

連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える

森 川 洋

I はじめに

地方の人口減少を抑制する自治体連携の構想として総務省が地方中枢都市圏を発表したのは、定住自立圏構想から6年も遅れた2014年のことであった。総務省は、三大都市圏⁽¹⁾以外の地域に立地する人口ほぼ20万人（2010年）以上の61市からなる地方中枢拠点都市圏構想を2014年8月に発表した⁽²⁾が、2015年1月になって連携中枢都市圏構想に名称を変更した。

辻（2015）は、定住自立圏構想は生活機能の確保に力点を置き、経済成長の牽引には十分な成果を発揮できないために、人口20万以上の新中核市を中心都市とする連携中枢都市圏構想を提案したと述べているが、それとともに、大規模な中心都市にとっては定住自立圏構想は交付金の魅力に乏しく、大規模市の多くが定住自立圏を設置しなかったことにも関係しているように思われる⁽²⁾。そもそも、人口4万人か5万人程度の小都市から広域中心都市に至るまですべての中心都市を同じ枠組みで捉えることに問題があったように思われる。それにしても、そのようなことは初めからわかっていたことで、定住自立圏構想を発表した2008年の時点において、連携中枢都市圏構想と統合した、体系的な構想をなぜ示さなかったのか気になるところである。

それと相前後して2014年には、国土交通省は「国土のグランドデザイン2050」において「高次地方都市連合」を打ち出し、経済産業省も「都市雇用圏」⁽³⁾を設定して人口減少時

-
- (1) 連携中枢都市には岐阜市、津市、姫路市も指定されており、定住自立圏の場合と類似して、連携中枢都市圏構想における三大都市圏の定義は11都府県全域とは異なる。
- (2) 人口規模の大きい中心都市では定住自立圏の設定が進まないのは、①その内部で行政サービスが完結していること、②財政的魅力が相対的に乏しいことが考えられる（佐々木敦2015）。
- (3) 都市雇用圏には東京特別区をはじめ三大都市圏の大都市も含まれており、人口減少時代における都市圏の人口変化には注目するが、特定の目標を定めて特定数の都市圏を指定して振興を図ることを目的としたものではない。

代の地域政策に備えようとした。2014年3月に発表された国土交通省の「国土のグランドデザイン2050」では、「コンパクト+ネットワーク」によって活力ある地方圏を維持するためには、農村地域では「小さな拠点」の形成・活用、地方都市においてはコンパクトシティの形成、連携中枢都市圏等による活力ある経済・生活圏の形成を図るべきと考える（国土交通省国土政策局総合計画課2015）⁽⁴⁾。

そして、このような重層的な中心地（central place）に基づく国土形成のためには、複数の地方都市がネットワークを活用して一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担し、連携する「高次地方都市連合」の構築が必要である。「高次地方都市連合」は生活の拠点となる人口10万人以上の都市からなる複数の都市圏が、高速交通ネットワークなどにより相互に1時間圏内となることによって一体となって形成される、おおむね人口30万人以上の都市圏であるという⁽⁵⁾。

経済産業省でも、2014年5月には都市雇用圏を発表した（経済産業省2014）。それは金本・徳岡（2002）の「日本の都市圏設定基準」に基づいて、2005年の国勢調査からDID人口が1万人以上で、他都市の郊外（通勤圏）に属さない市町村をもって中心市とし、その中心市に対して10%を超える通勤率をもつ市町村を郊外市町村として圏域を設定したものであった⁽⁶⁾。都市雇用圏の数は、東京特別区、大阪市、名古屋市をも含めて全国243に達し、都市雇用圏に含まれる人口数は総人口の93%をカバーするという。都市雇用圏には三大都市も含まれるので、総務省や国土交通省の構想とは異なり、地方圏の振興だけを意図したものとは思えないが、圏域の設定条件については共通性がある。

これら3省の構想は、2014年12月27日の閣議決定「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」によって総務省の連携中枢都市圏構想に統合された（閣議決定2014：53）。新たに統合された連携中枢都市圏では地方公共団体の意向が加味されることとなり、すでに16

(4) しかし「小さな拠点」と地方都市（コンパクトシティ）、連携中枢都市の間には、ドイツの空間整備計画にみられるように、「基礎中心地（Grundzentrum）で供給できないサービスを中位中心地（Mittelzentrum）が供給し、中位中心地では供給できない高次のサービスを上位中心地（Oberzentrum）が供給する」という具合に階層的な中心地構造を構築して、全国全地域にすべての都市的サービスを提供することによって、活力ある経済圏・生活圏を形成しようとする意図が含まれているとは思えない。

