

## 広域連携のこれから —圏域形成の進捗と市町村長の政策意識—

The future of wide-area collaboration

-Progress of regional formation and policy awareness of municipal mayors-

キーワード：『広域連携』『圏域』『圏域マネジメント』『連携中枢都市圏』『定住自立圏』

### 【要旨】

平成の大合併が終了し、市町村合併が一段落して以降、複数の市町村によって形成される「圏域」を単位として行政を進める「圏域マネジメント」が、相当程度進捗した段階にあると評価されている。圏域内の核となる都市と連携する 1 の市町村との間の政策連携による「広域連携」を一層促し、行政サービスの維持を図ることが目指されているが、自らの意向に合致しない形で進捗することはあり得ず、そのうえで市町村長の政策意識が重要となるだろう。

本稿では、圏域マネジメントが、市町村長がより重視する政策課題に対応する手段として進捗したが、「役所・地方議会内の問題」等が障害要因となって、合意形成の支障となり得ると推測した。一方で、地方政府の区域を越えない合併 1 市の圏域が、その縮図として多く併存しており、これら合併 1 市の取組の過程で発生した問題の把握が、住民の意向を踏まえた広域連携を推進していくうえでの重要なヒントになると指摘した。

阿部 泰則

ABE, Yasunori

(前 日本国際学園大学 非常勤講師)

## 1. はじめに

### 1.1 本稿の目的

広域連携とは、公共財や公共サービスの提供をめぐる、地方政府の区域を越えた地方政府間協定を指す(祐野,2018,23)。その歴史は、明治自治制の草創期における町村組合・市町村組合に始まるが、時代を取り巻く社会経済状況の変化と国の方針を背景に、市町村合併と広域連携の促進強化が交互に繰り返されてきた。

平成の大合併が 2010 年に終了し市町村合併が一段落して以降も、人口減少社会が生じさせる様々な問題が議論される中、地方自治の分野においては、「今後短期間で市町村合併が大幅に進捗するような状況にあるとは言い難い」<sup>1)</sup>とされた一方で、地方自治制度の持続可能性が疑問視され、いわゆる「フルセット主義」からの脱却とともに、基本的考え方の 1 つとして「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」を挙げた<sup>2)</sup>。ただ、それは複数の市町村によ

って構成される「圏域」を単位として行政を進めることを意図しており、市町村側を中心に、また有識者からも様々な問題提起がなされてきた<sup>3)</sup>。

この「圏域マネジメント」の基盤とされているのが、「連携中枢都市圏構想」と「定住自立圏構想」である。両構想は、政策連携により市町村間の広域連携を一層促し、行政サービスの維持を図る政策であるが、核となる都市と近隣市町村等による連携のプラットフォームとして進められている「圏域」の形成については、相当程度進捗した段階にある<sup>4)</sup>、と評価されている。ただ、両構想は、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）に定める「まち・ひと・しごと創生」（以下「地方創生」という。）の個別施策としても位置づけられており、そのうえでは、「圏域」を形成したという結果にとどまらず、地方創生の成果も見据えた取組が課題となっている。

また、圏域が形成されたとしても、政策連携に基づく事務の執行は、核となる都市と連携する1の市町村との間で個別に処理されることから、圏域の形成をもって広域連携のインパクトは得られない。さらに、「圏域マネジメント」のゴールが「フルセット主義」からの脱却であるならば、今後、広域連携によって実現する行政サービスの合意形成に向けての行財政改革に迫られることにもなるだろう。本稿は2つの圏域マネジメント構想の概要及び取組状況等を整理し、圏域形成の成果と政策連携の鍵となる市町村長の政策意識について検討するとともに、広域連携を推進する政策課題と障害要因を考察することを目的とする。

## 1.2 先行研究等との関わり

本稿における先行研究等との関わりについては、まず、「連携中枢都市圏構想」及び「定住自立圏構想」の制度及び制度分析に関するもの」として、主に福田（2021）による解説資料を参考とした。この解説資料では、両構想の経緯と現状のほか、今後の市町村の広域連携の在り方に関する有識者の意見等を整理している。次に、「既に形成された「圏域」の分析に関するもの」として、宮下・鷺見（2022）による実証分析を参考とした。定住自立圏構想の成果を定量的に検証し、地方創生に関連する項目として、圏域の人口増加や維持に寄与していなかったことを指摘している。

最後に、「政策主体である市町村長の政策意識に関するもの」として、NIRA 総研・大久保・辻・中川（2022）による「全国市町村長アンケート調査結果」を引用した。本調査で示された市町村長の政策意識の中に、両構想に取り組むものも多く含まれているとみなすことによって、今日の圏域形成の進捗と政策連携、地方創生への影響とあわせて、広域連携のこれからを展望するうえでの道標になると思われる。

