

21st century 21世紀 ひょうご

公益財団法人ひょうご震災記念 21世紀研究機構
研究情報誌

2019
vol. 27

巻頭言 幻のビデオ講演—わが闘病の怪奇談

ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・研究戦略センター長

御厨 貴

特集

広域経済圏の活性化戦略

- ・ 戦略的広域経済圏の形成と地域の再生
—地域創生進化の構図を考える—

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

加藤 恵正

- ・ 産業集積と地域～1990年代以降の関西地域における変化

兵庫大学副学長

田端 和彦

- ・ 地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政

関西学院大学学長補佐・経済学部教授

上村 敏之

- ・ 立地適正化計画にみる広域連携

大阪大学大学院工学研究科教授

澤木 昌典

- ・ サテライトオフィスの立地・活用と働き方改革

大阪経済大学経済学部教授

梅村 仁

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

文教大学経営学部講師

青木 勝一

トピックス

- 第20回アジア太平洋フォーラム・淡路会議
- 平成30年度成果報告会
 - ・ 地域コミュニティの防災力の向上
 - ・ 少子高齢化社会の制度設計



C CONTENTS

- 巻頭言 ● 幻のビデオ講演—わが闘病の怪奇談 1
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長・研究戦略センター長
御厨 貴

特集

広域経済圏の活性化戦略

- 戦略的広域経済圏の形成と地域の再生
—地域創生進化の構図を考える— 5
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授 加藤 恵正
- 産業集積と地域～ 1990 年代以降の関西地域における変化 15
兵庫大学副学長 田端 和彦
- 地方自治体による産業政策の経済効果と広域行政 30
関西学院大学学長補佐・経済学部教授 上村 敏之
- 立地適正化計画にみる広域連携 41
大阪大学大学院工学研究科教授 澤木 昌典
- サテライトオフィスの立地・活用と働き方改革 54
大阪経済大学経済学部教授 梅村 仁
- 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 66
文教大学経営学部講師 青木 勝一

- トピックス ● 第 20 回アジア太平洋フォーラム・淡路会議 83
- 平成 30 年度成果報告会
- 地域コミュニティの防災力の向上 111
- 少子高齢化社会の制度設計 114

幻のビデオ講演—わが闘病の怪奇談

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長・
研究戦略センター長

御 厨 貴



この二年ばかり、不義理を重ねている。申し訳ないことだが、今やカミングアウトと共に不礼をわびることができる。2018 年春から 2019 年夏までの一年半、病院通い、二度の長期入院、さらに自力更生と、これまでの我が人生には経験の無い闘病生活が続いた。ズバリ、ボウコウガンがその正体である。BCG 治療、次いでボウコウ全摘と、ストマと称する人工ボウコウ取り付け、ようやく退院したと思ったら、時ならぬ感染症をよびこみ、二ヵ月後にまた再入院でしばしの点滴となる。この間、よく歩けずに杖の世話になった。

何とか一月に退院し杖は必要なくなったが、自力更生中でいつも体調への不安がつる。ようやく薬の投与もなくなった秋口から、病抜けした自覚が出る。それでも週二回はストマをとりかえ、二時間おきにトイレで人工ボウコウにたまった尿を流すという事態は一生続く。『身体障害者手帳（4 級）』を東京都から交付され、介護保険や地域医療にお世話になる。もはや人の助けを借りねば生きていけぬ障害者と化したのだ。

最近病抜けするまでは、種々の予定が健常者だった時のように、難なくこなすことができなかった。とりわけ講演会、研究会、役員会、打合等への参加が、突然に難しくなる。疲労感に襲われると一挙にダメになるからだ。ドタキャンもあったし、一〜二週間前のキャンセルも続いた。まことに義理を欠くことばか

りだ。善意の関係者のおかげで、一年延期で実現したものなどは、とてもうれしかった。何よりの自信につながるからだ。

そこで思い出すのが、幻のライブ講演会のことだ。退院はしたものの感染症に打ちのめされながら杖つきりハビリをしていた昨年の十一月のこと。記念講演を二つながらに、申し訳ないがと断わりを入れたところ、我が家に驚いて駆けつけた二つの記念講演の主催者たちは、異口同音に半地下の我が家のオープン・スペース「オ・アザール」で、ビデオ・メッセージの形でやろうと言うのだ。片や、「小石川創立 100 周年記念式典」（文京シビックホール）での「記念講演」（11 月 17 日）、こなた「慶応義塾大学アートセンター・KUAC Art Archive 20 周年記念シンポジウム」（三田キャンパス北館ホール）での「ゲスト講演」（11 月 27 日）。いくら心臓の強い私でも、襟を正さねば到底やれないお役であると分かっている。だからこそ、私の 11 月 7 日の日記に「相変わらず可能な限り、キャンセルするものはキャンセルする。それでよいと腹をくくる」とやや捨て鉢に書いたのだろう。しかし逆にミレンは充分にあった。

そこで、主催者側の熱意にほだされ、この二つの記念講演は、幻のライブ講演＝ビデオ・メッセージで乗り切ることと決意した。「やる気ある」と手帳になぐり書きがあった。しかし 11 月 9 日の日記には、「だんだん体調も

回復するであろうし、それを生かしたい。体は痛かったり、何でもなかったり、それでも痛いわね。楽観的でなくては生きてはいけぬ」と、何ともなさない記述が残されている。

結局、11月13日の午後、オ・アザールにて20分のメッセージをビデオで撮ってもらう。演題は「ポスト平成の時代をどう生きるか—青春を自覚化しつつ—」。出来ばえのほどはよく分らぬ。ただし半年後出版された『小石川創立100周年記念誌』には、1頁を割いて私の講演が、シビックホールのステージ一杯に写し出された、手ぶり身ぶりの大きな我が姿と共に掲載されていた。私は幻の講演を次のように結んでいた。

「この平成30年の時に生まれるべき政党はあなた方の中にあり、それをあなた方が担わなくてははいけません。ポスト平成の時代は、まさにあなた方の時代です。あなた方が、本当にこの国を背負っていくという気概を持ってやってほしいと思います。『がんばれ、小石川の学生、小石川のOB。みんなでこの国の政治のことをもういっぺん考えてみよう。』これがぼくからのメッセージです。」

観客なしで、いつものようにアドリブ仕立て。いや恥ずかしいほどの熱さだ。やはり熱があったのだろうか。

続いて11月16日の午後、オ・アザールにて慶応のアートセンターによる30分ほどのビデオメッセージ。演題は「オーラル・ヒストリーの広がりや深まり—アーカイブの視点を交えて」。ここでも半年後に出た「ジェネティック・エンジン報告書」を見ると、私は普段なら言わぬことに踏みこみ、断言している。それは「だれでも可能なオーラル・ヒストリー」であり、「人間誰でも誰かに一回は聞きたいことがある。それを聞いてみよう」

「それをやることによって本人が非常に豊かになる」「魅力的で起伏のある人生を送っている人たちのオーラル・ヒストリーをこれからも追い続け、作品化していこう」と。

偶然が必然に変わるオ・アザールの空間で私のメッセージは二つとも熱にうかされ、遺言の如きひびきを伴って迫っている。今思うと恐ろしいことである。この時からちょうど一ヵ月後の12月14日、まさに高熱におかされ、感染症のため再入院に至ったのだから。

不義理をわびると言いながら、何とも言われぬ怪奇談になってしまった。どうぞお許しを。

特 集

広域経済圏の活性化戦略

戦略的広域経済圏の形成と地域の再生 —地域創生進化の構図を考える—

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

加藤 恵正



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。これに先立って公開された『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」に着目するということ。第1期が地方における「しごとづくり」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、これを運営するのかにあるのだろう。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、経済圏単位での取組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」と改めて指摘した。「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、たと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¹⁾。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るとよいかもしれない。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。

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²⁾。

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%を越える重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。図1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。

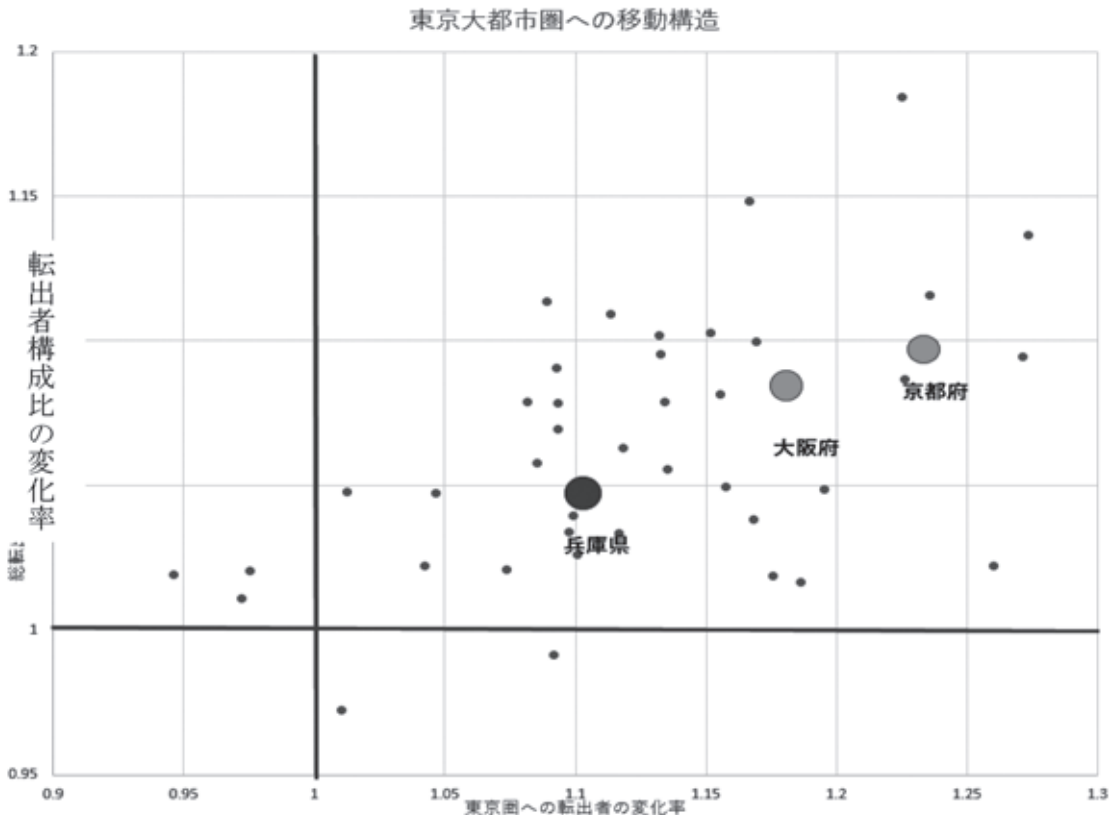


図1 道府県別にみた東京大都市圏への人口移動実態 2013-2018 (住民基本台帳人口移動統計報告書より筆者作成)

3. 広域経済圏の新たな潮流 — 地域産業政策の視点から —

「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本書での議論は、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³⁾。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。

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⁴⁾。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。

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。このなかで注目すべきは、多様な国々が連携することで競争力のあるイノベ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) の強化を提示したことにある。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、ロンドンからオランダ・ベ

ルギー、仏・独国境を経て、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ものである。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⁵⁾。

もちろん日本においても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⁶⁾。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⁷⁾。

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⁸⁾、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⁹⁾。

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えるべき「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2参照）。

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、先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。

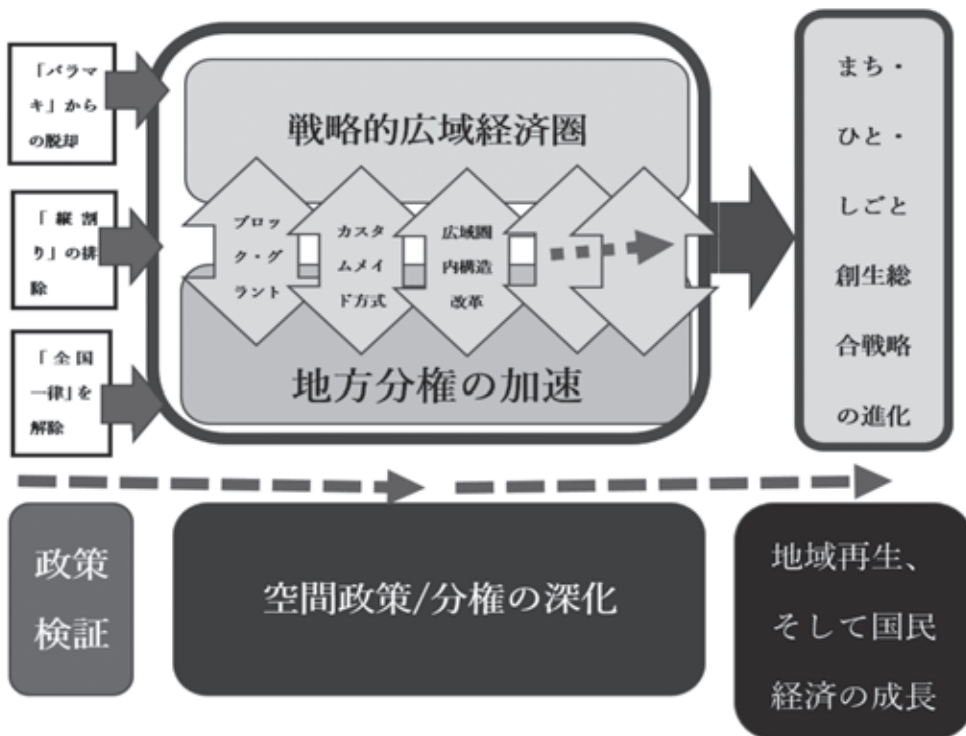


図2 地域再生進化の構図¹⁰⁾

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¹¹⁾。多くの法律や政令により地方自治体に対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¹²⁾。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びこっている証左である。財政面で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¹³⁾。

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」¹⁴⁾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。

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。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。Armstrongは、コーディネーション・オプションの類型として、個別地方政府（自治体）でのコーディネーションと、政府間でのコーディネーションがあると

指摘する。前者には、縦割りの排除やミクロ的政策とマクロ的政策のコーディネーション、後者には中央政府と地方政府のコーディネーションを示したのである。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大変示唆的である。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¹⁵⁾。

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¹⁶⁾。

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¹⁷⁾。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¹⁸⁾。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¹⁹⁾。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²⁰⁾。

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変奏的である。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、単に空間的接続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。LDocerty 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²¹⁾。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と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。

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つてよい。この点について、近年、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2層都市群とは、「国民経済に対し経済的・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²²⁾。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。

21世紀ひょうご震災記念研究機構では、地域創生の進化を検討するうえでこの第2層都市の視点を参考にしつつアプローチすることとした。ここでは、日本における第二層都市圏を関西広域経済圏（京阪神大都市圏を核心とする）とし、広域経済圏成長政策の在り方について検討をスタートしたところである。本特集において掲載された論文は、研究チームの多様な視点から現時点での各々の問題意識を論じたものである。

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²³⁾。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)

- 1) 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>
- 2) 加藤恵正「地域創生の視点」21世紀ひょうご、Vol.19,pp.1-3.
- 3) 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。
- 4) 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。
- 5) 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。
- 6) (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。
- 7) 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。
- 8) 辻琢也「自治体間連携のプラットフォーム改革」地域開発 Vol.630,pp.2-8,2019。
- 9) 加藤恵正「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。
- 10) 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・しごと創生総合戦略」の概要について」9頁、2019から引用。
- 11) 全国知事会「地方分権改革の推進について」、2018年。
- 12) 井川博「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に関する資料、(財)自治体国際化協会、2008年。
- 13) 林宣嗣『分権型地域再生のすすめ』、29-53頁、有斐閣、2009年。
- 14) 谷隆徳「地方創生、第2期総合戦略に着手」日経グローバル、No.366、2019.6。
- 15) Armstrong,H. and Taylor,J. ,Regional Economics and Policy Third Edition, pp.232-262、Blackwell、2000。
- 16) 加藤恵正「ブロック・グラント」方式によるまちづくり - イギリスの地域再生計画に見る総合的取り組み - 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 - 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 - 」都市政策、第132号、4-17頁、2008年。
- 17) 青木勝一「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, 2019。
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 Vol.52, No.3, pp.502-507, 2017。
- 18) 地方分権有識者会議報告書『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、2013年。

- 19) 鎌田司「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、2014 年。
- 20) 加藤恵正「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、2004 年。
- 21) Docherty,I. et.al, Exploring the Potential Benefits of City Collaboration, Regional Studies, Vol.38-4,pp.445-456,2006.
- 22) ESPON,The ESPON 2013 Programme.
- 23) 戸堂康之『日本経済の底力－臥龍が目覚めるとき－』中公新書、2011 年。
- 24) 加藤恵正「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。
- 25) 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。

産業集積と地域～1990年代以降の 関西地域における変化

兵庫大学副学長

田端 和彦



1. 地方創生の課題～産業集積の視点

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

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

しかし、法制度を整え¹、掛け声を勇ましく

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

しても、一時、あるいは一部を除き、都市への集中は抑制されなかった。むしろ、平成に入った1990年前後から日本のグローバルでの位置において東京を情報や金融を含む経済活動の中枢に据え、集積を加速させたのである²。さらに欧米の競争戦略と歩調を同じくしつつ、民営化と地方分権を進めた結果、21世紀には地方交付税額は一時期を除き、ひたすら減少の一途辿った³。地方財政への国の厳しい規制とともに、財政事情の悪化が地方の疲弊を招き、首都圏への集中を後押ししたとも考えられる。

2011年の東日本大震災を踏まえ、首都圏を巨大地震が襲った場合、国家の存亡を左右しかねないという首都圏の脆弱性が取り上げられ、さらに少子化で首都圏への人材の供給も困難になる事態を踏まえ、2013年、強くなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（国土

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

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

強靱化法)が、また地方消滅という衝撃的なタイトルを持った増田レポートの影響もあり、2014年には、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正することを目的とする地方創生をめざし、まち・ひと・しごと創生法が成立した。しかしながら、東京一極集中への動きが止まる気配はない。政府が、首都圏以外での人口増を図る地方創生として、「まち・ひと・しごと」を謳う背景には、各地域の強みを生かし雇用(しごと)を創出、若年者の移住を促し、次世代(ひと)を育てる地域(まち)づくりを行うことがある。まち・ひと・しごと創生法により、地方自治体はまち・ひと・しごと創生総合戦略を定めることが努力義務となっている。しかし、雇用の創出は市場の結果でもあり、地方自治体が戦略として定めることには限界もある。そのため、地方創生で想定される人口増のメカニズムを発揮できていない現状がある。

地域の経済の活性化、そして雇用の創出を図る鍵となるのは産業集積である⁴。特定の産業の集積があることで外部効果が働くとする Marshall による論、多様な産業が都市に集まることでの産業を生み出す Jacobs の思想、そして Porter のクラスター論など、地域での特定の、あるいは複数の関連する、または多様な産業の集積の重要性が主張されてきた⁵。そして、日本の高度成長期、集積する産業は規模の経済に基づく生産性の上昇により他地域へ財の移出を可能にし、地域の所得

の向上に伴い、消費型産業の立地をもたらすという、前述の新産業都市形成のメカニズムが期待されたのである。

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

2. 分析の枠組みと自治体・産業データベースの作成

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

地域における産業分析では、地域と産業の定義を明確にする必要がある。まず、地域であるが、本稿では、関西の 6 府県、(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の市町村及び、政令市の区を分析の対象とする。その数は 1991 年 367 件、1999 年 364 件、

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

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

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

2006 年 254 件、そして 2016 年 245 件である。1995 年制定の市町村の合併の特例に関する法律に基づく、いわゆる平成の大合併の結果、2005 年前後をピークに市町村の合併が増加、これにより基礎自治体の様相は大いに変化した。1990 年代、全国に 3,200 件もあった基礎自治体は、平成の大合併の後、その数は 4 割

にまで減ってしまったのである。表 2-1 に示す通り、関西地域の市町村数も減少、特に兵庫県、滋賀県、京都府は半数近くまで減少した。表中、対象数とは、市町村数に政令市の区の数を加え、政令市の数を引いたもので、分析の対象とした基礎自治体の数である。本稿では、以後、対象自治体と称する。

表 2-1 平成の大合併による自治体数の変化（関西地方）

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

(出典：総務省等より作成)

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

を採用していない。

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

年代の変化の把握のため、1991 年、1999 年の事業所・企業統計、及び 2000 年代の変化の把握のため、2006 年の事業所・企業統計 2016 年の経済センサス活動編を用いる。また、産業集積を捉えるために、産業別で民営の事業所の従業者数を用いる。実際に、市区町村を対象に一般に公表されているデータの範囲での収集となる。産業分類は中分類を用いる。産業中分類は日本標準分類に位置付けられており、業界にほぼ相当する分類といえる。もちろん、産業構造の変化にともない日本標準分類も変更されている。国家公務及び、地方公務を除く産業中分類の数は、1991 年 91 産業、1999 年は 95 産業、さらに 2006 年

が 93 産業、2016 年が 95 産業である。年度ごとに市区町村別に産業中分類から成るデータベースを作成した。各年度のデータ件数は、対象自治体数に産業中分類の数を乗じたものとなり、1991 年が 33,397 件、1999 年が 34,580 件、平成の大合併により市町村の数が減少した 2006 年が 23,622 件、そして 2016 年が 23,275 件である。データベースのイメージを示す。行（横方向）がケースに相当する。従業者が無い場合、特化係数は算出されず、空白となる。このデータベースを用い、対象自治体と産業から成る個々のケースにおける特化係数という変数を分析するのである。

図2-1 データベースのイメージ

都道府県	市区町村	産業中分類	従業者数	特化係数
滋賀県分 1,805 件 (19 市町×95 産業)	滋賀県 大津市	01 農業	178	0.309810110516
	滋賀県 大津市	02 林業	31	0.361253803158
	滋賀県 大津市	03 漁業(水産養殖業を除く)	8	0.164432610249
	滋賀県 大津市	04 水産養殖業	.	.
	∧	∧		
	滋賀県 大津市	94 宗教	1438	2.726066276199
	滋賀県 大津市	95 その他のサービス業	75	1.076222213936
	滋賀県 彦根市	01 農業	281	1.109819201597
	滋賀県 彦根市	02 林業	7	0.185105406779
	滋賀県 彦根市	03 漁業(水産養殖業を除く)	.	.
	∧	∧		
	滋賀県 犬上郡多賀町	93 政治・経済・文化団体	5	0.206419149456
	滋賀県 犬上郡多賀町	94 宗教	100	4.220387199704
	滋賀県 犬上郡多賀町	95 その他のサービス業	.	.
1 ケース	京都府 京都市北区	01 農業	48	0.232271733452
	京都府 京都市北区	02 林業	23	0.745174713798
	京都府 京都市北区	03 漁業(水産養殖業を除く)	.	.
	∧	∧		
	和歌山県 東牟婁郡串本町	92 その他の事業サービス業	78	0.367665976954
	和歌山県 東牟婁郡串本町	93 政治・経済・文化団体	25	1.079864554658
	和歌山県 東牟婁郡串本町	94 宗教	26	1.148087379039
	和歌山県 東牟婁郡串本町	95 その他のサービス業	.	.