(5) 「平成の大合併」において同一規模の都市間の合併が少なかったように、2市以上の都市が都市圏連合を形成するのは困難なことと思われる。規模の大きい都市間では水平的な連携は可能かもしれないが、人口10万人程度の都市では互いに競合関係にあり、連携は難しいからである。

(6) この条件に加えて、中心市に郊外（通勤圏内）市町村の条件を満たす若干の市町村を追加したり、通勤圏には間接的通勤圏を加えるなど、若干の変更がある。この方法によると、いわき市のように、郊外市町村（通勤圏）をもたない中心市が含まれることになる。

圏域が連携協約を締結している⁽⁷⁾。連携中枢都市は定住自立圏の中心市よりも高次な、かつ広範な機能をもつので、交付金額も大きく、これまで定住自立圏の中心市の資格をもちながら中心市宣言を躊躇していた大規模な都市も連携中枢都市圏を形成し、定住自立圏を設置していた都市でも連携中枢都市に移行しつつある。

筆者はこの問題についてすでに報告したが（森川2015、2016）、本稿では新たな資料も加えて再度検討したい。

Ⅱ 連携中枢都市圏設定の目的と現状

人口減少・少子高齢社会にあっても、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ことが求められる。そのためには、地方圏においても、相当の規模と中心性を備えた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って「経済成長の牽引」、「高次都市機能の集積・強化」および「生活関連機能サービスの向上」を行うことが必要となる。連携中枢都市圏構想推進要綱には、連携中枢都市圏は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と明記されている（総務省2015）。

連携中枢都市は連携中枢都市宣言を行い、近隣の市町村との協定に基づいて圏域を形成する。そして、圏域全体の将来像を描き、中心都市としての役割を担う意思を明らかにするため、連携中枢都市宣言書を作成する。これらの手法は定住自立圏の場合と同様であるが、中心都市の人口が20万人以上の中核市に限定され、圏域全体の生活関連機能サービスの向上だけでなく、経済成長の牽引や高次の都市機能の集積・強化を目的とするところに差異があり、財政措置も大きく異なる。

連携中枢都市に対する財政措置には普通交付税と特別交付税とがある。前者は連携市町村も含めた圏域全体の住民のニーズに対応した、「経済成長の牽引」および「高次都市機能の集積・強化」の取り組みに対する財政措置で、圏域人口に応じて算定される（圏域人口75万の場合、約2億円）。後者の特別交付税は「生活関連機能サービスの向上」の取り組みに対する財政措置であり、1市当たり年間1.2億円程度を基本として、圏域内の連携市町村の人口・面積および連携市町村数から上限額を設定した上で、事業費を勘案して算

(7) 連携中枢都市宣言を行ったのは2016年7月現在、盛岡、金沢、長野、静岡、姫路、倉敷、広島、福山、下関、高松、松山、北九州、久留米、熊本、大分、宮崎の16市である。

定される。そのほか、連携市町村の取組に対する財政措置（特別交付税）は1市町村当たり年間1,500万円を上限として、当該市町村の事業費を勘案して算定される。したがって、定住自立圏の中心市が年間8,500万円、周辺市町村が1,500万円の交付金に比べると、連携中枢都市の受け取る金額は格段に大きなものとなる。ただし、連携市町村は一律1,500万円で定住自立圏の周辺市町村と同額であり、中心都市と連携市町村との交付金額の差異は一段と大きくなる。

筆者は先の報告（森川2015、2016）では、人口移動の実態を分析することによって「人口のダム」や東京一極集中の抑制について論じた。認定された61市の人口移動についてみると、周辺地域から人口を吸収して東京特別市へ人口を流出する広域中心都市と周辺地域から広域中心都市に向かって人口を流出する県内中心都市（県庁都市）が主で、いずれも「吸水ポンプ」型の都市である。表1に示すように、東京特別区から人口流入がみられるタイプ（水戸、つくば、高崎、太田、豊田、松本、那覇）もなくはないが、その多くは東京周辺にある都市である。したがって、61市の多くは「人口のダム」の役目を果たしていないことを指摘した⁽⁸⁾。

