

2019年8月31日

「地域社会を支える総合政策」

(一社)総合政策フォーラム代表理事
中央大学名誉教授 横山 彰

目次

1. はじめに
2. 地域社会と都市圏
3. 持続可能性
4. 連携中枢都市圏：
コンパクト化とネットワーク化
5. 多中心性 (polycentricity) と総合政策
6. おわりに

1. はじめに

人口減少・超高齢社会として認識される日本において、**地域社会の持続可能性を高める都市のあり方**が議論されている。その一つが、コンパクトシティを巡る議論である。

EU・OECD

「持続可能な発展」(Sustainable Development)の理念に沿った「**持続可能な都市**」(Sustainable City)を実現するために、1990年代からコンパクトな都市構造が議論されている。

日本

コンパクト化とネットワーク化を核とする

「高次地方都市連合」(国土交通省, 2014)

「国土のグランドデザイン2050: 対流促進型国土の形成」(平成26年7月)

<<http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>, 最終確認閲覧2019.8.29>

「地方中枢拠点都市圏」(総務省, 2014)

「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」平成26年8月25日(総行市第200号)

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000472973.pdf, 最終確認閲覧2019.8.29 >

が示され、「まち・ひと・しごと創生総合戦略
(2015年改訂版)」で地方創生施策として

「連携中枢都市圏構想」(総務省, 2015)

「連携中枢都市圏構想推進要綱」平成27年1月28日(総行市第4号)一部改正

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000337009.pdf, 最終確認閲覧2019.8.29 >

が策定され現在に至っている。

本講演の目的

連携中枢都市圏を事例に、**地域社会を支える総合政策**の意義について、持続可能性と多中心的連携活動の視点から、提示することである。

⇒講演題目の解題

「地域社会」とは、「支える」とは、「総合政策」とは？

⇒個々人で異なる解釈になる

2. 地域社会と都市圏

(1) 地域社会とは

地域を選択する人々が自らの意思で一定地域に定住し他の人々と生活を共にして、より良い社会をめざし共同して取り組んでいくことで形成する地域的な社会

⇒都道府県・市町村といった行政単位だけではなく、それを超えた広域圏・都市圏や、行政単位内の特定地区としても設定できる。

⇒衰退行政単位・地区と発展行政単位・地区の混在

(2) 都市圏とは

中核となる都市すなわち中心市を中心に、その行政管轄区を越えて、中心市外縁部の周辺都市を含めた地域

⇒「大都市圏及び都市圏は、広域的な都市地域を規定するため行政区域を越えて設定された統計上の地域区分であり、「中心市」及びこれに社会・経済的に結合している「周辺市町村」によって構成されています。」

(総務省統計局「統計表で用いられる地域区分の解説」, 2005

<<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/users/kubun.htm>, 最終確認閲覧2017.9.18 >

⇒多心型都市圏 (Polycentric Urban Region)

3. 持続可能性

sustainable development \Rightarrow sustainability

“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

(World Commission on Environmental and Development, *Our Common Future*, p.43, Oxford University Press, 1987)

「持続可能な発展とは将来世代が自身のニーズを満たそうとする能力を損なうことなく、現存する人々のニーズを満たす発展」

(大沼あゆみ「持続可能性の経済的意義」、環境経済・政策学会編『環境経済・政策学の基礎知識』 p.66, 有斐閣, 2006)

(1) 広義の持続可能性

「持続可能性とは、何らかの事柄を示す状態変数の時間的変化量が時間を通して減少しないことである。」(横山, 2019a: 5)

横山彰(2019a)「社会の持続可能性と総合政策」、横山彰編著『日本社会の持続可能性と総合政策』1-25頁、中央大学出版部。

「一国全体や都市や地域という社会の持続可能性は、それぞれの社会における経済と環境と福祉の相互作用を認識したうえで、**経済の状態変数と環境の状態変数と福祉の状態変数をどのように考え、いかに組み合わせるかで、その意味内容が規定される。**」(前掲書, p.8)