産業の集積状況を示すため、1991年、1999年、2006年、2016年の年度について、対象自治体それぞれに存する産業について、特化係数を計算した。ケースごとに特化係数

が得られることになる。なお、特化係数は立地係数とも呼ばれ、従業者を用いてA地域の α 産業の特化係数は下記のように表される。

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

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

全体の様相の把握のため、表2-2に1991年、1999年、2006年、2016年における関西6府県の従業者数を示す。

従業者数は1991年から2006年まで減少、景気の低迷から民営事業者が一貫して従業員の削減を行ってきたと思われる。しかし、2016年では2006年に比して増加となっている。一つには景気の回復による労働市場の改善が考えられる。2006年度の完全失業率は

4.4%、2008年の東日本大震災で一時的に失業率が上昇し、その後、2010年から低下し始め、2016年度は3.1%と改善している。また女性労働やシルバー世代の就業の拡大なども考えられる。

府県別では、滋賀県は各年で従業者数が増加、1991年から2016年までに10万人の増加が見られた。京都府は2006年まで減少したが、2016年は2006年に比して6万人余り増加して大阪府は1991年から2006年までの間に58万人程度、比率では12.1%の従業者数が減少したが、2016年にかけては19万人の増加が見られた。兵庫県は京都府と同様、変化の幅が小さく、1991年から2006年までで1.8%の減少に収まっていた。奈良県の場合、2016年は1991年と比べ54,000人余り従業員が増加した。和歌山県は2006年まで従業員数が減少するが、2016年にかけては増加をしている。

表2-2 関西6府県の従業者数

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

3. 対象自治体に存する産業の特化係数からみた集積の特徴

表3-1に特化係数を階級に区分しての度数分布を、そして表3-2に各年度における統計量を示す。

件数であるが、表3-1で有効計としてい

るのは、それぞれの対象自治体に存する産業数、つまり特化係数の算出が可能で集計において有効なケースの合計である。その下段の産業無は、対象自治体に存しない産業であり、そのため特化係数が算出できないケースである。両者の合計が先に示したデータ件数となる。

表3-1 特化係数の度数分布

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

特化係数の階級	2006 年			2016 年		
	件数	比率	有効比率	件数	比率	有効比率
～0.5	6,077	25.7%	35.0%	6,314	27.1%	36.0%
0.5～0.8	3,034	12.8%	17.5%	3,062	13.2%	17.4%
0.8～1.0	1,672	7.1%	9.6%	1,675	7.2%	9.5%
1.0～1.2	1,317	5.6%	7.6%	1,289	5.5%	7.3%
1.2～1.5	1,455	6.2%	8.4%	1,452	6.2%	8.3%
1.5～2.0	1,299	5.5%	7.5%	1,297	5.6%	7.4%
2.0～3.0	1,133	4.8%	6.5%	1,074	4.6%	6.1%
3.0～5.0	711	3.0%	4.1%	748	3.2%	4.3%
5.0～	646	2.7%	3.7%	648	2.8%	3.7%
有効計	17,344	73.4%	100.0%	17,559	75.4%	100.0%
産業無	6,278	26.6%		5,716	24.6%	
合計	23,622	100.0%		23,275	100.0%	

表 3-2 特化係数の統計量

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

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

1999 年の、有効計は 22,125 件で 64.0%を占め、1991 年と比率ではほぼ違いは見られない。平均の立地産業の数は 60.8 件である。特化係数の平均値は 1.61、中央値は 0.77 であり 1991 年とほぼ変わっていない。階級別では特化係数 1.0 を超える件数は 39.2%を占め、1991 年からはやや上昇している。標準

偏差は 5.73 であり、大きな値の特化係数を持つケースが減少したと思われる。有効計の比率に大きな変化が無く、1991 年から 1999 年の間、産業の立地が拡大することは見られず、平均値や度数分布表の比較からも集積度が高まった産業の範囲が拡大したとはいえない。この間、関西では従業員数が全体として減少しており、標準偏差が縮小したのは、大型の事業所の縮小や撤退などがあったことが考えられる。

2006 年、有効計が 17,344 件で 73.4%、平均の立地する産業数は 68.3 件である。平成の大合併で、複数の市町村が 1 つに集約され、1 対象自治体あたりで立地する産業の種類が増え、結果、2006 年には有効計が拡大した。特化係数の統計量であるが、平均値は 2006 年で 1.46 であり、標準偏差は 5.81 である。特化係数が 0.5 以下は 35.0%、1.0 を越えるケースは 43.7%を占めている。

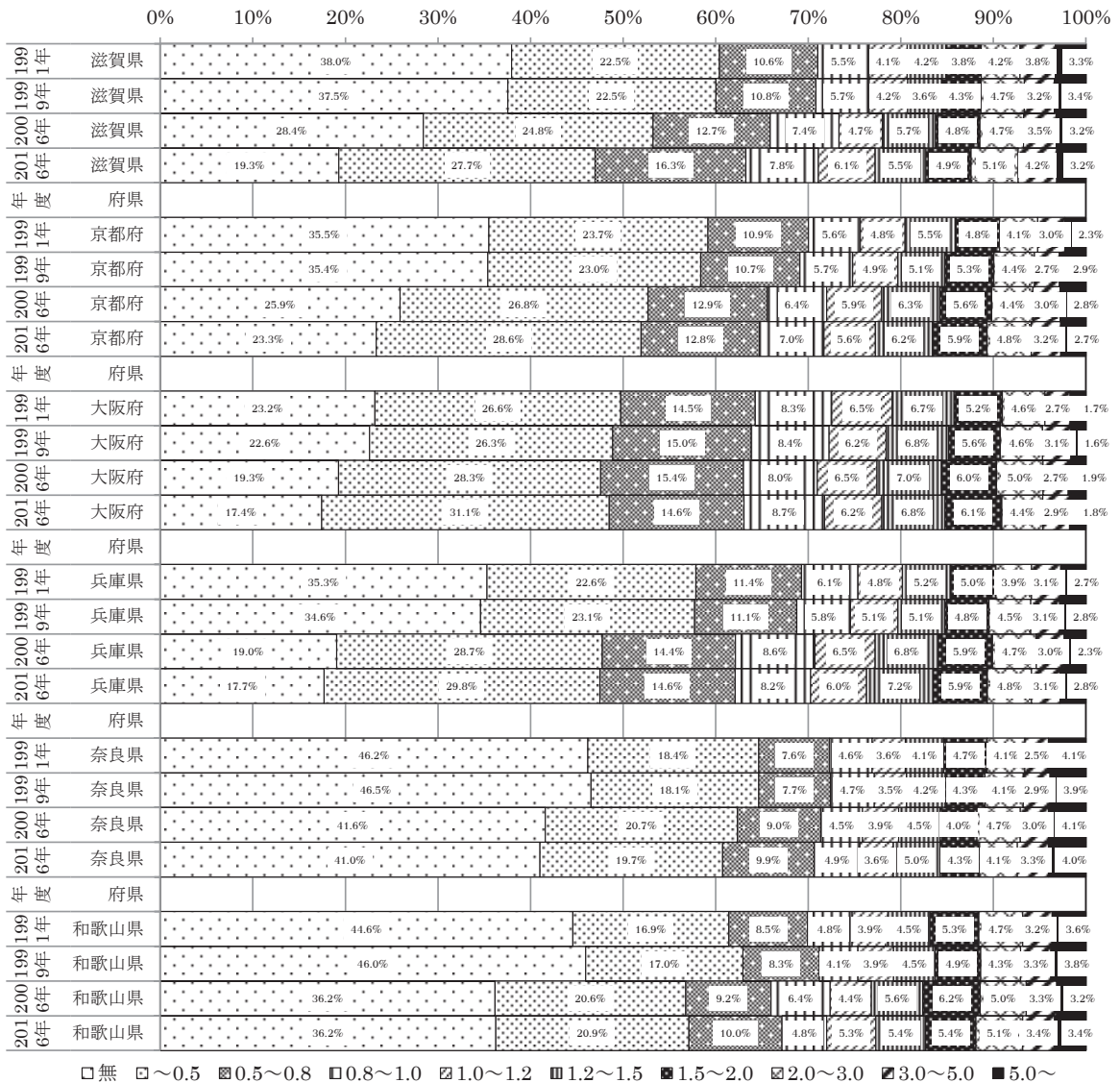
2016 年は有効計が 17,559 件、75.4%となり、平均の産業数は 71.7 件である。産業無の比率は 2006 年の 6,786 件から 5,716 件へと 1,070 件の減少、比率は 28.1%から 24.6%に低下している。対象自治体数は 9 件減少しており、産業中分類の数を乗じると 855 件であるため、差分の 215 件分が、産業無から有効

に移動した。平均値は1.43、標準偏差は6.27と散らばりの程度は増している。2006年と比較し、2016年では関西地域での従業者数全体が増加しており、産業のない自治体に新たな産業が生じ、また一部で集積が増大した

と考えられる。

関西4府県で、1991年、1999年、2006年、2016年における特化係数の構成比率を図3-1に示す。なお、産業無しの場合も含めた総件数に対する比率を示している。

図3-1 都道府県別特化係数の階級別構成比率



産業無しという割合は奈良県、和歌山県で高く、大阪府で比較的低い。関西では、大阪府では多様な産業が立地していることがわか

る。また兵庫県、京都府、滋賀県は1991年、1999年には産業無しの割合が高いものの、2006年、2016年では低下しており、この間

に大幅な市町村合併が進み、事業所のない自治体数が減少したためと思われる。特化係数が1.0を上回る、つまり全国水準以上に立地している産業の比率は、1990年代にあっては大阪府を除き20%から25%の間に、2000年代は奈良県を除き25%から30%の間の数値となる。

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

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

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

2016年に28.2%へと低下している。

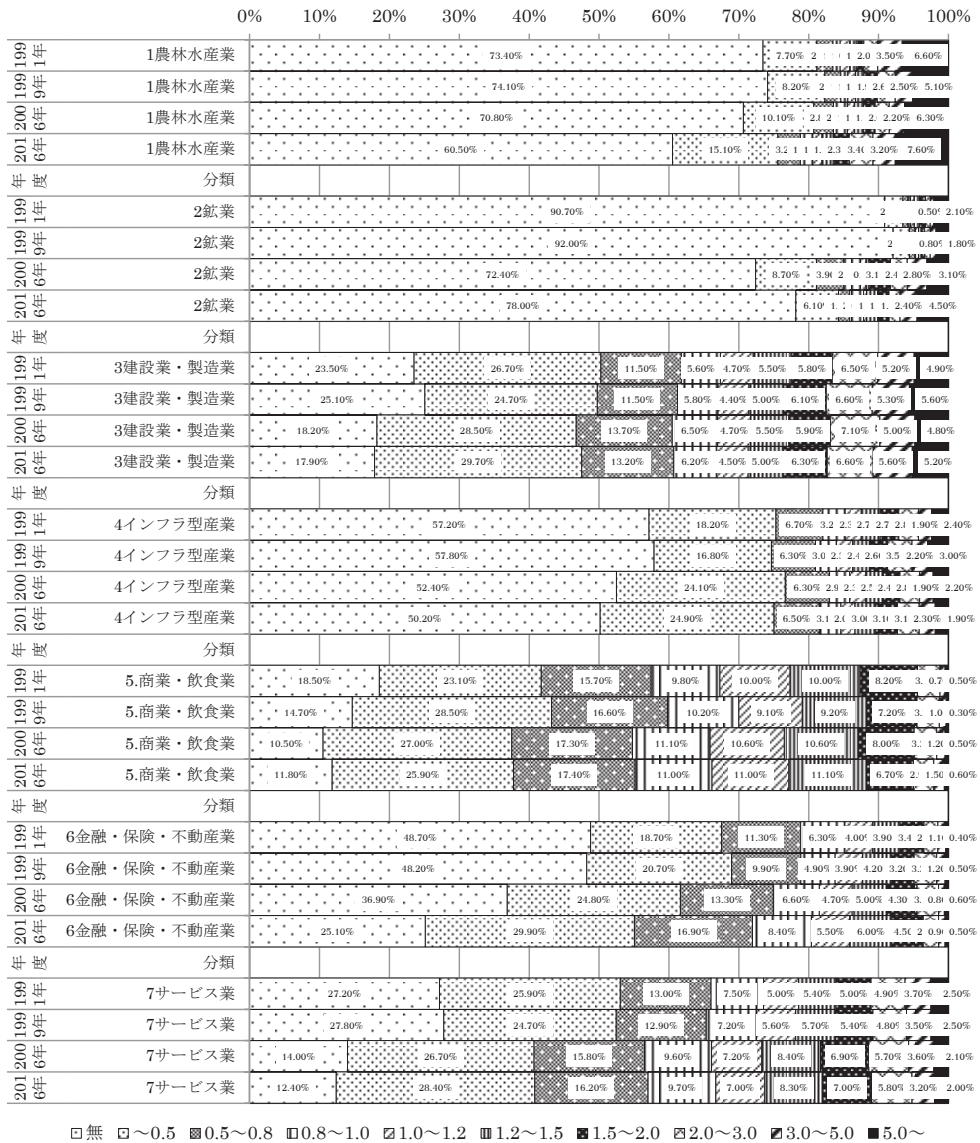
兵庫県は1991年から1999年の間ではそれぞれの構成比率に大きな差は見られない。2006年から2016年では、産業無しが19.0%から17.7%となっている。特化係数が1.0を上回る割合は、1991年が24.7%、1999年が25.4%であり、2006年は29.2%、2016年には29.8%と上昇をしている。大阪府と比較すると1990年代は大阪府が集積する産業の比率で勝るものの、2000年代になって、兵庫県が上回るのである。

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

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

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

図3-2 産業の独自分類別特化係数の階級別構成比率



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

第二次産業である、建設業・製造業については、1991年では、産業無しが23.5%、0.5以下の特化係数の比率は26.7%で最も大きな比率を占める。また特化係数が1.0を上回るのは32.6%である。1999年は、産業無しが25.1%と増加しており、円高での製造業の空洞化の影響を見て取れる。しかし特化係数が1.0以上の比率は33.0%であり、集積してい

る地域では空洞化の影響は小さい。2006年では、産業無しが18.2%、0.5以下が28.5%、0.5～0.8は13.7%である。自治体の合併により、1999年と比べ建設業・製造業の立地ある自治体の割合が増えている。2016年は産業無しが17.9%であり、0.5以下が29.7%、0.5～0.8が13.2%であり、2006年の構成比率とは大きな差は見られない。興味深いのは、特化係数が1.0以上の比率は、2006年で33.0%、2016年で33.2%であり、結果、特化係数1.0以上については、どの年度でも比率に差がほとんどない。

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

商業・飲食業は広く分布する産業であり、産業無しは他産業と比べて低く、1991年で18.5%、特化係数0.5以下が23.1%、0.5～0.8が15.7%であるが、0.8～2.0までのいずれの階級も比率は10.0%程度である。また0.8～1.5という全国並みの立地の状況は29.8%である。特化係数が3.0以上の階級の占める比率は低い。1999年になると産業無しは

14.7%に低下し、0.5以下が28.5%となっている。大店法の改正などを挟む時期で郊外型の店舗などの商業施設の進出が要因であると考えられる。0.5を越える特化係数の階級での構成比は1991年と類似する。2006年になると、産業無しは10.5%であり、0.5%以下が27.0%、0.5～0.8が17.3%となっている。2016年の産業無しは11.8%、0.5以下は25.9%となっている。それ以上の階級の構成比は2006年とほぼ同様である。

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

サービス業は、1991年で産業無しが27.2%、特化係数が0.5以下は25.9%。0.5～0.8は13.0%であり、合計は66.1%となり集積している産業は多くない。1999年でも特化係数無しの比率は27.8%で1991年と変化はほぼないが、0.5以下は24.7%、0.5～0.8は12.9%であり、やや低下をしている。特化係数が1.0を上回るのは27.5%である。2006

年では産業無しが14.0%であり、0.5以下は26.7%、0.5～0.8は15.8%である。2016年になると、産業無しは12.4%にまで低下し、特化係数が0.5以下の階級では28.4%、0.5～0.8は16.2%になっている。特化係数が1.0を上回るのは、2006年で33.9%、2016年で33.3%と変化があまり見られない。事業所が進出をしているが、集積が進んでいるとはいえない。

4. 自治体の集積状況と地域特性

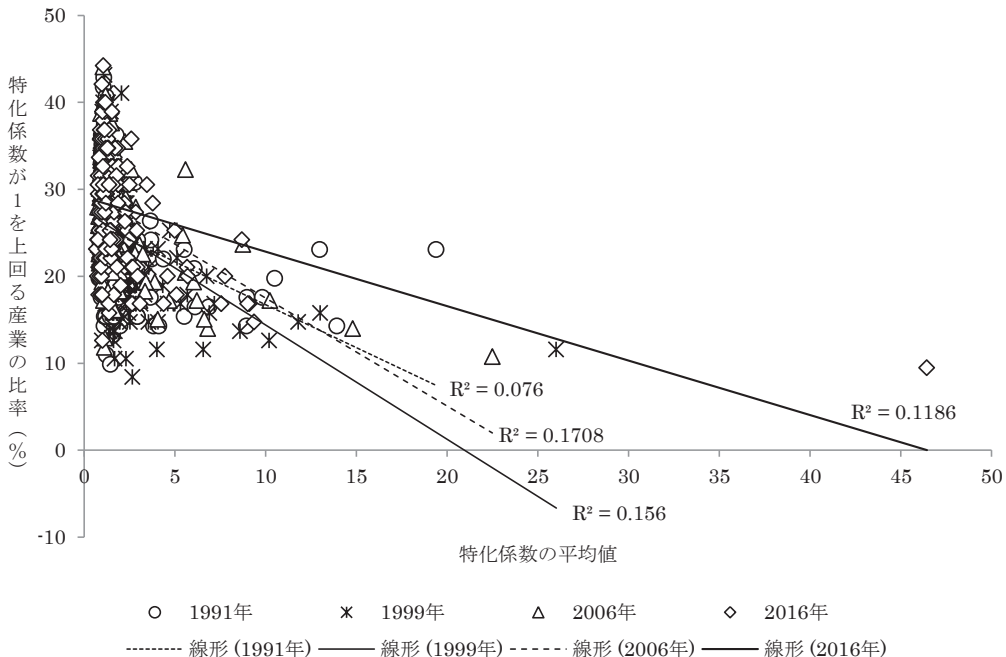
対象自治体毎に、特化係数を集計して、地域との関連について分析を行う。集積する産業のある地域の特徴を見出す試みである。つ

まり、対象自治体における「集積力」を計測し、人口等、数値で示される自治体の地域特性との関連を検討するものである。

指標として、特化係数の平均値、及び特化係数が1.0を上回る産業の占める比率を用いる。特化係数の平均値は、少数の、しかし全国と比して特化する産業がある場合に高くなる。つまり特化型の産業の影響が大きい。これに対し、特化係数が1.0以上の産業の比率は、比較的多くの種類の産業が集積をしている場合に上昇する。両者の関係は図4-1の通りで、弱い負相関がある。

両者の積を「集積指標」と定義する。集積と地域事情との関連を検討する。

図4-1 対象自治体における特化係数が1.0を上回る産業数と特化係数の平均値



人口等の統計は1990年、2000年、2005年、2015年の国勢調査の結果（国勢統計）を用いる。それぞれ対象自治体毎に1991年、

1999年、2006年、2016年の集積指標と結合する。両統計の期間の間にも市町村合併や堺市の政令市への移行に伴う区の導入による分

割などがあり、それぞれ別途集計を行い、人口等の統計表を整備した。

図4-2は人口規模と集積指標との関係を示したものである。両者には直線的な関係は見いだせず、集積指標は対象自治体の人口規

模には寄らない。人口が多いほど、一定の集積指標に収斂するとも考えられ、一定規模以上の市区町村には複数の産業の集積が見られるようになる。

図4-2 人口規模と集積指標

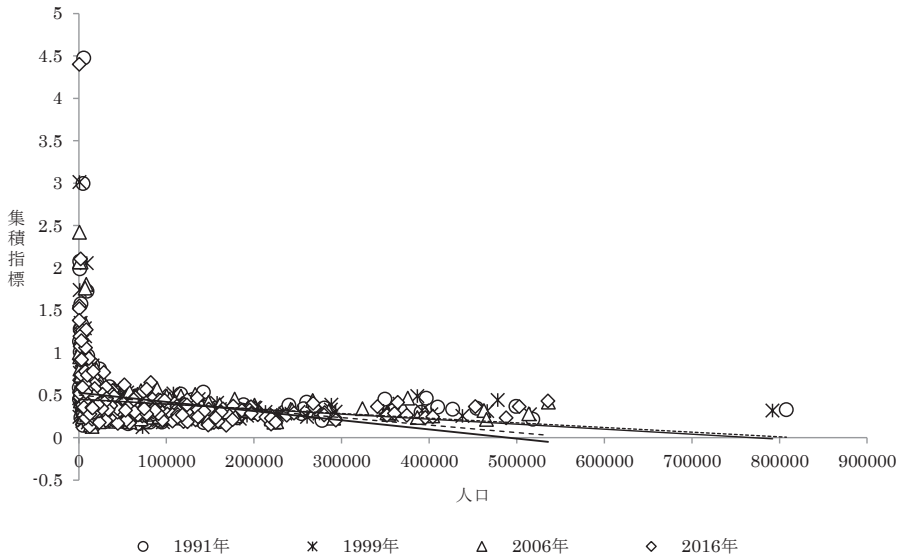


図4-3 従業者数の対労働力人口

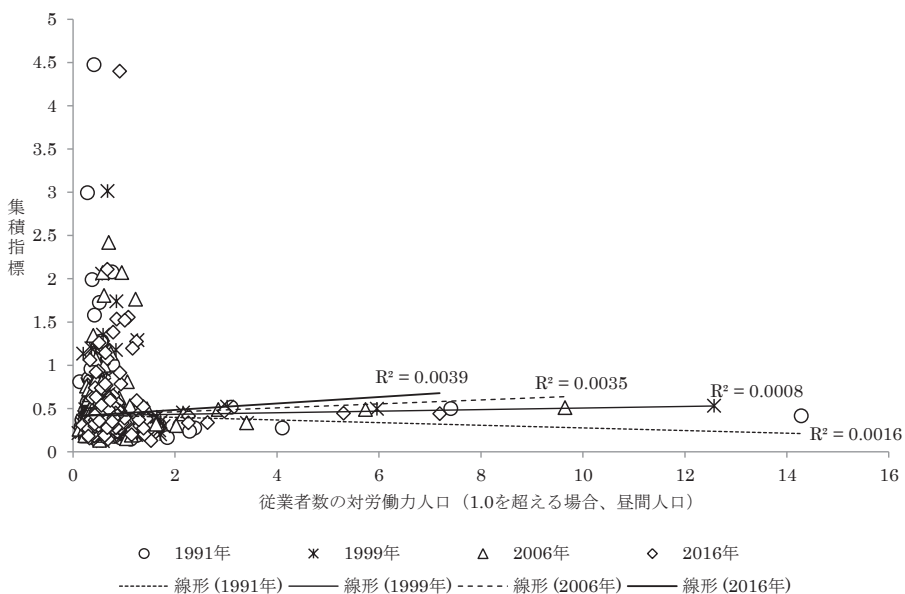


図4-3には従業者数の対労働力人口を示す。労働力人口は居住人口であり、1.0を上回る場合、昼間人口が多いことを意味する。両者に直線関係を見いだせず、就労のために人の集まる自治体でも、集積には影響がない。

地方拠点都市に複数の、あるいは大きな産業の集積があるのではなく、人口を送り出す住宅を中心とする都市にも一定の産業の集積が見られるともいえる。

図4-4 集積指標と人口増加率

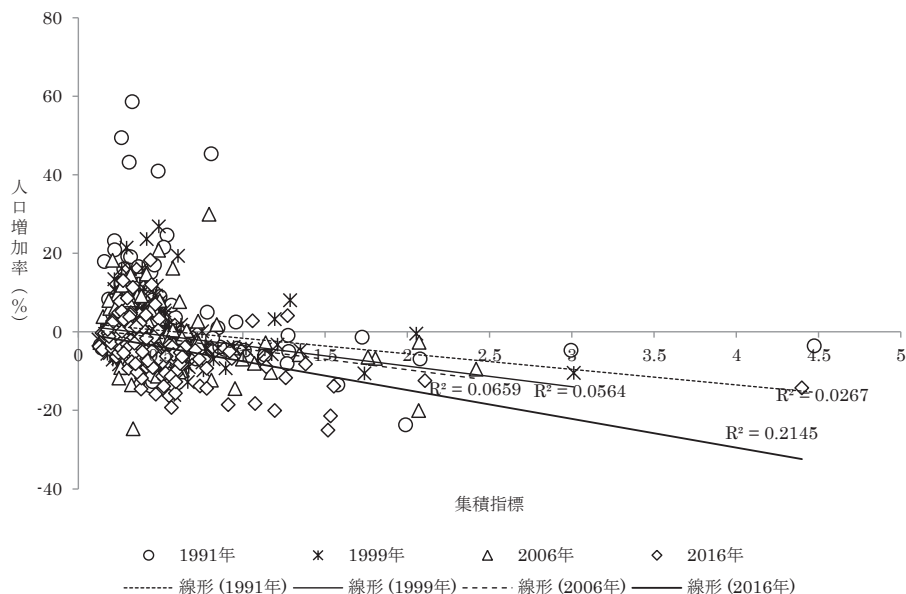


図4-4は集積指標と人口増加率の関係を示したものである。人口増加率は、調査年度の5か年前からの増減である。近似直線は1991年よりも1999年、さらに2006年、2016年と下方に位置し、関西地域の人口減少が進んでいることを示す。またいずれも右下がりの傾向を持ち、集積指数が高いことが人口増には繋がっていないことを示す。ただし、決定係数は2016年の場合を除くといずれも小さいが、徐々に大きくなり、2016年で0.214となっている。最近では、産業の集積と人口増は負相関の関係にあるといってもよいであろう。

5. まとめ

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

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

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

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

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

今後は、関西以外でも同様の結果が得られるのか、確かめる必要がある。特に、首都圏の都県での事情についての検証は必要である。さらに異なる集積に関わる指標を当てはめるなど⁷精緻化を図るとともに、集積の要因を明確にすることも課題となる。

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

地方自治体による産業政策の 経済効果と広域行政[†]

関西学院大学学長補佐・経済学部教授

上村 敏之



1. はじめに

日本の産業政策は、国、都道府県、市町村の各レベルの政府によって実施されている¹。国の産業政策も、中身を見れば、都道府県や市町村のような地方自治体への補助金によるものが多い。そのために、日本の産業政策は、都道府県の境や、市町村の境といった行政区域の境を意識せざるを得ない。

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

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

このように、理念的には、産業政策は広域

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

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

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

[†] 本稿は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構の第1回広域経済圏研究会(2019年7月1日)での報告をもとに執筆された。研究会で頂戴したコメントに感謝したい。

¹ 産業政策の対象は産業であり、古典的な産業分類で言えば、第1次産業である農林水産業、第2次産業である製造業、建設業、電気・ガス業、鉱業商工業、第3次産業である小売業やサービス産業などに分かれる。

とする。

2. 産業政策としての商工費と先行研究

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

表 1 2017 年度の地方自治体の商工費
(単位：100 万円、%)

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

備考) 総務省『平成 31 年版地方財政白書（平成 29 年度決算）』より引用。なお、純計額は、都道府県から市町村への補助金を差し引いた純粋な金額である。

都道府県と市町村の商工費の金額は表 1 にあるとおりである。2017 年度の商工費の総額 4 兆 9 千億円のうち、3 兆 2 千億円が都道府県、残り 1 兆 7 千億円が市町村によって支出されている。また、商工費の内訳としては、人件費、物件費、補助費等、普通建設事業費、貸付金などがある。内訳を見れば貸付金のシェアが大きい。都道府県では貸付金は 8 割に達し、市町村でも 5 割程度である。次いで、補助費等のシェアが大きい。したがっ

