

定住自立圏における中心市と周辺自治体の関係性

浅 野 維 治

＜要 旨＞

本稿⁽¹⁾では、自治体間の広域連携政策として展開されている定住自立圏構想に着目し、中心市の牽引による中心と周辺の役割分担を伴う連携の実際について、定量的な分析を試みる。

平成の大合併後の連携への転換のなかで、連携自治体間の調整が容易な仕組みを志向して導入された定住自立圏構想だが、従来の広域連携とは異なり、中心市が主導する連携に周辺自治体に参加する構造をとり、合併との類似性が指摘できる。実際にも小規模自治体の中心市への従属化や、合併の再展開も懸念されてきた。そこで本稿では、平成の大合併と同様の構造を想定し、「定住自立圏においても、財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」と仮説を立て、定住自立圏を構成する各自治体の財政・人口指標と連携状況の関係について、重回帰分析を用いて定量的な分析を試みた。分析からは必ずしも有力な結果は得られず、既存の連携と同様に、連携における調整の困難が示唆される結果となった。

1. はじめに

2010年代以降、日本は本格的な人口減少期を迎えている。地方自治制度についても、「消滅可能性自治体」論（いわゆる増田レポート⁽²⁾）に象徴されるように、人口減少下での市町村の存続を危ぶむ声もある。そのなかで総務省は、広域連携の新たな枠組みとして「定住自立圏・連携中枢都市圏構想」を展開し、連携による都市機能の維持と地域振興を推進している。

この両圏域構想は、後述する通り連携する自治体間の役割分担を定め、傾斜的な関係のもとで連携するという特殊な構造をもつ。複数自治体間の連携では、各自治体の規模や状況の違いから連絡調整や合意形成に困難が伴うと言われるが⁽³⁾、この構造の

もとで連携を行う定住自立圏では、各自治体の財政や人口動態などの状況の差異がより強く影響することが考えられる。財政や人口動態などの状況の差異は、実際の連携にどのような影響を及ぼしているのだろうか。

先行研究の多くでは、現行の地方自治や自治体の在り方を揺るがす議論との懸念が示され、定住自立圏・連携中枢都市圏についても集約化や合併への進展を懸念する見方が強い。ただ、実際の連携自治体を対象とした研究は一部の事例研究に限られ、そこでも集約化や地域再編につながる連携は見られておらず、全国の圏域を網羅した実態分析も数が少ない。報道などでも、両圏域構想が集約化や地域再編に繋がった事例は、管見の限り見られない。

本稿では定住自立圏構想の展開を整理したうえで、中心市と周辺自治体の役割分担に着目し、中心市へ

(1) 本稿は、2025年1月に提出した同名の修士論文を再構成したものである。

(2) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会〔2014〕「ストップ少子化・地方元気戦略」。

(3) 砂原庸介〔2023〕pp.12－18。

の集約化を伴う連携や、中心市と周辺自治体の役割分担の実態を分析する。圏域を構成するすべての自治体について、財政状況や人口動態指標を用いた定量分析によって全体像の把握を試み、定住自立圏とその構成自治体の「中心と周辺」という関係の実態把握を目指す。

なお、総務省の「定住自立圏構想推進要綱」には、構成自治体について「中心市」と「近隣市町村」と表記されているが⁽⁴⁾、先行研究では近隣市町村について、「連携自治体」など様々な表記が見られる⁽⁵⁾。本稿では、「中心と周辺」の関係に着目して論を展開することから、定住自立圏を構成する近隣市町村を「周辺自治体」と呼称する。

本稿の構成は以下の通りである。まず次章では、地方自治制度や国土政策に着目し、両圏域構想に関わる制度・政策の展開を整理する。3章では、両圏域構想に関する先行研究の論点を整理し、仮説を導出する。続く4章では定量分析とその考察を示し、特徴を明らかにする。最終章では、それまでの論点を踏まえた結論を示し、含意を導出する。

2. 政策の展開と課題

定住自立圏構想の特徴を見るにあたり、まずは先に展開されてきた諸政策について、地方自治制度上の連携と合併、国土政策と圏域論の2軸でとらえ、これらの文脈を踏まえた両圏域構想の展開と特徴を整理する。

2-1. 地方自治制度における連携と合併

地方自治体は、Dahl, R.A. and Tufte, E. R. [1973]に基づく小原隆治 [2012] の整理によると、有権者たる住民の意思決定のもとで領域内の自治を担う「政治体」と、住民の選好に応じて効率的な行政サービスを提供する「行政体」としての、2つの役割をもつ。ここで自治体の最適規模を検討すると、政治体

としてのコミュニケーション密度の向上を求めると小規模を、行政体としての行政サービス提供の効率性を求めると大規模を志向することになり、トレードオフの関係にあると言われる⁽⁶⁾。

また現代では、交通・物流網の発展により、自治体の領域を超えた移動・活動は日常的であり、市町村の領域と住民の社会経済的な生活圏は必ずしも一致しない。Hulst, R. and Montfort, A. [2007]が、欧州諸国の自治体について、公共サービスの規模拡大による小規模自治体の行財政能力の限界や、領域を超えた公共政策の外部性（Externalities）を課題に挙げているように、国内外を問わず自治体の領域を超えた行政課題の広域化・高度化が見られている⁽⁷⁾。

これに対する自治体の対応を、Hulst, R. and Montfort, A. [2007]は次の4点に整理した。合併による規模の拡大、権限・機能の別階層への再分配、公共サービス・事務の外部委託、自治体間連携である。

このうち、自治体がもつ行政・事務の管理権限を維持したうえで、自治体の領域・規模の再編を行う手法が、合併と連携である。加茂利男 [2010] は近年の各国の動向を、行政効率を重視し自治体の合併・再編により大規模化を図る「合併・統合」型と、住民への近接性や政治的アイデンティティを重視して既存自治体を残す一方で連携を多用して広域課題に対処する「自立・連合」型の2類型に整理した。国内外を問わず、合併と連携は行政課題への対応に多用されている⁽⁸⁾。

砂原庸介 [2023] は地方行政の広域課題について、「それぞれの地方政府にとっての便益が、連携しないときの費用を上回れば連携が実現する」として、連携の包括性と合意の拘束性の2軸から連携をとらえた。ここでは、合併を「極めて拘束的に行う連携」として連携の一形態と位置づける。また砂原は、日本では各自治体の議員・首長それぞれの自己利益追求により「分裂した意思決定」や自治体間の競争が生じ、連携や合意形成を困難たらしめていると指摘

(4) 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」。

(5) 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』通巻457号など。

(6) 小原隆治 [2012] pp. 225-241。

(7) Hulst, R. and Montfort, A. v. (eds) [2007] pp.3-8、邦訳は加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] pp. 183-190参照。

(8) 加茂利男 [2010] 加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] p. 8。

する⁽⁹⁾。このほか、阿部昌樹も、自治体間競争が自治体の大規模化、つまり合併志向と親和的と指摘し、競争の言説が「強い自治体」志向を高め、合併推進を正当化した可能性を示唆する⁽¹⁰⁾。加茂利男もまた、平成の大合併期に旧自治省が連携に否定的な見解を示したことを挙げ、連携を効果の上がない手法として排して合併が推進されたとする⁽¹¹⁾。このように日本では、「連携の困難」が自治体合併を推進する一因となってきた側面が指摘できる。

2-2. 日本での合併と連携

日本では明治、昭和、平成と3度にわたって短期間での大合併が推進されてきた。他方、広域連携は明治期の町村組合に端を発し、その後も広域連合など制度の拡充が続いている。短期的な合併と連携制度の拡充を振り子のように行き来してきたと言える。

近年では、1990年代の地方分権改革を契機として、まず広域連合が制度化され、次に平成の大合併が展開された。流れを整理すると、先に設けられた広域連合はそれまでの広域連携の制度的限界を超え、分権された事務の担い手となる連携機構と期待されたが、実際にはそれほど機能しなかった⁽¹²⁾。これを受けて自治省は1999年に広域連携について「責任の所在が不明確となりがち」「関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要す」と否定的な見解を示し、いわゆる平成の大合併へと舵を切る⁽¹³⁾。平成の大合併については数多の研究があるが、合併推進の理論となったのが「フルセット型総合行政主体論」と言われている。これは、個々の市町村が分権改革による移譲権限の受け皿たり得る行財政能力・規模をもつことで、自己完結的な公共サービスの展開を目指したものであり、行政サービスの効率性や