## 2. 2つの圏域マネジメント構想と「地方創生」

これまでも、単一の地方自治体の区域を越えて広範囲の区域にわたる複数の地方自治体間の連携や協力のための仕組みが、国からの発信による地方自治関連施策として推進さ

れてきたが、その間、少子高齢化の進行に加え、過去ほぼ一貫して続いてきた三大都市圏外の地方圏から東京圏への人口流出等によって、地方圏からの人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出することが大きな課題とされてきた。

こうした時代状況に直面しながら、2つの圏域マネジメント構想には、少子高齢化と人口減少への対応という緊急かつ現実的な要請が存在していること、そのうえで、「柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏が、人口減少社会に的確に対応するためのプラットフォームとして重要である」<sup>5)</sup>と、大きな期待が寄せられていた。

ただ、「フルセット主義」からの脱却を目指す「圏域マネジメント」では、住民を含めた自治体間の意識と行動の差の中に、自治体の行政体制を見直す困難さが潜在しているように思われる。以下ではまず、多くの市町村が取り組む2つの圏域ネットワークについて、開始の早い順に概要及び取組状況等、さらに「地方創生」との関係を整理する。

## 2.1 定住自立圏構想：集約とネットワーク

定住自立圏構想は、「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、①人口5万人程度以上の「中心市」と近隣市町村が、自らの意思で1対1の協定（定住自立圏形成協定）を締結することを積み重ねる結果として、「定住自立圏」が形成される、②中心市において圏域全体の生活に必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村においては農林水産業の振興や自然環境の保全を図るなど、役割分担によって圏域全体の生活関連機能サービスや経済基盤を確保する、③定住自立圏形成協定において、ア．生活機能の強化、イ．結びつきやネットワークの強化、ウ．圏域マネジメント能力の強化、の3つの視点に係る各政策分野において少なくとも1つ以上について連携する具体的な事項を規定しなければならないこと、がその概要である<sup>6)</sup>。

また、定住自立圏の将来像や推進する具体的な取組は「定住自立圏共生ビジョン」に記載されるが、主な要件として、①期間はおおむね5年間とし、毎年度所要の変更を行うものとする、②期間が満了する際は、成果指標（KPI：Key Performance Indicator）等の達成状況等を踏まえて次期の定住自立圏共生ビジョンを策定する（成果指標の設定については2016年度からの要請）、等がある。

## 2.2 連携中枢都市圏構想：コンパクト化とネットワーク化

連携中枢都市圏構想は、「コンパクト化とネットワーク化」の考え方<sup>7)</sup>に基づいて、①連携中枢都市となる圏域の中核都市と近隣の市町村が、連携協約（地方自治法第252条の2第1項）<sup>8)</sup>を締結することにより連携中枢都市圏が形成される、②定住自立圏構想がもつ限界、中心都市の規模に伴う機能及び財政措置の問題を修正し、地方圏における拠点の強化を図る、③連携する取組は、圏域全体の経済をけん引し、住民全体の暮らしを支えるという観点

から、ア。「圏域全体の経済成長のけん引」（産学金官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援等）、イ。「高次の都市機能の集積・強化」（高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備等）、ウ。「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」（地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成等）の3つの役割を果たすこと、がその概要であり<sup>9)</sup>、定住自立圏構想との主な違いでもある。

また、連携中枢都市圏の中長期的な将来像や推進する具体的取組などについて、「連携中枢都市圏ビジョン」に記載されるが、主な要件として、①期間はおおむね5年間とし、毎年度所要の変更を行うものとする、②地域経済、高次都市機能及び生活関連機能に関する明確な成果指標（KPI）を設定し、進捗管理をする、等がある。

### 2.3 「地方創生」政策との関係

「地方創生」政策は、2つの圏域マネジメントを施策として取り込む。地方創生の計画を定めた第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（令和元年12月20日閣議決定、令和2年12月21日改訂。以下、「第2期総合戦略」という。）の中で、基本目標4「ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」の個別施策として、「地域間連携による魅力的な地域圏の形成」を掲げ、両構想について「取組の深化」を図ることとした<sup>10)</sup>。

「取組の深化」とは、「合意形成が容易ではない課題にも積極的に対応」することであり、具体的には、①施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用による住民の生活機能の確保、②広域的なまちづくり、③デジタル技術を活用した取組、等である<sup>11)</sup>。また、連携中枢都市圏及び定住自立圏の形成数をKPI（重要業績評価指標）に設定している（図表1）。

