

第5章 先進諸国の地域政策の潮流：競争力と雇用－EUを中心として－

要旨

本章では、EUなどの先進諸国における地域政策の変遷から、その主要課題が地域格差は正から総合的な雇用政策へと以降してきていることを紹介している。これまで、先進諸国では地域格差を是正するために、社会基盤整備が中心の政策により、後進地域の振興に努めてきたが、かなりの公的資金を投資したにもかかわらず、地域格差は顕著には解消せず、高い政策効果を上げることができなかった。今や、多くの地域政策で見ることができ、国際的な競争力のある成長可能性や比較優位性を高めることに重点を移行させてきており、地域の競争力と雇用を主要政策課題とした総合的かつ統合的な地域政策が脚光を浴びている。こうした潮流は、日本での都市雇用に係る基本的方向を考える上で、おおいに参考になるであろうと考える。

効果的かつ効率的な政策を実行するためには、多様な主体の参加と協力(パートナーシップ)を可能とするガバナンス分野の改革が必要であり、特に分野横断的な連携と中央政府と地域における主体との連携を推進することが課題である。政策運営にあたっては、事後評価の比重が高まり、監視(モニタリング)や政策評価を行い政策改善という一連の政策循環(サイクル)を制度上位置づけている。

現在EUの地域政策は、従来からの貧困地域の支援による格差是正に加えて、2005年のリスボン戦略改定では経済成長と雇用が優先事項とされ、2007年からのEU構造基金の配分に反映されている。従来の地域間の均衡を図るために貧困地域への再配分をしつつ、競争力と成長力の改善のための投資を(開発が進んだ)地域へ割り当てという目的を加え一部軌道修正している。

地域政策は急速に変化する経済社会に迅速かつ柔軟に対応し、評価検討を繰り返し常に進化できなくてはならない。明確な目標を提示し、その実現のための業務実施、それを外部の評価・指導により業務の見直し・改善という循環により可能となる。例えば、EUでは『改定リスボン戦略』を実現させるために、各国は『統合ガイドライン』に従って3年間で実施すべき優先事項を明記した『国家改革計画』(NRP)を作成した後、毎年その進捗状況を欧州委員会に提出し審査され、3年目には『統合ガイドライン』とNRPともに作り変えるしくみとなっている。またEUでは地域的次元が重視し始められ、各国は地域に着目した結束政策のための『戦略指針』に従って構造基金計画作成の参照となる『国家戦略参照枠組』(NSRF)を作成している。NSRFは政策の監視機能として主要事項を定量化し、実績や影響の指標を明確化することを義務付けている。

構造基金による影響は、事業による投資効果そのものだけでなく、明確な目標の提示、

計画策定のための多数の関係者の連携協力、政策評価と改善が必要になり、そのために組織再編を促すなどガバナンスに対しても大きい。例えば、NSRF という 1 つの枠組みの下に様々な分野ごとの政策を統合する過程において各省庁間や地域の関係者との協力体制が築かれ、ガバナンスでの改善も見られる。また多数の関係者の共通認識や合意形成のために、明確かつ分かりやすい表現方法も重要である。例えば『EU の国土的課題』には EU の現況、課題、将来像が一目で分かるような地図も参考資料として付随する。

現在地域政策の中で最重要課題のひとつは雇用問題である。多くの先進諸国では少子高齢化と人口減少が進展しているために、競争力のある分野に有能な労働力を確保することが課題である。雇用政策は単に失業率を減らすだけでなく、非労働力を労働力市場に取り込むこと、また労働者の質向上のための生涯教育、研修制度などに焦点を当てている。日本の将来を展望すると、出生率の増加、教育への重点投資、有能な労働者の定着などのための大胆かつ抜本的な改革が早急に必要である。

1. 国土・地域政策の変遷

OECD 諸国では、従来の分野ごとの政策(sectoral policy)から地域に基づく政策(place-based policy)へと政策概念の枠組み変化(パラダイムシフト)が起きており、総合的かつ統合的な『地域政策』(Territorial Policy または Regional policy)⁵⁶が脚光を浴びている。そのうち都市政策 Urban policy や農村政策 Rural policy といった地域類型により区別されることが多いが、いずれも従来型の施設整備(ハード)だけでなく、経済政策はもちろん、雇用や教育などの社会政策、起業や経営などの企業支援や科学技術研究開発(R&D)を含んだ幅広い産業政策(ソフト)など多分野横断的な政策が、その地域に適した内容で総合的・統合的に盛り込まれてきている。

Rural を農村と和訳すると農業と結びつけてしまいがちだが、先進諸国では“Rural”はもはや“Agriculture”と同義語ではないとされている(OECD 2003b)⁵⁷。農業政策は単一部門(sector specific)であるが、“Rural policy”は多次元部門(multi-sectoral)を包含している。例えば、Rural policy を専門的に議論する OECD の農村作業部会(Working Party on Territorial Policy in Rural Areas)においては、各国の代表は非常に多岐にわたる中央政府組織－農業系、地方自治系、経済開発・社会資本系、財務系、環境系、産業系などーから参加している。

⁵⁶ 地域や場所を表す語彙が英語には沢山あるために、日本語での訳出が困難である。OECD の地域政策に関する委員会 Territorial Development Policy Committee (TDPC)ができた当初は、その名称が Regional Policy であると従来型の産業政策中心の分野ごとの政策を想起させることから Territorial Policy となった。ただしアングロサクソン系の国は Regional Policy の方が適切であると主張している。この章の中で「地域政策」とあるのは、日本の既存の概念を越えたこのような総合的な政策を指す。また文中には原語を併記し、読者が誤解のないように努めている

⁵⁷ OECD の地域区分である主農村地域(predominantly rural regions (PR) ; OECD 2005c 定義参照)においては、2000 年の農業従事者の割合は労働力人口の 10%未満である。また EU25 カ国では、rural 地域における土地利用の 96%が農業用途(森林を含む)であるが、農業従事者の割合は 13%であり、総付加価値 GVA(gross value added)は 6%にすぎない(OECD, 2006e)

地域政策を Barca(2005)が用いた図を参考にし、図表 5-1-1 のように地域類型(Rural とそれ以外)と政策(地域政策と一般的な政策)を各 2 分類した計 4 分割して表現する。すべてを網羅する全体計画(Grand Plan)、つまり農業政策、農村開発政策、都市計画、社会政策、交通政策などを地域の次元で完全に統合する形は理想だが現実としては残念ながら達成しがたい。一方、細部政策(Niche policy)については政策効果が小さくなりがちである。この両者の妥協案が『総合的な地域政策』である(OECD 2006e)。

これを日本の政策に当てはめて考えると、戦後の全国総合開発計画は経済計画と国土・地域計画が合わさった Grand Plan といえよう。これが成功した背景は、分野ごとの政策が戦後復興、経済発展、社会基盤整備といった最低水準を達成するという共通目的があったからである。時代とともに経済的・社会的発展が進むにつれ最低水準を満たすという共通概念が不明瞭になってきた。このようにして Grand plan で示される部分が地域側に移動してきたのが、近年の国土計画であると言えよう。『総合的な地域政策』は、図表 5-1-2 で破線の長方形が示すように、一般的な政策(general policy)も包含した広いものである。また都市政策と農村政策は都市と農村の連携推進のために、図表 5-1-2 でそれぞれの楕円が示すように、都市と農村との境をまたぐ政策であることが必要である。日本の新しい国土計画である国土形成計画法による地方広域計画は、Rural と Non-rural で表す地域類型ごとの形に収まっているといえるが、『総合的な地域政策』とするために一般的な政策も包含し、各政策を地域という次元に統合したものであるべきである。

図表 5-1-1 地域政策のマトリックス

政策 地域類型	地 域		一 般
		最低水準	
農村 (Rural)	Niche Policy		
都市 (Non-rural)			Grand plan

出所) “The New Rural Paradigm: Policies and Governance” (OECD 2006e) を基に筆者翻訳・変更

図表 5-1-2 総合的な地域政策の概念図

政策 地域類型	地 域		一 般
		最低水準	
農村 (Rural)	楕円		
都市 (Non-rural)			

出所) “The New Rural Paradigm: Policies and Governance” (OECD 2006e) を基に筆者翻訳・変更

地域政策の中でも地域の競争力と雇用は主要政策課題であり、EU を含め OECD 諸国では重点的に取り扱っている。各国の政策は格差是正が重要課題としながらも、国際的な競争力のある成長可能性を高めることに変化してきている。OECD では 78 大都市圏を定義し、

経済活力の波及効果、(行政界を超えた機能的な地域である)大都市圏の次元での戦略的な展望、大都市圏ガバナンス(既存の公的主体との関係、民間部門との連携協力など)など大都市の抱えている問題を検証している。経済活力を高める一方、暮らしやすさや魅力も高度な能力を持つ労働者を惹きつける重要な要素である。そのために都市部の社会的・経済的に隔離されている貧困地域の改善は急務であるが、おそらく最も難しい課題としている(OECD 2006a)。OECD 公共ガバナンス・地域開発局の Pezzini 次長は「EU の地域政策は成長可能性や十分に活かされていない比較優位性のある地域に焦点を当てるべきであり、より貧困な地域への資源再配分に焦点を当てるべきでない。」と述べている (EUKN 2007)。

国連の推計によると、2003年には全世界で都市居住者(urban residents)は 48.3%であるが、2007年には初めて世界の都市居住者の割合が農村居住者(rural residents)を上回るとされている。また 2003年には 30 億人の都市居住人口は急速に増加し、2030年には 50 億人になると推計されている(United Nations 2004)。特に都市部においては国際化と情報化にさらされ、知識を基盤とする経済社会への展開が課題となっている。大都市と異なり小中規模都市は多分野となる限界量(critical mass)が確保できないため、限られた分野に特化することになる。少数特化のリスクを避けるために他の都市部と物理的に連携するとともに公的機関や企業のネットワークを通じて、多数の都市が協力し合う多極型経済が必要である。

成長可能性や比較優位性を特定するには数多くの関係者(stakeholders)を巻き込むことが重要である。その際政府は参加を促すように動機付けするなど枠組み・土台を整える役割を果たすのであり決して上から下への命令ではない。このような変革の中、効果的かつ効率的な政策を実行するためにはガバナンス⁵⁸分野の改革が必要であり、特に分野横断的な連携(水平連携：horizontal coordination)と中央政府と地域における主体との連携(垂直連携：vertical coordination)を推進することが課題である。各地域に適した政策をより効果的に実現するために、政策主体は国からより小さな空間的次元へと地方分権が進んできており、また行政界を超えた機能的な地域を政策対象とする動きがある。中央政府(連邦政府)は地域の主体性を尊重し、地方政府や自治体とは対等な協力・連携関係とした多層の公的主体と、企業、高等教育・研究機関、NGO といった社会活動組織など多様な主体の参加と協力(パートナーシップ)が重要な鍵である。政策運営にあたっては、正確な現状認識、分析、事前評価、適切な政策立案および実行、さらに中間段階での監視や政策評価、その結果を反映した政策改善という一連の政策の循環と、事後評価の比重が高まっている。

以上まとめると地域政策の新たな方向性は

⁵⁸ 本章で“ガバナンス”は公的部門における政策の枠組みや体制(public governance)を指し、中央政府と地方政府のあり方、役割、各主体の連携手法などを含む広義の意味を持つ。EU の方針としてよく使われる表現“From government to governance”は、階層的な政府や官僚の手続きによる中央政府の優位性から、各主体(各政府間、民間組織、NPO などの多次元・多様な主体)が柔軟かつ協調的な手法により参加型意思決定を行うなど重複した複雑な関係への転換を示唆している(ESPON 2005)

- ・分野横断的な政策がその地域に適した内容で総合的・統合的に展開
- ・(中央)政府主導から異なる次元(マルチレベル)の政府が協力し、また民間(私企業、NGO、社会的集団など)など多様な主体の参加と協力(パートナーシップ)
- ・地域が政策立案・実行主体
- ・従来型の富裕な地域と貧困な地域との均衡を図ることから、その地域の競争力の価値を認め高める方向へ
- ・補助(金)でなく投資(investment)を重視(ハードだけでなくソフトへの投資)
- ・政策評価と改善の政策循環