規模の経済が重視されたとと言える⁽¹⁴⁾。

平成の大合併は合併特例法の期限に合わせて2010年に終了するが、これに先立つ2008年に、合併後を見据えた広域連携政策として定住自立圏構想推進要綱が発表された。人口減少の進展を受け、「もはや、すべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難である。」として、合併推進の「フルセット」論から連携推進への再転換を示した政策とされている⁽¹⁵⁾。

2-3. 国土政策と圏域論

圏域を伴う連携は、国土政策と広域圏構想の文脈からも推進されてきた。広域圏構想は、1960年代からの全国総合開発計画と広域行政圏に始まる。高度経済成長期の急速な都市化を受け、国は昭和の大合併直後の1961年に全国総合開発計画を発表した。続く1969年の新全国総合開発計画（新全総）では過疎過密問題への対応として広域生活圏を掲げ、自治省もこれに呼応する形で広域市町村圏要綱を策定し、複数の自治体に跨る広域圏での連携を地方自治制度に組み込んだ。この広域市町村圏は都道府県が定める圏域配置構想に基づいて圏域を設定する仕組みで、各県では全市町村を網羅する形で広域市町村圏（のちに広域行政圏）が設けられた⁽¹⁶⁾。

この広域行政圏は、制度上は都市機能の集積を有する「中心市街地」規定があるのみで、中心的自治体と周辺自治体の役割に明確な区別はなく、圏域の全自治体で構成する広域行政機構を中心に運営された。横道清孝〔2010〕によると圏域の主導権は曖昧で、共同処理以外の広域事業は進みにくかったという⁽¹⁷⁾。ただ、木村俊介〔2019〕は昭和の大合併の影響にも触れ「実質的な行政機能の分担を進める

(9) 砂原庸介〔2023〕pp. 7-24。

(10) 阿部昌樹〔2010〕加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著〔2010〕p. 177, 178。

(11) 加茂利男〔2010〕加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著〔2010〕pp. 9-11。

(12) 佐藤俊一〔2006〕p. 304。なお、2024年現在も状況は同じである。

(13) 自治省〔1999〕「市町村の合併の推進についての指針」。

(14) 今井照〔2019〕。

(15) 総務省定住自立圏構想研究会〔2008〕「定住自立圏構想研究会報告書」。

(16) 当初は環境整備・開発を中心としていた国土政策・広域圏構想だが、3全総、4全総と進むにつれ、サービス拡充・地域活性化へと転換した。また広域市町村圏も、都市部自治体を加えた広域行政圏へと呼称を変え、圏域の性質も変化した。

(17) 横道清孝〔2010〕p. 13。

『機能的合併』としての側面」を指摘する。広域行政機構の多くを占めた一部事務組合では大規模な中核的自治体の意思決定に依存したり、周辺自治体の事務を肩代わりしたりする事例が見られたという⁽¹⁸⁾。その後、広域行政圏は定住自立圏構想と入れ替わる形で2008年に廃止されている。

近年では、定住自立圏とともに、その発展形として、地方創生政策と合わせて2014年に連携中枢都市圏構想が加わり、現在は両圏域構想とも地方創生政策に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のなかに位置付けられている。

2-4. 定住自立圏の特徴

定住自立圏構想は、実質的には広域行政圏の後継として、平成の大合併の「フルセット型」志向から人口減少や資源制約に対応した「集約とネットワーク」へと舵を切るなかで登場したと言える。

その第一の特徴は、形成過程に見られる。定住自立圏の形成にあたっては、まず人口5万人・昼夜間人口比1以上などの条件を満たす中心自治体が「中心市宣言」を行い、周辺自治体に対して地域全体での連携取組を提示する。次にこれを受けてそれぞれの周辺自治体が議会での議決を経て、中心市との連携事項や役割分担を示した協定を締結する⁽¹⁹⁾。知事の調整によった旧広域行政圏とは異なり、関係自治体間の自主的な個別協定によるため、必ずしも全県を網羅する一律の圏域とはなっていない⁽²⁰⁾。

具体的な運営でも特徴は見られ、中心市と連携自治体は1対1の協定のもと、中心市が主催する懇談会を経て「定住自立圏共生ビジョン」を策定し、連携事業・取組を展開する。旧広域行政圏とは異なり、一部事務組合や協議会などの広域行政機構は基本的にもたず、中心市が圏域のハブとして協定締結からビジョン策定、事業実施に至るまでリーダーシップ

を発揮する⁽²¹⁾。政策の目的も、一定の機能集積がある中心市に都市機能の集約・集積を進め、周辺自治体との機能・役割分担を図り連携することで、人口減少下での地域の維持・活性化を標榜するものである⁽²²⁾。財政措置では、中心市に約8,500万円、周辺自治体には1,800万円を上限として、共生ビジョンに掲げる事業経費の80%に特別交付税措置を講じる。周辺自治体への補助もあるが、基本的に中心市に重点的な傾斜配分となっている⁽²³⁾。

このように、中心市と周辺自治体を制度上も明確に区分し、中心市との「集約とネットワーク」による役割分担のもとで連携する構造が、従前の広域連携と異なる大きな特徴と言える。なお、複数の都道府県に跨る圏域や、特例的に2つの中心市（複眼型中心市）をもつ圏域、平成の大合併で広域での合併を経た市が単独で形成する圏域（合併1市圏域）を設けることもできる⁽²⁴⁾。

3. 先行研究と仮説の導出

ここでは、これまでに見た展開をもとに両圏域構想に関する先行研究の整理を試み、本稿の問題認識と仮説を導出する。

3-1. 先行研究とその課題

まず連携枠組みについて、三浦正士〔2016〕によると、中心市がリーダーシップをとる仕組みは、先に示した従来の連携における関係自治体間の調整・意思決定の困難に対応するためという。1990年代に導入された広域連合は直接選挙による長や議会の設置を可能としたが、その実例がないことから、広域連携機構の強化から転換し、機構を設けずに中心市が主導する形で連携の困難への対応を図ったものと見ている⁽²⁵⁾。同様に宮下量久・鷲見英司〔2022〕

(18) 木村俊介〔2019〕p. 92, 93, 122。

(19) 総務省〔2023改正〕「定住自立圏構想推進要綱」。

(20) 木村俊介〔2019〕p. 120。

(21) 横道清孝〔2016〕p. 12。

(22) 総務省〔2023改正〕「定住自立圏構想推進要綱」、同「連携中枢都市圏構想推進要綱」。

(23) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課〔2021改正〕「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」。

(24) これらの特徴は、名称こそ異なるが連携中枢都市圏にも共通する。

(25) 三浦正士〔2016〕p. 122。

は、中心市を定めた連携によって、合意形成・利害調整や決定事項についての責任主体が明確になり、中心市と周辺自治体の1対1の協議によって周辺自治体の意向を反映しやすくなると期待を示す⁽²⁶⁾。

一方で、周辺自治体の立場からは中心市への従属化や住民自治への懸念もある。大杉寛〔2008〕は、行政サービスが中心市によって提供される場合、周辺自治体を「中心市の内部的な団体として性格づける可能性」を挙げ、行政・自治機能の空洞化を懸念する⁽²⁷⁾。外川伸一〔2016〕は圏域ビジョンの策定について、周辺自治体は自らが関連する部分にしか関わらず、圏域全体のビジョンへの関与が困難として、住民による直接的意思決定や政治的統制を欠き、自治の脆弱化や「従属化」を促進し得ると指摘する。さらには根底に再合併への思惑があるとの見方も示す⁽²⁸⁾。

このように立案過程からは、合併から連携への転換とされているが、中心市への集約を伴う構造や「選択と集中」の発想は周辺自治体の従属化を招き、むしろ実質的な合併に近づくとの懸念も示されている。ただ実証研究からは、中心市と周辺自治体の役割分担や階層化は見られていないとの報告もある⁽²⁹⁾。

また、集約とネットワークや「選択と集中」の理念をめぐっては、外川伸一〔2016〕は中心市への集中という「選択」が、地域間格差や周辺自治体や圏域外の地域を排除・切り捨てに繋がるとの批判を展開する⁽³⁰⁾。新川達郎〔2020〕も「中心市への集中は本当に圏域の機能維持につながるのか」⁽³¹⁾と同様の疑念を示している。

実際の機能集約に関しては、コンパクトシティ化など土地利用面での連携が挙げられる。だが、片山健介〔2018〕は、圏域構想と立地適正化計画との親和性の高さに触れつつ、2017年時点での各圏域のビジョンについて、土地利用分野での取組が少なく、

