

都市における国際競争力醸成のための地域政策のあり方に関する研究

中間報告書

平成 19 年 3 月

(財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

地域政策研究所

まえがき

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構は、阪神・淡路大震災の復興過程を踏まえ、「安全・安心なまちづくり」と平和で豊かな「共生社会の実現」に取り組むことを基本課題としながら、様々な地域課題や政策課題について、幅広い視点から政策提言を行っております。その中で地域政策研究所は、平成 18 年 4 月に母体である財団法人の統合に伴い、新しく再出発したところでございます。経済のグローバル化やコミュニティの再編成が進展する時代において、地域政策研究所は兵庫県を中心とした地域の経済、産業、コミュニティをどのようにしていくのか、新しい地域づくりに向けた調査研究を行い、行政や県民をはじめ関係の方々に広く政策提言を行ってまいります。

本報告書は、地域政策研究所が平成 18 年度に自主研究として実施した「都市における国際競争力醸成のための地域政策のあり方に関する研究」の成果をとりまとめたものです。

阪神・淡路大震災以降、兵庫県では喪失した国際競争力を回復する復興のための地域・産業政策を展開してきました。その結果、景気回復の影響もあって、兵庫県における地域経済は、緩やかに回復しつつあります。しかしながら地域経済や地域政策をとりまく環境は年々厳しくなっております。

国では産業構造の変化や地方分権の進展にともなって、五次に渡って続いてきた全国総合開発計画を廃止し、国土形成計画への変更を行っております。国土形成計画では、地域計画に当たる広域地方計画の策定に関する裁量を都府県と政令指定都市、及び経済団体が形成する地域組織へ移譲し、今後、地方圏の地域づくりは地域自らが行っていくことになっており、その作業が進みつつあります。兵庫県においても、地域が主体となって政策形成をすることは例外ではありません。近年では構造改革特区などにおいて、政策の社会実験を行い、地方自治体がより主体的な政策形成のスキルを身につけつつあるところです。

地域の中心に位置する地方自治体の変革期にある中で、国土形成計画を受けた地域政策を新たにつくっていく必要があります。地域政策の策定は多くの課題がありますが、本研究では地域政策研究所としての政策提言をいたしました。この成果が、行政機関はじめ地域の住民や団体等において広く活用されることを望んでおります。

最後になりましたが、今回の調査にあたり、ヒアリング調査などご協力を賜りました各種団体および行政機関の皆様方に心より感謝いたします。

平成 18 年 3 月

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

地域政策研究所長 加藤 恵 正

目次

序章 本研究の目的と概要	1
第1節 地域政策を巡る巨視的アプローチと微視的アプローチ	1
第2節 報告書の構成	3
第1章 地方分権時代における地域政策	5
第1節 はじめに	5
第2節 日本における地域政策の登場	6
第3節 分散政策の転機	7
第4節 地方分権化への動き	8
第2章 戦後日本の地域政策の意義	11
第1節 地域政策の再編—枠組みと条件の変化を中心に—	11
第2節 産業立地政策の終焉への経済的インパクト	19
第3節 国土の形成と東京一極集中—歪められた市場メカニズム—	36
第4節 内発的地域振興の系譜	44
第3章 構造改革特区から見た地方からの政策	59
第1節 構造改革特区の制度と現状	59
第2節 構造改革特区の事例研究	64
第3節 構造改革特区を経験した地方からの政策形成メカニズム	80
第4章 国土形成計画における地域の戦略的対応	83
第1節 国土形成計画策定の背景	83
第2節 グローバル化の中での産業集積	85
第3節 地方におけるガバナンス	87
第4節 Co-ordination Options Policy	93
解説 国土形成計画の現状と課題	97
第5章 関西広域圏自立のための統合型戦略的計画	101
第1節 国土形成計画実現のための関西からの政策提案	101
第2節 関西広域圏の競争力向上のための方針	109
第3節 関西広域圏ガバナンスの仕組みづくり	112
第6章 プルーラル・パートナーシップ型関西広域計画へ	
—兵庫県の次世代地域政策に向けて—	117
第1節 都市の産業・経済再生をどのように考えるのか	
—阪神・淡路大震災復興からの教訓—	117

第 2 節	これからの兵庫県における都市・地域再生への基本視点 —地域のイニシアチブと「施策のパッケージ化」「パートナーシップ」、 そしてその社会実験型の政策展開を—	118
第 3 節	次世代地域政策の考え方に向けた提案 —多重・多層型（プルーラル）パートナーシップの形成による自律型経済 システム創造を目指して—	119
第 4 節	21 世紀のまちづくり・地域づくりに向けて —地域の政策ビジョンに向けた社会実験、モニタリングによる統合的 アプローチ—	126

補論 人口減少社会における国土形成計画 i

第 1 節	未来への視点	i
第 2 節	地域経済システムの再編	iv
第 3 節	人口減少時代の国土形成と地域産業政策	vi
第 4 節	低密度エリアの地域戦略	xi

序章 本研究の目的と概要

第1節 地域政策を巡る巨視的アプローチと微視的アプローチ

(1) 20世紀後半の変化

20世紀の後半、地域政策を巡り2つの大きな変化があった。①地方分権の進行であり、②NPOなど新たに地域政策に関わるアクターの登場である。両者は日本に限らず欧米先進各国でも共通する事態であり、成熟社会を迎え、また冷戦後のグローバル化という流れの中で必然的なものとも思われる。

グローバル化により東欧や中国、ロシアなど旧社会主義国やインド、南米、東南アジアなど新興国の安価な労働力が製造業の労働市場へ参入し、高齢化と少子化が進み成熟した先進国からこれらの国へと生産設備が移転された。先進国はサービス業や知識を基盤とする産業へと構造を変化させる中、生産力の低下から既存の所得課税は落ち込み、競争力の向上のために知識による生産性の向上を図ることになった。ニューエコノミー論やITバブル、あるいはヘッジファンドや多国籍銀行による国際的な業界再編といったことも知識により国際的な生産性を高める動きとみなすことができよう。

中央政府にとっては、税収の落ち込みと国際競争力の向上という課題が突きつけられたことになる。多くの国が前者については政府サービスの民営化による歳出削減、後者については規制緩和による企業の競争力（供給サイド）の向上という、いずれにしても政府の市場への介入を減少させる方法で対応してきた。だが企業の競争力向上の方向は一方で地域間と個人間の格差拡大を引き起こしており、調整の方法が模索されている。地域間格差の是正では地域の自律的な努力が必要であり、それを可能にする地方分権が、また個人間の格差是正を企業が行う（企業別組合による調整や、終身雇用制度の維持）ことに限界がある以上、政府や第三のアクターが介入することが必要になる。

一方の地方政府にとっては、グローバル化が進むことで地域間の競争が激化することを意味する。地域も競争力を向上させなければ衰退を免れない。地域の競争力はそこに立地する企業の競争力だけに依存しない。地域内の社会的排除（Social Exclusion）を防ぎ、住民の多様性を維持し、その生活の質（QOL）を引き上げることが重要である。そのためには、地域にある情報を収集し自らの地域を良く知ること、情報の非対称性の問題から中央政府の政策を受け入れるのではなく、地域自らがその資源を前提に地域政策を考え、実施する必要が出てきた。地方分権が重要になってきたのである。

しかし税収の低下による財政の削減により、必要なサービスを提供することができなくなり、これは住民に近い立場にある地方政府では深刻な問題となっている。地方政府に代わり新たに公共のサービスを担う主体の登場が望まれ、それがNPOなどボランタリーの組織である。ボランタリー組織は成熟化した社会の蓄積を背景にしている。また個人の自立を拠り所ともしている。

成熟社会におけるグローバル化が、政府の役割を変化させ、上述の①、②の変化をもたらしたのである。ただし、グローバル化が進むからこそ政府の調整能力は不可欠でもある

ことも述べておかねばならない。例えば EU 加盟各国（中央）政府の制度の調和化政策は長い時間と数多くの会議を経て進められてきた。グローバルなルールを規定するにあたり、民主主義を土台とする政府に代わるシステムがない以上、国境の意味が薄れても政府の意味が減じられることはない。

（2）2つのアプローチの重要性

ここで日本の事情を踏まえ、もう一度①と②をグローバル化における地域という視点で考えてみる。

個人からコミュニティ、基礎的自治体、広域自治体、国へと個人を中心に同心円状に空間的に広がる中で、地域にとって①地方分権は国レベル、つまり外延から中心部へ向けてのベクトルの変化であり、②新たなアクターの登場は個人のボランタリーの参加による、つまり中心部から外延へ向けて新たに登場したベクトルである。これまで外延から中央へのベクトルが財政移転や機関委任事務、中央官僚の自治体への派遣という制度となっていたが、地方分権一括法の制定（1997年）、三位一体の改革により分権という要素が強くなってきたのである。もちろん厳しい評価をすれば外延から中央へのベクトルの変化は不十分ということにはなるが。

ベクトルの変化は成熟化した国民の自立の可能性が高いことを前提としている。官僚には間違いがないと思ひ、日本のお上（かみ）意識から抜け出さず箸の上げ下ろしまで政府が指導してきたことも、国民の自立の前には政府のやるべき仕事ではないと思われるだろう。政府の仕事は国民の自立を可能にする、より強化する方向へと変化する。空間的に見れば中心部から外へのベクトルが 21 世紀により強化されたと考えられる。そしてこの前提に立つならば、①は地域における巨視的な変化であり、②は微視的な変化である。いずれも変化の背景は共通し、国民の自立が前提となっている。

経済学にマクロ経済学とミクロ経済学があり、物理学に古典力学と量子力学があるように、地域政策を考える上で、巨視的と微視的なアプローチは重要になる。それゆえ、地域政策研究所ではこの両方のアプローチを重視している。本研究はこの巨視的なアプローチによるものである。一方の微視的なアプローチについては別途「自立型地域社会形成の構築に向けたコミュニティ政策に関する研究」を進めている。さて、マクロ経済学とミクロ経済学とをいかに連携させるのか、フィードバック理論など様々な試みがあるように、地域政策でも巨視的、微視的なアプローチを別途に扱うものではない。むしろ、空間がミクロとマクロで明確であり、その中間段階、つまり都市圏とコミュニティの重要性が高まっている。また共通するルールをコミュニティなど小さいレベルから、超国家の大きなレベルまで応用することが可能である。例えば政策では EU における補完性原理は、パリッシュやコミューンなどコミュニティから EU に至る共通のルールである。同様に政府は自立する市民を支援する（enabling state）ことが共通するあり方になるだろう。

では、巨視的な視点において、日本の地域政策をどのように考えるのか次節で本報告書の概要からそれを示す。

第 2 節 報告書の構成

本報告書は序章以下、第 6 章までで構成されている。

第 1 章では「地方分権時代における地域政策」として、地方分権の背景や経過とともに、第二次世界大戦後から始まる日本の地域政策、特に 1950 年代からの工業の地方分散政策について取り上げ、1980 年代以降、産業構造や産業集積への見方の変化から、効率性の重視に変わりつつあることを示している。こ

第 2 章では、「戦後日本の地域政策の意義」と題し、これまでの地域政策を概括している。まず地域政策の意義として、後発的な資本主義国として先進国に追いつくことが目標とされてきたが、日本経済の発展、そして取り巻く環境の変化から地域経済の自立とグローバルな競争を踏まえての政策が必要とされることを示す。さらに産業立地政策そのものが、戦後初期より課題を抱えていたこと、特に 1980 年代以降に問題視されることを政策と地方財政の観点から明らかにし、地方からの競争政策の可能性を探る。一方、地域政策が地方分散策をとりながらも、現実として東京一極集中が進んだことを課題とし、市場メカニズムが正常に機能しないことが要因と結論付けている。その上で市場を正常に機能させるための方法を検討している。さらに国土開発計画を例に、地方分散策の概要とその結果である環境問題や地域問題の発生を捉え、反省から 1970 年代からの地域主義の動きに始まる自治体主導の地域政策への転換を解説している。

第 3 章は、前章までの分散政策の変容を踏まえ、現在政府が進める地域自立型の政策、構造改革特区政策を取り上げている。「構造改革特区から見た地方からの政策」と題している。構造改革特区の背景のほか、現状、そして各特区の特徴や課題を現状調査に基づき紹介する。結論的には、構想では担当の自治体が必ずしも中心ではなく、地域で課題を認識している人々、NPO やより広域の自治体関係者などが、企業などとも連携しながら進める点である。中心部から外延に向けてのベクトルが強い。

第 4 章、第 5 章、第 6 章は国土形成計画が対象となっている。2006 年 11 月に、国土形成計画の中間とりまとめが発表された。この中では、巨視的視点としての「広域ブロック」と微視的視点としての「新しい公」による地域づくりが提言されている。これまでの議論を踏まえ、国土形成計画の課題を検証し、関西からの発信を可能にする。

第 4 章は、「国土形成計画における地域の戦略的対応」として国土形成計画の位置づけを行うとともに、国土形成計画の課題であるシームレスアジアを考える上で必要な産業クラスター、広域ブロックのガバナンスを考える場合の補完性の原理、新しい公を考えるためのイギリスのコンパクトなどの制度を取り上げ、解説、可能性を検証している。また実際に政策を実現するための方法として政策のパッケージ化などコーディネーション型の政策について先進例をもとに検討している。

第 5 章では、実際に関西広域圏を想定し、国土形成計画からどのような広域ブロック像が描かれるのか、また政策はどのようなものかを「関西広域圏自立のための統合型戦略的計画」と題し検討した。具体的には国際的な第 2 都市広域圏連携や東アジア連動型産業構造の構築を提言するとともに、下からの広域ブロックの形成という、微視的視点と巨視的視点を踏まえてのブロック形成のガバナンスの具体策を示している。

第6章は「プルーラル・パートナーシップ型関西広域計画へ」として、さらに都市圏と地域圏を対象として、阪神・淡路大震災での兵庫県の経験を踏まえて提言を行う。新しい公をいかに地域政策へと包含するか、多重・多層型（プルーラル）パートナーシップを形成し、地域を自立、自律させる政策を提言する。

なお、国土形成計画に関連し、国土審議会委員でもある中央大学経済学部山崎朗教授の講演を「人口減少社会における国土形成計画」として掲載している。国土形成計画の背景の概要を知ることが可能である。

以上が本報告書の概要である。

さて、経済学と違い地域政策は一般的な法則を求めるものではない。個別具体的な政策を比較検討し、歴史や文化をも踏まえながら理論に基づき地域に合致した提言を行う。その意味で本研究はいまだ途上にあることは明らかであろう。

今後は、具体的な諸政策、特に競争政策や社会的包含、ガバナンスのあり方などを対象に、欧米の地域政策との比較を通して、都市圏、地域圏での地域政策を検討することが必要である。一般的な法則ではない、兵庫県からの発信のためにも必要な研究といえる。

調査研究の体制

加藤恵正 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構地域政策研究所長
(兵庫県立大学経済学部教授)

秋山道雄 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構地域政策研究所 上級研究員
(滋賀県立大学環境科学部教授)

田端和彦 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構地域政策研究所 主任研究員
(兵庫大学経済情報学部助教授)

山本匡毅 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構地域政策研究所 主任研究員

第1章 地方分権時代における地域政策

第1節 はじめに

1990年代から21世紀の初頭にかけて、日本の地域政策は大きい転換期を迎えることになった。その背景として、①日本の地域政策に関わる法や制度がこの時期に相当変化したこと、②既往の地域政策の前提条件が変わろうとしていること、という主として2つの要因をあげることができる。

①については、第二次世界大戦後ほぼ半世紀にわたって日本における地域政策の根幹をなした国土総合開発法が、2005年に改正（いわゆる国土形成計画法に改称）されたことに象徴されよう。この法が改正されるに先立って、1990年代半ばからはそれまで地域政策の主軸をなした分散政策が方針を転換させ、これに関連する法や制度の廃止・改正が続いていた。国土総合開発法の改正は、その仕上げともいべき事項といえよう。

②については、論者によって着目点にかなりの広がりが生じるであろうが、ここではa 経済のグローバル化の拡大・深化、b 経済のサービス化・ソフト化の一層の進展、c 人口減少・少子高齢化の進行、という3点をあげておきたい。

経済のグローバル化は多様な側面に影響をあたえているが、地域政策との関連では、国境の壁が低くなり、一国単位の産業立地政策が有効性を失うようになってきたことが大きい。戦後日本の地域政策は、産業立地政策と不即不離の関係をもってきただけに、前提条件は明らかに変わってきたとみることができる。フラットな世界の出現という表現は、現実をやや誇張しているようにみえるが、グローバル化の拡大・深化はその方向を指し示している。

経済のサービス化・ソフト化の進展は、1980年代に目につくようになり、情報化や国際化とならんで地域政策への影響が注目されてきた現象である。それから20年近くが経過して、これが産業構造を転換させる主要な要因となるまでに至った。日本の産業立地政策が対象としたのはほとんど製造業といってよいが、産業構造の転換が製造業のウエイトを低下させる形で進むことによって、経済のサービス化・ソフト化の進展は、産業立地政策の有効性を低下させるいまひとつの主要な要因となってきた。

人口減少・少子高齢化の進行は、近代以降、初めて迎える事態である。人口減少・少子高齢化については、多くの研究が行なわれるようになり、実態分析と将来予測についてかなりの蓄積がなされている。こうした研究の蓄積にもとづいてこの問題を考察してみると、各種の研究成果を貫いて見えてきたのは、外延的拡大へと向うこれまでの方向から内包的充足へとという方向の転換をいかに図っていくかという課題である。これは、これからの地域政策にとって重要な評価軸となる。

地域政策を世界で最初に展開させたイギリスでは、地域政策を、経済発展にともなって発生した地域問題が深刻化し、体制維持の見地からも見過ごせなくなった段階で、公共団体の統治機関（政府）が問題解決のために形成する政策であるとしていた。地

域問題の内容は、地域間の社会的ないし経済的不平等、過疎・過密問題、地域経済構造の老朽化など、国や地域によって異なり、また同じ国や地域でも時期によって問題が変化するため、地域政策にはいくつものバリエーションがある。こうした差異を比較することによって地域政策の研究は深化してきた。

日本では、第二次世界大戦後に地域政策が導入され、先進工業国共通の課題と日本固有の課題に取り組むなかで、日本型の地域政策が形成されることになった。

第2節 日本における地域政策の登場

第二次世界大戦後、ほぼ10年の期間に、日本の工業は敗戦による疲弊状況を脱し、戦前の水準を回復した。この過程で、工業は既成の四大工業地帯を中心に集積し、全工業生産のほぼ60%を占めるまでになった。その結果、こうした事態から派生する問題にいかに対処していくかが、産業立地政策の中心的な課題となってきた。

当時、産業集積の評価とそれへの対応については、主として2つの構想が存在していた。

- ①既成工業地帯における立地条件のいきづまりに対しては、産業関連施設へ大規模に投資し、工業立地条件をひとまわり大型のものとする。
- ②工業の開発拠点を各地につくり、これを核としてそれぞれの地域経済圏を形成する。

1950年代半ばまでは、①にそって工業生産の隘路打開が政策の重要な課題となっていた。

一方、産業集積の拡大に加えて、第二次大戦後の工業は、戦前とは異なった性格を帯びていた。ひとつは、事業所規模が大型化したことである。いまひとつは、産業の重化学工業化が進んだことであった。既成の四大工業地帯でまずこうした動きが展開したので、これらの地域で工業生産の隘路が顕在化することになった。1955年に産業合理化審議会がまとめた「産業立地条件整備に関する決議及び報告書」では、企業内部の直接的な生産力のみでなく、産業基盤の増強によって間接的な生産力を強化していくと述べている。また、1956年には、経済企画庁で関係各省を構成員とする「鉦工業地帯整備協議会」が発足し、四大工業地帯の立地条件整備を策定することになった。このように、高度成長期に入る以前から、産業立地政策においては大都市における生産の隘路打開が課題となっていたのである。

1950年代の後半になると、日本の地域政策は高度成長を支えるための徹底した産業政策としての性格を露呈するようになったと評されている（川島哲郎、1969）が、これはそれ以前と連続性をもつものであった。分散政策は、工業生産の隘路を打開するもう1つの方策でもあったからである。1960年に出た「太平洋ベルト地帯構想」は、こうした路線を端的に示すものであったが、それゆえに太平洋ベルト地帯には含まれない地域からの批判を招き、これが地域間格差の是正という地域政策の大きい目標が導入される契機となっていく。

国土総合開発法の制定から 12 年遅れて策定された「全国総合開発計画」は、こうした背景を受けて、地域間の均衡ある発展を基本目標に掲げた。この目標を達成するための方式として取りあげられたのが拠点開発方式であり、その後、新産業都市建設促進法（1962）、工業整備特別地域整備促進法（1964）の制定とこれに基づく地域指定（それぞれ 15 と 6）が行なわれたのは周知のところであろう。

拠点開発方式は、分散政策としての性格も帯びていたが、大都市からの分散を直接促す制度も構築された。いわゆる工場三法の 1 つである工場制限法は、実質は「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959）と「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（1964）に分かれる。これによって、臨海部を除く大都市部においては大規模工場の新增設が不可能となった。1972 年に「工業再配置促進法」が制定されたあと、1973 年には「工場立地の調査等に関する法律」（1959）が「工場立地法」と改称・修正ののち成立し、工場三法が出そろった。この間に大都市中心部からの工場分散は進んだが、大都市圏への集積はむしろ強まっている（伊藤喜栄、1975）。その結果、東京や大阪など大都市経済の膨張が都市圏の圏域を外側へ押し広げ、その内部に明確な圏域構造を作り上げることになった。大都市中心部からの分散は、国土全域に波及するよりも、むしろ大都市圏を外延的に拡大させたといえる。

第 3 節 分散政策の転機

地域政策を考察する際には、①地域問題を把握する視点と方法、②把握した問題の解決に向けた目的と手段の体系、が評価の軸となる。戦後日本の場合、まず大都市圏の過密が問題となり、それにたいする政策選択の過程で出てきた太平洋ベルト地帯構想が地域間格差を助長することになるという評価につながった。そしてこれが、分散政策の契機となったわけである。

分散政策に関わる一連の制度は、1960 年代から 80 年代にかけて設計されていったが、それが 21 世紀の初頭に次々と終焉を迎えることになった。まず 2001 年に、新産業都市建設促進法と工業整備特別地域整備促進法が廃止された。続く 2002 年には、工業等制限法が廃止され、2006 年には工業再配置促進法が廃止された。当初の構想と異なり、制度化の過程で分散政策の手段となったテクノポリス法（1983）は、1998 年に頭脳立地法（1988）とともに新事業創出促進法に合体されていたが、これも 2005 年に中小企業新事業活動促進法に統合された。

分散政策の手段となった一連の制度が終息を迎えたのを受けて、産業立地政策の終焉とみなす評価もある。ただ、こうした産業立地政策の転換は、21 世紀に入って急にでてきたわけではなく、すでに 10 年ほど前から政策転換の動きは始まっていた。1995 年に、旧通産省環境立地局から出された『新産業立地政策研究会報告書』がその端緒である。この中では、「国土の均衡ある発展」（公正的基準）という考え方を維持しつつも、産業構造の変革と国際的な産業適正配置の流れの中で、新たに「国際的にも魅力ある産業立地環境の整備」（効率的基準）に重点をおいた各種施策を講じていく必要

があると記していた。それまでの産業立地政策が工業の地方分散を主軸としていたのにたいして、この報告書では大都市がもつ比較優位性を評価し、そこでの産業振興を打出している。

国境を越えた産業立地の展開は、地域政策が前提としてきた国民経済という枠組みから、トランスナショナル経済という枠組みへの転換（宮崎義一、1995）を促す主要な要因の一つとなっている。産業立地政策が公正基準に代わって効率基準に重点をおき、産業政策への傾斜を深めてきたのも、こうした動向を受けてのことであろう。これは、これまでグローバル化というキーワードで語られてきたことの具体的な表現に他ならない。その意味で、分散政策に関わる制度の変更は、産業をめぐるグローバル化の受けとめ方として典型例をなしている。

21世紀初頭に分散政策を支えた制度が終焉を迎えたとはいえ、この制度を設計するに至った要因が解消したわけではない。地域間格差や大都市の過密といった問題は、こうした制度の発足当時とは形態を変えながらも、なお存続している。そのため、政府は2002年に構造改革特別区域法を、2005年に地域再生法をそれぞれ成立させて、地域問題に対処しようとしている。従来の地域政策と異なるのは、担当が内閣官房で申請主体が地方自治体となっていることである。地元からの申請を出発点としていること、省庁再編とも関連して特定の省庁に担当を委ねないこと、といった点は、地域政策の手段として新しい性格を帯びているといえよう。ただ、この成果を検証するには、まだ時間がそれほど経過していないので、今後の課題に委ねざるをえない。

分散政策の変更によって、大都市の比較優位性を評価するという路線が登場したことで、東京一極集中という問題は等閑視されようとしている。しかし、これまで指摘されてきた一極集中をめぐる問題や、大都市の過密問題が克服されたわけではない。そのため、こうした問題への対応は、新たな状況への対応策を構想する中へ再編して引き継ぐべき課題となっている。

第4節 地方分権化への動き

1990年代に入って、国政レベルでの行政改革や政治改革の動きが地方自治体にも波及し、地方分権改革が俎上にのぼってきた。地方分権推進委員会の5次にわたる勧告を受けて、1999年に地方分権の推進を図るための関係法律整備に関する法律（地方分権整備法）が制定され、翌年から施行となった。戦後の制度改革で地方自治制度の基盤は成立していたが、実際の行政運営では国と地方の間には上下関係が存在していた。それが、地方分権整備法（一括法）に含まれる475本の法改正を通じて、対等・協力の関係に組み替えるのを原則とすることになった。これによって、機関委任事務は廃止となり、事務区分の見直しや国の関与の見直しも実現している。地方自治の権限強化という傾向が進んでいるが、これと平行して登場したのが新たな市町村合併の動きである。1999年に市町村の合併の特例に関する法律が改正され、2005年3月に期限切れを迎えるまでに合併（ないし合併を計画）した市町村に対してはさまざまな特例

措置を講ずることが定められた。近畿では、滋賀県 5（合併に関わった市町村 24）、京都府 2（同 8）、大阪府 1（同 2）、兵庫県 9（同 40）、奈良県 3（同 8）、和歌山県 5（同 14）の市町がすでに成立したか、あるいは 2006 年 3 月末までに誕生することになっている。

21 世紀の初頭は地方自治制度再編のただ中にあるが、これは市町村の数や規模が相当変化するというだけではない。地方分権整備法の成立によって変化した国と地方自治体との政府間関係が、具体的な姿をとって現れることでもある。地域政策では、中央政府による分散政策が方向転換し、地域の自立を謳う国土形成計画法が登場したところである。したがって、今後の地域政策を構想する場合には、地域レベル（市町村、都道府県、それをこえた広域圏など空間スケールの重層性がある）における政策形成が鍵を握ることになる。日本における地域政策は中央政府による政策形成を主体としていたが、地域政策が世界で最初に開始されたイギリスでは、中央政府による地域政策と地方政府による地域計画とが補完関係をもちながら展開してきた。その意味では、現在の転換期は日本における地域政策のなかで地域計画（Regional Planning）という対象が本格的に展開する契機とってよいかもかもしれない。地域政策の経験が長い EU においては、新たな空間計画が構想されつつあるので、日本における地域政策もこれと同時代性を共有し得るような地域計画を構想する時期にきている。

参考文献

- 石井素介（2007）：『国土保全の思想—日本の国土利用はこれでよいのか—』古今書院。
- 伊藤喜栄（1975）：日本資本主義と地域開発—産業配置の政策と現実、（所収 大内秀明・鎌倉孝夫・新田俊三編『講座現代資本主義 第5巻 戦後日本の基礎構造（下）』日本評論社：145-214）。
- 伊藤喜栄（1992）：変動する産業経済の地域構造、（所収 石井素介編『産業経済地理—日本—』朝倉書店：1-94）。
- 小田宏信（2005）：日本の産業立地政策における集積と分散、（所収 小田宏信『現代日本の機械工業集積—ME 技術革新期・グローバル化期における空間動態—』古今書院：241-265）。
- 川島哲郎（1969）：高度成長期の地域開発政策、（所収 狭間源三編『講座・日本資本主義発達史論 第5巻』日本評論社：309-367）。
- 川島哲郎（1988）：序論 現代世界の地域政策—地域政策とは何か—、（所収 川島哲郎・鴨澤 巖編『現代世界の地域政策』大明堂：1-22）。
- 新産業立地政策研究会（1995）：新産業立地政策研究会報告書（抄）—グローバル経済下での魅力ある産業立地環境の整備に向けて—、『産業立地』34-9：4-17。
- 千葉立也（2004）：地方分権時代の国土・地域政策、（所収 中俣 均編『シリーズ人文地理学 9 国土空間と地域社会』朝倉書店：137-164）。
- 野田順康（2006）：国土形成計画の策定に向けて、『地域開発』No.496：57-62。
- 増田悦佐（2006）：「均衡ある発展」が歪めた日本経済—ポスト高度成長期の地域経済

の盛衰，（所収 八田達夫編『都心回帰の経済学』日本経済新聞社：41-84）.

宮崎義一（1995）：『国民経済の黄昏—「複合不況」その後』朝日新聞社.

OECD（1996）：Regional Problems and Policies in Japan. Paris. Organization for Economic Cooperation and Development, pp. 67.

第2章 戦後日本の地域政策の意義

第1節 地域政策の再編—枠組みと条件の変化を中心に—

1. 地域政策の基本的な枠組み

地域政策が転換期を迎えていることは第1章でもふれておいた。そこで本章では、今日において地域政策を取りあげていく積極的な根拠について考察しておきたい。

イギリスで、史上最初に試みられた地域政策の性格については、その後各国での経験をも踏まえて、以下のような基本的な枠組みが川島哲郎（1988）によって示されていた。

- ①地域政策は、たんなるフィジカルな手段による経済発展を唯一の目的とする政策ではなく、むしろ開発の抑制や現状の保全をふくむ総合的な福祉水準の向上のための政策である。
- ②地域政策は、けっして個々の地域にたいする個別的な施策のたんなる集合ではなく、少なくとも全国土的視角にたった政策、さらに進んでは国土全域の合理的利用に関する理念に裏づけられた政策である。
- ③この種の政策は、少なくとも資本主義経済のもとにあっては、自生的にはその成熟以前には期待できない政策である。

既往の地域政策では、先発資本主義国対後発資本主義国という構図のなかで、先発資本主義国に可能となったのが本来の地域政策であるという理解がなされていた。ところが、こうした地域政策を遂行するための手段とみなされていた地域開発が、後発資本主義国では経済開発の手段として用いられ、地域政策と地域開発の理解に混乱を来すという事例もあった。目的と手段の乖離、手段の一人歩きとその普及・拡散、という現象は日本においても展開したため、今日でも「地域開発」の理解が特殊日本的な理解のまま継続しているといったほうが現状に近いであろう。

とはいえ、後発の資本主義国として出発した日本が、第二次世界大戦後の高度経済成長を経る過程で、中進国型の産業構造から1980年代には先進国型の産業構造を確立する（伊藤喜栄、1992）に至って以降は、先発資本主義国対後発資本主義国という構図のなかで地域政策をみるのでは対象の理解にとって不十分な状況となった。そこで、上にあげた地域政策の基本的な枠組みが今日の時点でなお有効であるか否かを検討しておこう。

①の「フィジカルな手段による経済発展を唯一の目的とする政策ではなく・・・」という指摘は、日本の場合、経済開発のための社会資本整備が地域開発の名で実施されていたものを受けてのことであるが、今日ではその後段にある「開発の抑制や現状の保全をふくむ総合的な福祉水準の向上・・・」という指摘が、sustainabilityの視点を導入したものとして評価することができよう。

②の個別地域への個別的な施策をたんに集合したものではないという指摘は、先に触れた「地域政策」という用語の日本的な使用法にたいする反措定として今日なお留

意すべき論点となっている。「国土全域の合理的利用に関する理念」は、日本の法や制度でもしばしば指摘されてきたところではあるが、実践の事例に乏しいというのが現実である。これまでの地域政策は、土地利用との関連が実際には薄かったという点からみても、この指摘は過去のものとはなっていない。

③は、文字通り成熟段階に入った日本経済にとって妥当するといえるが、問題は成熟の政策的含意であろう。成熟段階に入ってなお、成長段階と同じように経済成長に優先順位をおくかどうかの判断と関わっている。経済の成熟を、生態系の成熟段階との類比で把握してみると、成熟段階に入ったということは、安定性、耐性、多様性といった属性が成長期に比べて増大することに他ならない。それゆえ、政策の形成と選択において、こうした成熟段階の特性を生かす手がかりを地域政策に求めるとすれば、地域政策の第3の性格もまた、今日的な意義を失っていない、もしくは今日においてこそそれが発揮されるということになるだろう。

これまで地域政策が保持してきた基本的な枠組みを検討すると、21世紀の初頭において、地域政策の有効性ないし必要性は失われていないとみることができる。しかしながら、地域政策をとりまく条件が変化してきたため、地域政策のあり方をめぐって評価が分かれていることもまた事実である。そこで、これまでの地域政策の特徴を、本稿の問題関心に則して検討しておくこととしよう。

2. 地域政策の射程

経済発展が進んだ50年近くの期間に分散政策がとられてきたにもかかわらず、国民経済全体としてみれば、人口や産業の知己的な偏在という現象にそれほどの変化は見られない。こうした事実は、従来とられてきた産業立地政策の手法が、目的の達成にとって妥当なものであったのかどうか、その検討を迫るものといえよう。さらに、地域政策の遂行のために、これまでのような産業立地政策への依存は果たして妥当なのかという点も、改めて検討すべき課題であろう。

産業立地の展開を軸にして地域問題を把握する場合、産業空間の編成から生じた問題群を捉えることは可能である。しかし、地域政策が本来カバーしている領域からみると、これだけでは不十分であった。生産・流通・消費・廃棄という経済過程の主として前半部分と関わり、後半は等閑視するという結果になる。後半は、経済主体である人間が営む生活領域であり、ここで成立する生活空間は産業空間とは編成の原理を異にしている。そのため、経済発展の結果生じた地域問題は、産業空間の編成から派生したもののみにはとどまらなかった。むしろ、産業空間と生活空間が乖離したことから派生した問題のほうが性格はより複雑であった。産業活動においても、消費・廃棄のプロセスは存在しているが、これまでの産業立地政策において、この過程は政策形成の視野には入っていなかった。

こうした経緯に照らしてみると、今後の地域政策においては、まず地域問題を把握する視点と方法の転換を必要としよう。そして、把握した問題の解決にふさわしい目的と手段の体系を編成していくことが課題となる。そこで本稿では、既往の地域政策が備えていた目的と手段の体系を改めて点検し、これがはたした機能と問題点を把握

していく。ついで、こうした問題点を克服するために、sustainability を軸にして政策選択の幅を広げていくための筋道を考察する。

3. グローバル化の政策的含意

これまでの産業立地政策に転換の契機をあたえたのは、グローバル化というファクターであった。長い間、日本における産業立地政策の主軸であった工業の地方分散が、1990年代半ばから大きく転換することになったのである。第1章で触れた『新産業立地政策研究会報告書』では、大都市がもつ比較優位性を評価し、そこでの産業振興を強調した。この背景として、1980年代後半以降、円高による海外への直接投資が急増したという現象がある。そこから派生して、産業の空洞化が指摘されてはいた。そしてこの間、経済のグローバル化に対応して、一連の産業政策が形成されてきた。このような産業政策において柱となった国際競争力の強化という目的が、ここで産業立地政策にも及んできたわけである。

こうした産業立地政策の転換を具体的に示すのが、いわゆる工場三法の見直しであった。これら工場三法は、大都市の過密を抑制し、地域間格差を是正するという分散政策の目的を実現するための主要な手段として制定されてきたものである。したがって、これら三法の見直しを進めていくことは、産業立地政策の大きい方向転換とみなされるのである。新産業立地研究会の報告が出たあと、産業構造審議会の産業立地部会でも今後の産業立地政策のあり方を検討している。ここでも、国際的な視点をふまえた立地政策の必要性を強調し、既往の立地政策の目的と手段を転換する旨の答申を出した。

1990年代初頭の冷戦終結は国際環境を大きく変え、経済のグローバル化を進めたことは確かである。国境の壁が低くなり、産業立地が国民国家の枠を越えて自由に展開する条件が拡大しているなかでは、従来 of 産業立地政策を再検討することは不可欠な事項であろう。問題は、大都市圏の比較優位性を評価して従来 of 立地政策を転換することが、政策当局の意図するような効果を生むかどうかは不確実であるという点である。EU への統合という国民国家の再編が進むヨーロッパでは、経済のグローバル化のなかで空間計画を再評価するという動きが出始めている (Gleeson, 1998)。これは、同じ国際環境の下にあっても、それに対する評価と政策形成には相当の幅があるということを示すものであろう。

日本においても、地域政策の再検討にあたっては、状況の認識と評価に複眼の視点で臨む必要がある。そこで、まず産業立地政策の転換に関わる事項から検討しておきたい。

4. 分散政策と地域産業政策

これまでの地域政策が、大都市の過密抑制や地域間格差の是正という目的を掲げてきたにもかかわらず、それが達成されなかったのは、主に工業の立地規制や地方分散という手段に依拠したためである。この手段では目的の達成が困難であった理由として3点をあげることができよう。

第1は、大都市のもつ集積効果が相当に大きかったことである。市場経済のもとで自由な立地選択が可能な限り、企業は外部経済の内部化を図るように立地を決定する。大都市の中心部で立地が規制されれば、それに近接した地点を選択するのは立地主体としては合理的な判断であろう。工業再配置促進法が、全国を①移転促進地域（3大都市中心部）、②白地地域（主に大都市周辺部）、③誘導地域（その他の地域）という3地域に区分し、大都市中心部から誘導地域への移転をはかったが、結果的には白地地域への立地が増大して都市圏を拡大させることになったのもこれが原因であった。

第2は、経済のサービス化が作用した。地域政策が展開していたここ50年ほどの期間に、雇用と所得の両面で第3次産業のウエイトが高まったため、工業を対象とするだけでは限界があった。しかも第3次産業は、工業以上に人口や産業の集積地を選択するという立地特性がある。これが人口や産業の大都市集中に寄与したのである。

第3に、1980年代に入ると、工場の海外進出が進むようになったため、大都市圏での規制が地方圏への立地展開につながるとは限らなくなったことである。これは、これまでの分散政策を支えた前提条件が変わったことを意味している。

ところで、地域政策は地域間格差の是正という目的を掲げて工業の地方分散を進めてきたわけであるが、産業集積地からの分散を図るだけでこの目的は達成できるであろうか。大都市の過密抑制には一定の効果を発揮するとしても、工業が分散しただけで地域格差の是正が可能となるわけではない。1960年代にはいって登場した分散政策では、拠点開発方式に代表されるように、工業立地による雇用機会や財政収入の増大といった直接的な効果とならんで、工業を核とした産業連関を通じて間接的にも地域経済に寄与することが謳われていた。ところが、地域政策の展開によって産業基盤の整備は進んできたが、地域経済は停滞しているという事例には事欠かない。このため地域政策は、その実効性からみて、目的と手段の体系の妥当性を問われているといえる。

たんに工業の分散立地を図るだけでなく、それが地域経済の自立的な編成と結びつかなければ、地域政策が目指した方向にはつながっていかないであろう。そこでは、雇用や財政水準の比較から格差を評価するのではなく、地域の産業多角化を評価の軸とするのが一つの鍵となる。各地に住む住民の選択の幅を、できるだけ広げていき得るような方策が地域政策の目指す目的に合致していよう。これを遂行するためには、受け皿となる地域において統合的な地域産業政策を確立することが要件となる。今後、地域経済のフレキシビリティを高めていくためには、地域産業の研究開発や技術革新を支援するという機能は欠かせない。また、産業構造の転換によって生じる雇用のミスマッチを克服するためには、就業者が新たな技能を修得し得る能力開発の機能も必要となつてこよう。これまでの経緯を振り返ってみると、行財政システムが集権的な構造となっているので、地域経済の自立的な編成を図るための条件は不十分であった。地域政策を補完し得る統合的な地域産業政策を形成し、地域経済のフレキシビリティを高めていくためにも、分権化の推進が不可欠な時期にきている。

5. 大都市における産業立地問題

大都市への人口や産業の集中による過密を抑制するために、1950年代の後半から採用された立地規制にもかかわらず、それ以後もこの傾向が変化しなかった要因のうち、最大のものは集積効果の大きさであった。集中がさらに進んで、混雑現象が激化し、外部不経済が大きくなったとしても、集積による便益がそれを上回る限り、立地主体の集中は止まないし、また転出を図るといふ動きもあまり生じない。こうした現象に対しては、集積の便益を享受する程度に応じて、社会資本整備のコストを負担するという制度を必要とした。これまでのところ、日本の大都市では、立地主体が必要なコストを負担することなく立地を選択することができた。それが、過密の増幅につながっていった。したがって、地域政策が本来目指す効果をあげるためには、工業の立地規制では不十分であった。これと並行して、集積利益を社会的に還元させる制度の設計を必要としたのである。

立地規制の緩和は、一般的にみて過密の抑制という目的には反している。ただ、この制度が導入された時期と比較すれば、工業が大都市へ再び集中するという可能性は少ない。そのため、産業立地政策の転換においては、大都市における産業政策のあり方を検討しておく必要がある。国民経済のなかで大都市が果たす役割として見逃せないのは、そこが日本経済の構造転換において先駆的な役割を果たすということである。こうした理解にたてば、大都市で望ましい政策的対応は、産業振興一般を支援するものでないのは明らかであろう。こうした構造転換を促進し得るものであるかどうか、政策を評価する基準となる。

今後の経済を主導する産業は、情報技術を核にした知識集約型産業であり、そこでは研究開発が重要となることは大方の認めるところであろう。ただ、情報技術を核とした知識集約型産業がこれからの構造転換をリードしていくとしても、研究開発・開発試作・製品製造などのプロセスが、すべて大都市への立地を必要条件としているわけではない。したがって、事業所立地の妥当性を判断する基準は、それが都市の機能と不可分な関連をもつか否かであろう。この点から判断すれば、製品製造に特化した工場は大都市での立地を必要条件とはしない。一般的には、都市型産業とよばれるもの（川島、1982）が都市の機能と強く結びついた業種といえるが、これは既存の業種分類に対応して判断し得るものではない。業種や業態によって立地条件は異なり、しかもこれは技術革新や都市構造に対応して変化していく。国際競争力を強化するために大都市圏の比較優位性を評価するといっても、それは地方圏と対比しての優位性であって、大都市圏内における中心と周辺の違いは捨象されている。これについては、より詳細な実態調査を行ない、それを政策形成の判断に反映させていく必要がある。

6. 地域政策をとりまく条件の変化

21世紀に入って、既往の地域政策をとりまく条件が変わろうとしている。ここでは、それらを概観して、こうした変化を地域政策の構想でどう受けとめるかという点に言及しておきたい。条件の変化として第1章では3点をあげたが、ここではそのうち以下の2点に触れておきたい。

- (1) 経済のグローバル化の拡大・深化
- (2) 人口減少・少子高齢化の進行

(1) 経済のグローバル化の拡大・深化

経済のグローバル化の拡大・深化にたいして、国際競争力の強化が政策課題にのぼることが多い。その場合にも、産業競争力という点に焦点が当たりがちである。しかし、世界経済のなかで日本経済がどのような行動を取るかという点については、国際競争力の強化や産業競争力に限定したのでは、考察が不十分になる可能性がある。

戦後、長く日本の経済政策の形成に関わってきた宮崎勇（2000）は、今後日本経済がとるべき道筋を以下の3点に示している。

- ①経済大国になったが、軍事大国を目指すといった過去の過ちを二度と繰り返さないことである。冷戦が終わった今こそ、そのことを確認することが大事である。
- ②国内経済を「整える」ことである。その意味は、インフレ（実質生活水準の切り下げ）もデフレ（失業、不完全雇用）もない持続的な安定成長をすること、そしてその過程で「生活の質」に重点を置く経済構造を作ることである。個人に社会的安定感を与えない限り、政治・経済の安定はえられず、国際社会への協力も期待できない。
- ③経済力による国際社会への貢献である。具体的には、a 国際経済と調和のある国際収支の確保と通貨の安定、b 自由貿易体制の維持、c 対外支援の強化。

宮崎の指摘は、世界経済ないし国際社会のなかで地域政策を構想しようとする時、視野狭窄症に陥らないための道標となろう。国際競争力への傾斜よりも、国内経済を「整える」ことを重視する視点は、成熟した日本経済にふさわしい。成熟した日本経済が「生活の質」に重点をおく経済構造を作ることを目的とするならば、これは地域政策の今日的な枠組みと符合し合う。

東アジアの経済成長やここの生産・流通システムのネットワーク化がかなり進むことによって、国際競争力の強化に焦点があたり、国土形成計画の策定過程でも、アジアとの関わりにとりわけ注意が払われている。しかし、視野を競争力から広げると、また別の問題がみえてくるのである。

世界のなかでも経済成長が顕著に進む東アジアでは、エネルギー問題を引き起こしている。多量の消費・浪費は、エネルギー源獲得をめぐる国際競争を加速させている。さらに化石燃料の多量使用は、CO₂の発生量を増大させて地球温暖化を加速させるように作用する。経済成長・エネルギー・環境をめぐるトリレンマを克服するという課題は、東アジアにおいてこそ当面の重要な問題となっている。

経済成長が続く東アジアの諸国では、国内の地域間格差が増大しつつある。これらの国でも地域問題は発生しているから、地域政策が求められる素地は十分存在しているとみることができよう。日本が、高度経済成長期に直面した問題にほぼ40年ほど遅れてこれらの国々が直面しつつある。こうした状況と、日本の地域政策に関わる領域は以下のようなものが考えられる。

- ①日本における地域政策の経験をこれらの国にどう移転させるか。

②日本の高度成長期とは異なった国際情勢の中で、こうしたエネルギー問題、環境問題、地域問題にどう取り組むか。日本の場合には独自に対応したが、現在は対外援助のあり方と関連して日本の経験とは異なった対応が必要となる。

③東アジアという広域圏の中で、地域問題をどう扱うかという問題が存在している。EUが、その域内を対象として形成したような地域政策を東アジアで形成し得るか。東アジア共同体といった構想が議論される際には、東アジアで進む生産・流通のネットワークに焦点の当たることが多いが、地域政策からみると別の問題が横たわっていることになる。

東アジアのスケールで地域問題を捉えると、日本一国で地域政策を検討していた内容をそのまま延長しただけでは不十分なことがわかる。国土形成計画でアジアを扱う場合に、シームレスアジアといった表現を用いているが、これは生産・流通のネットワークに焦点をあてた見方で、東アジアスケールで地域問題を捉えるという視点ではない。これは、日本における地域政策が、国際的な視点をどう取り込むかという課題につながっていく。

(2) 人口減少・少子高齢化の進行

人口問題を考察する場合、世界の人口問題と日本の人口問題が異なることをおさえ、その後両者の関連を捉えていく必要がある。

世界の人口問題は、20世紀を通じて人口の増大にどう対応するかが焦点であった。それは、21世紀に入った今日も変化はない。ただ、世界全体としては依然人口が増大しているとはいっても、それは主として発展途上国であり、先進国は逆に人口減少ないし停滞が問題となっているのは周知のところであろう。そのため、世界の人口問題は南北問題と近似する。

日本の人口減少・少子高齢化問題は、先進国の先がけとなる現象であり、2005年に人口減少が明らかになってから、にわかに政策問題の中心に登場している。地域問題の発生と強く関連するのはよく知られた事実であるが、人口減少・少子高齢化はマイナス面が強調して語られるけれども、そうした面ばかりではない点に注意しておきたい。本稿でも指摘してきた、外延的拡大から内包的充足へいかに転換させるかという政策課題にとりかかる契機となり得る事象でもあるといえる。

これまで日本では、人口増大に対応するために種々の社会資本を整備してきたが、これからはその必要性は低下する。国土総合開発法にもとづく種々の公共土木事業も、人口増大という現象をベースにおいていたから、今後の地域政策の基調は人口問題からも変わっていくことを確認できる。

社会資本に関しては、建設よりも維持管理の時代に入ったと指摘されることがあるが、単に維持管理の時代に入ったというわけではない。20世紀に建造された種々の社会資本は、今世紀には減価償却が終了し、更新の時期を迎える。また、減価償却期間を終えなくとも、施設や構造物の質の劣化が進んでいく。そのため、修理や新設に関わる政策選択の問題が発生するのである。

こうした政策選択の問題に取り組む際に、外延的拡大から内包的充足へという路線

の転換を生かし得るような構想をうちたてていくことが、地域政策においても課題となつてこよう。すでに試案が提起されているように、都市においては高齢化をみすえたバリアフリー化を徹底させるような都市改造計画の立案、また耕作放棄地が拡大する農山村ではこうした未利用地を活用したバイオエネルギー産業の振興、といった試みを進展させていくための政策構想が必要となってくる。構造改革特別区域法や地域再生法の有効性も、こうした視点から吟味してみる必要がある。

7. 結び

これまで地域政策が保持してきた基本的な枠組みを検討すると、21世紀の初頭において、地域政策の有効性ないし必要性は失われていないとみることができる。本稿では、地域政策が現在おかれている状況をベースにして、その特徴を捉えたのち、従来の地域政策を概観した。

ここでは触れなかったが、1990年代以降、環境問題の多様化・多元化が進み、これにつれて環境をめぐる認知構造にも変化が現れている。地域政策と環境政策にはかなり接点があり、それゆえ地域政策のなかでそれを明示的に扱っていく必要があることはすでにふれたこと（秋山道雄、1999）があるが、ここでは言及しなかった。2005年に国土総合開発法を改正してできあがった国土形成計画法は、環境に関わる事象を明示的に取り込んでおり、それゆえ地域政策と環境政策との交差は、現実の計画の中で実現することになる。現在策定されている計画が、環境計画とどのような接点をもつのか、今後の形成過程・調整過程を注目しておきたい。また、地域政策と環境政策の連関については、稿を改めて言及していくこととしたい。

参考文献

- 秋山道雄（1996）：大阪都市圏の産業集積と地域政策の課題，（所収 大阪市立大学地理学 教室編『アジアと大阪』古今書院：pp.80-100.
- 秋山道雄（1999）：転換期の地域政策－Sustainable Developmentによせて－，『国民経済雑誌』179-1：pp.35-50.
- 伊藤喜栄（1992）：変動する産業経済の地域構造，（所収 石井素介編『産業経済地理－日本－』朝倉書店：pp.1-94）.
- 小田宏信（2005）：日本の産業立地政策における集積と分散，（所収 小田宏信『現代日本の機械工業集積－ME技術革新期・グローバル化期における空間動態』古今書院：pp.241-265.
- 川島哲郎（1982）：低成長下における産業構造の変化と巨大工業地域，『地理』27-6：pp.7-14.
- 川島哲郎（1988）：序論 現代世界の地域政策－地域政策とは何か－，（所収 川島哲郎・鴨澤巖編『現代世界の地域政策』大明堂：pp.1-22）.
- 新産業立地政策研究会（1995）：新産業立地政策研究会報告書（抄）－グローバル経済下での魅力ある産業立地環境の整備に向けて－，『産業立地』34-9：pp.4-17.

