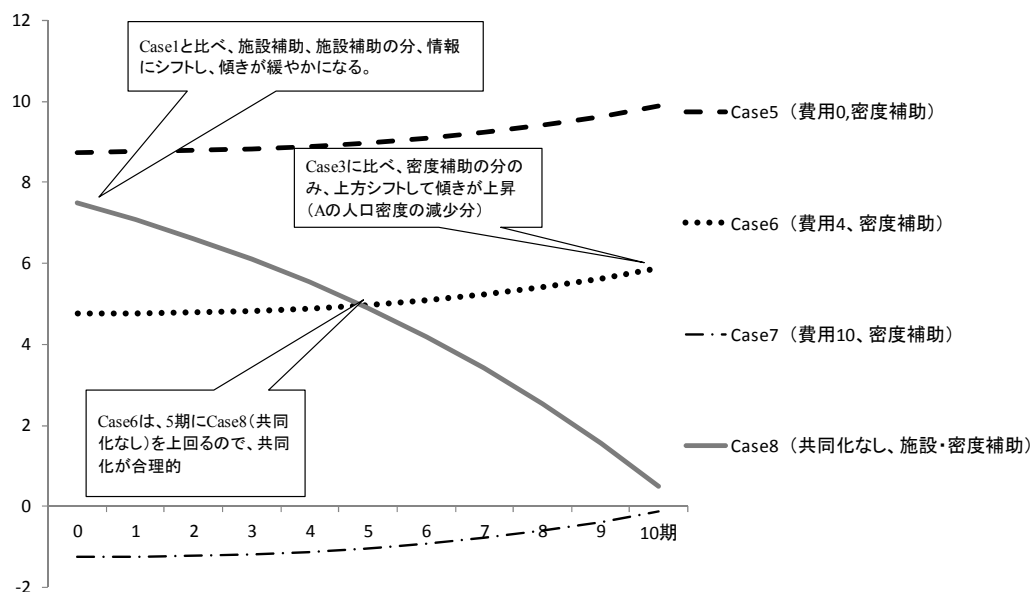
することが求められる場合には、施設補助と同じ影響が生じる。過疎地域等に関するかさ上げ補助などについては密度補助と同様の影響が生じる。

これらの補助が、共同化・移転をしない場合と、実施した場合の双方に交付されるのであれば、図表Ⅱ-5-2のCase1、Case2はともに上方にシフトし、傾きが変化することになるため、共同化・移転の選択に大きな影響を及ぼさない。しかし、前述のとおり、施設補助金は、箱モノが存在していることが前提であるため、共同化や移転によってそこが変化した場合には交付されなくなる。例えば、施設を除却した場合、地方交付税の基準財政需要額にはカウントされず、交付税が減額される。その場合、何か起こるのだろうか。

図表Ⅱ-5-4にあるように共同化・移転をしない場合のCase8と共同化した場合のCase6が交差する5期が、共同化の合理的な時期になる。これは、先の図表Ⅱ-5-2で見た、Case1とCase3が交差した3期に比べ、施設の共同利用化や移転の時期がさらに先送りされ、地域の価値の低下を増大させることを意味する。

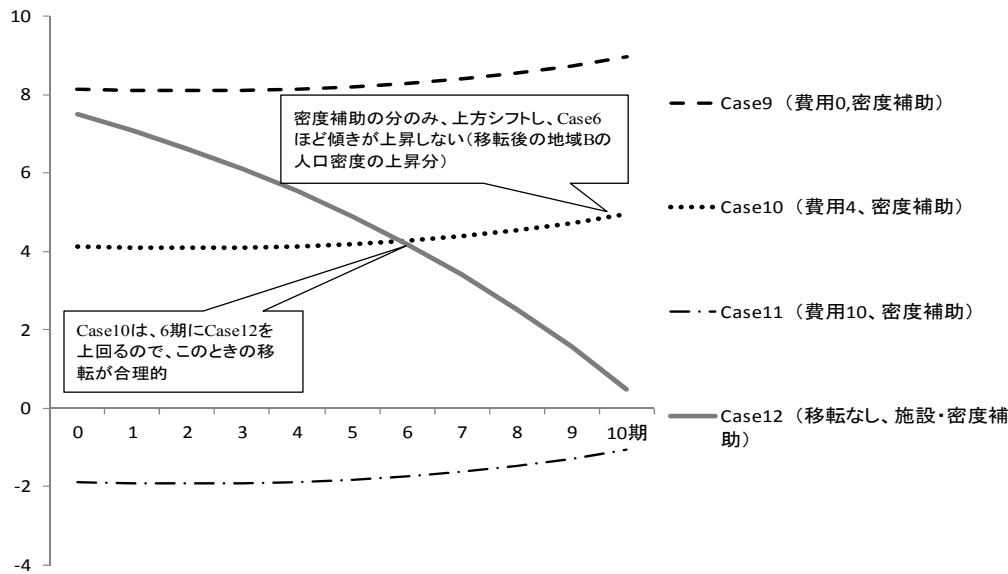
さらに、人口密度補助金については、共同化のケースと移転のケースに差別的に作用する。前者の場合、急速に減少する地域Aの人口密度が前提になるが、後者の場合は移転して上昇した地域Bの人口密度が前提になる。地域Bでは人々の移転に伴って人口密度が上昇するために、補助が減額されてしまう。そのため、移転が合理的になるケースは6期と、施設補助の場合よりもさらに後ろにずれ込むことになる(図表Ⅱ-5-5参照)。いずれにしてもこのタイプの補助金は、施設共同化、あるいは移転による集積に関して回避的に作用し、図表Ⅱ-5-3からも明らかだったように地域の資産価値を大きく低下させる。

図表Ⅱ-5-4 施設補助・密度補助が公共施設の「共同利用」に及ぼす影響



(出所) 筆者作成

図表Ⅱ-5-5 施設補助・密度補助が「移転」に及ぼす影響



(出所) 筆者作成。

中央政府の財政的関与に関する議論

ここまで議論をしてきたように、人口減少、少子高齢化がさらに進展する場合、地方自治体は、市町村間の連携により行政サービスの供給単位を大きくする、あるいは効率的なサービス供給を可能とするためにコンパクトシティなどの人口集積を進める必要がある。しかし、前述のモデルからもわかったように、これまでの中央政府の関わり方は、新設に対する補助や地方交付税によって、ストックを増大させ、それを維持する方向に強く働きかけてきた。

①中立化の仕組み

その結果、図表Ⅱ-5-4、Ⅱ-5-5 で見たように、中央政府からの財政移転によって、施設の共同化や移転の時期が先送りされ、地域の資産価値は大きく減少することになった。従って、今後は、地方交付税等の仕組みを、ストックの量や人口密度に中立的なものとする、つまり、公共施設の除却をした場合でも地方交付税が減少しない、低い人口密度を優遇しないというように、状況変化への対応を歪めない交付税の在り方を検討する必要がある。

②負担の分散

また、そもそも共同化・移転には外部性があるため、施設補助・密度補助による歪みがなくても、共同化・移転費用が存在する場合には先送りが起こっていた(図表Ⅱ-5-2)。先のモデルのもとで考えれば、ここに係る費用は、施設の除却あるいは移転しなければならない(地域Aの)住民、加えて、実施した世代のみが負担することになる。しかし、共同化・移転がもたらす地域の価値は、現在の地域Aの住民にのみ発生するものではない。受け入れる側となる地域Bの住民も、規模の経済を活かすことによりBに住む価値(付値地

代)が上昇する。また、都市構造は一時的なものではなく、長期的に固定されるため、将来世代もこの便益を享受することになる。これは共同化・移転費用を地域 A の住民のみに負わせることが、過小な共同化・移転を生むことになることを意味する。従って、共同化・移転に関する中央政府からの補助、また地方債を活用した多世代間での負担の分散を検討することが、人口減少下のような状況では合理的な選択になり得ると考えられる。

2. 市町村間連携を進めるための制度の在り方

(1) 人口減少時代の市町村

市町村という主体の変化

I 部でも示したように、公的サービスについては最低供給単位が存在する。その水準を下回った状態では、個々の市町村内のみで全てのサービスの供給が困難になる一方、後述するシミュレーションから明らかなように、住民は負担に見合うだけのサービスが得られずに域外へと流出する可能性が高まる。

このため、「昭和の大合併」によって構成された市町村は、単位を満たす、あるいは少なくとも将来的には満たすという見込みに基づいていたと考えられる。このような見込みのもとで交付税、補助金など中央政府からの財政移転を通じ、市町村はフルセット主義の公共財供給を高度成長期に進めた。当時の人口動向および将来予測を考えれば、その選択は概ね合理的なものだった。

