

## 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。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、地域政策にかかる研究は、ますますその重要度を高めるものと思われま

す。本報告書は、地域政策研究所が昨年度に実施した「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（中間報告）」の成果を踏まえ、平成 19 年度に継続実施した「国際競争力醸成のための地域政策の新展開」の研究に関する成果です。阪神・淡路大震災以降、兵庫県では喪失した国際競争力の回復のため、復興の地域・産業政策を展開し、その結果、地域経済は緩やかに回復しつつあります。しかしながらそれ以上に急速に変化するグローバル経済の影響もあり、地域経済をとりまく競争環境は年々厳しくなっています。

地域政策研究所は 2 年間にわたる研究で、地域における競争力の源泉を探ってきました。その集大成として、平成 19 年 10 月 29 日に機構主催により「グローバル時代における地域の再生をさぐる」と題する国際シンポジウムを開催しました。このシンポジウムには EU の地域政策に関する第一人者である、イギリス、シェフィールド大学教授のハーベイ・アームストロング氏、産業論、文化経済に詳しい、アメリカ、ミネソタ大学教授のアン・マークセン女史を基調講演者に招き、その後、日本と韓国、中国の地域政策の事例の報告を踏まえてのパネルディスカッションを行いました。熱心な討議により、新たな地域政策の方向性を会場の聴講者に示すことができたのではないかと、思います。

昨年の参議院選挙での政権与党の敗北により、中央政界は衆議院、参議院のねじれという新たな事態を迎えています。一方で、個性ある地方首長の登場など地方自治にも大きな変化が訪れようとしています。今後、地域づくりは地域自らが行っていくことが求められ、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。事実、構造改革特区などの経験を通し、自治体は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。

本研究での成果が、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で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 20 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

## 研究体制

研究責任者

加藤 恵正

地域政策研究所長  
兵庫県立大学経済学部教授

研究者

田端 和彦

地域政策研究所・主任研究員  
兵庫大学経済情報学部准教授

## 目 次

序章 本研究の目的と報告書の概要 .....	1
第 1 節 国際競争力と地域政策 .....	1
第 2 節 報告書の構成 .....	8
第 1 章 地域の競争力の定義 .....	11
第 1 節 競争力とは何か .....	11
第 2 節 地域の競争力に関する仮説 .....	16
第 2 章 競争力を巡る地域の課題 .....	19
第 1 節 東京一極集中の課題 .....	19
第 2 節 競争力強化と自治体政策 .....	28
第 3 章 グローバル時代における競争と地域政策 .....	41
第 1 節 グローバル化と地域政策 .....	41
第 2 節 グローバル化時代の EU の地域政策 .....	57
第 3 節 競争力向上から類なき地域づくりへ .....	66
第 4 節 地方活性化のための科学技術地区の開発～韓国における経験から～ .....	80
第 5 節 地域政策における中日間比較 .....	89
第 4 章 転換期における日本の地域政策 .....	97
第 1 節 自立的な地域政策への道筋 .....	97
第 2 節 構造改革特区の可能性 .....	106
第 5 章 地域の競争力向上のための政策的枠組み .....	115
第 1 節 地方におけるガバナンス .....	115
第 2 節 Co-ordination Options Policy .....	125
第 3 節 国土形成計画と関西 .....	130
第 6 章 地域政策の新展開 .....	141
第 1 節 今後の地域政策の方向性 .....	141
第 2 節 新たな地域政策の枠組み .....	145
第 3 節 兵庫県発・関西発地域政策 .....	149

## 序章 本研究の目的と報告書の概要

### 第1節 国際競争力と地域政策

#### 1. およそ善き時代

「それはおよそ善き時代でもあれば、およそ悪しき時代でもあった。知恵の時代であるとともに、愚痴の時代でもあった。信念の時代でもあれば、不信の時代でもあった。光明の時でもあれば、暗黒の時でもあった。希望の春でもあれば、絶望の冬でもあった。(中略)すべてはあまりに現代に似ていたのだ。すなわち、最も口やかましい権威者のあるものによれば、善きにせよ、悪しきにせよ、とにかく最大級の形容詞においてのみ理解すべき時代だというのだった<sup>1</sup>。」

この文章が書かれた時代、—それは1850年代であるが—、蒸気機関という技術の進歩によって、イギリスに始まった産業革命の動きが世界に広がり、産業資本家たちとその一方の労働者階級が経済社会の主役となり、それまでの社会を大きく変えていった。ディケンズはどこまで認識していたかは不明であるが、当時はパックスブリタニカの時代であり、国際的には比較的平穏な時代であった。しかし、国内における変革は古き良き秩序を破壊し、しかし古い因習を打ち破るものであり、まさにおよそ善き時代であり、悪しき時代であったのだ。

卓越した作家による優れた文章は、時代を超えてその言葉を輝かせる。恐らく、後世、歴史家が20世紀後半からの時代を語れと問われたならば、必ずディケンズを引用するであろう。同時代に生きる私たちには十分な実感は無くとも、現代は最大級の形容詞においてのみ理解すべき時代そのものである。

第二次世界大戦の後、世界は2つの帝国の論理に支配された。方や1776年に独立したアメリカ合衆国（アメリカ）、もう一方は1922年に成立したソビエト社会主義共和国連邦（ソ連）である。およそ150年という時間差があるものの、どちらも人工的に成立した国家であり、広大な土地と資源、そして多数の国民を抱えており、その土地、資源と労働力と消費力を結び付け活用した大量生産と大量消費（フォーディズム）により、20世紀に急速に経済とその国力を成長させた。

両者の違いは分配面にあった。市場に分配を委ねるか、計画に委ねるか。ただ残念なことに、万能な政府による完璧な計画も、完全な市場による効率的な分配も存在しなかったのであるが、国としての歴史の浅さゆえにそれに気づくのが随分と遅くなり、膨大な無駄と富の偏在、数多くの矛盾が噴出した。人工国家という側面は歴史や伝統、偏見や宗教に虐げられた人々を救い、変化と発展を促進した。アメリカは世界中から移民を惹きつけ、ソ連の社会主義思想は多くの人に影響を与えた。そして20世紀の目覚ましい技術発展に両国の果たした役割もきわめて大きかったのである。ただし、人工国家であるために、歴史や伝統ではなく、民主主義と社会主義という論理、そしてパ

---

<sup>1</sup> チャールズ・ディケンズ著、中野好夫訳『二都物語』新潮社

ワーを世界の支配の道具として使った。論理とパワーが結びつくと、その使用や拡大に対する躊躇や制限がなくなる。両者は、時に周辺部で熱い戦争を交えながら、莫大な軍事費を費やして長き冷戦を戦い、世界の人々は核の恐怖に怯え、また理不尽な血を流すことも度々であった。

しかし 1970 年代以降、成長の限界というローマクラブの指摘を待つまでも無く、フォーディズムの経済システムに綻びが出始めた。大量生産がもたらす生産性の上昇による経済成長というシステムは国民国家において、モノとサービスの国民への充足をもたらす大きな原動力ではあった。しかし、飢える国民が無くなり、モノが一巡したその後は、多品種少量生産の時代となり、情報技術こそが生産性を高める鍵となったのである。先進国に突きつけられた成長の限界は、富を生むメカニズムの変調をも知らしめるものなのである。

そして、情報技術革命に遅れたことが、一方の帝国であるソ連邦を消滅させることになった。論理とパワーの伴う冷戦は、それを支えるメカニズムの崩壊により、あっけなく終了したのである。まさにパラダイムの転換であった。

1989 年のベルリンの壁の崩壊に象徴される東欧の開放、1991 年のソ連邦の解消とそれを構成した共和国の独立は、長き冷戦が終了し、人々に重くのしかかってきた核の恐怖からの解放をも意味した。重苦しい「鉄のカーテン」は取り払われ、誰もがその後の世界は、恐怖の均衡が支配する時代ではなく、自由に個人が創意工夫を発揮し、世界は民主主義に基づく新たな秩序の中で 21 世紀を迎えるはずであった。

事実、資本はそれを待ち構えており、東欧諸国が IMF や WTO 体制に組み入れられるにつれ、西ヨーロッパやアメリカの資本は鉄のカーテンの向こうへと流れ、投資がこれら諸国の経済成長をもたらして、さらなる投資を招き、やがて EU 加盟への道を拓いた。社会主義国のもう一方の大国中華人民共和国（中国）は、1989 年の第二次天安門事件以来、民主化に対する慎重な姿勢とは裏腹に、海外からの投資に積極的に応じる姿勢を最高権力者である鄧小平氏自らが示した（1993 年の南巡講和）ことから、アメリカや日本、香港、ヨーロッパから巨額な資本が流入、急速な経済成長を遂げ、2001 年には念願であった WTO への加盟を果たした。それは巨大な市場と生産システムがグローバルに組み込まれることを意味し、その中で中国は急速な発展を遂げた。独自の社会主義市場経済を標榜する中国が世界の工場と呼ばれるまでになるのに 10 年を要しなかったのである。

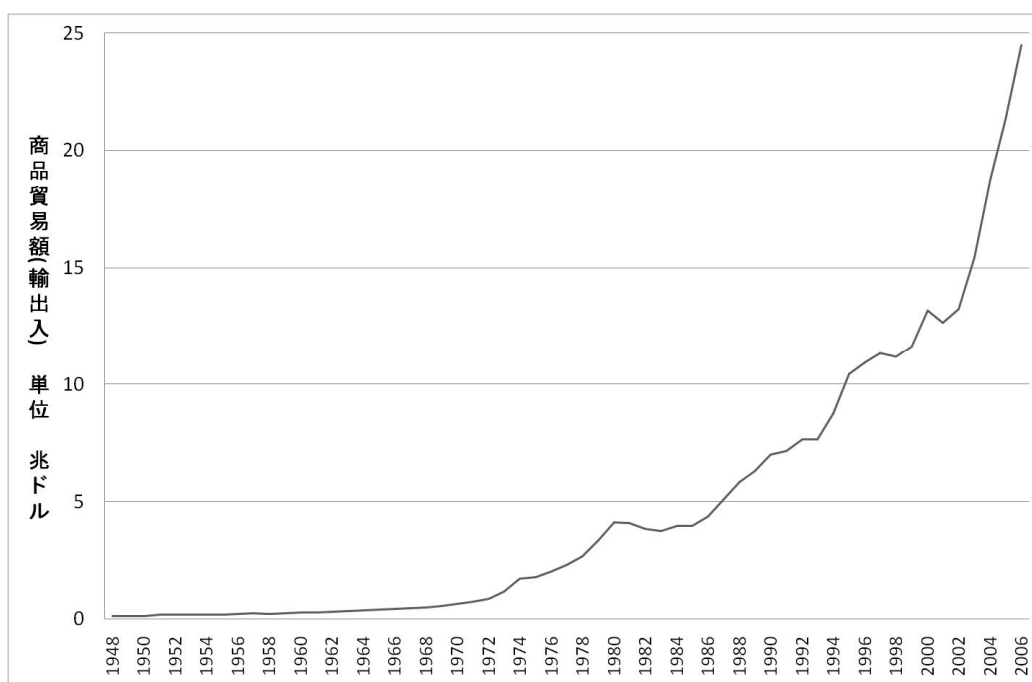
資本の急速な動きは、アメリカでは 1960 年代から、護送船団方式を取り遅れていた日本でも 1980 年代から始まる金融の規制緩和という土壌があったことは否めない。しかし世界中に張り巡らされたネットワークとそれにつながるコンピューターという情報技術が、新たな金融モデルを創造し、金融技術という、瞬時に世界中での取引が可能になったことがそれをもたらした。1990 年代になればニューヨーク市場、東京市場、ロンドン市場が連動して変化することも、取引の計測がもはや日ではなく、秒となっていることも当たり前のようになっている。いずれも情報技術の成果である。

中国の例に漏れず、世界を超えて躍動する資本、それは巨大な果実を人々にもたらした。世界中に広がった工場立地、生産拠点を結び付ける情報技術の発達と、あらゆ

る分野での規制緩和がもたらした交通の革命（運送コストの低下）で貿易は 21 世紀になって急拡大している（第 0-1-1 図）。トーマス・フリードマンは、規制緩和など民間の役割拡大と、海外からの投資と貿易を拡大することによってのみ富が拡大し、豊かさを求めるどの国もそれから逃れることができないことを唯一棚に並ぶ黄金の拘束服と名づけた<sup>2</sup>。

資本だけではない。安価な交通手段が人間をもグローバルに展開させる原動力となった。誰もが富を求めて国境を越える。東欧の若者はチャンスを探し西へ、ドイツやオランダ、イギリスへと向かった。ドイツの医師たちはより良い待遇を求めて、大西洋を越えていった。医師や若者だけではない。イチローや黒田、松坂といった日本の野球のスター選手、それもオリンピックなど国の代表選手である（った）彼らが、チャンスと富と名声を求めて太平洋を渡る。その日本へはモンゴル相撲のヒーローが富と名声を夢見て渡ってくる。これを当たり前のようにテレビやネットで観戦し、応援する全世界の人々が、彼らの富を積み上げていく。

第 0-1-1 図 全世界の商品貿易額推移<sup>3</sup>



出典：WTO Statistics database より作成。

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、スポーツをエンターテインメント化し、商業化して提供した。テレビやネットは上記のような拡大する財を消費者に販売するためには不可欠であり、消費者へ向けての情報（コンテンツ）を有するビジネス、消費者の情報を有するビジネスが、すなわち金融や情報、エンタ

<sup>2</sup> トーマス・フリードマン著、東江一紀・服部清美訳『レクサスとオリーブの木（上）』草思社、2000年、pp.140～145

<sup>3</sup> ドル価格にデフレーターによる調整を行わず、当時の価格のまま。

ーテインメントが稼ぐことのできる産業となった。

一方、資本の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。先進国側では国内の工場が海外に移転することにより、関連する産業群も移転、結果、国内の生産力が低下する事態となり、既存の製造業は競争力の向上のために知識による生産性の向上を図り、あるいは内外の製造業と資本面でアライアンスを組むことになる。前者はニューエコノミー論に代表される IT による生産性の向上であり<sup>4</sup>、後者は巨大企業や多国籍銀行による国際的な業界再編に代表される。いずれ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。

ただし、不安要素もある。それは技術の問題である。

技術革新、つまりイノベーションは大学や研究所でのみ生じるものではない。生産の現場でも多くのイノベーションが実現しており、これが実際の生産性の高さを保証する<sup>5</sup>。研究所でのイノベーションを組み合わせるだけで、製造現場で最適な製品が造られるわけではない。このことが深刻に表れているのが、航空機産業である。

アメリカで唯一の旅客機メーカーとなったボーイング社はこれまでの自前主義をやめ、最適な場所で部品を組み立てる方式で、新型機 B787 を生産することにした。B787 そのものも炭素繊維をふんだんに使い、軽量化され、新たなシステムに基づく画期的な機体であるが、生産工程をも生産性を向上させるためグローバルなカンバンシステムを構築したのである。炭素繊維の生産に強みを持つ日本企業はボーイング社最大のパートナーである。しかし、画期的な機体を生産するための画期的なシステムが、「重要部品が委託先から届かない。尾翼付近にある機体後部も、強度不足が発覚して設計からやり直した。機体後部の製造を担う米ヴォート（テキサス州）が作業の一部をイスラエルのメーカーに委託したことが一因だ。ボーイング幹部は生産指導のため両国を行き来するありさま」<sup>6</sup>となり、2007年に華々しく登場したものの、当初の引き渡し計画は大幅に遅れ、2009年に延期された。ローンチカスタマーとして、社運をかけた全日空は、計画の練り直しをも余儀なくされている。

そしてヨーロッパのもう一つの雄、エアバスも敵失を笑ってはいられない。急成長を続け、ついには旅客機生産でトップとなったエアバス社であるが、巨大機 A380 の

---

<sup>4</sup> ニューエコノミー論は 1990 年代後半、アメリカで流行した経済理論である。つまり IT 化により消費と生産との情報のギャップが無くなることで、在庫調整が行われ、景気循環が消滅するとともに、IT 化によって生産性が上昇するためにインフレの懸念もなく、今後長期的にアメリカ経済は拡大を続けるという楽観論。IT 化と生産性の上昇に相関がみられないため、当初懐疑的であった FRB も、やがてニューエコノミーを認め、これが構造的な変化との認識を示すようになった。1997 年のアジア通貨危機、ロシアの通貨危機を乗り越えたグリーンズパン FRB 議長への絶大な信頼もその背景にあった。だが 2000 年に IT バブルが崩壊すると、ニューエコノミー論は影を潜めた。確かに、景気循環は消滅していなかったが、IT 化が広範囲の産業において生産性を高めていたことも事実であるため、ニューエコノミー論を完全な間違いとはいえず検討が行われている。

<sup>5</sup> 日米欧韓の自動車に関する製品開発パフォーマンスを開発工数で比較した結果を見ると、日本は依然として工数が低く生産性が高いのに対し、アメリカは 1990 年代までは生産性を高めて（工数を減らして）きたが、95 年から悪化している。（藤本隆宏『日本のもの造り哲学』日本経済新聞社、2004 年、pp.95-96）

<sup>6</sup> 日本経済新聞 2008 年 1 月 18 日付記事。

開発では、2005年、2006年に相次いで遅延を公表、2007年によりやく引き渡しにこぎつけたが、この間の損失と中型機開発の出遅れから、赤字に転落、首位から陥落するとともに、ついには親会社のEDASをも危機に陥れた。

航空機開発や生産は今や、国際分業による典型例であるが、親会社に生産技術がフィードバックされていないために、足元で躓いているのである。こうした足元からの浸食は、グローバル化に展開する中では、食い止めることが極めて困難な課題といえるだろう。

以上、21世紀の善き時代、悪しき時代を振り返ったが、このグローバル化の帰結はいかなるものであるのか。答えはまだ十分に出ていない。フランス革命はヨーロッパの巨大帝国であったブルボン家を葬り去った。だが歓喜のうちに成し遂げられた革命の後、ジャコバン派による恐怖政治という混乱を経て、ナポレオン・ボナパルトの登場とその敗北が東のもうひとつの帝国であったハプスブルグ家の終焉をもたらした。そして近代が幕を開けるのである。

断頭台に消えたシドニー・カートンが残したであろう言葉、本当はディケンズの言葉、すなわちジャコバン派の排除の後に「その深淵からこそ、美しい市と輝かしい国民とは生まれ出るのである。これからもまだ久しきにわたるであろう真の自由を得るための戦い、その勝利と敗北、それらの中においてこそ、現在の諸悪、そしてまたそれが当然の母胎だったともいふべき前代の諸悪は、自らその罪の償いを支払って滅んでゆくであろう<sup>7)</sup>」は、私たちの未来に対し何を暗示しているのであろうか。

## 2. グローバル化と地域

さて、金融、情報、物流のグローバル化の進行に伴って、産業立地も国内に限定されることがなくなり、地域間での競争が生じ、その競争の結果として地域間での格差が拡大している。問題は、地域間格差の縮小の方向を見出すことができないことである。

生産に起因する経済活動の地域間の格差は税収にも及ぶ。総務省の資料によると、2005年度、住民一人あたりの税収は、最も多い東京都と最も少ない沖縄県の格差は3.1倍になる。10年前、つまり1995年でもこの格差は3.22倍であり<sup>8)</sup>、同年の地方分権推進法の制定から10年間での地方分権の進展にも関わらず、税収格差の縮小は十分ではない。一方で税収の不均衡を正す交付税交付金額（都道府県と市町村分の合計）は、最大であった2000年の21兆7760億円から、地方財政改革（三位一体の改革）を経て、2005年には16兆9590億円と22%も減少している。地方分権の担保となる地方財源確保が目的であったはずの地方財政改革が、結果的に国家歳出の圧縮に用いられたのである。

財政調整機能が不十分なままでは、税収の豊かな自治体とそれ以外の自治体では公共サービスの供給に差が生じ、公共サービスの供給が十分ではない自治体の労働力人

<sup>7)</sup> チャールズ・ディケンズ著、中野好夫訳『二都物語』新潮社

<sup>8)</sup> 総務省のホームページより。



口の流出を引き起こす<sup>9</sup>。それは経済活動を低下せしめ、当該自治体に更なる税収の悪化を招く。つまり、格差のスパイラルである。地域間格差の是正のために、配分の見直しが行われているが、公共事業の拡大など国の依存を高めることへの批判も多い。そこで地域自らの力で、工夫しその競争力を向上させ、地域経済の活性化を図ることが重視されるようになってきた<sup>10</sup>。では、地域の競争力を向上させるためには、何が必要となるのか、またそのために地方政府の政策では何が可能であるのか、模索が続いている。

この背景に、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ことを述べておかねばならない。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。

まず中央政府にとっては、製造業の海外への流出に伴い、主に所得課税税収の落ち込みによる慢性的な財政赤字と、国際競争力の低下という課題が突きつけられた。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の削減、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は、一方で地域間と個人間の格差の拡大を引き起こし、調整の方法が模索されている。つまり、企業の競争力向上と国の競争力向上とは必ずしも合致しないのである。さて、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、それを可能にするためには地方分権が、また個人間の格差の是正を企業が行う（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。

さらに地方政府にとっては、グローバル化が進むことは、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などボランティアの組織である。ボランティア組織は成熟化した社会の蓄積を背景にしている。

---

<sup>9</sup> 財政破綻し、財政再建団体となった北海道夕張市では、労働人口の人口流出が止まらず、2006年12月から、2007年11月までの1年間で15～39歳が243人（10%）、40～59歳が228人（7%）減少し、国立社会保障・人口問題研究所の2007年末の同人口の推計を既に88人下回った。人口減少に歯止めをかける方策が見つからず、財政再建計画の見直しも迫られる事態にもなりそうだという。（北海道新聞2007年12月21日付記事）

<sup>10</sup> 白井高秋「自治体の頭脳」にかけた地域再生『都市問題』第98巻、第13号、2007年12月

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 2 つ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。

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ティアの参加による、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。

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いき、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、国民のために政府のやるべき仕事は何かという根本的な議論を行う余地を失わしてきた。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。本研究もその点を踏まえる。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、空間的には、制度として位置づけられる存在である、個人・家族、基礎的自治体、中央政府といったものの中間段階、つまり都市圏やコミュニティの重要性が高まっている。さらに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、これらを踏まえ、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。また本報告書は2年間に渡る研究の最終報告であり、一部は平成18年度の間接報告書『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』の成果を元に執筆している。

第1章は、「地域の競争力の定義」として、内外の文献から地域の競争力に関する定義の変遷を位置づけるとともに、地域の競争力に関するピラミッドモデルを用い本研究の仮説を導いている。

第2章は、「競争力を巡る地域の課題」として、2つの課題を取り上げている。第1に東京一極集中の課題であり、ここでは、従来の地域政策が地方分散策をとりながらも、現実には東京一極集中が進んだことを示し、市場メカニズムが正常に機能しないことを要因と結論付けている。第2は競争力強化に向けた自治体政策の現状で、基礎自治体へのアンケート調査から、競争力向上に向けての取り組みや考え方を明らかにした。その中では競争力向上は公平性より重視されること、また政策の成果は産業集積など地域の基盤に左右されることが明らかになった。

第3章は、「グローバル時代における競争と地域政策～国際シンポジウムでの議論から～」と題している。本研究の中核でもある。2007年10月29日、地域政策研究の国際比較のためにイギリス、アメリカ、韓国、中国から地域政策に関わる、いずれも一線級の研究者を神戸に招聘、基調講演とパネルディスカッションを行った。「グローバル時代における地域の再生をさぐる」と名づけたシンポジウムには、公務員、シンクタンク研究員、大学教員など国内で地域政策に直接に関わるおよそ100名が参加、議論を行った。この内容を書き起こし、報告の形式にまとめたものである。

イギリスのハーベイ・アームストロング教授（シェフィールド大学）は、EUの地域政策の変遷とその成果を、各種のデータを用いて紹介、国間の格差は是正される一方で、国内の地域間の格差の是正が十分ではないことを明らかにした。アメリカのアン・マークセン教授（ミネソタ大学）は、類なき地域という概念を示し、資本誘致合戦ではなく他にはない類なきさを発揮することの重要性を明らかにした。韓国のチャ・サンリョン講師（長崎県立大学）は、自身の経験を踏まえながら、韓国における国によるテクノポリス開発の現状と課題を示した。特に、アジア通貨危機後、民間が主導してテクノポリスにハイテクベンチャーが次々と登場していることが関心を呼んだ。中国の張季風研究員（中国社会科学院）は、中国の西部大開発と東北振興の事例を示し、中国と日本の総合開発計画を比較、国家主導の側面が強いことや、沿海部からスタートし、内陸部へシフトする状況など、その類似点を指摘した。

第4章は、「転換期における日本の地域政策」である。日本の地域政策が国主導から地方主導にどのように変化するのか、国土開発計画から、構造改革特区の導入に至る歴史的な経緯を踏まえそのあり方について検証を行った。国土開発時代に見られた自治体が国に申請するという姿勢から、構造改革特区のように規制の撤廃を国に物申す姿勢への変化を評価しながらも、構造改革特区を含む地域再生の政策が、再び地方の自立を蝕むばら撒き政策に変化する点を懸念としてあげている。

第5章は、「地域の競争力向上のための政策的枠組み」として、地域政策を実施する主体（自治体など）の制度的な枠組みの可能性を探った。大きくは2つに分けることができる。まず事例として、自治体間の水平的な連携や政策のパッケージ化などのコーディネーション型の政策を示した。次に、現在進行中の国土形成計画を取り上げ、空間スケール的には、小さい領域のダイナミズムが発展の原動力となることの重要性を指摘した。

第6章は結論である。ここでは最初に、前述のシンポジウムで発表のあった、秋山道雄上級研究員の、持続可能性（Sustainability）に基軸に置いた競争力の再定義から仮説の見直しを行い、兵庫県及び関西発の提言をまとめた。

以上が本報告書の概要である。

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。今後は、より具体的な競争政策に基づいて、そのガバナンスのあり方などを対象に、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。

なお、以下に、中間報告書の目次を示しておく。

## 「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 目次

#### 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

##### 第2節 報告書の構成

#### 第1章 地方分権時代における地域政策

##### 第1節 はじめに

##### 第2節 日本における地域政策の登場

##### 第3節 分散政策の転機

##### 第4節 地方分権化への動き

#### 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—

##### 第2節 産業立地政策の終焉への経済的インパクト

##### 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—

##### 第4節 内発的地域振興の系譜

### 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

#### 第2節 構造改革特区の事例研究

#### 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

### 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

#### 第2節 グローバル化の中での産業集積

#### 第3節 地方におけるガバナンス

#### 第4節 Co-ordination Options Policy

#### 解説 国土形成計画の現状と課題

### 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

#### 第2節 関西広域圏の競争力向上のための方針

#### 第3節 関西広域圏ガバナンスの仕組みづくり

### 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—

#### 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—

#### 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—

#### 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—

### 補論 人口減少社会における国土形成計画

#### 第1節 未来への視点

#### 第2節 地域経済システムの再編

#### 第3節 人口減少時代の国土形成と地域産業政策

#### 第4節 低密度エリアの地域戦略

## 第1章 地域の競争力の定義

### 第1節 競争力とは何か

#### 1. 競争力を巡る議論

本報告書では地域の競争力がキーファクターとなっている。EUにおいては地域競争力（Regional Competitiveness）について、アメリカとの差の問題だけではなく、社会的、経済的な統合の課題として重視されているが、競争力については曖昧な定義しかないという<sup>1</sup>。そこで、最初のステップとして、地域の競争力のとは何かを位置づけることが必要となる。

今日的な意味で、競争力という概念が必要となった背景には、グローバル化がある。すなわち資本の移動性が高まり、各国の市場がよりオープンになり、また貿易障壁が少なくなり、移動のコストも低減化したのである。結果、企業の効率を上昇させ、その製品やサービスの質の向上を図ることが、世界の市場において確固たる地位を占めることになり、生産性と貿易のパフォーマンスが競争力と密接に関連するようになった<sup>2</sup>。

1985年、アメリカではヒューレットパッカード社の社長であったヤング（A. Young）を議長とする産業競争力に関する大統領諮問委員会（President's Commission on Industrial Competitiveness）が、いわゆるヤングレポート（*Global Competition: The New Reality*）を発表した。当時、アメリカは日本などから製品輸入の拡大による膨大な貿易赤字に悩んでいた。ヤングレポートでは競争力を国際市場において競争に耐える財やサービスを生産する力、すなわち輸出力であり、また同時に国民所得を維持、拡大する能力であると定義した。貿易力と国民生活の向上がリンクする競争力の考え方は、海外で売れる、つまり競争力のある財やサービスを生産することにより、海外から資金が国内にもたらされるということになる。

この定義はその後、多くの場面で使われる。欧州委員会は「競争力は国際市場に適した財やサービスを作り出す能力と定義される。そのことは同時に、高いレベルでかつ持続的な収入を維持し、さらに一般的には比較的高い賃金や雇用レベルといった外部性の競争に晒されている中で、その地域の能力を活性化するためのものである。<sup>3</sup>」と定義し、またアメリカ合衆国の大統領経済諮問委員会議長だった、ローラ・タイソン（L. D. Tyson）は、1992年の著書で「市民の、常に向上し続け、またそれが維持された生活水準においても、国際的な競争に合致する財を作り出し、サービスを創出す

---

<sup>1</sup> Ben Gardiner, Ron Martin and Peter Tyler, 'Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Region', edited by R. Martin, M. Kitson, P. Tyler, "*Regional Competitiveness*", Routledge, 2006, p.57

<sup>2</sup> Ivan Turok 'Cities, Regions and Competitiveness', edited by R. Martin, M. Kitson, P. Tyler, *ibid.*, p.80

<sup>3</sup> European Commission "*Sixth Periodic Report on the Social and Economic situation of Regions in the EU*", European Commission, 1999.

ることができる私たちの能力こそ、アメリカ合衆国の国の競争力ということができる」と述べている<sup>4</sup>。

こうした、貿易を重視する考え方に一石を投じたのが、1994年のポール・クルーグマン(P. Krugman)による“*Foreign Affairs*”への論文、’Competitiveness: A Dangerous Obsession’(競争力という名の危険な妄想)である<sup>5</sup>。彼一流の時流との対決は反響を呼び、論文中で名指しされたレスター・サロー(Lester C. Thurow)など名だたる面々が疑問や反論を同誌に掲載、誌上ディベートを繰り広げた。クルーグマンの主張は明確である。すなわち、企業の競争力と国家の競争力を混在させてはいけないこと、貿易が経済に占める比率は決して大きくないこと、また競争力の定義が時々により、生産性や貿易パフォーマンスにころころと変わる、ということを受け、「経験に照らすならば、競争力はまだ定義が確立されていない。競争力に取り付かれることは間違っているというだけではなく危険でもある。競争力という言葉を考えていて、各種の課題に対し悪い経済政策を導くことにもなるからだ。」と言い切る。彼によると、競争力を表す指標は唯一、生産性、それも国内の生産性である<sup>6</sup>。

10年以上を経て、クルーグマンの主張は日本に当てはまる感が強い。論文の中で彼は1980年代のメキシコで対外累積債務問題が大きくなった時、為替を切り下げて輸出を拡大させる選択をしたが、貿易黒字、すなわち貿易のパフォーマンスの向上が競争力の向上といえるのか、と疑問を呈した<sup>7</sup>。現在の日本が為替介入による円安誘導により、膨大な外貨を維持しているが日本の生産性は、アメリカと比べて依然として低い水準である<sup>8</sup>。また各種の国の競争力の指標において、日本の地位は生産性同様低いままであり、膨大な貿易赤字を有するアメリカ合衆国は高い位置にある<sup>9</sup>。

また、競争力に関して、最も影響力のある著作のあるマイケル・ポーター(M. E. Porter)は、「その重要性が広く受け入れられながら、競争力はいまだ良くわからないコンセプトである。競争力を理解するためのスターティングポイントは国の富の源泉にある。国の生活水準は経済の生産性で決定される。それは国の人的資源、資本、自然資源あたりの生産された財とサービスの価値として測定される。生産性は開かれた市場で決まる価格により測られる生産物やサービスと、それを生み出す効率性で決定される。それゆえ、真の競争力は生産性で測定可能なのである。生産性は、国民の高賃金や強い通貨、資本を呼び寄せる魅力、それらに関連する高い生活水準を確かなも

---

<sup>4</sup> Ben Gardiner, Ron Martin and Peter Tyler, *ibid.*

<sup>5</sup> Paul Krugman ‘Competitiveness: A Dangerous Obsession’, *Foreign Affairs*, 1994.

<sup>6</sup> Paul. Krugman, *ibid.*

<sup>7</sup> Paul. Krugman, *ibid.*

<sup>8</sup> 財団法人社会経済生産性本部の発表によると、2005年の購買力平価で評価した日本のGDP労働生産性は61,862ドル(789万円)で、OECD加盟30カ国中第20位で先進7カ国では最下位であった。アメリカを1とすると0.71である。ちなみに1位となったルクセンブルグは、104,610ドル(1,334万円)で1980年以降26年連続の首位である。アメリカを除き総じて小国が上位を占めている。

<sup>9</sup> 国家間の競争力を比較する例として、2007年の“*IMD World Competitiveness Year Book*”を見ると、日本は全体での順位は24位であり、2003年の24位から一時16位まで(2006年)上昇したものの、再び競争力を失っている。一方、アメリカ合衆国は2003年から1位を維持している。IMDはGDPなどの数値のほか、各国のビジネスマン、研究者等へのアンケート調査を集計して独自の競争力ランキングを作成している。

のにするのである。<sup>10)</sup>として、競争力を表す最適な指標として、生産性を挙げている。

この他にも、アメリカのイノベーション戦略を描く”*Innovate America*”を発表した民間機関の米国競争力評議会（Council on Competitiveness）、イギリスの貿易産業省（DTI）なども生産性を競争力の源泉として注目している報告も多い<sup>11)</sup>。

また、競争力を測定することについても多くの先行例がある。

スイスローザンヌにあるビジネススクール、IMD は、毎年、主要各国の競争力を計測して “*IMD World Competitiveness Yearbook*” を刊行している。IMD は、GDP の額など各種の客観指標と各国の有識者等へのアンケートの結果を独自に指数化して競争力指数を算出している。その項目は毎年変化をしているが、傾向としては、グローバル化とそれに伴う移動の自由、多様性、そして市場を重視した内容になっている。例を挙げると、経済パフォーマンスでは、R&D 拠点の移動が将来の経済パフォーマンスを揺るがしかねないか、政府の項目では、官僚機構がビジネス活動を阻害するか、ビジネスの項目では、外国人の高級人材をひきつける環境にあるか、などが挙げられている。つまりスイスというかつてよりグローバルの最前線にある、しかも世界に影響力を発揮するビジネスや政策に関わる人材を輩出する研究所が考える競争力の基盤がアンケート項目にも表れている。

競争力の定義を踏まえ、その向上は多くの国で主要な政策ともなっている。民間団体であるが前述の米国競争力評議会は、影響力が大きく、国だけではなく地域や企業、あるいは個人の競争力に関わる調査、提言を行っているが、その中で競争を考える鍵として、①イノベーションと企業家精神の強化、②グローバル経済への関与、③リスクマネジメントと環境変化への対応力の構築、④エネルギーの確保と持続可能性、⑤スキル獲得の競争に勝つ、を挙げている<sup>12)</sup>。

実際の政策として、ジョージ・W・ブッシュアメリカ合衆国大統領は 2006 年 2 月に、*American Competitiveness Initiative* を発表した。ここでは、最初に、世界経済において競争力の最先端を維持するためには、イノベーションや研究、能力開発においてリーダーであり続ける基盤に注目した政策が必要、と提起している<sup>13)</sup>。競争力の源泉をイノベーションに求めるのは、米国競争力評議会の影響と思われる。その中で連邦政府の役割としては、基礎的研究や大規模な研究への投資、中等教育で技術へ関心を高めること、数学・科学などの分野でアメリカの高等教育へのアクセスの提供、労働者への訓練、知的財産の保護、などを挙げている。共和党の伝統でもあり、またブッシュ政権が政府の民間への介入を嫌うこともあり、その内容は直接の補助や支援よりも、科学技術力の向上のための環境整備に重点が置かれている。

EU では 2000 年にリスボンで開催された EU 首脳会談でリスボン戦略（Lisbon

---

<sup>10)</sup> M.E. Porter, C.H.M. Ketels “*UK Competitiveness: Moving to the Next Stage.*”, Economic Paper 3, DTI, 2003.

<sup>11)</sup> Michael Kitson, Ron Martin and Peter Tyler ‘Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept’, “*Regional Studies*”, Vol.39-9, 2004.12

<sup>12)</sup> <http://www.compete.org/explore/>

<sup>13)</sup> Domestic Policy Council Office of Science and Technology Policy “*AMERICAN COMPETITIVENESS INITIATIVE*”, February 2006.



Strategy, Lisbon Agenda) を採択した。2010年までに、EUが最も競争力があり、ダイナミックな知識基盤型経済になることを目的とする計画である。これはEUの企業やイノベーション政策における転換点を意味している。そして、EUの研究開発力の強化、企業家精神の促進、情報化社会の技術を受け入れる素地の拡充といった点での、社会及び経済政策において高いレベル統合を見据えているのである。そのためには、①R&Dへの投資をGDPの3%にすること、②企業家精神の促進のため、官僚的な形式主義を縮小すること、③就業率を70%（女性の場合は60%）にあげること、などを掲げている。

しかし、中間年での評価では、その進捗状況は思わしくはない。2004年11月の欧州委員会及び欧州理事会には、リスボン戦略に関するハイレベル会議で議長を務めることになったオランダ首相コック（Wim Kok）の名をとった通称コックレポートが報告された。そこでは、4年間の成果が、十分に期待に応えられなかったことの要因として、戦略の項目が多すぎること、調整が不十分であったこと、優先順位の矛盾が見られたことが上げられた。そして、加盟国がリスボン戦略を実現させる政治的な意欲を欠いていたことを最も大きな要因としている。こうした状況を受け2005年2月には、新規まき直しのための報告書が欧州委員会から提出されている。この中で委員会は、より力強く永続的な成長をもたらし、より多くのよりよい職を創造する、という主要な2つの項目に焦点をあてて、リスボン戦略の新しいスタートを切ることを提案したのである<sup>14</sup>。

## 2. 地域の競争力

では、地域の競争力とは何か。

競争力の定義を地域に当てはめた場合、地域は国よりも開放系であることから、輸出以上に移出のパフォーマンスが重視されるという視点がある。例えば、地域の富は移出基盤の強さにより一義的に定義される。財やサービスを提供して外部の地域から、地域内への収入を得る活動である<sup>15</sup>、という指摘がある。

とはいえ、開放系という点で、むしろ地域の競争力の定義を複雑にする。生産性だけで定義することは難しい。一例を挙げる。クルーグマンにならない国のレベルで生産性を競争力と考える場合、生産性を高めるためのリストラがあっても、彼ら／彼女らが生産性の高い産業分野に移動すれば—そして理想的な労働市場では、高い所得を求めて実際に移動するのであるが—、失業者を出すことなく生産性は上昇する。国の産業政策としては移動を阻害する規制の緩和と職のミスマッチを防ぐ教育が中心となる。だが、地域のレベルでは、生産性の高い産業が当該地域になれば、労働人口の流出を招き、序章で述べた北海道夕張市の事例ではないが、地域の衰退のスパイラルに陥

---

<sup>14</sup> “Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy: Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen”,2005.

<sup>15</sup> R.E.Rowthorn “The political economy of full employment in modern Britain”, Kalecki Memorial Lecture, University of Oxford, 1999.

る。地域の場合、開放系であるが故に、人口移動の問題が大きく影響するのである。尤も、失業の問題を避けるため、生産性の低い産業をいつまでも抱えることは中長期的に地域の競争力を低下させる可能性がある。ただ現実には、輸出企業は円安を歓迎し、その工場の立地する自治体も、同工場が海外など地域外へ移転する可能性が小さいため概ねこれを歓迎する傾向にある。ところがグローバル化が進む中では、中長期的にこの状況は安定的ではない。この点に地域はもっと注意を払う必要がある。

以上のことも踏まえ、セリングとソチ (Cellini and Soci) は地域の競争力はマクロでも、ミクロでもない。国の議論を縮小したものではなく、一方で企業の集合体でもない<sup>16</sup>という。さらに欧州委員会も「地域の競争力の概念は、いずれの地域においても、強い競争力を持つ、あるいは逆に競争力の無い企業が存在するにもかかわらず、そこに位置する全ての企業の競争力に影響を与える共通する諸事情が存在することによって、把握されるべきものである<sup>17</sup>。」という理解を持っている。

この欧州委員会の言うところの諸事情という点に注目すると、地域の条件として競争力の定義が可能ではないか。

ここでは、地域の競争力に関する分野で先鞭をつけたポーターのクラスターの概念でアプローチしてみたい。ポーターはクラスターが、①クラスターを構成する企業や産業の生産性を向上させる、②その企業や産業がイノベーションを進める能力を強化し、それによって生産性の成長を支える、③イノベーションを支えクラスターを拡大するような新規事業の形成を刺激する、という3つの形で競争に影響を与えるという<sup>18</sup>。そして、クラスターの4つの条件、すなわち要素条件、需要条件、関連産業・支援産業の存在、企業戦略・構造・競合関係を上げ、これらの条件を満たす地域における産業の競争力が高いという考え方である<sup>19</sup>。

この概念は優れたものであり、ヨーロッパ諸国を中心に1990年代初頭から多くの国がクラスターの概念に基づく地域の産業政策が導入された。ただしクラスターの概念は、地域を基盤にしたということよりも、企業や支援機関の集合とそれらにメリットをもたらすネットワークであり、クラスター理論は競争という観点からネットワークを補完するもの<sup>20</sup>、といわれる。また、クラスターという概念が、新しい産業概念であるのか、地域の概念であるのか、についての混乱が生じている<sup>21</sup>、との指摘もある。もちろんクラスターの形成過程では地域に社会的資源やネットワークが活用され、クラスターが地域化の過程であることはいうまでもない。

つまり、地域における企業や産業群がクラスターの条件を満たすようになるための地域の資源や状況こそが諸事情であり、それは地域における外部性ということができ

---

<sup>16</sup> A. Cellini, R. Soci 'Pop Competitiveness', "Quarterly Review", Banca Nazionale del Lavoro, 2002. なお、このタイトルは Krugman の前述論文を収録した書籍 "Pop Internationalism" に掛けたタイトル。

<sup>17</sup> European Commission, *ibid.*

<sup>18</sup> M.E. Porter "On Competition" 竹内弘高訳『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社、1999年、p.86

<sup>19</sup> M.E. Porter 前掲書、pp.83-87

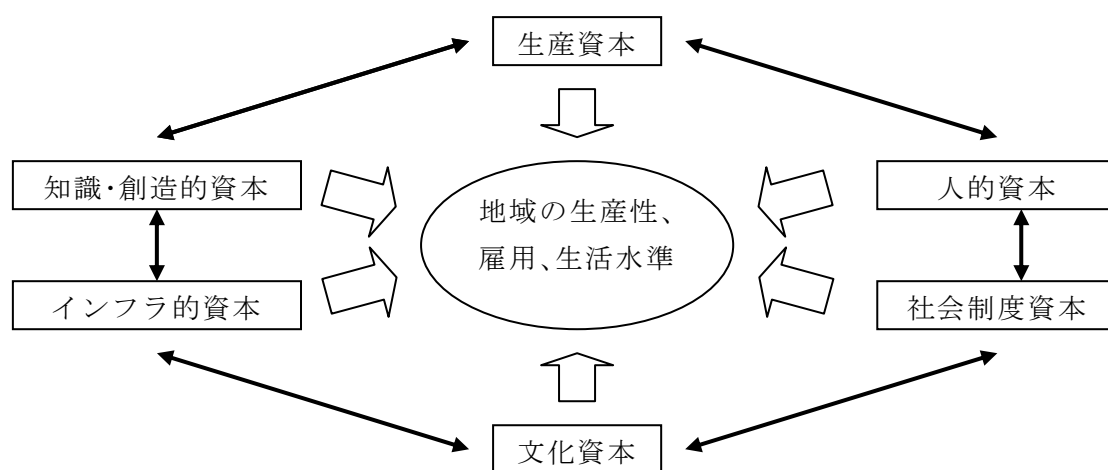
<sup>20</sup> 田中史人『地域企業論』同文館出版、2004年、p.142

<sup>21</sup> 山崎朗「産業クラスターの意義と現代的課題」『組織科学』Vol.38、No.3、2005年

る。そして、外部性の提唱者であるマーシャル（Alfred Marshall）は、集積論の先駆けとして、ポーターのクラスター論にも影響を与えている。クラスターのコンセプトでは地域に埋められた社会的な事象の状況が（社会的ネットワークや、ソーシャルキャピタルなど）、その形成と継続を左右する<sup>22</sup>。

これを第 1-1-1 図に示す。地域にある相互に関連を持った各種の資源により、生産性、雇用を維持するとともに、これにより地域での生活の質を支えるのである。

第 1-1-1 図 地域の競争優位の基盤



出典：Michael Kitson, Ron Martin and Peter Tyler, *ibid.*

## 第 2 節 地域の競争力に関する仮説

以上、地域の競争力に関する考察を踏まえ、本報告書での検証のための仮説を以下に示す。

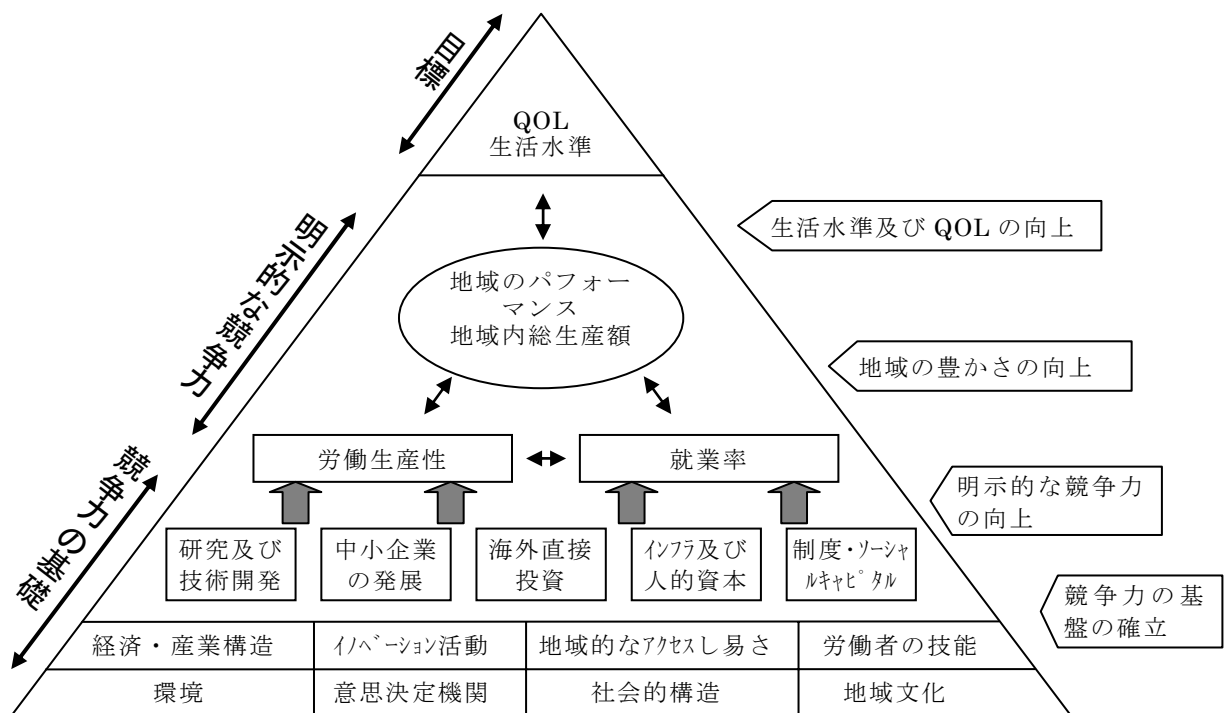
地域の競争力が、ネットワークや中小企業の集積、教育機関の存在、地域のスキルレベルなど地域内に埋め込まれた外部性を基礎として、その結果企業、産業活動の活性化、及びイノベーションに寄与することにより、生産性の向上や雇用の創出につながる。競争力の計測には、生産性や雇用を用い、その結果としてローラ・タイソンの言う生活水準の維持、につながるのではないかと。

ガードナー（B.Gardner）らはこれを踏まえ、地域の競争力を示すピラミッドを示している（第 1-2-1 図）。最頂点には、地域住民の生活の質（QOL）、あるいは生活水準がある。水準の維持、生活の質の向上が目標（Target Outcomes）となっている。目標を達成するためには、地域のパフォーマンスや総生産額（Regional Performans, Gross Regional Products）の上昇が不可欠である。

<sup>22</sup> Michael Kitson, Ron Martin and Peter Tyler, *ibid.*

次に、下部から見ると、競争力の基盤（Source of Competitiveness）として、経済・産業構造や、イノベーション活動、さらに地域文化などがある。労働生産性は様々なこうした要素の結果でもある。同時これらは地域の就業率を決定する。競争力の基盤との関係は、ここでは明確に示されていないが、生産性と就業率は明示的な競争力（Revealed Competitiveness）を計測するものであり、地域経済のパフォーマンスと豊かさの中心となる<sup>23</sup>。

第 1-2-1 図 地域の競争力のピラミッドモデル



出典：Ben Gardiner, Ron Martin and Peter Tyler, *ibid* に加筆

このモデルは、競争力を巡る議論を踏まえたものであり、地域性という基盤部分と生産性の計測、さらに最終的なゴールに至るまでを一元化している。とはいえ、基盤が整えば、自動的に生活水準が維持され、QOL が向上するわけではない。そこで政策による誘導や制限が必要になる。

そして、モデルを元に地域の競争力向上の政策は、モデルを構成する各部分をつなぐことにこそ必要になる。モデルの位置に合わせて、第 1-2-1 表に下部から順次示す。なお、表の中で、目的(位置)の項目はモデル図における位置を示している。

第 1-2-1 表は本研究の仮説でもある。そして、2 つの点を指摘しておく。

第 1 に、地域の競争力を向上させるために、微視的レベルから巨視的レベルまで、それぞれの空間スケールにおける政策が存在する。

第 2 に、政策の内容は立地政策や誘致策にとどまることなく、都市計画やまちづく

<sup>23</sup> Ben Gardiner et al., *ibid*.