61の有資格都市には県内中心都市（県庁都市など）と広域中心都市があり、両者の間には圏域形成においても差異が現れるはずである。ただし、2016年7月までに圏域を形成した16市のうちでは、広域中心都市は広島市だけである。その他の圏域の規模や形態もさまざま、高松市と下関市は定住自立圏から移行しており、高松市は同一の圏域（2市5町）でもって連携中枢都市圏を形成したが、下関市は合併1市圏域のままである。広い圏域を形成したものには広島市（23市町）をはじめ北九州市（同16）、熊本市（同16）、姫路市（同14）がある。

広い圏域を形成する場合には中心都市の通勤圏を越えることになる。姫路市では加古川市の通勤圏に属する市町が含まれ、複眼型の定住自立圏を形成する加東・加西圏のうちの加西市が含まれる。北九州市では行橋市や中津市の通勤圏（一部）が含まれ、熊本市の圏域は通勤圏を越えた町村まで伸びている。広島市の連携中枢都市圏では、図1に示すように、2000年には呉市や三原市、東広島市、安芸高田市、大崎上島町⁽⁹⁾、岩国市、柳井市は通勤中心地としてそれぞれ通勤圏をもっており、中核市に昇格した呉市の場合には目下

(8) ただし、森川（2015、2016）では人口移動の分析による「人口のダム」が困難なことを重視しなかったし、16市の圏域形成には触れることができなかった。

(9) 大崎上島町は合併以前、大崎町、東野町、木江町の3町からなり、東野町、木江町が大崎町の通勤圏の属する例外的な通勤中心地であった。

表 1 東京特別区に対する人口移動

市町村 人口 規模	東京特別区からの転入超過				東京特別区への転出超過				合計
	3,000人 以上	1,000~3,000人	100~1,000人	1~100人	0~100人	100~1,000人	1,000~3,000人	3,000人 以上	
100万人 以上	川崎、 横浜、 さいたま (3)						広島、仙台、 名古屋、神 戸、京都、 福岡、札幌 (7)	大阪 (1)	11
50~100 万人	川口、 船橋 (2)	千葉、 八王子 (2)			浜松 (1)	姫路、静岡、 相模原、松山、 北九州、新潟、 宇都宮、熊本、 東大阪、鹿児島、 岡山 (11)	堺 (1)		17
20~50 万人	松戸 (1)	町田、柏、 調布、越谷、 藤沢、府中、 草加 (7)	茅ヶ崎、川 越、所沢、 大和、那覇、 松本、平塚、 上尾、春日 部、つくば、 高崎、太田 (12)	豊田、水 戸 (2)	沼津、長 岡、宮崎、 富山、上 越、横須 賀、呉、 佐賀、豊 橋、松江 (10)	伊勢崎、いわ き、福井、富 士、加古川、 岡崎、下関、 四日市、明 石、福山、佐 世保、久留 米、倉敷、 津、徳島、大 分、一宮、春 日井、旭川、 大津、山形、 熊谷、和歌 山、福島、寝 屋川、八尾、 高松、岐阜、 高知、函館、 長野、長崎、 厚木、八戸、 前橋、郡山、 市原、青森、 宝塚、高槻、 盛岡、金沢、 秋田、枚方、 茨木、尼崎、 奈良、吹田、 豊中 (49)	西宮、市川 (2)	83	
10~20 万人		13	21	22	59	41		156	
3~10 万人		6	52	148	294	16		516	
1~3 万人			10	214	238			464	
1万人 未 満			7	280	184			471	
合 計	6	28	102	668	786	117	10	1	1,718

注1) 市町村合計が1,718となり、全市町村数(1,727)と一致しないのは東京特別区への人口移動を欠く市町村が含まれるため。

資料：国勢調査(2010年)による。

図1 広島市の連携中枢都市圏



- 中心都市
- △ 通勤中心地（2000年の国勢調査において周辺2つ以上の市町から5%以上の通勤者が従業する市町）

資料：広島市（2016）：広島広域都市圏発展ビジョン、p.2による。

自己の連携中枢都市圏の設置を計画している⁽¹⁰⁾。

その他の盛岡市、金沢市、長野市、静岡市、倉敷市、福山市、松山市、久留米市、大分市、宮崎市のなかで、通勤圏と比較的一致する圏域を形成したのは盛岡市、金沢市、長野市、松山市、大分市である。久留米市の場合には佐賀県に通勤圏（吉野ヶ里町）や人口移動圏（鳥栖市）を広げるが、佐賀県からの加入はない。倉敷市では岡山市の人口移動圏に属する高梁市や新見市、福山市の通勤圏に属する笠岡市や井原市が含まれる。笠岡市や井原市は福山市の圏域にも含まれる。同様に、三原市と世羅町は福山市と広島市の圏域に加入する。静岡市の場合には通勤圏に属する焼津市と藤枝市のうち、焼津市だけが加入する。宮崎市の通勤圏においても新富町や高鍋町は加入していない。