て、地方自治体の商工費は、大部分が企業への貸し付けと補助によって実施されていることが分かる。

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

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

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

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

3. 市町村単位の生産関数アプローチによる推計モデル

本節では、市町村に区分された経済ならびに財政データを用い、市町村単位の生産関数を推計することで、市町村の商工政策が、経済効果をもたらしているかどうかを分析する。福重 (2013) は、市町村に区分された経

済データによって生産関数を推計し、集積の経済と範囲の経済が存在するかを分析している。一方、齊藤・樺（2013）は都道府県単位に集計した商工費による影響を、生産関数を推計することで分析している。本稿は両者の特徴を合わせ、市町村単位の分析を実施する。

生産関数は Cobb-Douglas 型を想定し、以下のように定式化する。

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

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

（1）式を推計可能な形にするため、両辺を労働 L で除算する。

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

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

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

以下では、（3）式を推計する。想定される係数の符号条件は、全要素生産性を表現す

る定数項 $\log A$ はプラス、資本分配率 α はプラス（ただし 1 を超えない）、集積のメ리트 γ はゼロまたはプラスである。注目すべきなのは、地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ である。この δ の符号がプラスで有意ならば、地方自治体の産業政策が、プラスの経済効果をもつことになる。

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

4. 関西における製造業の生産関数の推計による商工費の分析

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

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

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

たとえば、先述したように、市町村の商工費の約半分が貸付金であるが、2015 年度の貸付金が、2015 年度に効果をもつことは考

えにくい。そのため、2014年度の商工費についても、分析対象とする必要がある。

表2 基本統計量Ⅰ（関西市町村の製造業）

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

なお、ここでの商工費Gは、人件費、物件費、維持補修費、補助費等、貸付金の合計とし、普通建設事業費は除いた。表1にあるように、商工費には普通建設事業費も含まれるが、普通建設事業費は社会資本などストックに寄与する事業費であり、フローの商工費とは区別しなければならない。ストックに寄与する産業政策も重要だが、本稿ではフローの産業政策を分析対象とする。さらに、人件費は主に市町村の職員への支出であることから、純粋な産業政策であるとは言いがたい。また、半分程度を占める貸付金についても、すぐに効果をもつとは限らない。そこで本稿では、普通建設事業費を除く商工費を分析対象とした上で、人件費と貸付金を含む商工費、人件費を除く商工費、貸付金を除く商工費、人件費と貸付金を除く商工費の4つの場合に分けて推計を行う。

表3 基本統計量Ⅱ（関西市町村の製造業）

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

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

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

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

ところで、本稿の分析対象は市町村であるが、市町村は指定都市、中核市、特例市、その他の市、町村に分けることができる。都市

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

については、指定都市が人口 50 万人以上の市のうちから政令で指定される都市、中核市や特例市が人口 20 万人以上で市の申し出に基づいて政令で指定される都市、その他の市が人口 5 万人以上の都市のように分類されている。

表 4 推計結果Ⅰ（関西市町村の製造業）

商工費の ケース分け	ケース A ① G ₂₀₁₅	ケース B ① G ₂₀₁₅ (人件費除く)	ケース C ① G ₂₀₁₅ (貸付金除く)	ケース D ① G ₂₀₁₅ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (log A)	3.388 (8.688)*	3.352 (8.848)*	3.467 (8.141)*	3.418 (8.159)*
資本分配率 α (log (K/L) の係数)	0.516 (10.804)*	0.517 (10.817)*	0.516 (10.781)*	0.516 (10.790)*
集積のメリット γ (log (N) の係数)	0.016 (0.423)	0.012 (0.307)	0.026 (0.683)	0.021 (0.573)
経済効果 δ (log (G) の係数)	0.011 (0.337)	0.015 (0.501)	0.001 (0.036)	0.007 (0.195)
自由度修正 済み R ²	0.465	0.465	0.464	0.465

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

表 5 推計結果Ⅱ（関西市町村の製造業）

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

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

直感的に考えれば、町村よりも都市の方が、多くの企業が存在することから、都市の産業政策が経済効果をもつと期待できそうである。そこで、経済産業省『経済センサス』の市町村の製造業データから町村を除いた関西の都市（指定都市、中核市、特例市、その他の都市）について、上記の分析を行った。表

6 と表 7 は関西都市の製造業に関する基本統計量である。商工費 G の添え字は 2014 年度と 2015 年度を表す。町村を除いたことから、データ数は 111 となった。

推計結果は表 8 と表 9 の通りである。ケース A ③は 2015 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B ③は 2015 年度の商工費（人件費除く）、ケース C ③は 2015 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D ③は 2015 年度の商工費（人件費および貸付金除く）、ケース A ④は 2014 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B ④は 2014 年度の商工費（人件費除く）、ケース C ④は 2014 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D ④は 2014 年度の商工費（人件費および貸付金除く）である。

表 6 基本統計量Ⅲ（関西都市の製造業）

	log (Y/L)	log (K/L)	log (N)	log (G ₂₀₁₅)	log (G ₂₀₁₅) (人件費 除く)	log (G ₂₀₁₅) (貸付金 除く)
平 均	7.093	6.716	5.180	13.150	12.946	12.922
標準誤差	0.039	0.048	0.090	0.110	0.116	0.083
標準偏差	0.414	0.510	0.945	1.157	1.222	0.875
最 小	5.643	5.327	2.773	11.469	10.826	11.454
最 大	8.051	8.400	8.752	18.365	18.344	16.136
データ数	111	111	111	111	111	111

表 7 基本統計量Ⅳ（関西都市の製造業）

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

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

経済効果 δ も、全てのケースで有意ではない。したがって、関西都市の製造業においても、都市の商工費はプラスの経済効果をもっていない。

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

表8 推計結果Ⅲ（関西都市の製造業）

商工費のケース分け	ケース A ③ G ₂₀₁₅	ケース B ③ G ₂₀₁₅ (人件費除く)	ケース C ③ G ₂₀₁₅ (貸付金除く)	ケース D ③ G ₂₀₁₅ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (log A)	3.638 (6.728)*	3.602 (6.906)*	3.706 (5.712)*	3.622 (5.772)*
資本分配率 α (log (K/L) の係数)	0.478 (7.544)*	0.478 (7.547)*	0.478 (7.543)*	0.478 (7.541)*
集積のメリット γ (log N) の係数)	0.040 (0.816)	0.036 (0.734)	0.046 (0.962)	0.040 (0.853)
経済効果 δ (log G) の係数)	0.003 (0.064)	0.007 (0.191)	- 0.005 (- 0.094)	0.004 (0.082)
自由度修正済み R ²	0.364	0.364	0.364	0.364

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

表9 推計結果Ⅳ（関西都市の製造業）

商工費のケース分け	ケース A ④ G ₂₀₁₄	ケース B ④ G ₂₀₁₄ (人件費除く)	ケース C ④ G ₂₀₁₄ (貸付金除く)	ケース D ④ G ₂₀₁₄ (人件費および 貸付金除く)
定数項 (log A)	3.608 (7.610)*	3.587 (7.970)*	3.575 (6.620)*	3.495 (7.123)*
資本分配率 α (log (K/L) の係数)	0.477 (7.486)*	0.476 (7.492)*	0.477 (7.498)*	0.476 (7.516)*
集積のメリット γ (log N) の係数)	0.035 (0.729)	0.029 (0.633)	0.035 (0.773)	0.026 (0.599)
経済効果 δ (log G) の係数)	0.008 (0.242)	0.013 (0.477)	0.011 (0.252)	0.023 (0.665)
自由度修正済み R ²	0.365	0.366	0.365	0.367

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

5. 関西における小売業の生産関数の推計による商工費の分析

前節では、関西の製造業について分析を行ったが、経済産業省『経済センサス』には小売業に関するデータが存在することから、

本節では関西における小売業の分析を行う。ただし、経済産業省『経済センサス』には、町村の小売業のデータが存在しないことから、都市のみの分析となる。

経済産業省『平成28年 経済センサス 活動調査』より、関西2府4県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）の市町村別の小売業データとして、Yを年間商品販売額（百万円）、Kを売場面積（㎡）、Lを従業員数（人）、Nを小売業の事業所数とした。調査時点は2016年6月であるが、データ期間は2015年1月から12月である。

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

表10 基本統計量Ⅴ（関西都市の小売業）

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

表11 基本統計量Ⅵ（関西都市の小売業）

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

表 12 と表 13 は推計結果である。ケース A ⑤は 2015 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B ⑤は 2015 年度の商工費（人件費除く）、ケース C ⑤は 2015 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D ⑤は 2015 年度の商工費（人件費および貸付金除く）、ケース A ⑥は 2014 年度の商工費（人件費と貸付金含む）、ケース B ⑥は 2014 年度の商工費（人件費除く）、ケース C ⑥は 2014 年度の商工費（貸付金除く）、ケース D ⑥は 2014 年度の商工費（人件費および貸付金除く）である。

推計結果については、全要素生産性を表す定数項 $\log A$ と資本分配率 α はいずれの結果もプラスで有意である。集積のメリット γ は全てのケースでプラスに有意である。先の製造業では有意ではなかったが、小売業には集積のメリットが存在すると思われる。ところが、地方自治体の産業政策の支出額が労働生産性に与える経済効果 δ は、全てのケースで有意ではない。したがって、関西都市の小売業においても、都市の商工費はプラスの経済効果をもっていない。

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

表 12 推計結果 V（関西都市の小売業）

商工費の ケース分け	ケース A ⑤ G_{2015}	ケース B ⑤ G_{2015} (人件費除く)	ケース C ⑤ G_{2015} (貸付金除く)	ケース D ⑤ G_{2015} (人件費および 貸付金除く)
定数項 ($\log A$)	1.903 (10.742)*	1.910 (11.203)*	1.895 (9.058)*	1.910 (9.804)*
資本分配率 α ($\log(K/L)$ の係数)	0.182 (3.924)*	0.182 (3.931)*	0.181 (3.870)*	0.182 (3.875)*
集積の メリット γ ($\log(N)$ の係数)	0.070 (2.797)*	0.072 (3.067)*	0.070 (2.856)*	0.072 (3.187)*
経済効果 δ ($\log(G)$ の係数)	0.003 (0.156)	0.001 (0.085)	0.003 (0.142)	0.002 (0.098)
自由度修正 済み R^2	0.294	0.294	0.294	0.294

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

表 13 推計結果 VI（関西都市の小売業）

商工費の ケース分け	ケース C ⑥ G_{2014}	ケース D ⑥ G_{2014} (人件費除く)	ケース C ⑥ G_{2014} (貸付金除く)	ケース D ⑥ G_{2014} (人件費および 貸付金除く)
定数項 ($\log A$)	1.919 (11.673)*	1.910 (11.713)*	1.935 (11.260)*	1.921 (11.780)*
資本分配率 α ($\log(K/L)$ の係数)	0.186 (3.968)*	0.190 (4.007)*	0.190 (3.925)*	0.196 (3.970)*
集積のメリット γ ($\log(N)$ の係数)	0.077 (3.674)*	0.080 (4.272)*	0.079 (4.050)*	0.081 (4.789)*
経済効果 δ ($\log(G)$ の係数)	- 0.003 (- 0.237)	- 0.005 (0.490)	- 0.006 (- 0.388)	- 0.008 (- 0.666)
自由度修正 済み R^2	0.294	0.296	0.294	0.297

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

6. 産業政策の広域行政

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

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

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

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

こういった産業政策の広域行政が展開できるとき、都道府県のほかに、どのような広域行政のあり方が考えられるだろうか。広域行政には、法人設立を伴わないものと、法人設立を伴うものの2つのケースがある。法人設立を伴わないものとしては、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行がある³。法人設立を伴うものとし

3 協議会は、地方自治体が共同して管理執行、連絡調整、計画策定を行う制度であり、消防、広域行政計画、救急などの例がある。機関等の共同設置は、地方自治体が共同して委員会などを設置するものであり、介護区分認定審査委員会、公平委員会などの例がある。事務の委託と事務の代理

ては、一部事務組合と広域連合がある⁴。以下では、産業政策の広域行政に関して、いくつかの事例を検討したい。

第一に道州制がある。道州制には、様々な主張や形態があることから、その全容をここで扱うことは困難であるが、ひとまず道州制ビジョン懇談会での検討内容を参考にする。2007年1月に内閣官房に道州制ビジョン懇談会が開設された。当時は道州制についての議論が盛り上がり、2008年に中間報告が示されたものの、その後、最終報告書はまとめられていない。

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

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

しかしながら、道州制ビジョン懇談会（2008）中間報告が最終報告書をまとめる旨を記載していたにも関わらず、最終報告書を

執行は、地方自治体の一部の事務の管理や執行を他の地方自治体に委ねたり、行わせるものである。

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

まとめることができなかったことから、将来的な実現の可能性は現時点では乏しいと言わざるを得ない。全国一律に都道府県よりも大きな広域自治体を導入するという試みは、デザインとしては壮大だが、現行制度との移行や接続を考えることが課題である。

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

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

これらの戦略の進捗状況は、毎年「施策運営目標に対する行政評価」にて報告されている。2018年度（平成30年度）の広域産業振興分野の行政評価によれば、戦略1には3つ、戦略2には2つ、戦略3には2つ、戦略4には1つの事業が割り当てられている。ここでは、それぞれの事業の内容の詳細には立ち入らないが、広域行政の割には、どの事業

も小粒の感は否めない。中身はイベントの実施が多いが、それが関西の産業にどのような経済効果をもたらしているかは不明である。

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

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

第三に、連携協約に該当する連携中枢都市圏がある。第30回地方制度調査会（2013）が連携中枢都市圏構想を提示したことに始まり、2014年の地方自治法の改正によって連携協約の制度が導入された⁵。2015年度より地方交付税措置も開始された。

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

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

されている。

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

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

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

のKPIに粗付加価値額が設定されている。

以上、本節では、産業政策の広域行政の観点から、道州制、関西広域連合、連携中枢都市圏の3つの事例について考察した⁶。道州制は実現しておらず、関西広域連合も産業政策は今ひとつである。必ずしも産業政策を目的とするわけではないが、現時点では連携中枢都市圏が、もっとも現実的な取り組みだと考えられる。とはいえ、連携中枢都市圏は緒に就いたばかりの取り組みであることから、今後、産業政策の経済効果の推移を注視する必要がある。

7. むすび

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

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

続いて、産業政策における広域行政についても検討した。単に産業政策を広域化するだ

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

けでなく、マネジメントシステムの確立が不可欠であることを強調した。さらに、道州制、関西広域連合、連携中枢都市圏という3つの事例を紹介し、産業政策の広域化にともなう課題を整理した。

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

最後に、今後の課題について述べることで、本稿のむすびとする。

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

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

第三に、産業政策の広域化で、もっとも期待を寄せたい現時点の連携中枢都市圏であるが、その試みは始まったばかりであり、産業政策が効果的であると述べるには、時期尚早であろう。例えば備後県域連携中枢都市圏は粗付加価値額をKPIとして定めており、外

部からでも施策の検証は容易だと考えられる。連携中枢都市圏について、今後の産業政策の経済効果の推移を注視してゆきたい。

参考文献

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

立地適正化計画にみる広域連携

大阪大学大学院工学研究科教授

澤木 昌典



1. はじめに

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

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

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

2. 立地適正化計画

(1) 立地適正化計画とは

立地適正化計画とは、法によれば、市町村が「都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき」作成する「住宅及び都市機能増進施設⁽¹⁾の立地の適正化を図るための計画」である。2014年に都市再生特別

措置法が改正され創設された計画制度である。

立地適正化計画には、おおむね次の事項が記載される。

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

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

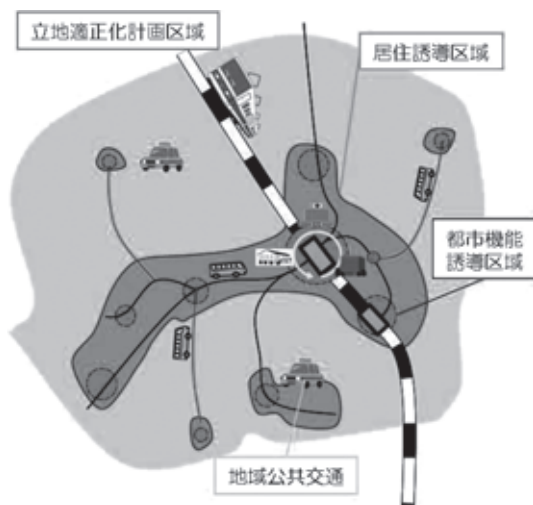


図1 立地適正化計画に設定される区域⁽¹⁾

ビスを効率的に提供する区域である（図1）。

（2）制度創設の背景

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

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

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

コンパクトシティは、拡散型の市街地発展による都心周辺部（インナーシティ）の衰退への対処として、1980年代にはヨーロッパの国々で議論されていた。わが国でも1990年代あたりから顕在化した中心市街地の衰退への対処策として検討され始めた。当初は中心市街地の活性化という「攻め」の性格を色濃く有していた。2010年頃になると、集約型都市構造（歩いて暮らせるまち）は自動車

交通への依存を減らすこともできることから都市の低炭素化に寄与する「エコ・コンパクトシティ」とも称されて、その目標像とされてきた。しかし、実態としての都市のコンパクト化の動きがなかなか進まない中で、その実現手段、ドライビングフォースの一つとして創設されたのがこの立地適正化計画制度である。

3. 立地適正化計画制度に関してこれまでに指摘されている課題

（1）策定状況

立地適正化計画制度が創設されて5年間の経過する中、477市町が本計画の策定に取り組み、272市町が策定・公表済みである（2019年7月末時点）³⁾・⁽²⁾。

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

（2）指摘されている課題

しかし、この間にも本制度についてはいくつかの課題が指摘されてきた。まず、立地適正化計画は計画の対象範囲を策定主体である各市町村の都市計画区域内とするように法で定められている。しかし、中井⁴⁾が指摘するように、郊外化やモータリゼーションの進展によって、日常生活圏が都市計画区域の範囲を越えるようになっており、立地適正化計画の対象範囲と実際の日常生活圏との間に相違が生じている。荒木⁵⁾は、立地適正化計

画の範囲や策定主体である市町村間の連携や調整が複雑になることで、機能地域である都市圏全体を計画区域とする立地適正化計画を作成できなくなる恐れがあると述べている。毛利⁶⁾の指摘のように、人口減少が進んだ小都市では1市町村ですべての都市機能をフルセットで有することが困難だという問題もある。

(3) 広域連携の必要性

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

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

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

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

にとどまっている。

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

4. 広域行政施策としての広域行政圏

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

(1) 連携中枢都市圏構想

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

することを目標としている。

中心都市としては、政令市、中核市ほか人口 20 万人以上の都市が想定されており、連携中枢都市圏では、名称・将来像・具体的取組とその期間・成果指標を記載した「連携中枢都市圏ビジョン」が作成される。2019 年 4 月時点の宣言連携中枢都市の数は 34 市、連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域数は 32、圏域を構成する市町村数はのべ 304 市町村となっている¹³⁾・⁽³⁾。連携中枢都市圏構想は、その目標からしても、中規模以上の都市を中心とする広域での立地適正化計画作成との高い整合性・親和性を有すると思われる。

(2) 定住自立圏構想

定住自立圏構想は、大幅な人口減少と急速な少子化・高齢化が見込まれる地方圏において、安心して暮らせる地域を形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるという問題意識の下に推進されている施策である。「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、連携・協力により圏域全体の活性化を図ることを目的としている。

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

和性を有すると思われる。

5. 立地適正化計画と広域連携

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

(1) 対象とする連携中枢都市圏

対象とするのは、ア)新潟広域都市圏（定住自立圏を形成している2市1町を含む12市町村から構成）と、イ)播磨圏域連携中枢都市圏（8市8町から構成）で、ア)では6市1町で、イ)では2市2町で立地適正化計画を策定済みである。

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

一方、これに対して播磨圏域連携中枢都市圏では、立地適正化計画を策定している2市2町が事前に「播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会」を設置し、「中播磨圏域の立地適正化の方針」⁹⁾という広域の方針を策定（2017年）しつつ、それぞれの立地適正化計画を作

表1 立地適正化計画を検証するための事項と検証の視点⁽⁵⁾

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

注：(3)、(6)、(7)、(8)は法により定めるべきとされている事項

成している（2017～2018年）。

（２）計画書の検証の視点

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

（３）新潟広域都市圏

「新潟広域都市圏」は、新潟市、三条市、新発田市、加茂市、燕市、五泉市、阿賀野市、胎内市、聖籠町、弥彦村、田上町および阿賀町の12市町村から構成されている。2016年の新潟市の連携中枢都市宣言、2017年の連

携協約締結、「新潟広域都市圏ビジョン」の作成により形成された連携中枢都市圏である。

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

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

事項（１）の計画作成に係る協議会等の設置では、広域的な方針を策定した三条市と燕市を除いては他市町を含む形での協議体はみ

表2 新潟広域都市圏内の市町村が作成している広域連携に係る計画等とその構成市町村¹⁵⁾

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

※ 2019年10月時点で加茂市からは連携協約締結の意向が示されていない。

表3 新潟広域都市圏内の市町村が作成する立地適正化計画とその記載事項⁽⁶⁾

立地適正化計画 の名称 (策定年月)		新潟市 立地適正化計画 (2017.3)		三条市 立地適正化計画 (2018.3)		新発田市 立地適正化計画 (2017.3)		燕市 立地適正化計画 (2018.3)		五泉市 立地適正化計画 (2017.3)		胎内市 立地適正化計画 (2017.3)		田上町 立地適正化計画 (2019.3)	
区分		内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点	内容	広域的 視点
事項	(1) 計画作成協議会の設置	○	▲	○	▲	▲	×	○	▲	▲	×	×	×	▲	×
	(2) 行政域の現状と課題	○	×	○	×	○	▲	○	×	○	▲	○	▲	○	▲
	(3) 計画全体の基本方針	○	▲	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	○	▲
	(4) 階層的な拠点の設定	○	×	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	×	×
	(5) 拠点間連携軸の設定	○	×	▲	×	▲	×	○	×	○	×	○	×	○	×
	(6) 誘導区域設定の基準と範囲	○	▲	○	▲	○	×	○		○	▲	○	×	○	×
	(7) 誘導施設の設定	○	▲	○	▲	○	×	○	▲	○	×	○	×	○	▲
	(8) 誘導施策の設定	○	×	○	▲	○	×	○	○	○	×	○	×	○	
	(9) 広域連携体制	×		×		×		×		×		×		×	

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

表4 新潟広域都市圏内の市町村が作成する立地適正化計画における広域的な視点⁽⁶⁾

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

られない。中枢都市である新潟市においては、検討組織である「持続可能な都市づくり懇談会」に国（北陸地方整備局）と県とが参加している。

計画内容にあたる（２）～（５）の事項では、広域的視点は散見されるが、その数は多くない。また、計画を推進していく体制に関する

事項（９）にみるように、他市町との協議体制づくりや連携調整関係の構築などに関する記載はどの市町の計画にもなされていない。

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

広域的な方針の策定を経ない５市町

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

「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」¹¹⁾を策定した三条市と燕市では、事

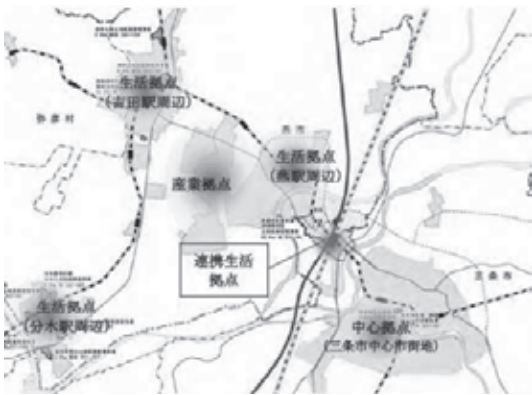


図2 燕三条圏域における都市の骨格構造¹¹⁾

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

また、同基本方針に基づいて、事項(7)の誘導施設として実学系ものづくり大学と医療系高等教育機関を三条市側に誘致し、事項(8)の誘導施策の中で両市が連携してこれらの誘導等に取り組むとし、若年層の流出を防ぎ流入を促進するという共通の課題に取り組む姿勢を示している。両市が広域的な基本方針を策定して立地適正化計画を策定した背景には、燕三条駅を共通の広域的な交通の玄関とする地域特性と、大学・高等教育機関の誘致という具体的な目標が共有できたことがその背景にあると考えられる。

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

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

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

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

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

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

立地適正化計画は、都市計画区域マスタープランなどの上位計画に即して作成することが原則とされているので、これらの計画間での明確な矛盾点は見られない。ただし、五泉市の立地適正化計画では、五泉・村松両市街地を都市機能誘導区域に設定しているが、新潟圏域広域都市計画マスタープランでは、五泉市街地のみが都市拠点として設定されており、村松市街地は拠点として設定されてい