ネットワーク化は進んでもコンパクト化を進めるのが難しい状況と指摘する⁽³²⁾。

このように、当初には「集約とネットワーク」や「選択と集中」の論理、また周辺自治体の従属化への強い懸念が示された一方で、都市機能の再編や中心市による連携調整の強化に期待する見方もあった。合併との関係を軸に整理すると、圏域による連携は、平成の大合併から広域連携への転換と、中心市への集約や周辺自治体の従属化、つまり合併に類似した構造の延長という、2つの見方に集約できる。だが、実際には機能集約に至る事例はごく限定的で、中心市のリーダーシップには限界があり、「選択と集中」は懸念されたほどには見られていない。ここから、圏域構想は当初の想定と実際の展開が異なる可能性が示唆される。

しかし、大半の事例研究はいくつかの個別の圏域に注目したもので、圏域の全体像をとらえた網羅的な研究は限られる。そして、特に「中心一周辺」の自治体間関係など民主的統制をめぐる懸念や、「選択と集中」の実際、また合併との関係について、その実態を網羅的に分析した研究は管見の限りほぼ見られない。定住自立圏の始まりからすでに15年余りを経るなか、当初示されていた懸念の検証は限られ、全国の圏域をとらえた網羅的な分析も不十分と言えるだろう。

なお、数少ない網羅的な実証分析としては宮下量久・鷺見英司〔2022〕が挙げられる。これによると、定住自立圏の形成は構成自治体の歳出や人口増減に有意な影響を及ぼしていないという。ただ、これは圏域形成後の効果をとらえた研究で、形成過程については「人口の社会減少が深刻な地域ほど、……地域の持続可能性を高めるために、圏域形成を選択するかもしれない」と述べるにとどまり、過程や連携の内容に関わる自治体間の関係は射程としていない⁽³³⁾。

(26) 宮下量久・鷺見英司〔2022〕p. 164。

(27) 大杉寛〔2008〕pp. 34－36。

(28) 外川伸一〔2016〕p. 40, 41。なお外川は、さらなる合併や道州制論にも繋がると批判的見解を示している。

(29) 松田恵里〔2013〕p. 119。

(30) 外川伸一〔2016〕p. 36。

(31) 新川達郎〔2020〕p. 74。

(32) 片山健介〔2018〕p. 62, 63。

(33) 宮下量久・鷺見英司〔2022〕p. 190。

3-2. 本稿のリサーチクエスション

本稿では、先行研究で批判されたものの検証が進んでいない、「中心と周辺」の傾斜的な関係による連携の実態に着目する。広域連携論が依拠してきた「合併と連携」の観点から、平成の大合併を参考に、全国の圏域を対象として「中心と周辺」の関係の網羅的な分析を試みる。本稿のリサーチクエスションは、以下の通りとなる。

RQ-1：圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか

分析枠組みは以下の通りとなる。

先に見た通り、両圏域構想はともに個々の自治体の自主的な判断によって連携が形作られる。中心市の「宣言」が先行する形だが、協定の締結や連携事業は周辺自治体側が自主的に選択できることから、同じ圏域でも自治体間で連携内容が異なることがある。連携事業を通じて「集約とネットワーク」を進める政策であることを踏まえると、連携事業の選択状況に、連携事業による「中心市への集約」に対する各自治体の姿勢が反映されるのではなかろうか。ここで、連携事業の選択状況をいわば「集約度」と表現すると、先のリサーチクエスションは下記の通り言い換えられる。

RQ-2：自主的な選択のもとで、周辺自治体の「集約度」の差はなぜ生じるのか⁽³⁴⁾

3-3. 合併・連携の選択に関わる先行研究

リサーチクエスションの検証にあたり、各自治体の合併や連携の選択要因に関わる論点として、平成の大合併や連携に関する研究を改めて整理する。

平成の大合併における個々の自治体の選択に関して、中澤克佳・宮下量久 [2016] は、自治体の財政や社会経済、政治的特性に注目して定量的な分析を行っている。具体的には、合併協議会への参加と合併の成否について、経常収支比率や公債費比率など

の財政指標と、人口、面積、高齢化率などの社会経済要因を説明変数として、合併前の市と町村に分けてロジット推定を行っている。これによると、市では公債費比率が高い悪条件であるほど、一方で経常収支比率が低い好条件な市ほど、合併を選択する傾向にあった。町村では、経常収支比率・普通交付税比率が高い悪条件であるほど、また自治体の人口・面積が小さいほど合併を選択する傾向にあった。将来の財政状況への危機感が合併の選択要因と言えるが、町村を合併する市側にとっては財政悪化につながる合併に消極的になる可能性を指摘している⁽³⁵⁾。

また、森川洋 [2013] は平成の大合併について、合併・協議不成立による非合併・協議不参加による非合併の3グループに分けて財政力指数を分析し、「財政力が低く困窮している市町村ほど合併を希望し、富裕な市町村は合併の必要を感じない」と考察している⁽³⁶⁾。

平成の大合併では、特例債などの多様な財政支援措置や「三位一体の改革」による地方交付税の削減という「アメとムチ」が財政基盤の弱い自治体、特に小規模町村の合併を促したと言われている。上記の研究でも、おおむね財政状況が悪い自治体ほど合併に積極的な傾向と言え、各自治体の財政状況が合併に影響したことが確認できた。

連携については、たとえば佐藤洋 [2022] は財政に関する広域連携について東京大都市圏の自治体を対象にアンケート調査を行い、財政状況との関係を数量化Ⅲ類分析で検証した。これによると、財政が苦しい市町村ほど広域連携に積極的であり、財政を健全と認識し、長期の将来予測をしている市町村は連携に消極的である傾向という⁽³⁷⁾。また宮下量久 [2021] は、連携中枢都市圏の形成とスピルオーバーについて、財政指標や人口、地域特性などの指標を用いてロジットモデルで分析した。これによると、他の市町村へのスピルオーバー（通勤通学人口）

(34) なお、定住自立圏の類似政策として連携中枢都市圏があるが、連携中枢都市圏ではその制度要件上、中枢都市と周辺自治体の規模や条件は大きく異なり、すでに集約が相当進んだ圏域が多い。「中心と周辺」の関係に注目するにあたり、なるべく中心市と周辺自治体の規模や条件に近い圏域の方が望ましいことから、本稿では定住自立圏のみに着目する。

(35) 中澤克佳・宮下量久 [2016] pp. 41-54。

(36) 森川洋 [2013] pp. 76-81。

(37) 佐藤洋 [2022] pp. 310-314。

が多いほど、連携による負担増を懸念して圏域形成インセンティブが低下する。周辺自治体では、地方債現在高が多いほど、人口規模が小さいほど、財政措置やフリーライドを期待して圏域形成に積極的になる傾向があるという⁽³⁸⁾。

よって、連携においても各自治体の財政状況が脆弱であるほど連携による財政措置を求めて連携に積極的になる傾向がうかがえた。また小規模自治体ほど中枢都市へのフリーライドを求めて連携に積極的と言え、自治体の規模も圏域での連携に関係する可能性が指摘できる。

3-4. 仮説の提示

先行研究からは、合併や連携には個々の関係自治体の財政状況が強く影響を及ぼし、財政的に健全・良好な自治体ほど合併や連携に消極的であることがうかがえた。また、関係自治体間の財政状況や人口規模の差などの相対的な関係も影響していた。ここから、中心市と周辺自治体の財政・人口の状況の違いや条件差が集約度の違いに影響を及ぼすとの仮説を立て、財政・人口に関する指標を用いて計量的な分析を行う。

仮説：定住自立圏においても、財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になり、集約度を示す連携事業の選択率が低くなる。

予想としては、周辺自治体の財政状況が良好であればそもそも連携の必要性は低く、また財政の共有や中心市の負担の転嫁、独自政策の阻害への懸念から、連携に消極的な態度を示し、圏域に参加していても選択する連携事業は限られるのではないかと。他方、周辺自治体が財政的に逼迫している場合は、連携による事業へのフリーライドや独自事業の負担軽減、財政措置を求めて、積極的に多くの事業で連携を求めると考える。また、人口減少への危機感を根底にもつ連携であることから、人口指標についても、減少が深刻な自治体ほど連携を志向すると考える。

