広域経済圏活性化による経済成長戦略

—関西圏「再生・進化」への広域経済戦略—

研究調査報告書

2022 年　3 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

序　文

本報告書は、（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構における研究プロジェクト「広域経済圏活性化による経済成長戦略」の成果を取りまとめたものである。平成 30 年度にスタートした本プロジェクトは 4 年間にわたる研究を令和 4 年 3 月に終了した。この間、コロナ禍によって当初の研究プログラムは、予定していた国内外でのフィールドワークなど多くの変更を余儀なくされた。しかし、総勢 35 名にも及ぶ研究メンバー間の議論、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構事務局による巧みな研究支援によって、研究は着実に遂行され本報告書の刊行となった。WHO による新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック宣言（2020 年 3 月 11 日）以降、これまでの人々の価値観や社会の姿は大きく変容したと言って過言ではない。同時に、日本が「見て見ぬふり」をしてきた、社会経済課題も浮き彫りにされてきた。それは、役割を終え硬直化した社会経済制度に象徴される。本研究では、これを「負のロック・イン」としてとらえその実態を明らかにするとともに、地域経済のポテンシャルを最大化するための政策検討を行ったところである。

本研究では、ＥＵや英国における都市政策の最前線で議論が行われている第２層都市論を研究の中核に据え、関西広域圏の発展・創成を事例として検討を行い、具体的な都市政策提案を提示したところである。以下、本研究の概観を示しておきたい。

本研究の目的は、地域再生を効果的かつ効率的に進めるための戦略的都市・地域政策を具体的に提示することにある。その際、地域政策理論として「第２層都市群を核とした広域圏政策」に着目し、京阪神大都市圏域を核心とする関西広域圏域を視座に、兵庫県下の都市で実証分析を行う。かかる分析結果を踏まえ、本研究では、グローバル化・少子高齢化、そして東京一極集中下での効果的かつ効率的な地域再編・再生・創生方策にアプローチする。具体的には、「地域の競争力強化政策を統合した広域圏政策」をベースに、上記の空間戦略とイノベーション戦略を統合した戦略的都市・地域政策を具体的に構築した。

ここでは、本研究の２つのポイントを指摘しておきたい。第一は、政府による地域政策の本来であれば「核」であるはずの、空間戦略の欠如である。現下の地方創生を規定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、「現状認識」「地方創生の基本視点」「各分野の施策の推進」のなかで、現状とこれに呼応する基本視点も巧みに整理されている。また、多くの地域開発や整備に関わるアプローチの視点や手法が「網羅」されている。

一方、人口が減少するなかでの空間計画は記述されていない。本来、国の役割は、将来に向けた空間への展望を示し、これにたいする空間政策を示すことが必要である。全国に「まんべんなく」政策を展開することには成功したかもしれないが、そこにはどのような戦略性があったのだろうか。現時点では、かつて役割を終えた全国総合計画時代の一律分散政策に近似しているかにみえる。いまひとつ疑問なのは、こうした地域政策が、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。

第二は、政府のかかる地域政策を「受けて立つ」地域の側の課題である。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といって過言ではない。地域活性化は地域資源を結びつけ、外部から刺激を与えることでイノベイティブな状況をいかに醸成していくかにある。現実には、地域には多様な「集積」が存在しており、これらが相互的関係を有しながら地域の経済はダイナミックに変化を続けることになる。集積のメリットは、一般に、同様の産業が集中することによる経済的利益（地域的集中の経済）、同様の機能が集中立地するブランチ経済、そして多様なビジネスが多様な形で連関関係を有することによって得られる経済的メリット（都市化の経済）などに分類される。現実には、これらが重層的に重なり、また関係性を有しつつ地域の経済を支えている。政策的には、産業政策、雇用・就業政策、人口・総合政策の３視点を統合的に戦略化していくことが求められるが、その際、留意すべき点がある。それは、これら３つのアプローチが「地域に根差した」政策であること、そして同時に相互に強く連動していることである。現下の地域創生の議論が、データ収集に重きを置き、これに基づく人口計画を自治体に課している。現実には、こうしたファクト・ファインディングによる点検を基礎としつつ、データの背後にある地域経済の固有の発展の経緯やその社会・文化的特性を分析し、かかる現実との接点から効果的かつ効率的に施策群をパッケージ化する具体的なアプローチを実行することが必要である。

本報告書は 3 部構成となっている。第１部「広域経済圏の視点と関西圏：東京一極集中の解剖」では、市場経済の変質と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の重要性など本研究の基本視点を整理している。第２部「イノベーション関西に向け

た研究報告」では、プロジェクト・メンバーによる研究成果集となっている。ここでは、スマート、空間、人財、持続可能という 4 戦略について論じた 17 論文を位置づけた。第３部「政策提言：「イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」」では、本プロジェクトの成果を政策提言としてとりまとめた。ここでは、大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現を目指した提言である。さらに、本研究会では「大阪湾ベイエリア構想分科会」を設置し、万博や IR などによって政策的にも注目度が高まった大阪湾ベイエリアについては、本研究に先立って令和 3 年 3 月に第 2 層都市論の視点から研究成果をとりまとめた。

コロナ禍というこれまでとは異なる状況の中、本プロジェクトに参画いただきそれぞれの専門の視点から真摯に議論をいただいたメンバーの皆さん、プロジェクトを支えていただいた事務局の皆さんに厚くお礼を申し上げます。

広域経済圏活性化による経済成長戦略研究会
政策研究プロジェクトリーダー　　加藤　恵正

【研究会メンバー一覧】

分科会１：データ分析分科会
分科会２：大阪湾ベイエリア構想分科会

■広域経済圏活性化による経済成長戦略研究会・各分科会メンバー

氏名	所属	研究会	分科会1	分科会2	備考欄
加藤　恵正	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授	○	○	○	政策研究プロジェクトリーダー
田端　和彦	兵庫大学副学長	○			
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	文教大学経営学部准教授	○			
藤井　正	追手門学院大学地域創造学部教授	○			
井上　寛康	兵庫県立大学大学院情報科学研究科准教授	○			
井上　智之	愛知工業大学基礎教育センター総合教育教室准教授	○	○	○	
芦谷　恒憲	兵庫県統計課参事、兵庫県立大学産学連携・研究推進機構特任教授、機構特別研究員	○	○	○	
宮崎　良美	（公財）尼崎地域産業活性化機構調査研究室　研究員	○	○		
今井　良広	丹波県民局長	○		○	
宮口　美範	兵庫県産業労働部産業振興局長	○		○	
水方　秀也	（株）竹中工務店開発計画本部長（西日本担当）、機構特別研究員	○		○	
和田　真理子	兵庫県立大学国際商経学部准教授	○			
神田　榮治	エリア経済経営研究会代表	○			
佐藤　敬生	一般社団法人まち・ヒト・未来創造研究所代表	○			
長坂　泰之	流通科学大学商学部准教授	○			オブザーバー

（※2022 年 3 月末時点）

■大阪湾ベイエリア構想分科会メンバー

氏名	所属	研究会	分科会1	分科会2	備考欄
定藤　博子	阪南大学経済学部准教授			○	R1～R2 年度
佐野　浩	大阪府大阪経済産業リサーチ＆デザインセンター主任研究員			○	R1～R2 年度
永尾　吉賞	和歌山県企画部企画政策局調査統計課課長補佐兼分析班長			○	R1～R2 年度
田中　康輔	（株）パソナ農援隊代表取締役			○	R2 年度
綿井　剛	兵庫県企画県民部地域創生局地域創生担当企画官			○	R2 年度
橋爪　紳也	大阪府立大学研究推進機構特別教授 大阪府立大学観光産業戦略研究所所長			○	R2 年度
江井　仙佳	（株）NTT データ経営研究所ライフ・バリュー・クリエイションユニット シニアマネージャー			○	R2 年度
川井　史彦	兵庫県企画県民部地域創生局企画参事			○	R2 年度
清水　陽子	関西学院大学総合政策学部教授			○	R2 年度
西岡　努	尼崎市経済環境局経済部経済活性課係長			○	R2 年度・研究協力者
森本　真司	芦屋市市民生活部地域経済振興課長			○	R2 年度・研究協力者
戸田　雅文	大阪府住宅まちづくり部まちづくり戦略室都市空間創造課参事			○	R2 年度・研究協力者
平田　貴栄	大阪府住宅まちづくり部まちづくり戦略室都市空間創造課参事			○	R2 年度・研究協力者
下野　隆正	西宮市産業文化局商工課長			○	R2 年度・研究協力者
高島　和也	神戸市企画調整局企画課都市戦略大都市連携担当課長			○	R2 年度・研究協力者
増澤　清嗣	兵庫県企画県民部地域創生局渦潮推進室長			○	R2 年度・研究協力者

（※2021 年 3 月末時点）

【研究員】

朴　　延　　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（R3 年度）

吐合　大祐　　同　主任研究員（R1 年度～）

平石　知久　　同　研究員（R1 年度～）

劉　　雯　　同　主任研究員（H30 年度）

湯川　勇人　　同　主任研究員（H30 年度）

伊藤　ゆかり　同　主任研究員（R1 年度）

【事務局】

東元　良宏　　ひょうご震災記念２１世紀研究機構副理事長（R2 年度～）

榎本　輝彦　　同　研究戦略センター参与兼研究主幹（R2 年度～）

松原　浩二　　同　副センター長

薮下　隆史　　同　研究調査部長（R3 年度）

外嵜　良一　　同　研究調査部研究調査課長（R2 年度～）

井上　恭子　　同　研究調査部研究調査課課長補佐

藤原　由成　　ひょうご震災記念２１世紀研究機構　副理事長（H30～R1 年度）

藤原　茂之　　同　理事兼管理部長（H30～R2 年度）

吉田　哲　　同　研究戦略センター研究調査部長（H30～R2 年度）

田中　清富　　同　研究調査部研究調査課長（H30～R1 年度）

関西圏「再生・進化」への広域経済戦略

目次

第１部　広域経済圏の視点と関西圏：東京一極集中の解剖

―「市場経済の変質」と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の時代へ―

1. 市場と公共における「負のロック・イン」 ……1
2. 第２層都市の顕在化と「集積」経済の進化 ……12
3. 「負のロック・イン」がもたらす地域経済の硬直化 ……20
4. 「負のロック・イン」解除、そして地域再生のデザイン ……35

第２部　「イノベーション関西に向けた研究報告」

２－１　スマート戦略編

1. 都市の経済戦略－City-Region Innovation 政策へ－：市場のロック・イン（機能的ロック・イン）（加藤論文 1） ……40
2. 動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－（加藤論文 2） ……58
3. 関西広域圏　スマート・イノベーション（今井論文） ……73
4. 広域経済圏の計測と広域経済産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として（上村論文） ……88
5. グリーンで競争力のある関西に向けて(澤木論文１) ……110
6. 空間イノベーション・まちづくり（水方論文） ……133

２－２　空間戦略編

7. 戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン）（加藤論文 3） ……159
8. 広域圏の競争力とコーディネーション・オプション：地方自治体のロック・イン（制度的ロック・イン）（加藤論文 4） ……171

9.　広域連携を支える空間基盤形成に向けての計画体系：土地利用計画および都市計画について（澤木論文２）……181
10.　第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証（本荘論文）……197
11.　イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同行政機構に関する事例分析（青木論文）……244
12.　韓国の革新都市(Innovation City)からみた地方都市政策と都市計画（朴論文）……283
13.　大都市の創造の場としてのインナーシティ再生（和田論文）……322

２－３　人財戦略編

14.　広域圏の労働市場と政策（加藤論文 5）……347
15.　ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク（梅村論文）……369

２－４　持続可能戦略編

16.　地域ＧＰＩ（Genuine Progress Indicator）の推計と課題（芦谷論文）…394
17.　兵庫県政における政策トピックの析出：経済・産業政策を中心に（吐合論文）……410

第３部　政策提言：「イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」

―大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現―

1.　持続可能で成長する関西を実現する「イノベーション関西」……428
2.　「イノベーション関西」ロードマップ……429
3.　「イノベーション関西」の３つの戦略と７つの戦術……431
4.　「イノベーション関西」７つの戦術の具体的な内容……434
5.　「イノベーション関西」を進めるために……451

第１部　広域経済圏の視点と関西圏：東京一極集中の解剖

―「市場経済の変質」と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の時代へ―

第1部　　広域経済圏の視点と関西圏：東京一極集中の解剖

－「市場経済の変質」と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の時代へ－

１．市場と公共における「負のロック・イン」

加藤　恵正

要約　第１章では、本研究の問題意識を明示することが目的である。東京一極集中にたいし日本の地方経済の疲弊は深刻だ。かかる構造を市場経済の変質、集積の進化、負のロック・インといった視点から整理することで、非東京圏のポテンシャル顕在化へのアプローチについて論じた。東京一極集中の背後には、２つの「負のロック・イン」がある。ここで言う負のロック・インとは、「技術変化の経路依存」によって、過去の都市システム、企業システムが環境変化に呼応した形で進化・更新されず、硬直化・陳腐化したまま国土・地域社会の調整の仕組みとなっている状況を指す。日本企業は 80 年代の成功にロック・インした状態から抜け出せず、この転換に大きく遅れを取ることになった。企業の東京進出への固執も、80 年代に顕在化した第一次東京集中の延長上にあると解釈することもできる。一方、地域政策の側に目を移すと、新たな地域政策もその進化に大きな期待が寄せられたが、第二期目の政策自体は大きな進化は見られず、政策の進展という意味では「頓挫」している。ただ、最近の企業データを見ると、首都東京の規模の大きさは加速しているが、一方、都市の high performance を新規開設状況で見るとその変化は相対的に減退してきている。東京を核とする首都圏への一極集中が続く日本に対して、ヨーロッパを中心に都市システム再編、そして政策のあり方に変化の兆しが見え始めた。第２層都市群の台頭である。ヨーロッパでは、第２層都市群は重要な成長の「極」であり、多くの場合強大な発展の可能性を秘めている。日本の都市システム再編の動きを検討するうえで、かかる第２層都市論は示唆的である。負のロック・イン解除へのステップこそ、非東京圏の発展ポテンシャルを顕在化する引き金となる。そのことによって、日本の地域経済の新しい姿が展望できるとともに、新たな地域経済政策のあり方も議論することが可能となる。

1.1　コロナ禍の東京一極集中

2020 年、人材派遣会社パソナを中核とする（株）パソナグループは、東京都から淡路島に本社主要機能を移転することを公表した。2021 年現在、同社では約 230 人の従業員が淡

路島に移住。2023 年度末までには本社の 1800 名のうち 1200 名が移転する予定という。企業組織としても、契約業務の念と移行、定型業務の集約など IT 化による再編成を加速しているようだ。現在、淡路島内にオフィスを 3 か所、飲食・観光施設を 8 か所新設し、合計 27 施設を運営する。確かに、神戸から明石海峡大橋をわたり県道 157 号線を南下すると、ロードサイドの雰囲気は数年前の「のどかな」雰囲気からレストランなども建設が始まりその雰囲気は大きく変容しつつある。

地方のマスコミがここぞとばかりに報じる企業の東京から「脱出」の実態はどのようなものなのか。帝国データバンクによれば、2021 年 1－6 月間に判明した首都圏外へ本社を移転した企業数は 186 社。6 月時点で 150 社を超えたのは過去 10 年間で初めてという。近年のコロナ禍が企業の行動に影響を与えていることは明らかだが、こうした傾向が一過性の変化に終わらず今後とも続くのか。

やや長期にこうした企業の動きをみると、2021 年における上場会社の本社数は、都道府県で第１位の東京都が 2079 社（日本全体の 53%）、第２位が大阪府で 434 社（同 11%）であった。これを、20 年前の 2001 年と比較すると、東京都は 9 ポイント上昇、一方大阪府は 3 ポイントの低下となっている（会社四季報）。少なくともこの 20 年間において東京一極集中は加速している。

図 1-1-1 は、経済センサス基本調査を用いて、2009 年から 2014 年（第Ⅰ期）、2014 年から 2019 年（第Ⅱ期）について、東京都区部・政令指定都市について事業所数の変化率を縦軸は第Ⅰ期、横軸に第Ⅱ期を示したものである。第Ⅰ期では、東京都区部の増加率は全国平均をやや上回るレベルで、政令指定都市と比較しても必ずしも優位に位置づけてはいない。しかし、第Ⅱ期になると、事業所数の伸び率は 5 年間で 145%に達し、全国平均を 30 ポイント上回り、他の政令指定都市を大きく上回る結果となった。コロナ禍直前までの企業の動きとは言え、少なくとも企業数の増加からみた東京一極集中は加速している。

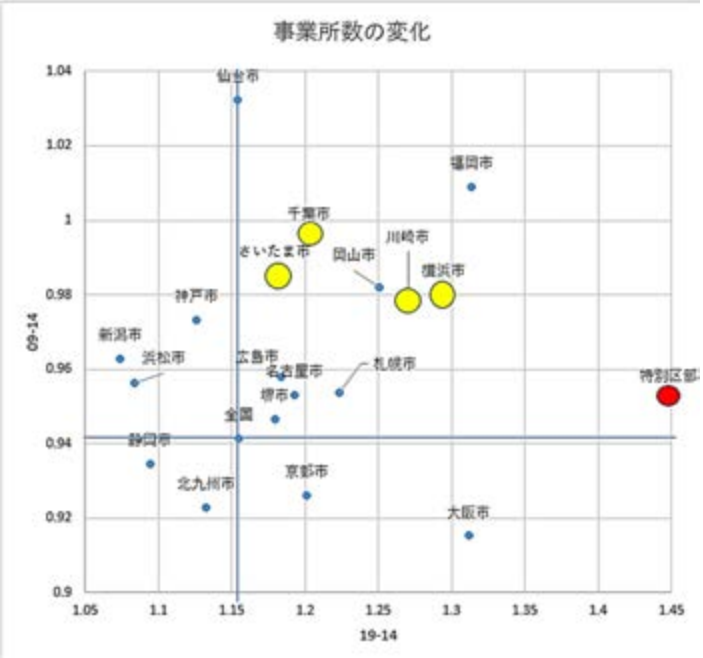


図 1-1-1　2010 年代における日本の主要都市における事業所数変化

1.2　東京一極集中の解剖－東京一極集中の背後にある 2 つの「負のロック・イン」－

東京一極集中の背後には、２つの「負のロック・イン」がある。ここで言う負のロック・インとは、「技術変化の経路依存」によって、過去の都市システム、企業システムが環境変化に呼応した形で進化・更新されず、硬直化・陳腐化したまま国土・地域社会の調整の仕組みとなっている状況をいう。かつて日本経済が奇跡的成功をおさめた時代は、都市が急激に成長する時代でもあった。こうした成長を支えた日本的経済システムは、国土や地域の社会経済システムと強く結びついて形成されてきた。少子高齢化の加速度的進行、グローバリゼーション、アジアの急激な台頭、情報化の急進、こうした変化はかつての成功をもたらした経済システムの抜本的見直しを迫っている。日本、そしてその現場でもある地域・都市は、その動きを止めてしまっている。地域政策の目的は、負のロック・インを解除し、都市を動かしその魅力を顕在化・創出することにあるといっても過言ではない。そのためには、社会経済資源を有効かつ効果的に利用することに尽きる（負のロック・インについては、第１部第１・３・４章で詳述しているので参照されたい）。

東京一極集中に関わる第一の「負のロック・イン」は、企業行動自体と関わっている。現象的には、企業が社会情勢の変化にも関わらず東京への移動を続けていることに象徴さ

れる。グローバル化、DX の進化のなかでなぜ企業は東京への移動を続けているのか。この点については、次節 1.3 において議論するが、80 年代の「国内営業」拡大信仰の成功体験から抜けきれない企業の「負のロック・イン」がその根底にある。第二の「負のロック・イン」は、経済活動がネットワーク化への動きを示すなかで、こうした企業を受け入れる素地・経済風土を地方が醸成できていないことにある。伝統的に形成されてきた中央支配の構図から地方の経済システムが脱却できていない。新たな展開を指向する企業にとって、イノベーションを本気で受け入れない経済風土は、選択肢としての魅力が欠如している。

日本の都市・地域をとりまく環境は大きく変化し、世界は加速度的に進化を遂げつつある。こうしたなかで、世界でも経験をしたことがない少子高齢化に直面する日本の都市・地域は、どのように将来を切り拓こうとしているのであろうか。激変する世界の潮流を巧みに、そしてしたたかに受け止め、新たな未来への展望を見出すことはできるのだろうか。

本研究では、地域がかかる変化を受け止めるうえで、現在、日本の都市・地域で顕在化している最も大きな課題と思われる「負のロック・イン」に焦点をあてることにした。空間経済学者の藤田は、都市の自己増殖的優位から、集積自体が立地する空間にロック・イン（凍結効果）を生じさせる。初期には成長を促す“正の効果”を持つが、長期的には集積の変化や核心を阻害する“負の効果”を及ぼす可能性があると指摘する。かつて、日本の高度経済成長を支えた都市や地域の経済は、その多くが様々な「負のロック・イン」に直面していると考えている。本研究では、かかる視点を核に地域再生に向けた学際的アプローチを試みた成果である。

1.3　東京に固執する日本の企業

1980 年代、第１期、東京集中において企業は東京を目指した。グローバル化が顕在化したとはいえ、日本の企業は国内取引に潤っていた。「本気」で海外との取引を強化する動きはなく、国内企業とのいわば仲間営業で事足りていたのが実態といえそうだ。

しかし、1990 年代以降、社会の情勢は急速に変化していく。グローバル化は本格化、デジタル化は必須、といった潮流の中で、イノベーション創出のメカニズムは、これまでの「ものづくり」の延長から、知識・情報を核とする新たな段階にシフトすることになる。産業構造の加速度的進化が顕在化したといってよい。こうした「変化」は、企業がこれまで通り長期継続的取引を重視して、国内企業間営業のために東京詣でを強化する日本経済を加速度的に棄損していったといって過言ではない。しかし一極集中が続く東京は、かか

る劇的とも思われる変化の中で、海外諸都市との競争の中でその地位は低下している（水野真彦 2020）。

図 1-3-1 は、こうしたプロセスを辿ってきた東京一極集中のメカニズムを図示したものである。同図左側は近年顕著となった資本主義経済の変貌に対応できなかった日本の企業の姿を示した。1990 年代以降、資本主義（市場経済）は「非物質的転換」（諸富）に象徴される大きな構造変化の過程にある。日本企業は 80 年代の成功にロック・インした状態から抜け出せず、この転換に大きく遅れを取ることになった。企業の東京進出への固執も、80 年代に顕在化した第一次東京集中の延長上にあると解釈することもできよう。ただ、当時の日本経済は、日本経済の繁栄のなかで企業は「国内営業」によって利益を確保していたといって過言ではない。その意味では、いったん動きが始まった首都圏への集中は、正の集積メリットの側面を拡大し続けた時期であった。しかし、こうしたいわば「なかよしクラブ」の土俵であった東京の地位は、企業ネットワークで強力に結ばれた世界都市群とは異質な姿となった。なかよしクラブは、これを構成する日本企業には居心地がよいだろうが、世界戦略の中で競争する海外企業の刺激を失い、国際的地位を下落させ、ひいては国民経済をも棄損する現象になっている。さらに、2000 年代に入って日本の企業行動はこれまでと異なる変化が見られるようになった。実は、そのころから企業の利益は率拡大している。その結果、内部留保は拡大（有価証券保有量の急激な増大）し、さらに労働分配率は低下する。一方、投資行動減退（イノベーション創出投資行わず）しており、「イノベーション創出型ビジネス」への転換にも失敗したといってよい。知識・情報創出を要とするイノベーション産業は、フット・ルース型立地企業によって構成されている。グローバル化のなかで競争する企業にとって、仲間企業と歩調を合わせるために東京詣でを続ける意味はあるのだろうか。本社を東京に移転しない関西の優良中堅企業にインタビューした結果では、海外との取引において関西圏域に立地していることは何ら不利なことはなく、東京への進出は考えていないという。一方、いわゆる大手で東京への本社移転を行った企業は、海外とのやり取りは基本的に商社に丸投げしており、東京進出の理由は基本的に国内営業のためだという。グローバル化に遅れた大手企業が仲良しクラブに参加を表明したということだろう。

さて、同図右側は日本の地域政策の実態を示した。地域・都市システムの「負のロック・イン」を示している。「日本の高齢者比率は長い間世界最高を維持しており、今なお比率は高まっている。・・中略・・このような状況に直面した社会は存在しない。・・中略・・こ

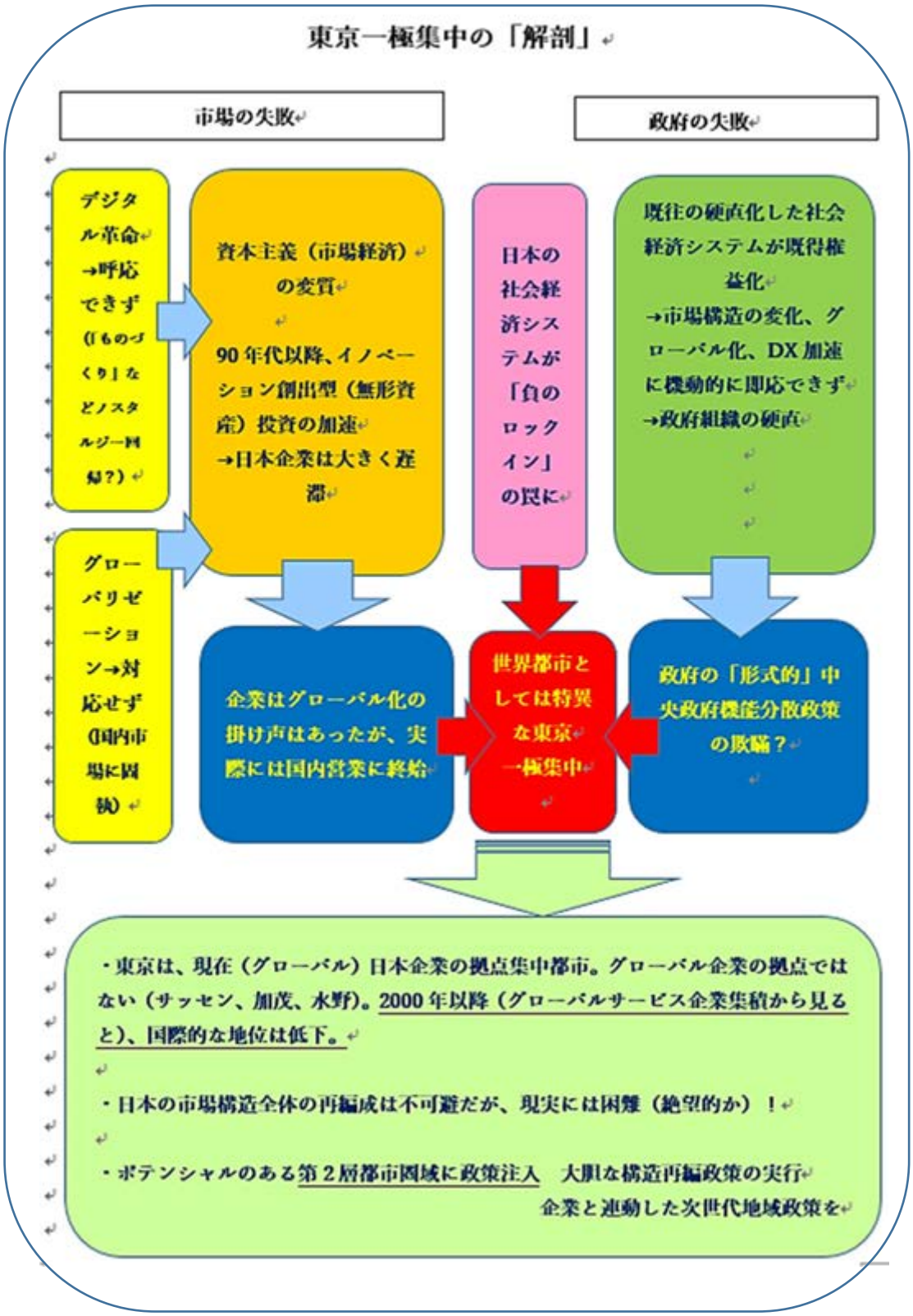


図 1-3-1　東京一極集中の解剖

れらの国々がどう反応するのかは見当もつかない」(『2050 年の世界』英エコノミスト)。英エコノミスト・インテリジェンス・ユニットは、日本はこれまで世界が経験したことのない社会に入りつつあること、政策的にも誰も経験したことがない事態に直面していることを示唆している。エコノミスト・インテリジェンス・ユニットの指摘は、日本がこの 30 年間「抜本的制度改革」を行わなかった証左かもしれない。世界が注目する「反応」は、遅ればせながら「まち・ひと・しごと創成」として国土を動かす地域政策としてやっとスタートしたとの評価も可能である。ただ、鳴り物入りで登場した新たな地域政策も、その進化に大きな期待が寄せられたが、第二期目の政策自体は大きな進化は見られず、結果的に「役割を終えた昔ながらの考え方や硬直化した制度・仕組み」はなお張り付いたままであり、政策の進展という意味では「頓挫」しているといっても過言ではない状況下にある。東京一極集中も勢いを増しているかのようだ。

1.4　第２層都市の台頭、そして東京の落日？

こうした東京を核とする首都圏への一極集中が続く日本に対して、ヨーロッパを中心に都市システム再編、そして政策のあり方に変化の兆しが見え始めた。「ヨーロッパの第２層都市群は、重要な成長の「極」であり、多くの場合強大な発展の可能性を秘めている。第２層都市群は国土全体の都市システムにおいて大きな役割を担っており、国によっては首都を上回る力を有している。実際、第２層都市群はヨーロッパ全体の発展に大きく寄与しており、Europe2020 の目的である smart, sustainable and inclusive な成長達成に決定的な影響を与えている」(ESPON Evidence Brief 2013)。市場が促す首都集中のメリットが大きいのか、より多数の首都以外の諸都市のポテンシャル拡大に向けた政策を重視するのか。OECD は、第２層都市群の研究蓄積（本研究では、2018 年度中間報告の湯川レポートを参照されたい）を踏まえ、第２層都市群政策強化に舵を切った。ここで、第２層都市論において指摘しておかなければならない重要な点は、都市の可能性は首都が一般に有している「規模の大きさ(dominant capital)」ではなく、第２層都市が有している「高性能の魅力（high performance)」にあるという点である。なお、本研究では第２層都市群を「国民経済にたいし経済的・社会的影響を強く及ぼす首都以外の都市（群)」という定義として以降使用する。世界的にも、第１層都市（基本的には首都）から第２層都市（人口規模第 2 位都市群）への政策集中が大きな議論となってきている。日本における第２層都市（圏）の明確な定義はないが、圏域としてとらえれば、第２層都市圏は関西圏域。そして、これ

に次ぐ名古屋都市圏、福岡都市圏。あるいは、雇用圏という観点から定義された東京大学空間情報科学研究センターによる「都市雇用圏 UEA」によれば、日本の大都市圏は 100（定義は別添参照）に及ぶ。これらを第２層都市圏と定義することも可能だろう。
本研究では、第１レイヤーの第２層都市圏として関西広域圏（関西２府４県）に焦点を当てその成長・発展への政策的視点を論じるものである。

さて、先に示した日本における東京一極集中の構図は、事業所数といういわば「量」を計測したものであった。OECD の指摘する都市のその、high performance を何で測るのかは、現時点で統一した見解はないし、またこれを明らかにするために用いることができるデータや指標も限定的とならざるをえない。ここでは、先に示した企業センサスの他の指標を用いて、「質」の動きについて点検を試みることにしたい。使用したデータは、経済センサス基礎調査 2009、2014、2019（2020 センサス結果は本文執筆時点でごく一部の数値を除いて公表されていない）である。

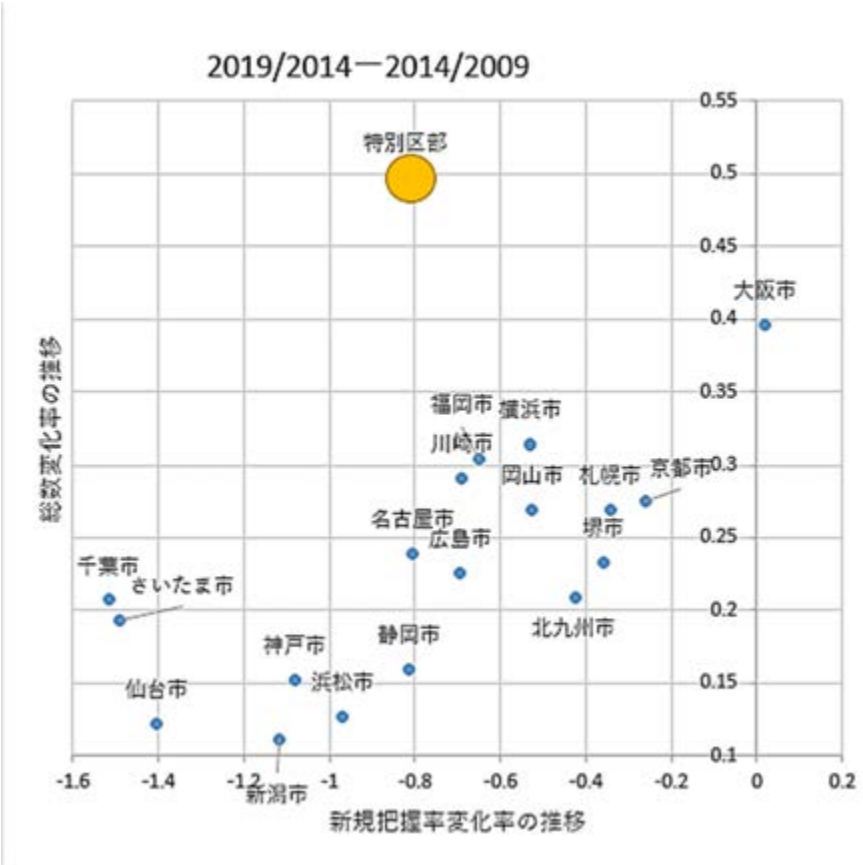


図 1-4-1　日本の主要都市における新規把握事業所率の推移

図 1-4-1 は、日本の主要都市における事業所数とその新規把握事業所率の推移を示したものである。ここで、2009 年から 2014 年の 5 年間の推移を第Ⅰ期、2014 年から 2019 年までの 5 年間の推移を第Ⅱ期とする。縦軸には、民営事業所総数の第二期変化率から第一期変化率の差を、横軸には新規把握事業所率の 5 年間の推移を示した。2010 年代の第Ⅰ期から第Ⅱ期にかけて、事業所総数は東京都特別区部が政令指定市を大きく引き離して拡大基調にある。一方、横軸で示した新規把握事業所率の推移を見ると、東京都区部は政令指定市とともにいずれも減少基調にある。都市の high performance を、新規把握事業所数の推移だけで判断することはできないとしても、新規開設率の低さが日本経済の弱点とするなら、一つの有力指標としてみることはできよう。首都東京の規模の大きさは加速しているが、一方、都市の high performance を新規開設状況で見るとその変化は相対的に減退してきているといえそうであり、こうした都市の high performance の状況を慎重に追跡していく必要があろう。

1.5　２つの「負のロック・イン」を解除する：新たな政策の時代へ

これまで、高度経済成長期に蓄積された過去の遺物ともいえる硬直化した「企業システム」と「都市・地域経済システム」が、東京一極集中の要因であることを明らかにしてきた。これらの「負のロック・イン」を解除することで、新たな日本の社会経済システムを展望することができるはずだ。

図 1-5-1 は、こうした「負のロック・イン」解除の構図を示したものである。ここでは、両者の重なった領域に「(多様な) 地域」を位置づけた。これまで、日本の地域社会経済システムが東京への一極集中に象徴される姿にロック・インしていたとすると、これを解除するということは、非東京圏における第２層都市群のポテンシャルが拡大する可能性を示唆するということになろう。同図における「地域」は、非東京圏に展開する多様な可能性を有した第２層都市群なのである。実際、都市・地域経済の核心をなす「集積」理論は、伝統的な都市化の経済や地域的集中の経済からなる伝統的視角から、ネットワーク型の分積連携型集積へのシフトにその核心をシフトしつつある。第２層都市の可能性を顕在化させる新たな都市システムへの視点は、集積理論の進化とも整合的である。

本研究第１部では、こうした非東京圏の第２層都市の可能性について、第一に「地域・都市政策の仕組み革新」を、第二にこれと呼応する「都市・地域イノベーション・システム」について、検討を行っていくことにした。

図 1-5-1　2 つの「負のロック・イン」解除と地域のポテンシャル

1.6　第２層都市と広域圏

「世界のどの大都市も、地方自治体は単独では実在しない」（コトラー『世界都市間競争』）。多国籍企業の立地行動などから都市の競争力をマーケティングの視点から明らかにしたコトラーらによる議論は、急進するイノベーション創出メカニズムの変化とこれに呼応する企業行動の進化等を鑑みると、より丁寧な議論が必要とも思われるが、一方で、都市の競争力をめぐる実際の政策が基本的に地方自治体を単位として行われてきた日本の状況への手厳しい指摘とも受け取れる。世界的に見て、競争力を有する大都市のほとんどすべてが、広域的な空間をその圏域としているという事実は、これを構成する複数自治体間の連携の構図の重要性をも示唆していると考えてよいだろう。

競争力のある産業集積は、もともと行政界による空間的分断とは関係なく形成されている。かかる集積の競争力は、言うまでもなく地域産業政策によって、より強化・拡充されることになる。個々の自治体の利益最大化ではなく、行政界を跨いだ産業集積の経済メリットの最大化こそが地域産業政策の狙いに他ならない。

こうした広域圏が十全に競争力ある地域となることは、地方創生における中心課題の一つである。それは、地域産業集積の経済メリットをいかにして最大化するのかにある。自治体の境界を越えて形成される集積の土俵ともいうべき「広域経済圏」と、これと不可分な関係にある「地方分権」の融合政策がその役割を果たすと考えてよい。ここで提案するコーディネーション・オプションは、これを実現する地域政策のアプローチとして位置づけることができる。

1.7　広域圏内部の「結束」、新たな「政策」の時代、そして国民経済への貢献

本研究を遂行していくうえで、以下の点については基本的視点として明示しておきたい。

第一に指摘しておかなければならないのは、広域圏内における「結束」の重要性である。これは、精神論ではなく制度・仕組みにおいてその連携関係が担保されている必要がある。日本の地方自治制度では、意思決定権を有する首長、地方議会議員は自治体内住民の投票によって選ばれる。彼らにとって次の選挙で勝利するうえで、「広域連携」は必ずしも「票」にならないとの判断があるようだ。広域連携が市民にとってメリットがあることを明示し、市民を説得する能力が必要だ。

第二に、指摘しなければならないのは、近年における社会経済環境の大きなうねりのなかで、硬直化したシステムの作り直しには多くの困難を乗り越えなければならない点である。それは、市場への信頼だけでは難しい。政府・自治体、さらには多様な主体とのパートナーシップによる「政策」形成のあり方を模索していく必要があろう。ここでは、こうした政策展開を「社会イノベーション」と呼ぶことにした（第１部第２章参照のこと）。新たな「政策」の時代といってよい。

第三は、非東京圏の再編・再生が、国民経済の発展に連動することにある。日本の社会経済システム全体を短期間に変えることは不可能である。しかし、ポテンシャルのある多様な社会経済システムを核に展開する第２層都市群は、予算と権限を有する形での分権化が本来の形で進展するならば、多様な広域圏ごとのルールづくりから、その社会経済システムの再編成は可能であろう。こうした、非東京圏の発展可能性の顕在化こそ、衰退が加速する日本経済にたいしてその処方箋を示すことができるものと期待するものである。

【参考文献】

1)　英国エコノミスト編集部（2012）『2050 年の世界』文藝春秋

2)　水野真彦（2020）「企業はなぜ東京に集中するのか ―経済地理学の視点から」日本労働研究雑誌、No.718, pp.29-39

3)　ESPON(2013) *Secondary Cities as Important Growth Poles, Evidence Brief 2013*, European Union.

２．第２層都市の顕在化と「集積」経済の進化

加藤　恵正

要約　本章は、都市・地域経済の核心「集積」論の進化の構図を明らかにすることが目的である。非東京圏の発展の可能性を検討するうえでの理論を整理する。

本研究における核心概念の一つ、第２層都市に関わる議論はこれまでその理論的枠組みが十分に検討されていない。都市・地域経済の存立基盤は「集積」にある。その意味で、第２層都市論を、集積論からアプローチすることは必須だ。近年、伝統的集積論は、ネットワーク経済を背景とする企業空間組織の「分積型再統合（リ・インテグレーション）」（企業組織が機能的分解によって効率化をはかっていた段階から、個々の事業所がより自律性を高める形でネットワーク的利益を指向する段階に向かっていることをさしている）へその核心をシフトしつつあることを明らかにしつつある。本稿では、企業の空間組織再編と地域経済の関係、すなわち集積の動的側面を捉える枠組みを設定し、企業行動の変化を、外部環境変化に対応した合理的な取引モードの形成・再編プロセスとしたうえで、企業組織・構造の変化を、ダイレクトに反映していると考えられる取引構造（リンケージ）を明らかにしようとした。かかる分積型再統合によるネットワーク経済は、従来のブランチ経済から地域イノベーション・システムの構築を促すことになる。地域イノベーション・システムは、個別企業のイノベーションではなく地域全体の“good business climate”（Cooke1998）をその基盤としている。このイノベーション・システムを考える上で、２つ要素が重要だ。ひとつは、「知識」の役割、第二が不確実性への対応だ。地域イノベーション・システムはこうしたリスクを軽減する機能でもある。地域イノベーション・システムは、このように地域の競争的な優位性を堅持するための新たなインフラストラクチャーとして位置づけることもできよう。

2.1　都市のダイナミズムとネットワーク経済

政府の「まち・ひと・しごと創生法」に基づく長期ビジョン・総合戦略のもと、全国の自治体において、地方版の総合戦略が策定された。もっとも、現場の地方自治体は既に地域の危機的状況を目の当たりにし、地域の計画づくりに反映してきたところも多い。政府の「地域政策」は、これまでも現実の後追いであったが、強力な「飴と鞭」で日本全体を

動かすという点でその影響力は大きい。まち・ひと・しごと創生戦略アクションプランでは、「地域に新たなビジネスや雇用を創出し、域内経済の活性化にもつながる若者、女性を中心とした創業の促進がまだまだ不十分である」地域産業の競争力強化の一環として、包括創業支援を提示している。

ものづくりに関わるあらゆる側面を統合する industrie4.0 は、関連する主体やこれらが構築するシステムも絶えず変化しており、社会全体のネット化を巻き込みながら、その定義も変わり続けるといってよい。ただ、こうした視点は、ネットワーク経済における産業集積の深化という視点から、これまでにも議論してきたことが戦略的かつ具体的に展開をスタートしたということだろう。ここでは、ネットワーク経済と産業集積について若干の検討をしておきたい。

図 2-1-1 は、企業の空間組織再編と地域経済の関係、すなわち集積の動的側面を捉えるうえでの枠組みを設定した（加藤 1994）。ここでは、企業行動の変化を、外部環境変化に対応した合理的な取引モードの形成・再編プロセスとしており、実際には企業組織・構造の変化を、ダイレクトに反映していると考えられる取引構造（リンケージ）を点検するものである。同図において縦軸は「垂直的取引モード」を示している。これは、製品の製造におけるいわば機能的分担・結合関係を示すもので、企画・研究・試作等を含む開発段階から製品設計、工程設計、製造段階という一連の流れを、各段階の取引関係の連鎖として捉え、その結合モードがどのように変化するのかに着目したものである。これにたいし、横軸は直接的な製造工程の連関関係を示している。実際には、主として製造している製品の特性に対応したコスト上の利点、あるいは特殊専門技術の利用等を配慮して、その連関構造が決定されているといってよい。

こうしてみると、動的取引モードによって形成される産業システムは概ね次の４つのパターンとなる。第一は、垂直的・水平的に取引モードが統合されているタイプⅠで、一工場内部（一企業一工場）における拡大利益を示す「規模の経済（Scale Merit)」がその背景となっている。第二は、同じく「規模の経済」を指しているが、ここでは垂直的に連鎖が分解しているタイプⅡである。複数工場を保有する場合、工場間分業を進めるなかで各工場のスケールメリットを追求する。そして同時に、全社的レベルでの生産ロスの削減を行い、最も有利な所で生産の配分を決定する。かかる企業内分業の特色は、経営者の集権的な意志決定のもとで計画的生産が行われる点にあるが、こうした大規模企業の経済性は生産拠点の分散を示唆している。「分工場経済（Branch Plant Economy)」である。第三は、

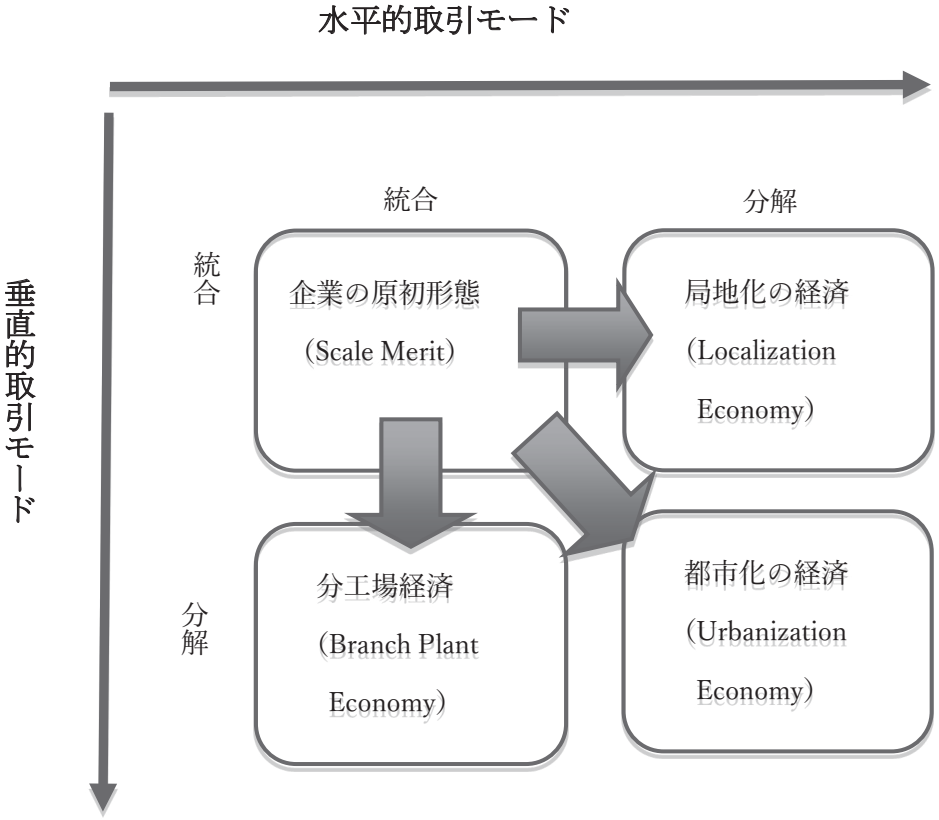


図 2-1-1　動的取引モードと地域経済

（出典）加藤 1994

垂直的には統合しているが、水平的結合関係が分解しているタイプⅢである。これは、一種の産業内分業の経済を示しており、いわゆる「局地化の経済（Localization Economy)」（地域的集中の経済）である。地域に集中する産業規模に関する収穫逓増現象（生産規模を拡大したとき、産出量が規模の拡大以上に増大するような技術的状態）である。最後は、取引連鎖が水平的にも垂直的にも分解しているタイプⅣである。これは、生産活動が多様な企業間分業のもとで行われている社会的分業構造を示す「都市化の経済（Urbanization Economy)」である。

企業の発展が、合理的な取引関係の形成によってもたらされるとするなら、このモデルにおいて最も基礎的な企業組織であるタイプⅠは、業種・業態や外部環境変化に応じてタイプⅡ、Ⅲ、Ⅳへと発展していくと考えてよいだろう。

次に、さきに示した動的取引モード形成プロセスによって提示した「集積」の特性を、前工業化段階から高度工業化段階に至るやや長期的な視点に拡張することから、その推移

を示したのが図 2-1-2 である。

図 2-1-2 は、図 2-1-1 同様垂直的取引モードと水平的取引モードの２つの軸から構成されている。図 2-1-1 と異なる点は、両軸とも工業化段階における特徴である「統合」「分解」モードの両翼に、「細分化」と「再統合」モードが付加されていることである。ここでは、次世代産業システムを議論するうえで重要な再統合モードを取り上げることとしよう。ひとことで言えば、工業化段階において水平的にしろ垂直的にしろ「分解」モードにあった企業組織が、その高度化展開のなかで再び統合化へと向かうことを意味している。一旦「分解」モードに入った企業組織が、個々の事業体が各々より自律性を高める形で新たな方向を模索している。さらに重要なことは、個別事業所群が、環境変化に対応して絶えず組み替えが行われるネットワークによって結ばれていることである。ここで想定するネットワーク経済（Network Economy）は、自然発生的連結に基づく自己組織化を軸に、経済活動の情報化やボーダレス化と深く関わりながら、新たな都市経済の社会経済調整システムとして機能することになる。この点では、工業化過程において近似した形態を持つ集積「都市化の経済」が、知識・情報を軸として成熟・高度化展開したものと位置づけてもよいであろう（加藤 2014）。

ネット社会の深化は、こうした動的取引モードにおける再統合がインターネットをベースに展開することで引き起こされる未知の可能性をも孕みつつ現実化しつつあるということだろう。単なる生産効率の上昇ではなく、ものづくりに関わる多くの領域との情報共有はこれから何を創造していくのだろうか。

2.2　ネットワーク経済下の都市産業システム

industrie4.0 に象徴される次世代産業システムのダイナミズムを、異なる組織間での結びつき（bridging）によるものづくりの進化とすれば、その核となる知識やアイデアから研究開発に関わる領域は、地域内部に形成される産業クラスターということになる。

それでは、こうしたクラスターを構成する企業群にとって、どのような都市・地域が魅力的なのだろうか。E.Moretti は、アメリカでの都市経済の実証分析から「厚みのある労働市場」「ビジネスのエコシステム」「知識の伝播」という３つの要素が必要だと指摘する（モレッティ 1994）。第１は大学などの人材育成、そして人材を吸引する都市の魅力と関わっている。第２は、都市のビジネス蓄積の「多様性」のあり方とも関わっている。都市経済の成長において、都市や地域産業の関連する多様性（related variety）の重要性が指

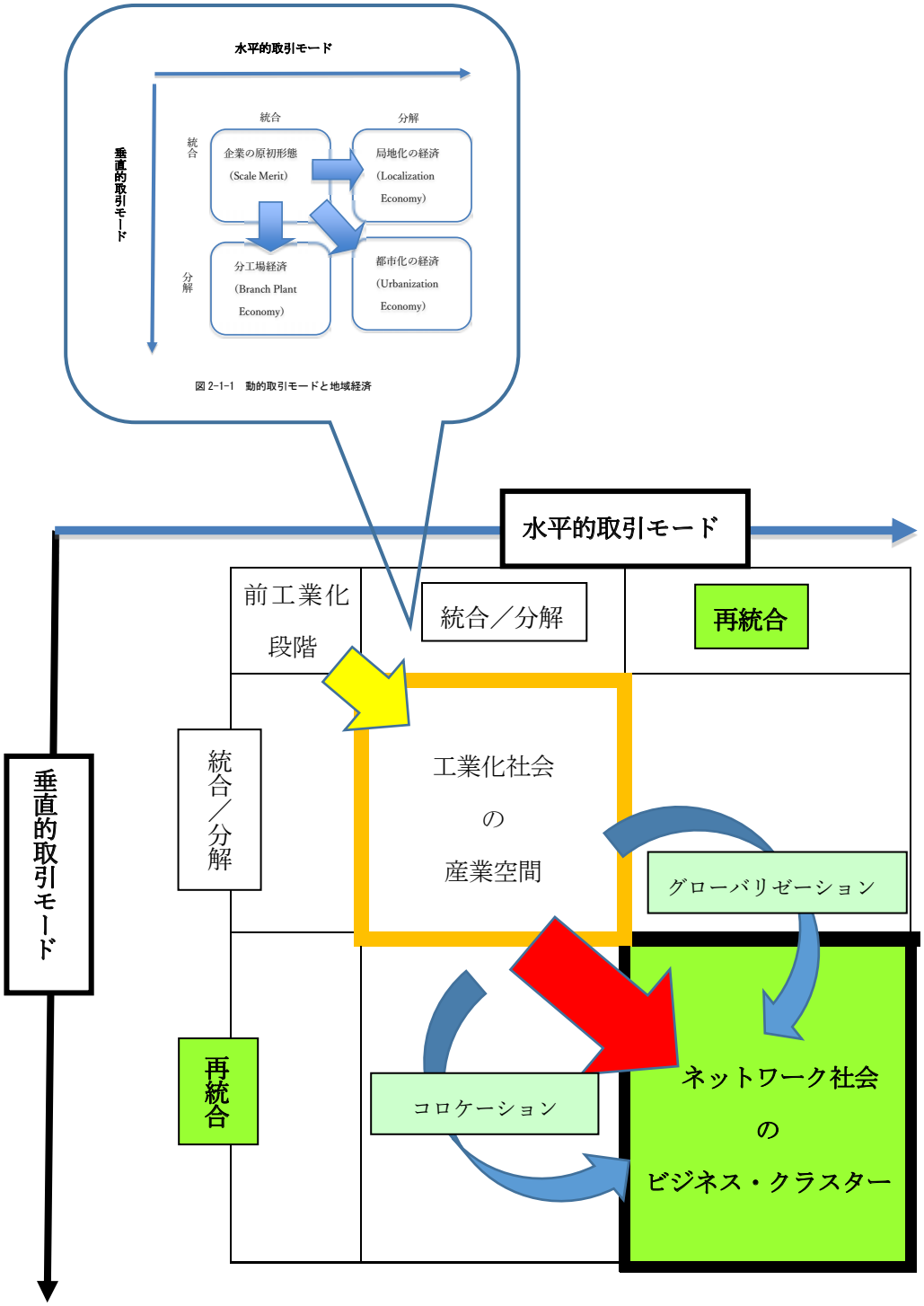


図 2-1-2　動的取引モードとネットワーク経済

摘されており、資金調達の容易さなど起業環境などが作用しているといってよいだろう。第３は、稠密な連関性の存在である。情報化がさきの bridging において革命的とも称される変化を促しているのにたいし、リスクが高く、「信頼」に基づく情報共有が産み出すイノ

ベーションは、地理的近接性によって結びついた地域内部に所在する組織間結びつき（bonding）の仕組みの重要性がある。創造力のある地域の形成は固有の地域資源を再編成することで競争優位を顕在化させ、地域産業のダイナミズムを刺激することに尽きる。山﨑は、これからの地域産業政策は、「全国各地に国際競争力を有し、生産性を高め、イノベーションを生み出すような産業クラスター形成を促すことであり、そのためには地方に蓄積されてきた企業群、大学、社会資本を有効活用することによって、発展する可能性の高い地域、産業を集中的に政策支援する」（山崎 2009）必要性を指摘する。

地域の産業構造高度化に向けた新たな産業導入、ビジネス･クラスター形成のための包括支援策提示、さらには再生の過程で新産業創造・技術開発が進化する構造を内包していることが重要である。さらに、農業・漁業、環境、医療、介護・福祉産業、教育など高齢化社会における豊かな生活のためのビジネス・モデル構築を試みる必要がある。これまで規制によって護られ市場が十分に形成されていない領域である。

さらに、地域全体で展開されるパッケージ政策群全体をマネジメントする機能が必要であることを指摘しておきたい。たとえば、スマート・シティは地域と連動した新しいタイプのイノベーションを企図している。地域創生に向け、こうした仕組みを産官学連携して、そのビジネス化をはかるといったことを実証実験型の地域ビジネス・モデルとして提案することができよう。パッケージ政策をクラスターとして編成し、地域創生のプロセスをマネジメントすることが必要である。

2.3　都市イノベーション・システムの構築を

急進するグローバリゼーションと相互的に生じた大きな変化は、イノベーション自体のあり方だ。これまで、主として企業内部で個別に行われてきたイノベーションは、現在では外部の様々な主体との情報共有を行いながらイノベーションの突破口を切り開くいわば「相互的学習(collective learning)」を通したスタイルに変わってきている。かつてのプロダクト・サイクル・モデルに代表されるイノベーションの線形的拡散から、主体間の相互依存的プロセスにその核心がシフトしたことを示唆している。フィードバック・ループによって多重的に連関性を有し、活動自体が相互性をより強化するというプロセスこそ、地域イノベーション・システムの核心である。地域イノベーション・システムは、個別企業のイノベーションではなく地域全体の“good business climate”(Cooke1998) をその基盤としている。こうしたイノベーション・システムを考える上で、２つ要素が重要だ。ひ

とつは、「知識」の役割。とりわけ技術、技能や組織内部に組み込まれた暗黙知は、こうした信頼を基盤としたシステムにおいて形成されるネットワーク上において共有されることになる。第二に、不確実性への対応もネットワークの重要な役割だ。絶えざるイノベーションには、高いリスクが伴う。地域イノベーション・システムはこうしたリスクを軽減する機能でもある。実際の地域集積においては、多様な形でこうした制度や主体が組み込まれていることが知られている。地域イノベーション・システムは、このように地域の競争的な優位性を堅持するための新たなインフラストラクチャーとして位置づけることもできよう。

地域イノベーション・システムの先駆的研究者であるLundvallは、「地域イノベーション・システムとは、生産、流通そして経済的に有用な知識を相互的に活用する主体や要素が形成するネットワーク組織である。地域イノベーション・システムは、社会活動の相互学習がその核心に位置するという点で社会システムといえるが、一方において各主体が学習やイノベーションを展開するにあたってお互いに刺激し、その関係を強化するプロセスを意味しており、こうした観点からダイナミック・システムでもある」(Lundvall(1992))と定義したが、その視点は今も生きている。

産学官そして経済活動に関わるすべての主体が「本気」で連携する地域イノベーション・システムの構築が必要である[7)]。

【参考文献】

1)　エンリコ・モレッティ（2014)『年収は「住むところ」で決まる：雇用とイノベーションの都市経済学』プレジデント社

2)　加藤恵正（1994)「企業の空間組織再編と都市経済のダイナミズムー動的取引モードからみた「集積」概念の再検討ー」経済地理学年報、第40巻第４号、14-24頁

3)　加藤恵正・井上智之（2001)「Rust Belt の再生と地域イノベーションー大阪湾ベイエリア尼崎・伊丹地区における計画課題ー」TOMORROW15-3/4

4)　山﨑朗（2009)「人口減少時代の地域政策」『経済地理学年報』55、pp.35－44

5)　P.Cooke（1995),*The Rise of the Rustbelt*, UCL Press.

6)　Y.Katoh（2013）*Transformation of a Branch Plant Economy: can the Osaka Bay Area escape the rust belt trap ?,* Working Paper, No.224, Institute for Policy Analysis and Social Innovation, University of Hyogo.

7) B.A.Lundvall (1992), National Systems of Innovation toward a theory of innovation and interactive learning, Pinter.

３.「負のロック・イン」がもたらす地域経済の硬直化

加藤　恵正

要約　第３章では、硬直化する地域経済の背後にある「地域社会経済システムの負のロック・イン」を取り上げ、その解除のあり方について論じることを目的としている。産業や企業の立地がイノベーションを促す要素であるとすれば、日本経済や都市経済のアキレス腱は２つある。ひとつは、起業力の弱さである。新たに仕事を産み出すという点からは、日本は世界のなかでも大きく後れを取っていると言わざるを得ない。第二の弱点は、対内直接投資の少なさである。日本の対内直接投資残高の対 GDP 比は諸外国と比較しても極めて小さい。対内直接投資は、有形・無形の経営資源の流入を通じて、日本経済にプラスの効果が期待できる。日本経済のこうした病弊が最も先鋭化した形で顕在化する日本の都市において、アキレス腱の弱点を克服するにはどうしたらよいのか。新規開業や日本進出を企図する企業が算出する「隠れた費用」が大きいということだ。新規創業の関わる経済システムや社会的慣行は、その成果を創業者に必ずしも十分な形で対価を得ることが困難にしているのではないか。この隠れた費用の構造は、地域によって異なる。地域再生に向けた「隠れたコスト」のスリム化が必要である。旧来の取引慣行など多くの制度や仕組みが、新たな主体の市場への参入を困難にしている側面は否めない。こうした硬直化を融解する政策が必要である。ここでは、負のロック・インに直面する地域再生の方途としての「流動化」政策、制度改革と多様なパートナーシップによる社会イノベーション型施策を提示した。負のロック・イン解除に向けて施策プロセスのマネジメントに関わって、以下の点を課題として指摘した。第１は、小さな「実験」的施策を矢継ぎ早に実践していくこと。第２は、縦割り型施策の非効率を排し、地域内乗数効果を最大化するための統合型施策連携の構図を構築すること。第３に、経済界、行政、市民、専門家など多様な視点を共有し議論を戦わせる「場」が必要だ。そこでの情報や議論は常に公開されていることが重要である。また、こうした「場」で、ビジョン実現にあたって、「邪魔をしている制度・仕組み」を洗い出すと同時に、「新たに必要な制度・仕組み、組織」が何なのかを明らかにする場でもある。

3.1　はじめに

「都市の発展は、インプロヴィゼーション（improvisation）を伴う前例のない仕事への「漂流」である」（Jacobs1984）。都市の発展メカニズムがその多様性と絶えざる変化からうみだされる創造性にあることを既に半世紀以上前に指摘したジャーナリストの J.ジェイコブスは、その後、人類学者梅棹忠夫の「漂流の美学」を援用しつつ、（「生きた音楽を創造する行為」としてのジャズの即興演奏を意味する）インプロヴィゼーションといった作用が都市のなかで機能したとき、それこそが都市の発展の引き金となると指摘した（Jacobs 1969）。こうした変化への機動的・創造的即応こそが、都市のダイナミズムの根幹といってよい。それは、都市におけるイノベーションの源泉なのである。地域の発展のエンジンであるイノベーションをいかに創出し、これをどのように市民の豊かさに結びつけるのかにかかっている。

都市の活性化の鍵は、そこに有する資源を効率的かつ有効に使うことにある。都市の経済資源は、人、資金、そして土地など不動産であり、これらの資源が相互に結びつきながら、都市を動かしている。そのシステム（経済資源間のつながり）や、マネジメントのあり方の総体を都市の経済「集積」ということができるだろう。言うまでもなく、かかる集積の構造は、都市ごとに異なっている。

ここで重要なことは経済資源とそれらの関係性が、外部環境の変化に呼応して巧みに変化し続けること、すなわちインプロヴィゼーションが起動することで、都市や地域の発展を促すということなのである。そのためには、既得権などによって陳腐化した制度を廃し、活力を創出するための新たな仕組み作りを行うなど、硬直化した都市を柔軟に機能させる視点が必要である。こうした都市における経済集積をここでは、都市イノベーション・システムと呼ぶことにしたい。インプロヴィゼーションの消失や弱体化は、都市イノベーション・システムを硬直化させ、そのダイナミズムの低下、そして都市の衰退という経路をたどることになる。都市政策の役割は、インプロヴィゼーションの刺激とそれに伴って機動する都市イノベーション・システムのマネジメントにある。

政府が展開する地方創生の議論においても、その視座の背後に地域労働市場をマネジメントする困難と、ここを突破することで地方に展望がありうる期待が示唆されている。近年、政府レベルでの若年雇用対策は急速に充実しつつあるが、一方、地域特性に応じたきめ細かな対応はなお不十分と言わざるをえない。

3.2　都市のイノベーション

ここでは、都市の経済発展を成長会計の概念を用いて、全要素生産性（Total factor productivity：TFP）の計測から検討を試みることにした（藤田昌久・長岡貞男 2011）。一般に、経済成長の源泉は、資本、労働、そして生産性にある。ここでは、都市の実質成長率を要因分解することで、技術革新（イノベーション）が都市の発展にどれくらい寄与しているのかを検討する。全要素生産性の変化率は、実質生産の拡大率から、資本、労働などの生産要素による生産の拡大率を差し引くことによって得られる。これまで、都市別（地域別）の全要素生産性の計測が行われたことは、田中・玄（2009）らの分析などに限定されている。その背景には、計測に当たって必要なデータが、都市単位で取得することが困難という制約のゆえであった。今回の推計にあたっては、こうした制約もあり、政令指定都市 20 のうち 10 都市について計測を行った。その結果は、図 3-2-1 に示した。同図において、横軸は全要素生産性 TFP（計測期間、計算方法）、縦軸は経済成長率（計測期間、計算方法）を設定した。第Ⅰ象限は、TFP、経済成長率とも全国平均を上回っている都市が布置されており、計測した都市のほとんどはここに位置づけられている。TFP が最も顕著であったのは京都市である。「京様式経営」は、こうした形で都市のイノベーションを牽引しているのだろう。次いで、仙台市、神戸市と続いている。同図に示すように、神戸市、横浜市、福岡市は TFP、経済成長率とも近似した状況にある。

ところで、日本の主要都市の TFP はこうした状況にあったが、グローバル化のなかで日本の都市はアジアのなかでどのような位置づけにあるのだろうか。今後、アジア諸都市との TFP 比較などの分析が必要と思われるが、2011　年にアジア開発銀行が国別の TFP 推計を行っている。これを見ると、日本はその成長速度で、中国、シンガポール、韓国に大きく後れを取っており、TFP 水準においてもシンガポールや香港を大きく下回っていることが明らかとなった。製造業に加え、サービス産業などのアジアへの進出・移転が、日本のイノベーション力を高める関係の形成に結びつくアプローチが必要だ。

グローバル化の中で、都市のイノベーションの推進・加速は、豊かな市民生活を確保するために喫緊の課題と言わなければならない。

ところで、産業や企業の立地がイノベーションを促す要素であるとすれば、日本経済や都市経済のアキレス腱は２つある。ひとつは、起業力の弱さである。世界銀行の調査によれば、日本の「起業のしやすさに関わる環境」は世界約190か国中（ビジネス環境ランキング）83位にとどまる。つい最近まで100位を大きく下回っていたことを考えると多少

は改善したのかもしれないが、新たに仕事を産み出すという点からは、日本は世界のなかでも大きく後れを取っていると言わざるを得ない。実際、日本の開業率は4.6%で、欧米の半分程度しかない。

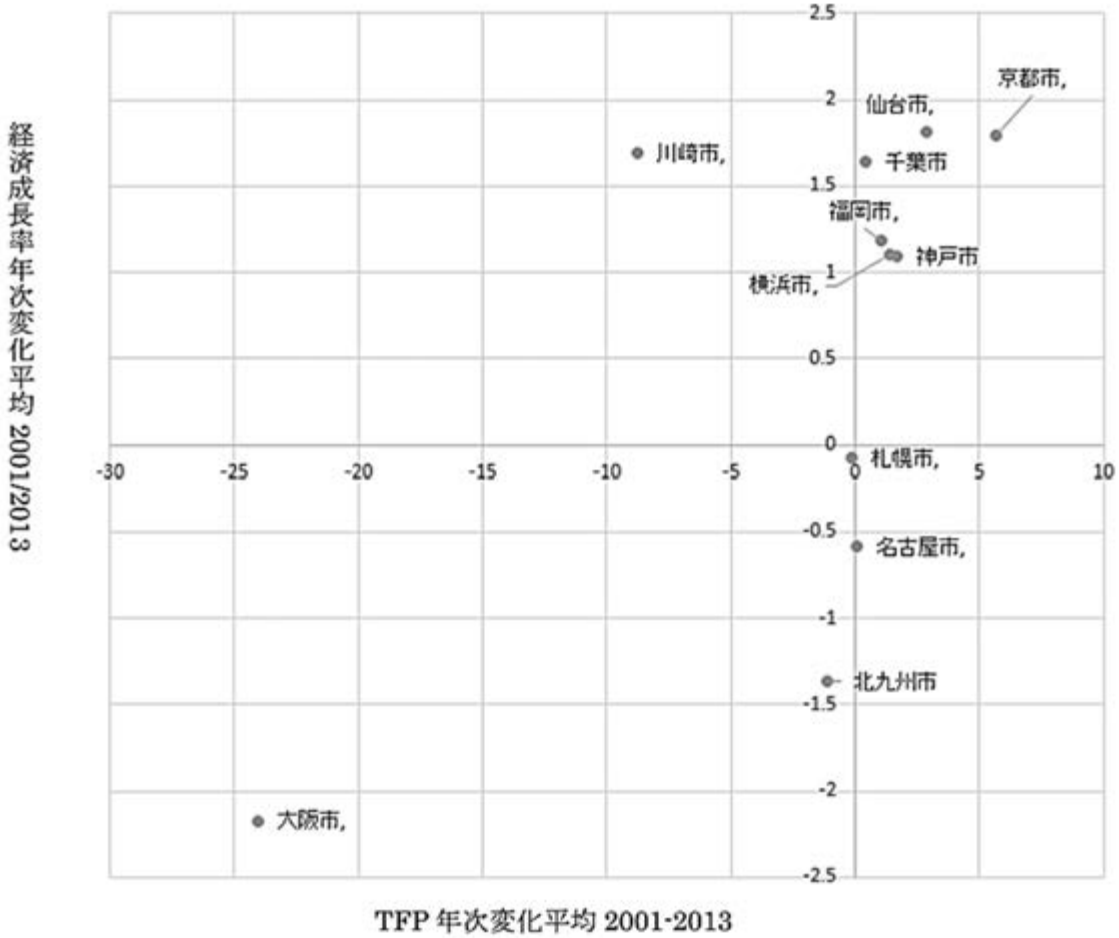


図 3-2-1　日本の主要都市の TFP と経済成長率

（出典）筆者（全国平均を原点として作図）

こうした起業力は、地域の産業風土に大きく左右されると思われる。現在、地球規模で多様な姿の新しい産業空間が台頭しつつある。こうした地域で多かれ少なかれ共通しているのは、その内部において、野心的企業家が高いリスクを伴う事業にチャレンジすることを促し、万一、失敗したときには再挑戦のチャンスを提供するビジネス風土を持っていることだ。それは、単にエンジェルのような投資家が存在するということではない。まず、地域固有の経済や産業に関わる制度や仕組みに柔軟を持たせ、経済環境の変化に柔軟に対

応することができる仕組みが必要だ。既得権益を擁護するのではなく、常に新たなチャレンジを受け入れる都市の起業のシステムや産業文化を醸成することが急務である。

第二の弱点は、対内直接投資の少なさである。日本の対内直接投資残高の対GDP比は5.1％（2016年末）。2014年の国際収支関連統計の年次改訂時において4.5％であったので、対内直接投資対ＧＤＰ比はかなりのスピードで改善しつつあるとみてよい。ただ、世界的にみると、アジアではシンガポールが300%に及びつつあり、欧米諸国も20-60％台にあることを鑑みると、なお「異常」に低いと言わざるを得ない。ちなみに、シンガポールの対内直接投資対GDP比は実に286.4％に及ぶ。対内直接投資は、有形・無形の経営資源の流入を通じて、日本経済にプラスの効果が期待できる。実際、日本に進出した外資企業の生産性は高く、研究や新商品開発における提携での効果は大きいと考えられる。こうした直接的な地域経済への影響に加え、日本経済の構造転換を視野に入れた地域再生が必要である。所得収支の黒字が日本経済を支えているという構図が明確になりつつある。これまでの蓄積を対外的に運用して、その収益で国民の生活水準を維持する「成熟債権大国」に向かいつつある。林は海外から日本への直接投資を促し、実物投資を賄うことで海外への投資を行う資本の流れを作ることが必要と指摘する(林2012)。

それでは、日本経済のこうした病弊が最も先鋭化した形で顕在化する日本の都市において、アキレス腱の弱点を克服するにはどうしたらよいのか。日本への対内直接投資がなぜこれほど少ないのかについては、たとえば「ビジネスコストの高さ」「日本市場の特殊性」「言葉の障壁」などが指摘されているが、GDP成長率などからみた「市場としての魅力の低さ」という指摘は厳しい。しかし、対内直接投資がこれほどまで停滞する決め手となる明確な説明はない。上記の要因が輻輳して、日本進出を企図する企業が算出する「隠れた費用」が大きいということだろう。あるいは、新規創業の関わる経済システムや社会的慣行は、その成果を創業者に必ずしも十分な形で対価を得ることが困難にしているのではないか。このかくれた費用の構造は、地域によって異なる。地域再生に向けた「隠れたコスト」のスリム化が必要である。

旧来の取引慣行など多くの制度や仕組みが、新たな主体の市場への参入を困難にしている側面は否めない。こうした硬直化を融解する政策が必要である。

3.3　負のロック・インから社会イノベーションへ

3.3.1　都市の衰退と「負のロック・イン」

「強いつながりの脆弱さ（The weakness of strong ties)」。古い産業地域が次の発展に向かうとき陥る罠をG.Grabher はこのように呼んだ。都市の盛衰を牽引するのは産業活動である。産業空間の衰退に関わる議論は、これまで成長や発展に関しては経済学等からも多くの理論が提示され分析が進んできたが、衰退局面に関しては一部を除き十分な検討が行われたとは言いがたいのが実態である(Grabher,G.1993)。1993 年、Grabher はドイツのルール工業地帯を事例に産業空間衰退のメカニズムを明らかにし、その後の OIA(Old Industrial Area)や RustBelt と呼称される古い産業地域・都市研究の問題を進化経済学からアプローチしたのである（外枦保大介 2012、Boschma,Ron and Martin,Ron2010）

こうした地域が衰退に転じた背景として、Grabher は「産業の発展を促す地域の雰囲気」「高度に発展し洗練されたインフラ」「稠密に形成された企業間の連関関係」「政治的な支援」といったかつてその地域を繁栄に導いた強みとも言える要素群がロック・インされることによって、逆に発展のエンジンとも言える地域イノベーションを押さえ込むことになったことを指摘した。こうした要素群は、各々が「強いつながり」によって巧みに構築され、地域経済の成功・繁栄に大きく寄与してきたが、次代の流れの中で硬直化の罠に陥ったと指摘する。実際には、「機能的ロック・イン」「認知的ロック・イン」「政治的ロック・イン」という３つの負のロック・インが作用したと分析している。

機能的ロック・インとは、地域内に埋め込まれ安定した（固有の人間関係をベースに形成されたものを含む）長期継続取引の結果、組織の壁を乗り越えた新市場の開拓や技術革新(boundary-spanning functions)が消失した状況を指している。認知的ロック・インは、地域内に形成された密度の濃い企業間の関係性が、結果的にもたらす地域の硬直化を意味している。その背後には、技術の理解、契約ルール、コミュニケーション時の知識などに共通した「言語」を有していることがある。しかし、地域で共有された固有の「視野」は、異なる文化や考え方がもたらすイノベーションへの契機を失わせてしまう。地域内での関係性（bonding relationship）はより強いものへと促されるが、一方で地域外や異なる視点との関係性(bridging relationship)を排除するかもしれない。政治的ロック・インは、産業と地方政府、労働組合、経済団体の関係性に関わっている。これらは、公式・非公式に強く結ばれており、地域産業全体の転換期においてその柔軟性を失わせることになる。なお、Grabher は、当時のルール地方の再生、すなわち負のロック・イン解凍への手がか

りとして形成されたつながりに柔軟性（redundancy）をもたせること、緩やかなネットワーク化の必要性を提案している。こうした政策の方向性に現時点では目新しさはないが、一旦繁栄した地域や都市の衰退のメカニズムについては、今なお示唆的である。Grabher の視点は、都市衰退メカニズムを解明する重要なアプローチとして、世界的に展開していくことになる。

たとえば、R.Hassink は、その後の世界的な OIA 研究の蓄積によって、そのタイプによって多様な負のロック・インの組み合わせがあることを明らかにしている（Hassink,R.2005)。筆者は、大阪湾ベイエリアを事例に、日本での負のロック・インについて論及したことがある（KATOH,Y.2013)。

Grabher に始まる「負のロック・イン」の議論は、古い産業地域の衰退のメカニズムを対象としていたが、近年、かかる視点を都市衰退・再生を議論する最新の経済学に適用する指摘や検討がおこなわれてきた。たとえば、空間経済学者の藤田は、都市の自己増殖的優位から、集積自体が立地する空間はロック・インを生じさせるが、初期には成長を促す“正の効果”を持つが、長期的には集積の変化や核心を阻害する“負の効果”を及ぼす可能性があると指摘する(藤田昌久 2003)。かつて、日本の高度経済成長を支えた都市や地域の経済は、その多くが様々な「負のロック・イン」に直面しているのである。

それでは、都市の未来を検討する上で、負のロック・インをどのように捉え、またこれをいかに解凍していくのか。

3.3.2　都市再生に向けた「流動化」政策

都市の活性化の鍵は、そこで有する資源を効率的かつ有効に使うことにある。都市の経済資源は、ひと、かね、そしてもの・土地など不動産である。ここで重要なことはこれらの資源が相互に結びつきながら、「都市を動かす」ことなのである。その際、既得権などによって陳腐化した制度を廃し、活力を創出するための新たな仕組み作りを行うなど、硬直化した都市を柔軟に機能させるという視点が必要である（加藤恵正編著 2016)。

都市の成長・発展には生産性の向上が鍵である。生産性は、一般に労働生産性と全要素生産性から構成されるが、労働生産性は日本的雇用慣行を見直し労働資源の効率的配分を実現するための労働市場改革が政府で議論されてきている。地域固有の多様な「働き方」の議論もこうしたなかで本来地域から提案すべきところだろう。ここでは、都市経済活性化に直接関係すると思われる残る２つの生産要素を「流動化」することで、都市経済の効率化を促すことを検討したい。

都市経済の活性化にとって、まず不動産（土地・建物）が効率的かつ効果的に活用されることが必要である。都市内部になぜか凍結して利用されていない不動産はないだろうか。たとえば、人口減少の過程で遊休化した学校、公務員住宅などもそのひとつである。近年、廃校については規制緩和などによる再活用がスタートしているし、優良不動産については証券化による活性化が議論されまた実現しつつある。商店街の空店舗なども、私有財産ながら市民がもっとも活用したい場所で使用されていない「空隙」といってよい。所有と利用が一体化しているために、様々な環境変化への対応ができないのだ。さらに、駅前の再開発ビルや賃貸オフィスには空室があることが多い。民間事業主や地方自治体が有するものだが、なぜこうした便利なところで、したがって皆が活用したいところに遊休スペースがあるのだろうか。賃貸料が何らかの理由で需給関係による市場価格から遊離しているのではないか。駅前や商店街など人々が生活するうえで重要な場所は、ある種の公共性を有していると考えてよい。自治体が供給するスペースに関しては賃貸価格の決定のあり方を再考する必要があろうし、民間オフィスについてはその賃貸価格決定に関わって不動産所有権のあり方自体についてこれまでと異なる視角が必要になってきているのかもしれない。都市のストックを十全に活用するためには、これまで経済的フローによって社会が潤っていた時代の仕組みを一掃し、あらたに都市システムを作り変える必要がある。縮小する都市において、持てる資源を最大限に有効かつ効率的に使うことが、都市の活性化に結びつき、市民の豊かさを保証することになる。そのための新たな仕組み作りが、今、求められている（加藤恵正 2011）。

近年、遊休化した不動産や老朽化施設のメンテナンスにおける資金供給のための仕組みとして PFI(Private Finance Initiative）の積極的活用が進められてきている。直接的には政府の財政制約から公共インフラ整備に向けたこうした仕組みの活用が進められてきているが、本来的には PPP(Public private partnership）の哲学は、民間のノウハウを巧みに取り込みながら、多様な主体の連携のもとに効率的な都市経営を行うことにある（根本（2014）。その意味で、公有資産に限らず凍りついた民間資産の活用も促進しなければならない。証券化、クラウドファンディング、フィンテックといった金融技術も今後都市の活性化に不可欠となっていくだろう。また、公的資産の所有管理をコミュニティ組織へ移転するアセット・トランスファーといった制度も英国では機能してきている（今井 2013、牧野 2012）。コミュニティの活性化に向けたこうした施策の検討も日本においても今後不可避となろう。

3.3.3　社会イノベーション型施策へ

図 3-3-1 は、都市活性化政策の進化の構図を「都市再生の手法」と「都市再生を牽引する主体」から示したものである。横軸の右側には「問題即応型アプローチ」を位置づけた。地域は多様であり、またその変化も早い。目前の問題に的確な処方箋を見いだし、補助金などを活用して機動的に即応することは都市政策の実施において必須と言わなければならない。左側に位置づけた「制度・仕組み改革アプローチ」は、地域の構造的な問題を把握した上で、制度や仕組みを再編・改革する手法である。課題対応型手法が短期的視点から繰り出されるものとすると、構造改革的手法はどちらかというと中長期的視点から、新たな制度設計や仕組みをスタートさせることで、地域の社会経済構造自体の再編を促すものである。

縦軸は「施策の担い手」を示している。軸の上方向にカリスマや専門家を位置づけた。現在、日本各地で地域再生のモデルとして話題にのぼる多くの地域は、カリスマ性を持ったリーダーや、影響力のある専門家の存在が大きいといっていいだろう。一方、「政策の担い手」軸の下方向には、「多様な主体のパートナーシップ」を位置づけている。カリスマ/専門家型が強力なリーダーシップによって地域の再編を促すのにたいして、パートナーシップによるアプローチは、地域マネジメントの仕組みを構築することからスタートすることになろう。ここでは、行政（地方自治体・政府）を位置づけていないが、担い手として、また都市再生の処方箋を現実化する権限を有する主体として、この構図全体を機動する役割といえる。

こうしてみると、第Ⅰ象限は「課題対応型」施策群である。多様化と変化に直面する地域に対して、従来の施策を一律・形式的に適用することに意味はない。また、これまでなかった新たな施策は、その結果や成果の予測が難しい。そこでは、補助金などインセンティブを提供し、その成否を見ながら施策を練り上げてゆくといった手法である。その意味で、その場しのぎの性格は否めないが、これを次の段階に移行するための実験型と位置づけることも重要となろう。第Ⅱ象限は、牽引エンジンは強力なリーダー、すなわち地域の変化を主導するカリスマや地域の人々に信頼される専門家が担うが、政策手法としては地域の構造改革を指向する。多くの行政主導型地域活性化施策は第Ⅰ象限にあるが、近年、脚光を浴びる中山間地域での地域活性化の試みの多くは、第Ⅰ象限を起点として施策群が地域に浸透・展開する過程で、地域経済の循環構造を再編する第Ⅱ象限にその性格をシフトさせていると見てよいかもしれない。第Ⅲ象限は、地域の様々な課題にたいして、多様

な主体のパートナーシップを基盤にアプローチしようとするものである。阪神・淡路大震災の復興の経験から、施策の担い手として構想段階から市民や NPO・社会的企業などが参画する潮流が形成されてきたといってよい。震災復興基金事業として展開した「ブロック・グラント」型地域活性化の仕組みは、日本において最初に実施された試みである。地域への補助金をパートナーシップ型アプローチと連動させた仕組みということができよう。2006 年度から実施された兵庫県「まちのにぎわいづくり一括助成事業」は、「地域のにぎわいづくりを主体的かつ持続的に推進できる団体」からの提案を受けて、コンペ方式で採択団体・活動が決定されてきた。その狙いは、これまでの縦割りの非効率から抜け出し、地域の多様な主体が統合的にかつ相乗効果のなかで再生に取り組むことにあった。いわば、地域乗数を最大化させる施策として実施されてきた。

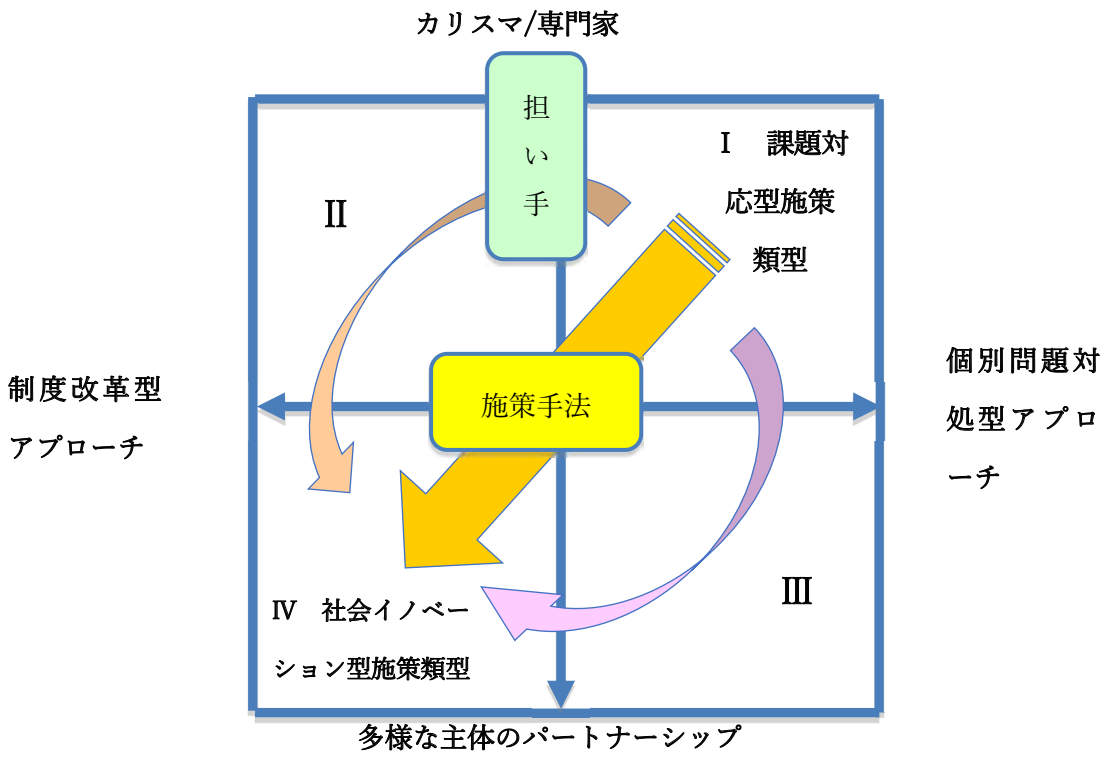


図 3-3-1　都市活性化政策進化の構図

第Ⅳ象限は、社会イノベーション型アプローチを示している。負のロック・インに直面する地域再生の方途は、このアプローチに依拠することになる。ここ数年、日本でもBID（Business Improvement District）への関心が高まっている。負担者自治とも言われるこ

の手法は、現在、世界の主要都市でその創生の手法として定着してきている。実際、大阪では条例化もされたところである。エリアマネジメントを関連主体のパートナーシップをベースに稼働させる試みは全国的に広がりつつある。あるいは、日本でも設置が進む特区などはこうした施策タイプへのアプローチのひとつだろう。阪神・淡路大震災からの復興過程で、日本で初めて提議された特区「エンタープライズ・ゾーン」は、結果的には結実しなかったが、その後、2002年、「地域の自発性を最大限尊重することで活性化をはかる」として、内閣に構造改革特区推進本部が設置され「構造改革特区」がスタートしたのを皮切りに、東日本大震災からの復興を加速するための「復興特区」(2012)、産業の国際競争力強化、国際的経済活動拠点形成を狙う国家戦略特区(2014)などが相次いで設置された。実は、こうしたアプローチは、地域政策が先発工業国において限界が見え始めた1980年代に各国で既に試行され始めていた。英国では日本の特区のモデルとなった「Enterprise Zone」や「Urban Development Corporation」、ドイツでは「IBA Emscher Park」プロジェクトが実施され、今日の世界の都市再生に大きな影響を与えてきた（加藤2014)。

日本経済の凋落の原因は硬直化した社会経済制度が環境に変化に呼応して柔軟に変化しなかったことにある。東日本大震災からの復興に向けて、戸堂は「制度の大転換こそが日本経済のじり貧を止める唯一の方法」と指摘する（戸堂康之2011)。日本経済の課題は、都市・地方に最も先鋭的に顕在化する。まず、都市・地方において自立化に向けた制度・仕組みの再編成を行うことが必要だ。第Ⅳ象限に位置づけられた施策群は、現実には、たとえば既得権益等と関わることもあり、実行するためには相当な困難も乗り越えなければならないだろう。図3-3-1では、この類型施策群の担い手は、「多様な主体のパートナーシップ」としている。ただ、がんじがらめに形成されてきた規制群を再編し、大きな変化にたいして必ずしも協調的ではないことが予想される既得権益主体をいかに説得し施策を実現するのかが壁となろう。その際には、カリスマ/専門家とは異なる、政治力のある民主的かつ強力なリーダーシップの役割への期待は大きい。

いずれにしても、少子高齢化のなかで、きわめて大きな転換点にある都市・地域は、固有の資源を最大限活用しその再生・創生に取り組まなければならない。その意味で、都市政策として展開する施策群の多くは先に示した政策の構図のなかで、第Ⅳ象限に向かう手法へとその性格を変えていくことが必須であろう。

3.4　負のロック・インを克服する

「負のロック・イン」を克服し、時代や環境変化に呼応して制度や仕組みが柔軟に組み替えられ、また運用されることが前提であろう。その意味で、一旦動き出した施策のプロセスのマネジメントは必須である。それは、施策の深化が時間の推移と連動すると同時に、さらに、都市「空間」の広がりのなかで展開することを意味している。以下、ビジョン実施において留意すべき点を整理しておきたい。

第１は、小さな「実験」的施策を矢継ぎ早に実践していくことから始めることだろう。少子高齢化、そして縮小経済の加速というこれまで経験したことがない環境下で、政策の有効性については、その不確実がきわめて大きい。これまで、制度や仕組みの根幹には、恣意性の排除、政治的な環境変化にともなう混乱の最小化といった必要性から、制度自体の継続性が暗黙の前提となってきた。公共分門の役割を担うという点で、堅持すべき性格ではあった。しかし、もはや予測不可能な時代にあることを勘案すれば、政策や施策の根幹には、事態の変化に機動的に即応する柔軟性が必要である。施策に適用する地域や期間を設定して、その効果を評価することは必須と言わなければならない。図 3-3-1 に示した第Ｉ象限に位置する社会実験型施策は、「まず、やってみる」ことから始めるということだろう。その際、こうした施策深化のプロセスを管理することが必要である。小さな実験的施策は、変化にたいして必ずしも積極的ではないであろう既得権益保有層にたいしても、変化の実態に関わる情報共有を可能にし、地域活性化に向けた協働への引き金となるかもしれない。

第２は、社会イノベーション型施策類型とそこへの過程のマネジメントのあり方と関わっている。こうした施策群同士を結びつけたり、一見関係のなさそうに見える都市資源との関係をデザインすることだ。縦割り型施策の非効率を排し、地域内乗数効果を最大化するための統合型施策連携の構図を構築することである。

‘related variety’（関連する多様性）は、現代都市経済を検討するうえで最も重要なキイ・ワードである。深化が加速する世界の産業システムは、グローバルな空間展開と同時に、機能的連関性といういわば垂直的な結びつきとも交叉しながら進化を遂げつつある。都市の経済システムからみると、それは related variety が織りなす地域イノベーション・システムに他ならない。ネット社会の深化は、これまでの地域社会システムのあり方を根本から問い直す動きと関わっている。たとえば、こうした動きは、ものづくりの革新で先鋭的に顕在化している。2010 年、ドイツは「ハイテク戦略 2020」を公表。ここで 11 の未

来プロジェクトを示したが、そのなかに「Industrie4.0」がある。IoT(Internet of Things)を核心に据えたこのプロジェクトは、「世界中の工場内の機械設備および製品をスマート化し、それらをインターネットに接続してすべての機械設備、製品および人との間で、「いつでも、どここも、誰とでも」コミュニケーションできる技術を実用化すること」という(岩本晃一 2015)。ものづくりに関わるあらゆる側面を統合するかかる戦略は、関連する主体やこれらが構築するシステムも絶えず変化しており、その定義も現時点では変化し続けているという点で、いい意味で「曖昧」さを残しており、今後も変わり続けるといってもよいだろう。この Industrie4.0 が興味深いのは、単にスマート工場や生産システムのインターネット接続にとどまらず、市民生活を含む都市システム全体をも包摂する可能性を有しているところにある。そうなると related variety は、産業が市民生活や社会と融合するキイ・ワードということになる。地域の多様な主体や活動を「つなぐ」ことが、イノベーション創出をもっとも刺激するということだ。

「負のロック・イン」を克服するにあたって、経済界、行政、市民、専門家など多様な視点を共有し議論を戦わせる「場」が必要だろう。そこでの情報や議論は常に公開されていることが重要である。また、こうした「場」で、ビジョン実現にあたって、「邪魔をしている制度・仕組み」を洗い出すと同時に、「新たに必要な制度・仕組み、組織」が何なのかを明らかにする場でもある。

「フィンランドにおいては、多くの国と同様にイノベーションを促進し、それを社会の資本とするために手法や制度を整備しています。科学や技術的なイノベーションは重要な助けではありますが、成功はそれらにのみ立脚しているのではありません」。フィンランド共和国大統領タルヤ・ハロネン（出版時は現職大統領）は、『フィンランドを世界一に導いた 100 の社会改革–フィンランドのソーシャル・イノベーション』（イルカッタ・タイバレ 2008）にこうした寄稿をしている。

世界的にも注目されてきた北欧モデルの成功は、小国群が各々の個性のなかで作り上げてきた成果といってよい。こうしたモデルの部分コピーを日本に直接当てはめることにあまり意味はないが、積極的労働市場政策をはじめ大胆な改革を続けてきた経験は大変興味深い。フィンランドはソ連の崩壊とともにその社会システムを大きく転換することを余儀なくされたが、結果的にはその試練から今日の繁栄を築いた。現在、フィンランドの一人当たり GDP は世界 16 位（日本 27 位）、世界競争力ランキング（International Institute for Management Development ： IMD）20 位（日本 27 位）と、日本を上回るものの顕著な

格差があるわけではない。しかし、世界幸福度ランキング（国連）では６位（日本 46 位）と世界でもトップランクにあり、この点では日本とのギャップは大きい。首都ヘルシンキは世界で最も住みやすい都市（Economist Intelligence Unit: EIU）で常に 10 位以内に位置づけており、上位都市のほとんどがオーストラリアやカナダなどが占めるなかで際立った都市のひとつといってよいだろう。その成功の背後には、技術イノベーションに加え、社会イノベーション醸成への積極的な姿勢から硬直化した「負のロック・イン」を解凍してきたことがある。

技術革新やグローバル化、さらに日本では人口減少・少子高齢化といった大きな変化に立ち向かうためには、技術イノベーションはもちろん、社会のシステム改革を促す社会イノベーションは不可避と言わなければならない。日本全体の社会イノベーションと同時に、固有の歴史や文化の蓄積上にある都市・地域にマッチした社会イノベーションが必要である。

【参考文献】

1) 今井良広（2013）「英国におけるアセット・トランスファーの政策的展開−公的資産のコミュニティ組織への移転−」非営利法人研究学会誌、Vol15, pp. 83-98
2) イルッカ・タイパレ編著（2008）『フィンランドを世界一に導いた 100 の社会改革：フィンランドのソーシャル・イノベーション』（山田眞知子訳）公人の友社
3) 岩本晃一（2015）『Industrie4.0：ドイツ第４次産業革命が与えるインパクト』日刊工業新聞社
4) 加藤恵正「グローバル都市政策によるアジア連携の可能性−都市のソフトパワーを考える−」都市政策 第 150 号、4-10 頁
5) 加藤恵正編著（2016）『地域を動かす』同文館（forthcoming）
6) 加藤恵正（2011）「リスクに挑戦する都市へ－台頭する２つのタイプの小組織企業－」都市政策 143 号、12-22 頁
7) 加藤恵正（2014）「地域経済の発展と政策」池田潔編『地域マネジメント戦略』同友館、34-58 頁
8) 川端基夫（2016）『外食国際化のダイナミズム－新しい「越境のかたち」』新評論
9) 末松千尋（2002）『京様式経営－ネットワーク外部性活用の革新モデル』日本経済新聞社

10) 外枦保大介（2012)「進化経済地理学の発展経路と可能性」地理学評論 85-1, 40-57 頁

11) 田中隆之・玄聖花（2009)「川崎市の生産性推移について-政令指定都市の成長会計分析-」専修大学都市政策研究センター論文集 第５号、263-270 頁

12) 戸堂康之（2011)『日本経済の底力：臥龍が目覚めるとき』中央公論社

13) 根本佑二（2014)「公共施設等総合管理計画とシティ・マネジメント」東洋大学 PPP 研究センター編著『公民連携白書 2014-2015』、時事通信社、3-12 頁

14) 林敏彦（2012)「成熟した債権国へ」『金融』（全国銀行協会）No.782、3-7 頁

15) 藤田昌久（2003)「日本の産業クラスター」石倉陽子・藤田昌久他著『日本の産業クラスター戦略-地域における競争優位の確立-』有斐閣、15-34 頁

16) 藤田昌久・長岡貞男編著（2011)『生産性とイノベーション・システム』日本評論社

17) 牧野杏里（2012)「英国のコミュニティへの公共資産委譲（Asset Transfer）にみる市民主導型都市再生政策と取組」都市計画論文集（(公財）日本都市計画学会）Vol.47,No.3,pp.949-954

18) Asia Development Bank (2011), *Asia 2050: Realizing the Asian century.*

19) Boschma,Ron and Martin,Ron,(eds.)(2010), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Edward Elgar.

20) Grabher,G. (1993) ’The Weakness of Strong Ties: The Lock-in of Regional development in The Ruhr Area’, Grabher.G.ed. *The Embedded firm; On the Socioeconomics of industrial Networks*, Routledge.

21) Jacobs,J (1984),’*Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic life*’, Random House.『発展する地域 衰退する地域:地域が自立するための経済学』中村達也訳（2012)、筑摩書房

22) Jacobs,J (1969),’ *The economy of cities*’, Random House.『都市の原理』中江利忠・加賀谷洋一訳（2011）鹿島出版会

23) Hassink,R.(2005) ’How to Unlock Regional Economies from Path Dependency? -from Learning Region to Learning Cluster-. *European Planning Studies,* Vo.13, No4,pp.497-520

24) KATOH,Y.(2013) *Transformation of a Branch Plant Economy: can the Osaka Bay Area escape the rust belt trap ?,* Working Paper, No.224, Institute for Policy Analysis and Social Innovation, University of Hyogo, 2013

４.「負のロック・イン」解除、そして地域再生のデザイン

加藤　恵正

要約　第３章では、地域を縛る「負のロック・イン」について、これまでの研究の整理を行い、ロック・イン構造が多重的に形成されその発展への契機を失った都心を事例に検討を行ってきた。ここでは、負のロック・インを都市政策における「社会イノベーション型施策」からのアプローチを提案した。それは、都市再生手法としては制度改革を、都市再生牽引主体としては多様なパートナーシップ形成に依拠するものであった。

こうした試みをより広域的視点から、「負のロック・イン」解除のための視点をここでは点検しておくことにする。まず、先にも示したように「負のロック・イン」は、その成長・発展が脆弱化した地域での研究蓄積から以下のようないくつかのタイプがあることが明らかとなってきている。

4.1　「負のロック・イン」のタイプ

－「強いつながりの脆弱さ（The weakness of strong ties）－

一般に、地域が衰退に転じた背景として、Grabher は「産業の発展を促す地域の雰囲気」「高度に発展し洗練されたインフラ」「稠密に形成された企業間の連関関係」「政治的な支援」といったかつてその地域を繁栄に導いた強みとも言える要素群がロック・インされることによって、逆に発展のエンジンとも言える地域イノベーションを押さえ込むことになったことを指摘している。こうした要素群は、各々が「強いつながり」によって巧みに構築され、地域経済の成功・繁栄に大きく寄与してきたが、次代の流れの中で硬直化の罠に陥ったと指摘する。実際には、「機能的ロック・イン」「認知的ロック・イン」「政治的ロック・イン」という３つの負のロック・インが作用したと分析している（加藤 2016）。

【機能的ロック・イン】

地域内に埋め込まれ安定した（固有の人間関係をベースに形成されたものを含む）長期継続取引の結果、組織の壁を乗り越えた新市場の開拓や技術革新（boundary-spanning functions）が消失した状況を指している。

【認知的ロック・イン】

地域内に形成された密度の濃い企業間の関係性が、結果的にもたらす地域の硬直化を意味。その背後には、技術の理解、契約ルール、コミュニケーション時の知識などに共通した「言語」を有していることがある。しかし、地域で共有された固有の「視野」は、異なる文化や考え方がもたらすイノベーションへの契機を失わせてしまう。地域内での関係性（bonding relationship）はより強いものへと促されるが、一方で地域外や異なる視点との関係性（bridging relationship）を排除するかもしれない。

【制度（政治）的ロック・イン】

産業と地方政府、労働組合、経済団体の関係性に関わっている。これらは、公式・非公式に強く結ばれており、地域産業全体の転換期においてその柔軟性を失わせることになる。なお、Grabher は、当時のルール地方の再生、すなわち負のロック・イン解凍への手がかりとして形成されたつながりに柔軟性（redundancy）をもたせること、緩やかなネットワーク化の必要性を提案している。こうした政策の方向性に現時点では目新しさはないが、一旦繁栄した地域や都市の衰退のメカニズムについては、今なお示唆的である。Grabher の視点は、都市衰退メカニズムを解明する重要なアプローチとして、世界的に展開する。

【空間的ロック・イン】

地域経済の進化は、これを支えるインフラストラクチャーの再編と呼応しているといって過言ではない。工業化を支えたインフラは、地域経済の変化・再生の過程で大胆な見直しが必要である。それは臨海部の産業地域と都市部を隔ててきた産業用道路もそのひとつだ。都市経済がツーリズムなど集客型への指向を強めており、親水空間としてのウォータ・フロントへの転換は喫緊の課題と言わなければならない。創造都市に求められるインフラの再構築が必要である。

4.2　「負のロック・イン」領域との対応

一方、さきに、われわれは広域圏研究において市場、政府・自治体、地域という３つのロック・インされた領域を導出した。

図 4-2-1 は、負のロック・インのタイプと領域を対応させることによって、都市再生政策の方向を示そうとしたものである。実際には、表側に位置づけた各社会調整領域とも多様で複数の「負のロック・イン」の縛りの中にあると考えられるが、典型的には A,B,C として記載したような特徴的な関係性に着目することで、ここからの突破口を検討したい。

まず、A として記載した市場領域と機能・認知的ロック・インとの接点であるが、所在する企業間のこれまで通りの硬直化した地域におけるビジネス・クライメイトを示唆している。B は、地域領域と認知・空間的ロック・インの接点である。組織人として都合の良い

負のロックイン 市場・　　のタイプ 公共・地域	機能的 ロックイン	認知的 ロックイン	空間的 ロックイン	制度的 ロックイン
市場領域	A			
地域領域（人）		B		
公共領域			C	

図 4-2-1　負のロック・インのタイプと社会調整領域

教育を受け、また多様性を拒む（表面的には変わりつつある？）文化的背景から抜け出せない地域、特に早くから日本を支えてきた産業地域では、かかる負のロック・インは深刻だ。ここでは、「人」「地域の労働市場」の硬直化を示唆している。最後に、C は政府・自治体をプレイヤーとする公共領域と、空間・制度的ロック・インが交差するところだ。陳腐化した既往地域政策、工業化時代の負の遺産でもある都市機能を分断する産業道路や更新しない港湾機能などは、政府と地方自治体の強力な連携が必須である。

4.3　地域を動かす成長戦略

負のロック・インによって硬直化した地域を「動かす」引き金は何か。ここでは、そのための構図を図 4-3-1 として示した。

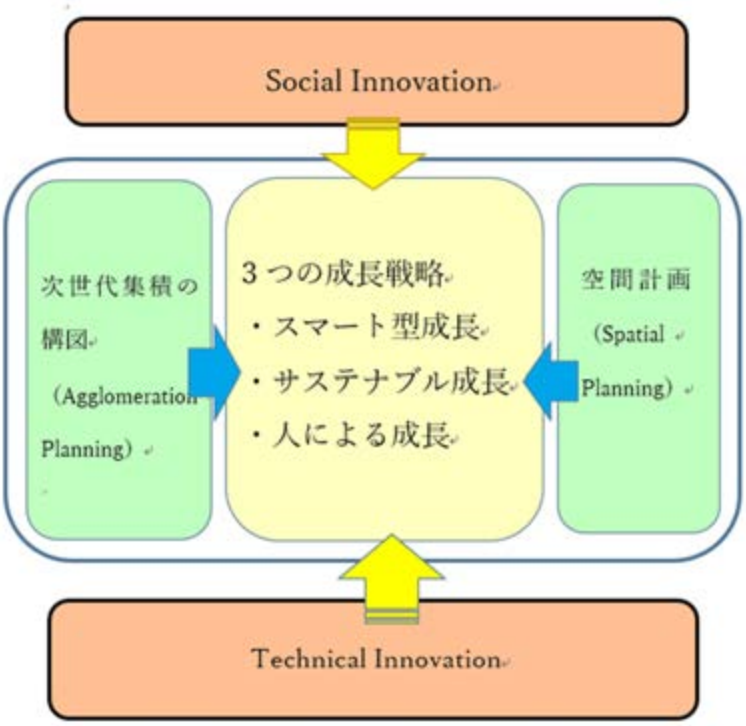


図 4-3-1 硬直化した地域を動かす「引き金」

同図では、地域ポテンシャルへの刺激が、基本的には社会イノベーション（social innovation）と技術イノベーション（technical innovation）の両輪によるものであることを示している。そして、地域の成長戦略の核心として「スマート型成長」「人による成長」「サステナブル成長」を位置づけている。スマート型成長は、市場領域におけるイノベーションを指している。人による成長は、地域として顕在化した社会調整領域において「人」、あるいは地域労働市場に焦点をあてることを示している。サステナブル成長は、地域成長・発展の最終的なゴールとして位置づけられた。なお、この３つの成長戦略という核心部にたいして、進化を続ける経済集積、ますますその重要性が拡大する地域経済のマネジメントが連動する構図となっている。

こうして負のロック・インを克服し、成長・発展に向けて稼働する広域圏を、ここでは「イノベーション関西」と呼称することにした。なお、本構図は「イノベーション関西」構築に向けた第Ⅰ部での議論を総括したうえで、次世代地域政策の構図としてあらためて提示する予定である。

【参考文献】

1)　加藤恵正（2016）「社会イノベーション政策による都市の再生」都市政策 163 号（（公財）神戸都市問題研究所）、pp. 4-15.

第２部　イノベーション関西に向けた研究報告

２－１　スマート戦略編

１．都市の経済戦略－City-Region Innovation 政策へ－：市場のロック・イン（機能的ロック・イン）

加藤　恵正

要約　現代都市経済の課題は、知識経済化と連動するグローバル・サーキュレーションへの対応と、コロケーションによる空間再編によって顕在化する局地的衰退への対処にある。本稿では、これら両者のインターフェイスをデザインし、稼動させる新たな都市経済政策への視点や政策課題について事例として神戸市を取り上げ論じた。

ネットワーク経済を背景とする企業空間組織の「分積型再統合（リ・インテグレーション）」（企業組織が機能的分解によって効率化をはかっていた段階から、個々の事業所がより自律性を高める形でネットワーク的利益を指向する段階に向かっていることをさしている）と知識経済の深化は、グローバリゼーションの過程で、個別企業の枠をこえて広域圏内における異なる企業の事業所間の関係性強化に踏み出すときがきたようだ。こうした技術革新の潮流からみると、研究者・開発者・起業家のいる現場（都市空間）こそがイノベーションの源泉であることは自明だ。ネットワーク経済における相乗効果、学習や信頼などの創出のための仕掛け・仕組みづくりに着手するときだ。その際、広域的視点から都市全体を巻き込んだ City-Region Innovation を喚起する統合型クラスターへの進化を念頭に置く必要がある。

これを実現するためには、企業ネットワーク経済支援のために従来型政策枠組の転換が必要である。こうした仕組みを都市型地域イノベーション・プラットフォームと呼ぶ。ここでのポイントは、これまで縦割り行政の仕組みのなかで着目されなかった主体間のインターフェイスに政策を集中すること（とりわけ、これまで産業・経済政策と無縁であった教育、環境あるいは文化との連携が重要である）、政策自体を常に評価し機動的に再編すること、複数年次にわたる経済戦略であること、関西圏域全体と関わる広域的視点からのものであることなどである。この仕組みは、企業、大学、自治体などが表面的連携をこえて緊密なコラボレーションによって機動することが不可欠である。したがって、都市型地域イノベーション・プラットフォームは、大企業事業所や研究開発指向型中堅企業や先端産業クラスター全体を包摂する City-Region Innovation を喚起する仕組みと位置づけることができよう。

1.1　グローバル化と知識経済化

現代都市経済の課題は、知識経済化と連動するグローバル・サーキュレーションへの対応と、コロケーションによる空間再編によって顕在化する局地的衰退への対処にある。本稿の目的は、かかる現下の情況を踏まえながら、これら両者のインターフェイスをデザインし、稼動させる神戸の新たな都市経済政策への視点や政策課題について論じることにある。

「世界は台頭する巨大都市が牽引しているといって過言ではない。しかし、深刻な問題も山積していることは閑却できない。したがって、グローバル経済下において競争状況にある大都市に求められる政策は都市ごとに異なっており一様ではない（筆者要約)」。2006年、OECD は現代の都市課題に関するレビュー”Competitive Cities in the Global Economy”のなかで、世界経済における大都市の優位性を明示したうえで、巨大都市圏出現の経済的評価やガバナンスに関わる政策課題群を摘出している（OECD 2006)。こうした、グローバル・サーキュレーションの加速と巨大都市の出現が相互に強く関わりながら、世界の都市システムが大きく再編される情況はこれまでにも指摘してきた(加藤 2008a)。

都市の経済戦略を検討するうえでその論点は、第一に，グローバル経済と知識経済の深化の過程で、都市経済の競争力をいかに確保・堅持するのかを検討すること，第二に社会の成熟・少子高齢化社会への急進の過程で顕在化する空間のパッチワーク化と局地的衰退への対応といってよい。本稿では，主として前者の論点整理と政策のあり方について論じることにしたい。後者については，別稿にてその視点・枠組みを検討したこともあり，ここでは紙幅の関係もあり「小結」での課題の指摘にとどめる（加藤 2008b)。

以下、第２節では都市経済の発展を検討するうえでの基本的視点として、知識経済化・グローバリゼーション・コロケーションをキイワードに整理する。第３節ではかかる方向に基づく都市の産業展開のあり方や産業政策の論点,政策の方向を検討する。第４節では,ネットワーク型経済推進のための政策枠組転換の方向について検討を行う。第５節では、残された課題として、社会的企業など台頭する神戸の新しい主役を醸成するための社会イノベーションによる仕組み革新の必要性などに言及することにしたい。

1.2　知識経済化、グローバリゼーション、コロケーションと神戸経済

ここでは、まず都市が直面するグローバリゼーション／コロケーションの潮流から議論の枠組みを示しておきたい。加速する世界の経済地図再編を論じてきた P.Dicken は、国際

化と局地化を対比させて巧みにグローバル化とコロケーションの深化を図 1-2-1 に示すように描き出している（Dicken2007）。縦軸は、特定地域における機能的統合を示す「局地化の過程」を、横軸は機能的統合を伴わない単なる経済活動の国際進出を「国際化の過程」として示している。したがって、前者は機能的統合度を、後者は空間的拡散を示している。図中に示された「グローバル化過程」は、地理的拡散と機能的統合が同時に深化する過程を示している。また、「地域化過程」は、グローバル化過程が限定された空間において展開していく状況を示しており、たとえば EU の統合過程はこのプロセスを辿っているとみることができる。 Dicken は、都市のグローバル化が意味しているのは、こうした 2 つの要素が絡み合いながら右上にシフトするプロセスと指摘している。では、Dicken が描くこうしたグローバル・シフトは、どのようなメカニズムで機動するのであろうか。

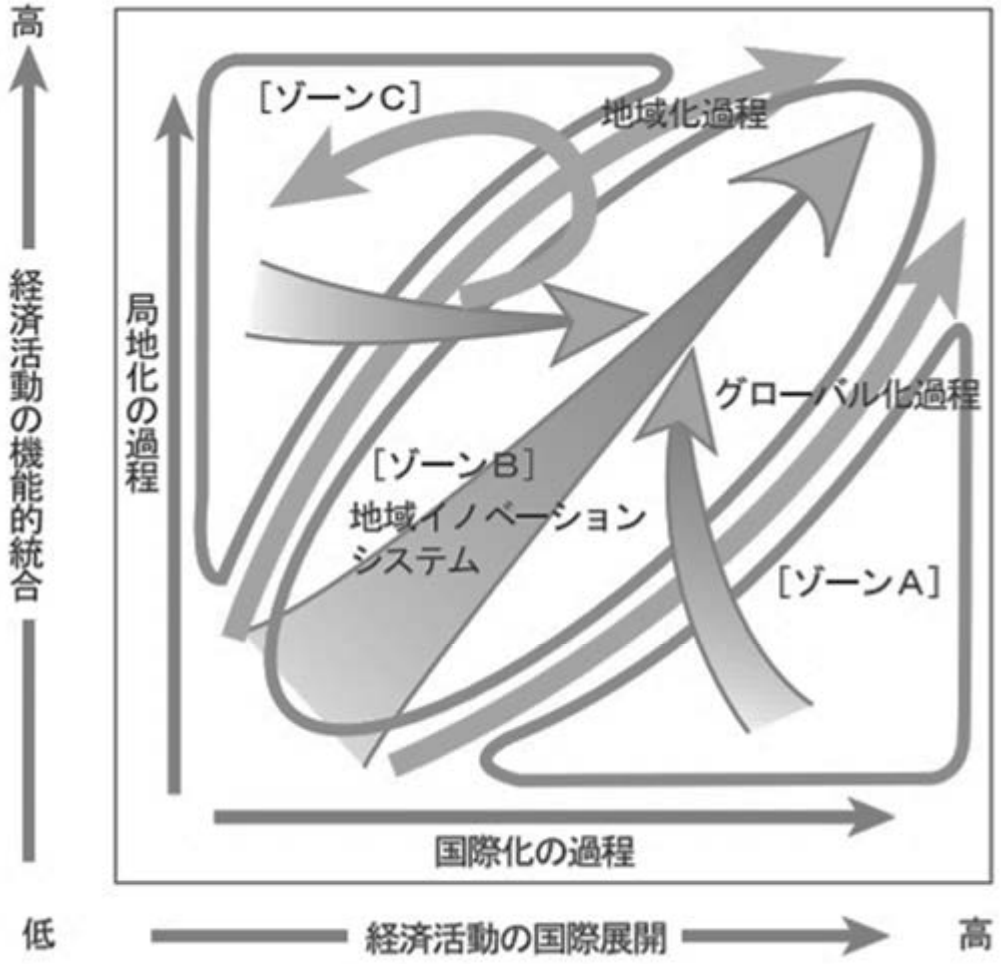


図 1-2-1　都市経済のグローバル経済化過程

出典：(Dicken（2007,pp.9）図に筆者が加筆して作成)

図 1-2-1 には, Dicken の議論をベースに、都市経済を構成する産業経済システムを加筆している。ゾーン A は、世界全体をカバーするネットワークとしてのグローバル都市システムである。かつての大阪湾ベイエリアがそうであったブランチ・プラント型の産業空間を示しているといってよいだろう。ゾーン C は、古くから形成されてきた地域産業システムを示している。ここには、たとえば地場産地のようにどちらかというと閉じられた産業集積なども含まれることになる。ゾーン A と C の中間に位置づけられているゾーン B は、地域産業システムとグローバル都市システムの融合領域である。ここでは、都市経済を構成する様々な活動が有機的連関関係を形成し、創造的な都市経済展開の可能性を示唆している。その意味で、次世代の都市経済を展望するうえで、ここに描いたゾーン B の役割は大きい。この領域をいかに政策的にデザインし、都市の有している社会経済資源を編集してこれを稼動させるかが問われているのである。その駆動力は、知識経済化／イノベーションにある。

同図において、ゾーン A,C をめぐる矢印は、知識経済化の方向性と役割を各々の産業システムに応じた形で示している。ゾーン A の矢印は巨大事業所群のエネルギーを神戸経済のグローバル化／知識経済化にビルト・インする構図として描いている。それは、いわゆるブランチ・プラント型経済からの離脱、あるいは将来的にそこへの回帰を回避するということも示唆しているといえるだろう。ゾーン C を貫く知識経済化の流れは、２つの方向を示している。ひとつはゾーン B に合流するもので、地場産業など既存地域産業システムを再編することで、地域イノベーション・システムへと高度化する可能性を示している。もうひとつは、地域産業システム内部での循環を示唆するものである。これは、商店街やインナーシティなど局地的な地域経済再生の構図を示唆している。さらに、ゾーン B を右上がりに貫く矢印は、地域化とグローバル化のダイナミズムが、知識経済化を駆動力として稼動していることを示している。これによって都市の経済はグローバル都市へとシフトするという構図を示している。

さて、こうしたグローバル都市への構図は、地球規模での経済活動の潮流変化と都市経済のダイナミズムの接点が十全に機能しているのかを問うているといって過言ではない。かつて、こうした接点は特定の業種や大企業に関連したものであり、多くの企業にとっては必ずしも直接的に関係するものではなかった。しかし、今日、まったく異なる変化に直面している。従来の、工業社会の論理では機能しない。既存の産業群やこれから生起するであろう新たなビジネス、海外からの企業などを統合的に都市経済に組み込むための仕組

みが必要である。こうした動きをマネジメントする仕組みとして、世界的に地域イノベーション・システムが提案され構築が模索されてきた。ここで言う地域イノベーション・システムとは、「地域内に形成された稠密な企業間ネットワークや固有の社会・文化クライメイトや制度環境などが地域に根ざした集合的「学習」や持続的イノベーションを刺激する仕組み」を指している（Gebauer et.al 2005）。ゾーンＢは、こうしたシステム構築を念頭に、神戸経済全体をマネイジする領域として位置づけてよいだろう。ここでの、ポイントは、ひとつにはこれまでとは異なる都市内外の連関性をどのように創出するのか、いまひとつはその連関自体のあり方も従来の取引形態だけではなく、ソシアル・キャピタルなど多様な要素を組み込んだものとして検討する必要がある。

1.3　科学・技術イノベーションが促す都市経済の進化

科学･技術イノベーションは知識経済への移行とネットワーク型経済への駆動力である。人、モノ、金、情報が地球規模で駆け巡るグローバル・サーキュレーションの時代にあっては、科学・技術イノベーションも多様な経路で神戸圏域に所在する企業、大学、研究機関とネットワークを有することが必須の課題である [1)]。都市経済の競争力を生産性と捉えると、それは個々の主体のそれだけではなく、稠密に形成された都市内部の価値連鎖（連関性）全体の問題でもある。都市における価値創造力を高めるためには、したがって、価値連鎖を形成する主体の効率化、主体間の関係の効率化、価値連鎖のダイナミズムが、ここにいう科学・技術イノベーションということになる。以下、次世代の都市の産業展開を知識経済化が促すネットワーク経済という視点から神戸を事例に具体的に検討しておこう。

1.3.1　知識経済化の動き強める臨海部事業所群

神戸の近代工業は、1867 年の開港を契機に港湾関連産業からスタートする。なかでも造船所は港湾に不可欠な施設として設立が相次ぎ、加州製鉄所（川崎重工業）や三菱造船（三菱重工業）は、政府の手厚い保護政策のもと飛躍的成長を遂げることになる。両社からは、川崎製鉄、川崎車輛、三菱電機など神戸産業の中核的役割を担う企業を分離独立させ、さらに多くの関連産業群を産み出し、神戸・日本産業の母体工場として、また技術的には世界で覇権を競うグローバル企業として神戸経済の歩みをともにしてきた。この他、神戸製鋼所、住友ゴム工業など臨海部に立地する大規模事業所は、さきの図 1-2-1 の構図からみると、ゾーンＡに位置づけられる。

こうした大規模事業所群における研究開発のあり方は、R&D の先端的領域を核となる研

究所が所管し、具体的な製品開発を各事業所の技術チームが担当するという構図である。実際には、R&D とものづくり現場の融合の重要性はますます高まっており、基礎的研究開発と生産が一体化する形で、製品開発が行われることも多いという。150 年に及ぶ歴史のなかで、かかる臨海部事業所群とその関連企業群のなかで、ひとつには世界で競争する先端的科学技術が創出され続けていると同時に、今ひとつ閑却できないのはものづくりに関わる膨大な知識・技術・技能が蓄積され、現在もその更新が続けられていることである。基本的には、大規模事業所の R&D は、事業所内部ないし企業内研究所にとどまっており、地域との連関性は弱いと言わざるをえない。こうした事業所群で蓄積・展開される R&D に関わるアクティビティは、神戸経済における価値連鎖のダイナミズムとどのように共鳴することが可能となるのだろうか。ここでは、暫定的に３つの経路として整理することにしたい。

第一は、各社各事業所における先端科学技術研究と地域の大学・研究機関を場としながら地球規模でのネットワーク・コラボレーションを形成することである。急進する製品サイクルの短期化は、個別企業・事業所の枠をこえ、外部から基礎知識・アイデアを求めざるを得ない状況にある。その際、研究開発プロセスにおいて、企業内外の境界を明確にせず、企業内発生技術も事業化しないものは他社へ売却といった R&D への新たな視点が求められる。技術・知的財産そのものに固有の価値はなく、ビジネス・モデルを通じて初めて評価できる(池田 2008)。現実には、産業界、大学と公的研究機関が協力して成果を挙げる実績がなく経験に乏しいことから、企業が国内大学や公的研究機関において連携することが困難であるため、海外の大学を頼るケースがなお多いとの指摘もある（吉川 2008)。オープン・イノベーションを神戸という「場」で展開する仕組みが必要である。こうした研究開発におけるネットワーク形成に関わる経済メリットは、その「相乗効果（シナジー)」あるいは補完効果にある。異なる企業が有する多様な資源と情報を新たなイノベーション創出に向けて継続的に相互作用することによって顕在化する。都市経済としての課題は、こうした新たな情報（知識）創出の場をどのようにマネジメントするのかにある。

第二に、ものづくりの技術・技能の継承や創出に関わる人材育成を、企業と連携する形で新たな仕組みとして構築していく必要があろう。熟練技術者による高度に洗練された技能は、暗黙知としてマニュアル化できないことがこれまでにも指摘されてきた。ここに蓄積された技術・技能を、人材育成という形で顕在化・継承しさらに新たな創造性をも組み込むといった仕組みの形成は神戸経済の優位性を顕在化させることになる。その際、個々

の企業が独自に試みているたとえば定年後の継続雇用といった企業内囲い込みから、国際的視点から企業に蓄積された暗黙知を継承するオープンな仕組みを構築することは喫緊の課題といわなければならない。国際的なものづくり人材育成の仕組みは、神戸を支えた「ものづくり集団」という資源を、重要な競争力として顕在化させるものともなろう。死蔵資源のなかには市場化されていない多くの技術やノウハウがある。これを人材育成と絡めながら顕在化させ、市場に出す仕組みを構築する必要がある。ここでの経済メリットは、これまでの神戸での知的蓄積を顕在化させ、これを創造的に継続的再編を行うことによって、知識の機動的フィードバックを行う戦略性を企図する「学習（ラーニング）」といってよいだろう。神戸に蓄積されてきた知識を巧みにマネジメントすることによって、加速する世界経済と連動する都市経済の柔軟かつ機動的変化が可能となる（加藤 2008）。

第三に、こうした大規模事業所からスピンアウトした技術者が、起業したり個人事業家として活動するソフト・インフラの整備が必要である。近年、デジタル化の進展もあいまって、創業を促し企業同士のジョイント・ベンチャーや専門的な能力を持つ人材の共同事業を容易とする新たな組織形態 LLP（有限責任事業組合）や法人格を有する LLC（合同会社）といった新たな仕組みの制度化もあいまってミニ企業家も増加しつつある。こうしたタイプのビジネスを担う人々は、一般にインデペンデント・コントラクター（独立業務請負人）と呼ぶが、D.Pink はこれをフリーエージェントと命名しアメリカ社会での労働市場の大きな変化を示唆したことがある（ピンク 2002）。労働のフリーエージェント化とは，企業や政府といった組織に雇用されるのではなく，直接組織に属していない就労形態の拡大を指している．近年では専門職など企業内フリーエージェントも拡大しているという。こうした非組織型就労の拡大が，地域における雇用創出や地域経済の再編・再生に及ぼす影響は大きく、彼らを巻き込んだ地域固有の「地域中間労働市場」形成の可能性や地域再生の諸課題にたいして具体的な政策立案を試みることは現代都市政策の新たな課題ともいえる。ここで言う「労働のフリーエージェント」概念は、Pink による「米国において既に労働人口の４分の１がフリーエージェント」という労働市場転換の議論に端を発したものであるが、地域経済への社会経済的インパクトについては必ずしも明らかにされておらず、「働く」ことの意味や意義の多様化とともに重要な都市政策課題となってきている。「ヨコ」の連携を重視するこうした新しい「働き方」を重視する社会は、その「つながり」のあり方がポイントとなる。信頼や社会的ネットワークを構成要素とするソーシアル・キャピタルは、その意味でフリーエージェント社会のインフラストラクチャーといってよいかもし

れない。かかる個人ビジネスのネットワークこそ、地域の創造力を促す重要な要素であり、その意味で地域共有財といってよいだろう。こうした地域経済を支える地域共有財醸成も政策課題である。

ネットワーク経済を背景とする企業空間組織の「分積型再統合（リ・インテグレーション）」（企業組織が機能的分解によって効率化をはかっていた段階から、個々の事業所がより自律性を高める形でネットワーク的利益を指向する段階に向かっていることをさしている）と知識経済の深化は、グローバリゼーションの過程で、個別企業の枠をこえてメガ・リージョン内における異なる企業の事業所間の関係性強化に踏み出すときがきたようだ[2)]。こうした技術革新の潮流からみると、研究者・開発者・起業家のいる現場（都市空間）こそがイノベーションの源泉であることは自明だろう。ネットワーク経済における相乗効果、学習や信頼などの創出のための仕掛け・仕組みづくりに着手するときだろう。

1.3.2　神戸に根ざす企業群と先端クラスター
－地域イノベーション・システムの中核として－

ここでは、次世代の神戸産業の中核を担う、神戸に根差した中堅企業群の役割、さらに先端ビジネス・クラスターの今後について議論を整理する。こうした産業群は、図 1－2－1 のゾーン B、すなわち地域イノベーション・システムにおいて、中核的役割を果たすことが期待される。