ないという相違点がみられた。これらは、今後の上位計画の修正などにより整合が図られていくものと考えられる。

(4) 播磨圏域連携中枢都市圏

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

である。

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

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

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

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

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

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

表7 高次都市機能増進施設の役割分担⁽⁷⁾

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

(*)商業施設は店舗面積10,000㎡以上のもの



図3 広域都市機能集積地区の位置づけ⁹⁾

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

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

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

6. 地域の持続・発展のための広域連携のあり方

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

この結果、以下のことが明らかになった。

新潟広域都市圏で広域の基本方針を策定した三条市と燕市、播磨圏域連携中枢都市圏で播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会を結成し広域の立地適正化に関する基本方針を策定している４市町にみるように、各市町での立地適正化計画の作成に先立って広域連携を念頭とした広域での立地適正化に関する基本方針を策定することは、都市間での高次都市機能の分担や連携の明確化、生活拠点となる地区

の位置づけなどを中心に、将来の実質的な広域連携の空間基盤を築いていく上で重要であると考えられる。

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

さらに、広域の立地適正化に関する基本方針の検討に当たっては、既存の広域連携の仕組みの中で作成され共有されてきた地域の将来ビジョンや、上位組織である都道府県あるいは各市町村が作成してきた各種の部門別計画⁽⁸⁾などを含めて包括的に調整し、計画案を作成していくことが求められている。

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

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

謝辞

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

補注

- (1) 法では、「医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの」とされている。
- (2) 兵庫県内では、姫路市・尼崎市・西宮市・西脇市・朝来市・たつの市・福崎町・太子町が策定済みで、神戸市・赤穂市・宝塚市・高砂市が作成中である（令和元年7月現在）。
- (3) 後述のとおり、兵庫県では、姫路市を連携中枢都市として8市8町からなる播磨圏域連携中枢都市圏が形成されている。
- (4) 兵庫県では、淡路島定住自立圏（◎洲本市・淡路市）、但馬定住自立圏（◎豊岡市・養父市・朝来市・香美町・新温泉町）、北はりま定住自立圏（◎西脇市・多可町）、北播磨広域定住自立圏（◎加西市・加東市・西脇市・多可町）、播磨科学公園都市圏域定住自立圏（◎たつの市・宍粟市・上郡町・佐用町）の5つの定住自立圏が形成されている。[注：◎が宣言中心市]
- (5) 文献15)を元に筆者が整理して再設定した。
- (6) 文献15)を元に、時点修正により2市を追加しつつ、表2の基準に基づいて検

証した。

(7) 文献8)のp.27より筆者が作成。

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

参照・引用文献

- 1) 国土交通省ホームページ：「立地適正化計画の意義と役割」
https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html (2019.10.24 参照)
- 2) 国土交通省（2018）「第10版 都市計画運用指針」, pp.32～35
- 3) 国土交通省ホームページ：「立地適正化計画作成の取組状況」
https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001304599.pdf (2019.10.24 参照)
- 4) 中井検裕（2012）「現行都市計画制度の課題と改正試論」, 新世代法政策学研究 16, pp.333-352
- 5) 荒木俊之（2017）「地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題—コンパクトシティ実現のための都市計画制度—」, 日本地理学会 E-journal GEO 12（1）, pp.1-11
- 6) 毛利一貴（2015）「都市機能の維持に向けた、二階層の空間計画の必要性：立地適正化計画制度の策定を踏まえて」, NRI パブリックマネジメントレビュー 142, pp.1-8
- 7) 国土交通省（2018）「立地適正化計画の作成に関するQ & A」
- 8) 館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会（2017）「館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針」
- 9) 播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会（2017）「中播磨圏域の立地適正化の方針」

- 10) 泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会 (2017)「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」
- 11) 三条市・燕市 (2018)「燕三条圏域 広域立地適正化に関する基本方針」
- 12) 国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会 (2019)「中間とりまとめ－安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して」,35p.
- 13) 総務省ホームページ:「連携中枢都市圏構想」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/renkeichusutoshiken/index.html
 (2019.10.24 参照)
- 14) 総務省ホームページ:「定住自立圏構想」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/ (2019.10.24 参照)
- 15) 中村高規 (2018)「広域連携の視点からみた立地適正化計画のあり方」, 大阪大学工学部環境・エネルギー工学科卒業論文, 81p.
- 16) 新潟市 (2017)「新潟市立地適正化計画」
- 17) 三条市 (2018)「三条市立地適正化計画」
- 18) 新発田市 (2017)「新発田市立地適正化計画」
- 19) 燕市 (2018)「燕市立地適正化計画」
- 20) 五泉市 (2017)「五泉市立地適正化計画」
- 21) 胎内市 (2017)「胎内市立地適正化計画」
- 22) 田上町 (2019)「田上町立地適正化計画」
- 23) 姫路市 (2018)「姫路市立地適正化計画」
- 24) たつの市 (2017)「たつの市立地適正化計画」
- 25) 太子町 (2018)「太子町立地適正化計画」
- 26) 福崎町 (2017)「福崎町立地適正化計画」
- 27) 田代正孝 (2019)「近隣市町との広域連携」, 新都市, Vol.73, No.9, pp.36-40

サテライトオフィスの 立地・活用と働き方改革

大阪経済大学経済学部教授

梅村 仁



1 はじめに

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

こうした中、山間部にIT中小企業のサテライトオフィスの立地を起因として、町が活性化しつつあるまち「神山町」が大きく注目されている¹。情報通信技術の発達によって、社員を一つ所に集約する必要性が低くなっていることが背景として挙げられる。また、働き方改革が注目される中で、良好な勤務・居住環境の確保という面でも、大都市にオフィスを構えることが就業者にとって必ずしも好ましいとは言えない。一方、地方都市では、

豊かな自然環境等の中での勤務が可能になることや職住近接が容易になることで仕事とプライベート双方にとってプラスとなるという面や、災害時におけるリスク分散等の面がメリットとして指摘されている（土地総合研究所、2018）。

本稿では、徳島県神山町に立地するサテライトオフィスを事例に、企業の働き方改革を視点に地方都市への立地可能性について考察する²。

2 働き方改革とサテライトオフィス

（1）働き方改革

2018年6月に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律（働き方改革関連法案）（以下、同法）」が成立した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ず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%）

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

2 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。

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>（2019年11月1日閲覧）を参照。

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。

（2）働き方改革に向けた取り組み

総務省（2017b）によれば、既に働き方改革に取り組んでいる企業が全体の 13.1%、今後取り組む予定の企業が 2.9%、検討中が 12.5% と、働き方改革に前向きな企業が全体の 28.5% となっており、反対に取り組むつもりがない企業が 67.0% を占めている。規模別にみると、規模の大きな企業（従業員 300 人以上、売上高 100 億円以上）において働き方改革の取組み割合が最も高く、次いで規模の小さい企業（従業員数 10 人未満、売上高 1 億円未満）の取組み割合が高くなっている。また、設立年でみると、比較的若い企業（設立～3 年、3 年～10 年）における働き方改革の取組み割合の高さが顕著に確認できる。また、業種別では、「サービス業」における働き方改革の取組みの割合が高く、中でも「広告・調査・情報サービス業」、「その他の事

業サービス業（民営職業紹介業、宣伝物制作サービス等）」、「専門サービス業（法律事務所、経営コンサルタント等）」における取り組みの割合が高くなっている。

（3）サテライトオフィスの立地政策

サテライトオフィスの定義は、「（オフィスの管理主体や活用形態を問わず）都市部の企業等が本拠から離れたところに設置する遠隔勤務のためのオフィスの総称」とされている⁵。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だろうか。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り組みに対して特別交付税措置を講じている。次に、厚生労働省は、2014 年度よりテレワーク（在宅勤務又はサテライトオフィス勤務）に取り組む中小企業に対する助成金を設けており、2018 年度から対象労働者 1 人当たりの支給額上限が拡充されるなど充実を図っている。国土交通省においても、「働き方改革を支える今後の不動産のあり方検討会」が立ち上がるなど、サテライトオフィスの活用促進が提案されて

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（2019 年 11 月 10 日アクセス）

5 総務省「地域公共団体が誘致又は関与したサテライトオフィス開設状況調査結果報告」に基づく。http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei08_02000186.html（2019 年 11 月 7 日アクセス）

6 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

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。

(4) サテライトオフィスの導入状況

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

「従業員の移動時間、拘束時間の短縮化」を挙げる企業が多いと指摘されている（総務省、2017b）。

3 地域事例調査：徳島県神山町におけるサテライトオフィスと地域活性化

(1) 神山町の概要

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

(2) 神山町におけるまちづくりの特徴と歩み

神山町は、雑誌「ForbesJapan」2017年6月号において、独創的なまちづくり、革新的な挑戦を続ける都市「イノベティブシティ」ベスト10に選ばれ、第2位に輝くほどそのまちづくりについて高い評価を得ている。その理由として、「“地方創生×働き方改革”に先鞭をつけたモデル。自然に囲まれ、古い民家でPCを開いて仕事をしている映像から発

討会」WEBhttp://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/sosei_const_tk_3_000139.html (2019年11月7日アクセス)

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⁷。そうした評価を得ている神山町だが、スタートは国際交流から始まった。

神山町のまちづくりを進めてきた立役者は、NPO 法人グリーンバレー（以下、グリーンバレー。）の大南信也理事（2018 年 6 月まで理事長）であることは数多く紹介されている⁸。大南氏は、1979 年に留学先の米国大学院を修了したのちに、家業の建設業を継ぐために神山町に戻った。しかし、町内の道路整備に従事しているとき、車の交通量が昔に比べ激減していることに気づき、まちづくりを意識するようになった。その後、母校の小学校の PTA 役員を務めていたときに、戦前に米国より贈呈された「青い目の人形」の存在を知り、アリスプロジェクトとして人形の里帰り運動を実行した。この経験が転機となり、神山町で積極的な国際交流を進めるために「神山町国際交流協会」を設立し会長に就任した。その後、1997 年に「とくしま国際文化村」に基づいて「国際文化村委員会」を組織した。特に、軸となった事業として環境（アドプト・プログラム）と芸術（神山アーティスト・イン・レジデンス）の 2 つの活動を始めた。アドプト・プログラムは、沿道の住民が区間を決めて道路の清掃に取り組むことを意味しているが、大南氏が米国滞在中にその存在に触れ、これからの新しいまちづくり手

法の一つになるとして導入されたものでもある。また、神山アーティスト・イン・レジデンス（KAIR）は、1999 年に始まった国内外のアーティストを一定期間招聘し、滞在中に地域の人たちとの交流を通じて、新しい発想やアイデアを得て、作品を生み出していく取り組みである⁹。その特徴は、招聘するアーティストの募集や選考を、外部の専門家に任せるのではなく自分たちで決めるというスタンスにある。重要な点は、アーティストと地域住民とのアートを介した新たな国際交流にある。2004 年「神山町国際交流協会」は、「日本の田舎をステキに変える」というミッションと、以下の 3 つのビジョンを掲げ、NPO 法人グリーンバレーに改組し、神山プロジェクトがスタートした。

図表 1 3つのビジョン

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

（出所）グリーンバレー資料

（3）地方創生への取り組み

神山町の創生戦略は、「まちを将来世代につなぐプロジェクト」と称している。将来人口を小中学校の学年あたりの人数、生活インフラ、財政等の維持の観点から、3,000 人を下回らない人口を長期的な目安として設定している（2060 年時点で 3,200 人程度）。また、

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

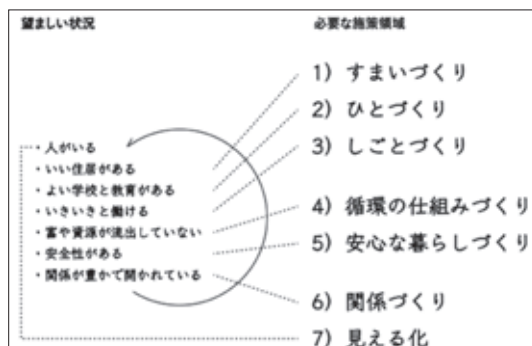
8 例えば、佐々木・川井田・荻原（2014）、篠原（2014）、松岡（2016）、神田（2018）などがある。

9 1999 年に文化庁の支援を得て、神山町はアーティスト・イン・レジデンスを始め、2019 年度も開催されている。

将来の人口規模維持に向けて、具体的に若い世代を中心とした44人/年の転入を目標とした地域内の住居と役場の受け入れ体制の整備を2016年より実施している。また、基本目標「まちをつなぐには？」では、人が移り住んでくる、還ってくる、あるいは留まることを選択する背景には、その地域に「可能性が感じられる」なんらかの状況が存在すると定義し、神山町・創生戦略検討ワーキンググループで共有された「可能性が感じられるまち」の7つの構成要素を軸として政策展開されている（図表2参照）。

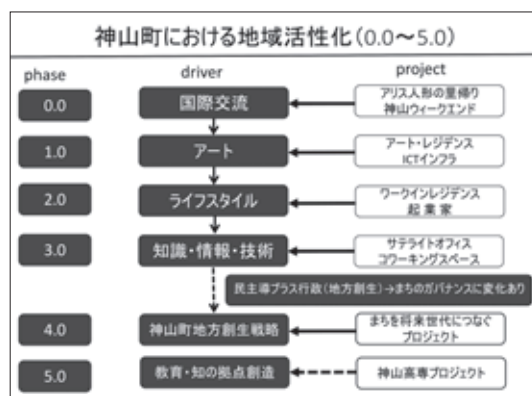
政策展開の結果として、神山町およびそのつながりの中に、多様な人材がいる、よい関係性と、それを支える場がある、新しい活動や仕事がほどよく常に生まれているという状態を指向するとしている。次に、地方創生戦略の活動展開のための実施拠点として、2016年4月一般社団法人「神山つなぐ公社」が設立されるとともに、役場内に設置する隔週ベースの課長級戦略会議「神山町つなぐ会議」の二つを設け、その協働を通じて推進している¹⁰（図表3参照）。

図表2 神山町地方創生戦略・基本目標



（出所）神山町ホームページ

図表3 神山町における地域活性化



（出所）グリーンバレー資料を一部修正

（4）サテライトオフィスの集積

①まちのデザイン機能：ワークインレジデンス

2007年度に総務省の支援により「イン神山」というサイトをグリーンバレーがアップした。アップされると一番よく読まれているのが、「神山中暮らし」という神山町の空き家情報であった。これを契機に、神山町への移住を希望する方々の声が集まりだした。一方で、移住者の方がすぐに移住を希望しても即入居できる空き家のストックもたくさんあるわけではない。もともと、日本の過疎地における一番大きな課題は雇用がない、仕事がない

10 神山町 HP「まちを将来世代につなぐプロジェクト」
<https://www.town.kamiyama.lg.jp/office/soumu/kikaku/tsunapro.html>を参照。（アクセス2019年10月30日）また、2013年より神山町を訪問し、まちづくりについて学ばせていただいているが、2016年よりスタートした「地方創生戦略」はこれまでの民主導のまちづくりに行政が以前より深く関与しだし、まちのガバナンスに変化が起きつつあることは指摘したい。

ないことである。ゆえに、過疎地への移住をためらう方、あるいは移住をしても住み続ける仕事がないとして、退去する方の事例は数多く聞かれる。では、その解決策は何かと考え、仕事を持った人や創り出してくれる人を誘致する「ワークインレジデンス」を2008年から開始した。つまり、町の将来に必要と考えられる働き手や起業家を逆指名する制度である。しかし、どのような仕事でも地域に変化をおこすわけではないと考え、業種等の絞り込みを検討した。例えばこの空き家には、パン屋をオープンする人だけ、あるいはウェブデザイナーだけに貸し出しますよといった形で情報を発信することで、町全体のデザインを可能にしたのである。実際に、第1号として自家製の石窯で焼くパン屋が開店、その後、歯科医院、ビストロ、カフェ、靴屋、コーヒー焙煎所など、2018年9月までに136世帯、221人ものさまざまな方が、移住交流支援センター経由で神山町に定住するようになった¹¹。

②サテライトオフィスの発生と展開

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

設した¹²。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（図表4参照）。

次に、その後のサテライトオフィスの展開例を紹介する。東京・恵比寿に本社があるメタデータ（番組詳細情報）の最先端企業である（株）プラットイーズが2013年7月に開設した。築90年の古民家、蔵、土地を2012年の11月に購入し、20年間も空き家になっていた物件を翌年から半年かけてリノベーションした大きな縁側が特徴の大変素晴らしいオフィスである。外観は古民家だが、オフィス内は最先端な場所となっており、外から中が見えるように全面ガラス張りでもある。また、町にとって大きなインパクトを与えたことは、約20名の新規雇用の創造とともに、町の若者にとって魅力的な職場が誕生したことにある。なお、Sansan（株）（名刺管理サービス）、（株）プラットイーズには、誘致のための公的な補助金等の支出はなく、驚くことに全て企業側の意向で集積が進んでいるのである。また、こうしたIT中小企業を支える技術者の中には、徳島県に本社を有するソフトウェア開発企業「ジャストシステム」からの転職者もいる。一方で、求める人材は地方都市にはそう多くはいない現実もある。

図表4 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。お洒落文化の由縁から、他者には寛容な地域性を保有

（出所）筆者作成

11 2008年度よりの累計数。2018年12月12日神山町産業観光課インタビューに基づく。

12 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。

(5) まちの人材エンジン：神山塾

次に、神山プロジェクトの人づくりのエンジン機能として「神山塾」がある。若年の移住者を呼び込むため、「求職者支援訓練（厚生労働省）」を活用し、失業した人や卒業しても未就労な人を対象に、神山町に滞在し就職に役立つ知識や技能の習得を目的に実施する半年間の滞在型人材研修である。訓練生の属性は、独身女性、20代後半～30代前半、東京周辺の出身、クリエイター系（デザインや編集の経験ありなど）が多数を占めている。2018年8月までに、10期170名が課程を修了し、サテライトオフィスやグリーンパレーへの就職をはじめ、他の移住者が経営するレストランなどへの就職、あるいは新たな起業などにより約40%が移住の選択をし、さまざまな職業に就いて町を支える貴重な若者の供給源となっている。実際に、元塾生で現在神山町にて働くI氏になぜ、神山塾にて学ぼうと思ったのかを聞いた。「学生時代に欧州に留学し、帰国したら日本の就職活動に違和感を覚え、大企業や都会で働く選択肢が縮小していった。その時に、神山塾のことが雑誌に掲載されていて、半年間なら大丈夫と思いチャレンジした。」とのことである。人口減少時代における今後の新たなビジネスづくりは、人々が求めるのは暮らしの質、あるいは生活の質を高めるためにどのようにすればより良い暮らしが実現できるか、こうした視点にもしかして、ビジネスが生まれ、働く場所が創造されていくのかもしれない。新たな生まれたビジネスに付随するサービスが生まれ、それらがまた新たなビジネスになる、こうしたプラスの連鎖がいま、神山町に起っているのである。神山塾を修了して神山町に移住した方々は自分の夢の実現可能性の高い

場所としてここを選んだのだろう。そうした形の表れとして、塾生によるピザ屋やコーヒー焙煎所が街中にオープンしている。神山塾は、まちを支え、発展させる地域の人材創出のプラットフォームであり、中小企業集積の充実・拡大のために必要不可欠な存在である。

4 サテライトオフィスの集積要因と働き方改革

(1) 徳島県のサテライトオフィス

徳島県で最初にサテライトオフィスの集積が始まったのは、神山町であることは前述したが、これは徳島県におけるサテライトオフィス立地の可能性を強く示したことであり、サテライトオフィス開設の動きが全国から先進事例として注目を集めこととなった¹³。徳島県におけるサテライトオフィス開設の動きであるが2010年よりブームの様相を呈したが、2014年から減少傾向を示した。しかし、2016年には大幅な増加に転じ、2017年には過去最高の14社を記録した（図表5参照）。サテライトオフィスが集積している地域は、神山町だけではなく、海側の美波町、山間部のにし阿波地区（三好市・美馬市・つるぎ町・東みよし町）の3地域もある。特に2017年に、にし阿波地区の大幅な増加となっている。この要因は、2016～2017年度に総務省「おためしサテライトオフィス」プロジェクトに徳島県が採択団体に選定されたことによる影響が大きいとされる¹⁴。

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

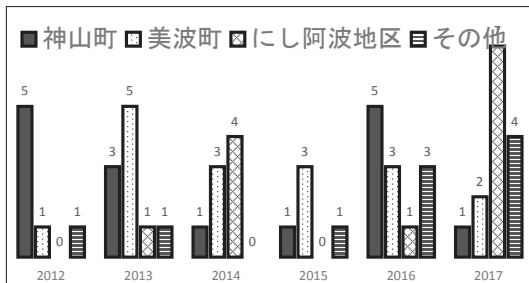
13 記述内容は、荒木・井上（2018）を参照している。

14 総務省 HP「おためしサテライトオフィス」を参照。

<http://www.soumu.go.jp/satellite-office/>（2019年11月1日アクセス）

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り組みの動きなど、さまざまな効果が地域にもたらされているとしている。

図表5 徳島県におけるサテライトオフィスの新規開設数推移（2018年2月現在）



（出所）荒木・井上（2018）p.50 を一部修正

（2）神山町の地域企業：（株）プラットイーズ

①概要とえんがわオフィスの立地要因

（株）プラットイーズは、2001年にテレビ番組や映像コンテンツの情報に関する業務運用や放送システムの開発、放送業務運用等を幅広く行う、ITベンチャー企業として起業された。そのオフィスは、「えんがわオフィス」と称されている古民家を改装したガラス張りの洒落た建物である。四方には大きな緑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が浮き彫りにした課題の1つである「災害時の事業継続」への対応であった。東日本大震災以降、多くの企業が

取引先などに事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）の策定を求めるようになった。プラットイーズも、大手放送局などと取引があったため、BCPを策定し、東京のオフィスが被災しても業務が続けられるように拠点を分散する必要に迫られていた。そうしたことから、隅田氏は北海道から南は沖縄まで、日本全国を20箇所以上を巡り、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、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。2つ目は、誰でも受け入れる多様性があったこと、外部の人を受け入れる懐の深さを感じたからである。

なお、（株）えんがわは、サテライトオフィスとして立地した企業のなかで、神山町に初めて本社を設立した企業である。今後、このようにサテライトから開発拠点化していく企業の形が期待されている¹⁵。

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。現在、オフィスではプラットイーズの社員とえんがわの社員合わせて18名（うち徳島県出身12名）が常時働いており、東京のオフィスで働く社員が神山町に来て、短期出張という形態も日常である。また、同社においてサテライトオフィスでも本社でも仕事内容は変わらず、サテライトオフィスと本社の役割分担も特にはない。さらに、給与も昇進も東京にいるメンバーと全く同じとのことである。こうした条件をもとに社員自らが勤務地を選択するシステムとなっている。つまり、働き方改革とは、一人一人にあった働き

15 2018年10月10日及び2019年8月20日、（株）プラットイーズへのインタビューに基づく。

方を提供できるシステムの構築なのかもしれない。一方で、働き方（場所）は社員自身が決める、つまりライフスタイルの選択こそが重要であり、そのためにサテライトオフィスが存在していると隅田氏は語っている。また、このオフィスを選んだ者同士は、気が合い、良好な関係であるとのことであった。一般の組織は、アトランダムに作られているが、趣味嗜好や考え方が合致しあう者同士の組織は、スムーズに物事が理解されていることもサテライトオフィス設置の利点となっているようである。

次に、サテライトオフィス開設効果として、狙いのひとつでもあった人材の確保がある。「若い人ほどむしろ『地方のいい環境で働きたい』という志向が強く、当社での働き方に興味を持ってくれている」と隅田氏は言う¹⁶。現在、同オフィスにいる社員も、多くが最初からここで働きたいと希望して入ってきた社員であり、神山町出身の社員（5名）や徳島県にUターンで戻ってきた社員も複数名おり、地元雇用を生み出す効果も出ている。

③民間企業と地域活性化の関係

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

写真1 えんがわオフィス



筆者撮影

16 「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。

図表6 神山村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	徳島県神山村	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	徳島県神山村	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ユアル（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	徳島県神山村	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	徳島県神山村	2016/9/8	グラフィックデザイン
14	（有）フィッシュグロープ	東京都港区	2016/9/8	デジタルシステムの開発・運営
15	（株）モノサス	東京都渋谷区	2016/11/11	マーケティングコンサルティング
16	（株）代官山ワークス	東京都渋谷区	2017/5/8	ファーマーズマーケットの企画・運営

(出所) 荒木・井上（2018）を参考に筆者作成

注：◎は循環型（常駐スタッフを置かない）サテライトオフィス

5 新たな立地政策「ワーケーション」： 和歌山県白浜町

温泉地として有名な和歌山県白浜町に、国内外からIT企業などが次々と進出している¹⁷。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であるが¹⁸、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¹⁹。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、「いつもの仕事がどこでもでき、東京の仕事をそのまま地方で続けられるという、テレワーク本来の特性を最大限引き出す「ふるさとテレワーク」の普及展開を図る」ことを目的に、2015年に総務省のテレワーク推進の地域実証事業の委託先²⁰に採択された。また、

18 梅村（2019）p.15を参照。

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

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（2019年11月

17 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。

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

写真2 白浜町第2ITビジネスオフィス



筆者撮影

6 終わりに：サテライトオフィスの可能性

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

1日アクセス)

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（2019年11月1日アクセス）

能性を示している。一方、本稿において取り上げた事例は、IT 企業ばかりであることから、一定のスキルを求められるなど条件による制限はあるだろうが、サテライトオフィスは IT 以外の分野にも適応できると考えており²²、次の新たな職場として「サテライトオフィス」が地方都市や山間部等に広がることを深く期待している。

