

広域経済圏活性化による経済成長戦略

令和元年度 中間報告書

2020 年 12 月



(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター 研究調査部

目次

第1章 広域圏形成と都市政策：広域経済圏活性化による経済成長戦略	1
第2章 産業集積と地域～1990年代以降の関西地域における変化	4
第1節 地方創生の課題～産業集積の視点	4
第2節 分析の枠組みと自治体・産業データベースの作成	6
第3節 対象自治体に存する産業の特化係数からみた集積の特徴	9
第4節 自治体の集積状況と地域特性	16
第5節 まとめ	19
第3章 大都市の創造の場としてのインナーシティ再生	21
第1節 インナーシティ問題は終わっていない	21
第2節 「創造的な精神の根城」であり続けるインナーシティ	22
第3節 神戸のインナーシティにおける文化芸術集積の萌芽	23
第4節 インナーシティがクリエイティブな場となるために	26
第4章 大阪湾ベイエリアをめぐる新たな都市論、圏域論の検討	29
第1節 はじめに	29
第2節 検証：ランドデザインの基本理念	30
(1) 世界都市機能の整備	30
(2) 人間性回復空間の再生	32
(3) “多核ネットワーク型都市圏”の形成	32
第3節 次世代社会の都市理念、都市構造の検討	33
(1) 都市理念の検討	34
第4節 都市構造の検討	39
(1) 京阪神大都市圏の変容ー常住人口・通勤人口の変化ー	39
(2) 集約型都市構造への転換ー人口減少社会への対応ー	40
(3) 「疎住都市」概念の再考ーポストコロナ社会への視座ー	41
(4) 小括ー多核ネットワーク型都市圏のこれからー	43
第5節 おわりに	43
第5章 首長の政策関心と自治体の経済政策：「施政方針演説」のテキスト分析による検討 ...	47
第1節 はじめに	47
第2節 先行研究と本論の課題	48
第3節 本研究の分析枠組み	49
第4節 分析とデータ	50
第5節 分析結果	51
(1) 「知事の施政方針演説」の記述的分析	52
(2) 構造的トピックモデルの分析	56

(3) 回帰分析の結果	58
第6節 結びにかえて	59
第6章 地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政	61
第1節 はじめに	61
第2節 産業政策としての商工費と先行研究	62
第3節 市町村単位の生産関数アプローチによる推計モデル	63
第4節 関西における製造業の生産関数の推計による商工費の分析	64
第5節 関西における小売業の生産関数の推計による商工費の分析	69
第6節 産業政策の広域行政	72
第7節 むすび	75
第7章 立地適正化計画にみる広域連携	77
第1節 はじめに	77
第2節 立地適正化計画	77
(1) 立地適正化計画とは	77
(2) 制度創設の背景	78
第3節 立地適正化計画制度に関してこれまでに指摘されている課題	79
(1) 策定状況	79
(2) 指摘されている課題	79
(3) 広域連携の必要性	79
第4節 広域行政施策としての広域行政圏	80
(1) 連携中枢都市圏構想	80
(2) 定住自立圏構想	80
第5節 立地適正化計画と広域連携	81
(1) 対象とする連携中枢都市圏	81
(2) 計画書の検証の視点	82
(3) 新潟広域都市圏	82
(4) 播磨圏域連携中枢都市圏	89
第6節 地域の持続・発展のための広域連携のあり方	91
第8章 サテライトオフィスの立地・活用と働き方改革	93
第1節 はじめに	93
第2節 働き方改革とサテライトオフィス	93
(1) 働き方改革	93
(2) 働き方改革に向けた取り組み	94
(3) サテライトオフィスの立地政策	94
(4) サテライトオフィスの導入状況	95
第3節 地域事例調査：徳島県神山町におけるサテライトオフィスと地域活性化	96

(1) 神山町の概要	96
(2) 神山町におけるまちづくりの特徴と歩み	96
(3) 地方創生への取り組み	97
(4) サテライトオフィスの集積	98
(5) まちの人材エンジン：神山塾	100
第4節 サテライトオフィスの集積要因と働き方改革	101
(1) 徳島県のサテライトオフィス	101
(2) 神山町の地域企業：(株) プラットイーズ	101
第5節 新たな立地政策「ワーケーション」：和歌山県白浜町	104
第6節 終わりに：サテライトオフィスの可能性	106
第9章 イングランドの都市間連携と権限移譲に見る地域政策：city-region と合同行政機構に 関する事例分析	108
第1節 本論の目的	108
第2節 イングランドにおける都市間連携と権限移譲	108
(1) イングランドにおける都市間連携	108
(2) イングランドにおける権限移譲	110
第3節 事例として取り上げる圏域の概要	114
(1) 事例の概要	114
(2) 各 city-region の政策の特徴	116
第4節 都市間連携に関する city-region 間の比較分析	117
(1) CA のガバナンス	117
(2) 委譲する事務の内容に応じた財源の確保	118
(3) city-region 内の他のアクターとの関係性	122
第5節 考察	125
第10章 第2層都市群の分析のための多地域計量モデル作成の予備的分析-釜石都市圏モデルの 作成-	128
第1節 はじめに	128
第2節 多地域計量モデルの先行研究	130
(1) 東京都市圏（中央線線域）モデル	130
(2) 神戸都市圏モデル	132
(3) まとめ	133
第3節 釜石市都市圏モデル	134
(1) 作成目的	134
(2) 分析対象地域	134
(3) 釜石都市圏の動向	135
(4) 基本的な考え方	137

(5) 理論的原型モデル	138
(6) 釜石都市圏モデルの推定結果	139
(7) シミュレーション結果	148
第4節 考察	150
(1) 第2層都市群を中心地とする都市圏の抽出の問題点	151
(2) 観察期間にまつわる問題点	151
(3) モデルの構造推定上の問題点	151

執筆者一覧

加藤 恵正	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授
田端 和彦	兵庫大学副学長・生涯福祉学部 教授
澤木 昌典	大阪大学大学院工学研究科 教授
上村 敏之	関西学院大学経済学部 教授
梅村 仁	大阪経済大学経済学部 教授
本荘 雄一	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 特任教授
青木 勝一	文教大学経営学部 講師
和田真理子	兵庫県立大学国際商経学部 准教授
今井 良広	兵庫県企画県民部地域創生局 局長
吐合 大祐	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究戦略センター 研究調査部 主任研究員

事務局

吉田 哲	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究戦略センター 研究調査部 部長
田中 清富	同上 課長
井上 恭子	同上 課長補佐
吐合 大祐	同上 主任研究員
平石 知久	同上 研究員

第1章 広域圏形成と都市政策：広域経済圏活性化による経済成長戦略

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

加藤恵正

本論文集は、(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「活力ある共生社会」研究領域自主研究の中間報告書である。ここでの研究テーマは、兵庫新経済戦略研究「広域経済圏活性化による経済成長戦略」である。

このほど公表された総務省による住民基本台帳人口移動報告(2019)によると、東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)は14万8783人の転入超過であった。東京圏の転入超過は、前年に比べ9976人の拡大。1996年以降24年連続の転入超過であった。東京一局集中は加速している。こうした事態に対し、2014年にスタートした「地方創生」であるが、地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費」を1兆円計上するなど政府のこれまでにない強い方針で推移したはずにもかかわらず、なぜ成果をだせないのだろうか。

本研究の目的は、政府の「地域創生」政策に欠落している空間政策を兵庫県・関西から提示するとともに、これに呼応する地域イノベーション・システム創出による戦略的新産業創造を公民学連携によるプラットフォーム構築からその可能性を探ることにある。

急伸するグローバリゼーションのなかでの政府の競争力とどのように結びつくのかについての展望も欠落している。これだけの資金を振り向けた地域政策が、わが国のマクロ経済にどのような影響を与えるのか、激化する世界のなかでの競争力強化にどのように寄与するのかについての視点はない。それは、この地域政策に空間戦略が欠如していることと大きくかかわっている。地域経済の競争力は、地域に所在する多様な経済資源を結びつけ、固有の競争力を強化することに尽きる。高付加価値イノベーション産業が「好む」都市の姿が明らかにされつつある。「厚みのある労働市場」「ビジネスのエコ・システム」「知識伝播を可能にする産業クラスター」(エンリコ・モレッティ 2014)などがキイ・ワードといってよい。これまでもこうした指摘は幾度となく行われたが、日本においてこれらの創出に向けた大胆な政策が実現した例はない。本研究では、事例都市において産官学イノベーション・プラットフォームを構築したうえで、地域イノベーション・システムを創出し、さらに新産業創造に向けた議論を行うことにしたい。その際、本研究では、日本における第2層都市群(Second Tier Cities)に着目し、その機能と役割について検討を行う。近年、EUなどにおいて第2層都市群(Second Tier Cities)が国民経済に及ぼす実態などに関心が高まっている。ここでは、わが国における都市圏域の動きを展望しつつ、こうした第2層都市群(Second Tier Cities)という視点から広域都市圏の機能強化に向けた政策の在り方について検討を行うことを予定している。

2020年2月、本研究の進捗と軌を一にして、京阪神が連携するスタートアップ・エコシステムが政府の推進する「スタートアップ・エコシステム グローバル拠点都市」に選定された。出発点

は、政府の「統合イノベーション戦略」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)だ。その推進に向けて、内閣に統合イノベーション戦略推進会議(以下「会議」という。)が設置された。ここでは、イノベーションに関連が深い総合科学技術・イノベーション会議といった司令塔会議を横断的かつ実質的に整を図ることを狙いとしたものであった。今般、グローバル拠点都市として、スタートアップ・エコシステム 東京コンソーシアム(東京都、川崎市、横浜市、和光市、つくば市、茨城県等)、Central Japan Startup Ecosystem Consortium(愛知県、名古屋市、浜松市等)、大阪・京都・ひょうご神戸コンソーシアム(大阪市、京都市、神戸市等)、福岡スタートアップ・コンソーシアム(福岡市等)の4拠点が選定されたのである。

地域経済政策という視点からみると、スタートアップ・エコシステム形成は従来の地域産業政策と比べて着目すべき要素が内包されている。これまでの地域産業政策の多くは、立地する事業所自体の技術革新やそれらの関係性に焦点を当て、どちらかというとも既存産業集積(agglomeration)やクラスター(cluster)の発展・強化に政策の狙いがあった。一方、スタートアップ・エコシステムは、集積やクラスターが展開・進化するための知的インフラを構築し、それによってスタートアップを強化することで地域イノベーションの創出のメカニズムを構築することが狙いようだ。さらに、ここで指摘しなければならないのは、このスタートアップ・エコシステム拠点が、基本的には都道府県を越えた複数の核となる都市群から構成されていることであろう。関西の場合、京阪神大都市圏を核に3府県とその構成自治体が広域連携の構図をデザインすることになる。ここでは、自治体、経済団体、大学等の地域資源が府県境をこえて手を組むことによって、関西広域圏の競争力強化を起動することが目的となるのだろう。

こうした新たな広域連携型都市政策を十全に稼働するには、実際には多くの課題がある。政府が示すメニューをこなすだけでなく、関西広域圏の核心としての京阪神大都市圏の機能強化のあり方を具体的に示し、そしてこれを実行していくことが必要であろう。

以下、本研究の現時点での概観、最終報告の構図は以下のとおりである。

研究1：広域圏経済システムの理論・政策・現実に関する研究

—「広域的空間政策」形成につながる制度・仕組み改革—

研究2：経済活性化につながる「場」と「政策」に関する研究

—地域の特性・経営資源活用につながる制度・仕組み改革—

研究3：県内都市・地域での展開に関する研究(ケーススタディ)

—ひょうご経済の新たな成長エンジンをさぐる—

本研究が、現下でスタートした新しい広域都市政策と連動する形で、これを実質化しより強固な政策として推進するための基礎研究として、その理論・政策を形成し、実際に稼働するためのいわば「武器」となることも必要と考えている。

本中間報告は上記の目的達成のために多様な専門分野の研究者が一堂に会し研究を行っている。

中間報告は、現時点でのメンバー有志の視点を整理いただいたものである。

第2章 産業集積と地域～1990年代以降の関西地域における変化

兵庫大学生涯福祉学部
教授 田端和彦

第1節 地方創生の課題～産業集積の視点

東京一極集中の是正が議論をされるようになったのは、最近のことではない。近代化した日本の歴史において、常に都市と農村の格差は問題視されてきた。戦後、高度成長期の間、東京をはじめとする大都市部は、工業化の進展によりそれ以外の農村から必要な労働者を受け入れてきた。都市は巨大化し、外延化する中で、交通網をはじめとするインフラ整備への財政投入が経済成長にも寄与する過程を経て都市圏を形成してきたのである。

戦後間もなく、不足していた電源の開発や多くの死者を出す地方での災害対策のための国主導での国土開発の枠組みとして1950年に国土総合開発法が制定されたが、実際に全国総合開発計画が策定されたのは、1962年であった。このころになると、高度経済成長の流れから、経済成長が重要な観点となり、規模の経済を追求し、まずは太平洋ベルト地帯への大規模工場の誘致、建設、さらにそれ以外の地方へ工場立地を進め雇用を創り、新産業都市を形成することが主眼となった。以後、経済計画とも関連させ経済の成長と都市と農村の経済格差是正を見据えつつ、分散型の国土のあり方を探る流れが中心ではある。

しかし、法制度を整え¹、掛け声を勇ましくしても、一時、あるいは一部を除き、都市への集中は抑制されなかった。むしろ、平成に入った1990年前後から日本のグローバルでの位置において東京を情報や金融を含む経済活動の中核に据え、集積を加速させたのである²。さらに欧米の競争戦略と歩調を同じくしつつ、民営化と地方分権を進めた結果、21世紀には地方交付税額は一時期を除き、ひたすら減少の一途辿った³。地方財政への国の厳しい規制とともに、財政事情の悪化が

¹ 1959年には首都圏での大規模な工場、大学等の施設の新設を制限する「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律（工業等制限法）」が成立した。

² 例えば、「第四次全国総合開発計画」（1989年）では、東京一極集中の是正を記載した中で「東京圏は、我が国の首都としてのみならず、金融、情報等の面で世界の中核的都市の一つとして、我が国及び国際経済社会の発展に寄与する。そのため、国際金融機能等の都心部での展開に伴う要請に対応し、都心部及び東京臨海部の総合的整備を進める」と金融を中心に機能の集積を図る施策を謳っていた。

³ 地方交付税等総額（当初）の推移（総務省「地方財政関係資料」より）

年 度	平成 12	平成 13	平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18
交 付 税 額	21.4 兆円	20.3 兆円	19.5 兆円	18.1 兆円	16.9 兆円	16.9 兆円	15.9 兆円
対 前 年 度 比	2.6%	-5.0%	-4.0%	-7.5%	-6.5%	0.1%	-5.9%
年 度	平成 19	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23	平成 24	平成 25
交 付 税 額	15.2 兆円	15.4 兆円	15.8 兆円	16.9 兆円	17.4 兆円	17.5 兆円	17.1 兆円
対 前 年 度 比	-4.4%	1.3%	2.7%	6.8%	2.8%	0.5%	-2.2%
年 度	平成 26	平成 27	平成 28	平成 29	平成 30	平成 31	
交 付 税 額	16.9 兆円	16.8 兆円	16.7 兆円	16.3 兆円	16.0 兆円	16.2 兆円	
対 前 年 度 比	-1.0%	-0.8%	-0.3%	-2.2%	-2.0%	1.1%	

地方の疲弊を招き、首都圏への集中を後押ししたとも考えられる。

2011 年の東日本大震災を踏まえ、首都圏を巨大地震が襲った場合、国家の存亡を左右しかねないという首都圏の脆弱性が取り上げられ、さらに少子化で首都圏への人材の供給も困難になる事態を踏まえ、2013 年、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（国土強靱化法）が、また地方消滅という衝撃的なタイトルを持った増田レポートの影響もあり、2014 年には、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正することを目的とする地方創生をめざしまち・ひと・しごと創生法が成立した。しかしながら、東京一極集中への動きが止まる気配はない。政府が、首都圏以外での人口増を図る地方創生として、「まち・ひと・しごと」を謳う背景には、各地域の強みを生かし雇用（しごと）を創出、若年者の移住を促し、次世代（ひと）を育てる地域（まち）づくりを行うことがある。まち・ひと・しごと創生法により、地方自治体はまち・ひと・しごと創生総合戦略を定めることが努力義務となっている。しかし、雇用の創出は市場の結果でもあり、地方自治体が戦略として定めることには限界もある。そのため、地方創生で想定される人口増のメカニズムを発揮できていない現状がある。

地域の経済の活性化、そして雇用の創出を図る鍵となるのは産業集積である⁴。特定の産業の集積があることで外部効果が働くとする Marshall による論、多様な産業が都市に集まることでの産業を生み出す Jacobs の思想、そして Porter のクラスター論など、地域での特定の、あるいは複数の関連する、または多様な産業の集積の重要性が主張されてきた⁵。そして、日本の高度成長期、集積する産業は規模の経済に基づく生産性の上昇により他地域へ財の移出を可能にし、地域の所得の向上に伴い、消費型産業の立地をもたらすという、前述の新産業都市形成のメカニズムが期待されたのである。

グローバル化が始まる、そして東京一極集中が課題となる 1990 年以降、経済の地盤沈下が指摘され、失われた三十年ともいわれる関西において産業集積はどのような変化があったのか。本論でそれを確かめる。ところで、産業集積の分析では、特定の産業の集積に関する分析や自治体を限定して集積する産業の分析などが主たるものである。そして集積の展開から産業の特徴を見出し、地理、あるいは歴史背景から集積の要因を明らかにすることができ、政策立案にも資する⁶。今回は、新たな視点として、関西にある市区町村の複数の産業の集積状況を、規模に依らずいずれの産業も 1 つの変数に見立て、特徴を統計的に分析、把握することを目的としている。

⁴ 2007 年の企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（現行、地域経済率引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律）では、産業集積が地域経済の活性化に果たす役割の重要性を謳っていた。

⁵ 小林伸生「地域産業集積の特化一多角化傾向と成長力に関する考察」『経済学論究』58(3)、2004-12

⁶ 地方創生政策の立案にあたり、統計的な根拠となるべくまち・ひと・しごと創生本部事務局が提供、公開している地域経済分析システム（RESAS）の活用事例には、基礎的自治体が実際に特化係数を用いて、稼ぐ力分析などを行っている。

第2節 分析の枠組みと自治体・産業データベースの作成

本論では、関西の6府県、(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の市町村及び、政令市の区を分析対象とする。そして1990年代と2000年代の、それぞれ約10年間における変化の把握を行うこととする。

地域における産業分析では、地域と産業の定義を明確にする必要がある。まず、地域であるが、本論では、関西の6府県、(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の市町村及び、政令市の区を分析の対象とする。その数は1991年367件、1999年364件、2006年254件、そして2016年245件である。1995年制定の市町村の合併の特例に関する法律に基づく、いわゆる平成の大合併の結果、2005年前後をピークに市町村の合併が増加、これにより基礎自治体の様相は大いに変化した。1990年代、全国に3,200件もあった基礎自治体は、平成の大合併の後、その数は4割にまで減ってしまったのである。表2-1に示す通り、関西地域の市町村数も減少、特に兵庫県、滋賀県、京都府は半数近くまで減少した。表中、対象数とは、市町村数に政令市の区の数を加え、政令市の数を引いたもので、分析の対象とした基礎自治体の数である。本論では、以後、対象自治体と称する。

表2-1 平成の大合併による自治体数の変化(関西地方)

調査時期	1991年10月1日					1999年10月1日				
都道府県名	市	区	町村	市町村計	対象数	市	区	町村	市町村計	対象数
全国	660	119	2,584	3,244		671	128	2,564	3,235	
25 滋賀県	7	0	43	50	50	7	0	43	50	50
26 京都府	11	11	33	44	54	12	11	32	44	54
27 大阪府	33	24	11	44	67	33	24	11	44	67
28 兵庫県	21	9	70	91	99	22	9	66	88	96
29 奈良県	10	0	37	47	47	10	0	37	47	47
30 和歌山県	7	0	43	50	50	7	0	43	50	50
合計	89	44	237	326	367	91	44	232	323	364
調査時期	2006年10月1日					2016年10月1日				
都道府県名	市	区	町村	市町村計	対象数	市	区	町村	市町村計	対象数
全国	779	148	1,044	1,823		790	175	934	1,724	
25 滋賀県	13	0	13	26	26	13	0	6	19	19
26 京都府	14	11	14	28	38	15	11	11	26	36
27 大阪府	33	31	10	43	72	33	31	10	43	72
28 兵庫県	29	9	12	41	49	29	9	12	41	49
29 奈良県	12	0	27	39	39	12	0	27	39	39
30 和歌山県	9	0	21	30	30	9	0	21	30	30
合計	110	51	97	207	254	111	51	87	198	245

(出典：総務省等より作成)

図 2-1 データベースのイメージ

	都道府県	市区町村	産業中分類	従業者数	特化係数
滋賀県分 1,805件 (19市町×95産業)	滋賀県	大津市	01農業	178	0.3098101
	滋賀県	大津市	02林業	31	0.3612538
	滋賀県	大津市	03漁業（水産養殖業を除く）	8	0.1644326
	滋賀県	大津市	04水産養殖業	.	.
	}	}	}		
	滋賀県	大津市	94宗教	1438	2.7260663
	滋賀県	大津市	95その他のサービス業	75	1.0762222
	滋賀県	彦根市	01農業	281	1.1098192
	滋賀県	彦根市	02林業	7	0.1851054
	滋賀県	彦根市	03漁業（水産養殖業を除く）	.	.
	}	}	}		
	滋賀県	犬上郡多賀町	93政治・経済・文化団体	5	0.2064191
	滋賀県	犬上郡多賀町	94宗教	100	4.2203872
	滋賀県	犬上郡多賀町	95その他のサービス業	.	.
1ケース	京都府	京都市北区	01農業	48	0.2322717
	京都府	京都市北区	02林業	23	0.7451747
	京都府	京都市北区	03漁業（水産養殖業を除く）	.	.
	}	}	}		
	和歌山県	東牟婁郡串本町	92その他の事業サービス業	78	0.367666
	和歌山県	東牟婁郡串本町	93政治・経済・文化団体	25	1.0798646
	和歌山県	東牟婁郡串本町	94宗教	26	1.1480874
	和歌山県	東牟婁郡串本町	95その他のサービス業	.	.

合併の結果、従前に存在した市町村が消滅、近接する別の市町に統合され、これは基礎自治体を対象とする分析においては、変化の把握が難しいことを意味する。データの連続性が確保されないからである。合併の結果生まれた自治体のために、旧自治体の範囲を対象とする集計が一部では行われているが、将来に亘り長期にデータが入手可能か不明であったり、必要とするデータの入手が難しかったりする。こうした場合、合併後の自治体を単位として、合併前の自治体を合算して比較する方法もあるが、本論では合算方式を採用していない。

次に産業データに触れる。全ての産業に関わる公的統計は、事業所・企業統計、そして経済センサスがある。2007年の統計法改正に伴い、戦後、長く日本の産業統計の中核を成した事業所・企業統計は、他の複数の企業や事業所の経済活動の調査と統合され、経済センサスとして新たに創設され、2009年に初めて経済センサス-基礎調査が実施された。事業所・企業統計は3または5年の間隔で調査され、経済センサスは活動調査と基礎調査を交互に5年ごとに実施している。1990年代の変化の把握のため、1991年、1999年の事業所・企業統計、及び2000年代の変化の把握のため、2006年の事業所・企業統計 2016年の経済センサス活動編を用いる。また、産業集積を捉

えるために、産業別で民営の事業所の従業者数を用いる。実際に、市区町村を対象に一般に公表されているデータの範囲での収集となる。産業分類は中分類を用いる。産業中分類は日本標準分類に位置付けられており、業界にほぼ相当する分類といえる。もちろん、産業構造の変化にともない日本標準分類も変更されている。国家公務及び、地方公務を除く産業中分類の数は、1991 年 91 産業、1999 年は 95 産業、さらに 2006 年が 93 産業、2016 年が 95 産業である。年度ごとに市区町村別に産業中分類から成るデータベースを作成した。各年度のデータ件数は、対象自治体数×産業中分類の数となり、1991 年が 33,397 件、1999 年が 34,580 件、平成の大合併により市町村の数が減少した 2006 年が 23,622 件、そして 2016 年が 23,275 件である。データベースのイメージを示す。行（横方向）がケースに相当する。従業者が無い場合、特化係数は算出されず、空白となる。このデータベースを用い、対象自治体と産業から成る個々のケースにおける特化係数という変数を分析するのである。

1991 年、1999 年、2006 年、2016 年の年度について、対象自治体それぞれに存する産業について、特化係数を計算した。ケースごとに特化係数が得られることになる。なお、特化係数は立地係数とも呼ばれ、従業者を用いて A 地域の α 産業の特化係数は下記のように表される。

$$A \text{ 地域の } \alpha \text{ 産業の特化係数} = \frac{A \text{ 地域の } \alpha \text{ 産業の従業者数} / A \text{ 地域の全産業の従業者数}}{\text{全地域の } \alpha \text{ 産業の従業者数} / \text{全地域の全産業の従業者数}}$$

地域は大きな地域の部分である、と考えられるため、特化係数を求める時の全地域とは個々の地域の合計であることが多い。しかし、今回は全地域として関西 6 府県の合計値を用いるのではなく、全国総計を用いることとした。これは関西としての産業の強みをより明確にすることを踏まえてのものであり、特化係数が 1.0 の場合は、当該地域におけるその産業の集積は全国と同水準ということである。

全体の様相の把握のため、表 2-2 に 1991 年、1999 年、2006 年、2016 年における関西 6 府県の従業者数を示す。従業者数は 1991 年から 2006 年まで減少、景気の低迷から民営事業者が一貫して従業員の削減を行ってきたと思われる。しかし、2016 年では 2006 年に比して増加となっている。一つには景気の回復による労働市場の改善が考えられる。2006 年度の完全失業率は 4.4%、2008 年の東日本大震災で一時的に失業率が上昇し、その後、2010 年から低下し始め、2016 年度は 3.1%と改善している。また女性労働やシルバー世代の就業の拡大なども考えられる。

府県別では、滋賀県は各年で従業者数が増加、1991 年から 2016 年までに 10 万人の増加が見られた。京都府は 2006 年まで減少したが、2016 年は 2006 年に比して 6 万人余り増加して大阪府は 1991 年から 2006 年までの間に 50 万人程度、比率では 12.1%の従業者数が減少したが、2016 年にかけては 37 万人の増加が見られた。兵庫県は京都府と同様、変化の幅が小さく、1991 年から 2006 年までで 1.8%の減少に収まっていた。奈良県の場合、2016 年は 1991 年と比べ 54,000 人余り従業員が増加した。和歌山県は 2006 年まで従業員数が減少するが、2016 年にかけては増加をしている。

表 2-2 関西 6 府県の従業者数

	1991 年	1999 年	2006 年	2016 年
滋賀県	507,521	536,178	556,588	601,378
京都府	1,152,247	1,093,335	1,077,816	1,136,532
大阪府	4,774,539	4,401,326	4,196,559	4,389,020
兵庫県	2,171,498	2,121,822	2,107,073	2,201,490
奈良県	379,792	391,494	417,851	433,796
和歌山県	390,723	366,612	358,673	377,258
合 計	9,376,320	8,910,767	8,714,560	9,139,474

第 3 節 対象自治体に存する産業の特化係数からみた集積の特徴

表 2-3 に特化係数を階級に区分しての度数分布を、そして表 2-4 に各年度における統計量を示す。件数であるが、表 2-3 で有効計としているのは、それぞれの対象自治体に存する産業数、つまり特化係数の算出が可能で集計において有効なケースの合計である。その下段の産業無は、対象自治体に存しない産業であり、そのため特化係数が算出できないケースである。両者の合計が先に示したデータ件数となる。

表 2-3 特化係数の度数分布

特化係数の階級	1991 年			1999 年		
	件数	比率	有効比率	件数	比率	有効比率
～0.5	7,392	22.1%	34.7%	7,642	22.1%	34.5%
0.5～0.8	3,645	10.9%	17.1%	3,764	10.9%	17.0%
0.8～1.0	1,997	6.0%	9.4%	2,037	5.9%	9.2%
1.0～1.2	1,583	4.7%	7.4%	1,644	4.8%	7.4%
1.2～1.5	1,716	5.1%	8.0%	1,724	5.0%	7.8%
1.5～2.0	1,614	4.8%	7.6%	1,695	4.9%	7.7%
2.0～3.0	1,410	4.2%	6.6%	1,537	4.4%	6.9%
3.0～5.0	1,020	3.1%	4.8%	1,057	3.1%	4.8%
5.0～	952	2.9%	4.5%	1,025	3.0%	4.6%
有効計	21,329	63.9%	100.0%	22,125	64.0%	100.0%
産業無	12,068	36.1%		12,455	36.0%	
合計	33,397	100.0%		34,580	100.0%	

特化係数の階級	2006 年			2016 年		
	件数	比率	有効比率	件数	比率	有効比率
～0.5	6,077	25.7%	35.0%	6,314	27.1%	36.0%
0.5～0.8	3,034	12.8%	17.5%	3,062	13.2%	17.4%
0.8～1.0	1,672	7.1%	9.6%	1,675	7.2%	9.5%

1.0～1.2	1,317	5.6%	7.6%	1,289	5.5%	7.3%
1.2～1.5	1,455	6.2%	8.4%	1,452	6.2%	8.3%
1.5～2.0	1,299	5.5%	7.5%	1,297	5.6%	7.4%
2.0～3.0	1,133	4.8%	6.5%	1,074	4.6%	6.1%
3.0～5.0	711	3.0%	4.1%	748	3.2%	4.3%
5.0～	646	2.7%	3.7%	648	2.8%	3.7%
有効計	17,344	73.4%	100.0%	17,559	75.4%	100.0%
産業無	6,278	26.6%		5,716	24.6%	
合計	23,622	100.0%		23,275	100.0%	

表 2-4 特化係数の統計量

		1991 年	1999 年	2006 年	2016 年
平均値		1.60	1.61	1.46	1.43
中央値		0.77	0.77	0.75	0.73
標準偏差		7.05	5.73	5.81	6.27
最小値		0.00	0.00	0.00	0.00
最大値		604.45	337.08	307.92	603.14
パーセンタイル	25	0.35	0.35	0.34	0.33
	50	0.77	0.77	0.75	0.73
	75	1.43	1.46	1.37	1.35

1991 年、有効（産業が存する）の合計は 21,329 件で 63.9%を占めている。対象自治体数で除すと 58.1 件となり、これが 1 自治体あたりの立地する産業の数となる。階級別の特徴としては、有効比率では特化係数が 0.5 以下となる件数が 34.7%を占め最も多い。特化係数が 1.0 を上回るのは有効計に対しては 38.9%、全体（産業がない場合も含む）では 24.8%である。次に統計量についてみる。対象は有効の場合（産業が存在する場合）である。平均値は 1.60、中央値は 0.77 である。最小値は 0.001691（表では 0.00）、最大値は 604.45 である。パーセンタイル値は、特化係数の大きい順に並べた場合、最下位からある位置にある数値を示すものである。25 パーセンタイル値は、下部 25%にある数値で 0.35、50 パーセンタイル値は中央値と同一で 0.77、そして 75 パーセンタイル値は 1.43 である。散らばりを示す標準偏差は 7.05 となる。

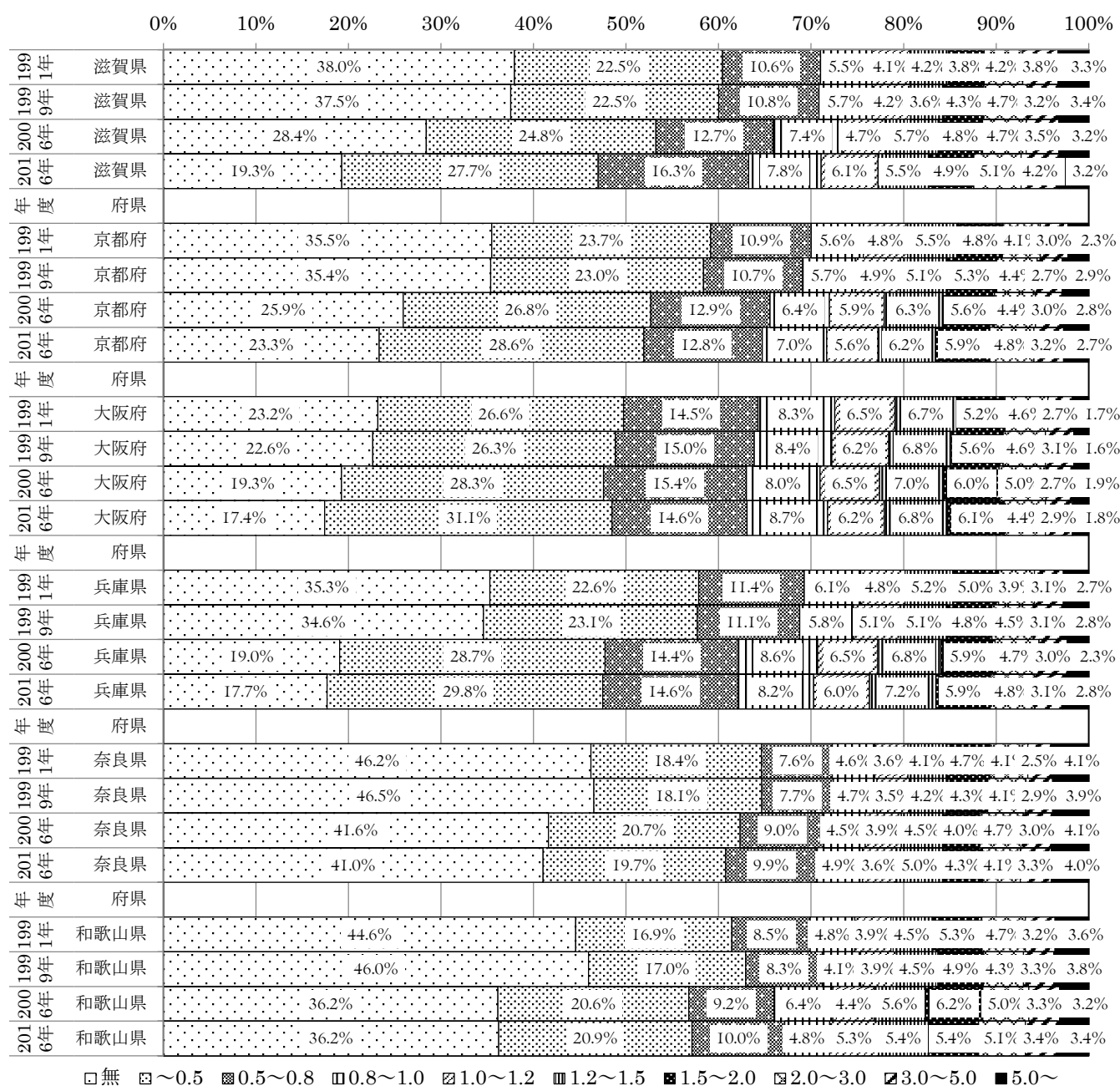
1999 年の、有効計は 22,125 件で 64.0%を占め、1991 年と比率ではほぼ違いは見られない。平均の立地産業の数は 60.8 件である。特化係数の平均値は 1.61、中央値は 0.77 であり 1991 年とほぼ変わっていない。階級別では特化係数 1.0 を超える件数は 39.2%を占め、1991 年からはやや上昇している。標準偏差は 5.73 であり、大きな値の特化係数を持つケースが減少したと思われる。有効計の比率に大きな変化が無く、1991 年から 1999 年の間、産業の立地が拡大することは見られず、平均値や度数分布表の比較からも集積度が高まった産業が拡大したとはいえない。この間、関西では従業員数が全体として減少しているが、標準偏差が縮小したのは、大型の事業所の縮小や撤退などがあったことが考えられる。

2006 年、有効計が 17,344 件で 75.4%、平均の立地する産業数は 68.3 件である。平成の大合併で、複数の市町村が 1 つに集約され、1 対象自治体あたりで立地する産業の種類が増え、結果、2006 年には有効計が拡大した。特化係数の統計量であるが、平均値は 2006 年で 1.46 であり、標準偏差は 5.81 である。特化係数が 0.5 以下は 35.0%、1.0 を越えるケースは 43.7%を占めている。

2016 年は有効計が 17,559 件、75.4%となり、平均の産業数は 71.7 件である。産業無の比率は 2006 年の 6,786 件から 5,716 件へと 1,070 件の減少、比率は 28.1%から 24.6%に低下している。対象自治体数は 9 件減少しており、産業中分類の数を乗じると 855 件であるため、差分の 215 件分が、産業無から有効に移動した。平均値は 1.43、標準偏差は 6.27 と散らばりの程度は増している。2006 年と比較し、2016 年では関西地域での従業者数全体が増加しており、産業のない自治体に新たな産業が生じ、また一部で集積が増大したと考えられる。

関西 4 府県で、1991 年、1999 年、2006 年、2016 年における特化係数の構成比率を図 2-2 に示す。なお、産業無しの場合も含めた総件数に対する比率を示している。

図 2-2 都道府県別特化係数の階級別構成比率



産業無しという割合は奈良県、和歌山県で高く、大阪府で比較的低い。関西では、大阪府では多様な産業が立地していることがわかる。また兵庫県、京都府、滋賀県は1991年、1999年には産業無しの割合が高いものの、2006年、2016年では低下しており、この間の大幅な市町村合併が進んだためと思われる。特化係数が1.0を上回る、つまり全国水準以上に立地している産業の比率は、1990年代にあっては大阪府を除き20%から25%の間に、2000年代は奈良県を除き25%

から30%の間の数値となる。

滋賀県では1991年と1999年を比較すると、産業無しの比率は38.0%、37.5%、また特化係数が0.5以下ではそれぞれ22.5%、0.5～0.8で10.8%と10.6%であるなど、構成比率に変化はない。一方、2006年と2016年の10年間では産業無しは2006年の28.4%から2016年は19.3%に減少、特化係数が0.5以下は24.8%から27.7%に、0.5～0.8では12.7%から16.3%に増加するなど各階級での上昇が見られる。

京都府の場合、1991年の産業無しが35.5%、1999年では35.4%とほぼ変化が無く、階級別でも、特化係数が1.0を上回るケースがそれぞれ24.4%、25.2%であり、1999年がやや高くなっているものの、個々の階級での差は小さい。2006年と2016年では、産業無しが25.9%から23.3%に低下、特化係数が0.5以下は26.8%から28.6%に増加している。特化係数が1.0を超えるケースの比率は28.0%から28.3%にわずかに伸びているだけである。

大阪府では、1991年から1999年の間で階級毎の構成比における変化は少なく、特化係数が1.0を超えるのは1991年で27.4%、1999年でも27.9%と変化はない。また2006年から2016年の間では産業無しが19.3%から17.4%に低下し、特化係数0.5以下が28.3%から31.1%に増加しているしかし特化係数が1.0を上回るのは2006年の29.1%から2016年に28.2%へと低下している。

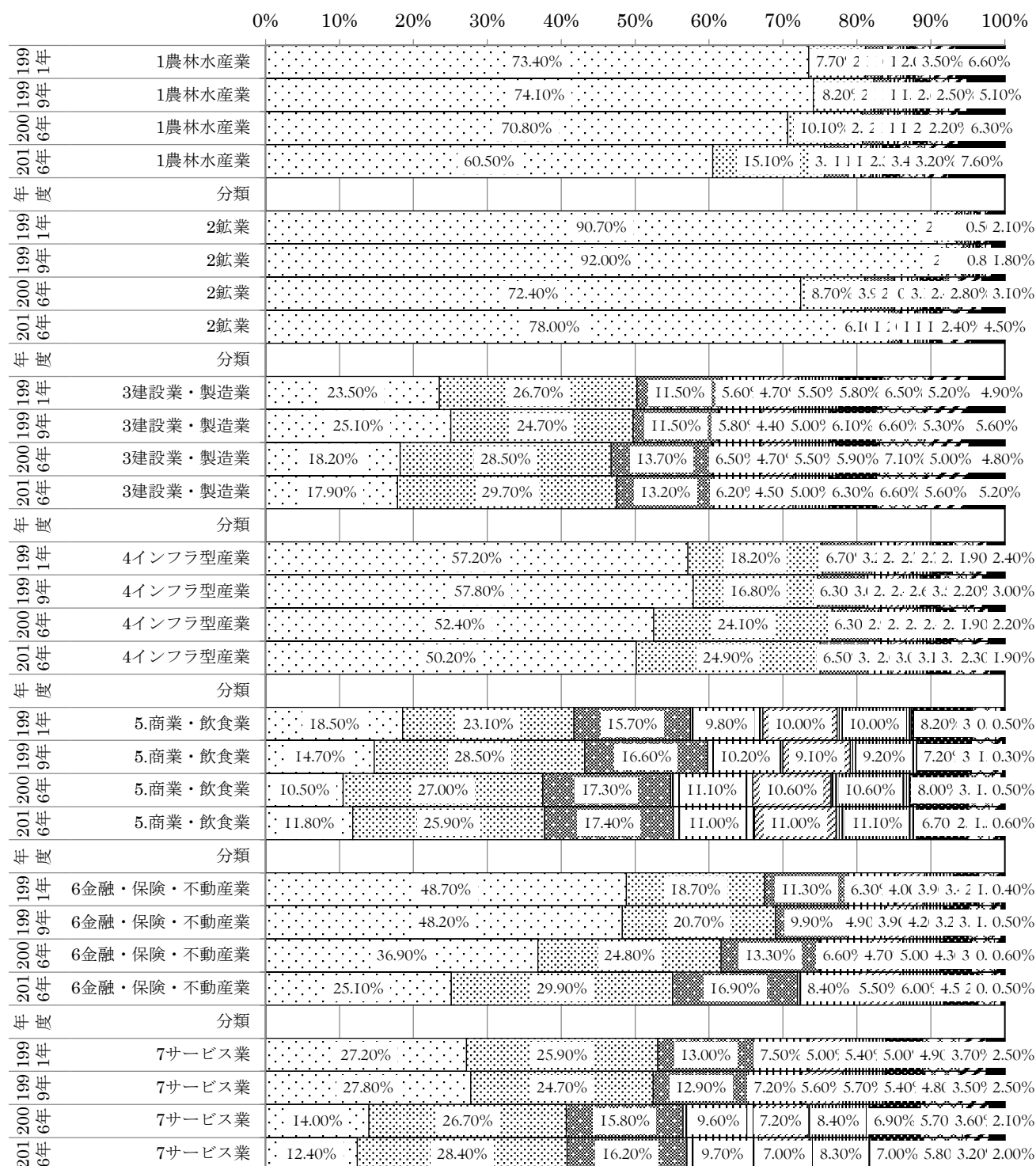
兵庫県は1991年から1999年の間には、産業無しが35.3%から34.6%に減少、特化係数0.5以下が22.6%から23.1%に増加している。2006年から2016年では、産業無しが19.0%から17.7%となっている。特化係数が1.0を上回る割合は、1991年が24.7%、1999年が25.4%であり、2006年は29.2%、2016年には29.8%と上昇をしている。大阪府と比較すると1990年代は大阪府が勝るものの、2000年代になって、兵庫県が集積する産業の比率では上回るのである。

奈良県は1991年と1999年、また2006年と2016年ともに構成比率に大きな差が見られない。1991年では産業無しが46.2%、1999年では46.5%であり、2006年、2016年ではそれぞれ41.6%と41.0%である。産業無しの比率がいずれの年度も40%以上となっているのは奈良県のみである。

和歌山県では、1991年と1999年では、産業無しが44.6%から46.0%に増加し、特化係数が1.0を超えるケースの比率が25.3%から24.6%とやや低下した。2006年と2016年では、産業無しが36.2%となり、市町村合併による集約と考えられるが、奈良県と同様に他の階級では構成比率に大きな差は見られない。

次に、産業中分類を独自に、1農林水産業、2鉱業、3建設業・製造業、4インフラ型産業、5商業・飲食業、6金融・保険・不動産業、7サービス業に区分し、それぞれの年度での特化係数の階級別の構成比率を図2-3に示す。

図2-3 産業の独自分類別特化係数の階級別構成比率



□ 無 ▤ ~0.5 ▦ 0.5~0.8 ▧ 0.8~1.0 ▨ 1.0~1.2 ▩ 1.2~1.5 ■ 1.5~2.0 ▫ 2.0~3.0 ▬ 3.0~5.0 ■ 5.0~

農林水産業については、産業無しが1991年で73.4%、1999年は71.4%である。また両年度の比較では構成比率も大きな差がない。2006年では産業無しが70.8%であるが、2016年度では60.5%となっている。特化係数が0.5以下の階級で10.1%から15.1%に増加するなど、全ての階級で比率が高くなっている。

第二次産業である、建設業・製造業については、1991年では、産業無しが23.5%、0.5以下の特化係数の比率は26.7%で最も大きな比率を占める。また特化係数が1.0を上回るのは32.6%である。1999年は、産業なしが25.1%と増加しており、円高での製造業の空洞化の影響を見て取れる。しかし特化係数が1.0以上の比率は33.0%であり、集積している地域で影響は少ない。2006年では、産業無しが18.2%、0.5以下が28.5%、0.5～0.8は13.7%である。自治体の合併により、1999年と比べ建設業・製造業の立地ある自治体の割合が増えている。2016年は産業無しが17.9%であり、0.5以下が29.7%、0.5～0.8が13.2%であり、2006年の構成比率とは大きな差は見られない。興味深いのは、特化係数が1.0以上の比率は、2006年で33.0%、2016年で33.2%である。特化係数1.0以上については、どの年度でも比率に差がほとんど見られない。

インフラ型産業は、電気やガス、交通、通信などの業種であるが、1991年では、57.2%が産業無しであり、特化係数が0.5以下は18.2%、0.5～0.8が6.7%であり、それ以上の階級では2～3%の比率を占めている。1999年の場合、産業無しが57.8%を占め、これは1991年と大きな差はない。0.5以下では16.8%であり、0.8以上の階級では1991年と同じように2～3%の比率である。2006年は産業無しの比率が52.4%であり、5%以下が24.1%である。1999年と比べて産業無しの比率が低下し、5%以下が増加している。0.8以上は2%程度である。2016年、産業無しが50.2%であり、0.8以上の階級での比率がやや上昇している。

商業・飲食業は広く分布する産業であり、産業無しは他産業と比べて低く、1991年で18.5%、特化係数0.5以下が23.1%、0.5～0.8が15.7%であるが、0.8～2.0までのいずれの階級も比率は10.0%程度である。また0.8～1.5という全国並みの立地の状況は29.8%である。特化係数が3.0以上の階級の占める比率は低い。1999年になると産業無しは14.7%に低下し、0.5以下が28.5%となっている。大店法の改正などを挟む時期で郊外型の店舗などの商業施設の進出と考えられる。0.5を越える特化係数の階級での構成比は1991年と類似する。2006年になると、産業無しは10.5%であり、0.5%以下が27.0%、0.5～0.8が17.3%となっている。2016年の産業無しは11.8%、0.5以下は25.9%となっている。それ以上の階級の構成比は2006年とほぼ同様である。

金融・保険・不動産業については、1991年の場合、産業無しは48.7%を占めている。特化係数が0.5以下の階級は18.7%、0.5～0.8は11.3%である。特化係数が1.0を上回るのは14.8%に過ぎず、関西での当該分野の集積は十分ではない。1999年での産業無しは48.2%である。特化係数が1.0以上は16.2%と1991年に比べ、やや上昇をしている。2006年では、産業無しは36.9%、特化係数が0.5以下が24.8%、0.5～0.8は13.3%である。特化係数が1.0を越えているのは18.5%となっている。2016年では、産業無しは25.1%にまで低下しており、特化係数が0.5以下で28.4%、0.5～0.8が16.2%となっており、関西に事業所が展開されたことがわかる。ただし特化係数が1.0を上回るのは19.6%で、2006年からは1ポイント上昇したのみであり、集積が加速したとはいえない。

い。

サービス業は、1991年で産業無しが27.2%、特化係数が0.5以下は25.9%。0.5～0.8は13.0%であり、合計は66.1%となり集積している産業は多くない。1999年でも特化係数無しの比率は27.8%で1991年と変化はほぼないが、0.5以下は24.7%、0.5～0.8は12.9%であり、やや低下をしている。特化係数が1.0を上回るのは27.5%である。2006年では産業無しが14.0%であり、0.5以下は26.7%、0.5～0.8は15.8%である。2016年になると、産業無しは12.4%にまで低下し、特化係数が0.5以下の階級では28.4%、0.5～0.8は16.2%になっている。特化係数が1.0を上回るのは、2006年で33.9%、2016年で33.3%と変化があまり見られない。事業所が進出をしているが、集積が進んでいるとは言い難い。

第4節 自治体の集積状況と地域特性

対象自治体毎に、特化係数を集計して、地域との関連について分析を行う。集積する産業のある地域の特徴を見出す試みである。つまり、対象自治体における「集積力」を計測し、人口等、数値で示される自治体の地域特性との関連を検討するものである。

指標として、特化係数の平均値、及び特化係数が1.0を上回る産業の占める比率を用いる。特化係数の平均値は、少数の、しかし全国と比して特化する産業がある場合に高くなる。つまり特化型の産業の影響が大きい。これに対し、特化係数が1.0以上の産業の比率は、比較的多くの種類の産業が集積をしている場合に上昇する。両者の関係は図2-4の通りで、弱い負相関がある。

両者の積を「集積指標」と定義する。集積と地域事情との関連を検討する。

人口等の統計は1990年、2000年、2005年、2015年の国勢調査の結果（国勢統計）を用いる。それぞれ対象自治体毎に1991年、1999年、2006年、2016年の集積指標と結合する。両統計の期間の間にも市町村合併や堺市の政令市への移行に伴う区の導入による分割などがあり、それぞれ別途集計を行い、人口等の統計表を整備した。