千葉立也（2004）：地方分権時代の国土・地域政策，（所収 中俣 均編『シリーズ人文地理学 9 国土空間と地域社会』朝倉書店：pp.137-164）。

野田順康（2006）：国土形成計画の策定に向けて、『地域開発』No.496：pp.57-62。

増田悦佐（2006）：「均衡ある発展」が歪めた日本経済—ポスト高度成長期の地域経済の盛衰，（所収 八田達夫編『都心回帰の経済学』日本経済新聞社：pp.41-84）。

宮崎勇・田谷禎三（2000）：『世界経済図説 第二版』岩波書店。

Gleeson, B.(1998) : Globalisation and Planning, *Environment and Planning A*. 30 : pp.1143-1147.

OECD (1996) : *Regional Problems and Policies in Japan*. Paris. Organization for Economic Cooperation and Development.

第 2 節 産業立地政策の終焉への経済的インパクト

1. 産業立地の分散化による地域間格差是正という国是

太平洋戦争の敗戦後、日本の地域経済政策、開発政策の基本は地域格差の是正であった。戦前までにあった地域間の格差、特に都市と農村の格差の是正が十分に成されないまま、その矛盾を解消するために侵略を行ってきた過去に依る。では、戦前は格差の是正が企図されなかったのか、あるいは達成が困難であったのはなぜか。こうした点について、産業の転換を視野に入れつつ、改めて近代化以降を振り返りながら、戦後の国是とされてきた経緯を考える。

(1) 明治維新から第一次大戦までの経済成長と開発政策

明治新政府は経済の近代化のために所有権の確立、通貨制度及び税財政制度の整備を行うとともに、1871年の廃藩置県により封建的、分権的な幕藩体制から中央集権へ転換させた。こうした経済基盤の確立とほぼ同時に並行する地方制度の確立は、西南戦争（1877年）に至るまでの幕藩体制とのせめぎ合いの中で、中央による地方の支配を強化する方向で進められることになる。1873年には内務省が設置され、産業振興（勸業）、警察機構（警保）、郵便制度（郵便）、公共事業（土木）等を担うことになった。

1878年には郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則が定められ、区（市）町村の定義、府県議会のあり方、地方税制が定まった。そして、1888年の市町村制施行により中央から道府県、市町村に至る構造が確立した。市町村長は議会から推薦されるが、市（東京、大阪、京都など大都市で全国に36市）の場合は内閣が、町村の場合は知事が任命した。町村議会は公選であるが選挙権を持つ人が限られていたことから、地主等有力者による支配が強いことを意味する。事実、町村長は名誉職の色彩が強く、無給の場合も多かった。

以上を考えた場合、官選知事である道府県の他、都市部は内務省を中心とする官僚機構によるコントロールが強く及ぶ反面、地方では有力者の意向も反映する。官僚機構と地方政治家とは政策において一致する部分も対立する部分も出てくる。

この点は、鉄道建設に典型的に表れている。鉄道建設は1881年の日本鉄道（民間鉄道）の発足など民間主導で進んだ。実は官営工場の払い下げと時期を同じくし、財政緊縮による小さな政府を目指す時代である。そして1906年に鉄道国有法が制定されるまでは、主要鉄道の多くが民間資本で設立され、政府はその許認可権を握り、補助を行っていた。民間による鉄道建設は、労働力の自由化や民間資本の蓄積を背景として、国民の移動機会が増え、当時の先端産業であった鉄道が「儲かる」産業であった。

しかし、1906年当時は地主や商工業者などの地方を基盤とする政友会の西園寺が首相を務めており、地方への積極的なインフラ投資、すなわち大きな政府であることが期待された。鉄道の国有化はこうした地方の声を代替したともいえよう。こうして政党と官僚の二人三脚による地方への産業の分散が重工業化の流れの中で進むことになる。

1914年からの第一次世界大戦中は戦場となったヨーロッパ諸国の工業製品の輸出が鈍化し、アジアの工業国であった日本が、それを代替した。これが輸出主導による経済成長を促進、この間の成長率は7%を越え、戦後の高度成長には及ばないものの極めて高かった。

1910年～20年代における成長の特徴は、都市化と重化学工業化である。もちろん製造業生産額の7割を繊維が占めており、繊維品を輸出し工業製品を購入する構造に大きな変化は無かったが、造船業は第一次大戦期にほぼ世界水準に匹敵する技術や生産能力を持ち、他にも内燃機関やモーター、発電機などの電気機械が国産化された。国内総生産の産業別構成では、1915年には鉱工業が農林水産業にほぼ匹敵し工業国家となった。

第2-2-1表 純国内生産の産業別構成の推移

(%)

	農林水産業	鉱工業	建設業	運輸・通信・公益事業	商業・サービス業
1900年	40.1	16.7	4.5	3.6	35.1
1910年	36.0	19.7	4.4	6.2	33.7
1915年	30.5	26.1	3.8	7.4	32.2
1920年	30.7	24.8	4.5	7.9	32.1
1925年	26.4	21.8	5.9	10.5	35.4
1930年	19.5	26.0	5.6	12.1	36.8

出典)新保博 資料：大川一司他『長期統計Ⅰ』

第2-2-2表 大都市圏と地方圏の工業生産額の地域分布と成長率

(%)

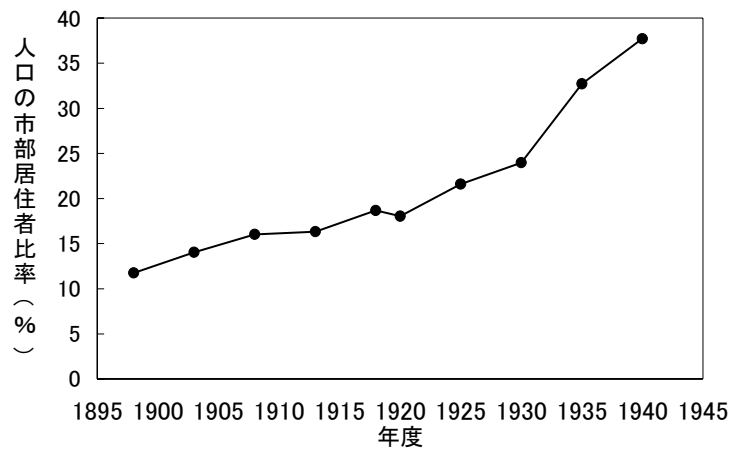
		1874年	1889年	1909年	1919年	1935年
構成比率	大都市圏	28.7	31.1	40.9	50.0	55.8
	地方圏	71.3	68.9	59.1	50.0	44.2

注：大都市圏は東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫 出典：藤井信幸

電気や内燃機関の発達、つまり動力革命は、都市型産業の発達を促した。これまで動力としての蒸気はボイラーや巨大な装置が必要になるが、内燃機関やモーターを使うことで小型の工作機械を用いることが可能になったのである。こうして都市には新たな産業が立地するようになった。また、運輸・通信・公益事業の急速な拡大も、主に都市における交経、通信網の整備を裏付ける。

民間部門を中心とする製造業の拡大は、農村部からの人口流出を伴って都市への人口の集中をもたらすことになった。都市への集中は、失業対策、衛生など新たな都市問題を生じるとともに、交通、通信や上下水道など近代的な都市整備の必要性の高まりへの対応も迫っていた。このため、社会資本投資においては、地方部よりも都市部を重視することになった。

第 2-2-1 図 人口の市部居住比率の推移



資料：日本の長期統計より作成

財政的にこれらのサービスを支えたのは、税収ではなく都市における電気や市電などの官業である。下記に表を示すが、使用料・手数料が 3 割を超えていた。当時の財政政策において地方財政は国の財政に付加する税であり、財政基盤は脆弱であった。人口が多く、収入の高い都市部では官業により、それを補完したが、地方では難しく、都市土地法では財政面でも差が生じていたのである。

第 2-2-3 表 1925 年の大都市予算（歳入）構造

上段：千円 下段：構成比(%)

	財産収入	使用料・ 手数料	府県・国 庫支出金	繰越	市債	納付金 報奨金	市税	合計
京都市	176	11037	881	4599	807	451	7962	29620
	0.6%	37.3%	2.9%	15.5%	2.7%	1.5%	26.9%	100.0%
大阪市	2437	43729	3145	19261	33374	2287	21250	145632
	1.7%	30.0%	2.2%	13.2%	22.9%	1.6%	14.6%	100.0%
神戸市	194	15568	778	2455	17069	17	8567	48320
	0.4%	32.2%	1.6%	5.1%	35.3%	0.0%	17.7%	100.0%

(2) 中央から地方への財政的トランスファー

第一次大戦の好景気から日本は大正バブルを迎えた。消費経済、都市の経済を確立させ、華やかな都市文化の一方で、農村部は地主制度に代表される旧来の構造もあり、近代化は十分に進んでいなかった。工業部門が農村からの安価な労働力を得るとともに機械化、動力革命により生産性を高めた反面、農村部での生産性は抑えられていた。例えば、分配国民所得を見ると、1919年で勤労所得が25億7900万円、これに対し農業所得が34億3900万円であったが、1923年にはそれぞれ44億400万円、18億7300万円と農業収入が減少している。農業人口の減少を含めても、その生産性が低下していることが分かる。

さらに都市部においても、財閥系あるいは国の保護下にある重厚長大型産業が欧米レベルでの生産を行い、その恩恵を受けて都市における中産階級を生み出す一方で、スラム街が広がり過酷な労働に従事する人々も生み出していた。そうした中で、バブル期のインフレが米価の騰貴をもたらし、各地で米騒動や労働争議が頻発した。

生産性の向上(利益)は、まず大都市の工業部門に分配された。熟練工を中心に1920年までには大戦前の賃金と比べ実質で1.25倍になったという。また社内教育を重視するなど、長期雇用に向けた取り組みも見られた。

しかし、都市から地方へ、機械制工業から手工業や下請けへの分配は制度を必要としていた。1920年代は大正デモクラシーの時代であり、豊かさから民主化を求める動きも強く、議会の普通選挙の導入に続き、1926年には市町村会、府県議会における普通選挙も実現した。その一方で、小作騒動、労働運動も激化し、それを抑える治安維持法が成立した。このように民主化の動きと行動とが分配を促進したのである。

大正バブルの崩壊後、世界的なレベルでの需要の収縮に伴って昭和恐慌(金融恐慌)が発生する。台湾銀行、鈴木商店の崩壊など大手企業への影響は大きく、不良債権処理のためのハードランディング型の緊縮財政は、農村部と都市の下層部を直撃した。

このデフレスパイラルからの脱却を目指す高橋是清は、積極財政を採用し、重税にあえぐ農山村を救済する目的で1932年～34年に時局匡救事業を実施した。3年間で2億4600万円あまりが支出され、主に地方への公共事業の配分である。農村部に対し現金収入の道を開き、道路、港湾などの条件を整備し、産業の立地も可能にしようというニューディール政策にも通じるところがある。

さらに、財政調整制度として1936年には臨時町村財政補給金が始まる。これは経済基盤の弱い町村を対象として、昭和恐慌以降逼迫する地方の税負担を軽減することが目的であった。やがて市にも拡大され一般経費にも充当されるようになった。その後、導入された地方分与税制度(後に地方配付税)は国税として課した税の一部を平衡的に分与するもので用途は限定しない一般財源とされた。半分を財政需要に応じ、半分は財政力に応じ(この場合、財政力の小さいところには、大きく)配分された。

重要な点として、第1に、産業が分散したのではなく、当初はケインズ型の景気刺激の方式で、後には補填の目的で財政的なトランスファーがあったということである。日本経済は確かに回復するのであるが、経済構造の根本的な解決には繋がっていない。政府は農業から工業へと経済システムが転換する中で、増大する付加価値への課税強

化とともに、地方の工業化を進める誘導政策が必要であった。しかし政治とも関わりの深い財閥からの反発を恐れ前者は困難であり、後者についても近代的な契約関係ではなく、封建的な支配関係を好む地主とそれを支持母体とする政治家に阻まれ実現は困難であった。都市と農村間の矛盾、都市内における矛盾を力により解消せんとする軍部の暴走を招いた。

第 2 に、全国的な景気対策としての積極財政の一環としてではあるが、大蔵省が主導し産業構造の歪みから来る地域課題へ、有効需要の創造と立地環境の整備という経済システムを通して解決を図ろうとしたことである。大蔵省の地域への役割と影響力が拡大することになる。

(3) 国土計画の考え方の導入

戦争の色が濃くなる中、市場ではなく、計画により国土配置を可能にしようとする動きが出てくる。1932 年には満州国が樹立されるが、満州国は日本人を実質的な責任者とする行政府（国務院）が統治し、憲法や議会などの制定は（議論はされたもの）なされず、通貨の制定、交通インフラの整備、産業開発などが進められ、経済的は一定の成果を上げていた。当時の、石原莞爾ら関東軍首脳部はソ連やドイツの国土計画に刺激され、計画経済を日本にも導入しようとした。1934 年の日満経済統制方策要綱には、既に満州国における鉄鋼、自動車など主要製造業の統制が謳われている。満州での計画の必要性の経験から、内閣の企画庁において生産力拡充計画要綱が 1939 年に示されたのである。

1940 年には内閣に属する企画院（企画庁を改組）を所管とする国土計画設定要綱が閣議決定され、産業だけではなく交通や文化、人口の地理的な配置を行うことになっている。最初の国土計画とされるものの、新東亜建設や国防国家体制の強化を図るとの目的であり、真に地域の豊かさや国民生活の向上を企図したものではない。これが大東亜共栄圏に結びつき、大東亜国土計画大綱素案ができた。国防上の観点から満州国は 1941 年に総合立地計画策定要綱を作成、企画院も国内向けに 1943 年に中央計画素案を作成している。疎開の側面もあるが、国土の均衡ある配置を目指し、産業の四大工業地帯からの分散も掲げられていた。

戦時経済下、計画通りの遂行は困難であったが、実際に四大工業地帯から疎開をした工場も少なくない。四大工業地帯の周辺にも、兵器生産の下請けが拡大しており、大企業からの技術導入や熟練工の派遣もあり、これらは生産の分散に寄与し、後の中小企業の設立ブームや太平洋ベルト地帯を形成する要因となる。

(4) 戦後への連続

敗戦の結果、東南アジアや大陸における権益を全て失い、海外への拡張の道が閉ざされた日本は、その内部での生存を余儀なくされることになった。終戦直後、外地からの引揚者への対応、食料、エネルギー不足など難題が山積していた。

そのため、国土開発は経済復興を目指すものとなる。内務省は終戦の翌月 1945 年 9 月には国土計画基本方針を作成、さらに 1946 年には、国土の開発による生活領域拡大、

食糧の増産と産業振興による経済力増強、等を目指した復興国土計画要綱を作成した。4つの島（と附属の島嶼部）で日本人が生存できるように国土を開発することは、生産性の高い産業を適切に立地させることである。国土の開発という土木的な復興の視点と、産業振興という経済的な視点とが同列にある。

さて、戦後、日本を占領した GHQ は日本が軍国主義を強め、地方分権に基づくアメリカ型の民主主義を日本に定着させようとした。GHQ は戦争の遠因ともなったとする財閥を解体、地主制度を解消させるため農地解放を行った。外圧による日本経済の根本問題の外科手術である。重工業を支配していた財閥の関与がなくなり、企業家精神をもった新しい企業家の誕生を促すとともに、農村から新たな雇用の場となった都市へ労働力が流出、農村の過剰な労働力が減少し農業生産性を向上させた。これが高度成長に繋がるのである。

疲弊した日本の復興のために GHQ は 1946 年に経済安定本部を設置させ、ここが戦後の日本の経済、産業の司令塔になる。経済封鎖のため資源輸入が困難であった状況から、経済安定本部は国内で生産可能なエネルギーである石炭の増産とそれを利用した鉄鋼生産に重点を置く傾斜生産方式を提案、これは 1946 年 12 月に閣議決定される。復興国土計画要綱は棚上げされ、また権力が集中していた内務省を嫌った GHQ は 1947 年にこれを解体してしまう。こうして国土配置計画から経済主導の計画へと転換されたのである。

さらに国土開発政策の主体も解体された内務省から経済安定本部に移る。経済計画を上位計画に置き、それに合わせた国土計画を作成する方向に変化し、経済計画と国土計画を合わせた地域開発政策となっていく。尤も時の吉田茂首相が計画経済を嫌ったため、必ずしも有効に働かなかったが、工業中心の経済構造、産業の高度化、輸出の振興など、その後の日本経済の方向が描かれ、国土計画の上位にあるものとして十分であった。そしてこれが後の国土開発計画、中長期経済計画の関係を位置付けた。

だが、内務省の国土配置の考え方が消えたわけではなかった。

内務次官であった飯沼一省は国土総合開発審議会会長としてその後の開発行政に深く関わる。例えば、衆議院の運輸委員会の参考人として「大都市の吸引力が強く、反対に遠心力に切りかえるための努力が、国政の上に必要」と述べている。国土の均衡ある発展が市場に任せるだけでは難しいことを述べているのである。これが全国総合開発計画における新産業都市構想や、新全国総合開発計画における国土計画へと繋がるのである。

以上のように、国土の均衡ある発展が国是とされてきたが、戦後の方針というよりも、近代以降の、様々な要因が重なったものである。第一に、近代化以降中央による地方支配の関係と、地方に基盤を置く政治家と官僚とによるその調整機能が、現代まで根強く残っていることがある。この結果、均衡ある発展が国からの視点と地方からの要望とでの綱引きが繰り返される。

第二に、財政当局による地域間の格差是正（税収や経済）の側面と国土配置計画との側面があり、前者は有効需要政策に基づく経済的手法による格差是正を、後者は国土の適切な利用の側面での計画を立案する。戦時計画、戦後の復興計画という事情が

長期にわたり残ったのである。

この結果、地域開発が地域振興と同一視され、第一の理由と併せ、計画の発表毎に地域が手を挙げ、陳情が繰り返されることになる。国土の配置上 1、2ヶ所で良いはずの TVA 型の電源立地に 21 地域が、ナショナルテクノポリスを 1、2ヶ所建設する予定だったテクノポリスにも 26 地域が、ヨーロッパ級のものとなればさほど適地もないだろうと思われたリゾート法の指定地域にほぼ全部の道県である 41 地域が、名乗りを上げたのである。

2. 産業立地の分散にむけた施策と地方財政の危機

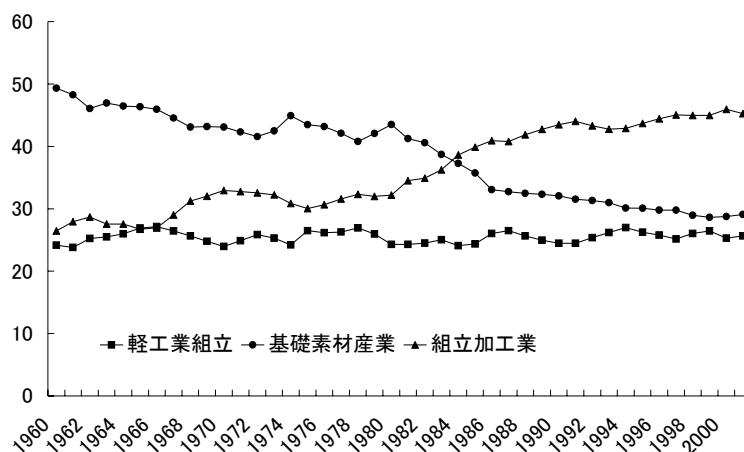
(1) テクノポリス政策が残した課題

二度にわたる石油ショックは日本の産業構造に大きな影響を与えた。多エネルギー消費型の産業構造を改め、規模の経済の追求から品質を重視する方向に変化した。鉄鋼、化学など装置産業は徹底した省エネルギー策を採用、合理化を進め生産性を向上させた。また、電気機械、自動車産業、機械産業などは、技術革新を進め製品の高度化を追求したのである。工業生産額の部門別比率を見ても、組立加工業と基礎素材産業とは 1980 年代半ばでその順位を入れ替えており、その後差が大きくなっている。

こうした合理化・高度化の投資が可能であったのは、間接金融により系列銀行から資金を得ることができたこと、株式持ち合いにより長期的な視点から投資が可能であったことがある。現場では生産性を上げることに賛成する企業別組合の存在、終身雇用制など日本的経営の要因が強く働いたと考えられる。

C. Freeman は 1980 年代から 1990 年代にかけて、新しいコンドラチェフの経済波動の始まりにあたりと考えている。情報技術の特徴とし、コンピューターや通信が主たる成長部門となる。そして 1980 年代は中小企業も含めたネットワークの確立と多品種小規模生産による柔軟性に富んだ生産システムが優位となる。

第 2-2-2 図 日本の工業生産額の部門別比率の変化 (%)



生産システムの変化を踏まえた地域政策としてあるのが、最先端地域であるアメリカのシリコンバレーをモデルにしたテクノポリスである。シリコンバレーには多くの先端技術をもった中小企業が独自のネットワークを持って誕生し、競争をしていた。Apple 社、Intel など現代を代表する企業がここから生まれた。

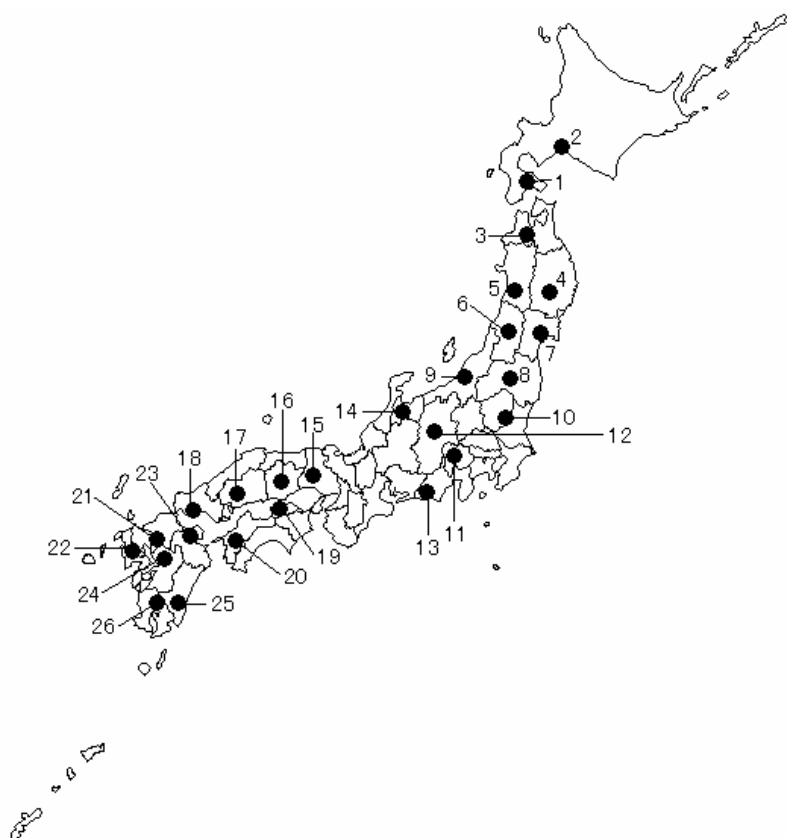
1983 年、テクノポリス構想を発表された。テクノロジー（技術）とポリス（都市）を組み合わせた構想で、ハイテク企業の集積した都市づくりが目的である。テクノポリス構想は地域開発とは異なり、産業振興策の側面が強い。

テクノポリス地域に指定されるためには、ハイテク型の企業がある程度集積していること、近くに都市が存在していること（母都市と呼ぶ）、大学が存在していること、高速輸送機関（高速道路、新幹線、空港）が利用可能であること、などがその要件である。これはシリコンバレーにあるインフラを念頭に置いたものである。

テクノポリスの中には、東北地方や北海道など軽工業が中心で集積が比較的薄い地域、九州や中国地方のように、構造不況にある鉄鋼など重厚長大産業が多い地域が含まれている。テクノポリスを梃子に自治体がこうした産業地域の高度化を強く希望していることがわかる。

一方で、テクノポリスは拠点を整備するという側面が共通することから、全国総合開発計画（全総）における新産業都市と比較されることも多い。事実、指定地域が重なっている地域さえある。

第 2-2-3 図 テクノポリス地域



No	地域名	道県	面積(万ha)
1	函館	北海道	9.6
2	道央	北海道	13
3	青森	青森	13.4
4	北上川	岩手	11.8
5	秋田	秋田	9.1
6	山形	山形	12.8
7	仙台北部	宮城	8
8	郡山	福島	11.5
9	信濃川	新潟	13.7
10	宇都宮	栃木	5.7
11	甲府	山梨	8.9
12	浅間	長野	10.4
13	浜松	静岡	6.5
14	富山	富山	7.3
15	西播磨	兵庫	12.6
16	吉備高原	岡山	13.8
17	広島中央	広島	6.8
18	宇部	山口	10.6
19	香川	香川	6.1
20	愛媛	愛媛	12.6
21	久留米・鳥栖	福岡	3.1
22	環大村湾	長崎	6.9
23	県北国東	大分	12.3
24	熊本	熊本	9.6
25	宮崎	宮崎	8.7
26	国分隼人	鹿児島	13.2

新産業都市は全総におけるプロジェクトであるが、テクノポリスはその期間にあった第三次全国総合開発計画（三全総）のプロジェクトではない。ただ、三全総の理念の一つに故大平正芳が掲げた田園都市構想があり、西播磨、広島中央、浅間など山麓に新たに築かれたテクノポリスに重なる部分が見られる。田園都市と重なることは、都市部から地域への分散の一環と考えられたことでもある。

具体的に、相違点を見ると、新産業都市が開発のために産業振興を進めるのに対して、テクノポリスは産業から地域開発を行う。また新産業都市が関係大臣により地域設定がなされるのに対して、テクノポリスは都道府県が設定、通産大臣を中心とする主務大臣が承認する。通産省（現経済産業省）を中心とした産業中心の政策であることがわかる。通産省の力が地域政策をも左右する存在となっているのである。

第 2-2-4 表 新産業都市とテクノポリス

	開始年度	地域数	開発の方向	地域設定	承認	特徴
新産業都市	1962	15	拠点開発による産業振興	関係大臣	総理大臣	公共投資による整備
テクノポリス	1983	26	ハイテク産業立地による開発	都道府県	主務大臣	規制緩和による民活利用

事業は新産業都市が公共事業による整備が中心であったのに対して、テクノポリスでは公共投資による整備はなく、税制上の優遇処置や企業高度化支援、そして規制緩和が主な施策とされ、民活利用の政策である。1980年代は中曽根行革の時期であり、世界的にもイギリスのサッチャー首相、アメリカのレーガン大統領など、小さな政府を目指し民間の力を最大にする政策が行われてきた時代である。そのため、民間活力の利用という開発方式は、以降の基本路線となる。

しかし自治体を中心に目標計画を立てたものの、企業の側は経済環境に合わせて投資や操業を行い、目標達成も実際困難であった。特に企業がテクノポリス定着することなく、さらに安価な労働力と土地を求めて海外などへと移転することもある。

成果を確認するために、これらテクノポリス地域の産業構造を見ると、軽工業から電気機械製造業などハイテク産業の比率が拡大している。重工業の多かった地域の高度化にもある程度成功している。その意味では、地域への高度産業の分散にテクノポリスは役立ったことになるが、その理念を考えた場合、成功と言えるであろうか。

テクノポリスの課題は、地方は手足であり、研究開発機能、金融機能、情報収集・発信機能は東京など大都市にあって、それを生産するだけ、というシリコンバレーとは異なる結果となったことであろう。そこで、頭脳部分（頭脳立地法）や情報化の拠点を各地に分散させることにしたのである。特に1980年代は、コンピューターと通信との融合を前提に情報化が課題となり、電電公社の民営化など、民間での情報化が間違いなく進むと判断した各省が新たな施策を発表した。バブル経済という側面もあり、結局はばら撒きの典型ともなっている。

1984年、通産省はニューメディアコミュニティー構想を発表、8地域をモデル地区として情報システムの実証モデルを構築、その後モデル地区を21に拡大、1986年か

らは応用地域を指定した。1995年までに応用地域は72地域に及ぶ。

1985年、郵政省はテレトピア構想を発表する。各種ニューメディアをモデル都市に導入し、問題解決を図るとともに、ニューメディアの与える影響を把握することが目的である。1985年に20カ所の地域指定を行い、その後1995年までに164地域が指定された。

1987年、建設省はインテリジェントシティー構想を発表する。都市整備において高度情報通信基盤施設整備をまちづくりと一体になって行うことをその目的としている。1987年に22都市を指定、1994年までに104都市が指定されている。

ニューメディア構想、テレトピア構想については課税特別措置、低利融資が主な政策である。ただ、民間活力の利用とはやや異なる実験的な構想であった。一方、インテリジェントシティーは建設省からの補助を含むものである。

地域ではなく建物を整備するための施策も実施された。必ずしも情報の地域間格差是正を狙ったものではなく、情報の高度化を図る施策である。1986年、郵政省のテレコムリサーチパーク、テレコムプラザ、マルチメディアタワー、同じく1986年、通産省のニューメディアセンターが代表的である。施設整備を行い民間企業が利用する方法である。

第2-2-5表 高度情報化に関する施策

	構想名	年度	所管	数	内容
地域	ニューメディアコミュニティー構想	1984	通産省	72	ニューメディアの社会・経済への影響
	テレトピア構想	1985	郵政省	164	ニューメディアの地域への影響
	インテリジェントシティー	1987	建設省	104	情報通信をまちづくりに活かす
共同施設	テレコムリサーチパーク	1986	郵政省	4	電気通信技術の研究開発施設の設置
	テレコムプラザ	1986	郵政省	7	電気通信設備の設置、共同利用
	マルチメディアタワー	1986	郵政省	2	ニューメディアの共同利用施設の設置
	ニューメディアセンター	1986	通産省	11	情報、ニューメディア機器の共同利用設備

こうした政策の重複は必ずしも国益のためになるものではなく、それぞれの省の利益を追求するものに過ぎない、との批判がでてくるのも当然である。また整備しても、情報発信には必ずしも繋がらなかった。情報発信には都市の集積と多様な人材、そして資本が必要であった。そうしたものが満たされるのは東京であり、東京はますます情報発信の機能を強めていく。この点については後述する。いずれにして、ばら撒き行政はバブル経済崩壊後に厳しい評価を受けることになったのである。

(2) 法人課税と地方税収の変化

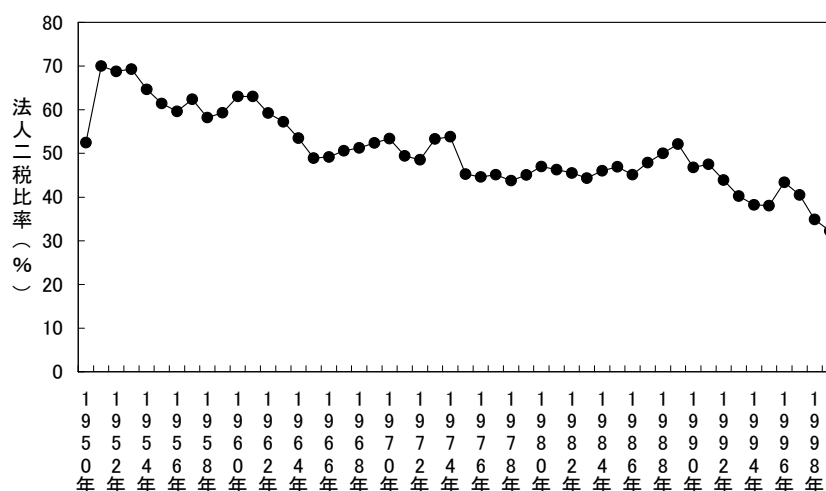
一方で、地方の側から産業構造の変化をどのように捉えれば良いのか。ここでは地方財政との関わりを中心に検討する。財政政策は経済規模に応じて伸長、縮小することが前提となっている。しかし現実には右肩上がり成長の中で、行政改革が遅れるケースが多い。地方財政において産業との関わりが強いのは広域自治体である都道府県である。

以下では、都道府県の税収構造から産業との関わりを産業構造の変化から検証する。

都道府県税において、法人を対象とするのは、事業所税と都道府県民税法人分がある。事業所税は都道府県税の柱でもある。この法人二税の税収全体に占める比率を図に示すと、低下傾向にある。1975年頃までの高度成長期には個人所得が伸び、都道府県税の個人分が上昇したためと思われる。1980年代の安定成長期には4割程度で安定したが、バブル崩壊後の景気低迷により急速にその割合が小さくなっている。

興味深いのは法人二税への依存の大きな時は、都道府県民税の税収の伸びているときとほぼ一致することである。税収の伸び率と二税の比率の相関係数を求めると、0.655であり税収が大きく伸びた時期には法人二税への依存が強まっているといえる。景気の変動を受けやすい企業の利益に課する税金に依存するために、都道府県税では安定性が小さくなる。

第2-2-4図 法人二税（都道府県税法人分+事業税）の比率の変化



次に産業と税収の関係を検証する。産業別の生産性（1998年都道府県別・産業別総生産額を1999年の都道府県別従業者数で除したものと従業者数での産業構造について都道府県税（地方税）の相関係数を示したものである。

第2-2-6表 産業別生産性・産業構造と税収に関する指標の相関係数（1998年）

		地方税総額	一人あたり地方税額	法人二税比率	地方消費税比率
産業別 生産性	製造業生産性	0.408447253	0.389141638	0.351439075	-0.401984641
	建設業生産性	0.388596013	0.21886944	0.085477241	-0.369030064
	卸売・小売業生産性	0.558451542	0.481026666	0.456470474	-0.031885124
	サービス業生産性	0.656568394	0.456451747	0.456405267	-0.268836705
産業構 造	製造業比率	-0.119168766	0.358218166	0.144679926	-0.576709459
	建設業比率	-0.579452213	-0.44599736	-0.395345842	0.494354295
	卸売・小売業比率	0.291476954	-0.185516829	0.019880938	0.324535581
	サービス業比率	0.175465552	-0.304210569	-0.099731229	0.493479621

産業構造では、上記表中の産業の生産性と地方税額とは正相関である。生産性の高い地域は税収が高いことを示す。しかもサービス業や卸売・小売業の第三次産業で相

関係数が高いことから、産業の高度化を図り、生産性を高めることによって税収拡大に繋がる事が分かる。

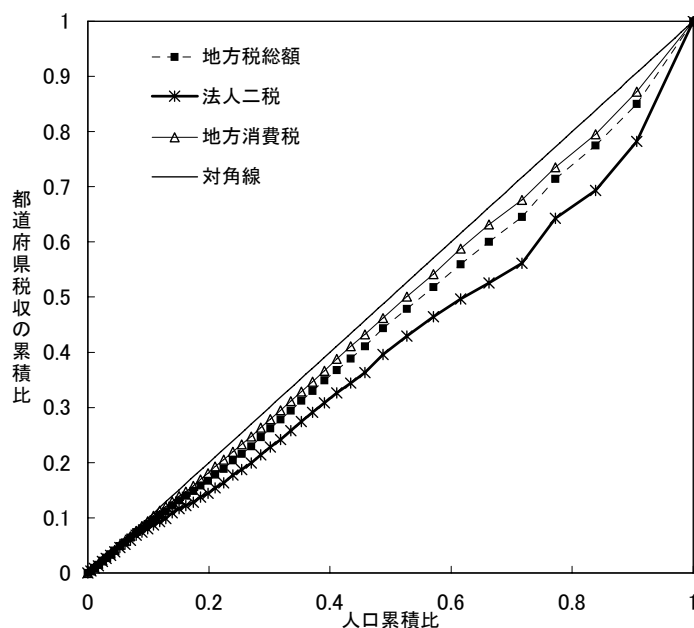
産業構造との関係では、建設業の比率と地方税総額とは負相関を示すことに注目して欲しい。建設業が不況対策や公共事業に依存しているが、建設業の拡大では税収に結びついていないのである。この点は、公共事業の波及効果の低下と合わせて、財政出動による公共事業への依存の限界を示している。一人あたりの地方税額については、製造業の比率が正相関を示すが、サービス業、建設業は負相関である。人口の少ない地方に大型の工場が進出し立地していることが背景にある。サービス業は人口の多い地域で比率が高く負相関を示すと考えられる。

次に税目別の比率に注目する。法人二税については、建設業を除くと生産性と正相関がある。生産性の高い産業を地域に有することが法人関係税の増収に繋がっている。地方消費税では、卸売業・小売業を除き負相関である。地方消費税は生産と関わらない。特に製造業比率と負相関であることは、工場立地よりも消費者立地型の産業のあるところで税収が大きいことを示す。

さらに、地域不均衡、つまり偏在の問題に注目する。法人二税は事業所の集中する都市に集る傾向があるため偏在が指摘される。法人二税、地方消費税、地方税総額について人口累積を横軸にしたローレンツ曲線を描く。ローレンツ曲線は偏在や格差を表す。対角線よりも下方向に凹曲する部分が大きいほど偏在、格差が大きくなる。

法人二税に偏在が大きくなっている。一方、清算後の地方消費税は一様に分散しており、清算により偏在を是正していることがわかる。また、地方税総額のローレンツ曲線も、対角線に近づいており、間接税や都道府県民税（個人）など普遍性のある税金を加えることで、総額で偏在を是正している、ともいえる。

第 2-2-5 図 地方税総額・法人二税・地方消費税のローレンツ曲線



3. 産業競争力の創出と地方圏経済の振興のパラドクス

(1) IT化・グローバル化の中での地方経済

現代を端的に表すならば、「全ての道はグローバルに通じ、そして資本主義が唯一残された道」となる。1980年代後半は時代の変化の時であった。東西冷戦の象徴であったベルリンの壁の崩壊は1989年。テレビによる情報が、東ドイツでの情報統制を打ち破ったのである。現在、再開発され世界的なブランドショップが集まる、ベルリンでも最先端地区へと生まれ変わったのである。

さて、1991年にはソ連が崩壊したが、社会主義の実験を目指したソ連は、生産システムの変化に対応できないまま、社会主義の道から、民主化と市場化に向かったのである。

もう一つの社会主義国家である中国も大きな変質を遂げていた。1978年からの改革開放により、対外開放された深圳などの都市は香港や台湾の投資により急速に発展した。鄧小平氏は北京への影響を抑えながら、しかし外国の資金と技術を受け入れるとの方向で進めていたが、中国の国民は民主化を希望した。1989年、北京の天安門広場に集まった学生や市民を人民解放軍が鎮圧するショッキングな事件の後、中国への投資は止まった。そこで1992年、鄧小平氏の南巡講話を行い、一層の改革開放を訴えたのである。

世界の工場中国が登場するのはこれ以降である。1994年には、世界銀行が『東アジアの奇跡』を出版、輸入代替型から、外資を受け入れ、輸出志向型の経済成長が望ましいとの結論づけたのである。これは中国だけを念頭に置いたのではなく、台湾、韓国など東アジアの急成長地域を対象としたものであるが、それを大規模で急速に実現したのが中国であった。中国の経済成長に対しては、クルーグマンが、これは単純に海外からの投資が増えただけであり、必ずしも生産性が上がっていない、と反論しているが、実際には農業から工業へと国の産業構造が大幅に変わりつつあり、工業化による生産性の向上が見られるのである。こうして、中国は民主化が後回しにされながらも市場経済を目指すという、社会主義市場経済へ踏み出した。

クルーグマンの懸念は、しかし、1997年のアジア通貨危機で現実のものとなった。タイ、インドネシア、韓国といった新興の工業国では、急速に通貨が弱体化し、多くの企業が倒産し失業者が溢れた。今なおその傷跡は残るといえるが、一方で韓国のようにこれを契機にIT大国、ベンチャー大国へと転換した例もある。

もう一つの極、ヨーロッパはマーストリヒト条約が1992年に結ばれ、翌年発効した。これにより、ヨーロッパ合衆国であるEUが登場するのである。共通通貨（ユーロ）が導入されことになり、ドルに対抗する基軸通貨となることが期待された。また巨大な市場ともなった。しかしドイツが、東西統一に際して莫大な費用を東側に投入、結果ヨーロッパにおける資金が滞り1992年～1993年に欧州通貨危機を引き起こし、制度上の対応が実際の資金の動きに全く歯が立たないことが証明されたのである。このとき、アメリカのヘッジファンドが仕掛けたポンド切り下げに、イングランド銀行は対抗すべき手段を全て失い、国家が企業に降伏したのである。その4年後の前述のアジア通貨危機では一国の中央銀行のみならず、多国的な経済安定装置であったはずの

世界銀行や IMF など十分な機能を発揮するに至らなかった。日本円も 20%近く切り下がったものの、アメリカとの連携でアジア通貨危機を抑え、また中国は人民元を切り下げない選択を行い、結果的にこれに寄与した。こうして市場原理が世界を覆い、暴力的な資本主義が世界を支配するようになった。

さて、EU の誕生は、19 世紀から 20 世紀の概念である国民国家をも覆すものである。国家が国家たるべく必要とする通貨を失っても統合する道を選んだのである。一つのヨーロッパは、例えば金融の中心はロンドンとドイツのフランクフルトが、流通の中心はオランダのアムステルダムが、そして政治の中心をベルギーのブリュッセルが担う、という機能をヨーロッパで分担させる役割も果たし、超国家のひとつのモデルとなっている。同時に、通貨が既に国家で左右されるものではないこともここで証明された。

現在、EU の加盟国は 25 カ国となり、現在は一段落したものの、その範囲は広く東欧にも拡大している。しかし、EU も順風満帆ではない。将来の EU の基礎となる欧州憲法条約は 2005 年にオランダ、フランスで批准されなかったなど国内政治の影響はいまだ大きく、さらにアメリカとの関係を巡り足並みが揃わないなど、国家を超える超国家ゆえの課題が見えてきたのである。

現代を象徴するもう一つの側面が IT である。

インターネットの歴史を見ると、まずそもそも軍事技術であった ARPANET を大学間、政府間で繋いで造ったインターネットが、米ソの冷戦が終結すると軍事的な価値は薄れた。1991 年、世界初の商用プロバイダがアメリカに誕生、インターネットの商用化が始まった。クリントン政権は 1993 年に情報スーパーハイウェイ構想を示した。しかし政府が主導するよりも、市場がはるかに先を行っており、1992 年に WWW が開発されると、商用化されたインターネットは一気に拡大したのである。

誰もが容易にパソコンを手にすることができるようになったが、それはグローバル化とも関連する。韓国製の液晶を使い、台湾製のボード、アメリカ製の CPU とマレーシア製のメモリー、日本製のハードディスクという最適な組み合わせでパソコン価格は低下したのである。IT が進めるグローバル化、グローバル化が進める IT と、両者はコインの裏表の関係になっていた。

しかし、グローバル化、IT 化が進む中で地域が重視されるという一見すると矛盾した状況が出てきた。IT の力を使い、グローバルな中で生産に最も適切な地域を選ぶことができるのであれば、地域性は無関係ではないか、ということである。クラスターを巡る議論でも、グローバル化の中でなぜクラスターが重要視されるのか、という点が議論の対象となっていた。しかし「最適な場所で生産する」という IT 化とグローバル化がもたらしたこの仕組みは、国家の中にある地域をクローズアップさせることになったのである。つまり、グローバル化の中で最適な地域とはどこであるのか、ということになり地域間の競争を加速することになった。企業や人が地域を選ぶ時代なのである。

グローバル化が進むがゆえにローカル化が重視される。それは EU に典型的に見られたのである。

中央集権的な国家として知られるフランスでは、競争力の基準を広域自治体おき、地域制度を導入し開発などでの広範な権限を有する。これを地域圏と呼ぶ。イングランドは 1998 年に地域開発公社法 (Regional Development Agencies Act) に基づいて、全土を 9 地域に分割、それぞれ地域開発公社を設置した。これは政府の出先機関の管轄エリアとも合致している。地域開発においては、政府から大幅な権限が委譲されているのである。

開発に限らない。バスクやカタルーニャといった地域では民族主義が強まっている。もちろん彼らは共通してヨーロッパ人としての思いを持っており、単純に民族主義で割り切るのが難しい。こうした民族主義の高まりを支えているのも IT である。多くの国から共感を呼び、自国のアイデンティティを知らしめるのに、IT は不可欠である。IT は地域を支える基盤技術ともなっているのである。

EU では 2002 年に実際にユーロが流通するようになると、その利便性も理解されるようになった。さらに、2004 年以降、当初の 15 カ国から 10 カ国を増やし EU は拡大している。東欧諸国の多くは EU への加盟を望んでいる。だが、東欧の加盟により、本来自由であった労働の流れにも格差を設けるようになってきている。豊かになりたい東欧の人々がドイツやオランダに流れ込み、ドイツやオランダ人が更なる豊かさを求めアメリカやカナダを目指す。共通通貨により、一国での通貨政策が難しくなったために、各国の経済にばらつきが出始めている。東欧や中欧の EU 参加は、投資が自国内から失われることを意味し、失業率が増加、不満も高まっている。グローバル化したゆえに、国が守ってくれない、地域へと回帰せざるを得ない時代なのかもしれないのである。それゆえ競争力を高める地域政策が必要になると思われる。

(2) 競争力強化と自治体政策

では、自治体の産業政策において、競争力の強化はどの程度重要視されているのだろうか。

本来、行政の政策には公平性と効率性が求められている。しかし地域間の競争が重視され、競争力という新たな尺度が政策にも大きく関わってくるようになった。では、競争力を重視することで、公平性や効率性が軽視されることはないのか。また、競争力を向上させることは、公平性や効率性よりも重視されるべきであるのか。さらに産業政策による支援が市場を歪めることにより、本来の競争力を低下させるという考え方もあるのではないか。競争力を向上させる産業政策については、様々な角度からの検証が必要である。そこで、自治体が産業政策で競争力をどの程度重視しているのかを明らかにしようというものである。

本稿の著者である田端は、日本学術振興会科学研究助成費を用いて、2006 年 2 月に、基礎的自治体（全国にある市及び東京特別区）を対象とする産業政策に関するアンケート調査を実施した。アンケート票の中で競争力の向上をもたらす政策が、公平性、効率性よりも重視されるべきか、との設問を設けており、本節ではその結果を踏まえ考察する。アンケートの概要は以下の通りである。回答率が 60% 近くを占めており、自治体側でも関心が比較的高かったことが想像される。

- ・ アンケートの対象：全国の市及び東京特別区 787 件
- ・ アンケート方式：送付、回収はいずれも郵送による。プレコード形。
- ・ 回答件数・回収率：456 件（回収率 58.0%）

以下、それぞれの設問に対する5段階での評価結果を示す。

第2-2-7a表 競争力の向上のための個別支援等の政策は行政の公平性よりも重要

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 賛成	59	12.9	13.3	13.3
	2 どちらかといえば賛成	109	23.9	24.5	37.8
	3 どちらともいえない	201	44.1	45.3	83.1
	4 どちらかといえば反対	56	12.3	12.6	95.7
	5 反対	19	4.2	4.3	100.0
	合計	444	97.4	100.0	
欠損値	システム欠損値	12	2.6		
	合計	456	100.0		

第2-2-7b表 産業競争力の向上のため補助行政で非効率があってもやむを得ない

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 賛成	21	4.6	4.8	4.8
	2 どちらかといえば賛成	99	21.7	22.4	27.1
	3 どちらともいえない	191	41.9	43.2	70.4
	4 どちらかといえば反対	100	21.9	22.6	93.0
	5 反対	31	6.8	7.0	100.0
	合計	442	96.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	14	3.1		
	合計	456	100.0		

第2-2-7c表 競争力向上のための政策は産業や企業の支援よりも規制の緩和

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 賛成	35	7.7	7.9	7.9
	2 どちらかといえば賛成	123	27.0	27.8	35.7
	3 どちらともいえない	248	54.4	56.0	91.6
	4 どちらかといえば反対	33	7.2	7.4	99.1
	5 反対	4	.9	.9	100.0
	合計	443	97.1	100.0	
欠損値	システム欠損値	13	2.9		
	合計	456	100.0		

第2-2-7d表 産業競争力の向上が失業や経済格差を生み地域の競争力を減じる

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 賛成	8	1.8	1.8	1.8
	2 どちらかといえば賛成	32	7.0	7.2	9.0
	3 どちらともいえない	223	48.9	50.2	59.2
	4 どちらかといえば反対	140	30.7	31.5	90.8
	5 反対	41	9.0	9.2	100.0
	合計	444	97.4	100.0	
欠損値	システム欠損値	12	2.6		
	合計	456	100.0		

第2-2-7e表 特定企業支援の産業政策は競争を阻害し産業の競争力を失う

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 賛成	19	4.2	4.3	4.3
	2 どちらかといえば賛成	78	17.1	17.6	21.9
	3 どちらともいえない	217	47.6	49.1	71.0
	4 どちらかといえば反対	97	21.3	21.9	93.0
	5 反対	31	6.8	7.0	100.0
	合計	442	96.9	100.0	
欠損値	システム欠損値	14	3.1		
合計		456	100.0		

まず、競争力と公平性の関係では、賛成が13.3%、どちらかといえば賛成が24.5%と1/3以上を賛成が占め、反対、どちらかといえば反対の16.9%を上回っている。競争力向上のためには公平性には必ずしもこだわらない姿勢が見られる。

競争力と効率性の関係では、賛成、どちらかといえば賛成が27.1%、反対、どちらかといえば反対が29.6%とほぼ拮抗している。財政が厳しい時期であり、競争力を向上させるためとはいえ非効率性は避けるべき、との考えもある。設問が補助においては、という言葉を入れており、補助金の無駄使い等が厳しく市民より問われる時代であり、賛成への躊躇があったとも考えられる。