これら16の連携中枢都市圏域のなかで定住自立圏の中心市を含むのは姫路市だけであり⁽¹¹⁾、広島市の圏域では呉、三原、岩国の3市が定住自立圏の中心市の資格をもつが、いずれも中心市宣言をしていないし、その他の市町と同様に年間1,500万円の交付金が支給される。したがって16市に関する限り、連携中枢都市圏の中心都市が定住自立圏の中心市まで含めて「経済成長の牽引」の役目を果たしているとはいえない。

Ⅲ 連携中枢都市圏構想の問題点

連携中枢都市圏構想における61の中心都市の振興は「人口のダム」として東京大都市圏への人口流出を減少させ、東京一極集中の抑制に役立つものと考えられているが、この構想には少なくとも次の三つの問題点がある。

1) 連携中枢都市圏の中心都市は「人口のダム」になりうるか

上述したように、61市の人口移動（2005～10年）の最大流出先は東京特別市と広域中心都市とに分かれる。県内中心都市の活性化によって広域中心都市に対して「人口のダム」を構築することは可能であるかもしれないが、東京特別区に対しては困難なものと

(10) ただし、呉市は自己の連携中枢都市圏を形成しても広島市の圏域から離脱することはないとみられている。

(11) 加西市、加東市、西脇市、多可町からなる定住自立圏（中心市は加西市と加東市）のうち、姫路市の連携中枢都市圏に含まれるのは中心市の加西市だけである。したがって、定住自立圏は分断され、加西市は連携中枢都市圏のなかで中心市の役割を果たすとはいえない。

考えられる⁽¹²⁾。東京特別区の人口流出は表1に示すように、大阪・名古屋両市をはじめ大都市（横浜市を除く）のすべてが一しかも大都市ほど一東京特別区に対して大量に人口を流出する。このような状況下では、61の中心都市がいくら活力を強化しても東京への人口流出を抑制することは困難である。今日では東京大都市圏との人口移動は高学歴のホワイトカラー層が中心であり（中川2016）、新規学卒者の多くが東京特別区を中心とする大都市に大量に吸引される。

したがって、「人口のダム」でもって東京特別区への人口流出を抑制する唯一の道は、連携中枢都市の機能を強化すると同時に、東京の機能分散を図ることである⁽¹³⁾。東京特別区の機能集積は情報通信の売上高における全国の57.1%に象徴されるように、高次都市機能において圧倒的な強さをもっているため、「相当に手荒な措置」によって集積を崩していく以外に方法はない。東京の都市機能が相当に低下すれば人口移動の流れも変化するであろう。

それには、道州制の導入⁽¹⁴⁾をはじめ政府関係機関⁽¹⁵⁾や大企業本社⁽¹⁶⁾、大学の地方移

- (12) 「まち・ひと・しごと総合戦略」では、東京大都市圏から地方への転出を毎年4万人増加、地方圏から東京大都市圏への転入を6万人減少させて、2020年には東京・地方圏間の転出入の均衡を図ることが政府の数値目標とされているが（閣議決定2014：12）、どのような具体的な方法があるのか知りたいところである。
- (13) 東京の人口吸引力を抑制するにはもう一つの道がある。豊田（2016）によると、経済の好況と東京大都市圏の転入超過がきわめて高い相関を示すので、不況になれば東京への人口流入は抑制されるはずである。したがって、わが国の経済を不況にすれば東京の人口吸引力は弱まるが、そのようなことは誰からも望まれないし、「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指す安倍政権の方針にも背くものである。
- (14) 佐々木信（2015：55、74）は、中央集権制のもとでは法規制や補助制度によって地方のやる気を失わせ、中央依存を強めており、道州制を導入すれば歳出削減も大きいとみている。しかしその一方では、道州制が導入されれば都道府県は廃止となり、地方交付税が廃止されるとともに市町村も再編され、小規模自治体の存立条件が危くなると考える人もある（平岡2015）。
- (15) 政府関係機関の地方移転については、2015年8月末までに42道府県から69機関について誘致の提案があった。このなかには庁はあっても、文部科学省や厚生労働省などの省の誘致は含まれておらず、実現したとしてもどれほど効果があるかは明らかでない（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouiten>）。
- (16) 地方創生総合戦略（閣議決定2014：35）によると、企業の地方拠点強化対策として、税の優遇措置による本社機能の一部移転を2020年までの5年間で7,500件増加するとしているが、経団連の調査によると、「検討している」または「将来的に可能性・余地がある」と答えた大企業は全体の7.5%にとどまる。今の拠点で利便性に支障がないことや取引先や官庁の関係者が東京に集中していることがその理由といわれる（2015年9月21日NHKニュース）。効果を高めるためには、移転企業に対する減税措置だけでなく、東京特別区に立地するすべての大企業に対して重い法人税を課し、積極的な追い出し作戦を図るしかないであろう。リニア新幹線の開通によるスーパーメガリージョンの形成を見込んで実施することも可能である。それは多国籍企業の積極的な誘致を進め、「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指す安倍政権の方針に逆らうものとなるであろう。

