

スウェーデンにおける地域政策の変容（1）

穴見 明

1 はじめに

2 第二次大戦後のスウェーデンにおける地域政策の展開

3 地域政策のイノベーション

1 はじめに

本稿は、一九九〇年代のスウェーデンにおける地域政策の発展に含まれる変化の質と意味を明らかにすることを課題とする。スウェーデンの地域政策⁽¹⁾には一九九〇年代にある変化が見られたが、その変化にはどのような新しさが含まれているのか？ そして、新たな地域政策はいかなる「理論」に支えられているのか？ 本稿の関心はこれらの点に置かれている。

ここで対象としてとりあげようとする、スウェーデンの地域政策における変化とは、一九九八年に行われた「地域成長契約 (regionala tillväxtavtalen)」の導入に代表されるそれである。地域成長契約とは、地域レベルの国の行政機関、ランステイニング、⁽²⁾ コミュニオン、企業、経営者団体などのあいだのパートナーシップを通じて作成される協定で、当該地

スウェーデンにおける地域政策の変容（1）

域における経済成長の諸条件についての分析、成長のための共同計画、共同計画の実施にたずさわる参加者間の合意文書から構成される。それは地域における教育、研究、住宅環境、文化施設、インフラストラクチャー、その他の公共サービスを成長のための資源ととらえ、それらを経済成長と雇用の拡大にむけて最も有効に活用するための枠組みとして位置づけられている。初回の計画期間は二〇〇〇年から二〇〇三年で、政府の呼びかけにこたえてすべてのレーンで地域成長契約が作成された。(二〇〇四年にはじまる第二期の計画期間に入るにあたって、名称は「地域成長プログラム」に変更された。)

スヴェンソン／エストールは、この地域成長契約の実施プロセスの最初期の段階について、その「包括性 (inclusiveness)」および「答責性 (accountability)」という観点から検討を加えている。⁽³⁾かれらの関心は、「ガヴァメントからガヴァナンスへ」と表現されるような、国家―社会関係(ないしは統治関係)の変化に、いわゆるパートナリシップがどのようなインパクトをおよぼすかという点にある。⁽⁴⁾このような関心は、冒頭で述べた本稿の関心とは直接には重ならない。とはいえ、スヴェンソン／エストールの議論は、この地域成長契約という政策手法の新しさについての、一定の理解を踏まえたものである。

その点について、かれらは次のように述べている。すなわち、「スウェーデンにおいては、産業政策のある程度の地域化は以前にも見られたが、それは現在におけるほどはつきりとは識別されなかった。実業界の参加への強調と開発の仕事のアレンジするための戦略としてのパブリック・プライベート・パートナリシップに対する信頼も、これまでは現在ほど明確には表明されてこなかった」と。

地域成長契約という政策手法の新しさを、かれらが、産業政策の地域化という点、およびパブリック・プライベート・パートナリシップの利用、とくに実業界 (private business) の参加に与えられた重要性、という点に見出してい

ることについては、さしあたり同意できる。本稿の叙述も、基本的には、そのような見方を踏襲している。しかし、その新しさは、「産業政策の地域化」にせよ、「実業界の参加への強調」および「パブリック・プライベート・パートナーシップに対する信頼」にせよ、それらが、これまでと比べて、より明確に表明されるようになったという点だけにあるのだろうか。スヴェンソン／エストールは、その点について、それ以上立ち入って検討していない。そのことは、これらの課題設定からすれば、たぶん難点とはならないであろう。しかし、別の観点からは、まさにその点に立ち入って検討することが避けられない。その観点とは、産業政策上の新たな目標や理論をそこに見出すことができるだろうかという問い、あるいは蓄積体制の新たな軌道づけに向けての意識的な戦略がそこに含まれているのだろうかという問いに表現されるような観点である。本稿は、そのような観点から、地域成長契約に代表される地域政策の変化の中に見られる、新しさの内容を探るものである。

2 第二次大戦後のスウェーデンにおける地域政策の展開

一九九〇年代のスウェーデンにおける地域政策がどのような意味で新しいのかを示すための前提として、まず、第二次大戦後のスウェーデンの地域政策の展開を、八〇年代までの時期について概観しておく。⁽¹⁾

2-1 一九四〇・五〇年代⁽²⁾

他の西欧諸国と比べて、戦後のスウェーデンでは地域政策の出発は比較的遅かった。西欧の主だった国々では、すでに一九四〇年代から五〇年代にかけて地域政策が確立されていたが、スウェーデンにおける地域政策の本格的展開の始まりは一九六〇年代に入ってからであった。とはいえ、スウェーデンにおいても、それ以前に、地域政策的な意味を持

つひかなる政策手段もとられなかったというわけでは、もちろんない。

戦後まもなく、スウェーデン工業連盟 (Sveriges Industriförbund)、スウェーデン経営者連合 (SAF)、労働市場庁の三者のあいだで「工業生産参事会」(Produktionsrådet) と呼ばれる、任意の協力組織がつくられた。工業生産参事会は、企業立地の選択にかかわる助言および情報提供をおこなっていた。この企業立地選択にかかわる助言および情報提供の業務は、一九五二年に、労働市場庁の任務として公式に認められた (prop. 1952: 127)。それに加え、建築許可にかかわる規制も、この時期に国の利用しえた地域政策手段としてとらえることができる。ここで言及している建築許可にかかわる規制とは、戦時中に資源分配の国家的統制の観点から導入された規制手段のことであり、それは一九五九年に廃止されるまで存続していた。しかし、この規制手段を用いて、国が企業立地を強力かつ広範囲にわたって誘導していった形跡は認められない。⁽³⁾

このように、一九四〇年代および五〇年代にも、企業立地についての国の政策的関与という形で、地域政策的対応がとられてはいた。とはいえ、その政策手段は狭く限定されたものであった。さらに、そこでは、地域政策上の明確な目標を定式化し、その目標に向けてさまざまな政策手段を意図的に配置していくという意味での、独自の政策分野としての地域政策が確立していたわけではなかった。

ヨハンソンは、この時期の地域政策、というよりむしろ企業立地政策が、立地に関する企業の経営判断の自由を尊重することを基調としていた、と指摘している。たとえば、一九四七年に設置された立地政策審議会 (Lokalisering-*politiska utredningen*) の答申 (SOU1951: 6) においては、労働力が過剰な地域において公共政策を通じて雇用機会を創出する方向がとられるべきでないという考え方が示されていた。それは、労働力の不足する地域に労働者が移動することを妨げてはならない、という理由にもとづいていた。また、前述の、企業立地選択にかかわる助言および情報提

供の業務を労働市場庁の正式の任務とした、一九五二年の国会の決定も、企業の立地選択に対する公的な介入に対する慎重な姿勢をあらわすものであった。その決定には、企業立地に対する許可制も、特定地域への立地に対する公的支援も、いずれも許されないということが含まれていた。つまり、エランデルの指摘するように、この時期の国の政策は、工場や事務所の立地選択を企業の判断に任すことが国民経済的な観点からの効率性をもたらすものととらえ、そのような意味での経済的効率性を、地域間の均衡的發展という地域政策的考慮よりも優先する立場に立つものであったと言えよう。⁽⁴⁾

しかし、一九四〇年代および五〇年代に独自の政策分野として地域政策が確立されていなかったことは、その時期に地域政策的対応が必要と考えられる問題がなかったことを意味するわけではない。戦後の復興期に開始された経済成長には、人口の大規模な地理的移動ともなっていた。おおまかに言えば、ノルランド地方およびヨータランド地方東部において大きな人口減少が起こり、ストックホルムを含むメーラレン湖一帯の地域では人口が急速に増大した。このような人口動態は就業機会の地域的偏りという現象と密接に関連していた。こうした地域的不均衡の拡大を背景として、五〇年代には国会で、中央党および社会民主党の議員から、産業の地域的配置に対するより強力な政策的介入を求める動議があいついで提出されていた。

2-1-2 一九六〇・七〇年代——地域政策の出現

一九六〇年代に、地域政策は新たな展開を見せる。画期となったのは、一九六四年の地域政策に関する国会の決定であった。これを、独自の政策分野としての地域政策の出発点と見るのがスウェーデンにおける通説的理解である。⁽⁵⁾この出発点において、地域政策の基本的目標は、経済活動が過熱している地域から経済活動が停滞ないし衰退しつつある地

