

政策開発とは、より良い地域づくり・住民生活に貢献する新たな手法を自治体自らが生み出すことである。戦後、中央集権体質の中で、自治体は国が設定した制度・政策を着実に執行することが主な役割とされた。このため、国の制度・政策をより広く、深く「知っていること」が職員や組織の重要な資質とされ、同時に画一的な制度・政策の下では、自治体相互間の政策競争も限定的な範囲にとどまった。いわゆる「均衡ある国土の発展」政策の中での画一化である。しかし、21世紀に入り、国の政策にも「均衡ある国土の発展」時代を終え、超少子高齢化・グローバル化・情報化の進展に伴う多様な地域づくりが求められるに至っている。つまり、自治体自らが独自に制度や政策を生み出す政策開発力が、地域や圏域の持続性の確保・向上に不可欠なインフラとなっているのである。このインフラを充実させていく上で重要なことは、自治体間競争への正しい理解に他ならない。

自治体においては、政策開発は自治体間競争との関係で論じられることが多い。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」を意味する。自治体間競争に譬えれば、同類の地域活性化策や子育て政策を複数の自治体が展開している場合、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し、他の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、一方では人間集団、すなわち自治体組織や地域内活動を活発化させる要因となる。他方、集団相互間に排他的関係や不信の関係を生み、地域内外で不可欠な「協働」を阻害する要因となる場合も少なくない。

自治体間において経済力・財政力の差や相互連関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、経済社会活動のクリームスキミングなどを生み、当該自治体だけでなく圏域全体の活力を失わせる、いわゆる「合成の誤謬」(個々の主体が努力した結果、全体が不整合な状態となること)に陥りやすくなる。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。これからの時代に求められる自治体間競争の本質は、相互に排除し合う劣位競争ではなく、相互に政策を共有し、協働する仕組みを開発し合う「創造的競争」である。そこでは、形式的・外見的な平等でも、排他的・利己的な排除でもなく、複数の自治体が役割を共有・協働し事務処理を行うシェアードサービス等に加え、個々の自治体の特性や体力の違いを積極的に認識・活用し、相互に補完・役割分担する「連坦」のネットワークを形成することが重要となる。

「連坦」とは、ごみ処理や消防等の事業を共同で担うに止まらず、各自治体が個々の特性や資源に応じて役割や機能を分担し、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をいう。「ネットワーク」とは、節(各自治体)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する。ネットワークを多層的に形成するには、自治体間の創造的競争が不可欠であり、その実現には各自治体を単位とした総合行政の柔軟性を高めていく地方行財政制度の形成・充実も必要となる。加えて、民間との協定等に基づく多彩なネットワークの形成が重要となる。

人口減少局面を迎え、都市部と地方部と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傾向にある。集中と集積とは異なる。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状態をいう。集積が決定的にならない前に、「連坦」などネットワーク重視型の地域形成を積極的に模索していく必要がある。