図2-5は人口規模と集積指標との関係を示したものである。両者には直線的な関係は見いだせず、集積指標は対象自治体の人口規模には寄らない。人口が多いほど、一定の集積指標に収れんするとも考えられ、一定規模以上の市区町村には複数の産業の集積が見られる。

図2-4 対象自治体における特化係数が1.0を上回る産業数と特化係数の平均値

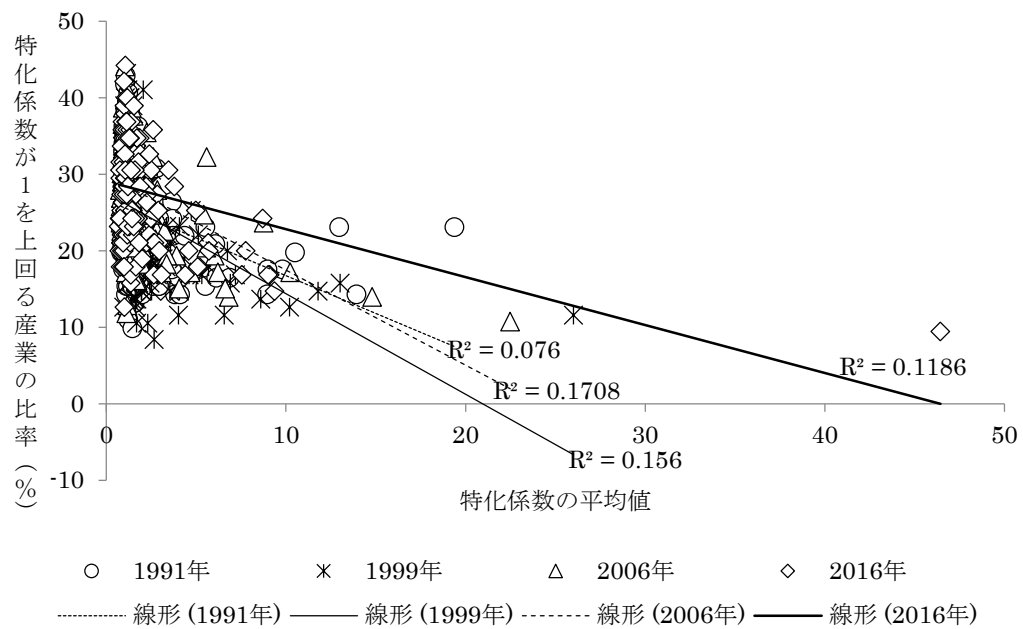


図2-5 人口規模と集積指標

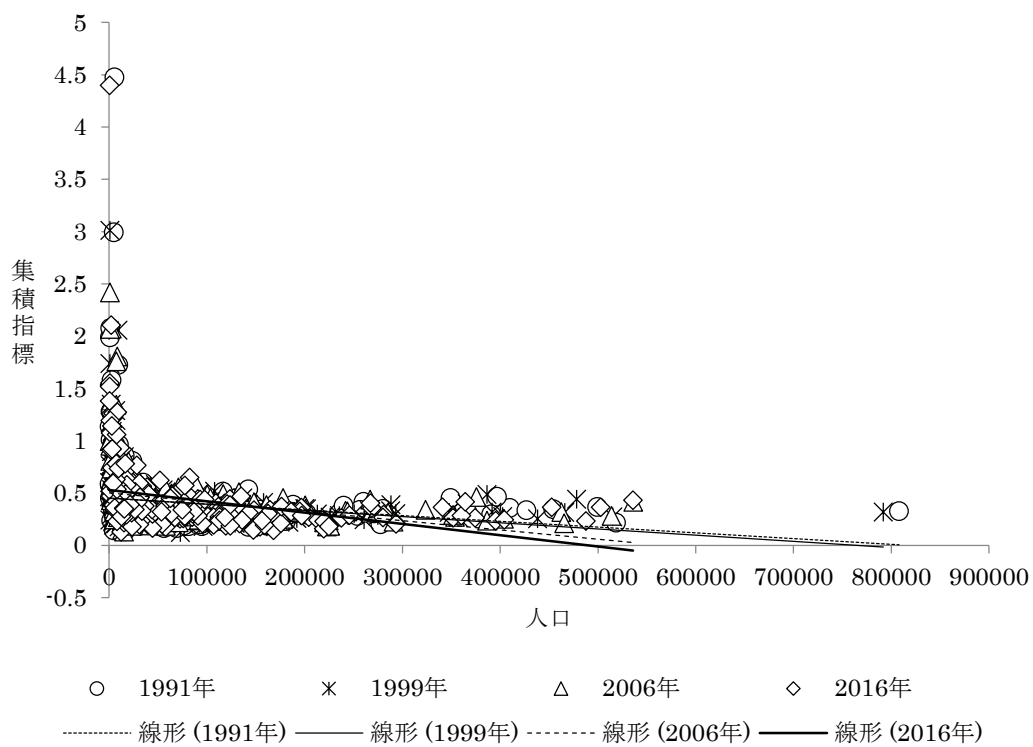


図2-6 従業者数の対労働力人口

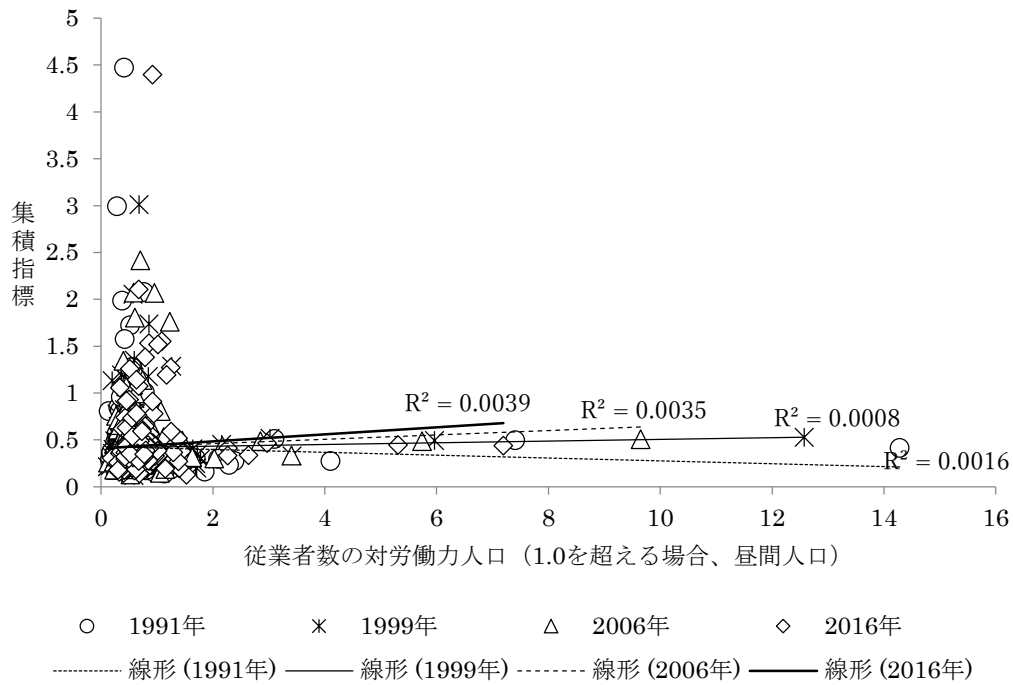


図2-7 集積指標と人口増加率

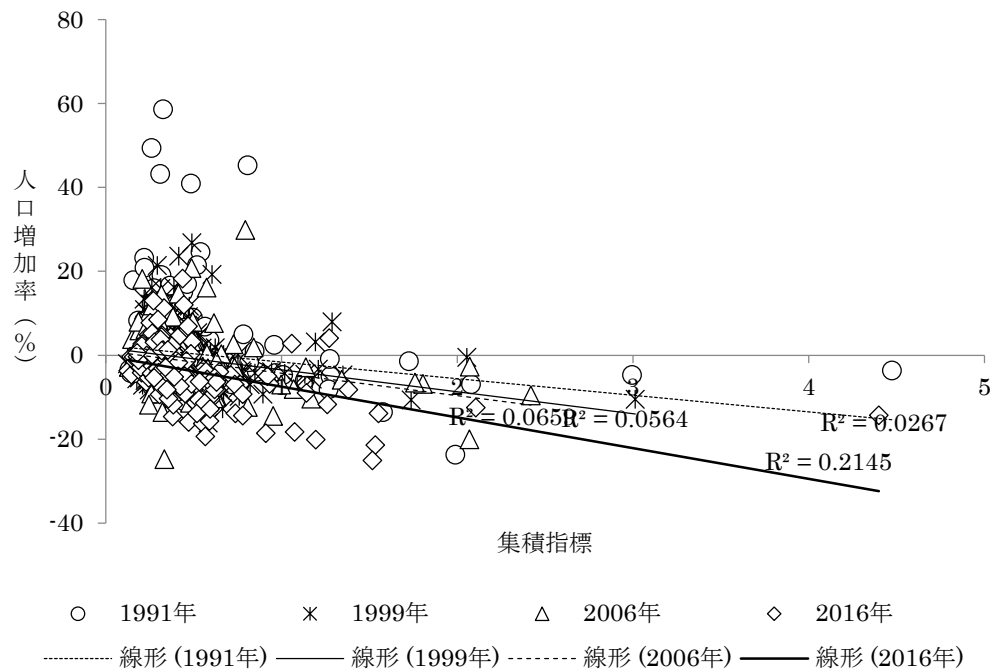


図2-6には従業者数の対労働力人口を示す。労働力人口は居住人口であり、1.0を上回る場合、昼間人口が多いことを意味する。両者に直線関係を見いだせず、就労のために人の集まる自治体でも、集積には影響がない。地方拠点都市に複数の、あるいは大きな産業の集積があるのではなく、人口を送り出す住宅を中心とする都市にも一定の産業の集積が見られるともいえる。

図2-7は集積指標と人口増加率の関係を示したものである。人口増加率は、調査年度の5か年前からの増減である。近似直線は1991年よりも1999年、さらに2006年、2016年と下方に位置し、関西地域の人口減少が進んでいることを示す。またいずれも右下がりの傾向を持ち、集積指数が高いことが人口増には繋がっていないことを示す。ただし、決定係数は2016年の場合を除くといずれも小さいが、徐々に大きくなり、2016年で0.214となっている。最近では、産業の集積と人口増は負相関の関係にあるといってもよいであろう。

第5節 まとめ

1990年代以降の関西地域の基礎的自治体における産業集積について、分析を行った。

1990年代の10年間、集積には大きな変化がなかったことが明らかになった。関西経済の沈下と言われた中であって、しかし集積は維持されたのである。強みとしていた建設業・製造業の場合、景気の低迷の中で、産業が失われる自治体もあったが、一定以上の集積は維持されていた。また生活に関わる商業・飲食業やサービス業は広く立地するようになり、都市部へ移動しなくとも水準の高いサービスに浴することが可能になった。

直近の10年間の変化では、従業者規模が拡大するに従って、事業所のない地域や少ない地域に新たな事業所の立地は増加したと思われる。特に滋賀県でその傾向が見られる。産業としては通信業を含むインフラ型産業や金融・保険・不動産業などである。しかし特化係数が1を上回るような集積が増えたわけではない。一定規模の集積がある場合、揺るがない状況である、ともいえる。

自治体内の産業の集積を元に、対象自治体毎の集積状況の指標となる集積指標を新たに開発、集積の要因を探ったが、人口規模と従業者が集まる都市部で高くなる昼間人口比率との関係は見いだせなかった。このことは、規模の大きな自治体、例えば地域の拠点都市に人がひきつけられ、多くの産業が集積すると考えられてきた様相とは異なっている。また就業の機会は集積状況とは無関係であるとも言えるのではないか。もちろん拠点都市は交通の利便性や地理条件でも決定されるため、この結果をもって拠点都市を過少評価するものではない。

そして、人口増加率と集積の関係では、最近になり、集積指標と人口増加率には負相関の関係が見られ、集積が人口の増加をもたらす、または人口の増加が集積を強める、ということはいえなくなっている。

今後は、関西以外でも同様の結果が得られるのか、確かめる必要がある。特に、首都圏の都県

での事情についての検証は必要である。さらに異なる集積に関わる指標を当てはめるなど⁷精緻化を図るとともに、集積の要因を明確にすることも課題となる。

⁷ 中村良平「都市・地域における経済集積の測度（上）」『岡山大学経済学会雑誌』（39（4）、2008年）では、様々な経済集積の測定が提起されている。

第3章 大都市の創造の場としてのインナーシティ再生

兵庫県立大学国際商経学部 准教授

和田 真理子

第1節 インナーシティ問題は終わっていない

「インナーシティ問題」という言葉をきくことがなくなった。今世紀に入ってから、都市再生や中心市街地の活性化、郊外の高齢化や衰退問題が注目されるようになり、都市政策の課題としては過去のものになった感がある。

この問題が活発に議論されたのは1970年代から1980年代のことで、先進国大都市の脱工業化に伴う反都市化現象が顕在化した時期である。インナーシティ問題を最初に世に問うたイギリスの白書は、①経済的衰退 (economic decline) ②物的衰退 (physical decay) ③社会的不利益 (social disadvantage) ④少数民族 (ethnic minorities) の4つの見出しのもとに包括的な説明を行っている (成田 (1987))。

わが国でインナーシティ問題が議論されるようになったのは1970年代後半のことであるが、日本にはこの問題は存在しないという見解もあった。インナーシティ問題の存否については成田 (1991) が経緯をまとめている。それによると、清成忠男らを中心に、インナーシティの物的環境には問題があるものの、経済的な衰退は認められず、移民が少ないことから治安の悪化などの社会的問題も軽微であるとの主張があった。これに対し成田は、首都機能のない大都市、特に大阪ではインナーシティ問題が顕著であるとしている。東京でインナーシティの衰退が顕著でなかった理由の一つは、1990年代まで都市工業が競争力を持っていたことである。竹内 (1992) は東京のインナーシティの特徴として、工業中心の職・住の一体化した強力な産業地域社会や、高付加価値で開発力や情報発信力の優れた都市型産業集団が存在していることを指摘している。東京でも1980年代から工場数の減少は始まっており、竹内が述べた都市工業の特徴は徐々に蚕食されていくが、工場は地価高騰に伴う再開発によって住宅などに置き換わり、長期にわたって物的衰退が目立つことはなかった。これに対し、大阪や神戸のインナーシティでは、工場が減少しても他用途への更新が活発ではなく、古い工場や長屋が目立つ物的衰退が顕在化した。このような状況の下、1995年に大震災に襲われた神戸では、長田区、兵庫区など老朽化した工場や住宅の多い地区に被害が集中し、「インナーシティ災害」とも呼ばれたのである。

それでは、「インナーシティ問題」は本当に過去のものなのだろうか。グローバル化がもたらす都市の二極化や分極化、都市のスポンジ化・空き家問題は、インナーシティに強く表れている。それは特に京阪神大都市圏で顕著で、野村総研が小地域で住民の所得、資産額を可視化した地図 (2009年) では、大阪の都心を取りまいて、低所得者の多いリング状の地域が明瞭に見てとれる。東京でも、都心から10~15km程度離れた荒川沿いから豊島区、杉並区、中野区、大田区にかけて、木造住宅密集地域がリング状に分布している。神戸のインナーシティでは、長田区の空き家率が18.3%で市内で最も高く、兵庫区が16.2%でそれに続く (平成30年住宅・土地統計調査)。都

市によって程度の差はあるものの、更新が進まない古い市街地が都心周辺部に取り残されるという問題は現在も決して解決していないのである。さらに、最近では特定の民族が集中する地区も見られるようになり、日本では軽微といわれていた「マイノリティの集中」も無縁とは言えなくなっている。(神戸の場合、オールドカマーの外国籍住民に加え、ベトナム人、中国人などニューカマーの明確な集中地区が兵庫区東部などに現れ始めている。)

本論では、以上のような今日のインナーシティの課題を踏まえ、次節では、インナーシティの特質である高密度、用途混在、人の多様性、老朽化が都市の創造性を支える基盤となりうることを示す。続いて、文化芸術が集積しつつある神戸の新長田地区を事例に、インナーシティの特質がどのように創造性につながっているかを具体的に述べる。最後に、現状では特質を生かせていない多くのインナーシティが創造的な場所になるために、必要な政策について考える。

第2節 「創造的な精神の根城」であり続けるインナーシティ

ここで改めて、本論が焦点を当てる「インナーシティ」とはどういう地域か確認しておきたい。それは、都心のすぐ外側にあり、工業化の初期（日本では大正期）に都市の膨張によって形成され、軽工業、商業、低級住宅が混在した密集した市街地である。1925年に発表されたバージェスの古典的な都市構造モデルでいう「遷移地帯」を中心に「勤労者住宅地帯」の一部を含んでいる。バージェスの時代からすでに、過密や不良住宅、移民の集中、治安の悪化などの問題を抱えていたこの地域において、改めて「インナーシティ問題」がクローズアップされた背景には、脱工業化による大都市経済の衰退があった。

今日のインナーシティの最大の問題は、市街地が老朽化しているにも関わらず、更新も利活用もしにくいことである。その背景には、土地所有が細分化され権利関係が複雑なこと、接道状況が悪く再建築不可の土地が多いこと、土地建物の所有者がしばしば高齢化し、利活用意欲をなくしていることなどの要因がある。

しかし、基本的なインフラがすでに整っており、都心からの距離という面では潜在的にポテンシャルが高いインナーシティを低利用のまま放置しておくことは、都市のコンパクト化が求められる中、社会的損失が大きい。それ以上に、インナーシティは問題地域であると同時にイノベティブな場所でもあり、都市経済・文化の発展に大きな役割を果たしうる。バージェスは20世紀初頭の時点ですでに、遷移地帯に「創造的で反抗的な精神の根城」という側面を見出していたし、都市の発展の源泉は多様性にあると説いたジェーン・ジェイコブズは、古い市街地の再開発が相次いだ1960年代に、様々な用途が混在し、様々な人々が行きかう街の重要性を強調していた。ジェイコブズはさらに、安く利用可能な場所があれば、苦勞している芸術家がアトリエを持つことができるなど、創造的な活動が起こりやすいことを指摘し、用途の混在とともに、古くて家賃の低い建物も適度に存在しているのが好ましいとした。ジェイコブズのいう用途混在、多様性、古い建物の混在はまさにインナーシティの特性である。最近では、「創造都市論」のフロリダが、クリエイティブ・クラスの好む都市環境は、無機質なオフィスや大規模ショッピングセンターではなく、人間味にあふれ、土地に根をはった「ストリート文化」であることを指摘している。100年

にわたり、インナーシティは都市の中で、問題地域でありながら新しいものを生み出す創造的な場所であり続けてきたのである。

偶発的の出会いが生み出す新しい知識は、都市成長の本質であるといってもよい。水野(2014)は、社会ネットワーク論を地理学的視点から都市に適用し、大都市の強みは、「多様で流動的なアクターが、都市の内外を問わずネットワークをダイナミックに組み替えてゆくプロセスから、新しい知識にアクセスし、さらなる新しい知識を生み出す」ことにあると述べている。

その中で、付加価値の源泉としてアートや文化の果たす役割が注目されている。Euricur (European Institute for Comparative Urban Research) の調査によれば、文化は都市観光のマグネットになると同時に、生活の質に影響を与え、創造的アイディアやイノベーションの源泉となり、都市イメージやアイデンティティに関わり、社会的統合や寛容性にも関係する(後藤(2008))。

次節では、「新しい知識を生み出す場所」「アートや文化の根ざす場所」として、神戸のインナーシティに注目してみたい。

第3節 神戸のインナーシティにおける文化芸術集積の萌芽

神戸は 1970 年代からインナーシティ問題に先進的に取り組んできたが、代表的なインナーシティである新長田地区では、文化芸術の集積が形成されつつある。新長田といえば、震災後の再開発や区画整理に注目されがちであるが、震災直後から、映画「男はつらいよ」のロケの誘致、新長田にゆかりの深い漫画家、故・横山光輝氏の作品をテーマにしたまちづくり、地元の音楽関係者などを中心とした音楽のまち構想など、文化芸術系の取り組みも積み重ねられてきた。こうした素地の上に、2009 年には NPO 法人 DANCE BOX (コンテンポラリーダンスの劇場を運営し、公演、アーティストの育成、国際交流、まちの活性化などを行う) が大阪から新長田の再開発ビルに移転してくると、様々な取り組みにつながりが生まれ、目に見えて活発化してきた(「空き家 アートの巣 長田区」朝日新聞)。DANCE BOX はダンサーを志す若者を集め、指導者を国内外から招聘して半年以上育成し、成果を上演するプログラムを毎年行っている。十数人のダンサーの卵たちはその間、新長田地区周辺で生活するのだが、地域の古民家がその受け皿になっている。これを契機に若手アーティストが流入し、格安の住まいやアトリエとして地域の空き家や空き店舗を活用する流れが目立ってきた。これには、地元の建築事務所がつくった「空き縁(えん) ネット」という組織が大きな役割を果たしている。空き家・空き地の所有者と利用希望者との交流会や、利活用に向けた学習会を開くといった地道な取り組みを行い、既に活動しているグループや地元住民とのつながりをつくっている。このようにして生まれたネットワークは、2015 年、2017 年、2019 年に行われた「下町芸術祭」に結実している。下町芸術祭の会場は、これまでの活動で活用されてきた古民家、空店舗などだけでなく、路地や空き地などにも点在している。インナーシティのまちそのものもアートの一部となっているのである。図 3-1 は、2015 年の下町芸術祭のリーフレットの表紙である。舗装されていない路地に長屋が並ぶ下町の風景は、この芸術祭のシンボリックな存在である。路地の両側には物干し竿をかける鉄柱が並び、期間中「モノホシザオ・アセンブリー」として作品が展示され、まさに下町の生活風景と一体化したアートとな

図 3-1 下町芸術祭 2015 リーフレット表紙



図 3-2 モノホシザオ・アセンブリー⁸



⁸ 「な〜かのブログ」より <https://ameblo.jp/nakanaka39/entry-12075928329.html>

っていた（図3-2）。

金尾（2019）は地域で活動するキーパーソンへのインタビューを行い、この集積の形成、発展プロセスの一端を明らかにしている。それによると、この集積の形成要因として、①受け入れる人々、②多様性、③草の根リノベーション、の3つを指摘している。それは以下のようになっている。

①受け入れる人々

新長田地区には、主要産業であったケミカルシューズで働く人々が他地域や海外からやってきた歴史があり、奄美大島出身者、在日韓国人、ベトナム人のコミュニティがある。さらにその後、大震災に伴って様々な活動や人を受け入れてきたことが、文化芸術に関する人々を受容することにつながっている。キーパーソンへのインタビューでも、震災を通じてできた地元のコミュニティがあり、多様性を受け入れる特徴があるとの声が聞かれた。

②多様性

この地区はケミカルシューズ産業の集積していたまちであったことから、古くから銭湯、市場、商店街など多様な店舗が存在した。近年では、文化芸術に関する人々が集まってきているが、コンテンポラリーダンス、絵画、クラフト、デザインなど様々な領域の人がいる。インタビューした5人のキーパーソンが手がける事業形態にも多様性があり、アートに直接関わる人のほか、地域密着でまちづくりを行う建築士、商店街でシェアスペースを運営する人、そして共有スペースを地域に解放しているサービス付き高齢者住宅の運営者など多様である。彼らは皆、何らかの形で下町芸術祭に関わっている。

③草の根リノベーション

ここでは空き家や空き地が改修され、文化芸術活動にも活用されている。改修においては、すべてプロの職人が担うのではなく、長田区南部地区で活動している文化芸術に関わる人たちや地元住民等が参画している。上述したサービス付き高齢者住宅は六軒道商店街にあり、建設前から「あなたならここで何をしたい？」と街の人に問いかけるワークショップを開催して地域の人々を巻き込み、オープンするところには自然と人が集まる場所になったという。さまざまな人がリノベーションに関わり協力することで、実践によるコミュニティ形成および集団学習が進んでいる。興味深いのは、密集市街地の環境改善によってできた防災空地が下町芸術祭に活用されていることである。アーティストの参画でできた防災空地は個性的なものになり（大きな黒板を中心に埋め込んだ小公園で、通常は子どもが落書きし放題、いざというときには伝言板になるもの（図3）など）、防災をテーマにしていることから地元住民とのコラボレーションの場となった。

以上のように、この三つの要素は、流動性の高い地域ならではの寛容さ、多様性、古い建物や密集市街地の中の空き地、路地といったインナーシティの特性に深く根ざしており、創造的な活動

を生む素地になっていることが分かる。この地では日常的に様々な活動が行われているが、その集大成的なものとして下町芸術祭がある。期間限定で集中的に行われるこのイベントのために、普段は小さなまとまりに分かれている地域のネットワークが再確認され、更新・再編され、新しいアクターが加わる。回を重ねるごとに、アクターと活動の場が増え、それがさらに集積の発展につながるという、萌芽的ながらも累積的な集積の発展がみられる。

第4節 インナーシティがクリエイティブな場となるために

前章で見てきたように、インナーシティの寛容さ、多様性、用途混在、古さが創造性の素地となりうる。しかし、多くのインナーシティにおいて、その可能性が十分に認識され、再生に結びついているとはいえない。新長田地区においても、その歩みは確実とはいえ遅々としたもので、創造の場を点から面につなげていくには多くの困難がある。インナーシティがよりクリエイティブな場となるために、必要な対策は何であろうか。それには、三つの方向が考えられる。まず、第一にして最も重要なのは、活動の場となる土地建物を利活用しやすくすること、第二に活動する人の支援、第三に広域的なネットワークの形成である。

①クリエイティブ・ランドバンク

インナーシティの土地建物の利活用が進まない最大の要因は、先にも述べたとおり、土地建物の権利関係が複雑で、接道状況が悪く、更新も利活用も利活用もしにくいことである。神戸市全体の空き家の中で、33.9%が、接道していないか、接している道路が幅員4メートル未満であるという（神戸市の住宅・住環境の現状調査報告書・平成25年 住宅・土地統計調査および住生活総合調査）。つまり、建築基準法上再建築がしにくい建物である。長田区・兵庫区ではこの割合はずっと大きいと推察できる。新長田のキーパーソンへのインタビューでも、「この地域の物件は不動産屋が扱わない。地縁で交渉するような地域。人と人のネットワークがものをいう」という話を聞いた。ネットワークは重要であるにしても、現に空き家・空き地が存在するにもかかわらず、利活用しにくいのでは、集積の成長の芽を摘んでしまう。実際、新長田では、「移住したいアーティストはいるが、紹介できる物件が足りない」状況であるとのことだった。また、次項にあるように、意欲的な取り組みが、物件が見つからないために開設を見送るという事態にもなっている。

空き家、空き地はあるのに利用できない、という状況はどうしたらいいだろうか。新長田地区の場合、地元の建築事務所が「空き縁（えん）ネット」という組織をつくり、空き家・空き地の所有者と利用希望者との交流会を企画したり、利活用に向けた学習会を開くといった地道な取り組みを行ってきている。関係者の努力には敬服すべきものがあるが、市場にのらない土地建物を市場に戻すという役割は、小さな地域単独の取り組みとしては過重な負担ではないだろうか。

このような事業を先進的に行っているのが、NPO つかおかランド・バンクが行う「ランドバンク事業」である（鈴木（2019））。密集市街地において、空き家の所有者から寄付や低廉売却を受け、小規模な改善を連鎖させて再生させる「小規模連鎖型区画再編事業」である。全国から注目される事業だが、やはり多大な時間を要する割に収益が低いという問題を抱えている。インナーシティにアーティストがやってくる理由の一つが、街の雰囲気であることを考えると、再建築不

可の土地を少しずつ掘り起こし、草の根的利活用から徐々に地区全体のポテンシャルを顕在化させていく地道な取り組みが不可欠である。アートによるまちづくりという趣旨に合った「クリエイティブ」なランドバンクの仕組みを、行政、民間、地域が共同で作っていく必要がある。

②アーティスト・クリエイターの活動支援

こうした活動をするアーティストたちに、どのような支援が必要だろうか。若林（2019）は、空き家を利活用する人のモチベーションについて、次のように述べている。まず、担い手の多くには経済的な動機づけが存在しない。空き家となっている建物そのものが特に好きというケースも多くはなく、まちづくりや地域活性化に関心はあっても、それが主な目的というわけではない。最大のモチベーションは、各自がやりたいことや面白いと思うことを実現したいという、内発的動機だということだ。こうした場合、外的な報酬を与えると動機づけが低減することもあるため、地域や自治体が直接的な介入をするのではなく、活動しやすい環境や利用可能な制度・支援の整備に徹することが重要だとしている。若林の分析は、アーティストに限らないため、多少違いはあるかもしれないが、最大のモチベーションが内発的動機であるということは確かだろう。

神戸市では、「アーティスト・クリエイター等の活動拠点支援事業」を平成 30 年から行っている。これは兵庫区南部・長田区南部のインナーシティ地域において、活動拠点を開設して継続的に活動するアーティスト等に、土地建物の購入費や改修費の半分（100 万円まで）を補助する事業である。前節でみたような多様性を反映して、対象者は「対象地域において新たな活動拠点（スタジオ、アトリエ、工房、ギャラリースペース、事務所等）を開設し、継続して活動を行うアーティスト・クリエイター等」となっており、幅広い活動の参入が可能である。初年度は審査の際、「地域住民が利用・参加できるか」という項目があったが、様々な活動が想定され、必ずしも直接的に地域住民が利用できるとは限らないため、2 年目は緩和された。多様な活動拠点が 2 年間で 8 件採択され（うち 2 件は、適当な空き家物件が見つからない、予定した建物が火災にあったという理由で、惜しくも最終的に辞退となった）、古民家を改修したギャラリーや、ギャラリーと靴の工房を兼ねた交流スペースなど、多様な「場」が誕生している。アートという、多様で変化の大きい活動に過度に介入することなく、環境整備や支援に徹する制度となっており評価できる。

③リージョナル・ネットワークの形成

長田区の文化芸術の集積は局地的である。1km 四方に満たない、歩けば知り合いに会う密集（！）した空間の中で、空き家や空き地、商店街など具体の場所で様々な人々が密接（！）に関わって活動し、その活動が連鎖することによって成長している。狭い範囲で「バズって」いるのである。こうした「ローカル・バス」の重要性は、様々な研究者によって強調されているが、マークセンやアミンらは、ローカルなものに過度に没頭することを批判し、集積の持続的成長にはグローバルネットワークが重要であると主張した（青山ら（2014））。

佐々木（2008）によれば、創造産業政策の専門家であるアンディ・ブラットも、「暗黙知」のやりとりやそのスピルオーバーに適した、ローカルなネットワークの重要性を指摘したうえで、文

化産業分野では自営や小企業の割合が圧倒的に多いために、世界市場での競争に生き残るためには、水平的な相互の連携が極めて重要であると指摘している。大阪のインナーシティでは、四貫島地区、北加賀谷地区などがアーティストの集積地として顕在化しつつある。新長田の集積では、DANCE BOX の活動や下町芸術祭において、グローバルなつながりはみられるが、大都市圏内での「リージョナル・ネットワーク」が形成されると、京阪神の強みや魅力として、さらなる成長が期待できるのではないだろうか。

参考文献

朝日新聞「2016/5/9 空き家 アートの巣 長田区」

<http://www.asahi.com/area/hyogo/articles/MTW20160509290700001.html>

青山裕子・J. T. マーフィー・S. ハンソン（2014）『経済地理学キーコンセプト』古今書院

金尾 至（2019）『神戸市長田区における文化芸術を核とした集積の形成・発展プロセス』兵庫県立大学経済学研究科修士論文

後藤和子（2008）「クリエイティブ・シティ再考」都市開発 Vol.522

佐々木雅幸（2008）「創造都市の連携と発展 ―世界創造都市フォーラムを開催して」都市開発 Vol.522

鈴木 智（2019）「都市のスポンジ化と空き家対策の在り方 ―高崎市空き家緊急総合対策の実績等を踏まえて―」高崎経済大学地域科学研究所編『空き家問題の背景と対策』日本経済評論社

竹内淳彦（1992）「都市型工業の展開と地域社会」『都市問題』83 巻 7 号

成田孝三（1987）『大都市衰退地区の再生』大明堂

成田孝三（1991）「インナーシティ論の今日」都市政策第 63 号

水野真彦（2014）「社会ネットワークと都市空間」藤井正・神谷浩夫編『よくわかる都市地理学』ミネルヴァ書房

若林隆久（2019）「人が集まる場所としての空き家の利活用 ―担い手のモチベーションと地域間の人材をめぐる競争―」高崎経済大学地域科学研究所編『空き家問題の背景と対策』日本経済評論社

第4章 大阪湾ベイエリアをめぐる新たな都市論、圏域論の検討

兵庫県企画県民部地域創生局

局長 今井良広

第1節 はじめに

2025年の大阪・関西万博の開催を控え、大阪湾ベイエリアが集客・交流拠点として再び注目されようとしている。コロナ禍の渦中にある現在、ポストコロナ社会の行方は判然としないものの、次世代に向け、ベイエリアの変貌とそれによる新たなダイナミズムの創出が期待されていることに変わりはない。

ベイエリア開発整備の歴史を振り返ると、1991年の「大阪湾ベイエリア開発整備のグランドデザイン」〔計画目標：2025年頃〕（以下「グランドデザイン」）の策定以降、「大阪湾臨海地域開発整備法（ベイ法）」（1992年施行）のもと、産業、国際、文化、居住、環境等様々な分野でプロジェクトが展開され、中核的施設（新都市核）の整備が進められてきた。

この間、バブル崩壊、阪神・淡路大震災、リーマン・ショック等による経済変動があり、開発整備の停滞を余儀なくされたものの、今日までに当初計画された42の中核的施設のうち70%以上が完成に至っている。関西国際空港の開港とともに、ベイエリア環状道路網の整備も進み、一部を除き、グランドデザインに描かれた「2025年の軸イメージ」に近い姿が現出しつつある。

このように開発整備は進んだものの、ベイエリアの中核産業であった製造業の「稼ぐ力」は落ち込んでいる。1990年と比較すると、製造事業所数、従業者数は、それぞれ67%、46%も減少している（2017年実績⁹⁾）。製造品出荷額等、粗付加価値額とも、1991年をピークに低下傾向に陥り、近畿圏におけるベイエリアのシェアは、40%台から20%台に低下している。

こうした状況の打開に向け、製造業の高度化、知識集約化を促進する一方で、ポスト工業化への対応が急がれるのが、現在のベイエリアの状況である。今後、一大集客・交流ゾーンとしての発展が期待¹⁰⁾されるなか、改めて『世界都市関西形成のフロンティア』としてベイエリア整備の方向性を検討する時期に来ている。

そこで、本論ではグランドデザインの基本理念を検証したうえで、Society 5.0（超スマート社会）など今後の社会潮流の変化を織り込みつつ、創造都市論等を敷衍しながら、次世代社会に相応しい都市論、圏域論の検討にあたる。

⁹⁾ ベイ法上の大阪湾臨海地域のうち、阪神、堺、泉北、播磨工業地帯の26市町の実績。

¹⁰⁾ 折しも、兵庫県では、第二期「兵庫県地域創生戦略」（2020～2024年度）において、阪神・神戸・淡路地域のプロジェクトとして、「ベイエリア大交流圏の形成」を掲げている。また、大阪市及び大阪府、堺市では、大阪府域における臨海部のまちづくりを推進するため、2019年10月に、「大阪広域ベイエリアまちづくり推進本部」を設置している。

第2節 検証：グランドデザインの基本理念

グランドデザインでは、第I部3「バイエリア開発整備の理念と目標」の項（pp.10-11）において、次のような基本理念を掲げている。

『大阪湾バイエリアー世界都市“関西”形成のフロンティア』

豊かな集積を持つ関西を世界都市とするためのフロンティアとして、
大阪湾バイエリアは、

- ・関西国際空港のインパクトを生かした“世界都市機能”の整備
- ・ウォーターフロントにおける“人間性回復空間”の再生
- ・個性ある都市核を結ぶ“多核ネットワーク型都市圏”の形成を目指す。

以下では、ここに示された3つの基本理念の展開方向に沿って、グランドデザインの都市論、圏域論を検証していく。

（1）世界都市機能の整備

大阪湾バイエリア開発整備のグランドデザインでは、その基本理念において、バイエリアを『世界都市関西形成のフロンティア』と位置づけ、「関西が有する独創性、先取性、自主独立の精神に根ざした人的資源、豊富な歴史的・文化的蓄積を活用し、独自の世界都市機能」（p.9）の整備を図ることを謳っている。そして、世界都市を次のように規定している。

「世界都市とは、政治・経済・文化などの分野で世界から人や情報を集め、その機能と役割の点で、世界の一つの核となる結節性を有する都市である。また、経済・交通・情報等に関わる基幹的な社会資本に加え、世界に向けての都市の個性を主張し、魅力を創出することのできる社会資本も整備された都市である。そして国際的にも国内的にもネットワークのコアとして、高次の都市機能の集積を持ち、広く世界に影響を与えるような創造、意思決定などの力を発揮する都市である。」（pp.23-24）

この記述から読み取れるのは、独自性（個性）、結節性（コア）がめざすべき世界都市のキーワードであったということである。独自性を謳う背景には、当時の世界都市、つまりニューヨーク、ロンドンに並ぶ金融・経済面での覇権都市をめざしていた東京との差別化を図る意図があったからだと考えられる¹¹。また、結節性は、関西国際空港やそれへの交通アクセス、新都市核の整備の必要性を訴える意味で強調されたのではないかと推察される。

グランドデザインは、このように抽象的な概念規定を行ったものの、その包括指針としての性格からか、具体的な世界都市像を示すまでには至っていない¹²。関西の個性を活かして、どのように他にはない個性をもつ世界都市を築くのかは明らかにされていない。また、世界都市としての競争優位の源泉が何であるか、その内実を何に求めるかも明示されていない。カナダ一国に匹

¹¹ 植田（1992）は、「覇権型世界都市」に対置する概念として「交流型世界都市」を提起し、それを関西の指向すべき世界都市像であると主張している。

¹² 阿部（1992）は、グランドデザイン策定1年後に出版された書籍において、関西の世界都市としての戦略がいまだ、その漂着すべき究極目標を見出し得ないと指摘している（p.169）。

敵する経済規模と産業集積、歴史・文化資源の厚み、それに今後整備される関空等のインフラの存在に、世界都市たる根拠を求めているように見受けられる。

知識経済下の今日からみれば、世界都市化とは、グローバル経済圏のなかで競争力のある財・サービスを生み出すうえで必要な‘地域イノベーション・システム’の構築に他ならない¹³。知的資本、人的資本、社会関係資本に着目し、独自の価値創発・連鎖の仕組みを如何にベイエリアに創り上げていくかが問われている。

シリコンバレーを擁し、かつては大阪湾ベイエリアのベンチマークであったサンフランシスコ・ベイでは、この約20年の間に、Google（1998年）、Facebook（2004年）が誕生した。元々同地で操業していたAppleを加えると、GAFAのうち3企業が立地する、知識経済においてグローバル・リーダーシップを握るエリアとなっている。

そしてこの隆盛の背景の1つには、イノベーションを起こすことのできる企業家精神とスキルを持った創造的人材の絶えざる流入がある。すなわち、アクターの多様性、流動性、開放性こそがイノベーション創出の鍵であり、大阪湾ベイエリアも、内外から頭脳を取り込むことのできる‘ブレインベイ’（加藤 2010）としての発展を模索する必要がある。

グランドデザインの検証にあたっては、世界都市概念の時代性にも配慮する必要がある。グローバル化の進展とともに興った世界都市論は、バブル崩壊とその後の金融危機や9.11の発生などにより、そのリスクや不安定さが顕在化するなかで、輝きを失っていった（加茂 2007, p.19）。

そして21世紀になって、その代替概念として台頭したのが、創造都市論（Landry 2000、Florida 2002）である。創造都市は、「科学や芸術において創造性に富み、同時に技術革新に富んだ産業を備えた都市」（佐々木 1997, pp.11-16）であり、「創造的人材が集積し、（中略）その集積が磁場となり、さらなる創造的産業や創造的人材を吸引する都市」である。そして、創造経済とは、知的・美的・技術的生産、すなわち「無体」の生産力に基づく経済である。

創造都市論は、スケールではなく質を追求する、またヒエラルキーではなく、ネットワークを志向する点で、寡占的、覇権的な世界都市論よりも普遍的である。また、地域の固有性に依拠した自立的、内発的発展をめざす点で、より多くの都市で実践理論となり得るものである。ベイエリアが第二層都市の活性化とそれを核としたネットワーク型都市圏の形成をめざそうとするとき、創造都市論の文脈に沿った検討が重要となろう。

創造都市論は世界都市論の対抗理論として登場したが、それもまた、価値創造という点で世界とのネットワークを前提としている。その意味では、創造都市論を知識社会のもとでの新しい世

¹³ 大阪湾ベイエリア開発推進協議会社会基盤整備部会の主査であった吉川（1991）は、グランドデザイン策定1ヵ月後（1991年5月）の講演で、大阪湾ベイエリアに新しく形成される産業は知識集約型の産業であり、同エリアが創造的な世界都市（コスモクリエイティブシティ）として発展していくためには、知識生産の場を中心とした総合的な活動空間が必要である旨述べている（pp.15-16）。グランドデザイン本文に知識集約型産業、知識生産についての具体的記述が殆どないなかで、グランドデザイン策定に関わった識者から、当時提起されはじめた知的資源に基礎を置く創造的な世界都市の理論（Knight 1989 等）を踏まえたかのような主張が行われていたことは注目に値する。この発言から、知識集約化の重要性という点では、30年前も今も同じ認識を共有していたことが分かる。

界都市論と形容しても良いのかもしれない。

（２） 人間性回復空間の再生

グランドデザインでは、「世界都市機能の整備」と並んで、ウォーターフロントにおける「人間性回復空間の再生」を謳っている。すなわち、それは港湾、生産機能への特化により、水際への地域住民のアクセスが制限されていた過去を踏まえ、住・職・学・遊の諸機能が複合した快適な生活空間の形成を目指そうとするものであった。実際、ベイエリアでは、USJ、西宮マリーナ等のアミューズメント・レジャー施設が整備されるとともに、「なぎさ海道」プランによる水際線のネットワーク化・開放など環境創造の取組も進んできた。

こうした非工業系の空間形成、土地利用は、ポスト工業化が進み、集客・交流が新たな経済の成長エンジンの１つとなるなかでは、不可避な流れともいえる。新たな都市論の提起にあたっては、このような流れを踏まえつつ、単純に生活、交流、余暇、環境などの都市機能の向上を説くだけでなく、価値創造という観点からも、様々な整備の意義を訴えていかねばならない。

前述した創造都市論でも、「生活機能が生産機能の磁場」（神野 2002）であることを認め、都市そのものが自由な創造活動の場であるとともに、フレキシブルな生産の場であることを認めている。そして、人々の知的好奇心を喚起し、感性を育むうえでの、生活の質の向上や環境保全、景観形成等の重要性を訴えている。

サステイナブル・シティ（持続可能性都市論）の観点からも、議論を進める必要がある。グランドデザインでも、環境モデル都市の構築を謳っているが、現在求められるのは、環境の回復・保全・創造を訴えることだけではない。SDGs（持続可能な開発目標）の理念に即し、環境・社会・経済の統合的取組が、3 側面における価値創造につながるという好循環の言説の実現が期待されている。すなわち、アメニティ豊かな空間の形成が、暮らしやすさ（liveability）を高めるだけでなく、如何に個人の自由な創造活動に寄与するかを訴えていかねばならない。

（３） “多核ネットワーク型都市圏” の形成

四全総を背景として策定されたグランドデザインでは、その基本理念の１つとして「個性ある都市核を結ぶ“多核ネットワーク型都市圏”の形成」を謳っている。その基本的考え方は、阪神・淡路大震災の復興計画（兵庫県 1995a, 1995b）にも踏襲され、「被災地区の整備と連携した新しい都市づくり」（ベイエリア臨海・内陸部での新都市核の整備）が進められてきた。

その結果、1990 年代には、ベイエリア都市圏内での人口、都市機能の分散が一定程度進展したが、2000 年代以降、都市再生事業の展開等に伴い、都心回帰の動きが顕在化しはじめる。特に、人口減少局面に転じた 2010 年代以降、大阪市への一極集中が加速しつつある。しかしその一方で、後述（p.46）するように、郊外での分散的多核化が着実に進んでいるのもまた事実である。

国は人口減少社会への対応として、「コンパクト＋ネットワーク」（国土形成計画（第二次））の理念のもと、都市核（まちなか拠点）への機能集約化、集住化を推進する多極ネットワーク型のコンパクトシティ政策を推進しようとしている。

しかし、都市圏外延部の縮退化が想定されるなか、オールド・ニュータウン化したようなかつ

ての新都市核までもが一律コンパクト化するとは考えにくく、多様な都市核のあり方を模索していかなければならない。その際には、かつて「特色をもった都市核」として整備された新都市核の今日的価値を再検証する必要がある。

翻って、ネットワークという側面に着目すると、グランドデザインでは、「新都市核相互の連携」(p.15)や「新都市核と集積豊かな内陸部既成都市との多面的かつ有機的連携」(Ibid.)が謳われている。しかしながら、個々の新都市核(中核的施設:HAT 神戸等)の整備は進展したのに対し、機能連携という面では、交通網整備や一部事業(なぎさ海道等)を除くと、戦略的に推進されてこなかった。

次期グランドデザインにおいて、多核ネットワーク型都市圏形成の理念を再び掲げるのであれば、都市・都市核間の交流・連携の内容や期待される成果を具体的に明らかにしていくべきであろう。そのためには、各政策分野における知識・情報の共有化・オープン化やサービス・制度をめぐる連携、都市機能の統合などについて、掘り下げた議論を行っていく必要があろう。

以上、グランドデザインの基本理念―世界都市機能、人間性回復空間、多核ネットワーク都市圏―について考察してきたが、総括的にいえば、その理念はこの30年間の間に一定程度具現化されたといえる。また、理念自体、時代を超えた普遍性を持ち、次世代社会にも踏襲し得るものと評することができる。

しかし、その理念のもと推進されたのは、ハード中心のフルセット型開発(2001 大阪湾ベイエリア開発推進機構)であった。すなわち、成長パラダイム志向のもと策定されたグランドデザインは、人口減少社会の今日からすると、時代的役割を終えたものと見做さざるを得ない。現在、そしてこれからの環境に適合した、新たなグランドデザインの登場が待たれるところである。

10年先を見通すと、Society5.0¹⁴の進展などによる社会の次なるパラダイム・シフトが予見されている。次項では、次期グランドデザインの策定を見据え、そうした変化をも織り込んだ、次世代社会に相応しい都市論、圏域論の検討にあたっていく。

第3節 次世代社会の都市理念、都市構造の検討

次世代社会の都市論、圏域論の検討は、都市をめぐる現在、将来の潮流を見据えるところから出発する。すなわち、人口減少・高齢社会の到来、地球環境問題の深刻化、社会ストックの老朽化という制約条件が顕在化するなか、成長パラダイムから脱却し、量的拡大から質的向上へと、都市のあり方を見直す必要性を我々が認識するところから検討ははじまる。

¹⁴ 「第5期科学技術基本計画」(2016年1月22日閣議決定)において登場した概念。「科学技術イノベーション総合戦略」(2017年6月2日閣議決定)では、それを次のように定義している。

「第5期基本計画で掲げた我々が目指すべき未来社会の姿である Society 5.0 は、サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合させることにより、地域、年齢、性別、言語等による格差なく、多様なニーズ、潜在的なニーズにきめ細かに対応したモノやサービスを提供することで経済的発展と社会的課題の解決を両立し、人々が快適で活力に満ちた質の高い生活を送ることのできる、人間中心の社会である」(p.2)

他方、未来に目を向けると、デジタル革新による超スマート社会（Society5.0）の到来が予見されている。Society5.0 は、サイバー（仮想）空間とフィジカル（現実）空間の融合により、生産性の向上（省力化・無人化）や環境負荷低減、コスト低下を実現し、上記の制約条件から我々を解放する可能性を秘めている。

こうした潮流を踏まえつつ、以下では、グランドデザインの基本理念の発展的継承を念頭に、次世代社会の都市理念、都市構造の検討を行う。都市理念では、世界都市の今日的意味合いについて論じたのち、次世代社会（Society5.0）の世界都市（＝創造都市）像を考察する。その後、ベイエリア圏域における次世代都市戦略について検討する。都市構造に関しては、京阪神大都市圏の人口変化を追ったのち、集約型都市構造（コンパクトシティ）への転換の背景、状況について述べる。次いで、疎住都市の可能性を示唆し、最後に多核ネットワーク型都市圏のこれからについて論じる。

（１）都市理念の検討

・世界都市概念の変化－その今日的理解－

世界都市研究では、20 世紀後半を通じて、世界的な都市ヒエラルキーの頂点をなす少数の都市に焦点を当て、世界経済のコマンド・ポスト（中枢管理拠点）としてのその集積とネットワークについての分析が進められてきた。

しかし、21 世紀に入る頃から、世界都市論の焦点は、少数の都市間での国際金融センターをめぐる覇権争いから、新興国都市を含む多数の都市間あるいは都市間ネットワーク（メガ・リージョン）間での国際競争へと移っていく（久保・山崎 2017）。

そして、都市の国際競争力への関心の高まりとともに始まったのが、グローバル都市ランキングである。2007 年の World Centers of Commerce Index（世界ビジネス都市度ランキング）を嚆矢として、民間金融機関等によるランキングの公表が相次ぐ。

そのなかでは、都市の「中枢管理」機能だけではなく、「健康・安全・治安」、「居住・環境（住み良さ）」、「文化・交流（文化体験）」、「社会的個性」といった様々な評価軸・指標が採用されている（Ibid., p.66）。すなわち、ビジネス環境だけでなく、総合的な都市の競争力が評価されようとしている。

