

第2章 OECD 諸国の国土・地域政策（概説）

要 旨

OECD 諸国における最近の国土・地域政策の動きをみると、競争力とガバナンス¹³の観点を重要視していることが読み取れる。新しい国土・地域政策の政策目標は、各地域の競争力を高めること、つまり後進地域だけでなく都市部の（再）開発も含めた政策として地域的に偏りのない地域開発を目指し、各主体との連携を高めることに重点を置いてきている。その政策手法は、分野毎の縦割り政策から総合的な戦略へと移行している。その中身は従来型の施設整備（ハード）だけでなく、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）政策（ソフト）なども含めた、幅広く総合的なものになってきている。政策主体は国からより小さな空間的次元（地域レベル）へと移行してきており、各地域に適した政策をより効果的に実現するために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。この際、中央政府は地域の主体性を尊重し、その関係を対等な協力・連携関係とすることが望まれる。

このように地域政策の概念・枠組みが変化（パラダイム・シフト）した背景には、OECD 諸国は日本も含めて、経済的・社会的な課題（経済低成長、少子高齢化、国際化の進展（特に発展途上国の台頭）、地方分権など）を抱え、より効果的かつ効率的に政策を実行するために模索している状況がある。本章では、まず、OECD 諸国における国土・地域政策について、ガバナンスに着目しつつ、計画などの各種連携政策の概要を示し、中央政府と地方政府とのあり方を検討する。特に、地域主導を図りながら、中央政府は開発の方向性を示しつつ監督的・指導的な役割を果たしていることに着目する。次に、地方分権が進んでいる事例としてスウェーデンを取り上げ、国土・地域政策における各種連携手法などを紹介する。これらの諸国での政策の理念、思想、方向性などを学ぶことにより、日本における今後の政策立案に役立てることを期待する。

はじめに

Territorial Policy または Regional policy を国土・地域政策と訳しているが、当該政策はいずれも“地域”的側面を持つ政策をすべて包含し、日本で所謂国土計画、経済・産業政策、都市計画、農村政策、ガバナンスなどを含む幅広いものである。OECD 事務局の国土・地域政策担当部局においては、各国の国土・地域政策の趨勢を踏まえて、以下の2つの観

¹³ 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的手続きにより中央政府が優位性を持つ状況から、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する（ESPON, 2005）。

点に着目して分析を行っている。

- Competitiveness（競争力政策；クラスター政策¹⁴が産業政策の潮流となっている）
- Governance（ガバナンス；水平連携 horizontal co-ordination（上位および下位の政策主体において）、垂直連携 vertical co-ordination（政策の一貫性 policy coherence）、地方分権 decentralisation、地方への権限委譲 devolution および地方財政（中央政府からの補助金、使途を定めない交付金、徴税権など地方の裁量）が主要課題）

ただし、競争力を高めるためにはガバナンスの改革が必要であるなど両者は密接に関連しており、一概に両者を分けることは難しい。例えば、国土・地域計画はその中身に着目すれば競争力政策となることもあるが、異なるレベルの政府間での政策調整手段であることに着目すればガバナンスでもある。

一国の国土・地域政策を理解するには、まずその国家のしくみ、地方分権の実態などガバナンスの背景を理解する必要がある。

- 国家のしくみ：連邦国家か単一国家か
- 地方政府と中央政府との関係：地方政府はその地方による直接選挙か、中央政府が任命した中央政府の代表者か（イタリアやスペインなどでは、近年まで地方政府の代表を直接選挙によって選出してはいなかった）
- 地方財源：地方政府の歳入・歳出における地方の裁量性の有無（特に中央からの交付金の運用）
- 政党（日本よりも政策反映が顕著で総選挙が政策転機となる国も多い。連立政権の場合には政策に偏りがちなことも重要となる）

ガバナンスが政策の枠組みに影響を与えていることから、単純にこれらの国の政策を日本にあてはめることはできないが、当該政策の理念、思想、方向性等については共有できる点も多く、今後の政策立案におおいに参考になる。以下、OECD 主要国における国土・地域政策について、ガバナンスに着目しつつ、計画などの各種連携政策（ツール）を概観し、事例としてスウェーデンの国土・地域政策を紹介する。なお、訳出による誤解を避けるために、原語表記も併記する¹⁵。

1. 国土・地域政策の変遷

ほとんどの OECD 諸国において国土・地域政策は 1950 年代から 60 年代に始まった。この経済・人口拡大の時代には、多くの国において都市部と農村部の間の所得格差が広がり、

¹⁴ クラスター政策は、マイケル・ポーターにより提唱されたクラスター理論がもとになっており、十分な規模の資源と能力の集積により競争的優位に立つことを目指している。各国では関連する企業、高等教育機関、研究機関などを連携させる政策を展開しており、生産性および賃金が上昇し、地域全体の発展に強い影響を与えたという結果が報告されている。

¹⁵ スウェーデンの地名、組織名の邦訳は自治体国際化協会(2004)を参考にした。

都市部への人口集中が起きた。このように国土・地域政策はもともと条件不利地域を対象にしており、中央政府は財源委譲（しばしば大規模な公共投資を伴う）により、格差是正を図るため、経済開発拠点政策や地域産業の保護政策を行った。しかし、従来の政策では、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、停滞している産業部門や地域が世の中の速い変化に追いつくことは困難だった。結果として、高い政策効果を上げることができず、経済的な資源・能力（ポテンシャル）は埋もれたままになっており、市場のひずみや中央政府への依存体質を作り出すなど、社会的一体性は弱まってしまった。1970年代から1980年代初頭にかけて次々に起こった経済危機、新興国の台頭にみられる世界的な社会経済変化、産業構造転換などにより、地域的な失業者の増大が発生し、これが国土・地域政策が取り組むべき対象となった。ここ10～20年、各国は改革に取り組み、新たなガバナンス体制の確立や法整備を行い、政策の枠組み転換（パラダイム・シフト）を図ってきた。

国土・地域政策の政策目標は、各地域の競争力"competitiveness"を強めること、つまり後進地域だけでなく都市部の（再）開発も含めた政策として、地域的に偏りのない地域開発"balanced national development"を目指し、各主体との連携"policy co-ordination"を高めることに重点を置いてきている。政策手法は単なる土地利用や開発規制からもっと総合的な戦略へと移行してきている。その中身は従来型の施設整備（ハード）だけでなく、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）政策（ソフト）なども含めた、幅広く総合的 comprehensive なものになってきている。

地域の能力を重視するこのような政策は、紋切り型でなく各地域に適したものでなくてはならない。ガバナンス改革は、中央政府と地方政府の責任分担の再構成や地方政府への権限委譲を含む地方分権へと向かっている。国土・地域政策の政策主体は、国から地方や地域というより小さな空間的次元（地域レベル）へと移行し、効率的かつ効果的な政策運営を目指してきている。さらには、行政界を超えた機能的な地域を政策対象とし、より効果的な政策実現を目指す動きがある。このような地域が主体となる新しいガバナンスは、各主体（各政府、民間組織、NPOなどの多次元・多様な主体）が連携し、柔軟かつ協調的な政策を担うことを求めている。

