

OECD Territorial Reviews Japan

Summary in Japanese

OECD 地域レビュー

日本

日本語要約

はじめに

ここ数年、日本は社会経済上の重大な変化がもたらす難題に直面している。経済の低成長、人口の高齢化と減少、そして東アジアとの新たな貿易関係によって、経済と人口の拡大期に確立されたこれまでのシステムを変革する必要性が一層高まっている。

過去 40 年間の日本における地域政策の基本目標は、非大都市で開発のあまり進んでいない地域を開発することにより地域格差を抑制すること、そして主要都市圏・工業地域の集積から生じる圧力を緩和することであった。現在、日本の地域格差は OECD の他の加盟国と比べても少ないなど、この政策はいくつかの点では成功を収めている。しかし、日本政府が今直面している問題の多くは、地域的な側面を持っている。人口が高齢化し減少していくなかで、政府は過疎地域の公共サービスの仕組み、サービスの提供方法、コミュニティの果たす役割などを見直す必要に迫られている。そして、東アジアにおける新たな貿易関係と投資の移動は日本国内の経済活動の分布に影響を与えそうである。活動に積極的な地域は、中国、韓国などの新興経済地域と地理的に近いという条件を活用し利益を得る可能性が高いが、その一方で、その他の地域、特に労働集約型産業が集中する地域は高い失業率と倒産率によって影響を受ける可能性が高い。

今日、日本が抱える難題に立ち向かうには、こうした難題が有する強い地域性に対処する必要がある。改革全体のプロセスの鍵となるのは、日本の各地域の国際競争力の強化である。これは地域政策の立案の際に、柔軟性が高くトップダウン色の薄いアプローチを取ることで可能になる。こうした展開は、計画、インフラ開発、都市・農村政策、地方分権、財政改革など様々な政策分野に見ることができる。次のステップとしては、国内の結果に予想通りの影響を与えること

ができるよう、これらの地域政策をどのように実施したらよいのか、その方法を探ることである。

図 1. 一人当たり GDP の地域格差 (2001 年)

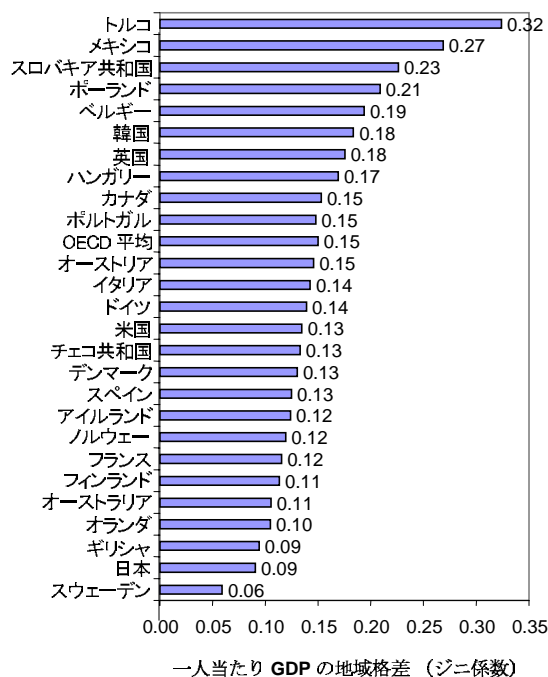


表 1. 一人当たり GDP 順位の推移：日本の各地域と他の OECD 域内の地域 (TL2 レベル) との比較 (1996 年～2001 年)

TL2 地域	1996 年順位 (OECD の 300 地域中)	2001 年順位 (OECD の 300 地域中)
関東	59	75
東海	52	78
北陸	85	110
近畿	78	112
中国	98	120
北海道	108	125
東北	132	157
四国	140	168
九州	150	173
沖縄	194	205

注：メキシコ、ノルウェー、トルコのデータは 1995 年から 2000 年まで。アイスランド、ニュージーランド、スイスについては地域 GDP のデータは入手できず。

出典：OECD Territorial Database. GDP は現在の購買力平価を基に計算。

I. 戦略的な計画とセクター間の連携はいかに強化できるか

地域計画は、日本の地域開発において特に中心的な役割を担っている。1960年代に導入された一連の「全国総合開発計画」は、戦後日本の発展に大きく貢献した。しかし、計画はやがて実際的なものから概念的なものへと変化し、優先順位もあいまいになってきた。現行の計画制度の弱点は、主に明確な目標、責任の所在、期限が不十分であることに関係があり、これはすなわち、制度が構造政策の調整役として十分な役割を果たしていないことを意味している。先般行われた中央省庁の再編にもかかわらず、行政システムは依然としてセクター間の分断に悩まされている。

