

都市間連携について

—討議メモ—

2015/05/29 地域社会資本研究会

文責：公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

1. 国土形成計画における考え方

・新たな国土形成計画によると、今回のキーワードは対流促進型国土形成となっている。このため、「コンパクト+ネットワーク」が国土全体に重層的に広がり、災害にも強い国土構造を実現することとしている。

・「対流とは、流体内において温度差により流動が生じることであるが、これを国土政策に援用して、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の動きを意味するものとする¹」。第一の形態は都市と地方の対流、第二の形態は地方都市間の対流、第三の形態は大都市圏間の対流とする。また、促進すべき国内と海外との対流とは、第一に国際業務拠点としての東京圏と海外との対流、第二に、大阪圏、名古屋圏、その他地方圏と海外との対流であるとする。

・対流を促進させるためには、地域の個性を見出すことが必要であるとする。同時に都市内のベクトルを集約するために、都市内での居住集約及び交通ネットワークの整備が必要とする。

・コンパクトとは、生活に必要な各種機能を一定の地域にコンパクトに集約化することにより、これらの機能を維持するとともに生活利便性を向上させることをいう。但し、集落地方においては、居住機能までの集約化は要求しない²。このコンパクト+ネットワークが今後の国土形成のキーワードでなる。ネットワークは都市間ネットワークの充実等により、海外や大都市を含む他の圏域との連携強化、交流人口・物流の拡大を実現することをいう。

・平成 26 年の地方自治法改正においても、指定都道府県調整会議の開催、中核都市と特例

¹ 対流と交流とはどう異なるのか。交流は、四全総において、産業構造の変化（サービス経済化）に応じて、従来の工場立地的国土計画から交流を軸とした国土計画を作ることとした。その典型的な事例が体験型観光（ツーリズム）であった。交流とは、双方向を要件とするとすれば、異なった都市間で一定の共通テーマを共有し合う地域間連携のことをいうのか。

² 最近の国土交通省の政策では、このコンパクト化がよく使われる。1999 年頃から大都市を中心に都心回帰の動きが起こってきているが、これとコンパクト化とはやや異なる。むしろ、社会資本再整備のために、都市を縮小して都心に人々を住ませようとの考え方と思われる。しかし、ヨーロッパのように城塞都市の歴史の中でそもそも都市とはコンパクトシティをいう国と異なっており、わが国のように農業地域感覚で平坦な都市構造を持つ国で、人々が集約化された地域に居住することは簡単ではないのではないのか。現在、都市集約化の計画を持っている都市が全国で 100 以上あるとのことであるが、都市の住まい方としてのコンパクト化がわが国にふさわしいかどうかは、疑問であると思う。都市地域と集落地方の仕切りは、都市地域においても必ずしも居住地域の集約化を必要としない（望まない）地域もあるのではないのか。そもそも、コンパクト化は何のために行うのか。公共施設の効率化のためであるとするならば、主たる目的は財政問題、社会資本利用の効率化であり、居住問題は手段となる。日本の都市地域において人の住み方がコンパクトに居住するという都市計画であれば是とするが、どこまで誘導・強制できるのか。

市制度の統合、新たな広域連携制度（連携共役制度の新設等）が謳われている³。

2. 都市間連携のイメージ

・まち・ひと・しごとの創生施策として、「コンパクト＋ネットワークの実現」、「観光振興、地域ビジネス・雇用創出による活力ある地域の形成」、「子育て・高齢化に対応した豊かな生活環境の創出」の三つがあげられている。

・これを実現するために、連携中枢都市圏域の形成による地域活性化と対流の促進が必要

³地方自治法の一部を改正する法律の概要

「地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成 25 年 6 月 25 日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

1. 指定都市制度の見直し

○ 区の役割の拡充

・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第 252 条の 20 第 2 項関係）・市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする。

○ 指定都市都道府県調整会議の設置

・指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする。

・指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする。

2. 中核市制度と特例市制度の統合

・特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口 20 万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする。

3. 新たな広域連携の制度の創設

○ 「連携協約」制度の創設

・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする。

・連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする。

○ 「事務の代替執行」制度の創設

・普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする。

である。この連携の担い手として、官民連携型のプラットフォームを形成し、都市圏域を推進することが必要である。この官民連携プラットフォームには、エリアマネージャーとして市町村コミュニティ財団等が中核となり、ICTを活用するとともに、広域観光、共同受注、UIJ ターン、公共交通施設の整備、等の施策を行うことが必要である⁴。

・連携都市圏の形成による地域活性化と対流の促進のためには、目標毎に、見える化ツールを考える。例えば、「高次都市機能の維持」のためには、「施設、機能配置をネットワークと共に地図上にプロットする」。また、「都市圏人口の維持のためには、見える化ツールとして「小学校区等のエリアで将来人口予測」を行う。更に、産業の振興、雇用の創出のためには、「地域経済分析システム」に加え、都市圏間の産業連関表を作成する」こと等である。

・これら見える化プラットフォームの取り組みとして、地域の産官学金労を総動員することが必要となる。即ち、広域観光、6次産業化、UIJ ターン、共同受注、公共交通、再生可能エネルギー等に関する各省の施策ツールの総合的な利活用窓口を創設すること、PPP/PFI、官民協調融資等により、スモールエリアへの集積戦略等を支援するために、地域の民間企業等の連携支援が必要となる。等である。

・顔の見える都市間連携の事例として、富士宮市と近江八幡市の連携が挙げられる。富士宮市は、焼きそば等を中心とするフードバレー構想で地域再生を推進している。この中で北海道や熊本県等との都市間連携が行われている。他方、近江八幡市は、従来より、地域創造ネットワーク会議を開催しており、防災に向けた連携として、大阪府藤井寺市や和歌山県御坊市等との連携を行い、平時の連携として各種経済交流事象を行っている。その中で福島県南相馬市や福井県小浜市等との連携を推進しており、都市間連携のフロントランナーとして有名である。この富士宮市と近江八幡市が防災都市で連携を始めたことから、連携の輪が更に広がった。交流⇒圏域拡大⇒経済効果というプロセスである。