規制緩和が競争力との関係では、賛成、どちらかといえば賛成が35.7%と多く、市場に委ね、規制緩和による競争力向上をはかるといふ、新保守主義的な政策の方向への賛同がある。しかしどちらともいえないが過半数を占めており、議論が不十分であることを示す。

産業競争力を向上させるためには労働生産性の上昇が不可避であるが、その結果はリストラなど人件費の抑制ということになる。産業競争力の向上は逆に失業を生むという考え方もある。失業などは社会問題化し、特に地域においてはその影響も大きく、全体としての競争力を失う、という考え方である。

賛成、どちらかといえば賛成が9.0%と少なく、反対、どちらかといえば反対が40.8%を占めている。競争力の向上は地域の課題解決の方向にあるという考え方を示す。

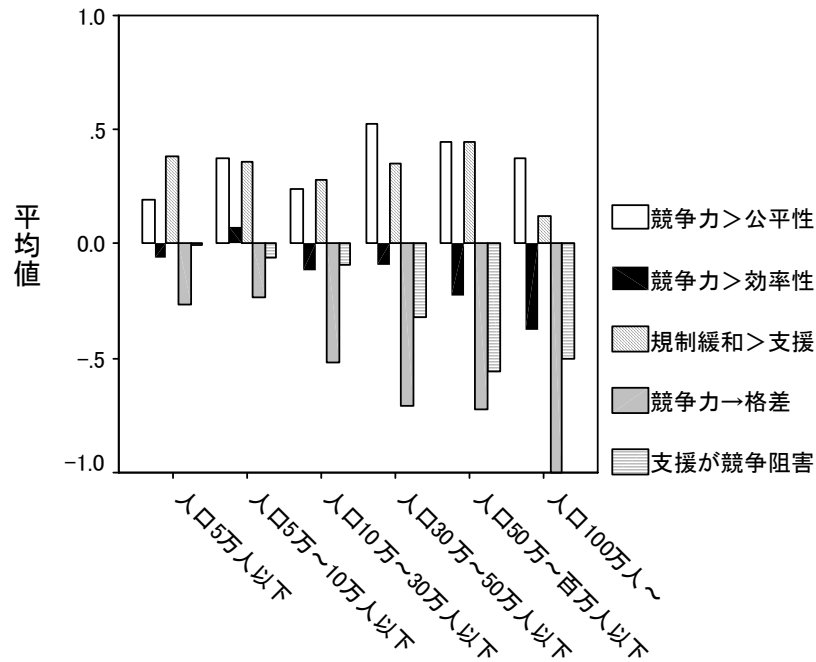
産業政策との関係では、産業政策が競争を阻害する、という考え方に賛成、どちらかといえば賛成が21.9%、反対、どちらかといえば反対が29%で、やや反対が多い。新保守主義的政策を支持するものの、行政の産業への影響力が大きいことを認識しているのではないか。

ここで、人口規模別で各政策の考え方について、回答をポイント化して、その平均点を見ると、競争力が公平性よりも重要との考えは、どの人口規模でも賛成が多く、特に人口30万～50万人の比較的規模の大きな都市で最も高い。特化すべき産業などが存在するためと思われる。競争力が効率性よりも重要という考え方は人口5万～10万人以下ではプラスとなり、この人口規模では効率性も重視されている。人口50万人以上ではマイナス幅が大きく、税収の落ち込み等で財政事情の厳しさが反映している。

規制緩和を重視する考え方は人口規模を問わず、ほぼ点数が変わらない。しかし人口100万人よりも大きな市ではやや低くなる。競争力の向上が格差を生むという考え方

は、どの規模の市区でも反対が大きい。ただし、マイナス幅は人口規模が大きいほど拡大する。支援が競争を阻害するという考え方も人口規模が大きくなるほどマイナス幅が拡大する。競争によってこそ競争力の向上をはかる、という考え方である。

第2-2-6図 人口規模別政策に関する考え方



参考文献

島恭彦 宮本憲一編 (1968) : 『日本の地方自治と地方財政』 有斐閣
 岡崎哲彦 (1997) : 『工業化の軌跡』 読売新聞社
 藤井信幸 (2004) : 『地域開発の来歴』 日本経済評論社
 新保博 (1995) : 『近代日本経済史』 創文社
 伊東維年 田中利彦他 (1995) : 『検証 日本のテクノポリス』 日本評論社
 宮島喬 (2004) : 『ヨーロッパ市民の誕生ー開かれたシティズンシップへー』 岩波書店

第3節 国土の形成と東京一極集中ー歪められた市場メカニズムー

1. 問題の所在：東京一極集中と国土形成計画

神戸を代表する中堅企業バンドー化学(株)は、本社と研究所を神戸市のポートアイランドに立地することを決定した。国内営業の拠点は東京にあるが、海外での取引や製造業の生命線でもある研究開発に関しては、神戸での業務に何ら問題はない。むしろ、従業員の居住環境、創業100年の蓄積の中での地域との関係等は、神戸での事業継続が企業としての合理的選択であるという。一方、武田薬品工業の研究所は、大阪府の

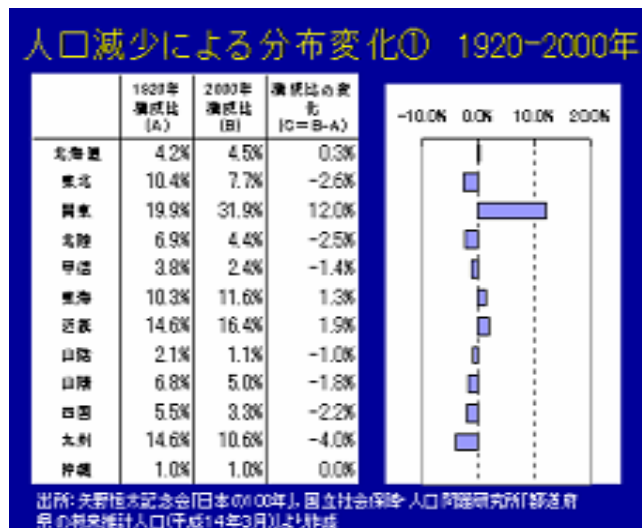
大きな立地インセンティブ供与の申し出にもかかわらず、神奈川県に集約することを決定している。「経営環境の20-30年先まで考慮した結果、関東に研究拠点を置くことを選択」（日経）したと報じられている。近年、多くの企業、事業所が東京ないし関東圏への移転ないし事業集約の動きが顕著であるが、武田薬品工業の決定もこうした潮流に沿ったものなのだろう。経済活動のグローバル化のなかで、企業がなお東京に固執することは、市場のメカニズムに合致したものなのだろうか。バンドー化学の決定は、地域からグローバリゼーションを考えるにあたって大変示唆的である。

本節の目的は、近年加速するかに見えるこうした東京への一極集中についてそのメカニズムの点検を行い、関西圏域の自立に向けた戦略について検討を行うことにある。まず、第2節において東京一極集中の実態について若干のデータ整理を行ったうえで、第3節ではこうした東京集中のメカニズムについて検討を行う。ここで明らかになった市場メカニズムのロックインを解除するための方策を第4章、さらにより具体的な提案を第5章で行う予定である。

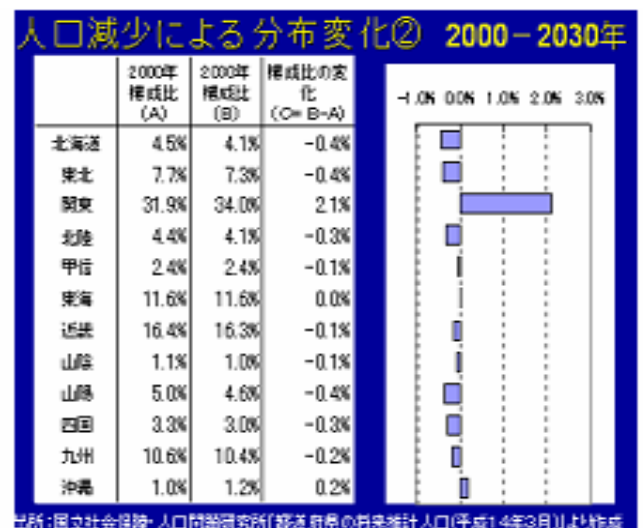
2. 東京一極集中の現実

第2-3-1図は、1920年から2000年に至る人口増加期において、日本の人口分布がどのように変化したのかを示したものである。

第2-3-1図 人口増加期における分布変化実態



第2-3-2図 人口減少期における分布変化予測

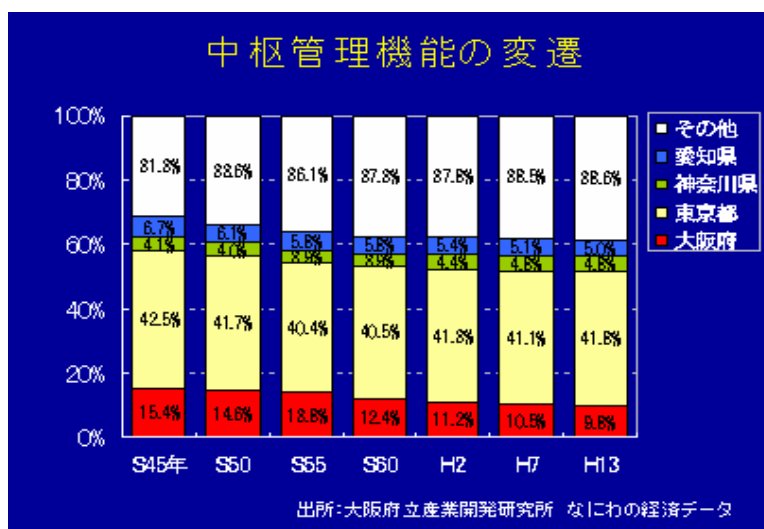


ここでは、80年間に関東圏に19.9%から31.9%へと12.0ポイント増大したことが示されている。この他、近畿・東海において1-2ポイント程度の増加が見られたが、北海道を除く非大都市圏ではマイナスとなっている。こうした状況は、第2-3-2図に示す2000年から2030年までの将来予測においてもほぼ同じパターンとなっている。ただし、ここでは、かかる状況はより東京への一極集中を強めたものとなっている。実際、この30年間に関東圏だけが2.1ポイントの増加（沖縄を除く）を示しているだけで、大都市圏を含む他の圏域はすべてマイナスと予測されている。わが国の人口分

布パターンは、東京への一極集中が形成したものという過言ではない。

次に、都市の実質的な牽引力ともいえるべき中枢管理機能についてみておくことにする。第 2-3-3 図は地域別に見た中枢管理機能の変化を示したものである。もっとも大きなシェアを占めているのは東京で、直近の平成 13年には全国の 41.8%を占めており、ここ 30年間にその値は大きく変化していない。一方、大阪の場合、平成 13年 9.8%であったが、ここ 30年の間に 5.6ポイント減少したのである。こうした状況は、中枢管理機能という側面から見て東京への集中の継続と、大阪がその他の広域地方都市へとグレードを下げていることを示唆している。

第 2-3-3 図 日本の中枢管理機能の変化



第 2-3-4 図 世界の主要国における企業本社の立地状況

	首位都市名 集中率(%)	次位都市名 集中率(%)	その他の 主要都市	集中率 (%)
日本	東京都区部 51.3	大阪市 9.8	横浜市 名古屋市 神戸市	3.0 2.8 1.7
イギリス	ロンドン 39.5	グラスゴー 2.1	リーズ マンチェスター バーミンガム	1.5 1.1 0.9
フランス	パリ 26.8	リヨン 2.0	トゥールーズ マルセイユ ボルドー	1.2 0.9 0.6
カナダ	ヴァンクーヴァー 22.6	トロント 19.4	カルガリー モントリオール エドモントン	15.6 5.3 1.8
イタリア	ミラノ 21.8	ローマ 13.3	ジェノバ ナポリ トリノ	3.6 0.6 0.6
ドイツ	ミュンヘン 8.2	ハンブルグ 8.1	フランクフルト ケルン デュッセルドルフ	5.9 4.2 3.8
アメリカ	ニューヨーク 6.4	シカゴ 2.6	ヒューストン ボストン ロサンゼルス	2.5 1.5 1.1

(注)2004年2月現在。資料:Merqent Onlineデータベースより大阪府立産業開発研究所作成。

こうした状況を世界の主要国と比較しようとしたのが第 2-3-4 図である。企業本社の特定都市への集中度を計測した結果である。日本の場合、東京都区部に全体の 51.3%が集中しており、他の主要国と大きく状況が異なっていることがわかる。比較的首都

への集中度合いが大きい英国の場合でも、ロンドンには 39.5%と 4 割を切っており、東京と比較して 10 ポイント以上の格差がある。その他の主要諸国はすべて 20%台ないしそれを大きく下回る集中度にあり、日本の企業本社の集中度がいかに異常かが明らかとなっている。

3. 「何が」一極集中をもたらしたのか？：市場を歪めたメカニズム

それでは、なぜ日本ではこうした異常ともいえる一極集中が今なお加速しているのだろうか。

市場が正常に作動することによって、東京への一極集中が形成されたとの指摘が近年行われている。たとえば、八田は、「国土の均衡ある発展」政策によって、地方へのばら撒きが起因となり大都市への流入の減少がおき。同時に日本の経済成長も鈍化したと指摘する。その際、新幹線による東京等との都市間交通費の低下を主因として、大阪の都心の分散していること、空港の立地が不適切であること、立地規制などのために、大阪は競争力を失い、結果として東京への一極集中がもたらされたとする。

ここでの問題は、こうした一極構造が国民経済的に合理的かつ効率的な姿なのか。つまり、八田らが想定するように市場が正常に（何らかの要因で歪められることなく）機能した結果、こうした都市システムが形成されたのかという疑念である。

われわれは、ここで市場を硬直化させ十全たる機能を妨げるいわば「負のロックイン」をここで点検しておくことにしたい。

(1) ロックインした制度・仕組み

日本の社会経済の仕組みは、基本的にはいまなお高度経済成長期に「右肩あがり」を想定したものをひきずっている。これを、日本型社会経済システムと呼称するなら、かかるシステムの抜本的再編成が急務である。たとえば、工場立地制限三法（工場等制限法、工場再配置法、工場立地法）は、大都市内部の局地的衰退が顕在化した 1980 年代後半以降も明らかに政治的な配慮によって大都市インナーシティの衰退を加速したのである。大阪湾バイエリアにおけるそのダメージはきわめて大きかった。ここ数年にその廃止・見直しが行われたところであるが、同じ課題に直面していた欧米先発工業諸国と比較すると、ほぼ 4 半世紀遅れてしまった。こうした旧来型日本型システムの見直しはここ数年進んでいるが、これを加速することが急務である。

(2) ロックインした企業間関係

日本の企業は、市場の中で合理的な行動をしているのか。近年、CSR が日本においても議論が行われているが、一方、日興コーディアル証券、不二家、サンヨーなど市場経済のルールを無視した行動が次々露見している。日本企業のガバナンスという点からみると、現在、多くの企業は 80 年代に成功体験を持った団塊世代ないしその前後の人々が経営層となっており、21 世紀に入って情報化とグローバル化がシンクロナイズしたそれまでとは大きく異なる経営環境のなかで、世界企業としての規範を見失っている可能性がある。もし、自国内のいわば「仲間取引」の効率性が、東京への移転・

進出に影響を及ぼしているとするなら、日本は旧来型の「仲良しクラブ」経済から一歩もでていないということだ。かつての成功仲間が東京に集まって仲間取引の「場」を作ることは、短期的には取引コストの抑制から効率的かもしれないが、世界企業としては脱落を余儀なくされるものもあろう。グローバル経済を見通したバンドー化学の決定は、その意味で大変示唆的である。現代のそして次世代の世界経済・社会性をも勘案した市場の本質を見通した合理的かつ効率的な企業の行動が求められるところである。

(3) ロックインした政府間関係～硬直化した地域政策

地域政策の目的は、古典的には経済成長などの環境変化がもたらす地域的矛盾の除去や緩和を目的としており、国民経済的視角から地域間の経済的不平等、経済格差を是正することにあつた。たとえば、阪神・淡路大震災によって発生した被災地という突然の「条件不利地域」は、当初より地域政策のあり方を見直す緊急かつ重大な課題として認識されず、あくまで従来の枠組みの中で特定地域内の問題に対処するというものであつた。確かに、変化への機動的即応や施策の柔軟な適用など多くの点で従来とは異なる対応が実現したものの、中央政府が「堅持」する既往地域政策への姿勢は変わることはなかつた。結果的には、復興・再生現場での「縦割り行政の非効率」は否めず、本来実現すべき条件不利地域を地域からの選択のなかで統合的かつ自律的に再生を加速するという構図が十全に実現したとは言い難い。地域政策という観点から、中央政府と地方政府の関係の再構築は急務である。

4. 国土形成に「市場」を機能させるには？ : Learning Cluster 関西の形成へ

これまでみてきたように、東京への一極集中は市場のメカニズムが正常に機能しないことがその背景にあることが明らかである。ここでの課題は、こうした市場の歪みを正常化することによって、成熟経済化の地域経済の自律を促すことにある。本節では、さきに示した市場を歪めた要因にたいする政策を中心に、地域自律に向けた政策の基本的な方向について整理しておくことにしたい。

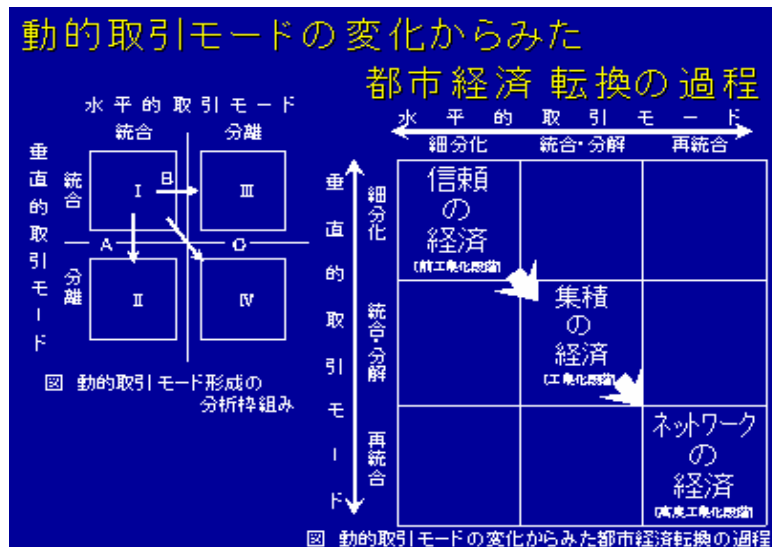
(1) 3つのロックインの解除

ここでは、市場が正常に機動する政策提案を暫定的に整理しておくことにしたい。まず、第1のロックインは、旧来の日本型制度・仕組みの再編成と関わっている。先に、工場立地制限三法について言及したが、ここでは、立地政策と社会資本整備の不整合について事例としてとりあげる。これまで産業基盤など大規模な社会資本整備や産業立地政策は、中央政府の役割であり、地方のイニシアチブはきわめて限定されたものであつた。しかし、今後、地域分権、税源移譲が本格化すれば、こうした領域において個々の地方でそのあり方が議論される事となろう。その際、社会資本整備と産業立地政策が連動・連携することは、これまでの政府が統括する縦割り型地域政策の非効率を排除し、地域の選択によって地域乗数を拡大する包括的地域産業政策として期待できる。今後、これまで中央政府が専権的権限を有してきた地域政策が、地方に

において可能となる可能性を勘案しつつ、地方からの地域政策のあり方を議論すべきとき

第2のロックインは、企業の行動や企業間関係の硬直化は、政策的関与がもっとも困難と言わざるをえない。ただ、地域クラスター形成を核に新たに台頭する R6D 指向型企業群や世界的な生産システム再編のなかで回帰しつつある事業所等の動きの中に、地域経済浮揚の鍵は示唆されている。

第 2-3-5 図 動的取引モードの変化からみた都市経済転換の過程



ここでは、近年顕著となってきた企業の空間組織再編の構図を示すことで、経済活動の立地に関わる新たな局面の一部を明らかにしておきたい。情報化とグローバル化の急進は、企業の空間組織自体を大きく再編することとなった。ここでは地域と工業化さらには高度工業化の過程を点検する軸として「動的取引モード形成プロセス」を提案することにした。それは、企業行動の変化を、外部環境変化に対応した合理的な取引モードの形成・再編プロセスとして捉えようとするもので、実際には企業組織・構造の変化を、ダイレクトに反映していると考えられる取引構造（リンクエッジ）を点検するものである。われわれは、企業の空間組織再編と地域経済の関係、すなわち集積の動的側面を捉えるうえでの分析枠組みを第 2-3-5 図のように設定することにした。

同図において縦軸は「垂直的取引モード」を示している。これは、製品の製造におけるいわば機能的分担・結合関係を示すもので、企画・研究・試作等を含む開発段階から製品設計、工程設計、製造段階という一連の流れを、各段階の取引関係の連鎖として捉え、その結合モードがどのように変化するのかに着目したものである。これにたいし、横軸は直接的な製造工程の連関関係を示している。実際には、主として製造している製品の特性に対応したコスト上の利点、あるいは特殊専門技術の利用等を配慮して、その連関構造が決定されているとよい。

さて、工業化の進展が、分業構造の変容とそれに伴う産業の空間展開に大きな影響

を与えた点についてはこれまで示した通りである。ここでは、さきに示した動的取引モード形成プロセスによって提示した「集積」の特性を、前工業化段階から高度工業化段階に至るやや長期的な視点に拡張することから、その推移を検討することにした。第 2-3-5 図に示した「都市経済転換の過程」は、同様垂直的取引モードと水平的取引モードの2つの軸から構成されている。図5「動的取引モード形成の分析枠組み」と異なる点は、両軸とも工業化段階における特徴である「統合」「分解」モードの両翼に、「細分化」と「再統合」モードが付加されていることである。細分化モードとは、さきのシェフィールドにおける刃物産業において、「個別作業所が各々完結的な性格を有し、経済活動の細分化もしくは分離統合が指向されている」自生的分業を指している。こうした地域経済の特質は、生産、分配などの経済活動、さらには様々な社会的機能が、その内部において有機的に統合されていた農村共同体のいわば「顔の見える経済」であった。それは、クロスチェックとインフォーマル・チャネルにより結ばれた小規模コミュニティの「信頼の経済 (Trust Economy)」とあってよいだろう。それでは工業化段階の後に位置づけられている「再統合」モードは、何を意味しているのだろうか。ひとこと言えば、工業化段階において水平的にしる垂直的にしる「分解」モードにあった企業組織が、その高度化展開のなかで再び統合化へと向かうことを意味している。

実際、近年の分社化における興味深い動きとして、「ワーク・ショップ」と呼ぶ小集団組織制導入といった事例がある。これは、本社管理部門を簡素化し、企画・生産から製造、販売まで行う「経営する工場」群に再編されているという。もちろん、こうしたリストラクチャリングは、企業規模、業種、業態により、その展開方向は異なるところであろうが、一旦「分解」モードに入った企業組織が、個々の事業体が各々より自律性を高める形で新たな方向を模索していることは疑い得ない。さらに重要なことは、かかる個別事業所群が、環境変化に対応して絶えず組み替えが行われるネットワークによって結ばれていることである。ここで想定するかかるネットワーク経済 (Network Economy) は、自然発生的連結に基づく自己組織化を軸に、経済活動の情報化やボーダレス化と深く関わりながら、新たな都市経済の社会経済調整システムとして機能することになるだろう。この点では、工業化過程において近似した形態を持つ集積「都市化の経済」が、知識・情報を軸として成熟・高度化展開したもの位置づけでもよいであろう。

情報共有化が促すネットワーク型経済への移行は、企業の空間組織が「再統合」へとシフトすることによって、特定機能の特定地域への立地に優位性がなくなってきたことを示唆している。東京への一極集中を指向する企業は、いずれその矛盾に気づくことになるだろう。

第3のロックインは、政府間関係の硬直化に象徴される。中央政府と地方自治体、地方自治体間の関係は、次世代の地域を構想するには硬直化が深刻である。地域政策からみた中央政府と地方自治体との関係再編については、既に整理を行ったのでここでは地方自治体間関係形成について言及しておくことにする。地域経済の自律を検討するうえで、単一都市ではなく「都市群」の競争力に依拠すべきことは、既に多く

の論者が指摘しており、また EU においては既にかかる視点からの都市政策が稼動しつつある。関西圏域は、京阪神の3極構造のなかで、年軍の競争力がもっとも発揮しやすい構図であるにもかかわらず、皮肉にも「衰退」の代名詞となっている。ここでは、都市群の競争力強化のための都市間連携の構図を示しておくことにしたい。第2-3-6 図は、都市間のコラボレーションの進化を示したものである。「きらりとひかる小さな世界都市」というキャッチフレーズはともかく、実際に国際的な競争力堅持のためには単一都市では限界があることは自明である。将来予見される本格的な都市群の競争力確保に向けて、地方自治体間のコラボレーションの仕組みを検討することは喫緊の課題である。

第 2-3-6 図 都市間のコラボレーションの進化

コラボレーションの進化			
ネットワーク化	コーディネーション	コーポレーション	コラボレーション
対話による共通理解	共有されたニーズと調整の可能性を探る	共通問題への対策のために、資源・資産を共有する	問題解決とチャンス活用のため、相互依存システムを構築する
ゆるやかに柔軟な関係	コミュニケーション・ハブとしての中枢組織	意思決定に関わる中枢組織	協働型意思決定のためのコンセンサス：共有資源と連携予算
非階層性	協力的リーダーによる調整	同意書にもとづく公式なつながり	共有されたアイデアと意思決定
最小限の意思決定	複合的な意思決定	自立したリーダーシップ：ただし、協調的調整もある	強力なリーダーシップ 高い信頼性 高い生産性
非公式なコミュニケーション	中核メンバー間での公的コミュニケーション	コミュニケーションの重要性を堅持	高度なコミュニケーションシステムを有していること

出所:Jan Docherty, Stuart Gulliver and Philip Drake, Exploring the potential Benefits of City Collaboration, *Regional Studies*, Vol 38-4, pp.445-456,2006

(2) Learning Cluster 関西の形成を

ここで言う Cluster とは、地方に蓄積された企業群、大学、社会資本を再評価・活用することによって、発展可能性の高い地域・産業を選択的に集中支援することによって発展をはかるというものであろう。近年では、さらに進化した概念として、Learning Cluster が着目されている。この学習する地域クラスターは、地域内に複数存在するクラスターにおいて、クラスター内での稠密な相互依存関係、クラスター間の重層的な関係、そしてグローバルな連携がダイナミックに稼動することで創造的な環境を有している地域を意味している。

現在、都市・地域の関係性のダイナミズムは、世界的なネットワークに連動する「自己増殖」メカニズムを内包した learning cluster（学習する地域クラスター：地域内に複数所在するクラスターにおいて、クラスター内での稠密な相互依存関係、クラスター間の重層的な関係、そしてグローバルな連携がダイナミックに稼動することで創造的な環境を有している地域）として位置づけられている。かかる learning cluster の創出によって、都市再生・地域創造を促す自律的発展が可能となるはずである。し

かし、現下の世界的な社会・経済の潮流変化に加え日本固有の様々な制約は、こうした展開を困難にしている。たとえば、阪神・淡路大震災において、突然「条件不利地域」となった被災地への政策は、いわばロック・インされた旧来の日本型システムによって、必ずしも柔軟かつ機動的なものではなかった。震災復興での教訓を踏まえ、「都市・地域の自律型地域（learning cluster）」形成のための諸課題の抽出、政策課題の整理を行い、次世代に向けた地域からの「地域政策」のあり方を検討することは喫緊の課題といわなければならない。

ひとつの地域には様々なタイプの産業クラスターが重層的に形成されている。立地政策は、こうしたクラスター群を活性化することが狙いとなる。地域の産業を点検するうえで、その「集積」メカニズムを理解しておくことが必要である。本来、集積経済は多数の産業や企業が空間的に集中立地し、相互に有機的連関関係を有することによって得られるメリットを指す。したがって、こうした局地的連関の関係性が、産業空間としての特質を表象するものともいえる。こうしてみると、現在、都市・地域経済を取り巻く環境は、地域内部における局地的「地域生産システム」とグローバルなネットワークを形成する「世界経済システム」の両輪によって構築されていることがわかる。実際には、これら2つのシステムは相互に強い連関性を有しており、その相互の「関係性」のあり方こそが都市・地域経済の比較優位を創出しているといつて過言ではない。その意味で、メソ・スケールの視点から広域化と局地化の接点をいかにデザインするのかは、都市再生・地域創造を考える上できわめて重要な論点なのである。地域政策の役割は都市・地域を核とした関係性のデザインを行いこれを醸成していくことにある。

第4節 内発的地域振興の系譜

1. 自立的な地域政策の潮流

2005年に国土総合開発法が廃止され、国による全国総合開発計画は終焉を告げた。戦後日本の公共投資による社会資本の拡充と地域間格差の是正を担ってきた政策の廃止は、地域政策が一つの転換点に立っていることを示すものである。日本の自治体は、地域開発のために国の補助金を誘導し、地域振興を図ってきた。それは日本の地方財政構造からいっても不思議なものではなかった。しかしバブル経済崩壊後の国家財政の逼迫は、地方への財政トランスファーを困難にさせた。財政トランスファーによる地域間の財政補助によって地域経済を維持してきた多くの地方において、このような状況は、地域の持続的発展が難しくなってきたことを意味する。

これらの困難には、地方分権における権限と財源の公平な移譲という選択肢がある。1990年代以降の地方分権の流れは、それを指向してきたはずであったが、近年の三位一体改革を見ても、地方への財源移譲は十分とは言えない。むしろ地方交付税の削減は、地方財政の状況を一段と厳しくしており、自治体の側は何らかの対応を必要としている。ただし地方財政や地域経済の危機的状況は今日に始まったわけではない。か

つてオイルショックによる高度経済成長の終わりに伴って、地域は経済・財政的に相当な疲弊を味わった。それに加えて公害問題も生起し、地域は経済・社会問題を複合的に抱えることになったのである。これに対して経済学は、新しい経済理論を開発し、理論武装を試みた。その中の一つが後に生命系の経済学と呼ばれることになる内発的発展論である。

内発的発展論は、玉野井芳郎や鶴見和子、さらには西川潤など経済学の枠を超えて、社会科学や自然科学に和が広がっていき、地域主義という運動にまで発展した。その中で後の一村一品運動へとつながる内発的地域振興論が唱えられるようになる。この地域振興論は、E.F. シューマッハーの『スモール・イズ・ビューティフル』に出てくる中間技術論に依拠して理論構築したもので、日本では体系化に中小企業論の清成忠男が大きく貢献した。

この内発的地域振興論に基づいて、北海道や大分県などで自立的な地域産業おこしが行われ、一定の成果を得ることができた。典型的な例は、大分県の大山町であろう。これは、戦後日本における自立的な地域政策の原初的形態といえる。ただこの地域振興において自立的というのとは、国から経済・財政的にほとんど関係しないという意味であって、一種のオートノミー的な要素が強い。グローバル化する経済の中にあっては、地域振興においては、自立とオートノミーは区別する必要があるだろう。そこで自立的な地域政策とは何かという課題に直面する。

現代の地域政策において自立的という場合には、権限と財源がある程度、当該自治体にあり、自分の意思で地域振興策を決定していることを意味している。その点で、オートノミーな性格はもたず、むしろオープンネスな地域間関係を構築する。また基礎自治体の空間スケールでは小さすぎる場合には、地域政策を広域的に展開する。広域連合や都道府県はその主体となっている。この背景には、地域経済の基礎となる市場経済が世界規模で展開されているために、自治体という行政区画の中で経済や産業が完結しないことがある。これらの一連の動きの中で、地域政策はトランスナショナルなレベルとリージョナルなレベル、それとローカルなレベルの3つに区分できるようになってきた¹。そのような大きな地域の中で自立的な地域経済を確立することが前提条件となってきたのである。グローバル経済のもとでの地域政策は、空間スケールの拡大が必要になったのである。

これまで概観したように自立的な地域政策は、経済システムの変化とともに大きく変わりつつある。とりわけ自治体の枠を前提として議論できた地域経済が変容し、インターリージョンな経済へと変貌している。これまでの研究では、自治体経済論と地域構造論という二大理論によって²、地域政策が論じられてきた。ここでは、既存の研究を踏まえつつ、これまでの自立的な地域政策としての内発的地域振興を捉えることとしたい。とりわけ企業誘致による成長の極理論型の地域振興と地場産業依存型の地域

¹ この傾向は、EUにおいて一段と顕在化している。詳しくは、H. Armstrong & J. Taylor (2000) pp.301-335 を参照のこと。

² 自治体経済論アプローチの地域政策論として宮本憲一、横田茂、中村剛治郎編 (1990)、地域構造論アプローチの地域政策論として矢田俊文 (1982) がある。

振興を対比させつつ、内発的地域振興の系譜を考察していく。

2. 全国総合開発計画における地方の経済振興

(1) 全国総合開発計画における地方の役割

戦後日本の地域開発政策は、全国総合開発計画を基礎としているわけであるが、その計画立案主体は、中央政府である国であった。しかしその計画の目的は、地方の経済振興による地域間格差の是正であり、主たる対象は大都市と地方という二項対立にあると言っても良いであろう。大都市の場合、おおむね中央政府との関係が強く、また経済の東京一極集中は現在ほど進んでおらず、四大工業地帯を中心に経済・政治力もあつたことから、地方というものをそれほど無視できるものではなかつた。従つて全国総合開発計画は、太平洋ベルトを軸とした発展をフランスの地域経済理論であつた成長の極理論に基づいて、周辺地域に還元し、地域の均衡ある発展を目指したのであつた。

ところが戦後日本の地域政策において、全国総合開発計画はなかなか成立せず、1950年に成立した国土総合開発法だけが、骨格をなしていた。この当時、経済企画庁で総合開発を担当していた桑島潔は、法律の中にある全国総合開発計画、地方総合開発計画、都道府県総合開発計画、特定地域総合開発計画のうち、実際には特定地域について先行させることを決めていたという³。その理由として、戦後復興を意識すると特定地域を開発して、アメリカの TVA をモデルとしてケインズ的な乗数効果によって経済発展を行うという考え方があつたものと考えられる。日本では只見などの発電用ダム開発になど用いられ、全国総合開発計画が策定されるまでに 21 地域が指定を受け、1967年には事業を終了した。特定地域総合開発計画では、桑島が指摘しているとおり、戦後日本の経済復興が主目的であり、その手段としての地域であつた。そのため当該地域が主体となることはなく、国が主導する地域開発が続くことになつたわけである。

もちろん国の地域開発に対して自治体が関与できなかった訳ではない。例えば山形大学名誉教授の伊藤善一が「国土総合開発法というのは昭和 25 年（筆者注：1950 年）にできましたね。あの中でも、始めに手をつけたのは特定地域開発なんです。あれも地域指定をやるわけですよ」と述べられている⁴。このように自治体、とりわけ都道府県は、工業立地以前から指定において一定の力を発揮していたと見て取ることができよう。実際に 1950 年の経済安定本部議事録を見ると、福島県の奥会津地域、宮崎県の日南地域、及び秋田県の阿仁田沢地域を特定地域総合開発計画への指定請願あるいは推進を求めていることが分かる⁵。

このように見ると、戦後日本の地域政策が国土総合開発計画法の成立であるとすれば、地域政策の歴史は、地域指定の歴史と重なって来ることになる。周知のように後に新産業都市、テクノポリスなどの乱立が典型を示している。換言すれば、地方の国の地域政策に対する力は、政治力学と相俟って非常に大きなものであつたということ

³ 総合開発研究機構（1996a）pp.151-153.

⁴ 総合開発研究機構（1996b）p.282.

⁵ ただしこの国会では請願は採択されず、保留となつた。

ができよう。

(2) 地域開発による自治体の企業誘致

自治体による企業誘致は、地域経済振興の手段として長年に渡って用いられてきた。現在のようにグローバルな地域間競争が激しく、企業の立地が地域経済の自立を左右するという時代とは異なり、1950年代日本の企業誘致は、地域開発政策に付随した自治体施策であった。そのためこの頃の自治体による地域振興を捉えた研究は、非常に少ない⁶。なぜなら、自治体による企業誘致は、全国総合開発計画の陰でささやかに行われており、後に自治体の企業誘致による地域振興は、全国計画の地域指定に翻弄されたからである。

第 2-4-1 図 全国総合開発計画における新産業都市と工業特別整備地域



出典) 本間 (1992) 『国土計画の思想』 日本経済評論社、p.8.

戦後日本で自治体が企業誘致、とりわけ工場誘致を本格化させたのは、シャープ勧告による地方税制の改正以後であると言われている⁷。シャープ勧告は財政民主主義、地

⁶ 例えば、佐藤 (1960)、東京市政調査会研究部 (1960、1962a、1962b)、高橋 (1962)、清成 (1981) がある。

⁷ 東京市政調査会研究部 (1960) p.78.

方自治の確立に大きく寄与し、地方自治体の能動的な政策立案にも影響を与えた。当時の地方自治体の懸案は、各自治体へ立地していた軍需関係施設の処理であり、この平和利用への転換であった。軍需関係施設については基本的に民間への払い下げが進み、例えば三重県四日市市のようにコンビナートを形成した事例もある。しかし広大な敷地で規模の経済を得られる工場用地以外には、なかなか企業は立地しない。これをいかにして自治体の手によって工場を誘致することで解決するかが問われたのである。

このようにして出発した自治体の企業誘致であったが、その後、国が全国総合開発計画を策定するに至り、自治体の主たる役割は、当該政策の手段となる立地政策への地域指定を巡った競争へと変容する。最初の地域指定競争は、新産業都市と工業整備特別地域であったと言って良い。当初、新産業都市は周辺地域の工業化を促進することで、地域経済成長を促し、地域開発効果を狙ったものであった。この計画を担当した下河辺淳によれば「新産法（筆者注：新産業都市）を立法した時の行政の考え方は、太平洋ベルト地帯の工業地帯を整然とつくっていききたい。そして、生産とインフラとのバランスを調和させることが新産法の狙いなんです」と述べ⁸、岡山県の水島と大分にモデルをつくることにしたという。

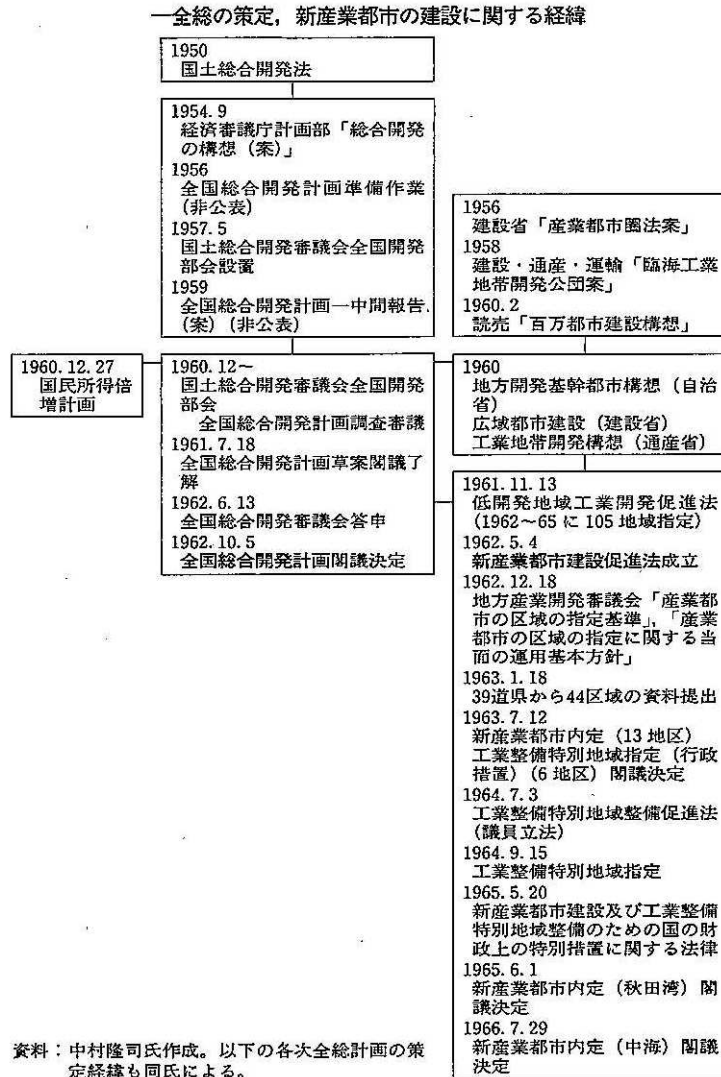
しかし実際には新産業都市は、開発地域に工業拠点をつくるということになり、工業の地方分散を意図したものの、全総が国民所得倍増計画と連動して太平洋ベルト地帯への工業集積を指向したことから、新産業都市とは別途に工業特別整備地域を議員立法で設定することとなり、結果として21もの産業都市が生まれることになった。この背景には、周辺地域の自治体からの太平洋ベルト地帯への政策優遇に対する強い批判と、当時大きく存在した地域間格差から新産業都市の性格を地方都市の産業活性化に転換し、太平洋ベルト地帯については、高度経済成長に対応するべく産業基盤の強化を急いだ。その結果として、地域間の均衡ある発展という全総の政策目標と新産業都市の政策が一致したのである。

このようにして全国の自治体は、企業誘致と国土政策の地域指定を求めて奔走した。その結果、地域間所得格差は縮小したが、他方で過疎・過密や公害という環境・地域問題が発生し、成長主義への批判が出されるようになった⁹。経済成長を主眼とする経済政策に対して、地域の側から身の丈に合った経済を求める運動が出てきた。それが地域主義である。地域主義は、カール・ポランニーなどの経済学界では顧みられなかった経済学者など業績をもとにして、理論構築を進めていき、当時の神奈川県知事であった長洲知事の「地方の時代」という流れとも合流し、大きな地域振興の流れとなるとともに、既存の地域開発理論へのアンチテーゼを提示したのである。

⁸ 下河辺淳（1994）p.78.

⁹ 1972年にローマクラブが『成長の限界』という書物を世に問い、成長主義への疑問を投げかけた。

第 2-4-2 図 全国総合開発計画策定経緯



出典）下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、p.70.

3. 地方が主体的な地域振興の実験

(1) 地域主義の隆盛

地域主義の理論は、経済学説史の研究者であった玉野井芳郎が、1975年前後に提起したことに始まる。日本の伝統的な地域振興は、産業立地による乗数効果を得ることで、地域活性化をはかり、地域のマクロ経済を成長させるという思想にあった。経済政策の中に位置づけられる地域政策は、地域経済成長の果実として、生活の質の向上を求めており、その意味では全国総合開発計画が志向したケインズ政策は、一定の成果を持っていた。

ところが高度経済成長によって地方経済は、後に安東誠一によって名付けられたような「発展なき成長」をしたものの、大都市圏と地方圏との格差は広がり、地域間所得格差及び随伴的に発生した公害問題などの地域問題が発生した。もちろん国の全国

総合開発計画は対応したわけであるが、それはあくまでも国家の立場からであり、地域に根ざしたものではなかった。これらの地域における経済・社会問題の惹起は、とりわけ革新的な社会学者を刺激し、地域への関心が高まった。その中でも玉野井は、全国の研究者を集めて地域主義研究集談会を立ち上げた。また玉野井自身も地域主義を実践するために、地域主義の適地と考えた沖縄へ赴任し、沖縄の自治と自立を考えたのである。

それでは玉野井が地域主義を強く主張した背景は何か。それは日本の「地域」が彼にとっての「地域」ではなく、単なる空間の切り取りにすぎなかったからである。玉野井は従来から経済学史研究をしていたが、ドイツへ在外研究で訪れた折りに、W. クリスタラーの書いているような南ドイツの中心地、特に村や集落がとても統一的な秩序を持った空間であり、またそれらが隣接集落とは独立している景観と中心地体系を目の当たりにして、日本のような連担した地域へ疑問を持った¹⁰。伝統的なドイツ経済学は伝統的に歴史学派による理論体系をなしており、経済理論と空間が結びついていた。その理由は、ドイツが今でも環境政策で有名であるが、伝統的に自然・農村と都市との共生を意図したことである。このようなドイツの都市と農村が結合した関係に共鳴した玉野井は、ドイツ的な地域空間を日本に導入する試みとして地域主義を主張した。

ドイツの地域空間が統一的であり、バランスのとれた空間を形成していることは周知の通りである。先述の通り玉野井は、ドイツの農村集落を見て地域主義に至ったわけであるが、ドイツの農村集落がなぜ日本のように乱開発されずに中世的な面影を残していたのかを明らかにしておく必要があるだろう。そのヒントを石井素介が教えてくれている¹¹。

石井はドイツの農村調査を通じて、ドイツ人の土地への認識を示している。それはドイツでは土地所有よりも土地利用の方が歴史的・社会的に遙かに重要な問題とされており、日本のような私有財産権を絶対的に行使することができないことから、オープンスペースを買収して開発することができなかつたことがある。とりわけドイツでは自然のままの土地は基本的に非建設用地（Nichtbauland）であるために開発ができず、都市計画において用途地区指定を受け、インフラストラクチャーが整備されて初めて開発可能な建設用地（Bauland）となることができるという厳しい規制があることに起因している。

またドイツの農村は都市と強く結びついており、農村に居住する住民は、産業構造の変化の中で多くが兼業農家にならず、脱農を志向し都市へ通勤するようになった。そのため旧農民から大量の耕作放棄地が発生した。ところがドイツでは、農業経営者（Landwirt）と呼ばれる大規模農業経営者が供給される耕作放棄地を購入し、商業的農業を展開しつつ、他方で脱農した住民は、これまでの住居から近くの都市である中心地へ通勤し、景観的には農村が維持されているのである。玉野井が見たドイツ的集

¹⁰ ドイツ語で村を Dorf、集落を Siedlung といい、中心地体系の根幹をなしている。

¹¹ 石井（2007）pp.214-233

落は、おそらくは農村であるが、それは景観的には農村であっても、社会経済的機能の面からいえば、田園にある住宅地ということになる。

このように経済地理的な機能の側面から考えれば、玉野井の理想とする経済的な地域主義は、ドイツであっても既に希薄になっていた。ただドイツには空間整序を意味する *Raumordnung* という言葉があり、現代では空間整備政策のことを意味するが、本来的には生活空間における土地利用の秩序の整備問題が、個別の資産価値の問題より優越するという意味であり、これがドイツでは地域主義という価値概念である。そのため地域に本拠を置いて生活を送るという意味での地域主義は、ドイツにあり、その意味での限定的な地域主義の起源はドイツに求めることができるだろう。

玉野井が地域主義を主張した時期においても多くの批判があった。それでも地域主義という言葉が隆盛を極めたのは、当時の地域から乖離した経済への住民、研究者からの警鐘であったといえる。

(2) 地域主義から地域振興へ

地域主義の理論は、当初から地域振興という政策を志向していた。地域主義の中心的論者は玉野井芳郎であったが、地域主義を地域振興と結びつけたのは、中小企業論を専攻していた清成忠男であった。清成は、地域主義に基づく地域振興を「内発的地域振興」と呼び、新たな地域振興のあり方を示した¹²。(清成(1978))

清成の内発的地域振興とは何か。それは、従来の外来型発展と呼ばれる「外からの」企業誘致から「内での」創造的発展への転換であると位置づけ、工業化への疑問を呈した。工業化から内発的地域振興へ転換するには、経済の地域内循環を拡大することによって、地域を自立させる必要があることを示した。具体的には、第一に地域で生産された財は、可能な限り地域内で消費・流通されるというオートノミー化である。第二に地域外から購入している財で、地域内において生産可能なものは、できるだけ地域内生産にすることとし、伝統的な経済学における交易の理論を越えて、新たな地域経済論を展開することを求めた。第三に地域内の加工度を高めて付加価値を付け、それを地域外に販売するというものである。第四に都市と農村を結合した定住圏の形成であり、これは先述したドイツの都市・農村システムと類似している。

清成は、内発的地域振興に域内資源を用いた産業振興と外部からの財の流入の防止という、交易的観点から見れば、一方的な規制であり、開放体系を基本とする地域経済とはなじまないものを産業論の中核に据えた。加えて都市と農村を結合した定住圏の形成は、玉野井がドイツで見た理想的な空間であったが、日本では後に定住構想として三全総で計画されたものの、実現することなく、計画はうまくいかなかった。そのことから内発的地域振興論の現実性は薄かったと言えるだろう。

しかしこの内発的地域振興論が、後の自治体産業政策に全く意味を持たないということではない。第一に地域という場合に、それが自治体と明確にし、産業政策における自治体の役割を強調した点である。第二には集権的物流システム依存が地域内の経

¹² 清成(1978) pp.62-81

済循環を阻害していると考え、それからの脱却、すなわち分権的な物流システムの構築が地域内の経済循環を高め、地域の自立をある程度実現できることを示した点である。

地域主義以後の自治体が立案する地域産業政策は、これらの考え方におおむね従っている。特に企業誘致に依存できない自治体では、財政トランスファーによる地域発展が多く、内発的な地域振興は喫緊の課題であった。清成は、その手段としてソフトとしての人材誘致ならばコストがかからず、地域振興が可能であることを示している¹³。大分県で展開された一村一品運動は、この考え方を踏まえ、既存のソフトとハードのインフラを活かしながら、地域活性化を成功させた事例であろう。

(3) 一村一品運動の発展

一村一品運動は、1979年に当時の大分県知事であった平松守彦氏が地域振興の施策として打ち出したものである¹⁴。一村一品運動が興る前兆として大山町での地域農業振興があった。大山町では「梅、栗植えてハワイへ行こう」をスローガンとして、地域農産物への付加価値を高め、また地域における農業生産物を高付加価値品目に特化することによって、小さな町で規模の経済を生じさせ、地域振興に成功していた。このように大分県には、地域特性に見合った形での地域資源を活かした地域振興が既にあった。その状況の中で、平松氏は全県的な地域振興策として一村一品運動を提起したのである。

一村一品運動のアイデアを出し、先頭となって進めたのは大分県知事であった平松守彦であったのは周知の通りである。他方で平松のアイデアを政策化し、戦略として一村一品運動を進めたのが、中央官僚出身で当時の大分県地域振興課長であった内貴滋であった¹⁵。内貴という有能なブレーンがいなければ一村一品は成功しなかったかもしれない。その意味で、県知事のリーダーシップとともに県職員の意識と能力が地域振興を左右するといえよう。

内貴は、一村一品運動を推進するに当たって、先に論じた地域主義を踏まえていた節がある。例えば、地場産業振興について「巨大技術や、大量生産を前提とする画一的な技術ではなく、かといって自給自活と言うことでもない。身の回りから出てくる身の丈にあった技術であり、シューマッハの言う「中間技術」である」と具体的に述べている¹⁶。すなわち、大分県の一村一品運動は、地場産業に根ざした地域振興であり、その意味で地域主義的な内発的地域振興論の域を出てはいなかった。大分県という第一次産業が基盤産業である地域では、このような地域産業政策は可能であるが、これを他の地域に転用することは容易ではない。ここに地域主義に基づく地域振興論の難しさが存在すると言える。

¹³ 清成（1986）pp.96-107

¹⁴ 一村一品運動については、平松（1982）に詳しいので参照のこと。

¹⁵ 内貴滋は、一村一品運動の経験について論文に纏めている。内貴滋（1984）～（1988）「一村一品運動の展開と行政官の役割」『自治研究』第60巻第8号、第10号、第61巻第1号、第5号、第8号、第62巻第7号。

¹⁶ 内貴滋（1984）p.78.