例えばEU諸国の政策は、各地域 region の経済的、社会的格差を是正することをひとつの重要課題として、各地域がEU統合の重要な要素であると捉え、地域を単位としてEU構造基金 Structural Funds をはじめとする諸政策が展開されている。そのため各国では地域を政策立案・実行する主体として、EUの政策の枠組みを国土・地域政策に取り入れて再編成してきている。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))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ている¹⁶。ESDP 作成の背景は、EU の政策には、EU 構造基金、共通農業政策 Common Agricultural Policy (CAP)、欧州横断ネットワーク Trans-European Networks (TEN)などがあるが、これら EU の縦割りの諸政策が明確な空間的目標を定義していなかったことである。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むことを期待している。ESDP はアムステルダム条約(The Treaty of Amsterdam)158 条¹⁷に則り、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。その政策目標は、多極分散型で均衡がとれた都市の構築、EU の至る所においてインフラや知識を均等に享受できる交通・通信基盤の整備の推進、自然・文化遺産の開発と保全である¹⁸。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、i) EU 共同体レベル、ii) 国家間レベル iii)地域レベル (regional/local level)の空間的協力を推奨している。

各国に共通したガバナンスの重要課題は、①地域レベルの政策実行主体、②中央政府の役割、③中央政府と地域レベルとの連携（垂直連携、政策の一貫性）、④分野横断的な連携（水平連携）である（表 2-1-1）。

表 2-1-1 地域政策のパラダイム・シフト

	旧来の地域政策	新しいパラダイム
目的	(一時的に) 格差を是正し経済活動の均衡を図る	地域の競争力を強化するために未(低) 利用の資源・能力を開拓する
戦略	分野・部門毎の縦割り	分野総合的・包括的
ツール	補助金など中央政府からの援助	ソフトおよびハード・インフラ
主体	中央政府	中央政府～地方政府の多様なレベル・次元の政府

出所) OECD 地域政策局資料より筆者訳

2. 地域レベルの政策実行主体

¹⁶ ESDP は 2 編 (PartA が政策の方向性など、PartB が (策定当時の) 現状分析) から構成され、以下の説明は PartA についてである。最新のデータをもと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。

¹⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html#anArt159

¹⁸ これら 3 つの政策指針は 1994 年の空間計画担当大臣間で合意したもの(Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development (ed.): Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik (Principles for a European Spatial Development Policy). Bonn, 1995)に基づく。

近年、国土・地域政策の実行主体は国から地域へと移行してきており¹⁹、地域の主体が当該地域の開発や政策決定を担うようになってきた（中央政府や EU 等から資金の裏付けがあることは多い）。その政策範囲は、従来の土地利用政策から経済開発政策、教育・雇用政策などを幅広く扱うようになってきた。地方の主体が中央政府の地方機関であるか、地方政府や地方選出の組織であるかにより、政策決定から実施に至るまでその方法は異なるが、多くの場合には両者が並存して互いに連携することにより地域政策を実行している。一般的に、地域の組織（地方選出の機関や地方政府など）は、地域の要求を把握することに加えて、その政策実行の責任を負うと共に、資金配分についても自らの意思で行う一方、中央政府は監督的な役割（許可、承認等）に止め、政策実行のための資金供与や優遇措置を行うことが大前提である。この際、国と地方双方の合意に基づき政策実行を支援すること、つまり国と地域とが上下関係でない形、協調 partnership 関係であることが重要である。

例えば、カナダでは、各州に中央政府の役人で組織した **Federal Regional Council** がおかれており、総合的かつ良好な公共サービス（公共事業というハードだけでなく社会福祉などのソフトを含む）を提供するために、中央政府と各地域地方をつなぐものとして機能させ、また地域間の連携を図っている。そして、国土を地理的に4つに分割し、それぞれの地域に設置した経済開発庁²⁰が経済開発政策を立案し実行することを通じて、地域の声を中央政府の政策に反映させ、各地域において中央政府の政策を実現させることを目的としている。これにより地域特有の要望に柔軟に対応でき、その地域の状況に応じた固有の政策を実行することができる。

一方、EU 諸国では前述のとおり、分野毎に所謂縦割りであった地域政策の手法を統合し、国と地域とが協力しながら政策を行っている。例えば、イギリスでは、スコットランド議会 **Scottish Parliament**、ウェールズ議会 **Welsh Assembly**、北アイルランド議会 **Northern Ireland Assembly** を通じて各地域に地域開発の権限委譲がなされてきた。イングランドでは8つの州 **Regions** とロンドンに、イギリス政府に代わって経済開発を担う地域開発庁 **Regional Development Agencies (RDAs)** を設立した。RDA は地域開発の目標や手法を総合的に打ち出す地域経済戦略 **Regional Economic Strategies (RES)** を策定・実行する機関である。また、RDA と同じ9つの地域の地方議会 **Regional Assembly** は、本来は RDA に地域の意向を伝える役割を持っていたが、それを拡大し、地域レベルの開発の枠組みを示す法定の地域開発戦略 **Regional Spatial Strategies (RSS: 旧 Regional Planning Guidance (RPG))** を作成する

¹⁹ 現在国土計画がある国は少ないが、オランダでは“Peaks in the Delta” (Ministry of Economic Affairs (2004)) において、国土を6つの地域に分け各地域の政策目標を掲げ、競争力と活力のある経済圏とすることを目的としている。地域的な観点も、“National Spatial Strategy” (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2004)) に広範にわたり記載されている。また、スウェーデンでは地域レベルの開発計画を国家レベルでも作成しており、2006年夏に公表予定である。

²⁰ Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA), Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario (FedNor), Canada Economic Development (CED) for Quebec, Western Diversification (WD)

機関となっている。なお、RESの方がRSSより先にできているために、RSSはRESと一貫性を保つように作成することになっている。当該地方議会はロンドン議会を除き現在任命制であり²¹、8つの州ではRDAの活動を監督する公選の地方議会を設立する提案がなされたが、実施するにはまだ時間がかかりそうである²²。

フランスでは、各地域レジオン *région* における中央政府の代表者プレフェ *préfet de région* が当該地域選出の組織および地域政府と交渉を重ねることにより、中央政府と当該地域との契約・コントラクト (*contrat de plan Etat-région: CPER*) を作成し、地域主体による政策立案・実行を中央政府が承認し支援する形をとっている (後述)。

スウェーデンでは、広域地域という次元において、自主的に自治体同士が意見交換を行う評議会のようなものを設け、連携して政策提言を行う事例が特に大都市圏レベルに存在する (後述)。地域レベルの政策実行主体の対象地域は、行政区域で指定される場合がほとんどではあるが、行政区域に関係なく機能的地域 *functional regions* として捉えた方が政策をより効果的に実行できることも多い。そのため OECD の地域政策担当部局では、大都市部において機能的地域を通勤圏=労働市場として設定しようと試みている。しかしデータの制約上ヨーロッパは NUTS3²³、日本の場合は都道府県毎の分類となっているために、今後はより実態に近づけるようさらに小さな単位での分析が必要となろう。

3. 中央政府の役割

前述のように地域政策の主体は地域に移行してきているが、中央政府は国全体を見渡し、その開発の方向を位置づける役割を担っている。そのため中央政府は地方政府に対し、指針となるものを示し、国全体のあり方を示すべきである。中央政府は地域の主体性を尊重し、地域との関係を対等な協力・連携関係とすることが望まれる。さらに中央政府は国全体の開発・発展の方向を示すことを求められている。