域へ、企業を地理的空間的に移動させることに向けられていた。そこには、地域間の発展における不均衡を是正するという意味での地域政策的目的と、国民経済的な効率性を増大させるという目的の、二つの目的が含まれていたと考えられる。

先に見たように、すでに五〇年代から問題にされていたことであるが、六〇年代になるとノルランド地方の衰退傾向はより大きな問題になってきた。たとえば、一九六〇年から六五年にかけて、スウェーデン北部のいわゆる「森林レーン」の人口は、年平均一三、三五〇人の規模で減少し続けていた。それらの地域における人口と働き口の減少は、教育や医療などの公的に提供される基本的社会サービスのための財政的基盤を掘り崩すことを意味した。人口流出を上回る就業機会の減少によってもたらされた労働力の余剰は、労働者の賃金水準が全国水準から相対的に遅れをとることにつながった。さらに、北部地方から経済成長地域へ移った労働者のなかに、新たな生活環境への適応に困難を感じる者が少なくなかった。独自の政策分野としての地域政策は、このような、雇用、所得、基本的社会サービスといった点での地域的な不均衡の拡大に対する政策的対応としてとらえることができる。⁽⁶⁾

また、ここでは、それらの衰退地域が、社会民主党の強力な支持基盤でもあったことに留意しておく必要がある。つまり、それらの地域における雇用の増大をはかることは、政治的な支持基盤の維持という考慮から、政府にとって避けられない課題となっていたのである。ポンツソンによれば、労働組合および社会民主党のリーダーにとって、この時点での地域政策的介入は、衰退地域における雇用の減少という問題への対応をはかることによって、経済成長にともなう産業構造の変化に対する政治的な抵抗をやわらげるという意味を持つものであった。しかし、その対応は、後に述べるように、それまでの経済成長路線の延長上に置かれており、異なったパターンの経済発展を進めようとするものではなかった。⁽⁷⁾

他方で、ここで導入された地域政策は、国民経済的な効率性の増大という目標と、つぎのようなかたちで、結びつけられていた。スウェーデンにおける戦後の労働市場政策は、よく知られているように、生産性の低い業種および企業から生産性の高い業種および企業への労働力の移動を支援ないし促進することを目的として実施されてきた。この労働力の移動は、既に触れたように、労働力の地理的移動をとまなうものであった。しかし、特定の地域における就業不足問題は残り続けた。労働市場政策的観点から労働者の地理的移動を促進するいくつかの政策手段がとられたにもかかわらず、働き口のない地域から求人のある成長地域へ移ることを選択しない人々が存在していたのである。それは、国民経済的な観点から見ての非効率を意味する。一方には、企業活動が増大し労働力の需要が拡大する地域があり、それらの地域では労働力が不足し、賃金の高騰を招くおそれが存在している。他方には、ノルランド地方などの、労働力に余剰があり、土地などの物理的なインフラストラクチャーにも余裕がある地域があり、そこではそれらの生産資源が十分に利用されないままである。地域政策は、このような国民経済的な観点から見ての非効率への対応としてとらえられてもいた。すなわち、経済活動が過熱している地域から、労働力や土地などの生産資源が十分に活用されていない地域への、工場立地の移動を促進することによって、過熱地域におけるインフレの発生をふせぐとともに、停滞地域において十分に利用されないままである生産資源の利用をはかることによって、国民経済全体の効率性を高めることができるというのが、その考え方であった。⁽⁸⁾

以上のような地域政策の目標を達成するために用いられたのは、主として、特定の地域に立地する個々の企業に対する経済的な便益の提供と、国有企業の拡大という手段であった。特定の地域に立地する個々の企業に対する経済的な便益の提供の枠組みないし形態には、この時期、次のようなものが含まれていた。⁽⁹⁾

①立地支援 (lokaliseringssbid)。一九六五年に導入された制度で、対象地域における、建物および機械への投資に

対する貸付あるいは補助金支給がなされる。

②教育支援 (utbildningsstöd)。一九六六年に導入。対象地域における、企業の新規設立ないし事業の拡大にさいして、従業員の教育のために補助金が支給される制度。

③過疎地支援 (glesbygdstöd)。過疎地における家内産業および社会サービスへの補助制度。

④就業支援 (sysselsättningsstöd)。一九七〇年に導入が決定された。工業に従事する企業が雇用を拡大する場合に支給される。

⑤輸送支援 (transportstöd)。一九七一年に導入された支援形態で、対象地域からの、あるいは対象地域への、鉄道またはトラックによる、原材料または製品の輸送に補助金が支給される。

以上見てきた六〇年代に導入された地域政策は、それ以前の時期の地域政策的対応との比較において、ある種の方針変更を含むものであった。先に見たように、五〇年代には、工場や事業所の立地に対する政策的介入を控え、企業の立地に合わせて労働者が地理的に移動することを支援ないし促進するというのが、基本的な方針となっており、そのために地域政策的な考慮はごく限られた範囲でのみ政策に反映されたにすぎなかった。それに対して、六〇年代に導入された地域政策においては、ノルランド地方などの経済的停滞地域への企業立地を誘導することによって、地域的な不均衡の拡大に歯止めをかけることが目指されることになったのであった。この点に、前の時期と比べての方針の変更が見られる。⁽¹⁰⁾

とはいえ、そのような方針の変更は、あくまでも前の時期からひきつがれた蓄積体制の枠内における一定の修正にとどまるものであった。四〇年代から五〇年代にかけて軌道が定まった蓄積体制においては、工場や事業所をどこに設置するかについての決定は個々の企業の経営判断にまかされるべきであるというのが原則であった。そして、この蓄積体

制の制度的な支えについての理論的枠組みを与えたレーン・メイドナー・モデルによれば、連帶的賃金決定および抑制的財政政策とらんで積極的労働市場政策がその基本的な構成要素であった。⁽¹¹⁾ 積極的労働市場政策は、その地理的空間的な意味に着目して言えば、企業の立地に応じて労働力の移動を促進するものであった。六〇年代には、しかし、それが先に見たように十分な効果をもたらさないことが明らかになり、そのかぎりにおいて、地域政策が導入されたのである。導入された地域政策は、企業の立地判断についての国による政策的介入であるが、それは先の原則に対する例外であり、政治的必要あるいは国民経済的な効率の観点から見て必要な限度において認められたにすぎない。以上のような意味で、六〇年代に導入された地域政策は、既存の蓄積体制を支える基軸的調整様式との関係において、補完的なものにとどまったといえることができる。⁽¹³⁾

さて、一九七三年の石油危機とそれに続く世界的な経済危機、そして国内における七三年から七四年にかけての賃金コストの上昇によって、スウェーデンでは、とりわけ造船業、鋳業、製鉄業、パルプおよび製紙産業といった業種が危機に見舞われた。そのため、ノルランド地方だけでなく、全国各地において、最も深刻な経済的な打撃をこうむった地域の雇用を維持するための政策的対応がとられた。その対応は、主として、地域政策の外での政策手段によってなされたが、地域政策上の手段もまた動員された。その結果、一九七五年以降、地域政策上の補助金支出が急増する結果がもたらされた。⁽¹⁴⁾

そこでは、地域政策上の補助金は、国際的な競争力を失いつつある企業を保護するために使われるという性格の強いものであった。もともと、六〇年代に導入された地域政策による、企業立地の地理的空間的配分に対する政策的介入は、先に述べたように、二つの側面、すなわち、国民経済的効率性の促進のための手段という側面と、地域的な所得や社会サービスの不均衡の是正という側面を含んでいた。後者は、所得の地理的再分配ないしは経済的に衰退傾向にある地域

に対する補償措置という意味をもっていた。しかし、これらの二つの側面は、雇用機会の不足している地域に、生産性の高い企業の立地がなされるならば、対立しない。このような認識は労資双方に共有されていたと思われる。対象地域において事業を営む企業に対する補助金の支給について、経済界も労働組合も、長期的に利潤をあげ存続していく能力のある企業を対象とし、しかも事業の立ち上げ段階の支援として支給するという原則を支持していたという事実は、そのことを示している。ところが、七〇年代後半期における失業の増大といくつかの業種における構造的危機の進行にもなつて、補助金は、成長への潜在力をもつ企業の立ち上げのためというよりも、国際的な競争力を失いつつある企業を保護するために使われるようになっていった⁽¹⁵⁾。そのばあい、地域政策の所得再配分的ないし補償措置的側面は、国民経済的効率性の促進という目的から乖離していく。そのかぎりでは、七〇年代後半には、地域政策の変容が見られたと言ふこともできる。しかし、その変容は、意図的な政策転換というよりは、地域政策にもともと含まれていた一つの側面が、七〇年代の経済危機による圧力を受けて、肥大化することによって生じた変化であったと見るべきであろう。