次に EU の政策は各国の政策の基礎となるので各国の政策を理解する上で知っておく必要があるため、EU の地域政策の変遷を概観する。続いて EU 諸国がどのように EU の政策を自国の政策に取り入れているか事例を紹介する。さらに、日本の将来を展望する上で含蓄のある最新事例を紹介する。最後に日本の政策との比較検討を行う。

2. EU の地域政策

EU 諸国では、EU の政策の枠組みを各国の国土・地域政策に取り入れて再編成を行ってきた。各地域(region)の経済的、社会的格差の是正が重要課題として、各地域が EU 統合の重要な要素と捉え地域を単位として EU 構造基金(Structural Funds)をはじめ諸政策がなされている。構造基金の用途は、旧東欧諸国などの加盟国増加のために従来どおり開発の遅れた地域への支援が主要課題であることには変わりがないが、開発が進んだ地域については地域の競争力と雇用が主要課題である。

EU 全体の地域に着目した将来展望は 1999 年欧州空間開発展望 (ESDP)から始まり、リスボン戦略(Lisbon Strategy)とその改定において具体的な目標を示している。当該目標を実現するために、EU 諸国は『経済と雇用の統合ガイドライン』(Integrated guidelines for growth and jobs, 2005-2008)(European Commission 2005)に基づく『国家改革計画』(National Reform Programme, 2005-2008 (NRP))を作成し、国の次元でのリスボン戦略を実行するための優先事項を記述することになった。また結束政策について、EU 諸国は『共同体戦略指針』(Community Strategic Guidelines, 2007-2013)に基づく EU 構造基金計画作成の参照となる『国家戦略参照枠組』(NSRF)とその『実施計画』(OP)を作成することになった。ESDP 策定後、EU 加盟国増大による EU 拡大と急速なグローバル化などによりもたらされる新たな地域的課題に対応するために 2007 年に『EU の国土的課題』(Territorial Agenda)を作成することになった。

(1) 欧州空間開発展望(ESDP)

1999 年に欧州委員会(European Commission; Commission of the European Communities)が策

定した『欧州空間開発展望』(European Spatial Development Perspective (ESDP))⁵⁹は、均衡のとれた持続可能な開発を目的とした EU 共同体の連携協力を進める政策指針の枠組みを定め、EU 諸国の空間的目標を示した地域開発の指針となるものである。ESDP は EU 諸国に対する指針であり法的な拘束力を持つものではないが、各国が地域開発の共通の目的に向かうことにより相互補完が進み、また相乗効果が生まれることを期待している。結束政策 (cohesion policy) とは、分野ごとの政策 (sectoral policy) と対照的に、各国や地域が特別なニーズや特有の地理的課題などに対応し、成長の可能性を妨げるような不均衡な地域開発を避けつつ、EU の優先事項への事業や資源を展開するものである。ここでは全体として調和のとれた開発を推進するために経済的・社会的結束 (economic and social cohesion) を強化することを目指している。ESDP の主要分野は、都市および農村開発、交通、自然・文化遺産であり、各主体に政策実行を働きかけるものである。政策手段は空間的次元により異なるが、EU 共同体、越国境、国家、地域 (regional/local level) という次元での空間的協力を推薦している。

(2) リスボン戦略(Lisbon Strategy)とその展開

2000 年 3 月に公表したリスボン戦略(Lisbon Strategy またはリスボン・アジェンダ Lisbon Agenda)⁶⁰は、EU の抱える生産性の低下、経済成長の鈍化といった問題に対処するために、2010 年までに EU が世界で最も力強く競争力のある経済となること目指したものである。主要分野として雇用、経済、社会、環境と持続可能性など幅広く数多くの目的を掲げたが、中間見直しでは変革への進捗状況は芳しくなく、高齢化社会や全世界的な競争に直面(北米やアジアとの経済成長の差が拡大)しているという緊急の課題に取り組む必要性を強調した。2001 年 6 月のヨーテボリで開催した欧州理事会は持続的開発のための戦略を合意し、第 3 の重要な次元として環境をリスボン戦略に追加した⁶¹。

2005 年 2 月のリスボン戦略の改定(Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy)では、「より力強くかつ持続的な成長の実現と、より多くかつより良い仕事の創出」に焦点を当て、競争力強化に重点を置き知識経済社会 knowledge-based economy へ向けて“経済成長と雇用”が主要優先事項となった。目標は、

- ・ ヨーロッパが投資や就労により魅力的な場となること
- ・ 知識や技術革新がヨーロッパの成長の核心となること

⁵⁹ ESDP は 2 編(Part A が政策の方向性など、Part B が(策定当時の)現状分析)から構成され、以下の説明は Part A についてである。最新のデータを元にした現状分析については近年策定された文書(Second Report on Economic and Social Cohesion - an assessment など)を参照されたい

⁶⁰ “Presidency Conclusions - Lisbon European Council: 23 and 24 March 2000” (Commission of the European Communities 2000)

⁶¹ “Conclusions on the Presidency - Göteborg European Council: 15 and 16 June 2001” (II. Strategy for sustainable development と III. Full employment and quality of work in a competitive union を参照)

- ・企業がより多くかつより良い仕事の創出できるように政策を構築すること

このため規則、税制を整備し補助金・交付金の減額や方向転換が必要となる他、2010年までに R&D 支出の GDP 比を 3%とする数値目標を掲げているが、現在 2%に止まっており、依然アメリカやアジアとの差が大きい⁶²。リスボン戦略の改訂版によれば、R&D 支出が GDP の 3%となれば、2010 年までには GDP が 1.7%上昇すると見込んでいる。また労働力の平均学歴を 1 年上げると、EU の GDP 年成長率が 0.3%から 0.5%ポイント上がると見込んでいる⁶³。より良い労働市場政策と税制や諸手当を講じれば労働市場への参入が 1.5%ポイント上昇し、さらに賃金抑制などと組み合わせれば 1%の失業率減になるという研究がある。これらの推計値はリスボン戦略を実現できなければ非現実的であるが、遂行できれば目標である 3%の成長率に近づけられるとしている。

ア 経済と雇用の統合ガイドラインと国家改革計画(NRP)

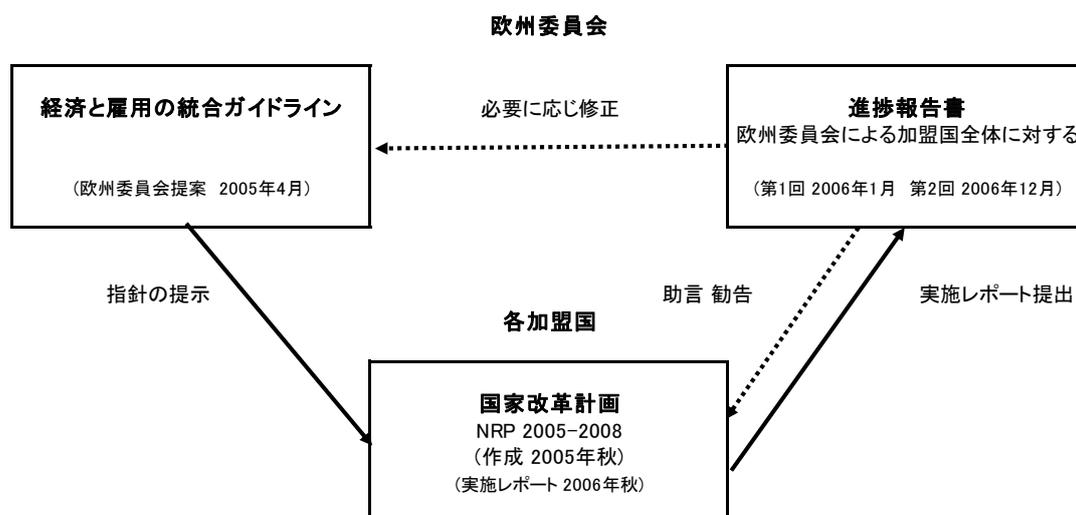
リスボン戦略の目標を実現させるには各国の協力が必要であるため、各国の政策にリスボン戦略の指針を取り入れるために、“成長と職業のためのパートナーシップ(協力関係)”の考えに基づき、EU で 1 報告書、国で 1 報告書を作成することになった。EU レベルでは共同体リスボン計画(Community Lisbon Programme (CLP))を、そして、各国は欧州委員会作成の『経済と雇用の統合ガイドライン』に基づく 3 ヶ年の『国家改革計画』を作成し、国の次元でのリスボン戦略を実行するための優先事項を記述することになった⁶⁴。毎年秋に進捗状況を報告書にまとめた後、欧州委員会が分析し総括して毎年 1 月に年間進捗報告書作成し、2008 年には再び全体の見直しを行うことになった(図表 5-2-1 参照)。つまり、各国はただ美しい文章を書くだけでなく、改革をきちんと実行しているかどれだけ進捗しているかを毎年精査され、成果を求められるのである。

⁶² R&D 支出の国内総支出 GDE に占める割合(GERD)の OECD データでは、2003 年には EU 1.81%、EU15 1.90%(2003 年)であるのに対し、日本 3.13%、韓国 2.85%、アメリカ 2.68%(2004 年)である。EU 諸国内でもスウェーデン 3.95%、フィンランド 3.51%(2003 年)と高い国がある一方新規加盟国のスロバキアやポーランドなど、またギリシアは 0.5~0.6%と極めて低い(図表 5-3-5 参照)

⁶³ 他には、サービス業での EU 単一市場が完成すれば中期的には GDP の 0.6%上昇と雇用水準の 0.3%上昇、また金融市場での統合が進めば中長期的には EU 企業の資本費用を 0.5%ポイント下げることになり、長期的には GDP の 1.1%上昇と雇用水準の 0.5%上昇を見込んでいる

⁶⁴ 各国の NRP はインターネットから入手できる(http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf)。また 2006 年の NRP の実施状況についての報告書も掲載されている(http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006_en.htm)

図表 5-2-1 新しく導入された毎年のガバナンス循環



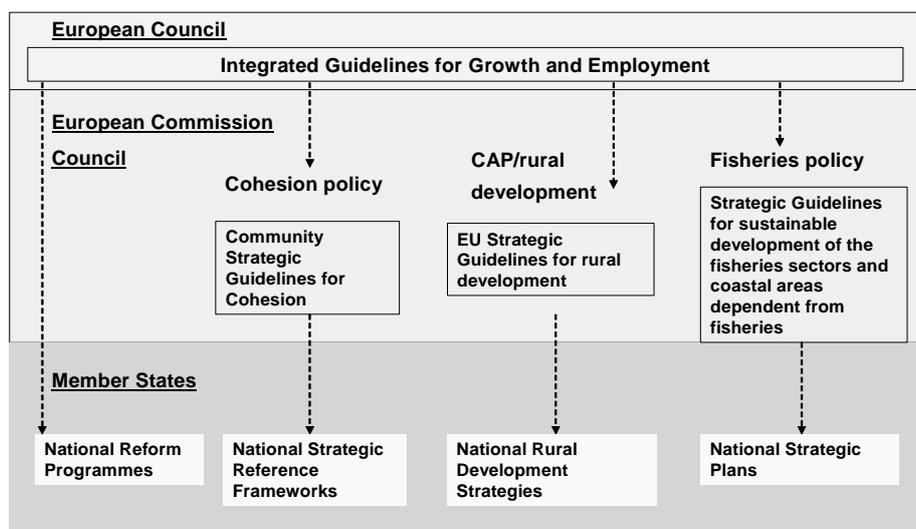
出所) “The new Integrated economic and employment guidelines” (MEMO/05/123, 12 April 2005)
を基に筆者加筆・更新

2006年1月の第1回目の欧州委員会による進捗報告書「Time to move up a gear(今加速する時だ)」では、成長と職業のための4つの実行すべき分野を掲げている。

- ・ 知識や技術革新への投資の増大(R&D 投資を GDP の 3%に目指す)
- ・ 特に SME(中小企業)に対してビジネスの可能性を開放(市場参入と競争の改善)
- ・ グローバル化と高齢化への対応(労働市場改革)
- ・ 効率的かつ統合的な EU エネルギー政策の推進