しかし、人口減少時代、超高齢化時代に入り、背景は大きく変わった。公共財については、公共施設・インフラの総量を削減し、その中身を高齢化した人口構成にふさわしいものに再構成することが必要になった。これは PRE (Public Real Estate Management) または FM (Facility Management) として取り込まれつつある⁶。確かに、公共施設・インフラの削減は市町村内に複数ある施設については、PRE、FM によって対応することが可能であるが、施設を完全になくしてしまうことはできない。そのため、基礎的なサービスの提供自体に公共施設・インフラが必要で、その最低供給単位を現在の人口、将来の人口が下回るのであれば、独立した市町村として存続することが困難な状況になる。このため、再び、90 年代の終わりから「平成の大合併」という手段がとられた。これは、再びフルセットの基礎的なサービスを提供することができる人口を確保するための、地方自治体の空間的な範囲の再構成とも考えられる。しかし、長期的に進行する人口減少に鑑みれば、これだけで

⁶ PRE とは民間企業において保有する不動産を戦略的にマネジメントする CRE (Corporate Real Estate:企業不動産) の手法を応用するもので、公的不動産についてその目的を考慮しながら経済活性化や財政検算かを念頭に適切な管理・運営を図るという考え方 (国土交通省土地総合情報ライブラリー参照)。FM とは「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義されている (公益法人日本ファシリティマネジメント協会 HP 参照)。

は持続可能性を高めることには必ずしもつながらないと考えられる。

市町村連携を進めるための協定

人口が減少する局面においては、

- I部2章にもあったように、公共施設の種類により、共同して供給にあたる空間的範囲が異なる可能性がある
- さらに、本章で見えてきたとおり、公共施設の種類により、共同化が最適になる時期が異なる可能性がある、

という問題が発生する。こうした場合には、現在のように「全ての公共財供給を行う市町村」という1つの主体のみによって対応することは非効率である。施設やサービスごとに応じて、あるいは人口減少の進行の程度に応じ、供給や管理を共同で行うことが可能な、フレキシブルな仕組みを整備する必要がある。既存の制度においても広域連合、一部事務組合、定住自立圏など、広域的な公的サービスの提供を可能とする制度が用意されている。

それらの制度をベースにしながら、公共施設・インフラの共同整備、管理を進めるためには、以下のような改善を検討し、新たな協定制度のもとで推進する必要がある。

- 公共施設・インフラの共同整備・管理を広範に進めるために、そのコストをできるだけ低くする。このため定住自立圏のような、契約がベースになっている仕組みを設ける。
- 共同整備・管理を前提に既存の公共施設・インフラの除却をした場合、その地方公共団体は交渉力が弱くなるホールドアップ問題が発生する。このため、契約の破棄に対するハードルを設けたり、紛争を処理する機関を設ける必要がある。
- ある公共団体の公共施設・インフラを除却して、他の公共団体の公共施設・インフラを共同利用する場合に、除却の便益は対象地方自治体のみならず、もう一方の地方自治体にも発生している。このため、地方自治体間の施設の除却、整備、管理に関する支出を可能とし、そのような事業を行う場合のマッチング補助金を交付できるようにする必要がある。

(2) 市町村連携の効果

市町村連携のシミュレーション

ここまで見てきたように、各市町村が人口動向や財政状況の変化を顧みず、フルセット主義の供給体制に固執し続けると、住民は当該地域に住み続ける価値を失い、地域が維持できなくなる可能性が高まる。そのため、一定の施設について共同利用や再編が必要になるが、その際、施設の種類によって最適な連携時期、パートナーが異なるために、ゆるやかな関係の中で選択可能な仕組みが必要となる（Basolo（2003）、Feiock（2002）等参照）。

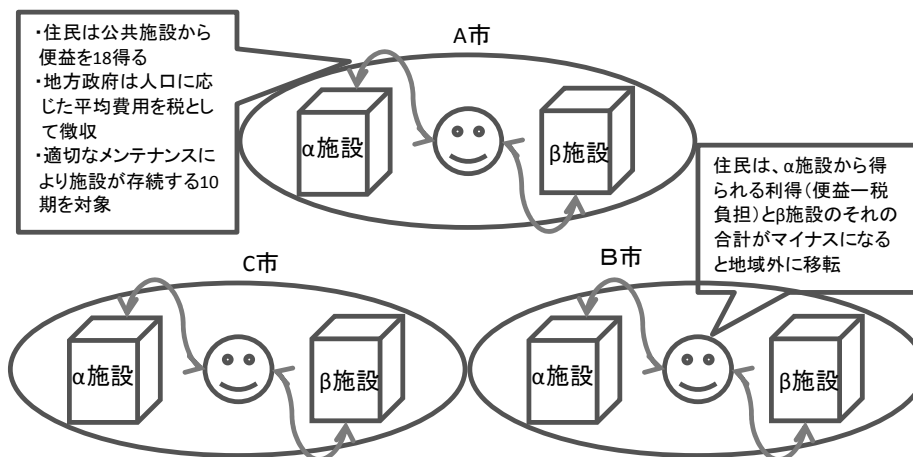
この点について、本章の最後に、公共施設の共同管理に関する制度のパフォーマンスを

モデルのもとで考察する。

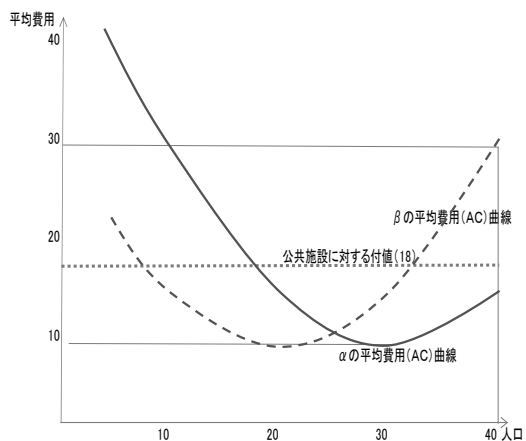
ある地域に A、B、C の 3 つの市があることを想定する。各市では、各々が α 施設と β 施設という公共施設を整備し、サービスを提供している。2 つの施設は生活必需的な施設であるとする。それぞれの住民は各施設から 18 の便益を得て、各市は施設ごとの費用関数に従って平均費用を課税する⁷。住民は α 施設からの利得 (= 便益 - 課税額) と β 施設からの利得の和がマイナスになった段階で、この地域にいる価値を失うことになり、転出する。移転先としては、地域内の他の市への転出と地域外への転出が考えられるが、簡単化のために地域外に転出するものとする。ここまでモデルの前提を説明してきたが、これを図で示したものが図表 II-5-6 である。

図表 II-5-7 にあるように、 α 施設は人口 30 まで、 β 施設は 20 まで規模の経済が働くが、その後平均費用が逡増する。一方、図 II-5-8 は 3 市の人口の推移を示し、0 期においては

図表 II-5-6 モデルの設定

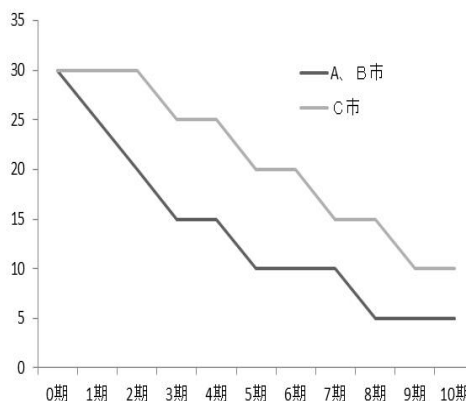


図表 II-5-7 α 施設、 β 施設の平均費用曲線



(出所) 図表 II-5-6、II-5-7、II-5-8 ともに筆者作成。

図表 II-5-8 3 市の人口推移



⁷ この施設は適切なメンテナンスにより 10 期存続するものとし、その期間をシミュレーションの対象期間とする。

全市に30の人口が居住しているものの、A、B市は1期から人口が減少し始める。C市は遅れて3期から人口減少が始まる。その結果、この地域では全体で90あった人口が、10期には20に減少する。

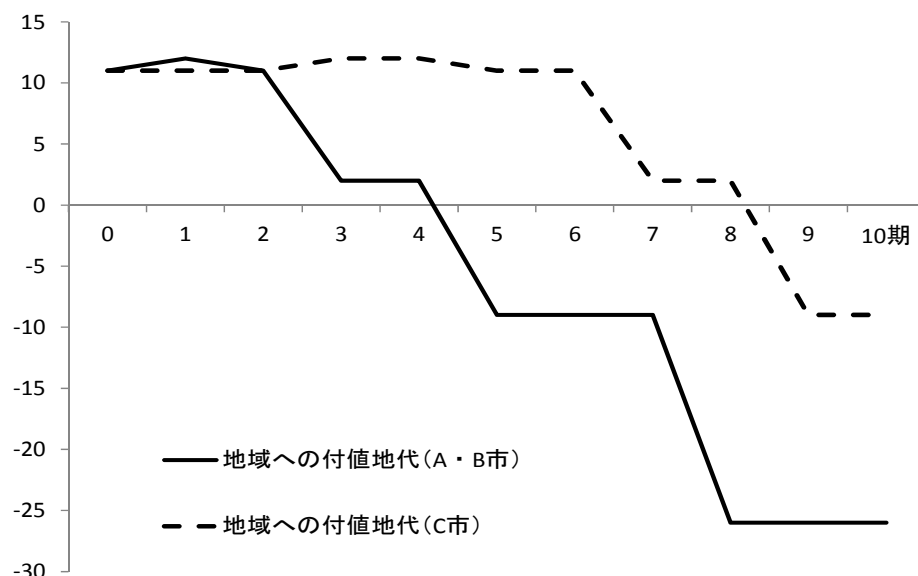
図表Ⅱ-5-9からわかるように、地域の価値を示す付値地代（ α 施設と β 施設から受け取る利得の合計）は、A、B市は5期以降、C市は9期以降マイナスとなる。つまり、これは公共サービスの便益のみ観点から言えば、住民にとっては課税によって生じる負担分を満たすのに十分なサービスを得ることができない状態に陥っているため、この地域にとどまる理由はなく、転出することを示している。各市は人口の流出によって地域を維持することができない状況になる。