りなどにも及ぶことである。

第 1-2-1 表 ピラミッドモデルにおける地域競争力向上のため政策

目的（位置）	内 容	事 例	空間スケール
生活水準及び QOL の向上	地域の豊かさを実感するための政策。環境や文化的な満足度を向上させる。限界集落対策や一極集中の是正、税制による富の再分配を伴う。	国土形成計画、抜本的な税制改革（直間比率の見直し）、為替政策、広域環境計画、定住圏構想	全国、広域自治体（道州など）
地域の豊かさの向上	労働生産性の向上、雇用創出を地域住民の豊かさや地域の活力向上につなげる政策。地域乗数を向上させて、企業活動が地域全体の豊かさとなる。産業構造の変化を促進する。	都市計画、環境計画、交通アクセスの改善、税制による誘導	広域自治体
明示的な競争力の向上	中小企業の発展、海外直接投資など競争力の基盤（上部）による活動を労働生産性、就業率などの明示的な競争力につなげる政策。	職業斡旋、再教育、本社・研究機能誘致、高度化資金融資、イノベーション減税	基礎自治体、広域自治体（都道府県）
競争力の基盤の確立	経済・産業構造、環境、意思決定機関、労働者の技能など地域にある資源、基盤、資質を活用して研究及び技術開発、中小企業の発展、海外直接投資を受け入れるために、企業活動や企業戦略を支援する政策。	産業立地政策、中小企業対策、クラスター形成、産学連携支援、ベンチャーや第二創業支援、コミュニティビジネス支援	コミュニティ、基礎自治体（市町村）

実際に地域の競争力を向上させるための地域政策のあり方であるが、例えば、伝統的にヨーロッパでは地域の産業政策には懐疑的であった。国の政策として、地域間格差の是正のため、混雑地域から開発の遅れた地域への移転促進という方向での産業政策があるが、費用効果の問題から、むしろ地場の強みを活かすこと、その地域でのビジネスのスタートと成功を収めるような環境作りを重視するようになってきている。これはトップダウンから、ボトムアップへの転換でもあり、結果的には国の競争力向上にも寄与する<sup>24</sup>。

特にここ数年、イギリスでは財務省、DTI、官邸が地域、都市、自治体における生産基盤の明確化を模索しており、技術やイノベーション、企業、競争、投資という 5 項目（都市部では、イノベーション、ヒューマンキャピタル、経済の多様性と専門性、接続可能性、戦略的政策決定、QOL）については政府が関与している。もちろんこれらがどのような理論的背景で抽出されたのかが問題ではある<sup>25</sup>。

もう一つ重要な点を指摘するならば、上記項目を強化することについては、包括的な政策パッケージになっていること、企画や実施の段階で調整を頻繁に行うことが重要とされている<sup>26</sup>。

<sup>24</sup> Ivan Turok *ibid.*

<sup>25</sup> Michael Kitson, et al., *ibid.*

<sup>26</sup> H.M.Tresury “*Devolving Decision Making: Meeting the Regional Economic Challenge: Increasing Regional and Local Flexibility*”, 2004, H.M.Tresury

## 第2章 競争力を巡る地域の課題

### 第1節 東京一極集中の課題

#### 1. 数字で見る東京一極集中の現実

第2-1-1表は、1920年から2000年に至る日本の人口減少期<sup>1</sup>において、日本の人口分布がどのように変化したのか、また2030年までの将来予想を示したものである。

第2-1-1表 人口減少期における分布変化実態と今後の予想

	1920年 構成比 (%)(A)	2000年 構成比 (%)(B)	変化 (%)(B-A)	2030年 構成比 (%)(C)	変化 (%)(C-B)
北海道	4.2	4.5	0.3	4.1	-0.4
東北	10.4	7.7	-2.7	7.3	-0.4
関東	19.9	31.9	12	34	2.1
北陸	6.9	4.4	-2.5	4.1	-0.3
甲信	3.8	2.4	-1.4	2.4	0
東海	10.3	11.6	1.3	11.6	0
近畿	14.6	16.4	1.8	16.3	-0.1
山陰	2.1	1.1	-1	1	-0.1
山陽	6.8	5	-1.8	4.6	-0.4
四国	5.5	3.3	-2.2	3	-0.3
九州	14.6	10.6	-4	10.4	-0.2
沖縄	1	1	0	1.2	0.2

出典：矢野恒太郎記念会『数字でみる日本の100年』及び、国立社会保障・人口問題研究所(都道府県の将来推計人口(平成14年3月)より作成

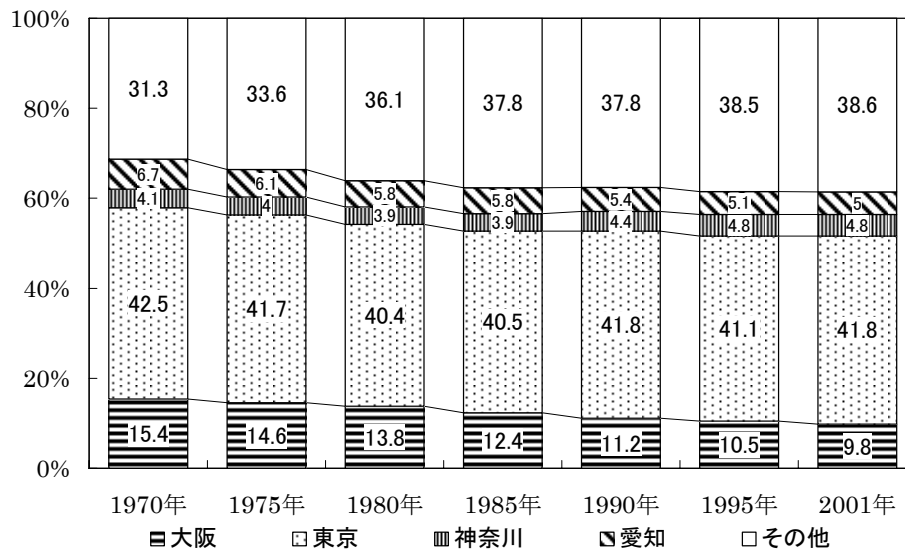
変化の実態として、80年間に関東圏に19.9%から31.9%へと12.0ポイント増大したことが示されている。この他、近畿・東海において1~2ポイント程度の増加が見られたが、北海道を除く非大都市圏ではマイナスとなっている。こうした状況は2030年までの将来予測においてもほぼ同じパターンとなっている。ただし、ここでは、その状況はより東京への一極集中をより強めたものとなっている。実際、今後30年間に関東圏だけが2.1ポイントの増加(沖縄を除く)を示しているだけで、大都市圏を含む他の圏域はすべてマイナスと予測されている。わが国の人口分布パターンは、東京への一極集中が形成したものといって過言ではない。

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2-2-1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2001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、2001年に9.8%で

<sup>1</sup> 1920年代からを人口減少期というのは、高出生率・高死亡率の社会(多産多死)から、低出生率・低死亡率社会への転換という古典的な人口転換理論に基づくもので、日本は1920年代に晩婚化による人口転換期を迎えたとする考え方である。(阿藤誠『現代人口学』日本評論社、2000年、pp.89-96)

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同等になってグレードを下げていることを示唆している。

第 2-2-1 図 日本の中枢管理機能の変遷



第 2-1-2 表 世界の主要国における企業本社の立地状況

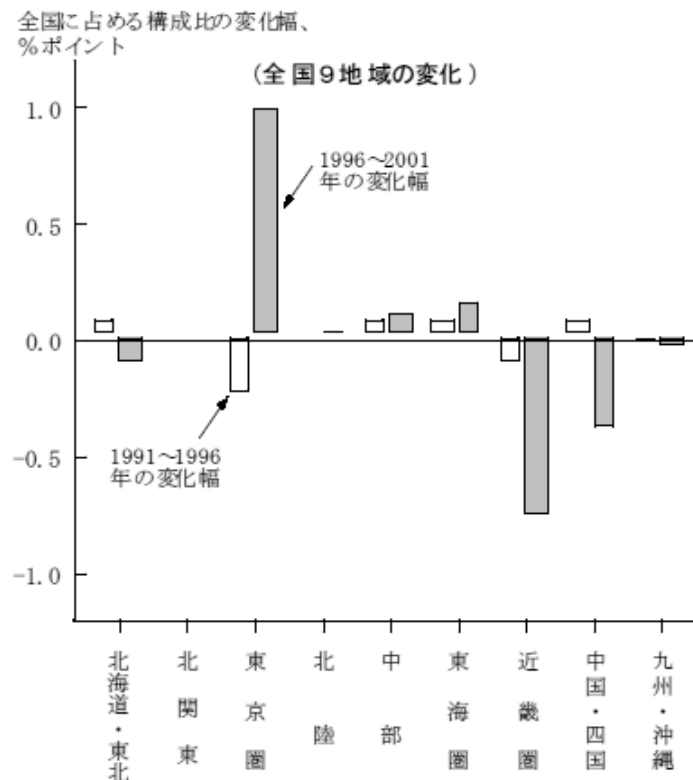
	首位都市		次位都市		その他の主要都市	
		集中度(%)		集中度(%)		集中度(%)
日本	東京都区部	51.3	大阪市	9.8	横浜市	3
					名古屋市	2.8
					神戸市	1.7
イギリス	ロンドン	39.5	グラスゴー	2.1	リーズ	1.5
					マンチェスター	1.1
					バーミンガム	0.9
フランス	パリ	26.8	リヨン	2.0	トゥールーズ	1.2
					マルセイユ	0.9
					ボルドー	0.6
カナダ	ヴァンクーバー	22.6	トロント	19.4	カルガリー	15.6
					モントリオール	5.3
					エドモントン	1.8
イタリア	ミラノ	21.8	ローマ	13.3	ジェノバ	3.6
					ナポリ	0.6
					トリノ	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	5.9
					ケルン	4.2
					デュッセルドルフ	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	2.5
					ボストン	1.5
					ロスアンゼルス	1.1

2004年2月現在 資料:Morgan 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 2-1-2 表である。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イギリスの場合でも、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であるかが明らかとなっている。

さらに重要な点はその機能がここ数年、加速していることである（第 2-1-2 図）。東京圏におけるオフィスワーカーの構成比の変化を見ると、1991 年から 1996 年まではマイナスであったが 1996 年から 2001 年では、他を圧倒するほぼ 1% 近い増加であり、逆に近畿圏はマイナス幅が拡大している<sup>2</sup>。

第 2-1-2 図 オフィスワーカーの地域別構成比



出典：(株) 横浜銀総合研究所『進むオフィス需要の”都心”一極集中』平成 15 年 9 月

## 2. 一極集中のメカニズム

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。例えば、「国土の均衡ある発展」政策によって、地方へのばら撒きが

<sup>2</sup> (株) 横浜銀総合研究所『進むオフィス需要の”都心”一極集中』平成 15 年 9 月



起因となり大都市への流入の減少が生じ、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、大阪では都心が分散していること、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<sup>3</sup>。

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、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。

第1に、制度や仕組みロックインである。

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」を想定したものを引きずっている。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。例えば、高度成長期における環境問題等の解決のために導入された工場立地制限三法<sup>4</sup>は、首都圏及び近畿圏の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継続され、大都市インナーシティの衰退を加速したのである。特に製造業が集中する大阪湾ベイエリアにおけるダメージはきわめて大きかった。もちろん製造業の流出は首都圏でも生じていたが<sup>5</sup>、首都圏、特に東京では1980年代からサービス業や金融業へ産業の中心がシフトしており、むしろ国際的な金融拠点としてのTOKYOを政府が位置づけたことから、その集中度を高めてきたのである。

規制緩和という政策の流れの中で、ようやく2002年に工場等制限法が、2006年に工業再配置促進法が廃止されたが、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、ほぼ四半世紀遅れてしまった。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。

第2に、企業間関係のロックインである。

まず日本の企業は、市場のなかで合理的な行動をしているのか。これを問う。例えば、日興コーディアル証券、三洋電機等における会計に関わる各種の不正は市場経済のルールを無視した行動といわざるを得ないし、三菱自動車工業、不二家、吉兆グループ等に見られた、企業の目先の利益のために消費者の信頼を失う行動も結果的に多大な損害を経営者のみならず株主や従業員、取引先にもたらした。これを日本企業のガバナンスという点からみると、現在多くの企業では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

<sup>3</sup> 増田悦佐「均衡ある発展が歪めた日本経済」、八田達夫編『都心回帰の経済学—集積の利益の実証分析』日本経済新聞社、2006年

<sup>4</sup> 1964年の「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（工場等制限法）」（首都圏については1959年に同様の法律が制定されている）、1972年の「工業再配置促進法」、1959年の「工場立地法」をいう。

<sup>5</sup> 鎌倉健「大都市圏における工業集積の構造変化と自治体産業政策の課題—東京都墨田区、大田区と東大阪市の地域間比較—」『経済論叢別冊調査と研究(京都大学)』第18号、1999年10月等。

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、あるいは市場に対する甘えが東京への移転・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。

例えば、グローバル経済を見通し、東京に本社を移転しないとしたバンドー化学の決定は<sup>6</sup>、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。

そして、第3に政府間関係のロックイン、つまり硬直化した地域政策の問題である。

そもそも地域政策は、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。

例えば、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であるにもかかわらず、そう認識されず、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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>、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った。結果的には、復興の現場での縦割り行政の非効率を否めず、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。

### 3. 東京に頼らず地域政策を機能させるには：Learning Cluster 関西の形成へ

#### (1) 3つのロックインの解除

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。ここで

---

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 一時期、関東大震災の後に設けられたのと同様の復興庁を設置し、復旧復興政策の一元化が構想されたが実現には至らなかった。

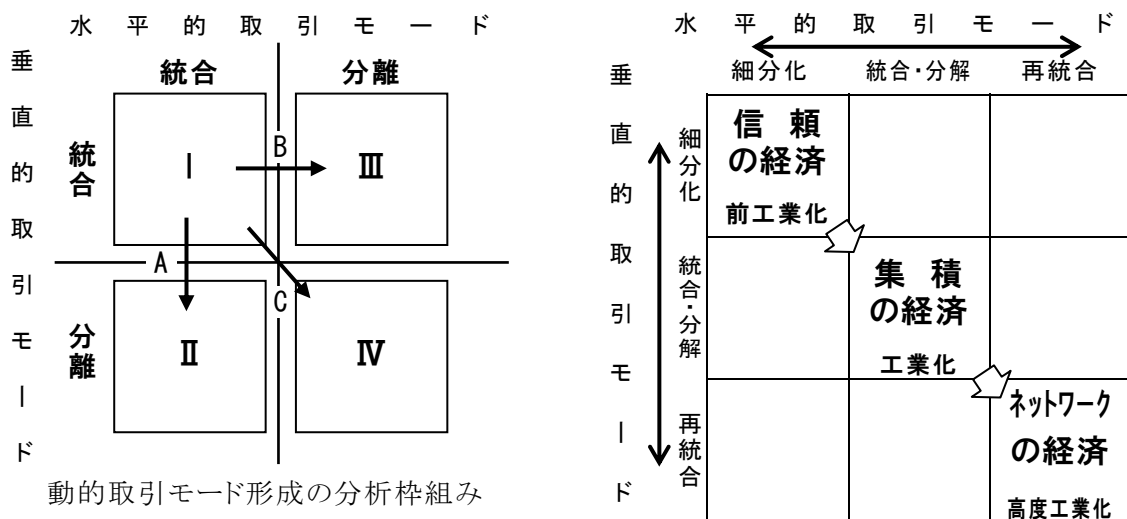
<sup>8</sup> 例えば、大蔵省、兵庫県、神戸市、さらに地元金融界が協力して設置した阪神・淡路大震災復興基金は、公的資金の支出では様々な制限がある中で、柔軟に資金が投下され、兵庫県が目指す参画と協働の県政を確立する一助となった。

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。

最初に、2で述べた3つのロックインを解除していくことである。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ってきている。

第2のロックインである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R&D指向型の企業群や世界的な生産システム再編のなかで日本へ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2-1-3図 動的取引モードの変化からみた都市経済転換の過程



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が急速に進むことは、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（リンクージ）を点検するものである。その場合、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 2-1-3 図左のように設定することができる。

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、工業化の進展は、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。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 2-1-3 図右に示した都市経済転換の過程は、同様に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。動的取引モード形成の分析の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。細分化モードを説明するために、ここでは産業集積の事例として、イギリスのシェフィールド（Sheffield）における刃物産業を取り上げたい。各事業所が、「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」という自生的分業となっている。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であろうか。ひとことで言えば、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<sup>9</sup>。

ここで想定するこうしたネットワーク経済（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。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と位置づけてもよいであろう。

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。

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別章に委ね、ここでは地方自治体間の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<sup>10</sup>、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、都市群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2-1-3表は、都市間のコラボレーションの進化を示したものである。

左から、都市間のネットワーク化においては、都市間における対等で柔軟な関係を有する。これは特徴を持った都市同士の連携の最初のステップである。日本の現状を考えた場合、公式な連携というよりも、自治体間や商工会議所やNPOなどの地域に関連する団体間での職員や関係者を中心とする情報の交換が多くみられる。コーディネーションの段階は、都市圏として解決すべき課題を見出し、調整を行う。例えば兵庫県が主導的な役割を担った瀬戸内海環境保全特別措置法（瀬戸内法）とそれに基づく瀬戸内海での行政により、瀬戸内海に面する自治体の埋め立ての制限が行われている<sup>11</sup>。

<sup>9</sup> 三菱電機、松下電器産業などは、商品ごとに独立して企画、生産、販売を行ってきた従来の事業部制を部品調達などの非効率性から、工場制に改めている（日本経済新聞 2000年12月1日付記事等）。分権化と統合を巡る企業の組織再編は、珍しいことではない（渡辺茂「分権化で問われる統合型企業の本社機能」『知的資産』野村総合研究所、1999年4月）。「同じ企業でも業績の状況によってカンパニー制のような分権的な経営が適している場合と適さない場合があり得るという見方もある。企業の組織運営に詳しい野村総合研究所の小沼靖・上級コンサルタントは「経営を立て直す時には分権経営より、中央集権が適する」と指摘する。」（日本経済新聞 2007年8月27日付記事）。

<sup>10</sup> 例えば、都市圏が国の経済に占める比率の高さや、経済力との関係を指摘した OECD の報告書“*OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*”, 2006 など。

<sup>11</sup> 瀬戸内法制定に至る過程は、ガバナンスとパートナーシップ研究会編『「21世紀文明の創造」調査研究事業研究報告書（第3部会）ガバナンスとパートナーシップに関する研究』21世紀文明研究委員会、財団法人 阪神・淡路震災記念協会、財団法人 21世紀ヒューマンケア研究機構地域政策研究所、pp.106-108 を参照のこと。

コーポレーションでは資源の共有化が重要な鍵となるが、財政上での自治体間での資金の移転（水平的補助）などが考えられる。実際に複数の自治体が資源を管理するために財政的な負担を行った例としては琵琶湖総合開発計画（1972年～1997年）がある<sup>12</sup>。ただ意思決定の中核機能は国（旧建設省）であり、厳密にコーポレーションに当たらないかもしれない。コラボレーションの事例は日本国内では現在のところ見当たらないのではないのか。

第2-1-3表 都市間の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
ゆるやかで柔軟な関係	コミュニケーション・ハブとしての中核組織	意思決定に関わる中核組織	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	同意書に基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: Ian Docherty, Stuart Gulliver and Philip Drake, Exploring the potential Benefits of City Collaboration, "Regional Studies", Vol.38-4, 2006

こうしたネットワーク化から、コラボレーションに至るような連携事例が、今後多く出現することを踏まえるならば、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。

## (2) Learning Cluster 関西の形成を

本節をまとめるにあたり、関西を事例として、東京との繋がりを重視し、あるいは中央政府への過度に依存するのではなく、独自の地域政策の在り方を検討しておきたい。

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

<sup>12</sup> 滋賀県が作成し、国が決定する基本計画に基づく事業を実施。その際に下流の自治体も受益者としての負担を行う。

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 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發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。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ことは前にも述べた。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な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かたこそが、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地域政策としてデザインするかは、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。すなわち、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 2 節 競争力強化と自治体政策

### 1. 自治体の産業政策

地域の競争力の強化に自治体はどのように取り組んでいるのか。ここでは本稿の著者である田端が、日本学術振興会科学研究助成費を用いて、2006年2月に、基礎自治体（全国にある市及び東京特別区）を対象として実施した産業政策に関するアンケート調査から分析を行う<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 詳細は、田端和彦「自治体における地域競争力向上のための政策～基礎的自治体に対するアンケート調査から～」『兵庫大学論集』No.13、2008年、を参照。

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%）

まず、自治体の産業政策の現状について分析する。第2-2-1表に実施されている産業政策の内容を示す。

第2-2-1表 産業政策の種類 (M. A)

選択肢	度数	回答数比率	回答者比率
1 雇用対策、就業斡旋	115	8.6	25.5
2 商店街の活性化	311	23.2	69.0
3 企業・事業所の誘致	293	21.9	65.0
4 起業家への支援	90	6.7	20.0
5 人材の育成	61	4.6	13.5
6 企業間交流の活性化	47	3.5	10.4
7 情報の収集と提供	44	3.3	9.8
8 PR、広報	28	2.1	6.2
9 都道府県への窓口	24	1.8	5.3
10 労働問題の解決支援	5	.4	1.1
11 金融支援や債務保証	156	11.7	34.6
12 開発への補助金支給	28	2.1	6.2
13 インフラの整備	41	3.1	9.1
14 公害対策・環境改善	14	1.0	3.1
15 経営改善等への補助	32	2.4	7.1
16 住民の理解を求める	8	.6	1.8
17 地元企業の優先	27	2.0	6.0
18 その他	15	1.1	3.3
合計	1339	100.0	296.9

アンケート対象が市区であるため、都道府県レベルの産業政策として多い、誘致、立地、起業促進以外に、環境整備のほか、従来からの商店街対策も選択肢に含めた。最も多い回答は商店街の活性化であり23.2%を占める。基礎的自治体の産業政策は地元商工業者の発展であり、商店街の活性化は市区の中心部の人口、交流人口を減少させないためにも重要である。次いで企業・事業所の誘致で21.9%、さらに金融支援や債務保証が11.7%で続く。このうち商店街の活性化は市の唯一の産業対策など、ともいわれて従来から実施されてきた産業政策であり、特に人口規模では人口10万人～30万人の自治体では回答率が27.3%と比較的高く、中規模の自治体では中心市街地の問題が深刻化していると思われる。また金融支援や債務保証も国のメニューに沿ったものである。企業誘致について基礎自治体で実施されている内容としては、立地優遇措置の実施、ワンストップサービス化など、企業の要望に沿ったものも多い<sup>14</sup>。これが可能で

<sup>14</sup> 藤田成裕「企業誘致の現状と課題」『産業立地』2007年11月号



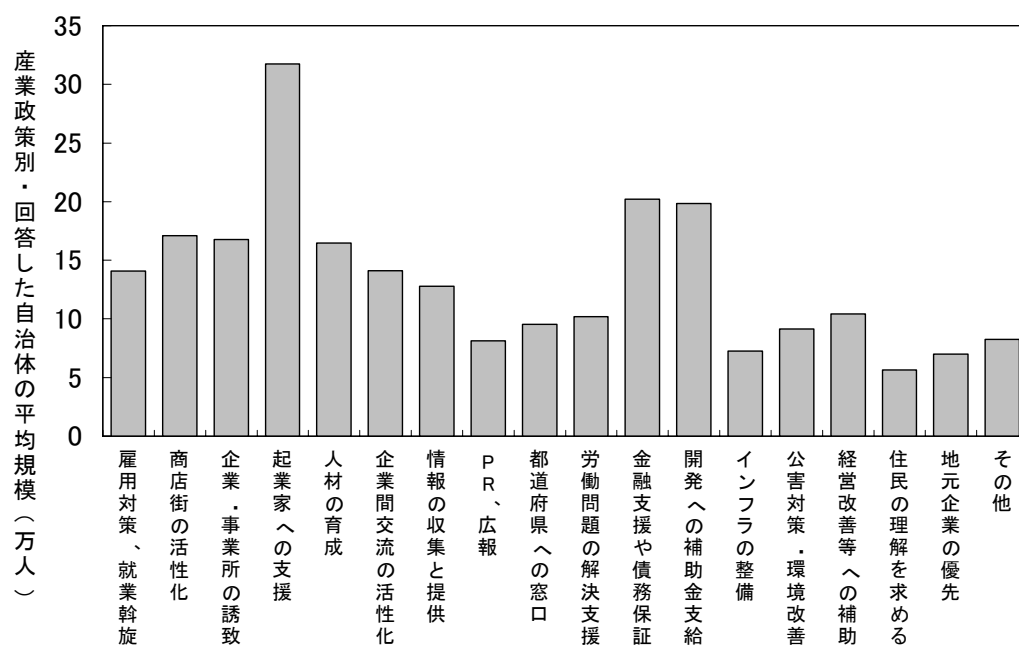
あるためには、首長の強いリーダーシップやある程度の財政規模を持った自治体であることが条件となる。

興味深いのは雇用対策、就業斡旋や起業家への支援という回答も比較的多く、回答者比率では1/5以上の市区が回答したことである。前者については昨今の雇用不安を背景にしており、これまで国の役割であった雇用の確保に対し、地方分権の中で自治体も積極的に取り組んでいる。起業家への支援は、政府による個別の支援となるため、実施が困難であったが、積極的に実施するようになっている。

政策と自治体の規模の関係を第2-2-1図に示す。これは回答した政策別に人口の平均を算出したものである。ここから、イノベーションの担い手でもある起業家への支援は人口規模が比較的大きな自治体で実施されていることがわかる。金融支援や債務保証、開発への補助金といった個別の企業の、特に新たな試みを支援するという政策も、やはり規模の大きな自治体に見られる。積極的な産業政策にはある程度の体力が必要といえる。

これに対し、公害対策・環境改善、住民への理解を求める、労働問題の解決、インフラの整備など企業や事業所が個別に抱える課題を解決する政策は、回答数も少なく、また規模の小さな自治体に多い。第三セクターや商工会議所など、役所以外に担う組織が存在しているため、と思われる。

第2-2-1図 産業政策別・回答した自治体の平均規模



では産業政策が成果を挙げたのか、との設問に対しては、第2-2-2表に示すように、なんともいえない、という回答が最も多く40.0%を占めている。産業政策の成果がすぐには現れないことを示している。ほとんどの政策での成果は望めないものの、一部の

政策では十分な成果を挙げているが32.5%であり、産業政策の点では試行錯誤を繰り返していることを示すと考えられる。

第2-2-2表 産業政策の成果

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	1 ほとんどの政策で大きな成果を上げている	10	2.2	2.2
	2 多くの政策で少しは成果を上げている	93	20.4	20.7
	3 一部の政策では十分な成果を上げている	148	32.5	32.9
	4 成果についてはなんともいえない	180	39.5	40.0
	5 ほとんど成果が上がっていない	19	4.2	4.2
	合計	450	98.7	100.0
欠損値	システム欠損値	6	1.3	
	合計	456	100.0	

また規模の大きな自治体ほど成果が上がる傾向にある。これを第2-2-3表に示す。ほとんどの政策で大きな成果を上げている、という回答は人口100万人～の市区では25.0%を占め、人口5万人以下では0%、5万人～10万人以下では2.4%である。逆に、ほとんど成果を挙げていないという回答は、人口5万人以下で7.4%であるのに対し、5万人～10万人以下で4.8%、10万人～30万人以下で1.8%、それ以上の規模の自治体では0%である。成果についてはなんともいえないという回答も人口規模の小さな自治体ほど比率が高い。ただし、産業政策の内容と成果とのクロス集計の結果をみても、政策と成果には明確な関係は見られず、産業政策の内容で成果が左右されないことも考えられる。

第2-2-3表 自治体の規模別産業政策の成果

		度数	人口規模					合計
			人口5万人以下	人口5万人～10万人以下	人口10万人～30万人以下	人口30万人～50万人以下	人口50万人～100万人以下	
Q15 産業政策の成果	ほとんどの政策で大きな成果を上げている	0	3	1	4	0	2	10
		0.0%	2.4%	.9%	11.8%	.0%	25.0%	2.2%
	多くの政策で少しは成果を上げている	25	20	30	9	7	2	93
		16.9%	16.0%	27.0%	26.5%	36.8%	25.0%	20.9%
	一部の政策では十分な成果を上げている	38	37	50	11	8	3	147
	25.7%	29.6%	45.0%	32.4%	42.1%	37.5%	33.0%	
成果についてはなんともいえない	74	59	28	10	4	1	176	
	50.0%	47.2%	25.2%	29.4%	21.1%	12.5%	39.6%	
ほとんど成果が上がっていない	11	6	2	0	0	0	19	
	7.4%	4.8%	1.8%	.0%	.0%	.0%	4.3%	
合計	度数	148	125	111	34	19	8	445
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

次に産業政策をどこが担うか、第2-2-4表に示す。最も多い回答は、国、都道府県、市・区で役割を分担する、であり2/3が回答している。次いで都道府県で担う方がよいが16.1%を占めている。市区が担う、との回答は9.4%である。つまり、産業政策は市

区以外の広域で実施する方が効果的、と考えていると思われる。

第2-2-4表 産業政策の担い手

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	市・区で担う方がよい	42	9.2	9.4	9.4
	都道府県で担う方がよい	72	15.8	16.1	25.6
	経済産業省やその出先が指導する方がよい	20	4.4	4.5	30.0
	国、都道府県、市・区で役割を分担する	296	64.9	66.4	96.4
	政府・自治体による産業政策は不要である	3	.7	.7	97.1
	その他	13	2.9	2.9	100.0
	合計	446	97.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	10	2.2		
合計		456	100.0		

次にどのような産業政策を実施しているのか、あるいは重要視しているか。次の(1)～(6)の個々の政策についての実施状況、及びその重要度を、非常に重要、重要、どちらともいえない、あまり重要ではない、重要ではない、という5段階で評価してもらった。

- (1) コミュニティビジネスや、地元に着したスモールビジネスの振興
- (2) イノベーションを促進するような産業クラスターの形成
- (3) 産学連携の推進
- (4) 人材や企業が定着するための住宅や環境の整備、まちづくり
- (5) 同じ分野の産業がある地域との連携の強化（海外を含む）
- (6) 成長する可能性の高い産業や企業を重点的に支援

実施状況を見る。個別の政策に対しての実施状況の有無を回答としているため、特にケースのパーセントに注目する。最も多い回答は、産学連携の推進で66.0%であり、全体の2/3を占めている。次いで人材等の定着のためのまちづくりで50.3%と過半数を占める。両政策とも、産業の直接の支援というよりも、活性化のための環境を形成するような政策である。企業や事業所の受け皿を作る政策ということもできる。

第2-2-5表 個別産業政策の実施状況 (M. A)

	応答数		ケースのパーセント	
	N	パーセント		
\$q18	(1) コミュニティビジネス等の振興	87	14.6%	30.2%
	(2) 産業クラスターの形成	65	10.9%	22.6%
	(3) 産学連携の推進	190	32.0%	66.0%
	(4) 人材等の定着のためのまちづくり	145	24.4%	50.3%
	(5) 同じ分野の産業がある地域との連携	31	5.2%	10.8%
	(6) 成長する産業・企業の重点的支援	76	12.8%	26.4%
合計	594	100.0%	206.3%	

これに対し、産業クラスターの形成は22.6%、同じ分野の産業がある地域との連携

は10.8%と回答が少ない。どちらも産業と地域との関係を明確にすることで、産業を売り出し、地域の競争力を向上させる。ただ、産業クラスターに関する設問は、自治体へのアンケートの限界、ということもできる。産業クラスターを自治体が正確に把握することが困難なのである。地理的な範囲、地域内の企業間関係、イノベーションの促進状況など、産業クラスターの定義に関わる問題を自治体が調査、把握することが難しい。そもそも産業クラスターは地域ではなく企業間関係であり、結果的に地域にクラスターを形成しやすい、ということである。さらに、自治体には単一の産業の集積ではなく複数の、複合した産業の集積があり、これも自治体がクラスターという認識を持つことを妨げている<sup>15</sup>。

次に、自治体の規模別に産業政策の実施状況を第2-2-6表に示す。比率はケースのパーセントを意味し、各規模の自治体における回答の比率である。

第2-2-6表 自治体の規模別・産業政策の実施状況 (M. A)

	人口規模						合計
	人口5万人以下	人口5万人～10万人以下	人口10万人～30万人以下	人口30万人～50万人以下	人口50万人～100万人以下	人口100万人～	
\$q18 (1) コミュニティビジネス等の振興 度数 (%)	23 30.7%	18 24.3%	21 24.4%	11 44.0%	8 44.4%	6 75.0%	87
(2) 産業クラスターの形成 度数 (%)	12 16.0%	10 13.5%	15 17.4%	9 36.0%	12 66.7%	7 87.5%	65
(3) 産学連携の推進 度数 (%)	33 44.0%	43 58.1%	67 77.9%	22 88.0%	17 94.4%	7 87.5%	189
(4) 人材等の定着のためのまちづくり 度数 (%)	44 58.7%	42 56.8%	40 46.5%	9 36.0%	5 27.8%	4 50.0%	144
(5) 同じ分野の産業がある地域との連携 度数 (%)	5 6.7%	5 6.8%	9 10.5%	4 16.0%	4 22.2%	4 50.0%	31
(6) 成長する産業・企業の重点的支援 度数 (%)	15 20.0%	15 20.3%	22 25.6%	7 28.0%	10 55.6%	7 87.5%	76

産学連携の推進は、自治体の規模が大きくなるほど、実施している自治体の比率が増大する。特に人口50万人～100万人以下では94.4%を占めている。しかし、人口5万人以下の自治体であっても44.0%が実施していることは注目すべきである。人材等の定着のためのまちづくりは、規模の小さな自治体で比率が高く、5万人以下では58.7%であるが、50万人～100万人以下では27.8%に過ぎない。小都市では人材を地域のための鍵とみなしているのである。産業クラスター政策は、人口規模の大きな自治体での実施が多く、人口30万人～50万人では44.0%、人口50万人～100万人以下でも44.4%を占めている。

ところで、興味深いのは産業集積と政策との関係である。第2-2-7表に示すが、産業集積が市内に存在するか、との設問とそれぞれの政策の実施状況との関係を示したも

<sup>15</sup> ここで提起した産業クラスター概念に関する課題は、山崎朗「産業クラスターの意義と現代的課題」『組織科学』Vol.38、No.3、2005年に詳しい。

のである。

第2-2-7表 産業集積の有無と産業政策の実施状況

		Q6 産業集積の有無		合計
		ある	ない	
\$q18	(1) コミュニティビジネス等の振興	度数 32.4%	42 27.8%	86
	(2) 産業クラスターの形成	度数 34.6%	17 11.3%	64
	(3) 産学連携の推進	度数 74.3%	88 58.3%	189
	(4) 人材等の定着のためのまちづくり	度数 48.5%	78 51.7%	144
	(5) 同じ分野の産業がある地域との連携	度数 18.4%	6 4.0%	31
	(6) 成長する産業・企業の重点的支援	度数 42.6%	17 11.3%	75
合計	度数	136	151	287

産業集積がある自治体の場合、人材等の定着のためのまちづくりを除く産業政策を実施している比率が、集積がない自治体の場合と比べ高くなっている。これは人口規模も影響している。規模の大きな自治体に産業集積が見られるからである。

また、成長する産業・企業の重点的支援については、集積がある場合は42.6%が、ない場合は11.3%が実施している政策であり、産業クラスターの形成も前者が34.6%、後者が11.3%であり、集積の有無で実施状況に差が大きい。この点より、産業政策が既存の産業に対するものであることがわかる。これは政策と立地とを考える上で重要な点であろう。

各産業政策について、非常に重要5点、重要3点、どちらともいえない0点、余り重要ではない-1点、重要ではない-3点とポイント化し、平均値から傾向を探る。

第2-2-2図に産業政策別の重要度の平均を示す。

重要度が最も高のは、人材や企業が定着するためまちづくりで3.36である。これはまちづくりが基礎的自治体の役割であること、企業立地でも従業員の福利厚生、イメージの良さを考慮する企業が増えているため、まちづくりも重要な産業政策と考えられていることを示す。

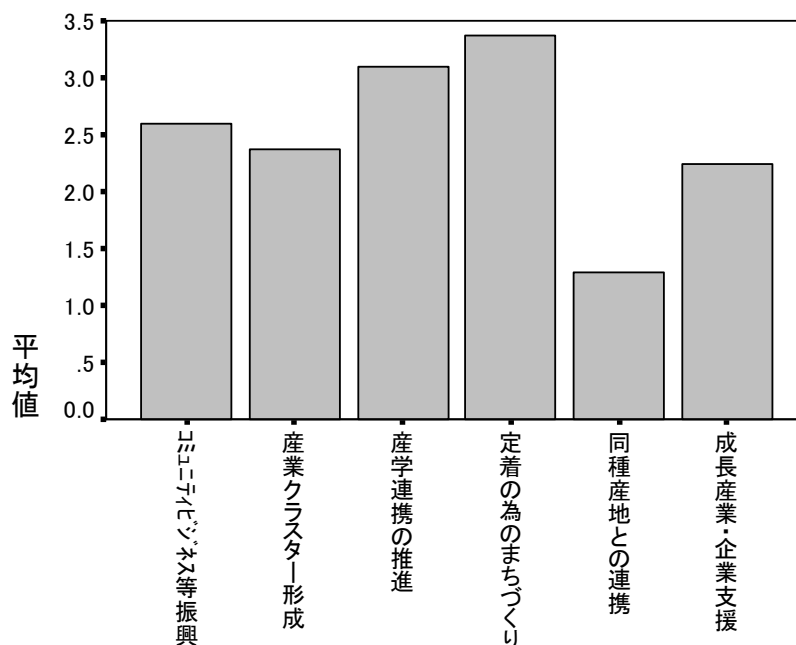
次いで、産学連携の推進が3.06である。産業支援機関を対象とした筆者のアンケート調査でも、大学を含め特に公的機関においては産業連携を重視する傾向が高い<sup>16</sup>ことが明らかになっている。

コミュニティビジネス等の振興の重要度は2.57であり、産業クラスターの形成は2.34、成長する産業や企業の重点的支援は2.25とやや低く、成長を志向するというこ

<sup>16</sup> 田端和彦「産業支援機関におけるイノベーション支援の現状と課題」『兵庫大学論集』第11号、2006年

とよりも、地域内の雇用の確保、資源の活用などを自治体が重視している。

第2-2-2図 産業政策別重要度



## 2. 産業政策における競争力の重要性

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。

ここでは産業政策における考え方について検討する。公的な政策のあり方においては、公平性と効率性が求められている。しかし産業政策における競争力の向上のためには、これらを両立させ、なおかつ効果的な政策を行う必要がある。競争力と効率性、競争力と公平性の関係を自治体はどのように位置付けているのか。一方で、新自由主義的な考え方では産業政策の支援が市場を歪め、例えば退場すべき企業が市場に残り、本来の競争力を低下させるという考え方もある。では新自由主義的な規制緩和が競争力を向上させるのか。さらに、社会的包摂の観点から競争力を考えた場合、労働生産性を向上させるために、リストラなど人件費の抑制を行った結果、失業率が上がる可能性もある。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、という考え方もある。これは産業競争力と地域の競争力の違いでもある。

以下のような5つの考え方について、①賛成、②どちらかといえば賛成、③どちらともいえない、④どちらかといえば反対、⑤反対、という5段階評価を求める。

- (1) 競争力の向上のための個別支援などの政策は、行政の公平性よりも重要である。  
(競争力>公平性)
- (2) 産業競争力の向上のために、補助などの行政で非効率があってもやむを得ない。  
(競争力>効率性)
- (3) 競争力向上のための政策は、産業や企業の支援よりも、むしろ規制の緩和である。  
(規制緩和>支援)
- (4) 産業競争力の向上が、失業や経済格差を生み、結果的に地域の競争力を減じる。  
(競争力→格差)
- (5) 特定企業を支援する産業政策は競争を阻害し、産業の競争力を失うことになる。  
(支援が競争阻害)

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2-2-8a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		

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。

**第2-2-8b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		

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を避けるべき、との考えもある。設問に補助におい

では、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。

第2-2-8c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		

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、新自由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。

第2-2-8d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		

産業競争力の強化が、結果として地域の競争力を減じるということに、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。

第2-2-8e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		

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



かといえ賛成が21.9%、反対、どちらかといえ反対が29%で、やや反対が多い。新自由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、①を2点、②を1点、③を0点、④を-1点、⑤を-2点としてポイント化し、それぞれの考え方についてポイントの平均値と標準偏差を示す。

第2-2-9表 政策に関する考え方

	競争力向上は公平性より重要	非効率はやむを得ない	支援より規制緩和	競争力向上が格差を生む	産業支援が競争を阻害
平均値	0.2995	-0.0475	0.3431	-0.3919	-0.1018
標準偏差	0.99339	0.95950	0.76674	0.82266	0.92142

平均値が正の値となる、つまり賛同する傾向が強い政策的方針として順に見ると、競争力向上のための政策は、産業や企業の支援よりも、むしろ規制の緩和である、が0.34と高く、1990年代からの規制緩和の動きが、現在の産業政策の柱となっている。規制の緩和を含め、官から民への動きである。背景には財政難があり、補助を続けることができないということもあると思われる。

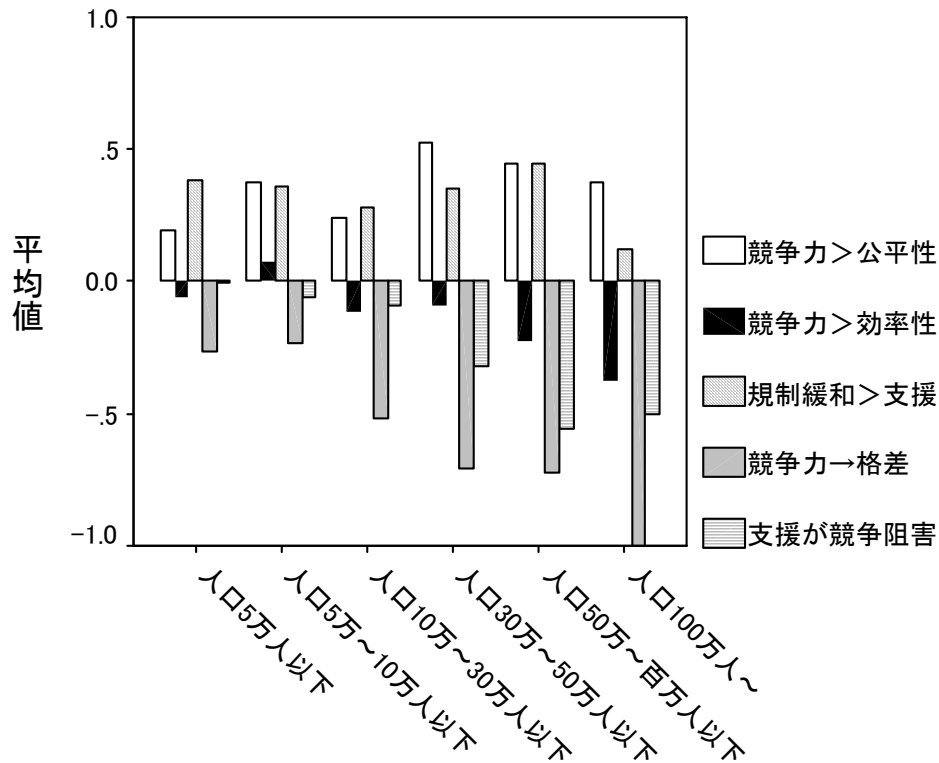
また、競争力の向上のための個別支援などの政策は、行政の公平性よりも重要である、という平均値も0.300と比較的高い。さて、政策に関する考え方のポイントについて相関分析を行うと、競争力向上は公平性より重要、と支援より規制緩和、の間の相関係数は0.132で正相関（5%水準で有意）である。前者は支援を重視し、後者は支援よりも規制緩和を重視するため、支援という点では矛盾がある。にもかかわらず正相関があることは、規制緩和による競争を重視しつつも、競争力向上に必要な部分には支援を行う、ということである。適切な方針、高度な政策判断が必要と考えられる。

平均値が負数になるのは、産業競争力の向上のため、補助などの行政で非効率があってもやむを得ないの、-0.048である。競争力向上は公平性より重要と正相関（相関係数は0.29、5%水準で有意）であり、競争力の向上では公平性よりも効率性を重視していることがわかる。特定企業を支援する産業政策は競争を阻害し、産業の競争力を失うことになる、の平均値は-0.102であり、この意見に反対が多く、ここから公平性よりも競争力という考えであり、政策として産業支援が重要との認識と考えられる。項目間では、当然のように競争力向上は公平性より重要、と負相関（相関係数は-0.504、5%水準で有意）となり、産業支援は競争力を重視したものである、との意見であろう。産業競争力の向上が、失業や経済格差を生み、結果的に地域の競争力を減じる、の平均は-0.392である。反対する意見が多い。

これまでの政策の方針を正確に読み取るならば、競争力向上には、公平性を失うかもしれないが特定の企業を支援し、官から民へ流れの中、競争が激化することを予想させる。しかし競争力向上が格差を生む、とは限らない、と考えていることになる。アンケートの実施時期は景気拡大が続き、格差問題が大きくクローズアップされる以前であった。とはいえ少し楽観過ぎる見方ともいえる。

人口規模別で各政策の考え方についての平均点を第2-2-3図に示す。

第2-2-3図 人口規模別政策に関する考え方



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。特化する産業が存在し、支援すべきと考えている市区が多いためと思われる。

次に、競争力が効率性よりも重要という考え方は、人口が多いほどマイナス幅が大きくなる傾向が見られる。規模の大きな自治体では、多様な産業やニーズがあること、競争力向上の政策が、いわゆるばら撒きになりやすく、効率性を無視することができないことを反映している。支援よりも規制緩和を重視する、という考え方は人口規模を問わず、ほぼ点数が変わらない。ただし人口100万人～の市区では、やや平均点が低くなっている。

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くほど拡大する。つまり規模の小さな自治体では、格差が拡大する可能性があると考えるところが少なくない。地域間格差の問題を認識しているのである。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。規模の大きな自治体は、競争力を重視している。



### 第3章 グローバル時代における競争と地域政策 ～国際シンポジウムでの議論から～

#### 第1節 グローバル化と地域政策

##### 1. 本章の背景～グローバル時代の地域政策の特徴

###### (1) 地域政策の共通性と相違性

序章及び第2章でも触れたように、グローバル化の進展により地域間の競争が激化しており、この背景の中で地域政策を考える必要が出ている。その中で、私たちは相反する2つの点を考慮しておかなければならない。

第1に、一種逆の収斂理論<sup>1</sup>に基づくような福祉国家の見直しの政策の流れとして、政府部門の民間への開放（民営化や規制緩和）といった新自由主義的な政策により、グローバル化への対応が先進国に共通し収斂すると思われる動きである。例えば、社会民主勢力が強く労働者保護や格差是正に力を注いできた保守型の福祉国家であった大陸ヨーロッパ諸国も、フランスでは新自由主義を掲げるサルコジ大統領が登場、ドイツでは大連立によって大規模企業減税を実現したことのよう、アングロサクソン型への移行、すなわち企業の競争力を向上させ、分配よりも成長を重視する方向性を示した。当然、地域政策においても、その向うべき方向に共通性が強くなっている。

第2に、とはいえ取り巻く環境や歴史的な経緯、政治体制などから、差も生じている。先進国を大きくは連邦国家と単一国家と区分した場合、中央政府と地方政府の関係とそれによる地域政策にも相違があることは明らかであろう。例として地域イノベーションシステムを上げることができる。地域の競争力と深く関連するイノベーションの実態や程度が、国レベルというよりも、地域レベルでの制度や資源、ネットワークの有無などのシステムに依存するという考え方である。

フィリップ・コーク（Philip Cooke）は、地域イノベーションシステムの重要性を次の5つの点から主張する<sup>2</sup>。①EUにおける複数レベルでのガバナンスの展開は、従前国家レベルでの産業政策、競争政策を超国家レベルへと格上げさせ、政府は個別に競争力の弱い産業を保護することができなくなった<sup>3</sup>。こうした産業地域では、地方レベ

<sup>1</sup> 収斂理論は各国の経済システムが同一のモデルにいずれは収斂するという考え方。ウィレンスキーは最終的には福祉国家モデルに収斂すると唱えた。現実には福祉国家の多様性が指摘され、その類型化が研究の主題となっている。（富永健一『社会変動の中の福祉国家』中公新書、2001年を参照。）ところで、一方で福祉国家そのものが解体されつつあり、逆に現在は市場化と分権化の方向で先進国のモデルが収斂しているようにも思われる（例えば R.Bennett など）。ただし、国際的な市場化の動きが、新たな収斂と捉えることへの否定も出ている。（例えば、加茂利夫「福祉国家とガバナンス：スウェーデンからのレポート」『政策科学』立命館大学、Vol.11 No.3）

<sup>2</sup> Philip Cooke 'Business Processes in Regional Innovation Systems in European Union', edited by Zoltan. J Acs, "Regional Innovation Knowledge and Global Change", TOMSON,2003, pp.53-55.