EU という超国家がある場合には、EU と中央政府の地域における役割は複雑ではあるが、それを明確化する新しい動きがある。2000年3月に公表したリスボン戦略 *Lisbon Strategy* (リスボン・アジェンダ *Lisbon Agenda*)²⁴ 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、2010年までに EU が世界で最も力強く競争力のある経済

²¹ 約 2/3 の議員が County 州議会や District 地区議会から任命され、残りの 1/3 は他の地域団体からの任命である。なお、ロンドン議会 *London Assembly* は 25 人の選出された議員で構成されている。

²² *Your Region, Your Choice* (2002.5) に基づいて *Regional Assemblies (Preparations) Bill* が制定された。イングランドの 8 つの州は RDA の活動を監督する公選の地方議会を設立する提案を行ったが、2004 年 11 月に最初に行われた North East での住民投票では反対多数 (78%) で否決され、他の州でも住民投票を見合わせるようになった。それでも政府は引き続き分権を進め、各地域の力を高めることとしている。

²³ *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_regions_en.html

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

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、2005年2月に中期見直しを行った際に、競争力強化に重点を置き知識経済社会 knowledge-based economy へ向けて「雇用と経済成長」が主要優先事項となった²⁵。それに伴い EU 諸国は国家改革計画 National Reform Programme (NRP)(2005-2008)を作成し、その中で国家レベルでのリスボン戦略を実行するための優先事項を特定した²⁶。

次期(2007-2013年)収束政策 cohesion policy の構造基金(Structural Funds と Cohesion Fund)の割り当ては、2004年7月の欧州委員会で約78%が「収束目的 Convergence objective」(現行のオブジェクティブ1の後継)、約18%が「地域の競争力と雇用目的 Regional competitiveness and employment objective」(現行のオブジェクティブ2および3の後継)、約4%は「ヨーロッパの地域的協力目的 European territorial co-operation objective」(現行のインターレグ Interreg の後継)とされた²⁷。その後議論を重ね2005年12月の欧州理事会で、それぞれ81.7%、15.8%、2.4%とし、「収束目的」の60%、「地域の競争力と雇用目的」の75%はリスボン戦略のための支出とすることとなった²⁸。なお現行のオブジェクティブ1は、一人当たりGDPがEU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おり、これらの地域以外において、オブジェクティブ3は地域を特定せずに教育、訓練、雇用などの人材育成を目的としている。このように主に後進地域を対象としていた基金であるが、次期の「収束目的」の基金は従来どおり一人当たりGDPがEU平均の75%以下の地域に向けられるものの、「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毎にすべての地域が対象となる。つまり、EUの競争力のためには都市の雇用対策が重要であると、一部軌道修正したことになる。

現在、欧州委員会は各国に対し、次期構造基金のために当該期間(2007年1月1日から2013年12月31日)の国家戦略参照枠組 NSRF (National Strategic Reference Framework) を作成することを求めている²⁹。NSRFは構造基金計画作成の参照となるものであり、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

²⁵ “Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy” (Commission of the European Communities 2005; http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)

²⁶ 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)。

²⁷ “Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund” (Commission of the European Communities 2004; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf)

²⁸ “Financial Perspective 2007-2013” (Council of Europe 2005; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)

²⁹ 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, Commission of the European Communities 2004; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf)。

記述するものである。そのため NSRF は構造基金が共同体戦略指針(Community Strategic Guidelines)や各国の NRP に沿っているものであることを確認し、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確認する役割がある。また、(進捗状況の)監視のため、主題や地域(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目的は定量化し、指定された実績や影響の指標を明確にすることを求めている(Article 25, Commission of the European Communities 2004)。

例えば、イギリスでは 2006 年 2 月に NSRF 草案ができあがり関係者に意見を求めているところである。この NSRF 草案は、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確立することを目的としている。地方への権限委譲 devoluted を行った地域政策を反映し、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド各政府との調整を経てこれらの地域毎に現状認識、課題、開発の方向を示そうとしている。

オーストリアでは、連邦制をとっていることから、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、国と州とで協議した。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共に、拡大後の EU のなか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渡る。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。

EU 以外でも中央政府が地域政策を位置づける動きがある。カナダでは近年連邦政府が都市政策の枠組みを示している³⁰。連邦政府は持続的な競争力と生活の質を重視して都市に焦点をあてている。都市政策省 Department of State for Urban Affairs を 1979 年に解体して以降、複数の省庁が都市政策を担っており、1990 年代半ばから連邦政府やその地域組織である各州地域開発庁が当該地域の政府と協力しながら都市政策に取り組んできている。

4. 垂直連携：中央政府と地域レベルとの連携

地域が開発の主体となってきた一方で、中央政府は監督的な役割を担っている。ただし、中央政府と地域との関係は階層的ではなく、協調的でなくてはならない。中央政府が各地域の主体性を尊重しつつ、政策の一貫性を担保する戦略的な手法として、いくつかの OECD 諸国はコントラクト(政府間の契約)や計画による中央政府と地域との政策調整

³⁰ New Deal for Cities and Communities (2005)に基づき、連邦政府は州、地域、市町村に資金を配分し、各者が協力し合い都市や共同体の開発・改善に努める。

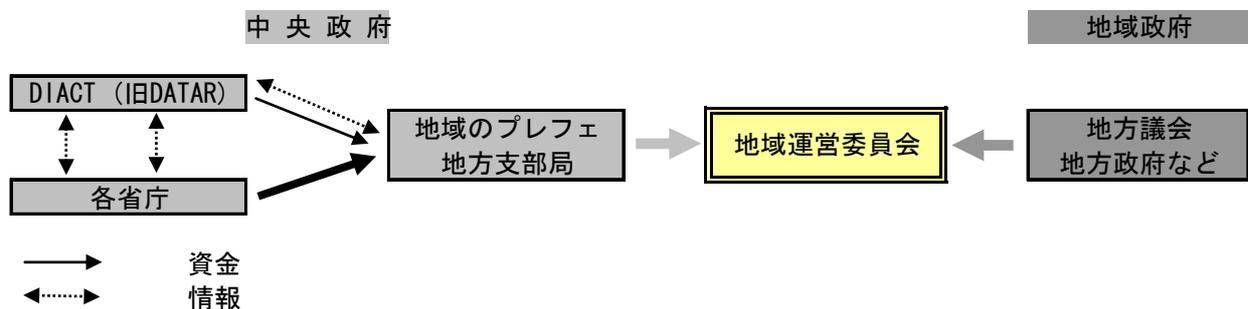
を行っている。連邦国家においてコントラクトは地域レベルの政策決定に対して中央政府の政策との一貫性を図ることを目的としており、特定の政策について結ばれることが多い（例：ドイツ）。一方、単一国家では、中央政府の政策の方向性を反映させつつ政策決定権を地域レベルへ移行するものとして用いている。