各国が NRP を完全にかつ予定通り実行すれば格差が縮まることが多いが、すべての EU 諸国が実現すれば効果が現れるものや、国の次元では対処できないものでも EU と国の双方が協力的に実行することが成功につながるものもあるとしている。2006年12月には第2回目の欧州委員会による進捗報告書「A year of delivery (実施する年だ)」では、各国の NRP の実施状況について、マクロ経済分野、ミクロ経済分野、雇用分野ごとに評価し、各国での進捗状況、強度、関与など改革へ向けての取り組みにばらつきがあるとしている。引き続き年度内に達成できるよう努力するとともに、上記の優先すべき4分野を NRP および CLP に反映させることとしている。

図表 5-2-2 新しいリスボン戦略と結束政策、農村開発、漁業政策との関係



出所) 欧州委員会(2006)⁶⁵

イ 結束政策：共同体戦略指針(国家戦略参照枠組 NSRF、実施計画 OP)

2005年7月に発表の欧州委員会の『成長と雇用を支える結束政策：共同体戦略指針 2007-2013』(Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013)(European Commission 2005)では、前述した2005年2月のリスボン戦略の改定が掲げた3点の目標(より魅力的な投資や就労の場、成長のための知識と技術革新の改善、より多くかつ良い仕事の創出)を実現させるためのEUにおける優先事項を特定し、指針を示している⁶⁶。その目的は、より均衡のとれた開発・発展、都市と農村における持続可能な共同体(コミュニティ)の形成、地域的影響を与える他の分野毎の政策との整合性を図ること、さらに、地域的融合を改善し地域間や地域内の協力を奨励することである。特に、地域政策の中で地域的次元(地域的結束 territorial cohesion)の重要性を強調しているが、それは、経済的結束(economic cohesion)と社会的結束(social cohesion)の枠組を超えた概念として位置づけられており、2004年に3番目の要素としてEU憲章に加えられた⁶⁷。地域的結束

⁶⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/cohesion_policy2007_en.ppt#2

⁶⁶ 枠組みは以下の5つの観点から成る。①Concentration 集中。②Convergence 収束(高成長率を維持・達成するために成長潜在力を刺激し、拡大EUにおいて広がった格差を減らし、EU全体での競争力に寄与することを目指す)。③Regional competitiveness and employment 地域の競争力と雇用。④European territorial cooperation ヨーロッパの地域的協力。⑤Governance ガヴァナンス

⁶⁷ EUの中心的な目的としてEU憲章第2条に‘to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union...’と書かれている。これは”people should not be disadvantaged by wherever they happen to live or work in the Union”を暗示唆しているために、Territorial cohesion は共同体の目的である経済的・社会的結束を補完するためにEU憲章第3条に加えられた(“The Third Cohesion Report” European Commission 2004)。EU憲章第3条(抜粋)：Article I-3: The Union’s objectives “3 …The Union shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States.”

は、域内の居住や就業の場によって差があるべきではないということで、その改善には異なる地理的状況による問題点を認識しつつ、複合的 multi-disciplinary または統合的 integrated なアプローチでの政策が必要である。当該指針は、①都市の成長と仕事、②農村における経済の多様化、③地域間協力(越境間 cross-border、(マクロな)国を超えた transnational、地域間 interregional)について、地域的結束を考慮に入れるよう指導している。

当該指針は、EU 諸国や地域が全国計画や地域計画を作成する際(特に結束、成長と仕事という EU の目標達成のために)に参照する 1 つの枠組みを示している。その実現のための財政措置として、EU 構造基金(Structural Funds のうち、ERDF (the European Regional Development Funds)と ESF (European Social Fund))⁶⁸と結束基金(Cohesion Fund)を用いる。

各国では当該指針を基にして、2007 年から 2013 年までの構造基金計画作成の参照となる『国家戦略参照枠組 NSRF 』(National Strategic Reference Framework、第 5 章 3(1)参照)を作成することとなった。NSRF は各国の「収束目的」と「地域の競争力と雇用目的」のための戦略の概要および業務実施について記述し、構造基金が当該指針や各国の NRP に沿っていることを確認する。また持続的開発を促進するために共同体の優先事項と国や地域の優先事項の関係、および各国の雇用行動計画との関係を明確化する。さらに、政策を監視するため主要課題や地域(都市再生、農山村経済や漁業地域の多様化など)に関する優先事項の主要目的は定量化し、実績や影響の指標は明確にしなくてはならない(Article 25, Commission of the European Communities 2004)⁶⁹。あわせて各国では、NSRF を実施するための『実施計画 OP』(Operational Programme、第 5 章 3(1)参照)を作成し、多年度にわたる手法、財政資源(1 または複数)とその配分を記述することとなった。

ウ EU 構造基金

2005 年 12 月の EU 議長決議『EU 財政展望 2007-2013』(EU Financial Perspectives, 2007-2013)において、現行(2007-2013 年)の「成長と雇用のための結束」(1b. Cohesion for growth and employment)目的の構造基金(Structural Funds と Cohesion Fund)予算は、2004 年価格で 307.6Euro(全体の 35.7%)とされた。前計画期間(-2006 年)の 32.1%からさらに増加し、このように結束政策は予算面から見ても EU 政策で主要な位置を占めていると言えよう⁷⁰。その割り当ては次のとおり。なお、「収束目的」の 60%、「地域の競争力と雇用目的」の 75%は

⁶⁸ ERDF は地域ごとや社会的集団の間での不均衡を削減することにより EU 内での経済的・社会的結束を促進させることを主目的としており、ESF は雇用政策の戦略的目的を実現させるための主要な財政手段として用いられる

⁶⁹ 欧州委員会が作成した「共同体戦略指針(Community Strategic Guidelines)」(Commission of the European Communities 2005)を各国が採択した後、できるだけ早く NSRF を作成することとされている(Article 25-26, Council Regulation, Commission of the European Communities 2004)

⁷⁰ 1980 年代半ばには、ヨーロッパ地域開発基金(European Regional Development Fund)は EU 予算の 7.5%(1985 年価格で 230 万 ECU であった(Bachtler 2006))

リスボン戦略のための支出とすることとなった⁷¹。

- ・ 81.7% 「収束目的」 (Convergence objective)(オブジェクトティブ 1 の後継)
- ・ 15.8% 「地域の競争力と雇用目的」(Regional competitiveness and employment objective)(オブジェクトティブ 2 および 3 の後継)
- ・ 2.4% 「ヨーロッパの地域的協力目的」 (European territorial co-operation objective)(インターレグ Interreg の後継)

2007 年からは「収束目的」の基金は従来どおり 1 人当たり GDP が EU 平均の 75%以下の地域に向けるものの、EU25 カ国平均だけでなく EU15 カ国平均も暫定措置として用いている(図表 5-2-3 参照)。一方、「地域の競争力と雇用目的」の基金は雇用と競争力に係る課題ごとに「収束目的」の地域およびその暫定地域以外のすべての地域が対象である⁷²。人口比で言えば、「収束目的」が適用される地域は EU25 では 30.9%(2007 年 EU 加盟のブルガリアとルーマニアを加えた EU27 では 35.1%)、「地域の競争力と雇用目的」については EU25 では 69.1%(EU27 では 64.9%)となっている。新たな加盟国が 10%前後の GDP 成長率を遂げていることから、EU 全体としても高い GDP 成長を達成でき、また雇用についても全体で 2500 万人分の新規雇用を創出(成長率は 4~8%)することを見込んでいる。

図表 5-2-3 結束政策(2007-2013 年)の概要

Programmes and Instruments	Eligibility	Priorities	Allocations
Convergence objective			81.7% (EUR 251.33 bn)
Regional and national programmes (ERDF ESF)	Regions with a GDP/head <75% of average EU25	*innovation; *environment/ risk prevention; *accessibility;	57.6% EUR 177.29 bn
	Statistical effect: Regions with a GDP/head <75% of EU15 and >75% in EU25	*infrastructure; *human resources; *administrative capacity	4.1% EUR 12.52 bn
Cohesion Fund including phasing-out	Member States GN/head <90% EU25 average	*transport (TENs); *sustainable transport; *environment; *renewable energy	20.0% EUR 61.42 bn
Regional competitiveness and employment objective			15.8% (EUR 48.79 bn)
Regional programmes (ERDF) and national programmes (ESF)	Member States suggest a list of regions (NUTS I or II)	*Innovation *environment/risk prevention *accessibility *European Employment Strategy	15.5% EUR 38.4 bn
	"Phasing-in" Regions covered by objective 1 between 2000-06 and not covered by the convergence objective		3.4% EUR 10.38 bn
European territorial co-operation objective			2.44% (EUR 7.5 bn.)
Cross-border and transnational programmes and networking (ERDF)	Border regions and greater regions of transnational co-operation	*innovation; *environment/ risk prevention; *accessibility *culture, education	of which: 77.6% cross-border 18.5% transnational 3.9% interregional + ENPI

出所) 欧州委員会(European Commission 2006)⁷³

⁷¹ “Financial Perspective 2007-2013” (European Commission 2005)

⁷² 2006 年までは、オブジェクトティブ 1 は 1 人当たり GDP が EU15 カ国平均の 75%以下の地域に対する開発および構造調整として、オブジェクトティブ 2 は衰退産業により特に影響を受けている地域の調整として地域を限定していたが、これらの地域以外において、オブジェクトティブ 3 は地域を特定せずに教育、訓練、雇用などの人材育成の目的としていた

⁷³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/cohesion_policy2007_en.ppt#9 ; 適用地域 : http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/eligible2007/sf200713.pdf

このように構造基金は、豊かな国や地域から貧しい国や地域への再配分(redistribution)だけでなく、競争力と成長力の改善と持続的開発の推進のための投資(社会基盤などのハードおよび人的資源などのソフトへの高水準の投資)を維持するために(比較的条件が劣る)地域への割当(allocation)の役割を果たす。つまり、支援の対象は立ち遅れた地域だけでなく、従来の地域間の均衡を図る目的を保ちつつ(開発が進んだ地域においても)地域の競争力と雇用も重要であると、一部軌道修正したことになる。

構造基金による影響は、事業による投資効果そのものだけでなく、組織の再編を促すなどガバナンスに対しても大きい。構造基金に係るプログラム・計画による手法は、戦略的に中央政府と地域政府といった多層の政府、また多次元部門の連携・協力を促し、各 EU 諸国の政策への影響も与えている。監視、評価、助言や意見といった一連のプロセスで行政の質の管理、説明責任、透明性が生まれる。構造基金のために多年度の地域開発計画を策定するプロセスには以下の一連の流れを包含する。

- ・ 分析
- ・ 戦略構想
- ・ 目的設定
- ・ 実施計画
- ・ 外部機関による政策の監視、評価、助言・意見
- ・ 欧州委員会が採択

1988 年の構造基金改革により欧州委員会が、地域政策予算の分配、特に基金を受ける資格がある地域の指定、各国の計画の採択、事業管理・実施、支出管理についてより強い影響力を持つことになった。これにより欧州委員会と加盟国との間で緊張関係がしばしば生まれている(Bachtler 2006)。

(3) EU の国土的課題

1999 年の ESDP 策定後、EU 加盟国増大による EU 拡大、また特に急速なグローバル化などによりもたらされる新たな地域的課題がでてきた。『EU の国土的課題—様々な地域からなるより競争力がありかつ持続可能なヨーロッパを目指して—』(Territorial Agenda of the European Union; Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions)⁷⁴は、ヨーロッパの地域開発のための戦略的かつ行動重視の枠組みを提示するものである。当該レポートは、2007 年 5 月にライプチヒの都市開発と地域的結束(Territorial Cohesion)に関する非公式大臣会合において、各国の国土開発担当大臣により採択された。背景文書(バックグラウンドドキュメント)である『EU の国土の現状と展望』(The Territorial State and

⁷⁴ 関連資料は、2007 年上半期の EU 議長国であるドイツの連邦交通・建設・都市開発省(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)のホームページから入手できる(<http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>)

Perspectives of the European Union)の調査結果を基にし、改定リスボン戦略を実行しやすくするために、地域開発の優先順位と行動計画を定義した。つまり、域内の地域と都市が持続可能な経済成長と多くの雇用をもたらす可能性を特定し行使し、地域の多様性・独自性をより良くかつより革新的な方法で活用することにより、世界における EU の競争力をさらに高めることを目的としている。特徴は、地域的次元を強調し、EU や国レベルでの政策に地域的次元を考慮するよう支援することにより、世界的規模かつ分野統合的な手法で地域的結束を推進するものである。地域に影響を与える最重要課題⁷⁵は次のとおり。