2-3 一九八〇年代——変化への胎動期

八〇年代には、地域政策に、より意図的な変化がもたらされた。政策の基本的な方向づけのレベルでの変化は、われわれの観点からは、次の点にあったと考えられる。すなわち、一九六〇年代の地域政策が、いわば対象地域への企業誘致策を中心とするものであったのに対して、八〇年代の地域政策においては、広い意味でのインフラストラクチャーの整備、とりわけ技術の開発と伝播を通じて、各地域の特性に応じた地域経済の発展を促進すること、そして、当該地域に内在的な中小規模の企業の設立を促進することに力点が置かれるようになったのである⁽¹⁶⁾。

たとえば、一九八五年二月の地域政策提案の中で、工業省大臣ターゲ・G・ペーテルション（社会民主党）は、地域

政策を、経済危機からの脱出のための仕事の一部としてとらえなくてはならないと述べている。そこから、「産業政策と地域政策のそれぞれの領域における取り組みは、相互に支え合い補い合うようなかたちでなされなければならない」という彼の認識も出てくる。そして、そのような観点から、地域政策は、「いろいろな地域の内部における産業の発展のための前提となる自然的 (naturliga) 諸条件を利用することに向けられるべきである」という方針が示されている。また、地域政策的手段によって「地域に存在する企業の発展を支援する」場合、それが産業構造の望ましい変化を妨げるようなものになってはならないとされたのであった。⁽¹⁷⁾

その提案では、将来に向けての地域政策の基本方針が次の五点にまとめられている。①地域政策の実施はレーンのレベルに、大幅に分散化されうるし、分散化すべきである。②地域政策は、地域政策上の優先地域においてインフラストラクチャーを築くことに、より一層向けられるべきである。たとえば、地域政策上の優先地域に、知識および技能の伝播をもたらすための積極的な措置が必要とされる。③企業に対する地域政策上の支援は、これまでよりも一層、「柔らかな」投資、とりわけ技術開発と市場開発への投資を支えることに、向けられるべきである。④過疎地に対する特別な支援の必要が大きい。⑤地域政策の仕事は、多くの政策領域との積極的な協働をとまって、広範な前線において行われなければならない。産業政策と地域政策の取り組みは、相互に支えあい、補完しあうようなかたちで、行われなければならない。労働市場政策、教育政策、交通通信政策、農業政策との協働が、地域政策が効果をあげるために必要である。⁽¹⁸⁾

ここに見られるように、この時期になると、地域政策と産業政策の結びつきがはっきりと意識されるようになってくる。つまり、産業構造の望ましい発展方向に向けて、企業の投資を国家が誘導していくという政策指向に沿う方向に、地域政策の展開が方向づけられるようになってきたと言えよう。

以上のような政策目的ないし政策の基本的方向づけレベルでの転換には、政策手段および（事業レベルでの）政策の決定・実施メカニズムの変化がともなっていた。

政策手段の変化としては、まず、国有化手段が放棄されたことがあげられる。第二に、「地域プロジェクト事業」制度の導入がある。これは、国家予算の中からレオン⁽¹⁹⁾に与えられる一定の金額の支出項目で、各地域の発展のための多様なプロジェクトの財源にあてることができるようになった。この制度は、一九七九年の国会の決定により導入されたものであるが、その予算規模は年々大きくなっていった。以上に加えて、他の政策分野、とりわけ産業政策、教育政策、研究開発政策の分野と地域政策分野とのあいだの関連の密接化も、政策手段の変化としてあげることができるであろう。ここから、さまざまな政策分野のあいだの地域政策的観点からの調整の必要性が強調されるようになっていく。同時に、産業政策との関連では、地域政策がしだいに産業政策の一部となっていく傾向が見られる。

このような政策手段の変化とも密接に関連して、事業レベルでの政策の決定・実施メカニズムの変化も徐々に進んでいった。第一に、事業の決定と実施における分散化⁽²⁰⁾が進行した。前の段落で触れた、地域プロジェクト事業制度はその一例である。また、地域政策の対象地域において事業活動を行う企業に対する補助金の給付に関する、審査・決定事務は、かつては中央の行政庁の管轄であったが、しだいにレオンに任されるようになっていった。

第二に、地域プロジェクト事業やパッケージ政策と呼ばれる事業パッケージの手続き的枠組みは、対象地域内で活動する、国や地方自治体の機関および民間の企業や団体の参加する交渉ないし協議を通じて、事業の決定および実施が行われることを要求するものであった。このことに関連して、地域レベルで、国の異なった政策分野のあいだの調整をはかるといふレオンの役割がより重視されるようになっていった。

政策の決定・実施メカニズムにおける以上のような変化は、国の地域政策がレオンごとに異なったものになっていく

傾向をもたらすものでもあった。

3 地域政策のイノベーション

前節において、第二次大戦後一九八〇年代までの地域政策の変化を概観してきた。ごく簡略化して言えば、六〇年代半ばに本格的に導入された地域政策が、八〇年代に変容しはじめたという構図になる。本節では、九〇年代以降の地域政策の変化を、そのときどきの政府による地域政策プログラム提案に即して、あとづけしていく。

3-1 一九九〇年の地域政策提案

一九九〇年に国会に提出された内閣の地域政策プログラム提案 (prop. 1989/90: 76) には、「一九九〇年代の地域政策」というタイトルがつけられていたが、その内容は主として次のような点に関するものであった。⁽¹⁾

- ・ 地域政策の目的と方針を発展させるとともにより明確にすること
- ・ 地域開発の諸手段を主として北部内陸部に集中すべきこと
- ・ 全国の過疎地 (glesbygd) および農村 (landsbygd) の発展を進めるための手段の改良
- ・ 地域政策にとって重要な政策分野間の調整の強化
- ・ インフラストラクチャーの改良のための特別な措置
- ・ 企業に対する支援措置について発展指向的な投資により重点を置くべきこと
- ・ 地域政策の実施に関わる権限のレーン庁への分散化
- ・ イエームトランド・レーンに対する特別な支援措置

スウェーデンにおける地域政策の変容 (1)

・地域開発のための予算の大幅な増額

以下では、とくに重要だと思われる点を中心に、その内容を整理し、どのような特徴が見出されるかを検討する。

3-1-1 地域政策の目的

まず、地域政策の目的がどのようなかたちで示されているかを見ておこう。それまでの地域政策の目的は、「全国どこに住んでいるかにかかわらず、人々に、就業、サービス、良好な環境を与えること、ならびに、人口の均衡のとれた発展をもたらすこと」というように定式化されてきた。提案の基礎となった審議会答申は、この定式の変更を求めた。しかし、提案者 (Rune Molin) は、その定式の表現自体は変える必要がないとし、そのかわりに、このように表現される地域政策の目的がより具体的には何を意味しているかについて、かなり立ち入った議論を展開している。その議論を構成しなおすと、それは以下のように整理することができる。

提案者によれば、地域政策の目的には「二つの次元」が含まれている。すなわち、「地域開発 (regional utveckling)」という次元と「地域間の不均衡の是正 (mellanregional utjämning)」という次元である。ここで、地域開発という言葉で意味されているのは、「全国のすべての地方で一般的に発展を促進すること」である。そして、そのさい「発展」という言葉は、経済成長と福祉の増進の両方の意味を含むものとして使われている。したがって、地域政策の目的に地域開発という次元が存在するということは、言い換えれば、全国すべての地方で、経済成長と福祉の増進をはかるということが地域政策の目的に含まれている、ということの意味する⁽²⁾。また、地域開発という次元は、固有の意味での地域政策上の手段だけでなく、さまざまな政策分野間にまたがる計画と調整を通じて実現がめざされるものとされる。