計画手段はより強い役割を担える余地がある。新しい計画制度は、予算に関連した実施メカニズムとの連携など、長期的な戦略計画と短期的な政策目標との連動に努めるべきである。この新制度は測定可能な目標をベースとし、成果指標を一層活用して、目標達成に向けた責任の明確化と期限の設定を行う必要がある。公共支出の厳格な管理とともに、公共資源のより効果的な分配の必要性が差し迫っていることを考えると、全国総合開発計画とその関連計画は、政策の評価・監視手段としても活用できるであろう。これにはセクター間の一層の連携が欠かせない。

地方自治体にさらなる積極的な役割を与えることは、現行の計画制度を補完し、強化することにつながる。より柔軟性をもった、パートナーシップに基づく計画手段は、形を現しつつある分権型ガバナンス体制にうまく適応するであろう。県をグループ化する「地方ブロック計画」は、全国的な計画と地方政府の考えを統合する最も主要な手段となる可能性が高い。フランスで採用されているような契約ベースでのアプローチは、中期的な目標を明らかにし、全国・地方の様々な関係者の責任を明確にする際に効果を発揮するであろう。加えて、計画制度は手順の観点からのみならず、予算の問題など実施に関しても吟味されるべきである。これによって、地方の政府が意欲を起こし、より積極的な役割を果たしていくことになるだろう。

II. 地域の財産と技術を活用するためにすべきことは何か

日本の公共政策立案に携わる者は、国の経済成長と発展には地方の競争力と有効な地方制度が重要であると認識している。政策レベルにおいて、このことは日本が現在おかれている変化している経済や国際社会において、従来のセクター別の産業政策、一律化された人材体制、地方の公共インフラへの多大な投資はもはや適切ではないという認識に表れている。日本は、地域の財産と蓄積された専門知識や実力、技能を基に、より持続可能な開発を目指した政策へと方向転換を図っており、こうした動きは、より小規模な政策介入に焦点を移す動きと歩を一にしている。政策の最も重要な2つの分野は、地域クラスターを対象とする施策と、企業の生産性向上に向けた公共研究の貢献度を高める施策である。

政府は地域クラスターを地域経済政策の重要な柱の一つとして注目度を高めている。これまで地域成長の拠点は、主に共同設置という観点で捉えられていた。すなわち、工業用地が整備され事業体が入ることで、企業の集積地が作られると

いうことである。しかし、それは必ずしも企業同士の補完性、あるいは連携し、生産者チェーンやその他のネットワークを作るという可能性を重視したものではなかった。ここ数年は、ネットワークを基にしたクラスター、つまり、専門知識や技能が蓄積できる密度の濃いネットワークを構築することに関心が移ってきている。知識の効果的な共有や波及が見られるとともに、起業が促進され、競争と協力のプロセスがイノベーションへとつながっている。文部科学省の「知的クラスター創成事業」は、新規技術の商業化を推進するために、大学に着目し、大学が地域の産業や投資家らと協力することを奨励している。

大学を地域産業に深く関与させることは重要な優先事項の一つである。中小企業と公的な試験施設との強い協力関係は非常に望ましく、製造技術、品質、訓練、継続的な製品改良を支えるためにも引き続き強化されるべきである。その一方で、公設試（公設試験研究機関）も大学との提携をより進める必要がある。中小企業も研究大学との協力を推進し、振興技術のイノベーションを高めるために、新しい研究、施設、そして学生と交流できるようにすべきである。

改革プロセスの一つの重要な要素は、行政による管理と一律化から、それぞれの当事者が新たな関係の構築と実験に携わることを奨励する、より柔軟な制度への転換である。日本政府は規制緩和のための様々な対策に取り掛かっている。「構造改革特区」制度では、中央政府が地方自治体や民間企業などあらゆる関係者から特区計画案を募り、自助と自主性の考えを重んじながら、地域の当事者が規制の特例措置によって地域の競争力を生かせるよう支援するものである。その目的は、様々な規制緩和の実行可能性を試すとともに、地方自治体が地元の活性化のための施策をより積極的に提案するよう奨励することにある。地域政府に自発性をもたせることは、たとえ経済開発の全体的な影響が限定的なものであったとしても、目に見える効果を発揮する可能性がある。