- ・ 地域的に多様な気候変動の地域へ与える影響(特に持続的開発)
- ・ エネルギー価格の上昇、エネルギーの非効率性、新エネルギー供給に関する地域的可能性
- ・ 世界的競争下における越国境などの EU 統合の加速、同時に国や地域の依存性の増大
- ・ EU 拡大の経済的、社会的、地域的結束への影響(特に、東欧や新加盟国およびその地域の統合に関連した交通、ならびにエネルギー基盤)
- ・ スプロール開発の増加と遠隔地での人口減少による生態的、文化的資源の酷使、生物多様性の喪失
- ・ 人口動態変化(特に人口減)と移民の労働市場、公共サービスの提供、住宅供給、暮らし方や共生への影響

『EU の国土的課題』は地域開発のための優先事項を提示し(拘束力はなく、推奨・勧告という形)、非公式な協力により達成されるものとして、EU と各国の政策において数々の主要な行動を推奨している。その前提は、EU 域内の大都市地域と都市集積の力強い多極ネットワーク (polycentric network) と、都市地域と農村地域のより強固な協力関係 (partnership ties) が、域内の経済格差を減らし、地域的結束をさらに推進するというものである。ヨーロッパにおける地域開発の優先事項⁷⁶は次のとおり。

- ・ 地域と都市とのネットワークによる多極型開発と革新の強化
- ・ 農村と都市との新しい協調形態と地域ガバナンスの必要性
- ・ 競争力と革新の地域クラスターの推進
- ・ ヨーロッパ横断ネットワークの強化と延伸
- ・ ヨーロッパ横断の危機管理⁷⁷

⁷⁵ これまでの文案でも、気候変動、エネルギー問題、グローバル化と EU 拡大、経済的、社会的、地域的結束について書かれていたが、最終案(及び 8/1/2007 の文案)では気候変動、エネルギーが 1 番目と 2 番目に来ている。また 8/1/2007 の文案にあった「社会的不均衡と格差の拡大」が最終案では無くなった一方、人口減や暮らし方が強調された

⁷⁶ これまでの文案と中身はほぼ同じだが、順番が異なっている。8/1/2007 の文案では 6 番目だった多極型都市開発が一番目に掲げられる一方、クラスターと生態系の順序が 1 番目と 3 番目からそれぞれ 3 番目と 6 番目と順位が下がった。また、ここでも気候変動が明示された

⁷⁷ 国境を越えた、自然または人工災害に対する危機管理。『EU の国土の現状と展望』に記されている主な検

- ・ 開発への付加価値としての生態系構造と文化的資産の強化

また、『EU の国土的課題』を実施する 4 つの主体毎に行動計画を提示している。

- ・ EU の機関(欧州委員会、欧州議会)
- ・ EU 共同体と加盟国との緊密な連携
- ・ EU 加盟国における地域的結束の強化
- ・ 各国大臣による共同作業

『EU の国土的課題』の目的を反映した地域開発は、NSRF の実施および構造基金計画 2007-2013 年の中間評価ならびにリスボン戦略実施のための各国による行動計画の中で取り入れられることになる。また、『EU の国土的課題』は、同時期に開催された非公式大臣会合で採択されたヨーロッパの次元での統合的都市開発を掲げている『ライプチヒ憲章』(Leipzig Charter on Sustainable European Cities)とも密接に関連する。つまり地域的次元を強調した『EU の国土的課題』と都市的次元を強調した『ライプチヒ憲章』は補完的かつ一体として扱われ、これらを基にした各国 NSRF によって空間的側面についての EU の政策が国の政策が首尾一貫したものとなる。

引き続き地域的課題を認識させ『EU の国土的課題』を実現することに努め、2007 年 11 月および 2008 年春の非公式大臣会合を開催するよう要請している。また、民間の主体が参加し、政府と官民の対話ができる方法も模索するとされている。2011 年前半には『EU の国土的課題』の評価とレビュー・再検討をすることと明記されている。このように地域政策が効果的であるためには、時代に遅れないよう頻繁に議論し、評価検討を繰り返し常に進化し続ける必要がある。

なお、『EU の国土的課題』には、EU の状況を地図に落とし『EU の国土的課題の地図』Atlas for the Territorial Agenda of the EU も参考資料として付随する。これはドイツ連邦建設・国土計画庁(Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR))の「空間モニタリングシステム」と ESPON(European Spatial Planning Observation Network)のこれまでの研究成果を基にしており、EU の現況(将来推計指標も含まれる)を分かりやすく伝えるものである。このように文章だけでなく、現況、課題、将来像が一目で分かるような資料も作成することは、多数の関係者の共通認識や合意形成にも役立ち、一般の人の理解を深めることにも貢献している。

3. 各国の地域政策

(1) NSRF と OP

討項目は(BMVBS 2007c)、(自然災害に対する)脆弱性の削減、(脆弱性に対する)総合的な戦略、複数災害にわたる(一様かつ総合的な)政策決定、優先順位設定、危機管理のガバナンス(その過程はリスク評価と管理のすべての段階で関係者と協議)

各国は『EU の国土的課題』の優先事項と『共同体戦略指針』の地域的次元を各国の政策や各地域の開発政策にいかに関係するかに知恵を絞ることになった。NSRF という 1 つの枠組みの下に様々な分野ごとの政策を束ね、その過程で各省庁間や地域の関係者(中央省庁の地方紙部局、地方政府、地方議会など)との折衝・議論を経ることにより、このような協力体制により改善した政策実行となる。つまり NSRF のガバナンスは多層と多分野(垂直と水平)の協力関係が重要な要素である。地域の多様性を政策に取り入れることは、各国の政策目的を地域の政策目的に置き換えことにより、地域間格差が縮小し、地方分権へとつながることも期待できる(Austrian Federal Chancellery 2006)。

NSRF は「収束目的」と「地域の競争力と雇用目的」のための資金計画作成の際に参照される。NSRF には、EU や世界経済の潮流を考慮に入れた発展格差、弱点、可能性の分析、テーマごとと地域ごとの戦略、実施計画 OP 一覧、リスボン戦略への対応、毎年の資金配分、また「収束目的」に該当する地域については行政効率性強化のための施策、EAFRD と EFF の年間割当の合計、“付加原則(Additionality Principle)”⁷⁸の順守の事前確認を記述することとされている。さらに EU 結束政策と国や地域または分野ごとの関連政策の連携、OP と構造基金や他の資金の連携方法についても関連あれば記述することとされている。

OP は 3 目的ごとに作成され、対象地域の次元は「収束目的」は NUTSII (ただし Cohesion Fund は国)、「地域の競争力と雇用目的」はその国の政府機構に応じて NUTSI または NUTSII、「ヨーロッパの地域的協力目的」は越境間連携については NUTSIII、で記載することとされている⁷⁹。OP には現状分析、優先事項の理由、詳細な財政計画、主要な事業等を記述することとされている。また、目標を定量的に表すアウトプット指標(output indicators)や実施の際の監視や評価手法、透明化を確保するための財政の流れといった事業評価の手法も盛り込まなくてはならない。戦略的な政策実行には多くの関係者の積極的な関与と貢献が必要となる。ヨーロッパ投資銀行(European Investment Bank (EIB)) やヨーロッパ投資基金(European Investment Fund (EIF))も施策に関与し、国の要請があれば NSRF や OP 作成に関与できる。

2006 年夏にオーストリアで開催された地域戦略に関する会議での議論で、地域的次元が結束政策や開発戦略にとって重要であることには各国は合意しているが、地域的次元は既存の NSRF には完全に統合されておらず、いくつかは表面的あるいは全く欠落していることがある(特に都市的次元と地域協力目的について)との報告がまとめられている(Austrian

⁷⁸ EU 構造基金の基本 4 原則は、集中 concentration, 協力関係 partnership, 計画 programming および付加 additionality である。付加原則とは、EU 構造基金は各国の資金の代用となるものでなく、各国の地域開発資金に付加されるものとするを指す。なお、集中原則は最も開発が遅れた地域への集中投資、協力関係原則は実施や監視段階においても欧州委員会、中央および地方政府と協力関係、計画原則は目的、分析、戦略、資金などの計画を指す

⁷⁹ Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) : EU における行政界の分類。詳細はこちらを参照されたい。http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/introannex_en.html

Federal Chancellery 2006)。2006 年前半までの各国の NSRF の進捗状況を踏まえ、その作成過程、内容などを分類し分析している(Polverari, Laura et al. 2006, Bachtler 2006)。以下その概要を記す。

ア NSRF 作成過程

ほとんどの国では中央政府が調整の主導的役割を果たし、中央政府間の調整および地方政府など地域の組織の関与を促進することになった。このトップダウン型(中央政府が中心となり作成)はオランダと旧東欧諸国のチェコ、ハンガリー、ポーランドなどである。一方、ボトムアップ型(地域の分析や戦略を国の戦略 NSRF として束ねる)が連邦国家であるベルギーやドイツなどで見られる。その両方が合わさった混合型、つまり中央政府と地方政府や地方支部局などが協力して作成するのは、オーストリア、フィンランド、フランス、イタリア、スウェーデン、イギリスなどである。いずれの場合であっても、多数の関係者が NSRF の作成に関与することからその関係者間での協力や協議が円滑に進むしくみが必要である。形態としては、研究会、会議、外部の相談役、協力関係にある組織に請け負わせるなどの方法がある。

なお、地域 OP の作成との関係も各国各地域多様で、NSRF と OP の作成は密接に関係があり、中央政府が中心となって作成する国(デンマークなど)もあるが、ほとんどの OP は地域政府が作成に携わっている。中央政府が地域に指針を与え中央政府の地方支部が主に作成する国(フィンランド、フランス、イギリスなど)もあれば、中央政府から独立して地方政府が作成する国(ドイツ、オーストリア、ポーランドなど)もある。

イ 内容

オランダやアイルランドにはもともと国の次元での地域開発計画がある一方で、スウェーデン、イギリス、オーストリアなどは地域の次元での開発計画があり、これらは NSRF の内容のもとになっている。Polverari, Laura et al. (2006) は、どの地域に投資するかは特に慎重なのは、「地域の競争力と雇用目的」の地域や、今期に大幅に減額される国(イギリスなど)、または構造基金が少ない国(オランダ、デンマークなど)と指摘している。この場合は、その国または地域の既存の政策を基にしている。また、当然のことながら、構造基金のどの目的の地域かにより内容は異なる。ドイツ、スペイン、イギリスなどは「収束目的」および「地域の競争力と雇用目的」ならびに暫定地域が国内に混在するためにその目的に応じて多様な内容となっている。各国に共通するのは、より高い経済成長と競争力の達成が包括的な目的である。個別の戦略的な目的は、技術革新と知識経済を通じて国と地方の競争力を高めることである。

(2) 各国事例

ア オランダ(トップダウン型、国の次元の地域開発計画があり)

経済省(Ministry of Economic Affairs)が省庁間の議論をとりまとめ、県(Provincies)と協議により作成した。そもそもオランダは国土計画がある数少ない国の1つで、既に2004年に経済省は“Peaks in the Delta” (Ministry of Economic Affairs (2004))において、競争力と活力のある経済圏を目指して国土を6つの地域に分け各地域の政策目標を掲げている。また、住宅・空間計画・環境省においても、これらの諸計画の基となる地域的な観点を盛り込んだ“National Spatial Strategy” (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2004))も存在する。そのため、NSRFはこれら既存の政策受け、国家の成長を既に成長力のある地域(Peaks)に投資を重点化することにより、国の発展を図るとしている。

イ ポーランド(トップダウン型、地域の次元の地域開発計画があり)

地域開発省(Ministry of Regional Development)が中央政府の意見を調整し、地域(województwa)との協議を経て作成した。ポーランドは全地域がEU構造基金の「収束目的」に指定されており、なかでも一人当たりGDPがEUで最も低い地域の1つ(EU平均の40%以下)である東側地域に巨額のEU構造基金が投資される。EU加盟の際に作成された全国開発計画(National Development Plan 2004-2006(Ministry of Regional Development 2003))の戦略的目標は、社会的・経済的・地域的結束の改善と雇用の増加を図るために、知識と起業家精神を基にした競争力ある経済発展としている。その内容は既に2007年から2013年までのEU構造基金を見込んで作成されたためNSRFの基になっている。全国開発計画は、競争力と雇用が主要政策であり、都市集積部の活性化がかなり前面に押し出された内容となっており、一方、NSRFではEU構造基金の「収束目的」である後進地域の開発が強調されており両政策は平衡している(Polverari, Laura et al. 2006)。