連携を選択肢とした場合の持続可能性

当然のことながら、地域の消滅は望ましくない。そのため、公的サービス水準の低下による人口流出を回避し、地域の持続性を維持すべく必要な公共施設を異なる市町村間で共同管理する場合を考える。その政策的な手法としては合併等も選択肢として考えられるが、ここではいずれかの市で公共施設から受け取る利得がマイナスとなった段階で、パートナーを見つけて協定を結ぶ状況を考察する。

この協定は締結が任意であるため、公共施設からの利得が上昇するというインセンティブを、締結対象市が有することが条件となる。協定は対象施設だけが共同管理され、その他の施設は従来どおり各市で管理する。協定において発生する公共施設の除却費用は、参加する市町村が按分して負担するものとする。

図表Ⅱ-5-9 3市が独立して公共施設管理を実施した場合の付値地代



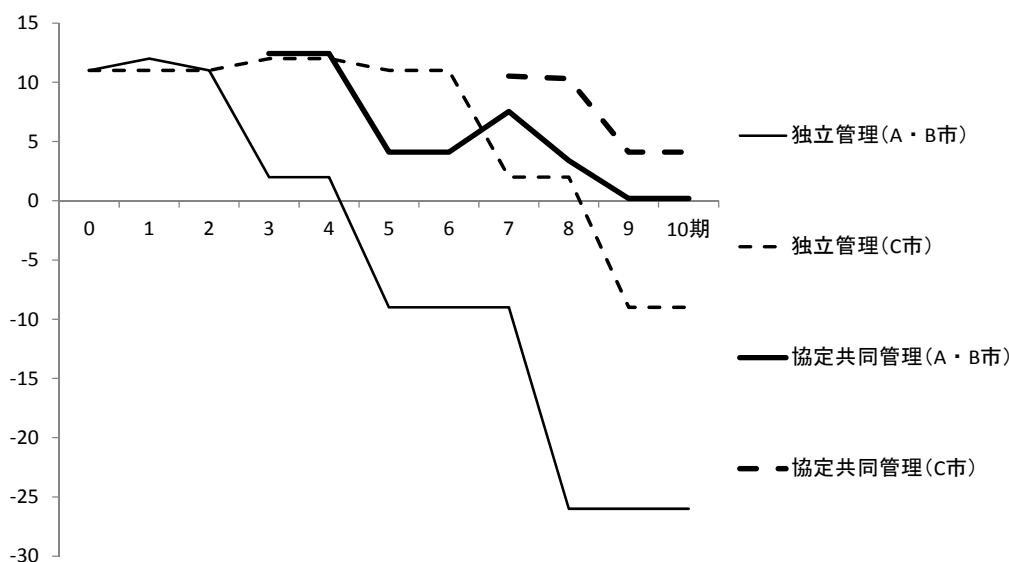
(出所) 筆者作成。

図表Ⅱ-5-9 で見たように A、B 市において α 施設から得られる利得は 3 期にマイナスになった。両市はその段階で公共施設の共同管理協定を結ぶ。どちらの施設を除却しても構わないが、ここでは A 市の α 施設を除却、B 市の α 施設は両市で費用を按分して負担し、共同で管理する。さらに、その後、7 期になると、C 市の α 施設からの便益がマイナスになったため、再度 C 市の α 施設を除却し、共同化する協定を結ぶことになる⁸。さらに、8 期には A・B 市の β 施設からの便益がマイナスになり、B 市の β 施設を除却し、A 市に共同化するとしよう⁹。

図表Ⅱ-5-10 には公共施設を独立して管理した場合と協定によって共同管理した場合の地域の価値（付値地代）を描いている。ここから明らかなように、協定を使用することで、付値地代は全ての期においてプラスの値を保っており、地域の持続可能性が高まっている。これらのことを考え合わせれば、共同管理の必要性が施設ごとに、また時期ごとに異なることにフレキシブルに対応できる協定を活用することは、地域の維持を容易なものとする。

民主主義の世の中にあって、供給される公的サービスが各市町村で完結していた場合には、選挙の結果として体制に変化が生じることは、ある意味、許容しなければならない側面がある。しかし、複数の市町村の連携によって展開される場合には、一方的な行動の変化によってパートナーとなった自治体の住民にその影響が波及することは望ましくない。従って、連携の仕組みのもとで公的サービスが提供される場合には、契約の破棄に対するハードルや紛争処理機関が必要になる点に留意しておかなければならない。

図表Ⅱ-5-10 独立管理方式、協定による共同管理方式の場合の付値地代



(出所) 筆者作成。

⁸ この際の除却費は C 市が負担する。

⁹ 共同管理費用が共同化対象施設についてのみ発生し、共同管理を行っている市町村は施設の平均費用に上乗せする形で負担する。共同管理費用は付値地代の 5%、除却費として固定費の 30%が必要な場合を想定する。

さらに、生活圏を同一にする市町村間においては便益が波及することも十分考慮し、互いの施設の除却、整備、管理に関する支出を可能としたり、そうした事業に対する経済的インセンティブとしてマッチング補助金等を交付できるようにしたりすることも、地域の持続性を確保する上で一定の配慮が必要になるであろう。

参考文献

- 豊田奈穂・中川雅之（2013）「都市縮小に向けた戦略的対応」『計画行政』36(4), pp.27-32.
- 浜松市（2009）「浜松市資産経営推進方針」.
- Basolo, V. (2003) “U.S. regionalism and rationality” *Urban studies*, 40, pp.447-462.
- Feiock, R.C. (2002) *Metropolitan governance: Conflict, competition and corporation*, Washington DC: Georgetown University Press.
- (2007) “Rational choice and regional governance” *Urban Affairs*, vol29, pp.47-63.
- Kwon, S.W. and Feiock, R.C. (2010) “Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements” *Public Administration Review*, November/December, pp.876-884.
- Inman, R.P., and Rubinfeld, D.L.,(2007) “Rethinking federalism”, *Journal of Economic Perspective*, vol.11, pp.43-64.

第6章 居住地の移動という選択肢

栗田卓也*、中川雅之、豊田奈穂

要旨

人口減少、高齢化の中で、どの地域も住民サービスの維持と財政効率の両立を目指すことが不可欠である。そのため、長期的には都市では機能の中心部への移転、集積のみならず、居住地の移動も1つの選択肢に含め、一定の構造転換を考えざるを得ない。

しかし、都市が縮退していく時代には、既に具体的な用途に用いられている空間の利用を制限する形で実現することになるため、そこには多くの困難が伴う。最終的には規制という手段を使っても、そこに至るまでの間にはやや時間をかけた対応、人々の縮退エリアに対する期待値を下げるような政策が必要となる。

特異な事例ではあるが、調査対象とした岩手県の土砂災害危険地域からの移転支援事業は高齢化が進む地域に対する多くの示唆に富んでいた。居住地の移動についてはそれに伴う負の側面ばかりが注目されるが、長期的に進行する人口減少や高齢化がもたらす変化に対する認識を高め、一定の時間軸の中で情報開示と必要な支援をセットで進めていく必要がある。

1. 都市の再編・集積に向けて

都市機能と人の集積

I部でも示されたとおり、公的サービスの供給においては効率性の観点から最低供給単位が存在する。公的サービスの供給負担が過大となる状況を回避するため人口が疎に居住している縁辺部を中心に都市機能の中心部への移転のみならず、人口移動を促すことが机上の結論となる。もちろん、現実的には、わが国の憲法では居住、移転の自由を保障しており、居住の場所の選択を押しつけることはできない¹。けれども、人口減少、高齢化の中で持続可能性を確保するには、どの地域も住民サービス水準の維持と財政効率の両立を目指すことが不可欠であり、都市機能の移転や人口の移動などを通じて、一定の構造転換を容認せざるを得ないであろう。

* 筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解ではない。

¹ 日本国憲法第22条第1項は「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。」と規定する。

実施に際し、留意しておくことは、総合研究開発機構（2009）の提言する「まちなか集積医療」や前章で検討した公共施設の共同利用が総量縮減を伴い、住民のアクセシビリティを低下させる場合、再編や集積自体が政治的に困難になる可能性についてである。病院の移転などはその1例に挙げられ、特に、移動が困難な高齢者が多く住んでいる地域においてはこのような問題が顕在化する可能性が高い。福祉などの労働集約的な行政サービスは、大きな最低供給単位が存在するわけではないが、対象の集積にその効率性が大きく左右される。今後の行政費用の大きな部分を福祉関連の支出が占めていくことを考え合わせれば、対象となる高齢者の集積を進めることが必要だろう。人口の集積は人口減少時代の都市の姿を論じるのに重要なテーマである。