その一例として、フランスにおける中央政府と地域とのコントラクト CPER について述べる。現行の CPER は 2000 年から 2006 年までの 7 ヶ年であり、海外県を含めた地域 *région* の数の 26 だけある。CPER は詳細な文章で各政策の目的、責任の所在、責務等について記述しており、必ずしも中央政府から地方政府への財源委譲を意図しているわけではないが、実際には国の地域開発予算の配分に使用している。国と地方の共同出資による事業以外にも、近年は EU 構造基金や他の自治体からの資金によるものも含み、現行の CPER の総額は当初(1984~88 年)の CPER の 3 倍以上である。

CPER の体系で重要な役割を果たすのが当該地域のプレフェ（中央政府からの任命を受けた地域の長）であり、中央政府の代表者として当該地域における仲介役を務める。ほかに中央政府側には、重要な公共サービスを当該地域で担う中央政府の地方支分部局の長、地域内のいくつかの県 *départments* のプレフェなどがある。もう一方の地域側には、当該地域が選出した議会 *Conseil Région* (英訳 *Regional Council*) および地方政府があり、地方議会の長が地域の代表者としてコントラクトの作成・締結過程を監督する。この中央政府と地域組織の両者が地域運営委員会 *Comité régional de pilotage* (英訳 *Regional Steering Committee*) を構成し、両者の話し合いの上でコントラクトを作成する。中央政府では、大統領府の下に置いた *DIACT* (旧 *DATAR*)³¹ という国土整備と地域の競争力に関する政策を担当し各省庁との調整を行う中央政府の機関が、地域開発の権限を持っている。*DIACT* はコントラクトに関してプレフェと各省庁との間の連絡調整 *liaison* として重要な役割を担う（図 2-4-1）。コントラクト策定過程においては、中央政府と地域とが話し合い、折衝によって合意に至るやり方をとっており、従来型の国から地域に対する命令—遵守という階層的な関係とは異なる。政策決定権は多くの場合は地域が持ち、中央政府は政策の一貫性の確保のみに留める。このようにコントラクトは主に異なる次元の政府間の政策調整をする垂直連携を目的としているが、地域開発政策に関連する様々な各省庁の政策（税制、基盤整備、雇用、産業、高等教育、職業訓練、文化など）を束ねる役割も担っている。このような水平連携としては、中央政府だけでなく、地域においても多様な主体、例えば企業、商工会議所、高等教育機関などが連携し政策を担っている。

³¹ 旧 *DATAR* (*Délegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* ; 国土整備地方振興庁 ; 内務省の下組織) の業務は、2006 年から競争力により重点を置く *DIACT* (*Délegation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires* ; 大統領府の下組織) に引き継がれた。

図 2-4-1 中央政府と地域とのコントラクトの体系



出所) OECD Territorial Reviews, France

このようにコントラクトは以下のような長所がある。

- ・ 地域の政策を中央政府の政策と結びつけ、政策の立案・実行の一貫性を保つ
 - ・ 地域が政策決定に携わることにより、地域の持つ能力、知識、技術を高める
 - ・ 中央政府が地域との対話や折衝を通じて、地域に合った政策を合理的なものとする
 - ・ 長期間の行政執行により組織同士の関係が安定化し、財政も多年度にできる
- といった各政府間を連携(垂直連携)する役割を持つほか、
- ・ 細分化した行政組織を横断的・総合的に束ねて水平連携を図る
 - ・ 関係者と責任分担し、また金融上、政治上の危険的要素（リスク）も分散する
- といった各分野を連携(水平連携)する役割がある。

一方で短所として、

- ・ コントラクトを締結するまでの折衝や執行において膨大な時間と費用がかかる（例えばフランスの現行の CPER の場合には 2 年間かかった）
- ・ コントラクトの折衝に関わる関係者同士の関係、権限などが複雑である
- ・ 行政組織が古い体制から抜け出せず、変化への反応が鈍い
- ・ 評価方法が未成熟である

など執行上の問題がある。これらの課題は今後改善することになっており、その動向は日本の政策にも参考になる。また、コントラクトには、中央政府とレジオンとの CPER 以外に、地方政府という単位でなく都市連合 *communalités de agglomération* や農村部の自治体の連合である *pays*(後述)とのコントラクトもある。

なお、スペインやイタリアにおいては、地域を中央政府の政策決定過程に制度上きちんと位置づけていないことから、事業毎に中央政府と地域とが合意に基づき（協力的コントラクト *co-operation contracts*）、協力関係を保ちつつ政策実行することに特徴がある。

5. 水平連携：分野横断的な連携

政策の実効性を高めるためには、様々な政策・手法を統合する必要がある、その分野横断的な政策を調整する主体が重要となる。

(1) 中央政府における水平連携

中央政府の各組織が分野横断的に地域開発を担う例として、イギリスでは 2000 年に設立した Regional Co-ordination Unit（2006 年 5 月より地域共同体・地方政府省 Department for Communities and Local Government (DCLG)内の組織。それまでは副首相府 Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) 内の組織）がイングランドの 9 地域の GOs(Government Office)をネットワーク化して地域政策を分野横断的に実行し、各省庁に対して地域政策の助言を行い、中央政府と地域との連携を促進している。これにより積極的に中央政府の地域における業務を支援・拡充することを目的としている。DCLG は他の政府機関や地方議会、企業、市民団体、地域共同体などと協力することにより持続可能な共同体に向けた支援を行い³²、そのために 5 ヶ年計画（2005 年 1 月）や、財務省が行う包括的支出調査 Comprehensive Spending Review(2004 年)に定めた公的支出に基づき、目標を束ねた公共サービス協定 Public Service Agreement(PSA、2005-8)を定める。中央政府と地方政府の関係でいえば垂直連携とも言える。

さらに地方分権が進んでいるノルウェーでは、Department of Regional Development (Ministry of Local Government and Regional Development 内の組織)が、農村・山間部を含めた地域開発政策を担っている。中央政府は国土のすべての地域において均衡のとれた経済・社会発展を達成するために総合的な地域開発を目指している。ビジネスへの投資や融資、基本的なインフラ整備あるいは小規模な産業の構造転換などのための中央政府からの資金は、地方レベルおよび市町村レベル、また中央政府の技術革新庁などにその用途を委ねている。

また、イタリアでは Department for Development and Cohesion Policies (Ministry of Economy and Finance 内の組織)が経済・金融政策、特に所謂貧困地域において、分野横断的な地域政策や融合政策を調整する役割を担っている。

直近の例として、フランスでは前述の旧 DATAR が省庁間の調整に近年ますます重要な役割を担うようになり、2006 年に誕生した後身の DIACT はその名にあるとおり、省庁間調整を主要な業務として位置づけている。

このように多くの国では、地域政策を分野横断的に担うものとして、それ自身を目的と

³² DCLG は ODPM の業務を引き継いだほか、新しい職務として共同体の結束と community cohesion と平等(人種、信仰、性別など)の推進、また住宅、都市再生、地域計画、地方政府の(監督)責務を担い、ODPM のときよりもさらに総合的・包括的な地域政策を、共同体と市民とを束ねることにより担うこととなっている。