一方、世界都市論が沈静化するなか、前述の創造都市、サステイナブル・シティをはじめ、コンパクトシティ、健康都市、スマートシティなど、様々な都市論が提起されはじめる（加茂 2007）。そしてそれらの都市概念は、国際的に承認され、指標化されていく。サステイナブル・シティを例にとると、SDGs（ゴール 11）で 7 つの目標が設けられ、ISO37120（都市サービスと生活の質）において 100 項目からなる指標が設定されている。

こうした様々な都市概念の普及をめざす世界的プロジェクトも国際機関の手により展開されている。例えば、創造都市に関しては、ユネスコ（UNESCO）が 2004 年より文学・映画・音楽・工芸・デザイン・メディアアート・食文化の創造産業 7 分野において世界でも特色ある都市¹⁵を

¹⁵ 日本からは 7 都市が認定を受けている。ベイエリア圏域では、デザイン分野で神戸市（2008 年）、アート分野

認定している（2020 年 1 月現在：246 都市認定）。

以上のことから明らかなのは、今日、世界と結びついている大小様々な都市が、多様な尺度でランキング化され、インデックス化されているという現実である。そしてそのなかで世界都市として認められるのは、各分野で世界水準を超える総合力をもった都市か、特定分野・領域において卓越性を追求する特色ある都市かのいずれかとなる。

・新たな創造都市概念の形成

世界都市としての創造都市

前述したように、世界都市を標榜するしないにかかわらず、今日、世界と結びつくあらゆる都市がランキング化され、価値づけられようとしている¹⁶。そうした個々のランキングからは、各都市の課題を再発見できるだけでなく、その評価の尺度、重み付けをみることで、世界都市としての標準、基準が何かを知ることでもある。

都市が世界から人材、投資を呼び込み、グローバル経済の一翼を担い続けるには、この普遍的価値としての世界標準（グローバル・スタンダード）の達成をめざす必要がある。それをベンチマークとして、各都市機能の向上や制度環境の刷新に取り組まねばならない。

しかしながら、世界都市たるには、それだけでは十分ではない。むしろランキングでは必ずしも数値化され得ない、地域としての固有価値（intrinsic value）、グローバル・ニッチの創出による都市の魅力向上が、真の意味で拠点性を獲得するためには必要となる。その意味では、世界都市は創造都市と同義といえる。

もっとも、Society 5.0 の描く人間中心（people-centred）の社会を展望すると、次世代の創造（世界）都市は、従来の創造都市と必ずしも同義ではない。次世代創造都市は、産業や科学、文化・芸術の分野にとどまらず、「社会、生活のあらゆる側面においてイノベーション創出、価値創造をめざす都市」であり、そうした「価値創造のシステム・ダイナミズムを内包した都市」となる。

そして、次世代創造都市は、人間中心の理念のもと、市民、生活者の健康（wellness）、福利（well-being）の増進を究極の目標に位置づけるものとなる。すなわち、それは「持続的な経済発展や社会課題の解決に資するとともに、個々人にとって多様なライフスタイルの創造や生活の質の向上に寄与する」都市でなければならない。

次世代創造都市の姿—Society 5.0 のインパクト—

Society 5.0 のもとでの創造都市の姿については、イノベーション、価値創造にとって重要な知的資本（知識資産）、社会関係資本、人的資本の観点から次のように指摘することができる。

まず、知的資本の面では、価値創造の源泉としての「デジタル資産の形成」が重要になる。

で丹波篠山市（2015 年）が認定されている。

¹⁶ 大阪は、森記念財団作成の Global Power City Index（世界の都市総合力ランキング）2019 年版では 29 位（東京 3 位）で、最高位であった 2011 年版の 15 位から低下傾向にある。一方、英誌エコノミスト調査部門が公表する Global Liveability Index（世界の住みやすい都市ランキング）2019 年版では、国内最高位の世界 4 位に位置づけられている（東京 7 位）。ランキングによって都市の順位・評価は様々である。

Society5.0 のもとでは、フィジカル（現実）空間からセンサーと IoT を通じてあらゆる情報が集積（ビッグデータ化）され、人工知能（AI）によりデータ解析され、現実空間にその付加価値がフィードバックされる。

都市は、このサイバー（仮想）空間と現実空間の融合による新たな付加価値の創出が起こるフィールドとなる。このため、都市では通信・IoT ネットワークの整備とともに、価値を創出するデジタル資産として、横断的なデータ連携基盤（都市 OS）の構築が重要になる。都市 OS の活用により、市民の暮らしや企業活動に資する新たな価値をもったサービス、ビジネスの創出（デジタル・トランスフォーメーション¹⁷⁾）が期待される。

都市 OS を中核とする仮想都市（スマートシティ）の全体アーキテクチャは、近い将来、国内外で標準化、共通化されていくと思われる。都市にとっては、そのプラットフォームを駆使し、その時々ユーザーニーズにきめ細かく対応し、創造的解決にあたることのできる仕組みの構築や人材の発掘を如何に進めていくかが重要になる。

社会関係資本の面では、「価値創発ネットワークの脱領域化、多元化」が進展する。Society5.0 の社会では、様々なデータが標準化され、国境を越えて流通していく。また、既存産業の垣根がなくなり、セクターを越えてデータを核としたビジネスモデルの革新が生じることも予想される。このため、仮想空間、現実空間の双方で、領域を越え、アクター間の価値創発ネットワーク（クラスター）の形成が加速化すると思われる。

都市でも、都市 OS の構築・利活用、サービスの提供をめぐる、都市内外の様々なアクター間の連携が深化するものと想定される。都市の社会的課題の解決に向けても、オープン・イノベーションの仕組み¹⁸⁾がつくられ、重層的、多元的な価値創発ネットワークの形成が進むものと思われる。その結果、価値創造をめぐるのは、都市は地理的空間というよりもむしろ、脱領域化（ボーダレス化）した関係性の空間と化す。

人的資本の面では、「創造階級の拡大」が起きる。フロリダ（Florida 2002）は、ポスト工業化社会において都市に成長をもたらすのは創造的人材（科学者、技術者、芸術家、専門職ら）であるとし、それを創造階級（クリエイティブ・クラス）と呼んだ。この創造階級概念は、AI やロボットが定型業務を代替する Society5.0 の社会では拡大（消滅）する。想像力や創造力を発揮しなければならない仕事に従事する人の数は飛躍的に拡大する。情報リテラシーがあれば、市民、生活者自身の手でイノベーションを起こすことも容易になる。

すなわち、価値創造が一部の創造階級のものであったこれまでとは違い、様々な人間が何らかの形で価値創造に取り組める社会になる。従って、次世代の創造都市においては、これまで以上に個人が自由な創造活動をしやすい環境（creative milieu）を如何に生み出すかが重要になる。ノマドやギグワーカーなど、潜在的可能性を秘めた未知数の人材をも受け入れる‘寛容性’（Florida 2002）に富む風土・空間、包摂社会の形成が期待される。

¹⁷⁾ ウメオ大学（スウェーデン）のエリック・ストルターマン教授が 2004 年に提唱した概念。「ICT の浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させること」を意味する（総務省 2018, p.3）。

¹⁸⁾ それは、内部のアクターによる都市内イノベーションはなく、内外のアクターによる都市発イノベーションの創発をめざす試みと形容できる。

総括すると、次世代創造都市では、知的資本としてのデジタル資産の形成が決定的に重要になるとともに、その活用に向け、社会関係資本としての新たな価値創発ネットワークの拡大が必要になる。そしてネットワークのアクターとしての人材（人的資本）の厚みや多様性が、創造都市としての発展の帰趨を決することになる。

・ バイエリア圏域における次世代都市戦略

圏域特性に基づく戦略展開

バイエリア圏域は、大阪、京都、神戸の3つ都市を中心として、様々な中小都市が連坦して形成するネットワーク型都市圏である。複数の異なる都市を組み合わせ、機能的に相互補完させながら、シナジー効果の発現を図り、全体としてより高次の機能の実現をめざすエリアである（町村 1995, pp.8-9）。グランドデザインにおいて、「多核ネットワーク型都市圏」が謳われたのは、こうした圏域の基本特性を踏まえてのものであった。

今後の創造（世界）都市戦略も、この圏域の特性の上に立案されねばならない。すなわち、中心3都市とともに、第二層以下の個性豊かな中小都市群において、特色ある（小さな）世界都市づくりを推進することが戦略の第一歩となる。それが圏域の固有価値を生み出す原動力となる。そして、各都市が相互に補完し、連携し合い、圏域全体として高い総合力の獲得をめざすことが、次のステップになる。すなわち、個性的な都市の集合体としてバイエリア都市圏は存立する。

もちろん、個々の都市のネットワークは、バイエリア圏域にとどまらない（とどまるべきではない）。社会的課題の解決やサービスの共通化などをテーマに都市間ネットワークを形成することもあれば、国際的な都市連合（創造都市ネットワーク¹⁹、健康都市連合²⁰等）に加盟することもある。それにより、各都市が関係性の空間を拡げることがまた、バイエリア圏域の強みとなる。

他方、効果、コスト等の面から圏域全体で進めていくべきなのが、ハード・ソフトのプラットフォームの形成である。情報（IoT）、交通・物流（自動運転等）、エネルギー（水素供給等）などのインフラ整備や、都市OS、移動システム（MaaS等）、スタート・アップ環境などの制度・仕組みの革新は、一元的に推進していくことが望ましい。そのための広域的な推進主体の形成も視野に入れておく必要がある。

・ 戦略の基本理念ーライフスタイル創造都市をめざしてー

次世代都市戦略（次期グランドデザイン）の基本理念を考えるにあたっては、グランドデザインで掲げた“人間性の回復”がやはりキーワードになる。グランドデザインでは、ウォーターフロントにおけるその再生を掲げたが、人間中心の社会をめざす Socety5.0 のもとでは、都市づくりの様々な局面で人間性の回復が問われることになる。

¹⁹ 前出のユネスコのプロジェクトで認定された都市のネットワーク（UNESCO Creative Cities Network）。

²⁰ 2004年にWHO（世界保健機関）の呼びかけで創設された都市連合（Alliance for Healthy Cities）。2019年12月現在、10か国191都市47団体が加盟（日本からは35都市6団体が加盟。バイエリア圏域の加盟は、泉佐野市（2017年）、吹田市（2018年）の2市）。

すなわち、次世代の都市づくりでは、人間性回復の視点から、都市の健全性（soundness）が問われることになり、これまでの経済性、効率性重視の価値観の見直しが進められる。ビッグデータ、IoT、AIなどを活用しながら、都市において、如何に人々の安全・安心の確保、健康の増進、QOL（利便性、快適性）の向上を実現していくかが最重要課題になる。

そのためには、車優先から人間中心の都市づくり（徒歩圏のまちづくり、ユニバーサルデザイン等）への転換を図るにとどまらず、都市サービスも人間中心の発想で再設計されねばならない。高齢者を含む、誰もが自由に移動できるサービス（MaaS）の導入をはじめ、生活の様々な局面でデジタル・トランスフォーメーションを加速化させていく必要がある。

ベイエリア圏域において、人間中心の都市づくりを進めるにあたって内外に訴求すべきは、そのハビタット（habitat）としての本来の魅力（固有価値）、ポテンシャルである。良好な住宅ストックのほか、移動の容易さ、都市と自然の近接性、食材の豊かさ、豊富な歴史・文化資源の存在などに言及しながら、住みよさ、暮らしやすさをアピールしていくべきであろう。

そして、ベイエリア圏域にとって、創造都市としての究極の目標は、個々人の個性・嗜好に叶った「多様なライフスタイルの創造」である。新しいライフスタイルを創り出していく最前線、フロンティアとなることが、ベイエリア圏域のめざすべき姿である。域内の産業、文化におけるイノベーション、価値創造はそのための手段と捉えるべきであろう。

幸いなことに、ベイエリア圏域には、衣（繊維、アパレル）・食（食品）・住（住宅、家電）、健康（創薬・医療機器）スポーツ（用具・ウェア）の分野で分厚い産業集積がある。これらの産業が新しいライフスタイルを支える新たな製品、サービスを創り出していくことが期待される。産業のイノベーションが市民のライフスタイル創造に寄与し、都市での実験が製品・サービスの実用化につながるという、好循環のサイクルが生まれることが望ましい。

一方では、ライフスタイル自体も、新たな価値を創出していく。ベイエリア圏域では、今後インバウンドをはじめとする集客人口のさらなる拡大が予想されるが、新しいライフスタイルは、一つの観光資源になり得る。ライフスタイル体験ツーリズムの造成は、時間消費、コト消費の新たな需要を喚起することになるだろう。

歴史を振り返れば、ベイエリア圏域の中核をなす阪神間では、100 年以上も前に、鉄道沿線の開発²¹とともに、モダンにして豊かな郊外文化（1900～1940 年頃）が開花した。住、ファッション、余暇・スポーツ、食、建築、芸術等の分野でモダニズムを先進的に受容し、和洋折衷、異種交配を旨とする独自の文化（‘阪神間モダニズム’）が醸成された。そしてそれは、20 世紀日本人の生活意識、生活様式の原型を形づくるうえで大きな役割を果たした。

今また、このベイエリア圏域において、21 世紀社会のモデルとなる新しいライフスタイルの創造が期待される。リモートワークを前提としたライフスタイル、二地域居住・ネットワーク居住

²¹ 1908（明治 41）年、沿線で住宅地経営に乗り出した阪神電車は、主に大阪市の住民を対象に健康に恵まれた郊外生活のキャンペーンをはじめた。その背景には、当時大阪で公害による生活環境の悪化とペストの流行（1905（明治 38）年～1907（明治 40）年末）が起きていたからであった（戸田 2009 p.59）。その後、戦前を通じて「健康」をテーマとした住宅地開発が各地で盛んになり、多くの都市住民が郊外へと居を移すことになった（角野 2012, p.16）。

のライフスタイルなどにおいて、Society5.0を見据えた先導的な取り組みが望まれる。

2025年の大阪・関西万国博覧会は「未来社会の実験場」(People's Living Lab)をコンセプトに掲げる。そのときまでに、ベイエリア圏域の各地で社会実装の場として、新しいライフスタイルを实践する創造コミュニティを次々と生み出していくべきであろう。そして、それが万博開催時に内外のビジターの注目を浴び、時を経てモデル化、普遍化され、世界へと普及していく。今後、そのような展開を期待したい。

第4節 都市構造の検討

(1) 京阪神大都市圏の変容—一定住人口・通勤人口の変化—

グランドデザイン策定後のベイエリアを含む京阪神大都市圏²²の人口変化をみると、1990～95年には大阪、京都、神戸の中心3市の人口が減少したのに対し、郊外では人口増加が続いていた(山神・藤井 2015)。その後、1995～2000年になると、中心3市も人口増加に転じたが、郊外の増加率の方が高い相対的な人口分散傾向にあった。

しかし、2000年代に入ると、中心3市の人口増加率は郊外のそれを上回るようになる。そして、2015年になると、中心3市トータルで人口増を維持したものの、郊外は人口減少に転じ、東京、名古屋大都市圏に先んじて、都市圏全体として人口減がはじまる。すなわち、グランドデザイン策定後の25年間において、京阪神大都市圏は郊外化(分散化)から再都市化(再集中化)の段階を経て、全体として縮退化しつつある。

なお、市町村別に人口推移をみると、全体的に人口減少が起きているなかでも、依然人口増が続く郊外市町も存在する。逆に、中心3市内でも、人口減少が進む区もある。すなわち、現在の人口変化は同心円状といった一様なものではなく、モザイク状に進展しつつある(Ibid., p.30)。

一方、通勤流動に目を向けると、1990年から2015年にかけて、通勤圏域は縮小傾向にある。それは、(3市への)通勤率30%、20%、10%、5%のいずれの圏域でも起きている²³(山神 2013)。

このように通勤率が低下した要因としては、郊外第一世代(団塊世代)の引退が大きい。また、郊外第二世代以下では自宅近隣で就業する割合の高い非正規雇用者が多いことも、通勤率の押し下げ要因になっている。もちろん、都心回帰の影響もある。郊外から都心への流出(転居)者の増加が、通勤率低下の要因になっている。

通勤率の低下とともに、雇用の郊外化、従業面での郊外の自立化が進行し、郊外市町村間で相

²² 京阪神大都市圏の範囲については、山神・藤井(2015, p.26)の定義に従い、京都市、大阪市・神戸市の3市への通勤率の合計が一度でも5%以上の値を示した市町村を京阪神大都市圏とした。具体的には、三重県1市、滋賀県7市、京都府18市町、大阪府42市町村、兵庫県16市町、奈良県25市町、和歌山県2市町の計111市町村がそのなかに含まれている。

²³ 最も減少幅が大きかったのが、30%以上通勤圏である。減少率は、合計値(=中心3市への通勤率の合計値30%以上の市町村)で64%(36市町村→13市町村)、最大値(=中心3市への通勤率の最大値が30%以上の市町村)で74%(27市町村→7市町村)にも達する。他方、5%通勤圏の市町村数は、合計値で109市町村から104市町村へ、最大値で108市町村から100市町村へと減少している。

表 4-1 京阪神大都市圏における人口の動向（1990～2015 年）

		1990	1995	2000	2005	2010	2015
人口 (千人)	京阪神大都市圏	16,997.6	17,194.6	17,444.6	17,556.2	17,656.9	17,594.2
	中心 3 市	5,569.4	5,497.1	5,566.6	5,629.0	5,683.5	5,703.6
	郊外	11,428.2	11,697.5	11,878.0	11,927.2	11,973.4	11,890.6
人口増加率 (%/5 年)	京阪神大都市圏		1.16%	1.45%	0.64%	0.57%	-0.36%
	中心 3 市		-1.30%	1.26%	1.12%	0.97%	0.35%
	郊外		2.36%	1.54%	0.41%	0.39%	-0.69%

〔出典：国勢調査〕

互に錯綜した通勤流動がみられるようになる。しかし、昼夜間就業比率が 1.0 を超えるような中心性の高い郊外核（エッジ・シティ）は出現していない。すなわち、京阪神大都市圏では、中心性の高い郊外核が複数形成される集中的多核化は起きず、分散的多核化（藤井 1990, p.537）が進行してきたといえる。

（２） 集約型都市構造への転換－人口減少社会への対応－

我が国では、1980 年代以降、モータリゼーションの進展や規制緩和の拡大等を受けて、市街地のスプロール化、拠点施設の郊外立地、中心市街地の空洞化が進行していた。このため、1990 年代になると、中心市街地活性化法（1998 年）が導入されたが、政策的な対応が本格化するの、人口減少のはじまった 2000 年代後半以降のことである。

この期を境に、我が国では拡散型都市構造から集約型都市構造（コンパクトシティ）への転換という、都市政策におけるパラダイム・シフトが起きる（社会資本整備審議会 2006, 2007, 2009）。それは人口減少・高齢社会への対応だけでなく、環境負荷の軽減（省エネルギー・省資源、低炭素化）、効率的な都市経営（財政制約の深刻化）、生活環境の改善（QOL、利便性の向上、健康都市づくり）といった側面からも要請されるところとなる。

集約型都市構造の目的は、都市の郊外化を抑制し、市街地の縮小を図ることにある（浅見 2018, p.2）。このため、都市機能の拠点集約化と拠点間のネットワーク化が施策展開の方向性として提起される。それは ①高密度で近接した開発形態、②公共交通機関でつながった市街地、③地域のサービスや職場までの移動の容易さといった点で特徴づけられる（国土交通省 2013）。

2000 年代後半以降、集約型都市構造の実現に向け、都市計画制度の刷新が相次ぐ。2006 年には、まちづくり三法の改正により、大規模集客施設の立地規制を柱とした郊外拡散抑制策と、都

市機能集積やまちなか居住の推進を図る中心市街地活性化策が導入される²⁴。また、2014年には、「都市再生特別措置法」の改正により、立地適正化計画のもと、都市機能、居住機能の誘導が図られるようになる²⁵。

ベイエリア圏域の自治体でも、立地適正化計画の策定により、駅前等の好立地の場所に、まちなか居住の新たな拠点を形成する動きがはじまっている。拠点に業務、福祉機能等を付加し用途混在を進め、職住遊近接の居住形態をつくりだすことで、集住化と居住者の多様化を図ろうとしている。

こうしたまちなか拠点が中心性を高め、自律分散の核となる可能性がある一方で、懸念されるのは、拠点から離れたオールド・ニュータウン等の郊外住宅地や、居住誘導地域外の近郊農村地域の行方である。今後、相対的に低密度なこれら地域での生活機能の維持や住宅ストックの管理については、新しい発想、手法（エリア・マネジメント）、技術（IoT、AI等）でもって解決策を探っていく必要がある。そしてそのあり方を考えるうえでの1つのヒントとなるのが、次に述べる「疎住都市」概念である。

（3）「疎住都市」概念の再考ーポストコロナ社会への視座ー

新型コロナウイルス感染症は、大都市を中心に拡大を見せ、わが国のみならず世界を危機に陥れようとしている。それは、高密度な大都市への過度の集中が大規模な災害や感染症発生の際にリスクを伴うことを我々に再認識させつつある（過疎問題懇談会 2020, p.25）。企業、個人のリスク管理、BCPの観点から、大都市にはない低密度な居住空間の価値が再評価されようとしている。

過去を遡れば、「疎に住むこと」の意義はこれまでも積極的に評価されてきた。昭和60年代、21世紀ひょうご創造協会（現ひょうご震災記念21世紀研究機構）でも、疎住地としての長所を享受しながらも、都市的サービスが利用可能な地域を「疎住都市」と呼び、その実現可能性をめぐって調査・検討²⁶を行っている。提起された「疎住都市」概念は、定住という居住形態にこだわらず、個人が複数の生活空間を使いこなすことを想定していた点で、今に通じる先駆性を有するものであった（ひょうご創造協会 1988）。

その後、バブル期に入り、疎住都市構想は顧みられなくなったが、近年の田園回帰の流れ、働

²⁴ 2012年には、「都市の低炭素化の促進に関する法律」（エコまち法）が施行され、市街化区域等への都市機能の集約化や公共交通機関の利用促進が計画的に推進されるようになる。

²⁵ 同年策定された『国土のグランドデザイン 2050』では、今後の地域構造の基本的考え方として「コンパクト」＋「ネットワーク」が掲げられる。医療、福祉、商業等の機能をコンパクトに集約し、交通、情報通信、エネルギーの充実したネットワークを形成することで、質の高いサービスの効率的提供と新たな価値創造をめざすことが謳われる。翌2015年策定の『国土形成計画（第二次）』にも、この考え方は踏襲され、コンパクトシティは「人口減少の進む地方都市が目指すべき都市構造のあり方」（国土交通省 2015 p.24）として提起される。

²⁶ ひょうご21世紀創造協会は、1986（昭和60）年度の「人口低密度地域のアメニティに関する研究」、1987（昭和62）年度の「地域開発手法としての余暇空間整備のあり方に関する研究」を受けて、1988（昭和63）年度に「疎住都市の形成と整備に関する研究」を実施し、農村地域の今後のあり方を疎住都市と捉え、その整備方向について考察を行った。

き方改革の進展、IT の飛躍的進歩などを踏まえると、実現の素地は整えられつつあるといっている。こうした社会潮流の変化を背景に、今回のコロナ禍が疎住都市再考のトリガーになる可能性がある。実際、テレワークをはじめ、場所や時間にとらわれない働き方が普及しだしたことで、安全・安心の確保や自己実現を求める都市住民にとって、移住、疎住は現実的な選択肢になりつつある。

一方、疎住はイノベーションの側面からも注目されようとしている。これまでは、都市の集積、多様性、すなわち、都市に集まる異質なアクター間の交流、対面接触がイノベーションの源泉であると考えられてきた²⁷。しかし近年は、革新的なイノベーションの創出には、むしろ疎住地のような豊かな自然に恵まれた空間のほうが適しているのではないかとはいわれている。

実際、徳島県神山町のような中山間地でも、IT 企業のサテライトオフィスが生まれ、アーティスト、起業家らが集まりはじめている。神山の事例は、通信インフラが整備（疎住都市化）され、自由度の高い事業環境と固有の資源（古民家、街並景観、自然等）があれば、疎住地でも創造的人材が集まり、イノベーションの舞台になり得る可能性があることを示唆している（梅村 2018）。

他方、アメリカに目を向けると、GAFA やマイクロソフトなども、大都市都心よりもむしろ大都市圏郊外から誕生している。郊外の自宅や大学などを舞台とした日常生活・暮らしのなかから新しいビジネスが生まれている。小泉（2019）は、適正規模のダウントウン、魅力的なストリートに加えて、環境の良い郊外住宅地、豊かな自然環境、高い教育水準などが、イノベーションを生む要因になっていると指摘する。すなわち、都市の刺激、洗練（urbanity）とともに、空間的なゆとり、アメニティもイノベーションの創発に不可欠な要素に挙げられている。

このようにみていくと、人口低密度地域でも、安全・安心、イノベーションなどの側面から今後新たな発展可能性を見出し得るが、その空間を疎住都市化していくには、政策的な落とし込み（合意形成）が必要になる。

疎住都市というコンセプトは、一見集約型都市構造（コンパクトシティ）と相容れないように見受けられるが、むしろセットで考えられるべきものともいえる。疎住都市は集約化、集住化によって都市圏周縁部や内部に生まれる低密度地域のあり方を考えるうえで重要な概念になる。すなわち、それは超郊外住宅地、近郊農村地域、自然公園区域といった低密度（非集住）空間を通信・移動環境の整備や社会ストックの共有化（シェアリング・エコノミー）によって有効活用を図っていくうえでの理論的手がかりを提供するものとなる。

疎住都市の具体的検討にあたっては、これまでの生活様式を前提としてはならない。居住、就業は集住エリア、余暇は非集住エリアといったステレオタイプの発想から脱しなければならない。テレワーク、ワーケーション等の普及によって、居住、就業、余暇のあり方は、個人のライフスタイルに応じて多様化する。2020 年 5 月、六甲山上スマートシティ化構想が公表されたが、今後、集住エリアに住みつつも、六甲山などの非集住エリアで就業する人も増えてこよう。また、二地域居住、ネットワーク居住なども増え、それとともに、兼業・副業も社会に定着していく可能性

²⁷ ジェーン・ジェイコブス（Jane Jacobs）は、都市の多様性こそがイノベーションの源泉であると述べるとともに、多様性が確保される要件の 1 つに、人々が密に集まること（密集・密住）を挙げている（Jacobs 1961）。

がある。疎住都市は、人々の生活・しごとの多元化に対応した空間整備を提起する概念となる。

（４）小括－多核ネットワーク型都市圏のこれから－

人口集積地のベイエリア圏域でも、今後人口がさらに減少し、低密度化が進むことが予想される以上、集約型都市構造への転換は避けられない。人口減少に伴い、都市のスポンジ化の発生が予見されるなかでは、多機能型、複合型まちなか拠点の形成による市街地中心部への集住化が、合理的な選択であることは間違いない。

グランドデザインで描かれた多核ネットワーク型都市圏では、それぞれの都市核と都心、既成市街地の間で適切な機能分担を図りながら、全体として調和のとれた都市圏の形成を図ることが想定されていた。このため、職、住、遊の単一機能に特化した新都市核も存在し、ネットワーク型といえども、階層構造、ツリー構造が意識されていた節がある。

しかし今後、都市単位でのまちなか拠点への集約化、多核ネットワーク化が進むと、都市が自立分散の単位としてより強く意識されてこよう。すなわち、こうしたまちなか居住拠点の形成が、よりフラットな都市圏構造への転換を促す可能性がある（テレワークの普及・定着は、都心オフィスとまちなか拠点のサテライトの機能分担のあり方を変えていくかもしれない）。大阪をはじめとする中心３市への求心的都市圏から脱中心的・自立分散的都市圏への転換が予見される。

ネットワークに関しては、都心、まちなか拠点だけでなく、オールド・ニュータウンのような郊外住宅地でも、創造的な活動を通して新しい関係性が育まれることが期待される。都市圏各地の郊外住宅地に交流・就業の場としてのコモン、サード・プレイスが誕生し、価値創造のコミュニティが形成される。それが相互に、あるいは都心、拠点と無数のネットワークを形成していく。それにより、「星雲状の都市圏」（角野 2010, p.367）が誕生する。これが創造都市としてのベイエリア都市圏の望ましい姿といえよう。

非集住空間での疎住都市の展開により、個々人が生活空間・資源としてその活用を積極的に行いはじめると、都市圏のなかに居住圏（集住空間）とは別に活動圏という概念が生まれてくるかもしれない。今後、居住圏がコンパクト化しても、個人の活動圏は縮退化せず、むしろ拡大し、二層の都市圏というものが人々の心の中で意識されるようになることも考えられる。

地域創生では、人口が減少したとしても、活力を維持できる地域社会の構築をめざしている。そこでの活力とは、地域活動総量であり、それは定住人口、関係・交流人口の規模、活動参加率、活動時間によって測られる。この地域活動総量の測定単位になるべきなのは、当然のことながら、活動圏である。その意味では、活動圏を基本として、ベイエリア都市圏の今後を考えることが望ましい。

第５節 おわりに

近年の都市論の焦点は、集約型都市構造にあった。その結果、地区（拠点・都市核）のエリア・マネジメントに関心が集まりがちであった。しかし、ポストコロナ社会をめぐる現在の議論のなかでは、集約化、集住化から分散化、疎住化の方向へと、人々の関心のベクトルは移りつつある。

国の「地域未来構想 20」でも、リビングシフトなるキャッチフレーズのもと、都市と地域の両方の良さを活かして働く・楽しむスタイルの開拓を謳っている。まさしくこれは、本論で示した疎住都市や活動圏の議論に通じるものである。これからは、個人、生活者の視点に立ち、居住圏域を越え、生活の諸活動を営む圏域を単位とする圏域論を展開していくことが期待されている。

本論では、大阪湾ベイエリアをめぐる次世代都市論、圏域論について考察を行ってきたが、その行方を大きく左右するのは、やはり Soccity5.0 の進展である。仮想（サイバー）空間を土台とした多元的な関係性（ネットワーク）の空間の拡がり（とそれを支える人材の台頭・流入）が、圏域の今後の趨勢を決めることになるだろう。

新常態、新しい生活様式をめざすポストコロナ社会の到来は、この Soccity5.0 へのプロセスを間違いなく加速させることになる。ベイエリア圏域の都市間でも、これまで近未来のプラットフォームと考えられていた都市 OS の構築に向け、早期に議論をはじめていくべきであろう。その延長線上に、次期グランドデザイン策定の議論があるように思われる。

また、新しい生活様式を一過性の感染症対策ではなく、次世代社会のライフスタイルへとつなげていく発想が大切である。すなわち、健康、人間性の回復、持続可能性といった観点から、新しいライフスタイルを創造する空間として圏域の将来のあり方を検討していく必要がある。このライフスタイル創造都市として圏域像を描く作業は、次期グランドデザインの基本理念、方向性検討の出発点になろう。

本論は、次世代ベイエリア構想分科会でのディスカッション・ペーパーをベースとするものであるが、分科会の活動は令和 2 年度末まで続く。今後の分科会での議論を踏まえ、年度末刊行の最終報告書では、圏域経営（広域推進主体）についての見解も圏域論のなかで示してみたい。また、本論で示せなかった次世代社会の都心像やウォーターフロントの姿、集客産業、知識産業、エネルギー、防災（レジリエンス）等をテーマとする各論についても、今後、論考に及んでみたい。

ポストコロナ社会に向け、また Soccity5.0 の実現に向け、社会の様々な局面でパラダイム・シフトが起きるであろう今年 1 年である。社会の変化をしっかりと見定めながら、次世代社会における『世界都市関西のフロンティア』としてのベイエリアのあり方について検討を積み重ねていきたい。

参考文献

- 浅見泰司（2018）「人口縮小時代の都市政策－コンパクトシティ化－」浅見泰司・中川雅之編著『コンパクトシティを考える』プロGRESS pp.2-14.
- 阿部功（1992）「世界都市・関西と市民」（財）関西空港調査会『世界都市・関西の構図』白地社 pp.158-172.
- 植田政孝（1992）「世界都市・関西の意義とその構図」（財）関西空港調査会『世界都市・関西の構図』白地社 pp.144-157.

- 梅村仁（2018）「地方都市における IT 中小企業の集積と地域活性化：徳島県神山町を事例として」『企業環境研究年報』23, pp.21-33.
- 大阪湾バイエリア開発推進機構（2001）『大阪湾バイエリア開発整備へのアクション起動に向けて～検討委員会報告～』
- 大阪湾バイエリア開発推進協議会（1991）『大阪湾バイエリア開発のグランドデザイン』
- 加藤恵正（2010）『大阪湾バイエリアの変貌と将来ーラストベルト（Rust Belt）再生の行方 <http://www.hemri21.jp/columns/columns010.html>（2020 年 7 月 6 日確認）
- 角野幸博（2010）「都心郊外再編の道筋」広原盛明・高田光雄・角野幸博・成田孝三編著『都心・まちなか・郊外の共生ー京阪神大都市圏の将来ー』pp.360-381.
- 角野幸博（2012）『郊外住宅地の成立と変容【概説】』住宅生産振興財団まちなみ塾講義録 2012.
- 久保隆行・山崎朗（2017）「階層的都市システム研究における日本の都市のグローバルな位置づけー都市地理学・世界都市論・都市ランキングの系譜からー」『都市地理学』12, pp.50-71.
- 小泉秀樹（2019）「コンパクトシティからサステイナブルシティリージョンへの展開にむけて」『土地総合研究』27(2), pp.16-20.
- 過疎問題懇談会（2020）『新たな過疎対策に向けて～過疎地域の持続的な発展の実現～』
- 加茂利男（2007）「世界都市と創造都市ー現代都市の二つのイメージ」佐々木雅幸・総合研究開発機構編『創造都市への展望ー都市の文化政策とまちづくり』学芸出版社 pp.14-29.
- 国土交通省（2013）『平成 25 年度国土交通白書』
- 国土交通省（2014）『国土のグランドデザイン 2050』
- 国土交通省（2015）『国土形成計画（第二次）』
- 佐々木雅幸（1997）『創造都市の経済学』勁草書房
- 社会資本整備審議会（2006）『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）』
- 社会資本整備審議会（2007）『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第二次答申）』
- 社会資本整備審議会「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会」（2009）『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』
- 神野直彦（2002）『地域再生の経済学』中公新書
- 総務省（2018）『平成 30 年版情報通信白書』
- 戸田清子（2009）「阪神間モダニズムの形成と地域文化の創造」『地域創造学研究』19(4), pp.49-77.
- 兵庫県（1995a）『阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）』
- 兵庫県（1995b）『阪神・淡路震災住宅復興計画』
- 藤井正（1990）『大都市圏における地域構造研究の展望』人文地理 42(6), pp.522-544.
- 内閣府（2017）『科学技術イノベーション総合戦略』

- 21 世紀ひょうご創造協会（1988）『疎住都市の形成と整備に関する研究』
- 町村敬志（1995）「グローバル化と都市変動：「世界都市論」を超えて」『経済地理学年報』41(4), pp.281-292.
- 吉川和弘（1991）「関西国際空港プロジェクトと大阪湾ベイエリア」『「材料」創立 40 周年記念号』 pp.8-20.
- 山神達也（2013）「京阪神大都市圏の空間的縮小に関する一試論：通勤流動と人口密度分布の分析をもとに」『都市地理学』8, pp.40-51.
- 山神達也・藤井正（2015）「人口と通勤からみる京阪神大都市圏の空間構造の変化」日野正輝・香川貴志編著『変わりゆく日本の大都市圏ーポスト成長社会における都市のかたちー』ナカニシヤ出版 pp.25-39.
- Florida, R. (2002) “The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life”, New York: Basic Books.
- Jacobs, J., B. (1961) “The Death and Life of Great American Cities”, New York: Random House. (山形浩生訳（2010）『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会)
- Knight, R., V. (1989) “The Emergent Global City”, in Knight, R., V. & Gappert, G. (eds) Cities in a Global Society, Newbury Park, CA: Sage Publication, pp.24-43.
- Landry, C (2000) “The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators”, London: Earthscan Publications.

第5章 首長の政策関心と自治体の経済政策：「施政方針演説」のテキスト分析による検討

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター 研究調査部
主任研究員 吐合 大祐

第1節 はじめに

本研究の目的は、都道府県知事の施政方針演説を題材として、都道府県の経済政策・産業政策への関心の強さを規定する要因について、実証的に明らかにすることである。

本報告書のこれまでの議論では、都道府県の経済や産業に関する政策について、「広域経済圏」の観点から、その有効性を探ろうと検討してきた。一般的に、地方政府が実施する政策の方向性は、自治体内に所在する企業や人口の移動、また産業構造に大きく左右される。たしかに本報告書のように、経済を支えるヒト・モノ・カネの動き、それを促進する制度やインフラ、社会情勢の観点から政策のあり方を議論することは重要な試みだといえよう。

しかしその場合、経済状況や環境だけでなく、自治体の政策決定に大きく関与する「政治」のあり方についても、注意深く観察する必要がある。地方政府を動かす地方政治家の政策選好や現状認識は、各自治体の経済政策の方向性や関心の深度に対して大きな影響を及ぼすはずである。筆者は、本報告書のように自治体の政策形成や政策実施について検討する場合、地方政治家の政策選好を明らかにすれば、経済政策の形成過程の特徴を説明できると考える。

そこで本論では、地方創生政策の実施主体の一つである都道府県知事の演説を取り上げ、都道府県知事の政策選好を計量分析によって明らかにする。ここで取り上げる「施政方針演説」とは、例年2月に各都道府県議会で開催される各年度第一回定例会での、知事提出予算や新年度の県政施策の知事による説明を行う演説を指す。ほとんどの都道府県議会が各年初めの定例会を2月に設定しており、かつ一部の自治体では「知事施政方針」として知事の県政施政方針を議会ウェブサイト上に公表している²⁸。知事サイドにとっても、毎年2月の第1回定例会での施政方針演説及び予算説明を、知事の政策的立場や政策方針を有権者または議会議員に向けて表明する重要な機会として認識していることがこの事実から伺える。

このような実態を踏まえ、本章では、各都道府県知事の施政方針演説ならびに提出予算説明を知事の政策関心の表明と捉える。そして知事の政策関心を、演説文書のなかから特徴語を抽出できる「構造的トピックモデル (Structural Topic Model)」を用いて明らかにしたうえで、知事の政策関心の違いを回帰分析によって分析する。

²⁸ 例えば、東京都ではウェブサイト上の「知事の部屋」に「施政方針」のスレッドが用意されており、過去5年間分の施政方針演説並びに所信表明演説を閲覧することが出来る。また北海道もウェブサイト上に「知事道政執行方針」として各年2月あるいは6月の道知事施政方針演説を掲載している。

本章の構成は以下の通りである。まず第 2 節では、地方自治体の政策決定を取り上げた研究を概観したうえで、本章で取り組む課題を述べる。第 3 節では、都道府県知事の政策関心に影響をもたらす政治的要因を検討し、本章の仮説を提示する。第 4 節では、都道府県知事の施政方針演説を分析し、これまで本研究会が検討を進めてきた、地方創生政策に対する関心の強さや、関西圏 2 府 4 県の知事の演説の特徴について記述的に論じる。そして第 5 節では、知事の政策関心を結果変数とする回帰分析を行い、知事の政策関心と政治変数の関連について論じる。そして第 6 節では、本論の分析から得られた知見をもとに結論を述べる。

第 2 節 先行研究と本論の課題

先行研究において、地方政治家が自治体政策に与える影響の大きさは、様々な視点から明らかにされてきた。特に、1999 年に地方分権一括法が制定されて以降、地方政治家が政策決定に関与する度合いが非常に大きくなったとされている。近年の地方自治研究も、知事と地方議員の部門間関係が政策決定へと与える影響を明らかにしたものが多く、二元代表制が生み出す制度的制約の影響を様々なデータから実証している。そこでは、各年度の政策分野別の予算額や財政状況、また公共事業の廃止や議案の提出状況など様々な事例が取り上げられてきた（例えば、曾我・待鳥 2007; 砂原 2011 など）。

先行研究の大きな特徴といえば、執政部門の長官である首長と立法部門に属する議会議員の関係を規定する「執政制度」、また両者を選出するルールを定めた「選挙制度」に注目して分析してきたことである。執政制度ならびに選挙制度は、首長と議会議員の行動誘因を規定する重要なファクターである（Haggard and McCubbins 2001）。首長と議員は、同じ地域住民（都道府県民）から選出されているものの、選挙制度が異なるため、両者は異なる政策選好をとる。選挙制度や執政制度が生み出す政策選好の違いに注目し、それが自治体の政策決定に影響を与える見方は、上述のとおり多くの研究の分析結果が支持している。

このように多くの先行研究が、様々なデータを駆使し、地方自治における政治的動態を明らかにしてきた。しかし先行研究は、地方自治体が普段どのような政策に取り組み、それぞれの都道府県がどのような政策に関心をもって政策を進めているのかについて十分に論じきれていない。また、地方自治の政策決定において重要な役割を果たす知事・市区町村長・議会議員の政策関心を明らかにした先行研究がほとんど存在しないため、地方政治家がどのような政策選好を抱えながら政策を立案・実行しているのかを明らかにする必要がある。

また、これまでの分析では地方政治家の政策選好が十分に論じられていないため、自治体間・政治家間での政策選好の違いが十分に議論されてこなかった。今回の議論で重視するように、自治体での政策決定における最高責任者でもある都道府県知事がどのような選好をもつのか、そもそも知事の政策選好は都道府県間でどう異なるのか、先行研究では明らかにできていないのである。

以上を踏まえて、本論では、都道府県の政策実施・政策形成を議論するために、都道府県知事が抱える政策選好を明らかにする。そのために、本論では、知事の政策選好を測定する場面とし

て、「知事の施政方針演説」を取り上げる。施政方針演説のテキスト分析を通じて、都道府県知事がもつ政策関心を明らかにし、都道府県知事の関心の方向性や強さを規定する要因を分析することが、本論が取り組む課題となる。

第3節 本研究の分析枠組み

本研究では、都道府県の政策決定を論じるにあたって、知事と議会の二元代表制のあり方に着目する。具体的には、曾我・待鳥（2007）や砂原（2011）にならい、首長と議会議員の行動を規定する執政制度・選挙制度の影響を踏まえながら、両者の関係を検討する。

知事の政策選好を規定する要因として、重要となるのが「議会での支持勢力」である（Haggard and McCubbins 2001、砂原 2011）。日本の地方政府が採用する二元代表制では、行政の執政長官である首長と議決機関である地方議員が存在し、それぞれの政治制度によって政治的インセンティブや政策選好が規定される。

そこで、鍵となるのが選挙制度である。日本の地方政府では、知事を選出するのは小選挙区制、議員を選出するのは大選挙区制から選出される。首長は都道府県全域を選挙区とする小選挙区から選出されるため、特定の業界や団体と関連する利益を表出することは難しい。小選挙区であるため、選挙戦略として組織化されない全体的な利益を追求することで、自らの支持を拡大化すると考えられる。対して議会議員は、その多くが中選挙区制・大選挙区選出であり、少数の得票数でも当選可能であることから、特定業界や支援者集団からの支持を得て当選しようとする。つまり都道府県議会議員は、一部の業界や支持集団を中心とする「組織化された利益」を重視する傾向にあると考えられるのである。そして先行研究は、自治体の政策決定について知事と議会議員のつながりが非常に重要であることを実証し、知事と議会の党派性の一致が重要であること（曾我・待鳥 2007）、特に地方分権改革以降は「議会内に知事を支持する議会議員が多いほど、より特定集団・特定業界を重視した「組織された利益」を実施しやすくなることを明らかにしてきた（砂原 2011）。

この関係を踏まえると、知事の政策選好に影響を与える要因として以下の2点があげられる。まず、議会内での知事と同じ政党に所属する議員の存在は、知事の政策に影響を与えるうえで特に重要である。知事を支援する議会議員が多いほど、知事は追求する利益として、個別化された利益・組織化された利益を追求せざるを得なくなる。地方議会に組織化された利益を追求する議員が存在し、その多くが知事と同じ政党に所属する議員の場合、知事は自らを支援する議員に配慮するため、自身の選挙区に関わる政策、つまり経済・財政や税制、自治体全体を重視した経済活性化政策など、一般利益に関わる政策を議論する誘因は減少し、組織化された利益に関する政策へ言及する誘因が高まるだろう（仮説①）。

もう一つ重要なのは、議会議員を選出する選挙制度である。二元代表制の場合、知事が自ら議会に政策を訴えて、自らへの支持を訴えることが考えられる。このような制度配置のもとでは、首長側が様々な手段を駆使して自身が提案する予算や政策への支持を集めることが考えられるが、そこでは議員の政策選好や、議会内での政党会派間の調整のあり方に影響を与える政党システム

の存在も重要であると考えられる（曾我 2011）。このことから、議会議員の選出する選挙制度が、個別化された利益・組織化された利益を追求する誘因をより高めるものであれば、知事は議会側に配慮して、それに関連する政策へ言及すると予測される（仮説②）。

以上の議論を踏まえると、本論の仮説として以下の 2 つを導出できる。

仮説 1

知事支持議員の割合が高いほど、集合的な利益に言及する誘因は低くなり、個別的な利益に言及する誘因は高くなる

仮説 2

議会議員を選出する選挙区定数が大きいほど、知事は集合的な利益に言及する誘因は低くなり、個別的な利益に言及する誘因は高くなる

上記の要因のほかにも、知事の選挙事情を示す「当選回数」や「所属政党」、また社会経済状況を示す財政状況も、知事の政策選好に影響を及ぼすと考えられる。本論では、上述した 2 つを鍵変数に加え、その他の変数も知事の政策選好に与える影響を明らかにする。

第 4 節 分析とデータ

本論では、知事の施政方針演説を分析する。分析に入る前に、本章の分析で用いるデータについて説明する。

本章の結果変数は、都道府県知事の「施政方針演説」である。本研究が注目するのは、「地方創生政策」や「ローカル・アベノミクス」といった、地域経済の活性化のための政策に対する知事の関心である。そこで今回の分析では、データの統一性を保つために、前内閣総理大臣・安倍晋三が総理に在籍していた 2013 年から 2019 年までのデータを用いる。

「文字」を分析するにあたって、前処理を行い、必要な情報のみを抽出する作業が必要となる。ここでは分析の準備として、施政方針演説で述べられた文章を分析の形へと成型するための「トークン化」を施し、「単語」を単位とした文書行列およびデータフレームを作成しなければならない。本研究では、カタリナック・渡辺（2019）でも議論されている通り、日本語の前処理を行うために R パッケージの「quanteda」を利用する。具体的には、収集した施政方針演説データに含まれる日本語の単語を抽出し、少なくとも 10 回以上出現する単語に絞って分析する設定を組んだ。また単語の頻出についても、一定の頻出度を保つために、全単語のうち、上位 75% から 99% の間の単語に絞って分析を行う。そうすることで、頻出が極端に多い単語と、極端に少ない単語

を除去したうえでの分析が可能となる²⁹。

本論では、都道府県知事の演説を前処理し、さらに後述する「構造的トピックモデル」によって抽出されたトピックのうち、経済政策・産業政策に関連するものを結果変数として取り上げて分析を行う。都道府県ごとの演説の特徴や、特定の単語の出現頻度の時系列変化、政策トピックの分析結果については、次節で詳しく説明する。

本論の説明変数は、前節でも述べた通り、知事の行動を規定すると考えられる政治制度および政治事情、社会経済状況である。選挙制度については、本論が最も注目する「知事と議会の関係」と「選挙制度」の2つに注目する。まず議会との関係について、前節で述べた議会での支持基盤を変数化する。具体的には、『全国首長名簿』から、議会内での知事の支持・推薦政党の議員の割合を算出した。都道府県議会の選挙区定数の平均値を投入する。このデータは、読売新聞データベースを参考に作成した。

政治的環境については、知事選挙事情を検討する。これを表す変数として、知事選の前回得票率とこれまでの当選回数を投入する。また、知事の党派性は、知事の前回選挙時の政党の支持・推薦を表したダミー変数を投入する³⁰。これらのデータは、各都道府県の選挙管理委員会から公開されている資料や朝日新聞データベースを基に作成した。

社会経済状況については、「統計でみる都道府県のすがた」を参考にして、都道府県の財政力指数を投入する³¹。ここで挙げた変数の記述統計は表5-1のとおりである。

分析手法は、パネルデータであることを踏まえ、固定効果モデルを用いる。具体的には、演説データの前処理と同様、分析フリーソフト「R」を用いて、都道府県ダミー・年ダミーを投入した重回帰分析を行う。

第5節 分析結果

それでは本論の分析結果を見てみよう。ここでは、2つの分析結果を示す。一つは、知事の施政方針演説の特徴について、様々な観点から分析する。もう一つは、先ほど冒頭に述べた通り、「構造的トピックモデル」を用いて知事の施政方針演説から特徴を抽出し、それを結果変数とした重回帰分析を行う。

²⁹ 日本語のトークン化に関する設定は、下記のURLを参照されたい。

https://quanteda.io/articles/pkgdown/examples/japanese_speech_ja.html

³⁰ 民進党から分裂した立憲民主党・国民民主党は、データの統一性についての観点から、2017年以降も「民進系知事」としてコーディングしている。

³¹ 2019年分の財政力指数が入手出来なかったため、今回は2018年の財政力指数を代替することにした。

表 5-1 説明変数の記述統計

変数	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
説明変数					
与党議席率	329	0.55	0.50	0	1
選挙区定数平均値	329	4.79	1.59	2.25	7.77
当選回数	329	2.47	1.17	1.00	7.00
財政力指数	329	0.49	0.19	0.22	1.16
自民党	329	0.41	0.49	0	1
民主党	329	0.23	0.42	0	1
共産党	329	0.02	0.13	0	1
地域政党	329	0.03	0.18	0	1

