

連携中枢都市圏の課題と今後の方向性

東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授 伊藤 正次

連携中枢都市圏が制度化されてから10年以上が経過した。本稿では、連携中枢都市圏構想が、①連携中枢都市と近隣市町村の連携関係を束ねた圏域設定、②市町村の主体性と圏域設定の柔軟性、③「政策ベース」の連携という特徴を備えていることを確認した上で、「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」の形成という所期の目標を十分達成できていないことを実証研究等の結果から明らかにする。また、この10年間に、上記の特徴を修正する再設計が試みられたものの、市町村関係者等の反対で頓挫したことを踏まえ、①生活防衛のための圏域形成という視点の強化、②多分野の広域連携施策との総合、③「圏域」の制度的明確化、という今後の方向性を提示する。

1 連携中枢都市圏の10年

第30次地方制度調査会の「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」を踏まえた2014年5月の地方自治法改正によって連携協約の制度が新設され、同年8月に連携中枢都市圏推進要綱が制定されてから10年以上が経過した。

あらためて確認しておく、連携中枢都市圏とは、三大都市圏以外の地域における人口20万以上の市が連携中枢都市宣言を行い、近隣市町村と連携協定を締結することによって形成される圏域である。総務省によれば、こうした圏域を形成する構想は、「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政策」と位置づけられている¹。

地方圏から三大都市圏、とくに首都圏への人口流出に歯止めがかからない中で、地域の拠点都市を中心とする圏域単位で行政サービスを提供する体制を維持することによって、人口流出を何とか食い止めようという発想に基づいている。

この10年間で、連携中枢都市圏は着実に数を増やし、各地でさまざまな取組みが進められてきた。連携中枢都市圏構想は、地方創生の施策に組み入れられ、2015年に改訂された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のアクションプランにおいて、2020年の成果目標（KPI）として、連携中枢都市圏を30圏域設置することが掲げられた（まち・ひと・しごと創生本部2015b：80）。2025年4月1日現在、38の連携中枢都市圏が設立されており、KPIは達成した形になっている。

個々の圏域に目を移せば、連携中枢都市圏構想を積極的に推進することを試みている事例がある。たとえば、福山市を中心とする備後圏域では、近隣市町村と連携して、ワインやデニムといった特産品の

1 総務省ホームページ「多様な広域連携」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)を参照（最終閲覧日：2025年7月22日）。

振興、子供発達支援センターの共同運営、保育所への広域入所のための要件の緩和といった取組みを行っている。また、八戸市を中心とする八戸圏域連携中枢都市圏では、地域公共交通計画推進事業や八戸市立市民病院救急救命センターのドクターカー運行事業などに取り組んでいる（総務省 2025：1：18）。

しかし、この10年余りの地方創生の取組みが、「国全体で見たときに人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至って」いないと評価されている中で（内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局 2024：1）、連携中枢都市圏が、この10年間で「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」として十分な機能を果たしてきたとはいえないのではないだろうか。

本稿では、連携中枢都市圏の特徴をあらためて整理し、その効果を検証する試みを紹介するとともに、今後の方向性を考察することを試みたい²。

2 制度設計の特徴

連携中枢都市圏構想は、2009年に制度化された定住自立圏構想と同様に、ポスト「平成の合併」期における新たな広域連携施策と位置づけられる。筆者は、この新たな広域連携施策における制度設計の特徴について、次のように整理したことがある（伊藤 2015：55-56）。

第1に、中心都市と近隣市町村の連携関係を束ねる圏域を設定することによって、都市機能の「集約とネットワーク化」を実現することが期待されている。すなわち、都市圏としての社会経済実態を踏まえた圏域を想定した上で、中心都市が近隣市町村と役割分担しながら応分の負担と責任を担う姿勢を示し、それを国が財政的に支援することで、圏域構成市町村間の信頼を醸成し、圏域全体の持続可能性を確保することが期待されている。

第2に、圏域設定において市町村が主体性と柔軟性を発揮することが期待されている。都道府県知事

が圏域設定主体であったかつての広域行政圏とは異なり、定住自立圏・連携中枢都市圏に対する都道府県の役割は助言と支援に限定されている。また、都道府県境を跨いだ圏域や複眼が他の中心都市をもつ圏域を設定することも可能になっている。