する組織を新たに設置するなどその組織の独立性を高めてきたが、逆に日本では、先年の中央省庁改革で国土政策を所管する独立した組織を事業主体の省庁と統合した。また、省庁毎にそれぞれの目的のため地方支分部局を置いているために、各部局は地域政策の一部を担っているにすぎず、中央政府の縦割り行政を地域においてもそのまま反映している。一般的に中央政府レベルよりも下位、地域レベルの方が水平連携は容易であること、また、地域のニーズもくみとりやすいことから、各々の地方支分部局が連携を深めることにより分野横断的な地域政策を推進することは、下位から上位への（ボトムアップな）政策手法となり望ましい。例えば、各省の地方支分部局同士が連携して、地域政策の共同立案、実施へ向けての共通予算など、現在少しずつ導入してきているものから始めるのがよいかもしれない。さらに、地方支分部局と地方政府とが一体となって地域政策に取り組む場合には、前述のフランスのコントラクトが参考となる。

(2) 地方政府（地域レベル）における水平連携

多くの国では、独立した広域地方政府という地域レベルでの意思決定、政策策定、実行を担う主体について、現在盛んに議論がなされているところである。広域地域という次元において、自主的に自治体同士が意見交換を行う評議会のようなものを設け、連携して政策立案する事例が特に大都市圏レベルに多く存在する。

例えば、オランダはアムステルダム、ロッテルダム、ハーグ、ユトレヒトなど比較的大きな都市が広域に分散しているという多極分散型都市構造 *polycentricity* を持ち、当該地域はランドスタットという大都市圏を形成している。そのため、これらの4都市および周辺の自治体（4provinces 州、4cities 都市および近隣の 4city regions 地域の計 12 の地方政府）は、各都市の相乗効果を実現することによりランドスタット地域全体としての競争力を高めると共に住みやすい地域を作ることを目的に、ランドスタット評議会 *Regio Randstad* を 2002 年に設立した。主な業務は、国土計画、経済、社会などの分野について当該地域を多角的に分析し、域内の政策調整を行い、戦略的な長期展望を作成している。中央政府との定期的な会合を設けているほか、ランドスタット地域と EU との関係も重視し、EU の政策に意見を反映させるためにブリュッセルに事務所を置いている。

また、スウェーデンの事例では、ストックホルムおよび周辺の自治体から構成される非営利の評議会 *Mälardalsrådet (Council for the Stockholm-Mälars Region)* は、当該地域の地方政府や関係団体と連携して地域の展望を示しているものの、政策実行主体ではない。

一方、広域地域という次元における合併は北欧に多く存在する。スウェーデンでは、南部の地方政府が試験的に期間限定で合併し、従来の地方政府の業務以上の権限を持つようにしたが、これが成功したために恒久的なものとした（後述）。ノルウェーは地方分権を進めてきたところであるが、2005 年に成立した現政権は、地域の再編成を政策目標の 1 つと

しており、2010年までに現在19ある地域 fylker を5~8に減らすことを提唱している。

他方、小さな行政単位での連携はフランスで伝統的に行われてきている。各国が戦後意図的に市町村合併を進めてきたのと対照的に、フランスには36,000以上のコミューン communes があり行政組織が非常に細分化している。それを補うために、従来から自主的な様々な形のコミューン連合 l'intercommunalité が盛んである。1999年にはそれまで都市部と農村部とを区別していたのを1)小さな農村部のコミューンから成る communalités de communes、2)人口5万人以上の communalités de agglomération、3)人口50万人以上の communalités urbaines の三分類とした。3)の大都市連合にはコミューンから6分野(経済、社会・文化、住宅・都市計画、市政、公共サービス、環境)の権限を委譲し、2)の都市連合には4分野(経済開発、土地利用計画、社会均衡・住宅、市政)の権限を委譲したが、1)の農村連合では厳格な責任分担はない。

コミューン連合は、各コミューンの委員会の代表から成る公的組織 EPCI(Établissement Public de Coopération Intercommunale: EPCI)を設置することができる(中央政府(プレフェ)が合法的に認知)が、これは特定の行政目的を持った組織であるため、他の région や department といった地方政府とは区別される。EPCIの収入はコミューンからの予算または課税(地方税の上乗せ課税または独占的な事業税)による。加えて、中央政府はコミューン連合の推進および事業税の均衡化のためにEPCIに交付金を付与している。2005年1月には、フランス全土で2525のEPCIが32,311のコミューン(全コミューンの88%)と52百万人(全国人口の84%)を包含している。さらに、コミューン連合をさらに連合させたような、地理的、文化的、経済的、社会的一体性を持ち、経済開発の将来展望や事業を全コミューンが共同して行うペイ Pays という複数のコミューンから成る連合体がある。ペイや都市集積 agglomération は中央政府と地域とのコントラクトである CPER (前述)の、地域的な一形態として位置づけることができる。2005年5月には343(278認知、65計画段階)のペイがあり、237のペイ・コントラクトが20のレジオンにできている。また、旧EU構造基金(旧オブジェクティブ1とリーダープラス)はペイが作成した地域戦略に活用できる。このようにEUの国土・地域政策の概念はいまや各国の政策に密接に関連している。

6. スウェーデンの地域開発

スウェーデンの国土・地域政策を説明するにあたって、政策のしくみを理解できるようにまずガヴァナンスについて簡単な説明をする。次に国土・地域政策の変遷の概略を、続いて所謂国土計画に近い概念である中央政府と地方政府の垂直連携による地域政策ツールとして地域開発計画 RUP と地域成長計画 RTP および大都市政策である地域開発協定 LDA を紹介する。ただし、後者は大都市政策という名前の割には雇用政策中心であり、限定した地区(特に貧困地区)を対象にしている。最後に、近年のリージョナリゼーション regionalisation(地域レベルの政策立案・実行主体への移行)の動きを紹介する。

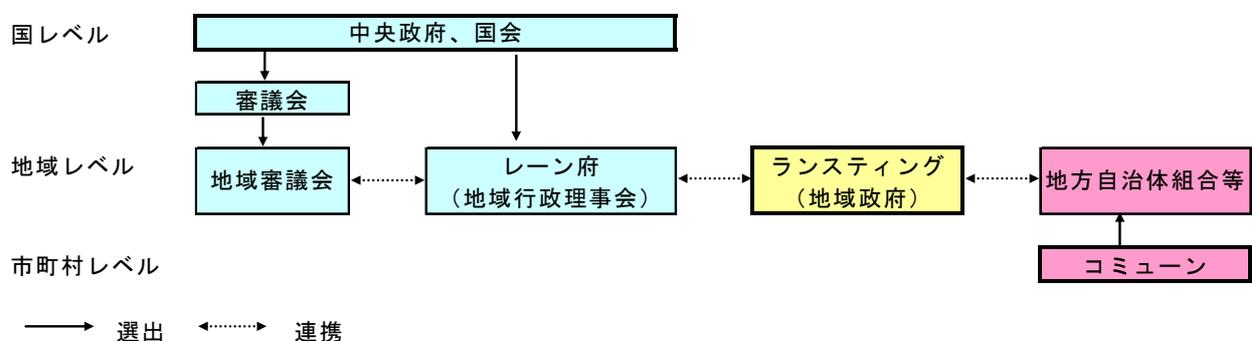
(1) スウェーデン政府のガバナンス

スウェーデン政府のガバナンスを簡単に列記すると以下の特徴がある。

- ・ 3層構造：中央政府と2層の地方政府：ランスティング Landsting (英訳 County Council) およびコミューン Kommun (英訳 municipality) ³³ (図 2-6-1)
- ・ 分権は非常に進んでいる
- ・ 「砂時計」型：真ん中のくびれ (= 権限小) がランスティング、頭と底の大きい部分 (= 権限大) がそれぞれ中央政府とコミューン