第 2-4-1 表 一村一品リスト（市町村合併前）

大分市	いちご、きゅうり、にら、びら、清見オレンジ、大葉、みつば、柚、豚、いちじく
別府市	竹細工、つげ細工、湯の花、ざぼん漬け、花き
中津市	ややま漬、手作りハム、巻柿、カボス麺、はくさい、ブロッコリー、大分味一ねぎ、なし
日田市	なし、すいか、はくさい、豊後牛、牛乳、小鹿焼、木工品
佐伯市	いりこ、ちりめん、真珠、イチゴ
津久見市	サンクィーン、清見オレンジ
竹田市	カボス、サフラン、豊後牛、スイートコーン、グリーンラブレタス、しいたけ
豊後高田市	白ねぎ、豊後牛、すいか、高田風味、はちみつ
杵築市	早生ハウスみかん、ハウスマーコット、きつき茶、豊後牛、イチゴ、豊後別府湾ちりめん
宇佐市	玉ねぎ、きゅうり、イチゴ、豊後牛、ひみこ漬、麦焼酎、ワイン、巨峰
大田村	生しいたけ、豊後牛、栗、ヨモギ茶、ミョウガ
真玉町	白ねぎ、ネットメロン、すいか、生しいたけ、真玉漬け
香々地町	いよかん、豚、こうじ茶、生しいたけ
国見町	ネットメロン、冷凍加工野菜、車海老、キジ、温州みかん、純有精卵黄油
姫島村	車海老
国東町	キウイフルーツ、イチゴ、生しいたけ、花き
武蔵町	武蔵ねぎ
安岐町	サンチェリートマト
日出町	白イボキュウリ、城下カレイ、ハウスみかん、麦焼酎、豊後別府湾ちりめん
山香町	新鉄砲ユリ、夏秋キュウリ、豊後牛、栗、イチゴ
野津原町	豊後牛、イチゴ、にら、生しいたけ、ななせみそ、豊能七瀬柿
狭間町	イチゴ、なす
庄内町	イチゴ、なし、豊後牛、しいたけ
湯布院町	ほうれん草、豊後牛
佐賀関町	関あじ、関さば、甘夏、キウイフルーツ
上浦町	花き、宮内伊予柑
弥生町	菊、しいたけ、焼アユ、手鹿鷲、カボス
本匠村	しいたけ、茶、焼アユ、露地菊、せり、麦焼酎
宇目町	しいたけ、栗、サフラン、メロン、茶

直川村	イチゴ、菊、かちじ味噌
鶴見町	干魚、活魚、マリンレモン
米水津村	サンクイーン、干魚、養殖ブリ
蒲江町	真珠、養殖ブリ、緋扇貝
野津町	ピーマン、レイシ、メロン、甘藷、豚、たばこ
三重町	甘藷、アスパラガス、カゴス、豚、しいたけ
清川村	クリーンピーチ、御獄まむし、豊後牛
緒方町	さといも、ハト麦、カボス、豊後牛
朝地町	豊後牛、朝地山うど、神角寺漬け、神角寺味噌、豊後牛味噌しいたけ
大野町	甘藷、めん加工品、豊後牛、ピーマン
千歳村	ハト麦
犬飼町	甘藷、豊後牛、豚
萩町	トマト、スイートコーン、花き、ピーマン
久住町	夏秋トマト、夏秋ピーマン、リンドウ、久住たかな漬け、久住高原味噌、豊後牛、しいたけ
直入町	ほうれん草、しいたけ、ワカサギ、豊後牛
九重町	豊後牛、生しいたけ、キャベツ、トマト、なし
玖珠町	豊後牛、吉四六漬け、乾しいたけ、生しいたけ
前津江村	豊後牛、わさび、ほうれん草、生しいたけ
中津江村	茶、こんにゃく、たけのこ、わさび、鯛生金山
上津江村	わさび、生しいたけ、夏秋キュウリ、ログハウス
大山町	梅、スモモ、エノキ茸
天瀬町	大根、ミョウガ、こんにゃく、花き、かりんとう
三光村	ブロッコリー
本耶馬溪村	耶馬溪茶、夏秋キュウリ、生しいたけ、イチゴ
耶馬溪町	牛乳、耶馬溪茶
山国町	耶馬溪茶、豊後牛、夏秋キュウリ、木工品、なし
院内町	柚子
安心院町	ぶどう、すっぽん、メロン、すっぽん加工品

出典) 平松守彦ホームページ (<http://www.coara.or.jp/hiramatsu/> 2007年3月20日現在)

換言すれば工業化あるいはサービス経済化した地域では、地場産品がないために地域主義的な内発的地域振興はできない。その意味で第一次産業が全体的に比率を低下させた時代においては、地域主義に基づく内発的地域振興論が限界となるのである。

(4) ふるさと創生事業の実施

内発的地域振興の限界が見えてきた頃、日本経済はバブル経済への序章へと突入した。日本の国家財政にゆとりができ、何らかの政策を打ち出せることとなった。当時の竹下内閣は、「ふるさと」の振興によって物的豊かさよりもこころの豊かさの実現を求めた。その政策がふるさと創生事業である。正式には「自ら考え自ら行う地域づくり事業」という。全容を簡略化して述べれば、全市町村に対して交付税を1億円給付し、それを自身の知恵を使って地域振興に活かすというコンセプトである。

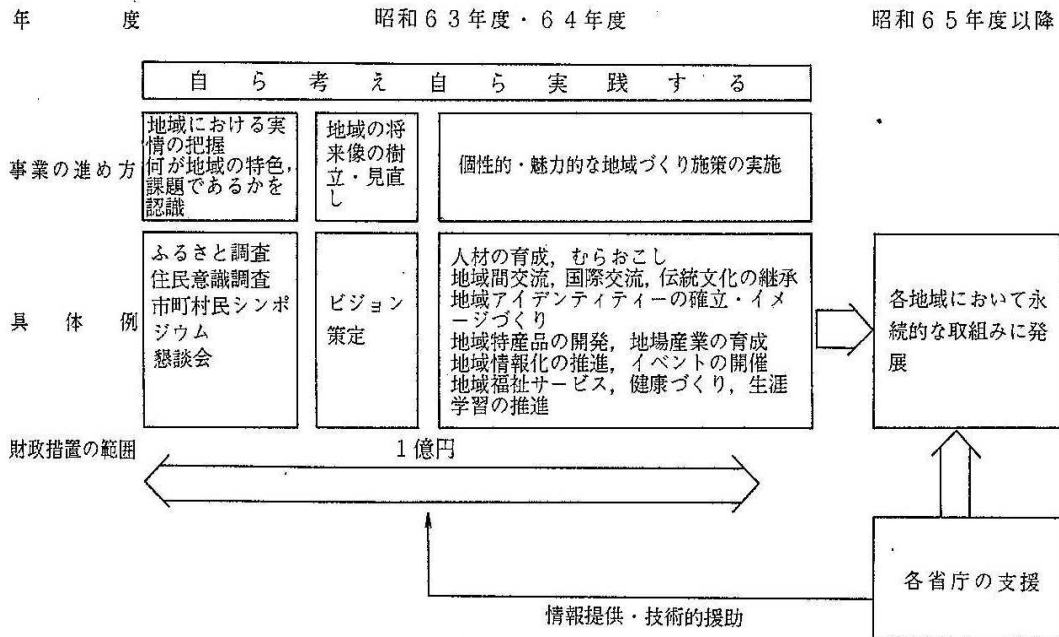
この事業は、1億円という資金を各市町村に給付するため、小規模自治体では大きな効果を持つが、例えば政令指定都市であっても同じ1億円しか給付されないため、価値に不公平感が出た。そのため小規模自治体にとっては、特別な地域振興のための財源となったが、大規模自治体では1億円のインパクトは薄く、政策効果は少なかった。また受け入れ側の自治体においても政策ノウハウがなかったために、金塊を買ったりしたところもあった。そのため国民からは、ばらまき事業であるという批判が出た。

しかしこのふるさと創生事業が、自治体の政策能力を試す機会であったことは否定できない。確かにその用途については、十分に住民のためになっているかどうか不明確な部分があるが、ブロック・グラント型の地域補助金のさきがけの存在であったということができよう。その点で、この政策は評価できる。ただし地域ごとに何に対して使うかということで、金額に高低をつけずに配分した点は、この政策の失敗であったといえる。

本来ならば1億円は1988年度と1989年度の2カ年で終了する予定であった。ところが、その後に内閣総理大臣になった宇野首相は、この「自ら考え自ら行う地域づくり事業」の継承を発表した。その中では現代的には補完性原理的な地域づくりを意図したところもあったようであるが、実際には特別な地方交付税の配分効果は薄れ、一般財源の一部となってしまった。

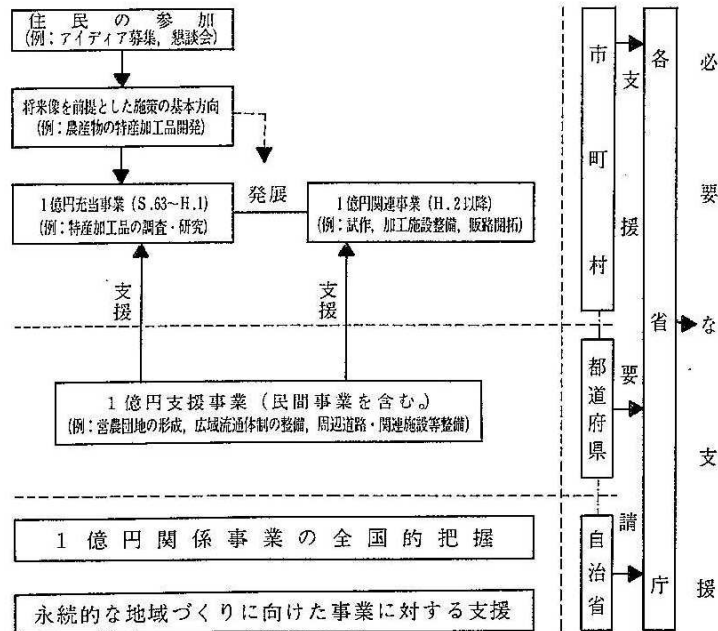
当時の自治省としては、最初の2カ年で蓄積したストックを基礎として、積極的な住民参加を促し、その後は各自治体によるソフト面の強化を求めている様子が第2-4-3図と第2-4-4図から読み取ることができる。そして必要に応じて都道府県あるいは自治省が政策支援をすることになっていたが、実際にはこの体系通りに実現したところは少なかったと考えられる。その意味で、ふるさと創生については、意図としては地方が主体的に行う地域振興策であったが、実質は国からの補助金的色合いが強かったと言える。

第 2-4-3 図 自ら考え自ら行う地域づくり事業の概要図



出典) 内貴滋 (1989) 「ふるさと創生」『地方自治』第 494 号、p.39..

第 2-4-4 図 自ら考え自ら行う地域づくり事業の継承後の概念図



出典) 内貴滋 (1989) 「ふるさと創生」の継承 (上) 『地方自治』第 500 号、p.22.

4. 国主導の地域開発から自治体主導の地域振興への転換

本稿では、戦後日本の自治体による地域振興を概観してきた。とりわけ自治体が主導する形での地域振興策があったのかどうかを確認してきた。日本の地域政策は、多く

の場合に国の全国総合開発計画とリンクするために、自治体はその外部効果を得るにとどまる傾向が強かった。例えば新産業都市や工業特別整備地域は、地域指定で自治体間競争が発生し、政治力学と相俟って地域発展や国民経済的観点を抜きにした地域政策となった。

このような地域指定を自治体間で競争し、企業誘致を行うという地域振興策は、全体として主流であるが、地方が中心となっていく地域振興が皆無であったわけではない。最も典型的な自治体主導の地域振興策は大分県で続けられている一村一品運動であろう。大分県における地域振興策の魅力は、全市町村の地域資源を活かして、地域活性化と結びつけたところである。平松守彦元知事のリーダーシップと有能なブレーン、そして何より一村一品運動に協力した住民の知恵があって、成功した良い事例であろう。現在では、発展途上国の活性化モデルとなっているが¹⁷、これは一村一品運動が経済発展段階に応じて適合するという歴史的制約を示すものである。従って、これから日本で一村一品運動型の地域振興は、容易ではないと考えられる。

その後地域振興策として、ふるさと創生やパイロット自治体などの試みがなされてきたが、国が主導している点と、中央官庁の抵抗によって自治体にとって不利な制度になったこともあって、自治体主導の地域振興という意味では、成果を十分に出せなかった。それに対して近年の構造改革特区は、中央官庁の抵抗はあるものの、市町村や都道府県が政策提案者になることができ、かつ政策実行者になることができる。加えて中央省庁との交渉では内閣官房が支援してくれるなど、従来の地域振興策にはない手厚い支援策がある。補助金がないという問題が残っているが、今回の構造改革特区で対象となるのは、規制による地域活性化の阻害要因であるから、政策の論点として構造改革特区は的を獲ているといえる。

2000年以降に進められてきた三位一体改革の中で、自治体に対する地方交付税や補助金はさらに減額されることが予想される。その中で自治体が自立するための地域振興策をどのように打ち出していくのか、当面は構造改革特区が手段となるが、さらに先を見据えた地域振興策の展望も必要となっている。次章では構造改革特区に焦点を当てて、地域振興を考えてみることにしたい。

参考文献

H. Armstrong & J. Taylor (2000) *REGIONAL ECONOMICS AND POLICY* (Third Edition) , Blackwell Publisher.

石井素介 (2007) 『国土保全の思想』 古今書院

清成忠男 (1978) 『地域主義の時代』 東洋経済新報社

清成忠男 (1981) 「自治体の企業誘致と地域振興」 『ジュリスト』 第 737 号

清成忠男 (1986) 『地域産業政策』 東京大学出版会

佐藤徳太郎 (1960) 「全国的視野での工業立地政策の必要性」 『都市問題』 第 51 巻第

¹⁷ 開発途上国における一村一品運動については、松井・山神編 (2006) を参照のこと。

11 号

- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
総合開発研究機構（1996a）『戦後国土政策の検証（上）』
総合開発研究機構（1996b）『戦後国土政策の検証（下）』
高橋潤二郎（1962）「地方公共団体の「立地政策」」『三田学会雑誌』第 55 巻第 10 号
玉野井芳郎（1977）『地域分権の思想』東洋経済新報社
玉野井芳郎（1978）『エコノミーとエコロジー』みすず書房
東京市政調査会研究部（1960、1962a、1962b）「地方自治体と工業誘致（Ⅰ）～（Ⅲ）」
『都市問題』第 51 巻第 11 号、第 53 巻第 1 号、第 53 巻第 2 号
平松守彦（1982）『一村一品のすすめ』ぎょうせい
本間義人（1992）『国土計画の思想』日本経済評論社
松井和久・山神進編（2006）『一村一品運動と開発途上国』アジア経済研究所
宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編（1990）『地域経済学』有斐閣
矢田俊文（1982）『産業配置と地域構造』大明堂

第3章 構造改革特区から見た地方からの政策

第1節 構造改革特区の制度と現状

1. 構造改革特区の経緯と先行研究

いわゆる構造改革特区は、2002年9月に地域的な規制緩和を通じて国の規制を改革していくという「構造改革特区推進のための基本方針」が決定され、それを踏まえて、同年11月に「構造改革特別区域法」が国会に上程され、同年12月に可決されたもの（平成14年法律第189号）を基礎としている政策である¹。従って構造改革特区を正式には構造改革特別区域と呼ぶ。

第3-1-1図 構造改革特区の経緯

表 構造改革特区の経緯

2002年	
3月12日	総合規制改革会議で2003年度の検討項目として「規制改革特区の手法の検討」が初めて
4月24日	経済財政諮問会議で構造改革特区構想が提案
5月2日	総合規制改革会議で規制改革特区作業部会が検討開始
6月25日	特区を含めた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」を閣議決定
7月23日	総合規制改革会議が規制改革特区構想を含む「中間取りまとめ」公表
7月26日	構造改革特区推進本部（本部長総理大臣）設置
8月31日	第1次構造改革特区提案募集締め切り
9月20日	構造改革特区推進のための基本方針策定
11月	構造改革特別区域法閣議決定・国会提出
12月18日	構造改革特別区域法が成立
2003年	
1月31日	第2次構造改革特区提案募集締め切り
3月18日	構造改革特別区域法の一部改正案閣議決定
4月1日	第1次特区申請の受理開始
4月17日	第1号構造改革特区誕生（117地域）

出典）八代尚宏（2003）「構造改革特区の評価と課題」『ジュリスト』第1250号。

構造改革特区に関する研究は、特区制度提案前後から数多くの成果が出されてきた。構造改革特区が成立し、実際の提案が始まると、社会実験としての構造改革特区を評価する見解が出された²。その中で福井（2002a）は、社会実験は規制の緩和・撤廃を行ったとしても社会的に弊害が生じないという実証データが存在しないという反論に応えるものであり、構造改革特区がその立場にあると位置づけている。特に福井（2002b）では、公共経済学における政府の失敗への是正という目的に基づき、地方が国に提案するという社会実験としての地域政策の意義があると定義する。

古川（2003）は、構造改革特区の第一次提案がなされると、新たな地域政策としての構造改革特区という位置づけを行った。構造改革特区は、従来の国主導、全国一律

¹ 構造改革特区の成立経緯については並河（2006）を参照のこと。なお構造改革特区の正式名称は構造改革特別区域であるが、本稿では一般的に用いられている構造改革特区と呼ぶことにする。

² 福井（2002a,2002b）、八代（2005）

のトップダウン規制方式から、地域や民間の参加と発案を全国に広げるボトムアップ方式への歴史的転換であり、構造改革特区の持つ本来の狙いが地域間競争を通じた地域の活性化にあると見る。

これらの社会実験と地域活性化の両面から構造改革特区を検討すると、八代（2003）によれば、四つの意味が浮き上がってくる。第一に地域特性の重視であり、特定の地域に応じた制度を、一定の範囲内で自主的に定めることができれば、地方自治体間の制度競争が促進され、地方分権の本格的な進展にも貢献できるとして、地域間競争よりも地方自治体間のアイデア競争を期待している。第二に制度の社会的実験の思想であり、特定地域だけである制度改革が行われたとすれば、そのプラスやマイナスの大きさは容易に比較できることから、制度の有効性を特定地域に限定して試行することを強調している。第三に国ベースでは困難な規制改革に関わる利害調整を、地方自治体ベースで先行して実現するという地方分権思想の先取りであるという。特区は、現実には自治体の権限強化であり、このような分権化の進展により、地域の多様なニーズへの対応が可能になる。第四に国からの財政上の優遇措置の排除といわれるように、国からの補助金がないことである。これに対しては批判もあるが、八代は従来のモデル事業と同様に国による特区の選別が不可欠となることから、かつての新産業都市やテクノポリスと変わらなくなってしまうことを避ける意味があると指摘している。

本章の目的と類似している研究としては、高木（2005）の構造改革特区を戦後地域開発の歴史に位置づけた研究がある。高木は、構造改革特区を戦後地域開発の延長線上に位置づけ、三つの変化を明らかにしている。第一に構造改革特区は、ハードウェアからの脱却したまちづくりであること、第二に従来のような大規模投資による地域活性化ではなく、コストのかからない地域振興策であること、第三に政府側では内閣官房を通じて象徴の壁を越え、また自治体側では都道府県を經由しない市町村の政策を立案できるようにしていること、第四に地域の自主性・主体性を尊重していることが挙げられる。

これらの指摘は非常に重要である。ただこの研究では、戦後地域開発の歴史をナショナルレベルで展開しており、自治体の地域振興における苦労は語られていない。確かに戦後日本の地域開発は、多くの施策が国の政策に基づいて行われており、それに加わる主体としての自治体であったかもしれない。しかし自治体は地域の経済振興に常に苦心してきたわけであり、その部分と構造改革特区の関係を整理する必要があるだろう。これらの経緯と先行研究を踏まえて、本章では第2章第4節で議論した自治体の地域振興の歴史を踏まえつつ、構造改革特区という地域限定の規制緩和を新たな地域振興のツールとして位置づけ、地方からの政策提案システムへと結びつけながら考察する。

2. 構造改革特区の背景と現状

構造改革特区は、一部地域の規制緩和を通じて、規制緩和の有効性を明らかにし、その成果の上で全国での規制緩和をするという社会実験である。この制度の原点は、

北欧で 1980 年代から展開されたフリーコミュニティであるといわれている³。**Baldersheim and Ståhlberg**の研究では、フリーコミュニティとはサービス供給面での責任を地方へ移譲する試みであり、それをボトムアップ型で展開したものであると定義づけられている⁴。

フリーコミュニティは、地方の仕事における国の法律や規制から適用を除外するために、自治体が上位政府に既存の法律が妨げてきた実験的な事業を行うことを申し入れる。それに対して、上位政府は地方の新しいやり方を一部の自治体に限って認めるという形で展開した。1984年6月1日にスウェーデンで導入されたのを皮切りに1985年5月10日からはデンマークへ、1987年1月1日からはノルウェーへ、そして1989年1月1日からはフィンランドへと波及していった。

今回日本で導入された構造改革特区と北欧のフリーコミュニティは、特定の自治体が提案・申請することによって、認定された自治体は政策の社会実験をすることが認められるという点が非常に類似している。構造改革特区とフリーコミュニティがほぼ同じものであるということを示した研究成果はないので、同一のものとしては論じられないが、ある程度の先行事例としてフリーコミュニティの失敗と成功を構造改革特区の教訓とすることはできるだろう。

北欧のフリーコミュニティは、認定された自治体に対して中央政府が持っていた権限を与える新法を導入する。すなわちある分野についてフリーコミュニティが認定されれば、その分野については自治体の権限となり、自治体は政策立案を自由にすることができるようになった。これに対して日本は、特区認定を受けた自治体は、法律よりもむしろ施行令や政令の修正で対応され、ある特定の大きな権限が中央政府から自治体に移譲することは少ない。むしろある規制について問題解決のために緩和するという方が、日本の構造改革特区を表現するにはふさわしい。

日本においてフリーコミュニティをより意識して出された政策は、パイロット自治体制度であった⁵。パイロット自治体制度とは地方分権特例制度といい、1992年に第三次行政改革審議会の豊かなくらし部会の中で提言された。当時、日本では地方分権化が強く求められる一方で、分権は遅々として進まなかった。そこで意欲のある自治体に許認可権限の弾力的な運用と補助金の一般財源化を行い、その上で政策を社会実験させ、成功すれば一般化すればよいという発想で提案された。

しかしパイロット自治体制度は、中央政府と中央省庁との交渉の中で本来の趣旨から逸脱していった。パイロット自治体制度は、1993年4月から5年間実施されたが、42町村が活用したものの、主として申請書類の簡素化や手続きの迅速化などが中心であり、目立った成果は得られなかった。パイロット自治体制度の場合には、フリーコミュニティのように権限と財源の裏打ちがなく、長続きしなかったものと考えられる。

パイロット自治体制度のように地方分権を声高に叫びながらも、分権化がうまくい

³ 岡本 (2003) p.19.

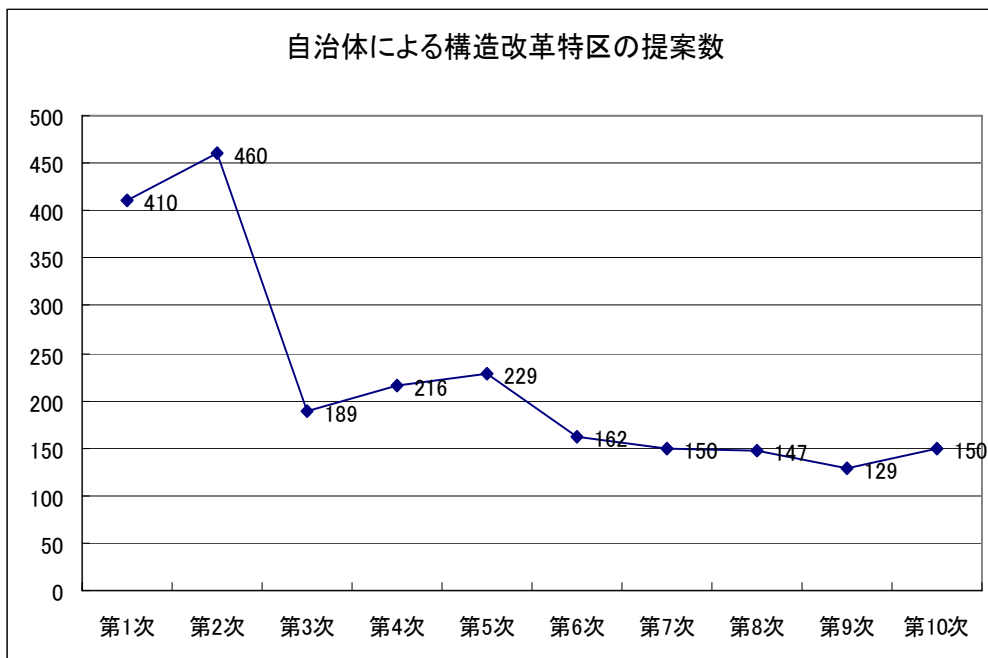
⁴ Baldersheim and Ståhlberg (1994) (大和田・小原・廣田訳 (1995)) による。

⁵ パイロット自治体制度については、大和田・小原・廣田訳 (1995) pp.222-223 及び並河 (2006) pp.14-17 による。

かない中で、何とか自治体の自立的発展を指向する政策が出される一方で、地方分権とは関係なく、経済・財政構造が危機的となっていた日本経済を再生するために政府が「構造改革」を経済政策に掲げ、とりわけ規制緩和に強く取り組んだ。その一つの手法として政府によって構造改革特区が作られたといえる。その意味では構造改革特区の教科書的な意味である、特定地域における規制緩和によって地域経済の活性化を図るといえるものより、むしろ特定地域を指定して規制緩和の実験をすることにより、構造改革特区が成功した場合には、日本経済の再生のために全国的な規制緩和を行うと定義づけた方が適切である。

それでも地域活性化に向けた政策手段に困窮していた自治体にとっては、構造改革特区への提案、申請は地域づくりに向けて大きな刺激となった。なぜならば、構造改革特区では財源はなくても、権限はある程度自由になるからであった。

第 3-1-2 図 自治体による構造改革特区の提案数



出典) 構造改革特区推進本部ホームページ

図を見ると分かるように、構造改革特区が打ち出された当初は、自治体も不自由に感じている規制をできるだけ取り払おうとして、積極的に構造改革特区へ提案していた。ところが第3次になると構造改革特区提案への熱意が冷めてくる⁶。

構造改革特区提案第6次以降は、自治体のアイディアも枯渇してきたことがあり、提案数は横ばいとなっている。また構造改革特区と地域再生計画の峻別がうまくつい

⁶ 構造改革特区提案第5弾から地域再生計画の提案も同時に取るようになったために、純粋に構造改革特区を目的とする提案が地域別にどのくらいかが不明確になった。その後の第7弾、第9弾も同様である。なお内閣官房は、提案時には構造改革特区にするか、あるいは地域再生計画にするかは無差別に受け付けている。

ておらず、地域戦略を立てる上で、どのように活用するのか明確ではない。ただ一つ言えることは、財源まで触れる地域再生計画に比べると規制の緩和だけを目的とする構造改革特区は、自治体の内、特に中小の市町村でも活用しやすい点である。例えばこの後で触れる徳島県の上勝町は、多くの構造改革特区提案を行っている。

確かに自治体は何回もの提案で提案疲れをして、アイデアを出しにくくなってきている。しかし構造改革特区の原点は、住民に提供する行政サービスを運営するとき支障となる規制を緩和してもらい、住民福祉の向上と地域活性化を図ることが本来の目的のはずである。そうであるならば、自治体は住民とよく話し合い、今ある地域課題を見つめ直し、構造改革特区を活用していく必要があるだろう。

幸いにして構造改革特区の制度は、5年間の延長措置が決まった。その中では仕組みが変化する部分もあるが、これをどのようにして活かしていくのか、自治体の意思と力量が地方の政策づくりを左右するといえる。

3. 構造改革特区の改正のポイント

現在運用されている構造改革特区の根拠法となっている構造改革特別区域法は、5年の時限立法であることから、2007年12月に運用期限が切れることとなっていた。そこで新たに構造改革特別区域法の一部を改正することで、現在の構造改革特区を活かしていく方策を決めた。閣議決定は、2007年2月6日に行われた。

ところでこれまでの構造改革特区では、以下のような問題点が出ていた⁷。

- ①実現率の低下と提案の小粒化
- ②提案の短冊化とその部分的実現
- ③都道府県の権限についての問題
- ④急速な全国展開による意欲の喪失
- ⑤フリーライダーの続出による提案意欲の喪失
- ⑥地域再生法等の類似した政策の展開

そこで改正案では、配慮規程を設けることで急速な全国展開やフリーライダーによる提案意欲の喪失を防ぎ、構造改革特区の有効性を高めることとした。また都道府県の権限のうち、事務の一部を市町村が担う場合には、都道府県を経由しないで、直接国の行政機関と協議することができるようになった。このことは基礎自治体の権限強化及び政策提案へのインセンティブになるが、他方で都道府県の弱体化をもたらす可能性がある。

この地方自治法の特例は、おそらく構造改革特区の改正の焦点であろう。従来の日本の地方自治は三層制であり、国—都道府県—市町村という秩序があった。ところが今度の法案では、都道府県を跳ばして構造改革特区を提案できる。換言すれば都道府県の弱体化である。一部の市町村には、特区申請に当たって従来の運用で可能という回答が来た場合に、都道府県が障害になっているケースもある。しかしながら、当事

⁷ この問題点の整理は、社団法人行革国民会議の中にある構造改革特区推進会議のホームページにおいて掲載されていた2006年2月3日の中馬大臣との懇談の時に使用した資料2をもとにして、筆者が再整理したものである。(2007年3月7日現在)

者である都道府県が全く関与しない政策立案というのも不可解である。

将来的には新たな地方自治制度を視野に入れるとしても、構造改革特区の場合には既存の三層の政府が協議テーブルについて対等に議論することが必要であろう。もしそれがなければ、広域自治の観点からの構造改革特区への意見提案はできなくなってしまふ。今後の都道府県の動向が注目されるところである。

第2節 構造改革特区の事例研究

1. 事例研究の分析視角

第2節では構造改革特区を展開してきた自治体について事例を通じて具体的に検討し、地域の抱える課題をいかにして解決するのかという問いに答えることにしたい。先にも触れたように構造改革特区に関する研究は多く、事例紹介は既に出尽くした感もある。そこで本稿では構造改革特区の事例について特定の視角を設定して、その視点から法則性を抽出してみることとしたい。

それでは特定の視角とは何か。構造改革特区が目指したものである地方からの提案による地域活性化のための規制緩和について、具体的にどのように実現してきたのかということである。この研究が含まれる「都市における国際競争力醸成のための地域政策のあり方に関する研究」では、地方から地域政策提案をするシステムづくりが一つの大きな課題である。構造改革特区の試みは、本来その実現を果たす役割を担っている。従来の構造改革特区の研究ではあまり見られなかった、地方が提案する政策システムの先行事例として構造改革特区を位置づけ、国土形成計画を含む分権型地域政策のあり方を探ることとしたい。

本節では4つの事例を取り上げ、それぞれについて考察する。その内3つが国の内閣官房が調整する構造改革特区の事例研究であり、残りの一つは自治体独自の特区の事例研究である。国の所管する構造改革特区の事例紹介は非常に多いが、県が行う特区の研究は緒に就き始めたところである。今回は広域自治体としての都道府県への市町村の政策提案システムにも踏み込んで検討することにする。

2. 技術集積活用型産業再生特区（三重県四日市市）⁸

三重県を中心として実施した技術集積活用型産業再生特区は⁹、2003年4月21日付けで内閣に認定された構造改革特区第1弾のうちの一つである。構造改革特区に指定された地域は、戦前の軍需工場跡を民間へ払い下げられた用地に石油化学系の工場が立地し、石油化学コンビナートとして中京工業地帯の一角を占めるに至ったところである。その後、産業構造の転換に伴って、既存工場の拡張などが求められたが、従来からの工場規制のために、うまく転換することができなかった。そのような中で、四

⁸ 今回の調査に当たっては、三重県産業集積室、四日市市商工課、四日市港管理組合、昭和四日市石油株式会社に多大なご協力を頂いた。

⁹ 技術集積活用型産業再生特区の概要については、吉田（2003）に詳しいので参照のこと。

日市コンビナートの中心である四日市の三菱化学が、2001年からエチレンセンターの操業を停止した。

これを契機に地域全体として危機感が共有され、四日市臨海部工業地帯の空洞化の阻止、地域に蓄積された人材・技術の有効活用、21世紀の産業モデルとしての再生を目指して再生を考えるに至った。そのために自治体や産業界を中心として、2001年5月から四日市市臨海部工業地帯再生プログラム検討会を立ち上げ、主にインフラ整備を検討する産業基盤関連部会と規制の見直しを検討する操業環境関連部会を設置した。この検討会には主として第一コンビナートに立地する民間企業14社、三重県、四日市市、四日市港管理組合が参加し、事務局は四日市市に置いた。規制の見直しについてはJSRにお願いして部会長となってもらい¹⁰、事業を操業していく上での法律的課題を浮き彫りにすることとした。この間、産業基盤・インフラ関係についても平行して議論し、この議論の最後の方に経済産業省から来ていた県の担当者と、その後の後任である担当者が入ってきたときに国の方で構造改革特区の動きが始まった。この二人の県担当者が構造改革特区に精通しており、構造改革特区を形作っていくキーパーソンとなる。2002年7月に県庁の中に県、市、企業の担当者と呼んで、特区推進プロジェクトグループを立ち上げた。ここには市の消防本部からも一人派遣しており、特に石油コンビナート等災害防止法（以下「石災法」）の規制の見直しについて主担当となった。

当初は検討会としては、コンビナートの規制について国に対して要望を出す予定であったが、構造改革特区の動きがあったことから、早速、県と市が共同でプロジェクトを立てることになった。四日市市のコンビナート問題は地域課題であり、特に法人市民税収の減少は著しく、一時は法人市民税が1/4にまで減少するというように解決すべき喫緊の問題として存在していた。このままでは産業空洞化が進み、放置しておけない状態であったことから、市としては企業立地促進条例を制定し、2000年から既存立地企業の投資を支援した。それによって法人市民税収は増加に転じ、2005年には20億円を越えるようになった。この背景には、産業の国内回帰とともに、景気回復に伴う企業の設備投資があったと考えられる。

構造改革特区は一般的に、特区の認定というところから始まるので、計画を国に求めていく以外に地域でできることを盛り込んだトータルパッケージで立てていった。今回の構造改革特区では、計画地域の後背地にトヨタ車体、ホンダ、シャープ、メディカル関係などが立地しており、そこへの素材提供を四日市の臨海部工業地帯が担っていたことから、この両者の連携強化が構造改革特区の方針として打ち出された。

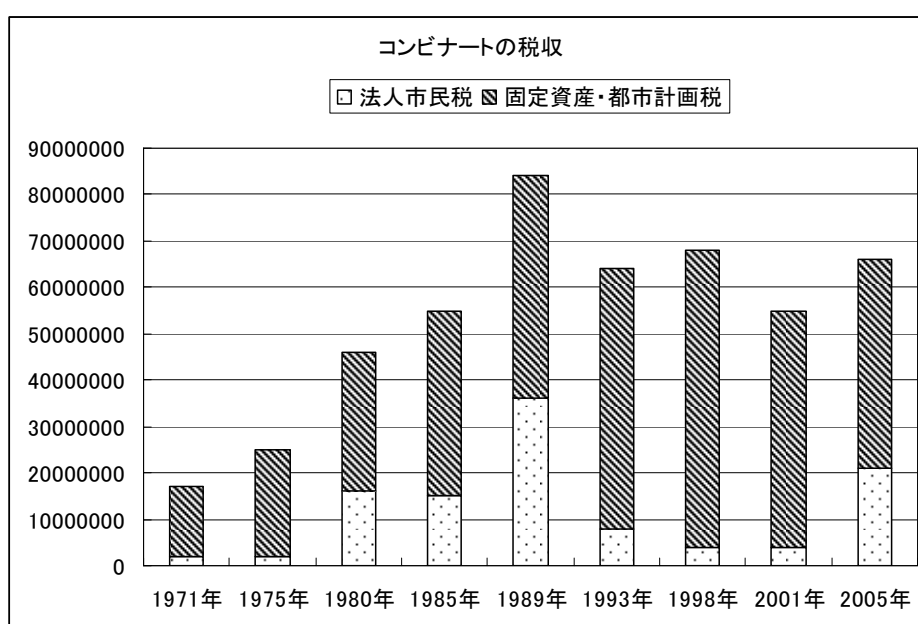
2001年に四日市市臨海部工業地帯再生プログラム検討会が立ち上がったから、四日市港管理組合が入ることとなり、三重県・四日市市・四日市港管理組合で構造改革特区の認定を受けた。従来用いられてきた石災法のレイアウト規制は、法施行以前に操業を開始した既存事業所に対しても、新たなる設備投資を行う際に適用されることから、中規模や機能性の付加価値の高い少量多品種の商品生産への移行を目指す当地域

¹⁰ JSRとはJSR株式会社のことであり、かつての日本合成ゴム(株)である。現在は樹脂製造などを行っている。

の事業所の新たな設備投資に足かせとなるなど地域産業構造の変化に対応できなかった。このような地域課題を構造改革特区により除去することを考えたわけである。

構造改革特区の検討会では、三菱化学、東ソー、JSR といった四日市市に大きな工場を持つ企業が入り、銀行では地元の有力地方銀行である三重銀行、百五銀行、第三銀行の3つが入ることになった。前者の企業群は、工場立地法の対象企業であり、社員を再生グループへ1人ずつ派遣することで事務局機能の共有化を図った。銀行は、経済効果の算定、融資支援の準備を主として担当した、実際には企業内のグループファイナンスを組んだというのが正確であろう。

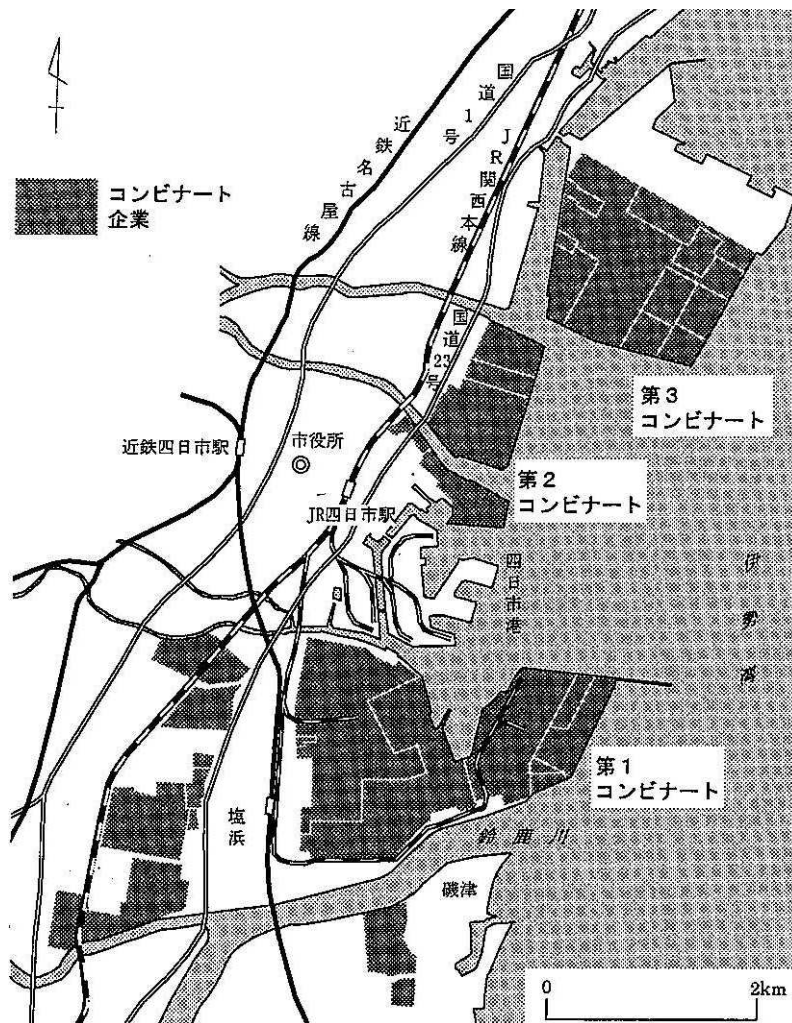
第3-2-1図 コンビナートからの税収（四日市市）



出典) 四日市市から提供された資料に筆者が加筆。

構造改革特区提案では、工場内の保安にかかる規制の緩和を中心に展開したので、安全という観点から、繊細な対応を迫られたが、幾つかの提案は認められ、実際に石災法の特例措置で立地、設備投資した企業もある。具体的には昭和四日市石油株式会社の製造プラントが第1コンビナートに完成し、2005年から操業を開始した。結果としては、企業と行政のつながりが強くなったといえる。ただ四日市の構造改革特区における実際の制度利用は、先の昭和四日市石油1社だけである。

第 3-2-2 図 四日市市におけるコンビナートの立地



出典) 鹿嶋洋 (2004)「四日市地域における石油化学コンビナートの再編と地域産業政策」『経済地理学年報』第 50 巻第 4 号、p.312。

構造改革特区を実施してきた四日市市の産業政策については、全体をパッケージ化しており、立地条例と補助金、構造改革特区、インフラ協議会がつながっている。例えばインフラの一つである税関の規制緩和では、臨時開庁手数料の大幅な低下を実現し、またこの臨時開庁によって輸出入申告実績が急増している。それに加えて政策指向として産業空洞化に対して機能性商品への特化を目指しているが、まだ道半ばであるといえる。近年では景気回復が見られ、これに規制緩和による投資が加わって産業の再生が進んできた。コンビナート関連企業からの税収も 2001 年の 52 億円から 2005 年には 60 億円を超えるまでに回復した。ただし固定資産税については、ほぼ横ばいである。これらが特区効果かどうかは断定できないが、このようにしてコンビナートが残っていたことから、内陸部への企業誘致が進んだ側面は否定できない。また臨海部では現代的なエコタウン事業も構造改革特区とリンクしながら進んでいる。四日市市内のコンビナートの空洞化したところにプラスチックの再生工場を立地して事業を始めている。医薬品関係についても原料のみ四日市で生産し、内陸で加工するという

ような地域連携をとっている。

ところで四日市市の場合、構造改革特区の制度は国の施策であり、基礎自治体としては、特区の全国一律化、すなわち第1節で挙げたような構造改革特区特有の問題であるフリーライダーの出現はある程度仕方ないと考えているようである。おそらくその背景には、コンビナートを抱える地域の共通課題との認識から、そのような理解に至ったと思われる。今回の構造改革特区では国と地方（四日市市）との良い連携のパイプとして県があったために成功したという。それゆえ三重県に実行力と有能な人材があったためであるといえよう。今後も課題があれば、また構造改革特区を考えていくとのことである。ただし参入規制といった面については構造改革特区のメリットは弱いという指摘があった。

このように展開されている市町村独自の産業政策であるが、都道府県や国との関係、権限、財源の点から基本的には難しいと考えられる。国・県・自治体という序列からすればミクロな部分が自治体は分かるというのが利点である。例えば自治体には工場などの事業所との密度の濃い繋がりがあるといったことである。その場合、大手企業の下請けよりも中小企業の方が市と密接な関係にある。このような状況の中で、今回は自治体の産業政策を展開する時に、産業政策全般に通じていた行政管理職の存在が大きかった。他にも県の担当者、加えて県民局から本庁へ移った担当者がいた。さらに三重県の産業政策が、地域産業支援を南部に重点を移すことを志向しながら、四日市市と一緒に政策展開したことが、今回の構造改革特区の実現においては大きいといえる。

これまで検討してきたように、四日市における技術集積活用型産業再生特区では、当初、地域産業活性化のための委員会を立ち上げ、規制緩和を国に求めることが目的であったが、国から来ていた県職員や知恵のある県職員によって、いち早く構造改革特区を用いた規制緩和という手法を使い、特区提案から特区実現までを行っている。この際にはとりわけ国から来ていた県職員や知恵のある県職員の役割が大きい。

構造改革特区のように地方から政策を作り上げていく一つの過程として、県職員がキーパーソンとなって枠組みを形作るといえることがモデルとしてあると考えられる。ただしその場合であっても、当該地域における基礎自治体、企業の協力が不可欠なこととは言ってもない。四日市の事例は、そのことを明らかに物語っている。

3. 大阪元気コミュニティ創造特区（大阪府、寝屋川市、吹田市）¹¹

大阪府は、コミュニティ活性化に関する地域再生計画と構造改革特区を2006年3月から実施しており、その主たる内容は、前者は地域の福祉的な課題解決に取り組む地域コミュニティやNPOが活動しやすい環境を整えること、後者は地域課題の解決の体系的な取り組みの中で、活動上、個別・具体的に監督官庁に対応を依頼する必要があった項目について対応したものである。この構造改革特区では行政ではなく地域社会に力をつけてもらうことで、住民主体の動きを推し進め、地域課題の解決を目指して

¹¹ 今回の調査に当たっては、大阪府政策企画部企画室、大阪府地域保健福祉室地域福祉課、NPO法人地域通貨ねやがわに多大なご協力を頂いた。

きた。そのために社会起業家の導入への取り組みとして、大阪府が社会起業家育成支援プロジェクトの実施を行った。その中の課題として住民の暮らす器であるコミュニティを広げる必要性が出てきた。その問題解決として国の支援が必要と判断し、網羅的な地域再生計画が出てきた。

地域再生計画は既存のものは一定の成果を挙げてきたが、調整の中ではうまくいかず、公民協働によるコミュニティ再生を志向した。ここでは地域の福祉のために活動拠点づくりを行い事例として高槻市を提示した。他方、構造改革特区は、具体的な課題解決のためのツールであり、地域再生計画の前から伏線はあったものである。例えば2003年度と2004年度に行った社会起業家の中間支援活動に関する提案公募で寝屋川あいの会を選定し、つながりが深くなった。これらの動きの中で地域再生計画は精緻化され、構造改革特区が明確になり、整理された。

このような動きの中で構造改革特区の契機は、地域通貨の運営主体であったNPO法人からの問題指摘であり、大阪府へ直接相談があった。これを契機として大阪府と協働することとなり、構造改革特区申請の際には申請主体の問題からNPO主導から行政主導へ移行した。

今回の構造改革特区で対象となる吹田市と寝屋川市は、いずれも大阪都市圏中心部から電車で20分ほど郊外にあるベッドタウンとして発展した都市であり、吹田市が約35万人、寝屋川市が約24万人の人口を抱えている。この対象地域である吹田市と寝屋川市と大阪府の関係は、2004年度に大阪府が行った地域通貨のための補助事業が原点であり、特区申請を希望した団体がある市町村で事業実施することとなり、大阪府は市町村に共同申請を持ちかけた。その結果寝屋川市では、自分たちが係わるという意識がなかったが、先述の寝屋川あいの会が会館管理をしていた関係で、寝屋川市とNPOの間でつながりはあった。他方、吹田市ではボランティアが高齢者向けデイサービス・配食等の実施をしていたが、吹田市は地域通貨のことを知らなかった。結果として、大阪府の助成事業は地域の活動を掘り起こし、普及啓発を行う効果をもたらしたといえる。

これらを踏まえて地域通貨を用いた構造改革特区を申請するにあたっては、大阪府として国に地域通貨と地域福祉の関わりを理解してもらうのが困難であった。地域通貨をメインとする構造改革特区は、法律で専従職員の必置義務があり、前払い式証票を発行するのに1000万円を必要とする要件について、50万円から60万円単位での発行を可能にすることを考えた。そこで提案として大阪元気ネットワークと大阪府で構造改革特区を提案した。概要としては、地域福祉において地域通貨を使ってコミュニティ活性化に踏み込むという内容であったが、申請した内閣府を経由して相談した金融庁が利用者保護の観点からなかなか理解してもらえなかった。金融庁の主張としては、例えば具体的な事業を捉えにくいということである。大阪府としては当初、申請案件が厚生労働省へ行くと思っていたが、実際には金融庁が担当したため、このような問題が生じたわけである。これに対して大阪府は、府の担当者が内閣府や金融庁からの情報を調整し、全体化していった。このようにアイディアは必要性のある市町村から出してもらい、大阪府が構造改革特区の相談を受けたという形となっている。

現在の連携は、不定期で市町村と意見交換をしているほか、利用者保護の観点から地域通貨が流通する市町村に活動団体の管理の点で関係している。但し大阪府の場合、府と NPO の関係が深いため、信頼関係が大きく、NPO から見て大阪府がちょうど良い位置にあるという。この点は大阪府と NPO 法人の共通意見であった。そこから市町村を巻き込んでいくという構図である。このように 3 つの主体の関係は、ネットワークが強く、府への相談はネットワークへの紹介である。そこで地域通貨フォーラム in 大阪を開催した。地域通貨フォーラムでは府が主導し、ネットワークを通じて各主体へ波及効果をもたらした。