第3に、協定や連携協約という柔軟な手法を活用することで、いわば「政策ベース」の連携を柔軟に行うことを目指している。従来の広域連携・共同処理の仕組みは、一部事務組合、広域連合、協議会等の機構を設置する「機構ベース」の連携であったといえる。連携中枢都市圏構想でも、連携中枢都市圏ビジョン懇談会といった合議体の設置が想定されているが、これは、連携する政策にあわせて産学官民の関係者が柔軟に参加する仕組みであり、「政策ベース」の連携を前提とした合議体であると理解することができる。

このように、「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」を形成することを目的とする連携中枢都市圏構想は、市町村の自主性を尊重した「政策ベース」の連携を可能にすることによって、圏域レベルにおける政策形成や公共サービスの提供を柔軟に行える体制を整備しようとしている点に特徴がある。しかし、連携中枢都市圏推進要綱が制定されてから10年以上が経過する中で、構想の所期の目的が達成できているかどうかをあらためて検証する必要があるのではないか。次節では、実証研究等の検討を通じて、連携中枢都市圏構想の成果について検討したい。

3 成果の検証

連携中枢都市圏の政策効果を検証した研究としては、野田遊氏によるものがある（Noda 2025）。この研究は、2012年度から2021年度までの人口の増減と2012年度から2019年度までの平均課税所得額の増減について、2018年時点で連携中枢都市圏に参加していた191市町村と、連携中枢都市圏に参加する要件を満たしながら参加しなかった172市町村の比較を行ったものである。

2 筆者は、これまで第30次～第33次地方制度調査会委員、総務省・大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ構成員を務め、2025年7月末現在、内閣府・地方分権改革有識者会議議員、同提案募集検討専門部会構成員、国土交通省・地域インフラ群再生戦略マネジメント計画策定手法検討会・実施手法検討会委員を務めているが、本稿の内容はあくまで筆者個人の見解に基づくものである。

その結果、連携中枢都市圏に参加した市町村では、平均して人口が3,717人減少し、課税所得額は13,235円増加したのに対し、連携中枢都市圏に参加しなかった市町村では、平均して1,584人の人口減少、18,492円の課税所得額の増加を経験したという。連携中枢都市圏に参加した市町村に比べ、参加しなかった市町村の方が人口減少は相対的に少なく、課税所得額の増加は相対的に多いという結果が見られたのである。その他の統計分析の結果も踏まえ、野田氏は、連携中枢都市圏のような市町村間の水平的連携は人口減少対策としての効果を発揮していないと結論づけ、むしろ都道府県による垂直的な補完・支援の重要性を強調している。

この研究の結果については、逆の因果関係、すなわち、人口減少が相対的に進んだ市町村が危機感をもって連携中枢都市圏に参加した結果、連携中枢都市圏を構成する市町村における人口減少度合いが相対的に高いという結論を導いたと解釈することもできる。また、連携中枢都市圏の取組みが開始されてからの10年という期間は、政策効果を確定的に判断するには短いという考え方もあり得るだろう。ただ、それにしても、連携中枢都市圏構想が所期の政策目的を必ずしも十分に果たしていないことが実証研究によって検証されたことの意義は大きい。

では、なぜ連携中枢都市圏構想を含む水平的な市町村間連携の試みは、十分な成果を得られていないのだろうか。第33次地方制度調査会の「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年12月21日）は、定住自立圏や連携中枢都市圏は、広域的な産業政策や観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい分野で実績を積み重ねているものの、インフラの老朽化や人手不足対策など、各自治体が有する資源を共同で活用するような取組みは必ずしも進んでいないことに言及している。その理由として、同答申は、合意形成や利害調整に責任を持つ主体が不明確で、意見の集約や役割分担が困難な場合があること、責任主体が明確であったとしても、合意形成・利害調整に困難を伴うという懸念から連携への取組みが進まないこと、実際に連携に取り組もうとしたものの、地域の実情の相違により合意形成・利害調整に苦心することなど、合意形成・利害調整の難しさがあることを挙げ

ている（第33次地方制度調査会2023：11-12）。

要するに、各市町村にとって、連携のコストは一般的に高く、定住自立圏や連携中枢都市圏といったスキームには、こうしたコストを克服するためのインセンティブ・メカニズムが十分に組み込まれていないといえるだろう。したがって、今後、連携中枢都市圏がより実効的なスキームとして活用されていくためには、現行の制度設計を修正していくことが考えられる。次節では、連携中枢都市圏の修正の試みについて検討したい。