ただ、合併への進展を警戒する場合、人口減少が進む周辺自治体は連携に消極的な可能性もある。

なお、中心市と各周辺自治体の相対的な関係も示すべく、中心市を100としたときの周辺自治体の各指標の割合も相対指標として用いる。

4. 定量分析

4-1. 分析の枠組み

分析の対象は、2023年4月時点で定住自立圏を形成している全国121圏・495市町村のうち、東日本大震災・福島第一原発事故後の「共生ビジョン」の更新が見られない南相馬圏域定住自立圏〔福島県南相馬市・飯館村〕を除いた、120圏・493市町村とする⁽³⁹⁾。

分析手法としては、各自治体の財政・人口指標および圏域の構造に関わるダミー変数を説明変数に、各自治体の定住自立圏での連携事業数を被説明変数に用い、連携事業の選択に関わる社会経済的要因を重回帰分析によるOLS推定によって検証する。なお、本稿は現時点での連携状況を対象としており、ビジョン更新時の連携事業の変遷などは資料が揃わず一律での分析が難しいため、時系列パネルデータは用いない。

重回帰分析によるOLS推定では、まず圏域を形成する全493市町村を対象に、全圏域での連携事業の選択数を被説明変数として推定を行う。また、中心市と周辺自治体では圏域での役割が異なることから、各指標が連携状況に及ぼす影響も異なる可能性が予想される。そこで、中心市128市と周辺自治体392市町村を分けた推定も行う。前述の通り、中心市と周辺自治体の相対的な関係性についても、周辺自治体を対象とした相対指標を用いて推定する。

説明変数として用いるデータおよびダミー変数は以下の表1に示す。なお、各指標は2024年時点で最新の国勢調査に合わせ、注釈がない限り2020年・年度時点の数値を用いた。これは、大半の圏域で現行の「共生ビジョン」策定前の数値である。

(38) 宮下量久 [2021] pp. 26-36。

(39) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2023] 「定住自立圏取組事例集」による。なお、この事例集にも南相馬圏域の事例は含まれていない。また、総務省「定住自立圏構想」ホームページでは130圏域とあるが、うち9圏域はすでに連携中枢都市圏に移行しているため、異なる数値となっている。

表 1 分析に用いる変数

説明変数（財政・人口指標は2020年時点）	
1) 連携自治体数	各圏域の周辺自治体数（圏域の構成自治体数から1を引いた数）。
2) 財政力指数	基準財政収入額を基準財政需要額で除した値。 高値ほど財源に余裕がある。
3) 経常収支比率	経常支出が一般財源総額に占める割合。 高値ほど財政が逼迫している。
4) 実質公債費比率	地方債などの返済額が標準財政規模に占める割合。 高値ほど財政が逼迫している。
5) 財政調整基金残高比率	財政調整基金残高を標準財政規模で除した値。 高値ほど基金に余力がある。
6) 国勢調査人口	2020年の国勢調査人口。
7) 人口増加率	2015年を100としたときの2020年人口の割合。
8) 将来推計人口	2020年を100とした2040年の中位推計人口の割合。
9) 中心市ダミー	圏域の中心市であれば1。
10) 重複ダミー	複数圏域に重複する自治体であれば1。
11) 医療圏ダミー	2次医療圏が中心市と異なる周辺自治体であれば1。
被説明変数	
連携事業数	各圏域「共生ビジョン」に示す各自治体の連携事業数。
連携率	各自治体の連携事業数を中心市の事業数で除した値。 その周辺自治体が中心市と連携している事業数の割合を示す。

出典）筆者作成。

被説明変数は各圏域の「共生ビジョン」に示す各自治体の連携事業数を指す。具体的取組に示す「事業名」ごとに「関係市町村」に記載された自治体名を計上し、「連携率」では各自治体の連携事業数を中心市の事業数で除した⁽⁴⁰⁾。

各説明変数について、(1)連携自治体数は合併1市圏域では0、連携自治体をもつ圏域では1以上となる。(2)財政力指数は森川洋〔2013〕など合併研究で財政状況を示す指標として用いられ、高値の自治体ほど合併を避ける傾向であった⁽⁴¹⁾。(3)経常収支比率は、宮下量久・鷺見英司〔2022〕による定住自立圏の形成要因に関する分析では、周辺自治体は値が低いほど定住自立圏を形成しているとの結果が得られている⁽⁴²⁾。(4)実質公債費比率は中澤克佳・宮下量久〔2016〕の合併研究でストックの財政指標とし

て用いられ、市部・町村部ともに高い方が合併を選択する傾向であった⁽⁴³⁾。(5)財政調整基金残高比率もストックの財政指標として、総務省〔2008〕が非合併要因に挙げている⁽⁴⁴⁾。(6)―(8)の人口指標は自治体規模を示す指標として用いられる。2040年時点の推計人口も「増田レポート」に倣い採用した。(11)医療圏ダミーについては、宮下量久・鷺見英司〔2022〕にて定住自立圏と近い規模の圏域であり、医療分野の連携と関係して定住自立圏の形成に影響すると指摘されている⁽⁴⁵⁾。

ここまで説明変数・被説明変数に用いた各指標について、栃木県大田原市を中心市とする「八溝山周辺地域定住自立圏」を例に集計すると、下記表2のようになる。

(40) 中心市は連携の牽引役としてすべての連携事業に関与するため、連携率は基本的に100%となる。

(41) 森川洋〔2013〕p. 76。

(42) 宮下量久・鷺見英司〔2022〕p. 192。

(43) 中澤克佳・宮下量久〔2016〕p. 44。

(44) 総務省〔2008〕「『平成の合併』の評価・検証・分析」p. 18。

(45) 宮下量久・鷺見英司〔2022〕p. 191, 192。

表2 八溝山周辺地域定住自立圏 指標一覧

	財政力 指数	経常収支 比率 (%)	実質 公債費 比率 (%)	財政調整 基金残高 比率 (%)	人口 (2020) (人)	人口 増加率 (%)	推計人口 (2040) (%)	中心市 ダミー	重複 ダミー	医療圏 ダミー	連携状況	
											事業数 (件)	連携率 (%)
大田原市	0.65	96.4	6.4	5.3	72,087	95.5	82.7	1	1	0	35	100.0
棚倉町	0.55	82.1	13.1	19.3	13,343	93.3	71.6	0	1	1	25	71.4
矢祭町	0.40	79.0	2.6	55.9	5,392	90.6	69.1	0	1	1	27	77.1
塙町	0.29	90.2	8.9	26.5	8,302	90.7	66.8	0	1	1	26	74.3
大子町	0.33	89.8	3.4	22.2	15,736	87.2	56.4	0	0	1	30	85.7
那須塩原市	0.82	94.0	3.6	20.0	115,210	98.3	89.9	0	1	0	34	97.1
那須町	0.76	90.5	6.9	16.7	23,956	96.1	78.0	0	1	0	34	97.1
那珂川町	0.42	85.5	8.1	49.7	15,215	89.7	61.7	0	1	0	32	91.4

出典) 総務省 [2021] 「全市町村の主要財政指標 (令和2年度)」、同「令和2年国勢調査結果」、国立社会保障・人口問題研究所 [2023] 「日本の地域別将来推計人口 (令和5 (2023) 年推計)」、厚生労働省 [2024] 「二次医療圏—市区町村対応表 (令和5年12月31日)」、[2024] 「第3次八溝山周辺地域定住自立圏共生ビジョン」に基づき筆者作成。

以降、本章内の表は、特に注記のない限り、分析に用いた各指標の出典は本表と同じ。

表3 定住自立圏を形成する全自治体の記述統計量

n = 493						
	標準偏差	平均値	中央値	最小値	最大値	全国平均
連携自治体数 (件)	4.552	6.160	5	0	18	—
財政力指数	0.217	0.385	0.34	0.1	1.79	0.51
経常収支比率 (%)	6.393	88.926	89.7	62.6	110.9	93.1
実質公債費比率 (%)	3.734	8.248	8.3	−4.2	18.5	5.7
財調基金残高比率 (%)	25.909	30.684	25.261	1.4	364.37	—
人口 (2020) (人)	42,878.650	30,930.280	13,032	353	266,936	73,430.20
人口増加率 (%)	4.399	93.242	93.327	65.792	107.845	99.254
推計人口 (2040) (%)	11.014	71.526	70.580	38.142	103.716	89.445
連携事業数 (件)	13.038	26.546	22	5	112	—

