

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2014 No.3 (2014年6月号)

- レポート:政策論説 地域内循環構造の自治と連携②-シティリージョン  
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- レポート:政策シグナル ネットワークフラット化と自治体組織  
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- レポート:アジアリンク タイ軍事政権と経済政策  
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)

## 地域内循環構造の自治と連携②-シティリージョン

北海道大学法学研究科教授 宮脇 淳

## 1.はじめに

超少子高齢化が本格化する中で、地方自治体間の経済社会格差は拡大傾向を強めている。従来のように地方自治体が単独で総合行政を全て担える時代は過去のものとなり、住民生活、地域活動を維持するためには、地方自治体の単位を越えたより大きな「地域」としての政策展開、そして地方自治体・民間・住民間の連携の構図が不可欠となる。今回は、ドイツのシュタットベルケについて整理したが、二回目となる今回はシティリージョンの仕組みを概括する。

## 2. 過疎集落等の維持・活性化、定住自立圏構想・地方中枢拠点都市圏の形成

日本の地方自治体間連携の制度として前回概観したように一部事務組合、広域連合等の枠組みがありそれぞれ長所・短所があると同時に、人口減少社会への積極的対応政策として①「過疎集落等の維持・活性化」、②「定住自立圏構想の推進」、③「地方中枢拠点都市圏の形成」が提示されている。

①「過疎集落等の維持・活性化」、は、基幹集落を中心に集落ネットワーク圏を形成し、集落活性化の持続的実現を図る政策であり、定住環境整備に向けたハード・ソフト両面からの支援を通じた定住環境の整備・充実を実現する政策である。続く②「定住自立圏構想の推進」は、地方圏の人口流出を食い止める人口ダム機能を確保することを目指す政策であり、人口5万人程度以上の中心市を核として近隣市町村と連携する仕組みであり、2014年5月段階で中心市宣言都市が93地方自治体、圏域は79に達している。医療・福祉・交通等生活基盤整備に向けた取組みや圏域活性化の取組みを支援する政策を柱としている。最後の③「地方中枢拠点都市圏の形成」は、①「過疎集落等の維持・活性化」、②「定住自立圏構想の推進」を越えてさらに政令指定都市や新中核市等をハブにして、A:経済成長の牽引、B:都市機能の集積、C:生活関連サービスの向上を、連携協定の導入、先行モデルに対する交付税等支援措置等によって図る内容となっている。

急激な人口減少局面に入ると共に従来の経済社会資源の制約が強まる中で、地方自治体間の合併政策ではなく、地方自治体間のネットワークを形成・連携し、機能分担（連担）を実現することで圏域の経済社会環境の充実に資することを意図している。

## 3. シティリージョン

日本の地方自治体間連携にも過疎集落単位から政令指定都市を中心とするより広域の圏域を対象とする政策まで規模により階層的体系があるように、欧米・アジアにおいても様々な規模・形態の地方自治体間連携、都市地域圏、すなわちシティリージョンがある。日本における前述の②「定住自立圏構想の推進」、③「地方中枢拠点都市圏の形成」の政策は、中核都市から50～200キロ程度の距離の地方自治体が経済社会面の政策展開・サービス提供面で圏域として連携・連担の有機的ネットワークを形成するいわゆる「メガリージョン型シティリージョン」の形態が基本となっている。

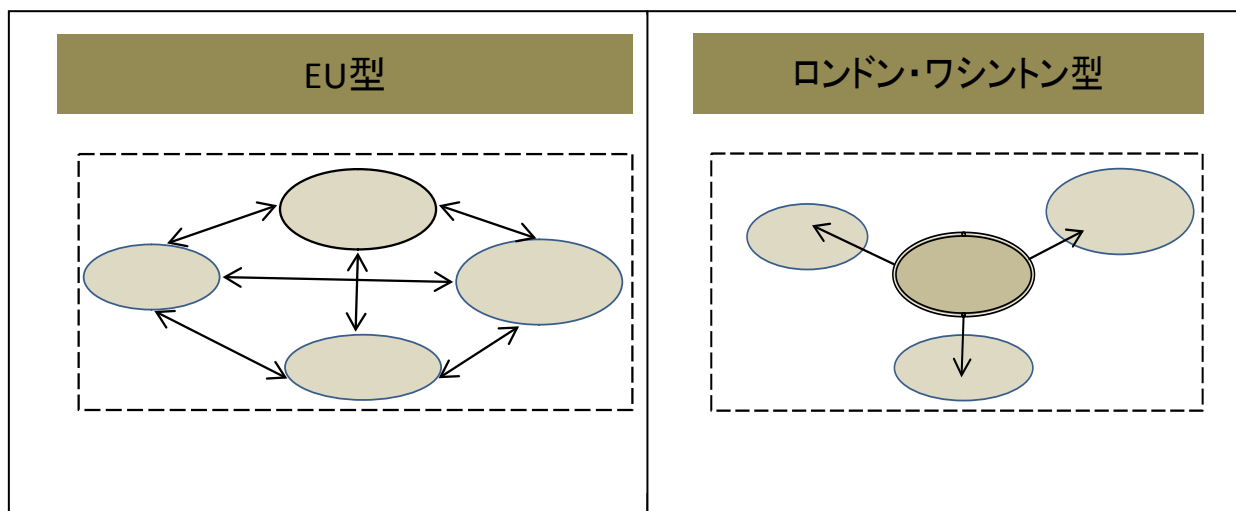
リージョン、すなわち圏域は、経済社会活動や地域資源等において類似性が高い地域の広がりを意味することが基本となるものの、シティリージョンの場合は、単なる広がりではなく、一定の都市を中核にしたネットワークとしての広がりのことを意味する。シティリージョンは、国内の地方自治体間の連