地域レベルの同じ行政区域 län においては、中央政府の地方機関であるレーン府 Länsstyrelse (英訳 County Administrative Board) (中央政府からの任命であるレーン府長官 Landshövding (英訳 Governor) と、他 14 名のメンバーで構成) と、地域政府 (地方の直接選挙により代表を選出) ランスティングとが並存する。従来は地域開発の権限を持つのはレーン府であったが、2002 年から、域内のすべてのコミューンが合意すれば、コミューン (およびランスティング) の代表者からなる (間接選挙) 地域開発の権限を担う地域協議会 Regionala samverkansorgan (英訳 Regional Co-operation Councils) を設立することができる (2005 年末までに 9 つの地域で設立されている)。

図 2-6-1 スウェーデンの政府組織図 (一般的な事例：ストックホルム)



出所) OECD Territorial Reviews, Stockholm, Sweden

また、スウェーデン南部において、複数のランスティングが合併して1つの地域政策主体である公選制の地域協議会 Regional Council を形成し、従来のランスティングの業務 (医療・福祉が主) のほかに地域開発を担うという新しい動きがある (後述)。例として次のとおり。

³³ 地域 län レベルでは 18 のランスティングと 2 つのリージョン (スコーネおよびヴェストラ・ヨータランド) があり、291 のコミューンがある。ランスティングとコミューンは所管のエリアの行政事務を担当している地方自治体という位置づけで上下関係はないために、コミューンの政策をランスティングが許認可を与えるというようなことはまずない。スウェーデンの“文化”として行政執行は関係者同士の話し合いによる合意に基づいてなされる。

- ・ スコーネ地域 Region Skåne : スウェーデン第3の都市マルメ Malmö stad を中心とした2つの län から成る (1979年にできた)。
- ・ ヴェストラ・ヨータランド地域 Region Västra Götaland : スウェーデン第2の都市ヨーテボリ Göteborgs Stad を中心とした3つ län から成る(1999年にできた)。

なお、ストックホルムは、地域協議会を設置しておらず、ランスティングの地域計画・都市交通局 Office for Regional Planning and Urban Transportation (RTK: Regionplane-och trafikkontoret)が地域開発を担当している。

コミューンが政策実行主体であり幅広い権限を持つ(地域開発については施設(配置)計画を作成することになっている)。コミューンは所得税の徴税権限を持ち、これが主要な財源(コミューンにより異なるが平均で2/3を占める)となっている。言い換えれば独自の裁量で使える財源が豊富である。一方、ランスティングも所得税の徴税権限を持っているがコミューンと比較して額が小さく、主な権限は医療である(支出の約8割)。なお、ランスティングやコミューンといった地方自治体には法人税や固定資産税がないので、インフラ整備により企業誘致をするなどの動機付け(インセンティブ)がない。

また、各地域での格差を是正するために、徴税能力の高い地域から低い地域へ財源委譲するしくみがある。ストックホルムが主に貢献し、他地域が享受する構図になっている。

(日本の地方交付税制度では東京＝首都が貢献)。徴税額が一定の基準を超えると国に吸い上げられてしまうために、自治体が失業者を減らしたり(失業手当は国から支給)、税率を高めたりする動機がないとの批判があり、2005年から自治体の留保率を高めた。

ちなみに、スウェーデンではPPPやPFIといった民間部門を地域政策に取り入れる手法はあまり用いていない。国民感情として高い税金を払っている以上、地域政策は政府が担うべきとの考えが浸透しているという背景がある。

(2) スウェーデンの国土・地域政策の変遷

1970-80年代には人口密度の低い広大な土地を開発し交通網で結び、産業政策を中心として地域格差縮小を図ってきた。1995年にEUに加盟して以来、EU政策の影響を受けつつさらに分権が進んできた。他のOECD諸国と同様、2001年以降、国土・地域政策は後進地域の開発による格差是正から、すべての地域の競争力を高めることにより国全体として持続的な成長を成し遂げるという方向に転換してきている。また、行政界を越えた機能的地域が主体となって地域政策を担う地域化(リージョナリゼーション)が浸透してきている。

ア 垂直連携による地域政策ツール

スウェーデンでは計画が垂直連携による地域政策ツールである。中央政府と地方政府は協調関係にあり、以下に述べる地域開発計画などは地域政府が主体的に作成することによ

り、各地域の状況に合わせることが可能な柔軟さがある。これらの策定過程では各地域の関係者との対話・折衝による合意に基づいて策定が進められる。

a 地域開発計画 RUP と地域成長計画 RTP³⁴

RUP および RTA（地域成長協定、現行の RTP のもとになっている）は、いずれも国の地域政策との一貫性を図るために地域レベル（レーン府または地域協議会）が作成主体となり、地域の競争力、持続的な成長を主な目的とした、多岐に渡る分野（労働市場、企業の経営環境、基盤整備など）を包括する中長期計画³⁵である。2001年に導入したツールである。

RUP は長期にわたる包括的な計画、所謂マスタープランで、RTP など他の地域戦略の基本となるものである。地域の創意工夫のもとに自由に作成することが前提のため、作成の指針もなく中央政府はほとんど関与しない。そのため予算など気にせず自由に描けるために、その実行性については問題がある。しかし、RUP は地域で合意した優先政策であると位置づけられることから、中央政府との政策交渉に利用することができる。作成を義務付けているものの、内容が予算と直結するものでないためあまり作成する利点がないため、まだ作成していない地域がある。このように RUP は各地域により対応、その内容がばらばらである。

RTP は中期（現行 2004-07 年）のプログラム(事業計画)重視型計画で、地域開発のための施策（起業家支援、高等教育、基盤整備等）とその資金および資金源等を記している。RTA は異なる政府資金の調整を目的としていた。RTP は政府資金が主ではあるが、ほかに民間資金（2004年には全体の18%）やEU 構造基金も含んだ調整を行っている。このように RTP は予算配分にも関わってくるために、すべての地域が作成している。RTP の諸施策を実行するためには、各主体との連携・調整が重要である。中央政府³⁶は計画実現のための資金等を援助すると共に、RTP の策定過程に関与する。ただし、中央政府は RTP を承認するものの、RTP の資金計画通りに事業が進むことを保証しているものではない。つまり、計画の実行性はその地域と各主体との協調関係にかかっている。

このように地域レベルにおいて RUP や RTP を作成するものの、地域開発の実行主体はコミューンである。コミューンが施設（配置）計画を作成する際には他のコミューンや自

³⁴ RUP: Regional utvecklingsprogram (英訳 Regional development programme)

RTP: Regional tillväxtprogram (英訳 Regional growth programme)

RTA: Regional tillväxtalen (英訳 Regional growth agreement)

³⁵ ただし、スコーネ地域およびヴェストラ・ゴットランド地域については、それぞれの地方政府 Regional Council が RTP および RUP(ヴェストラ・ゴットランドでは RUS: Regional Development Strategy という。)を作成し、ストックホルムの RUP に相当する RUFUS はランスタングが作成。