注) 全国平均値は、定住自立圏を形成していない自治体も含めた全国1,718市町村の平均値を指す。

財政指標・人口については、特別区を除いた値。人口増加率・人口推計は全国の合計値。

出典) 表2と同、筆者作成。

また、上記表2の各指標について、各周辺自治体の値を中心市の値で除し、中心市を100%とした際の相対値も算出し、「相対指標」として用いた⁽⁴⁶⁾。

4-2. 記述統計

まず、各指標の記述統計量を示す。表3は複数圏域への重複を除いた、定住自立圏を形成する全自治体 (n = 493) の記述統計量である。全国平均値は、定住自立圏を形成していない自治体も含めた全国1,718市町村の平均値を指す。

定住自立圏全自治体の代表値からは、人口・財政

指標ともに全国平均値に比べ厳しい状況にある自治体が多いが、最大値 [経常収支・実質公債費比率では最小値] を見ると全国平均を大きく上回る自治体も存在することが分かる。なお、経常収支比率は定住自立圏全自治体の平均値・中央値の方が低く、財政の硬直性が低い自治体が多い。

続いて、中心市と周辺自治体に分けて集計したものが以下の表4となる。

人口指標では、中心市に比べ周辺自治体は厳しい人口減少に直面する自治体が多いことがうかがえるが、財政指標では財政力指数を除き、周辺自治体の

(46) なお、実質公債費比率は負の値を取ることがある。対象自治体のうち中心市が負の値となる圏域が2つあるが、計算上、相対指標を他の圏域と同様に扱えなくなることから、相対指標に関する分析ではこの2圏域16自治体を除いて分析を行った。

方が相対的に良好な状況にある自治体が多く、財政面では「中心市が支える」構造とは異なる状況がうかがえる。

これらの指標の分布を散布図と相関行列にまとめると、以下の図1、表5の通りとなる。

表5を見ると、人口関連指標と財政力指数の正の相関が確認できる。また、連携事業数と強い相関を示した指標はないが、連携自治体数、人口との間に

弱い相関があることがうかがえる。

4-3. 推測統計

次に、重回帰分析（OLS推定）の結果を見る。モデルとなる回帰式は以下に示す通りである。

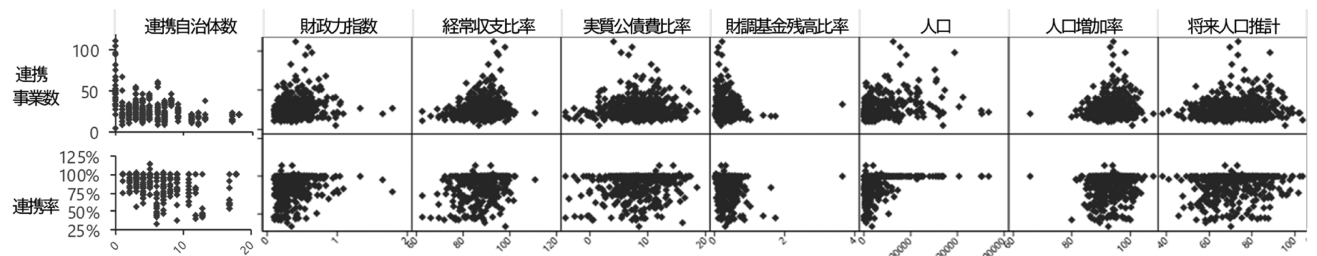
$$(1) \text{Renkei}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{munic}_i + \beta_2 \text{zaisei}_i + \beta_3 \text{keijo}_i + \beta_4 \text{kosai}_i + \beta_5 \text{skikin}_i + \beta_6 \text{population}_i + \beta_7 \text{popl}_{\text{growth}_i} + \beta_8 \text{popl}_{\text{projection}_i} + \beta_9 D_{\text{center}_i} + \beta_{10} D_{\text{overlap}_i} + \beta_{11} D_{\text{medical}_i} + u$$

表4 中心・周辺別集計

	中心市（n=128）			周辺自治体（n=367：重複を除く）		
	標準偏差	平均値	中央値	標準偏差	平均値	中央値
連携自治体数（件）	3.538	3.500	3	4.499	7.074	6
財政力指数	0.175	0.521	0.50	0.211	0.339	0.28
経常収支比率（%）	3.940	92.859	92.9	6.519	87.583	88.4
実質公債費比率（%）	3.342	8.414	8.15	3.863	8.183	8.30
財政調整基金残高比率（%）	11.555	17.556	15.589	27.861	35.195	28.869
人口（2020）（人）	52,896.220	84,542.790	69,353.5	13,339.030	12,539.480	7,565
人口増加率（%）	2.967	95.276	95.165	4.598	92.556	92.171
推計人口（2040）（%）	8.698	77.496	76.604	11.021	69.518	68.158
連携事業数（件）	18.741	34.414	30	8.882	23.826	21
連携率（%）		(100)	(100)	16.481	87.077	95.122

出典）表2と同、筆者作成。

図1 各指標——連携事業数・連携率の相関分布図



出典）表2と同、筆者作成。

表5 各指標——連携事業数の相関行列

	連携自治体数	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	財政調整基金残高比率	(n=493：重複なし)		
						人口（2020年）	人口増加率	人口推計（2040年）
財政力指数	-0.248							
経常収支比率	-0.324	0.150						
実質公債費比率	-0.088	-0.186	0.307					
財政調整基金残高比率	0.107	-0.107	-0.273	-0.273				
人口（2020）	-0.265	0.504	0.329	-0.070	-0.325			
人口増加率	-0.153	0.643	0.098	-0.121	-0.110	0.397		
推計人口（2040）	-0.139	0.700	0.059	-0.158	-0.185	0.457	0.899	
連携事業数	-0.372	0.188	0.170	0.059	-0.106	0.304	0.148	0.153

出典）表2と同、筆者作成。

ダミー変数には中心市ダミー（ D_center ）、重複ダミー（ $D_overlap$ ）、また医療圏ダミー（ $D_medical$ ）を用いた。周辺自治体に限定した推定では、このうち中心市ダミーを除いている。

なお、周辺自治体を対象とした相対指標による分析では、下記の回帰式となる。

$$(2) \quad p_Renkei_i = \beta_0 + \beta_1 munic_i + \beta_2 p_zaisei_i + \beta_3 p_keijo_i + \beta_4 p_kosai_i + \beta_5 p_kikin_i + \beta_6 p_population_i + \beta_7 p_popl_{growth}_i + \beta_8 p_popl_{projection}_i + \beta_9 D_overlap_i + \beta_{10} D_medical_i + u$$

（ p を冠する変数は相対値）

まず、定住自立圏を構成する全520自治体（重複を含む）を対象に、式（1）の通り各指標・ダミー変数を説明変数、連携事業数を被説明変数とした推定結果を表6に示す。

この推定では、連携自治体数が負、中心市・重複ダミーはどちらも正の有意な結果を得たが、仮説に掲げた財政・人口指標は有意な結果ではなかった。ここから、記述統計で示唆された通り、連携自治体数の増加が連携事業数に負の影響を与えていると言える。また重複ダミーが、当該自治体の1圏域あたり連携事業数に正の影響を与えていることも確認できた。

次に、周辺自治体を対象に、各指標・ダミー変数

を説明変数、連携事業数を被説明変数とした推定結果を表7-1に示す。この推定では、調整済決定係数が0.11程度と低いが、実質公債費比率（10%水準）・重複ダミーが正、連携自治体数・医療圏ダミーが負の有意な結果を得た。実質公債費比率の上昇が連携事業数に正の影響を与えたと考えられ、仮説に整合的な結果と言える。

なお、連携率を被説明変数とした同様の推定も行った（表7-2）。この推定では、経常収支比率が正の有意な結果、連携自治体数・医療圏ダミーが負の有意な結果を得た。経常収支比率の上昇が連携率に正の影響を与えていると言え、こちらも仮説に整合的である。どちらも医療圏ダミーの係数が大きく、異なる医療圏の自治体との定住自立圏での連携の困難がうかがえる。

周辺自治体では式（2）に示した、相対指標を説明変数、連携率を被説明変数とした分析も行った。なお、前述の通り相対指標の推定では2圏域の16自治体を除いたため、対象自治体数（標本数）は378となる。この推定では、経常収支比率・財政調整基金残高比率、人口（10%水準）が正の有意な結果となり（いずれも相対値）、医療圏ダミー・連携自治体数では負の有意な結果を得た。経常収支比率・財政調整基金残高比率の上昇が連携率に正の影響を与え