携等にイメージされる概念であると同時に、EUやアジア地域では国境を越えた経済社会活動を念頭に置く概念としても位置している。

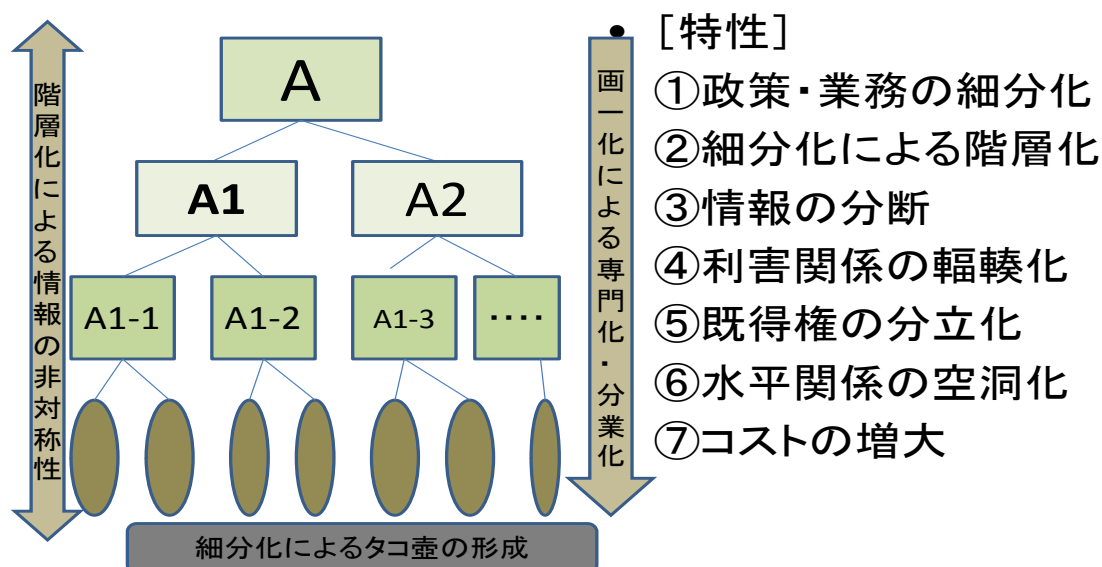
このメガリージョン型シティリージョンの形態は、EU型、ロンドン・ワシントン型（グレーター型）に大きく分けられる。前者と後者の基本的違いは、多機能分散型か一極集中型かにある。EU型はドイツ、オランダ、デンマーク等で形成されている形態であり、圧倒的に優位性を持つ中核都市を形成するのではなく、ドイツ・フランクフルト圏域（フランクフルト・ラインマイン）のように相互に個性を確保しつつ多心型複合都市圏として多機能連携・連担を形成する体系である。ドイツでは都市国家をベースに連邦国家が形成されてきた歴史的経緯を持ち、人口100万人前後、圏域範囲100キロ程度の中規模圏域のシティリージョンが形成される形態が基本となっている。また、オランダでは、首都であるアムステルダムを中核に四つの都市が連携し（ランドスタット）、域内政策調整、経済社会問題の分析、戦略的連携等を図り、圏域の持続性発展と競争力確保を目指している。ランドスタットの人口規模は約600万人、圏域範囲は約100キロ規模となっている。