謝辞

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

参考文献

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

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

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

文教大学経営学部講師

青木 勝一



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が組み合わさった政策であると考え、「イングランド・モデル」として理論化した。また、青木（2019）は、このモデルをベースに、city-region（都市圏域）への現地調査に基づき、イングランドの地域政策の特徴と課題を実証的に明らかにした。

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

本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章では前章までの議論を踏まえ、イングランドの地域政策を総括し、日本の地域政策への適用可能性やその際の留意点を述べる。

2. イングランドにおける都市間連携と権限移譲

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 partnerships:LEPs）と「合同行政機構」を設立した¹。

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。

ビジネス・レイトは、オフィス WMCA へのインタビューによる。

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。

組織面では、原則として公選首長制を導入することとしており、この公選首長と構成自

治体の代表者で構成する理事会が、組織の意思決定を担っている。この理事会は先述のLEPs と緊密な協力関係を築くことにより、地域政策の円滑な推進に努めている。公選首長は機構のトップとして理事会を主宰し、理事会メンバーの役割分担を決定するなど大きな権限を有している。

現在、合同行政機構はイングランドにおいて9つが設置されている（図表1）。

図表1：合同行政機構の位置



出所：National Audit Office 資料に基づき筆者作成

2.1.2 合同行政機構の財政的権限

合同行政機構は担当する権限・機能に応じた課税権を持つ。例えば、ビジネス・レ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²。

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、合同行政機構を受け皿として、各都市圏が独自に政府と交渉を行い、個別に協定

を締結する点にある。この個別協定は Deals と呼ばれており、これまでに City Deals、Devolution Deals の2つが締結されている。

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 Wave 1 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、各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³（図表2）。

図表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	○	○	○	○			

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

2 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、各自治体はその半分を保持し、残りを中央政府が人口比に基づき自治体に配分するものである。

3 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。

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

また、すべて或いは殆どの都市圏が導入しているプログラムも具体的な取組には都市圏ごとの違いがある。例えば、能力開発では、リーズ都市圏が「ニートのない都市圏」の実現を目的として、8か所の職業訓練センターと2か所の職業訓練運営機関による職業訓練を実施している。これに対し、シェフィールド都市圏は、地域の中小企業への研修生の斡旋・紹介に関する事業に力点を置いている。

交通分野は、8都市圏中7つが導入してい

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

(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(図表3)。

図表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⁾

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

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。2016 年 9 月時点で、イングランドには 10 の Devolution Deals があり、コーンウォールを除く 9 つの圏域で合同行政機構が地域サイドの締結主体となっている（図表 4）。City Deals 同様中央政府と各都市圏の個別交渉を通じて決まるため、その内容は地域の状況に応じ、全都市圏が導入したもの、一部のみが導入したものなど、多岐にわたっている。

その一方で、City Deals とは異なる点として、1）地域に共通した取組が多いこと、2）警察消防、刑事司法などの分野で権限が移譲されていることが挙げられる（図表 5）。

（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 3 つである

（National Audit Office（2016））。

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

イ）中央政府の財源の合同行政機構への移行

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

図表 4 : Devolution Deals の移譲内容

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

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

図表 5 : 移譲された権限のうち、各都市圏に共通するもの（主なもの）

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

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

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

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

3.1 事例の概要

事例として取り上げるcity-regionの概要を以下の図表6に示す⁴。

なお、これ以降、各CAはGMCA、WMCA、

4 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/

SCRCAと略記する。

現地での聞き取り調査の日時及び相手方は以下の図表7の通りである。

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⁵。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

5 青木（2018）

図表 6：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)

図表 7：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

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⁶。

⁶ 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。

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⁷。

③ SCR

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。

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。

4.1 CA のガバナンス

CAは地域政策の中心的な推進主体であるが、市長が強いリーダーシップを持つわけではなく、むしろ、その権限は制限されており、財政的な基盤も脆弱である⁸。

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⁹。

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¹⁰。

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¹¹。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¹²。

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¹³。

4.1.1 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¹⁴。

10 GMCA へのインタビューに基づく。

11 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。

12 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。

13 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。

14 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

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

8 青木(2019)

9 GMCAへのインタビューに基づく。

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¹⁵。ただし、これらも市長が単独で行うものではなく、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¹⁶。

4.1.2 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、自治体の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

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。

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。

15 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/>)。

16 WMCA へのインタビューによる。

な組織運営を余儀なくされている。

4.2 委譲する事務の内容に応じた財源の確保

英国の権限移譲に関する財源は、「現実的かつ多様性あるファンドの組み合わせ (Real 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¹⁷。

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。

4.2.1 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の2種類がある¹⁸。

「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

17 WMCA へのインタビューによる。

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

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 programme)」に対しても、最低 3 年間、中央政府は合計 500 万ポンドを拠出している。

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

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

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¹⁹。

4.2.2 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。

(a) 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。

(b) 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。

¹⁹ Health Led Employment Support Trial は、精神的或いは身体的な障害のため就労困難な人や就労意欲はあるが定職に就けない人などを対象に、就職に向けたサポートを行う事業である。出典は SCR (2019)

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

(c) 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。

(d) 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現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。

4.2.3 財源に関する課題

一方で、財源に関する課題もある。

a) 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²⁰。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。

b) 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²¹。

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

20 GMCA、WMCA、SCRCA へのインタビューによる。

21 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。

題となっている。

c) 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。

4.3 city-region 内の他のアクターとの関係性

4.3.1 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²²。

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

22 GMCA へのインタビューによる。

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するため、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²³。

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が徹底されている。

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²⁴。

23 WMCA へのインタビューによる。

24 SCRCA へのインタビューによる。

4.3.2 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²⁵。

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²⁶。

③ SCR

SCR は他の city-region に比べ LEP との関係は「緊密」だと自己分析している²⁷。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²⁸。

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

25 GMCA へのインタビューによる。

26 WMCA へのインタビューによる。

27 SCRCA へのインタビューによる。

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

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²⁹。

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。

4.3.3 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³⁰。

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³¹。

5. 考察

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

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

日本の自治体間連携は、現在連携中枢都市圏構想による取組が活発化している。連携中枢都市圏構想が本格的に動き出したのは 2016 年であり、最初期の圏域であってもまだ 4 年程度しか経過していない。このため、各圏域とも現時点では圏域のビジョンや連携協約で定めた連携事業に着実に取り組むことが最大の目的である。これらの連携事業が軌道に乗り、さらに連携すべき新たな課題が出てくれば、将来的には国の権限や事業の移譲

29 SCRC のウェブサイト（<https://modern.gov.sheffieldcityregion.org.uk/mgCommitteeDetails.aspx?ID=143>）による。

30 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。

31 WMCA（2019）

の必要性が生じる可能性も高い。その際、先行事例として、広域連携と権限移譲をセットにした地域政策を推進している英国の地域政策の仕組みは大いに参考になると思われる。

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

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

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

これに関連して、圏域を束ねる組織のガバナンスには参考にすべき点と教訓の両方がある。CA（及び公選市長）と構成自治体は「健全な緊張関係」に基づき、「市長と自治体リーダーの共同事業体」として機能している。あくまで、CAの意思決定機関は理事会であり、理事会を構成する自治体であるが、一方で各自治体のリーダーにはCAの個別政策の責任者としての責任を与え、政策の実施を確実にしようとしている。これはEUと同じ構造であり、日本でも例えば関西広域連合が採用している方式である。世界的に標準になりつつあることを踏まえ、今後の都市圏域形成にお

いては各地域ともこの方式を取り入れるメリットは大きいと思われる。

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

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

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

参考文献

- ・ 青木勝一 (2015)「広域的都市連携による地域政策—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.
- ・ 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
- ・ 青木勝一 (2019)「英国の地域政策の現状と課題：イングランドにおける権限移譲を中心に」『経営論集』 vol5, pp.1-24
- ・ 石見豊 (2016a)「イングランドにおける合同行政機構の設置と権限委譲の動き」『國土館大學政経論叢』 28巻4号, pp.37-67
- ・ 石見豊 (2016b)「イングランドの分権改革：シティ・リージョンへの権限移譲の動きを中心に」『國土館大學政経論叢』 28巻2号, pp.57-87
- ・ 黒崎文雄・藤山拓 (2013)「英国の旅客鉄道およびバス事業の参入自由化とネットワークの維持に関する課題」『運輸と経済』 第73巻第1号, pp.69-76
- ・ 関恵子 (2017)「地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係性分析—イングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目して—」『都市計画論文集』 52巻3号, pp.502 - 507
- ・ 自治体国際化協会 (2018)「英国の地方自治 (概要版) — 2017年改訂版—」2018年5月
- ・ GMCA (2019) Greater Manchester: The Emerging Impact of Devolution 2018 Greater Manchester: Independent Prosperity Review Background Paper
- ・ Hambleton, R. (2017) The super-centralisation of the English state-Why we need to move beyond the devolution deception, Local Economy, Vol.32 (1), pp.3-13
- ・ National Audit Office (2015) Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals, Report by the Comptroller and Auditor General
- ・ National Audit Office (2016) English devolution deals, Report by the Comptroller and Auditor General
- ・ O'Brien, P and Pike, A. (2015) City Deals, Decentralization and the Governance of Local Infrastructure Funding and Financing in the UK, National Institute Economic Review, No.233, pp.17-23
- ・ Shaw, K and Tewdwr-Jones, M. (2016) Disorganised Devolution: reshaping metropolitan governance in England in a period of austerity, Raumforschung und Raumordnung, Vol.75 (3), pp.211-224
- ・ Tomaney, J. (2016) Limits of Devolution: Localism, Economics and Post-democracy, The Political Quarterly, Vol.87 (4), pp.546-552
- ・ Prosser, Brenton, Renwick, Alan, Giovannini, Arianna, Sandford, Mark, Flinders, Matthew, Jennings, Will, Smith, Graham, Spada, Paolo, Stoker, Gerry, Ghose, Katie (2018), Citizen participation and changing governance: cases of devolution in England, Policy & Politics, Volume 45, Number 2, April 2017, pp. 251-269 (19)
- ・ WMCA (2019), The West Midlands Combined Authority Annual Plan 2018/2019
- ・ SCR (2019), SCR CA/LEP Revenue Budget 2018/19

第20回アジア太平洋フォーラム・淡路会議「国際シンポジウム」

「21世紀のアジア太平洋社会の展望」



「アジア太平洋フォーラム・淡路会議」（事務局：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構）は、アジア太平洋地域の“多文化共生のビジョン”を明らかにするとともに、その実現に向けて広く社会に政策提言を行うことを目的としており、2000（平成12）年の設立以来、毎年夏に淡路島で国際シンポジウムとフォーラムを開催しています。

第20回目を迎えた今回は「21世紀のアジア太平洋社会の展望」をメインテーマに、2日間にわたり淡路夢舞台国際会議場で開催しました。

初日に行われた国際シンポジウムでは、阿部茂行・ひょうご震災記念21世紀研究機構参与をコーディネーターに、3人の講師から記念講演をいただき、400名の参加者が熱心に耳を傾けました。

また、2日目にはフォーラムを開催し、学識者・経済人等で構成する淡路会議メンバーを中心に活発な意見交換が行われました。

ここでは、国際シンポジウムの記念講演の内容をご紹介します。

第20回アジア太平洋フォーラム・淡路会議

テーマ：「21世紀のアジア太平洋社会の展望」

日時：令和元年8月2日（金）～8月3日（土）

場所：淡路夢舞台国際会議場

国際シンポジウム（8月2日）

記念講演

①「人生100年 共に生きる」

講師：安藤 忠雄（建築家）

②「文化力」と地域の発展」

講師：青木 保（政策研究大学院大学政策研究院シニア・フェロー）

③「21世紀のアジア・太平洋経済」

講師：ナロンチャイ・アクラサニー

（経済学博士／元タイ王国エネルギー・商務大臣）

記念講演 1



「人生 100 年 共に生きる」

講師： 安藤 忠雄

建築家

(注) 以下の掲載内容は安藤講師の講演を踏まえ、淡路会議事務局で作成したものです。

1. はじめに

東京一極集中が進み、関西の大学を出た若者で元気の良い人材は皆、東京へ働きに行きます。安藤氏によると、関西は残った者だけで頑張らないといけないのに、今はその気迫がないそうです。日本の大企業は売り上げと利益をひたすら追い求め、内部留保を膨らませていますが、本当はもっと社員に還元したり、文化をサポートしたりしなければいけない。科学・技術・芸術を盛り上げれば、人々は好奇心の対象を得て、ものを考える力を付けます。人生 100 年の時代を迎えた 21 世紀では、それこそ生きていく力になると安藤氏は言います。

2. 100 歳まで「青いりんご」でいなければならない

兵庫県立美術館には、高さ約 3m の『青いりんご』があります。青春のシンボルとして安藤氏が作ったオブジェです。多くの人は、学生時代ぐらいまでは希望に溢れ、新しい世界を見つめている『青いりんご』です。安藤氏は、いつまでも『青いりんご』でいたいと思っています。人生 100 年の時代、ただ生き続けるのではなく、常に目標を掲げ、自分や家族、社会に何ができるかを考え、希

望を持ち続けることで、人は『青いりんご』でいることができるのだと。

3. 風景をどう残していくか

続いて安藤氏は、日本人の精神性に触れます。日本人のノーベル賞受賞者数は、韓国人や中国人に比べてはるかに多くなっています。それだけ日本人の科学・技術・文学のレベルが高いのは、日本人が昔から自然と共に生き、春夏秋冬の豊かな変化の中で感性を高めてきたからだそうです。

例えば、琵琶湖疏水は、元京都府知事の北垣国道が、東京大学を卒業した当時 23 歳の田辺朔郎に依頼して造ったものです。南禅寺の辺りには今も疎水の風景が残っていますが、京都の近代風景は全てここからスタートしています。春には梅が咲き、次に桜が咲き、秋に紅葉して冬へと移ろう景色の中で、日本人はいつも自然と共に生き、感性を磨いてきたのです。

今、阪神・淡路大震災の被災地は見事に復興し、時代はものすごいスピードで変化しています。そうしたなかで、古いものや古い風景を大切にし、高齢者を大切に日本人独特の文化を大切にしなければならないと安藤氏は説きます。

4. 好奇心を持たなくてはいけない

安藤氏は、「日本人の悪いところは、大学を卒業するとあまり本を読まなくなることだ。好奇心を持ち、様々な映画や音楽、本に触れないといけない。日本人には戦略がない。偏差値の高い人は東京大学や京都大学、大阪大学、神戸大学に行くが、同じような人種ばかりが集まったら終わりだ。好奇心を持って、これはおかしいぞと考えなければいけない」と言います。

5. 二つの震災で考えた「共に生きる」ということ

阪神・淡路大震災で、安藤氏は「共に生きる」ことの大切さについて一層深く考えるようになり、まちの風景をしっかりと自分の体の中に焼き付けようと、3日に1回、被災地を巡ったそうです。また、東日本大震災のときには、親を亡くした遺児・孤児への支援を考え、指揮者の小澤征爾氏や前兵庫県知事の貝原俊民氏、ノーベル賞受賞者の小柴昌俊氏や野依良治氏、サントリーの佐治信忠氏、ベネッセの福武總一郎氏、ファーストリテイリングの柳井正氏と一緒に遺児育英資金を立ち上げ、多くの募金を集めました。

6. 独立自尊

安藤氏は、日本の国の美しさを知るために、20代の初めに日本を一周しました。自分が社会に対して建築で何ができるかを考え続け、福沢諭吉が言うように独立自尊の行動をしようと考えたのです。

7. 環境を回復させる仕事

1990年代になって、安藤氏は瀬戸内海の豊島（てしま）で産業廃棄物の不法投棄事件

に取り組んでおられた弁護士の中坊公平氏に誘われ、河合隼雄氏と3人で、瀬戸内海を植樹活動によって世界一の内海に戻すことを決めました。瀬戸内海には700以上の島がありますが、豊島以外にも、20世紀の乱開発により無残なげ山と化している島が多く見られました。そこで安藤氏らは、緑化活動基金として「瀬戸内オリーブ基金」を立ち上げ、豊島とその周辺から緑を増やす活動をスタートさせました。子どもたちも参加して木を植えるこの活動は20年近く続いています。

今は淡路夢舞台がある土地も、ゴルフ場にしたいという企業からの話を当時の貝原兵庫県知事が拒否し、国に買ってもらって国営公園にし、施設は兵庫県がつくることになりました。土取り跡にそのような施設がある場所は世界的にも少ないため、中国など海外からもよく視察に来られるそうです。

瀬戸内海の直島は、大阪から岡山まで新幹線で50分、岡山から電車で50分、そこからさらに船で行った所にあります。もともとはげ山でしたが、「この島を世界中の人々が集まる芸術文化の島にしたい」というベネッセの福武氏の熱意に打たれて、安藤氏は30年間そのまちづくりに関わってきました。その結果、現在の直島は緑でいっぱいになり、人口2500人に対し毎年70万人が、草間彌生氏やリチャード・ロング氏たちの芸術を見るためにこの島を訪れる、世界的に有名な芸術の島になっています。ここにしかない芸術、ここにしかないものを作れば、おのずと人は集まってくる。文化の力を世界に向け発信し続けることも、われわれの役割の一つだと安藤氏は言います。

2016年に夏季オリンピックの東京誘致に伴い、安藤氏は、当時の石原慎太郎東京都知

事にランドデザインの監督を依頼されました。そこで、晴海にエネルギーゼロのスタジアムを造る構想を立てました。同時に、ゴルフ場一つ分のごみの山（埋立地）を植樹し、「海の森」にして、海からの風がそこを通過して皇居に向けて流れるようにする取り組みも2005年から始めています。

8. 「美しい大阪」プロジェクト

安藤氏は、みずから生まれ育った大阪の街の魅力を引き出すプロジェクトにも取り組んでいます。その一つとして、淀川から中之島を過ぎて安治川の先の天保山まで大阪の中心を流れる大川沿いに桜を植えようと、市民に寄付を呼びかけました。「桜の会・平成の通り抜け」と名付けられたこの植樹プロジェクトは、多くの人々の賛同を得て、3000本の植樹を達成しました。2005年1月8日の第1回記念植樹式には、当時の小泉純一郎総理大臣も出席しました。

他にも、当時のパナソニックの中村社長の協力で、幕張に1万坪、茅ヶ崎に1万5000坪、門真と庄内に4000坪ずつあるパナソニックの土地に桜を植樹し、「さくら広場」をつくりました。大和ハウスには、世界一の大木を作らないかという話を持ち掛け、高さ120m、直径30mの大阪マルビルの壁面をツタで覆う緑化プロジェクト「都市の大樹」を始動させました。また、大阪のうめきたには、水の上に浮いた広場と、6列のイチョウ並木を提案しました。さらに、積水ハウスとは、新梅田シティの庭園に100m×10mの緑にあふれた「希望の壁」を造りました。

現在、安藤氏は、大阪の中之島に子どもたちのための図書館を造っています。子どもがどこでも本を読むことができる設計で、宇

宙飛行士の毛利衛氏やノーベル賞受賞者の山中伸弥氏、野依良治氏らが子どものときに読んだ本などが置かれる予定です。2019年11月に建物が完成し、翌年3月にオープンするそうです。

9. 最後に

安藤氏は、自身が大病を患った経験を踏まえ、「希望を持って生きることができる社会をわれわれはつくらないといけない。神戸や大阪も、ただ街があればいいということではない。自然災害も多い日本だから、これからは、きちんとお互いに共生していける日本にしていけることが重要だ」と語り、話を締めくくりました。

記念講演 2



「『文化力』と地域の発展」

講師： 青木 保

政策研究大学院大学政策研究院シニア・フェロー

1. はじめに

私は安藤さんという席で一緒にすることは初めてなのですが、あえて申し上げます、私は80年の生涯でいろいろな人と会ったことがある中で、天才という人物には2人しかお目にかかったことがありません。その一人が安藤さんです。安藤さんのことは、天才としか呼びようがないという感じがします。私はかなり前に淡路島の本福寺（兵庫県淡路市にある真言密教の寺院）に行ったことがあるのですが、安藤さんはその背後に池を掘って、池の中に本堂が沈んでいるという素晴らしい設計をされました。これができたと聞いて、すぐに駆け付けて見たことを覚えています。

私は今年の3月まで国立新美術館の館長を務めていたものですから、そこで2017年に安藤さんの建築展「挑戦」を開催しました。これも私にとっては大変光栄な話なのですが、その前に何をしたいかという、私にとっては本福寺なのです。世界中に素晴らしい建築がたくさんありますが、安藤さんの建築展は大成功で、30万人以上の人を訪れました。建築家の隈研吾さんと話をしたら、ちゃんと見に来ていて、「建築家の展覧会では、普通は1万人ぐらいしか来ません。30万人が来たというのは本当に考えられないことです」

とおっしゃっていました。

私は美術の専門家ではありませんから、美術館の館長としてこれまでと違うことをしたかったのです。それでルーブル展やジャコメッティ展などいろいろな展示を学芸員と一緒に開催してきたのですが、自分として力を入れたのは三つの分野です。一つ目の建築は安藤さん、二つ目のファッションでは三宅一生さんの展示を開催しました。もう一つは「ニッポンのマンガ*アニメ*ゲーム」展を開催しました。この三つとも大当たりしたのでありがたいのですが、そういうことも含めて今日はお話します。

2. 東アジアに「文化」の時代

アジア太平洋は広大な地域であり、私は1990年代によく太平洋地域の方に行っていました。特にオーストラリアには、アデレードの大学に仲の良い友達がいたので、しょっちゅう行っていました。この広大な地域を全てカバーするのは、正直言ってなかなか想像もつかないことです。私は文化人類学から出ましたので、自分でその土地に行ってみないとあまりピンとこないものですから、オーストラリアなどによく行っていました。今回は特にアジア太平洋の中でも東アジアの

ことから話をしたいと思います。

東アジアといってもいろいろな人がいろいろな定義をしていますが、私は日本、韓国、中国に香港・台湾を含めて、あとはASEAN（東南アジア諸国連合）10カ国を範囲としています。1980年代中ごろに国際政治学会でそう言われるようになったと聞いたことがあるのですが、私も大体その感覚です。インドも入れるかどうかなどと言っているときがないのですが、一応そうした地域での見聞を中心に話を進めます。

この間、香港大学に呼ばれて講演したときに、「East Asia」の話になり、「ASEAN 10 countries はどこか」と聞いたのですが、香港の人たちはほとんど答えられませんでした。皆さんは知っていると思うのですが、タイ、それからよく忘れるのはブルネイやフィリピンなどです。もちろん旧ビルマ（現ミャンマー）も入りますし、あとはラオス、カンボジア、ベトナム、マレーシア、インドネシア、シンガポールです。

これら10カ国全てを訪ねた人はいますか。なかなかいませんね。香港大学でも誰もいませんでした。大体10カ国を答えられる人もそうはいません。私は3回、全ての国を回っています。別に自慢しているわけではないのですが、アジア太平洋という場合には、具体的な国々のこともきちんと踏まえた方がいいというのが私の考え方です。

ただ、21世紀に入ってから、この地域では大変目覚ましいことが起こっています。各国の政府、あるいは社会と言ってもいいかもしれませんが、文化に対して非常に力を入れ始めたのです。特に文化施設です。例えば2002年、シンガポールにエスプラネードというオペラハウスとコンサートとドラマシア

ターのコンプレックスがマーライオンの近くにできて驚きました。日本の新国立美術館よりも大きいのです。何回も見に行っていますが、こういうものがシンガポールにできるとは考えていませんでした。

20世紀のシンガポールは、どちらかというと文化に対して冷淡で、映画も作らないし、イギリス時代のコンサートホールはありますが、政府も文化に対してほとんど冷淡でした。例えばアメリカの有名な教授をシンガポールに招いても、「1カ月以上いたくない」と言います。なぜなら、家族を連れて来ても行くところがないからです。ホテルも食事もいいし、有名な植物園はあるのですが、文化施設がないので行くところがないといえます。それが、エスプラネードが2002年にできて、いろいろなオーケストラやドラマ、オペラも上演するようになったのです。

また4年ほど前には、ナショナル・ギャラリー・シンガポールというアジア最大の美術館ができました。こういうものをシンガポール政府が造るなど全く考えてもいなかったし、やはり大学と文化施設に予算を注いで良くすれば、国際的にも評価が上がり、いろいろな面で国益になることにアジア各国の政府も気が付いてきたのです。シンガポール政府までもそういうことを始めて、例えばシンガポールに2日ぐらい用があっても、エスプラネードに行って一日何かを見れば、3泊することになります。これは欧米の都市ではしょっちゅう起こっていることですが、そういうことがアジアでも起こるようになっていきます。

また2007年には、北京の天安門広場の隣に、国家大劇院という巨大な劇場コンプレックスができました。故宮博物院前の道路を隔

てた反対側ですが、巨大な池があって、ルーブル美術館にあるピラミッドのようにガラスの作品が浮いています。その下に2400席のオペラハウス、1800席のコンサートホール、それからドラマシアターができました。そこで尖閣諸島問題が発生する直前の2011年、NHK交響楽団と中国人のバイオリニストのコンサートがあったのですが、超満員だったのです。日本人は私ともう1人ぐらいしかなくて、あとは中国人の方がNHKシンフォニーを聴いていて素晴らしかったのですが、そういうものが出来上がりました。