図表1 2つの圏域マネジメント構想に係る第2期総合戦略のKPI

	2019年10月1日時点 (計画時)	2024年度末時点 (目標)	備考
連携中枢都市圏の形成数	32圏域	37圏域	38圏域 (2024年4月1日現在)
定住自立圏の形成数	124圏域	140圏域	130圏域 (2023年11月1日現在)

(出所) 内閣官房・内閣府総合サイト (<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r02-12-21-senryaku2020.pdf>、2025年1月12日最終閲覧) を基に筆者作成。

このうち、連携中枢都市圏の形成数に関しては、2024年4月1日現在、連携中枢都市の要件を満たす全国59市のうち40市が連携中枢都市宣言を行い、38圏域を形成<sup>12)</sup>、上記のKPIを達成している。総務省の公表資料<sup>13)</sup>によれば、38圏域のうち、連携中枢都市を除く連携市町村数は336(149市167町20村)であり、1圏域当たりの連携市町村数の平均は、概ね9である。また、圏域人口の総数は約28,673千人(うち、連携中枢都市は約17,574千人)であり、総人口(2024年4月1日現在の総人口(確定値)は124,001,809人である<sup>14)</sup>)の約23%が38圏域のいずれかに居住していることになる。

ただ、圏域を形成し、コンパクト化とネットワーク化を推進しながらも、実際の事務においては、連携中枢都市が全ての連携市町村と個々に連携して取り組む政策もあることから、「取組の深化」を図るうえでは、連携市町村の数や範囲、人口動態等が影響することになるだろう。38 圏域のうち、連携市町村数が最も多い圏域は、「広島広域都市圏」（連携中枢都市：広島市、12 市 17 町）で、県境を跨ぐ市町と連携協約が締結されていることも（山口県内の 2 市 5 町、島根県内の 1 市 4 町）、その範囲をより広くさせている。次いで、「れんけいこうち広域都市圏」（連携中枢都市：高知市、6 市 10 町 4 村）、「熊本連携中枢都市圏」（連携中枢都市：熊本市、7 市 10 町 2 村）の順である。一方、連携中枢都市を含む域内人口が最も多い圏域は、「さっぽろ連携中枢都市圏」（連携中枢都市：札幌市、2,604,945 人）、次いで、「広島広域都市圏」（2,414,494 人）であり、いずれも名古屋市の人口（2024 年 4 月 1 日現在 2,322,143 人<sup>15)</sup>）を上回る。なお、域内人口が最も少ない圏域は、鳥取県内の 4 町及び兵庫県内の 2 町が連携する「因幡・但馬麒麟のまち連携中枢都市圏」（連携中枢都市：鳥取市、253,874 人）であり、中核市である福井県福井市（2024 年 4 月 1 日現在 254,502 人<sup>16)</sup>）の人口規模に近い。

一方、定住自立圏構想の形成数に関しては、2023 年 11 月 1 日現在、140 市が中心市宣言を行い、130 圏域を形成している<sup>17)</sup>。2009 年 4 月に開始されてから、相当程度進捗した段階にあると評されつつも、「その政策効果に関する学術的研究は皆無に等しい」との指摘がある（宮下・鷺見,2022,159）。また、①宣言済みであるが定住自立圏の形成に至っていない中心市が 1 市（香川県観音寺市）<sup>18)</sup>、②中心市の人口要件を満たしているものの中心市宣言を行っていない市が 60 市<sup>19)</sup> あることから、2024 年度中の KPI 達成は困難な状況と思われる。

最後に、「取組の深化」に関しては、両構想に共通して、土地利用や ICT・デジタルインフラの整備といった分野での合意形成が、他の分野に比して少ない<sup>20)</sup>。一方で、定住自立圏を事例とした実証分析では、「圏域全体にわたるまちづくり等でも合意形成に取り組むことで、高度な都市機能を中心市に集約したり、近隣市町村と役割分担することで、相互にネットワークを構築することができれば、圏域全体の人口減少の抑制や規模の経済性の発現が期待できるだろう」との指摘がある（宮下・鷺見,2022,190-191）。

このほか、両構想を基盤として広域連携が必要とされる主な理由と、それらに対する評価や課題をまとめたものが、以下の表である（図表 2）。地方創生が 10 年の節目となり、今後の推進方向の中でも「広域連携」に関する記載もみられるが<sup>21)</sup>、引き続き「取組の深化」を促進していくのであれば、圏域に対する財源配分や目標設定などを見直し、国による支援といった形で、政策連携への関与を一層強めていくことになると思われる。