表6 全520自治体（重複を含む）連携事業数推定結果（式（1））

		標本数	520
F	12.47	Prob>F	0
調整済決定係数 R^2	0.1956	決定係数 R^2	0.2127
Root MSE	11.571	平均V I F	2.47
	係数	標準誤差	p> t
連携自治体数	-0.779410	0.126446	***0.000
財政力指数	-0.728770	3.573670	0.838
経常収支比率	-0.066020	0.094418	0.485
実質公債費比率	0.220917	0.154906	0.154
財政調整基金残高比率	0.016559	0.022751	0.467
人口（2020）	0.000027	0.000020	0.175
人口増加率	0.102034	0.273470	0.709
推計人口（2040）	-0.013470	0.120001	0.911
中心市ダミー	6.556105	1.821548	***0.000
重複ダミー	3.829138	1.754229	**0.030
医療圏ダミー	-2.247170	1.740773	0.197
_cons	23.870060	19.897900	0.231

注）有意水準10%を*、5%を**、1%を***で示した。

出典）表2と同、筆者作成。

表 7 周辺自治体推定結果

標本数 392				標本数 392			
F	5.95	Prob>F	0	F	12.27	Prob>F	0
調整済決定係数 R ²	0.1123	決定係数 R ²	0.135	調整済決定係数 R ²	0.2238	決定係数 R ²	0.2437
Root MSE	8.385	平均 V I F	2.17	Root MSE	14.658	平均 V I F	2.17
	表 7-1 連携事業数（被説明変数）			表 7-2 連携率（被説明変数）			
	係数	標準誤差	p> t	係数	標準誤差	p> t	
連携自治体数	-0.522300	0.102468	***0.000	-1.069550	0.179130	***0.000	
財政力指数	2.738384	2.963169	0.356	-0.377560	5.180059	0.942	
経常収支比率	0.011393	0.076517	0.882	0.279165	0.133762	**0.038	
実質公債費比率	0.213579	0.124665	*0.087	0.309298	0.217933	0.157	
財政調整基金残高比率	0.009489	0.017511	0.588	-0.026810	0.030612	0.382	
人口（2020）	-0.000036	0.000042	0.386	0.000002	0.000073	0.978	
人口増加率	-0.059110	0.204735	0.773	-0.362540	0.357907	0.312	
推計人口（2040）	0.047837	0.092656	0.606	0.147833	0.161976	0.362	
重複ダミー	4.778732	1.342227	***0.000	-0.775620	2.346411	0.741	
医療圏ダミー	-2.650420	1.285444	*0.040	-14.577300	2.247147	***0.000	
_cons	25.820900	14.912840	*0.084	93.756030	26.069900	***0.000	

出典）表 2 と同、筆者作成。

表 8 周辺自治体＜相対指標＞推定結果（式（2））

標本数 378				標本数 237			
F	13.59	Prob>F	0	F	14.23	Prob>F	0
調整済決定係数 R ²	0.2503	決定係数 R ²	0.2702	調整済決定係数 R ²	0.3592	決定係数 R ²	0.3864
Root MSE	14.546	平均 V I F	1.87	Root MSE	13.271	平均 V I F	2.01
被説明変数：連携率	表 8-1 周辺自治体全体			表 8-2 部分連携自治体			
	係数	標準誤差	p> t	係数	標準誤差	p> t	
連携自治体数	-1.199780	0.190364	***0.000	-1.675910	0.243633	***0.000	
財政力指数	-0.018640	0.026775	0.487	-0.026130	0.028973	0.368	
経常収支比率	0.439781	0.117587	***0.000	0.318908	0.131498	**0.016	
実質公債費比率	0.003889	0.013997	0.781	-0.025250	0.016603	0.130	
財政調整基金残高比率	0.003118	0.001555	*0.046	-0.006540	0.002311	***0.005	
人口（2020）	0.076936	0.046668	*0.100	0.006971	0.063033	0.912	
人口増加率	-0.286660	0.326928	0.381	-0.957000	0.400350	**0.018	
推計人口（2040）	0.120197	0.118226	0.310	0.373474	0.136761	***0.007	
重複ダミー	-1.017960	2.380806	0.669	0.171004	2.612863	0.948	
医療圏ダミー	-13.207200	2.286022	***0.000	-10.260100	2.428427	***0.000	
_cons	70.728140	25.322100	***0.005	129.156700	31.120180	***0.000	

出典）表 2 と同、筆者作成。

ていると言え、仮説に整合的な結果が得られた（表 8-1）。

加えて、周辺自治体のうち非連携事業をもつ部分連携自治体に限定した推定を行い、各相対指標が連携率の決定に与える影響の分析を試みた（表 8-2）。この推定では、推計人口・経常収支比率で正、医療圏ダミー・連携自治体数・財政調整基金残高比率・人口増加率では負の有意な結果を得た（いずれも相対値）。特筆すべき点が 2 点あり、第 1 に表 8-1 に示した周辺自治体全体での推定と、表 8-2 の部分連携自治体のみの推定では、財政調整基金残

高比率の係数の正負が異なる。係数自体は非常に小さいが、中心市に比べ基金残高の相対規模が大きいと、周辺自治体全体では連携率が高まる一方、部分連携自治体では連携率が下がるという解釈になる。第 2 に人口動態指標について、過去 5 年間の人口増加率では負、将来推計人口では正の影響があるという、相反する結果になった。前者は中心市に比べ過去 5 年間の人口減少幅が小さいと連携率が下がること言えることから、仮説に整合的な結果である。他方、後者はこれとは異なり、中心市に比べ将来の人口減少幅が小さいほど連携率が上がるという、仮説と異

なる結果となった。

4-4. 分析結果の考察

これまでに見た分析結果を考察する。まず記述統計からは、確かに全国平均との比較では圏域形成自治体の厳しい状況がうかがえるが（表3）、中心市と周辺自治体を比較すると、財政面では中心市の方が厳しい状況にある自治体が多いことが読み取れる（表4）。よって政策の趣旨とは異なり、周辺自治体を牽引する中心市の方が相対的に不利な状況にある可能性が示唆される結果となった。ただ、圏域形成後の財政指標であることから、定住自立圏にかかる財政負担が中心市の財政を圧迫している可能性も拭えない。

次に推測統計では、財政指標のうち経常収支比率が、周辺自治体の連携率を被説明変数とした推定（表7-2）と相対指標による推定（表8-1, 2）で正の有意な結果を得た。経常収支比率が高い（相対指標では、中心市と比べ相対的に経常収支比率が高い）自治体ほど連携率も高くなる。財政の硬直性が高い周辺自治体ほど連携率が上がると言え、仮説に整合的な結果である。また、周辺自治体の連携事業数を被説明変数とした推定では、実質公債費比率が正の有意な結果を得た（表7-1）。高値となる財政的に苦しい周辺自治体ほど連携事業数が多いことから、こちらも仮説に整合的と言える。よって、おおむね財政的に苦しい周辺自治体ほど高い連携状況にあると言え、仮説に整合的な結果が得られた。財政状況が逼迫している周辺自治体ほど、自己負担の軽減を期待してより多くの事業で中心市との連携を志向した可能性が考えられる。

人口指標では、部分連携自治体に限った相対指標の推定で有意な結果を得たが（表8-2）、将来推計人口と過去5年間増加率では係数の正負が異なった。過去5年間の人口減少幅が中心市に比べ小さいと連携率が下がるのは仮説に整合的だが、将来推計人口の減少幅は中心市に比べ小さいほど連携率が上がるという、仮説と異なる結果となった（表8-1）。「増田レポート」との関係で言えば、推計人口の減少幅が大きな自治体ほど「消滅可能性」が高くなるが、そのような自治体の連携率が低いとの解

釈になる。

また、周辺自治体全体を対象とした相対指標の推定では、人口が正の有意な結果となった。中心市に人口規模が近い周辺自治体ほど連携率が高いと言える。10%水準のため有意性はそれほど高くないが、小規模自治体の連携・補完を志向した政策趣旨に対し、人口規模が大きな自治体ほど連携率が高い。ただ、市を周辺自治体にもつ圏域もあることから、規定上の中心市ではないものの、人口規模が大きい自治体が実際には中心市と同様に牽引する立場で定住自立圏に加わっている可能性が高いと考えられる。

