

「地域政策」から「地域発展政策」へ(1)

——スウェーデンにおける地域政策と産業政策の変容の一局面——

穴見 明

1 はじめに

二〇〇一年一月九日、スウェーデンの国会は「全国における成長と活力のための政策 (En politik för tillväxt och livskraft i hela landet)」と題する内閣からの提案 (prop. 2001/02:4) を承認した。この提案では、次のような一般方針が示されていた。第一に、それまでの「地域政策」分野を、それまで「産業政策」分野の一部とされていた「地域産業政策」と統合して、新たに「地域発展政策」という呼称の政策分野を設定すること。第二に、「良好な水準のサービスを伴った、良好に機能し持続可能な地方的労働市場」の全国的な実現を、その新たな政策分野の目的とすること。第三に、政策諸分野間の調整と各政策分野における地域的な事情への考慮とのいずれをも高めることが、政策目的達成のための、最も重要な長期戦略および道具となること。そして、現行の「地域成長契約」⁽²⁾を発展させた「地域成長プログラム」がその仕事のための基礎となること、である。以上のような一般方針に加えて、この提案には、掲げられた政策目標の達成にかかわるさまざまな事業に関する提案が含まれていた。

ところで、スウェーデンで地域政策が独自の政策分野として確立されたのは一九六〇年代であったが、すでに一九八〇年代以降その見直しが進んできていた。六〇年代に確立された地域政策は立地移転アプローチを基本とするものであ

った。これに対し、八〇年代以降には、地域政策の目的設定において、全国のあらゆる地域における経済成長の促進という要素がしだいに強められてきた。また、政策手段についても、教育、通信、交通、医療など、さまざまな政策分野に属する政策手段を総合的に動員することが求められるようになるとともに、サブ・ナショナルな地域のレベルのもつ役割がより重視されるようになった。また、政策プログラムの作成と実施のための組織的枠組みとして、地域レベルでの公共部門と民間部門にまたがるパートナーシップの制度化が進んできた⁽³⁾。

このように過去を振り返ってみると、冒頭で述べた内閣の政策提案とその国会による承認は、ひとまずは八〇年代以降の地域政策の変化の延長線上に位置づけられる。この二〇〇一年の政策決定が、そのような地域政策の歴史的展開のなかでどのような意味をもつかを探ることが、本稿の課題である。⁽⁴⁾

2 「地域政策審議会」の最終答申

2-1 「地域政策審議会」の設置

一九九九年一月二一日、スウェーデン政府は産業相に対し、地域政策の将来像に関して提案することを任務とする審議会を設置する権限を与えた。そのさい、当該審議会の性格に関して、主として国会の各党派を代表する委員によって構成される審議会とすることが要請されていた。この審議会は、後日「地域政策審議会 (Regionalpolitiska utredningen)」と名づけられることになった。この審議会の設置は、一九九八年に内閣から国会に提出された地域政策に関する提案 (Prop.1997/98:62) をめぐる国会の決定によって要求されたものであった。その決定は、その提案をめぐる国会審議のなかで、社会民主党以外の各政党から、内閣が事前に広範な意見を聞くことなしに当該提案を国会に提出したことに対して表明された批判を背景としていた。

内閣の決定にもとづいて、産業相は審議会の構成員を任命し、審議会に対する指令書 (Utredning om den framtida regionalpolitiken Dir.1999:2) を発布した。審議会の委員には次の九名が任命された。委員長として Sture Öberg (大学教授)、その他の委員として Peter Eriksson (コミュニケーション理事・環境党)、Eskil Erlandsson (国会議員・中央党)、Reynoldh Furustrand (国会議員・社会民主党)、Ragnwi Marcelind (国会議員・キリスト教民主党)、Ola Sundell (国会議員・穏健党)、Gunilla Wahlen (国会議員・左翼党)、Kristina Zakrisson (国会議員・社会民主党)、Yvonne Ångström (国会議員・国民党) である。その他に、大学、ノルランドの社会民主党系地方新聞、教育省から一人ずつ計三名の専門委員、およびランスタイング協議会、コミュニケーション協議会、過疎地対策庁、NUTTEK (産業開発庁)、「国民運動理事会・全スウェーデンの生存」、銀行、レーン理事、地方新聞、企業経営者、財務省、農業省、SIR (国立地域研究機構 Statens institut för regional forskning)、産業省から、それぞれ一名ないし二名の専門調査員 (計一六名) が任命された。