4 再設計の試み

先に整理したとおり、連携中枢都市圏構想は、①連携中枢都市と近隣市町村の連携関係を束ねた圏域設定、②市町村の主体性と圏域設定の柔軟性、③「政策ベース」の連携、という特徴を備えている。これらの特徴にそれぞれ修正を加えることによって、連携中枢都市圏を含む市町村間連携の再設計を行うことが考えられる。こうした再設計の可能性を追求する上で1つの手掛かりになるのが、2018年7月から2019年6月にかけて総務省に設置されていた、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」（以下「行政基盤研究会」という。）における検討作業である。

この行政基盤研究会は、自治体戦略2040構想研究会の議論を踏まえ、「人口縮減時代に対応した基礎自治体による行政基盤の構築へ向けた課題や方策について分析・検討を行う」ことを目的として設置された（基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会開催要綱第1条）。同研究会は、最終的に報告書を取りまとめることなく終了したものの、各回の議事資料とされた「事務局提供資料」にその基本的な考え方が盛り込まれている。

行政基盤研究会は、まず、人口縮減の動向や広域連携制度等についての整理を行った後、「人口減少による経営資源に係る供給制約に対応するためには、希少化する人材や既存の公共施設について、自治体ごとのフルセット主義や行政分野別の縦割りによって生じる資源の過少利用から脱却し、より広域的で、分野横断的な観点から、資源を有効に活用できるようにすることが必要」（下線原文）であるという認識に立ち、資源制約下における行政サービス

提供体制の維持・確保という観点から、自治体間連携を推進する方策について検討した。とくに連携中枢都市圏については、「現在、中心都市の施設の広域受入れ、イベントの共同開催など連携しやすい取組から連携を始めている状況」にあり、「公共交通、まちづくり、医療・福祉の役割分担など、合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければならないような困難な行政課題への取組はあまり進んで」おらず、「相互に関連する行政課題でも取組状況には差がある」という認識を示していた。

その上で、「生活圏域での広域連携等の具体的なイメージ」として、①市町村が単独または共同で「行政サービスの提供体制に関する長期的な見通し」を作成し、②生活圏域を同一にする市町村は圏域を構成するか否かを自ら判断し、③持続可能性を確保できない市町村は自らの判断で都道府県による補完・支援を要請する、という圏域形成の手順を提示した。また、「圏域運営の企画・立案の指令塔」として、地方自治法第252条の3等に基づき、圏域を構成する市町村が「圏域運営協議会」を設置し、圏域内の各市町村議会の議決を経て圏域の「基本構想」を策定することも考えられるとした。さらに、行政基盤研究会は、都道府県と市町村が有する経営資源をより効果的かつ効率的に活用するために、都道府県が、圏域の中心都市や、圏域構成市町村全体、あるいは圏域を形成することが困難な市町村といった多様な主体との間で、「連携会議」を設置することも提案している。

このように、行政基盤研究会は、市町村間連携に基づく圏域の形成を阻む「壁」を打破することを目的として、都道府県の補完・支援の強化を含む圏域形成手続きの明確化、圏域内部における意思決定や企画立案、利害調整を行うための協議会の設置、圏域や市町村と都道府県との連携の強化を目指した会議体の設置、といった方策を提案した。これらの提案は、協議会や会議という「機構」の役割にあらためて注目し、市町村の自主性に配慮しつつも圏域の形成や運営に当たって都道府県の補完・支援機能を加味することを目指しているという点において、

外川伸一氏が指摘するように、先に整理した連携中枢都市圏構想の特徴に修正を加えるものとなっている（外川 2025）。

しかし、こうした行政基盤研究会で示された水平的市町村間連携の再設計構想は、周知のとおり、第32次地方制度調査会の調査審議過程で後退を余儀なくされた。地方版人口ビジョンや地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定が各自治体に推奨される中で、「圏域」の機能を強化し、法制度として位置づける試みに対しては、各市町村の自主性・自立性を損ないかねない構想として、市町村関係者等から疑念と反発が寄せられることになった³。