さて、いずれの推定でも有意な結果が得られた説明変数は、連携自治体数のみであった。すべての推定で連携事業数・連携率の双方に対して連携自治体数は負の有意な結果となり、連携自治体が多いほど連携事業数や連携率が下がり、連携は低調になる。自治体間連携全般に言われる、連携自治体が増えるほど連携の合意形成や調整が困難になる状況がうかがえ、連携のコストの高さが現れた結果と言える。もちろん、1対1の連携をとることから、交通分野など一部の自治体を対象とした連携事業を盛り込みやすく、必ずしも圏域全体での連携（連携率100%）を志向した枠組みではないため、当初から想定し得る結果ではある。ただ、連携自治体数、つまり連携に関わるアクターの数・圏域の規模が拡大するほど、連携事業数・連携率が下がり、連携の規模が縮小する点は、構想の背景を踏まえると興味深い。一部事務組合や広域連合に見られる連携機構での調整の困難を克服すべく、定住自立圏では中心市に強いリーダーシップを与えたが、それでもなお、連携のアクターの拡大による困難の残存が示唆される結果となった。

また、医療圏ダミーも周辺自治体を対象とした推定では負の有意な結果を得た。2次医療圏が異なると連携事業数・連携率が下がることから、医療分野での非連携事業が多い可能性が推測できる。宮下量久・鷺見英司〔2022〕の定住自立圏の形成要因に関する分析でも、中心市と同じ2次医療圏である場合

に定住自立圏を形成することが確認されている⁽⁴⁷⁾。定住自立圏は政策分野を横断する連携枠組みだが、個別政策の圏域である2次医療圏の枠を超えた形での、定住自立圏による連携が進みにくい状況がうかがえる。

4-5. 小 括

よって、仮説に示した「各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携事業の選択率が低くなる」傾向は、財政指標〔経常収支比率〕では確認できた。フローの財政状況が厳しい周辺自治体ほど多くの事業で連携を求め、財政状況が逼迫していない周辺自治体は連携事業があまり拡大しないことが示唆される。他方、人口指標では一律の傾向は見出せなかった。

従って、「経常収支比率が低い周辺自治体ほど、連携事業の選択率が低くなる」とは言えるが、他の財政・人口指標は必ずしも仮説に沿う結果ではない。平成の大合併で多くの条件不利地域が合併に至った経緯とは異なり、定住自立圏では、より条件不利な自治体ほど圏域での連携を深める方向にあるとはいえない。

なお、今回の推定において、連携状況を規定する最も有力な変数は連携自治体数であった。中心市と1対1の連携をとり、必ずしも全自治体での完全連携を志向した政策ではないが、圏域が大規模になるほど連携事業の一致や拡大が困難であると言え、自治体間の連携における調整の困難がうかがえる結果となった。換言すれば、連携相手自治体が増えるほど、個々の周辺自治体が要望する多様な連携事業の調整・統合が困難になり、一部の自治体が対象とならない・加わらない事業が生まれやすくなると考えられる。また、連携を主導する中心市が担いうる調整能力に限界があることを想定すると、連携相手が増えるほど、個々の周辺自治体との連携に充てられる割合は相対的に低下する。いわば、連携相手が増加するほど、これに反比例する形で連携事業の「密度」が低下すると言え、より広域での連携を志向するほど連携による「集約とネットワーク」が進みに

くくなるという、トレードオフの関係が浮かび上がった。

その結果、連携相手自治体をもたない合併1市圏域が最も定住自立圏での「連携事業数」が多く、自治体間の連携よりも合併自治体内の地域間（旧自治体間）連携に多用されていた。当初から合併1市圏域も想定されていたが、前述の通り合併後の自治体間連携として導入された構想であることを踏まえると、合併1市圏域の方が連携事業の充実が見られるのは皮肉な状況と言えるだろう。合併と連携の関係に照らすと、先行研究でも指摘されていた通り、連携より合併の方が合意形成や調整をしやすく、広域での「集約とネットワーク」を進めやすいことが指摘できる。

前述の通り、1対1の協定と中心市の強いリーダーシップによって、一部事務組合などの機構による連携で見られた調整の困難の克服を志向したのが定住自立圏構想である。だが、この結果からは、従前の連携と同様に、連携のアクターが増加するほど連携が低調になる状況が確認できた。定住自立圏でもなお、連携の困難を克服し得ていない現状が明らかになったと言える。

5. 結 論

本稿では、2008年に導入された定住自立圏構想をテーマとし、構想の特徴でもある「中心と周辺」「集約とネットワーク」などのキーワードに注目して、圏域による連携の実態把握を試みた。

1章では、定住自立圏構想の出自や関連政策の展開を概観し、本稿の枠組みを示した。定住自立圏における中心市と周辺自治体の傾斜的な関係の実態把握を、本稿では目的に据えている。

2章では、定住自立圏・連携中枢都市圏構想の経緯を、地方自治制度上の合併と連携、国土政策と圏域論の2軸でとらえて整理した。地方自治制度においては、広域化する行政課題への対応として合併と連携が多用されてきた。合併では行政効率向上の一方で自治機構としての過大規模化、連携では小規模

(47) 宮下量久・鷺見英司 [2022] p. 192。

自治体が維持される一方で調整の困難が課題となる。日本では明治期以降、3度の大合併とその間期の連携・共同処理の拡充が見られ、平成の大合併後の「合併から連携へ」の再転換を経て両圏域構想に至っている。国土政策としては、累次の全国総合開発計画に伴って導入された広域行政圏が圏域政策の端緒と言え、定住自立圏はこの後継と言える。近年では人口減少を受けて地方創生政策が展開され、両圏域構想もその一部に組み込まれている。

このように地方自治と国土政策の両文脈を背景にもつ両圏域構想だが、「集約とネットワーク」による、中心市と周辺自治体の傾斜的な関係が大きな特徴である。中心市がハブとして周辺自治体を牽引する構造をとることで連携の困難の緩和を図り、一方で圏域への参加や連携事業を周辺自治体の自主選択とすることで意思決定を担保したとされる。

3章では、この文脈を踏まえて定住自立圏に関する先行研究を挙げ、本稿の仮説を提示した。先行研究では住民の意思反映や民主的統制の課題が指摘され、圏域による周辺自治体の従属化を合併に類似した構造と見るなど、圏域と合併の関係が強く意識されていた。また「集約とネットワーク」が周辺自治体の切り捨てや衰退を生むなど、合併と同様の懸念も示された。ただ、管見の限り連携の実態把握は少なく、実証分析も形成過程や個別事業に注目したものに限られた。

そこで本稿では、「圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか」と問いを立て、各圏域の中心市と周辺自治体の関係に注目した。「自主的な選択のもとで、周辺自治体の『集約度』の差はなぜ生じるのか」として、合併や連携の選択要因に関する先行研究から、「財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」との仮説を立て、財政や人口の統計指標を説明変数として重回帰分析を行った。

4章では、分析の手法と結果を示した。経常収支比率については、仮説に沿う形で高値になるほど連携率が高い傾向となったが、他の指標では必ずしも有力な結果は得られなかった。最も有力な変数には連携自治体数が挙げられ、連携自治体数が増えるほど連携は低調になることがうかがえた。圏域の規模

が拡大するほど連携の「密度」が低下すると表現でき、2章で示した連携の困難が定住自立圏においても残存しているとの結論に至った。

5-1. 問いへの回答

まず、仮説「財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」については、定量分析から経常収支比率のみ有意な結果が得られ、「経常収支比率が低く財政の硬直性が低い周辺自治体ほど、中心市との連携に消極的になる」との結論になる。ストックの財政状況や人口減少の程度は、必ずしも有力な変数とはならなかった。

リサーチクエスション2の「自主的な選択のもとで、周辺自治体の『集約度』の差はなぜ生じるのか」については、フローの財政状況の硬直性が高い自治体は、個々の事業にかかる自己負担の低減を期待して中心市との連携を進め、集約度が高まると考えられる。また、「圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか」としたリサーチクエスション1への回答としては、中心市と周辺自治体の関係は必ずしも従属的なものではなく、周辺自治体は自らの財政状況や個別事業との関連性を踏まえながら、連携事業について自主的な選択を行っていると解釈できる。先行研究で示された懸念とは異なり、実際には政策の趣旨通りに、周辺自治体の自主的な判断が重んじられている状況にあると言えるだろう。

5-2. 含意と展望

本稿の結果からは、定住自立圏を構成する各自治体は自らの財政状況や個々の事業との関連・必要性を考慮して連携事業を選択していると言える。仮説に沿う指標が1つのみであったことから、定住自立圏の形成や連携事業の選択に、中心市や政策的圧力による強制性は見出し難い。平成の大合併で見られたような、財政の逼迫などから半ばやむを得ない形で連携を選択したとも言い難い。先行研究で示されたように、政策の枠組みとして周辺自治体の従属化を招き得る点是否めないが、実際には定住自立圏でも個々の自治体の自主的な選択が機能していると言えるだろう。なお、2次医療圏が連携を規定する