指令書では審議会の任務が以下のような六点にわたって規定されていた。(1) 最近数十年間における地域の発展およびその原因について分析すること。(2) これまでの地域政策の効果を分析すること。(3) 地域の将来の発展について予想すること。(4) 地域間の均衡をもたらすための長期的戦略を作成し、将来の地域政策のための包括的目標と達成目標とに関する提案を提出すること。(5) それらの目標に到達するために必要となりうるさまざまな手段を提案すること。(6) 過疎地および農村における地域発展については、特別に検討すること。以上である。容易に理解されるように、これらの任務は並列的に並べられているのではなく、四番目に掲げられた、地域間の均衡をもたらすための長期戦略の作成という課題を核とするものと見ることがができる。

審議会設置の経緯および審議会の人的構成に照らせば、この地域政策審議会は、広範な政治的立場と利害関係者のあ

いdade、全国各地域の発展のための長期戦略について、できるだけ共通の認識をつくりあげるための論議の場として設置された、と言ってよいであろう。そのような共通の認識は、長期的な一貫性をもつ政策展開を基礎づけるものとして必要とされたと考えられる。

地域政策審議會は、二〇〇〇年九月に最終答申（SOU 2000：87）を提出した。以下、本節においては、この地域政策審議會の最終答申の内容に分析を加えつつ、その要点を整理する。その内容の分析にあたっては、審議の結果、異なった政治的立場のあいだでどのような認識が共有されたかということと同時に、どのような意見の相違が残っていたか⁽⁵⁾に留意しなければならない。意見の相違は、正式の「保留意見」や「特別意見表明」の形で表現されてもいるが、それだけでなく、報告書の本文における玉虫色の表現や異なった見解の並列という形でも表れていると考えられる。以下の分析では、後者のような形で表れている意見の対立を検出することもめざしている。その検出作業は解釈の仕方に左右されるため、その当否が常に問われることは言うまでもない。

2-2 「地域政策」の目的と手段に関する見直し

地域政策審議會の最終答申は、地域政策の目的を再定式化するにあたって、そもそも地域政策とは何であるかという基本的な概念把握のレベルに立ち戻っての議論を展開している。そこでは、地域政策の概念をめぐる問題は二つの問いに分割されて提示されている。第一の問いは、地域政策の対象の地理的空間的な範囲をどのように限定するかにかかわっている。すなわち、

「地域政策は、全国すべての地域においてそれぞれの地域ごとの独自の諸条件を考慮に入れながら地域の発展をめざすものなのか、それとも、地域政策はいくつかの「地域政策的観点から」優先されるべき地域だけを対象とするも

のなのか」(一七)⁽⁶⁾

という問いかけがそれである。

第二の問いは、運輸政策、教育政策、労働市場政策などの他の一連の政策分野と地域政策とのあいだの区別と関連にかかわる問いである。一方の極には、地域政策は予算項目上の「支出分野一九」によって財源手当てがなされる活動であるという理解があり、他方の極には、概括的に言えば、地域政策上の優先地域におけるすべての政策は地域政策に含まれるという理解がある。前者のような理解に対しては、それはあまりにも狭いとらえ方であり、支出分野一九に含まれる活動だけでは地域の発展のための条件を整備するうえで決定的に不十分である、という反論が存在する。他方、後者の理解に対しては、例えば、なぜ道路建設が地域政策上の優先地域で行われれば地域政策上の取り組みとみなされ、それ以外の地域で行われれば運輸政策上のものとされるのか、という反論がある。以上のように、地域政策と他の政策分野との関係について、人々の把握が錯綜している。そこで、この点についてどのように理解すべきか。これが第二の問いとして示されている問いである。少し注意すれば気づくように、この第二の問いは、地域政策とは特定の「地域政策上の優先地域」を対象とする政策であるという理解を暗黙のうちに前提にしている。支出分野一九は、本来、地域政策上の優先地域に向けられる事業を対象とするものだからである。

