

## 现在不是自治体之间勾心斗角的时候

# 将投资集中到 全国的中枢聚点型城市

辻琢也（一桥大学大学院法学研究科教授）

### 国家开始扭转方针

二战后的日本，随着人口剧增，城市化的进程也飞速发展，虽然时常会出现国土的无序开发但居住范围仍然在无限扩大。国家也一直致力于同地方自治体齐心协力，在全国范围内展开硬件设施的基础建设，尽力确保从城市到乡镇的教育、消防、医疗、社会福祉等水平均等。

但如今，遍布全国各地的废旧空屋和大片空地也格外显眼。上下水道、公路、学校设施的老化及荒废现象也越来越明显。人口递减和高龄人口递增，对今后继续尽量保持各项指标的均衡造成了极大的难度。为此，集中投资建立一定规模的中心城市，以实现人口集中及建立聚点型地区，已经迫在眉睫。这些地区及周边的联动强化也应当齐头并进。

迄今为止，学术界也组织了多次关于集约型城市的创建及联动强化的讨论。无论是政治领域还是行政部门或者住民层面来看，大家都具有同样的危机感。可是，为了解决这个危机，目前三方还没有达成共同协议或者采取统一行动。归根结底，在日本总体人口递减的大前提下仍然还有不少认为自己所处地区还是个例外，所以很难清楚地意识到自己的所在地的人口已经大幅度减少。

“人口减少或是老龄人的问题是人口稀疏地区的事情与自己无关”，——这是大部分城市居民的想法。反之，处于人口稀疏地区的城镇居民认为“对于我们这个居民越来越少的地区，国家应该采取对策重点进行投资”。结果，反复多次提出来的约型建设和联动强化政策，都还没有明显效果。

在此背景下，大力抓地域经济复苏的安倍政权于本年度开始拟定“地方中枢聚点型城市圈构想”，与此同时，也进一步明确了“集约型城市结构战略”方案。另外，政府也要求各自治体制定“建立长寿型基础设施计划”，“公共设施等综合管理计划”，要求“计划”落实到每一个公共设施确保具体的维持管理和更新，提倡节俭合理地废除利用率不高的基础设施等。换言之，正视人口减少社会的来临，作为国家应该率先觉察到各种公共设施的必要性，然后着手于改革创建集约型连动型城镇。

虽说如此，上述的构想也好，战略也好，计划也好，能否顺利实现都还是未知数。在提到“极点社会的实相”的基础上，国家着手的三方面的课题已经明确，本文接下来将从目的、构成运转来具体解释城市集约、联动强化实施过程中值得注意的地方。

### 增田论文中“极点社会”论的虚实

增田宽也原总务大臣等的日本创成会议，于2013年12月和2014年6月版的《中央公论》中指

出：以东京圈为首的大城市圈集中吸收了日本全国的主要人口，因此可以预想到城镇人口减少将导致的“极点社会”出现。这个论点的提出，成功地引起了社会各界的舆论，不仅仅局限于 NHK 的特别节目或者新闻报刊等，甚至上午或者下午的信息节目时间也在讨论这个问题。

但是，是否如极点社会论预测那样，地方人口会越来越甚至没有居民这一点，也留有疑问。这是因为与经济高度成长时期相比，女性的总人口比例有限，另外城市人口回归乡下的现象也开始呈现出另一种人口移动趋势，所以有很多人认为，不会像极点社会论预测那样，人口从城镇到大城市圈移动的幅度不会有更大的变化。

但即便比增田论文预测或者期待好一些，更多的年轻女性愿意留在地方，也无法改变日本的总人口递减和人口密度下降这一事实。除了增田论文，还有一部由国土交通省编纂的《新国土规划》（2014年3月出版，相当于旧版的全国综合开发计划）中，就2010年至2050年的四十年间日本全国每平方公里的人口动态进行分析，得出结论认为社会人口移动没有增田想像的那么快，会稍稍缓慢一些。

根据该书所述，人口达到目前半数以下的地方会占60%。相应呈人口增长地区不超过原地区的2%，而出现人口增长的主要是在大城市圈。

随着人口规模减少，人口减少率会逐步增加，即便是“政令制定城市”也会减少15%，30万以上人口的地区的人口减少率达到21%。相反，现居住地域中会有20%最终成为无人居住区。也就是说，日本总体的人口减少和人口密度降低现象会加剧，其中条件不利地区的人口老龄化和人口减少会走向极端。