ウ スウェーデン(混合型、地域の次元での開発計画があり)

スウェーデンでは地域の次元(レーン府または地域協議会)が作成主体となり、地域開発計画RUPと地域成長計画RTPを2001年から策定している。国全体のRUPとも言える国の次元での地域開発政策の必要性を模索していたが、NSRFを作成しなくてはならなくなったことから、両方の性質を統合した「地域の競争力、起業、雇用のための国家戦略2007-2013」(National Strategy for Regional Competitiveness, Entrepreneurship and Employment 2007-2013)を作成した(Ministry of Enterprise, Energy and Communications 2007)。当該戦略は地域開発政策の戦略的焦点を定めEU結束政策の実施を支援する。国家的観点から地域横断的かつ分野横断的に地域開発の方針を示し政策の重点化を行っている。競争力、起業、雇用のための戦略的重点分野は、①技術革新と刷新、②高度な技能と労働力の供給、③近接性、④戦略的な越境協力、⑤地域的状況、特に北部スウェーデンの過疎地域と都市である。これらはスウェーデンの経済開発政策の主要戦略である、技術革新戦略、持続的開発、地域開発法(Regional Development Bill 2001)を反映している(Polverari, Laura et al. 2006)。

エ イギリス(混合型、地域の次元での開発計画があり)

イギリスの NSRF は、イギリス経済の強さと弱さの概要を示し、構造基金の最優先事項を地方ごとに提案している。地方への権限委譲を反映して、イギリス政府はイングランドを担当し、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、ジブラルタルについては各政府機関がそれぞれの地域について担当する。これらの地域ごとに開発格差を示し、その弱点と発展可能性などの現状分析を踏まえて、「収束目的」と「地域の競争力と雇用目的」および暫定地域(Phase-out Phase-in Regions)それぞれの開発方向を示している。例えば、イングランドでは地域による経済実績のばらつきがある。大サウスイースト地域(Greater South East regions: South East, London, East of England)は大概、他の地域よりも経済実績が大きい。すべての地域において技能や労働力の向上の兆候があり雇用の地域差は縮小している。地域格差の最も根底にあるのは、生産性と労働力率としてそれぞれ分析を行っている。

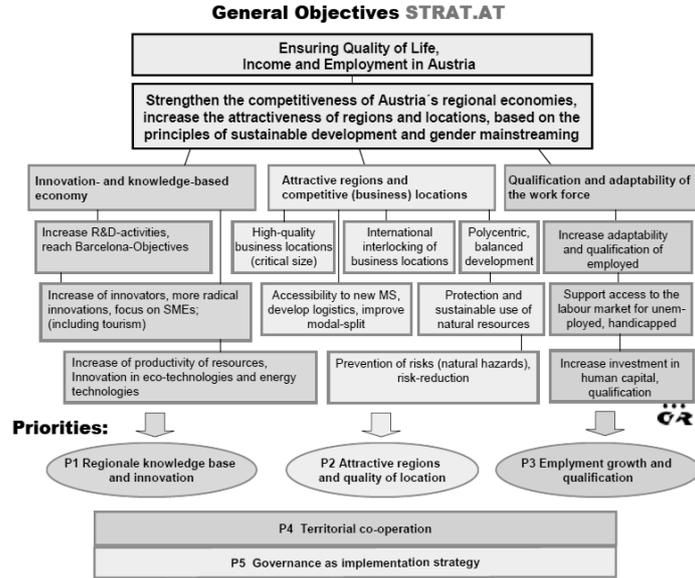
イギリス政府の構造基金配分のイングランドでの戦略は、共同体戦略指針と政府の地域開発の検討課題を定義した公共サービス協定(PSA: Public Service Agreement) の両方を参照している。通商産業省(Department of Trade and Industry (DTI)(2007年6月新組織 Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform (DBERR)に改組))、地域共同体・地方政府省(Department for Communities and Local Government (DCLG))および財務省(HM Treasury (HMT))が、PSA で設定した目標(同時に NSRF の目標)を共有し、政策実行の責任を持つ。また地域経済の観点から、目標達成のために教育・技能省(Department for Education and Skills (DfES))、厚生労働省(Department for Work and Pensions (DWP))、交通省(Department for Transport (DfT))も政策実行を担う。特に DWP と HMT は完全雇用という目的を共有し、一方 DTI は生産性向上や技術革新などの目的を持つ。また、環境・食料・農村政策省(Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA))も地域経済実績の目標を支えるものとして農村の生産性向上と地域の持続的開発の推進という目的を持っている。NSRF は、共通目標を提示することにより、多数の省庁を巻き込み、分野横断的に政策実行を担うことを可能にしている。

オ オーストリア(混合型、地域の次元での開発計画があり)

オーストリアでは、連邦制をとっていることから、連邦政府と州(Länder)とが協力して NSRF(STRAT.AT)を策定した。オーストリア空間計画会議(the Austrian Conference on Spatial Planning (Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK))が中心となり、研修会の開催などを経て国と州とが密接に連携して NSRF を作成した。当該 NSRF はリスボン戦略に焦点を当て全体として良くまとめている。高齢化社会、移民への依存、技術革新などの経済的・社会的背景を踏まえるとともに、拡大後の EU の中で国際競争力を高めることにより、均衡のとれた持続可能な地域開発につながることを目指している。分野は高齢者・移民への雇用市場の拡大、知識経済社会への対応、自然的・文化的景観を活かした観光・余暇産業の支援、環境に配慮した交通基盤の整備など多岐にわたる。戦略としては、技術的側面だ

けでなく、教育、社会(雇用)、地域の観点から戦略や手法を考案して地理上経済上不利な地域を改革することにより、国内の地域的格差が小さくなることを期待している。

図表 5-3-1 STRAT.AT の目的概要



出所) Austrian Conference on Spatial Planning (2006)

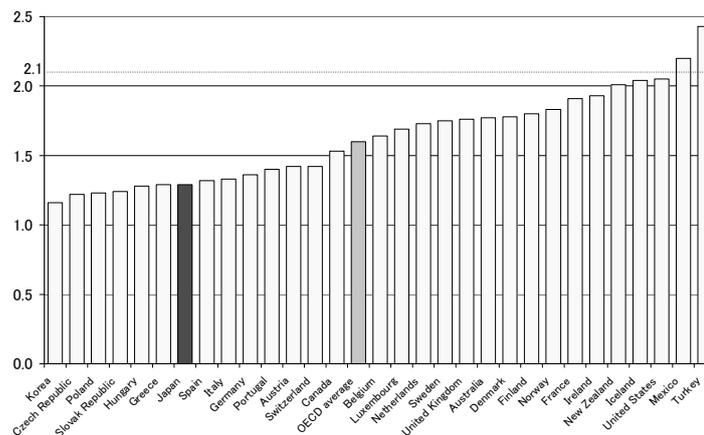
(3) 雇用関連政策

先に述べたように現在地域政策の中で最重要課題のひとつは雇用問題である。雇用政策はマクロ経済の安定性を強調するだけでなく、すべての人に対して労働市場の参加への十分な動機付けや、刺激策と力強い製品市場での競争が重要であり、様々な政策分野の相乗効果・シナジーにより労働市場の生産性を高めることが重要である(OECD 2006d)。先進諸国では少子高齢化と人口減(あるいは人口増減速)が進展しているために、競争力のある分野に有能な労働力を必要なだけ確保することが課題である。失業率を減らすだけでなく、労働力が非労働力になること(例えば、病気療養休暇、早期退職など)が有利となる制度を見直し、逆に非労働力を労働力市場に取り込むこと、また労働者の質向上のための生涯教育、研修制度などに焦点を当てている。例えば、従来は低所得者層に対して所得控除や社会保障給付などによる公的扶助を行っていたが、就労意欲を高めるために、課税ベースを広げかつ税額控除を導入することにより実質賃金を引き上げ、不就労による公的扶助よりも就労所得の方が相対的に有利にし、就業を奨励する方向へ変化してきている。

日本の出生率は減少を続け先進国の中で最も低い部類に属する(2004 年の出生率 1.29、OECD 2006f)。人口減少の危機意識を素早く察知して育児政策に力を入れて対処した国では出生率が上昇しているのもある。例えば、フランスでは 1990 年代には合計特殊出生率が 1.7 まで低下したが、2004 年の出生率は 1.91 と回復している(図表 5-3-2 参照)。フランス

は出産・育児年齢の女性の労働力率が比較的高く⁸⁰、育児休業の平均取得期間も比較的短い(平均 30 週、OECD 2006g)⁸¹。高い労働力と出生率は短い労働時間(週 35 時間)や働き方の自由度が高い(フレックスタイム、労働時間短縮など)ことも影響しており、日本も見習うべき点がある。日本でも女性の高学歴化、社会進出が進んできているが、経済効率性を強調するあまり、女性が働きながら子供を育てるといった環境整備が後手になっており、また政府の家族政策に対する支出は他国と比較して低い部類に属する。一例として、労働時間の柔軟性を高めるなど家族に優しい職場環境を推進すべきである(OECD 2003a)。

図表 5-3-2 OECD 諸国の合計特殊出生率(15-49 歳の女性)(2004 年)



出所) OECD Health Data 2006 (<http://dx.doi.org/10.1787/065360534501>)

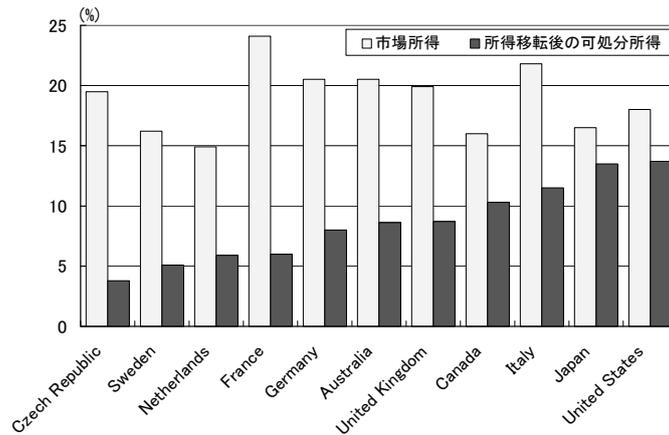
OECD 対日経済審査(Economic Surveys: Japan, OECD 2006b)によると、日本の所得移転後(税制や手当などによる)のジニ係数および相対的貧困率⁸²は、1980 年代半ばから急激に上昇し、OECD 諸国で最も高い部類に属する。ただし、日本は所得移転による貧困率の改善は 2-3%ポイントしかない(図表 5-3-3 参照)。近年の貧困率増加の原因は高齢化の進展と単身世帯の増加に加え、勤労世代への公的社會支出が低いことによる。特に、2000 年の児童貧困率は 14.3%に上昇し、これも OECD 平均 12.2%を大きく上回っている。2000 年のデータでは就業している 1 人親の児童貧困率は無職の 1 人親よりも高く、同様の国は OECD の中でトルコとギリシアだけである(2002 年に就業収入が増えるに従い手当を含めた収入総額が増えるように、つまり就業が有利になるように 1 人親の児童扶養手当を改革した)。

⁸⁰ 2005 年の 25-54 歳の女性の労働力率 80.7%に対し、日本は 68.8%と OECD 平均 69.5%より低い。なお日本の場合は女性労働力の 42.3%がパートタイムであるのに対し、フランスの場合は 23.3%である(OECD 2006d)

⁸¹ フランスの女性の労働力参加を妨げる政策として、産後の女性が職場復帰しない場合に支払われる手当(PAJE: prestation d'accueil du jeune enfant)や所得に応じた片親手当(API: allocation de parent isolé)などの家族政策、またフランスが個人税制でなく世帯ごとの収入に基づいて税率を定めていることも女性の労働力参加を妨げる要因だとしている(OECD 2005a)

⁸² 相対的貧困率(relative poverty)は中央値の 50%未満の割合で表され、ジニ係数と高い相関関係にある。日本の相対的貧困率は 1980 年代半ばには 12.0%であったが 2000 年には 15.3%となり、同時期の OECD 平均(データの揃う国のみ)の 9.4%から 10.6%への伸びと比較して大きい