①　神戸拠点企業のビジネス・モデルを

「ローカル・ミリュウ」「学習地域」「産業地区」といった都市・地域産業のキイワードは、産業クラスターの構成要素として現在までに多くの理論・実証研究が蓄積されてきた（Cooke and Simmie 2005）。ここでの成果のポイントは、知識経済への移行において、中堅・中小企業の台頭と教育の役割があらためて地域経済の発展における要としての役割を果たすということであった。実際、1980 年代後期以降、成熟資本主義諸国で顕在化した地域経済再生のモデルは、その各々が地域固有の資源と外部環境変化に呼応する制度的整備のなかで成果をあげており、その多くはベンチャー企業などいわゆるミニ企業が中核的役割を果たしている。地域の社会経済システムに根ざした中堅中小企業が、地域経済とグローバル経済の接点を担っているのである。たとえば、末松は研究開発指向型企業が集中する京都において、徹底したモジュール化による「京様式経営」を解明している（末松 2002）。実際、関西には地域に根差した中堅企業が多数存在している。こうした地域に根ざした企業について、関西本社企業の利益率の分析を行った近畿経済産業局の調査では、現時点で

海外・国内とも営業拠点が関西にあるほど利益率は高いこと、今後、関西の位置づけとして経営戦略、生産・販売等の拠点を関西に維持し続けるとした企業は、東京へのシフトを行っている企業より利益率が高いことを明らかとしている（近畿経済産業局 2008)。

2006 年、武田薬品工業は神奈川県藤沢市に中央研究所を新設することを公表した。もともと、大阪市内にあった研究拠点を拡大するため、藤沢市と大阪府茨木市の候補地を検討したことから、神奈川県と大阪府が誘致競争を繰り広げた結果、国内外の人材獲得に首都圏のほうが有利との判断から藤沢に決定したという。関西を支える企業の研究拠点の移設であったが、現実には、この他にも関西企業が首都圏へ本社・研究所を移転・新設する動きは相次いでいる。企業の東京シフトに関しては、これまでにも多くの議論が行われてきたが、世界の経済・生産システムが急速に再編され、同時に知識経済化のなかでクラスター形成に象徴される企業と地域の新たな関係が形成されるなど、単純な規模の利益による集積論では説明が難しい状況が出てきている。今後とも東京への集中が進むのかについて予見することは困難であるが、現下の経済環境のダイナミズムからみて企業経営にとって東京シフトが合理的判断なのかについてはいささかの疑念が残るところではある。本稿では紙幅の関係もあり、この点についての詳細な検討は別稿に譲ることにしたいが、神戸にも地域に根ざした中堅企業は多い。検体検査領域ではグローバルトップ 10 に入るシスメックス(株)、日本のゴム工業を牽引してきた産業用ベルトやプラスティック製品のパイオニアであるバンドー化学（株）や三ツ星ベルト（株)、生活設備機器メーカーの（株）ノーリツ、神戸のライフ・スタイルを牽引するビジネスともいえる（株）アシックス、(株）ロックフィールド、(株）フェリシモ、(株）ファミリアなど枚挙にいとまはない。こうした企業群が、今後、地域イノベーション・システムの中核としてコラボレーションしていくことが期待されるところである。

②　進化する先端ビジネス・クラスター

2008 年 11 月、政府はポートアイランド２期を中核拠点とする「先端医療開発特区」を指定した。これは、革新的科学技術の実用化を予算配分や規制の柔軟な運用で支援する「スーパー特区」であり、複数の大学や企業などの共同研究が支援対象となる。医療産業都市構想は進化を続けている。

1999 年、神戸医療産業都市構想懇談会報告からスタートした、ポートアイランドでの先端ビジネス・クラスター構築の試みは、進出医療関連企業 75 社、約 600 人の正規雇用が発生している(神戸市 2007)。また、ポートアイランド以外での市内への経済効果を含めると、

雇用で約 2000 人、直接・間接双方を含む経済効果は約 1400 億円にのぼる。シスメックス（株）も西神に設置した研究開発拠点テクノパークポートを中核に、ポートアイランドBMA(神戸バイオ・メディカル・センター)にラボラトリーを設けている。2007 年、神戸市は、『神戸健康科学（ライフサイエンス）振興ビジョン：クラスターの将来像』において、既にその将来展開に向けたグランドデザインを示している。ここでは、課題の整理に加えメディカル・イノベーションシステム構築など、クラスター進化に向けた経路が巧みに描き出されている。ここでは、医療関連事業者へのインタビューから、若干のコメントを行うにとどめたい。

第一に、研究者らが共通して指摘するのは、神戸ポートアイランドでの多様な結びつきの重要性である。そこでは、研究と臨床の融合を担保する仕組みだけでなく、患者やその家族のスムーズな移送のためのインフラ整備、快適な生活環境の構築．さらにはこうした成果がビジネス化されるための仕組みなど、再生医療を核とする総合的な都市環境の整備が共通して指摘された。また、研究開発指向が強いベンチャー型小規模企業が支える形勢だけに、企業間の競争は激しいが、一方、連携によってＲ＆Ｄを個々の企業が合理化し、そこから新たな企業が`創出されるといったメカニズムが機能している。集積内部において情報共有が行われることで、「競争と協力」に関わる集積固有のコンビネーションが形成されていくということなのであろう。このように、事業活動に直接関係した取引だけでなく、他業種や間接関連領域、さらには一見関係がなさそうな分野との結びつきを見出すなど広範にその結びつきを拡大することで、都市内部にいわば立体的かつ稠密なネットワークを形成していくことこそが新たなビジネス創出の存立基盤となる。

第二に、インキュベーション施策の重要性が指摘されている。知識集約性が強い小規模企業群が担うバイオ・メディカル領域では、ビジネスの進化速度がきわめて早く変化への機動的即応は必至である。企業の設立は世界的競争下で行われるため、即座に事業に着手できる環境が常に求められている。さらに、集積内部における自己増殖的な発展のメカニズム強化のためにも、インキュベーション施設は知識集約型ビジネスにたいする産業支援施設として重要な役割を来たしている。

第三に、こうしたハード面の整備も、実際には集積内外における新たな「結びつき」が形成する都市絲済の自律的展開と的確に呼応していくものでなければならない。かかる集積の自己増殖性が加速し、内外の稠密な連携や広範な領域とのネットワーク形成をプロデュースする機能が必要である。新規立地企業、多様な関連事業業群、既存企業等との新た

な連関関係形成は、既得権益や硬直化した関係から離脱する大胆かつ繊細な機能・役割ということになる。こうした地域イノベーション・システム形成を促すプロデューサが必要である。なお、さきの振興ビジョンでは、研究シーズの事業化を可能とするための「神戸ライフ・サイエンス・ゲートウエイ」設立が提案されており、その実現が待たれるところである。

最後に、多様な人々が働くための都市環境整備の必要性をあげておきたい。先端技術をベースとするビジネスのもっとも重要な生産要素は「人」である。ここでは、国籍・性別・年齢とは関係なく高い能力の人材が必要である。今後、こうした産業が成長するためには、ユニバーサルなまちづくりへの視点は喫緊の課題といわなければならない。

こうしてみると、神戸の医療産業クラスターはその進化の方向として大きく２つの展開が期待されているようだ。ひとつは、神戸で形成された先端医療クラスターを、広域的な観点から関西でのバイオ等の関連領域クラスターと連携をはかることだ。地域クラスターのネットワーク化による広域クラスターとしての競争力強化は、地球規模での競争激化のなかで不可避の課題であろう。この点についても、同ビジョンは「関西全体でのライフ・サイエンス分野のスーパークラスター形成」を指摘しているところであり、現実の動きとして起動していく過程に注目しておきたい。第二に、医療産業からライフ・サイエンスへと短期間のうちに進化を遂げた神戸の先端医療クラスターであるが、次のステップへの視点が必要だろう。その意味で、神戸の市民生活全体を包摂する形でライフ・サイエンスとしての進化をグランド・デザインとして提示したことは首肯できる。その際、市民を含めあらゆる主体が自由に参画できる仕組みを構築しておく必要があろう。世界に先駆けてクラスター政策を展開するフィンランドでは、COE(Centre of Expertise)を核に、地域イノベーション・システムの構築を促進してきた。このなかで、ヘルシンキはもっとも成功し繁栄した都市圏であるが、ここでは現在、次世代クラスター政策として Forum Virium Helsinki Centre が稼動し始めている[3)]。これは、企業、市民、自治体、大学等、ヘルシンキの都市全体を包括する仕組みとしてクラスターの新たな進化として設置されたものである。ヘルシンキ都市圏域全体を科学・技術や産業だけでなく生活全体に統合クラスター形成を目指す試みとして興味深い。いずれにしても、神戸のクラスターも、より広域的視点から都市全体を巻き込んだ City-Region Innovation を喚起する統合型クラスターへの進化が待たれる。

1.3.3　神戸のライフ・スタイルを創造する地域ビジネスへ

ゾーンＣは、神戸のライフ・スタイルを創造する地域ビジネスへの進化が期待される地場産業や地域の付加価値を強化する地域スポット的な展開を示唆している。

①　生活と一体化する革新的地域産業群へ

酒造業やケミカルシューズ産業などの地場産業が生活と一体化するイノベーティブな地域産業群へと転化することが必要である。ネットワーク経済のメリットである、継続的相互作用、学習、信頼といった要素を早くから組み込んだ地域産業コンプレックスとして固有の産業空間を形成してきた。しかし、ここで形成された社会的分業型ネットワークは、安価な製品を巧みに作り出すことには成功したが、グローバル化／情報・知識経済化への流れの中でかかる環境変化への対応に遅れ、一部の企業を除いて産業としての機能弱体化は否めない。ただ、地場産業の歴史は地域イノベーションの歴史でもある。ネットワーク経済の有している要素を今一度再編成し、新たな分野への進出を含め、培ってきた神戸における生活文化やライフ・スタイルの融合を担う地域イノベーション・ビジネスとしての再生に期待したい。

②　地域の付加価値を高める仕組みづくりとともに

商店街再生を含め、地域スポット再生の仕組みづくりは、都市空間のモザイク化が進むなかで重要な地域再生策として位置づけられよう。ところで、阪神・淡路大震災からの復興の過程は、わが国における制度・仕組みが変化への柔軟性を欠き地域の自立的な発展を促すには多くの課題があることを示唆した。たとえば、「縦割りの非効率」「硬直した全国一律」は、地域に根ざした機動的復興を求める被災地にとっては大きな制約であった。地域のイニシアチブによる多様な仕組みの提案・実現を可能にする社会システムのあり方が問われたのである。その後、地方分権が進む過程で、構造改革特区、地域再生、都市再生など、地域再生のいわば３点セットが稼動するなど、制度上の変化は顕在化しているかにみえる。さて、地方都市における地域の衰退が加速する背景に、社会全体の変化に呼応したダイナミズムが喪失したことがあげられよう。地方都市再生のためにはそこにある資源の有効利用こそ再生の鍵といって過言ではない。その際、都市空間を構成する「土地」（不動産市場）の有効かつ効率的利用は、産業の高度化や人々の暮らしの成熟にとって不可避の課題といってよい。土地利用に関する制度的障害は、こうした変化を妨げてきたのである。都市における衰退は、農業と商業に象徴される。これまで、「土地本位」的仕組みと政策的保護のなかで命脈を保ってきた産業が衰退に直面する理由はここにある。不動産の流

動化に活路を見出す地域再生の試みは、わが国ではなお萌芽段階にあるが、今後地域の実情に呼応した仕組みづくりが必要である(加藤 2008c)。

1.4　インターフェイス政策による City-Region Innovation
－神戸型地域イノベーション・プラットフォームの形成－

以上、神戸を事例に次世代都市経済構築のための主要な論点について若干の検討を行ってきた。神戸市では、これまで多くの先駆的経済政策を計画・実践してきている。1970 年代におけるファッション都市神戸宣言、90 年代のリゾート都市へのステップはそれまで製造業が支えた港湾都市の新たな展開方向を示す大胆な経済戦略であった。その意味で、震災復興の教訓を踏まえ、直面するグローバル・サーキュレーションの時代の都市戦略は、神戸において新たなステップを踏む重要な時期でもある。現時点で、神戸 2010 年ビジョン、神戸市中小企業活性化プログラムなどにおいて、多様な施策が稼動している。ここでのポイントは、ひとつにはこうした施策をより強化・深化させることにある。いまひとつは、これまでにない大胆な発想で新たな展開を提案することである。これら双方を同時に機動させる必要がある。

先進諸国の都市経済政策はイノベーション力強化のために、企業、人材、知識をいかに編集・連結するかに重点を置くようになってきている。それは、地域政策、科学技術政策、産業立地政策のいずれの分野においても共通した方向にあり、これらの経済政策はリンケージの創出・再編を促すことに目的を収斂させつつある。実際、OECD はクラスター政策を展開している事例をもとに、ネットワーク経済支援のための従来型政策枠組の転換を示している(OECD 2007)。

こうした階層化された政策群を「都市の Policy Principle」に基づいて統合・収斂させ、さきに示したネットワーク経済のメリットを最大化させる仕組みや制度を構築し稼働させなければならない。ここでは、こうした仕組みを都市型地域イノベーション・プラットフォームと呼んでおくことにしたい。この仕組みの役割については、既述したところであるが、これまで縦割り行政の仕組みのなかで着目されなかった主体間のインターフェイスに政策を集中すること（とりわけ、これまで産業・経済政策と無縁であった教育、環境あるいは文化との連携が重要である)、政策自体を常に評価し機動的に再編すること、複数年次にわたる経済戦略であること、関西圏域全体と関わる広域的視点からのものであることなどが、神戸型地域イノベーション・プラットフォームには要請されるところである。そし

て、この仕組みは、企業、大学、自治体などが表面的連携をこえて緊密なコラボレーションによって機動することが不可欠である。したがって、都市型地域イノベーション・プラットフォームは、大企業事業所や研究開発指向型中堅企業や先端産業クラスター全体を包摂する City-Region Innovation を喚起する仕組みと位置づけることができよう。

1.5　小結：残された課題

以上、本稿では次世代神戸経済の論点について整理を行った。ここでは、残された課題として台頭する新たな経済セクター醸成のための課題、そしてグローバル・サーキュレーション下で顕在化する人材確保の重要性について若干の整理を行うことでまとめに代えることにしたい。

1.5.1　社会的企業醸成のための資金循環／人材流動化のための制度改革

１人当たり市民所得は他の条件を一定とすれば、市民のうち職業につき働いている人が多いほどその水準は高く、働ける人はできり限り働くことでこの値は大きくなる。都市経済の競争力は、これまで議論してきた労働生産性からの局面だけではなく、就業率など神戸における「働き方」と大きく関わっている。したがって、働く意欲があるのに、様々な制約により思うように働けない場合に、制度の組み替えや新たな制度設計の必要がある。働く意欲がない人には、労働市場に参入することを手助けする必要もあろう。ただ、こうした労働市場に関わるいわば技術的側面だけではなく、近年における社会情勢の大きな潮流変化を勘案すると、ここでの課題はより大きな観点が必要である。まず、ここでは、社会調整の仕組みのあり方との関係から考えてみたい。J.Pearce は、経済活動を営利指向型市場、公共サービス供給型公共、そして自助・協働型社会的経済の 3 つに分類している(Pearce2003)。従来の単純な市場と公共の２分法から、「市場・政府の失敗」を背景に台頭した新たな社会調整メカニズムとした。この領域には、社会的ミッションをバック・ボーンとして、地域課題に取り組む社会的企業や NPO などがここを動かすエンジンとして位置づけられている。その役割は、これまでにない需要の創出に加え、これまで公共が主として担ってきた福祉や雇用・就業対策領域等で大きな役割を担っている。社会的企業は、非営利指向的な働き方を望む人々の働く場であるとともに、その活動が労働市場に向かう中間労働市場を形成し、働くことへのアクセスを作っているのである （加藤 2004)。英国で発祥したこの仕組みは、現在では世界展開しているが、日本では阪神・淡路大震災時にコミュニティ・ビジネスとして導入され神戸において大きな活動が展開されてきたが、現時

点では資金・人材供給面など困難に直面しているところも多い。ここでは、かかる領域における活動が日本において活性化する２つのポイントを指摘するにとどめたい。

まず、社会全体の資金循環の仕組みが旧来のシステムのままで、新たに形成されつつあるセクターに資金が流入しないことに留意する必要がある。たとえば、千葉県市川市の「1%支援制度」では、市民税の１％を上限に、市民活動に市民の意思で税金が支払われる制度なども先駆的に実施されているところもある。新しいセクターに資金が循環する制度設計が必要である。2005 年、英国ではコミュニティ利益会社（Community Interest Company）が制度化された。同制度の評価については、様々な議論があるが、コミュニティや社会を支えるビジネスを社会に位置づけ、その主体である社会的企業を支えようとする試みは着目してよい。わが国地域再生においても、市場・公共の２分法から脱却し、社会的経済という調整の仕組みを組み込んでいく必要があろう[4)]。

次に、人材供給の問題である。近年、社会的企業や NPO で意欲的に仕事をしている若者も多くなってきたが、人材不足は否めない。その背景には、硬直的な日本の労働市場が関わっている。これまで顕在化してこなかったかかる新しい領域での仕事が社会的に認知され、ここでの活動を契機に企業、自治体、大学等がこうした経験者を受け入れるということがあれば、若い人々がこうした働き方を選択する可能性は大きくなる。その意味では、今なお日本の労働市場は硬直的で、技術系人材はともかく、こうしたタイプの意思や専門性を持った人材の流動性は低い。既存セクターに組み込まれた労働市場を、新たに形成されたセクターに接続するための仕組みが必要である。この他、かかる領域には社会的ミッションを有した組織のマネジメント、社会監査など多くの課題があるが、こうした課題解決にも支援は必要だろう。

1.5.2　「人」が集まる魅力と仕組みの整備を

最後に、都市経済と「人」に関わる残された論点として、世界規模で拡大する国際労働力移動との接点について指摘しておきたい。現下の日本において、人口減少下の労働力補填といった側面に加え、イノベーションの源泉としての知識・創造性を有する人材の海外からの確保は喫緊の課題である。また、マクロ経済のグローバル化の進展にともない、いわゆる複線型構造への移行を不可避とすれば、期待される対内投資拡大はこうした海外の人的資源受け入れ・確保とも結びつくことは容易に予見できる。神戸が今後グローバル化への道を歩むとすれば、こうした国内外人材との様々な形での相互交流をいかに拡大するのかは大変重要な課題である。そして、それは神戸の産業構造とも深く関わっている。た

とえば、米国大都市圏において、都市の産業構造と航空需要の関係を分析したLiuらによれば、専門職、科学・技術職および管理職などの人材が１％増加すると、航空需要が飛躍的に拡大することを実証している（Liu et.al. 2006)[5]。広義の知識経済へのシフトは、都市における「人」の移動にも大きな影響を及ぼしていることが示唆されている。いわば「人」の立地に関わるこうした議論は、いうまでもなく神戸の産業や経済と深く関わるが、実際には世界の若者に魅力的な産業と連携した教育、あるいは地域に根ざした文化・歴史、健康・医療と結びついた安全・安心な暮らしなど、都市の総合力が問われているということでもあろう。ただ、国際労働力移動との接点は、一方において多文化共生を核とする地域国際化という局面をも有している。それは、既にわが国においても顕在化しているように社会的排除（social exclusion）問題を内包していることは閑却できない。かかる領域での、包括的な都市政策が必要求められる。グローバル・ナレッジとの接点をどのようにデザインするのかが問われている。

【本稿を作成するにあたり、多数の企業研究者・技術者の皆さん、企業経営の中枢で仕事をされている方々に示唆・アドバイスをいただきました。記して感謝いたします。もちろん、本稿記述内容の責任はすべて筆者にあります】

【注釈】

1）地球規模でのダイナミズムと神戸都市圏の接点を、知識・情報が集積する拠点という意味でここではブレイン・ポート（知識経済の「港」）と呼称しておきたい。現在、こうしたブレイン・ポート構築の競争が地球規模で展開していると考えてよいだろう。

2）企業の空間組織に関わるは「分積型再統合（リ・インテグレーション)」については、次を参照のこと。加藤恵正「企業の空間組織再編と都市経済のダイナミズムー動的取引モードからみた「集積」概念の再検討ー」経済地理学年報、第40巻第４号、14-24頁、1994年.

3）Finland: Forum Virium Helsinki Center ＨＰ参照のこと。

4）この点については、次を参照のこと。加藤恵正「魅力ある地方都市の構図：ソーシャル・イノベーションと地域経営④－英国FRC(Furniture Resource Centre)グループによる地域再生の試み」ひょうご自治2007年9月号、19-20頁.

John Hanlon’*Community Interest Companies: Report to the Secretary of State*

for Trade and Industry', 2006 March.

5）ここでは、航空需要拡大オッズ比は2.9になるという。ここで言う航空需要拡大オッズ比とは、航空需要の大きさで大都市圏のタイプを２分したうえで、居住者タイプの変化が航空需要からみた都市のタイプに及ぼす影響の度合を示すものでロジスティック回帰分析の結果を示すものである。同研究では、ツーリズム産業従事者の拡大も、オッズ比1.4と影響が大きいことを明らかにした。

【参考文献】

1)　池田祐一（2008)「オープン・イノベーション」日立総合研究所HP

2)　加藤恵正「都市生活とコミュニティ・ビジネス」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編　岩波講座『都市の再生を考える』第４巻『都市経済と産業再生』所収、岩波書店、69-99頁、2004年11月

3)　加藤恵正（2008a)「グローバル・サーキュレーション時代の地域経済－ブレイン・ポート兵庫・神戸の形成に向けて－」ひょうご経済No.100、pp.2-8

4)　加藤恵正（2008b)「CED（Community Economic development）型都市政策の展開－ソシアル・インクリュージョン・アプローチによる都市再生」都市政策132号、4-17頁

5)　加藤恵正(2008c)「都市・地域再生とソーシャル・イノベーション」近畿都市学会編『21世紀の都市像－地域を活かすまちづくり－』古今書院、189-201頁

6)　近畿経済産業局(2008)『関西における新たな産業戦略に関する調査』

7)　神戸市健康科学（ライフサイエンス）振興会議(2007)『神戸健康科学（ライフサイエンス）振興ビジョン：クラスターの将来像』

8)　末松千尋(2002)『京様式経営－モジュール化戦略』日本経済新聞社

9)　ダニエル・ピンク（2002)『フリーエイジェント社会の到来』ダイヤモンド社

10）吉川弘之（2008)「産学の対話で国際競争力の再興を」日刊工業新聞、2008年11月12日

11）Philip Cooke and James Simmie (2005), 'Knowledge, Innovation and the Competitiveness of Cities' Nick Buck et al.(eds) *Changing Cities*, Palgrave

12）Angrea Gebauer et.al (2005) ' Regional Technology Policy and Factors Shaping Local Innvation Networks in Small German Cities' *European Planning Studies*, Vol.13,No.5,pp.661-683

13) OECD(2006) “*Competitive Cities in the Global Economy*” The Guilford Press

14) OECD(2007) “*Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*”

15) Peter Dicken(2007) “ *Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy 5th Edition*” The Guilford Press

16) Zhi-Jun Liu, Keith Debbage and Brendan Blackburn, Locational Determinants of Major US Air Passenger Markets by Metropolitan Area, *Journal of Air Transport Management* ,12,pp.331-341,2006

17) John Pearce (2003) “*Social Enterprise in Any Town*” Calouste Gulkenian Foundation,London

２．動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－

加藤　恵正

要約　本章の目的は、阪神・淡路大震災からの復興において、最後の再生プロジェクトとして位置づけられる神戸の都心再生の動きを､都市イノベーション･システム創出の視点、その機動という視点から論じることにある。都心のダイナミズムを制約していた「負のロック・イン」を解除するために、神戸イノベーション・プラットフォームの構築を提案した。

神戸都心再生は、1995 年に発災した阪神・淡路大震災からの最後の復興プロジェクトといってよい。ここがこれまで実質的に手付かずであった背景には、このエリアが都心の核心三宮を含みほとんどが民有地であったこととも関連している。一方、がんじがらめの都市計画規制、重層化している既得権益構造、さらには発災によって倒壊した 43 号線修復の「失敗」など、多くの「負のロック・イン」要素が折り重なった地区でもあった。神戸市イノベーション・システムとは、知識・知恵が集積し、ここで交流・融合することで新たな価値を創造するインフラや仕組み、企業や関連組織間の連動・連携を意味している。負のロック・インを解消する社会イノベーション型政策が必要だ。こうしたシステムを稼働させるにあたって、異なる主体間の緊密な連携は必須だ。近年、トリプル・ヘリックスとして都市イノベーション・システムの中核として着目されてきている。トリプル・ヘリックスとは、企業、大学、公共（政府や地方自治体）が相互に交流することによって、都市イノベーションを創出する関係性を示している、その意味では、都市イノベーション・システムのソフト・インフラと呼んでよい。神戸においてもフォーラムを契機とした神戸を動かす３者の緊密かつ強力な機動力に期待したいところだ。

都市イノベーション・プラットフォーム（Urban Innovation Platform）は、都心を核心としながらこれまで神戸が醸成してきた医療産業都市クラスター、臨海部大規模事業所の連関構造、あるいはデザイン指向型ファッションビジネス集積などが、緩やかで柔軟なネットワークを形成し神戸圏域全体の創造力加速のためのインフラを指している。

2.1　神戸ウォータフロント都心の現在

2017 年 11 月、神戸市は都心再開発の核ともなる JR 三宮駅南東のバスターミナルビル建設計画を発表した。高層ツインタワーとなるターミナルビルには、西日本最大級の中・長距離バスターミナル、文化・商業施設の他、宿泊居住機能も有している。2015 年 9 月に策定された「三宮周辺地区の『再整備基本構想』」、「神戸の都心の未来の姿[将来ビジョン]」は、動き始めた。公民学連携による社会実験なども既に実施されており、人と公共交通を優先する三宮クロススクエアを核とする「えき・まち空間基本計画」も始動したようだ。

三宮地区を南下した都心圏域に位置するウォータフロントにも変化が見え始めた。2017 年 10 月、新港突堤西地区再開発事業の優先交渉権者が決定した。神戸のウォータフロントの核心部ともいうべき同地区や中突堤地区は、かつて港湾貨物の荷卸し場であったが、神戸港将来計画においては「歴史・文化と新たな魅力が共存・融合する国際集客エリア」と位置づけられている。今回のコンペにおいて採択された提案は、企業の本社ビルや集客施設が盛り込まれている。ラストベルトと化した大阪湾ベイエリアの一角は、大きく変貌を遂げようとしている。

2015 年にスタートした三宮を中心とする神戸の都心整備は、３つの特徴を有しているようだ。第一は、都心を通常イメージする CBD (Central Business District：中心業務地区) といったオフィス群が局地的に集中する地区に限定するのではなく、北は新神戸、北野地区、南はウォータフロント、西は JR 神戸駅・ハーバーランドをカバーするいわば「広域都心」を想定したことにある。かつて、都市の経済を牽引した旧居留地地区を中心とする神戸の CBD は、今も都市経済の核心部を形成している。一方、経済活動のグローバル化、情報社会における企業行動の変化、さらには少子高齢化による都市空間の構造変化等を背景として、都心はその存立基盤を大きく変えようとしている。CBD 一極都心から広域都心への視点のシフトは不可避と言わなければならない。第二は、この広域都心の南に位置するウォータフロントを都心として位置づけたことである。神戸市の計画においても、都心整備とウォータフロントは別々に作られているが、内容的に整合ある記述としても本来統合的に作成すべきものであろう。古くからの港湾産業都市は、海外諸都市においても産業用のインフラが都市空間と産業空間を分断し、都市としての統合的展開を妨げていることが多い。「負のロック・イン」をどのように開錠するのかは、変革に迫られる産業都市の共通の悩みでもあった。今回の都心整備は、分断されたウォータフロントを都市と位置づけ、神戸の「顔」として一体的に整備を加速しようとしているところに大きな特徴がある。第

三に、「三宮周辺地区の『再整備基本構想』」、「神戸の都心の未来の姿[将来ビジョン]」の進め方について指摘しておこう。2014 年 3 月、「神戸の都心の未来の姿」検討委員会がスタートした。メンバーは、地元組織、市民代表、交通事業者、経済団体、学識者等から構成されており、各々から神戸の広域都心像についての自由な意見交換を行っていった。同年 7 月、都心会議と同時並行開催となる「三宮構想会議」が 26 名のメンバーでスタートする。ここでは、三宮周辺に焦点を絞り、「事業化を見据えたより具体的な検討が必要であり、市民の立場や専門的な見地から、幅広く意見を伺う」とした。こうした会議についての市民からの意見募集、さらには「神戸の未来を創る 300 人の BE KOBE 会議」「都心の未来を考えるシンポジウム」等の開催、Web での意見募集など、きめ細かく市民・事業者との情報共有、意見交換を行うことに注力してきたことも本計画づくりの特徴といってよいだろう。構想段階からの市民・事業者等との参加・共振のプロセスをデザインしたことをあげておきたい。2017 年 11 月、第二回「都心三宮再整備推進会議」が開催された。「官民が連携して取り組んでいく必要があり、都心の再整備を推進する様々な施策の進捗状況を報告し、広く情報共有する」として設置された本会議は、計画策定に関わった 2 つの会議のメンバーを中心に構成されており、計画の進捗についての意見交換を行ってきている。

本稿では、こうして動き始めた三宮を中心とする都心整備について、まず、阪神・淡路大震災のダメージとその後の経緯について概略したうえで、次世代の神戸都心の機能についてイノベーション拠点という視点から整理し、これを加速する上での留意点を検討しようとするものである。

2.2　阪神・淡路大震災からの復興、そして新たな都心像の提案へ

都心三宮再整備は、神戸にとって阪神・淡路大震災からの復興に関わる最後の再生プロジェクトでもある。1995 年、近代都市を襲った巨大地震は、長田区や兵庫区などのインナーシティを貫通・直撃し、さらに都心地区も未曽有の被害をもたらした。三宮を中心に、JR 東海道線以南にある 560 棟のうち、166 棟（29.6%）が解体を必要としていた。この他にも、民間機関等によって当時のオフィスビルの状況が調査されていたが、都心オフィスの概ね 4 分の 1 以上が機能停止していた。都市経済に欠かせない経済機能を担うオフィスは、三宮を中心とする都心に集中していた。震災当時、都市圏域の広域化や多核心化の潮流の中で、三宮はなお神戸経済の核心として機能していた。その背景には、「フェイス・トウ・フェイス（対面接触）の利益」に象徴される情報共有やこれに基づく意思決定機能、三宮

という交通結節点のアクセシビリティの高さ、都心にオフィスを有することによる対外的信用といった要因も作用していたのである。

こうした状況の中で、神戸都心再生研究会（呼びかけ人代表は安田丑作神戸大学教授）は、都市機能の回復・復興の鍵となる都心地区再生について緊急提言を行った（1995 年 3 月）。

ここでの主な提言は、都心集中交通軽減を中心とする都心道路体系の再編、自然環境資源を活用する緑と水のネットワーク形成、建築デザインや景観に配慮した個性と魅力あるまちなみ形成、新たな国際ビジネス・ゾーン形成によるウォータフロント再編・活性化であった（加藤 1996）。この緊急提言の 3 か月後に公刊された神戸市復興計画では、これら 6 つの都心復興プロジェクトを核に駅前空間の再整備や周辺街区の一体的整備が提案された。こうしてみると、今、動き始めた「三宮周辺地区の『再整備基本構想』」や「神戸の都心の未来の姿［将来ビジョン］」は、阪神・淡路大震災直後からその引き金は準備されていたのかもしれない。

図 2-2-1　壊滅的打撃を受けた都心・三宮

（出典）神戸市

阪神・淡路大震災以前から、都市経済をめぐる環境は急激な変化を経験していた。高度

経済成長期の神戸の都心は、西日本一円をカバーする中枢管理拠点として機能していた。1980 年代に入ると、グローバル化・情報化の急進の中で、企業の空間組織再編が加速する。実際、1990 年の調査では、三宮のオフィス群は、中枢管理機能という点でせいぜい兵庫県を管轄圏域とする役割に縮小し、一方で営業拠点としての役割が拡大していることが明らかとなっていた。こうした変化は、大震災以降いっそう加速する。この渦中で、神戸の都心はその機能を停止することとなった[1)]。

震災後 1 年を経たとき、筆者は神戸都心再生に対し次のように展望した。「これまでの都心像の延長上でオフィス再建を企てることは実質的に困難である。（中略）第一に都市経済を牽引する役割は大きい。たとえば、外資系企業のわが国での拠点としても期待したい。しかし、その形態は多様化していくだろう。情報基盤の整備は、大企業のブランチ・オフィスのスリム化の一方、神戸の文化的蓄積や生活基盤を活用したベンチャー・ビジネスなど多様な業態のビジネス展開を可能にするかもしれない。（中略）第二に、広義の集客化の拠点としての役割を考える必要がある。高度情報化社会の都心像を考えるうえで、やや逆説的であるが、都心の集客化は不可避である。都心にはこれを象徴する活動を配置していく必要がある」（加藤 1996）。20 年余を経て、いささか古びた表現もあるが、都市経済のいわばイノベーション拠点としての期待をこめた提案であった。

2.3　都市イノベーション・システムの核心へ

2005 年 6 月、『神戸 2010 ビジョン：豊かさ創造都市こうべ』が、「第 4 次神戸市基本計画（目標年次 2010 年）」の具体化に向けた最後の中期計画として、阪神・淡路大震災から 10 年を経て策定された（神戸市：筆者は、副会長として参加）。ここでは、「世界的な企業間競争の激化や人口減少下における生産性・価値創造力の向上」を目指して、都市イノベーション・システム構築に向けた先導的事業の推進を位置づけた。言うまでもなく、この都市イノベーション・システムは、都心圏域に限定した仕組みを指すのではなく、神戸を中心とする経済圏域、さらには関西広域圏でのイノベーション創出に向けた仕組みを企図したものであった。本計画では、アクション・プランとして、こうした仕組みに連動する「神戸を先導する都心ゾーン形成プラン」を提示したのである。

ここでいう都市イノベーション・システムとは、知識・知恵が集積し、ここで交流・融合することで新たな価値を創造するインフラや仕組み、企業や関連組織間の連動・連携を意味している。従来、主として企業内部で個別に行われてきたイノベーションは、現在で

は外部の様々な主体との情報共有を行いながらイノベーションの突破口を切り開くいわば「相互的学習(collective learning)」を通したスタイルに変わりつつある。それは、プロダクト・サイクル・モデルに代表されるイノベーションの線形的拡散の視点から主体間の相互依存的プロセスにその核心がシフトしたことを示唆している。フィードバック・ループによって多重的に連関性を有し、活動自体がかかる相互性をより強化するというプロセスこそ、ここで言う都市イノベーション・システムの核心である。都市イノベーション・システムは、多様な企業・組織・個人のイノベーションを要素としつつ、神戸全体、さらには関西広域圏における“good business climate”を醸成することを狙いとして提案されたものである。こうした広域地域イノベーション・システムの核心に、都心が位置づけられているといってよいだろう[5)]。今後、神戸、大阪、京都において形成される都市イノベーション・システムが連携・連動することによって、関西広域圏全体をカバーする関西地域イノベーション・システム（K-RIS）を形成していくことが必要だ[2)]。

その後、「神戸 2015 ビジョン（2011 年 2 月)」を経て、後継計画として「神戸 2020 ビジョン（2020 年度を目標年次)」・「神戸創生戦略（2016 年 3 月)」が策定された。これに先立って策定された２つの都心ビジョン・構想（2015 年）は、神戸市全体の計画において位置づけられることとなったのである。

ここでの課題は、こうして形成されてきた都市イノベーション・システムをいかに駆動するかにある。現在動き始めた都心・三宮地区を引き金とする構図をどのようにして動かすのか。都市政策の機動は、その「手法」と政策を牽引する「主体」にある。「これまでの延長上にはない都心再建」を目指すためには、従来とは異なる大胆な手法と主体の提案が必要だ。手法的には、「制度改革型アプローチ」を、そして主体は「多様な主体のパートナーシップ」である。筆者は、こうしたアプローチを、集積のダイナミズムを阻害する「負のロック・イン」解消に向けた「社会イノベーション型」施策とした（加藤 2016)。

日本の都市政策の弱点は２つある。ひとつは、都市政策に関わる主体の連携である。物的改変をともなう都市計画とこれに関わる多様な主体の連携は、都市進化の両輪である。市民、地域団体、経済団体などが情報を共有しつつ、計画づくりや実現に向けて意見交換を続けるプロセスを重視しなければならない。都心再生の試みは、現在、関わっている人々や組織だけでなく、将来、神戸を支える市民や企業が快適に、そして豊かにくらし仕事を続ける環境をつくるモデルとしなければならない。今回の、都心ビジョン策定や三宮整備構想では、様々なチャネルを通じた参加・共振の過程を経てきていると考えている。一方、

こうしたプロセス指向型アプローチ、あるいはボトムアップ方式の重視は、合意形成に時間を要する。社会経済環境変化への機動的即応を鈍らせ、必要とされる迅速な意思決定と齟齬をきたすかもしれない。こうした多様な主体の連携が見せる両面をいかに調整・融合するかが問われることになろう。

第二は、不適切な政策や既往制度・仕組みの硬直さである。都市計画や地域政策に関わる制度の多くは政府が所管する制度のため、神戸市が柔軟に都心再生に向けて適用することは困難と言わざるを得ない。たとえば、現在の地方創生に関わる政策進化は、都心再生との接点も多いが、具体的かつ巧みな施策がある一方で、地域政策として疑問に思えるものもある。特に、地域政策としての地域創生が、国民経済の成長・発展にどのように連動しているのかについては明らかではない。政府は、地域政策の「門番」としての機能に自らその役割を限定してしまったようだ。

さらに、中央政府の硬直的政策適用が、かつて地域の活力を棄損した地方現場の経験を再点検する必要もありそうだ。三宮都心再生と直接関わる「地方における企業拠点の強化を促進する税制措置」の問題について別稿で指摘した(加藤 2018)。当初、3 大都市圏の既成都市区域へのオフィス立地規制を施行したが、結果的には平成 30 年度 税制改正に関する内閣府主要望として、「東京一極集中是正の加速化を図るため、地方拠点強化税制において、東京一極集中是正に直接的に効果のある移転型事業について、要件の緩和や支援対象外地域 の見直し（中部圏・近畿圏を支援対象地域に追加）を行う」ことが提示された。地域政策と国民経済の連携という観点からも、かつての工場立地制限三法を彷彿させる明らかな政策の設計ミスに陥ってはならない(Katoh 2013)。

阪神・淡路大震災以降の局地的課題に対応する特区政策は、これまで数次にわたって設置されてきており、その成果も顕在化させつつある。ただ、指定特区から一般化された規制緩和は、実際には細かな施策に限定されており、本来行うべき大胆な規制緩和が見られないのは課題である[9)]。一方、ハード整備については、神戸の都心再生については、都市再生緊急整備地域（2002)、さらに特定都市再生緊急整備地域（2016）の指定を受け、都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として事業が進められている。いずれにしても、政府の適切な地域再生に向けた仕組みづくり、さらには既往制度の地域特性や競争力強化に向けた取り組への柔軟な適用などは、都心再生プロジェクトには必須の課題であろう。

2.4　イノベーション拠点としての都心形成に向けて

2.4.1 トリプル・ヘリックスとイノベーション拠点

三宮都心再開発を先導する高層ツインタワービル（Ⅰ期）には、神戸文化ホールが移転。また図書館も配置される予定という。これらの機能や役割はこれから検討されるのだろうが、神戸経済圏のイノベーション・システムの核心としての機能を埋め込んでいただきたい。その際、神戸圏域に所在する大学・研究機関、さらには神戸医療産業都市推進機構などイノベーションに関わる組織群との緊密な連携が必要だろう。図書館も、多数の大学が共同運営し、専門的知見の蓄積へのゲートであると同時に、起業を志す若者に開放するなど、様々な機能を有する都心ならではの新しいスタイルを期待したいところだ。産官学の連携は不可避だ。

2017 年 7 月、神戸市では、産官学連携フォーラム「人口減少への対応に取り組む産官学のあり方について」が、久元喜造神戸市長、家次恒神戸商工会議所会頭、武田廣神戸大学学長らの出席を得て開催された（筆者はコーディネータとして参加）。異なる主体間の緊密な連携は、近年、トリプル・ヘリックスとして都市イノベーション・システムの中核として着目されてきている。トリプル・ヘリックスとは、企業、大学、公共（政府や地方自治体）が相互に交流することによって、都市イノベーションを創出する関係性を示している、その意味では、都市イノベーション・システムのソフト・インフラと呼んでよい。神戸においてもフォーラムを契機とした神戸を動かす３者の緊密かつ強力な機動力に期待したいところだ。

こうしたトリプル・ヘリックスといった視点自体は特に目新しいものではないが、異なる文化の主体が相互に情報共有し、これがイノベーションに結びつく構図の形成がいかに困難かを示唆するものでもあろう。Etzkowitz は、トリプル・ヘリックスに至る過程を次のように示している(Etzkowitz 2008)。第一段階で、各々の本来の役割を基軸としつつ、地域の発展や技術協力に関して仕組みや制度の調整に踏み込む状況を顕在化させる。実際には、各主体が参加する協議会の形成などが示唆されている。第二段階は、各主体が他の領域の機能を新たに担うプロセスに入ると主張する。たとえば、大学はその知識保持・伝達という役割に加え、知識への投資を行うことになる。産業界や政府・自治体の支援を受けながら、ベンチャー・キャピタルやインキュベーション機能を担うことになる。また、産業界はその特化した領域において研究機能を加速し、自ら「大学」機能を有することにもなる。政府・自治体は経済に関わる制度づくりに加え、創業支援のためのベンチャー・

キャピタルを設置する。こうした、Etzkowitz のトリプリ・ヘリックス進化のプロセスも、わが国の主要な都市・地域、あるいは企業で既に実践段階に入っているといってよい。しかし、ここで着目しておきたいのは、「各主体内部の変化」の必要性を明示したことである。成熟段階に入ったハイテク・クラスターの発展においても、かかるトリプル・ヘリックスの重要性は指摘されているが、ここでも、知識創造に不可避となる連携のためには、直接 R&D に関わる企業と大学の「文化」を変えなければならないと指摘されている（Uranga etc.,2007)。ここに大きな課題はありそうだ。

トリプル・ヘリックスは、知識の事業化を促すインフラである。図 2-4-1 は、大学、産業、政府・自治体が連動・発展していくスパイラルな過程を人の移動として、垂直方向への進化と水平方向の循環から統合的に示したものである（Etzkowitz,2008)。ここでの、マクロ・レベルでの循環は各主体間の移動で示されており、ここからは政策やプロジェクトなどのコラボレーションの成果が期待される。異なる主体間の移動は、新たな融合や発明の源泉であり、社会イノベーションを創出する可能性は大きい。こうした、マクロ・レベルでの循環は、各主体内部で発生するミクロ・レベルでの循環と連動することによって、知識の創出、そしてその事業化へと進化することになる。

次世代都心の機能は、こうした神戸におけるトリプル・ヘリックスを形成する「場」であり、またこれが十全に機能・稼働する「仕組み」でなくてはならない。

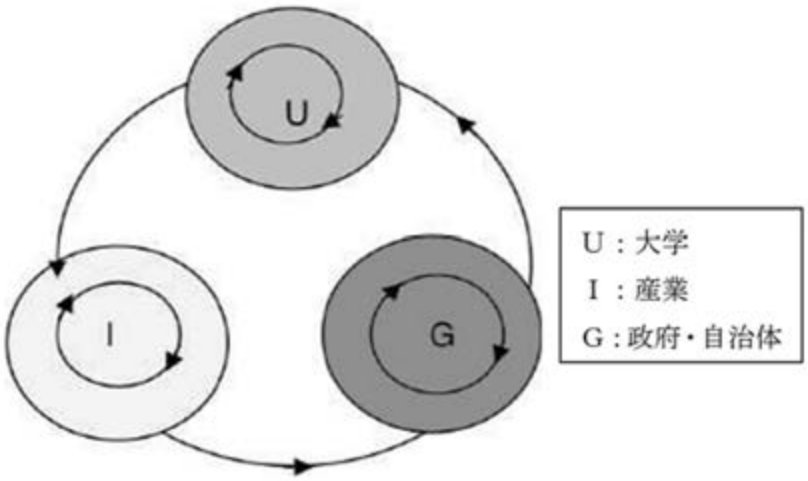


図 2-4-1　トリプル・ヘリックス内・外循環

出典：H.Etzkowitz, pp.21,2008

2.4.2　外資系企業の誘致促進に向けた都市政策を

2018 年 4 月、神戸市に本社を置く日本イーライリリー（株）は、本社をこれまでの場所に近接したビルに移転した。本社ビルが手狭になったことから、新たなビルへの移動となったという。これまでにも、P&G ジャパン（同）は六甲アイランドから、三宮に本社を移転してきている。神戸を代表するこうした外資系企業が神戸の都心に継続して事業を継続する背景には、神戸市や兵庫県の機動的な立地政策が功を奏した側面もあるのだろう。国境を越えて事業展開するグローバル企業が立地選択する上で、様々な要素が勘案されると思われるが、最新のオフィス環境を備えた「場」の需要への即応という点で、神戸の都心は優位性を持っているのだろうか。

神戸において都市イノベーション・システムの力を拡大する上で、外資系企業の力は大きい(Cook et.al. 2011)。企業活動基本調査(経済産業省)によれば、日本企業の TFP(total factor productivity: 資本と労働の増加によらない生産の増加を表しており、具体的には、技術進歩、効率化などを指す)は、日本企業の水準を 100 とすると、外資系企業は 148.6 と実に 1.5 倍に及ぶ。当該産業の生産性拡大に加え、都市圏域全体の生産性が向上する刺激となることも期待できる(経済産業省 2015)。また、外資系企業動向調査（経済産業省）によれば、外資系企業の雇用見通しについては、ほとんどの企業が増員もしくは現状維持を予定しており、今後１年間の雇用見通しについて、「現状を維持する」が（61.4%)、「増員する」と回答した企業が 34.8%にのぼる。また、過半数の企業が今後の事業拡大を予定しているという(経済産業省 2015)。現在、神戸市に本社を置く外資系企業は日本イーライリリー（株)、ネスレ日本（株)、P&G ジャパン（同)、など 67 社（ひょうご・神戸投資サポートセンター調べ)、その他事業所を加えると 200 以上に及んでいる（神戸市調べ)。先の外資系企業動向調査では、日本の中で立地件数が最も多いのは東京都で 2,296（全国の 67.3%)、次いで神奈川県 336（同 9.9%)、大阪府 177（同 5.2%)、そして兵庫県が 96 社（同 2.8%）であった（総数 5,859 社のうち 62.4%が回答)。こうした状況を過去 10 年の変化で見ると、全立地件数が 1.5 倍程度増加している。このように立地件数自体は増加しているが、空間的立地パターンにはほとんど変化がなく、東京圏域への集中が続いている。

もともと日本への対内直接投資は、主要先進諸国と比較して極めて低い。この点については、既に第４節（ｐ．65）にて論じているので以下再掲しておく。日本の対内直接投資残高の対 GDP 比は 5.1%（2016 年末)。2014 年の国際収支関連統計の年次改訂時において 4.5%であったので、対内直接投資対 GDP 比はかなりのスピードで改善しつつあるとみて

よい。ただ、世界的にみると、アジアではシンガポールが 300%に及びつつあり、欧米諸国も 20-60%台にあることを鑑みると、なお「異常」に低いと言わざるを得ない。対内直接投資は、有形・無形の経営資源の流入を通じて、日本経済に、そして都市の経済にプラスの効果が期待できる。所得収支の黒字が日本経済を支えているという構図が明確になりつつある。国際収支発展段階説からみると、日本は「未成熟な債権国」に位置づけられる。人口高齢化等による国の競争力低下からの貿易収支の赤字化の一方、所得収支の大幅な黒字化によって経常収支は黒字化を保つ。これまでの蓄積を対外的に運用して、その収益で国民の生活水準を維持する「成熟債権大国」に向かいつつある。林は海外から日本への直接投資を促し、実物投資を賄うことで海外への投資を行う資本の流れを作ることが必要と指摘する（林 2012)。

それでは、対内直接投資の脆弱性という日本経済の「病弊」は、都市・地域経済に明瞭に顕在化する。かかるアキレス腱を克服するにはどうしたらよいのか。日本への対内直接投資がなぜこれほど少ないのかについては、たとえば「ビジネスコストの高さ」「日本市場の特殊性」「言葉の障壁」などが指摘されているが、GDP成長率などからみた「市場としての魅力の低さ」という指摘は厳しい。しかし、対内直接投資がこれほどまで停滞する決め手となる明確な説明はない。上記の要因が輻輳して、日本進出を企図する企業が算出する「隠れた費用」が大きいということだろう。あるいは、直接投資による企業立地に関わる経済システムや社会的慣行は、ビジネスに見合う対価を得ることを困難にしているのではないか。旧来の取引慣行など多くの制度や仕組みが、新たな主体の市場への参入を困難にしている側面は否めない。このかくれた費用の構造は、地域によって異なる。地域再生に向けた「隠れたコスト」のスリム化が必要である。外資系企業の立地促進のためには、税の優遇や大胆な規制緩和に加え、非制度的障壁を融解する取り組みが早急に必要である(加藤2016)。

2017 年５月、政府は、「グローバル・ハブを目指した対日直接投資促進のための政策パッケージ」を公表した （内閣府 2016)。記述されている内容は、どちらかというとこれまで指摘されてきた事項について再整理した感は否めないが、遅ればせながらとはいえその具体展開に期待したい。一方、近年では地方自治体が独自に外資系企業誘致に焦点を絞った制度を整備したり、グレーター・ナゴヤ・イニシアティブや大阪外国企業誘致センターのように複数自治体が連携して誘致に乗り出しているところもある。また、東京都などは、アジアヘッドクォーター特区、東京圏国家戦略特区などによる税制優遇や財政支援のメリ

ットで成果をあげている。

「企業誘致の戦略性が必要」と指摘するのは、神戸に立地する外資系企業幹部である。税制を含めた立地コスト、規制緩和などに関わる優遇措置で外資系企業は立地選択をしているのではない。グローバルな企業展開にこたえる人材の供給、こうした人々が魅力的と感じるまちづくり、取引先を含む関連産業の集積など、神戸の経済風土自体がそのあり方を問われているといって過言ではない。東京への進出を至上命題とする多くの日本企業は、いまなお国内営業拠点東京形成に投資を行っているようだ、グローバル都市としての神戸の評価は、世界に目を向ける外資系企業にあるのかもしれない。やや短絡的だが、神戸都心ウォータフロントを外資企業誘致に向けた国家戦略特区にすることで、神戸圏域のイノベーション力を加速度的にアップしていくことも検討の余地はあるだろう。

2.5　次世代神戸の都心：都市イノベーション・システムの進化に向けて

本稿では、三宮都心再生を都市イノベーション・システムと連動させるための論点を、トリプル・ヘリックス構築、さらには外資系企業など対内直接投資拡大への政策に焦点を当て整理してきた。近年、都市や地域に形成されるイノベーション・システムを稼働するにあたって、「関連した多様性（related variety)」をベースとしたプラットフォームの構築が検討されている。関連した多様性とは、相互に補完的で一定の共通の関係性を有した関係性をもっていることを示しており、こうして形成される集積は新たな知識や情報が生み出され、また業種を越えたイノベーションが創発されるというものである。都市イノベーション・プラットフォーム（Urban Innovation Platform）は、都心を核心としながらこれまで神戸が醸成してきた医療産業都市クラスター、臨海部大規模事業所の連関構造、あるいはデザイン指向型ファッションビジネス集積などが、緩やかで柔軟なネットワークを形成し神戸圏域全体の創造力加速のためのインフラを指している（Boschma et.al, 2011, Harmaakorpi 2011, 野村 2018)。最後に、都心再生過程において「まちづくり」という側面から都市イノベーション・プラットフォームの一翼を担うことになるエリア・マネジメントについて言及しておきたい。

BIDs(Business Improvement Districts)は、世界の多くの都市・地域の再生・整備においてきわめて重要な役割を果たしてきている。これは、特定地区における不動産所有者や事業者から徴収された負担金によって地区の維持・管理や開発等を資金提供される当該BID 団体自らが行う仕組みである。日本においても、仕組みや機能についての検討が行わ

れており、大阪市では大阪市エリアマネジメント活動促進制度（大阪版 BID）を設置している[3)]。

2018 年 2 月 3 日、「神戸市は三宮駅南東再開発地区のＩ期ビル建設の主体となる再開発会社を設立する方針を固めた」と報じられた（神戸新聞 2018 年 2 月 3 日朝刊）。都心再生は動き続けている。都心に関わる団体や組織は多い。これらを組織化し、機動力を高めることは、都心再生・創生にとっては不可避の過程であろう。これから、都心は長期にわたって再生の渦中にある。再開発が行われる現場は、う回路の設置や一時的な通行止めなども発生するのだろう。都市はもともと「変化」によって進化をとげてきた。こうした「変化」を、「見える化」している場として都心を位置づけ、これも魅力のひとつとして演出していくといった発想も必要なのだろう。BIDs を含め、都心再生・創生にむけたエリア・マネジメントの仕組みづくりに期待したい。

【注釈】

１）阿部は大企業（上場企業）の本社立地件数の推移を分析している。主要都市（東京、大阪、名古屋、横浜、京都、神戸、他広域中心都市）の本社数は、1950 年から 2015 年の 65 年間に全体で 3.27 倍に増加している。神戸市の場合、同期に 27 社から 47 社へと 1.7 倍の伸びとなったが、全国に占める割合は 1950 年の 3.5%から 2015 年の 1.8%へと半減している。阿部和俊「大企業の本社からみた日本の主要都市」経済地理学年報 Vol.63,No.4,pp.61-68,2017

2) 都市イノベーション・システムとは、かつて、Lundvall らが提示した regional innovation system の概念を高密度に経済主体間関係が形成されている都市に適用したものである。Lundvall は、「地域で形成される生産、流通そして経済的に有用な知識を相互的に活用する主体や要素が形成するネットワーク組織」と定義した。多様な主体間の連携をベースに構築される自主的・自己増殖的仕組みを基盤として形成される知的な社会関係インフラといってよいだろう。加藤恵正・井上智之「Rust Belt の再生と地域イノベーション」『TOMORROW』あまがさき未来協会 15-3/4、57-69、2001.
松原宏編著『日本のクラスター政策と地域イノベーション』東京大学出版会、2013 年.
Bjorn T.Asheim et.al., Regional Innovation Systems: Theory Empirics and Policy, *Regional Studies*, Vol45-7, pp.875-891, 2011

なお、本稿では神戸都心部を念頭に地域イノベーション・システムを県としている

が、実際には、神戸圏域、さらには関西広域圏など連担する都市圏域で構想すべきものであろう。たとえば、関西広域圏における地域イノベーション・システムは、関西地域イノベーション・システム（K-RIS）といった視点を提案することも必要だ。

3) カナダ・バンクーバーでは、1989 年に BIA（Business Improvement Area: BID と同義）という名称でスタートした。当初、３つの BIA が設置されたが、現在では 22 に及んでいる。商業地のほとんどは、BIA によってカバーされているといってもいいだろう。もともとは、荒廃したインナーシティ再生を狙いとして設置されたが、現在では地域のマネジメント全般に関わる仕組みと進化しているようだ。興味深いのは、22 の BIA がその地区の特色づくりやイメージ形成を競いあっていることだろう。世界の主要都市は、多くの場合複数の BIDs を設置しており、こうした「競争」が都市全体の魅力向上に連動している点は重要である。

【参考文献】

1) 加藤恵正（1996）「阪神大震災復興の現実－高度情報社会の都心像と集客経済都市－」週間東洋経済臨時増刊 1996/4/17，東洋経済新報社、pp.34-38

2) 加藤恵正（2016）「社会イノベーション政策による都市の再生」都市政策 163 号（(公財）神戸都市問題研究所)、pp.4-15

3) 加藤恵正(2018)「グローバル競争時代の戦略的都市人口政策」都市政策、170 号（(公財）神戸都市問題研究所)、pp.14-20

4) 神戸市『神戸 2010 ビジョン：豊かさ創造都市（第 4 次神戸市基本計画)』pp.87-88.

5) 経済産業省『2015 年度通商白書』pp.332-333

6) 経済産業省第 50 回外資系企業動向調査（2015）
http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/gaisikei/result/result_50/pdf/2016gaikyok.pdf

7) 内閣府対日直接投資推進会議（2016)『グローバル・ハブを目指した対日直接投資促進のための政策パッケージ』

8) 林敏彦「成熟した債権国へ」『金融』（全国銀行協会）No.782、p.3-7，2012

9) 野村敦子(2018)「オープンイノベーションのプラットフォームとしての都市」JRI レビュー（日本総研)、No.53，pp.65-98

10) Ron Boschma et.al.(2011),Constructing Regional Advantage: Platform Policies

Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases, Regional Studies, Vol45-7, pp.893-904, 2011.12) Philip Cooke and Dane Schwartz, Foreign Direct Investment and Regional Innovation, in P.Cooke et.al. (Eds.) *Handbook of Regional Innovation and Growth*, pp.406-418,(Edward Elgar), 2011

11) Henry Etzkowitz(2008), *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*, Routledge. （三藤利夫他訳『トリプル・ヘリックス－大学・産業界・政府のイノベーション・システム－』芙蓉書房出版、2009)

12) Vesa Harmaakorpi et.al.(2011), Regional Innovation Platforms, in P.Cooke et.al. (Eds.) *Handbook of Regional Innovation and Growth*, pp.556-572,(Edward Elgar)

13) Yoshimasa Katoh, Transformation of a Branch Plant Economy: can the Osaka Bay Area escape the rust belt trap ?, (2013)*Working Paper*, Institute for Policy Analysis and Social Innovation,University of Hyogo No.224

14) Mickel G.Uranga et.al.(2007), The Dynamics of Commercialization of Scientific Knowledge in Biotechnology and Nanotechnology, *European Planning Studies,* Vol.15, No.9, pp.1199-1214

３．関西広域圏　スマート・イノベーション

今井 良広

要約　本稿では、関西広域圏におけるスマート・イノベーションを促進するエコシステムのあり方について検討を行っている。まず検討の前提として、イノベーションの概念の変容、政策対象・主体、政策アプローチの変化について指摘している。

続いて、エコシステムの構成要素となるソフトインフラについて考察し、多様なアクターの協業の場となるオープン・ネットワーク形成の重要性や、価値創造の源泉となるデジタル資本である都市 OS（横断的データ連携基盤）の可能性、創造的人材の裾野拡大、流動化の必要性などを訴えている。

さらに、こうした考察のうえに、関西広域圏におけるエコシステム形成に向けての政策提言を行なっている。そのなかでは、内発的発展と外発的発展を結びつける「人」（の誘致・育成）中心の地域産業・イノベーション政策の可能性や、ゾーンという地理的範囲を対象とする政策から価値創発ネットワーク（バリューチェーン）を対象とする政策への転換の必要性を示唆している。

また、事業者への支援にあたって、従来の補助や税の減免による支援に加え、社会的投資や公共調達なども積極的に活用し、メニューの多様化を図ることを提案している。さらに、統合イノベーション戦略の構築による科学技術政策、産業政策、地域政策のポリシー・ミックスの推進を提起している。

3.1　はじめに

スマート・イノベーションという言葉については、明確な定義はなく、それぞれの文脈のなかで様々な形で規定されてきた。本稿ではそれを「最適化された環境（エコシステム）のもとで効率的に生み出される、デジタル技術や知識経済に依拠したイノベーション」と規定する。すなわち、最適効率化とデジタル化を含意とする概念と捉える。

スマート・イノベーションをめぐっては、EU が積極的な政策アプローチをとっている。EU の成長戦略（Europe 2020）では、スマート・グロースを柱の１つに掲げ、将来の成長ドライバーを知識とイノベーションに基づく経済とし、その強化を謳っている（EU 2010, p.9）。そして、その実現に向け、スマート・スペシャリゼーション戦略（Smart

Specialisation Strategy：３S[1)]）と呼ばれる地域の独自性、優位性、自立性を踏まえたイノベーション政策の展開を図っている（野村 2021）。それは、地域において多様なステークホルダーが協業し相互作用する‘場’の形成を目指すアプローチであり、①地域の強みと比較優位にある資産の発見（スマート化）、②競争力のある分野への研究・イノベーション投資の重点化（特化）、③地域イノベーションのビジョン策定・共有（戦略化）によって特徴づけられる。

本稿では、この３S [2)] のアプローチ等も参考にしつつ、関西広域圏におけるエコシステムのあり方について検討していく。以下では、イノベーションを考える今日的視点について考察したのち、イノベーション・エコシステムを構成するソフトインフラー制度・社会関係資本（価値創発ネットワーク）、知的資本（デジタル資産）、人的資本（創造的人材）―について論考する。そのうえで、関西広域圏における地域イノベーション政策の展開に向けた提案を行なう。

3.2　イノベーションを考える今日的視点

3.2.1　対象・目的の拡大－技術革新から社会変革へ－

かつて「技術革新」と同義と考えられていたイノベーションの概念は、今日広範な分野における創造的活動による価値創造を示すものへと変容しつつある。科学技術分野だけでなく、サービス分野、社会分野のイノベーションもその範疇に含まれようとしている。

2021 年 4 月制定の「科学技術・イノベーション基本法」（第 2 条）でも、「イノベーションの創出」を次のように規定するに至っている。

『「イノベーションの創出」とは、科学的な発見又は発明、新商品又は新役務の開発その他の創造的活動を通じて新たな価値を生み出し、これを普及することにより、経済社会の大きな変化を創出することをいう』

すなわち、イノベーション政策においても、研究開発にとどまらず、社会的価値を生み出し、社会にインパクトを与える、ソリューションを提供することがその目的とみなされようとしている。「第 6 次科学技術・イノベーション計画」（2021 年 3 月閣議決定）では、このような概念の拡大を踏まえ、イノベーションは「トランスフォーマティブ・イノベーション [3)]」へと進化しつつあると指摘している（内閣府 2021，p.10）。

3.2.2　ネットワークの多元化、脱領域化－クラスターからバリューチェーンへ－

従来のイノベーション政策の中心であった産業クラスター施策は、地域内の特定産業セクターを中心に展開されてきた。しかし、個々のクラスターが外部のアクターと連携し、その資源を積極的に取り込むケースはあまりなく、なかには、特定産業の維持・固定化（ロック・イン）をむしろ助長しかねないケースも見受けられた。また、国による施策である以上、トップダウンの全国一律・横並びの戦略であり、地域性を十分引き出すに至らなかったとも指摘されている（内閣府 2016, p.43)。

このため現在、地域や産業セクターを越えたネットワーク、すなわち、オープン・イノベーションのエコシステムが各地で模索されようとしている。そして、その転換を後押しするのが、Society5.0（超スマート社会）の到来である。

今後、イノベーションの源泉である様々なデータが標準化され、国境を越えて流通していくことが予見されている。また、既存産業の垣根がなくなり、産業分野・セクターを越えて、DX（Digital Transformation）による新たな事業創造が進むと予想される。こうした状況を踏まえると、地域、産業、組織の境界を越え、脱領域化した価値創発ネットワーク（バリュー・チェーン）の形成が、これからのイノベーション政策の根幹になると思われる。

3.2.3　アクターの多様化－市民セクターの台頭、産学官から産学官民へ－

イノベーション概念の拡大とともに、それを担うアクターも幅広く捉えられようとしている。そのなかで、アクターとして注目を集めているのが、「市民」である。

シビックテック（デジタル技術の活用による市民自身による課題解決）の力が認識されつつある今日、市民はイノベーションの需要者・ユーザーとしてだけでなく、提案者、共創者としても期待されようとしている。市民が技術の社会実装に向けた検討、開発、評価に加わることで、科学技術プッシュ型ではなく、需要（ソリューション）プル型の技術開発を推進しやすくなるといわれている。

イノベーションへの市民の関与拡大に伴い、地域イノベーション・エコシステムは従来の「産学官連携」から、市民、市民セクター（NPO・地域団体等）を交えた「産学官民連携」（クアドラプル・ヘリックス＝4 重螺旋）へと、よりボトムアップなガバナンス構造への転換を求められようとしている。

3.2.4　ポリシー・ミックス－科学技術政策、産業政策と地域政策との融合－

従来、イノベーション政策は、科学技術政策、産業政策の範疇で推進されてきた。しか

し、イノベーションの対象拡大やネットワークの多元化、アクターの多様化とともに、より包括的、総合的なアプローチが求められようとしている。すなわち、イノベーション政策は、地域政策と一体化して推進することが必要となっている。

例えば､EUの3Sは､EU域内の経済･社会･地域的格差の是正等をめざす結束政策(cohesion policy[4])との連携のもと推進が図られている。結束政策(2021～2027年度)では、5つの重点テーマの１つであるSmarter Europeのなかでイノベーションの推進が掲げられ、欧州地域開発資金（ERDF: European Regional Development Fund[5]）からの事業資金提供にあたっては、3S に基づく戦略・計画策定が事前要件とされている（事業実施中における３Sの履行条件の遵守も求められている（Morisson & Pattinson 2020, p.5))。

我が国でも、地域創生推進交付金のなかにSociety5.0枠が新たに設けられ、地域での未来技術の実装やIoT技術を活用した地域課題解決などへの支援が行われているが、地域政策のなかにイノベーション、ミッション(社会変革志向)をどのように組み込んでいくか、また地域政策を通して知識経済の基盤構築を如何に進めていくのかについては、今後の重要な課題となっている。

3.3　スマート・イノベーション・エコシステムの検討

3.3.1　ガバナンス・制度－オープン・ネットワークの構築－

イノベーションは、ガバナンスや制度によって条件づけられる。既成のガバナンス・制度の枠組みが、意思決定過程や参加資格などを条件化することで、イノベーションの実践にあたる各アクターの立場、行動も規定される（Torfing & Triantafillou 2016, p.22, Miquel et al. 2013, p.160)。

その一方で、イノベーションに伴う新たなアクターの登場や資源配分メカニズムの創出等が意思決定プロセスに影響を及ぼし、ガバナンスの形態・構造や制度基盤を変容させる可能性もある。イノベーション、ガバナンス、制度は互いに条件化し、相互に変容を促す関係にあるといえる。

前述したように､今日､イノベーションの対象領域やアクターは広がりをみせつつある。このため、ガバナンスや制度の刷新を通じて、多様なアクターを結びつけ、イノベーションに向けた協業、相互作用を促す環境の構築が求められている。各課題（イシュー）に応じて、価値創発ネットワーク（バリュー・チェーン）が重層的に形成され、それらが相互に連関することで、全体として一つのエコシステムが構築されるのが理想である。

エコシステムのヘッドクォーターは関西広域圏の運営機構が担うものと想定されるが、各課題（プロジェクト）毎に形成されるネットワークのハブ（拠点）やリード・エージェンシーはそれぞれ異なることになろう。当該課題に強みをもった大学・研究機関、企業等が拠点となり、主導的な役割を果たす。各ネットワークのガバナンスはそれを構成するアクターによって担われ、運営機構はネットワーク間の調整などに際し最小限のメタガバナンスを行使するにとどまる。すなわち、エコシステムは分権的で、フラットな疎結合（loose coupling）構造として構築されねばならない。

各ネットワークは、アイデア、技術、資金等を広く内外に求めるオープン・イノベーションを促進する仕組みとなる。それぞれの課題に応じて、海外企業・大学[6)]、スタートアップ等、異なる領域の異質なアクターが参入することを前提とする。地域、分野、組織の境界を越えたハイブリットな仕組みとしてネットワークは存立する。

各ネットワークがカバーする領域は、研究開発、技術革新にとどまらない。革新的技術の社会実装、すなわち、新たな製品、サービスの実用化をも視野に入れ、川上（技術イノベーション）から川下（サービス・イノベーション）まで一貫して支援する役割を担う。そして、ネットワークは科学技術の研究者、デザイナー、クリエイター、芸術家、スタートアップ人材（社会的起業家等）など幅広いアクターの関与を促進する仕組みとなる。

こうした多様なアクターの供給源の１つとなるのが、市民、市民セクターである。市民をめぐっては、現在、「リビングラボ」という概念が注目されている。オープン・イノベーションの生活の場における実践の仕組みである「リビングラボ」を、市民と企業、大学、自治体等が連携して形成し、課題解決、社会実装にともに取り組むことで、ユーザーのニーズにかなった技術、製品・サービスの開発が促進されるといわれている。リビングラボが関西広域圏の生活空間のなかに無数に誕生し、コミュニティレベルで共創の取組が進むことが、圏域のイノベーション創出力を底上げすることになる。

3.3.2　デジタル・インフラの整備－都市 OS の構築・活用－

関西広域圏の諸都市がイノベーションの空間として発展していくうえで、デジタル・インフラの整備が不可欠となる。通信基盤の整備とともに、価値創造の源泉としての知的資本であるデジタル資産の形成を戦略的に進めていく必要がある。すなわち、都市の生み出す膨大なデータ（ビッグデータ）の活用を促進する横断的なデータ連係基盤である「都市 OS（オペレーティング・システム）」の整備が不可欠となる。

都市 OS はリアルタイムのデータ流通プラットフォームであり、スマートシティのコア

基盤である。行政手続きや物流、交通、観光、防災、社会福祉、教育、金融、環境保全など、分野横断型の多様なサービス提供の基盤となる（大阪湾ベイエリア構想分科会 2021, p.56）。都市 OS は、自治体等の行政機関が有する公的データだけでなく、企業、大学等の様々なデータを集約し、一元的に管理・提供する機能を担う。

今後、各都市はこの都市 OS の導入・運用に向け、センサー・ネットワークの構築等によりリアルタイム・データの生成・収集・蓄積を図っていく必要がある。AI 等の活用により収集データを解析し、予測データ等の提供等にあたることも期待される。と同時に、蓄積されたデータを市民や企業が自由に利活用できるよう一般開放することも要請される。すなわち、都市はデータの生成者、提供者であると同時に、第三者によるデータ利用の促進者としての役割を担う（野村 2018, p.71）。

このオープンデータ化により、地域社会の課題解決に取り組むシビックテックや、DX により革新的なサービスの創出に取り組むスタートアップ等の成長を促進することが、都市の成長戦略上重要になる。多様なアクターが都市 OS のデータを利用し、イノベーション、価値創造に取り組むことで、都市におけるデータ駆動型経済（data-driven economy）の発展可能性が広がっていく。また、都市 OS という万人共通のプラットフォームができることで、共有経済（sharing economy）の発展も期待できる。

今後、関西広域圏内の市町・開発エリア毎に、様々な都市 OS が競争的に導入・展開されることが予見されるが、それらの情報を統合しつつ、かつ広域的な情報を各エリアの OS に提供していく「インター都市 OS」、「広域都市 OS」の整備を進めることが、広域戦略上望ましい（本来、都市 OS は OS 間の連携を前提として設計（相互運用、データ流通、拡張容易）されている）。その整備により、都市間でのサービスの共通化、相互利用が進むことが期待される。

もっとも、広域都市 OS の整備にあたっては、「大きなデータ連携基盤」をはじめから構築するよりも、イシュー・オリエンテッドな「課題別のデータ連携基盤」を早期に複数組成し、それらを相互につなぐメタレベルでの連携基盤を漸進的に成長させていく、ボトムアップ・アプローチ（ビルディング・ブロック方式）を採用するほうが効果的、効率的であるかもしれない。

具体的には、災害時の帰宅困難者対策、感染症対策、付加価値の高い観光、安全・安心なフードサプライチェーン、行政コストの削減といった課題テーマを設定し、それに対応した産学官民連携型（マルチ・ステークホルダー型）のコンソーシアムを結成し、広域都

市 OS の開発にあたることを検討すべきであろう。ユーザーとしての市民の関与も促進していかねばならない。また、当該課題の解決に知見、ノウハウを有する海外の企業、スタートアップ、大学等にも広く参加を呼びかけていくべきであろう。

3.3.3　人的資本－創造的人材の育成・活用－

スマート・イノベーションの実現には、創造的人材[7]（人的資本）の厚みや多様性が決定的に重要になる。AI やロボットが定型業務を代替し、創造的活動に従事する人が増える Soceity5.0 の到来に備えるためにも、既存の教育・雇用システムを刷新し、創造的人材の裾野拡大に取り組まねばならない。

創造的人材の育成に向けては、学校教育等の場での「イノベーション型学習能力」の向上につながる STEAM（Science、Technology、Engineering、Art、Mathematics）型教育の導入・実践が課題とされている。また、情報リテラシー教育による実践スキル（プログラミング等）の獲得や起業家教育、金融教育等によるマインドの醸成なども重要となる。

こうした教育の実践にあたっては、企業や行政機関も人材、資源、場を提供するなど、産学官民で連携し推進体制を整える必要があるが、ハブとなるのはやはり大学等の高等教育機関である。大学等では、教育専門課程の設置や教育人材の育成、教育プログラムの開発等を進め、創造的人材育成に係る知見の蓄積・発信を図ることが期待される。

また、大学等には研究者、技術者など特定分野の専門人材の養成とともに、自然科学、人文科学、社会科学にまたがる学際的プログラムの導入により、境界連結型、横断型の人材（boundary spanner）の育成を促進することも求められる。高次のリベラルアーツ教育の実践により、「総合知」を有する人材の輩出に期待がかかる。

さらに、大学等は地域産業の人材育成拠点としても役割を担う。リカレント教育の場として地域産業の中堅人材の能力開発を支援するほか、地域発イノベーションのナレッジ・ハブとして、研究者、技術者等が持続的な交流を通じて相互に知識や技能を深めていく実践コミュニティ（community of practice）の形成などに取り組むことを要請される。

一方、スマート・イノベーションの促進に向け、創造的人材の社会全体での効率的活用、最適配置を検討することも重要である。今日、副業・兼業が社会的に認知されつつあるが、今後、人材の流動化を一層推進しなければならない。時間や場所にとらわれない働き方が浸透しつつあるなか、人材の流動化が個々人の望むワークスタイルの実現にもつながる方向に進んでいく必要がある。

人材の流動化に向けては、複数の事業体が地域、業種、組織の枠組みを越えて人材を共

有（シェアリング）できる仕組みの構築を進めていくべきである。価値創発ネットワークのアクターである大学と企業等の間でクロス・アポイントメント制や人材の短期派遣・レンタル制度など、柔軟な雇用形態の導入を推進していく必要がある。それにより、プロジェクト単位で最適な人材の集結が可能になり、オープン・イノベーションが一層加速していくと思われる。

また、創造的人材としての市民の存在が注目されるなか、その力を最大限有効活用していくことも検討すべきである。クラウドソーシングを活用し、市民との協業を進めていくほか、前述のリビングラボの仕組みを通じて、製品・サービスの企画者、開発者、評価者となり得る市民の発掘・登用を推進することが重要になる。

3.4　地域イノベーション政策の展開にあたって

3.4.1　「人」中心の政策へ

地域産業政策のかつての中心は、工業立地・企業誘致による地域振興であった。その後、R&D 立地（生産から研究開発）、事業所・オフィス立地（製造業から非製造業）へと対象は広がっていったが、それが基本的に外発的な地域振興であることに変わりはなかった。一方では、地域づくりという文脈のなかで内発的地域振興策が展開されてきたものの、両者が交差し、相乗効果を発揮することはまれであった。

しかし今日、「人」を介して、両者は交わろうとしている。IT カリスマなど影響力のある創造的人材を誘致し、地域のネットワークに組み込むことで、地域発イノベーションの創出につながる新たなシナジー、変化が生れつつある。誘致人材は、外と内をつなぐ境界連結者、ゲートキーパーとなり、新たな知識、情報、資源を外から内へもたらしている。また、自身のネットワークを介して人を外から内に呼び込んでいる。

と同時に、誘致人材はトランスフォーマーとして、地域資源を活かした新たなイノベーションの創出に取り組み、地域社会に変革をもたらそうとしている。すなわち今、外部人材を活用したネオ内発的な発展が各地で模索されようとしている。今後も、有為な人材、異質なアクターの確保をめざし、「人」（の誘致・育成）中心の地域産業・イノベーション政策を進めるべきである。

3.4.2　ゾーン政策からネットワーク政策へ

地域産業政策では、これまで特区的にゾーンを設定し、ゾーン内に立地する企業等の研究開発・生産等の活動に対し支援を行なってきた。このアプローチは、企業の集積を促進

し、産業クラスターの形成を図るうえでは有効であったが、地域発イノベーションの創発に向けては、ゾーンを対象とするよりもむしろ、価値創発ネットワーク（バリューチェーン）を対象とするほうが望ましい。そこでは、既存のサプライチェーン補助で実践されているように、域外のアクターも支援の対象に含めて考えるべきであろう。

この価値創発ネットワークを支援するうえで要件となるのは、①地域内にリード・エージェンシーが存在すること（すなわちイノベーションは地域発であること）、②地域内の資源を有効活用し、固有価値の創出を図ること、の２点である。域外のアクターのほうが多数を占めていても問題にならない。また、グローバルなバリューチェーンに属する外部アクターがネットワークにいて、そことの接点を有するほうがむしろ望ましいといえる。

3.4.3　補助から投資、購入へ

これまでのイノベーション施策では、補助（あるいは税の減免）を中心に資金支援がなされてきたが、今後は、イノベーションの持続化に向け、支援手段の多様化を図っていく必要がある。

支援手段のなかでも今後拡大を図っていきたいのが、投資である。社会課題の解決に資するプロジェクトとESG投資（社会的インパクト投資）のマッチングや、グリーン・イノベーションを対象としたファンドやスタートアップ向けファンドの組成などに官民連携して取り組んでいく必要がある。

また、需要側からイノベーションを促進する手段として、公共調達の活用[8)]も検討すべきである。例えば、EUではイノベーション志向型の公共調達政策として、商業化前のR&D段階での公共調達[9)](Pre-Commercial Procurement：PCP)や新技術やサービスの市場投入段階の公共調達（Public Procurement of Innovation：PPI）を導入している。圏域自治体でも、公共調達を通じて、政策誘導的に地域発イノベーションによって生まれた製品・サービスの新市場形成に取り組むことが期待される。

3.4.4　統合イノベーション戦略の構築

現状をみると、研究開発支援等の科学技術政策とスタートアップ支援、企業立地等の産業政策、都市再生、デジタル基盤整備等の地域政策等の間では、地域イノベーションの推進に向けての政策連携は必ずしも十分ではない。そこで、これらの政策を一体的に推進するため、圏域版の統合イノベーション戦略の策定にあたるべきである（戦略の対象領域は図3-4-1に示すとおりである）。

戦略では、イノベーションの創出空間としての都市ハード整備を掲げ、人が交わり、知

識、情報、アイデア等を交換する場となる知識創造拠点や創造的界隈の形成、スマートシティ化に向けたハード基盤整備等の方針を示すことが期待される（ハード整備のあり方については、空間イノベーションの項参照）。

また、ソフトインフラの整備として、本稿で述べた制度・社会関係資本としての価値創出ネットワークの形成や、知的資本としての都市ＯＳの整備、人的資本としての創造的人材の育成・活用に係る基本方針も明らかすることが望まれる。

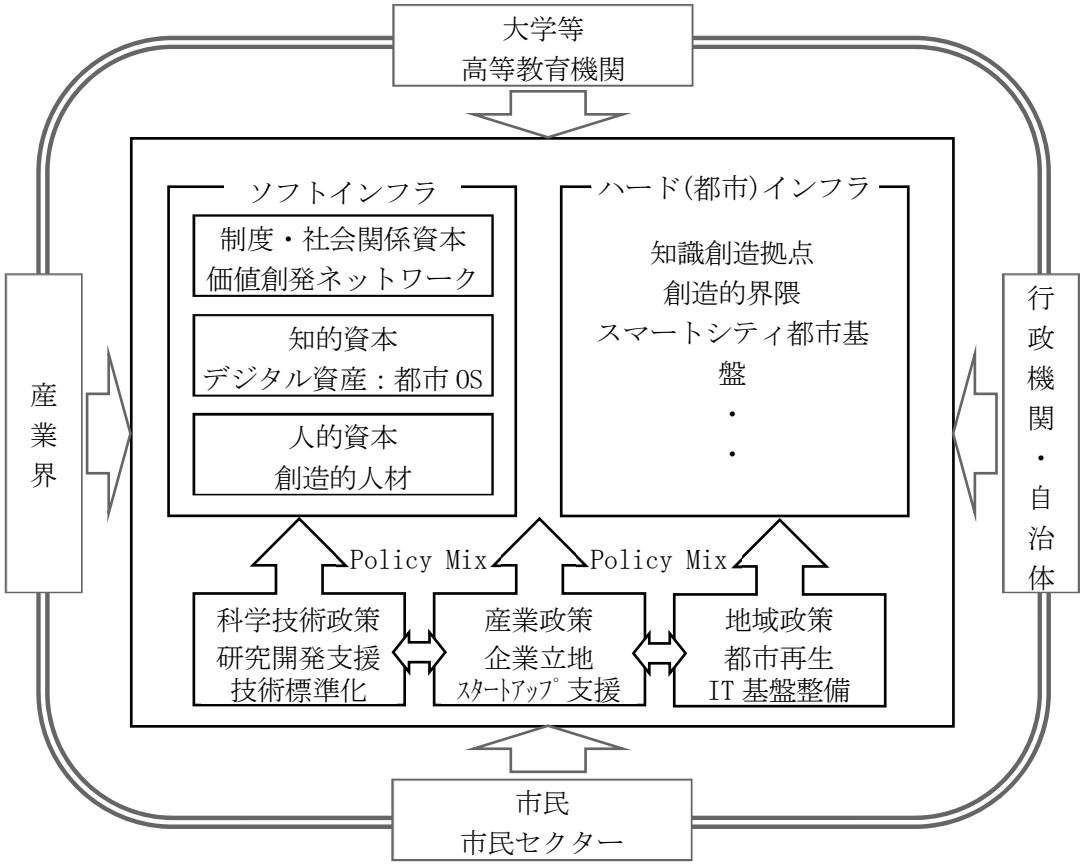


図 3-4-1 スマート・イノベーション・エコシステム概念図

（出典）筆者作成

【注釈】

1) 3S の成果（2014～2020 年度）として、120 超の地域における戦略策定、670 億ユーロ超の欧州基金や国・地域から資金の確保、15,000 点の製品の上市、140,000 社の新規スタートアップ企業創出、350,000 人の新規雇用創出が挙げられている（EU HP）。

2) 現在、3S からイノベーションの推進による持続可能性及び包摂性の改善を予め目標に組み込んだ 4S（Smart Specialisation Strategy for Sustainability and Inclusiveness）へと移行しつつある。

3) 地球環境問題などの複雑で広範な社会的課題に対応するため、社会の変革を志向するもの（内閣府 2021,p.10）

4) ＥＵ域内の経済・社会・地域的格差の是正と総体的な成長を促すため、加盟国における各種プロジェクト等への投資を支援するプログラム（欧州連合日本政府代表部 2019, p.1）。その予算は EU 予算（2014～2020 年度）の約 3 分の 1（3,518 億ユーロ）を占める（2021～2027 年度予算：3,730 億ユーロ）。

5) ERDF は結束政策予算の 57%（2014～2020 年度）を占め、イノベーションをテーマとした事業の主要な資金ソースである。ERDF から資金提供されたイノベーション関連予算は、83 億ユーロにのぼる(Sofos 2014, p.6)。３S は、ERDF と他の EU の基金との連携のなかで推進されている。ERDF は基盤整備や能力開発といった‘川上’や技術の社会実装、テスト・マーケティング等の‘川下’で活用されるケースが多く、‘川中’の R&D に関しては、主に EU の研究開発プログラム、Horizon Europe（2021～2027 年度予算：955 億ユーロ）によってカバーされている。

6) エコシステムへの海外アクターの参入を促進するため、規制緩和・撤廃も重要な課題となる。投資・出資要件の緩和や各種規制の国際標準化、外国人材受入基準の見直しなどによって、海外アクターが国内アクターとイコール・フッティングで研究開発や事業創造に取り組めるような条件整備を進めるべきである。

7) ここでいう創造的人材は、研究人材、研究・事業マネジメント人材、事業創造人材（スタートアップ人材）、クリエイター、デザイナーなど、イノベーション、価値創造に関わるすべての人材を包含した概念である。

8) 関西広域連合と構成６府県では、通常の競争入札制度によらない随意契約で新商品を購入できる新商品調達認定制度を設け、認定事業者が生産する新商品の購入・活用やＰＲを行っているが、この制度は公共調達を担保するものではない（同制度は地方自治法の規定による認定制度で、認定商品の購入を約束するものではない）。

9) 特定のサービスや新技術を求める需要側（病院施設・公共機関）が開発段階から資金をプールし合うことで、より大規模な調達が可能になるとともに、供給側にも最終製品の量販化を切り離した上での研究開発を行えるという、メリットがある(JETRO 2014, p.6)。

【参考文献】

1)　欧州連合日本政府代表部（2019）：「ＥＵの結束政策の現状と今後の展望」

2)　大阪湾ベイエリア構想分科会（2021）：「大阪湾ベイエリア構想分科会最終報告書」

3)　JETRO［日本貿易振興機構(ジェトロ)ブリュッセル事務所 海外調査部 欧州ロシア CIS 課］(2014)：「EU によるイノベーション政策の動向」

4)　内閣府（2016）：「第 5 次科学技術基本計画」

5)　内閣府（2021）：「第 6 次科学技術・イノベーション基本計画」

6)　野村敦子（2018）：「オープンイノベーションのプラットフォームとしての都市」 JRI レビュー Vol.2, No.53

7)　野村敦子（2021）：「EU に見る地域主導のイノベーション・エコシステムの構築―スマート・スペシャリゼーション戦略の成果と課題」 JRI レビューVol.9, No.93

8)　八木紀一郎(2016)：「欧州地域政策におけるソーシャル・イノベーションとスマート・スペシャリゼーション」摂南大学地域総合研究所報 No.1

9)　山崎加津子・矢澤朋子（2018）：「Brexit により変革を迫られるＥＵの地域政策」大和総研調査季報 Vol.30

10) EU HP “Factsheet - What is Smart specialization”, https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/portlet_file_entry/20125/Factsheet+%E2%80%93+What+is+Smart+ 84 pecialization.pdf/48da2521-e4bd-1c5f-6de9-17859b7ae427 (2021 年 9 月 25 日確認)

11) European Commission (2010) : E U R O P E 2 0 2 0: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth

12) Gianelle, C., Kyriakou, D., Cohen, C. & Przeor, M. (eds) (2016): Implementing Smart Specialisation Startegies: A Handbook, Luxembourg : Publications Office of the European Union

13) Miquel, M. P., Cabeza, M. G. & Anglada, S. E. (2013) : Theorizing Multi-level Governance in Social Innovation Dynamics, in Moulaert,F., MacCallum,D.,

Mehmood, A.& Hamdocuch, A. (eds), The International Handbook on Social Innovation, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.155-168

14) Morisson, A. & Pattinson, M. (2020) : Smart Specialisation Strategy (S3), Lille: Interreg Europe Policy Learning Platform

15) Sofos, N. (2014) : Smart Specialisation Strategy (S3) and European Structural and Investment Funds (ESIF)

16) Torfing, J. & Triantafillou, P. (2016): Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance? in Torfing, J. & Triantafillou, P. (eds) , Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance, Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-32.

政策提言リスト

地域イノベーション政策の展開にあたって

今井　良広

■「人」中心の政策へ

地域産業政策のかつての中心は、工業立地・企業誘致による地域振興であった。その後、R&D 立地（生産から研究開発）、事業所・オフィス立地（製造業から非製造業）へと対象は広がっていったが、それが基本的に外発的な地域振興であることに変わりはなかった。一方では、地域づくりという文脈のなかで内発的地域振興策が展開されてきたものの、両者が交差し、相乗効果を発揮することはまれであった。

しかし今日、「人」を介して、両者は交わろうとしている。IT カリスマなど影響力のある創造的人材を誘致し、地域のネットワークに組み込むことで、地域発イノベーションの創出につながる新たなシナジー、変化が生れつつある。誘致人材は、外と内をつなぐ境界連結者、ゲートキーパーとなり、新たな知識、情報、資源を外から内へもたらしている。また、自身のネットワークを介して人を外から内に呼び込んでいる。

と同時に、誘致人材はトランスフォーマーとして、地域資源を活かした新たなイノベーションの創出に取り組み、地域社会に変革をもたらそうとしている。すなわち今、外部人材を活用したネオ内発的な発展が各地で模索されようとしている。今後も、有為な人材、異質なアクターの確保をめざし、「人」（の誘致・育成）中心の地域産業・イノベーション政策を進めるべきである。

■ゾーン政策からネットワーク政策へ

地域産業政策では、これまで特区的にゾーンを設定し、ゾーン内に立地する企業等の研究開発・生産等の活動に対し支援を行ってきた。このアプローチは、企業の集積を促進し、産業クラスターの形成を図るうえでは有効であったが、地域発イノベーションの創発に向けては、ゾーンを対象とするよりもむしろ、価値創発ネットワーク（バリューチェーン）を対象とするほうが望ましい。そこでは、既存のサプライチェーン補助で実践されているように、域外のアクターも支援の対象に含めて考えるべきであろう。

この価値創発ネットワークを支援するうえで要件となるのは、①地域内にリード・エージェンシーが存在すること（すなわちイノベーションは地域発であること）、②地域内の資源を有効活用し、固有価値の創出を図ること、の２点である。域外のアクターのほうが多数を占めていても問題にならない。また、グローバルなバリューチェーンに属する外部アクターがネットワークにいて、そことの接点を有するほうがむしろ望ましいといえる。

■補助から投資、購入へ

これまでのイノベーション施策では、補助（あるいは税の減免）を中心に資金支援がなされてきたが、今後は、イノベーションの持続化に向け、支援手段の多様化を図っていく必要がある。

支援手段のなかでも今後拡大を図っていきたいのが、投資である。社会課題の解決に資するプロジェクトとESG投資（社会的インパクト投資）のマッチングや、グリーン・イノベーションを対象としたファンドやスタートアップ向けファンドの組成などに官民連携して取り組んでいく必要がある。

また、需要側からイノベーションを促進する手段として、公共調達の活用も検討すべきである。例えば、EUではイノベーション志向型の公共調達政策として、商業化前のR&D段階での公共調達(Pre-Commercial Procurement：PCP)や新技術やサービスの市場投入段階の公共調達（Public Procurement of Innovation：PPI）を導入している。圏域自治体でも、公共調達を通じて、政策誘導的に地域発イノベーションによって生まれた製品・サービスの新市場形成に取り組むことが期待される。

■統合イノベーション戦略の構築

現状をみると、研究開発支援等の科学技術政策とスタートアップ支援、企業立地等の産業政策、都市再生、デジタル基盤整備等の地域政策等の間では、地域イノベーションの推進に向けての政策連携は必ずしも十分ではない。そこで、これらの政策を一体的に推進するため、圏域版の統合イノベーション戦略の策定にあたるべきである。

戦略では、イノベーションの創出空間としての都市ハード整備を掲げ、人が交わり、知識、情報、アイデア等を交換する場となる知識創造拠点や創造的界隈の形成、スマートシティ化に向けたハード基盤整備等の方針を示すことが期待される（ハード整備のあり方については、空間イノベーションの項参照）。

また、ソフトインフラの整備として、本稿で述べた制度・社会関係資本としての価値創出ネットワークの形成や、知的資本としての都市ＯＳの整備、人的資本としての創造的人材の育成・活用に係る基本方針も明らかにしていく。

４．広域経済圏の計測と広域経済産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として

上村 敏之

要約　本稿では、兵庫県における広域経済圏を計測して提示し、兵庫県を念頭に置いて、広域経済産業政策を担う行財政のあり方を検討した。まず、都市圏や経済圏に関して、先行研究を紹介した。「近畿大都市圏」と「都市雇用圏」については、通学による移動範囲を含めるか否かの違いがあり、経済圏の場合は通勤による移動範囲で考えるべきである。次に、就業者の移動範囲【手法 1】と稼ぐ力または雇用吸収力をもつ産業の範囲【手法 2】により、兵庫県の経済圏を計測した。これらを総合的に勘案して、兵庫県の経済圏を提示したところ、6 つの広域経済圏（市区町の行政区域を越える経済圏）といくつかの独立経済圏（市区町の行政区域を越えない経済圏）の存在がわかった。最後に、市区町の行政区域を越える広域経済圏を前提としたときに、特に府県において、いかなる行財政の体制をとるべきかについて考察をした。広域経済産業政策は市区町村ではなく府県が主体となるべきであり、地域プロジェクトの立ち上げ、市区町の連携、「民間 3 原則」による広域官民連携コンソーシアムの形成、府県の連携、府県の税財政の強化といった提案を行った。本稿は兵庫県を事例としたものの、他の府県でも参考になる内容である。人口減少が進めば進むほど、広域行政が重要になる。今後は、広域行政をうまく活用できるかどうかが、その地域が生き残れるかの試金石になるだろう。

4.1　問題意識

瀬戸内海から日本海に広がる兵庫県は、関西 2 府 4 県ではもっとも広い県土をもつ。その広い兵庫県において、①経済圏はどのような範囲になるか、②経済圏はどのような手法で設定されるか、そして、③経済圏に対して経済産業政策を担う行財政はどのようにあるべきか、以上の 3 点が本稿の問題意識である。

言うまでもなく、住民や企業は、市区町の行政区域を越えて活動している。場合によっては、府県の行政区域を越えた活動がなされている。経済圏は行政区域とは無関係に存在する。特に、都市部においては、少なくとも市区町の行政区域を越えた広域経済圏が形成される。本稿では、市区町の行政区域を越える経済圏を広域経済圏と定義する。

ところが、地域の経済産業政策は、行政区域を意識して行われることが多い。市町村は、その市町村の行政区域の範囲内で、経済産業政策を実施する。府県もまた、その行政区域の範囲内で経済産業政策を行っている。行政区域を越えた経済産業政策の展開は、皆無ではないものの、メインになることはない。地方自治体の行政区域の範囲と、家計や企業の経済圏の範囲が異なることが、経済産業政策の非効率性をもたらす。

上村(2019)は、関西エリアの市町村の商工政策が、市町村単位の製造業と小売業の生産性に与える影響について分析をした。その結果、少なくとも市町村の商工政策は、製造業と小売業の生産性に寄与していないことを示した。その背景には、市町村の行政区域が経済圏に一致しないことがある。したがって、経済産業政策は、市町村よりは広い行政区域をもつ府県によって実施されるべきことになる。

ただし、府県に経済産業政策を委ねたとしても、府県が経済圏を適切に把握することができなければ、望ましい範囲で経済産業政策を展開できない。そのために、本稿の第一の問題意識①経済圏はどのような範囲になるか、が重要になる。その際、第二の問題意識②経済圏はどのような手法で設定されるか、もまた、技術的な問題として浮上する。この点については、次節以降で展開される。

さらに、経済圏をうまく計測できたとしても、その経済圏に適切な経済産業政策を行政が実施できるとは限らない。府県を例にすれば、公平性を配慮するあまり、府県の広い行政区域内に平等に経済産業政策を展開しがちになる。この場合、メリハリのない政策が実施され、結局は成果を上げることが困難になる。ここで、本稿の第三の問題意識③経済圏に対して経済産業政策を担う行財政はどのようにあるべきか、について考察することが必要になる。本稿では、経済圏を提示した後に、この点についての考察に入る。

本稿の構成は以下の通りである。4.2 節では、これまでの先行研究において提示されてきた近畿圏や兵庫県における都市圏ないし経済圏と、それらの特徴を紹介する。4.3 節では、本稿の独自のアプローチによって、兵庫県における経済圏を設定し、それらの多くが市町の行政区域を越える広域経済圏であることを確認する。4.4 節では、経済圏に対して、適切な経済産業政策を担う行財政のあり方を考察する。最後の 4.5 節では、本稿で得られた結果についてまとめ、むすびとする。

4.2　先行研究における都市圏や経済圏

本節では、近畿圏や兵庫県における都市圏ないし経済圏を提示してきた主要な先行研究

を紹介する。

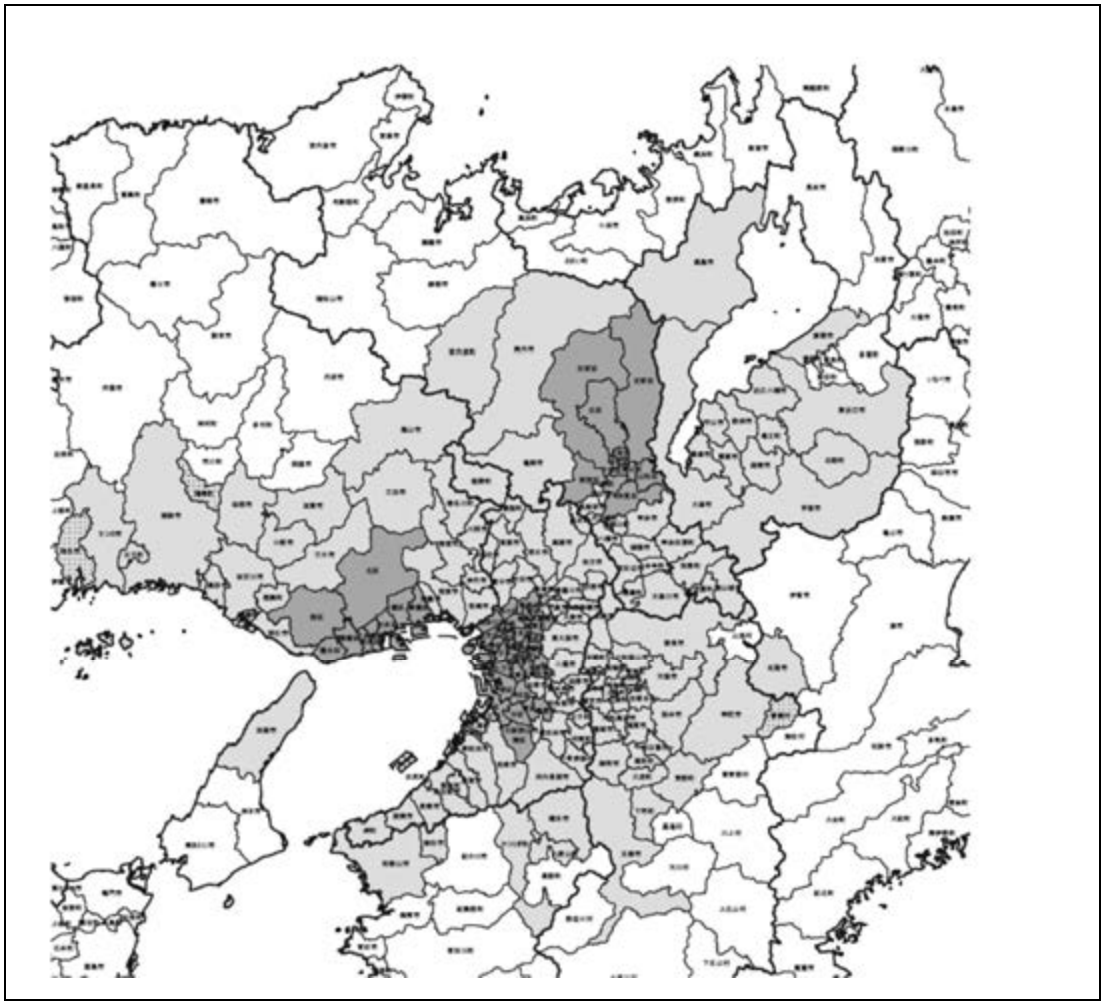


図 4-2-1　総務省統計局「国勢調査」の近畿大都市圏

（出典）総務省(2015)「国勢調査」

まず、図 4-2-1 には、総務省統計局(2015)「国勢調査」にある「近畿大都市圏」を示した。近畿大都市圏の計測方法の概要は次の通りである。第一に、大都市圏の「中心市」は政令指定都市とする。第二に、「周辺市町村」は、「中心市」への 15 歳以上通勤・通学者数の割合が該当市町村常住人口の 1.5%以上とし、かつ「中心市」と隣接することとする。以上の想定で得られた近畿大都市圏の範囲は、京都市、大阪市、堺市、神戸市の 4 つの政令指定都市を含む広域大都市圏である。ただし、この近畿大都市圏は、あくまで大都市圏であって、純粋な経済圏ではないことに注意しなければならない。なぜなら、その計測において通学者が考慮されているからである。

次に、金本・徳岡(2002)による「都市雇用圏」がある。彼らは都市圏を独自に定義して提案した。その計測方法である都市圏設定基準の概要は次の通りである。第一に、人口集中地区（DID：Density Inhabited District）人口５万人以上を「中心都市」とする。第二に、「郊外都市」を「中心都市」への通勤率が10%以上の市町村として設定する。第三に、同一都市圏内に複数の「中心都市」が存在することを許容する。以上の想定で得られた都市圏を都市雇用圏とした。

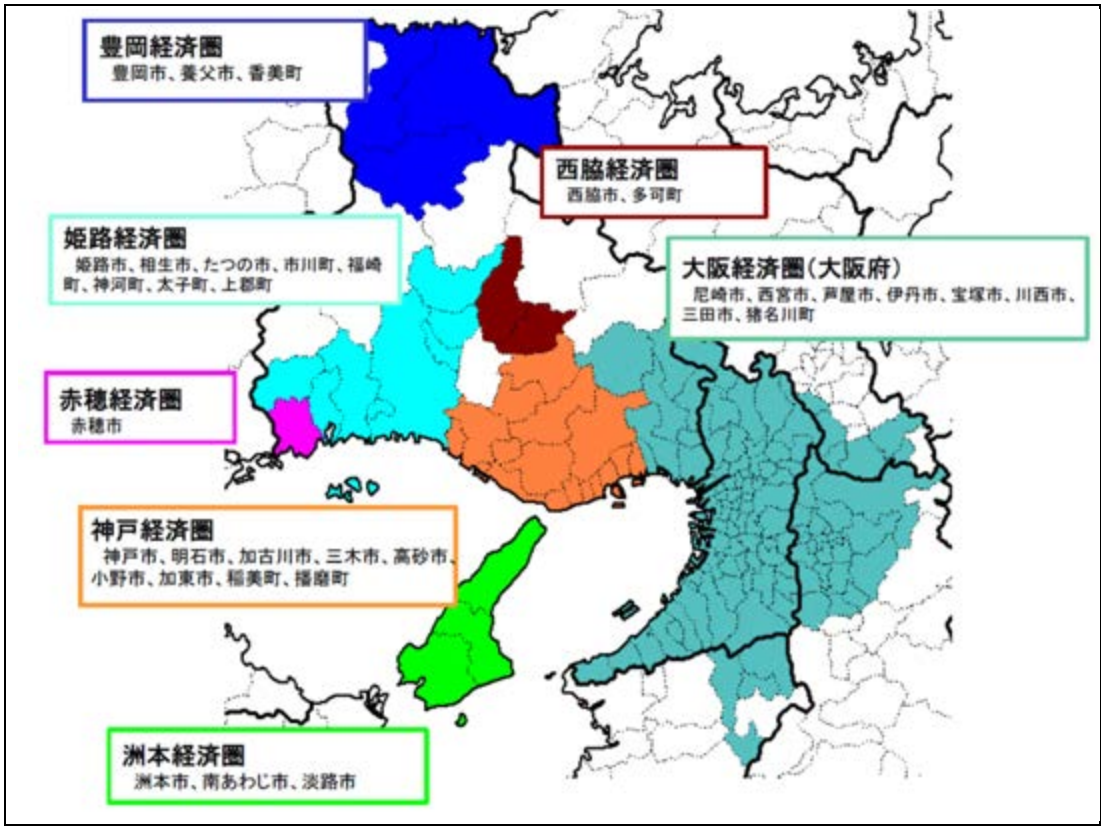


図 4-2-2　経済産業省「地域経済分析」における兵庫県の経済圏

（出典）経済産業省(2015)「地域経済分析」

図 4-2-2 には、経済産業省(2015)による金本・徳岡(2002)に準拠した兵庫県の「都市雇用圏」を示した。北から順番に、豊岡経済圏、西脇経済圏、姫路経済圏、大阪経済圏、神戸経済圏、赤穂経済圏、洲本経済圏の７つの経済圏に分かれる。先の「近畿大都市圏」よりは狭い経済圏である。ただし、尼崎市、西宮市、伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、猪名川町の８市町は大阪経済圏に含まれていることが特徴である。

「近畿大都市圏」は通学者を含めていたが、「都市雇用圏」は通学者を除外し、通勤者を

考慮することから、広域経済圏として捉えることができる。都市雇用圏は労働供給側に着目した計測方法だが、地域経済の活性化のためには、労働需要側からのアプローチも重要だと考えられる。そこで本稿は、都市雇用圏にも準拠しつつ、次節で本稿独自のアプローチによって、兵庫県における経済圏を計測する。

4.3　兵庫県における経済圏の計測

本節では、兵庫県における経済圏を計測する。ここでは２つの手法を採用した。【手法 1】は、自宅外就業者の通勤による移動範囲が経済圏を形成すると考える。この手法は金本・徳岡(2002)に準拠しており、労働供給側に着目している。【手法 2】は、稼ぐ力または雇用吸収力をもつ産業の存在や、その産業が連続する範囲が経済圏を形成すると考える。この手法は、中村(2005, 2008)による産業の特化係数と従業者比率を用い、労働需要側に着目している。以下では、【手法 1】と【手法 2】に分けて、兵庫県の経済圏を計測し、それらを統合する形で兵庫県の経済圏を提示する。

表 4-3-1　就業者人数（神戸市内を主に抜粋）

	東灘区	灘区	兵庫区	長田区	須磨区	垂水区	北区	中央区	西区	姫路市	尼崎市	明石市	西宮市	洲本市	芦屋市
兵庫県 神戸市 東灘区	30210	4545	1924	787	647	372	611	12242	942	403	2728	718	4108	21	2229
兵庫県 神戸市 灘区	5192	17218	1631	691	580	354	534	11596	791	272	1278	548	1839	10	639
兵庫県 神戸市 兵庫区	1408	1001	16346	2163	966	443	657	9539	1070	237	602	630	672	14	190
兵庫県 神戸市 長田区	1358	897	4431	12824	2077	544	555	6147	1462	168	475	550	591	9	146
兵庫県 神戸市 須磨区	1939	1378	4750	4344	18698	2226	1051	11398	4512	506	819	1464	1092	43	297
兵庫県 神戸市 垂水区	2262	1574	5826	2794	4495	26038	903	12829	6764	1240	952	5537	1225	126	343
兵庫県 神戸市 北区	2610	1878	3796	1659	1278	682	34101	12247	2543	305	1444	757	4158	18	326
兵庫県 神戸市 中央区	2191	1943	2146	787	659	356	564	27377	975	364	863	618	1074	23	349
兵庫県 神戸市 西区	1728	1341	3744	2010	3574	3107	1544	11680	39225	1128	929	8098	1235	80	271
兵庫県 姫路市	489	337	715	371	341	339	156	3717	968	172085	339	2891	452	20	92
兵庫県 尼崎市	2257	909	908	333	255	127	357	4881	405	239	81856	365	8943	8	916
兵庫県 明石市	1733	1350	3666	1498	1672	2949	579	11697	12014	3738	1121	48694	1211	90	307
兵庫県 西宮市	5464	1998	1527	584	565	290	2107	10426	757	439	13384	658	67376	14	3272
兵庫県 洲本市	2	8	21	15	10	34	6	117	27	9	7	48	10	11758	1
兵庫県 芦屋市	2673	791	440	176	206	100	143	3427	254	139	1533	218	3450	6	6788
兵庫県 伊丹市	716	285	314	117	83	39	278	1732	166	91	11094	96	2883	6	291

（出典）総務省統計局(2015)「国勢調査」

4.3.1　【手法 1】通勤による移動範囲に着目した経済圏

第一に、通勤による移動範囲に着目した兵庫県の経済圏を計測する。総務省統計局(2015)「国勢調査」「従業地・通学地による人口・就業状態等集計」より、居住地の市区町と就業地の市区町の就業者数データを取得する。特に県境に近い市区町の住民は、近隣他府県に就業している場合も多いことから、兵庫県だけでなく、大阪府、京都府、鳥取県、岡山県、

その他の都道府県についても分析の対象とした。

表 4-3-1 には､分析したデータの一部を抜粋し､神戸市内の就業地の就業者数を示した。左上の神戸市東灘区を例として、この表の読み方を解説する。神戸市東灘区に居住して東灘区に就業する者は 30,210 人、灘区に居住して東灘区に就業する者は 5,192 人、兵庫区に居住して東灘区に就業する者は 1,408 人などとなっている。

この表では、5,000 人を越える就業者数を赤色のセルにしており、左上から右下への対角線でセルが赤くなってることが確認できるが、対角線上のセルは居住地と就業地が一致しており、居住している市区町で就業する就業者が多いことを示している。神戸市中央区は他の市区町から移動する就業者が多いことから対角線上のセルでないセルでも、赤くなっていることが特徴的である。

ここで、市区町ごとに就業者割合（＝ある市区町から通勤する就業者数÷当該市区町の全就業者数）を計算する。就業者割合は、その市区町の就業者が、他の市区町に就業のためにどのぐらい移動しているか、その割合を示す指標になる。

表 4-3-2 は神戸市内を主に抜粋した就業者割合である｡左上の神戸市東灘区を例として、この表の読み方を解説する。神戸市東灘区に居住して東灘区にて就業する者の割合は 42.13%、灘区に居住して東灘区に就業する者の割合は 7.24%、兵庫区に居住して東灘区に就業する者は 1.96%などとなっている。したがって縦の列は、どの市区町から就業者が移動してきたのかの割合を示すから、縦の列の就業者割合を集計すると 100%になる。

表 4-3-2　就業者割合（神戸市内を主に抜粋）

	東灘区	灘区	兵庫区	長田区	須磨区	垂水区	北区	中央区	西区	姫路市	尼崎市	明石市	西宮市
兵庫県 神戸市 東灘区	42.13%	10.66%	3.27%	2.34%	1.67%	0.93%	1.15%	6.59%	1.11%	0.18%	1.70%	0.80%	3.23%
兵庫県 神戸市 灘区	7.24%	40.40%	2.78%	2.06%	1.49%	0.88%	1.01%	6.24%	0.93%	0.12%	0.79%	0.61%	1.44%
兵庫県 神戸市 兵庫区	1.96%	2.35%	27.82%	6.44%	2.49%	1.10%	1.24%	5.13%	1.26%	0.10%	0.37%	0.70%	0.53%
兵庫県 神戸市 長田区	1.89%	2.10%	7.54%	38.16%	5.35%	1.35%	1.05%	3.31%	1.73%	0.07%	0.30%	0.61%	0.46%
兵庫県 神戸市 須磨区	2.70%	3.23%	8.08%	12.92%	48.12%	5.54%	1.98%	6.13%	5.32%	0.22%	0.51%	1.62%	0.86%
兵庫県 神戸市 垂水区	3.15%	3.69%	9.91%	8.31%	11.57%	64.81%	1.70%	6.90%	7.98%	0.54%	0.59%	6.13%	0.96%
兵庫県 神戸市 北区	3.64%	4.41%	6.46%	4.94%	3.29%	1.70%	64.38%	6.59%	3.00%	0.13%	0.90%	0.84%	3.27%
兵庫県 神戸市 中央区	3.06%	4.56%	3.65%	2.34%	1.70%	0.89%	1.06%	14.73%	1.15%	0.16%	0.54%	0.68%	0.84%
兵庫県 神戸市 西区	2.41%	3.15%	6.37%	5.98%	9.20%	7.73%	2.92%	6.29%	46.29%	0.49%	0.58%	8.97%	0.97%
兵庫県 姫路市	0.68%	0.79%	1.22%	1.10%	0.88%	0.84%	0.29%	2.00%	1.14%	75.43%	0.21%	3.20%	0.35%
兵庫県 尼崎市	3.15%	2.13%	1.55%	0.99%	0.66%	0.32%	0.67%	2.63%	0.48%	0.10%	50.90%	0.40%	7.02%
兵庫県 明石市	2.42%	3.17%	6.24%	4.46%	4.30%	7.34%	1.09%	6.29%	14.18%	1.64%	0.70%	53.93%	0.95%
兵庫県 西宮市	7.62%	4.69%	2.60%	1.74%	1.45%	0.72%	3.98%	5.61%	0.89%	0.19%	8.32%	0.73%	52.91%

（出典）著者による計測

ここで、縦の列の就業者割合について、高い割合から集計して 80%に到達するまでのセ

ルを灰色にした。したがって、灰色のセルは、その市区町で就業する者が、どの市区町から移動しているのかについて、居住している主な（80%までの）市区町を示すことになる。たとえば、一番右にある西宮市の場合は、同じ西宮市の就業者割合が 52.1%であるが、尼崎市から 7.02%、神戸市北区から 3.27%、東灘区から 3.23%の就業者が来ている。また、姫路市の就業者は、姫路市に居住する者で 75.43%を占めている。この灰色のセルで示された居住する市区町と就業する市区町の関係が、経済圏を形成すると考える。

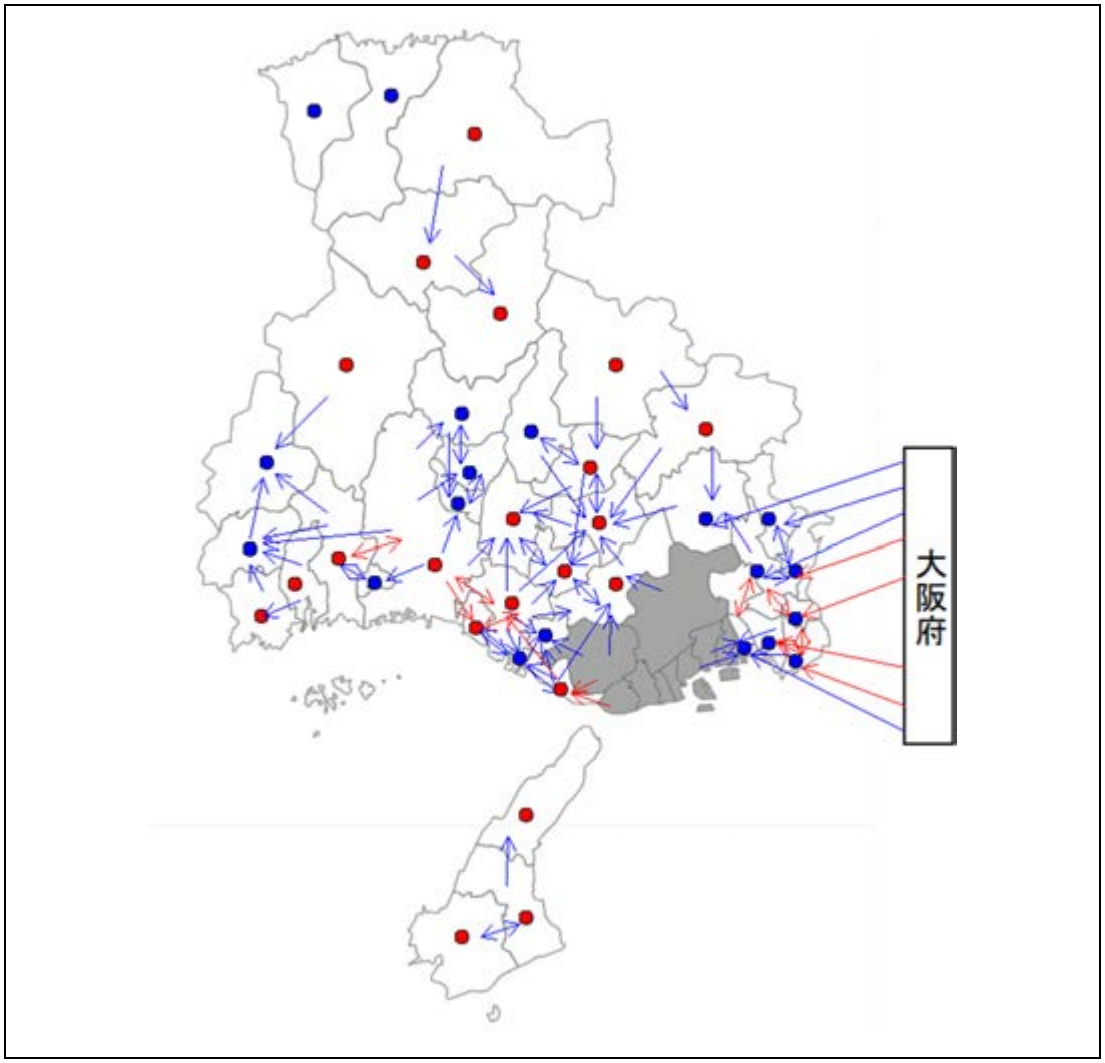


図 4-3-1　通勤による就業者の移動範囲のイメージ

（出典）著者による計測

図 4-3-1 は、本節での一連の作業をもとに作成された兵庫県の通勤による就業者の移動範囲のイメージである。赤い丸は 5,000 人以上の就業者が自市区町にて就業する状態、青

い丸は 5,000 人未満の就業者が自市区町で就業する状態である。赤い矢印は 5,000 人以上の移動、青い矢印は 5,000 人未満の移動である。なお、神戸市内は各区間の移動の方向が複雑であり、ここでは詳細に示してはいない。また、大阪府は一括して表記している。

この図を見て分かることは、以下の通りである。第一に、阪神間の市区町の居住者は大阪府へ就業する者が多く、大阪府との経済圏を形成している。なお、大阪府以外の京都府、鳥取県、岡山県、その他の都道府県については、大きな移動は見られなかった。また、姫路市、西脇市、赤穂市が、周辺の市町とともに独自の経済圏を形成している。そして、80%以上の就業者が自市町となっている独立経済圏として、豊岡市、養父市、丹波市、丹波篠山市、宍粟市が挙げられる。

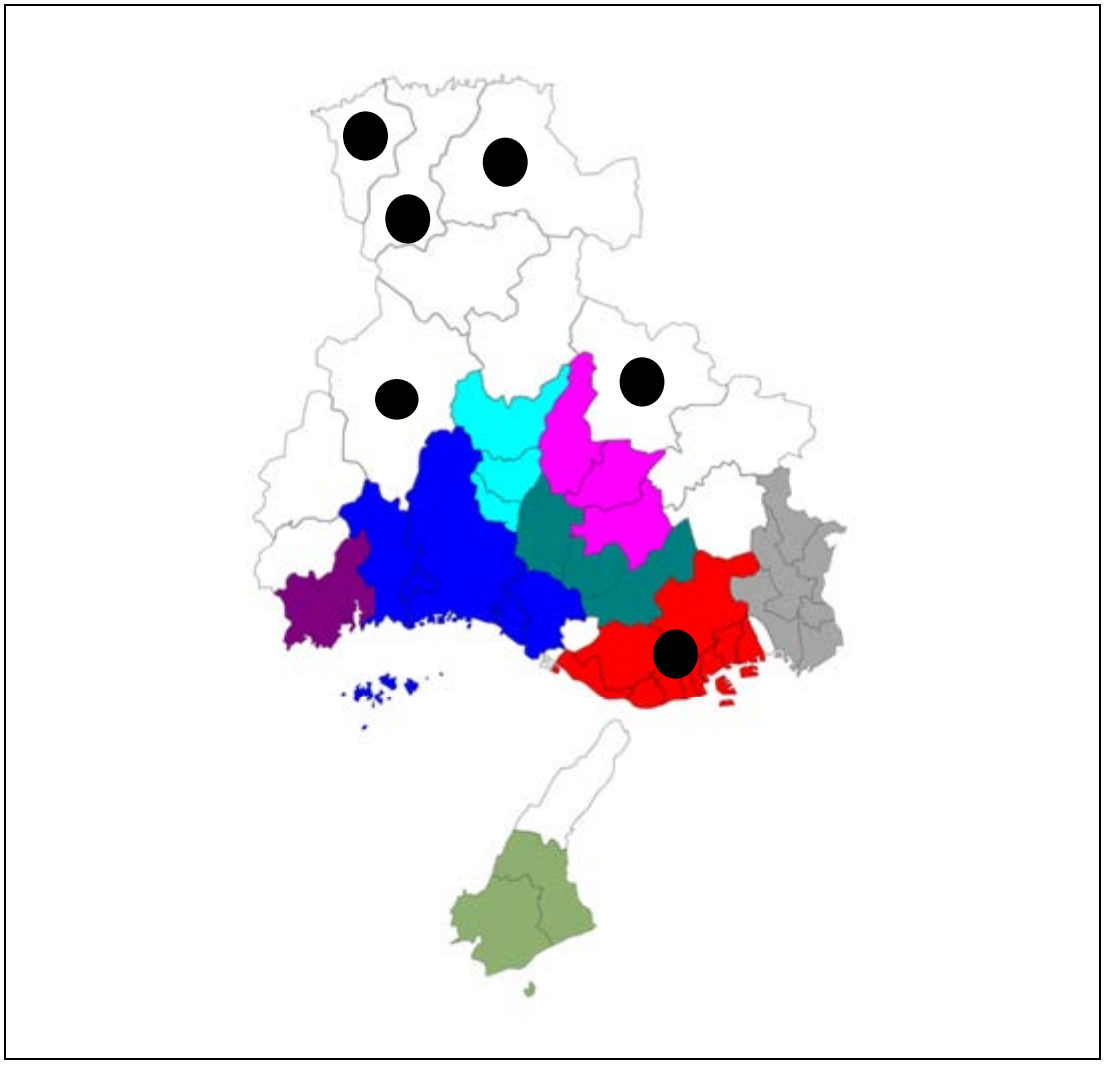


図 4-3-2　通勤による就業者の移動範囲による兵庫県の経済圏

（出典）著者による計測

本節の最後に、これまでの作業をもとにして、図 4-3-2 にて通勤による就業者の移動範囲による兵庫県の経済圏を示した。【手法 1】によれば、兵庫県の経済圏は次のように計測できる。第一に、尼崎市、伊丹市、川西市、西宮市、宝塚市、猪名川町は大阪経済圏の一部を形成している。第二に、洲本市と南あわじ市は淡路経済圏である。第三に、西脇市、加東市、多可町は西脇経済圏である。第四に、小野市、加西市、三木市は小野経済圏である。第五に、市川町、神河町、福崎町は市川経済圏である。第六に、姫路市、たつの市、太子町、加古川市、高砂市は姫路経済圏である。第七に、赤穂市と相生市は赤穂経済圏である。以上の 7 つの経済圏は、市町の行政区域を越えており、広域経済圏になっている。また、黒色の丸で示したのは独立経済圏であり、神戸市、豊岡市、養父市、丹波市、丹波篠山市、宍粟市が挙げられる。

4.3.2　【手法 2】稼ぐ力または雇用吸収力をもつ産業に着目した経済圏

第二に、【手法 2】として、稼ぐ力または雇用吸収力をもつ産業の存在や、その産業が連続する範囲を経済圏とする手法により、兵庫県の経済圏を計測する。本節では、地域経済構造を分析するために、修正特化係数と従業者比率を用いる。分析対象の地域区分は市区町村である。

分析方法は中村(2005,2008)にしたがう。まず、市区町村 (1,･･･,j,･･･n) の添え字を j、産業 (1,･･･,i,･･･m) の添え字を i とし、j 市の i 産業の付加価値額を V_{ij} とするとき、j 市の i 産業の付加価値額比率 S_{ij} を以下のように得る。

$$S_{ij} = \frac{V_{ij}}{\sum_{i=1}^{m} V_{ij}} \qquad (1)$$

このとき、j 市の i 産業の特化係数 ρ_{ij}（稼ぐ力）は、国内の平均的な i 産業の付加価値額比率を分母とし、j 市の i 産業の付加価値額比率 S_{ij} を分子として得られる。

$$\rho_{ij} = \frac{V_{ij}/\sum_{i=1}^{m} V_{ij}}{\sum_{j=1}^{n} V_{ij}/\sum_{i=1}^{m}\sum_{j=1}^{n} V_{ij}} = \frac{S_{ij}}{\sum_{j=1}^{n} V_{ij}/\sum_{i=1}^{m}\sum_{j=1}^{n} V_{ij}} \qquad (2)$$

この指標は、国内平均よりも、その市区町の産業がどれだけ特化しているかを示す。1 を超える産業は基盤産業と呼ばれ、域外へ移出できる力、すなわち稼ぐ力をもつ。反対に、1 以下であれば非基盤産業と呼ばれる。

なお、特化係数は閉鎖経済体系が前提となっており、たとえば i 産業が輸出産業で国際競争力が高い場合、特化係数は過小評価になってしまう。これを修正するために、産業連関表により i 産業の国全体の特化度 κ_i を計算する。産業連関表によれば、i 産業の国内生

産額 Y_i は、国内需要額 M_i、輸出 E_i、輸入 I_i として、以下のような関係がある。

$$Y_i = M_i + E_i - I_i \qquad (3)$$

このとき、i 産業の国全体の特化度 κ_i は次のようになる。

$$\kappa_i = Y_i / M_i \qquad (4)$$

たとえば、ある産業において、M＝200、E＝40、I=20 ならば、国内生産額 Y は 120＝100+49−20 であり、κ=120÷100＝1.2 となる。κ が 1 を超えている場合、この産業は国際競争力をもつ。そこで国際競争力を考慮した修正特化係数 μ_{ij} は、以下のようにして得られる。

$$\mu_{ij} = \kappa_{ij} \times \rho_{ij} \qquad (5)$$

次に、雇用吸収力を示す従業者比率を定式化する。j 市の i 産業の従業者数を L_{ij} とするとき、j 市の i 産業の従業者比率 R_{ij} は以下のようになる。

$$R_{ij} = \frac{L_{ij}}{\sum_{i=1}^{m} L_{ij}} \qquad (6)$$

すなわち、j 市内で i 産業が、どのぐらい雇用吸収力があるのかを示す指標になる。

ここからは、兵庫県内の市区町村の修正特化係数と従業者比率を計測する。用いたデータは総務省統計局(2016)「経済センサス」より、市町村別の付加価値額データ V_{ij} と従業者数データ L_{ij} である[注1)]。

表 4-3-3 には、兵庫県内市区町の修正特化係数（稼ぐ力）の抜粋を示した。列には市区町名、行には産業名（中分類）が示されている。修正特化係数が 1 以下の非基盤産業はセルを白色、1 を超える基盤産業は青色としている。青が濃くなるほど、修正特化係数が高いことを示しており、濃い青で白抜きの数字は修正特化係数が 5 以上の産業である。

修正特化係数の分析によれば、兵庫県内市区町において、特化係数（少なくとも 3 以上）の高い産業が市区町の行政区域を越えて連続する場合が発見された。以下、【　】で示される市区町は修正特化係数が 5 以上、それ以外は 3 以上 5 未満である。

第一に食料品製造業は、【新温泉町】と【香美町】、【宍粟市】と【たつの市】と神河町、加古川市と【稲美町】で連続している。第二にプラスチック製品製造業は、【市川町】と【加西市】と【加東市】と【丹波篠山市】と三田市と多可町と丹波市で連続している。第三に鉄鋼業は、【姫路市】と【加古川市】と太子町と市川町で連続している。第四に金属製品製造業は、【養父市】と【朝来市】と多可町と【市川町】と【福崎町】と【加西市】と【小野市】と【三木市】と加古川市と【播磨町】と明石市で連続している。第五にはん用機械器具製造業は、【相生市】と【たつの市】、【加西市】と【加東市】と【加古川市】と高砂市と