転、さらには地方企業への就職支援⁽¹⁷⁾など、大胆な措置が必要である。道州制の導入には種々の問題があって全面的に賛成することはできないが、佐々木^信(2015: 82、108)は地域主義型道州制を導入してドイツのように州間財政調整(Länderfinanzausgleich)の採用まで考えており、すべての州が経済的に自立して真の地方分権が確立できれば、ある程度の効果が期待できるかもしれない。

大企業本社の地方移転は重要であるが、帝国データバンクの拠点整備に関する企業の投資意向調査(2014年9月)によると、新たな拠点整備の可能性がある2,946社のうち本社機能の移転を考えている企業は613社で、移転候補地のベスト3は東京都、大阪府、愛知県であり、政府の思惑とは逆の結果が得られた(吉田2015)。交通の利便性や取引先との距離、企業としての「格」を求めて近隣の主要都市への移転を意図するものが多いわけで、政府の税制面での優遇措置を重視する企業は28社(5%弱)に過ぎず、政府計画が実現する可能性はきわめて低い。

私立大学の東京大都市圏集中も著しい。1975年には私立大学の大都市立地は規制されたが⁽¹⁸⁾、2002年の規制緩和は時代に逆行したものである。最近東京大都市圏の大学では地方出身の学生数が減少しているといわれるが、東京一極集中の是正のためには、東京大都市圏出身の学生の多くが地方の大学に入学するくらいの大変化が起こることが望ましい。

東京の機能分散によって地方大都市から東京大都市圏に向かう選択的移動(selected migration)が抑制され、東京大都市圏の量的肥大を避けながら、わが国を代表する世界都市の役割を維持するように努力することはできないだろうか⁽¹⁹⁾。東京特別区の高齢者は今日でも流出が多いが、将来においてはさらなる流出強化が期待される⁽²⁰⁾。

(17) 地方での雇用創出と地方への人材移転に関する施策として、吉田(2015)は①大卒者の学費支援(地元就職者に奨学金返済の減免)、②大都市の大企業社員の地方への転職支援(数年間の所得保障)などをあげている。

(18) 学校基本調査(2015年度)の「大学の都道府県別学部学生数」によると、東京都の大学・大学院学生数は65.5万人(うち91.9%は私立大学)で全体の25.6%を占めており、東京一極集中の原因の一つには私立大学の東京集中が考えられる。かつて恩師故Peter Schöller教授(ルール大学)が「日本には私立大学の大都市への設置規制はないのか」とささやかれたのを思い出す。設置制限法が制定されたのは高度経済成長期が終焉に近づいた1975年のことであった。

(19) 世界の先進国のなかでも日本ほど大都市一極集中の進んだ国は少ない。東京の機能分散はわが国経済にとって一時的には不利益であるとしても、他の先進国と同一レベルに立つことであり、特別な悪条件を押しつけることとはいえない。

(20) 今後東京特別区の高齢人口の急増が恐れられており、日本版CCRC構想でも「東京の元気な高齢者を地方へ移動」させる政策が考えられている。

2) 連携中枢都市圏と定住自立圏との関係はいかにあるべきか

連携中枢都市圏は定住自立圏と違って、「生活関連機能サービスの向上」のほかに「経済成長の牽引」や「高次都市機能の集積・強化」を任務とするので、それら機能が定住自立圏にまで行き渡るためには、連携中枢都市圏の圏域は定住自立圏のいくつかの圏域の上に広がるべきである。できうるならば、一次医療圏、二次医療圏、三次医療圏にみられるように、階層的な中心地構造をなし、定住自立圏をいくつか集めた圏域を一つの連携中枢都市圏が成立するかたちで地方圏全域をカバーすることが望ましい。定住自立圏の認定中心市は264市なので、61市で割ると一つの連携中枢都市圏の中心都市が平均4.3の中心市を含むことになる。