一要因であったことから、既存の連携枠組みに依拠する点は多く、経路依存性も指摘できる。

特筆すべき点としては、連携自治体数が増えるほど連携の密度が低下することが分かった。考察にも示したように「1対1の連携」という構造上当然とも言えるが、連携自治体が増えるほど、個々の周辺自治体が要望する多様な連携事業の調整・統合が困難になっていると考えられ、連携による調整の困難、つまりトランザクションコストの現れと解釈できる。定住自立圏は当初から既存の連携における調整の困難の克服を目指し、一部事務組合などの機構を伴わずに中心市をハブとした緩やかな連携にすることで、調整や意思決定の困難の解消を目指したはずだが、分析からは調整の困難が依然としてうかがえる結果となった。とはいえ、前段を踏まえると調整の困難は周辺自治体側の自主的な選択の裏返しとも言え、この困難の打破が必要とは言いがたい。

従って、当初は「集約とネットワーク」や中心市と周辺自治体の区分などの画期性が注目された定住自立圏だが、実際には以前から言われてきた連携におけるトランザクションコストの克服には必ずしも至らず、従来の連携枠組みからの経路依存も見られるなど、画期性はそれほど高くない。制度上は中心への集約による地域間格差や合併への進展なども懸念されるが、実際には個々の自治体の自主的な選択に基づく緩やかな連携としての運用に留まっていると言えよう。

なお、圏域によって連携や事業の体系に差異があることから、本稿の推定で被説明変数とした連携事業数も、圏域ごとに扱いや位置づけが異なる可能性は否めない。総務省の要綱にも基本的な協定・ピ

ジョンの枠組みについては規定があるが⁽⁴⁸⁾、具体的な事業体系は圏域によって異なり、完全に一律の基準に基づいた指標とは言いがたい。本稿の分析の限界と言える。より厳密に推定するには、たとえば個々の自治体ごとの連携事業予算を用いた方が適切かもしれないが、これも圏域によって予算についての記載内容も異なるため、一律な比較は困難である。この点が、定住自立圏の構成自治体に関する実証分析が限られる一因である可能性も考えられる。また、本稿の研究対象には、中心市への通勤通学人口などの基準を満たしながら、定住自立圏に参加していない自治体を含んでいない点も言及したい。

5-3. おわりに

人口減少が当面続くなかで、地方自治制度においても今後、新たな制度や政策が立ち上げられる可能性は十分に考えられる。現に、2024年には「増田レポート」の後継となる人口戦略会議〔2024〕「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」が示された。そこには地方自治制度や圏域政策への言及はほぼ見られないものの、「増田レポート」後の展開を踏まえれば、何らかの新たな政策の契機となる可能性は否めない。また石破内閣も「地方創生2.0」を掲げ、地方政策全体にも新たな動きが生まれようとしている。だが、次なる政策への展開に至る前に、現行政策の検証は欠かせない。定住自立圏は導入から15年余りを経たが、今後の展開に向けても、連携中枢都市圏を含めた両圏域構想の実際に目を向け、その意義や役割、効果を精緻に検証する必要性は高いと言えるのではなかろうか。

(あさの まさはる 早稲田大学大学院政治学研究科：執筆時)

キーワード：定住自立圏／自治体間連携／小規模自治体／平成の大合併

【参考文献】

- Dahl, R. A. and Tufte, E. R. [1973] *Size and Democracy*, Stanford University Press
 Hulst, R. and Montfort, A. v. [eds] [2007] *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer

(48) 総務省〔2023改正〕「定住自立圏構想推進要綱」pp. 7-14。

- 阿部昌樹 [2010] 「自治体間競争と自治体間連携 — 日本」加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] 『自治体間連携の国際比較 — 市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房
- 今井照 [2019] 「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申（2019年10月30日）について』『自治総研』通巻493号
- 大杉寛 [2008] 「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』578号
- 片山健介 [2018] 「コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析 — 都市機能の連携・分担に着目して —」『都市計画報告集』No. 1
- 加茂利男 [2010] 「自治体の合併と連合 — 地方自治改革の国際比較」加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著 [2010] 『自治体間連携の国際比較 — 市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房
- 木村俊介 [2019] 『改訂版広域連携の仕組み』第一法規
- 小磯修二 [2018] 「地方創生とは何だったのか」小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を超えて』岩波書店
- 小原隆治 [2012] 「自治・分権とデモクラシー」齋藤純一・田村哲樹編『アクセス・デモクラシー論』日本経済評論社
- 佐藤俊一 [2006] 『日本広域行政の研究』成文堂
- 佐藤洋 [2022] 「地方自治体における財政に関する広域連携・将来予測への認識」『E-journal GEO』17巻2号
- 自治省 [1999] 「市町村の合併の推進についての指針」<https://www.soumu.go.jp/gapei/gshishin.html#2>
- 自治体戦略2040構想研究会 [2018] 「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf
- 人口戦略会議 [2024] 「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」
https://www.hit-north.or.jp/cms/wp-content/uploads/2024/04/01_report-1.pdf
- 砂原庸介 [2023] 『領域を超えない民主主義』東京大学出版会
- 総務省 [2008] 「共同処理制度の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000934429.pdf
- 総務省「指標の説明」https://www.soumu.go.jp/main_content/000781152.pdf
- 総務省 [2008] 「『平成の合併』の評価・検証・分析」https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616_1_2.pdf
- 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」https://www.soumu.go.jp/main_content/000758778.pdf
- 総務省 [2023改正] 「連携中枢都市圏構想推進要綱」https://www.soumu.go.jp/main_content/000757551.pdf
- 総務省自治行政局市町村課 [2021改正] 「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000774183.pdf
- 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2021改正] 「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000758779.pdf
- 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2023] 「定住自立圏取組事例集」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000802417.pdf
- 総務省定住自立圏構想研究会 [2008] 「定住自立圏構想研究会報告書」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_2.pdf
- 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 —』20号
- 中澤克佳・宮下量久 [2016] 『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房
- 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』21巻2号 <https://doshisha.repo.nii.ac.jp/record/27115/files/019021020007.pdf>
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会 [2014] 「ストップ少子化・地方元気戦略」
<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>
- 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』1127号
国立国会図書館
- 松田恵里 [2013] 「定住自立圏構想の現状と課題 — 中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に —」『レファレンス』2013. 3
- 三浦正士 [2016] 「連携中枢都市圏構想の展開とその論点 — みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から —」『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 —』日本都市センター
- 宮下量久 [2021] 「連携中枢都市圏とスピルオーバーに関する実証分析」『拓殖大学論集. 政治・経済・法律研究』23巻2号 <https://takushoku-u.repo.nii.ac.jp/records/462>
- 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』通巻149号 https://www.jstage.jst.go.jp/article/prifr/149/0/149_158/_pdf/-char/ja

森川洋 [2013] 「平成の大合併の実態と問題点」『自治総研』通巻421号

<https://jichisoken.jp/file/monthly/2013/11/hmorikawa1311.pdf>

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』通巻457号

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jichisoken/42/457/42_50/_pdf-char/ja

横道清孝 [2010] 「日本における新しい広域行政政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』No. 6

https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_jp6.pdf

横道清孝 [2016] 「広域連携の現状と今後の方向性『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 — 』日本都市センター <https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2016/06/report159.pdf>

分析に用いた各指標

厚生労働省 [2024] 「二次医療圏—市区町村対応表（令和5年12月31日）」

<https://data.e-gov.go.jp/data/uploads/resource/%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E5%8C%BB%E7%99%82%E5%9C%8F.xlsx>

国立社会保障・人口問題研究所 [2023] 「日本の地域別将来推計人口（令和5（2023）年推計）」

https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson23/2gaiyo_hyo/kekkahyo1.xlsx

総務省 [2021] 「全市町村の主要財政指標（令和2年度）」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000781156.xlsx

総務省 [2021] 「令和2年国勢調査結果_人口等基本集計」

https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000032142402

および、2023年4月時点で定住自立圏を形成している、全国121圏域の「定住自立圏共生ビジョン」（各中心市のホームページより取得。URLは省略する。）

（URLは2024年12月15日最終確認。執筆時点の資料からの更新により、一部のURLにリンク切れが生じているものがある。）