(1) 「知事の施政方針演説」の記述的分析

まず、都道府県知事が施政方針演説でどの政策分野に言及しているのか、単語別・年別・自治体別にみてみよう。なおここでは、選挙公約の全体的な特徴を把握するために、文書行列の中で重要度の高い単語を取り上げる。重要度の高さについては、単語出現頻度 (term frequency) と逆文書頻度 (inverse document frequency) を掛け合わせた tf-idf を用いる。

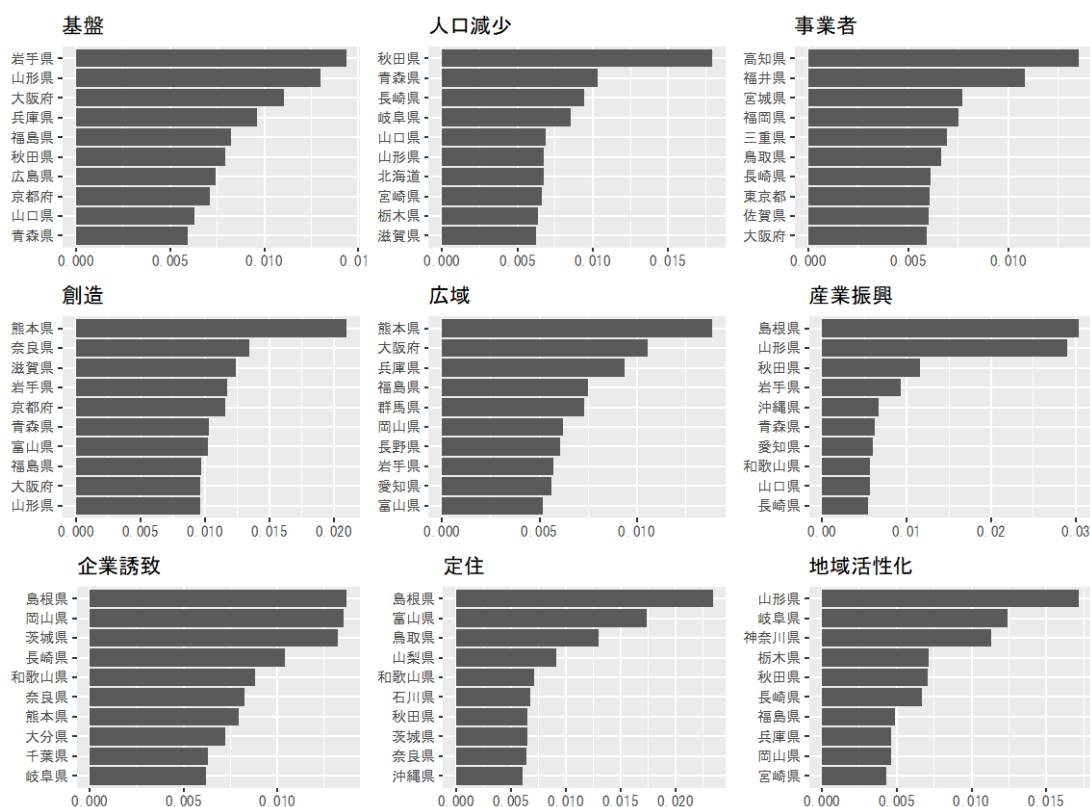
この tf-idf とは、「ある単語の 1 つの文書の中での重要度が、その文書を含む文書のコレクションの中での重要度と比べてどれだけ高いかを示すための統計量」として定義される (Silge and Robinson 2018: 35)。本論では、この指標を利用して、演説の中での重要頻出単語を取り出し、演説の特徴を検討する。

次の図 5-1 は、2013 年から 2019 年までの都道府県知事の施政方針演説のうち、本研究会が関心を持つ、地域経済分野に関連する 9 つのワード「基盤」「人口減少」「事業者」「創造」「広域」「産業振興」「企業誘致」「定住」「地域活性化」を取り上げ、そのうち施政方針演説で tf-idf が高かった上位 10 都道府県をまとめて図示化したものである。この図を見てみると、それぞれの単語を重視する都道府県に違いがあることが見て取れる。

まず、非都市部に分類される島根県や山形県、秋田県では、「基盤」「産業振興」「企業誘致」「地域活性化」といった、経済・産業の発展を想起させる単語を発しやすい傾向にあることが示されている。上記 4 つの単語の上位にランクインしている自治体は、いずれも過疎化や産業空洞化など地方活性化に熱心に取り組むところばかりである。ここから、自治体の経済状況が、知事の演説を特徴付ける要因ではないかと推察される。

また、自治体間で結びつきの強いもの同士が、同じテーマを重視しているとの傾向も見取れる。例えば大阪府と兵庫県は、「基盤」「広域」を同程度重視していることが示されている。それから、大阪府に加え、奈良県、滋賀県、京都府を含めた関西圏内の自治体が揃って「創造」という単語を取り上げているところも興味深い。この結果は、「関西広域連合」のような新たな圏域で活動する自治体が互いに同じ目標を掲げているため、一つの単語に近隣自治体が集中したのではないかと考えられる。今回の分析では、単語別に都道府県の tf-idf を示し、それぞれの単語でランキングする都道府県の特徴を論じた。今回は試論的な分析であるため、さらに踏み込んだ分析を行わないものの、今後は都道府県の社会経済状況と各単語の tf-idf の相関分析を行うなどして、特定の単語に注目する都道府県の特徴について深く検討する予定である。

図 5-1 地域経済関連の単語での tf-idf 上位 10 都道府県



次の図 5-2 は、地域経済に関する単語の出現割合³²を算出し、出現割合の時系列の変化を単語別にグラフとしてまとめたものである。ここで取り上げる単語として、先ほどと同じく「基盤」「産業振興」「人口減少」「創生」「地域活性化」に、さらに「地域経済」を新たに加えている。時期の範囲は、上述のとおり、2013 年から 2019 年までとしている。

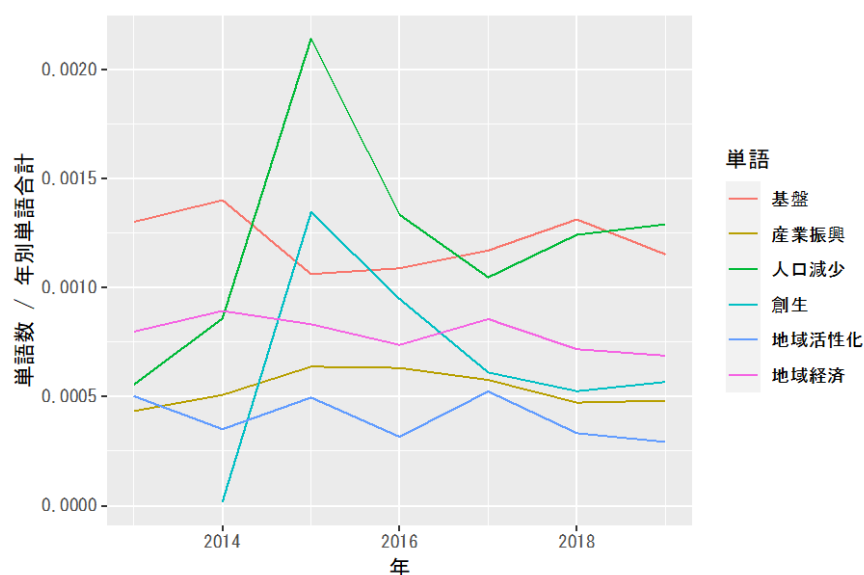
³² ここでの出現頻度とは、本稿のデータセットのうち、各単語の出現数を全単語数から除した数である。

このグラフを見ると、いくつかの特徴を指摘できる。一つ目は、ほとんどの単語が、一部の時期・単語を除いて、出現割合について大きな変化が生じていないことである。特に「基盤」「地域経済」「産業振興」「地域活性化」については、年ごとに微妙な変動は確認されるものの、全体的に大きな変化は見られない。

二つ目は、「人口減少」「創生」については、2015年に一気に上昇し、その後上昇傾向が見られない点である。なぜ、この2つの単語の出現頻度が急激に上昇したのだろうか。

これは当時の安倍内閣の政策や取組が影響しているものと考えられる。「人口減少」や「地方

図 5-2 地域経済に関する単語の出現割合の時系列変化



生」両者とも上昇前の2015年前はほぼ発言が見られず、問題意識を持っていた訳ではなかった。特に「創生」という単語に至っては出現頻度がほぼ0と全く注目されておらず、2015年以前は、その概念自体が注目されていなかったものと考えられる。

しかし、2014年9月に発足した第2次安倍内閣において、幹事長に就いていた石破茂が地方創生担当大臣に就任し³³、組閣同日に設置された「まち・ひと・しごと創生本部」、さらにその2ヶ月後に制定された、地方創生の理念を示した「まち・ひと・しごと創生法」という政府・与党自民党での動きにより、「地方創生」「東京一極集中」「人口減少」へ大きな注目が集まった³⁴。今回の施政方針演説での出現頻度の変化も、安倍内閣が進めた一連の地方創生に対する取り組みに加え、安倍前首相が新たな経済成長戦略として打ち出した「ローカル・アベノミクス」に影響を受けていると考えられる。ただし、2016年以降は、2014年以前と同様の水準へと戻っているため、この

³³ この時、石破が就いた役職の正式名称は、「内閣府特命担当大臣（地方創生担当）」である。

³⁴ 「まち・ひと・しごと創生」に関する考え方は、以下のリンクに詳しく説明してある。

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/h26-11-21/>（最終確認：令和2年10月2日）

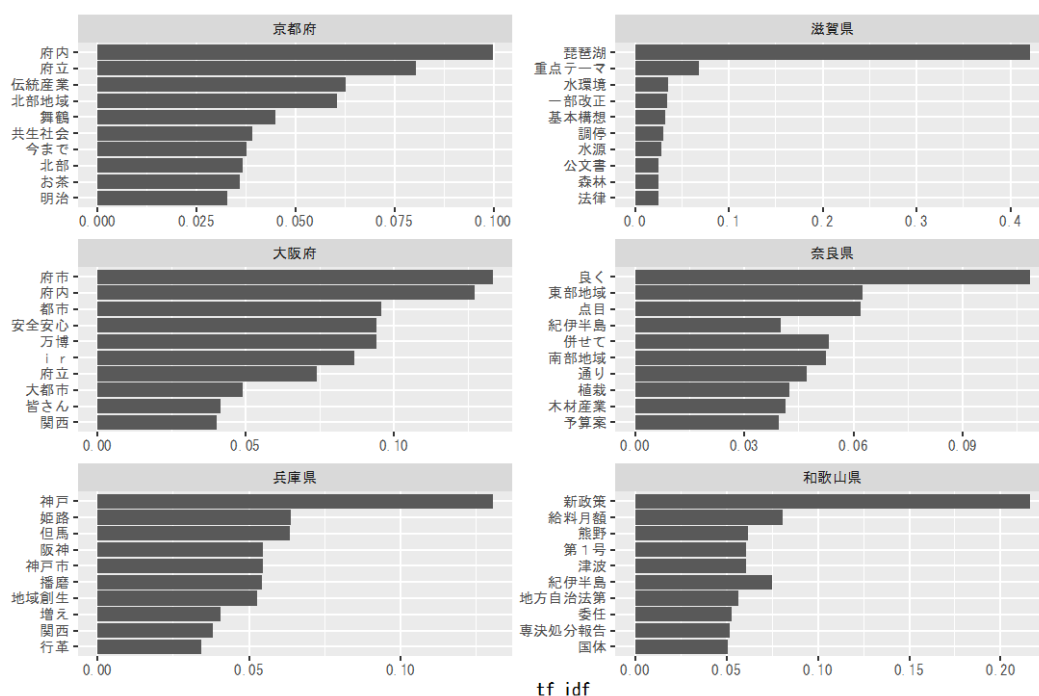
結果は、安倍内閣が打ち出した政策に歩調を合わせただけの一過性のものと考えられる。

以上の結果をまとめると、地域経済に関する単語の出現頻度そのものは大きく変化は見られず、国政側と連動して政策を打ち出す場合にのみ、出現頻度の変化が生じやすいのではないかと考えられる。

最後に、演説の出現単語について、自治体別に特徴を見ていく。ここでは、本研究会が関心を持つ関西2府4県に焦点を当てて、自治体間での演説の特徴を検討する。

次の図5-3は、関西2府4県の7年間の演説データから tf-idf 上位 10 単語をピックアップし、

図 5-3 関西 2 府 4 県の tf-idf 上位 10 単語



まとめたグラフである。これを見ると、府県間で演説の特徴が大きく異なることが一見して理解できる。

例えば大阪府は、「府市」「府内」「都市」「府立」「大都市」など大阪都構想や大阪府と大阪市の統合問題を想起させる単語が多く並んでいる。また、大阪府が率先して取り組むカジノ推進に関連する「ir (IR)」や 2025 年に大阪市内での開催が決まった万国博覧会と関連する「万博」があがるなど、大阪の現況が知事の演説にも顕著に表れている。

兵庫県では、「神戸」「姫路」「但馬」「播磨」「神戸市」など、複数のブロックを抱えている兵庫県らしい、地域の名称が挙がっている。また「地域創生」「行革」なども挙がっており、知事の政策選好や政策方針がここから伺える。京都府や奈良県も同様に特定地域への言及や特定の産業に対する関心が垣間見え、兵庫と同様の傾向にあることがわかる。滋賀県は、「琵琶湖」「水環境」

「水源」「森林」など、自治体を持つ地域資源に言及する傾向にあることがわかる。最後に和歌山県では、特定の法律や知事の業務に関する用語が散見される。

この分析から、都道府県別の演説の特徴は各自治体の政治状況や社会経済状況によって大きく異なり、知事もその状況に応じて、特定の単語を頻出させていることが明らかになった。関西圏内の自治体だけでなく、全ての都道府県の演説の特徴を分析すれば、日本の都道府県がどのような政策関心を有しているのかを明らかにすることが可能となるが、これについては他日を期したい。それでは、都道府県が持つ政策関心を規定する要因は何か。この疑問を、次項の分析で明らかにする。

（２） 構造的トピックモデルの分析

施政方針演説から析出される政策選好は、どのような要因によって規定されているのか。

ここでは、都道府県知事の施政方針演説を「構造的トピックモデル」³⁵による分析を行い、演説データに存在する政策トピックを抽出した上で、各自治体の政策選好を分析する。

なお、トピックの抽出にあたって、各トピックの解釈のしやすさから、今回は抽出数を 25 に設定した。また演説ごとの固有の効果（individual）と年（year）の効果を共変量として、トピックを抽出した。

表 5-2 は、構造的トピックモデルを用いて、演説データから政策トピックを抽出して現れたトピックの頻出度の高い単語群である。本論が取り上げるのは経済政策・産業政策である。この分析をもとに、「中山間地域」「外商」「事業者」が頻出するトピック 22 と「人口減少」「地域資源」「人財」が頻出するトピック 24 を「経済活性化トピック」、「離島」「漁業」等漁業に関連するワードが頻出しているトピック 5 を「漁業トピック」、「工事」「新幹線」「国体」が頻出するトピック 17 を「建設トピック」として解釈し、それぞれを結果変数として回帰分析を行う。このうち経済活性化トピックを自治体全体の利益に直結する「一般利益」分野として、漁業トピック・建設トピックを、組織化された利益に直結しやすいため、「個別利益」分野として取り上げる。なお、結果変数の記述統計は表 5-3 のとおりである。

³⁵ 構造的トピックモデルの詳細については、Robert et al. (2019) を参照されたい。

表 5-2 構造的トピックモデルによるトピックの抽出

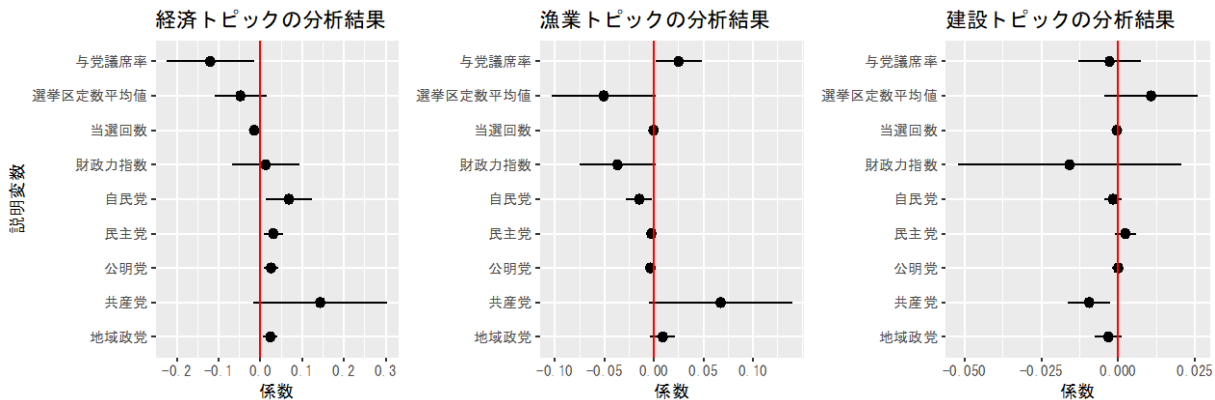
番号	Highest Prob. (高確率で出現する単語)
1	講じる・所要・部関係・予算措置・生き・道内・歳出予算
2	都市・イノベーション・改革・パラリンピック・高め・開始・後押し
3	復旧・阿蘇・チャレンジ・アジア・創造・認定・被災
4	清流・自動車・日本一・名古屋・一部改正・特別支援学校・増額
5	離島・去る・並びに・地元・漁業・結婚・中山間地域
6	提出・チャレンジ・周辺・林業・就労・協働・病院
7	25・守る・一部改正・国体・増額・27・26
8	離島・形成・アジア・平和・基地・政府・27
9	努める・オリーブ・愛顔・始動・耐震化・サイクリング・自転車
10	議決・見込み・求める・政府・地方交付税・比べ・維新
11	需要・検証・先般・住民・皆さん・政府・医師
12	有明海・団体・関係機関・離島・昨年十二月・奄美・確認
13	富士山・皆様方・パラリンピック・地震・提出・富士・今月
14	所要・補助・増額・廃止・未病・1兆・県立
15	被災・復旧・被災地・三陸・被災者・希望郷・国体
16	関西・神戸・府内・基盤・都市・万人・自然
17	工事・10・12・新幹線・開業・26・国体
18	要する・応援・内容・障害者・就職・暴力団・第二
19	信州・琵琶湖・森林・学び・保全・創造・協働
20	一部改正・議決・27・マイナス・制定・25・人財
21	27・提出・科学技術・26・比べ・特別支援学校・復旧
22	中山間地域・外商・仕組み・事業者・サポート・カ所・確立
23	金沢・能登・誘客・pr・学生・開業・教員
24	人口減少・条例案・地域資源・人財・仕組み・挑戦・視点
25	被災・震災・復旧・更に・仙台・石巻・気仙沼

表 5-3 結果変数の記述統計

変数	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
結果変数					
経済活性化トピック	329	0.078	0.237	0.000	0.999
漁業トピック	329	0.045	0.199	0.000	0.998
建設トピック	329	0.043	0.200	0.000	0.998

(3) 回帰分析の結果

図 5-4 回帰分析の結果（係数プロット：信頼区間 90%）



冒頭から述べているように、前項の政策トピックを結果変数として回帰分析を行う。仮説の予測が正しければ、議会内に知事支持議員が多いほど、また選挙区定数の平均値が高いほど、経済活性化トピックへの言及は低下し、漁業・建設トピックへの言及は増加する。

図 5-4 は、それぞれの政策トピックを結果変数とした回帰分析の結果を示した係数プロットである。点が係数、黒棒が 90%信頼区間を表している。0 に引かれた赤線を信頼区間が跨いでいなければ、統計的に有意な変数であることを意味する。なお、ここでの分析は、都道府県・年それぞれのダミー変数を投入した「固定効果モデル」を用いた。同時に誤差項の相関を考慮し都道府県を単位とするクラスターバスト標準誤差を用いる。

ここでは鍵変数の結果だけを述べる。まず、経済活性化トピックの分析では、与党議席率は係数約-0.12 で統計的に有意、選挙区定数平均値は係数-0.048 で統計的に有意ではない。漁業トピックの分析では、与党議席率の係数は 0.024、選挙区定数平均値の係数は-0.051 であり、与党議席率は統計的に有意である。建設トピックの分析では、与党議席率の係数は-0.003、選挙区定数平均値の係数は 0.011 であり、どちらも統計的に有意ではなかった。

以上の分析結果をまとめると、部分的ではあるが、仮説 1 の結果が支持されたといえる。つまり都道府県では、都道府県議会内に与党支持の議員が多いほど、知事が全体利益に言及する誘因は低下し、個別利益・特定利益に言及する誘因が高まる。仮説の予測通り、議会から支援を受けている知事は、多くの議員が大選挙区から選出されることに配慮するために、組織された利益・個別利益を通じた経済政策に取り組みやすいのではないかと考えられる。

実質的な効果についても見てみよう。分析結果の係数は、説明変数が 1 増加した場合の結果変数の変化を示す。つまり、知事与党議員の割合が 0%から 100%に変化した場合、経済活性化に関連するトピックに言及するのが 0.12%ポイント程度減少する。議会議員のうち、与党議員が 10%増加した場合は約 0.012%ポイント、1%増加した場合は約 0.0012%ポイント減少する。これを踏

まえると、議会・政党から全く支持を得ていない無党派知事に比べて、知事支持の議員の割合が過半数以上の 55%の知事だと、経済活性化トピックへの言及は、およそ 0.066%ポイント程度減少する。経済活性化トピックの平均値が 0.07 程度であることを踏まえると、この効果の減少は、有意な変化であるといえよう。

以上の分析結果から、本論の仮説で予測したとおり、議会内で知事支持議員の割合が多い場合、知事は議会議員の再選に関連する利益として組織化された利益・個別利益に関連する政策へ言及する誘因が高くなる一方、集合的な利益に関連する政策へ言及する誘因は低くなる。これは、都道府県の二代表制、選挙制度のあり方が影響していると考えられる。

第 6 節 結びにかえて

本論では、都道府県知事の施政方針演説を取り上げ、知事の政策選好を解明することを通じて、都道府県がどのような政策選好を有しているのかを分析した。分析の結果からは、都道府県によって言及される政策には違いが見られること、さらに知事が関心を持つ政策の特徴には知事自身を支持する議会議員の存在が影響を与えていることが示された。先行研究で示されてきたとおり、知事は小選挙区制、議会議員は大選挙区制と選挙制度が異なるため、再選のために必要となる利益には違いが生じる。全体的な利益や集合的な利益を追求する知事に対して、議決機関の一員であり政党を介して知事を支持する都道府県議会議員は大選挙区選出が多いため、組織化された利益や個別利益を追求しやすい。そのため知事は支持する議会議員が多くなるほど、組織化された利益・個別利益に関連する政策を重視するのである。

今回は、知事の施政方針演説をテキスト分析によって明らかにした。今後は、知事が施政方針演説で論じる政策が、予算編成や委員会質疑の段階に反映されているのかを明らかにする必要がある。知事の演説が生み出す政策的帰結を論じることで、地方自治体の政策決定過程の全貌を明らかにすることができると考えられる。この点は、今後の課題としたい。

参考文献

- カタリナック、エイミー・渡辺耕平（2019）「日本語のテキスト分析」『早稲田大学高等研究所紀要』（11）:133-143.
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択—』有斐閣.
- 曾我謙悟（2011）「都道府県議会における政党システム-選挙制度と執政制度による説明-」『年報政治学 2011-II 政権交代期の「選挙区政治」』:122-146.
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治—二代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.

- Haggard S., and M. D. McCubbins. (2001) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge University Press.
- Roberts, M., Brandon M. Stewart and Dustin Tingley. (2019) “stm: An R package for Structural Topic Models”, *Journal of Statistical Software* (91)2:1-40.
- Slige, Julia and David Robinson. (2018) . *Text Mining with R: A Tidy Approach* : Oreilly
(大橋真也監訳, 長尾高弘訳「R によるテキストマイニング：tidytext を活用したデータ分析と可視化の基礎」) オライリー・ジャパン.

第6章 地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政

関西学院大学経済学部

教授 上村敏之

第1節 はじめに

日本の産業政策は、国、都道府県、市町村の各レベルの政府によって実施されている³⁶。国の産業政策も、中身を見れば、都道府県や市町村のような地方自治体への補助金によるものが多い。そのために、日本の産業政策は、都道府県の境や、市町村の境といった行政区域の境を意識せざるを得ない。

その一方で、物流の発達、グローバル化やICT化の進展により、産業の主役である企業の行動範囲はますます広がっている。企業が、行政区域の境を意識して行動することは、ほとんどないであろう。企業の行動は簡単に行政区域の境を越える。

このことから、産業政策は広域行政で展開することが望ましいという見解は、古くから主張されてきた。最も典型的な考え方が、現在の都道府県を再編し、地域ブロックで地方政府を展開する道州制である。市町村を基礎自治体とすれば、ここでの道州は広域自治体に相当する。たとえば道州制ビジョン懇談会(2008)は、経済・産業の振興政策は道州が主に担当するとした。

このように、理念的には、産業政策は広域で実施すべきとの意見が示されるものの、現実には基礎自治体である市町村でも、産業政策は実施されてきた。この点をどう考えるのかが、本論の最大の問題意識である。もし、市町村の産業政策が、大きな経済効果をもっているならば、その権限を広域自治体に移譲し、産業政策を広域化する必要は乏しい。問題は市町村による産業政策の経済効果の程度である。

そこで本論は、地方自治体の産業政策のひとつである市町村の商工費を取り上げ、その経済効果を計測し、市町村の産業政策を評価する。その上で、効果的な産業政策を実施するための広域行政のあり方についても検討する。

本論の構成は以下の通りである。2節では、地方財政の歳出における産業政策や商工費の定義の確認と、地方財政における商工費の現状、そして先行研究について述べる。3節では生産関数アプローチによる推計モデルを提示する。4節では、関西の製造業の市町村データを用いた生産関数の推計により、市町村と都市の産業政策の製造業への経済効果を分析する。5節では、関西の小売業の都市データを用いた生産関数の推計により、都市の産業政策の小売業への経済効果を分析する。6節では、分析結果を受けて、広域行政による産業政策のあり方を検討する。7節は、本論をまとめ、今後の課題を述べることで、むすびとする。

³⁶ 産業政策の対象は産業であり、古典的な産業分類で言えば、第1次産業である農林水産業、第二次産業である製造業、建設業、電気・ガス業、鉱業商工業、第3次産業である小売業やサービス産業などに分かれる。

第2節 産業政策としての商工費と先行研究

総務省『地方財政白書』によれば、地方自治体の歳出の目的別分類において、産業政策は産業経済費によって展開することになっている。産業経済費は、さらに農林水産業費と商工費に分類できる。総務省『平成31年版地方財政白書（平成29年度決算）』によれば、商工費の36%は国が支出しているが、64%は地方自治体が支出し、その額は4兆9千億円である。したがって、日本の商工費の大部分は地方自治体によって実施されている。

表 6-1 2017 年度の地方自治体の商工費（単位：100 万円、%）

区分	都道府県		市 町 村		純 計 額	
人件費	100,918	3.1	148,981	8.6	249,899	5.1
物件費	87,440	2.7	178,751	10.3	266,191	5.4
補助費等	309,441	9.6	263,939	15.3	547,188	11.2
普通建設事業費	152,290	4.7	186,543	10.8	320,438	6.5
補助事業費	47,792	1.5	61,150	3.5	106,217	2.2
単独事業費	104,498	3.2	122,332	7.1	214,221	4.4
県営事業負担金	—	—	3,061	0.2	—	—
貸付金	2,509,777	78.0	883,857	51.1	3,391,978	69.2
その他	57,879	1.9	67,475	3.9	125,355	2.6
合計	3,217,745	100.0	1,729,546	100.0	4,901,049	100.0

備考）総務省『平成31年版地方財政白書（平成29年度決算）』より引用。

なお、純計額は、都道府県から市町村への補助金を差し引いた純粋な金額である。

都道府県と市町村の商工費の金額は表 6-1 にあるとおりである。2017 年度の商工費の総額 4 兆 9 千億円のうち、3 兆 2 千億円が都道府県、残り 1 兆 7 千億円が市町村によって支出されている。また、商工費の内訳としては、人件費、物件費、補助費等、普通建設事業費、貸付金などがある。内訳を見れば貸付金のシェアが大きい。都道府県では貸付金は 8 割に達し、市町村でも 5 割程度である。次いで、補助費等のシェアが大きい。したがって、地方自治体の商工費は、大部分が企業への貸し付けと補助によって実施されていることが分かる。

こういった地方自治体の産業政策に関して、その経済効果の計測を目的とした先行研究はそれほど多くないが、いくつかを紹介する。

田中(2008)は、都道府県の産業政策が、製造業の事業所の開業を増やしているかについて、開業率を被説明変数とする開業率関数を用いた実証分析を行っている。田中(2008)の分析結果によれば、都道府県の産業政策は、バブル期（1991 年）以前は開業率にプラスの影響をもたらしていたが、バブル期以後はむしろマイナスの影響を与えている。

齊藤・樺(2013)は、県内総生産を被説明変数とする都道府県単位の生産関数を用いた実証分析によって、地方自治体の産業政策の経済効果を計測している。齊藤・樺(2013)によれば、都道府県の商工費も市町村の商工費（都道府県単位で集計されたもの）も、おおむねプラスの影響をもつことが示されているが、計測結果は安定していないと述べられている。

これらの先行研究は、都道府県単位の産業政策を分析対象としている。本論は市町村の産業政策を分析対象とするところに、先行研究との違いがある。

第3節 市町村単位の生産関数アプローチによる推計モデル

本節では、市町村に区分された経済ならびに財政データを用い、市町村単位の生産関数を推計することで、市町村の商工政策が、経済効果をもたらしているかどうかを分析する。福重(2013)は、市町村に区分された経済データによって生産関数を推計し、集積の経済と範囲の経済が存在するかを分析している。一方、齊藤・樺(2013)は都道府県単位に集計した商工費による影響を、生産関数を推計することで分析している。本論は両者の特徴を合わせ、市町村単位の分析を実施する。

生産関数は Cobb-Douglas 型を想定し、以下のように定式化する。

$$Y_i = AK_i^\alpha L_i^\beta N_t^\gamma G_i^\delta \quad (1)$$

ここで、 i は地方自治体の添字であり、 Y は生産量、 K は資本、 L は労働、 N は集積の経済性、 A は全要素生産性を表す。資本と労働については $\alpha + \beta = 1$ とし、1 次同次性を仮定する。 G は、地方自治体の産業政策の支出額を示す。

(1)式を推計可能な形にするため、両辺を労働 L で除算する。

$$\frac{Y_i}{L_i} = \frac{AK_i^\alpha L_i^{1-\alpha} N_t^\gamma G_i^\delta}{L_i} = AK_i^\alpha L_i^{-\alpha} N_t^\gamma G_i^\delta = A \left(\frac{K_i}{L_i} \right)^\alpha N_t^\gamma G_i^\delta \quad (2)$$

次に(2)式を対数変換すると、(3) 式の推計式を得る。ここで、左辺の Y/L は労働生産性、右辺の K/L は資本労働比率である。 α は資本分配率であり、 γ は集積のメリット、 δ は地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果、 ε は誤差項である。

$$\log \left(\frac{Y_i}{L_i} \right) = \log A + \alpha \log \left(\frac{K_i}{L_i} \right) + \gamma \log N_i + \delta \log G_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

以下では、(3)式を推計する。想定される係数の符号条件は、全要素生産性を表現する定数項 $\log A$ はプラス、資本分配率 α はプラス（ただし 1 を超えない）、集積のメリット γ はゼロまたはプラ

スである。注目すべきなのは、地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ である。この δ の符号がプラスで有意ならば、地方自治体の産業政策が、プラスの経済効果をもつことになる。

次節以降では、生産関数の推計による商工費の分析を行う。次節では関西の製造業、次々節では関西の小売業について考察する。

第4節 関西における製造業の生産関数の推計による商工費の分析

本節では、関西における製造業の分析を行う。ここでは、以下のクロスセクションデータを用いた。

まずは、経済産業省『平成28年 経済センサス 活動調査』より、関西2府4県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）の市町村別の製造業データとして、Y を粗付加価値額（万円）、K を有形固定資産年末現在高（万円）、L を従業者数（人）、N を製造業の事業所数とした。調査時点は2016年6月であるが、データ期間は2015年1月から12月である。

次に、総務省『地方財政状況調査』より、2014年度と2015年度の関西2府4県の市町村別の商工費データをGとする。2015年度だけでなく、2014年度の商工費データを分析対象とするのは、市町村の産業政策が1年のタイムラグをとまって効果をもつ場合を想定するからである。

たとえば、先述したように、市町村の商工費の約半分が貸付金であるが、2015年度の貸付金が、2015年度に効果をもつことは考えにくい。そのため、2014年度の商工費についても、分析対象とする必要がある。

表 6-2 基本統計量Ⅰ（関西市町村の製造業）

	$\log(Y/L)$	$\log(K/L)$	$\log(N)$	$\log(G_{2015})$	$\log(G_{2015})$ (人件費除く)	$\log(G_{2015})$ (貸付金除く)
平均	0.675	6.550	4.518	12.411	12.211	12.258
標準誤差	0.036	0.046	0.090	0.107	0.109	0.092
標準偏差	0.484	0.617	1.211	1.435	1.465	1.234
最小	5.287	4.415	1.946	7.207	7.207	7.207
最大	8.411	8.400	8.752	18.365	18.344	16.136
データ数	180	180	180	180	180	180

なお、ここでの商工費Gは、人件費、物件費、維持補修費、補助費等、貸付金の合計とし、普通建設事業費は除いた。表1にあるように、商工費には普通建設事業費も含まれるが、普通建設事業費は社会資本などストックに寄与する事業費であり、フローの商工費とは区別しなければな

らない。ストックに寄与する産業政策も重要だが、本論ではフローの産業政策を分析対象とする。さらに、人件費は主に市町村の職員への支出であることから、純粋な産業政策であるとは言いがたい。また、半分程度を占める貸付金についても、すぐに効果をもつとは限らない。そこで本論では、普通建設事業費を除く商工費を分析対象とした上で、人件費と貸付金を含む商工費、人件費を除く商工費、貸付金を除く商工費、人件費と貸付金を除く商工費の 4 つの場合に分けて推計を行う。

表 6-3 基本統計量 II（関西市町村の製造業）

	$\log(G_{2015})$ (人件費および 貸付金除く)	$\log(G_{2014})$ (人件費および 貸付金除く)	$\log(G_{2014})$ (人件費除く)	$\log(G_{2014})$ (貸付金除く)	$\log(G_{2014})$ (人件費および 貸付金除く)
平均	12.032	11.940	11.589	11.721	11.303
標準誤差	0.092	0.118	0.125	0.098	0.101
標準偏差	1.232	1.580	1.675	1.319	1.360
最小	7.207	7.298	7.298	7.298	7.298
最大	15.923	18.401	18.381	15.967	15.711
データ数	180	180	180	180	180

表 6-2 と表 6-3 は関西市町村の製造業に関する基本統計量を示している。労働生産性 Y/L 、資本労働比率 K/L 、事務所数 N 、商工費 G であり、推計式にしたがって自然対数をとっている。商工費 G の添え字は 2014 年度と 2015 年度を表す。データ数は 180 だが、18 の市町村のデータに欠損値があるため、除外した³⁷。

まず、すべてのデータを用いた推計結果が表 6-4 と表 6-5 である。ケース A①は 2015 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B①は 2015 年度の商工費（人件費除く）、ケース C①は 2015 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D①は 2015 年度の商工費（人件費および貸付金除く）、ケース A②は 2014 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B②は 2014 年度の商工費（人件費除く）、ケース C②は 2014 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D②は 2014 年度の商工費（人件費および貸付金除く）である。

推計結果については、全要素生産性を表す定数項 $\log A$ は全てのケースでプラスに有意、資本分配率 α も全てのケースでプラスに有意である。一方、集積のメリット γ は全てのケースで有意ではない。最も注目すべき地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ も、

³⁷ 欠損値の存在によって分析から除外した 18 のデータは以下の通りである。京都府は笠置町、南山城村、伊根町、兵庫県は太子町、奈良県は曽爾村、御杖村、黒滝村、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村、上北山村、川上村、東吉野村、和歌山県は高野町、太地町、古座川町、北山村。

全てのケースで有意ではない。したがって、関西市町村の製造業においては、市町村の商工費はプラスの経済効果をもっていない。

ところで、本論の分析対象は市町村であるが、市町村は指定都市、中核市、特例市、その他の市、町村に分けることができる。都市については、指定都市が人口 50 万人以上の市のうちから政令で指定される都市、中核市や特例市が人口 20 万人以上で市の申し出に基づいて政令で指定される都市、その他の市が人口 5 万人以上の都市のように分類されている。

表 6-4 推計結果 I（関西市町村の製造業）

商工費のケース分け	ケース A① G ₂₀₁₅	ケース B① G ₂₀₁₅ (人件費除く)	ケース C① G ₂₀₁₅ (貸付金除く)	ケース D① G ₂₀₁₅ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (logA)	3.388 (8.688)*	3.352 (8.848)*	3.467 (8.141)*	3.418 (8.159)*
資本分配率 α (log(K/L)の係数)	0.516 (10.804)*	0.517 (10.817)*	0.516 (10.781)*	0.516 (10.790)*
集積のメリット γ (log(N)の係数)	0.016 (0.423)	0.012 (0.307)	0.026 (0.683)	0.021 (0.573)
経済効果 δ (log(G)の係数)	0.011 (0.337)	0.015 (0.501)	0.001 (0.036)	0.007 (0.195)
自由度修正済み R ²	0.465	0.465	0.464	0.465

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1%水準で有意であることを示す。

表 6-5 推計結果 II（関西市町村の製造業）

商工費のケース分け	ケース A② G ₂₀₁₄	ケース B② G ₂₀₁₄ (人件費除く)	ケース C② G ₂₀₁₄ (貸付金除く)	ケース D② G ₂₀₁₄ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (logA)	3.531 (10.331)*	3.527 (10.865)*	3.637 (9.825)*	3.617 (10.311)*
資本分配率 α (log(K/L)の係数)	0.516 (10.804)*	0.516 (10.805)*	0.516 (10.823)*	0.516 (10.821)*
集積のメリット γ (log(N)の係数)	0.034 (0.944)	0.034 (1.005)	0.043 (1.248)	0.041 (1.271)
経済効果 δ (log(G)の係数)	-0.007 (-0.274)	-0.007 (-0.311)	-0.020 (-0.666)	-0.018 (-0.671)
自由度修正済み R ²	0.465	0.465	0.466	0.466

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1%水準で有意であることを示す。

直感的に考えれば、町村よりも都市の方が、多くの企業が存在することから、都市の産業政策が経済効果をもつと期待できそうである。そこで、経済産業省『経済センサス』の市町村の製造業データから町村を除いた関西の都市（指定都市、中核市、特例市、その他の都市）について、上記の分析を行った。表 6-6 と表 6-7 は関西都市の製造業に関する基本統計量である。商工費 G の添え字は 2014 年度と 2015 年度を表す。町村を除いたことから、データ数は 111 となった。

推計結果は表 6-8 と表 6-9 の通りである。ケース A③は 2015 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B③は 2015 年度の商工費（人件費除く）、ケース C③は 2015 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D③は 2015 年度の商工費（人件費および貸付金除く）、ケース A④は 2014 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B④は 2014 年度の商工費（人件費除く）、ケース C④は 2014 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D④は 2014 年度の商工費（人件費および貸付金除く）である。

推計結果については、全要素生産性を表す定数項 $\log A$ は全てのケースでプラスに有意、資本分配率 α も全てのケースでプラスに有意である。一方、集積のメリット γ は全てのケースで有意ではない。最も注目すべき地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ も、全てのケースで有意ではない。したがって、関西都市の製造業においても、都市の商工費はプラスの経済効果をもっていない。

本節では、関西の製造業について、市町村と都市の商工費が経済効果をもっているか、生産関数を推計して分析を行った。その結果、想定されるすべてのケースにおいて、市町村と都市の商工費は経済効果をもっていないことが示された。

表 6-6 基本統計量 III（関西都市の製造業）

	$\log(Y/L)$	$\log(K/L)$	$\log(N)$	$\log(G_{2015})$)	$\log(G_{2015})$ (人件費除く)	$\log(G_{2015})$ (貸付金除く)
平均	7.093	6.716	5.180	13.150	12.946	12.922
標準誤差	0.039	0.048	0.090	0.110	0.116	0.083
標準偏差	0.414	0.510	0.945	1.157	1.222	0.875
最小	5.643	5.327	2.773	11.469	10.826	11.454
最大	8.051	8.400	8.752	18.365	18.344	16.136
データ数	111	111	111	111	111	111

表 6-7 基本統計量 IV（関西都市の製造業）

	log(G ₂₀₁₅) (人件費および 貸付金除く)	log(G ₂₀₁₄) (人件費除く)	log(G ₂₀₁₄) (人件費除く)	log(G ₂₀₁₄) (貸付金除く)	log(G ₂₀₁₄) (人件費および 貸付金除く)
平均	12.681	12.684	12.301	12.355	11.868
標準誤差	0.086	0.127	0.147	0.095	0.112
標準偏差	0.906	1.340	1.543	1.006	1.176
最小	10.795	10.146	9.369	10.146	9.369
最大	15.923	18.401	18.381	15.967	15.711
データ数	111	111	111	111	111

表 6-8 推計結果 III（関西都市の製造業）

商工費のケース分 け	ケース A③ G ₂₀₁₅	ケース B③ G ₂₀₁₅ (人件費除 く)	ケース C③ G ₂₀₁₅ (貸付金除 く)	ケース D③ G ₂₀₁₅ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (logA)	3.638 (6.728)*	3.602 (6.906)*	3.706 (5.712)*	3.622 (5.772)*
資本分配率 α (log(K/L)の係 数)	0.478 (7.544)*	0.478 (7.547)*	0.478 (7.543)*	0.478 (7.541)*
集積のメリット γ (log(N)の係数)	0.040 (0.816)	0.036 (0.734)	0.046 (0.962)	0.040 (0.853)
経済効果 δ (log(G)の係数)	0.003 (0.064)	0.007 (0.191)	-0.005 (-0.094)	0.004 (0.082)
自由度修正済み R ²	0.364	0.364	0.364	0.364

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1%水準で有意であることを示す。

表 6-9 推計結果 IV（関西都市の製造業）

商工費のケース分け	ケース A④ G_{2014}	ケース B④ G_{2014} (人件費除く)	ケース C④ G_{2014} (貸付金除く)	ケース D④ G_{2014} (人件費および貸付金除く)
定数項 ($\log A$)	3.608 (7.610)*	3.587 (7.970)*	3.575 (6.620)*	3.495 (7.123)*
資本分配率 α ($\log(K/L)$ の係数)	0.477 (7.486)*	0.476 (7.492)*	0.477 (7.498)*	0.476 (7.516)*
集積のメリット γ ($\log(N)$ の係数)	0.035 (0.729)	0.029 (0.633)	0.035 (0.773)	0.026 (0.599)
経済効果 δ ($\log(G)$ の係数)	0.008 (0.242)	0.013 (0.477)	0.011 (0.252)	0.023 (0.665)
自由度修正済み R^2	0.365	0.366	0.365	0.367

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1% 水準で有意であることを示す。

第 5 節 関西における小売業の生産関数の推計による商工費の分析

前節では、関西の製造業について分析を行ったが、経済産業省『経済センサス』には小売業に関するデータが存在することから、本節では関西における小売業の分析を行う。ただし、経済産業省『経済センサス』には、町村の小売業のデータが存在しないことから、都市のみの分析となる。

経済産業省『平成 28 年 経済センサス 活動調査』より、関西 2 府 4 県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）の市町村別の小売業データとして、 Y を年間商品販売額（百万円）、 K を売場面積（ m^2 ）、 L を従業者数（人）、 N を小売業の事業所数とした。調査時点は 2016 年 6 月であるが、データ期間は 2015 年 1 月から 12 月である。

表 6-10 と表 6-11 は関西都市の小売業に関する基本統計量である。前節と同様に、労働生産性 Y/L 、資本労働比率 K/L 、事務所数 N 、商工費 G である。普通建設事業費を除いた商工費 G については、人件費を除く商工費、貸付金を除く商工費、人件費と貸付金を除く商工費を考慮する。商工費 G の添え字は 2014 年度と 2015 年度を表す。町村を除くため、データ数は 111 である。

表 6-12 と表 6-13 は推計結果である。ケース A⑤は 2015 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B⑤は 2015 年度の商工費（人件費除く）、ケース C⑤は 2015 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D⑤は 2015 年度の商工費（人件費および貸付金除く）、ケース A⑥は 2014 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B⑥は 2014 年度の商工費（人件費除く）、ケース C⑥は 2014 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D⑥は 2014 年度の商工費（人件費および貸付金除く）である。

推計結果については、全要素生産性を表す定数項 $\log A$ と資本分配率 α はいずれの結果もプラスで有意である。集積のメリット γ は全てのケースでプラスに有意である。先の製造業では有意で

表 6-10 基本統計量 V (関西都市の小売業)

	$\log(Y/L)$	$\log(K/L)$	$\log(N)$	$\log(G_{2015})$)	$\log(G_{2015})$ (人件費除く)	$\log(G_{2015})$ (貸付金除く)
平均	2.933	3.012	6.380	13.150	12.946	12.922
標準誤差	0.012	0.021	0.079	0.110	0.116	0.083
標準偏差	0.127	0.225	0.836	1.157	1.222	0.875
最小	2.585	2.351	5.252	11.469	10.826	11.454
最大	3.331	3.452	9.894	18.365	18.344	16.136
データ数	111	111	111	111	111	111

表 6-11 基本統計量 VI (関西都市の小売業)

	$\log(G_{2015})$ (人件費および 貸付金除く)	$\log(G_{2014})$)	$\log(G_{2014})$ (人件費除く)	$\log(G_{2014})$ (貸付金除く)	$\log(G_{2014})$ (人件費および 貸付金除く)
平均	12.681	12.684	12.301	12.355	11.868
標準誤差	0.086	0.127	0.147	0.095	0.112
標準偏差	0.906	1.340	1.543	1.006	1.176
最小	10.795	10.146	9.369	10.146	9.369
最大	15.923	18.401	18.381	15.967	15.711
データ数	111	111	111	111	111

表 6-12 推計結果 V (関西都市の小売業)

商工費のケース分け	ケース A⑤ G_{2015}	ケース B⑤ G_{2015} (人件費除く)	ケース C⑤ G_{2015} (貸付金除く)	ケース D⑤ G_{2015} (人件費および貸付金除く)
定数項 (logA)	1.903 (10.742)*	1.910 (11.203)*	1.895 (9.058)*	1.910 (9.804)*
資本分配率 α (log(K/L)の係数)	0.182 (3.924)*	0.182 (3.931)*	0.181 (3.870)*	0.182 (3.875)*
集積のメリット γ (log(N)の係数)	0.070 (2.797)*	0.072 (3.067)*	0.070 (2.856)*	0.072 (3.187)*
経済効果 δ (log(G)の係数)	0.003 (0.156)	0.001 (0.085)	0.003 (0.142)	0.002 (0.098)
自由度修正済み R^2	0.294	0.294	0.294	0.294

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1%水準で有意であることを示す。

表 6-13 推計結果 VI (関西都市の小売業)

商工費のケース分け	ケース C⑥ G_{2014}	ケース D⑥ G_{2014} (人件費除く)	ケース C⑥ G_{2014} (貸付金除く)	ケース D⑥ G_{2014} (人件費および貸付金除く)
定数項 (logA)	1.919 (11.673)*	1.910 (11.713)*	1.935 (11.260)*	1.921 (11.780)*
資本分配率 α (log(K/L)の係数)	0.186 (3.968)*	0.190 (4.007)*	0.190 (3.925)*	0.196 (3.970)*
集積のメリット γ (log(N)の係数)	0.077 (3.674)*	0.080 (4.272)*	0.079 (4.050)*	0.081 (4.789)*
経済効果 δ (log(G)の係数)	-0.003 (-0.237)	-0.005 (0.490)	-0.006 (-0.388)	-0.008 (-0.666)
自由度修正済み R^2	0.294	0.296	0.294	0.297

備考) 上段は係数、下段は t 値である。*印は 1%水準で有意であることを示す。

はなかったが、小売業には集積のメリットが存在すると考えられる。ところが、地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ は、全てのケースで有意ではない。したがって、関西都市の小売業においても、都市の商工費はプラスの経済効果をもっていない。

前節と本節の分析により、関西市町村の製造業、関西都市の製造業、関西都市の小売業のいずれにおいても、地方自治体の産業政策に経済効果を見いだすことはできなかった。そのため、少なくとも、市町村の商工費のあり方は、再検討する必要があると思われる。これまで、地方自治体の産業政策は、基礎自治体ではなく、広域自治体が行うべきとする主張が展開されてきたが、

その主張をサポートする材料を実証分析で裏付けることができた。

第6節 産業政策の広域行政

前節までで、市町村の産業政策が製造業と小売業に関して経済効果をもたない結果を得たことにより、本節ではいかにすれば地方自治体の産業政策が経済効果をもつように改善できるかを検討する。市町村の商工費が経済効果をもたない背景には、以下のような事情が存在すると思われる。

第一に、企業の活動範囲は広く、簡単に市町村の行政区域を越える一方で、市町村の産業政策が行政区域に限定されることである。これは、本論の冒頭でも指摘したが、市町村の産業政策が広域の視点を持つことができない点であり、行政区域の狭い市町村よりは、広域自治体が産業政策を行うことが望ましいと考えられる。

第二に、そもそも市町村の産業政策が、製造業の粗付加価値額や小売業の年間商品販売額の増加を目的として行われていない可能性である。この点は、市町村の具体的な事業がどのような目的をもって実施されているかが問題になる。行政による産業政策は、何らかの経済効果を目的とするべきなのは当然であり、さらには正の外部性がもたらされる事業でなければ、公金を使うことの正当性は存在しない。