これらの二つの問いは、地域政策の歴史的展開を反映している。先に述べたように、六〇年代に確立された地域政策は立地移転アプローチを基本とするものであった。すなわち、それは、地域間の不均衡の是正を主たる目的として、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に企業の事業所を移転させることを目指すものであった。そして、そのために、地域政策上の優先地域に立地する企業に対する、各種の支援制度が政策手段として用いられた。つまり、その段階では、地域政策とは特定の地域（それが地域政策上の優先地域である）に向けられた政

策であり、政策手段は（一九九九年時点における）支出分野一九に相当するものに限られていた。しかし、その後、地域政策の対象地域の範囲はしだいに広がっていった。とくに八〇年代以降には、地域政策の目的に、全国のあらゆる地域における経済成長の促進という目的が加えられたことよって、地域政策上の取り組みの一部は全国のすべての地域を対象とするものとされるようになった。また、そのこととも関連して、政策手段についても、教育、通信、交通、医療など、さまざまな政策分野に属する政策手段を総合的に動員することが求められるようになった。

そのような変化を背景として一九九八年の地域政策提案においては、地域政策の概念をめぐる整理がなされていた。そこでは、〈地域政策〉は、「地域政策上の問題を抱える特定の地理的な領域」を対象とし、地域的な均衡の増大を目的とする政策と定義された。この〈地域政策〉は、二つの部分に分けられる。一つは〈小さな地域政策〉であり、それは支出分野一九の下で財源手当てがなされる諸々の事業を指すものとされた。もう一つは〈大きな地域政策〉であり、地域的な均衡の増大に資する事業のうち支出分野一九以外の支出分野に属するものからなる。同提案では、そのように定義された〈地域政策〉とは別に〈地域産業政策〉という概念が導入された。そこでは、産業の発展の強化を図るためになされる、すべての政策分野における取り組みを「産業政策」と呼ぶという理解を前提として、地域レベルで遂行される産業政策上の取り組みを指して〈地域産業政策〉の用語を使うものとされた。⁽⁷⁾しかし、そのような用語の整理にもかかわらず、「地域政策」という語をより一般的に、右の定義における〈地域政策〉と〈地域産業政策〉⁽⁸⁾の両者を包含するものとする理解も残っていたと考えられる。それゆえ、その段階では、地域政策という用語は、①〈小さな地域政策〉、②〈地域政策〉、③〈地域政策〉と〈地域産業政策〉の両者を含むものとしての「地域政策」という、少なくとも三つの異なった意味をあらわすものとなっていたと言えよう。

以上のような地域政策の歴史的展開に即して見ると、先の二つの問いは次のような意味を持っていることがわかる。

第一に、二番目の問いは直接的には、地域政策を〈小さな地域政策〉に限って理解するか、それとも〈大きな地域政策〉をも含むものとして理解するかという問いである。しかし、かなり以前から地域政策は〈大きな地域政策〉を含むものとして理解されており、地域政策を〈小さな地域政策〉に限る理解の仕方はすでに過去のものとなっていた。そうすると、この問いのじっさいの意味は、「例えば、なぜ道路建設が地域政策上の優先地域で行われれば地域政策上の取り組みとみなされ、それ以外の地域で行われれば運輸政策上のものとされるのか」という疑問にあるということになる。それは、〈小さな地域政策〉における企業の立地支援策を除くと、地域政策に独自の政策手段が存在しているのかという疑問である。そして、もし〈小さな地域政策〉を除くと地域政策には独自の政策手段が存在しないということになると、独自の政策分野を構成するものとしての地域政策は必要ないということになるであろう。そのばあい、独自の地域政策として残るのは〈小さな地域政策〉分野の諸手段だけであるが、地域政策が取り組んできた課題の達成のためにはそれらの手段だけでは決定的に不十分であるということが、この時点では共通認識になっているからである。この疑問は、地域政策の目的および目的と手段の関係があいまいになってきており、その点についての再検討が必要であるという認識の別のかたちでの表現であるとも言える。そして、そのような認識については、審議会では基本的な合意が成立していたと思われる⁽⁹⁾。