### “地方中枢聚点城市圈构想”需要强大的财政支撑

超老龄化和人口减少社会中，如果居住范围的扩大或者出现人口扩散，那么自治经营必将出现破绽，但解决办法也很简单——针对人口减少和老龄化，在强化集约化和联动的同时，应长期地推动出生率。

二战后日本的人口对策是，防止自治体之间争夺年轻力壮劳动力多的家庭。但因为生育支援政策的不完善最终导致出生率一度跌到近1%。而事实证明，只是汇集劳动力多的家庭也解决不了出生率下降的问题。因此，为了提高出生率，必须想办法增加婴儿出生数，这才是关键。

但恢复出生率说起来容易实行起来难。于是，作为改善人口下降老龄化的第一步，如何重新构筑地域社会成了关键。为了打造出有活力的市场活动，必须有一定规模的区域人口和人口密度为前提，这样才能将公共服务机能集中到一起形成聚点。通过这个聚点来实现与各地区的联动。

下面来看一下今年起实施的三条政策。



首先是“地方中枢聚点城市圈构想”。这是以“实现人口递减社会中反攻的关键”为依据，除三大城市圈以外，在全国的政令指定城市及中坚城市（这里指人口20万以上，有保健所的市）中，昼夜人口比率在1%以上，该区域的中心城市（共61市）为对象，令其与周边城镇缔结“联动协约”，并将这些城市指定为地方中枢聚点城市。

“联动协约”是指医疗、福祉、教育、公共交通和地域振兴等各种与生活相关的服务，在这些服务商自治体之间互相合作，通过议会决定各自的义务。这是地方自治法修改法案在2014年5月在国会通过后新采用的系统。

这里所说的地方中枢聚点城市，被期待要达到和东京圈相匹敌，具有高度而且专门的集约功能。具体是指扩充整个区域的高度医疗服务，充实地域公共交通设备，或者促进国际观光。

另外，通过法律指定的地域联动，予以实施相应的财政措施也是必要的。2014年度，会有一些地区作为先行试点展开合作，将于2015年度起作为纳税的一环使之渗透到居民群众中，成为一笔长期的财政收入。

迄今为止，我们也有过无数的城市圈构想。“广域城镇圈(1969年)”、“家乡城镇圈(1970年)”、“定居圈构想(1977年)”、“业务核心城市”(1988年)、“地方聚点城市地域(1992年)”等等。

这些既有的构想大部分都是按照地域或者机能的标准，由国家或者地方政府主管。地方中枢聚点城市圈的构想，从一定条件上来看，由地方自治体自主决定。也就是说，当事者的市镇村可以自主的根据当地的实际情况来进行设计。

在此问题上，福田内阁时期开始讨论的“定居自立圈构想(2008年)”也有异曲同工之妙。另外，地方中枢聚点城市圈构想的具体实施内容也和定居自立圈构想有很多相似之处。

相反，“定居自立圈构想”和“地方中枢聚点城市圈构想”最大的不同有以下两点。1、中心市的人口从5万扩大到了20万。2、财政方面从数千万日元单位的特别交付税变成了多了个0的数亿日元的普通交付税，财政方面也得到的大幅度的扩充。

定居自立圈构想中的细节，有划时期的意义，但财政措施上仍然受限制。因此，人口基数大的地方中心城市中也有不少没有积极参与。值得一提的是，在地方区域范围内得到国家拨款多的都是条件相对不利的小规模自治体。但同时，地方区域中财政水平较高的中心城市得到的拨款也很有限。

以联动协约作为条件，对地方中心城市予以拨款的这一举措意义重大。均衡的国土开发是日本国家的目标，首次真正地审视当初设定的扩散、扩大路线，矫正为缩小撤退路线。这一跨时代地转型，值得我们关注。希望借此能够改善年轻劳动力的流失。

## 中枢聚点城市圈的陷阱

虽说如此，地方中枢聚点城市构想仍然存在很多问题。联动协约虽然受法律约束，也要尽义务，但财政上没有直接受益的周边城镇实际上并没有太大热情。另外，一直力图均衡发展的各都道府县，偶尔也会和参与构想的中小城市产生对立的一面。对于知事来讲，地方中心城市的市长是政治竞争对手之一，这些市长往往也是县首府所在地较大城市的市长，所以当中的微妙关系也就不言而喻了。

当然比起等级相近的市长，近邻的市镇村长们也更依靠县知事。另外，国会议员也不一定成为支持地方中心城市的核心力量，因为大城市决定某些决策往往会花费更多的时间，他们更容易和脚步轻盈的地方近邻村镇走得更近。周边地区之间也会互相攀比，聚点城市能有一些财政优惠，但城市规模没有明确的分界线，所以这些周边城镇对在行政和政治方面需要开销的广域联动的参与并不十分积极。