・広域的な地域間共助事業として認定されている事業の中で、例えば、日本カツオ学会は、「カツオがつなぐ絆―黒潮ネットワークによる広域的な地域間共助」として、わが国でカツオが採れる高知県黒潮町を始めいくつかの自治体間でネットワークを創り上げている。また、瀬戸内海地域間共助事業として島と島とをつなぐ防災と海洋交通観光ネットワークとして、岡山県、広島県、愛媛県、山口県内の各市がネットワークを結んでいる。

3. 地域型クラウドファンディング（CF）による地域の活性化

・これら地域感ネットワークを構築するための「顔の見える関係」構築の仕組みが必要となる。これには、「広域的第三セクター・有限責任事業組合⁵」「NPO/匿名組合、任意組合・

⁴ これは、民主党政権の時に言われた新たな公の現代版であろうか。

⁵ 民間経営のセンスが導入できる反面、遠距離からの出資によるため合意形成が難しいこと、ある程度の収益性が必要であること、三セク経営の難しさ等が課題となる。

社団法人・株式会社⁶」及び「クラウドファンディング⁷」がある。この中で、内閣府では、ふるさと投資連絡会を作って「ふるさと投資の定義。概念」「クラウドファンディングの種類・仕組み」「ふるさと投資としてのクラウドファンディング」「事例」をまとめている。

・この中で、ふるさと投資の定義としては、「地域資源の活用やブランド化など、地域創生等の地域活性化に資する取組を支えるさまざまな事業に対するクラウドファンディング等の手法を用いた小口投資であって、地域の自治体等の活動と調和が認められるもの」としている。その上で、ふるさと投資の手段として「クラウドファンディングサイトの活用によるもの」と「窓口顧客等に対しての販売」の二つがあるとしている。ふるさと投資の概念として、一つ一つの事業を通して地方と都市とがつながることによって、潜在的に地方に存在する地域資源を掘り起し、事業が拡大し、雇用が増え、人が呼びこまれ、特色ある地域経済の活性化という好循環を期待するものであるとしている。その際、地域に根差し、地域をよく知る、地方公共団体や地域金融機関との効果的な連携・調和が図られていることが重要とする。

・ふるさと投資の手段としてのクラウドファンディングは、資金提供者が資金調達者にリターンとして何を期待するかによって「寄付型」「購入型」「投資型」等に分けられる。この中で、金融行政と関連してくるのは、投資型であり、金融商品取引法の規制対象となる。最近の動きとしては、詐欺的な犯罪行為が発生することが、心配されており、金融庁は、これを制度化するとともに、何らかの制度的規制を行うこととしている。

・このクラウドファンディングの一つの代表的な事例として、熊本県の「熊本県民幸せファンド」がある。これは、再生可能エネルギーの固定価格買い取り制度に基づく発電事業の資金調達にクラウドファンディングを利用した事例の一つとして、プロジェクトから生じた収入を次のプロジェクトに再投資する循環を作り出すことを構想している。仲介事業者としては、クラウドファンディング事業者の中でも最大手の㈱ミュージックセキュアリティである。

・具体的には、熊本いいくに県民発電所㈱が幸せファンドにより調達した資金を「公共関与最終処分場（エコア熊本）屋根に設置する太陽光発電施設の工事費に充てるプロジェクトを推進する。このプロジェクトでは、中核となる事業会社10社から各々100万円を出資することで熊本いいくに県民発電所㈱を設立し、その他関係先を中心に私募債で資金の募集が予定されている。これに加えてクラウドファンディングからも資金を調達することとしている。出資金募集金額としては、5000万円となっており、投資家には売上金額に一定

⁶ コミュニティファンド資金を主要資金とする。非営利の使命性を明確にすることで、自治体、市民、NPO等、企業の資金を導入することができること、他からの資金を積み増して活用できること（CSR等）、自治体にとっては、災害時対応策であれば基金への出資がしやすいこと、基金の活用により、収益性が低い事業でも実施できること、基金の支援による、コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスが生まれる可能性がある等の特色がある。

⁷ 投資を目的とする場合、収益事業所確保が難しいこと、災害関連事業に対する資金募集の企画設計が難しいこと、全国展開での資金調達と地域性の強い事業とのマッチングには課題が残るという課題がある。

比率を乗じた額をリターンする計画である。なお、他に、投資家には、熊本県の特産品を贈ったり、現地ツアーを行ったりするものである。

4. 論点

- ① 国土形成計画における対流の概念を更に明確にする必要がある。交流を立体化したものということであるが、交流の一形態でもあったツーリズム等も変化していくのであろうか。双方向が必須要件であるのか。言葉の問題にならないように実質的なことを議論すべきであろう。
- ② 地域間共助の意義について更に議論すべきではないか。共助と連携、交流・対流はどう異なるのか。本来、防災関連での概念と考えられるが、これを地域間連携・交流（対流）に活用する理論を更に明確にすべきではないかと考えられる。
- ③ 地域間共助の一方策としてクラウドファンディングが考えられているが、これが主な方策となるのか、**One of Them** なのか。やはり、地域を跨った広域的第三セクターやフランスの EPL（複数の自治体の出資を要件とする）等を活用する場合も含めていくつかのツールを用意していくことが必要であるのではないか。アメリカ等で利用されているレベニューボンドの導入はなぜ難しいのであろうか。クラウドファンディングの整備が進んだ段階でレベニューボンド的要素を導入することはどうであろうか。

以上