生活関連機能サービス（都市的サービス）よりも「経済成長の牽引」は中心都市に課せられた高次の任務と考えられるので⁽²¹⁾、連携中枢都市の中心都市が受けもつのは当然のことではあるが、中心都市の通勤圏は一たとえば広島市のように一連携中枢都市圏の全域には広がらないので、中心都市の機能だけを強化すれば圏域から人口を吸引する「小東京^{プチ}」となる可能性が強い。総務省（2015：5）は、圏域の形成において少なくとも経済的結びつきが強い通勤通学率10%以上のすべ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と述べており、定住自立圏の全域をカバーすべきものとは考えられていない。

なお、表2に示すように、人口20万人以上の都市は高次都市機能従業者の比率が高く、本来高次都市機能のある程度集積した都市である。それに対して、高次都市機能の弱い人口20万人未満の地方中小都市は、わが国経済の中心部から取り残された存在であるので、連携中枢都市圏の中心都市の振興はその間のギャップをより顕在化することになるであろう。

その点では、定住自立圏の中心市にも「経済成長の牽引」に係わるある程度の機能を分担させるのが望ましい。定住自立圏は通勤圏とほぼ一致するので、中心市における雇用の創出には居住地からの通勤によって対応することができ、圏域市町村からの人口吸引は起こるとしても少ないであろう。

(21) 「経済成長の牽引」は厳密にはより高次機能とはいえないかもしれないが、ドイツにおいても中心地は就業中心地（Arbeitszentrum）として雇用の場の創出に十分成功しているとはいえない。開発の乏しい地域の中位中心地や上位中心地が開発中心（Entwicklungszentrum）に指定され、工業開発の重点として地域格差の縮小に努力したが、都市的サービスの供給に比べて就業中心地としての発展は困難であるといわれる。

表2 人口規模別にみた市町村の主要業種（民営）従業者比率（％）

市町村 人口規模	G+J+L	D	E	H	I	M	N	P	R
100万人以上	11.4	6.9	10.2	6.2	23.1	10.7	4.4	8.8	10.0
50万～100万人	7.2	7.7	14.7	6.5	23.0	9.9	4.7	11.1	8.1
30万～50万人	7.3	7.3	14.5	6.3	22.3	10.4	5.1	11.1	7.8
20万～30万人	7.4	7.2	16.8	6.1	22.1	9.9	5.2	10.9	7.5
10万～20万人	5.6	7.3	20.6	6.3	21.3	9.6	5.0	11.0	6.3
5万～10万人	4.3	8.1	22.5	6.1	21.4	9.2	5.1	11.0	5.5
3万～5万人	3.8	8.8	23.9	5.8	21.1	8.5	4.8	11.5	5.1
2万～3万人	3.2	9.6	23.0	5.3	21.0	9.0	4.7	11.9	4.9
1万～2万人	3.1	10.9	23.3	5.3	19.9	8.6	4.8	11.0	5.0
1万人未満	2.3	14.4	18.0	4.9	17.7	11.3	4.3	10.1	5.1
合計	3.7	10.4	20.9	5.6	20.1	9.7	4.7	10.9	5.4
変動係数	1.01	0.50	0.58	0.62	0.24	0.70	0.53	0.48	0.46

注1) D：建設業、E：製造業、H：運輸、郵便業、I：卸売業、小売業、M：宿泊業、飲食サービス業、N：生活関連サービス業、娯楽業、P：医療、福祉、R：サービス業（他に分類されないもの）、G+J+L：高次都市機能（G：情報通信業、J：金融業、保険業、L：学術研究、専門・技術サービス業）

注2) 市町村名は2010年現在に調整。統計数値は2009年。

資料：経済センサス基礎調査（2009年）、産業（小分類）別民営事業所数・従業者数—市区町村による。

しかし、現実はこのような発想とは大きく異なる。上述したように、連携中枢都市は普通交付税と特別交付税において多額の金額を支給されるが、定住自立圏の中心市や通勤中心地⁽²²⁾をも含めて、圏域市町村は一律1,500万円に限定されており、二重どりはできないし、定住自立圏の中心市に対する財政的支援はない。広島圏の場合には、中心市として認定されなかった東広島市や柳井市はもちろんのこと、呉市も三原市、岩国市も1,500万円だけが支給される。広島市で雇用の創出が行われても柳井市の通勤圏に属する田布施町から通勤することはできないので、広島市に転出するしかない。これでは、広島市の「小東京」としての発展を助長するだけである⁽²³⁾。「選択と集中」の名のも