「社会の持続可能性を議論するには、経済と環境と福祉の相互関係を前提に、社会の状態変数をどのように選び、その社会を構成する各地域の持続可能性の状況をいかに評価し、社会全体の持続可能性の状況とともに、総合政策の視座から政策対応することが必要になる。」(前掲書, p.14)

(2) 持続可能性指標

色々な指標があるが、ダッシュボード型指標としてのOECDのグリーン成長指標が有益である。

(前掲書, pp. 9-14を参照)

①社会経済的文脈と成長の性質

GDP成長・純可処分所得・労働生産性・貿易のGDP比・インフレ率、労働力率・失業率・人口増加率・期待平均寿命・ジニ係数・教育水準など

②環境・資源生産性

生産ベースCO2生産性[GDP/エネルギー関連CO2排出量]・エネルギー生産性[GDP/一次エネルギー総供給量]・需要ベース物質生産性・廃棄物生産集約度・水生産性など

③自然資産ベース

森林面積・漁業資源などの再生可能ストック、金属鉱物・化石燃料などの非再生可能ストック、土地資源・土壌資源・野生生物資源などの生物多様性と生態系サービス

④環境面での生活の質

環境悪化によって失われた健康寿命の年数などの環境面での健康及びリスク、下水処理を利用できる人口などの環境サービスとアメニティ

⑤経済的機会と政策対応

再生可能エネルギー・環境技術のR&D支出割合、環境財・サービス部門の粗付加価値のGDPに占める割合、環境関連税制など

4. 連携中枢都市圏:コンパクト化と ネットワーク化

「連携中枢都市圏は、連携中枢都市となる圏域の中心市と近隣の市町村が、**連携協約**(地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の2第1項)を締結することにより、形成される圏域である。」(総務省, 2018: 2)

「連携中枢都市圏構想推進要綱」平成30年8月28日(総行市第52号)一部改正

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000571474.pdf, 最終確認閲覧2019.8.29 >

地方自治法第252条の2第1項

「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たつての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が**連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約**(以下「連携協約」という。)を当該他の普通地方公共団体と締結することができる。」

連携中枢都市圏構想の目的

「地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするためには、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成すること」

(総務省, 2018: 1)

連携中枢都市

次に掲げる①から③までの要件のすべてを満たす市をいう。

- ① 指定都市または中核市であること。
- ② 昼夜間人口比率がおおむね1以上であること。
- ③ 当該市が所在する地域が、原則として、三大都市圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県の区域の全部)の区域外に所在すること。

普通地方公共団体の市区分

指定都市：人口50万以上の市のうちから政令で指定

中核市：人口20万以上の市の申出に基づき政令で指定

施行時特例市：地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号）による特例市制度の廃止（平成27年4月1日施行）の際、現に特例市（人口20万以上の市の申出に基づき政令で指定）である市

その他の市：人口5万以上

連携中枢都市圏形成に係る連携協約

連携中枢都市としての宣言を行った1の連携中枢都市（宣言連携中枢都市）と、その近隣の1の市町村が、圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えるため、要綱に規定された事項について、それぞれの市町村における議会の議決に基づき締結・変更されるもの

⇒宣言連携中枢都市は、原則として、少なくとも経済的結びつきが強い**通勤通学割合が0.1以上**である全ての市町村と連携協約締結の協議を行うことが望ましい

連携市町村

- ・連携中枢都市圏形成に係る連携協約を締結する近隣の市町村
- ・宣言連携中枢都市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村であることが望ましい
- ・関係市町村において、これに該当するか否かは自主的に判断するが、宣言連携中枢都市に対する通勤通学割合が0.1以上である市町村は、宣言連携中枢都市から連携協約締結に向けた協議があった場合には、真摯に検討し判断することが望ましい。

連携中枢都市圏構想推進のための 地方財政措置について

- (1) 連携中枢都市・連携市町村の取組に関する包括的財政措置
- (2) 外部人材の活用に対する財政措置
- (3) 連携中枢都市圏民間活力創出ファンド形成事業についての財政措置
- (4) 個別の施策分野における財政措置
 - ①病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置、②へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置率の引き上げ

総務省(2018)「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について」(平成28年4月1日;最終改正平成30年11月21日)

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000615242.pdf, 最終確認閲覧2019.8.29 >