今回の構造改革特区の価値は、利用者保護の問題であったことから、当初、金融庁は認めないと思われた。それが実際には金融庁が規制緩和を認め、構造改革特区が実現した。地域通貨の流通量であるが、当初の計画では 2008 年には計画案にある 1000 万円の半分も行けばよいと考えているという。地域通貨活動の目的は、助け合いの関係づくり、地域コミュニティの再生、住民主体のまちづくりである。そのためのツールが活動の素地であり、住んでいる多くの高齢者をつなげていくきっかけになることが求められる。助け合いの関係は、コーディネーターが必要であり、人と人をつなぐ人材やサービスコーディネーターに加えてリーダーがいることがポイントである。このサービスコーディネーターは、NPO が担っている。従って、地域通貨流通量がコミュニティの再生度合いの指標ではなく、それに表れない人と人のつながりを考えているという立場のようである。

ところで地域通貨を用いる場合、商店街振興に活用しようとする事例が多く見られる。しかし大阪府の構造改革特区のうち、寝屋川市では、地域通貨活動において商店街振興にはならないというのが基本的な考え方である。もちろん近郊型のように商店街振興に地域通貨でうまくいっているケースがある。その相違は、地域構造に起因する地域特性に問題があると考えられる。この構造改革特区に使用した規制緩和については、全国化が 2006 年度中に行われる予定である。ただ行政の立場からは、特区はブランドであり、1 年かけて申請した意味（価値）が減ると考えているようであり、当事者としては着々と築いてきた地域通貨が、他の構造改革特区を用いて悪いように使われたくないとの思いが強いようである。規制の全国展開後に構造改革特区の成果を維持するためには、市町村のフォローのレベルによって左右されるであろう。すなわち行政の関与の大きさによるといえよう。

大阪府の大阪元気コミュニティ創造特区では、申請に当たって NPO との連携が強かった。そこで地域通貨の運営を担っている NPO の側から構造改革特区について検討してみたい。

大阪府の構造改革特区の場合、対象地域は寝屋川市と吹田市であるが、ここでは寝屋川市の事例を取り上げる。その理由として、寝屋川市の地域通貨 NPO は、理事長のリーダーシップが強く、これまでもマスコミなどで取り上げられてきており、また大阪府との関係を強く持っており、構造改革特区に間接的に係わった経験を持つという理由からである。

寝屋川市では、住民が 2001 年 4 月に寝屋川あいの会を立ち上げ、そのときにありが

とう券という地域通貨の流通を始めた。当初は利用会員と活動会員の間で感謝と感謝を認め合うツールとして地域通貨を使用し、現金のやりとりを避ける意味合いがあった。ありがとう券は、相互に金銭のやりとりがなく好評で、3年半で定着した。

ところが利用会員は地域通貨を使うが、受け入れ側の活動会員が助け合い、ふれあい交流会、手作り展示会などに限られていたことから、活動会員に地域通貨が滞留した。そこで地域通貨の流通のために大和商店街での買い物に「ありがとう券」を使えるように2001年12月に商店街が発行するお買い物券との交換を開始し、2002年7月には商店街の個店での使用を開始した。各店舗は、ありがとう券を商店街の振興組合で換金できるようにすることにより、地域通貨が地域で循環するようにした。2004年3月には累計発行額が約300万円相当となった。

これらの動きは全国から注目を集めた。大阪府の太田房江知事や堺屋太一元経済企画庁長官も訪れ、寝屋川市の2004年度の施政方針に「ボランティアや市民活動の推進とまちの活性化につながるものとして地域通貨の支援」として組み入れられた。それに伴い、NPOの集団が必要となり、また商店街の協力拡大により、住民中心で行政がオブザーバーの勉強会を半年間実施した。ここに堀田力氏が理事長をされているさわやか財団に協力してもらっている。

第3-2-3 図 寝屋川市の元気使用可能な商店を示すステッカー



結果として市で地域通貨事業を行うのは難しく、市民を巻き込んだものという結論となり、明確に分離するためにNPO法人を2004年7月に設立した。このときにはお金を分離し、発行先をNPO法人地域通貨ねやがわとした。2004年9月1日からは地域通貨「げんき」を市域全域で発行した。ありがとう券の経験を踏まえ、活動団体の参加拡充と利用会員の拡大を実施するとともに地域貢献団体として、寝屋川市商店

連合会全21商店会に参加してもらい、そのうち12商店街の参加店舗で使用可能とし、また市のコミュニティセンターなどでの利用も可能にした。

第3-2-4 図 寝屋川市の地域通貨「げんき」



地域通貨げんきは、地域通貨を発行する条件であった前払い証票方式（6ヶ月）を採用していた。これは寝屋川市と大阪府（社会起業家事業）の支援により展開したことによる。ところがここで問題となったのは、地域通貨の購入者が得られた地域通貨を早く使う必要性が生じたことであった。なぜならば6ヶ月という時間的制約は、利用者の利便性を損なうだけでなく、地域通貨の発行側でも刷り直しをしなければならず、解決法を模索していたからである。

これについて大阪府の商工課や厚生課がありがとう券に関心を持つこととなった。その中で大阪府のタウンミーティングの中で地域通貨をテーマとして行ってもらい、寝屋川市と大阪府で支援をしてもらう枠組みができた。その中で構造改革特区のアイデアが出てきた。2004年には地域通貨事業に法的問題があることを認識していたので、大阪府が対応策を検討した。まず大阪府が育成支援事業を行い、リーダーシップをとることとなった。

この頃、大阪府では構造改革特区担当が積極的に地域支援を行っており、府へ上がってくる政策をサポートしていた。2005年6月1日に大阪元気コミュニティ創造特区がスタートし、地域通貨「げんき」の使用期限が撤廃された。構造改革特区の内容は、

前払証票法の特例として、以下のような条件を適用した。

- ① 使用期限を 6 ヶ月から無期限へ変更
- ② 前払証票法の第三者型発行者の最低資本金 1000 万円の撤廃
- ③ 未使用残高の 100%保証（購入者保護のため）、認可・運営を内閣総理大臣から大阪府知事、寝屋川市長へ変更

構造改革特区の実施に伴い、地域通貨モデル事業として 6 団体が指定され、当初平成 16 年度には、100 万円の補助金が大阪府から出た。それに対して地域通貨ねやがわの支出は、人件費と印刷代を含めて 250 万円であり、他の収入を含めれば収支は全体としては均衡する程度であった。2005 年度には会費、寄付、市民活動支援団体（連合、コミュニティ財団、大阪府の福祉基金（30 万円））から 200 万円の収入があった。2006 年度には寝屋川市から 50 万円の補助金があった。全体としては補助金、助成金で運営してきた。

商店街との協力関係については、基本的に地域通貨を使えるようにするという協力だけであり、資金的支援はない。基本的にはボランティアや市民活動の結果として商店街振興になり、その相乗効果としてコミュニティが活性化するという構図である。イメージとしては経済活性化型が多いが、実際にはコミュニティ活性化のツールとしての地域通貨である。

地域通貨の流通量は、6 ヶ月の制限が付いていたときが 250 万円、特区制定後が 151 万円、今年（2006 年）は 200 万円である。現在では自然と地域通貨を使うようになったといえる。この背景には、地域運営を特区ルールの中に徹したために運用規約やルールを設定し、セキュリティ、定款利用約款などを整備したことが挙げられる。地域通貨を発行している原資であるが、最初は北河内農業組合と提携していたが、構造改革特区への申請がターニングポイントとなり、地元の金融機関（枚方信用金庫）と取引を開始した。枚方信用金庫としては CSR の観点から¹²、歓迎して受け入れてくれたという。

このように地域と地域通貨が密接に関係していることから、利用会員についてもありがたい券と同様に寝屋川市に限定している。今回の構造改革特区では、利用者保護の観点から換金ができるようにし、それを行政がチェックする仕組みとして、全体を担保している。大阪府へは 6 ヶ月単位で、枚方信用金庫と寝屋川市へは毎月報告を行うとともに、金融庁にも報告している。なおこの構造改革特区は、2006 年度中に全国化されることが予定されている。

これまで考察してきたように大阪府の元気コミュニティ創造特区では、大阪府という行政の市民活動へのサポートが重要な点であった。例えば社会起業家の支援事業や地域通貨のサポート事業が有効であったことである。大阪府の事例では、行政側に具体的な固有名詞を持つリーダーはいないが、地域の側に強いリーダーシップがあった。その結果、全体として NPO が大阪府や市を引っ張る形で構造改革特区に結びつけたことが、現在の成果に結びついたものと考えられる。

¹² CSR（Corporate Social Responsibility）とは企業の社会的責任のことである。

4. 上勝町有償ボランティア輸送特区¹³（徳島県）

上勝町は、徳島県の南西部に位置し、県都である徳島市から自動車でも50分程度の位置にある。町の86%が森林という典型的な山村であり、林業の衰退に伴い過疎化が著しい。人口はピークであった1955年の6,265人から2000年には2,124人と大幅に減少している。また高齢化率は46.27%と人口の半分近くが65歳以上という超高齢社会となっている。このような山の中の小さな町で、全国的に有名な構造改革特区を展開することができたのか。その背景について、聞き取り調査から解明していくことにしたい。

そもそも上勝町が構造改革特区、その中でも有償ボランティア輸送特区を始めた契機は、上勝町に唯一あったタクシー会社が休業したことである。ただしそのタクシー会社は倒産したわけではなく、上勝町では人口が減少したために利用者が減り、営業成績が厳しくなった。そこで隣町の勝浦町にあるタクシー会社が上勝町にあったタクシー会社の権利を買って、車などのストックを勝浦へ移した。従って形式上は上勝町にタクシー会社が存在するが、実際にはないということになる。この状況は、2002年7月に休業し、タクシー会社の実態がなくなった時から始まった。

それに加えて2002年10月当時、上勝町まで来ていた徳島バスの路線が廃止になるという話が出た。仮に徳島バスが廃止になると住民の足がなくなることから、代替策を出さなければならないということとなり、代替バスの情報収集を全国に行った。そのような模索をする中で、愛知県豊根村で新たな公共交通の仕掛けをしたという事例に出会った。それは白タクを追認するための社会実験をやっているというものであった。これは2002年に国土交通省の社会実験で行われており、過疎地域における交通手段の確保が目的であった¹⁴。そこで2002年8月に構造改革特区を展開するという話が出てきた。

先の事例で挙げた愛知県豊根村では白タクの社会実験を3ヶ月間実施したが、上勝町でそのデータを詳しく見たわけではなく、そのような方式は良いということで、上勝町へ導入するという方向となった。ただし上勝町では豊根村方式のまま踏襲するのではなく、上勝町独自の方法を考えることとした。豊根村では、タクシーをそのままボランティア輸送に使うということであったが、上勝町では軽トラックやゴミ運搬車などを使って、一緒に人を運ぶことにした。そのような何でも気軽に使うことができる輸送手段という提案を2002年12月に国へ行った。それに対して内閣官房から2003年1月末に対応不可という返事が来た。

その当時、その年の4月から構造改革特区が動くということであったので、中央省庁と上勝町が対立するよりも、むしろ計画を詰めたという町役場の判断で一旦引い

¹³ 今回の調査に当たっては、上勝町役場、NPO法人ゼロ・ウェストアカデミーに多大なご協力を頂いた。

¹⁴ なお今回の有償ボランティア輸送特区の提案者は、内閣官房に問い合わせたところ、第一次提案で和歌山県と倉敷市が提案したこととのものであり、国土交通省や愛知県豊根村が先駆的に提案したわけではなかった。

て、再度検討し直した。2003年2月に構造改革特区の事前ヒアリングがあり、上勝町役場からも東京の構造改革特区推進室へ出向き、有償ボランティア輸送の提案を行った。その交渉を通じて特区認定するという事になったので、2003年3月18日に通達が出て、それを踏まえて4月に構造改革特区申請を提出した。その上で、2003年5月23日の構造改革特区第1回申請第2弾の認定で上勝町の有償ボランティア輸送特区が認められた。

特区認定についてほぼ内定したので、町の職員が国土交通省の運輸局に特区運用のための挨拶へ行った。ところがその場で三つの問題点が明らかになった。第一に料金設定の問題、第二に貨物車の利用の問題、第三に社会福祉協議会で運営する場合には、社会福祉協議会の車を利用するという問題の三点であった。

第一の料金の問題は、いわゆる「おおむね」いくらという表現の問題で、国が「半額程度」と書いてあったので、おおむねとした。当初、料金で言うところの「おおむね」というのは七掛けくらいだろうと考えた。そこで上勝町の場合、運賃をキロ当たり100円に設定した。迎車料金を取っていることから最初の1キロは200円で、2キロでは300円となる。国の規程では1.5キロで270円と定めているために、それでは規程に触れることから不可能ということであった。そこで国と交渉し、規程より僅かに1割安いだけであったので、「おおむね」の範囲としてもらい、国土交通省の本省から了解を取り付けた。

第二のトラックは、当初軽トラックから大型バスまで自分の車を持ち込んで使うという形で許可してもらっていたが、それについて道路運送法を理由として許可が出なかった。その中で軽トラックについては、国土交通省の本省との交渉でクリアした。これらの案件は、1つについて10日ぐらいかかって返事が来るようになってきている。そのメカニズムとは、まず国土交通省の地方支分部局である徳島支局で会議したものを稟議に出して高松の本局へ送る。これを高松でも稟議して東京の国土交通省の本省へ出す。これについて本省でも稟議して徳島へ戻ってくる。今回は3つの問題があったので、結局1ヶ月かかったというわけである。

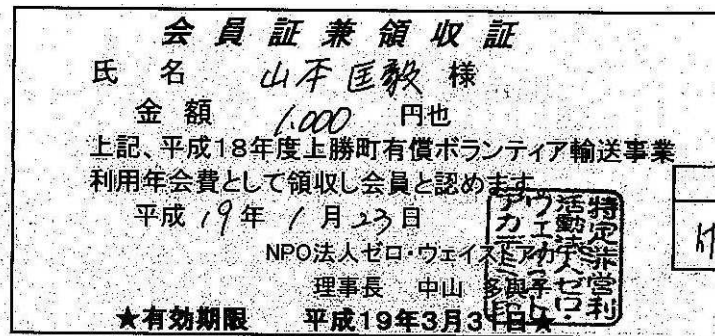
第三の社会福祉協議会について基本的に問題はなかった。ただし輸送に当たる車は社会福祉協議会の持っている車でなければならないということであった。それでは何もできないということとなり、現実に直面している話を町から直接、国土交通省に対して行った。それを受けて国土交通省の担当者にも理解してもらい、共同使用の扱いにしてもらったということである¹⁵。共同使用をするためには車検証の名義変更をして、社会福祉協議会の名前を入れなければならない。住民に社会福祉協議会との共同使用という形にするのは心理的に抵抗があった。そこで車検証の備考欄に「社会福祉協議会との共同使用」と明記することで問題を解決した。

これらの構造改革特区における課題を踏まえて、2003年6月に第三次の構造改革特

¹⁵ 共同使用とは、旧道路運送法第79条の「自家用自動車を共同で使用しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない」という規程に基づいていたが、現在では「自家用有償旅客運送を行おうとする者は、国土交通大臣の行う登録を受けなければならない」という規程となり、共同使用の概念は廃止されている。

区提案の時に名義変更しないでも済む方式を提案した。それについては国土交通省が「交通機関空白の過疎地における自家用自動車による有償輸送を可能とする際の、運送主体が車両の使用権原を有することとするという要件の弾力化」によって全国展開することが同年9月12日に決まった。ただし特区提案の採用については、官報への掲載があるだけで、提案者に具体的な連絡がなかったことから11月になってから提案の全国化を知ることとなった。結局、官報によれば9月18日付けで特区提案の認定が告示してあった。

第3-2-5図 上勝町の有償ボランティア輸送の会員証¹⁶



2003年10月に上勝町の有償ボランティア輸送が始まったが、そのときにはまだ先述の徳島バスは走っていた。しかし山の上に点在する集落からバス停までが遠く、バス停に到達するためにタクシーが必要であった。上勝町では一般に集落からバス停までは6キロから7キロもある。この問題を解決するために何としてもタクシーの代替交通手段が必要であった。

今回取り上げた有償ボランティア輸送特区のような構造改革特区は、まちづくり推進課が担当していたが、当時の課員は2人しかいなかった。その後臨時職員を入れてようやく4人になったが、他にゴミ問題などやるが増えたため、特区は結局まちづくり推進課の担当職員一人が行っていった。国土交通省の徳島支局との交渉もまちづくり推進課職員一人で行った。特に有償ボランティア特区については、徳島県が動いてくれなかったのに加え、徳島県のやり方のおかしいと感じる部分が特区提案に入っていて、県には頼らない姿勢を打ち出した。基本的には構造改革特区は、上勝町と国の関係で動いていて、県を完全に排除して施策を展開しているわけではないが、施策として県との交渉ではうまくいかないときには国と交渉するという立場を採っている。その意味で、愛媛県では県版の特区をやって、国と平行して市町村や住民の意見を聞き、全部一つ一つについて県が回答している点は評価することができよう¹⁷。

ここまで上勝町という小さな山村の政策立案における格闘を概観してきた。上勝町の立場は、何か問題があれば対応が遅く、理解をしてくれない県よりも、自分の力で

¹⁶ 現在は規約改正に伴い、上勝町に居住しなくても会員になることができる。

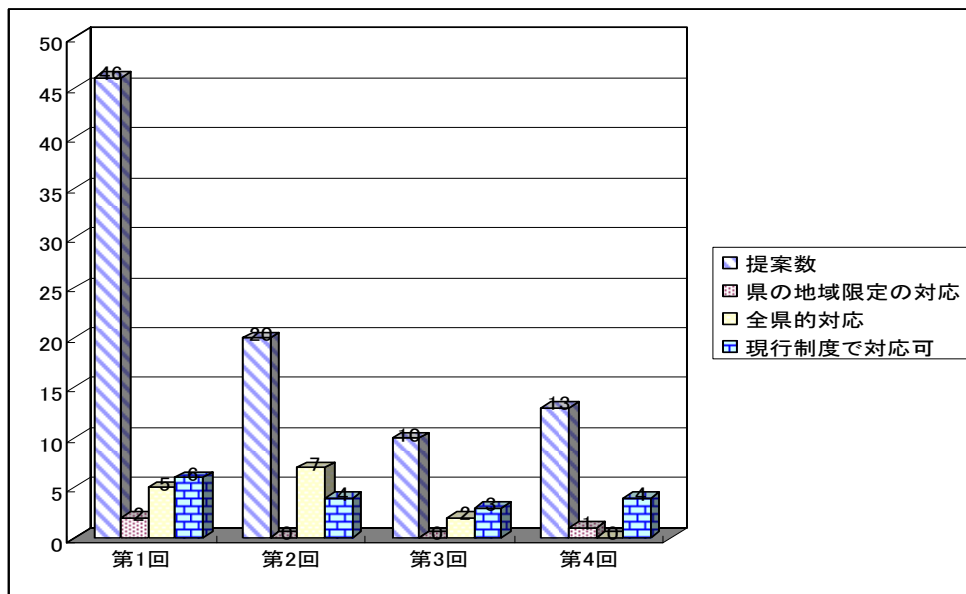
¹⁷ 愛媛県の県版特区は、えひめ夢提案制度という名前で展開されており、後段で紹介する。

作ることができる構造改革特区の提案に纏め、それを実行することであった。超高齢化した地域社会では、発生する地域課題は緊急性の高いものが多い。今回のタクシーもそれに含めることができよう。その中であって、町役場が機動的に対応すれば、条件不利な山村であっても豊かな地域生活を維持することができるという好例を示している。その背景には、優秀な役場職員の努力があり、とりわけアイデア提供とリーダーシップをとる人材の有無が、構造改革特区のような新しい政策への取り組みにおいて左右するというを示している。

5. えひめ夢提案制度（愛媛県、県版特区）¹⁸

ここまで国が行ってきた構造改革特区について、現地調査を下敷きにしながらか考察してきた。国の構造改革特区は、多様な見解があるが、それなりの成果を挙げてきたことは首肯できるであろう。他方で、国の構造改革特区ではフォローしきれない地域課題の発掘に対応するために県独自の特区を設定する動きがある。全国では、北海道、徳島県、鳥取県、愛媛県の4道県が実施しており、愛媛県はそのうちの一つということになる。

第3-2-6図 えひめ夢提案制度の動向



出典) 愛媛県ホームページ

愛媛県の県版特区制度は、えひめ夢提案制度という。えひめ夢提案制度とは、構造改革特区と地域再生を重ねたものといえる。国の制度の場合は、地域再生などで交付金があるが、愛媛県の場合には原則として補助金はない。ただし県が持っている既存の補助金を活用できるように紹介している。その背景には、えひめ夢提案制度は申請主体が自らやるということが条件となっており、主体への支援が主たる目的であるこ

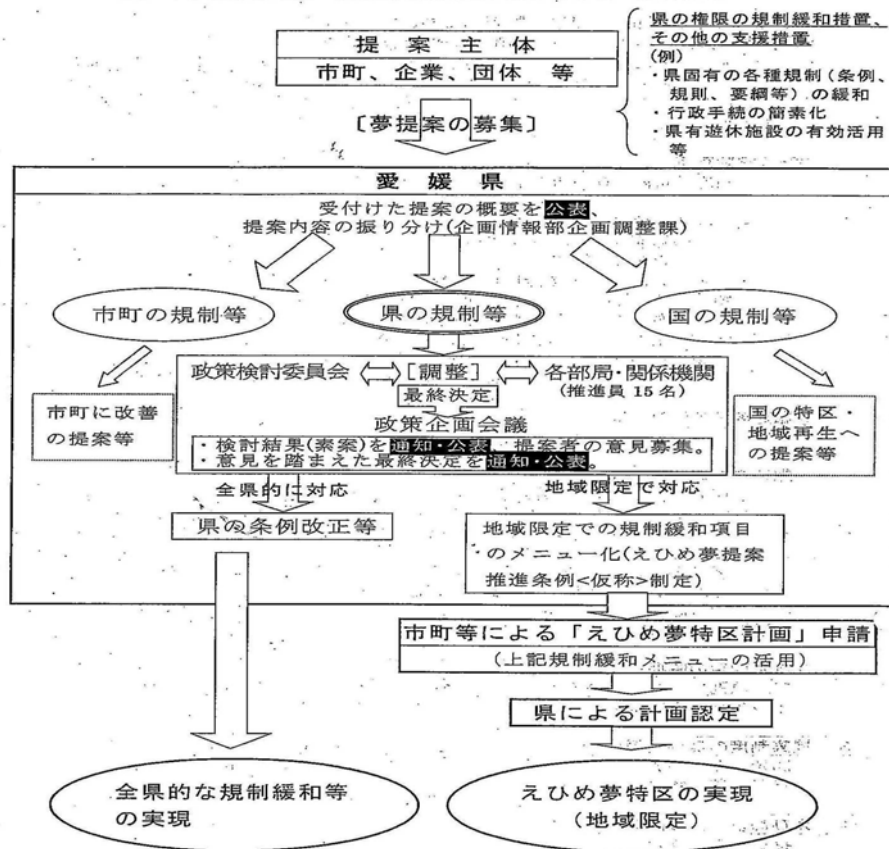
¹⁸ 今回の調査に当たっては、愛媛県企画調整課、宇和島市津島支所教育課に多大なご協力を頂いた。

とがある。国の特区制度と地域の特区制度の違いは、後で触れるとぶろく特区を事例とすれば、国の場合には醸造量の制限緩和を目的としているが、地域の場合には地域支援措置として、県の規制について弾力的運用を行うこととしている。

えひめ夢提案制度の仕組みは、図 8 のように提案は民間と自治体を問わない。全体としては企業と個人が同比率で、団体や NPO からの提案は少ない。他方で申請は自治体に限っており、国と基本的に同じである。提案数は、平成 17 年春募集の 33 件から平成 18 年度秋募集の 11 件へと減少傾向になっている。その中で特徴的なのは、当初はえひめ夢提案制度への認知度が低いために、数は多かったが制度の趣旨をよく理解されないまま提案されたが、最近では、制度の趣旨は理解されているものの、提案が小ぶりになっている。これは国の構造改革特区と同じ悩みであるが、愛媛県の場合には第 4 回でその問題に直面しており、何らかの打開策が必要であろう。

第 3-2-7 図 えひめ夢提案制度

えひめ夢提案制度（愛媛県版構造改革特区）の実施フロー



この提案制度では、ある主体からの提案を踏まえて、まず局長クラスの政策検討委員会で検討し、回答素案を作成する。回答素案ができた後、それを提案者に返し、意見聴取を行う。その上でもう一度、政策検討委員会へ戻し、知事をトップとする政策企画会議にかけられ、最終的な決定を行う。平成 17 年春募集では、県の権限について 24 件のうち 2 件については地域限定で、5 県については全県的な対応で実現した。これは知事の取り組み姿勢によるところが大きいといえる。県の立場としては、基本的

に提案を実現していく方向である。そのようにするためには、政策提案主体である市町が町ぐるみになる必要がある。そこで愛媛県では県が主体となって、市町村職員を対象とした地域政策立案講座を実施している。ここでは、提案者サイドと国サイドに分かれて、ブレインストーミングを行い、県の支援を受けながら実現するまで提案する。これまで県内 20 市町のうち、大部分が受講済みである。この講座は、えひめ夢提案制度の訓練であり、県の意識も変わることから、有効であるという。

これらの施策展開の結果、えひめ夢提案制度において国に特区提案をする案件と判断された場合でも、県はサポートし、アドバイスを行っている。このようにえひめ夢提案制度を通じて、愛媛県では特区提案が増加し、この制度を利用して国の構造改革特区への提案数も増加し、相乗効果が見られている。それでも課題はある。とりわけ広報は問題で、全県的な認知度が低いことが挙げられる。県政モニターを通じた調査では、えひめ夢提案制度を知っている人は 5% 以下であり、また県民自身が規制緩和について感じる人が少ないことが多い。とりわけ愛媛県南部である南予地域では規制を問題に感じる人が少ないという。具体的には県の規制が問題となっているわけであるが、特に個人以外のものが多いことから、その対象がわかりにくいいため、企業等への問題意識の集中が生じている。今後、この問題を解決していく必要がある。

この度、えひめ夢提案制度を使って、宇和島市津島地区の岩松町並み保存会がえひめ夢特区に指定された¹⁹。ここではどぶろく特区として規制の弾力的運用を行うとともに、県の工業技術センターによる技術支援と酒造免取得のためクリアしなければならない事項についてサポートを行っている。これらは国税庁のどぶろくに関する規制にかかるわけであるが、これについては愛媛県の宇和島地方局に作られたプロジェクトチームが対応し、サポートしている。プロジェクトチームは、サポートと並んで販売戦略のコーディネートも協力しており、イベント販売などを計画している。

なおこのえひめ夢特区でのどぶろく生産者は、企業組合の形態をとっている。これは、県の事業である地域事業支援制度を用いて最大 100 万円まで補助がでるため、県からの提案回答の際に明記して宇和島市に返した。そのため今回、えひめ夢特区に指定された岩松町並み保存会は、法人格を取得することとなり、企業組合を設立する運びとなった。

このえひめ夢特区の対象となった津島岩松地区は古くから物流の拠点であり、周辺地域を民間の商人がまとめてきた。とりわけ大正期から昭和期にかけて繁栄し、地域資源として米、水、人が集中していたことから酒蔵が 3 軒できるほどの盛況であった。その後産業構造の変動の中で、海運による物流が衰退するとともに基盤産業は物流から真珠養殖やその加工へ移行し、酒元も 1 軒を残すだけとなった。これも近年では実際には製造をしていなかったが、地域のシンボルとして残っていた。以下で中心的な役割を果たす岩松町並み保存会は、このような岩松地区の古い伝統的な景観を活かして地域活性化に寄与するために設立された任意団体である。

このような中で、宇和島市津島支所管内の岩松町並み保存会を中心として、地域活

¹⁹ 岩松地区については、阿部（2006）に詳しいので参照のこと。

性化のためにどぶろく特区の申請をする機運が醸成されてきた。これ自身は珍しいものではないが、地域資源として醤油屋による麴技術や古い酒蔵の存在など、濁酒を作る地域環境の歴史という条件が整っており、これを地域活性化の契機にしたいと考えた。えひめ夢提案制度における全体の核となる岩松町並み保存会は、地域住民と市役所の職員が合同で設立したものであり、現在は濁酒製造のために企業組合を立ち上げようとしている。このようにどぶろく特区を申請することになったのは、先の地域条件の他に、地域活性化について構造改革特区を使うために県の企画調整課へヒアリングを行ったところ、先の企画調整課の担当者がえひめ夢提案制度への提案を進められ、素案まで作成してくれたことから、結果として宇和島市が県版特区を申請するに至り、短期間に認定が決定し、えひめ夢特区第1号となった。

濁酒を製造するにあたっては、農業者のみ可能という国税庁の規程があることから、企業組合には農家を入れ、地元の企業から田圃を借りて事業を実施する予定である。なおこの企業組合の立ち上げに当たっては、県のサポートもあり、兵庫県のコミュニティビジネス離陸応援事業に類似した地域事業支援制度を活用した。ただしこの補助金は、企業組合が濁酒製造の免許を取得してから給付されるため、現在のところまだ保留状態である。

今回のえひめ夢提案制度を通じて、県からは窓口の一本化をしてもらい、行政のワンストップサービスを提供してもらえるようになり、加えて濁酒製造に必要な技術を愛媛県の工業技術センターからのサポートが可能となり、総合的な政策とすることができた。今後は県のサポートによって条件を強化し、国の構造改革特区として3月に申請する方向で調整している。

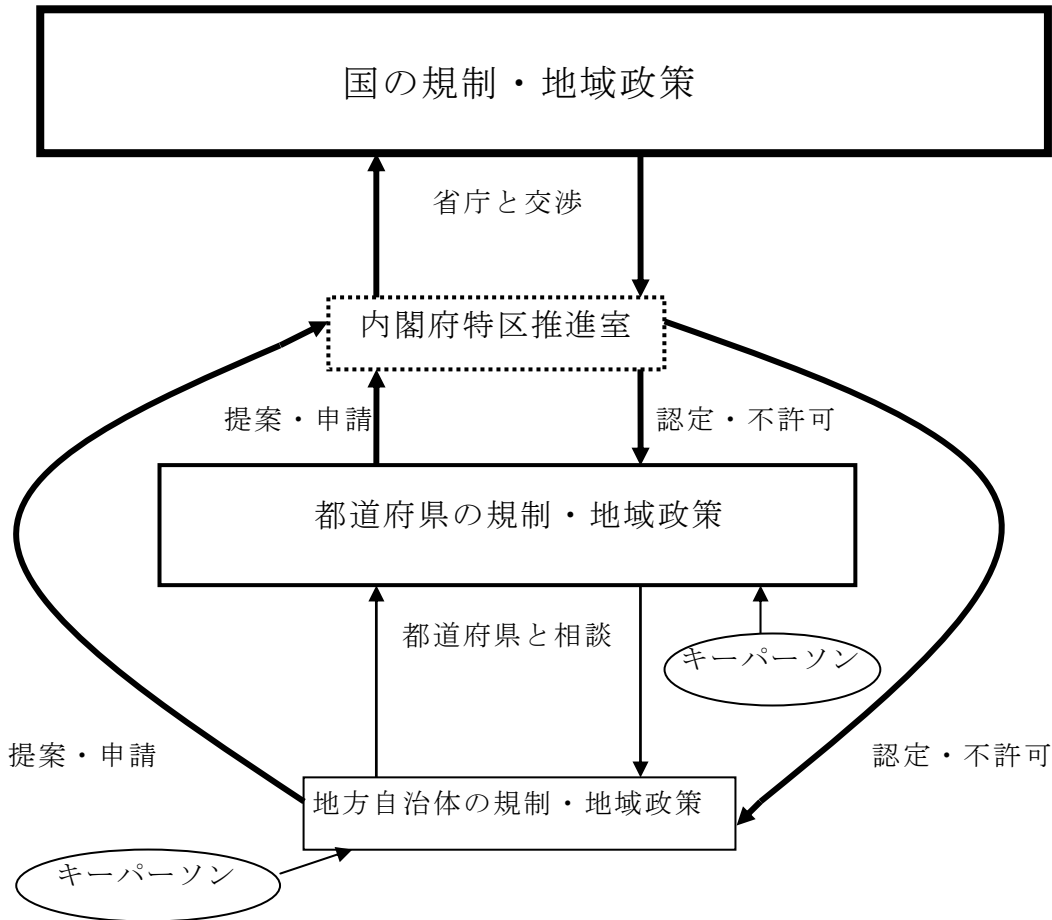
この事例では、本来国の構造改革特区に申請する力のない地域が、構造改革特区に申請するための底上げ機能としてえひめ夢提案制度が機能していることを示している。この背景には、例えば宇和島市の場合、宇和島市には全地域を対象とした戦略がなかったが、地域課題については旧町単位で県へ持って行くことで、政策として実現した。そのため、結果として今度は県から宇和島市へ政策が降りてくることとなった。このことは非常に希少な事例であるが、市町村合併後の都道府県と市町村との関係からはこのような従来の市町村という一層のはずの構造の中に、それを打ち破るようなアクターが存在するような事例が発生することを示している。

第3節 構造改革特区を経験した地方からの政策形成メカニズム

ここまで4つの国と県の構造改革特区を事例として紹介してきた。提案主体である県、市町はいずれも難産の末、国に構造改革特区の申請をしていることが浮き彫りになった。ただしその中で共通しているのは、どの自治体でも強いリーダーシップを持ったキーパーソンあるいは集団が特区認定まで自治体を引っ張り上げているという姿が見える。このキーパーソンは、民間であるか自治体職員であるかは問わない。いずれも地域課題を強く認識し、それを解決する必要性を感じている人たちである。例え

ば、四日市市の事例では経済産業省から来ていた県の行政管理職員であり、大阪府では地域で活動する NPO の人々であり、上勝町では地域住民と密接に関連している行政職員であり、宇和島ではまちづくりに係わる任意団体の住民である。彼らが知恵を出し、行政や企業と連携しながら構造改革特区を形作っていく様子が、それぞれの事例研究の中で明らかになった。

第 3-3-1 図 構造改革特区のモデル図



このように地域から課題を見つけ、それを地域に暮らす人々から問題として示し、解決する手段を明示するという政策の仕組みは、パイロット自治体の失敗を除けば、ほとんどなかったと言っても過言ではないだろう。国は、本来の趣旨とは異なるかもしれないが、自治体による政策立案能力の強化に貢献するシステムを構築した。今回の構造改革特区を機会に自治体は、自立的な地域政策づくりに自信を持って進む必要がある。例えば上勝町のようにわずかな地域資源であっても、それを地域自立のために政策を策定し、実行している自治体がある。これを見ておきながら、市町レベルの自治体が、地域資源がない、あるいは規制があるという理由で、地域政策を打ち出せないというのは、今後は根拠がない拒絶ということになる。

自治体は、地域に暮らす住民のパートナーである。そのパートナーが構造改革特区

を使えば、地域の生活の質がさらに向上する可能性を持っている。今、地域で何が課題であり、どのような政策手段があるのか、自治体職員や住民が一緒になって議論し、地域政策を作り上げていくことが求められている。そしてそれが可能になったのが、構造改革以後という時代の地域づくりなのである。

参考文献

- H. Baldersheim and K. Ståhlberg (1994) *Toward the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth, England. (大和田・小原・廣田訳 (1995)『北欧の地方分権改革』日本評論社)
- 岡本憲明 (2003)「スウェーデン、フィンランド、韓国に学ぶ成功のカギ」『日経地域情報』408号。
- 高木学 (2005)「戦後地域開発史における構造改革特区の意義と可能性」『相愛大学研究論集』第21号。
- 並河信乃 (2006)『市民・自治体の政策実験』生活者。
- 福井秀夫 (2002a)「構造改革特区が地域を変える」『ガバナンス』第20号。
- 福井秀夫 (2002b)「社会実験としての規制改革特区」『産業立地』第41巻第4号
- 古川彰 (2003)「動き出した構造改革特区」『産業立地』第42号第8号。
- 八代尚宏 (2003)「構造改革特区の評価と課題」『ジュリスト』第1250号。
- 八代尚宏 (2005)「構造改革特区の意義と今後の課題」八代尚宏編『「官製市場」改革』日本経済新聞社。
- 吉田英喜 (2003)「技術集積活用型産業再生特別区域計画の概要」『産業立地』第42号。

第4章 国土形成計画における地域の戦略的対応

第1節 国土形成計画策定の背景

今回とりまとめられた国土形成計画の中間とりまとめでは、3つの大きな目標が掲げられている、第一に2005年を転機とする人口減少社会への突入によって、経済・社会への影響が危惧されているが、それを踏まえて人口減少が国の衰退にならない国土形成を目指すこと。第二に東アジアでの広域ブロックの自立であり、従来の地域政策の目標であった国土の均衡ある発展を見直し、アジアとの直接の連携(シームレスアジア)を目指すこと。第三に地域づくりの主体を国や自治体に限らず、NPOなどのサードセクターとのパートナーシップを結ぶことで、多様な主体の参加をすることである。

他方、これらの目標とは裏腹に地域政策を展開する上での課題は山積している。おそらく最大の課題は経済・人口の東京一極集中であろう。中枢管理機能が集積する東京は周辺地域を含めると分散政策にもかかわらず、再都市化段階に入ってきている。従来ならばこのような現象に対して、地域政策は「国土の均衡ある発展」のために地域間再分配の政策を採ってきたが、今回のとりまとめではむしろ国際競争力強化のため戦略的な投資、すなわち民間主体にとって最適な立地を促しており、地方への政策的な投資誘導は行わないことを明記している。前提条件として民間投資は、主体の経済合理性にゆだねるとするのが今回の報告の柱である。

この点を裏付けるように「中間とりまとめ」では、広域ブロックや都道府県内部の地域格差に注意を払うと明示してあるが、換言すれば地域間格差の是認であり、その意味でも伝統的な地域政策としての色彩は薄れ、産業・経済政策的側面が強くなっている。この背景には広域ブロックと呼ばれる経済圏の中に集積があることを評価していると考えられる。しかし広域ブロックの中に都市集積としての中核機能がすべて備わっていると考えるのは難しい。むしろ広域ブロックの間には違いが大きいと考える方が適切であろう。

これらの動きは、従来の全国総合開発計画の価値観から大きく転換している。全総では国土(地域)の均衡ある発展が地域政策の戦略として位置づけられていたが、今回の国土形成計画ではこの位置づけが消え、むしろ国際競争力が大きく取り上げられている。国際競争力強化のためには戦略的な地域への民間投資が重要となり、地方への分散立地を指向するよりも、むしろ都市あるいは産業集積への集中投資の方が経済成長の観点からは望ましい。そのためには国際競争力を有する産業の創出、誘致のための地域戦略が欠かせない。おそらくは国土形成計画では、地域戦略を広域ブロックで形成することを期待していると思われる。

企業は立地因子として輸送費、労働費を指向することは古典的立地論で明らかである。それに加えて、現在では高度な技術を持った労働力の確保とグローバルな競争の中で企業の利潤が最大化される場所を選択する。例えばシャープの亀山工場や松下電器の尼崎工場は、自治体の企業誘致の成果であるとともに、企業の戦略上、その場所

が立地探索の結果として最適立地と考えたが故に立地選択したものである。

全国総合開発計画の時代には、産業の地方分散による多極分散型地域構造が指向された。それは地方圏のブランチ経済化を推し進め、地方はその後の産業構造の急速な変化について行くことができず、多くのブランチ経済は衰退することとなった。これに対して、今日では大都市圏での立地規制が大幅に緩和され、また地方圏への立地優遇も自治体の補助が中心となっている。集積の経済というインセンティブから企業は大都市への立地の指向を強める傾向にある。これが国際競争力の源泉であるならば、大都市圏の育成が地域政策の戦略になる。例えば大都市圏内の道路整備、大都市圏間的高速輸送体系の整備、大都市圏への外国人を含む有能な技術者の招致のための生活インフラ整備などである。実際に大都市圏内部ではその傾向が強まりつつある。例えば東京大都市圏では、横浜にドイツ銀行の子会社によりG C I T（ジャーマン・センター・フォー・インダストリー&トレード）というハイテクパークが整備され、ここに立地する企業従業員の師弟のために、隣接地域にドイツ人のためのインターナショナルスクールである東京横浜ドイツ学園が設置されている。この学校ではすべてドイツ語でカリキュラムが組まれ、幼稚園から高校までをカバーしている。

このように考えると、生活インフラと産業インフラが充足している大都市圏への集中は自明のように思われる。ところが関西ではこのような生活インフラと産業インフラをバランスして持っている都市は少なく、外資系企業の産業立地の面で競争力が弱いといえよう。

これらの背景には、戦後日本の地域政策の帰結があるものと考えられる。これまで触れてきたように、戦後日本の地域政策は、地域間格差の縮小による国土の均衡ある発展を目指してきた。その政策手段は社会資本整備であった。例えば全総の政策用具となった新産業都市や工業整備特別地域は2001年に廃止されたが、ほぼ投資が終わっていた1998年までにインフラ整備だけで延べ97兆円が投じられていたという。（読売新聞解説部（2005））

新産都や工特は、高度経済成長期の産業立地政策として一定の成果を得たと言えよう。他方で、産業構造の転換によって重厚長大産業が衰退し、地域産業が活力を失っていった。その結果、地方圏の経済は多大なインフラを有しながら、それらが劣化し、再び地域問題を抱えるという循環の負のロックインに入ったのである。

インフラと呼ばれる社会資本の整備は、常に産業立地と関連性をもって行われてきた。地方圏の発展のために地方への工場分散を意図し、そのために名神高速道路を起源とする高速交通体系を形成してきたのである。しかしこのような全国への分散的な社会資本への投資は、乗数効果の減少と経済効率性、及び財政の予算制約の観点から限界に来ている。それでは新たな国土形成計画における戦略性とは何であろうか。

基本的には地域経済のポテンシャルの格差に配慮しながら、地方圏の地域政策づくりを都道府県や基礎自治体に委ねることである。地方分権が言われるようになって久しいが、財源を中心とする地方への権限移譲は進んでこなかった。これは地域政策においても同様である。従って、基本的な地域政策のあり方として、地域戦略を身近な空間としてもっとも知っている地方自治体に権限及び財源を国から移譲して、EUの補

完性原理のような形で、下から構築する地域政策をつくっていく必要がある。今回の国土形成計画は、広域地方計画という形で比較的大きな広域ブロックに地域政策の策定を委ねているが、財源論は明確にはなっていない。また市町村の位置づけも不明確であり、市町村、都道府県、国との間のネットワークを明確にする必要がある。

これまでに整備された社会資本の蓄積は大きい。これを活かさない地域政策では、無尽蔵の財源があっても実現は不可能である。既存のストックを活用しながら、地方が身の丈にあった地域づくりの戦略を立てていくことが、今の国土形成計画の中で求められている。

第2節 グローバル化の中での産業集積

少し古くなるが「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下、グランドデザイン）を思い出してみたい。グランドデザインではアジアとの関係について、東アジアを軸にして国際交通体系の整備を目標としていた。背景には、冷戦崩壊による四全総以降の環日本海経済圏の議論があり、徐々に経済圏の領域がアジアへと拡大しつつある途上にあった。そのため国際交通体系を東アジアシフトしようとしたものと思われる。

今回の国土形成計画では、東アジアとの関係について明確にシームレス化（つなぎ目のない状態）にすることを明らかにした。具体的には広域ブロックと東アジアを直接ネットワーク化し、地域経済の自立を目指している。それは東アジア経済圏の拡大に伴い、日本経済、地域経済が東アジアに依存せざるを得なくなっていることを示している。

そこで国土形成計画の「中間とりまとめ」は、国土を東アジアネットワーク型産業構造の中に位置づけて、国や地域の産業競争力を強化すると述べている。東アジア経済は、かつての労働集約的産業から知識集約的産業にシフトしつつあり、産業はかつてのように単に労働費だけを指向しているわけではない。その意味で、単なる比較優位ではなく M.ポーターが示したダイヤモンドモデルによる産業クラスターのような競争優位を獲得する必要がある。

産業クラスターを形成して競争優位を獲得することが、対アジアとの関係で必要になることから、産業立地政策はナショナルからリージョナルとなり、地域産業政策へと転換する。地域産業政策では、産業クラスターを形成するために既存の都市集積としての人口、産業、研究開発拠点をを用いて技術革新を行い、その成果として競争優位を獲得するのである。このように競争力政策的側面の強い地域政策は、限りなく地域の経済政策となり、市場の失敗によって生成された地域問題を国民経済の観点から取り除くという古典的な意味での地域政策論ではなくなっている。このような産業政策的な地域政策は、既存ストックとしての集積がある都市を指向し、都市型あるいは都市中心の地域政策となる。

都市型の地域政策はアジアを競争相手とした産業立地戦略を描かなければならない。そこで地域政策の本来の意味である生活環境の充実を産業投資（立地）誘導のため

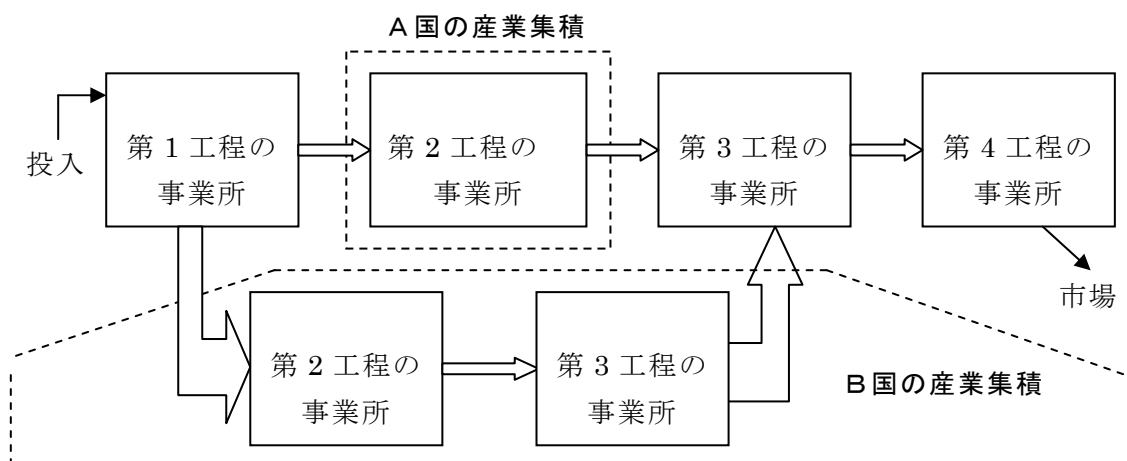
の立地因子として行おうとしている。またアジアにおける競争時代には、産業の新たな立地のために周辺に必要なビジネスの充実も必要になる。そのために便利なのは既存ストックがある都市ということになる。

確かに近年のグローバル経済化は、国境の壁を低下させ、ヒト・モノ・カネの流れを容易にしている。産業立地でもそれに呼応して、生産工程の分離（フラグメンテーション）が発生し、最適生産、最適立地という状況が形成されてきている。最適生産、最適立地という現象は、世界的にはまだEU程度でしか見ることができないが、日本の国土形成計画がシームレスアジアを標榜する以上、この問題から逃れることはできない。

従来の生産体系は、研究開発機能だけ日本に残り、生産部門は労働費を指向したため、より低賃金の国や地域へ向かって立地するようになっていた。加えて研究開発機能も有能な人材を求めて世界都市としての東京を指向している。ところが生産財の技術水準の向上に伴って、精密部品の製造や組み立ては、技術水準の高い労働力を求めるようになってきた。近年の産業立地の国内回帰は、その表象と考えることができる。

産業立地が変化し、日本の産業が再評価されつつある背景には、交通ネットワークの整備や情報ネットワーク網の拡充が挙げられる。国土形成計画ではこの点をさらに進め、東アジア日帰りビジネス圏や貨物翌日配達圏の構想を提起している。いずれの構想も国境問題は不可避であるために、実現は不透明である。とはいえ「21世紀の国土のランドデザイン」以降、常にアジアとの交通ネットワークについて議論がなされてきている。その意味で、国の意向として東アジアとシームレス化した関係になることを望んでいると思われる。

第 4-2-1 図 経済のグローバル化と生産工程の分離による立地変化



出典) 杉浦章介 (2003) 『都市経済論』岩波書店の図 5-1 を筆者が一部改変。

東アジアとのシームレス化は、確かに産業における最適立地戦略と絡んで、非常に重要な意味合いを持つ。それはこれまで産業が衰退していたような地域への先端産業の立地が可能になってきたからである。他方で東アジアを含めた経済圏の形成は、地

域産業政策において大きな課題を抱えることにもなる。それは、ますますフットルース化する産業の移動が激化し、地域経済が不安定化するとともに、中枢機能は大都市に立地するため、地方経済はブランチ経済化する。これでは、一時的な地域発展を望むことはできても、長期的なビジョンを立てることは難しくなる。

ただし先にも述べたように、シームレス化とは裏腹に地域産業は極端に衰退あるいは発展する可能性がある。もちろんポジティブな成果が出るならば、問題はないが、仮にネガティブに問題が顕在化した場合に、国土形成計画とは異なる新たな地域政策を策定する必要性が出てくる。これは、いわゆるセーフティネットであり、グローバルな地域間競争に負けた地域の救済策の提示である。ここでは古典的な意味での地域間の不平等などの地域問題の解決を目的とする地域政策の必要性が大きくなる。

ただし産業立地政策を基軸とする全総型の地域政策が限界に直面していることは明らかである。地域のブランチ経済化を回避しつつ、産業立地の最適立地について東アジアを含むグローバルな観点で進めつつ、地域の生活条件をより良くするためには、地方が自ら策定する地域産業政策に大きな権限と財源を与え、自律的に企業誘致を戦略的に展開し、立地に関する行政サービスをワンストップで行うことが求められている。

第3節 地方におけるガバナンス

1. 自治体間の連携のあり方

近年の都市・地域経済学において、都市圏の指標として都市雇用圏の概念が提起されている。これはある中心都市に対して就業する人口がいる一定範囲を圏域化したもので、国土形成計画では生活圏域がこの定義に類似しているといえる。