III. 大都市圏の経済はいかに活性化できるか

日本の大都市圏には、国の富と生産的資産の大半が集中している。30年にわたる強い政策介入があったにもかかわらず、日本経済はいまだに、国の人口のおよそ半分を占め、GDPの約60%を生み出す関東・中部・近畿地方（東京・名古屋・大阪の大都市軸のほとんどを網羅）に独占されている。経済成長期には、これらの大都市は国の経済活力のシンボルであった。しかしここ数年は、難しい変革期にある。都市部の土地市場の暴落は日本の3大都市圏（東京、大阪、名古屋）の経済を弱体化させ、不動産の価値は、東京の中心部を除き下落を続けている。同じ時期、東京と大阪の周辺の県は生産の縮小による影響を特に激しく受け、機械産業では雇用と仕事が15~25%失われた。また、実質生産高も全国平均の2倍の減少率を見せている。

政府は、都市環境の改善と土地市場の活性化など、都市の競争力を高めるための新たな施策を次々と打ち出している。国の都市開発の最も重要な取り組みである「都市再生」には主な特徴が3つある。すなわち（1）民間投資と市場原理の重視、（2）対象分野、対象地域を絞った規制緩和と、時代遅れの規則を回避するための特例措置の活用、（3）地元の自主性を高める地域主導型のプロジェクト、である。ここ数年の都市政策における重要な変化の一つとして、地域都市への関心の高まりがある。特定の政策の対象としては軽視される傾向にある小規

模都市だが、地域の中核都市として、住民の転出によって影響を受けた様々な地域にサービスや雇用を提供できる可能性を秘めている。同時にこうした地域では、都市部の衰退という問題にも直面しており、大都市に依然として魅力を感じている若者を引き止めるために奮闘している。そのような状況のなか、都市再生をはじめとする地域活性化プログラムでは、都心であっても、地方の中核都市であっても、都市の経済活力を支えるために政策を絞り込む必要性を重視している。

日本の都市の競争力を高めることが注目されるなか、その他にも都市の抱える問題に数多く取り組んできている。現行政策の一つの重要な懸念要素は、日本の都市の景観が魅力に乏しいと思われていることである。都市の発展期に適正な規制が行われなかったため、日本の多くの都市の外観は魅力に欠け、住民や投資家を引き付ける上で重要と考えられる緑地も不足している。日本の都市のイメージを向上させるには、都市再生や効果的・持続可能な建物ストックの再利用、魅力に富んだ複合用途のエリアを創造する取り組みなど、適正に管理された計画によって、慎重に用地の再開発を行うことが必要であり、そのための協調的なアプローチが求められる。また、最近では地方自治体自身による都市環境の管理を支援する法律も新たに制定されている。

IV. より統制の取れた地方政策を策定するにはどうすればよいか

地方、中でもより遠隔地にある地域では、特異な政策課題を抱えている。他の OECD 加盟国と同様に、農村地域の状況は重要な政治課題となっており、貿易政策や開発援助政策とともに、国内政策の立案にも影響を与えている。しかし、そういった政治的な重要性にもかかわらず、大半の指標は、高齢化、転出、経済の衰退というプロセスは続くとし唆している。これまで農村政策は次の2点を中心に行われていた。すなわち (1) 農村地域支援のための、食糧生産の確保（農産物以外の機能も増加している）を目的とした農業政策と関連施策、(2) バランスの取れた開発を目的とした地域政策手段である。農村地域の経済の衰退や人口の減少を食い止めるために取られた様々な施策は、あまり成果をもたらすことがなかった。今後、セクター別の政策による農村地域への直接・間接支援が減少する可能性が高いという状況のなかで、新たなアプローチが採られようとしている。全体的に、農村政策は主に次の3つのタイプの施策の統合として捉えられることが多くなってきている。

1. **農業の合理化と多様化**：セクター別の改革という点において、これは主に、「やる気のある農家」にインセンティブを与えることを意味する。すなわち、起業家精神に富み、生産投資能力のある農家の意欲を削ぐような市場の失敗やその他の障害を回避するということである。
2. **農村地域ならではのアメニティの価値を活用**：都会の人々の農村に対する関心は非常に高まってきており、多くの農村地域では農村と都市を結ぶ場、地場産品、その他の活動を含む観光政策の導入に成功している。アメニティを中心に据えた活動の多くでは、農業が重要な役割を果たしている。従って、農業改革と、農村による経済の多様化への取り組みとを結びつけることは重要である。

3. **持続可能な農村社会**：最新の全国総合開発計画「21世紀のグランドデザイン」では、小都市と周辺の農村地域を、過疎地域の新たな整備方法の将来的な基盤と位置づけている。過疎地域の整備は環境保護や文化財の保護にも貢献するものである。そのコンセプトは、地域レベルで輸送や他の公共サービスを整備する際の主要な手段の一つとして開発される可能性が高い。