連携中枢都市圏の形成の手順

連携中枢都市宣言書の作成・公表（地方圏において相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が宣言）

連携中枢都市圏形成に係る連携協約（宣言連携中枢都市と連携市町村と1対1協約）の締結

連携中枢都市圏ビジョン（宣言連携中枢都市が各連携市町村と当該市町村に関連する部分について協議を行ったビジョン）の作成

連携中枢都市圏の形成の動向

平成31年4月1日現在で

- ・連携中枢都市圏数（連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域の数）：32圏域
- ・宣言連携中枢都市数（連携中枢都市宣言を行った市の数）：34市
- ・圏域を構成する市町村数（連携中枢都市圏に取組む市町村数＜市町村数は延べ数で、連携中枢都市含む。＞）：304市町村

総務省(2019)「連携中枢都市圏構想」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html, 最終確認
閲覧2019.8.29>

連携中枢都市圏の特徴

(1)中央政府である国が、(2)計画的に、(3)トップダウンで、(4)コンパクト化とネットワーク化を推進し、(5)関係都市の都市圏形成に係る連携協約に基づき、(6)圏域全体の持続的発展をめざしている点にある。

コンパクト化とネットワーク化は、国土交通省「立地適正化計画制度」でめざす「コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進」とも重なる。

コンパクトシティを巡る議論

コンパクトシティの概念や定義や指標については、多くの文献の中で種々の議論がなされている。

- Dantzig, G. E. and T. L. Saaty (1973), *Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*, San Francisco: W.H. Freeman; 森口繁一監訳『コンパクトシティ：豊かな生活空間四次元都市の青写真』日科技連出版社, 1974.
- 海道清信 (2001)『コンパクトシティ』学芸出版社.
- 小松弘明 (2006)「都市のコンパクト性に着目した都市間比較分析」『不動産研究』48(3): 40-50.
- 川崎一泰 (2009)「コンパクト・シティの効率性」『財政研究』5: 236-253.
- 今川朱美・小田雄司 (2012)「コンパクトシティから見た地方都市の都市施設の分布と地域持続性の関連：広島市を事例として」『広島工業大学紀要研究編』46: 7-11.
- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>, 最終確認閲覧2017.9.18>; OECD『OECDグリーン成長スタディコンパクトシティ政策：世界5都市のケーススタディと国別比較』、2013.
- 村上敦 (2017)『ドイツのコンパクトシティはなぜ成功するのか：近距離移動が地方都市を活性化する』学芸出版社.
- 沓澤隆司 (2017)『コンパクトシティと都市居住の経済分析』日本評論社.
- (出版年順に列挙)

コンパクトシティとは

「都市のスプロール化を防ぎ都市の中心部の市街地に多様な機能を集中させ、市街地の高密度・混合利用・高度利用を図ることで、市街地の活性化と都市全体の環境負荷の縮減化が行われている都市」(横山, 2018a: 442)

横山彰 (2018a)「連携中枢都市圏構想の一考察」『地方自治法施行七十周年記念 自治論文集』、437-449頁、総務省、2018年3月。

コンパクト化とは

「都市機能を集約化・集中化して、コンパクトな都市すなわちコンパクトシティをめざすことを意味する。」(同上)

都市と圏域のコンパクト化

人口増減率とDID人口増減率を比較

人口増減率 < DID人口増減率ならばコンパクト化した可能性がある。(横山, 2018a, 2018b, 2019b)

横山彰 (2018a) 前掲論文

横山彰 (2018b)「連携中枢都市圏の実態と比較分析」『中央大学政策文化総合研究所年報』(中央大学)第21号, 73-93頁。

横山彰 (2019b)「人口増減からみた都市の持続可能性」、横山彰編著『日本社会の持続可能性と総合政策』67-109頁、中央大学出版部。

ネットワーク化(1)