都市圏という言葉は都市・地域経済学の間では一般化したがるが、その統治機構と財源に関する議論はまだ緒に就いたばかりである。例えば首都圏連合のような広域連合の議論があるが、これは政令市や都道府県間の連携であり、主として大都市の都市圏を空間的に対象としたものであることから、地方での実現は難しい。地方の場合にはかつてからある広域市町村圏あるいは一部事務組合の方が、通勤圏をベースとした都市圏の統治機構としては向いている。ところが広域市町村圏や一部事務組合の場合、市町村の一部の機能について統合しているだけであるから、広域市町村圏域には独自の議会はなく、また独自の政府機能もない。そのため都市圏のガバナンスを考えると、自治体として十分なものとは言えない。

これらの問題点を踏まえた上で国土形成計画の圏域におけるガバナンスを考える上で問題となるのが生活圏域のガバナンスである。日本には概ね82の生活圏域があるという。この中には、京浜葉や京阪神といった大都市圏に匹敵する生活圏域から、地方中小都市を中心地とする生活圏域まで多様な形態が含まれている。前者の場合には、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県から構成される首都圏連合のような都道府県を超えた統治形態が求められるが、現在のところ実現の目途は立っていない。また京阪神

地域では、各都市のアイデンティティが強いことから、三都の連携を困難にしている。後者については、平成の大合併によりかなりの市町村が合併によって整理されたが、生活圏域との乖離はまだ大きく、その統治機構としての形はなしていない。

例えば京浜葉や京阪神のような大都市型の生活圏域の場合には、グレーター・ロンドン・オーソリティーのような大都市圏政府の設置が望ましいであろう。そのようにした場合、既存の市町村あるいは地域自治組織に法人格を付与し、住民の生活圏を活かしながら広域の生活圏域を統治することができる。もちろん自治構造が重層的になるという問題はあるが、現行の法制度からして、既存の自治制度ではこれ以上のドラスティックな変革は難しい。また地方については、既存の広域連合の制度を拡充し、都道府県と市町村の連合による統治形態としての広域連合を行う以外に方策はないのではないかと考える。この点については、兵庫県の井戸知事が住民自治の確保の観点から、全国一律の道州制導入ではなく、広域連合の活用などの道州制以外の選択肢を示唆していることと同じ考え方である。

この点と関係して、道州制を導入して二層の広域圏を確立する動きがある。この場合には道州としての広域ブロックとさらなる市町村合併あるいは新しい自治制度による市町村連合によって誕生する生活圏域の二層から構成される。地域ブロックを考えると、道州とは別に広域ブロックを考えるケースもあるが、交通ネットワークを軸にして地域区分を行う、あるいは地域ブロック内での経済の完結性を持たせていることから、むしろ地域ブロック＝道州の行政地域と考える方が妥当であろう。

これらの議論から明らかなように道州制の早急な導入は、憲法や地方自治法の改正問題が絡むことから難しい。さらに生活圏域のガバナンスを確立するとしても、急速な変革は住民の意思を十分に反映したものになるか不透明である。以上の点を踏まえると、道州制やさらなる市町村合併を前提とした国土形成計画の策定、とりわけ広域地方計画の策定には注意していかなければならない。

表 4-3-1 表 広域地方計画圏域別の将来人口予測

広域地方計画圏域	人口増減率(2005年～2030年)
北海道	-16.24%
東北圏	-12.24%
首都圏	-3.15%
北陸圏	-13.71%
中部圏	-8.47%
近畿圏	-8.56%
中国圏	-13.53%
四国圏	-14.68%
九州圏	-7.63%
沖縄県	5.39%

(出典) 林宜嗣(2006)「経済・財政面から見た道州制」『都市問題研究』第58巻第9号、p. 41を筆者が一部加筆。原出典は、国立社会保障・人口問題研究所ホームページ(2002年3月推計)

注：各広域地方圏域の構成については、章末の解説の表を参照のこと。

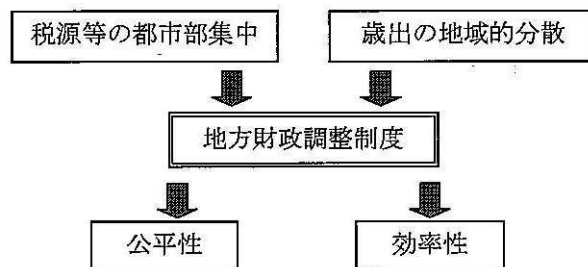
統治機構を実際に動かすためには財源が必要である。2000年以降の三位一体改革の

中で、国から地方への補助金削減、税源移譲、地方交付税の見直しが行われてきた。それと併せて市町村合併が進められ、自治体の役割が大きくなった。自治体の役割が大きくなればなるほど、自治体への税源の移譲は重要となる。とりわけ東京一極集中を指向する地域人口構造と人口減少社会の中では、財政の水平的調整が不可欠となる。

財政の水平的調整は、これまで地方交付税交付金によって国により行われてきた。基本的には国民の生活を保障するためにナショナル・ミニマムを提供することを前提としてきた。ところが地方分権の潮流と小さな国の志向は、国による財政調整機能の縮小を求めるようになってきた。とりわけ三位一体改革では、ある程度の地方の財政的な自立を求めており、従来の財政調整制度であった地方交付税交付金は、大きく減らされつつある。

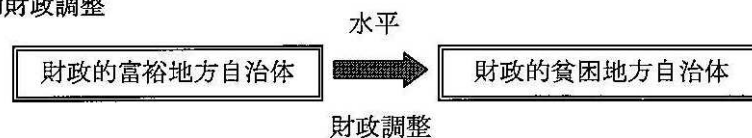
他方で地方財政は、景気回復が継続しているとはいえ、法人税収などの少ない地方の道府県では、財政状況は厳しく、新たな財政制度の構築が必要となってきた。そこで考えられているのが、自治体間で水平的に財政調整を行う水平的財政調整機能である。地域間での水平的な財政調整は、これまでの地域政策で用いられてきた垂直的な財政調整とは異なり、国の関与はほとんどない。国家財政が制約のある中で公平性を保つためには、垂直的な財政調整を転換し、ナショナル・ミニマムを維持するために大都市圏の財政的な富裕自治体から財政的に厳しい自治体へトランスファーするシステムが必要になるが、この水平的な財政調整はそれに当たる。

第 4-3-1a 図 地方財政制度と公平性

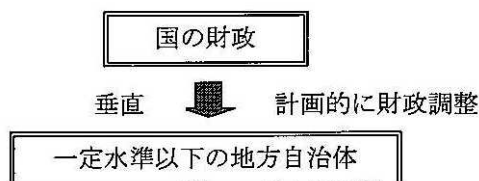


第 4-3-1b 図 水平的財政調整と垂直的財政調整

①水平的財政調整



②垂直的財政調整



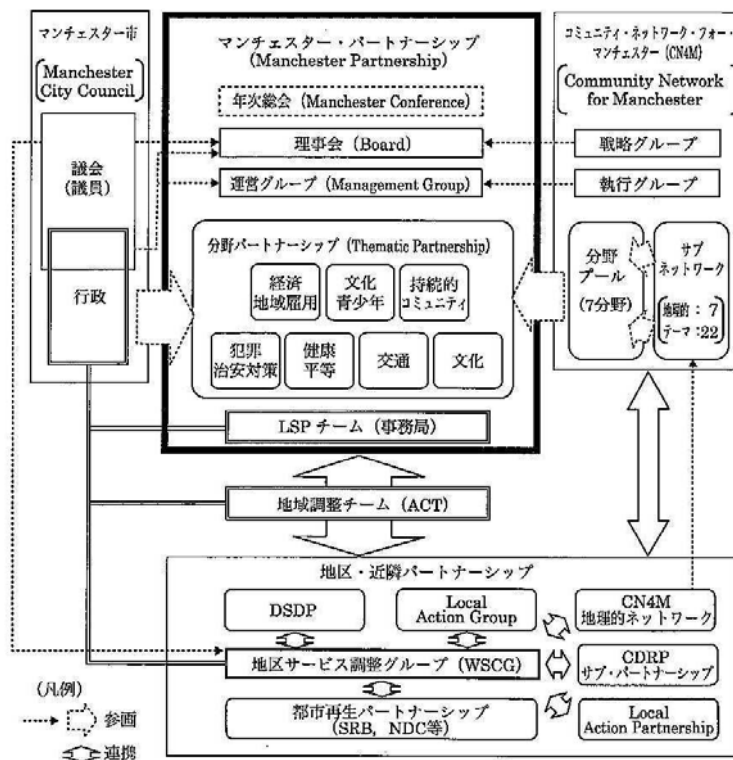
出典) とともに「PHP 政策研究レポート」2004 年、Vol7 No85,p.13.

水平的財政調整は、分権型社会であるドイツなどで既に導入されており、日本でも検討される時期が来ている。ただし現在の都道府県や地方自治体が、すぐに自律的に財政の水平的調整を行うのは日本の地方自治の系譜から難しいと考えられる。そのため、当面はナショナル・ミニマムを維持するために必要な課題ごとに水平的な財政調整を行い、自治体間の広域連携を図るのが望ましいと思われる。

2. 台頭する新たな主体との連携

2005年11月に提出された国土審議会の国土形成計画「中間とりまとめ」において、「新たな公」による地域づくりを目指すこととしている。新たな公という概念は明確ではないが、新たな公共空間論が台頭する中で、公と私の中に存在する中間組織にスポットが当てられていると考えられる。とりわけ財政的制約条件と市民社会の成熟化に起因する社会サービスへの需要の多様化は、NPOを代表とする多様な民間主体と行政の協働が喫緊の課題とし、この形態での地域課題解決のためのシステムづくりが求められている。しかし今回の「中間とりまとめ」では新たなシステムの姿は明示されていない。ここでは、次世代の地域課題解決のためのシステムに関する参考として、自治体とNPOの水平的な連携関係を構築したイギリスの「コンパクト（協定）」をベースとして、新たな地域政策を考えることにしたい。

図 4-3-2 マンチェスターにおけるローカル・パートナーシップ



マンチェスターにおけるローカル・パートナーシップの展開状況

出典) 今井良弘 (2006) 「イングランドにおけるローカル・パートナーシップの展開」 立岡浩編『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房、p.154。

イギリスではサッチャー政権以降、プライベートな企業を活用した都市・地域開発が実施され、一定の成果を収めてきた。他方で、サッチャー流の政策はNPOを行政からの事業委託に拘束するとともに、社会的排除（Social Exclusion）という問題を引き起こした。例えばフリーターやニート、さらには障害者の自立支援などの社会問題がそれに該当する。このような行政とNPOの関係の硬直化と社会的排除の問題は、サッチャー型の政策を修正して当選したトニー・ブレア首相が直面するものであった。ブレア政権では、プライベートな企業を活用する都市・地域開発を変更し、ボランティアあるいはコミュニティのセクターとの連携が社会問題の解決に有用であると判断した。これは、アンソニー・ギデンズが提唱した有名な第三の道（The Third Way）である。その中でブレア首相は、政府とボランティアセクターとの協定が、包括的で思いやりのある活動的な社会を推進すると考えた。この考え方を具体化したのが、1998年秋の国レベルでのナショナル・コンパクトの締結であり、1999年のローカル・コンパクトの導入である。

その代表的なものがスコットランドのローカル・コンパクトであるスコティッシュ・コンパクトである。コンパクトとは行政とNPOなどのボランティア・コミュニティセクターの間で結ぶ協定（覚え書き）のことであり、基本的な理念はNPOを行政からの事業委託に拘束していた問題を解決するために政府とボランティア・コミュニティセクターの対等性が中核概念に置かれていることである。ただしこの関係は紳士協定のため、法的拘束力はない。このコンパクトの有用性は以下の五点に纏められる。①公共政策の発展と実施のために、その経験やアイデアを提供機会する機会を拡大する。②公的政策を非営利部門の潜在力とニーズに対応させる。③政府とボランティア・コミュニティセクターの対話を強化する。④ボランティア組織が顧客のニーズを政府に効果的に伝達する。⑤ボランティア・コミュニティ組織の目的と一致する場合には政府プログラムに動員する機会を拡大する。なおイギリスの場合にはサードセクターという場合には、ボランティアセクターとソーシャルエンタープライズを含むことから、コンパクトにはボランティア・コミュニティセクターの強化機能が含まれていると考えられる。

NPOの質が向上している現在、市民と行政のパートナーシップによる地域問題の解決は、日本でも可能になってきていると思われる。今回のテーマである国土形成計画の「新たな公」は、このような国や自治体とNPOなどのサードセクターとのパートナーシップの中で形作られるのであって、特に政府とサードセクターとの対等性という概念は、次世代の地域課題解決のためのシステムのキーワードとなる。地方に企業立地が進まない、あるいは企業立地があってもかつてのような乗数効果が期待できない今日では、市民が持つ地域資源を活用した地域づくりが求められている。それを実現するためには、民間セクター、とりわけボランティア・コミュニティセクターとの連携が不可欠である。

3. 地域政策の新次元—補完性原理

補完性原則は、ヨーロッパにおける公共政策一般に貫徹している。補完性原則は、

基本的に基礎自治体をベースとして政策主体とみなし、基礎自治体ができない部分を広域自治体が、さらにそれを担うことができない部分を国が担当するというように上位政府が政策を補完するというように考える方法である。

現在のEU地域政策では、補完性原則が主たる考え方になっているが、ドイツの場合には伝統的な空間整備政策では、むしろ逆流原理（Gegenstromprinzip）の方が基本的な考え方である。逆流原理とは、連邦、州、及び自治体といった異なった空間計画レベルの相互の影響のことである。国土である全体空間の秩序における、各地域である個別空間の秩序は、適するように順応すべきであり、同時に全体空間の秩序は、その個別空間に与えられた条件や必要条件を考慮しなければならないと定義される（*Raumordnungsbericht2005*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S.365）

補完性原則の場合、主たる対象はガバナンスであり、政策の意思決定過程において基礎自治体から上位政府へと補完される関係にあるということを示す。他方で逆流原理は、ドイツの地域政策理論であり、空間的に合成の誤謬が発生しないように政策体系が決められなければならないことを明示するものである。従って地域政策を展開するに当たっては、EUで共通認識になっている補完性原則に加えて、国土の中の地域や都道府県内の地域といったところで逆流原理を意識しながら地域政策を展開することが、地域問題の発生を抑制する効果を持つと考えられる。

従来の日本の地域政策は、国土の均衡ある発展ということが述べられてきたが、国土の中で空間均衡をどのようにするのかという明確な議論は少なく、とりわけ自治体が国土総合開発計画に直接的に関与することはほとんどなかった。今回、検討されている国土形成計画でも広域地方計画圏域における政策の策定には基礎自治体である市町村は含まれていない。日本の国土を国民によって美しくするためには国民の意思を最も理解している市町村の参加が不可欠であろう。空間的にも市町村計画が全体空間を構築していることは、周知のことであり、その合成の誤謬が起きないように逆流原理を導入することは不可避であると考えられる。

これらの補完性原則・逆流原理を円滑に実現させるためには、ブロック・グラント型の補助金制度が有効である。その必要性についての詳細は後に述べるが、ブロック・グラント方式の補助金は、EUの構造基金が典型である。EUの構造基金には3つの特徴がある。第一に予算が6年から7年程度の複数年度に渡っていること、第二に3で指摘したように、EU、国、地域、地方自治体のパートナーシップがあり、構造基金の95%は豊かな地域から基金を集めて経済的に苦しい地域に再配分していること、第三に地域の抱える問題を包括的に解決するために、地域が政策横断的なプログラムを作成し、欧州委員会の承認を得て補助金を配分することが挙げられる。（岡部（2003））

地域に暮らす住民の生活は、市町村が一番よく知っている。従って、政策主体も市町村が基礎になることが望ましい。しかし実際には市町村に財源や権限は少ない。そのような問題点を取り除くためには、補完性原則や逆流原理のように下から上への地域政策が必要である。その財源は、包括補助金で一括配分することで、縦割りの政策という課題から抜け出すことができる。今回の国土形成計画は、ある程度その構想上

にあるけれども、まだ財源の部分は不明確であり、また補完性原則についても都道府県が中心となっていることから、市町村をどのように関与させるかという課題が残っているといえよう。

以下、コーディネーション型の政策の有効性について、節を起こし解説する。

第4節 Co-ordination Options Policy

1. コーディネーション政策とは何か

従来の地域政策は労働力や資本の地域内・地域間再配置によって格差是正や活性化を促すミクロ政策を中心としたものであった。しかし、こうしたミクロ政策は縦割りの非効率に象徴される日本型システムの制度疲労、さらには分権と地域自立の潮流のなかで地域のイニシアチブを重視することなどから、その限界と再編が顕在化してきた。理論上、地域全体の所得循環に影響を与える地域マクロ政策もありうるが、言うまでもなく現下の日本では現実的ではない。ブロック・グラント型施策に象徴される Coordination Options Policy 台頭の背景にはこうした事情がある。

2. 政策パッケージ化による地域内コーディネーション政策

厚生労働省雇用創出企画会議第一次報告書は、「ここ10年間で拡大している雇用機会が従来の「雇用」の枠組みではとらえられない多様化を示していること、NPOの増加など雇用の受け皿にも多様化がみられることから、これらの新たな動向から現実に即した雇用創出策を検討していくことが重要」と指摘している。さきに労働市場の実態が地域によって大きく異なっており、しかも変化を続けていることは指摘したが、同報告書はこうした空間的局地性と時間的推移といった文脈に加え、「仕事」のあり方にもその多様性の拡大といった変化が顕在化していることを示唆したものである。

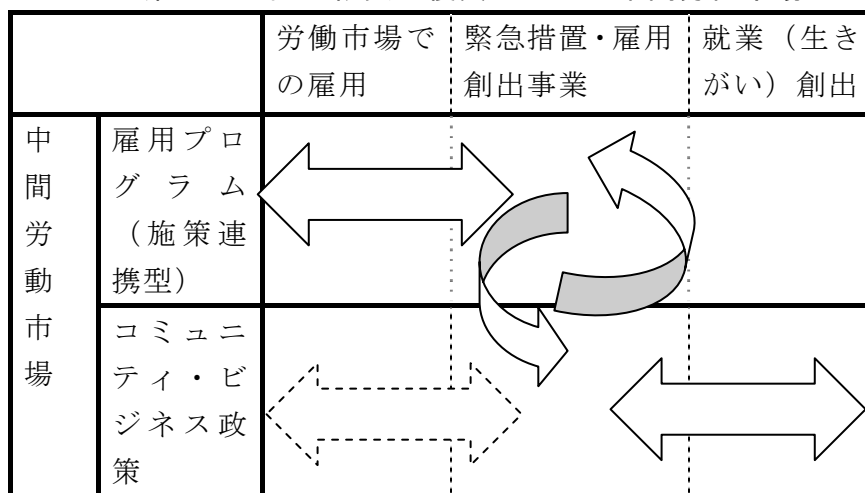
日本における雇用・就業の活性化は、これまでどちらかという社会の脇役であった女性・高齢者・若年層の労働市場への参入が切り札といっても過言ではないだろう。男女共同参画の潮流は、労働市場における女性の位置づけを急速に改善しているし、2007年の団塊世代の退職に向けた高齢者の雇用・就業についても社会全体の胎動という雰囲気すらかもし出しながら対応が進んでいる。一方、若年層については、その高い失業率だけでなく、ニートやフリーターといった問題も絡みつつ、経済問題に加え社会的統合など新たな課題をも内包しているという点で現代の雇用・就業問題を象徴している。その解決には社会的統合（Social Inclusion）の視点を組み込んだ新たな政策的視点が求められる。こうした政策は、地域固有の社会経済的特性に呼応した柔軟なものでなければならない。今後、急速に顕在化する変化は、こうした既往労働市場とは無縁ないし縁辺部に位置づけられていた人々の、働き方や就業のための過程のマネジメントにある。それは、就業のための実践的トレーニングを仕事につきながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場といった複合的な性格を有する地域固有の労働市場を構想していくことが必要である。

こうした観点から、英国では中間労働市場（Intermediate Labor Market =ILM）形成の試みが行われてきた。英国における中間労働市場は、長期失業者を通常の労働市場に戻すための仕事の提供や職業訓練を行う「場」として定義される。ここでは、就業のための様々な支援がパッケージで提供されるのである。英国での経験は、こうした ILM の拠点が、衰退するインナーシティの再生にも寄与することが示されるなど、単なる雇用政策ではないことが明示されたのである。

ここでは、阪神・淡路大震災からの復興において提案された災害復興型「地域中間労働市場」モデルを例示する。被災した労働市場のあり方は強い地域性を有していることが想定されるため、ここでは考え方の基本的な視点を述べるにとどめることにしたい。

第 4-4-1 図は被災地復興のための「中間労働市場」のイメージを示したものである。表側には中間労働市場を構成する「雇用プログラム」と「コミュニティ・ビジネス政策」を位置づけている。また、表頭は中央に「緊急措置・雇用創出事業」を、その両翼に「労働市場での雇用」「就業（生きがい）創出」を位置づけている。巨大災害被災直後における緊急措置は、復興の過程における労働市場再生へのアプローチと生きがい・就業創出への展開へと向かうことになる。

第 4-4-1 図 被災地復興のための中間労働市場



3. コミュニティ群連携による地域力のアップ：horizontal bridging のためのコミュニティ連携の仕組みー

コミュニティの自立を検討するにあたって、産業基盤整備は不可避の課題といわなければならない。地域産業構造の再編を含む中・長期的視点からの地域再生・コミュニティ創造を計画していくうえで、既存地域産業再編や新たな産業導入のためのハードなインフラ整備を行うことも今後検討を要する重要課題となる。産業支援施設や道路や橋梁といった基盤もその対象となる。ある程度規模が大きな産業基盤の場合、規模の経済性を発揮することで効率的な整備が可能である。個々のコミュニティ・自治

体では対応が困難な規模の大きな投資において、今後、コミュニティや自治体の契約等に基づく本格的な連携も必要である。

ここでは、PFIなどを長期契約による自治体間取引契約による仕組みについて整理しておきたい。根本は接続する自治体間の「長期契約による広域連携」を提唱している。地方分権への本格移行は、地域固有の課題に呼応する公共部門間同士の実質的な連携をも可能にする素地を提供していると考えてよいだろう。根本は、かかる観点から自治体間債権の取引市場の設立を提唱しており、都市再生・地域創造のための基盤を地域のパートナーシップによって起動する重要な手段になると考えてよいだろう。

地域・コミュニティ間の関係とその推移、地域「協働」の進化については、報告書第2章3節の第2-3-6図を参照してほしい。

4. 顕在化するブロック・グラント方式：vertical bridgingによる地域の一体的再生

ブロック・グラント型地域政策についてはさきに述べたところであるが、ここでは先行する英国における現況を整理することにしておく。

英国における政策パッケージによる課題対応については、90年代における都市政策の変化に既に垣間見ることができる。「1991年の英国都市政策のパラダイム・シフトは、都市政策の役割や機能を今後根本から変えていくことになるだろう」。N.Oatleyは、近年の英国都市政策史において91年に導入された新しい都市再生プログラムを指してこのように評価している¹⁾。91年の都市政策とは、都市間の競争的な仕組みのなかで都市再生をはかろうとするChallenge Fundのことである。94年に導入されるSingle Regeneration Budget (SRB:都市再生のための包括補助金制度)は、このChallenge Fundのひとつに位置づけられる。その背景には、ひとつには政府の都市再生資金の枯渇があるが、Oatleyはもうひとつの重要な契機として80-90年代にかけての急速なグローバル化が、都市・地域問題がより深刻化してきたことと指摘している。この都市政策上の「パラダイムの転換」は、次のことを示唆している。第一に、都市・地域の荒廃・疲弊が広範な社会経済的連関性のなかで顕在化しており、従来のたとえば社会福祉政策や土地市場牽引政策のような単一目標型政策では、問題解決が困難であるとの認識に基づいていること。第二に、SRBに象徴されるように、都市再生資金も各省庁が個別に有するのではなく、問題解決のための包括資金として政府は提示する。したがって、地域課題解決や都市活性化にたいし、都市・地域内部における多様で柔軟なパートナーシップが不可欠であること。第三に、こうした問題はきわめて個別性が強く、中央政府の画一的スキームでは対応できないため、地元からの再生提案を基軸とする政策へ大きく踏み出したことが特色である。これらの政策は、都市・地域問題の深刻度に応じて政府が資金を配分するのではなく、政策提案の公開コンペティションによって決定される。その審査基準は、たとえば問題解決にあたって広範なパートナーシップ形成とその役割のありかた、コミュニティ・ビジネスやLETS(Local Exchange and Trading System)など都市・地域再生のための斬新なプログラムを提案しているか、などを考慮した「可能性」の評価である。2002年、政府からRDA(Regional Development Agency)へ権限の委譲が行われ、SRBは地域における

自主決定権を強化したSP(Single Pot)政策へと移行することになる。

もっとも、こうした背景や政策の考え方自体は、わが国の現況を勘案してもそれほど斬新なものともいえない。むしろ、ここ数年わが国において多くの地域が共有する課題ともいえる。ここで重要な点は、英国政府が、かかる問題認識にたいして、その対応のための大胆とも思える政策転換を 90 年代に入って継続的に深化させてきたことにあるとっていいだろう。たとえば、多面的なまちづくり事業を日本で行うとすれば、土木事業を所管する国土交通省、雇用問題の厚生労働省、教育は文部科学省、そして現場を持つ地方自治体と多数の「独立」組織が有機的に結びついたパッケージを構築しなければならないことになる。コミュニティの自立には、こうした「単純」かつあたりまえの連携を機能させることがまず必要である。

5. コミュニティ・エンパワーメント政策

－CED (Community Economic Development)：コミュニティ経済政策の登場－

いうまでもなく、地域の自立に向けた課題は多い。地域エンパワーメントのための統合的アプローチ (holistic approach) について、Coordination Options Policy から整理をしておく。こうしたアプローチは、現在 EU における CED 型地域政策として実際に稼動しつつある。

第 4-4-1 表 EU における CED 政策

政策カテゴリー	政策カテゴリー
1. コミュニティ・キャパシティビルディング ・ネットワーク、グループ、パートナーシップ ・開発信託 ・コミュニティデベロップメントカンパニー	5. 労働市場アクセス ・訓練 ・再訓練 ・ILM：中間労働市場機構 ・子育て支援（多種） ・依存ケア（多種） ・雇用アクセス（例：雇用申請支援、就職支援）『郵便番号差別』（犯罪など評判の悪い地域の住人に対する差別）撲滅運動
2. 従来型ビジネス支援対策 ・社会的排除地域での民間企業融資 ・社会的除外地域から通う人材を雇用する民間企業融資 ・タイプ別：金融（例：助成金、ローン、ローンの保障、ベンチャーキャピタル等）；ビジネスアドバイス、支援、訓練、再訓練等	
3. コミュニティ、ソーシャルエンタープライズ支援 ・コミュニティビジネス ・コミュニティ生活協同組合 ・コミュニティ所有会社 ・コミュニティベース住宅協会 ・コミュニティ住宅公庫 ・コミュニティ利益会社 ・コミュニティ商業会社 ・雇用者所有ビジネス ・慈善団体 ・消費者小売団体 ・フェアトレーディング会社 ・公共利益促進会社 ・タイプ別：金融（例：助成金、ローン、ローンの保障、ベンチャーキャピタル等）；ビジネスアドバイス、支援、訓練、再訓練等	6. 教育 ・基礎的読み書き、計算、 ・コンピューター技術 ・市民権教育 ・『文化適正』奨励 基礎的法律、会計技術
	7. 対象地域環境改善 ・街灯改善 ・一掃改善 ・建物、歩道改善 ・自然環境改善 ・元工業地域の埋め立て
4. マイクロファイナンス ・信用組合 ・タイムバンク ・LETS ・マイクロビジネス（従業員 10 人以下）のためのファイナンス ・コミュニティローン基金 総合保障機構	8. 機会地域への交通アクセス 社会的排除の起こっている地域住民の通勤を援助する政策 ・コミュニティバス ・乗り換え交通機関 ・公共交通機関の改善 ・公共交通機関の運賃助成制度 社会的排除地域から職場までの道路の改善

出典）H.アームストロング、原勲編著（2005）『互恵と自立の地域政策』文真堂、p.44.

EU における CED は、イギリスでの例も出したが、コミュニティレベルの課題とし

て深刻化する社会的排除問題への対応、構想・計画段階からの市民参加、中・長期的視点などをその軸としながら、コミュニティへの統合的支援を強化している。具体的な CED の政策手段は第 5-3-1 表に整理されている。

いうまでもなく EU との社会・経済さらには歴史や文化情勢の相違は大きい。しかし、世界的な潮流変化のなかで、地域やコミュニティが直面する悩みは多くの点で共有できるものでもある。わが国においても萌芽的ながらスタートしたかかる統合型アプローチは、今後、CED 型地域政策へと進化することになるだろう。その際、日本における展開の可能性や課題等について検討を行っておくことは喫緊の課題といわなければならない。

解説 国土形成計画の現状と課題

1. 国土形成計画の策定

日本の地域政策は、系譜としては 1962 年に策定された第一次全国総合開発計画（全総）が起源である。全総計画は「均衡ある発展」を目標として五次に渡って展開された。その後、根拠法である国土総合開発法は改定され、この度新たに国土形成計画が中核として据えられた。国土形成計画は、全国計画と広域地方計画から構成されるが、現在のところ 2006 年 11 月 17 日に提出された国土形成計画の中間とりまとめまでとなっている¹。この中間とりまとめで特徴的なのは、国土形成計画が従来の「均衡ある発展」を転換し、広域ブロック²ごとの自立を求めている点である。国土形成計画が自立した地域を求めている背景には、国家財政の逼迫と地方分権の潮流という二つの要因がある。しかし本当に地域は自立して運営していくことができるのであろうか。

第 4-解-1 表 国土形成計画の広域ブロック（広域地方計画圏域）

首都圏	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
近畿圏	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
中部圏	長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
東北圏	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県
北陸圏	富山県、石川県、福井県
中国圏	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
四国圏	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
九州圏	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

注）地理的範囲を示すため、政令市は含んでいない³。

¹ 2006 年 11 月 17 日神戸新聞朝刊。なお詳細は、国土交通省国土計画局ホームページ <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/021116/03.pdf>（2006 年 12 月 28 日現在）

² 広域ブロックとは、人口 600 万人から 1000 万人程度の大きさで、財政的、地域経済的に規模の経済を活かすことができる範囲で設定される。その際には交通ネットワークと交通流動が考慮される。（森地茂・『二層の広域圏』形成研究会編著（2005）『人口減少時代の国土ビジョン』日本経済新聞社、pp.71-73）なお国土形成計画においては、広域ブロックのことを広域地方計画としている。

³ 今回の広域地方計画では北海道と沖縄県が除かれている。これは当該地域が経済圏として独立しているという立場なのか、あるいは当該地域に対しては政策として別に立案するため、あえて圏域とし

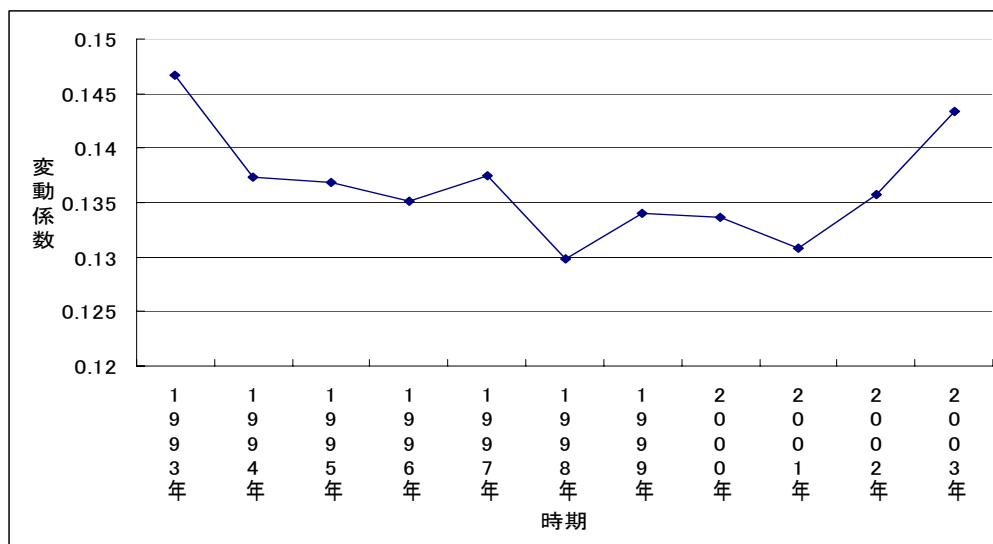
2. 国土形成計画の直面する諸条件

地域の自立的な運営を実現するポイントは、地域の経済が日本の地域構造の有り様に規定されるという点である。なぜなら地域構造は地域経済の基盤をなしており、それはグローバルな、あるいは少なくとも国民経済の枠組みで決まるからである。

戦後日本の地域構造は、加藤和暢によれば⁴東京を中核とし、広域中心都市から県庁所在地クラス都市、そしてその他の都市へとつながる階層から構成されてきた。とりわけ東京、名古屋、大阪の三大都市圏の変化は、新幹線、航空網、高速道路の整備によって影響圏が拡大することによって物理的空間が克服され、全国土の多くが都市地域となった。それによって東京へ求心性を持つ東京一極集中型の地域構造が形成されたのである。

この東京一極集中型の地域構造は、都市と地方において地域間格差を生み出した。第4-解-1図ではここ10年ほどの地域間格差の動向を示しているが、1990年代前半からバブル経済崩壊によって地域間格差は縮小傾向にあり、1995年の阪神・淡路大震災による変化もほとんど見られないのに対して、21世紀に入ってから、地域間格差が再び拡大傾向にある点が特徴である⁵。これを21世紀の国土のグランドデザインあるいは構造改革の成果であるとするかどうかはまだ評価できないが、少なくともこのように地域間の経済格差が広がる一方で、東京一極型地域構造を維持している現代日本の国土を次の地域政策によっていかに良好な方向へ改変していくか戦略を描くことが大きな課題となっている。

第4-解-1図 最近10年の地域間格差の推移



出典)『県民経済計算年報』各年度版

て含んでいないのかは不明確である。

⁴ 加藤和暢 (2003)「日本の地域構造」松原宏編『先進国経済の地域構造』東京大学出版会、pp.234-246.

⁵ 2004年度の変動係数は、0.1557であり、2003年よりさらに地域間格差が拡大した。(2007年3月7日神戸新聞朝刊)

3. 国土形成計画と関西圏での対応

国土形成計画の策定に伴って、地方から呼応する動きが出てきている。関西圏では2006年12月26日に「近畿圏広域計画検討会議」の第一回が開催された⁶。それに先だって1999年には関西圏に福井県を含む2府7県4政令指定都市と経済界によって関西広域連携協議会が設立され、地域整備のあり方を検討し、2006年6月には国土形成計画について、本論と関わる点では以下のように二つの提言を行っている⁷。①首都圏と関西圏との機能分担と連携によって東京一極集中の是正を図ること、②関西を首都機能代替エリアとして明確に位置づけ、危機管理体制を構築すること。これを踏まえて、2006年6月9日に近畿にある12の国の地方支分部局で構成される近畿広域戦略会議と関西広域連携協議会の合同会議で近畿地方整備局の提案により、今回の近畿圏広域計画検討会議を設立することとなった。

近畿圏広域計画検討会議は、圏域が未確定であり、法定の広域地方計画協議会の組織が決まっていない段階であったが、国土交通省より周辺府県を広域地方計画協議会メンバーに入ることができるという説明があったことから、従来の圏域を維持したまま、今回の会議開催となった。なお近畿圏広域計画検討会議は、国土形成計画の全国計画が策定された時点で、法定の広域地方計画協議会に移行される予定であることから、今回の会議が広域地方計画を立案する起点であると考えてよいであろう。

4. 地方がつくる国土形成計画への課題

このように国土形成計画に従って、広域地方計画という地方から考える地域政策が始まった。都道府県や市町村は、一村一品運動のような内発的発展から構造改革特区並びに地域再生計画といった自生的な地域政策の策定に至るプロセスによって、政策的立案能力は以前よりも格段に向上した。それに加えて国もイギリスの包括再生補助金（Single Regeneration Budget）やドイツの共同課題（Gemeinschaftsaufgabe）のように広域ブロックごとに裁量のある交付金の創設を進めているようである⁸。これらの動きを受けて地方自治体がどれだけの戦略を描くことができるのか、まだ不透明なところが多い。特に受け皿としての広域地方計画の基盤となる広域ブロックに対応したガバナンスが確立されていない。地域がつくる国土形成計画を成功させるためには、国に対応した広域ブロックにおける財政システムとローカル・ガバナンスを確固たるものとできるかどうかにかかっているものと考えられる。

参考文献

⁶ 2006年12月27日神戸新聞朝刊。

⁷ 「国土形成計画に関する関西からの提言」と題する7ページの国土形成計画に対する理念と考え方を明示したもの。

⁸ 2006年11月17日日本経済新聞朝刊。なおイギリスとドイツの制度については、国土交通省国土計画局・野村総合研究所（2006）『EU及びEU主要国における地域振興施策調査業務報告書』に詳しい。なおGemeinschaftsaufgabeについては、ジョイントスキームという訳語が与えられている。

読売新聞解説部（2005）『時代の証言者』第47号、読売新聞社。

（財）自治体国際化協会（1994）「統一ドイツと財政調整」『Clair Report』第83号。

村松岐夫・稲継裕昭編著（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社。

森地茂・『二層の広域圏』形成研究会（2005）『人口減少時代の国土ビジョン』日本経済新聞

今井良弘（2006）「イングランドにおけるローカル・パートナーシップの展開」立岡浩編『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房。

谷本有美子（2006）「英国のボランタリーセクターと政府」『地域政策』第22号。

特定非営利活動法人参加型システム研究所（2004）『「市民活動セクターと自治体の間」の市民自治基本協定』への提言』。

岡部明子（2003）『サステイナブルシティ』学芸出版社。

第5章 関西広域圏自立のための統合型戦略的計画

第1節 国土形成計画実現のための関西からの政策提案

1. 地域からの発信

前章で述べたように、今回の国土形成計画はグローバル化が進む現在、人口減少により国力の低下が懸念される我が国の国際的地位をどのように確保していくのか、そうした危機感の中で、成長するアジアとの連携を模索した計画となっている。本報告書で繰り返し述べてきたように、戦後の国是ともされてきた地域の均衡ある発展の観点がますます薄らぐとともに、地域それぞれがアジアへの位置づけを行うことになった。日本を中心に国家主義的な思想から生まれた戦前の大東亜共栄圏とはもちろん異なるが、再びアジアへ戻ってきた感もある。

これまでの議論では、地域の均衡ある発展の歴史的な経緯や、その限界と課題を明らかにするとともに、一方で、地域の自立的で主体的な活動の可能性を示してきた。では、地域から何ができるのか。第4章での検討を踏まえ、具体的には国土審議会計画部会が作成した国土形成計画の『計画部会中間とりまとめ』に対する地域から提案を行う。これは、具体的な関西広域圏計画における戦略性と統合化を位置づけ、いかにして進めるのかを示すものである。

2. シームレスアジアと関西広域圏

(1) シームレスアジアの背景

『計画部会中間とりまとめ』では、シームレスアジアとして、グローバル化の進む中で、特に東アジア（東北アジア、東南アジア）との関係強化を重視している。まずこの点について考えてみる必要がある。

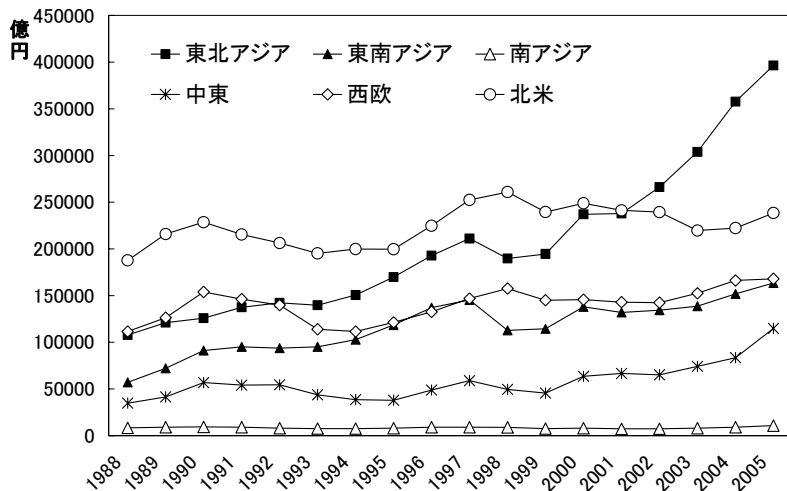
第5-1-1 図に示した日本の貿易総額を見ると、従来、北米、ヨーロッパとの貿易関係が強かった日本が、1997年のアジア通貨危機における落ち込みはあるものの、21世紀に入り、東北アジアが北米との貿易総額を追い抜き、東南アジアとの経済関係も強化されつつある。もちろん背景には中国の経済的台頭と冷戦後のASEANの経済関係強化がある。

第5-1-2 図に示す直接投資額を見てもプラザ合意（1985年）後の円高期における北米、ヨーロッパへの投資の後、1995年からの円高では、企業の競争力強化のために生産部門の本格的な移転が東北アジア、東南アジアへと向かったこと、2001年以降拡大しつつあることがわかる。以上のように、特に21世紀以降、東アジアとの経済関係が強くなっていることから理解される。

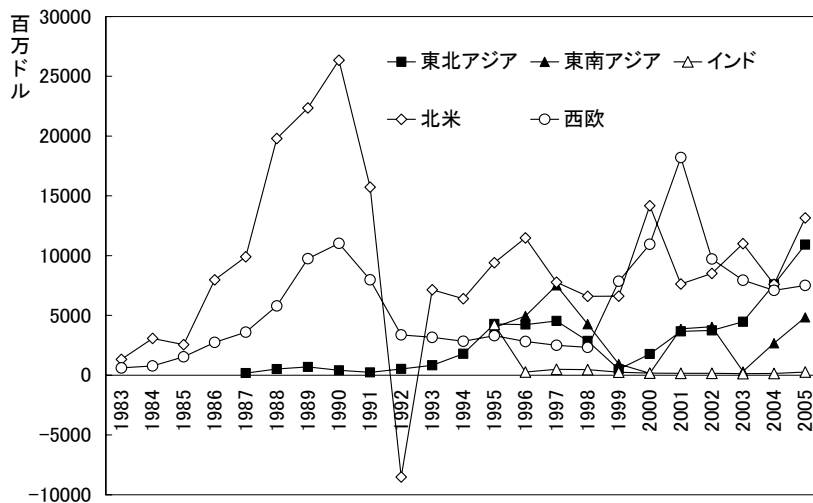
こうした関係強化による東アジアネットワークの延長上に、東アジア経済共同体の構想もあると思われる。人口の減少や中国、韓国など周辺国の台頭から、老成化する大国である日本がその国際的地位を維持、向上させるためにEUの経験が役立つと考えられている。実際、EUの設立過程で過去のヨーロッパ大戦の要因ともなった資源、エネルギーで

の対立を防止するために、まず 1951 年にパリ条約で欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）が生まれたことを参考に、現在、日中間には東シナ海の問題等があり、今後両国におけるエネルギー、資源に関する枠組み整備が求められていることをもって、日中を独仏になぞらえ、将来的に EU と同じ東アジア共同体への統合の可能性を示唆する向きもある。

第 5-1-1 図 地域別貿易総額の推移



第 5-1-2 図 地域別直接投資額



EU の成立後、国境が低くなり、人、資本、情報、商品の流通が以前より容易になり、国民経済よりも地域経済、しかも競争力を確保するためには比較的多まった広域的な地域が重要視されるようになってきている。例えば、欧州では地域におけるプロジェクトに対する地域ファンドが地域の活性化で大きな役割を果たしているが、その地域のエリアは基礎的自治体よりも、さらに府県レベルよりも広く、『計画部会中間とりまとめ』で想定される広域圏（ブロック）と相当すると思われる（例えば、フランスでは伝統的な県ではなく、レジオンが開発の中心となっている）。

もちろん EU のような、統合され制度化された関係でなくとも、国家間の制度的な差異

の協調化（いわゆるグローバルスタンダード化など）が進む中で、地域が国家を補完していくことを考えた場合、広域的な地域ブロックが必要である。

いずれにしても、シームレスアジアを掲げる場合、広域ブロック化をセットとしておくことが不可欠ということになる。この点を踏まえ、戦略上の課題を2点挙げておく。

（2）国家戦略とシームレスアジアの関係

第1の問題点は、シームレスアジアと東アジアとの関係である。つまり、日本は東アジアに対しどのようにコミットするのかが見えてこない点である。『計画部会中間とりまとめ』の問題というよりも政府の対アジア政策、とりわけ対中国政策の方針が定まらない状況に問題がある。

日本に最も近い北東アジアにおいて、朝鮮半島や台湾海峡など国際政治的に問題の多い地域について、例えば日本にとって望みうる朝鮮半島や台中関係の将来的なビジョンを描けないまま、現状維持を望むだけでは十分な方針とはいえない。人、資本、情報、商品の東アジア諸国との流通の強化（日帰りビジネス圏や貨物翌日配達圏など）が謳われているものの、交流が深まれば共同体が生まれる、というものではなく、そこには日本としての東アジア戦略が不可欠となる。

明治以降、日本は東アジア（特に東北アジア）とアメリカとの間を巡り、常に揺れ動いてきた経緯がある。中国はASEAN全体に対するFTAの締結に積極的であり、主に内陸諸国を構成メンバーとする上海機構の設立など、アジアにおける国際政治、経済関係の主導権を握りつつあり、一方の極のアメリカでは、対中政策に対しては封じ込めから、パートナーシップに至るまで幅広い議論があり、長期的な方針を見せてはいない。この中で東アジアにどのように対応するのかは、日本の国家戦略である。国家戦略が定まらないままに「・・・我が国の国土形成を東アジアネットワーク型の産業構造の中で位置づけ¹」¹することは、各ブロックが中国を中心とする東アジアへ統合されることを意味しかねない。

日本の政策、取り巻く現状に対し、今後EUに似た東アジア経済共同体へ向かうのか、という基本的な問いかけをしてみるならば、むしろ日本と東アジアの関係は、独仏を中心とするEECに対抗し、これを包囲する各国で緩やかな経済的な連合を組んだ英国を中心とするEFTAが回答として想起される。オーストラリアとの同盟やインドとの関係強化、あるいはAPECを基盤とし、二国間の自由貿易協定の拡充により緩やかな連携を図る外交政策がその理由である。その意味で日中は独仏ではなく、英仏であるといえるかもしれない。

シームレスアジアとは中国を中心とする域内統合型の東アジア経済共同体への統合の方向を意味するのか、Open Regionalismの原則による義務的項目の少ない環太平洋経済協力機構のような方向を目指すのか、が問われている。

地政学的に大陸縁辺にある島国の運命なのか、日本の位置は英国が大陸ヨーロッパを睨みながらも、大西洋を挟んでアメリカとの関係を強化する姿とも似ている。日本が今後も

¹ 国土審議会計画部会『計画部会中間とりまとめ』p.9

APECを拡張する形で東アジアとの関係強化を進める環太平洋経済協力機構を目指すシームレスアジアを推進すれば、大陸国家である中国の東アジア政策と正面から対峙することも考えられる。

逆に、東アジア経済共同体の形成に動けば、アメリカの影響力をこの成長著しい地域からある程度遮断することになる。主として日本円と中国元の統合通貨（アジア共通通貨）を国際化することができ、つまりドル、ユーロ、アジア共通通貨の3国際通貨が成立し、域内の資本循環が十分になれば、地域の発展を維持することは可能なように思われる。その中では人口大国（消費大国）、経済大国である中国が経済を主導し、日本が副次的役割を果たすことになるが、これまでの東アジアへの投資を回収し繁栄を得ることは困難ではない。とはいえ、東アジアにおける統合は、地域内各国の成熟度、価値観が大きく異なり、実現には困難が予想される。また日本を除く各国で東アジア経済共同体を形成する場合も、日本の国際的な地位の低下からかつて英国がECへ加盟を果たしたことと同様の経過を、日本もたどる可能性がある。ただ、英国が主体的、選択的にECへの加盟を果たしたようなことになるかは不明である。

いずれの選択肢を選ぶにせよ、日本の経済、社会基盤の衰退を避けることが必要であり、人や資本移動の自由度及び多様性の拡大という、グローバル競争による競争力強化がその解答になると思われる。

(3) 広域ブロックの戦略

上記を踏まえ、第2の問題点は、アジアと広域ブロックとの関わりである。成長の核である東アジアへのオープン化政策は、競争力強化の上で不可欠な選択といわざるを得ない。だがどのようにオープン化するかは、課題がある。地域がグローバルに組み込まれることは、その地域が競争で敗退すれば際限なく衰弱化する可能性をも秘める。

例えば、資本の自由化は金融機関の集中する東京を中心とするブロックにおいてその発展に寄与する。東京に集まる各国の金融機関により、世界から資金が集められ投じられる。成長するアジアの資金需要は大きく、ビジネスチャンスも大きい。しかし、他のブロックにおいては、資金が上海や北京に流れ、ブロック内での投資が不足する事態も想定される。

また、経済格差、所得格差の大きな東アジア（さらに極東ロシア）において、地域ブロックごとのグローバル化が進めば、競争力の劣る地域の所得の低下をもたらす可能性が高い。確かに、途上国への投資は産業構造の大幅な転換、生産性の向上をもたらすことで、先進国での所得低下よりも途上国の所得向上が大きくなり、長期的には先進国との間で所得の平準化がなされる。労働者の移動による平準化が進む場合、途上国の賃金上昇は抑えられるが、先進国での所得水準が大きく低下する恐れがある。先進国側では急速な産業構造の転換に対応する間もなく、大幅に競争力を失うのである²。

² 単純化したモデルで考える。農業が主産業であった途上国に、先進国から投資を行った場合、途上国では労働需要が右にシフトする(D⇒D')。当初は農業からの大量の労働供給があり賃金上昇を抑えるが、一層の工業化に伴い供給曲線の傾きが急になるため(S⇒S')、大幅な賃金上昇が見込まれる。先進国では、生産設備が途上国へ移転したため労働需要は低下(D⇒D')し、賃金が減少する。家計収入が低下するため、専業主婦が賃金労働に就くなどし、供給曲線を右にシフトさせ更なる賃金低下を招く。