実現するための政策手段とは

それではどのようにして進められるべきだろうか。最終的には、居住や経済活動の集積を実現するために立地を規制できる手段が必要になる。それは、国等の公共主体に収用の権能を付与しようとする場合が典型であるが、例えば、シャベル（2010）においては、「多くの私的所有者が少しずつ区画を持っている場合や、誰かが売却に応じなければ計画全体が大きな影響を受けて止まったりする場合」、「私人が自分の土地に愛着を抱いており、かつ自らの必要を満たすのに十分な資産を持っていて、国家が提示しようとする額で土地を売ろうとは思わないかもしれない」、「取引費用は、国が取引相手としなければならない土地所有者が多い場合にたいへん重要となりうる」などが、立地規制を正当化する背景例として挙げられている。これは集積を図ろうとする場合にも、同じようにあてはまる可能性がある。このため、集積を促すには、最終的には都市計画などで規制的に対応する手段を確保する必要があるが、人口成長時代と人口減少時代では、この規制的な手段が持つ意味が異なってくる。

人口成長時代の「線引き」という手段は、土地所有権の絶対性を重視すれば、「開発できたはずなのにそれが規制された」という機会損失を発生させる形で集積を実現してきた。他方、既に市街地が拡散している実態を前提に始まることとなった人口減少時代の最終的な規制手段は、既に居住している住民、展開している事業活動に対して、その立地を制限する、あるいは公共施設・インフラ等による行政サービスのレベルを低下させるなど「実際に損失を発生させる」形で集積を実現させる政策となる。これは住民、事業者から受け入れられず、政治的に実現が困難な政策手法であろう。

このため、現状と、最終的に規制的な手段を使っても実現する都市の姿の間には、住民や事業者の期待値を低下させていくための、やや時間をかけた対応が求められる。つまり、決定論的に都市の姿を規定してしまう政策は時間軸の後半においては確保される必要があるが、その前にやや時間をかけた人々の移転と事業活動の集積を促すための政策を用意する必要があるだろう。

選択の移行を促す政策の必要性

Groen and Polivka(2010)では、2005年のアメリカ東部を襲った大型のハリケーン・カトリナによる避難住民が、避難地から居住地のニューオリンズ (Home) に戻るかどうかの判断基準を以下のように整理している。

$$\sum_{t=1}^n \frac{U_{ot}}{(1+r)^t} > \sum_{t=1}^n \frac{U_{dt}}{(1+r)^t} + c \quad (1)$$

(1) 式の U_{ot} はニューオリンズ (Home) での t 期の期待効用を、 U_{dt} は避難地での t 期の期待効用を、 c は移転費用、 r は時間割引率である。(1) 式のような不等号が成立している場合に、つまり、ニューオリンズに住むことから得られる利得の期待値が避難地に比べて高い状態であるならば、住民は Home に戻ることを選択する。

避難地を人口減少地域、Home を人口維持地域だとして考えてみる。総合研究開発機構 (2009) の第5章で提案された都市サービス境界のような政策を講じたとしよう。都市サービス境界は、現在そこでの居住や経済活動を禁止するわけではない。だが、将来のある時点からの行政サービスのレベルの低下に対するコミットメントは、ある時点以降の人口減少地域に対する期待値 (U_{dt}) の低下をもたらす。また、総合研究開発機構 (2012) の第2章で提唱されたバウチャーのような移転補助は c を低下させ、機能配置型地区計画のもとでのまちなか集積医療地区の整備は、 U_{ot} を上昇させる。これらの手段は全て右辺を低下させるため、(1) 式のような不等号関係を実現する確率を上げることにつながる。

これは、最終的にはコンパクトな都市を実現する規制手段を持ちながら、ある一定の時間を人口移動、集積の確率を制御する政策の実施に費やす必要があることを示している。次節以降では、岩手県で人口移動に関して危険区域に講じられた対策から効果を検証する。

2. 自治体のチャレンジ—岩手県の取り組みを題材に—

(1) 取り組みに至る背景

地勢的条件に由来する居住地の移転促進

岩手県では、2006年度以降、土砂災害危険箇所に住する住民に対して移転を促す制度を構築、運用している。この制度の創設動機には、岩手県固有の地勢条件が強く影響している。県西部には奥羽山脈、東部には北上山地、海岸線にも絶壁が目立つ山がちな土地柄で、死者を数える土砂災害が多発してきた。もちろん、ハード事業 (砂防事業等) は着々と実施されてきたが、財政状況が厳しくなる中、後述するように、整備完了までの道は遠く、それまでの間の安全の保証には限界がある。そこで、それを補完する仕組みが模索さ

れ、2006年に県の単独事業として「がけ崩れ危険住宅移転促進事業（以下、「がけ崩れ移転促進事業」とする。）が創設された。

これは、岩手県が、地勢上、土砂災害の危険を擁しているという事情から立案されたものではあるが、本施策と将来的なコンパクトシティづくりとの関係も意識されていたようである。当時の増田寛也知事は、「将来的にコンパクトシティづくりと同じように、中山間地域の集落の移転も考えていかなければならないだろうと思います。もちろん、強制移転はできませんが、中核となる集落に、できるだけ地域の人たちに移り住んでいただくよう、行政が誘導することも真剣に考えていいのではないかと思います。」と語っている²。土砂災害特別警戒区域に限定された本制度や経験が、そのまま全国的に一般性を持つわけではないが、コンパクトシティ政策との関連においても、先駆的な取り組みとして参考となる。

ハード事業の限界―首長の葛藤―

前述のとおり、居住移動は施設移転以上に困難を伴う。それでもここに踏み込むに至った岩手県のジレンマ、ハード事業の限界についてやや詳述しておく。土砂災害防止には、擁壁の整備などのハード事業が典型的な対応策とされてきたが、全ての土砂災害危険箇所を安全にするということは、百年河清を待つとは言い過ぎとしても、長期間を要する。

既知のとおり、1998年前後から、公共事業についてはムダな事業が多い、費用対効果が低い、無用となる施設の整備が行われる、後世に負担を付け回すなど、さまざまな批判が強まっていた。2002年度の国の公共事業関係費は約10%の大幅な削減が断行され、その後も継続的に予算が削減されてきた。制度制定当時の増田知事も、2007年3月5日の県議会で、「ハード対策として斜面をコンクリートで固めるといったようなことに多くの時間と費用をかけてきたわけではありますが、現実には大変整備が進まない。そして危険な状態をそのまま放置している」と率直な答弁を行っている。

公共事業の削減には、地域の安全性を確保は行政の責任という住民の声、公共事業に関わるステークホルダーからの圧力など、さまざまな立場からの抵抗がある。また、公共事業と人口移動について効率的な観点からの優劣を持ちだすことは、現場的には困難な場合が多い。しかし、I部2章にもあったように、人口減少下において財政状況は厳しさを増すばかりで、国も地方自治体も公共事業の増額は叶わないどころか、計画的削減さえ求められる。そのため、岩手県では熟慮、葛藤の末、ハードだけでは安全性を確保できないので、人の移動なども併せて促したい、ということを持ち出す、首長の決断に至った。

² 2007年3月10日札幌パークホテルでの基調講演「分権改革・道州制シンポジウム―巻き起こせ！地域主権の大いなる旋風」にて。

(2) 移転を支援する制度

居住移転へのモチーフ

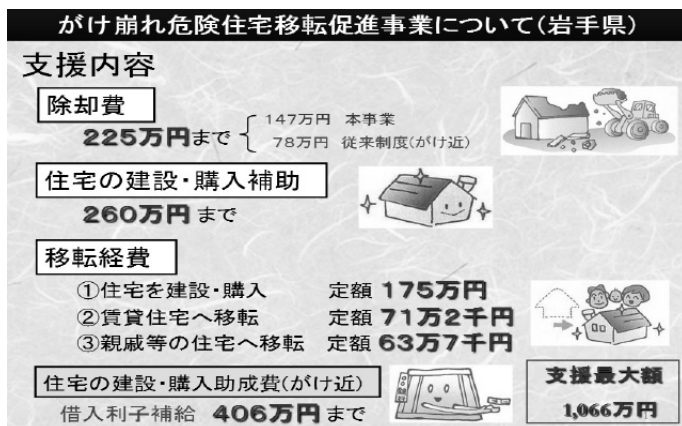
ハード事業だけでは十分な対策が困難であることは、政府においても早期に認識しており、2001年には土砂災害防止法（土砂災害危険区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律）を制定した。この法制度の下では、都道府県知事が土砂災害特別警戒区域に指定したエリア内で、一定の開発行為が制限され、建築物に構造規制が及ぶほか、災害時に著しい損壊が生じる建築物に対する移転勧告等を行うことができることとなった。さらに、これに先駆け、1972年から国庫補助制度としてがけ地近接等危険住宅移転事業（以下、「がけ近事業」とする。）を実施し、全国的に実績を積み重ねてきていた。これは1971年以前に建築された住宅で、災害危険区域およびがけ付近に所在する既存不適格のものを対象にして、住宅除却費78万円、新たな建物助成費として借入金の利子補給を行うものである。