連携中枢都市圏構想では公共交通網（広域的公共交通網の構築/地域公共交通ネットワークの形成/圏域内の基幹道路ネットワーク）の整備が明示されている。

連携中枢都市・連携市町村は、国勢調査でいう「中心市・周辺市町村」に対応する。

大都市圏の中心市＝東京都特別区部＋政令指定市

大都市圏の中心市＝大都市圏に含まれない人口50万人以上の市

周辺市町村＝中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ中心地と接続している市町村

総務省統計局「統計表で用いられる地域区分の解説」, 2005

<<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/users/kubun.htm>, 最終確認閲覧2017.9.18 > 26

ネットワーク

ネットワークはノード(点・要素・行為者)、ノード間を連結するリンク(辺・タイ・紐帯)からなり、各ノード間のリンクの有無やリンクの強弱やリンクの方向性の有無でネットワークを図示したグラフで表される。

安田雪 (1994)「社会ネットワーク分析:その理論的背景と尺度」『計量行動学』21(2): 32-39.

Economides, N. (1996), “The Economics of Networks,” *International Journal of Industrial Organization*, 14(4): 637-699.

Jackson, M. O. (2008), *Social and Economic Networks*, Princeton: Princeton University Press.

(出版年順に列挙)

多心型都市圏の議論

コンパクトシティが単独ではなく、他のコンパクトシティと相互に連携しネットワーク構造をもつ都市圏構想が、縮退する方向での政策対応ではなくグリーン成長をめざす政策対応として議論されている(OECD, 2012, 前掲書)。そうした都市圏構想は、オランダ西部地域のランドスタット(Randstad)の主要都市(アムステルダム、デン・ハーグ、ユトレヒト、ロッテルダムなど)からなる多心型都市圏(Polycentric Urban Region)が一つのモデルとなり、多心型都市圏として議論され多くの研究が蓄積されている。

多心型都市圏の先行研究

Kloosterman, R. C. and S. Musterd (2001) “The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda,” *Urban Studies*, 38(4): 623–633.

Kloosterman, R. C. and B. Lambregts (2001) “Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: The Case of the Randstad,” *Urban Studies*, 38(4): 717–732.

Meijers, E., A. Romein and E. C. Hoppenbrouwer (Eds) (2003) *Planning Polycentric Urban Regions in North West Europe: Value, Feasibility and Design*. Delft: Delft University Press.

Meijers, E. (2005), “Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?” *Urban Studies*, 42(4): 765-781.

Meijers, E. (2007), *Synergy in Polycentric Urban Regions: Complementarity, Organising Capacity and Critical Mass*, Amsterdam: IOS Press.

Meijers, E. (2008), “Summing Small Cities Does Not Make a Large City: Polycentric Urban Regions and the Provision of Cultural, Leisure and Sports Amenities,” *Urban Studies*, 45(11): 2323-2342.

OECD (2007), *Randstad Holland, Netherlands, OECD Territorial Reviews*, OECD Publishing.

Burger, M. J., B. van der Knaap and R. S. Wall (2014), “Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks,” *European Planning Studies*, 22(4): 816-840.

(出版年順に列挙)

多心型都市圏とは

「各々の都市が独自の歴史をもち、政治的、経済的、文化的およびその他の面で支配的な都市が1つもなく、インフラストラクチャーを通して連結がうまく取れた近接した、行政的にも政治的にも独立した都市の集まり」と定義することができる (Kloosterman and Lambregts, 2001: 718-719; Meijers, 2007: 3-4)。

Meijers (2005)

ネットワークの分類

(1) クラブ型ネットワーク

テニスクラブのようにメンバーが共通の目標や活動を共有しているネットワーク⇒規模の経済をもたらすような協力関係が生み出すシナジー（水平的シナジー）

(2) ウェブ型ネットワーク

異なる人々が異なる活動をして相互に補完し合うネットワーク⇒補完関係の中で集積や特化の効果として創発されるシナジー（垂直的シナジー）

表1. 連携中枢都市圏と多心型都市圏の相違

	連携中枢都市圏	多心型都市圏
(1) 主導	中央政府	複数の独立都市
(2) 経緯	計画的	自然発生的
(3) 管理方式	トップダウン	ボトムアップ
(4) 方法1	コンパクト化とネットワーク化を推進	協力関係と補完関係のネットワークの形成
(5) 方法2	関係都市の都市圏形成にかかる連携協約	ネットワーク全体に係る都市連盟・協議会
(6) 目的	当該都市圏域の持続的発展	自らの都市と当該都市圏の持続的発展