(22) 通勤中心地とは最大通勤比率（2000年）が5%以上をもつ二つ以上の市町村の通勤先となる市町である。

(23) 定住自立圏の中心市の資格をもつ都市が、一般町村—非合併の小規模町村—と同様に扱われながら連携中枢都市圏に加入する意味があるだろうか。中心市宣言をして8,500万円をえたいのに、連携中枢都市圏分としてある程度の交付金加わるような措置が妥当なものと考えべきであろう。

とに、交付金は中心都市に集中投下され、広域中心都市（または県内中心都市）をさらに発展させることになる。

先に述べたように、16の連携中枢都市圏のなかでは定住自立圏を含むものは姫路市だけであり、しかも定住自立圏を完全にカバーするものとはいえない。今後すべての連携中枢都市圏が形成されたとしても、その圏域は定住自立圏のもつ全圏域よりも狭いものとなるであろう。下関圏のように、合併1市圏域がそのままのかたちで移行した連携中枢都市圏は論外である。

3) 連携中枢都市圏に含まれない地域はどうなるのか

「二層の広域圏」構想の場合でも指摘したように（森川2009）、連携中枢都市の振興は地方圏のなかの活力ある広域中心都市や県庁都市を一層活性化させるが、圏域外をも含めた地方圏全域の活性化にはつながらない。連携中枢都市は圏域外の地方中小都市との競争を強め、地方中小都市の衰退を助長する可能性がある⁽²⁴⁾。したがって、連携中枢都市の振興は農村部町村や地方中小都市から連携中枢都市への人口流出を強化するし、通勤圏外の地域では人口減少や高齢化をさらに助長し、消滅集落を輩出するであろう。

今日求められる地域政策の目的は東京一極集中の是正だけでなく、農村部町村における過疎化や集落消滅の進行を阻止することである。総務省⁽²⁵⁾によれば、連携中枢都市圏の取り組みを進めることは、地方圏に成長エンジンの核を確保することによって域外の住民や企業などにとってもメリットがあるといわれるが、圏域内の支援が圏域を越えてまで波及効果を発揮することはありえない⁽²⁶⁾。それは、地方圏のうちでも連携中枢都市圏内に含まれる条件の整った地域だけを活性化させ、圏外の条件不利地域を見捨てることを意味する。

わが国人口の将来予測においては、条件の不利な農村部町村ほど急速な人口減少が予測され⁽²⁷⁾、消滅可能性都市（町村）の出現も指摘されており（増田編2014）、その対

(24) 総務省自治行政局長は「連携中枢都市圏の取り組みは近隣から中心都市に人口を集中させることを目的としたものではない」と述べているが（佐々木敦2015）、その可能性は否定できない。時事通信社編（2015：72、196、210）においても、役重真喜子氏、西川一誠氏（福井県知事）、山田啓二氏（京都府知事）がこの問題を指摘し、山下（2014：50）も同様のことを指摘している。

(25) 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（2014）：基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書、p.6（http://www.soumu.go.jp/main_content/000273899.pdf）による。

(26) 東京が繁栄して地方が衰退するのは波及効果が及ばないことの証拠であり、連携中枢都市圏構想と矛盾することになる。

(27) ただし、2010年や2015年の国勢調査でもみられるように、一部の離島などでは人口減少の少ないところがあり、人口予測に反発する田園回帰の現象もみられる。

策が必要となる。第30次地方制度調査会の答申（2013年6月）において、辻塚也座長は「均衡ある国土の発展を目指してきたこの国が、初めて拡散・拡大路線を本格的に見直し、縮小・撤退時代を見据えた方向転換を図ったという意味で注目すべきだ」というが（坂本2014）、方向転換は採算の合わない地域を見捨てて、条件不利地域の住民をインフラの整備された地域へ移住させる方向に進む可能性がある。坂本（2014）はさらに、「「選択と集中」を志向して、中心都市に集中投資するのは問題だ。中心点を支持するだけで38万km²の国土が守れるか」とも述べている。将来、無住地域が広がり国土が荒廃すれば、都市住民にとっても飲料水の確保や災害発生など多大の不利益を被るであろう。