図表 2 広域連携が必要とされる主な理由とその評価・課題

広域連携が必要とされる主な理由	評価・課題
自治体の区域と人々の日常生活圏が一致せず広域的な調整が必要とされる事務の存在	産業振興、観光振興、災害対策など比較的連携が容易な分野での取り組みが中心であり、圏域全体に及ぶ生活機能の維持・向上は十分に実現されていない。
「規模の経済性」が働く事務の存在	政策連携の範囲が限られたものに止まっているため、規模の経済を發揮できず、一人当たり実質歳出の削減までには至っていない。
連携しなければ解決し得ない広域的な課題に対応する事務の存在（例：流域自治体の広域連携による河川の水質保全等）	比較的連携が容易な分野での取り組みが中心であり、広域的な課題等は十分に実現されていない。
自治体の行財政基盤の制約により単独では実施困難な事務の存在（例：病院等の医療や消防等）	事務の委託や一部事務組合等の具体的な広域連携制度の利用が必要。このうち、一部事務組合に関しては、「迅速な意思決定が困難」「構成団体の意見が反映されにくい」等の管理面の課題が挙げられている。
人口減少・少子高齢化や国・地方の厳しい財政状況を踏まえ、広域連携によって行政サービスをより効率的・効果的に実施し、その維持・向上を図る必要性が増す	広域連携はサービスを維持するための装置ではあるが、その実情は住民に十分に認識されていないため、アカウントビリティの問題を内包している。

（出所）宮下・鷲見（2022）などを基に筆者作成。

### 3. 広域連携に対する市町村長の政策意識：市町村長アンケート調査結果からの推測

広域連携は、市町村間の合意形成などに要する政治的コストが高くなるため、自らの意向に合致しない形で圏域を形成し、その取組に関わることはあり得ない。よって、両構想の下で取組主体となる市町村長の政策意識が、取組の評価や課題等に影響すると思われる。

以下では、2022年1月に公益財団法人NIRA総合研究開発機構（以下、「NIRA総研」という）が公表した「全国市町村長アンケート調査結果」（以下、単に「アンケート調査」という。）<sup>22)</sup>を手がかりとして、広域連携に対する市町村長の政策意識を推測したい。

#### 3.1 市町村長が重視する政策課題と圏域形成

アンケート調査は、自治体が行っている政策を「行財政改革」「まちづくり・地域づくり」「防災・消防・警察関連」「社会保障」「教育」の5つの領域に区分して、あわせて22の項目を設定し、各項目に対する回答割合を公表している。これらの項目は、両構想における「連携する取組」又は「政策分野」との共通性が高いこと、さらに、「行財政改革」の領域には「共同化・広域化の推進」という項目が設定されており、広域連携に対する市町村長の政策意識を推測するうえでの手がかりになると思われる。そのうえで、市町村長が重視する政策課題として回答した項目の割合とあわせて一覧にしたのが、以下の表である（図表3）。

この結果から、市町村の圏域形成が相当程度進捗したとされる要因について、政策課題としての「共同化・広域化の推進」は18位と低いが、「災害対策」（2位）、「地域づくり・商工業振興」（3位）、「定住人口確保策」（4位）といった順位の高い項目は、両構想における

取組でも多くみられ、単に、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられている<sup>23)</sup>、という評価にとどまらず、市町村長がより重視する政策課題であって、それらに対応する手段として、広域連携に取り組んだ結果が影響していたものと思われる。

図表 3 市町村長が重視する政策課題

領域	項目	回答割合	順位
行財政改革	1.歳出削減や財源確保	31%	6
	2.人員数や人件費の見直し	1%	21
	3.行政組織の見直し・再編	5%	15
	4.共同化・広域化の推進	3%	18
	5.IT・システム化の推進	5%	15
	6.行政評価・情報公開の推進	2%	19
まちづくり・地域づくり関連	7.定住人口確保策(移住者支援対策事業の充実、開発行為の誘導、公営住宅整備など)	37%	4
	8.農林水産業の振興と食料の安定供給	22%	7
	9.観光振興	18%	8
	10.地域づくり・商工業振興(商店街活性化、企業誘致など)・雇用対策(地域おこし、関係人口対策など)	42%	3
	11.地域団体・住民協働の推進	16%	10
	12.公共インフラの整備・更新(道路橋梁、上下水道、河川海岸、港湾、空港など)	15%	11
	13.環境対策(一般・産業廃棄物の適正処理、ごみ処理関連施設の確保、分別収集・リサイクルの推進、公害対策、地球温暖化対策など)	7%	13
警察関連 防災・消防・	14.防災・災害対策の全般的な推進	46%	2
	15.消防・救急対策の充実	2%	19
	16.犯罪予防・安全政策	1%	21
社会保障	17.医療の充実(小児医療を含む)	12%	12
	18.子育て支援策の充実(こども園・保育所などの増設・再編、児童福祉、子育て支援の充実など)	69%	1
	19.高齢者福祉、障害者福祉、生活保護・自立支援対策の充実	17%	9
	20.健康増進・保育所の機能強化・疫病対策	7%	13
教育	21.学校教育の充実	35%	5
	22.文化・スポーツ振興	4%	17
その他		6%	—