小野市と明石市と神戸市西区に連続している。第六に生産用機械器具製造業は、【加東市】と【加古川市】と【稲美町】と【明石市】と加西市と市川町と福崎町と三木市と神戸市西区に連続している。第七に電気機械器具製造業は、【上郡町】と佐用町と宍粟市、【加西市】と【福崎町】と市川町と多可町と【丹波市】と丹波篠山市に連続している。第八に宿泊業は、【新温泉町】と【香美町】と【豊岡市】と養父市に連続している。

表 4-3-3　兵庫県内市区町の修正特化係数（稼ぐ力）（抜粋）

	姫路市	尼崎市	明石市	西宮市	洲本市	芦屋市	伊丹市	相生市	豊岡市	加古川市	赤穂市	西脇市	宝塚市	三木市	高砂市
01農業	0.00	0.25	0.06	0.07	0.00	0.00	0.47	0.44	0.99	2.04	0.00	0.00	0.64	0.76	0.00
02林業	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
03漁業（水産養殖業を除く）	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
04水産養殖業	0.00	0.00	5.83	0.00	0.00	0.00	0.00	14.18	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
06総合工事業	1.71	0.85	1.31	0.78	1.39	0.64	1.04	1.00	2.37	3.52	1.21	1.18	1.58	1.13	2.00
08設備工事業	1.49	3.70	0.12	0.74	0.66	0.19	0.61	1.61	0.92	6.00	0.86	0.82	0.59	0.38	5.61
09食料品製造業	0.91	0.30	0.63	7.22	0.00	0.58	1.08	0.57	0.65	3.74	0.38	0.41	0.65	0.65	0.67
10飲料・たばこ・飼料製造業	0.52	0.05	0.42	3.27	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	1.10	0.36	0.00	0.00	0.00	0.00
11繊維工業	1.56	0.19	0.11	0.50	0.00	0.00	0.12	1.82	1.12	2.68	0.51	20.00	0.59	0.38	2.35
12木材・木製品製造業（家具を除く）	0.44	0.18	1.66	0.05	0.43	0.00	0.06	0.00	3.15	1.24	0.55	0.36	0.00	0.60	0.00
13家具・装備品製造業	1.20	0.31	0.06	0.21	0.75	2.64	0.28	4.85	0.32	2.11	0.70	0.49	0.12	1.01	0.09
14パルプ・紙・紙加工品製造業	1.53	1.36	0.34	0.49	0.28	0.00	4.71	0.00	0.42	1.90	0.00	1.45	0.00	1.71	0.00
15印刷・同関連業	1.72	0.49	0.30	0.59	0.82	0.42	0.32	0.11	2.46	1.18	0.24	1.18	0.00	0.49	1.75
16化学工業	0.80	1.15	0.74	0.73	0.00	0.00	3.47	0.00	0.00	5.58	6.09	0.00	0.00	0.00	0.00
17石油製品・石炭製品製造業	8.54	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
18プラスチック製品製造業	0.81	1.38	0.49	0.13	0.00	0.00	0.90	0.00	1.55	2.26	0.00	1.99	0.09	1.08	0.67
19ゴム製品製造業	3.34	0.18	5.51	0.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	1.90	0.00	0.00	0.00	0.91	0.00
20なめし革・同製品・毛皮製造業	2.84	0.00	0.00	0.00	0.50	0.00	0.00	0.00	33.84	0.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
21窯業・土石製品製造業	0.49	2.18	1.11	0.44	0.00	0.03	1.18	0.00	0.95	1.23	1.49	0.81	0.08	0.69	4.11
22鉄鋼業	8.97	7.80	0.12	0.00	0.00	0.00	0.51	2.31	0.09	8.11	1.13	0.68	0.00	1.20	0.98
23非鉄金属製造業	0.64	1.03	2.14	0.00	1.78	0.00	0.76	0.00	0.00	1.20	0.00	0.00	0.00	1.71	1.68
24金属製品製造業	1.64	3.37	3.01	0.25	1.49	0.00	0.77	4.45	1.65	3.14	0.78	2.38	0.28	8.17	1.23
25はん用機械器具製造業	2.74	3.04	4.69	2.74	3.99	0.00	5.43	8.09	0.00	75618.72	1.14	0.32	35.54	0.24	4.89
26生産用機械器具製造業	0.09	2.64	7.46	0.73	0.00	0.00	1.22	0.56	-0.20	71.13	0.85	0.43	0.57	4.99	2.13
28電子部品・デバイス・電子回路製造業	2.56	1.96	0.35	1.08	4.04	0.00	0.17	0.00	0.06	9.07	0.00	0.00	0.19	0.00	0.00
29電気機械器具製造業	2.42	1.01	1.37	0.12	0.00	0.00	3.12	0.00	0.49	2.31	1.29	2.56	1.07	0.17	0.29
31輸送用機械器具製造業	0.28	1.37	1.56	1.10	0.77	0.00	0.03	5.90	0.65	1.09	0.00	0.05	2.78	0.46	0.29
32その他の製造業	0.41	0.63	0.42	0.13	0.00	1.04	0.17	-0.11	0.84	1.26	0.61	13.22	0.20	2.14	0.36

（出典）著者による計測

以上のデータと総務省統計局(2016)「住民基本台帳」の人口データを用いることより、図 4-3-3 に従業者数と人口の関係を示した。修正特化係数によって基盤産業と非基盤産業を区別し、従業者数の自然対数値が人口の自然対数値と相関をもつかを検証した。基盤産業の方が非基盤産業よりも、対数線形関数の決定係数が高く、従業者数と人口には正の相関がある。この相関関係が因果関係であるとは判断ができないものの、地域において域外に移出できる基盤産業を育て、稼ぐ力を育むことが重要であることが理解できる。

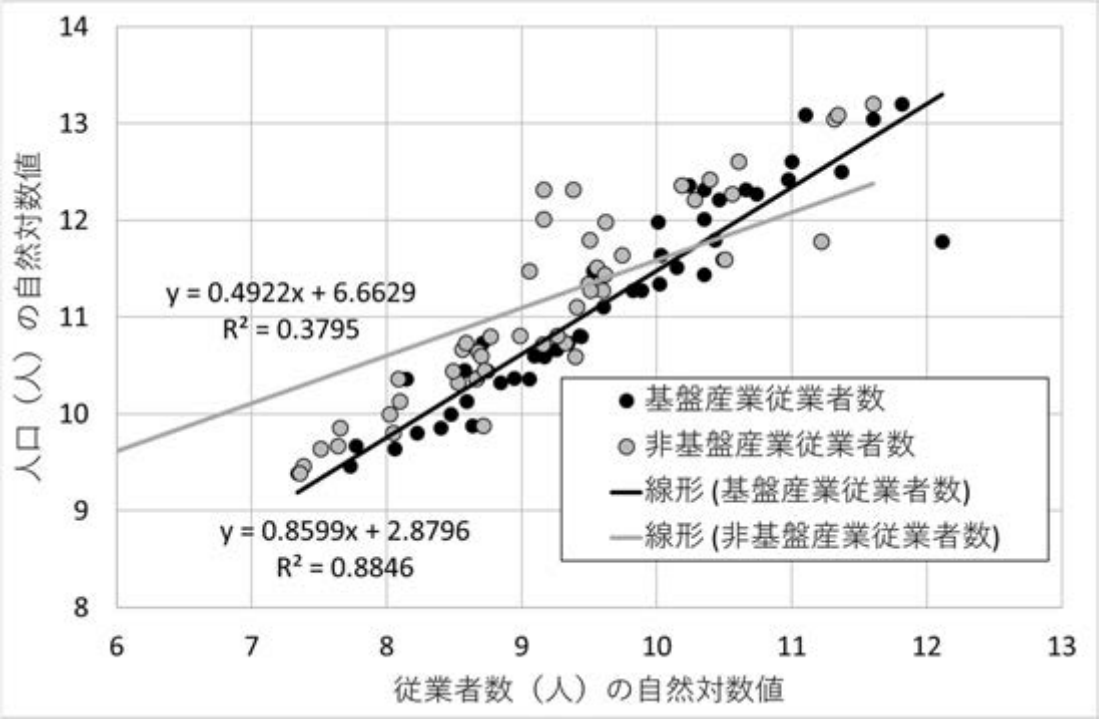


図 4-3-3　兵庫県内市区町における基盤産業従業者数と人口の関係

（出典）著者による計測

表 4-3-4　兵庫県内市区町の従業者比率（雇用吸収力）（抜粋）

	姫路市	尼崎市	明石市	西宮市	洲本市	芦屋市	伊丹市	相生市	豊岡市	加古川市	赤穂市	西脇市	宝塚市	三木市	高砂市
01農業	0.34	0.18	0.03	0.06	0.33	0.14	0.04	0.11	0.80	0.22	0.82	0.04	0.23	0.92	0.06
02林業	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00
03漁業（水産養殖業を除く）	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
04水産養殖業	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.00	0.01	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
05鉱業，採石業，砂利採取業	0.05	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.03	0.00	0.00	0.01
06総合工事業	3.35	2.06	1.77	1.82	4.03	1.79	2.34	2.72	5.23	2.66	2.89	2.89	2.78	2.72	2.47
07職別工事業（設備工事業を除く）	1.05	1.26	0.39	0.71	1.20	0.36	0.85	1.44	1.54	1.21	0.84	1.26	0.73	0.87	1.32
08設備工事業	2.63	2.66	0.66	1.03	1.56	0.24	1.53	3.09	1.31	2.12	1.65	0.81	0.92	0.65	2.82
09食料品製造業	1.98	1.18	1.47	3.26	1.07	0.39	4.14	3.54	2.05	3.53	1.11	0.95	4.07	4.87	1.61
10飲料・たばこ・飼料製造業	0.24	0.02	0.47	0.47	0.01	0.00	0.66	0.00	0.05	0.06	0.11	0.26	0.00	0.08	0.55
11繊維工業	0.43	0.14	0.08	0.22	1.04	0.15	0.49	0.33	0.88	1.39	1.20	9.66	0.34	0.33	0.45
12木材・木製品製造業（家具を除く）	0.09	0.05	0.09	0.02	0.04	0.02	0.05	0.00	0.51	0.07	0.27	0.11	0.01	0.36	0.25
13家具・装備品製造業	0.13	0.06	0.02	0.08	0.14	0.03	0.57	0.49	0.10	0.17	0.17	0.07	0.02	0.21	0.03
14パルプ・紙・紙加工品製造業	0.37	0.65	0.35	0.07	0.26	0.14	0.51	0.04	0.31	0.24	0.26	0.55	0.01	0.93	0.92
15印刷・同関連業	0.52	0.34	0.13	0.32	0.32	0.12	0.24	0.14	1.05	0.13	0.13	0.60	0.02	0.27	0.49
16化学工業	1.49	1.78	0.29	0.49	0.36	0.45	1.15	0.83	0.22	0.51	10.65	0.06	0.10	0.96	3.89
17石油製品・石炭製品製造業	0.08	0.14	0.02	0.01	0.00	0.00	0.01	0.02	0.02	0.36	0.31	0.06	0.02	0.05	0.00
18プラスチック製品製造業	0.48	1.04	0.30	0.14	0.14	0.01	1.02	0.47	2.49	0.46	1.04	1.30	0.26	0.51	0.40
19ゴム製品製造業	0.31	0.05	0.58	0.05	0.00	0.00	0.06	0.07	0.02	1.03	0.00	0.22	0.00	0.48	0.13
20なめし革・同製品・毛皮製造業	0.36	0.01	0.01	0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	4.48	0.07	0.09	0.00	0.07	0.12	0.00
21窯業・土石製品製造業	0.40	0.58	0.25	0.11	0.26	0.12	0.25	0.25	0.47	0.13	3.66	0.73	0.04	0.25	2.88
22鉄鋼業	2.34	2.00	0.12	0.13	0.14	0.00	1.48	0.70	0.08	5.20	0.74	0.33	0.02	0.54	0.39
23非鉄金属製造業	0.28	0.99	0.43	0.03	0.01	0.01	0.14	0.54	0.30	0.24	0.00	0.03	0.11	0.33	0.56
24金属製品製造業	1.53	2.40	3.74	0.16	1.02	0.00	1.87	2.00	1.42	1.12	1.80	2.75	0.29	6.90	1.73
25はん用機械器具製造業	0.85	1.21	1.07	0.26	0.36	0.00	0.60	5.61	0.38	1.64	0.05	0.42	0.13	0.82	21.23
26生産用機械器具製造業	0.72	1.91	4.52	0.28	3.20	0.03	3.05	0.38	0.45	1.42	0.61	1.28	0.88	2.60	5.75
27業務用機械器具製造業	0.89	0.35	0.58	0.32	0.06	0.12	0.14	0.26	0.01	0.21	0.01	0.36	1.03	0.13	0.00
28電子部品・デバイス・電子回路製造業	0.68	0.46	0.24	0.07	1.62	0.00	1.30	0.00	1.01	0.30	0.12	0.31	0.14	0.33	0.02
29電気機械器具製造業	4.11	1.67	0.95	0.44	2.17	0.06	1.59	0.49	0.78	1.38	3.19	1.98	0.44	0.17	0.20
30情報通信機械器具製造業	0.12	1.71	0.28	0.60	0.00	0.00	0.74	0.00	0.40	0.00	0.79	0.59	0.00	1.30	0.00
31輸送用機械器具製造業	0.72	1.70	5.92	0.33	0.48	0.06	0.81	6.12	0.87	0.35	0.36	0.84	0.04	1.51	0.46
32その他の製造業	0.54	0.26	0.39	0.08	0.75	0.21	0.22	0.24	0.29	0.17	0.41	2.75	0.08	0.79	0.10

（出典）著者による計測

次に、表 4-3-4 には、兵庫県内市区町の従業者比率の抜粋を示した。単位は%である。列には市区町名、行には産業名（中分類）が示されている。緑色のセルは従業者比率が高いことを示しており、緑が濃くなるほど、従業者比率が高くなる。特に濃い緑で白抜きの数字は、従業者比率が 5%以上の高い雇用吸収力をもつ産業である。

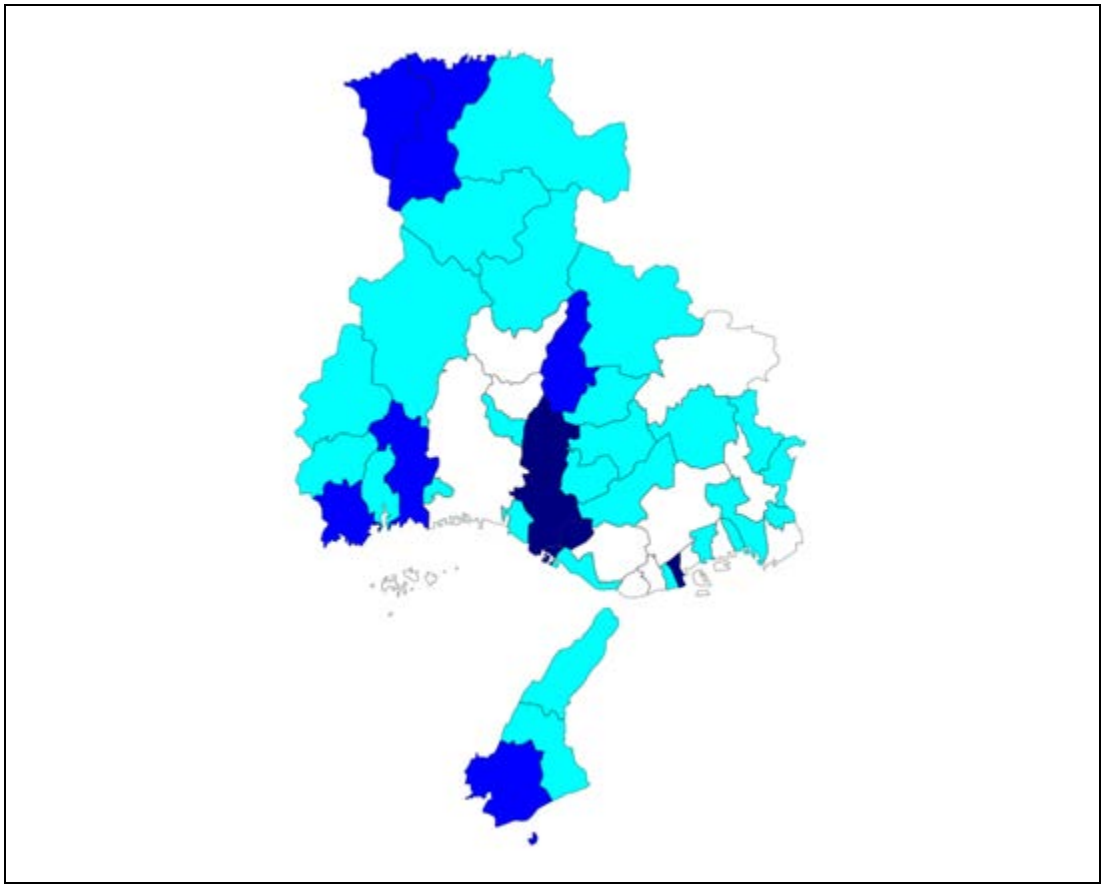


図 4-3-4　兵庫県内市区町における稼ぐ力と雇用吸収力をもつ産業

（出典）著者による計測

以上のように、修正特化係数によって稼ぐ力をもつ産業を、従業者比率によって雇用吸収力をもつ産業を抽出できた。ここでは、修正特化係数が 3 以上あり、かつ、従業者比率が 3%以上という産業が連続する市区町を選んでみた。この基準に該当する市区町は図 4-3-4 で示している。うすい青色は、そのような産業が 1 つの市区町であり、青色が濃くなるほど、複数の産業が存在することを意味する。

複数の産業が存在する場合は、下記の通りである。第一に新温泉町と香美町では、総合工事業、食品製造業、宿泊業である。第二に加古川市と加西市と多可町では、プラスチッ

ク製品製造業、鉄鋼業、医療業、金属製品製造業、食料品製造業、食料品卸売業である。第三に赤穂市とたつの市では、食料品製造業、化学工業、プラスチック製品製造業、なめし革・同製品・毛皮製造業、医療業である。第四に南あわじ市では、窯業・土石製品製造業、食料品卸売業、宿泊業である。第五に神戸市兵庫区では、はん用機械器具製造業、電気機械製造業、輸送用機械器具製造業である。

4.3.3　【手法 1】と【手法 2】を統合した兵庫県の経済圏の提示

これまで、【手法 1】と【手法 2】の 2 つの手法によって、兵庫県の経済圏を示した。【手法 1】は就業者の移動範囲によって経済圏を設定する方法であり、労働供給側に着目している。一方、【手法 2】は産業の稼ぐ力または雇用吸収力によって経済圏を設定する方法であり、労働需要側に着目している。双方の視点は異なり、そのために得られる結果に違いはあるが、ここでは【手法 1】と【手法 2】の計測結果を総合的に判断して、兵庫県の経済圏を提示する。

図 4-3-5 は、図 4-3-2【手法 1】と図 4-3-4【手法 2】の双方を勘案した結果である。赤い円で囲った部分が広域経済圏である。表 4-3-5 において兵庫県の経済圏の範囲を示した。なお、宍粟市と丹波市は独立経済圏である。

これらの結果を、図 4-2-2 の「都市雇用圏」と比較しよう。違いに着目すれば、以下のようになる。都市雇用圏では、大阪経済圏に芦屋市が入っているが、本稿の計測結果に芦屋市は入っていない。本稿は神戸市全域を神戸経済圏としたが、都市雇用圏では周辺市町が含まれている。本稿の播磨経済圏と西脇経済圏と都市雇用圏の範囲はやや異なる。豊岡経済圏は、本稿が新温泉町を含むが、都市雇用圏は養父市を含む。都市雇用圏の洲本経済圏は淡路島全域だが、本稿の淡路経済圏は淡路市を含まない。

「都市雇用圏」に比べた場合、本稿の計測結果は、修正特化係数と従業者比率を用いた【手法 2】を考慮している点に特徴がある。それでも、全体としては、それほど大きな相違はないように思える。以上、兵庫県における広域経済圏を提示できた。

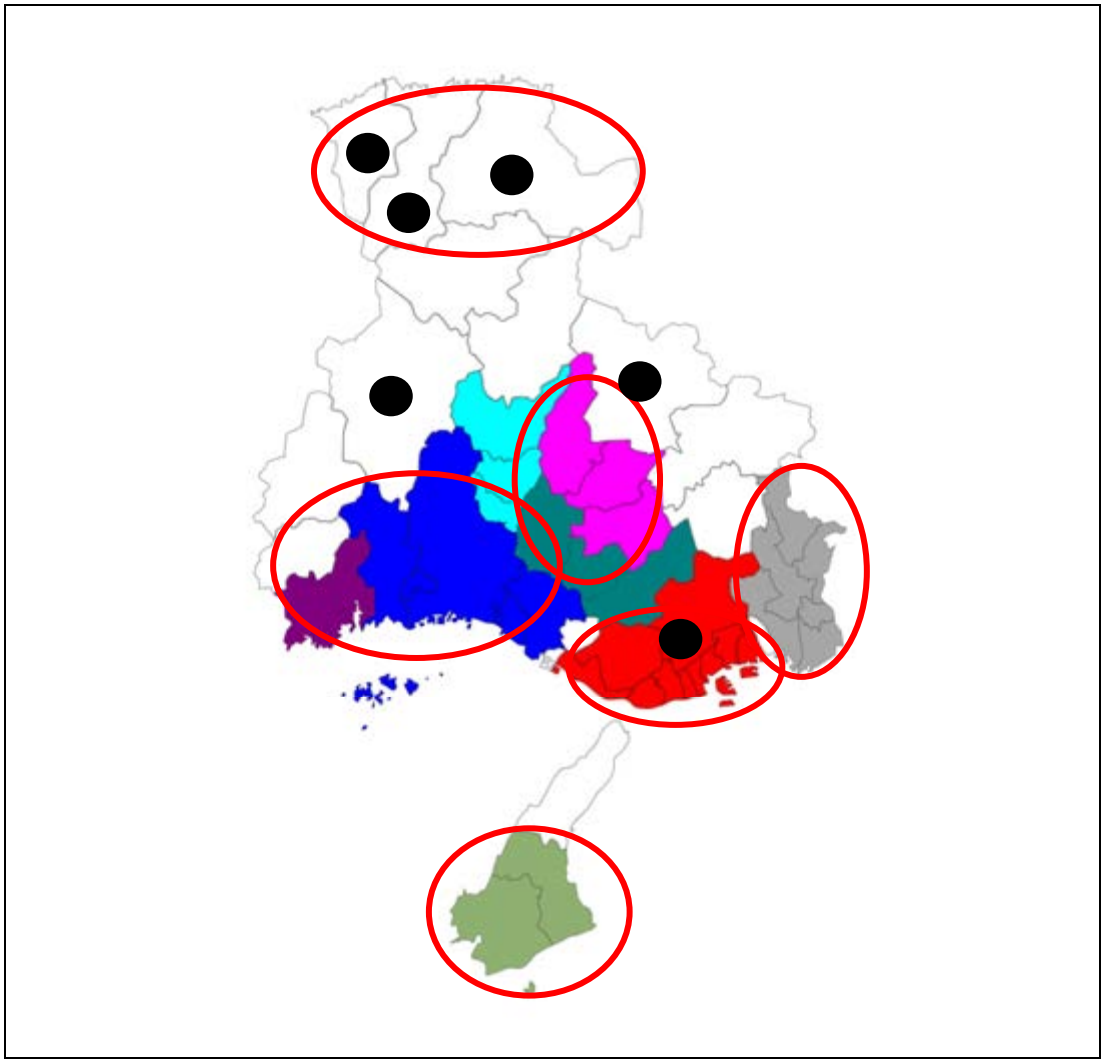


図 4-3-5　兵庫県の経済圏の提示

（出典）著者による計測

表 4-3-5　兵庫県における広域経済圏

1．大阪経済圏の一部	尼崎市、伊丹市、川西市、伊丹市、西宮市、宝塚市、猪名川町
2．神戸経済圏	神戸市全域
3．播磨経済圏	姫路市、たつの市、太子町、加古川市、高砂市、赤穂市、相生市
4．西脇経済圏	西脇市、加東市、多可町、小野市、加西市、三木市、市川町、神河町、福崎町
5．豊岡経済圏	豊岡市、香美町、新温泉町
6．淡路経済圏	洲本市、南あわじ市

4.4　広域経済産業政策を展開する行財政のあり方

前節までで、兵庫県における広域経済圏を示した。6 つの広域経済圏といくつかの独立経済圏が存在すると考えられるが、その経済圏に対して、適切な広域経済産業政策を担う行財政のあり方を考察するのが本節の目的である。

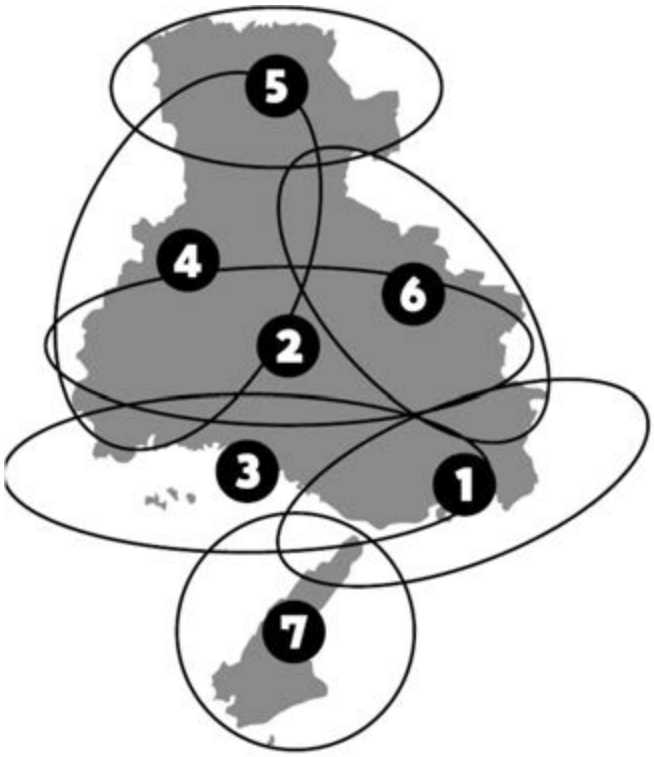
6 つの広域経済圏のうち、5 つの広域経済圏は兵庫県内で完結するが、大阪経済圏の一部を構成する経済圏は、府県の行政区域を越えている。これらの広域経済圏に対して、行財政はどのような体制をとり、広域経済産業政策を行うべきだろうか。

第一に、広域経済産業政策は、原則的には市区町村ではなく、広域行政を担う府県に集約する必要がある。図 4-3-5 によれば、神戸市と宍粟市と丹波市は独立経済圏であり、これら 3 市については、市が経済産業政策を行うことが、経済圏と行政区域の一致の観点から望ましい。しかしながら、その他の経済圏については、市町の行政区域をまたぐ範囲になっていることから、兵庫県が主導的に広域経済産業政策を行う必要がある。

第二に、兵庫県のように広い県土をもつ場合、府県は広域経済圏に合わせた地域プロジェクトを立ち上げて対応する必要がある。この点について兵庫県では、第二期兵庫県地域創生戦略地域プロジェクト（2020 年度～2024 年度）が実施されている。図 4-4-1 には、合わせて 7 つある地域プロジェクトの範囲とプロジェクト名を示した。

これらの地域プロジェクトが、本稿の図 4-3-5 の経済圏の範囲とは若干異なってはいるものの、市町の行政区域を越えた地域プロジェクトを立ち上げ、広域に対応する府県の体制は望ましいと考えられる。

一方、市町の連携による手法も考えられる。この点に関連して、中枢連携都市圏が興味深い事例である。中枢連携都市圏とは、総務省が推進する広域行政体制であり、総務省資料によれば「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、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」「地方圏において、昼夜間人口比率おおむね１以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村で形成する都市圏」とある。すなわち、移動人口の一体性が念頭に置かれていることから、本稿で考察してきた経済圏に近い概念だと考えられる。総務省によれば、2021 年 4 月 1 日現在、36 市（34 圏域、327 市町村）が連携中枢都市圏を形成している。



①阪神・淡路大交流プロジェクト

②地場産業を生かした若者女性集積プロジェクト

③次世代産業を核とした地域振興プロジェクト

④播磨歴史回廊プロジェクト

⑤リゾート・産業・文化を生かす「但馬ワークプレース・プロジェクト」

⑥二地域居住・都市農村交流推進プロジェクト

⑦令和の“御食国（みけつくに）”プロジェクト

図 4-4-1　第二期兵庫県地域創生戦略地域プロジェクト

（出典）兵庫県地域創生局(2020)「ひょうご地域創生通信 seed」第 5 号

兵庫県には播磨圏域連携中枢都市圏が存在する。2015 年 4 月より、姫路市、相生市、加古川市、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、太子町、上郡町、佐用町、赤穂市が参加している。姫路市「連携中枢都市宣言」によれば、「産学金官民一体となった経済戦略の策定」が謳われており、広域経済産業政策も組み込まれていることは興味深い。したがって、連携中枢都市圏のように、広域経済圏の市町が連携して、広域経済産業政策を担う方法もある。

ただし、単に連携するだけでなく、市町が共同で行う地域プロジェクトについては、計画を立て、計画の進捗を図るためのKPI(重要業績評価指標:Key Performance Indicators)を定め、PDCAサイクルを回す体制をとることが不可欠である。連携すれば何もかもうまくいくことはなく、中身が重要である。

第三に、大阪経済圏のように、他の府県にまたがった広域経済圏の場合に、どのような行財政の体制をとるべきかが問題になるが、これは府県の連携が必要になる。この点について論じた上村・綿井(2021)では、本稿で示された大阪経済圏、神戸経済圏、そして淡路経済圏を一体としてとらえ、兵庫県と大阪府による連携で経済産業政策を行う体制を提案している。関西の場合は関西広域連合もあることから、府県をまたぐ調整は、関西広域連合が関わることも考えられる。重要なことは、広域経済圏が府県を越えているという実態に合わせて、行財政の体制を柔軟に合わせることである。

第四に、広域経済圏における経済産業政策は、広域で考えるだけでなく、民間活力を引き出すようにしなければならない。行財政が主導的に地域経済を牽引する方法は持続可能性がない。この点に関して上村・綿井(2021)は、兵庫県と大阪府にまたがる大阪湾ベイエリアを対象とし、広域官民連携コンソーシアムの形成を提案している。上村・綿井(2021)は、大阪湾ベイエリアを念頭に置いた議論を展開しているものの、他の広域経済圏においても、適用できる手法である。図4-4-2を参照されたい。

広域官民連携コンソーシアムは、広域経済圏の地域プロジェクトの推進組織であるが、(1) トップマネジメントは民間主導、(2) プロジェクトの範囲と内容は民間が決定、(3) 民間による財源を基本とする、という「民間3原則」が望ましい。ただし、行財政の役割が存在しないことはない。このような広域官民連携コンソーシアムの形成ができるよう、規制緩和や税財政上の措置など、あらゆる対応を行う必要がある。

第五に、広域経済産業政策の主な主体は府県になるが、現状の行財政制度のもとで、広域経済作業政策を実施することには限界がある。府県が、より活発に経済産業政策を行うには、それだけの財源をもつことが必要である。

現在、固定資産税は市町村の税財源であるが、府県が地域開発を行うエリアの土地と建物については、府県の固定資産税を独自課税として新設してもよいのではないか。または、利用されていない土地や建物について、利用の低さに対して課税する新税も検討できるかもしれない。いずれにせよ、建物が流動化せず、地域開発が止まっている地域を指定して課税できれば、それだけ地域開発を進めることができる。この税収を広域経済産業政策に

活用できる。広域経済圏に位置する市区町と府県によって、一部事務組合や広域連合を形成し、その広域行政体の税収として、独自課税や新税を活用することも検討すべきである。

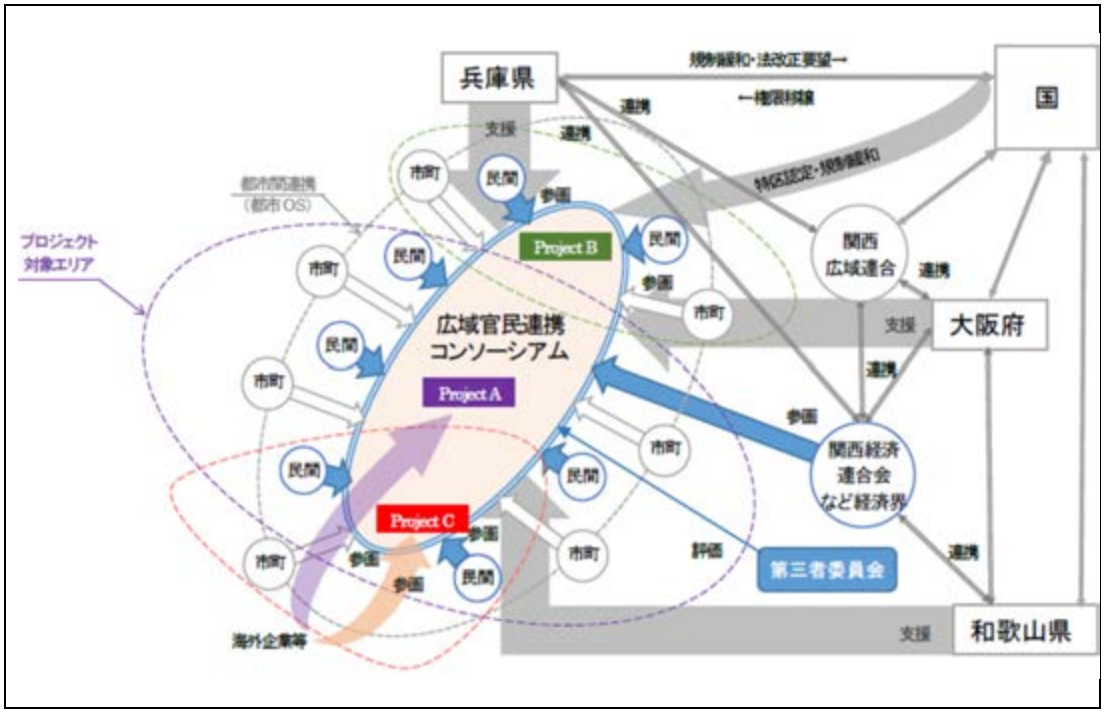


図 4-4-2　広域官民連携コンソーシアム

（出典）上村・綿井(2021)

4.5　むすび

本稿では、兵庫県における広域経済圏を計測して提示し、兵庫県を念頭に置いて、広域経済産業政策を担う行財政のあり方を検討した。

まず、都市圏や経済圏に関して、先行研究を紹介した。「近畿大都市圏」と「都市雇用圏」については、通学による移動範囲を含めるか否かの違いがあり、経済圏の場合は通勤による移動範囲で考えるべきである。次に、2 つの手法により、兵庫県の経済圏を計測した。【手法 1】は就業者の移動範囲、【手法 2】は稼ぐ力または雇用吸収力をもつ産業の範囲を重視した。これらを総合的に勘案して、兵庫県の経済圏を提示したところ、6 つの広域経済圏といくつかの独立経済圏が存在することがわかった。

最後に、市区町の行政区域を越える広域経済圏を前提としたときに、特に府県において、いかなる行財政の体制をとるべきかについて考察をした。広域経済産業政策は市区町村ではなく府県が主体となるべきであり、地域プロジェクトを立ち上げ、市区町の連携、「民間

3 原則」による広域官民連携コンソーシアムの形成、府県の連携、府県の税財政の強化といった提案を行った。

本稿は兵庫県を事例としたものの、他の府県でも参考になる内容である。人口減少が進めば進むほど、広域行政が重要になる。今後は、広域行政をうまく活用できるかどうかが、その地域が生き残れるかの試金石になるだろう。

最後に、本稿の分析上の課題を述べてむすびとする。本稿で提示した広域経済圏の範囲は、単年度のデータを元にしていることから、その解釈には注意を要する。たとえば、修正特化係数が高くても、その地域では衰退している産業であれば、将来性は見込めないかもしれない。本来は、複数年度のデータを用いた分析で趨勢を見る必要があろう。この点は、先行研究も同様の問題をもっており、今後の課題である。

【注釈】

注１）ただし、総務省統計局「経済センサス」には、行政区（政令指定都市の区）の付加価値額データが存在せず、従業者数データしか取得できない。そこで、行政区については、従業者比率 R を用いて特化係数 ρ を得た。その際、すべての市区町村、すべての産業において、労働生産性 γ（$=V_{ij}/L_{ij}$）が一定、すなわち労働に関する収穫一定であると仮定する。γ を用いれば、付加価値額比率 S_{ij} は従業者比率 R_{ij} に等しくなり、従業者数データ Lij で付加価値額比率 S_{ij} を求めることができる。

$$S_{ij}=\frac{V_{ij}}{\sum_{i=1}^{m}V_{ij}}=\frac{\gamma L_{ij}}{\gamma\sum_{i=1}^{m}L_{ij}}=\frac{L_{ij}}{\sum_{i=1}^{m}L_{ij}}=R_{ij}$$

これにより、行政区の修正特化係数 μ_{ij} も得ることができるが、行政区については収穫の経済を無視する強い仮定が入っていることに留意しなければならない。

【参考文献】

1)　上村敏之(2019)：「地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政」,『21 世紀ひょうご』, 第 27 巻, pp. 30-40, ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

2)　上村敏之・綿井剛(2021)「圏域経営－推進手法・体制」『大阪湾ベイエリア構想分科会最終報告書』, 広域経済圏活性化による経済成長戦略研究会, pp. 75-90

3)　金本良嗣・徳岡一幸(2002)：「日本の都市圏設定基準」,『応用地域学研究』, 第 7 号, pp. 1-15

4)　経済産業省(2015)：「地域経済分析」

5)　中村良平(2005)：「地域経済の循環構造：序説」，『岡山大学経済学会雑誌』, 第 36 巻第 4 号, pp. 39-67

6)　中村良平(2008)：「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』, 第 39 巻第 4 号, pp. 99-121

政策提言リスト

広域経済圏の計測と広域経済産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として

上村　敏之

■広域経済圏を前提とした広域経済行政の体制づくり

広域経済産業政策は、原則的には市区町村ではなく、広域行政を担う府県に集約する必要がある。府県は広域経済圏に合わせた地域プロジェクトを立ち上げて対応する必要がある。市町の行政区域を越えた地域プロジェクトを立ち上げ、広域に対応する府県の体制が望ましい。連携中枢都市圏のように、広域経済圏の市町が連携して、広域経済産業政策を担う方法もある。他の府県にまたがった広域経済圏の場合は、府県の連携が必要になる。経済圏において広域官民連携コンソーシアムを活用する。

■広域経済行政における財源

府県が、より活発に経済産業政策を行うには、それだけの財源をもつことが必要である。利用されていない土地や建物について、利用の低さに対して課税する新税を検討すべきである。その財源を地域開発に活用する。広域経済圏に位置する市区町と府県によって、一部事務組合や広域連合を形成し、その広域行政体の税収として、独自課税や新税を活用することも検討すべき。

■バックキャスティング思考による規制緩和など政策の洗い出し

地域活性化のため、いかなる規制緩和など政策が必要か、その実現には何がボトルネックになっているのか、洗い出す必要がある。その際、地域経済の未来像を描き、その実現には何が必要かというバックキャスティング思考が重要になる。また、その際は、デザイン思考、サービスデザイン思考も重要になる。

５．グリーンで競争力のある関西に向けて

澤木　昌典

要約　2050 年でのカーボンニュートラル、2030 年での二酸化炭素排出量 46%削減(対 2013 年比）といった新目標や、エネルギー基本計画の見直しによる再生可能エネルギーへのシフト、さらには近年の ESG 投資・ESG 金融への関心の高まり、地域循環共生圏の形成（第 5 次環境基本計画）などの動きに触れつつ、国の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」(2020 年）を参考に、気候変動制約などの下での関西の sustainable growth について展望した。方向性としては、①グリーン・イノベーションとして、燃料アンモニア産業、水素産業、蓄電池産業の分野でのリーディング産業の育成（水素発電やアンモニア燃焼発電ほかの脱炭素技術、蓄電池等）など、関西の既存産業（製造業）や技術蓄積の上に組み立てていく方向と、②地域資源を活用した地域循環共生圏の形成として、木質系バイオマス活用および地域循環経済などの自然資源（自然資本)・社会資本をはじめとする各地域のポテンシャルを顕在化させる産業・経済モデルの構築の２つを示した。前者には、雇用や経済効果が大きいことを期待されるほか、アフターコロナを見据えれば関西に産業蓄積の多い家庭・オフィス関連産業分野にも期待がある。後者には、現状の取組の広域連携による拡大を通じたビジネスモデルの構築、さらには中山間地域における安心安全の生活圏の形成と環境保全への寄与が期待される。

5.1　2050 年カーボンニュートラルへ

5.1.1　カーボンニュートラルを取り巻く動き

地球温暖化に起因すると考えられる気候変動により、世界各地で、そしてわが国でも毎年のように集中豪雨や強大な台風、豪雪による被害、記録的な酷暑や熱波が見られるようになっている。2015 年の国連気候変動枠組条約締約国会議（通称 COP）で合意されたパリ協定では、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも 2℃高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも 1.5℃高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること」が合意された。2018 年に発表された IPCC 1.5℃特別報告書では、世界の平均気温を 1.5° C の上昇に抑えることの重

要性が訴えられ、「2030 年までに温室効果ガス排出量を 45%削減し、2050 年に正味ゼロとすることが必要」とされた。

こうした緊急性の高まった温出効果ガス排出量の削減には全世界を挙げて取り組む必要があり、持続可能な世界の実現への関心や認識が高まっている。経済・金融の世界でも、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）の３つの視点を重視し配慮する企業に対して投資する ESG 投資や ESG 金融が拡がりをみせており、環境危機から資本主義の限界を説く斎藤幸平（2020）の著書『人新世の「資本論」』なども出版されている。

日本政府も、2020 年 10 月に菅内閣総理大臣（当時）が「2050 年カーボニュートラル」「脱炭素社会の実現」を目指すことを宣言し、脱炭素社会の構築へと大きく舵を切った。これを受け、2020 年 12 月には、経済産業省が中心となって「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を発表している（この内容については次節で詳しく触れる）。さらに、菅内閣総理大臣（当時）は、2021 年 4 月に地球温暖化対策推進本部で、2030 年までの二酸化炭素排出量削減目標を 2013 年度比 46%減とする新目標を発表し、日本政府がパリ協定後に国連に提出していた削減目標の 2013 年比 26%減から大幅に引き上げた。

2021 年は 3 年に一度のわが国の「エネルギー基本計画」の見直し年度にも当たっており、7 月に発表された新しいエネルギー基本計画の原案では、2030 年までに二酸化炭素排出量 46％削減（上記）を達成するために、2030 年度の総発電量に占める再生可能エネルギーの比率を 36～38％（現行計画は 22～24％）と大幅に引き上げ、再生可能エネルギーを主力電源とすることが目指されている。また、2021 年 8 月には、IPCC 第 6 次評価報告書の第 1 作業部会（自然科学的根拠）が、人間活動によって地球の平均気温が約 1.1 度上昇していること、熱波・激しい降水・干ばつなどに留まらず、氷河や北極圏の海氷の後退、海面上昇によるより頻繁な沿岸部の洪水や海岸浸食、海洋酸性化、熱帯低気圧の強大化などに人為的な気候変動の影響が認められることなどを報告している。

地球環境への人為的な影響を抑えていくことが主要命題となりつつあり、産業界に求められるこれからのイノベーションの方向性は大きく変化してきていると言える。関西圏での企業活動も、こうした大きな変革の波の中にあり、次の時代を先取りして、いわゆるグリーン分野を先導すべく企業や企業間ネットワークを育て、圏域の活性化に結びつけていくことが期待されるところである。

5.1.2　「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」

ここで、2050 年カーボンニュートラルに向けて産業分野でどのような成長戦略を描こうと検討されているのかを、前出の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略（以下、「グリーン成長戦略」という）」にみていこう。

- **企業の現預金（240兆円）を投資に向かわせる**ため、**意欲的な目標を設定。**予算、税、規制・標準化、民間の資金誘導など、**政策ツールを総動員**。グローバル市場や世界のESG投資（3,000兆円）を意識し、**国際連携**を推進。

- 実行計画として、重点技術**分野別**に、開発・導入フェーズに応じて、2050年までの時間軸をもった**工程表**に落とし込む。技術分野によってはフェーズを飛び越えて導入が進展する可能性にも留意が必要。
  - ①研究開発フェーズ：政府の基金＋民間の研究開発投資
  - ②実証フェーズ　　：民間投資の誘発を前提とした官民協調投資
  - ③導入拡大フェーズ：公共調達、規制・標準化を通じた需要拡大→量産化によるコスト低減
  - ④自立商用フェーズ：規制・標準化を前提に、公的支援が無くとも自立的に商用化が進む

- 2050年カーボンニュートラルを見据えた**技術開発から足下の設備投資まで**、企業ニーズをカバー。
  規制改革、標準化、金融市場を通じた需要創出と**民間投資拡大を通じた価格低減**に政策の重点。
  - 予算（高い目標を目指した、**長期にわたる技術の開発・実証**を、2兆円の**基金で支援**）
  - 税（**黒字企業：　投資促進税制**、研究開発促進税制、　**赤字企業：　繰越欠損金**）
  - **規制改革**（水素ステーション、系統利用ルール、ガソリン自動車、CO2配慮公共調達）
  - **規格・標準化**（急速充電、バイオジェット燃料、浮体式風力の安全基準）
  - **民間の資金誘導**（情報開示・評価の基準など金融市場のルールづくり）

図 5-1-1　グリーン成長戦略の枠組み

（出典）「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」経済産業大臣説明資料(2020.12)

図 5-1-1 がグリーン成長戦略の枠組みを示すものとして経済産業省が示しているものであり、予算、税、規制改革、規格標準化、民間の資金誘導など、政策ツールを総動員するとしている。そして、重点技術分野として図 5-1-2 に示す 14 の分野を挙げており、分野ごとに実行計画を作成して 2050 年までの工程表に落とし込むとしている。

工程表の一例として、燃料アンモニア産業の成長戦略工程表を図 5-1-3 に示す。燃料アンモニアについて利用と供給とに分け、①研究開発、②実証、③導入拡大、④自立商用の 4 つの開発・導入フェーズに対応した工程が示されている。

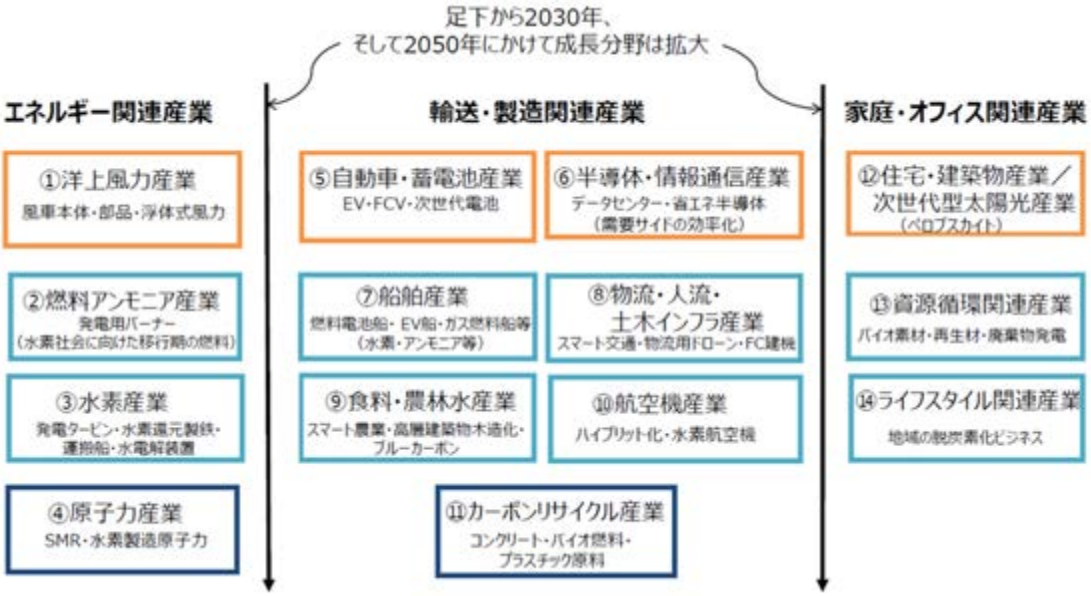


図 5-1-2　重点技術分野 14 産業

（出典）経済産業省「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」

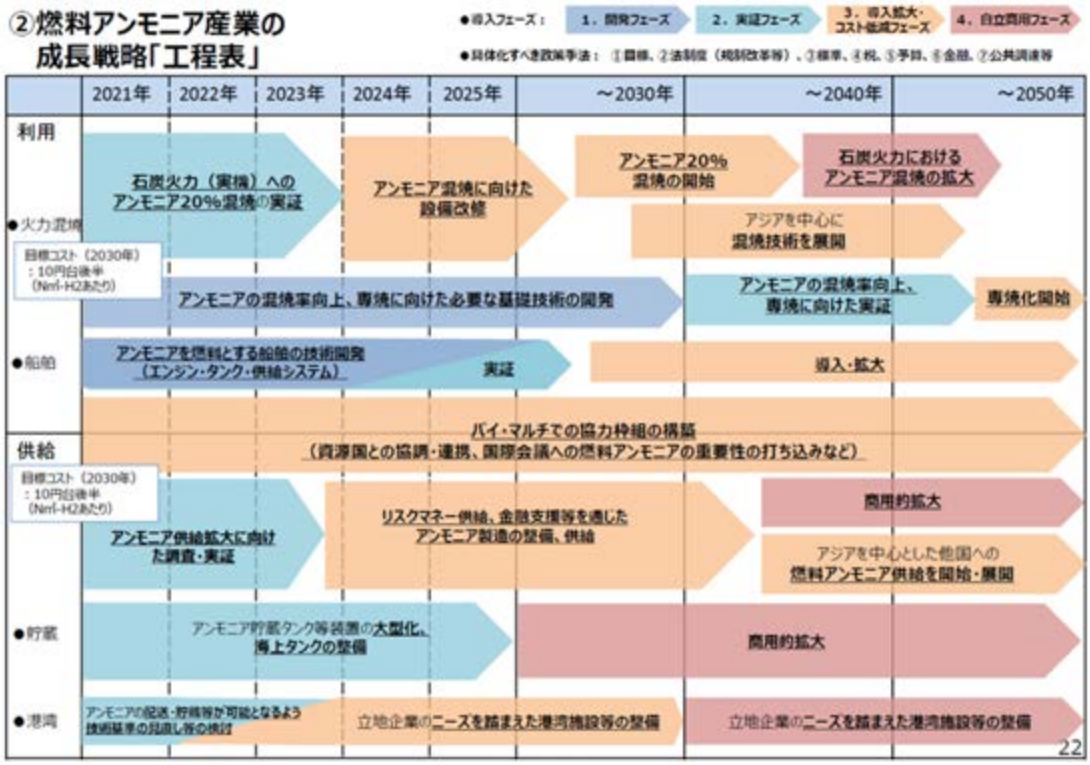


図 5-1-3　成長戦略工程表の例（燃料アンモニア産業）

（出典）経済産業省「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」

5.1.3　国土交通省によるカーボンニュートラルポート形成計画（仮称）

上記のグリーン成長戦略の重点技術分野に挙げられている燃料アンモニア産業と水素産業については、主要原料である燃料アンモニア及び水素が港湾を通じて輸入されることが想定されている。そこで、国土交通省ではこれを受け、国際物流の結節点・産業拠点となる港湾において、脱炭素化に配慮した港湾機能の高度化等を通じて、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「カーボンニュートラルポート（CNP）」を形成すべく検討を重ねている。そのイメージは図 5-1-4 に示すものである。図のような燃料アンモニア・水素等のサプライチェーンの拠点となる港湾機能の確保を新たに想定しており、関西では神戸港を対象に CNP 検討会が開かれている。

図 5-1-4　カーボンニュートラルポートの形成イメージ

（出典）国土交通省発表資料（2021.4.2）

5.2　関西圏において目指すべきグリーン成長　－２つの方向性－

さて、国の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を念頭におきながら、関西圏において目指すべきグリーン成長について考えると、そこには以下に示す２つの方向性が存在すると思われる。

（１）グリーン・イノベーション（green innovation）

脱炭素に関する技術開発を先導し、実用化・商用化に結びつけて、それらに関するサプライチェーンを含めた製造拠点を形成していく。

（２）地域資源を活用した地域循環共生圏の形成

木質系ほかのバイオマス資源、自然エネルギー等を活用して、エネルギーの地産地消を目指し、小さな地域単位での自立的・持続的な循環経済圏を形成する。

以下、5.3 節で（１）のグリーン・イノベーションについて、5.4 節で（２）の地域循環共生圏の形成について考察していく。

5.3　関西圏におけるグリーン・イノベーション

国の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」に示された重点技術分野 14 分野のうち、関西圏においてその技術開発を先導、すなわちトップランナーとなるポテンシャルを有し成長を期待できる分野は、まず、燃料アンモニア産業、水素産業、蓄電池産業であると考える。

前２者はエネルギー関連産業であり、燃料アンモニア、水素などの１次エネルギーの化石燃料からの変更は、都市や地域、そして我々の生活の基盤を支えるシステムの大きな変更であり、影響する産業の裾野や市場規模は莫大であり、早期に着手すべき分野として取り上げる。

また、蓄電池産業は、リチウムイオン電池に関しては元々関西に生産拠点が集中していて立地優位性を有しており、技術開発への取組が続けられている分野であるためである。

以下、分野ごとに考察していく。

5.3.1　燃料アンモニア産業（エネルギー関連産業）

前掲図 5-1-3 の燃料アンモニア産業の成長戦略工程表に示されているものの中で、関西で伸張すべきものは、利用面での石炭火力発電所でのアンモニア混焼と、そのための供給面での製造プラントの新設、配送・貯蔵の拠点となる港湾の整備であろう。燃焼しても CO_2 を排出しないアンモニアは、石炭火力発電所での混焼など、水素社会への移行期において主力となる脱炭素燃料であると見込まれている。

「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」によれば、2014 年度～2018 年度にかけて NOx を発生させない 20%混焼バーナーの開発が行われ、2018 年度～2020 年度にかけては大容量燃焼試験設備での混焼試験が実施されて、実機における混焼試験へと進みつつある。表 5-3-1 は、経済産業省が HP 上で公表している資料から最近の燃料アンモニア関連の技術開発とその取組主体を示したものだが、実機での実証実験は中国地方、東海地方で開始されている。関西エリアでは、国際的に風当たりの強い石炭火力発電所が数カ

所で稼働しており、アンモニア混焼という日本独自の技術を実用化し、CO_2排出量を削減していくことが求められている。

また、表 5-3-1 にあるように、アンモニア混焼以外の取組であるが、工業炉での NOx 生成抑制に関する研究が大阪大学で、アンモニア燃焼電池に関する研究が京都大学で進められている。

表 5-3-1　燃料アンモニア関連での取組（※太字が関西）

区分	取組内容	取組主体
利用技術	石炭火力混焼（実証）	水島火力発電所
	石炭火力混焼（実証）	JERA 碧南火力発電所
	ガスタービンアンモニア直接燃焼（基盤研究）	東北大学、産業技術総合研究所
	５．同上　NEDO 先導研究	５．IHI、東北大学、産業技術総合研究所
	アンモニア燃焼電池（基盤研究）	**京都大学**
	セル・スタック技術	ノリタケカンパニー
	SOFC 発電システム	IHI
	工業炉での NO x 生成抑制（試験炉）	**大阪大学**
製造技術	CO_2フリー水素からの合成（実証）	産業技術総合研究所

（出典）経済産業省 HP：グリーンアンモニアコンシーシアム提出資料(2020)
「燃料アンモニア　バリューチェーン構築に向けた取組」より筆者作成

5.3.2　水素産業（エネルギー関連産業）

水素は、発電（燃料電池・タービン）、輸送（自動車・船舶・航空機・鉄道）、産業（製鉄、化学、石油精製）など、幅広い分野での活用が期待されており、カーボンニュートラル実現のキーとなる技術分野と言われている。図 5-3-1 は、「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」において示されている水素産業の成長戦略工程表である。

図 5-3-1　水素産業の成長戦略工程表

（出典）経済産業省「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」

表 5-3-2　関西における水素関連企業

分野	企業名
水素関連製品	岩谷産業㈱，エア・ウォーター㈱，エスアールエンジニアリング㈱，㈱加地テック，川崎重工業㈱，高圧昭和ボンベ㈱，㈱神戸製鋼所，㈱三社電機製作所，㈱神鋼エンジニアリング＆メンテナンス，㈱神鋼環境ソリューション，Daigas ガスアンドパワーソリューション㈱，㈱中北製作所，㈱西山製作所，日新化成㈱，日本精線㈱，阪神機器㈱，日立造船㈱，㈱ヒラカワ，㈱堀場製作所，ヤマト・H2Energy Japan㈱，㈱ルネッサンス・エネジー・リサーチ
センサ・IoT	新コスモス電機㈱，ナノグレイ㈱，NISSHA エフアイエス㈱，㈱村上技研産業
部品・材料	大阪ラセン管工業㈱，神港精機㈱，スフェラーパワー㈱，高石工業㈱，日建ラス工業㈱，㈱日本触媒，丸八㈱，ヤマシンスチール㈱
商社・分析・コンサルタント	㈱KRI，㈱神戸工業試験場

（出典）経済産業省近畿経済産業局（2020）：「関西における水素関連企業データ集」

この水素産業分野については関西には関連企業が多く、水素・燃料電池分野の技術および市場のポテンシャルが高いと言われている。表 5-3-2 は、関西における水素関連企業の名称を分野別に示したものである。

これまでにも経済産業省近畿経済産業局が「関西スマートエネルギーイニシアティブ」を立上げ、水素社会の実現に向けた取組を展開してきている。水素関連産業の振興を図るため、国内水素サプライチェーン構築支援事業等に取り組んでいるほか、官民をあげての実証実験も、褐炭から水素を製造し日本に輸送する大規模な「褐炭水素プロジェクト」［神戸空港島］や、将来の大規模な「水素発電所」の実現を目指し水素をエネルギー源として電気と熱を街区供給する実証事業［神戸市ポートアイランド］などが進められている。((出典)：経済産業省近畿経済産業局 HP
https://www.kansai.meti.go.jp/E_Kansai/page/20200910/02.html)

5.3.3　蓄電池産業（輸送・製造関連産業）

欧州でガソリン車の販売禁止が打ち出されるなど、自動車の電動化（EV 化）が進み始めているが、その要となるのが蓄電池であると言われている。電気自動車では、大容量の蓄電池が必要となり、ガソリン車と経済性が同等となる車載用電池の早期開発が求められている。蓄電池は、再生可能エネルギーの普及でも要の存在となっており、2030 年以降には性能の優れた次世代電池（全固体リチウムイオン電池）の本格実用化や、2035 年頃には革新型電池（フッ化物電池・亜鉛負極電池等）の実用化が目指されている。

関西にはリチウムイオン電池の生産拠点が集中していて、2000 年代には大阪湾沿岸に大型投資が相次ぎ、関連業界では「バッテリーベイ」と呼ばれていた（図 5-3-2)。2009 年の国内シェアは 81.2%、世界シェアは 22.9%だったが、その後は国際競争が激しくなりこれらのシェアは低下している。

大阪府は「バッテリー戦略推進センター」を設置し、関西イノベーション国際戦略総合特区制度を適用しつつ、大阪・関西の産業集積・ポテンシャルを活かした電池関連（蓄電池分野、水素・燃料電池分野など）産業の創出・国際競争力強化に向けて取り組んでいる。

図 5-3-2　バッテリーベイマップ（2012 年ごろ）

（出典）日本政策投資銀行関西支店(2012.10)：「関西バッテリーベイのシェア動向」

5.3.4　その他の重点技術分野

「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」に示された重点技術分野では、そのほかに以下のような分野において関西でのイノベーションが進展することを期待したい。

一つは、従来から家電産業、住宅産業などで産業蓄積のある家庭・オフィス関連産業である。コロナ禍により人々のライフスタイルやワークスタイルに変化が生じており、アフターコロナを見据えたイノベーティブな産業展開が期待される。

二つには、資源循環関連産業である。グリーン成長戦略に具体的な記載はないが、都市鉱山と言われている廃家電からの希少金属の回収などを強力に推進していくことが望まれる。希少金属は、蓄電池の製造、水素発電などに必須の材料であり、海外からの輸入に依存するだけなく、既に国内に製品の一部として蓄積されているものを再利用するサイクルを構築していくことが重要である。

その他には、CCS（Carbon dioxide Capture and Storage：二酸化炭素回収・貯留技術）、CCUS（Carbon dioxide Capture, Utilization and Storage：分離・貯留した CO_2 を利用）など、脱炭素技術として世界的に注目され技術開発が進められている技術に関しても、関西での伸長が期待されるところである。

5.3.5　推進体制　―　先端技術開発における大学と産業界との協働・連携

こうしたグリーン・イノベーションには、官民をあげた連携、とくに技術開発における大学と産業界との協働・連携が重要になる。技術のバックボーンとしての大学と、産業界が連携することによって大学の「知」の資産を活しつつ、新たな基盤技術を社会実装していかねばならない。

既に関西では、「関西イノベーション国際戦略総合特区」が指定され、ライフサイエンスとグリーン産業分野の伸長が目指されてきている。この特区の重点 6 分野は医薬品・医療機器・先端医療技術・先制医療・バッテリー・スマートコミュニティであり、前述の蓄電池が含まれている。新たな事業展開を図ろうとする企業を、国・自治体、経済団体が一丸となってサポートする体制であり、規制の特例措置に加え、財政・税制・金融上の支援措置を総合的に実施している。今後は、関西でのグリーン・イノベーション全般に、こうした強力な推進体制・サポート体制が必要であり、関西広域連合、とくに同広域産業振興局の果たすべき役割は大きいと考えられる。

5.4　地域循環共生圏の形成（エネルギーの地産地消）

5.4.1　地域循環共生圏（第 5 次環境基本計画）

「地域循環共生圏」は、国の第 5 次環境基本計画で提唱されたもので、地域がそれぞれの地域資源を持続的、循環型に利用して自立分散型の社会を形成し、相互に連携することによって、脱炭素で持続的な社会を目指すものである。図 5-4-1 に概念図を示す。

具体的なアプローチとしては、①分散型の再生可能エネルギーやスマートグリッドを活用した「脱炭素地域づくり」、②3R（リデュース、リユース、リサイクル）に基づく「資源循環型の地域づくり」、そして③農村・漁村等と都市の間の交流・連携や自然を生かした適応・防災・減災に基づく「自然共生地域づくり」の 3 つの地域づくりが想定され、人・情報・技術の交流によって世界とつながる地域づくりを組み合わせ、これらと国際的な取組みや SDGs のゴールと対応させながら、地域の諸問題の統合的解決を目指そうとするものである。

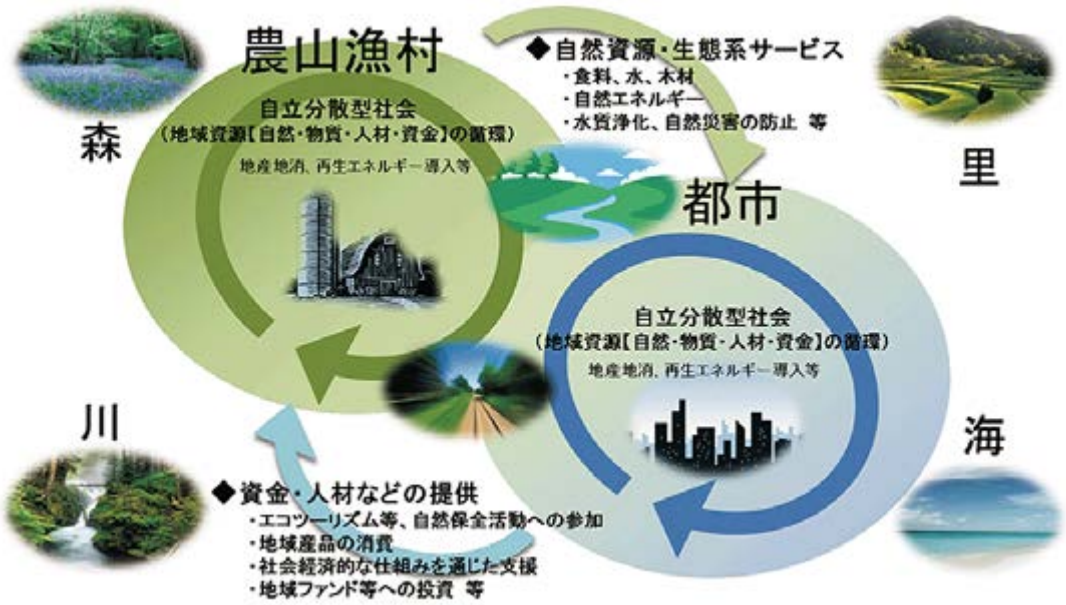


図 5-4-1　地域循環共生圏の概念図

（出典）環境省「令和２年版環境白書」

藻谷浩介・NHK 広島取材班が 2013 年に著書『里山資本主義』を出版し、「水と食料と燃料が手に入り続ける仕組み、いわば安心安全のネットワークを、あらかじめ用意し」「お金が地域内を循環する」という「未来をつくるサブシステム」の構築を提唱しているが、これにも通じるものがある。

5.4.2　バイオマス活用の可能性

地域循環共生圏の「脱炭素地域づくり」及び「資源循環型の地域づくり」に直結するのが、バイオマスの利用である。前掲の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」の重点技術分野では食料・農林水産業が該当する。

バイオマスの活用については、これまでにも、農林水産省が 2004 年から「バイオマスタウン」を、2013 年からは「バイオマス産業都市」（バイオマス産業を軸としたまち・むらづくり）の形成を掲げ、構想づくりやその具体化に向けた取組を推進してきた。関西でバイオマスタウン構想に取り組んできた市町を図 5-4-2 に、バイオマス産業都市に選定されている市町を図 5-4-3 に示す。大都市圏域からは外れているこれらの地域が、関西でバイオマスを活用する場合の広域連携のベース（中心）となってくると考えられる。

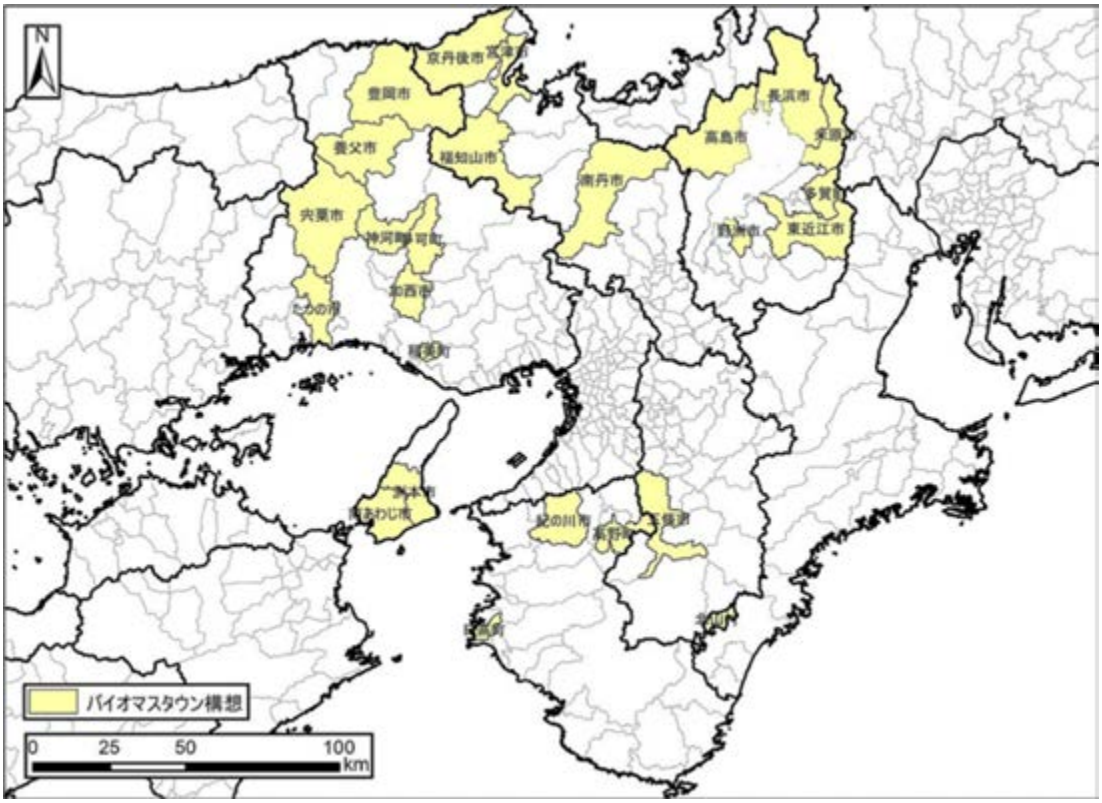


図 5-4-2　関西圏においてバイオマスタウン構想に取り組んだ市町

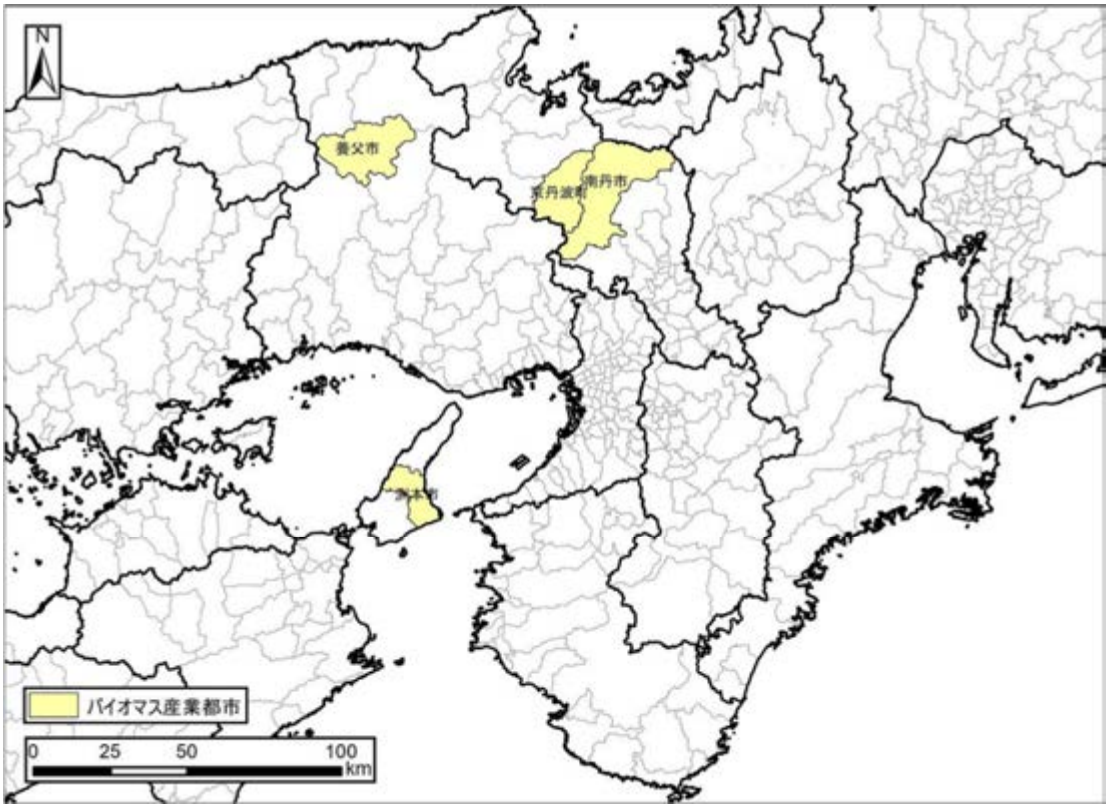


図 5-4-3　関西圏においてバイオマス産業都市に選定されている市町

バイオマスのうち、本稿でとくに着目するのが木質バイオマス（林地残材・製材廃材）の活用である。木質バイオマスを再生可能エネルギーとして活用する主な方法には、表 5-4-1 に示すように、①バイオマス発電、②バイオマス熱利用、③バイオマス燃料製造の３つの方法がある。

表 5-4-1　木質系バイオマスの活用区分

区分	活用方法（変換技術）
①バイオマス発電	バイオマス発電
	木質ガス化
②バイオマス熱利用	メタン発酵
	木質バイオマス（ペレット等）
③バイオマス燃料製造	BDF 燃料
④その他	バイオマスプラスチック
	炭化

一方、図 5-4-4 は、関西における伐採材積（主伐・間伐により伐採された木材の体積）を市町村別に示したものである。これには木材として出荷されるものも含まれているが、伐採材積の多い地域は、兵庫県北・西部や奈良県南部、和歌山県の中部山間部などである。間伐から発生する林地残材や製材廃材などの木質バイオマスは、再生可能エネルギーへと転換される主要な資源ととらえられるので、伐採材積が多い地域は木質バイオマス活用の高いポテンシャルを有する地域であると言える。

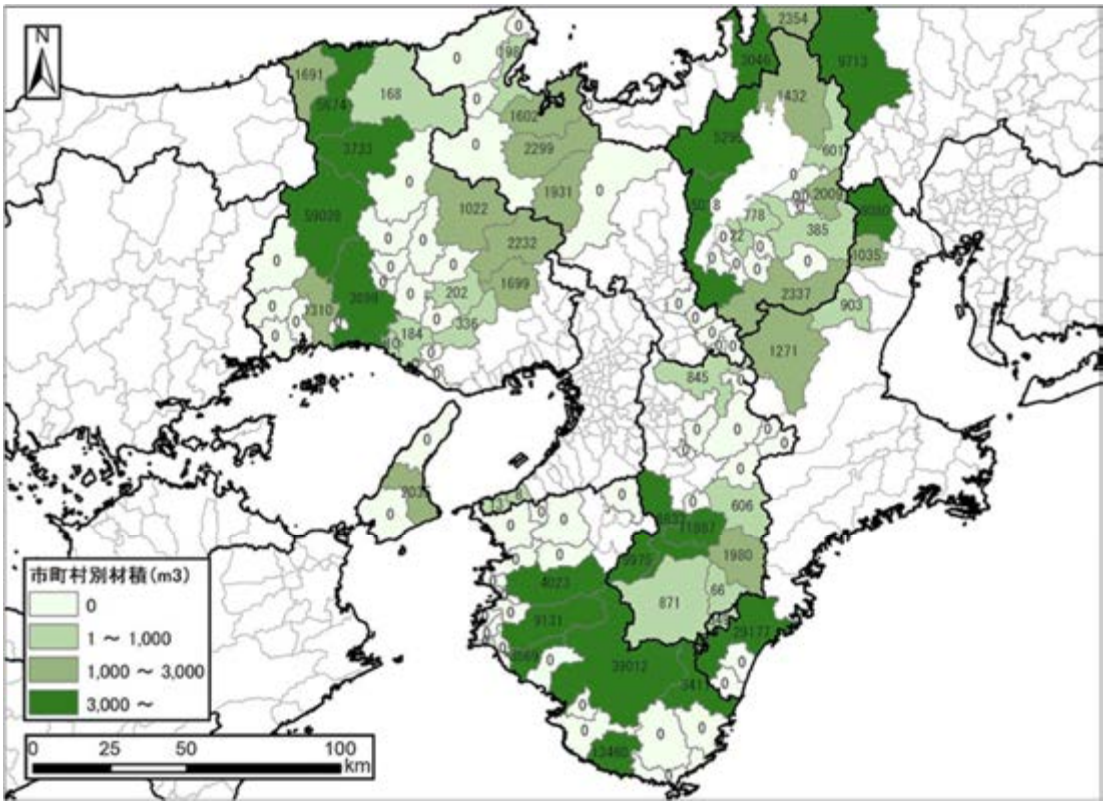


図 5-4-4　関西圏における市町村別伐採材積

表 5-4-2 は、関西での木質バイオマス活用事例のある市町を、バイオマス発電、木質ガス化、木質バイオマス（ペレット等）、バイオマスプラスチック、炭化といった活用方法の分類（表 5-4-1）別に示したものである。既に多くの市町で木質バイオマス活用への取組が見られることがわかる。

以下では、これらの活用方法の中から、バイオマス発電と木質バイオマス（ペレット等）の２つを取り上げ、関西での木質バイオマス活用拡大の方向性を考える。

表 5-4-2　関西での木質バイオマス活用事例の市町別分布

府県名	市町名	バイオマス発電	木質ガス化	木質バイオマス（ペレット等）	バイオマスプラスチック	炭化
滋賀県	長浜市		○			
	米原町	○				
	多賀町			○		
京都府	福知山市	○				
	舞鶴市	2				
	宮津市	○				
兵庫県	姫路市	○		2		
	明石市	○				
	相生市	○				
	豊岡市			○		
	加古川市	4				
	赤穂市	4				
	西脇市	○				
	三木市	2				
	小野市			○		
	加西市	○				
	丹波篠山市	2				
	養父市			2		
	丹波市			2		
	南あわじ					○
	朝来市	2		○		
	宍粟市			○		
	加東市			○		
	たつの市			○		
	多可町			○		
	神河町	○				
	上郡町					○
	香美町			○		
奈良県	五條市	○	○			
和歌山県	和歌山市	○			○	
	橋本市	○				
	御坊市	2				
	田辺市	2				
	新宮市	3				
	有田川町	○				
	みなべ町					○
	上富田町	○				

（注）：○は事例数が 1 であること、他の数字は事例数を表す

5.4.3　バイオマス発電

バイオマス発電は、バイオマス資源を直接燃焼あるいはガス化するなどして発電するものである。バイオマスは、動植物などから生まれた生物資源の総称であるので、バイオマス発電の原料には木質バイオマス以外にも、農業残渣、食品加工廃棄物、家畜排泄物、厨芥ゴミなども該当するが、バイオマスの元になる植物は CO_2 を吸収して成長しバイオマスを再生産することから、総合的に見ると CO_2 が循環し大気中の量は増加しないとみなすことができるため、CO_2 の排出削減を行えると期待される再生可能エネルギーにあたる。

図 5-4-5 は、関西で既にバイオマス発電が行われている市町を示している。ただし、図には木質バイオマス以外のバイオマス発電を含んで示している。

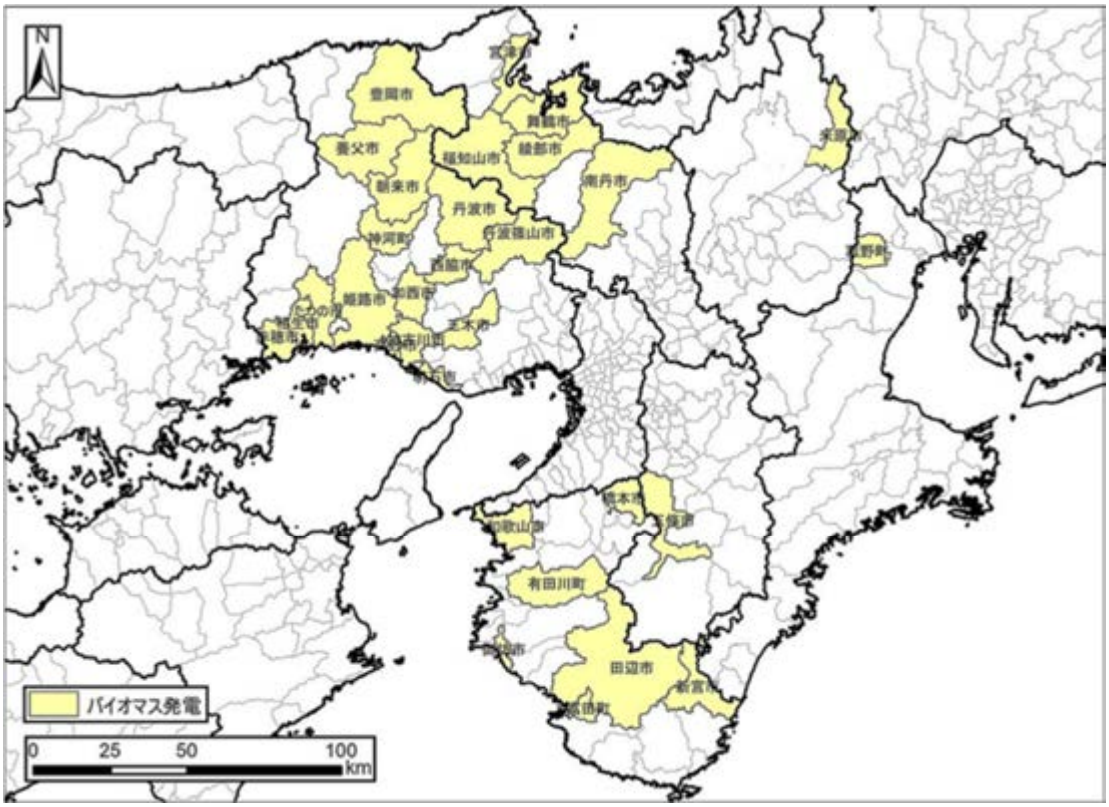


図 5-4-5　関西でバイオマス発電が行われている市町（木質バイオマス以外を含む）

バイオマス発電は、燃料とする木質バイオマスをより広い範囲から収集し、効率を向上して発電容量を増大させ、需要家庭等を増やしていくことで、経営規模が大きくなり事業採算性が向上する（ビジネスとして成り立つ）と考えられるため、木質バイオマスの供給源である森林地帯に近い地方都市部において広域連携を図っていくことが望まれる。

その場合、電力需要の多い都市部を含み、これを中心市として、周辺の中山間の多くの市町村と連携して原料となる木質系バイオマス資源を発電所に供給するといった連携圏域の設定が想定される。発電所の立地は、都市部でも中山間のいずれも構わない。この考え方に従って、これまでのバイオマス発電の事例件数・出力規模合計の大きな都市を中心市として、関西で広域連携圏域を想定すると、表 5-4-3 に示すような 4 つの圏域が挙げられる。

表 5-4-3　関西で想定される木質バイオマス発電による地方都市の広域連携

圏域名称	中心市	圏域の構成市町村
舞鶴都市圏	舞鶴市	綾部市、宮津市
赤穂・相生都市圏	赤穂市	相生市、上郡町、佐用町、宍粟市
御坊都市圏	御坊市	日高川町、有田川町、紀美野町
新宮都市圏	新宮市	田辺市、十津川村、下北山村、上北山村

5.4.4　木の駅プロジェクト

木質バイオマスのもう一つの活用方法であるバイオマス熱利用（ペレット等）およびバイオマス燃料製造について述べる。これらは、バイオマスから直接燃料を作る方法である。作られるのはペレットなどの固体燃料のほか、バイオマス燃料製造ではバイオエタノールや BDF（バイオディーゼル燃料）などの液体燃料、気体燃料などが作られる。

これらバイオマスからの燃料製造により木質バイオマスを活用するしくみの一つに「木の駅プロジェクト」がある。木の駅プロジェクトは、林地残材を活用する地域的なしくみの試みで、図 5-4-6 に示すようなイメージのものである。森林所有者が自ら軽トラック等で間伐材・林地残材等を搬出し、それらを地域住民や NPO 等からなる実行委員会が地域通貨で買い取り、チップ原料やバイオマス燃料等として販売する取組であり、全国 41 地域で展開されている。地域通貨を介して木質系バイオマスの売上げを地域の商店等に循環するところに大きな特徴がある。

関西では、図 5-4-7 に示すように、甲賀市、京丹後市、丹波篠山市、丹波市、吉野町で取り組まれている。甲賀木の駅プロジェクトは主にチップ化、丹波篠山木の駅プロジェクトはペレット、よしの木の駅プロジェクトはバイオマス発電に活用する（5.4.3 に相当）など、木質バイオマスの活用方法には違いがある。

図 5-4-6　木の駅プロジェクトのイメージ

（出典）木の駅プロジェクトポータルサイト http://kinoeki.org/modules/pico3/index.php?content_id=15

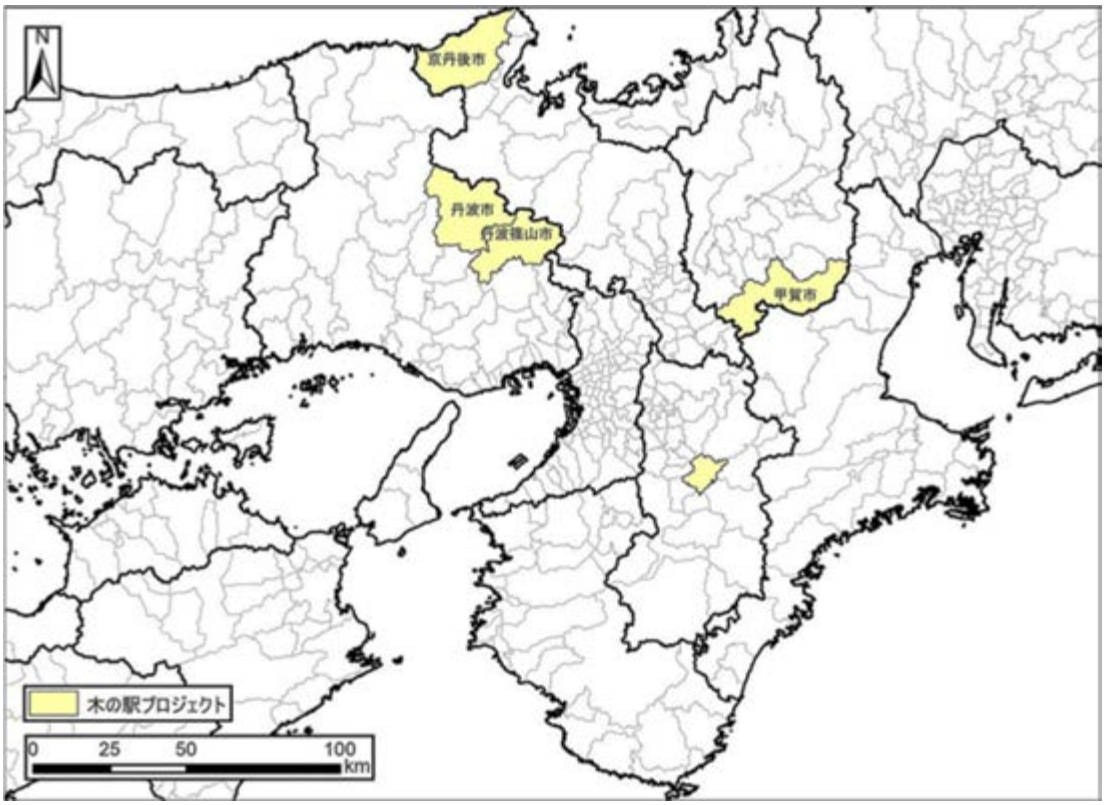


図 5-4-7　関西でこれまでに木の駅プロジェクトが展開されている市町村

奥野ら（2019）によれば、現状の木の駅プロジェクトには、①補助金依存の運営となっていて自立できていない、②森林整備への効果は未だ小さいなどの課題がある。現状の取組はそれぞれの市町の行政域内で実施されているため、今後は複数の市町が連携し広域的な大きなシステムとしていけば、販路（消費）の拡大とともに地域経済の活性化にもより寄与することが期待される。

そこで、すでに面的な取り組みとして本プロジェクトを実施しており、木質系バイオマス資源として林地残材を集積しやすい中山間の市町を中心市とし、ペレット燃料などの商品や電力の販路先としての近隣の都市部と連携するといった圏域を設定しビジネスモデルとしての成立を目指すとすると、関西では表 5-4-4 に示すような４つの圏域設定が想定できる。

表 5-4-4　関西圏で想定される木の駅プロジェクトによる地方都市連携圏域

圏域名称	中心市	圏域の構成市町村
甲賀都市圏	甲賀市	日野町
京丹後都市圏	京丹後市	与謝野町、伊根町、宮津市、豊岡市
丹波篠山都市圏	丹波篠山市+丹波市	三田市、朝来市
吉野都市圏	吉野町	東吉野村、川上村、黒滝村、天川村

5.5　まとめ

以上、関西圏において目指すべきグリーン成長について、グリーン・イノベーションと地域資源を活用した地域循環共生圏の形成という 2 つの視点から、その方向性について述べてきた。

グリーン・イノベーションでは、国の「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」に示された重点技術分野 14 分野のうち、燃料アンモニア産業、水素産業、蓄電池産業の分野での先導が期待される。この中で、蓄電池産業については既に関西には蓄積もあり、関西イノベーション国際戦略総合特区制度の適用など、関西広域連合や大阪府によるサポート体制も構築されてきた。水素産業分野、燃料アンモニア産業分野でも同様の関西を挙げた推進体制の構築を期待したい。

一方の地域資源を活用した地域循環共生圏の形成においては、木質系バイオマスの活用を主としたバイオマス発電と木の駅プロジェクトについて、現状を整理し、今後の広域化・広域連携を想定できる圏域を抽出した。これらは、グリーン・イノベーションに比して地

道な循環・持続経済圏の形成を目指す取組であるが、こちらの伸長も期待したい。なお、木質バイオマス活用の際には、適切な森林管理、持続的な生態系サービスを享受するための森林資源や生態系への配慮、森林管理施業者の育成などの課題もあり、環境保全を通じた安心安全の生活圏の形成を目指したい。

【参考文献】

1)　斎藤幸平（2020）:「人新世の「資本論」」，集英社新書

2)　経済産業省近畿経済産業局（2020）:「関西における水素関連企業データ集」，39p

3)　藻谷浩介・NHK 広島取材班（2013）:「里山資本主義」，角川新書

4)　奥野航平・松本邦彦・澤木昌典(2019):「木の駅プロジェクトが地域にもたらす効果」，日本建築学会近畿支部研究報告集，第 59 号・計画系，pp. 249-252

政策提言リスト

グリーンで競争力のある関西に向けて

澤木　昌典

■グリーン・イノベーション（green innovation）

脱炭素に関する技術開発（アンモニア燃焼産業、水素産業、蓄電池産業など）を先導し、実用化・商用化に結びつけて、それらに関するサプライチェーンを含めた製造拠点を形成していく。

■先端技術開発における大学と産業界との協働・連携

グリーン・イノベーションには、官民をあげた連携、とくに技術開発における大学と産業界との協働・連携が重要になる。技術のバックボーンとしての大学と、産業界が連携することによって大学の「知」の資産を活かしつつ、新たな基盤技術を社会実装していく。新たな事業展開を図ろうとする企業を、国・自治体、経済団体が一丸となってサポートする強力な体制が必要であり、関西広域連合、とくに同広域産業振興局の果たすべき役割は大きい。

■地域資源を活用した地域循環共生圏の形成

木質系ほかのバイオマス資源、自然エネルギー等を活用して、エネルギーの地産地消を目指し、小さな地域単位での自立的・持続的な循環経済圏を形成する。

■バイオマス発電

木質バイオマスの供給源である森林地帯に近い地方都市部において広域連携を図り、燃料とする木質バイオマスをより広い範囲から収集するとともに、効率を向上して発電容量を増大させ、需要家庭等を増やしていくことで、経営規模を拡大し事業採算性を向上させてビジネスとして成立させる。

■木の駅プロジェクト

既に面的な取り組みとして木の駅プロジェクトを実施しており、木質系バイオマス資源として林地残材を集積しやすい中山間の市町を中心市とし、ペレット燃料などの商品や電力の販路先としての近隣の都市部と連携するといった圏域を設定して複数の市町が連携し、広域的な大きなシステムとすることで、販路（消費）の拡大と地域経済の活性化への寄与を目指し、ビジネスモデルとして成立させる。

６．空間イノベーション・まちづくり

水方　秀也

要約　京阪神都市圏は３つの都市が近接しており、世界でも稀有な規模と多様性を兼ね備えた優れた都市圏である。一方、先進国は少子高齢化のために、都市圏間の大競争の時代に入っており、都市は改めて、「持続性」と「創造性」という、根源的な役割が求められている。

都市は人口、経済、社会環境の変化の中で、以下の３つの観点で緩やかにその構造を変化させることが予想され、自治体や企業、市民は、それに応じた新たなまちづくり戦略を公民共同で展開することが必要である。

１）人々のワークスタイルが多様化、多拠点化していく結果、都市圏は多極分散の「ポリセントリック構造」に転換していく。これに合わせて、京阪神では特に高槻、西宮、枚方等の、郊外ターミナルの刷新が期待される。

２）産業の高度化と生産拠点の国外移転を受けて、都心周縁部の用途転換が加速していく。幾つかの場所については、住宅、オフィス、小さな生産施設が緩やかに混在する「ミクストユース」なエリアの創出が望まれる。

３）独自のビジネスや文化を生み出す「創造的界隈」の必要性がますます高まる。京阪神にもそのポテンシャルのある界隈は多くあり、それらを健全に育成することで都市間競争に打ち勝つことができる。

これらは、公民の密接な連携により実現するものであるが、特に自治体には、都市圏全体のマスタープランニング、ミクストユースへのリノベーション、創造的界隈の形成・振興等について、リードすることが期待される。

6.1　現状認識

6.1.1　京阪神都市圏の高いポテンシャル

まずは人口で京阪神都市圏を評価する。表 6-1-1 で示す通り、京阪神都市圏（大阪-神戸-京都）は世界の都市圏人口で 19 番目の規模である。

巨大都市圏の大半は発展途上国（図 6-1-1、赤丸が 1000 万人以上の都市圏）にあり、先進国では東京、ソウル、ニューヨーク、モスクワに続く 5 位である。首都圏に水を開けられている京阪神都市圏だが、世界を見渡せばまだまだ巨大都市圏といえよう。

表 6-1-1　世界都市圏人口ランキング
（2021 年）

	都市圏名	国名	人口
1	東京-横浜	日本	39,105,000
2	ジャカルタ	インドネシア	35,362,000
3	デリー	インド	31,870,000
4	マニラ	フィリピン	23,971,000
5	サンパウロ	ブラジル	22,495,000
6	ソウル-仁川	韓国	22,394,000
7	ムンバイ	インド	22,186,000
8	上海	中国	22,118,000
9	メキシコシティ	メキシコ	21,505,000
10	広州-仙山	中国	21,489,000
11	ニューヨーク	米国	20,902,000
12	カイロ	エジプト	19,787,000
13	北京	中国	19,437,000
14	カルカッタ	インド	18,698,000
15	モスクワ	ロシア	17,693,000
16	バンコク	タイ	17,573,000
17	ダッカ	バングラデシュ	16,839,000
18	ブエノスアイレス	アルゼンチン	16,216,000
19	大阪-神戸-京都	日本	15,490,000
20	ラゴス	ナイジェリア	15,487,000
21	ロサンゼルス	米国	15,477,000
22	イスタンブール	トルコ	15,311,000
23	カラチ	パキスタン	15,292,000
24	キンシャサ	コンゴ	15,056,000
25	深圳	中国	14,678,000
26	ヨハネスブルグ	南アフリカ	14,167,000
27	バンガロール	インド	13,999,000
28	ホーチミン	ベトナム	13,954,000
29	テヘラン	イラン	13,819,000
30	リオデジャネイロ	ブラジル	12,486,000

（出典）Demographia world urban areas 17th edition

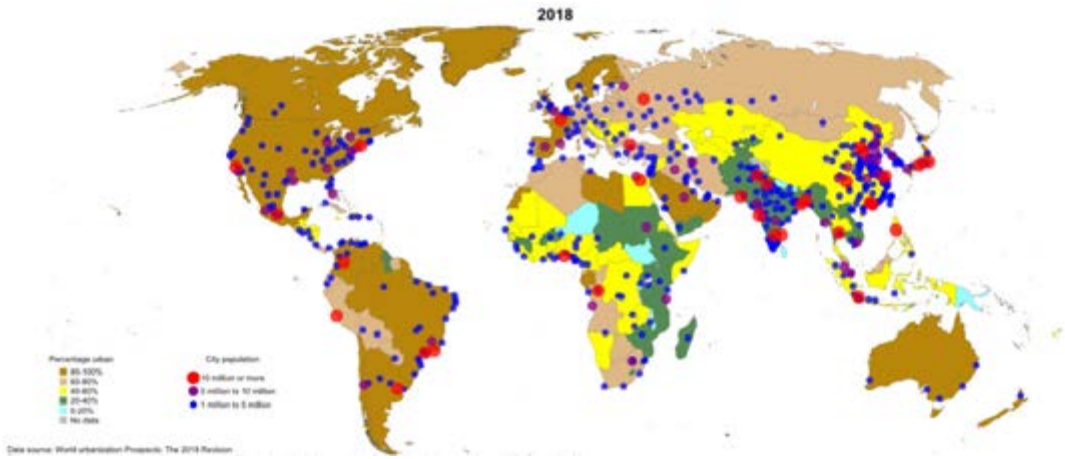


図 6-1-1　世界の都市圏人口と国別の都市化率

（出典）2018 United Nations, DESA, Population Division.

大規模都市圏の中で、複数都市が複合した都市圏は、東京―横浜、ソウル－仁川、広州－仙山、大阪－神戸－京都の４都市圏のみである。中でも、京阪神都市圏は３つの通勤圏の独立した大都市が近接しており、世界でも稀有な多様性を備えた巨大都市圏である。

順位	都市名	スコア
1	大阪市	1,224.8
2	京都市	1,173.2
3	福岡市	1,147.0
4	横浜市	1,120.8
5	名古屋市	1,116.3
6	神戸市	1,049.6
7	仙台市	972.0
8	金沢市	967.3
9	松本市	960.1
10	札幌市	957.7
11	広島市	937.4
12	浜松市	920.5
13	つくば市	917.2
14	静岡市	903.2
15	豊田市	899.5
16	長野市	888.7
17	熊本市	886.6
18	鎌倉市	882.7
19	北九州市	882.7
20	鹿児島市	878.6
21	奈良市	870.9
22	西宮市	865.2
23	長崎市	863.7
24	岡山市	860.3
25	岐阜市	857.6
26	三鷹市	854.8
27	高松市	850.1
28	松山市	846.4
29	豊橋市	844.1
30	千葉市	844.1
31	富山市	843.2
32	吹田市	839.7
33	府中市	838.1
34	さいたま市	836.3
35	宮崎市	835.5
36	安城市	834.8
37	出雲市	834.2
38	岡崎市	834.0
39	新潟市	833.1
40	姫路市	831.4

図 6-1-2　都市別プロファイル
（出典）日本の都市特性評価データブック 2021、森記念財団

森記念財団の（東京都区部を除いた）全国の都市特性評価（図 6-1-2）において、大阪は経済、アクセス、京都は研究、文化、神戸は生活を中心にバランス良く高評価を受けている。全体として、京阪神都市圏は、経済、文化、研究、生活等の諸要素について、高いポテンシャルを持つ都市圏といえよう。

東京－横浜都市圏は京阪神都市圏の２倍以上の人口を抱えた巨大都市圏であるが、東京圏が拡大した単一構造の都市圏である。これに対して、京阪神都市圏は、大阪市、神戸市、京都市の３都の多様性が際立っており、それぞれが通勤圏を形成しつつ、緩やかに連携することで、持続性の高い経済、観光、文化の拠点を形成している（図 6-1-3、4）。

図 6-1-3　東京都区部、川崎市、横浜市への 10%従業圏
（出典）鉄道と郊外、鹿島出版会

長期にわたる緩やかな人口減少の過程で、市民や企業関係者は自己評価を抑えがちだが、客観的には世界レベルで住み易く、働き易い都市圏といえる。

図 6-1-4　大阪市、京都市、神戸市への 10%従業圏
（出典）鉄道と郊外、鹿島出版会

6.1.2　求められる都市圏像の大きな変化

日本を含む世界の先進国は、少子高齢化の時代に入って久しい（図 6-1-5）。アジア、中南米、アフリカの発展途上国もそれぞれ経済拡大を続け、中国、メキシコ、ブラジル等の人口大国が近いうちに先進国化し、少子高齢化時代を迎えることが予想される。日本の都市圏は、自らの人口増加を頼りに経済成長できなくなって久しいが、更に、発展途上国の安価な労働力を活用することも難しくなるだろう。成長を継続するには、他都市から経済資源を奪うか、自ら創造するしかない。そういう意味で、世界は都市間の大競争の時代に入りつつある。そこで求められるのは、都市圏が経済、文化、ライフスタイルといった「新たな価値」を、自律的、継続的に生み出すことである。いわば都市圏の「創造性」が問われているといえよう。これは、近年起こった新たな概念ではない。E. グレイザーの著作「都市は人類最高の発明である」にある通り、古来「都市は協力を可能にする。特に人類の最も重要な創造物である知識の共同生産を実現する」装置として機能してきた。ただ、近年はそれが高度成長によって見え難くなっていたのである。

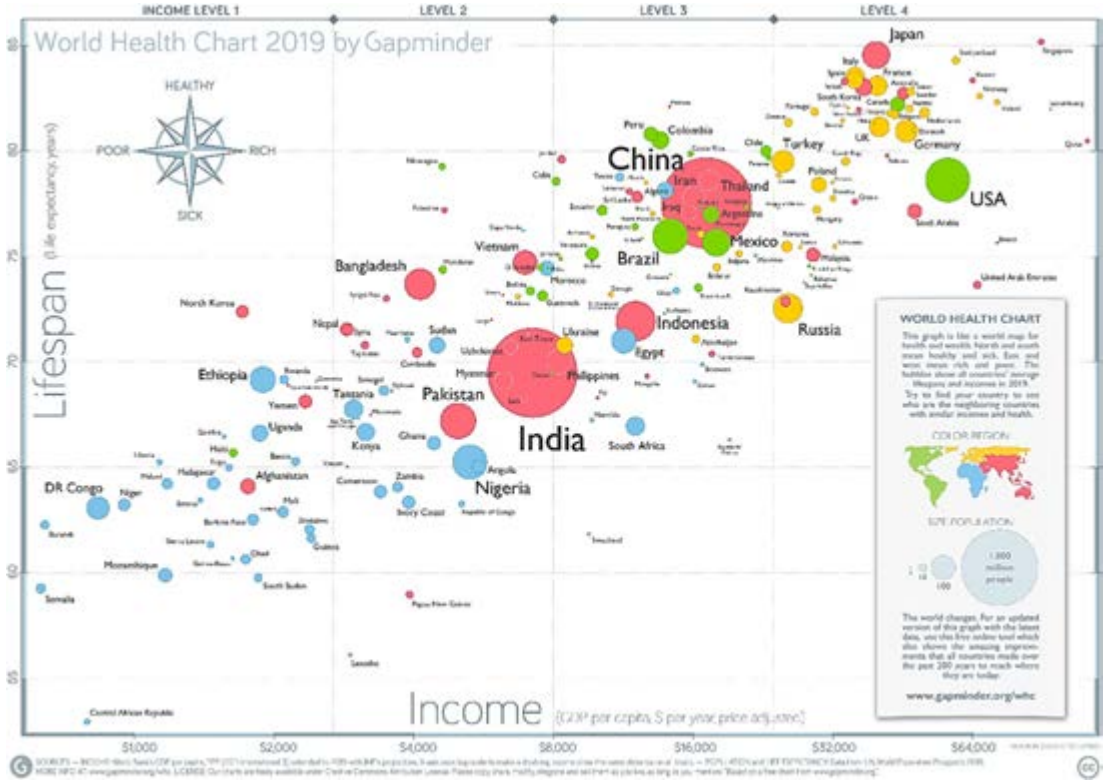


図 6-1-5　World Health Chart 2019
（出典）https://www.gapminder.org

他方、世界の人口増大は2100年頃まで変わらぬトレンドであり、資源枯渇、環境問題への対策は不可欠である。世界の全ての都市圏において、省エネルギーで効率性の高い空間構造やインフラシステムを通じた「持続性」が求められる。Covid-19を中心とした疫病への対策もその一つである。都市圏の持つ創造性の多くは人口密度が重要な要素だが、持続性を考えると、通勤ラッシュ等の過度な密度は是正されるべきであろう。

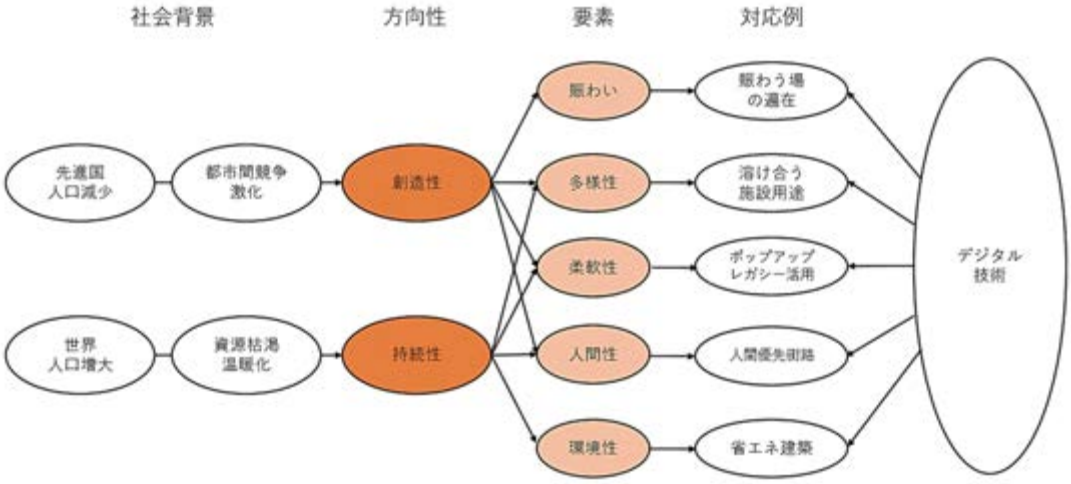


図 6-1-6　社会背景が求める都市像

これらを纏めると、これからの都市圏に求められるものは、世界レベルでの「創造性」と「持続性」の両立である（図 6-1-6）。近年まちづくりで目標とされることの多い、賑わい、多様性、柔軟性、人間性、環境性といった要素は、つまるところ「創造性」と「持続性」の実現のための手段と言える。

大競争の時代において、その実現を後押しするのがデジタル技術である。DX（デジタルトランスフォーメーション）は都市、建築の分野にも適用が始まっているが、それらは建造プロセスで収まるものではない。デジタル技術は人々のライフスタイル、ワークスタイルを大きく変えつつあり、その結果、都市、

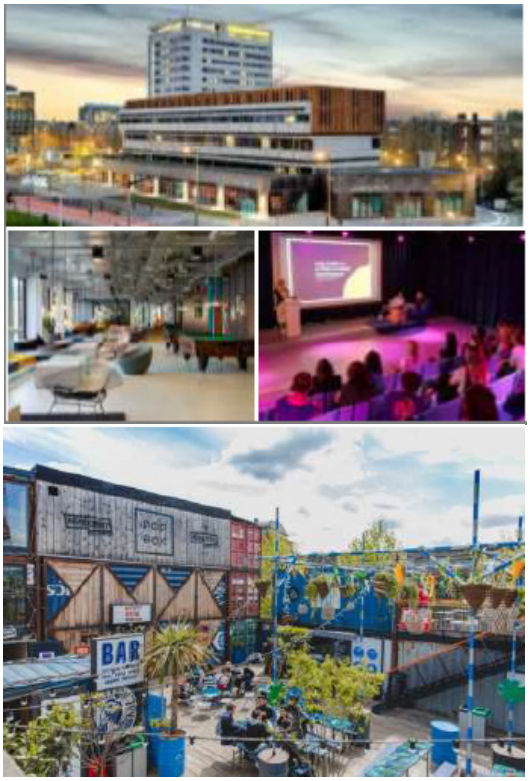


図 6-1-7　新たな都市・建築の萌芽的事例
ザ・スチューデントホテル/コペンハーゲン　ポップ・ブリクストン/ロンドン

建築自体の形態や使われ方を変化させることで、「創造性」「持続性」を高めていくだろう。その萌芽は、施設用途の高密度な混合施設やポップアップ手法による手軽な実験建築、といった形で、世界中で多様に展開されている（図 6-1-7）。

6.2　新たなまちづくりの戦略

6.2.1　問い直される都市開発やまちづくりの役割

これらの状況を受けて、弊社（株式会社　竹中工務店）が手掛ける都市開発やまちづくりもまた、大きな転換期を迎えている。先進国諸都市では、増え続ける人口やトラフィックを集積させ、効率的に処理する大型ビル開発やインフラ整備だけを目的とした都市開発は、その役割を縮小している。

今、都市に求められてるのは「創造性」と「持続性」である。「いかに人々を集め交わらせ、新たな価値を生み出すか」、「環境に多大な負荷を与えずに、そうした状況をいかに自動的に継続させるか」という、根源的な課題にどのように応えるか、そのための開発と運営のあり方が問い直されている。

こうした時代背景、及び、私の近年の業務活動において起こりつつある変化を踏まえ、今後、官民が連携して取り組むべき「新たなまちづくりの戦略」について、具体的に論じる。

6.2.2　都市圏全体／ポリセントリック構造への転換

日本を含む先進国の都市圏は、過去数十年間、働く場所の都心集中と住む場所の郊外拡散が大きく進展してきた。しかし、デジタル技術の生活普及の加速と、covid-19 禍によるテレワーク体験により、この傾向が緩和され、郊外と都心がそれぞれ職住近接にゆり戻されると考えられる（図 6-2-1）。

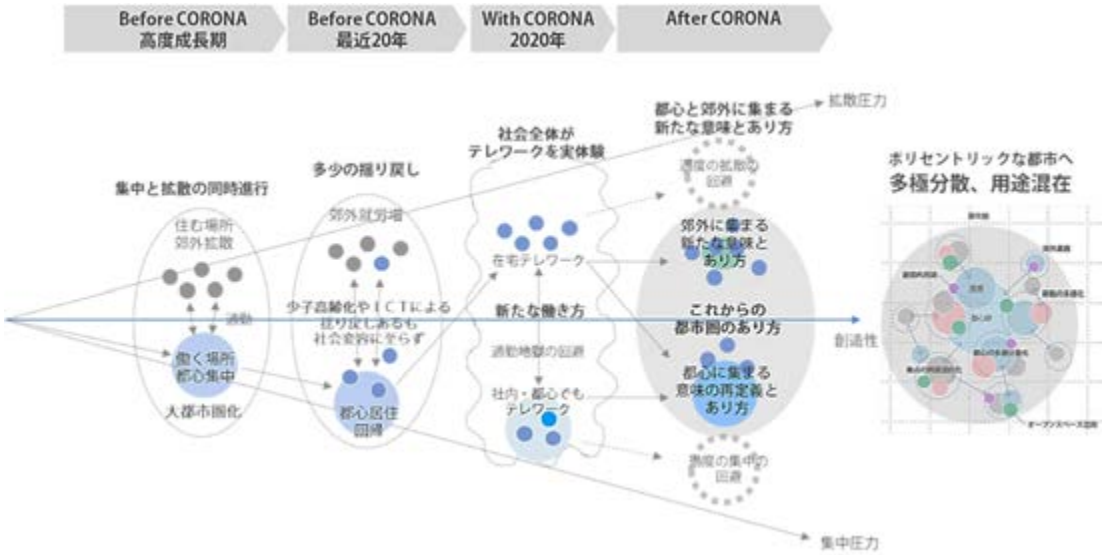


図 6-2-1　covid-19 禍を経た都市構造の変化

21 世紀に入ってからは、高度成長～バブル期の「郊外で居住し都心で働く」都市構造が、少子高齢化の過程でゆり戻される形で、都心への居住者回帰、郊外の従業地増加が同時に進む傾向にあった。いわば職住近接の萌芽が見られたのだが、それらは都市構造に大きな変化をもたらすほどではなかった。この間、デジタル技術の普及が加速し、技術的には場所を選ばないワークスタイルが可能となるものの、テレワークはスタートアップ企業やフリーランスに限定され、大手企業従業員はむしろセキュリティ要求から、オフィスへの集中志向を強めてきた。

しかし、2020 年からの covid-19 禍により、期せずして社会全体がテレワークを大規模に実証実験する機会を得て、多くの人々が新たな働き方の可能性を見出すこととなった。全てを在宅で済ませることで協業機会を捨てるのは本末転倒だが、一人でこなす作業や制作業務は、在宅の方が効率良い。空いたスペースは職場の雰囲気、関係づくりを強化するコミュニケーションの場とすればよい。これを我々は、ワークスペースのプリンモデルと呼んでいる（次頁、図 6-2-2）。

そうしたトレンドが広がり、職住近接の可能性はより高まっている。在宅勤務や郊外拠点勤務は、エネルギー使用量を減らし、通勤ラッシュの苦痛を緩和する、持続性の高いワークスタイルとして、covid-19 後においても、定着するものと思われる。その結果、大都市圏は都心や郊外のターミナルそれぞれにおいて、多極分散型（ポリセントリック型）の都市構造に転換していくと予想される（図 6-2-3）。

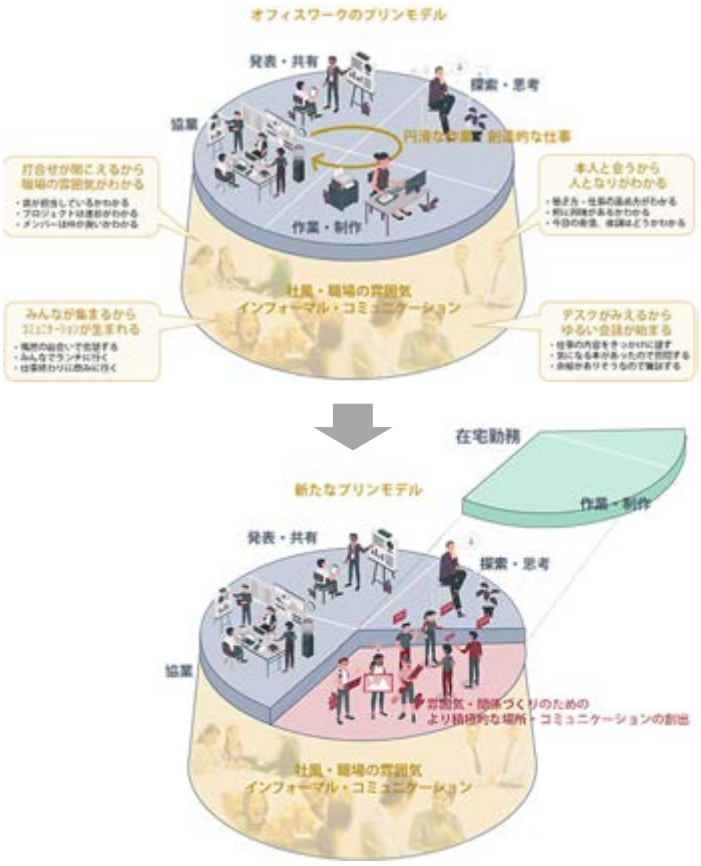


図 6-2-2　covid-19 禍を経たオフィスワークの変化

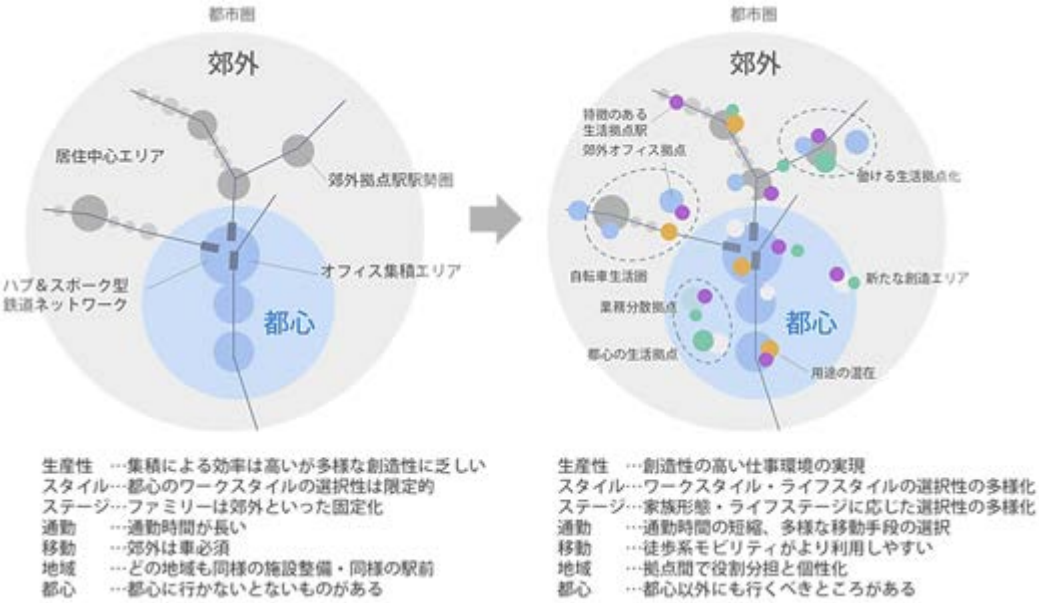


図 6-2-3　ポリセントリック構造の概要

新しいポリセントリックな都市構造と従来のモノセントリックな都市構造の違いは、郊外に人口やビルが増えるといった単純なものではない。駅前に商業、オフィス、住宅、教育施設等が集積し、より多様な働き方、暮らし方が可能になる、ということである。また、これに伴って都心が空洞化するわけではなく、都心は都心で居住者が増え、公園、ミュージアム等により環境が向上し、都心でしかできない創造的な環境が更に充実するということである。この傾向を活かし、都心、郊外、それぞれの立地を生かした、コンパクトで刺激的な環境を官民連携して構築していくことが重要である。

表 6-2-1　京阪神主要郊外ターミナル乗降客数

	路線	乗降客数
高槻駅	阪急ＪＲ	123000
西宮北口駅	阪急	104000
枚方市駅	京阪	97000
千里中央駅	北大阪	91000
宝塚駅	阪急ＪＲ	75000
川西能勢口駅	阪急ＪＲ	65000
堺東駅	南海	61000
生駒駅	近鉄	47000
尼崎駅	ＪＲ	46000
	（人/日、2019年）	

高度成長期以降、スプロールに伴う郊外の拠点拡大が期待され、実現した時期があったが、バブル崩壊、都心回帰の動きで逆転していた。今回のポリセントリックの動きは、技術革新、少子高齢化を契機とするもので、それらとは一線を画するといえよう。

京阪神都市圏は、個性豊かな 3 都市が近接しており、その中間の主要鉄道駅（高槻駅、西宮北口駅、枚方市駅等）は乗降客数も多く、もっと用途混在が実現してもおかしくない（表 6-2-1、図 6-2-4）。その刷新が期待される。

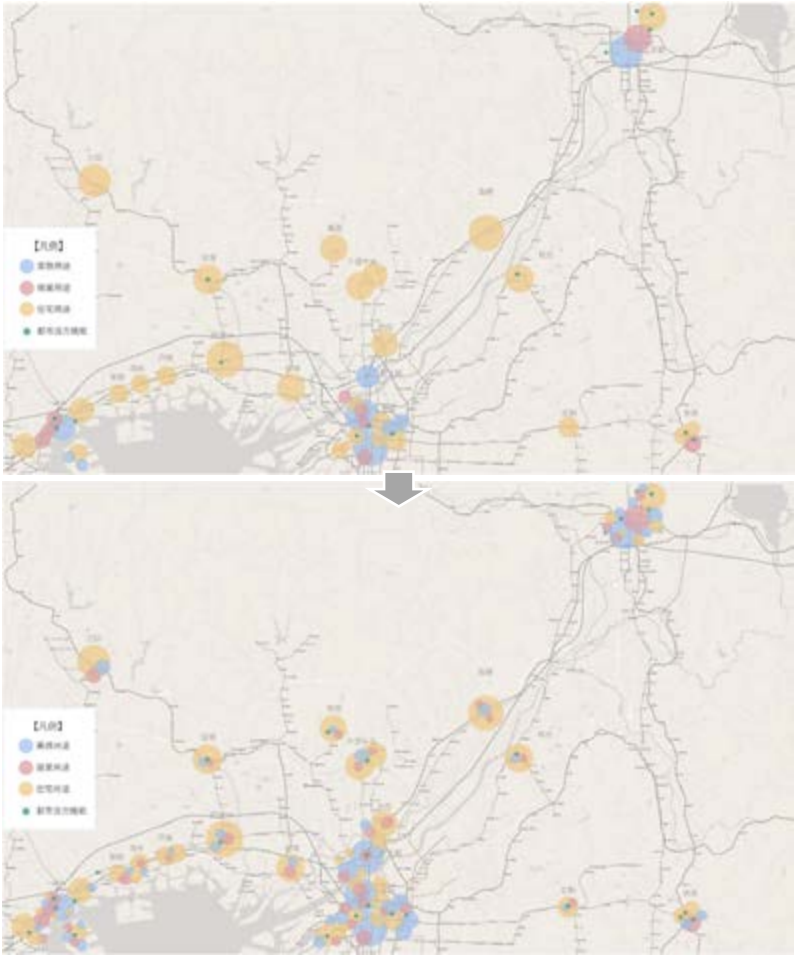


図 6-2-4　京阪神都市圏のポリセントリック構造イメージ

それぞれのターミナルに、小規模ながらも商業、オフィス、住宅、教育・文化施設等がフルセットで立地することで、これまでにない「働く場所」としての郊外が出現する。市民は必ずしも毎日通勤で都心に出向く必要はない。状況に応じて都心、郊外、在宅、様々なワークスタイルを選択できる（図 6-2-5）。都心では多くの人との出会いを通じたより創造的な働き方、郊外ではプライベートとの近接を活かしたフレキシブルな働き方が可能となるだろう。ポリセントリック構造は、創造的で持続的な都市構造といえよう。

図 6-2-5　多様なワークスタイルイメージ

6.2.3　都心周縁部／ミクストユース回帰

産業の高度化と生産拠点の国外移転を受けて、都市圏全域において都心周縁部の用途転換が加速している（図 6-2-6）。バブル期までの都心周縁部は、自動車、家電、化学製造業等の大規模工場とそこに勤める労働者世帯のための狭小宅地による住工混在地区、所謂インナーシティであった。21 世紀に入り、それら工場の多くは廃業もしくは海外移転を余儀なくされている。結果として数 ha から数十 ha の遊休地が漸次的に生まれ、転用されている。また、工場勤務者のための住宅は、緩やかに転用が始まり、結果としてインナーシティの住工混在度は減少している（図 6-2-7）。

「持続性」と「創造性」を問われる現代において、これらの工場跡地の中でも、駅近接、あるいは周囲を住宅地に囲まれた土地については、より快適な用途混在地として転用され、コンパクトシティの形成に貢献すべきである。具体的には、住宅、オフィス、小規模の生産施設が緩やかに混在する、職住近接の都市環境が理想である。これは高度成長期、モータリゼーション以前にどこにでも存在した、いきいきした生活環境を取り戻すことにも繋

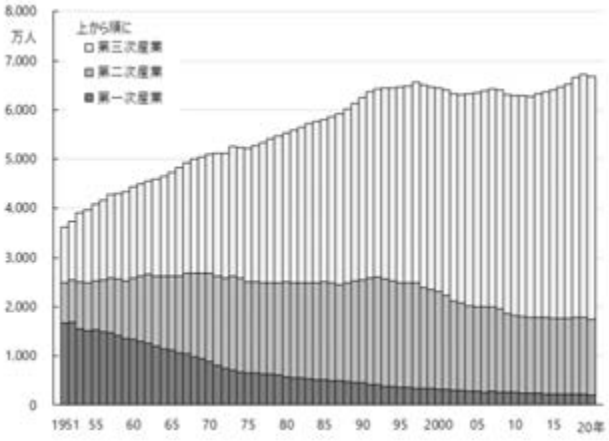


図 6-2-6　産業別就業者数の推移（第一次～第三次産業）　1951 年～2020 年
（出典）労働政策研究・研修機構サイト

1995-1996 年の住工混在度　神戸市

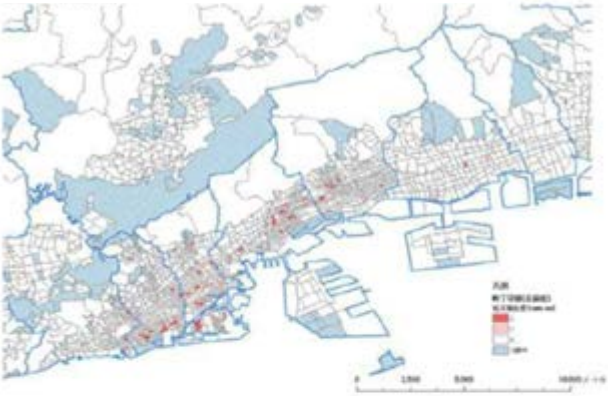


図2－14　住工混在度の変化　神戸市（後半期）

住工混在度の変化　神戸市　後半期

図 6-2-7　神戸市の住工混在度変化（95 年～06 年）
（出典）インナーシティの変容が大阪湾ベイエリアの展開に及ぼす影響に関する調査／大阪湾ベイエリア開発推進機構

がる。

この動きを確たるものとするには、自治体の明確な都市計画と誘導施策、また、民間側の意欲的で戦略的な都市開発事業が求められる。実際に、こうした用途転換が成功したケースとして、阪神間においては、1990 年代の神戸ハーバーランド、2000 年代のＨＡＴ神戸などが挙げられるが、それらはレアケースである。多くのインナーシティでは、大規模な工場や倉庫跡地は民間同士の単純な不動産売買が行われ、周辺の狭小宅地はインフラ改善されず、住宅地として不十分な環境のままで残っている。また、港湾部もインナーシティの一部だが、理想的な用途転用がなされていない（表 6-2-2）。

表 6-2-2　阪神間のインナーシティの近年の主要な大規模遊休地用途転換事例

開業年	住所	元用途	主用途	事業手法	面積
2004年	西宮市甲子園八番町	阪神パーク	商業		9ha
2005年	西宮市南甲子園	甲子園競輪場	住宅		7ha
2008年	西宮市高松町	阪急西宮スタジアム	商業	地区計画	9ha
2015年	尼崎市潮江	キリンビール工場他	商業、住宅、病院、大学等	土地区画整理事業（UR）、地区計画	23ha
2016年	尼崎市塚口	森永製菓工場	住宅、商業	地区計画、駅広整備	8ha
未定	西宮市津門	アサヒビール工場	商業（病院、体育館計画は中断）	地区計画	19ha

図 6-2-8　開発の遅れる西宮市アサヒビール工場跡地
（出典）産経 WEST　18 年 4 月 16 日記事

大規模工場跡地をそのまま単純に民間売却すると、インフラの不足、街区の巨大さのために、ミクストユース化は難しい。ほとんどが大規模商業施設や物流倉庫、分譲集合住宅エリアとして開発される。せいぜい地区計画による最低限の民間による街路や公園整備が行われるのみで、周辺も含めて、抜本的に地域イメージを変えようという努力はなされない。そうした街に、「持続性」や「創造性」を期待することは難しい。西宮市は阪神国道駅前のアサヒビール工場跡地で、公立の病院や体育館の移転を計画しているが、多くは遊休地のままで長らく置かれている（図 6-2-8）。ハコモノの移転はカンフル剤になるかもしれないが、持続的で創造的な街になるには、自治体がより時間と費用を掛けて、まちづくりにコミットするのが理想である。