これに対して、ロンドン、ワシントン、ニューヨーク等は圧倒的な優位性を持つ中核都市が大きな圏域に対してネットワークを形成し、多心型ではなく広域行政圏機構等を設けてこれを中核に政策や事業を浸透させていく形態が中心である。EU型に比べて規模が大きく人口1000万人以上、圏域範囲200キロ程度に達する超メガリージョン的性格を持つ。その他、欧米のメガリージョンとしては、米国シリコンバレー、カナダトロントなどの例が挙げられる。なお、新興国のメガリージョンとしては、中国の環渤海地域、上海デルタなどの例を挙げることができる。中国のメガリージョンの場合、経済社会が高度成長発展段階にあるため、成長の著しい大都市が核となり強力に牽引して広範囲に圏域を形成することを柱としており、人口規模は数千万規模、圏域範囲は500キロ程度以上に及ぶことが多い。そして、中国のシティリージョンの形態は、国内と同時に東アジア圏を睨んでおり、EU同様に国境を越えた活動を睨む中で展開されている。

こうしたシティリージョンの形成においては、圏域のブランド力強化によるグローバルな競争力の向上、そして都市を中核とする地域経営力の充実などが大きな動機づけとなり、従来型の様々な垣根を克服するクロスボーダーの機能を発揮させることがトリガーとなる。シティリージョンでは、圏域の中核に位置する都市は、求心力・中枢力・企画力をより強く発揮することが求められる。日本の「地方中枢拠点都市圏の形成」の政策は、現段階においてはEU型の多心型・多機能型をより強くイメージする内容となっている。この実現に向けては、まず各地方自治体が自らの地域資源の発掘、機能分担を明確にしつつ、自治体を越えた圏域内循環構図のイメージを共有する必要がある。



## 専門化・分業化と情報の非対称性



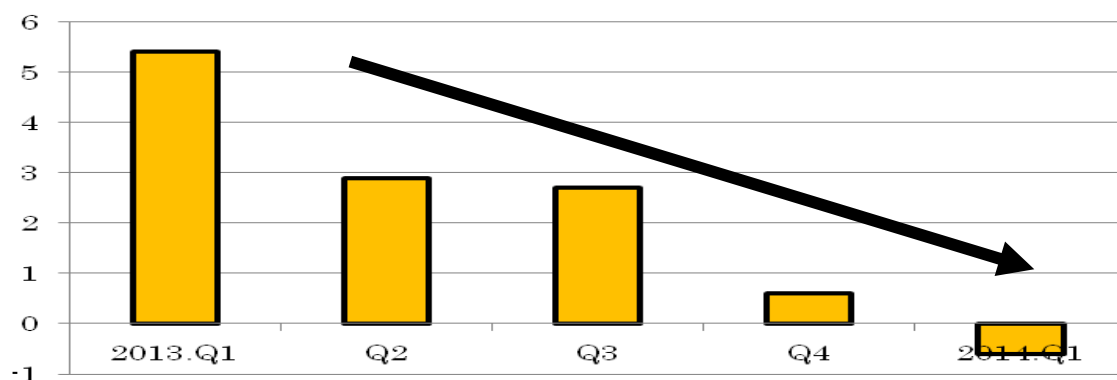
（資料）東洋経済新報社「図説財政のしくみ Ver.2」宮脇淳より。

ネットワークとは、「節と経路」から構成される流れであり、節と経路をいかなる関係で構成するかでその性格が異なる。ネットワーク関係は、大きく縦型と横型に分けられる。戦後の右肩上がり時代では、官民を問わず利害・分野ごとに分けられた縦型ネットワークが中心となり細分化されてきた。しかし、今日の資源制約的な時代では、横型ネットワークの重要性が自治体組織も含め高まっている。

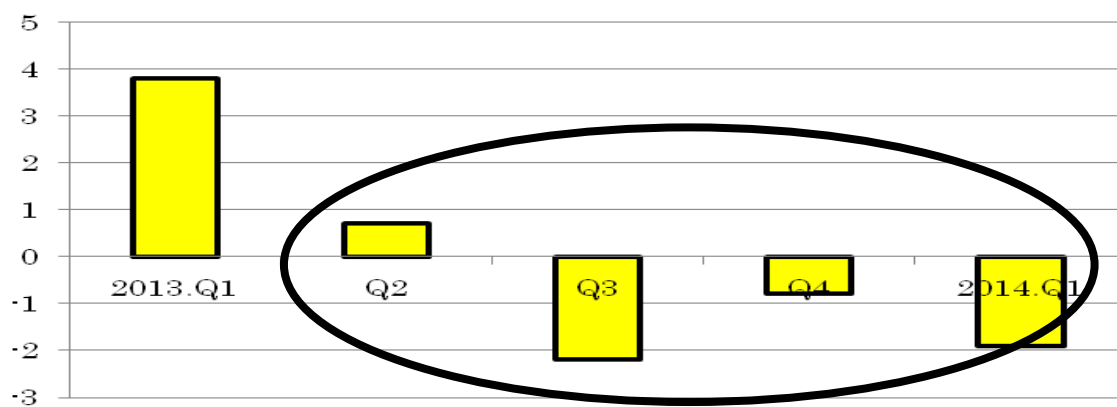
縦型は、「標準化と階層化」で構成される。標準化とは、様々な利害関係者間の調整を効率的に行い、全体として一貫した目的に到達するための規格づくりを意味する。階層化は、機能とそれに伴う責任を特定の層ごとに分割することを意味する。そこでは、情報格差（情報の非対称性）が多層的に形成され、上位階層が持つ寡占的情報を下位階層にいかにかに配分するかで権力を維持する構造が生まれやすくなる。このため、トップの視点が固定的になりやすいこと、縦割りの土管から外れた集団を認識しづらいこと、専門化・分業化が激しく細分化したタコ壺として硬直化しやすく、新たなニーズやリスクへの対応が困難になるなどの問題を生じさる。

