

議題解説

広域連携による都市圏づくり ～活力ある多極型社会へ向けて～

- 1 はじめに
——「多極型社会」と、その実現手段としての「広域連携による都市圏づくり」
- 2 「広域連携による都市圏づくり」にかかる国の政策
- 3 各地における「広域連携による都市圏づくり」の取組
- 4 今後の「広域連携による都市圏づくり」に向けた論点
- 5 おわりに
——持続可能な多極型社会に向けて

1 はじめに ——「多極型社会」と、その実現手段としての「広域連携による都市圏づくり」

現代日本においては、人口減少と少子高齢化の急速な進行に伴い、地域住民の日常生活をどのように維持していくのかが大きく問われる時代に入っている。一部の自治体では、若年層の流出と高齢化の進行により、担い手と受益者双方が漸減していくことで、医療・福祉、教育、公共交通、上下水道などの基礎的生活サービスの維持が課題となりつつある。他方、一部の大都市圏では、人口・産業の集中が依然として継続していることで、土地利用の逼迫や生活環境への負荷、大規模災害への対応といった課題が既に顕在化している。

こうした課題を解決するためには、複数の都市や都市圏がそれぞれの強みを活かし、弱みを補い合いながら圏域として発展することが重要となる。すなわち、日本各地で都市圏が発展し、「極」となり輝く「多極型社会」の構築が求められてきていると言える。

「多極型社会」の実現に向けた具体的な手段の1つが「広域連携による都市圏づくり」である。地域住民を支える基礎的生活サービス、地域経済を維持・活性化させるための雇用や商業、余暇活動、娯楽など民間

も含めた多様な都市機能を維持するためには、自治体が個別に取り組むだけではなく、広域的・圏域的な視点で都市機能を再編し、役割分担を進める必要がある。こうした「広域連携による都市圏づくり」は、人口減少時代における前向きな地域戦略であるとともに、人口・産業の一極集中が進展している大都市圏においても、自らの課題解決に有効な戦略である。

そこで、本会議では、広域連携（主に都市圏内における中枢都市と周辺市町村）の在り方について、先進都市の活力ある都市圏づくりの効果及び課題を踏まえながら議論したい。

2 「広域連携による都市圏づくり」にかかる国の政策

都市圏づくりについては、国土計画と地方自治制度の2つの流れがある。それゆえ、この点に留意しつつ、広域連携による都市圏づくりについて、現在の施策を確認したい。

(1) 国土計画

はじめに、国土計画の系譜についてである。地域格差の是正は、1962年の全国総合開発計画（以下、「全総」という）をはじめとする国土計画においても中心的課題として掲げられてきた。人口増加が見込めた高度経済成長期からポストバブル期にかけて、5次にわたり策定されてきた全総は、開発を基調とした計画であった。

人口減少期に入って以降は、地域社会を維持し、適切に国土の保全を図っていくために、国土形成計画が策定されている。

「第三次国土形成計画」（2023年7月閣議決定）では、社会経済や人口構造の大きな変化を踏まえ、生活・経済活動が実態に即したスケールで成立する「地域生活圏」を国土構造の基本単位として位置付けている。地域生活圏とは、行政区画を越えて日常生活圏や経済圏がつながる「生活に必要なサービスが持続的に提供される圏域」であり、住民が安心して暮らし、働き、学

び、交流できる基盤として、暮らしに必要なサービス（医療・福祉・介護、教育、買い物、公共交通等）が圏域全体で成立することを重視する概念である。圏域形成にあたっては、地域の文化的・自然的一体性や生活・経済の実態を踏まえ、市町村界にとらわれず、公民連携やデジタル技術の活用によって、生活サービスが地域内で継続的に提供される仕組みづくりが基本となる。こうした地域生活圏の形成は、人口減少や地域間格差という課題を抱える我が国において、生活・経済の基盤を維持し、圏域全体の活力と持続可能性を高めるための新たな国土政策の中核的な方策の1つとされている。

(2) 広域連携の法的制度

次に、地方自治制度の系譜についてである。ここで地方自治法に規定されている広域連携の仕組みについて、簡単に紹介したい。横道（2016）の整理によると、広域連携の法的制度には、2つの流れがある。1つは、広域連携のために別法人をつくって対応しようとするもの、もう1つは、別法人をつくらず、機能的共同処理方式で対応しようとするものである。それぞれの細かい制度変遷については割愛するが、現在、下表のような事務の共同処理制度がある。