実際、大規模商業施設や分譲集合住宅の開発は、ｅコマースの隆盛でショッピングセンターが淘汰され、居住者が再び一斉に高齢化を迎えるとき、一気に斜陽化する。その際、

扱いに困るのは自治体であり、市民である。莫大な費用を掛けて再生をする必要に迫られるかもしれない。本来、このタイミングで自治体が、他の公的主体（ＵＲ等）の協力を得て、あるいは、地主を法的に義務づけることにより、しっかりときめ細かい地域再生に取り組むべきである。具体的には、ミクストユースのマスタープランを描き、街路、公園等のインフラを整備し、駅前に歩いて楽しい街並みを整備し、時間を掛けて分譲、賃貸することでアフォーダブルな地域再生に取り組むべきである。

欧州各国では、インナーシティにおける大規模遊休地の用途転換に、国や自治体が主導し、大規模な公共事業を実施することが多い。コペンハーゲン市北港地区ノルドハーンは、国と自治体が連携してマスタープランと長期的な開発スキームにより、港湾の工業地域をミクストユースの快適な住宅地に変えていくプロジェクトを推進中である（図 6-2-9)。こうした投資がエリアイメージを改善し、競争力のある地域を生み出し、結果として税収を高めて還元する。京阪神のインナーシティもそのような形を追求していきたい。

図 6-2-9　コペンハーゲン市北港地区開発のマスタープラン

（出典）https://www.cobe.dk/place/nordhavn

6.2.4　中心部／創造的界隈の形成

都市間競争の時代においては、産業やライフスタイルに独自の価値を生み出す「創造性」が都市に求められている。では都市における創造性の源泉を、どこに見出すことができるだろうか。それは、都心や駅前を中心に都市内に散在する「創造的界隈」である。

これは、所謂「クリエイティブシティ」よりも広い概念である。「クリエイティブシティ」は、荒廃したエリアで芸術活動を振興させ、その賑わいやアイデンティティを復興させることが主眼であった。「創造的界隈」は、アートに限定せず、様々な人間の活動全般への創造性発揮が目的であり、産業、文化、ライフスタイル等を直接活性化させようというものである。産業は際限なく高度化し、AI が標準装備となる時代、人や都市がその存在感を発揮するのは、創造性を問われる分野のみとなる。だからこそ重要なのである。

Ｊ．ヤングは著書「アイデアのつくり方」にて、アイデアの生まれる過程を、「情報を集める」「情報を組み合わせる」「気分を換える」「突然、閃く」「実際に試してみる」の五つのプロセスに分けて見せた。これを都市に置き換えると、「多様な用途混在」「偶発的な刺激」「トライアルの場」等が必要なことが類推される（図 6-2-10）。

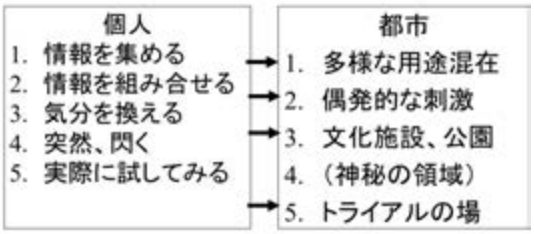


図 6-2-10　都市の創造性を高める要素
（出典）「アイデアのつくり方」J. ヤング

ノーベル賞受賞者の田中耕一は著書「生涯最高の失敗」にて、創造性が発揮される環境の共通項として、人口密度、往来のし易さ等を挙げている（図 6-2-11）。

集中（人口密度）
コミュニケーション
ネットワーク
インフォーマルな会合の場
往来がしやすい
自由
カオス
多彩な才能
資源
競争

図 6-2-11　創造性が発揮される環境の共通項
（出典）「生涯最高の失敗」田中耕一

これらを総合すれば、都市の創造性は、

1. 徒歩圏のスケール
2. 高密度な用途混在空間
3. 歩き易い街路、雰囲気
4. コア機能の分散配置
5. 出会いや刺激を促す触媒施設

などによってもたらされるといえる（図 6-2-12）。

実際、サンフランシスコのダウンタウン、ニューヨークのブルックリン、ロンドンのショーディッチ、東京の原宿（図 6-2-13）等、近年のスタートアップが好むエリアは、そうした都市構造を多かれ少なかれ備えている。

図 6-2-12　創造的界隈のイメージ

図 6-2-13　渋谷区原宿エリアにおける創造的界隈の形成

京阪神にも創造的界隈のポテンシャルを持つエリアは多くあった。大阪の船場、神戸の旧居留地、京都の祇園などは、江戸、明治期以降、高密度な用途混在と歩き易い界隈が絡み合い、いずれも世界にここしかないと言える独自の文化や産業を生み出してきた、まさしく創造的界隈である。

ところが、高度成長期を経て、これらの界隈は例外なく、用途を限定させ、歩き易さを減退させ、その創造性を長い間に次第に失ってきた。都市は効率一辺倒になり、創造性を問われなくなったからである。当時はそれでもよかったが、現代は都市間競争の時代であり、創造性が問われる時代である。政府や自治体も、高度成長期と同じ開発をしていては先がないことに、ようやく気づきつつある。近年の一連のウォーカブル、イノベーション、スマートシティ振興施策はその表れといえよう。惜しむらくはそれぞれがバラバラに認識されていることである。本来、それらは「持続性」と「創造性」を高めるアクションとして連動させるのが理想である。

例えば、神戸市でいえば、ＪＲ元町駅前やＪＲ摂津本山駅前等は創造的界隈の候補地である（図 6-2-14）。ランブリング（そぞろ歩き）できる街路と多様な用途混在環境が形成されている。それらを官民協力の上、健全に育成していくべきである。具体的には、空間形成、施設用途の入替、エリアマネジメントの導入等の施策が考えられる。

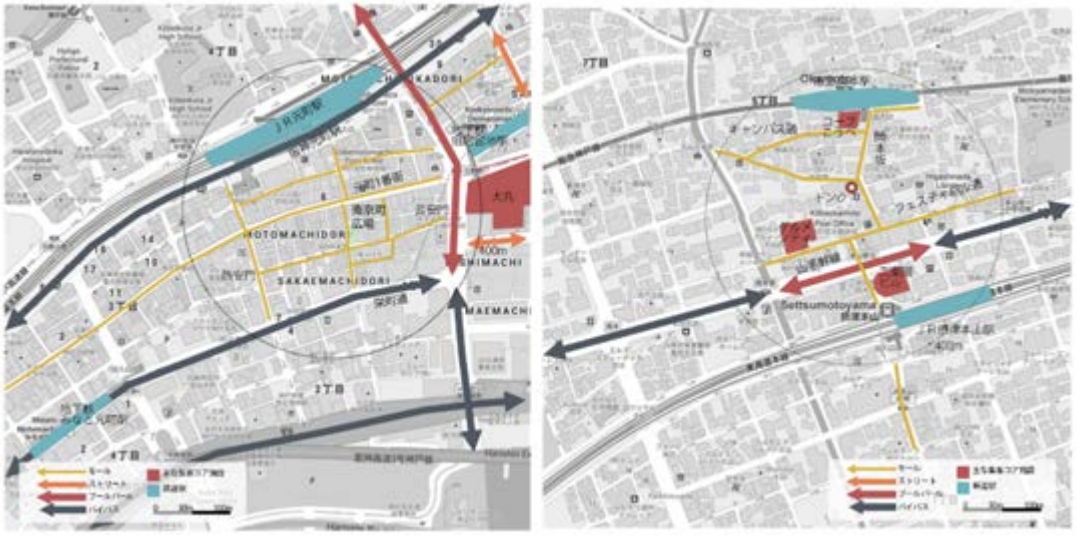


図 6-2-14　神戸市の創造的界隈の候補地
（元町駅前、摂津本山駅前）

創造的界隈は、都心繁華街やその周縁がベストの立地であるが、それ以外にも様々な立地の可能性がある。インナーシティ始め都市近郊で展開する「市街地広域タイプ」、都市開発事業の結果形成される「開発単位タイプ」、郊外ターミナル駅前に展開する「駅勢圏タイプ」、更にはリゾートや田園、歴史的市街地に展開するタイプなど、さまざまである（図 6-2-15）。重要なのは、常に高い密度、用途混在、歩き易い街路に配慮することである。

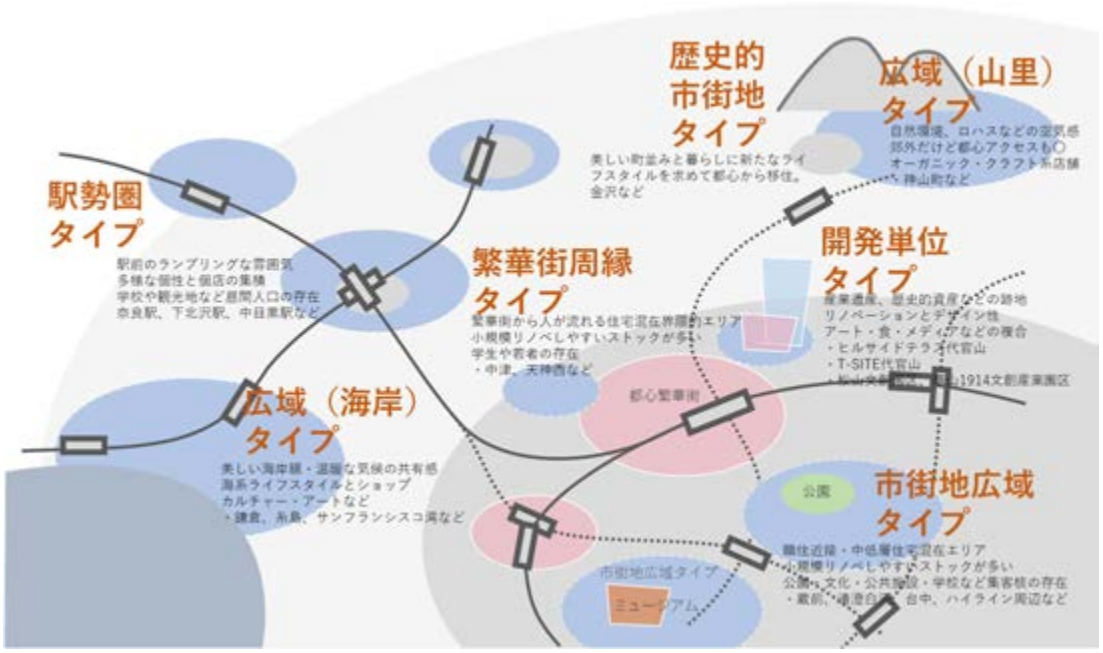


図 6-2-15　創造的界隈の立地タイプ

弊社（株式会社　竹中工務店）もこうした状況を踏まえて、「まちづくり総合エンジニアリング企業」と事業ミッションを再定義し、都市開発やまちづくり事業を行っている。都心部の複合開発や拠点のビル開発では、単独で成功しても長期的なエリアの繁栄には結びつかず、結局、不動産価値を下げてしまう。周辺の徒歩圏全体で充実したランブリングの都市構造を構築し、創造的界隈の形成にどう貢献できるか、を踏まえてプランニングやエリアマネジメントを行っている。

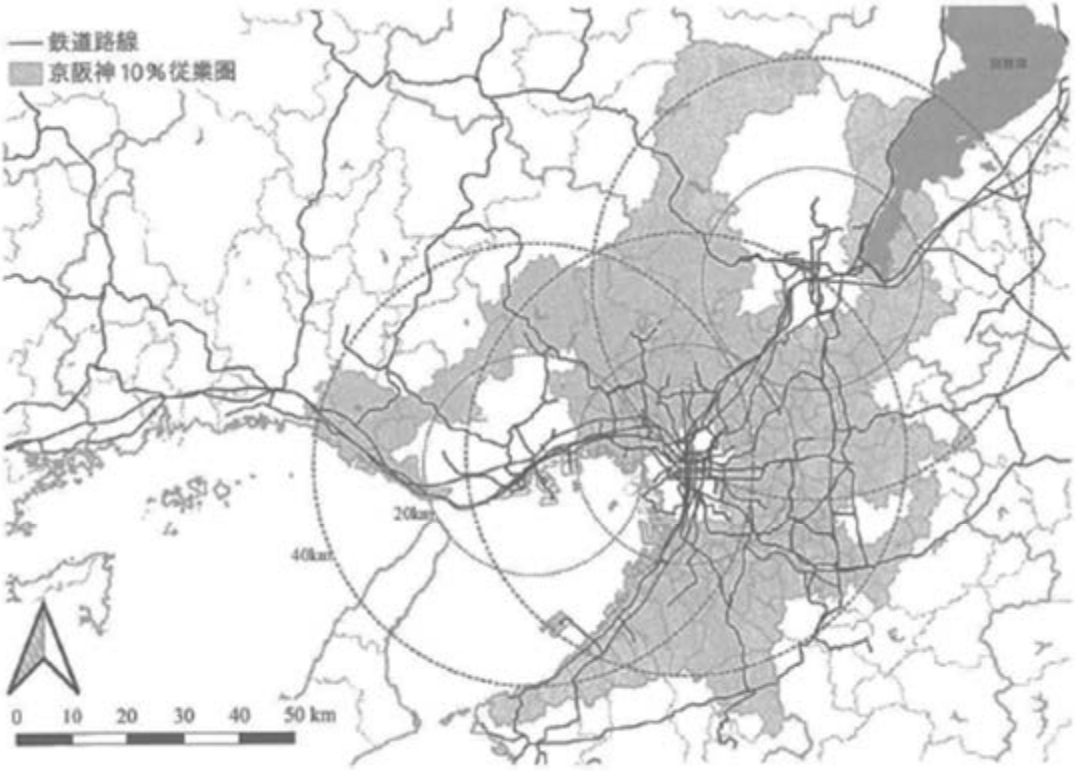


図 6-3-1　京阪神都市圏の鉄道路線と 10%従業圏
（出典）鉄道と郊外（2021）

6.3　自治体の役割

6.3.1　都市圏のマスタープラン構築

現代の巨大都市圏は自治体の境界を超えて形成されている。本稿で言及してきた新たなポリセントリック構造や都心周縁部のインナーシティ(特に港湾部など)のあり方もまた、都市圏全体で構築する必要がある。それには、自治体単位のマスタープランでは不十分であり、都市圏を包含する「広域経済圏」全体のマスタープランが必要となるだろう。少子高齢化の時代に必要なプランニングは、用途規制よりも、用途誘導、賑わい振興、拠点開発である。

これを、関係自治体を中心としたステークホルダーの協業で構築、共有すること、また、それを活用して、きめの細かい機能誘導や公的施設整備を行うべきである。それには、府県を跨って、関係自治体が連携する必要があるだろう。また、その広域計画に従って、各自治体が都市計画を計画、実行していく必要がある。

京阪神都市圏もまた然りである。都市圏マスタープランの策定には、神戸市、大阪市、

京都市を中心に、各市町村、また、兵庫県、大阪府、京都府の参加が不可欠である（図 6-3-1）。これら自治体を包含する計画主体としては、関西広域連合が相応しいと考える。また、地域間競争への優位性構築という趣旨を踏まえると、各地域の経済団体や大学も有力なステークホルダーであり、検討への何らかの形での参加が望ましい。

尚、同組織が定めている「広域計画」は、各自治体の施策、計画の複合に留まっており、都市圏マスタープラン誘導するものとは言い難い。また、都市圏に跨る計画制度の枠組は

表 6-3-1　都市圏に跨る計画制度の枠組例

名称	目的	事例	管轄
広域地方計画	各地方毎の国土計画を定めたもの。都市圏を超えた巨大規模である。	全国の地方ブロック	国交省
連携中枢都市圏構想	人口減少地域において、近隣市町村が連携して自治体機能を維持するための構想。	姫路、岡山、鳥取等	総務省
都市計画区域マスタープラン	県下の都市計画区域全体の方針を定めるもの。県をまたがない、また、概念的な表現に留まる。	全国の都道府県	国交省
都市交通マスタープラン	鉄道、バス、道路網等、交通施策を提案するもの。規模は都市圏、市町村単位どちらもある。	熊本、高松、札幌等	国交省

既に幾つかあるが、いずれも京阪神都市圏には当て嵌まり難く、新たな制度設計が望まれる（表 6-3-1）。

都市圏マスタープランは、理念や枠組みに留まらず、具体的な計画に落とし込むべきでる。その項目は、公共交通体系、地域別用途配置、住環境計画、市街地整備計画、都市核設定、公共施設配置、公園緑地配置、文化芸術施設配置等、多岐にわたる。実効性のある計画とするためには、市町村マスタープラン並みのきめ細かい計画が求められよう。但し、規模まで細かく設定する必要はない。自治体同士の創意工夫による健全な競争が、地域全体の活性化に貢献するからである。また、近年の潮流を踏まえて、持続性や情報化対応（Maas 等）の計画も考慮すべきであろう。

表 6-3-2 都市圏マスタープラン　コンテンツイメージ

	計画項目
土地利用	用途配置
	都市核配置
市街地	市街地整備
	住環境改善
交通体系	公共交通
	道路網
都市環境	公園緑地
	文化芸術
防災・環境	地域連携
	エネルギー

6.3.2　ミクストユースへのリノベーション実施

covid-19 後に緩やかな変化を遂げると予想される郊外ターミナル駅前、また、都市力向上のために職住近接環境への構築が望ましい都心周縁部、これらを中心に、次世代の都市圏を望ましい環境に誘導するためには、民間の不動産開発だけに任せられない。エリア活性化のための、自治体が積極的に介在して、都市空間を総合的にリノベーションしていくことが求められている。

表 6-3-3　京阪神都市圏郊外駅前の市街地再開発事業例

	名称	施行	開業	規模	主要用途
1	阪急豊中駅西	組合	2001年	0.6ha	住宅、商業
2	阪急西宮北口駅北東	西宮市	2001年	3.4ha	住宅、商業、図書館
3	阪神尼崎駅東	尼崎市	2002年	0.9ha	住宅、商業
4	ＪＲ住吉駅南	組合	2002年	0.9ha	住宅、商業
5	阪急蛍池駅西	組合	2003年	1.0ha	住宅、商業、図書館
6	ＪＲ高槻駅北	組合	2005年	2.9ha	住宅、商業
7	長岡京駅西	組合	2006年	3.0ha	住宅、商業
8	京阪寝屋川駅東	寝屋川市	2012年	1.5ha	住宅、ホール、大学
9	京阪香里園駅東	組合	2014年	2.6ha	住宅、商業、病院
10	神電鈴蘭台駅	神戸市	2018年	0.4ha	商業、区役所

特に重要なのは「郊外駅前の職住近接化」つまり、郊外ターミナル駅等における再開発事業等を通じた、働ける郊外環境の再生である。バブル期以降も京阪神都市圏の郊外駅前では、多くの市街地再開発事業が実施されているが、その多くが低層部に多少商業を入れただけのほぼ分譲集合住宅事業であり、働ける郊外環境を造れたとは言い難い（表 6-3-3）。市施行の事業も多いが、公共施設を入れることが目的であり、積極的にエリアの用途構成まで変えていこうというスタンスではない。自治体が主導して、用途を積極的に多様化し、働ける場と住める場をきめ細かく駅前に作り上げていく。そういう施策が必要である。自治体主導のモデル事業が呼び水となって、周辺に様々な施設が混在していくことが期待できよう。

また、「インナーシティの用途混在」つまり、工場跡地利用における道路や公園等インフラの整備を通じた、多用途混在の都市空間への移行もまた重要である。それには、土地区画整理事業、市街地再開発事業といった都市計画事業の実施が望ましい。少なくとも地区計画（再開発等促進区）は適用していきたい。それらを通じた、街区分割、街路等インフラ整備、適切な容積率や用途地域の設定が求められる。多用途混在を可能とするには、例えば街区の大きさは短辺 50m～100m、容積率限度は 200%～400%、用途地域は第一種住居地域～準工業地域程度が適切である。近年の阪神間の大規模用途転換のほとんどは、地区計画による多少の街路整備だけで、後は住宅地、ショッピングセンターとしての一括売却であり、街区もほぼそのまま、多用途混在の持続性と創造性の高い街並みの創出がなされ

ていない。こうした開発を民間任せでは実現できない。自治体が大きく介在して、公的インフラ整備をリードする必要がある。

工場跡地の土地利用を誘導、制限していくことは、長期的には地域の価値を高めるが、短期的、また、地主にとっては、売却益を減退させることに繋がるので、軋轢が予想される。だからこそ、早い段階で都市圏マスタープランを明確化して、過度に売却益に頼らない経営を各社に求めていく必要があろう。

6.3.3　創造的界隈形成・振興の実施

競争力のある都市圏形成のために最も重要なのは、創造的界隈を都市圏内にできるだけ多く形成し、振興させることである。これまで、創造的界隈は自然発生してきたが、人口減少時代と ICT により、都市は大きくその形態を変貌させようとしており、その動きに連動する形で後押しすることが求められている。

創造的な活動の主役は民間であり、公共に求められるのはあくまで下支えである。都心繁華街やインナーシティ、郊外駅前を中心に、様々なポテンシャルのあるエリアを見出し、これを官民連携の上で進めていく必要がある。具体的には、以下のような取り組みが考えられる（図 6-3-2)。

１）街路、駅前広場の再整備。快適な歩行のための歩道拡幅や舗装グレードアップ、交流や休憩のための広場へのリノベーション等、歩行者優先の環境構築が求められる。単に街路を整備するだけでなく、沿道の賑わいの連続性を誘導することも必要である。特に郊外では、高度成長期の遺産である大き過ぎる駅前広場の再整備がカギとなるだろう。

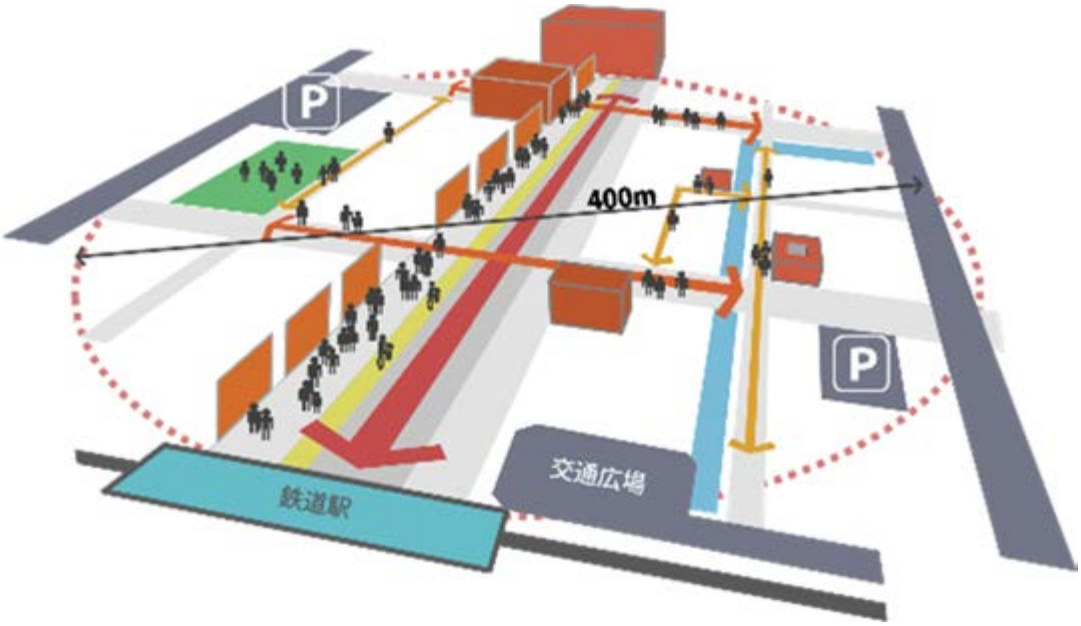


図 6-3-2　創造的界隈の駅前モデル

２）触媒となる複合的な交流施設の支援。創造的界隈に、ビル開発は必須ではない。触媒的な交流施設が界隈に散在している状態が良い。交流施設とは、カフェ、ライブラリー、ワークラウンジ、ランドリー、銭湯等、自然に多様な人々が交流できる場であり、公共には、賃料減免や助成金等の支援が望まれる。

３）エリアマネジメント活動の支援。創造的界隈の充実のために、広場や街路の歩行者環境をよりアクティブなものとするために、エリアマネジメント活動が行われることが望ましい。沿道飲食のテラス席や自然な交流を促すベンチ等のパークレット設置が始まり、創造性を刺激する短期・長期のイベントの実施、コラボレーションの拠点となる交流センターの運営等が具体的な活動メニューとして考えられるが、自治体にはこれらの活動の資金的人的な支援が望まれる。これまでのエリマネは集客向上が主目的であったが、ｅコマースの時代、ただ人を集めるだけでは店舗の売上は改善しない。アクティビティを通じて文化やビジネスを創出する役割も担う必要がある。それには長期的な視野が求められ、自治体の役割は拡大するものと思われる。

6.3.4　公民連携について

本章「自治体の役割」の内容は、いずれも、公民連携を想定している。その連携の割合は、課題のスケールに応じて変えていくことが望ましい。規模の大きな課題は公共主導、小さな課題は民間主導による対応が望ましい。具体的には以下である。

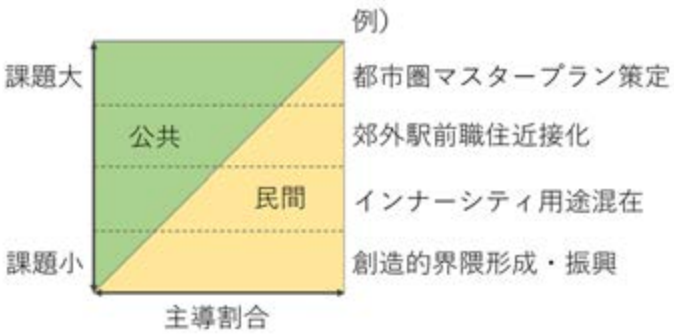


図 6-3-3　公民分担割合イメージ

① 最もスケールの大きな課題である「都市圏マスタープラン」は、自治体が策定、維持するのが大前提である。そのトップは自治体を束ねる関西広域連合が相応しい。が、民間の事業活動との整合と取るために、各地域の経済団体を通じて意見の随時収集する形が望ましい。

② 「郊外駅前の職住近接化」については、駅前再開発の用途に、積極的にオフィスや教育施設等を混在させることを自治体として推進することを求めたい。これら用途の事業主体もまた、公民混在させることが望ましい。民間オフィスが事業的に成立し難い立地で誘致するには、ポテンシャルを上げる公的な交流機能等が効果的だからである。

③ 工場跡地を中心とした「インナーシティの用途混在」については、民間が主体となって事業を行うことで問題はない。但し、開発事業者や元の地主に対して、自治体がまちの開発後の姿を明示し、誘導するための都市計画や諸規制、誘導を行うことが必要である。大規模開発であれば自治体自らが区画整理を行うことも選択肢であろう。予算に関しては、土地所有者にインフラ整備を義務付ける等の仕組みづくりも検討すべきである。

④ 「創造的界隈の形成・振興」に関しては、街路等整備、交流施設整備、エリアマネジメント支援の 3 つの施策がある。創造性を支えるのは、長い期間を掛けて醸成される民間の人的空間的ネットワークであり、その構築・維持は、民間主導が基本である。但し、多種多様な課題には採算の合わないものも多く、自治体のきめ細かい支援が求められる。それには、半公共的な役割を担うエリアマネジメント組織を通じての支援が望ましい。

【参考文献】

1)　角野幸博他（2021）:「鉄道と郊外　駅と沿線からの郊外再生」，鹿島出版会

2)　エドワード･グレイザー（2012）:「都市は人類最高の発明である」，山形浩生（訳），NTT 出版

3)　ジェームス･W･ヤング（1940）:「アイデアのつくり方」，今井茂雄（訳），CCC メディアハウス

4)　田中耕一（2003）:「生涯最高の失敗」，朝日新聞社

政策提言リスト

公民連携について

水方　秀也

本章「自治体の役割」の内容は、いずれも、公民連携を想定している。その連携の割合は、課題のスケールに応じて変えていくことが望ましい。規模の大きな課題は公共主導、小さな課題は民間主導による対応が望ましい。具体的には以下である。

① 最もスケールの大きな課題である「都市圏マスタープラン」は、自治体が策定、維持するのが大前提である。そのトップは自治体を束ねる関西広域連合が相応しい。が、民間の事業活動との整合を取るために、各地域の経済団体を通じて意見の随時収集する形が望ましい。

② 「郊外駅前の職住近接化」については、駅前再開発の用途に、積極的にオフィスや教育施設等を混在させることを自治体として推進することを求めたい。これら用途の事業主体もまた、公民混在させることが望ましい。民間オフィスが事業的に成立し難い立地で誘致するには、ポテンシャルを上げる公的な交流機能等が効果的だからである。

③ 工場跡地を中心とした「インナーシティの用途混在」については、民間が主体となって事業を行うことで問題はない。但し、開発事業者や元の地主に対して、自治体がまちの開発後の姿を明示し、誘導するための都市計画や諸規制、誘導を行うことが必要である。大規模開発であれば自治体自らが区画整理を行うことも選択肢であろう。予算に関しては、土地所有者にインフラ整備を義務付ける等の仕組みづくりも検討すべきである。

④ 「創造的界隈の形成・振興」に関しては、街路等整備、交流施設整備、エリマネ支援の3つの施策がある。創造性を支えるのは、長い期間を掛けて醸成される民間の人的空間的ネットワークであり、その構築・維持は、民間主導が基本である。但し、多種多様な課題には採算の合わないものも多く、自治体のきめ細かい支援が求められる。それには、半公共的な役割を担うエリマネ組織を通じての支援が望ましい。

２－２　空間戦略編

７．戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン）

加藤　恵正

要約　本章の目的は、これまでの形式的で実際には形骸化・硬直化した日本の地域政策を再点検し、広域圏形成の視点から非東京圏の加速度的進化の可能性を論じることにある。競争力のある産業集積は、行政界による空間的分断とは関係なく形成されている。集積の競争力は、地域産業政策によって、より強化・拡充される。個々の自治体の利益最大化ではなく、行政界を跨いだ産業集積の経済メリットの最大化こそが地域産業政策の狙いに他ならない。自治体の境界を越えて形成される集積の土俵ともいうべき「広域経済圏」と、これと不可分な関係にある「地方分権」の融合政策がその役割を果たすと考えてよい。

マクロ的政策やミクロ的政策の接点のマネジメントや様々な施策融合を狙いとしたコーディネーション・オプションは、これまでの公共（供給サイド）の都合を優先する個別・分断型政策の非効率から脱し、地域の厚生最大化を企図するアプローチといってよい。公共サイドによる個別・分断型政策から地域をベースとしたコーディネーション・オプションへのシフトは、その競争力強化を狙う日本の立地政策においても喫緊の課題と言わなければならない。こうした、地域政策の視点は、地方分権と戦略的広域圏の接点を探るうえで近年重要性を増している。すでに、海外では様々な制度や仕組みがかかる観点から提案・実現している。もともとの制度・仕組みの相違にも関わらず、EU などの見られるこうした地域政策の大胆な進化を日本も学ぶ時が来たようだ。

7.1 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の現在

2019 年 6 月、政府は「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について」を閣議決定した。これに先立って公刊された『第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に関する有識者会議中間取りまとめ報告書』(同有識者会議）を受けた形で、第２期地方創生の構図を示したものである。ここでは、「長期ビジョンと総合戦略に関するこの現在の枠組み（第 1 期総合戦略）を、第 2 期「総合戦略」においても継続するべき」として、基本的な戦略の構図は変えず､その延長上に第２期を位置づけることを提案している｡第 1 期から、「あらゆる項目」が列記・網羅されていたが、第２期では重点取り組み事項として「人」

に着目するという。第１期が地方における「仕事づくり」を重点領域としていることに対する次のポイントということだろう。仕事づくり、人づくりとやや大ぐくりではあるが、地方の共通した悩みに焦点を当てた政策となるようだ。課題は、第１期の仕事づくりと第２期で予定されている人づくりの接点をどのように具体的に仕組みとしてつくり、これを運営するかにあるのだろう。東京一極集中是正に向けて、「地域外にあって、移住でもなく観光でもなく、特定の地域と継続的かつ多様な形で関わる」関係人口の創出・拡大も新たに指摘されている。また、「新しい時代の流れを力にする」としてスーパーシティ構想などの実現に向けたSociety5.0の実現なども明記されたところである。

同報告書のなかで、地方への新しい人の流れの強化として「民間企業が地方に目を向けるためには、地方において、ある程度のマーケット規模が必要であることを踏まえ、地方の大都市の機能強化を図ることが必要である。その際、一つの自治体の枠にとらわれない、経済圏域単位での取り組みを検討するとともに、地域の経済団体等の巻き込みが重要である」とあらためて指摘した。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、国土全体にわたる空間計画については明確な戦略を示してきたわけではないが、基本方針2019では、「連携中枢都市圏の取組内容の深化」「定住自立圏の形成の推進」を提示している。特に、連携中枢都市圏は、第30次地方制度調査会「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」を踏まえて制度化したものであり、平成26年度から全国展開を行っている。本計画において着目すべきポイントの一つは、例えば複数の自治体が広域連携を行うにあたり、合同して協約を結ぶのではなく、それぞれバイ（１対１）で連携協約を締結（合同行為でなく双務契約）することを認めた点であろう（総務省 2015)。これまでのこうした仕組みが柔軟性を欠き、いささか硬直化していたことを鑑みれば、地域主体を掲げる本政策における進化と考えてよいかもしれない。2019年4月現在、34市（32圏域、近隣市町村を含めた延べ市町村数304）の規模となっている。

本稿の目的は、これまでにない規模と速度で進む現下の地域創生の動きを点検しつつ、地域政策として十全に力を機能するための必須となる広域経済圏について整理を行うとともに、地域再生に向けた政策の進化に向けた課題について若干の検討を行うことにある。

7.2　止まらない人口減少と東京一極集中

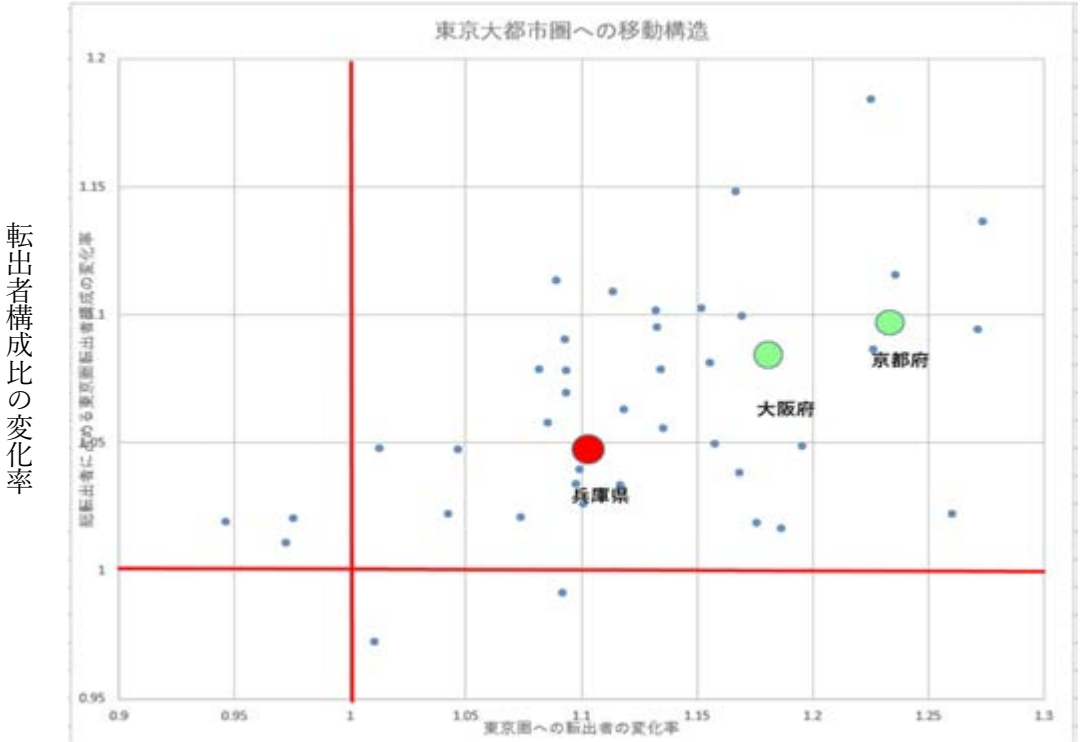
「日本の高齢者比率は長い間世界最高を維持しており、今なお比率は高まっている。・・中略・・このような状況に直面した社会は存在しない。・・中略・・これらの国々がどう反

応するのかは見当もつかない」(『2050 年の世界』英エコノミスト)。英エコノミスト・インテリジェンス・ユニットは、日本はこれまで世界が経験したことのない社会に入りつつあること、政策的にも誰も経験したことがない事態に直面していることを示唆している。エコノミスト・インテリジェンス・ユニットの指摘は、日本がこの 30 年間「抜本的制度改革」を行わなかった証左かもしれない。世界が注目する「反応」は、遅ればせながら「まち・ひと・しごと創成」として国土を動かす地域政策としてやっとスタートしたのである(加藤 2015)。

2015 年に実施された国勢調査によれば、総人口に占める 65 歳以上人口の割合は 23.0%から 26.6%に上昇し、全人口の 4 分の 1 以上が高齢者である。こうした結果、15 歳未満人口の割合は世界で最も低く，65 歳以上人口の割合は世界で最も高い水準となった。高齢者の割合が 30%を越える超高齢社会に入りつつある県は東北・四国地方など 13 県に及んでいる一方、25%未満の地域の多くは東京圏域なのである。

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（2018）によると、東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）は 13 万 9868 人の転入超過。前年に比べ 1 万 4338 人の拡大であった。東京圏の転入超過は 1996 年以降 23 年連続で、東京一局集中がおさまる気配はない。日本の都道府県間移動者数に占める東京大都市圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）への流入者の割合は 21.4%。5 年前の 2013 年が同 20.2%であったので 1.2 ポイント増大しており、日本全体で東京大都市圏への移動が拡大したことがわかる。図 7－2－1 は、日本各地から東京圏への人口移動の状況を示したものである。同図の横軸は、各自治体から東京大都市圏への 2013 年から 18 年にかけての移動変化率を、縦軸は各自治体における転出者総数に占める東京大都市圏への転出者の割合の変化（2013-15）を示している。同図は、両指標ともプラスとなった自治体は 43 自治体のうち 38（全体の約 83%）にのぼることを示している。この期間中に、日本の大多数の府県から東京圏への移動が拡大していることが明らかとなった。まち・ひと・しごと創生総合戦略が開始されてから東京への集中傾向はより強まっているようだ。

かかる厳しい状況への対処に、これまでの制度や仕組みの延長での対応には限界があることは明らかだ。止まらない東京への人口移動の背後にある地域経済や地域構造のあり方に対する地域の側からの政策提案が必要である。



東京大都市圏への転出者数の変化率

図 7-2-1　道府県別にみた東京大都市圏への人口移動実態 2013-2018

（出典）住民基本台帳人口移動統計報告書より筆者作成

7.3　広域経済圏の新たな潮流－地域産業政策の視点から－

現代の都市圏域の経済成長、すなわち競争力はその「集積」の構造にある[1)]。アメリカのイノベーション産業の立地とくらしを巧みに描いたモレッティは、その核となるイノベーション・ハブが形成される条件として、「厚みのある労働市場」「ビジネスのエコシステム」、そして「知識の伝播」を集積の要素として指摘したのである（モレッティ 2014）。競争力のある産業集積は、もともと行政界による空間的分断とは関係なく形成されている。かかる集積の競争力は、言うまでもなく地域産業政策によって、より強化・拡充されることになる。その意味で、地域産業政策を構築する自治体は、産業集積の競争力強化に向けた施策を実現しなければならない。個々の自治体の利益最大化ではなく、行政界を跨いだ産業集積の経済メリットの最大化こそが地域産業政策の狙いに他ならない。

では、どのような空間規模が最適な集積の土俵となるのだろうか。それは、集積の構造と強く関係しており、一般化は困難と言わなければならないが、既存の行政界が競争力の

ある集積形成を制約している可能性は大きい。グローバル経済下での都市圏域間競争を勘案すると、経済成長力のクリティカル・マスは基礎自治体単体では小さいと思われる。都道府県をベースにすると、ひとつの自治体の中に都市部、中山間地域など多様な姿が混在しており、効果的・効率的なゾーニングが困難となる。複数の基礎自治体の連合体、すなわち広域自治体組織が必要ということになるのだろう。広域化の議論は、その内部に形成される競争力のある集積形成と一体的に議論しなければならない[2)]。

日本において広域圏に関する議論は蓄積されており、政府の地方制度調査会を中心に、広域連携や自治体間連携の姿が提示されてきた。総務省による定住自立圏構想（2008）は、これまでの日本の広域圏計画を進化させることになる。また、地方創生の潮流のなかで連携中枢都市圏へと進化することになる。さらに、自治体戦略 2040 構想（第一次報告・第二次報告）では、人口減少を見据え「個々の自治体の行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保する」（同報告書より）とした検討の基本的方向性を示したのである。実際には、「まち・ひと・しごと創生戦略」において、広域地方計画（2016 年国土交通大臣決定）に位置づけられた広域連携プロジェクトとともに、定住自立圏形成と連携中枢都市圏の深化は同時並行的に進んでいる。

連携中枢都市圏構想推進要綱（2014 年）では「都道府県境を越えて相互に連携することも可能であり、さらに連携事業の一環として民間事業者を巻き込むことで、より広域的・複層的な連携、いわゆ る「シティリージョン」の形成にも資するものである」としていることは期待したい[3)]。ただ、現実には連携中枢都市圏の市町村間の連携について事例研究を行った青木は、産業界や金融機関、大学といった多様な主体の連携やそこで得られる知見（ナレッジ）の共有・拡散は不十分だとしている[4)]。

日本の場合、広域圏の検討は、少子高齢化・人口減少社会に向けて、厳しい自治体の財政状況下での効果的かつ効率的地域のマネジメントが第一義に位置づけられていることもあり（辻 2019）、地域経済のグローバル競争力強化という文脈での空間政策の再編成において、日本は大きく遅れを取っている。日本の広域圏形成は、効率的財政運営と対外的競争力確保といった２つの課題を同時に解決する方策が求められている（加藤 2017）。

7.4　地域再生の構図

こうした広域圏が十全に競争力ある地域となることは、地方創生における中心課題の一つであるはずだ。それは、地域産業集積の経済メリットをいかにして最大化するのかにあ

る。自治体の境界を越えて形成される集積の土俵ともいうべき「広域経済圏」と、これと不可分な関係にある「地方分権」の融合政策がその役割を果たすと考えてよい（図 7-4-1 参照）。

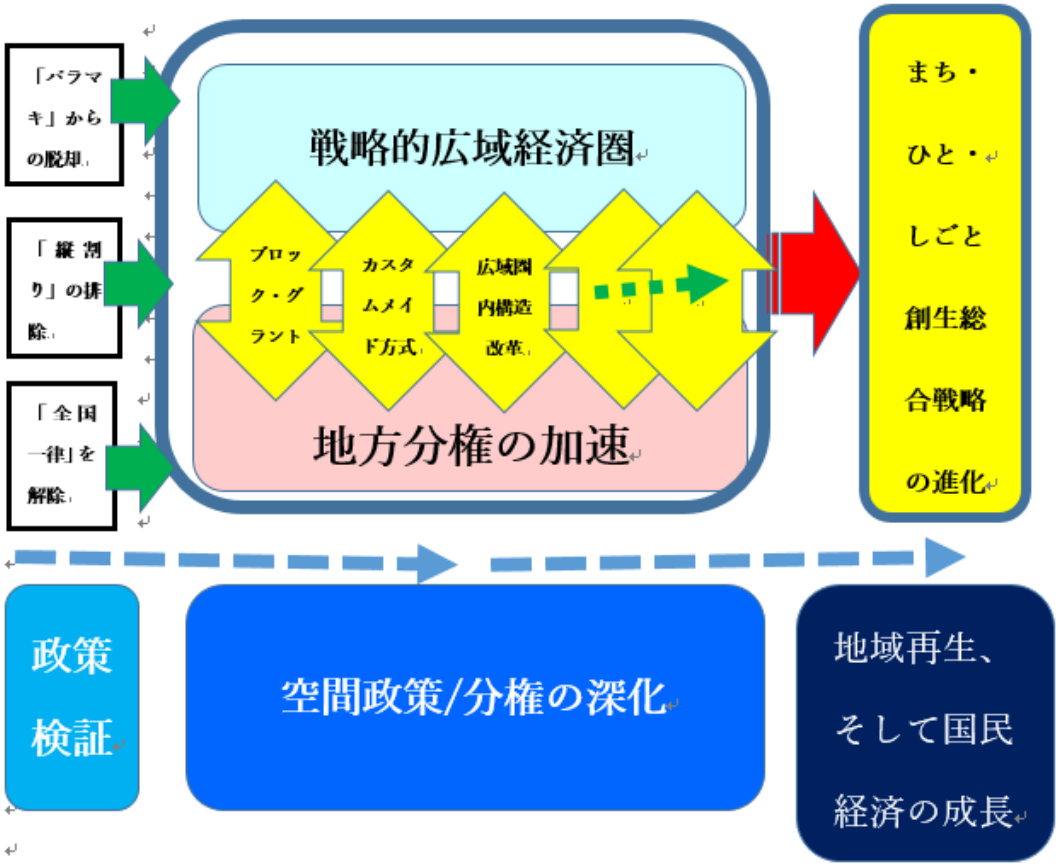


図 7-4-1　地域再生進化の構図[5)]

同図で示した戦略的広域経済圏と地方分権は、言うまでもなくこれまで日本においても議論が行われてきたところではある。ただ、さきに指摘したように日本でのかかる議論は財政的効率化に主軸が置かれ、地域の競争力強化といった側面は必ずしも重視されてこなかった。ここでは、両者のパッケージ化政策が、地域の競争力を強化・加速する仕組みとなることを意図している。

2000 年、地方分権一括法が施行された。これは 450 本以上の法律を改正するもので、政府による地方に対する統制、関与の見直しを含め、地方自治体の自主性、自立性の拡大を目指した大規模改革であった。2001 年には抜本的な地方財政改革としていわゆる三位一体

改革が実施され、さらに 2006 年には地方分権改革推進法が成立するなど、矢継ぎ早の分権改革が推進されてきた。一方で、現実には新たな法令等の制定により、計画策定や事務の実施を求められ、「従うべき基準」が多用されている（全国知事会 2018）。多くの法律や政令により地方自治体にたいする事務処理の義務付けやその執行方法がなお統制されているという（井川 2008）。また、国庫補助負担金、地方交付税などの制度改革も不十分である。地方財政支出の大きな割合が、国庫補助金や地方交付税といった国からの財源移転で賄われていることは、政府による地域経済の強いコントロールがなおはびこっている証左である。財政面での地方分権改革はなお途上であると言わざるを得ない。地域再生・競争力強化のためには、まず地方分権をさらに加速・深化させなければならない（林 2008）。

7.5　地域からの「選択」のために：地方創生と地方分権の一体的推進こそ・・・

ここでの最大の問題は、地方分権の議論が地方創生のなかで捨象されていることだ。谷は「地方創生の始動によって分権化改革の優先度は低下し、メディアでも分権が話題にならなくなったことをみても、フェーズが変わった」（谷 2019）と指摘する。地方分権は地方自らが創意工夫することによって「豊かさ」を確保するために必要な財源、権限を確保することに尽きる。これをなくして、地方創生は十全には機能しない。これまでのように、地域が自ら意思決定することなく、政府の枠組みから「要領よく」予算を確保することに奔走することが続くことになる。

地域政策の転換は、「地域からの選択」が可能となる制度設計を意味している。日本経済の問題が凝縮・先鋭化する地方の経済について，市場のなかで市民・企業・行政が自ら「選択」できる仕組みをつくることは喫緊の課題である。地方分権の深化と同時に、地方と中央政府を結ぶ「仕組み」もあらためて提案していく必要がある。こうした制度や仕組みは、地域（広域圏）自らが企画・提案し、政府・自治体とパートナーシップを形成することで実現する事になろう[6)]。

政府と自治体間におけるオプションとして、政策パッケージとしてのブロック･グラント方式がある。英国では，省庁・事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化している。こうした視点での省庁横断型補助金は，使途自体を地域のイニシアチブによって提案が可能であること，パートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどのメリットをもつ。ブロック・グラント方式の導入を検討するにあたって，たとえば政策のモニタリング、手続きの簡素化、圏域内で展開

するパッケージ政策群全体をマネジメントする機能といった課題もあろう[7)]。

また、地域からの選択を容易にするために、各広域経済圏が政府に対し固有の政策を提案することが可能な制度の柔軟化が必要だ。この点でも英国の地域政策は先行している。2012 年にスタートした City Deal は、中央政府と地方政府が個別に協定を締結し、都市側からの具体的な政策提案実現のための権限と資金を移譲するというものである。ここで、着目しておきたいのは、英国においても日本と同様に全国一律の制度であったが、City Deal は各都市のニーズ、要請に呼応する形で個別に中央政府と交渉し締結することだろう（青木 2019、関 2017)。日本においても、同年に地方分権推進有識者会議は、「各地方公共団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることから、・・中略・・個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入すべきである」と提議している（地方分権有識者会議報告書 2013)。こうした指摘は、先に示したように地方創生の政策検証においても明示されている。ただ、このような提案方式が日本で権限・資金ともに実質的に地方に「任す」ということには至っていないようだ（鎌田 2014)。予算や権限を含めた政府・地方間の関係をカスタム・メイド化することによって、地域の優位性や個性を顕在化させることが可能となるはずだ。かかる視点からいまひとつ考えられるアプローチは，政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を地域から融合することを可能にする仕組みである。東日本大震災被災地において、特区などこうした視点からの地域再生がすでに現実化している。緊急復興が要請される被災地において，新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を，被災地の状況に呼応する形で「編集」することを可能にするリンケージ政策といってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば，都市計画事業と産業・経済再生支援の効果的・効率的展開が可能になる（加藤 2004)。

第二に、広域圏を構成する自治体の「結束」を強化する制度や仕組みが必要だ。EU では、先に指摘した地域的結束だけでなく、経済的・社会的結束がリスボン条約のなかに位置づけられており、その一体化政策は EU 地域政策の要にあると言って過言ではない。実際、そのための仕組みとして、これまで構造基金などの運用を行ってきた。EU のアプローチは、単なる広域圏内部における所得移転ではなく、問題地域にたいして当該国と連携しつつ構造転換を行い、生産力の拡大、社会課題の解決などを行ってきた点であろう。こうした試みは、日本において広域圏政策を行う上で大変示唆的である。広域圏内部における様々な「結束」政策を試みる必要があるだろう。

さらに、自治体間の連携も不可避である。府県レベルにおいても、基礎自治体においてもその独立性は高く自治体間連携の構図自体が見えにくい。既往自治体間の連携の仕組みも、これまでのような表面的な「交流」を越えて、組織同士の本格的な「連携」をも視野に検討が必要だ。英国の Local Enterprise Partnership (LEP)は、複数自治体を跨ぐ圏域設定をベースに、これらの自治体群と民間企業等の官民連携パートナーシップを指している。LEP は、単に空間的連接ではなく通勤等を基礎とした経済圏域として設定されている。広域圏の競争力強化において、かかる視点は重要だ。では、具体的にどのような仕組みで連携するのか。I.Docerty らは、自治体間の関係性について、形式的な段階からより関係性が強化されることで様々な調整の可能性を探る段階、問題への対応に際し各自治体の資源を共有するさらに進んだ関係、そして協働型意思決定を行う連携型予算をも組み込む組織融合に近い段階などの類型化を提示している（Docherty 2006)。こうした自治体間のブリッジングを可能にする戦略的コーディネーションを実現するにあたっては、自治体が共同で発行する債権などを介した契約といった方法も検討の余地があろう。たとえば、地方における公共交通機関再編成は喫緊の課題と言わなければならない。自治体を広くまたぐ公共交通機関の再構築は、少子高齢化が進む地方において重大な課題と言わなければならない。今後、情報化技術をも駆使した大胆な手法の開発・実施が望まれる。

既往の仕組みに固執した小手先の再編ではなく、既得権や馴れ合いを排した構造的改革から地域再生を加速しなければならない。

7.6　戦略的広域経済圏形成と第 2 層都市システム

本稿では、戦略的広域経済圏形成と地方分権の加速が統合することによる地域創生の進化について述べてきた。地域の産業競争力強化という点から見ると、それは地域の「経済集積」（空間）と「都市のダイナミズム」（マネジメント）の間のミッシング・リンクを顕在化させ、両者を巧みに連動させる制度・仕組みの必要性を示唆しているといってよい。この点について、第 2 層都市群（Second Tier Cities）の台頭を契機に、新たな都市政策に関心が寄せられるようになってきた。第 1 部第 2 章において詳述したように、第 2 層都市群とは、「国民経済にたいし経済的・社会的影響を強く及ぼす首都以外の都市（群)」を指している(EPSON 2013)。第 2 層都市のポテンシャルや成長力を、産業集積と都市のダイナミズムの関係から明らかにすることによって、戦略的な空間政策を有する新たな都市政策を創出することが欧米諸国の重要な課題となっている。

日本経済の凋落の原因は硬直化した社会経済制度を環境変化に呼応して柔軟にできなかったことにある。戸堂はこうした状況から「制度の大転換こそが日本経済のジリ貧を止める唯一の方法」と指摘する(戸堂 2011)。日本の地域創生は、役割を終え硬直化した制度の見直しにコマを進めるべきだ(加藤 2018)[24]。世界・アジアの発展・変化の速度は速く、日本の重老齢化も加速している現状を鑑みれば、残された時間は限られている[25]。

【注釈】

1) フィリップ・コトラー他『コトラー 世界都市間競争マーケティングの未来』(竹村正明　監訳)、中央経済社、2015 年。コトラーは、多国籍企業の立地行動などから都市の競争力をマーケティングの視点から論究している。

2) EU において、広域圏域形成は早くから構想されてきた。そこでは、多様な国々が連携することで競争力のあるイノベーティブな地域が国境を跨いで形成することを促すことや、これを支えるインフラとして欧州横断ネットワーク（Trans-European Networks）の強化を提示している。「ブルーバナナ」と呼ばれるこうした提案について、岡部は、「少なくともブルーバナナは、各国ごとに塗り分けられたパッチワーク地図よりはるかに市民が実感する欧州のイメージに近かった」と指摘している。岡部明子『1990 年代 EU サステナブル・シティの政策展開－「都市・地域からなる欧州」の視点から』、東京大学、137-160 頁、2005 年.

3) （公社）経済同友会は、政令指定都市および中核市は人口の「ダム機能」を果たしていないとして、「既存の行政区単位にとらわれない適切な地理的範囲を改めて検討」する必要性を指摘し、「経済圏を中心とした地域創生推進圏域の構築」を提言している。（公社）経済同友会『地方創生のさらなる推進のために－第２期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定に向けて』2019 年 4 月.

4) 青木勝一「市町村間連携の戦略的評価について－「連携中枢都市圏構想」を事例として」商大論集、第 70 巻、第 2・3 号、123 - 147 頁、2019 年. また、連携中枢都市の成果について、安藤克美らは東京圏へ流入する人のダム機能を果たしていないとした。「定住自立圏・連携中枢都市圏構想批判－我が国の人口移動構造の観点から－」日本都市学会年報、Vol.52、pp.91-100、2019.

5) 政策検証の整理は、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「第１期「まち・ひと・

(ア)しごと創生総合戦略」」の概要について」9 頁、2019 から引用。

6) たとえば、EU の地域政策形成に大きな影響を与えた H.Armstrong らは、地域政策におけるマクロ的政策 (Macro-policy options) とミクロ的政策 (Micro-policy options) に加え、コーディネーション・オプション (Co-ordination options) を位置づけることによって、地域政策の新たな構図を示している。Armstrong,H. and Taylor,J. ,*Regional Economics and Policy Third Edition*, pp.232-262、Blackwell, 2000.

7) 加藤恵正「ブロック・グラント」方式によるまちづくりーイギリスの地域再生計画に見る総合的取り組みー」平田富士男編著「エコロジカルに、エコノミカルに：復興の過程から学ぶまちづくり」兵庫県立淡路景観園芸学校、2005 年.
なお、ブロック・グラント方式の日本での適用は、やや萌芽的ではなるが阪神淡路大震災からの復興過程で「まちづくりにぎわい創成資金」(震災復興基金) として被災地再生に大きく貢献した。加藤恵正「CED(Community Economic Development)型都市政策の展開ーソーシャル・イクスクルージョン・アプローチによると都市再生ー」都市政策、第 132 号、4-17 頁、2008 年.

8) 1990 年、日本経済のバブルが崩壊する前、英国 Sheffield 大学日本研究センターの英国人から「日本はこれまでにないきわめて深刻な衰退局面に入るだろう」と指摘を受けた記憶がある。彼の主張のポイントは２つ。「ひとつは、日本の少子高齢化の行方」。これは、当時の日本でも強く意識され、調査研究やこれに基づく提言なども行われていた。第二は、「これを十分に認識したうえで、日本は抜本的な対応策を取らないだろう。既存路線を構造的に変革する政策の実現は日本では困難だ」というものであった。現状維持バイアスがきわめて大きい日本を見抜いたのか。

【参考文献】

1) 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委譲を中心に」経営論集（文教大学経営学部）Vol.5,No.5,pp.1-24.

2) 井川博 (2008)「日本の地方分権改革 15 年の歩み」アップ・ツー・デートな自治関係の動きの関する資料、(財) 自治体国際化協会、2008 年.

3) エンリコ・モレッティ (2014)『年収は「住むところ」で決まる - 雇用とイノベーションの都市経済学 - 』(池村千秋訳) プレジデント社、年。

4)　加藤恵正（2015)「地域創生の視点」21 世紀ひょうご、Vol.19,pp.1-3.

5)　加藤恵正(2017)「広域圏の競争力とコーディネーション・オプション」都市政策第 167 号、14 - 20 頁、2017 年.

6)　加藤恵正（2004)「震災復興における都市産業・経済政策」都市政策第 116 号,3 - 49 頁.

7)　加藤恵正(2018)「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－」都市政策、第 171 号、16 - 25 頁、2018 年.

8)　鎌田司(2014)「欧州内で台頭の競争力目指す－英国内で拡大する都市の成長戦略－」都市とガバナンス Vol.21、78 頁.

9)　関恵子「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分析 - 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 - 」日本都市計画学会都市計画論文集 Vo.52,No.3,pp.502-507,2017.

10)　全国知事会（2018)「地方分権改革の推進について」.

11)　総務省自治行政局「連携中枢都市圏構想の推進」2015 年.
https://www.mlit.go.jp/common/001083361.pdf

12)　谷隆徳(2019)「地方創生、第２期総合戦略に着手」日経グローカル、No.366、2019.6.

13)　地方分権有識者会議報告書(2013)『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～』７頁.

14)　辻琢也（2019)「自治体間連携のプラットフォーム改革」地域開発 Vol.630,pp.2-8.

15)　戸堂康之(2011)『日本経済の底力－臥龍が目覚めるとき－』中公新書。

16)　林宣嗣（2008)『分権型地域再生のすすめ』、29-53 頁、有斐閣.

17)　ESPON,The ESPON 2013 Programme.

18)　Docherty,I.　et.al.,　(2006)Exploring　the　Potential　Benefits　of　City Collaboration, *Regional Studies*, Vol.38-4,pp.445-456.

８．広域圏の競争力とコーディネーション・オプション：地方自治体のロック・イン（制度的ロック・イン）

加藤　恵正

要約　本章は、広域連携の構図を「関係論的アプローチ」を用いて描き、これまで事実上閑却されてきた複数自治体間連携の課題を明らかにすることにある。都市の競争力をめぐる政策が基本的に地方自治体を単位として行われてきた日本にたいし、世界的には、競争力を有する大都市のほとんどすべてが､広域的な空間をその圏域としている｡日本の場合、政府による広域化誘導の姿勢と現場自治体での現実の計画には乖離がある。自治体間の連携は、グローバル社会における都市競争力強化において喫緊の課題である。

空間における社会経済問題を研究領域としてきた経済地理学では、こうした課題を「関係論的アプローチ」として位置づけてきた。同アプローチは､「アクター間の社会的相互作用､相互依存に焦点を当て､アクター間の関係を調整する制度･慣習の重要性を強調する」ことを狙いとしており、近年ではソーシャル・キャピタル研究として、多くの社会課題解決への視点として用いられてきた。ここでは、地域政策と関わるソーシャル･キャピタルの３類型､ボンディング (Bonding)､ブリッジング (Bridging)､そしてリンキング (Linking) を用いて、コーディネーション・オプションの視点を再整理する。コーディネーションの事例を点検しつつ、今後の可能性について若干の整理を行った。

都市の衰退は、関係性の硬直化から始まる。本格的な広域連携に躊躇する「負のロック・イン」を解消し都市を動かすことは、今や、日本全体が直面している課題である。都市を「動かす」ためには、その経済資源である、ひと、かね、そしてもの・土地など不動産が動くことである。これらの資源は、相互補完的に結びついている制度や仕組みに組み込まれ、既得権益擁護の温床となっていることも多い。コーディネーション・オプションは、こうした硬直化した仕組みを「見える化」し、これを解消・再編成していくアプローチでもある。

8.1　広域圏の競争力

「世界のどの大都市も、地方自治体は単独では実在しない」(コトラー 2015)。多国籍企業の立地行動などから都市の競争力をマーケティングの視点から明らかにしたコトラーら

による本書での議論は、急進するイノベーション創出メカニズムの変化とこれに呼応する企業行動の進化等を鑑みると、より丁寧な議論が必要とも思われるが、一方で、都市の競争力をめぐる実際の政策が基本的に地方自治体を単位として行われてきた日本の状況への手厳しい指摘とも受け取れる。世界的に見て、競争力を有する大都市のほとんどすべてが、広域的な空間をその圏域としているという事実は、これを構成する複数自治体間の連携の構図の重要性をも示唆していると考えてよいだろう。

都市の競争力は、政府の立地政策にこれまでにも大きく影響を受けてきた。星は、2000年以降の政府による地域産業振興策を整理・点検し、これらに共通した特徴のひとつとして、「対象圏域の広域化、すなわち、市町村の枠組みを越え、複数の市町村が協働で産業振興を図る」ことを指摘する(星 2016)。直近の地方創生を例にとれば、競争資金の提供において「地域間連携、政策間連携 の先導性」を明示するなど、その広域連携への姿勢を強調する。しかし、このほど採択団体が決定した「地方創生拠点整備交付金」においても、自治体間連携での採択は916件中わずか1件（県と基礎自治体の組み合わせを除く）にすぎない。同事業に限らず、一般に、自治体が作成する計画は、当該自治体内で地域に根差した限定された議論となっており、隣接する地域との関係は基本的に記述されていない。政府による広域化誘導の姿勢と現場自治体での現実の計画には乖離がある。自治体間の連携は、グローバル社会における都市競争力強化において喫緊の課題である。

8.2 「多様な主体のパートナーシップ」形成に向けた「関係論的」アプローチ

EUの地域政策形成に大きな影響を与えたH.Armstrongは、地域政策におけるマクロ的政策（Macro-policy options）とミクロ的政策（Micro-policy options）に加え、コーディネーション・オプション（Co-ordination options）を位置づけることによって、地域政策の新たな構図を示している(Armstrong & Taylor 2000)。マクロ的政策やミクロ的政策の接点のマネジメントや様々な施策融合を狙いとしたこのコーディネーション・オプションは、これまでの公共（供給サイド）の都合を優先する個別・分断型政策の非効率から脱し、地域の厚生最大化を企図するアプローチといってよいだろう。公共サイドによる個別・分断型政策から地域をベースとしたコーディネーション・オプションへのシフトは、その競争力強化を狙う日本の立地政策においても喫緊の課題と言わなければならない。

特定分野における関連企業や機関群が地理的に集中し、相互に競争しつつ協力する新たな「関係性」の在り方を実現することは、今後の地域経済の核心といってよい(Boggs &

Rantisi 2003)。本稿では、こうしたイノベーションの基盤ともいうべき「関係性」を再編成・強化するためのコーディネーション・オプションについて議論することを目的としている。グローバル化、情報化の急進は、これまでの政策が硬直的な縦割りや空間的分断によって、その効率性は消失した。分断していた境界をどのようにつなぐのか、あるいは溶融していくのか。地域政策の転換のなかで、政策形成とその実施を担うパートナーシップ組織の中核としての地方自治体の役割は大きい。地方自治体のコーディネーション・オプションのあり方は、新たな段階を迎えた地域政策の基本視点をも形成している。

空間における社会経済問題を研究領域としてきた経済地理学では、こうした課題を「関係論的アプローチ」として位置づけてきた。同アプローチは、「アクター間の社会的相互作用、相互依存に焦点を当て、アクター間の関係を調整する制度・慣習の重要性を強調する」（水野 2007）ことを狙いとしており、近年ではソーシャル・キャピタル研究として、多くの社会課題解決への視点として用いられてきた。ここでは、地域政策と関わるソーシャル・キャピタルの３類型、ボンディング（Bonding)、ブリッジング（Bridging)、そしてリンキング（Linking）を用いて、コーディネーション・オプションの視点を再整理していくことにする。本稿では、ボンディングは組織内部の結びつきを、ブリッジングは異なる組織間での結びつきを、そしてリンキングは異なる階層間の結びつきを示しているとおおまかに定義しておく。図８－２－１は、広域圏形成への取り組みを核にこれらの関係性の類型を図示したものである(加藤 2004)。

ボンディングとブリッジングを結ぶコーディネーション・オプションＡは、たとえば広域の産業競争力形成に向けた自治体間連携を示唆している。ブリッジングとリンキングの融合を示すオプションＢは、広域自治体と政府のパートナーシップ形成の可能性などを示唆しているといえるだろう。

以下、本稿ではこうしたコーディネーションの事例を点検しつつ、今後の可能性につい若干の整理を行うことにしたい。

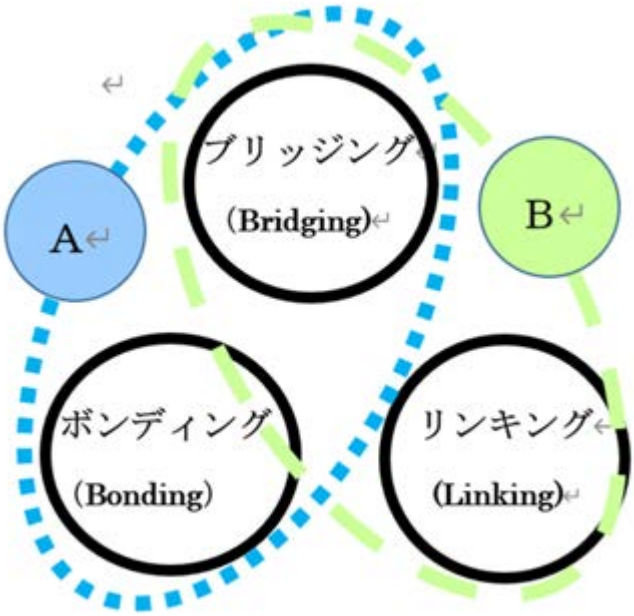


図 8-2-1　地域政策とコーディネーション・オプション

（出典）筆者

8.3　広域圏と集積の競争力：コーディネーション・オプションＡ

現代の都市圏域の経済成長、すなわち競争力はその「集積」の構造にある。アメリカのイノベーション産業の立地とくらしを巧みに描いたモレッティは、その核となるイノベーション･ハブが形成される条件として､｢厚みのある労働市場｣｢ビジネスのエコシステム｣、そして「知識の伝播」を集積の要素として指摘したのである(モレッティ 2014)。競争力のある産業集積は、もともと行政界による空間的分断とは関係なく形成されている。かかる集積の競争力は、言うまでもなく地域産業政策によって、より強化・拡充されることになる。その意味で、地域産業政策を構築する自治体は、産業集積の競争力強化に向けた施策を実現しなければならない。個々の自治体の利益最大化ではなく、空間をこえた産業集積の経済メリットの最大化こそが地域からの産業政策に他ならない。

地域産業政策は､｢全国各地に国際競争力を有し、生産性を高め、イノベーションを生み出すような産業クラスター形成を促すことであり、そのためには地方に蓄積されてきた企業群、大学、社会資本を有効活用することによって、発展する可能性の高い地域、産業を集中的に政策支援する」（山﨑 2009）必要性を指摘する。ただ、知識創造を担う産業集積に関しては、理論研究の蓄積は大きい一方、集積内部の連関構造を解明しその課題や政策

を提示するにはいたっていない。ものづくりの基盤となってきた社会的分業とは異なる、知識創造を刺激する新たなタイプの地域循環の形成が地域政策の観点からは模索されている。‘related variety’（関連する多様性）は、現代都市経済を検討するうえで最も重要なキイ・ワードである。深化が加速する世界の産業システムは、グローバルな空間展開と同時に、機能的連関性といういわば垂直的な結びつきとも交叉しながら進化を遂げつつある。都市の経済システムからみると、それは related variety が織りなす地域イノベーション・システムに他ならない。ボンディングによる縦割りの非効率排除、総合化によるシナジーは、こうした集積形成に大きな影響を与えることになる(Asheim 2011)。

では、どのような空間規模が最適な集積の土俵となるのだろうか。それは、集積の構造と強く関係しており、一般化は困難と言わなければならないが、既存の行政界が競争力のある集積形成を制約している可能性は大きい。グローバル経済下での都市圏域間競争を勘案すると、経済成長力のクリティカル・マスは基礎自治体単体では小さいと思われる。都道府県をベースにすると、ひとつの自治体の中に都市部、中山間地域など多様な姿が混在しており、効果的・効率的なゾーニングが困難となる。複数の基礎自治体の連合体、すなわち広域自治体組織が必要ということになるのだろう。広域化の議論は、その内部に形成される競争力のある集積形成と一体的に議論しなければならないということだ。Docherty らは、かつて自治体間の関係性について、第一段階としての形式的なネットワークから、より関係性が強化され共有されたニーズについて調整の可能性を探るコーディネーション、問題への対応に際し資源を共有するなど連携がさらに進んだコーポレーション、そして協働型意思決定を行う連携型予算をも組み込むコラボレーションといった類型化を提示している(Docherty 2006)。こうしたブリッジングとボンディングを可能にする戦略的コーディネーションを実現するにあたっては、たとえば、自治体間の債権などを介した契約といった方法も提案されたことがある。今後、情報化技術を駆使した大胆な手法の開発・実施が望まれる。

実際、国際的な地域連携をいち早く進めてきた EU では、「多様性のある EU の地域（territory）の調和した発展を保障し、市民がこれらの地域の特性を最大限に活用できるようにすることで、多様性を EU 全域の持続的発展に寄与する財産へと転換する手段」として地域的結束（Territorial Cohesion）を位置づけた。EU は 20 年以上前から欧州空間計画の作成に着手し、99 年に採択している。このなかで、多様な国々が連携することで競争力のあるイノベーティブな地域が国境を跨いで形成されること。そして、これを支えるイ

ンフラとして欧州横断ネットワーク（Trans-European Networks）の強化を提示している。こうした提案のもとになったのは、フランスの地域開発調査機関 DATAR が提案した「ブルーバナナ」である。これは、ロンドンーオランダ・ベルギーー仏・独国境ー仏・伊国境の地中海に至るバナナ状のメガロポリスを欧州の成長の主軸として提案したのである。岡部は、「少なくともブルーバナナは、各国ごとに塗り分けられたパッチワーク地図よりはるかに市民が実感する欧州のイメージに近かった」と指摘している(加藤 2013)。

日本の場合、定住自立圏構想が地域連携の構図を示している。2017 年現在、116 の圏域が協定を締結している。提携分野としては、医療が 111、産業振興が同じく 111、教育（図書館ネットワークなど）が 94 などとなっている(日経グローカル 2017)。ただ、この構想の場合、財政の合理化が主たる狙いとなっており、広域化による戦略的な競争力強化といった視点は感じられない。

地域競争力強化に向けたこのタイプのコーディネーションは、グローバルに展開しているにもかかわらず、日本は大きく遅れを取っているといって過言ではない。ブリッジングとボンディングを統合した戦略的コーディネーションは喫緊の課題である。

8.4　地域のイニシアチブを：コーディネーション・オプションB

地域政策の転換は、「地域からの選択」が可能となる制度を必須とする。日本経済の問題を凝縮・先鋭化する地方都市の経済の行方について，市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくることは喫緊の課題である（加藤 2004)。

こうした課題への対応策として、ここでは２つのアプローチを事例としてあげておきたい。第一は、政府による政策群を、パッケージとして地域展開を可能にするブロック･グラントの考え方である。たとえば，英国では，省庁・事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化している。こうした視点での省庁横断型補助金は，使途自体を地域のイニシアチブによって提案が可能であること，また英国の事例に見られるようにパートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどのメリットをもつことになろう。いまひとつ考えられるアプローチは，政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を連携させる提案を行うものである。地域再生を急ぐ現場において、新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を，地域の状況に呼応する形でいわば「編集」することを可能にするリンケージ政策といってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば，都市計画事業と産業・経済再生支援の

効果的・効率的展開が可能になると思われる。ただ、既に多くの実績を有する英国や日本での実験的経験から、こうしたブッロク・グラント方式導入にあたっては、幾つかの課題がある。第一は、政策のモニタリングの必要性である。ブロック・グラント方式は、既往施策では十分に対応できない固有・個別問題への的確な対応が狙いである。政策の進捗状況のチェック、成果の継続的評価は不可避である。第二に、課題への機動的即応ゆえ、手続きの簡素化が必要である。第三に、こうして地域全体で展開される施策群全体をマネジメントする機能が必要である。都市の既存施策群は、機能的には多重・多層的な要素があることは否めない。こうした施策群をパッケージとして編成する役割を地方自治体ないし多様な主体のパートナーシップ組織は有しておく必要があろう。

地域のイニシアチブは、地域からの制度・仕組みの提案の可能性を示唆している（加藤 2014)。ここでは、「特区」政策を挙げておきたい。2002年、「地域の自発性を最大限尊重することで活性化をはかる」として、内閣に構造改革特区推進本部が設置され「構造改革特区」がスタートしたのを皮切りに、東日本大震災からの復興を加速するための「復興特区」(2012)、産業の国際競争力強化、国際的経済活動拠点形成を狙う国家戦略特区（2014）などが相次いで設置された。地域政策に関わる「グローバル化」「構造変化」のなかで、多様化し変化する地域問題への対応に既存の硬直化した制度・仕組みが機動的に即応することは困難と言わざるを得ない。イノベーション（創造的破壊）は社会の仕組みにも必要である。その意味で、「特区政策」は、地域政策の手段としてこれからの地域経済再生・活性化のひとつの手段として位置づけることができる。ただ、地球規模での経済競争が拡大するなかで、単なる税制優遇措置や補助金提供では、一過性の振興策になりかねない。地域資源の統合とそのマネジメントを戦略的に行う特区の提案でなければならない。役割を終えた慣習や既得権益を排し、地域のダイナミズムを刺激する特区の構築が必要である。

日本経済の凋落の原因は、硬直化した社会経済制度が環境の変化に呼応して柔軟に変化しなかったことにある。戸堂は「制度の大転換こそが日本経済のじり貧を止める唯一の方法」と指摘する（戸堂 2011)。広域自治体と政府は情報を共有し、硬直化した制度・仕組みを大胆に再編成していくことが求められている。

8.5　コーディネーション・オプションを「動かす」
−公民連携型プラットフォームの構築を

コーディネーション・オプションは、主体間の情報の非対称を緩和・縮小するための政策である。では、こうしたオプションをどのように機動するのか。近年、政府がその推進に力点を置くPPP(Public private partnership)／PFI(Private Finance Initiative)は、その仕組みのひとつと言ってよい。直接的には政府の財政制約から公共インフラ整備に向けたこうした仕組みの活用が進められてきているが、本来的にはPPPの哲学は、民間のノウハウを巧みに取り込みながら、多様な主体の連携のもとに効率的な都市経営を行うことにある(加藤 2016a)。その意味で、公有資産に限らず凍りついた民間資産の活用も促進しなければならない。

以下、ここでは、ブリッジングを軸とするコーディネーション・オプションを実際に動かす手法としてのPPP/PFIにどのような論点があるのかを事業の流れに対応する形で論点を整理していく。第１段階は、行政内部、また異なる自治体間の情報の非対称への対応である。地域再生は縦割り行政ではなく統合的施策が必須である。まず、行政内部の縦割りを排し、さらに自治体間の連携・融合を進なければならい。同時に、PFI活用においては、専門性が高く特殊な知識が必要な領域であることから、専門部署の設置等も必要となろう。いわばワン・ドア・ショップのような専門部署である。ここまでは、コーディネーション・オプションの展開に向けた予備的段階でもある。第２段階では、行政と民間の情報の非対称にも対処しなければならない。これまでの議論では、地方自治体を軸とする政策オプションを念頭に置いてきたため、自治体間、自治体と政府のコーディネーションに議論の焦点があったが、実際に地域の競争力強化に向けた戦略が事業として顕在化するためには、民間との連携は不可避であろう。公民連携は、早くからの課題であったが、双方の立場の違いからこれまで必ずしも順調に進んできたわけではない。公民間の情報の非対称にどのように対処するのか。マッチングは市場経済において極めて重要な役割であるが、それだけに現実には困難が多い。PFI では、サウンディングというプロセスを重視する。公共が提案する構想等が、民間の目で見るとどのように評価できるのか、あるいはより効率的・効果的方法へのアドヴァイスを得ることが狙いとなっている。公共と民間の「壁」を、融合するための手法で、なお、試行錯誤段階ではあるが、大変重要といえる。例えば、浜松市では、計画構想段階から5-10社程度の企業がグループを形成して、3地区での構想策定を進めている。ここには地元関係企業や住民は入っていない。しかも、参画企業の多くは

浜松市とはこれまで無縁であったという。地域でのしがらみのない企業が、都市のスマートシティ化という目標に向けて議論を続けている。第３段階は、公民連携のプラットフォーム構築ということになる。主体間の情報の非対称が緩和・解消された段階で、実際に事業を進化させるプロセスとなる。ここでは、新たな関係者の参画を含め、すべての主体が、向かうべき方向を共有することが重要である。そのためには、プラットフォーム上のチームが進化／深化するマネジメントを的確に行っていく必要があろう。公民連携の構図は、絶えざるイノベーションへのデザインでもある。その意味では、ここは先のマッチングからシェアリングの段階に移行していると見ることができる（第７章では、神戸の都心再生を巡って「都市イノベーション・プラットフォーム」構築を提案した)。

都市の衰退は、関係性の硬直化から始まる。こうした「負のロック・イン」を解消し都市を動かすことは、今や、日本全体が直面している課題であるのかもしれない。都市を「動かす」ためには、その経済資源である、ひと、かね、そしてもの・土地など不動産が動くことである。これらの資源は、相互補完的に結びついている制度や・仕組みに組み込まれ、既得権益擁護の温床となっていることも多い。コーディネーション・オプションは、こうした硬直化した仕組みを「見える化」し、これを解消・再編成していくアプローチでもある(加藤 2016b)。

コーディネーション・オプションの具体化を含め、21 世紀の地域政策は大きく転換してきている。グローバル化の中で、広域圏形成を基盤とした都市競争力の強化に期待したい。

【参考文献】

1)　エンリコ・モレッティ『年収は「住むところ」で決まる - 雇用とイノベーションの都市経済学 - 』(池村千秋訳）プレジデント社、2014 年
2)　加藤恵正(2004)「Social Capital と地域のデザイン」研究年報（21 世紀ヒューマンケア研究機構）第 9 巻、pp. 27-32
3)　加藤恵正（2004)「震災復興における都市産業・経済政策」都市政策 116、3－49 頁。
4)　加藤恵正(2013)「グローバル都市政策によるアジア連携の可能性 - 都市のソフトパワーを考える - 」都市政策 150、4－10 頁
5)　加藤恵正（2014)「地域経済の発展と政策」池田潔編著『地域マネジメント戦略』同友館、34－58 頁
6)　加藤恵正(2016a)「社会イノベーション政策による都市の再生 - 神戸２０２０ビジョ

ンを「動かす」－」都市政策 163、4－15 頁

7) 加藤恵正(2016b)「分岐点の地域政策」加藤恵正編著『都市を動かす』同友館、12－24 頁。

8) フィリップ・コトラー他（2015)『コトラー 世界都市間競争マーケティングの未来』（竹村正明監訳)、中央経済社

9) 戸堂康之（2011)『日本経済の底力－臥龍が目覚めるとき－』中公新書

10) 日経グローカル編集部「地域連携の最前線」(2017)日経グローカル、No309,10-21 頁

11) 星　貴子(2016)「地域産業振興策の現状と課題 - 推進組織からみた地域産業振興の在り方 - 」JRI レビュー、Vol.7,No.37,2－30 頁

12) 水野真彦(2011)『イノベーションの経済空間』京都大学出版会

13) 山﨑朗(2009)「人口減少時代の地域政策」経済地理学年報 55、35－44 頁。

14) Armstrong, H &Taylor, J.(2000) *Regional Economics and Policy (Third Edition)*, pp.233-262,Blackwell,2000.

15) Asheim,B.T.et.al(2011), Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Base, *Regional Studies*, Vol.45-7,pp.893-904.

16) Boggs,J.S. & Rantisi,N.M, (2003)”The ‘Relational Turn’ in Economic Geography”, *Journal of Economic Geography* 3,pp.109-116.

17) Docherty,I. et.al (2006), Exploring the Potential Benefits of City Collaboration, *Regional Studies*, Vol.38-4,pp.445-456.

９．広域連携を支える空間基盤形成に向けての計画体系：土地利用計画および都市計画について

澤木　昌典

要約　新たな広域連携を支える空間基盤の形成に向けて、現行の計画体系（政策体系・法体系）について、ガバナンスの観点から、その特性と課題について考察した。具体的には、まず、わが国の現行の空間計画の体系を整理したうえで、①府県を跨ぐ連携として「広域地方計画」と「広域連携プロジェクト」、次いで②市町村を跨がる連携として「連携中枢都市圏構想」と「定住自立圏構想」について整理した。②については、2 つの既往研究で、現状では空間政策に関する言及や位置づけは少なく、広域連携における空間基盤の計画・整備に対しては有効な制度とはなっていないと示されていることを述べた。その上で、空間政策に大きな影響を与える都市計画の決定権限について、都道府県と市町村それぞれの権限を整理した。以上から、広域連携による空間政策を実現していく上での空間計画制度の課題を示し、1）広域連携による空間計画の立案には広域地方計画、その主体としての広域地方計画協議会が適するが、都市計画決定権限を有しないこと、2)広域連携による空間政策においては、決定権限を有する都道府県が主導的役割を果たすよりも当該市町村の主体性を尊重すべきであること、3）連携中枢都市圏構想および定住自立圏構想を活用する際には連携自治体の空間政策への踏み込みの意欲向上を促す支援施策が必要であることを述べた。

9.1　はじめに

広域経済圏の活性化にあたっては、広域にわたる自治体の連携が必要になるが、広域連携により複数の市町村が連携し、活性化に向けて新たな施策やプロジェクトを展開する場合、複数の市町村にわたる空間基盤の形成が新たに必要になることがある。例えば、連携する複数の市町を有機的に連結するための道路網、新たな土地利用計画や施設配置計画の策定、それらに伴う情報インフラの導入などである。

本稿では、現行の空間計画の制度体系によれば、どのような主体によってどのような計画立案が可能なのか、そしてそれらを決定する権限を有するのはどの主体なのかなどを整理し、自治体の広域連携による空間政策が効率的かつ実効性あるものとして機能するには、どんな主体がどのような権限をもって計画を策定して空間基盤を整えるべきなのかを考察する。

9.1.1　現行の空間計画の体系

表 9-1-1 は、現行の法制度により策定が可能な広域計画について、計画の種類別・空間のスケール別に整理されたものである（中島直人ほか 2018）。

総合的な計画には、国レベルの国土形成計画（国土形成計画法[1950・2012 改正]）、大都市圏レベルの首都圏整備計画（首都圏整備法[1956]）、近畿圏整備計画（近畿圏整備法[1963]）、中部圏開発整備計画（中部圏開発整備法[1966]）があり、都道府県レベルでは都道府県のビジョン・構想[1]等（地方自治法[1947・2021 改正]）がある。

土地利用計画には、国レベル、都道府県レベル、市町村レベルのそれぞれの国土利用計画（国土利用計画法）、複数市町村レベルの都市計画区域マスタープラン（都市計画法）があるが、都道府県によってはこれらの法にはよらない独自の土地利用計画を定める場合もある（兵庫県みどり条例など）。

社会基盤整備の計画には、国レベルの社会資本整備重点計画、都道府県の社会資本整備計画があり、複数市町村レベルの都市計画区域マスタープランにも都市施設の計画など社会基盤整備の内容が含まれる。

総合計画に準ずるものとして、自治体の連携による計画に、大都市圏・地方圏レベル・複数市町村レベルの広域連合による広域計画、複数市町村レベルの連携中枢都市圏構想、定住自立圏構想がある。

表 9-1-1　現在のわが国の主な広域計画

<table>
<tr><th></th><th>総合的な計画</th><th>土地利用の計画</th><th>社会基盤整備の計画</th><th>自治体の連携による計画</th></tr>
<tr><td>国レベル</td><td>国土形成計画全国計画</td><td>国土利用計画全国計画</td><td>社会資本整備重点計画</td><td></td></tr>
<tr><td>大都市圏・地方圏レベル</td><td>国土形成計画広域地方計画
首都圏整備計画
近畿圏整備計画
中部圏開発整備計画</td><td></td><td>地方重点計画</td><td>広域連合による広域計画</td></tr>
<tr><td>都道府県レベル</td><td>都道府県のビジョン・構想等</td><td>国土利用計画都道府県計画
土地利用基本計画</td><td>都道府県の社会資本整備計画</td><td></td></tr>
<tr><td>複数市町村レベル</td><td></td><td colspan="2" rowspan="2">都市計画区域マスタープラン
国土利用計画市町村計画
都市計画マスタープラン</td><td rowspan="2">連携中枢都市圏構想
広域連合による広域計画
定住自立圏構想</td></tr>
<tr><td>市町村レベル</td><td>基本構想･総合計画</td></tr>
</table>

（出典）中島直人ほか（2018）：「都市計画学」，学芸出版社，p. 154

以下では、9.2 節で広域地方計画（国土形成計画）、9.3 節で 2 種類の圏域構想について詳説する。これらが、現行制度において今後の複数自治体間の広域連携を想定した場合の有効な主体像と考えられるからである。そして、広域連携の際に問題となる計画主体と決定権限について 9.4 節で考察し、9.5 節に今後の広域連携を支える上での空間計画制度上の課題を整理する。

9.2　広域地方計画（国土形成計画）

9.2.1　広域地方計画

国土形成計画は国土計画に当たるものであるが、戦後の国土計画は 1962 年策定の「第 1 次全国総合開発計画（全総）」以来、第 5 次にあたる 1998 年策定の「21 世紀の国土のグランドデザイン」まで国土総合開発法（現・国土形成計画法）に基づいて開発計画として展開されてきた。人口減少時代を迎え、時代の要請に的確に対応した国土計画制度とするため 2005 年に法改正され、新たに国土形成計画が策定されることとなったのである。

国土形成計画は、全国計画と広域地方計画とからなり、この広域地方計画が都道府県を跨いだ広域連携の空間スケールを有している。広域地方計画は、全国を 8 つのブロック（広域地方計画区域）に分けて、2016 年に策定されている。8 つのブロックとは、東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏であり、近畿圏は滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・奈良県・和歌山県から構成されている。

広域地方計画については、国土形成計画法第 9 条の 2 第 3 項に、その定められる事項として「当該広域地方計画区域における前号の目標を達成するために一の都府県の区域を超える広域の見地から必要と認められる主要な施策（当該広域地方計画区域における総合的な国土の形成を推進するため特に必要があると認められる当該広域地方計画区域外にわたるものを含む）に関する事項」とあるように、一の都府県の区域を超える広域の見地からの計画を定められる。この広域地方計画を定める上での協議のための組織として、同法第 10 条により広域地方計画協議会が組織されている。

9.2.2　広域連携プロジェクト

広域地方計画の実現に向けた具体的な取組として、現在、116 の広域連携プロジェクトが国によって特定されている。広域連携プロジェクトは、都道府県や市区町村の枠を超えた地域単位で、社会資本整備やその戦略作りを官民一体で推進する最重点施策に位置付けられるものである。近畿圏では、表 9-2-1 に示す 8 つが広域連携プロジェクトとして設定されている。

一の都府県の区域を超えた広域連携という点で、近畿圏の広域連携プロジェクトを見ると、特定の複数の市町村が連携し面的に進めるプロジェクトはあまり見られない（医療イノベーションなど複数市町村の拠点間の連携は見られる）が、首都圏の広域連携プロジェクトでは、図 9-2-1 に示す首都圏南西部国際都市群の創出プロジェクトのような特定の地域において複数市の連携で進めるイメージのプロジェクトも見られる。

表 9-2-1　近畿圏の広域連携プロジェクト

１．関西ゲートウェイ＋ネットワークプロジェクト ○高規格幹線道路などによる道路ネットワーク整備等事業　○関西国際空港などの機能強化事業 ○阪神港の国際競争力強化事業　○国際拠点港湾や重要港湾、内陸拠点等の整備推進事業 ○新大阪駅へのアクセス強化事業
２．関西成長エンジンプロジェクト ○医療イノベーションによる健康・医療産業の成長エンジン化事業 ○イノベーションを支える知の拠点整備事業 ○ナレッジキャピタルなどから発信するイノベーション創出事業 ○世界をリードするバッテリースーパークラスター事業 等
３．歴史・文化・おもてなしプロジェクト ○歴史・伝統文化の継承・活用と新たな地域資源の発掘・育成事業 ○観光ネットワーク強化・形成事業　○外国人旅行者の受入環境整備事業 ○関西国際空港などへのアクセス強化事業 等
４．京阪神まちづくりプロジェクト ○育児・医療・福祉環境の充実による誰もが住みやすい燦々まちづくり事業 ○主要駅を含めた都市機能のリノベーション事業　○燦々まちづくりを支える交通基盤事業 等
５．地方都市活力アッププロジェクト ○コンパクトシティ化による地方都市活性化事業　○連携中枢都市圏等の形成事業 ○都市間を結ぶネットワーク強化事業　○地方の強みを活かした地域産業活力アップ事業 等
６．農山漁村いきいきプロジェクト ○「小さな拠点」の形成事業　○農山漁村をいきいきさせるネットワーク形成事業 ○地域おこし・ふるさと起業支援事業　○農業担い手確保事業 等
７．関西強靭化・防災連携プロジェクト ○南海トラフ地震や上町断層帯地震等の大規模地震・津波対策事業 ○洪水・高潮などの水害、土砂災害対策事業　○インフラ長寿命化推進事業 ○「命の道」などの防災力向上事業　○防災意識の向上事業 等
８．環境共生プロジェクト ○健全な水循環形成事業　○生物多様性の確保事業　○循環型社会の構築事業 等

（出典）近畿圏広域地方計画協議会（2016）:「近畿圏広域地方計画」

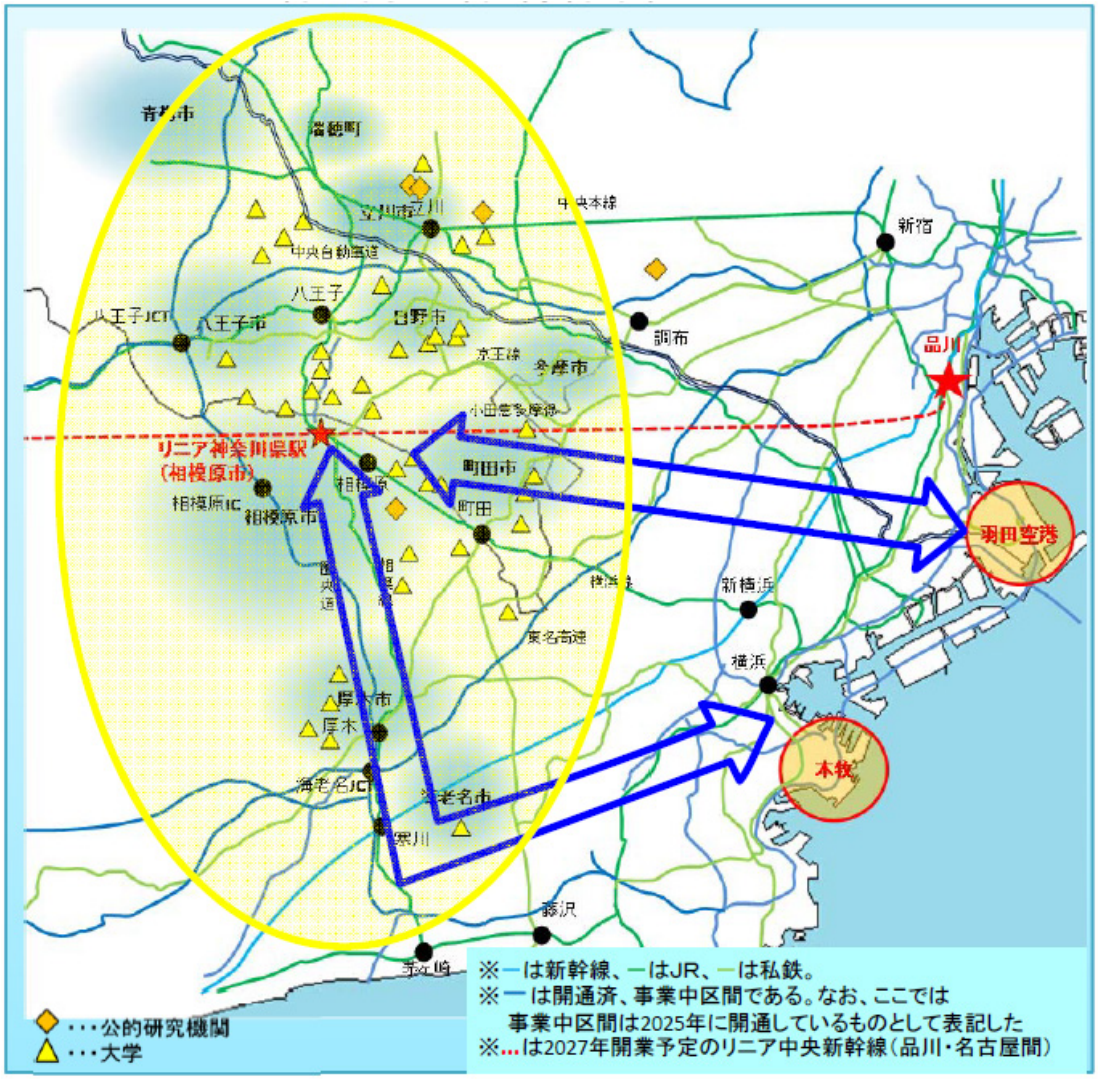


図 9-2-1　首都圏南西部国際都市群のイメージ

（出典）首都圏広域地方計画協議会（2016）：「首都圏広域地方計画」

9.2.3　広域地方計画と空間政策およびその実施

広域地方計画の内容は、国土形成計画法第 2 条により表 9-2-2 に示す事項であり、いわゆる空間政策が記載されることになるが、その実施に関しては、広域地方計画協議会が必要な事項についての協議の場として設定されており（同法第 10 条）、「広域地方計画区域内の都府県又は市町村は、当該広域地方計画を実施する上で必要があると認める場合においては、単独で又は共同して、国土交通大臣に対し、関係各行政機関の事務の調整を行うことを要請することができる」（同法第 13 条）との規程がある。しかし、広域地方計画協議会は協議や調整をするに留

まり、具体的な実施は都市計画法などの個別法によることになる。すなわち、広域地方計画協議会が都市計画権限などを有しているわけではない。

表 9-2-2　広域地方計画（および全国計画）の内容（国土形成計画法第 2 条）

一　土地、水その他の国土資源の利用及び保全に関する事項
二　海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大陸棚に関する法律に関する事項
三　震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項
四　都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項
五　産業の適正な立地に関する事項
六　交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項
七　文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項
八　国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項

9.3　圏域構想

広域地方計画は近畿圏といった地方圏全体を対象とするものだが、これより小規模のまとまりの複数の市町村レベルの連携による計画づくりの方法として、「連携中枢都市圏構想」および「定住自立圏構想」がある。これらはいずれも地方自治制度に関するものなので、総務省が所管している。

9.3.1　連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏構想は、第 30 次地方制度調査会の「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」を踏まえて制度化されたもので、2014 年度から全国展開されている。2021 年現在は、表 9-3-1 に示すとおり 34 の圏域が形成されている。

表 9-3-1　連携中枢都市圏構想の展開状況

宣言連携中枢都市	36 市	連携中枢都市宣言を行った市の数
連携中枢都市圏	34 圏域	連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域の数
圏域を構成する市町村数	328 市町村	連携中枢都市圏に取組む市町村数 （市町村数は延べ数で、連携中枢都市含む。）

（出典）総務省ホームページ

総務省ホームページによれば、連携中枢都市圏構想は「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、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』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、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政策」である。

（(出典)：https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html）

相当の規模と中核性を備える圏域の連携中枢都市には、指定都市または中核市あるいは隣接する 2 市の人口合計が 20 万人を超えるなどの都市がなり、これと近隣の市町村が連携協約を締結することにより形成され、当該都市圏のビジョンが作成される。

関西では、兵庫県で、姫路市を連携中枢都市とする播磨圏域連携中枢都市圏（8 市 8 町）が形成され、図 9-3-1 に示すような取組が行われている。連携中枢都市圏の形成数は、九州地方が 8 圏域、中国地方が 8 圏域と多く、首都圏や京阪神大都市圏など大都市圏、および独立的な地方都市圏では形成されにくい特徴がある。

図 9-3-1　播磨圏域連携中枢都市圏の取組

（出典）総務省 HP（ https://www.soumu.go.jp/main_content/000694456.pdf ）

9.3.2　定住自立圏構想

定住自立圏構想は、連携中枢都市圏構想に先立つ2009年に開始された制度である。「定住自立圏構想推進要綱」によれば、「中心市と近隣市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として、形成される圏域」であり、「圏域ごとに『集約とネットワーク』の考え方に基づき、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、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする」制度である。

中心市は、人口5万人程度以上、昼夜間人口比率1以上、原則3大都市圏外の都市がなり、これと近隣市町村が定住自立圏形成協定を締結することにより形成され、当該都市圏の将来像や推進する具体的取組を記載した定住自立圏共生ビジョンが作成される。

2021年現在の全国での取組状況は表9-3-2に示すとおりであり、129の圏域が形成されている。関西では、湖東（彦根市＋愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町）、長浜市（合併1市圏域）、東近江市（合併1市圏域）、淡路島（洲本市＋淡路市・南あわじ市）、但馬（豊岡市＋養父市・朝来市・香美町・新温泉町）、北はりま（西脇市＋多可町）、北播磨広域（加西市・加東市［複眼型］＋西脇市・多可町）、播磨科学公園都市圏域（たつの市＋宍粟市・佐用町・上郡町）、大和まほろば広域（天理市＋三宅町・川西町・田原本町・山添村）の9圏域が形成されている。

兵庫県の5つの定住自立圏での取組の概要は表9-3-3のとおりである。

表9-3-2　定住自立圏構想の取組状況

宣言中心市	140市	中心市宣言を行った市の数
定住自立圏	129圏域	定住自立圏形成協定の締結又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の数
ビジョン策定中心市	127市	定住自立圏共生ビジョンを策定した宣言中心市の数

（出典）総務省ホームページ

表 9-3-3　兵庫県内での 5 定住自立圏の取組

名称	今後の目指す方向性	主な取組
淡路島定住自立圏	「エネルギー」「農と食」「暮らし」の３つの「持続」を柱に掲げた「あわじ環境未来島構想」を進めることで、淡路島の可能性を引き出す。	淡路島地域公共交通網形成計画実施事業（公共交通に関し、統一的な推進体制を構築）
但馬定住自立圏	○自然とともに暮らせる圏域 ○安心安全に暮らせる圏域 ○賑わいと交流の圏域	専門職大学の誘致推進（但馬の強みを生かした全国や海外からも学生を呼び込める魅力的な４年制の専門職大学）
北はりま定住自立圏	安心・安定した暮らしを支える生活基盤の強化と生活機能の充実を図るとともに、圏域が有する多様な地域資源や特性を存分に生かし、圏域に潜在している発展の可能性を着実に実現	地域医療を守る住民活動の支援（地域医療住民フォーラムや医療講演会の開催支援、住民意識の醸成に資する活動に対する支援）
北播磨広域定住自立圏	圏域としての成長と発展を目指し、地域住民の生活機能を向上させることにより、圏域としての定住促進に資する取組を推進	地域観光情報発信・誘客活動事業（多様な地域資源の活用や連携により、交流人口の拡大による活性化を図る）
播磨科学公園都市圏域定住自立圏	圏域住民のニーズに対応した質の高い行政サービスを提供することにより、安心で安定した暮らしを支える生活基盤の強化と生活機能の確保・充実を図り、さらには、定住人口の確保、交流人口の拡大を図る	雇用・企業等誘致の推進事業（工業団地や低・未利用地、空き工場等への企業立地を促進。ビジネスマッチングや既存企業の育成）

（出典）総務省ホームページを元に筆者作成

9.3.3　2 つの圏域構想と空間政策

これら 2 つの圏域構想（連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想）に関する制度の取組において、空間政策がどのように扱われているかに関して、2 つの既往研究からまとめる。

9.3.3.1　片山健介による研究（2018）

片山健介（2018）は、コンパクトシティ政策である立地適正化計画（都市再生特別措置法）において広域連携政策がどのように扱われているかを、全国 160 市町を対象に調査し、広域連携政策の中での空間政策（立地適正化計画などの土地利用関連政策、地域公共交通網形成計画などの公共交通関連政策、公共施設関連施策）の位置づけに関して、定住自立圏と連携中枢都市圏の別に表 9-3-4 の結果を示している。

表 9-3-4　広域連携施策における空間政策の位置づけ

広域連携施策と空間政策			圏域数	割合
定住自立圏（83）	土地利用関連施策を含む		4	4.8%
		立地適正化計画に言及	1	1.2%
	公共交通関連施策を含む		78	94.0%
		地域公共交通網形成計画に言及	5	6.0%
	公共施設関連施策を含む		58	69.9%
連携中枢都市圏（27）	土地利用関連施策を含む		8	29.6%
		立地適正化計画に言及	4	14.8%
	公共交通関連施策を含む		23	85.2%
		地域公共交通網形成計画に言及	3	11.1%
	公共施設関連施策を含む		22	81.5%

（出典）片山健介（2018）：「コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析」，日本都市計画学会都市計画報告集，No.17，p.62

片山によれば、定住自立圏では、

・地域公共交通に関して、83 圏域のうち 78 圏域がバス路線維持や生活支援交通の運行などに取り組んでおり、5 圏域が地域公共交通網形成計画の策定を位置づけている。

・土地利用分野に関する連携施策がみられるのは、わずか 4 圏域である。

・公共施設に関しては、図書館、文化・スポーツ施設の相互利用に 58 圏域が取り組んでいる。

・医療、福祉、教育、文化の分野では 79 圏域が連携に取り組んでいるが、商業、金融といった機能での連携はみられない。

同じく、連携中枢都市圏では、

・地域公共交通については、27 圏域のうち 23 圏域で取り組んでおり、3 圏域では地域公共交通網形成計画に言及している。

・図書館や博物館などの公共施設の共同利用については 22 圏域で取り組んでいる。

・医療、福祉分野での機能連携は、25 圏域で取り組みがみられる。

・土地利用に関しては、8 圏域で記述がみられ、4 圏域は立地適正化計画の策定を位置づけており、定住自立圏よりも取組は多くみられる。

9.3.3.2　瀬田史彦による研究（2020）

もう一つの既往研究は、定住自立圏構想を対象とした瀬田史彦（2020）の研究であり、人口減少局面における広域連携の実態として都市構造の誘導がどのように扱われているのかを調査している。この論文中で瀬田は、都市構造の誘導を「都市または都市圏における将来の人口や

市街地の空間的な配置に直接影響を与えようとする種々の政策・事業（計画・構想の策定、開発・整備、誘導・規制など）」と定義している。得られた結果は以下である。

・ビジョンが確認できた 117 圏域のうち、将来都市構造図を掲載しているのは 4 圏域（それぞれの中心市は小樽市、小山市、都城市、日光市）に留まっており、国が定住自立圏構想という制度で都市構造の誘導における広域連携を促すことは総じて極めて難しい。

・小山市の事例では、将来都市構造図が都市構造の誘導にかかる他の計画とは調整されるが、ビジョンに示される具体の事業との連動はみられない。

・都市構造の誘導を進める計画との連動では、加東市・加西市、都城市などで広域連携を企図しているが、事業は研究・調査・情報交流や既存施設の相互利用にとどまっている。天理市は近隣市町村と協力しながら公共施設の再編・統廃合を広域で進めようとしている。

・中心市街地活性化や区画整理・市街地（再）開発については、構想の事業に組み入れる自治体が散見されたが、都市構造の誘導にかかる特段の調整は確認できていない。

・総じて、都市構造の誘導においては、統合的な連携を志向しながら制度の限界によって十分な連携に至らず、一部の施設の再編・調整や特定の拠点地区の開発の促進で連携を水平的に進める圏域が少しずつ出てきている。

9.3.3.3　まとめ

以上のように、中心市を中心に複数の市町村が連携する枠組みである連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想においても、空間政策に関する言及や位置づけは少なく、広域連携における空間基盤の計画・整備に対しては有効な制度とはなっていない。これら両構想においても、空間施策の実施は個別法によって対応されており、個別法の中では都市計画法の影響が大きいと思われるため、次節では都市計画法とこれに関連する諸決定権限がどのようになっているのか、近年の地方分権化の動きを通じた現状についてみていく。

9.4　法定都市計画と権限主体

広域連携に基づき、市町村界や都道府県境を跨いで、新たな土地利用や道路等の交通基盤、公共施設の配置などの空間政策が展開される場合、個々の整備事業等の実施はそれぞれに関する計画決定権限を有する自治体によって、その計画決定や開発の許認可などがそれぞれの根拠法にしたがって行われる。広域連携を進めるべく設置された協議体である協議会等にはこれらの権限は与えられておらず、広域連携に基づく構想等の実現には関係する地方公共団体間で整合をとることや上位計画の変更などの各種の調整が必要になる。

空間政策の実施に大いに関係するのが、都市計画およびその根拠法である都市計画法である。都市計画法に基づく都市計画（法定都市計画）には、都道府県が定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画」、いわゆる都市計画区域マスタープランと、市町村が定める「都市計画に関する基本的な方針」、いわゆる市町村都市計画マスタープランとがある。

都市計画法の適用対象となる都市計画区域は複数の市町村域を含むことが多いが、自治体の広域連携に関する計画策定が一つの都市計画区域内でなされる場合、その都市計画は都道府県が定めることになる。さらに、都市計画法第 15 条 5 では、一市町村の区域を超え広域の見地から決定すべき地域地区や都市施設については都道府県が定めるとしている。

なお、都市計画制度における決定権限は、表 9-4-1 に示すように、地方分権一括法による 2000 年の第一次地方分権改革、2008 年～2009 年の第二次地方分権改革によって、その多くが市町村に委譲されてきたが、上記のとおり、同一都道府県内の広域連携に関連する空間政策についての都市計画決定権限は、依然として都道府県にある。都市計画法第 18 条は、「都道府県は、関係市町村の意見を聴き、かつ、都道府県都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定する」としており、同一都道府県内の広域連携に関連する空間政策の実施は、都道府県が関係市町村との調整をしながら行うことになる。

表 9-4-1　都市計画制度における地方分権改革

	第一次分権改革前	第一次分権改革 (2000 年)	第二次分権改革 (2008～2009)
国	・都道府県の都市計画の認可	・都道府県の都市計画の協議・同意	・都道府県の都市計画の協議・同意
都道府県	・市町村の都市計画の認可 ・都市計画区域指定 ・区域区分 ・用途地域（三大都市圏・県庁所在市・25 万人以上の市等） ・都市施設（ex. 4ha 以上の公園） ・市街地開発事業（ex. 20ha 超の土地区画整理事業）	・市町村の都市計画の協議・同意 ・都市計画区域指定 ・マスタープラン ・区域区分 ・用途地域（三大都市圏）＊ ・都市施設（ex. 10ha 以上の公園）＊ ・市街地開発事業（ex. 50ha 超の土地区画整理事業）＊ ［*印は指定都市に委譲］	・市町村の都市計画の協議・同意 ・都市計画区域指定 ・マスタープラン* ・区域区分* ・都市施設（ex. 国・都道府県が設置する 10ha 以上の公園）＊ ・市街地開発事業（ex. 国・都道府県施行の 50ha 超の土地区画整理事業）＊ ［*印は指定都市に委譲］
市町村	・用途地域（三大都市圏・県庁所在市・25 万人以上の市等以外の用途地域） ・都市施設（ex. 4ha 未満の公園） ・市街地開発事業（ex. 20ha 以下の土地区画整理事業）	・用途地域（三大都市圏以外の用途地域） ・都市施設（ex. 10ha 未満の公園）＊ ・市街地開発事業（ex. 50ha 以下の土地区画整理事業）＊	・すべての用途地域 ・都市施設（ex. 国・都道府県が設置する 10ha 以上のものを除くすべての公園） ・市街地開発事業（ex. 国・都道府県施行の 50ha 超のものを除くすべての土地区画整理事業）

（出典）総務省資料「資料１　地方分権改革の最近の動き」

一方で、同法第 22 条は、「二以上の都府県の区域にわたる都市計画区域に係る都市計画は、国土交通大臣及び市町村が定める」としていて、国土交通大臣が都道府県に代わって「都府県が作成する案に基づいて」（同第 22 条 2）、関係市町村と調整し定めることになる。

9.5　広域連携による空間政策を実現していく上での空間計画制度の課題

以上から、広域連携による空間政策を実現していく上での現行の空間計画制度の課題を考察すると以下のようになる。

1）広域連携による空間計画の立案には、広域地方計画が適するが、この実現を支える計画制度となっていない。それは、広域地方計画を策定する広域地方計画協議会には、都市計画決定権限がないことが一因であり、広域地方計画協議会を構成する都府県間での調整や該当

する市町村との調整が必要である。広域地方計画のスムーズな実現を支える新たな法制度的な支援が必要である。

2) 同一都道府県内の広域連携による空間計画の立案・実施に関しては、都道府県が主導的役割を果たしていくことで可能であるが、広域連携を目指す当該市町村の主体性を尊重し維持できるしくみが必要である。

3) 連携中枢都市圏構想および定住自立圏構想が同一都道府県内の広域連携のしくみの一つである（一部の定住自立圏構想には県境を越える連携がある）が、現状では空間施策への踏み込みは少なく、連携自治体の空間政策立案への意欲向上を促すなどの支援施策が必要である。

人口減少下の今日にあっては、多くの自治体は攻めというより守りの姿勢に入っていて、現状の空間資源を生かしながら、機能分担により行財政の無駄を省き、行政サービスを一定の水準に維持する方向を志向している。立地適正化計画、公共交通網形成計画、低炭素まちづくり計画の策定の際、環境省が主唱する地域循環共生圏の形成などの際には、広域連携により新たな産業や活力を生む方向を自治体が思考でき、果敢に（イノベーティブに）挑戦していけるような支援方策が必要である。

【注釈】

注１）基本構想については、地方自治法の 2011 年改正により策定義務がなくなっている。

【参考文献】

1) 中島直人・村山顕人・髙見淳史・寺田 徹・樋野公宏・廣井 悠・瀬田史彦（2018）:「都市計画学ー変化に対応するプランニング」，学芸出版社，p.154

2) 片山健介（2018）:「コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析ー都市機能の連携・分担に着目してー」，都市計画報告集，No.17，pp.58-63，日本都市計画学会

3) 瀬田史彦（2020）:「人口減少局面の都市構造の誘導における広域連携の実態：定住自立圏構想を対象として」，都市計画論文集，Vol.55，No.2，pp.102-114，日本都市計画学会

4)　小西真樹（2008）:「都道府県・市町村間の都市計画決定権限の分担に関する基礎的研究－新都市計画法以降の権限分担の全容及び移譲過程から－」，都市計画論文集，No.43-3，pp.331-336，日本都市計画学会

政策提言リスト

広域連携を支える空間基盤形成に向けての計画体系：
土地利用計画および都市計画について

澤木　昌典

■広域連携による空間計画の立案への新たな法制度的な支援

広域連携による空間計画の立案には、広域地方計画が適するが、この実現を支える計画制度となっていない。それは、広域地方計画を策定する広域地方計画協議会には、都市計画決定権限がないことが一因であり、広域地方計画協議会を構成する都府県間での調整や該当する市町村との調整が必要である。広域地方計画のスムーズな実現を支える新たな法制度的な支援が必要である。

■広域連携を目指す当該市町村の主体性の尊重

同一都道府県内の広域連携による空間計画の立案・実施に関しては、都道府県が主導的役割を果たしていくことで可能であるが、広域連携を目指す当該市町村の主体性を尊重し維持できるしくみが必要である。

■連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想における空間政策の立案と実施への支援

連携中枢都市圏構想および定住自立圏構想が同一都道府県内の広域連携のしくみの一つである（一部の定住自立圏構想には県境を越える連携がある）が、現状では空間施策への踏み込みは少なく、連携自治体の空間政策立案への意欲向上を促すなどの支援施策が必要である。

■各種の空間政策に関連する計画での広域連携の推進

立地適正化計画、公共交通網形成計画、低炭素まちづくり計画などの策定の際、さらには環境省が主唱する地域循環共生圏の形成などの際には、広域連携により新たな産業や活力を生む方向を自治体が思考し果敢かつイノベーティブに挑戦していけるような支援方策が必要である。

１０．第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証

本荘 雄一

要約　日本社会における少子高齢化や人口減少が進むなかで、人や産業が東京へ一極集中し、その結果もたらされている地方の衰退が問題視されている。本調査では、東京一極集中を押さえて、「地方創生」を実現し、国レベルの発展を図るために、ヨーロッパで関心が高まっている第二層都市論に依拠して、都市とくに首都以外の第二層都市が持つポテンシャルやチャンスを生かすことが必要であると考えた。また、第二層都市圏の成長促進のための重要な戦略の一つとして、次のような地域政策の経済学での指摘に基づいて、広域連携に着目することとした。第一は、経済活動圏域は行政区域を越えて広がっており、自治体単独ではその効果が十分に発揮されないことである。第二は、圏域内の自治体間の広域連携は、各自治体が成長性と強みを備えた分野に特化し、他の自治体と一体化することによって、圏域全体の規模の経済性や多様性を発揮できる可能性が大きいことである。

広域連携に関する先行研究では、広域連携を推進するために、その行政的・政治的障害を取り除く方策の一つとして、自治体単独では達成できなかった成果が広域連携によって実現できるという、広域連携の効果を可視化することの必要性が指摘されている。しかし、先行研究では、広域連携の効果を可視化するために、広域連携の効果を定量的に検証したものは見当たらない。そこで、本調査においては、第二層都市圏の持続的な発展戦略の一つである広域連携の効果を可視化するために、その効果を定量的に検証することとした。

本調査では、はじめに、関西経済圏が第二層都市圏に該当することを、都市社会学や経済地理学の視点から選定した統計指標を用いたクラスター分析で確認した。ついで、第二層都市圏における広域連携の効果を定量的に検証した。その予備的分析として、岩手県内レベルでの第二層都市圏である釜石都市圏を取り上げて、その中心都市である釜石市とその周辺都市である大槌町との広域連携の効果について地域計量経済学手法を用いて定量的に測定した。その分析で得られた知見を踏まえて、関西経済圏における広域連携を定量的に検証した。その際、関西経済圏は、釜石都市圏のように単一中心的な都市圏構造ではなく、複数中心的な構造であることから、関西経済圏での広域連携は、「中心都市と周辺都市の連携」と「中心都市間の連携」の二層構造になっていることを考慮した。具体的には、関西経済圏の「中心都市と周辺都市の連携」の効果については、釜石都市圏での広域連携の効果の検証結果で類推できると仮定して、「中心都市間の連携」の効果のみを取り上げて、その効果を地域計量経済学手法で定量的に測定した。

10.1　はじめに

日本社会における少子高齢化や人口減少が進むなかで、地方の衰退が問題視されている。なかには、「消滅」の可能性が危惧される自治体もある[1]。地方を取り巻く厳しい社会経済環境の中で、人や産業の東京一極集中を是正し、地方に人口を分散させることで、地方経済の衰退に歯止めをかけ、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目指して、2014 年に第二次安倍内閣によって「地方創生」が打ち出され、政府主導で、「地方創生」の取り組みが進められている。

しかし、東京一極集中に歯止めがかかっていない。こうした現状を踏まえ、林[2]は、まず、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検証している。ついで、このような東京一極集中に伴う問題の検証結果から、東京一極集中を押さえて、「地方創生」を実現し、国レベルの発展を図るために、後述のヨーロッパで関心が高まっている第二層都市論に依拠して、都市とくに首都以外の第二層都市が持つポテンシャルやチャンスを生かすことが必要であると提示している。

第二層都市論に関する先行研究等の経緯について、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」(2018 年度中間報告)[3]を引用しながら見ておく。第二層都市論に関する研究は、1990 年代に、Ann Markusen 他[4]によって着手された。Markusen 他[4]は、第二層都市郡を「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」と定義した。そして、産業集積や都市構造など理論的な検証や、ブラジル、韓国、日本、アメリカの第二層都市郡を事例として、当該地域における経済発展の要因分析を行っている。その後、都市政策の関心が「世界都市論」に移り、第二層都市論に関わる研究は下火になった。しかし、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、第二層の都市群への関心が再び高まった。Parkinson 他[5]は、ヨーロッパにおける首都と二層目の都市群の経済成長についての比較分析をした結果に基づき、各国の発展戦略を考える上で、首都集中に伴うコストを重視して、集中した首都をもつよりも、第二層都市の活性化により焦点を当てるべきと指摘した。また、2010 年 3 月に、EU の執行機関である欧州委員会は、「Europe 2020 戦略」を公表し、国を強化するために首都圏以外の都市とくに第二層都市群を活性化する必要があると指摘した。「Europe

2020 戦略」を受けて、ヨーロッパの先進国において、グローバル経済時代において国民経済の発展のために、都市とりわけ首都以外の第二層都市を成長させることが必要であるという認識が強まり始めている。現在、EU 等を中心に、第二層都市の実態、機能や国民経済への貢献などの調査研究が進みつつある。

本調査では、第二層都市の発展が重要であるという認識に立って、第二層都市圏の成長促進のための重要な戦略の一つであると考えられている広域連携に着目することとした。広域連携の重要性については、地域政策の経済学において次のように指摘されている[6]。第一は、経済活動圏域は行政区域を越えて広がっており、自治体単独ではその効果が十分に発揮されないことである。第二は、圏域内の自治体間の広域連携は、各自治体が成長性と強みを備えた分野に特化し、他の自治体と一体化することによって、圏域全体の規模の経済性や多様性を発揮できる可能性が大きいことである。

第二層都市の経済活動は行政区域内で完結しているわけではなく、周辺都市を含めた第二層都市圏域に拡がっている。また、周辺都市も第二層都市の存在によって住民の「職」が維持されていると考えられる。この第二層都市圏域内での第二層都市とその周辺都市との模式的な関係について、林・中村[7]による都市圏における広域連携を説明した図 10-1-1 を参照して、以下のように、推察できる。

・第二層都市圏において、企業活動は中心都市である第二層都市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周辺都市に住む住民に頼っている。周辺都市は福祉等、生活に必要な行政サービスを提供することによって第二層都市の労働力を支えている。
・このように、第二層都市と周辺都市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、第二層都市圏としての競争力を強化する。
・第二層都市の経済的な強さが、第二層都市圏全体としての活動力を決めている。

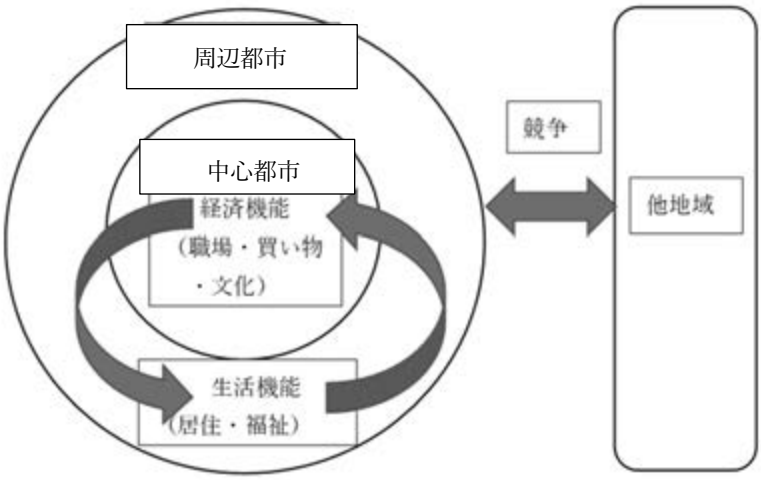


図 10-1-1　都市圏における広域連携

（出典）林宣嗣・中村欣央（2018）：地方創生の 20 の提言[7]で掲載されている図を著者が一部修正

しかし、広域連携を実現するにあたって、現実には、行政的・政治的障害があり、広域連携を困難にしている。このことは、総理大臣の諮問機関である第 32 次となる「地方制度調査会」の答申（2020 年 6 月 26 日）において、広域連携を進めるための法制度の整備が、盛り込まれなかったことからも窺える。同「地方制度調査会」は、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、必要な地方行政体制のあり方の調査審議で、中心自治体とその近隣市町村でつくる「圏域」を新たな行政主体とする構想についても議論を進めてきた。しかし、地方 6 団体などが、法制化によって中心自治体に権限や財源が集中し、周辺自治体が衰退しかねないなどとして、強く反対した[8]。

広域連携を推進するためには、このような行政的・政治的障害を取り除く必要がある。その方策の一つとして、単独では達成できなかった成果が広域連携によって実現できるという、広域連携の効果の可視化が求められている[7]。しかし、先行研究では、広域連携の効果を可視化するために、広域連携の効果を定量的に検証したものは見当たらない。

以上のような課題認識を踏まえて、本調査の目的は、第二層都市圏の持続的な発展戦略の一つである広域連携について、広域連携の効果を可視化するために、その効果を定量的に検証することである。

以下、第二章では、関西経済圏が第二層都市圏に該当することを、都市社会学や経済地理学の視点から選定した統計指標を用いたクラスター分析で確認する。第三章では、第二

層都市圏における広域連携の効果を定量的に検証し、また、その結果を基に若干の考察を行う。具体的には、まず、岩手県内レベルでの第二層都市圏である釜石都市圏を取り上げて、その中心都市である釜石市とその周辺都市である大槌町との広域連携の効果について地域計量経済学手法を用いて定量的に測定する。ついで、関西経済圏における広域連携の効果について地域計量経済学手法を用いて定量的に測定する。関西経済圏は、釜石都市圏のように単一中心的な都市圏構造ではなく、複数中心的な構造であることから、関西経済圏での広域連携は、「中心都市と周辺都市の連携」と「中心都市間の連携」の二層構造になっている。本調査では、関西経済圏の「中心都市と周辺都市の連携」の効果については、釜石都市圏での広域連携の効果の検証結果で類推できると仮定して、「中心都市間の連携」の効果のみを取り上げて、その効果を地域計量経済学手法で定量的に測定する。

10.2　都市圏の階層構造

10.2.1　目的

本章の目的は、まず、都市社会学や経済地理学の視点から選定した変数の代理指標である統計指標を用いて都市圏を分類し、ついで、分類された都市圏での階層構造において関西経済圏のランクを明らかにするものである。

10.2.2　調査手法

10.2.2.1　都市圏の統計データ

日本ではアメリカのような公式の都市圏が設定されていない。都市圏に関する先行研究では、さまざま定義が提案されている。代表的な都市圏には、国勢調査の通勤・通学に基づく「大都市圏・都市圏」、金本他による「都市雇用圏」(UEA)[9]、さらには陳他が開発した生活機能に基づく「基礎生活圏」[10]がある。

都市圏の定義としてどういうものが最適かに関する理論的基礎は未だ存在しないと指摘されている[9]。本章において、都市圏としては、下記のとおり、「都市雇用圏」では中心都市とその郊外が明快に定義づけられていることから[9]、「都市雇用圏」を採用することとした。「都市雇用圏」は、(1)中心都市をDID人口によって設定し、(2)郊外都市を中心都市への通勤率が 10%以上の市町村とし、(3)同一都市圏内に複数の中心都市が存在することを許容する都市圏設定である。そして、中心都市のDID人口が5万人以上の都市圏を「大都市雇用圏」と呼び、1万人から5万人のものを「小都市雇用圏」と呼ぶ。

本章においては、都市圏として、「大都市雇用圏」の中で、中心都市の人口が30万人以

上の都市圏も分析対象として取り上げることとした。該当する「大都市雇用圏」の数は 40 である。

10.2.2.2　調査手法

統計指標を用いた地域分類・類型化は、主に都市社会学や経済地理学の分野で、これまでも試みられてきた [11]。その調査手法としては、クラスター分析が多く用いられている。先行研究を参考にして、本調査でも、都市圏の分類・類型化を行う調査手法として、クラスター分析を採用することとした。なお、後述のように、統計指標の数が多いことから、そのまま投入する方法では各クラスターの解釈が困難になる恐れがある。そこで、各クラスターの特徴を捉えやすくするため、より少ない合成変数に集約する目的で、先に主成分分析を行うこととした。主成分分析は、数多くの指標を、指標が持つ情報をできる限り損なわずに、より少ない数の合成変数に要約することを可能にする手法である。

分析手順は、まず、主成分分析によって、中心都市の人口 30 万人以上の 40 都市圏における選定した統計指標の主成分と各都市圏の主成分得点を算出した。ついで、上記の各都市圏の主成分得点を用いたクラスター分析によって、40 都市圏を類型化した。クラスター分析ではウォード法を採用して階層的クラスター分析を行うこととした。

10.2.3　都市圏の類型化分析において、当初に選定した変数とその統計指標

本調査で、当初、変数とその統計指標として、都市経済学者である Enrico Moretti よるアメリカでのイノベーション産業の集積要因に関する調査研究 [12] や Parkinson 他によるヨーロッパにおいて成功を収めている都市の調査研究 [13] を参考にしながら、表 10-2-1 に記載した 10 変数 21 統計指標を選定した。なお、Moretti は、都市経済が発展する要件としてイノベーション企業の集積の形成を挙げた [12]。そして、イノベーションハブの形成を規定する具体的な要素について、アメリカのいくつかのイノベーションハブを対象としたケーススタディーを用いて、都市の「集積の効果」を示す「厚みのある労働市場」、「多くの専門のサービス業者の存在」、「知識の伝播」の 3 つの要素を抽出した。また、Parkinson 他は、経済の推進力として、①経済的多様性、②熟練した労働力、③地域内外との接続性、④戦略的な意思決定能力、⑤企業や組織のイノベーション、⑥生活の質－社会性、文化性、環境を挙げた [13]。