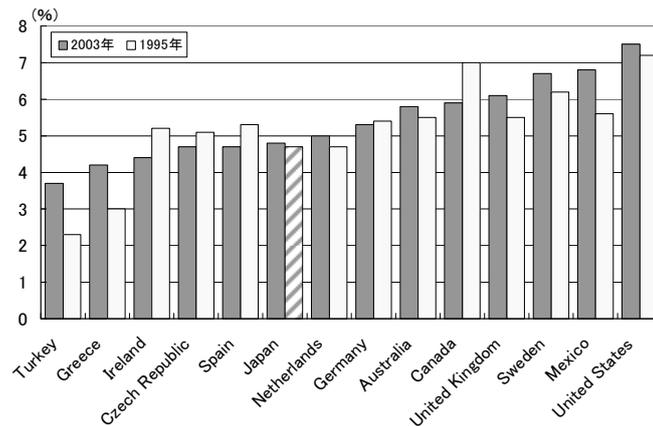
図表 5-3-3 相対貧困率(2000年)



出所) Economic Surveys: Japan (OECD 2006b)

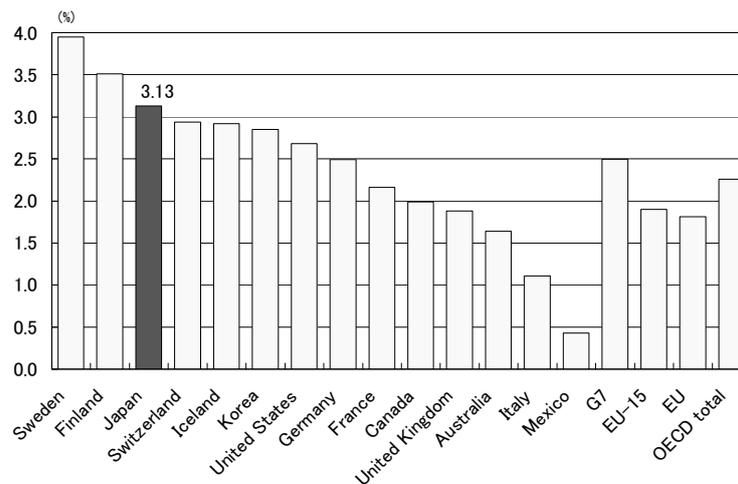
日本の教育機関関連支出(公共と民間の合算)のGDP比は、1995年と2000年の4.7%から2003年には4.8%へと微増したが、依然としてOECD平均の5.9%を大幅に下回る(図表 5-3-4 参照) (OECD 2006c)。一方、日本のR&D支出は1990年代に増加した結果、2003年にはGDP比3.2%となり、アメリカの2.6%、EUの2.0%と比べて極めて高い支出水準である(図表 5-3-5 参照)。このためいくつかの主要分野では国際的な競争力を支える結果となったが、多くの産業は競争力を失っている。技術革新・イノベーションを重点化することは重要であるが、GDP比などによる一定の支出水準の達成でなく、支出の効率を向上させるべきである(OECD 2006b)

図表 5-3-4 GDPに対する教育機関関連支出



出所) Education at a Glance (OECD 2006c)

図表 5-3-5 GDP に対する R&D 支出



出所) Main Science and Technology Indicators (OECD 2006)

このように日本の過去 10-20 年を振り返ってみると事態は好転しておらず、政策の不十分さ改革の遅さが問題である。ここでは数ある雇用関連施策から含蓄がある興味深い最近の事例を取り上げる。これらの政策は一見すると極端で日本には当てはまらないと思いがちだが、その根底の問題意識は日本と通じるものがあり、日本もこれくらいの大膽かつ抜本的な改革が早急に必要ではないか。

- ・ 育児支援施策 <ドイツ：働く母親に奨励金(インセンティブ)>
- ・ 教育の重視 <イギリス、アメリカ：青少年の教育継続政策、R&D と教育への重点投資>
- ・ 都市労働者の定住化 <イギリス、アメリカ：住宅取得支援策>
- ・ 能力のある移民の活用 <EU でのグリーンカード制度：移民の融合を労働市場と教育制度から>

ア ドイツの新しい育児支援施策

低迷する出生率を打破するためにドイツでは 2007 年 1 月 1 日以降に生まれた子供に対する手当として、母親(または父親)が育児のために一時的に休職している間に出産前の給与を元に支給する新しい制度を導入した。『親手当』(Elterngeld)は、休職前での母親(または父親)の純所得の 67%もしくは月額 1,800 ユーロ(約 28 万円)を上限に、休職中の合計最長 14 ヶ月支給される(片方の親に対して支給されるのは最長 12 ヶ月、最長 14 ヶ月は両親ともに 2 ヶ月以上休職した場合。母親と父親どちらが当該制度を利用するかは自由に設定できる)。当該制度を利用中に次の子供ができた場合には、金額算定の考慮や期間の延長を受けることができる。当該制度の予算は 35 億ユーロ(約 5,500 億円)である。前制度では、純所得が夫婦ともに年間 30,000 ユーロ(約 470 万円)以下の場合には、月額 300 ユーロ(約 4.7

万円)を24ヶ月まで、もしくは月額450ユーロ(約7万円)を12ヶ月まで支給されたが、当該新制度の下では仕事のない人は月額300ユーロ(約4.7万円)を14ヶ月までしか支給されない(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, David Gordon Smith)。つまり、支給期間を短くすることにより早期の職場復帰を促している。

ドイツでは、第一子出産時の母親の平均年齢は30歳であり、安定した経済基盤、継続した社会的地位を確保してから子供を持ちたいと思っっていることが多い。当該制度により子供をより早く、より多く持ちたいと思うようになるとの期待が高い。当該施策は裕福な人に手厚い制度であるとの批判もある。また、メルケル首相が党首であるキリスト教民主同盟(Christian Democratic Union: CDU)と姉妹政党キリスト教社会同盟(Christian Social Union: CSU)では、母親は家に居るべきと従来から主張しており、家庭を優先する親への配慮が必要との声もある。そもそも当該制度の背景は、少子化による労働人口の減少、それによる“世代同士の契約”とも言える年金システムの崩壊への懸念がある。ドイツでは1973年以来死亡者数が出生数を上回っていること、また、過去10年以上出生率が1.3前後であり(OECDデータでは2004年が1.36、1993年は1.28)、2005年には過去最低の出生数(ドイツ連邦統計局(Statistisches Bundesamt Deutschland)によると2005年は685,795人、2004年は705,622人)を記録し、ドイツ連邦統計局では現在8,200万人の人口が2050年には6,900万人に落ち込むと予測している(Judy Dempsey)。

ドイツ連邦家族・高齢者・女性・青年省(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)によれば、当該制度の予算は35億ユーロ(約5,500億円)であるが、他の育児制度(例えば、保育所の拡充、整備(2010年までに23万人分新設)、優遇税制措置など)と併せた総合的な育児政策により、出生率を上昇傾向に転向すると期待している。

さらに、「家族のための同盟」(die Allianzen für Familie)⁸³は、国、州(Länder)、市町村において様々な家族関連の課題に焦点を当てている。国の次元では実業界、関連団体、学者、政治家などが強力な協力関係の下に“家族に優しい”ドイツにするための施策を主導している。また地域の次元では「地域同盟」(Lokale Bündnisse)が市町村(Kommunen)に設置され、家族のための魅力的な生活環境を創造するために、市町村、商工会議所、実業界、社会的団体などが協力関係を築いている。現在、200の地域同盟の存在に加えて、200の同盟が設置中であり、さらに拡大する計画がある。

イ 教育の重視

(7) イギリス

⁸³ 「家族に優しい社会」はドイツ連立政権の協定で示された9つの柱の1つである。他には、「技術革新、雇用、繁栄、参加の機会増大」、「東ドイツの開発の敢行」、「より効果的な政府」、「ドイツでの居住価値」などがある(http://www.bundesregierung.de/nn_12890/Content/EN/StatischeSeiten/breg/koalitionsvertrag-6.html)

保守党サッチャー政権(1979-1990)下、市場原理を重視して政府の経済的介入を抑制し、社会福祉費用(医療費、教育予算など)の抑制を図った結果、失業者の増加、貧富の差の拡大、医師の海外流出、公教育の荒廃などを招いた。1997年の労働党ブレア政権設立後、税と社会福祉制度の近代化・改革(The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System)の下、1997年には児童貧困率がEUの中で最高水準だったのを2005年までに25%、2010年までに半分、2020年までに全廃する目標を掲げている。施策としては、子供への直接支援に加え、現金給付と税額控除という形で親への支援も拡充された。なお、2007年6月に発足したブラウン政権においても、引き続き教育制度の充実、強化を図ることとされている。

従来の社会保障制度を再編し、貧困の根絶と雇用機会の増大を図るために2003年にWorking Tax Credit (WTC)およびChild Tax Credit (CTC)が導入された⁸⁴。税額控除のしくみはアメリカの勤労所得税額控除 Earned Income Tax Credit (EITC)を手本にしている。課税ベースを広げかつ税額控除を導入することにより実質賃金を引き上げ、不就労による公的扶助よりも就労所得の方が相対的に有利にし、就業を奨励するものである。子供を持つ貧困世帯への所得再分配という政策目的から、子供のいない世帯に対する税額控除額は極端に少なく小さいが、子供2人以上の世帯に対する控除は大きい。また控除額は所得に比例して一定額まで増加し、さらに所得が高くなると減少する。2003年には追加で子供のいる貧しい家庭に対して税額控除を行い、さらに2004年以降には親の収入が少ない子供にはEducation Maintenance Allowance⁸⁵(EMA:14-19歳の学生に対して週に10-30GBP支給し、学力の増進が良い場合には年2回ボーナスとして100GBP支給)を導入した。イングランドにおいては、地域の学習技能評議会(Learning and Skills Council (LSC))がEMA以外にも、若者(14-19歳)や成人を対象とした多様な雇用と職業訓練のパッケージを提供している⁸⁶。LSCはイングランド固有の組織で、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにも同様の役割を担う組織(評議会)や政府機関がある。

(イ) アメリカ

アメリカでは経済成長のエンジンの1つは技術革新の能力である。これまで科学技術の投資により経済を改革することにより、より良い世界へと変革してきたとの認識の下、2006年1月にブッシュ大統領はアメリカ競争力主導政策(American Competitiveness Initiative: ACI)を打ち出し、2007年から実行することになった。これはアメリカ政府が研究開発分野(R&D)へ1370億USD(2001年水準の50%以上増)もの巨額な投資を行うものである。R&D

⁸⁴ 1999年に導入したWorking Family Tax Credit(WFTC)に失業給付に相当するIncome-based Job seeker's Allowanceなどと統合したもの
http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/taxation_work_and_welfare/tax_index.cfm

⁸⁵ <http://www.dfes.gov.uk/financialhelp/ema/index.cfm?SectionID=1>

⁸⁶ 若者のための実習Apprenticeships、情報提供や指導Information, Advice and Guidance (IAG)、研修など自己啓発のためのローン、また企業側には情報提供など行っている (<http://www.lsc.gov.uk/>)

の投資の大半は生物医学研究や先端安全技術に向けられてきたが、新しい分野として物理学や技術などへも向けられる。また、これまで同様に K-12 教育(幼稚園から高校3年生まで)への財源増を行い、高い教育水準と技術を持った労働力を確保することを目的としている。また K-12 教育における数学や科学の重点化、研究基盤型数学教育、職業訓練などの他、教育者のための専門的能力養成、質の高い数学と科学分野の教育者の誘致などを目標に掲げている。2007 年の 590 億 USD の ACI は 130 億 USD が新たな財源であり、460 億 USD は R&D の税制上の優遇措置に充てられる。これらについての以下の数値目標が示されている。

図表 5-3-6 アメリカ競争力主導政策 ACI の目標

- ・ 300 の助成金により学校の研究基盤型数学教育を向上
- ・ さらに 10,000 人以上の科学者、学生、ポスドク、技術者が技術革新的企業に貢献
- ・ 100,000 人の高度な能力を持つ数学と科学の教育者を 2015 年まで確保
- ・ 700,000 人の貧困層の学生が実力テスト(advanced placement tests) に合格
- ・ 800,000 人の労働者が 21 世紀の仕事に必要な技術獲得