次に、第一の問いは、第二の問いの前提（すなわち、地域政策は特定の「地域政策上の優先地域」を対象とするという理解そのもの）にかかわる問いであった。言い換えれば、それは一九九八年の地域政策提案における〈地域政策〉の定義、したがって「地域政策上の優先地域」という概念の見直しにかかわる問いであった。さらに言えば、そこでは地域間不均衡の是正という、〈地域政策〉の政策目的そのものが問い直されていたとも言えよう。つまり、第二の問いが政策手段に着目して独自の政策分野としての地域政策の存在意義を問い直しているのに対して、第一の問いは、政策目

的との関連で、それを問い直しているのである。この第一の問いは、地域政策をめぐる政党間の政策の違いを反映していると考えられる。地域政策をめぐる政党間の意見の違いは多岐にわたるが、ここではとくに、発展の遅れた地域に対する公的資源の特別な投入をめぐる考え方の違いが直接に関連している。おおまかに言えば、穏健党はそのような資源投入に対して最も否定的な立場をとっており、社会民主党を間にはさんで、キリスト教民主党、中央党、左翼党、環境党がそのような資源投入の必要性をより強く主張する立場にあった。また、国民党はその点では穏健党と社会民主党の間に位置づけられる⁽¹⁰⁾。穏健党のような立場から見れば、地域政策は「全国すべての地域において：地域の発展をめざすもの」で足りることになる。これに対し、発展の遅れた地域に対して特別な対策をとる必要性を認める者は、「地域政策上の優先地域」という概念を保持しようとするようになる。

では、答申では右の二つの問いに対して、どのような答が提出されているのであろうか。じつは、これらの二つの問いに対する答にあたる論述は、必ずしも明解とは言えない。そこで、やや煩雑になるが、答にあたる論述を慎重に再構成しておく。まず、「地域政策は、全国すべての地域においてそれぞれの地域ごとの独自の諸条件を考慮に入れながら地域の発展をめざすものなのか、それとも、地域政策はいくつかの優先されるべき地域だけを対象とするものなのか」という第一の問いに回答する、次のような記述がある。

「もし前者だけが妥当だとするならば、「他の政策分野における」あらゆる対策が、それぞれの地方独自の条件への適応を通じて、「地域政策上の」効果を持つものとなるので、地域政策について語る必要はなくなる。」(一七)(傍点は筆者によるもの)

論理的には、このような言い方からは二つの正反対の結論が導き出されうる。へだから、前者のような理解をとることとはできないと続けることも可能であるし、へだから、独自の政策領域としての地域政策について語る必要はないと

と続けることも可能である。しかし、右の引用箇所では、いずれの結論も述べられていない。つぎに、後者のような見方をとるならば、そのさいには、

「少なくとも、三つの主要な地域類型を同定することができる。」(一八)(傍点は筆者によるもの)

とされる。そこで示されている三つの地域類型とは、①多かれ少なかれ恒久的に特別の資源投入が必要とされる地域。主として、過疎地域(すなわち、人口が少なすぎるために、学校、医療、郵便、日用品を扱う商店などの社会的機能を維持することが難しい地域)、②再編過程にある地域(それはしばしば、特定部門に高度に特化した産業構造をもつ地域であって、その産業部門の構造的危機にさいして何らかの形の「再編保障(omställingsförsäkring)」を必要とする地域である)、③成長地域(そこに向けられる対策手段は、さまざまな隘路問題から抜け出すための助けとなりうる)、である。このような三つの地域類型の存在の指摘は、問われている問いとの関係では、少なくとも二つの異なった答につながりうる。つまり、(それらの三つの類型以外の類型はともかくとして、少なくとも)それら三つの類型に属する地域は地域政策の対象となる地域であるという答か、あるいは、それら三つの類型のうちの特定のものだけが地域政策の対象となるという答である。その点についても、引用箇所ではいずれであるとも書かれていない。