このように地域開発という次元においては、全国のすべての地方での経済と福祉の発展がめざされる。しかし、他方

で、提案者は、「地域政策の主要任務は、地域間の均衡をもたらすことである」と述べる。つまり、少なくとも表向きは、地域政策の目的に含まれる二つの次元のうち、地域間の不均衡の是正という次元のほうこそが本来的なものであるという認識が示されている。そして、地域間の不均衡の是正という観点から、「いくつかのタイプの政策手段は、地域政策上最大の問題をかかえている地方のために、留保されるべきである」とされるのである。[s. 24-25]

地域政策の目的に含まれる地域間の不均衡の是正という次元は、より具体的には、次のようにとらえられている。
[s. 20-23]

まず、「全国のどこに住んでいるかにかかわらず、人々に、就業、サービス、良好な環境を与えること」という地域政策の目的は、福祉の平等な配分を促進すること、つまり、人々の生活水準が全国どこでも等価 (likvärdig) であるようにすることである、と解釈される。⁽³⁾ 提案者の説明において、それは、一つには、「公正 (rättvisa)」という価値観と結び付けられている。それが意味するのは、「生活水準の平等な配分」が、異なった地域間の相互理解をつくりだし、全国のそれぞれの地域に住む人々の間の不信を取り除く」ということであり、そのことが「均衡の取れた人口と社会の発展の前提となる」とされる。

同時にまた、全国どこでも同等の生活水準を保障することは、どこに住むかについての「選択の自由」を人々に与えるがゆえに重要であるとされる。提案者によれば、そのことは、それぞれの地域の地理的・文化的な特徴を維持することでもある。つまり、それぞれの地域の地理的・文化的な特徴を維持しつつ、人々がどこに住むかについての選択の自由を持てるようにするためには、所得や社会サービスについて地域間の不均衡をなくす必要がある。地域政策はそのような意味をもつものとしてもとらえられているのである。

以上に加えて、「人口の均衡のとれた発展をもたらす」という目的との関連で、地域政策の主たる対象とされてきた

地域における、二つの問題に注意が向けられている。一つは、若年層の流出により人口の年齢構成がいびつになっているという問題、もう一つは、女性の社会的移動によって両性間のバランスが崩れているという問題である。

ところで、地域政策の目的における地域開発の次元には、先に見たように、すべての地域における経済成長の促進という目的が含まれていた。この地域政策と経済成長とのあいだの関係について、提案者がどのような議論を展開しているかを確認しておこう。

地域政策は、一つには、労働力と資本設備の地理的配分の不均衡の是正を通じて、労働力、資本設備、自然資源の効率的な利用を可能にすることによって経済成長の促進に寄与する、とされる。

地域政策は、それに加えて、産業構造の変化を人々に受け入れやすくすることによっても、経済成長に寄与するとされる。つまり、提案者は、産業構造の変化は経済成長の促進にとって望ましいというところを前提として、特定の業種の衰退や企業の倒産によって不利益をこうむる地域からの、変化に対する抵抗を和らげるために、それらの地域に対する特別の手当てが必要だと述べているのである。

しかし、他方では、地域政策のための資源投入は、「現存のおよび発展可能性をもつ産業の成長を促進すること、ならびに起業を支援すること」に向けられなくてはならない、とされる。つまり、地域政策手段は、衰退に向かう企業や業種を支えるためではなく、競争力のある企業や業種の成長を支援するために使われなくてはならない、というのである。

以上、政府の一九九〇年の地域政策提案において示された、地域政策の目的にかかわる方針を整理してきたが、ここで、以前の時期の地域政策と比較して、そこで示された方針がどのような特徴をもつかを検討しておこう。

先に述べたように、六〇年代以来の地域政策には、地域間の発展における不均衡を是正するという、いわば社会政策

的目的と、国民経済的な効率性を増大させるという経済政策的目的の、二つの目的が含まれていた。このように地域政策が、社会政策的な目的と経済政策的な目的の二重の目的を持つという構図は、一九九〇年の地域政策提案においても踏襲されている。また、これら二つの目的のうち、地域政策の内部での優先順位が社会政策的な目的のほうに置かれている点でも、一九九〇年の地域政策提案は、以前の地域政策を継続するものである。

しかし他方で、以前の地域政策からの変化も見出される。

第一に、所得、就業機会、社会サービスにおける地域間の不均衡を是正するという目的は、六〇年代の出発点においては、主として、スウェーデン北部における社会民主党の政治的な支持基盤の維持への考慮と関連するものであった。それからおよそ四半世紀後の一九九〇年の時点において、この地域間の不均衡の是正という地域政策の目的は、「全国それぞれの地域に住む人々間の不信を取り除く」という、地域間の政治的対立の発達を阻止することへの考慮と結び付けられている。この違いが、単なる表面上の違いにすぎないのか、それとも社会民主党のヘゲモニー的企図における何らかの変化を反映するものなのかについては、慎重な検討が必要される。ここでは、さしあたりその検討には立ち入ることはできない。

第二に、従来の、国民経済的な効率性の増大という目的が、一九九〇年の政策提案においては、全国のすべての地方における経済成長の促進というかたちにとらえなおされている。たしかに、地域政策が、労働力と資本設備の地理的配置の不均衡の是正を通じて、労働力、資本設備、自然資源の効率的な利用を可能にすることによって経済成長の促進に寄与するという関連づけ、および、産業構造の変化を人々に受け入れやすくすることによって経済成長に寄与するという関連づけは、一九九〇年の政策提案においても維持されている。したがって、一定の抽象レベルにおいては、従来の国民経済的な効率性の増大という論理が否定されたわけではなく、それは一九九〇年の政策提案においても引き継がれて

いると言えよう。しかし、より具体的なレベルでは、六〇年代の地域政策における国民経済的な効率の増大という論理と九〇年の地域政策提案におけるそれとのあいだには、大きな違いが見られる。その点を理解するためには、地域政策と産業政策の結びつきに目を向けることが必要である。

この時点における産業政策の立案は次のような認識を前提としていた。[s. 109-112] 第一に、一九八〇年代を通じて経済成長は続き、企業の収益率は改善されたが、国内総生産の成長は、OECDの平均よりも低かった。その原因は、労働力の不足と生産性の伸び方の低さに求められる。一九八三年から八九年にかけての工業生産性の伸びは年平均2%にとどまった。したがって、経済政策は、労働力の供給の増加と生産性の伸びの促進を通じての経済成長をめざすものでなくてはならないと認識されていた。第二に、スウェーデンの経済における巨大企業が占める大きさとその動向が問題となる。一七の多国籍化した大企業が、工業における雇用の30%、輸出の40%、研究開発費の60%ないし70%を占めている。それらの企業は多くのばあい、成熟した業種において活動しており、そのため、企業の拡大のための投資は外国において行われる。

以上のような認識を前提として、産業政策は、中小企業の発展を支援することに向けられつつあった。多国籍化した大企業による国内投資が見込めない以上、小企業が成長の原動力として重要になる。経済的な後退が起こった地域における雇用の回復も、同じ理由で、既存の小企業の発展と新たな小企業の設立に求められることになる。こうして、地域政策の目的と産業政策の目的が重なる。そこで、地域政策には、(全国各地において)小企業の発展を促進する産業政策と協力すること、そして、地域政策上の支援対象地域において小企業の発展のために政策手段を投入することが求められる。同時に、国内における企業の発展を支援するための手段として重視されたのが、研究、教育、鉄道、道路、電話通信、エネルギーなどのインフラストラクチャーの整備であった。[s. 112] そのような産業政策の基本的方向づけに

対応して、地域政策においても、その資源投入の重点を、企業に対する直接の補助金支給から、インフラストラクチャーの整備のほうに移してゆく方針がかかげられることになったのである。[s. 63]

このように産業政策との関連において見るならば、九〇年の地域政策提案のかかげる、全国のすべての地方における経済成長の促進という目的には、かつての国民経済的な効率性の増大という目的とは違う意味が含まれていたと言えよう。先に見たように、経済政策との関連での地域政策このような新たな方向づけは、すでに一九八五年の地域政策提案でも示唆されていたものである。

3-1-2 地域政策の決定・実施の組織的枠組み

一九九〇年の地域政策提案においては、政策手段にかかわって、全国の過疎地および農村の発展を進めるための手段の改良、インフラストラクチャーの改良のための特別な措置、発展指向的な投資により重点を置く方向への企業に対する補助金制度の部分的手直し、イェームトランド・レーンに対する特別の支援措置、地域開発のための予算の大幅な増額などが提案されている。その詳細にはここでは立ち入らない。