出所) <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/aci/>

ウ 都心部における主要労働者に対する住宅支援

企業を誘致するためにはその労働者となる人々にとって魅力的な環境を提供しなければならない。都市経済理論が示すように、完全競争下では地代負担能力が高い者が高い地代である都市中心部を占有することになる。都市中心部に対する需要が高まるにつれ、比較的収入の低い者は都心部を追い出される結果となっている。このような状況を打破するためにいくつかの都市では、対象となる労働者を不動産価格が高い中心部に住まわせる誘導策を講じている。

(7) ロンドンおよび近郊

ロンドンなど住宅価格の高い地域において、都市に必要な公的サービスを提供する労働者を確保するために、2004 年に主要労働者居住政策(Key Worker Living: KWL)を導入した。KWL は大ロンドン、サウスイースト州、イングランド東部州において、対象となる公的部門労働者が初めて住宅を取得、家族の規模に合わせて住宅を更新、所有権や賃料を手頃な価格に分割する際の補助により主要労働者の採用と残留問題に対処するものである。KWL の対象労働者は、保険、教育、安全部門など人員の確保や維持が困難な部門(例えば、義務教育の先生、看護師、警察官、消防士、ソーシャルワーカー(社会福祉指導員)などの主要な職員)である。2004 年 3 月に地域共同体・地方政府省(DCLG)の基金 6.9 億ポンド(約 1,600 億円)で開始し、住宅費用が高い地域の対象公的労働者の採用・残留のための次の援助が可能である。

図表 5-3-7 主要労働者居住政策 KWL の支援内容

- ・ 最大 5 万ポンド(約 1,200 万円)エクイティローン(住宅担保ローン)。一般市場または登録された社会的家主から住宅を買う場合には、不動産価値の約 75%を担保とできる
- ・ 最大 10 万ポンド(約 2,400 万円)のエクイティローン(住宅担保ローン)。専門分野でのリーダー(先導者)になる可能性のある小グループのロンドンの先生に対して
- ・ 新築物件の共有所有権。少なくとも当該物件の 25%を買えば、残り部分に対して減額された賃料を払う
- ・ “中間賃料”。賃料は公的と民間家主が課す賃料の間に設定されて、住宅は登録された社会的家主から与えられる
- ・ すべての主要労働者に対して、国民医療サービス(National health service (NHS))が短期間の賃貸物件を供給する

出所) Department for Communities and Local Government (DCLG) (2006) “Key Worker Living”, <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1151221> ; Greater London Authority (2006) “Affordable housing: Housing for key workers”, <http://www.london.gov.uk/london-life/housing/affordable-housing.jsp>

(イ) カリフォルニアとニューヨーク

アメリカでも先生や警察からが不動産価格の高騰により都市部から追い出されてしまう傾向が見られる。従来型経済と新しい経済の間での住宅取得競争が住宅の取得、賃貸費用を多くの労働者が手の届かない水準につりあげている。所得の半分以上を住宅に費やしている先生や公的治安職員の数は 1993 年の 6.8%から 1996 年の 14.6%と倍以上になっている(全勤労世帯ではそれぞれ 6.5%、9.6%である)(Center for Housing Policy, 2000)。

20 世紀後半、シリコン・ヴァレーでは労働力の急増により住宅難に陥り、高額な住宅費用は公的会社だけでなく企業側にも懸念となった。1999 年に企業や財団の代表と地方政府が官民協力体制(public-private partnership (PPP))でサンタクララ郡住宅信託(Housing Trust of Santa Clara County)を設立した。例えば 2000 年にはインテルが基金(Intel Teacher Housing Fund (1.25 million USD))設立し、その基金はサンタクララ統一学区が公立学校の先生がサンタクララで持家を購入する際に最長 5 年間まで住宅ローン支払いに対し補助をするとともに、不動産投資者(equity investor)として住宅価値の上昇(または減価償却)を分配しあう。同様の動きはサンフランシスコ市やサンノゼ市にも見ることができる(Teacher Housing Initiatives, Teacher Home Buyer Program for San José public school teachers)⁸⁷。

⁸⁷ Frank, Darcy (1999) Housing San Francisco’s Workforce Strategies for Increasing the Supply and Affordability of Housing, Program on Housing and Urban Policy Professional Report No.P98-001, Institute of Business and Economic Research, Fisher Center for Real Estate and Urban Economics, University of California, Berkeley. <http://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Frank.pdf>

Department of Housing, City of San Jose (2006) Teacher Home Buyer Program. <http://www.sjhousing.org/program/thp.html>

ニューヨークでは 2006 年 4 月に慢性的に欠乏している専門的分野の教育部門(例えば中学校の数学や科学、特別教育など)に携わる新たに着任する有資格の教員に対して住宅補助施策を打ち出している。当該施策はニューヨーク市(Department of Education)とニューヨーク市教育連盟(United Federation of Teachers)との協力により行われる。重要かつ需要の大きい教育分野での最高の才能をニューヨーク市に惹きつける効果があり、結果として地域の競争力を高めるものと期待されている。住宅に係る初期費用 5,000USD と毎月の家賃補助 400USD を 2 年間支給される。教員は大都市地域のどこに居住しても良いが 3 年間勤務しなくてはならない⁸⁸。

エ EU 版グリーンカード構想

欧州委員会は、EU 全域での労働許可証となる“グリーンカード”の導入を検討してきているが⁸⁹、2007 年 1 月頃からその動きが加速している。欧州は他の新興諸国に対抗し経済成長を確保するために、頭脳と技術力のある労働力が必要であり、海外から頭脳を集めたい意向がある。司法・内務長官(Justice and Home Affairs Commissioner)の フランコ・フラッティニーニ氏によれば、高度な技能を持つ移民労働力を EU に受け入れるために、ある EU の国が労働許可を与えれば、自動的に他の EU 諸国でも働くことができるという、アメリカのグリーンカード制度を手本にした制度の導入を模索している。そのためにマリ、モーリタニア、セネガルなどの国と移民受け入れに関する法的枠組みを設立するための交渉を始めるとのことである。

当該労働許可は高学歴(かつ十分な英語の能力がある)の移民に対して発行されるものであり、9 月に法案を提出する予定であるが、欧州委員会の当該合法移民計画は EU 諸国から強い抵抗がある。EU 国家は不法移民(例えばアフリカ難民)流入に対する国境警備など協調政策をとっているが、各国の懸念はグリーンカード発行の基準は各国で異なるため、「欧州のグリーンカードを獲得すると、EU 内のどの国でも有効になる」という仕組みが、その国の意向に関係なく移民が流入するのを助長するおそれがあるとしている。実際、毎年 EU に約 50 万人の不法移民が流入している。スペイン(カナリア諸島経由)などの南に位置する国は EU が 27 カ国になるにあたり、移民問題への対応が軟化するのではと懸念を抱いている。一方、2007 年に加盟したブルガリアとルーマニアでは頭脳流出(brain drain)を憂慮する声が聞こえる中、EU 外の貧しい国からの頭脳流出はさらに国の発展を遅らせるという懸念がある。例えばマラウィからは多数の医師や看護師が EU に移住する可能性があり、

⁸⁸ New York City Department Of Education (2006) Press Release: New York City Department Of Education And United Federation Of Teachers Announce New Housing Support Program With Incentives Worth Up To \$15,000 To Attract Certified Teachers In Shortage Areas, 4/19/2006.

<http://schools.nyc.gov/Administration/mediarelations/PressReleases/2005-2006/04192005pressrelease.htm>

⁸⁹ Commission of the European Communities (2004) “Green Paper on an EU APPROACH to MANAGING economic migration”, KOM(2004)811, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_en.pdf

このような労働享受国と労働提供国との問題を打破しなくてはならず、委員会では高学歴な専門職員は数年 EU で過ごした後、自国へ戻り発展に寄与するしくみを検討している (Expatica 2007)。

4. まとめ

先進諸国ではマクロ経済対策だけでは地域間格差を是正するには不十分であるとの認識の下、総合的かつ統合的な“地域政策”を重要視している。これまで地域格差を是正するために社会基盤整備中心の政策(経済開発拠点政策など)により後進地域を開発してきたが、かなりの公的資金を投資したにもかかわらず、地域格差は顕著には解消せず、高い政策効果を上げることができなかった。各国の共通認識として、従来型の政策では今までになかった経済的・社会的変化—人口減少、高齢化、低成長、世界規模での競争、環境問題など—の中で生じる新しい課題に取り組むには不十分であるというのがある。

中央政府主導による従来の上意下達(トップダウン)の地域開発では、各地域がそれぞれの長所・短所を特定し、潜在的能力を活かすことが難しい。しかしながら、地域の主体性だけに任せておいては、全体として統一をとれないだけでなく、全体として効率の悪い結果となってしまう恐れがある。そのため、中央政府と地方政府は協力関係を保ちながら、都市問題や社会問題などへの救済措置だけでなく、都市の魅力と競争力を育てるという積極的な姿勢が重要である。同時に政府の関与は少なく、むしろ関係者の行動を促すような枠組みづくりに徹するべきである。OECD 諸国では「マルチ・レベル・ガバナンス」、つまり中央政府と地方政府といった異なる地域的次元の政府のあり方および調整が課題である。現在日本では地方分権が主要課題であるが、OECD 諸国ではさらに進んで各政府がどのようなあり方が望ましいか、その調整手段はどうすればよいかを中心に議論している。

国際的な競争を勝ち残るような力強い地域(都市)が必要との考えから、地域政策の主要課題は後進地域の開発から地域の競争力と雇用へと重点が変化してきており、国際的な競争力のある成長可能性や比較優位性を高めることが課題となっている。現在 EU の地域政策は、従来地域間の均衡を図るために貧困地域への再配分をしつつ、競争力と成長力の改善のための投資を(開発が進んだ)地域へ割り当てるという目的を加え一部軌道修正している。また国の次元での例としては、最近発表されたドイツの地域開発の展望 (BMVBS and BBR 2006) では、世界規模での競争で生き残るためには弱者救済よりも(基本的に全地域の)強み・長所を強化することを優先させている。

このように地域政策の関心が都市や大都市へ向かうにつれて、都市部の生産性を高めることが重要課題となった。そもそも成熟社会においては都市政策の中心は雇用政策である。例えば、アメリカで都市政策といえば、貧困地域根絶(スラムクリアランス)に見られるように都市における産業構造変化についていけない弱者・貧困者の対策であった。ただし、

このような都市問題を解決するためには、分野ごとの政策でなく全体的な取り組みが必要である。例えばスウェーデンでは、都市政策は 1990 年代から本格的に導入された地域開発協定(Local Development Agreement (LDA))のように、様々な手法により都市部の貧困地区の住民（主に移民）を労働市場に取り込むことを目的としている。LDA は中央政府と末端の地域政府(コミューンもしくは行政区)とが直接協定を結ぶもので、該当地区の状況に応じて様々な政策手法（言語教育、技能訓練、犯罪防止など）を用意している。都市と農村との連携を強めることにより、都市の発展が農村にも波及し、全体として格差が縮小されるという図式が期待されている。

EU では国境という障壁を減らし、域内での人、物、金が自由に移動できるようにすることにより、どこに住んでもどこに働いても不利益になることがない地域的結束を目標としている(EU 憲章)。Schön (2005)によると、ESDP(第 5 章 2(1)参照)とその延長線上にある『EU の国土的課題』(第 5 章 2(3)参照)は、いずれも地域を特定し補助金や社会資本などの便益を分配する具体的な施設配置計画ではなく、むしろ各界各層の関係者に政策実行を促す(または控える)刺激を与えるような全般的な方針や考えを示しているものとのこと。同様に、Friedman(2007)は、空間計画(spatial planning)とは従来型の強制的な性格の施設配置計画ではなく、都市政策と大規模事業を空間上に絡ませ、そのための各関係者を調整する手段であると述べている。この定義を踏まえると 2007 年から国の戦略 NSRF が導入されたのは、国の次元において施設配置計画と政策実行のための関係者調整との 2 つの役割を持つものが必要となったからと言えよう。NSRF 以前には、オランダ、アイルランド、ポーランドなど一部の例外を除き国の次元でのいわゆる国土計画(マスタープランを含む)は作成されてなかった。EU の地域政策は、地域が EU の重要な要素として EU-地域という関係で構造基金政策などが行われてきたが、NSRF の作成義務が発効した結果、国の次元での政策が重要となり、EU-国-地域という関係に転じている。

