

圏域の政策視点

圏域とは、行政区画を越えた複数の地方自治体を包括する地域の範囲を意味する。ICT・情報通信革命が進展する中で、ビジネスだけでなく経済社会活動全体が相互に結びつき展開されている。そうした中で、地域政策とその効果を考えるに際して、行政区画たる市町村単位だけで検討することの有効性は大きく低下している。各地方で一極集中の場となっている政令指定都市も含め、周辺地方自治体との連携や活動の対流構造なくして持続性を担保することはできない。

地方自治体の政策に必要な点は、自治体間競争への正しい理解である。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、他者を目標達成から遠ざける作用」である。自治体間競争に当てはめれば、同類の地域活性化策や子育て政策を複数の自治体で展開し、経済集積度や財政力の高い自治体へ人口や経済社会活動が集中することで、他の地方自治体では目標達成が困難となる状況である。競争関係の形成は、人間集団、すなわち自治体組織や地域内の活動を活発化させる要因となる。一方で、集団相互間に排他的関係や不信関係を生み出す要因ともなり、地域の内外を問わず不可欠な協働や連携とは逆の対立する姿を形成する場合も少なくない。

地方自治体間において経済力・財政力の差や相互関連性を勘案しない過度な競争が展開された場合、重複投資や政策効果の相殺、経済社会活動のタダ乗りなどを生み、一極集中を加速させ圏域全体の活力を失わせる結果となりやすい。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。人口減少、さまざまな資源制約が強まる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を展開することではなく、相互に政策を共有し協働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、形式的・外見的な平等主義や地域的利己主義により相互に排除し合うのではなく、複数の地方自治体が役割を共有・協働し、自治体間の特性や体力の違いを積極的に認識して、相互に補完し役割分担する「連坦」のネットワーク形成が重要となる。

連坦で形成されるべきネットワークは、多極型ネットワークであり、このネットワークの中で経済社会活動の対流構造が生まれる。連坦とは、ごみ処理や消防行政等の事業を共同で担うことにとどまらず、各地方自治体が特性や資源に合わせて役割や機能を分担し合い、それを機能的に共有することで住民や経済社会活動の交流構造を生み出すネットワーク戦略のことである。ネットワークとは、節（各地方自治体）と線（相互の関係を如何に構築するか）で形成される繋がりであり、節だけでなく線の視点を重視し、多層的にネットワークを形成することが不可欠である。人口減少局面を迎えて、都市部・地方部を問わず地域の中心都市に人口や経済活動が集積しやすい構図となっている。

「集中と集積」は異なる。集中は、一時的な現象であり、集積は集中が長期にわたって展開され構造的・体質的になっていることを意味する。集積が決定的になる前に、圏域・対流・連坦の仕組みづくりが必要となる。国の圏域行政の検討においても、対流や連坦の仕組みを組み込まない場合、東京等に集中が続きグレータータイプ（人口規模・産業集積で圧倒的な都市が広範な地域の中心に位置する単心型都市圏のこと）となり結果として一極集積を繰り返すことになる。その結果は、中核的な自治体の持続性も困難にすることに留意しなければならない。コロナの感染拡大により東京への一極集中のスピードは減速した。しかし、首都圏あるいは一都三県の圏域で捉えた場合、依然として集中し集積への構図に変化はない。また、地方部における政令指定都市への集中も是正される状況にない。基礎自治体をベースとする政策の視点ではなく、圏域からの政策の視点を今まで以上に重視すべき段階にある。