以上より、現在は市町村も産業政策を行っているが、これを改め、少なくとも都道府県のような広域自治体に産業政策を集約してゆくことが望ましいと考える。当然ながら、産業政策を単に広域行政とするだけでは十分ではない。まず、産業政策が何を目的とするかを明確化しなければならない。その際、成果指標を定めて産業政策をモニタリングし、改善できるマネジメントシステムの確立は不可欠である。次に、成果が上がると考えられる分野や地域に集中的に資金を投入できる体制を組む必要がある。単に広域化するだけでは、それまでの産業政策と何ら変わらない従来型の行政が展開される可能性があるが、それを打破することが本質的に重要である。

こういった産業政策の広域行政が展開できるとき、都道府県のほかに、どのような広域行政のあり方が考えられるだろうか。広域行政には、法人設立を伴わないものと、法人設立を伴うものの2つのケースがある。法人設立を伴わないものとしては、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行がある³⁸。法人設立を伴うものとしては、一部事務組合と広域連合がある³⁹。以下では、産業政策の広域行政に関して、いくつかの事例を検討したい。

第一に道州制がある。道州制には、様々な主張や形態があることから、その全容をここで扱う

³⁸ 協議会は、地方自治体が共同して管理執行、連絡調整、計画策定を行う制度であり、消防、広域行政計画、救急などの例がある。機関等の共同設置は、地方自治体が共同して委員会などを設置するものであり、介護区分認定審査委員会、公平委員会などの例がある。事務の委託と事務の代理執行は、地方自治体の一部の事務の管理や執行を他の地方自治体に委ねたり、行わせるものである。

³⁹ 一部事務組合は、地方自治体が一部の事務を共同して処理するために設立する特別地方自治体であり、ゴミ処理、救急、消防などの例がある。広域連合は、地方自治体が広域にわたって事務を処理するために設立する特別地方公共団体であり、国や都道府県から事務の移譲を受けることができる。後期高齢者医療などの例がある。

ことは困難であるが、ひとまず道州制ビジョン懇談会での検討内容を参考にする。2007年1月に内閣官房に道州制ビジョン懇談会が開設された。当時は道州制についての議論が盛り上がり、2008年に中間報告が示されたものの、その後、最終報告書はまとめられていない。

道州制ビジョン懇談会(2008)中間報告によれば、基礎自治体は「地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位」とされ、道州は「基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う」とされている。

特に産業政策については、基礎自治体は「地域振興にかかわる産業・文化行政全般」、道州は「経済・産業の振興政策、地域の土地生産力の拡大(林野・農地の維持)」「能力開発や職業安定・雇用対策」となっている。これらのことから、道州制においては、産業政策は基礎自治体よりも、広域自治体が主に担うことが想定されていることは明白である。

しかしながら、道州制ビジョン懇談会(2008)中間報告が最終報告書をまとめる旨を記載していたにも関わらず、最終報告書をまとめることができなかったことから、将来的な実現の可能性は現時点では乏しいと言わざるを得ない。全国一律に都道府県よりも大きな広域自治体を導入するという試みは、デザインとしては壮大だが、現行制度との移行や接続を考えることが課題である。

第二に、広域連合に該当する関西広域連合がある。関西広域連合は、2010年に関西の府県と指定都市によって構成された特別地方公共団体である。現在の構成団体は、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市である。府県の行政区域を越えた広域自治体であり、議会もあれば予算もある。広域防災、広域医療、広域観光・文化スポーツ振興、広域環境保全、広域産業振興、広域職員研修といった分野事務局が存在する。それぞれの分野の事務局は構成団体の府県である。

産業政策については、大阪府が事務局を担う広域産業振興局が担当する。2012年に「関西広域産業ビジョン」が策定されており、「戦略1：世界の成長産業をリードするイノベーション創出環境・機能の強化」「戦略2：高付加価値化による中堅・中小企業等の国際競争力の強化」「戦略3：「関西ブランド」の確立による地域経済の戦略的活性化」「戦略4：企業の競争力を支える高度人材の確保・育成」という4つの戦略が定められた。

これらの戦略の進捗状況は、毎年「施策運営目標に対する行政評価」にて報告されている。2018年度(平成30年度)の広域産業振興分野の行政評価によれば、戦略1には3つ、戦略2には2つ、戦略3には2つ、戦略4には1つの事業が割り当てられている。ここでは、それぞれの事業の内容の詳細には立ち入らないが、広域行政の割には、どの事業も小粒の感は否めない。中身はイベントの実施が多いが、それが関西の産業にどのような経済効果をもたらしているかは不明である。

大きな戦略が掲げられている割に事業が小粒になっているのは、関西広域連合の財政をみれば納得できる。2019年度(平成31年度)当初予算の規模は23.8億円であり、そのうち広域産業振興費は4,873万円しかない。わずか5,000万円足らずの資金で、関西という広域の産業政策を行っているわけで、これでは大胆な産業政策を実施することは難しい。

関西広域連合は広域自治体であるものの、独自の税収をもたない。地方交付税交付金も受けていない。構成団体からの分担金及び負担金と国庫支出金が主な歳入である。関西広域連合によって広域の産業政策を本格的に行うためには、関西広域連合の財政基盤を強化することが不可欠であるが、それが困難であるからこそ、現在の状況にあると考えられる。

第三に、連携協約に該当する連携中枢都市圏がある。第30回地方制度調査会(2013)が連携中枢都市圏構想を提示したことに始まり、2014年の地方自治法の改正によって連携協約の制度が導入された⁴⁰。2015年度より地方交付税措置も開始された。

連携中枢都市圏は、特に地方圏において、昼夜間人口がおおむね1以上の指定都市や中核市を連携中枢都市とし、その都市と社会的または経済的に一体性をもつ近隣市町村で形成する都市圏だとされている。地域において、ある程度の規模をもつ市町村が連携することで、コンパクト化とネットワーク化を図り、人口減少や少子高齢化のなかでも、一定の人口規模を維持する圏域を形成することが期待されている。

2019年3月末現在、34市32県域（近隣市町村を含めた延べ市町村数は304）が連携中枢都市圏を形成している。関西では、姫路市が連携中枢都市となり、たつの市、太子町、福崎町の2市2町による中播磨県域の連携中枢都市圏がある。

連携中枢都市圏には、連携中枢都市圏ビジョンを作成し、成果指標（KPI：Key Performance Indicator）を設定するマネジメントシステムの構築と運用が求められている。連携中枢都市圏は、必ずしも産業政策に特化したものではないことに注意しなければならない。しかしながら、「産学金官民一体となった経済戦略の策定」「国の成長戦略実施のための体制整備」「産業クラスターの形成」「イノベーション実現」「新規創業促進」「地域の中堅企業等を核とした戦略産業の育成」「地域資源を活用した地域経済の裾野拡大」「戦略的な観光施策」といった、経済成長を目指す施策を設定する連携中枢都市圏も存在する。

たとえば備後圏域連携中枢都市圏は、福山市を連携中枢都市として、尾道市、府中市、三原市、神石高原町、世羅町（ここまで広島県）、伊原市、笠岡市（ここまで岡山県）の6市2町、県境をまたいだ連携中枢都市圏であり、産業政策でも連携している。この連携中枢都市圏では、「EBPM（Evidence-Based Policy Making）による施策展開」（例：備後圏域産業連関表の作成）「産業振興の仕組みづくり」「中小企業事業者等への支援」「第一次産業の活性化」「戦略的な観光振興」が掲げられている。地域経済循環構造の構築（2019年度の調査研究）により、支援すべき産業の抽出や施策の検討がなされており、産業政策のKPIに粗付加価値額が設定されている。

以上、本節では、産業政策の広域行政の観点から、道州制、関西広域連合、連携中枢都市圏の3つの事例について考察した⁴¹。道州制は実現しておらず、関西広域連合も産業政策は今ひとつで

⁴⁰ 自治体戦略2040構想研究会(2019)にも、現行の二層制を柔軟化させ、圏域マネジメントを行うべきとの指摘がなされている。

⁴¹ いまひとつ、大阪都構想も産業政策の広域化の事例として掲げられるかもしれない。大阪都構想の発想の原点は、東京都の特別区制度である。特別区は、市町村よりも事務の権限が少なく、固定資産税や法人関係税をはじめとした税財源ももたない。

ある。必ずしも産業政策を目的とするわけではないが、現時点では連携中枢都市圏が、もっとも現実的な取り組みだと考えられる。とはいえ、連携中枢都市圏は緒に就いたばかりの取り組みであることから、今後、産業政策の経済効果の推移を注視する必要がある。

第7節 むすび

企業は、市町村の行政区域を越えた活動を行っており、企業の活動範囲に合わせて産業政策も広域化するべきという主張は、これまでにも多く展開されてきた。この主張を検討するためには、市町村の行う産業政策がどのぐらいの経済効果をもっているかを分析することが必要である。

そこで本論は、地方自治体による産業政策、特に市町村の商工費がもたらす経済効果について、関西の市町村または都市を対象にした実証分析を行い、検証した。製造業と小売業について、生産関数アプローチによる分析結果は、いずれのケースにおいても、市町村の商工費はプラスの経済効果をもっていることが確認できなかった。そのため、少なくとも市町村の商工費のあり方を検討することが必要である。

続いて、産業政策における広域行政についても検討した。単に産業政策を広域化するだけでなく、マネジメントシステムの確立が不可欠であることを強調した。さらに、道州制、関西広域連合、連携中枢都市圏という3つの事例を紹介し、産業政策の広域化にともなう課題を整理した。

産業政策の広域化が望ましいといっても、実現は簡単ではない。広域化を実現するには、基礎的自治体の産業政策を広域自治体に集約する必要があるが、財源や権限の移譲は難しい。うまく連携ができたとしても、広域化した産業政策は、メリハリが付いたものにならない恐れがある。本来は、可能性のある地域に資金を集中させる事業が望ましいが、そのような事業は政治的に困難かもしれない。その一方で、人口減少は時間との戦いである。産業政策の広域化によって、強靱で持続可能な都市を形成することが求められている。

最後に、今後の課題について述べることで、本論のむすびとする。

第一に、本論の分析はクロスセクションデータによって行ったが、本来はパネルデータによる分析が望ましい。しかしながら、経済産業省『経済センサス』が4年おきのデータであることから、パネルデータ分析は断念した。

第二に、産業政策に適した広域自治体の範囲を提示できていないことである。産業政策の広域化が望ましいならば、どの程度の広域化が必要か、具体的な提案があればより望ましい。

第三に、産業政策の広域化で、もっとも期待を寄せたい現時点の連携中枢都市圏であるが、その試みは始まったばかりであり、産業政策が効果的であると述べるには、時期尚早であろう。例えば備後県域連携中枢都市圏は粗付加価値額をKPIとして定めており、外部からでも施策の検証は容易だと考えられる。連携中枢都市圏について、今後の産業政策の経済効果の推移を注視してゆきたい。

参考文献

- 関西広域連合(2012)「関西広域産業ビジョン：新たな飛躍に向けた挑戦」関西広域連合広域産業振興局。
- 関西広域連合(2019)「平成 30 年度施策運営目標に対する行政評価」。
- 齊藤慎・樺克裕(2013)「産業政策の経済効果に関する分析」『地域経済の空洞化問題に関する調査研究』第 1 章、APIR。
- 自治体戦略 2040 構想研究会(2019)「第二次報告」。
- 第 30 次地方制度調査会(2013)「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」。
- 田中智秦(2008)「産業政策によって事業所の開業は増加するのか」『地域学研究』第 38 巻第 4 号。
- 道州制ビジョン懇談会(2008)「道州制ビジョン懇談会中間報告」。
- 林宏昭(2013)「自治体の予算と産業振興」『地域経済の空洞化問題に関する調査研究』第 2 章、APIR。
- 備後圏域連携協議会(2019)「びんご圏域ビジョン：成長戦略 2019」。
- 福重元嗣 (2013)「関西の産業空洞化と工場三法」『地域経済の空洞化問題に関する調査研究』第 3 章、APIR。

第7章 立地適正化計画にみる広域連携

大阪大学大学院工学研究科

教授 澤木昌典

第1節 はじめに

広域経済圏は複数の都市群から形成される。その圏域に含まれる都市群が戦略的に機能を発揮し活性化していくためには、都市群を連携する交通基盤ほかのネットワークや各都市が保有・伸張する高次都市機能の都市間での役割分担と連携が重要であり、これを支える空間基盤としての都市整備が求められる。

人口減少、少子・高齢化に対応して、わが国の都市計画分野では、コンパクトでネットワーク化された集約的都市構造の実現を目指す手段として「立地適正化計画」という制度が2014年に創設され、多くの地方自治体がその策定および推進に取り組んでいる。

本論では、この立地適正化計画のほとんどが市町村単位で策定されているという現状を鑑み、広域経済圏を支える空間基盤を築く計画であるべきとの立場からこれらの計画を検証し、考察することを目的とする。

第2節 立地適正化計画

（1）立地適正化計画とは

立地適正化計画とは、法によれば、市町村が「都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき」作成する「住宅及び都市機能増進施設⁴²の立地の適正化を図るための計画」である。2014年に都市再生特別措置法が改正され創設された計画制度である。

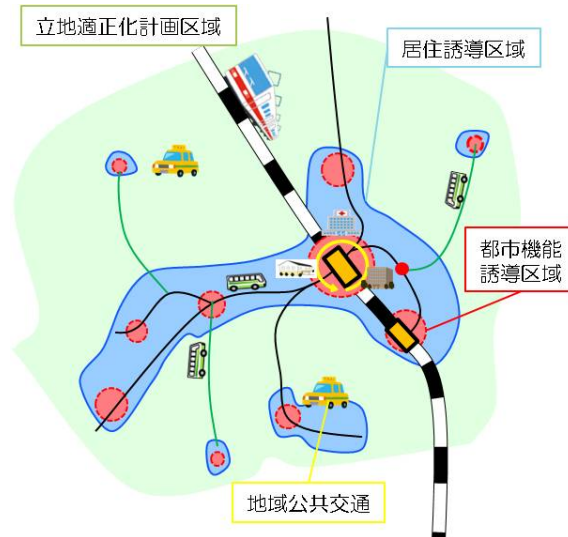
立地適正化計画には、おおむね次の事項が記載される。

- ①対象区域
- ②（住宅及び都市機能増進施設の）立地の適正化に関する基本的な方針
- ③居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）とその誘導施策
- ④都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域）及び立地を誘導すべき都市機能増進施設（誘導施設）とその誘導施策

上記③は人口密度を維持することにより居住を誘導し生活サービスやコミュニティの持続的確保を目指す区域であり、④は医療・福祉・商業等の都市機能を誘導・集約し各種サービスを効率的に提供する区域である（図7-1）。

⁴² 法では、「医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの」とされている。

図 7-1 立地適正化計画に設定される区域¹⁾



(2) 制度創設の背景

本制度創設の背景は、国土交通省『都市計画運用指針』²⁾によれば、以下のとおりである。

- ・地方都市では、拡散した市街地のままで人口が減少し居住が低密度化すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が将来困難になりかねないこと。
- ・大都市では、医療・介護の需要が急増し、医療・福祉サービスの提供や地域の活力維持が満足にできなくなること。
- ・こうした懸念に対処するためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりとこれと連携した公共交通のネットワーク（「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」）を形成することが重要であること。

つまり、人口減少・高齢化の進展により予想される都市施設の維持困難や都市サービスの低下を防ぐため、これまで拡散的に形成されてきたわが国の都市構造を集約型に改めていこうとするものである。人口減少・高齢化に対して、主として「備え」の姿勢から社会の基盤である都市を強化することを示しており、経済活性化などの「攻め」の部分は他の関連計画に委ねている。

コンパクトシティは、拡散型の市街地発展による都心周辺部（インナーシティ）の衰退への対処として、1980年代にはヨーロッパの国々で議論されていた。わが国でも1990年代あたりから顕在化した中心市街地の衰退への対処策として検討され始めた。当初は中心市街地の活性化という「攻め」の性格を色濃く有していた。2010年頃になると、集約型都市構造（歩いて暮らせるまち）は自動車交通への依存も減らすことができることから都市の低炭素化に寄与する「エコ・コンパクトシティ」とも称されて、その目標像とされてきた。しかし、実態としての都市のコンパ

クト化の動きがなかなか進まない中で、その実現手段、ドライビングフォースの一つとして創設されたのがこの立地適正化計画制度である。

第3節 立地適正化計画制度に関してこれまでに指摘されている課題

（１）策定状況

立地適正化計画制度が創設されて5年間が経過する中、477市町村が本計画の策定に取り組み、272市町村が策定・公表済みである（2019年7月末時点）^{43,3)}。

これは、2012年に制定され同様に集約型都市構造の形成を目標に含む「都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）」に基づいて「低炭素まちづくり計画」を作成した都市が24都市にとどまっていることと比較すれば、普及スピードはかなり速い。その背景には、立地適正化計画においては、誘導施設の整備に国からの交付金などの補助など、手厚い支援措置が用意されている点がある。

（２）指摘されている課題

しかし、この間にも本制度についてはいくつかの課題が指摘されてきた。まず、立地適正化計画は計画の対象範囲を作成主体である各市町村の都市計画区域内とするように法で定められている。しかし、中井⁴⁾が指摘するように、郊外化やモータリゼーションの進展によって、日常生活圏が都市計画区域の範囲を越えるようになっており、立地適正化計画の対象範囲と実際の日常生活圏との間に相違が生じている。荒木⁵⁾は、立地適正化計画の範囲や作成主体である市町村間の連携や調整が複雑になることで、機能地域である都市圏全体を計画区域とする立地適正化計画を作成できなくなる恐れがあると述べている。毛利⁶⁾の指摘のように、人口減少が進んだ小都市では1市町村ですべての都市機能をフルセットで有することが困難だという問題もある。

（３）広域連携の必要性

これらの課題解決に有効な手段は、市町村間での広域連携の仕組みを活用し、日常生活圏の広がりに対応した、すべての都市機能を備えることのできる範囲での広域的な立地適正化計画を作成することである。

国土交通省は『立地適正化計画の作成に係る Q&A 』⁷⁾で複数の市町村で連携して立地適正化計画を作成することについて、以下のように示している。

「立地適正化計画は、一つの市町村で作成されるものですが、広域生活圈や経済圏が形成されている場合等には、複数の市町村が連携してそれぞれの計画を作成することにより、当該圏域における都市機能（医療、福祉、商業等）を一定の役割分担のもとで整備・利用することができ、広域的な地域の活性化と効率的な施設を図ることができます。このためには広域的な立地適正化の方針（傍点は筆者）を作成した上で、これを踏まえて各市町村の立地適正化計画を連携して作成することが望ましいと考えられます。」（Q47 への回答）

⁴³ 兵庫県内では、姫路市・尼崎市・西宮市・西脇市・朝来市・たつの市・福崎町・太子町が策定済みで、神戸市・赤穂市・宝塚市・高砂市が作成中である（令和元年7月現在）。

しかし、現状で広域的な立地適正化の方針の作成を行っているのは、群馬県館林市を中心とする館林都市圏（1市4町）⁸⁾、姫路市を中心とする中播磨圏域（2市2町）⁹⁾、堺市を中心とする泉北地域（4市1町）¹⁰⁾、新潟県三条市と燕市の燕三条圏域（2市）¹¹⁾にとどまっている。

国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会が2019年6月に発表した中間とりまとめ『安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して』¹²⁾でも、「コンパクトシティの効果を高める上で広域連携による取組は重要であり、国は、都道府県の役割の重要性も考慮の上、適切な広域連携を促進する仕組みづくり等により取組を促進していくべき」であり、「コンパクトシティの効果を高めるためには、同一都市圏を形成する市町村が広域に連携し、効率的な施設配置や、統一的な方針に基づく市街化抑制、災害への対応等に取り組むことが重要である」と指摘している。

第4節 広域行政施策としての広域行政圏

地方自治体の広域的な連携に関しては、これまでも「広域市町村圏」（1969年）および「大都市周辺地域広域行政圏」（1977年）が設定され、各地で広域行政機構（地方自治法上の協議会、一部事務組合又は広域連合）が設置されて取り組まれてきた。この間、平成の大合併など市町村の合併も進み、現在は新たな取組として「連携中枢都市圏構想」（2014年）と「定住自立圏構想」（2009年）が推進されている。

（1）連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏構想は、地域において相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」および「生活関連機能サービスの向上」を行い、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを目標としている。

中心都市としては、政令市、中核市ほか人口20万人以上の都市が想定されており、連携中枢都市圏では、名称・将来像・具体的取組とその期間・成果指標を記載した「連携中枢都市圏ビジョン」が作成される。2019年4月時点の宣言連携中枢都市の数は34市、連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域数は32、圏域を構成する市町村数はのべ304市町村となっている^{44,13)}。連携中枢都市圏構想は、その目標からしても、中規模以上の都市を中心とする広域での立地適正化計画作成との高い整合性・親和性を有すると思われる。

（2）定住自立圏構想

定住自立圏構想は、大幅な人口減少と急速な少子化・高齢化が見込まれる地方圏において、安心して暮らせる地域を形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるという問題意識

⁴⁴ 兵庫県では、姫路市を連携中枢都市として相生市・加古川市・高砂市・加西市・宍粟市・たつの市・赤穂市・稲美町・播磨町・市川町・福崎町・神河町・太子町・上郡町・佐用町の8市8町からなる播磨圏域連携中枢都市圏が形成されている。

の下に推進されている施策である。「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、連携・協力により圏域全体の活性化を図ることを目的としている。

定住自立圏でも、名称・将来像・具体的取組とその期間・成果指標を記載した「定住自立圏共生ビジョン」が作成される。2019年4月時点の宣言中心市の数は136市、協定の締結または定住自立圏形成方針の策定により形成された定住自立圏は123圏域、定住自立圏共生ビジョンを策定した宣言中心市は122市となっている^{45,14)}。この定住自立圏構想も、中小規模の複数の地方都市における広域での立地適正化計画作成との高い整合性・親和性を有すると思われる。

第5節 立地適正化計画と広域連携

ここで、筆者の属する研究室で実施した研究成果¹⁵⁾を一部に引用しながら、2つの連携中枢都市圏（うち1つは定住自立圏を形成している市町村群を含む）を事例に、それぞれの構成市町村が策定した立地適正化計画について（あくまで計画書レベルの確認に留まるが）、それらが広域的視点を有しながら策定されているのかどうかを事例検証的に比較してみることにする。

（1）対象とする連携中枢都市圏

対象とするのは、ア）新潟広域都市圏（定住自立圏を形成している2市1町を含む12市町村から構成）と、イ）播磨圏域連携中枢都市圏（8市8町から構成）で、ア）では7市町で、イ）では4市町で立地適正化計画を策定済みである。

ただし、新潟広域都市圏では、5市町が一斉に立地適正化計画を策定した2017年には広域的な方針を設定するための協議会等は設立されていないが、連携中枢都市圏としての「新潟広域都市圏ビジョン」が平行して同年に策定されている。ところが、その翌年の2018年には、燕市での立地適正化計画作成に際して、三条市と燕市の2市の間で「広域立地適正化に関する方針」¹¹⁾が策定され、これを受けて三条市が一度策定した立地適正化計画を変更するという動きをしている。

一方、これに対して播磨圏域連携中枢都市圏では、立地適正化計画を策定している4市町が事前に「播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会」を設置し、「中播磨圏域の立地適正化の方針」⁹⁾という広域の方針を策定（2017年）しつつ、それぞれの立地適正化計画を作成している（2017～2018年）。

⁴⁵ 兵庫県では、淡路島定住自立圏（◎洲本市・淡路市）、但馬定住自立圏（◎豊岡市・養父市・朝来市・香美町・新温泉町）、北はりま定住自立圏（◎西脇市・多可町）、北播磨広域定住自立圏（◎加西市・加東市・西脇市・多可町）、播磨科学公園都市圏域定住自立圏（◎たつの市・宍粟市・上郡町・佐用町）の5つの定住自立圏が形成されている。[注：◎が宣言中心市]

表 7-1 立地適正化計画を検証するための事項と検証の視点 ⁴⁶

事項	検証の視点	
(1) 計画作成協議会の設置	内容	計画作成に先立ち、各市町村の担当職員や専門家、県や国の担当職員からなる協議会が設置されたか。
	広域的視点	協議会が広域的な市町村から設置されているか。
(2) 行政域の現状と課題	内容	当該行政域全体からみた人口や公共交通、都市機能、財政等の状況、および将来見通しを調べ、解決すべき課題を検討しているか。
	広域的視点	上記が広域的視点から行われているか。
(3) 計画全体の基本方針	内容	(2)を踏まえ、計画で目指す基本方針・目標を定めているか。
	広域的視点	上記が広域的視点を含んでいるか。
(4) 階層的な拠点の設定	内容	中心拠点と地域拠点・生活拠点など階層分けして設定しているか。
	広域的視点	その場合、広域的な位置づけを含めて階層分けされているか。
(5) 拠点間連携軸の設定	内容	拠点間の交通ネットワーク形成に関して交通軸を設定しているか。
	広域的視点	上記が広域的な視点から設定されているか。
(6) 誘導区域設定の基準と範囲	内容	都市機能誘導区域や居住誘導区域の設定にあたり、基本的な考えた方や設定の基準、誘導区域の範囲が定められているか。
	広域的視点	上記の決定の際に、広域市町村間で共有される考え方があったか。都市機能誘導区域は広域での地区の特徴や担うべき役割が示されているか。
(7) 誘導施設の設定	内容	誘導施設の機能や方向性が示されているか。
	広域的視点	広域的な機能分担や既存施設の相互利用、再編等が示されているか。
(8) 誘導施策の設定	内容	誘導施策やスケジュール、成果指標が示されているか。
	広域的視点	広域的な誘導施策等が示されているか。
(9) 広域連携体制	広域的視点	市町村間での情報共有や計画の進捗管理・評価等の協議のための体制が構築されているか。

注：(3), (6), (7), (8)は法により定めるべきとされている事項

(2) 計画書の検証の視点

計画書の検証にあたって、本論では、既存の広域的な立地適正化の方針に関する資料（館林都市圏⁷⁾など）を参考にして、広域を対象とした場合の立地適正化計画で定めるべき事項として、表 7-1 に示す(1)～(9)の 9 項目を設定した。そして、それぞれの項目について、a)各市町の計画として該当する事項が記載されているかどうか、b)当該の事項に関連して広域的視点からの記載がなされているかどうか、についての検証を行った。

(3) 新潟広域都市圏

「新潟広域都市圏」は、新潟市、三条市、新発田市、加茂市、燕市、五泉市、阿賀野市、胎内市、聖籠町、弥彦村、田上町および阿賀町の 12 市町村から構成されている。2016 年の新潟市の連携中枢都市宣言、2017 年の連携協約締結、「新潟広域都市圏ビジョン」の作成により形成された連

⁴⁶ 文献 14)を元に筆者が整理して再設定した。

携中枢都市圏である。

表 7-2 には、新潟広域都市圏を構成する市町村が関係している広域連携に係る計画等とそれぞれの構成市町村を示す。このうち、広域都市計画マスタープランや都市計画区域マスタープランでは、各対象圏域の現状と課題、拠点や広域連携軸の設定といった都市構造の検討がなされている。新発田市地域公共交通網形成計画も広域的な視点を有している。

7 市町が策定した立地適正化計画について、その内容と広域的視点の有無に関して表 7-1 の視点をもとに検証した結果が表 7-3 である。

事項(1)の計画作成に係る協議会等の設置では、広域的な方針を策定した三条市と燕市を除いては他市町村を含む形での協議体はみられない。中枢都市である新潟市においては、検討組織である「持続可能な都市づくり懇談会」に国（北陸地方整備局）と県とが参加している。

表 7-2 新潟広域都市圏内の市町村が作成している広域連携に係る計画等とその構成市町村¹⁴⁾

区分	連携中枢都市圏	定住自立圏	広域都市計画マスタープラン		都市計画区域マスタープラン	地域公共交通網形成計画	立地適正化計画の策定状況
計画等の名称	新潟広域都市圏ビジョン (2017.3)	新発田市・胎内市・聖籠町定住自立圏共生ビジョン (2017.3)	新潟圏域広域都市計画マスタープラン	県央圏域広域都市計画マスタープラン	新潟都市計画区域マスタープラン	新発田市地域公共交通網形成計画	
構成市町村	新潟市	◎（中心市）	●		●		○
	三条市	○		●			○
	新発田市	○	●		●	●	○
	加茂市	※		●			
	燕市	○		●			○
	五泉市	○	●				○
	阿賀野市	○	●				
	胎内市	○	●				○
	聖籠町	○	●		●		
	弥彦村	○		●			
	田上町	○		●			○
	阿賀町	○	●				

※ 2019 年 10 月時点で加茂市からは連携協約締結の意向が示されていない。

表 7-3 新潟広域都市圏内の市町村が作成する立地適正化計画とその記載事項⁴⁷

立地適正化計画の 名称 (策定年月)		新潟市 立地適正化計 画 (2017.3)		三条市 立地適正化計 画 (2018.3)		新発田市 立地適正化計 画 (2017.3)		燕市 立地適正化計 画 (2018.3)		五泉市 立地適正化計 画 (2017.3)		胎内市 立地適正化計 画 (2017.3)		田上町 立地適正化計 画 (2019.3)	
区分		内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点
事 項	(1) 計画作成 協 議 会 の 設 置	○	▲	○	▲	▲	×	○	▲	▲	×	×	×	▲	×
	(2) 行政域の 現 状 と 課 題	○	×	○	×	○	▲	○	×	○	▲	○	▲	○	▲
	(3) 計画全体 の 基 本 方 針	○	▲	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	○	▲
	(4) 階層的な 拠 点 の 設 定	○	×	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	×	×
	(5) 拠点間連 携 軸 の 設 定	○	×	▲	×	▲	×	○	×	○	×	○	×	○	×
	(6) 誘導区域 設 定 の 基 準と範囲	○	▲	○	▲	○	×	○		○	▲	○	×	○	×
	(7) 誘導施設 の 設 定	○	▲	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	○	▲
	(8) 誘導施策 の 設 定	○	×	○	▲	○	×	○	○	○	×	○	×	○	
	(9) 広域連携 体制	×		×		×		×		×		×		×	

(凡例) ○：当項目に記載されるべき内容が全て記載されている
 ▲：当項目に記載されるべき内容の一部が記載されている
 ×：当項目に記載されるべき内容が全く記載されていない

⁴⁷ 文献 14)を元に、時点修正により 2 市を追加しつつ、表 2 の基準に基づいて検証した。

表 7-4 新潟広域都市圏内の市町村が作成する立地適正化計画における広域的な視点⁴⁸

項目	計画作成市	広域的視点を含む記載内容
(1) 計画作成協議会の設置	新潟市	「持続可能な都市づくり懇談会」が学識経験者や市民・産業等関係団体、国土交通省や県の担当者から構成されている
(2) 行政域の現状と課題	新発田市	最寄品・買回品の買物動向を「周辺自治体への流出入」も含めて分析している バス交通について、近隣市町を結ぶ広域系統に言及している 都市計画マスタープランに記載の課題として「周辺自治体との連携によるまちづくりの推進」を紹介している
	五泉市	最寄品・買回品の消費動向を「周辺自治体への流出入」も含めて分析している
	胎内市	通勤・通学の利便性向上のために広域交通ネットワークへのアクセス向上の必要性を述べている
	田上町	買物利用動向で新潟市や町外への商業施設の利用比率を記載している
(3) 計画全体の基本方針	新潟市	近隣市町村と「新潟広域都市圏」を形成するとしており、都心や都心周辺部、地域拠点、近隣市町村とのネットワークの構築が重要と記載している
	三条市 燕市	計画の位置づけならびに居住の誘導及び都市機能の誘導に関する方針において「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」を踏まえたとして記載している
	田上町	これまで新潟市や加茂市、三条市のベッドタウンとして居住環境の整備を行ってきたと記載している
(4) 階層的な拠点の設定	三条市 燕市	「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」に基づき連携生活拠点を設定している
	五泉市	「五泉都市計画区域マスタープラン」で五泉地区および村松地区が商業・業務拠点と位置づけられていることを勘案し、両地区を都市機能誘導区域に設定している
(5) 拠点間連携軸の設定	該当なし	
(6) 誘導区域設定の基準と範囲	新潟市	都市機能誘導区域の考え方で、都心周辺部の機能集積エリアを「広域圏を対象とした医療、福祉、商業、文化、教育、交流、行政等の工事都市機能」としている
	三条市	都市計画マスタープランで「広域交流拠点」と位置づけられた燕三条駅を有する須頃地区について県央圏域の表玄関として「燕市と連携したまちづくり」を検討していくと記載している
	燕市	「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」に基づき形成する連携生活拠点を含むエリアを居住誘導区域に位置づけている
	五泉市	居住誘導区域の考え方で「新潟市へ近接している立地特性」に触れている
(7) 誘導施設の設定	新潟市	商業、教育、交流施設に関して広域的な施設と位置づけているほか、広域行政施設の誘導にも言及している
	三条市	大学及び高等教育機関は「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」によるとしている
	燕市	「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」により三条市が整備する教育施設について紹介し、連携を図りながら取り組むとしている

⁴⁸ 文献 14)を元に、時点修正により 2 市を追加しつつ、表 7-2 の基準に基づいて検証した。

	田上町	買回品を扱う大型商業施設は近隣都市に依存するとしている
(8) 誘導施策の設定	三条市	大学及び高等教育機関の誘導は、燕市との連携を図りながら取り組むとしている
	燕市	「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」による連携生活拠点区域における誘導施策とその内容を明示している
(9) 広域連携体制	該当なし	

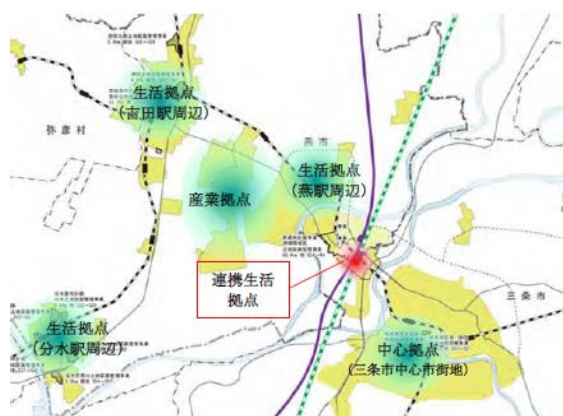
計画内容にあたる(2)～(5)の事項では、広域的視点は散見されるが、その数は多くない。また、計画を推進していく体制に関する事項(9)にみるように、他市町との協議体制づくりや連携調整関係の構築などに関する記載はどの市町の計画にもなされていない。

事項(1)～(9)に関し、広域的視点を含む記載内容を抽出してまとめたものが表7-4である。

広域的な方針の策定を経ていない5市町（三条市・燕市以外）では、新潟市で広域的な視点の記載が最も多く、そこには中枢都市として圏域の中核を担うという意識が感じられる。新発田市・五泉市・田上町では、現状と課題の分析において周辺自治体を含む消費行動の分析を行っており、日常生活圏が自市町内にとどまらずに広がっている状況を反映している。

「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」¹¹⁾を策定した三条市と燕市では、事項(4)の拠点の設定において共通性を持たせているという点に特徴があり、燕三条駅を含む地区を「連携生活拠点」と位置づけている（図2）。さらに事項(6)欄にあるように、この地区のまちづくりを両市で連携して検討していくことや居住誘導区域の設定も広域の基本方針の連携生活拠点を含むエリアで行っている。

図 7-2 燕三条圏域における都市の骨格構造 ¹¹⁾



また、同基本方針に基づいて、事項(7)の誘導設として実学系ものづくり大学と医療系高等教育機関を三条市側に誘致し、事項(8)の誘導施策の中で両市が連携してこれらの誘導等に取り組むとし、若年層の流出を防ぎ流入を促進するという共通の課題に取り組む姿勢を示している。両

市が広域的な基本方針を策定して立地適正化計画を策定した背景には、燕三条駅を共通の広域的な交通の玄関とする地域特性と、大学・高等教育機関の誘致という具体的な目標が共有できたことがその背景にあると考えられる。

ここで、表 7-2 に掲げた新潟広域都市圏における広域的なビジョンや計画と各市の立地適正化計画の内容との整合性にも触れておく。

表 7-5 播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会構成市町の立地適正化計画とその記載事項

立地適正化計画の名称 (策定年月)		姫路市 立地適正化計画 (2018.3)		たつの市 立地適正化計画 (2017.3)		太子町 立地適正化計画 (2018.7)		福崎町 立地適正化計画 (2017.3)	
区分		内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点
事項	(1) 計画作成協議会の設置	○	○	○	○	○	○	○	○
	(2) 行政域の現状と課題	○	▲	○	×	○	▲	○	○
	(3) 計画全体の基本方針	○	○	○	○	○	○	○	○
	(4) 階層的な拠点の設定	○	○	○	×	○	×	○	○
	(5) 拠点間連携軸の設定	○	×	○	×	○	×	▲	○
	(6) 誘導区域設定の基準と範囲	○	×	○	×	○	×	○	×
	(7) 誘導施設の設定	○	○	○	○	○	×	○	○
	(8) 誘導施策の設定	○	▲	○	▲	○	×	○	▲
	(9) 広域連携体制	○		○		○		○	

(凡例) ○：当項目に記載されるべき内容が全て記載されている
 ▲：当項目に記載されるべき内容の一部が記載されている
 ×：当項目に記載されるべき内容が全く記載されていない

表 7-6 播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会構成市町の立地適正化計画における広域的な視点

項目	計画作成市	広域的視点を含む記載内容
(1) 計画作成協議会の設置	姫路市 福崎町	「播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会」の設置と「(仮称) 播磨圏域鉄道沿線まちづくり計画」の作成を目標とすることが記載されている
	太子町	「播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会」の設置が記載されている
(2) 行政域の現状と課題	姫路市	連携中枢都市としての役割を考慮との記載がある
	太子町	隣接自治体との広域的な連携・交流と、それを支える公共交通機能の利便性の維持・充実の必要性を挙げている
	福崎町	「広域行政」の現状と課題が示されている
(3) 計画全体の基本方針	姫路市	「播磨圏域連携中枢都市圏ビジョン」における高次都市機能の連携を踏まえるとしている
	たつの市	今回対象外とする西播磨高原都市計画区域について、今後関係自治体と連携しまちづくりを進める際には計画区域に含めるとしている。 「中播磨圏域の立地適正化の方針」に基づき、高次都市機能等を沿線市町と分担・連携することで効率化や活性化を図るとしている
	太子町	隣接自治体との広域交流・連携のための公共交通網の強化・充実を方針に掲げている
	福崎町	「播磨圏域として姫路市と連携した広域型の立地適正化計画策定を目指す」こと、「姫路市との広域的な都市機能の連携」、高次都市機能は「姫路の中心拠点都市と連携して機能を確保」し「図書館などは相互利用」することが記載されている
(4) 階層的な拠点の設定	姫路市	隣接市町も含めた市街化調整区域の中心となっている地区を生活拠点として位置づけている
	福崎町	「連携生活拠点区域の設定による広域的な都市構造」が示されている
(5) 拠点間連携軸の設定	福崎町	「連携生活拠点区域の設定による広域的な都市構造」が示されている
(6) 誘導区域設定の基準と範囲		該当なし
(7) 誘導施設の設定	姫路市	広域的な都市活力向上に貢献する施設を高次な都市機能増進施設と位置づけている
	たつの市	商業施設について、「兵庫県広域土地利用プログラム」での位置づけを踏まえるとしている。病院について「兵庫県保健医療計画」に基づくとしている
	福崎町	総合病院の機能については姫路市と「広域連携」するとしている
(8) 誘導施策の設定	姫路市	「中播磨圏域の立地適正化の方針」を推進すると触れている
	たつの市	「中播磨圏域の立地適正化の方針」の実現に向けた取組を進めるとしている
	福崎町	「(仮称) 播磨圏域鉄道沿線まちづくり計画」を誘導に向けた主な関連計画の一つとして記載している
(9) 広域連携体制	姫路市 太子町 福崎町	「広域連携」について1章を割いて、播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会と「中播磨地域の立地適正化の方針」について記載している
	たつの市	計画の推進において「中播磨圏域の立地適正化の方針」を記載している

立地適正化計画は、都市計画区域マスタープランなどの上位計画に即して作成することが原則とされているので、これらの計画間での明確な矛盾点は見られない。ただし、五泉市の立地適正化計画では、五泉・村松両市街地を都市機能誘導区域に設定しているが、新潟圏域広域都市計画マスタープランでは、五泉市街地のみが都市拠点として設定されており、村松市街地は拠点として設定されていないという相違点がみられた。これらは、今後の上位計画の修正などにより整合が図られていくものと考えられる。

（４）播磨圏域連携中枢都市圏

「播磨圏域連携中枢都市圏」は、姫路市、相生市、加古川市、赤穂市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、市川町、福崎町、神河町、太子町、上郡町、佐用町の 8 市 8 町から構成されている。2015 年の姫路市の連携中枢都市宣言、構成市町との連携協約締結と「播磨圏域連携中枢都市圏ビジョン」の作成により形成された連携中枢都市圏である。

このうちの姫路市、たつの市、太子町、福崎町の 4 市町が、前述の「中播磨圏域の立地適正化の方針」⁹⁾を策定しつつそれぞれで作成した立地適正化計画について、表 1 の視点をもとに検証した結果が表 7-5 である。

事項(1)は「中播磨圏域の立地適正化の方針」を作成した播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会が相当するため、広域的視点も含めて全市町が該当するほか、同協議会が計画策定後の広域連携の場ともなっているため事項(9)の広域連携体制についても全市町がその記載をしている。事項(9)では、どの市町にも記載市町がなかった新潟広域都市圏（表 7-3）と比較すれば、大きな差異がある。

計画内容にあたる(2)～(5)の事項では、事項(3)の計画全体の基本方針においても、全市町で広域的視点についての記載がなされている。事項(7)の誘導施設の設定も、太子町を除く 3 市町で広域的視点からの位置づけがなされている。

事項(1)～(9)に関し、これら広域的視点を含む記載内容を抽出してまともめたものが表 7-6 である。

先の新潟市と同じく、連携中枢都市である姫路市には、圏域の中核都市としての役割を担うという自覚が見られる。

計画内容にあたる事項(2)～(5)では、基本的には各々の市町の計画内容を主体として記載されているが、事項(3)の計画全体の基本方針では、高次都市機能の分担・連携に関する記載が見られる。これらは「中播磨圏域の立地適正化の方針」では表 7 のように整理されており、これが各市町の計画に反映されている。

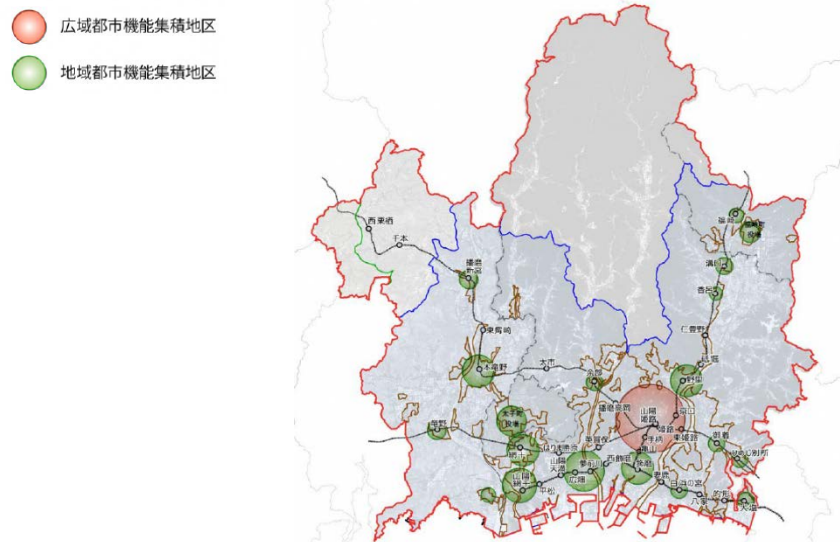
また、事項(4)の階層的な拠点の設定においては、姫路市では、近隣市町を含めて市街化調整区域の中心となっているという理由から生活拠点に位置づけた地区が存在している。各拠点とその階層については、「中播磨圏域の立地適正化の方針」では図 7-3 のように位置づけられており、各市町の計画においてもこれが反映されている。

表 7-7 高次都市機能増進施設の役割分担⁴⁹

区分	高次都市機能増進施設	姫路市	たつの市	太子町	福崎町
医療機関	三次救急医療機関 (救命救急センター)	○			
	二次救急医療機関	○	○		
教育機関	大学	○			○
	短期大学	○			
	専修学校	○			
	高等学校	← (相互補完) →			
文化施設	図書館	← (相互補完) →			
	美術館・博物館・文化会館	← (相互補完) →			
スポーツ施設等	体育館	← (相互補完) →			
	総合公園	○	○	○	
主要コンベンション施設		○			
商業施設	百貨店、大型SC等(*)	○	○		

(*) 商業施設は店舗面積 10,000 m²以上のもの

図 7-3 広域都市機能集積地区の位置づけ



⁴⁹ 文献 8)の p.27 より筆者が作成。

事項(8)の誘導施策の設定及び事項(9)の広域連携体制では、「中播磨圏域の立地適正化の方針」の推進が明記されており、各市町の施策展開が広域の方針の下になされていくという位置づけが共有されている。

一方、事項(7)の誘導施設の設定に関しては、たつの市では、商業施設については「兵庫県広域土地利用プログラム」での位置づけを踏まえ、病院については「兵庫県保健医療計画」に基づくと記載している。施設計画の一部が既存の分野別の関連上位計画での設定を継承する形で記載されており、高次都市機能の配置や役割分担に関するプライオリティは、現状では「中播磨圏域の立地適正化の方針」よりも既存の上位計画（県計画）にあることがわかる。

第6節 地域の持続・発展のための広域連携のあり方

以上のように、新潟広域都市圏および播磨圏域連携中枢都市圏の2つの連携中枢都市圏という広域連携の枠組みに属する地方自治体のうち、既に立地適正化計画を作成した地方自治体の同計画書をもとに、そこに記載されている計画内容や施策、推進体制が広域的視点を有しているかに着目して検証してきた。

この結果、以下のことが明らかになった。

新潟広域都市圏で広域の基本方針を策定した三条市と燕市、播磨圏域連携中枢都市圏で播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会を結成し広域の立地適正化に関する基本方針を策定している4市町にみるように、各市町での立地適正化計画の作成に先立って広域連携を念頭とした広域での立地適正化に関する基本方針を策定することは、都市間での高次都市機能の分担や連携の明確化、生活拠点となる地区の位置づけなどを中心に、将来の実質的な広域連携の空間基盤を築いていく上で重要である。

とくに、広域の立地適正化に関する基本方針検討のための協議体を組成すること、そして各市町村の立地適正化計画策定後も推進体制としてその連携の枠組みを維持していくことが重要である。

さらに、広域の立地適正化に関する基本方針の検討に当たっては、既存の広域連携の仕組みの中で作成され共有されてきた地域の将来ビジョンや、上位組織である都道府県あるいは各市町村が作成してきた各種の部門別計画⁵⁰などを含めて包括的に調整し、計画案を作成していくことが求められている。

このような広域的な視点に基づく連携協議の場を通じて、地域活性化戦略の立案や既に構想され推進されている広域連携施策がより一層の実効性をもって推進されることが、広域経済圏の経済活性化にとっての大きな期待値となる。

⁵⁰ 「中播磨圏域の立地適正化の方針」では、関連計画として、各市町「公共施設等総合管理計画」（公共施設）、「ひょうごツーリズム戦略」（観光）、「兵庫県地域防災計画」（防災）、「ひょうご教育創造プラン」（教育）、「兵庫県地域福祉支援計画」（福祉）、「兵庫県保健医療計画」（医療）、「広域土地利用プログラム」（大規模商業施設）、各市町「地域公共交通網形成計画」（公共交通）が記載されている。

立地適正化計画の策定に関しては、連携中枢都市圏や定住生活圏など、既存の広域連携の枠組みおよびそれらを普及拡大して圏域形成を図っていく中での「広域の立地適正化に関する基本方針」の策定を義務づけていくなど、広域連携のしくみの活用とその活性化および実効化を強く望みたい。

謝辞

本章第4節の事例検証は、筆者の研究室卒業生の中村高規氏の卒業論文¹⁵⁾の知見や分析手法に基づき、筆者がその後の立地適正化計画策定2市町の追加や評価視点の再整理を行い、播磨圏域連携中枢都市圏の4市町の分析を加えたものである。ここに名を記して御礼を申し上げる。

参照・引用文献

- 1) 国土交通省ホームページ：「立地適正化計画の意義と役割」
https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html (2019.10.24 参照)
- 2) 国土交通省(2018)「第10版 都市計画運用指針」, pp.32~35
- 3) 国土交通省ホームページ：「立地適正化計画作成の取組状況」
https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001304599.pdf (2019.10.24 参照)
- 4) 中井検裕 (2012)「現行都市計画制度の課題と改正試論」, 新世代法政策学研究 16, pp.333-352
- 5) 荒木俊之 (2017)「地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題—コンパクトシティ実現のための都市計画制度—」, 日本地理学会 E-journal GEO 12(1), pp.1-11
- 6) 毛利一貴 (2015)「都市機能の維持に向けた、二階層の空間計画の必要性：立地適正化計画制度の策定を踏まえて」, NRI パブリックマネジメントレビュー142, pp.1-8
- 7) 国土交通省 (2018)「立地適正化計画の作成に関する Q&A」
- 8) 館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会 (2017)「館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針」
- 9) 播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会 (2017)「中播磨圏域の立地適正化の方針」
- 10) 泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会 (2017)「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」
- 11) 三条市・燕市 (2018)「燕三条圏域 広域立地適正化に関する基本方針」
- 12) 国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会(2019)：「中間とりまとめ—安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して」, 35p.
- 13) 総務省ホームページ：「連携中枢都市圏構想」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html (2019.10.24 参照)
- 14) 総務省ホームページ：「定住自立圏構想」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/ (2019.10.24 参照)
- 15) 中村高規(2018)「広域連携の視点からみた立地適正化計画のあり方」, 大阪大学工学部環境・エネルギー工学科卒業論文, 81p.
- 16) 新潟市 (2017)「新潟市立地適正化計画」
- 17) 三条市 (2018)「三条市立地適正化計画」
- 18) 新発田市 (2017)「新発田市立地適正化計画」
- 19) 燕市 (2018)「燕市立地適正化計画」
- 20) 五泉市 (2017)「五泉市立地適正化計画」
- 21) 胎内市 (2017)「胎内市立地適正化計画」
- 22) 田上町 (2019)「田上町立地適正化計画」
- 23) 姫路市 (2018)「姫路市立地適正化計画」
- 24) たつの市 (2017)「たつの市立地適正化計画」
- 25) 太子町 (2018)「太子町立地適正化計画」
- 26) 福崎町 (2017)「福崎町立地適正化計画」
- 27) 田代正孝(2019)：「近隣市町との広域連携」, 新都市, Vol.73, No.9, pp.36-40