この中で最も件数が多いのは、「事務の委託」の仕組みであり、増加傾向にある。これ以外にも、制度の枠外で市町村の連携がある。いずれにせよ、自治体間の広域連携が積極的に用いられる時代にある。

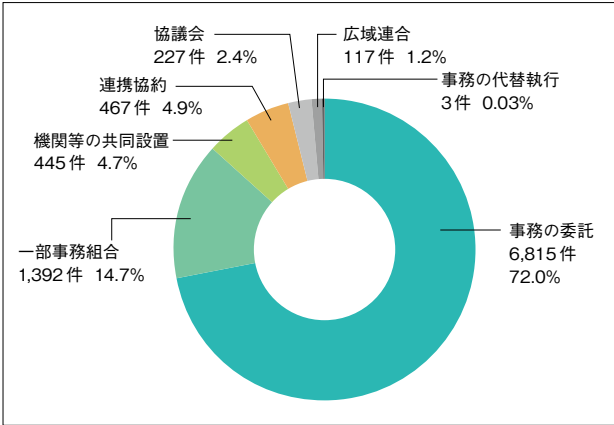


図 共同処理の方式別割合

出典：令和5年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000086.html

(3) 都市圏構想

人口減少・少子高齢化の進行を背景に、基礎自治体が単独で行政サービスを維持することが困難になる中、人々が安心して暮らし続けるためには都市機能・生活機能等の確保を圏域として考えていく必要がある。これに対応する主な取組は、定住自立圏構想と連携中枢都市圏構想があり、事例数も豊富である。

2009年度から全国展開した「定住自立圏」は、人口5万人程度以上の都市であることを基本とする「中心市」と周辺市町村が協定を締結し、医療、交通、産業振興などの分野で役割分担と相互補完を図ることにより、圏域全体の定住促進と活性化を目指すものである。2025年4月1日現在、宣言中心市141市、定住自立圏共生ビジョン策定圏域131圏域、圏域を構成する市町村数559市町村となっている¹。

表 事務の共同処理制度の種類

制度の種類		概要
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。
法人の設立を要しない簡便な仕組み	連携協約	地方公共団体が、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制度。
	協議会	地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行う制度。
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。

出典：総務省自治行政局市町村課「持続可能な地域を創る 広域連携の深化に向けて 公共施設の集約化・専門人材の確保 取組事例集」2025.3を参考に筆者作成
https://www.soumu.go.jp/main_content/001008042.pdf

2014年度から全国展開した「連携中枢都市圏」は、人口減少が進む地域において、指定都市又は中核市であることを基本とする「連携中枢都市」が周辺自治体と“連携協約”を締結し、①経済成長のけん引、②高次都市機能の集積・強化、③生活関連サービスの継続的提供を行うことにより、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である。空間的広がりや「圏域」というスケールで捉え、広域交通ネットワークや医療連携、公共施設の共同利用、災害時相互応援など、多様な分野で協力関係が構築されており、2026年4月1日現在、宣言連携中枢都市40市、連携中枢都市圏38圏域、圏域を構成する市町村数387市町村（市町村数は延べ数で、連携中枢都市を含む）となっている。

3 | 各地における「広域連携による都市圏づくり」の取組

広域連携による都市圏づくりは、多様な文化的・地理的条件を踏まえ、全国で様々な取組が見られる。代表的な取組として下記の(1)～(4)などがある。

また、自治体間にとどまらず、企業やNPOなど多様な主体を含めた協働も広がっている。本会議では基礎自治体間の連携に焦点を当てつつ、必要に応じて多様な主体による連携も議論の対象としたい。

(1) 行政サービスの広域共同化

行政サービスの広域連携は、ソフト面（事務処理の共同化）とハード面（公共施設等の集約化・複合化）の両面において取組が進んでいる。

ソフト面について見てみると、事務処理の共同化では、人材不足などの事情から実施が困難な事務に対応するためというやむを得ない側面もあるが、共同で実施することにより、ノウハウの蓄積や、デジタル技術の活用、専門人材配置等が可能になるというメリットも考えられる。例えば病児・病後児保育施設や保育所等の広域利用（例：山形連携中枢都市圏、長野地域連携中枢都市圏、備後圏域連携中枢都市圏等）、ICT活用による下水処理場の効率管理（例：最上圏域下水道共同管理協議会）、連携中枢都市の技術職員の連携市町への派遣（例：広島広域都市圏）、保健師の共同採用試験（例：南信州広域連合）など、様々な広域連携が進んでいる。