<sup>3</sup> EC競争政策委員会は加盟各国の産業支援についても厳しく監視しており、ナショナルフラッグへの補助金でギリシャが制裁を受けたこともあった。和気洋子、伊藤則子編著『EUの公共政策』慶応義塾大学出版、2006年、pp.144-148。

ルでの政策によりイノベーションで競争力ある産業への転換を図ることが急務となる。②グローバル化で一国の財政やマネタリー政策は、国際金融市場の影響なしには行えず、従来のように地域政策の資金的な責任を中央政府が負うことが難しくなった。地方政府や関連機関が補助金や税制面でより負うべき役割が大きくなった。③グローバルな競争の激化により、世界的に展開を行う企業はむしろ地域に内在するもの——技術の蓄積や機会、地方政府によるきめ細かな対応など——を再評価している。④国際的な水準の品質や納品を保障された中小企業によるサプライチェーンの存在、という地域の外部性を企業は求めており、これはリーン生産管理やまた連続するイノベーションを可能にするうえでも不可欠である。⑤何よりも経済は国境の内側に閉じ込められるものではなく、貿易や技術移転を通し、地域から地域へと移っていく。より小地域のレベルでも同様で、それは 1970 年代から 80 年代の都市の衰退にも表れている。コークの主張からも、イノベーションシステムが地域政策の影響を受けること明らかで、またそのためにより適切な政策を求めることも事実といえる。

## (2) 先進事例研究の枠組み

共通性と相違性という地域政策の特徴を踏まえ、日本の方向性を明らかにするために、内外における先進事例を研究する。

そのために競争力の定義を踏まえ、以下、3 項目を枠組みとする。

第 1 に、これまでの地域、国、世界という階層的な枠組みだけではなく、地域と世界とが直接結びつき、地域と地域が国を介さずに調整する自律性を有する構造への転換である、という観点からの位置づけが必要である。金融や情報、労働力の移動を伴うグローバル化の結果として、逆に独自性という点で地域の重要性が指摘される中で、経済における国境の意味の低下と国の役割の検討が必要である。もちろん国境を超えての、地域間の競争という側面だけではなく、地域間の連携と協力という点も考慮しなければならない<sup>4</sup>。超国家と地域の関係では、EU の地域構造改革基金の役割などが注目を集めている。

第 2 に、イノベーションの推進である。特に日本を考えた場合、イノベーションが不可欠であることは明らかであろう。すなわち、人口減少による生産力低下を避けるためには、労働時間当たりの生産性の向上が不可欠となる。海外の資源に依存するわが国の場合、世界的な人口の拡大に対し、競争して食料、エネルギーを確保するためには、世界が必要とする高度な財やサービスを提供する産業と労働が国内に無ければ、生活水準の維持すら困難になる。国際的に考えた場合でも、長期には不足が予想され

<sup>4</sup> ヨーロッパにおける国境を超えての地域間パートナーシップの事例については、ガバナンスとパートナーシップ研究会編『「21 世紀文明の創造」調査研究事業研究報告書（第 3 部会）ガバナンスとパートナーシップに関する研究』21 世紀文明研究委員会、財団法人 阪神・淡路震災記念協会、財団法人 21 世紀ヒューマンケア研究機構地域政策研究所の pp.65-73 に、EU に対しても力を持つ欧州の都市連合体である Eurocity 等の例が出ている。また国境を挟む地域の自治体や商工会議所が主導し各地に作られた EUREGIO の例がある。（渡辺尚編『ヨーロッパの発見』2000 年、有斐閣、pp. 312-331）

る食料やエネルギー、さらに悪化が懸念される環境の面では、技術的ブレークスルーが無ければ、安定したグローバルな成長は期待できない。私たちはマルサスからは逃れることができないのである。イノベーションはこれらを解決する鍵となる。そしてアメリカも EU もさらには日本を含む北東アジア諸国もいずれもがイノベーションを最重要の課題に挙げている、という点が重要である。

第 3 に、社会的な包含を一層進めることである。これは地域政策という点で特に必要とされる。新自由主義的な政策は競争の激化とその敗者を生み出す。格差の拡大によって地域は大きな影響を受ける。そのため、国からの分配政策を求めることになる。しかし経済成長の配分を行う福祉国家をこれまでのように維持することが、経済成長の低下により難しくなった中では、経済成長と分配のバランスが問われる。そこで **Welfare to Work** という第三の道が模索される。つまり、競争力強化に結果としての分配ではなく、両者を同じ枠組みで捉えるのである。これは、格差を縮小させることが競争力の強化につながる、ということができる。具体的には、高齢者や女性、外国人の雇用というだけではなく、長期的な失業者、望まない就業をする人々など、社会から排除されている人々を、社会が包含するという立場から支援し、その能力を活かし多様性を発揮させることにより競争が生じ、競争力が向上すると考えられる。多様性はイノベーションの可能性を広げるものでもある。

以上の状況から地域において必要とされることは、国との対応だけではなく、国際機関や国内外の他地域と連携し、イノベーションを促進するとともに、社会的包含を一層進める自立した地域政策の重要性が挙げられる。

この枠組みを踏まえ、地域政策の比較を行う上で、対象として、以下の 3 エリアを選択した。

第 3-1-1 表 国・エリア別仮説と課題

国・エリア	仮説と課題
ヨーロッパ	EU という超国家の出現により、国家による地域政策、均衡ある地域の実現という方針に変化はあったのか。一方、EU は地域間格差の是正のため地方構造改革基金を設置し資金を広く分配している。超国家の地域政策の現状と課題は何かを明らかにする。
アメリカ合衆国	新自由主義に基づくグローバル化の中心地域である。シリコンバレーやハリウッドなど特定の産業に関する競争力の高い地域を多く有する。地方政府（州や大都市）の独立性が強く、連邦政府による地方政府への関与は少ない。地域による産業政策に違いがあり、都市部では魅力ある都市を競うことで企業誘致やクラスター形成に努めている。地域の自立性と独自性が高い国家における地域政策とはいかなるものかを明らかにする。
東北アジア	グローバル化の波に乗り、輸出志向の経済政策により目覚ましい発展を遂げる東北アジアは、その負の側面でもある格差の拡大、特に地域間格差の拡大に直面している。伝統的にパターンリズムの側面が共通するこれら諸国において、国家の地方経済の振興や地域開発の政策はいかなるものであるのかを明らかにする。

欧米はもとより、急速に競争力を向上させている東北アジア諸国に学ぶべき点は少なくない。これら諸国において地域政策に関しては、第 3-1-1 表のような仮説と課題が考えられる。以下、各地域政策の課題の背景を歴史的に振り返りつつ考察する。

### (3) ヨーロッパの地域政策の背景

ベルリンの壁の崩壊はヨーロッパにおいて、グローバリゼーションの進行を市民全てに認識させるに足る象徴であった。その後、ヨーロッパは積極的にグローバリゼーションを牽引する役割を担う。特に 1992 年のマーストリヒト条約により EU が誕生し、2002 年に共通通貨であるユーロが登場したことは、第二次世界大戦で荒廃したヨーロッパの復興を促進し、再び悲惨戦争を起こさないとする中で生まれた欧州石炭鉄鋼共同体が 40 年の時間を経て、ようやくヨーロッパの統合の夢へと結びついた時でもあった。そしてユーロ圏、あるいは EU という巨大な市場は、大きな発言力を持つようになり、例えば国際会計基準を巡る問題でも、アメリカはヨーロッパの基準を事実上認める形となった<sup>5</sup>。環境を巡る排出権市場の国際的な枠組みを創設したのもヨーロッパであり、日本やアメリカ、中国もその枠組みの中で活動するしかない。そして、今やユーロは基軸通貨ドルのライバルとして通用<sup>6</sup>するようになった。

巨大な経済体として、21 世紀に登場したヨーロッパは同時に、政治でも大国化の道を歩まんとしている。だが、前途の課題が多いことも事実である。

第 1 に、2004 年に締結された欧州憲法条約（2004 年ローマ条約）について、フランスとオランダが 2005 年の国民投票で批准を拒否したことである。主要国での批准が見送られた関係で、統合のプロセスにも見直しの機運が出てきている。では国民投票での批准がなぜなされなかったのか。EU の統合プロセスは、究極のところ現在の国民国家の枠組みから、新しいヨーロッパという国家を築くことである<sup>7</sup>。すなわち現在の国家の主権の一部を EU に委譲することに他ならない。このプロセスに対する不安が大きかった。具体的には移民の問題であり、資本の問題である。すなわちグローバル化により自由化が進む 2 つの生産要素が、EU 域内で無制限に移動することへの拒否であろう。

EU は文化的な多様性を認める。それが国家を超えてヨーロッパ市民としての一体感を生み出す方向性である。その多様性を担保するためには、地域間の格差の是正が必要であり、EU は地域に対しての補助を行う。だが、そうした補助が先進地域の労働者においては、自らの地域からの資本の逃避をもたらし雇用が奪われるとの思いを強く

<sup>5</sup> 「米証券取引委員会は 11 月 15 日、米国で上場する外国企業に対し、欧州で採用されている国際会計基準に沿った決算書など財務諸表の提出を認めることを正式に決めた」2007 年 11 月 16 日付、日本経済新聞記事。

<sup>6</sup> 「世界の債券市場では 2006 年も前年に続きユーロ建て債の発行残高がドル建て債を上回った。市中流通量ではユーロ紙幣はドル紙幣を上回る…」2007 年 2 月 19 日付日本経済新聞記事。

<sup>7</sup> ヨーロッパ共同体の父と呼ばれるジャン・モネはかつて「真のヨーロッパはまだ生まれていない。それは各国首脳が集まってもうひとつの主権国家を作り上げるのではなくて、まったく新しい統一国家を創造することなのだ」と語っている。

する。また労働の移動が自由になれば、低賃金で働く労働者が流入、やはり労働条件を悪化させる。地域の多様性とグローバル化という理想を体現化する EU であり、現在の状況はそのプロセスにおける摩擦とすれば、その調整には時間を要すると思われる。

第 2 の点は、EU の拡大である。現在 27 カ国が EU 加盟国であり、他にもキプロスやトルコなど、加盟を待つ国は少なくない。とりあえず東方へ拡大は一段落したと思われるが、これにより EU 域内での地域間の経済格差は大きくなった。例えば、2007 年に加盟したブルガリアは一人あたり GDP 額が最も低く、逆に EU27 で最も高いルクセンブルグとの間には実に 23.1 倍もの格差がある（2005 年のデータ<sup>8</sup>）。EU15 の時代であれば、ルクセンブルグとポルトガルとの間は 4.6 倍の差でしかなかった<sup>9</sup>。地域間の格差の拡大は、その修正に大きなコストを必要とする。

こうした格差の是正だけではなく、加盟国の拡大による意思疎通のコストも膨大になる。EU は加盟国全ての言語で公式文書を作成し、また会議のためにはそれぞれの通訳を用意しなければならない。EU 官僚の肥大化の弊害も指摘されている<sup>10</sup>。

第 3 は、EU が必ずしも一枚岩ではない、という点である。もちろん加盟当初より、イギリスは大陸ヨーロッパ諸国と一線を画す政策であった。EU は、冷戦構造の下で、軍事面を NATO へ依存しつつ EC が経済面のみを担ってきた時代とは異なり、各国間の関係は複雑さを増している。2003 年のイラク戦争開戦時、ドナルド・ラムズフェルド国防長官は賛成するイギリスやスペインなどを新しいヨーロッパと呼び、反対したドイツ、フランスを古いヨーロッパと評し、一時的に EU 内が二分された形となった。またポーランドが特定多数決の持ち票割り当てを巡りドイツを歴史問題で非難するなど、経済的にはドイツに依存しながらも、EU の内部でドイツの存在が大きくなることを牽制する動きもある。つまり、経済以外の課題では、必ずしもヨーロッパは一つではない。

そして単独でヨーロッパ自身の問題に対応できないことは、コソボ問題を見ても明らかである。NATO の枠組みを当分は維持することになり、EU はアメリカとの関係を常に意識しなければならない。一方で、東方への拡大は、ロシアとの摩擦を招いており、ロシアとアメリカとの協調と対峙という難しい舵取りが必要になった。

第 4 が加盟国と EU との関係である。地域政策に関連しては、EU は各種の基金を使い直接的な手段で地域へと介入する。実際、各国の政府はそれを見越し、EU の地域政策と連動しながら進められている。例えば、従来、国が担ってきた地方の経済政策や産業立地政策は地方分権の過程で、既存の広域自治体（プロビンスなど）よりも大きなエリアを持つ広域の自治体、または広域圏を新たに設けて対応する。そして、これらが EU の構造改革基金等の資金の受け皿ともなる<sup>11</sup>。さらに受け入れた EU 資金に対

<sup>8</sup> IMF “World Economic Outlook”, 2007

<sup>9</sup> 4.6 倍でも決して小さな格差ではない。しかしこの数値は現在の為替レートからの計算であり、購買力平価では 2.8 倍（ブルガリアとルクセンブルグでは 5.1 倍）である。東京と沖縄の一人あたり県内総生産額の格差が 3 倍程度であることを踏まえれば絶対的に大きな格差とはいえない。

<sup>10</sup> 例えば、深澤兵吾『欧州連合の舞台裏』中央公論事業出版、2003 年など。

<sup>11</sup> 事例としてはフランスのレジオン（Région）、イタリアのレジョーネ（Regione）、イギリスの地域開発公社などが上げられる。財団法人自治体国際化協会「CLAIR レポート第 223 号 イングランドにおけ



して、各国がマッチング補助を行うこともある。EUと各国政府（中央、地方）の地域政策はシンクロしながらも、補完性の原理に基づいた役割分担が実施されている。こうした複雑な枠組みは、各国でも十分に制度が活用されてはいないなど課題を有している。

このように EU は、その理念の実現のプロセスにおいて地域政策が重要な位置を占めるのである。

#### （4）アメリカ合衆国の地域政策の背景

アメリカ合衆国は 1970 年代後半の第二次石油ショック後からの日本との自動車や電子部品、製品など製造業分野を巡る競争の中で、1950 年代から続いてきた絶対的な競争優位を失い、インフレーションと不況が進行するスタグフレーション状況に陥った。失業や工業都市の荒廃など、さまざまな課題に対し、カーター大統領と民主党優位の議会は連邦の支出を拡大させ対応しようとしたが、結果、財政赤字を肥大化させ、政権の最終盤までインフレーションの退治ができなかった。経済の失速のみならず、イランのアメリカ大使館占拠事件に見られるように国際政治や軍事面での失政も重なった。1980 年に登場した共和党のレーガン大統領は「強いアメリカ」を訴え、そのために、連邦による市場や州への介入を縮小して小さな政府を目指すよう舵を切った。ただし旧ソ連との対峙のため軍事費は膨張させる選択をした。

大幅な減税により民間の投資を誘発、景気を回復させるとともに、政府の歳出削減と大胆な規制の緩和により小さな政府を実現、さらに金融の引き締めによってインフレの収束化を図る、という 4 つの政策が柱となるレーガノミックスを実施した。この結果、1983 年ごろから投資が拡大するようになり、アメリカの景気は一時的に回復に向かう<sup>12</sup>。とはいえ、軍事予算の増大と大幅な減税は特に連邦政府において、大きな財政赤字を招き、国債発行により金利は上昇、高金利を加速させこれがアメリカへの過剰投資を呼びドル高となった。結果、日本やヨーロッパからの輸入を拡大させ、大な貿易赤字を生んだのである。これが双子の赤字である。

こうしたマクロの経済状況に翻弄される中で、より本質的な競争力の向上にも力点が置かれた。例えば、大学にある知的資源活用を行うための、1980 年のバイ・ドール法<sup>13</sup>（Public Law 96-517, Patent and Trademark Act Amendments of 1980）やドル高で国際競争力を喪失した製造業の状況から、イノベーションなどによる競争力強化の政策を謳った 1985 年のヤングレポート（“*Global Competition, The new Reality*”）、日欧との比較から個別産業のパフォーマンスを計測、アメリカの取るべき方向を探っ

---

る権限委議に向けた動き」2002 年、石田三成他「単一国家における分権改革」第 63 回財政学会発表など。

<sup>12</sup> 経済企画庁『昭和 62 年 年次世界経済白書－政策協調と活力ある国際分業を目指して』、第 3 節 レーガン政権下の経済政策の評価。

<sup>13</sup> 後に日本を含む多くの国が同様の法を設け、産学連携を推進することになる。しかし大学における研究の営利化については課題も多く指摘される（原山優子編著『産学連携』東洋経済新報社 2003 年、pp. 22～30、など）。

た 1989 年の MIT レポート (“*Made in America*”) など、製造業の競争力向上を目指す動きがあった。自動車や航空機、コンピューター生産などで成果も現われたが、何よりも規制の緩和による新しい産業、特に情報産業や金融業の生産性の伸びは大きく<sup>14</sup>、製造業は比較優位の高い海外への依存度を高め、アメリカ国内では情報化や技術革新を背景として産業のソフト化やサービス化が進展したのである。

規制の緩和は、レーガン、ブッシュと続く 12 年間の共和党大統領から、民主党の大統領として登場したクリントン大統領も継承する。そしてニューエコノミー、つまり情報化を背景としての生産性の向上として開花する。この成功を踏まえ、各国はイノベーションの重視、規制緩和による民間の活力という、新自由主義型の経済政策を重視にするようになった。ただしこの過程の中では、リストラなどで多くの成長に与れない層を生み出し、格差は 1980 年代から急速に拡大したのである<sup>15</sup>。

さて、地域政策の面でも連邦の役割を低下する動きが 1980 年代から本格化する。レーガン大統領の掲げた新連邦主義 (New Federalism) は、1970 年代に一度は拡大した連邦の州への介入を削減した。財政面では州間の財政調整機能として連邦から州への財政移転を行うレヴェニューシェアリングを廃止し、各州が独自財源での政策運営を行うことになった。議会において共和党が多数を占めた 1996 年からの福祉改革は、一方で連邦政府の画一的な政策を嫌い、むしろ税金の使い道が明確な地方の自立を歓迎する市民側からも受け入れられた。アメリカは好景気に沸いており問題はなかった<sup>16</sup>。

さて、新連邦主義型の政策は福祉政策以外にも影響を与えた。その一つに、包括的補助金の存在がある。福祉など特定の目的を持った補助金を地方が包括的に使うことができる補助金へと編成したのである。もちろんこれは福祉の切り捨てる側面が強かったが、一方で地域独自の戦略を立案し、実施するには都合がよかったのである。

もう一つは公民パートナーシップ (PPP) の促進である。1970 年代からの製造業に起因する不況は、デトロイト、ピッツバーグなど工業都市に貧困等の問題を引き起こした。荒廃した市街地の再生を目指しても不況で税収が不足する地方自治体では困難であった。公民パートナーシップは中心業務地区の開発等でビジネスと自治体とが結びつき成果を上げてきた。特に 1980 年代後半からの変化は、非営利セクターの台頭である。これにより、市民、ビジネス、政府によるパートナーシップを形成し、貧困地区の改善など、地域活性化の戦略を確立することができたのである<sup>17</sup>。

以上のように、アメリカ合衆国では、市場や地域政策への政府の介入が減少した結

---

<sup>14</sup> 産業別の労働生産性について、各年の全産業の平均を 100 とすると、製造業は 1980 年の 113 から 1994 年には 117 へ、金融・保険・不動産は同期間に 236 から 279 へ、サービス業は 75 から 78 となった。

(萩原進他編著『アメリカ経済の再工業化—生産システムの転換と情報革命』法政大学出版局、1999 年、pp.34~37)

<sup>15</sup> 稲葉陽二『『中流』が消えるアメリカ—繁栄の中の挫折』日本経済新聞社、1996 年

<sup>16</sup> 小泉和重「権限委譲とアメリカ州財政—福祉財政の視点から—」『経済学研究』(九州大学) Vol.70, No.2, 3, 2003 年

<sup>17</sup> 遠州尋美「合衆国の構造改革と公民パートナーシップ—企業家的都市自治体と非営利まちづくり会社—」『大阪経大論集』Vol.55, No.2, 2004 年、重森暁「第 12 章 都市再生戦略と政策主体—ピッツバーグとデトロイトを中心に—」、重森暁、遠州尋美編著『都市再生の政治経済学—日米都市の比較研究』東洋経済新報社、1993 年、ほか。

果、ビジネスセクターでは新たな産業へのシフトが加速し、地域では NPO など非営利セクターを含む分野が成長し、その政策を担うようになってきている。

もちろん、アメリカ経済が活況を呈している、ということが背景にあることは事実である。仮に景気減速が明確になった場合、地域に対し十分なセーフティネットを展開することができるか、課題となろう。グローバル化したビジネスセクターはこれを提供することができない。またイラク戦争で疲弊した連邦財政が再び十分に地方へ予算を配分することもままならないであろう。アメリカの地域政策が大きな転換点に達している可能性はある<sup>18</sup>。

## (5) 韓国と中国の地域政策の背景

韓国は開発独裁型の 1970 年代に漢江の奇跡と呼ばれた高度成長を成し遂げた。それは日米による投資と国内産業の保護、そして財閥と呼ばれる政府と密着な関係による資本の集約が可能にした。しかし、開発独裁は一方で為政者と結びついた財閥の経済支配を招くことになった。開発独裁を主導した朴正熙大統領がその腹心により暗殺された後、韓国政治は混乱するが民主化を期待する大学生達との衝突である光州事件の悲劇の後、1980 年代、韓国は民主化プロセスを着実に歩み、民間出身の 1993 年の金泳三大統領の登場により完成する。一方、1980 年代は韓国産業にとって飛躍の年でもあった。確実に重工業化を成功させ、輸出により大きな利益を上げた。勤勉で有能な労働力や産業を特化するなど適切な政策があったことは間違いない。経済的発展と民主化にも成功したことで、東アジアの奇跡の代表、経済発展のモデルともされたことは当然でもあった。この時期、経済成長が民主化をもたらすという、理想のモデルともされたのである。

しかしグローバル化の波、そして巨大な資本の流れは、この国にも打撃を与えた。1997 年からのアジア通貨危機で韓国経済は大きな打撃を受けたが、これが財閥解体を進める契機ともなった。街には多数の失業者があふれたが、一方で多数のベンチャー企業を生んだ。特に情報通信分野での積極的な投資を背景として、世界で最も進んだ ICT 国家へと生まれ変わり、また三星電子や現代自動車という財閥系の企業は狭い国内市場ではなくグローバルに展開する企業となった。ロシア、インド、ブラジル、トルコなど新たな巨大市場や東欧、南米で優良なブランドを確立し、それを踏まえ欧米でもそのシェアを拡大させている。また ICT やロボット、バイオなどハイテク分野への投資を増やしており、旺盛な事業力、高い教育水準を背景に潜在的能力を高めている。韓国経済はグローバルを見据えつつ、ICT という新たな経済成長システムを有効に活用したモデルである。とはいえ、アジア通貨危機後の構造改革は、日本以上に個人間、業種間、さらに地域間の格差をもたらし、従前からの強い地域意識と関連して、時には政治問題化することもある。

---

<sup>18</sup> 競争力を誇ったアメリカ金融業界もサブプライム問題で受けた傷は深く、一方連邦政府も主としては金利の引き下げなどフィスカルポリシーと、減税措置が唯一の景気回復の手段となっている。

韓国の地域政策は、こうした事情を背景として、ハイテクとベンチャーを成長の核とするものであり、クラスターの考え方を取り入れ、また地域間格差の是正のための全国での展開を進めるものとなっている。

中国は地域大国から、国際経済、政治面での新たな極を成す国家へと変貌を遂げつつある。規模は異なるが、民主化と経済成長の軌跡は韓国とも重なる。1989年民主化を求める学生達を強硬に排除した第二次天安門事件以来、中国はその政策を経済発展の急速化に転換した。すなわち過激な民主化運動を抑え、緩やかに民主化を進めるためには、経済発展により国民に豊かさを実感させることが重要と判断されたのである。この点は、社会主義国家という点を踏まえても、他のアジアの開発独裁<sup>19</sup>と類似するところではある。

冷戦終了と時期を同じくする1993年、鄧小平氏の南巡講話により、西側からの大量の資本導入は中国経済の高度成長の道を開いた。人民元をドルに対し実勢よりも安く固定し、流入する資本で生産力を増大させ、アメリカ向け輸出を拡大させた。これは中国に巨大な貿易黒字を積み上げさせると同時に、世界の工場への一歩であった。1997年のアジア通貨危機後は、税制を整えるとともに積極的財政に転じて、内需を刺激し、10%を超える経済成長率を達成することができた。

このように中国経済は、開発独裁型での輸出志向の経済成長から（韓国型）、政府が分配の中心となり内需を主とする経済成長（日本型）へと舵を切ったといってもよい。ただし、2つの点で大きな違いを指摘しなければならない。

第1に巨大かつ強力な国家である、という点である。12億人ともいわれる国民の持つ量的なパワー、またアジアで唯一の国連安全保障理事会常任理事国であり、東アジアで唯一の核兵器保有国という軍事的にも政治的にも強力な国家である。北はロシア、南はインド、西はイスラム諸国と不安定な国境線<sup>20</sup>に接し、台湾海峡を挟んで台湾と対峙するという、国境紛争の課題を抱えている。もちろん、中国が上海機構を主導したように、安定した国際環境の中でこそ経済発展が可能であるとの認識はあるもののその巨大さゆえに周辺国からは中国こそが不安定要因にすら感じられるのである。

第2にグローバル化時代に台頭した国家である、ということを描きしておく。アジアの開発独裁諸国における経済成長は、韓国、台湾を代表格とする1970年代から日本を先頭とする、いわゆる雁行形態論で説明されるように<sup>21</sup>、軽工業から重工業へと製造

---

<sup>19</sup> 中国では憲法で共産党の支配をうたっていることや、軍部の支配が懸念されるが、開発独裁国家ではこの形態は時によく目にされる。例えば、インドネシアのスハルトは、追い落としたスカルノの支持者や共産党勢力を大統領の権力で崩して、与党のゴルカル党の支配を永続的にすることに成功した。台湾では国民党が、シンガポールではシンガポール人民行動党（PPP）がこれに相当する。

<sup>20</sup> 中ソ国境紛争は、中ソ対立の象徴でもあったが、長期にわたる交渉の結果、2004年に中国とロシアとの間で最終的な国境協定が結ばれた。しかしインドとの間では1962年の衝突以来、現在でも国境近くで小競り合いが続くなど解決にはまだ時間を要する状況である。

<sup>21</sup> 雁行形態論は1930年代に赤松要が日本の繊維産業を念頭に、後発国においてはまずは輸入により新しい市場が開拓され、需要を満たすために国内で生産が始まり、やがて輸出が始まるということを説明するために用いた。その後、赤松は先進国の側は技術革新によりさらに高度な製品を生産するようになるため、後発国はこれを追いかけて、雁の群れがリーダーを先頭に、隊列を組んで飛ぶような姿になると考えた。技術移転や投資は、比較劣位化した産業が対象であるため、雁行形態は先頭の先進国が競争力のなくなった産業を二番目の雁に移し、二番目の雁は、三番目の雁に、というように順次産業が後方に

業を中心として、大量生産技術の伝播と共に経済発展を遂げた。最初は労働集約型の産業と政府と先進国とが結びついた装置型産業であったが、やがて組立産業へと変化する中で、経済成長を遂げてきた。

しかし中国の急速な改革開放路線は、自らをグローバル経済に組み込んでいった。いや、むしろこの変化こそがグローバル化を加速させた要因でもあった。この結果、中国は急速な経済発展に成功したが、地域の経済発展は歪なものとなった。グローバル経済に完全に組み込まれた沿海地域と、それから取り残された内陸地域という地域間の大きな格差をもたらした。沿海地域にはハイテクや組み立て産業が、残された東北地方や内陸には国有企業による装置型産業が、そして軽工業が都市の周辺、農村部をスプロールの的に立地するという形態である。さらに、沿海地域の製造業の多くが外資系企業であり、これらが輸出の大半を担うという構造になっている。

資本や労働のグローバル化の以前であれば、国内を資本と労働が移動するプロセスを通し、国内の格差の是正が図られる。内需主導の経済成長を図るとすると、投資も最終消費も専ら都市部に依存する。本来、労働移動が自由であれば、大量の地方民が都市に流入しそれを担い、得られた資本を地方へと配分する。しかし中国は徹底した戸籍管理により国内での人の移動に制限が設けられている。一方で、資本はグローバルに展開する。外資系企業を中心に沿海部で蓄積した富は、中国内ではなく海外へ投資される<sup>22</sup>。このため格差の拡大は政策的に調整しない限り縮小することがない。

以上の2点から明らかであるのは、中国政府が安定的な世界の大国としての地位を求め一方で、中国の経済、産業は現在、大きな調整時期を迎えている、ということである。指導者である胡錦濤国家主席の科学的発展観はこれを示したものである。

## 2. 本章の構成

こうした背景等を踏まえての政策調査は、理論だけではなく、現場に関連し現状を広く知る識者を対象とした国際的な取材を必要とする。また折角の知見を広める必要性から自治体関係者、研究者、シンクタンクの研究員など地域政策の立案に深く関与する人々との意見交換を行うことが重要と判断される。そこで2007年10月29日に、当機構地域政策研究所を主催者として「グローバル時代における地域の再生をさぐる」シンポジウムを開催した。本章はシンポジウムにおける発表をもとに再構成し、先進事例の紹介の場とする。基本的に講演内容を書き起こすとともに、注釈を加えた。

続く第2節では、イギリスのシェフィールド大学からハーベイ・アームストロング教

---

押されて、全体として発展するイメージで語られる。これがアジアでは、日本を先頭に、韓国、台湾、シンガポール、ASEAN、中国の順であると解される。

<sup>22</sup> 中国は2007年に政府系投資ファンド(SWF)を設立し、海外への投資に乗り出している。急速な元高を嫌う中国は中央銀行の介入により、外貨準備高が急速に膨張、それを不胎化することが難しく、市中に資金が溢れバブルが形成されている。SWFは外貨準備高を全世界に投下することで、バブルを抑えることを狙っている。SWFは中国経済がさらにグローバル経済に連動することを意味する。またSWFは政府が国債を発行し、その資金で中央銀行から外貨準備を買い取る方式で設立される。国債で調達した資金をインフラなど国内投資に回し、国内の経済成長とそれに伴う税収の伸びにより長期的に回収するのではなく、世界から果実を刈り取る方法となるため、国内の格差是正に直接結びつかない。

授 (Harvey Armstrong) による EU の地域政策に関する講演を基にしている。アームストロング教授は、経済地理学者として英米の多数の大学で教鞭をとったほか、欧州委員会専門家パネルのメンバーであり、EU の地域政策立案の「現場」も知る人物である。

アームストロング教授によると、EU の地域政策は 1989 年から始まり、また予算は限定的であるため、サプライ・サイドの政策となり、分散型の政策であるため地域のステークホルダーとのパートナーシップが重視される、という。そして、2007 年から 2013 年の地域政策は、①資金の東欧 12 カ国へのシフト、②重点目標や財政的手法の削減による簡素化、③雇用、成長、競争力の向上を目標とするリスボン・アジェンダの再確認、の 3 点を柱とする改革が進められている。さらに長期の分析により、EU では国家間の格差は縮小している一方で、地域間の格差は拡大しているのである。

続く第 3 節は、アメリカ、ミネソタ大学のアン・マークセン教授 (Ann Roell Markusen) の講演をもとに作成した。マークセン教授は、競争力は曖昧な言葉であり、むしろ *Distinctiveness* (類なき) という言葉を使いたいという考えである。競争力という言葉の問題については、第 1 章でも述べたが、特にクルーグマンが強く主張した事柄でもある。資本を巡り誘致合戦を繰り広げるよりも、*Distinctiveness* という言葉が示すように、地域や都市が有する個性やタレント性で、地域を類なきものにすることが重要ということである。そのために、消費や文化、コミュニティにも目を向けることが必要となる。マークセン教授は、産業論の専門家であり、最近では文化産業にも詳しく、こうした新たな産業、しかもアメリカが強い競争力を有するエンターテインメントなどの産業がどのような地域で生まれてくるのかを明らかにしてきた。そして文化資源を共有するアーティストセンターの設置や地域の人を観客として引き入れることなど具体的な政策が提案される。

第 4 節、第 5 節では東北アジアの事例として、韓国と中国を取り上げる。

さて、第 4 節の内容は、長崎県立大学の車相龍 (Cha Sang Ryong) 講師のパネルディスカッションでの報告を基にする。車講師は都市計画の専門家として、具体的に韓国でモデルテクノパーク (科学技術地区) 開発事業のマスタープランづくりにも参加した経験を持つ。そのため具体的かつ、小エリアにおける地域政策の現状と課題を明確にしている。韓国の科学技術地区の開発において、中央と地方と協力してクラスターの形成に力を入れてきたことが明確に示されている。

第 5 節の内容は、中国社会科学院日本研究所の張季風研究員の報告を再構成した。張研究員の属する中国社会科学院は国務院の下部組織であり、中国最大のシンクタンクでもある。中国の政策に深く関与しており、そのため内容としては、マクロレベルでの議論が主である。その中では、国家が主導する形での地域開発政策に日本の戦後の開発政策との類似点を認めている。均衡ある発展は、中国の場合、沿海部から内陸部へのシフトとして表れている。また地元のための利益やプロジェクト、資金を誘致するという点も日本と類似する点として指摘している。

## 第2節 グローバル化時代のEUの地域政策

### 《ハーベイ・アームストロング 略歴》

英国シェフィールド大学教授。経済地理学専攻。ラフバラ大学、ランカスター大学で教鞭をとったほか、ブリティッシュコロンビア大学、ウェストヴァージニア大学(地域研究所)の招聘教授でもある。主要な研究テーマは地域政策(特に、EUの地域政策)、地域不均等発展の分析、小規模国家及び島嶼部の地域経済である。幅広い範囲で、イギリス政府やEUのアドバイザーやコンサルティングを引き受けており、直近では、2007年～2013年におけるEUの地域政策戦略ガイドラインを支援する欧州委員会専門家パネルのメンバーであった。EUの政策については、イギリスが未加盟の時代からその学術的な研究を行ってきた先駆者でもある。著書には“*Regional Economics and Policy*”(邦訳『地域経済学と地域政策』)、“*Regional Economics, Convergence and Divergence Among European Regions*”, “*The Economics of Regional Policy*”などがある。



EUは地域政策において、2006年までの計画に代わり、2007年から2013年を目指す改革を実施した。それは地域政策を調整して、グローバル化の課題に取り組むということにより力点が置かれるものである。本節では、EUの地域政策の歴史的な流れを踏まえグローバリゼーションを睨んだEUの地域政策について示す。

### 1. EUの地域政策の特徴と地域政策の改革

#### (1) EUの地域政策の背景

EUの地域政策の始まりは1975年。しかし、予算は限定的であり1989年になってようやく大きな予算が与えられた。実質、EUの地域政策は1989年に始まったといっても過言ではない。

EUの地域政策の特徴を考える場合、見落とされがちであるのが、EUが連邦政府ではない、という点である。あえて言えば、欧州委員会(European Commission)が連邦政府に相当する。だが欧州委員会は財政的には弱い立場にある。EUが使用する総予算はEU諸国の産するGDPの1%に過ぎない<sup>23</sup>。例えばアメリカの連邦政府あるいはその他の連邦国家に比べて微々たるものである。これら国家ではGDPの20%以上の歳出歳入がある。このEUの特徴が地域政策にも影響を及ぼしている。政策が小さな財政的なインパクトしかない。つまり地域経済の輻輳するプロセスにおいて、EUの持つ財政的な影響は限定的である。さらに農業従事者は非常に力があるということに地域政策が制約される。農業者団体のロビーは力があり、小さいEUの予算の大きな割合が農業政策に費やされる。2007年では、農業政策は総予算の約45%を占めている

<sup>23</sup> EUの予算は欧州委員会が決定するが、2007年の予算は1,265億ユーロでGNIに占める比率は1.24%

が、一方、地域政策は 36%の予算しか与えられていない。

そのため EU では需要サイドの政策、フィスカルポリシー、つまりケインジアンやネオケインジアンの学者の唱える政策ができないのであり、それに代わり供給サイドの政策に焦点をあてざるを得ない。さらに EU は興味深い政治的な仕組みを有しておりそれが地域政策にも大きな影響を与えている。地域政策は高度に分散型であり、加えるに多くの地域では権限の強い自治体が存在していない<sup>24</sup>。その結果、地域政策ではパートナーシップをアレンジすることが標準となっている。選挙で選ばれた自治体の代表者（議員や首長）と多くの組織がパートナーシップに加わるのである。EU ではオペレーショナルプログラムと呼ばれている。様々なステークホルダー（関係者）が参加するが、例えばサウス・ヨークシャーには、労組から、民間企業、慈善団体など 200 の異なったステークホルダーがあり、パートナーシップを組んでいる。

EU の地域政策を理解する上ではもう一つ重要な特徴がある。それは多様な需要が存在している、ということである。現在ヨーロッパは面白い時期にある。それは EU がポーランド、ハンガリー、ブルガリアといった旧共産国を含む地域へと地理的に拡大している、というだけではなく、経済的な統合感が拡大、経済統合の動きが断続的に続いている。経済不均衡に対して、経済統合の影響は 1989 年から 1993 年の間に導入された単一市場の登場である<sup>25</sup>。単一市場は非関税障壁の排除、ユーロの創設と経済通貨同盟が設定されており、拡大 EU（12 カ国）が登場したが、さらに 2004 年からは 10 の国々が参加、そして 2007 年にはブルガリアとルーマニアの 2 カ国が新たな加盟国となった。

この拡大の結果、EU の地域政策は、大きな地域間格差に直面することになった。しかも多様な格差の存在である。例えば旧共産国には共産主義の国家管理のままの法体系による輸送インフラという特定の問題がある。

## （2）地域政策の改革（2007 年～2013 年）

ここでは、直近の課題である 2007 年から 2013 年にかけての新しい EU の地域政策の改革について触れる。内容は多岐にわたるため、特にグローバリゼーションと競争力に関連する 3 つの要素を抜き出す。

第 1 に、歴史的に重要な、東方へのシフトである。特にこの 3 年間で歴史的に重要であったことはいうまでもない。共産主義は 1991 年、1992 年に終焉、ヨーロッパにとって大きな機会を与えた。そして、12 の新たな EU の加盟国にアクセスできるようになった現在、うち 10 カ国は中欧、東欧の旧共産国家であった。その域内の貿易はか

---

である。

<sup>24</sup> 日本の地方自治体は包括的な行政が可能で、財政の範囲内で、住民の厚生水準の向上に寄与するのであれば、比較的多様な政策を実施することができる。また歳出額でも中央政府よりも地方政府の方が占める比率は高く、その意味では力を持った自治体が少なくない。これに対し、例えばイギリスでは法律で定められた範囲での行政になる。

<sup>25</sup> 1989 年に経済通貨同盟検討委員会が、通貨同盟の実現を唱える報告書を提出、その後 1993 年にマーストリヒト条約が発効するまでの間に通貨同盟の検討が進んだ。



つて鉄のカーテンにより、西側からは完全にブロックされていたのである。東方へのシフトの重要な要素とはこれらの加盟国へのアクセスが、地域政策においても大きな需要を生んだということである。西欧に比べて新たな加盟国の所得は低いからである。もちろん楽観的な側面は、ヨーロッパや域外の国々にとって利益をもたらす新たな交易の可能性である。

第 2 は、簡素化である。政策運用における大幅な簡素化という新しい政策は EU にとっても機会となっている。例としては、EU が定めた地域政策により達成すべき 6 分野の主要目的 (Priority Objectives)<sup>26</sup>を 3 つに集約したことがある。これは後に触れるが、うち 2 つはグローバリゼーションが関連している。さらに財政的手法、つまり EU が資金を供給する特定の基金も削減している。

第 3 の項目は、最も重要な特徴と言えるリスボン・アジェンダ (Lisbon Agenda) である。プログラムの改革の一環として、EU は地域における目的の焦点をより確固たる経済的な目的に合わせるようにしてきた。政策をしてより強い社会経済を創造するような方向へもっていく。グローバル化によって、EU は雇用、成長、競争力というものにより注目するようになった。この言葉は、そのままリスボン・アジェンダに記述されたことである。リスボン・アジェンダは 2000 年、リスボンで開催された欧州閣僚会議で採択され、2005 年により強調され、再始動した。新しい競争力に関するアジェンダでは、まずは 26 の指標を採用した。14 が経済的な指標で、このうち雇用にかかわるもの 6、イノベーションに関わるもの 4 である。一方で、9 の社会的な結束に関わる指標が採用され、残り 3 つは環境に関連する指標である。

以上のように地域政策の改革は、リスボン・アジェンダを出発点とする。そこで、次にリスボン・アジェンダと地域政策の関係を目的、適用プロセス、資金の点で明らかにする。

最初に、上記で触れた EU の定める地域政策の 3 つの主要目的について示す<sup>27</sup>。

第 1 目的 (Objective1) の収斂化 (Convergence) は EU においては遅れている地域が追い付くことである。

第 2 目的 (Objective2) は地域競争力と雇用 (Regional competitiveness and employment) である。各国中央政府は、EU から提供される資金の使用方法については、さらなる柔軟性を与えられるが、グローバリゼーションに対応するために競争力を高め、雇用を拡大することを重視する。

第 3 目的 (Objective3) はヨーロッパ域内地域間協力 (European Territorial Cooperation) である。これをイギリスなどでは「ユーロ用語」と呼ぶ。英語でもフラ

---

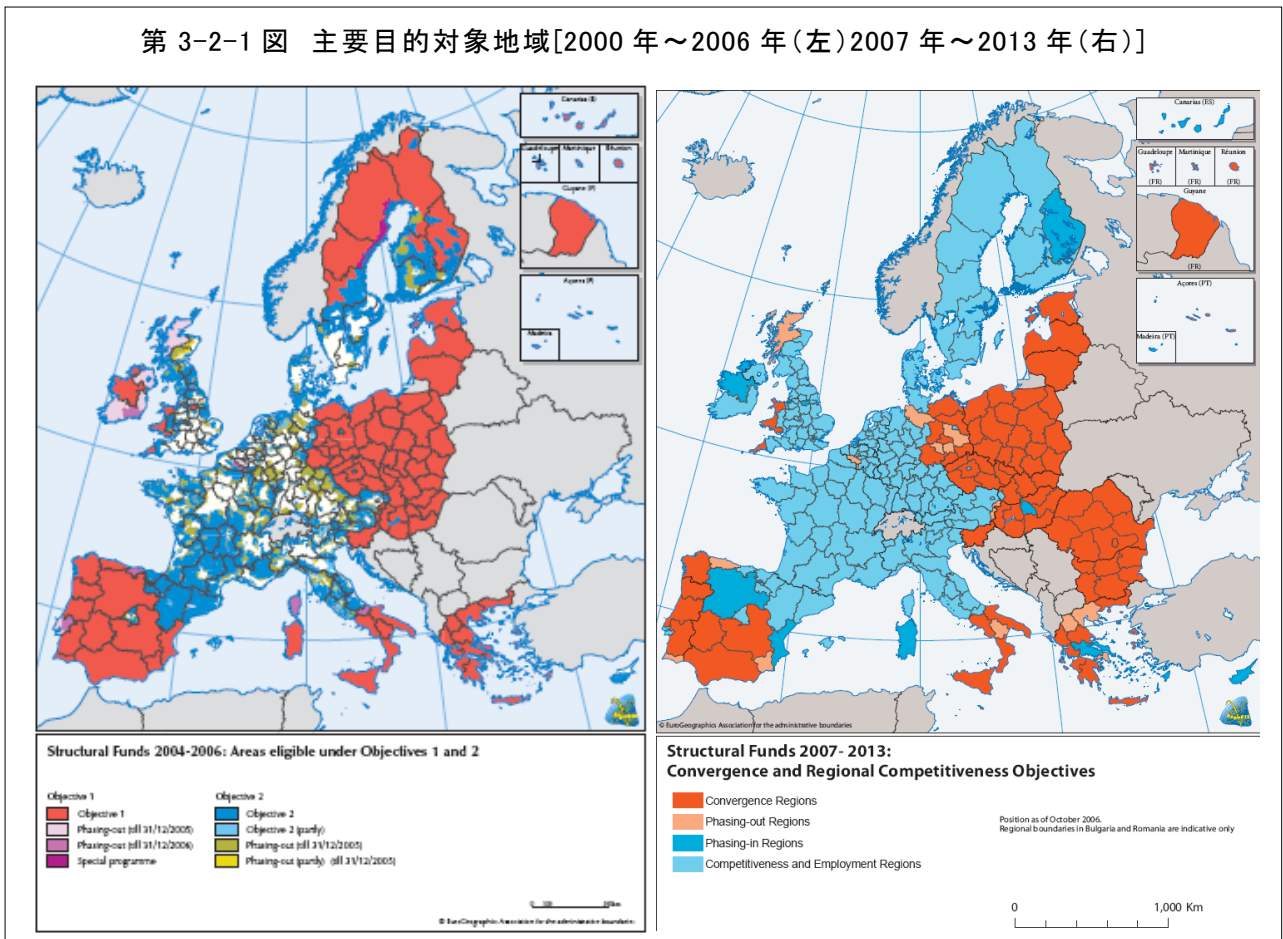
<sup>26</sup> ここでの Objective は単なる目的というよりも、目的、対象、解決過程にいたる一連の内容を含むものである。Objective は EU 全体の方針の上に成り立つプログラムの総称のイメージがある。

<sup>27</sup> ①収斂化には 17 カ国の 84 地域が関連、人口は 1.5 億人 (EU 全体の 35%) を占める。これら地域の 1 人あたり GDP は全体の 75% に過ぎず、経済の格差を是正する必要がある。2,828 億ユーロが投下される予定。②地域競争力と雇用は 168 地域が関与し人口は 3.1 億人である。550 億ユーロが使われ、収斂化の対象となる地域に傾斜配分を行う。③ヨーロッパ域内地域間協力は、国境周辺の 1.8 億人を対象とするもので、将来 EU の全市民と地域は 13 の超国家的な協力エリアの 1 つに統合される。87 億ユーロのうち、64 億ユーロを国境地域に配分する。Inforegio "Working for the regions EU Regional Policy 2007-2013", 2008.