(備考) 回答割合とは、施策単位でみて第1順位から第4順位のいずれかにランキングした市町村長の割合(1~4位にランキングした市町村数/回答した全市町村数(n=824))である。

(出所) NIRA 総研・大久保・辻・中川(2022)、12-16頁を基に筆者作成

次に、アンケート調査は、市町村長が重視する政策課題の回答結果を、自治体の人口規模別に区分し公表している。その結果を一覧にしたのが、以下の表である(図表4)。

この結果から、圏域における連携中枢都市、中心市又はこれらの人口要件を満たす市長が重視する政策課題と、その他市町村長が重視する政策課題の違いが推測できるが、人口規模別の全てにおいて「子育て支援」が1位となっていること、以下2位から5位までには、順位の違いはあるが、概ね同じ項目が入っていることが特徴的である。そして、この結果は、核となる都市と連携する市町村という関係性において、双方の市町村長が重視する政策課題の共通性を示唆しており、共通性の高さが合意形成、圏域形成の進捗や政策連携の取組数、内容等に影響していたものと思われる。

図表 4 市町村長が重視する政策課題（人口規模別）

人口規模	1位	2位	3位	4位	5位
50万人以上	子育て支援 (80%)	防災・災害 (60%)	地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (40%)	学校教育 (33%) 高齢者福祉など (33%)	
20万人以上 50万人未満	子育て支援 (83%)	防災・災害 (50%)	学校教育 (38%)	地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (35%)	高齢者福祉な ど (33%)
10万人以上 20万人未満	子育て支援 (73%)	防災・災害 (42%) 学校教育 (42%)		地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (38%)	歳出削減・財源 確保 (33%)
5万人以上 10万人未満	子育て支援 (79%)	防災・災害 (53%)	地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (43%)	学校教育 (35%) 歳出削減・財源確保 (35%)	
1万人以上 5万人未満	子育て支援 (70%)	地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (49%)	防災・災害 (48%)	学校教育 (35%)	定住人口 (34%)
1万人未満	子育て支援 (60%)	定住人口 (52%)	防災・災害 (41%)	農林水産業 (40%)	地域づくり・商 工業振興・雇用 対策 (35%)

(出所) NIRA 総研・大久保・辻・中川 (2022)、17-19 頁を基に筆者作成

### 3.2 「取組の深化」と改革の障害要因

アンケート調査は、市町村長の改革を阻む障害要因はどこにあるのかを「役所・地方議会内の問題」「地域内の問題」「地域外の問題」の3つに区分して、あわせて13の項目を設定し、各項目に対する回答割合を公表している。その結果を一覧にしたのが、以下の表である(図表 5)。これらの質問項目が、各圏域が「取組の深化」に対応する際の、市町村が乗り越えるべき課題を推測するうえでの手がかりになると思われる。

この結果から、「財源不足」と回答した市町村長の割合が最も高く(76%)、次いで「職員の数・質が不十分」(57%)、「議会との対立」(54%)の順となっている。一方、「他の自治体との広域連携が進まないこと」と回答した市町村長は全体の2割程度、「障害ではない」又は「どちらでもない」が、それぞれ4割程度となっている。

図表 5 「改革の障害要因」調査の質問項目等

区分	質問項目	回答割合*	
		「障害である」	「障害ではない」
役所・地方議会内の問題	財源が不足していること	76%	11%
	職員の数や質が不十分であること	57%	17%
	市町村長と議会が対立していること	54%	29%
	メディアを利用した情報発信が弱いこと	32%	30%
	市町村長が業務で多忙なこと	14%	49%
地域内の問題	住民が協力的でないこと	53%	26%
	協働する地域団体や中間的組織が不足していること (NPO、まちづくり組織等)	43%	18%
	自治体域内におけるコミュニティ間で対立があること	37%	34%
	有力な地元企業や民間団体が衰退していること	34%	25%
	住民間の関係性が希薄で、人的ネットワークの構築が進まないこと	30%	32%
地域外の問題	現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと	46%	23%
	他の自治体との広域連携が進まないこと	21%	41%
	地域外企業の協力が得られないこと	17%	36%