表 10-2-1　各変数の統計指標

変数名		統計指標
ビジネス創出力	1	新規開業率
	2	新規開業変化率
イノベーション力	3	職業大分類「管理・専門職」率
	4	職業大分類「管理・専門職」率変化率
ビジネス・エコ・システム	5	HHI(産業大分類事業所数による多様性指標)
	6	HHI変化率
広域ネットワーク	7	当該近隣国際空港の年間旅客数/直線距離
	8	当該近隣国際空港の年間旅客数/直線距離変化率
労働市場の厚み	9	15－24歳人口構成比
	10	15－24歳人口変化率
所得	11	昼間人口一人当たり生産所得(百万円／人)
	12	昼間人口一人当たり生産所得変化率
職業の多様度	13	職業中分類から見た多様度
	14	職業中分類から見た多様度の変化率
人口成長力	15	夜間人口変化率
	16	昼間人口変化率
地域経済の自立度	17	地域経済循環率（生産/分配）％
社会経済の厚み	18	夜間人口密度
	19	夜間人口密度変化率
	20	昼間人口密度
	21	昼間人口密度変化率

周辺都市には、人口規模の小さい自治体があり、その自治体では、詳細な分類の統計データが公表されていない。このような周辺都市におけるデータ収集上の制約を考慮して、各都市圏の統計指標のデータとしては、その都市圏の中心都市のデータを使用することとした。各統計指標の資料出所は、表 10-2-2 のとおりである。

表 10-2-2　各統計指標の資料出所

	統計指標	資料出所		統計指標	資料出所
1	新規開業率	経済センサス 活動調査H28	11	昼間人口一人当たり生産所得(百万円／人)	昼間人口： 国勢調査2015 生産所得：RESAS2015
2	新規開業 変化率	経済センサス 活動調査H28・H24	12	昼間人口一人当たり生産所得変化率	昼間人口： 国勢調査2015・ 2010
3	職業大分類 「管理・専門職」率	国勢調査 2015	13	職業中分類から見た多様度	国勢調査 2015
4	職業大分類「管理・専門職」率変化率	国勢調査 2015・2010	14	職業中分類から見た多様度の変化率	国勢調査 2015・　2010
5	HHI(産業大分類事業所数による多様性指標)	経済センサス 活動調査H28	15	夜間人口変化率	国勢調査 2015・　2010
6	HHI変化率	経済センサス 活動調査H28・H24	16	昼間人口変化率	国勢調査 2015・　2010
7	当該近隣国際空港の年間旅客数/直線距離	国交省 「空港管理状況」のH27	17	地域経済循環率（生産/分配）％	RESAS2015
8	当該近隣国際空港の年間旅客数/直線距離変化率	国交省 「空港管理 状況」のH27	18	夜間人口密度	国勢調査　2015 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
9	15－24歳人口構成比	国勢調査 2015	19	夜間人口密度変化率	国勢調査　2015・2010 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
10	15－24歳人口変化率	国勢調査 2015・2010	20	昼間人口密度	国勢調査　2015 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
			21	昼間人口密度変化率	国勢調査　2015・2010 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」

10.2.4　都市圏の特性分析に関する結果

10.2.4.1　主成分分析結果

まず、当初導入した 21 の統計指標を用いて主成分分析を行った。その結果、算出された主成分は、解釈しづらいものであった。そこで、解釈の難しい 8 つの統計指標を除いた、表 10-2-3 で記載する 13 の統計指標を用いて、主成分分析をやり直すこととした。

13 項目の統計指標を用いて行った主成分分析の結果では、固有値の大きなものから 3 つの主成分が抽出された。この 3 主成分で全体の変動の 70.3 ％が説明される（表 10-2-3 参照)。

表 10-2-3　説明された分散の合計

成分	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和		
	合計	分散の %	累積 %	合計	分散の %	累積 %
1	5.055	38.887	38.887	5.055	38.887	38.887
2	2.437	18.748	57.635	2.437	18.748	57.635
3	1.646	12.661	70.296	1.646	12.661	70.296
4	0.980	7.535	77.831			
5	0.804	6.182	84.013			
6	0.676	5.200	89.213			
7	0.571	4.390	93.602			
8	0.442	3.398	97.000			
9	0.203	1.560	98.561			
10	0.133	1.022	99.583			
11	0.036	0.281	99.863			
12	0.016	0.125	99.989			
13	0.001	0.011	100.000			

各主成分について、表 10-2-4 の成分行列の主成分負荷量の値をもとに、次のように解釈した。

第一主成分は、13 項目いずれも正の重みであることから、「都市圏特性」の総合指標を示していると解釈できる。第一主成分に対して、大きく影響して変数は、「18 夜間人口密度」、「20 昼間人口密度」「17　地域経済循環率」である。

第二主成分は、「12 昼間一人当たり所得変化率」「11 昼間一人当たり所得」が大きく正の値を取り、一方、「8 国際便 Access 変化率」が大きく負の値を取っている。「12 昼間一人当たり所得変化率」（図 10-2-1 参照）「11 昼間一人当たり所得」（図 10-2-2 参照）の分布をみると、最も値の大きい都市圏は、自動車製造業の集積地である豊田都市圏であった。「8 国際便 Access 変化率」（図 10-2-3 参照）の値が最も大きい都市圏は、観光業の集積地である那覇都市圏で、観光業の集積地であった。このことから、第二主成分は、産業構造の違いを示していると解釈できる。

第三主成分は、「9　15－24 歳構成比」は大きくプラス、「17　地域経済循環率」は大きくマイナスとなっている。「9　15－24 歳構成比」（図 10-2-4 参照）の分類を見ると、値が最も大きい都市圏は、地方中枢都市圏である京都都市圏、福岡都市圏、仙台都市圏であった。一方、「17 地域経済循環率」（図 10-2-5 参照）の値が最も大きい都市圏は、東京都市圏で

あった。このことから、第三主成分は、東京と地方中枢都市とを分類していると解釈できる。

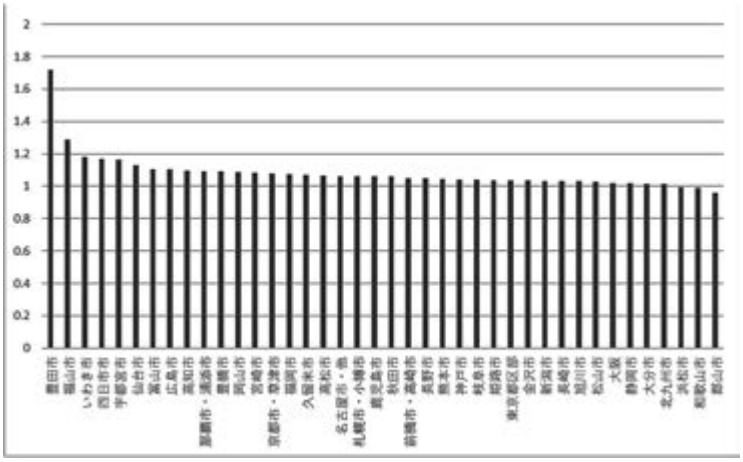


図 10-2-1　12 昼間一人当たり所得変化率（2015 年／2010 年）

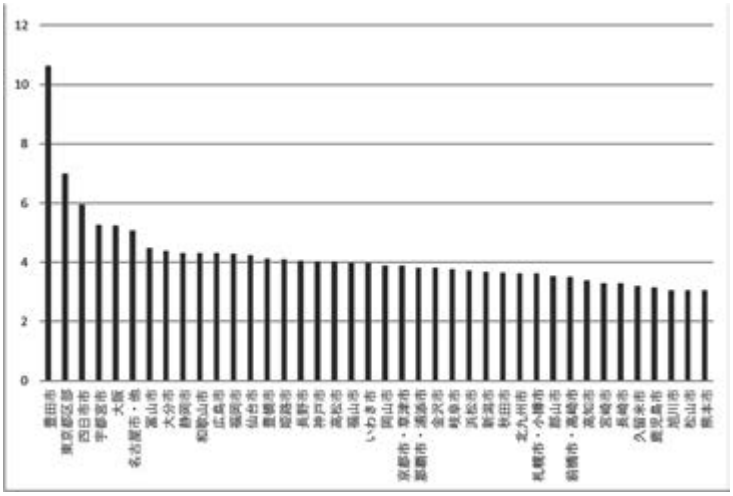


図 10-2-2　11 昼間一人当たり所得（2015 年）

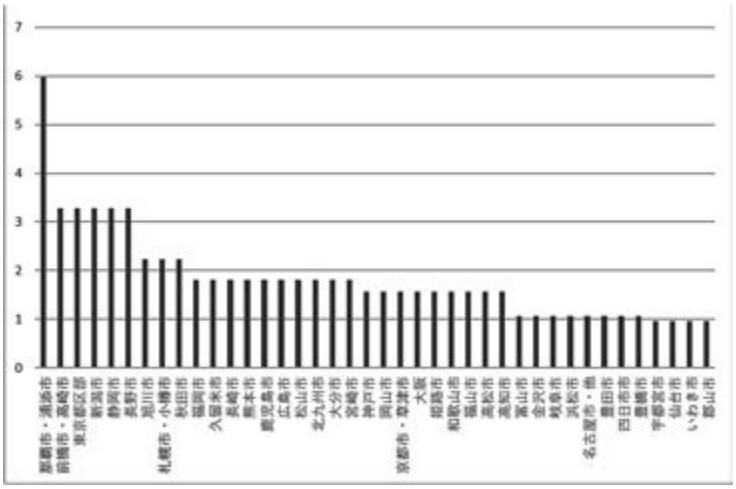


図 10-2-3　8 国際 Access 変化率（2015 年／2010 年）

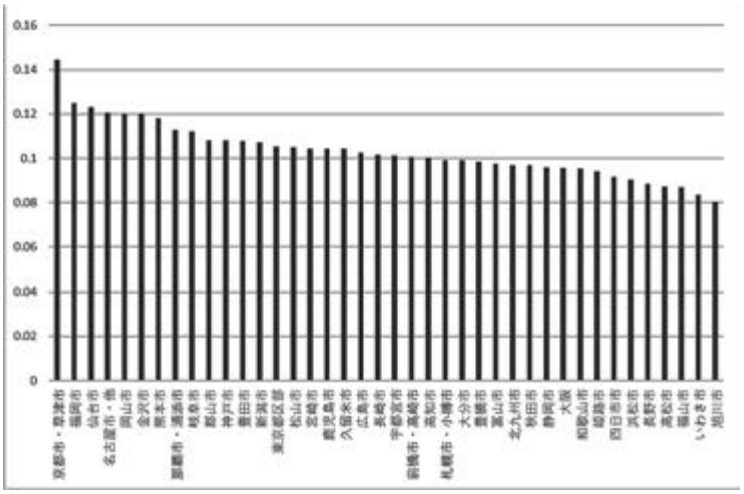


図 10-2-4　9 15－24 歳構成比（2015 年）

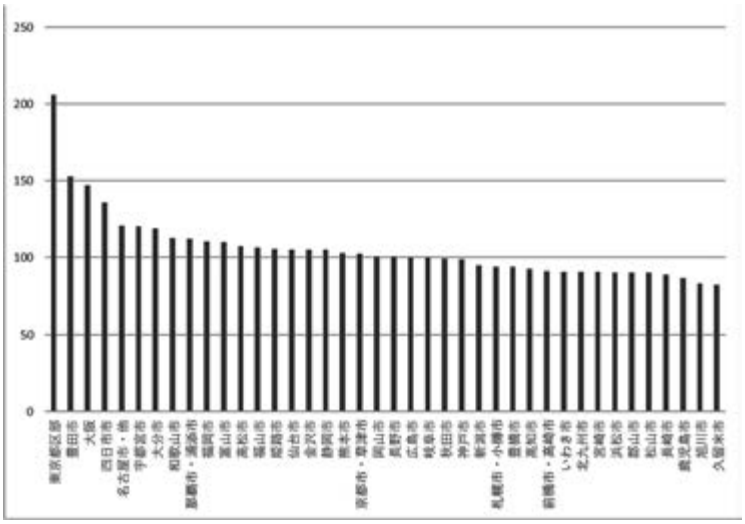


図 10-2-5　17 地域経済循環率（2015 年）

表 10-2-4　成分行列

		成分		
		1	2	3
1	新規開業率	0.733	-0.330	0.427
3	管理専門職率	0.506	-0.206	0.213
4	管理専門職変化率	0.116	0.610	0.267
7	国際便ACESS	0.714	-0.203	-0.113
8	国際便ACESS変化率	0.207	-0.469	-0.279
9	15－24歳構成比	0.385	-0.031	0.615
11	昼間一人当たり所得	0.521	0.699	-0.406
12	昼間所得変化率	0.163	0.868	-0.132
15	夜間人口変化率	0.760	0.187	0.405
16	昼間人口変化率	0.789	0.302	0.350
17	地域経済循環率	0.798	0.250	-0.445
18	夜間人口密度	0.845	-0.337	-0.311
20	昼間人口密度	0.837	-0.326	-0.338

10.2.4.2　クラスター分析結果

都市圏をいくつかの類型に分類するために、抽出した 3 主成分をもとに算出した、各都市圏の主成分得点を用いて階層的クラスター分析を行った。その結果、デンドログラム（樹形図）を見ると、11 の類型を析出できた(図 10-2-6 参照)。

クラスター分析の結果から析出された類型は、その主成分得点を見ると、東京都市圏（中

心都市：東京都区部）と東京都市圏以外の都市圏とに大別できる。東京都市圏の対極となる都市圏は、第一主成分得点では旭川都市圏、第二主成分得点では豊田都市圏、第三主成分得点では、仙台都市圏・福岡都市圏であることが分かった。このことから、東京都市圏以外の都市圏は、都市圏の規模、産業構造や、地方中枢都市か否かによって分類できる。

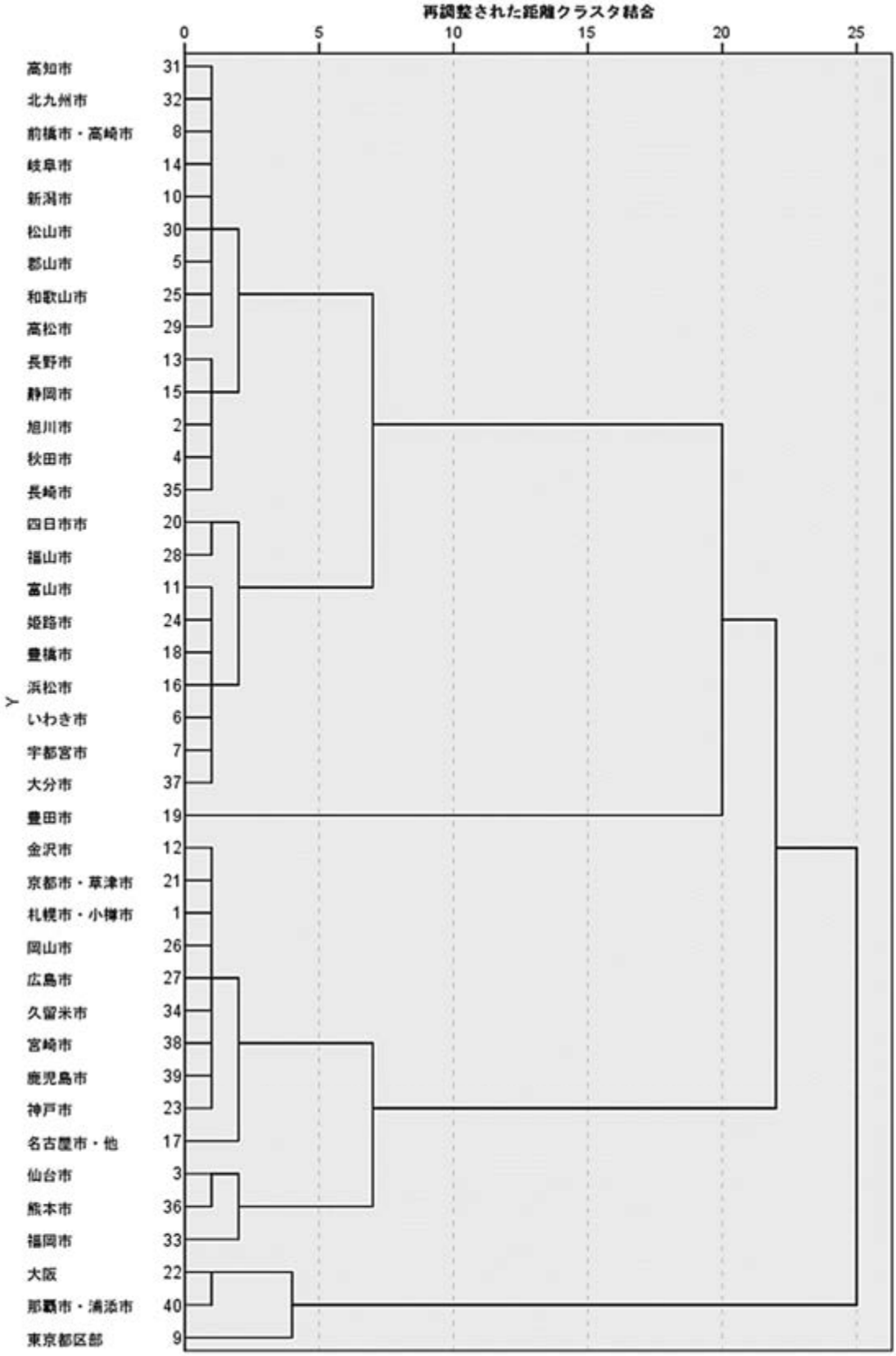
関西経済圏の複数中心都市である大阪市、神戸市、京都市は、デンドログラムにおいて東京都区部の近傍に位置している。このことから、全国レベルの都市圏の階層構造において、関西経済圏は首都に次ぐ第二層都市に該当すると推察される。

10.2.4.3　残された課題

本調査で析出された類型は、投入された変数や主成分に依存している。今後、類型の安定性について検討する必要がある。

また、本調査では、各都市圏のデータとして、周辺都市のデータ収集上の制約から、中心都市のデータを用いた。今後、周辺都市のデータについて、公表されていないものは推計を行い、中心都市と周辺都市を合わせた都市圏のデータで都市圏の分類・類型化を行う必要がある。

図 10-2-6　Ward 法を使用するデンドログラム



10.3　広域連携の効果の定量的検証

10.3.1　はじめに

広域連携の効果は、前述のとおり、理論的には、圏域内の各自治体が成長性と強みを備えた分野に特化し、他の自治体と一体化することによって、圏域全体の規模の経済性や多様性を発揮できることによるものであると説かれている。しかし、広域連携の実現は、行政的・政治的には難しい。広域連携に対する行政的・政治的障害を取り除いて広域連携を推進するためには、単独では達成できなかった成果が実現できるという広域連携の効果を、可視化することが必要となる[7]。

そこで、広域連携の効果を、定量的に検証することとした。その際に、第二層都市圏内の広域連携の対象は、都市圏の構造によって異なる。第二層都市として取り上げた都市圏が単一中心的な構造である場合には、広域連携の対象は、「中心都市と周辺都市の連携」である。一方、都市圏が複数中心的な構造である場合には、広域連携の対象は、「中心都市と周辺都市の連携」と「中心都市間の連携」の二層構造になる。

この広域連携の効果について、定量的に検証するために、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った。なお、多地域計量モデルは対象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モデルである[14]。

本調査で作成した多地域計量モデルの理論的原型モデルは、次のような特性をもつ。一つは、立地コストとして地価を導入することである。地価は、金銭的外部不経済を示す。二つは、地区間関係を説明するために、自然科学の引力法則を参考にして、引力にあたる経済量の積を距離で割ったグラビティ―モデルの変形であるポテンシャルの概念を導入することである。三つは、政策変数として、社会資本ストックや時間・一般距離を組み込むことである。四つは、東日本大震災などの特異な事象の発生の影響を示すために、ダミー変数を導入することである。

理論的原型モデル

1)住民人口関数　$P= f\{P_{-1},\ ((Y/P)/(GDP/NJ))_{-1},LP_{-1}\}$

2)就業人口関数　$E=f(Y_{-1},PIP_{-1})$

3)民間資本ストック関数　$K=f(Y_{-1},K_{-1})$

4)生産所得形成関数　$Y=f(E,K_{-1}, G_{-1},LP_{-1},GDP)$

5)地価関数　　$LP=f\{LP_{-1},(Y/AR)_{-1}\}$

6)人口ポテンシャル定義式　$PIP=P+\Sigma(PS/NT)$

7)所得ポテンシャル定義式　$PIY=Y+\Sigma(YS/NT)$

表 10-3-1　変数記号表

変数記号	変数名		変数記号	変数名
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間の一般距離
PIP	人口ポテンシャル			
PIY	所得ポテンシャル			

本章では、「中心都市と周辺都市の連携」、「中心都市間の連携」それぞれの効果を定量的に検証した結果と、その結果を基に行った若干の考察について記載する。

10.3.2　中心都市と周辺都市の連携[15]

10.3.2.1　はじめに

単一中心的な第二層都市圏における「中心都市と周辺都市の連携」の効果を定量的に検証する分析対象地域として、岩手県内レベルにおける東日本大震災で被災した第二層都市である釜石都市圏を取り上げた。そして、都市圏の中心都市への集中的な政策注入が、都市圏全体の再生に効果的かつ効率的であるという仮説を定量的に検証した。

10.3.2.2　釜石都市圏の選択方法

釜石都市圏の選択において、国勢調査の通勤・通学のデータに基づいて都市圏を抽出するという方法を採用した。具体的には、2015 年国勢統計調査において、被災自治体の常住地就業者・学生のうち、通勤・通学先の割合が 10%をこえる他都市を、都市圏の中心地とした。その結果、岩手県の被災市町村を対象とした都市圏として、表 10-3-2 の 4 つの都市圏を抽出した。

表 10-3-2　岩手県の被災市町村における都市圏

中心都市		周辺都市			
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)中心都市の数字は、常住地における 15 歳以上の就業者と通学者の合計（人)。周辺都市の数字は、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（%)。

本調査では、4 つの都市圏の中で、釜石市を中心都市とし、大槌町を周辺都市とする釜石都市圏を選択した。その理由は、一つには、2011 年に発生した東日本大震災後、「定住自立圏構想推進要綱」に基づき、中心都市宣言を行った釜石市と、その宣言の趣旨に賛同した大槌町とが、定住自立圏の形成協定を締結したことである。二つには、前述の「都市雇用圏」の「小都市雇用圏」として選定されている[9]ことである。三つは、著者が復興状況の現地調査で釜石市と大槌町の地域情報を得ていることである。

10.3.2.3　釜石都市圏モデルの推定結果

前述の理論的原型モデルをもとに、釜石市と大槌町の各地域特性を考慮して、異なったモデル構造を仮定することや、3 大産業区分の拡張を行うことによって、実証用のマスターモデル（釜石都市圏モデルと呼ぶ）を作成した。

釜石都市圏モデルは、釜石市と大槌町それぞれ方程式数 15 本（推定式 11 本、定義式 4 本）からなる、多地域計量モデルである。2006 年度から 2016 年度までの 11 年間を観測期間として、直接最小二乗法を用いて、モデルの構造を推定した。

つぎに、変数記号表(表 10-3-3)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、S は方程式誤差標準偏差、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 10-3-3　変数記号表

内生変数

変数記号	変数名	単位	資料出所
PK・PO	人口	人	国勢調査，各市町村統計の推計人口
E1K・E1O	第一次産業就業人口	人	国勢調査　従業地別就業者数
E2K・E2O	第二次産業就業人口	人	国勢調査　従業地別就業者数
E3K・E3O	第三次産業就業人口	人	国勢調査　従業地別就業者数
EK・EO	市（町）内就業人口総数	人	国勢調査　従業地別就業者数
K1K・K1O	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・K2O	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・K3O	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・LPO	地価	円/m²	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・PIPO	人口ポテンシャル		
PIYK・PIYO	所得ポテンシャル		
Y1K・Y1O	第一次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
Y2K・Y2O	第二次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
Y3K・Y3O	第三次産業総生産額	百万円	岩手県市町村民経済計算
YK・YO	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，O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・ARO	面積	km²	国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
GK・GO	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」
NTKO	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，Oは大槌町であることを示す．

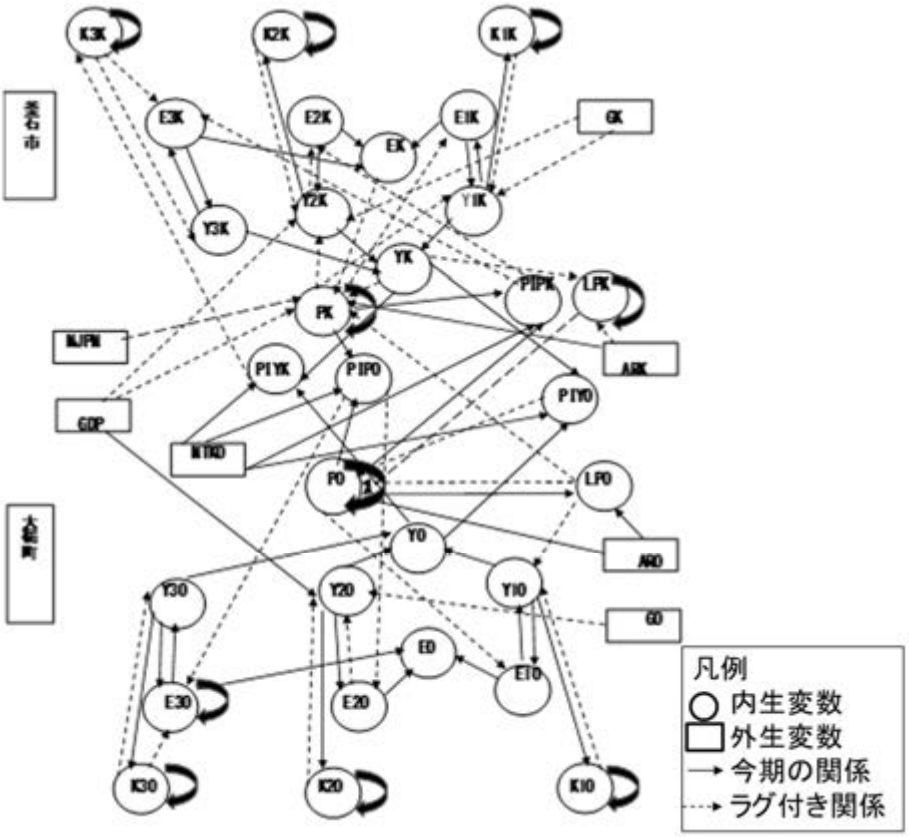


図 10-3-1　因果序列図

釜石都市圏モデル採用式一覧

［中心都市（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)　(3.575)　(-1.86)

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

(3.1045)　(4.605)

$R^2 = 0.9197$, $S = 0.003716$

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)　(17.6301)

＋　0.000003187×GDP_{-1}　+0.06043×D2011+0.0462×D201314-0.1118×D2016

(7.7631)　(5.0093)　(4.8723)　(-7.913)

R^2＝0.9877, S＝0.009908

3)第三次産業総生産関数(Y3K)

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

(3.2333)　(-7.6465)

R^2＝0.9143, S＝0.01095

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×Y1K +0.09831×PK_{-1}+80.8396×D201213-159.526×D2016

(2.6938)　(24.6241)　(4.6269)　(-5.7093)

R^2＝0.9945, S＝19.5678

6)第二次産業就業人口関数(E2K)

E2K　＝　3992.34　＋　0.01315×$Y2K_{-1}$+0.01779×$PIPK_{-1}$-234.63×D200910-164.971×D2011

(8.1482)　(1.4249)　(-4.1481)　(-2.347)

R^2＝0.9606, S＝61.5668

7)第三次産業就業人口関数(E3K)

E3K＝3809.72+(0.02778-0.006022×D200710)×Y3K＋0.1252×$PIPK_{-1}$

(4.6186)(-2.5917)　(3.2797)

-202.25×D2010-249.54×D2011

(-2.3706)　(-1.911)

R^2＝0.8711, S＝55.1689

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)　(11.8777)

$R^2 = 0.9551$, $S = 3089.12$

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)　(10.1786)

$+13453.3 \times D2008 - 8116.79 \times D201113$

(1.7928)　(-1.5942)

$R^2 = 0.9505$, $S = 6632.77$

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)　(4.2186)　(3.3127)　(-11.1244)

$R^2 = 0.9848$, $S = 1092.98$

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)　(2.1446)

$-3.9865 \times D2011 - 2.2466 \times D2016$

(-4.4444)　(-1.9568)

$R^2 = 0.9677$, $S = 0.8393$

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)　(3.4794)　(-2.1124)

R^2＝0.884, S=1081.06

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)

［周辺都市（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)　(-2.9398)　(-3.6747)　(-13.4262)

$-0.4828\times D2012+0.2563\times D2014$

(-4.8034)　(3.6454)

R^2＝0.9765, S＝0.06169

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)　(4.7207)

$-1.4259\times D2007+1.4118\times D2009+3.0408\times D2011+4.4827\times D2014$

(-2.5565)　(2.7365)　(8.1687)　(12.4511)

R^2＝0.991, S＝0.3137

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)　(-13.0985)

R^2＝0.9624, S＝0.1761

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)　(11.3164)　(2.8133)　(-1.9756)

$R^2 = 0.9629$, $S = 18.0755$

6)第二次産業就業人口関数(E2O)

$E2O/Y2O = -0.7081 + 0.00005579 \times PIPO_{-1} - 0.1628 \times D2011 + 0.01763 \times D201213 - 0.0252 \times D2014$

(30.4329)　(-15.3276)　(1.9657)　(-2.1428)

$R^2 = 0.9936$, $S = 0.009747$

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)　(17.0275)　(5.4825)

$R^2 = 0.9728$, $S = 49.2602$

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)　(6.5967)　(-1.7555)

$R^2 = 0.9695$, $S = 456.383$

10)第二次産業民間資本ストック(K2O)

$K2O = -13982.6 + 0.6846 \times K2O_{-1} + 62894.1 \times (Y2O/K2O_{-1}) - 1849.8 \times D201113$

(16.5661)　(17.1516)　(-1.8416)

$R^2 = 0.9887$, $S = 1428.67$

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)　(2.465)　(-2.3503)

$R^2 = 0.981$, $S = 718.149$

12)人口関数(PO)

$PO/ARO = 42.6896 + 0.6082 \times (PO/ARO)_{-1} + 0.00003652 \times PIYO_{-1} - 17.5808 \times (LPO/LPK)_{-1}$

(6.9124)　(1.2178)　(-4.0139)

$-12.1247 \times D201116$

(-16.8816)

$R^2 = 0.9973$, $S = 0.5012$

13)地価関数(LPO)

$LPO = -10088.7 + 522.271 \times (PO/ARO) - 5409.23 \times D201112$

(18.4083)　(-8.3808)

$R^2 = 0.9838$, $S = 784.878$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPO)

$PIPO = PO + (PK/NTKO)$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYO)

$PIYO = YO + (YK/NTKO)$

10.3.2.4　釜石都市圏モデルの最終テスト

各関数推定段階での各方程式の精度をテストする部分テストの後、方程式 30 本から成る本モデル全体の精度をテストする全体テストを行った。全体テストでは、外生変数値とタイムラグを持った先決内生変数値とに実績値を代入する。全体テストで極めて良好な結果を得たので、最後に、先決内生変数にもモデルで解いた値を代入する、最も厳しいテス

トである最終テストを行った。すなわち、同時決定過程における誤差の増幅とラグ構造に基づく時系列な誤差の累積が総体的にどの程度影響しているかチェックした。モデルの適合度の良さを評価するに当たり、誤差が最も累積する最終 3 カ年について、外生変数だけで決まる内生変数の推定値と実績値との誤差率を求め、その平均値を用いることとする。

最終テストで計測される推定値と実績値との誤差を比較検討し、本モデル全体の精度を最終的に検証した。その結果は、最終 3 カ年平均での平均誤差率が K30 を除いてすべて 5.0%未満に収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（表 10-3-4、表 10-3-5 参照）。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 10-3-4　釜石市最終テストの最終 3 カ年平均誤差率

	第一次産業総生産額（Y1K）			第二次産業総生産額（Y2K）			第3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2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	3.410096	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 10-3-5　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2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									

10.3.2.5　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

中心都市である釜石市と周辺都市である大槌町別に、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 1,000 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、シミュレーション結果と前述の最終テスト結果との乖離率を採用した。

そのシミュレーション結果は、表 10-3-6 のとおりである。

表 10-3-6　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	大槌町の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

第一に、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、大槌町いずれの地域レベルにおいても、上記のすべての目標変数の値が増大している。つまり、釜石市と大槌町で、それぞれの都市での社会資本ストックの増加の効果が、都市圏域の雇用創出力を示す人口ポテンシャルや都市圏域の商品や住宅の購買力を示す所得ポテンシャルを通して、他都市にも及んでいることが分かる。このことは、釜石市と大槌町が補完関係にあることを裏付けている。

第二に、都市圏全体での結果を見ると、釜石市のケースが、大槌町のケースに比べて、すべての目標変数で効果は大きくなっている。これは、関[16]が指摘するように、水産関連以外にめだった産業が無い周辺都市に対し、製鐵所の遺産や、高炉が休止した1990 年前後から多様な事業の可能性に取り組んできた釜石市が、都市圏の中心的位置にあることを描写するものである。

第三に、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。この結果は、周辺都市である大槌町にとって、中心都市である釜石市との協働のメリットを可視化するものである。また、この結果は、本田・中澤[17]による次の政策提言を裏付けるものでもある。それは、釜石市は、地域経済圏の視点から、自地域の住民の雇用機会の保障のみならず周

辺地域の住民の雇用機会も創出することも視野に入れる必要があるというものである。なお、総生産総額の結果は、上記の人口、就業人口総数の結果と異なっている。この点については、従業地ベースの総生産総額を、町民に直接関係する常住地ベースの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が得た所得が含まれることになる。これについては、今後の課題としたい。

（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 10-3-6 参照）。

第一に、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。

第二に、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。

第三に、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。

10.3.2.6　考察

岩手県内レベルにおける第二層都市圏の一つである釜石市を中心都市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、中心都市である釜石市と周辺都市である大槌町、それぞれの都市毎に、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、都市圏の中心都市である釜石市への公共投資が、その周辺都市である大槌町への公共投資よりも、都市圏全体の成長や、さらには周辺都市の成長にも大きく寄与することがわかった。

上記のとおり、有効性が実証された広域連携の実現に向けて、広域連携を技術的に実装する仕組みとしては、次のように考えられる。一つは、地域発展プログラムをうまく機能させることができる、法的拘束力をもつ圏域の設定である。圏域の設定については、次のような現行の広域連携制度が参考となる。それは、本章でモデル作成の対象として取り上げた釜石都市圏を構成する中心都市の釜石市と周辺都市の大槌町とが、「定住自立圏構想

推進要綱」に基づき、定住自立圏の形成協定を締結して形成した「定住自立都市圏」である。また、相当の規模と中核性を備える中心都市と近隣の市町村とが、「連携中枢都市圏構想推進要綱」に基づき、協約を締結することによって形成する「連携中枢都市圏」である。しかし、前述のとおり、「定住自立都市圏」、「連携中枢都市圏」は、中心市に連携のメリットが集中し、周辺が切り捨てられかねないという懸念や、対等であるべき市町村の関係を上下関係にゆがめるという懸念から、法制度化されていない。本調査で検証したように、広域連携の効果は、中心都市だけでなく、周辺都市においても大きいことを踏まえれば、今後、両制度のさらなる普及のために、「協働型連携」を考慮しながら、法制度化が期待される。また、「定住自立都市圏」の主な対象地域は、三大都市圏以外の地域となっており、三大都市圏が対象外となっている。「連携中枢都市圏」では、三大都市圏以外の地域や三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域が対象となっており、三大都市圏の政令指定都市や特別区は対象外となっている。東京一極集中を第二層都市論の観点から是正するためには、上記の広域連携制度の対象地域に、三大都市圏の首都圏である東京圏を除く、大阪圏・中京圏や大阪圏・中京圏の政令指定都市を含めるべきだと考える。

二つは、都市圏全体の発展の観点から、都市圏を構成する複数の市町村が、広域連携を進めるに相応しい分野を明確にすることである。特に、第二層都市圏の活性化を図るためには、地域経済成長や雇用創出につながる、行政区域を越えたミクロな経済開発戦略の策定やその実施に取り組むことが重要であると考えられる。

10.3.3　中心都市間の連携

10.3.3.1　はじめに

複数中心都市の圏域では、中心都市と周辺都市との連携に加えて、中心都市間の連携が重要であると認識されている[7]。これは、中心都市が連携することで、多様かつ力強いシナジー効果を発揮することが期待されているものである。その好事例としては、英国のスコットランドでの、スコットランド政府によるグラスゴーとエジンバラの連携が紹介されている[7]。

しかし、日本では、これまで、複数中心都市は、圏域内でライバル関係あるいは競争関係にあると考えられてきた。たとえば、関西圏の中心都市である神戸、大阪、京都は、都市間連携が求められていても、連携が実を結ばないことが多いと指摘されている。

その理由としては、事前に連携の成果に関する確証を得るのが難しいことや、他都市の

能力を高めたいという「強い意志」が存在していないことなどから、各都市が、互いに自らの利益を優先させることを指向しがちになることなどが挙げられている。

中心都市間の連携を進める上で重要なポイントの一つは、すべての中心都市に対して、相手の能力が高まることによって自らの利益が大きくなるという連携のメリットを可視化することであると考える。このような観点から、中心都市間の連携の効果を、計量経済学的手法を採用して、定量的に検証することとした。

モデル分析の対象地域としては、関西都市圏の複数の中心都市である神戸市、大阪市、京都市を取り上げる。

10.3.3.2　京阪都 3 都市の基本指標

（１）人口

2005 年以降の京阪神 3 都市の人口推移を、2005 年を 100 としてみると、大阪市は、増加傾向にあり、特に、2014 年以降急増していることが分かる。一方、神戸市は、2011 年までは、大阪市と同様の増加傾向を示していたが、2011 年を境として、減少傾向を示している。京都市は、ほぼ同じ水準で推移している。

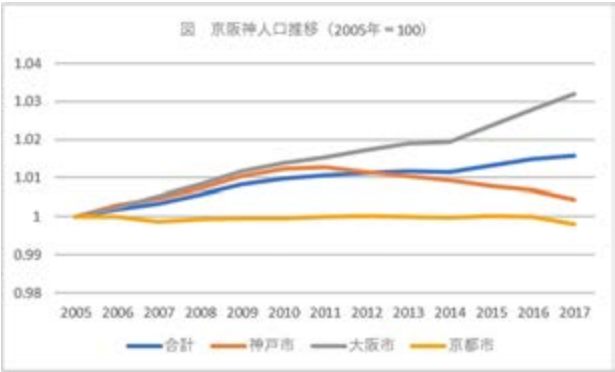


図 10-3-2　京阪神 3 都市の人口の推移

（２）総生産

2005 年以降における京阪神 3 都市の総生産の推移を、2005 年を 100 としてみると、3 都市ともに 2008 年からリーマンショックの影響で 2009 年まで減少している。その後、3 都市は、変動しながらも増加傾向を示している。3 都市の中で、京都市の伸びが最も大きく、しかも全国の伸びを常に上回っている。2009 年以降、京都市に次いで、神戸市の伸びが大きい。一方、大阪市の伸びが最も低くなっている。

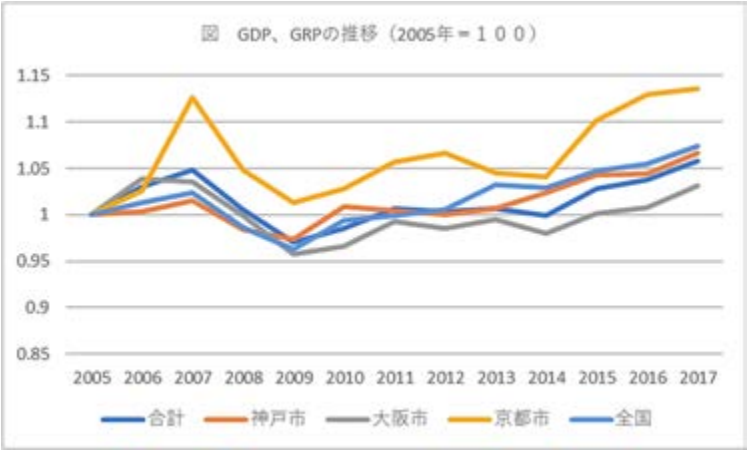


図 10-3-3　京阪神 3 都市の総生産の推移

10.3.3.3　京阪神都市間計量モデルの推定結果

前述の理論的原型モデルをもとに、神戸市、大阪市、京都市の各地域特性を考慮して、異なったモデル構造を仮定し、また、三大産業区分の拡張を行い、時間距離ではなく、より一般的な経済距離を用いることによって、実証用のマスターモデル（京阪神都市間計量モデルと呼ぶ）を作成した。

京阪神都市間計量モデルは、神戸市、大阪市、京都市、それぞれ方程式数 15 本（推定式 11 本、定義式 4 本）からなる、多地域計量モデルである。2006 年度から 2017 年度までの 12 年間を観測期間として、直接最小二乗法を用いて、モデルの構造を推定した。

つぎに、変数記号表(表 10-3-7)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、S は方程式誤差標準偏差、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 10-3-7　変数記号表

内生変数

変数記号	変数名	単位	資料出所
PK・PO・PC	人口	千人	国勢調査，各市町村統計の推計人口
E1K・E1O・E1C	第一次産業就業人口	千人	国勢調査　従業地別就業者数
E2K・E2O・E2C	第二次産業就業人口	千人	国勢調査　従業地別就業者数
E3K・E3O・E3C	第三次産業就業人口	千人	国勢調査　従業地別就業者数
EK・EO・EC	市（町）県内就業人口総数	千人	国勢調査　従業地別就業者数
K1K・K1O・K1C	第一次産業民間資本ストック	10億円	内閣府都道府県別経済財政モデル・データベースの民間資本ストック（粗）
K2K・K2O・K2C	第二次産業民間資本ストック	10億円	内閣府都道府県別経済財政モデル・データベースの民間資本ストック（粗）
K3K・K3O・K3C	第三次産業民間資本ストック	10億円	内閣府都道府県別経済財政モデル・データベースの民間資本ストック（粗）
LPK・LPO・LPC	地価	円/m²	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・PIPO・PIPC	人口ポテンシャル		
PIYK・PIYO・PIYC	所得ポテンシャル		
Y1K・Y1O・Y1C	第一次産業総生産額	10億円	神戸市・大阪市・京都市市経済計算
Y2K・Y2O・Y2C	第二次産業総生産額	10億円	神戸市・大阪市・京都市市経済計算
Y3K・Y3O・Y3C	第三次産業総生産額	10億円	神戸市・大阪市・京都市市経済計算
YK・YO・YC	市（町）内総生産総額	10億円	神戸市・大阪市・京都市市経済計算

（注）各変数最後の文字のKは神戸市を，Oは大阪市，Cは京都市であることを示す．

外生変数

変数記号	変数名	単位	資料出所
ARK・ARO・ARC	面積	㎢	国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」
GK・GO・GC	社会資本ストック総額	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）
GWK・GWO・KWC	生活基盤社会資本ストック	10億円	
GTK・GTO・GTC	交通基盤社会資本ストック	10億円	
HSK・HSO・HSC	住宅社会資本ストック	10億円	
GDP	国内総生産	10億円	内閣府「国民経済計算」
NTKO	神戸市と大阪市間の一般距離	円	
NTKC	神戸市と京都市間の一般距離	円	
NTOC	大阪市と京都市間の一般距離	円	
NJPN	全国人口	千人	国勢調査

（注）各変数最後の文字のKは神戸市を，Oは大阪市，Cは京都市であることを示す．

京阪神都市間計量モデル採用式一覧

［神戸市］

1)第一次産業総生産関数(Y1K)

$$Y1K/E1K = -1.2124 + 0.0003478 \times (K1K_{-1}/E1K) + 0.00000007163 \times GK_{-1}$$
$$(8.3898) \qquad (1.3039)$$
$$+0.3249 \times D8 + 0.1032 \times D12 - 0.243 \times D16$$
$$(5.7782) \quad (1.8805) \qquad (-4.3811)$$
$$R^2 = 0.918,\ S = 0.04872$$

2)第二次産業総生産関数(Y2K)

$$Y2K = -7700.06 + 47.1767 \times E2K + 0.0007552 \times K2K_{-1} + 0.0002521 \times GK_{-1}$$
$$(3.7874) \qquad (3.0493) \qquad (3.0346)$$
$$-103.785 \times D8$$
$$(-2.9243)$$
$$R^2 = 0.9041,\ S = 31.4258$$

3)第三次産業総生産関数(Y3K)

$$Y3K/K3K_{-1} = -0.000312 + 5.4121 \times (E3K/K3K_{-1}) + 0.0000003535 \times PIYK_{-1}$$
$$(4.77) \qquad (1.694)$$
$$+0.000343 \times D67 - 0.0001427 \times D9$$
$$(7.2393) \qquad (-2.2314)$$
$$R^2 = 0.9323,\ S = 0.0000545$$

4)市内総生産総額統計式(YK)

$$YK = -58.2113 + 1.01521 \times (Y1K + Y2K + Y3K)$$
$$(57.016)$$
$$R^2 = 0.9966,\ S = 9.0895$$

5)第一次産業就業人口関数(E1K)

$$E1K = 2.7688 + 0.5132 \times E1K_{-1} - 0.2264 \times (Y1K/E1K) + 0.1048 \times D15$$
$$(6.1518) \qquad (-2.0551) \qquad (1.7395)$$
$$R^2 = 0.8439,\ S = 0.05734$$

6)第二次産業就業人口関数(E2K)

$$E2K = 82.3133 + 0.2821 \times E2K_{-1} + 2661.93 \times (Y2K/K2K_{-1}) + 1.4756 \times D8$$
$$(2.9618) \qquad (2.7875) \qquad (2.4489)$$
$$R^2 = 0.8868,\ S = 0.5653$$

7)第三次産業就業人口関数(E3K)

$$E3K = -1141.07 + (0.02155 + 0.002699 \times D810) \times Y3K + 0.0005093 \times PIPK_{-1}$$
$$(1.2665) \quad (3.8964) \qquad (5.3054)$$
$$R^2 = 0.8118,\ S = 3.0183$$

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)

$K1K = 12683.2 + 1931 \times Y1K + 1799.33D6$

(8.3725)　(3.0406)

$R^2 = 0.868, S = 562.488$

10)第二次産業民間資本ストック(K2K)

$K2K = -39862.3 + 447.769 \times Y2K - 101183 \times D68$

(4.9022)　(-4.9377)

$R^2 = 0.9279, S = 23018.4$

11)第三次産業民間資本ストック(K3K)

$K3K = -411767 + 0.2962 \times K3K_{-1} + 81.5713 \times Y3K + 0.05543 \times GK_{-1}$

(1.2544)　(2.4671)　(2.5494)

$R^2 = 0.9046, S = 9483.08$

12)人口関数(PK)

$PK/ARK = -0.249 + 0.8789 \times (PK/ARK)_{-1} + 0.5814 \times ((YK/PK)_{-1}/(GDP/NJPN)_{-1})$

(9.3196)　(5.7726)

$R^2 = 0.9195, S = 0.004406$

13)地価関数(LPK)

$LPK = 409495 + 0.505 \times LPK_{-1} + 37.9427 \times YK_{-1} - 1012.28 \times ARK_{-1}$

(4.1012)　(5.529)　(-2.1313)

$-3440.96D1112 + 6034.31 \times D7$

(-2.3789)　(3.3836)

$R^2 = 0.9047, S = 1583.18$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPK)

$PIPK = PK + (PO/NTKO) + (PC/NTKC)$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYK)

$PIYK = YK + (YO/NTKO) + (YC/NTKC)$

[大阪市]

1)第一次産業総生産関数(Y1O)

$Y1O/E1O = 2.768 + 0.00007276 \times (K1O_{-1}/E1O) - 0.000009495 \times LPO_{-1}$

(2.2948)　(-3.1533)

$-0.1429 \times D67 - 0.3041 \times D17$

(-2.3391)　(-3.8582)

$R^2 = 0912, S = 0.067$

2)第二次産業総生産関数(Y2O)

$$Y2O/K2O_{-1} = -0.00179 + 9.5255 \times (E2O/K2O_{-1}) - 0.00007734 \times D1216 + 0.00009545 \times D68$$

(12.0359)　(-2.5373)　(2.9497)

$R^2 = 0.9569, S = 0.00003701$

3)第三次産業総生産関数(Y3O)

$$Y3O/K3O_{-1} = -0.001896 + 11.4851 \times (E3O/K3O_{-1}) + 0.000000003013 \times GDP + 0.0002066 \times D6 - 0.0003677 \times D810$$

(7.0722)　(1.0336)　(2.2029)　(-4.373)

$R^2 = 0.9194, S = 0.00007567$

4)市内総生産総額統計式(YO)

$$YO = 150.006 + 0.9976 \times (Y1O + Y2O + Y3O)$$

(79.1657)

$R^2 = 0.9982, S = 20.8991$

5)第一次産業就業人口関数(E1O)

$$E1O = -2.5698 + 0.6741 \times E1O_{-1} + 0.08824 \times Y1O_{-1} + 0.001072 \times PIPO_{-1} - 0.04967 \times D10 - 0.01998 \times D1215 + 0.06656 \times D78$$

(18.307)　(4.638)　(4.2967)　(-9.4469)　(-3.3437)　(15.2907)

$R^2 = 0.9955, S = 0.004252$

6)第二次産業就業人口関数(E2O)

$$E2O = -490.297 + 0.3468 \times E2O_{-1} + 0.09078 \times Y2O_{-1} + 0.1971 \times PIPO_{-1} - 14.2057 \times D910$$

(3.9029)　(7.9419)　(2.0481)　(-4.5826)

$R^2 = 0.9644, S = 3.544$

7)第三次産業就業人口関数(E3O)

$$E3O = -1313.46 + 0.672608 \times E3O_{-1} + 0.06384 \times Y3O_{-1} + 0.2919 \times PIPO_{-1} - 71.0853 \times D6 + 31.8191 \times D810 - 23.3842 \times D1214$$

(3.8304)　(6.5661)　(1.7503)　(-3.6479)　(2.6645)　(-3.3672)

$R^2 = 0.95054, S = 8.3722$

8)市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)

$$K1O = 97.3516 + 0.1346 \times K1O_{-1} + 5387.79 \times Y1O$$
$$(2.181) \qquad (13.5549)$$
$$R^2 = 0.9842,\ S = 211.843$$

10)第二次産業民間資本ストック(K2O)

$$K2O = 36935.3 + 0.4097 \times K2O_{-1} + 159.492 \times Y2O$$
$$(3.245) \qquad (4.8936)$$
$$R^2 = 0.8946,\ S = 13911$$

11)第三次産業民間資本ストック(K3O)

$$K3O = -2907910 + 0.5866 \times K3O_{-1} + 60.9855 \times Y3O + 0.2094 \times GO_{-1}$$
$$(5.3922) \qquad (3.5825) \qquad (4.1282)$$
$$R^2 = 0.9912,\ S = 19578.3$$

12)人口関数(PO)

$$PO = 411.137 + 0.943 \times PO_{-1} + 15.6613 \times ((YO/PO)_{-1}/(GDP/NJPN)_{-1})$$
$$(4.7081) \qquad (1.1965)$$
$$-225.138 \times (LPO/((LPK+LPO+LPK)/3))_{-1} - 6.3353 \times D1014 - 1.9732 \times D8$$
$$(-3.3266) \qquad (-9.7394) \qquad (-1.6251)$$
$$R^2 = 0.9981,\ S = 1.0169$$

13)地価関数(LPO)

$$LPO = 422601 + 0.438 \times LPO_{-1} + 13.1992 \times YO_{-1} - 2393.72 \times ARO_{-1} - 6824.85 \times D14$$
$$(2.2842) \qquad (4.0761) \qquad (-1.492) \qquad (-1.3483)$$
$$R^2 = 0.8831,\ S = 4158.07$$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPO)

$$PIPO = PO + (PK/NTKO) + (PC/NTOC)$$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYO)

$$PIYO = YO + (YK/NTKO) + (YC/NTKOC)$$

［京都市］

1)第一次産業総生産関数(Y1C)

$$Y1C/E1C = -1.555 + 0.0006231 \times (K1C_{-1}/E1C) - 0.03672 \times D1416$$
$$(9.2384) \qquad (-1.8833)$$
$$+0.1248 \times D11 + 0.1121 \times D8$$
$$(4.2159) \quad (3.7631)$$
$$R^2 = 0.9355,\ S = 0.0276$$

2)第二次産業総生産関数(Y2C)

$$Y2C/K2C_{-1} = -0.01328 + 12.7109 \times (E2C/K2C_{-1}) + 0.0000002494 \times GDP$$
$$(13.7225) \qquad (5.6703)$$
$$-0.0005629 \times D1314 - 0.002865 \times D6 - 0.0002982D810$$
$$(-5.4439) \qquad (-8.3072) \qquad (-2.2452)$$
$$R^2 = 0.98,\ S = 0.0001214$$

3)第三次産業総生産関数(Y3C)

$$Y3C/K3C_{-1} = -0.006593 + 8.7863 \times (E3C/K3C_{-1}) + 0.00000001119 \times GDP$$
$$(11.191) \qquad (4.9943)$$
$$R^2 = 0.9435,\ S = 0.00006324$$

4)市内総生産総額統計式(YC)

$$YC = -31.2558 + 1.0113 \times (Y1C + Y2C + Y3C)$$
$$(238.497)$$
$$R^2 = 0.9998,\ S = 3.4771$$

5)第一次産業就業人口関数(E1C)

$$E1C = -20.4232 + 0.8141 \times E1C_{-1} + 0.01447 \times Y1C + 0.0144 \times PIPC_{-1}$$
$$(34.6005) \qquad (2.0218) \qquad (2.25)$$
$$R^2 = 0.9933,\ S = 0.0116$$

6)第二次産業就業人口関数(E2C)

$$E2C = -520.64 + 0.8875 \times E2C_{-1} + 0.001846 \times Y2C + 0.3599 \times PIPC_{-1} + 1.3608 \times D1115$$
$$(46.0309) \qquad (1.9635) \qquad (1.5107) \qquad (3.784)$$
$$R^2 = 0.9965,\ S = 0.4773$$

7)第三次産業就業人口関数(E3C)

$$E3C = 36.2015 + 0.9216 \times E3C_{-1} + 1770.57 \times (Y3C/K3C_{-1}) + 4.8844 \times D710$$
$$(14.0109) \qquad (1.2284) \qquad (7.5311)$$
$$R^2 = 0.9614,\ S = 0.9227$$

8)市内就業人口総数定義式(EC)

$$EC = E1C + E2C + E3C$$

9)第一次産業民間資本ストック(K1C)

$$K1C = 5599.23 + 0.4978 \times K1C_{-1} + 893.493 \times Y1C + 1064.39 \times D6$$
$$(1.9723) \quad (2.2762) \quad (2.184)$$
$$R^2 = 0.9027, S = 370.884$$

10)第二次産業民間資本ストック(K2C)

$$K2C = -157378 + 0.1748 \times K2C_{-1} + 88.7787 \times Y2C + 0.03354 \times GC_{-1}$$
$$(1.9741) \quad (5.1713) \quad (2.9089)$$
$$R^2 = 0.9194, S = 9098.57$$

11)第三次産業民間資本ストック(K3C)

$$K3C = -328030 + 0.2815 \times K3C_{-1} + 46.4781 \times Y3C + 0.07405 \times GC_{-1}$$
$$(2.9393) \quad (4.4431) \quad (7.0575)$$
$$-7549.17 \times D810$$
$$(-4.9004)$$
$$R^2 = 0.9988, S = 1706.45$$

12)人口関数(PC)

$$PC = 919.901 + 900.577 \times (EC/PC)_{-1} - 0.00006415 \times LPC_{-1} + 0.0425 \times (GWC/PC)_{-1}$$
$$(6.7887) \quad (-3.5097) \quad (5.9536)$$
$$-1.9788 \times D1011 + 1.5399 \times D16 + 1.08233 \times D15$$
$$(-4.0873) \quad (3.2716) \quad (2.3585)$$
$$R^2 = 0.8305, S = 0.3922$$

13)地価関数(LPC)

$$LPC = -30944.8 + 0.7874 \times LPC_{-1} + 9545.84 \times (YC/ARC) + 10828 \times D58$$
$$(6.8815) \quad (2.5331) \quad (4.5887)$$
$$R^2 = 0.9202, S = 3118.64$$

14)人口ポテンシャル定義式(PIPC)

$$PIPC = PC + (PO/NTOC) + (PK/NTKC)$$

15)所得ポテンシャル定義式(PIYC)

$$PIYC = YC + (YO/NTOC) + (YK/NTKC)$$

10.3.3.4　京阪神都市間計量モデルの最終テスト

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 10-3-8、表 10-3-9、表 10-3-10 にまとめてある。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、推計した京阪神都市間計量モデルは、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 10-3-8　神戸市最終テストの最終 3 カ年平均誤差率

	第一次産業総生産額（Y1K）			第二次産業総生産額（Y2K）			第3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
2015	8	8.06139	-2.90342	1633	1618.641	-0.87848	4582	4604.374	0.483962	6265	6267.64006	0.041006
2016	7	7	-2.40746	1693	1647.841	-2.67791	4537	4645.015	2.389114	6273	6337.24736	1.020823
2017	7	7.17636	3.966904	1675	1669.646	-0.34847	4689	4683.261	-0.1158	6406	6398.60917	-0.11012
平均誤差率			-0.44799			-1.30162			0.919091			0.317237
	第一次産業就業人口（E1K）			第2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
2015	5	5.02736	-0.40887	124	124	-0.23575	547	552.3784	0.903555	676	680.99365	0.685096
2016	5	5.04449	0.152496	124	124	-0.02344	546	549.6091	0.620758	675	678.22999	0.499276
2017	5	5.03513	-0.35976	124	124	-0.38216	548	548.6408	0.115509	677	677.21233	0.020812
平均誤差率			-0.20538			-0.21378			0.546608			0.401725
	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
2015	28718	28249.75	-1.62937	707814	684915.1	-3.23519	865274	874736.6	1.093607	1537.272	1540.94079	0.238656
2016	25590	25784.65	0.759036	730582	697990	-4.46109	867879	886094.9	2.098863	1535.765	1539.21278	0.224499
2017	26117	26540.76	1.623574	716096	707753.6	-1.16501	894282	895617.4	0.149355	1532.153	1538.385	0.406748
平均誤差率			0.251079			-2.95376			1.113942			0.289968
	地価（LPK）											
	実績値	推計値	誤差率									
2015	160400	160718.5	0.198589									
2016	162700	164616.5	1.177957									
2017	165800	169226.3	2.066528									
平均誤差率			1.147691									

表 10-3-9　大阪市最終テストの最終 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）			市内総生産額（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
2015	1	1.04063	-6.66996	2343	2404.38911	2.609378	16703	16340.33	-2.1684	19119	18851.2252	-1.39806
2016	1	1.13613	2.538809	2334	2388.47773	2.324053	16784	16480.03	-1.81146	19233	18974.8203	-1.34223
2017	1	0.81857	2.96478	2430	2451.02433	0.849262	17151	16781.03	-2.15957	19682	19337.1862	-1.74956
平均誤差率			-0.38879			1.927564			-2.04648			-1.49662
	第一次産業就業人口（E10）			第2次産業就業人口（E20）			第三次産業就業人口（E30）			市内就業人口（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
2015	1	1.24957	0.367068	374	395.39772	5.754965	1555	1530.143	-1.60818	1930	1926.79068	-0.18072
2016	1	1.27139	-1.82874	381	391.74122	2.813661	1585	1539.031	-2.901	1967	1932.04394	-1.79351
2017	1	1	-2.81005	388	391.21089	0.954187	1612	1557.161	-3.41324	2001	1949.6778	-2.56706
平均誤差率			-1.42391			3.174271			-2.64081			-1.51376
	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
2015	6897	6772.299	-1.81181	696929	719243.057	3.201809	3747985	3698404	-1.32289	2691.185	2670.246	-0.77806
2016	7504	7357.239	-1.95305	704499	712554.4281	1.143487	3801384	3750402	-1.34115	2702.033	2681.33664	-0.76596
2017	5228	5661.492	8.298107	688880	719,790	4.486983	3859984	3837167	-0.59112	2713.157	2695.37773	-0.6553
平均誤差率			1.51108			2.944093			-1.08505			-0.7331
	地価（LP0）											
	実績値	推計値	誤差率									
2015	237800	238240.6	0.185274									
2016	240000	236676.1	-1.38498									
2017	241000	237622.2	-1.40158									
平均誤差率			-0.8671									

表 10-3-10　京都市最終テストの最終 3 カ年平均誤差率

	第一次産業総生産額（Y1C）			第二次産業総生産額（Y2C）			第3次産業総生産額（Y3C）			市内総生産額（YC）		
	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
2015	7	6.11505	-7.38162	1621	1650.411	1.82822	4597	4588.529	-0.19482	6266	6284.24351	0.283681
2016	6	5.82161	-1.4368	1726	1663.21	-3.64013	4650	4607.215	-0.91836	6423	6315.7869	-1.67499
2017	6	5.71801	-3.33459	1678	1740.601	3.7368	4738	4681.526	-1.18272	6459	6469.09524	0.152262
平均誤差率			-4.051			0.64163			-0.7653			-0.41302
	第一次産業就業人口（E1C）			第2次産業就業人口（E2C）			第三次産業就業人口（E3C）			市内就業人口（EC）		
	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
2015	5	5.20015	0.27285	139	140.7222	1.32428	603	601.4921	-0.1918	747	747.41449	0.093408
2016	5	5	0.154827	138	139.0165	0.884023	601	599.7801	-0.16342	744	743.9716	0.032858
2017	5	5	0.230446	137	137.6197	0.81668	598	598.2239	0.044239	740	740.99562	0.188098
平均誤差率			0.219374			1.008328			-0.10366			0.104788
	第一次産業民間資本ストック（K1C）			第二次産業民間資本ストック（K2C）			第三次産業民間資本ストック（K3C）			人口（PC）		
	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
2015	22820	22560.94	-1.13627	392612	394194.3	0.403002	879371	882337	0.337265	1475.183	1475.28157	0.006682
2016	22182	22032.38	-0.6763	411416	403413.9	-1.94508	896948	894471.5	-0.27605	1474.735	1475.22002	0.032889
2017	22090	21676.67	-1.87073	397816	414471.8	4.186874	909984	907027.3	-0.32489	1472.027	1472.16302	0.00924
平均誤差率			-1.22777			0.881598			-0.08789			0.01627
	地価（LPC）											
	実績値	推計値	誤差率									
2015	187700	186187.1	-0.80603									
2016	189900	188128.6	-0.93283									
2017	193500	190021	-1.79791									
平均誤差率			-1.17892									

10.3.3.5　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、推定した京阪神都市間計量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、2017 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。

具体的には、（1）社会資本ストック増加シミュレーション：神戸市と大阪市、京都市、それぞれ個別に 2005 年の社会資本ストック額を 1,000 億円増加させるケースである。

（2）一般距離短縮シミュレーション：神戸市と大阪市、京都市の一般距離について、毎年実績値を 0.9 倍させるケースである。

その政策シミュレーション結果は、表 10-3-11 のとおりである。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。効果を測る指標としては、乖離率を用いた。

表 10-3-11　2017 年における政策シミュレーション結果

目標値		最終値	神戸市の社会資本ストックを1000億円増加	大阪市の社会資本ストックを1000億円増加	京都市の社会資本ストックを1000億円増加	一般距離短縮（0.9）
人口（千人）	神戸市	1538.385	1538.459	1538.385	1538.385	1542.845
	大阪市	2695.378	2695.423	2695.392	2695.378	2697.218
	京都市	1472.163	1472.163	1472.163	1472.165	1472.713
	都市圏	5705.926	5706.045	5705.94	5705.927	5712.776
就業人口（千人）	神戸市	677.2123	677.29	677.2123	677.2123	682.2775
	大阪市	1949.678	1949.794	1949.612	1949.675	1965.355
	京都市	740.9956	740.9957	740.9956	740.9978	742.4055
	都市圏	3367.886	3368.08	3367.819	3367.886	3390.038
総生産（10億円）	神戸市	6398.609	6399.429	6398.609	6398.609	6448.211
	大阪市	19337.19	19338.39	19336.41	19337.16	19505.4
	京都市	6469.095	6469.096	6469.095	6469.12	6486.573
	都市圏	32204.89	32206.91	32204.11	32204.89	32440.19

（１）社会資本ストック増加シミュレーション

第一に、都市圏全体での結果を見ると、神戸市のケースが、すべての目標変数で効果が最も大きくなっている。

第二に、神戸市のケースが、すべての目標変数において、神戸市だけでなく、大阪市、京都市にも効果をもたらしている。

第三に、大阪市のケースが、京都市に対して、すべての目標変数において、効果をもたらしている。一方、神戸市に対して、就業人口は効果をもたらしているが、人口と総生産額総額はマイナスの効果をもたらしている。

第四に、京都市のケースが、神戸市に対して、就業人口と総生産額において、効果をもたらしている。一方、大阪市に対しては、すべての目標変数において、マイナスの効果をもたらしている。

（２）時間距離短縮シミュレーション

第一に、3 ケースの結果は、最終テストの結果と比べて、都市圏全体、神戸市、大阪市、京都市いずれの地域レベルにおいても、また、すべての目標変数において、値が増大している。

第二に、目標変数別の効果を比較すると、総生産額総額の効果が最も大きく、ついで、

就業人口総数、人口と続いている。

第三に、地域別効果は、目的変数別で異なっている。人口では、神戸市、大阪市、京都市の順で大きく、就業人口・総生産額総額では大阪市、神戸市、京都市の順で大きくなっている。

10.3.3.6　考察

複数の中心都市での連携効果を、今回構築した京阪神都市間計量モデルも用いた政策シミュレーションを行って測定することができた。

社会資本ストック増加シミュレーションでは、神戸市、大阪市、京都市の効果を見ると、神戸市のケースは、全地域に効果をもたらすことが分かった。一方、大阪市のケースは、京都市には効果をもたらすが、神戸市には人口や総生産額総額でマイナスの効果をもたらすことが分かった。また、京都市のケースは、神戸市には効果をもたらすが、大阪市にはすべての目標変数においてマイナスの効果をもたらすことが分かった。

また、中心都市間の一般距離を短縮することによって、都市圏全体、各都市の発展がもたらされることが分かった。

以上の政策シミュレーション結果から、若干の政策的含意を導き出す。一つは、3 都市間の一般距離を短縮させることは、ストロー効果で大阪市のみに効果が生じるのではなく、各都市においてそれぞれ効果が生じることから、有効な政策であると言える。二つは、3 都市の社会資本投資に伴う広域連携の効果は、一律でないことから、各都市への社会資本の配分をうまく組み合わせる必要があると言える。

また、関西の政令指定都市である神戸市、大阪市、京都市と堺市の四都市は、すでに、連携して、外客誘致などの事業を実施している。今後、各四都市のコラボレーションに関する意識を高めて、連携をさらに深めることにより、東京一極集中を打破するとともに、関西はもとより、日本の更なる発展に資することを目的として、連携を技術的に実装する仕組みを構築することが期待される。その仕組みとしては、好事例である英国スコットランドの中心都市であるエジンバラとグラスゴーとの連携[7]を参考にすれば、次のものが考えられる。一つは、中心都市間の連携を促進させることを目標とした法的拘束力をもつ組織の創設である。エジンバラとグラスゴーとの連携では、2006 年に、「グラスゴー・エジンバラ・コーポレーション・イニシアチブ」が設立された。

二つは、都市圏全体の発展の観点から、中心都市が連携を進めるに相応しい分野を明確にすることである。エジンバラとグラスゴーとの連携では、次の 4 つの基準に基づいて、

連携対象としての分野が提示された。第一に、両市が単独では達成できない目標を達成するのに役立つものである。第二に、両市にとって最も適切と考えるものである。第三に、都市全体の競争力を実質的に変えることができるものである。第四に、短期的成果物と長期的課題とのバランスがとれたものである。

三つは、連携の対象分野における中心都市の事業を支援するための財源の確保である。エジンバラとグラスゴーとの連携では、スコットランド政府により都市の成長とチャンスを支援するための基金が 2003 年に創設されて、基金から両都市の成長とその周辺を含めたシティ・リージョンの発展を資するプロジェクトを支援するために資金が交付されたと指摘されている[7]。

【補注】

(1) 釜石都市圏モデルのデータの推計方法

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. 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年については，都道府県別社会資本ストックのデータから，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年については，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，岩手県の社会資本の増分に乗じて，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年については，2015年値に，2015年の社会資本の増分を加えて算出.
地価	市町地価	国土交通省「標準値・基準値検索システム」 都道県地価調査住宅地の市町別平均値
所要時間	自動車	都市圏において，周辺都市の大槌町から中心都市の釜石市までの自動車での所要時間.
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.

(2) 京阪神都市間計量モデルの指標の出典

	指標			データ収集の開始年次	単位	出典	備考
1	内生変数	人口		2005年	千人	国勢調査	2010年、2015年
						各市の推計人口	2006～2009年、2011～2014年、2016～2017年
2		市内総生産（実質値）	総額 第1次産業 第2次産業 第3次産業	2006年	百万円	神戸市、大阪市、京都市市民経済計算	
3		市内就業者	総数 第1次産業 第2次産業 第3次産業	2006年	千人	国勢調査　従業地別就業者数	
4		民間資本ストック（実質値）	総数 第1次産業 第2次産業 第3次産業	2005年	百万円	内閣府都道府県別経済財政モデル・データベースにある民間資本ストック（粗）2011年価格 https://www5.cao.go.jp/keizai3/database.html	
5		住宅ストック額（実質値）		2005年	10億円	内閣府「固定資産残高に係る参考試算値」にある「実質期末資産残高」の中の「住宅」の値 https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/zisshitsu-s/index.html 10億円、2005年連鎖価格	データは2014年度まで。その後は推計。
6		地価		2006年		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）	
7	外生変数	社会資本ストック（実質値）	総額 生活基盤 交通基盤	2005年	10億円	内閣府都道府県別経済財政モデル・データベースにある社会資本ストック（粗）2011価格 https://www5.cao.go.jp/keizai3/database.html	データは2015年度まで。その後は推計 生活基盤は、⑥下水道、⑦廃棄物、⑧水道、⑨都市公園、⑩学校施設、⑪社会教育 交通基盤は①道路、②港湾、③航空
8		一般距離	鉄道（JR）	2006年	円	①時刻表で所要時間と運賃 ②一般距離＝運賃＋所要時間×平均賃金率	
9		市域面積		2006年	km2	各市統計	
10		国内総生産（実質値）		2006年	百万円	2017年度国民経済計算（2011年基準・2008SNA）国内総生産（支出）実質・年度 https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h29/h29_kaku_top.html	
11		全国人口		2006年	千人	e-Stat 統計でみる日本　総人口 https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200524&tstat=0000	
12	データ推定用	市町村別世帯数		2005年		総務省「都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）」 https://www.e-stat.go.jp/regional-statistics/ssdsview	
13		市町村別事業所数		2005年		総務省統計局「市区町村別事業所数及び従業者数」から統計表を抽出 https://www.stat.go.jp/library/faq/faq06/faq06a02.html	
14		平均賃金率		2006年		各市統計（毎月勤労統計）	

【参考文献】

1)　増田寛也編著（2014）:「地方消滅－東京一極集中が招く人口急減」，中央公論新社

2)　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

3)　ひょうご震災記念 21 世紀研究機構（2018）：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(2018 年度中間報告)」

4)　Ann Markusen et al. eds. (1999): Second Tier Cities, University of Minnesota Press

5)　Parkinson, M. et al.(2013)：Second Tier Cities in Europe: In An Age of

Austerity Why Invest Beyond the Capitals, ESPON& European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University

6) 林宣嗣・山鹿久木・林亮輔・林勇貴（2018）:「地域政策の経済学」, 日本評論社

7) 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

8) 朝日新聞:自治体の広域連携法制化 答申もらず, 2020 年 6 月 5 日記事

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－紀伊半島, 東日本大震災の被災地域を事例として－」, 地域安全学会論文集, No.15, pp. 275-283

11) 山本 雄三・高見具広 高橋陽子（2018）:「統計指標に基づく市町村分類の試み」,JILPT Discussion Paper 18-05,2018

12) エンリコ・モレッティ(2014):「年収は『住むところ』で決まる」,プレジデント社.

13) Parkinson, M., M. Hutchins, J. Simmie, G. Clark and H. Verdonk (2003): Competitive European Cities : Where Do the Core Cities Stand? (Final Report to Core Cities Working Group)

14) 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

15) 本荘雄一(2021): 「都市圏内の広域連携による経済復興に関する地域経済計量モデルを用いた検証―釜石都市圏を対象に－」, 地域安全学会論文集 No.38

16) 関満博編著(2013):「震災復興と地域産業 2-産業創造に向かう『釜石モデル』」, 新評論

17) 本田豊,中澤純治(2016):「東日本大震災からの地域経済復興」, ミネルヴァ書房

政策提言リスト

第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証

本荘　雄一

■事前に、広域連携の効果の可視化

都市圏での広域連携の推進において、次のような行政的・政治的障害が、広域連携を困難にしている。それは、事前に広域連携の成果に関する確証を得るのが難しいことや、他都市の能力を高めたいという「強い意志」が存在していないことなどから、各都市が、互いに自らの利益を優先させることを指向しがちになることなどである。そこで、広域連携の促進を目指して、事前に広域連携の成果に関する確証を得るために、広域連携の効果を可視化することが求められる。

■「定住自立都市圏」、「連携中枢都市圏」の法制度化

現行の広域連携制度である「定住自立都市圏」、「連携中枢都市圏」は、中心都市に連携のメリットが集中し、周辺都市が切り捨てられかねないという懸念や、対等であるべき市町村の関係を上下関係にゆがめるという懸念から、法制度化されていない。本調査における、都市圏の中心都市と周辺都市との広域連携の効果は、中心都市だけでなく、周辺都市においても大きいという検証結果を踏まえれば、今後、広域連携のさらなる推進のために、「協働型連携」を重視しながら、法制度化を図ることが求められる。

■「連携中枢都市圏」における対象地域の拡大

現行の「連携中枢都市圏」では、三大都市圏以外の地域や三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域が対象となっており、三大都市圏の政令指定都市や特別区は対象外となっている。しかし、東京一極集中を第二層都市論の観点から是正するためには、「連携中枢都市圏」の対象地域に、三大都市圏の首都圏である東京圏を除く、大阪圏・中京圏や大阪圏・中京圏の政令指定都市を含めることが求められる。

■都市圏の複数中心都市間の連携を実装する仕組みの構築

複数中心都市の圏域では、中心都市と周辺都市との連携に加えて、中心都市間の連携が重要であると認識されている。しかし、日本では、これまで、複数中心都市は、圏域内でライバル関係あるいは競争関係にあると考えられてきた。本調査で中心都市間の連携の効果が検証された結果を踏まえれば、複数中心都市のコラボレーションに関する意識を高め、中心都市間の連携の実現に向けて、技術的に実装する仕組みを構築することが求められる。その仕組みは、中心都市間の連携の好事例である英国スコットランドの中心都市であるエジンバラとグラスゴーとの連携を参照すれば、次の 3 項目からなると考えられる。一つは、中心都市間の連携を促進させることを目標とした法的拘束力をもつ組織の創設である。二つは、都市圏全体の発展の観点から、中心都市が連携を進めるに相応しい分野を明確にすることである。三つは、連携の対象分野における各中心都市の事業を支援するための財源の確保である。

１１．イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同行政機構に関する事例分析

青木 勝一

要約　本稿は、青木（2019b）が明らかにした英国の city-region における都市間連携の特徴と課題に加え、シェフィールド city-region における「雇用とスキル」政策に関する事例を取り上げ、その特徴、課題、課題への対応を整理し、それらの一連の事例に沿って日本の広域連携政策に求められることを提示するものである。

英国においても緊縮財政の長期化によって、国及び自治体が歳出カットを継続しているため、国から city-region への権限移譲の内容に応じた財源の確保が上手くいかない状況に陥っている。これに、EU からの離脱により EU の資金に代わる新たな財源を国が整備している途中段階という要因も加わって、今後しばらくは、財源確保がイングランドの地域政策における重要課題になると思われる。

また、政策立案におけるステークホルダーの関与に関し、シェフィールドでは企業中心であるために、市民特にマイノリティの意見が反映されていないという批判がなされてきた。これに対し、新たな経済戦略の中でマイノリティに絞った政策を打ち出すことで政策の改善を図っていることが分かった。

こうした点を踏まえると、今後の日本の広域連携では、財源とセットになった権限移譲の仕組み、政策立案における市民意見の反映、チェック、改善、この 2 点を制度的に整備することが重要である。関西圏域として、国への要望を行い同時に、自治体連携により独自でできることに取り組むことが必要である。

11.1　本稿の目的

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の組み合わせと捉え、「イングランド・モデル」として理論化した。その後、青木（2019a）及び青木（2019b）は、このモデルをベースに、city-region（都市圏域）への現地調査を行い、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。

その後、EU からの離脱と新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的流行といった大きな出来事も出てきていることから、本稿では、青木（2019b）に新たな政策や研究を付加することで、イングランドの地域政策の成果と課題を再度考察することとしたい。

本稿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、シェフィールドを事例に主に経済政策に関する現状と課題を述べる。第 6 章では前章までの議論を踏まえた考察を行う。

11.2　イングランドにおける都市間連携と権限移譲

11.2.1　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 Partrnerships:LEPs）と「合同行政機構」を設立した[1]。

11.2.1.1　合同行政機構の概要

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。

現在、合同行政機構はイングランドにおいて 10 設置されている（図 11-2-1)。

なお、これ以降本稿で事例に取り上げる 3 つの city-region は以下の通り略記する。

city-region 名	略記
グレーター・マンチェスター（Greater Manchester）	GM
ウェスト・ミッドランド（West Midland）	WM
シェフィールド・シティ・リージョン（Sheffield City Region）	SCR

11.2.1.2　CA のガバナンス

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いる[2]。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 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。

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[3]。

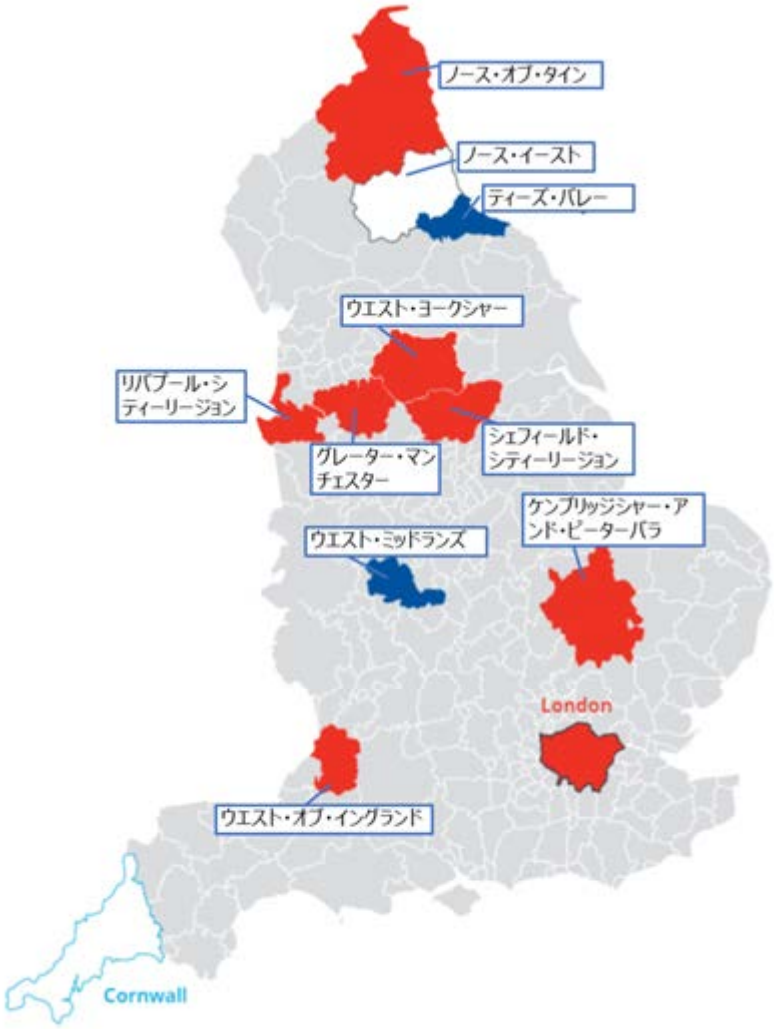


図 11-2-1　合同行政機構の位置

（出典）Institute for Government（2021）に基づき筆者作成

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[4]。

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[5]。

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[6]。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[7]。

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[8]。

(1) 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[9]。

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[10]。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[11]。

(2) 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。

(3) 実務組織の状況

CA では、公選市長を支える事務局及びそのスタッフのマンパワーが重要である。2017 年 5 月から 2018 年 12 月の約 1 年半の間に、CA 全体の職員数は 20%増加し、人件費も 30%増加している（表 11-2-1)。

表 11-2-1　CA の職員数、人件費

CA	職員数（人）	職員の増加率（%）※	人件費（ポンド）	人件費の増減割合（%）※
GM	2,013	7	97,00 万	19
WM	466	28	2,470 万	30
ﾘﾊﾞﾌﾟｰﾙ･ｼﾃｨｰﾘｰｼﾞｮﾝ	107	―	700 万	445
ティーズ・バレー	94	57	480 万	54
SCR	75	70	210 万	△9
ｳｪｽﾄ･ｵﾌﾞ･ｲﾝｸﾞﾗﾝﾄﾞ	71	103	300 万	△2
ｹﾝﾌﾞﾘｯｼﾞｼｬｰ･ｱﾝﾄﾞ･ﾋﾟｰﾀｰﾊﾞﾗ	51	200	560 万	560
合計	2,877	20	1 億 4,420 万	30

※　2017 年 5 月から 2018 年 12 月にかけての増加率、増減率

（出典）Calkin（2019）に基づき筆者作成

GM の職員数は他の CA よりも非常に多いが、これは主に国から移譲された消防、警察司法、廃棄物処理に関する人員である。

11.2.1.3　CA の財政的権限

合同行政機構には財政的権限も付与されており、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・レイ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・レイトを 2%上げる権限を有している[12]。

11.2.2　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、合同行政機構が独自に政府と交渉を行い、個別に Devolution Deals と呼ばれる協定を締結している。

地方への権限移譲の中心はこの Devolution Deals であるが、地方が個別に政府との間で移譲する事務を決めるという手法は先行する形で City Deals が行った。紙面の制約上、本稿ではこの City Deals の概要にのみ触れることとする。

11.2.2.1 City Deals

(1) 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[13]（表11-2-2）。

表11-2-2　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	○	○	○	○			

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

(2) 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11-2-3）。

表 11-2-3　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]

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

11.2.2.2 Devolution Deals

(1) 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。2021年8月時点で、イングランドには10のDevolution Dealsがある[14]。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。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が、交通、スキル・雇用関係の事業には多くのCAが取り組む一方で、公共サービスを行うCAは少数にとどまっている（表11-2-4）。

表11-2-4　**Devolution Dealsにおける移譲の違い**

１）殆どのCAが行う事業

分野	事業内容	実施するCAの数
交通	権限移譲と統合による交通予算	9
	バスの運営権	9
スキル、雇用、健康	UK Trade & Investmentとの共同事業	9
	ビジネス支援サービス	9
	成人教育予算	9
	労働と健康	8
土地及び住宅	土地利用委員会	9
	市長開発公社	8

２）事業を実施するCAが少数のもの

分野	事業内容	実施するCAの数
スキル、雇用、健康	住宅ローン基金	1
土地及び住宅	計画策定への市民参加	3
	戦略計画の申請に関する相談	2
	健康と社会ケアの統合	2
公共サービス	子供向けサービス	1
	犯罪者の管理、保護観察、刑務所運営	1
	問題家族、Working Well プログラム	1
	警察及び犯罪に関する委員会	1
	消防サービス	1

（出典）Sandford（2020）に基づき筆者作成

(2) 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ものである[15]。

①Investment Fundの設置

Devolution Dealsにより、EU構造基金（EU Structural Fund)、Transport Fund、成人教育予算(Adult Education Budget)、Transforming Cities Fundを新たなInvestment Fundとして「シングル・ポット（一本化)」した。LEPとCAが同じ地理的領域の場合はLocal Growth Fundを加えることも可能である。

②New Transforming Cities Fundの創設

2017年に中央政府は新たなTransforming Cities FundとしてNew Transforming Cities Fundを創設し、総額の半分をウェスト・ミッドランズ、グレーター・マンチェスター、リバプール・シティーリージョン、ティーズ・バレー、ウェスト・オブ・イングランド、ケンブリッジシャー・アンド・ピーターバラの6つのCAに人口割で優先的に配分し、残りは他のCAが競争的に使う仕組みとした[16]。

③ビジネスレイトを全額地方の収入とする試験的運用

④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使途を限定し、2%までビジネス・レイトの税率引き上げが可能

各 CA のそれぞれの資金調達手法及び金額は表 11-2-5 の通りである。

表 11-2-5　各 Devolution Deals における資金調達の手法

city-region 名	① Investment Fund	②New Transforming Cities Fund	③ビジネスレイトの100%回収	④ビジネスレイトの 2%引き上げ
GM	3,000 万£	2 億 4,300 万£	○	○
SCR	3,000 万£	－	－	－
ティーズ・バレー	1,500 万£	5,900 万£	－	－
ﾘﾊﾞﾌﾟｰﾙ･ｼﾃｨｰﾘｰｼﾞｮﾝ	3,000 万£	1 億 3,400 万£	○	○
WM	3,650 万£	2 億 5,000 万£	○	○
ｹﾝﾌﾞﾘｯｼﾞｼｬｰ･ｱﾝﾄﾞ･ﾋﾟｰﾀｰﾊﾞﾗ	2,000 万£	7,400 万£	－	○
ｳｪｽﾄ･ｵﾌﾞ･ｲﾝｸﾞﾗﾝﾄﾞ	3,000 万£	8,000 万£	○	○
ｺｰﾝｳｵｰﾙ	－	－	○	－
ﾉｰｽ･ｵﾌﾞ･ﾀｲﾝ	2,000 万£	－	－	－
ｳｴｽﾄ･ﾖｰｸｼｬｰ	3,800 万£	－	－	○

（出典）Sandford（2020）に基づき筆者作成

11.3　事例として取り上げる圏域の概要

本章では本稿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 GM、WM、SCR 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、これを参考に本稿での事例に選定した（Prosser et al.(2018)）。

11.3.1　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 11-3-1 に示す[17]。

なお、これ以降、各 CA は GMCA、WMCA、SCRCA と略記する。

表 11-3-1　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 11-3-2 の通りである。

表 11-3-2　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

11.3.2　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[18]。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。

① GM

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。

② WM

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[19]。

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[20]。

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。

11.4　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。

11.4.1　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 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[21]。

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。

11.4.1.1　主な財源

①　GM

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との 2 種類がある[22]。

「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。

② WM

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 peogramme)」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 Brierley 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。

③ SCR

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[23]。

11.4.1.2　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、2 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。

11.4.1.3　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[24]。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 とも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[25]。

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)」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。

11.4.2　city-region内の他のアクターとの関係性

11.4.2.1　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。

① GM

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[26]。

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。

② WM

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[27]。

③ SCR

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、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[28]。

11.4.2.2　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 とも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。

① GM

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[29]。

② WM

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[30]。

③ SCR

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[31]。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[32]。

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[33]。

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。

11.4.2.3　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[34]。

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[35]。

11.5　イングランドの権限移譲に関する新たな動きと課題

イングランドの都市間連携と権限移譲は、2016 年に英国の EU からの離脱や 2020 年以降の新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的流行によって、修正を余儀なくされている。

本章では、シェフィールド（SCR）における「雇用とスキル」に関する政策を事例に、イングランドの都市間連携及び権限移譲の現状と課題を述べる。

11.5.1　SCR における「雇用とスキル」政策について

シェフィールドでは、経済成長に特化した政策を進めている。中でも最も力を入れている分野が「雇用とスキル」と言われるものである。

先述のように、シェフィールドは SCRCA が LEPs と密に連携を取ることにより、経済戦略（Sheffield Economic Strategy）を策定している。

2015 年に策定した戦略的経済計画（Strategic Economic Plan）では、主な政策として以下のものが挙げられている[36]。

① University Technical College（UTC）

若年層（14 歳～19 歳）の技術に関する能力の養成を目的とし、数学、国語、IT 技術知識と文化的素養に重点を置いたバランスの取れたカリキュラムを提供

②労働市場に関するオンラインでの情報提供

U-explore（10 代とその教師が今と異なる仕事と学びの道筋を学び、適切なキャリア選択を行う助けとなるよう作られたオンラインツール）をすべての学校に提供

③Advanced Manufacturing Research Centre（AMRC-TC）

シェフィールドの大学、UTC と連携し、実習から博士課程、MBA レベル、専門的な職業開発まで、製造業企業がグローバルレベルで競争するのに必要な実践的かつ学術的なスキルを提供

④新しいパートナーシップ

LEP、訓練提供事業者、職業訓練に関連する政府機関（Education Funding Agency、Skills Funding Agency）、Jobcentre Plus[37]（職業紹介、職業相談、職業訓練の紹介、各種失業関連給付（求職者給付等）の申請受付・支給業務等を行う政府機関）、the National Apprenticeship Service との緊密な連携により、質が高く、ビジネスに適した職業訓練プログラムを作成

⑤RISE

シェフィールドの中小企業の採用活動に関し、大学への中小企業の採用関連情報の提供、企業の求めるスキル等を明確化した求人広告の作成代行、応募者の選考の代行、新入社員のケアなどを行うプログラム

シェフィールド市、シェフィールド・ハラム大学、シェフィールド大学による共同プロジェクトで、民間セクター、Yorkshire Graduates（ヨークシャー全体を対象に大学生に対する職業紹介を行っている機関）と連携して実施

11.5.2　「雇用とスキル」政策の課題

11.5.2.1　地域政策のステークホルダーに関する課題

前述の通り、シェフィールドは他の city-region に比べ、経済関連に特化した政策をとっている点に特徴があり、LEPs との関係を緊密と自己分析している。

地域政策の企画立案、実施に関係するステークホルダーという観点で見ると、これは「行政機関（SCRCA）」と「企業、経済団体（LEPs）」が主役であり、それ以外のアクターの関与が非常に限られているということを意味している。

この結果、市民の声が反映されない状況にある。雇用、職業訓練に関しては LEPs を中心とする産業セクターの視点は重要だが、これは雇用する側のニーズに偏る傾向が生じる。職を求める側の意見が反映されないために、以下のような状況が生じているとの分析もあ

る[38]。

・平均就業率は SCR の中で差があり、最高の地域では 79%であるのに対し、最悪の地域は 68%にとどまっている。

・戦略プランを策定する時点で、シェフィールドが他の city-region と比べた場合の経済面でのギャップを埋めるには 7 万の新規雇用を創出する必要があるとされていた。

・Devolution の進んだ 2017 年時点でも、8 つの主な city-region を比較したところ、一人当たりの GVA（粗付加価値）、就業者一人当たりの GVA いずれも最下位であり、経済状況は好転しているとは言えない（表 11-5-1）。

表 11-5-1　LEPs で見た city-region 間の生産性比較（2017 年）

	一人当たりの GVA	就業者一人当たりの GVA
London	179	141
West of England	108	97
Greater Birmingham & Solihull	92	96
Greater Manchester	87	90
Leeds City Region	83	87
Derby, Derbyshire, Nottingham & Notts	78	85
Liverpool City Region	76	89
North East	75	88
Sheffield City Region	69	81

※GVA はいずれも UK=100 とした指数での表示

（出典）Beatty and Fothergill（2020）

特に問題視されているのが、不利な立場にある人々（disadvantaged group：女性、若者、障がい者、ひとり親などが含まれる）への政策対応がなされていないことである。

「個人あるいは地域が失業、乏しい技能、低収入、脆弱な住居、犯罪の生じやすい環境、不健康、家庭崩壊といった関連する問題の組合せによって苦しむときに生じる問題」のことを「社会的排除」と言い、この社会的排除を是正する政策を「社会的包摂政策」と呼ん

でいる[39]。　社会的包摂政策の観点から、2015 年の戦略経済計画策定時のシェフィールドにおける不利な立場にある人々は以下のような状況にあった[40]。

・シェフィールドの技能取得者（skilled people）と学位取得者大学卒業者は、国の平均より多い。シェフィールド地域の企業は大半（約 95%）が中小企業であるが、学位取得者が中小企業へのアクセス方法を知らないため、中小企業への就職が進んでいない。
・中小企業側も学位取得者の雇用を避ける傾向にある。学位取得者（特に大学院卒）が大学から企業に移るには一定の時間や職業訓練プログラムが必要だが、中小企業には時間的余裕はあまりなく、またプログラムの提供も難しいためである。
・シェフィールドでは、失業手当の申請者が 2009 年以前の 8,000 人から 2013 年には 17,000 人以上に増加した。
・例えば、イングランド全体の平均に比べ、シェフィールド city-region では女性のサービス業への就業割合が高い。サービス業は雇用及び職業訓練の機会が不安定な業種ということを踏まえると、シェフィールド city-region では、女性管理職の能力の評価が過少であることを示唆している。
・女性は 32%がケアサービスと顧客サービスで働いているが、男性では全体の 7%である。
・障害者に中で無能力給付（incapacity benefit）を申請している人は、雇用とスキルへのアクセスという点で深刻な障壁を経験している。

11.5.2.2　財源に関する課題

前章において Deal の合意に沿った財源移譲の遅れという問題を述べたが、これはシェフィールドについても深刻である。経済不況が長期化しているため、国の予算だけでなく、city-region を構成する各自治体でも歳出カットを行っていることが影響している。例えば、2010 年から、Doncaster と Barnsley が 1 億ポンド、Rotherham が 1 億 7700 万ポンド、Sheffield は３億 9000 万ポンドの歳出カットを行っている。

シェフィールド city-region においては企業の大多数は中小企業であるが、それらの中小企業は職業訓練自体を肯定的に捉えている。city-region が調べたところでは、自社ではなく外部の訓練提供者による職業訓練を考えている中小企業に、実際に職業訓練を外部委託するための条件を聞いたところ、「より多くの公的な補助金がある場合」という回答が 42%と、「コースに関する手数料がより低い場合」（34%）、「訓練が自社のニーズに適するように造成される場合」（38%）を抑えて最も多かった。

また、職業訓練サービスを提供する事業者は、訓練の需要が増しても対応は可能だと概

ね考えている。加えて、新たな訓練メニューや従来と異なる提供方法への対応も可能としているが､実行可能性に関しては､必要な資金の確保が不確実という理由で否定的である。

企業やサービス提供事業者にとっては公的な補助金が職業訓練を進める上で重要な要素である。にもかかわらず、財源移譲が進まないという理由からプロジェクトが停滞してしまい、企業等が期待する公的支援が実行されていない。

11.5.3　Devolution Deal 後のシェフィールドの状況

ここで、2015 年の戦略経済計画の策定の後、シェフィールド雇用及びスキルに関する状況は好転したのかどうか、SCRCA の公表資料に基づいて概観する。

以下に見るように、依然として雇用とスキルに関する状況が劇的に改善しているとは言い難い状況にあることが分かる。

(1) 賃金

2018 年時点で、SCR の住民の 1 週間の平均賃金は 517 ポンドであり、年間で 1.7%の伸び率となっているが､イギリス全体の 1 週間の平均賃金が 569 ポンド（年間の伸び率 2%）とはまだ乖離がある。

(2) 失業率

失業率はシェフィールドを含むいくつかの地域、イギリス全体で減少傾向にあるが、シェフィールドの失業率は 2016 年から 2018 年の期間で 5.7%であり、なお同期間のイギリス全体の平均失業率（4.7%）よりも 1 ポイント高い（図 11-5-1）。

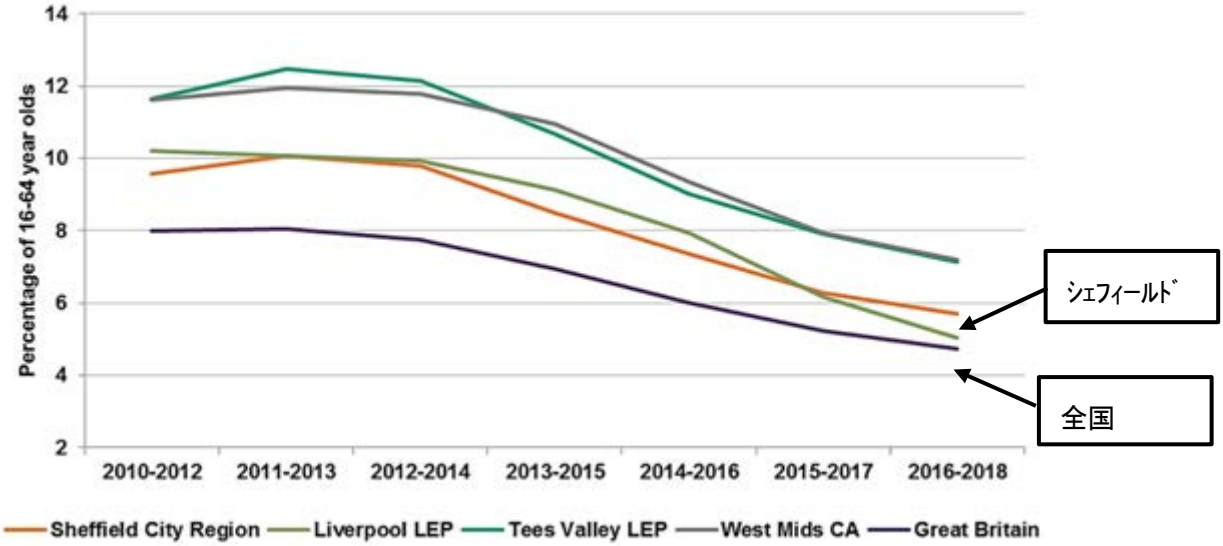


図 11-5-1：SCR と他の city-region、イギリス全体の失業率の比較

（出典）SCR（2019b）を基に筆者作成

年齢階層別に見た場合、20 歳以上のすべての年齢階層でシェフィールドの失業率がイギリス全体の失業率を上回っている（図 11-5-2）

図 11-5-2　SCR とイギリス全体の失業率の比較（年齢階層別）

（出典）SCR（2019b）

(3) 失業手当

失業手当の申請率は 2010 年から 2016 年にかけ、イギリス全体における減少率（3.6%）に対し、シェフィールドは 3.8%と 0.2 ポイント高いが、その差を埋めるほど大きなものではない（図 11-5-3）。

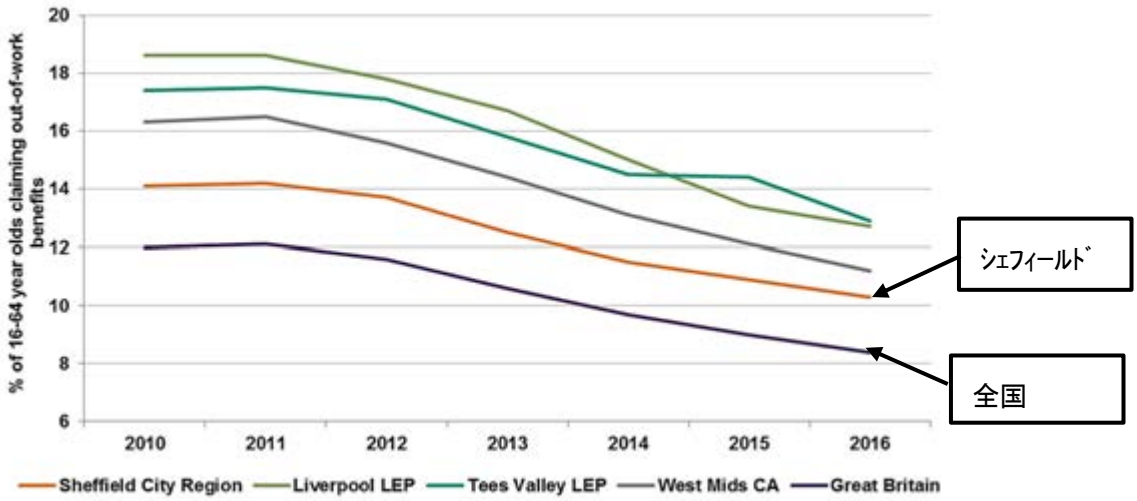


図 11-5-3　16～64 歳の失業手当の申請率

（出典）SCR（2019b）を基に筆者作成

(4) 無能力給付

無能力給付（疾病または障がいのために働くことができない人への給付）は、2010 年から 2018 年にかけ、イギリス全体における減少率（1.1%）に対し、シェフィールドは 1.5%と、改善幅は 0.4 ポイント大きい。しかしながら、2018 年時点ではシェフィールドにおける無能力給付の申請率は 6.8%と、依然としてイギリス全体の申請率（5.6%）よりも 1.3 ポイント高い状況にある（図 11-5-4）。

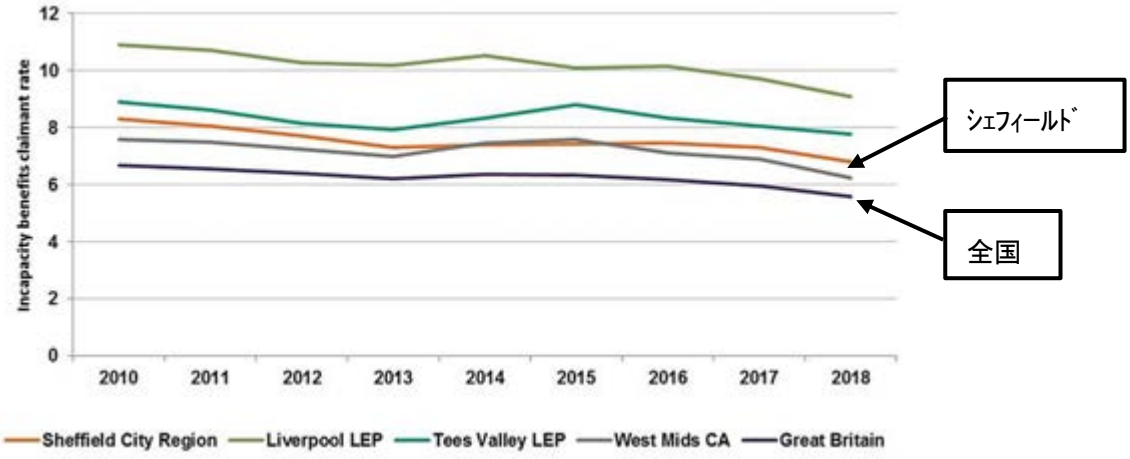


図 11-5-4　16～64 歳の無能力給付の申請率

（出典）SCR（2019b）を基に筆者作成

11.5.4　シェフィールド city-region の新たな動き

11.5.4.1　新たな戦略的経済計画の策定

2020 年夏、経済に関するアクションプランの改訂版が出され、この点に関する改善が図られている[41]。

(1) Train　to　work

〇目的

これまで職業訓練プログラムを提供してきた地元の大学や職業訓練サービス事業者などが、city-region の企業とのネットワークを活用し、それらの企業が訓練修了者を積極的に雇用することを促進する。

〇内容

・職務経験、企業における見習い訓練、職業訓練を希望する人にそれらの機会を保証。

・職業訓練等を修了した人を雇用する場合、支払う賃金について企業に補助を行う。

〇対象

若者（特に企業における見習い訓練を修了した人、学位取得者、退職者）、女性、障害を持つ人、民族的少数者、生い立ちに関連して不利な状況にある人

〇目標とするアウトカム

以下の 2 つを 18 か月の間に生み出す。

・3000 の企業における見習い訓練

・その他の教育、訓練、給与支給のある実習を 17,000

○資金

・18 か月間、職業訓練と企業における見習い訓練に 3 億 7500 万ポンド～4 億 5000 万ポンドの補助金を支出し、所得を生活賃金の水準まで引き上げる

・対象者 1 人あたりの支出額：年間 12,500 ポンド～15,000 ポンドを予定

(2) Back to work

○目的

失業者の雇用機会確保を促進する。特に、技能以外の理由（身体または精神面の不調など）により採用に至っていない失業者の雇用機会確保に配慮する

○内容

・SCRCA が雇用支援サービスを行っている地元事業者（JCP、National Careers Service など）と連携し、実施してきたパイロット事業（working Win）をベースに成長率の高い業種の求人と失業者とのマッチングプログラムを開発する

・開発したマッチングプログラムの第 2 フェーズに組み込む予定の「雇用後のキャリアアップ支援」において、支援とアドバイスを行うキャリアパートナー事業者が、支援対象者を毎週フォローし、ドロップアウトする割合を減少させる

○対象

まずは 10,000 人の失業者に支援を行う

○アウトカム

SCR の失業率を新型コロナウイルス流行前の水準（5%以下）に回復させる

○資金

・技能の向上は希望せず、就業だけを求めている失業者に対し、18 か月間で 225 万ポンド～300 万ポンドを支出

・対象者 1 人あたりの支出額：約 150 ポンド

(3) Young people’s skills guarantee (post16)

○目的

若者の中でも、退職者と学位取得者で、かつ将来の見通しを立てられていない人に対し、新たな勉学の機会を提供し、次の雇用につながる支援を行う

○内容

・キャリアに関する情報、助言、指導によるサポート

・職業につながる専門知識（IT その他の技術など）の習得や職業訓練プログラムへの

補助

〇実施機関

・専門学校が、SCRCA の資金補助に基づき、転職に必要な能力、IT 技術、応用的能力に特化した訓練コースを提供し、教育と雇用の橋渡しを行う。

・city-region 内のパートナーが高等教育機関及び専門学校と協力してメンターによる助言や職業訓練を行うことにより、雇用、新たな学習、技能習得などへの橋渡しを行う

・既存のプログラムの規模拡充により、退職者や学位取得者への支援を継続する

・新型コロナウイルスの影響で学校についていけなくなった学生を追いつかせるためのサポートの仕組みを検討する

〇対象

雇用に関し大きな困難を抱えている若者約 4,500 人

〇アウトカム

就業中または就学中の若者の割合を 6 か月後、12 か月後の 2 時点で大きく伸ばす

〇資金

・16 歳から 24 歳までの人のうち、雇用、職業訓練、教育への支援を行うのに 150 万ポンド～300 万ポンドを支出

・対象者 1 人当たりの支出額：240 ポンド

ただし、Train to Work programme の実習に関する補助金は除く

(1)～(3)のターゲットは、若者、女性、身体面・精神面で障害を持つ人、民族的なマイノリティといった不利な立場にある人々である。これは、2015 年策定の経済戦略計画が企業側の意見に偏ったものとの評価に対応し、社会的包摂政策としての側面を明確の政策として打ち出し、軌道修正を行った結果と思われる。

11.5.4.2　新たな財源

イギリスの EU からの離脱に伴い、EU 加盟時に地域政策の財源としていた EU の資金が使えなくなったため、EU の構造基金（Structural Fund）に代わる新たな資金を中央政府は準備しつつある。この新たな資金は、The UK Shared Prosperity Fund（UKSPF）という名前で 2022 年 4 月発足予定であるが、その前身の資金として UK Community Renewal Fund（UKCRF）が設置された。

UKCRF は、2021 年 3 月に資金額合計 2 億 2,000 万ポンドと公表され、地域の様々なコミ

ュニティへの支援を目的としている。スキルの向上、コミュニティ及び生活空間、地域の企業の課題解決、雇用促進が投資の対象とされている。こうした人や組織に加え、ビジネスサポートを行う機関、ボランティア団体、社会的企業、教育関連機関（カレッジ、大学など）も申請を行うことが可能である。

シェフィールドcity-regionでは、SCRCAが中央政府から中核機関(lead organisation)に指定されている。これを受け、2021年6月にSCRCAとBarnsley, Doncaster, Rotherham, and Sheffieldの4councilが合同で、city-region全体に政府へのプロジェクト提案を求めたところ、city-regionでの予算上限300万ポンドに対しトータル4億9200万ポンドのプロジェクトの応募があった。このため、SCRCA が審査を行い、以下の提案が政府に提出されている（表11-5-2)。

表11-5-2　UKCRFに関しSCRから政府に提案されているプロジェクト[42]

Area	Applicant	Project Name
Sheffield	Sheffield City Council	Together to Work
	Sheffield Hallam University	Levelling Up Futures in Sheffield (LUFiS)
Barnsley	Barnsley MBC	Barnsley Central Area-Based Good Growth Pilot
	3SC	Covid-19 Reintegration Programme
Doncaster	Business Doncaster	Decarbonising Doncaster
	Business Doncaster and Doncaster Chamber	Doncaster Thrive: Pathways to Recovery
	Public Health and Partners	Doncaster Engage: Pathways To Recovery
	DN Colleges Group	Doncaster Progress: Pathways to Recovery
Rotherham	Labre’s Hope	Labre’s Hope
	Voluntary Action Rotherham	Anything’s Possible, Rotherham!
	RMBC	Children’s Capital of Culture - Creative & Cultural Skills Embassy

11.6　考察

青木（2019b）では、イングランドの地域政策の特徴の第一として、オーダーメイド型の権限移譲をあげ、移譲する権限の内容に応じた財源確保を最も重要な要素としている。し

かしながら、英国においても中央政府、自治体ともに緊縮財政が常態化しているため、シェフィールドの「雇用とスキル」政策に見られるように、十分な財源が確保されているとは言い難い。さらに、EU 離脱に伴い、構造基金に代わる新たな財源をつくる必要が生じている。現在はその過渡的な時期にあるため、今後しばらくは、財源確保がイングランドの地域政策における重要課題になると思われる。

日本の地域政策においては、かつては国出先機関の地方への移管など、権限移譲が政策の目玉となることもあったが、そうした時期は過ぎ、現在はいわゆる「提案募集方式」による事務の移譲が中心である。

提案募集方式による事務の移譲についてもやはり、必要な財源の確保は必要であるが、現在示されている「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成 26 年 4 月 30 日地方分権改革推進本部決定）には、事務の移譲に当たっての財源確保に関する記載はない[43]。

提案募集方式について移譲だけを国との間で議論するのではなく、必要な財源の確保も国で措置するような制度の改善が必要である。

シェフィールドでは、もう一つの課題として、地域政策に関わるステークホルダーの観点で見ると、「行政機関」と「企業、経済団体」による連携が緊密な反面、市民の関わりが希薄であると言われてきた。「雇用とスキル」に関する政策の受け手、すなわち顧客は市民であるが、その市民の声が政策に反映されていない。このため、政策が雇用する側（＝企業）に偏ったものになっている、との批判である。

これに対し、2021 年度から開始した新たな経済戦略では、不利な立場にある人々をターゲットとした政策にシフトし、上記の批判に明確に対応している。

日本においては、広域連携の中心が連携中枢都市圏構想になっていると思料されるが、同構想において、制度上、政策の決定に関して必要な手続は、「中心市による連携中枢都市宣言」、「中心市と周辺自治体による連携協約の締結」、「都市圏ビジョンの策定」、という三段階だけである。連携協約の締結には関係自治体の議会の議決が必要であるため、ここでは間接的に市民の意見を反映しているが、政策の受け手である市民のニーズを直接的に反映する仕組みとはなっていない。

シェフィールドに倣えば、日本でも、政策立案への市民意見の反映を可能とする制度的枠組みの整備が必要である。特に、経済の活性化に関してはシェフィールド同様、企業サイドの意見が大きく反映されると思われる。より市民ニーズに配慮した政策の立案が求められる。それと合わせ、市民意見を適切に反映した政策となっているかどうかをチェック

し、改善していく仕組みも導入していくべきである。

財源とセットになった権限移譲の仕組み、政策立案における市民意見の反映、チェック、改善、この２点を制度的に整備することが重要である。関西圏域として、国への要望を行い同時に、自治体連携により独自でできることに取り組むことが必要である。

【注釈】

注１）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。

注２）公選市長制を導入していない合同行政機構はノース・イーストのみである。

注３）青木（2019a）

注４）GMCA へのインタビューに基づく。

注５）GMCA へのインタビューに基づく。

注６）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。

注７）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。

注８）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。

注９）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。

注１０）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/）。

注１１）WMCA へのインタビューによる。

注１２）ビジネス・レイトは、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、各自治体がその半分を保持し、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。

注１３）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。

注１４）コーンウォール、ケンブリッジシャー・アンド・ピーターバラ、グレーター・マンチェスター、リバプール、ノース・オブ・タイン、シェフィールド、ティーズ・バレー、ウェスト・ミッドランズ、ウェスト・オブ・イングランド、ウェスト・ヨークシャー

注１５）Sandford（2020）

注１６）ウェスト・ヨークシャーは 2020 年に Devolution Deals を締結し、その中で New Transforming Cities Fund について 3 億 1,700 万ポンドの配分を受けることで合意している。

注１７）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/

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/

注１８）青木（2018）

注１９）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。

注２０）https://www.wmca.org.uk/media/2273/wmca-annual-plan.pdf

注２１）WMCA へのインタビューによる。

注２２）GM の「柔軟な投資ファンド」の詳細は青木（2019a）を参照されたい。

注２３）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（2019a）

注２４）GMCA、WMCA、SCRCA へのインタビューによる。

注２５）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。

注２６）GMCA へのインタビューによる。

注２７）WMCA へのインタビューによる。

注２８）SCRCA へのインタビューによる。

注２９）GMCA へのインタビューによる。

注３０）WMCA へのインタビューによる。

注３１）SCRCA へのインタビューによる。

注３２）SCRCA のウェブサイト（https://sheffieldcityregion.org.uk/about-us-governance-policy/how-we-make-decisions-2/）による。

注３３）SCRCA のウェブサイト（https://moderngov.sheffieldcityregion.org.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=143）による。

注３４）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。

注３５）WMCA（2019）

注３６）SCR（2015）

注３７）中村（2015）

注３８）Beel, Jones and Jones（2021）、Beatty and Fothergill（2020）

注３９）源島（2017）

注４０）Beel, Jones and Jones（2021）

注４１）SCR（2020b）

注４２）出典は https://sheffieldcityregion.org.uk/uk-community-renewal-fund/によ

る。

注４３）内閣府（2014）

【参考文献】

1)　青木勝一（2015）：「広域的都市連携による地域政策 ―関西広域連合によるガバナンス・メカニズムを中心に―」『地方自治研究』Vol 30 No.1, pp.1-16.