以上の問題を克服するため、階層を可能な限りなくすフラット型、業務単位を基本とするグループ型などが自治体組織でも導入されている。こうした脱縦型ネットワークの取組みでは、組織全体で情報共有を進める仕組みが必要であり、中間管理職以上が常に自治体全体の状況と経営戦略を常に意識し組み立てる構図が必要である。それなしでは、組織内のノウハウの伝承の劣化も含め、組織が実質的に烏合化する危険性もある。

実質GDP（前年比%）



個人消費（前年比%）



（資料）タイ政府資料より作成。

タイ経済は、政治不安から2013年以降減速傾向を強め、2014年に入り本格的なマイナス動向となった。5月の軍によるクーデターにより、軍政が実質的に長引く傾向となれば、实体经济に与える影響もさらに深刻化すると共に、アジアへの投資活動の中心もベトナム・ミャンマー等の周辺諸国へ本格的に移行する可能性がある。経済の不安定な動向も受けて、国民の消費活動も前年比マイナスの動向が続いている。こうした状況からブラユニット国家平和秩序評議会は、これまで事実上停止状況にあったタイへの大型投資案件承認について再開し、6月18日に日系自動車企業投資案件を含む総額約1200億パーツの投資を承認する動きとなっている。ブラユニット議長は今後について、政治面では10月以降は内閣による統治に移行し1年の期間で総選挙を睨んでいるとしているほか、経済面では外国企業のタイへの投資活動による利益を保護し自由貿易を尊重すること、政府として日本等の企業経営者と面談を進め、投資の継続拡大を図る姿勢を示している。5月には、1年強ぶりに消費者信頼感指数がプラスに転じる等、落ち着きも見え始めており、滞っていた国内の投資案件に対する承認も再開されつつある。

以上から投資活動、消費活動の停滞・減少局面を脱する取組みが展開されており、その効果を見極める段階に有るが政治的リスクは依然大きく、10月の内閣への移行、そして来年に向けた総選挙の流れがいかにより具体的に形成されるかが課題となる。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2013 No. 9	新たな段階を迎えた政府の情報通信戦略 保育所待機児童ゼロ政策の政策決定課題 地方法人特別税制度と特別区 アジア後発新興国への日本企業進出 地方公共団体における人事制度の問題点とその対応
2013 No. 10	地域発の成長戦略は実現するのか 「事務・権限の移譲等方針」について 2014年度一般会計予算の課題 米国の金融政策とアジア ICTを利活用した小中学校教育は無償・低コストのサービスと 端末でどこまで可能か？
2013 No. 11	ビットコインはデジタル時代の徒花なのか 第三セクター等のあり方最終まとめに向けて 消費税増税に向けた消費者意識 米国量的緩和政策縮小の新興国への影響 地方自治体における業務分析のあり方と成功要因
2013 No. 12	国際競争力強化に向けたマイナンバーの積極的活用 アベノミクスの評価と課題 統一地方選前哨戦としての2014年度 中国経済の構造改革政策 社会保障・税番号制度の導入、今やるべきことは何か？
2014 No. 1	知識情報化社会に求められる競争優位のあり方 第三セクター改革と活用①【総務省研究会最終報告】 職員研修と求める能力 台湾経済と立法院占拠 情報システムの政府調達制度をめぐる概念整理と若干の仮説
2014 No. 2	第三セクター改革と活用② 一地域課題解決に向けたあるべき活用の方向性 地域内循環構造の自治と連携 投票率を下げる根底の原因 エネルギー政策と自治

**政策研究 2014 No.3**

2014年6月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部  
監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）  
〒105-0022 東京都港区海岸 1-16-1  
電話 03-5401-8396  
<http://www.pppnews.org>