日本は 1960 年代から国の次元での国土計画である全国総合開発計画を時代に応じて約 10 年ごとに作成してきた。全国総合開発計画は時代とともに便益配分を示す具体的な空間計画から、共有目標を示し各方面の関係者に政策実現を促す役割の方が大きくなった。戦後の全国総合開発計画は経済計画と国土・地域計画が合わさったものであり、関連する各政策が戦後復興、経済発展、社会基盤整備といった最低水準を達成するという共有目標があったから高い政策効果があった。時代とともに経済的・社会的発展が進むにつれ最低水準を満たすという共通概念が不明瞭になり、各人が求める政策も多様になってきたために共有目標を示すことも難しくなってきた。したがって目標設定から政策運用に至るまで、急速に変化する経済的・社会的状況に柔軟に対応し、迅速に軌道修正できる制度設計が必要である。国土計画の作成過程において、多数の関係者が連携協力して、合意を経て各者が目指すべき目標を設定することが、この政策の指針に沿って政策実行する過程において、

分野横断的な連携と中央政府と地域における主体との連携(垂直連携、水平連携)を推進することが可能となる。この連携推進という国土計画の副次的な利点を活かすために、政府は多様な主体の参加と協力を妨げる障壁を取り除き、さらには参加の動機付けがあるようなガバナンス分野の改革に取り組むことが必要である。

日本の経済社会指標は少し前までは先進国の中で概ね上位であったが、現在ではかなり多くの指標が下落している。現在成長を遂げている先進諸国でも様々な問題を抱えていたが、多くの場合には強力な先導者の下で問題の根底を認識し改革を断行してきた。改革には政策の重点化と非重点化が必要なことから痛みも伴ってきた。日本も負の趨勢を逆行させるような抜本的な改革が必要である。他国の政策をそのまま日本に適用しても機能しないだろうが、他国の政策の根底にある思想を理解し、既成概念を排除しかつ必要に応じて新たな体制の下に日本にあった形で巧く作りあげることが期待する。

参考図表 5-4-1 EU の地域政策に係る主要年代表

年月日	EU レベル	国家レベル
1999年5月	European Spatial Development Perspective (ESDP)	
2000年3月	Lisbon Strategy (Lisbon Agenda)	
2001年6月	Göteborg Strategy (Conclusions on the Presidency)	
2005年2月	revised Lisbon Strategy "Working together for growth and jobs"	
2005年4月	Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)	National Reform Programme (NRP) (2005-2008)
200年7月	Community Strategic Guidelines for Cohesion	National Strategic Reference Framework (NSRF) Operational Programme (OP)
2007年5月 24-25日	Territorial Agenda of EU	
	Territorial State and Perspectives of the EU	
	Leipzig Charter on Sustainable European Cities	
2010年	midterm review of Cohesion Policy	

参考図表 5-4-2 EU の地域政策関連のホームページ一覧

欧州委員会

http://ec.europa.eu/regional_policy/ns_en.htm

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (EU の地域政策の調査研究機関)

<http://www.espon.eu/>

雇用関係

http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm

EU 条約

http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm

参考文献

Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) (2006) Executive Summary of STRAT.AT 2007|2013 (National Strategic Reference Framework 2007-2013 for Austria), Vienna, http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat_at/strat-at_executive_summary_en.pdf

Austrian Federal Chancellery (2006) "Governance of Territorial Strategies: Going Beyond Strategic Documents", Summary Report, Seminar of the Austrian EU Presidency 2006, June 8 – 9, Baden, 31.8.2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/document/at_presidency_report_final_31_8_2006.pdf

Bachtler, John and Taylor, Sandra (2003), "The Value Added of the Structural Funds: A Regional Perspective" IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow

Bachtler, John (2006) "The Preparation of National Strategic Reference Frameworks in the EU Member States", Seminar of the Austrian EU Presidency 2006, Baden, Austria, 8-9 June 2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/index_arch2006_en.htm

Bachtler, John and Wren, Colin (2006), "Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges" Regional Studies, Vol 40.2., pp143-155, April 2006

Barca, Fabrizio (2005) "Conclusions to Designing and Implementing Rural Development Policies", Mexican Ministry of Social Development and OECD International Conference: "Designing and Implementing Rural Development Policy", 7-8 April, Oaxaca, Mexico.

Bell, Carol A. (2002) Workforce Housing: The New Economic Imperative?, Housing Facts & Findings, Fannie Mae Foundation, Volume 4 Issue 2, <http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hff/v4i2-workforce.shtml>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006) "Das Elterngeld", "Bundesfamilienministerin von der Leyen: "Wir haben unser Versprechen gehalten - ab 1. Januar 2007 gibt es das Elterngeld!", 03.11.2006, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/familie,did=76746.html>, <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=86612.html>

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) and Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006) "Perspectives of Spatial Development in Germany", Bonn/Berlin, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_984615/Territorial-Agenda-of-the-EU.pdf

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs) (2007a) "Leipzig Charter on Sustainable European Cities", Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig, 24/25 May 2007, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998680/Leipzig-Charter-on-Sustainable-European-Cities-agreed-on-24-May-2007.pdf

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs) (2007b) "Territorial Agenda of the European Union; Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions", Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig, 24/25 May 2007, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998233/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-Mai-2007.pdf

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007c) "The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion

in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions”,
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998232/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf

Center for Housing Policy (2000) Housing America's Working Families, New Century Housing, Volume 1 Issue 1, June 2000, Washington, DC. <http://peerta.acf.hhs.gov/pdf/chprev.pdf>

Commission of the European Communities (1999) European Spatial Development Perspective
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24401.htm>,
http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

Commission of the European Communities (2000) “Presidency Conclusions - Lisbon European Council: 23 and 24 March 2000” DOC/00/8,
http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_en.pdf

Commission of the European Communities (2001) “Conclusions on the Presidency - Göteborg European Council: 15 and 16 June 2001” DOC/00/8,
http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/got1_en.pdf

Commission of the European Communities (2004) “Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund”, COM(2004)492final, 14.7.2004, Brussels,
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf

Commission of the European Communities (2004) “A new partnership for cohesion -convergence competitiveness cooperation-” Third report on economic and social cohesion, Brussels
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

Commission of the European Communities (2005) “Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy”, Brussels, COM (2005) 24, 02.02.2005, Brussels,
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

Commission of the European Communities (2005) Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008), Brussels, 12.4.2005, COM(2005) 141
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf

Commission of the European Communities (2005) “Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013”, COM(2005) 0299, 05.07.2005, Brussels,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0299en01.pdf

Commission of the European Communities (2005) “Financial Perspective 2007-2013”
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

Commission of the European Communities (2005) “Communication from the Commission - Policy Plan on Legal Migration”, SEC(2005)1680,
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14507.htm>

Commission of the European Communities (2006) Time to move up a gear, Brussels, 25.1.2006, COM(2006) 30
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0030en01.pdf

Commission of the European Communities (2006) “Structural Funds Regulations 2007-2013”, Jul 2006,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm

Commission of the European Communities (2006) “Community Lisbon Programme: Technical Implementation Report 2006” Brussels, 23.10.2006, SEC(2006) 1379

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC_2006_1379_EN_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf
 Commission of the European Communities (2006) "Implementing the Strategy for growth and jobs
 "A year of delivery"" Brussels, 12.12.2006, COM(2006) 816
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_en.pdf
 Dempsey, Judy (2006) "Germany to offer working mothers maternity benefits", December 29 2006,
<http://www.iht.com/articles/2006/12/29/news/babies.php>
 Department for Communities and Local Government (DCLG) (2006) "Key Worker Living" ,
<http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1151221>
 Department of Trade and Industry and Department for Education and Employment (UK) (2006)
 draft of "National Strategic Reference Framework for Future Structural Funds Programmes",
<http://www.dti.gov.uk/files/file34769.doc>
 ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2006) ESPON Synthesis Report III «
 Territory Matters for Competitiveness and Cohesion »,
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1229/index_EN.html
 EUKN (European Urban Knowledge Network) (2007) "Regional policy should focus on growth
 potential, not redistribution" 21-02-2007,
http://www.eukn.org/eukn/news/2007/02/oecd-review-interview-pezzini_1027.html
 Expatica (2007) "EU plans to adopt green card scheme for expats", Expatica News 10 January
 2007, http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=52&story_id=35445
 Friedmann, John (2007) "A Spatial Framework for Urban Policy: New Directions, New
 Challenges", presented at OECD International Conference on "What Policies for Globalizing
 Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda", Madrid, 29-30 March 2007
 Gordon Smith, David (2006) "LETTER FROM BERLIN: Being a 2007 German New Year's Baby
 Is Like Winning the Lotto", Spiegel, December 22 2006,
<http://www.spiegel.de/international/0,1518,456371,00.html>
 Greater London Authority (2006) "Affordable housing: Housing for key workers" ,
<http://www.london.gov.uk/london-life/housing/affordable-housing.jsp>
 Hall, Ronald (2006) "The Added Value of Cohesion Policy", EU-China Regional Development
 Policy Seminar, Beijing
 Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2004) Peaks in the Delta, Den Haag.
<http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/04I26.pdf>
 Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2006) Voortgangsrapport 2006 van het Nationaal
 Hervormingsprogramma Nederland 2005-2008 (NSRF),
<http://www.ez.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!&objectid=145448&!dsname=EZInternet&isapidir=/gvisapi/>
 Ministry of Enterprise, Energy and Communications (Sweden) (2007) A national strategy for
 regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013, Stockholm,
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/74/17/1fdb10a6.pdf>
 Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (Netherlands) (2004) National Spatial
 Strategy, Den Haag. <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=7348>
 Ministry of Industry, Employment and Communications (Sweden) (2001) "A Policy for Growth
 and Viability throughout Sweden" Government Bill 2001/02:4, Stockholm
 Ministry of Regional Development (Poland) (2003) National Development Plan 2004-2006,

http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/07FACA74-E350-4A7B-869D-B20744987C20/0/npr_complete_final.doc

Ministry of Regional Development (Poland) (2006) National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/733590C1-490B-4902-B242-42E946DC315B/21234/NSRF_140206r.pdf

OECD (2003a) Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol 2 (Austria, Ireland and Japan), OECD Publications, Paris

OECD (2003b) The Future of Rural Policy, OECD Publications, Paris

OECD (2005a) Economic Surveys: France, OECD Publications, Paris

OECD (2005b) Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publications, Paris

OECD (2005c) Regions at a Glance, OECD Publications, Paris

OECD (2006a) Competitive Cities in the Global Economy, OECD Publications, Paris

OECD (2006b) Economic Surveys: Japan, OECD Publications, Paris

OECD (2006c) Education at a Glance, OECD Publications, Paris

OECD (2006d) Employment Outlook -Boosting Job and Incomes-, OECD Publications, Paris

OECD (2006e) The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publications, Paris

OECD (2006f) OECD Health Data 2006, OECD Publications, Paris

OECD (2006g) Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, OECD Publications, Paris

OECD (2007) Society at a Glance: OECD Social Indicators, OECD Publications, Paris

Palma Andres, Jose (2006) “Preparing and Implementing a Regional Strategy”, EU-China Regional Development Policy Seminar, Beijing

Polverari, Laura et al. (2006) “Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013A Review of Strategies and Programmes” IQ-Net Thematic Paper No. 18(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_18\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_18(2).pdf)

Schön, Peter (2005) “Territorial Cohesion in Europe?”, Vol. 16, Nr.3, Planning Theory and Practice, September 2005, Taylor & Francis, Sheffield

URBACT (2007) “Frattoni hints at 'selective' immigration policy”, 19.01.07 http://urbact.eu/news-events/single-news/article/frattoni-hints-at-selective-immigration-policy.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=57&cHash=34e9207114

United Nations (2004) World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, New York, <http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003.htm>

Yamazaki-Honda, Ritsuko (2005), “Territorial Policy in OECD Countries”, Vol 16, Nr.3, Planning Theory and Practice, September 2005, pp.406-409, Taylor & Francis, Sheffield

山崎律子(2006)「OECD 諸国の国土・地域政策(概説)」、『都市雇用にかかる政策課題の相互連関に関する研究』労働政策研究報告書 (No.71) 第 2 章、労働政策研究・研修機構、<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/071.htm>