2)　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－イングランド・モデルと日本への示唆－」『地方自治研究』第 33 巻第 2 号 33/ 2,pp. 59-70

3)　青木勝一（2019a）：「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

4)　青木勝一（2019b）：「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」『21 世紀ひょうご』vol.27, pp.66-82

5)　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」『國士舘大學政經論叢』28 巻 4 号, pp.37-67

6)　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」『國士舘大學政經論叢』28 巻 2 号, pp.57-87

7)　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

8)　源島穣（2017）：「相互作用としての社会的包摂－イギリスの近隣地域再生政策を事例に」『比較政治研究』第 3 巻, pp.1-17

9)　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　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

10) 自治体国際化協会（2018）：「英国の地方自治（概要版）－2017 年改訂版－」2018 年 5 月

11) 内閣府（2014）：「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」,内閣府,2014 年 4 月

12) 中村（2015）：「調査の概要」『労働政策研究・研修機構資料シリーズ』No.150, pp.2-5

13) GMCA(2019) Greater Manchester: The Emerging Impact of Devolution 2018 Greater

Manchester: Independent Prosperity Review Background Paper

14) 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

15) National Audit Office (2015) Devolving responsibilities to cities in England:Wave 1 City Deals, Report by the Comptroller and Auditor General

16) National Audit Office (2016) English devolution deals, Report by the Comptroller and Auditor General

17) 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

18) 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

19) Tomaney, J.(2016) Limits of Devolution: Localism, Economics and Post-democracy, The Political Quarterly, Vol.87(4), pp.546-552

20) 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)

21) WMCA (2019) , The West Midlands Combined Authority Annual Plan 2018/2019

22) SCR (2019a) , SCR CA/LEP Revenue Budget 2018/19

23) SCR (2019b) , SEP & LIS EVIDENCE, June 2019

24) Beatty, C. and Fothergill, S. (2020) , Productivity in Sheffield City Region, Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, May 2020

25) Beel, D., Jones, M. and Jones, I.R. (2021) , City regions and devolution in the UK, Policy Press, May 2021

26) Sandford, M. (2020) , Devolution to local government in England, The House of Commons Library , March, 2020

27) Institute for Government (2021) , Metro mayors, Institute for Government, May 2021

28) Calkin, S. (2019) , Growth in combined authority workforces revealed, Local Government Chronicle, April 2019

29) SCR (2015) , Strategic Economic Plan A focused 10 Year Plan for Private Sector Growth 2015 – 2025

30) SCR (2020a) , Our Strategic Economic Plan 2021-2041

31) SCR (2020b) , RENEWAL ACTION PLAN

政策提言リスト

青木　勝一

関西広域連合を中心に、以下のような取組を進めてはどうか。

■知の創造に資する仕組みづくり

行政（広域連合・県）が、県庁所在地等の地方の中心都市において、複数のシェアオフィスを整備し、大企業のサテライトオフィスの入居を進める。さらに、各シェアオフィスをつなぐ公共交通を Maas 等により整備し、離れたシェアオフィスに入居するサテライト企業同士が双方向でネットワーク可能な環境をつくる。

サテライトオフィスで働く社員はリモートワークで本社とつながりながら、地域（地区）の中では別の企業と交流することで、ローカルレベルでの企業間ネットワークや社員の副業・兼業を促進する。こうした活動を通じ、大企業本社の知見を持つ個人や企業が交流することで知のスピルオーバーにより、ローカルレベルで新たな知を創造することが可能となる。また、このまちづくりは中心市街地の再生にもつながることから、広域連携で実験的プロジェクトとして進め、徐々に他の中心市街地へも展開していく。

■社会的包摂の視点を取り入れた雇用基盤・雇用機会の充実

様々な要因により働く機会を喪失している人たちが働きながら安心して暮らせるまちづくりを行う。

- 能力はあるが、経済力等の自らの努力では限界のある状況により、進学等を諦めている若者
- 結婚や子育て、介護といった一時的なライフイベントにより、職を離れざるを得ない人（特に女性）
- 高学歴（修士、博士）であるが故に企業から敬遠されている人などが、職業訓練等を広域で受けることができる仕組みを整える。

具体的には、以下の施策を関西広域連合独自で関連府県の地理的範囲内で行う。

- 民間職業訓練事業者による独自の訓練プログラムの開発に対する助成
- 上記の対象者に対し、上記の独自プログラムを無料で使えるクーポンを配布
- 高学歴者（修士、博士）については、学歴に合う業務の提供が可能か分からないという

理由で求人に踏み出せない中小企業を調査し、そうした企業との高学歴者とのマッチングの場を広域連合で整備し、提供していく。また、地域経済に重要だが後継者の見つからない中小企業を調査し、希望に応じて高学歴人材を紹介し、将来の経営者候補として育成する機会を提供する。

■社会的企業創出に向けた広域的実験組織の構築

カナダ・モントリオール市にある Quartier de l'innovation は、市内の有力大学が共同で設置した NPO であり、「社会的起業家（社会的企業）」を創出するための事業を多く行っている。この仕組みを広域に広げ、例えば、大阪、兵庫、京都の有力大学が共同で NPO をつくり、社会的企業の創出や事業の円滑化を支援する。設立に際しては、関西広域連合が関係自治体等と協力し、大学間の調整等を行う。

上記の Quartier de l'innovation の主要事業である「LabVi」は、社会的企業を対象とした技術のテストや FS 調査を支援している。具体的には、特定の課題解決に向けた技術（自動運転車による買物難民の送迎など）について、実際の地域（モントリオール市内中心部）を実験フィールドとして提供し､民間企業から資金を調達した上でそれを原資として提唱し、FS 等を行わせる。この仕組みを広域に広げ、大阪、兵庫、京都の 3 府県を中心とした分厚い大学等の知的基盤を生かし、3 府県の特定の区域を実験フィールドとし、社会的企業の技術テストの場を提供する。これにより社会的企業の成長を促進し、労働市場の「需要」を生み出すことにもつなげる。

＜参考＞

LabVI は「知的生活のための開かれた研究所（LE LABORATOIRE À CIEL OUVERT　DE LA VIE INTELLIGENTE）」というキャッチフレーズで、Videotron、ÉTS、Qi、Ericsson、MEI の連携により社会起業家の提案した実験プロジェクトを支援する仕組みである。

モントリオールの中心部を実験フィールドに設定し、提案された技術をテストするというものである。これにより、市民生活への影響に関するデータを収集することが可能であり、社会起業家が自らのアイデアや技術を実際のビジネスに発展させる最初のテストの機会になっている。主なテーマは、グリーンテクノロジー、交通、データセキュリティ、健康、IoT を活用した生活など市民生活の多岐にわたっている。

１２．韓国の革新都市(Innovation City)からみた地方都市政策と都市計画

朴　延

要約　韓国では経済･産業部門において首都圏一極集中の深刻な状態が続いている中､2003年に地方の成長拠点化と多極分散を目標に「革新都市」が計画された。本稿は、革新都市の推進背景と過程を通じて、新たな地方都市政策および都市計画の動向と特徴を考察することを目標にした韓国の事例研究である。この計画によって、ソウルや首都圏に位置していた公共機関 345 か所の内、首都圏所在を必要とする機関を除外した 175 機関（統廃合を行い 153 機関）を機能別・地域特性別に分け、首都圏を除いた全国 10 か所の革新都市に移転した。

その特色は次の 7 項目にまとめられる。①韓国全体としての地方創生に対する危機感と意識が高く、革新都市による公共機関を約 10 年で移転しており、速やかな政策と事業が行われたこと。②光州広域市と全羅南道が多岐にわたる協議を経て、韓国 10 か所の革新都市の中で唯一、共同で革新都市を誘致したこと（広域連携の体制づくり）。③全体を統一させるため最初はトップダウン方式であったが、現在はボトムアップ方式で地方自治体が自ら事業を行っていること。④産・学・研クラスター構築の事業に基づいた新産業育成とスマート都市育成が全国の革新都市で行われていること。⑤特に、光州広域市・全羅南道の「共同革新都市」ではコンパクトシティ概念が導入され、高齢化・人口減少に対応しつつ、生活圏を中心拠点にした都市計画が行われたこと。⑥2000 年以前は日本の都市計画制度と類似していたが、2000 年以降は都市計画区域だけでなく都市計画制度を全国土に適用させ、韓国に適合した都市計画が行われていること。⑦また、共同革新都市は国の政策だけでなく、全羅南道都市計画審議ガイドライン（2015）により管理されており、地方が国を先行していること、以上 7 点の知見が得られた。

12.1　はじめに

12.1.1　研究の背景

日本は経済・産業・教育などについて東京中心の一極集中が進む中、地方の発展戦略や方策を早急に検討すべき状況である。現在に至るまで数々の地方創生の議論が行われているものの、地方創生に関わる国レベルの政策と事業は不十分であると考える。一方、韓国

も日本と同様の問題を抱えている。約 40 年前から現在に至るまでソウル中心の一極集中の不均衡発展の戦略により、「首都圏過密と地方の低迷」の状況にあり、国土の両極化が著しい。現在に至るまで首都圏の人口は増加傾向にある（2011 年首都圏人口 51.2%・地方 48.8%人口クロスになった)。2003 年、地方発展戦略が議論になり、地方の成長拠点化と多極分散を目標にした「革新都市」の計画が行われた。地方創生の一環として、ソウルを含む首都圏に位置していた国の公共機関 345 か所の内、首都圏所在を必要とする機関を除外した 175 機関（統廃合を行い 153 機関）を全国（地方）に機能別・地域特性別に分け、革新都市に移転することを決定した。一極集中からの脱皮と地方拠点育成を試みた韓国の革新都市事例研究である。また、欧米の研究を参考にしたケーススタディーは多数あるが、隣国であると同時に、過疎高齢化など同様の問題（第 6 節「補論」参照）を抱えている韓国の事例を知ることは意義があると考える。

12.1.2　研究の目的

韓国の光州広域市（「広域市」は、ソウル特別市や道（日本の県）と同級の行政区域、以下「光州市」）と全羅南道（県レベル）が共同で革新都市の建設を行った（広域連携)。その推進背景と過程を通じて、新たな地方都市政策および都市計画の動向と特徴を探ることである。具体的な目的は以下の二つである。

一つ目に、韓国の均衡発展のために策定された革新都市の位置づけを行った上で（第 2 章)、本研究の対象地である「光州・全南共同革新都市」における科学技術・産業機能を加えた、拡大と高度化の過程を明らかにする（第 3 章)。

二つ目に、都市計画の観点から革新都市における定住環境造成の側面と、コンパクトシティ概念の適用と変化の過程について明らかにする（第 4 章)。

革新都市(Innovation City)とは、かつて首都圏に位置していた 153 か所の公共機関を地方に移転させ、産・学・研・官の相互協力により革新および生活環境を備えた未来型都市である。人口規模は約 2 万～5 万人、面積は人口 2 万人の場合 50 万～100 万坪(165～330ha)、5 万人の場合 150 万～250 万坪(500～800ha)であり、250～350 人/ha という中低密度の科学技術都市の一種である。韓国全体において 10 か所の革新都市が計画された。既存の都市圏域内で既成市街地と連携して建設した新市街地型が大多数である。しかし、自立型・新都市型は、光州・全南共同革新都市（以下、共同革新都市）が韓国でも唯一である。光州広域市と全羅南道の境界部に立地したことや革新都市の中で比較的大規模な人口

と開発区域面積が特徴である。移転した公共機関が他の地域と比較して約２倍であり（表12－1－1 参照)、自立可能な都市規模を目標としている。都市計画の側面からみると、共同革新都市はコンパクトシティを採択した韓国唯一の革新都市である。また、TOD（Transit Oriented Development：公共交通志向型開発）概念を部分的に適用したことも特徴として挙げられる。

表 12－1－1 革新都市および移転公共機関の概要（2020.3）

地域	位置	面積（千㎡）	計画人口（千人）	事業費（億₩）	移転公共機関（か所）	移転公共機関人員（人）	備考（施行者）
全体		44,879	268	98,979	153	51,700	
革新都市計	10 個	44,879	268	98,979	112	41,364	
釜山広域市	影島区, 南区, 海雲台区	935	7	4,127	13	3,262	釜山都市公社
大邱広域市	東区	4,216	22	14,501	10	3,122	LH 公社
光州広域市・全羅南道	**羅州市**	**7,361**	**50**	**14,175**	**16**	**6,923**	**LH 公社 光州都市公社 全南開発公社**
蔚山広域市	中区	2,991	20	10,390	9	3,179	LH 公社
江原道	原州市	3,585	31	8,396	12	6,118	LH 公社 原州市
忠清北道	鎭川郡, 陰城郡,	6,899	39	9,969	11	3,116	LH 公社
全羅北道	全州市, 完州市	9,852	29	15,229	12	5,300	LH 公社 全北開発公社
慶尚北道	金泉市	3,812	27	8,676	12	5,561	LH 公社 慶北開発公社
慶尚南道	晋州市	4,093	38	10,577	11	4,080	LH 公社 晋州市 慶南開発公社
濟州道	西歸浦市	1,135	5	2,939	6	703	LH 公社
其の他 計					41	10,336	
世宗市					19	4,073	
個別移転					22	6,263	

（出典）国土部 革新都市別事業推進現況 2020 年 3 月

12.2　10 か所の革新都市の推進背景と課題

12.2.1　革新都市の推進背景

革新都市は韓国の地域開発推進政策の一環として建設されるようになった。韓国の場合、新しい大統領が就任すると以前と異なる地域開発推進政策を取るのが一般的である。その影響により革新都市の取り組みは当初の計画より遅延しており、現在も推進中である。

最も大きい遅延の要因として、新行政首都移転が違憲問題になり、盧武鉉政府の均衡発展政策が遅れたことが挙げられる。また革新都市造成工事の着工・竣工、公共機関の移転が遅れたことに加え、朴槿恵政府時に予算が大幅に減少した。現在の文在寅政府が 2018 年に「革新都市シーズン 2」を発表し、現在に至っている。革新都市を国家均衡発展の新たな地域成長の拠点にすることが示されている（表 12－2－1 参照）。

表 12-2-1　各政権による革新都市の概要

盧武鉉政府(2003-2008)	地域均衡開発の一煥として、10 か所の革新都市開発、政府行政機能複合都市
李明博政府(2008-2013)	7 か所の広域経済圏開発
朴槿恵政府(2013-2017)	18 か所の創造革新センター
文在寅政府(2017-現在)	バランスの取れた国土均衡発展、革新都市シーズン 2

（出典）筆者作成

12.2.2　革新都市の推進課程

革新都市の推進過程は 4 段階に区分することができる。⓪準備段階(2003-2006)は計画の樹立段階、①1 段階目(2007-2014)は敷地工事および公共機関移転段階、②2 段階目(2015-2020)は産・学・研クラスターの構築段階、③3 段階目(2021-2030)は地域革新の拡散段階である。第 2 段階まで関連法制定・改定を行った。3 回（第 2 段階まで）に渡り法制定・改定を行い、現在の名称になった。

革新都市を段階別に推進する過程において、国は関連指針およびガイドラインを制定した。立地選定指針(2005.07.27)の他に、革新都市計画基準(案)(2006.10)、革新都市産・学・研クラスター構築計画ガイドライン(2014.4.29)が代表的である。

推進組織は、国土交通部（日本の国土交通省に当たる、以下、国土部)の公共機関地方移転推進団（2018.3 からは革新都市発展推進団）が、光州広域市および全羅南道と革新都市建設支援団を設置し、推進体制を整えた（国の予算支援も一部あった)。

表12－2－2　革新都市推進の過程

時期	内容	推進体系(組織，法，規則等)
2003.06 2004.04	**国家均衡発展のために公共機関の地方移転を推進する方針を発表**	 **国家均衡発展特別法**「公共機関移転」の法的根拠設ける
2005.前期	国会報告、労働組合との話し合う、公聴会など、さまざまな意見の募集	
2005.05.27 2005.06.24	12個の市・道知事間協約締結 閣議、**公共機関移転計画樹立**、首都圏所在の345か所の内、180か所が対象	
2005.07.27 2005.08.10 2005.09.28		革新都市の立地選定指針の制定 国土部内、公共機関地方移転推進団の構成 市・道ごとに立地選定委員会構成
2005.10.13		政府、市・道、移転機関等で「公共機関地方移転推進協議会」の構成
2005.12.23 2006.02.07	**10か所の革新都市の立地選定完了** 革新都市建設のための事業施行者内定	
2006.04.07	革新都市建設基本構想および方向設定	
2006.10.31	**革新都市建設基本構想完了**	
2006.11		革新都市計画基準(案)制定
2007.01.11		**公共機関移転による革新都市建設および支援に関する特別法制定**
2007.04.16	10か所の革新都市地区指定の完了	
2007.05.30	**基本計画および実施設計着手** (完了は2008年12月)	
2007.7.10	**用地補償着手**	
2007.12.14	28か所の公共機関地方移転計画承認(以後順次的に2014.12.31まで承認)	
2012.04.05		革新都市建築物色彩選定指針制定
2013.12	革新都市クラスター構築計画樹立完了	
2014.4.29 2014.5		革新都市産・学・研クラスター構築計画ガイドライン制定 革新都市産・学・研クラスター支援のため革新都市特別法改定
2017.10.24		**革新都市助成および発展に関する特別法制定**
2018.1 2018.2.19	羅州、金泉革新都市をスマート都市＆モデル都市に育成(大統領直属４次産業革命委員会)。共同革新都市は「エネルギーモデル都市」。 「革新都市シーズン 2」発表(国家均衡発展のための新地域成長拠点化)。	
2018.3.1		革新都市発展推進団(国土部第1次官の他、6課34名)組織改編
2019.12 2020.10	**移転対象の全公共機関移転完了** 大田広域市と忠清南道革新都市追加指定	

（出典）国土部HP（https://innocity.molit.go.kr/v2/submain.jsp?sidx=4&stype=1）を元に筆者整理

表12-2-3 「革新都市 シーズン1(2005-2017)」と「革新都市 シーズン2(2018-2030)」の比較

革新都市 シーズン 1(2005-2017)		革新都市 シーズン 2(2018-2030)
・中央政府(Top Down 方式)	推進主体	・地方政府(Bottom Up 方式)
・首都圏集中緩和および地方自立強化	政策 ビジョン	・国家均衡発展のための新地域成長拠点育成
・公共機関移転完了	推進目標	・家族連れの移住率の向上 ・生活環境基準を満足度の向上 ・地域人材の採用拡大 ・企業入住活性化
・首都圏所在の公共機関	政策対象	・革新都市の移転公共機関 ・地域住民 ・地方大学生 ・革新都市に入住する企業等
・公共機関の滞りのない移転 ・移転機関従業者の支援 ・首都圏の従前不動産の売却	推進課題	・移転機関の地域発展先導 ・未来型スマート都市の助成 ・産業クラスター活性化 ・周辺地域との相互発展 ・推進体系の再整備
・公共機関地方移転による革新都市建設および支援に関する特別法	法的根拠	・革新都市造成および発展に関する特別法

（出典）国土部(2018.2)、革新都市推進方案を筆者が整理

現在に至るまで革新都市造成と関連法の変更が 3 回あった。このような過程から、革新都市推進政策が転換されていることが分かる。「公共機関移転」―「クラスター構築」両者を補う定住与件造成に重点を置き、先ずスマート都市など都市造成の本来の目的を達成することを目標に着手され、現在はクラスター構築を通して革新力量を高めようとする段階である。第２段階のクラスター構築においては、市・道知事がクラスター計画を樹立して推進し、2013 年に計画樹立が完了された。自治体別に税制のメリットなどのインセンティブを付与することにより都市別に推進成果が異なってくる。なお、共同革新都市の場合、全国で最も大きい人口規模である（図 12－2－1 の登録人口参照)。

表12-2-4　全国の産・学・研クラスター推進現況（面積）とビジョン（2019年12月）

事業地区	クラスター用地(千㎡)	
	革新都市内面積	クラスターのビジョン
大丘広域市	858	・安全安心産業の発展を先頭する革新成長拠点
光州広域市・全羅南道	415	・全羅南北道経済圏の地域発展を先頭した**「グリーン成長拠点都市」**
蔚山広域市	141	・新産業の集積地
江原道	112	・健康・生命・観光、知識基盤サービス業
忠清北道	684	・地域と公共機関が共に行う教育・solar・ICT の K-city
全羅北道	230	・農生命革新拠点都市、金融・ICT
慶尚北道	307	・IT 融合・先端交通クラスター
慶尚南道	216	・融合産業ハブクラスター育成
濟州道	151	・教育・研修及び MICE 産業、観光文化コンテンツ
計	3,114	（全体革新都市面積の 7.0%に構成）、分譲率は 65.7%

（出典）　国土部 HP（https://innocity.molit.go.kr/v2/submain.jsp?sidx=287&stype=1）

表12-2-5　分野別の革新都市の現況（2020.6）

	2017.12	2020.6
人口	174,880 人	213,817 人
家族同伴移住率	58.1%	65.3%
共同住宅	65,106 戸	77,937 戸
学校	39 校	46 校
保育所	幼稚園 34・保育園 227 か所	幼稚園 41・保育園 268 か所
利便施設（病院・薬局・マートなど）	5,415 入店	7,125 入店

（出典）　国土部 革新都市支援政策課の報道資料（2020.8.12）

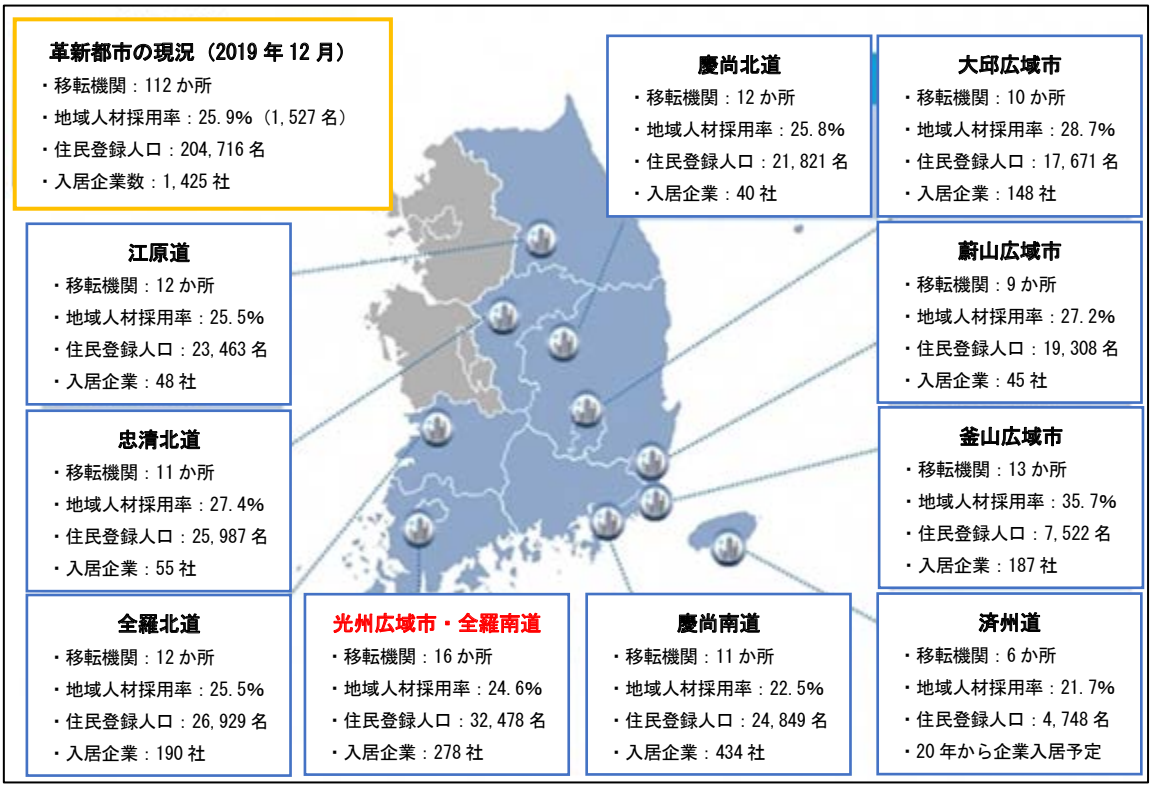


図 12-2-1 革新都市現況（移転機関・地域人材採用率・住民登録人口・入居企業数）

（出典）　国土部 革新都市支援政策課の報道資料（2019.12）

12.2.3　成果と問題点

取り組みは、当初の推進計画より 3～4 年程度遅れており、期待していた革新都市の成果はまだ現われてない状況である。また、各政権に異なる地域開発政策が示されており、推進体系（法・組織・予算）も全般的に不十分である。

現在までの革新都市推進の成果をみると、大都市の近隣および旧都心に立地している釜山広域市、蔚山広域市、全羅北道は当初目標対比の人口数、家族同伴移住者数が多かったため成功であるといえよう。他の革新都市は今のところ成果が不十分である（クラスター造成の場合も初期であるため全体的に不十分）。しかし、表 12－2－5 でも示している通り、革新都市全体においての定住環境（人口・家族同伴移住率、インフラ）が改善されている。2015 年末時点の地域人材の採用率は平均 13.3%に留まっていたが、図 12－2－1 にある通り 2019 年末は約 2 倍（25.9%）に増加している。また、韓国全体の人口平均年齢が 42.9 歳であることに比べて革新都市住民の平均年齢は 33.2 歳である。2017 年 10 月に革新都市造成および発展に関する特別法が制定され、今後「革新都市 シーズン 2」が期待されている。

しかし､クラスター造成の問題点として関係産業が集積される環境造成は不十分であり、企業側から好まれないことが挙げられる。その原因は当初地域別に公共機関を数優先で配置したため、クラスターに要する土地の不足と入居企業に対するインセンティブの提供不足、関係部署間の協力と連携が不足している。また、当初政府が約束した予算支援が足りていない（濟州道の外国医療機関、江原道原州市は総合病院誘致等）点が挙げられる。さらに革新都市に移住した民間企業は 1,426　社まで増加しているが、30 人以下の小企業が 1,333 社（93.5%）である点は望ましくないと考える。

12.3　光州・全南共同革新都市の推進過程　ー産業革新機能の産・学・研クラスターEnergy Valleyを中心にー

12.3.1　共同革新都市の推進過程

国の革新都市の推進計画により、共同革新都市は推進されている。これまでの革新都市推進過程を段階別に区分して調べると、共同革新都市の場合いくつかの特徴がみられた。その内容が以下である。

まず、光州広域市と全羅南道が韓国で唯一、共同で推進した点が挙げられる（準備段階（2003-2006））。市・道間の複雑な利害関係があったものの、移転効果を最大限にするため共同に推進し、市・道の境界部に立地を選定し、一部「**広域連携**（光州広域市・全羅南道・羅州市による共同革新都市建設支援団の発足）」の事例であるといえる(表12－3－1参照、上)。当初、韓国電力公社、韓電KPS、韓電KDN、電力去来所（電力の取引・運営業務）は光州広域市に移転する予定であったが、共同革新都市内に移転し、「エネルギー」・「農」・「情報通信」の地域における特性化及び機能を集約したことが特徴である（表12－3－2参照)。

次に、都市開発面積が革新都市の中で二番目に広く、全国唯一の「自立型新都市」の道路計画を行ったことや、最も多い数の公共機関移転を計画・実行した点である（第1段階（2007-2014））。2016年当初約1万5千人であった人口も、各種インフラが徐々に整っていることから2021年6月に約3万8千人まで人口が増加している（表12－3－3参照)。

加えて、産・学・研クラスター構築段階として、その規模が全国で最も大きく、「エネルギークラスター」の造成および法制度が定められた点である（第2段階（2015-2020））。

それに伴い、韓国電力公社による「Energy Valley Master Plan (2015-2020)」の樹立があった。その結果、可視的な成果として、4つの産業団地に企業誘致を図り、2018年6月に310か所以上を達成するなど期待以上の成果をあげている(主にエネルギー関連の企業)。ここでは、韓国電力公社がエネルギー関連企業に投資を主導し、イノベーションの場を供給する光州広域市・全羅南道・羅州市と協力するなど、官民連携の事例がみられた（表12－3－1参照)。

さらに、「韓国エネルギー工科大学校（以下、韓電工科大学)」が共同革新都市内に2022年3月開校が予定されており、本来の革新都市の計画目標を達成する見込みである。

表 12-3-1　共同革新都市推進過程

年度	内容	推進体系(組織，法，規則 等)
2005.08.22		**光州・全南共同公共機関移転推進協議会の構成**
2005.11.30	**共同革新都市における建設立地の確定**	
2006.01.01		**共同革新都市建設支援団の発足（広域連携）** (※光州広域市・全羅南道・羅州市)
2006.05.02	共同革新都市基本構想の研究用役発注	
2006.10.31	**共同革新都市基本構想の樹立完了**	
2006.11	宅地開発予定地区の指定	
2007.03.19	革新都市開発豫定地区の指定	
2007.05.30	開発計画の承認	
2007.06	**土地補償の着手**	
2007.10.26	実施計画の承認	
2007.11.01	**工事着工**	
2013.3	公共機関の移転はじまり(郵政事業情報センター)	
2014.12	**敷地工事の建設完了**	
2014.12.01	共同革新都市の地区計画決定	
2015.12	16 か所の内、14 か所の**公共機関地方移転が完了**	
2014.12-2015.01	**Energy Valley Master Plan** (2015-2020、韓国電力公社)	**Energy Valley 造成 MOU 締結（官民連携）** (※韓国電力公社-光州広域市-全羅南道-羅州市)
2016.12	Energy Valley 産学協力地区選定 (通商産業部、木浦大-全南道立大、2017-'21)	
2017.12.12		エネルギー産業融複合団地の指定および育成に関する特別法制定
2018.06	Energy Valley 造成および投資誘致 (2020 年まで 500 個企業、現在 310 個の MOU 締結	
2020.04	**学校法人韓電工科大学設立許可** (2022 年 3 月開校予定)	

(出典) 国土部 革新都市発展推進団の事業計画を基に筆者作成

表 12-3-2 共同革新都市の公共機関別移転人員数の現況(2017.6)

地域	数	移転人員	移転人員規模別現況　※（　）内は人	
		（人）	200 人 超過　<10 か所>	200 ~ 50 人 以上<6 か所>
光州全南	16	6,923	韓国電力去来所(305)	国立電波研究院(142)
			韓国電力公社(1,531)	農食品公務員教育院(66)
			韓電 KPS(株)(482)	韓国文化芸術委員会(84)
			郵政事業情報センター(816)	韓国コンテンツ振興院(171)
			韓国 internet 振興院(558)	私立学校教職員年金公団(121)
			韓国農村経済研究院(266)	農林水産食品技術企画評価院(97)
			韓国農漁村公社(778)	
			韓国農水産食品流通公社(322)	
			韓電 KDN(株)(944)	
			韓国放送通信電波振興院(240)	

（出典）国土部 革新都市発展推進団の移転対象公共機関

表 12-3-3 共同革新都市の人口動向および移転公共機関人員

	革新都市 人口数	移転公共機関人員数	備考
2016.2.28	14,312 人	14 機関 6,332 人	
2017.1.31	22,502 人	14 機関 6,332 人	
2018.1.31	28,517 人	15 機関 7,007 人	
2021.6.30	38,423 人	16 機関 7,887 人	

（出典）革新都市統計：http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=90&

12.3.2　共同革新都市の産・学・研クラスターの構築現況

共同革新都市は、現在に至るまで公共機関移転を推進することに重点を置き、そこでの産・学・研クラスター構築が志向されている（立地選定⇒基本構想⇒基本計画⇒実施設計⇒着工・完工⇒産・学・研クラスター構築段階)。

第２段階の産・学・研クラスター構築事業（2013-2020）は革新都市内のクラスター構築計画であることに対して、Energy Valley Master Plan（2015-2020)は空間的・技術的領域を拡大したものとなっている。Energy Valley の４か所の産業団地の中で光州・全南共同（羅州）革新産業団地については、団地造成が終了し、一部が稼動中である。支援機関である Energy Valley 支援センター(2017)を通して移転企業に対して R&D 支援、創業などを支援する、産学融合院の合同キャンパスが造成(2018.9)されたことで、今後実効性のある成果をあげることが予測される。

韓国電力公社は Energy Valley に転入する企業、研究所関に対して金融、技術・行政支援を行っており、Energy Valley 支援機関である Energy Valley 支援センターを稼働している。その支援の事例として、韓国電力公社が 2020 年７月に「エナジーバレー助成事業及び投資企業の育成制度」のマニュアルを作成した。この企業育成制度を通して、中小企業・ベンチャー企業における具体的な施設建設に対するローンの利子減免制度・エナジーバレー内に立地する企業投資制度（エネルギー関連産業及び ICT 分野)、R&D 及び技術移転、人材育成（近隣に位置する地方大学でエネルギー産業関連の専門人力養成課程)、経営コンサルティングや採用支援および海外進出支援事業を主導している。また、地方自治体の光州広域市と全羅南道羅州市では、海外や首都圏からの移転する企業に対する、移転費支援（大企業・中小企業・海外企業別）と税金減免の制度が整っている。

表 12-3-4　共同革新都市内の土地利用計画(2021.6 現在)

区分	全体面積（千㎡）	用途別面積(千㎡)と構成比（%）				
		産学研クラスター	商業用地	住宅用地	公園緑地	都市支援施設用地
面積	7,361	1,124	255	1,848	2,587	1,547
構成比	100%	15.3%	3.5%	25.1%	35.0%	21.1%
備考		16 か所移転機関及び 13 か所の産学研クラスター				

（出典）共同革新都市 HP の土地利用（http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=19&）

Energy Valley Master Plan（2015-2020）は、韓国電力公社により上記の革新都市内クラスターを基盤として革新都市周辺に産業団地・研究機関を追加する計画であった。共同革新都市が立地する自治体（羅州市）と韓国電力公社が協力し、エネルギー新産業中心の企業・研究所などを誘致して、産業生態系を構築することにより、地域経済を活性化し、国の経済発展と雇用の創出に寄与することを目指している。空間的な範囲は共同革新都市内と共同革新都市より 10km 圏内の 4 か所の産業団地であり、総面積は 1,124ha である。

また、共同革新都市には、韓電工科大学への財政支援の根拠となる特別法が国会本会議を通過し、原案通り 2022 年 3 月に開校する予定である。その広さは約 40 万㎡の規模であり、大学院生 600 名、学部生 400 名、教員 100 名、職員 100 名規模が集まる（学部・大学院ともに「エネルギー工学部」のみ開設予定)。基本計画案によると本大学の設立・運営費は 2031 年まで約 1 兆 6 千億ウォン（約 1600 億円）である。米国の Silicon Valley や英国の Science Park のような集積を目指しており、世界的なエネルギー分野の特化都市を目指している。元はゴルフ場（カントリークラブ）があった場所（図 12－3－3 の右下）であり、所有主のマンション建設会社の寄付により造成されるなど、官と民の協力関係がみられた。

表12-3-5　共同革新都市内クラスターの面積およびビジョン(2013.12)

革新都市	クラスターの面積(千㎡)	クラスターのビジョン
光州・全南（羅州市）	415(84 画地)(造成原価 420 千ウォン/㎡, 分譲価格 387 千ウォン/㎡)	農生命・情報通信・文化芸術・エネルギー産業 (4 か所の地区)

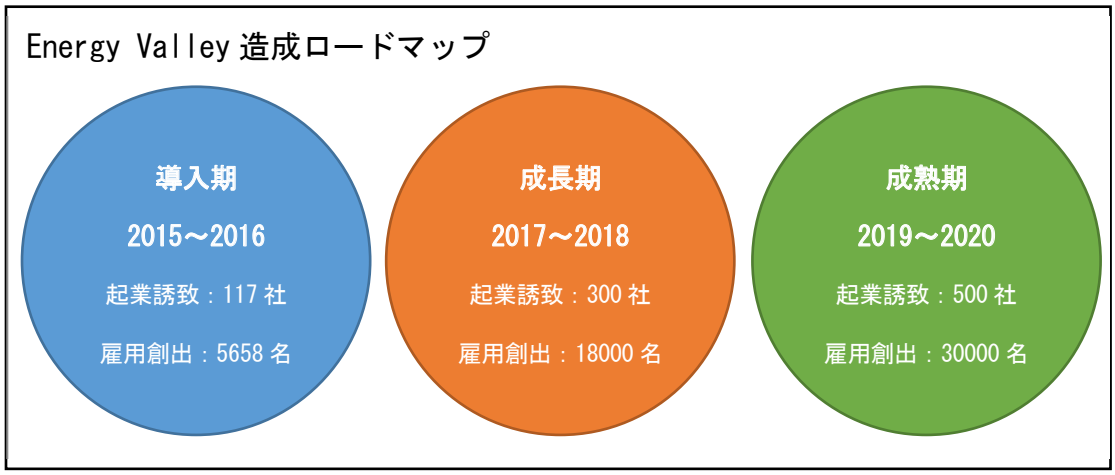


図 12-3-1　Energy Valley 造成目標

（出典）韓国電力公社「エナジーバレー助成事業及び投資企業の育成制度」資料 2p 参照

表 12-3-6　韓国電力公社の「Energy Valley」協約企業の現況（2021 年 10 月）

年	企業数	投資金額（億ウォン）	雇用創出（人）
2015 年	77	4262	3037
2016 年	100	3888	2621
2017 年	103	3683	1969
2018 年	80	3187	1382
2019 年	70	1695	1079
2020 年	71	4875	1067
2021 年	29	4159.4	559
計	530	25749.4	11714

（出典）https://www.energyvalley.kr/「協約企業現況」を年次・企業数・投資額別に分類

韓電は、2020 年までに 500 件の企業誘致のビジョンを提示し、2020 年までに 500 件の企業誘致の目標を樹立した以後、自治体と政府のエネルギー産業融複合団地の特別法および革新都市特別法（2017.12）など、関連法制度の制定・改定により、友好的な投資環境と造成および積極的な企業投資・誘致活動を行っている（図 12－3－1 参照）。2020 年まで 501 件の誘致を達成し（2021 年 10 月時点で 29 社誘致）、2020 年度の目標を達成した（表 12－

3－6 参照)。2021 年 10 月まで 25749.4 億ウォン（約 2600 億円）を投資して、530 件を達成した。1 社当たり平均投資額は 48.6 億ウォン（約 4 億 8 千万円）であり、平均人員は約 22 人であった。しかし、当初目標としていた雇用 3 万人の半分も達成することはできなかった。

エナジーバレーの企業誘致の産業別分類（表 12－3－7 参照）をみると、大分類ではエネルギー新産業（420 社）と電力機材（107 社）である。エネルギー新産業で特に多かったのは、電力 ICT が 143 社、続いて新再生エネルギーが 125 社、ESS（電力貯蔵システム）が 72 社の順である。電力機材では配線機材が 85 社であり、大多数を占めている。以上、2015 年からエナジーバレーに入居した企業は主に中小企業（30 人以上は 148 社、100 人以上は 16 社）であり、主にエネルギー関連の新産業が誘致されていることが特徴である。

Energy Valley 産学融合院（2017.2.9）は、韓国の産業通商資源部（日本の経済産業省に相当）から承認され、共同革新都市の Energy Valley 産学融合地区造成事業を推進する機構である。2018 年 9 月に移転対象の木浦大と全南道立大のエネルギー産業関係の 4 つの学科（学生 346 人・教員 33 人）が新たに羅州革新産業団地内の産学融合地区の産学キャンパスに開設された。企業研究館を造成し、勤労者の平生学習、現場フィット型の教育、中小企業の役量の強化、勤労者福祉向上のための事業も推進している。当初の構想案と比較すると、空間的な範囲と機能の拡大が試みられている（図 12－3－2・図 12－3－3 参照)。

表 12-3-7　韓国電力公社の「Energy Valley」投資誘致の産業別分類(2021 年 10 月)

大分類	小分類	計	合計
エネルギー新産業	電力 ICT	**143**	**420**
	新再生エネルギー	**125**	
	ess（電力貯蔵システム）	**72**	
	SG/MG（SG：次世代電力網、MG：分散型電力網）	16	
	IoT	15	
	需要管理	11	
	ドローン	8	
	ev（電気自動車）	4	
	その他	26	
電力機材	配線機材	**85**	**107**
	変電機材	3	
	その他	19	
不明		3	3
合計	―	**530**	**530**

（出典）https://www.energyvalley.kr/「協約企業現況」を産業別に詳細分類

図12-3-2 Energy Valleyの空間的範囲と現況
（共同革新都市＋10km圏内の4個 産業団地+韓電工科大学）

図12-3-3 共同革新都市のクラスターおよび分譲業種

12.3.3　成果と問題点

成果として、共同革新都市の場合、当初の計画より遅滞して推進されているが、結果として望ましい方向で推進されている。Energy Valley Master Plan (2015-2020)により革新研究機能・産業機能の拡大を図り、産・学・研・官の推進体系（エネルギー産業関連法律制定、産学融合院という産・学・研・官の組織構成、税制・金融などの支援体制）の整備を強化したことは望ましいと考える。また、韓電工科大学の誘致確定は大きい役割を果たすことが期待されており、国の政策として本推進過程は模範的であると判断する。

問題点として、共同革新都市の機能の高度化のためには定住条件の改善、首都圏との交通体系改善、人材確保および育成方法等が挙げられる。徐々に改善されてはいるが、市・道間の協力と他拠点地域との連携は不足しており課題である。

12.4　光州・全南共同革新都市の計画概念と課題　－基本構想からの都市造成方向とコンパクトシティを中心に－

12.4.1　計画の概要

光州･全南共同革新都市は、先ず国家均衡発展戦略の一環として建設されたが、韓電などの公共機関を中心とした革新クラスターを構築し地域の成長動力を確保することや、21 世紀型新都市開発のモデルとして資源節約型の都市環境を造成することを通して、光州･全南の共同発展を目指している。全羅南道羅州市の金川面・山浦面に及ぶ、一円の 7,295,000 ㎡(約 220 万坪、横 2.8km×縦 2.8km)である。計画基準は 2006 年、第 1 段階は 2006-2012 年、第 2 段階は 2012-2020 年である。第 1 段階には革新都市敷地の造成および移転公共機関の庁舎完工と移転および中心地域、住居地域、産業用地 一部を開発した。第 2 段階には革新支援センターおよび中心地区の一般業務用地と産・学・研クラスター形成を完了させている。

新都市の計画概念は、計画人口 5 万人定住の自立性を持ったコンパクトな都市形態を指向していた。基本構想の研究期間は 2006 年 5 月～2007 年 2 月であり、この間、17 回の討論会およびワークショップ開催を通じて意見を収束した。研究は韓国国土都市計画学会の光州全南支会(14 名の教授)が担当した。

本学会光州全南支会のプロジェクトリーダー（韓国国立木浦大学の朴名誉教授）によると、基本構想において、空間構造については、次の 4 つの部門からコンパクトシティ概念を適用した。即ち、①土地利用部門では、住居・商業・業務・文化機能が混合された一極中心地体系(one center)を、②交通動線部門では、二重の環状型と公衆交通体系を、③緑地部門では、放射型の緑地体系および blue network(水流循環網)を、最後に④生活圏部門では、職住近接の歩行圏を考慮した 3 か所の生活圏を構想している（図 12－4－1、12－4－2 参照)。また、現在の案が決定されるまで紆余曲折があったことを指摘している。16 の公共機関が転入するにあたって、国土部の諮問団と研究者が各案を出して議論する経緯があったが、結果的に研究者側の当初構想案の中に諮問団案が一部反映される形で、構想案が確定されたことが分かった（図 12－4－3 参照)。

緑地体系図	交通体系図
中央公園を中心とした放射型の緑地体系の連係 	循環型の交通体系を中心として大衆交通体系+緑色交通体系の連係

図12-4-1　光州･全南共同革新都市の基本構想(緑地体系図および交通体系図)(2006.10)

- 循環型の道路網、緑色交通体系との連繋 - 単核型の土地利用、公共機関住居、商業 (核と隣接した高密住居配置) - 徒歩重視の職住近接、コンパクトな都市形態	- 循環型の道路網、緑色交通体系との連繋 - 単核型の土地利用、公共機関住居、商業 (一部の高密住居は核と離れた場所に配置) - 徒歩重視の直住近接、コンパクトな都市形態

図12-4-2　共同革新都市構想案(2006.10)と基本計画(2007.5)およびコンパクトシティ概念の未反映部門(左側上端の共同住宅団地部門)

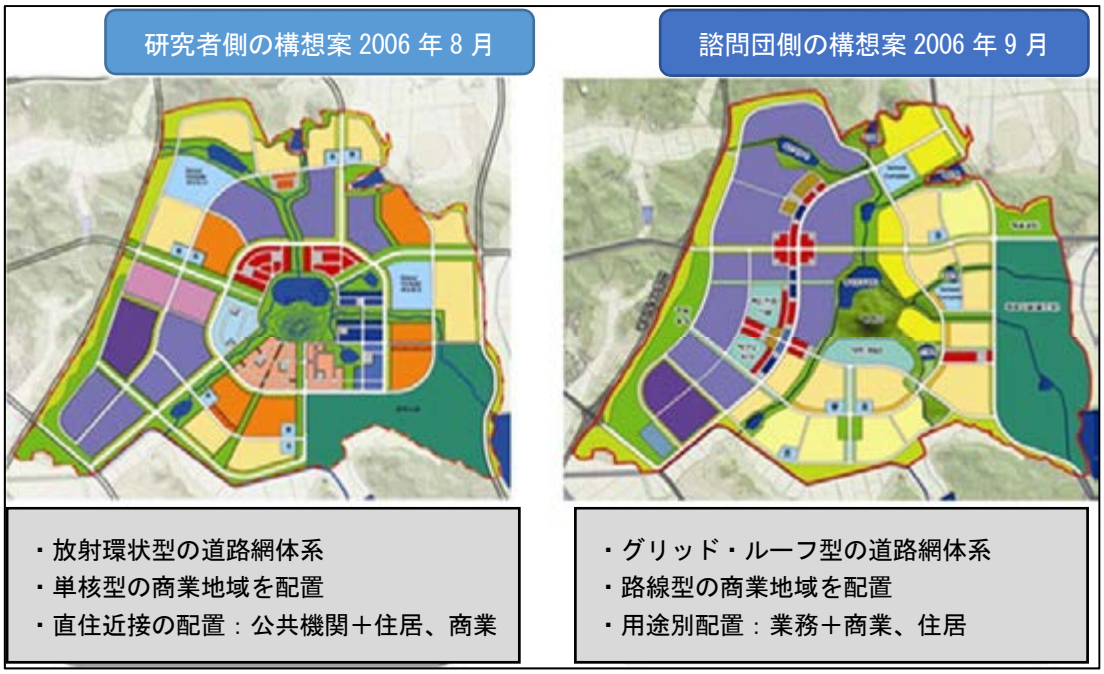


図 12-4-3　共同革新都市構想、左＜研究者側の案＞と、右＜諮問団の案＞

写真 12-4-1　共同革新都市の現地写真（中央湖水公園の展望台から俯瞰した共同革新都市）

（出典）2018 年 5 月筆者撮影

12.4.2　共同革新都市における推進の結果と実績

当初の構想時の目標と比較すると 3-4 年程度遅れているものの、推進結果、基本構想の通り実現されており、外見上コンパクトな都市構造が形成されている（図 12－4－4 の共同革新都市の土地利用図参照）。

しかし、現在の基本計画は基本構想案のコンパクトシティ都市概念が充分には反映されてない。例えば、高密住居（集合住宅）の配置を核（共同革新都市の中心部：湖水公園と商業地域）と隣接して配置するのではなく、左上端部および下端部の中心から離れた所に遠隔配置させる必要がある。運営面の課題としては共同革新都市の境界区域外での乱開発の放任が挙げられる。非都市地域では準都市地域に該当する計画管理地域の過大指定の結果である。

また、市街地内の商業地域でない産・学・研クラスター用地内の支援施設では、敷地面積の 3%以内への商業施設の建設を許容しているが、結果的に商業施設が過度に許容されており、当初の「One Center」概念が漸次不明瞭になってきている。

図 12-4-4　共同革新都市の土地利用（2021.7）

（出典）共同革新都市 HP（http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=19&）

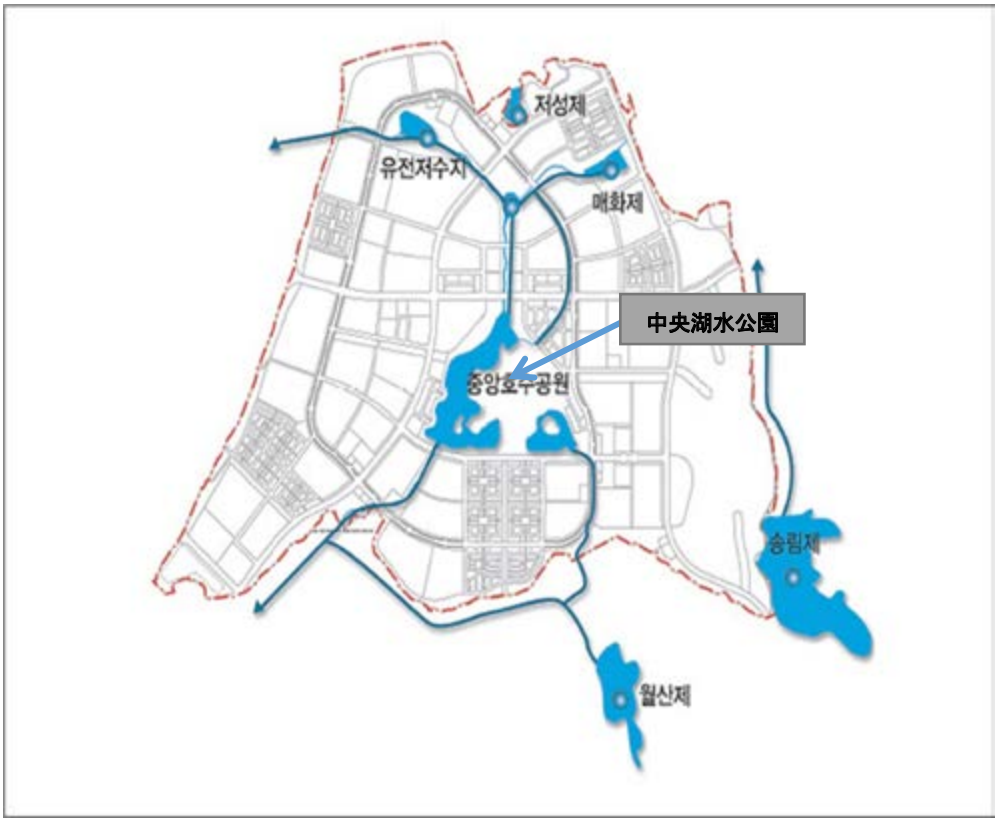


図 12-4-5　中央湖水公園と Blue Network(523 千㎡, 1.5m 水深)

（出典）共同革新都市 HP（http://innocity.bitgaram.go.kr/web?site_id=1&menu_id=65&）
注)既往の貯水池と湖水公園を水路につなげた水流循環網のblue network形成。生活の快適さと共に、商業活性化も共に追求したことが特徴。

12.4.3　共同革新都市における今後の広域交通計画

「大都市圏広域交通管理に関する特別法」の第 3 条第 2 項（大都市圏広域交通試行計画の樹立）に基づいて、首都圏（ソウル・仁川）および非首都圏の 5 つの広域市（首都圏、釜山・蔚山圏、大邱圏、大田圏、光州圏）を中心に、将来の交通問題を考慮し、効率的な広域交通体系を構築するために第 4 次広域交通試行計画（2021～2025）が樹立された（第 3 次は 2017～2020）。

国土交通部（日本の国土交通省に相当）による「第 4 次大都市圏広域交通試行計画（2021～2025）報告書（以下、本報告書）」の試行計画の目標及び推進戦略では、広域公共交通体系の強化および圏域別特性を考慮した広域交通における施設投資から国土の均衡発展を促進、また新都市造成（革新都市を含む）による広域交通の需要に先に対応することが示されている。

図 12-4-6　光州圏における広域鉄道および広域道路事業の実態

（出典）国道交通部（日本の国道交通省に相当）の大都市圏広域交通委員会「第 4 次大都市圏広域交通試行計画（2021～2025）」2021.7、81p の図を抜粋

光州圏の広域鉄道事業がひとつ選定されており、総距離 28.1km、総事業費は 1 兆 5235 億ウォン（約 1500 億円）である。本事業の路線は光州広域市と羅州市を結んでおり、共同革新都市を経由する。2024 年から国費・地方費と民間資本を誘導して光州―羅州の広域鉄道建設予定であることが本報告書に示されている（図 12－4－6 参照）。

本事業を通して、現在に至るまで共同革新都市の課題であった公共交通問題も一部解決すると予測する。

12.4.4　成果と問題点

成果として、基本構想においてはコンパクトシティ概念が比較的活かされた新都市造成である。具体的には以下の４つである。

① 集中された形態の単核中心地(one center)形成

② 職住近接の実現

③ 徒歩重視型の四季が感じられる歩きたい都市(walkable city)の造成

④ 景観・デザイン重視の４つの種類

構想案を選定する過程で転入者代表が参加し、研究者側の案と諮問団側の案を比較して選定した点は特徴として挙げられる。構想案を用意する際に考えられなかったスマート都市の推進(2018.1)は望ましい方向に進んでいる。

また、共同革新都市は Energy Valley Master Plan (2015-2020)に基づいた 産・学・研都市としての位置づけが明確になっており、定住人口は増加し、若者層の暮らしの質が高まっていることから、コンパクトシティ概念の適用は、より必要であると判断する。

加えて、国の「第４次広域交通試行計画（2021～2025)」より、光州広域市―羅州市間（共同革新都市経由）に広域鉄道が建設されることが決定され、当初期待していた公共交通手段重視の革新都市に近づいている。

一方、問題点としては、革新都市基本計画に記載されている地形の多様性が活かされてないことが指摘できる。また、一部ではあるが、コンパクトシティ計画概念にそぐわない変更事項が含まれており、それは革新都市中心部の高密住居地配置と周辺部の低密住居地配置の原則が一部崩された点が挙げられる。その他、革新クラスター用地内に商業施設建設の過剰な許容や共同革新都市隣近での乱開発の放任、5-6km 離隔された羅州市中心部の急激な空洞化現像などが課題として挙げられる。

12.5　都市計画における日韓比較と今後の共同革新都市の管理方案

日本の都市関連法体系と韓国の都市関連法体系を比較すると、過去には類似したところが多かったが、徐々に異なる点が多くなっている。その事例として挙げられるのが、韓国の場合、用途地域制は緑地地域（1962）と開発制限区域（Greenbelt,1971）、絶対農地指定制度（1994）による乱開発の防止体系を備えた点である。国土の乱開発放任を招来した準農林地域（1994）を廃止し、土地適性評価による用途地域変更を合理的に運用しようとした点（2002）が特徴であり、都市基盤施設について都市地域外の農村地域でも設置を可能（2002）とするなど、都市部と農村部をひとつに結んだ統合管理を試みた点（2002）、広域都市計画（2 か所以上の市・郡計画、1991）－ 都市・郡基本計画（行政区域の単位として都市部・農村部をひとつに結ぶ。1981）－ 都市・郡管理計画（1962）の段階的な策定と管理を行った点は評価すべきところである。

しかし、人口減少と高齢化、都心地空洞化に対応するための中心市街地活性化計画（日本 1998）および立地適正化計画（日本 2014）がない点や、都市計画の基本方針としてコンパクトシティ（日本 2006）は定められておらず、開発行為許可時に郊外部の大規模開発行為および公共施設など集客施設の設置に対して規制（日本 2006）を行えなかった点は不十分である。生活圏計画の改善および都市空間構造の改編は日韓において共通的な課題になると考えられる。

全羅南道は、韓国で初めて(2015.4)都市計画審議ガイドライン(ガイドライン部門 9page.説明部門 57page.）により、国の都市・郡基本計画および都市・郡管理計画の内容を補い、別に運営されている点は特徴である。これは、国の指針の不十分なところを一部補いつつ、生活者の立場に立って運営されている事例である。重要かつ迅速に対応すべき 10 項目の課題（図 12－5－1 の左参照）については、都市・郡の基本計画と都市・郡管理計画審議時に反映されている。共同革新都市は、コンパクトシティを追求しており空間構造を明確にし、計画と事業間の連携を図り、生活圏計画の実効化等を扱っている。法改定の前に「計画によるコントロール及び実効化」を試みた。

共同革新都市の建設初期に適用された韓国の宅地開発促進法(1980)における全面買収による公営開発方式から、宅地開発計画は多くの部門や抑制処理により比較的早期に造成された。現在は国土の計画および利用に関する法律(2002 年制定)の適用を受けており、景観・デザイン部門は地区計画(2002 年制定)でコントロールされている。また、共同革新都市は全羅南道都市計画審議ガイドライン(2015)により管理されている。今後、コンパクトシテ

ィ概念の適用はさまざまな課題があるが、革新都市は維持されると予測する。

重要かつ迅速に対応すべき 10 項目	都心および住居環境整備部門（核心事項）
①計画書作成および現況調査、分野別計画内容 ②計画の目標（都市未来像） ③都市空間構造 ④生活圏計画 ⑤土地利用計画 ⑥交通計画（基盤施設） ⑦公園· 緑地計画 ⑧都心および住居環境計画 ⑨防災および安全計画 ⑩景観および美観計画、他執行計画	①都心部の整備方向は、中心拠点および生活拠点形成を目標として最も優先的に居住を促進する。その次の段階に商店街および市場活性化、郊外に分散された公共施設の再立地などを通して集中化・連繋化、大衆交通および歩行者道路整備を駐車場とつなげて推進。 ② 都心循環道路網が形成された場合駐車場を循環網上に集中配置する方案検討。 ③モデル整備事業地区指定を検討。

図 12-5-1　全羅南道都市計画審議ガイドライン 概要、コンパクトシティ・イメージ

（出典）全羅南道(2015.4.20)

注)コンパクトシティの都市イメージは低炭素まちづくり実践ハンドブック（日本国土交通省．2013.12）を参考にして作成されたものであり、中心拠点と生活拠点の配置、拠点と公共交通との関係を示す。

12.6　補論：高齢化と経済面における日韓比較と課題

韓国の高齢化率は日本の状況（2000 年日本 17.4％・韓国 7.2％、2020 年日本 28.9％・韓国 21.1％）に徐々に近づいており、30 年後には韓国が日本の高齢化率を上回ると予測されている。特に、共同革新都市が位置する全羅南道ではすでに日本の高齢化率を上回っている（図 12－6－1 参照）。予想をはるかに超える高齢化のスピードで、2020 年に人口が初めて減少に転じており、同年には OECD 国の中で、出生率が最下位となり、唯一の 1 人未満（0.96 人）となったことに韓国政府は危機感を持っている。

幸いに、経済面では毎年発展を重ねており、一人当たりの GDP は、2000 年日本 39,173US ドル・韓国 12,263US ドル、2020 年日本 40,146US ドル・韓国 31,497US ドルである。2000 年に 3 倍以上あった格差が 1.27 倍まで縮まっている。また、一人当たり購買力評価は 2020 年初めて韓国が日本を上回っており、示唆すべき年である（コロナ時代進入）。その背景に、韓国は IMF 以降、デジタル化に革新的な産業の展開とグローバリゼーション時代において国際的な競争を続けたことがある。IMF による 2020 年経済成長率は、韓国は OECD 国のうち-0.96%を記録した。ノルウェーに続いて 2 位であり、コロナ禍にも関わらず、経済面でよく耐えている（日本は-4.83％）。2021 年 7 月 4 日の韓国外交部（日本の外務省に相当）の報道資料によると、同年 7 月 2 日に開催された第 68 回 UN 貿易開発会議（以下 UNCTAD）で、世界 10 位の経済規模かつ G7 会議参加など、開放的で透明な貿易と投資を行った事例であったことが評価され、正式に「先進国」に地位が変わった（1964 年 UNCTAD 設立以来、開発途上国から先進国に移動した初めての事例である）。

日本の場合、経済面で一人当たり県民所得をみても（図 12－6－3 参照）、東京都が年間 542.7 万円であり、日本平均 330.4 万円（兵庫県は 296.6 万円）と比べて圧倒的に優位を占めている（2017 年基準）。東京都と地方の格差は激しい（東京都と日本平均の一人当たり所得が 200 万円以上の差がある）。所得は概ね横ばい状態であり、画期的な方策を打ち出さない限り、経済面での東京一極集中は続くであろう。韓国の場合、日本と同様でソウルの一人当たり所得が 4671.5 万ウォン、韓国平均が 3597.7 万ウォンである。約 1000 万ウォン（約 100 万円）の差であるが、日本ほどの差はない。そもそも一人当たり所得においてソウルは一位ではない。またソウルの一人当たり所得に近づいている市・道があり（図 12－6－4 参照）、地方に公共機関移転などの大胆な地方都市政策も一部機能していると考えられる。しかし、共同革新都市が位置する全羅南道の人口減少および高齢化傾向は、首都圏と約 15 年の時差がある（既に現在日本の平均高齢化率を上回っている、表 12－6－1

参照)。このような理由に都市計画法が改定できてない状態であることが一因として考えられ、課題である。

一方、日本は経済面において現状維持状態であり、2020 年コロナ時代以降デジタル・グローバリゼーションの革新が必要であろう。

表 12-6-1　日本と韓国の高齢化推移と一人当たりの GDP・購買力

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
日本の高齢化率（単位%）	9.1	10.3	12.1	14.6	17.4	20.2	23.0	26.6	28.9
韓国の高齢化率（単位%）	3.8	4.3	5.1	5.9	7.2	9.1	13.3	16.5	21.1
韓国首都圏の高齢化率（単位%）	2.9	3.3	3.8	4.5	5.6	7.3	10.9	13.9	18.0
韓国全羅南道の高齢化率（単位%）	5.5	6.1	7.9	10.6	13.4	17.3	22.9	27.0	32.4
日本の一人当たり GDP（US ドル）	9,659	11,816	25,896	44,210	39,173	37,819	45,136	35,006	40,146
韓国の一人当たり GDP（US ドル）	1,715	2,482	6,610	12,565	12,263	19,398	23,077	28,737	31,497
日本の一人当たりの購買力平価 GDP (US ドル)	9,157	14,005	20,325	24,250	27,440	32,357	35,531	40,959	42,248
韓国の一人当たりの購買力平価 GDP (US ドル)	2,172	4,114	7,553	12,207	16,806	23,469	30,985	37,908	44,621

（出典）人口は韓国統計庁、日本統計局、経済面は　(http://ecodb.net/country/JP/imf_gdp2.htm)

注 1)日本は 2008 年に人口が頂点、韓国は 2020 年に人口が頂点
高齢化率は、65 歳以上の人口が 7%以上を高齢化社会(ageing society)、65 歳 以上の人口が総人口を占める比率が 14% 以上を高齢社会 (aged society)、65 歳以上の人口が総人口を占める比率が 20%以上を超高齢社会 (post-aged society)という。全南は 2010 年に、韓国全体は 2020 年頃に超高齢化社会に到達しており、首都圏は 2025 年頃に超高齢社会に入ると予測される(筆者)。
※兵庫県の 2020 年高齢化率は 28.7%であり、日本平均 29.9%とほぼ同様。

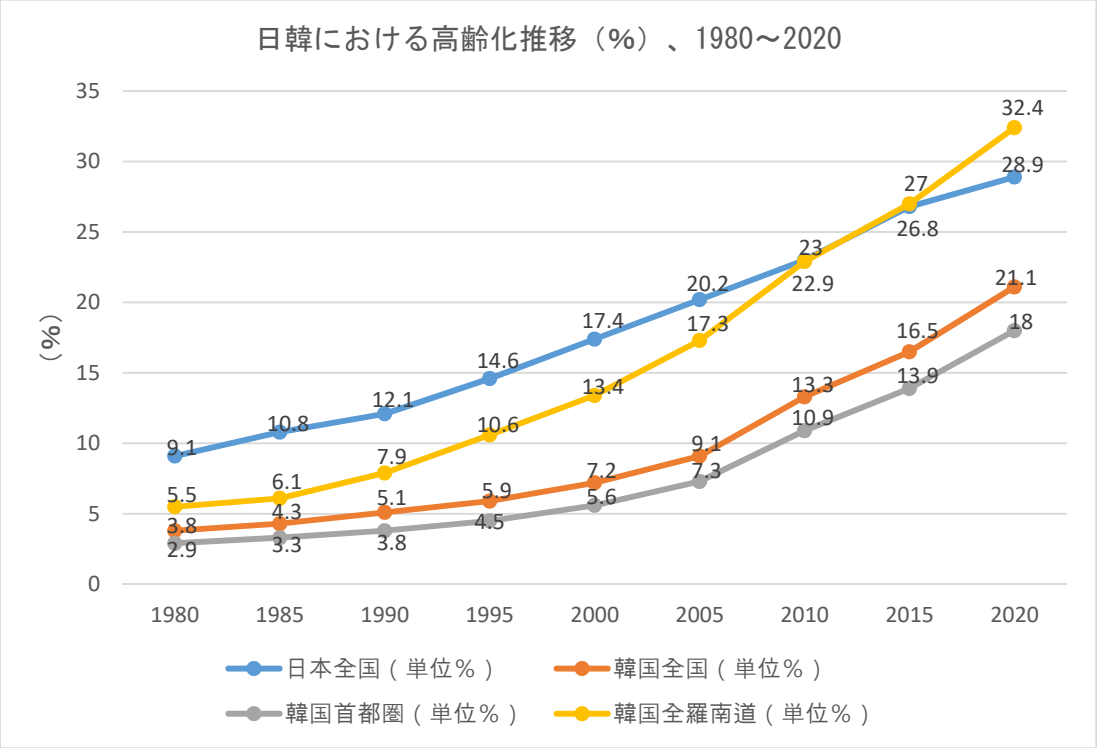


図 12-6-1　日韓における高齢化推移（%）、1980～2020

（出典）表 12－6－1 の数値を元に作成

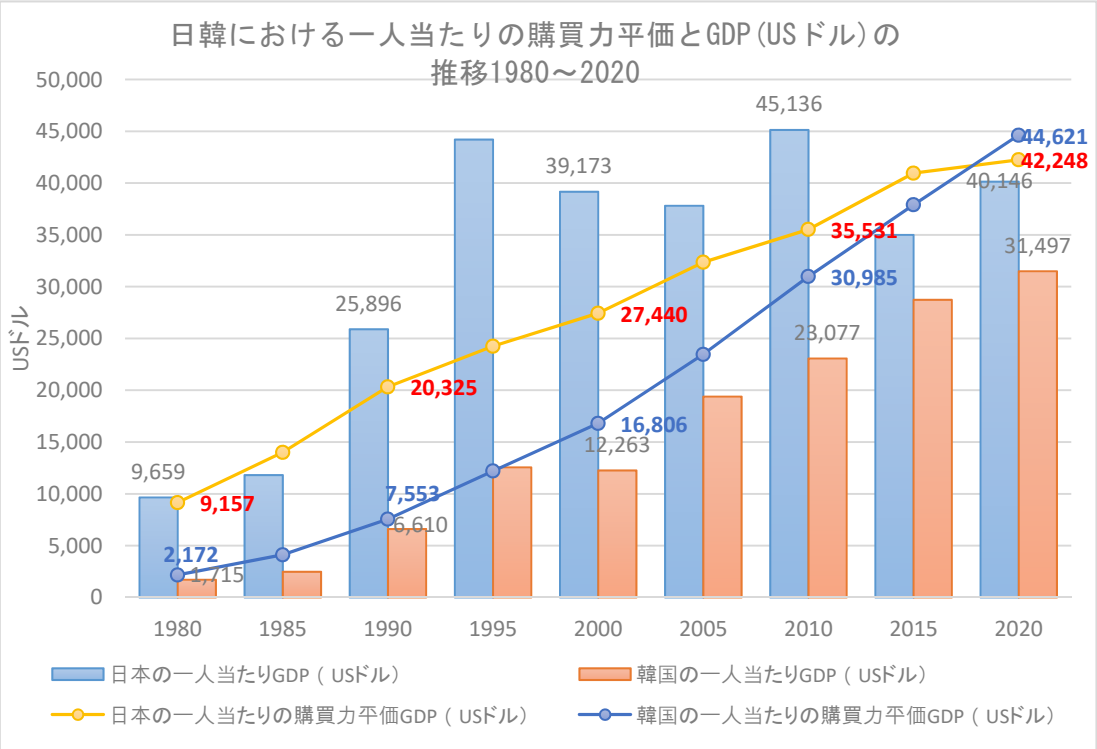


図 12-6-2　日韓における一人当たりの購買力平価と GDP(US ドル)の推移 1980～2020

（出典）表 12－6－1 の数値を元に作成

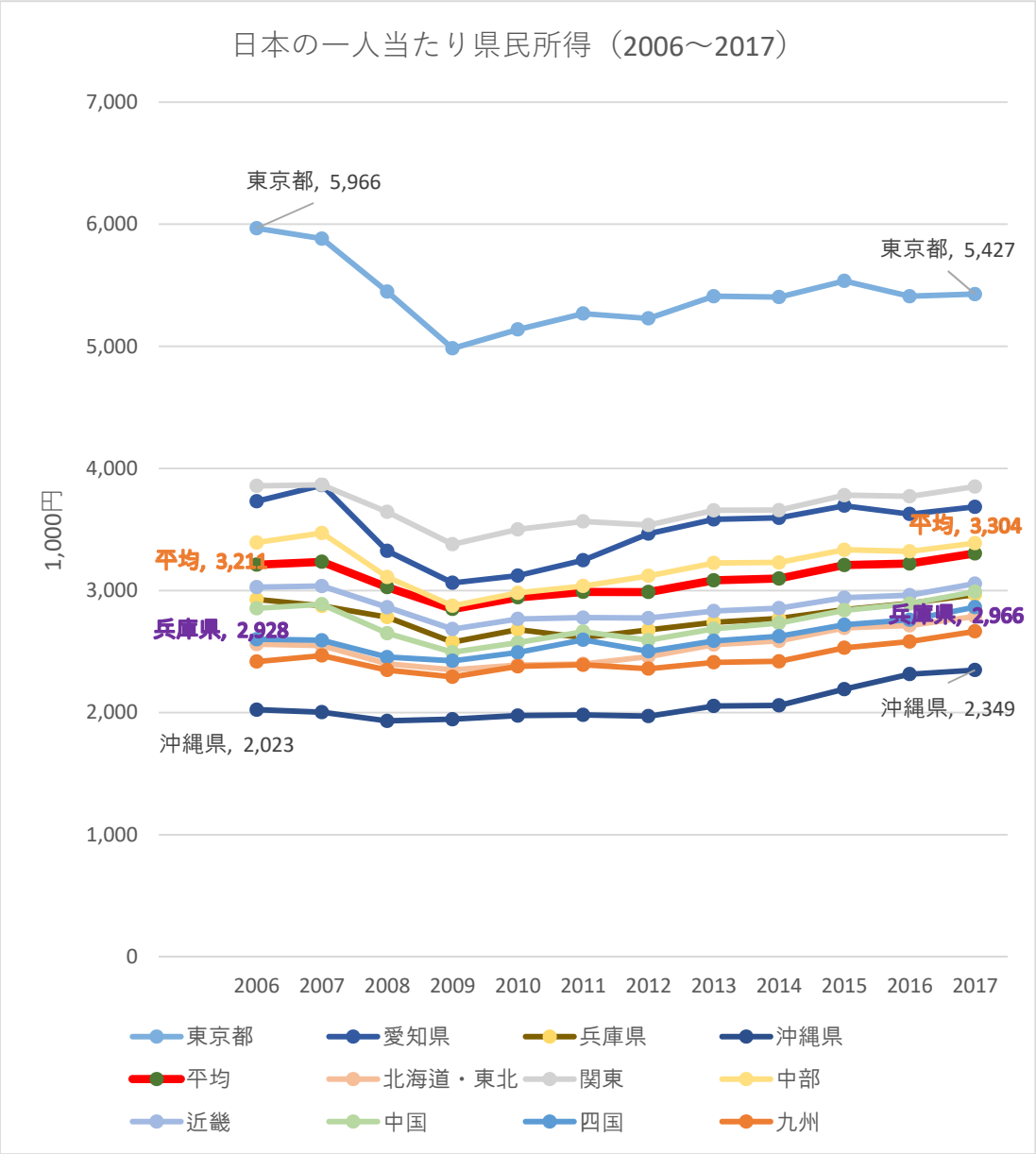


図 12-6-3　日本の一人当たり県民所得（2006～2017）

（出典）内閣府 県民経済計算（平成 18 年度 － 平成 29 年度）

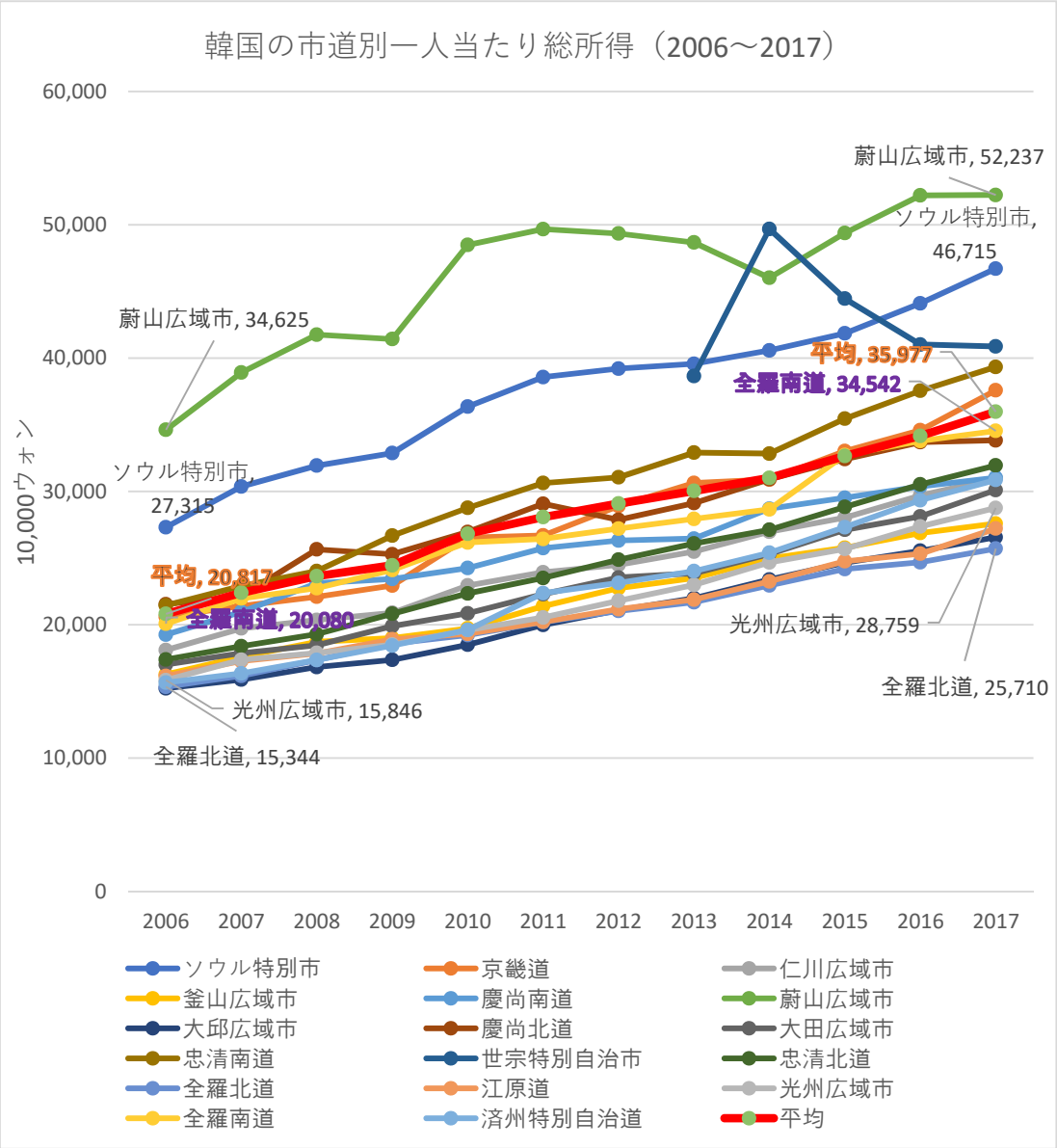


図 12-6-4　韓国の市道別一人当たりの総所得（2006～2017）

（出典）韓国統計庁　市道別一人当たり総所得

12.7　おわりに

12.7.1　考察

研究目的は二つであった。一つ目に、韓国の均衡発展政策の中で、革新都市に科学技術機能と産業機能を加えた拡大過程・高度化過程について考察を行うこと。二つ目に、都市計画において、革新都市の定住環境造成側面にコンパクトシティ概念の適用を模索することであった。研究成果は以下の通りである。

まず、共同革新都市の革新機能（科学技術・産業）の拡大過程をみると、当初は国の推進方向に符合するように推進しており、国の推進方向が先行していた。しかし革新都市シーズン２の場合、共同革新都市が先行し、国の政策が後行している。

共同革新都市は、移転公共機関である韓国電力公社が Energy Valley Master Plan (2015-2020)を策定して、推進した過程と実績は、地域均衡開発の先導的な機能を果たしていると考えられる。国はエネルギー関連法を制定したが、これは Energy Valley Master Plan をサポートした事例であるといえよう。また、共同革新都市の基本構想案が打ち出された当時には想定できなかったことだが、移転公共機関の当事者である韓電が Energy Valley Master Plan (2015-2020)を策定し、実行した、その役割と実績は評価できよう。

具体的には、関連法制度の制定・改定により、エネルギー新産業に関する積極的な企業投資・誘致活動を行い、2015 年から 2021 年 10 月まで 25749.4 億ウォン（約 2600 億円）を投資して、530 社誘致を達成した。また、産・学連携の高度化における実例と産学融合院による革新産業団地内キャンパスを造成する等、積極的な対応の事例が挙げられる。加えて韓電工科大学が共同革新都市内に 2022 年 3 月開校を決定しており、これにより共同革新都市は現在よりグレードアップする契機になる。

次に、都市計画におけるコンパクトシティ計画概念の適用は、共同革新都市が韓国初の事例である。しかし全般的に目標対比 3～4 年程度遅れて都市が形成されている。

共同革新都市の計画概念は、①集中された形態の単核中心地(one center)、②住近接・徒歩重視の四季を歩きたい都市(walkable city)、③公共交通手段を優先、④景観・デザイン重視の四つである。一部、不十分なところはあるが、大きな枠としては現在まで計画概念が維持されている。

今後の課題は、郊外部の乱開発抑制であり、共同革新都市内にこれ以上の商業施設拡大

を避けることである。現在、全羅南道都市計画審議ガイドラインによるとコンパクトシティ概念に対する、「計画によるコントロール」が行われているが、早期の都市計画法の全面的改定によるコンパクトシティ概念の導入と「法制度によるコントロール」が必要であろう。

12.7.2　提言

韓国の地方都市政策の特色は、首都圏一極集中と高齢化・人口減少の課題を解決するために、地方都市政策の策定から地方拠点成長戦略として、一部地域だけでなく、首都圏を除外し、地方拠点に 10 か所の革新都市造成を行った点である。本研究で得られた知見をもとに、他の地域や国（日本）で参考にできる事項を提言とする。

その提言は以下の 7 点である。

- 国全体としての地方創生に対する危機感と意識が高く、もともと首都圏にあった公共機関半数を 10 か所の革新都市造成から公共機関移転を約 10 年で行っており、速やかな政策と事業が行われたこと（**政策と実現のスピード**）。
- 光州広域市と全羅南道が多岐にわたる協議を経て、韓国 10 か所の革新都市の中で唯一、共同で革新都市を誘致したこと（**広域連携の体制づくり**）。
- 全体（全国）を統一するため、まずトップダウン方式の革新都市造成であったが、現在はボトムアップ方式で地方自治体と公共機関が連携し、自ら革新都市を拠点に地域開発事業を行っていること（**トップダウン→ボトムアップ**）。
- 産・学・研クラスター構築事業に基づいた新産業育成とスマート都市育成を全国革新都市で行っていること（**同時多発的な新産業育成**）。
- 共同革新都市はコンパクトシティ概念が導入されたことによって、高齢化・人口減少に一部対応しており、生活圏を中心拠点にした都市計画が行われたこと（**都市計画によるコンパクトシティから高齢化・人口減少の一部解消**）。
- 2000 年以前は日本の都市計画制度と類似していたが、2000 年以降は都市計画区域だけでなく都市計画制度を全国土に対応させた都市計画が行われていること（**全国土における都市計画制度の適用**）。
- 共同革新都市は国の政策だけでなく、全羅南道都市計画審議ガイドライン（2015）により管理されており、地方が国を先行していること（**地方が国を先行**）。

本研究では、コンパクトシティが高齢化及び人口減少に一部対応していることについて示した。都市のフィジカル面での整備やインフラが整っていることは評価できる。しかし、共同革新都市の持続性を考えた際に、①住民の生活に対する居住・生業、文化面での工夫は不十分であり、②都市間および周辺地域との広域的な連携・計画の取組、③公共交通連携については課題がある。

【参考文献】

１）横山大輔（2007.6）:「韓国の革新都市建設による地域活性化に向けた取り組み」,掲載誌 NRI パブリックマネジメントレビュー,p.9～17,野村総合研究所

２）大西隆(2010.3):「東大まちづくり大学院シリーズ　広域計画と地域の持続可能性」,学芸出版社

３）申斗燮（2012.11）:革新都市の概要と課題　（特集 韓国の中央政府機関・公共機関の地方移転政策について）,自治体国際化協会編,p.12-14,自治体国際化フォーラム

４）大西隆（2021.8）:「国土強靱化政策とその脆弱性」、月刊誌「都市問題」国土強靱化政策のいま,第 112 巻第 8 号,p.38－47,公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所

５）国土交通部（2006.10）:「立地選定指針(2005.7)」,「革新都市計画基準(2006)」,「革新都市色彩指針(2012)」

６）韓国土地公社（2007.2）:「光州・全南共同革新都市基本構想樹立等に関する研究」

７）大韓国土・都市計画学会（2007.2）（2008.4）（2018.2）（2018.4）:「都市情報」

８）国土交通部（2013）:「公共機関移転および革新都市建設」

９）国土交通部（2013）:「革新都市産･学･研クラスター構築計画実効性提高方案研究」

１０）　革新都市白書　(2013):「革新都市産･学･研クラスター構築計画ガイドライン(2014.4)」

１１）　全羅南道 都市計画委員会　(2015.4.20):「全羅南道都市計画審議ガイドライン」

１２）　韓国電力公社（2015）:「Energy Valley Master Plan（2015-2020)」

１３）　韓国産業研究院（2020.9）:「企業都市の推進現況と発展方向」

１４）　日本国土交通省(2013.12):「低炭素まちづくり実践ハンドブック」

１５）　Energy Valley 支援センターホームページ：http://www.energyvalley.kr/

１６）　国家法令情報センター ホームページ：http://www.law.go.kr/main.html

１７）　国土交通部 革新都市発展推進団：http://innocity.molit.go.kr/v2/

１８）　光州・全南共同革新都市 ホームページ：http://innocity.bitgaram.go.kr/web

１９）　韓国電力公社 ホームページ：http://home.kepco.co.kr/kepco/main.do

２０）　韓国統計庁 ホームページ：http://kosis.kr/index/index.do

２１）　日本統計局ホームページ：http://www.stat.go.jp/

政策提言リスト

広域連携に向けた地方都市政策と都市計画：韓国革新都市を事例として

朴　延

首都圏一極集中と高齢化・人口減少の課題を解決するために、地方都市政策の策定から地方拠点成長戦略としての革新都市造成を一部地域だけでなく、国土全体に対して速やかに行った点である。本研究で得られた知見をもとに、日本（兵庫県）で参考にできる事項を提言とする。

その提言は以下の 7 点である。

■政策と実現のスピード

・　国全体としての地方創生に対する危機感と意識が高く、革新都市への公共機関移転を約 10 年で建設しており、速やかな政策と事業が行われたこと。

■広域連携の体制づくり

・　光州広域市と全羅南道が多岐にわたる協議を経て、韓国 10 か所の革新都市の中で唯一、共同で革新都市を誘致したこと。

■トップダウンからボトムアップへ

・　全体（全国）を統一するため、まずトップダウン方式の革新都市造成であったが、現在はボトムアップ方式で地方自治体と公共機関が連携し、自ら革新都市を拠点に地域開発事業を行っていること。

■同時多発的な新産業育成

・　産・学・研クラスター構築事業に基づいた新産業育成とスマート都市育成を全国革新都市で行っていること。

■都市計画によるコンパクトシティから高齢化・人口減少の一部解消

・　共同革新都市はコンパクトシティ概念が導入されたことによって、高齢化・人口減少に一部対応しており、生活圏を中心拠点にした都市計画が行われたこと。

■全国土における都市計画制度の適用

・　2000 年以前は日本の都市計画制度と類似していたが、2000 年以降は都市計画区域だけでなく都市計画制度を全国土に対応させ、韓国の地域に適合した都市計画が行われていること。

■地方が国を先行

・　共同革新都市は国の政策だけでなく、全羅南道都市計画審議ガイドライン(2015)により管理されており、地方が国を先行していること。

１３．大都市の創造の場としてのインナーシティ再生

和田　真理子

要約　東京圏に比べ開発圧力の低かった関西では、老朽化し低所得者の多いインナーシティが都心周辺部に広く存在しており、その創造的再生は都市圏経済に大きなインパクトをもたらすと考えられる。本章ではインナーシティの特性が都市の創造性を支える基盤となりうるという立場から、神戸の長田・兵庫南部に形成されつつあるアーティスト・クリエイターの集積を取り上げる。集積内で活動する 35 名のインタビュー記事や聞き取りから明らかになったことは以下である。①アーティスト・クリエイターではない多様な人が集積に関わっており、日常生活圏を共有する密なネットワークを持っている　②下町の風景、利便性が高く土地が安い、環境や多様性に対する寛容性、プライベートを共有しつつ仕事としての付き合いを大切にするといった、インナーシティの特性が集積形成に役割を果たしている。この動きを支援する神戸市の「アーティスト・クリエイター等の活動拠点支援事業」は多様な活動拠点を生み出しており、東京圏から拠点を移す例もみられる。以上から、インナーシティの創造的再生に必要な政策について、次のような提言を行った。①多様で変化の大きい活動に過度に介入しない自由度の高い支援と情報発信　②関西圏における文化・芸術活動の広域的なネットワーク形成　③高密度で権利関係の複雑なインナーシティ再生に不可欠な建築基準法の緩和に向け、関連する自治体の連携。

13.1　はじめに

近年、「インナーシティ問題」という言葉を聞くことが少なくなった。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）[注 1)]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、長田区の空家率が 18.3%と市内で最も高く、兵庫区が 16.2%でそれに続く[注 2)]。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[注 3)]。

本研究では、以上のような今日のインナーシティの課題を踏まえ、その再生の有力な方向性として、文化産業の成長に注目する。そこで、最近アーティスト・クリエイターが集まりつつある神戸の長田・兵庫南部を対象とし、①萌芽的な集積の広がりと特徴、②インナーシティの特性が集積の形成に与える影響を明らかにし、さらに③集積形成を支援する

政策の評価を試みる。半澤（2018）は、経済地理学における文化産業研究の動向について概観する中で､産業論的研究と都市論的研究という二つの主要な潮流があることを指摘し、前者は企業行動や産業構造といった産業自体と地域の関係性に主たる関心があるもの、後者は都市経済や都市問題といった都市そのものに主たる関心があるものと述べている。本研究の主要な問題意識は後者ということになるが、実証研究が不足しているといわれる文化産業研究において、産業集積の特色を表す一つの事例という側面も持っている。

次節ではインナーシティの特性である高密度、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、神戸の長田・兵庫南部のアーティスト・クリエイターの集積の実態と特色を明らかにし、インナーシティの特質がどのように集積形成につながっているかを具体的に述べる。最後に、神戸市のアーティスト・クリエイターの活動支援の制度について検討し、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察する。

13.2　都市の創造性を支えるインナーシティ

ここでは､本研究が焦点を当てるインナーシティの特性とはどのようなものか確認する。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、低級住宅が混在する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｡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。

さらに、インナーシティは問題地域であると同時にイノベー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[注4)]。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、苦労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[注5)]。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、創造都市論で知られるフロリダが、クリエイティブ・クラスは住む場所を決定する際に「場所の質」を重視しており、その要素として「多様性」「その場所らしさ」などを挙げている。様々な人が住み、その場所ならではの歴史的建築物、界隈の雰囲気、独特の文化があることが重要であり、ショッピングモールやテーマパークもどきの観光娯楽施設は意味がないとしている[注6)]。フロリダはインナーシティに特に注目しているわけではないが、クリエイティブ・クラスを引き付ける「いろいろな場所の質の選択肢」の一つであることは間違いないだろう。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。

用途と人々の多様性は偶発的な出会いをもたらし、そこから生み出される新しい知識は、都市成長の本質に関わるものである。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。

「新しい知識を生み出す」性質、すなわち創造性・革新性において、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という[注7)]。

創造性の素地を持つインナーシティで今求められていることは、「新しい知識を生み出す場所」「アートや文化の根ざす場所」としての再生である。次節からは、アーティスト・クリエイターの集積が形成されつつある神戸のインナーシティに注目する。

13.3 「下町芸術祭」開催場所にみるアーティスト・クリエイター集積の成長と広がり

13.3.1　対象地域

本研究の対象地域は、神戸市長田区から兵庫区にかけて、概ね JR 神戸線以南の区域である。図 13-3-1 の右上から左下にかけて JR 神戸線が通っており、それと並行して南側に国道 2 号線、高架でその上を阪神高速神戸線が走っている。神戸市は 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、この地域は、都市機能や産業機能の更新の遅れや老朽化、人口減少や高齢化に悩む典型的なインナーシティとされた。1989 年策定のインナーシティ総合整備基本計画では、地域の活性化を積極的に推進するため、地下鉄海岸線の整備や新長田駅前の再開発がリーディングプロジェクトとして位置づけられた。1995 年の阪神・淡路大震災の被害を受けて策定された新長田駅南地区復興再開発事業は、その規模もあり様々な課題を抱え長期化しているが、地域の人口回復には一定の役割を果たし、2023 年度の完了に向け事業が進行している。もう一つのリーディングプロジェクト、地下鉄海岸線は 2001 年に開通し、JR の新長田駅から和田岬、神戸駅周辺にかけての再開発地区を結び、三宮まで通じている（図中点線）。新長田駅周辺は、ケミカルシューズ産業の集積地として知られてきたが、JR 以南にも工場はあるものの、集積の中心は JR に沿って北側である。

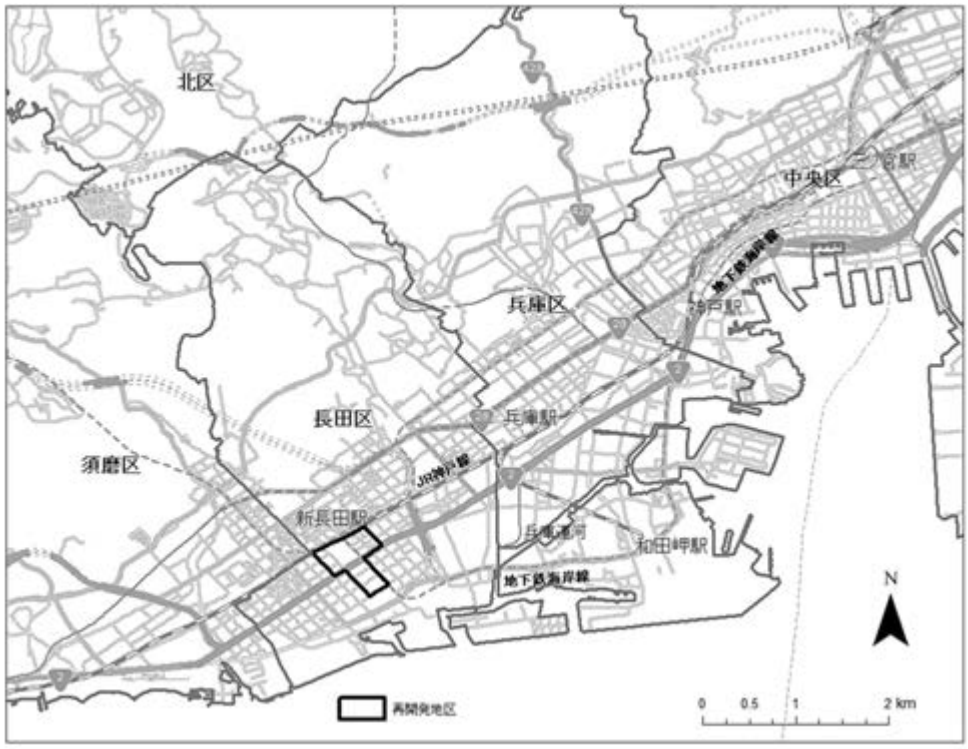


図 13-3-1　対象地域の概要

13.3.2　下町芸術祭開催までの経緯

新長田では、震災後の再開発や区画整理が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、アーティストの流入がメディアにも取り上げられるようになった[注8)]。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起こってきた。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。この芸術祭は、下町的な空間を舞台に、ダンスパフォーマンス、地域にゆかりの深いアーティストの作品展示、アート＆まち歩きツアーなどが行われるビエンナーレ形式のアートイベントである。2014 年に地域のアーティストや NPO、建築家、商店主が集まって結成された「新長田アートコモンズ実行委員会」が中心となって行っている。

13.3.3　下町芸術祭開催場所にみる集積の広がり

新長田地区におけるアーティスト・クリエイター集積の空間的広がりはどのようになっているのだろうか。現在のところ、量的には限られた動きであり、統計で捕捉できるようなものではないため、ここでは、下町芸術祭の開催場所の分布や数からみてみたい。これに注目する理由は、開催場所の多くは、担い手が普段から活動している、あるいはこれまでの活動の中で生まれた場所であり、集積の実態をある程度空間的に反映していると考えられるからである。開催場所は、３回の芸術祭のパンフレットから、展示やパフォーマンスなどのプログラムが行われているところを拾い出し、地図に示した（図 13-3-2）。第１回目の 2015 年の芸術祭は 13 か所、2017 年は 15 か所、直近の 2019 年は 29 か所と、開催

場所は回を追うごとに増加し、特に 2019 年は大幅に増えている。図 13-3-2 を見ると、新長田駅南の再開発地区内にも会場はあるが、東側の地区や、海に近い駒ヶ林地区に半数以上が位置している[注9)]。この付近は、震災時に火災の被害を免れたため、昔ながらの路地や長屋が多くみられる地区である。全体として、新長田駅から地下鉄海岸線駒ヶ林駅に向かう道路を軸に、東西、南北ともに 1 kmに満たない範囲に集中していることがわかる。

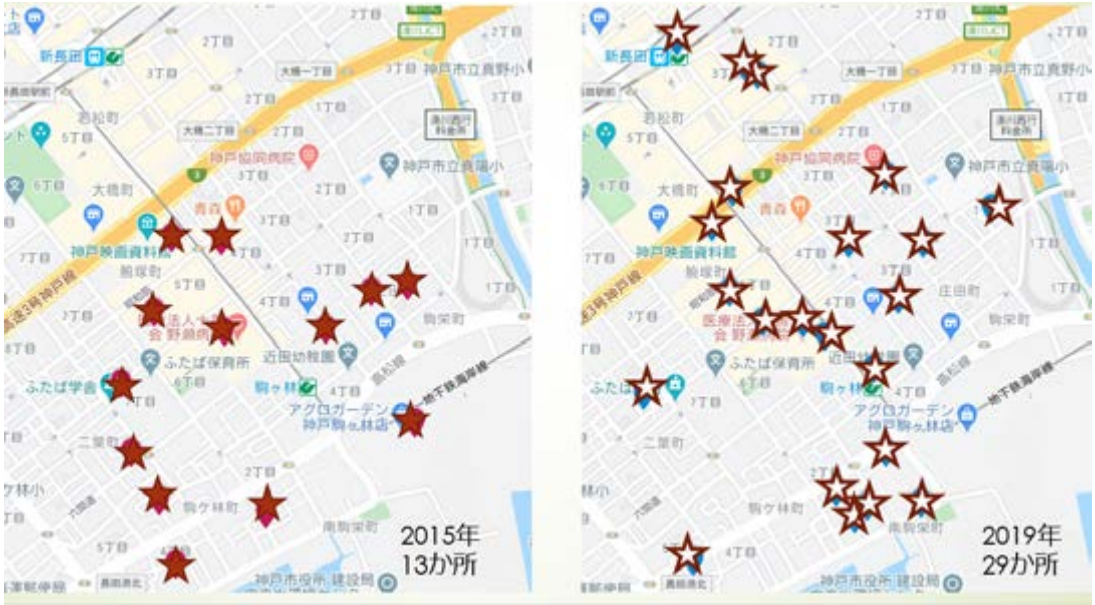


図 13-3-2　2015 年と 2019 年における下町芸術祭開催場所

13.3.4　インナーシティの風景に働きかけ、活用する芸術祭

芸術祭開催場所の種類は表 13-3-1 のようになっている。全部でのべ 57 か所のうち、古民家・空家と、公共施設・その他がそれぞれ 17 と最も多い。後者は駅の構内、地下道などのほか、新長田再開発ビル内の DANCE BOX の劇場やセミナールーム、元小学校のふたば学舎、地域の病院などが含まれる。戦前から地域で診療を続ける病院が会場の一つになっていることは、担い手の多様性を示唆しており興味深い。続いて多いのは、商店街空店舗の 10、広場・路地の 7 である。古民家・空家と合わせると、全体の半分以上、34 か所が、建物や空間のリノベーションに関わるものである。下町芸術祭では、古民家、商店街、路地などインナーシティの特徴的風景が展示の一部として機能していることがうかがえる。このことは、芸術祭のリーフレットの表紙を見ても明らかである（図 13-3-3）。2015 年は長田・駒ヶ林地区の細い路地と長屋、2017 年は丸五市場というエキゾチックな商店街、2019

表 13-3-1　下町芸術祭開催場所の種類

	2015年	2017年	2019年	計
古民家・空家	3	4	10	17
商店街空店舗	4	2	4	10
広場・路地	2	4	1	7
公共施設・その他	4	4	9	17
コミュニティセンター		1	2	3
飲食店			3	3
総計	13	15	29	57

図 13-3-3　下町芸術祭リーフレット表紙

2015 年（左上）、2017 年（右上）、2019 年（下）

年長田港であり、ローカルな風景をフィーチャーしている。中でも、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ル的な存在である。2015 年の芸術祭では、路地両側に並ぶ物干し竿をかける鉄柱に作品が展示され、「モノホシザオ・アセンブリー」と題されて、まさに下町の生活風景と一体化したアートとなっていた（図 13-3-4）。また、丸五市場は、2019 年下町芸術祭と同時開催されたアートプロジェクト TRANS で、スマホアプリをかざすと、存在するはずのない人物が浮かび上がり、生と死を考えさせるという不思議な体験の場となった。

図 13-3-4　モノホシザオ・アセンブリー

（出典）「な～かのブログ」より
https://ameblo.jp/nakanaka39/entry-12075928329.html

アーティストは、インナーシティの風景を活用するだけでなく、働きかけ、生み出してもいる。空き家や空き地の改修においては、すべてプロの職人が担うのではなく、アートに関わる人たちや地元住民等が参画している。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図 13-3-5 の防災空地は、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という個性的なものである。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[注10)]。図 13-3-5 は 2019 年の芸術祭の時に撮影したもので、韓国人作家の手により、黒板を取り込んだインタラクティブな作品となっている。以上のように、インナーシティの風景そのものがアートの一部となっており、アーティストがインナーシティの風景や雰囲気から刺激を受け、働きかけ、活用

図 13-3-5　地面の黒板を中心にした個性的な防災空地

（出典）筆者撮影

していることがうかがえる。

13.4　集積の形成とインナーシティの特性

13.4.1　分析対象

本節では、地域で活動している人の声から、集積の特徴および、その形成にインナーシティの特性がどのように影響しているかについて考察する。金尾（2019）は、2018 年から 2019 年にかけて筆者と共同で行ったインタビューを分析し、この地域の集積形成プロセスを明らかにしている。その中で、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 つを挙げている。(1)の「受け入れる人々」とは、主要産業であったケミカルシューズ産業に国内外から労働者がやってきたこと、さらに阪神・淡路大震災に伴って様々な活動や人を受け入れてきたことを背景とした、アーティストなどを受容する地域社会の雰囲気である。(2)の「多様性」では、この地域には古くから住商工混在の多様性があり、そのことが多様な形でアートに関わることにつながっている点である。(3)の「草の根リノベーション」は、様々な人が関わる「場」の存在であり、地域住民、アーティスト、専門家が参加し協働してリノベーションされる空き家や空き地がイメージされている。

本稿では金尾論文で用いられた下町芸術祭キーパーソンのインタビューと、神戸市の PR サイト「シタマチコウベ」のインタビュー記事の分析を行う。分析対象の概要は次の通りである。

13.4.1.1　下町芸術祭キーパーソンへのインタビュー

下町芸術祭で中心的な役割を果たす 5 名に 2018 年に行ったインタビューである。5 名のプロフィールは以下のようになっている。

A 氏　30 代男性　多世代型介護付きシェアハウス[注 11)]の経営者

B 氏　20 代男性　カメラマン、NPO 法人 DANCE BOX 広報担当
　　デザインやアートの地産地消を目指す一般社団法人代表

C 氏　30 代男性　文化芸術に関わる人を支援する NPO 法人代表

D 氏　30 代男性　建築士、まちづくりプランナー

E 氏　30 代女性　シェアスペース運営、子育て中の女性の起業支援

5 名の属性は様々であると同時に、複数の活動をしており、本業/副業の区別がしにくい。生活、仕事の拠点はすべて地図の中にあり、日常生活圏を共有している[注 12)]。日常的には、

5 名の活動はそれぞれであり、アートに直接関わる人はＢ氏、C 氏の 2 名だけである。5 名は仕事上の取引もあるが、下町芸術祭や様々な地域のイベントなど、面白いと思ったことを一緒に行っている側面が強い。しかしその活動が例えばＥ氏のシェアスペースを利用していたり、DANCE BOX の活動の場や留学生の滞在場所を D 氏が世話していたりと、個人的な人間関係と仕事・活動の関係が連続的につながっている。

13.4.1.2　神戸市の PR サイト「シタマチコウベ」のインタビュー記事

神戸市では、2018 年から事業者に委託して、神戸市営地下鉄海岸線沿線・市街地西部地域プロモーションサイト「シタマチコウベ」を制作・公開している。人口減少・高齢化、空き家や空き地の増加に悩むインナーシティの魅力を発信し、来訪者や移住者の増加、地域の人の愛着や誇りの醸成、地域のイメージ・知名度向上を図ることを目的としている。事業者は毎年公募されているが、現在まで前述のＢ氏を中心とする一般社団法人が手掛けており、地域と人を良く知っている団体ならではの「ディープ」な記事を掲載している。このサイトには、地域で活動している人のインタビュー記事「shitamachi NUDIE」、食べ歩き、飲み歩きをレポートしながら店と人を紹介する「今夜、シタマチで」、クリエイターが写真や自らの作品などを通して下町の様々なシーンを発見する「週刊下町日和」などの連載企画がある。「shitamachi NUDIE」では 2018 年からこれまで（2020 年 11 月現在）に 35 名の記事があり、自らの活動、長田・兵庫の特性、地域に関わるきっかけなどが語られている（https://shitamachikobe.jp/nudie）。記事になる人物の選定は客観的指標によるものではないが、地域をよく知る団体が注目した人や活動が選ばれており、この記事の分析によって、インナーシティの特性や活動のネットワークが読み取れるものと考える。表 2 には掲載されている 35 名の仕事・活動、カテゴリー、仕事・活動の内容、活動地域を示している。次節以降、属性や発言内容を分析していく。

13.4.2　仕事・活動の多様性と局地的なクラスター

まず、表 13-4-1 を一見して分かることは、35 名の仕事・活動が多様なことである。表 13-4-2 には活動のカテゴリーを長田区・兵庫区の別にまとめている。「アーティスト・クリエイター集積」というものの、銭湯経営、飲食関係、理学療法士、医師、漁師など様々である。「アーティスト・クリエイター」の範疇でも、クラフト・製造、ダンス・音楽、美術・デザイン、建築・場所[注 13)]、アーティスト支援があり多様である。しかし、彼らはそれぞれの領域で別々に活動しているわけではない。35 名の記事を読んでいくと、しばしば他の記事になった人物が登場し、個人的あるいは仕事上のつながりがあることがわかる。

表 13-4-1 「shitamachi NUDIE」掲載 35 名の一覧

番号	仕事・活動	カテゴリー	仕事・活動内容	活動地域
1	木質建材卸販売業/木材コーディネーター	クラフト・製造	六甲山をはじめとする地域木材を有効に活用するため、デザイン・商品開発を行い、若手クリエーターが制作活動をする拠点運営	兵庫区
2	北欧ヴィンテージ屋/カフェ	クラフト・製造	北欧のビンテージ家具、生活雑貨を扱うショップにカフェを併設。30の姉	兵庫区
3	ホームセンター経営者	その他	地域のサポーター、バックヤードの役割を果たすホームセンター	長田区
4	建築家	建築・場所	リノベーションの設計	兵庫区
5	銭湯経営	その他	コミュニティの場としての銭湯、地域活動	長田区
6	パン職人	食品・飲食	フランス仕込みの技術で地域で親しまれるパン屋を目指す	兵庫区
7	料理人	食品・飲食/建築・場所	幼馴染の17とともに空ビルを改装、食堂をオープン。同じ町の店主らとイベントを開催	兵庫区
8	一般社団法人代表　写真家/ディレクターA、創る人（建築デザイン）B（2名）	アーティスト支援	デザインやアートの地産地消による地域の活性化を目的に法人を設立。Bは14の夫	長田区
9	介護、飲食、美容事業を展開する株式会社代表取締役	食品・飲食/医療・健康・介護	介護事業からスタートし、地域密着の事業を多角的に展開。商店街再生にも関わる	兵庫区
10	機械メンテナンス・アイアン製作	クラフト・製造	家具・建築・船舶・靴・DIYなどの機械や道具の販売・修理	長田区
11	ダンサー	ダンス・音楽	ダンス留学で初めて来た新長田に住み続けながら、ダンサーとして国内外の様々な舞台作品に出演	長田区
12	朝鮮半島の伝統芸能を学ぶレッスンスタジオ　コリアンダンサーA、パーカッショニストB	ダンス・音楽	朝鮮半島の伝統芸能を学ぶレッスンスタジオを経営するとともに、公立学校、大学で伝統芸能の講師もつとめる。AとBは夫婦	長田区
13	絵描きびと	美術・デザイン	イラストレーター、介護士。33の妻	長田区
14	繋ぐ人/NPO法人理事長	建築・場所/食品・飲食/医療・健康・介護/教育・保育	子どもと一緒に自分の「好き」を仕事にする活動を行うとともに、多世代が繋がり夢を叶えるシェアスペースを運営。8Bの妻	長田区
15	NPO法人DANCE BOX/プログラム・ディレクター	ダンス・音楽	劇場の運営を主軸に、アーティストの育成事業や国際交流事業、地域における教育や福祉、まちの活性化等の事業にも関わる	長田区
16	家具職人	クラフト・製造	オーダー家具を主に木工品のデザイン、製造	長田区
17	ビル家主/つくる人	建築・場所	大阪の建築会社に勤めながら、週末を中心に仲間たち（7を含む）とともにDIYでビルを改修し、新たな地域の拠点づくり	兵庫区
18	産業遺産コーディネーター	建築・場所	産業遺産を見学・記録するNPO法人を立ち上げ、全国の産業遺産のツアーや、遺産を活用した地域活性化プロジェクトの企画運営	兵庫区
19	靴職人	クラフト・製造	足の悩みとデザイン性を両立し、日常使いできるオーダー靴を制作。複数の靴職人と共同の工房で靴づくり	兵庫区
20	駄菓子屋・クレープ屋　店主	食品・飲食	地域の子どもが集まる駄菓子屋・クレープ屋	兵庫区

表 13-4-1（続き）

番号	仕事・活動	カテゴリー	仕事・活動内容	活動地域
21	保育園の主任保育士	教育・保育	子どもが泥だらけになってのびのび遊ぶ、自由な園風の保育園	兵庫区
22	音楽を通じた様々な活動を行う会代表	ダンス・音楽	ピアノの個人レッスン、音楽セッション、音楽を通じた地域活性化プロジェクトの企画	兵庫区
23	福祉・保育事業の株式会社代表/理学療法士	医療・健康・介護	自立度に応じた複数のリハビリ施設、障害児のための保育園などを経営	長田区
24	若手アーティストの支援活動を行うNPO代表/芸術家	アーティスト支援	アーティストと空地整備、空き家のリノベーションなどをつなぎ、若手アーティストの活動を通したまちの活性化を行う	長田区
25	兵庫図書館/館長	教育・保育	「本当の地域の図書館になる」をスローガンに、地域と図書館を繋げるイベントを開催	兵庫区
26	病院/院長、整形外科医	医療・健康・介護	戦前から地域で診療を行い、地域の人が集える場多目的ホールとテラスを併設する病院	長田区
27	一級建築士、まちづくりコンサルタント	建築・場所	自治会単位からのまちづくり支援を行うコンサルタント	長田区
28	漁師	その他	家業として100年以上漁師を続けている。漁業活性化のため、獲れた魚を食べられる場所を増やす地域活動に取り組む	長田区
29	グラフィックデザイナー	美術・デザイン	フリーランスのグラフィックデザイナー	兵庫区
30	製材所取締役	クラフト・製造	キッチンや家具に使われる木材を扱う。2の弟	兵庫区
31	グラフィックデザイナー	美術・デザイン	ロゴマークやパッケージなど、グラフィックを中心としたデザイン制作	中央区
32	彫金師	クラフト・製造	夫婦でシルバーアクセサリーなどの制作	兵庫区
33	多世代型介護付きシェアハウス経営などを行う株式会社/代表	医療・健康・介護	ケアを必要とする高齢者だけでなく、外国人、若者など多様な人々が住み、放課後の小学生が出入りする異色の高齢者施設を経営、地域の問題を解決する新ビジネスも展開。13の夫	長田区
34	保育士起業家	教育・保育	子育てのため東京から移住。長田区役所の「おやこふらっとひろば」の設立と運営に関わる	長田区
35	カレー屋	食品・飲食	オリジナリティを追求したカレー店	兵庫区

例えば理学療法士がアーティストからケアのヒントを得ていたり、病院が下町芸術祭の会場になっていたりとつながりあっている。②と㉚は姉弟であり、弟が家業の製材所を継ぎ、姉が遊休化した作業所部分でカフェと家具屋を営んでいる。カフェは「自治会や婦人会の会議の場」(②)として利用されるなど地域コミュニティの形成に寄与するだけでなく、①、④、㉚との仕事上のつながりも促している、といった具合である。

図 13-4-1 は 35 人の活動場所をカテゴリーごとに地図上にプロットしたものである。これを見ると、すでに述べたように、下町芸術祭に関係している新長田地区に 14 が集中しているが、和田岬周辺に 9、兵庫区と中央区の境界付近に 5 集まっており、3 つの「クラスター」といえるものが見てとれる。このうち、兵庫区の 2 つは、⑦と⑰が幼馴染でリノベーション仲間の核になっており、関係性が強い一方、新長田のクラスターと兵庫区は、㉒が

表 13-4-2　活動カテゴリーと地域

カテゴリー	長田区	兵庫区	計
アーティスト支援	2		2
クラフト・製造	2	5	7
ダンス・音楽	3	1	4
美術・デザイン	1	2	3
建築・場所	1	3	4
医療・健康・介護	3		3
教育・保育	1	2	3
複合	1	1	2
食品・飲食		4	4
その他	3		3
計	17	18	35

兵庫区には中央区1名を含む

その他：銭湯、ホームセンター、漁師

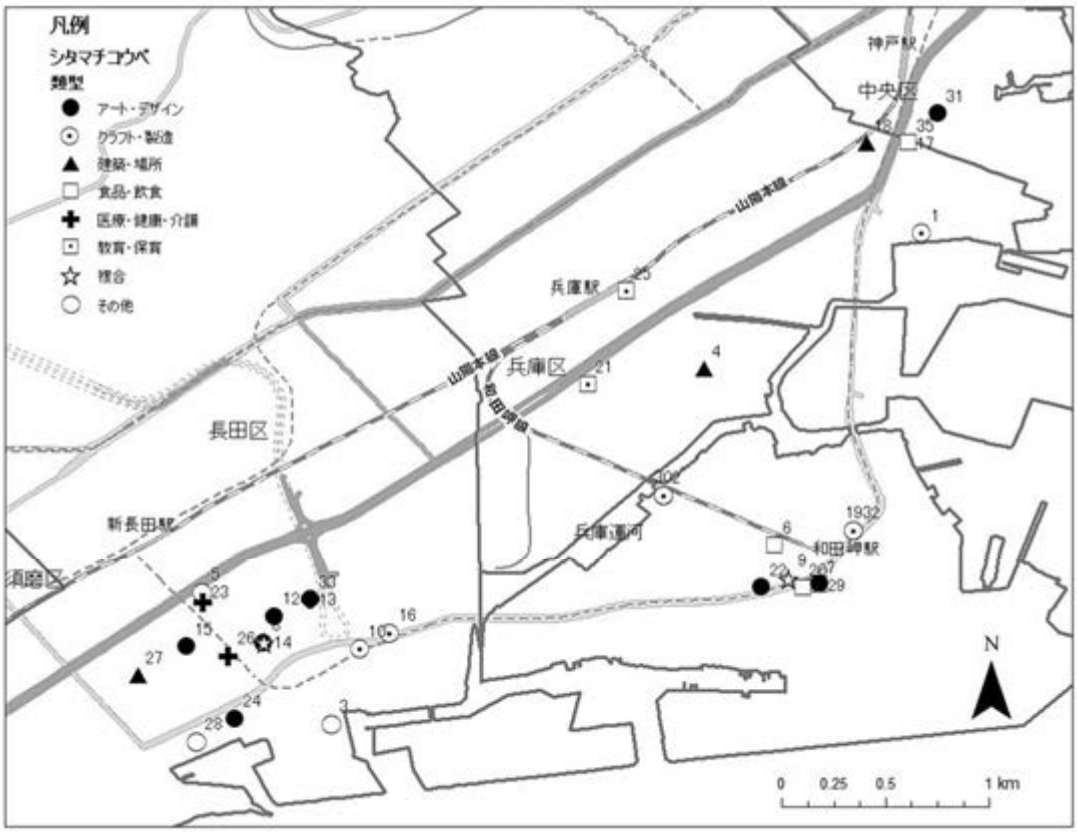


図 13-4-1　「shitamachi NUDIE」掲載 35 名の活動場所

下町芸術祭に関係しているが、インタビュー記事を見る限り強いつながりはないようだ。このことは、表 13-4-2 からうかがえるように、クラスターの性格の違いに表れていると考えられる。新長田が DANCEBOX を核とするダンス・音楽を中心に、アーティスト支援と医療・健康・福祉が結びついているのに対し、兵庫はクラフト・製造、場所づくりと飲食店が結びついたネットワークとなっている。

13.4.3　活動する人の発言にみるインナーシティの特性

13.4.3.1　多様性と寛容性

金尾（2019）のいう集積形成の要因、「受け入れる人々」とは、一般的に言えば寛容性である。この地区はケミカルシューズ産業の集積地として知られ、古くから銭湯、市場、商店街など多様な店舗が存在し、また地方や外国から労働者を受け入れてきたまちである。下町芸術祭の関係者や、地域で活動する人も多様でつながりあっていることは既にみたとおりである。インタビューや「shitamachi NUDIE」でも多様性や寛容性に関する発言は多い。以下、発言の引用冒頭にある丸数字は表 13-4-1 の番号に対応する。

③「新しいことをやりやすいマチで、店をつくるときも最初から地域に受け入れられやすかった」

⑧「新長田が外国にルーツを持つ人が多く、異文化に対して受け入れ合うわけではないけど認めている寛容性のある町」

⑪「私のことを余所者ってちゃんと認識しながら、余所者扱いしない」

㉒「この町には障害のあるメンバーや新しい試みを受け入れる器がある」

といった、人や活動の多様性をベースにした寛容性に加え、以下のように、もともと住工混在地域だったことによる、環境への寛容性を挙げる声があった。

⑫「ここではお互い様…（中略）…商店街なので常にガヤガヤ音はしているし、食材屋さんだったら臭いがでるし。…（中略）…一番の防音は理解し合える人間関係」

⑲「(音への苦情がなく）この町には、ものづくりへの理解や懐の深さなど、ほかにはない魅力」

㉒「もともと工場がたくさんあって日頃から機械音に慣れ親しんでいる地域なので、住宅街でも音を出させてもらえる」　ほか

寛容性・多様性というインナーシティの特性が、余所者を受け入れやすく、新しいことをやりやすいことにつながっており、「新しい知識を生み出す場所」「アートや文化の根ざす場所」となるための重要な要素である。

13.4.3.2　仕事でつながるコミュニティ

第二の特性は、仕事上のネットワークと、それに向き合う態度のあり方ともいうべきもので、ここでは仕事でつながるコミュニティと呼んでおく。局所的なネットワークの存在はすでに指摘したが、狭いエリアで臨機応変につながって仕事ができるという発言が複数あった。

①「このへんで材木の調達から全部やれたのでそういうのがクラフトコミュニティかな」

④「本当に狭いエリアの中で必要な材料を手に入れることができる、これがこの町の魅力のひとつ」

⑩「この町には、たくさんの業種の人がいるから、本当に様々な仕事をいただいています。この町に生かされてる」

⑯「このエリアにいる職人たちは、いわばチームのような関係」

さらに興味深いのは、そのようなつながりに向き合う態度のあり方である。

④「自立した存在として交流しているからこそ、お互いにリスペクトし合っているし、それぞれの得意分野を正確に把握しています。そのため、協力関係もつくりやすい。でも馴れ合いはまったくないです。この距離感がとても心地いい」

⑯「(職人たちは）それぞれがマルチタスクで、一人で全部こなすこともできるのですが、それ以上にお互いをリスペクトしているからこそ、持ち寄って意見を聞きいれながら作っています」

E 氏（⑭)「この地域は自営業者が多く、それぞれが自立しているからこそつながれる」

ほか

友人のような関係を築きつつも、馴れ合いではなくきちんと「仕事」にするという態度が見てとれる。このほか、シリコンバレー的な、カジュアルさが創造性につながるという発言もあった。

㉔「仕事仲間が寝間着やつっかけで打ち合わせに来たりするんですけど、スーツを着てきっちりやった会議よりも、良いアイデアが浮かぶことも多い」

13.4.3.3　利便性と土地建物の安さ

3 番目は、インナーシティの立地特性についてである。意外と都心に近く便利だが、土地建物が安い、そのことで自由な活動が生まれやすいという、ジェイコブズが指摘している点についても発言があった。

②「自転車なら、三宮まで 20 分くらい」

⑥「工場町というのもあって、土地も安くて、その分できることもある」

⑦「港ができて、重工業が栄えて、でもそれが下火になって空き家が生まれたから、自分たちは今ここで店をできている」

⑰「このあたりの地域柄としてありがたいのが、空き物件がたくさんあって、それを安く賃貸や購入ができること。…（中略）…空き物件がたくさん眠っていることは、決してネガティブなことじゃなくすごく地域の魅力だと思うし、地価が安いことはアーティストやこれから活動しようとしている人たちにとって追い風になると思う」

利便性と土地建物の安さについては、兵庫区で空きビルをリノベーションしている人、個性的な店を開いている人からの発言が多かった。

以上みてきた「寛容性・多様性」「仕事でつながるコミュニティ」「利便性と土地建物の安さ」という三つの要素は、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。

13.5　インナーシティがクリエイティブな場となるために

13.5.1　分析のまとめ

分析・考察の結果をまとめると以下のようになる。

・神戸のインナーシティでは、アーティスト・クリエイターの集積が形成されつつある

・全体で一つの集積ではなく、局地的な塊が二つ以上あり、日常生活圏を共有する密なネットワークを持っている

・アーティスト・クリエイターだけではなく、多様な人が関わる

・多様性・環境に関わる寛容性、プライベートを共有しつつ仕事としての付き合いを大切にする「仕事でつながるコミュニティ」、利便性が高いわりには土地が安く新しい活動の場がある、といった、インナーシティの特性が集積の形成に役割を果たしている

このように、インナーシティの特性は創造性の素地となりうるが、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いがたい。長田・兵庫地区においても、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、二つの方向が考えられる。まず、第一に活動する人の支援、第二に活動の場となる土地建物を利活用しやすくすることである。

13.5.2　アーティスト・クリエイターの活動支援と情報発信

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、界隈性を重視するという「創造階級」とは違いが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 2018 年（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。これまでに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」となっている。また、アーティスト・クリエイターのほか、「ディレクター等」として「本人は制作しないが、アーティストやデザイナーと共にビジネスをする方」とあり、幅広い活動の参入が可能である（表 13-5-1）。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。

この制度により 2018 年から 2021 年の 4 年間で多様な活動拠点が 17 件採択され[注14)]、古民家を改修したアトリエやギャラリー、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。2020 年には、世界的に発信力のあるアーティストのアトリエが 2 件開設、2021 年にはゲームソフトのサウンド設計・制作に強みを持つ業者のオフィ

ス１件が採択されるなど、採択される活動の幅は広がっている。さらに、東京から拠点を移す例も見られ、1 件は海外からの注文の多いデザイナー、1 件はサウンド設計・制作の業者である。前者は、「インターネットで多くの仕事をしているため、新しい拠点はどこでもよかったが、ゆかりのある関西で探していたところ、この制度を知り長田に決めた」、後者は、「サウンド設計・制作では日本で数名しかできない技術を持っており、どこでも仕事はできる。東京は個人事業主が過当競争をしており、大阪は下請け関係が面倒。自分はじっくり会社組織を作りたかったため、出身地である神戸がちょうどよかった」と述べてい

表 13-5-1　神戸市「アーティスト・クリエイター等の活動拠点支援事業」の対象

別表１（第２条関係）

分類	分野	事業例
ｱｰﾃｨｽﾄ	芸術活動	美術、舞台芸術、音楽　等
ｸﾘｴｲﾀｰ	映像・ｺﾝﾃﾝﾂ制作	映像制作全般、ｹﾞｰﾑ、ｱﾌﾟﾘｹｰｼｮﾝ開発、WEB 制作、ﾒﾃﾞｨｱ業、写真、出版、編集、等
	ﾃﾞｻﾞｲﾝ	ｸﾞﾗﾌｨｯｸ、建築、ﾌﾟﾛﾀﾞｸﾄ、WEB ﾃﾞｻﾞｲﾝ、ﾌｧｯｼｮﾝ等
ﾃﾞｨﾚｸﾀｰ等	全分野	本人は制作しないが、ｱｰﾃｨｽﾄやﾃﾞｻﾞｲﾅｰと共にﾋﾞｼﾞﾈｽをする方
	ｽﾍﾟｰｽ運営等	ｸﾘｴｰﾀｰ等の創作活動を支援する目的でｱﾄﾘｴ、ｽﾀｼﾞｵ、発表の場等を管理運営する方

る。この２件も含め、この制度を知ったきっかけは、関西で拠点を探していて知り合いから聞いた、というケースがほとんどで、神戸市のウェブサイト等から知ったという声は聞かなかった[注 15)]。そもそも NPO やまちづくり関係と異なり、アーティストやクリエイターは行政の制度を使うという発想が薄い。東京圏にこだわらず、関西に拠点を持ってもいいと考えるアーティスト等は潜在しているが、きっかけがない可能性がある。

神戸市のこの制度は、アートやデザイン、ソフト制作という、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。ただ、この制度を知る機会は限られており、神戸のポテンシャルを浮かび上がらせたと同時に、情報発信の難しさも明らかになったといえそうだ。

13.5.3　リージョナル・ネットワークの形成

長田区のアーティスト、クリエイター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・プラットも、「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、大阪や京都の集積地との連携で「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。兵庫県では「芸術文化振興ビジョン」において、芸術文化を支える連携体制の強化を目指しているが、県内を想定している。府県域にとらわれない関西圏としての連携が必要である。

13.5.4　広域経済圏レベルで土地利用を動かす

前節でみた、活動する人への支援は重要だが、点としての活動を面としてのインナーシティ再生につながるためには、土地建物の利活用の促進が重要である。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、権利関係が複雑で、接道状況が悪く、更新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[注16)]。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、注 14)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、13.3 で述べたように、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、利用希望者と地域を結ぶ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 つるおかランド・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は重要である。

しかし、根本的に求められているのは、少しずつでも市場の力が働くようにし、土地利用が動きやすくすることではないか。関西は東京に比べ開発圧力が小さかったため、都心を取り巻くインナーシティの密集市街地が広く残されている。これまで密集市街地の整備事業が取り組まれてきたが、その手法は小さな区画整理や住宅の共同化など、基本的に「ミニ区画整理」「ミニ再開発」であった。開発圧力の低いインナーシティでこうした市街地改変型の事業が広く行われる可能性は低い。さらに、本稿でみてきたように、創造的な活動は、過去からの積み重ねが感じられる界隈性のあるまちを好み、創造の場としての再生には市街地改変が望ましくもない。だとすれば、インナーシティの再生の切り札は建築基準法の緩和である。

ボリュームの大きい関西のインナーシティで、凍り付いた土地利用を動かすことの意味は大きい。もちろん、街区の状況に応じ、環境の悪化につながらないよう配慮しなくてはならないが、人口減少・高齢化の進む現下では、更新することのリスクより更新されないことのリスクの方が高いことは自明だろう。このような、大きな制度への挑戦は、自治体単独ではなく、インナーシティ密集市街地を抱える自治体が協力して国に働き掛けていく必要があり、また、再生効果も高い。

前面道路の幅員によって再建築の可否が決まる制度は、開発圧力が高い状況では、都市の過密化を防ぎ、よりよい市街地環境を形成するうえで重要であった。しかし、人口減少時代には、これも「負のロックイン」を招いているといえるだろう。

【注釈】

注１）「強い「東京都」ブランド、郊外に集中する大阪」『PRESIDENT』2009 年 6 月 29 日号、https://president.jp/articles/-/1437（2021 年 5 月 16 日閲覧）

注２）平成 30 年住宅・土地統計調査より

注３）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。

注４）成田（1987）、３ページ

注５）ジェイコブズ（1977）

注６）フロリダ（2008）

注７）後藤（2008）

注８）「空き家　アートの巣　長田区」朝日新聞 2016/5/9 など。
http://www.asahi.com/area/hyogo/articles/MTW20160509290700001.html

注９）地図上では表示されていない会場がある。所有者のある古民家などで、申込者のみに場所が知らされるものがあるためである。

注 10）後述するＢ氏、Ｃ氏、Ｄ氏へのインタビューより

注 11）A 氏の「多世代型介護付きシェアハウス」は、サービス付き高齢者住宅であるが、ケアを必要とする高齢者だけでなく、外国人や若者など多様な人々が居住している。異色の高齢者施設として注目を集め、週に 200 人を超す視察が訪れるという。

注 12）実際に、E 氏のインタビュー時には、A 氏が来ておしゃべりをしていた。

注 13）「建築」は建築・設計など、「場所」は明確な目的のためにリノベーションするというより、リノベーションそのものが目的の活動を表現するために用いた。

注 14）うち 3 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、物件の権利関係が予想外に複雑なことが判明したという、採択された事業によらない理由で、惜しくも最終的に辞退となった。

注 15）筆者は「アーティスト・クリエイター等の活動拠点支援事業」の発足時から審査員を務めており、採択者の発言はプレゼンテーションや質疑応答の中で聞き取ったものである。

注 16）『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』より

【参考文献】

1)　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

2)　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

3)　後藤和子（2008）:「クリエイティブ・シティ再考」,「地域開発」Vol.522，日本地域開発センター

4)　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」,「地域開発」，Vol.522，日本地域開発センター

5)　ジェイコブズ，J（1977）:「アメリカ大都市の死と生」，黒川紀章訳，鹿島出版会

6)　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

7)　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，東京市政調査会

8)　成田孝三（1987）:「大都市衰退地区の再生」，大明堂

9)　成田孝三（1991）:「インナーシティ論の今日」,「都市政策」，第 63 号，神戸都市問題研究所

10)　半澤誠司（2018）:「文化産業」，経済地理学会編「キーワードで読む経済地理学」，原書房

11)　フロリダ,R（2008）:「クリエイティブ資本論」，井口典夫（訳），ダイヤモンド社

12)　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

13)　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

政策提言リスト

大都市の創造の場としてのインナーシティ再生

和田　真理子

■インナーシティにおける建築基準法の緩和に向けた連携

インナーシティは都心から近く、交通など基本的なインフラがすでに整備されており、潜在的ポテンシャルがある。しかし、多くが建築基準法前に形成された密集市街地であり、建物の更新が進まず、再生を阻んでいる。これまでの密集市街地の整備は基本的に「ミニ区画整理」「ミニ再開発」であり、開発圧力の低いインナーシティでこうした市街地改変型の事業が広く行われる可能性は低い。さらに、創造的な活動は、しばしば界隈性のあるまちを好み、市街地改変型の事業は創造の場としての再生にとって望ましくもない。だとすれば、インナーシティの再生の切り札は建築基準法の緩和である。

関西はインナーシティ密集市街地が首都圏よりはるかに広がりを見せており、ここで凍り付いた土地利用を動かすことの意味は大きい。もちろん、街区の状況に応じ、環境の悪化につながらないよう配慮しなくてはならないが、人口減少・高齢化の進む現下では、更新することのリスクより更新されないことのリスクの方が高いことは自明だろう。このような、大きな制度への挑戦は、自治体単独ではなく、インナーシティ密集市街地を抱える自治体が協力して国に働き掛けていく必要があり、また、再生効果も高い。

■文化・芸術活動の広域的なプラットフォーム形成

長田・兵庫のアーティスト・クリエイター集積にみられるように、その活動は局地的であり、狭い範囲での様々な人の動き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」「ローカル・バス」を形成しているが、集積の持続的成長には域外とのネットワークが重要である。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。兵庫県では「芸術文化振興ビジョン」において、芸術文化を支える連携体制の強化を目指しているが、県内を想定している。長田・兵庫では、大阪のインナーシティとの関わりの方が強く、大都市圏内での「リージョナル・ネットワーク」形成を考えるべきではないか。

■文化・芸術活動のしやすい都市圏として情報発信

文化・芸術活動における担い手の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、内発的動機である。外的な報酬を与えるとむしろ動機づけが低減することもあり、地域や自治体が直接的な介入をするのではなく、活動しやすい環境整備や利用可能な支援制度の整備に徹することが重要である。神戸市の「アーティスト・クリエイター等の活動拠点支援事業」は、多様で変化の大きい活動に過度に介入することなく、環境整備の支援に徹しており評価できる。支援制度があることによって東京から拠点を移すケースもある。ニーズはあるが知られておらず、文化・芸術活動のプラットフォーム形成とともに、こうした活動が行いやすい都市圏としての情報発信が必要である。

２－３　人財戦略編

１４．広域圏の労働市場と政策

加藤　恵正

要約　日本の労働市場のダイナミズムは弱体化している。コロナ禍以前から、大きな問題を抱えているからだ。労働市場の制度・仕組みは相互補完的で、日本社会そのものといって過言ではない。本稿では、国民経済的視点から労働市場の問題を取り上げるのではなく、これまで日本では閑却されてきた「地域」労働市場に焦点を当てることにした。地域労働市場を視座に、労働市場の柔軟性・流動性の問題を取り上げることにした。今般のコロナ禍においては、日本の労働市場の脆弱性が露見した。ここでは、コロナ禍における労働市場の現実と政策を整理したうえで、地域労働市場における積極的労働市場政策について論じた。労働市場政策として、まず「働き手」の就業能力強化に着目した。企業/社会が求める雇用にたいし、外部労働市場がこれにこたえる形で「就業能力強化」機能を有しておくことが必要だ。内外の労働市場において働き手の市場価値を共有することによって、個別企業内だけでの人材の配置という従来の考え方から、地域内で人材の流動化を促すことが可能となり、結果として地域内でのセイフティ・ネットとして機能することとなる。内外労働市場の接点拡大による労働市場の流動化は、人材が不足する中小企業などにたいし、地域独自の視点から支援する仕組みづくりにも寄与することとなる。この他、政策/施策間連携のための CPO（Corporation Policy Options）型アプローチの採用、政策/施策間連携のための中間組織・人材の育成、地域労働市場の柔軟化/流動化の加速、広域経済圏における労働市場の流動化を図る土俵として、広域プラットフォーム形成、積極的労働市場政策としてのリスキリングの導入などの政策提案を行った。

14.1　はじめに

雇用は生産の派生需要である。生産活動からの需要ということは、生産活動のあり方、その変化、あるいはよりマクロな視点から経済・社会環境の変化が、雇用や仕事に直接・間接に影響するということだ。生産と労働がコインの両面とすれば、労働市場が効率的に機能することが、経済全体のパフォーマンスを高めることに他ならない。

しかし、日本の労働市場のダイナミズムは弱体化している。コロナ禍以前から、大きな問題を抱えているからだ。第１に、日本の労働市場が資本主義経済の構造変化に対応でき

なかった点を指摘しなければならない。たとえば、諸富は資本主義経済をもっともダイナミックに動かしていく要因として「無形資産」に着目する（諸富 2020)。イノベーションの喚起・継続が核心にあるが、その際、人的資本がきわめて重要となることは自明だ。労働市場は、「人」に投資を行うことでその質的向上をはかるとともに、安全で安心な就業環境を保証する仕組みを提供する必要がある。1980 年代の日本経済興隆期、工場や機械に投資を集中させることで効率的生産を実現してきた時代の産業風土が今なお幅を利かせている。日本の企業、そして日本経済はその転換に失敗した。労働市場はかかる変化に呼応できなかった。こうした労働市場の硬直化は、グローバルに開かれた人材市場形成にも失敗することになる。これは、第２に指摘しなければならない構造的問題だ。日本の人的資本市場を構成する大学、企業において、異質を排除し同質的な集団内での差異に固執する市場が形成されてきた。内部労働市場では、準拠集団内での相対的ポジションで優劣が決まり、主な対価は人々の満足感と優越意識となる。大学教育からの閉鎖的人的資本市場は、グローバルに人材を集め競争によって賃金・処遇を提供する構造になっていない[1)]。日本の労働生産性の低さを苅谷はここから論じている。結果的に、労働市場の「質」向上に関わるメカニズムが作動せず、日本経済のダイナミズムを消失させてしまった。第３に、IT 化の潮流に「悲惨」ともいうべき遅れをとっていることだ。労働市場におけるマッチングは、相変わらず伝統的「労働市場」に存在する就業者と失業者の枠から逃れられていない。個別の事情を抱える個々の労働者にたいして、きめ細かな施策を社会経済変化に呼応して機動的に即応しなければならない。今回のコロナ禍において、中小企業への支援がバラマキ的で、適切な支援が行き届かなったことはしばしば報道されてきたところである。

労働市場は、日本の歴史的・社会的・文化的背景から、制度・仕組みが相互補完的に形成されており、これを解きほぐすことはきわめて困難といわなければならない。1980 年代に栄華を極めた日本経済の姿を、改革・進化させることなく現在に至っている典型的市場といってよいだろう。負のロック・インである。

本稿では、日本の労働市場の構造的問題すべてに言及することはできない。労働市場の制度・仕組みは相互補完的で、日本社会そのものといって過言ではない。本研究では、国民経済的視点から労働市場の問題を取り上げるのではなく、これまで日本では閑却されてきた「地域」労働市場に焦点を当てることにした。ここでは、地域労働市場を視座に、第１に指摘した労働市場の柔軟性・流動性の問題を取り上げることにした。

今般のコロナ禍において、日本の労働市場の脆弱性が露見した。まず、コロナ禍におけ

る労働市場の現実と政策を整理したうえで、地域労働市場における積極的労働市場政策について論じることにする。

14.2　コロナ禍の労働市場

コロナ禍が労働市場に及ぼした影響をここでは３つの変化として整理しておきたい。第１は、コロナ禍の影響が特定の産業部門に集中したことだ。図 14-2-1 は、主な産業別就業者の増減率を示したものである。「宿泊・飲食」のマイナス幅は、他産業と比較して明らかに大きい。また、「生活関連サービス」も 2021 年半ばから対前年同月比は大きなマイナスとなっている。

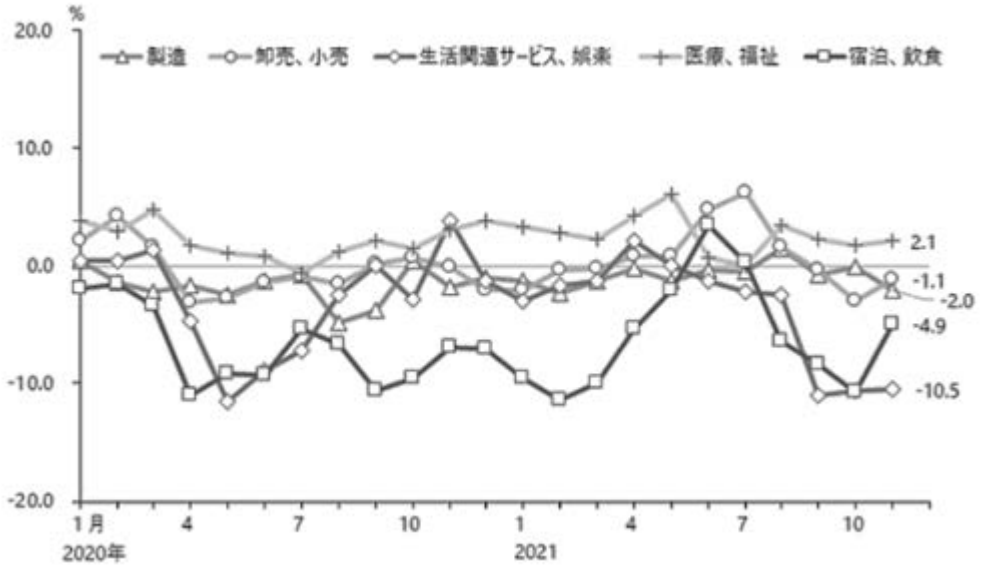


図 14-2-1　主な産業別就業者の増減率（月次、原数値、前年同月比）

（出典）労働政策研究・研修機構『新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響』

https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f05.html

第２の特徴は、非労働力層の拡大である。2020 年 10 月まで、非労働力人口は 7 か月間連続して対前年同月値を上回っており、実数で最大値となった 2020 年 10 月には 4259 万人となり、2019 年 6 月と比べて 85 万人の増加となった。図 14-2-2 は、雇用形態別雇用者数を示している。非正規の職員・従業員は、コロナ禍において大きく影響を受けたことがわかる。