第8章 サテライトオフィスの立地・活用と働き方改革

大阪経済大学経済学部

教授 梅村仁

第1節 はじめに

全国でサテライトオフィスの立地が進んでいる。地方都市から都会中心部まで、その形態も含め幅広く進展している。また、全国的に生産年齢人口の減少を背景とする働き手の不足が大きな課題となっている。働き手の不足は、都市の経済成長の低下のみならず、市民の生活の質の低下をもたらす可能性がある。直近の財務省（2018）調査によれば、全国において、人手不足感ありと回答した企業の割合は、67.0%（平成28年度調査）から71.0%（平成29年度調査）へと4ポイント増加した。また、人手不足の要因として「採用が進まない」（59%程度）、また生じた負担として超過勤務の発生等「従業員の負担増」（57%程度）を挙げる企業が多いと指摘している。

こうした中、山間部にIT中小企業のサテライトオフィスの立地を起因として、町が活性化しつつあるまち「神山町」が大きく注目されている⁵¹。情報通信技術の発達によって、社員を一つ所に集約する必要性が低くなっていることが背景として挙げられる。また、働き方改革が注目される中で、良好な勤務・居住環境の確保という面でも、大都市にオフィスを構えることが就業者にとって必ずしも好ましいとは言えない。一方、地方都市では、豊かな自然環境等の中での勤務が可能になることや職住近接が容易になることで仕事とプライベート双方にとってプラスとなるという面や、災害時におけるリスク分散等の面がメリットとして指摘されている（土地総合研究所、2018）。

本論では、徳島県神山町に立地するサテライトオフィスを事例に、企業の働き方改革を視点に地方都市への立地可能性について考察する⁵²。

第2節 働き方改革とサテライトオフィス

（1）働き方改革

2018年6月に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律（働き方改革関連法案）（以下、同法）」が成立した⁵³。同法は、働く方々がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を総合的に推進するため、長時

⁵¹ 例えば、朝日新聞大阪本社夕刊にて52回の連載（2016年10～12月）がある。

⁵² 本稿は、特に断りのない限り、2013年7月～2019年11月に神山町を訪問調査した企業インタビューに基づき記述している。

⁵³ 厚生労働省「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律の概要」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000474499.pdf>（2019年11月1日閲覧）を参照。

間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現、雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保等のための措置を講じることを目指している。総務省（2017a）における企業アンケートでは、働き方改革に取り組む目的として、「人手の確保」（47.9%）、「労働生産性の向上」（43.8%）が上位に示されている。「平成 30 年版情報通信白書」によると、時間や場所を有効に活用できる柔軟な働き方であるテレワークは、企業にとっても従業員にとっても様々なメリットがあるとされている。企業側には、産業競争力の維持・向上や人材の離職抑制・就労継続支援の創出などの効果が期待でき、従業員側にはワーク・ライフ・バランスの向上や仕事全体の満足度向上と労働意欲の向上などの効果が期待できると示されている。また、テレワークの分類（雇用型）として、在宅勤務、モバイルワーク、サテライトオフィスがある⁵⁴。

（２）働き方改革に向けた取り組み

総務省（2017b）によれば、既に働き方改革に取り組んでいる企業が全体の 13.1%、今後取り組む予定の企業が 2.9%、検討中が 2.5%と、働き方改革に前向きな企業が全体の 28.5%となっており、反対に取り組むつもりがない企業が 67.0%を占めている。規模別にみると、規模の大きな企業（従業員 300 人以上、売上高 100 億円以上）において働き方改革の取組み割合が最も高く、次いで規模の小さい企業（従業員数 10 人未満、売上高 1 億円未満）の取組み割合が高くなっている。また、設立年でみると、比較的若い企業（設立～3 年、3 年～10 年）における働き方改革の取組み割合の高さが顕著に確認できる。また、業種別では、「サービス業」における働き方改革の取組みの割合が高く、中でも「広告・調査・情報サービス業」、「その他の事業サービス業（民営職業紹介業、宣伝物制作サービス等）」、「専門サービス業（法律事務所、経営コンサルタント等）」における取組みの割合が高くなっている。

（３）サテライトオフィスの立地政策

サテライトオフィスの定義は、「（オフィスの管理主体や活用形態を問わず）都市部の企業等が本拠から離れたところに設置する遠隔勤務のためのオフィスの総称」とされている⁵⁵。では、なぜ、昨今地方都市にサテライトオフィスが立地しているのであろうか。

⁵⁴ 総務省「平成 29 年通信利用動向調査（企業編）」によると、我が国の企業におけるテレワークの導入率は 13.9%である。また、テレワーク導入企業のうち在宅勤務の導入率は 29.9%、モバイルワークの導入率は 56.4%、サテライトオフィスの導入率は 12.1%となっており、テレワーク導入企業はゆるやかな増加傾向にある。

http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/pdf/HR201700_002.pdf（2019 年 11 月 10 日アクセス）

⁵⁵ 総務省「地域公共団体が誘致又は関与したサテライトオフィス開設状況調査結果報告」に基づく。
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei08_02000186.html

地方都市の厳しい財政事情等から、大規模投資の事業ではなく、空き家や空き工場、廃校跡などを活用したサテライトオフィスであれば比較的小規模な予算で整備することも可能であることや、立地要件として必ずしもその利便性や人口動態、産業の集積状況に影響されることではないことが考えられる。また、国によるサテライトオフィスの立地促進策も実施されている。例えば、総務省は 2016・2017 年度に「お試しサテライトオフィス」モデル事業を実施し、2018 年度からはサテライトオフィス誘致の取り組みに対して特別交付税措置を講じている。次に、厚生労働省は、2014 年度よりテレワーク（在宅勤務又はサテライトオフィス勤務）に取り組む中小企業に対する助成金を設けており、2018 年度から対象労働者 1 人当たりの支給額上限が拡充されるなど充実を図っている。国土交通省においても、「働き方改革を支える今後の不動産のあり方検討会」が立ち上がるなど、サテライトオフィスの活用促進が提案されている⁵⁶。また、都道府県・市町村によるサテライトオフィスの誘致策としては、本論で取り挙げる和歌山県以外でもサテライトオフィスの入居スペースの整備や民間企業によるサテライトオフィス整備に対する助成なども充実しつつある。

（４）サテライトオフィスの導入状況

次に、サテライトオフィスの導入状況について以下に示す。サテライトオフィスを既に導入している企業が 7.8%、導入検討中が 4.2%、検討していないが興味はある企業が 15.7%となっており、サテライトオフィスに前向きな企業が、全体の 27.5%となっている。規模別にみると、働き方改革の取り組み同様に規模の最も大きな企業(従業員 300 人以上、売上高 100 億円以上)においてサテライトオフィスに前向きな企業の割合が高い一方、それ以外においては、おおむね、規模の小さい企業ほど既に導入あるいは導入検討中などサテライトオフィスの導入に前向きな企業の割合が高くなっている。業種別にみると、サテライトオフィスを既に導入している割合、あるいはサテライトオフィスに前向きな割合いずれも「サービス業」が高くなっており、それぞれ、全体の 11.0%、36.0%となっている。中でも、「広告・調査・情報サービス業」では既に導入している企業が 16%で、サテライトオフィスに前向きな企業が約半数となっている。次いで、「専門サービス業(法律事務所、経営コンサルタント等)」「その他の事業サービス業(民営職業紹介業、宣伝物制作サービス等)」における割合が高くなっている。全体としては、導入目的等について、「従業員の働き方の多様化」を挙げる企業がもっとも多く(54.3%)、ついで、「業務効率の向上」や「従業員の移動 時間、拘束時間の短縮化」を挙げる企業が多いと指摘されている（総務省、2017b）。

(2019 年 11 月 7 日アクセス)

⁵⁶ 国土交通省「働き方改革を支える今後の不動産のあり方検討会」（2019 年 11 月 7 日アクセス）
WEBhttp://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/sosei_const_tk3_000139.html

第3節 地域事例調査：徳島県神山町におけるサテライトオフィスと地域活性化

（１）神山町の概要

神山町は、徳島県東部の名西郡（神山町・石井町）に属し、徳島県の中心地（徳島県庁）まで車で約45分という位置である。町面積は、徳島県内24自治体の中で9番目に大きい173.30平方キロメートル、町の中央を東西に横断する鮎喰川上中流域に農地と集落が点在し、その周囲を町域の約86%を占める山々に囲まれている。総人口は、5,157人（2019年10月1日現在）であり、1960年代初頭から見ると人口が約70%減少している。主な産業は杉・ヒノキを中心とした林業と、日本一の生産高を誇るスダチを中心とした農業である。神山町の財政状況（2016年度決算、総務省資料）は他都市に比べて実質公債費率2.6%と健全ではあるが、その歳入を地方交付税（44.4%）、国庫支出金（7.8%）に頼っている現状は将来的に危惧され。また、町の財政の強さを示す財政力指数は、0.21であり、徳島県平均0.41を大きく下回っている。

（２）神山町におけるまちづくりの特徴と歩み

神山町は、雑誌「ForbesJapan」2017年6月号において、独創的なまちづくり、革新的な挑戦を続ける都市「イノベーションシティ」ベスト10に選ばれ、見事第二位に輝くほどそのまちづくりについて高い評価を得ている。その理由として、「“地方創生×働き方改革”に先鞭をつけたモデル。自然に囲まれ、古い民家でPCを開いて仕事をしている映像から発せられるギャップが、田舎でもIT事業やクリエイティブな仕事が可能だというメッセージを鮮烈に発信した。新しい働き方、企業のサテライトオフィスのあり方、ソーシャルワークなどを考えるモデルになった」と紹介されている⁵⁷。そうした評価を得ている神山町だが、スタートは国際交流から始まった。

神山町のまちづくりを進めてきた立役者は、NPO法人グリーンバレー（以下、グリーンバレー。）の大南信也理事（2018年6月まで理事長）であることは数多く紹介されている⁵⁸。大南氏は、1979年に留学先の米国大学院を修了したのちに、家業の建設業を継ぐために神山町に戻った。しかし、町内の道路整備に従事しているとき、車の交通量が昔に比べ激減していることに気づき、まちづくりを意識するようになった。その後、母校の小学校のPTA役員を務めていたときに、戦前に米国より贈呈された「青い目の人形」の存在を知り、アリスプロジェクトとして人形の里帰り運動を実行した。この経験が転機となり、神山町で積極的な国際交流を進めるために「神山町国際交流協会」を

⁵⁷ 物語を届ける仕事HPを参照。なお、第1位福岡市、第5位鎌倉市である中に神山町が位置している点が大変興味深い。<https://yousakana.jp/forbes-kamiyama/>（アクセス2019年10月30日）

⁵⁸ 例えば、佐々木・川井田・荻原(2014)、篠原(2014)、松岡(2016)、神田(2018)などがある。

設立し会長に就任した。その後、1997年に「とくしま国際文化村」に基づいて「国際文化村委員会」を組織した。特に、軸となった事業として環境（アドプト・プログラム）と芸術（神山アーティスト・イン・レジデンス）の2つの活動を始めた。アドプト・プログラムは、沿道の住民が区間を決めて道路の清掃に取り組むことを意味しているが、大南氏が米国滞在中にその存在に触れ、これからの新しいまちづくり手法の一つになるとして導入されたものでもある。また、神山アーティスト・イン・レジデンス（KAIR）は、1999年に始まった国内外のアーティストを一定期間招聘し、滞在中に地域の人たちとの交流を通じて、新しい発想やアイデアを得て、作品を生み出していく取り組みである⁵⁹。その特徴は、招聘するアーティストの募集や選考を、外部の専門家に任せるのではなく自分たちで決めるというスタンスにある。重要な点は、アーティストと地域住民とのアートを介した新たな国際交流にある。2004年「神山町国際交流協会」は、「日本の田舎をステキに変える」というミッションと、以下の3つのビジョン（表8-1）を掲げ、NPO法人グリーンバレーに改組し、神山プロジェクトがスタートした。

表8-1 3つのビジョン

- (1) 人をコンテンツとしたクリエイティブな田舎づくり
- (2) 多様な人の知恵が融合する「せかいのかみやま」づくり
- (3) 「創造的過疎」による持続可能な地域づくり

(出所) グリーンバレー資料

(3) 地方創生への取り組み

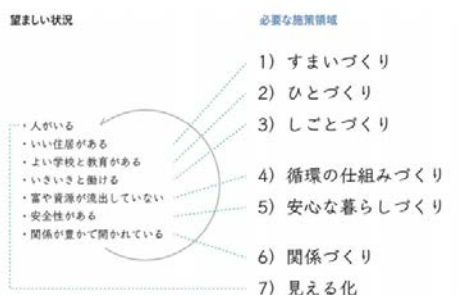
神山町の創生戦略は、「まちを将来世代につなぐプロジェクト」と称している。将来人口を小中学校の学年あたりの人数、生活インフラ、財政等の維持の観点から、3,000人を下回らない人口を長期的な目安として設定している（2060年時点で3,200人程度）。また、将来の人口規模維持に向けて、具体的に若い世代を中心とした44人/年の転入を目標とした地域内の住居と役場の受け入れ体制の整備を2016年より実施している。また、基本目標「まちをつなぐには？」では、人が移り住んでくる、還ってくる、あるいは留まることを選択する背景には、その地域に「可能性が感じられる」なんらかの状況が存在すると定義し、神山町・創生戦略検討ワーキンググループで共有された「可能性が感じられるまち」の7つの構成要素を軸として政策展開されている（図8-1参照）。

政策展開の結果として、神山町およびそのつながりの中に、多様な人材がいる、よい関係性と、それを支える場がある、新しい活動や仕事がほどよく常に生まれているとい

⁵⁹ 1999年に文化庁の支援を得て、神山町はアーティスト・イン・レジデンスを始め、2019年度も開催されている。

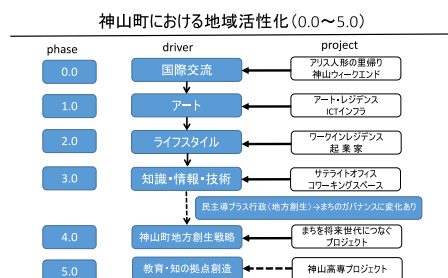
う状態を指向するとしている。次に、地方創生戦略の活動展開のための実施拠点として、2016 年 4 月一般社団法人「神山つなぐ公社」が設立されるとともに、役場内に設置する隔週ベースの課長級戦略会議「神山町つなぐ会議」の二つを設け、その協働を通じて推進するとしている⁶⁰（図 8-2 参照）。

図 8-1 神山町地方創生戦略・基本目標



（出所）神山町ホームページ

図 8-2 神山町における地域活性化



（出所）グリーンバレー資料を一部修正

（４）サテライトオフィスの集積

①まちのデザイン機能：ワークインレジデンス

2007 年度に総務省の支援により「イン神山」というサイトをグリーンバレーがアップした。アップされると一番よく読まれているのが、「神山で暮らす」という神山町の空き家情報であった。これを契機に、神山町への移住を希望する方々の声が集まりだし

⁶⁰ 神山町 HP「まちを将来世代につなぐプロジェクト」を参照。（アクセス 2019 年 10 月 30 日）

<https://www.town.kamiyama.lg.jp/office/soumu/kikaku/tsunapro.html>

また、2013 年より神山町を訪問し、まちづくりについて学ばせていただいているが、2016 年よりスタートした「地方創生戦略」はこれまでの民主導のまちづくりに行政が以前より深く関与しだし、まちのガバナンスに変化が起きつつあることは指摘したい。

た。一方で、移住者の方がすぐに移住を希望しても即入居できる空き家のストックもたくさんあるわけではない。もともと、日本の過疎地における一番大きな課題は雇用がない、仕事がないことである。ゆえに、過疎地への移住をためらう方、あるいは移住をしても住み続ける仕事がないとして、退去する方の事例は数多く聞かれる。では、その解決策は何かと考え、仕事を持った人や創り出してくれる人を誘致する「ワークインレジデンス」を2008年から開始した。つまり、町の将来に必要と考えられる働き手や起業家を逆指名する制度である。しかし、どのような仕事でも地域に変化をおこすわけではないと考え、業種等の絞り込みを検討した。例えばこの空き家には、パン屋をオープンする人だけ、あるいはウェブデザイナーだけに貸し出しますよといった形で情報を発信することで、町全体のデザインを可能にしたのである。実際に、第1号として自家製の石窯で焼くパン屋が開店、その後、歯科医院、ビストロ、カフェ、靴屋、コーヒー焙煎所など、2018年9月までに136世帯、221人ものさまざまな方が、移住交流支援センター経由で神山町に定住するようになった⁶¹。

②サテライトオフィスの発生と展開

神山町のサテライトオフィス集積のきっかけとなったのは、2008年、徳島市出身の建築家・東京芸術大学教員がWEBサイト「イン神山」を見て、この地域の雰囲気に興味を持ち、訪ねてきたことから始まる。2010年に町内の長屋の改修工事が始まり、建築家仲間からの紹介でSansan（株）が神山町を知ることとなった。その後、IT環境が整備されていること、新しい働き方を実現する場所だと確信し、2010年10月グリーンバレーから紹介された築70年の古民家にサテライトオフィス「神山ラボ」（社員3名体制）を開設した⁶²。また、こうした動きが、NHKの情報番組に紹介され、大きくクロージアアップされることになった（図表8-4参照）。

次に、その後のサテライトオフィスの展開例を紹介する。東京・恵比寿に本社があるメタデータ（番組詳細情報）の最先端企業である（株）プラットイーズが2013年7月に開設した。築90年の古民家、蔵、土地を2012年の11月に購入し、20年間も空き家になっていた物件を翌年から半年かけてリノベーションした大きな縁側が特徴な大変素晴らしいオフィスである。外観は古民家だが、オフィス内は最先端な場所となっており、外から中が見えるように全面ガラス張りでもある。また、町にとって大きなインパクトを与えたことは、約20名の新規雇用の創造とともに、町の若者にとって魅力的な職場が誕生したことにある。なお、Sansan（株）（名刺管理サービス）、（株）プラットイーズには、誘致のための公的な補助金等の支出はなく、驚くことに全て企業側の意向で集積が進んでいるのである。また、こうしたIT中小企業を支える技術者の中には、徳

⁶¹ 2008年度よりの累計数。2018年12月12日神山町産業観光課インタビューに基づく。

⁶² 記述内容は、2019年3月5日Sansan（株）神山ラボでのインタビューに基づく。

島県に本社を有するソフトウェア開発企業「ジャストシステム」からの転職者もいる。一方で、求める人材は地方都市にはそう多くはいない現実もある。

（５）まちの人材エンジン：神山塾

次に、神山プロジェクトの人づくりのエンジン機能として「神山塾」がある。若年の移住者を呼び込むため、「求職者支援訓練（厚生労働省）」を活用し、失業した人や卒業しても未就労な人を対象に、神山町に滞在し就職に役立つ知識や技能の習得を目的に

表 8-2 神山町の立地理由

○抜群なインターネット環境 立地要件として必然のICT環境が徳島県により整備され、本社や顧客とスムーズに情報共有できる ○民間（NPO）が主導であること 民間が移住者やサテライトオフィスを検討する企業へのサポートを主導 ○多様性の尊重、寛容であること 行政の関与が少なく、アイデアキラーの少ない地域。お遍路文化の由縁から、他者には寛容な地域性を保有

（出所）筆者作成

実施する半年間の滞在型人材研修である。訓練生の属性は、独身女性、20代後半～30代前半、東京周辺の出身、クリエイター系(デザインや編集の経験ありなど)が多数を占めている。2018年8月までに、10期170名が課程を修了し、サテライトオフィスやグリーンバレーへの就職をはじめ、他の移住者が経営するレストランなどへの就職、あるいは新たな起業などにより約40%が移住の選択をし、さまざまな職業に就いて町を支える貴重な若者の供給源となっている。実際に、元塾生で現在神山町にて働くI氏になぜ、神山塾にて学ぼうと思ったのかを聞いた。「学生時代に欧州に留学し、帰国したら日本の就職活動に違和感を覚え、大企業や都会で働く選択肢が縮小していった。その時に、神山塾のことが雑誌に掲載されていて、半年間なら大丈夫と思いチャレンジした。」とのことである。人口減少時代における今後の新たなビジネスづくりは、人々が求めるのは暮らしの質、あるいは生活の質を高めるためにどのようにすればより良い暮らしが実現できるか、こうした視点にもしかして、ビジネスが生まれ、働く場所が創造されていくのかもしれない。新たな生まれたビジネスに付随するサービスが生まれ、それらがまた新たなビジネスになる、こうしたプラスの連鎖がいま、神山町に起こっているのである。神山塾を修了して神山町に移住した方々は自分の夢の実現可能性の高い場所としてここを選んだのだろう。そうした形の表れとして、塾生によるピザ屋やコーヒー焙煎

所が街中にオープンしている。神山塾は、まちを支え、発展させる地域の人材創出のプラットフォームであり、中小企業集積の充実・拡大のために必要不可欠な存在である。

第4節 サテライトオフィスの集積要因と働き方改革

(1) 徳島県のサテライトオフィス

徳島県で最初にサテライトオフィスの集積が始まったのは、神山町であることは前述したが、これは徳島県におけるサテライトオフィス立地の可能性を強く示したことであり、サテライトオフィス開設の動きが全国から先進事例として注目を集めこととなった⁶³。徳島県におけるサテライトオフィス開設の動きであるが2010年よりブームの様相を呈したが、2014年から減少傾向を示した。しかし、2016年には大幅な増加に転じ、2017年には過去最高の14社を記録した(図表5参照)。サテライトオフィスが集積している地域は、神山町だけではなく、海側の美波町、山間部のにし阿波地区(三好市・美馬市・つるぎ町・東みよし町)の3地域もある。特に2017年に、にし阿波地区の大幅な増加となっている。この要因は、2016～2017年度に総務省「おためしサテライトオフィス」プロジェクトに徳島県が採択団体に選定されたことによる影響が大きいとされる⁶⁴。

サテライトオフィスの効果について、荒木・井上(2018)では①雇用創出効果、②若者の移住などによる地域活性化、③街の景観と地域ブランドの向上、④サテライトオフィス企業による地域の課題解決の取組みの動きなど、さまざまな効果が地域にもたらされているとしている。

(2) 神山町の地域企業：(株)プラットイーズ

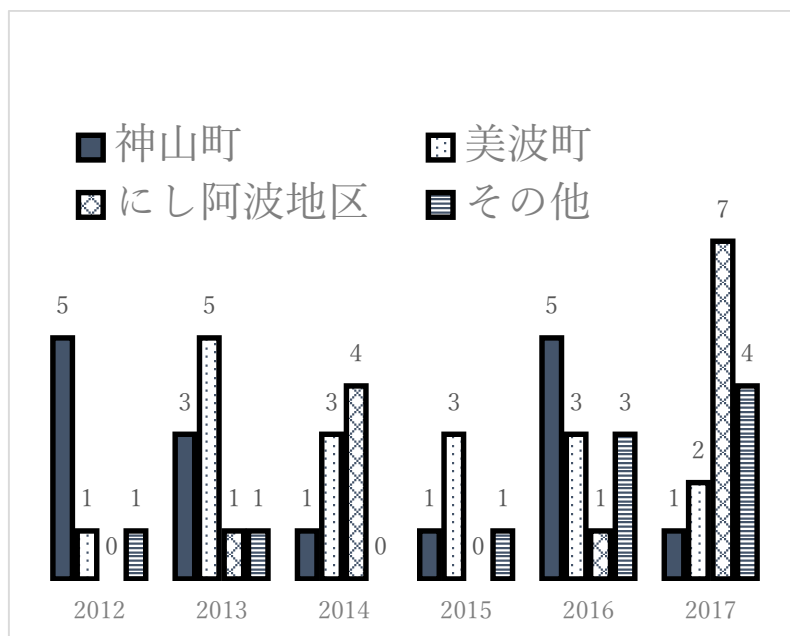
①概要とえんがわオフィスの立地要因

(株)プラットイーズは、2001年にテレビ番組や映像コンテンツの情報に関する業務運用や放送システムの開発、放送業務運用等を幅広く行う、ITベンチャー企業として起業された。そのオフィスは、「えんがわオフィス」と称されている古民家を改装したガラス張りの洒落た建物である。四方には大きな縁側が張り巡らされており、地元の方とのコミュニケーションの場にもなっている。また、同オフィスは、プラットイーズのサテライトオフィスであるとともに、神山町を本社として設立された4K、8K映像のデジタルアーカイブ事業を行う「株式会社えんがわ」の社屋でもある。開設のきっかけは、

⁶³ 記述内容は、荒木・井上(2018)を参照している。

⁶⁴ 総務省 HP「おためしサテライトオフィス」を参照。<http://www.soumu.go.jp/satellite-office/>
(2019年11月1日アクセス)

図 8-4 徳島県におけるサテライトオフィスの新規開設数推移 (2018 年 2 月現在)



(出所) 荒木・井上(2018)p.50 を一部修正

2011 年に発生した東日本大震災が浮き彫りにした課題の 1 つである「災害時の事業継続」への対応であった。東日本大震災以降、多くの企業が取引先などに事業継続計画 (BCP : Business Continuity Plan) の策定を求めるようになった。プラットフォームも、大手放送局などと取引があったため、BCP を策定し、東京のオフィスが被災しても業務が続けられるように拠点を分散する必要に迫られていた。そうしたことから、隅田氏は北海道から南は沖縄まで、日本全国を 20 箇所以上巡り、選択したのが神山町であった。その理由として、一つ目は全体的に見ると田舎だけど都会みたいになにかを始めたりやめたりすることの自由度の高さを感じたこと。2 つ目は、誰でも受け入れる多様性があったこと、外部の人を受け入れる懐の深さを感じたからである。

なお、(株) えんがわは、サテライトオフィスとして立地した企業のなかで、神山町に初めて本社を設立した企業である。今後、このようにサテライトから開発拠点化していく企業の形が期待されている⁶⁵。

②働き方とライフスタイル

⁶⁵ 2018 年 10 月 10 日及び 2019 年 8 月 20 日、(株) へのインタビューに基づく。

同社におけるサテライトオフィスの役割の一つとして、働き方の選択肢の創造でもあった。現在、オフィスではプラットイーズの社員とえんがわの社員合わせて 18 名（うち徳島県出身 12 名）が常時働いており、東京のオフィスで働く社員が神山町に来て、短期出張という形態も日常である。また、同社においてサテライトオフィスでも本社でも仕事内容は変わらず、サテライトオフィスと本社の役割分担も特にはない。さらに、給与も昇進も東京にいるメンバーと全く同じとのことである。こうした条件をもとに社員自らが勤務地を選択するシステムとなっている。つまり、働き方改革とは、一人一人にあった働き方を提供できるシステムの構築なのかもしれない。一方で、働き方（場所）は社員自身が決める、つまりライフスタイルの選択こそが重要であり、そのためにサテライトオフィスが存在していると隅田氏は語っている。また、このオフィスを選んだ者同士は、気が合い、良好な関係であるとのことであった。一般の組織は、アトランダムに作られているが、趣味嗜好や考え方が合致しあう者同士の組織は、スムーズに物事が理解されていることもサテライトオフィス設置の利点となっているようである。

次に、サテライトオフィス開設効果として、狙いのひとつでもあった人材の確保がある。「若い人ほどむしろ『地方のいい環境で働きたい』という志向が強く、当社での働き方に興味を持ってくれている」と隅田氏は言う⁶⁶。現在、同オフィスにいる社員も、多くが最初からここで働きたいと希望して入ってきた社員であり、神山町出身の社員（5 名）や徳島県に U ターンで戻ってきた社員も複数名おり、地元雇用を生み出す効果も出ている。

図 8-5（株）プラットイーズ神山ラボの写真



（筆者撮影）

⁶⁶ 「平成 29 年度国土交通白書」において、三大都市圏の若者は地方移住に強い関心を持っていると指摘されている。

③民間企業と地域活性化の関係

神山町は、サテライトオフィスが集積し、町にワーカーが増え、それらを支えるサービス業（ビストロ、カフェなど）も開店し、山間部の町に少しずつ賑わいが出てきている。サテライトオフィスという働き方の提供は、過疎化に苦しむ町にとって、有効な地域政策と言えよう。そうしたことから、前述した総務省「おためしサテライトオフィス」プロジェクトも実施されるようになった。一方、サテライトオフィスの開設の目的はあくまでも会社の事業としての決断であり、神山町に何の関係もなかったわけ企業が進出している（図表6参照）。故に、元々町のためにやっているわけではないクールな関係である。しかし、実際はオフィスが立地し、人が働き、人が行き交うことによって、地域との関係性も自ずと豊かになり、進出してきている民間企業の方は、間違いなく地域活性化に大きな良い影響を与えている。

表 8-3 神山町サテライトオフィス開設企業一覧（2018 年 10 月末現在）

	会社名	本社	開設時期	主な業務
1	Sansan（株）	東京都渋谷区	2010/10/1	名刺管理サービス
2	（株）ダンクソフト	東京都中央区	2012/3/1	webデザイン
3	ブリッジデザイン	徳島県神山町	2012/3/1	webデザイン
4	（株）ソノリテ	東京都江東区	2012/5/11	システムコンサルティング
5	キネトスコープ社	徳島県神山町	2012/10/27	ホームページの企画・作成
◎6	ドローイングアンドマニュアル（株）	東京都世田谷区	2013/7/1	グラフィックデザイン
7	（株）プラットイーズ	東京都渋谷区	2013/7/1	映像コンテンツ
8	（株）えんがわ	徳島県神山町	2013/7/1	映像アーカイブ
9	（有）リビングワールド	東京都杉並区	2014/8/1	デザイン業務
◎10	JAZY国際特許事務所	東京都港区	2015/2/25	特許業務
11	（株）パイロット	東京都渋谷区	2016/5/9	webデザイン
12	TERADA 3D WORKS	東京都目黒区	2016/9/8	モデリング教材開発
13	MORIGCHOWDER	徳島県神山町	2016/9/8	グラフィックデザイン
14	（有）フィッシュグローブ	東京都港区	2016/9/8	デジタルシステムの開発・運営
15	（株）モノサス	東京都渋谷区	2016/11/11	マーケティングコンサルティング
16	（株）代官山ワークス	東京都渋谷区	2017/5/8	ファーマーズマーケットの企画・運営

（出所）荒木・井上（2018）を参考に筆者作成

注：◎は循環型(常駐スタッフを置かない)サテライトオフィス。

第5節 新たな立地政策「ワーケーション」：和歌山県白浜町

温泉地として有名な和歌山県白浜町に、国内外からIT企業などが次々と進出している⁶⁷。情報通信技術（ICT）を活用し、時間や場所の制約を受けず柔軟に働く「テレ

⁶⁷ 本稿における記載内容は、2019年7月7日の白浜町におけるフィールドノート及び産経newsHPを参照している。

ワーク」の拠点施設として、和歌山県及び白浜町が2箇所（貸事務所計13室）は満室状態である。特に、都会のオフィスを離れ、リゾート地など環境の良い場所に滞在しながら仕事をするといったスタイル「ワーケーション」をキーワードにしているのが特徴である。なお、ワーケーションとは、仕事（ワーク）と休暇（バケーション）を組み合わせた造語である。

企業誘致は、我が国のほとんどの自治体で取り組まれている産業政策であるが⁶⁸、和歌山県及び白浜町のように、企業の従業員のライフスタイルに着目した立地戦略は珍しい事例である⁶⁹。発端は、白浜町が2004年に民間企業から買い取った保養所を整備し、貸事務所（7室）を開設したのが始まりである。しかし、入居した2社が数年で撤退すると、5年以上、全室が空室状態と苦境が続いていた。そうした中、国の地方創生事業の一つとして、「いつもの仕事かどこでもでき、東京の仕事をそのまま地方で続けられるという、テレワーク本来の特性を最大限引き出す「ふるさとテレワーク」の普及展開を図る」ことを目的に、2015年に総務省のテレワーク推進の地域実証事業の委託先⁷⁰に採択されたこと、白浜町に米IT企業の日本法人が入居し、注目を浴びるようになった。その1年後にはオフィスは満室になるに至った。白浜町における地域実証事業では、S社は東京でオフィスを構えていた時に比べ商談件数が20%、契約金額が24%増えたと報告され、通勤時間が減り、地域との交流や余暇の時間が増えるなどの効果も実証されている⁷¹。また、自治体（和歌山県）の支援策（雇用奨励金、通信補助金オフィスオフィス賃借補助金航空運賃補助金）も充実している。加えて、誘致企業のIT人材確保の支援として、企業面談会の開催や首都圏での移住イベント出展などの取組も行っているなど、企業の進出だけでなく、立地後の発展を考えた細やかな企業対応に努力している。では、実際にどのような企業が入居しているのだろうか。

白浜町第2ITビジネスオフィスに入居する飲食チェーン（株）subLime（サブライム）白浜事務所を訪問した。事務所内は、サーフショップをイメージした内装であり、バルコニーから海が見える開放的な空間である。また、事務所内の一部は、子連れ出勤した場合のスペースも確保されている。主な業務内容は、飲食店向けの電話予約受付サービス及び人材紹介会社向けのアポイント業務であり、電話で受け付けた内容をシステムに入力する仕事であることから、テレワークには適切な業務であろう。

⁶⁸ 梅村（2019）p.15を参照。

⁶⁹ 他に、サーフィンのできる町としてPRする徳島県美波町などはあるが、極めて少数である。

⁷⁰ 総務省「ふるさとテレワーク推進のための地域実証事業に係る委託先候補の決定（2015年7月7日）」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000367488.pdf（2019年11月1日アクセス）

⁷¹ 総務省「テレワークセミナー（2017年3月29日実施）」
https://telework.soumu.go.jp/wp-content/uploads/2017/03/20170317_02.pdf
（2019年11月1日アクセス）

図 8-6 白浜町第 2 IT ビジネスオフィス



(筆者撮影)

第 6 節 終わりに：サテライトオフィスの可能性

昨今の人手不足の中、都市部では人材採用が難しく、また若者を中心とした働き方の価値観も大きく変わってきている。サテライトオフィスの活用は、前述したように企業経営者の思いで促進されており、企業ビジョンと働き手のライフワークが合致したカタチでもある。また、運営コストも都市部に比べれば抑制されることも期待できる。地方都市では、一般的に特に事務職の求人が非常に少ない。主婦や子育て中の女性、あるいは介護負担を抱えた方であれば、都市部に働きに出ることも難しい傾向がある。ゆえに、従来であれば働くことを諦めてしまうケースなのかもしれない。しかし、サテライトオフィスというカタチによる企業進出は、「まちの新たな職場」として働く場を手にすることが難しかった人々に雇用を提供することのできる可能性があるのではないだろうか。また、IT 産業は、創造的な産業とされ、企業の立地要因からもわかるように IT インフラが整備されていれば、その立地は必ずしも都市に限定されないことが神山町の成り立ちからその高い可能性を示している。一方、本論において取り上げた事例は、IT 企業ばかりであることから、一定のスキルを求められるなど条件による制限はあるだろうが、サテライトオフィスは IT 以外の分野にも適応できると考えており⁷²、次の新たな職場として「サテライトオフィス」が地方都市や山間部等に広がることを深く期待している。

<謝辞>

⁷² 神山町に立地する(株)ダンクソフトは、優秀な IT 人材が都市部にて枯渇している状況から、優秀な人材のいる場所にサテライトオフィス(例えば、神山町、高知市、北海道別海町など)を立地する戦略をとっている。2017 年 7 月 13 日ダンクソフト神山スマートオフィス(現神山ブリッジ)へのインタビューに基づくフィールドノートを参照している。

本研究にあたり、神山町内の各事業所、NPO 法人グリーンバレー、神山町役場、神山つなぐ公社、(株) プラットイーズより多くのご示唆をいただいた。記して感謝申し上げます。なお、本研究は大阪経済大学特別研究費及び大阪経済大学海外出張制度の研究成果の一部である。

参考文献

- 荒木光二郎・井上郷平(2018)「活況呈する徳島県のサテライトオフィス―課題と可能性―」『徳島経済』2018年4月号、49-62頁
- 梅村仁(2019)『自治体産業政策の新展開―産業集積の活用とまちづくり的手法』ミネルヴァ書房
- 神田誠司(2018)『神山進化論』学芸出版社
- 佐々木雅幸・川井田祥子・荻原雅也編著(2014)『創造農村』学芸出版社
- 篠原匡(2014)『神山プロジェクト』日経 BP 社
- 総務省(2017)「『お試しサテライトオフィス』モデル事業(平成 28 年度)報告書
- 松岡憲司(2016)『人口減少化における地域経済の再生: 京都・滋賀・徳島に見る取り組み』新評論
- 財務省 (2018)「財務局調査による「人手不足の現状及び対応策」について」
https://www.mof.go.jp/about_mof/zaimu/kannai/201704/hitodebusoku088.pdf(2019年11月1日閲覧)
- 総務省 (2017a)「ICT 利活用と社会的課題解決に関する調査研究報告書」
www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h29_06_houkoku.pdf (2019年11月1日閲覧)
- 総務省 (2017b)「サテライトオフィス」設置に係る民間企業等のニーズ調査(分析概要)」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000484657.pdf (2019年11月1日閲覧)
- 産経 newsHP「和歌山・白浜に IT 企業が続々、何が起きてるのか」
<https://www.sankei.com/premium/news/181106/prm1811060003-n1.html> (2019年11月1日閲覧)
- 土地総合研究所 (2018)「地方部におけるサテライトオフィス 等の誘致策について」
http://www.lij.jp/news/research_memo/20181002_12.pdf (2019年11月1日閲覧)
- 物語を届ける仕事 HP <https://yousakana.jp/forbes-kamiyama/> (2019年11月1日閲覧)

第9章 イングランドの都市間連携と権限移譲に見る地域政策：city-region と 合同行政機構に関する事例分析

文教大学経営学部
講師 青木勝一

第1節 本論の目的

2010年の保守党への政権交代以降、英国・イングランドでは国から地方への権限移譲が大きく進み、その受け皿として新たな枠組が構築されている。青木（2018）は、この新たな枠組を広域連携と権限移譲が組み合わさった政策であると考え、「イングランド・モデル」として理論化した。また、青木（2019）は、このモデルをベースに、city-region（都市圏域）への現地調査に基づき、イングランドの地域政策の特徴と課題を実証的に明らかにした。

本論は、青木（2019）が取り上げた city-region に2つの city-region を加えることにより、事例の比較を行うとともに、この比較を通じてイングランドの地域政策の特徴と課題を分析し、日本の地域政策への示唆を得ることを目的とする。

本論の構成は以下の通りである。まず第2章では、都市間連携と権限移譲の観点から英国の地域政策の経緯及び現状を概観し、続く第3章において、事例として取り上げる city-region の概要を述べる。第4章において、各 city-region の比較分析を行う。第5章では前章までの議論を踏まえ、イングランドの地域政策を総括し、日本の地域政策への適用可能性やその際の留意点を述べる。

第2節 イングランドにおける都市間連携と権限移譲

（1）イングランドにおける都市間連携

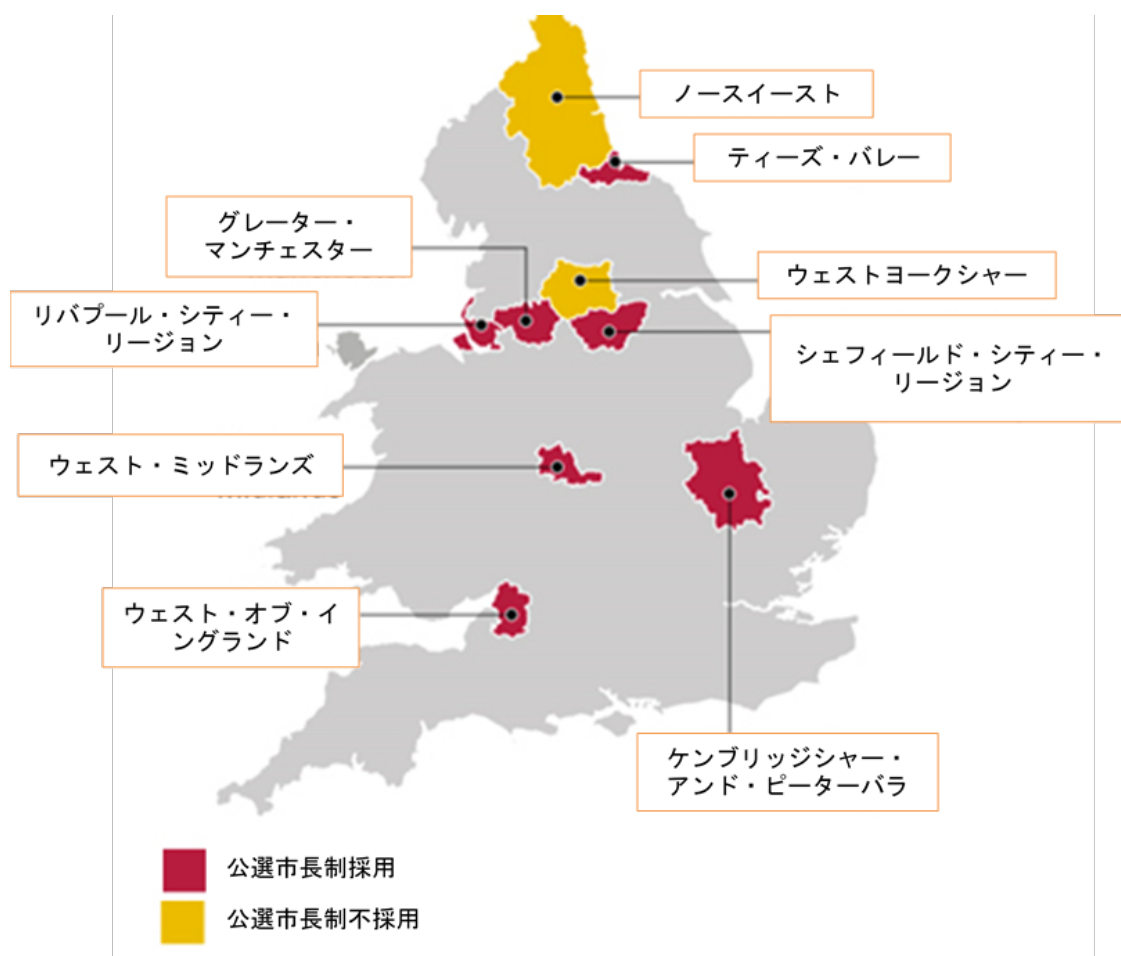
英国における自治体連携は、一つの自治体で解決できない社会的課題が増加し、広域的な対応の必要性が高まったことを受け、1990年代から本格化した。特にブレア政権は、ロンドンやイングランド南部に集中した経済資源を分散させ、地域経済を振興するため、全国の9地域（リージョン）に「地域開発公社（Regional Development Agency：RDA）」を設置した。これらのRDAが各リージョンで経済戦略を策定し、各種の施策を推進した結果、各リージョンの経済は発展したが、RDAは自治体に代わってその事務を実施するものではなく、自治体の広域連携が進んだ訳ではなかった。

2010年に政権を獲得した保守党は、地域政策に関して、中央政府の政策を部分的に地方へ移譲していくという「地方主義（ローカリズム）」を採用し、2010年5月にRDAを廃止した。その後、新たな地域政策の実施主体として、地域産業パートナーシップ（Local

Enterprise partnerships:LEPs) と「合同行政機構」を設立した⁷³。

・ 合同行政機構の概要

図 9-1：合同行政機構の位置



出所：National Audit Office 資料に基づき筆者作成

合同行政機構（Combined Authority：以下、CA と記載する）は、2009 年地方民主主義・経済開発・建築法に基づき、2 つ以上の地方自治体が連携して設置する法的団体である。その役割は、イングランドの広域的地域政策のメイン・プレーヤー、国から地方への権限移譲の受け皿という 2 つである。

組織面では、原則として公選首長制を導入することとしており、この公選首長と構成自治体の代表者で構成する理事会が、組織の意思決定を担っている。この理事会は先述の LEPs

⁷³ LEPs については、第 4 章において合同行政機構との役割に関連して詳しく述べる。

と緊密な協力関係を築くことにより、地域政策の円滑な推進に努めている。公選首長は機構のトップとして理事会を主宰し、理事会メンバーの役割分担を決定するなど大きな権限を有している。

現在、合同行政機構はイングランドにおいて9つが設置されている（図9-1）。

合同行政機構の財政的権限

合同行政機構は担当する権限・機能に応じた課税権を持つ。例えば、ビジネス・レートが前年より増えた場合、政府と合意した金額を超えた増加分については全額を取得する。さらに、公選首長制をとる合同行政機構では、LEPsとの合意に基づき、ビジネス・レートを2%上げる権限を有している⁷⁴。

（2）イングランドにおける権限移譲

都市間連携と並び、近年のイングランドの広域的地域政策の重要な柱が、先述のローカリズムに基づく中央政府から地方への権限移譲である。イングランドにおける権限移譲の特徴は、合同行政機構を受け皿として、各都市圏が独自に政府と交渉を行い、個別に協定を締結する点にある。この個別協定は Deals と呼ばれており、これまでに City Deals、Devolution Deals の2つが締結されている。

・ City Deals

Deals により移譲される取組の概要

City Deals は、都市を中心とする周辺地域（都市圏）が国と締結する協定であり、2012年7月の開始以降、29の都市圏で締結された。

2012年7月の Wave1 では、7つの政策分野で権限移譲が決まったが、先述の通り、中央政府と各都市圏の個別交渉を通じて決まるため、その内容は地域の状況に応じ、全都市圏が導入したもの、一部のみが導入したものなど、多岐にわたっている⁷⁵（表9-1）。

例えば、能力開発にかかるプログラム、投資・及びファンディングに関するプログラムは全都市圏が導入しているが、ビジネス支援や住宅整備に関するプログラムを導入したのは3都市圏に過ぎない。

また、すべて或いは殆どの都市圏が導入しているプログラムも具体的な取組には都市圏ごとの違いがある。例えば、能力開発では、リーズ都市圏が「ニートのない都市圏」の実現を目的として、8か所の職業訓練センターと2か所の職業訓練運営機関による職業訓練を実

⁷⁴ ビジネス・レートは、オフィスや工場等の資産に課される税金。基礎自治体が徴収し、各自治体はその半分を保持し、残りを中央政府が人口比に基づき自治体に配分するものである。

⁷⁵ 中央政府は City Deals の合意を2回に分けて行っており、第1回目（2012年7月）の8つの Core Cities との合意を Wave1 と呼んでいる。

表 9-1 : Wave1 の City Deals の合意内容

圏 域	すべての都市圏で導入		大半が導入		導入が少数		
	能力開発	投資	交通	低炭素	ビジネス支援	住宅	IT
バーミンガム	○	○		○		○	
ブリストル	○	○	○		○		
リーズ	○	○	○	○			
リバプール	○	○	○	○			
マンチェスター	○	○	○	○	○	○	
ニューカッスル	○	○	○	○		○	○
ノッティンガム	○	○	○	○	○		○
シェフィールド	○	○	○	○			

出所：National Audit Office（2015）に基づき筆者作成

施している。これに対し、シェフィールド都市圏は、地域の中小企業への研修生の斡旋・紹介に関する事業に力点を置いている。

交通分野は、8都市圏中7つが導入している。リーズ都市圏が、貧困地域の経済成長に寄与する高速道路や歩行者、自転車、自動車のアクセス向上、鉄道駅の駐車場の整備等を進めるのに対し、リバプールは、ポート・オブ・リバプールという特定地域を対象にその発展に資する鉄道・高速道路ネットワークの整備などに力点を置いている。

財源措置

Dealsにより移譲を受けた取組に対しては所要の財源が措置される。これには、1)地方財源と政府資金の組み合わせ、2)中央政府によるハード整備に要する資金の供与、3)中央政府によるプログラム運営資金の移譲、4)その他の4つがある（表9-2）。

・ Devolution Deals

Dealsにより移譲される取組の概要

Devolution Deals は、City Deals 同様、政府と自治体の個別交渉に基づく権限移譲に関する合意文書である。2016年9月時点で、イングランドには10のDevolution Dealsがあり、コーンウォールを除く9つの圏域で合同行政機構が地域サイドの締結主体となっている（表9-3）。City Deals 同様中央政府と各都市圏の個別交渉を通じて決まるため、その内容は地域の状況に応じ、全都市圏が導入したもの、一部のみが導入したものなど、多岐にわたってい