※ 計数は市町村長の回答数 (n=824) の割合。なお、回答はこの他に「どちらでもない」という選択肢があり、3つの選択肢の合計で100%になる。

(出所) NIRA 総研・大久保・辻・中川 (2022)、37,38 頁を基に筆者作成

また、アンケート調査は、市町村長の改革を阻む障害要因のうち、主な項目の回答結果を、自治体の人口規模別に区分し、その割合を公表している。その結果を一覧にしたのが、以下の表である (図表 6)。

この結果から、まず、連携中枢都市の人口要件たる人口規模の2区分 (「20 万人以上 50 万人未満」及び「50 万人以上」) の比較において、全ての項目で「50 万人以上」の市長が「障害である」と回答した割合が高い。特に「財源不足」「職員の数、質が不十分」及び「国、県との調整」の3項目においては、20%以上の開きがある。38 圏域のうち人口 50 万人以上の連携中枢都市の数は 10 市 (2024 年 4 月 1 日現在) であり、これらの連携市町村の数は、最小が鹿児島市 (かごしま連携中枢都市圏) の 3 市、最大が先述した広島市の 29 市町である。大都市等に関する制度の違いが回答に影響した可能性があるが、特に、人口 50 万人以上の連携中枢都市がこれらの障害要因を抱えていたならば、これまでの取組において、連携する市町村との合意形成や、その取組等に影響していたものと思われる。

一方、中心市の人口要件は 5 万人程度以上 (少なくとも 4 万人超) であるが、これに相当する人口規模の「20 万人以上 50 万人未満」と、これより小さい「10 万人以上 20 万人未満」及び「5 万人以上 10 万人未満」の2区分との比較において、「議会との対立」を除いた全ての項目で、人口規模の小さい2区分の市長が「障害である」と回答した割合が高い。特に「財源不足」「職員の数、質が不十分」の項目では、それぞれ 10%以上の開きがある。

さらに、「国、県との調整」の項目では、「10 万人以上 20 万人未満」の方が 21%も高いことが特長的であるが、この結果は、「20 万人以上 50 万人未満」の区分に中核市が含まれて

いることによる制度面の違いが、回答に影響した可能性がある。

図表 6 「改革の障害要因」調査の質問項目等（人口規模別）

障害要因	「障害である」と回答した市町村長の割合					
	1万人未満	1万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 50万人未満	50万人以上
財源不足	79%	78%	71%	74%	60%	81%
職員の数、質が不十分	62%	58%	51%	53%	36%	56%
議会との対立	49%	53%	61%	61%	62%	69%
住民が協力的ではない	47%	54%	55%	63%	54%	56%
国、県との調整	39%	46%	49%	67%	46%	88%

（出所）NIRA 総研・大久保・辻・中川（2022）、39-42 頁を基に筆者作成

なお、定住自立圏における中心市の人口規模について、総務省が 2023 年 10 月に公表した「定住自立圏 取組事例集（2023 年 4 月 1 日時点）」（総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000802417.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000802417.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧）等を基に分類したのが、以下の表である（図表 7）。取組事例集に示された圏域数は 120、中心市の人口の平均は 84,543 人、最大は新潟県長岡市（長岡地域定住自立圏）で 266,936 人、最小は北海道砂川市（中空知定住自立圏）で 16,486 人であった。なお、中空知定住自立圏の中心市は砂川市及び滝川市（人口 39,490 人）の 2 市である。さらに、中心市人口が 4 万人に満たない圏域が 15 圏域（中心市の数は 23 市）存在しているほか、連携中枢都市圏域の連携市町村となっている中心市が 14 市存在している（2024 年 4 月 1 日現在）。

図表 7 中心市の人口規模

人口規模	1万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 50万人未満
中心市の数 (n=128)	43	44	36	5

（備考）

- 1 人口は令和 2 年国勢調査結果から分類した。
- 2 2 以上の中心市からなる定住自立圏の数は 8 である。

（出所）「定住自立圏 取組事例集」（総務省ホームページ：[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000802417.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000802417.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧）などを基に筆者作成

図表 6 に基づいて、実際の中心市の人口に相当する人口規模の区分を「1 万人以上 5 万人未満」まで広げて比較すると、その区分に属する市町村長が「財源不足」「職員の数、質が不十分」の項目で「障害である」と回答した割合が高いことがわかる。今後、中心市として、