それから上海には、安藤さんの建築デザインによる大きなオペラハウスが建っています。私が今、一番行きたいところです。タイにもBACC（バンコク芸術文化センター）という素晴らしい現代美術館があります。インドネシアにも新しい美術館、クアラルンプールにはツインタワーのところに大きなコンサートホールがあります。そこでも何回かシンフォニーを聴いたことがあります。香港では、九龍の西部に巨大な新しい文化地区をつくり、そこに北京の故宫博物院の別館ができるというので大騒ぎになっていました。これらは一例ですが、そういうものがたくさんできました。台湾でも台中に伊東豊雄さんが設計した大きな文化センターがかなり前にできました。というわけで、こうした文化施設を造れば世界から人が来て、国際的評価につながるということにようやく気が付いてきました。

大学については2003年、私はシンガポール国立大学100周年の記念講演に呼ばれたのですが、そのときにハーバード大学の先生とドイツの大学の先生の3人が講演しました。最初にハーバード大学の先生が「ロンドン・

タイムズの評価によれば、シンガポール国立大学はわれわれと同じレベルにある」と言っていました。そのとき、ロンドン・タイムズの評価を知らなかったものですから、私は何事かと思ったら、日本の東京大学の上には行っていなかったけれども20傑に入っています。今では東大よりずっと上の評価になっています。そういうことが起こりました。ですから、今やアジアの大学といえば北京大学、清華大学、シンガポール国立大学、香港大学などが挙がっていて、日本の大学はなかなか注目されていないのです。

大学に対する考え方は地域や国によって若干異なりますが、日本の大学の水準は、世界のランキングで東京大学が40位台、京都大学が50位台という状態で、シンガポール国立大学や北京大学の方がずっと上にあります。こういうことを、文化庁のトップもいる前で話したらみんなに嫌がられました。安藤さんは最後に「勢いがなくなってきた」と言われましたが、本当に日本は持てる力を全くうまく発揮できていないのです。それは企業も全く同じではないでしょうか。

20世紀は日本を除いて、韓国も金大中政権のときに文化政策を行ったので若干異なりますが、中国や東南アジアなどアジア各国の政府は文化に対して全般的に冷淡でした。それがいつの間にか、21世紀に入るとあっという間にエスプラネードや国家大劇院など、日本にないような大規模なもののできたわけです。そこに世界中のパフォーマーが来て、いろいろなことをしています。

私は1960年代からアジアを訪れていますが、21世紀になってようやくアジアに文化の時代が来たという実感を持っています。もちろん中国をはじめとする国際情勢の変化が

あるわけですが、文化においても今やアジア、特に東アジアは世界的に大変注目される状況になっていることを申し上げたいと思います。文化施設だけではなく、料理やファッション、音楽や映画、テレビドラマなども多彩に展開されています。アジアで一番素晴らしいレストランはどこにあるかという、バンコクにあります。これはミシュランなどによる評価です。いつの間にかそういうものができていて、日本にもいろいろなレストランはあるけれど、なかなかその域までは達しません。小説も今や、香港や中国ではノーベル文学賞を取った莫言さんのような純文学だけではなくて、SF（サイエンス・フィクション）やミステリーが多く出版されるようになりました。しかも、日本で翻訳も出されてブームになっています。そのようなことは20世紀には全く考えられませんでした。

3. 東アジアの「共通感覚」

東アジアは全体的に、経済的な意味も含めて中間層が大きくなってきました。これまで、少数の大金持ちと90%の一般大衆という社会だったのですが、中国でも社会的な中間層が大きくなりました。中間層の人たちは学歴もあれば、外国にも関心があるし、いろいろな趣味もあれば音楽も聴き、観光もします。今やタイからも年間100万人来ますし、中国や韓国、東南アジアからも日本にたくさん来るようになりました。それから、消費文化への関心も高く、日本にもあるようなコンビニがいろいろな都市に進出しています。スーパーマーケットも日本にないような立派なものがたくさんできています。こうしたことから、魅力ある文化施設や評価の高い大学があることで、国や地域の国際的評価を高め、

内外の人や資金を呼び寄せることに政府が気付き、予算を使うようになりました。10年ほど前、北京大学に行ったとき、教授がいかにも低い給料で働いているかという話を1時間ぐらい聞かされました。それが今や、車に乗ってマンションに住んでいる人が多くなりました。

大学が良くなれば先生方の生活も変わりましたし、タイのチュラロンコン大学などは世界の20傑に入っています。そういうランキングは一部の評価ではありますが、国際的なランキングが登場した頃、本気になって注目したのがアジアの大学や政府でした。何とか国際的に上に行けば、自国に対する評価も変わってくるのではないかと考えました。こうしたランキングは、日本の学長などに聞くとみんな、「あんなものは別にいいんですよ」と言うのですが、アジアの大学は真剣に取り組んで、大学を向上させるための補助金を政府が出すようになり、いつの間にかランキングも様変わりしました。日本の大学の偉い先生方は一見知らん顔をするのですが、後で話してみると、「われわれは大変な関心を持って心配しているんです」とおっしゃっています。

また、魅力ある文化施設が生まれ、21世紀のグローバル社会、国際化の中で、大学が発展し、社会的な中間層が出てくると、人々の間に国や地域を超えた共通感覚ができ、映画、テレビドラマ、音楽、ファッションといった反応するものが出てきます。ユニクロは上海に行ってもバンコクに行ってもベストセラーであり、みんながそういうものを着るわけです。それから、食べ物についてもコンビニなどで大体同じものを買えるようになりました。すると、われわれが急にアジアの国に

行っても全然戸惑うことなく、日本にいますときとあまり変わらない生活ができますし、海外の人が日本に来て同じような生活ができます。もちろん大学を出た高学歴の人たちが増えてきたということもあるでしょうが、東アジアの一般の人々の間に共通感覚ができたという事実があります。

2000年以降だったと思うのですが、北京に行くと、日本にないような巨大な回転ずし店が、王府井（北京中心部東城区にある繁華街）の手前にある巨大ショッピングモールの中にできました。それまで中国の人が生の魚を食べるとは思わなかったのですが、今でも恐らくあれが一番大きな回転ずし店ではないかと思います。自然とみんなが同じようなものを食べ、同じような音楽を聴いて、同じような映画を見るようになってきて、政治的にどうあれ、共通感覚が日々広がっていることは事実だと思います。

4. 「文化交流」の実践

そこで、文化交流の実践が大事になります。10年ぐらい前、日本の観光庁の設立委員を務めたときは、年間500万人ぐらいの観光客しか来ていなかったのですが、今や4000万人を視野に入れています。これは未曾有のことであり、いろいろな問題はあるのですが、人がたくさん来て、日本のことを知ってくれて、日本を好きになってくれることは、基本的に日本にとって重要なことであり、大観光時代には、きちんとした対処をしなければなりません。

そこには、いろいろな異文化を持った人が来るので、異文化理解が必要になります。しかも、ただ理解することも重要ですが、もっと実践的な文化交流を重ねていかなければな

りません。先ほど五百旗頭先生がおっしゃいましたが、戦前の日本は東アジア、特に今でも韓国や中国との間で大きな問題がありますが、一番問題だったのは向こうの一般の人たちとの交流がほとんどなかったことです。李香蘭の映画などのように、きちんとした文化交流がなかったので、向こうもこちらのことを知らないし、こちらも向こうを本当の意味で知らないということが続き、相互理解が進まない間に戦争になってしまったというのが実際だと思うのです。いろいろな政治的、領土的な思惑や経済的問題、帝国主義的なものもあったとは思いますが、基本的なところでもっと文化交流が盛んになれば、お互いに違った関係を持てる可能性があり、今でも東アジアの問題がこんなに長く引っ張るようなことはなかったと思います。

「単騎、千里を走る。」という、チャン・イーモウ監督、高倉健さん主演の映画があります。それを撮影するドキュメンタリーを放送していたのですが、中国の雲南地方の村に行って撮影したとき、高倉さんが行くと村のおばさんたちが寄ってくるのです。「あなたのことを知っている」と言って、顔を触ったりしていました。なぜなら、文化大革命が終わった後、最初に上映された外国映画が日本映画で、それが高倉さんの主演映画だったからです。雲南地方の田舎まで上映していて、それを見た人が多かったのです。やはり映画にもすごく大きな影響力があります。

日本が原爆を落とされて戦争で負けたアメリカに対し、戦後占領されても一般の人々の感情は決して悪くなかったのです。それはやはり、戦前からアメリカのハリウッド映画やジャズなどいろいろなものが入ってきて、それを好きな人がたくさんいたからです。ひど

いことをされているのに、何となく今でもアメリカの文化は好きだという人はいます。ですから、文化交流は非常に重要です。

5. 「文化」から「文化力」へ

「政治力」「経済力」「軍事力」という言葉はしょっちゅう使われますが、「文化力」という言葉はあまり使いません。私は2011年、『「文化力」の時代』というエッセイ集を出しました。「文化力」という言葉は、文化庁は以前から使っていますが、一般には全然使われません。私は「文化力」という言葉をもっと使うべきだと思っています。

文化というのは、いろいろな面で力なのです。われわれの生活も、育った文化によって非常に影響されることは事実です。このグローバル化時代においても、それぞれの地域で育った人がその地域の文化の中でグローバル化していくわけですから、それぞれ変わっていきます。日本人は食べるものにこだわると今でもいわれていて、長期滞在のときは日本食がないと駄目だと言っていました。今ではどこのスーパーにも日本食があるので大丈夫だとの人も言っています。そういう意味では変化は非常に大きいのです。

ただ、普通は文化というと、一つの地域や国固有の文化があって、それを大事にしようという話になり、別の国や地域の文化とどのように相互理解をするかという話に続きます。今はそれよりもむしろ、それぞれの地域が文化力を高めていくことによって、お互いに理解し合う時代になってきたのではないかと思います。これまでの文化はどちらかというと、静的な面での文化認識が強く、文化財保護などいろいろなことがありました。ダイナミックな文化の総合性を重視する

文化力に注意を喚起したいと私は考えています。

6. 「文化力」とは

そこで、「文化力」とはどういうものかという、例えば一つの地域や国を見ると、「①歴史的遺産・文化財」があります。それから、「②伝統的な表現文化」としての祭りや能、歌舞伎などもあるでしょう。「③文化施設や大学・学校」といったものも文化です。「④建築・建造物」もそうです。「⑤都市などの整備」もあります。例えば東京にしても、きちんとした歩ける道がほとんどありません。狭くて混雑して、ぶらぶら散歩するという楽しさが全然ないのです。全体としてはせっかくいろいろな美術館ができて良くなってきたのですが、東京の道路をきちんとしてくれないと、散歩するという楽しみが全くないので、やはり安藤さんにも考えていただきたいです。パリがいいのは、やはりブルバール(街路樹や側道などを備えた広い道路)のようなものが整備されたからです。ナポレオン3世のときに今のパリが出来上がったのですが、日本の街は概して道路が文化的に整備されていません。「⑥創造的文化の魅力」というのは、アーティストがいろいろなものを作ったり、芸能があったりということです。「⑦消費文化施設の魅力」というのは、都市や地域の魅力は美術だけではなく、ショッピングセンターなどがどれだけ魅力的かという消費文化が大きな問題になります。「⑧生活文化の充実」というのは、料理が楽しいとか、住んで楽しいという生活文化です。「⑨自然の美しさとその巧みな利用」というのは、日本は自然の美しさをうまく利用して温泉街を作ったり、いろいろなことをしていますが、先ほ

どの安藤さんのご苦勞できれいになったこの土地に関しても、自然の美しさを取り戻している側面があります。それから、「⑩人々の生活態度や応接態度の洗練と楽しさ」といったものも文化力です。

この10項目が全てある必要はありません。例えば、京都の歴史的建造物などには伝統的な表現文化はあるけれども、ショッピングモールにはありません。ただ、どこの地域でも得意なものが幾つかあって、それをもっと文化力として認識し、魅力的なものをしっかりと作っていくことが必要だと思っています。ですから、文化から文化力へというふうには、文化力の増強をもっと意識してほしいですね。

7. 「文化力」と地域の振興・発展

確かに今はイメージ優先の時代ですから、イメージは大事にしないといけません、日本と聞いて、戦争が思い浮かぶか、経済的な力が思い浮かぶか、あるいはアメリカ人がよく言うように、ニセコの雪だと言う人もいるし、温泉だと言う人もいるし、すしだと言う人もいます。そういうイメージをうまくつくり出すのも文化力です。文化力を強化することによってイメージも良くなるし、外から見た魅力といったことも大事です。大消費時代においては「文化力」の強化が大きな影響を及ぼすのです。アジアの地域はどこに行っても最近そうなのですが、この間久しぶりにロンドンに行ってスーパーマーケットやコンビニに入ったら、売っているものが日本とほとんど似ているのです。5～6年前は日本で欲しいものがロンドンでは手に入らないと思っていたら、最近は意外とあるというふうに、世界も変わってきています。地域の振興や発

展にはっきりと「文化力」というものを認識して、地域を振興することが必要です。

ただ個別的に一つだけをつくるのではなく、いい美術館を一つだけつくるのではなくて、それと付随するショッピングセンターをつくるべきでしょう。例えば先ほどのシンガポールのエスプラネードは、巨大なショッピングセンターの一部になっています。ですから、ショッピングをしたり、食事をしたりしながら、いつの間にか劇場に行くことができます。それから、そこにも現代美術館ができています。ショッピングや美術館、コンサートホールなどが一体化したような空間をつくり出すことが必要であり、別々につくってしまうと「文化力」としての魅力がどうしてもなくなります。

8. 神戸・兵庫県に巨大な「アジア・太平洋国際文化芸術生活センター」を

今日はアジア・太平洋フォーラム・淡路会議が20回目の開催と聞いたので、最後は兵庫県に巨大なアジア・太平洋国際文化芸術生活センターを造ってほしいということを言いたいと思います。

私は神戸が大好きで、関西に出張したら必ず神戸に泊まるようにしています。それはジャズ喫茶があるからです。日本のジャズは神戸から発祥しました。それから、ショッピングやファッションも先端を走っていたはずなのに、日本の国際都市として残念なのは、そういうことをきちんと示すような文化力がないことです。ファッション美術館もあったのですが、今はもう駄目になってきたでしょう。本当は世界にない巨大なファッション美術館があってもいいと思うのですが、そういうものがないので、こういうものを造ってほ

しいと思っています。ただ、学術研究だけのセンターではなくて、その一部に文化施設やショッピングモールもあれば、観光客が来ていろいろなものを買うことができます。神戸の人がよく言いますが、せっかく神戸港に船が入るのに、みんなバスで大阪に行ってしまうのです。神戸に泊まらないし、神戸を素通りするのは残念だとよく言われます。そういう人も全て吸収するようなセンターを考えてほしいと思います。そういうものを日本人が造るとなると、どうしても小さなもので間に合わせてしまうのですが、本当は世界のどこにもないような建物を造らないと駄目なのです。

国立新美術館がいいのは、日本で一番大きな展示スペースを持っているからです。2000㎡の展示室が10あります。それから、六本木という場所に黒川紀章さんが設計した流線型の建物を建てたので、世界中から建物だけを見に来ます。2007年に建てたのですが、財政難で今の財務省の感覚では3分の1もなかなかできないようなものだと思います。やはりあれだけ大きなものを造ったから、日本で唯一、世界の美術館16傑に入っているのです。それは、年間最低200万人の観客が来ることが評価の条件なのですが、200万人が来る美術館など他にどこにもありません。上野の東京国立博物館でも100万人ちょっとしか来ません。圧倒的に日本の美術館、博物館には人が来ないのです。昨年、アムステルダムのゴッホ美術館の館長を呼んでシンポジウムをしたのですが、ゴッホ美術館はゴッホだけで100万人来るといいます。けれども、それではいけないので、国際的なマネジメント部門をきちんとつくって、館長をキュレーター（博物館・美術館などの、展覧会の企画・

構成・運営などを行う専門職）的な館長とマネジメント面の館長の2人制にしています。

このように、欧米の美術館は古いといっても次から次へとリニューアールして、中の出し物もたくさん変わります。ルーブルなどでもマンガ展を開いています。大英博物館では現在、われわれが協力した大マンガ展を開いています。そういうことを大胆にやるのです。日本でファッションや建築をやろうとすると、ものすごい抵抗があって大変でした。

9. 美術館の経験から

次に、新国立美術館館長の経験からの話です。

【図1】



図1は、アラブ首長国連邦のアブダビにできたルーブル美術館です。ジャン・ヌーヴェルという有名なフランス人建築家が造った美術館で、国立新美術館の10倍ぐらいの大きなものです。

【図2】



図2は、内部の様子で、「光の雨」といっ

て、上から光がさっと差しています。アブダビは中東ですから、太陽の光がたくさん降り注ぎます。同じ首長国連邦の中でもドバイは国際金融都市で、アブダビは文化都市です。ルーブル美術館は30年間名前を貸して、アブダビのお金でこの建築を全て造って、しかも1000億以上のお金が見返りとしてアブダビ政府からフランスの国立美術館連合に返ったということで大評判になっていました。ただ、出し物はルーブル美術館が面倒をしています。オープニングとして美術の歴史のようなものを展示していましたが、本当にいいものが来ています。私は昨年3月に行ったのですが、東京でも肖像画を中心にルーブル美術館展をやることになっていて、肖像画の中にナポレオンも幾つか来ていたのですが、一番いいダヴィッドの「アルプス越えのナポレオン」は来ませんでした。しかし、アブダビに行くと、目玉として展示していたのです。それで、私は後にパリでルーブル美術館の館長にお会いしたとき、「どうしてあの作品を持ってこないのか」と言いました。こうした展示をアブダビでは本気でやっているのです。

2年ほど前、ニューヨークのクリスティーズのオークションで、ダ・ヴィンチの失われた傑作といわれている「サルバトール・ムンディ」が見つかりました。それが史上最高値の507億円で落札されたというニュースを覚えている人がいるかもしれませんが、あれはアブダビの王子が買ったのです。去年は展示されませんでした。今年中にはこのアブダビのルーブル美術館に「サルバトール・ムンディ」が展示されます。そうすると、年間200万人ぐらいの人が見に来ます。507億円など10年ぐらいであつという間に稼げるのではないかと考えています。このように、文

化施設がアブダビの文化力をいろいろな形でつくっています。それは文化の総合力です。そういうことにも気付きました。直行便が出ていますから、皆さんもぜひ行かれてはどうかと思います。

【図3】

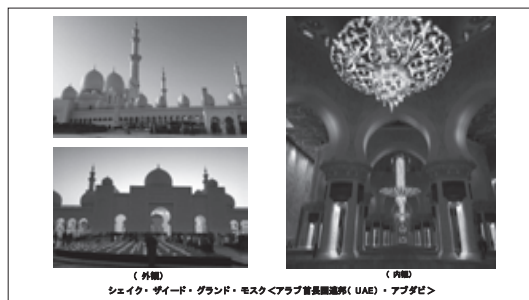


図3は、アブダビのシェイク・ザイード・グランド・モスクを夕方に撮ったものです。恐らく中東でも最大級のモスクですが、ルーブルに行った後にこれを見ると、こちらの方がすごいと思うぐらい、きれいです。イスラム建築はヨーロッパの建築に大きな影響を与えましたが、これも本当にすごかったです。アブダビでは確か安藤先生も何か造っているのではないですか。

【図4】

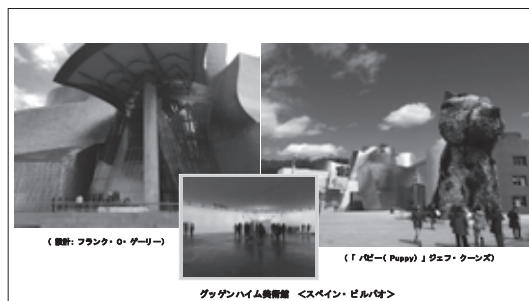


図4は、スペインのバスク地方にあるビルバオというビスケー湾に面した港町にあるグッゲンハイム美術館です。ビルバオ市は20世紀初めまで鉄鋼で栄えた港湾都市だったのですが、どうしようもなくなって、ニュー

ヨークのグッゲンハイム美術館を誘致し、これもまたすごいフランク・ゲーリーというアメリカの建築家に設計させました。すると、左側のようなパネルを張った巨大な建築物ができました。ビルバオはなかなか雰囲気のある、ひなびたヨーロッパ都市のような感じなのですが、そこにこんなものができたのです。それで驚いて、住民はみんな反対したらしいのです。「一番嫌いだけど、一番の市の誇りである」とレストランのおじさんは言っていました。

右側はジェフ・クーンズの「パピー」という大きな犬の彫刻です。ひと月100万ぐらいの維持費がかかると言っていました。中に入っていくと、全てが現代美術です。3000㎡の一つの大きな展示場に、リチャード・セラの「マター・オブ・タイム」という名前の巨大な茶色いオブジェが8つほど置いてあるだけなのです。訳が分からないのですが、私は昨年行って、その前にも一度行ったのですが、またそれを見たくなかったのです。世界中に彫刻がありますが、とにかく訳が分かりませんでした。

【図5】



図5は、シンガポールのナショナルギャラリーです。先ほど少し申し上げましたが、4年ほど前にオープンしました。旧最高裁判所と旧市庁舎の巨大な建物を二つつなげ、中は斬新なデザインで通じるようにしたアジア最

大の美術館だと思います。中国でもこんなに大きなものはありません。これをシンガポール政府が造りました。

【図6】

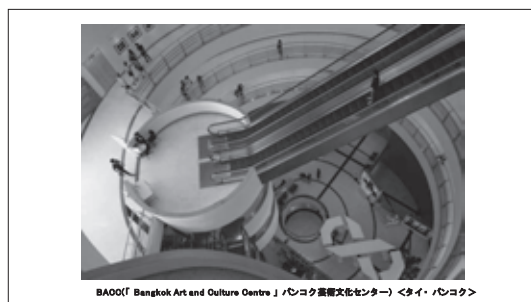


図6は、BACC（バンコク芸術文化センター）です。現代美術館ですが、本当に素晴らしく、ここでわれわれは何かやりたいと思っていました。ノーマン・フォスターというイギリスの建築家が造ったものです。ここでもトリエンナーレを開催しているのですが、ぜひバンコクに行かれたら見られると思います。バンコクでは他の美術館もできていますし、文化施設がたくさんできています。

【図7】



図7にあるように、国立新美術館では、日本と韓国の作家による「アーティスト・ファイル」というものを開催しました。2015年7月から始まり、韓国と日本の現代アーティスト6人ずつの作品を韓国国立現代美術館と国立新美術館のキュレーターが世界中を回って選んで、展示したのです。まず、国立新美

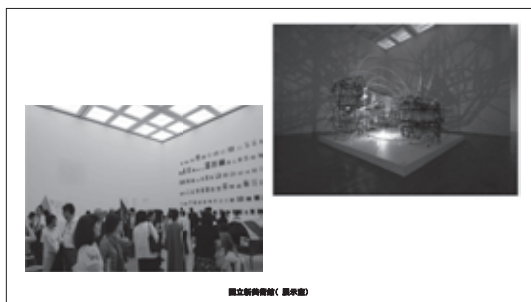
術館で開催した後、韓国国立現代美術館で秋に行いました。これは大成功を収めました。その頃の韓国と日本は政治的に緊張感が走っていて、私は東京でやっても何か変な邪魔が入るのではないかと、日本にヘイトスピーチのようなものが来るのではないかと心配したらそんなことは全くなくて、韓国から文化大臣も来てくださり、順調に両国の現代アートが展示されました。

【図8】



会場：国立新美術館（開会式・内覧会）

【図9】



国立新美術館（展示室）

図8・9は、国立新美術館で開催したときの様子で、人がたくさん来て作品を見ています。

【図10】



会場：韓国国立現代美術館（展示室）

図10は、韓国国立現代美術館で開催したときの様子です。韓国でも私は開会式のときにスピーチしたのですが、嫌がらせも何もなく、拍手で歓迎してくれました。キュレーターもアーティストも仲良くなったので、確かに日韓間にはいろいろな問題はあるのですが、やはり文化交流を進めていくことは大事だと改めて認識しました。今は大変な時期ではあるのですが、何かできないかと思います。

【図11】



【図12】



会場：国立新美術館 全館展示室2

【図13】



図11は、願いがかなって開催した「MIYAKE ISSEY展」です。図12は、三宅さんの1970年代から今日までの作品を非常

に美しく並べたものです。普通、パリコレなどでは一番新しいものをいろいろな人が見ますが、三宅さんの初期から現代までの作品が並ぶことはなかなかないものですから、ニューヨークからこれを見に、1泊だけで来たという若手のデザイナーもいました。会場で知り合ったのですが、そういう人が来るのです。これも大成功でした。図13も展示会場です。三宅さんの作品が展示されています。

【図14】



図14が「安藤忠雄展」です。2017年9～12月に開催しました。テーマは「挑戦」です。

【図15】



図15は、大阪の茨木市にある「光の教会」という、実際に使われている教会です。それと全く同じものが国立新美術館の裏のスペースに建てられています。だから、本物を見られるのです。本福寺も素晴らしいのですが、これも素晴らしいです。宗教建築は本当に素晴らしいと思います。

【図16】



図16は、ギャラリートークの会場で、直島や瀬戸内のこともこの中に揃えてあります。安藤氏のこれまでの仕事がダイナミックに分かるようになっていて、今日のような話を展覧会を来た方にされていました。全体で30万人以上が来場した素晴らしい展覧会でした。