他方、地域政策の決定と実施の組織的ないし制度的枠組みに関して、地域政策にとって重要な政策分野間の調整の強化と、地域政策の実施に関わる権限のレーン庁へのさらなる分散化⁴⁾が提案されている。とくに前者はわれわれの観点からして重要な点であるので、これについては、より具体的に見ておこう。[s. 48-62]

先に述べたように、九〇年の地域政策提案において、地域政策の目的に含まれるとされた地域開発の次元の課題は、経済成長の面でも福祉の面でも、さまざまな政策分野にまたがる取り組みを通じて実現がめざされるものとされていた。したがって、異なった政策分野のあいだの地域政策的観点からの調整をもたらず仕組みの必要性が意識されることとなる。その調整の仕組みは、大きく分けて、国の中央のレベルと地域 (region) のレベルという二つのレベルで構想され

ている。その構想によれば、中央のレベルでは、中央行政庁の活動のあいだの調整の責任は内閣に置かれる。それゆえ、内閣府 (Regeringskansliet) においてその仕事は遂行される。

内閣府における地域政策的観点からの調整の仕事は、次のような内容のものとして想定されている。それぞれの政策領域における行政庁の任務は、それぞれの政策領域に特有の課題の解決に向けて設定されている。地域政策との関連で求められているのは、それぞれの特有の任務の遂行において、地域政策的な考慮が加えられることである。それが可能であるためには、地域政策の目的と方針がそれぞれの政策領域において何を要求しているかが、明確に示されていなくてはならない。したがって、内閣府における調整の仕事は、それぞれの政策領域の行政庁に対して、その政策領域における地域政策上の目的と方針を明確に示すことを通じて遂行される。このように想定されているのである。⁽⁵⁾

地域のレベルでの調整の責任はレイン庁に委ねられてきた。その点でのレイン庁の任務は、国会と内閣によって決定された地域政策の目的と方針を、当該レイン庁においてより具体化し、レイン庁内で活動する国の行政庁および当該レイン庁のランディングとコミュニケーションの活動が、レインの地域開発目標に沿ったものになるように努めることである。提案者によれば、地域レベルでの調整の任務を遂行するためのレイン庁の権限と資源はしだいに増大してきた。⁽⁶⁾ とくに、地域プロジェクト事業のための予算がその点で大きな意味を持ってきたとされる。「さまざまな地域機関やローカルな機関がプロジェクトにおいて具体的に協力することによって、さまざまな分野の資源をより効果的に組み合わせるため」の前提が形成されてきた」というのが、提案者の評価である。[s. 56] そのような認識に立って、提案者は、レイン庁が地域プロジェクト事業のためにより多くの予算を使うことを、政府の側が望んでいることを示唆している。[s. 217]

地域政策の目的の実現のためには、コミュニケーションの諸業務も重要な意味をもつ。教育、保育、高齢者介護、土地利用計画、余暇活動・文化施設の提供などの、社会サービスの提供を通じて、良好な住環境をつくり、維持することは、企業

の立地選択にとっても重要な要素である。また、地方公共交通手段の運営にかかわっているコミュニティもある。さらに、コミュニティはランディングとともに、その地域における大口の雇用者である。それらの意味でコミュニティの活動は、地域の発展に大きな影響を与える。他方で、コミュニティによる、より直接的な産業振興策への取り組みも増大してきている。その取り組みは、ネットワークの形成を通じて行われている。提案者は、そのようなコミュニティによる産業開発の活動を促進することも、レイン庁の重要な任務であるとする。そのさい、どのような形でそれをなすかについては、関係するコミュニティとレイン庁が、それぞれのケースに応じて、共同して決めていくことが望ましいとされる。それに加えて、そのプロセスに地元の産業界が参加することの重要性が強調されている。われわれの観点からは、このような取り組みが、地域内の公的セクターと民間セクターの双方をふくむ、一種のパートナーシップの形成につながりうるということに、留意しておく必要がある。

3-2 一九九四年の地域政策提案

地域政策プログラムにかかわる、内閣の国会に対する提案は、一九九一年から一九九四年にかけてのブルジョア・ブルック政権期には、一度だけなされている。一九九四年三月の地域政策提案 (prop. 1993/94: 140) がそれである。以下、その内容を整理し、どのような特徴が見出されるかを検討する。⁽⁷⁾

3-2-1 地域政策の目的と基本方針

地域政策の目的は、一九九四年の提案においては、次のように定式化されている。

「地域政策の全体を支配する (overordnad) 目的は、各人が仕事と住居を自由に選択することのできる可能性を増大させることなくしてはならない。この目的は、全国のすべての地方で生命力のある (livskraftig) 地域を發展させることに地域政

策が寄与することを通じて達成される。地域政策はまた、全国のさまざまな地方における経済的、社会的、文化的水準をより同等のものにするために協力しなければならない。[s. 27]

この定式における「生命力のある地域」のイメージは次のように描かれる。年齢構成と性別構成において均衡のとれた人口の発展、十分かつ多様な就業機会を提供できる労働市場、住居および交通通信のような物的インフラストラクチャーが満足できる水準にあること、医療・介護・保育、教育、文化、余暇活動、その他のサービスなどの福祉インフラストラクチャーが満足できる水準にあること——以上のような条件を備えているのが、生命力ある地域である。それらの条件整備を通じて、全国どこでも同等な生活条件の前提が作りだされるとされる。

提案者によれば、このような生命力ある地域の創出のためには、さまざまな政策分野における政策手段の投入が決定的に重要である。提案者がこのように述べるときに例にあげているのは、児童保育、学校、医療機関、高齢者介護を充実・発展させることや、道路と鉄道の維持および建設、郵便および電話通信サービスの提供、輸送体系の構築、国の提供する各種の手当ての配分である。[s. 28] このようにさまざまな政策分野における政策手段の投入を通じて「生命力のある地域」を創出する政策は、このころから使われはじめた言葉を用いて言えば、「大きな」地域政策と呼ばれるものにあたる。⁽⁸⁾

他方、「大きな地域政策」と対比される意味での「小さな」地域政策は、「第一次的には (i första hand) 特定の対象地域における産業の発展に向けられなくてはならない」とされる。「地域政策のこの部分の目的」は、それらの地域が、企業の立地にとっても、居住地としても魅力ある地域と映るようになることである。[s. 29] そして、ノルランド内陸部、ベリスラゲン地方およびその他の過疎地における就業機会の不足と人口の減少という問題は持続性をもつと認識されるので、この意味での地域政策に対する予算措置を大幅に増大するという方針が示されている。⁽⁹⁾ [s. 32]

一九九四年の地域政策提案のかかげる、地域政策の目的と基本方針は以上見たようなものであった。そこで示されている地域政策の目的は、基本的に一九九〇年の提案におけるそれをうけつぐものと言ってよいであろう。第一に、一九九四年の地域政策提案における最高次の政策目的は、「全国のすべての地方で生命力のある地域を発展させることに寄与することを通じて」、「各人が仕事と住居を自由に選択することのできる可能性を増大させること」に置かれていたが、先に見たように、一九九〇年の地域政策提案においても、人々の生活水準を全国どこにおいても等価にすることが、またそのことを通じて、居住地の選択の自由を保障することが、政策目的として掲げられていた。このように、まず最も抽象的なレベルで、両者のあいだにほとんど違いはない。

しかし、両者のあいだには、微妙な違いも見出される。一九九〇年の提案においては、地域政策の目的における二つの次元という考え方が示されていた。そして、その二つの次元のうちの片方である、「地域開発」という次元は、全国のすべての地方で経済成長と福祉を促進することを意味していた。つまり、そこでは、全国すべての地方における経済成長の促進をはかることが、地域政策の目的に含まれるということが、明示的に述べられていたのであった。それに対して、一九九四年の提案では、地域政策は、その他のさまざまな政策分野とともに、全国すべての場所で「生命力のある地域」を発展させることに「寄与する」とされる。これは、一見すると、一九九〇年の提案を受け継いでいるようにも見える。しかし、そのさいの「生命力のある地域」の前述のようなイメージに照らしてみると、そうとは言いきれない。九四年の提案における「生命力のある地域」のイメージからは、全国すべての地域において経済成長の促進をはかるという理解はでてこないからである。そのイメージには、たしかに、「十分かつ多様な就業機会を提供できる労働市場」という要素が含まれている。しかし、論理的には、その地域に十分な就業機会が存在すること、その地域において経済成長が促進されることは同じではない。