³⁶ NUTEK (verket för näringslivsutveckling、英訳: Swedish Agency for Economic and Regional Growth)という産業・雇用・通信省(Näringsdepartementet、英訳: Ministry of Industry, Employment and Communications)の下部組織が中央政府と地方政府との調整役となり、RTP および RUP を監督する。

分の属しているランスティングと調整する必要はない。つまりコミューンの計画に RUP や RTP を反映させるかどうかはコミューンの裁量に委ねている。一方、RUP や RTP、RTA は、地域レベルの行政体が作成する計画であるために、域内を平等に扱う必要上、事業計画の優先順位があいまいで、集中投資というよりも小さな事業計画が域内に散在する計画になってしまっている。そのため、政策実行主体であるコミューンを地域レベルの地域開発政策に取り込み、政策の一貫性および効率的な実現を図ること、投資の優先順位付けなどの合意を得ることが鍵となる。

(a) ストックホルムの地域開発計画(RUFS 2001)

ストックホルム・ランスティングは総合的な長期地域開発計画 RUFS 2001 (Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen、英訳 The Regional Development Plan 2001 for the Stockholm County)を 2001 年に策定した。当該計画は 2030 年の地域像を描き、施設（配置）計画に経済開発の観点を盛り込んだ包括的地域開発戦略である。RUFS の主目的は地域の交通の便（アクセス）を向上させることであるが、科学技術政策、移民の融合政策なども含むかなり包括的な内容である。ただし、政策実行性については乏しく、"wish list"のようなものである。

RUFS 策定過程においては、域内のコミューンのほか、周辺の 4 つのランスティング（ストックホルム・マーラー地域 Stockholm Mälars Region 内）からの提案も取り入れており、内容は域外にも及んでいる。各者の総意のもとに策定したものであるため、域内の多くのコミューンでは、RUFS をコミューン計画に任意で反映させている。

b 大都市政策：地域開発協定 LDA

スウェーデンの大都市政策は、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が政策の中心である。1998 年に導入した地域開発協定 LDA(Local Development Agreement)は、中央政府が直接貧困地区（24 住宅区）のあるコミューン（もしくは行政区）とそれぞれ協定を結ぶことにより、労働市場の改善や社会的隔離の根絶（主に移民の融合）を目指した全体的な目的から物事に対処することとしており、各省にまたがる政策や様々な政策手法（言語教育、技能訓練、犯罪防止など）を用意している（法務省主管）。各 LDA は毎年更新し、進捗状況の報告によるとその実績は良好である。

LDA は移民の融合という狭い分野での政策ではあるが、単一政策から複合的な政策への転換であり、貧困地域が就職の機会に恵まれ経済が活性化することにより地域全体として競争力が高まるということを期待している。

(3) スウェーデンのリージョナリゼーション

リージョナリゼーションの議論は、1995 年の EU 加盟に前後して再燃した（例えば、1992 年には 21 ある Län を 6～12 に減らすという議論があった。日本の道州制の議論と比較し

て興味深い)。

機能的な地域が主体となり地域政策を担うという試験的な試みにより、複数の Län をそれぞれ束ねて 1997 年にスコーネ地域、1999 年にヴェストラ・ヨータランド地域ができた。それぞれの地域は、直接選挙により選出した人員で構成する地域協議会 Regional Council を設置し、従来のランスティングの業務のほかに地域開発を担う。これらの地域の試験期間は 2010 年まで延長となった。なお、中央政府の地方機関であるレーン府も統廃合となり、新しい人員の多くが旧レーン府と同一人物の再任である。

また、2003 年には別のタイプの試みとして、カルマル Kalmar とゴットランド Gotland³⁷ において、それぞれのコミューン（およびランスティング）が選出する地域開発の権限を担う地域協議会を設置し、他のランスティングもそれに続いた。しかし地域協議会を設置している 9 つの地域以外は、レーン府つまり中央政府の地方機関が地域開発の権限を持っている現状にある。スコーネおよびヴェストラ・ヨータランドの試みの方はかなり先駆的といえよう。

一方、首都ストックホルムにおいても、行政界を越えた機能的な地域における広域地域政策に意欲的である。ストックホルムを中心とした 5 つのランスティングで構成するストックホルム・マーラー地域を機能的かつ政策的な地域としたいという地元の動きは、地域開発展望を議論する非営利の評議会 Mälardalsrådet（域内 5 つのランスティングと域内約 7 割のコミューンが会員）に代表される。当該評議会は地域開発展望の実現に向け、これまで地元政治家などに働きかけることにより、当該地域の交通連結が妨げとなっていた部分をつなぐトンネル(Citybanan)の実現に寄与した。つまり自らは政策実行主体ではなく、政策実行主体に訴えかけ動かしている。ストックホルム・ランスティングの作成した RUFSS はストックホルム・マーラー地域という広域な地域を見据えたものではあるが、ストックホルム・マーラー地域全体の地域開発政策の立案および実行主体は存在しない。当該地域が仮に南部の地域のように合併すれば総人口の 1/3、全 GDP の 4 割を占めることになることから、中央政府はその巨大な地方政府の出現には消極的である。しかしながら、ストックホルム・ランスティングとその北部に隣接するウプサラ・ランスティングは商工会議所を合併させるなど連携を強めており、また当該 2 つのランスティングはストックホルムの通勤圏であることから、機能的な地域として一体的に政策を担う動きが今後増えてくれば、最終的に合併というのが自然な流れであるかもしれない。

地域主体の動きが進む一方、中央政府が国全体の開発の方向性、将来展望を示すことの重要性は高く認識されている。スウェーデン政府は、他の EU 諸国と同様に EU の共同体戦略指針に基づき、NSRF(前述の国家戦略参照枠組)を作成することになっている。ただし

³⁷ コミューンであるがランスティングの業務を所管する。

スウェーデンでは、NSRF の目的である EU の一体化・収束政策と自国の地域開発政策とをより密接に連携させるために、地域開発国家戦略 National Strategy for Regional Development を現在作成中である。当該戦略は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優先順位付けを行うものであり、国全体の RUP とも言える。

この国家戦略作成の背景には、現行のランスタイングを単位とした地域政策には限界があり、各地域から国として方針を示して欲しいとの要望があった。また中央政府としても各省庁間および関係団体との連携さらには地域間の連携の必要性を感じていたことから、当該計画がその水平連携を促進するツールとなることを期待している。当該国家戦略は、中央政府が地域政府との緊密な対話を通じ、また地域の労働団体など多様な主体と幅広く関わりながら策定を進めている。産業省が各省庁³⁸と連携して草案を作成し、2006 年夏に完成させ、その後プログラム・事業を詰めていく予定である。本来 NSRF に必要な内容以外の主要政策は、交通の便 accessibility および地域間連携 territorial cooperation(特に国境を越えた連携)であり、広域的観点が必要なものである。当該戦略には RUP 同様、法的拘束力はないものの、次期構造基金と関連する内容もあり、重要な位置づけとなるだろう。

おわりに：国土計画再考

国土・地域政策はこれらの国が日本より若干、時代を先に進んでいる感があり、その政策事例には示唆に富むものが多い。国土・地域政策の潮流は、地域に着目しており、「後進地域の開発」から「各々の地域がその潜在能力を活かす方向での開発」へと移行してきている。現在、日本の国土政策も同じ方向であり、また地域計画に重点を移行していることが、法改正により明確化となっている。