ンス語でもイタリア語でもない EU で作られた用語である。地域間協力とは、競争力強化に寄与する方法で都市システムを改善するために地域政策に資金を提供することである。その政策は地域の経済計画によるものであり、明確な経済的目的を有するものである。グローバル化が進む中であって、どのような都市のいかなる都市システムが、それに効果的に対応するのか、検討の必要がある。EU は今日、競争力強化のための都市構造の変容への試みに対し多額の資金を提供している。成功するかどうかは別であるが、目的の一つに挙げられている。

さて、Objectives により東方へのシフトが EU においてどれだけの規模のものであったか、そして地域政策にどれだけの意味をもたらしているかを示す。具体的には、改革前の期間である 2000 年～2006 年、及び改革後の期間 2007 年～2013 年の各主要目的別の対象となる地域を示している。

第 3-2-1 図 主要目的対象地域[2000 年～2006 年(左)2007 年～2013 年(右)]



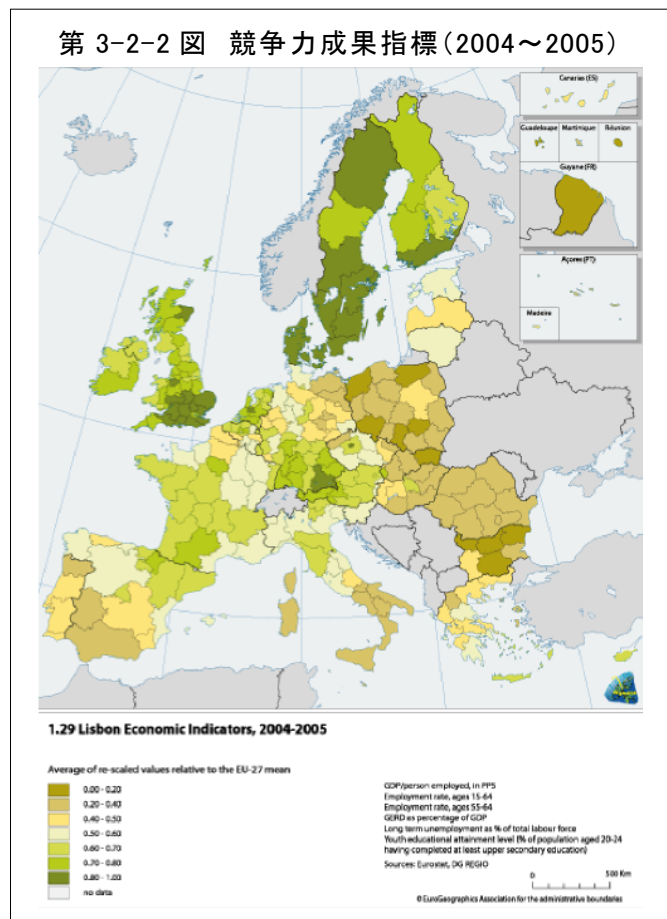
2000 年～2006 年には地域政策に 6 点の主要目的があったことは既に述べた。このうち第 1 目的 (Objective1) は開発が停滞している地域の開発と構造調整の促進、第 2 目的 (Objective2) は構造問題を抱えた地域での経済、社会転換支援、そして第 3 目的 (Objective3) は教育、訓練、雇用の政策と制度の導入および近代化、とされる。ここで、第 1 目的の対象地域は、2007 年～2013 年のプログラム同様、一人当たり GDP

が EU 平均の 75%以下の地域である<sup>28</sup>。つまり、いずれの期間も Objective の対象地域は、課題を有する地域であり、それぞれの間の第 1 目的 (Objective1)、第 2 目的 (Objective1) の適用エリアに注目する。

Objective1 の対象地域 (どちらも赤で表示) は、2000 年～2006 年では西欧のスペインやポルトガル、イタリアの南部、ギリシャ、アイルランド、北欧、ドイツである<sup>29</sup>。これに対し、2007 年～2013 年では適用エリアが東へとシフトすることがよくわかる。以前に大量の資本の投下を受けた地域は、現在ではその対象ではない。新たな加盟国に資本が必要であることを示す。例えば、スペイン北部では、2000 年～2006 年に多くの地域が巨大な資本投下の適用エリアとされていたが、2007 年～2013 年にはそのような地域はない。

次に、適用プロセスについて示す。いかにして EU は国民国家の内部にある地域に対し、リスボン・アジェンダや競争力のための目的を受け入れるよう説得するのか。まず戦略ガイドラインを作成する。これは EU レベルで、そして 27 の加盟国のためにも欧州委員会で作成する。こうした戦略的ガイドラインは、競争力向上という目的を常に掲げており、また結束政策 (Cohesion Policy) —これも地域政策における EU 用語—のためにもより多くの目標に焦点を当てている。一方、各国の政府は、国家戦略参照枠組みを作成、これはガイドラインを各国で解釈し、個別の地域レベルにおける戦略ガイドラインとなるように運用プログラムへと落とし込まれる。つまり競争力に関する目標が戦略的ガイドラインを通じて政策に導入されているのである。

そして資金であるが、ここでは使途指定予算 (Earmarking) を導入している。これは「特定のお金を特定の目標のために取り分けておく」ということである<sup>30</sup>。2007 年～2013 年の計画では第 1 目的 (Objective1) では、リスボン・アジェンダのため



<sup>28</sup> H. アームストロング、原勲編著『互惠と自立の地域政策』文真堂、2005年、pp.6～8。

<sup>29</sup> 加盟国別で Objective1 での予算配分(総額 1360 億ユーロ)は、スペイン 381 億ユーロ、イタリア 221 億ユーロ、ギリシャ 210 億ユーロ、ドイツ (主に旧東ドイツ地域) 200 億ユーロ、ポルトガル 190 億ユーロである。(いずれも概算、1999 年価格) H. アームストロング、原勲編著、前掲書。

<sup>30</sup> 日本では道路に特化して使用される特定道路財源などが相当する。

に、言い換えると競争力向上の目標を持つプロジェクトに予算の 60%を使用すると指定されており、また第 2 目標 (Objective2) ではそれは 75%になっている。EU は加盟国に対し、地域政策においてグローバル化と競争力に対応するプロジェクトに資金を投下したい、というメッセージを発しているのである。この点はもっと注目されてもよいと思う。

第 3-2-2 図はヨーロッパで競争力向上の課題に対し、どの程度熱心に取り組んでいるかを示す。これはリスボン・アジェンダを変数とする主要な経済の指標を総合指標化したものである。

図の読み方であるが、緑色の濃い地域は、競争力向上と経済的な目標を達成した、成功した地域である。この地図は言葉を百万回繰り返すよりも明確に、ヨーロッパ全域でチャレンジをしている様子を示す。緑色が薄くなり、茶色が濃くなるほど、その地域の成績が悪いことを示している。東欧諸国であるポーランド、ハンガリー、スロバキア、ルーマニア、ブルガリアなどで、共産主義の遺産といえる地域で、彼の国民自らが導入した改革であるにも関わらず、依然として古い産業が残り、世界的な競争力からは程遠いままである。競争力は相当に弱く、しかしこれらは第三世界の国々でも途上国でもない、元共産主義国であるために 2 つの優位性を持っている。まず労働力の教育レベルが非常に高く、訓練もよくされている。これは大きな優位性である。もう一つは、相対的に所得が低く、稼働する企業では人件費での競争力がある。

そして、緑色の濃い地域は、スカンジナビア諸国、つまりフィンランド、デンマーク、スウェーデンがあり、またイギリス、アイルランド、ドイツ、イタリア北部などである。これらは EU の中心地で、グローバル競争では、これまでも高いパフォーマンスを示していた。ただし旧共産国との格差の問題に直面しているのである。

## 2. 地域政策は経済成長に寄与するか

### (1) 縮小する各国間格差・拡大する国内地域格差

最初に 2 つの疑問を挙げる。

最初は、ここ数年ヨーロッパで取り上げられることも多くなった、攪乱要因に関する研究結果についてである。この研究結果は古くからの疑問を呼び起こした。すなわち、地域政策それ自身が成長を阻むものではないのか、ということである。公共経済学の効率性対公平性の問題である。条件不利地域の支援を試みる政策はコストに見合っているのか？この疑問は古くからのものであるが、なぜ消えず再び蘇ったのか。

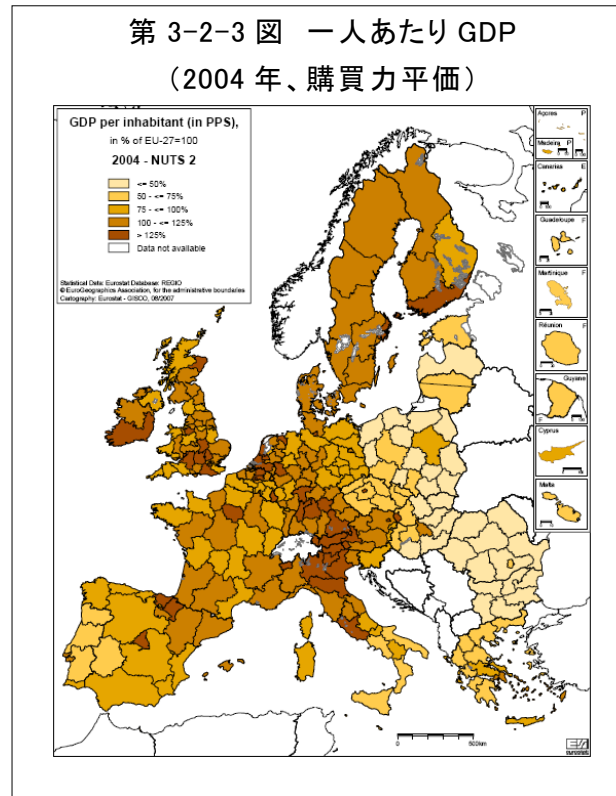
1995 年にまで遡り、地域政策を支援する立場の人への警告ともなった証拠を示しておく。

まず EU27 カ国を一つと考えた場合、十分に収斂化を見て取ることができない、という点である。貧しい地域は、より富める地域にキャッチアップしている。しかしその速度は極めて遅い。経済理論で予測されたものより遅い。

さらに、より重要な警告と思われるのが、収斂化が 2 つの要素で構成されるという

点である。まず国レベルで EU を見ると、収斂化は比較的早く進んでいる。ポルトガルやギリシャといった貧しい国々は、ドイツなど富める国に早く追いつくことができた。しかし地域レベルでは、すなわち個々の国の内部では地域間格差がむしろ拡大しているのである。統計的に収斂化を捉えてみる場合、国レベルでの収斂化は進み、経済格差は縮小しているが、それぞれの国内の各地域の格差は広がるという結果になる。

第 3-2-1 表は富める国と貧しい国との格差を 2 つの指標で表したものである。タイル指数、変動係数とも、格差が大きければ高い数値となる。表には 1995 年から 1998 年の間と 1998 年から 2001 年の間の変化率を示している。変化率がマイナスの場合は、指数が低下しているので、いわば収斂化が進んでいる、つまり格差が小さくなっている。またプラスの符号の場合は格差の拡大を示す。



**第 3-2-1 表 国間と国内地域における格差の状況**

		1995年から1998年 の変化率 (%)	1998年から2001年 の変化率 (%)
タイル指数 <sup>31</sup>	各国間	-6.12	-4.75
	国内	2.65	2.36
変動係数	各国間	-6.98	-4.13
	国内	2.12	2.54

表から明らかなように、貧しい国が富める国に追いつくスピードは早くなっているが、国内での格差が広がっている。

注目すべきは、2001 年からの新しい加盟国が急速な成長を遂げている。これは旧共

<sup>31</sup> タイル指数は情報量という概念を用い、乱雑さを表すエントロピーにより、格差を測定する。もし、格差が少なれば差を見出しにくく乱雑といえるが、情報が多いほど秩序性は増加する。情報と秩序性は比例関係と考える。タイル指数は以下のように表される。タイル指数が大きいほど格差は大きい。

$$T = \log N - \sum x_i \log (1 / x_i)$$

個々の値をグループ (G はグループの合計) 別にした場合、グループ間とグループ内に分解することができる。

$$E = \sum_{j=1}^k G_j \log \frac{1}{G_j} + \sum_{j=1}^k G_j \sum_{i=1}^{N_j} \frac{x_{ji}}{G_j} \log \frac{G_j}{x_{ji}}$$

産圏が急速に追いついている、ということである<sup>32</sup>。第 3-2-2 表は国内での格差の状況を示している。オーストリアのように格差が縮小した国もあるが、多くが拡大している。

第 3-2-2 表 主要国別での国内地域における格差

縮小	Austria						
ほぼ変化なし	Belgium	Finland	France	Germany	Greece	Italy	Spain
拡大	Ireland	Netherlands	Portugal	Sweden	UK	Bulgaria	Czech Rep.
	Hungary	Poland	Romania	Slovakia			

この背景の側面としては、首都の効果、あるいはネットワークの効果がある。大きな首都や中心となる都市群が最も早く成長する。各地とのネットワーク、特にグローバルなネットワークにつながるロンドン、フランクフルト、ミラノでの成長が著しい。後者 2 つは首都ではないが主たるグローバルな金融都市である。

さらに重要な点は、急速な成長をしている国ほど国内の格差の拡大が著しいことである。ここに新たな疑問、それも古くからの問いかけでもある「地域政策そのものが経済成長を阻害するのではないか」という点が見えてくるのである。地域政策推進者が直面する課題である。これに対する回答を用意しなければならない。さもないと、各国の地域政策への関心が閉ざされることになる。

第 3-2-4 図は現在のヨーロッパでの成長を示す。赤で示されたドットが、中欧、東欧などの新しい加盟国である。白いドットが西欧を示す。ここから中欧、東欧の諸国の経済成長が著しいこと、つまりキャッチアップが進んでいることがわかる。国の成長の一方、国内の地域では格差が拡大する。では、経済成長と国内格差の拡大はトレードオフといえるのか。もし地域政策が無関係ではないというのであれば、実際に害を与えているということである。

<sup>32</sup> この点について格差の計測を行う。まず収束について確認を行う。ここで収束の概念であるが、新古典派経済学では、格差のある 2 つの地域がある場合、理想的な市場の下では、労働力と資本の移動を通し格差が収束する方向に向かう。その際、初期状況の一人あたり所得の低い地域ほど、その後は経済成長率が高いと考えられる。その場合、簡単なモデルとして、

$$RGr = C + \alpha \cdot PCI \quad RGr : \text{成長率、} PCI : \text{初期の一人あたり所得}$$

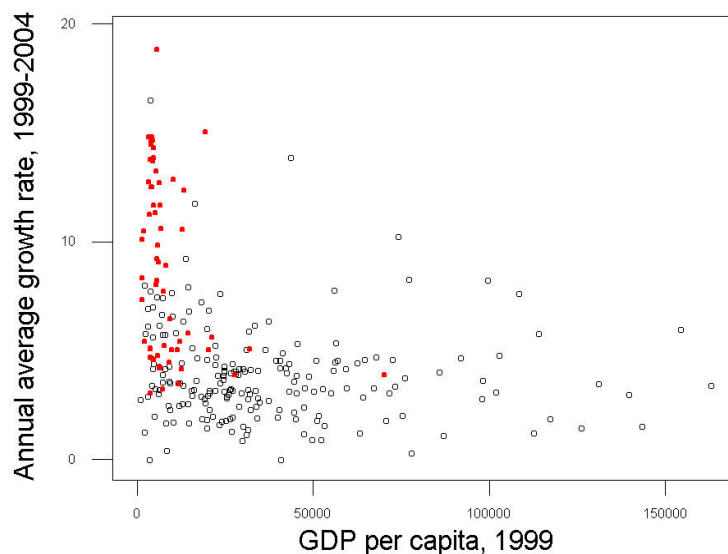
という関係において係数  $\alpha$  はマイナス値をとる。これを  $\beta$  収束性と呼ぶ。また長期均衡への収束が 50% 達成される半減期 (Half-Life) は、収束のスピードを表すものである。ここでは長期的な分析の結果として EU12 カ国を対象として、 $\beta$  収束性と半減期 (年) について、いずれもアームストロング教授によると、下記の通りになった。

	$\beta$ 収束性	半減期
1950 年～1960 年	-0.0155	45 年
1960 年～1970 年	-0.0234	30 年
1970 年～1980 年	-0.0140	50 年
1980 年～1990 年	-0.0083	84 年

$\beta$  収束性はマイナスであるが、その絶対値は小さくなっている。このことから 1970 年代以降、EU12 カ国 (先進国といえる) では、低所得国が急速に追いつく、という段階ではないことがわかるであろう。また 2 度にわたるオイルショックがあったため、連続性が十分ではないのも事実である。

大半の EU の支援者は、新古典主義型の経済成長を基盤に考えている<sup>33</sup>。新古典主義では説明できない現在の状況は、こうした国々や首都、グローバルネットワークに結びついた都市群に適用される新たな経済理論が存在するということになる。ただ新たな理論という点については解釈として誤りもあるように思われる。地域政策が無関係であるとは考えられない。つまり中欧、東欧の国々は、キャッチアップという伝統的なケースであり、実際にヨーロッパでの事態は国レベルで収斂化が進んでおり、伝統的な新古典派経済理論の証拠である。それらの国々は過去にグローバルなシステムには位置づけられていなかったのであり、そして現在はグローバルシステムにあって、急速な成長を可能にする優位性を獲得しているということである。これは歓迎すべきことであり、中欧、東欧の各国が成長していることは、その地が投資に値するベストな地ということである。共産主義の体制下では、多くの労働者が農業に投入されており（さもないと、放置される）、そして農村部に工場を配置されていた。しかし共産主義が一度崩壊すると、農村部の工場のほとんどは閉鎖され、経済活動がプラハ、ブチスラバなどの首都圏に集中することは自然な流れであった。

第 3-2-4 図 経済成長率（1999 年～2004 年）と一人あたり GDP 額



このような理由から、首都圏がベストな投資地域であるという、チェコスロバキアやハンガリーなどの国の地域間の不均衡が拡大した。首都圏はインフラ面でもベスト

<sup>33</sup> 新古典派経済モデルに基づく経済成長論は、ソローらが提唱したものである。それ以前の経済成長モデルとして、ハロッド・ドーマー・モデルがある。生産関数における生産要素である資本と労働を考えた場合、経済成長率は、資本側では  $s / v - \delta$  ( $s$  : 貯蓄率、 $v$  : 資本係数、 $\delta$  : 減価償却率) で、また労働側では労働力増加率で表される。ただ投入する資本と労働の調整が難しく現実との差が生じる。例えば長期で見た場合、資本増加が労働の増加を上回るため、希少となる労働コストが上昇し、資本集約型の産業や技術が発展する。新古典派モデルはこれを踏まえ、資本と労働の組み合わせは市場で決定されるというモデル。(秋山裕『経済発展論入門』東洋経済新報社、1999年。)

な地域であり、日本を含めて投資が行われている。そして首都へと移動する傾向にあるのだろう。つまり、地域政策が無効、なのではない。地域間格差の拡大など、ここで示された事実は、共産主義の崩壊の結果なのである。

## (2) 成功した地域政策、失敗した地域政策

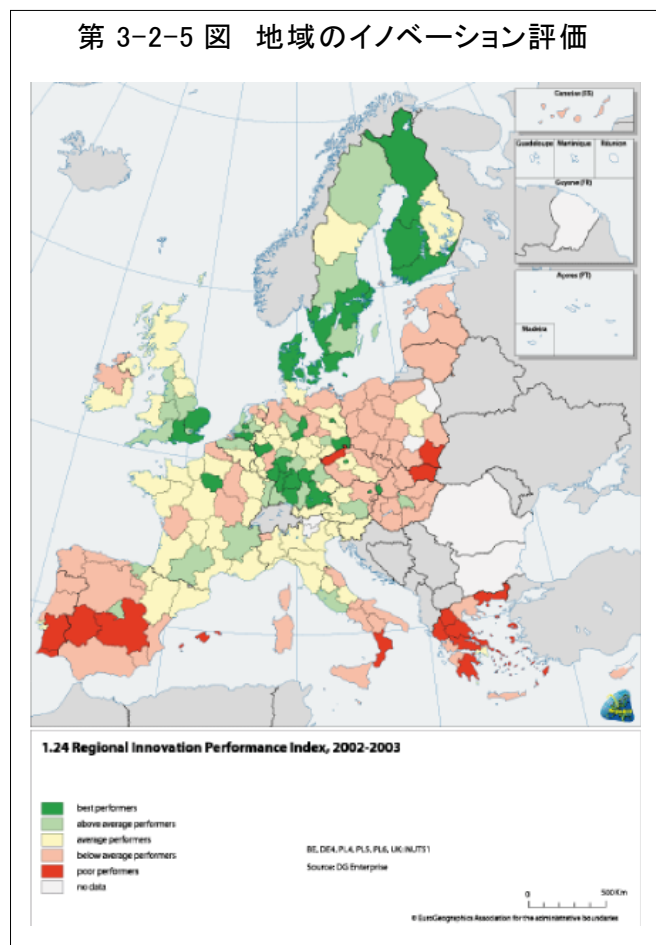
地域経済政策に関する評価を行う。ここでは、EU についての成功事例に関する証明を考えてみたい。

まず、数値的な評価から行う。予想通りではあったが、経済成長としては必ずしも十分ではなかった。2000 年から 2006 年までの間、高い成長率を誇ったのはギリシャの 2.2%、ポルトガルの 2.3%であったが、多くは 0.5%未満であった。計量経済モデルを走らせて、乗数効果やクラウディングアウト、代替効果なども踏まえても、成長率は小さいと出ている。また、HERMIN の計量経済モデルを使ってみると、次の四半期で 200 万の雇用を生み出す。この多くが東欧諸国である。こうした数値からは、控えめな成功というほかない。ただし、これをもって地域政策が無効とは思われない。

そこで過去 18 年間の地域政策の評価研究の状況をまとめてみる。EU は 18 年間かけて試行錯誤の中で成果を上げてきている。実際、EU の政策担当者たちは、地域政策の課題や失敗から、また何が順調であったか、あるいは不調であったかを学んできたのである。ここで示すことは日本の政策担当者にとって大いに参考になるはずである。特に競争力向上を目的としている場合、EU で実施した政策のどの部分が成功を示唆するのかを明らかにする（第 3-2-3 表）。

表中の政策では、例えば、企業・中小企業対策の場合、地域政策では最も多くの資金供与を受けているのであるが、注目したいのは **pro-bono assistance**（無償支援）であり、実は最も成功した政策である。起業したての新しい事業者に対して、特別な支援を行うことである。既に成功したビジネスマンが時間を取ってフェイス・トゥ・フェイスでアドバイスをを行う。こうしたスキーム（枠組み）は非常に効果的である。メンターとなるビジネスマンの経験が生かされ、

第 3-2-5 図 地域のイノベーション評価





しかも直接にそれが与えられるのである。

またコミュニティ経済開発は、ヨーロッパで課題となっている社会的な排除を無くす方針であるが、福祉をただ与えるのではなく、仕事ができるようにするのである。イノベーションについても重要視されている。これはイノベーションの盛んな地域ほど、経済成長率が高くなることが実証的に明らかになっているからである<sup>34</sup>。第3-2-5図は地域別のイノベーションのパフォーマンスの評価である。緑が高い評価であり、赤になるほど低くなる。パフォーマンスの高い地域は、イギリスのほか、ドイツからベルギー、オランダにかけての地域、及び北欧である。

第3-2-3表 個別政策別の評価

政策分野	評価／内容
企業・中小企業対策	ワークスペースやインキュベーターを運営する
	ベンチャーキャピタル
	無償支援 (pro bono assistance)
	新規開業支援よりも、残った企業を重視する
コミュニティ経済開発 <sup>35</sup>	中間労働市場 (ILM) 政策
	環境改善を目標とする
	マイクロクレジット (小規模地域金融)
	全方位型開発トラスト
インフラストラクチャー	(予算制限の中で) 費用を要するが、特定の状況下では高い成功を見込める (例: スペイン、ポルトガル、新規加盟 12 カ国の交通、通信網など)
	ハイリスク (例: 観光客向け施設)
教育と訓練	小規模で、焦点を明確にし、企業のニーズに適している場合に最も成功する
	世紀の資格や広範囲な教育システムには弱い
イノベーションと技術移転	「ローテク」「非研究型」の製造業企業に従事することを試みる場合、多くの無駄が生じる
	理論的モデル (例: 学習地域 <sup>36</sup> 、地域イノベーションシステム) の適用が難しい
	少数の企業や個人の焦点を絞る場合に成功する

繰り返しになるが、全てが成功したことではなく、失敗例もあった。地域政策に投下した資金が無駄になったこともあった。実際、競争力向上のためには、焦点を絞った資金の使い方が重要である。以下、失敗から学んだ教訓を紹介する。もちろんこれは欧州委員会の意見ではない。委員会はなかなか失敗したとは認めないであろうから。

<sup>34</sup> Hugo Hollanders "European Trend Chart on Innovation: 2006 EUROPEAN REGIONAL INNOVATION SCOREBOARD (2006 RIS)", 2006.

<sup>35</sup> Community economic development (CED)については、前出の H. アームストロング、原勲編著『互恵と自立の地域政策』に詳細がある。

<sup>36</sup> Learning Region は学習を通し競争力を向上させる地域。個人、企業、企業群、行政などの多様なレベルで学習する環境が提供されている。例えば情報を得ることのコストが小さいなど。第2章第1節で登場する、Learning Cluster とほぼ同義。

第 1 に、地域政策は国際競争力を向上させる原理ではない。むしろ他の要素が、重要という場合もある。その例を 4 点あげておく。

(1)人口動態と移民の流入： 人口動態はヨーロッパでの鍵になる部分である。西欧は高齢化しており、また移民政策が定まっていはいない。国際的な移民の流れを管理できていない。過去 12 ヶ月、イギリスへは 15 万人のポーランド人労働者が職を求めて流入、実際には歓迎されており、国内の労働市場を助けたのである。ただし予想外の移民であるため、管理が行き届いていないのである。

人口動態の変化と移民・移住といったことは、今まであまり地域政策で重要視されてこなかった、あるいは効果を上げていなかった。人口動態と移民の流入はおそらくは、今後より重要となる地域政策の要素である。

(2)労働市場： 労働市場に関する政策もヨーロッパでは、かなり議論のあるところである。つまり、アメリカ型の柔軟なものを採用すべきか、ヨーロッパの社会主義モデルがよいのか、である。イギリス、アイルランドは、柔軟な労働市場を採用、実際に雇用面では大きな成果を挙げたものの、代償として所得格差の拡大と社会的結束 (Social Cohesion) の課題を経験した。尤も、この点は地域よりは国の政策の問題ではある。

(3)グローバルなキャッチアップ： 現在進行中であるが、中国、インドの成長は急速であり、そしてこの結果とも共存しなければならない。

(4)国・グローバルなビジネスサイクルの地域への影響： 地域政策が経済の競争力に寄与するが、限界もある。特にグローバルな課題が直接に地域に影響を与える場合である。巨大な企業買収が相次ぐため、地域の基盤となる産業が突然、撤退を余儀なくされる、ということも生じる。

第 2 に、軍隊用語でもある「ミッション・クリープ」の問題がある。ミッション・クリープというのは、ある状況に関与した場合、その状況が変化しそれにも関わるようになっていけば、状況はさらに異なった展開をするということ。当初の目的を忘れ、目前の状況にあわせるうちに深みにはまってしまふ、ということである。地域政策については、政治的な側面からミッション・クリープが強く現われる。例えば、選挙で選ばれた各地区の代議員たちは、自分の地盤のために何かしたいと望むようになるものであって、政治的なシステムがこれに抗うことはなかなか難しい。EU の地域政策もその通りで、競争力強化という当初の目的を失ったこともあった。

第 3 に、連続性も EU の地域政策の中で大きな問題である。例えば、イノベーション政策のような競争力に関する政策は、20~30 年間は維持されなければ成功はしない。EU は政策変更が頻繁であるため、このようなことは不可能である。

さらに汚職も問題である。EU も実際、地域政策の中で汚職対策の戦略を展開してき

た。南イタリアでは先駆的な動きがあり、無駄な資金を使わないために、それが現在ルーマニア、ブルガリアにも適用されつつある。ただ、汚職に手を染める人への告発が政治的に難しいこともあり、取り組みはヨーロッパの中では極秘に保たれている。

これらは地域政策の弱み (Weaknesses) であったが、次に、強み (Strengths) を考える。実際の政策の評価を踏まえての大きな方向性を示している。

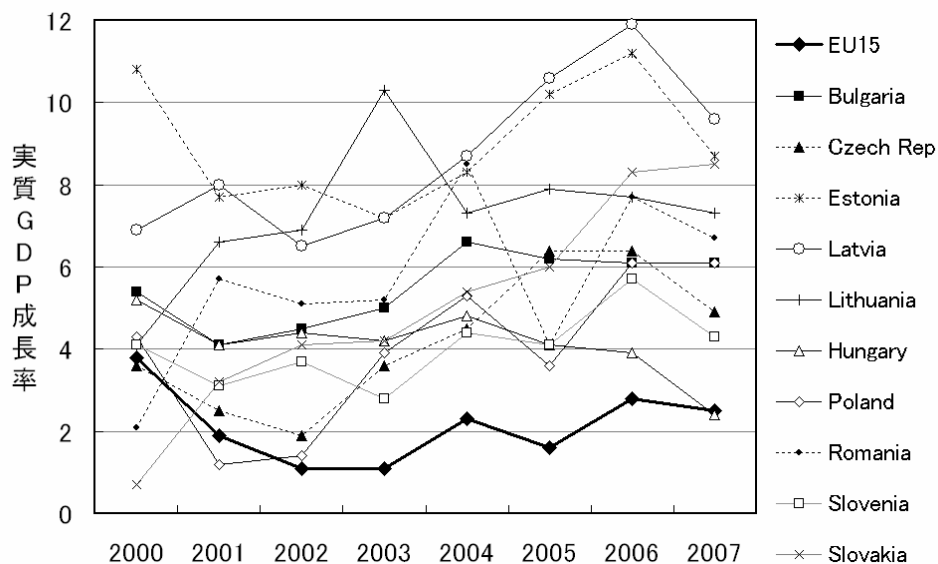
第 1 に、サプライサイドに立った政策が効果的であるという確かな評価を得ることができた。

第 2 に、新しいタイプの地域政策について、その普及と発展の革新的な実務の場となった。

第 3 に、地域政策が EU 統合プロセスにおいて、不可欠な政策となった。この点は特に優れた成功の側面で、地域政策が経済的に有効な手法として、政治的に利用され、実際に EU の統合を補助した。東欧に対し加盟に向け説得するための手法になったのである。ポーランドなどいくつかの国は、当初加盟に乗り気ではなかった。しかし、地域政策の柱でもある構造改革基金を受けられることができる、ということが加盟を後押ししたのである。

第 4 に、EU の東欧への拡大と地域政策が、空前絶後の成長と競争力の向上の機会となった。欧州にとって二度とはない大きな成長の機会であり、新規加盟国の数千万人の国民が EU に加わることは大きなメリットだった。彼らは相対的には貧しかったが、全ヨーロッパの新たな市場となったのである。

第 3-2-6 図 東欧諸国の経済成長率



第 5 が、ヨーロッパ域内地域間協力の導入である。この点は詳細に触れたい。

ヨーロッパ域内地域間協力は、2007 年～2013 年の Objective の一つである。国境を越え多国籍での地域間の協力や地理的に不利な地域 (島嶼部、山岳地域、最遠方の周

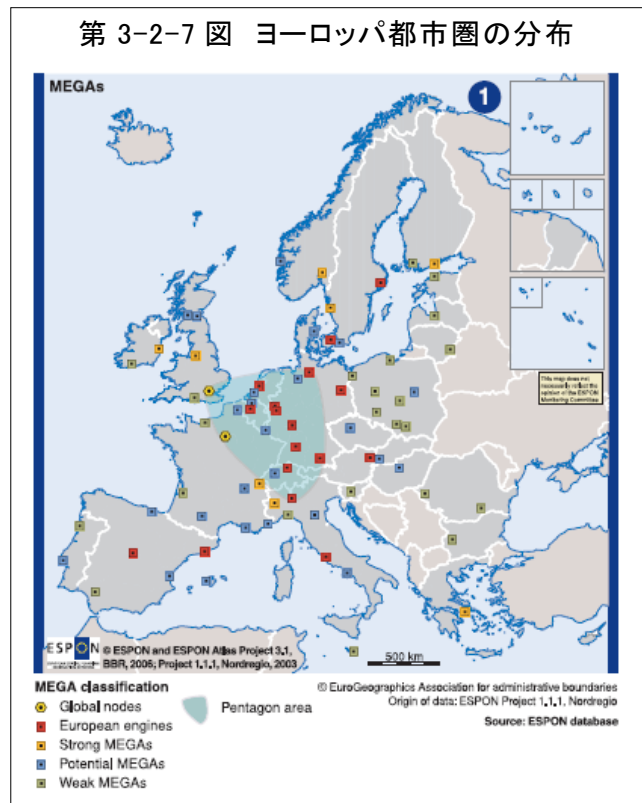
辺地域、低人口密度地域など）に対する特別な補助、また都市と競争力の関係である都市システムを重視する点が特徴である。ここで、EU が特に重視をしているのが、最後の都市との関係である。

第 3-2-7 図はヨーロッパの都市圏の分布状況を示した。黄色の丸はパリとロンドンで、これはグローバルな結节点（Nodes）である。その背後に赤い点があるが、これはマドリッド、コペンハーゲン、ベルリン、ローマ、バルセロナ、アムステルダムなど、ヨーロッパの牽引役となる都市である。こうした都市圏は既に成功し、都市としての発展を遂げたが、その周囲には黄色、または青色の都市が点在する。黄色は比較的強みのある都市圏、青はポテンシャルのある都市圏である。こうした都市が一定の地域（五角形地域、Pentagon Area）に集積していることがわかる。この五角形は、北方はスカンジナビア半島へ、東はミュンヘンからオーストリアへ、またヨーロッパの南東部にも拡大している<sup>37</sup>。

さて、EU の、これから 2013 年にかけての新しい地域政策では、可能性のある都市圏に対して資金を投下することを考えている。貧困地域や辺境部も重要ではあるが、それ以上に中間層にある都市圏、しかも現在は繁栄を極める都市圏の後背地のある中堅の都市圏に力を入れてようとしている。これをアーバン・リターンと呼ぶ。つまり、都市の再建、復興である。

以上のように、簡単な統計の比較から、その解析を行うだけではなく、政策についても質的な評価を行ってきた。結果を考えると、まず現時点のデータや短期的なデータだけでは十分な証明ができなかった部分がある。例えば、2000 年～2006 年のプロジェクトの評価を行いたいと思っても、サプライサイドを主とする地域政策では、その効果が現われるには、20 年以上を要することもある。しかし、地域政策が役立つという立場で示した、政策を積み上げることによる下からの評価が、各地から中央政府へと集まれば、それは EU の GDP や雇用に対し、計量経済的なモデルよりも大きな影響を与えた、ということ間違いのない事実といえるだろう。

第 3-2-7 図 ヨーロッパ都市圏の分布



<sup>37</sup> European Spatial Planning Observation Network "ESPON ATLAS: Mapping the structure of the European territory", 2006.

### 第3節 競争力向上から類なき地域づくりへ

#### 《アン・マークセン略歴》

ミネソタ大学教授。都市計画、都市政策を専攻する。同大学にある社会問題ハンフリー研究所、地域・産業経済プロジェクトの責任者でもある。ジョージタウン大学を卒業（国際関係学士）、ミシガン州立大学に進学、経済学修士、同博士を授与される。その後、コロラド大学、カリフォルニア大学バークレー校、ノースウェスタン大学、ラトガース大学で教鞭を執る。2006年に国際地域科学学会アロンゾ賞を受賞した。北米地域科学学会長、米国外交問題評議会上級研究員、全米科学振興協会・エンジニアリング・公共政策議長を務めている。2007年刊の“*Reining in the Competition for Capital*”を含め、地域振興戦略における文化や芸術に関連して著書多数、また今回の演題でもある“*The Distinctive City*”が近刊予定。



#### 1. 類なき (distinctiveness) 地域とは何か

##### (1) 競争力から「類なき」ものへ

あえてテーマであるグローバリゼーション (Globalization)、そして競争力 (Competitiveness) という言葉について触れておきたい。有り体に言うならば、使うことは好ましくはないということである。なぜか。グローバリゼーションという言葉は、何か止まることのないマシーンが動き続けているイメージを与える。しかし、法規制によりこのグローバリゼーションをコントロールしようとする例は、労働力移動に関連しての入国管理問題や国際的な環境保護の課題、貿易や知財の扱いなど、世界を見渡せばすぐに見つかる。競争力についても同様に曖昧性がある用語といえる。第1章でも触れているが、実際にそれを測定するということが難しいのである。

そこで、「類なき (distinctiveness)」、すなわち特有性あるいは特徴的という意味の言葉を使いたいと思う。

この言葉を軸に、まず地域の経済発展戦略において、「類なき」ものの必要性について検討する。多少は競争のイメージがあるが、経済が順調に発展している地域は、自地域にどのような資産を有しているのか、どういう優れた特質をもち、あるいは特徴を持って世界の中で位置づけされているのかを把握している。一方、順調とはいえない地域の多くが、順調である地域と同じ様にならないかという点から検討をしてしまう。だが実はそれは誤っている。他の、順調な地域の真似をすることではない。

国内というだけでも大都市圏あり小都市あり、工業団地や地域での労働市場がある。地域は多様であり、そして重要な点は現在はそうした地域の自律性が求められている時代、ということである。WTOや世界銀行は、雇用のための経済発展については、その責任を国レベルから、都道府県など地域のレベルへと移行することを推奨しており、その点で、第2節で触れたEUでの政策は「類なき」ものである。県レベル、都市レ

ベルにこの責任を「落とし」、自身の経済戦略を仕立て、政策のみならず地域で何が可能なのかという見通しから、戦略を実行に移す政策手法までに及ぶことである。

もちろん本社機能やオフィス、工場など、どこへ行くかわからぬ資本を巡って、地域が互いに誘致合戦を繰り広げることは避ける。というのも多国籍企業は地域を互いに競わせ、減税や公共投資などで最大限インセンティブ供与を引き出そうとしているからだ。ビジネス、雇用、生活などそれぞれの地域の強みを活かすことが、公共投資戦略に必要である。そして世界へ向けてのアイデンティティ、それは生産部門の立地だけではなく、消費の場の提供ということも考えられるのではないか。

この点をまず生産性という観点から、地域経済の「類なき」ものを何が向上させるのか考えてみよう。例えば起業が盛んで水平的な関係で人の移動の多いハイテクの存在であるのか、芸術やメディアの存在か、はたまた他の活動か。考慮すべき例がある。ロサンゼルスは 1930～40 年代、映画産業の隆盛期を迎え、ニューヨークからも多くの人々がロサンゼルスに移った。重要なことはロスアンゼルスに会社も人々も移動してきた点である。従業員と家族はロスアンゼルスを選好した。ヨーロッパも同様に、首都への集中という現象は、都市の魅力ということを表すものである。特に若年者に目立つが、熟練労働者であっても、既に職を手にしても彼ら／彼女らは職を求め移動する。それはさらなる職の可能性とともに娯楽や文化、より良い教育を求める動きである。人の移動を長きにわたり制限してきた東欧諸国では、急速なキャッチアップのためにも必要となっている。

こうした事例で明らかになるのは、経済の発展に大きく寄与しながら地域政策で見落とされがちな消費の側面の重要性である。消費を基盤とするコミュニティでも経済成長の核となりうることは、京都と大阪の関係にも見られるのではないか。それはアメニティという側面である。京都に住み高いアメニティを享受し、就業は大阪で行う。こうした人は特にマネージャークラスに多いのではないか<sup>38</sup>。就業にのみ目を奪われるのではなく、どこに住むのかをより重視する。さらに、その消費のパターンも変化していることも注目しなければならない。そこの地域にしかないユニークなものを求め

<sup>38</sup> 京都府と大阪府の就業上の地位別に従業者・就業者の昼夜間の人口比を求めた。平成 17 年度国勢調査は世帯を対象に常住地での数値であり、平成 18 年度事業所・統計調査は、事業所を対象として勤務地の数値となる。比率が 1 を上回れば昼間時に流入している。本社機能の集中する大阪府では、役員は流入しており、昼夜間比率は 1.28 である。これに対し京都府は 1.07 である。また就業者に占める役員の比率は京都府がやや高いことから、京都に住み大阪に通勤する役員が多い可能性がある。ただし統計的に大きな差ではなく、就業者が大阪に流入する中で、経営者の流入のみが特に高いとも言えず、十分な証明ではない。

		従業者数/ 就業者数			役員数比 (%)
		常雇用者数	役員数		
京都府	夜間人口	1,248,020	795,432	73,615	5.90
	昼間人口	1,170,087	962,012	78,610	6.72
	昼夜間人口比	0.94	1.21	1.07	
大阪府	夜間人口	3,954,211	2,646,417	228,656	5.78
	昼間人口	4,450,505	3,753,900	292,406	6.57
	昼夜間人口比	1.13	1.42	1.28	

ているのである。

## (2) 地域が「類なき」ものを得るために

では、消費者たる生活者や来訪者、そしてビジネス機会を巡る競争の中で、どのようにすれば「類なき」ものを持てるのか。

1970年代、シリコンバレーに拠点を求めた企業の多くは、そこに住所を持つこと、言い換えればシリコンバレーに入った社の封筒を持つことに特に惹かれていた。住所の優位性といってもよい。また一般的に多くの企業は歴史的に地域との繋がりがあり、経営者自身や家族も地域に深く関与する例もある。そのような地域は産業の「類なき」側面を維持することになる<sup>39</sup>。アメリカの事例をさらに述べるならば、現在、歴史的な建造物や自然環境への選好が強まっており、内陸山岳地帯の西側、つまりカリフォルニアからシカゴまでの間の小都市が急速に発展している。スキーや自転車など自然を満喫できる地域に企業家達が居住し、消費や生産活動を行っているのである。これらがヒントになる。近年のスローフードの動きも、小規模な自治体としては、資金の提供者や支援者を得る意味で注目すべきものであろう。

ただし、消費を考える場合、「類なき」という点を減じる方向、つまり安価な輸入品やどこにでもあるような一連のサービス志向へシフトしている点は否めない。それはグローバル化の側面でもある。住所の持つ優位性や歴史的つながりではなく、ユビキタス (ubiquitous) を求める、ということでもある。ウォルマートに代表される小売業界は郊外に、どこにでもあるショッピングモールを建設しており、動きをさらに拡大している。供給者側の創造するサービスがグローバルな都市で受け入れられ、人々も、地方の、ローカルな市民であるよりグローバル市民と認められることを期待している。さらにアメリカでは、金太郎飴的な大都市郊外に居住することをよしとするところもあり、「類なき」側面が失われてもいる。この点は第3-3-1表にまとめておく。

ところで、ここでは消費が地域の発展に大きな役割を果たす、との認識に基づいて論を進めたが、地域経済学では生産を重視した移出基盤成長論<sup>40</sup>が大きな力を持っている。すなわち地域外への移出 (産業) 活動への投資が地域の成長を促すという考え方で、グローバル化が進む現在はより広く使われている。しかし1956年、チャールズ・ティブーが批判的な考え方を示した<sup>41</sup>。その要点は、まず全世界で輸出があるわけでは

---

<sup>39</sup> おそらくこれを体現しているのも他ならぬシリコンバレーであろう。1980年代後半から日本や韓国などアジア勢のLSI製品の輸出の拡大により、企業のみならず、地域の衰退の危機にあったが、住民、特に企業家達が結束し、スマートヴァレイ公社を設立、起業の促進や企業間ネットワークの確立などを行い、シリコンバレー復活の一翼を担った。(D.ヘントン、K.ウォレシュ他著、加藤敏春訳『市民起業家—新しい経済コミュニティの構築』1997年、日本経済評論社、ほか)

<sup>40</sup> Export Based Theoryのこと。Economic Base Theory (経済基盤論)では、地域における経済活動を財やサービスを当該地域以外に販売し対価を得る (これを移出と呼ぶ) 活動である基盤活動とそれ以外の非基盤活動に分離し、基盤活動の増加が非基盤活動を拡大させ、乗数効果により地域経済の成長を促す、とする考え方。

<sup>41</sup> Charles M Tiebout "Exports and Regional Economic Growth" " *Journal of Political Economy* " 64: 1956 160-164.