このように九〇年の提案と九四年の提案のあいだには、地域政策の目的のとらえ方ないし示し方において、微妙な差異が見出されるのであるが、しかし、それは表現のレベルの違いであって、政策方針の実質的な中身のレベルでは、やはりほとんど違いはないと言うべきであろう。先に触れたように、「大きな」地域政策との対比で、「小さな」地域政策が「第一次的には (i första hand) 特定の対象地域における産業の発展に向けられなくてはならない」とされていたこと、それに加えて、別の箇所で、「財政政策、産業政策、地域政策の共通の目的は、全国のすべての地方で経済成長の促進をはかることである」[s. 48]と明言されていることは、そのような判断を支えるものである。

そのような判断を支える材料は他にもある。一九九四年の地域政策提案においても、九〇年の提案におけるのと同様、地域政策の目的の実現のためには、さまざまな政策分野における政策手段の投入が決定的に重要であるとされる。[cf. s. 32, 34] それに関連して、提案者は、「国内のすべての地方に存在する成長力が利用されることをもたらすように、各分野の国の政策が形成され、資源が配分されることが必要である」(強調は引用者による) [s. 34]と述べている。

さらに、具体的な政策分野との関連では、たとえば、教育・研究政策の分野において、地域政策上の優先地域や就業者の教育水準の低い場所で、就業者の能力開発のための地域プログラムをはじめの方針が示されている。このプログラムが、経済成長のための手段として位置づけられていることは、そのようなプログラムは経済界にとって何が必要な能力かについての分析にもとづかなくてはならない、と述べられているところからも明らかである。

まとめて言うと、九四年の地域政策提案においては、経済成長という目的を正面から強調することが避けられているようにも見えるが、しかし、そのことは、経済成長の促進が地域政策の目的からはずされたことを意味するわけではない。政策手段について述べる段になると、提案者は地域政策を経済成長のための手段として明確にとらえて、その観点から方針を提示しているのである。

ここで、九四年の地域政策提案において、経済成長が地域政策の目的とされた背景に、どのような認識が存在していたかを知るために、提案の準備過程において提出された、一つの主要な報告書(Ds 1993: 78)の内容に触れておこう。⁽¹⁰⁾ 報告書の中心的な提言は、「経済成長を促進する地域政策」というタイトルにも示されているように、地域政策の主たる目的を、全国すべての地方における経済成長の促進に定めるものであった。そして、特定の支援対象地域に向けられる「伝統的な」地域政策には、そのような「全国的な」地域政策を補完するものという位置づけが与えられていた。

報告書の提言は、次のような現状認識と将来展望にもとづいている。第一に、スウェーデンの経済構造は変化の途上にあるが、国内における将来の成長がどこで起きるかはいまだに知ることができない。そのような段階で、開発のための公共的資源を特定の地域に集中するのは危険である。たとえば、近年の道路網の建設・整備において、人口稠密地域周辺に高い優先順位が与えられ、それらの地域に資源が集中されているが、将来的にもそれらの地域で経済成長が続くかどうかの見通しがそれほど確実でないので、そこに資源を集中することは危険である。第二に、スウェーデン経済の現状からすると、できるだけ多くの地域が経済成長の再創出に寄与することが重要である。いかに多くの地域が経済成長に寄与するかが全国的な成長を決定する。一部の限られた地域のみにおける経済成長では、全国規模の経済成長を達成するのに十分ではない。それゆえ、経済成長をつくりだそうとする政策は、全国のすべての地方における発展可能性の利用に寄与するような、地域政策的次元を備えなければならない。報告書の提言は、以上のような現状認識と将来展望にたっている。他方、経済成長のためにとるべき政策手段について、報告書の提言が示唆しているのは、物質的なインフラストラクチャーの建設・整備の強化(それに関連して航空輸送、電話通信、郵便の全国的インフラストラクチャーとしての維持)、高等教育への進学者を増加させること、高等教育の内容と方法の革新、企業の移転への支援、そしてリスク資本の供給の促進策である。

一九九〇年の政策提案の示した、地域政策の目的に全国すべての地方を対象とする経済成長の促進という次元が存在するという理解は、一九八五年の地域政策提案を引き継ぐものであり、それ以前の地域政策からの方針上の変化の定着を示唆していた。報告書「経済成長を促進する地域政策」の提言は、地域政策の目的の二つの次元のあいだの優先順位を明示的に逆転させることによって、その変化をさらに一歩進める性格のものとして理解することができる。一九九四年の地域政策提案は、その報告書の提言を基本的に反映しており、したがって、地域政策のそのような変化の延長上に位置づけられよう。

3-2-2 地域政策の実施の組織的枠組み

一九九四年の地域政策提案は、国の中央レベルでの地域政策の実施の組織に関しては、産業開発庁 (NUTEK)、過疎地対策庁 (Glesbygdmyndigheten) および消費者庁 (Konsumentverket) の役割について、いくつかの具体的な方針を示すにとどまっている。

他方、地域レベルに関しては、第一に、レイン庁が、地域政策の地域レベルにおける実施と調整に主たる責任をもつこととされる。[s. 145] 第二に、地域の発展のためにコミュニティの果たす役割について、一九九〇年の提案におけるのと同様の認識に立って、レイン庁がそれを支援すべきだとしている。[s. 143-144] 以上の二つの点では、一九九四年の提案は九〇年の提案を基本的に引き継いでいる。しかし、次の点では九四年の提案はさらに一歩進んでいる。すなわち、第三に、提案は、レイン庁に「当該レインの長期的包括的な開発戦略」の策定において中心的役割を果たすことを求めている。[s. 145-149] その要求は、地域の発展をはかるために、さまざまな異なったアクターが協力することが、ますます必要になってきている、という認識にもとづいている。そのような協力がうまく行われるためには、長期的で異なった活動分野にまたがる開発戦略があることが望まれる。そして、地域政策の調整についての責任をもつレイン庁が、

他のアクターと協力して、そのような戦略をつくることに責任をもつべきだとするのである。そのさいに強調されるのは、戦略の作成においても実行においても、さまざまな地域的およびローカルな組織の考えが取り入れられるべきことである。したがって、レーン庁の役割は、自ら戦略をつくることではなく、そのような戦略の作成にあたって、イニシアチブをとること、資料を提供すること、とられるべき手段について提案すること、異なったさまざまなアクター間の調整を行うこと、その実行に協力することとされる。

このような戦略は、その目標においても、その策定および実行がパートナーシップの形成を通じてなされるべきときとされている点においても、後の「地域成長契約」と同じ性格をもつものであると言えよう。もっとも、九四年の提案以前に、そのような要素が存在しなかったということではない。すでに触れたように、地域プロジェクト事業は、パートナーシップの形成を含むものであった。また、九〇年の提案においても、コミュニケーションによる産業振興策へのレーン庁の協力にかかわって、そのプロセスに地元の産業界をまきこむことの重要性が指摘されていた。

パートナーシップの導入に関してつけくわえて言えば、九四年の提案においては、個別的政策手段との関係でも、それが求められている。先に触れた、就業者の能力開発のための地域プログラムの作成においては、レーン庁がイニシアチブをとることが想定されているが、プログラムの作成自体は、地域の産業界を代表する組織、企業、レーン労働市場委員会、地域開発基金、コミュニケーションなど、他のアクターとの密接な協力を通じてなされるべきものとされていたのである。[s. 41]

3-3 一九九五年の地域政策提案

3-3-1 地域政策の目的

一九九四年の地域政策プログラム提案のほぼ一年後の一九九五年四月に、地域政策プログラムが内閣によって国会に提出された(prop. 1994/95: 161)。九四年の提案がブルジョア・ブロックの連立政権下におけるものであったのに対し、九五年の提案は社会民主党政権によるものである。以下、その内容を整理し、どのような特徴が見出されるかを検討する。⁽¹¹⁾