る。

表 9-2 City Deals による取組に関する財源措置（主なもの）

種類	分野	都市圏	内容
地方財源 と政府資金の 組み合わせ	投資及び ファン ディング	シェフィールド、 リバプール、リー ズ、バーミンガ ム、マンチェスタ ー	政府ファンドとビジネス・レイトによる収 入を統合した投資ファンドの設立
	交通	リーズ	自治体からの拠出による基金、Growth Deal ファンド、交通省の基金を統合した 投資ファンドの設立
		リバプール	中央政府からのファンドと地方財源を組 み合わせた交通投資ファンドの設立
	住宅	ニューカッスル	地方の基金と政府資金を組み合わせた財 源の措置
中央政府 によるハ ード整備 に要する 資金の供 与	能力開 発	リーズ	ビジネス・イノベーション・スキル省が職 業訓練センターと職業訓練運営機関の設 置に係る資金を提供
	ビジネ ス支援	ブリストル	ビジネス・イノベーション・スキル省が中 小企業への助言・支援サービス実施機関の 設立資金を提供
中央政府 によるプ ログラム 運営資金 の移譲	能力開 発	シェフィールド	スキル・ファンディング・エージェンシー が中小企業への実習生斡旋事業の実施資 金を配分
	ビジネ ス支援	マンチェスター	地域成長ファンドから、成長途上の中小・ ベンチャー企業に対する支援プログラムの 実施資金を配分
その他	投資	マンチェスター	アーン・バック・プログラムによる、合同 行政機構に投資収益の税収の一部を回収 可能な仕組み ⁴⁾
		ニューカッスル、 シェフィールド、 ノッティンガム	タックス・インクレメント・ファイナンス による起債を通じた資金調達 ⁵⁾

出所：National Audit Office（2015）に基づき筆者作成

表 9-3 : Devolution Deals の移譲内容

圏 域	すべての都市圏で導入				大 半 が 導入	導入が少数			
	交通	住宅・ 公共資 産	教育・ 能力開 発	ビジネ ス支援		健 康 等	警察 消防	刑 事 司法	水 質 等
コーンウォール	○	○	○	○		○			
イースト・アングリア	○	○	○	○	○	○			○
グレート・リンカンシャー	○	○	○	○	○	○	○	○	○
グレート・マンチェスター	○	○	○	○	○	○	○	○	
リバプール	○	○	○	○	○	○		○	
ノース・イースト	○	○	○	○	○	○			
シェフィールド	○	○	○	○	○				
ティーズ・バレー	○	○	○	○	○				
ウェスト・ミッドランド	○	○	○	○	○	○	○	○	
ウェスト・オブ・イングランド	○	○	○	○	○				

出所：National Audit Office（2016）に基づき筆者作成

表 9-4 : 移譲された権限のうち、各都市圏に共通するもの（主なもの）

分野	内容	移譲を受けた 都市圏
交通	・ バスの運営権	全都市圏
	・ スマート・チケットの導入	9 都市圏
住宅・公共 資産	・ 空間計画（spatial plan）の策定権限	9 都市圏
	・ 土地の処分・活用に関する権限	9 都市圏
	・ 市長開発公社の設置権限	8 都市圏
教育及び能 力開発	・ 義務教育終了後（16 歳以降）の教育体系の再編	全都市圏
	・ 19 歳以降の職業能力開発に関する投資	全都市圏
ビジネス支 援	・ ビジネス支援サービスの「growth hub」への統合	全都市圏
	・ 製品・サービスに関する企業への助言	9 都市圏
労働政策	・ 労働と医療を統合したプログラムの共同運営	8 都市圏

出所：National Audit Office（2016）に基づき筆者作成

その一方で、City Deals とは異なる点として、1)地域に共通した取組が多いこと、2)警察消防、刑事司法などの分野で権限が移譲されていることが挙げられる（表 9-4）。

・ Devolution Deals における主な財源措置

City Deals 同様、Devolution Deals も移譲する権限に対する所要の財源を措置しており、その主なものが以下の 3 つである（National Audit Office（2016））。

ア）財務省が経済成長を目的とした投資のために新設した「追加的投資基金（Additional Investment funding）」、LEPs が行う地域振興の財源である Local Growth Fund、地域交通に関する補助金の 3 つの財源を「シングル・ポット」として一本化

イ）中央政府の財源の合同行政機構への移行

ウ）予想以上のビジネス・レイトの増加があった場合、その増加分を合同行政機構が獲得する仕組みの導入。公選首長制をとる合同行政機構は、LEPs の同意を条件に、地方のインフラ整備に用途を限定し、2%までビジネス・レイトの税率引き上げが可能

第 3 節 事例として取り上げる圏域の概要

本章では本論における分析対象である 3 つの city-region について、事例選定の理由、各圏域の概要、取組を進めている政策の特徴を述べる。

取り上げる city-region はグレーター・マンチェスター（Greater Manchester：以下 GM と言う）、ウェスト・ミッドランド（West Midland：以下 WM と言う）、シェフィールド・シティ・リージョン（Sheffield City Region：以下 SCR と言う）の 3 つである。

これらの city-region は、GM が devolution deal の公表された時点で既に CA を持っており、かつ最初の devolution deal 締結地域として、他の city-region のモデルとなったのに対し、WM は、devolution に関する交渉と同時並行での CA の設立、SCR は、条件（或いは利用可能なリソース）変更前における deals の交渉の実施というように、Devolution Deal と CA 設立の経緯が異なっている点に着目して比較を行った先行研究があることから、これを参考に本論での事例に選定した（Prosser et al.(2018)）。

（1）事例の概要

事例として取り上げる city-region の概要を以下の表 9-5 に示す⁷⁶。

⁷⁶ 出典は以下のウェブサイトによった。

GM 人口：

http://www.visionofbritain.org.uk/data_cube_page.jsp?data_theme=T_POP&data_cube=N_TOT_POP&u_id=10056925&c_id=10001043&add=N

WM 人口：<http://population.city/united-kingdom/west-midlands/>

なお、これ以降、各 CA は GMCA、WMCA、SCRCA と略記する。

表 9-5 : 事例として取り上げる city-region の概要

city-region	管轄する CA	構成自治体	人口 (人)	GVA (百万ポンド)
GM	Greater Manchester Combined Authority	Bolton、Bury、Manchester、Oldham、Rochdale、Salford、Stockport、Tameside、Trafford、Wigan	2,682,528 (2011 年時点)	約 56,000 (2015 年)
WM	West Midlands Combined Authority	Birmingham、Coventry、Dudley、Sandwell、Solihull、Walsall、Wolverhampton	2,808,400 (2014 年時点)	65,429 (2017 年)
SCR	Sheffield City Region	Barnsley、Doncaster、Rotherham、Sheffield、North East Derbyshire、Derbyshire Dales、Bassetlaw、Bolsover、Chesterfield	1,784,450 (2011 年時点)	34,052 (2016 年時点)

現地での聞き取り調査の日時及び相手方は以下の表 9-6 の通りである。

表 9-6 : 現地聞き取り調査の日時及び相手方

CA	日時	相手方
GMCA	2018 年 11 月 13 日 10:00-11:00	Alan Harding
WMCA	2018 年 11 月 14 日 10:30-11:30	Paul Clarke
SCRCA	2018 年 11 月 13 日 14:00-15:00	Fiona Boden Lyndsey Whitaker

SCR 人口:

file:///C:/Users/aoki/Downloads/REB16_Forecasts_of_Populations_and_Households_for_the_SCR__2013.pdf

GM GVA : <http://www.neweconomymanchester.com/media/1474/ne-key-facts-dec-15-web.pdf>

WM GVA : file:///C:/Users/maoki/Downloads/2017_GVA_Briefing_Note_.pdf

SCR GVA : <https://sheffieldcityregion.org.uk/tableau-dashboard/>

（２）各 city-region の政策の特徴

イングランドでは、地域固有の状況に応じ、必要な事業や施策について権限移譲が行われており、いわば「オーダーメイド型の権限委譲」が実現している⁷⁷。事例に取り上げた３地域とも、各 city-region の状況に則した権限移譲を行っている。

①GM

GM の権限移譲は広い範囲の政策分野にわたっている。特に、警察や消防も国から権限が委譲されている。また、「保健及び社会福祉（Health and Social Care : H&SC）分野の改革」（以下 H&SC 改革）は、公共サービス改革として、中央政府との合意の中でも最大の政策領域であり、この権限移譲の結果、GM が公衆衛生（public health）に関する GM 域内の機関及び予算のすべてを管理している。

この他、公共サービス改革の中には、就業に係る課題を持つ失業者への支援である「Working Well」プログラムや city-region 全域でのホームレス対策等の取組を推進している。

②WM

WM の重点政策は、交通、住宅、職業能力開発である。第一に、交通の中でも最も重要なプロジェクトが Wednesbury から Brierley Hill への地下鉄延伸であり、Transforming Cities Fund による４年間で２億 5,000 万ポンドの資金がプロジェクトのために用意されている。地下鉄の運営では、Midland Metro Ltd を新たに設立し、National Express の Midland Metro Lightrail System が実施していた業務を引き継いでいる。その他、路面電車ではカテラリーフリー車の導入も進めている⁷⁸。

第二に、住宅政策では、2031 年までに 215,000 棟の住宅の建設を目標に掲げ、住宅の供給を支援するために土地の修復や買収に必要な資金の city-region 内での確保、住宅供給能力の追加と Brierley Hill への地下鉄延伸プロジェクトの資金として、600 万ポンドの政府資金の確保等を行っている。

第三に、職業能力開発については、教育省（DfE）、ギャツビー財団、地域の事業者、大学、訓練プログラム提供事業者と連携して 16 歳から 18 歳の技術教育に関する新規プログラムの開発を行っている⁷⁹。

③SCR

SCR は、経済の発展に重点を置いており、産業振興を非常に重視している。地域企業の

⁷⁷ 青木（2018）

⁷⁸ カテラリーフリー車とは、架線を使用せずにバッテリーで走行する車両のことを言う。

⁷⁹ <https://www.wmca.org.uk/media/2273/wmca-annual-plan.pdf>

サポートに加え、雇用の促進及びそれに資する職業訓練を重視しており、19 歳以上の成人に対する技能関連の事務及び予算 (the 19+ adult skills budget) がすべて中央政府から SCR に移譲されている。

第 4 節 都市間連携に関する city-region 間の比較分析

本章では、文献及び現地調査の結果に基づき、3 つの city-region の比較を行う。

(1) CA のガバナンス

CA は地域政策の中心的な推進主体であるが、市長が強いリーダーシップを持つわけではなく、むしろ、その権限は制限されており、財政的な基盤も脆弱である⁸⁰。

市長の主な役割は、以下の 3 点である。

- (ア) 政府との合意に基づく事務の権限移譲を受け、独立した権限を有する。同時に、移譲事務に関する責任も引き継ぐ。
- (イ) CA の議長 (Chair) を務める。
- (ウ) CA 理事会メンバーである自治体の長それぞれに固有の役割を与え、「任命 (appoint)」する⁸¹。

これら 3 つの中で最も重要な役割は (ウ) である。各メンバーに政策領域の担当を割り振り、任命することにより、メンバーは担当分野に対する執行責任を負うこととなる。この役割は通常の自治体のリーダーにはない公選市長特有のものである⁸²。

一方で、CA の意思決定は理事会の権限であり、市長の専権事項ではない⁸³。例えば市長は一般歳出予算の編成を行う権限を持つものの、作成した予算案について理事会での協議及び承認を受けなければならない⁸⁴。

このように、CA ではトップである公選市長に対し、理事会のチェック・アンド・バランスが働くガバナンス体制が取られている。このため、市長は実施予定の政策について、メンバーと議論及び調整を行った上で、その同意を得る必要がある⁸⁵。

⁸⁰ 青木 (2019)

⁸¹ GMCA へのインタビューに基づく。

⁸² GMCA へのインタビューに基づく。

⁸³ WM の担当者は明確に「自治体が合同行政機構の意思決定者である (Those seven councils are the combined authority in that sense is that they are decision-makers)」と述べている。

⁸⁴ GMCA では理事会のメンバーの 3 分の 2 が合意すれば、予算案の拒否又は修正を行うことができる。

⁸⁵ GM という都市圏域は、1986 年の Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) の設立に端を発している。この協議会では構成自治体の合意に基づく意思決定が重視され、その伝統を GMCA の設立後も引き継いでいる。GMCA へのインタビューでは、こうした歴史的経緯も市長と理事会の関係に影響しているとのことであった。

・市長権限の脆弱性

GM では市長が「インフォーマルな権限」を活用し、顧問による政策や組織運営に関する助言、ステークホルダーの政策参加の促進などを行うことにより、ホームレス対策のような成果を得ている⁸⁶。

WM でも市長はホームレス対策や mentoring scheme などの「市長独自政策 (mayor-specific project)」を持っている⁸⁷。ただし、これらも市長が単独で行いうるものではなく、構成自治体と連携しながら実施するものである。

このように、市長は自治体のリーダーとの調整に非常に多くの時間を割いているが、CA はこれを単純にコストと捉えず、CA という共同事業体を運営していくための「健全な緊張関係 (healthy tension)」と考えている⁸⁸。

・市長と各自治体の長との関係

市長は、限られた権限の中で、独自の取組を進めているが、それに見合うだけの独自の財政基盤を持っていない。実際には、市長は構成自治体の税収の一部を活用することで、自身の政策の立案や実施を行っているが、金額的には不十分であるため、市長は自治体の機嫌を損ねないように常に注意を払っている。場合によっては、自治体意向に沿うような判断をせざるを得ないこともあり、慎重な組織運営を余儀なくされている。

(2) 委譲する事務の内容に応じた財源の確保

英国の権限移譲に関する財源は、「現実的かつ多様性あるファンドの組み合わせ (Real

⁸⁶ 市長は公的機関や企業、NPO といったステークホルダーを政策形成過程に参加させる権限を持っていないが、就任以降、GM の戦略目標の達成に向け、ステークホルダーを政策の立案・実施プロセスに組み込むよう各種の努力を行っている。

このいわば「インフォーマルな権限」の活用の最も顕著な例がホームレス対策である。ホームレス対策は市長の選挙公約の最重要課題の一つであり、市長はまず、消防、警察、シェルター提供企業などの関係機関に働きかけ、対策への参加を訴えた。

次に、先に述べた「住宅優先アプローチ」に基づき、クラウドファンディングを活用してホームレス用住居の準備に必要な資金を調達し、ホームレスへの住居の提供を実現している。ホームレスに限らず、市民への住宅提供は市長の正式な権限ではない。にも関わらず、市長は解決すべき課題を特定し、戦略、資金、人的リソースをセットにした政策を策定し、実行に移した。これは市長がホームレス対策に必要な組織・機関との緊密な議論と連携を行った結果だと考えられている²³。

この他にも、例えば、市長は独自に顧問 (advisor) の任命や首脳会談 (summit) の開催を通じ、より多くの意見を政策に反映するための工夫を行っている。また、GM の直面する課題を世間にアピールするため、メディアへの露出を積極的に増やしている。

⁸⁷ mentoring scheme とは就職を希望する若者に対して、既に一定程度成功を収めている人たちが「メンター」として指導に当たる仕組みである (<https://www.wmca.org.uk/who-we-are/meet-the-mayor/mayors-2020-aims/>)。

⁸⁸ WMCA へのインタビューによる。

Diverse Funding Mix)」というフレーズで表現されている。これは、移譲する事務が適切に執行できるように、中央政府が所要の財源を移譲し、さらに各 city-region は、中央政府からの財源と地域独自の資金を組み合わせることにより、移譲事務の財源を確保していくことを意味している⁸⁹。

以下、各 city-region の財源の概要を説明し、特徴及び課題を考察する。

・主な財源

①GM

GM は、「柔軟な投資ファンド (flexible investment fund)」を通じて財源の確保を進めている。この投資ファンドには、権限移譲により新たに設立したものと、既存のファンドについて、移譲前に比べて仕組みをより柔軟に見直したものの2種類がある⁹⁰。

「柔軟な投資」により、財源の量及び運用に関する地域の裁量が拡大し、インフラ開発や大規模住宅開発の中でも戦略的かつ重要なものへの直接的な投資が可能となった。

H&SC 改革では、保健及び福祉分野のすべての事務の移管を受け、改革の実行に必要な新たな財源として、Transformation Fund を設置した。このファンドは4億5000万ポンド（約647億円）の大規模なものであるだけでなく、GMCA がファンドの運営を独自に行うことによって、すべての投資案件を地域が独自に判断している。このように、GM では、Devolution Deals によって地域が資金の管理権限を獲得し、資金をコントロールすることが可能となっている。

②WM

WM では2031年までに215,000棟の住宅を新たに供給するという目標に対し、中央政府が最低3年間、合計600万ポンドをこの住宅政策のために拠出している。合わせて、「建設労働者のための職業訓練プログラム (local construction training programme)」に対しても、最低3年間、中央政府は合計500万ポンドを拠出している。

この他に、WMCA は、重要政策である交通インフラの整備について、4年間以上にわたり、2億5,000万ポンドを Transforming Cities Fund から提供を受け、Wednesbury から Brerly Hill への地下鉄延伸事業の財源とする予定である。

市長及びCAの独自財源としては、中央政府の資金により、最初に選挙で市長が選ばれた時に、2年間で1200万ポンドの Mayoral Capacity Fund が設置されている。

③SCR

SCR は、4つのエンタープライズ・ゾーンからのビジネス・レイトや構成自治体の負担金

⁸⁹ WMCA へのインタビューによる。

⁹⁰ GM の「柔軟な投資ファンド」の詳細は青木（2019）を参照されたい。

などの通常の歳入に加え、Devolution Deal に基づき、権限移譲を受けたプロジェクトについての財源を措置している。

例えば、SCR の最も重要な政策として位置付けている city-region の経済成長については、Business Growth に関するプログラム（2018 年は 6 プログラム）に対し、2015 年に政府が Local Growth Fund を通じ、400 万ポンドを元手資金として拠出している。

2018 年から新たに始まった Health Led Employment Support Trial は、2018 年の事業費が 590 万ポンドという大規模プロジェクトであるが、政府が財源のすべてを保証している⁹¹。

・ city-region の財源の特徴

city-region では、Devolution Deals により地域が資金の管理権限を獲得し、自ら資金をコントロールすることが可能となっている。これは city-region のファイナンスに関する最も重要な変化であり、以下に述べるような様々なメリットを生み出している。

① 将来に備えた投資

資金調達に関する地域の裁量が増した結果、「将来に備えた投資 (prudent investments)」が可能となった。これは、city-region が自ら投資資金からのリターンを次の投資へとつなげる資金運用の総称であり、例えば、GM では、アーン・バックやビジネス・レイトの増加分を自ら獲得し、次のプロジェクトの投資に回している。

② 資金の調整の充実

これまでは個々のプロジェクトへの投資はプロジェクトごとに実施され、他のプロジェクトとの連携や調整は考慮されてこなかったが、投資した資金の流れを地域自身がコントロールできるようになったため、投資対象の分野や案件の調整や相互補完が可能となった。

Fund の「シングル・ポット」化はこの代表例であり、GM、WM、SCR ともシングル・ポットによって Investment Fund を造成し、運用している。特に、GM が 2016 年に設置した Single GM Investment Pot は、Local Growth Deal fund と Earn Back を統合したものであり、二つの資金の流れを統合することでファンドの資金管理、保証の枠組、財務報告についての簡素化や一元化を実現している。

③ 投資先との Win-Win の実現

Fund も最初の投資で終了するのではなく、更なる投資を行っていく必要がある。民間からの資金の獲得は一つの有効な手段であるが、そのためには Fund 自身が信頼性を高めなけ

⁹¹ Health Led Employment Support Trial は、精神的或いは身体的な障害のため就労困難な人や就労意欲はあるが定職に就けない人などを対象に、就職に向けたサポートを行う事業である。出典は SCR (2019)

ればならない。例えば、Housing Investment Fund は、投資先に対し、民間金融機関よりも多くのメニューを用意し、投資実行後もプロジェクトを成功させるためのサポートを行っている。このように、財源を持続可能なものにするため、Fund と投資先が Win-Win の関係を構築することが必要である。

④ 意思決定の迅速化による交渉力の強化

GMCA の GM Transforming Cities Fund の事例では、GMCA が非常に迅速にファンド配分の意思決定を行った。その結果、新規プロジェクトへの資金提供の確実性が増したとの評価を受け、政府との権限移譲の協議に際しての交渉力の強化につながっている。

・財源に関する課題

一方で、財源に関する課題もある。

①財源不足

最大の課題は財源不足である。これは3つの CA すべてが指摘している⁹²。現在、英国全体において自治体の予算規模は縮小しており、将来的に CA が自治体の財源負担を増やすことは困難である。この状況を受け、各 city-region、各 CA とともに中央政府からの追加的な財源の移譲を求めて交渉を継続している。

② Deal の合意に沿った財源移譲の遅れ

各 Deals によって個別の権限移譲に関して合意を得ても、その後政府からの財源移譲が Deals の合意内容通りに進まず、改革が遅れているサービスがある⁹³。

例えば、GMCA の「子どものためのサービス (Services for children)」では、Deals の合意に基づき、GMCA は中央政府に対して 3,000 万ポンドの資金支援を要請した。これに対し、政府が 740 万ポンドの投資にしか同意しなかったため、GMCA は現在まで 3 年以上も政府との協議を続けている。

また、「成人の技能と教育 (Adult skills and education)」については、Devolution Deals で権限移譲のみに合意し、詳細な財源移譲の決定を後回しにしたため、財源移譲自体が遅れた。加えて、教育省の方針変更が重なったため、移譲時期が 2019/20 学年度へと 1 年延期され、移譲スケジュールの遅れが問題となっている。

③ 間接費に関する移譲の不足

政府から移管を受けた財源は事業費にあたる「プログラム予算 (programme budgets)」である。事業運営に付随して生じる間接経費にあたる「管理予算 (administrative budgets)」

⁹² GMCA、WMCA、SCRCA へのインタビューによる。

⁹³ ここでの課題は、主に GMCA の事例に基づくものである。また、本文の事例以外にも、H&SC 改革でも、政府は財源である GM H&SC Transformation Fund への資金拠出の確約に至っていない。このため、GM は 2015 年 2 月の合意後も、必要な資金の措置に関する交渉を継続している。

は中央政府に残され、このため、人件費などのコストは地域の負担となっており、その分 city-region の財政を圧迫している。

（３）city-region 内の他のアクターとの関係性

・構成自治体との関係

CA と city-region の各構成自治体との間では、役割分担を徹底している地域とそうでない地域が混在している。

①GM

GM では、政策の中には、GMCA と構成自治体が重複して行っている事務が存在しており、例えば、健康・医療分野は重複する事務が多い。GM 域内の政策に関する戦略や計画の企画立案は GMCA が単独で実施できるが、事業の実施については資金や人員等のリソースが不足しているため、自治体に頼る必要があるというのが理由である⁹⁴。

これに対し、交通は、個々のサービスに関して自治体と GMCA との責任が明確に区別されているため、重複は少ない。また、ツーリズムについては、構成自治体を含めて GM という一つの都市圏が統一的に実施するというコンセンサスがあるため、ツーリズム振興や観光客の誘客促進に関し、GMCA が政策及び組織を city-region 内で共通化し、実施も統一的に行っている。

②WM

WM では、CA が city-region の政策の枠組（policy framework）の設定、財源の確保、自治体等の関係機関の調整を行い、構成自治体は政策を実施するという形で、政策の立案と実施についての役割分担を行っている。

ただし、WMCA は政策の企画立案だけではなく、実施者としての役割も持っている。これに関しては、WMCA と構成自治体が、住宅建設、交通の統合、雇用の創出・技能開発による経済成長等の city-region 全体で取り組むべき政策課題を共有し、それぞれが実施すべき事業を分担して実施しているため、原則として同じサービスを CA と構成自治体が重複して実施することはない。例えば、交通や住宅政策は、大都市圏をベースにした交通ネットワークの運営や住宅建設の推進が city-region にとっては効率的だという合意のもとに、WMCA が政策の企画立案から実施まで行っている⁹⁵。

③SCR

SCR では、CA 及び LEPs は経済開発の計画策定、企業支援、国際的な取引及び投資に関する政策の企画を担当し、実際の事業及びサービスの実施は構成自治体が行うことにより、

⁹⁴ GMCA へのインタビューによる。

⁹⁵ WMCA へのインタビューによる。

CA と構成自治体の役割分担は徹底されている。

コスト効率性の観点から、CA の役割は自治体、民間セクターに関係なく、全てのパートナーの調整を行うこととしている⁹⁶。

・LEPs との関係

LEPs は地方自治体等との調整に基づく「戦略的経済計画」を策定し、政府の承認を経て、政府補助金を獲得した上で、それを財源に広域的な地域経済政策を行う機関である。RDA と異なり、リージョンより狭い「サブ・リージョン」のエリアを管轄し、現在 39 設置されている。city-region の範囲と LEPs の範囲は完全に一致しているわけではないが、CA の構成自治体の範囲と概ねそのカバーするエリアは一致しているものが多い。

現地での聞き取りによると、3 つの city-region はいずれも圏域内の LEPs との関係を重視している。LEPs は地域の経済産業に特化した組織であり、既に経済団体や主要企業等の圏域内の重要なステークホルダーとの密接なネットワークを構築している。経済産業の発展・成長は 3 つの city-region と重要な政策課題と位置付けており、産業振興計画の策定からその推進、政策の実施上の課題についての情報収集等様々な点で LEPs を頼っている。

①GM

GM は、「政治家が産業界と対話を行うという伝統を持っており、LEPs はそうした伝統の単なる定式化に過ぎない」との認識を持っている。とはいえ、LEPs は GMCA に比べると規模が小さいため、GMCA が支援を行っている。

GMCA は LEPs と連携しているが、GM という city-region をリードするのは GMCA であり、LEPs は産業界の視点から、GMCA の提案が産業界に受け入れられるか判定している。具体的には、GMCA が LEPs の月例ミーティングに参加し、ペーパーを共同で取りまとめるという形をとっており、LEPs は、いわば「産業政策に関するチェック機関」としての役割を果たしている⁹⁷。

②WM

WM には city-region 内に 3 つの LEPs があり、なおかつ、LEPs のカバーする圏域は WM の地理的な範囲よりも広域にわたっている。このため、LEPs は WM よりも広範囲の政策について検討することが可能である。

WM は、これを「機能的な経済地理 (functional economic geography)」と称し、WMCA と 3 つの LEPs の間には成熟した関係が存在し、それに基づく高い生産性があると分析している⁹⁸。

⁹⁶ SCRCA へのインタビューによる。

⁹⁷ GMCA へのインタビューによる。

⁹⁸ WMCA へのインタビューによる。

③SCR

SCR は他の city-region に比べ LEP との関係を「緊密」だと自己分析している⁹⁹。経済成長を city-region で最優先の政策課題と位置付けていることから、city-region の経済計画は LEPs の同意を得て策定しているが、これにとどまらず、LEPs は、SCR の戦略の方向性を設定する権限を持ち、CA と緊密に連携しながら、SCR の戦略、政策、財政の決定に関する助言を行っている¹⁰⁰。

LEPs の役割は、経済政策の策定、city-region の戦略的経済計画の作成及び進捗管理、資金調達先の優先順位の決定、SCRCA 市長が地域産業戦略を策定する際の支援、政府による LEPs 向け資金調達メニューへの SCRCA の参加の調整、地元経済界の意見の取りまとめと SCRCA への伝達等である。LEPs では、この目的を達成するため、定期的（8 週間に 1 回）に SCRCA の市長をメンバーに加えて理事会を開催している¹⁰¹。

SCR は圏域内の経済成長を最重要課題とし、施策として労働者の能力向上を重視している。Skills Bank は、労働者が自身のスキルに関連した情報収集を行い、支援を受ける場合の総合窓口であり、Skills Bank にアクセスすれば、技能や職業訓練の専門家（Skills Advisor）から、将来のキャリア設計、そのために必要な技能の分析、技能習得に役立つ訓練プログラムの紹介を受けることができる。この Skills Bank は、SCRCA が LEPs と連携し、LEPs が中心となって策定したプログラムであり、SCR と LEPs との密接な関係を端的に表している。

・関係するパートナーとの連携

その他各 city-region は、移譲を受けた事務に関係する圏域内のパートナーとの連携強化を進めている。

GM では、H&SC 改革において、city-region 内の学校と協力して教師向けメンタルヘルス研修プログラムの策定や企業への高齢者支援の呼びかけを行っている。ホームレス対策では、実際のホームレスの意見を収集し、優先的に解決すべき課題が住まいの確保であることを発見し、「住宅優先アプローチ」へと結実している¹⁰²。

WM も、GM と同様、こうしたパートナーとの連携強化を進めている、例えば、住宅政策

⁹⁹ SCRCA へのインタビューによる。

¹⁰⁰ SCRCA のウェブサイト (<https://sheffieldcityregion.org.uk/about-us-governance-policy/how-we-make-decisions-2/>) による。

¹⁰¹ SCRCA のウェブサイト

(<https://moderngov.sheffieldcityregion.org.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=143>) による。

¹⁰² 他にも、Working Well では、プロバイダーが提供サービスの全体調整を行っている。こうしたプロバイダーによる関係機関との連携の結果として、クライアントからは就職時の障壁を改善したとの報告がなされている。

では、地域のパートナーや Homes England（住宅供給を行う政府機関）と連携し、優先的に住宅供給を行うべき地区のリストを充実させている。また、既に述べたように、技能開発では、DfE、ギャツビー財団、地域の事業者、大学、訓練プログラム提供事業者と連携して 16 歳から 18 歳の技術教育に関する新規プログラムの開発にあたっている¹⁰³。

第 5 節 考察

イングランドの地域政策の特徴は、第一にオーダーメイド型の権限移譲とそれを実現させるための仕組みにある。

その中でも、最も重要なものが移譲する権限の内容に応じて財源の確保がなされていることである。金額面において不十分などの課題はあるが、少なくとも中央政府が「地域のことは地域が行うべき」という基本方針に基づいて財源の移譲を進め、city-region 側もこれに呼応して地方の財源をマッチングさせるなど、相互に協調して対処している。

日本の自治体間連携は、現在連携中枢都市圏構想による取組が活発化している。連携中枢都市圏構想が本格的に動き出したのは 2016 年であり、最初期の圏域であってもまだ 4 年程度しか経過していない。このため、各圏域とも現時点では圏域のビジョンや連携協約で定めた連携事業に着実に取り組むことが最大の目的である。これらの連携事業が軌道に乗り、さらに連携すべき新たな課題が出てくれば、将来的には国の権限や事業の移譲の必要性が生じる可能性も高い。その際、先行事例として、広域連携と権限移譲をセットにした地域政策を推進している英国の地域政策の仕組みは大いに参考になると思われる。

その一方で、CA のような既存自治体と別の法人格を持つ組織の導入は慎重に検討すべきである。英国の自治体はその長を議会が最大会派の議員の中から選出するという議院内閣制に類似した制度を採用しており、公選制により自治体の長を選ぶ大統領型の日本とは根本的に地方自治の仕組みが異なる。

英国では、自治体間連携による政策の推進について、city-region の代表者として活動し、かつ住民への説明責任を果たすために「公選市長」が必要とされたが、既に住民の直接選挙によって選ばれた自治体の長が存在する以上、その中から圏域の責任者を選ぶことで事足りると思われる。

例えば、連携中枢都市圏構想においては中枢都市が圏域の中心となってビジョンの策定などを先導していることから、中枢都市の長が英国の CA 公選市長の役割を担うことができると考えられる。

これに関連して、圏域を束ねる組織のガバナンスには参考にすべき点と教訓の両方がある。CA（及び公選市長）と構成自治体は「健全な緊張関係」に基づき、「市長と自治体リーダーの共同事業体」として機能している。あくまで、CA の意思決定機関は理事会であり、理事会を構成する自治体であるが、一方で各自治体のリーダーには CA の個別政策の責任

¹⁰³ WMCA（2019）。

者としての責任を与え、政策の実施を確実にしようとしている。これは EU と同じ構造であり、日本でも例えば関西広域連合が採用している方式である。世界的に標準になりつつあることを踏まえ、今後の都市圏域形成においては各地域ともこの方式を取り入れるメリットは大きいと思われる。

これに対し、CA では市長の権限に法的根拠を持ったものが多くはない。確かに、市長の独断専行の防止という観点から、理事会のチェック機能は重要であるが、「独立した権限を持つ」という点は公選市長の特徴であり、迅速な意思決定を行うためにも、法的根拠の付与などの工夫も取り入れつつ、市長権限を拡大することが必要である。これは日本における広域都市圏域を考える上で教訓とすべき点であろう。

また、英国においても CA と構成自治体の間で同じ行政事務を行う事務の重複を完全に回避することできていない。行政の効率性が厳しく問われる以上、広域政策と個々の自治体での政策とのすみ分けを明確にしていくことも住民目線で重要である。日本もこの点には注意を払う必要がある。

以上述べたような課題はイングランドでも恐らくは認識されていると考えられ、今後は CA のガバナンスや city-region の政策運営についてさらなる進化が期待される。引き続き、その動向を注視しつつ、日本の都市間連携への適用可能性を探っていく必要がある。

参考文献

- 青木勝一（2015）「広域的都市連携による地域政策 ー関西広域連合によるガバナンス・メカニズムを中心にー」『地方自治研究』Vol 30 No.1, pp.1-16.
- 青木勝一（2018）「自治体連携と権限委譲による地域政策の新たな枠組の構築ーイングランド・モデルと日本への示唆ー」『地方自治研究』第 33 巻第 2 号 33/ 2, pp. 59-70
- 青木勝一（2019）「英国の地域政策の現状と課題：イングランドにおける権限移譲を中心に」『経営論集』vol5, pp.1-24
- 石見豊（2016a）「イングランドにおける合同行政機構の設置と権限委譲の動き」『國土館大學政経論叢』28 巻 4 号, pp.37-67
- 石見豊（2016b）「イングランドの分権改革：シティ・リージョンへの権限移譲の動きを中心に」『國土館大學政経論叢』28 巻 2 号, pp.57-87
- 黒崎文雄・藤山拓（2013）「英国の旅客鉄道およびバス事業の参入自由化とネットワークの維持に関する課題」『運輸と経済』第 73 巻第 1 号, pp.69-76
- 関恵子（2017）「地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係性分析 ーイングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目して」『都市計画論文集』52 巻 3 号, pp.502-507
- 自治体国際化協会（2018）「英国の地方自治（概要版）ー2017 年改訂版ー」2018 年 5 月
- GMCA(2019) Greater Manchester: The Emerging Impact of Devolution 2018 Greater Manchester: Independent Prosperity Review Background Paper

- Hambleton,R.(2017) The super-centralisation of the English state-Why we need to move beyond the devolution deception, *Local Economy*, Vol.32(1), pp.3-13
- National Audit Office (2015) Devolving responsibilities to cities in England:Wave 1 City Deals, Report by the Comptroller and Auditor General
- National Audit Office (2016) English devolution deals, Report by the Comptroller and Auditor General
- O'brien, P and Pike, A.(2015) City Deals, Decentralization and the Governance of Local Infrastructure Funding and Financing in the UK, *National Institute Economic Review*, No.233, pp.17-23
- Shaw,K and Tewdwr-Jones, M.(2016) Disorganised Devolution,: reshaping metropolitan governance in England in a period of austerity, *Raumforschung und Raumordnung*, Vol.75(3), pp.211-224
- Tomaney, J.(2016) Limits of Devolution: Localism, Economics and Post-democracy, *The Political Quarterly*, Vol.87(4), pp.546-552
- Prosser, Brenton, Renwick, Alan, Giovannini, Arianna, Sandford, Mark, Flinders, Matthew, Jennings, Will, Smith, Graham, Spada, Paolo, Stoker, Gerry, Ghose, Katie(2018) , Citizen participation and changing governance: cases of devolution in England, *Policy & Politics*, Volume 45, Number 2, April 2017, pp. 251-269(19)
- WMCA (2019) , The West Midlands Combined Authority Annual Plan 2018/2019
- SCR (2019), SCR CA/LEP Revenue Budget 2018/19

第 10 章 第 2 層都市群の分析のための多地域計量モデル作成の予備的分析-釜石都市圏モデルの作成-

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

特任教授 本莊雄一

第 1 節 はじめに

今後の都市政策において、現在の日本の財政状況を鑑みれば、「選択と集中」の視点が重要であると指摘されている¹⁾。それでは、どこに政策集中すればよいのかをテーマとする議論の一つに、国民経済の発展のために首都圏以外の都市とくに第 2 層都市を活性化する必要があるという“Second Tier Cities”（第 2 層都市群）がある。

第 2 層都市群に関する研究の経緯を簡単に見ておくと、第 2 層都市群に関する研究は、「平成 30 年度 ひょうご新経済戦略研究『広域経済圏活性化による経済成長戦略研究』研究テーマ検討中間報告」²⁾によれば、Ann Markusen 等によって着手された。1999 年の Markusen 等の論文³⁾において、第 2 層都市群の定義は「経済活動、特に貿易重視の産業が根付きかつ闊達に行われており、雇用や人口増加を確立している空間的に独立している地域」であった。しかし、グローバリゼーションの進展にともなって、都市政策の関心が世界都市論に移ったこともあって、第 2 層都市群に関わる研究は下火になったと指摘されている。「世界都市」概念は、大都市間の国際競争力を強化する都市成長戦略として用いられたと説明されている。

その後、2007 年に顕在化したサブプライム住宅ローン危機を発端としたリーマン・ショックと、それに連鎖した一連の国際的な金融危機の発生後、2010 年 3 月 3 日に、EU の執行機関である欧州委員会が「Europe 2020 戦略」を公表した。「Europe 2020 戦略」は、持続的な経済成長と高水準の雇用、生産性、社会統合の実現に向けた社会的市場経済ビジョンで、①スマートな成長、②持続可能な成長、③疎外のない成長の 3 つの相互補強的な優先原則を持つ。グローバル時代において国の強化するためにも首都圏以外の都市とくに第 2 層都市群を活性化する必要があるという認識が強まり、都市政策に影響を与え始めていると指摘されている⁴⁾。それを背景として、2010 年に入って、EU 等を中心に、第 2 層都市群に関する研究成果が多く発表されるようになった。

現在、第 2 層都市群の実態、機能や国民経済への貢献といった研究が進みつつある。特に、ESPON(European Spatial Planning Observation Network)は、第 2 層都市群を「国民経済に対して重要な経済的、社会的影響力を持つ首都以外の地域」と定義し、第 2 層都市群に関して一連の研究を行っている。また、学術誌“European Planning Studies”で、学術的に第 2 層都市群の経済構造、集積理論と第 2 層都市群の経済成長の関係を明らかにすることを目的に、第 2 層都市群に関する特集が組まれた。それらの研究成果の概要については、「平成 30 年度 ひょうご新経済戦略研究『広域経済圏活性化による経済成長戦略』研究テ

ーマ検討中間報告」²⁾に記載されているので、本稿では省略する。

日本では、第2層都市群に関する研究は、まだ少ない。その中で、林は、東京一極集中の実態と問題点を検証して、今後の大都市政策を提示する中で、前述のEUでの第2層都市群に関する諸研究を展望している⁴⁾。林は、東京一極集中の問題点として、東京で過集積による弊害が発生し、他方、地方の多くのところで人口の流出、地域経済の縮小、財政力の低下、居住環境の悪化、人口の更なる流出という「負の連鎖」に陥っていることを挙げている。東京一極集中の原因の一つは、現在の中央集権的な国と地方の関係や行財政制度による公的資源の首都優遇の存在であると述べている。一方、ヨーロッパの先進国においては、国民経済の発展のために都市が果たす役割が再認識され、とりわけ首都以外の第2層都市群を成長させることの重要性が認識され始めているとともに、都市のガバナンスを強化するために地方分権改革が進んでいると指摘している。林は、こうしたヨーロッパでの地域政策の転換を評価し、今後の大都市政策として、東京一極集中の問題を取り除くために、都市とくに第2層都市群が持つポテンシャルやチャンスを生かすための地方分権を進めていくことが重要であると提案している。

以上のような第2層都市群に関する研究の経緯に着目して、本研究では、今後の日本の都市政策における「選択と集中」視点からの都市政策を考えるにあたり、第2層都市群の議論を取り上げることとした。

第2層都市群に関する先行研究は、主に、その研究手法として、政策決定者へのインタビューや第2層都市群と首都とのデータ分析、第2層都市のケーススタディなどの手法を採用し、第2層都市群のパフォーマンス、政策、将来見通しを記述したものである。一方、第2層都市群への集中的な政策注入の地域全体への効果性や効率性について、計量経済学的手法を採用して定量的な検証を行った研究は見当たらない。そこで、本研究は、本研究会での研究対象地域である兵庫県を中心として、第2層都市群に集中的に政策投入を行った場合の効果について、計量経済学的手法を採用して、多地域計量モデルを作成し、それを用いた政策シミュレーション分析を行うことにより、定量的に測定することを目的としている。ここで、多地域計量モデルとは、対象地域を多くのブロックに分割して、それを結合した地域経済計量モデルをさす。

具体的には、第2層都市群を、特定圏域内において最も人口規模が大きい都市（第1層都市）の次のランクの都市群と定義する。第2層都市群への政策的「刺激」は、第2層都市群が形成する広域圏域に波及効果をもたらす可能性があるというリサーチクエッションを設定する。このリサーチクエッションである第2層都市群への政策投入の有効性を、後述のような多地域計量モデルを作成し、それを用いた政策シミュレーションを行うことによって、定量的に検証することとした。

多地域計量モデルは、資料の制約や方法論上の困難からモデル作成上の課題が多い。兵庫県等の第2層都市群を対象地域とする多地域計量モデルの作成作業は、様々な課題を克服するために、次のように、二段階に分けて行なうこととした。研究期間3か年において、ま

ず第1年度は、モデル作成作業の第1段階として、兵庫県等の第2層都市群を対象地域とした多地域計量モデル作成作業での課題を克服するための知見を得るために、予備的分析として、マスターモデルの原型となるパイロットモデルを作成する。パイロットモデルの対象地域としては、後述のような方法で設定した岩手県の第2層都市群の一である釜石市とその補完地域である大槌町とから構成される釜石都市圏を選択することとした。今回、釜石都市圏を選択した主たる理由は、著者が、2011年の東日本大震災以後、被災地の復興状況についての調査を継続して行ってきたことから、釜石都市圏に関する地域情報を有していることである。

ついで、第2年度は、モデル作成作業の第2段階として、パイロットモデル作成作業で得られた知見をもとに、兵庫県等における第2層都市群を対象地域とするマスターモデルを作成する。

そして、第3年度に、上記の2段階の手順で作成した多地域計量モデルを用いて、政策シミュレーション分析を行い、兵庫県等での第2層都市群への集中的な政策注入の効果性や効率性を定量的に検証する。

本稿では、第1年度の予備的分析の結果を述べる。本稿の構成は次のとおりである。第2節では、多地域計量モデルの先行研究をサーベイすることによって、多地域計量分析モデルの特徴を明らかにする。第3節では、多地域計量モデルの特徴を考慮しながら作成した釜石都市圏モデルの内容とそれを用いた政策効果策定用のシミュレーション結果について述べる。第4節では、本研究の2年度以降に作成する兵庫県等を対象とした多地域計量モデルを作成する上での課題を克服するために参考となる、釜石都市圏モデル作成で今後に残された問題点を示す。

第2節 多地域計量モデルの先行研究

計量経済学的手法によって構成された地域経済計量モデルを展望すると、地域全体を対象として作成されたものが多く、地域を多くのブロックに分割して、それらを結合して作成される地域経済計量モデルはごくわずかである。後者の地域経済計量モデルは、多地域計量モデルと呼ばれている。多地域計量モデルは、行政範囲にかかわらない広域的な計量的分析を可能とする。

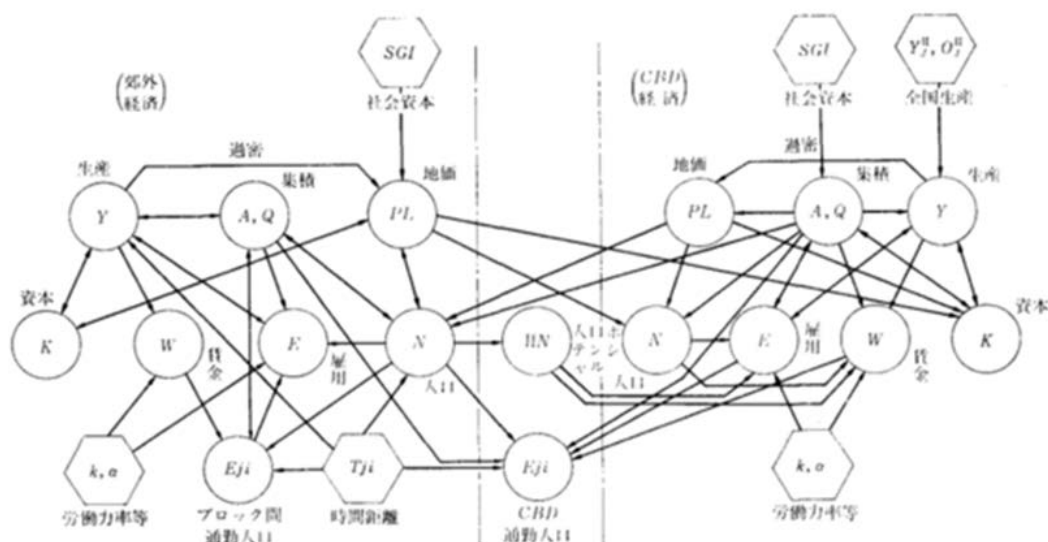
多地域計量モデル作成において考慮すべき点を明らかにするために、多地域計量モデルの先行研究をサーベイすることとした。今回は、初期の先行研究である、福地・山根⁵⁾による東京都市圏モデルと、本荘⁶⁾による神戸都市圏モデルを取り上げる。

(1) 東京都市圏（中央線線域）モデル

当該モデルは、福地・山根によって、東京都市圏におけるCBDから郊外への住民人口移動・スプロールと郊外からCBDへの通勤人口の増大、昼夜間人口分布の変化が都市成長といかに関連して起こるかを定量的に分析することを目的として作成された多地域計量モデル

ルである⁵⁾。

図 10-1 東京圏モデル因果序列図



出典) 福地崇生・山根敬三 (1978): 多地域計量モデルによる東京都市圏の分析⁵⁾

当該モデルの主な特徴は、次のとおりである。

第 1 に、モデルの対象地域は、東京の CBD と代表的な通勤圏の中央線沿線で、その地域を、第 1 地区 (CBD; 千代田区・中央区・港区・渋谷区・新宿区・文京区・台東区の 7 区) と第 2 (中野区)・第 3 (杉並区)・第 4 (三鷹市および武蔵野市)・第 5 (小平市および国分寺市)・第 6 (立川市および国立市)・第 7 (八王子市および日野市)の郊外 6 地区との合計 7 ブロックに分割している。

第 2 に、モデルの観察期間は、1963 年から 1972 年の 10 年間である。

第 3 に、モデルの推定にあたって、上記の 7 ブロックを、大きく CBD 地区と郊外地区に分け、各地区ごとに異なった構造を仮定している。すなわち、CBD 地区については、サンプル 10 個の時系列資料で、一方、郊外地区(第 2-第 7 ブロック)はプーリングサンプル 60 個のプーリング資料で、それぞれモデルの推定を行っている。

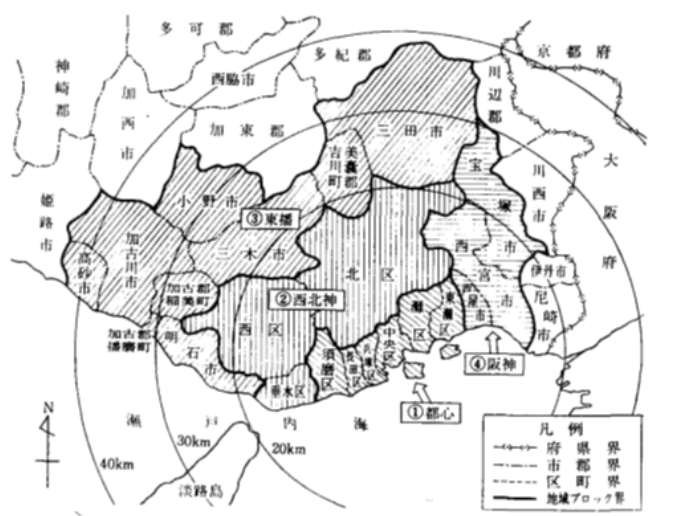
第 4 に、モデルの構造の特徴は、モデルに、距離が組み込まれたことである。すなわち、CBD 地区において、人口ポテンシャルが入り、郊外に分布した夜間人口が時間距離で割引いて積み上げられた形で CBD 地区の労働市場(雇用や賃金決定)に影響を与えている。一方、郊外地区において、卸売小売業生産が時間距離とともに逓減する形になり、この影響で地価も距離とともに逓減する。

また、モデルに、生産者向け集積指標や過密指標が組み込まれたことである。これらの指標は、都市の集積の利益や過密の弊害を表わすと思われる多数の指標の平均で作り上げら

第5に、このモデルを用いて、標準的予測シミュレーションとして、概ね過去の趨勢を延長して1983年までの予測を行なっている。また、この標準型予測結果に対して、①郊外経済育成型政策、②交通輸送現状維持型政策(交通投資を行わず時間距離は今のままで短縮しない)、③CBD 高度成長型ケースと三つの条件をかえて、政策効果測定用にシミュレーション分析を行なっている。

当該モデルは、本荘によって、郊外化が進んだ 1975 年以降の神戸都市圏(図 2)を分析対象地域として、神戸都市圏(図 2)における将来の郊外化の動向と各種政策の郊外化に対するインパクトを定量的に分析することを目的に、作成された多地域計量モデルである⁶⁾。