なく、また州内の分業を成り立たせることで発展したペンシルベニアの研究から明かにされた地域内分業、そして輸入代替の考え方があることである。

第 3-3-1 表 「類なき」を妨害すること、拡大すること

		「類なき」を妨害	「類なき」を拡大
生産	企業	グローバルな都市群に含まれている生産機能 製造業の移動または、それを巡る国際間での競争の展開 多国籍ブランドの浸透及びチェーン店やモール、インターネットを通しての商品購入	起業またはハイテク分野、アート、メディア等上下のない関係
	家計		多様な職のある都市を勤労者が選好
消費	家計	チェーン店における安価な輸入品へ消費のシフト	経営者や労働者、退職者がアメニティが豊富な都市への居住を選好 ユニークなものや地方性のある文化やサービスへと向かって変化する消費パターン
アイデンティティ	企業	コミュニティへの歴史的つながりや prestige の高い土地への関心の薄さ ユビキタスであろうと希望すること	prestige のある住所について敏感
	家計	ローカルよりもグローバル市民という認識 地域性の薄い郊外を選好	歴史的に特別な建物環境や自然のあり方を選好 ユニークな地域の商品や消費環境に対する関与

さて輸入代替論では消費パターンは不変とされているが、ここでは地域の消費のパターンは変化し、そして地域の生産に合致するようにパターンを変更しうる、と仮定する。実際、規模の経済が働くため、都市部の消費分は地域の供給分を上回ることが観察されている。このことは、地域の中心地に人々の消費ニーズ—例えばレクリエーションや文化活動に関連するもの、—へ投資があれば、地域の中で雇用機会を供給することになる。レクリエーションと文化の分野での可能性は高い。地域内で人々がそれらによりお金を使うようになるからである。そして移出産業も、それぞれの地域向けの製品やサービスが成長する<sup>42</sup>。つまり移出基盤成長論で、移出産業が地域の経済成長を加速するのではなく、地域内の消費に関わる活動が移出産業をリードすることも

<sup>42</sup> 最初はそれぞれの地域のビジネス、あるいは地域の家計向けの商品が後に全世界に向けての商品となる。世界最大のパソコンメーカーとなった DELL の事例は典型的である。すなわち、テキサス大学の学生や教職員向けに注文通りのパソコンを組み立てるという地域のビジネスモデルが、オースチンを越えて全世界へと拡大したのである。現在、オースチンとその周辺は DELL の他、AMD など情報機器関連産業、情報産業が集積する地域となっている。



ある。重要な点は、消費活動へ投資することは、新住民や新しいビジネスを引き付ける地域の生活の質（Quality of Life : QOL）を向上させることになる<sup>43</sup>。

### (3) アメリカ 50 都市圏における実証

アメリカを例にこの点の実証を行う<sup>44</sup>。

まず、全米主要 50 都市圏において産業ごとに、地域特化指数（COL : Coefficient of Localization）を算出する。下記の計算式である<sup>45</sup>。

$$COL_o = \sum_r \frac{\left| \frac{E_{or}}{E_{oR}} - \frac{E_r}{E_R} \right| * 100}{2}$$

$E(r)$  地域  $r$  における総就業者数

$E(R)$  全体地域  $R$  における総就業者数

$E(or)$  地域  $r$  における職業  $o$  の就業者数

$E(oR)$  全体地域  $R$  における職業  $o$  の就業者数

ここから過去 20 年間におけるアメリカの大都市圏での変化を分析するために、第 3-3-2 表に職業別での COL と変化、就業者数を示す。まず全米の就業者数の半数が 50 大都市圏に居住し、また都市人口の 62% を占めている。

COL の値は職業間で差が大きい。競争力や輸出可能性が COL に影響している。統計的な問題もあり、最大の COL を示す農林水産業は大都市居住者には少なく、法律関係なども同様である。COL が 1.75 で区分し、1.75 以上は経済基盤となる職業（産業）と考えている。上位にある職業は、コンピューターや自然科学、アートなど、激しく競争を繰り広げる分野である。そしてフロリダが名づけた Creative Class<sup>46</sup>の職業だけではなく、加工組立やエンジニアリング、建築といったブルーカラー層の職業も含まれる。

これに対し、1.75 を下回る職業は、ローカルでの活動の分野である。例えば運輸、輸送業、ビジネス、金融業や調理師及び接客業、ヘルスケアなどが相当する。COL が

<sup>43</sup> Ann Markusen 'A Consumption Base Theory of Development: Application to the Rural Cultural Economy', "Agricultural and Resource Economics Review", Vol. 36, No 1, 2007.

<sup>44</sup> Ann Markusen, Greg Schrock "The Distinctive City: Divergent Patterns in Growth, Hierarchy and Specialization", "Urban Studies", Volume 43, No. 8, Summer 2006, p. 1301-1323

<sup>45</sup> 地域化指数は各産業（職業）における対象地域の就業者の占めるシェアと全体での就業者のシェアの差の合計である。この指数の数値が 0 というケースは、すなわち各地域の当該産業（職業）の就業者のシェアは、全産業のそれと同じであり、特化した地域がない産業である。数値が大きければ、当該産業（職業）に特化した地域があることを示す。また数値が大きければ、経済基盤となる産業（職業）と考えることもできる。

<sup>46</sup> Richard Florida "The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent" 井口典夫訳、『クリエイティブ・クラスの世紀』

小さいということは、地域偏在性がなく、どこにでも同じものがあるといえる。重要な点はローカルな部分が過去 20 年間に 50 大都市圏で 40%も拡大した、ということである。1.75 を上回る、つまり基盤活動の従業者の伸び率は 10%に過ぎない。これはアメリカではローカルでの消費活動に関する職業で雇用が拡大している、ということである。この背景については後ほど触れる。

第 3-3-2 表 全米主要 50 都市圏における地域特化係数と就業者数及びその変化

職業グループ	COL 平均値 1980-2000	COL 変化率 1980-2000	全米就業者数 変化率 1980-2000	全米就業者数 2000
経済基盤となる職業 (COL > 1.75)			10%	22,889,810
農林水産業	3.26	23%	-37%	954,755
生命科学、自然及び社会科学	2.36	20%	36%	1,203,513
コンピューター及び数学	2.35	20%	316%	3,162,637
法律関係	2.01	-12%	112%	1,423,337
アート、デザイン、エンターテインメント、スポーツ、メディア	1.94	3%	61%	2,477,332
加工組立	1.85	20%	-17%	11,003,719
エンジニアリング、建築	1.85	10%	15%	2,664,517
非基盤/居住者向け職業 (COL < 1.75)			40%	106,826,838
ヘルスケアサポート	1.55	41%	66%	2,579,656
警備サービス業	1.54	2%	64%	2,553,136
建設及び解体業	1.32	-28%	26%	7,150,604
コミュニティサービス、社会福祉	1.14	-9%	81%	1,945,926
設備、管理、修理業	0.93	1%	21%	5,110,115
ヘルスケア、開業医、専門職	0.93	42%	69%	5,985,446
調理師及び接客業	0.92	-10%	33%	6,263,129
ビジネス、金融業	0.92	-2%	95%	5,551,438
建設業及び地上清掃とメンテナンス業	0.91	44%	25%	4,250,257
運輸、輸送業	0.89	4%	14%	7,959,078
パーソナルケア及びサービス	0.86	-11%	66%	3,630,598
経営・管理運営	0.71	20%	69%	11,884,694
教育・訓練、図書館	0.70	-5%	53%	7,331,579
物販・小売業	0.56	-29%	56%	14,604,836
一般事務及び管理的サポート	0.42	-38%	13%	20,026,346
合計			33%	129,716,648

Source: Ann Markusen and Greg Schrock, 'The Distinctive City: Divergent Patterns in American Urban Growth, Hierarchy and Specialization.' "Urban Studies", Volume 43, No. 8, 2006. Authors' analysis of data from US Census Bureau, decennial Population Census Public Use Microdata Sample (PUMS) 5% file, accessed from Integrated Public Use Microdata Series, Minnesota Population Center, University of Minnesota.

第 3-3-3 表は、全米 50 都市圏のそれぞれについて、各産業活動から、地域特化指数

(Regional Distinctiveness Index : *RDI*) を測定したものである<sup>47</sup>。数式は下記の通りである。

$$RDI_r = \sum_o \frac{\left| \frac{E_{or}}{E_r} - \frac{E_{oR}}{E_R} \right| * 100}{2}$$

第 3-3-3 表 全米 50 大都市圏の RDI

都市圏	RDI	都市圏	RDI
San Jose, CA	6.25	Seattle, WA	2.30
Grand Rapids, MI	6.02	Nashville, TN	2.18
Washington, DC-MD-VA-WV	5.99	Sacramento, CA	2.16
Greensboro-Winston-Salem, NC	5.40	Tampa-St. Pete, FL	2.15
Detroit, MI	4.08	Indianapolis, IN	1.94
Providence, RI-MA	4.08	Baltimore, MD	1.83
Las Vegas, NV-AZ	4.01	Norfolk, VA	1.78
Riverside-San Bernardino, CA	3.61	Cincinnati, OH-KY-IN	1.72
Raleigh-Durham, NC	3.34	Phoenix, AZ	1.58
SF-Oakland, CA	3.23	Orange County, CA	1.48
Milwaukee, WI	3.21	San Diego, CA	1.47
Los Angeles, CA	3.19	Portland, OR	1.42
Charlotte, NC-SC	3.17	St. Louis, MO-IL	1.40
Cleveland, OH	3.16	Houston, TX	1.38
Middlesex-Somerset, NJ	3.16	Hartford, CT	1.34
Boston, MA-NH	3.04	Salt Lake City, UT	1.29
Austin, TX	2.90	Atlanta, GA	1.27
New York, NY-NJ	2.90	Chicago, IL	1.18
Miami, FL	2.77	Dallas-Ft Worth, TX	1.17
Nassau-Suffolk, NY	2.72	Philadelphia, PA-NJ	1.14
Fort Lauderdale, FL	2.66	Pittsburgh, PA	1.10
New Orleans, LA	2.55	Newark, NJ	1.03
Orlando, FL	2.54	Columbus, OH	0.96
San Antonio, TX	2.47	Mpls-St Paul, MN-WI	0.95
Denver, CO	2.39	Kansas City, MO-KS	0.84

Source: Calculated as the halved sum of absolute deviations in metro occupational share from 50 metro average for economic base occupational groups.

最大の RDI はカリフォルニア州サンノゼ (San Jose, CA) である。ここはシリコンバレーの中心都市圏である。他にも、ネヴァダ州・アリゾナ州ラスベガス (Las Vegas,

<sup>47</sup> RDI の数値が大きいほど、「類なさ」が大きいと考えられる。

NV-AZ)、ワシントン DC (Washington, DC-MD-VA-WV)、ミネソタ州デトロイト (Detroit, MI) も、それぞれエンターテインメント、連邦政府所在地 (政治)、自動車生産、という面で特化する産業を有する都市圏である。しかし、これらは必ずしも経済成長が早い、という意味ではない。雇用面からいえばむしろ厳しいといえよう。サンノゼは 2000 年から 2003 年の間、ドットコム産業 (IT) バブルの崩壊により、とてつもなく多くの雇用を喪失し、デトロイトは依然厳しい経済環境にある。自動車産業のメッカであっても生活の質は必ずしも高くはなく、企業家や労働者は他の産業へと移っていった。

経済成長の早い都市圏ではどうか。例えばジョージア州アトランタ (Atlanta, GA)、テキサス州ダラス (Dallas-Ft Worth, TX) である。一方の成長の緩やかな都市圏の例はイリノイ州シカゴ (Chicago, IL) である。3 つの都市圏はいずれも RDI が低いグループに入っている。そのシカゴは非常に大きな都市であり、その経済基盤は多様化が進んでいる。その一つ一つの産業は特徴を持つが、一方でバランスが良い、あるいは互いによい作用を及ぼしている、と見るべきであろうか。競争力及び持続性を改善するためには、地域の現実的なポートフォリオを作り、また移出活動の多様性を確保し、消費に関連する生活の質を向上させる必要がある。

さらに触れなければならないのは、第 2 節、アームストロング教授の議論との関連を踏まえ、中央政府、連邦政府と地方自治体との関係である。地方自治体の経済活動への責任や関与の度合いは拡大していると思われる。ここで 2 つのモデルとして EU とアメリカを対比させ、経済発展への資源の提供を、単なる助成金の多少というだけでなく、実際にコントロールを地方自治体に提供しているかを考えてみる。

第 2 節のアームストロング教授の指摘は、EU 予算における地方への配分の割合が小さい、ということであったが、これは必ずしも各国政府の地方への関与が小さいということの意味するものではない。一方、連邦国家であるアメリカは州、地方自治体において強い財政に関する裁量権を有している。アメリカの納税者は自治体の税金の使い道に対ししばしば抵抗を示す<sup>48</sup>。より経済の発展する方向への使い道を望む。その場合、自治体は外部の資本の誘致のため、よりインセンティブを与える方向に、債権発行までして資源を浪費してしまうというようリスクがある。

EU では、発展途上地域を除いては、当初から規制等が制定され、EU 委員会の実効性の下、加盟国におけるインセンティブ供与について抑止してきたのである。この点、アメリカでも導入することが望ましいのかもしれない。

EU を参考にすべき点として、アームストロング教授が指摘した地域固有の発展の重要性がある。EU には歴史的な特徴ある建造物などもあるが、それ以上に大きな力があるのは、企業家精神であるという点には同意する。補助金を出すより起業させよ、であるが、一般的に世界いずれにおいてもうまくいかない。小さな企業を始めようと

---

<sup>48</sup> 有名な例は、州の財産税の引き下げを求め、署名等により州の憲法の改正まで至った 1978 年のカリフォルニア州における提案 13 号である。

する人を助ける試みは、である<sup>49</sup>。チャレンジする起業家に対してどのように対応するかが問われている。そして、起業家だけではなく、技術を有する従業者を惹きつけ、その地に留まらせるものとして、消費に基盤を置くアメニティが重要であることもすでに示した通りである。

## 2. 文化を基盤とする「類なき」地域

### (1) アーティストセンターの意義

それぞれの地域において、有用な地域のコンテンツがある。過去何世紀にも渡りつみあげられた「類なき」歴史資産、すなわちイタリアのローマであり、フィレンツェであり、エジプトのナイル峡谷、中国の万里の長城を、またアメリカのグランドキャニオン、ブラジルのアマゾン川、中国の桂林などは景観という資産を、それぞれの地域は生かしてきた。地域住民のための消費基盤が、観光客と引退後の生活者を魅了している。

ここで注意して欲しいのは産業として職業を考えるだけではなく、雇用や労働の側面から職業を考えることである。それはアーティストという職業への関心事からである。アーティストは、高いレベルにおける自営業者であり、企業家精神を有しており、生産と消費双方に重要な役割を果たす<sup>50</sup>。アーティストは地域において文化的な産業を起こし、少数民族による文化的な活動を活性化させる。もちろん、グローバルの中で文化的産業を有する都市は少なくない。芸術であればパリ、ハリウッドは映画やテレビ番組の制作、ロンドンでは広告、ラジオと演劇、カントリーミュージックとくればナッシュビル、ラテン音楽はリオデジャネイロであり、東京は漫画、ビデオゲームということである。観光客を呼び寄せるだけではなく、輸出にも寄与する。

だが、ここでは近隣における少額の投資で、小都市または町においても、起業家と職を生み出すことを事例により示す<sup>51</sup>。ここで登場

第 3-3-1 図 アーティストセンター内の様子



<sup>49</sup> 講演の中、マークセン教授は身近な事例として、自身の子息がニューヨークで起業し現在 5 人を雇用しているが、得た支援が少なくまた独学でやっていったことを披露した。

<sup>50</sup> 全米では 39% のミュージシャンが、また 50% のビジュアルアーティスト、68% の作家やライターが自営業者であり、これは全集業者の 8% と比較してきわめて大きい。また中山間地域ではその割合はより高まると思われる。なぜならアーティストは生活と仕事の場が一体で居住地を簡単には変えないであろう、から。Ann Markusen *ibid.* (2007)。

<sup>51</sup> 各アーティストセンターの詳細については報告書が刊行されている。Ann Markusen, Amanda Johnson “Artists’ Centers Evolution and Impact on Careers, Neighborhoods and Economies” Project on Regional and Industrial Economics Humphrey Institute of Public Affairs, University of

するのはいずれもミネソタ州の事例である。アーティストセンターは、専門スペースにアーティストが集まり、道具や設備、例えばスタジオや印刷機、陶芸用の器具、ステージを共有し、大学を卒業してから、学び合い、地域で自分たちの作品を見せ、あるいはショービジネスとして働き、政府や企業からの資金を得る。

最初の例はミネソタ州の小さな町（New York Mills）の事例である。そもそもの始まりはあるアーティストが仕事場と彼自身の作品を展示する場所をこの町に求めたことからである。この New York Mills Regional Cultural Center はメインストリートに建つ 1885 年の古い建物を再利用して文化的な空間を創出している。オーナーがこれを寄贈、12,500 ドルのリノベーション費用も負担した。実際には 1992 年のオープンまでに 250,000 ドルが必要であった。

アーティストセンターの活動は、コミュニティを巻き込み、人々をも惹きつけた。例えば、北部の農業地帯のアーティストセンターでは、写真のように、地元の人が東欧の音楽を演じている。また子どもの作品の発表など、地域の全ての人のために提供されている。古い建物を活性化し、地域活性化に結び付けている。イベントも多く、アーティストやミュージシャンを集め、ポジティブな効果を生み出している。

大きな都市での事例も示す。Open Book は一連の The Loft Literary Center の建物である。作家や編集者、ブックアート、ビジュアルアートなど本を作る人のためのセンターである。元は古い倉庫であり、アーティストがお互いの作品を朗読し、その後に意見交換をし、アイデアを共有する。

写真は教室の様子である。例えば初級詩作、ジャーナリスト養成講座、上級小説教室や出版社への売り込みなどで、アーティストが老若男女に教える場面も多

第 3-3-2 図 New York Mills Regional Cultural Center



第 3-3-3 図 東欧音楽を楽しむ地元の人



第 3-3-4 図 Open Book での教室

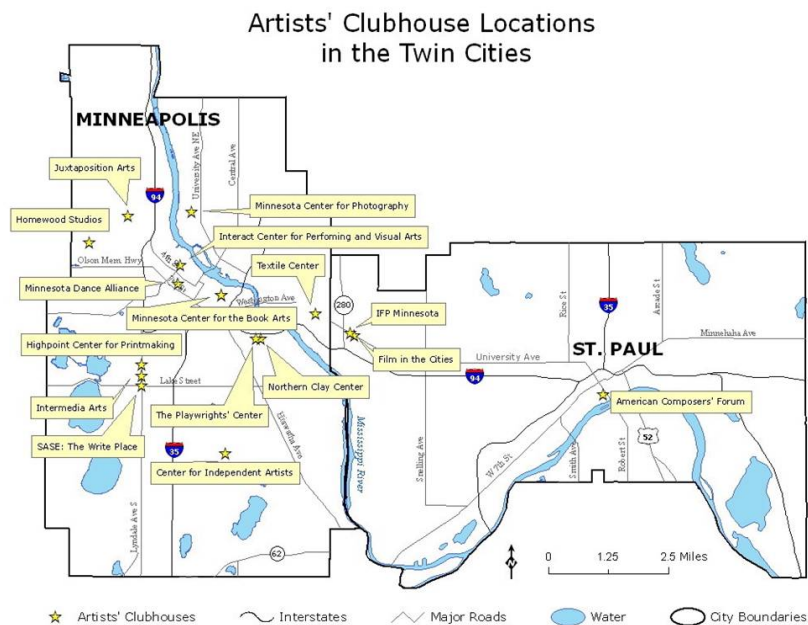


い。

ミネソタのこの地域は、シアトル、ボストンに次いで作家の人口密度の高いところである。実際、外から作家を呼び込まずとも、内部で、全米はもとより国際的に活躍する作家を育てている<sup>52</sup>。地域の所得にも貢献している。建物にはライタースタジオとして執筆のための静かなスペースやカフェもある。

ミネアポリス・セントポールにあるさまざまなアート拠点を第 3-3-5 図に示した。1つの文化地区に集まっているのではなく、広く散らばって存在している点が重要である。これで近隣地域の活性化に寄与している。

第 3-3-5 図 ミネアポリス・セントポールにおけるアーティストセンター分布



## (2) 複数セクターにまたがるアーティストの役割

実は、ロサンゼルス、サンフランシスコのアーティストに対する研究から、商業ベース、非営利、コミュニティ活動などをクロスさせながらキャリアを形成していることがわかった。ここに職業の重要性がある。多くの人々は、何を作るか（どの産業に属するか）ではなく何をするか、あるいはどのような技術を有するか、にそのアイデンティティを持つ。さらに彼ら／彼女らは互いに重要な関係を有する。職業を通じて、または組合や近隣関係、同窓会などを通して。アーティストはどのように働き、キャ

<sup>52</sup> Open Book で才能を開花させた事例としては韓国系アメリカ人女性 Jane Jeong Trenka さんがいる。彼女は韓国から養子として渡米、ミネソタで育ちその半生と韓国での生母との再会を描いた小説 *"The Language of Blood"* を執筆した。

リアを形成するかを知りたいのである<sup>53</sup>。

そのアーティストの 1 人が、書家でありマルチな活動を展開するヒロカズ・コサカ氏である<sup>54</sup>。彼はロサンゼルスでアートを学んだが、芸術は内面に宿るという考えとアメリカのアートに特徴である表現的なものとの矛盾に苦しみ、一度は日本に帰国するも 1978 年にはアメリカの永住権を獲得した。現在、ロサンゼルスの Japanese American Cultural and Community Center でディレクターを勤めている。そこでは彼の作品は重要なスペースを占めている。同時にコミュニティ的な活動として、ロサンゼルス在住の日系アメリカ人の高齢者を対象とした版画を教えるプロジェクトに従事、日本での出身地の様子を版画で描くというものである。

重要なのはアメリカの各都市で、これに類する活動がある、ということである。

若きジャズミュージシャン、マーカス・シェルビー (Marcus Shelby) を例に挙げる<sup>55</sup>。彼はアフリカ系アメリカ人である。商業ベースで活動し、自分の楽団を有している。そしてビジネスパートナーとで、サンフランシスコに Cafe Royale というアーティストセンターを設立した。壁一面に作品が飾られ、演奏用のスタジオも有している。弾き語りやジャズの歴史を招待客に語るということもある。そして非営利の活動を始めた。それは歴史的な出来事に関連していた。第二次大戦中のサンフランシスコベイエリアで、400 人あまりのアフリカ系アメリカ人の水兵が砲弾を艦船に移送中、大爆発により死亡したのである。海軍は、その後も相も変らぬ劣悪な労働条件に対し抗議をした人々を解雇した。悲劇の影には根深い人種差別があった。この悲劇の地、Port Chicago を題材に、シェルビーは教材用の見事な作品を送り出したのである。

このようにアーティストの活動は、セクターを越えて広範囲に及ぶ。こうしたアーティストを引き付けることは「類なき」地域となる一つの考え方である。

### 3. 「類なき」地域をいかにして創るのか

文化的な「類なき」を有し活用する地域は、他の地域をなぞるよりも、競争に勝つことができる。そのため、多くの都市が博物館や美術館、シンフォニーホール、劇場を欲しがらる。これはこれでよい。ただし、お金をかけても思った以上にお客をひきつけることができないこともある。ならば別の考え方もある。

それは、アーティストを支え、また非営利部門の活性化にも寄与する事例を取り上げる。古い建物を再活性した例である。第 3-3-6 図のように、荒れ果てた印刷工場をリニューアルし、アーティストや非営利の活動家が、ここに居住し、かつ仕事もしている。居住スペースよりも広めでアトリエなどが欲しいアーティストが多数入居して

---

<sup>53</sup> 詳細については刊行されている報告書を参照のこと。Ann Markusen, Sam Gilmore, Amanda Johnson, Titus Levi, Andrea Martinez "Crossover :How Artists Build Careers across", October, 2006 (<http://www.hhh.umn.edu/projects/prie/crossover.html>)

<sup>54</sup> ヒロカズ・コサカ氏は 1948 年和歌山県生まれ。実家はお寺で彼自身は 22 代目という。1970 年にロサンゼルスで Chouinard Art Institute を卒業、その後コロンビア大学で修士号を得る。

<sup>55</sup> 1966 年生まれ。アコースティックバス奏者。コロンビアレコードのバンドリーダーである。2005 年には、芸術文化分野においてベイエリアで最も影響力のある 1 人に選ばれている。



おり、芸術的な環境を作り出し、互いに学び、年に 2 回は外部の人のためにスタジオをオープンにする。活動を見てもらい、あるいは作品を買ってもらい、ということで、ここは住居であり、画廊であり、ミュージアムでもある。

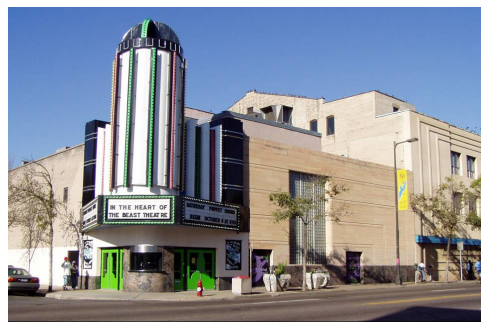
第 3-3-7 図の左に示す写真はミネアポリスにある新しいシアターである。内部に 3 つの劇場を持つ、巨大なものであるが、お客を寄せるには苦勞も多いという。高い駐車料金を払いやってくるが、建物の周りにはレストランなど楽しみに関連する施設がない。それならば、小さなアートを数多く創る方がよい。

右側のもう一つの写真は、同じミネアポリスの小さな映画館である。ここは人形劇団 **Larger than Life** の拠点である。この劇団は小さいながら、演目にはオリジナルのミュージカルもある。場所は拡大しているラテン系のコミュニティで、その活性化のためにパートナーシップを組んでいる。全てが民間企業で公的資金は全く入っていない。新しいレストランや住宅地を開発している。そして新たに 2 棟の古い空きビルが劇団の練習場として、また人形の製作所やビジネスの場として活用され、同時に地元の人のお店も入居する。

第 3-3-6 図 古い工場の再利用



第 3-3-7 図 巨大なシアターと町の小さな映画館



ここでの結論は、文化的な地区、拠点をたくさん作り、居住し訪問することが楽しくなって、夜間でも市内のそうした地区の文化を堪能するため、人々が行きかうようになり、その方が、大きな建物を建て、1 つの地区に集約するよりもよりダイナミックな地域経済、文化的経済を作ることができる、ということである。とはいえ資金を物理的なインフラに注ぎ込む一方で、人的資源や才能には費やさない。これは容易に不正を生じることになる。運用を考えずに、とりあえず建物を建てることに熱心になる

のは日米を問わずよく見られる。これに代えて計画の立案、小さな建物群による経済活性化や雇用創出が可能なのである。

港町である神戸に対するヒントとして、ミネソタ州北部のダルス（Duluth）の事例を紹介する。ダルスは、五大湖の一つ、スペリオル湖岸の人口 15 万の町である。長きに渡り近隣で産する鉄鉱石をここから全米最大の鉄鋼業の拠点、ピッツバーグへ向けて積み出していた。しかし 1960 年代から、製鉄所が閉鎖されるに従い、ドックでの雇用は失われ寂れた時期があった。しかし港湾は依然としてそこにあり、ここをまた住民や観光客が訪れたい魅力ある生活の拠点に再開発しようという動きが生じた。Lake Walk という 4.2 マイルにもなる歩道を右岸に建設した。

ここからが重要になる。工事は完了したが、マネージメントはそれから、である。まずフリーウェイの建設を停止、それを地下埋設し湖岸に容易に接近できるようにした。住民たちは散歩やジョギング、スケーティングを楽しみ、歩道沿いにはカフェ、店舗が立地するようになった。かつての海運の華やかしき時代を説明する海事博物館も有する。湾内のツアーボートもあり、鉄鉱石や石炭のドックを周遊し、歴史の解説を聞く。古い鉄鉱石運搬用の貨物船もあり、内部を見学することもできる。その巨大さを体験することが可能である。さらには、フォークソングやブルース演奏のためのステージもあり、いずれも散歩道でネットワークされている。唯一、大きな間違いを犯したのは、大きな水族館を建ててしまったことである。湾内の生き物の展示に特化していたが、経営に行き詰まり閉館を余儀なくされた。

ダルスも、地域にある資源を活用する事例であるが、では住民はなにを望んでいたのか？また何が住民の持つエネルギーや情熱、アイデアを引き出すことを可能にしたのか？この問への答えは、全体を見渡すと、必ず何かしらある。ダルスのプロジェクトでも当初は懐疑的な人が多かったが、事態が進行するに従い、住民は関心を持ちプロジェクトのショッピングモールで買い物をし、音楽ライブに足を運び、レストランで食事をして、お金を落とすようになった。

競って同じことをするのは避けるべきである。多くの都市がシリコンバレーを目指したが、シリコンバレーにはなれなかった。シリコンバレーは「類なき」地域であり、「類なき」歴史と、「類なき」動きの中で形成されたものであり、いずれの地域でも可能、というものではない。

以上、ここでは「類なき」を強調してきたが、一方で、加速するグローバル化の中で、地域の発展には新たな源泉もあるように思われる。この点は、さらに欧米を調査し実証に基づいて明らかにしなければならないが、ヒントとしてここで挙げるならば、それは地域や都市の結合（Conjunction）ではないか、と思う。連携する都市の事例は既に多く見られる。

さて、日本の中央政府は地方に対し、その「類なき」を発揮するための責任があり、そのためには中央から地方への資金の移転は欠かせないだろう。しかし地方の側も多様な自主財源を生かし、首長が考える「類なき」もののために活用することが重要なのである。

## 第4節 地方活性化のための科学技術地区の開発～韓国における経験から～

### 《車 相龍 チャ・サンリョン略歴》

長崎県立大学経済学部地域政策学科専任講師。1999年に韓国国立忠南大学校工科大学建築工学科を卒業後、同修士課程に進学、修了後、九州大学に留学。2005年、九州大学大学院比較社会文化学府博士後期課程修了、Ph.D。2006年より現職。専門は科学技術団地計画など地域政策・計画、及び産業地域の創成と変革に関連する地域構造研究。著書『日本・アジアにおける地域の構造と開発』（共著）古今書店、2007年、他。



### 1. 地域再生の意味と科学技術地区

まず、個人的な研究の背景を述べる。

1998年から韓国でモデルテクノパーク造成事業が国の事業として進められるようになり、全国で6か所にテクノパークが開発された。韓国のシンクタンクで勤務していた際、その中の2か所のテクノパークのマスタープランづくりに参画した。また故郷でもある大田広域市（以下、デジョン）には、大徳（デドク）研究団地という、日本における筑波研究学園都市に相当する地区があり<sup>56</sup>、この大徳研究団地の中長期発展計画と、近隣に自足型先端ベンチャー複合都市として建設された大徳テクノバレーの基本計画の立案にも参画することになったのである<sup>57</sup>。最近も2005年、韓国最大の電子産業団地である亀尾（グミ）をどうすればイノベーション・クラスターとして発展させることができるかという計画立案にも携わった。そして、日本での研究は、先端産業技術地域におけるリージョナル・イノベーション・システム（RIS）についての政策論的な検討に焦点を当てている。

このような研究と計画の経験を踏まえ、ここではイノベーションを中心に地域再生をどのように理解するべきか、主にテクノパークやテクノポリス、クラスター等を含めた科学技術地区の開発を中心に韓国の経験に照らして述べる。

地域再生の意味は、ごく単純に述べれば、地域が経済的、環境的、社会的持続性の側面において再び発展し強くなることである。地域の持続性は平和の概念から理解されるものではないか、と思う。平和は、住民の、国においては国民の満足に基づいて成り立つものである。住民や国民が実感する満足は、政治的な均衡、経済的な安定、社会的な平安、文化的な創成に基づいている。住民、国民がそのように満足している状況こそが平和の実体であり、持続可能な発展は、そのような平和の状況を維持していきたいということではないのか。地域再生は、経済的、環境的、社会的諸問題を克服し、より良い住民生活の質を確保することで、地域における平和の状況を維持していこうとする持続可能な発展への挑戦である。

そういう意味で、科学技術地区の開発は、地域再生と持続可能な発展の主な目標を共有する有効な政策的な道具になっていると思われる。特に科学技術地区は、地域におけるイノベ

<sup>56</sup> 大田広域市は忠清南道に位置する韓国第5の都市である。人口は140万人。1993年には科学万博が開催された。以前より、首都移転（ソウルが38度線に近い）候補先とされ、現在も複数の政府機関が立地する。

<sup>57</sup> 2005年からは国の指定を受けて、大徳研究団地と大徳テクノバレー、既存の大田第3・4産業団地等を含める大徳研究開発特区（Daedeok Innopolis）となった。（後述）

ーションの潜在力を高めることや新産業づくりとともに、既存の産業を巡っても、技術高度化を促す触媒としての役割を担う。最近よく使われる知識基盤経済においては、ただハイテク産業だけではなく、その担い手である知識労働者を招くような社会的、環境的な条件、私が使う言葉では接遇環境（hosting environment）の向上に有効であると思う。

韓国において、このような科学技術地区の開発は、企業や公共教育機関等との連携と協働を強調するイノベーションポリシーの重要な手段の一つである。グローバル化が進み、企業は激しく競争しているが、地域における政策は前述のように住民の満足度を高めていく必要があり、一方で企業も地域のブランドや人的資源を競争力に生かしていくために、連携と協働が必要と、その重要性が認識されている。科学技術地区は、地域における革新的な主体間の連携の中心、協働の中心となり、技術が主導する発展のための、一種のプラットフォームになると韓国の政策立案者たちは考えている。

## 2. 韓国における科学技術地区の実態と課題

### (1) 概要

韓国における科学技術地区の概要を述べる。その始まりには、日本とも共通する背景がある。つまり、これまでの国の産業立地政策が直面した限界があり登場した、という点である。国土を破壊した朝鮮戦争の後に韓国で残っている資源や産業開発の条件は、第二次世界大戦後の日本とよく似た状況であった。また、韓国における近代社会の制度設計には日本の影響も残っていた。このことから、当時の政策立案者たちの選択肢は限られたもの、すなわち近くにある日本が、産業立地政策を中心としての国土政策、地域開発政策を通して産業化と経済発展に成功したことを手本として、韓国もその道を選んだ、ということである。

これは成功し、韓国は重化学工業を中心として急速な経済成長を遂げたのである。しかし、こうした産業立地政策は、産業構造の変化や既存技術のイノベーションに関連する課題に立ち向かうことなく、主に産業用地の供給が実施されてきたことで、批判されるようになった。特に 1997 年からのアジア通貨危機が韓国経済、産業に与えた影響は大きく、従来型の産業システムからの大胆な転換をはからなければならなかった。では、具体的にどうすればよいのか、根本的にシステムを変えるためには何をすればよいか、が大きな課題であった。しかし、根幹にある地域リンケージが発展しておらず、大企業や研究機関からのスピノフ効果も限られていたため、政策の影響は小さかった。

この時、韓国政府や自治体が解決策として注目したのが、大徳研究団地の開発経験であった。大徳研究団地は、日本の筑波研究学園都市をモデルに計画された学園研究都市、サイエンス・シティだった。ここが韓国の産業発展における技術開発のメッカであり、このような技術開発の機能を持つことで、例えハイテクにおける資源が不十分であったデジョンのような地域でも、ハイテクベンチャー企業の創出を先頭に、既存の産業システムの転換を試みるのが可能である、と注目された。公共の研究機関の地方分散を主導し、また産業システムの転換について全国レベルでこのような研究開発機能を強める必要があると考えた政府と、例えば、浦項総合製鉄所（POSCO）を擁し、製鉄業で有名な浦項（ポハン）市のように、重工業化以降の地域経済の発展に何ができるかを検討していた多数の自治体が、飛びついた

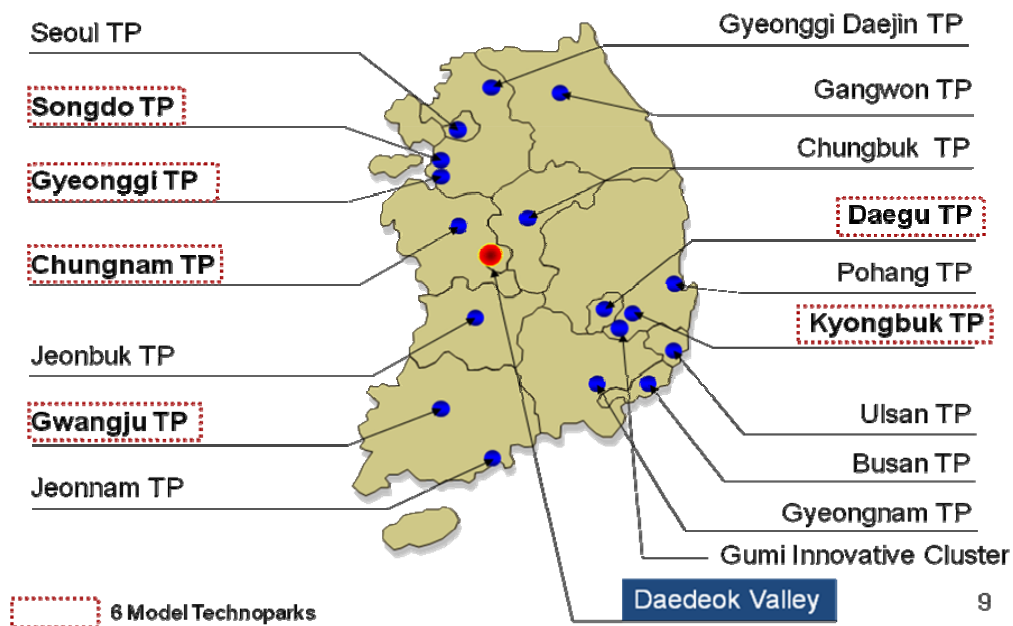
のが科学技術地区の開発という政策的なアイデアである。

科学技術地区の開発の基本には、地域の高等教育機関や研究機関と連携しハイテクセンターを設置または活性化して地域経済の構造を高度化させるという目的がある。これは、ハイテク分野を中心として経済を再編するという国家発展政策の一環であり、さらにソウル地域に集中する経済活動を周辺の、特に中規模都市へ分散させる地域政策の手段でもある。いずれもそのための条件整備を政府の支援に依存する。

最初のプロジェクトである大徳研究団地の開発以来、1997 年末からは全国モデルテクノパーク事業が立ち上がり、全国から選ばれた 6 地域でモデルテクノパークの開発が始まった。モデル事業は 5 年間で整備され、その後、地方政府により次々とテクノパークの開発が行われた。現在は 16 カ所になっている<sup>58</sup>。

韓国政府は 2001 年からテクノパークをさらに発展させる一方で、大徳研究団地を中心にベンチャー企業集積地の大徳バレーや、亀尾国家産業団地を中心に半導体・デジタル産業の集積地である亀尾イノベティブクラスターなど、クラスター形成にも力を入れている。

第 3-4-1 図 韓国における科学技術地区の分布状況



## (2) 科学技術地区の開発と国の役割

さて、国が財政的に厳しいとはいえ、「地域が自分なりに頑張って欲しい」「競争の時代なので競争力を持って欲しい」と言われても、地方政府には十分な資金もなく、競争力を獲得するために科学技術地区の開発を単独で進めていくことは難しい。当然、科学技術地区の開発には中央と地方の役割分担が求められ、中央政府が主導して地方政府がそれに乗る形で、互いに学習しながら協働していくことが多い。大徳研究団地の開発を通して、政府は科学技術地区の開発が持つ有効性を確認した上で、それよりも規模は小さく、また産業機能を強化

<sup>58</sup> ちなみに浦項テクノパークの設立は 1999 年 1 月、施設の竣工は 2003 年、事業費は 633 億ウォンである。

して、他の地域でモデルテクノパークという科学技術地区の開発を進めたのである。一方、地方自治体も、地域経済の活性化を求めこれに対応した。この中では、技術移転を促進するために地方自治体と地方の大学など高等教育機関の役割が強調されたのである。

第 3-4-1 表 韓国における科学技術地区の開発状況

開発時期	項目	事例
第 1 フェーズ 1973~1988	<b>サイエンス・シティ</b> ・ 基礎研究が中心 ・ 中央政府が主導する	大徳研究団地
第 2 フェーズ 1989~2000	<b>テクノポリス及びテクノパーク計画</b> ・ R&D と生産に焦点 ・ 中央政府が主導する（地方自治体は高等教育機関とともに参画） ・ 公民協働	6か所のモデルテクノポリス(例えば、Gwangju, Daegu, Kyungbuk, Chungnam, Gyeonggi, Songdo)を含む 16 のテクノパーク地域
第 3 フェーズ 2001~現在	<b>地域イノベティブクラスター</b> ・ 地域における戦略的産業のイノベーション能力を高めるためのネットワーク化された立地 ・ 高等教育機関と産業界、地方政府のパートナーシップ	大徳バレー（大徳研究団地を基盤）、 亀尾イノベティブクラスター（産業団地を基盤）

モデルテクノパーク事業を含め、韓国の科学技術地区の開発における政策の特徴を取り上げると、次の通りである。

- (1) 技術主導型の発展を強化するために地方のイニシアティブが必要であった。
- (2) 流入する民間企業は技術的なイノベーションにおける鍵となる役割を担う。
- (3) 地方自治体は科学技術地区を立ち上げるための公民協力の手段として、第三セクターを設置した。
- (4) 誘致した「道」<sup>59</sup>が技術移転や企業のスピノフ、技術連携を支援している。
- (5) 自治体は、インキュベーターによる起業戦略（プレ・インキュベーションから「卒業後」のポストインキュベーションまで）を重点化している。

### 3. 大徳イノポリス (Daedeok Innopolis) にみる科学技術地区戦略

#### (1) 大徳イノポリスと大徳バレーの地理的關係

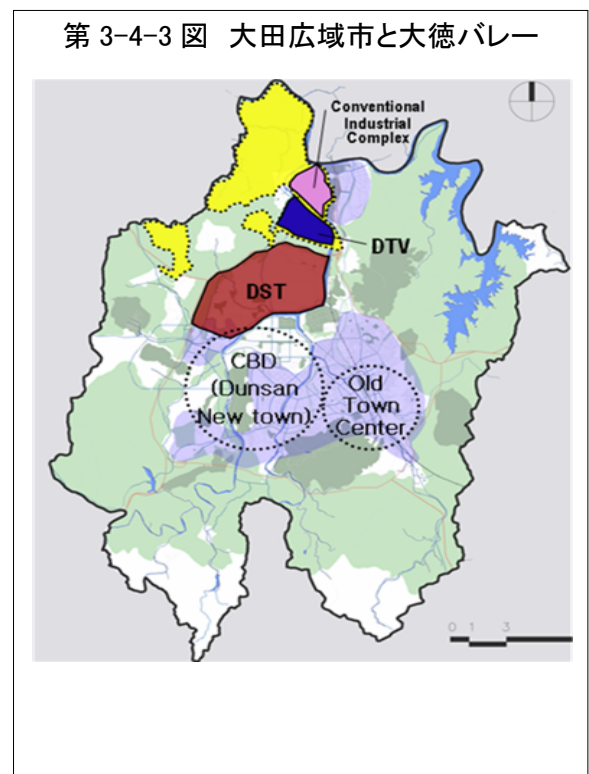
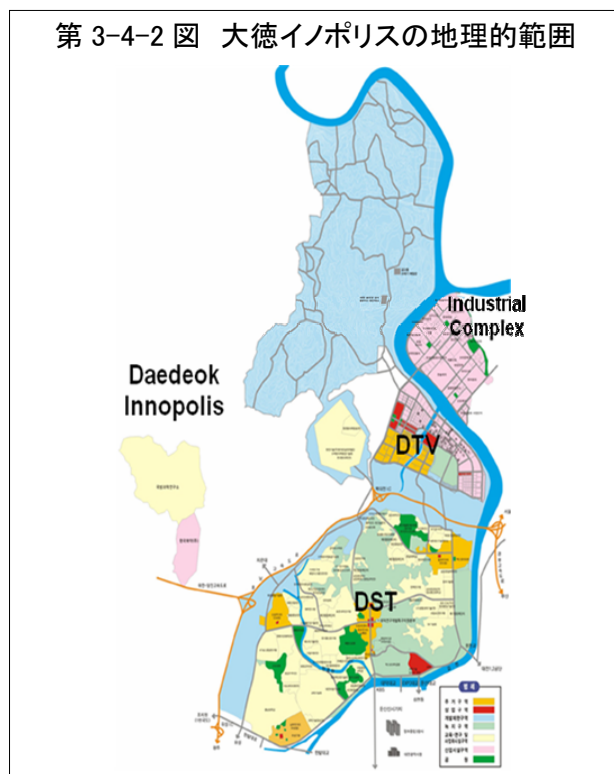
以上の、韓国における科学技術地区の中で、その発展の具体的な事例として、大徳研究団地とその周辺地区を含む大徳バレーの発展を取り上げる。第 3-4-1 表にも示したように、既存の大徳研究団地があったために、この地区は 1997 年のモデルテクノパーク事業には選ばれてはいない。しかし、この地区に 1997 年の通貨危機以来、ハイテクベンチャー企業が急増、2000 年から新たなベンチャー企業集積地として大徳バレーと名づけられた。さらに 2005 年にはイノベティブクラスターへの発展可能性が認められ、この地区の一部が大徳イノポ

<sup>59</sup> 韓国の地方行政区域の一つ。日本の県に相当する。

リスとして再び国の指定を受けるようになった。純粋な基礎研究を中心としてきた研究学園都市が、どのようにベンチャー集積地として発展してきたか、これを明らかにするのは、この大徳の事例以外にはないであろう。

第 3-4-2 図は大徳イノポリスの地理的な状況を示す。DST が大徳研究団地、さらに北部、地図では上にある DTV が大徳テクノバレーである。これらに既存の工業団地 (Industrial Complex) と一部の開発制限地区が大徳イノポリスの地理的範囲である。

大徳イノポリスには 19 のインキュベーターを含め多数のベンチャー企業育成施設があり、ここで生まれたベンチャー企業は、その規模が大きくなれば、DTV のポストインキュベーションに移る。この地区から離れることなく、企業活動を継続することができる。DTV でも成長し、より大きな施設、用地が必要になれば、北方のもともとはグリーンベルトであった開発制限地区を活用する予定である。一方、既存の工業団地にも 2 件のベンチャー集積施設があり、また多数の中小の製造業がこの地区における生産活動を支えている。



さらに重要な点として母都市に相当するデジョンとの関係を考える必要がある。第 3-4-3 図にデジョンの旧市街地と DTV、DST との位置関係が示されているが、上述した大徳イノポリスの区域に屯山 (トゥサン) 新都市 (Dunsan New Town) を含めた地域が大徳バレーと呼ばれる一帯である。

デジョンは韓国の交通の要衝であり、駅を中心として発展してきた。しかし、その旧市街地 (old town center) の衰退が始まっており、一方、大徳イノポリスを含む西側の発展には目覚ましいものがある。この背景に屯山新都市という新しい副都心の存在がある。ここに首都機能の分散のために、韓国中央政府の第三政府庁舎が立地するようになり、都市としての

魅力が強くなった。接遇環境の重要性を最初に指摘したが、先端産業の発展のためには、やはり魅力を持っている都市環境が重要となり、これはマークセン教授による第3節の内容とも共通する。都市環境の発展に伴って大徳研究団地に民間企業の研究所も積極的に移転するようになり、ベンチャー企業もこの地で立ち上がるようになったのである。