但是，也并不能很简单地取消对和周边城镇实施联动协力的地方中枢聚点城市拨款的这一构造。因为对人口减半，政策效果受限的近邻城镇，不能釜底抽薪。在整个区域人口减少越来越明显的情况下，以中心城市为轴，在郊外增加公共设施或者招商引资这样的“县土均衡发展”的模式显然已经不合时宜。

## 集约型城市构造化战略

接下来介绍“集约型城市构造化战略”。所谓集约型城市构造化战略是指，在维持一定人口密度的基础上，为了维持医疗、福祉、购物等生活中所需而建立的集约型城市构造的政策<sup>1</sup>。从扩散性居住转变为在市内繁华地段等一定范围内的集中居住，这便是该战略的主要目的。

即修改城市再生特别措置法（2014年5月通过），以公共交通为主轴，设置城市机能诱导区域（促进福祉、医疗、商业等城市机能的区域）和居住诱导区域（诱导居民入住维持一定的人口密度的区域）。际此，为了推进实施这个“集约”，社会资本整治综合费、税金优惠措施、容积率关联制度、城市机能立地支援事业等都会有所准备。在现存的城市计划制度以外指定区域，新构筑一个集商业设施、医疗福祉设施、集中住宅为一体的集约型区域。

在实施这个“集约型城市构造化战略”时，富山市作为先驱发展模式地区，在推动发展集约型城市构造上捷足先登。

在富山市，中心地段（约436公顷）、公共交通沿线的居住推进地区（约3489公顷），居住人口由11万7560人（为2005年总人口的28%）增长到13万5296人（2013年。总人口的32.2%）。如果继续保持下去的话，目标是在2050年达到总人口的42%。

值得一提的是，在东京市中心以及铁道沿线居住发展地区，居民的70.7%都住在距离超市方圆500米范围内。有83.4%的人居住距离医院、诊所方圆500米范围内。另外在LRT（新交通系统）及综合设施带动下，市内区域重新开发事业激活了民间投资，而与郊外相比，东京市中心、以及铁道沿线居住发展地区的地价下降幅度较小，呈现出比较稳定的趋势。

但是，富山市市区化发展规模并没有缩小。市中心的居住人口在中长期来看有增无减，但集约化进程并没有排除可选择在郊外地区居住。更多的居民集中到市区，增加资产，稳定地价，可以带来稳定的税收效果，意义非同寻常<sup>2</sup>。

本来的城市构造集约化，通过强化对土地利用方法的管制来实现城市构造的集约化，这个原则往往和为了推动地域发展要求放宽限制的当地居民和政治家等的个别利害关系相冲突。所以大家把利害关系搁置起来，通过民间力量主导，寻找实现集约型城市构造化战略的出路。期待通过市场反映每个居民们的意见和决定，来渐渐地且稳步地实现集约型城市构造。



富山 LRT（Light Rail Transit，新交通系统）

<sup>1</sup> 关于集约型城市构造化战略，城市再构筑战略研究委员会《中间报告》（国土交通省都市局2013年7月）

<sup>2</sup> 关于富山市，参考富山市长森雅志《以紧凑型城市政策为中心通过一揽子方法建设可持续发展城市和地区活化模式》（2014年5月）等资料。另外，2015年的数据，富山市税的45.1%为固定资产税和城市计划税。而且，固定资产税和城市计划税的74.1%为市街区（全面积的5.8%）创造。同区域内的中心市街区（全面积的0.4%）占固定资产税和城市计划税的22.0%。

## 废除无用的基础设施，向必要的基础设施集中投资

最后论述一下“基础设施的延寿 / 公共设施等综合管理计划”。“基础设施验收基本计划（关于基础设施老朽化对策推进国家各部门联络会议。2013 年 11 月）”的目的是“在严峻的财政状况下，为了维持必要的基础设施及机能，需要从各方面用心下功夫，做好正确的维护管理和设备更新。这是从中长期的角度出发为了缩减总支出，尽量减少预算做出的决定。”但目的并非仅仅如此，最终目的是“重申基础设施的必要性”。“确认有必要使用的设备，应根据社会经济情势的变化等，选择时机进行更换，使其用途更加丰富，利于集约化。反之，确认没有必要的设备，应该有计划地，战略性地安排撤销处理”<sup>3</sup>。