今回調査した岩手県の制度は、対象区域、適用要件などの相違はあるとしても、制度の性格、内容は国のがけ近事業と類似する（図表Ⅱ-6-1参照）。実際、実施にあたって上乘せ政策的な説明が行われているようである。われわれの居住者インタビューでも、県の制度が作られる前に、細々とした支援制度があったという話をうかがったことがあるが、移転しようと思っても、その制度だけでは十分なモチーフが与えられない、先立つものがないと始まらない、という現実を垣間見た。

練り上げられた制度

具体的に岩手県の制度を概観してみる。県では、制度立案のため、2004年、2005年に、住民意識調査、住民聞き取り調査を実施している。その中では、危険箇所の周知徹底、自主防災体制の構築などの必要性に加えて、危険地域の今後の移転や自然減による居住者の大幅な減少、建て替え時期を迎える住宅が多く危険性の周知を図ることで移転促進につながる可能性などが指摘された。このほか、移転に関する問題点として、移転費用の補填、移転先の確保の重要性も指摘された。

図表Ⅱ-6-1 がけ崩れ移転促進事業の概要



(出所) 岩手県提供資料

図表Ⅱ-6-2 かけ崩れ危険住宅移転促進事業（2006～2013年度）

年度	合意地区名	移転補助金額	合計
2006	釜石市浜町	2,182,000	3,584,000
	釜石市浜町	1,402,000	
2007	釜石市浜町	3,572,151	3,572,151
2008	大船渡市盛町	3,193,884	10,605,822
	大船渡市盛町	4,211,874	
	奥州市江刺区	3,200,064	
2009	大船渡市赤崎町	4,207,390	10,027,390
	大船渡市赤崎町	5,820,000	
2010	(移転なし)	0	0
2011	釜石市小川町	982,000	3,848,000
	二戸市福岡	2,848,000	
	二戸市福岡	18,000	
2012	(移転なし)	0	0
2013	釜石市小川町	3,284,767	3,284,767
合計			34,922,130

(注) 砂防災害課の県単事業の補助金のみの計上（かけ近事業の県負担 1/4 は除外）
 (出所) 岩手県提供資料をもとに筆者作成

これらの結果を踏まえ、移転には金銭支援が有効なモチーフになり得るとの判断がなされ、支援最大額は1,066万円と、従来の国庫補助制度に比して大幅な支援の拡大を図り、制度立案に踏み切られた。

県の砂防事業費の変遷を見ると、2005年から2006年にかけて20%以上の事業費削減が行われた後、増減が繰り返されているが、以後2006年の水準に達したことはない。砂防事業費が比較低位で推移していることについては、ソフト対策を併せて講じることで、事業費の削減をカバーしたい、あるいは逆説的には、財政状況から事業費削減が不可避となり、それを補完する意味で比較的成本が安いソフト対策の導入が行われたとの解釈が可能であろう。

これまでの本制度による移転補助額は、12世帯に対し、計3,500万円弱の支援が実施されている（図表Ⅱ-6-2）。しかし、移転世帯が12世帯にとどまることに加え、ある地区をとっても全世帯の移動が完了していない。現時点において、これがどの程度の効果を持つのかの評価を行うことは時期尚早の面は否定できないが、次節では、移転を促すためのインセンティブ等を中心に、アンケート結果から居住地の選択について検討する。

3. 居住地移動—課題と必要な支援策—

(1) 居住地の選択—アンケート調査—

かけ崩れ移転促進事業—住民に対する調査結果から—

本章の最後に、岩手県「かけ崩れ移転促進事業」の対象となった住民に対するアンケー

トおよびヒアリング調査について考察する³。今回の調査は、極限られた地域でのわずかなサンプルであること、対象を危険地域に限定していることから、汎用性に乏しいことは否めないが、高齢化する地域に共通する居住の課題が顕在化していた。

結果の概要

本アンケート調査は、岩手県のがけ崩れ移転促進事業に該当する 21 世帯にアンケート調査の協力を依頼し、10 世帯から回答を得た⁴。

回答のあった世帯主の約 8 割は 60 歳代以上の高齢層で、世帯の半数は 65 歳以上の高齢者で構成される。全世帯の 90%が戸建て持家、10%が借家である。このうち、今回注目するがけ崩れ移転促進事業によって移転した経験のある世帯は 60%、まだ移転していない世帯 40%のうちの半分は現在、検討段階にある⁵。

世帯主、あるいはその家族の当該地での居住開始時期は、最も古い世帯で終戦以前からとなっている。回答者の 50%は 1980 年代末までには入居していることから、調査対象の多くは少なくとも 20 年以上居住している、もしくは居住したことになる。その間、河川の増水や浸水といった災害を経験したことのある世帯（移転済みを含む）は 60%である。さらに、このうち、避難にまで至った経験は、2011 年の東日本大震災や 2007 年以前に発生した大雨災害等に限られ、回数にして 1~2 回程度にとどまる。

移転か、定住かーリスクに対する行動ー

アンケート結果を整理してみると、危険地域から移転していない世帯主（以下、「移転未了世帯主」とする。）は、既に移転を終えている世帯主（以下、「移転済み世帯主」とする。）に比べて危険回避的ではなく、リスクに対して許容的な傾向が見られる。居住地を移転するか、否かの選択は、世帯主が当該地域において災害発生のリスクが高いと判断していれば危険回避度が低くなり、移転しないことを選択するが、逆に、危険回避度の高い世帯主は災害被害の可能性を低くするために積極的に移転を受け入れる。

アンケートでは、日常生活行動から移転に対する考え方を理解するため、大阪大学の「くらしと社会に関するアンケート」に倣い、「傘を持って出掛ける最低降水確率」を尋ねている⁶。図表Ⅱ-6-3 は横軸に降水確率、縦軸に回答者の割合を示したものであるが、図からわかるように、移転未了世帯主は最低確率が高い傾向が見られる、つまり、危険回避的ではなく、リスク許容度が高い。他方、移転済み世帯主は危険回避的であることが特徴として観察される。図表Ⅱ-6-4（満足度と移転の関係）が示すとおり、災害リスクの高い従前の住環境に対する不満度が強い傾向が示されていたが、移転によって改善されている。

³ アンケート調査は、岩手県および国土交通省東北地方整備局に協力をいただくとともに、日本大学中川雅之研究室が文部科学省科学研究費補助金の支援を受けて実現したものである。関係者の方々に深く感謝申し上げます。

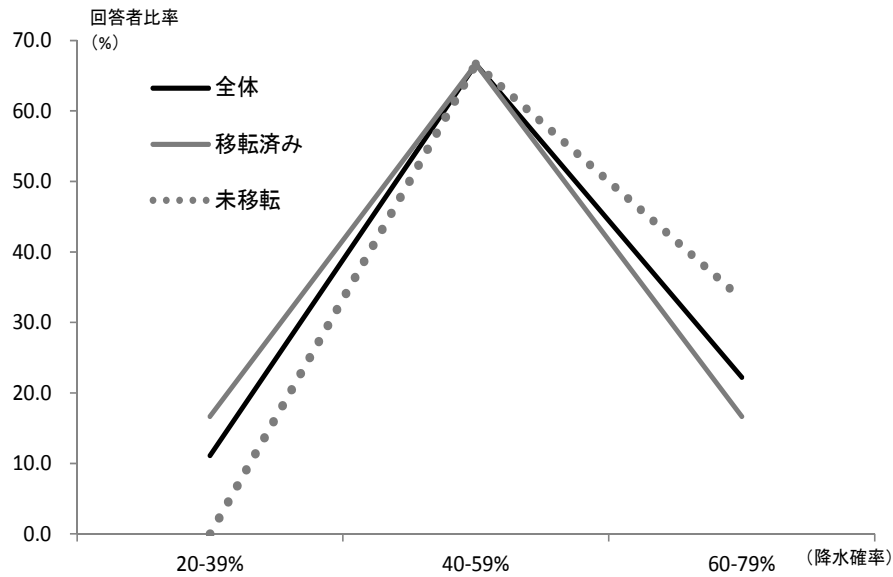
⁴ アンケート調査票の回収率は 47.6%である。属性に関する詳細は章末補表に示すとおりである。