## (2) 大徳イノポリスの発展とその評価

大徳イノポリスには、2007年6月現在で762のベンチャー企業を含めた861組織が立地している。特にICT関連の企業や組織が約40%を占め、韓国の携帯技術や無線LAN等を含めたインターネット技術のほとんどが、この大徳イノポリスを中心に開発されている。

第3-4-2表に大徳イノポリスの経緯を示す。既に述べたように、大徳は政府により整備された研究団地として始まり、1990年時点では、政府管轄の理工系研究機関13機関中、8機関が大徳研究団地に立地しており、特に1990年には韓国科学技術院(KAIST)がソウルから移転するなど研究部門の集積が進んだ。そして、研究集積を生かした起業や特許戦略といった産業化が進んだ<sup>60</sup>。

第3-4-2表 大徳イノポリスの経緯

初期	インフラ整備	1972年5月	団地造成のための基本計画の決定
		1973年11月	大徳研究団地一円の834万坪を教育・研究地区として決定・公示
		1973年12月	団地建設計画策定(旧科学技術庁)
		1974年3月	団地基盤施設、研究機関の建設着手
	R&D能力の拡充	1978年4月	研究機関の入居(総合科学、化学、造船等)
		1981年8月	「大徳産業基地建設基本計画」策定
		1983年2月	大徳研究団地が大田市に編入される(内務部)
		1985年5月	敷地造成を公営開発方式に転換
	イノベーション創出	1992年11月	大徳研究団地竣工、民間の研究機関の入居
		1993年12月	「大徳研究団地管理法」施行
1997年1月		「大徳研究団地管理計画」公示	
後期	クラスター形成	2000年3月	ハイテク起業者の入居、大徳バレー(DV)に改称
		2004年11月	「大徳研究開発特区等の育成に関する特別法」施行
	大徳イノポリス開始	2005年1月	大徳研究団地(DST)、大徳バレー(DV)、特区等を含む大徳イノポリスに再設計
		2005年9月	大徳イノポリス本部を設立
		2005年11月	ブランドアイデンティティロゴを作成

産業化を明確に示しているのが、第3-4-3表にある土地利用の状況である。

大徳研究団地の時代では、主に基礎研究や教育の方に中心が置かれていたが、大徳バレーが整備され、産業機能の土地利用が現れる。つまり、純粋な研究団地だった大徳が、産業機能、ベンチャー企業が生まれることにより、産業用地、産業機能の団地を造り、テクノポリスとして発展するようになったのである。

<sup>60</sup> 尹明憲「韓国における先端技術産業集積の現状と課題：大田市の事例を中心に」『アジア研究』Vol.47, No.1, January, 2001



第 3-4-3 表 大徳における土地利用状況

土地利用 (エーカー)	DST		DV (DST+DTV)
	第 1 期 (1981 年～1985 年)	第 2 期 (1986 年～2001 年)	(2002 年～現在)
教育・研究地区	2,633(38.5%)	3,203(46.6%)	3,203(40.5%)
住宅地	577(8.4%)	577(8.4%)	761(9.6%)
開発制限区域	1,127(16.4%)	1,048(15.3%)	1,179(14.9%)
産業用地 (ベンチャービジネス、小規模生産)			368(4.7%)
その他	844(36.7%)	2,036(29.7%)	2,396(30.3%)
合計	5,221	6,684	7,907

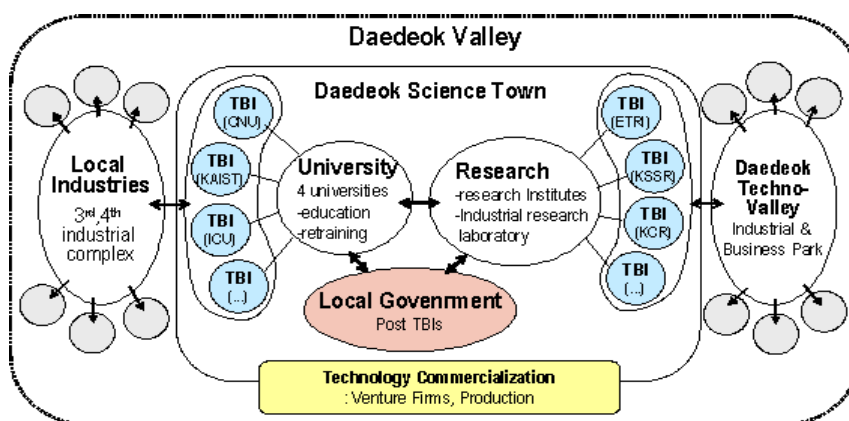
2007 年 6 月現在、大徳イノポリスには 74 の政府及び民間の研究所、6 の大学、Ph.D の取得者 6,495 人を含む 37,224 人の就業者と、25,811 件の先端技術装備、27,197 件の国内特許登録、6,586 件の海外特許登録の実績がある。ベンチャー数は公式には前述の通り 762 社で、ソウル以外ではベンチャーが一番多く集積している。ただし登録していないベンチャーまで含めると現在 1,000 社を超えらると思われる。

この大徳バレーにおいて、ベンチャー企業を生み出す組織とは、第 3-4-4 図である。

第 3-4-4 表 大徳バレーにおけるベンチャー企業数の変化

年度	1990	1992	1994	1996	1999	2002	2004 (DV 合計)
企業数	2	6	7	20	154	130	219 (824)
雇用創出数	35	84	96	187	924	2,212	3,237 (22,395)

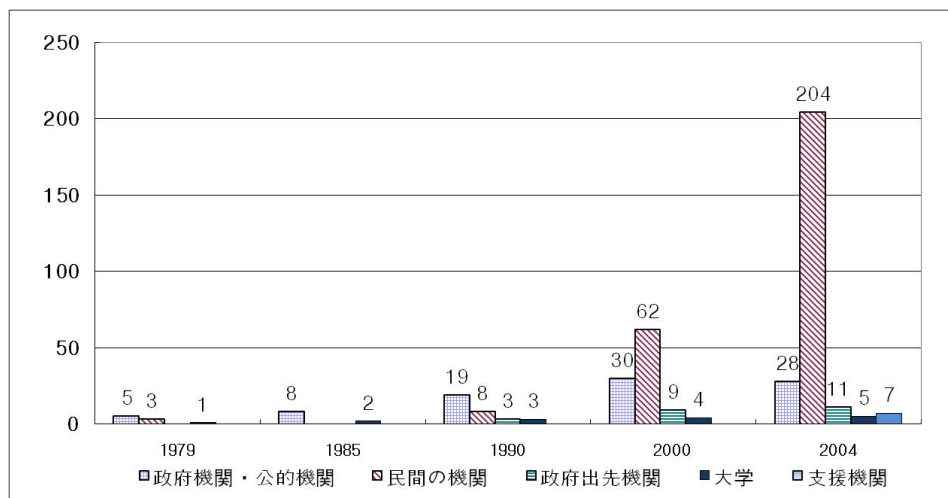
第 3-4-4 図 大徳バレーにおけるベンチャー企業育成のシステム



大徳バレーでは、主に大学・研究機関を中心に、ベンチャー企業を育成するための TBI (テクノロジー・ビジネス・インキュベータ) を立ち上げ、ベンチャー企業集積地として DTV や既存の工業団地が活用されている。産業界を含め、大学を中心にする教育、研究開発機能が大徳バレーに集中している。そして 2005 年から、屯山新都市を除く大徳バレーのほとんどの地区が国の研究開発特区である大徳イノポリスとして指定を受け、ベンチャー企業の集積地としての大徳バレーの特徴を生かし、より世界的に競争力を持つクラスターへの発展を

図っている。

第 3-4-5 図 大徳バレーにおける研究開発機関数の変化



第 3-4-5 図に、大徳バレーにおける R&D センターと関連機関の数の変化を示す。最初、企業の研究所など民間の機関はなく、公的な研究機関が中心であった。1990 年から変化し、2004 年はベンチャーを中心に、民間部門の数が増えている。このように流れが変わったことは、環境の変化に応じ、集積に基づく大徳バレーの潜在力が発揮され始めた結果である。

これにより 2015 年に大徳バレーには企業数 3,000 社（2004 年 824 社、以下同じ）、外国系 R&D センター 20 ヶ所（2 ヶ所）、国際特許登録数 16,000 件（1,659 件）、R&D 活動による年間売上高 31,837 百万ドル（3,608 百万ドル）の規模のクラスターに発展する、と政策推進の主体となっている(財)大徳イノポリスの考えである。

では、今後、大徳バレーがクラスターとして発展するためには、何が必要か。

注目するのは、その協働ネットワークの構築とベンチャー企業コミュニティの形成である。DST は、最初は筑波研究学園都市と同じ状況であった。それぞれの研究所は立地していても、研究所と研究所の間の連携がほとんどなかった。それを互いに連携して様々なチャネルを作り、頻繁に話し合うことにより新たなアイデアが生み出すよう協力・協働事業が試みられている。例えば DSTA（大徳研究団地機関長協議会、現在 DIA）の結成は、研究機関長同士の定期的な会合を通し、DST の発展に寄与しようとする初めての試みである。ここから、研究機関の間での協力、協働事業が増え発展した。KAIST や ETRI（電子通信研究所）など研究機関も独自に産業界と協働プロジェクトを開始しており、一方、(社)大徳イノポリスベンチャー協会 (DIVA) というベンチャー企業のコミュニティも形成され、323 社が参加、多様な協力事業を進めている。

まだ十分とはいえないが、こうした連携の努力が、クラスターとしての発展に最も必要な要素である。これまでの大徳は、企業や研究機関の拡大や機能強化に重点が置かれ、相互の関係についての制度化の要素が欠けていた。大徳バレーではようやくこうした協働のネットワークを踏まえ、大徳 IT ネットや大徳バイオバレーなどの名前でクラスター作りが試みられている。

## 5. おわりに

韓国の科学技術地区は、依然として計画段階にとどまっているケースも多く、イノベーションや技術が主導する経済発展の役割を担ってきたと評価するにはまだ早い。しかし経験から、以下のような課題を抽出することができる。

第1に、民間のハイテク企業や研究センターを惹きつけることは容易ではない。これらが集中するソウル首都圏に、比べ相対的に劣る地方の状況では、すぐには解決しがたい。ただ、もともと国の政策で始まった大徳研究団地が、1998年の通貨・金融危機を契機にベンチャー企業集積地に変化する過程を見ると、企業や研究機関の元研究員たちによる技術創業の急増や、デジョンという都市が持つ、人が住みやすい、集まりやすい条件が大きく影響したことは事実であり、偶然が大徳バレーを生んだというわけではないことがわかる。

第2に、科学技術地区における技術移転の効果については、科学技術地区の多くが中小企業の育成を促すインキュベーションに関する政策が不十分であるため、限定的であった。

第3に、科学技術地区の開発は、中央政府が主導したこともあり、ほとんどの政策立案がトップダウンで、大部分は国のレベルで考案され、地方の関与は不十分だった。このため、各地域の条件と政策との適合という点で、大きな課題を抱える。

このように韓国の科学技術地区の開発は、中央政府が主導し、R&D機能の再配置を促す都市の開発計画から始まり、ハイテク産業との連携を通して地域のイノベティブクラスターへの発展を試みるまできたユニークなものである。韓国の経験は、地域再生のために地域革新や先端技術に基づく地域開発を通し、地域固有の、特に技術的なポテンシャルを高めていきたいと願う地域や国にとって良き手本となると思われる。

それを踏まえ、今後、神戸の再生の課題という面で、デジョンの経験を語るならば、まず神戸は、若い人材が住みたいと思う魅力を持つ都市のイメージを作らなければならない。「神戸は、なかなかいいところだよ」という口コミ、噂が生まれることであり、デジョンの場合には大きな意味があった。その中で、中央政府と地方政府が役割分担を行う。中央政府が主な政策の方向性を決めても、情報の非対称性からくる限界を見極め、乗り越えられるように地方自治体が政策を補完するところに、政策実現のカギがある。

そして最後に国土政策との関係を整理しておく。大徳イノポリスと同様な動きは、実際に韓国全土で進められており、それは国家均衡発展計画という国土計画を中心に、システム化されている。日本国内では、国土開発政策は不要ではないか、といった議論も出ているが、自由競争だけで競争力を確保できないこともある。それは資源（人的、技術的な資源を含む）の問題である<sup>61</sup>。やはり国全体の中のシステム転換という中で、全体をコントロールする計画も必要ではないか、と思う。ただ、そのシステムを支える空間構造と主体という課題が残る。さらにその主体が十分にその空間構造をコントロールできるだけの権限が与えられているか、という課題も存在する。これら3つの課題の解決ができ、地域再生について検討し、それを目指して政策を進めていくことによって、やっとな実践のレベルで可能になるのではないか、と思うのである。

---

<sup>61</sup> 資源量とその配分は解決が難しい問題である。資源量が十分であれば競争に基づく市場は最適な配分を行うかもしれない。資源が限られている場合、もし高い信頼性のある社会であれば、順番を待って資源を配分する（漁業における資源回復など）が考えられる。

## 第5節 地域政策における中日間比較

### 《張 季風 略歴》

中国社会科学院日本研究所経済研究室主任、研究員。1982年、中国東北師範大学卒、1992年に同大学院日本研究所修士号取得。1994年から日本の東北大学大学院経済学研究科博士課程後期に進学、1999年経済学博士号を取得。同年、中国社会科学院日本研究所入所。専門は日本マクロ経済分析、中日経済関係、戦後日本国土総合開発。最近では北京と世界主要都市におけるニュータウン開発の比較研究を進めている。著書・論文『日本国土総合開発論』、『不況脱出：1990-2006年の日本経済』他100編。



### 1. 中国の地域開発

#### (1) 中国の地域開発の特徴

ここでは、3つの内容を取り上げる。第1に中国における地域開発の特徴とその軌跡の紹介。第2に開発の具体例として、地域開発と経済振興及び、大都市圏の開発と都市計画の実情を示す。そして第3に日本と中国の地域開発に関する比較である。

まず、結論から書くならば、EU、アメリカ、韓国、そして日本と中国の地域開発の背景と前提が大きく違う。

第1に、社会制度の方は、中国は社会主義制度で、政治制度といえば、中国共産党指導の下の多党協力制、または中央集権である。比較の対象とする日本は中央の力、権力が大きい、強いといわれるが、中国はさらに中央集権的なものであると思う。さらに地方の指導者は選挙ではなく、党の機構から、または中央政府からの任命であり、この意味で中国の地方と中央はかなり強いつながりがあることを理解することもできる。中国の中央政府と地方政府の関係は、先進諸国であるEUや日本、韓国とは随分違うのである。

第2に、経済発展の立ち遅れを指摘する。経済発展が遅れている。経済成長は急速ではあるが、現在、GDPは日本の5割程度であり、改革開放が始まった1978年ではさらに低かった。一人あたりGDP額は、1978年に100ドル、2006年によく2000ドルを迎えたのである。発展段階では、中国は工業化の初級段階か中級段階であり、ポスト工業社会を迎えた（といわれる）EU、日本、アメリカなどとは全く違う。

第3の相違点は、多重層の社会的構造を有している、点である。つまり、地域の格差、業種の格差、都市部と農村部の格差、あるいは同じ地域での貧富の格差など、これらは先進諸国では考えられないほど大きな格差となっている。

この前提で考えた場合、中国の地域開発は、先進国とは違うタイプになる。

1949年に新中国が成立して以来、中国の地域開発の成果といえば、まず国土開発の骨格そのものが形成されたことを挙げなければならない。第3-5-1図に示したように、北から、北京と天津の大都市圏、それから1990年代から急成長する上海を中心とする長江デルタ地域、さらに南には1980年代に成長軌道に入った広州を中心とする珠江デルタと、このような大きな骨格が形成されている。その上で将来の地域開発として、例えば西部大開発、東北地域

の経済振興、または中部地域勃興、といった政策を採用しているのである。

これを踏まえ、中国における地域開発の基本的な特徴を挙げる。まず課題であるが、国家主導であり、地元住民による自主的な、または民主的な開発ではない。地域開発は全体として進みが遅く、地域の格差によって国土全体はアンバランスな状況に陥っている。官僚制の弊害として、自分の政治的な昇進のために短期利益を追求、または官僚中心の開発が多くなる。この結果が開発乱立、農地転用、環境破壊などの問題となっている。

これを踏まえるならば、自然との調和、均衡的な発展と持続的な発展が必要であり、中国政府の方針となっている科学的発展観<sup>62</sup>に基づき、日本、韓国と同様に全国総合開発計画法、または計画そのものが必要ではないかと思われる。



## (2) 中国の地域開発史

中国の地域開発史について簡単に紹介する。新中国成立以前は、孫文の「建国方略」(1919年)など考え方があったが、抗日戦争と続く国共内戦という長い戦乱によりほとんど開発ができなかった。そして新中国成立後から、1978年の改革開放までの地域開発の基本は、やはり毛沢東の共産主義思想を指導思想として、地域の均衡発展を目指すものであった。十大関係論<sup>63</sup>にもとづく公平、平等であり、共産主義革命が続けられてきた。またソ連との関係が悪化する以前は、ソ連に近い東北地方、そして重工業に偏在した156のプロジェクトを実施した。またソ連との関係が悪化したのちは、三線建設<sup>64</sup>が進められ、内陸部に軍需工業を中心として、多くの工業が移転したのである。

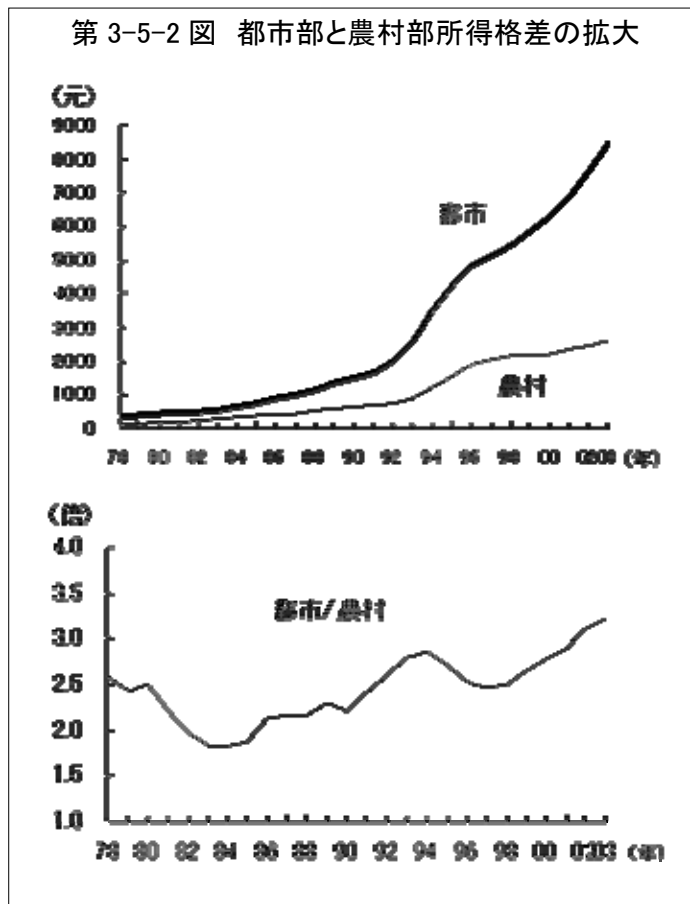
<sup>62</sup> 経済の急成長と同時に、資源の過剰消費、環境破壊、格差拡大など深刻な問題が生じており、経済だけではなく、社会や文化、環境の発展も両立させる考え方。2003年に初めて登場し、2007年中国共産党の第17回全国代表大会で、党規約に盛り込まれた。

<sup>63</sup> 1956年に発表された。当時、ソ連ではフルシチョフによるスターリン批判があり、これに衝撃を受けた毛沢東が独自の社会主義建設の歩みを必要としたこと、また積極的に進めた農村の集団化に対する批判が出てきたことを背景に、改めて経済建設構想を出す必要に迫られていた。工業と農業(軽工業と重工業)、沿海と内陸、経済と国防、国家・生産単位と生産者、など10の関係においてバランスの取れた関係構築を謳った。

<sup>64</sup> 1964年、アメリカと対立する一方で中ソ間も緊張が高まり、国際的な孤立にあった。毛沢東はこの危機において沿海部を「一線」、北京-広州鉄道のあたりを「二線」、これ以西の内陸を「三線」と呼び、仮に大規模な核戦争があっても耐えられるようここに軍需工場や機械工業、エネルギー工業を移転させた。これについては資本を無駄にしたという評価と後の西部大開発などにおける生産力の基礎となった、という評価もある。

改革開放後から 2001 年までは、沿海部中心に経済効率を重視することになり、非均衡的な開発が行われた。具体的には、1979 年の特区政策では、深圳、珠海、アモイなどが、市場への窓として開かれ、ここから珠江デルタの発展の機会を得た。さらにこの範囲が拡大され、その後上海、天津、大連、秦皇島、青島、煙台、連雲港など沿海開放都市とされた。1992 年からは上海浦東計画がスタートして、これは長江デルタ先進地帯を形成することになった。つまり、この間に自動車産業や電気・電子産業が集積する珠江デルタと、長江デルタ、環渤海湾、または北京と天津を中心とする大都市圏の形成があった。

2001 年以降は、効率性だけではなく、条件不利地域に対する開発として、西部大開発、東北経済振興、中部地域勃興などが計画された。こうした背景には、都市と農村などの格差の拡大がある(第 3-5-2 図)。都市部と農村部の所得格差は 1980 年代の半ばごろ、1.7 倍に縮小したが、2003~2006 年あたりになると、3.5~3.6 倍に拡大している。



## 2. 開発計画の実情

地域開発と経済振興は基本的には均衡的な発展戦略であり、主な内容として西部大開発と東北経済振興がある。ここではその概要と背景を紹介する。

### (1) 西部大開発

まず、西部大開発について紹介する。西部は、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、広西、内モンゴルなど 12 の省、直轄市、自治区で構成され、その面積は全国の総面積の 70%強を占め、また人口は 3 億 5,500 万人(全人口の 28.5%)である。特徴としては、資源が豊富であり、例えば、開発・利用できる水力発電資源は 2 億 7400 万 KW で、約 72.3%を占めている他、確認済みの石炭埋蔵量が 3,797 億トン(38.6%)、天然ガス埋蔵量が 26 兆立方メートル(86.7%)、その他の鉱産物資源も 39.7%を占めている。しかし、経済の発展が遅れ、一人当たり GDP は全国平均水準の 60%である。

この西部大開発がなぜ必要か、ということは、経済的な理由よりも、むしろ政治的な理由

が強いかもしれない。その根本には、沿海部を先に開発し（特区、沿海開放都市、沿海開放特区など）、その後、豊かになった沿海部の資金を内陸へとシフトする、という 2 つの大局論という鄧小平氏の考え方があった<sup>65</sup>。さらに直接的な理由としては、地域格差の是正、少数民族問題の解決、産業構造の調整、生態環境の改善といった点があげられる。

2000 年に「西部開発弁公室」が設置され、同年、西部大開発政策措置通知が出され、この通知に基づき、開発が進められた。具体的には、「12 大プロジェクト」（当初「10 大プロジェクト」）として、青海・チベット鉄道の建設や高速道路整備などの社会インフラ整備と竜灘水力発電所、天然ガスパイプラインなどのエネルギー、素材産業の開発を中心としている。2001 年からはプロジェクトが相次ぎ着工している。西部大開発は生態環境保護を重視すると謳うも、実際にはプロジェクト建設が環境破壊につながりかねない。大規模プロジェクトであることや、結果的に環境問題を引き起こす懸念のあるという共通点から、日本の新全総にも相当するかもしれない。

そして、外国企業の中西部投資の分野と出資制限を緩和するなど、規制緩和や優遇税制により外資導入を奨励するとともに、国としても、2000 年に発行する長期国債の 70%を西部へ投下する、中央財政予算の中の地方交付金の 70%を西部へ配分する、外国政府の援助資金と国際金融機構が提供する資金の 70%をも西部へ投下する、といういわゆる「3つの 70%」により、資金の重点配分を行う。

## (2) 東北大振興計画

次に、東北経済振興計画について述べる。振興と開発の違いであるが、開発は全く何もないとこに核を作ることが地域開発目標であり、振興は既存工業施設のスクラップ・アンド・ビルドを目指す。

東北地方は中国の昔の重化学工業の基地で、工業生産は 80 年代初期には全国の 16~17%も占めていたが、改革開放後は、特に南部沿岸地域の急速な発展によって、経済が相対的に後れている。最近では工業生産の 9%前後（2002 年）にまで低下し、また重工業の中心となる国有企業の経営状態は悪く、失業者が増加しており、4 大国有商業銀行の不良債権比率も東北は全国平均をかなり上回っているという。

第 3-5-1 表 東北地方の過去の 3 大優位と現在の評価

過去の 3 大優位	現 在
①土地が広く資源が豊かである。	石炭、鉄鉱石、石油の埋蔵量→少ない（負の遺産）。
②全国有数の重化学工業基地である。	設備老朽化。一方、上海、江蘇、広東、山東が急上昇。
③全国有数の食糧生産基地である。	量よりも質重視の時代への対応ができない。

<sup>65</sup> 「沿海地区の対外開放を加速させ、2 億人の人口をもつ広大な地帯を先に発展させ、内地の発展を動かすことは、一つの大局に関わる問題だ。発展が一定に到達した後は、沿海はより多くの力をもって内地の発展を補助すべきことを要求するのをもた大局である」と 1988 年に鄧小平氏が述べたことに始まる。2 段階発展論である。（小川春男「中国西部大開発計画の有効性」『国際関係紀要』 第 14 巻、第 2 号、2005 年）

東北経済振興計画は、東部と西部と共同歩調をとった地域均衡発展戦略の一部として2001年～2002年頃に、胡錦濤・温家宝政権になって、戦略が打ち上げられた。

その原則は次の通りである。

- (1) 改革開放を続行し、これによる構造調整を促進する。
- (2) 主に市場メカニズムに依存するが、政府も適切に役割を發揮する。
- (3) 新しい形の工業化を進めるとともに、産業構造改善を促進する。
- (4) 全体計画の立案と同時に個別事項の調整を進め、発展のバランスを重視する。
- (5) 自力更生を主とし、国が必要に応じて支援する。
- (6) 現実から出発し、実際の効果を重視する。

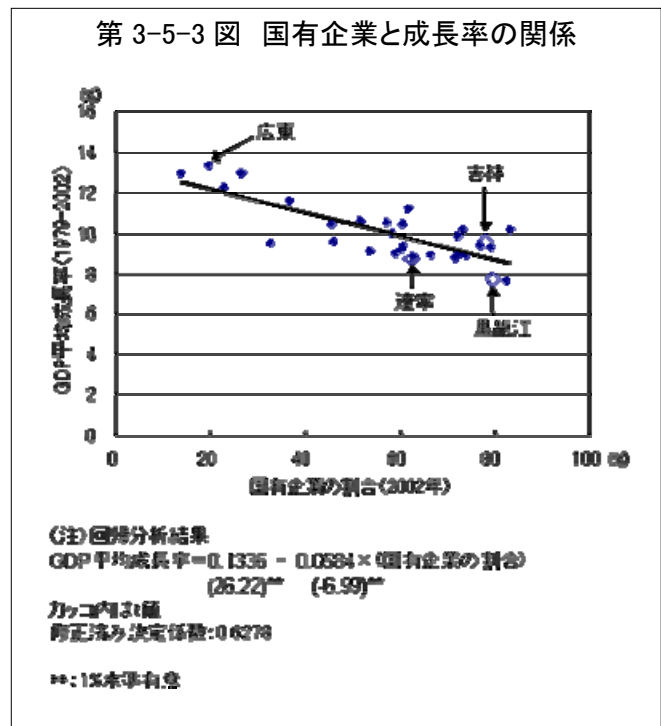
2003年12月には、西部大開発の場合と同様、東北弁公室が設置された。2006年から始まる第11次5カ年計画の目玉であり、2007年8月には、「東北地方振興計画」という地域的な計画を国務院が認可したのである。2007年からの5年間に、100項目のプロジェクトが計画され、総額610億人民元が投入される。主に、装置型の製造業、原材料加工業、農産物加工業などである。

しかし、東北経済振興には、以下のような問題があるとされている。

- (1) 産業構造硬直化 重厚長大の製造業産業構造と低付加価値の単一農業構造が残る。
- (2) 民間の規模が小さく、国有企業が多い「東北現象」。
- (3) 住民に比較的保守的思想が強い。
- (4) 官僚腐敗。

特に(2)については、第3-5-3図で示しているように、経済成長と国有企業の占める比率との間には負相関があり、国有企業の生産性の低さ、経済成長率への寄与の低さを示している。東北現象と呼ばれる状況の改善には相当の時間がかかると思われる。

企業構造、産業構造の転換を進めるためにはより一層の民間投資が望まれる。特に外資との関連では、東北地方は日本、韓国に比較的近く、歴史的にも深く関与してきた。朝鮮半島情勢やロシアとの関係など、政治的な課題も残っているが、これらが解決することにより、日本のこの地域での役割が拡大することも考えられる。





### (3) 大都市圏開発と都市計画

中国では、長江デルタ、珠江デルタと、北京・天津都市圏という、三大都市圏が国土の一つの骨格を形成することは既に述べた。これらの面積は 30 万平方キロメートルで、全国土の 3.1%である<sup>66</sup>。占める人口は 3 億人以上で、全人口の 25%、GDP は全国の 40%を、輸出入ではその 7 割以上を占めている。

第 3-5-2 表 3 大経済圏の経済規模の比較 (2003 年)

	環渤海経済圏 <sup>67</sup>	長江デルタ経済圏	珠江デルタ経済圏
GDP (億元)	31,648 (23.3)	28,107 (20.7)	19,529 (14.4)
外資系企業数	53,482 (23.6)	66,198 (29.2)	70,922 (31.3)
外資導入額(1,000 万ドル)	1,353 (25.3)	2,101 (39.3)	1,084 (20.3)
対外貿易(1,000 万ドル)	17,797 (20.9)	28,737 (33.8)	32,113 (37.7)
輸出	7,830 (17.9)	14,916 (34.0)	17,485 (39.9)
輸入	9,967 (24.1)	13,821 (33.5)	14,628 (35.4)
人口 (万人)	22,572 (17.5)	13,796 (10.7)	12,253 (9.5)
高速道路 (km)	7,352 (24.7)	3,682 (12.4)	3,656 (12.3)

(備考) ( ) は全国に占める各経済圏の比率 (%)。

(出所) JETRO 「ジェトロセンサー2005.2」。(原出所) 中国国家统计局「中国統計年鑑 2004 年版」。

個々の計画状況を紹介するスペースはないが、例えば、上海を中心とする長江デルタでは、長江デルタ地域計画、つまり 1 つの核、6 つの発展帯という「一核六帯」という計画を 2006 年 11 月に国務院が認可した。また上海では浦東開発と再開発が進められ、90 年代の後半から着実に発展してきた。

次に、将来に関わる問題として、北京の大都市圏に注目する。

北京の外港でもある天津には、天津濱海新区の開発が、1994 年頃から開始され、90 年代の後半にはやはり本格化している。そしてこの地域が 21 世紀の経済発展の原動力になり、同時に、中日韓の協力の接点になると思われる。北京市では東西と南北に都市軸を設け、また西部、東部に発展の帯を設ける二軸・二帯・多中心という、都市計画を策定、ニュータウンの建設が本格化している。北京市、天津市という直轄都市の発展と拡大を踏まえ、さらに、河北省、遼寧省、山東省を加えて、3 省 2 市からなる環渤海経済開発地区への動



<sup>66</sup> 面積については統計によっては別の計算もあり、40 万平方キロメートルという説もある。

<sup>67</sup> 環渤海経済圏は渤海を囲む北京市、天津市、河北省、遼寧省、山東省の 3 省 2 市。本文中の北京・天津都市圏よりも広い範囲である。

きも出ている。東北振興計画と合わせて、注目すべき動きである。

とはいえ、北京、天津、河北を含めて、大都市圏の発展には多くの問題もある。その1つに水資源の不足がある。2002年以降、南水北調<sup>68</sup>という中国南部の水資源を北部に運ぶ構想に基づく工事が進められてはいるが、真の最終解決はどうか、まだ結論が出ていない。地域間の地方政府の協調が難しいという問題も出てきている。例えば、天津と北京の二大都市が、空間的にどの方向に発展するのか、全く異なっている。天津は海へ、北京は北を目指している。さらに、地域内の経済関連性が乏しく、周辺におよそ460万人の貧困人口を抱えるなど、貧困人口が多く、長江デルタなどと違う課題である。

### 3. 日本の地域開発政策との比較

最後に、中国の地域開発政策の日本との比較を行う。既に触れたように、社会制度、経済発展段階がかなり異なっており、直接の比較が難しい部分も多い。

一方、共通点としては、次の点が上げられる。

- (1) 国家主導の側面が強い。
- (2) 開発の順序として、沿海部からスタートし、内陸部へシフトする。
- (3) 日本では均衡ある国土発展として、非均衡な開発から均衡ある開発への方向性を持っていた。
- (4) 大都市圏への依存。
- (5) 環境破壊の進行。
- (6) 地元への利益誘導や地域間でプロジェクトや資金を争うこと。

総じて評価すれば、中国の地域開発政策は、日本の全国総合開発計画の時期までに類似するといえる。

開発計画の実情で取り上げた、個々の開発計画について日本の開発計画と比較すると次の通りである。特に制度と主体に注目しての比較である。

第3-5-3表 北海道開発と西部大開発

	日本 北海道開発	中国 西部大開発
開発行政機構	北海道開発庁	西部開発弁公室
法律	北海道総合開発法	なし
計画	北海道総合開発促進計画	なし
予算	単独予算	なし
優遇政策	あり	あり
開発の背景	北海道の特殊な地位、食糧確保、地域格差	沿海部との格差、少数民族問題

<sup>68</sup> 中国の水資源は、長江及び、以南の各河川により全国の80%以上が集中するが、北部は人口も集積しており、水資源の欠乏は経済発展を制約しかねない。1950年代から南水北調という構想があり、2002年に着工した。長江の上流、中流、下流からそれぞれ取水し華北等に水を引く計画である。

第 3-5-4 表 日本の東北開発と中国の東北大振興

	日本 東北開発	中国 東北経済振興計画
開発行政機構	内閣東北室	東北弁公室
法律	東北開発3法	なし
計画	東北開発計画	東北地方振興計画
予算	なし	なし
優遇政策	あり	あり
開発の背景	北海道と同様待遇を求める	西部大開発との関連、在来工業基地再生

第 3-5-5 表 日本の首都圏整備と中国の首都圏整備

	日本 首都圏整備	中国 首都圏開発
開発行政機構	元首都建設委員会・大都市圏局	なし
法律	首都圏整備法（1956年）	なし
計画	首都圏基本計画（5次）	北京マスタープラン、天津濱海新区計画
予算	あり	なし
優遇政策	あり	あり
開発の背景	過密・再開発	国土の均衡的開発、経済成長の新突破

日本の地域開発に対する評価をしておく。個人的な評価であることは予め断わっておく。まず、日本の全国総合開発計画に対しては、日本の学者でも、または国民でも賛否両論があるが、個人としては基本的には賛成、あるいは7割ぐらい賛成である。東京一極集中の問題、過疎化の進行など、課題が残っているとはいえ、例えば地域格差の是正、国土の均衡ある発展という目標を達成したということは評価に値する。さらに、新全国総合開発計画では、高速道路網、新幹線など、現代的な交通システム、通信網を形成し、これが経済成長及び国民生活水準の向上の基礎となった。もちろん、全総、新全総では環境問題が深刻化したが、これに迅速に対応し、是正することにも成功した。一時期、日本の環境政策は世界でも成功した事例とされてきた。

この成功から、中国に対する示唆は多い。例えば開発法を整備し、計画を作成することは重要である。そして社会インフラの整備、とりわけ交通システムの整備は今後の中国の発展を考えると避けられない。さらに地元の民主的、自主的な開発を奨励することや、均衡ある発展を目指す点も必要となろう。そして、なにより日中間の協力が不可欠ということが、ここからも示唆される。ソフト面の協力であれば、例えば開発法あるいは計画の制定にあたり、日本の経験は参考になる。ハードの面の協力であれば、社会インフラ整備、環境分野の協力が望まれる。特に、東北経済振興や環渤海地域の開発への協力は、これから期待されている。

## 第4章 転換期における日本の地域政策

### 第1節 自立的な地域政策への道筋

#### 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同法の廃止は、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<sup>1</sup>。これ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輪が広がっていき、地域主義という運動にまで発展した。また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<sup>2</sup>に依拠して清成忠男らが理論構築したものである。

<sup>1</sup> 鶴見和子による定義では「内発的発展とは、目標において人類共通であり、目標達成への経路と、その目標を実現するであろう社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは、地球上のすべての人々および集団が、衣・食・住・医療の基本的必要を充足し、それぞれの個人の人間としての可能性を十分に発現できる条件を創り出すことである。それは、現在の国内および国際間の格差を生み出す構造を、人々が協力して変革することを意味する。そこへ至る経路と、目標を実現する社会の姿と、人々の暮らしの流儀とは、それぞれの地域の人々および集団が、固有の自然生態系に適合し、文化遺産（伝統）に基づいて、外来の知識・技術・制度などを適合しつつ、自律的に創出する。」（鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1989年、p.49）

<sup>2</sup> 中間技術の説明にシューマッハーは、次のような例を挙げている。「技術の水準を「仕事場当たりの設備費用」で定義するならば、典型的な発展途上国の土着技術は一象徴的に言うところ1ポンド技術、他方、先進国の技術は1千ポンド技術と呼ぶことができる。（中略）一番助けを必要としている人たちが効果的に助けるには、1ポンド技術と1千ポンド技術の中間の技術が必要である。それを、これまた象徴的に百ポンド技術と呼ぼう。このような中間技術は、土着技術（たいてい壊滅している）よりもはるかに生産性が高いが、一方、現代工業における複雑で高度に資本集約的な技術と比べると、ずっと安上がりだろう。」（E.F.シューマッハー、小島慶三・酒井懋『スモール イズ ビューティフル：人間中心の経済学』）

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、一種の自給自足的な要素が強い。グローバル化する経済の中における地域振興においては、自立と自給自足は区別する必要があるだろう。

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、当該自治体であり、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、閉塞的な性格はもたず、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、地域政策は超国家（Transnational）なレベルと地域（Regional）なレベル、ローカル（Local）なレベルに区分できるようになってきた<sup>3</sup>。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は、自律的な地域政策は、空間スケールの拡大も必要になっている。

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<sup>4</sup>、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. 総合開発計画と地方の経済振興

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。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、均衡ある国土の発展、すなわち地方の経済振興による地域間格差の是正である。

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<sup>5</sup>。その理由として、戦後復興を意識すると特定地域を

---

講談社学術文庫、1986年、pp.236-237)

<sup>3</sup> 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、坂下昇監訳『地域経済学と地域政策』「第12章地域政策と欧州共同体」を参照のこと。

<sup>4</sup> 自治体経済論アプローチの地域政策論として代表的な書籍に宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、また地域構造論アプローチの地域政策論として矢田俊文『産業配置と地域構造』大明堂、1982年がある。

<sup>5</sup> 総合開発研究機構『戦後国土政策の検証（上）』1996年、pp.151-153

開発して、アメリカの TVA をモデルとして経済発展を行うという考え方があったものと考えられる<sup>6</sup>。

特定地域開発は地域を指定し、河川の総合的开发を行うもので、只見、利根など 21 地域が指定を受けた。特定地域総合開発計画では、桑島が指摘しているとおおり、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った。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った。

もちろん国の地域開発に対して自治体が全く関与しなかった訳ではない。例えば伊藤善一は「国土総合開発法というのは昭和 25 年にできましたね。あの中でも、はじ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」と述べている<sup>7</sup>。特定地域開発も、本来数か所を予定していたが、国への請願が多いために膨らんだ側面が強い<sup>8</sup>。国の地域開発に対しての自治体の関与は限定的である。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、請願が主であったことは間違いない<sup>9</sup>。

このように見ると、戦後日本の地域政策の始まりが国土総合開発計画法の成立であるとするれば、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それを示している。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ったということができよう。一方、立地政策で重要になる企業誘致、とりわけ工場誘致を自治体が本格化させたのは、1950 年のシャープ勧告による税制改革以後であると言われている<sup>10</sup>。シャープ勧告以前、地方税は国の付加税が主で、税収増に対するインセンティブはそれほど強くはなかった。しかし都道府県に付加価値税（後に事業税）が導入され、産業活動に対する認識が強まった。講和条約発効後、日本は高度成長に向けて助走を始めるが、その主役は都道府県におかれシャープ勧告に示された基礎自治体を地方自治の中核とする見方は否定された。

自治体による企業誘致は、地域経済の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、多国籍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 年代以降の日本の企業誘致は、地域開発政策に付随した自治体施策でもあった。そのためこの頃の自治体独自による地域振興を捉

---

<sup>6</sup> 戦後、GHQ は省庁の中の省庁と呼ばれた内務省が戦争遂行に強く関与したとして、1947 年にそれを解体する。戦前より国土政策を担ってきた内務省は、戦後直ぐに復興計画を立案するなど、国土計画の推進者でもあった。しかし GHQ はアメリカ留学経験を持つ都留重人などが在籍する経済安定本部を重視した。しかも GHQ の民政局は民主党の左派の支持者が多く、アメリカではなしえない政策を日本で実施するという理想を持っていた。このことも保守的と思われた内務省との対立を生む。こうした民生局・経済安定本部と内務省との対立が国土政策と経済政策の関係を複雑にした要因の一つといえる。電源開発は、終戦直後のエネルギー不足、食糧不足、復員兵の雇用問題、さらに台風による人的被害の軽減という課題に対し、TVA 方式が解決策とみなされたのである。

<sup>7</sup> 総合開発研究機構『戦後国土政策の検証（下）』1996 年、p.282

<sup>8</sup> 結果的にバラムキに終始した感は強く、反対運動により四国西南の小歩危ダムが挫折するなど、1953 年から 8 年間で半分程度の実績しか残せなかった。

<sup>9</sup> 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。ただしこの国会では請願は採択されず、保留となった。

<sup>10</sup> 東京市政調査会研究部、1960 年、前掲書、p.78

えた研究は少ない<sup>11</sup>。そして、1962年に最初の全国総合開発計画が策定され、計画の目玉でもある新産業都市と工業整備特別地域をめぐっての地域指定競争が始まるのである。

さて、拠点開発方式による新産業都市は地域に工業を集積させ、生産にともなう乗数効果により、周辺を含む都市の経済成長と地域開発を狙ったものであった。新産業都市はいわば処女地に工業拠点をづくり、工業の地方分散を意図したものであるが、実際には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太平洋ベルト地帯にある自治体に工業特別整備地域の整備が行われた。そもそも太平洋ベルト地帯は、当時の四大工業地帯の分散を企図したものであるが、それ以外の地域からすれば、太平洋ベルト地帯と他の地域との格差への批判が大きい。ともあれ、地域間格差の是正の立場からの新産業都市の性格と地方都市の産業活性化の側面が一致し、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しての新産業都市政策が結実したのである。

こうした背景もあり、全国の自治体は、企業誘致につながる国土政策の地域指定を求めて奔走した。1970年代に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<sup>12</sup>。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。地域主義は経済人類学を開拓したカール・ポランニーなどの業績をもとにして、理論の構築を進めていき、当時の地方の時代という流れとも合流し、地域振興の方向を示す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。

### 3. 地域主義に基づく政策とその限界

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、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

---

<sup>11</sup> 例えば、佐藤徳太郎「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11号、1960年、)、東京市政調査会研究部「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、1960、1962年、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、1962年、清成忠男「自治体の企業誘致と地域振興」『ジュリスト』第737号、1981年がある。

<sup>12</sup> 成長主義の疑問の代表としてローマクラブによる成長の限界論がある。これはシステムダイナミクスに基づくシミュレーションから、環境容量や資源残量を踏まえるならばこれ以上の成長はない、とする考えである。発表の直後にオイルショックが生じ、その確かさを裏付けた。ドネラ・H・メドウズ、デニス・L・メドウズ、ヨルゲン・ランダース、枝廣 淳子訳『成長の限界』ダイヤモンド社、1972年。

うな「発展なき成長」をとげるが<sup>13</sup>、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公害問題などの地域問題が発生した。全国総合開発計画はこの解消を狙ったものだが、国土の発展という国の立場によるもので、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、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<sup>14</sup>。伝統的なドイツ経済学は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。現在でもその環境政策は有名であるが、ドイツは伝統的に自然・農村と都市との共生を意図したことであり、これがその理由である<sup>15</sup>。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。

ただ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。

このように地域主義の理論は、当初から地域振興という政策を志向していた。地域

<sup>13</sup> 安東誠一『地方の経済学「発展なき成長」を超えて』日本経済新聞出版社、1986年

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 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。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。石井素介によると、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ったことがある。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。(石井素介『国土保全の思想』古今書院、2007年 pp.214-233)



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<sup>16</sup>。

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 1 に地域で生産された財は、可能な限り地域内で消費・流通されるという自給自足である。第 2 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 3 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 4 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。日本では後に定住圏構想として三全総で計画され、いくつかのモデル定住圏が紹介された。この間、大都市への人口の流入はストップがかかり、U ターンという言葉が一般的になった。これは主に都市部の成長が限界を迎えたことによる急速な地域間の格差の是正と無関係ではない。つまり、地方の自立という要因以上に、都市部の景気低迷の要因が大きかったともいえる。

こうした中で実践的な活動として注目をされたのが、一村一品運動である。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<sup>17</sup>。一村一品運動の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。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。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。

さて、一村一品運動を推進するに当たって、内貴は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

<sup>16</sup> 清成忠男『地域主義の時代』東洋経済新報社、1978年、pp.62-81

<sup>17</sup> 一村一品運動については、平松守彦『一村一品のすすめ』ぎょうせい、1982年、に詳細があるので参照のこと。

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<sup>18</sup>。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<sup>19</sup>。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. 国主導の地域開発から自治体主導の地域振興への転換

1995年の地方分権推進法の制定から本格的に始まる地方分権の動きは、グローバル化の進展の中にあってはやや遅きに失した感もある。これはバブル経済とその崩壊、という経済の大転換の中で地域政策への認識が十分ではなかったことがその背景にある。とはいえ、90年代からは、国主導でありながらも、地域の独自性を活かす従来にない実験的な地域政策が誕生する。1980年代がテクノポリス開発やリゾート開発といった民活型の地域政策が試された時代とすれば、1990年代は地域主導型の地域政策が試された時代といえるかもしれない。

##### (1) 地域で自ら考える機会—ふるさと創生事業

まず地域で自ら考える機会を与えたのが、竹下内閣時代の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。

1980年代後半、日本経済はバブル経済を迎え、日本の地方財政、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1988年から始まるふるさと創生事業である。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市町村の規模に無関係に給付するため、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1億円しか給付されないため、価値には不公平感が出ていた。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

---

<sup>18</sup> 内貴滋は、一村一品運動の経験について複数の論文に纏めている。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。

<sup>19</sup> 逆に、条件の類似した地域では活用が可能であり、事実一村一品運動の理念は、タイやベトナム、マレーシアなどアジア諸国にも広がっている。（特定非営利活動法人 大分一村一品国際交流推進協会）