出所：後藤大策・横山彰 作成

ネットワーク化(2)

連携中枢都市圏でのネットワーク化は、連携中枢都市と各連携市町村との連結を強化することに重きが置かれ、各連携市町村間のネットワーク化がほとんど考慮されていない。

また、連携中枢都市圏でのネットワーク化は、連携市町村からヒト・モノ・カネが連携中枢都市へ流れる一方向のリンクになり、連携中枢都市圏での一極集中が加速し単心型都市圏になる可能性が高い(森川, 2016)。

森川洋 (2016)「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』(457): 50-64.

多心型都市圏形成への可能性

連携中枢都市圏が一都市圏として独立した都市圏となり、独立した都市圏が近接の独立した都市圏と自然発生的に協力関係と補完関係のネットワークを形成し、ネットワーク全体に係る都市圏連盟・協議会を形成して、自らの都市圏と都市圏連盟の持続的発展をめざしていければ、新たな多心型都市圏を創発できる可能性もある。この方向は、トップダウンの道州制の人工的な設計とは異なる広域圏の議論となる。

5. 多中心性 (polycentricity) と総合政策

(1) 多中心性[多心性]

この概念は、Polanyi (1951[1998])、Ostrom, Tiebout, and Warren (1961)、Ostrom (1972[1999]) に依拠するもので、互いに正式に独立した意思決定を行う多数のセンターに係るという意味内容である。

Polanyi, M. (1951[1998]), *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*, Chicago: University of Chicago Press, [Indianapolis: Liberty Fund, Inc.].

Ostrom, V., C. M. Tiebout, and R. Warren (1961), “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry,” *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.

Ostrom, V. (1972[1999]), “Polycentricity,” reprinted in M. D. McGinnis, ed., *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 52-74, 119-138., [and originally presented in the 1972 meetings of the American Political Science Association].

(出版年順に列挙)

“We identified a polycentric political system as having many centers of decision making which were formally independent of each other.” (Ostrom, 1972: 1)

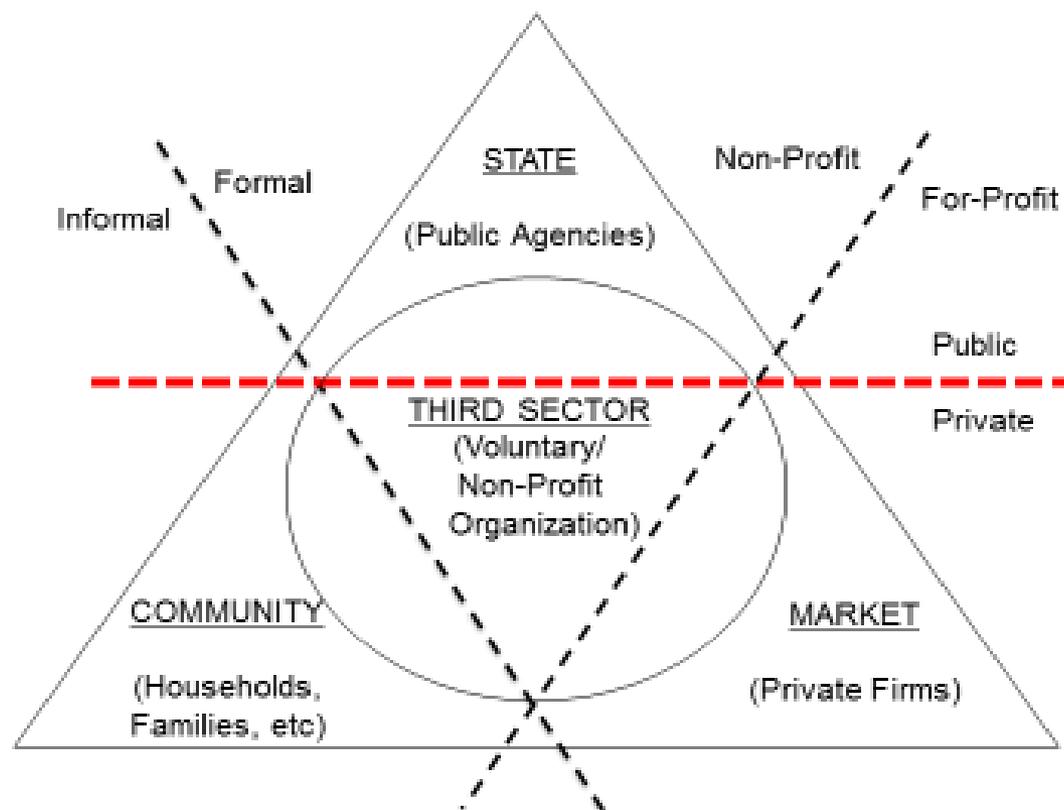
“As formulated by Ostrom, Tiebout, and Warren (1961), a polycentric political system would be composed of: (1) many autonomous units formally independent of one another, (2) choosing to act in ways that take account of others, (3) through processes of cooperation, competition, conflict, and conflict resolution.” (Ostrom, 1991: 225)