第３の特徴は、パンデミックがもたらす労働市場へのインパクトは大きなものであった

が、失業率は比較的限定的であったことをあげることができよう。図 14-2-3 は、パンデミック下の失業率について国際比較したものである。総務省労働力調査によれば、2021 年 11 月現在、日本の就業者数は 6650 万人。完全失業者数は 182 万人（完全失業率 季節調整済は 2.8%）であった。コロナ禍前の 2019 年 6 月と比べ、就業者数は 100 万人近く減少し、完全失業率は 0.5 ポイント悪化している。もっとも失業率が悪化した 2020 年 10 月には 3.1%を記録した。ただ、同図に示されているように、海外、とりわけ欧米諸国と比較すると、完全失業率の悪化はそれほど顕著ではなく、限定的な変化とどまったとみてよい（山田 2021）。

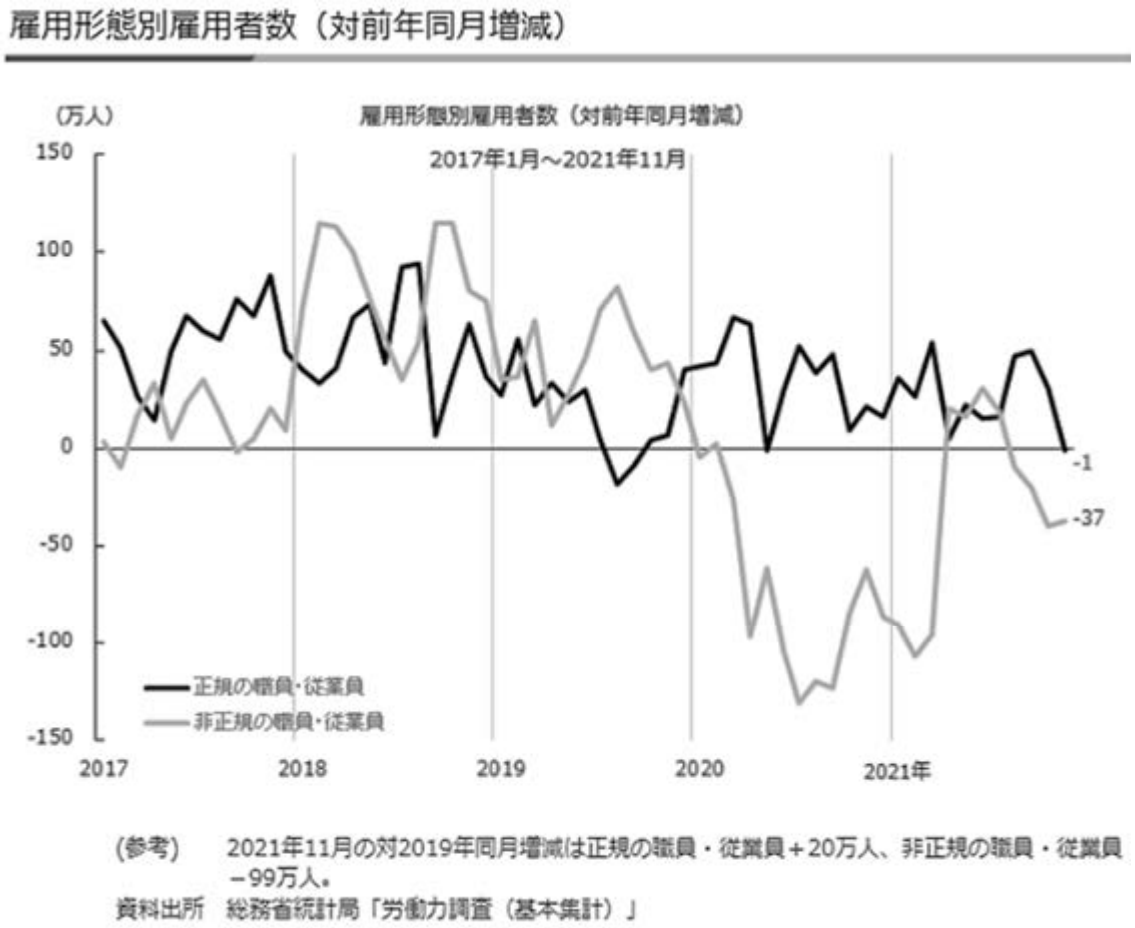


図 14-2-2　雇用形態別雇用者数（対前年同月増減）

（出典）労働政策研究・研修機構『新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響』

https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/c21.html

就業者数の縮小にもかかわらず失業率が大きく拡大しなかった背景には、コロナ禍で離職を余儀なくされた人々が非労働力にシフトしたことがある。実際、コロナ禍でダメージ

を受けた産業領域は宿泊・飲食である。こうした雇用形態で仕事をしていた人々は、仕事を取り巻く環境悪化により、一旦、労働市場から撤退し非労働力層になったと考えられる。不況期に職探しをしても無駄だという判断で職探し自体を放棄する。「求職意欲喪失効果」である。経営環境の悪化により、こうした不安定層の雇用に大きな影響が顕在化したと考えてよいだろう。労働市場が柔軟かつ流動性が高ければ、こうした労働市場からの撤退は最小限に食い止められたはずだ。さらに、完全失業率の悪化が限定的であった背景には、景気落ち込みが大きくなかったことも影響しているが、コロナ禍による労働市場への影響が出始めた時点で機動的に政策的対応が行われた点を挙げることができる。雇用調整助成金の役割は大きかった。次節では、今回発動された雇用調整助成金運用の概観と効果について整理する。

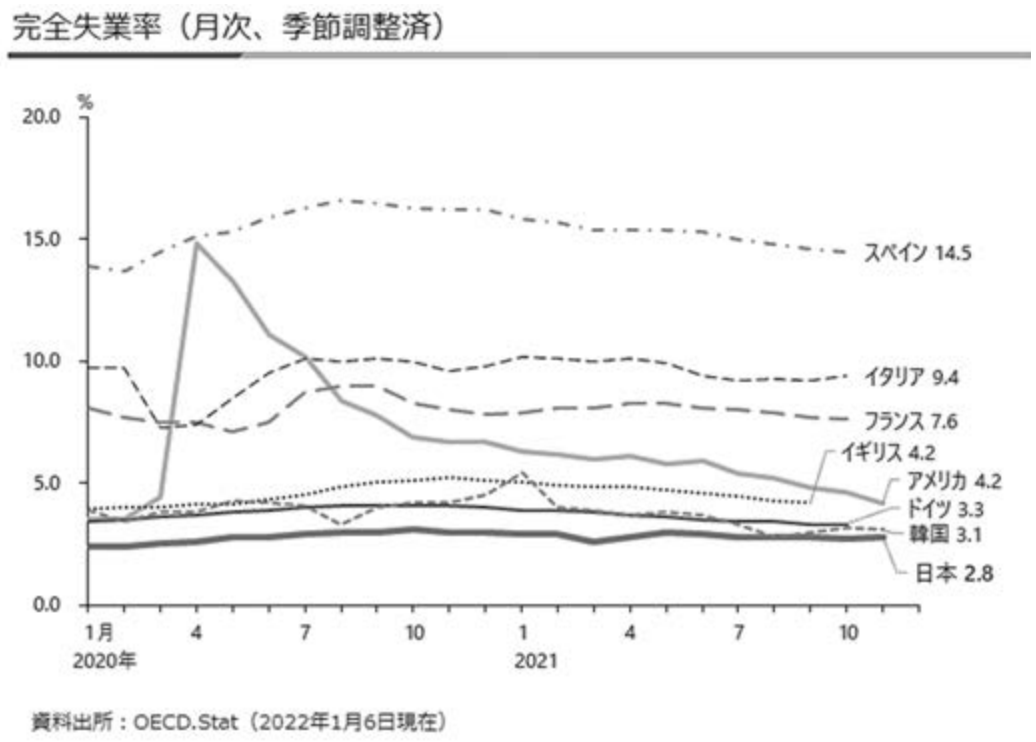


図 14-2-3　完全失業率の国際比較

（出典）労働政策研究・研修機構『新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響』

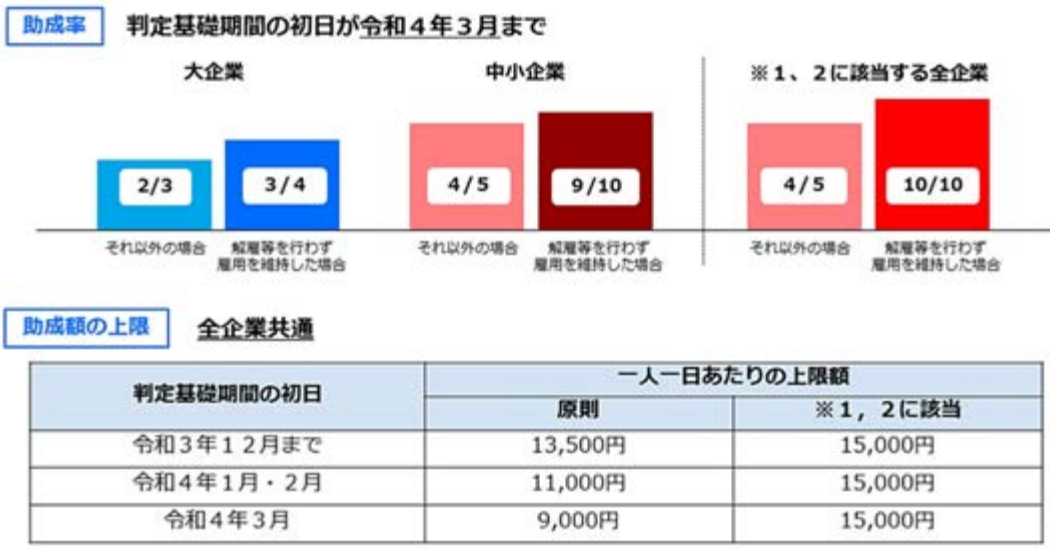
https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f01.html

14.3　雇用調整補助金の概観と機能

コロナ禍で雇用維持政策として、雇用調整助成金が「切り札」のように用いられていることは周知のとおりである。雇用調整助成金とは、『新型コロナウイルス感染症の影響』により、『事業活動の縮小」を余儀なくされた場合に、従業員の雇用維持を図るために、『労使間の協定」に基づき、『雇用調整（休業)」を実施する事業主に対して、休業手当などの一部を助成するもの」(厚生労働省 HP）である（なお、事業主が労働者を出向させることで雇用を維持した場合も、雇用調整助成金の補助対象となる)。図 14-3-1 は、コロナ禍での雇用調整助成金の概要を示している。また、表 14-3-1 は、雇用調整助成金の支給実績（令和 2 年 1 月 24 日から令和 3 年 6 月末）を産業中分類別に示したものである。やはり、飲食店への支給が最も多く全体の 8.2%を占めている。宿泊業 6.3%、道路旅客運送業 5.1%と続いている。

それでは、雇用調整助成金は実際にはどれくらいの雇用維持効果があるのだろうか。図 14-3-2 は、雇用調整助成金等による完全失業率抑制効果を示したものである。同図によれば、2020 年 4 月から 10 月の完全失業率は 2.9%。この間、雇用調整助成金が作用することによって、2.1 ポイントの抑制効果があったとしている。同助成金がなければ、完全失業率は 5.0%におよんでいたことを示している。ただ、この推計の前提は「雇用調整助成金対象者がすべて失業する」ことを条件に推計されており、過大推計である可能性は大きいとの指摘もある。

いずれにしても、今回のコロナ禍においては、雇用調整助成金、緊急雇用安定助成金などが機動的に活用されたことによって、雇用維持が確保され完全失業率が低位に推移することを可能にしたことは明らかだろう。



判定基礎期間の初日	一人一日あたりの上限額	
	原則	※１，２に該当
令和３年１２月まで	13,500円	15,000円
令和４年１月・２月	11,000円	15,000円
令和４年３月	9,000円	15,000円

図 14-3-1　雇用調整助成金の概要

（出典）厚生労働省 HP

表 14-3-1　雇用調整助成金等の支給決定額

雇用調整助成金･緊急雇用安定助成金の支給決定額（業種別（中分類別））

	産業分類（中分類）	雇用調整助成金 支給決定額（百万円）	雇用調整助成金 割合	緊急雇用安定助成金 支給決定額（百万円）	緊急雇用安定助成金 割合
1	飲食店	300,260	8.2%	96,941	35.4%
2	宿泊業	231,160	6.3%	17,126	6.3%
3	道路旅客運送業	185,598	5.1%	2,568	0.9%
4	輸送用機械器具製造業	158,272	4.3%	625	0.2%
5	その他の事業サービス業	156,503	4.3%	18,865	6.9%
6	専門サービス業（他に分類されないもの）	118,760	3.2%	9,074	3.3%
7	建築材料、鉱物・金属材料等卸売業	116,356	3.2%	3,080	1.1%
8	運輸に附帯するサービス業	114,634	3.1%	1,713	0.6%
9	娯楽業	112,663	3.1%	14,921	5.5%
10	その他の小売業	106,324	2.9%	9,332	3.4%
11	金属製品製造業	100,309	2.7%	1,009	0.4%
12	食料品製造業	86,416	2.4%	5,711	2.1%
13	はん用機械器具製造業	84,317	2.3%	459	0.2%
14	洗濯・理容・美容・浴場業	81,977	2.2%	6,247	2.3%
15	情報サービス業	78,893	2.2%	2,237	0.8%
16	その他の生活関連サービス業	76,462	2.1%	5,588	2.0%
17	電気機械器具製造業	72,273	2.0%	514	0.2%
18	道路貨物運送業	71,946	2.0%	1,323	0.5%
19	飲食料品小売業	65,716	1.8%	9,344	3.4%
20	繊維工業	63,121	1.7%	1,076	0.4%
21	織物・衣服・身の回り品小売業	61,656	1.7%	4,835	1.8%
22	その他の卸売業	59,521	1.6%	2,488	0.9%
23	印刷・同関連業	56,288	1.5%	1,145	0.4%
24	各種商品小売業	54,237	1.5%	2,824	1.0%
25	職別工事業（設備工事業を除く）	52,909	1.4%	2,175	0.8%
26	鉄鋼業	52,635	1.4%	112	0.0%
27	職業紹介・労働者派遣業	47,862	1.3%	2,568	0.9%
28	医療業	46,813	1.3%	4,517	1.7%
29	総合工事業	44,289	1.2%	2,052	0.7%
30	航空運輸業	43,021	1.2%	165	0.1%
31	その他の製造業	42,464	1.2%	763	0.3%
32	設備工事業	35,764	1.0%	1,186	0.4%
33	上記以外	675,154	18.5%	40,984	15.0%
	合計	3,654,574	100%	273,562	100%

※１　支給決定額は、申請日が令和２年１月24日以降の申請について、令和３年６月末までの支給決定分を集計したもの
※２　雇用調整助成金の支給決定額には、コロナ特例以外（通常、災害特例）を含む
※３　雇用調整助成金に係る支給決定額が大きい産業順で並べ、上位５産業について網掛けをしている
※４　雇用調整助成金に係る支給決定額が全体に占める割合で１％以上の産業を掲載している
※５　産業分類は、事業主から聴取した主たる事業の内容に基づき登録されている

（出典）厚生労働省　雇用調整助成金・休業支援金等関係 参考資料

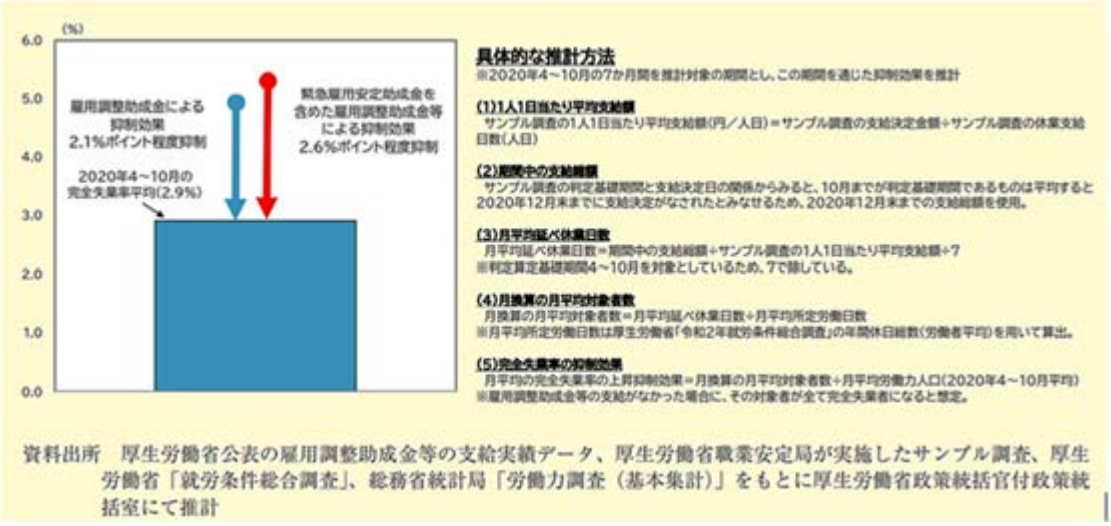


図 14-3-2　雇用調整助成金等による完全失業率抑制効果

（出典）令和 3 年　労働経済白書 pp. 179

14.4　経済政策としての雇用調整助成金等の評価、積極的労働市場政策へ

コロナ禍によって突然状況が悪化した労働市場への緊急施策として、雇用調整助成金は大きな貢献をしているといってよい。しかし、労働市場を中長期的観点から効率的かつ効果的に機能させるために、この「切り札」をどのように使いこなしていくのかは議論のあるところだ。こうした政策の課題として、「死荷重（dead weight loss）問題」と「置換問題（displacement effect)」を指摘することができる（厚生労働省 2020)。

死荷重問題とは、補助金支給を行わなくても、自ら雇用維持を行うつもりであったケースである。補助金という性格上、これを受け入れるハードルは低く、安易にかかる仕組みを活用するケースがありうる。図 14-4-1 はこの状況を示したものであるが、補助金によって市場均衡点より取引量が多くなり、死荷重が発生していることを示している。同図において、△ACG は消費者余剰を、△BDF が生産者余剰を示している。ここで、補助金は BCGF である。死荷重は、過剰な取引によって生じる社会的損失△FEG によって示すことができる。雇用調整助成金の運用にあたって、大きな非効率・無駄が現出していると報告されている。補助が必要のない対象への支給を客観的なデータに基づいてとどめることが必要だ。

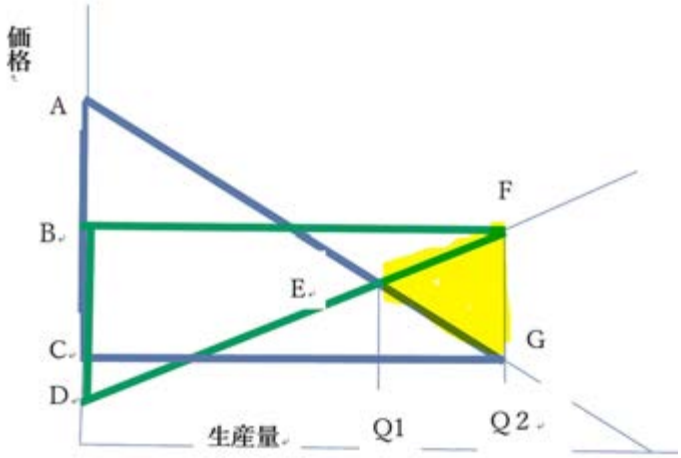


図 14-4-1　死荷重の発生メカニズム

次に、置換問題である。「景気が回復しても助成金なしでは存続が難しい仕事が助成金で維持される場合、成長分野への労働移動等、円滑な産業調整を遅らせること」を意味している。市場が柔軟で労働力の流動性が高ければ、こうしたことは最小限にとどめられるはずである。近年では、巨大災害時に使われたグループ補助金が置換問題に直面したことが知られている。

中長期的観点からは、雇用調整助成金は既存産業構造の「固定化」政策に他ならない。本来であれば、市場への様々な刺激によって産業構造は変化・進化する。雇用も衰退領域から成長分野へと移動することになる。労働市場の流動性が確保されていれば、かかる変化は柔軟に達成できるはずである。固定化政策は、市場が本来有している進化を妨げ、既得権益を擁護することで、本来ダイナミックに動く経済を硬直化させてしまう可能性が大きい。日本の場合、もともと労働市場の流動性が小さく、結果的に産業構造進化に呼応できていないといってよい。

こうした大きな衝撃への対処は、これまでしばしば新たな制度的イノベーションを喚起した。しかし、今回のコロナ禍での労働市場政策は、結果的には陳腐化し日本経済を弱体化させている「元凶」ともいうべき既存システムをより強化する固定化政策となっている。

コロナ禍にたいする雇用調整助成金の役割は確かに大きい。しかし、それは緊急・短期的処方箋としての役割である。基本的には、今回のような事態にたいして、人々に多様な雇用機会を提供する柔軟な労働市場が望ましいことは言うまでもない。中長期的には、衰退産業領域から成長産業への再配置も可能となる。しかし、現下の日本の仕組みや政策は、こうした流動的労働的市場に対処するものとなっていない。柔軟な労働市場を機能させる

ためには、流動性を促し、これと連動する労働市場政策が必要だ。積極的労働市場政策である。

ここで示したように、コロナ禍で運用された雇用調整助成金制度は、巨大被害への緊急対応という枠をこえて使用した場合、日本経済再生を阻む労働市場をより強化する仕組みであることを閑却してはならない。ここでは、コロナ禍において顕在化した労働市場の課題を念頭に、これ乗り越えるための政策について、積極的労働市場政策の視点から整理を行うことにしたい。

14.5　地域労働市場の台頭と政策

S.Giguere は、従来の雇用政策の限界として、政府による画一施策が地域の需要サイドの要請を反映することが困難であること、政府の縦割り施策により政策間の連携・融合が十分図られないこと、少子高齢化のためにこれまでの労働力の地域間移動ではその需給ギャップが埋められないことなどから、地域のイニシアチブによる雇用促進の必要性を指摘している(Giguere 2005)。そこでは、地域ガバナンスの改善の重要性を指摘するとともに、知識基盤構築により地域自らが雇用を創出すること、労働市場政策と経済開発政策の連携、地域が各々独自の雇用政策を展開する必要性などを指摘したのである。

地域における雇用就業への取り組みを本格的にスタートすべきときがきた。ここでは広域地域経済の視点から積極的労働市場政策を整理する。

「そもそも地域レベルでの雇用政策とは何なのか」。渡邊は市町村における雇用政策の取り組みに関してこう指摘している(渡邊 2007)。地域における雇用就業政策として「就業の質の確保」や「多様な選択肢の提供」といった視点の設定やこれに基づく具体的な戦略は、わが国労働市場全体の問題であるが、一方、自治体がイニシアチブを取って地域固有の課題に対応するために「現場」において具体的に設定し、また機動することができる。地域雇用政策の可能性について議論する佐口は、自治体独自の雇用創出プランを「産業振興策に埋没したものでもなく、離職者を事後的に救済するだけの雇用対策でもない領域が成立しつつあるのかもしれない」と指摘している。ただ、こうしたプランが、実現手段の有効性や諸プランの整合性などからその実現可能性については問題があるとの認識を示している（佐口 2004)。

これまで雇用就業に関わる政策は基本的には政府によって制度設計が行われてきた。しかし、現下のわが国の社会経済環境とその変化は、政府の一元管理型雇用就業政策では地

域の多様性や変化に十分には対応できないことを明示したといってよい。地域のイニシアチブによる地域の固有の課題に機動的に即応する雇用就業政策策定は、今後不可避の課題であるが、きわめて多様な要素が絡み合って形成されている地域の労働市場に効果的かつ効率的に対処するためには、新規・既往の施策群を柔軟にパッケージ化することによって課題に的確に対応する視点が必要である。こうした視点は CPO（Co-ordination Policy Options）型政策として、その重要性が指摘されてきたところである。実際には、多様な分野・主体間の調整・連携を行いつつ、政策パッケージを構築することが狙いで、たとえば政府と自治体政策の連携、地域内部における複数領域間の調整・連携を指している[2)]。

14.6　積極的労働市場政策と地域労働市場

14.6.1　地域労働市場の３層構造

地域における雇用・就業確保は、地域労働市場政策の中核にある。ここでは、まず地域労働市場の特性を整理したうえで、雇用・就業政策を明らかにする。

一般に、労働市場には２つのタイプがある。ひとつは、企業組織内部において形成される「内部労働市場」である。ここでは、企業に雇用された労働者の職務・職種、賃金が決定される。企業組織における労働資源の配分と価格づけの場である。第二は「外部労働市場」である。これは、企業組織外部における労働資源配分機能を指しており、具体的には企業横断的な労働需給のマッチング機能等を担うことになる。実際には、内部労働市場と外部労働市場の接点をデザインすることによって、地域の特性に応じた形で仕事と生活の調和の実現、就業能力強化等をはかることが可能となる。地域の労働市場を議論するうえで閑却できないのは、第三の労働市場ともいうべき中間労働市場である。既往労働市場とは無縁ないし縁辺部に位置づけられていた人々、社会的領域における新たな働き方を提案する人々によって形成されており、既往内部労働市場と外部労働市場の結節点で台頭してきたもうひとつの労働市場である。ここは、就業のための実践的トレーニングを仕事につきながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場など複合的な性格を有する地域固有の労働市場なのである。ここでは「地域中間労働市場」と呼称する。

なお、英国ではこれまでに中間労働市場（Intermediate Labor Market =ILM ）形成の試みが行われてきた。英国における中間労働市場は，長期失業者を通常の労働市場に戻すための仕事の提供や職業訓練を行う「場」として定義され、就業のための様々な支援がパッケージで提供される。英国での経験は，こうした ILM の拠点が衰退するインナーシティの

再生にも寄与することを実証しており，雇用政策をこえて都市や地域再生を起動してきたことを明らかにしたのである。

労働資源としての「働き手」は、地域に形成される３つの労働市場とこれらに関わる広義の労働市場政策群のなかで自らの立場を形成していくことになる。たとえば、内部労働市場は個別企業における労働の組織内取引の場であり、直接的な形での政策的関与は大きくないが、経営者の意識改革による影響は大きい。企業における雇用契約を柔軟にすることによって多様な働き方を導入することは、外部労働市場との連動・連携を強化につながる。こうした外部労働市場との関係拡大は、企業内部におけるエンプロイアビリティ支援やワークシェアリング導入などに結びつくことになる。さらに、CSR を核とする地域や社会領域と企業経営の接点形成など、地域政策との連関性はこれまでになく大きくなってきている。

一方、外部労働市場の機能向上は、労働移動に関わる市場環境整備、就業能力強化支援などが政策となる。年齢や性別に関わらない雇用制度や年金のポータビリティ向上はかかる領域での重要課題であるが、地域との関係では、連続した専門性の維持、職業訓練充実、女性が働くための環境整備なども重要課題である。さらに、地域中間労働市場は、地域に根ざした雇用就業を核とするより広範な社会的領域をカバーする。ここでは、高齢者、障害者、NEET など従来の労働市場のなかでどちらかというと副次的位置づけであった主体群と関わっている。ひとつには、こうした主体が既往労働市場で働くための「準備」あるいは「橋渡し」機能、第二には台頭する社会的経済領域の労働市場としての機能ということになる。こうした領域は、日本ではなお萌芽段階であることは否めない。ただ、阪神・淡路大震災からの復興過程で、かかる領域がいち早く機能し、また蓄積もある。地域政策との連携が期待されるところである。その意味で、地域中間労働市場は、就業を含めその他の形での社会への参画を促す「もうひとつ」の社会調整の仕組みと位置づけてよい。

14.6.2　地域雇用就業政策の目標

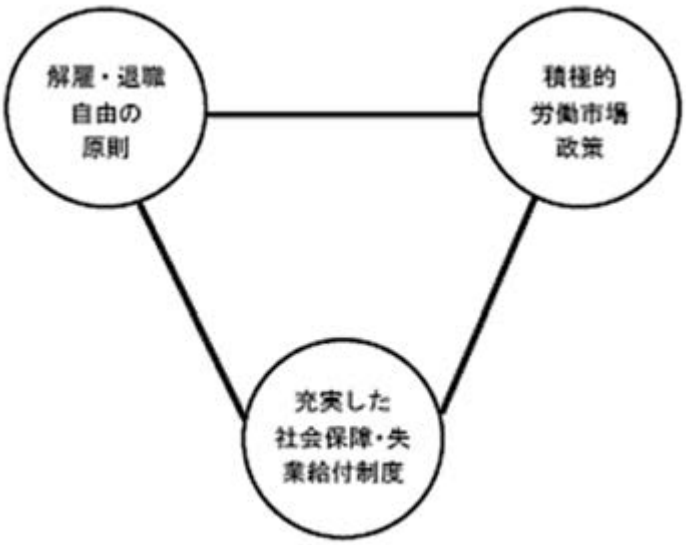
地域労働市場政策を検討するうえで、その供給サイドの就業への姿勢や需要サイドの雇用の判断などを軸としてくらしや失業、労使関係などカバーする領域は多岐にわたる。本来、地域における労働市場政策を考えるうえでは、多くのしかも複雑に絡み合った要因群を総合的に点検しなければならないが、地域に形成される３つの労働市場が効率的かつ柔軟に機能するための接点である相互関係に着目すると、内部労働市場と外部労働市場の接点を形成する「就業能力（Employability）の向上」「ワーク・ライフ・バランス（Work Life

Balance）の確立」、及び内外労働市場と地域中間労働市場の３者を結びつける「ソーシャル・インクリュージョン（Social Inclusion）構築」が論点となる。ここでは、このなかで最も積極的労働市場政策に関係する「就業能力（Employability）の向上」に焦点をあて論じていくことにする。

14.7　地域労働市場の流動化と積極的労働市場政策―フレキシキュリティから―

積極的労働市場政策（Active Labour Market Policy）とは、公共職業安定所や職業訓練施設等を利用し就職相談や職業訓練等を実施することにより、失業者を労働市場に復帰させる政策。一方、消極的労働市場政策は、失業者に失業手当等を提供する政策や早期退職により新たな雇用の余地を生み出す政策をさしている（OECD)。積極的労働市場政策は、日本においても一部導入されているが必ずしも十分な成果をあげているわけではない。

積極的労働市場政策が労働市場をダイナミックに動かし、かつ雇用者の安全弁ともなっている「フレキシキュリティ」を取り上げておこう。フレキシキュリティ（"flexicurity"）とは、柔軟性という意味の英語"flexibility"と、保障または安定性という意味の英語"security"を合わせた造語である。藤川によれば、「フレキシキュリティとは、共時的、かつ、周到な方法で、労働市場、労働組織、労使関係の柔軟性を拡大する一方、特に労働市場内外の弱い立場にあるグループの安定性（雇用保障および社会保障）の拡大を試みるもの」という(藤川 2008)。その構図は、図 14-7-1 に示されている。これは、デンマークの「黄金の三角形」と呼ばれている。まず、「解雇・退職の自由原則（柔軟な労働市場)」では、使用者は随意雇用の権利を有しており、デンマークの解雇規制はほとんど存在しないという。「充実した社会保障・失業給付制度（手厚い失業保険制度)」は、2005 年現在、失業給付のための負担割合は個人所得の 8%である（労働政策研究・研修機構 2007a)。失業給付期間は 4 年だが，この期間に職に就けな かった場合は，福祉給付を受けることができる。企業には拠出義務がなく，費用が不足した場合は政府が補助する。デンマーク企業の採用・解雇費用を低く抑える要因になっている「積極的労働市場政策」は、充実した失業後の職業教育プログラム等を指している。具体的には、まず離職後の無活動期間を 9 カ月とし，その後の活性化期間を 3 年とする。 失業者は無活動の期間に失業手当を受給する。さらに、個々の長期失業者への支援を各失業者のニーズに合わせたものとし、政策の実施は地方ニーズに適合するようにプログラムを調整する。また、職務 訓練制度と失業給付の関連を断ち切る（藤川 2008)。



出典：Andersen and Svarer (2007)

図 14-7-1　デンマークにおけるフレキシキュリティ：黄金の三角形

（出典）藤川（2008）

このように、いったん労働市場から退出を余儀なくされた人々に対し、職業訓練、職業紹介等を手厚く行うことが積極的労働市場政策なのである。

表 14-7-1 は、労働市場政策の対 GDP 比を示したものである。日本の対 GDP 比は 0.33 であるが、欧州諸国との格差はきわめて大きい。さらに、これを積極的労働市場政策と消極的労働市場政策に分類して示したものが表 14-7-2 である（労働政策研究・研修機構 2020）。日本の積極的労働市場政策の対 GDP 比は、0.15 である。フレキシキュリティ政策を展開するデンマークは 1.96。日本の実に 13 倍もの規模となっている。

経済成長と労働市場安定・高福祉を実現しているデンマークや北欧諸国の仕組みを、文化や社会制度の異なる日本に直接適用することにはあまり意味がないように思えるが、負のロック・インによって硬直化し陳腐化したとも思える日本の労働市場のあり方を再考するうえで重要な示唆を提供していると思われる。

表 14-7-1　労働市場政策の総額と対 GDP 比

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	オランダ	スウェーデン	アメリカ
労働市場政策の総額（単位は億ユーロ 1,000万以下四捨五入）	約126億	約 453億	約 650億	約124億	約 167億	約 78億	約 467億
GDPに占める労働市場政策総額	0.33	1.44	2.96	0.67	2.36	1.69	0.27

注：ドイツ、オランダ、スウェーデンは2016年、日本とフランス、アメリカは2015年、イギリスは2010年の数値である。また日本は2015年4月、アメリカは2015年10月からの年度数値である。
注：日本円は、日本銀行金融市場局の2015年中の平均レート（1€＝134.32円）に基づきユーロ換算した。
注：米ドルは、IRSのYearly Average Currency Exchange Rates（1ドル＝0.937€）に基づきユーロ換算した。
出所：EU諸国のLMP総額はEurostat Database "Expenditure by LMP intervention"（2019年5月現在）の国別データによる。日米のLMP総額はOECD分析官から独自に取寄せたデータによる。
出所：各国のGDP費は、2019年版のOECD名目国内総生産の額 OECD Dataset: Economic Outlook, No.104-November 2018. "Gross domestic product, nominal value, market prices"2019年5月現在による。

（出典）労働政策研究・研修機構（JILPT）資料シリーズ 220

表 14-7-2　主要国労働市場政策への公的支出の対 GDP 比

（単位：%）

	積極的労働市場政策	公共職業サービス	職業訓練	雇用助成	保護及び支援付雇用・社会復帰	直接的な雇用創出	創業支援	消極的労働市場政策	失業給付等	早期退職	合計
スウェーデン	1.25	0.28	0.13	0.48	0.24	0.00	0.12	0.53	0.53	0.00	1.78
デンマーク	1.96	0.40	0.46	0.20	0.91	0.00	0.00	1.09	0.96	0.13	3.05
ノルウェー	0.47	0.15	0.11	0.11	0.10	0.00	0.00	0.49	0.49	0.00	0.96
アメリカ	0.10	0.02	0.03	0.01	0.03	0.00	0.00	0.14	0.14	0.00	0.24
カナダ	0.22	0.12	0.06	0.01	0.01	0.01	0.00	0.56	0.56	0.00	0.78
イギリス*	0.23	0.20	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.31	0.31	0.00	0.54
ドイツ	0.65	0.39	0.18	0.03	0.02	0.01	0.01	0.75	0.75	0.00	1.40
フランス	0.87	0.24	0.28	0.04	0.09	0.20	0.02	1.97	1.97	0.00	2.85
スイス	0.61	0.11	0.18	0.08	0.24	0.00	0.00	0.67	0.67	0.00	1.28
イタリア**	0.51	0.09	0.17	0.23	0.00	0.00	0.02	1.29	1.28	0.01	1.79
スペイン	0.68	0.15	0.11	0.08	0.10	0.10	0.13	1.51	1.49	0.02	2.19
ギリシャ***	-	-	0.01	0.05	0.00	0.12	0.00	0.50	0.47	0.03	-
韓国	0.32	0.04	0.03	0.04	0.02	0.16	0.03	0.32	0.32	0.00	0.64
日本	0.15	0.07	0.01	0.06	0.01	0.00	0.00	0.15	0.15	0.00	0.30

（注 1）*イギリスは 2011 年のデータ、**イタリアは 2015 年のデータ、***ギリシャは公共職業サービスに関するデータが欠落している。
（注 2）0.00 は 0.005 未満を指す。
（出所）OECD Public expenditure and participant stocks on LMP より作成。

14.8　地域政策としての「積極的労働市場」政策：就業能力強化と施策間連携

積極的労働市場政策において、まず「働き手」の就業能力強化が地域労働市場機能の効率化に向けて重要である。そのための内外の労働市場を連携させる政策対応が求められる。内外の労働市場はその間を労働力の需給調整機関が介在することによって、労働移動にと

もなう働き手のリスク最小化が図られることになるが、伝統的には需給ミスマッチ解消をいかに迅速に行うかが最重要ポイントであった。摩擦的なミスマッチであれば、情報共有の仕組みや介在機関の能力向上が要件となるが、構造的なものであれば時間をかけても人的資本市場における教育機関との連携という構図を明確にしたうえで、人々の能力開発・再教育が重要となる。その際、企業/社会が求める雇用にたいし、外部労働市場がこれにこたえる形で「就業能力強化」機能を有しておくことが必要だ。内外の労働市場において働き手の市場価値を共有することによって、個別企業内だけでの人材の配置という従来の考え方から、地域内で人材の流動化を促すことが可能となり、結果として地域内でのセイフティ・ネットとして機能することとなる。内外労働市場の接点拡大による労働市場の流動化は、人材が不足する中小企業などにたいし、地域独自の視点から支援する仕組みづくりにも寄与することとなる。

積極的労働市場政策において、施策間連携は重要だ。それは、個別自治体内における異分野間での連携だけではなく、政府・県の政策群との稠密な連携をも意味している。労働市場政策がこれまで主として政府が所管していたことを勘案すると、自治体が単独で実施する都市・地域政策に加え政府等との連携による CPO 型アプローチは不可避である。さらに、単年度ではなく複数年にわたる中・長期的戦略としての位置づけが必要である。人材の育成、企業風土の変革など、実際には世界的な視野からの地域の社会経済システム再編としての地域政策の位置づけが求められる。

ところで、政策の現場では地域政策領域間に新しいプレーヤーが必要であることも閑却できない。起業・再就職支援専門家やニート専門家、あるいは既往主体（地域社会）を牽引する社会的企業である。こうした専門家群を育成し、また彼らと連携することは雇用就業戦略を推進するうえできわめて重要といわなければならない。たとえば、産業領域における企業や各種経済団体、教育・職業訓練領域における既往職業訓練施設、大学等、あるいは福祉領域での社会福祉協議会や各種団体・組織が、雇用就業にむけて意識改革や相互連携的仕組みの創出を自ら行うことが必要である。政策的には、こうした新たな仕組みづくりや活動の際に求められる規制緩和、誘導を関連組織との緊密な連携のもとに行うことである。今後、多様な形で質・量ともに雇用就業分野でも拡大が予想され、またその内容も他の領域に比してハード、ソフト、そしてヒューマンウエアにおいて多様で革新的な試みが集中することが考えられる。場合によっては新たな雇用就業のあり方を考えるための試行錯誤を容認した小規模な「実験室」としての機能を果たすことにもなる。これまで、

規制によってロック・インした福祉、教育・職業訓練といった領域を、まちづくり・環境という地域固有の活動と結び付けることによって、新たなタイプの雇用就業の可能性に期待することが可能と思われる。

14.9　広域経済圏における積極的労働市場政策の可能性

「労働市場にたいする政府による画一政策は、地域の需要を的確に反映できない」(再掲、S.Giguere) との指摘は、日本のこれまでの雇用政策のあり方を根本から見直す必要性を示唆している。硬直化した日本の労働市場を地域から突破口を開く必要がある。今日、労働市場と政策に関わる成功例として扱われているデンマークや北欧諸国が構築した「黄金の三角形」を、日本における地域労働市場の展開方向として検討するには、あまりにも課題と制約が多い。ここでは、こうした事例を参考にしつつ、最後にあらためて「労働市場の柔軟化・流動化」という視点から、日本の地域経済の実情に則した政策を提案することにした。

第１は、地域労働市場流動化を加速することだ（安本 2021)。衰退産業から成長産業への雇用のシフトは産業構造の転換・進化においてきわめて重要である。また、個人が最適なキャリアを実現するうえでも、流動性の高い労働市場は働く人々に多くの選択肢を提供できる。これまで、地域労働市場に関わって「流動化」を議論した例はない。ただ、関西経済連合会は、国民経済的視点での議論に近いが、関西圏域を念頭に労働市場の柔軟化・流動化について整理している（関西広域連合 2013)。

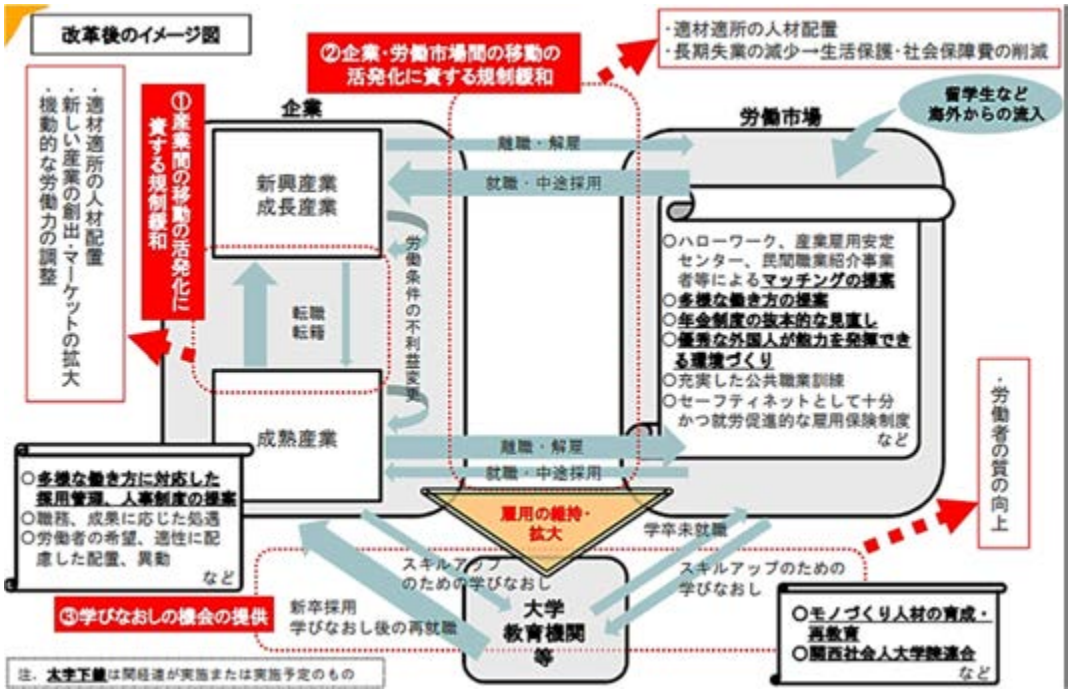


図 14-9-1　「雇用の柔軟化・流動化」に向けた考え方

（出典）関西経済連合会『「雇用の柔軟化・流動化」に向けた考え方』2013 年

図 14-9-1 は、同会が「雇用の柔軟化・流動化」について整理した成果である。ここでは、目指すべき方向として次の 4 点を提案している。

①　多様な働き方を可能とする労働政策：多様性（ダイバーシティ）

多様な働き方は、労働力の減少という課題の解決に重要な要素であると同時に、雇用の流動化を支える仕組みとしても大きな役割を果たす。

②　柔軟性をもった雇用体系：柔軟性（フレキシビリティ）

適材適所の人材配置を可能にするためには、企業間の労働移動を円滑にし、 流動性を高めることが必要である。

③　わが国の雇用慣行の良さを生かす：対話性（コミュニケーション）

わが国では、労使自治を原則として、使用者と労働組合間の合意事項や慣 行が尊重されてきた。企業の雇用構造は、業種・業態によって大きく異なっていることから、法による一律的な規制ではなく、労使自治の原則を尊重し、各企業の実態に即した対応をすることが望ましい。解雇や不利益変更の仕組みを考えるうえで、透明性・公正性の担保のために労使による十分な議論を尽くしていくべきである。

④　社会全体での労働市場の整備

わが国では、これまで企業が雇用に対する責任の多くを担ってきた。しかし、これまで述べたような厳しい経営環境の中、企業の負担にも限界がある。 一企業だけで雇用の維持・拡大を図るのではなくその雇用責任を見直し、セーフティ・ネットや外部労働市場の整備を通じて社会全体で雇用を支える仕組みを構築することが必要である。

（関西経済連合会『「雇用の柔軟化・流動化」に向けた考え方』より）

上記は、2013 年時点での関経連提案なので、その後の日本経済の変化を鑑みるとやや時代にマッチしない感じもするが、労働市場の弱点をフォローする巧みな整理である。まず、「多様な働き方を可能とする労働政策」であるが、労働市場におけるかかる指摘は、「女性、高齢者や、外国人など、多様な人々の活用を推し進めていかなければならない」ことを指している。この点について、やや異なる視点ではあるが、グローバル人材市場から論じた苅谷の議論は重要である。苅谷は、日本の人的資本市場の特性を、大学入学者市場、新卒市場、内部労働市場における交換と競争の構造から巧みに説明し、その結果、日本ではこうした市場の閉鎖性・同質性が一層強化されることで、開かれた市場モデルのような質を高める循環となりにくいことを示した（苅谷 2022）。教育の質はグローバルに見て必ずしも低位にはない日本において、高学歴者の拡大が労働生産性向上に結びつかないメカニズムを明示している。日本では、教育段階からこうした資本市場への参入は準備されており、貧弱な外部労働市場をほぼ経由せず企業の内部労働市場に組み込まれることになる。ダメージを受けたこうしたタイプの労働市場はその性格上相互補完的関係によって組みあげられており、ここへの対処は必然的に場当たり的提案でお茶を濁す程度にならざるを得ない。人材の質向上を阻害してきた制度・仕組みをより強固にする政策が機動されてしまうことになる。グローバル人材市場への一歩を踏む出すうえで、ジェンダー、年齢、国籍など異質性を高める人的資本市場の多様化を図るべきだとしている。

次に、関経連は「柔軟性をもった雇用体系」において、「雇用を流動化していくためには、労働力の移動を妨げている解雇規制について見直す必要がある。例えば、解雇に際して金銭補償制度を導入することにより、解雇を合法的に実施する際のルールを整備する施策などが考えられる」解雇規制の撤廃を強調する。ただ、デンマークで実施されている解雇規制の撤廃は、一方で、強固な外部労働市場の存在とパッケージになっていることを閑却してはならない（藤川 2008）。その意味で、積極的労働市場政策が機能することによって、この解雇規制の撤廃は労働市場の流動化を加速する存在となるだろう。その意味で、第 4

番目に位置づけられた「社会全体での労働市場の整備」提案は、流動性確保のための「解雇規制撤廃」の議論と整合的である。労働市場の流動性を確保するうえで、外部労働市場の整備は不可欠である。先に示したように、日本の労働市場政策への投資は、対 GDP でみて米国を除くともっとも少ない。問題は、広域を前提するとはいえ、地域という枠内においてこうした仕組みの整備がどこまで可能なのかにある。これを実現するためには、次に提案する広域経済圏におけるプラットフォーム形成は必須といえそうだ。広域経済圏における基金の設置なども検討に値するだろう。

第２は、広域経済圏における労働市場の流動化を図る土俵として、広域プラットフォームが必要だ。労働市場の情報共有・連携は、地域を構成する産学公を核心とする多様な主体群による稠密なものでなくてはならない。たとえば、労働市場の枠内においても、日本においては、外部労働市場と内部労働市場の接点は小さい。さきに苅谷の議論にもあるように、特に日本の場合、学卒者がいったん企業などに入ると、個別組織の内部労働市場から出てこないことを伝統的に前提としていた。したがって、外部労働市場はきわめて未成熟である。しかし、グローバルな社会経済環境の変化は大きく、日本固有のこうした市場のあり方は陳腐化してきている。その意味で、教育領域と労働市場の接点は、今後ますます重要なものとなる。たとえば、新型コロナウイルス後の経済活動を展望するなかで、リスキリング（石原直子「新しい職業に就くために、あるいは、今の職業で必 要とされるスキルの大幅な変化に適応するために、 必要なスキルを獲得する／させること」）が重視されてきている。コロナ禍による産業構造の変化によって、成長部門への人材のシフトが生じるためだ。その際、移動人材の再教育、新しいスキルの獲得は必須であり、新たな力を確保した人々によって経済成長が刺激されるという構図が描かれている。実際、世界の主要国がこのリスキリングに踏み出してきている。英国のライフタイム・スキルズ・ギャランティー（生涯技能保障）、米国の米国雇用計画などの他、シンガポール、デンマーク、スウエーデン、フランス、韓国などでもリスキリングのためのプログラムが既に稼働しているという（石東）。外部労働市場が未成熟な日本ではこうした「働く」ことの変化にたいして投資をするということにもともと冷淡であった。それは、内部労働市場の問題として公共が手を出さなかったからだ。これからの地域経済を考えるうえで、こうした内部労働市場と外部労働市場の「重なり」領域は拡大していくことになろう。産業構造や社会・文化が異なる地域にたいし、政府が一律に制度を作ることは効率的ではない。地域自らがもっとも効果的な制度構築を行うべきだ。リンダ・グラットンは、こうした「働き方」のシフ

トを、「ゼネラリストから『連続スペシャリスト』へ」と表現している（グラットン 2012）。

こうしたプラットフォーム形成には、現在の日本の状況を前提とすると困難は多い。たとえば、関西広域連合にしても、組織が形成されているとはいえ実態は構成自治体の「寄せ集め」感はぬぐえない。「結束」強化が必要である。自治体間の関係性について、形式的な段階からより関係性が強化されることで様々な調整の可能性を探る段階、問題への対応に際し各自治体の資源を共有するさらに進んだ関係、そして協働型意思決定を行う連携型予算をも組み込む組織融合に近い段階などの類型化を提示している。今後、情報化技術をも駆使した大胆な手法の開発・実施が望まれる。さらに、教育と産業のように異なる主体間の緊密な連携も必要だ。それは個別自治体での取り組みよりはるかに困難は大きいと思われる。近年、こうしたアプローチは、トリプル・ヘリックスとして地域イノベーション・システムの中核として着目されてきている。トリプル・ヘリックスとは、企業、大学、公共（政府や地方自治体）が相互に交流することによって、地域イノベーションを創出する関係性を示している、その意味では、地域イノベーション・システムのソフト・インフラと呼んでよい。

上記は一例であるが、関西広域圏版「黄金の三角形」を念頭に、地域労働市場の改革を加速することで、関西圏域の「豊かさ」を堅持・拡張するための突破口を見出すことが重要だ。

【注釈】

１）苅谷は日本の人的資本市場の閉鎖性と硬直性から、労働生産性が諸外国に比して低位である要因を巧みに説明している。苅谷剛彦「人材の「鎖国」、質向上を阻害」日本経済新聞朝刊、2022/01/06.

２）CPO 型都市政策については、次を参照のこと。加藤恵正「CED（Community Economic development）型都市政策の展開－ソシアル・インクリュージョン・アプローチによる都市再生」都市政策 132 号、4-17 頁、2008 年 7 月.　H.Armstrong and J.Taylor(2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell, 2000.

【参考文献】

1)　石東直子「リスキリングとは ―DX 時代の人材戦略と世界の潮流―」経済産業省。

https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_jinzai/pdf/002_02_02.pdf

2) 関西経済連合会（2013）『「雇用の柔軟化・流動化」に向けた考え方』2013 年 4 月。

3) 厚生労働省（2020）『労働経済白書 2020』、179 頁

4) 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性ー」神野直彦他編『自立した地域経済デザイン・生産と生活の公共空間』有斐閣

5) ジゲール(2005)「地域雇用開発、分権化、ガバナンスと政府の役割」樋口美雄・S ジゲール他編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社, 45-72 頁

6) 藤川恵子（2008）「日本版フレキシキュリティ構築への課題 ――転職と多様な働き方を支援する労働市場政策―」Works Review、第 3 巻、182－195 頁

7) 諸富徹（2020）『資本主義の新しい形』岩波書店

8) 安本弘曉（2021）「労働市場の流動化こそ本筋」日本経済新聞朝刊、2021/08/31

9) 山田久（2021）「コロナ危機で露呈したわが国雇用安全網の欠陥 ～アクティベーション型セーフティーネットの強化を～」日本総研 View Point、No.2020-027、2021 年 3 月 22 日

10) リンダ・グラットン（2012）『ワーク・シフト』プレジデント社

11) 労働政策研究・研修機構（JILPT）資料シリーズ 220、2020

12) 渡邊博顕（2007）「市町村の雇用創出への取組と今後の課題」労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流』197-244 頁

１５．ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク

梅村　仁

要約　我が国において、地域政策が本格的に展開されるようになったのは、戦後の経済復興とその後の高度経済成長に伴い、地域間格差の問題がクローズアップされた1960年代からと言われている。現在、各地域においても、地域づくりのための活動が活発化し、地域政策に大きな関心が寄せられるようになってきた。しかし、経済のグローバル化・成熟化、少子・高齢化、財政面の制約、情報化の進展、新型コロナの感染拡大による新しい生活への変化など、これからの地域のあり方に大きな影響を与えることが予想される。新型コロナの感染拡大で多くの人が在宅勤務を余儀なくされ、経済再開に向けて動き出す中、自粛中に経験した多くの教訓を通して、今後の働き方が模索されている。こうした中で、持続可能な地域を形成するための地域経済の自立が求められ、ひとを集める集積装置としての「仕事」づくりと、それらを担う「ヒト」づくりが大きく注目されている。これからの仕事づくりのキーワードは、中小企業、プラットフォーム、ネットワーク、クラウドファンドなど都市が保有する「今あるもの」と「新しいもの」の創造的な組み合わせをいかにして生み出すことができるかにかかっていると言って過言ではないだろう。本稿では、COVID-19、IT、働き方改革、テレワークの3軸から、ヒトが集まるまちづくりの可能性と持続性について、総合的に考えていきたい。

15.1　はじめに：米国ポートランドの高い人気

15.1.1　地域政策の展開

我が国において、地域政策が本格的に展開されるようになったのは、戦後の経済復興とその後の高度経済成長に伴い、地域間格差の問題がクローズアップされた1960年代からと言われている。それ以降、国としては、「地域間格差の是正による国土の均衡ある発展」を基本的な目標とした全国総合開発計画を策定するとともに、各種の施策を講じることにより、地方圏への人口と産業の配置を進め、一定の成果を上げてきた。また、各地域においても、地域づくりのための活動が活発化し、地域政策に大きな関心が寄せられるよ

うになってきた。しかし、経済のグローバル化・成熟化、少子・高齢化、財政面の制約、情報化の進展、新型コロナの感染拡大による新しい生活への変化など、これからの地域のあり方に大きな影響を与えることが予想される。このようななか、「まち・ひと・しごと創生法」が策定され、第１条において「少子高齢化の進展に的確に対応し、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し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する」と記されている。つまり地方創生というのは、人口減少対策と東京一極集中の是正を図りながら、地域活性化に取り組む多様な主体を支援するものといえる。こうした中で、持続可能な地域を形成するための地域経済の自立が求められ、ひとを集める集積装置としての「仕事」づくりと、それらを担う「ヒト」づくりが大きく注目されている。これからの仕事づくりのキーワードは、中小企業、プラットフォーム、ネットワーク、クラウドファンドなど都市が保有する「今あるもの」と「新しいもの」の創造的な組み合わせをいかにして生み出すことができるかにかかっていると言って過言ではないだろう。しかし、このような考え方は、従来の地域政策の見直しを迫るものでもあり、現在、新しい地域政策のあり方が問われている。

このような「地域経済の自立的発展」という政策的テーマを実現していくためには、地方財政、社会資本整備、地域産業振興など幅広い問題について、新しい観点に立った理論的・実証的な検討・議論が必要であると思われる。

本稿では、COVID-19、IT、働き方改革、テレワークの３軸から、ヒトが集まるまちづくりの可能性と持続性について、総合的に考えていきたい。

15.1.2　価値観の変化

2000 年代に入ると、2008 年のアメリカのリーマンショックや、2011 年の東日本大震災など、それまでの価値観が揺さぶられる大きな出来事が起こった。人々は、健康や豊かな時間の使い方、根源的な暮らしの価値を見つめ直し、それを求める流れが世界中で見られるようになり、SDGs への取組みなどもその一つだろう。日本でも新型コロナウイルスの影響でテレワークが広がる中、都市部を離れ、地方移住への関心が高まってきている。総務省の人口移動報告によると、東京都では 2020 年 7 月以降、他道府県への転出が転入を上回る状況が半年間続いていた。また、ふるさと回帰支援センターへの移住相談件数もコロナ渦前と比較すると増加傾向にある。そうした潮流の源泉として、第７章でも触れるが「働き方」への変化が大きいと考える。内閣府が 2020 年 12 月に実施した意識調査によると東

京圏移住者が地方への移住に関心を持つ理由は、「自然豊かな環境に魅力」(28.8%) が最多だったが、次いで「テレワークで地方でも働ける」(24.1%)、「生活様式を地方での生活重視に」(17.9%)となっている。

例えば、近年、多くの人が米国オレゴン州ポートランドを訪問している。ポートランドは、米国で「最も住みたいまち」の一つであり、「子育てに優しいまち」「サステイナブルなまち」「食のまち」などのシティランキングの常連となるなど、さまざまな視点からエコロジカルかつクリエイティブな都市として注目されている。この街の魅力に惹かれ、クリエイターや若者を中心に移住する人は後を絶たず、人口は増加の一途をたどっている。このことから、全米から注目を集めていることに加え、日本でも関連書籍が刊行されたり、雑誌で特集が組まれたりするなど、ポートランドブームが起きていると言っても過言ではないだろう。なぜ、ポートランドは、多くの人を引き付けるのか、なぜ最も住みやすい街と言われるのか、考えてみたい。

表 15-1-1　ポートランド市の多様な称号

・全米で最も環境に優しい都市
・全米でも最も自転車通勤に適した都市
・外食目的で出かける価値のある都市
・世界一のスケートボード都市
・全米で最も出産に適した都市
・独立系映画制作に適した全米 10 都市の一つ
・ニューアーバニズムの先進 10 都市の一つ

（出典）吹田（2015）

15.1.3　ポートランドのまちづくり

ポートランドがなぜ注目を集めるのか、改めてその魅力について考えると、一言でいえば心休まる雰囲気のある創造的空間としての「街」にあるように思う。しかし、例えば日本国内の創造都市の代表格である札幌、横浜、金沢と比較して、ポートランドの街並みから受ける印象は、必ずしも圧倒的な存在とは映らない。では、その居心地の良さとともに、ワクワク感はどこから来るのだろうか。

15.1.3.1　概要

アメリカ西海岸のオレゴン州北西部に位置し、オレゴン州最大の都市であるポートランドは、全米最古の広大なバラ園を持つことから、“バラの街（City of Roses）”の愛称でも知られている。人口は約 65 万人（2019 年米国勢調査）、全米 25 位の都市であり、日本では札幌や仙台、広島、福岡などと同程度の規模感の街である。

1840 年代の開拓者たちによって街が作られはじめ、農林業で栄え、人口が増加した。西へ西へと進んで行ったアメリカの開拓史の中でも最後の土地となったのがオレゴン州であり、街の中にはゴロゴロと切り株が残る形で街の開拓は始まったとされる。そうしたことから、ここはかつて、「Stump Town（スタンプタウン）」と呼ばれていた。「スタンプ」とは、”切り株”のことを指し、開拓時代、街を築こうと木を切り倒して行った名残である。しかし、今ではその切り株が再び立派な木となり、ポートランドという街に緑の豊かさをもたらしている。現在では、ポートランドは西海岸最大の貿易港(木材輸出など)として栄え、トヨタ・ホンダ・スバルの輸入港であり、また、日本向け米国産小麦の大半がここから輸出されている。主産業は農業と林業だったが、現在は近郊にインテルの生産・研究拠点が立地するなど、ハイテク産業やクリーンテクノロジー産業の進出もめざましく、カリフォルニアのシリコンバレーと並ぶオレゴンのシリコンフォレストと呼ばれている。インフラも整備され、電力コストも安いなど、ポートランドには米国市場で最大手の信越半導体をはじめ NEC、富士通、エプソンなど約 150 社の日系企業が事業を展開している。

図 15-1-1　ポートランドと日本企業の交流会

（出典）プロスパーポートランド

15.1.3.2　まちの発展

ポートランドは、ウィラメット川沿いに造られた製鉄所と造船所を産業の軸に工業都市として発展してきた。しかし、工業の発展により人口増加及び自動車の増加が顕著となり、汚水、大気汚染などの公害が深刻化していった。また、1968 年に連邦政府と州政府は、ポートランドの真ん中を流れるウィラメット川沿いの高速道路拡張計画を表明したが、市民がそれを拒否し、大きな運動に発展し高速道路そののを撤去してしまった。そして跡地に、市民の憩いの場として公園を設けるとともに高速道路用予算の一部を、路面電車やバスなどの公共交通機関の整備に充当することとなった。こうした行動は、一般的には考えられないことであるが、ポートランドに存在する特有のスピリットが導いたと考えられる。

また、公害対策として、ウィラメット川の環境浄化、大気汚染対策を実施するとともに、1979 年に都市部と農地や森林などの土地利用を区分する「都市成長境界線（以下、境界線）」が導入された。これは開発を認める都市部と認めない郊外を分け、農地や森林を保全すると同時に、都市部では機能がコンパクトに集中した効率的な生活を営めることを目的としている。実際に、自然豊かな境界線の外では農業が盛んに行われ、農家は都市部に住む住民や企業に向けて新鮮な農産物を届けることで共存しており、街中で開催されるファーマーズマーケットはいつも大変な賑わいである。また、ポートランドの景観美保存と産業振興や住宅開発のバランスを保つ意味で、非常に大切な役割を果たしていると言えよう。一方、現在のポートランドは人口増加傾向であり、そのために物価や不動産価格が上昇し、ジェントリフィケーション問題（都市の富裕化現象：例えば、古くからの居住者が家賃高騰のため住めなくなること）が起きていることも注視しなければならない。

15.1.3.3　まちの雰囲気を楽しむ文化

ポートランドには、市民主体のまちづくりや街全体を覆う独自の文化が発達し、「人を引き付ける」何かが存在している。近年の移住者の傾向として、サンフランシスコやロサンジェルスなどの米国西海岸の大都市エリアからが多いようである。その表れとして、郊外にインテル、ナイキの本社が立地し、街の中心部であるパールディストリクト（元倉庫街）にはスポーツブランドメーカーのコロンビアやキーンの本社が移転して来ている。また、日本のアウトドアメーカーであるスノーピークも 2020 年にポートランドに出店している。

ポートランドの象徴ともいえる Ace Hotel（エースホテル）は、約 90 年前に建設された古いビルをリノベーションしたものであり、1 階のロビーラウンジは、宿泊者だけでなく

地域の人々に開放されたコミュニティスペースとなっており、コーヒー(STUMPTOWN COFFEE ROASTERS の店舗併設）を片手に新聞を読む人や、PC を開いて仕事をする人、旅の計画を話し合う旅行者などが大きなテーブルを囲んでいる。このように街の空間を楽しむ人々がとても多いと感じる。また、ポートランドには、カフェは約 700 件以上、マイクロブルワリーも約 70 件以上あると言われている。なぜ、そんなに多くの店舗があるのだろうか。ポートランドは、それほど大きな都市ではないが、脱車社会を本気で目指していることからであろうか、徒歩や自転車、公共交通機関を使って外出できる充実した環境整備が影響していると考える。また、ポートランドには、市に認められた公式な組織として、住民の自治組織である「ネイバーフッド・アソシエーション」があり、年間活動予算の支援を受けつつ、地域で何か問題が起こったときには、都市計画策定への参加、歴史的建造物の保存活動、低所得者向け住宅の開発提案などに個人単位で自主的に参加する仕組みがある。なぜ、多くの方が積極的に参加するのだろうか。それは、義務感ではなく、「コミュニティをよくしたい」「社会制度をよくしたい」「人のために役立ちたい」という社会的動機、「ネットワークをつくりたい」「学び」という個人的動機、それに「単純に参加して楽しいから」という回答が多いそうである。つまり、「楽しい、面白い」からであろう。こうした市民参加の動機付けは、どのようにすれば設定し、認識されるのであろうか、その土壌づくりに強く興味を持っている。

15.1.3.4　なぜ、ヒトはポートランドに惹かれるのか

ポートランドの朝は、川沿いジョギングを楽しむ人や通勤・通学するサイクリストが実に多い。道路には広い自転車専用レーンがあり、バスや電車などの公共交通機関もほぼ定時運行され、真の「市民の足」となっており、脱車社会を目指していることが理解できる。

ポートランドには、上述してきたように高い市民性、エコな環境、イノベーティブな空気感、機動的な行政機関の存在を基盤として、ローカルを軸とした地域活性化が根付いていることが大きな魅力となっている。

本当に大切なものは何か、自分らしく暮らせる場所とは何かを常に考え、多くの市民が自分たちの暮らしや街づくりに関する対話と協働により、相互理解と寛容性、多様性が高まっているのであろう。こうした街の空気感に惹かれ、クリエイターや起業家たちも集まり、さらに魅力的なまちづくりに繋がっているのである。人がまちをつくり、まちが人を育て、支え合う、こうした環境がポートランドには存在している。では、どのようにすればこのような環境づくりが実際に行えるのか、考えていきたい。

15.2　新型コロナの拡大と地方都市への関心拡大

日本の社会・経済は、少子高齢化・人口減少、経済の低成長、社会保障費の増大、財政問題等、多くの課題に直面している。特に、地方都市においては、日本全体の課題を先取りする形で、人口減少、地域経済の疲弊、中心市街地の空洞化、地域コミュニティの弱体化、公共交通の衰退といった問題が顕在化し、自治体消滅の危機が取りざたされている（梅村、2019a）。そうした中、新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナウイルス）が発生し、日常生活が脅かされる事態となった。そうした中、新型コロナウイルスの感染拡大を機に、地方移住への関心が高まっている。都市部での生活や働き方を見直したり、テレワークの導入が進んだりしたことが背景にあるとみられる。大規模な相談会やイベントの開催が難しい中、オンラインを活用し、相談件数を大きく増やしている自治体もある。本稿では、地方都市に立地するサテライトオフィスを事例に、企業の働き方改革も含めデジタル社会に向けたテレワークの可能性について考察する[1]。

地方移住を検討している方は、後述するが一定程度存在している。新型コロナウイルスの感染拡大は、そうした方々に加え、新たな層も地方移住を検討する機会にもなった。それらは都市部での生活や働き方を見直し、テレワークを導入する動きが活発化したことが背景にあるとみられる。また、企業経営者からこうした動きに賛同する声もある。ポストコロナの働き方として「テレワークをどんどん取り入れれば、劇的な変化が起きる。企業は通勤手当をなくす代わりに給与を上げるほか、サテライトオフィスを作るなど抜本的に環境を改善すべき」と指摘されている[2]。例として、パソナグループは、（本社：東京都千代田区）は、働く人々の「真に豊かな生き方・働き方」の実現と、グループ全体の BCP（事業継続計画）対策の一環として、兵庫県淡路島の拠点に分散し、2020 年 9 月から段階的に移転を開始している。

15.3　働き方改革とサテライトオフィス

15.3.1　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[3]。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[4]。

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は全体の 13.1%、今後取り組む予定の企業は 2.9%、検討中は 12.5%と、働き方改革に前向きな企業は全体の 28.5%となっており、反対に取り組むつもりのない企業が 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。

15.3.2　サテライトオフィスの立地政策

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。財務省（2018）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。本稿にて取り上げる徳島県神山町は、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として大きく注目されている[5]。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）。

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[6]。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。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[7]。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、本稿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。

15.3.3　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%)、次いで、「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)。

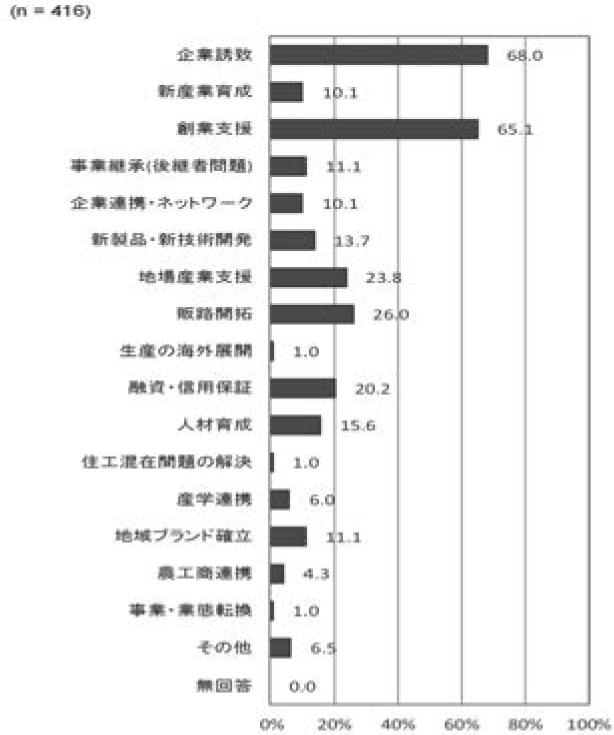
15.4　重点化される自治体の創業支援策

こうした趨勢に地域経済活性化の大きな責務を持つ地方自治体はどのように産業政策を形成し、その役割を果たしうるのか[8]、工業集積研究会(2010)および本多（2012）を比較資料として、2020 年に筆者が実施したアンケート調査から重点政策に関する事項を紹介する[9]。

最近 5 年度間（H28（2016）～R2（2020））での重点政策については、「企業誘致」が最も高く 68.0%、次いで「創業支援」が 65.1%となっており、この 2 つが双璧となっている。

前回調査（工業集積研究会 2009 年実施調査）では、「企業誘致」が最も高く 69.7%、次いで、「融資・信用保証」が 45.9%となっている。「企業誘致」は前回調査でも最も多いが、「創業支援」は 16.6%から大きく上昇した。地域間比較では、いずれの地域でも「企業誘致」と「創業支援」が双璧となっている。地域的な特徴として、「地場産業支援」については、中国地方（48.3%）、四国地方（42.1%）、九州・沖縄地方（32.7%）で多く

なっている。また、人材育成については、四国地方（26.3%）、北海道・東北地方（25.9%）、中国地方（24.1%）、北陸・信越地方（22.2%）などが他地域と比べてやや多くなっている。自治体間競争が激しい企業誘致は継続的に進める一方で、創業支援による担い手育成や地場産業への支援など、施策メニューの多様化を進めることで、地場産業の底上げにも注力するようになったものと推測される。



上段:度数 / 下段:%	SF-1最近5年度間で重点的に実施している産業振興施策																		
	合計	企業誘致	新産業育成	創業支援	事業継承（後継者問題）	企業連携・ネットワーク	新製品・新技術開発	地場産業支援	販路開拓	生産の海外展開	融資・信用保証	人材育成	住工混在問題の解決	産学連携	地域ブランド確立	農工商連携	事業・業態転換	その他	無回答
全体	416	283	42	271	46	42	57	99	108	4	84	65	4	25	46	18	4	27	-
	100.0	68.0	10.1	65.1	11.1	10.1	13.7	23.8	26.0	1.0	20.2	15.6	1.0	6.0	11.1	4.3	1.0	6.5	-
地域 北海道・東北地方	58	45	7	37	3	3	8	16	10	-	9	15	-	5	6	1	-	6	-
	100.0	77.6	12.1	63.8	5.2	5.2	13.8	27.6	17.2	-	15.5	25.9	-	8.6	10.3	1.7	-	10.3	-
関東地方	104	60	8	72	17	16	14	14	31	2	29	11	2	4	10	6	2	4	-
	100.0	57.7	7.7	69.2	16.3	15.4	13.5	13.5	29.8	1.9	27.9	10.6	1.9	3.8	9.6	5.8	1.9	3.8	-
北陸・信越地方	45	27	9	22	6	3	9	10	11	-	9	10	-	5	4	4	-	5	-
	100.0	60.0	20.0	48.9	13.3	6.7	20.0	22.2	24.4	-	20.0	22.2	-	11.1	8.9	8.9	-	11.1	-
東海地方	45	38	5	31	5	2	6	8	10	1	13	8	1	1	3	1	-	3	-
	100.0	84.4	11.1	68.9	11.1	4.4	13.3	17.8	22.2	2.2	28.9	17.8	2.2	2.2	6.7	2.2	-	6.7	-
近畿地方	62	33	3	47	6	10	11	12	15	1	8	5	1	3	10	3	1	3	-
	100.0	53.2	4.8	75.8	9.7	16.1	17.7	19.4	24.2	1.6	12.9	8.1	1.6	4.8	16.1	4.8	1.6	4.8	-
中国地方	29	24	3	17	4	4	4	14	8	-	5	7	-	1	4	-	1	2	-
	100.0	82.8	10.3	58.6	13.8	13.8	13.8	48.3	27.6	-	17.2	24.1	-	3.4	13.8	-	3.4	6.9	-
四国地方	19	14	2	9	1	-	1	8	9	-	1	5	-	-	3	-	-	2	-
	100.0	73.7	10.5	47.4	5.3	-	5.3	42.1	47.4	-	5.3	26.3	-	-	15.8	-	-	10.5	-
九州・沖縄地方	52	41	5	34	4	4	3	17	14	-	9	4	-	5	6	3	-	2	-
	100.0	78.8	9.6	65.4	7.7	7.7	5.8	32.7	26.9	-	17.3	7.7	-	9.6	11.5	5.8	-	3.8	-
無回答	2	1	-	2	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-
	100.0	50.0	-	100.0	-	-	50.0	-	-	-	50.0	-	-	50.0	-	-	-	-	-

図 15-4-1　重点政策の項目

（出典）梅村（2021c）

例えば、兵庫県 IT 戦略推進事業（目的：兵庫経済の持続的成長に向けたイノベーションの創出や、人口減少地域における情報通信産業の振興と地域活性化を図るため、新たに事業所を開設する IT 起業家等に経費の一部を補助する）では、2020 年度予算 19 事業所の補助予定であったが、申込件数 60 事業所となっており、起業意欲の高さが伺える[10]。

15.5　サテライトオフィスの集積要因と働き方改革

15.5.1　徳島県のサテライトオフィス

徳島県にて最初にサテライトオフィスの集積が始まったのは、山間部に位置する神山町であることは前述したが、これにより徳島県における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ることとなった。徳島県におけるサテライトオフィス開設は、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 15-5-1 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[11]。

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。

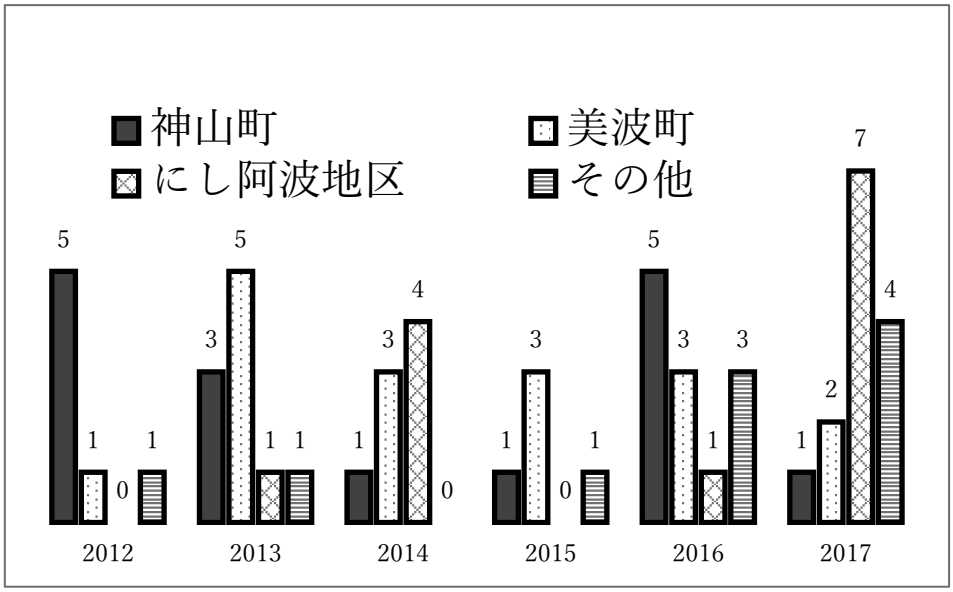


図 15-5-1　徳島県におけるサテライトオフィスの新規開設数推移(2018 年 2 月現在)

（出典）荒木・井上(2018)p.50 を一部修正

15.5.2　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る。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。

さて、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「イノベーティブシティ」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も得ている。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[12]。

15.5.3　サテライトオフィスの発生

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）（名刺管理サービス業）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[13]。また、こうした動きが、NHK の情報番組に紹介され、大きくクローズアップされることになった（表 15-5-1 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）、（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、徳島県に本社を有するソフトウエア開発企業「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。

表 15-5-1　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

（出典）筆者作成

15.5.4　神山町への進出企業：（株）プラットイーズ

15.5.4.1　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、2011 年に発生した東日本大震災か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、多くの企業か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。プラットイーズも、大手放送局などと取引があったため、BCP を策定し、東京のオフィスか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（現、取締役会長）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何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。二つ目は、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[14]。

15.5.4.2　働き方とライフスタイル

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。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、狙いの一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[15]。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、地元に雇用を生み出す効果も出ている。

図 15-5-2（株）プラットイーズ神山ラボ

（出典）筆者撮影

表 15-5-2　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

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。

（出典）荒木・井上（2018）を参考に筆者作成

15.6　ワーケーションの展開

15.6.1　柔軟な働き方

近年、日本型ワーケーションと呼ぶべき動きが活発化している。代表例としては、日本航空が 2017 年 7 月にプレスリリースした『JAL は、テレワークを推進し、働き方改革を進めます～「ワーケーション」など新たな働き方に取り組みます』であろう[16]。具体的な効果として、①休暇先(旅先)で仕事をするという新たな働き方により、早朝や夕方以降の時間を社員が自由に過ごすことで、業務への活力につなげること。②ワーケーションにより、旅行の機会を増やし、家族と過ごす時間が増えることを期待。③地方で開催されるイベントなどに積極的に参加することで地域の活性化の一助とするとある。

日本型ワーケーションについて言及している田中・石山（2020）によると、ワーケーションとは、「仕事(work)と休暇(vacation) を組み合わせた欧米発の造語であり、テレワークの活用などにより、リゾート地や地方等の普段の職場とは異なる場所で働きながら休暇取得等を行うもの」(天野、2018)と説明されている。つまり、休暇期間中にも一定の仕事をする、あるいは仕事期間中に平行して休暇を取得することができる仕組みと理解されているが、欧米においてワーケーションという概念は、むしろ仕事と余暇の不安定さを

惹起し、個人のストレスを増大させ、仕事自体も非効率になるなど否定的な文脈で実務的に紹介されてきたと指摘している。しかし、日本ではワーケーションを働き方改革による労働時間の減少や柔軟な働き方による余暇時間の増加という観点から肯定的に捉え、特にワーケーション市場の拡大による関係人口の増加と地域活性化や事業化の可能性への期待が大きい。

JTB 総合研究所・日本国際観光学会ワーケーション研究部会のシンポジウム[17]において、日本のワーケーションを類型化し四つのタイプが示された。それは、①休暇活用型②ブリージャー③日常埋め込み型④オフサイト会議・研修型の 4 タイプである。

休暇活用型は、休暇途中に仕事を織り込むスタイルで、休暇を楽しむことがメインとなるもの。日常埋め込み型は、自由度が高い場所で仕事し、日常と非日常を織り交ぜることができるもの。ブリージャーは、ビジネスとレジャーを合わせた造語であり、出張前後に観光要素を付け加えるもの。オフサイト会議・研修型は、環境を変えて研修を実施するものと示された。

15.6.2　ワーケーションの先進地：和歌山県白浜町

次に、ワーケーションの先進地を紹介したい。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[18]。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[19]であるが、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。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、「いつもの仕事かとこでもでき、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[20]に採択されたことをきっかけに、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[21]。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 2 IT 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。

図 15-6-1　白浜町第 2 IT ビジネスオフィス　（元企業所有の保養所）

（出典）筆者撮影

15.7　終わりに：仕事への価値観変化と柔軟なワークライフ

新型コロナの感染拡大で多くの人が在宅勤務を余儀なくされ、経済再開に向けて動き出す中、自粛中に経験した多くの教訓を通して、今後の働き方が模索されている。

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、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（梅村、2020）。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。また、都市への憧れを抱く若者にとっても都市型の働き方を提供する場としても有効である[22]。

このように、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。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や白浜町の成り立ちからその高い可能性を示している。

一方、テレワークは万能ではないことも徐々に明らかになってきている。オフィスには、仕事に必要なスペースとツールが揃っている。しかし、在宅勤務では、自宅の広さや家族の生活、あるいはＩＴ機器にかかるネット環境等の問題で仕事が捗らないケースも多いのは事実であろう。

そうした現状も鑑みた上で、これからは、オフィス、サテライトオフィス、自宅など従業員のライフワークに基づき、「いつ」、「どこで」、「どのように」働きたいかを選択できる「働く場」づくりが従業員満足度を高め、仕事への意欲向上につながると考える。従業員、企業の双方にとって利益をもたらす一つの方策として検討することの価値はあるだろう。

また、重点政策として「創業支援」が高い伸びを示した要因は、従来からの企業立地やコミュニティビジネス等の支援に加え、テレワーク・副業等の多様な働き方への対応、ダイバーシティの浸透及び新型コロナウィルス感染症による社会・経済への深刻な影響を解決するためなどに、積極的に取り組まれたからではないだろうか。佐竹(2002)において指摘されていたベンチャー・ビジネス輩出に向けた文化的・社会的枠組みがようやく整備されてきたともいえる。

今後も企業や事業者の挑戦を促すコトへの支援はますます重要となってくる。特に、地方都市にて取り組まれるサテライトオフィス誘致は企業誘致に加え、新たな創業支援にも繋がる注目される政策であると考える（梅村, 2021b）。

最後に、ポートランドや神山町、白浜町で出会った多くの方が、このまちに降り立ったときの空気感のよさ、都会にはもう住みたくないという気持ち、若い人たちがこの地でチャレンジしている姿への驚きが決め手で移住を決めたと言う。多くの方が、今のままではみんなが幸せでずっといられるとは思っていないだろう。そのために、幸せの価値観や社会の仕組みなど、様々なことを

変えていかなければならない。ヒトはそのようなことにチャレンジするまちに魅力を感じるのではないか[23]。

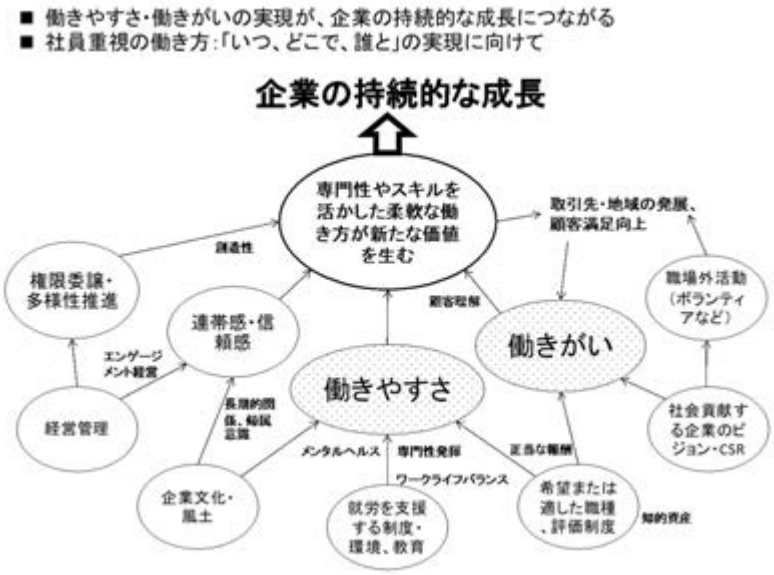


図 15-6-2　働き方改革と企業の持続的な成長の関係

（出典）梅村（2020）

【注釈】

注1)　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。（株）プラットイーズにおける現況（社員数等）は 2019 年 11 月 8 日のインタビューに基づく。

注2)　日本経済新聞、2020 年 4 月 21 日朝刊。

注3)　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（2021 年 9 月 25 日アクセス）を参照。

注4)　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（2021 年 9 月 20 日アクセス）

注5)　例えば、朝日新聞大阪本社夕刊にて神山町を取材した連載（2016 年 10～12 月、全 52 回）がある。

注6)　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/snews/01gyosei08_02000186.html
（2021 年 9 月 25 日アクセス）

注7)　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」WEB
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/sosei_const_tk3_000139.html（2021 年 9 月 26 日アクセス）

注8)　福田（2021）は、自治体の産業政策を持続可能な自治体経営の観点から、地域経済の維持・振興を図る政策として、その意義を改めて見直す時期にあるとも指摘している。

注9)　自治体産業政策アンケートの詳細は、梅村（2021a）を参照されたい。

注10)　2020 年 10 月 20 日兵庫県新産業課へインタビュー調査より。

注11)　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/（2021 年 9 月 27 日アクセス）

注12)　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 2021 年 9 月 30 日）

注13)　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。

注14)　2018 年 10 月 10 日及び 2019 年 8 月 20 日、（株）えんがわへのインタビューに基づく。

注15)　「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。
https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo08_hh_000135.html（2021 年 9 月 26 日アクセス）

注16)　日本航空株式会社 HP「JAL は、テレワークを推進し、働き方改革を進めます」プレスリリース資料 https:// press.jal.co.jp/ja/release/201707/
004350.html(2021 年 9 月 25 日 アクセス)

注17)　JTB 総合研究所・日本国際観光学会ワーケーション研究部会共催「ワーケーション・オンライン・シンポジウム 2020　～日本型ワーケーションのあり方を考える～」2020 年 8 月 31 日（ライブ配信）

注18)　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。

注19)　梅村（2019a）p.15 を参照。

注20)　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（2021 年 9 月 25 日アクセス）

注21)　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（2021 年 9 月 26 日アクセス）

注22)　2020 年 7 月 29 日、三好市商工政策課へのインタビューに基づく。

注23)　2020 年 8 月 19 日に実施された大阪経済大学中小企業・経営研究所主催座談会「ウィズ・アフターコロナにおける中小企業支援の在り方」での議論に基づく。

政策提言リスト

地域中小企業を支える政策の再構築

梅村　仁

経済のグローバル化が進み、国境を越えた人の移動が活発化する中で、産業の国際的な競争はかつてなく厳しくなっている。この間、中小企業を取り巻く環境は、人々のライフスタイルや価値観の変化による消費者ニーズの多様化、ＳＤＧｓの視点で見た持続可能な社会への移行や、ＩｏＴデバイスやロボット、ＡＩ、ビッグデータ、これらを結ぶ５Ｇなど、社会の在り方に影響を及ぼす技術革新によるサービス・技術の進化により、日々急速に変化している。また、大規模な都市再開発や新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響、それに起因した東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の縮小など、社会経済情勢の大きな変化も発生している。

こうした中、地域が直面する課題に柔軟かつ的確に対応した実効性が高く、長期的な政策展開が求められていると考える。

キーテーマは、連携と多彩な政策の展開である。

■都市間連携

・　ＮＡＴＳ（西宮、尼崎、豊中、吹田）のような地域振興のための、本格的な都市間連携の実施。

■産業集積の再検討

・　関西には長い歴史の中で培った産業に関する深い土壌がある。昨今、産業集積についてはその関心が薄くなっているが、パソナグループのような新たな企業の動きもあり、それらも踏まえた産業集積の再検討が必要ではないか。

■都市機能の誘導

・　一定の都市機能が蓄積する関西において、さらなる都市機能の誘導、高度化を図るため重点エリアの検討、拡大が必要ではないか。

■地域内経済の好循環づくり

・　地域内経済の好循環を作るため、地域企業の生産性・付加価値向上を図るため、デジタル化のサポートも含めた細やかな支援が必要である。

■学習都市

・　地域を支える多様な人材を確保するため、経営者や従業員の能力向上、企業と求職者のマッチングなど学習的視点に立った政策展開が求められている。

２－４　持続可能戦略編

１６．地域ＧＰＩ（Genuine Progress Indicator）の推計と課題

芦谷　恒憲

要約　兵庫県立大学地域の豊かさ指標研究会(2013)は、地域課題の把握や共有、効果的な地域づくり活動の展開に役立てるため、経済指標、社会指標及び環境指標を統合化したＧＰＩ（Genuine Progress Indicator）の兵庫県ＧＰＩ及び兵庫県内10地域ＧＰＩを推計した。これは、経済・環境・社会の持続可能性に配慮した「真の豊かさ」(human well-being）を示す指標である。この指標は、家計所得に市場価値に反映されない家事等調整した経済指標をベースに、過剰労働や犯罪費用等の社会的負荷を減額し、資源喪失や環境破壊費用等の環境負荷を調整した経済社会のゆがみを調整したＧＤＰに代わる統合指標である。社会の持続可能性に向けて道標となり、新たな処方箋を示す指標としての役割が期待される。今回、2010年度以降の統計データを収集、関連データの加工によりＧＰＩを推計し、推計データの特徴と利用について考察した。

16.1　ＧＰＩ作成の現状と課題

16.1.1　ＧＰＩ推計の考え方

近年、少子高齢化の急速な進行の中で、環境と調和した持続可能な発展を実現すべきとの指摘がある。人々が重視する豊かさは、モノの豊かさから心の豊かさへと変化した。経済的豊かさを表す指標としてＧＤＰがある。ＧＤＰは、市場を経由したモノやサービスが一定期間に取引された金額を評価するものであるため、ボランティア、家事労働など市場外の労働については、その価値が評価されない。また、犯罪、環境汚染、離婚、自殺、失業など介在活動による社会的費用が算入される一方、耐久消費財などの生むサービスが評価されないという欠点がある。日本のＧＤＰはその規模で世界第３位の経済大国である一方で、自殺者は年間２万人以上(2020年)、自殺率も先進国の中で高水準にある。このように、社会情勢の変化の中にあっては、ＧＤＰは必ずしも人々の生活満足度や社会の持続可能性を的確に反映した指標とはいえなくなっている。このような意見を踏まえ、人々の幸福度、生活満足度、社会の持続可能性を測るものとして、ＧＤＰに代わる新たな統合指標（ＧＰＩ）が作成された。

16.1.2　国内総生産（ＧＤＰ：Gross Domestic Product）

国内総生産（ＧＤＰ）は、一定期間内に国内で産み出されたモノやサービスの付加価値の総額である。ストックに対するフローを表す指標であり、経済規模を示す代表的な指標として活用されてきた。ＧＤＰは、市場を経由し、一定期間（1 年間）に動いた金額のみを評価する指標であるため、ボランティアや家事労働など、市場外の労働の価値が評価されない、犯罪や環境汚染、離婚、自殺、失業に関連して発生する社会的費用も経済効果として算入されるなど、経済活動の功罪にかかわらず積極評価される一方、耐久消費財などストックの生むサービスが評価されない。

これまで社会は、集権的・画一的な社会システムのもと、人口増加、右肩上がりの経済発展のトレンドの中で常に「成長と拡大」への道を歩み続けた成長段階から、少子高齢化の中で、環境と調和した持続可能な発展を実現すべき段階に入っている。これに伴い、人々が重視する豊かさは、モノの豊かさから心の豊かさへと変わっており、ＧＤＰだけをもって人々の豊かさを正確に把握することはできなくなってきている。（表 16-1-1）

表 16-1-1　ＧＤＰの推計区分と特徴

項目	内　　容
推計区分	1 年間の域内における財貨・サービスの付加価値額の合計 ・生産系列：県内総生産（供給側経済活動別付加価値額） ・分配系列：県民所得（家計、企業、政府等制度部門別所得） ・支出系列：県内総生産（需要側制度部門別付加価値額）
特　徴	・市場を経由した財やサービスを金額ベースで推計する。 ・家庭の育児・介護や地域のボランティア活動など重要な非市場サービスを含まない。 ・市場における取引をその財・サービスの善し悪しにかかわらずプラスに勘定する。戦争のための支出、犯罪への対処、公害のコスト等も含まれる。 ・自然資源の喪失や環境破壊、地域社会の安全や絆等の人的社会的資産喪失を考慮しない。

16.1.3　ＧＰＩ：Genuine Progress Indicator

ＧＤＰは生活の豊かさや持続性を正確に測定できないという批判から、アメリカのリデ

ィファイニング・プログレス研究所により開発された指標が真の進歩指標（ＧＰＩ：Genuine Progress Indicator）である。ＧＰＩ＝ＧＤＰ－（市場を経由する社会的マイナス要因）＋（市場を経由しない社会的プラス要因）という関係式で表される。社会的マイナス要因例としては、環境汚染対策費、犯罪や事故、都市化、家庭崩壊に伴う損失、市場を通過しない社会的プラス要因の例は家事労働、子育て、ボランティア活動などがある。

ＧＰＩは、金額により算出されるため、ＧＤＰと同じ平面での比較が可能であるという長所がある。また、消費を基礎とし、さらに所得格差の調整と経済・社会・環境などの多様な側面を考慮するため、ＧＤＰだけでは把握できない環境や福祉などを取り込んだ社会の実態を把握できる。さらに、現時点の状況のみならず、耐久消費財の生む便益や環境負荷、森林損失等の累積値など、発生源が過去にあるものでも、現時点での厚生に影響を与える要素であれば算入される。現在の満足だけでなく、未来の世代の満足にも配慮する持続可能性の視点を含めた社会経済の動向を示すことができる。

一方、ＧＰＩは、加算、減算する要素の選定及び金額の測定方法が確立されておらず、恣意性が介入する余地がある。すなわち、自分の地域の長所を高く評価し、短所を軽く評価する恣意的な推計方法が濫用される恐れがある。このほか、環境や安全などの要素については減額法による計算を基本としているため、開発が進み森林や農地が残っていない地域などでは比較的良い数値が出てしまう可能性がある。他地域に負荷をかけ、自地域が便益を得る場合の外部不経済が考慮されていない。

全国ＧＤＰとＧＰＩそれぞれの長期的傾向をみると、ＧＤＰについては継続的な成長傾向にあるのに対し、ＧＰＩについては当初は増加しながらも近年は成長の鈍化・停滞傾向がみられる。ＧＰＩを分野別に見ると、経済指標は、消費的要素の拡大による福祉の増進は 1980 年代からの所得格差の拡大により減額されている。他方、家事・育児・介護など家庭内サービスである無償労働の便益がプラス要素となっている。

社会指標は、1980 年代、特に 1990 年代以降、雇用や労働時間にかかわる項目である失業・不完全就業・過重労働など仕事の費用の増大が大きなマイナスとなっている。これは人的・社会的資本のサービスの減少による福祉サービスの減少である。

環境指標は、公害による環境破壊が 1980 年代以後比較的抑制傾向にあるものの、近年、長期的な地球規模の環境問題である気候変動の影響が大きくなっている。これらは自然資本のサービスの喪失による福祉サービスの減少とみなされる。(表 16-1-2)

表 16-1-2　全国ＧＰＩ分野別の推移

全国GPI分野別の推移　（単位：10億円）　1970年=100

年		全国GPI	経済指標	社会指標	環境指標	全国GPI	経済指標	社会指標	環境指標
昭和45年	1970	183,463	210,501	▲ 11,597	▲ 15,441	100.0	100.0	100.0	100.0
昭和46年	71	175,501	201,706	▲ 11,481	▲ 14,724	95.7	95.8	99.0	95.4
昭和47年	72	184,854	210,848	▲ 11,583	▲ 14,411	100.8	100.2	99.9	93.3
昭和48年	73	180,940	207,421	▲ 11,952	▲ 14,529	98.6	98.5	103.1	94.1
昭和49年	74	159,455	187,277	▲ 13,139	▲ 14,683	86.9	89.0	113.3	95.1
昭和50年	75	161,655	196,894	▲ 20,645	▲ 14,594	88.1	93.5	178.0	94.5
昭和51年	76	162,447	199,278	▲ 21,635	▲ 15,196	88.5	94.7	186.6	98.4
昭和52年	77	173,259	211,852	▲ 23,089	▲ 15,504	94.4	100.6	199.1	100.4
昭和53年	78	177,548	217,436	▲ 24,116	▲ 15,772	96.8	103.3	208.0	102.1
昭和54年	79	193,113	233,339	▲ 23,911	▲ 16,315	105.3	110.8	206.2	105.7
昭和55年	80	195,447	235,837	▲ 23,400	▲ 16,990	106.5	112.0	201.8	110.0
昭和56年	81	190,340	231,870	▲ 24,880	▲ 16,650	103.7	110.2	214.5	107.8
昭和57年	82	193,838	237,514	▲ 27,308	▲ 16,368	105.7	112.8	235.5	106.0
昭和58年	83	213,765	258,452	▲ 28,388	▲ 16,299	116.5	122.8	244.8	105.6
昭和59年	84	259,472	303,137	▲ 27,333	▲ 16,332	141.4	144.0	235.7	105.8
昭和60年	85	228,474	273,518	▲ 28,779	▲ 16,265	124.5	129.9	248.2	105.3
昭和61年	86	246,611	293,798	▲ 31,393	▲ 15,794	134.4	139.6	270.7	102.3
昭和62年	87	244,888	295,158	▲ 34,098	▲ 16,172	133.5	140.2	294.0	104.7
昭和63年	88	257,998	312,211	▲ 37,765	▲ 16,448	140.6	148.3	325.6	106.5
平成元年	89	267,591	325,718	▲ 41,395	▲ 16,732	145.9	154.7	356.9	108.4
平成2年	90	288,075	350,444	▲ 45,428	▲ 16,941	157.0	166.5	391.7	109.7
平成3年	91	263,239	327,889	▲ 47,592	▲ 17,058	143.5	155.8	410.4	110.5
平成4年	92	262,852	329,442	▲ 49,434	▲ 17,156	143.3	156.5	426.3	111.1
平成5年	93	271,071	340,590	▲ 52,291	▲ 17,228	147.8	161.8	450.9	111.6
平成6年	94	262,804	334,014	▲ 53,736	▲ 17,474	143.2	158.7	463.4	113.2
平成7年	95	278,264	353,175	▲ 57,335	▲ 17,576	151.7	167.8	494.4	113.8
平成8年	96	286,708	361,644	▲ 57,257	▲ 17,679	156.3	171.8	493.7	114.5
平成9年	97	286,219	361,781	▲ 57,957	▲ 17,605	156.0	171.9	499.8	114.0
平成10年	98	290,913	367,643	▲ 59,338	▲ 17,392	158.6	174.7	511.7	112.6
平成11年	99	278,818	360,935	▲ 64,535	▲ 17,582	152.0	171.5	556.5	113.9
平成12年	00	273,883	359,969	▲ 68,522	▲ 17,564	149.3	171.0	590.9	113.7

（資料）牧野松代推計（2008）

（出典）牧野松代推計（2008）

16.2　地域版ＧＰＩの推計と課題

16.2.1　ＧＰＩの概要

ＧＤＰを基本に経済、社会、環境の３つの側面の持続可能性を考慮し、さまざまな要素を加算し、あるいは減算することにより計測された福祉指標である。

全国ＧＰＩ の全国ＧＤＰと比較した長期的傾向は、ＧＤＰの継続的な成長に対して、当初は増加しながらも近年は成長の鈍化・停滞傾向がみられる。分野別の動向を見ると、経済指標は､消費的要素の拡大による福祉の増進は 1980 年代からの所得格差の拡大により減額されている。他方、家事・育児・介護など家庭内サービスなど無償労働の便益が大きなプラス要素となっている。

16.2.2　地域ＧＰＩの推計方法

兵庫県ＧＰＩは、これまでに開発された豊かさを表す指標の推計方法をもとに行った。推計に当たっては、地域別の基礎データの入手が可能な個別指標により推計した。

全国ＧＰＩ推計の考え方（所得Ａ＋加算Ｂ－減算Ｃ）は次のとおりである。

Ａ：所得の推計：全国ＧＤＰ消費支出額を所得不平等により調整し所得分配指数でウェイト付けした。

Ｂ：市場価値に反映されないプラス要因を追加する。家庭の家事・育児労働、地域のボランティア活動などや政府の社会資本ストックからのサービスの便益である。

Ｃ： 市場価値に反映されないマイナス要因を減額する。維持的支出・福祉を増進しない消費支出の控除で、人的・社会的資本（ソーシャル・キャピタル）のサービスの喪失の費用、失業・不完全就業・過剰労働の費用、犯罪の費用、家庭崩壊の費用（離婚と自殺）である。

自然資本のサービス（資源、汚染吸収及び生態的機能）の喪失費用で、農地・森林（木材）資源・湿地の喪失費用、大気汚染・水質汚濁の費用、長期の環境破壊の費用（気候変動とオゾン層破壊）である。

兵庫県ＧＰＩは、全国ＧＰＩの推計方法に準じ、入手可能な公的統計等データを収集し、関連データを加工し作成した。推計方法等は次のとおりである。（表 16-2-1）

表 16-2-1　兵庫県ＧＰＩ個別指標の概要

項目	内　　容
経済指標 (4 指標)	③個人消費（所得分配調整後）：家計最終消費支出、県民経済計算 ⑦社会資本ストック：(政府）サービス、社会資本ストック推計値、政府サービス生産者総生産 GDP 比、兵庫県民経済計算 ㉗純資本投資：資本ストック増減量、兵庫県民経済計算、資本ストック推計値 ㉘純対外借款・貸付：×国値 GDP 比
社会指標 (7 指標)	⑧犯罪費用：刑法犯認知件数×年収／10×年間賃金（最低賃金換算）賃金構造基本調査 ⑨家庭崩壊費用：離婚件数×年収／10 自殺件数×年収×年間賃金（最低賃金換算)、人口動態調査、賃金構造基本調査 ⑩失業費用：完全失業率×年間賃金（最低賃金換算)、労働力調査、賃金構造基本調査 ⑪過重労働費用：所定外労働時間×年間賃金（最低賃金換算)、※賃金構造基本調査 ⑫不完全就業費用：パートタイム労働者数、パートタイム平均労働時間×年間賃金（最低賃金換算)、毎月勤労統計、賃金構造基本調査 ⑭通勤費用：平均通勤時間×年間賃金（最低賃金換算)、社会生活基本調査、賃金構造基本調査 ⑯自動車事故費用：自動車台数自動車保険支払総額、神戸運輸監理部兵庫陸運部、損害保険料率算出機構
環境指標 (7 指標)	⑰水質汚染費用：県 COD 排出量、兵庫県「環境経済統合勘定」 ⑱大気汚染費用：県 SO2 排出量、兵庫県 NOX 排出量、環境省「環境統計集」都道府県別エネルギー消費統計 ⑲騒音費用：騒音に対する苦情件数×10 万円、公害苦情件数調査結果報告費用の物価変動換算 ⑳湿地喪失：池沼面積減少量、国土地理院調査 ㉑農地喪失：農用地面積減少量、耕地面積調査 ㉓長期環境破壊：県温室効果ｶﾞｽ排出量、兵庫県農政環境部調べ ㉔オゾン破壊費用：×国値 GDP 比 ㉕原始林損失：森林原野面積減少量、兵庫県農政環境部調べ

16.2.3　兵庫県ＧＰＩ算定結果の概要

兵庫県ＧＰＩ（1990 年度～2020 年度）の算定結果は次のとおりである。（表 16-2-2）

なお、2020 年度は、推計時点（2021 年７月）において個別指標データが未公表の場合があり、予測値等により推計した暫定値のため、推計の精度に課題がある。

表 16-2-2　兵庫県ＧＰＩの分野別の推移

兵庫県GPIの分野別の推移　（単位：億円）

項目		実数				構成比（%）			2000年度=100			
		経済指標	社会指標	環境指標	兵庫県GPI	経済指標	社会指標	環境指標	経済指標	社会指標	環境指標	兵庫県GPI
平成2年度	1990	97,834	▲ 9,921	▲ 10,988	76,925	127.2	▲ 12.9	▲ 14.3	105.4	71.4	88.2	115.7
平成3年度	1991	91,603	▲ 11,053	▲ 13,843	66,707	137.3	▲ 16.6	▲ 20.8	98.7	79.6	111.1	100.3
平成4年度	1992	91,208	▲ 11,681	▲ 12,584	66,944	136.2	▲ 17.4	▲ 18.8	98.2	84.1	101.0	100.7
平成5年度	1993	93,588	▲ 12,513	▲ 11,649	69,426	134.8	▲ 18.0	▲ 16.8	100.8	90.1	93.5	104.4
平成6年度	1994	86,245	▲ 12,915	▲ 11,201	62,129	138.8	▲ 20.8	▲ 18.0	92.9	93.0	89.9	93.4
平成7年度	1995	91,096	▲ 12,855	▲ 12,439	65,802	138.4	▲ 19.5	▲ 18.9	98.1	92.6	99.8	98.9
平成8年度	1996	91,374	▲ 13,514	▲ 12,689	65,171	140.2	▲ 20.7	▲ 19.5	98.4	97.3	101.8	98.0
平成9年度	1997	92,262	▲ 13,959	▲ 11,508	66,795	138.1	▲ 20.9	▲ 17.2	99.4	100.5	92.3	100.4
平成10年度	1998	93,508	▲ 13,744	▲ 10,391	69,372	134.8	▲ 19.8	▲ 15.0	100.7	99.0	83.4	104.3
平成11年度	1999	92,677	▲ 13,901	▲ 9,640	69,136	134.1	▲ 20.1	▲ 13.9	99.8	100.1	77.3	104.0
平成12年度	2000	92,854	▲ 13,886	▲ 12,464	66,504	139.6	▲ 20.9	▲ 18.7	100.0	100.0	100.0	100.0
平成13年度	2001	104,449	▲ 17,235	▲ 10,010	77,203	135.3	▲ 22.3	▲ 13.0	112.5	124.1	80.3	116.1
平成14年度	2002	103,386	▲ 17,142	▲ 8,768	77,476	133.4	▲ 22.1	▲ 11.3	111.3	123.4	70.3	116.5
平成15年度	2003	106,619	▲ 16,698	▲ 10,916	79,005	135.0	▲ 21.1	▲ 13.8	114.8	120.3	87.6	118.8
平成16年度	2004	108,628	▲ 17,600	▲ 11,112	79,916	135.9	▲ 22.0	▲ 13.9	117.0	126.7	89.2	120.2
平成17年度	2005	112,175	▲ 16,416	▲ 11,009	84,749	132.4	▲ 19.4	▲ 13.0	120.8	118.2	88.3	127.4
平成18年度	2006	114,997	▲ 17,410	▲ 11,505	86,082	133.6	▲ 20.2	▲ 13.4	123.8	125.4	92.3	129.4
平成19年度	2007	116,631	▲ 17,427	▲ 10,714	88,490	131.8	▲ 19.7	▲ 12.1	125.6	125.5	86.0	133.1
平成20年度	2008	113,354	▲ 17,782	▲ 10,492	85,079	133.2	▲ 20.9	▲ 12.3	122.1	128.1	84.2	127.9
平成21年度	2009	105,752	▲ 17,904	▲ 9,888	77,960	135.6	▲ 23.0	▲ 12.7	113.9	128.9	79.3	117.2
平成22年度	2010	107,222	▲ 17,800	▲ 10,263	79,160	135.5	▲ 22.5	▲ 13.0	115.5	128.2	82.3	119.0
平成23年度	2011	106,607	▲ 18,215	▲ 10,719	77,673	137.3	▲ 23.5	▲ 13.8	114.8	131.2	86.0	116.8
平成24年度	2012	108,207	▲ 19,000	▲ 10,473	78,734	137.4	▲ 24.1	▲ 13.3	116.5	136.8	84.0	118.4
平成25年度	2013	113,015	▲ 19,408	▲ 11,005	82,601	136.8	▲ 23.5	▲ 13.3	121.7	139.8	88.3	124.2
平成26年度	2014	111,470	▲ 19,450	▲ 10,956	81,065	137.5	▲ 24.0	▲ 13.5	120.0	140.1	87.9	121.9
平成27年度	2015	111,454	▲ 19,196	▲ 11,460	80,798	137.9	▲ 23.8	▲ 14.2	120.0	138.2	91.9	121.5
平成28年度	2016	112,795	▲ 19,863	▲ 11,450	81,481	138.4	▲ 24.4	▲ 14.1	121.5	143.0	91.9	122.5
平成29年度	2017	114,078	▲ 20,594	▲ 11,669	81,815	139.4	▲ 25.2	▲ 14.3	122.9	148.3	93.6	123.0
平成30年度	2018	113,787	▲ 21,613	▲ 11,568	80,605	141.2	▲ 26.8	▲ 14.4	122.5	155.6	92.8	121.2
令和元年度	2019	113,038	▲ 21,807	▲ 11,229	80,002	141.3	▲ 27.3	▲ 14.0	121.7	157.0	90.1	120.3
令和2年度	2020	111,366	▲ 21,692	▲ 10,681	78,993	141.0	▲ 27.5	▲ 13.5	119.9	156.2	85.7	118.8

ＧＰＩ実額データを基準年（2000 年度＝100）で指数化し、1970 年度から 2010 年度のＧＰＩ（総合指標）と経済指標、社会指標、環境指標の各分野別の変化をみると、総合指標は 1980 年度にかけ一時的に低下したが、その後上昇した。1990 年度以降は一進一退の傾向が続いており、2002 年度以降やや上昇傾向にある。

経済指標（プラス項目）は 1970 度年以降増加傾向にあるが、1990 年度以降低迷し、2000 年代にやや上昇傾向にある。社会指標（マイナス項目）は悪化傾向にあり、特に 1990 年代の半ばまでと 2000 年以降に著しい。環境指標（マイナス項目）は 1980 年代初めにピークを迎えたあと 1980 年代に急速に改善、以降もやや改善傾向にある。（図 16-2-1）

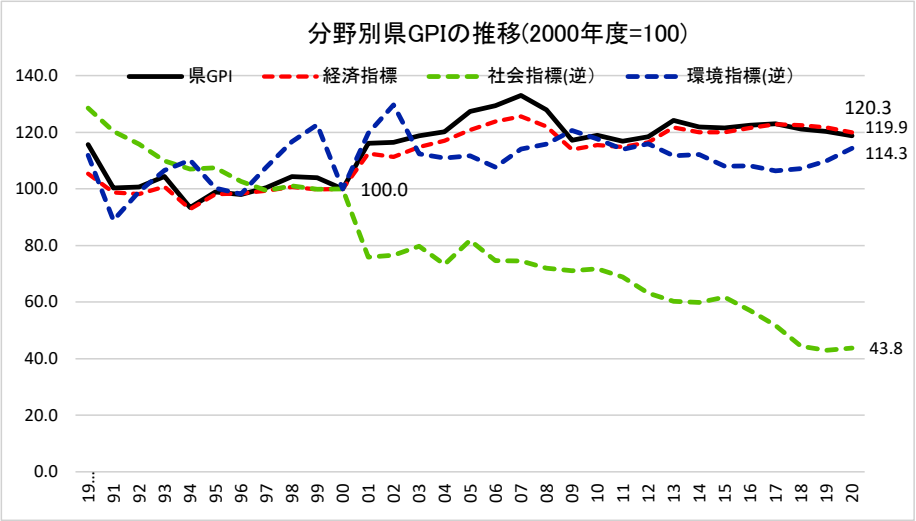


図 16-2-1　分野別県 GPI の推移

分野別構成比では、経済指標、環境指標はやや上昇、社会指標は低下した。

（参考）年代別GPI構成比　（単位：%）

年	経済指標	社会指標	環境指標	合計
1990-1999年平均	136.0	▲ 18.7	▲ 17.3	100.0
2000-2009年平均	134.6	▲ 21.2	▲ 13.4	100.0
2010-2020年平均	138.5	▲ 24.8	▲ 13.8	100.0

経済の総合指標である県ＧＤＰと今回推計した県ＧＰＩを人口一人当たり金額で比較すると、県ＧＰＩは、1990 年度以降、横ばいで推移したが、2000 年代に一時上昇したが、2010 年代は横ばいに推移しているが、ＧＤＰより高い水準で推移している。（図 16-2-2）

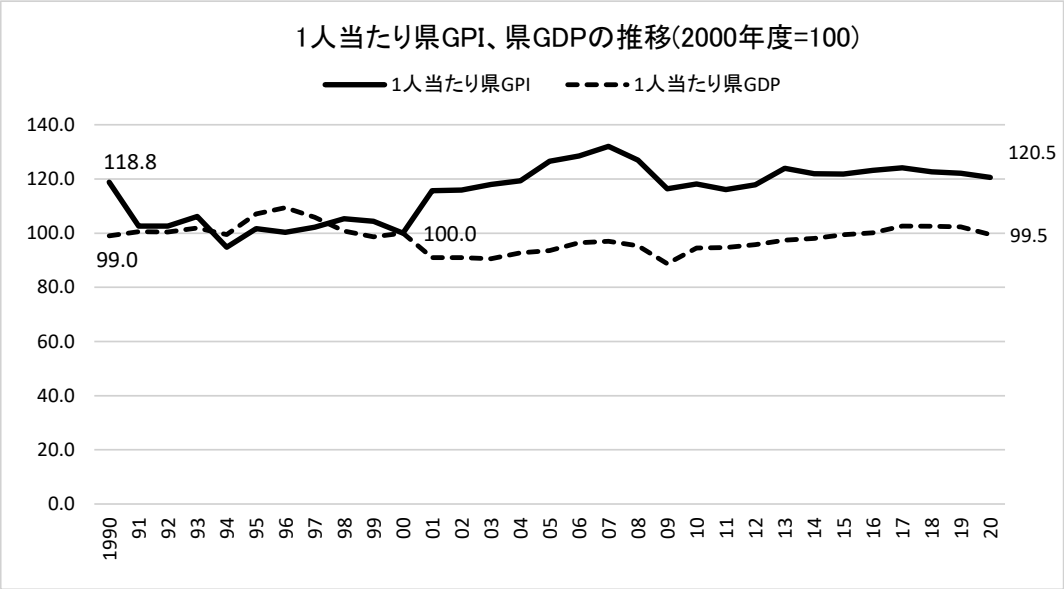


図 16-2-2　１人当たり県 GPI、県 GDP の推移（2000 年度＝100）

16.2.4　ＧＰＩ推計上の課題

ＧＰＩ推計上の課題は、市場で取引されない経済、社会、環境の価値をいかに評価するかにある。資本ストックの価値は個別データの制約から関連指標を用いた簡便法による推計に拠らざるを得ない。特に環境悪化の費用は積算方法が定まっていない。

地域レベルの環境データの推計に当たり地域境界を明確に線引きするのが難しいため、地域レベルの統計データの入手が困難である。非市場取引の経済、社会、環境の価値や費用については市場外の取引を帰属計算により推計する。個別指標の推計に当たり直接利用できるデータが少なく、地域で利用可能なデータを用いて簡便法により作成した。

経済指標は、所得分配に加え、低所得・貧困指標、性別・世代別・地域別等の所得や消費の格差、経済的安全保障に関する指標（最低賃金など）を新たな指標として検討する。社会指標は、推計に伴う二重計算を排除できないほか、豊かさと密接にリンクしている健康や教育・教養水準など人的資本に関する構成要素と項目が欠落しているため、今後は加味する必要がある。環境指標は、環境状態の動きを明確に表しにくい指標となっている。そのため、強い持続可能性の指標として算定されている他の指標、たとえば、エコロジカル・フットプリントなどの指標を参照し妥当性を検討する。このほか、グローバルな課題や兵庫県の特性に応じた重要項目の独自推計、生物多様性指標、炭素・エネルギー勘定、森林勘定、農業に関する指標など推計を検討する。

兵庫県ＧＰＩの推計期間は、1970 年度～2020 年度の長期期間であり、統計基準等が異なる場合は､同一年次新旧データ比率である接続計数等により比較可能な計数として接続し、推計方法及び構成要素は従来のＧＰＩ推計方法を踏襲した。1990 年度以降、県民経済計算（県民所得等）の統計基準の変更があり、時系列断層があるため、今回は 1990 年度以降の比較とした。非市場取引の便益・費用の推計（帰属計算）に利用できるデータは、国データより少ないため、地域データの推計が必要である。特に賃金や労働時間に関わる労働関係の時系列データは、地域レベルで未集計あるいは入手が困難なデータが多い。従来の全国ＧＰＩを地域へ適用するに際しては、安心・安全の費用の妥当性の検討、環境費用への廃棄物などの追加など構成要素の修正・追加なども検討した。

16.3　地域指数の試算と課題

16.3.1　地域指数試算の考え方

個人が感じる豊かさの水準は、モノの豊かさのみならず、健康状態、時間の使い方や社会との関係性等の影響も大きく受けており、必ずしも所得など経済的豊かさの水準とは一致しない。そこで、人々の生活実感に即した豊かさ指標として、経済データに加え、社会生活や環境分野の指標を推計した。個別指標の推計に当たっては、理論的な健全性、方法の適切性、指標の持続可能性や地域ビジョン等政策の実践と評価ができることに留意する。個別指標の精度向上を図るため、客観的データに加え、意識データ等の主観的データを活用する。今回の個別指標の推計期間は、1990 年度～2020 年度で、推計地域は兵庫県及び兵庫県内 10 地域である。これら 10 地域は、県内 41 市町を概ね地域経済圏である兵庫県の地域行政区分準じごとに区分した地域である。時系列比較に当たり、上昇、低下が豊かさの度合いと反対になる指標（逆サイクル指標）は、経済指標と比較する場合は、符号を逆転して指数計算し比較した。兵庫県内地域別ＧＰＩ推計結果は次のとおりである。（表 16-3-1）

表 16-3-1　地域 GPI（2021 年 7 月試算）の推移

地域GPI(2021年7月試算)の推移　2021/7/30　（単位:億円）

項目		兵庫県	神戸市	阪神南地域	阪神北地域	東播磨地域	北播磨地域	中播磨地域	西播磨地域	但馬地域	丹波地域	淡路地域
分野		総合	総合	総合	総合	総合	総合	総合	総合	総合	総合	総合
平成2年度	1990	75,612	23,785	16,898	9,175	8,619	2,905	7,020	2,787	1,689	919	1,816
平成3年度	1991	68,020	21,596	15,502	8,473	7,687	2,495	6,089	2,405	1,453	781	1,539
平成4年度	1992	66,944	20,339	14,939	8,579	8,089	2,485	6,159	2,389	1,667	886	1,412
平成5年度	1993	69,426	21,699	15,029	8,250	8,144	2,683	6,333	2,588	2,159	1,159	1,383
平成6年度	1994	62,129	19,310	13,347	7,409	7,322	2,367	5,711	2,350	2,036	1,084	1,192
平成7年度	1995	65,802	19,772	14,592	8,493	7,883	2,402	5,886	2,388	2,005	1,076	1,304
平成8年度	1996	65,171	18,738	14,054	8,175	8,298	2,539	6,250	2,495	2,098	1,107	1,418
平成9年度	1997	66,795	20,322	14,037	8,367	8,026	2,617	6,192	2,543	2,236	1,186	1,270
平成10年度	1998	69,372	18,882	15,020	8,994	8,947	2,860	6,682	2,760	2,274	1,218	1,735
平成11年度	1999	69,136	18,371	14,514	8,780	9,035	2,946	7,186	3,020	2,093	1,127	2,065
平成12年度	2000	66,504	18,361	14,480	8,437	8,587	2,367	6,700	2,812	1,814	1,066	1,881
平成13年度	2001	77,203	21,353	16,246	9,705	9,850	3,114	7,729	3,328	2,375	1,319	2,184
平成14年度	2002	77,476	20,816	17,086	10,140	9,718	3,272	7,306	3,097	2,571	1,420	2,051
平成15年度	2003	79,005	23,027	15,979	9,623	10,202	3,239	7,504	3,266	2,733	1,502	1,930
平成16年度	2004	79,916	23,868	15,528	9,407	10,480	3,269	7,722	3,365	2,840	1,548	1,889
平成17年度	2005	84,749	25,266	16,228	10,208	10,973	3,480	8,427	3,551	2,929	1,664	2,025
平成18年度	2006	86,082	25,845	16,517	10,568	11,054	3,517	8,762	3,525	2,776	1,610	1,910
平成19年度	2007	88,490	26,501	17,224	10,235	11,593	3,694	8,715	3,806	2,995	1,693	2,033
平成20年度	2008	85,079	25,435	15,926	10,967	10,748	3,566	9,102	3,352	2,558	1,581	1,844
平成21年度	2009	77,960	23,490	14,494	10,411	9,620	3,228	8,401	2,975	2,239	1,425	1,676
平成22年度	2010	79,160	24,715	14,958	10,253	9,496	3,130	8,470	2,953	2,185	1,420	1,580
平成23年度	2011	77,673	24,198	14,806	9,922	9,217	3,204	7,991	3,057	2,269	1,467	1,543
平成24年度	2012	78,734	23,841	14,416	10,504	9,662	3,386	8,461	3,068	2,283	1,433	1,681
平成25年度	2013	82,601	25,743	16,164	10,267	9,744	3,504	8,093	3,377	2,524	1,622	1,563
平成26年度	2014	81,064	25,460	16,114	9,842	9,459	3,404	7,822	3,378	2,526	1,600	1,458
平成27年度	2015	80,797	25,923	16,105	9,623	9,122	3,556	7,890	3,209	2,399	1,505	1,464
平成28年度	2016	81,481	26,193	15,977	9,774	9,136	3,858	8,244	3,089	2,294	1,425	1,492
平成29年度	2017	81,815	26,336	16,366	9,877	9,466	3,350	7,834	3,233	2,422	1,537	1,393
平成30年度	2018	80,605	25,360	15,939	9,928	9,549	3,471	7,591	3,327	2,445	1,588	1,406
令和元年度	2019	80,002	24,939	15,702	10,039	9,597	3,511	7,388	3,319	2,472	1,604	1,431
令和2年度	2020	78,993	24,764	15,612	9,730	9,344	3,470	7,399	3,268	2,422	1,569	1,416

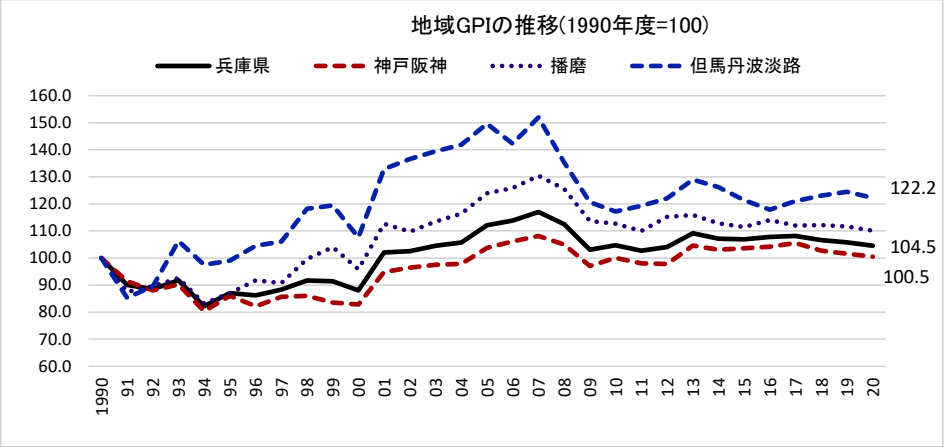


図 16-3-1　地域ＧＰＩの推移

県内３地域区分では、神戸・阪神地域(都市地域)、播磨地域（播磨地域）では 1990 年代は低下, 2000 年代は上昇、但馬・丹波・淡路地域（非都市地域）は上昇している。

（参考）3地域別期間別増減率　（単位：%）

年	兵庫県	神戸阪神	播磨	但馬丹波淡路
1990～2000	▲ 12.0	▲ 17.2	▲ 4.1	7.6
2000～2010	16.7	17.3	16.8	9.6
2010～2020	▲ 0.2	0.4	▲ 2.6	5.0

地域指数個別指標（20 指標）の試算方法は次のとおりである。

① ボランティア価値：総務省「社会生活基本調査」（総務省）等で県値を推計
公共サービス総生産（県民経済計算）、生産年齢人口（国勢調査）で地域値を推計

② 家事・育児・介護価値：総務省「社会生活基本調査」等で県値を推計、年少人口・高齢人口（国勢調査）で地域値を推計（年少高齢人口に比例すると仮定して推計）

③ 3 次活動時間：総務省「社会生活基本調査」（総務省）で県値を推計
「県民意識調査」（補正計数推計）等で地域値推計、自分らしい暮らしができる人の割合で補正計数（県=100）により補正した。自分らしさの割合に比例すると仮定して推計

④ 総労働時間：厚生労働省「毎月勤労統計調査」、「県民経済計算」推計資料から推計
就業者１人当たり総生産で補正計数（県=100）を作成し地域値を推計
労働生産性に比例すると仮定、地域ブロック値＝県値×地域別補正計数

⑤ 個人所得：雇用者報酬・家計財産所得・個人企業所得（県民経済計算）により県値、地域値を作成

⑥ 貯蓄率：「県民経済計算」で県値作成、雇用者当たり雇用者報酬で補正計数（県=100）により地域値を推計、雇用者当たり報酬に比例すると仮定、地域ブロック値＝県値×地域別補正計数

⑦ 完全失業者数：「国勢調査」、「労働力調査」等で県値及び地域値を推計
「国勢調査」、「労働力調査」の実数（5 年ごと）、中間年は推計値

⑧ 生活満足度：兵庫県「県民意識調査」（平成 6 年度以前は平成 7 年度値を固定）から県値推計、補正計数（県=100）により地域値推計。地域に誇りや愛着を感じる人の割合、地域愛着度に比例すると仮定、地域ブロック値＝県値×地域別補正計数

⑨ 出生時平均余命：厚生労働省「生命表・簡易生命表」により県値・地域値作成

⑩ 刑法犯認知件数：兵庫県警察本部「犯罪統計」、県値及び地域値を作成

⑪ 大学進学率：文部科学省「学校基本調査」、県値及び地域値を作成

⑫ 観光ＧＤＰ（名目）：県民経済計算、観光動態統計等推計

資料：県推計値（県民経済計算サテライト勘定）及び地域値を作成

⑬ 観光総入り込み数：兵庫県観光交流課「兵庫県観光交流課観光動態統計」より県値、地域値を作成

⑭ 農地面積：国土交通省国土地理院、兵庫県市町振興課「全国都道府県別面積調」より県値、地域値を使用

⑮ 林野面積：兵庫県林務課調べより県値、地域値を作成

⑯ 漁獲量：農林水産省「漁業生産統計調査」、「農林水産省海面漁業漁獲統計」より県値、地域値を作成

⑰ 水使用量：兵庫県生活衛生課「水道施設現況調査等」、実質ＧＤＰ（県民経済計算）、総人口（国勢調査）より地域値を推計。ＧＤＰ、総人口に比例すると仮定して推計

⑱ 一般廃棄物排出量：兵庫県農政環境部環境整備課調べ、県値、地域値を作成

⑲ CO2 排出量：兵庫県農政環境部調べ、実質県内ＧＤＰ比で地域値を推計（ＧＤＰに比例すると仮定して推計）

⑳ 自動車事故費用：自動車保険統計（兵庫運輸監理部）、自動車保有車両数比で地域値を推計、自動車保有車両数に比例すると仮定して推計

16.3.2　地域別ＧＰＩ推計結果の概要

地域の豊かさを示す新たな指標ＧＰＩ（真の進歩指標）の全国ＧＰＩ推計値（1970 年度～2009 年度）をもとに関連指標の増減率に延長推計し、データの制約から関連指標の東京圏の全国比率をもとに推計した。推計個別指標について東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）データを収集し、全国ＧＰＩ推計値に関連データの比率を乗じて推計した。