特に製造業の比率の高い関西では（平成 16 年度事業所企業統計の従業者数では、関西 2 府 4 県の製造業比率は 20.2%、東京圏 1 都 3 県では 14.8%）競合する東アジア以上の魅力を持つ産業へ高度化をはかる戦略を持たない限りは、衰退する。

広域ブロック（及びその内部の都市、地域）のオープン化は、地域が自立、主体的そして戦略的に取り組まなければならない課題となるのではないかと。

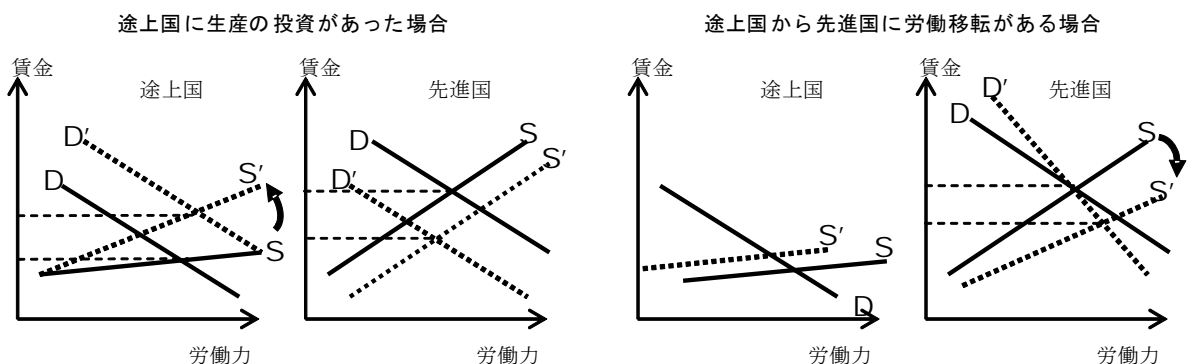
そうした戦略性を持った関西広域圏（ブロック）を形成するために最も重要なことは、関西地域自らが広域圏を定義することである。道州制の議論も地域をいかに区分するか、ということに議論が集中する。政府が全国に広域ブロックを定義することは、「国土」計画であり、「国土形成」計画ではない。もちろん自立的な広域圏の「形成」のための支援は必要であるが、計画的に定めるものではない。

以上の問題点を整理すれば、シームレスアジアについては、国家としての東アジア戦略の構築（場合によっては、日米関係の見直しも含まれる可能性がある）を前提にしなければならない。地域がグローバルに組み込まれること、それゆえ地域の競争力向上が不可避であるため、国内の広域ブロックの競争力のためにも明確な戦略が必要である。戦略に基づき制度設計（例えば人権の重視、知的所有権の確保、犯罪の抑制、内外の差別待遇の除去など）を行わなければ、産業クラスターの強化など広域ブロックにおける競争力向上の政策の効果が十分に発揮されない。また人権や民主主義を掲げることで、日本に有利なシームレスアジアの形成が可能になるかもしれない。

国内において、広域圏（ブロック）の形成にあたっては、下位レベルの自治体、主には基礎的自治体間の合意を前提とする。これは補完性原理による広域圏形成プロセスともいえるものである。当初は広域連合、一部事務組合など現行制度に基づいてテーマ別での連携がスタートになる可能性がある。テーマ範囲を拡大させ、その意思決定の仕組みを迅速化、明確化、そしてアカウントビリティの確保を目的とした制度的な枠組みを確立する。これにより自治体間の十分な合意形成による統合を進める。東アジアへのオープン化の前に、広域ブロックにおける「統合化」が必要である。

では、京阪神（大阪ベイエリア）を中心とする関西広域圏（ブロック）が形成され

労働人口が自由に移動する場合、需要人口が変わらず、供給人口が左へシフトする ($S \Rightarrow S'$)。ただ途上国では農業人口が豊富であるため、それほどの賃金上昇が見込めない。先進国には労働者が流入し供給曲線を右にシフトさせ ($S \Rightarrow S'$) 賃金を押し下げる。しかも、流入した労働者のスキルが十分でなければ、代替的で傾きが緩やかになる。雇用側は先進国で操業を続けるためにスキルの高い労働者を抱え込むため供給曲線の傾きは急になる ($D \Rightarrow D'$)。この結果、賃金下落幅が大きくなる。



た場合を想定し、シームレスアジアの中でこの関西広域圏が浮上する（もしくは生き残る）ために可能な戦略的目標、政策としてどのようなものがあるのか。

第一に、第2都市としてのアイデンティティの確保、第二には優位な資源によるアジアでの主導性の確立、第三にアジアとの連携に対応する産業構造への転換、である。具体策として、以下の3つの提案をあげる。なお、提案は緩やかな連携を基盤とすることが共通する。政府の対アジア政策不在の中で、広く可能性を考察したためである。

3. シームレスアジアを踏まえた関西広域圏からの提案

(1) 国際的な第2都市広域圏連携

東アジア各国の1つの特徴として、一極集中がある。韓国ではソウルへ、台湾では台北へ、またタイではバンコクへと一極集中が見られる。日本もまた東京への一極集中の課題を抱えるが、これ以上の集中である。これは開発独裁型の経済成長の結果、政治と経済とが不可分で成長を遂げてきたことや、グローバル化の中で外国資本の投資が集中したこと、またアジア的な感性も影響している。

関西は日本における第2都市（都市圏）でもある。首都のバックアップを行うという、首都を模倣し、国家における副次的役割（ミニ東京化）を担うよりも、むしろ第2都市としてのアイデンティティを確立し、独自性を主張することが発展に繋がる。

東アジア各国における第2都市である、釜山（韓国）、高雄（台湾）、チェンマイ（タイ）、スバラヤ（インドネシア）などは政治と離れ、産業の集積（特に旧来型産業）があり、それぞれの国を代表する商業機能や港湾機能を有する。関西広域都市圏と共通する課題を有しており、それゆえ競争相手であるが、同時に連携・共生の相手でもある。連携により資源の有効活用、情報の共有化が可能になる。

全体として都市（都市圏や地域）間で緩やかな連携を行い、個別分野での連携を強化する。例えば、今後新興国の台頭により世界経済の拡大が見込まれ、商品物流のイノベーションが重要となる。競争力向上のための貨物情報の一元化、さらには国境を越え共通する持ち株会社の設立による海運業者との価格交渉力の向上など、が可能である。こうした流通分野での連携強化は『計画部会中間とりまとめ』における、①東アジアネットワーク型の産業構造下における我が国産業の強化(p.9)の内容の具体化でもある。

製造業で関西は重層的な集積を有する。装置型産業は和歌山県や兵庫県に、ハイテク産業の集積は京阪奈学研都市、京都市、神戸市にあり、世界にも誇る大型放射光装置を持つ。また繊維産業など従来型の産業もあり、工場進出を通しての東アジア各国との結びつきは強い。第2都市に集積する産業が抱える問題点について、実践的に回答を出すことができるのは、関西広域ブロックの特徴となる。

この他にも、文化的な資源の利用も考えられる。文化財保護の技術では奈良や京都にノウハウが集積している。アジアの高湿度、高温の気候において、文化財や文書の保護は各国のアイデンティティを確保する上での課題である。緩やかな連携は、それぞれの都市、地域にある大学を含む関連機関との協力関係を促進する。関西には奈良文化財研究所、正倉院、奈良橿原考古学研究所など、歴史と実績を持った機関が集積

している。文化財の保護、修復にはデジタルかも欠かせない。大阪や韓国の釜山市には情報や映像の関連産業が集積しており、こうした技術を修復や保存に活用する。大阪、釜山間の関係強化の中で、具体的なプロジェクト見つけ出すことができる。

(2) 環境・防災・医療機能による主導的立場の確立

ブッシュ政権の提起した不安定の弧は同時に災害多発地域の弧でもある。この弧の上ではインドネシア・スマトラ沖地震、イラン地震など近年、万の単位での死者を出す地震災害が多発している。地震被害がグローバル化における経済発展のスピードを鈍化させ、結果的にテロなどを誘発する貧困の問題に繋がる。不安定の弧における防災支援などを通じて、特に東アジアにおける、防災、救難、復興のための資金、技術の支援制度を関西広域圏から創設する。

兵庫県は阪神・淡路大震災の経験を持ち、その後国際的な支援や情報の発信により、広く信任を得ている。日本が主導し、各国のメンバーが集う東アジア国際救助隊の創設、東アジアに進出する日本企業と連携しての、東アジア各地における防災拠点（倉庫や緊急時のその企業の持つ資源を活用する協定を結ぶ）の設置などが考えられる。現在、海賊の取り締まり、津波情報など日本の主導による東アジア（特に、東南アジア）との防災、防犯の連携強化が進んでおり、これは日本にとっても大きな利点があると認識される。中国についてもかつて唐山地震など大被害をもたらした自然災害が多発しており、災害対策での連携は可能である。

さらに中国では環境課題が大きく、また他のアジア諸国でも汚染は深刻である。環境分野は日中の戦略的互惠のモデルともなると思われる。環境では日本が主導的な立場であり、関西は特に、琵琶湖、瀬戸内海と閉鎖性水域を抱え、兵庫県、滋賀県での環境研究では先進的である。今後予想される水資源を巡る争奪の時代、閉鎖性水域の汚染は地域の生存権とも関わる課題であり、研究集積のある関西の優位性が発揮される。

この他、医療などの分野でも先端的な医療産業都市を有する神戸市など広域圏の資源を活用し、他の先進医療地域との連携強化が可能である。特に、医師資格の相互認証による医療の国際化の推進がある。社会主義国である中国では数値を決めて計画的に医師を養成したことから、一人っ子政策の中で産婦人科医が「余る」という状況がある。制度や取り扱う医薬品、機器の点で両国に差があり、その調整（研修など）を行い、また、医師が先進国に流入し途上国での医師不足を来たさないための措置も必要である。関西にある複数の医学系大学での戦略的に留学生や研修医の受入を計画的に行い、奨学金制度の創設などが必要になる。

東アジアは高度成長と少子化と高齢化が急速に進行する地域でもある。日本の経験した問題は早晚、他の国でも生じる。日本は整った医療保険制度（皆保険）を持ち、医療、介護の技術にも優れている。日本主導でのアジアでの医師資格相互認証制度を実現する可能性が高い。これらは、『計画部会中間とりまとめ』における、②東アジアの交流・連携の推進(p.10)の具体化ともいえる。

(3) 東アジア連動型産業構造の構築

現在、日本の製造業の生産構造はアジアとの連携を抜きには考えられない。大阪府のタオル、兵庫県の靴下など地場産業を例に考えると、大量生産品を中国で生産することにより、企業としての経営基盤を確保し、納入期限が短いものや小ロット生産に特化することができる。ブランドを維持するためには現地への積極的な技術移転が必要になるため、空洞化を促進することになるかもしれない。

しかし、同時に現地の市場開拓にもつながる点を見逃すことができない。アメリカのボーイング社やヨーロッパのエアバス社などハイテクで世界的な競争力を持つ企業が中国での部品生産を拡大しているが、大きな需要の拡大の見込める中国での生産は両社にとってビジネスチャンスである。ビジネスを拡大し、その収益を新たな需要の開拓に向けることができる。もちろん長期的には育った部品メーカーが中国の航空産業を支え、それは強力なライバルになる³可能性は否定できないが、その時の中国製旅客機はツポレフではなく、ボーイングかエアバスがスタンダードになり、アメリカやヨーロッパの部品メーカーが、こぞって中国製旅客機に部品を提供し利益を上げることになるだろう。つまり中国が旅客機の買い手であれば旅客機を、旅客機の売り手になれば部品を提供すればよいのである。

東アジアでの生産により、「関西でしかできないことに特化する」ことが重要であり、相手の構造が変わればそれに応じて変化させる、いわば東アジアの産業構造に連動し柔軟に対応するよう関西の産業構造を少しずつでも造り変えることである。

こうした柔構造化のためには5つの方針が必要になる。

第1に、技術の標準化で、企業が技術やプロトコルを抱え込むのではなく、公開することである。何らかの「見える化」により、共通する技術については標準化をすることが可能になる。標準化された知識はモジュールとなり、組み合わせることができ、市場の変化への現場での対応の限界を打破することも可能になる。

第2に、人の交流である。柔軟な専門化で知られる第三のイタリアでは、職人の交流の中でアイデアを交換し、新たな組み合わせによる事業を行う。最初の2点は暗黙知として企業や人に滞留する知識を形式知化することでもある。

第3に、就業者のフリーエージェント化による需給への対応である。人材派遣による中間労働市場の拡大は、産業構造の柔軟化に寄与するが、そのためには人材のスキルの向上、情報の非対称性の打破などが必要となる。第4章で取り上げた中間労働市場も、例えば退職後の技術者集団による中小企業への技術支援などの実例がある。専門家集団が企業業務の一部を代行することも含まれる。

第4に、ベンチャーの振興である。新たな市場を開拓するためには、ベンチャーの振興が欠かせない。こうしたベンチャーを組み合わせることで需要の拡大、高度化に対応することができる。

この2点は産業の担い手の拡大でもある。担い手の組み合わせと調整により、需要の変化に柔軟に対応することが可能になる。柔軟な専門化の発想といえる。

³ 2007年中国政府は大型旅客機の生産を決定している。(朝日新聞2007年3月21日付記事。)

第 5 に海外からの情報収集と海外への情報発信である。

この政策もまた、『計画部会中間とりまとめ』における、②東アジアの交流・連携の推進(p.10)の具体化ともいえる。

第 2 節 関西広域圏の競争力向上のための方針

1. 産業立地社会資本整備と産業立地政策の戦略的関係の形成

戦略目標を達成するための広域圏での課題として、第 1 に、広域圏内部における社会資本整備の統制と産業立地政策の関連を検討する。関西広域圏には多くの産業集積があり、基盤となる社会資本も充実している。競争力向上に不可欠なこれらの関連を強化する方策を考察する。

これまでの自治体では社会資本整備に対する我田引水的な動きが目立った。また産業立地政策も、雇用と競争力向上をもたらす優良企業の立地（または創業）について地域間競争を繰り広げた。前述のように、基礎的自治体の統合化の動きから広域圏が確立され、また共通の戦略目標が掲げられ、実施するための制度ができあがっていた場合、その制度ができあがる過程の中で相互のコミュニケーションが繰り返されるために、共通の利害の下、戦略目標を実現するような社会資本整備と産業立地政策が進められるであろう。つまり、広域圏内部での地域間調整は、広域圏を確立する中でつくりこまれる、と考えられるのである。ただし、地理的な特徴、経済効率性、過去の投資から戦略的に重視されるべき地域はどこかを県境のない地図に書き込むことを意識的に行うことが必要になる。民間企業が県境や市町村界をさほど意識せずに（自治体の産業政策に大きな差異がないから可能なのだが）立地していることを念頭に置く。

一方、社会資本整備は土木・建設部局、産業立地政策は産業・商工部局が担うことになる。この構成は政府から基礎的自治体まで一貫しており、（地理的な）広域圏を統合化する過程においても、政策的な統合化は困難である。自治体だけではなく、経済団体でも同様であり、業界縦割りの弊害がある。広域圏の競争戦略には経済団体の参画も不可欠であるが、縦割り構造、利権構造では調整役とはならない。

必要なことは、調整ではなく、積極的に広域圏において産業立地を促進する社会資本整備を行うことである。そのためには、研究、政策立案に特化するスタッフ機能を充実させることが必要となる。より具体的には関西競争力向上戦略本部を作ることが望ましい。政府においても政治（官邸）主導での政策実現に戦略本部方式が採用され、省庁間の壁を破る方法として機能している。政治とは無関係に、専門家（スタッフ）集団として機能する。関西では経済団体 6 団体による関西産業競争力会議が存在したが、むしろ EU で想定された競争力省のような常設機関とする。

関西競争力向上戦略本部は、広域圏における企業誘致、知的財産の保護・育成、産業基盤整備、産学連携、創業等の各戦略を立案する。ただし関西競争力向上戦略本部には、それを実行させる指揮命令権限を置くことはできないため、政策の実現は自治体や関連機関（大学など）が行う。財政補助による誘導政策を立案し、自治体を説得

することが繰り返されるであろう。

2. ブロック間の連携

第2の課題として、広域ブロック間の調整が必要になる。

『計画部会中間とりまとめ』には、広域ブロックが相互に交流・連携しあうことが謳われている⁴が、具体的な手法については記述されていない。全国計画としての国土づくりの方向性を示すこと、各ブロックに対する国土構造上の期待やブロック間連携について示す⁵、とされているのみである。全国計画は広域ブロックの計画を並べるだけではなく、日本としての国土のあり方が問われる。国土のあり方は、誰が定めるのか、という疑問が残る。

1)広域ブロック相互のコミュニケーションの中から作られるものか、2)民主的に選ばれた中央政府が作成の役割を担うのか、あるいは3)広域ブロックを構成する自治体(都道府県)の調整になるのか。

1)の場合、広域ブロックの有する計画を全国計画において優先度を高く位置づけることが必要である。例えば、関西産業競争力会議の主導の下で、競争力を向上させる計画を策定している場合を想定するならば、計画実現のためには他の広域圏を説得して、全国計画へ位置づける作業が必要になる。

特に、広域ブロック計画に国の補助を前提にしたプロジェクトや国家的事業が関わる場合、政府各省庁の事業が全国計画(実際には、数次に渡るアクションプランとなる)に位置づけられることで、政策実現が担保される。

2)では、全国計画策定時にそれぞれの広域ブロック影響力をどの程度行使できるか、という点が課題となる。全国計画策定において明確なルール(経済波及効果、持続性への配慮、国益、競争力の向上)を定めないと、従来の国土政策同様政府はブロック間の調整に終始し、広域ブロック(または構成する自治体)によるロビーイング活動が活発になるだけかもしれない。

連携について考えた場合、具体的には各種機関が相互に連携すること(例えば、大学間での協力、連携など)になるため、ブロック間の連携のあり方を国が調整することは実際には困難である。

3)では、広域ブロックが民主的に選ばれた公共団体ではないために、構成する都道府県が調整を行うことになる。調整には時間がかかるが、まとまっている地域ブロックほど有利になる。

3. 関西広域圏計画と個別領域計画群の統合的關係

第3の課題として、地域的統合を造りこむ中で関西広域圏(ブロック)計画と個別領域計画群の統合と関係をどのように形成するか、がある。第1、第2の課題は産業競争力に関連する広域ブロックでの統治のあり方をそれぞれ地域的側面と制度的側面から検討したものである。競争力以外の広く個別領域計画群についても、地域と制度

⁴ 国土審議会計画部会 前掲書p.6。

⁵ 国土審議会計画部会 前掲書p.7。

の双方からの造りこみを必要とする。

繰り返しになるが、地域的な統合関係は、広域ブロックが形成する中で造りこまれるものである。地域としての広域ブロックは、生活、経済活動の実態を反映したものであり、その中では自ずと広域的な役割の分担がはっきりする。

関西広域圏の場合、大阪湾のベイエリアの人口集積地域とその後背地という関係を考えてみる。ベイエリア地域には旧来型の産業が立地する一方で、内陸を中心として高速道路で結ばれた研究都市群がある。ベイエリアを囲むように、立地するこれら研究拠点は誘致での競争を繰り広げている。競争を否定するものではないが、広域での視点と連携を欠く場合もある。一例を挙げると、政府が世界最速を目指して開発を計画している理研の次世代スーパーコンピュータの立地については、15ヶ所が候補となったが、滋賀県草津市、けいはんな、奈良県生駒市、大阪市、神戸市（ポートアイランド）、播磨科学研究都市と、6ヶ所が関西からの候補である⁶。こうした競争が真に広域ブロックの競争力を高めることになるのか。関西にある集積の連携が不足しているまま、競争力を十分に伸ばしていないのである。

第 5-2-1 図 関西における学術研究拠点

名 称	事業主体	中核的支援機関	大学・公的研究機関
関西文化学術研究都市	民間企業、都市公団、行政	(財)関西文化学術研究都市推進機構 (株)けいはんな (財)京都産業 21	奈良先端科学技術大学院大学、同志社大学、大阪電気通信大学 ATR、RITE、日本原子力研究所関西研究所 など
播磨科学公園都市	兵庫県	(財)ひょうご科学技術協会	(財)高輝度光科学研究センター (JASRI) 県立姫路工業大学 (理学部、高度産業科学技術研究所) 県立粒子線治療センター
神戸医療産業都市構想	神戸市	(財)先端医療振興財団 (財)新産業創造研究機構 (NIRO)	発生・再生科学総合研究センター (理化学研究所) 神戸市立中央市民病院 (株)ゲノム医療情報解析センター
国際文化公園都市	大阪府、民間	国際文化公園都市(株)	医療基盤技術研究所 (平成 16 年春開所予定)
テクノステージ和泉、トリヴェール和泉	大阪府、都市公団	大阪府	大阪府立産業技術総合研究所
京都リサーチパーク	大阪ガス	京都リサーチパーク(株) (財)京都産業 21 (財)京都高度技術研究所 関西 TLO(株)	(財)京都高度技術研究所 (ASTEM) 京都市工業試験場
桂イノベーションセンター	京都市	京都市桂イノベーションパーク整備推進協議会	隣接地：京都大学 (工学研究科、情報学研究科、国際融合創造センター)

出典：国土交通省都市・地域整備局『平成 14 年度 京阪奈地域における研究開発拠点の役割分担、連携等に関する調査報告書』（2003 年）概要編

さらに、研究都市群とベイエリアとの関連を踏まえての計画も十分ではない。例えば、兵庫県にある大型放射光装置 SPring8 は、世界的な研究装置であり大学や研究機関のみならず、企業の研究開発にも寄与する。だが企業の研究施設が SPring8 のある

⁶ 日本経済新聞（夕）2006 年 10 月 24 日付記事。

播磨科学講演都市その周囲に立地するわけではなく、必要な資材や原料の入手が容易なベイエリアの人口集積地域や海外・国内への移動に便利な交通の要衝に立地する。つまり、SPring8 周辺の工業団地や居住のためのまちづくり計画は、どの程度まで必要であったのかを広域ブロックの視点で位置づけていく。

他にも道路事業、都市開発、港湾・空港整備の計画とも直接関わる分野では、提起されて以来なかなか進まない堺泉北から大阪、神戸、姫路までのポートオーソリティ（Port Authority）なども、今後広域ブロック計画を推進する中で、具体的ターゲットとなるかもしれない。

制度的な面では、自治体の有する権限を広域ブロックにどこまで付与するのか、という点が問題になる。ポートオーソリティはその典型だが、地域内で類似したインフラを統合するために、自治体が持つ権限の一部を広域ブロック、または別の組織に付与することが可能になる。このように、広域ブロックの考え方は現在の自治体によるガバナンスに変化をもたらす可能性がある。

第3節 関西広域圏ガバナンスの仕組みづくり

では、関西広域圏（ブロック）でのガバナンスをいかにして造りこむのか。簡単な考察を行う。

国土形成計画では2層の広域圏を謳うが⁷、両者の考え方には共通性はあまり感じられない。道州制の議論など政治的な側面も示唆されることは、第4章で述べた。広域圏が国の出先機関の担当エリアを前提に、都道府県の組み合わせを想定しているのに対し、都市圏、地域圏は自動車での1時間移動圏というかなり実質的な経済活動や人の動きを念頭に地域を想定し、基礎的自治体の範囲を超えることも考えられている。

都市圏、地域圏の競争力をどのように高めることにも制度的側面と地域的側面で課題がある。都市圏を想定した場合、前者については中心となる都市の自治体と経済団体（商工会議所など）との連携が重要で、競争力強化のためのプロジェクトの推進などが期待される。後者については中心都市と周辺自治体との関係が考えられる。例えば、都市圏において中心都市とそのベッドタウンとなっている郊外の自治体には、交通、環境など連携するべき課題が多い。解決のためには、中心都市と周辺の自治体との間の信頼強化が必要である。

都市圏、地域圏を考える場合、事務組合、広域連合など自治体間連携の制度など、自治体を越えるガバナンスの手法がある。これらは自治組織ではない。例えば公共交通の自由化に伴って、関係自治体により設置された地域協議会は、自治体を越えて交通の調整を行なっている。関西では琵琶湖総合開発において、下流負担金制度の導入を行い府県、市町村を越えての協力による総合的な政策を実施してきた。議会と予算を持ち民意を反映した自治体としてではなくとも調整の機能を中心に、各自自治体の政

⁷ 詳細については補論 人口減少社会における国土形成計画を参照のこと。

策を動かす制度はある。また現在進行中の市町村合併により、基礎的自治体が実質的な都市圏、地域圏の統治の主体として機能することになるだろう。都市圏、地域圏を「動かす」ための様々な条件、制度が揃っている。高度化した情報通信技術を活用し透明性・公開性と住民の参加・意見表明の場を確保しながらの調整という手法が、自治体という代表制民主主義と匹敵するものかどうか、なども踏まえながら都市圏、地域圏のガバナンスのあり方は今後、研究を行いたい。

広域圏（ブロック）に注目する。広域ブロックが政府の行政改革の一環であるとの認識、または政府官僚の官選知事化（フランスにおける民選知事と官選知事の両立）による地域の切り取り合戦——例えば国鉄分割民営化に際しての旧運輸省からの天下り——のような考えに基づいて、各省庁の出先機関の統合という構図が描かれるかもしれない。日本では北海道開発庁（現在は国土交通省）がこれに近い形式である。1949年の設置当時、開発の遅れた北海道における道の財政基盤の弱さ、食料基地、資源基地としての重要性、さらに旧ソ連との対峙という政治的背景からは、国の影響の強い開発庁方式は避けられなかったのかもしれない。しかし北海道の整備が進み、北方の脅威が低下するに従い徐々に国の影響を除こうとしてきた。関西においては、開発庁に相当するような広域圏のありかたは自治の観点から受け入れられないであろう。

広域ブロックが都道府県の組み合わせとなる理由は、都道府県が民主的に選ばれた自治体・公共団体であると考えられる。都市圏や地域圏が住民の目の届く範囲であるため、これを非民主的（あるいは国策として）に運営することは難しい。しかし広域ブロックにおいては代表制民主主義においてこれを運営、監視しなければならない。前述の政策提案の専門家集団としてのスタッフ機能の充実とは別に、広域ブロックにおける権限をどこまで認め、どのように政策を決定するのかを具体的に考えなければならない。

将来の道州制を巡る議論でも地域分けや権限の委譲が議論される⁸。地方分権が本格化することは地方にとって歓迎すべきであるが、将来道州制を考えているのであれば、憲法の改正が取りざたされる今日こそ、集権的国家から連邦制国家への移行を考え、その上での憲法改正を含めた道州制の議論でなければならない。すなわち「この国の形をどうするのか」という視点が必要であり、政治として国民に問うべきものである。だがシームレスアジア論と同様、国民的な議論が未成熟である。今後、歴史的な背景を含めて長時間の議論が必要である⁹。ここではあくまでも国土形成計画の枠組みでの考えをここでは示すことになる。

まず条件としては、第4章で述べた現在進行する地方分権と補完性の原理、つまり上からの介入を防ぎながら、地域にある権限を活用することの導入がある。そして、下から積み上げることで広域圏の確立を目指す方法を考察する。基礎的自治体、都市

⁸ 北海道が提案していた道州制特区が認められ「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」が2007年に制定された。北海道をモデルケースに道州制への第一歩とも目されている。内容は権限の委譲である。

⁹ ベルギーは1993年に連邦制に移行した。建国以来、3つの民族がワロンとフランダースに地理的に区分されて生活しており、移行までも様々な制度的な試みがなされている。現在も複雑な統治形態である。またベルギーは王国でもあり、連邦制を持った立憲君主国である。

圏や地域圏、広域自治体など様々な地域的な主体や連携関係が関わるため、国土形成計画での2層の広域圏の関連が明確になり、本計画の意図に沿ったものとなる。この結果第5-3-1表に示したように、コミュニティレベルから国、超国家に至るまでの地域的、制度的な枠組みを統合的に考えることができる。なお、表では市民を一番下にしているが、下からの積み上げるイメージを明確にするためである。

第5-3-1表 地域的・制度的な枠組み

地域的視点	制度的視点		
	意思決定	制度的手法／背景	組織
超国家	国会、内閣	?	?
国	国会、内閣	民主主義的諸制度 民主主義	政府
広域ブロック、広域圏	?	? 効率性、競争力、国際化	道州
省庁における管轄地域	内閣（主務大臣）	権限委譲、統一的実施 効率性、公平性	国の出先機関
広域自治体間協力、連携	都道府県議会、都道府県知事	調整、協力 効率性	広域連合、各種の連携組織、協議会
広域自治体	都道府県議会、都道府県知事	民主主義的諸制度 民主主義	都道府県
広域自治体内部地域区分	都道府県知事	権限委譲 効率性	地方事務所（県民局）、支庁
都市圏、地域圏	市（区）町村長	? 効率性、競争力、QOL	都市圏、地域圏
基礎的自治体間協力、連携（旧郡に相当する）	市町村議会、市（区）町村長	調整、協力 効率性	一部（全部）事務組合、広域連合、市町村合併
基礎的自治体	市町村議会、市（区）町村長	民主主義的諸制度 民主主義	市区町村
行政区	市長、区長	権限委譲 効率性、公平性	特別区を除く政令市の区
コミュニティ（小学校区、定住区）	市区町村長	民主主義の一部制度、権限委譲 ボランティア、効率性	地域自治区
近隣コミュニティ	市民、自治会長等の住民代表	民主主義の一部制度 ボランティア	自治会
個人	市民	人権、公共の福祉 個の自立	家族

広域ブロック、広域圏、また都市圏、地域圏というエリアにおいて、制度的手法がまだ確立していない。広域ブロックの考え方の背景には、効率性の他に、競争力の強化とグローバル化の視点があり、都市圏の背景には効率性と競争力の強化、そしてローカル化（一部の大都市圏はグローバル化）の視点がある。この意味で行政界を区分する形の中間的なエリア（省庁における管轄地域、広域自治体内部地域区分）が効率

性や公平性という背景から制度と地域を構築することとは異なる。

このことから 1 つの枠組みによって、全国で統一するのではなく、地方分権と補完性の原理を踏まえつつ、地域特性により異なった枠組みができる可能性がある。例えば、北海道を一つのブロックと考えた場合、複数の都府県により構成される広域ブロックとは広域ブロックと広域自治体（道）とは一体で調整の必要性は低下し、国と広域ブロックの間の権限調整や広域ブロックへの財政的移転の民主主義的な分配が重要になるだろう。道州制に関する地域区分でも、関東に東京を含めるのか、あるいは北関東と首都圏を分離すべきか否か、など個別的な問題が生じるのもここに原因があるのではないか。

中間的なエリアの制度的設計であるが、広域自治体と基礎的自治体の間、及び基礎的自治体と個人の間については、第 6 章で『計画部会中間とりまとめ』における新しい「公」の考え方を踏まえ兵庫県からの提案を行う。ここでは、国と広域自治体の間、『計画部会中間とりまとめ』における広域ブロックのガバナンスを考えてみたい。

第 4 章では財源に注目し、国からブロックへの財政移転を水平的移転の可能性について検討した。連邦制国家であるドイツでの水平的財政調整の事例を参考に分析を行った。戦後の一時期、地方交付税制度が確立する以前に、日本でも水平的財政調整が試みられたことがあったが、46 都道府県の調整は困難を極め、結果国による財政ベースでの垂直的配分に落ち着いた。戦前の制度とシャープ財政の一種の融合を図ったのである。しかし、広域ブロックの場合の調整は 47 都道府県の調整と比べて容易である。実は『計画部会中間とりまとめ』の (2) 広域ブロックの自立に向けた支援、には「また、地理的・自然的・社会的条件による不利性の大きな地域では、当該地域の実情に応じて国等が後押しすること等が引き続き必要である。(p.8)」と書かれている。国等との「等」には何が含まれるのか。ここに水平調整の可能性を言及しているというのは少し言いすぎであろうか。

国の税源の一部を広域ブロックに移す場合（あるいは消費税の方税分のように効率性から国が集め配分することもある）、財政民主主義に従い広域ブロックに対し民意が反映されなければならない。前述のようにシームレスアジアの実現により、競争力の高い広域ブロックと衰退する広域ブロックが生じることが考えられる。水平的財政調整では前者から後者への財政移転がある。広域ブロックが行う行政には民主主義的な制度が不可欠になるのである。

下からの積み上げの場合、広域ブロックは調整、連携がスタートとなる。これは直接選挙で選ばれた、そのため比較的強い行政権を持つ知事がこれを担う。機動的に広域ブロックが動くためには、広域ブロックにも前述のような常設機関が必要で、これは EU における欧州委員会に相当する。当初は、競争力や水源など課題に応じた常設機関になる。関西でこの常設機関は大阪府が担うのではなく、おそらく各府県、政令市より人口比例方式による任命になるが、公務員以外にも財界からも派遣される。さらに関連省庁出先機関のスタッフによって構成される。常設機関により作成された政策を各知事が協議、調整しそれを各府県の政策に反映させる。調整では地方分権と補完性原理の 2 つが基本となる。

府県議会は、政策を踏まえ予算承認、条例制定の役割があるが、もし議会が承認しない場合も、現行であっても比較的知事の力が強い（行政優位）であるため、大きな政策変更なく進めることが可能になると思われる。ここでは知事と議会の承認という二重で民主主義が働く仕組みである。

次に、水平的財政調整を含む広域ブロックの権限が強化されることになれば、広域ブロックについても民主主義が必要になる。広域ブロックでの議会を設け、直接選挙により代議員を送り込むことになる。ただし、これは憲法の改正を含めた大幅な見直しが必要になる。

移行的には、常設機関を拡大し機関の長（委員）を各府県議会が選ぶことが考えられる。機関の長は各府県議会に対し責任を負う。そして常設機関の合議体、つまり EU での欧州委員会に相当するような、広域ブロックの政策立案、予算配分を行う機関を設置し長を定める。事実上広域ブロックの長となる。各府県議会議員、知事との兼務は認めないが、他の条件は広域ブロックによりそれぞれ異なる。関西では国の出先との区分を明確にするために、国家公務員以外という条件を付すかもしれない。

制度的枠組みから、関西という地域的枠組みもかなり明確になる。具体的には福井県、三重県、徳島県であるが、知事、そして議会により自らの県がどこに含まれるべきであるかが議論され、場合によっては選挙で民意が問われることになる。どのような常設機関が設置されるのか、人口配分で考える場合、県の位置づけはどのようなものが明らかになり、取捨選択が行われるのである。

参考文献

山口二郎、山崎幹根、遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』（2003年）岩波書店

神野直彦、澤井安勇『ソーシャルガバナンス』（2004年）東洋経済新報社

第6章 プルーラル・パートナーシップ型関西広域計画へ —兵庫県の次世代地域政策に向けて—

第1節 都市の産業・経済再生をどのように考えるのか —阪神・淡路大震災復興からの教訓—

阪神・淡路大震災からの復興は、都市や地域の経済のあり方をあらためて考えなおす過程でもあった。都市経済の特質は、その活動自体が輻輳した内部や外部に対する連関性を有しておりそれらが稠密かつ多重・多層的に形成されていることにある。こうした連関性が支える集積（都市経済クラスター）のメリットこそが、都市や地域経済のダイナミズムの源泉であったとあって過言ではない。阪神・淡路大震災からの産業・経済復興の核心は、こうしたリンケージを再生・創造することによって自律型経済システムを構築することにあった。

巨大都市災害からの復興都市政策が要件とする自律型復興は、都市再生のプロセス自体を指すものと定義することができる。それでは、こうした自律型復興は、阪神・淡路大震災からの復興過程において十全に機能したのであるだろうか。今回の復興は、地方自治体は国庫支出金や地方交付税による従来の枠組みのなかで進められてきた。したがって、それは全国一律の仕組みをベースに、省庁さらにはその内部組織が自治体の当該部署と連携する縦割り型の施策として実施されてきたとあってよい。われわれが提議した自律型復興は、再生の多様性や変化への機動的即応、さらにはこうした施策が、中長期的に都市の構造再編に連動すること重要であることを指摘した。こうしてみると、阪神・淡路大震災における旧来の日本型システムによる復興は、自律的な再生にはダイレクトに結びつかなかった可能性が強い。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社会経済システム、とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており、巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。

たとえば、阪神・淡路大震災復興において研究者、自治体、経済界が提議した「エンタープライズ・ゾーン構想」は、巨大災害によって特殊かつ深刻な状況に追い込まれた地域を、いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的であった。被災地サイドからは大きな期待が込められたが、当時の政府による一国一制度への固執によって阻まれた。重要な点は、災害からの復興が地域の選択に委ねられる仕組みということであろう。

こうしたなかで、ここ数年における都市・地域再生をめぐる状況は大きく変化しつつある。2003年10月、政府は地域活性化と雇用の創出を推進するため、内閣に「地域再生本部」を設置した。先行する都市再生、構造改革特区とあわせ、都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼動することになる。2002年4月の都市再生措置法制定からスタートした、この一連の政策は、その後同年7月の構造改革特区推進本部の設置、そして地域再生基本指針提示と、これまでには見られない速度で矢継ぎ早に展

開してきた。これまでのわが国の国土政策が、形骸化した全国一律の仕組みに固執し、省庁間の連携がない硬直的な縦割りに依拠してきたことを鑑みれば、ここ数年の変化はきわめて画期的であるといえる。この「都市・地域再生のための政策3点セット」は、地域のイニシアチブを基軸とするこれまでにない施策と評価できる。国による地域直轄の姿勢が透けて見えるとしても、かかるゾーン設置の本来の狙いが、個々の独創性が自由取引による企業の活性化と新しいコミュニティの形成によるイノベーションの高まりという2つの効果を結びつけようとしていることはこれまでにない政策的視点として重要である。限定された地区での社会経済活動の展開を、企業同士や企業とコミュニティの関係を意図的に再編成することで、都市・地域における社会・経済イノベーションを喚起し、結果として「地域の自律的発展」を促す仕組みとして提案されているとすれば、本制度提案もかかる潮流をより強化する議論として位置付けてよいであろう。阪神・淡路大震災後、政府の地域政策に関わる政策転換も加速しているといつてよい。

第2節 これからの兵庫県における都市・地域再生への基本視点

—地域のイニシアチブと「施策のパッケージ化」「パートナーシップ」、 そしてその社会実験型の政策展開を—

ここでは、阪神・淡路大震災からの復興の経験を踏まえ、次世代地域政策の基本視点を整理しておくことにしたい。復興の教訓は、自律過程への多様な関係主体の連携につきるといって過言ではない。

都市・地域再生に求められる基本要件は、きわめて多様な状況への的確な対応である。社会の成熟の過程で加速的に多重・多層化する問題にたいし、速やかな対応を行うためには、多様な政策をパッケージ化することが可能な制度が求められる。かかるアプローチは、縦割り施策の非効率から脱却することによる相乗効果をも期待できる。局地的課題に対処するための政策パッケージは、問題への効率的かつ的確な対応を可能とするのである。さらに、個別政策展開では予想できない相乗効果をもたらす可能性がある。政策パッケージ内部における個々の施策の連動・連携は、資金供与型施策が介在すれば所得の地域内循環を高め、地域乗数効果を拡大することが期待できる。地域内部への広範な所得の波及は、付加価値の地域内循環率を高め、衰退局面にある被災地の活性化に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

実際、阪神・淡路大震災からの復興において求められたのは変化への機動的即応、課題の多様性への柔軟な対応であった。当時の政府主導のガイドラインは、平時における全国一律という「公平性」と安定した「継続性」をベースに作られたものであった。しかし、巨大災害からの復興施策は、これとは全く異なる状況に対応することが求められたのである。平時には想定しなかった特異な事態への対応は、ひとつにはこうした緊急事態に即応できなかった地方行政制度のあり方そのものを今一度考えなおすこと、第二にはこうした見直しのなかでとりわけ重要なポイントとして被災地の側

から既往の施策をいわば編集することを可能にする仕組みの必要性が痛感された。縦割りの非効率をもたらした震災復興における硬直性を解決するためには、課題解決に直結する政策パッケージを地域が提案することが求められたのである。

ここ四半世紀の間に急進したグローバリゼーションは、都市・地域問題をこれまでにない形で深刻化させている。こうした変化に対応するために地域政策の枠組みも大きく変化しつつある。第一に、都市・地域の荒廃・疲弊が広範な社会経済的連関性のなかで顕在化しており、従来のたとえば社会福祉政策や土地市場牽引政策のような単一目標型政策では、問題解決が困難であるとの認識がある。政策の統合的アプローチの重要性である。第二に、英国 SRB (Single Regeneration Budget) に象徴されるように、都市/地域再生資金も各省庁が個別に有するのではなく、問題解決のための包括資金として政府が提示することの必要性である。したがって、地域課題解決や都市活性化にたいし、都市・地域内部における多様で柔軟なパートナーシップが不可欠である。阪神・淡路大震災からの復興過程において特筆すべき事態のひとつは、NPO やコミュニティ・ビジネスなどの台頭であった。これまで、どちらかという社会の脇役であった市民グループが、経済復興において果たした役割は大変大きかった。また、こうした新たな主体と自治体とのパートナーシップによってきめ細かな施策が展開されたのである。第三に、こうした問題はきわめて個別性が強く、中央政府の画一的スキームでは対応ができないため、地元からの再生提案を基軸とする政策へ大きく踏み出したことが特色である。これらの政策は、都市・地域問題の深刻度に応じて政府が資金を配分するのではなく、政策提案の公開コンペティションによって決定される。その審査基準は、たとえば問題解決にあたって広範なパートナーシップ形成とその役割のありかた、コミュニティ・ビジネスや LETS(Local Exchange and Trading System) など都市・地域再生のための斬新なプログラムを提案しているか、などを考慮した可能性の評価である。最後に、政策の時限的施策の実施の必要性を指摘しておきたい。これまで経験しなかった事態への対応に、これまでの経験で有効であった施策を実施することは妥当ではない。有効かどうかはともかく、考えられる施策を「時限」つきで実施し、その成果をモニタリングすることで、施策としての有効性を絶えず判断することが必要である。

第 3 節 次世代地域政策の考え方に向けた提案

—多重・多層型（プルーラル）パートナーシップの形成による自律型経済システム創造を目指して—

本提案は、これまでの分析のなかで議論された項目、とりわけ第 4 章における整理を横断的な視角から点検すると同時に、そこでは必ずしも提案として明示されなかった統合的視角から必要と考えられる課題について提示することにした。

阪神・淡路大震災の経験は、個々の主体の努力には限界があること、さらに既往の連携が形式的であったり硬直化するなど必ずしも十全に機能しなかったことにある。

次世代の地域政策を考える上で、こうした教訓はきわめて重要といわなければならない。パートナーシップの意義は、個々の主体では対応できない事態への機動的即応、波及的なインパクトを含む相乗的効果の発揮にある。ここでは、こうした視角から地域力の新たな機動力構築を狙いとしたパートナーシップの形成を提案することにした。ここでは、プルーラル・パートナーシップ型関西広域計画と呼称しておく。

1. 自律型地域（learning cluster）構築への展望と課題

現在、都市・地域の関係性のダイナミズムは、世界的なネットワークに連動する自己増殖メカニズムを内包した learning cluster（学習する地域クラスター：地域内に複数所在するクラスターにおいて、クラスター内での稠密な相互依存関係、クラスター間の重層的な関係、そしてグローバルな連携がダイナミックに稼動することで創造的な環境を有している地域）として位置づけられている。かかる learning cluster の創出によって、都市再生・地域創造を促す自律的発展が可能となるはずである。しかし、現下の世界的な社会・経済の潮流変化に加え日本固有の様々な制約は、こうした展開を困難にしている。たとえば、阪神・淡路大震災において、突然条件不利地域となった被災地への政策は、いわばロック・インされた旧来の日本型システムによって、必ずしも柔軟かつ機動的なものではなかったのである。次世代地域政策は、震災復興での教訓を踏まえ、都市・地域の自律型地域（learning cluster）形成のための諸課題の抽出、政策課題の整理を行い、地域からの地域政策のあり方を検討する必要がある。

2. 兵庫県における産業政策課題：阪神・淡路地域を事例として

本研究の目的は、次世代型地域政策のあり方を地域から提案することにある。第1年次目の研究のまとめとして、ここでは暫定的に阪神・淡路大震災における被災地の再生について、これまでの検討を踏まえた上で暫定的な課題を整理しておくことにする。中山間地域、島嶼部、ニュータウンなどを含む兵庫県下全体をカバーする地域政策の具体的提案は次年度整理する予定である。

（1）ロック・インした産業空間：阪神・神戸地区の産業空間を事例に

ア．ブランチ経済の行方

2005年、松下電器産業は950億円を投じて、尼崎市にプラズマディスプレイパネル（PDP）工場を建設。2006年には年産340万枚のフル稼働体制となり、松下は出荷額ベースでPDPの世界最大メーカーとなった。2007年には、同工場の隣接地に増産のための第2工場を建設中である。「情報共有」を軸とする世界の生産システムは、現在、大きく変化・再編を繰り返している。PDPなど先端技術製品の生産において、かかる状況はきわめて端的に表れることになる。「暗黙知」の領域が大きい生産の場合、知識の共有範囲が限定されたため、生産拠点もこうした知識連鎖のあり方と強く関連することになる。世界的な生産システムの再編・進化、「工場への日本回帰」が喧伝されるなかで、企業立地政策はあらためて今後地域経済のイノベーション促進における不可避の要素となる。ただ、こうした世界的な生産システム編成下での拠点は、かつて企業

が形成したブランチ・プラント型経済の陥穽をいかにクリアし新たな地域経済システムの要素として位置づけるのかが問われており、地域産業政策のあり方は今後大きな要素となるだろう。

イ. 新規産業クラスターの可能性

神戸のポートアイランドには、神戸医療産業クラスター構想が、政府の構想とも呼応する形で本格展開を始動したことは特筆しておかなければならない。先端医療やバイオテクノロジーという点では、もともとその基盤がなかった神戸市に、新たに産業クラスターを集積・起動するという試みは世界的に見ても例は少ない。それだけに、神戸市・兵庫県における財政負担をはじめとする様々な努力が傾注されており、自律型経済確立に向けた軸のひとつとして期待したい。現在では、構造改革特区制度を活用した被災地域の産業活性化を狙いに、「先端医療産業特区」「国際みなと経済特区」が設置されている。ポートアイランドⅡ期地区では、ベンチャー企業間における R&D の連携関係が形成され、新たなビジネス創出の萌芽もみられる。かかる領域に適合したハードインフラや関連ビジネスの稠密なネットワークの存在は、開発の速度を競うバイオ・メディカル企業にとって重要な基盤といえる。

ウ. 揺らぐ地場産業の存立基盤

都市・地域経済の基盤として、古くから地域に根ざす地場・伝統産業群が果たす役割は大きい。阪神・神戸間の地場産業群は、灘の酒造、神戸の真珠、長田ケミカルシューズ産業など多様である。一般に、こうした地場産業において歴史的な過程のなかで作られた社会的分業は、取引連関関係の重層的なネットワークだけでなく経済活動を巧みに機動させるソフト・ヒューマンインフラを示している。こうした構造は、人々に個々のニーズ対応した多様な職場を提供することで、生活産業としての役割を果たしてきた。こうした利点は、一方において技術・製品革新という点において他の近代産業に比して停滞傾向があったことは否めない。生産工程の細分化による分業は、安価で景気変化にも柔軟な独特の産業空間を形成し、その閉鎖性によるメリットを享受してきた。かかる分業による個々の事業者の技術革新への契機の弱体化は、急速なグローバル化の深化による世界経済での競争力を問われることになった。これまでの、地域的集中のメリットをどのように継承・再編していくのかが問われている。

(2) 現代産業立地政策の課題群

ア. 地域内多重クラスターの編成

ここで示したように、ひとつの地域には様々なタイプの産業クラスターが重層的に形成されている。立地政策は、こうしたクラスター群を活性化することが狙いとなる。地域の産業を点検するうえで、その集積メカニズムを理解しておくことが必要である。本来、集積経済は多数の産業や企業が空間的に集中立地し、相互に有機的連関関係を有することによって得られるメリットを指す。したがって、こうした局地的連関の関係性が、産業空間としての特質を表象するものともいえる。

こうしてみると、現在、都市・地域経済を取り巻く環境は、地域内部における局地的地域生産システムとグローバルなネットワークを形成する世界経済システムの両輪によって構築されていることがわかる。実際には、これら2つのシステムは相互に強い関連性を有しており、その相互の関係性のあり方こそが都市・地域経済の比較優位を創出しているといつて過言ではない。その意味で、メソ・スケールの視点から広域化と局地化の接点をいかにデザインするのかは、都市再生・地域創造を考える上できわめて重要な論点なのである。地域政策の役割は都市・地域を核とした関係性のデザインを行い、これを醸成していくことにある。

イ. 産業基盤整備と立地政策の統合

第二に、こうしたソフトな政策課題とともに、既存産業再編や新たな産業導入のためのハードなインフラ整備を行うことは不可避である。産業支援施設、道路や橋梁といったある程度規模が大きな産業基盤の場合、規模の経済性を発揮することで効率的な整備が可能である。個々の自治体では対応が困難な大規模投資において、今後、自治体の契約等に基づく本格的な連携も必要である。ここでは、PFIなどを長期契約による自治体間取引契約による仕組みについて整理しておきたい。根本は接続する自治体間の「長期契約による広域連携」を提唱している。地方分権への本格移行は、地域固有の課題に呼応する公共部門間同士の実質的な連携をも可能にする素地を提供していると考えてよいだろう。かかる観点から提案された自治体間債権の取引市場の設立は、都市再生・地域創造のための基盤を地域のパートナーシップによって起動する重要な手段になる可能性がある。

いまひとつ、産業基盤整備への視点で「解凍」しなければならない点は、こうした社会資本整備と産業立地政策の統合的展開の必要性である。これまで産業基盤など大規模な社会資本整備や産業立地政策は、中央政府の役割であり、地方のイニシアチブはきわめて限定されたものであった。しかし、今後、地域分権、税源移譲が本格化すれば、こうした領域において個々の地方でそのあり方が議論される事となろう。その際、社会資本整備と産業立地政策が連動・連携することは、これまでの政府が統括する縦割り型地域政策の非効率性を排除し、地域の選択によって地域乗数を拡大する包括的地域産業政策として期待できる。今後、これまで中央政府が専権的権限を有してきた地域政策が、地方において可能となる可能性を勘案しつつ、地方からの地域政策のあり方を議論すべきときにきている。