⁵ 当該事業は特別警戒区域内にある居住者全てが移転に同意することを条件としているが、移転時期についての定めはない。

⁶ 行動経済学において「傘をもって出かける最低降水確率」は人々の危険回避度の大きさを示す代理変数として捉えている。

実際、高台から平地への転居後は、高齢世帯主が独りで外出することが可能になったとの声も聞かれた。

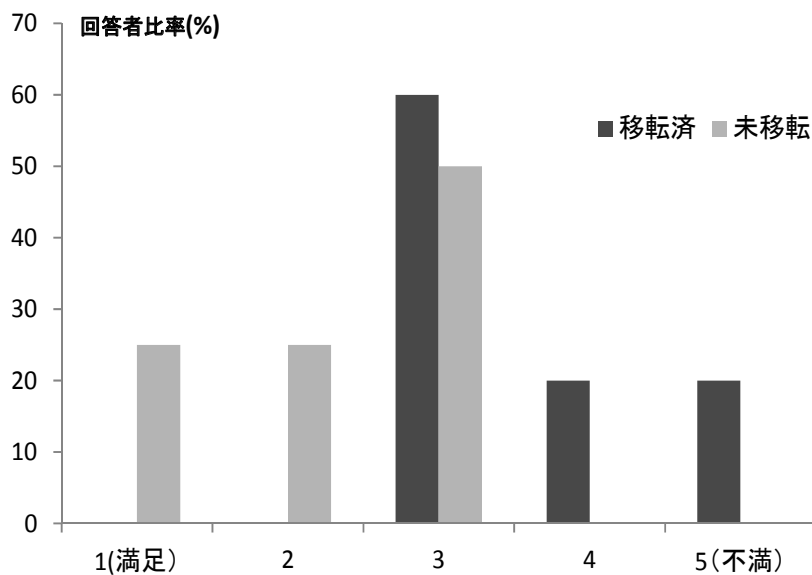
図表Ⅱ-6-3 危険回避の状況



(出所)筆者作成

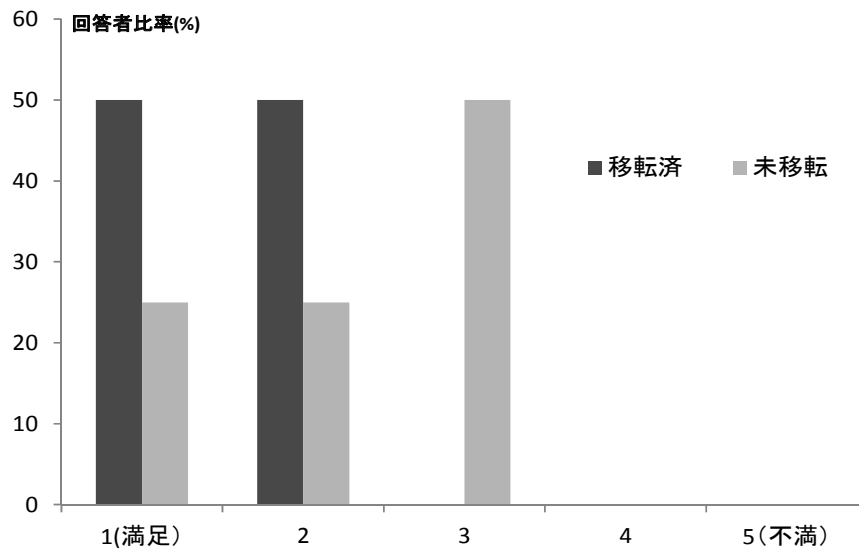
図表Ⅱ-6-4 生活満足度と移転の関係

(危険地域居住)



(注)横軸に満足度を1から5段階で評価している。

(現在の満足度)



(注)横軸に満足度を1から5段階で評価している。

(出所)筆者作成

求められる支援1－負の整理－

世帯主のリスクに対する行動は、移転の決断理由とも整合的であった。移転済み世帯主の全員が、決断理由として「当時の住宅が危険だと感じていた(100.0%)」を選択している。この点は対象地域の特殊性が影響していることを無視することはできないが、続く、「環境が良い、利便性の良い新しい地域に住むことができる(66.7%)」や「移転費用を補助してもらえる(50.0%)」については、都市機能の集積やコンパクト化等、同様の政策を実施する上での参考となる。

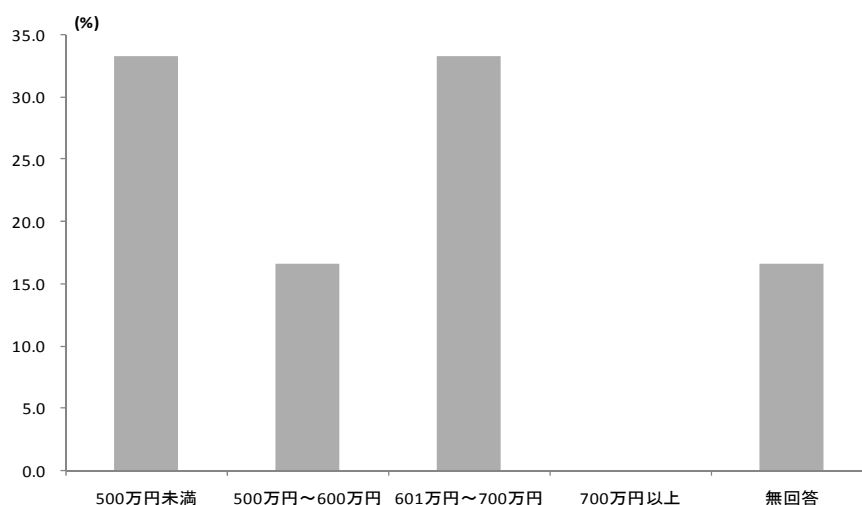
調査対象とした岩手県のがけ崩れ移転促進事業では、住宅の除去や移転に係わる費用に関して最大で1,066万円まで補助がある。移転に必要な費用総額は平均で2,835万円、このうち当該事業として補助を受けた金額は400万円から700万円分布し、平均額が537万円となった(図表II-6-5参照)。このうち66.7%は今回の補助額を不十分と認識し、さらに、今後、移転を検討している世帯を含めると75%が上積みが必要と感じている。今回、不足感が指摘されたのが、古い住宅の除去費であった。

岩手県でも課題として検討されたようであるが、個人資産の形成に直結するような新居に係わる費用に、税に由来する支援を講じることには難しい問題がある。しかし、危険地域に立地する住宅は負の財産となることに加え、地勢的な条件から費用も膨らみ、建物の除去が課題となる。

求められる支援2－リスク認知バイアスの軽減－

さらに、今回の調査では、危険とされる地域に20年以上居住していても、避難経験は

図表Ⅱ-6-5 補助額の分布



(出所)筆者作成

多い世帯でも2回程度、それもヒアリング調査によれば安全確保のための備え的な意味での避難であったという。そのため、居住地移転を選択するに際し、過去の経験からリスク認知を高めることは難しい。通常であれば、安全な地域と危険な地域に居住するか、否かによって満足度は異なるものであるが、世帯主ごとにリスク認知に差異があるために、そこに残るという選択が除かれていない。災害発生に関するリスク認知のバイアスが存在しないのであれば、危険地域の土地は市場での取引が難しくなる⁷。しかし、今回のわずかな調査ケースの中にも移転後に転売がなされ、事例移転促進事業の本来の趣旨とは異なるケースも生じている。この点は、人口減少が顕著になる環境下において、将来発生するリスクを明確にするなど、都市のコンパクト化を進める過程においても考慮しておく必要がある。

前述のとおり、最適な土地利用を実現させていくには、情報開示、時間軸を明確にした規制を通じて閉じていくエリアの期待値を低下させる政策など、全ての関係者が連携し、補助金等の経済的支援とともに、認知バイアスを軽減させる施策の実施が不可欠である。また、危険回避度が低い者が移転に消極的であるという結果も出ているが、これは、最終的には規制的な手段の必要性を示唆するものであろう。

(2) 理想と高齢化の現実—現地調査から—

高齢者にとっては、若年期に入居してから最期まで、住み慣れたコミュニティの中で過ごすことができることが最も理想的であろう。だが、必ずしも若年期の選択が高齢期の住まい方にも適しているとは限らず、現実には理想との間に乖離がある。可動領域が限定されるなど、自らの身体的条件が異なってくる老いへの準備をいかにして進めていくのが望

⁷ 家計の居住地選択行動とリスクの認知バイアスの関係については山口・多々納・岡田(2000)参照。

ましいのか。これは、今回調査した地域に限らず、首都圏の郊外都市に形成された住宅団地も含め、高齢期の居住を考える上での課題である。

現地調査では、釜石市内に居住する世帯（移転済み世帯／移転未了世帯）を対象とした。2013年10月1日現在の岩手県の高齢化率は28.6%、釜石市はそれよりさらに高い35.3%である。現地調査の対象はいずれも世帯主が65歳以上の高齢者で、彼らが20～30歳代の時期に、現在、移転促進対象地域となっている高台に住居を構えている。住宅からは釜石湾を臨むことができ、日当たりも良好な立地条件に満足を感じていたそうである。



他方で、右の写真からもわかるように、道幅が非常に狭く、勾配のきつい環境にある。そのため、玄関前に自家用車やデイケア等の送迎車両を寄せることが難しく、麓からは歩いて上がらなければならない。入居当初の若い時期にはそれほど負担に

はならなかったと思われるが、高齢期を迎え、身体的に移動が難しくなってきた状況では、現実的には転居を選択肢とせざるを得ない。個々の世帯にとって長年居住してきた地域からの転居によって生じるコストは決して小さくないが、世帯主や配偶者の年齢が75歳以上の世帯では、緊急を要する災害が発生した場合の避難は困難となる。

ここでは災害危険地域を通じて居住地の移動について見てきた。これまで人口移動に関しては、転居にまつわる短期的な課題ばかりが注目されてきた。しかし、前章までの議論でもわかるように、長期的に進行する人口減少や高齢化がもたらす社会構造の変化、インフラの過剰や負担の増加は確実に生じることが明らかな事象である。今後は、そのことに対する認識を高め、一定の時間軸を明確にした政策対応への国民的コンセンサスを図りながら歪みを是正していく必要がある。

参考文献

- スティーブン・シャベル(2010)『法と経済学』(田中亘、飯田高訳)日本経済新聞出版社。
- 総合研究開発機構(2009)『「まちなか集積医療」の提言－医療は地域が解決する－』。
- (2012)『老いる都市と医療を再生する－まちなか集積医療実現策の提示－』。
- 山口健太郎・多々納裕一・岡田憲夫(2000)「リスク認知のバイアスが災害危険度情報の提供効果に与える影響に関する分析」『土木計画学研究・論文集』No.17, pp.327-336。
- Groen JA and Polivka AE (2010) “Going home after Hurricane Katrina: Determinants of return migration and changes in affected areas,” *Demography*, 47(4), pp.821-844.