今回収集した都道府県別データは限られており、経済指標は、県民所得と域内総生産の東京圏比率、社会指標は、失業費用（失業者数×最低賃金）と犯罪認知件数の東京圏比率、環境指標は二酸化炭素排出量とごみ総排出量の東京圏比率で全国ＧＰＩに乗じて東京圏ＧＰＩを推計した。そのため、分野別推計値の精度に課題がある。（図 16-3-2）

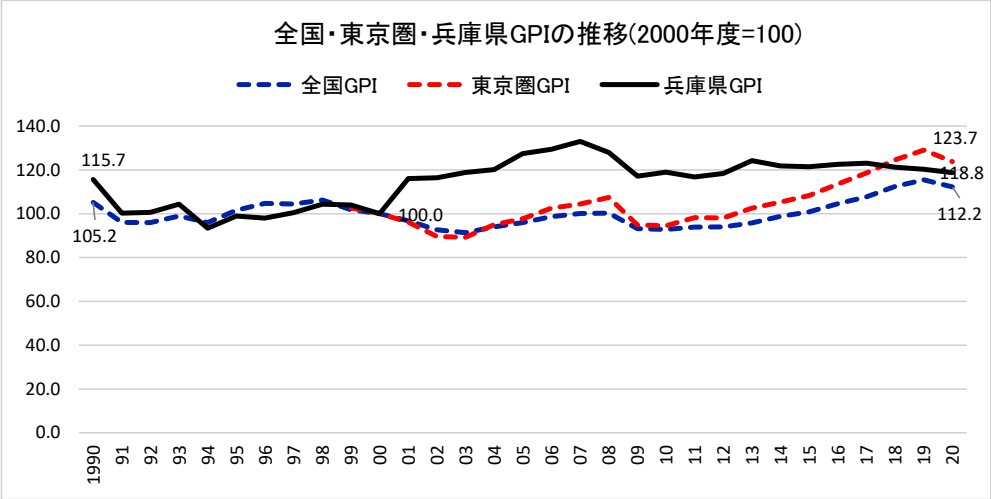


図 16-3-2　全国・東京圏・兵庫県 GPI の推移（2000 年度＝100）

経済的豊かさを示す経済指標は、横ばいであるが、平均給与の減少、人口高齢化による生産年齢人口の減少の影響が見られる。社会的負荷をあらわす社会指標は、悪化しているが、福祉費用等社会的費用の増加、社会的時間の増加、労働環境の悪化などの影響が見られる。社会的環境負荷をあらわす環境指標は、環境改善速度の格差があるものの、足元は改善傾向が見られる。東京圏の指標を見ると、経済指標は、人口都市圏集中による人口増や経済回復による所得の改善、社会指標は、情報、サービス産業の増加、環境指標は、経済活動による増加、減少などの影響が見られる。

（参考）年代別GPIの推移　（単位：%）

年度	全国GPI	経済	社会環境	東京圏GPI	経済	社会環境
2010/2000年増減	▲ 7.2	▲ 7.2	7.3	▲ 5.5	▲ 4.5	1.0
2020-2010年増減	21.0	12.4	14.9	30.9	20.5	13.6

16.4　ＧＰＩの利用と課題

16.4.1　ＧＰＩから見た地域社会の現状と課題

全国ＧＰＩの兵庫県ＧＰＩ推計については構成要素の修正を検討する。経済指標は、所得分配に加えた低所得・貧困指標、男女や子供の別・地域別等の所得や消費の格差、経済的安全保障に関する指標（最低賃金等）を新たな指標として検討する必要がある。社会指標は、人的資本に関する構成要素と項目が従来のＧＰＩには欠けている。これは推計に伴う二重計算などの問題が主な理由である。健康や教育・教養水準に関する指標はとくに重

要であるが、集計にこだわらなければ、金銭的評価は必ずしも必要でないと考えられる。環境指標は、基本的には、弱い持続可能性指標であるＧＰＩだけではなく、これを補う持続可能性に関する指標が必要である。兵庫県の特性に応じて重要な項目の独自の推計、たとえば生物多様性指標、炭素・エネルギー勘定、森林勘定、農業に関する指標などの推計や環境経済統合勘定などサテライト勘定の作成や推計データの整備等をする必要がある。

16.4.2　地域ＧＰＩの利用と課題

ＧＰＩはＧＤＰの改良版であるが、推計手法が確立されていないため、他の統計指標と比較可能なデータとして作成することが困難である。ＧＰＩは、データの制約やその金額換算のプロセスにおいて恣意性が介入する余地があるため、豊かさを表す指標としては十分なものとはいえない。このようなことから、数量ベースのデータについては、指数化してトレンドを見る方が実態をより的確に把握できる。

地域の豊かさ指標の試算に係る課題として、地域データの比較には、客観的なデータが必要である。そのため、定められた統計基準に沿った加工方法によりデータを作成することが必要である。それぞれの地域に個性があるため、地域全体あるいは特定集団の傾向や特徴をみる。仮に統合した指標とするため、個別のウェイトがそれぞれ違うため、それぞれの地域の現場でウェイトを決めて、新しい指標づくりのためシミュレーションをする。

指標を個別に把握し、個別ウェイトを作成し、１つの指標への統合を目指すことはかなり困難である。指標を個別に見るのではなく、指標間のネットワークや関係性についてきちんと把握しておくことが肝要である。指標の評価に当たっては、最大値が重要か、最適値が重要かを考える。例えば資源はどれだけ多くても資源量が持続しなければ、将来の先細りが考えられるため、最適値がよいという考え方がある。県民が達成する共通の目標を集約し、その実現のために具体的にどのようなことを実施していくかを確認する。

ＧＰＩを増加させる政策として所得増加に向けての事業実施、社会、環境負荷の軽減施策の実施、政策評価によるモニタリングの実施による政策立案などが考えられる。今後、地域ＧＰＩを増加の方法として、経済指標については生産年齢人口減少の中、所得水準の維持、社会指標については少子高齢化の中、人口減少下の労働・生活環境の維持や労働や生活コスト削減、環境指標については省エネルギーの推進による環境費用削減などが考えられる。(表 16-3-2)

表 16-3-2　地域ＧＰＩ増加に向けた政策例

項目	内　　容
経済分野 （プラス値）	1 人当たり所得増加、生産活動に参加する人口の維持 1 人当たり可処分所得の維持、人口減少偏在の縮小等
社会分野 （マイナス値）	社会的生活負荷の削減 労働時間短縮、ボランティア価値増等
環境分野 （マイナス値）	環境負荷の削減 省エネルギー、廃棄物処理減による環境費用縮減等

経済指標の総合指標であるＧＤＰは、内閣府や都道府県などで、毎年作成され、国県のホームページなどで利用できる。これに比べて、環境負荷や社会負荷は、集計データが少ないため、データ加工により作成する必要がある。毎年度数値が見える化できれば、環境対策で低い経済成長も社会が受け入れやすい。ＧＰＩは、個人所得増加に加え、社会的負荷や環境負荷を小さくすれば、数値は増加する。現状を正しく把握する指標として地域政策を進めるため、適切な処方箋作成のためのダッシュボードメーターとしての役割が期待される。政策評価のデータとして利用するためには、推計方法や資料が明示され、推計の根拠を統計ユーザーにわかりやすい説明と定期的なデータのアップデートが求められる。

【参考文献】

1)　牧野松代(2008)：「真の進歩指標（Genuine Progress Indicator）の計測―1970～2003年データに基づく改定版―」，兵庫県立大学経済経営研究所研究資料 No. 223

2)　兵庫県立大学地域の豊かさ指標研究会(2013)：「地域における豊かさ指標の作成と利用」，兵庫県立大学政策科学研究所研究資料 No. 252

3)　小沢康英(2015)：「社会指標から見た地域の豊かさ」，神戸女子大学紀要『グローバル・ローカル研究』第８号

１７．兵庫県政における政策トピックの析出：経済・産業政策を中心に

吐合　大祐

要約　本研究は、兵庫県議会議員の選挙公報を題材にして、これまでの兵庫県の政治エリートが、どのような政策を重視し、どのような論点で政策を論じてきたのかを、選挙公報のテキスト分析を用いて明らかにすることである。

本研究会の目的は、兵庫県経済活性化のために経済成長戦略を描くこととしているが、兵庫県やそれに属する市町レベルにおいて、県がこれまでにどのような政策を取り上げてきたのか、またその地方政治家たちが政策をどのように展開させてきたのかについての議論が十分になされていない。何らかの政策的含意を導き出すのであれば、まず、兵庫県代表である地方政治家たちが重要政策をどう認識し、そしてどのように論じてきたのかについて、実証的な観点から議論を行うべきであると筆者は考える。

そこで本研究では、このような問題意識のもと、これまでの兵庫県議会選挙のうち、1983 年から 2019 年までに実施された合計 10 回分の選挙公報をテキスト分析によって加工・整理し、選挙公報に記されている文書情報を、自然言語処理に基づいて分析した。

分析の結果からは、(１)兵庫県内でこれまで重視されてきた政策は教育や福祉が中心で、経済政策についてはあまり言及していないこと、（２）政策の時系列変化で見た場合、「産業」が年々大幅に減少していく反面、「若者」「人口」「人材」「企業」の単語は年々特徴語として上昇しており、兵庫経済に関する課題の重要度･注目度が増加しつつあること、(３)神戸市・阪神・中播磨地域に絞った時系列分析では、それぞれの自治体の政治的事情に沿った単語が特徴語として抽出されており、やはり経済・産業に関係する政策への意識があまり強く打ち出されていないこと、の３点が示された。

17.1　はじめに

本章の目的は、「兵庫県議会議員の選挙公報」に焦点を当て、テキスト分析による選挙公報の内容分析を試みるものである。具体的には、1983 年から 2019 年までの合計 10 回の選挙における当選者の選挙公報を取り上げ、文書内容の分析を通じて、兵庫県内の各年代・各地域の政策的な特徴を取り上げるとともに、兵庫県内で重要視されてきた政策トピックとは何だったのかを、定量的手法によって明らかにする。

日本の地方自治のあり方については、「東京一極集中」「2040 問題」等からみられるように、ヒト・モノ・カネをめぐる地方自治体のあり方をめぐって多くの問題提起がなされており、これまでその解決が目指されてきた。それに対して、政府も「地方創生政策」など大胆な政策を打ち出し、また中小企業の経営者が集まる経済同友会も「広域連携を活かした地域経営の拡大に向けて」と題した政策提言書を公開するなど、自治体のあるべき姿をめぐって様々な取組を展開させてきた。本研究会の関心も、東京一極集中が進む中、「東京以外の『地方』がどうすれば経済活性化、人口増加を実現することができるのか」にあり、この研究会が扱う論点も、兵庫県内にとどまらず、全国的にも重要なものである。まさに世間で注目を集める重要なテーマとして位置付けることができよう。

では、地方自治体のあり方をめぐって、本研究会の観察対象である兵庫県、さらにいえば県内の市町や郡部では、自治体内の課題をどう認識し、またどのような政策を重視しきたのだろうか。我々の研究会の最終的なゴールは、兵庫県の経済活性化の実現に向け、活性化のための戦略・手段を理論・実証の双方から議論し、さらに必要とされる政策的含意を「政策提言」して整理し提示することである。しかし現状を見るに、兵庫県や県内市町でこれまでに一体どのような政策が重視されてきたのか、その議論の前提となるはずの実証的証拠は十分に提示されてきたとは言えない。

兵庫県のこれまでの政策が何であったのか、また兵庫県や県内自治体ではどのような政策が重要視されてきたのか。この点を提示しない限り、現状の政策を、どの方向性をもって、どの程度変化させるべきなのかを議論することは不可能である。言い換えるならば、兵庫県で展開されてきたこれまでの政策の特徴を実証的観点から理解することなしに、これからの兵庫県に必要と考える政策を提示したとしても、それは単なる「夢物語」となってしまう。より良い政策的含意を導くのであれば、まず分析対象の現状や特徴を「客観的」「実証的」な観点から理解することが不可欠である、と筆者は考える。

そのような立場のもと、本研究では、地方政治家が目指す経済政策のあり方に着目し、地方政治家が「広域連携」「地域活性化」にどの程度関心を有しているのか、選挙公約を用いたテキスト分析によって明らかにするとともに、議会議員の政策関心を明らかにしつつ、兵庫県内の市町レベルでどのような政策がいかに必要とされてきたのか、定量的手法を用いて明らかにする。

本章の構成は、以下のとおりである。まず次節で、本研究のリサーチデザインについて触れる。そこでは、選挙公報を使ったテキスト分析の方法の概要と、本研究の目的につい

て簡単に説明する。次に、本研究で用いる分析の方法とデータについて説明を行う。続いて、本研究が実施した分析結果を提示し、その結果を解釈する。最後に、本研究で得られた知見を整理したうえで、本章の結果から得られた政策的含意や、本研究会の議論につながりうる論点を提示する。

17.2 分析の方針

17.2.1 日本語のテキスト分析：対象としての「選挙マニフェスト」

本研究では、上述のとおり、兵庫県議会選挙において公開された県議候補者の「選挙公報」を分析対象とし、兵庫県ならびに県内市町それぞれがどういった政策分野を重視してきたのかを議論する。

政治学の分野では、近年「テキスト分析」という方法が新たな分析手法として定着しつつある。テキスト分析とは、政治エリートによる会議録や発言を「政治的情報」として掬い上げ、文章など文字情報を適切な処理に基づいて加工する手続きをとる手法であり、比較政治分野や国際関係論等で、よく用いられる手法である（例：Proksch and Slapin 2015）。当初は英語圏を中心に展開されていたが、近年は非英語圏でも分析が進められている。自然言語処理に基づいて、テキストを統計的に分析し、発言者や記録内容の考えや選好を読み取る手法であるため、政治学分野では盛んに用いられている分析手法の一つである。

本研究で取り上げる選挙公報も、政治学分野では盛んに研究が進められており、先行研究は日本の国会議員の政策選好の推定する際に、選挙公報の分析がなされてきた（例；品田 2001; Catalinac 2016）。本研究が対象とする地方政治分野についても、選挙公報を用いた分析が提出されている（例：砂原・ヒジノ 2013）。選挙公報は、政治家の政策的立場を表す指標の一つとして用いられている一方、政治家を選び出す選挙区や地域の課題や実情を示す「鏡」でもある（吐合・河村 2022）。

また政治学では、政治家は自らの再選を目指すために、合理的に行動すると定義されてきた（Mayhew 1974）。分析上、当然ながら選挙公約も再選活動の一環であり、自らを選び出す有権者へのアピールへの一環であると理解されてきたのである。それを前提に考えると、政治家が公開する選挙公報とは、各選挙区、すなわち各市区町村や郡部の有権者が漫然と感じている政策課題を記述し、それを克服するための政策案をまとめたものである。したがって、地方自治体で公開されている地方議会の選挙公報を分析することは、各地域（選挙区）の課題や今後の政策プランの動向を把握することにつながると筆者は考える。

以上の議論から、本研究では、過去の地方議会議員選挙で頒布された選挙公報の分析を通じて､兵庫県の代表である兵庫県議会議員の認識する政策課題や新たな政策案について、地域別・年代別の観点から、定量的に解明する。

17.2.2 本研究のターゲット：兵庫県の政策課題についての「経験的基礎付け」

繰り返しになるが、本研究の目的は、兵庫県ならびに県内の自治体で取り上げられてきた政策課題を、県議会議員の選挙公報を用いたテキスト分析によって明らかにすることである。ここでは、本研究の選挙公約のテキスト分析を通じて、明らかにできることを整理し、本研究の目指す到達点を検討する。

地方政治研究では、これまで、二元代表制に基づく「知事と議会の関係」に注目して、政策決定のメカニズムを論じてきた。つまり先行研究は、行政機関の長である首長と、議決機関である議員（多数党）の関係が政策に紐づく予算の策定や政策廃止に影響を及ぼすと指摘し､自治体の政治過程を両者の部門間関係から議論を展開させてきたのである（例：曽我・待鳥 2007；砂原 2011）。

それに対し本研究では、県議会議員の選挙公報を分析対象とする。その理由は、（１）分析を行うために一定数のサンプルサイズを確保する必要があるため、それから（２）今回の分析の目的が県内各自治体の政策動向を理解する必要があるため、そして（３）政治的・社会的に多様なバックグラウンドを持つ議員側の政策関心を知ることで多様な政治的意見を析出することが可能となるため、の３点による。

今回の選挙公報の分析を通じて、本研究が明らかにすべき課題は、次の３点である。

１つ目は、兵庫県の政策課題を時系列の観点から理解することである。これまでの兵庫県の地方政治家がどのような政策を重視し、また展開してきたのかを理解するためには、スナップショットではなく、長期的な傾向を踏まえて理解する必要があると考えられる。

２つ目は、複数の地域に注目して兵庫県内における自治体間でのバリエーションを追うことである。兵庫県は「五国ひょうご」と呼ばれるように、各地域間で気候や社会、人口移動や産業構造に違いが見られ、多様なバックグラウンドを持つ複数地域から構成されている。今回は、紙幅の都合上、一部自治体のみを抽出しての分析を行うが、複数地域間の政策を比較することで、各地域の政策関心やその動向を理解することができる。

３つ目は、特に注目する単語の時系列的変化を分析することである。別の章にて既に議論されているように、今回の分析は、兵庫県の経済活性化に資する政策を提言するとともに、兵庫県経済の現況を実証することを目的としている。本論でも、地域活性化に関連す

る複数のキーワードを取り上げて、そのキーワードがこれまで、そしてどの程度議論されてきたのかを明らかにする。本研究では、上記３つの課題を見据え、これまでの兵庫県議会議員の選挙公報を分析する。

17.3 データと分析手法

17.3.1 データ

今回用いるデータは、兵庫県議会議員選挙で公開された選挙公報である。特に今回取り上げるのは、今回は 1983 年から 2019 年までの合計 10 期間の選挙公報のデータである。この時期を選択したのは、例えば 1980 年はバブル経済の好景気である時代であるとともに兵庫県経済も好況期であったこと、1995 年は「阪神・淡路大震災」が発生し兵庫県民または経済・産業に大きな被害をもたらした重要な時期であること、2000 年代前半は前述の阪神・淡路大震災からの復興期であること、そして 2010 年代は「大阪都構想」に代表されるような地方志向の政策が大きな注目を集めていた時期であること、が主な理由である。本研究では、この一連の時期を分析対象とすることで、社会・経済の情勢や変化を掬い上げ、兵庫県経済のトレンドを追跡できると考えている。

ちなみに、いずれの選挙も、対抗馬が不在であったために選挙が実施されず、それに伴って当選した県議会議員の選挙公報が公開されていない選挙区（自治体）が存在する。今回の分析では、無投票当選によって欠損となった選挙区は除いている。

加えて、今回の分析では、選挙区が置かれている「地域」と、選挙が実施された「年代」の２つの観点から分析を行う。そのうち前者については、サンプルサイズの確保の観点から、「神戸市（自治体：神戸市行政区）」、「阪神（尼崎・西宮・芦屋・伊丹・宝塚など、現在の阪神北地域、阪神南地域で構成）」、「東播磨（明石・加古川・高砂・加古地域など、現在の東播磨地域で構成）」の３つの地域に注目し、それぞれの地域での政策動向を定量的に明らかにする。

17.3.2 分析手法と指標：「tf-idf」を用いた実証分析

本研究では、日本語の文字情報を分析対象としている。「文字情報」を分析するにあたって、日本語の文章を、自然言語処理に基づいて、「前処理」を実行し、分析に必要な情報をデータフレームとして成型する作業が必要となる。具体的には、複数年の選挙公報に記された文章を、作業可能の形へと成型するための「トークン化」し、「単語」を一単位とした文書行列およびデータフレームを作成する手順を踏まなければならない。

以上の手順を実行するために、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」を利用し、文書行列並びにデータフレームを作成している。また分析に先立ち、単語のトリミングを行い、出現単語のうち上位 50%以上から上位 99%のものをデータフレームに格納している。それから、選挙公報で頻繁に用いられる「推薦」や「議会」、また一部の政党名は事前に除外している。

今回の分析では、析出された単語が、各選挙公報の中でどの程度有意であるのかを検討するために、「tf-idf」という指標を用いる。この指標は、端的にいえば、「１つの文書に存在する単語の文書内での重要度が、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)。つまり、この指標は、選挙公報を作成した議員が、自身の文書内の単語をどれほど重要視しているかを示すものである。

この tf-idf という指標は、個々の議員の選挙公報ごとに算出されるが、それを基に地域（選挙区）や時期（年代）単位に集計すれば「〇〇地域選出の議員が重視する政策」や「〇〇年実施の選挙で選出された議員が重視する政策」として整理することができる。本研究では、まず議員個人の選挙公報から各単語の tf-idf を計算した上で、各地域・各年代で重要視された政策について議論することにしたい。

なお、今回の分析では、上述の通り、自然言語処理のパッケージで「quanteda」をもとに単語の機械的に析出している。従って今回の単語出現や tf_idf は、あくまでも文章全体の構造から推定して算出されるものである。例えば「新産業」という単語がカウントされる場合、「産業」の文字が含まれているものの、この場合は産業ではなく、「新産業」という単語としてカウントされる。そのため、実際の単語の出現回数は今回の結果よりも多くなることに留意されたい。

本研究では、各地域・各年代の政策課題を選挙公報のテキスト分析によって明らかにする。次節では、tf-idf を参照し、兵庫県でこれまでどのような政策が重要視されてきたのか、分析結果をもとに明らかにする。なお、本分析は、個人名や解釈の難しい単語を事前に取り除いた結果であることを付言しておく。

17.4 分析結果

17.4.1 経済・産業に関する分析

まず、兵庫県で取り上げられてきた政策の特徴について、総論的に検討することにしたい。次の図 17-4-1 は、上記 10 選挙のうち、最も言及の多かった単語の出現回数と tf-idf をグラフに表したものである。これを見ると、最も出現回数が多い単語は「県政」、tf_idf が高い単語は「推進」であった。出現回数について詳しく見ると、「充実」「推進」など選挙戦を意識した単語が上位に挙がっている。政策に関連する単語を見ると、まず「地域」という単語が目につく。「ひょうご五国」と呼ばれるように、兵庫の特徴を踏まえた主張や訴えがあったと推察される。他には「豊か」や「活力」などが登場する。日本経済の中核でもある関西経済圏を構成しているため、兵庫の発展を連想させる単語が登場するのかもしれない。その他には「教育」が挙がっており、現代日本の最重要課題の一つである教育・子育て問題への注目度の高さがここにも反映されている。ただし、ここでは、本研究会に関連する経済・産業分野の単語は見られない。

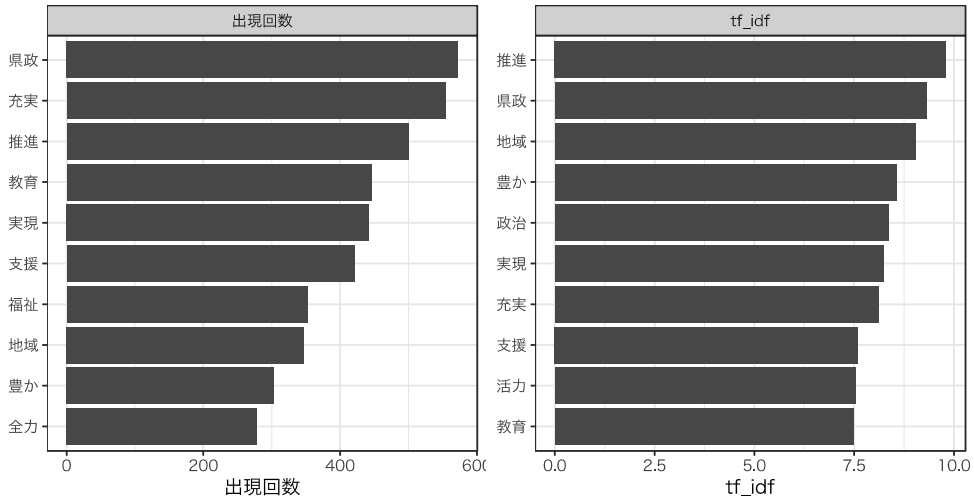


図 17-4-1：出現回数（左）・tf_idf（右）上位 10 単語

（出典）筆者作成

図 17-4-2：頻出単語によるワードクラウド

（出典）筆者作成

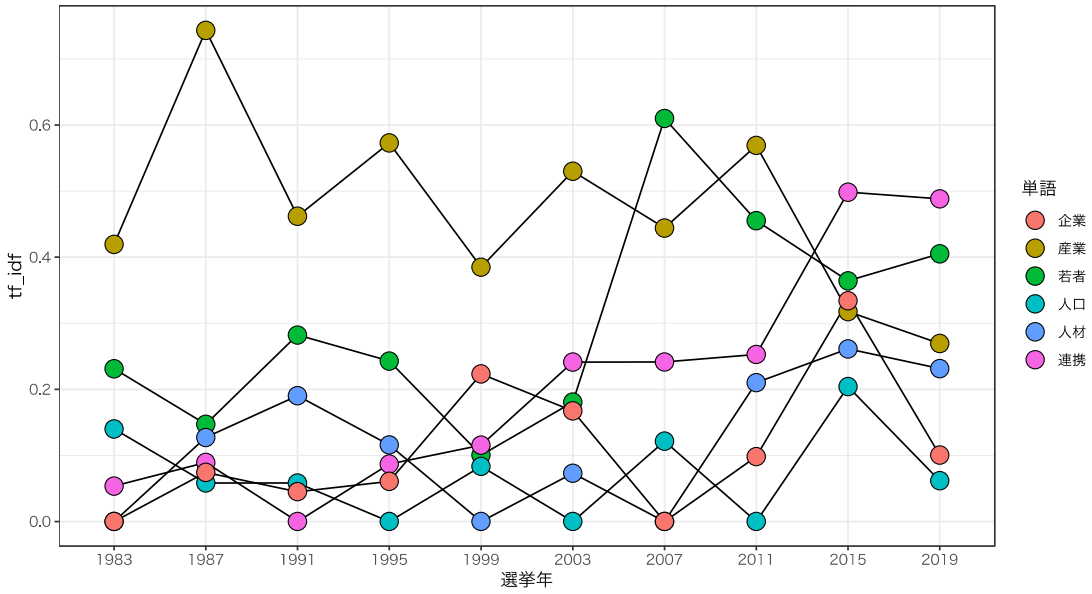


図 17-4-3：注目単語の時系列変化

（出典）筆者作成

図 17-4-2 は出現回数 100 以上に限定して作成したワードクラウドである。この図は、出現頻度の高い単語のみを対象都市、頻度に応じて単語の大きさをそれぞれ図示化したもの

である。この図を見ると、中心には「県政」「推進」「充実」等が並んでおり、経済・産業に関する単語は目立った位置には見られない。周辺部に「産業」「振興」「中小企業」「地場産業」等が挙がっているのがわかる。やはり経済や産業はこれまでの中心トピックではなかったことがこのグラフから理解できる。

では、経済・産業政策への注目度はどうなっているのだろうか。続いて本研究会の関心に合わせ、個別キーワードの tf-idf について検討してみよう。図 17-4-3 は、６つの単語「企業」「産業」「若者」「人口」「人材」「連携」を取り上げ、選挙年別に tf_idf をまとめ、その時系列変化を示したものである。

このグラフを見ると、大きく分けて２つの傾向を読み取ることができる。一つ目は、「産業」という単語が、1980 年代から 2010 年代にかけて大幅に減少していることである。具体的に見ると、2000 年代前半までは特徴語として突出しているものの、2011 年以降は急激に減少している。この変化が生じた要因について、現時点では断定することはできないが、景気変動に伴う産業構造の変化やグローバル化の出現によって、特定産業を重視する政策への関心や重要度が相対的に低下したためではないかと推測される。

もう一つは、「若者」「人口」「人材」「企業」など、経済活性化において欠かせないテーマが、地方政治家にとっても重要視されており、それが 2000 年代以降に上昇している点である。本報告書でも議論されている通り、経済活性化を促すためにはヒト・モノ・カネの動きが重要となる。この結果を見ると、このヒト・モノ・カネといった３つの動きが経済活性化や兵庫の経済発展にとって重要であると有権者と政治家の両方から認識されており、それが反映された結果として理解できる。

17.4.2 地域別の政策の特徴：神戸・阪神北・阪神南・東播磨の事例分析

経済・産業政策について、もう少し個別具体的に見ていこう。一定数のサンプル（無投票当選がほとんどなく、選挙公報データがほぼ公開されていることから）が確保できること、また地域バランスを考慮し、今回の分析では、神戸市域内の全選挙区をまとめた「神戸ブロック」、尼崎市、西宮市、芦屋市をまとめた「阪神南ブロック」、姫路市、神崎郡（旧飾磨郡・宍粟郡旧安富町含む）をまとめた「中播磨ブロック」の３つに焦点を当て、それぞれのブロックの政策特徴について、時系列的にまとめる。また時期については、1983 年から 1991 年までを「安定成長期」、1995 年から 2003 年までを「震災発災・復興期」、2007 年から 2019 年までを「ポスト震災期」に分類し、区分ごとの tf-idf 上位 10 単語を取り上げている。次の図 17-4-4 から図 17-4-6 は、神戸ブロックの時系列分析である。図 17-4-4

は安定成長期、図 17-4-5 は震災発災・復興期、図 17-4-6 はポスト復興期である。

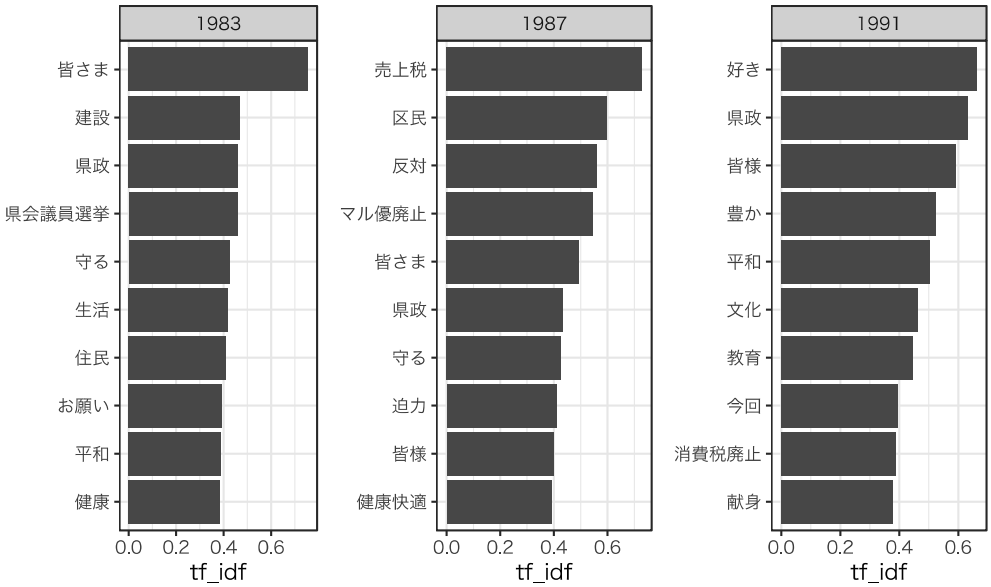


図 17-4-4：神戸ブロック　安定成長期

（出典）筆者作成

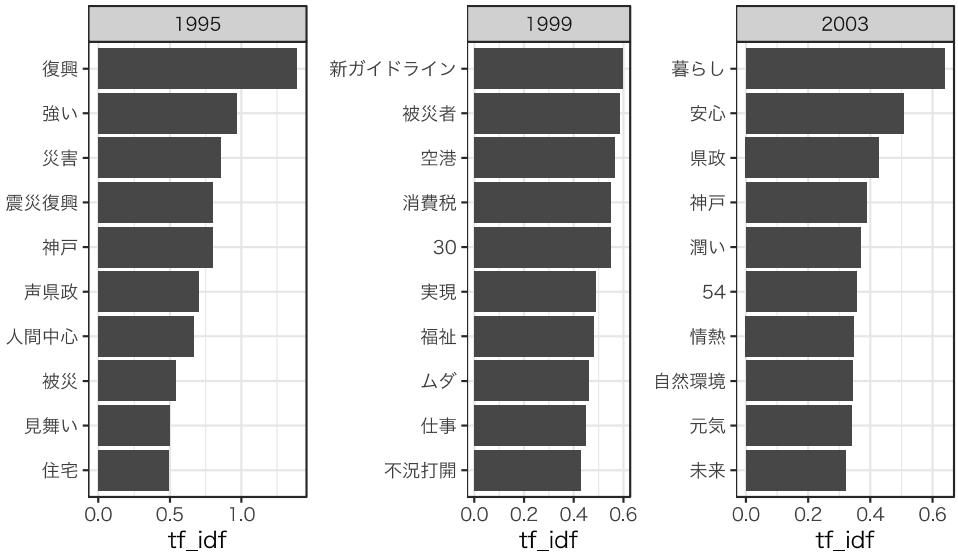


図 17-4-5：神戸ブロック　震災発災・復興期

（出典）筆者作成

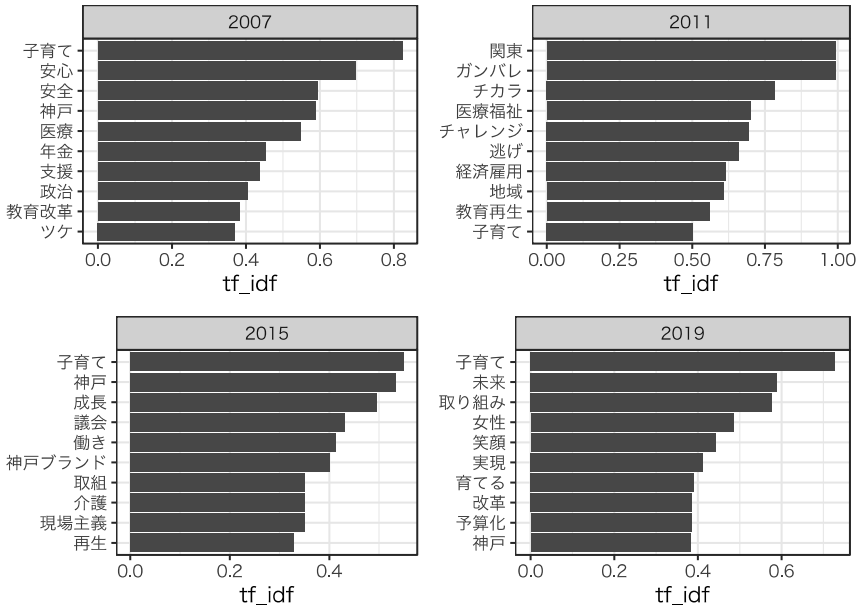


図 17-4-6：神戸ブロック　ポスト復興期

（出典）筆者作成

この結果を見ると、経済・産業に関する単語はほとんど出現していない。1999 年に「不況打開」と 2003 年の「潤い」など景気回復・発展を連想させる単語や、2011 年に「経済雇用」、2015 年に「働き」など雇用に関する単語が一部で出現してはいるものの、図 17-4-1 の結果に対応する形で、福祉や教育に関連する単語が多くみられる。

次に、阪神南ブロックについて見ていこう。図 17-4-7 は安定成長期、図 17-4-8 は震災発災・復興期、図 17-4-9 はポスト復興期である。

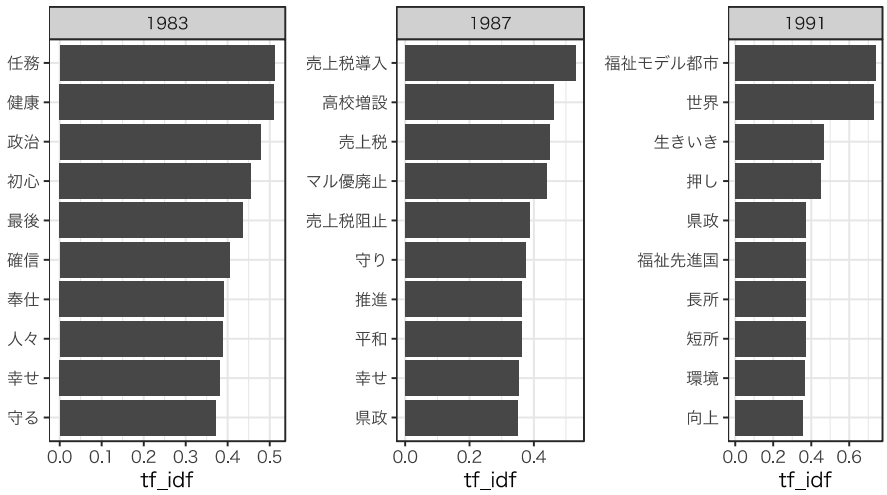


図 17-4-7：阪神南ブロック　安定成長期

（出典）筆者作成

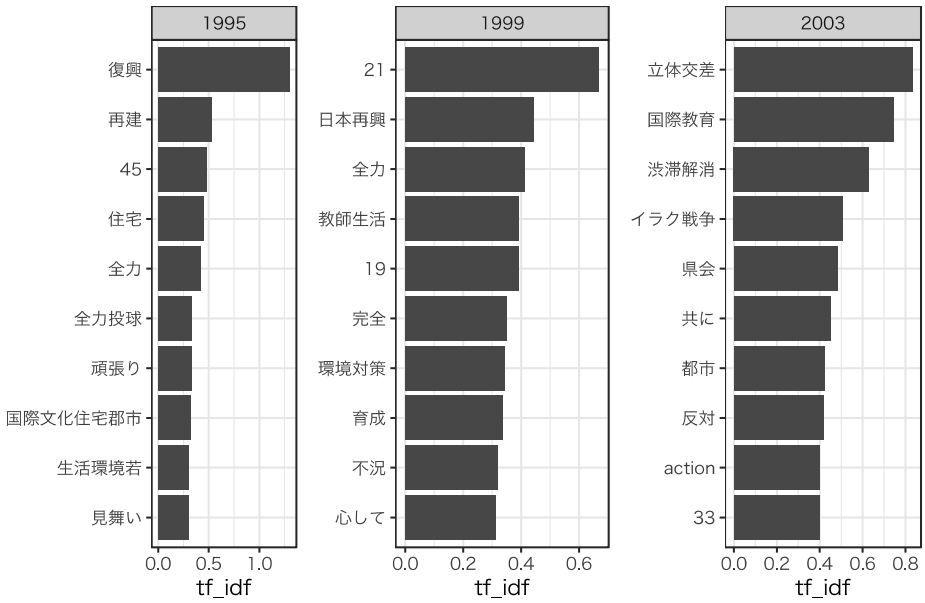


図 17-4-8：阪神南ブロック　震災発災・復興期

（出典）筆者作成

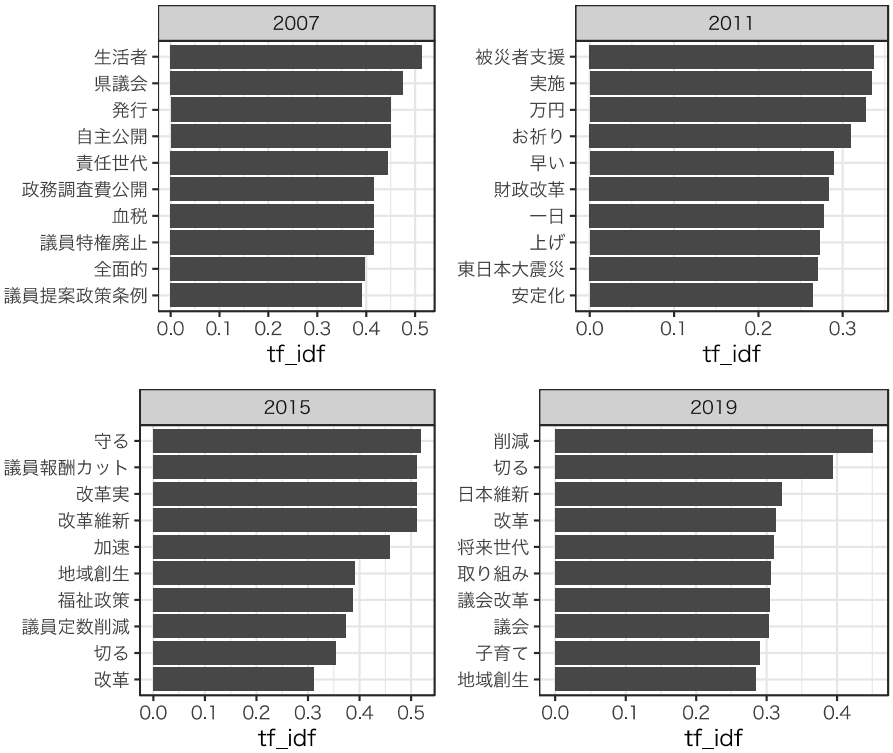


図 17-4-9：阪神南ブロック　ポスト復興期

（出典）筆者作成

この結果を見ると、1980 年代は、「初心」「幸せ」「確信」など抽象的な文言が並んでおり、他に国政レベルで争点となっていた政策への言及が見られる。1990 年代になると、福祉政策への言及、阪神・淡路大震災へのお見舞いの言葉や復興政策への言及が見られ、その後は政治改革・行政改革を連想させる単語が多く出現している。やはりここでも、経済や産業、雇用に関連する単語は多く出現していない。2019 年に、わずかに「地域創生」が挙がっているものの、産業に関する単語はほぼない。

最後に、中播磨ブロックである。図 17-4-10 は安定成長期、図 17-4-11 は震災発災・復興期、図 17-4-12 はポスト復興期のグラフである。

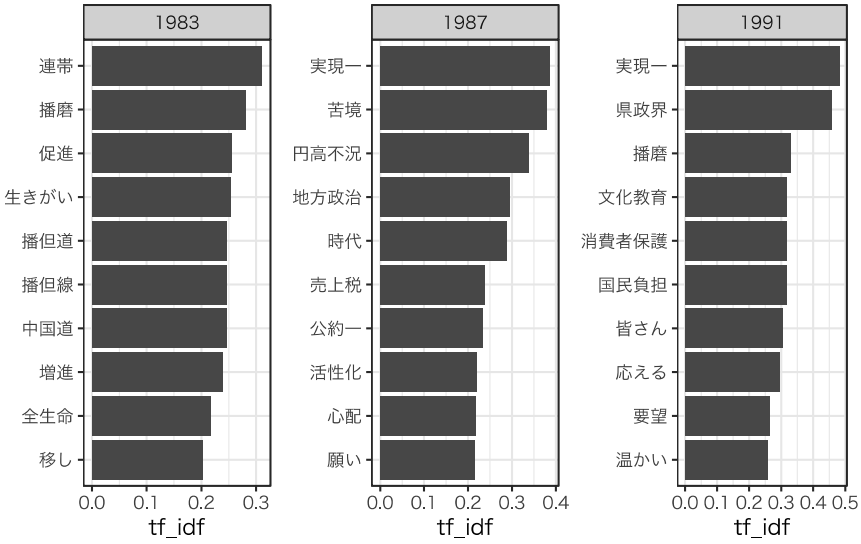


図 17-4-10：中播磨ブロック　安定成長期

（出典）筆者作成

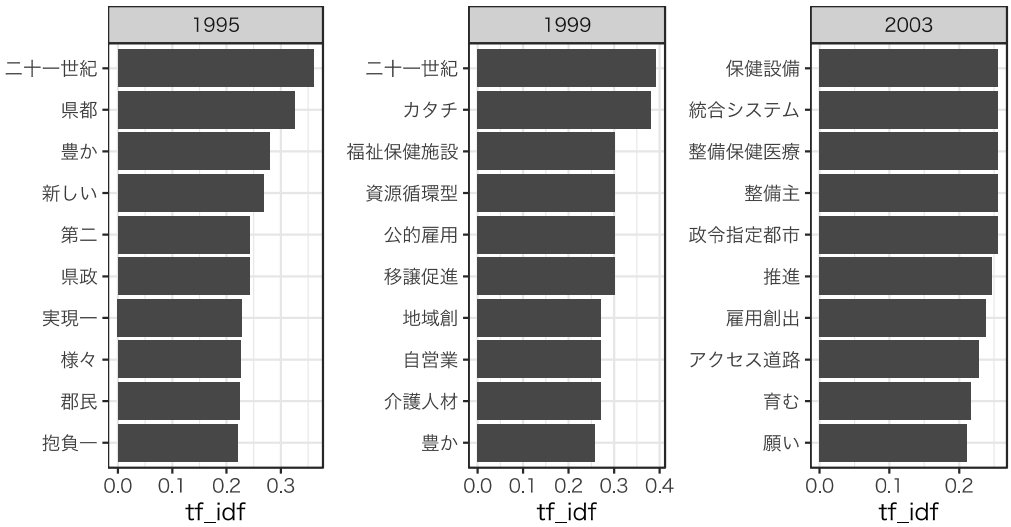


図 17-4-11　：中播磨ブロック　震災発災・復興期

（出典）筆者作成

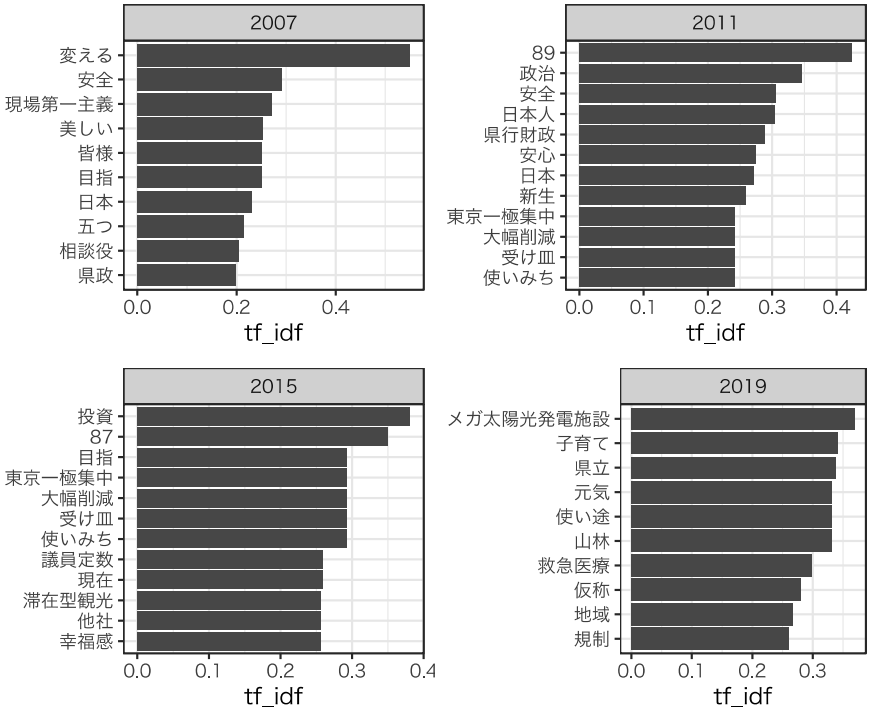


図 17-4-12：中播磨ブロック　ポスト復興期

（出典）筆者作成

中播磨の政策を見ると、やはり 1980 年代は「播但線」や「播但道」、「中国道」など、社会基盤やインフラ整備に関する単語が特徴語して挙がっている。1980 年代から 1990 年代前半にかけて、姫路市一帯やその周辺自治体をめぐるアクセス向上に取り組まれていた時代であるから、この結果はある種自然のものと言える。1990 年代に入ってからも「豊か」「アクセス道路」など開発志向の単語が変わらず見られる一方、やはり他地域と同様に福祉系の政策に関連する単語もいくつか見られる。

2000 年代から 2010 年代にかけては、「東京一極集中」や「投資」など本研究会に関係する単語が挙がっているものの、ここでも他地域と同じような傾向として政治改革・行政改革に関連する単語が挙がっている。

以上の分析をまとめると、まず兵庫県一の人口密集地帯である神戸市では、福祉や教育など再分配的な特徴を持つ政策が重視される傾向にあり、また国政レベルの政策争点が議論されやすい傾向にある。それに加え、昭和期では「建設」など社会インフラの整備を連想させる単語が上がっているものの、やはり基本的には分配的な政策に関連する単語が挙がっている。他方 2015 年以降は、「神戸ブランド」をはじめ「地域

性」を連想させる単語が挙がっており、国が進める地方創生を意識した地方活性化への傾注が確認できる。

阪神地域については、2015 年以降、神戸市と同様、地域活性化を連想させる「地域創生」等が特徴として挙がってはいるものの、全体的には神戸市と同じく分配・再分配政策を中心に特徴語が並んでいる。また、県内でも比較的大阪に近い位置にあることから、「改革」や「削減」など大阪の政治情勢と関連の深い単語も多く上がっている。ただやはり、産業・経済に関する単語は挙がっていない。

姫路圏を中心とする中播磨では、「東京一極集中」や「地域創生」「雇用創出」など、経済に関連する単語は、2000 年代以降、上二つのエリアと比べて比較的挙がっている印象を受ける。やはり播磨地域をはじめ人口減少や企業の影響が大きい地域では、本研究会に関係するような課題に敏感にならざるを得ず、神戸市や阪神南に比べて、特徴語として出現しているのではないかと考えられる。

5. まとめ

以上、本論では、兵庫県議会議員の選挙公報をもとに、兵庫県で議論されている政策について実証的観点から議論を行った。今回の分析結果は、兵庫県の政策決定に大きな影響を及ぼす政治家の政策関心を示すだけでなく、それぞれの政治家の政策関心には彼らの背後にいる地元有権者・支持者の存在が影響を及ぼしていることが示唆される。すなわち、兵庫県の政策の特徴としては、年金や福祉など再分配機能を重視した政策が打ち出されてきたことが示された。一方、経済・産業分野に関連する単語への言及については多くはない。「連携」や「若者」など今後の自治体運営にとってキーワードとなりうる単語は登場しているものの、経済政策についてはそれほど取り上げられてこなかった。本分析からは、やはりどの自治体でも見られるように、限られた権限の中で、現在立ちはだかる「少子高齢化」などに対処しなければならない、地方自治体の実情が目に見えて現れている。すなわち、兵庫県に限られるものではないが、地方自治体は税収拡大のための経済・産業政策ではなく、少子高齢化問題や高齢者介護の問題など分配政策を意識せざるを得ず、その結果福祉や医療に関連した政策を公報上で提示していると思われる。

また今回の結果は、「地方自治体における慢性的な人員・財政不足」「阪神・淡路大震災からの復興」という事情により、兵庫県が新たな政策を打ち出すことがより難しい状況に置かれていることを示唆している。「少子高齢化」と「リソース不足」の狭間におかれた兵

庫県において、今後税収の拡大や財源確保を目指すのであれば、今後はハード面だけに偏るのではなく、自治体単位の事業の見直しや新たなアイデアに基づく政策等、効率的かつ効果的な政策アイデアを打ち出す必要があると思われる。

繰り返しになるが、選挙公報は、その地域の有権者の意識や態度を表す一つの「鏡」である。兵庫県は、これまでどのような政策を重視してきたのか、今回の分析でその一端を明らかにできたのではないだろうか。付言するが、これは「経済・産業に対する言及が少ない」という批判的な主張を行うためのものではなく、新たな制度・スキーム作りにとって必要となる、いわばこれからの兵庫を語るための、「議論の土台」とするための分析である。実証的な観点を用いて「兵庫の歴史」を観察することを通じて、今の兵庫にとって何が必要なのか、これまでの兵庫に何が足りていないのか、新たな視点から考えることができるのではないだろうか。

【付記】

本研究の遂行にあたって、日本学術振興会科学研究費補助金・若手研究「地方選挙と政党政治：地方レベルの選挙制度が政党の政策形成に与える影響の分析」（研究課題/領域番号 20K13420）、日本学術振興会科学研究費補助金・基盤研究 B「政策波及の政治的動態と中央地方関係」（研究課題/領域番号 19H01446）の助成を受けました。また、今回の分析には神戸大学法学研究科博士前期課程の堤献一さんにご助力いただきました。記して感謝申し上げます。

【参考文献】

1) 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)pp:133-143.
2) 品田裕(2001)：「地元利益志向の選挙公約」『選挙研究』16 pp:39-54.
3) 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 .
4) 曽我謙悟・待鳥聡史(2007)：『日本の地方政治―二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
5) 吐合大祐・河村和徳（2022)「被災地の候補者は選挙で何を語ってきたのか：オープンデータとしての選挙公報を利用した分析」『自治体 DX 推進とオープンデータの活用』

pp:217-234.

6) Catalinac, Amy. (2016) *Electoral Reform and National Security in Japan: From Pork to Foreign Policy*. Cambridge University Press.

7) Mayhew, David R.(1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Have: Yale University Press.

8) Proksch, Sven-Oliver and Jonathan B. Slapin. 2015. *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels and Representation.* Cambridge University Press.

9) 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３部　政策提言：
「イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」

―大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現―

第 3 部　政策提言

「イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」
―大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現―

1. 持続可能で成長する関西を実現する「イノベーション関西」

本報告書の第 1 部では、いかに日本の社会経済が、とりわけ、関西の社会経済が停滞しており、それを打破しなければ、日本に未来は無いことを示した。関西において欠けている何かを一言で表現すれば、「イノベーション」である。イノベーションとは、企業の技術革新であると一般的には理解されているが、本報告書で用いる「イノベーション」はそのような狭い意味ではない。

企業内部のみならず、企業を取り巻く市場や制度、そして、制度を構築する国や地方自治体の政策などを変革すること、住民も含めたあらゆるステークホルダーが、より良い社会を実現するために、仕組みや関わり方を変革すること、これを本報告書では「イノベーション」と呼ぶ。大きな「イノベーション」もあれば、小さな「イノベーション」もあるが、あらゆる主体が「イノベーション」に向けた活動を行うことが、日本の社会経済、そして関西の社会経済を持続可能にし、より豊かに、より幸せにしてゆくのである。

だが、私たちはどのような状態を目指し、いつを目標として、「イノベーション」に向かうのだろうか。その目標の共有を図る必要がある。目標の共有ができなければ、「イノベーション」は持続できない。本報告書が大切にしたいことは、私たちが「イノベーション」によって目指すべき社会の姿はどのようなものなのかを共有することである。できるだけ多くの人々が、価値を共有できる社会の姿を目指すことが重要である。

周知の通り、国際連合は SDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）を掲げ、その目標年を 2030 年に定めた。SDGs の理念は、すでに日本社会にもかなり浸透したと思われるが、実践はまだまだである。したがって私たちは、2030 年の日本経済に、とりわけ 2030 年の関西に、持続可能で成長する社会を実現させること、これを本報告書でも目標としたい。

この目標が、特に関西で受け入れられると確信できるのは、2025 年の大阪・関西万博（正式名称は 2025 年日本国際博覧会）が大阪市の夢洲で実施されるからである。大阪・関西万博は「いのち輝く未来社会のデザイン（Designing Future Society for Our Lives」をテーマに掲げ、サブテーマは「Saving Lives（いのちを救う）」「Empowering Lives（いのちに力を与える）」「Connecting Lives（いのちをつなぐ）」、コンセプトは「People’s Living Lab（未来社会の実験場）」である。そして、大阪・関西万博が目指すものは、「SDGs 達成への貢献」「日本の国家戦略 Society5.0 の実現」の 2 つであると、明確に示されている。

したがって、関西に生き、関西に住む私たちは、他の地域を先導して SDGs の実現に向けた動きを加速させなければならない。そのために「イノベーション」が必要なのである。2025 年の大阪・関西万博は、SDGs の実証実験の場となる。関西は、大阪・関西万博を契機とし、その成果を横展開してゆく必要がある。それでは、2025 年までは、何もしなくて良いかと言えば、まったくそうではない。2025 年の大阪・関西万博において、持続可能で成長する未来社会を夢洲で提示し、2030 年以降に持続可能な社会を実現できるよう、いま、「イノベーション」が関西に必要なのである。

大阪・関西万博の開催地は大阪市の夢洲だが、大阪市および大阪府だけが、大阪・関西万博に関われば良いという話ではない。関西の全地域が、すべての企業が、すべての地方自治体が、すべての人々が、大阪・関西万博を支えることが重要である。大阪・関西万博で示された持続可能で成長する未来社会の成果を、開催後すぐに関西の社会経済に取り入れることが大切である。大阪・関西万博のレガシーは、最大限に活用しなければならない。

私たちは関西での「イノベーション」のゴールを持続可能で成長する社会の実現とし、目標年を 2030 年とする。そのための「イノベーション」を本報告書では「イノベーション関西」と名付けよう。以下では「イノベーション関西」の具体的な提言内容を示す。

2.「イノベーション関西」ロードマップ

前節では、関西が目指すべき状態と目標年、そしてそのための手段である「イノベーション関西」について述べた。図 1 には、「イノベーション関西」の具体的なロードマップのイメージを示した。

図 1 にあるように、まずは 2030 年に関西において持続可能で成長する社会の実現を目標とする。そのために、2022 年から 2029 年の 8 年間に、何をするかが勝負になる。この間の 2025 年に、大阪・関西万博が開催されることが、関西にとっては強みである。

2025 年の大阪・関西万博のコンセプトは、「People’s Living Lab（未来社会の実験場)」であることから、実証実験が盛んになされることが望ましく、そのような万博を目指さねばならない。そこで行われた実証実験の成果を、社会実装してゆくことで、2030 年の関西は持続可能な社会に到達するのである。すなわち図のように、2026 年から 2029 年の 3 カ年は、大阪・関西万博のレガシーを活用する「社会実装期間」と位置づける。

2025 年 4 月 13 日から 10 月 13 日までが、大阪・関西万博の開催期間である。この期間は実証実験が盛んになされるわけだが、大阪・関西万博のウェブサイトによれば、万博開催前からオンラインプラットフォームが立ち上がり、人類共通の課題の解決に向けたアイディアを創造し、発信する場が登場する。したがって、実証実験は 2025 年に限定するのではなく、それ以前にも行うべきであるし、2025 年が過ぎても、実施すべき実証実験は行うべきであろう。大切なのは、大阪・関西万博を契機として、関西を実証実験の場とすることであり、2025 年という時期にとらわれる必要はない。そこで図 1 のよう

に、2024 年から 2026 年の 3 カ年を「実証実験期間」と位置づける。

2025 年の大阪・関西万博を成功に導くため、そして 2024 年から始まる「実証実験期間」を有意義なものとするため、図に示すように、2022 年から 2024 年の 3 カ年を「改革集中期間」とする。「改革集中期間」は、大阪・関西万博とその後の発展に向けた改革を実施する。この「改革集中期間」において、何をすべきかが、「イノベーション関西」の本質的な内容になる。

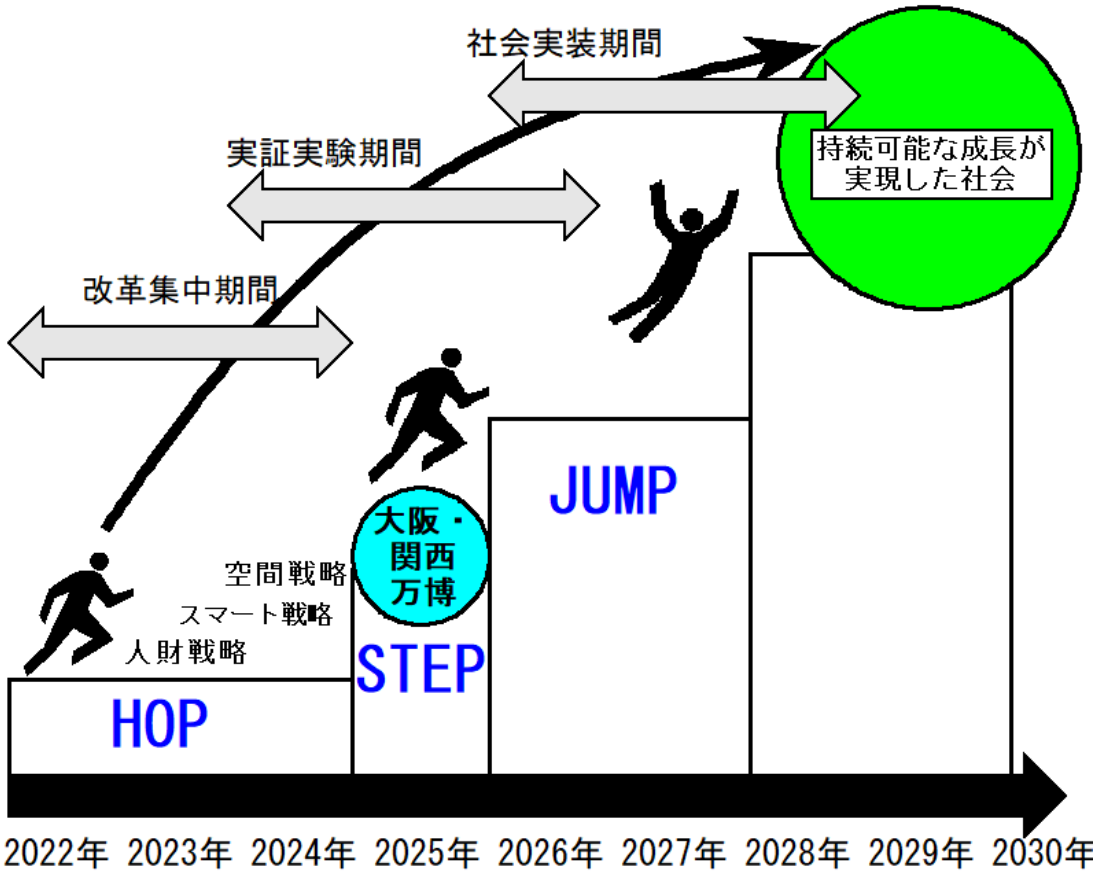


図１　「イノベーション関西」ロードマップ

陸上競技の三段跳びで言えば、「改革集中期間」はホップ、「実証実験期間」はステップ、「社会実装期間」はジャンプである。三段跳びで飛躍するための仕掛けが「イノベーション関西」であり、「空間戦略」「スマート戦略」「人財戦略」の 3 つの戦略に分かれるが、具体的な提言内容は次節にて説明する。「改革集中期間」はホップであるが、ステップにつなげるために、3 つの戦略を実行する必要がある。

3.「イノベーション関西」の 3 つの戦略と 7 つの戦術

「イノベーション関西」の構築は、その実現を加速するための制度・仕組みの構築と運用に関わっている。既存制度の活用は機動的な地域創生を稼動するうえで基本ではあるが、これまで「負のロック・イン」によって硬直化してきた現実と関西広域圏の多様な姿を考えると、画一的適用を排して、地域・地区の実情に即した柔軟な適用が必須である。既存の制度・仕組みを越えて、「イノベーション関西」の加速のため、大胆な制度を構築することも不可欠である。

また、政策提言「イノベーション関西」は、日本経済そのものが行き詰まった状況下での提案である。そのため、既得権益やしがらみから脱し、新たな経済システムを構築することで、いわば閉塞状況の突破口を開くことによってはじめて、関西経済再生の展望を見出すことが可能となる。したがって、政策提案「イノベーション関西」構築においては、地域経済の構造転換による新たな市場創造のための論点を提示することになる。

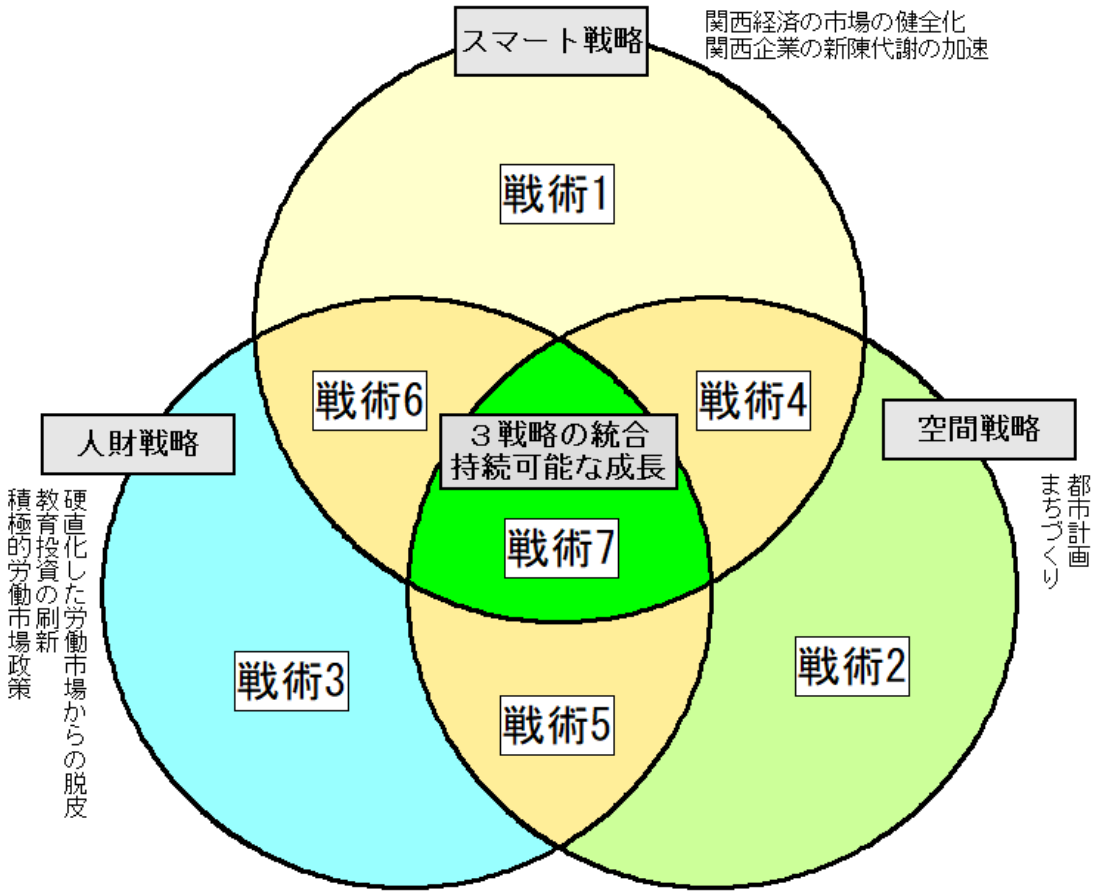


図 2　「イノベーション関西」3 つの戦略と 7 つの戦術

「イノベーション関西」は 3 つの戦略に分かれる。3 つの戦略は、さらに 7 つの戦術に分けられる。図 2 には、3 つの戦略と 7 つの戦術のイメージを示した。本節では、それぞれの戦略と戦術について説明する。

第一に指摘しておかなければならないのは、戦略 1「スマート戦略」である。負のロック・インによって硬直化した関西経済を新たな形に再編成するためには、産業構造の高度化は欠かせない。戦略 1「スマート戦略」は、主に関西経済の市場の健全化、関西企業の新陳代謝の加速を目指す。経済が持続的に成長するためには、健全な市場環境を整備することが不可欠である。存続させることが適当ではないゾンビ企業が温存されると、経済の成長は阻害される。たとえば、大阪湾ベイエリアのラストベルト（錆び付いた工業地帯）は、新陳代謝が進まない経済の典型例であり、再編成が必要である。

戦略 1「スマート戦略」は、とりわけ関西の経済に生じがちな新陳代謝の停滞をいかに加速させるかを目指す戦略である。戦略 1「スマート戦略」は、関西企業のあらゆる活動を活性化させることを目指し、持続的なイノベーションが生じることと、競争環境を確保することが特に重要である。近年、様々なイノベーションがあるなかで、グリーン・イノベーションの重要度は高まる一方であり、環境に配慮した健全な成長を実現させるための戦略が必要である。

第二は戦略 2「空間戦略」である。戦略 2「空間戦略」は、空間的な広がりを意識した戦略である。ここで重要なのは、いかに点と点を結ぶのか、いかに面で考えることができるのか、という有機的な結びつきを強化することである。特に市町村の地方自治体は、経済圏に比べて行政区域の範囲が狭い。そのために、広域的な視点をもつことができないことが多い。大きくとらえれば、都市間の連携も考えられるし、地方自治体間の連携もあるだろう。問題は、そういった体制をとることが、制度として定着していないことにある。行政区域は必ずしも社会経済活動の範囲に合致しない。行政区域の範囲を社会経済活動の範囲に合わせてゆかねばならない。関西広域圏に対し、多様な地域・地区へ、きめ細かく対応を行うと同時に、広域的視点から関西圏域全体の競争力強化を指向する必要がある。ここでの「イノベーション関西」構築は、広域的視点から戦略的な都市・地域システムを再編する試みである。

第三は戦略 3「人財戦略」である。ここでは、柔軟できめ細かな雇用・就業の仕組みを構築するために、日本の硬直的な労働市場の再構築の可能性について提案する。戦略 3 を短い言葉で表現するならば、「人財が育つ関西、人財を育てる関西」の実現である。

戦略 3「人財戦略」は、硬直化した労働市場からの脱皮、教育投資の刷新といった積極的労働市場政策に関わる戦略である。関西をはじめとして、東京圏以外の地域は、東京圏への人財流出、特に若年層の流出に悩んでいる。人財が流出する理由は、労働供給側と労働需要側に分けて考える必要がある。

このとき、労働供給側と労働需要側のどちらに問題があるかと言えば、労働需要側であると考えられる。具体的には、本社本店や事業所の流出である。労働供給側、たとえ

ば大学生の就職を例にすれば、多くの関西の大学生は、関西で働きたいと考えている。しかしながら、就職先の企業が、東京圏への異動を命じることが多く、労働者の流出につながっている。したがって、いかにして労働需要を増やすのかが、「人財戦略」の根幹となる。

もちろん、労働供給側に課題がないわけではない。Society5.0 をはじめ、AI が入り込んでゆく社会においては、人間の能力を高めてゆくことが、ますます求められる。人財を育成するという視点を忘れてしまえば、関西の社会経済の発展は望めない。労働需要側と労働供給側への政策は両輪であり、片方が欠けることはあってはならない。戦略 3「人財戦略」は、このような積極的労働市場政策の展開を掲げる戦略である。

これら 3 つの戦略から提案する政策群は、いずれも現行の制度・仕組みを前提とする限り、スムーズに機能するとは考えられない。制度・仕組みの柔軟な適用と同時に、地域の再生・創造を支える新たなシステムが不可欠である。すなわち、陳腐化した制度の抜本見直しと再構築に向けた具体的提案が必要である。政策提案「イノベーション関西」は、新たな施策群を既往の仕組みを再編し、異なる視点からの提案として位置付けているという意味で「社会イノベーション」でもあり、様々な実証実験を社会実装していくプロセスである。

以上の 3 つの戦略だが、1 つずつの戦略が、バラバラに動くことは避けなければならない。ある 1 つの戦略は、他の 2 つの戦略と、連動して動くことを求めなければならない。そこで図 2 にあるように、ある戦略の集合と別の戦略の集合には、重なる部分、すなわち数学的表現では積集合が存在する。また、重なっていない差集合も存在する。こういった、積集合と差集合を「戦術」として位置づけることにしたい。なお、戦術とは戦略を実現するための具体的な手段である。

たとえば、「スマート戦略」と「空間戦略」は、それぞれの集合が重なり合う積集合戦術 4 と、重なっていない差集合である戦術 1 や戦術 2 のように区分できる。さらに、「人財戦略」の集合を重ねると、3 つの集合の積集合である戦術 7 も描くことができる。具体的には、表 1 のように、3 つの戦略と 7 つの戦術の関係を示すことができる。

戦術 4、戦術 5、戦術 6、戦術 7 のように、複数の戦略が重なる戦術をもつことで、3 つの戦略を連動させることができる。特に戦術 7 は、すべての戦略の積集合であり、3 戦略の統合によって持続的で成長する社会を実現する戦術となっている。それぞれの戦術が、どのような「イノベーション」を行うのか、その具体的な内容は次節で述べる。表 1 には、それぞれの戦術の名称も示している。

表１　３つの戦略と７つの戦術：「イノベーション関西」の構図

３つの戦略 ／ ７つの戦術		戦略１ スマート戦略	戦略２ 空間戦略	戦略３ 人財戦略
戦術１	市場の健全化			
戦術２	広域連携の深化/広域圏の結束			
戦術３	地域人財資本市場の構築			
戦術４	市場と空間の接点をつくる			
戦術５	価値創造を支える人財をつくる			
戦術６	知の資産を動かす			
戦術７	サステナブル経済への加速			

4.「イノベーション関西」７つの戦術の具体的な内容

以下では、「イノベーション関西」における７つの戦術の具体的な内容について、それぞれの戦術ごとに説明を加えてゆく。まずは、３つの柱となる戦術１、戦術２、戦術３の内容を解説したのち、これらの積集合である戦術４、戦術５，戦術６について述べ、すべてを統合した戦術７を提示する。

4．１　戦術１「市場の健全化」

戦術１「市場の健全化」は、主に関西経済の市場の健全化、関西企業の新陳代謝の加速を目指す。関西には、長い歴史のなかで培った産業に関する深い土壌がある。昨今、産業集積については、その関心が薄くなっているが、兵庫県に本社機能を移転させたパソナグループのような新たな企業の動きもあり、それらを踏まえた新しい産業集積を再検討する必要がある[1]。その際、地域内経済の好循環を作るため、地域企業の生産性・付加価値向上を図るため、デジタル化のサポートを含めた細やかな支援が必要になる[2]。以下、戦術１「市場の健全化」の具体的な内容を掲げる。

第一に、関西に地域イノベーション・システム（K-RIS：Kansai Regional Innovation System）を構築するべきである[3]。地域イノベーション・システムとは、生産・流通そして経済的に有用な知識を相互的に活用する主体や要素が形成するネットワーク組織を差

---

[1] 第２部 梅村論文「ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク」を参照。

[2] 第２部 梅村論文「ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク」を参照。

[3] 第２部 加藤論文２「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－」を参照。

す。K-RIS では、関西圏における知識・知恵が集積し、交流・融合することで新たな価値を創造するインフラや仕組み、企業や関連組織間の連動・連携が行われる。

第二に、関西にて大胆な外資系企業誘致を行い、対内直接投資を増やすべきである[4]。世界的に見て、日本の対内直接投資は貧弱である。その理由として、「ビジネスコストの高さ」「日本市場の特殊性」「言葉の障壁」などが指摘されている。日本進出を企図する企業が算出する「隠れた費用」が大きい、あるいは新規創業の関わる経済システムや社会的慣行は、その成果を創業者に必ずしも十分な形で対価を得ることが困難にしている。この隠れた費用の構造は、地域によって異なるが、旧来の取引慣行など多くの制度や仕組みが、新たな主体の市場への参入を困難にしている側面は否めない。こうした硬直化を融解する政策が必要である。

第三に、起業・開業環境の徹底整備が必要である[5]。日本経済の弱点のひとつは、起業力の弱さにある。起業力は、地域の産業風土に大きく左右されると思われる。現在、地球規模で多様な姿の新しい産業空間が台頭しつつある。こうした地域で多かれ少なかれ共通しているのは、その内部において、野心的企業家が高いリスクを伴う事業にチャレンジすることを促し、万一、失敗したときには再挑戦のチャンスを提供するビジネス風土を持っていることである。それは、単にエンジェルのような投資家が存在するということではない。まず、地域固有の経済や産業に関わる制度や仕組みに柔軟を持たせ、経済環境の変化に柔軟に対応することができる仕組みが必要だ。既得権益を擁護するのではなく、常に新たなチャレンジを受け入れる都市の起業のシステムや産業文化を醸成することが急務である。

第四に、補助から投資、購入への転換である[6]。これまでのイノベーション施策では、補助（あるいは税の減免）を中心に資金支援がなされてきたが、今後は、イノベーションの持続化に向け、支援手段の多様化を図っていく必要がある。支援手段のなかでも今後拡大を図っていきたいのが、投資である。社会課題の解決に資するプロジェクトと ESG 投資（社会的インパクト投資）のマッチングや、グリーン・イノベーションを対象としたファンドやスタートアップ向けファンドの組成などに官民連携して取り組んでいく必要がある。

また、需要側からイノベーションを促進する手段として、公共調達の活用も検討すべきである。例えば、EU ではイノベーション志向型の公共調達政策として、商業化前の R&D 段階での公共調達(Pre-Commercial Procurement：PCP)や新技術やサービスの市場投入段階の公共調達（Public Procurement of Innovation：PPI）を導入している。関西圏域の

---

[4] 第２部 加藤論文２「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－」を参照。

[5] 第１部 加藤論文「「負のロック・イン」がもたらす地域経済の硬直化」を参照。

[6] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。

地方自治体でも、公共調達を通じて、政策誘導的に地域発イノベーションによって生まれた製品・サービスの新市場形成に取り組むことが期待される。

以下では、戦術１「市場の健全化」を機能させるための具体的な取組を提示する。注目したいのは、官民連携によって民間が生きる仕組みづくりと、環境に配慮したイノベーションの創出である。

第一に、規制緩和の洗い出しが必要である[7]。地域活性化のため、いかなる規制緩和など政策が必要か、その実現には何がボトルネックになっているのか、洗い出す必要がある。その際、地域経済の未来像を描き、その実現には何が必要かというバックキャスティング思考が重要になる。また、その際は、デザイン思考、サービスデザイン思考も重要になる。

第二に、創造的界隈の形成・振興である[8]。これには、街路等整備、交流施設整備、エリアマネジメント支援の３つの施策がある。創造性を支えるのは、長い期間を掛けて醸成される民間の人的空間的ネットワークであり、その構築・維持は、民間主導が基本である。ただし、多種多様な課題には採算の合わないものも多く、地方自治体のきめ細かい支援が求められる。それには、半公共的な役割を担うエリアマネジメント組織を通じての支援が望ましい。

第三に、グリーン・イノベーションの推進である[9]。カーボン・ニュートラルの実現には、民間のテクノロジーが欠かせない。そこで関西において、脱炭素に関する技術開発（アンモニア燃焼産業、水素産業、蓄電池産業など）を先導し、実用化・商用化に結びつけ、それらに関するサプライチェーンを含めた製造拠点を形成していく。

第四に、バイオマス発電のビジネス化である[10]。関西は森林と都市が近接する地域である。木質バイオマスの供給源である森林地帯に近い地方都市部において広域連携を図り、燃料とする木質バイオマスをより広い範囲から収集するとともに、効率を向上して発電容量を増大させ、需要家庭等を増やしていくことで、経営規模を拡大し事業採算性を向上させてビジネスとして成立させる。

第五に、木の駅プロジェクトのさらなる推進である[11]。すでに面的な取組として木の駅プロジェクトが実施されているが、ビジネスモデルの成立を目指す。木質系バイオマス資源として林地残材を集積しやすい中山間の市町を中心市とし、ペレット燃料などの商品や電力の販路先としての近隣の都市部と連携するといった圏域を設定して複数の市町

---

[7] 第２部 上村論文「広域経済圏の計測と広域産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として」を参照。

[8] 第２部 水方論文「空間イノベーション・まちづくり」を参照。

[9] 第２部 澤木論文１「グリーンで競争力のある関西に向けて」を参照。

[10] 第２部 澤木論文１「グリーンで競争力のある関西に向けて」を参照。

[11] 第２部 澤木論文１「グリーンで競争力のある関西に向けて」を参照。

が連携し、広域的な大きなシステムとすることで、販路（消費）の拡大と地域経済の活性化への寄与を目指す。

以上のように、木質系ほかのバイオマス資源、自然エネルギー等を活用して、エネルギーの地産地消を目指し、小さな地域単位での自立的・持続的な循環経済圏を形成する[12]。

4. 2　戦術 2「広域連携の深化/広域圏の結束」

戦術 2「広域連携の深化/広域圏の結束」は、主に都市計画やまちづくりに関わる戦略である。日本の場合、府県レベルにおいても、基礎自治体においてもその独立性は高く、地方自治体間連携の構図自体が見えにくい。既往の地方自治体間の連携の仕組みも、これまでのような表面的な「交流」を越えて、組織同士の本格的な「連携」をも視野に検討が必要である[13]。

EU では、地域的結束に加えて経済的・社会的結束が、リスボン条約のなかに位置づけられており、その一体化政策は EU 地域政策の要である。実際、そのための仕組みとして、これまで構造基金などの運用が行われてきた。EU のアプローチは、単なる広域圏内部における所得移転ではなく、問題地域に対して当該国と連携しつつ構造転換を行い、生産力の拡大、社会課題の解決などを行ってきた点であろう。こうした試みは、日本において広域圏政策を行う上で大変示唆的である。関西においても、広域圏内部における様々な「結束」政策を試みる必要があり、関西圏域内での再分配政策も検討すべきである[14]。

日本の都市政策の弱点は、都市政策に関わる主体の連携の弱さである。物的改変をともなう都市計画とこれに関わる多様な主体の連携は、都市進化の両輪である。市民、地域団体、経済団体などが情報を共有しつつ、計画づくりや実現に向けて意見交換を続けるプロセスを重視しなければならない。一方、こうしたプロセス指向型アプローチ、あるいはボトムアップ方式の重視は、合意形成に時間を要する。社会経済環境変化への機動的即応を鈍らせ、必要とされる迅速な意思決定と齟齬をきたすかもしれない。こうした多様な主体の連携が見せる両面をいかに調整・融合するかが問われることになろう[15]。

複数中心都市の圏域では、中心都市と周辺都市との連携に加えて、中心都市間の連携が重要であると認識されている。しかし、これまでの日本では、複数中心都市は、圏域

---

[12] 第２部 澤木論文１「グリーンで競争力のある関西に向けて」を参照。

[13] 第２部 加藤論文３「戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン）」を参照。

[14] 第２部 加藤論文３「戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン）」を参照。

[15] 第２部 加藤論文２「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－」を参照。

内でライバル関係あるいは競争関係にあると考えられてきた。本報告書の第 1 部において、中心都市間の連携の効果が検証された結果[16]を踏まえれば、複数中心都市のコラボレーションに関する意識を高め、中心都市間の連携の実現に向けて、技術的に実装する仕組みを構築することが求められる。その仕組みは、中心都市間の連携の好事例である英国スコットランドの中心都市であるエジンバラとグラスゴーとの連携を参照すれば、次の 3 項目からなると考えられる。

一つは、中心都市間の連携を促進させることを目標とした法的拘束力をもつ組織の創設である。二つは、都市圏全体の発展の観点から、中心都市が連携を進めるに相応しい分野を明確にすることである。三つは、連携の対象分野における各中心都市の事業を支援するための財源の確保である。

都市圏での広域連携では、事前に広域連携の成果に関する確証を得るのが難しいことや、他都市の能力を高めたいという「強い意志」が存在していないことなどから、各都市が、互いに自らの利益を優先させることを指向しがちになることが、推進を困難にしている。そこで、広域連携の促進を目指して、事前に広域連携の成果に関する確証を得るために、広域連携の効果を可視化することが求められる[17]。

また、広域連携による空間計画の立案には、広域地方計画が適するが、その実現を支える計画制度となっていない。それは、広域地方計画を策定する広域地方計画協議会には、都市計画決定権限がないことが一因であり、広域地方計画協議会を構成する都府県間での調整や該当する市町村との調整が必要である。広域地方計画のスムーズな実現を支える新たな法制度的な支援が必要である[18]。

さらに、同一都道府県内の広域連携による空間計画の立案・実施に関しては、都道府県が主導的役割を果たしていくことで可能であるが、広域連携を目指す当該市町村の主体性を尊重し維持できるしくみが必要である[19]。これらと同時に、一定の都市機能が蓄積する関西においては、さらなる都市機能の誘導、高度化を図るため重点エリアの検討、拡大が必要であろう[20]。たとえば、NATS（西宮、尼崎、豊中、吹田）のような地域振興の

---

[16] 第 1 部 本荘論文「第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証」を参照。

[17] 第 1 部 本荘論文「第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証」を参照。

[18] 第 2 部 澤木論文 2「広域連携を支える空間基盤形状に向けての計画体系：都市利用計画および都市計画について」を参照。

[19] 第 2 部 澤木論文 2「広域連携を支える空間基盤形状に向けての計画体系：都市利用計画および都市計画について」を参照。

[20] 第 2 部 梅村論文「ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク」を参照。

ための、本格的な都市間連携の実施も考えられる[21]。

以下では、戦術２「広域連携の深化/広域圏の結束」を機能させるための具体的な取組を提示する。注目したいのは、日本の既存の制度を有効利用して、関西に戦術２「広域連携の深化/広域圏の結束」を展開することと、隣国である韓国でも広域的な連携に関する取組がなされていることである。

第一に、現行の広域連携制度である「連携中枢都市圏」「定住自立圏」の見直しが必要である[22]。これらは、中心都市に連携のメリットが集中し、周辺都市が切り捨てられかねないという懸念や、対等であるべき市町村の関係を上下関係にゆがめるという懸念から、法制度化されていない。本報告書の第１部において、都市圏の中心都市と周辺都市との広域連携の効果は、中心都市だけでなく、周辺都市においても大きいという検証結果[23]を踏まえれば、今後、広域連携のさらなる推進のために、「協働型連携」を重視しながら、法制度化を図ることが求められる。

そして、現行の「連携中枢都市圏」では、三大都市圏以外の地域や三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域が対象となっており、三大都市圏の政令指定都市や特別区は対象外となっている。しかし、東京一極集中を第二層都市論の観点から是正するためには、「連携中枢都市圏」の対象地域に、三大都市圏の首都圏である東京圏を除く、大阪圏・中京圏や大阪圏・中京圏の政令指定都市を含めることが求められる[24]。

また、「連携中枢都市圏」および「定住自立圏」は、同一都道府県内の広域連携のしくみになっている点である。一部の「定住自立圏」には県境を越える連携があるが、現状では空間施策への踏み込みは少なく、都道府県の行政区域を越えた連携地方自治体の空間政策立案への意欲向上を促すなどの支援施策が必要である[25]。

第二に、国への権限移譲の働きかけと財源確保に向けた広域連携基金の創設が必要である[26]。イングランドでは、権限だけでなく、その裏付けとなる財源を、中央政府が地方

---

[21] 第２部 梅村論文「ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク」を参照。

[22] 第１部 本荘論文「第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証」を参照。

[23] 第１部 本荘論文「第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証」を参照。

[24] 第１部 本荘論文「第二層都市圏の持続的な発展戦略である広域連携の効果に関する地域経済計量モデルを用いた検証」を参照。

[25] 第２部 澤木論文２「広域連携を支える空間基盤形状に向けての計画体系：都市利用計画および都市計画について」を参照。

[26] 第２部 青木論文「イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同

政府にセットで移譲することが重要になっている。日本はイングランドと異なり、権限移譲が進んでいない状況にあるため、引き続き権限移譲を国に働き掛けていくことが必要だが、実際には国・地方とも緊縮財政が続いているため、予定通りに財源が移譲されず、事業を計画通りに進めることができていない。この点を踏まえ、権限移譲の働きかけと合わせて財源の移譲を伴わない場合に備え、各地方自治体から資金を拠出し、「権限移譲基金」を創設しておく必要がある。

第三に、隣国である韓国でも、広域的な連携が重視されていることを参考にすべきである[27]。たとえば、光州広域市と全羅南道は、多岐にわたる協議を経て、韓国 10 か所の「革新都市」の中で唯一、「共同革新都市」を誘致した。「革新都市」とは、2003 年に地方の成長拠点化と多極分散を目標にした国の地方発展戦略に基づいて、公共機関（韓国電力公社・韓国石油ガス公社などの政府出資企業と国立研究所の約半数）を、首都圏を除いた 10 地域に移転させ、新たに建設した拠点都市のことである。当初はトップダウン方式の「革新都市」造成であったが、現在はボトムアップ方式で地方自治体と公共機関が連携し、自ら革新都市を拠点に地域開発事業を行っている。「共同革新都市」はコンパクトシティ概念が導入されたことによって、高齢化・人口減少に一部対応しており、生活圏を中心拠点にした都市計画が行われた。2000 年以前は日本の都市計画制度と類似していたが、2000 年以降は都市計画区域だけでなく都市計画制度を全国土に対応させ、韓国の地域に適合した都市計画が行われている。

第四に、郊外駅前の職住近接化が必要である[28]。官民連携を前提として、駅前再開発の用途に、積極的にオフィスや教育施設等を混在させることを地方自治体として推進することを求めたい。これら用途の事業主体もまた、公民混在させることが望ましい。民間オフィスが事業的に成立し難い立地で誘致するには、ポテンシャルを上げる公的な交流機能等が効果的だからである。　第五に、インナーシティにおける建築基準法の緩和が必要である[29]。インナーシティは都心から近く、交通など基本的なインフラがすでに整備されており、潜在的ポテンシャルがある。しかし、多くが建築基準法改正前に形成された密集市街地であり、建物の更新が進まず、再生を阻んでいる。これまでの密集市街地の整備は基本的に「ミニ区画整理」「ミニ再開発」であり、開発圧力の低いインナーシティでこうした市街地改変型の事業が広く行われる可能性は低い。さらに、創造的な活動は、しばしば界隈性のあるまちを好み、市街地改変型の事業は創造の場としての再生にとって望ましくもない。だとすれば、インナーシティの再生の切り札は建築基準法の緩

行政機構に関する事例分析」を参照。

[27] 第 2 部 朴論文「韓国の革新都市（Innovation City）からみた地方都市政策と都市計画」を参照。

[28] 第 2 部 水方論文「空間イノベーション・まちづくり」を参照。

[29] 第 2 部 和田論文「大都市の創造の場としてのインナーシティ計画」を参照。

和である。

関西はインナーシティ密集市街地が首都圏よりはるかに広がりを見せており、ここで凍り付いた土地利用を動かすことの意味は大きい。もちろん、街区の状況に応じ、環境の悪化につながらないよう配慮しなくてはならないが、人口減少・高齢化の進む現下では、更新することのリスクより更新されないことのリスクの方が高いことは自明だろう。このような、大きな制度への挑戦は、地方自治体単独ではなく、インナーシティ密集市街地を抱える地方自治体が協力して国に働き掛けていく必要があり、また、再生効果も高い。

第六に、文化・芸術活動の広域的なプラットフォーム形成が必要である[30]。長田・兵庫のアーティスト・クリエイター集積にみられるように、その活動は局地的であり、狭い範囲での様々な人の動き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」「ローカル・バス」を形成しているが、集積の持続的成長には域外とのネットワークが重要である。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。兵庫県では「芸術文化振興ビジョン」において、芸術文化を支える連携体制の強化を目指しているが、県内を想定している。長田・兵庫では、大阪のインナーシティとの関わりの方が強く、大都市圏内での「リージョナル・ネットワーク」形成を考えるべきである。

4. 3　戦術 3「地域人財資本市場の構築」

戦術 3「地域人財資本市場の構築」は、硬直化した労働市場からの脱皮、教育投資の刷新といった積極的労働市場政策に関わる戦略である。

柔軟な労働市場政策を行っていることで有名なデンマークは、フレキシキュリティ（flexicurity）政策を掲げている。フレキシキュリティとは，柔軟性のフレキシビリティ（flexibility）と，保障または安定性のセキュリティ（security）を合わせた造語である。地域における労働市場に対して、国による画一的な政策は、地域の需要を的確に反映できないことが知られるようになってきた[31]。デンマークでは、1）解雇・退職の自由原則（柔軟な労働市場）、2）充実した社会保障・失業給付制度、3）積極的労働市場政策の３つが展開されている。戦術 3「地域人財資本市場の構築」は、積極的労働市場政策を取り上げる戦術である。

地域産業政策のかつての中心は、工業立地・企業誘致による地域振興であった。その後、R&D 立地（生産から研究開発）、事業所・オフィス立地（製造業から非製造業）へと対象は広がっていったが、それが基本的に外発的な地域振興であることに変わりはなかった。一方では、地域づくりという文脈のなかで内発的地域振興策が展開されてきたも

---

[30] 第２部 和田論文「大都市の創造の場としてのインナーシティ計画」を参照。

[31] 第２部 加藤論文５「広域圏の労働市場と政策」を参照。

のの、両者が交差し、相乗効果を発揮することはまれであった。

しかし今日、「人財」を介して、両者は交わろうとしている。IT カリスマなど影響力のある創造的人財を誘致し、地域のネットワークに組み込むことで、地域発イノベーションの創出につながる新たなシナジー、変化が生れつつある。誘致人財は、外と内をつなぐ境界連結者、ゲートキーパーとなり、新たな知識、情報、資源を外から内へもたらしている。また、自身のネットワークを介して人財を外から内に呼び込んでいる。

それと同時に、誘致人財はトランスフォーマーとして、地域資源を活かした新たなイノベーションの創出に取り組み、地域社会に変革をもたらそうとしている。すなわち今、外部人財を活用したネオ内発的な発展が各地で模索されようとしている。今後も、有為な人財、異質なアクターの確保をめざし、人財（の誘致・育成）中心の地域産業・イノベーション政策を進めるべきである[32]。地域を支える多様な人財を確保するため、経営者や従業員の能力向上、企業と求職者のマッチングなど学習的視点に立った政策展開が求められている[33]。

したがって、働き手の就業能力の強化が必要になる[34]。人的資本市場における教育機関との連携という構図を明確にしたうえで、人々の能力開発・再教育が重要となる。その際、企業や社会が求める雇用に対し、外部労働市場が応える形で「就業能力強化」機能を有しておくことが必要である。内外の労働市場において働き手の市場価値を共有することによって、個別企業内だけでの人財の配置という従来の考え方から、地域内で人財の流動化を促すことが可能となり、結果として地域内でのセイフティ・ネットとして機能することとなる。内外労働市場の接点拡大による労働市場の流動化は、人財が不足する中小企業などにたいし、地域独自の視点から支援する仕組みづくりにも寄与することとなる。

以下では、戦術 3「地域人財資本市場の構築」を機能させるための具体的な取組を提示する。

第一は、関西における労働市場の形成である[35]。「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」の理念に基づき、関西広域連合などの広域連携によって、地方労働市場の形成のため、以下の施策に取り組む必要がある。(1) 埋もれた人財の発掘として、例えば、修士号や博士号を取得しているにも関わらず失業状態にある人などを関西広域レベルの企業に紹介していくようなマッチングサービスが考えられる。また、必要としている中

---

[32] 第 2 部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。

[33] 第 2 部 梅村論文「ヒトが集まるまちづくりの一考察：COVID-19、IT、働き方改革、テレワーク」を参照。

[34] 第 2 部 加藤論文 5 「広域圏の労働市場と政策」を参照。

[35] 第 2 部 青木論文「イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同行政機構に関する事例分析」を参照。

小企業なども各府県の産業振興セクションや産業支援機関の協力を得て、データベース化する。(2) 修士号・博士合取得者も含め、若者への職業訓練サービスとして、各府県が保有している職業訓練機関が連携し、関西広域連合内であれば府県間をまたがって職業訓練を受けることができる仕組みを構築し、就職希望者をスムーズに企業への就職につなげていく。(3) どこの府県でも使用できるクーポン券を配布し、関西広域連合加盟府県にある民間職業訓練講座であればどこでも利用できるような仕組みなどを提供する。

第二に、関西における戦略的人財確保（教育、誘致）のための仕組みづくりである[36]。たとえば、オランダの実験大学を参考とした経済界と連携した大学・大学院の設置、形骸化を排除した既存大学のネットワーク化、関西版エラスムス計画などが考えられる。また、CED（Community Economic Development）政策や、capacity building、社会企業支援、ILM（intermediate labor market）形成など、関西における積極的労働市場政策の可能性を模索することが必要である。

第三に、政策・施策間連携のための中間組織・人財の育成である[37]。政策の現場では地域政策領域間に新しいプレーヤーが必要であることも閑却できない。起業・再就職支援専門家やニート専門家、あるいは既往主体（地域社会）を牽引する社会的企業である。こうした専門家群を育成し、また彼らと連携することは雇用就業戦略を推進するうえで極めて重要である。たとえば、産業領域における企業や各種経済団体、教育・職業訓練領域における既往職業訓練施設、大学等、あるいは福祉領域での社会福祉協議会や各種団体・組織が、雇用就業にむけて意識改革や相互連携的仕組みの創出を自ら行うことが必要である。

第四に、積極的労働市場政策としてのリスキリングを導入すべきである[38]。リスキリングが重視されている背景には、コロナ禍による産業構造の変化によって、成長部門への人財のシフトが生じるためである。その際、移動人財の再教育、新しいスキルの獲得は必須であり、新たな力を確保した人々によって経済成長が刺激されるという構図が描かれている。

実際、世界の主要国がこのリスキリングに踏み出してきている。英国のライフタイム・スキルズ・ギャランティー（生涯技能保障）、米国の米国雇用計画などの他、シンガポール、デンマーク、スウエーデン、フランス、韓国などでもリスキリングのためのプログラムが既に稼働しているという。

外部労働市場が未成熟な日本では、こうした「働く」ことの変化に対する投資にもともと冷淡であった。それは、内部労働市場の問題として公共が手を出さなかったからである。これからの地域経済を考えるうえで、こうした内部労働市場と外部労働市場の「重

---

[36] 第２部 加藤論文５「地域の労働市場の再編（地域のロック・イン）」を参照。
[37] 第２部 加藤論文５「地域の労働市場の再編（地域のロック・イン）」を参照。
[38] 第２部 加藤論文５「地域の労働市場の再編（地域のロック・イン）」を参照。

なり」領域は拡大していくことになろう。産業構造や社会・文化が異なる地域に対し、政府が一律に制度を作ることは効率的ではない。地域自らがもっとも効果的な制度構築を行うべきだ。リンダ・グラットンは、こうした「働き方」のシフトを、「ゼネラリストから『連続スペシャリスト』へ」と表現している。

4．4　戦術 4「市場と空間の接点をつくる」

戦術 4「市場と空間の接点をつくる」は、戦術 1「市場の健全化」と戦術 2「広域連携の深化/広域圏の結束」の特徴を併せ持つ戦術である。様々な主体かつ広域的な連携など、空間的な対応によって関西経済の市場の健全化を狙う戦術によって構成される。

異なる主体間の緊密な連携は、近年、トリプル・ヘリックスとして地域イノベーション・システムの中核として着目されてきている。トリプル・ヘリックスとは、企業、大学、公共（国や地方自治体）が相互に交流することによって、地域イノベーションを創出する関係性を示している、その意味では、地域イノベーション・システムのソフト・インフラと呼んでよい。関西圏域においても地域を動かす３者の緊密かつ強力な機動力に期待したい。

トリプル・ヘリックスは、知識の事業化を促すインフラである。異なる主体間の移動は、新たな融合や発明の源泉であり、社会イノベーションを創出する可能性は大きい。こうした、マクロ・レベルでの循環は、各主体内部で発生するミクロ・レベルでの循環と連動することによって、知識の創出、そしてその事業化へと進化することになる。次世代都心の機能は、こうしたトリプル・ヘリックスを形成する「場」であり、またこれが十全に機能・稼働する「仕組み」でなくてはならない[39]。なお、韓国では、産・学・研クラスター構築事業に基づいた新産業育成とスマート都市育成を、全国の「革新都市」で同時多発的に行っていることも参考になる[40]。

以下では、戦術 4「市場と空間の接点をつくる」を機能させるための具体的な取組を提示する。

第一に、既存の広域経済産業政策は、原則的には市区町村ではなく、広域行政を担う府県や関西広域連合、または中枢連携都市圏など広域行政組織に集約すべきである[41]。府県は広域経済圏に合わせた地域プロジェクトを立ち上げて対応する必要がある。市町の行政区域を越えた地域プロジェクトを立ち上げ、広域に対応する府県の体制が望ましい。

---

[39] 第２部 加藤論文２「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－」を参照。

[40] 第２部 朴論文「韓国の革新都市（Innovation City）からみた地方都市政策と都市計画」を参照。

[41] 第２部 上村論文「広域経済圏の計測と広域産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として」を参照。

「連携中枢都市圏」のように、広域経済圏の市町が連携して、広域経済産業政策を担う方法もある。他の府県にまたがった広域経済圏の場合は、府県の連携が必要になる。

第二に、広域経済行政における財源確保である[42]。府県が、より活発に経済産業政策を行うには、それだけの財源をもつことが必要である。利用されていない土地や建物について、利用の低さに対して課税する新税を検討すべきである。その財源を地域開発に活用する。広域経済圏に位置する市区町と府県によって、一部事務組合や広域連合を形成し、その広域行政体の税収として、独自課税や新税を活用することも検討すべきである。

第三に、City Deal 政策の構築である[43]。地域からの選択を容易にするために、各広域経済圏が政府に対し固有の政策を提案することが可能な制度の柔軟化が必要である。この点でも英国の地域政策は先行している。2012 年にスタートした City Deal は、中央政府と地方政府が個別に協定を締結し、都市側からの具体的な政策提案実現のための権限と資金を移譲するというものである。ここで、着目しておきたいのは、英国においても日本と同様に全国一律の制度であったが、City Deal は各都市のニーズ、要請に呼応する形で個別に中央政府と交渉し締結することだろう。

日本においても、地方分権推進有識者会議は、「各地方公共団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることから、・・中略・・個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入すべきである」と提議している。こうした指摘は、先に示したように地方創生の政策検証においても明示されている。ただ、このような提案方式が日本で権限・資金ともに実質的に地方に「任す」ということには至っていないようだ。

予算や権限を含めた政府・地方間の関係をカスタム・メイド化することによって、地域の優位性や個性を顕在化させることが可能となるはずだ。かかる視点からいまひとつ考えられるアプローチは，政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を地域から融合することを可能にする仕組みである。東日本大震災被災地において、特区などこうした視点からの地域再生がすでに現実化している。緊急復興が要請される被災地において，新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を，被災地の状況に呼応する形で「編集」することを可能にするリンケージ政策といってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば，都市計画事業と産業・経済再生支援の効果的・効率的展開が可能になる[44]。

---

[42] 第２部 上村論文「広域経済圏の計測と広域産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として」を参照。

[43] 第２部 加藤論文３「戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン)」を参照。

[44] 第２部 加藤論文３「戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン)」を参照。

第四に、ブロック・グラント（Sigle Plot）政策の実施である[45]。政府と地方自治体間におけるオプションとして、政策パッケージとしてのブロック･グラント方式がある。英国では，省庁・事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化している。こうした視点での省庁横断型補助金は，使途自体を地域のイニシアチブによって提案が可能であること，パートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどのメリットをもつ。ブロック・グラント方式の導入を検討するにあたって，たとえば政策のモニタリング、手続きの簡素化、圏域内で展開するパッケージ政策群全体をマネジメントする機能といった課題もあろう。

第五に、都市計画制度などの柔軟適用である[46]。日本の都市政策の弱点は、不適切な政策や既往制度・仕組みの硬直さである。都市計画や地域政策に関わる制度の多くは政府が所管する制度のため、たとえば神戸市が柔軟に都心再生に向けて適用することは困難と言わざるを得ない。現在の地方創生に関わる政策進化は、都心再生との接点も多いが、地元地方自治体による具体的かつ巧みな施策がある一方で、政府が指向する地域政策と地方の現実との乖離が顕在化しつつある。さらに、地域政策としての地域創生が、国民経済の成長・発展にどのように連動しているのかについては明らかではない。政府は、地域政策の「門番」としての機能に自らその役割を限定してしまったようだ。

さらに、中央政府の硬直的政策適用が、かつて地域の活力を棄損した地方現場の経験を再点検する必要もありそうだ。たとえば、三宮都心再生において、当初、3 大都市圏の規制都市区域へのオフィス立地規制を施行したが、結果的には平成 30 年度 税制改正に関する内閣府主要望として、「東京一極集中是正の加速化を図るため、地方拠点強化税制において、東京一極集中是正に直接的に効果のある移転型事業について、要件の緩和や支援対象外地域 の見直し（中部圏・近畿圏を支援対象地域に追加）を行う」ことが提示された。地域政策と国民経済の連携という観点からも、かつての工場立地制限三法を彷彿させる明らかな政策の設計ミスに陥ってはならない。

阪神・淡路大震災以降の局地的課題に対応する特区政策は、これまで数次にわたって設置されてきており、その成果も顕在化させつつある。ただ、指定特区から一般化された規制緩和は、実際には細かな施策に限定されており、本来行うべき大胆な規制緩和が見られないのは課題である。一方、ハード整備については、神戸の都心再生については、都市再生緊急整備地域（2002 年）、さらに特定都市再生緊急整備地域（2016 年）の指定を受け、都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として事業が進められている。いずれにしても、政府の適切な地

---

[45] 第２部 加藤論文３「戦略的広域経済圏の形成に向けて：政府のロック・イン（制度的ロック・イン）」を参照。

[46] 第２部 加藤論文２「動き始めた都心再編－知識創造とイノベーションの拠点へ－：地域のロック・インは突破できるのか－神戸市を事例に－」を参照。

域再生に向けた仕組みづくり、さらには既往制度の地域特性や競争力強化に向けた取り組みへの柔軟な適用などは、都心再生プロジェクトには必須の課題であろう[47]。

第六に、各種の空間政策に関連する計画の広域連携の推進である。立地適正化計画、公共交通網形成計画、低炭素まちづくり計画などの策定の際、さらには環境省が主唱する地域循環共生圏の形成などの際には、広域連携により新たな産業や活力を生む方向を地方自治体が思考し果敢かつイノベーティブに挑戦していけるような支援方策が必要である[48]。

第七に、都市圏マスタープランの策定が必要である[49]。「都市圏マスタープラン」は、地方自治体が策定、維持するのが大前提である。そのトップは地方自治体を束ねる関西広域連合が相応しい。が、民間の事業活動との整合を取るために、各地域の経済団体を通じて意見を随時収集する形が望ましい。

第八に、インナーシティの用途混在の推進である[50]。工場跡地を中心としたインナーシティの用途混在については、民間が主体となって事業を行うことで問題はない。ただし、開発事業者や元の地主に対して、地方自治体がまちの開発後の姿を明示し、誘導するための都市計画や諸規制、誘導を行うことが必要である。大規模開発であれば地方自治体自らが区画整理を行うことも選択肢であろう。予算に関しては、土地所有者にインフラ整備を義務付ける等の仕組みづくりも検討すべきである。

4. 5　戦術 5「価値創造を支える人財をつくる」

戦術 5「価値創造を支える人財をつくる」は、戦術 2「広域連携の深化/広域圏の結束」と戦術 3「地域人財資本市場の構築」の特徴を併せ持つ戦術である。様々な主体かつ広域的な連携など、空間的な対応によって関西経済の市場の健全化を狙う戦術によって構成される。以下では、戦術 5「価値創造を支える人財をつくる」を機能させるための具体的な取組を提示する。

地域産業政策では、これまで特区的にゾーンを設定し、ゾーン内に立地する企業等の研究開発・生産等の活動に対し支援を行なってきた。このアプローチは、企業の集積を促進し、産業クラスターの形成を図るうえでは有効であったが、地域発イノベーションの創発に向けては、ゾーンを対象とするよりもむしろ、価値創発ネットワーク（バリューチェーン）を対象とするほうが望ましい。そこでは、既存のサプライチェーン補助で

---

[47] 第２部 澤木論文２「広域連携を支える空間基盤形成に向けての計画体系：土地利用計画および都市計画について」を参照。

[48] 第２部 澤木論文２「広域連携を支える空間基盤形状に向けての計画体系：都市利用計画および都市計画について」を参照。

[49] 第２部 水方論文「空間イノベーション・まちづくり」を参照。

[50] 第２部 水方論文「空間イノベーション・まちづくり」を参照。

実践されているように、域外のアクターも支援の対象に含めて考えるべきであろう[51]。

この価値創発ネットワークを支援するうえで要件となるのは、①地域内にリード・エージェンシーが存在すること（すなわちイノベーションは地域発であること）、②地域内の資源を有効活用し、固有価値の創出を図ること、の２点である。域外のアクターのほうが多数を占めていても問題にならない。また、グローバルなバリューチェーンに属する外部アクターがネットワークにいて、そことの接点を有するほうがむしろ望ましいといえる[52]。

一方、デジタル革新が進展するなか、圏域のイノベーション創出力を底上げしていくには市民及び市民セクターの力、シビックテック（Civic-tech）が決定的に重要になる。今後、その潜在力を引き出すための基盤整備を進めていかねばならない。すなわち、都心やまちなか拠点だけでなく、郊外住宅地や近郊農村など、様々な空間において市民が自由な創造活動をしやすい環境（creative milieu）を生み出していく必要がある。

そして、そのような創造的環境の核となるのが、リビング・ラボ（Living-lab）である[53]。それは、市民と企業、大学、地方自治体等の連携により形成される、オープン・イノベーションの生活の場における実践の仕組みである。その場で、各地の社会課題の解決につながる技術開発や社会実装に取り組むことで、ユーザーのニーズをかなった製品・サービスの開発が促進されるといわれている。

このリビング・ラボを中心に市民が主導する価値創造の実践コミュニティが各地に形成され、地域の中で共創の取組が進んでいくことが望ましいシナリオである。そして、各地のコミュニティが相互に結びつくことで誕生するネットワークこそが、関西圏の人財育成上重要なソフト・インフラになると考えられる。広域経済圏における労働市場の流動化を図る土俵としても、広域プラットフォームの形成が望ましい[54]。

労働市場の情報共有・連携は、地域を構成する産学公を核心とする多様な主体群による稠密なものでなくてはならない。たとえば、労働市場の枠内においても、日本においては、外部労働市場と内部労働市場の接点は小さい。教育領域と労働市場の接点は、今後ますます重要なものとなる。こうしたプラットフォーム形成には、現在の日本の状況を前提とすると困難は多い。

たとえば、関西広域連合にしても、組織が形成されているとはいえ実態は構成自治体の「寄せ集め」感はぬぐえない。「結束」強化が必要である。地方自治体間の関係性について、形式的な段階からより関係性が強化されることで様々な調整の可能性を探る段階、問題への対応に際し各自治体の資源を共有するさらに進んだ関係、そして協働型意思決

---

[51] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。
[52] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。
[53] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。
[54] 第２部 加藤論文５「広域圏の労働市場と政策」を参照。

定を行う連携型予算をも組み込む組織融合に近い段階などの類型化を提示している。今後、情報化技術をも駆使した大胆な手法の開発・実施が望まれる。さらに、教育と産業のように異なる主体間の緊密な連携も必要だ。それは個別自治体での取組よりはるかに困難は大きいと思われる。

さらに、政策・施策間連携のための CPO（Corporation Policy Options）型アプローチが必要になる[55]。個別自治体内における異分野間での連携だけではなく、政府・県の政策群との稠密な連携をも意味している。労働市場政策がこれまで主として政府が所管していたことを勘案すると、地方自治体が単独で実施する都市・地域政策に加え政府等との連携による CPO 型アプローチは不可避である。さらに、単年度ではなく複数年にわたる中・長期的戦略としての位置づけが必要である。人財の育成、企業風土の変革など、実際には世界的な視野からの地域の社会経済システム再編としての地域政策の位置づけが求められる。

戦術 5「価値創造を支える人財をつくる」を機能させるための具体的な取組としては、広域官民連携コンソーシアムの立ち上げ[56]や、企業や経済団体だけでなく、従業員や就業希望者の意見を聞き、政策形成につなげる場を広域で整備することなどが考えられる[57]。

4．6　戦術 6「知の資産を動かす」

戦術 6「知の資産を動かす」は、戦術 1「市場の健全化」と戦術 3「地域人財資本市場の構築」の特徴を併せ持つ戦術である。関西経済の市場の健全化のため、人財を活かしてゆく戦術が強調される。地域労働市場の柔軟化・流動化を加速しなければならない[58]。以下では、戦術 6「知の資産を動かす」を機能させるための具体的な取組を提示する。

日本の人的資本市場の特性は、その閉鎖性・同質性に構造的弱点がある。ここを突破することで開かれた市場モデル形成に向かうことを提案する。グローバル人財市場への一歩を踏む出すうえで、ジェンダー、年齢、国籍など異質性を高める人的資本市場の多様化を図るべきである。大学と産業界が強く結びつきながら開かれた市場モデル形成が重要である。こうした仕組みが制度化されることで、労働生産性の上昇も可能となる。

たとえば、グリーン・イノベーションには、官民をあげた連携、とくに技術開発における大学と産業界との協働・連携が重要になる。技術のバックボーンとしての大学と、産業界が連携することによって大学の「知」の資産を活かしつつ、新たな基盤技術を社

---

[55] 第２部 加藤論文５「地域の労働市場の再編（地域のロック・イン）」を参照。

[56] 第２部 上村論文「広域経済圏の計測と広域産業政策を担う行財政のあり方：兵庫県を事例として」を参照。

[57] 第２部 青木論文「イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同行政機構に関する事例分析」を参照。

[58] 第２部 加藤論文５「地域の労働市場の再編（地域のロック・イン）」を参照。

会実装していく[59]。新たな事業展開を図ろうとする企業を、国・地方自治体、経済団体が一丸となってサポートする強力な体制が必要であり、関西広域連合、特に同広域産業振興局の果たすべき役割は大きい。

一方、優れた創造的・専門的人財を圏域全体でプールし、相互に活用していくことも重要である[60]。複数の事業体が地域、業種、組織の枠組みを越えて人財を共有（シェアリング）できる仕組みの構築を進めていくべきである。今日、副業・兼業が社会的に認知されつつあるが、クロス・アポイントメント制や人財の短期派遣・レンタル制度など、柔軟な雇用形態の導入を一層推進していく必要がある。

また、有望な若手人財の登録制度（一定の資格審査を経て登録認定）を設け、その就学・就業や起業・創業などを支援していくことも検討事項になろう。登録者の資金需要に応えるため、資金提供機関・エンジェルとのマッチングを行ったり、複数分野での活躍を希望する登録者のために副業・兼業をコーディネートしたりするなど、各人のニーズに沿った支援を実施すべきであろう。また、フリーランスの登録者への支援としては、アドホックなプロジェクト・ネットワークへの参加の機会提供などが考えられる。

4．7　戦術 7「サステナブル経済への加速」

最後の戦術 7「サステナブル経済への加速」は、言うまでも無く、3 戦略の特徴を併せ持つ戦術である。3 戦略を統合し、どのように進めてゆくか、そのために必要な仕組みが提示される。以下では、戦術 7「サステナブル経済への加速」を機能させるための具体的な取組を提示する。

第一に、たとえば、現状の研究開発支援等の科学技術政策とスタートアップ支援、企業立地等の産業政策、都市再生、デジタル基盤整備等の地域政策等の間では、地域イノベーションの推進に向けての政策連携は必ずしも十分ではない。そこで、これらの政策を一体的に推進するため、圏域版の統合イノベーション戦略の策定にあたるべきである[61]。

戦略では、イノベーションの創出空間としての都市ハード整備を掲げ、人が交わり、知識、情報、アイディアなどを交換する場となる知識創造拠点や創造的界隈の形成、スマートシティ化に向けたハード基盤整備等の方針を示すことが期待される。また、ソフト・インフラの整備として、制度・社会関係資本としての価値創出ネットワークの形成や、知的資本としての都市ＯＳの整備、人的資本としての創造的人財の育成・活用に係る基本方針も明らかにしていく。

---

[59] 第２部 澤木論文２「広域連携を支える空間基盤形状に向けての計画体系：都市利用計画および都市計画について」を参照。

[60] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。

[61] 第２部 今井論文「関西広域圏 スマート・イノベーション」を参照。

第二に、隣国の韓国では、国全体としての地方創生に対する危機感と意識が高く、革新都市への公共機関移転を約 10 年で建設しており、速やかな政策と事業が行われたこと、共同革新都市は国の政策だけでなく、全羅南道都市計画審議ガイドラインにより管理されており、地方が国を先行していることが、参考になる[62]。

第三に、政策提言「イノベーション関西」の 3 戦略 7 戦術がうまく機能しているかを評価するために、新たな指標の設定が必要になる。その際、地域 GPI 指標の活用が考えられる[63]。

第四に、地域経済の活性化のための政策論議を、いっそう活発にしてゆくことが重要である。たとえば、過去の兵庫県議会選挙においては、選挙公報において経済政策があまり重視されていないことが指摘されている[64]。関西の住民が、地域の経済政策の重要性を理解し、政治に反映させなければ、持続可能な関西経済は実現できないであろう。

5.「イノベーション関西」を進めるために

第 3 部では、政策提言「イノベーション関西」として、3 戦略 7 戦術を提示した。大阪・関西万博を契機として、関西が持続可能で成長する社会経済へ転換するためには、大阪・関西万博の成功はもちろんのこと、それまでの「改革集中期間」(2022～2024 年)にどれだけの改革を実施できるかが勝負になる。

関西経済は、ある程度の人口規模があり、大阪、神戸、京都を初めとする複数の大都市を抱えることから、なんとなくうまくやってきたと思われているかもしれない。しかし、それは大きな間違いである。様々な指標を見る限り、関西の将来は厳しいと言わざるを得ない。

東京圏は言うまでも無く東京が、中京圏は愛知が、九州圏は福岡が、その地域を引っ張る存在に自然と収まるが、関西圏の場合は、どの地域が主導するかが明確ではない。経済規模から言えば大阪府や大阪市だが、それに対して納得ができない周辺の府県や都市も多い。その結果、うまく連携が取れず、もっと効率的にできるはずのことが、非効率になる。このことは、行政のみならず、民間でも生じている。さらに、行政と民間の溝も深い。

関西広域連合の設立は、こういった事態を打破するための仕組みではあったが、国の機関の権限移譲がうまくいかず、あまりにも多数かつ広範囲の地方自治体が参画していることから、調整が困難になっている。

---

[62] 第 2 部 朴論文「韓国の革新都市（Innovation City）からみた地方都市政策と都市計画」を参照。

[63] 第 2 部 芦谷論文「地域 GPI（Genuine Progress Indicator）の推計と課題」を参照。

[64] 第 2 部 吐合論文「兵庫県政における政策トピックの析出：経済・産業政策を中心に」を参照。

約 50 年前の 1970 年の大阪万博は、その後の関西の発展のきっかけになったことは間違いない。1981 年には、神戸のポートピアで神戸ポートアイランド博覧会も実施された。少なくとも 1990 年代のバブル経済崩壊までの 20 年間は、関西は輝いていた。2025 年の大阪・関西万博は、ふたたび関西を浮上させるラストチャンスだと認識すべきである。

いまや、東京圏に行かなければ何もできないという時代ではない。関西圏でも十分に世界市場を相手に戦える。東京圏を経由するのではなく、直接、世界市場に打って出る関西になることが、極めて重要である。大阪・関西万博はその契機である。ヨーロッパの 1 国の経済規模に匹敵する関西経済のポテンシャルを、いかに高めてゆくかが問われている。

関西のために何をすべきかは、本報告書で述べたとおりである。関西は、行政の垣根を越えて、行政と民間の垣根を越えて、まずは大阪・関西万博を成功させる必要がある。そのためには、いま、すぐに動かねばならない。大阪・関西万博が成功しても、それで終わらせてはいけない。その成果を、いかに関西へ広めてゆくか、その仕事に取り組まねばならない。関西は広域で結束しなければならないのだ。

関西に住む一人ひとりが、企業一つひとつが、このような意識で取り組めば、関西は変わる。私たちの意識の変化こそが、「イノベーション関西」を進めるために必要なのだ。

研究会（全体会）記録

◆全体会議

番号	日付	報告者	研究会報告内容
平成 30 年度			
第 1 回	8 月 20 日		研究テーマの検討
第 2 回	9 月 5 日		研究テーマの検討
第 3 回	9 月 25 日		研究テーマの検討
第 4 回	1 月 24 日	上村 敏之 メンバー	持続可能な都市形成と財産の流れ
		湯川 勇人 主任研究員	EU の Second Tier Cities（第二層都市）の議論について
第 5 回	3 月 4 日	井上 智之 メンバー	「ベイエリア研究会」の研究概要
		芦谷 恒憲 特別研究員	京阪神都市圏、兵庫県内都市圏の状況　―EU・ESPON の Second Tier Cities 研究を踏まえてー
		劉 雯 主任研究員	EU・ESPON“Second Tier Cities”report(2012)の手法と事例分析概要
		湯川 勇人 主任研究員	“European Planning Studies”の Second Tier Cities 特集（2015）の概要
第 6 回	3 月 29 日	芦谷 恒憲 特別研究員	京阪神大都市圏及び兵庫県内都市圏の統計データの現状－本研究の研究対象地域設定の検討に向けて－
令和元年度			
第 7 回	7 月 1 日	本荘 雄一 メンバー	大都市圏データ分科会の分析状況について－データ分析分科会の取組の報告
		上村 敏之 メンバー	地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政のあり方
第 8 回	9 月 26 日	神田 榮治 （エリア経済経営研究会代表）	ひょうご新経済戦略研究　第 2 回研究会　関西・兵庫に関する放言(ゲストスピーカーによる講演)
		梅村 仁 メンバー	サテライトオフィスに関する政策的知見
		本荘 雄一 メンバー	第 2 層都市圏について、都市圏計量モデルによるシミュレーション分析の進め方と途中結果
第 9 回	12 月 9 日	藤井 正 メンバー	都市圏と地域政策 ―国土計画・都市計画の動向との関連を中心に―
		今井 良広 メンバー	『ポスト工業化時代の大阪湾ベイエリア構想』についての調査研究
		澤木 昌典 メンバー	地域経済循環分析ツール（環境省）を用いた圏域形成に関する分析
令和 2 年度			
第 10 回	6 月 17 日	加藤 恵正 プロジェクトリーダー	2020 年度調査の狙い
第 11 回	11 月 11 日	井上 寛康 メンバー	大規模サプライチェーンに基づいた外生的ショックによる経済的影響の推定
		本荘 雄一 メンバー	広域都市圏の特性と成長力の分析の途中経過
		吐合 大祐 主任研究員	首長の政策関心と自治体の経済政策
第 12 回	3 月 3 日	上村 敏之 メンバー	兵庫県における広域経済圏の設定
		澤木 昌典 メンバー	２層都市を中心とした地方都市圏の形成と評価
		井上 寛康 メンバー	COVID-19 に伴う輸入輸出の変化が日本経済に与える影響の分析

番号	日付	報告者	研究会報告内容
令和３年度			
第 13 回	5 月 19 日	加藤 恵正 プロジェクトリーダー	関西広域圏「再生・進化」への広域経済戦略
		本荘 雄一 メンバー	広域都市圏の特性分析と第 2 層都市群への政策注入の効果性に関する定量的検証
		水方 秀也 メンバー	関西都市圏の空間的評価
		上村 敏之 メンバー	「広域経済圏活性化による経済成長戦略」の政策提言のあり方
第 14 回	9 月 1 日	芦谷 恒憲 メンバー	兵庫県 GPI（Genuine Progress Indicator）の推計と課題
		上村 敏之 メンバー	広域経済圏の計測と広域経済産業政策を担う行財政のあり方－兵庫県を事例として－
		澤木 昌典 メンバー	グリーンで競争力ある関西に向けて
		水方 秀也 メンバー	京阪神都市圏が大競争時代に打ち勝つための次世代の都市計画
		梅村 仁 メンバー	中小企業における働き方改革の現状と課題
		今井 良広 メンバー	関西広域圏－スマート・イノベーション－
第 15 回	12 月 9 日	加藤 恵正 プロジェクトリーダー	広域経済圏の視点と関西圏　「市場経済の変質」と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の時代へ
		上村 敏之 メンバー	政策提言　イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」―大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現―
		井上 寛康 メンバー	大規模サプライチェーンシミュレーションによる京阪神地区での都市封鎖の影響分析
		和田 真理子 メンバー	大都市の創造の場としてのインナーシティ再生
		青木 勝一 メンバー	イングランドの広域連携に関する現状と課題：city-region と合同行政機構に関する事例分析
		朴 延 主任研究員	韓国の革新都市(Innovation City)からみた地方都市政策と都市計画
第 16 回	3 月 9 日	加藤 恵正 プロジェクトリーダー	広域経済圏の視点と関西圏　「市場経済の変質」と関西経済圏浮揚の可能性、そして戦略的広域経済連携の時代へ
		上村 敏之 メンバー	政策提言　イノベーション関西：関西は広域で結束せよ」―大阪・関西万博を契機に、持続可能で成長する関西の実現―

研究会（分科会）記録

◆データ分析分科会

番号	日付	報告者	研究会報告内容
令和元年度			
第 1 回	4 月 23 日		研究内容の検討
第 2 回	6 月 19 日		研究内容の検討
第 3 回	11 月 26 日		研究内容の検討
令和 2 年度			
第 4 回	9 月 18 日	本荘雄一 メンバー	広域都市圏の特性と成長力の分析（中間報告）
		吐合大祐 主任研究員	首長の政策関心と自治体の経済政策（中間報告）
第 5 回	10 月 30 日	本荘雄一 メンバー	広域都市圏の特性と成長力の分析
		吐合大祐 主任研究員	首長の政策関心と自治体の経済政策（中間報告）
第 6 回	12 月 1 日		研究打ち合わせ
第 7 回	12 月 17 日		研究打ち合わせ
第 8 回	2 月 18 日		研究打ち合わせ
令和 3 年度			
第 9 回	6 月 24 日	本荘雄一 メンバー	広域都市圏の特性分析結果

◆大阪湾ベイエリア構想分科会（令和元年度～2 年度）

番号	日付	報告者	研究会報告内容
令和元年度			
第 1 回	2 月 12 日	加藤恵正 プロジェクトリーダー	大阪湾ベイエリア－回顧と展望－
令和 2 年度			
第 2 回	6 月 26 日	橋爪紳也 メンバー	大阪湾ベイエリアのリノベーションと新たなマネジメントに向けて　2025 年大阪・関西万博を契機として
		永尾吉賞 メンバー	兵庫県淡路島における、洲本港周辺地域の活用方策について
第 3 回	8 月 24 日	上村敏之 メンバー	広域都市圏の特性と成長力の分析
		川井史彦 メンバー	大阪湾ベイエリア構想に係る、地域創生と広域連携策について
第 4 回	10 月 23 日	梅村仁 メンバー	地方ソフトウエア業の集積と地域活性化―小さな経済づくりに向けて―
		平田貴栄 研究協力者	大阪広域ベイエリアまちづくりビジョン中間とりまとめ（案）
第 5 回	11 月 19 日	清水陽子 メンバー	大都市圏郊外住宅地の現状と将来
		田中康輔 メンバー	淡路島への本社機能移転
		本荘雄一 メンバー 吐合大祐 主任研究員	ビッグデータにみる関西都市圏の動向
―	2 月 22 日		福岡地域戦略推進協議会　オンラインヒアリング
―	3 月 10 日	加藤恵正 プロジェクトリーダー	大阪湾ベイエリア構想分科会　最終フォーラムポストコロナ社会の大阪湾ベイエリアのグランドデザインを描く