

圏域化議論と脱排他的劣位競争

地方自治体の圏域化の議論が、人口減少の中での公共サービスのあり方、さらには公立病院の再編等具体的な課題を抱えつつ表面化している。圏域化とは、単独の行政区画を越えた複数の基礎自治体を包括する区域を形成し、その単位で公共サービスや施設の運営等の展開を行うことを意図するものである。情報通信革命等が進展する中で、ビジネスだけではなく公的部門も含めた経済社会の活動全体が相互関連性の度合いを深めている。そうした中で、地域政策や公共サービスの内容とその効果を考える際に、市区町村の行政区画単位だけで検討することの有効性や効率性が低下していることは確かである。政令指定都市も含め、周辺自治体との連携や活動の対流構造なくして自治体の持続性を確保することは、都市部・非都市部に関係なく難しい時代となっている。

圏域化を考えるに関して重要な点は、第1に自治体間競争への理解である。一般的に競争とは、「複数以上の集団間で同類の目標を設定し、目標達成に近づくほど優位性を持つ一方が他者を排除し、他者の目標達成を遠ざける作用」である。自治体間競争に当てはめれば、同類の地域活性化や子育て等の政策を複数の自治体で単独で展開し、経済集積度や財政力の高い一方の自治体へ人口や経済社会活動が集中することを背景に、一方の自治体では目標達成が困難となる状況を意味する。こうした勝ち負けに結び付く競争の展開は、排他的関係や不信関係を生み出す要因ともなり、協働や連携とは逆の対立構図を生み出す。そして、一時的に勝利を得た自治体も持続性が確保できなくなる逆機能(持続性を確保しようとした行動が、逆に結果として自らの持続性を困難にする等)を最終的に生じさせる危険性もある。

自治体間において相互関連性を勘案しない競争が展開された場合、重複投資や政策効果の相殺などを生み、相互に効果を減殺することで結果として圏域全体の活力を失わせる危険性がある。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。人口減少、資源制約が強まる21世紀の自治体間に必要な競争の本質は、相互に排除する排他的劣位競争ではない。相互に政策共有し協働・対流できる仕組みを模索する「創造的競争」を展開することである。そこでは、複数の基礎自治体が役割を分担し、特性や体力の違いを積極的に認識して相互に補完する連坦のネットワーク形成が重要なカギとなる。そのカギをトリガーとした圏域化が必要である。

第2は、地域によって圏域化の構図が異なる点である。圏域を制度化する際に、全国の視点から画一的に設定することは有効性が高いとは言えない。自治体間の連携は、ミルフィユ的構図が必要でありボトムアップ型で多様な姿の圏域形成を担保することが重要である。たとえば、北海道の場合、人口20万人以上の自治体は札幌市、旭川市、函館市しかなく、2040年段階ではさらに規模が縮小する厳しい構図となる。本州でも都道府県を越えた基礎自治体間の圏域化を検討する必要がある。その実現のためには、現在のフルセット型を前提とする交付税制度等、地方財政も抜本的に見直す必要がある。仮に、圏域の中の中核的な位置づけにある自治体に社会経済活動や財政的メリットが集中する制度となったとすれば、自治体間の連携を基本とした安定的な圏域化は実現しない。圏域の中で相互に補完し合う、構図の重視が重要であり、圏域化の議論では、地域発で議論を積み重ねていく体力が必要となる。

第3は、議会機能のあり方である。これまで、一部事務組合や広域連携等の取組を展開してきた。しかし、広域的視点に対して必ずしも柔軟な議会の意思決定を行うことができず、連携が機能不全に陥ることも少なくない。自治体の自律的な意思決定と圏域としての意思決定の関係を如何に制度的に構築するかが課題となる。圏域化をボトムアップ型で展開するためのポイントは、地域の民主主義による自治の視点から圏域化が図られるかにある。その際に、議会の果たす役割とそのあり方は、重要な論点とならざるを得ない。地方自治の本旨にも関わる課題として指摘することができる。