自治体的行动计划——“公共设施等综合管理计划”的对象是指道路、河川、水库、沙堤，住宅、学校设施、上下水道等所有的公共设施。将这些设施进行“老朽化状况及利用状况等公共设施状况”“总人口和年龄分段人口的变化趋势”“公共设施等维持管理更新换代中长期经费及有可能的经费来源”等一一把握分析后，决定今后的公共设施管理的基本方针。际此，计划中需要撤销的公共设施等，会成立相应的地方债务特立部门。

关于上述单纯作业，要求所有自治体都必须做好，以此为基础，推动实现地方中枢聚点城市圈的建设。就这样，地方区域面临未来的出路，一个选择和集约的作业已经静静地开始了。

## 为了地方的未来出路

原本依然坚持朝扩散、扩大方向发展城市建设的自治体不在少数。另外，居民老龄化加剧，对未来投资漠不关心，顽固地保守到底的自治体也确实存在。笔者认为，很多条件不利地区的自治体不愿意去冒风险搞创新搞改革。

在地方，不能眼睁睁看自治体衰退，直到最后消失。从中长期来看，就算人口降至一半也好，只要能果敢地采取集约化和联动强化措施，对于居民来说居住环境焕然一新的话，可从长期角度来期待出生率和人口回复。构筑这样的体制无比重要。

这一年来，笔者在 21 世纪政策研究所里以“超高龄 / 人口减少社会中的公共设施的维持与更新”为研究课题，分别在奈良县天川村、三重县 INABE 市、长崎市、佐贺县、美国德克萨斯州科伯斯克里斯蒂市、美国俄勒冈州波特兰市、德国等研究了日本国内外的事例<sup>4</sup>。在这里无法一一赘述，但将这些研究内容对于集约化和联动强化中可以作为借鉴的经验简要的概括为以下四点。

第一，详细周全的计划才能更加灵活地面对实际发展中的变化。如果处于人口的递增期时，按照当初计划来详细地维持计划内容的话，基本可以保持理想状态。公共事业及农地活用等思路，比较容易得到居民们的认可和协助。

但是，在人口递减的社会中，要将既有的公共设施重新统计归纳排除无用设施后，才能逐步实现集约化。如果单凭行政主导的调节，很难和居民们达成协议。信息的提供和规矩的制定，通过这些环境的整治，才能逐步进入集约化和联动的正轨。

<sup>3</sup> 关于基础设施老朽化对策推进国家各部门联络会议《老朽化长寿命化基本计划》（2013 年 11 月）。此处的应用均来自 P4。

<sup>4</sup> 关于报告书，由 21 世纪政策研究所在 2014 年 7 月出版。另外，关于该研究内容在 2014 年 7 月 24 日于东京会馆举办了研讨会。

第二，支撑居民意见统一的关键在于大数据的灵活运用和信息系统的确立。我们现在也常常听到居民反应基础设施的老朽化，将每一位居民反应的问题和改善要求都集中到一起，那么基础设施的维持和更新，有目的地来实施，集约化也就化难为简。信息系统地确立再加上灵活运用，日常生活中的公共设施的数据库也能逐步扩大得以运用。

第三，力争做到对缩减进行周到考虑的道路建设。为了达成共识，关键在于集约化和联动强化的实施地点及周边居民的意见。要充分为没有用的公共设施及空房周边的环境的居民着想。行政方应当为这些居民能否在此一直舒适地生活下去做优先考虑。

另外，不允许只有中枢聚点繁荣的集约化。地方中枢聚点城市和周边城镇如果没有达成协议，财政措施等也只是一纸空谈。城市圈整体作为集约化范围，所以周边城镇的考核和选择也有一定难度。换句话说来讲，地方中枢聚点城市和周边城镇是被绑在一起的，要达成共识共同度过这个难关。

最后第四点是财政支援措施。公共设施的重组或是基础设施的保养等，都需要不同程度的预算来实现，因此率先实施的应当是有财政宽裕的自治体。因为人口减少，财政运营艰难的自治体很难有余地对公共设施进行维持与管理，甚至只能眼看着公共设施破旧到不能再用。公共设施的重组、缩小和废除所需要的预算不比新添置的低。从开始阶段为了能让自治体正确地进行基础设施的管理和更新，一定程度上需要强化财政优惠措施。

以上四点，是在集约化和联动强化过程中需要留意的事项。如果不正确面对世界上独一无二的人口递减和老龄化进展，如果不果断地进行选择和集约的话，日本的未来没有出路。

[译自《中央公论》2014年7月刊，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

---

## 辻 琢也

一桥大学研究生院法学研究科教授。

---