V. 地方自治はどのように強化できるか

他の OECD 加盟国と同様に、日本の中央省庁も、政策の枠組みを作り、地域が独自の政策を打ち出せる調整と評価のメカニズムを監督するなど、地域開発のパートナーとなってきた。また、従来の行政のトップダウン構造も、より分権化した政治システムへと変化してきている。地方や地域の自治体の考えを重視することは、地域に影響を及ぼす政策の形成方法に劇的な効果をもたらしている。昨今の地方分権の動きは、主として経済・財政的理由がきっかけとなっているようではあるが、公共財の供給の多様化に対する市民からの要請の高まりにも呼応したものであり、地方自治体の能力が高まっているという認識を中央政府がますます持つようになってきていることを証明するものでもある。

このプロセスの鍵となる部分は、地方財政制度の見直しである。年月を経て、財政システムは日本の新しい社会経済上の課題に対応するにはあまりに硬直化が進み、現在の財政環境に対応するにはコストがかかりすぎるものが明らかになっている。現在、新たな財政の分権化に向けたプロセスが進行中である。これは「三位一体改革」（平成 16 年度～18 年度）とよく呼ばれるものである。この一連の政策の主要点は 3 点、すなわち、国庫補助負担金の改革、国から地方への税源移譲、そして地方交付税の見直しである。

政府補助金の大幅削減が実施され、地方自治体がより多くの地方税を徴収する必要がでてきた場合、裕福な都市部の県への影響は深刻ではないだろうが、歳入の大部分を国からの財政移転に頼っている（表参照）一部の地方の県は、公共サービスの提供を著しく限定せざるを得なくなるであろう。

表 2. 各都府県の一人当たり税負担、財政移転、実質収益率 (2002 年)

(単位 : 1,000 円)

都府県	国税 (i)	地方税 (ii)	財政移転 (iii)	収益率 ¹
高税負担の 5 県				
東京	1 270	461	82	0.314
愛知	499	329	110	0.531
大阪	554	297	171	0.55
神奈川	334	288	99	0.622
千葉	256	246	140	0.768
低税負担の 5 県				
鳥取	160	201	449	2.078
秋田	160	179	531	2.097
長崎	144	174	509	2.148
高知	162	184	628	2.346
島根	177	198	690	2.365
全国平均	375	263	262	0.822

1. 収益率 = 総税額 (i+ii)/総歳入 (ii+iii).

注 : 地方税には都道府県税と市町村税が、財政移転には地方交付税、地方譲与税、国庫支出金が含まれる。

出典 : DeWit and Yamazaki (2004). オリジナルデータは東京都より入手。

この点において、次のような取り組みが必要である。すなわち、規模の経済をより活かす、地域の波及効果を内部化する、そして市町村の合併やその他の水平的な協力関係を通じ政策の一体性を高めるという取り組みである。目下、県同士の協力体制の推進と各県を行政単位にグループ化するという考えが進展している。水平連携という真の文化を作り、政策の土台となる明確な地域を形成するための最初のステップは、中央政府が機能を委譲できる「地域ブロック」の確立を提案することである。地域ブロックに財源とインセンティブを与えることで、地域の役割が強化され、「大地域的な」規模での効果的な投資、地域間の協力、政策の調整が一層促進されることになる。

垂直連携を推進するために、政府は分権的な政策立案を行うための特別な仕組みの構築に着手している。進行中の地方分権プロセスでは、新たな制度構造と取り決めが形成されており、これが政府の各レベルで協力を実践する最初のステップであると解釈することもできよう。連携と、一体化された開発（都市・地方間のパートナーシップ計画やコミュニティ刷新のための助成金制度など）を含む戦略的な取り組みが行われている例もいくつかあるが、依然として、その範囲は非常に局地的であり、垂直というよりは水平の協力に向かっている。それにもかかわらず、地域計画や地方財政といった関連分野での改革の進展、地域ブロック体制の導入という背景のなかで、より正式な縦の協力関係の仕組みづくりが求められていることは明らかである。さらに、日本は政府全体で政策実施における責任の配置を検討し、政策の実効性を高めるべきである。分権的な政策立案の手段と監督・評価の仕組みは、重要な課題となろう。

© OECD 2005

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表された **OECD** 出版物の抄録を翻訳したものです。**OECD** オンラインブックショップから無料で入手できます。
www.oecd.org/bookshop/

お問い合わせは OECD 広報局版權・翻訳部にお問い合わせいたします。

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visit our website www.oecd.org/rights/