地域政策の目的は、一九九五年の提案においては次のように定式化されている。

「地域政策の全体を支配する目的は、全国の市民にとって同等の生活条件が作りだされるように、持続的な経済成長、公正、および選択の自由でなければならぬ。」[s. 13]

ここでは、地域政策の目的は、端的に、持続的な経済成長、公正、および選択の自由の三つであるとされている。地域政策は、現存の資源の利用をはかることによって「持続的な経済成長」を促進する。「公正」とは、このばあい、福祉の平等な配分、いかえれば、全国のさまざまな異なった地方に住む人々が同等の生活水準を確保できなければならぬということの意味する。「選択の自由」は、国内のどこに住むかを選ぶ自由を指す。以上のかぎりでは、先に見た一九九〇年の地域政策提案において示されていた地域政策の目的が、再現されているだけである。しかし、一九九〇年の提案とちがって、九五年のこの提案では、これらの三つの目的のうち、経済成長という目的が最も優先されるべき目的として明示的に述べられている。

「これら三つの目的はいずれも同じ価値をもつ。とはいえ、現在の状況においては、経済成長という目的をとくに強調しなければならぬ。」[s. 13]

そして、経済成長という目的に重点を置くことは、地域政策の目的における「部分的な変更」として自覚されている。
[s. 40] さらに、この経済成長という目的において、地域政策と産業政策の目的が重なることについても、明示的に述べられている。念のために確認しておけば、これは、一九八五年、一九九〇年、一九九四年の提案のいずれにおいても見られた点である。

経済成長という目的に関して、注意しなければならないのは、地域政策が経済成長にどのように寄与すると認識されているかである。一九九五年の政策提案で用いられている表現には、その点に関して微妙なところがあるので、少し長くなるが関連部分を引用しよう。

「地域的に均衡の取れた発展は、それゆえ、政府が推進しようとしている、より強く経済成長を指向する政策が成功するための、非常に重要な道具である。全国の資源が利用されなければならず、そして、全国すべての地方が発展の可能性を与えられなければならない。／国民経済的な観点からは、それゆえ、現在づくりだされつつある新たな仕事が、限られた場所なしし地域に集中されないということが、重要である。また、すべての地域が十分に多様性のある労働市場をもつことも重要である。地域的な均衡は国民経済的な成長を促進する。」[s. 13]

均衡のとれた地域的发展が経済成長政策の「道具」であるという言い方、そして、「全国の資源が利用されなければならない」という言い方に、六〇年代的な国民経済的効率性の論理を読み取ることも不可能ではない。しかし、ここでは同時に、「全国すべての地方が発展の可能性を与えられなければならない」と言われている。そこで意味されているのは、その続きから明らかかなように、「現在づくりだされつつある新たな仕事」が、限られた地域に集中されるのではなく、全国すべての地方において出現するような発展のあり方である。

さらに、九五年の地域政策提案は、今後の経済成長のあり方について、次の二つの想定に立っている。ひとつは、経済

成長の促進のためには、「産業構造の現代化と革新を通じての産業の拡大が求められる」[s. 40]ということ、もう一つは、経済の成長と失業の減少のために、「中小企業が発展することが必要である」[s. 11]ということである。このように、地域政策が寄与すべき経済成長は、産業構造の変化と中小企業の発展をとまなうものとして想定されている。それゆえ、地域政策上の資源の投入にあたっては、産業構造の変化を促進すること、および中小企業の発展に資することが求められよう。⁽¹²⁾これは、明らかに六〇年代的な地域政策と経済成長の関係とは異なるものである。

まとめて言えば、一九九五年の地域政策提案は、全国すべての地方において、経済の成長と雇用の増大をはかることを主たる目的にかかげ、そのための取り組みにおいては、中小企業の発展への支援により重点を置く方針を示しているのである。その目的設定は、一九八五年、一九九〇年、一九九四年の地域政策提案の延長上にあるものであり、中小企業重視の方針は、一九九〇年の地域政策提案を受け継ぐものである。

3-3-2 地域政策の実施の組織的枠組み

一九九五年の地域政策提案は、地域政策の実施の組織的枠組みに関しては、九四年の提案と同様に、各レーンが長期的包括的戦略を作成する必要性と、さしあたりその作成をレーン庁の責任とすることを方針として示している。また、そのような戦略の作成は、これも九四年の提案で示されたのと同じく、さまざまなアクター間の協力を通じて進行するものと想定されている。九五年の提案に見られる新たな要素は、この戦略の作成という手法が、地域の発展および経済成長の実現にとっての、「地方における下からの動員 (Lokal mobilisering)」の重要性という認識と結び付けられていることである。[s. 27-28]

ここで、「地方における下からの動員」の重要性の認識というものは、次のような考え方を指している。

「人々のイニシアチブをとる力および自分自身の生活環境への投企は、就業と企業活動の好ましい発展にとってのもう一つ

の基本的な要素である。」(したがって)「下からの投企と活動は、奨励され支援されなければならない。」[s. 14]

このような「下からの動員」の重要性についての認識は、戦略の作成という手法の意義を、何よりも、そのプロセスを通じて、人々のあいだに、当該レーンに存在する問題と可能性についての共通認識を形成することにおいてとらえることにつながっている。提案者は、地域の発展に向けての取り組みが、そのようにして人々のあいだに係留 (Förankring) されることによってこそ、政策分野間の垣根を越えた協働がもたらされ、地域の発展に向けての取り組みが有効性を増すと期待しているようである。[s. 27]

(以下次号)

注

1 はじめに

(1) 「地域政策」はさまざまに定義されうるが、ここではできるだけゆるやかに、かつ暫定的に、「サブナショナルな地理的空間に特有の課題に対処することを目的とする政策」と定義しておく。その担い手は、国の統治機構のばあいもあるし、サブナショナルレベルの統治機構のばあいもあるし、両者が協働するばあいもあるなど、さまざまなケースがありうる。この定義ではその点は限定しない。

(2) ランスタイングとコミューンは、それぞれ日本の県および市町村のレベルに相当する地方自治体である。その点も含めて、スウェーデンの中央と地方の統治組織については、土岐寛・加藤普章編『比較行政制度』法律文化社、二〇〇〇年、第六章を参照のこと。

(3) Bo Svensson and Anders Östhol, "From Government to Governance: Regional Partnerships in Sweden", *Regional & Federal Studies*, vol. 11, no. 2 (2001), pp. 25-42.

(4) より具体的には、次のような問題が提起される。パートナーシップの形成は、どのように私的セクターと公的セクターとのあいだの関係に影響を与えているか? 新たなガヴァナンスのパターンが生まれつつあると言えるか? もしそう言えるとしたら、それは代表的民主主義に対してどのように影響しているか? 地域レベルの政府の権限をより明確に定める、地域レベルの政治制度の改革

スウェーデンにおける地域政策の変容 (1)

なしに、パートナーシップを導入することは、はたして可能か？ スヴェンソン／エストロルは、地域成長契約の経験的観察に即して、これらの問いへの答を探ろうとしている。最初の二つの問いが、「包括性」という観点にほぼ対応し、後の二つの観点が「答責性」に対応している。

2 第二次大戦後のスウェーデンにおける地域政策の展開

(1) 以下では、一九四〇・五〇年代を第一期、一九六〇・七〇年代を第二期、一九八〇年代を第三期とする時期区分を設定している。いわゆるがなのことではあるが、一般に、ものごとの時系列的な推移について時期区分をおこなうとき、その時期区分は絶対的なものではない。それは、どのような観点から時期区分をおこなうかに応じて可変的である。また、どのような区分を採用するにせよ、時期を区分するために引かれた境界線を越境する事件があるという意味で、それは流動的である。ここで対象とする、第二次大戦後のスウェーデンの地域政策の展開について言えば、たとえば、Beckman & Carling (後掲) と、Johansson (後掲) とでは、異なった時期区分が採用されている。いずれも、独自の目的をもつ地域政策の導入を一九六〇年代の半ばとしている点では共通するが、前者は、それ以後の時期を、一九六五年から七五年の第一期、一九七五年から八四年の第二期、一九八四年以降の第三期に区分している。それに対して、後者は、一九六四年から七九年を「確立局面」、一九七九年から九〇年を「発展局面」としている。本稿では、大筋において、Johansson の時期区分にしたがっている。そのさい、Beckman & Carling の区分における第二期の前半を、Johansson の言う「確立局面」から「発展局面」への移行期としてとらえている。ただ、いずれにせよ、本稿での戦後スウェーデンの地域政策の発展史の取り扱いは、あくまでも九〇年代の地域政策の新しいさがどこにあるかを検討するためにとりあえず描いたスケッチにすぎないので、ここでの時期区分は、可変的かつ流動的であるだけでなく、暫定的なものである。

(2) この項の叙述は、基本的には、Jörgen Johansson, *Offentligt och privat i regionalpolitiken*, Lund Political Studies 69, 1991, s. 84-93 に依拠している。

(3) Elander, I. *Det nödvändiga och det önskvärda*, Arkiv, Kristianstad, 1978, s. 56. ただし、Johansson 1991, s. 88 による。

(4) op. cit., s. 32. ただし、Johansson 1991, s. 91 による。

(5) Johansson 1991, s. 93.