補表 回答者属性 (%)

性別	男性	80.0	世帯年収	無収入	0.0	
	女性	20.0		200万円以下	20.0	
年齢	20歳代	0.0		201～400万円	60.0	
	30歳代	0.0		401～600万円	0.0	
	40歳代	0.0		601～800万円	20.0	
	50歳代	20.0		801～1,000万円	0.0	
	60歳代	60.0		1,001～1,200万円	0.0	
	70歳代	0.0		1,201万円以上	0.0	
	80歳代以上	20.0				
職業	農林水産業	10.0	住宅形態	持家(一戸建て)	90.0	
	会社員・公務員	10.0		持家(集合住宅)	0.0	
	自営業	10.0		民間借家	10.0	
	主に家事	0.0		給与住宅	0.0	
	パート・アルバイト	30.0		公営借家	0.0	
	学生	0.0	その他	0.0		
	無職	40.0	住宅広さ	40㎡以下	10.0	
	その他	0.0		41～80㎡	30.0	
	世帯構成	高齢単身		10.0	81～120㎡	10.0
		高齢者夫婦		10.0	121～160㎡	20.0
高齢親子		30.0		161～200㎡	20.0	
三世代同居		20.0	201～300㎡	0.0		
65歳未満夫婦のみ		0.0	301～400㎡	0.0		
65歳未満単身		0.0	401～500㎡	0.0		
65歳未満親子		30.0	501㎡以上	0.0		
その他		0.0	無回答	10.0		

(注)回答総数:10 サンプル

参 考

広域連携制度の現状と課題

飯塚 俊太郎

1. 地方自治法規定の広域連携制度

現行制度上の広域連携（広域行政、自治体間連携）の仕組みは、少なくとも2つに大別され得る¹。1つは、地方自治法に規定されるものであり、単独の市町村ではできない広域的な事務についての共同処理システムの整備を目的とする。もう1つは、地方自治法によらないもので、その目的は、圏域全体の総合的・計画的な事業実施や整備の推進にある（佐藤（2006）、横道（2010）、阿部（2010））。

まず、地方自治法規定の広域連携は、さらに、組織的な連携と機能的な連携とに分類され得る。前者は、別に特別地方公共団体の設立を要するもので、一部事務組合や広域連合等が該当する。後者は、別法人の設置を要さないもので、協議会、事務の委託、機関等の共同設置等がある（佐藤（2006）、横道（2010）、阿部（2010）、図表参考-1）。

一部事務組合は全国に1,546件設置されており（2012年7月1日現在。以下同じ）、その対象事務は、設置件数の多い順に、ごみ処理（398件）、し尿処理（352件）、消防・救急（282件）となっている。広域連合は、全国で115件設置されており、後期高齢者医療制度の運営を目的に各都道府県を圏域とする団体が最多を占める²。

一方、機能的な連携には、まず、協議会がある。これは、地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度である。近年の特徴として、消防通信指令に関するものが急増している点が挙げられる（野本（2013））。次に、事務の委託は、5,668件に上り、委託内容は、公平委員会（1,165件）、住民票の写しの交付等（1,159件）の順に多い。そして、機関等の共同設置は、自治体の委員会等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度で、設置件数は400件である。2011年の地方自治法改正にて、共同設置できる内部組織の対象が、長の内部組織にまで拡大された³。

2. 定住自立圏

概要と現状⁴

もう1つの、地方自治法によらない、圏域の総合的かつ計画的な事業実施や整備の

¹ 広域連携、広域行政、自治体間連携といった用語について、先行研究では、その用法や定義に幅が見られるが、紙幅の都合からここでは論究しない。

² 総務省（2012）、総務省HP「共同処理制度の概要」http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf（URLは、2014年3月14日アクセス確認。以下同じ）。

³ これを受け、大阪府豊能地区（池田市、箕面市、豊能町、能勢町）は、2011年10月に共同処理センターを設置した。

⁴ 総務省HP「定住自立圏構想」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/、総務事務次官通知（2008）、塗師木（2013）などを参照。

推進を目的とした広域連携の仕組みとしては、現行制度上、定住自立圏がこれに該当する。2008 年末の「定住自立圏構想推進要綱」に基づく⁵。過去には広域行政圏があったが、これが同要綱を以て廃止され、定住自立圏が導入された（横道（2010, 2013））⁶。

定住自立圏は、中心的な役割を担う「中心市」と、「周辺市町村」とが、自主的な意思の下に結んだ協定を通じて形成される圏域である。「集約とネットワーク」の考え方に基づき、両者が協定を通じて圏域を形成し、互いに連携・協力して、地方への人口の定住や圏域全体の生活機能の確保を図ることが目的である。いわば、「市町村間協力の手法なのではなく、地域政策の一種」とも捉えられる⁷。

その圏域形成手続きは、3 段階からなる。まず、中心市となる意思を有する市は、圏域の中心的役割を担うことを示すため、「中心市宣言」を行う。中心市となるには、人口 5 万人程度以上、昼夜間人口比率 1 以上といった要件を満たす必要がある⁸。なお、地域への定住を図るという目的から、原則として三大都市圏は対象外である。

次に、これに近接する周辺市町村が、議会の議決を経て、定住に必要な生活機能の確保に向けた役割分担と連携を意図した「定住自立圏形成協定」を、中心市と 1 対 1 で締結する。この積み重ねにより、定住自立圏が形成される。

そして、圏域形成後、「定住自立圏共生ビジョン」の策定が行われる。共生ビジョンは、地域の民間関係者や住民も含めて構成される「共生ビジョン懇談会」での懇談を経て決定され、圏域の将来像や、具体的な取り組み内容などが定められる。

2014 年 1 月末現在、91 市が中心市宣言を行い、78 圏域が形成され、延べ 354 の自治体が参加している。2009 年に構想が展開を開始して以来、これらの数字は増加傾向にある。共生ビジョンに示されている取り組み内容について分野別に見ると、件数の多い順に、医療（78 圏域）、地域公共交通（74 圏域）、産業振興（74 圏域）、教育（64 圏域）、合同研修・人事交流（64 圏域）となっている。医療分野では、医療機関の連携や休日夜間診療所の運営、地域公共交通分野では、地域交通のネットワーク化や生活バス路線の維持、また、産業振興分野では、広域観光に関する連携、製品のブランド化、企業誘致などの取り組み例が見られる⁹。

課題と今後の方向性

総務省に設置されている「定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会」が 2013 年 12 月末に公表した「中間とりまとめ」は、同構想に関する現状を、関係自治体へのヒヤリング等を踏まえて整理するとともに、定住自立圏の今後の方向性について示している。そこでは、医療・福祉および地域公共交通の両分野における取り組みの成果

⁵ 2008 年 12 月 26 日付 総務事務次官通知。

⁶ 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（2013）http://www.soumu.go.jp/main_content/000239623.pdf も参照。

⁷ 宇野（2011：210）。

⁸ 中心市には、広域合併を経た合併市について人口最大の旧市を中心とする「合併 1 市圏域」や、隣接する 2 市を合わせて 1 つの中心市とみなす「複眼型中心市」等の例外的制度が用意されている（いずれも、所定の要件がある）。

⁹ 総務省 HP「全国の定住自立圏の取組状況について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000276697.pdf。

が最も顕著であり一層展開させるべき分野としながら、今後は、地域への定住促進の前提となる雇用機会の確保の観点からも、圏域における経済活性化に対する取り組みが重要になるとする。さらに、「経済活性化は、個々の市町村が行うよりも圏域全体で取り組んだ方が効率的・効果的であると考えられ」と指摘する¹⁰。実際、定住自立圏の既取り組み団体を対象としたアンケート調査によると、産業振興は、今後取り組みたいと考えている分野の首位に位置付けられている¹¹。すなわち、定住自立圏の今後の最重要課題の1つが、産業振興分野の取り組みへとシフトしていることが、広く認識されてきていると言えよう。翻れば、産業振興にかかる広域的取り組みがまだ不十分であることが示唆される。