人口規模のより小さい近隣市町村との広域連携の持続可能性が、常に問われることになっていくと思われる。

#### 4. 広域連携のこれから —結論と課題—

今一度、定義するならば、広域連携とは、公共財や公共サービスの提供をめぐる、地方府の区域を越えた地方政府間協定を指す。人口減少社会が生じさせる様々な問題が議論される中で、地方創生の個別施策として広域連携が位置付けられていること、また、「圏域」を単位とした行政を進めることを意図して、政策連携により市町村間の広域連携を一層促進するため、「連携中枢都市圏構想」と「定住自立圏構想」に基づく圏域の形成が、相当程度推進した段階にあること、その要因として、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられている、と評されている。

ただ、図表3・図表4で見たように、両構想の取組は、実施主体である市町村長がより重視する政策課題であって、それらに対応する手段として、広域連携に取り組んだものと推測した。同時に、「共同化・広域化の推進」を重視する市町村長の回答割合は3%と小さいものであった。図表2で見たように、先行研究からも、広域連携の必要性とその評価・課題が指摘されているが、広域連携は市町村間の調整を要するために政治的コストが高くなるだけでなく、市町村間の連携コストを、連携によって得られる便益が上回ることができるかが重要となるので、自らの意向に合致しない形で広域連携が進捗することはあり得ないといえるだろう。

一方で、図表6で見たように、とくに、連携中枢都市又は連携中枢都市となり得る人口50万人以上の市長が、高い割合で「国、県との調整」や「財源不足」が改革の障害要因であると回答していること、また、「議会との対立」や「職員の数、質が不十分」といった問題も、他の人口規模区分の市町村長の回答割合と比較して高いものとなっており、これらが構想推進に影響したものと推測した。今後、こうした障害要因が、「取組の深化」を促進していく両構想の実施において市町村間の合意形成の支障となり得ること、また、広域連携のこれからを展望するうえで重要な政策課題になることを示唆している。

最後に、広域連携を一層促す圏域マネジメントの基盤である定住自立圏構想には、合併前の旧市町村を合併1市圏域とする「合併一市型」と呼ばれる圏域が併存し、その結果、広域連携の定義とこれを推進する圏域マネジメントが異同する取組が支援されている。先述した総務省の「定住自立圏 取組事例集」では、120圏域の取組事例を紹介しているが、その4分の1にあたる30圏域が「合併一市型」であった。合併一市型には、市町村合併後の合併市が中心市宣言を行い、新たに圏域を形成したケースと、1つの圏域を形成していた旧市町村が、市町村合併を経て合併一市型に移行したケースがあり、それぞれ、定住自立圏の取組の成果が記載されている。

このような合併1市の圏域は連携中枢都市圏にも存在しており（山口県下関市）、今後、

広域連携の定義と異なる合併 1 市の圏域を、両構想で支援する必要性については検討されるべきであろう。ただ、広域連携を促進する圏域マネジメントの下で、地方政府の区域を越えない合併 1 市の取組は「フルセット主義」からの脱却を促進する「圏域マネジメント」の縮図であり、その過程で発生した政策課題や障害要因は、合併市域としての圏域が内包している問題といえる。さらに、こうした問題を把握していくことが、核となる都市と連携する 1 の市町村との間の政策連携による、住民の意向を踏まえた広域連携を推進していくうえでの重要なヒントになる。

その意味で本稿は、広域連携に対する市町村長の政策意識と障害要因を推測したにとどまる。今後、現実の取組の過程で発生した政策課題や障害要因が明確になることによって、市町村長の政策課題に対応する手段としての広域連携のプレゼンスを、より高めることにつながるのではないだろうか。

## 【注】

- 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」（平成 25 年 6 月 25 日）、5 頁
- 2) 自治体戦略 2040 構想研究会「第二次報告」（平成 30 年 7 月）、35、36 頁
- 3) 主なものとして、「これからの町村行政と新たな圏域行政に関する特別決議（令和元年 11 月 27 日全国町村長大会）」（全国町村会ホームページ <http://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3425.pdf>、2025 年 1 月 12 日最終閲覧）
- 4) 第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和 2 年 6 月 26 日）、16 頁
- 5) 第 31 次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成 28 年 3 月 16 日）、5 頁
- 6) 「定住自立圏構想推進要綱」（平成 20 年 12 月 26 日付総行応第 39 号）より筆者。
- 7) ここでいう「コンパクト化」とは、各々の都市機能を、圏域内の住民がアクセスしやすく利用しやすい場所に集約することである。また、「ネットワーク化」とは、圏域内の拠点となるエリアや周辺の集落を公共交通や情報通信網等のネットワークでつなげることである（福田,2021,5）。
- 8) 地方自治体が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ための制度で、2023 年 7 月 1 日現在の締結件数は 467 件、うち連携中枢都市圏の形成に係る連携協約は 348 件とされている（「広域連携の仕組みと運用について」総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000934429.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000934429.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧）。
- 9) 「連携中枢都市圏構想推進要綱」（平成 26 年 8 月 25 日付総行市第 200 号）より筆者。
- 10) 第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2020 改訂版）」（令和 2 年 12 月 21 日）、70、71 頁