図 10-2 神戸都市圏図

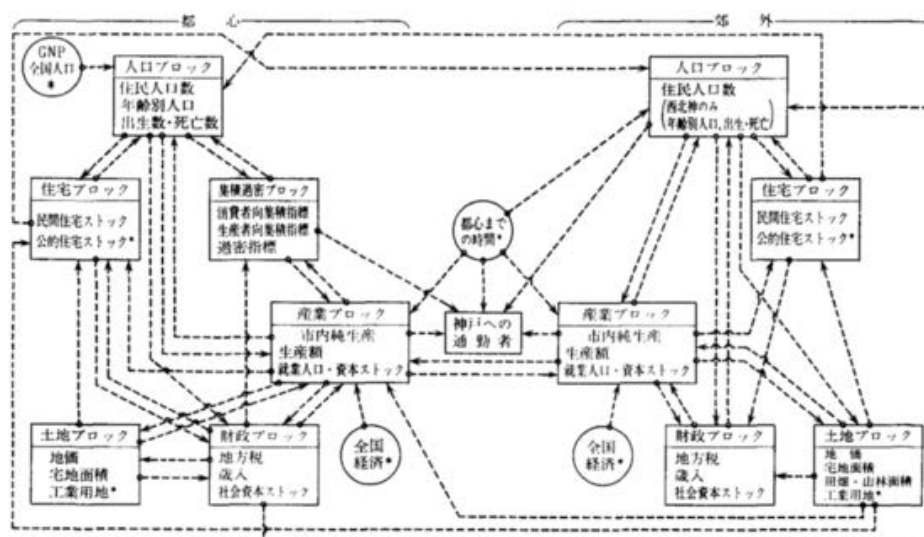


第2に、モデルの観測期間は、1965年から1980年である。

第 4 に、モデルの構造の特徴は、まず、時間距離、ポテンシャルが導入されたことであ

る。つぎに、都心地区において、消費者向けと生産者向けの集積指標や過密指標がモデルに組み込まれていることである。また、年齢別人口が陽表的にとり扱われていることである。

図 10-3 神戸都市圏モデル因果序列図



出典) 本莊雄一 (1983) : 大都市の停滞と都市政策の視点⁶⁾

第5に、このモデルを用いて、標準的予測シミュレーションとして、1980年から1990年までの単純外挿予測を行っている。次いで、次のような政策効果測定用に事後シミュレーションを行っている。分散政策（郊外での公共投資の増加・公的住宅建設の増加・郊外から都心までの時間距離の短縮）が郊外化に及ぼす効果の測定や、都心における公共投資の増加と公的住宅建設の増加といった都心の再開発政策の効果を測定している。

(3) まとめ

前述の多地域計量モデルの先行研究のサーベイの結果を基に、多地域計量モデルの構造推定に際してのスペシフィケーションの特徴とモデルを用いたシミュレーションの特徴を、以下にまとめておく。

第1に、スペシフィケーションの特徴は、各地区の特徴を把握するために、各地区ごとに異なった構造を仮定していることである。また、地域間関係を把握するために、グラビティモデルの変形としてのポテンシャルの概念を導入していることである。

第2に、モデルを用いたシミュレーションの特徴は、次のような手順で政策効果の分析を行っていることである。まず、モデルに組み込まれた外生変数のうち政策手段変数について、事後シミュレーションでは実績値又は事前シミュレーションでは過去の趨勢値を、変化

させた場合のシミュレーションを行う。ついで、目標変数として選定した内生変数について、上記の政策シミュレーション結果を、事後シミュレーションでは最終テスト結果又は事前シミュレーションでは単純外挿シミュレーション結果と比較することによって、政策効果を測定している。

第3節 釜石市都市圏モデル

(1) 作成目的

前述のとおり、パイロットモデルとして、釜石市を中心地とし、大槌町を補完地域として構成される釜石都市圏を対象地域として選択して、多地域計量モデルを作成した（以下、釜石都市圏モデルと呼ぶ）。なお、釜石市は、後述のような抽出方法で選定した東日本大震災の被災地における第2層都市群の一つである。

釜石都市圏モデルの作成目的は、釜石都市圏モデルを用いた政策効果策定用のシミュレーションによって、釜石都市圏における中心地である第2層都市の釜石市への「集中と選択」の都市政策が、釜石都市圏全体の人口、経済へ及ぼす効果、さらには補完地域である大槌町の人口や経済へ及ぼす効果を定量的に測定することである。

(2) 分析対象地域

今回、分析対象地域の設定にあたり、本荘・加藤⁷⁾による先行研究を参照した。本荘・加藤は、国勢調査の通勤・通学にもとづく都市圏という概念を用いて、被災地の岩手県における第2層都市群を抽出している。その手順は、次のとおりである。まず、2015年国勢統計調査結果を用いて、被災自治体の常住地就業者・学生のうち、他都市で就業・就学する割合を求め、その割合が3%以上をこえる他都市を中心地とするという基準で、都市圏域を設定している。ついで、その都市圏について、第1層都市は、国勢調査で大都市圏における中心地の設定基準を援用して政令指定都市であると想定している。また、第2層都市群は、中心地間における就業・就学率を指標として求められる階層性をもとに抽出している。

通勤・通学率として、本荘・加藤⁷⁾は3%を採用しているが、今回は、本研究会での他の研究との整合性を考慮して、10%を採用することとした。

このような基準で、岩手県の被災市町村を対象にした第2層都市群を抽出すると、表1のとおりである。岩手県には政令指定都市がないため、第1層都市は存在しない。中心地間の階層性を考慮して、宮古市、久慈市、釜石市、大船渡市を抽出した。

本分析では、多地域計量モデル作成の対象地域として、第2層都市として抽出した釜石市を中心地とし、大槌町を補完地域とする釜石都市圏を選択することとした。その理由は、時間的制約や、著者が、釜石市と大槌町へ、調査で何度も訪問しており、それぞれの地域情報をより多くもっていることである。

表 10-1 岩手県の都市圏

中心地		補完地域			
宮古市	28,591	山田町	19.37		
久慈市	18,577	野田村	32.35	普代村	14.46 洋野町 11.82
釜石市	18,624	大槌町	27.03		
大船渡市	20,123	陸前高田市	19.17		

(注)中心地の数字は、常住地における15歳以上の就業者と通学者の合計(人)。補完地域の数字は、各都市の常住地における15歳以上の就業者と通学者が中心市へ就業・就学している比率(%)。

(3) 釜石都市圏の動向

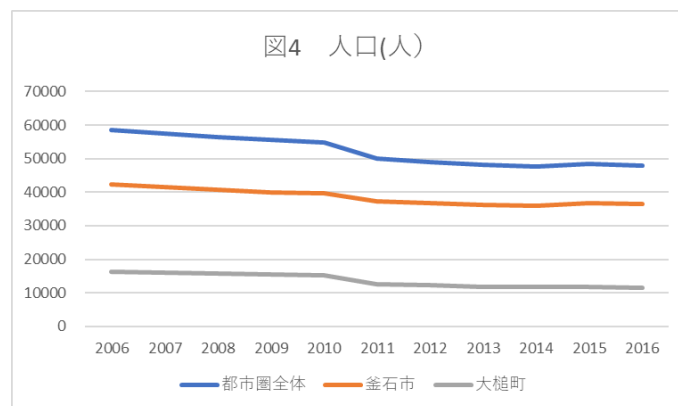
①人口

都市圏全体の人口は、減少傾向にあり、2006年に5万9千人であったのが、震災の1年前の2010年には5万5千人に減少していた。東日本大震災によって、2011年には5千人減少して、5万人になった。その後も、2014年まで減少を続けた。2015年に増加に転じ、2016年には4万8千人になったものの、震災前の水準に戻っていない。

都市圏全体における震災直前の2010年までの人口減少に対する釜石市と大槌町の寄与率を見ると、釜石市が72%、大槌町が28%となっている。震災直前の2010年から2016年までの人口減少に対する両市の寄与率は、釜石市が47%、大槌町が53%となっている。

両市の都市圏全体の構成比について、2006年から2016年における変化を見ると、釜石市の都市圏全体に占める割合は2006年の72%から2016年には76%へと増加している。

図 10-4 人口グラフ



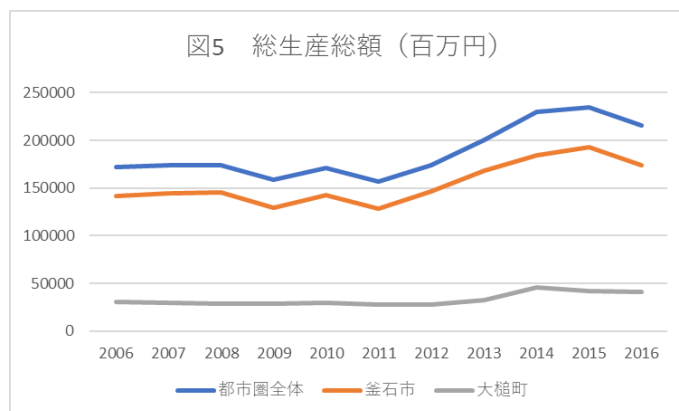
②総生産総額

都市圏全体の総生産総額は、2006年に1476億円であったが、震災の1年前の2010年までの推移を見ると、2009年にリーマンショックの影響で減少したことを除くと、それ以外の年はほぼ同じ水準で、2010年は1471億円であった。震災の発生した2011年は被害のマイナス要因と復興事業のプラス要因があり、それぞれの総生産総額に及ぼす影響を差引すると前年に比べて140億円減少している。その後、復興事業によって増加を続け、2016年には復興事業の進展に伴い減少したものの、2016年は震災前の水準を上回って2156億円となっている。

都市圏全体における震災直前の2010年までの総生産額の変化に対する釜石市と大槌町の寄与率を見ると、大槌町がマイナス138%で総生産額の減少に大きく影響している。震災直前の2010年から2016年までの総生産額の増加に対する両市の寄与率は、釜石市が73%、大槌町が27%となっている。大槌町の寄与率が、震災の年を挟んで、マイナスからプラスに転じているが、これは復興事業によるものと考えられる。

両市が都市圏全体に占める割合について、2006年から2016年における推移を見ると、釜石市は、2006年に82%で、2016年に81%であるので、ほぼ一定である。ただし、この結果には、特に、大槌町における復興特需が影響しているものと考えられる。

図 10-5 総生産総額グラフ



③就業人口総数

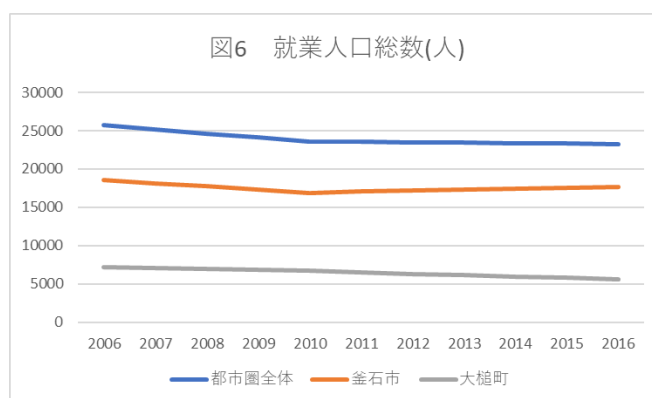
都市圏全体の就業人口総数は、2006年に257百人であったのが、震災の1年前の2010年に236百人へと減少している。2011年には復興需要で、就業人口総数は前年とほぼ同水準であった。その後、緩やかに減少し、2016年には233百人になっている。

都市圏全体における震災前の2010年までの就業人口総数の減少に対する釜石市と大槌町の寄与率を見ると、釜石市が78%、大槌町が22%となっている。震災前の2010年から2016

年までの就業人口総数の減少に対する両市の寄与率を見ると、大槌町が348%で、減少に大きく影響していることを示している。一方、釜石市は、プラス248%で、減少の下支えをしていることがわかる。

両市が都市圏全体に占める割合の2006年から2016年における変化を見ると、釜石市は2006年の71%から2016年には76%へと増加している。

図 10-6 就業人口総数

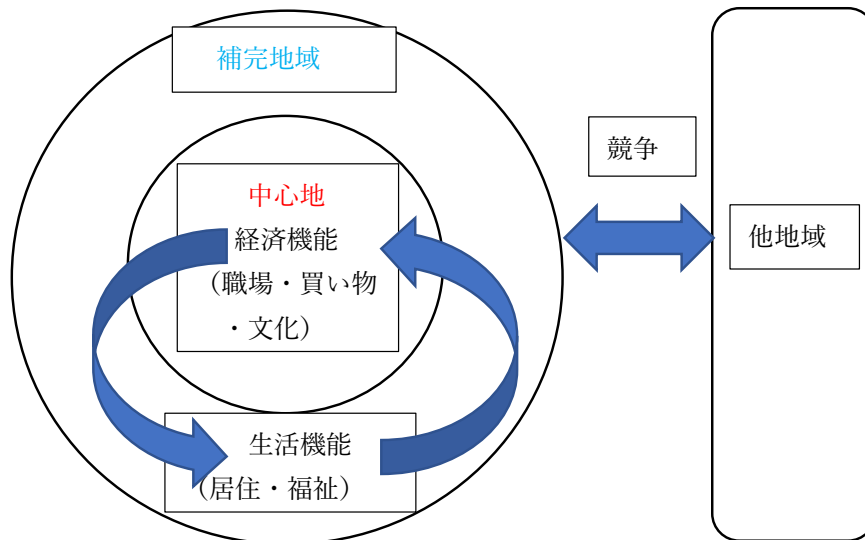


(4) 基本的な考え方

第2層都市として選択した釜石市の活性化が、どのように大槌町を補完地域とする釜石都市圏全体に及ぶのかを分析するための理論的原型モデルを構築する上での基本的な考え方について、林等⁸⁾が述べている、図10-7のような都市圏における中心地と補完地域との関係を参考にして、次のように設定した。

- ・都市圏において、企業活動は中心地で重点的に行われる。
- ・企業活動を実行する労働力の多くは補完地域に住む住民に頼っている。補完地域は福祉等、生活に必要な行政サービスを提供することによって中心地の労働力を支えている。
- ・このように、中心地と補完地域とが企業活動と生活という機能において補完関係を築くことによって、都市圏としての競争力を強化する。
- ・中心地の経済的な強さが、都市圏全体としての活動力を決めている。

図 10-7 都市圏における広域連携



出典) 林宣嗣・中村欣央 (2018)：地方創生の 20 の提言⁸⁾で掲載されている図を著者が一部修正

(5) 理論的原型モデル

上記のような都市圏の中心地(C)と補完地域(S)との関係を取り扱うために、次のような特性をもつ理論的原型モデルを構築する。①ミクロの極大原理をベースにする。すなわち、代表的消費者や代表的生産者の合理的行動を仮定している。②立地コストとして地価を導入する。地価は、金銭的外部不経済を示す。③地域間関係を把握するために、ポテンシャルの概念を導入する。④政策変数として、社会資本ストックと時間距離を組み込む。

[中心地構造方程式]

- 1) 住民人口関数 $PC = f \{PC_{-1}, ((YC/PC)/(GDP/NJ))_{-1}, LPC_{-1}\}$
- 2) 就業人口関数 $EC = f(YC_{-1}, PIPC_{-1})$
- 3) 民間資本ストック関数 $KC = f(YC_{-1}, KC_{-1})$
- 4) 生産所得形成関数 $YC = f(EC, KC_{-1}, GC_{-1}, LPC_{-1}, GDP)$
- 5) 地価関数 $LPC = f\{LPC_{-1}, (YC/ARC)_{-1}\}$
- 6) 人口ポテンシャル定義式 $PIPC = PC + \sum (PS/NT)$
- 7) 所得ポテンシャル定義式 $PIYC = YC + \sum (YS/NT)$

[補完地域構造方程式]

- 1) 住民人口関数 $PS = f \{PS_{-1}, PIYS_{-1}, (LPS/LPC)_{-1}\}$
- 2) 就業人口関数 $ES = f(YS_{-1}, PIPS_{-1})$

- 3)民間資本ストック関数 $KS=f(YS_{-1},KS_{-1})$
 4)生産所得形成関数 $YS=f(LS,KS_{-1},GS_{-1},LPS_{-1},GDP)$
 5)地価関数 $LPS=f\{(PS/ARS)_{-1}\}$
 6)人口ポテンシャル定義式 $PIPS=PS+\sum(PC/NT)$
 7)所得ポテンシャル定義式 $PIYS=YS+\sum(YC/NT)$

表 10-2 変数記号表

	変数 記号	変数名		変数 記号	変数名
内生 変数	P	住民人口	外生 変数	GDP	全国所得
	E	就業人口		G	社会資本ストック
	K	民間資本ストック		AR	面積
	Y	生産所得		NJ	全国人口
	LP	地価		NT	is間の時間距離
	PIP	人口ポテンシャル			
	PIY	所得ポテンシャル			

(6) 釜石都市圏モデルの推定結果

前述の理論的原型モデルに基に、釜石都市圏の中心地である釜石市と補完地域である大槌町別に地域の特性を生かしたモデルを作成することや、3大産業区分の拡張などを行うことによって、実証用モデルを作成した。この2地区からなる実証用モデルを、前述のとおり、釜石都市圏モデルと名付けた。本モデルは、釜石市、大槌町それぞれの地区において、方程式数15本（推定式11本、定義式4本）からなる連立方程式体系の多地域計量モデルである。このモデルの構造方程式の推定を、2006年から2016年までの11個の時系列統計データを用いて推定を行った。なお、構造推定には直接最小二乗法を用いた。

つぎに、変数記号表(表 10-3)と採用式を示す。方程式で、 R^2 は自由度修正済み決定係数、D.W.はダービン・ワトソン係数、係数下カッコ内はt値を示す。タイムラグ付き関係は添字-1で示した。

表 10-3 変数記号表

内生変数

変数記号	変数名	単位	資料出所
PK・P0	人口	人	国勢調査，各市町村統計の推計人口
E1K・E10	第一次産業就業人口	人	国勢調査 従業地別就業者数
E2K・E20	第二次産業就業人口	人	国勢調査 従業地別就業者数
E3K・E30	第三次産業就業人口	人	国勢調査 従業地別就業者数
EK・E0	市（町）内就業人口総数	人	国勢調査 従業地別就業者数
K1K・K10	第一次産業民間資本ストック	千万円	内閣府都道府県別経済財政モデル ・データベースの民間資本ストック（粗）
K2K・K20	第二次産業民間資本ストック	千万円	内閣府都道府県別経済財政モデル ・データベースの民間資本ストック（粗）
K3K・K30	第三次産業民間資本ストック	千万円	内閣府都道府県別経済財政モデル ・データベースの民間資本ストック（粗）
LPK・LP0	地価	円/m ²	国土交通省「標準地・基準地検索システム」 都道府県地価調査（平均値）
PIPK・PIP0	人口ポテンシャル		
PIYK・PIY0	所得ポテンシャル		
Y1K・Y10	第一次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
Y2K・Y20	第二次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
Y3K・Y30	第三次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
YK・Y0	市（町）内総生産総額	百万円	岩手県市町村民経済計算

（注）各変数最後の文字のKは釜石市を，0は大槌町であることを示す。

外生変数

変数記号	変数名	単位	資料出所
ARK・AR0	面積	km ²	国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
GK・G0	社会資本ストック	10億円	内閣府都道府県別経済財政モデル ・データベースの社会資本ストック（粗）
GDP	国内総生産	10億円	内閣府「国民経済計算」
NTK0	釜石市と大槌町間の時間距離	分	道路マップ
NJPN	全国人口	千人	国勢調査
D	ダミー変数	対象年1 他は0	

（注）各変数最後の文字のKは釜石市を，0は大槌町であることを示す。

釜石都市圏モデル採用式一覧

[中心地（釜石市）]

1) 第一次産業総生産関数(Y1K)

$$Y1K/K1K_{-1} = -0.136 + 6.1447 \times (E1K/K1K_{-1}) + 2.0644 \times (GK/PK)_{-1} - 0.008685 \times D2007$$

$$(8.3898) \quad (3.575) \quad (-1.86)$$

$$+ 0.0104 \times D200910 + 0.0191 \times D2014$$

$$(3.1045) \quad (4.605)$$

$$R^2 = 0.9197 \quad D.W. = 1.6467$$

2) 第二次産業総生産関数(Y2K)

$$Y2K/K2K_{-1} = -3.4677 + 16.4766 \times (E2K/K2K_{-1}) + 30.4187 \times (GK/PK)_{-1}$$

$$(14.7901) \quad (17.6301)$$

$$+ 0.000003187 \times GDP_{-1} + 0.06043 \times D2011 + 0.0462 \times D201314 -$$

$$0.1118 \times D2016$$

$$(7.7631) \quad (5.0093) \quad (4.8723) \quad (-7.913)$$

$$R^2 = 0.9877 \quad D.W. = 3.345$$

3) 第三次産業総生産関数(Y3K)

$$Y3K/K3K_{-1} = 0.402 + 2.8366 \times (E3K/K3K_{-1}) - 0.09417 \times D2011$$

$$(3.2333) \quad (-7.6465)$$

$$R^2 = 0.9143 \quad D.W. = 2.201$$

4) 市内総生産総額定義式(YK)

$$YK = Y1K + Y2K + Y3K$$

5) 第一次産業就業人口関数(E1K)

$$E1K = -2889.4 + 0.0276 \times Y1K + 0.09831 \times PK_{-1} + 80.8396 \times D201213 - 159.526 \times D2016$$

$$(2.6938) \quad (24.6241) \quad (4.6269) \quad (-5.7093)$$

$$R^2 = 0.9945 \quad D.W. = 2.2274$$

6) 第二次産業就業人口関数(E2K)

$$E2K = 3992.34 + 0.01315 \times Y2K_{-1} + 0.01779 \times PIPK_{-1} - 234.63 \times D200910 - 164.971 \times D2011$$

$$(8.1482) \quad (1.4249) \quad (-4.1481) \quad (-2.347)$$

$$R^2 = 0.9606 \quad D.W. = 2.1683$$

7)第三次産業就業人口関数(E3K)

$$E3K = 3809.72 + (0.02778 - 0.006022 \times D200710) \times Y3K + 0.1252 \times PIPK_{-1} \\ (4.6186) \quad (-2.5917) \quad (3.2797) \\ -202.25 \times D2010 - 249.54 \times D2011 \\ (-2.3706) \quad (-1.911) \\ R^2 = 0.8711 \quad D.W. = 1.936$$

8)市内就業人口総数定義式(EK)

$$EK = E1K + E2K + E3K$$

9)第一次産業民間資本ストック(K1K)

$$K1K = -62135.9 + 0.9166 \times K1K_{-1} + 964129 \times (Y1K/K1K_{-1}) \\ (10.027) \quad (11.8777) \\ R^2 = 0.9551 \quad D.W. = 2.589$$

10)第二次産業民間資本ストック(K2K)

$$K2K = -17948 + 0.4644 \times K2K_{-1} + 264346 \times (Y2K/K2K_{-1}) \\ (5.8292) \quad (10.1786) \\ +13453.3 \times D2008 - 8116.79 \times D201113 \\ (1.7928) \quad (-1.5942) \\ R^2 = 0.9505 \quad D.W. = 2.3713$$

11)第三次産業民間資本ストック(K3K)

$$K3K = 56789.6 + 0.1852 \times PIYK_{-1} + 0.4148 \times K3K_{-1} + 5795.18 \times D2010 - 18216.2 \times D2011 \\ (5.2048) \quad (4.2186) \quad (3.3127) \quad (-11.1244) \\ R^2 = 0.9848 \quad D.W. = 2.4091$$

12)人口関数(PK)

$$PK/ARK = -7.7446 + 0.9999 \times (PK/ARK)_{-1} + 6.9978 \times ((YK/PK)_{-1}/(GDP/NJPN)_{-1}) \\ (11.3493) \quad (2.1446) \\ -3.9865 \times D2011 - 2.2466 \times D2016 \\ (-4.4444) \quad (-1.9568) \\ R^2 = 0.9677 \quad D.W. = 2.4847$$

13)地価関数(LPK)

$$LPK = 5477.5 + 0.6004 \times LPK_{-1} + 25.5693 \times (YK/ARK)_{-1} - 2511.6 \times D2011$$

$$(5.844) \quad (3.4794) \quad (-2.1124)$$

$$R^2 = 0.884 \quad D.W. = 1.1005$$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPK)

$$PIPK = PK + (PO/NTKO)$$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYK)

$$PIYK = YK + (YO/NTKO)$$

[補完地域 (大槌町)]

1)第一次産業総生産関数(Y1O)

$$Y1O/E1O = 1.6194 + 0.0199 \times (K1O_{-1}/E1O) - 0.00001124 \times LPO_{-1} - 0.2514 \times D2010 - 0.9088 \times D2011$$

$$(4.1515) \quad (-2.9398) \quad (-3.6747) \quad (-13.4262)$$

$$-0.4828 \times D2012 + 0.2563 \times D2014$$

$$(-4.8034) \quad (3.6454)$$

$$R^2 = 0.9765 \quad D.W. = 2.335$$

2)第二次産業総生産関数(Y2O)

$$Y2O/E2O_{-1} = -59.2226 + 0.1696 \times ((K2O_{-1} + GO_{-1} \times 100)/E2O_{-1}) + 0.0001131 \times GDP$$

$$(4.9215) \quad (4.7207)$$

$$-1.4259 \times D2007 + 1.4118 \times D2009 + 3.0408 \times D2011 + 4.4827 \times D2014$$

$$(-2.5565) \quad (2.7365) \quad (8.1687) \quad (12.4511)$$

$$R^2 = 0.991 \quad D.W. = 2.0437$$

3)第三次産業総生産関数(Y3O)

$$Y3O/E3O = 1.778 + 0.4226 \times (K3O_{-1}/E3O) - 2.4743 \times D2011$$

$$(10.0946) \quad (-13.0985)$$

$$R^2 = 0.9624 \quad D.W. = 1.6327$$

4)町内総生産総額定義式(YO)

$$YO = Y1O + Y2O + Y3O$$

5)第一次産業就業人口関数(E1O)

$$E1O = -167.93 + 0.09966 \times Y1O + 0.03987 \times PO_{-1} + 60.8778 \times D2012 - 42.3301 \times D2016$$

$$(2.7109) \quad (11.3164) \quad (2.8133) \quad (-1.9756)$$

$$R^2 = 0.9629 \quad D.W. = 1.7328$$

6)第二次産業就業人口関数(E2O)

$$E2O/Y2O = -0.7081 + 0.00005579 \times PIPO_{-1} - 0.1628 \times D2011 + 0.01763 \times D2012 - 0.0252 \times D2014$$

$$(30.4329) \quad (-15.3276) \quad (1.9657) \quad (-2.1428)$$

$$R^2 = 0.9936 \quad D.W. = 2.1406$$

7)第三次産業就業人口関数(E3O)

$$E3O = 530.41 + 0.006135 \times Y3O + 0.1416 \times PIPO_{-1} + 4082.83 \times (E3O-1/K3O-1)$$

$$(1.0263) \quad (17.0275) \quad (5.4825)$$

$$R^2 = 0.9728 \quad D.W. = 1.4625$$

8)町内就業人口総数定義式(EO)

$$EO = E1O + E2O + E3O$$

9)第一次産業民間資本ストック(K1O)

$$K1O = -8509.22 + 0.9961 \times K1O_{-1} + 118597 \times (Y1O/K1O_{-1}) - 1409.85 \times D2011$$

$$(12.5054) \quad (6.5967) \quad (-1.7555)$$

$$R^2 = 0.9695 \quad D.W. = 2.8769$$

10)第二次産業民間資本ストック(K2O)

$$K2O = -13982.6 + 0.6846 \times K2O_{-1} + 62894.1 \times (Y2O/K2O_{-1}) - 1849.8 \times D2011$$

$$(16.5661) \quad (17.1516) \quad (-1.8416)$$

$$R^2 = 0.9887 \quad D.W. = 1.0006$$

11)第三次産業民間資本ストック(K3O)

$$K3O = -13886.9 + 0.908 \times K3O_{-1} + 28081.6 \times (Y3O/K3O_{-1}) - 7141.79 \times D2011$$

$$(9.7452) \quad (2.465) \quad (-2.3503)$$

$$R^2 = 0.981 \quad D.W. = 1.4178$$

12)人口関数(PO)

$$\begin{aligned} \text{PO/ARO} = & 42.6896 + 0.6082 \times (\text{PO/ARO})_{-1} + 0.00003652 \times \text{PIYO}_{-1} - 17.5808 \times \\ & (\text{LPO/LPK})_{-1} \\ & (6.9124) \quad (1.2178) \quad (-4.0139) \\ & -12.1247 \times \text{D201116} \\ & (-16.8816) \\ R^2 = & 0.9973 \quad \text{D.W.} = 2.3965 \end{aligned}$$

13)地価関数(LPO)

$$\begin{aligned} \text{LPO} = & -10088.7 + 522.271 \times (\text{PO/ARO}) - 5409.23 \times \text{D201112} \\ & (18.4083) \quad (-8.3808) \\ R^2 = & 0.9838 \quad \text{D.W.} = 1.4257 \end{aligned}$$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPO)

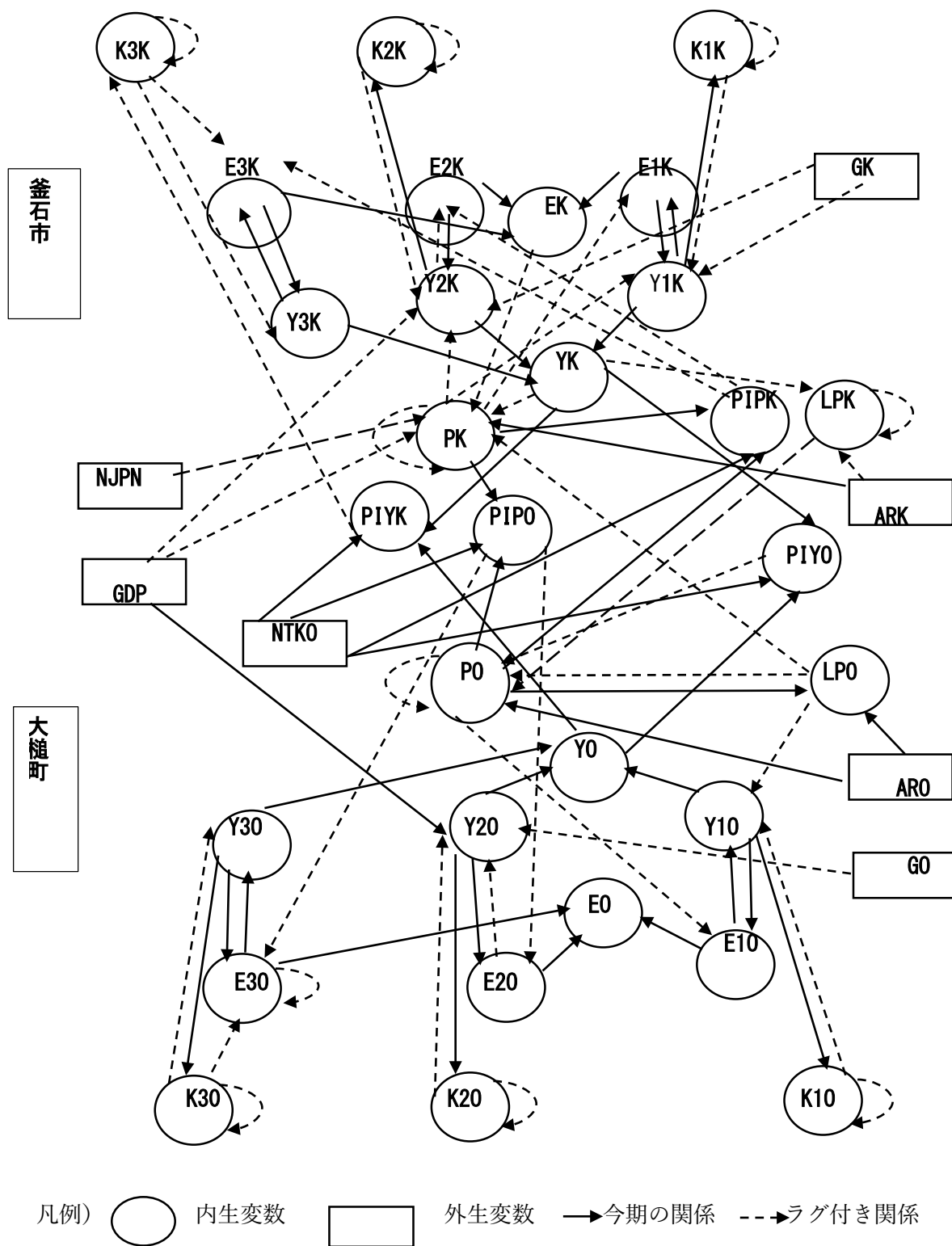
$$\text{PIPO} = \text{PO} + (\text{PK/NTKO})$$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYO)

$$\text{PIYO} = \text{YO} + (\text{YK/NTKO})$$

このモデルの変数間の因果関連は図 10-8 に示してある。

図 10-8 釜石都市圏モデル 因果序列図



推定した上記のモデル全体の適合度を調べるために、最終テストを実施した。その結果は、最終 3 カ年平均での平均誤差率として表 4、表 5 にまとめている。これによれば、平均誤差率がほぼすべて 5.0%未満に納まるものであったので、本モデルの精度は良好と認められた。以上のことから、推計した釜石都市圏モデルは、後述するような政策効果測定用のシミュレーション分析の使用に耐えうると判断した。

表 10-4 釜石市最終テスト結果の最終 3 カ年平均誤差率

	第一次産業総生産額 (Y1K)			第二次産業総生産額 (Y2K)			第三次産業総生産額 (Y3K)			市内総生産額 (YK)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	5383	5256	-2.35348	89875	92671	3.111503	87023	87160	0.15781	184240	185087	0.45975
2015	3835	3807	-0.73904	95360	91828	-3.70373	90523	89752	-0.85187	192750	185387	-3.81978
2016	3103	3404	9.685067	77709	78288	0.74517	91897	92769	0.948602	174220	174462	0.139006
平均誤差率			2.197514			0.050981			0.084847			-1.07367
	第一次産業就業人口 (E1K)			第二次産業就業人口 (E2K)			第三次産業就業人口 (E3K)			市内就業人口 (EK)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	833	814	-2.32781	5639	5685	0.819323	10918	10884	-0.31506	17418	17838	2.413651
2015	744	778	4.569892	5802	5871	1.189245	10970	10903	-0.61076	17547	17552	0.028495
2016	655	657	0.366636	5965	5869	-1.61269	11022	11108	0.783915	17676	17634	-0.23987
平均誤差率			0.869572			0.13196			-0.0473			0.734093
	第一次産業民間資本ストック (K1K)			第二次産業民間資本ストック (K2K)			第三次産業民間資本ストック (K3K)			人口 (PK)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	75788	76230	0.583641	195025	202264	3.711658	146756	146331	-0.28947	35840	36233	1.09654
2015	55495	55883	0.699241	212017	196000	-7.55471	153064	152391	-0.43986	36802	36739	-0.17119
2016	44905	47820	6.492351	172773	178665	3.410086	155388	154898	-0.31518	36363	36155	-0.57201
平均誤差率			2.591744			-0.14432			-0.34817			0.117781
	地価 (LPK)											
	実績値	推計値	誤差率									
2014	36433	35203	-3.37606									
2015	38083	37360	-1.89848									
2016	38600	38673	0.189119									
平均誤差率			-1.69514									

表 10-5 大槌町最終テストの最終 3 カ年平均誤差率

	第一次産業総生産額 (Y10)			第二次産業総生産額 (Y20)			第3次産業総生産額 (Y30)			町内総生産額 (Y0)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	858	852	-0.69409	25976	25897	-0.30376	18256	17394	-4.72292	45638	44143	-3.27541
2015	744	740	-0.50741	21753	21272	-2.21056	18744	17751	-5.29676	41937	39763	-5.18491
2016	650	651	0.113437	21757	22040	1.302262	18443	18035	-2.21127	41338	40727	-1.47847
平均誤差率			-0.36269			-0.40402			-4.07698			-3.31293
	第一次産業就業人口 (E10)			第二次産業就業人口 (E20)			第三次産業就業人口 (E30)			町内就業人口 (E0)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	389	398	2.41894	2251	2446	8.653163	3284	3230	-1.65631	5951	6074	2.07374
2015	356	366	2.808989	2222	1933	-13.0063	3160	3124	-1.13924	5769	5423	-5.99757
2016	323	316	-2.28819	2193	2095	-4.46005	3036	3111	2.483858	5587	5522	-1.17049
平均誤差率			0.979914			-2.93773			-0.1039			-1.69811
	第一次産業民間資本ストック (K10)			第二次産業民間資本ストック (K20)			第三次産業民間資本ストック (K30)			人口 (P0)		
	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率	実績値	推計値	誤差率
2014	12080	11155	-7.65676	56367	56045	-0.57126	30787	28863	-6.25081	11690	11533	-1.34303
2015	10762	10596	-1.54181	48364	48256	-0.22326	31694	29591	-6.63428	11759	11570	-1.60728
2016	9409	9335	-0.78517	48372	47779	-1.22683	31185	30097	-3.48793	11642	11666	0.20615
平均誤差率			-3.32791			-0.67378			-5.45767			-0.91472
	地価 (LP0)											
	実績値	推計値	誤差率									
2014	20567	19966	-2.92216									
2015	20833	20060	-3.71046									
2016	20833	20312	-2.50084									
平均誤差率			-3.04449									

(7) シミュレーション結果

社会資本ストック増加と時間短縮の 2 つの政策について、それぞれの政策効果を、推定した釜石都市圏モデルを用いた事後シミュレーションで、測定する。評価年次は、2016 年とし、また、目標変数として人口、就業人口総数、総生産総額を選定する。

①社会資本ストック増加シミュレーション

都市圏の中心地への政策注入の効果性や効率性を定量的に検証するために、前述の推定した釜石都市圏モデルを用いて、中心地である釜石市と補完地域である大槌町別に、単独に社会資本ストックの増加させた場合の釜石都市圏全体、釜石市、大槌町それぞれに及ぼす政策効果の差異を事後シミュレーションによって測定した。事後シミュレーションは 2 ケースで、その具体的内容は、釜石市と大槌町、それぞれ個別に 2006 年の社会資本ストック額を 1000 億円増加させて、2016 年における釜石都市圏全体、釜石市、大槌町それぞれにもたらされる効果を、目標変数である人口、就業人口総数、総生産総額で測定したものである。

効果を測る指標としては、乖離率を用いた。

この 2 ケースの結果それぞれについて、最終テストの結果と比較しながら、主たる観察事項を要約する（表 10-6）。

- ・両ケースの結果は、最終テストの結果と比べて、都市圏全体、釜石市、大槌町いずれの地区レベルでも、上記の目標変数の値が増加している。このことから、釜石市と大槌町で、それぞれの地区での社会資本ストックの増加の効果が他地区にも及んでいることが分かる。すなわち、釜石市での社会資本ストックの増加の効果が、釜石市だけでなく、大槌町にも及び、また、逆に、大槌町での社会資本ストックの増加の効果が、大槌町だけでなく、釜石市に及んでいる。このことは、釜石市と大槌町が補完関係にあることを示している。
- ・両ケースの都市圏レベルでの結果を比較すると、釜石市で社会資本ストックを増加したケースが、大槌町で社会資本ストックを増加したケースよりも、効果が大きいことがわかる。このことは、都市圏レベルでの成長には、中心地である釜石市への社会資本ストックの増加の方が有効であると言える。
- ・両ケースの大槌町に及ぼす結果を比較すると、目標変数である人口と就業人口総数については、釜石市での社会資本ストックの増加のケースが、大槌町での社会資本ストックの増加のケースよりも、効果が大きくなっている。このことは、大槌町にとっても、中心地である釜石市への投資によって、より大きな成果を手に入れることができることを示している。都市圏の中心地に投資を集中することの優位性を表していると言える。なお、総生産総額については、上記の人口、就業人口総数の結果と異なった結果となっている。しかし、総生産総額は、従業地ベースで居住地ベースでないことから、総生産総額を、市（町）民に直接関係する市民ベースの市（町）民分配所得に変換して、効果を比較し直す必要があると考えられる。すなわち、大槌町の町民分配所得には、大槌町から釜石市への通勤者の所得が加算されることになる。これについては、今後の課題としたい。

以上の釜石都市圏モデルを用いたシミュレーション結果から、都市圏の中心地への集中的な政策注入の効果性や効率性について、定量的に検証できたと考える。

②時間距離短縮シミュレーション

釜石市と大槌町の時間距離の短縮に伴う効果を見るためのシミュレーションを実施した。具体的には、両自治体の時間距離について、毎年実績値を 0.9 倍させて、時間距離短縮

の効果を測定した。効果を測る指標としては、乖離率を用いた。この結果について、最終テストの結果と比較しながら、主たる観察事項を要約する（表 10-6）。

1. 目標変数である人口、就業人口総数、総生産額総額いずれも、都市圏全体、釜石市、大槌町の各地区レベルで増加している。

2. 目標変数別の効果を比較すると、就業人口総数の効果が大きい。
3. 地区別効果では、大槌町が釜石市よりも大きくなっている。

表 10-6 2016 年における政策シミュレーション結果の最終テスト結果との乖離率

(単位：％)

		釜石市の社会資本 ストックを1000億 円増加ケース	大槌町社会資本 ストックを1000億 円増加ケース	時間短縮(0.9) ケース
人口	釜石市	3.4933	0.0055	0.0249
	大槌町	1.0715	0.2229	0.1800
	都市圏	2.9025	0.0586	0.0627
就業人口 総数	釜石市	1.7750	0.0057	0.0964
	大槌町	5.4328	4.5817	8.3846
	都市圏	2.6473	1.0969	2.0729
総生産 総額	釜石市	4.8939	0.0103	0.0166
	大槌町	0.2308	5.4141	0.3904
	都市圏	4.0114	1.0330	0.0874

第 4 節 考察

「広域経済圏活性化による経済成長戦略研究」における第 1 年度の本予備的分析では、まず、第 2 節で多地域計量モデルに関する先行研究のサーベイにより、多地域計量モデルが備えるべき特性をまとめた。ついで、その特性を考慮しながら、岩手県の第 2 層都市群の一つである釜石市を中心地とする釜石都市圏を対象地域として、多地域計量モデル（釜石都市圏モデルと呼ぶ）を作成した。そのモデルを用いて、中心地である釜石市と補完地域である大槌町、それぞれ毎に、社会資本ストックを増加させる政策の効果や時間距離を短縮させる政策の効果を測定する事後シミュレーションを行った。

その結果、都市圏の中心地である第 2 層都市の釜石市への公共投資が、その補完地域である大槌町への公共投資よりも、都市圏全体の成長や、さらには補完地域の成長にも大きく寄与することがわかった。このことは、「選択と集中」の視点から都市政策を考える上で、第 2 層都市群へ政策集中することの有効性を定量的に検証する方法として、都市圏を中心地と補完地域に分け、それらを結合する多地域計量モデルを作成し、それを用いたシミュレーション分析を行うことが有益であることを示唆していると考えられる。

以下では、第 2 年度に、兵庫県等を対象とした多地域計量モデルの作成作業の参考とす

るため、本予備的分析における釜石都市圏モデル作成で残された問題点をまとめておく。

（１）第２層都市群を中心地とする都市圏の抽出の問題点

本予備的分析では、分析対象地域となる第２層都市を中心地とする都市圏を、前述のとおり、次のように抽出した。本荘・加藤⁷⁾の抽出方法を参照して、国勢調査の通勤・通学に基づく都市圏という概念に基づいて、第２層都市を中心地とする都市圏を抽出した。具体的には、15歳以上人口のうち、常住地から他地域への通勤・通学率が10%以上という基準で、都市圏を抽出し、その中心地間の階層性を考慮して、第２層都市とその補完地域を設定した。

しかし、都市圏と第２層都市群の抽出については、まだ確立した方法はない。都市圏の抽出については、今回用いた国勢調査の通勤・通学に基づく都市圏以外に、金本ら⁹⁾による雇用圏、陳ら¹⁰⁾による生活機能に基づく「基礎生活圏」など様々な概念が構築されている。また、EUにおける第２層都市の抽出方法も、厳密に裏図けられたものでもない。したがって、第２年度に、兵庫県等を対象とした多地域計量モデルを作成する際に、第２層都市群を中心地とする都市圏の抽出方法について、改めて、検討する必要がある。

（２）観察期間にまつわる問題点

釜石都市圏モデル作成の観察期間の後半は、東日本大震災が発生し、復興をめざす非常時であった。そのため、平常時では考慮しなくてもよい、次のような点を取り扱う必要があった。それは、震災によって生じた、直接効果としてのストック被害額や、間接効果としての復興事業に伴うストック増加額の推計である。しかし、地域全体のストック被害額について、大槌町は公表していたが、釜石市は、公表していなかった。また、釜石市と大槌町それぞれの地域における国、県、市町の復興事業全体に伴うストックの増加額については、データは公表されていなかった。そのため、それらのデータを推計したが、その精度・信頼度は低いと言える。

当然のことながら、兵庫県等を対象とした多地域計量モデル作成の場合には、観測期間に大規模な災害が発生していなかったことから、この問題をさけることができる。

（３）モデルの構造推定上の問題点

第１に、データの問題である。モデルに用いるデータの地域単位が基礎的自治体であることから、統計資料の収集に制約があり、データにさまざまな問題が生じた。民間資本や社会資本のストックデータについては、基礎的自治体単位では推計・公表されていないため、今回、都道府県単位の公表データに関連指標で按分して、基礎的自治体単位のデータを推計した(1)。しかし、資料の精度・信頼度がまだ低く、今後、推計方法に改善が望まれる。また、時間距離の時系列データについては、資料として道路マップを用いて推計することにした。資料が整理して保存されていなかったために、資料の収集に手間どり、推計作業に長

時間を要することになってしまった(1)。さらに、岩手県の市町村経済計算では、生産面と分配面だけが推計・公表されて、支出面は推計・公表されていなかった。支出面のデータが得られなかったため、今回は消費支出関数など需要面からの定式化ができなかった。今後、市町村経済計算における支出面でのデータの推計・公表が望まれる。

第2に、個別関数の改善の問題がある。たとえば、観測期間に、震災という非常時の期間が含まれていることもあって、ダミー変数を多く入れざるを得なくなった。また、人口や資本の集中に伴って発生する外部経済・外部不経済効果を示す集積の利益や過密の弊害について、今回は、陽表的に取り扱うことができなかった。今後、集積の利益や過密の弊害それぞれの代理指標を推計し、モデルに組み込むことを検討したい。

第3に、政策効果シミュレーション上の問題がある。今回、釜石都市圏モデルに、政策変数として、社会資本ストックと時間距離を組み込んだ。前者について、社会資本ストックの項目には、産業基盤関連社会資本、運輸通信基盤関連社会資本、生活基盤社会資本などがあり、それぞれ異なった経済効果を持つものと考えられる。そこで、社会資本ストックを項目別に細分化して、モデルに組み込むことが望まれる。後者について、経済的時間距離を用いたほうが現実的かもしれない。

補注

(1)データの推計方法は、下表のとおりである。

指標		推計方法
就業人口	総数 第1次産業 第2次産業 第3次産業	国勢調査実施年次（2005年、2010年、2015年）以外は、直線補完で算出。
民間資本 ストック	総数 第1次産業 第2次産業 第3次産業	民間企業資本ストック（粗）で、 まず、第1次産業、第2次産業、第3次産業の合計を算出。 それは、2000年基準価格で評価されているため、2011年基準に変換し、 ついで、事業所数を用いた按分比率で市町村別の値を算出。
社会資本 ストック	総額	（2005～2010）都道府県別社会資本ストック・データから、 世帯数を按分指標として用いて、市町村社会資本ストックを算出、 ただし、大槌町は、2009年度値から、公共施設被害額を差し引いて2010年度値を算出、 （2010～2015）市町村別普通会計決算額の性質別歳出額内訳の普通建設費（土地購入費を除く）と災害復旧費の計の比率（市町村合計）を、岩手県社会資本の増分に乘じて、市町村別の社会資本の増分を求め、2010年の社会資本に加えていき算出。 （2016）2015年値に、2015年の社会資本の増分を加えて算出。
地価	都道府県地価	住宅地の平均値
所要時間	自動車	都市圏において、補完地域の大槌町から中心地の釜石市までの所要時間。
市町村別事業所数		経済センサスや事業所統計調査の実施年次以外の年次は直線補完で算出。 *2009年までは事業所統計調査、それ以降は経済センサス調査。

謝辞

モデル作成作業にあたっては、「ひょうご震災記念 21 世紀研究機構」の協力によって基礎統計資料の収集を行った。ここに記して心より感謝するとともに深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1)土居丈朗(2005)：域際収支からみた地域再生に関する一考察,調査情報 2005 年 1 月号,三菱信託銀行, pp.1-9.
- 2)広域経済圏活性化による経済成長戦略研究会 (2020)：平成 30 年度 ひょうご新経済戦略研究 研究テーマ検討中間報告.
- 3)Ann Markusen et al. eds. (1999): Second Tier Cities, University of Minnesota Press.
- 4)林宣嗣(2014)：東京一極集中と第二階層都市の再生, 経済学論究第 68 巻第 3 号, 関西学院大学リポジトリ, pp.243-269.
- 5)福地崇生・山根敬三 (1978)：多地域計量モデルによる東京都市圏の分析, 日本オペレーションズ学会, オペレーションズ・リサーチ, Vol.23No.12, pp.741-749.
- 6)本莊雄一 (1983)：大都市の停滞と都市政策の視点, 日本オペレーションズ学会, オペレーションズ・リサーチ, Vol.23No.4, pp.166-173.
- 7) Yuichi HONJO, Yoshimasa_KATOH(2019):Present Situation of the Disaster Area's Economy from the Investment- Savings Balance and Role of Second- Tier Cities, Japan Social Innovation Journal,8(1) pp.20-275.
- 8)林宣嗣・中村欣央 (2018)：地方創生の 20 の提言, 関西学院大学出版会.
- 9)金本良嗣,徳岡幸(2002):日本の都市圏設定基準, 応用地域学研究, No.7, pp. 1-15.
- 10)陳海立,牧紀男,林春男(2011)：生活機能に基づく「基礎生活圏」の抽出手法の開発
一紀伊半島, 東日本大震災の被災地域を事例として一, 地域安全学会論文集, No.15, pp. 275-283.