ハード面については、全国的に人口減少が進行し、

あわせて公共施設等の老朽化が顕在化する中、公共施設の集約化・複合化を計画的に進めることは、将来にわたる財政負担の軽減や平準化を図るうえで重要な取組となっている。近年は、単一自治体内における施設再編に一定の進展が見られるが、都市圏全体としての機能維持や利便性向上を考えると、施設の最適配置をより広域的な視点で検討する必要がある。

具体的な事例としては、山形連携中枢都市圏における広域炊飯施設の整備や中芸広域連合による公立体育館の設置などがある。これらは、公共施設を圏域単位で再編・共有することにより、機能維持とコスト抑制を両立させようとする取組と言える。

(2) 地域公共交通・移動インフラ

路線バスや鉄道の廃止や減便が相次ぎ、交通空白地の解消が課題となっている。バスやタクシーだけでなく、必要に応じて自家用有償旅客運送やスクールバス、福祉輸送、民間事業者による送迎サービス、物流サービス等、多様な輸送資源を組み合わせることや、AIによる配車や自動運転などの新たな技術を活用することについて、持続可能な移動手段の確保に向けて各地で検討が進められている²。例えば、つくば市、土浦市、下妻市、牛久市の4市が共同で行っている「地域連携公共ライドシェア」は、自治体の枠を越えて移動ニーズに対応することで、交通空白地・時間帯の増加やドライバー不足といった問題解決を図ろうとするものである。

こうした取組は、一自治体内で完結するのではなく、住民の生活に即した移動圏域にあわせて複数自治体が連携することで、持続可能な地域公共交通ネットワークの構築に資するだけでなく、「極」の形成にも寄与するものである。

(3) 交流人口・関係人口の創出

都市圏が持つ多様な地域資源に着目して、市町村単位ではなく、複数都市が連携しながら魅力を発信し、観光や移住定住を促進するような事例が各地で見られる。

近年、こうした圏域の観光振興を担う主体として、DMO（Destination Management／Marketing Organization：観光地域づくり法人）の設立も進んでいる。DMOは、行政や観光事業者、地域団体などが連携し、データ分析に基づく戦略立案やマーケティング、ブランド構築、プロモーションを一体的に行う組

織であり、単なる観光PRにとどまらず、地域経営の視点から持続可能な観光地域づくりを推進する役割を担っている（例：山形連携中枢都市圏 DMO 構築による広域観光促進事業）。

あわせて、観光を通じた「来訪」から、将来的な「関係人口」や「定住人口」へとつなげる視点も重要である。複数自治体が連携して移住相談会や UIJ ターン促進事業を実施するほか、圏域単位での住まい・仕事・子育て支援情報の一元的発信、テレワーク拠点の整備などに取り組む事例も見られる。都市圏として生活環境や就業機会を総合的に提示することにより、単一市町村では実現しにくい多様な選択肢を示すことが可能となり、圏域全体としての定住促進につながる事が期待されている。

(4) 産業振興による地域経済の競争力強化

人口減少が進む中で、単一自治体の規模では企業誘致や産業集積を十分に図ることが難しい場合も多く、複数自治体が連携して都市圏としての経済競争力を高める取組が各地で進められている。

スタートアップ支援として、インキュベーション施設や相談窓口を圏域で共有し、大学や金融機関と連携した広域ネットワークを構築する事例がある（例：東三河スタートアップ推進協議会）。

「地域ブランド」を圏域単位で展開し、地域の魅力を内外に発信する取組も進んでいる。例えば複数自治体が連携して地域独自のブランド名称を設定し、農産物や工芸品、観光資源・体験プログラムなどを対象に認定制度を設けることで、販路拡大や圏域ブランドの浸透を図っている事例がある。こうしたブランド戦略は、単一自治体では表現しきれない“圏域ならではの価値”として地域の知名度向上や交流人口の拡大に寄与している（例：十勝ブランド、諏訪の国ブランド）。