結果として、第32次地方制度調査会の「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」には、「圏域」という文言は盛り込まれず、市町村間連携を円滑に進めていく上での方向性が示されるにとどまった。すなわち、市町村間で連携して事務処理を執行する段階では、相互の役割分担の合意を明確化するために連携協約の適切な活用が考えられること、事務処理の計画段階では、地域の実情に応じて必要となる連携の相手方や方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援等を適切に活用し、人材育成や施設・インフラ等の活用を図っていくことの重要性が指摘された。また、連携中枢都市圏については、今後は、連携しやすい取組みから合意形成が困難な課題に対応していくことが重要であるとしつつ、その方策について、「地域の未来予測」等による長期的な見通しを踏まえて議論を行うこと、市町村が連携協約のルール化等を通じて丁寧な合意形成に基づいて連携計画を作成することが示されたものの、法制度化に向けた具体的な方向性は盛り込まれなかった（第32次地方制度調査会 2020：15-17）。

同様に、第33次地方制度調査会の「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においても、連携中枢都市圏を含む「圏域」における合意形成機能を強化するための法制度化は見送られた。同答申は、「連携中枢都市圏・定住自

3 総務省ホームページ「第32次地方制度調査会第1回総会議事録」（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00002.html）のpp.6-7、立谷秀清委員発言を参照（最終閲覧日：2025年7月22日）。なお、堀内（2020）p.71も参照。

立圏においては、丁寧な合意形成を図るための方策として、市町村の自主性・自立性を尊重することを前提とした上で、例えば、関係市町村間で、連携協約や協定に合意形成過程のルール等を記載しておくこと」を提案したが、これを制度面で裏づけるための改革には踏み込まなかったのである（第33次地方制度調査会 2023：12）。

5 今後の方向性

このように、連携中枢都市圏を制度的に再設計する試みは、2020年代半ばの今日、停滞を余儀なくされている。しかし今後、さらに人口減少が進み、それに伴って行政資源が縮減していく未来を見据えた場合、連携中枢都市圏を含む水平的な市町村間連携を我が国の地方制度の文脈にどのように位置づけるのか、あらためて問われているように思われる。

第1に、地方創生の取り組みの中に、連携中枢都市圏をはじめとする広域連携施策を位置づけ続けることが妥当であるかどうかという問題がある。本稿で紹介した実証研究が示すように、連携中枢都市圏構想は、地方圏の人口減少を抑制する施策としては十分機能していない。圏域単位での集合的な意思決定と事業実施を求める広域連携施策と、各自治体を鼓舞して事業ベースで人口減少対策を奨励する地方創生の取り組みは、そもそも相性がよいとはいえず、むしろ相反する側面がある。したがって、連携中枢都市圏構想を含む広域連携施策の目的は、地域の活性化によって圏域人口の維持を図るということよりも、地域における住民生活を防衛するための行政体制を維持することにあるという点を、より前面に押し出すべきではないだろうか。

このように、人口減少社会における一種の「生活防衛圏」として連携中枢都市圏を捉えた場合、第2に、関係府省が所管する行政分野を横断する形で「政策ベース」の連携をより深化させる必要がある。市町村間の広域連携は、公共交通、医療、上下水道を含むインフラ、まちづくり、消防といった多分野で課題となっており、関係府省がさまざまな施策を試みている。

たとえば、国土交通省は、持続可能なインフラメンテナンスの実現に向けて、広域・複数・多分野のインフラを「群」として捉え、総合的かつ多角的な

視点からマネジメントを行う「地域インフラ群再生マネジメント」（群マネ）を構想し、モデル事業等を通じて全国展開を図っている（伊藤 2024）。また、国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会のとりまとめ報告書（2025年6月）は、「地方の中核都市を核とした圏域」と「小さな拠点を中心とした圏域」を中心に、市町村界を越えて日常の生活実感や経済活動のまとまりを有する圏域を「地域生活圏」と捉え、「これからの地域社会の新しい原単位」とすることを提唱している（国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会 2025）。

連携中枢都市圏は、こうした国土交通省等が検討している広域連携の取り組みと重なり合う部分も多い。もちろん、行政分野ごとに適切な圏域の規模は異なることも想定されるが、人口減少に伴う資源制約を前提とするならば、連携中枢都市圏と関係府省のさまざまな広域連携構想を有機的に関連づけ、圏域レベルでの政策形成や行政運営の総合化を図ることも重要であろう。

第3に、これまで市町村関係者等の反対によって棚上げされてきた「圏域の法制化」を進めるかどうかという論点がある。本稿でも明らかにした通り、第32次地方制度調査会以降、市町村間の水平的連携をより実質化するための制度設計が停滞する一方、市町村に対する都道府県の補完・支援を拡大する方向性や、デジタル技術の進展や資源制約を踏まえて国・都道府県と市町村の権限配分を見直す方向性が提示されている（持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 2025）。そのため、広域行政の推進に際して、市町村間の水平的連携による圏域形成を第一選択とすることの必然性は低下しており、市町村にとっては、都道府県との連携を含む多様な選択を構想することが可能になりつつある。