【図17】



図17は、「ニッポンのマンガ*アニメ*ゲーム」展を開催しました。国立新美術館で2015年6～8月に行い、兵庫県立美術館で同年9～11月、次にミャンマーの国立博物館で国際巡回展をしました。日本の美術館が自分で企画した展覧会を国際巡回した例はありません。アイデアや作品は貸していますが、自分たちが作ったものを国際的に巡回することはまずないのです。それから、次にタイ・バンコクのナショナルギャラリーでも開催しました。

【図 18】



【図 19】



図 18・19 は、国立新美術館での展示風景です。このように、手塚さんが亡くなって以降の日本のマンガ・アニメ、ゲームの展開を展示しています。

【図 20】



図 20 は、ミャンマー国立博物館での開会式の様子です。真ん中に文化大臣や市長がいます。非常に盛大で、国立博物館では普段あまり人影を見ないそうですが、初日だけで 1800 人も来てくれて、しかも若い人たちが多かったのも、館長さんが泣いて喜んでいました。私もこれを実現するためにヤンゴン を 5 回訪れ、文化大臣にお会いして許可をもら

いました。

【図 21】



図 21 は、文化大臣が来られたときの様子で、立派な垂れ幕も掲げられました。

【図 22】



図 22 は、地方の子どもたちを対象に博物館へのバス代を支援するバスプロジェクトの様子です。多くの子どもたちが来てくれました。

【図 23】



図 23 は、タイのナショナルギャラリーで開いたときのものです。真ん中にいらっしゃるのが文化大臣です。ラッピングカーなども作って宣伝しました。

【図 24】



図 24 は、評論家のさやわかさんを迎えて開いた関連イベントです。オープニングトークにはマンマーやタイからも多くの若者が来ました。タイには世界最大のマンガショップがあります。

【図 25】



図 25 は、昨年 11、12 月に「ジャポニズム 2018」の公式協賛行事として開いた「MANGA TOKYO」展です。ラ・ヴィレットという、19 世紀頃の牛舎か何かの巨大な建物があるのですが、その 3500m²の展示場の中を全て作り替えて開催しました。明治大学の森川嘉一郎先生に国立新美術館の評議員をしていただいているのですが、建築家であると同時にマンガ研究家であり、全体のデザインをお願いしました。

【図 26】

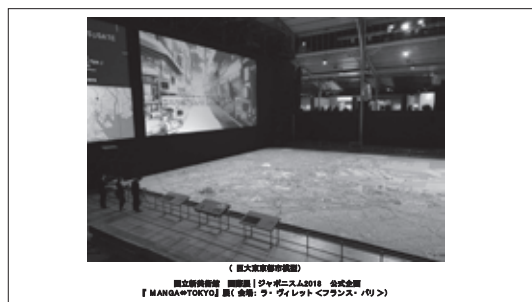


図 26 は、巨大な東京の模型です。左隅に立っている人間の大きさと比べると、どれだけ巨大かが分かります。また、巨大なスクリーンがあって、そこに東京の街に出現したゴジラなどが次々出るのです。出現場所がどこかというのが模型の中で光で表される仕掛けになっています。

【図 27】



2 階に行くと図 27 のようなものがたくさん置いてあります。駐仏大使がいらしたときに、真ん中の森川先生が説明したのですが、大使は 2 時間ぐらいかけてじっくりと見ていられました。

【図 28】



図 28 も会場の風景です。1 階で巨大な展示を見た後、2 階で小さな作品をたくさん見てもらいます。

【図 29】



図 29 は、展示会場の入り口です。ラ・ヴィレットの館長は当初、「マンガか」と言っていたのですが、これを見たら驚いて、オープニングのときに「来年は4～5カ月やってくれないか」と言いました。彼の計算では、「4～5カ月開催したら100万人ぐらい来る」と言っていました。

10. 終わりに

これは美術館に絞った話なのですが、例えば、アブダビにしても、こういう美術館を一つ造ると、アブダビが世界的に知られるようになり、いろいろなメリットが出てきます。それから、アブダビにはルーブル美術館だけではなく、ソルボンヌ大学も進出していますし、ニューヨーク大学やスタンフォードも出るという話です。一番問題なのは、アブダビは親日国であり、中東の入り口にあり、日本にとって戦略的な重要性が非常に大きいのに、日本の影が全くないことです。だから、私はあそこに巨大な日本の学術文化センターが欲しいと思って、いろいろなところで申し上げています。

学術においても、優秀な大学を出て、ソルボンヌなどと同じように大学の授業や研究を

するのでもいいですが、同時に文化施設を造って、そこでマンガやアニメを紹介すると、向こうにあるルーブル美術館よりもたくさんの人が来るというのが私の計算なのです。こういうことも含めて「文化力」の重要性を改めてここで申し上げたいと思います。

質疑応答

阿部 茂行 司会者の特権で一つご質問したいのですが、入れ物を用意すると良くなるとおっしゃっていたような気もしますし、大学のクオリティが上がることも文化力を非常に発揮するとおっしゃっていたと思います。素朴な質問なのですが、芸術・文化を担う人材をどう育てるのでしょうか。小中高などではいまだに5教科を大事にして、美術や音楽にはそれほど力を入れていませんが、そのことについてはどうお考えでしょうか。

青木 保 全くとんでもない話で、日本の教育は全くおかしいと思っています。創造的な力を養う教育を何もしていません。例えば新国立美術館にいたとき、地元の港区の小中学校に「ぜひ来てください」と声を掛けても、全然来てくれないのです。なぜなら、そういう授業がないし、引率する先生がいないし、授業の枠もないからです。だから、例えば金曜日の午後はみんな美術館に来てくれたら、館長も自腹を切ってコーヒーやキャンディをあげるのですが…。

だから、自分で考えたり作ったりする余裕を与えるような仕組みの教育が全然できていません。これは大学まで全部そうだと思います。それが大きな問題です。確かにアブダビ

のようなものを造るよりも先に、もっと声を大にして言わないといけないことだと思います。

ですから、私は「文化力」としていろいろなものを総合的に教える方がいいと思っています。芸術や美術の授業というとても狭くなってしまうので、もっといろいろな言語で教えてほしいと思います。言語というのは日本語の中での言語です。日本の人文学は衰退したとかなり言われていますが、日本の人文学の基礎的な教育、あるいは大学や学界でやっている人の言語は世間では全然通じません。

マルクス・ガブリエルというドイツの哲学者がいます。29歳でボン大学の教授になった人ですが、『なぜ世界は存在しないのか』という著書の中で、プラトンなどの昔の哲学者は日常言語で公共の場でしゃべり、みんなに分かるように言ったけれども、近代の大学でやっていることは誰も分からないと言っています。みんな専門化してしまって、専門用語を使っているのです。学会や専門家の間ではノーベル賞まで行くかもしれないけど、一般の人間には何も分からないので、やはり大学でやっていることをもっと分かりやすく、まさに文化力として世間に発揮することをもっと考えた方がいいと思います。

確かにリチャード・セラの現代アートはよく分からないものが多いのですが、見てみると何となく引かれるので、グッゲンハイム美術館のようなものができるとは重要だと思いました。そういうものを小学生あたりから見せた方がいいのではないかと思うので、ぜひ神戸ではそうした創造教育をやってほしいと思います。

やはり神戸はファッションですが、先端的

なものといっても、そういうセンターとなる、きちんとしたファッション美術館が日本にはありません。それも造るべきでしょう。ジョルジオ・アルマーニが「安藤展はアルマーニ美術館でやりたい」と言うくらいだから、そういうものを造れば世界中から引きが来ます。それと同じように、アジアで特に日本のファッションが注目されていますから、社会の中間層がみんな同じものを着たいというときに「MIYAKE ISSEY 展」などをすると、世界中から巡回展の引きがあります。三宅さんはなかなか簡単にやってくれないのですが、安藤展はポンピドゥーやミラノでもやっているでしょう。中国での安藤展にはたくさんの方が来てくれて、毎日のように電話がかかってきます。確かに安藤展やMIYAKE展、マンガ展などをやると、世界中から巡回展の引きがあります。他はないですね。

それから、安藤さんのことをもう一度言うと、世界的に日本人が一番活躍している分野といえば、建築デザインではないでしょうか。本当に安藤さんをはじめとして、世界中で建物を造っているのすごいいと思います。今年できるパリのコメルスの巨大なドームに、美術館がいつできるかという話がありますが…。それでは、ここまでにしたいと思います。皆さんご清聴ありがとうございました。

記念講演 3



「21 世紀のアジア・太平洋経済」

ナロンチャイ・アクラサニー

経済学博士／元タイ王国エネルギー・商務大臣

私は、アジア太平洋経済について約 50 年にわたり研究してきました。21 世紀のアジア太平洋経済はどのようなのでしょうか。21 世紀に入ったばかりのころ、私は非常に楽観視しており、アジア太平洋はいい状況になると考えていました。しかし今日では、少し懸念があります。なぜ楽観的だったのか、そして、なぜ今暗雲が立ちこめていると考えているのか、ご説明します。

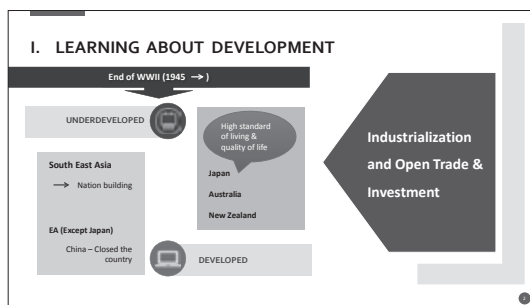


1. 発展について学ぶ

私の少年時代は第 2 次世界大戦の後で、当時、太平洋西部の東アジア、東南アジアなどは発展途上の道半ばでした。アジア諸国の中で、日本だけが突出して発展しており、その他は、低開発国、貧しい国でした。太平洋西部のほとんどの国は植民地時代の後、国家建設に腐心しており、産業化はまだまですた。

私は 1963 年に、初めていわゆる先進国に行きました。留学のためにオーストラリアに

向かう途中、シンガポールに滞在し、ラッフルズ・ホテルに泊まりました。とてもきれいなホテルで、西洋化というのはこのような生活なのだということが分かりました。そして、私は 1963～1967 年の 4 年間オーストラリアに滞在しました。そこでは、あらゆるところに、農場にすら、発展した国の特徴を見取ることができました。オーストラリアの農家の住宅はプール付きで、飛行機も持っていました。一方、私の出身国のタイの農家は、そのころとても貧しかったです。



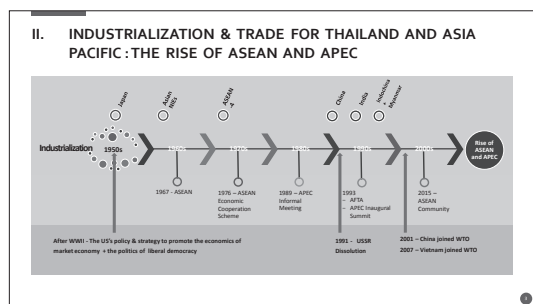
1968 年、私はアメリカのジョーンズ・ホプキンス大学で学ぶことになり、香港経由でアメリカに行きました。その後東京に行き、そこで初めて新幹線に乗りました。本では知っていたのですが、東京から京都・奈良まで行って観光して、同じ日に夕食にラーメンを楽しむためにまた東京に戻ってくることができたのを実際に体験して、本当に驚きました。

ジョンズ・ホプキンス大学で経済を学んでいたとき、アメリカの発展ぶりを目の当たりにしました。ボルチモアに着いて、アパートの電話回線を申し込むと、1日のうちに開線して、次の日に通話ができました。これは1968年のことでした。タイで、1973年に同じような依頼をしたところ、追加料金を払わなければ、電話番号をもらうまで10年かかりました。当時、このような違いがあったのです。そして、産業化の意味を学びました。国は産業化をしなければ発展しないということの大いに感じました。

2. タイとアジア太平洋地域の産業化と貿易：ASEANとAPECの台頭

その後、私はタイに戻って働きはじめ、1973年以降、ずっとアジア諸国の産業化と地域の協力を強調し、それに取り組んできました。

1950年代、アジア太平洋で産業化されていたのは日本だけでした。日本は第2次大戦後、朝鮮戦争を契機に復興し、それに徐々に他の諸国が追随してきました。これが一橋大学の赤松要先生が提唱した雁行形態モデルです。日本が先頭の雁で、アジアの他の国々がそれに追随するというものです。アジア NIES（新興工業経済地域）の韓国、台湾、香港、シンガポールが日本にまず追随し、その後を ASEAN（東南アジア諸国連合）が付いていきました。



私は、ハワイ大学の納谷誠二先生や、特に神戸大学の村上敦先生と一緒に、ASEANの研究に集中していました。村上先生とは、いかにしてASEANの経済協力モデルを形成したらいいかということを考えました。彼に招聘していただき、私は神戸大学で1970年代後半に教鞭を執っていました。

ASEANはベトナム戦争の影響を受けていましたが、1975年にベトナム戦争が終わり、ASEANの経済協力が加速しました。1976年にASEANの経済協力スキームができ、1990年代、2000年代にそれが実現しました。産業化のためには規模の経済が必要だったので、私たちは経済協力の重要性を強調しました。地域の協力により、規模の経済が得られました。

当時、中国はまだ経済協力に関わっていませんでした。共産主義となった1948年から、中国の経済は閉鎖されていました。もちろん、中国も産業化を進めていましたが、共産主義ありきのものでした。インドも産業化を進めていましたが、まだまだ国家主導のものでした。私は当時、インドに行きましたが、国営企業で生産されており、買う価値のないものばかりで、何も買おうと思いませんでした。

1980年代から、流れが変わりはじめました。日本、オーストラリア、アメリカの3国が、特にAPEC（アジア太平洋経済協力）によって地域協力を推し進めようとしたのです。オーストラリアのマルコム・フレーザー首相と日本の大平正芳首相の支援によって、1980年、APECをつくる試みがキャンベラで行われましたが、うまくいきませんでした。実際にAPECが発足するのはもっと後のことでした。しかし、その背後には、市場のメカニズムを利用して産業の高度化を進めよう

とするアメリカの政策が常にありました。

そして、1989年にAPECが実際に発足し、賢人会議が開かれました。私もそのメンバーでした。会議の会場は成田でした。当時、全ての国が集まって、一日会議をして、次の日に自分の国に戻るのに、成田が最も便利だったからです。

さらに、1993年にAPECの首脳会談が初めて開かれました。それによって経済協力が始まりました。そのころには、中国は市場の開放、経済の開放を始めていました。天安門事件の後、商業化・産業化が進みました。インドもそうです。1991年から、マンモハン・シン首相が大蔵大臣だった時代に、経済の開放を開始しました。改革・開放がうたわれた日のことを覚えています。そのとき私はデリーにいて、1991年7月1日のことでした。

1989年、冷戦の象徴であるベルリンの壁が崩壊しました。ゴルバチョフ書記長が、ソビエト連邦を解体したのです。その後、国家主導の産業化を行っていた、ベトナム、ラオス、カンボジア、その他のASEANの国が、市場経済を導入しました。

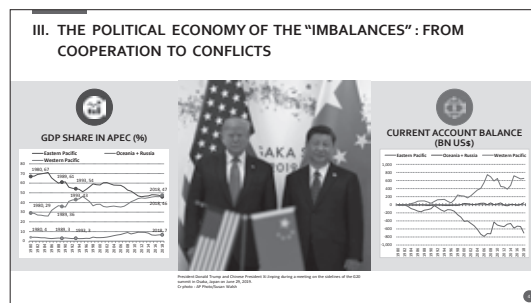
1980年代から、ソ連の崩壊、インドの開放政策への転換といった重要なさまざまな変化が起きました。

1993年、当時、私は首相の顧問をしており、6カ月と短い期間にAFTA（ASEAN自由貿易地域）の交渉を行いました。世界で6カ月という早さで締結されたのは、このAFTAだけです。AFTAは“Agree First and Talk After.”ということで、とにかく皆さんで合意して、後で交渉しようという話をしました。フィリピンを説得するのには時間がかかりましたが、最終的に合意してくれました。

そして、2000年に入り、大変うまくいくようになり、アジアはようやくこの20年で繁栄してきました。その前は、ほとんどのアジア諸国が貧しかったのです。今では、あまりヨーロッパに行きたいとは思いません。というのは、アジアの方が状況がよいと考えているからです。アジアの方が、いいレストランや施設があります。日本は最近では成長していませんが、それでも質が高い国であるということに変わりはありません。日本はタイで一番人気の観光地です。特に女性に人気があります。タイの女性は自分の写真を撮るのが好きで、日本には安藤先生の建築もありますし、いろいろな写真を撮る場所があるからです。2000年以降、このような繁栄が築されてきました。その後、状況はまた一変しました。

3. 「不均衡」の政治経済：協調から対立まで

2016年にトランプ大統領が誕生したのです。私はまさか彼が勝つとは思っていませんでした。その理由を考えたとき、長年にわたって不均衡があったということに気がしました。不均衡が政治問題になっていました。トランプ大統領はこれをうまく利用して選挙戦に勝ったのです。



APECのGDP（国内総生産）のシェアを見ると、1980年、われわれ太平洋西部は3

分の1で、アメリカの太平洋東部は3分の2を占めていました。しかし今、既に太平洋西部は急激に成長して、太平洋東側を上回るシェアを享受しています。経常収支を見ると、太平洋西部が黒字、太平洋東部が赤字で、差がどんどん広がっています。こうした政治的に受け入れ難い状況がアメリカにありました。2006年、アメリカでは金融問題が既に現れていました。2007年になって、サブプライムローン危機が起きました。FRBのアラン・グリーンスパン議長と当時ワシントンで話をしたところ、彼はこの危機はアジアのせいだと言っていました。アジアの人は貯蓄ばかりしてお金を使わないが、アメリカではお金が余っていて、お金を使い過ぎて、それがサブプライムローンを生んで、最終的にそれが崩壊したというわけです。これは半分ジョークで言っていたのですが、半分は真実だと思います。

二国間貿易で赤字でも、貿易全体で赤字でなければ問題にはなりません、アメリカはそうではありませんでした。経済学の理論において、外国との貿易で赤字がある場合は為替で調整され、赤字は徐々になくなるとわれわれは習いましたが、これは真実ではありませんでした。アメリカドルは基軸通貨なので、為替の調整を受けないのです。

1980年代にアメリカと日本の問題がありました。レーガン大統領の時代、日米の貿易摩擦があり、アメリカは日本に対してかなり怒っていました。今はそれがトランプ大統領の時代になって、中国との貿易摩擦になっているのです。日本は自動車の輸出を制限し、プラザ合意もありました。そこで1ドル200円ぐらいだった日本円が100円ぐらいまで急激に高くなり、大きな変化が起きました。

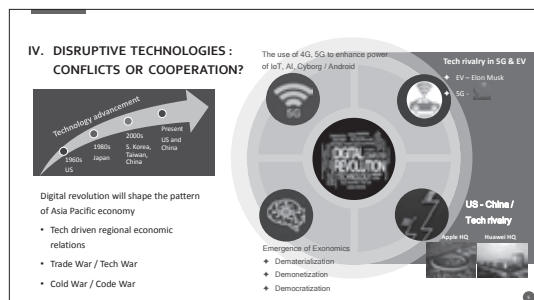
これがアジアの産業化のシナリオにも大きな影響を与えました。プラザ合意は1985年9月でした。全く同じではありませんが、当時、1980年代に日米で起こったことが、今、米中で起こっているのです。今、米中の貿易摩擦がどんどん強まっています。

私たちはAPECに年月と時間を費やして、アジア太平洋における経済協力を実現しようとしてきました。しかし、突然トランプ大統領が出てきて、NAFTA（北米自由貿易協定）が見直され、他の協定も破棄されました。トランプ大統領はAPECにも協力的ではありません。このような経済協力は、今では大きなチャレンジを受けています。こうしたことがこの21世紀の初頭に起こっているのです。

4. 破壊的テクノロジー：対立か協調か？

米中は今後もしばらくこのような状況になると思います。そうすると、解決策を見つけるのがなかなか難しいと思います。というのは、経済の管理の形が米中で違うからです。これも理解する必要があります。中国の経済制度は、国家主導の資本主義、中央管理の経済です。中国はWTO（世界貿易機関）に2000年に加盟しました。WTOというのは、西洋諸国が主導するような経済システムですから、中国の制度とWTOの制度はうまくかみ合わないのです。中国は世界で大きな影響力を持つようになったので、中国の制度をいかに世界の制度に適応させるかという問題があります。私は現在、中国側に調整が見られると考えています。例えば、私は生命保険の会社を経営しており、中国で営業ライセンスを持っています。今までは、限られた省でしか営業が許可されていませんでしたが、許可される省が増えてきました。私の会社以外の

外資系企業にもそのような対応を取っています。ですので、中国も外資に対して開放的になってきているということは見られますが、まだまだこの貿易摩擦は続くと思います。



同時に、テクノロジーの問題があります。破壊的なテクノロジーが今、台頭してきました。こうした新しいテクノロジーは、さまざまな物事を急速に変化させ、皆が熱狂しています。しかし、このテクノロジーの台頭により、アメリカと中国のライバル関係はさらに激しくなってきました。私はシリコンバレーにあるシンギュラリティ・ユニバーシティに関わっていますが、彼らは自分たちのことを、今の時代におけるローマ帝国だと思っています。しかし、数カ月前に深圳に行きましたが、深圳でも同じことが起こっているのです。アメリカがファーウェイを攻撃しているのもこれが理由です。今、貿易戦争、そしてテクノロジーの戦争が起こっています。Cold WarではなくCode Warが起きているのです。

国と国とが争っていようとお構いなく、デジタル革命は進んでいます。日本でも、韓国でも、あらゆる国で起きています。5G、自動運転車でアメリカと中国が競っています。今、“exonomics”という新しい経済学が登場しました。私たちは経済学で、収穫逡減は限界費用の増加を伴うと学びましたが、現在、限界費用はどんどん低下しています。私はタイのエネルギー大臣だった時代、太陽光発電

にかなり助成をしたのですが、太陽光発電のコストが急激に半分ぐらいにまで下がってきました。その結果、政府から助成を受けた人々が大金を得て、政府が批判されました。しかし、こんなに急速に太陽光発電が進んでコストが低下することを、どうやって予測できたのでしょうか。それぐらいデジタル革命が進んでいるのです。

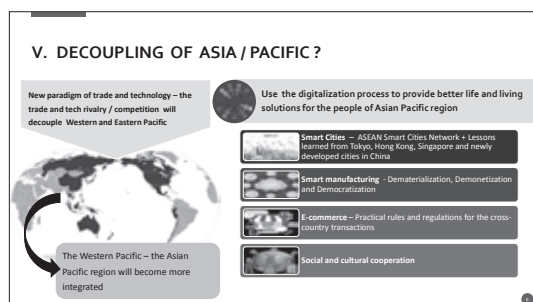
現在は脱物質化が起こり、より少ない物質でいろいろなものを製造できるようになりました。また、脱貨幣化も起こっています。大衆化も起こっており、誰でもデジタルテクノロジーを使って、オンラインで自分たちのサービス、製品を販売することができます。エンターテインメントに関してもそうです。タイでもYouTubeで自分たちの曲を売ったりしています。誰もが何でもできる時代なのです。3Dプリンターも現れ、自分で物を作れるようになっています。ですから、仲介に立つ人が必要なくなっています。これが新しいテクノロジーです。これから20年たつとどうなるのでしょうか。

安藤忠雄さんが講演で、100歳まで生きるということをおっしゃっていましたが、今は、テクノロジーのおかげで人間が死なくなっています。テクノロジーを使えば体のメンテナンスはできるし、修理もできるし、歯でも目でも、体の一部を新しいものに取り替えることができます。ですから、問題はいかに生きるか、どうやって生き延びるためのお金を稼ぐかということなのです。

5. アジア太平洋は分断(デカップリング)されるか

私は最近、アジア太平洋の新しい章について研究しています。そして、太平洋西部と太

平洋東部が分断されていくのではないかと考えています。APECによって統合されたグローバル・バリュー・チェーンは、米中の問題もあって、今、壊れかけています。同時に、太平洋西部の諸国は、日本や韓国、中国がリーダーとなって、テクノロジーを迅速に拡充してきました。ですから、太平洋西部にはテクノロジーの選択肢があり、太平洋東部と協力しなくても、テクノロジーを使うことができるのです。今は貿易とテクノロジーの新しいパラダイムにあり、この東部と西部との競争関係によって、これまであったグローバル・バリュー・チェーンが壊れてしまうのではないかと考えています。太平洋西部は、政治経済の力や技術発展の力によって、より統合されていくと思います。



その理由として、今実際に起きていることを四つ挙げます。一つ目は、ASEAN スマートシティ・ネットワークです。ASEAN 諸国で選ばれた都市が、このスマートシティ・ネットワークのメンバーになりました。コンセプトは、都市での暮らしをより良いものにすることです。交通の分野では、交通機関や乗り継ぎを改善し、人々が移動しやすくして、コストも汚染も減らすことに取り組んでいます。エネルギーの分野では、さらなる省エネを図ろうとしています。テクノロジーがそれを可能にしています。日本の教授が開発してノーベル賞を受賞したLED（発光ダイオー

ド）も省エネに貢献しています。スマートシティ・ネットワークのメンバー都市はLEDを使っています。他の都市にもスマートシティ・ネットワークに参加していただきたいと思います。