一方、制度面でも、いくつかの課題が認められる。例えば、中央政府からの財政的手当が比較的小さく、圏域形成にかかる財政上のインセンティブが乏しいことがある（大杉（2013））。また、根岸（2013）や定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（2013b）は、中心市と周辺市町村間のコスト・事務分担の問題を指摘する。このほか、三大都市圏が原則として制度の対象外となっている点¹²なども挙げられる¹³。

特に、大都市圏は、人口規模や財政力ゆえに平成の大合併を経ず、面積的には小規模な自治体も多い。今後、人口構造の変化に直面することを念頭に置くと、大都市周辺にも定住自立圏のような緩やかな水平連携の仕組みを導入する意義が見出せる¹⁴。

このように、定住自立圏には、取り組み面・制度面において、確かに改善すべき課題は認められるものの、人口構造の変化、そして更なる自治体合併の想定困難性¹⁵という2つのコンテクストに鑑みた時、その「集約とネットワーク」というモチーフは、中心市と周辺市町村とが相互に連携して機能分担を図ることで地域の生活を維持するという、地域の今後の在り方の方向性を提示してくれる¹⁶。

こうした背景のもとに、本報告書では、各自治体が施策や事業ごとに連携するパートナーをそれぞれ選択する「選べる広域連携」の意義と必要を提言している。

¹⁰ 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（2013b：14）http://www.soumu.go.jp/main_content/000266780.pdf。

¹¹ 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（2013a）http://www.soumu.go.jp/main_content/000241367.pdf。

¹² 第30次地方制度調査会答申は、「三大都市圏においても都市機能の『集約とネットワーク化』の考え方は有効」であるとし、定住自立圏の考え方の発展・拡大を謳う（地方制度調査会（2013））。

¹³ その他の課題については、松田（2013：118-120）を参照。

¹⁴ 例えば、公共施設の周辺市町村との共用などに際して、大都市圏にも、こうした仕組みは有用であろう。

¹⁵ 「一般的に『広域行政課題』と呼ばれるような（中略）行政需要への対応としては、市町村合併という自治体区域の拡大による『内部処理化』と、広域行政という自治体間の協力・連携による『共同処理化』という相反する方向性のいずれかが、『市町村合併→広域行政→市町村合併→広域行政→市町村合併』と時代状況に応じて交互に推進されてきた」（新垣（2011：1））とされる。この周期性に則れば、平成の大合併を経た今日の方向性は「広域行政」に傾いていると言え得る。

¹⁶ 第30次地方制度調査会は、2013年6月に、定住自立圏やその考え方の一層の推進を盛り込んだ答申を行った（地方制度調査会（2013））。このことについては、同答申を受けた地方自治法改正法案と併せ、本報告書各章参照。

図説参考-1 地方公共団体の区分と広域連携の仕組み		備考 (*は件数)		
地方公共団体の類型 (地方自治法)				
種類	名称			
普通地方公共団体 ※その組織、事務、機能等が一般的、普遍的なもの。	都道府県	(* 1都1道2府43県)		
	市町村	指定都市	人口50万以上の市のうちから政令で指定。行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている。 (* 20市)	
		中核市	人口30万以上の市の申出に基づき政令で指定。 (* 42市)	
		特別市	人口20万以上の市の申出に基づき政令で指定。 (* 40市)	
		その他の市	人口5万以上などの要件あり。 (* 688市)	
		町・村	町となる要件は、都道府県ごとに条例で定められる。 (* 746町; 183村)	
	特別地方公共団体 ※(特別区以外)特定の目的のために設置されるもの。	特別区	大都市の一体性及び統一性の確保の観点から導入されている制度 (*いわゆる東京23区)。	
		地方公共団体の組合 (別法人の設立を要する広域連携の仕組み)	一部事務組合	地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために設置される制度。 (* 1,546件 (ごみ処理398件; し尿処理352件; 消防282件; 救急282件等))
			広域連合	地方公共団体が広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。一部事務組合と異なり、国または都道府県から直接に事務や権限の移譲を受けることができ、住民の直接請求の対象にもなる。 (* 115件 (各都道府県内の全市区町村で構成する後期高齢者医療広域連合の数が多い(47件)))
		財産区	市町村や特別区の一部が所有する財産や施設を管理するためのもの(山林や墓地が多い)。市町村合併の際、旧市町村の土地や財産を、従前のまま、旧市町村単位で管理するために設置されることが多い。 (* 4,019団体)	
地方開発事業団 (制度廃止)		既存の事業団は、制度廃止にも関わらず、従前のまま存置。 (* 1団体)		
※市町村の合併の特例に関する法律に規定される地方公共団体				
特別地方公共団体	合併特別区	市町村の合併の特例に関する法律に基づき、特別地方公共団体として扱われる。 (* 4特別区)		
普通地方公共団体相互間の協力 (地方自治法)				
(法人の設立を要しない広域連携の仕組み)	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。 (* 191件 (広域行政計画31件; 視聴覚教育25件; 消防14件等))		
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会、委員、行政機関等を、複数の地方公共団体が共同で設置する制度。 (* 400件 (介護認定審査130件; 公平委員会113件; 障害区分認定審査104件等))		
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。 (* 5,668件 (公平委員会1,165件; 住民票の写しの交付等1,159件; 競艇853件等))		
定住自立圏 (定住自立圏構想推進要綱)				
(法律ではなく要綱に基づく広域連携の仕組み)	定住自立圏	定住自立圏構想推進要綱 (2008年12月26日 総務事務次官名) にて通知。		
出所: 総務省HP (特に http://www.soumugo.jp/main/sosiki/jichi_goyusei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)、総務省資料 (特に「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査(平成24年7月現在)」(http://www.soumugo.jp/main_content/0001935567.pdf))等を参考に作成。				

参考文献

- 阿部昌樹（2010）「自治体間競争と自治体間連携：日本」加茂・稲継・永井編著『自治体間連携の国際比較：市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房, pp.159-181.
- 新垣二郎(2011)『広域行政制度の利活用をめぐる実態把握と今後の可能性に関する調査研究(報告書)』うつのみや市政研究センター.
- 宇野二郎（2011）「自治体間の協力をどう強化するか」井出英策編『雇用連帯社会』岩波書店, pp.193-224.
- 大杉覚（2013）「定住自立圏における連携と補完」日本都市センター『都市とガバナンス』20, pp.18-26.
- 加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著（2010）『自治体間連携の国際比較：市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房.
- 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（2013）「広域行政圏施策・定住自立圏構想について」第1回配布資料3.
- 佐藤俊一（2006）『日本広域行政の研究』成文堂.
- 総務事務次官通知（2008）「定住自立圏構想推進要綱」2008年12月26日付.
- 総務省（2012）「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成24年7月1日現在）の概要」.
- 地方制度調査会（2013）「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」.
- 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（2013a）「定住自立圏構想の今後の展開に関する調査（速報）（宣言済中心市）」第2回配布資料3-1.
- （2013b）「中間とりまとめ」.
- 塗師木太一（2013）「定住自立圏構想の推進について」『地方自治』786, pp.86-99.
- 根岸裕孝（2013）「宮崎県における定住自立圏構想の現状と課題」『宮崎大学教育文化学部紀要社会科学』29, pp.111-119.
- 野本祐二（2013）「都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式の動向と活用可能性について」日本都市センター『第12回都市政策研究交流会：都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式のあり方について』pp.1-21.
- 松田恵里（2013）「定住自立圏構想の現状と課題：中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に」『レファレンス』63(3), pp.109-120.
- 横道清孝（2010）「日本における新しい広域行政政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』No.6, 自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター.
- （2013）「時代に対応した広域連携のあり方について」日本都市センター『都市とガバナンス』20, pp.10-17.

NIRA 地域再生と広域型公共サービスの在り方に関する研究会

<メンバー>

熊坂 義裕 前宮古市長／盛岡大学栄養科学部教授

鈴木 力 燕市長

長友 貴樹 調布市長

牧野 光朗 飯田市長

大沢 博* 総務省自治財政局準公営企業室長

岡田 江平* 経済産業省通商政策局中東アフリカ課長

(前) 経済産業省地域経済産業政策グループ地域経済産業政策課長

栗田 卓也* 国土交通省大臣官房審議官(総合政策、土地・建設産業) 兼 大臣官房参事官(人事)

武田 俊彦* 消防庁審議官

中川 雅之 日本大学経済学部教授

神田 玲子 NIRA 研究調査部長

分部 政樹 NIRA 研究調査部研究コーディネーター

豊田 奈穂 NIRA 研究調査部主任研究員

飯塚俊太郎 NIRA 研究調査部研究員

* 本研究会の活動は所属とは無関係であり、個人の見解を示すものである。



PDFはこちらから

選べる広域連携

—自治体による戦略的パートナー選択の時代へ—

発行 2014年4月
公益財団法人 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03(5448)1735
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>



NIRA とは

総合研究開発機構（NIRA）は、わが国の経済社会の活性化・発展のために大胆かつタイムリーに政策課題の論点などを提供する民間の独立した研究機関です。

学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な立場から公益性の高い活動を行い、わが国の政策論議をいっそう活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する課題をとりあげます。

1974年政府認可法人として設立後、2007年財団法人を経て、2011年2月に「公益財団法人」に認定されました。