各国とも、とりわけ地域政策のなかでも近年、都市政策を重視するようになっており、中央政府がそれに積極的に関わることが多い。首都を中心とした機能的な地域（首都圏）は、国際競争が激化するなか、国全体の成長および競争力の牽引役になると期待できるものの、首都圏の開発を進めることは、同時に首都圏以外の地域との格差拡大につながる恐れもある。それぞれの地域に見合った政策をどのように立案し実行するか、どのように均衡ある開発・発展を成し遂げるかの将来像を示すことが重要となる。

諸外国では、地方分権を推進し地域政策の主体を地域という次元へと移行して地域の自立性を高める一方で、中央政府は地域との政策の一貫性を保つために垂直連携の政策手法を開発してきている。これは慣習を引きずってきている面も否めないが、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。特に、経済的に投資効率の良い大都市にばかり投資が進み、

³⁸ 特に住宅・建設・計画委員会 National Board of Housing と地方開発庁 Swedish National Rural Development Agency、他に NUTEK と Nordic Centre for Spatial Development (Nordregio)が分析したものが計画内容に反映される。

一方では、新しい動きについていけないという地域特性をそのままに地方を取り残してしまうことによって、結果として格差が広がるような経済発展を誘発する色むらのある都市化（過程）を避けなくてはならない。

他の地域との均衡を図るための政策の立案・実行は中央政府の重要な役割であることから、中央政府の政策理念を実施に結びつける必要がある。しかしながら地域が立案・実行する政策に対して中央政府が細部に渡る干渉をすることは避けなければならない。そのためには中央政府が国全体の目指すべき将来像の概観（全国を対象とした総合的な長期展望）を指針として示す必要がある。現在 EU 諸国は、次期構造基金関連で EU が義務付けた NSRF という、国による（多くの場合は地域と協力しつつ）将来展望を作成中である。これまで EU が国ではなく地域を中心にしてきたのと対比的で興味深い。特に分権の進んだスウェーデンにおいて、地域が国全体としての指針を望み、中央政府がそれに応えるという形は、今後の中央政府と地域とのあるべき一つの姿を示しているようである。

中央政府が示す全国を対象とした総合的な（超）長期展望の対象期間は地域を対象としたものよりも長く、次世代・次々世代を見越した（30～100 年間程度の）超長期にわたるものもあって良いのではないか。超長期のため必ずしも予算措置は必要ではないが、実現性を損なわないためにもある程度の幅を持たせて示す方が望ましい。各地域においては、この全体的な展望を踏まえた上で、それぞれの地域の状況に応じて創意工夫をこらして、政策立案を主体的に行うことが重要である。

誰もが満足できる高い生活の質 QOL を享受できる地域社会にするためには、多岐に渡る分野が総合的に地域政策に取り組む必要があり、分野横断的な多様な主体の連携（水平連携）も重要である。例えば、かつて重厚長大産業を育成するためには基盤整備が最重要であったが、近年の知識経済社会においては、大学や研究機関との連携、労働力としての高齢者や移民に対する教育や技術研修など各分野の連携が必須である。

わが国の新しい国土計画体系の一部を構成する広域地方計画は、中央政府と広域地方との連携手法として前述したフランスのコントラクトのような政策手法を併用すれば、地域の創意工夫を活かしつつ、中央政府はある程度の政策担保を得ることができるので良いのではないか。さらに、道州制の動きに絡めて将来的に政策決定権と共に財政権限も地方に委譲するような事態に備えて、地域自身が現段階からこれらの政策手法を通して「学習しながら learning process」、主体的な政策立案・実行の能力を身に付けていくことがおおいに必要である。

参考文献

Bachtler, John and Douglas Yuill (2001), “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?” Regional and Industrial Policy Research Paper, Number 46, European Policies

Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow

Bohme, Kai (2002) Nordic Echoes of European Spatial Planning, Nordregio R2002:8, Stockholm (<http://www.nordregio.se/Files/r0208p181-213.pdf>)

Bohme, Kai (2003) “Discursive European Integration? -The Case of Nordic Spatial Planning-“, Town Planning Review, vol74 n.1, pp11-29

CLAIR 自治体国際化協会(2004), スウェーデンの地方自治, 海外の地方自治シリーズ <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/15.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 (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) “Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013”, COM(2005) 0299, 05.07.2005, Brussels, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_en.pdf

Council of Europe (2005) “Financial Perspective 2007-2013” Nr: 15915/05, 19/12/2005, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

Council of Europe (2005) “Recommendation 163 on local and regional democracy in Sweden”, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866517&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

Department of Trade and Industry and Department for Education and Employment (UK) (2001) “Opportunity for All in a World of Change” White Paper, London

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/consultations/page28796.html>

ESPON (2005) ESPON Project 1.1.1 “The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a Polycentric Development (2002-04)” Final Report, Final Version 31.03.2005 <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/index.html>

Larsson, Staffan (2004) Spatial Development Trends, “Creating Learning Regions” Chapter 4 (pp.71-84), Nordregio, Stockholm

Marcou Gérard (2004) Contractual Arrangements across Levels of Government to Enhance Territorial Development, room document of Territorial Development Policy Committee (TDPC), OECD, Paris

Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2000) White Paper on Spatial Economic Policy in the Netherlands: Dynamics in Networks, Dutch White Paper, Den Haag.
<http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/14B28A.pdf>

Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2004) Peaks in the Delta, Den Haag.
<http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/04I26.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

NUTEK (2005) På väg mot hållbar tillväxt?, Stockholm

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2002, 2003 改定) Your Region, Your Choice, ODPM, London, <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1139486>

ODPM (2005) FIVE YEAR PLAN - REGIONAL DOCUMENTS (9)
<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1122952>

OECD (2002) Territorial Review, Canada, OECD Publications, Paris

OECD (2004) "Territorial Development policy committee Programme of Work 2005/6", Territorial Development Policy Committee (TDPC), OECD, Paris

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

OECD (2005b) Territorial Review, Japan, OECD Publications, Paris

OECD (2005c) Territorial Review, Finland, OECD Publications, Paris

OECD (2006a) Territorial Review, France, OECD Publications, Paris

OECD (2006b) Territorial Review, Stockholm, Sweden, OECD Publications, Paris

Office of the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) (2005) Executive Summary of the Final Draft of STRAT.AT 2007|2013 (National Strategic Reference Framework 2007-2013 for Austria), Version: October 31st, 2005, Vienna,
[http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat-at/strat-at_Final%20Draft_Executive%20Summary.pdf](http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat_at/strat-at_Final%20Draft_Executive%20Summary.pdf)

Skåne Region (2004) A Dynamic Skåne - the Regional Development Programme, Region Skåne
<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=43825>

Stockholm County Council (2003), Regional Development Plan for the Stockholm Region 2001 (RUFs 2001) (Abridged English Version), Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm. http://www.rtk.sll.se/english/About_us/about_rufs.htm,

Västra Götland Region (2005) Vision Västra Götland, Region Västra Götland
<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/RUSEN/vision%20eng%20pdf..pdf>

Yamazaki-Honda, Ritsuko (2005), "Planning Theory and Practice", Interface 2005.9, pp.406-408, Taylor & Francis, Sheffield