効果は大きいとはいえない。

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、1億円を使って金塊を買ったという自治体もあった。ばらまき事業であるという批判、あるいはマスコミに取り上げられた事例を、他の複数の自治体が真似するという事もあり、こうした住民のニーズとは無関係の政策に反発の声もあった。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。ただし競争的な補助ではない。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1億円の配布は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と思われる。そして必要に応じて都道府県あるいは国がその政策の支援をすることになっていたが、実現したところは少なかった。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することができる。

## (2) 地方への責任の移管—パイロット自治体

1992年に第3次行政改革審議会の豊かな暮らし部会の中で提言された政策がパイロット自治体制度であった<sup>20</sup>。

当時、日本では地方分権化が強く求められる一方で、実際の分権はようやくその歩みを始めたばかりであった<sup>21</sup>。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として実施させ、成功すれば一般化する、という発想で提案された。正式名称は地方分権特例制度である。人口20万人以上の自治体を対象に地方分権特例制度推進本部が指定した。制度の特徴は、個々の自治体が事業を行う際の足枷となっている様々な規制に対し、中央省庁や都道府県

---

<sup>20</sup> パイロット自治体制度については、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『北欧の地方分権改革』日本評論社1995年) pp.222-223 及び並河信乃『市民・自治体の政策実験』生活社、2006pp.14-17による。

<sup>21</sup> 宮沢内閣の1992年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議が採択され、日本新党の躍進による政権交代の後、1993年12月には村山内閣の下で、地方分権の推進に関する大綱方針が閣議決定される。大綱方針には地方分権計画の策定、法律の制定、地方分権推進委員会の設置が記載され、以後、方針に沿って地方分権が進められる。

に対してオープンに注文をつけることができ、その理由を明らかにした回答を受け取ることができる点にある<sup>22</sup>。1993年4月から5年間実施された、42市町村（一部共同申請がある）が活用した。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は、次節で取り上げる構造改革特区とも類似した点といえる。

パイロット自治体に影響を与えたと思われる制度として、北欧で1980年代から展開されたフリーコミューンがある。フリーコミューンは、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ーンが認定されれば、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。

Baldersheim and Ståhlbergの研究では、フリーコミューンとはサービス供給面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。フリーコミューンは、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。

パイロット自治体の成果について尾原淳之のアンケート調査（第2次申請までの30団体を対象とした）の結果をみると（順位を得点化したもの）、地方分権への意欲を示すが最も評価され、次いで手続きの簡素化、迅速化が次いでいる。申請時に意図したことと、その後の評価についての差を見ると、地域事情、住民の意思の反映が114から60へ、中央省庁の権限の壁を破るが54から14へ、財政的メリットが46から22へと大きく低下している。

第4-1-1表 パイロット自治体に対する評価

	申請時に意図したこと	申請したことのメリット
地方分権への意欲を示す	172	168
中央省庁の権限の壁を破る	54	14
地域事情、住民の意思の反映	114	60
手続きの簡素化、迅速化	138	133
財政的メリット	46	22
職員の研修効果、活性化	78	92
その他	0	9

尾原淳之、前掲書

パイロット自治体制度は地方分権を進める方向性にはあったが、実施をしてみて、地域の事情を反映させることや財政的なメリットがほとんどないこと、さらに中央省

<sup>22</sup> 尾原淳之「“手を挙げる” 地方分権を目指して：パイロット自治体を手がかりに」『北大法学研究科 Junior Research Journal』、No.2、Issue Date 1995-11

庁の壁の厚さを強く認識するようになったといえる。

## 第2節 構造改革特区の可能性

### 1. 構造改革特区の経緯

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、どうしても政治力学に翻弄されやすい。地方が中心となって行う地域振興も生まれてきたが、広域エリアやグローバルに連携する都市での適用が難しい。そして国の権限を地方に委譲することにより、地域の自主性、自律性を高める試みも行われた。しかし逆に中央官庁の壁の厚さを認識し、住民ニーズとの乖離の中で、隔靴搔痒の思いをした自治体も少なくないのではないか。そうした中で、地方が大きな期待を持った政策が、当時日本全体に広がった構造改革という名称を冠した政策であった。

その構造改革特区は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（2002年9月）の基づき、同年12月に可決された構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）による政策である<sup>23</sup>。

構造改革特区は地域からの提案により、規制緩和のニーズを掘り起こし、それを規制してきた中央省庁との折衝の後、規制の緩和が可能なものについては構造改革特別区域法における緩和の特例措置により規制を緩和する。これにより当該地域において規制が緩和されることによる効果を社会実験することになる。効果があれば、実際に規制にかかる法規を改正し、全国的に規制を緩和する。

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<sup>24</sup>。その中で福井秀夫は、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。さらに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。

古川彰は、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 of 国主導、全国一律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、八代尚宏によれば、4つの意味が浮き上がってくる。第1に地域特性の重視であり、特定の地域

<sup>23</sup> 構造改革特区の成立経緯については並河、前掲書を参照のこと。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。

<sup>24</sup> 福井秀夫「構造改革特区が地域を変える」『ガバナンス』第20号2002年、福井秀夫「社会実験としての規制改革特区」『産業立地』第41巻第4号2002年、古川彰「動き出した構造改革特区」『産業立地』第42巻第8号2003年、八代尚宏「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2005年など。

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 2 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 3 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 4 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。

#### 第 4-2-1 表 構造改革特区の経緯

2001 年	12 月	麻生自民党政調会長が政策提言の中で特区構想を打ち上げる。
2002 年	3 月	総合規制改革会議で 2003 年度の検討項目として「規制改革特区手法の検討」が取り上げられる。
	4 月	経済財政諮問会議で、平沼経済産業大臣と民間 4 議員が特区構想を提案。
	5 月	総合規制改革会議で特区に関する横断的ワークグループ（代表八代尚宏議員）が作られ、検討を開始。
	6 月	規制緩和特区の提案を含む「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（小泉内閣の骨太の方針・第 2 弾）」を閣議決定。
	7 月	総合規制改革会議の中間取りまとめ案に、第 5 章「規制改革特区」の実現に向けて、が記載される。
	7 月	構造改革特区推進本部（本部長総理大臣）設置。同日、第 1 次構造改革特区提案募集開始。
	8 月	第 1 次構造改革特区提案募集締め切り。
	9 月	構造改革特区推進のための基本方針作成。
	9 月	鴻池祥肇参議院議員が特区担当大臣に就任。
	9 月	構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答公表。拒否された提案については、さらに回答あり。
	11 月	構造改革特別区域法を国会に上程。
	11 月	第 2 次構造改革特区提案募集開始。
12 月	構造改革特別区域法が成立。	
2003 年	1 月	構造改革特別区域基本方針を閣議決定。

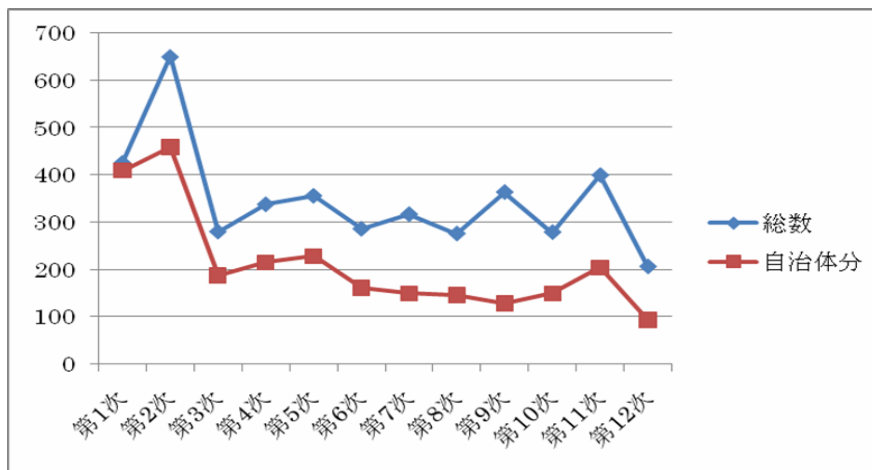
出典）八代尚宏（2003）「構造改革特区の評価と課題」『ジュリスト』第 1250 号他、より作成。

また高木学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、3 つの変化を明らかにしている。

第 1 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 2 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 3 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経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 4 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<sup>25</sup>。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勞は語られていない。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。

## 2. 構造改革特区の現状とその改正

第 4-2-1 図 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より作成

第 4-2-1 図は、提案件数の推移であるが、ここから分かるように、構造改革特区が打ち出された当初は、自治体や民間企業など、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<sup>26</sup>。

構造改革特区提案第 6 次以降、提案数は横ばいとなっている。確かに自治体は何回もの提案が求められ、ある種の提案疲れをきたし、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、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

<sup>25</sup> 高木学「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、2005 年

<sup>26</sup> 構造改革特区提案は第 7 次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、純粹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 9 次、第 11 次も同様である。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。

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。なお総数との差は民間（NPOを含む）であり、民間からの掘り出しも進んでいることがわかる。

さて、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。

構造改革特区については、主に以下のような問題点が指摘されている<sup>27</sup>。

- (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、まず(1)及び、(4)、(5)に関連して、配慮規程を設けることで、折角のアイデアが、後続するフリーライダーによって真似され、類似の政策が出てくること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。一定期間は、規制の根幹である法規を改正しない、ということになり、結果同様の規制緩和を全国では展開しないことになった。これは特区がきっかけとなり、規制そのものを撤回させるという、規制緩和特区の性格を変えるものといえる。規制が続く方が特区に選ばれた地域にとってはメリットがあり、地域からアイデアを出すということはあるものの、かつての地域指定を彷彿とさせる。

また(3)については、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。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能である。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る懸念がある。

---

<sup>27</sup> 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、再整理したものである。(2007年3月7日現在)



さらに、(6)については、構造改革特区、地域再生、都市再生、中心市街地活性化という類似し、かつ関連が深い4機能の一本化がなされることになった。この点の詳細は後に触れる。

以上の改正は地域の、活性化や再生に向けてのインセンティブを与え、手を上げやすい環境を整えるためのものであった。しかし、地方の側には既に改革の意欲が衰えていることが懸念される。小泉内閣から進められた構造改革が、背景に政商の如く控える民間委員を主流としてきたことへの反発や、北海道夕張市の財政破綻にみられるように、グローバル化の中での厳しい競争により地方経済が、相当に疲弊している現状、そしてそれが地域間格差の拡大に典型的に表れていることへの苛立ちから、再び国が主導する分散計画への期待を高めているのである。

### 3. 地方分権と構造改革特区

こうした動きの中で、重要な点は構造改革特区の取り組みと地方分権との関連である。構造改革特区はそもそも、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。この手法は英国のサッチャー首相が実施したエンタープライズゾーンであり、あるいは中国の鄧小平主席が北京から離れた地で、資本主義の窓口として開けた経済特区を参考にしており、その意味では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うものより、むしろ地域で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り、地域活性化の切り札と考えられた。実際、構造改革特区は自治体の、特に中小の市町村でも活用しやすく、例えば徳島県の上勝町などは、多くの構造改革特区提案を行っている。この動向の中で、官邸を中心に地域活性化に関し類似する4つの本部が登場した。それぞれ登場時期は異なり、その背景にも違いがある一方で、共通するところや関連もある<sup>28</sup>。

地域再生は2005年3月31日に成立した地域再生法に基づき、4月1日から実施されたもので、地域再生基盤強化交付金、補助対象施設の転用手続きの一元化などのインセンティブが供与された。そもそも地域再生本部は2003年10月の閣議決定で設置されており、当時より構造改革特区を推進するための構造改革特別区域推進本部と密接な関係を持っている。つまりもともと地域再生と構造改革特区は地域の活性化の両輪である。そして、地域再生も構造改革特区と同様、地方からの提案に対し、中央省

<sup>28</sup> 構造改革特区と地域再生の類似性とその背景については、田端和彦「地域再生の政策的な課題と21世紀における方向～負を正に変える地域再生」『21世紀ひょうご』(財)21世紀ヒューマンケア研究機構、93号、2005年を参照のこと。

庁が回答をし、可能なものを認定する方式である。必ずしも規制緩和を必要としないため、むしろ提出し易い側面もあり、また両者を組み合わせての事業も展開が可能になる。そのため構造改革特区の提案受け付けにおいて、第 5 次以降に構造改革特区提案受付の奇数次については、構造改革特区と地域再生を一つの窓口で受け付けている。むしろ地域再生計画が認められた場合に交付金を受けることができる点が特徴といえる。

2001 年 5 月に設置された都市再生本部は、翌年 6 月の都市再生特別措置法に基づいた位置づけを与えられるとともに、都市再生緊急整備地域を指定するなど都市の競争力強化に向けて本格的に始動した。2001 年当時、つまり都市再生本部が設置された時期は IT バブルが崩壊し株価が下落、地価水準も下落を続けており、いわゆる資産デフレ状態が続いていた。その一方で小渕内閣以降の景気対策により拡大した政府債務も放置ができない状況にあった。これが都市再生本部を設置した背景である。都市の活力を回復させる都市再生がテーマとなり、都市再生本部はこれを踏まえ、都市再生プロジェクトを選定、土地の流動性を促すなどの支援を行った。主なプロジェクトを見ると、初期には首都圏と近畿圏に集中、第 4 次に地方中枢都市が対象となっている。

こうして構造改革特区、地域再生、都市再生が政府による地域を再生させるための三本柱となった<sup>29</sup>。そこで、この 3 者を統合する動きが出てくる。さらに人口減少が明確なトレンドとなる中で中心市街地の活性化も重要な課題となった。

2006 年 5 月にまちづくり 3 法の改革の一環として都市計画法、中心市街地活性化法が改正され、中心市街地の賑わいを回復することが重視されるようになった。都市計画法の改正では大規模集客施設の立地調整を適正化し、郊外への都市機能の拡散を抑制する。また中心市街地活性化法の改正では、店舗や住宅など市街地への集客、居住機能を集約することや、中心市街地活性化の実現可能性を高めること<sup>30</sup>が掲げられている。コンパクトシティなど、人口が減少し、高齢化が進む中で地域を縮小する方向を基本にする。この改正に伴い、2006 年 9 月に中心市街地活性化法に基づき、中心市街地活性化本部が内閣府に作られた。なお基本計画が認定された場合、特定の条件を満たせば、中小企業庁から戦略的中心市街地中小商業等活性化支援事業費補助金を受けることができる。

以上のように、内閣府を中心に 4 つの地域の活性化に関する本部が設けられた。いずれも共通するのは経済であり、地域であり地域におけるプロジェクトであった。そこで、これらの事務局機能を統一化する動きが出てくる。これは 2007 年の参議院選挙で与党が惨敗、特に地方部での票の取りこぼしに慌てた与党がこれを後押しする。福

---

<sup>29</sup> もちろんこうした政府の地域再生手法に反対する立場もある。例えば、本間義人『地域再生の条件』岩波新書、2007 年では、国からの枠の捉われない地域再生の手法を地域の自主的な事例を取り上げる形で示している。

<sup>30</sup> 1998 年に中心市街地活性化法が成立し、自治体では中心市街地活性化基本計画を策定、国に提出し認定を受けると各省庁からの支援が受けられる。しかし実際には基本計画どおり進まない地域が多く、またソフト面を担う TMO (Town Management Organization) が形骸化するなど、実効性に課題が残った。

田内閣の所信表明で、首相は地域活性化の組織の一元化などを謳った<sup>31</sup>。これを受け、2007年10月に、都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、中心市街地活性化本部の会合を合同で開催することになり、ここに地域活性化統合本部会合が生まれたのである。つまり、地方が手を上げ、地方からの提案を吸い上げて、これを支援するという地域活性化が政府の中で主流となったのである。

このことは、地方から独自の案を国へ提案することができるという点で、従来の地域開発において国が定める枠組みを地域が奪い合う形よりも自由度は高い。市町村や都道府県、さらには民間までもが政策提案者、かつ政策実行者になり、官邸、つまり政治が主導して中央官庁との交渉を支援することで公平性よりも競争が求められ、一律の配分ではなく、競争的になっていることは高く評価されるべきであろう。

しかし、この地域活性化の主流とされる動きは、地方分権の流れを考慮した場合、本当に望ましいものであるのか。

前述の戦略補助金など国から地方への補助行政が復活しつつあるのではないか。例えば、頑張る地方応援プログラム<sup>32</sup>は、都市部から地方への再配分を政府が行う方向へと繋がっている。もちろん、これらはいずれも競争的に配分するものであって、地域間の競争を促進する効果がある。さらに、崩壊する中山間地域の課題など、無視できない地域の事情もある。しかし、これを全て中央政府が行うべきかに疑問がある。つまり、本来の分権の方向で考えるならば、その判断をも地方（例えば、広域自治体である都道府県）が行うことも考えられるのではないか。

政府は現状の都道府県では、それを行うに十分ではないと考えている節がある。地域活性化統合本部による、2008年1月29日改定の『地方再生戦略』によると、取り組みの進め方は、「地方都市、農山漁村及び基礎的条件の厳しい集落における地方の課題に応じた地方再生の取組を進める。この戦略と連携して、地方分権改革を推進し、国と地方の役割分担や国の関与の在り方の見直しを行い、地方が自ら考え、実行できる体制の整備に向け、地方公共団体に対する一層の権限移譲を推進する。」と書かれている<sup>33</sup>。前半部分の、いわば弱体化した地域の支援と並行して、後半部分地方分権改革が進められることを示している。

地方が提案する方式による地方の自由度の向上は、地方分権とは異なる方向に転じている。構造改革特区や都市再生の当初の理念は、小泉元首相のキャッチフレーズである「地方ができることは地方に、民間ができることは民間に」であり、前者が地方分権、後者が民営化という、第3章でも示した課題、先進国の収斂の方向であった。実際、構造改革特区に対する自治体の対応は、当初都道府県や政令指定都市の機能とされていた政策を、それ以外の自治体でも実施することができる、という側面を持っていた。その点では、中核市構想と類似の点もあったのである。

<sup>31</sup> 第百六十八回国会における福田内閣総理大臣所信表明演説（抜粋）2007年10月1日。

<sup>32</sup> 2007年11月に発表された。総務省が所管する事業。「やる気のある地方が自由に独自の施策を展開することにより、「魅力ある地方」に生まれ変わるよう、地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む地方自治体に対し、地方交付税等の支援措置を講じる」、というもの。財源としては3,000億円程度（2007年度2,700億円）を見込む。（<http://www.soumu.go.jp/ganbaru/index.html>）

<sup>33</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>

方向の変化は自治体、特に地方部の自治体に要因があるだけではなく、国にも課題が残っている。例として、財源の側面で三位一体改革と構造改革特区の関連を十分に示さないまま進められたことをあげておく。2002年以降、教育特区が提案され、株式会社による学校の経営など、実際に全国的に対応されていることは、これまで国が画一的に進めてきた教育の緩和の方向である。そしてそれに伴って国の財源負担の根拠は以前よりも説得力を失う。しかし三位一体改革において、地方から提起され2004年に議論された義務教育費国庫負担の問題では、こうした特区の成果を喧伝することなく、また国の側も十分に認識することはなかった。逆に言えば、三位一体改革は地方分権の裏づけたる財政の地方での自主の確立ではなく、中央財政の改革に過ぎなかったともいえるであろう。

地方分権と地域活性化の両方のベクトルは、十分にかみ合っていない。これらをどのように調整するのか。空間スケールに注目し、都道府県では規模が小さければ、これを福田首相の所信表明にある「地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速する」と結びつけ、道州制を地方の側の受け皿とする考え方も示されている<sup>34</sup>。調整は国では大きすぎ、都道府県では小さすぎる。そこで道州で調整するという発想である。政策と空間スケールの点は、次章で検討するが、さらなる問題は自立的な地域活性化の方向性との乖離が埋まっていない点である。

これを端的に示すのは、北海道が提案、認定を受けた道州制特区である<sup>35</sup>。2006年に成立した道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律の目的には「もって地方分権の推進及び行政の効率化に資するとともに、北海道地方その他の各地方の自立的発展に寄与することを目的とする」とあり、地方分権と地域活性化が明確に示されている。

さて、北海道には、戦後、北海道開発庁が設置され、その後2001年の国土交通省の発足により廃止されるまで、北海道開発を担ってきた。敗戦で海外領土を失った資源小国の日本にとって、北海道開発とは農林水産物、鉱物など手つかずの資源の眠る大地を開発し、国家の発展に寄与することであった。国策としての北海道開発が位置付けられ、高度成長後はその役割を縮小させながらも存続してきた。その仕組みの中、旧建設省、旧運輸省、農林水産省をはじめとする各省庁の開発事業予算を移し替え、財源を集め実施機関である北海道開発局により北海道におけるインフラの整備、管理を行ってきた。これは各省庁という機能型の省庁による行政を北海道という領域型の行政として<sup>36</sup>、官選型での地域活性化の受け皿としている。省庁改編で開発庁は廃止されたが国土交通省の北海道開発局は農林水産省の事業も担っており、事実上の開発庁の役割を果たす。

そこへ道州制を認定したのであれば、北海道開発局の機能に代わり、民選の北海道

<sup>34</sup> 荒田英知「政府の地域活性化策を問う～真の処方箋は道州制導入にあり～」『PHP Policy Review』PHP 総合研究所、Vol.1-No.3 2007.11.28

<sup>35</sup> 道州制特区推進法は、道州制の先行モデルとして北海道に二級河川の管理・整備など8項目の権限と財源を移譲するもので、2006年12月に成立。

<sup>36</sup> 各時代における北海道開発庁の機能は、山崎幹根『国土開発の時代：戦後北海道開発を巡る自治と統治』東京大学出版会、2006年を参照。

知事と北海道議会が、一括補助金により中央省庁の機能を代替しつつ地域活性化を担うことも可能であった。とはいえ、法で定められた権限移譲は開発局における道道の整備など限定的であり、中央は権限を十分には手放してはいない。その評価は、「戦後北海道開発体制の下でくりひろげられてきた中央地方関係の歴史的経緯に鑑みれば、今回の道州制特別区域法案がもつ意味は決して小さくはない。その一方で、やはり、中央、地方の多くの利害関係者間の「妥協の産物」として法案がまとめられたことも事実である<sup>37)</sup>」ということであろう。

この点を裏付けるように、道内の市町村長へのアンケートでは、道州制特区推進法について、評価できない、どちらかといえばできないと答えた自治体が44%になっており、その理由として、移譲項目が小粒で地方分権の理念から離れているが74%、道内議論が尽くされていないが65%であった<sup>38)</sup>。つまり特区が分権の内容、しかも補完性の原理を踏まえた、基礎自治体で可能な政策を議論して、それにより分権すべき内容を決定する、という方向とは乖離していた、といわざるを得ない。

今後、地域政策は、国からの配分による地域活性化の限界を認識しつつ、その解決策が地方分権であり、それによる自律的な地域活性化であるとの立場によって立案されなければならない。

---

<sup>37)</sup> 山崎幹根 前掲書、p.255

<sup>38)</sup> 日本経済新聞 2007年2月2日付記事（地方経済面(北海道)）

## 第5章 地域の競争力向上のための政策的枠組み

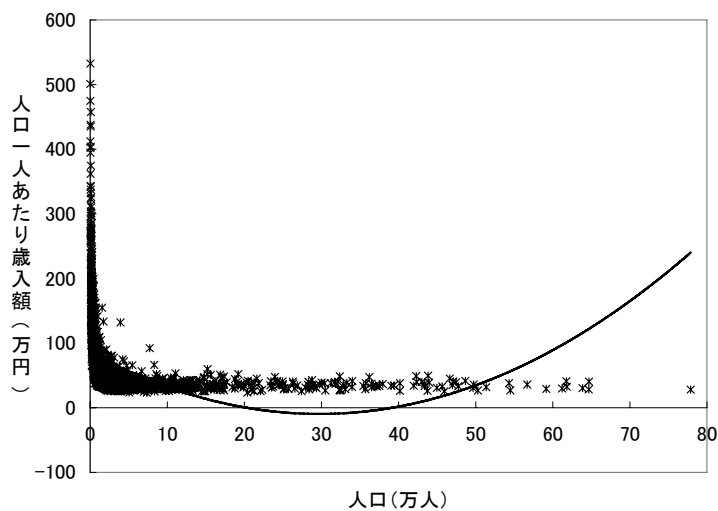
### 第1節 地方におけるガバナンス

#### 1. 検討の背景

政策の実現の可能性のためには、地域の統治システムの検証を行う必要がある。この背景には、2つの動きがある。

第1に、市町村合併の動きである。地方分権一括法の制定により、地方分権の方向が定まった後、その裏付けとなる財源としていわゆる三位一体の改革として、税源の地方への移譲とともに、交付税制度の簡素化や国庫支出金の削減などを行い、独自の政策のための財源を確保することにより、地方自治体が財政的に自立することが求められた。そのためにも地方の側も、効率的な財政運営を図ることが必要となり、小規模な基礎的自治体がある程度の規模にする必要があった。効率的な自治体運営、すなわち自治体の最適規模の問題が出てきたのである。

第5-1-1図 人口あたり歳入額と人口規模の関係



第5-1-1図は、1999年度の市区町村決算報告より、政令指定都市を除く人口1人あたりの歳入額と人口の関係を示したものである。単純な視点として、効率的な自治体運営とは一人あたりの歳入額（歳出額と同一になる）が最も低い状況を意味する。すなわち、当てはめた2次曲線（下記）の底に当たる人口規模、ということになる。

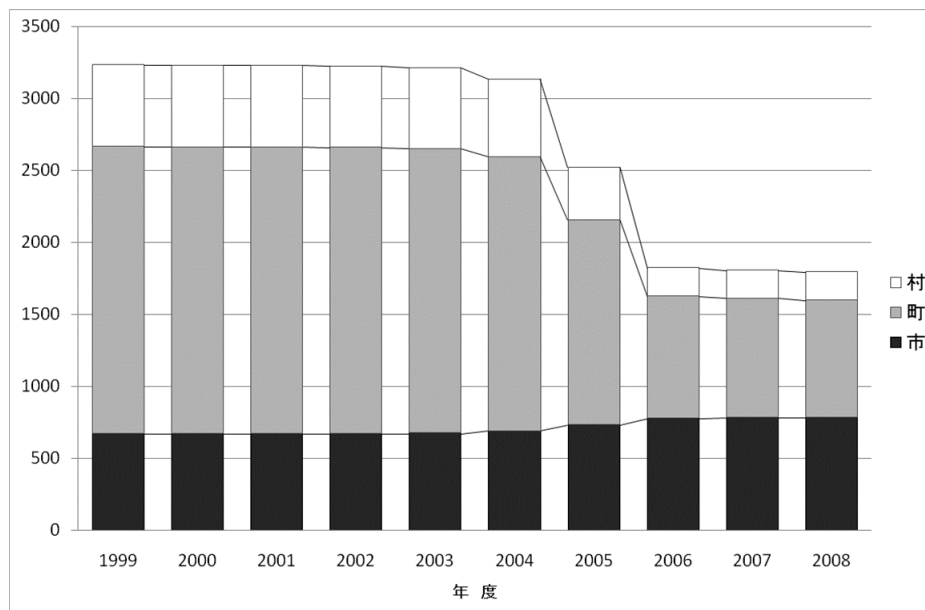
$$Y = 85.68 - 6.40 \cdot X + 0.108 \cdot X^2 \quad Y: \text{人口一人あたり歳入額} \quad X: \text{人口}$$

ここでは29.6万人となっている。これは単純な当てはめであるが、自治体の面積や

市の規模、公共サービスを含めて最適規模を求める研究が続けられてきた。こうした研究を批判的に検証した林正義らによると、過去の研究から最適規模は 10 万人～30 万人程度を示すものが多い<sup>1</sup>。

そこで自治体を合併し、ある程度の人口規模にする必要が出てきた。1994 年 11 月には第 24 次地方制度調査会は「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」を提出。その中では、市町村の合併が地域の一体的な整備や市町村の行財政基盤の強化といった点で有効な手段であり、市町村の自主的な合併を推進すること、となっていた。これが平成の大合併を進める契機となる。1999 年の市町村の合併の特例に関する法律の改正では、合併に伴ってのまちづくりに必要な事業や基金の積立に要する経費の財源として借入れが可能な地方債である合併特例債の制度が導入された。これは元利償還の 7 割を交付税措置の対象とするため、返済が僅かで済み、合併を促進するアメの役割を果たした。その後、2000 年には、当時の自治省が市町村合併を積極的に推進するための取り組みを発表、2005 年を期限に特別交付税による包括的な支援措置を講ずることや 3 万人で市になることのできる特例など、ますます合併のインセンティブを高める政策を実施した。しかし、十分に進まない市町村合併に業を煮やしたのか、2005 年には知事による合併勧告が可能となるよう法改正が行われた。こうして、平成の大合併が加速、第 5-1-2 図のように急速に町村の数が減少した。

第 5-1-2 図 市町村数の変化



しかし背景には人口を基準とした効率性があるため、経済や社会における圏域などが想定されているわけではない。つまり、市町村合併で規模は大きくなったものの、社会や経済、さらには住民の意識が一体とはなっていない。この点から、行政界とは

<sup>1</sup> 林正義「地方自治体の最小効率規模－地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果－」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』February－2002

別の、経済圏、通勤圏などという範囲での政策や統治が必要になっている。逆に市域、町域が広がった自治体では、市内でのきめ細かな行政のために、小さな自治単位を必要とする。そのため地域自治区や合併特例区（5年間の有効期限がある）を設ける自治体も多い。これは地域自治組織と基礎自治体との間のガバナンスの問題となる。

第2の点は、さらに広域、つまり道州制や連邦制の議論が出てきたことである。2003年の第27次地方制度調査会の今後の地方自治制度に関する答申では、今後の広域自治のあり方として、「規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である。また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州（仮称。以下同じ。）から構成される制度（以下「道州制」という。）の導入を検討する必要がある。<sup>2</sup>」とし、以下のような道州制に関する基本的な考え方が明記されている。すなわち、道州制を現行憲法の下で導入、都道府県を廃止し、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築すること、多くの権限を地方に移譲すること、そして道州の長と議会の議員は公選とする、ことなどである。その後、2004年に全国知事会に道州制研究会が発足するなど、各地で道州制の検討が始まった。

道州制や連邦制導入の議論は、今回が初めてではない。特に1980年代には、東京一極集中の問題から、地方の自立のため、また中央省庁の壁を打ち崩すためにも、各地で議論がなされた。しかし、現在、これだけ道州制が注目を集めるには、おそらく3つの要素があると思われる。この点は、2006年に提出された第28次地方制度調査会の、道州制のあり方に関する答申に、道州制の検討の方向として明記されている。

第1に、地方分権の終着点としての道州制が検討されていることである。答申では、地方分権の推進及び地方自治の充実強化が謳われている。すなわち「道州制を導入する場合には、補完性の原理および近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体との役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅権限移譲を行うことが重要である。<sup>3</sup>」とされている。

第2の点は国際競争の中で、広域の自治体が必要とされていることである。これは第3章のEUの地域政策に示したが、広域を対象にEUの地域構造基金から資金が提供されており、それに合わせるように各国でも地域制度が設計されている。答申では、自立的で活力ある圏域の実現の内容として「道州が、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互間、さらには海外の諸地域との競争と連携は一層強まり、東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自立的で活力ある圏域が実現するものと期待される」とある。グローバルな競争が可能な、比較的広域の重要性を示している。

第3は、中央、地方の財政的な危機の中、広域行政により効率的な行政運営が可能

<sup>2</sup> 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度に関する答申」2002年、p.22

<sup>3</sup> 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006年、p.6



になると期待される点である。

これらを背景として、地方制度の見直しが国民レベルで生じることは歓迎される。しかし国民的関心は、道州制のあり方に関する答申にも描かれた、道州をどのように区域割りするか、の方向に向かってしまった。特に、道州制のあり方に関する答申は理念よりも制度設計に重きが置かれており、技術的な内容になっている。つまり、なぜ日本で道州制が必要なのか、また上述の3つの課題は道州制の導入で解決が可能であるのか、などの検討は十分ではない。一例をあげれば、基礎自治体は合併によって大型化しているとはいえ、現在の都道府県域よりはるかに大きな（地方制度調査会の想定では10かそこらの数である）道州でその調整が可能なのか。非効率が生じるのではないかなど、具体的な証明は十分ではない。

もう一つ、この点で重要と思われるのが、2008年2月に国土審議会で留意事項を付けて承認された国土形成計画（全国計画）である。この国土形成計画には、その目玉として広域地方計画を策定する単位として、広域ブロックが謳われ、それが新たな国家像を構成する柱となっている。つまり「新時代の国土構造の構築に当たっては、前述したような環境の変化を足がかりとして、広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジアを始めとする諸地域との交流・連携を進めつつ、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、地域全体の成長力を高めていく<sup>4</sup>」と書かれている。同計画には道州制とは明記されていないものの、都道府県域を越えた広域ブロックの想定そのものが、道州を想起せざるを得ない。広域計画を立てるのであれば、当然都道府県を越えた調整、もしくはガバナンスのためのルール確立が不可欠になる。

このように、国土面と制度面から広域自治体、あるいは広域でのガバナンスの重要性が認識されるようになってきている。では具体的に何をするのか。都道府県を越えた広域圏、道州といった組織、統治体のガバナンスについての検討が必要になっている。

## 2. 自治体間の連携のあり方—水平的調整の可能性

メタレベルの行政として、ここでは都市圏を対象に考察する。

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、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

<sup>4</sup> 国土交通省国土計画局『国土形成計画（全国計画）』2008年、p.8

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。

例えば、上述の国土形成計画では、「地域の活力の源泉となっている都市あるいは複数市町村からなる都市圏が、それぞれの特長を活かして、経済、文化、学術・研究、観光等の拠点となり、それらが連携してブロックを牽引していくことが必要である。このため、拠点性を有する都市と周辺の農山漁村を含む一定の拡がりをもった地域を暮らしやすい生活圏域として整えていく<sup>5)</sup>」とされ、都市圏、生活圏が定義される。そうした圏域を考える上で生活圏域のガバナンスが重要になる。

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都道府県を超えた統治形態が求められるが、こうした首都圏連合については前述のように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。

第 5-1-1 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)

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、より広い地方公共団体を承認し、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する。この点については、兵庫県の井戸知事が住民自治の

<sup>5)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.39

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。

さて統治の機構を実際に動かすためには財源が必要である。ガバナンスの重要な柱でもある。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。分権化の中で、しかも東京一極集中が加速する中では、財政の水平的調整が不可欠となる。

財政調整は、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、税収の格差を是正し、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政府を志向する動きは、国による財政調整機能の縮小を求め、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。

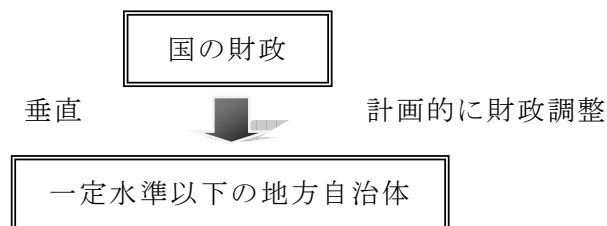
他方で地方財政は、景気回復が継続しているとはいえ、立地事業所数が少なく事業税や法人住民税の税収の少ない地方の道府県では、財政状況は厳しい。法人の利益課税に頼る法人二税は時間的な変動が大きく、また偏在の大きな税目である。そのため、確固たる財政調整制度の構築が必要となっている。政策の水平的な調整と合わせて、自治体間で水平的に財政調整を行う、水平的財政調整機能の導入も十分に検討の余地がある。

### 第 5-1-3 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)「PHP 政策研究レポート」2004年、Vol17 No85,p.13.

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、国の関与の度合いは低下する。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

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。

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いる。また 1986 年にはスウェーデンで市町村レベルまでの水平財政調整制度が導入され、だがほどなくして 1993 年にはこれを廃止して垂直的財政調整になった。そして 1996 年には再び水平的な財政調整を導入している。これは富裕自治体の負担金を調整のベースにしているからである<sup>6</sup>。このように調整の手法の模索は現在も続いており、垂直的調整が最も効率性がよい、安定性がよいとはいえない。例えば、ドイツと日本では財政調整の手法が異なるにもかかわらず、ジニ係数を見た場合、調整の前と比べ、調整後は時系列的にも安定的であるという<sup>7</sup>。つまり、現在の垂直的な財政調整と同様の効果が、水平的な調整でも可能になる。もちろん、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現状からは難しいと考えられる。

また行政のトップである首長が直接選挙で選ばれる一方で、首長の提出する予算を議会が審議する仕組みの下での、水平調整は時間と労力を浪費するだけになるかもしれない。中央における二大政党制が地方にも拡充し、首長と議会とが対立しやすくなれば議会は首長（行政）との調整、党との調整、そして水平調整も行うことになる。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も思われる。

2007 年 12 月、政府は地方税である法人事業税の約半分に相当する 2.6 兆円を国税である地方法人特別税として分離、人口と従業員数を基準に地方法人特別譲与税として都道府県に再配分することを決定した<sup>8</sup>。これは企業が集中し、富裕な都市部から税源を取り上げ、地方に再配分する方法である。財源については水平的、しかし決定は垂直的ということもあり、首長から地方分権に逆行するとして反対の声もある。とはいえ、配分を受ける側からは賛同の声も大きく、立場の相違から水平的な財政調整の難しさを露呈している。

財政学的には、このことは偏在と変動の大きな法人課税を国税化し、一方で消費税など比較的偏在と変動が小さな税源を地方税化する、という動きと捉える事ができる。自治体が住民の生活に関わるサービスを主に提供しているため、安定性の確保は不可欠であり、法人課税から消費課税への流れは今後、主流となると思われる。だが、その場合、地方での企業誘致へのインセンティブは低下し、地域独自の産業、競争政策は停滞し、中央政府の立地政策が絶対化することも懸念される。

### 3. 新たな「公」との連携

前述した、2008年に承認された国土形成計画では、新たな「公」による地域づくりの実現を目指すことが掲げられている。計画における新たな公という概念は、やや包

---

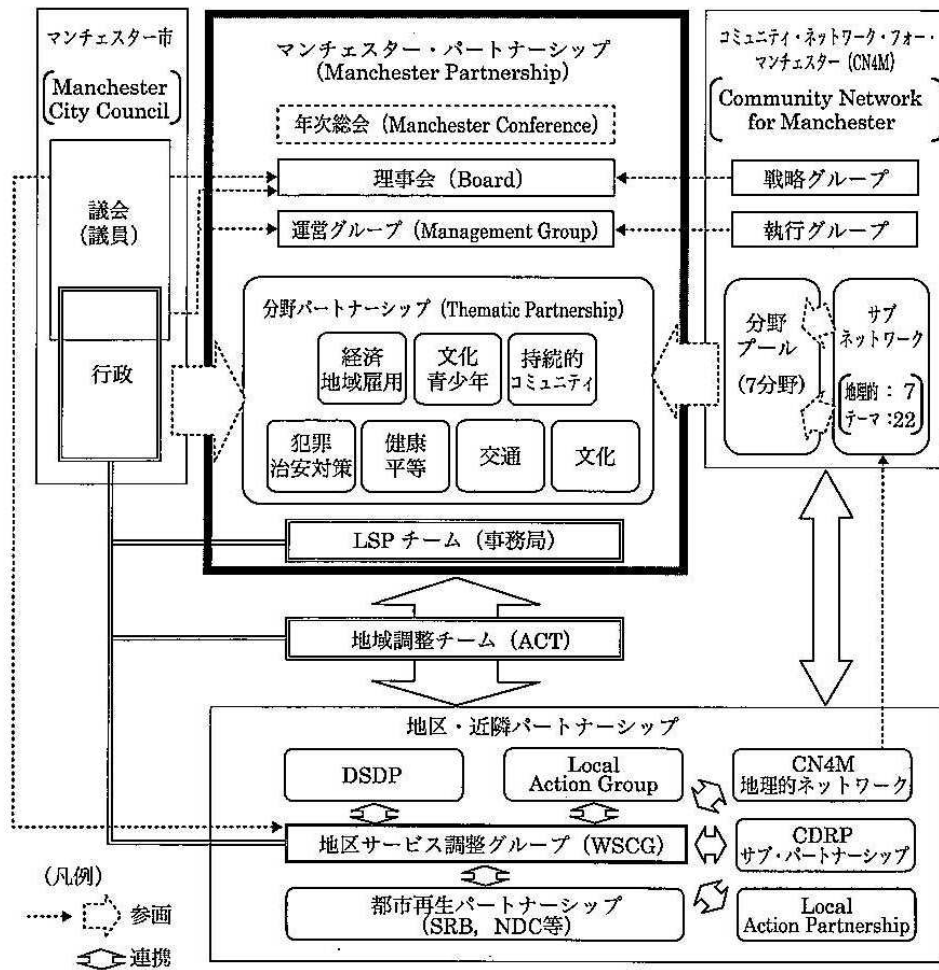
<sup>6</sup> 林建久「10章 水平的財政調整の動揺：スウェーデン」持田信樹編『地方分権と財政調整制度：改革の国際的調整』東京大学出版会、2006年、pp.225-232

<sup>7</sup> 橋都由加子・石田三成「3章 平準化効果の国際比較」持田信樹編 前掲書、p.58

<sup>8</sup> 日本経済新聞 2007年12月11日付記事

括的である。そのまま読み取るならば、「多様な民間主体、特に個人を、世代、性別、職業、国籍に関係なく、地域の担い手として育成し、確保することが不可欠」<sup>9</sup>とされている。新たな公共空間、都市圏など広域化した自治体内部での自治組織などが台頭する中で、個人だけではなく中間組織にもスポットが当てられている。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。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。

第5-1-4図 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

<sup>9</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.115

イギリスではサッチャー政権以降、プライベートを活用した都市・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社会的排除（Social Exclusion）という問題を引き起こした。そしてサッチャー型の政策を修正して当選したトニー・ブレア首相が直面した。ブレア政権では、民間企業を活用する都市・地域開発だけではなく、ボランティアな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。この政策はアンソニー・ギデンズが提唱した第三の道（The Third Way）と言われた。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。

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。

コンパクトの有用性は以下の 5 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の提供機会を拡大する。
- (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。国土形成計画で述べられう「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。

#### 4. 地域政策の新次元—補完性原理

補完性原理は、ヨーロッパにおける公共政策一般に貫徹している。補完性原理は、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 の地域政策では、補完性原理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<sup>10</sup>。

補完性原理の場合、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理に加えて、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。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。

これらの補完性原理・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 1 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 2 に既に第 3 章でも指摘したように、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 3 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<sup>11</sup>。

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

<sup>10</sup> Raumordnungsbericht 2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S.365

<sup>11</sup> 岡部明子『サステイナブルシティ』学芸出版社、2003 年

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、補完性原理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、また補完性原理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。

## 第2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・grant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。

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<sup>12)</sup>」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と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、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包摂 (**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

<sup>12)</sup> 厚生労働省『雇用創出企画会議第一次報告書』2003年、p.7



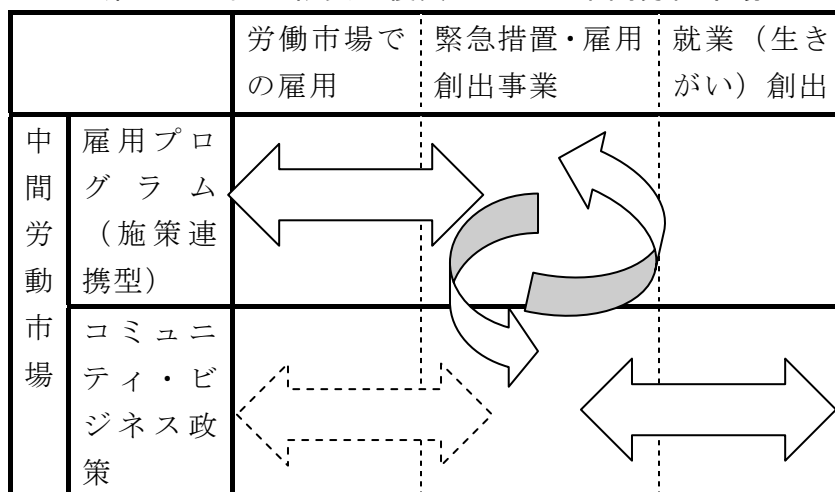
ある。それは、就業のための実践的トレーニングを仕事につきながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場といった複合的な性格を有する地域固有の労働市場を構想していくことが必要である。

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 5-2-1 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 5-2-1 図 被災地復興のための中間労働市場



## 2. コーディネーション政策の試み

### (1) 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—

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として示しておきたい。事例としては、接続する自治体間の長期契約による広域連携がある。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。この観点から自治体間債権の取引市場の設立も一部で提唱されており、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。

## (2) 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<sup>13</sup>。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リゼーションが、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1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、従来の例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2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

---

<sup>13</sup> Oatley, N. 'Restructuring urban policy: the Single Regeneration Budget and the Challenge Fund', N. Oatley (Ed.) "Cities, Economic Competition and Urban Policy", 1998, pp. 146-162.