条件不利地域を含めて地方の全地域が現状を維持するためには、連携中枢都市圏や定住自立圏に交付される金額に対応した交付金が通勤圏外地域にも支給され、地域産業の育成や生活条件の整備がなされるべきである⁽²⁸⁾。山下（2014：50）が「地方中枢都市から地方中小都市、そしてさらには農山漁村へと人口を押し戻すのが本来あるべき方策であって、人口を集めるべきは地方中枢都市ではないはずだ」と述べているのが注目される。

IV むすび

以上にみるように、定住自立圏も連携中枢都市圏も、東京一極集中の進行や地方圏の衰退、地域格差の是正に十分に対応した地域政策であるとは思えない。連携中枢都市圏の中心都市は東京に対する「人口のダム」とはならないし、地方圏全域における「生活条件の向上」や「経済成長の牽引」の役目を果たしうるものとは考えられない。本来「選択と集中」は財源の効率的な使用のために採用される手段であって、それによって条件不利地域の切り捨てに使用されるべきものではない。

今後、連携中枢都市圏が設定されることによって定住自立圏の進捗率は一気に高まる可能性はあるが、その際にも東京一極集中は継続するし、地方圏においても、経済的に元気な広域中心都市や県内中心都市（県庁都市）、定住自立圏の設置によって生活条件に恵まれた地方中小都市、そしてそれらの恩恵を受けることのできない圏外町村（条件不利地域）の地域的特色が明らかとなり、地方圏における地域格差が一層顕在化するものと考えられ

(28) 新たな起業による雇用創出を支援したり、田園回帰の人々を支援することも必要である。

る。

なお、連携中枢都市圏や定住自立圏の設定を当該市町村の意思に任せるのは、一見民主的な方法ではあるが、地域エゴが貫かれ、国土全域が好ましい方向に進むとは限らない。

謝辞：調査にご協力いただいた広島市広域都市圏推進課長藤川宜陽氏、課長補佐岡本恒一郎氏にお礼申し上げます。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

キーワード：条件不利地域／「人口のダム」／定住自立圏（構想）／
東京一極集中／連携中枢都市圏（構想）

【文献】

閣議決定（2014）：『まち・ひと・しごと創生総合戦略について』

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/.../20141227siryou5.p...>)

金本良嗣・徳岡一幸（2002）：日本の都市圏設定基準、応用地域学研究7、pp. 1-15

経済産業省（2014）：『2005年国勢調査に基づく都市雇用圏について』

(<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/.../g81225c07j.pdf>)

国土交通省国土政策局総合計画課（2015）：新たな国土形成計画（全国計画）の概要、人と国土21、41-4、pp. 18-25

坂本 誠（2014）：「人口減少社会の罨」、『世界』2014-9、pp. 201-216

佐々木敦朗（2015）：新春雑感 — 人口減少社会、議会、監査について — 、地方自治806、pp. 2-17

佐々木信夫（2015）：『人口減少時代の地方創生論 — 日本型道州制がこの国を元気にする』PH P 研究所

時事通信社編（2015）：『人口急減と自治体消滅』時事通信社

総務省（2015）：『連携中枢都市圏構想推進要綱（一部改正）』

(http://www.soumu.go.jp/main_content/0003370091.pdf)

辻 琢也（2015）：人口減少社会における定住自立圏構想の現状と課題、地域開発609、pp. 35-40

豊田哲也（2016）：地域間格差と人口移動から見た地方創生の課題、経済地理学会共通論題シンポジウム「地方創生と経済地理学」発表要旨、pp. 33-43

中川聡史（2016）：人口移動は地域格差を是正させたか、地理60(1)、pp. 46-50

平岡和久（2015）：地方財政と「地方創生」政策、岡田知弘・榊原秀訓・永山利和：『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社、pp. 163-187

増田寛也編著（2014）：『地方消滅 — 東京一極集中が招く人口急減』中公新書

森川 洋（2009）：「二層の広域圏」の「生活圏域」構想に関する考察と提言、人文地理61、pp. 111-125

森川 洋（2015）：連携中枢都市圏構想の問題点、都市問題106(8)、pp. 88-98

森川 洋（2016）：2010年の人口移動からみた日本の都市システムと地域政策、人文地理68(1)、pp. 22-43

山下祐介（2014）：『地方消滅の罨 — 「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書

吉田敬一（2015）：持続可能な地域経済再生の展望と課題 — 多国籍企業の国際競争拠点から住民本位の地域経済再生への転換 — 、岡田知弘・榊原秀訓・永山利和：前掲、pp. 237-257