日本が最初に反応してくれた国でした。今年、横浜で日 ASEAN スマートシティ・ネットワーク・ハイレベル会合が開催されます。日本には素晴らしいスマートシティがたくさんあります。香港も、今は政府と戦っていますが、優れたスマートシティです。シンガポールもそうです。中国には多くのスマートシティがあり、スマート過ぎるものもあります。常にどこかに画像で顔の認識ができるカメラが付いています。ASEAN スマートシティ・ネットワークは、協力し合ういい機会です。スマートシティでは、物理的につながってなくても、つながることができるのです。それぞれから学ぶものが多いと思います。今、都市部に住む人口が増えていますから、都市での暮らしをより良くする必要があります。

二つ目は、スマートマニュファクチャリング（製造業のデジタル化）です。タイと多くのASEAN 諸国は、日本の企業と協力して産業化を進め、今、新しい産業に取り組んでいます。この協力を続けなければ、この勢いを保てません。タイには東部経済回廊という政策があり、日本や韓国、中国などの企業を招致しています。これは1980年代、アメリカと日本の間で問題が起き、為替レートが変わったときの状況と似ています。私は日本に何度も行って、日本企業のタイへの投資を促しました。当時、トヨタが最も大きな投資額を有する企業でした。こういうことが今もう一度起こっています。手を携えることで、これから先、より良い発展を遂げられると思い

ます。

三つ目は、e コマースです。e コマースは進んでいますが、適切な規制が行われていません。より良い規制が必要だというのが市民からの要望です。産業化は政府主導のもので、政府がトップダウンで政策を展開しますが、e コマースは市民から要望が上がってくるのです。私の孫娘が、「おじいちゃんはエネルギー大臣でしょ。どうしてインターネットをもっと速くしてくれないの?」と不満を言っていました。タイのインターネットは、若い世代にとって、e コマースでやりとりするには遅過ぎるのです。

四つ目は、社会・文化的な協力です。新しいテクノロジー、社会・文化的な協力をもって、私たちはエンターテインメントやアートを楽しめています。太平洋西部では、十分な所得を得られるようになったので、それらを見に行ったり、他の国々に見に来てもらったりすることができます。政府のサポートなしでも、このような社会・文化的な協力は既に起こっています。政府のサポートがあれば、なお良いと思っています。

最後に、良いニュースでもって終わりたいと思います。私は次の選挙でトランプ氏は大統領に選ばれないと考えています。そう願っています。私は今まで、韓国、中国、日本、インドネシア、フィリピン、シンガポールなど、いろいろな国へ行きました。毎年1回は外国を訪問するようにしています。アジア太平洋について、楽観的な私見を申し上げたいと思います。アジア太平洋は、新しい貿易のパラダイムによって分断されつつあるとはいえ、破壊的なテクノロジーがあるので、それによって私たちは破壊されることはないと考えています。そして、アジア太平洋は、グロー

バル経済社会において、より重要な位置を占めるでしょう。アジア太平洋の発展は長期的なものとなり、ひいては世界の発展につながると思います。21 世紀はアジアの世紀であると願っています。

質疑応答

参加者 非常に素晴らしい情報に満ちたプレゼンをありがとうございました。当初は楽観的だったけれど、このごろ疑問視するようになったところも全く同じ意見です。APEC ができたばかりのとき、1990～1993 年、私は日本で APEC の大臣間の調整役として働いていました。その後、大学に戻り、APEC、PECC (太平洋経済協力会議)、ARF (ASEAN 地域フォーラム) なども含め、東アジアとアジア太平洋地域の国際政治、経済を教えていました。

ナロンチャイ・アクラサニー では私のファミリーですね。

参加者 はい。初期のころの ASEAN を知っていますし、同じような経験を共有していると思います。質問ですが、アジア太平洋の西部と東部の分断とおっしゃいましたよね。それが本当になれば、日本やオーストラリア、また、PECC を早い時期から推し進めてきた国々にとって問題となると思います。なぜなら、PECC は太平洋地域の両側が重要だからです。西部と東部で分断することになったら、大きな問題が浮上してくると思います。これは、アジア太平洋地域で第2次世界大戦後関係づくりをしてきたことと相反するものだと

思います。同じようなことがヨーロッパでも起きているかと思いますが、ASEANあるいはタイの観点から、どれぐらい西部と東部の分断の可能性があると思われますか。

ナロンチャイ・アクラサニー 現実的に考えて、分断は既に起きていますが、政策的な面では異なります。加盟国は、タイも含めて、分断はしてほしくないと思っています。アメリカなど太平洋東部ともこれまでと同じように協力していきたいと思っています。けれども、今起こっていることを見ると、米中の問題があり、サプライチェーンも変わってきています。これまでとこれからは違うと思います。西部と東部、それぞれへの依存性が少なくなってくるでしょう。だから分断されるというわけではないでしょうが、これが今、起こりつつあることなのです。

しかし、経済理論に基づけば、この原因の一つは、トランプ大統領主導の政治経済だと思うのです。もし再選されなければ、もちろん調整の時期はあるでしょうが、友好的な関係を保ちながら、元に戻っていくと思います。私はシンギュラリティ・ユニバーシティで、エクスポネンシャルマニファクチャリング（人口知能、ロボティクスなどの製造業への活用）について学びましたが、中間財を手に入れるプロセスはあまり重要でなくなってくると思います。サプライチェーンもテクノロジーによって変わってくるでしょう。これが現実なのです。しかし、政策として分断の方向に行こうとしているわけではありません。APECの声明では「分断」という言葉は使われていません。ただ、いろいろな政治関係各位に聞くと、米中の問題を懸念しているというのがよく聞こえる声です。

平成 30 年度ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究成果報告会の開催

研究戦略センター研究調査部



研究戦略センター研究調査部では、平成 30 年度に終了した 2 つの研究テーマ「地域コミュニティの防災力の向上」及び「少子高齢化社会の制度設計」について、研究成果報告会を開催しました。

1. 「地域コミュニティの防災力の向上シンポジウムーみんなが＜助かる社会＞の構築をめざしてー」

人口減少、超高齢化による担い手の不足や、コミュニティの希薄化が進むなか、どのようにして地域コミュニティの防災力を向上させるかは喫緊の課題です。研究戦略センター研究調査部で、平成 29 年度から 30 年度にかけて実施した「地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブな地域防災へ～」研究会の成果報告会を姫路市内で開催しました。

会場に集まった約 200 名の参加者を前に、地域の個性や地域住民、行き交う人々の多様性に配慮した地域防災、誰もが「助かる社会」の実現に向けて、活発な議論が交わされました。

【日 時】 令和元年 6 月 3 日（月）13:30 ～ 16:30

【場 所】 ホテルモントレ姫路 3 階ラフエスタ

【参加者】 197 名（行政職員（県・市町）、大学、企業、シンクタンク、地域団体、一般県民 等）

【参加費】 無料

【主 催】 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

【後 援】 兵庫県（西播磨県民局、中播磨県民センター、東播磨県民局、北播磨県民局）、
関西広域連合、上郡町

* 基調講演 *

「地域コミュニティの防災力の向上－みんなが〈助かる社会〉の構築をめざして」

講演者：渥美 公秀 大阪大学大学院人間科学研究科教授

シンポジウムでは、最初に「地域コミュニティの防災力の向上－みんなが〈助かる社会〉の構築をめざして」をテーマとして、「地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブな地域防災へ～」研究会代表者である渥美公秀 大阪大学大学院人間科学研究科教授から講演いただきました。まず、研究会の背景として、阪神・淡路大震災から25年を迎えようとする今、防災の取り組みはかなり進んできてはいるものの、超高齢社会、人間関係の希薄化等でコミュニティの力が低下しています。研究会ではこうした背景を踏まえ、多様な人々一人ひとりに配慮したインクルーシブな地域防災のあり方について、高齢化の進む兵庫県上郡町赤松地区をモデル地区として検討を重ねてきた内容について報告がありました。そのなかで地域防災力を向上させるためには、防災に特化せず、地域おこしや福祉等の取り組みと連動させていくことが重要であり、当事者である地域住民はもとより、行政や専門家等のアドバイザリーチームを交えて地域コミュニティの魅力と課題について対話を重ね、取り組みを進めていくことが必要との指摘がありました。



* 基調報告 *

「赤松地区連合自主防災組織の取り組み」

報告者：古正 好晴 兵庫県上郡町赤松地区連合自治会長

次に、兵庫県上郡町赤松地区での自主防災の取り組みについて、古正好晴 赤松地区連合自治会長から報告いただきました。播磨国守護の赤松円心、また明治政府の礎を築いたとされる大鳥圭介男爵の縁の地である上郡町赤松地区では、豊富な歴史資産を活用したイベントの開催に熱心に取り組むとともに、地域の自主防災についても活性化を図ってきました。そうした中で「地域コミュニティの防災力向上」研究会からの提案を

受け、超高齢化社会における自主防災のモデルとして、地域活動の機会を活用した地域外との連携強化や防災意識の向上への取り組みが進められています。具体的には、毎年11月に開催される「白旗城まつり」を防災と絡めた実践的な活動の場とすることを目指して、集落調査や村づくり会議を実施し、交通弱者でもある高齢者や障がい者の参加方法（＝避難方法）をはじめ、参加者への昼食の提供（＝炊き出し訓練）、仮設トイレの設置等について、ひとつひとつ検討を重ねていった経緯について、古正会長から説明がありました。こうした、むらづくりに防災の意識を取り入れて地域の防災計画を考える取り組みを経て、「赤松地区防災計画」が策定されるに至りました。古正会長はこの防災計画について、今後2年ごとに見直していき、その都度見えてくる課題と向き合いながら常に進化形でいくという姿勢で取り組んでいきたい、と述べました。

パネルディスカッション

「まちづくりに包含される〈助かる社会〉とは」

コーディネーター：矢守 克也	京都大学防災研究所教授 人と防災未来センター上級研究員
パネリスト：宮本 匠	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科講師
小林 郁雄	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科特任教授 人と防災未来センター上級研究員
村井 雅清	被災地NGO協働センター顧問
山田 壽範	兵庫県上郡町役場住民課副課長
コメンテーター：室崎 益輝	兵庫県立大学大学院減災復興政策科長・教授

続くパネルディスカッションでは、「助かる」「インクルーシブ（包摂）」「まちづくり」をキーワードに、有識者の皆さんが議論を展開しました。「日常的なまちづくり活動や祭りなどの地域行事は、防災を前面に出して実施されてはいないが、そこに集まり、関わることで人々のつながりが生まれ、結果として防災・減災の面で大きな力を発揮する。」「地域で積極的にまちづくりに取り組んでいても、過疎化・高齢化は止まらず、地域のつながりが弱まっていく状態にある。こうした中、地域を開いて、外から来る人（来訪者・研究者等）を受け入れて一緒に動くことが、これからの防災やまちづくりには重要になってくる。」「色々な人を包摂する（インクルーシブである）ことは社会としては当たり前のこと。しかし、災害発生時にはまさに一番弱い立場の人たちが犠牲になっていくという現実がある。」「防災の取り組みにうまく乗ることが出来る人・出来ない人を隔てる壁を、少しずつでも崩していく取り組みがインクルーシブな防災への一歩になる。」等の意見が交わされました。

2. 「少子高齢化社会の制度設計～年齢で人生を区別しない社会並びに子供を生み育てやすい社会の実現に向けて～」

人口減少、少子高齢化の時代に突入した日本。現在、年金・医療・介護・少子化対策・雇用等の分野において制度の再構築が、官民を問わず進められつつあります。研究戦略センター研究調査部で、平成29年度から30年度にかけて実施した「少子高齢化社会の制度設計～年齢で人生を区別しない社会並びに子供を生み育てやすい社会の実現に向けて～」研究会の成果報告会を神戸市内で開催し、参加者とともに、健康で働く意思のある限り高齢者でも仕事がある、そして子供を生み育てやすい社会の実現について考えました。

【日 時】 令和元年10月11日（金）13:30～16:30

【場 所】 ホテルクラウンパレス神戸 5階ミッドタウン

【参加者】 88名（行政職員（県・市町）、大学、企業、シンクタンク、地域団体、一般県民 等）

【参加費】 無料

【主 催】 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

【後 援】 兵庫県

＊趣旨説明＊ 阿部 茂行 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
研究戦略センター参与
同志社大学名誉教授
京都大学東南アジア地域研究研究所連携教授

シンポジウムの冒頭では、研究会の代表である阿部茂行研究戦略センター参与から、2年間にわたって実施した研究会の研究概要について報告がありました。少子高齢化社会においては、健康で働く意思のある限り高齢者でも仕事がある、そして子供を生み育てやすい社会を実現するということが重要であり、そのためにどのようなことができるのかを探るために研究会で取り組んだ各テーマ（高齢者の就業と貯蓄行動、少子化対策と出生率の変化、介護意識の変化、経済の持続的成長軌道に向けた検討等）について紹介しました。また、兵庫県内の企業等を中心に、子供を生み育てやすい就労環境等についてベストプラクティスを調査した結果についても報告がありました。少子高齢化社会の制度設計においては、日本



が直面する少子高齢化社会の実情を正しく把握して政策につなげていくこと、特に高齢者が抱く将来への不安が軽減され、消費につながっていくような施策が取られることが大変重要であると述べました。

* 基調講演 *

「中高年の就業・健康・社会活動を考える」

講演者：小塩 隆士 一橋大学経済研究所教授

一つ目の基調講演では、研究会メンバーの小塩隆士一橋大学経済研究所教授より、中高年の就業、健康、社会参加について、厚生労働省の「国民生活基礎調査」「中高年者縦断調査」のデータを用いて検討した結果が報告されました。健康面から見れば高齢者就業率を引き上げる余地はかなり存在していると推察されるが、在職老齢年金の仕組みが高齢者の就業にブレーキをかけていると説明。少子高齢化は社会の「支え手」の減少を意味し、これからは年齢の区別無く「支える」層を増やすことが重要であり、在職老齢年金制度の廃止は大きな政策課題であると述べました。また、社会参加活動が健康にどのように影響するかについて、何らかの社会参加活動を行っている場合は生活習慣病の発症リスクが大きく低下する傾向にあるほか、介護者と社会参加活動の相関関係では、介護者のメンタルヘルス悪化は社会参加活動で抑制されることが明らかである旨報告がありました。これらの分析を踏まえ、地域・住民活動に対する支援、社会的孤立の回避策が行政に求められていると訴えました。

* 基調講演 *

「老後資金：いくら貯めればいいのか？」

講演者：チャールズ・ユウジ・ホリオカ 神戸大学経済経営研究所教授
大阪大学社会経済研究所招へい教授
公益財団法人アジア成長研究所特別教授

2つ目の基調講演では、研究会メンバーのチャールズ・ユウジ・ホリオカ神戸大学経済経営研究所教授より、「老後資金：いくら貯めればいいのか？」をテーマに講演いただきました。講演では、今年6月に金融庁が公表した報告書に端を発する「老後資金2000万円問題」に触れ、住居形態（持ち家か借家か）、年金の種類（国民年金か厚生年金か）、就業状態（働き続けるか引退するか）の3つの要素により状況は大きく変わるため、報道される数字には捕らわれすぎず、自分の状況を考えることが大切であると述べました。また、老後生活の保障、生きがい、健康状態の維持、労働力不足の緩和という4つの観点から、高齢者が就労することは大変重要であり、高齢者の就労を促進するために年金制度の改革は有効であると指摘しました。

* パネルディスカッション *

「子どもを生み育てやすい社会とは」

コーディネーター：阿部 茂行	公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀 研究機構 研究戦略センター参与 同志社大学名誉教授 京都大学東南アジア研究研究所連携教授
パネリスト：小塩 隆士	一橋大学経済研究所教授
川村 貴子	公益財団法人兵庫県勤労福祉協会 ひょうご仕事と生活センター副センター長
中道 和弘	キャタピラージャパン合同会社 Caterpillar Human Resources, Japan HR カントリーマネージャー
譜久山 剛	医療法人社団医仁会ふくやま病院理事長

パネルディスカッションでは、「子どもを生み育てやすい社会とは」をテーマに、ワークライフバランスの実現に向けて最前線で取り組まれている行政・企業関係者の方々をお招きし、議論を繰り広げました。

キャタピラージャパン合同会社の中道マネージャーからは、同社が取り組む支援制度として育児支援・介護支援、企業内保育所、テレワーク等の紹介のほか、ダイバーシティ&インクルージョン活動として展開しているリーダー向け教育等について報告がありました。続いて、ふくやま病院の譜久山理事長からは、同病院で取り組む多様な働き方支援制度として常勤・非常勤を選択し復帰できる制度や時短勤務制度のほか、保育料実質無料（保育料と同額の育児手当を支給）の院内保育所について紹介がありました。兵庫県内企業のワークライフバランスの取り組みを支援するひょうご仕事と生活センターの川村副センター長からは、ワークライフバランスについて、企業の業績・人材確保・社員のモチベーション向上につながる等、企業にとっても大いにメリットがあり、今や重要な経営戦略となっている旨、報告がありました。また、出生率について「日本男性の家事・育児に関わる時間は、国際的に見ても短い。『子どもを生み育てやすい社会』のヒントはこの辺りにあるのではないか」と述べました。

こうした報告を受けて、一橋大学経済研究所の小塩教授は、若い世代の雇用環境整備はもちろんのこと、現代社会では当事者の既婚・未婚に関わらず育児を支援する制度を整備していくことが重要であると訴えました。最後に、コーディネーターである阿部研究戦略センター参与は、事例をひとつひとつ積み重ねていくことが社会の変革に繋がると述べ、議論を総括しました。



ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の研究調査報告書等一覧

* 本号の特集「広域経済圏の活性化戦略」に関連するもの（平成 23 年度以降のもの）

タイトル：持続可能なコミュニティの形成に向けた地域資源の活用方策

発表日：平成 30 年 3 月

タイトル：若者にとって魅力ある多自然地域拠点都市の形成方策に関する研究

発表日：平成 28 年 3 月

タイトル：人口減少下の多自然地域の魅力づくりの研究—シニア世代を活用した新たなビジネスの展開—

発表日：平成 28 年 3 月

タイトル：過疎と都市への集中の両極化が進む中でのコミュニティづくり

発表日：平成 26 年 3 月

タイトル：高齢者就業・社会参画の拡大

発表日：平成 25 年 3 月

タイトル：兵庫県における人材の国際移動と多文化共生の今後の展開

発表日：平成 24 年 3 月

タイトル：多国間経済協力が兵庫経済に及ぼす影響と対策

発表日：平成 24 年 3 月

タイトル：グローバル化が進展する中でのひょうご経済のあり方

発表日：平成 24 年 3 月

掲載先：<http://www.hemri21.jp/research-strategy-center/research-investigation/r-d-reaserch-result/>

■ 「21 世紀ひょうご」第 26 号発行以降のもの

○研究戦略センター

タイトル：少子高齢化社会の制度設計～年齢で区別しない社会並びに子供を生ま育てやすい社会の実現に向けて～

発表日：令和元年 8 月

タイトル：地域コミュニティの防災力向上～インクルーシブな地域防災へ～

発表日：平成 31 年 3 月

掲載先：<http://www.hemri21.jp/research-strategy-center/research-investigation/r-d-reaserch-result/>

バックナンバー

詳細は、ホームページ (http://www.hemri21.jp/the21_hyogo/index.html) をご覧ください。

vol.	発行年月	特 集
26	2019.3	頻発する災害の教訓と備え
25	2018.12	ソサエティ5.0に向けて～人口減少・高齢社会における意識改革と制度設計～
24	2018.3	地域コミュニティの防災力向上に向けて
23	2018.2	地域創生
特別号	2017.9	東日本大震災の復興検証（復興庁委託事業）
22	2017.3	事前復興
21	2017.1	地域創生の理論と実践
20	2016.3	アジアの中での高齢化
19	2015.11	人口減少社会と地域創生
18	2015.3	阪神淡路 20 年 超巨大災害に備える
17	2015.2	阪神淡路 20 年 創造的復興の今
16	2014.3	グローバル化と多文化共生～異文化コミュニケーションと地域づくり～
15	2013.12	食と農の未来～消費者の目線で日本の食と農を考える～
14	2013.3	新しい家族像と共生社会
13	2012.12	震災復興と共生社会
12	2012.3	東日本大震災からの復興を考える 2～東北の風土・特性を踏まえたソフト面での課題と対応～
11	2011.12	東日本大震災からの復興を考える
10	2011.3	生物多様性
9	2010.12	21 世紀型の社会保障のあり方
8	2010.3	阪神・淡路大震災 15 周年 ～震災関連国際会議の知見～
7	2009.12	再生可能エネルギー
6	2009.3	ワーク・ライフ・バランス
5	2008.11	食の安全安心
4	2008.3	地域資源を活用した都市再生・地域再生
3	2007.12	グローバル化と地域の展望 - 共生社会の視点から
2	2007.3	「公共」を考える
創刊号	2006.12	ひょうご新シンクタンクの発足にあたって

★購入方法★

購入を希望される方はご希望の号数、氏名・住所・電話番号を電子メール等でご連絡ください。

定価 800 円（税込）

発送にかかる送料はご負担をお願いします。

ただし、年間定期購読（1,600 円（税込））いただく場合には、当機構が送料を負担いたします。

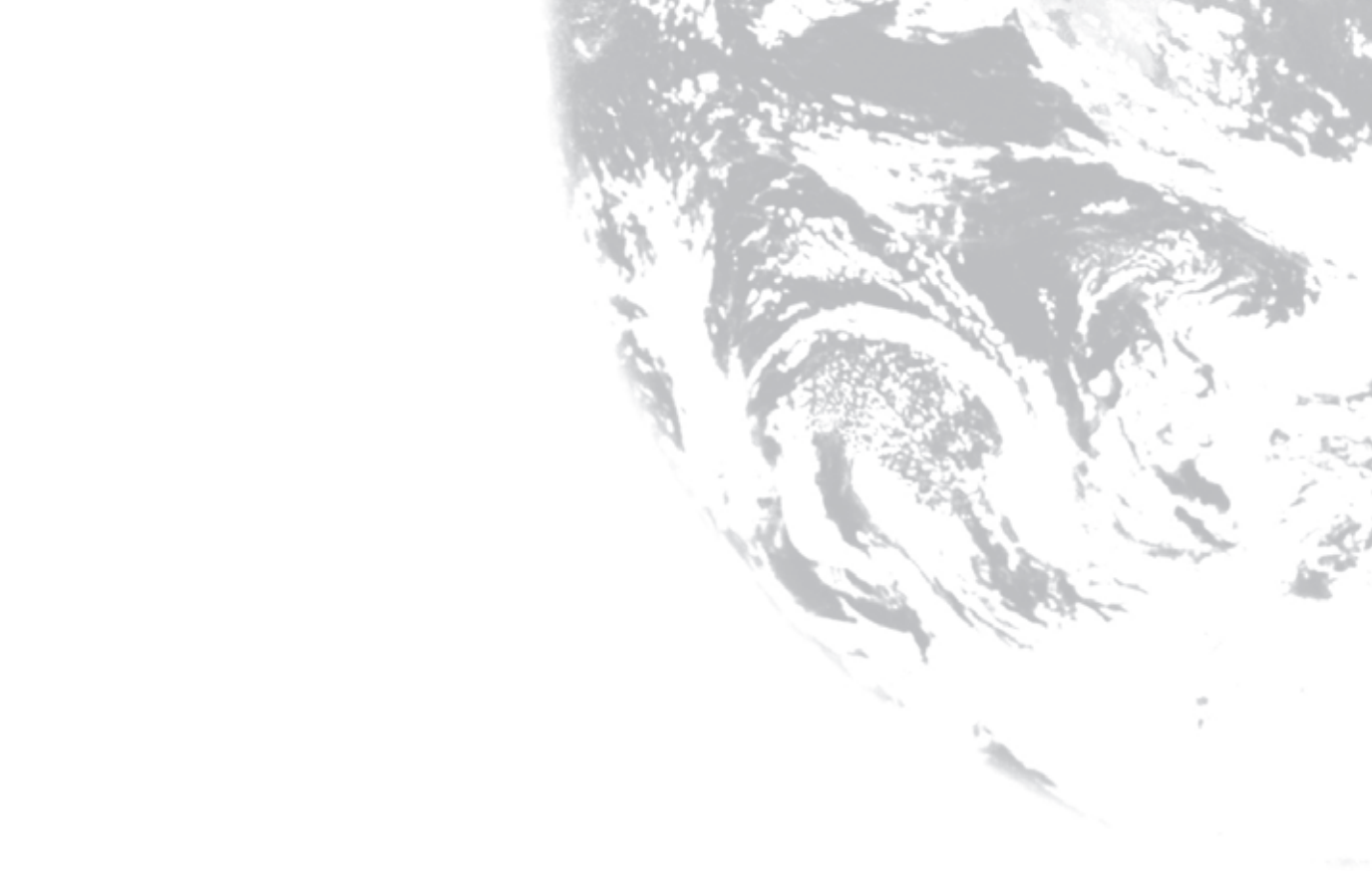
■お問い合わせ先・お申し込み先■

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究戦略センター学術交流部交流推進課

住所：〒 651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2

TEL：078-262-5713 FAX：078-262-5122

E-mail：gakujutsu@dri.ne.jp



21世紀ひょうご 第27号

令和元年12月発行

■編集発行

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
研究戦略センター学術交流部交流推進課
〒651-0073
神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号
人と防災未来センター 東館6階
TEL：078-262-5713 FAX：078-262-5122

■定 価

800円（本体価格728円）

ISSN 1345-9368

21st century
21世紀ひょうご