多様で柔軟なパートナーシップが不可欠であること。第 3 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、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一つの壺 (Single Pot : SP)政策へと移行することになる。

もともと、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あっていいだろう。例えば、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した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。

### (3) 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－

地域エンパワーメントのための統合的アプローチ (holistic approach) として、Coordination Options Policy 型のアプローチは、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。

EU における CED は、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 の政策手段を第 5-2-1 表に整理しておく。

日本と 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。

第 5-2-1 表 EU における CED 政策

コミュニティキャパシティビルディング	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ネットワーク、グループ、パートナーシップ</li> <li>・開発信託</li> <li>・コミュニティデベロップメントカンパニー</li> </ul>
従来型ビジネス支援対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会的排除地域での民間企業融資</li> <li>・社会的排除地域から通う人材を雇用する民間企業融資</li> <li>・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</li> </ul>
コミュニティ、ソーシャルエンタープライズ支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ・ビジネス</li> <li>・生活協同組合</li> <li>・コミュニティ所有会社</li> <li>・コミュニティベース住宅協会</li> <li>・コミュニティ利益会社</li> <li>・コミュニティ商業会社</li> <li>・雇用者所有ビジネス</li> <li>・慈善団体</li> <li>・消費者小売団体</li> <li>・フェアトレーディング会社</li> <li>・公共利益促進会社</li> <li>・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</li> </ul>
マイクロファイナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・信用組合</li> <li>・タイムバンク</li> <li>・LETS</li> <li>・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</li> <li>・コミュニティローン基金</li> <li>・総合保障機構</li> </ul>
労働市場アクセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・訓練</li> <li>・再訓練</li> <li>・ILM（中間労働市場）</li> <li>・子育て支援（多種）</li> <li>・依存ケア（多種）</li> <li>・雇用アクセス（例：雇用申請支援、就業支援）「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</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎的読み書き、計算</li> <li>・コンピューター技術</li> <li>・市民権教育</li> <li>・「文化適正」奨励</li> <li>・基礎的法律、会計技術</li> </ul>
対象地域環境改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・街灯改善</li> <li>・一掃改善</li> <li>・建物、歩道改善</li> <li>・自然環境改善</li> </ul>
機会地域への交通アクセス	<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティバス</li> <li>・乗り換え交通機関</li> <li>・公共交通機関の改善</li> <li>・公共交通機関の運賃助成制度</li> <li>・社会的排除地域から職場までの道路の改善</li> </ul>

### 第3節 国土形成計画と関西

#### 1. 国土形成計画の課題

##### (1) 国土形成計画の基本的考え方と背景

第2節でも取り上げたが、2008年に国土形成計画（全国計画）が承認された。ここではこの影響を考察してみたい。本報告書の第4章では、国土開発計画が地域政策にどのような影響を与えたのかを検証したが、結果的に自治体は、国土計画に示された地域指定の誘致合戦に巻き込まれてしまうことが明らかになった。では、国土開発計画に代わり、国土開発法から国土形成法へと、45年ぶりの本格的な法改正の後、初めての作成された国土形成計画は地域にどのようなインパクトがあるのだろうか。

計画書を読む限り、国土形成計画は危機感からスタートしていることがわかる。

まず、本格的な人口減少社会が到来したこと、そして急速な高齢化の進展である。日本の総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計でも2050年には約9,515万人になると見込まれる。さらに総人口に占める高齢者の割合は、2050年には40%弱にまで上昇するとされる。人口は生産、消費で経済を支える。推定通りに変化するかは不明であるが、高度成長を支えた人口の貯蓄を20年後には使い切る（団塊の世代の死亡数の増大）計算になる。それ故に、当該計画は、人口の減少等を前提として各種の課題にこたえていく必要があると言う<sup>14</sup>。

こうした内部要因の変化のほか、外部環境も大きく変化している。それはグローバル化の進展と東アジアの急速な経済成長と産業構造高度化である<sup>15</sup>。アジアをリードする日本という立場から、いかに東アジアの経済成長の成果を自らの経済に反映させるのか、に変化している。またアジア各国相互では、中国を中心としてEPAの締結交渉が盛んになるなど、国を開いての生産ネットワークの構築や経済連携の動きが活発化している。日本はこの面でも出遅れており、今後はますますパッシングされる事態をも想定されるのである。

次に現状の認識としては、まず国民の間における多様性を重視する傾向が見て取れる<sup>16</sup>。基盤となる技術は、ユビキタスネットワーク社会の実現とロボット技術へも応用が可能になる情報通信技術の発達である。これは国民個々人が常に情報に接することを可能にし、その個性を発揮し、あるいはニーズを充足するのに使うことができる。そして意識も、安全、安心への認識の高さ、芸術や景観などに対する欲求など変化と多様化が進んでいる。これは新たなニーズを考える上で重要である。この多様化するニーズを満たすためにライフスタイルの選択の幅が拡大している。これまでワーカーホリックなどと揶揄されてきた労働への傾斜が、より生活を重視するライフワークバランスへと関心が高まっている。LOHASやスローライフなど、地球環境問題への対応

<sup>14</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.1

<sup>15</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.2

<sup>16</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、pp.3-4

を企業よりも早く先取りして、自らのライフスタイルに組み込むことが、賞賛されている。そして、ここに新たに「公」の役割を求める態度も見られるのである。

次に国土であるが、国土形成計画では、現状認識として、「東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸型の国土構造が続いており、この構造の下で、長らく過疎化の進展、大都市における居住環境整備の遅れ、災害に対する国土条件の脆弱性等の諸問題を抱えてきた」と指摘する一方で、国土開発計画における是正策が「画一的な資源配分や地域の個性の喪失を招いた面もある」として、その限界に言及し、さらには「東京と地方という視点を超えて、(中略)これまでの都市及び産業の集積を活かし、これを経済成長を支えるエンジンとして強化していくとともに、機能の陳腐化した国土基盤の質的向上を図り、国際競争力強化のための戦略的な投資を進めていく必要がある<sup>17)</sup>」と述べ、いわば東京への投資と競争力の強化に言及している。グローバルな競争の中で国土の均衡ある発展戦略から、国の競争力向上のための戦略的地域としての東京を位置づけたといってもよい。

これに対し、地方では地域の自立的発展の環境が整いつつあることや、都道府県を越えた広域的課題が増加していることを指摘する。確かに、「各広域ブロックにおいては、欧州の中規模国にも相当するような人口・産業の集積や、ブロックの中心となる都市等の成長、基幹的な公共施設の整備の進展がみられる<sup>18)</sup>」ことは事実であり、高度なインフラの整備や、中山間地域の衰退などは都道府県境を越える課題である。

以上から、国土形成計画では、国土の均衡ある発展を放棄し、国家戦略上の拠点としての東京と、自立する広域地域を国土形成の基礎と考えていることがわかる。この点は背景と合わせ、計画中に繰り返し登場する。

この戦略は例えば、同じく中央集権的な国家として日本と比較されることも多いフランスにも当てはまる。1950年代から始まるフランスの国土整備政策は、パリとその周辺地域(イル・ド・フランス地域)からの経済活動の分散を柱とした。これは格差の是正に貢献したが、依然イル・ド・フランス地域は経済活動で卓越している。その一方で、グローバルな競争の下、イル・ド・フランス地域の成長を抑制することがフランスにとって必ずしも好ましくはなく、世界経済、欧州経済のフランスの入り口を狭める、ことになる。そして、フランス国土整備開発庁は、イル・ド・フランス地域の成長を抑制することなく、それぞれの領域は、その潜在力や企図に従って発展を図り、「下から」のダイナミズムが発展の原動力となる道を模索している<sup>19)</sup>。

## (2) 基本認識に対する課題

日本の国土形成計画における基本認識は正しいのであろうか。

まず、第2章で明らかにしたように、東京一極集中は、欧米先進国と比べてはるか

<sup>17)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.5

<sup>18)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.6

<sup>19)</sup> 磯部啓三「第2章 フランスの地域構造—パリとフランス砂漠への眼差し—」松原宏編著『先進国経済の地域構造』東京大学出版会、2003年、pp.75-83

に高く、さらに東京への集積は、経済合理的な立地理由というよりも、慣性が働いていること、3つのロックインが影響している可能性も高い。その場合、東京への集中はエンジンではなくスポイラーの役割にすらなりかねないのである。従来の地域間の再分配から、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す方向への転換が進む。だがその前提条件には、民間投資の主体は経済合理性を有しており、それに委ねることができることがあったことを考えると、現在の東京一極集中が正常であるのか、不安もある。

また地方の側にとっても自立的発展の環境は、「地方分権や市町村合併、規制緩和の進展等によって地域の自主決定力が強化される<sup>20)</sup>」と記されるのみである。ここでは現在進行形の記述になっているとはいえ、地方分権が不十分であることは、多くの識者が指摘している。また規制緩和が地域の自立性を強化するのか、という点については批判も多いのではないか。例えば、規制緩和に逆行すると大手流通業界から指摘された大店立地法の改正は、高速道路網と巨大な配送センターを各地に配置する流通業者の郊外出店ラッシュに地域が自主的に対応できなかつたためではなかつたか。

これを考えた場合、広域行政の必要性は認めつつも、ことこの国土形成計画が主張する背景での、広域行政の議論は、結論が先にありきのようにも思われる。

また格差の問題については、ブロックや都道府県の内部における地域間格差の動向についても注意を払う必要がある<sup>21)</sup>と明示してあるが、換言すれば地域間格差の是認である。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。確かに、広域ブロックと呼ばれる経済圏の中にも集積はある。しかし、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ことは難しい。広域ブロックの間にも違いが大きい。またブロック内においても、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とされるため、そこでの格差の問題も生じる。

### (3) 立地論的立場からの課題提示

この点を、従来のブランチ型経済を例に立地論的立場からの課題で示す。

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

<sup>20)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.5

<sup>21)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.5

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。それは大都市圏内の道路整備、大都市圏間の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 GCIT (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。ところが関西を含む地方では、このような生活インフラと産業インフラをバランスよく有し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。例えば全総の具体的な政策となった新産業都市（新産都）や工業整備特別地域（工特）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<sup>22</sup>。

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いえよう。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。これまでの財源を中心とする地方への権限移譲は十分に進んでこなかった。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、

<sup>22</sup> 読売新聞解説部『時代の証言者』第 47 号、読売新聞社、2005 年



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。

## 2. 関西からの発信

国土形成計画により、「広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジアを始めとする諸地域との交流・連携を進めつつ、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、地域全体の成長力を高めていく。(中略)そして、自立的で特徴の異なる複数の広域ブロックからなる国土構造を構築し、将来にわたる国内外の様々な変化にも柔軟に対応することが可能となる多様性を国土上に保有することによって、我が国の成熟期にふさわしい「国としての厚み」を増していくことが、我が国の将来像として好ましい方向であると考えられる。<sup>23)</sup>とされる。ここでは関西の広域ブロックとアジアを始めとする諸地域との連携について検証する。

なお、アジアをはじめとする諸地域との連携については、シームレスアジアの形成<sup>24)</sup>として、次のように定義されている。「東アジアの一員としてともに発展していくため、競争関係も念頭に置きつつ、人的、物的、経済的、技術的等各分野での交流と連携を深化していく。一方、東アジアにおけるハード・ソフト両面で継ぎ目のない円滑な人、物、情報等の移動や流通の環境が形成されるとともに、世界との架け橋（アジア・ゲートウェイ）となる各種の基盤の強化が進むことが我が国にとっても東アジアの全体にとっても重要な課題となる。<sup>25)</sup>

### (1) シームレスアジアと関西広域圏

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 5-3-1 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 内での経済関係強化がある。

第 5-3-2 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

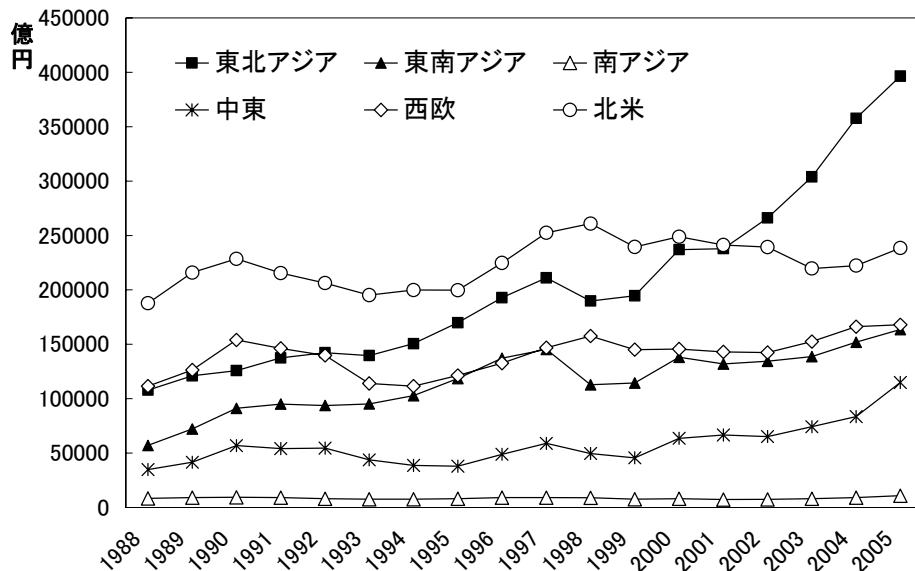
<sup>23)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.8

<sup>24)</sup> シームレスアジアは、国土形成計画の作成以前に発表された、計画部会の中間とりまとめでは、計画の柱としてクローズアップされたが、批判も多かったのか、計画本体での扱いは副次的になっている。

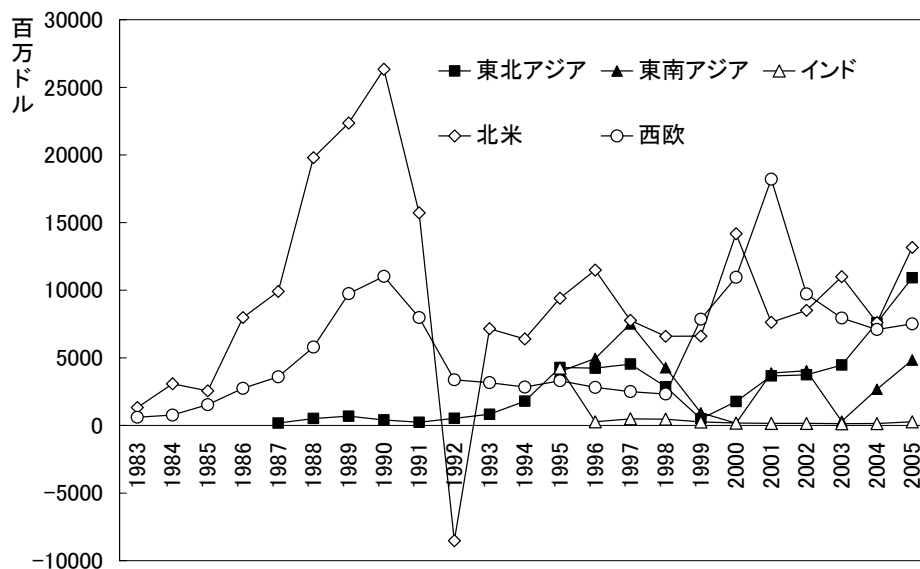
<sup>25)</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.15

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。

第5-3-1図 地域別貿易総額の推移



第5-3-2図 地域別直接投資額



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。

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まと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、広域圏（広域ブロック）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、シームレスアジアがどのように日本と東アジアとの関係を描いているか、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。国土形成計画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の、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「各広域ブロックは、自立的に発展していくために直接海外と競争・連携する視点を持ちつつ、内在する地域資源を最大限活用し、国際競争力のある新商品、新技術、新サービスを提供し続け、新しい価値を発信していくこと<sup>26</sup>」は、計画にあるよう

<sup>26</sup> 国土交通省国土計画局 前掲書、p.13

に、東アジアの成長エンジンの一翼となり、その存在感を高めていくことにはならないかもしれない。そして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 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すらも考えられる。

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、アメリカへの依存を減らしても、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ことは間違いない。

### (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<sup>27</sup>。

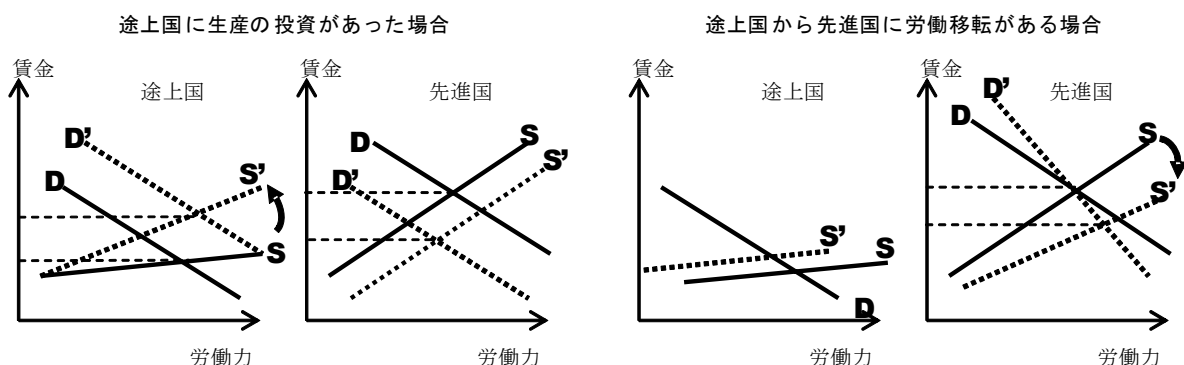
特に製造業の比率の高い関西では（2004年度事業所企業統計の従業者数では、関西2府4県の製造業比率は20.2%、東京圏1都3県では14.8%）競合する東アジア以上の魅力を持つ産業へ高度化をはかる戦略を持たない限りは、衰退する。

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。

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」

<sup>27</sup> 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（ $D \Rightarrow D'$ ）。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（ $S \Rightarrow S'$ ）、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（ $D \Rightarrow D'$ ）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。

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。



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、そしてアカウンタ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。



## 第6章 地域政策の新展開

### 第1節 今後の地域政策の方向性<sup>1</sup>

これまでの検討を踏まえ、今後の地域政策の方向性を考えてみたい。その際に、課題となるのは、グローバル化が不可避であるという事実、その上で現在の競争の枠組みには囚われるべきではない、という問題である。クルーグマンの競争力に関する洞察が明快と思われるのは、彼が常に常識とされていたことに疑問を提示しているからに他ならない。ここでは、まず日本の地域政策、特に戦後の政策の位置づけを行うとともに、新しい方向性を示す。

#### 1. 戦後の地域開発の方向：均衡ある発展から競争力の強化へ

まず、日本の地域政策の特質について簡単にまとめておく。第3章では各国の地域政策の現状と課題を取り上げており、特に、EUとアメリカの現状とこれからの展望は、日本の地域政策を考えていく上で示唆に富む。

日本の地域政策は第二次世界大戦後に始まった。日本は西ヨーロッパの経験から強い影響を受けた。アメリカからは、TVA（テネシー渓谷開発公社）が1930年代に行った総合開発の経験が地域開発に大きな影響を与えた。つまり、西ヨーロッパとアメリカの地域開発あるいは地域政策の考え方、経験は、現在も、そして今後も日本にとっていろいろな影響を与えることになる。

日本の地域政策は、第二次世界大戦後に特にイギリスの地域政策の影響を受けながら始まった。理念、政策の目的と手段の体系という意味での制度を学び、日本で実践された。その結果理念は広く研究され研究者、実務家のあいだで共有されてきたが、実践の面で、日本的な文脈の中、目的と手段の体系が切り離されて手段が独り歩きするといったようなことがあった。批判のあるハコモノ行政もこれに類する。

今日の日本の地域政策の状況は、基本的にはEUの地域政策と類似した部分があると思われる。それは、イギリスと同じように産業立地政策をとってきたこと、しかも、その目的とするところは分散政策であった。掲げた理念が地域間格差の是正で、産業立地政策を推進したと思われる。しかし、政策の進行において、理念と現実とが乖離していたのではないか。確かに1970年代の後半ぐらいまでは地域間格差が是正されているように見えた<sup>2</sup>。しかし、日本の産業構造が転換して、サービス経済化が進んだ80

<sup>1</sup> 本論での提起は、秋山道雄「従来型地域政策の評価と新たな地域政策の課題」『地域再生に寄与する新たな地域政策の可能性に関する研究』（課題番号:17320136、日本学術振興会平成17・18年度科学研究費補助金研究成果報告書、2007年）に詳細が記載されている。なおこの内容は、2007年10月29日開催の国際シンポジウムのパネルディスカッションでの秋山道雄上級研究員の報告を基にしている。

<sup>2</sup> 都道府県における一人あたり県民所得について、格差を示すジニ係数を計算すると、ピークは1961年の0.134であるが、急速に低下し1975年には0.072となった。ジニ係数はその後上昇に転じバブルの頂点である1990年に0.091と高くなった。その後は2001年で0.067にまで低下したが、また再び2003年で0.075となった。（内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査報告」及び「人口推計年報」をもとに国土交通省国土計画局作成。）



年代以降、また地域間の乖離が進んできた。結果的には地域間格差の解消に寄与したとは言い難いところもある。つまり、構造的な問題に産業立地政策が対応できなかった側面がある。この点は、第3章でのアームストロング教授が指摘した、地域政策の限界と共通する。

さらに、1990年代、冷戦が終結し経済のグローバル化が進んできたことで、日本の政策当局は、それまでの分散政策を見直し、国際競争力を強化のために大都市圏が持っている立地優位性を評価する政策へとシフトさせている。日本の地域政策のこの10年間の変化は、ここに特徴づけられる。結果として地域間格差、あるいは地域間の乖離が進んでいる。それが地域間格差に対する今日的な関心と呼んでいるといえる。

## 2. 今後の地域政策の2つの条件

では、今後の地域政策を考えていくときに、どこに重点を置いて考えるか。ここでは日本の地域政策を考えていくときの前提条件として、2つの点を確認しておく。

第1に、経済のグローバル化が拡大し、かつ深化しつつある。好むと好まざるとに関わらず、この傾向は依然として続いている。グローバル化の中での競争力の強化が、強く主張される。しかし、日本のような経済の成熟が進んだ国においては、これまでのような競争力の延長で、今後の地域政策に関わる競争力を考えてよいのか、少し立ち止まり、競争力の中身を考え直す必要がある。

第2点目は、人口の減少、少子高齢化の進行である。高齢化は日本よりも西ヨーロッパの方が先行したが、西ヨーロッパの場合は様々な少子化対策を展開、それなりの成果をあげるとともに、移民の流入もあって人口の減少がそれほど深刻な問題とはなっていないようにも見受けられる。それに対して日本は急速に少子化が進行、平均寿命の延長、つまり高齢化により人口は一時的に維持されたものの、今後は高齢者の多死時代を経て、人口が減少する段階に入っている。団塊の世代の退職により、労働力人口も減少する。これは近代以降では、初めての経験となる。

地域政策においてこれが示唆するところは、すなわち従来の人口増加を前提としての計画立案と実施から、今後は人口減少、ないし停滞するという前提での計画立案、政策実施が必要となる。政策の基本的な発想である外延的拡大ではなく、内包的充足へと転換をする必要がある。現にダム建設などでは、計画中のダムは人口増加を前提として計画されており、このような基調の変化に伴って、ダムの計画自体も見直されている。道路などインフラへの公共投資も変えなくてはならない。小泉内閣以来の懸案である道路特定財源問題も、この視点から議論されなければならない。

## 3. 今後の地域政策の目指す方向

こうした条件の下で、今後の地域政策が目指す方向をどう考えるか。これまでの日本の地域政策の経験、アメリカやヨーロッパの先進諸国の事例を考慮し、現在直面する課題と重ねた場合、持続可能性（Sustainability）に基軸に置いた地域政策がベース

になると考えられる。

持続可能性を考慮すると、経済、社会、環境の3領域を統合するということに地域政策がある。これからの地域政策はポリシーミックスという形態を必然的に取らざるを得ない。もちろん既存の制度とのすり合わせの問題はあるが。

前提条件と持続可能性に基軸を置く地域政策の枠組みを、経済、社会、環境について、検討する。

経済の問題は、競争力の捉え方という問題とも関わる。経済の成熟化が進んだ国において、産業の競争力を競争力と見なすことは、適当ではない。第1章に既に示したがクルーグマンも指摘しているように、そもそも企業の競争力を国の競争力を同一で考えることに無理がある。具体的にはミクロな経済主体、企業が産業競争力を高めるのは当然であっても、企業にとっての競争力と、国などマクロな経済主体にとっての競争力とは、捉えかたが異なる。ミクロな経済主体においては、シェアを拡大する、生産量を増大させる、生産性を上昇させることが競争力向上にとって重要であっても、マクロな経済においては、例えばミクロの主体の判断が、合成の誤謬をもたらす結果にもなりかねない<sup>3</sup>。マクロな経済では、合成の誤謬も克服する異なった目標が必要になると考えられる。

産業の競争力でイメージされる競争力ではなく、国内外の条件、あるいは地域外の条件の変化一時にはプラスに働く場合も、マイナスに働く場合もあるが一、に対応するような能力を維持、向上させる。これは **Social Robustness** (社会的頑強性)、または **Social Resilience** (社会的弾力性) という言葉で表現されるであろう能力をいかに維持、向上させていくかに目標を置く必要があると思われる。

これを踏まえると、第2の点である社会の問題と経済とがリンクすることになる。さて、第2の点、社会の問題であるが、内外の状況の変化に対応する能力を維持、向上させるためには、社会そのものにおける活力の存在が不可欠と考えられる。つまり産業の競争力すらも、実はこの社会の競争力が前提にあって初めて発揮されるのである。

では、この社会における活力をどのように捉えるのか。ここで2つの条件が関わってくる。例えば、人口減少あるいは少子化という条件と、この問題を結び付けるならば、労働力人口の減少に対しては、女性や高齢者、様々なハンディキャップを持った人も労働に関わることが今後必要になる。その場合、多様な働き方を可能にするような社会的条件を整備していくことが政策上の課題になってくる。この点は、社会的包摂 (**Social Inclusion**) と関わる。

具体的な形態としては、ワーク・ライフ・バランス<sup>4</sup>が実施された状況の形成がある。

---

<sup>3</sup> 企業が生産性を高めるためにリストラを行うことは合理的であるが、特定の地域において複数の企業が同時に合理化を行えば、その地域の失業率は跳ね上がる。地域にとっては競争力を失いかねない事態になる。(第1章を参照のこと)

<sup>4</sup> ワーク・ライフ・バランスとは、個人が働き方を見直し私生活を充実させることにより、仕事と生活の高度なバランスをとる取り組み。仕事か、生活かではなくどちらも十分な活動を行うことができるようにする。企業も、働き方を見直しにより、アウトソーシングの実施などが可能になり、生産性を高めることができる。

これは経営者と労働者の関係、あるいは政策当局と企業との関係を踏まえて、新しい生活のスタイルを築くことに他ならない。前者は労働市場の関係であり、後者は福祉やパブリックセクターの担い手の問題である<sup>5</sup>。都市政策レベルでは、バリアフリーの地域づくりが重要になるであろう。戦後、産業構造の転換とそれに伴う中心地の地価上昇、そして外延的な拡大という歴史を歩んできた日本の都市が、内包的充足へと向かう再開発の方策としてバリアフリー化の課題が大きくなる。さらに生活のさまざまな事例に関わるネットワークの形成により、社会の活力を引き出すこともその方向にある。

3番目に環境である。産業競争力とも関係するが、成熟化が進んだ経済において、生産性の上昇の成果を物的生産力の増大に向けることでは、その意義を見失う。物的生産量の増大は、廃棄物の発生量を増大させることになり、持続可能性の点から課題が残るのである。生産性の上昇分を生産量の上昇以外の方向へと向けることは社会システムを大きく変換させることである。戦後の高度成長を支えてきた仕組みは、フォードイズム、すなわち生産性の向上を賃金上昇と大量生産技術の革新へと振り向け、消費の拡大をはかり、大量生産、大量消費、そして結果的に大量廃棄をもたらす仕組みである。成熟化が進んだ経済社会はポストフォードイズム、すなわち知識を基盤とする経済社会を構築する。この点は、第3章第3節で展開されている消費や文化の持つ意義とも共通する。ものが充足した社会で必要とされるのは、文化や教育など知識に基づく産業であり、活動である。ここへ生産性の上昇分を投下する仕組みが考えられる。また、知識を基盤とする経済社会におけるイノベーションは、大量生産ではなく、循環型社会を作る方向となると思われる。

#### 4. 空間スケールの課題

以上のような経済、社会、環境をベースに持続可能性を基軸にした地域政策を進めていく場合、課題となるのは、政策を担う主体がどこになるかである。これは空間スケールとの関わりが生じる。第1章での仮説にも示したが、いずれの空間スケールにおいても競争力向上に関する地域政策が可能であれば、空間スケールを元にその調整を行う必要が生じる。そして、上記であげた経済、社会、環境のいずれについても政策を実施する場合に、まずは住民から一番身近な政府とされる基礎自治体（市町村）が重要な役割を担う。地方分権化が進んでいる中で、こうしたコンセンサスができつつある。

さらに上位の政府の役割の分担については、EUの原則ともなっている補完性の原理

---

<sup>5</sup> 「(ワーク・ライフ・バランスの)取り組みにより、従業員の就業意欲や生産性の向上、有能な人材の確保が可能になると考える企業は八割前後にのぼる。」(働くニホン(上)きしみを越えて——慶応義塾大学教授樋口美雄氏(経済教室)日本経済新聞2007年10月16日付記事)に見られるように、企業はワーク・ライフ・バランスを労働市場における人材確保を主眼に導入している。一方の、政府は官邸を中心にワーク・ライフ・バランスを少子化対策の柱に据えている(特集—ワークライフバランス元年、政府が憲章・行動指針(選択2008)日本経済新聞2008年1月1日付記事)。この背景には、ワーク・ライフ・バランスにより働き手である男女を子育てや介護の担い手とすることで、福祉への財政支出を抑えたいとする意図が見られる。

を応用することができる。この点は第4章第1節でも詳細な検証を行っている。これは国際的な流れであり、事実、日本の地方自治法も1993年以来の一連の地方分権の動きに基づき、補完性の原理を取り入れ、2000年に大幅に改正された。

こうしたルールを踏まえつつ、空間スケールの問題の解決の方向を探る。例えば、単一の市町村が実施する政策の効果が高まらない問題も生じる。これは経済、社会、環境のいずれもが行政界とは必ずしも関連がないからである。例を挙げるならば、持続可能な社会を作るために通勤圏という空間スケールにおける道路渋滞の削減を目指す政策—これは、経済、社会、環境のいずれにも関わるテーマであるが—を考える場合、道路利用者の居住地と勤務地が異なる自治体であることは決して珍しくはない。勤務地の自治体では時差出勤へのインセンティブを与え、居住地の自治体ではパーク・アンド・ライドを推進するなど、連携することで効果的な政策を実施することが可能になる。

このように地域政策においては、政府間関係の中で中央政府から地方政府への分権化が進む一方で地方政府間同士でのパートナーシップの形成が課題となる。制度上は、広域連合、一部または全部事務組合があり、長野県、三重県のように県下の多くの市町村がそれぞれの地域で広域連合を形成し、広域自治体を形成するケースもある。尤も、これは人口密度が低く、サービスに必要な人口を確保することが背景にあるかもしれない。現行制度の課題もある。例えば、広域連合で都道府県が加わるのは一部のみであり、制度そのものが事務組合との相違も明確ではない。こうした広域的な地域間の調整と連携の試行錯誤が全国で進められているのである。

## 第2節 新たな地域政策の枠組み

### 1. 地域の競争力に関するピラミッドモデルの再検証

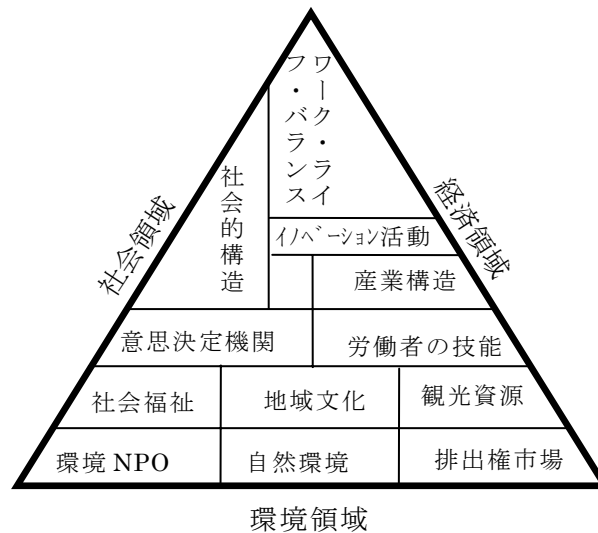
前節での持続可能性を基盤とする新たな競争力の定義という結論を得て、次に第1章の仮説に示した地域の競争力に関するピラミッドをどのように書き換えればよいのであろうか。

まず、競争力の基盤の下部に注目する。ここはより幅広く捉えることが必要になった。経済、社会、環境の3領域を踏まえ、第3章第3節に示された類なき地域を築くためにも不可欠な、自然環境や景観、文化、歴史、伝統、芸能、社会制度などが組み入れられる。前述のワーク・ライフ・バランスの実現、社会のセーフティネットとなる社会福祉などが制度として考えられる。環境には自然だけではなく、例えば、廃工場や鉱山跡などかつてはその価値を見いだされなかったものも景観要素として含まれる。これらは観光や新たな文化活動の資源として利用されている。もちろん老朽化した建物を取り壊し、土地を均し、新たな建物を建造するほうが、地域内の総生産額に計上され、地域を豊かにしたかのように思われる。しかし、これにより生じる膨大な産業廃棄物の問題や場合によっては飛散するアスベストによる人体への被害はマイナスであり、むしろ維持、再利用することで環境の改善（悪化させないこと）に貢献す

る、と考えるのである。

ところで、経済、社会、環境の領域を1つの線上で考えるのではなく、互いに交差する要素、関連する要素と考えるのであれば、第6-2-1図のモデルのように、3領域を軸とする正三角形を形成する、と考えるのもよいだろう。

第6-2-1図 3つの領域における競争力の基盤のモデル



こうした地域に埋め込まれた、あるいは潜在する、基盤が拡大したことにより、その上部には、これを用いる活動が生じる。企業が経済的な利得を求めて、地域の産業構造や労働者のスキルを用いて、立地や投資という活動を行うのではない。生きがい、安心、環境保護など多様な価値に基づいての活動になる。経済領域であっても、例えば地域文化を基礎とすれば、商業化されてはいないエンターテインメントやスポーツ活動がある。プロも参加するが、アマチュアも参加するような音楽のイベントも多い。こうしたものはメディアを通じてグローバルに放映されるものとは違い、多国籍企業など特定のスポンサーによる支払いはない。しかし入場料を取り、グッズを販売して、雇用を行うという経済活動は厳然として存在する。

環境領域では、NGO 活動をはじめ、環境教育、景観保全などの活動が中心となる。環境か、発展かの二者択一ではなく、環境を梃子に発展することも可能である。Sustainable Development が定着して久しい。例えば、欧米が中心となっている環境取引では、高度な金融技術を駆使する新たな金融商品となっている。環境がイノベーションを促進するのである。

生きがいやボランティア活動、慈善活動なども、新たな活動として積み上げられている。協同組合、社会的企業などこうした非営利分野の経済規模については、非営利サテライト勘定として、国際的にもその推計方法が検討されている。山内らの推計によると、2002年における日本での寄付の総額は7,281億円となっている。同推計では

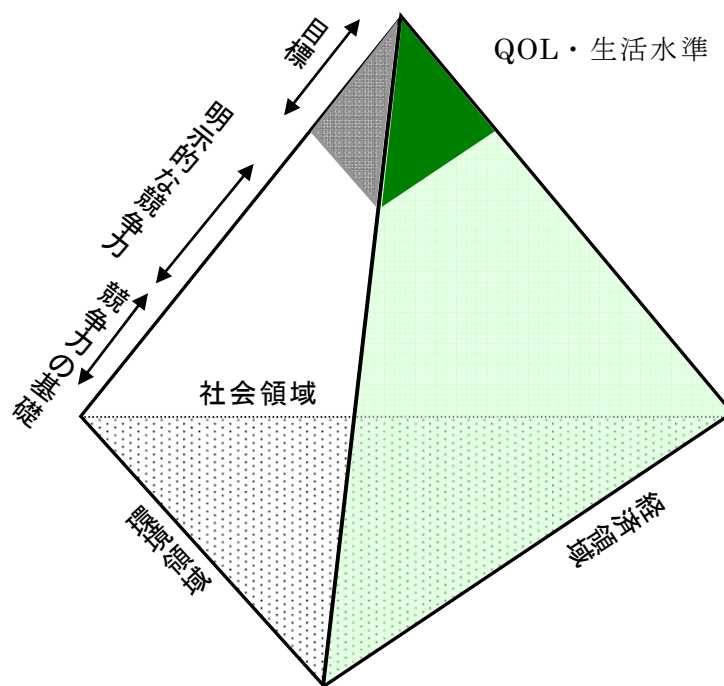
アメリカのそれは 1,960 億ドルであるから<sup>6</sup>、日本の実に 27 倍の規模である。今後、寄付による減税やふるさと納税制度など、個人が誰でも寄付を気軽にできるようになれば経済的にも拡大は著しいだろう。

次に、明示的な競争力はどのように示されるのか。

経済領域では、生産性、雇用という指標が、域内生産額や地域のパフォーマンスという地域の豊かさに関わる要素として競争力を明示した。環境領域では、環境の持続性に関わる要素として、環境改善の状況、環境関連へ投資規模、アメニティなどが競争力を示すことになる。さらに、社会領域では、犯罪発生率や格差是正などを指標として、社会の持続可能性、すなわち安定性・社会的包含度・多様性を示す。

そして、基盤を踏まえ、持続性を競争力としつつ、住民の QOL の上昇という目標に結びつく必要がある。その結果、図 6-2-1 で示した 3 領域で構成される競争力の基盤を底面とする三角錐を描くことができる。これを地域の競争力に関する三角錐モデルと名付け第 6-2-2 図に示す。第 1 章で示したピラミッドモデルは、三角錐モデルにおける経済領域の面を見ていたことになる。

第 6-2-2 図 地域の競争力に関する三角錐モデル



この三角錐モデルの場合、QOL の向上という目標に向かっては、複数の領域からのアプローチが可能になる。経済領域は無視できないが、相対的にその役割は縮小する。このモデルに従うことで、グローバル化に伴う地域の経済基盤の変化への対応が可能になるのではないかと。

<sup>6</sup> 山内直人、裕永佳甫、松岡秀明『非営利サテライト勘定による寄付とボランティアの統計的把握』ESRI Discussion Paper Series No.126、2004

## 2. 地域の主体性と施策のパッケージ化

地域や都市において 3 つの領域にある競争力の基盤を地域の豊かさに繋げ、さらには住民の QOL 向上へと結びつける政策は、現在、真の意味での地域再生、都市再生として求められるものである。その基本となる要件は、きわめて多様な状況への的確な対応である。だが社会の成熟の過程で加速的に多重・多層化する問題に、速やかな対応を行うためには、分権化と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。

こうしたアプローチは、縦割り施策の非効率からの脱却や相乗効果を期待することができる。すなわち、地域に即した課題に対処するための政策パッケージであれば、情報の非対称性を最小化し、問題への効率的かつ的確な対応を可能とする。さらに、政策パッケージにおける個々の施策が連動・連携することで、所得の地域内での循環を高め、地域乗数効果を拡大することなど、個別の政策展開では予想できない相乗効果がある。

例えば、NEET 問題を取り上げてみる。職場に馴染めないなどの理由で、NEET に陥る若者は少なくない。推計によるその数は 2005 年で 87.3 万人になるという<sup>7</sup>。今後労働力人口が減少する日本にとって無視できない数字である。政府もこの対応に乗り出している。主要官庁である厚生労働省は若者自立塾を設置、3 ヶ月間合宿し、農業体験、ボランティア体験をしながら学び、勤労の喜びや人とのコミュニケーションの方法を身につける。また同時に NEET 状況にある個々の若年の支援を進める地域若者サポートステーションを設置した。文部科学省も学び直しの機会を設ける政策を打ち出し、さらには農林水産省までが、農業後継者不足対策と関連させて、チャレンジ！ファームスクールを実施している。ところがこれらを連携させる動きは十分ではない。その対応策として、兵庫県や大阪府などでは厚生労働省所管の若者自立塾と地域若者サポートステーションを同じ NPO に委託し、これにより両者のシナジー効果が見られるようになったのである。

このようにシナジー効果、さらには連関する産業群に対する乗数効果の拡大のためには、多様な連携やパートナーシップが必要になる。前述の NEET 対策であれば、教育機関とのパートナーシップにより効果が大きくなると予想される。

実際、兵庫県が経験した阪神・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。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から、第 1 に、緊急事態に即応できなかった地方行政制度のあり方を今一度考えなおすことの必要性、第 2 にはこの見直しのなかで、とりわけ重要なポイントとして被災地の側からの既往の施策をいわば再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のである。縦割

---

<sup>7</sup> 株式会社第一生命経済研究所の推計値。

りの非効率をもたらした硬直性を解決するために、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。

既に見てきたように、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させなければならない。その枠組みを以下に示す。

- (1) 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、従来の例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。
- (2) イギリスでの SRB (Single Regeneration Budget) に象徴される、都市・地域再生資金を各省庁が個別に有し分配するのではなく、問題解決のための包括資金として政府が提示すること必要になる。
- (3) 地域課題解決や都市活性化に、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が 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。
- (4) 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と踏み出す。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、広範なパートナーシップ形成とその役割斬新なプログラムの提案などを考慮することは言うまでもない。
- (5) 政策の時限的施策の実施の必要性を指摘しておく。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 兵庫県発・関西発地域政策

第 2 節での枠組みを元に、本調査の成果を踏まえ、兵庫県、及び関西からの提言を行う。

#### 1. 参画と協働を競争力の源泉とせよ

震災の経験を踏まえ兵庫県が復興での指針として押し進め、2002 年には、「県民の参画と協働の推進に関する条例」として条例化もなされた参画と協働は、県の各事業における政策決定をはじめ、まちづくりや NPO 活動などにも大きな影響を与えてきた。震災後一貫して継続されたこの指針は、県域が広く、多様な文化的背景と自然環境を



有する兵庫県において、県民に共通する価値観と意識を醸成するに寄与し、これが地域活動を牽引してきた。条例の第1条に謳う、「多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く豊かな地域社会」の実現は、地域の競争力に関する三角錐モデルにおける目標部分に相当する。そのための参画と協働は、競争力を強化する政策の基本となるべきである。

第3章第3節では、類なき地域の形成が課題となっていた。地域政策における参画と協働の理念は、他の都道府県に類がない。つまり、震災という未曾有の危機に学んだ兵庫県が積み上げて歴史であり、類なきものである。すなわち、シリコンバレーやと同様の競争力の源泉となりうるのである。さらに参画と協働はパートナーシップの政策でもある。

このことを踏まえて、具体的な政策の例を示す。

第1に、社会的排除や格差問題を地域レベルで解決するためコミュニティ・ベースでの政策（CED）の実現。 コミュニティビジネスの振興、地域にある ILM（中間労働市場）の活用、CSR の積極化へ向けての企業税制の対応が考えられる。

第2に、政府が専ら行う分野への参画と協働の理念の導入。 例えば、教育分野へ参画と協働の理念を導入し、学校等の公共施設（廃校を含む）において、NPO や民間による不登校児などを対象としたチャーター・スクールを導入し、かつ教員も参加する。子どもを学校へ返すことだけを不登校児対策とせず、地域の参画によって新しい学校づくりを行う。

第3に、市場が専ら担う分野への参画と協働の理念の導入。 逆に、市場原理に基づく分野への参画と協働の可能性を考えてみる。企業の競争力の拡充など市場に専ら任せられてきた分野についても参画と協働を進める。

日本的経営の例に、デザインインがある。設計段階から下請け企業が参加し、部品を供給するサプライヤーにも理想とする部品の設計を行っている。長期的な契約を前提として成立したが、親会社はデザインインで得られるコスト競争力以上に、下請けの参画によって生産技術の製品設計へのフィードバックとスキルの上昇に期待しているのである。具体的な例としては、ロボットに関する基本技術を公開した上で、市民参加によるロボットの競技会を実施する。ロボコンであるが、ロボットの開発・製造者と市民とが競い合い、協働してイノベーションを進める。こうしたオープンな開発は、最初、オタクの世界の玩具であったパソコン技術を成熟化させオフィスや世界を一変させた他、UNIX のような OS の発展にも見て取れる。

## 2. 消費者支援の立場から現在の産業集積を活用グローバル化せよ

文化やハイテクなどの産業集積を基盤とし、グローバルに展開することで、その競争力を高めることが必要である。ただし、集積を形成する企業や産業を支援するというだけではなく、魅力ある地域を創ることでそれを実現する。

現在、兵庫県や関西には、神戸医療産業都市、播磨科学公園都市、関西文化学術研究都市推進機構等に研究機関が集積する。これを核として、ベンチャーを生み出し、

投資を招いて民間企業の集積を促進するためには、金融支援やインキュベーター整備など生産者側の支援を行う必要があり、外郭団体などを用い実施しているが、それ以上に重要と思われるのが、ユーザーである企業関係者や個人の QOL の向上、または消費者志向の環境整備を行うことである。ユーザーはグローバルに展開するのである。具体的には、高度医療の（海外を含む）需要を、医療産業都市を有する神戸市を中心として受け入れるため、法務従事者や医療通訳等関連人材の養成、定着の支援、医療機器等のコンベンションの開催支援を行う。

また播磨科学公園都市では優れた田園空間を活かし住宅、余暇環境を整備し、科学者等、高度な活動に従事する人材の定着を図る。日本人ノーベル賞受賞者が何人出るかを競うのではない。インド人、アメリカ人、あるいは中国人の研究者が日本の施設を利用し、積み重ねた研究成果によってノーベル賞を受賞する。こうした成果を地域が競い合うほうが、実際には競争力が高いのではないか。

### 3. 地域から積み上げての広域的な政策形成を実現せよ

広域的な行政の課題として、その地理的範囲を形成する「広域エリア」の内部における社会資本整備の統制と産業立地政策の調整が重要となる。舞台となる関西の広域エリア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連関を強化する方策が必要である。

繰り返しになるが、これまでは社会資本整備を巡り、あるいは企業立地を巡って地域間での競争は繰り広げられた。しかしより広域における共通の戦略目標が掲げられるのであれば、それを実現するための制度構築の過程の中での、自治体間の相互のコミュニケーションが繰り返され、結果的に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、広域エリア内部での地域間調整は、これを確立する中で創りこまれていくと考えられる。すなわち、関西にある自治体は国に対して、自立型地域への展望を持ち、また国土形成計画の精神を踏まえ、地域から積み上げる形での広域的な政策形成を行う。

例えば、シームレスアジアの関連では、兵庫県を含む関西の持つ特徴、すなわち既存型の製造業の集積、港湾を含む整備された交通インフラ、高度な文化について共通する他国地域（例：釜山、高雄、上海、等）との連携を提起し、これを実現化していく。その際に、自治体間の連携を積み上げ、役割の分担と資金の効率化を図る。結果として、それが広域圏や州として認識されればよい。

具体的には、中央政府から地方への税の配分において、包括的補助金を活用するほか、国の制度に準拠する組織（自治体や協議会）には国の補助と地方の補助を組み合わせるカップリングで、より高度行政施策を進める。

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）の実現なども、今後広域エリアでの計画を推進、制度化する中で、具体的ターゲットとなるかもしれない。

#### 4. 関西政経塾で人材を育成せよ

##### こうした新たな取り組みを全国に発信する。

具体的には、東の松下政経塾に対抗し、これに匹敵する規模の、参画と協働を旨とする政経塾を企業やNPO、市民の出資を基に設立し、政治家、首長、公務員、政治家秘書、新聞記者、財界人を育成する。新自由主義的な傾向の松下政経塾の対抗軸を築くのである。

中央政府の小泉・安倍型の市場指向による新自由主義に重きを置く政治家や首長が増加している。中央 VS 地方の構図の中で、国が新自由主義的であっても、地方では革新自治体が登場するなど、常にオルタナティブが用意された。しかし地方分権の中で、むしろ中央 VS 地方の構図は、中央政府（国）＋東京・首都圏 VS 地方に変わっているのではないか。

その視点で見れば、首都圏には、石原慎太郎（東京都）、上田清司（埼玉県）、松沢成文（神奈川県）、堂本暁子（千葉県）、中田宏（横浜市）という中央政府における政治家出身の知事や政令市長が多いことも頷けるのである。そして重要な点として、国との連携が目につくのである。特に、松下政経塾出身者の政治家や首長が増加する中で、主義や党派は完全に一致しないものの、かつてのマーガレット・サッチャーを髣髴させる、「政治」として地方行政を支配する展開を懸念せざるを得ない。中央政府（国）＋東京・首都圏では、そのための政治的な妥協も成立する。首都圏では、国と一体となった東京を頂点とするヒエラルキーを構成し、それを全国に拡大しようとする動きがある。これは中央政府の議論とも一致しているのである。

一方、関西では官僚出身または学者出身の首長が多く、民間からの首長も目立つ。都市部以外では、官僚出身の首長が幅を利かせ、依然として中央からの利益誘導になり易いが、政治家知事と比べれば国へのインパクトは弱い。しかし、東国原英夫知事の登場以来、地方政治家にも違った形で、中央政府（国）＋東京・首都圏に対抗する動きが生まれつつある。一方では、民主党が主張する地方で自民党との対決姿勢を明らかにする姿勢への摩擦が表れている他、2008年1月の「せんたく」の発足のよう、地方から国政を左右する事態にも発展している。「せんたく」への参加者の思いは一枚岩ではないが、少なくとも地方の目線から国を変化させる起爆剤となった。

こうした地方に注目が集まる今、関西から日本を変える人材を出すことがなければ、恐らくはその復権は今後長きにわたり訪れることがないように思われる。

国際競争力醸成のための地域政策の新展開  
に関する調査研究  
報告書

---

◆発行

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
地域政策研究所

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号  
TEL : 078-262-5577 FAX : 078-262-5593  
<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

---

平成 20 年 3 月