Ostrom, V. (1991), *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*, San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies.

“[P]olycentricity conveys more than just federalism as it typically is understood. A federal system may consist only of a sequence of neatly nested jurisdictions at the local, state or provincial, and national levels, but a polycentric system also includes crosscutting jurisdictions specializing in particular policy matters, such as an agency managing a river basin that cuts across state lines. In addition, private corporations, voluntary associations, and community-based organizations play critical supporting roles in a polycentric system of governance, even if they have not been assigned public roles in an official manner.” (McGinnis and Ostrom, 2011: 15)

McGinnis, M. D. and E. Ostrom (2011), “Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity,” *Public Administration Review*, 72(1): 15–25.

主体と活動領域の多様性



出所：Pestoff, V. A. (1992), "Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization," *Journal of Consumer Policy*, 15 (1): pp. 21-45, Fig. 1. The Welfare mix (p.25)

図1 国家・市場・コミュニティー・第三セクター

(2) 総合政策

「総合政策とは、総合的に政策を研究する学問である。政策とは、より良い社会を目指し実現しようとする人間の営みである。したがって、総合政策は、現実の社会をより良い社会に変えようとする人間の営みを総合的に研究する学問である。」(横山, 2009: 1)

横山彰(2009)「総合政策の新たな地平」中央大学総合政策学部編『新たな「政策と文化の融合」: 総合政策の挑戦』、1-14頁、中央大学出版部。

それぞれの社会における政策過程で、「だれが、いつ、いかなるルールのもとで、何のために、いかに、どのような政策...を、立案し、提案し、審議し、決定し、実施し、評価するのか」(横山, 1996: 27)

横山彰(1996)「総合政策と公共選択」『総合政策研究』(中央大学総合政策学部)、創刊号、23-37頁。

「政策過程では立案主体・提案主体・審議主体・決定主体・実施主体・評価主体が別々の主体である場合もあればそうでない場合もあり、各主体の中には企業・家計・利益団体・NPO・NGO・新聞メディアなどの民間主体もいれば、内閣や首長や議員や官僚組織などの公共主体もいれば、大学・研究所などの専門家もいる。こうした種々の主体が...それぞれの社会で政策過程に関与して、ある特定の政策手段を社会的に決定し、それを当該社会で実施しようとする、政策の外部性が生ずる。」(横山, 2019a: 19-20)

6. おわりに

政策の外部性を調整するためには、異なる「社会を繋ぐ『境界連結者 (boundary spanner)』がそれぞれの社会で必要になる (Tushman and Scanlan, 1981; Williams, 2012)。それぞれの社会の境界連結者は、相互に科学的データに基づき意見交換をして交渉を積み上げ相互の政策を調整する点で」(横山, 2019a: 20)、地域社会を支える総合政策において重要な主体になる。

Tushman, M. L. and T. J. Scanlan (1981), “Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents,” *The Academy of Management Journal*, 24(2), pp. 289-305.

Williams. P. (2012), *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Bristol: The Policy Press.

横山彰(2019a)前掲書