こうした中で、あくまで多様な連携手法のうちの1つとして、内部の意思決定手続きと対外的な法的性格をより明確化した「圏域」を制度化し、構成市町村間の合意に基づいて連携中枢都市圏等に適用することを選択できるスキームを整備しておくことも考えられるのではないかと。住民生活の維持・防衛を目的とした行政体制を構築するための制度的選択肢を豊富化することは、今後ますます重要性を増していくものと考えられる。

その上で、「圏域」の形成を促すために国による財政的支援を強化することに対しては、市町村関係者等からあらためて批判が寄せられるかもしれない。もとより、特定の拠点を選択的に支援する地域政策は、戦後日本の政治と社会が苦手としてきた方策である。かつての全国総合開発計画に基づく新産業都市が、当初の想定を超えて指定された例を引くまでもなく、特定の拠点を重点的に支援する試みは、各自治体等からの「均霑化」・「総花化」圧力にさらされることが常態化してきたからである（西尾1977：198-209）。

したがって、本稿で示した連携中枢都市圏の再設計の方向性、すなわち、①生活防衛のための圏域形成という視点の強化、②多分野の広域連携施策との総合、③「圏域」の制度的明確化のうち、とくに③を財政的支援とセットで実現することは、政治的に容易ではない。2025年7月の参議院通常選挙後の政治情勢は、その実現をさらに遠のかせるかもしれない。

しかし、連携中枢都市圏の取組みが始まってから10年を経た今日、人口動態の将来見通しはさらに厳しさを増しており、連携中枢都市圏を含む自治体間連携の再設計は、地方制度と国土構想を通貫する国家的な課題になっていると考えられる。国が市町村に対して後見的な誘導や選択的な支援を行うことには批判もあろうが、厳しい資源制約の下に置かれた市町村が他の市町村と無益な資源獲得競争に陥る事態はできるだけ避けなければならない。繰り返しになるが、住民生活を防衛するためには、場合によっては市町村界を越えて、地域におけるサービスを安定的に提供する体制を維持・構築していく必要がある。そのためには、市町村間の協力と連携を促すインセンティブ・メカニズムを再設計し、多様な連携手法の1つとして、連携中枢都市圏をはじめとする市町村間連携のスキームを再定位することが求められるよう。

もとより、本稿で筆者が示した方向性は依然抽象度が高く、今後、より詳細な制度設計が必要であることは言うまでもない。しかし、まずは基本的な考え方を整理することで、今後の自治体間連携の再設計に向けた手がかりを提供することとした次第である。

参考文献

- Noda, Y. (2025). "Regional Governance in Japan." In: Y, Noda (ed). *Local Governance in Japan*. Springer.
- 伊藤正次 (2015) 「自治体間連携の時代? : 歴史的な文脈を解きほぐす」『都市問題』106巻2号、pp.48-57.
- 伊藤正次 (2024) 「複数・広域・多分野連携による地域インフラ群の再生」『自治日報』第4270号 (2024年7月22日)
- 国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会(2025) 「とりまとめ報告書・地域生活圏：人口減少社会の処方箋—『人と国土のリデザイン』」
- 持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 (2025) 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 報告書」
- 総務省 (2025) 「連携中枢都市圏の主な取組事例」
- 第32次地方制度調査会 (2020) 「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)」
- 第33次地方制度調査会 (2023) 「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申 (令和5年12月21日)」
- 外川伸一 (2025) 「人口減少社会における自治制度としての『新しい圏域構想』に対する批判的考察」『季刊行政管理研究』189号、pp.31-42.
- 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局 (2024) 「地方創生10年の取組と今後の推進方向」
- 西尾勝 (1977) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』28巻、pp.193-258.
- 堀内匠 (2020) 「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』を読む」『自治総研』46巻502号、pp.58-114.
- まち・ひと・しごと創生本部 (2015a) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2015改訂版)」
- まち・ひと・しごと創生本部 (2015b) 「付属文書アクションプラン (個別施策工程表)」

<ホームページ>

総務省ホームページ「第32次地方制度調査会第1回総会議事録」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00002.html（最終閲覧日：2025年7月22日）

総務省ホームページ「多様な広域連携」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html（最終閲覧日：2025年7月22日）