- 11) 「定住自立圏構想推進要綱」前掲注 6)、第 1 (5)、「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注 9)、第 1 (3)
- 12) 「連携中枢都市圏の取組の推進」(総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000945897.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000945897.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 13) 「連携中枢都市圏の形成の動き」(総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000945900.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000945900.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 14) 「人口推計－2024 年(令和 6 年)9 月報－」(総務省統計局ホームページ <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/202409.pdf>、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 15) 「毎月 1 日現在の世帯数と人口(全市・区別)」(名古屋市ホームページ <https://www.city.nagoya.jp/somu/cmsfiles/contents/0000013/13717/CA0010F.xlsx>、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 16) 「福井市オープンデータパーク(過去の毎月人口データ)」(福井市ホームページ [https://www.city.fukui.lg.jp/sisei/tokei/opendata/opendatajinkou\\_d/fil/chiku2024.xlsx](https://www.city.fukui.lg.jp/sisei/tokei/opendata/opendatajinkou_d/fil/chiku2024.xlsx)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 17) 「定住自立圏構想」(総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 18) (公財)国土地理協会「定住自立圏構想情報」(<https://www.teijyu-jiritsu.jp/index.php>、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)より筆者(なお、指定都市、中核市及び中心市又は近隣市として定住自立圏又は連携中枢都市圏に取り組んでいる市を除く。)
- 19) 前掲注 18) 同
- 20) 両構想の取組状況(政策分野・連携する取組)については、「定住自立圏における成果指標(KPI)の設定について」(総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000542107.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000542107.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)及び「連携中枢都市圏における成果指標(KPI)の設定について」(総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000805554.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000805554.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)を参照した。
- 21) 「地方創生 10 年の取組と今後の推進方向」(令和 6 年 6 月 10 日)、10 頁(内閣官房ホームページ [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_denen/dai16/siryous3-2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/dai16/siryous3-2.pdf)、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 22) 「人口減少社会に挑む市町村長の実像と求められるリーダーシップ(第 1 部) 全国市町村長アンケート調査結果を中心に」((公財)NIRA 総合研究開発機構ホームページ <https://www.nira.or.jp/paper/research-report/2022/11.html>、2025 年 1 月 12 日最終閲覧)
- 23) 「比較的連携しやすい取組」について、「広域的な産業政策」「観光振興」「災害対策」などを挙げている(「定住自立圏構想推進要綱」前掲注 6)、第 1 (5)、「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注 9)、第 1 (3))。

## 【文献リスト】

- 福田健志（2021）「市町村の広域連携－連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』第 1127 号、1-12 頁
- 原田大樹（2020）「地方自治制度の持続可能性：広域連携の観点から」『法政研究』第 87 巻第 3 号、345-376 頁
- 金宗都（2019）「平成の大合併以降の広域連携をめぐる現状と課題」『公共選択』第 72 号、122-138 頁
- 宮下量久・鷺見英司（2022）「市町村における広域連携の政策評価－定住自立圏を事例とした実証分析」『フィナンシャル・レビュー』令和 4 年 3 月号（通巻第 149 号）、158-201 頁
- 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』2016 年 11 月号（通巻 457 号）、50-64 頁
- NIRA 総合研究開発機構・大久保敏弘・辻塚也・中川雅之（2022）「人口減少社会に挑む市町村長の実像と求められるリーダーシップ－全国市町村長アンケート調査結果を中心に－」
- 野田遊（2020）「広域連携と市民」『公共政策研究』第 20 号、39-48 頁
- 新川達郎（2020）「圏域マネジメント論とこれからの地方自治－2040 問題と第 30～32 次地方制度調査会の検討から」『同志社政策科学研究』第 21 巻第 2 号、67-75 頁
- 外川伸一（2016）「「地方創生」政策における「人口のダム」としての二つの自治制度構想－連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想批判－」『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』第 20 号、31-48 頁
- 山崎朗（2017）「地方創生の政策課題と政策手法」『経済学論纂』第 57 巻第 3・4 合併号、375-395 号
- 山崎幹根（2018）「自治政策・国土政策から見た国と地方－広域連携から考える－」小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を超えて これからの地域政策』岩波書店
- 祐野恵（2018）「広域連携政策の理論的考察」『社会システム研究』第 21 号、23-36 頁
- 横山彰（2018）「連携中枢都市圏構想の一考察」『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』437-449 頁