3. 地域中間労働市場の可能性

重要な視点として雇用の課題がある。阪神・淡路大震災後も雇用の喪失に直面した。少子化、グローバル化は雇用に大きな影響を与える。地域政策としての課題は多い。

(1) 地域で求められる多層・多重型就業

厚生労働省雇用創出企画会議第一次報告書は、「ここ10年間で拡大している雇用機会が従来の雇用の枠組みではとらえられない多様化を示していること、NPOの増加な

ど雇用の受け皿にも多様化がみられることから、これらの新たな動向から現実に即した雇用創出策を検討していくことが重要」と指摘している。さきに労働市場の実態が地域によって大きく異なっておりしかも変化を続けていることは指摘したが、同報告書はこうした空間的局地性と時間的推移といった文脈に加え、仕事（しごと）のあり方にもその多様性の拡大といった変化が顕在化していることを示唆したものである。

日本における雇用・就業の活性化は、これまでどちらかという社会の脇役であった女性・高齢者・若年層の労働市場への参入が切り札といっても過言ではないだろう。男女共同参画の潮流は、労働市場における女性の位置づけを急速に改善しているし、2007年の団塊世代の退職に向けた高齢者の雇用・就業についても社会全体の胎動という雰囲気すらかもし出しながら対応が進んでいる。一方、若年層については、その高い失業率だけでなく、ニートやフリーターといった問題も絡みつつ、経済問題に加え社会的側面からも新たな課題を提議しているという点で現代の雇用・就業問題を象徴している。その解決には社会的統合（Social Inclusion）の視点をベースに、地域固有の社会経済的特性に呼応した柔軟な政策的視点が求められる。具体的には、既往労働市場とは無縁ないし縁辺部に位置づけられていた人々の、働き方や就業のためのプロセスのマネジメントにある。就業のための実践的トレーニングを仕事につきながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場など複合的な性格を有する地域固有の労働市場を構想していく必要である。

こうした観点から、英国では中間労働市場（Intermediate Labor Market =ILM）形成の試みが行われてきた。英国における中間労働市場は、長期失業者を通常の労働市場に戻すための仕事の提供や職業訓練を行う場として定義され、就業のための様々な支援がパッケージで提供される。英国での経験は、こうしたILMの拠点が、衰退するインナーシティの再生にも寄与することを実証しており、雇用政策をこえて地域再生を起動してきたことを明らかにしたのである。

（2）地域中間労働市場（RILM）形成のための課題群

さて、こうした英国での経験をも踏まえ、試論的ではあるが日本において今後求められる地域中間労働市場（Regional Intermediate Labor Market =RILM）についてその視点を整理しておくことにしたい。

まず失業者を既往労働市場に参入させるための場であるが、同時に生きがい就業・社会貢献型就業などを統合し、これらが相互に関連性のある政策パッケージとなっていることが求められる。第二に、失業者にたいしてはできる限り幅広い選択肢を提供する政策であること。こうした課題は局地的であるため、特定地域に限定し様々な雇用施策を集中させることが必要である。仕事に関わるきめこまかな情報提供、さらには中・長期的な教育プログラムなど、失業者にたいし幅広い選択肢を提供することが重要である。その際、地域の大学等の教育機関との連携も必要である。第三に、NPOやコミュニティ・ビジネスなど、台頭する新たな主体に着目する必要がある。こうした活動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、地域における多様な仕事の開発とも関わって着目すべき点である。さらに、かかる社会的経済とも呼称される領域では、

その互恵的・互酬的特性から既往市場とは異なる仕事を提供することが可能となる。社会的領域の事業化は、都市再生・地域創造において発生する多様なニーズに対応するうえで行政、企業など既往主体では限界があることから意義がある。こうした地域中間労働市場を推進する主体は、地方自治体が核心となろうが、機動性、柔軟性という観点から実際には多様な主体の戦略的パートナーシップによって実施されることが重要である。言うまでもなく、当該地域の需要拡大のための地域産業政策と連携することが必要である。

こうしてみると、ここで提供される仕事の特性は、その互恵・互酬的な複合的性格であろう。それは、仕事を需要する側と供給する側が明確に区別された一方向型の関係ではなく、情報共有を含む双方向型依存関係を示唆している。こうした多重性は、実際には多様な主体によって支えられることになる。仕事自体が定型化されておらず、また公共・市場という既往主体の行動原理とは異なる視点が求められこともあり、多様な主体が多様なスタイルで仕事をするようになるが、多層的に展開していることを**観客**できない。こうした新たな主役群による多層・多重型就業が、都市再生・地域創造に関わる働き方の特色といえるだろう。

4. ソーシャル・キャピタルと CED (Community Economic Development)

(1) 「地域の豊かさ」への新たな視点

少子化と地域社会のあり方について論及した松浦は、合計特殊出生率が地域の神社数と高い相関があることを明らかにしている。神社の存在は、地域内での「祭り」など様々な交流を必然化させ、こうした住民参加が一体感となって強い地域力を醸成した結果、出生率が高くなったという(松浦、2006)。実際、現在、出生率の全国平均は1.25ときわめて低水準にあるが、地域によってその差異は大きい。たとえば都道府県別にみても最も高い沖縄では1.5、低い東京が1.0と0.5ポイントもの格差があるが、同一県内(地域内)においてもその格差はより拡大する。地域のあり方が出生率に大きく関係しているという松浦論文はその意味で大変示唆的である。近年、こうした地域コミュニティに形成される厚みのある関係性は、ソーシャル・キャピタルとして多様な角度からの検討が行われつつある。

こうした地域の質への関心は、EUにおける新しい地域政策 CED (Community Economic Development) にもあらわれている。社会的排除とこれに起因する貧困や社会格差問題は根強く、しかも局地的特性がきわめて大きいとの認識がコミュニティ・ベースでの政策の必要性を喚起したのである。それでは CED とは具体的には何を指しているのか。たとえば、前節で述べた地域中間労働市場 (RILM) などもその範疇にあるとあってよいだろう。地域の抱える複雑な課題に対して、地域の経済的再生、そして自律化への過程を誘導することを狙いとする CED は、実際には多様で異なる政策をパッケージ化することで成り立っている。したがって、EU 地域政策の核心ともいえる CED であるが、実際にはこれを一義的に定義することは困難であるといえる。地域固有の「問題」への政策ゆえに、その政策自体が多様な政策群によって形成されているゆえんである。ここでは、日本における CED の可能性や課題について整理してお

くことにしたい。

(2) CED 政策の課題群

ア. 参加・共振から小さな自治へ

第一は、参加型地域政策への転換である。それは、中央政府が「論理」を提示し、人々を「説得」という古典的地域政策から、決定の過程に「参加」しこれに「共振」することを通じて意思決定が行われることを意味している。実際に、構想・企画段階からの地域主体群の「参加・共振」といったプロセスを重視するプランニングは、日本でも本格実施の段階にある。こうした意思決定の仕組みは、現在では「負担者自治」などいわゆる小さな自治の可能性の検討へと向かいつつある。1980年代初頭、米国の大都市において設立されたBIDs (Business Improvement Districts) は、地区内の資産所有者から負担金を徴収することで地区公共サービスを提供し、荒廃した地区の産業活性化や安全確保を行ったのである。こうした経験から、日本では保井・大西らによって、「特定の目的を達成するために必要な費用を負担した者(負担者)による自治」を意味する「負担者自治」の仕組みが提案されている(保井・大西、2002)。こうした参加・共振型自治の仕組みは、今後のまちづくりにおいて大きな検討課題となるだろう。

イ. コミュニティ・ビジネス/社会企業の台頭

第二に指摘しておきたいのは、CEDを機動する主体としてのコミュニティ・ビジネスや社会企業の台頭と関わっている。もともと、1980年代の英国におけるインナーシティの雇用政策として確立されたものであるが、現在ではより広義の活動を意味する社会企業として進化を続けている。2002年、英国政府は「ソーシアル・エンタープライズとは社会的目的を有するビジネスであり、利益はその活動に再投資されるかコミュニティに還元される」とした。これまでの論者の定義を整理すると、①非営利組織であること ②経済活動によって社会目的を達成しようとしていること ③利益は個人に分配されない ④組織構成メンバーは同等の権利を有し民主的運営がなされていること ⑤独立組織であり社会的な監査を受けていることなどがその特徴としてあげられる。こうしてみると、コミュニティ・ビジネス/社会企業は、「社会技術を駆使したイノベーション主体」という点にその特性を見出すことができる。死蔵資源を見出し、地域社会の活動を再編成・再編集することで、地域イノベーションの促進を企図する社会企業は、社会起業家としての機能を果たしていることになる。現在、社会企業は複合機能型組織への移行を進める動きを強化している。社会性と経済性を両輪とするこうした主体のハイブリッドな特性を勘案すると必然的な変化ともいえる。多様な資源の活用、多層的ステイクホルダー群との関係は、「範囲の経済」をベースに機能面における複合化を可能にしているのである。進化を続けるコミュニティ・ビジネス/社会企業は、顕在化する「社会的経済」のなかで都市・地域政策において大きな役割を果たすことになるだろう。しかし、新しい主体だけに既往セクターとの関係、ハイブリッド型主体のマネジメント、社会監査など直面する課題は多い。

ウ. コミュニティ金融の可能性

NPO やコミュニティ・ビジネス/社会企業の資金調達が困難な理由は、「情報の非対称」にある。ここでは、こうした情報の非対称を克服する施策として、2つのアプローチを指摘しておきたい。ひとつは、台頭する社会的経済を支える資金循環の仕組みとして、地域金融機関によるNPO等への義務的投資を制度化することである。たとえば、米国における地域再投資法（Community Reinvestment Act : CRA）（1977）は、銀行が所在する地域の低所得層やマイノリティを主たる対象として資金供給を行うことを狙いとしたもので、銀行の地域ニーズへの対応・貸出実績によって格付けを行い公表している。第二に、信頼による直接金融制度をとりあげたい。2001年、日本で初めて中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい資金調達の仕組みである「神戸コミュニティ・クレジット」が誕生した。「信頼」による取引費用の縮減によって、情報の非対称解消にアプローチしたものである。実際には、15社の中小企業グループが拠出する信託財産にたいして、みなと銀行・日本政策投資銀行がほぼ同額の融資を行い、参加企業が資金調達によって新規事業にチャレンジするというものであった。中小企業での成果ではあるが、こうした「信頼」をベースとした直接金融の仕組みは、CEDにおいて検討するに値する手法と思われる。

この他、SRI（Socially Responsible Investment）や信用保証制度の拡充など多様なアプローチが考えられるが、制度化や直接金融とも一般化するには様々な課題をクリアしていく必要がある。海外においても、こうしたコミュニティ・ファイナンスの手法はいくつも開発されており、既往事例から学びつつCEDを促す地域固有の資金循環手法を構築することは地域政策上の大きな課題である。

第4節 21世紀のまちづくり・地域づくりに向けて

—地域の政策ビジョンに向けた社会実験、モニタリングによる統合的アプローチ—

次世代地域政策の最も重要な役割は、グローバルに展開する世界経済システムと地域内部にきめ細かく稠密に形成される地域産業システムとの「連鎖」をいかに編集し、そして急速な潮流変化のなかで関係性のロック・インを回避しながら地域全体のダイナミズムを堅持するプロセスをマネジメントすることにある。その際、重要なことは競争力強化に向けた統合的視角を有することである。ここでは、都市・地域の競争力強化にむけてもとめられる統合的アプローチについて若干の整理を行ったうえで、紙幅の関係で今回言及できなかった都市・地域政策が直面する喫緊の課題の所在について簡単な整理をしてまとめにかえることにしたい。

かつて、M. Storper は地域の競争優位の源泉を地域内部に醸成される主体間の関係性を「非事業的相互依存（untraded interdependence）」（ソーシャル・キャピタルを核心としたソフトかつヒューマンな関係）であることを指摘している。こうして地域

内部において主体間の関係性から形成されるソフトな外部性の役割は知識経済への急進のなかで、これまでとは異なる位相で拡大する不確実性やリスクへの対応に重要な役割を果たすと考えられているのである。こうしてみると、地域競争力の強化は、企業・産業の生産性拡大をこえて、これらと不可分の関係にある地域の多様な資源との関係のあり方に大きく関係していることがわかる。それは、地域に所在する多様な労働力、社会ネットワーク、文化的蓄積、創造的活動家そしてインフラなどが、緊密に相互依存関係を持ちながら、地域の政策ビジョン（policy principle）に従って地域全体のダイナミズムを統合的に機動する（holistic approach）ことによって、地域の競争力が堅持・強化されることを示しているのである。その際、時限的施策の実験とその評価による次のステップへのフィードバックは不可欠である。予見される経験のない事態への対応に、これまでの経験で有効であった施策を実施することは妥当ではない。有効かどうかはともかく、考えられる施策を「時限」つきで実施し、その成果をモニタリングすることで、施策としての有効性を絶えず判断することが必要である。社会実験とモニタリングは次世代地域政策の不可欠の要件である。

現代地域政策が直面する課題は山積している。とりわけ、人口減少社会への移行が顕在化させている「空間のモザイク化の衝撃」である。1970年以降の京阪神大都市圏の空間構造の推移を、夜間・昼間人口の全国平均との相対比較したパターン化から明らかにした加藤は、相対的增加地域の外延的拡大、大都市縁辺部地域を含む多様な変化パターンの顕在化、さらにこうした変化全体が全国平均に収斂する傾向にあることを明らかにしたうえで、大都市圏域がより農村部、中産間地域に忍び寄っていること、そして同時に圏域全体がモザイク化し、各々の断片は多様な変化を指向する可能性を指摘している（加藤、2000）。

都市の同心円的拡大を前提としてきた従来の欧米型都市発展モデルとは異なる変化は、各地域各々が自らの政策判断で展望を切り開く必要性を示唆しているようだ。実際、かかる変化は全国的には東京再一極集中のなかでの市街地への人々の回帰、まちづくり三法の見直しを狙う中心市街地再生、さらにはかつて都市の繁栄をささえ活気に満ちていたニュータウンの衰退・再編そして再生問題は21世紀の日本のまちづくりのあり方を示す重要な課題でもある。さらに、こうした大都市圏域とその周辺の変化にたいし、中山間地域は既に人口減少の影響を漸進的ではあるが経験してきた。今後、加速されるであろう農山村の限界集落化と将来については地域政策の視点から取り組むべき大きな課題といわなければならないだろう。

参考文献

加藤恵正（2000）「都市経済の転換と労働市場の再編－ワークスタイルの多様化がもたらす空間構造の変化－」『都市問題』第91巻第5号

松浦昭（2002）「兵庫県における地域力と出生力」『研究年報』（（財）21世紀ヒューマンケア機構）第11号

保井美樹・大西隆（2002）「「負担者自治」という観点から見た米国 BID 制度の評価に

関する研究」『都市計画』第 51 卷第 2 号

第1節 未来への視点

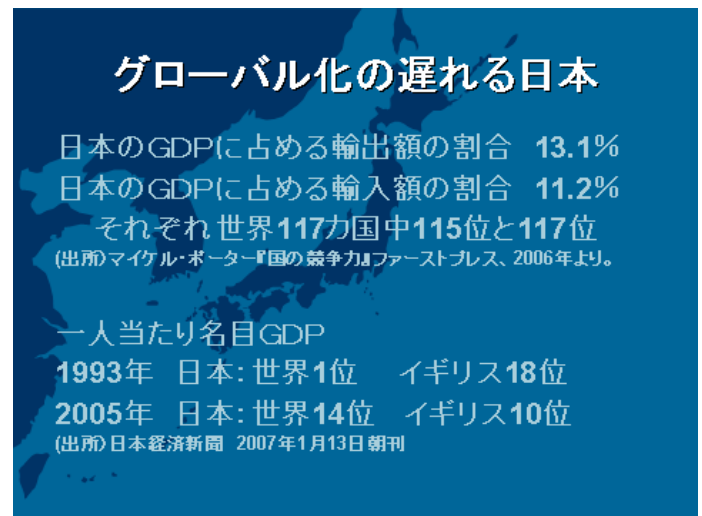
1. グローバル化への地域的対応

未来をどう予測するかということが、国土形成計画を考えるに当たって重要な前提条件となろう。

第一の視点は、日本経済のさらなるグローバル化である。マイケル・ポーター『国の競争力』ファーストプレス社、2006年によると、日本のGDPに占める輸出、輸入の比率は、117カ国中、輸出で115位、輸入の比率は117位となっている。

日本経済の国際貿易に対する依存度は、GDPの観点からみると、アジア諸国、ヨーロッパ諸国と比較してきわめて低い。もちろん、GDPの大きな国は、これらの数値が低くなる傾向があることは事実である。しかし今後、日本の人口も減り、世界の中で占める日本のGDP比率は確実に低下していく。日本は、アメリカに次ぐ世界第二位の先進国から、ヨーロッパのフランス、ドイツのような中堅的な先進国のポジションに近づいてくと思われる。アジア諸国・地域の持続的な成長や日本とアジア諸国・地域とのさらなる貿易の拡大によって、日本の貿易に対する依存度は、今後急速に上昇していくはずである。

つまり、各地方においても当然、貿易という視点を今まで以上に重要な論点として、地方広域計画のなかに位置づける必要性が出てくる。輸出産業の育成、国際港湾、国際空港へのアクセス時間とコストなどについてより真剣に議論すべきであろう。



2. イギリスとの逆転現象

現在国内の地域間格差や世代間格差、正規雇用と非正規雇用の賃金格差などに注目が集まっているが、実は、世界の中における日本のポジションが、大きく落ち込んできている点については、看過されている感がある。1993年には、日本の名目の1人当たりGDPは世界1位であり、それに対して、イギリスは没落しているといわれていた。2005年に日本は、世界の14位にまで低下し、イギリスと順位が逆転してしまっている。もちろん日本より上位には、ヨーロッパの小国が多く、人口の多い国に

限定して比較すれば、問題になるほど低いというわけではない。だとしても、やはり世界の中における日本経済のポジションは、マクロ的にも、一人当たりの水準でも低下している事実そのものは否定できない。

国内におけるさまざまな格差を是正するドメスティックな観点ももちろん必要ではあるが、日本経済全体の問題、すなわち日本全体の底上げに適した国土構造の形成という問題を、国土形成計画の観点から考えなければならない状況にきている。

3. さらなる産業構造の高度化

日本における第一次産業の就業者比率は、今後さらに低下するであろう。日本経済を歴史的にみても、他の先進国をみても、第一次産業就業者比率は、長期的に減少してきている。とくに日本の場合、農業部門のGDPよりも就業者比率がきわめて高く、要するに農業部門の労働生産性は極端に低くなっている。

今後農業部門の自由化が行われ、生産性の高い農業への支援策が実施されるとするならば、まちがいなく、日本における第一次産業の就業者比率は、減少する。

イギリスは、すでに第一次産業の就業者比率は1%を切っている。日本は、2000年の国勢調査で約5%であった。どの程度の時間をかけて、イギリス並みの1%にまで低下していくのかという正確な予測は困難である。だが、FTAや、生産性の高い大規模農業の実現、食料の消費量（人口の変数）など、複数の要素がかみ合いながら、第一次産業の就業者比率は、今後さらに低下していくはずである。つまり、農村の雇用を農業に依存することは、きわめて困難となる。

ペティ・クラークの法則に従って、産業構造はさらに高度化していき、日本の5%近い第一次産業就業者比率は、「いつ」と予言することは差し控えるが、30年、50年先を見通せば、イギリス並みの1%程度になっていたとしても不思議ではない。

雇用者比率でみると、日本では第二次産業も既に減少傾向に入っている。今後あらゆる地域は、第三次産業の雇用者を相対的、あるいは絶対的に増やす必要がある。長期的には、第三次産業の雇用者数も相対的には増加しつつも、人口減少にともなって絶対的には減少することになるだろう。とにかく、農村、漁村であったとしても、サービス経済化の潮流を避けることもできない。

よって、サービス経済化が進展していくという過程のなかで、サービス業の拠点としての都市の役割は、地方都市であっても重要になっていく。サービス経済化に適切に対応できない都市や地域は、今後雇用を創出することができなくなる。

あるいは、一次産業、二次産業も、一次産業、二次産業、三次産業を組み合わせた六次産業、つまり一次産業に加工、観光、流通販売、マーケティングを組み合わせたような、融合・連携を考えていかないと、一次産業だけ、二次産業だけでは、地域の雇用を維持できないばかりか、地域産業の競争力を高めることもできない。

1. 転換する地域経済環境

- 1) 産業構造の変化(第一次産業、第二次産業の雇用者比率低下、第三次産業の比率上昇、サービス経済化の進展)→第一次産業、第二次産業と第三次産業の連携や融合
- 2) 人口構造の変化(急速な人口減少、高齢化の進展、アジアを中心とした人口増加と経済成長)→日本企業の海外進出の本格化、ジャパンプランドの可能性、国際人流・国際物流の重要性
- 3) 地域間所得移転システムの解体、公共事業費の長期的な削減傾向→政府・公共事業依存型経済構造からの脱却、自立した経済構造の構築

1. 転換する地域経済環境

- 4) 知識経済化の進展(土地、資本、労働から知識へ:知識都市の創造)→大学、研究所の役割増大、地域科学技術政策の重要性
- 5) 国際的な産業再編の進展(事業部門の系列を超えた統合、部品点数、商品点数の削減、取引企業の選別)→下請・賃加工から量産力・研究開発力・環境対策力を有する中堅企業への進化
- 6) 工場立地件数の減少、一部生産機能の国内回帰→工場誘致型地域産業政策から既存生産拠点の高度化戦略、開発と生産の統合、素材・部材・製造装置との擦り合わせ、異なる科学技術・産業融合の重要性

4. 限界地域の限界

産業構造の高度化の観点から地域経済の未来を考えると、中山間地や離島は、今度さらに厳しい状況に陥ると思われる。産業構造の変化は、土地利用の変化を伴う。未来の土地利用を想定しながら、長期の計画を策定しなければならない。産業構造の将来予測は、日本の国土のなかで将来必要とされる農用地、工業用地がどの程度、どこに必要なかを推定するための基礎データである。

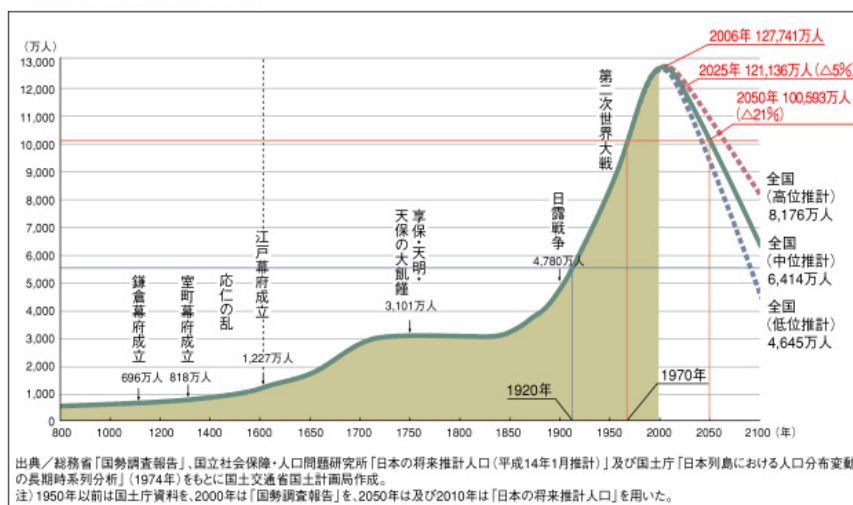
未来の産業構造の予測値は、産業配置として土地利用として、空間上に落とし込まれて行く。住宅、道路、工場用地、農用地のマクロ的量や地域的配分を検討する際に、産業構造の変化や人口構造の変化の予測が必要になるのである。

人口については、社会保障・人口問題研究所もそれなりに現実的な将来予測値を出せるようになった。この予測値を前提として、ブロック別、都道府県別、市町村別あるいは都市圏別、集落別に、2030年、2050年の各地の人口を推計してみたときに、それらの地域の未来がどうなっているのか、その変化の過程に対応するためにどうすべきかがはっきりとしてくる。

別のいい方をすれば、人口が減少し、人口構成が高齢化しつつも、それでもなお豊かな社会を築けるのかどうかということが、問われてくる。その準備期間、最後のチャンスがこの10年から20年、団塊の世代が超高齢化するまでの期間なのである。

5. プラス要因としてのグローバリゼーション

将来予測は、すべて地域経済の将来にとってマイナスの要因ばかりでというわけではない。日本の人口はすでに減少しており、高齢化もさらに進展する。だが、アジアを中心として、人口増加と経済成長が相乗効果をもたらすため、2050年時点で、アメリカのGDPは、日本の5倍以上(おそらく7、8倍程度)になると予測される。そして中国も日本の5倍以上(おそらく7、8倍程度)になるであろう。その間、日本のGDPも2倍以上になっている可能性が高い。



日本の人口の推移

つまり、アジアとの関係が重要になることは確かであるが、アメリカとの関係も軽視できない。各地域ブロックにおいては、今後太平洋側と日本海側の両方の港湾の活用が重要となろう。アメリカの人口増加率も高く、経済成長率も日本よりも高いため、日本にとってアメリカ経済の重要性が低下するわけではない。ただ、それ以上にアジア経済の重要性が高くなることは否定できない。

6. ジャパンブランドと地域開発

アニメ、ゲーム、ファッションだけにとどまらず、これまで考えられないような商品、サービスまでもがジャパンブランドとして世界的な注目を集めている。メイド喫茶のような、我々が予想しなかったようなサービスですらジャパンブランドになっている。ラーメン、そば、うどん、寿司だけではなくて、いろんな日本文化が海外で受け入れられるようになってきている。焼酎、日本酒もジャパンブランドとして注目されていく可能性がある。

地方の振興は、そういった世界におけるジャパンブランドの興隆を踏まえて検討する必要がある。観光においても、アジア（オーストラリアやニュージーランドを含む）のお客さんをどれだけ呼び込めるかから重要なポイントになる。貿易の拡大にともなって、国際物流も重要になるため、地方といえども国際港湾、国際空港が存在しているかどうか、どのレベルで機能しているかどうか、あるいはそこへのアクセスがどうかということが非常に重要になるにちがいない。

第2節 地域経済システムの再編

1. 公共投資の縮減傾向

地域間の所得移転のシステムは、すでにさまざまな形で変質化してきている。公共

事業は、長期的に削減傾向にある。公共事業は、新規工事よりもリプレースメントの投入せざるをえなくなる。古くなって壊れていく社会資本のなかで、どの社会資本を見捨て、どの社会資本を補修すべきかという判断がなされていく場合、どうしても3大都市圏の重要な社会資本を見捨てるわけにいかないため、結果的にリプレースメントされる社会資本は、圧倒的に大都市圏に偏ってしまう可能性がある。

地方においては、公共事業依存型の経済構造から脱却し、自立した経済構造の構築が求められている。求められていたとしても、自立できるかといわれると必ずしも自立できない地域も多いであろう。しかし、少しでも自立する方向へと政策の軸をシフトせざるをえなくなってきたことは事実である。低コストで社会資本を維持できる仕組みづくりが地方圏では求められるであろう。

2. 知識経済化の進展

世界的にも、知識都市だとか、知識経済とか、知識社会といった知識に関する用語が使用されるようになってきている。土地、労働、資本という生産の3要素だけではなくて、第4の要素として知識が重要になってきているというのは世界的な認識になっている。

もちろん、大学や公設の研究所だけが知識創造の拠点ではない。しかし、科学者、研究者、大学院生を多く抱え、さまざまな設備を有する大学の行う研究がイノベーション、新事業、新産業、ベンチャー企業創出にとって重要になっているということも事実である。地方は農作業の場、あるいは加工組み立ての場というだけでは済まなくなっており、地方においても科学技術政策の一部を担う必要がある。

3. 事業統合の展開

産業再編は、既にさまざまな業界において、M&A、事業統合、技術提携といった方法で行われている。人口が減少し、多くの市場が縮小していく過程のなかで、事業の統合や再編は必須事項となる。これは大学も同じであり、慶応大学、関西学院大学だけではなくて、これから本格的な大学の統合・再編も視野に入ってくると思われる。産業界では、もっと劇的な再編劇が動きだしており、日本を代表するビールメーカーですら統合の波に直面するようになってきている。

製造業では、サムソンとソニーが液晶で提携をしたりだとか、新日鉄と韓国、中国の製鉄会社が株の持ち合いをしたりといった、グローバルな産業再編が動きだしている。

その結果、これまでの日本の他品種少量生産の手法では、グローバルな競争優位を確立できなくなってきた。日本企業製の携帯電話は、品質が高くて、他品種の製品が供給されているが、世界マーケットシェアは低下してきている。最近ソニー・エリクソンの携帯電話のシェアが若干上昇しているようではあるが、日本製携帯電話の国際的競争力の回復はいまだ途上にある。

4. 地域産業戦略

取引企業の選別も進んできており、単なる下請・賃加工という零細中小企業の生き残りは難しくなっている。

今後は、一定の量産力、研究開発力、環境対策力が求められる。やはり実力を持った中堅企業化していかなければならない。中堅企業化しないと、大学や研究所が有する知的資源と連携させたり融合させたり、共同事業をやるのが難しい。大学や研究所に共同研究を要請しても、大学とマッチできる中堅企業は、地域にはほとんど存在しないという問題がある。

5. 工場の国内回帰と臨海地域のリノベーション

工場立地件数、この一、二年急速に回復しているものの、それでも最盛期のやはり3分の1程度にとどまっている。生産機能が国内回帰しているといわれているものの、それでも最盛期の3分の1にとどまっている。しかも、設備投資、工業用地と比較して、雇用される労働者数は以前よりもかなり少なくなっている。工場の「機械化」が進展している。

今までのように工場を誘致すれば雇用が維持できるという発想では十分ではなく、何のために、どの地域に立地するようになってきているのかと考える必要がある。松下は、尼崎の臨海部にデジタルパネルの工場を建設しており、コマツなどの大型の建設機械工場は、港のなかに工場を立地するようになってきている。ブリヂストンも、やはり臨海部である北九州の響灘に進出するという計画を有している。国内の道路を走れない大型の機械やアジアのマーケットに輸出する部品類などは、港のなかに工場を立地したいという傾向が明らかになっている。また、大型の設備を入れるための広い土地を求めたいということで、立地1件当たりの土地面積が広がってきている。

設備投資額が大きくなっているためであり、資本装備率も高くなっており、労働力への依存が少ない。そのため、必ずしも低賃金国に立地する必要性は高くない。むしろ既存の生産拠点の関連するような開発や、生産との連携、素材・部材、製造装置メーカーとの関係といったことが求められるような生産拠点になっている。大規模な設備投資をするものの、雇用面では、地域経済への波及効果は低くなっている。

第3節 人口減少時代の国土形成と地域産業政策

1. 二層の広域圏の考え方

2050年に日本の人口が約9,000万程度にまで減少すると、今後40年で3,700万人近い人口減少となる。

産業構造が高度化し、貿易依存度も高まり、そして、人口が4,000万人近く減って、さらに高齢化が進んでいくなかで、日本の産業地域、人口分布、土地利用はどうかを想定しながら、そのような条件のなかでも豊かな地域社会が創造できるかが、今回の国土形成計画の課題である。

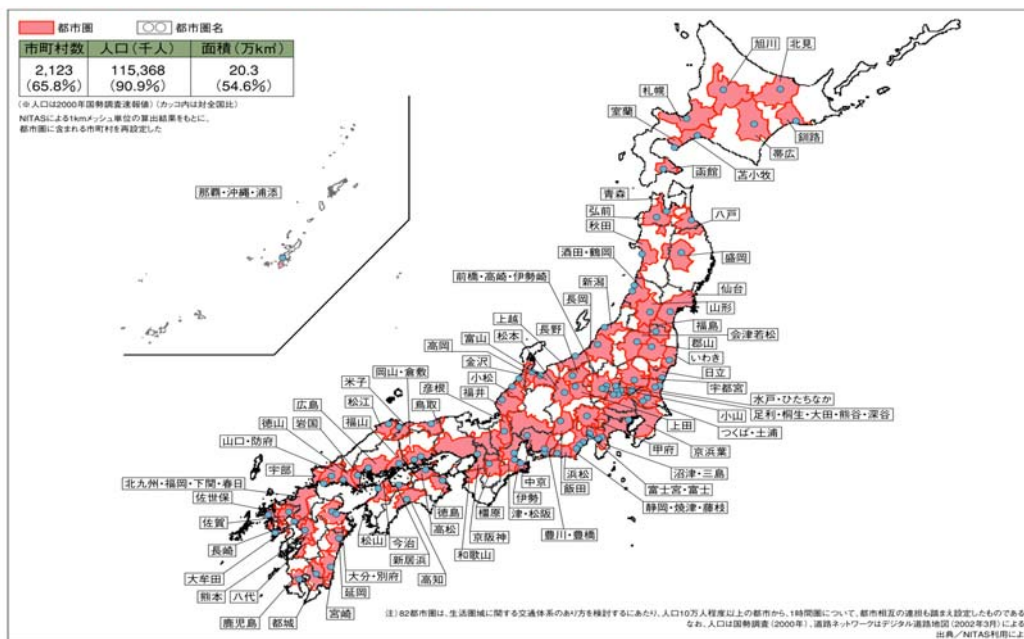
昨年、日本経済新聞社から『人口減少時代の国土ビジョン』という本を、二層の広

域圏研究会から出版した。

この研究会では、2050年にどのくらいの都市圏が残り得るだろうかということで、国土交通省の持っているメッシュデータで、車で1時間で行ける範囲を抽出した。その結果、中心人口10万人で周辺人口を含め約30万人規模の82の都市圏が抽出された。それらのエリア以外の地域は、自然共生地域という名称が与えられている。

これからサービス経済化の時代になっていくため、中心都市が10万、周辺あわせて30万人程度であれば、大規模な商業施設や高度な医療、職業高校を含めて供給できると考えられる。しかし、2050年までの新しい推計人口をもとに分析し直すと、70程度の都市圏しかこの定義に当てはらなくなる。要するに、今後自然共生地域である白いエリアが国土上で増加してくる。

この分析は、旧市町村でやっているため、現在の市町村数とは異なるが、面積で黒になっているのが55%、白になっているのは45%である。2050年のイメージでいえば、白となるエリアが60%ぐらいのイメージである。国土の60%は、上記の都市圏の定義に入らない、1時間車で走っても10万都市に行きつけないようなエリアというのが国土の6割を越えてくる。しかも自然共生地域の多くは、人の住まないエリアが増加してくる。



82 の生活圏の分布

2 都市分散の意義

半島部分、離島、山脈のエリアは、すでに白く描かれている自然共生地域であるが、人口密度が今後さらに低下していくことになる。できるだけ都市圏で30万人、中心都市が10万人程度の都市圏が国土上にある程度分散していなければ、将来の国民が求める高度な医療、教育、商業にアクセスしたり、サービス業に就業する場がなくなってしまうことになる。そういった地方都市をどうやってそれなりのエリアの中に残していくのかが、重要な課題になろう。

3. 産業クラスターの視点

工場があるエリアに集積すると集積の利益が発生する。古典的な集積利益、つまり輸送費、情報交換のコストが低下するという利益が発生する。あるいは最適な立地単位が実現でき、地域の生産性が上昇するという利益がある。

その集積をさらにネットワーク化し、新事業創造、新製品開発、イノベーションの創出といった方向へと転換できないのかというアイデアが産業クラスターの発想である。

産業クラスターは、進化していく産業集積だということもできよう。今までの産業集積の議論は、主として工場集積にとどまっていたのに対して、マイケル・ポーターが「ホームベース」と呼んだ、拠点となるような工場、研究所、大学や研究機関、さらに関連産業を含めて産業クラスターは構成される。

これまでは地域産業政策は、企業誘致の支援策を中心としていた。工業再配置促進法、テクノポリスも、結局は多様な工場やハイテク産業の工場誘致であった。今後は、地域の科学技術政策と組み合わせ、地域産業構造を高度化し、イノベーション能力を高めていく必要がある。そのために、地域の大学の能力を活用し、さらには関連産業や関連企業など、地域に存在している多様な要素を組み合わせることによって、組み合わせの妙で何か新規事業、新製品を創出するという政策へとシフトしていくことになる。

2. 新しい地域産業振興の考え方

- 古典的集積利益の低減
- イノベーション、新規事業、新製品開発における産業集積(産業クラスター)の機能
- 産業クラスター⇌進化する(できる)産業集積
- 産業集積⇌工場集積→産業クラスターへ(ホームベースの集積、研究大学、研究機関の集積)
- 科学技術政策と産業政策の融合

4. 総合政策の思想

政策が全体最適という方向へとシフトしているなかで、産業政策も全体最適を模索する方向へとシフトしてきている。幅広く問題点の発見を狭いエリアのなかだけで解決するのではなく、幅広く、関連分野にまで広げながら問題を解決することで、核心の問題も解決しようという発想、思想だといえよう。

商店街の活性化も、商店街の中だけでは解決の糸口を見出すことができにくくなっている。商店街の活性化は、まちづくりそのもの、人が住んで楽しい町になる、多様なサービス業が存在している、その結果として商店街も元気になるという考え方が主流になってきている。

物流の世界では、サプライチェーン・マネジメントという全体最適思想が導入されている。特定の事業部門の物流を合理化しても、全体の物流が合理化できるとはかぎらない。関連する原材料の調達や、販売、さまざまな段階を含めて、全体として効率

的な物流、情報流ができてきているのかと考えるというのが、サプライチェーン・マネジメントの考え方である。

Rohs 指令なども最終製品のなかに鉛などが入っていないという点を考えなければならなくなっており、医療の分野でも総合医療の考え方、肝臓だけ診ていくというのではなくて、その人そのものが持っている体質、遺伝、食生活、精神的状況、ほかの病気との関係などを、総合的に考慮・検討して治療していくという考え方もでてきている。

交通においては、トランスポーターション・ディマンド・マネジメント (TDM) という考え方が出てきている。昨年運輸政策研究所の研究会で『地域交通の未来』日経BPから出版した。TDMは、道路が混雑しているからバイパス作るという時代ではなく、信号機のシステムを変えることで渋滞を変えられるか、あるいは周辺の駐車場の活用をうまくできないか、あるいは周辺のトラック業者に、トラックの使用時間帯を若干ずらしてもらえないかだとか、もちろん車から鉄道、バスへというような流れもあり、その地域の抱えている交通の問題をさまざまな観点から見直し、警察による駐車違反の取り締まりを厳しくすれば、渋滞は解消されるかもしれない。そういう多様な視点から考えていく。産業クラスターも全体的な最適化を関連分野を含めて考えるということの意味している。

5. 異なる科学技術の融合・組み合わせ

産業クラスターの場合には、古い産業集積だけではなく、これまでさまざまな誘致活動を行い、各地域にそれなりの産業集積が形成されてきたわけであるから、それらの組み合わせの妙を求めて、何か新しい事業ができないのかという考え方である。関連産業、関連する異なる科学技術の組み合わせが、先進国の産業競争力の源泉になっていると思われる。

産業の競争力を産業中分類レベルで捉えるのは、大変難しくなっている。東レを繊維メーカーだと捉えるのが正しいかどうか。東レの炭素繊維は、新しい航空機に使用されるようになってきている今、航空機産業のクラスターとして捉えた方がいいのか、あるいは繊維産業という古い我々の持っているイメージの企業として捉える方が正しいのか、難しい状況になっている。

古い産業概念で産業を分析することができなくなっている。これまでは、繊維産業の研究だとか、自動車産業の研究だとか、家電の研究といった産業研究が行われてきたが、関連産業との関係性が近年重要になっているのである。

高級車の場合は、電装品の価格が自動車の値段の過半を占めるような時代に、伝統的な自動車部品の研究

3. 全体最適思想と地域開発

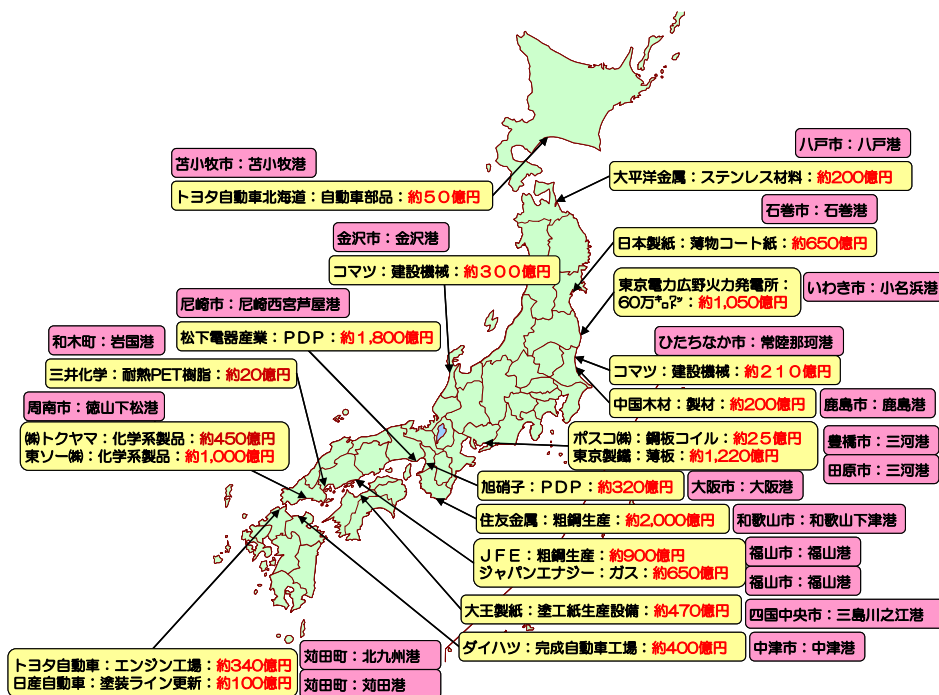
- ・商店街・中心市街地の活性化、SCM、Rohs指令、総合医療、TDM、産業クラスター：広域的な地域の産業システムの最適化、魅力的事業環境(ベンチャー、新事業、新取引、合併、連携、共同化)の創造
- ・日本の産業システムの再編→下請中小企業の自立化
- ・原料、部品、部材、製造装置、試験・検査装置、ソフトウェア、各種支援サービス、ロジスティクス、大学、自治体、支援機関、業界団体

だけでは、自動車産業の全体像を明らかにすることができない。

プリンターは、技術融合の代表例である。キャノンなどの日本のメーカーが高い競争力を有している。プリンターでは、オプティクス（光）の技術、メカニカルな機械の技術、インクの化学の技術、そしてエレクトロニクスの技術、ソフトウェアの技術、こういった異なる科学技術が組み合わさることで、プリンター、ファクスといったアジア企業が追いつくことのできない、また他の先進国と比較しても、日本の企業は圧倒的に優位を持っている製品である。そういった異なる科学技術の組み合わせが、産業クラスターの背景にあるのではないかと私は考えているが、マイケル・ポーターは必ずしも産業技術の融合性という論点を明確に指摘しているわけではない。

実は、日本は異なる科学技術の融合、組み合わせに強みがあるのではないかと考えられる。そういった組み合わせの妙を考えると、市や県、とくに地方の場合、広域的に考えないと、関連産業や、関連する大学の先生がいないため、できるだけ県単位ではなくて、地方の場合にはブロック単位で計画を策定する方が適切だと思われる。

県単位の指定地域では、テクノポリスのように、お互い競争意識ばかりが激しくなり、広域的な連携をすることができない。また産業振興を県内で最適な組み合わせができるわけではない。もちろん、ブロックという広域エリアが必ず最適だと断定することはできないが、ブロック単位でないと多様な産業の連携ができないわけである。また、ブロック単位であれば、経済産業省の出先があり、広域的な取りまとめも可能となる。



臨海部エリアへの立地動向

産業クラスターを学術的にきちんと定義づけるということは大変困難であることは認めざるをえない。どこまでを関連産業と位置づけるのか、地理的エリアはどこまで

なのかと問われても、正確な定義を示すことはできない。しかし、狭い行政のエリアなかで産業が自己完結していないことも事実である。関連産業は広域的に立地している。したがって、広域的に関連するメーカーや、大学の先生を含めた協議会を設置し、また、さまざまな企業群の組み合わせによって国の競争的資金獲得し、共同研究を行う仕組みづくりを行う必要があるのである。学術的定義を議論するよりも、実際に具体的に仕掛けづくりをとにかくやってみることが、政策上は重要であると考えている。

産業クラスターの場合には、原料があり、部品があり、部材があり、製造装置、試験検査装置、ソフトウェア、各種支援サービス、ロジスティクス、大学、自治体、支援機関、業界団体によって産業クラスターは形成されている。

第4節 低密度エリアの地域戦略

1. コンパクト化と広域化

人口減少時代における都市・地域の未来戦略として、東北、北海道では積雪があり、除雪費用がかかるため、都心居住を促進し、コンパクトシティにしようという動きみられるようになっている。除雪費用の観点からだけではなく、サービス業を地域内に保持し、地域を活性化するためには、コンパクトシティ化はひとつの戦略となりうる。

ただし、コンパクト化と同時に、その都市圏のエリアを広域化することで、周辺の中山間地（自然共生地域）に居住する住民もその都心へとアクセスすることによって、医療、教育、福祉、買い物を享受できるようにする必要がある。

したがって、矛盾した言い方になるが、都心はコンパクトシティ化、経済圏としては広域経済化せざるをえないというのが、未来の姿であろう。

2. 低密度社会の未来像

5. 人口減少時代における都市・地域の未来戦略

1. コンパクトシティ化と広域経済化
2. 産業・生活エリアとしての都心
3. 大学の再編とHot Spotの創出
4. 地場資本消滅の危機
5. 省庁、自治体間政策ベクトルの方向性統一
6. 本格化するグローバル化への対応
7. 臨海部エリアの再開発

6. 低人口密度社会への対応

1. 末端エリアを中心に
2. 規制緩和
3. ハイ・モビリティの実現
4. 高度技術社会と低密度社会
5. 農林水産業の国際化
6. 豊かな地域の創出
7. 地域経営の枠組みの再考

高密度な社会の構築は、アジアは得意であり、日本も得意であるといつてよいであろう。アメリカやヨーロッパの農村、オーストラリアでは、低人口密度でそれなりの豊かな生活を送っている地域社会が存在している。

低密度社会だから生活水準が低い、あるいは高度なサービスの供給を受けられないということではなくて、低い人口密度でもそれなりに豊かな社会が送れるような仕組みを考えなければならない。ドクターヘリのさらなる活用は、低密度社会における医療水準の維持にとって欠くことができないであろう。

3. 複数の都市圏との連結

末端エリアを中心に据えてみることも大切であろう。たとえば、九州でいえば、白地地域（自然共生地域）の多くは、九州の中心部分に存在している。県という枠組みを取り払ってみれば、九州の中心部分のエリアは、例えば、大分まで80キロ、熊本まで80キロ、宮崎まで80キロというような、三つの都市圏を使えるエリアが存在している。県境を取り払い、自由に、高校、県立病院、買い物、空港、鉄道駅などを利用できるようにしていく。

末端エリアを中心に置いて考えて、必要となる都市にどのようにアクセスできるかという、そういうプランを、県とは抜きにして広域的な観点から考えてみてはどうだろうかと考えている。グローバリゼーションの進む時代においては、複数の空港へのアクセスも重要であり、アクセスコストも低下させる必要がある。

4. ユニバーサルサービスの多様化

低人口密度社会の一つの課題は、いかにして低コストで、かつ低密度人口社会における豊かな地域社会を構築できるのか、という点にある。高コストをかければ、地域社会を維持できることは維持できる。

大型の公共事業を行い、農業を保護し、小規模な分校を設置して教育を行うといった、高コストで地域経済を維持するのであれば、それは可能なのである。しかし、日本全体の人口が減少し、日本経済の国際的ポジションが低下している時代において、低密度地域を高コスト地域として存続させることは不可能に近い。

したがって、ユニバーサルサービスの供給システムを含めて、全国画一的な供給システムではない、未来型の新しいシステムを構築していかなければならない。

その一つは、規制緩和である。16歳での自動車免許取得を中山間地特区においては、実現する。あるいは、可能な道路では、制限速度を時速80キロにするといった、ハイ・モビリティを実現すれば、距離の不利性を克服しやすくなる。

北海道では、制限速度を80キロにすることは不可能ではない。日本全国一律に60キロの規制をかける必要性はない。

さらにいえば、高度な技術を活用することである。高密度社会に適した技術を、低密度なエリアに活用するのではなく、低密度に適した新しい技術を積極的に活用する。

要するに、電話線や光ファイバーをあらゆる山間部やすべての離島まで敷設するのではなく、無線LANやADSLを活用することを検討してみるべきである。太陽熱、

風力あるいは、燃料電池やマイクロガスタービンといったいろんな電池を導入することも検討すべきである。火力・原子力と電線のシステムによってすべての地域を網羅しようとするれば、電力供給コストは高くならざるをえない。ユニバーサルサービスの維持が日本の公共料金の高コスト化をもたらす一因となっている。

所得の低い人たちの生活水準は、日本の場合、公共料金が高いということによってさらに引き下げられている側面がある。太陽熱温水器や、太陽電池と風力発電、小型のマイクロガスタービンなどを幾つか組み合わせることで、電力を担ったりするという仕組みづくり、インターネットで医療、教育を受ける自由。そして、ただ夏休み、冬休み、春休みなどは、東京、北海道、沖縄に補助金を出して子供たちを、海外でもいいかもしれない、田舎にいる子ほど日本や世界を知りつくしているような、そういうおもしろい社会実験を試みてもよいのではないか。

日常的にはオーストラリアの子供たちが、農村の子供たちがやっているように、日々自宅でインターネットを活用したりしながら勉強するというやり方を認め、規制緩和を認めていけば、高度技術を組み合わせ、新しい未来型の低密度居住の姿を描くことができるように思われる。

農林水産業においても、国内のマーケットは減少していくため、やはり国際化しなければならないし、アジアの人が驚くような水準の地域社会を構築しなければ、アジアの人たちを観光客として誘致することも難しいであろう。

5. 地域経営の視点

地域にどういう資金がどのように投入されているのかをまず調べる必要がある。ガス、水道、下水道、電力、郵便、宅配便、公共事業などのコストを一度全部洗い出し、地域経営の視点から、分散型社会に適した技術の導入との比較検討を試みるべきであろう。