(6) この点の理解は、Jonas Pontusson, *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Cornell University Press, Ithaca, 1992, p. 130 による。Pontusson は、その点について、Elander 1978 に依拠している。

(7) op. cit., p. 130. 他方で、Pontusson は、このような地域政策的介入によって、「産業構造の再構成への選別的な国家介入への最初の

実質的な歩みが動機づけられた」と述べている。

(8) このような理解は、SOU 1997: 13, s. 51, SOU 2000: 87, s. 13などにもとづく。

(9) Johansson 1991, s. 94-95.

(10) SOU 2000: 87, s. 13.

(11) J. Magnus Ryner, *Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, Routledge; London, 2002, p. 85.

(12) ここには、潜在的には、補完関係だけでなく、緊張関係があったと言えるかもしれない。たとえば、一九六一年のL O全国会議に提出されたレポート「調整された産業政策」と一九六八年の社会民主党全国大会において採択された産業政策プログラムあるいは一九六八年に創設された工業省の初代大臣ポストに任命されたクリスター・ヴィックマンの方針演説とのあいだの差異に、この緊張関係を見出すことができる。一九六一年のレポートは、利潤の最大化をめざす企業の経営判断が完全な市場競争条件のもとで最適なマクロ経済的効率性をもたらすという認識を下敷きとして、企業の投資決定そのものに対する直接的な政策的介入を疑問視するものであった。それに対して、一九六八年の産業政策プログラムは、投資の決定において、私的な利潤動機に社会全体の利益の観点から修正を加えることを主張するものであった。それには、少数の資本家への経済権力の集中に対する批判がともなっていた。そのような立場から、六八年の産業政策プログラムにおいては、国有企業の拡大、とくに、将来的に大きな成長可能性をもつ部門および雇用問題をかかえている地域における国有企業の拡大、が提唱されていた。また、一九六九年に新たに設置された工業省の大臣となった、ヴィックマン (Wickman) は、同年の社会民主党大会における演説で、国有企業が、特定の産業部門における構造的な問題への取り組みに利用されるべきことと同時に、地域政策の道具でもあるべきことを強調していた。これらの政策演説に、生産的投資の配分を、より強力な政策手段を用いて国の産業政策に沿って導いていこうとする指向性を見とることは、七〇年代におけるL Oの勤労者基金融想との類比において、それほど無理のあることではないであろう。その指向性が投資の地理的・空間的配分にもかかわるものであったことも、それらの言説から明らかである。このような方針は、投資に関する決定を個別企業の利潤動機にもとづく経営判断にまかせることが望ましいとする六一年のレポートの基本的観点と対立する可能性を含むものである。Pontusson, op. cit., pp. 129-133. cf. Johansson 1991, s. 98, 102

(13) このことは、地域政策に含まれる先述の二つの目的との関係では、一見逆説的であるが、政策手段の運用において、二つの目的のうち地域的不均衡の是正という目的が優越的なものになるといふ結果をもたらしたと考えられる。cf. Björn Beckman & Alf Carling, *Förhandlingsökonomi i regionalpolitiken*, Ds 1989: 28, s. 11.

(14) SOU 1997: 13, s. 51-52; SOU 2000: 87, s. 13; Prop. 2001/02: 4, s. 9.

- (15) Johansson 1991, s. 112.
- (16) Pontusson, op. cit., p. 145; Beckman & Carling, op. cit., s. 21.
- (17) prop. 1984/85: 115, s. 9-11.
- (18) op. cit., s. 10-11.
- (19) レーン庁については、1の注2の文献を参照せよ。
- (20) ここでは「分散化」という用語を、一つの組織（この場合は国）内部の、中央機関から地方機関への、地理的空間的な権限の移譲という意味で使っている。この意味での分散化は、異なった統治組織のあいだの（国から地方自治体への）権限や財源の移譲にかかわる「分権化」の概念と区別される。たとえば、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年、四〇四頁、四三六―四三七頁を参照せよ。この点は日本ではほぼ常識になっていると思われるが、スウェーデンでは、いずれも *decentralisering* と表示されるのが少なくない。

3 地域政策のイノベーション

- (1) この項における、提案書 Prop. 1989/90: 70への参照は括弧内に「s.」という形で示す。
- (2) 地域開発の次元では、地域政策のための予算を、地域政策上の優先地域だけでなく、全国のすべての地方に必要なに応じて配分するという考え方が示されている。ところが、他方では、地域間の不均衡の是正という観点から、地域開発の諸手段を主として北部内陸部に集中すべきことが基本方針として示されている。その方針は、それまでの支援対象地区の3分類を2分類に編成しなおし、従来の方針と地域政策のための予算を支援対象地域だけでなく全国のすべての地方に配分するという方針とは一見矛盾するように見えるが、じつは、これら二つの方針のそれぞれが対象とする予算の費目分類が違っているために、矛盾しているわけではない。
- (3) ただし、その前提は場所によって異なっている。たとえば、自然環境も違えば、生計の手段を何に求めるかも違う。ここで意味されているのは、そのような条件の違いを考慮に入れたうえで、同等の生活水準を保障することである。
- (4) このときの提案に含まれる、地域政策の実施に関わる権限のレーン庁へのさらなる分散化は、主として、企業への地域政策補助金の交付決定業務におけるレーン庁の裁量の範囲を広げることを指す。
- (5) 提案者によれば、一九八六年以降、内閣府に、各省の責任分野における業務について、地域政策上の観点から調整を行うための、政務次官グループが設けられて活動してきた。このグループは、地域政策に関連の深い活動領域を担当するいくつかの省の政務次官

によって構成され、工業省 (Industridepartementet) の政務次官によって主宰されている。

(6) この提案の少し前に、レーン庁の改革についての提案が国会で承認され、一九九一年の後半期から、レーン庁の管轄領域が大幅に拡大されることになった。この点については、さしあたり、穴見明「スウェーデンにおけるリージョナリズムの展開」『季刊行政管理研究』No. 109、二〇〇五年三月発行、を参照せよ。

(7) この項における、提案書 Prop. 1993/94: 140への参照は括弧内に「s.」という形で示す。

(8) ただし、提案者は、この呼称を自らは使用していない。

(9) 以上に加え、一九九四年の地域政策提案では、地域政策にかかわる基本方針として男女平等の観点が、強調されている。それまでの地域政策においても、たとえば企業への支援制度の中での雇用における性別の割当などの措置がとられてきた。しかし、今後はそれまでより以上に、女性の置かれている特別の条件が重視されなければならないとされる。「s. 30-31」このような地域政策における男女平等の観点は、九四年の提案では九〇年の提案とくらべて、より強調されているように思われる。地域政策がその点に関して時系列的にどのように変化してきたかということは、それ自体としては重要な問題であると考えられるが、本稿の関心外にある。

(10) この報告書の要約が、提案書 Prop. 1993/94: 140に資料として添付されている。ここでの報告書の内容への言及はその添付資料による。

(11) この項における、提案書 Prop. 1994/95: 161への参照は括弧内に「s.」という形で示す。

(12) 具体的な政策手段のレベルでは、後者の要請は、中小企業向けの立地支援金と開発支援金の補助率引き上げの提案に反映している。しかし、産業構造の変化の促進との関連では、具体的な政策手段にかかわる提案は見られない。変化の方向性としては、知識集約化の方向が想定されている。また、それとの関連で、大量生産方式から柔軟な生産方式への転換が展望されている。