農林水産業の分野では、自治体の枠を越えて販路拡大や輸出促進を図る取組が見られる（例：三遠南信連携農産物輸出事業）。

このように広域連携は、基礎的生活機能の維持にとどまらず、圏域全体を1つの経済圏として捉え、その潜在力を高めるための戦略的な枠組みとして位置づけられている。

以上のように、多様な分野で広域連携が実践されつつある。しかしながら、すべての分野において広域連携が円滑に進んでいるわけではない。とりわけ、自治

体間の利害が交錯しやすく、住民生活への影響も大きい分野では、広域連携の具体化に時間を要する傾向が見られる。連携が進みにくい分野にいかに取り組むかは、現在進行中の課題である。

4 | 今後の「広域連携による都市圏づくり」に向けた論点

前節で見た各地の取組は、広域連携の可能性を示す一方で、その持続性や発展に向けた課題も内包している。これらの実践を踏まえ、今後の「広域連携による都市圏づくり」に向けた主要な論点を整理したい。

(1) 自治体間の役割分担とガバナンスの在り方

広域連携は、圏域全体の持続可能性を高めるためのネットワーク構築である。しかし、利害調整や財源配分など複雑な課題をはらむため、明確な理念とガバナンスが求められる。

(2) 生活圏の広がりに対応したサービス供給体制

子育て支援、医療、教育、交通など、生活機能を自治体ごとに完結させることは困難になりつつある。生活圏単位でのサービス提供を可能とする制度設計が必要であり、住民が自治体境界を意識しないで利用できる「圏域モデル」の整備が課題である。

(3) 多極型社会における“極”の形成

中心市が圏域全体の発展を主導する一方で、周辺市町村も独自の機能や魅力を持ち、「補完し合う関係」を構築する必要がある。観光、農業、福祉、教育、住宅地、産業集積など、地域の強みを活かした「極の多様性」が、多極型社会の持続性を高める。

(4) デジタル技術を活用した広域連携の高度化

データ共有、医療 DX、MaaS³、行政手続のオンライン化など、デジタル技術は広域連携の基盤である。圏域の情報をリアルタイム共有する仕組みや、住民が共通アプリで行政サービスを受けられる環境整備が求められる。

(5) 持続可能な財政モデルの構築

広域化によって行政コストを削減する一方、インフラ維持や人口減少への対策は依然として財政を圧迫する。圏域単位での財源調整、基金の設置、公共施設の共同運営など、財政面での連携をいかに具体化するか

が重要となる。

以上の論点はいずれも、制度や仕組みの問題にとどまらず、地域が将来像をどのように描き、いかなる圏域を築いていくのかという根本的な問いに通じるものである。

5 | おわりに ——持続可能な多極型社会に向けて

人口減少・高齢化が進む成熟社会において、「広域連携による都市圏づくり」は単なる選択肢の1つにとどまらず、地域が自立的に未来を構想する上で、極めて有効かつ重要な基盤と言える。都市が単独で生き残ることが難しい時代に、複数の都市が互いの強みを活かし、弱みを補い合うことで、圏域としての競争力と生活の質を維持する。これこそが、多極型社会の本質であると言えるだろう。

本会議では、各地で実践されている先進的かつ多様な広域連携の取組を踏まえ、都市自治体が役割を分担し、共同でサービスを提供する効率的かつ効果的な仕組みや、地域間・都市圏間ネットワークの強化と相互補完による質の高い生活環境の形成・維持などについて議論が深まり、圏域による持続可能な都市経営の実現に大いに資することを期待したい。

(注)

- 1 連携中枢都市圏に移行済みの圏域を含む。
- 2 複数自治体にまたがるAIオンデマンド交通については、実証運行も行われているものの、運転手不足や収益性の確保といった課題が指摘されている。
- 3 MaaSとは、鉄道・バス・タクシー等の多様な移動手段をデジタル上で一体的に統合し、検索・予約・決済までをシームレスに行える仕組みである。

<参考文献>

伊藤正次「遠隔型連携の特質と類型」、日本都市センター編、自治体の遠隔型連携の課題と展望—新たな広域連携の可能性—、pp.16-32、日本都市センター、2017.3
総務省HP「定住自立圏構想」 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html (2026年7月29日閲覧)。
総務省HP「多様な広域連携」 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html (2026年3月2日閲覧)。
横道清孝「広域連携の現状と今後の方向性」、日本都市センター編、広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—、pp.2-16、日本都市センター、2016.3
「特集：地域の持続的発展を支える自治体の広域連携」、市政、vol.74(5)、全国市長会、2025.5
「特集：自治体間連携を考える」、都市問題、vol.106(2)、後藤・安田記念東京都市研究所、2015.2