このように、地域政策の対象となる地理的空間の範囲に関する第一の問いに対する答は、ストレートには出されていない。また、地域政策上の政策手段とその他の政策分野の政策手段との間の関係に関する第二の問いに対しても、直接の答は見つからない。二つの問いに対する答は、いわば回り道を通じて提出されている。つまり、答申の論述は、独自の政策分野としての地域政策の存在意義という、二つの問いが指し示す、より根本的な問いをあらためて提示し、その問いに対する答というかたちで、最初の二つの問いへの答も暗示されるという構成になっているのである。

答申におけるそれらの多次元的な問いに対する答は、漠然とした意味で(あるいはもっとも広い意味で)地域政策と

して語られてきた政策に事実上含まれていた、二つの相対的に区別される目的を再定式化することを出発点に置いている。一つは、全国のすべての地域における経済成長の条件整備という目的。もう一つは、「異なった地域間における福利 (välförståndet) の適切な分配 (rimlig fördelning) をもたらす」(一八) という目的である。それは、それまで地域政策において取り組まれていた課題を、二つの政策目的として定式化しなおしたうえで、(以後も地域政策と呼ぶかどうかは別として) 公共政策の課題としてひきつぐべきであるということが、審議会の共通認識として確認されたことを意味する。ただし、ここで気に留めておく必要があると思われるのは、かつては「地域間の均衡化」という言葉で語られていた目的が、「異なった地域間における福利の適切な分配」という言い方に変えられているという事実である。両者を比べると、後者のほうが前者よりも、地域間の平等への志向性が弱くなっていると言えよう。

次に、この二つの政策目的の達成に向けられる政策手段が三つのグループに分類されている。三つの政策手段群は、それぞれ「地域経済刺激政策 (Regional stimulanspolitik)」、「地域福祉政策」、「地域構造政策」と名づけられる。「地域経済刺激政策」は、主として経済成長のための政策であるが、より短期的で柔軟に適用される政策とされる。「地域福祉政策」は、ここでは、「住んでいる地域に存在する」経済成長および地域発展のための前提条件如何にかかわらず、すべての市民に対して、基本的な福祉および社会サービス (samhällsservice) の適切な利用可能性を保障する政策」を指す。そこには、コミュニティ間の財政平衡制度のような地理的領域間の再分配政策だけでなく、交通・通信政策、さらには商店の出店への補助などの広範な政策手段が含まれるものとされる。「地域構造政策」は二つの目的にまたがる手段である。それぞれの地域の特殊事情に適応したインフラストラクチャーの建設が、その代表例である。それは経済成長という目的との関連では、地域経済刺激政策が即効性を求められるのに対して、より長期的な観点から取り組ま

れるべき事業からなるものととらえられる。

このように答申においては、それまでの地域政策に含まれていた目的と手段を再定式化するかたちで、新たな政策複合が提示されている。ここで重要なのは、「長期的には地方労働市場における経済成長こそが福利を生み出す」（二六四）という考え方が、その新たな政策複合を導く基本的な考え方として述べられていることである。この考え方は答申全体を貫く基調になっている。それはさまざまな具体的な政策提案に反映しているが、その点については後に見ていく。さしあたり述べておかなくてはならないのは、「すべての類型の地方労働市場において」経済成長がはかられなくてはならない、ということがその考え方に含まれている、ということである。したがって、地域発展のための政策も、特定地域政策上の優先地域だけでなく、すべての地域を対象としなくてはならないということになる。

以上のかぎりでは、審議会の提案は、特定の地域を対象とする地域政策から、全国すべての地域における経済成長と福祉の確保を目的とする政策への転換を意味すると見られるかもしれない。じっさい、答申の結論部分に当たる第一〇章には次のような記述が見られる。

「当審議会の見解では、地域政策はその他の政策分野と並ぶ、独自の政策分野と見なされるべきではない。当審議会の見解では、そのような意味での地域政策は撤廃されるべきであり、全国での、地域に基礎を置く成長政策ならびに福祉政策に取り替えられるべきである。」（二七一）

しかし、そのことは、地域政策上の優先地域の概念の消滅を意味するわけではない。右の引用箇所での「地域に基礎を置く」という表現は、いずれの政策領域についても、それぞれの地域に特有の条件に応じて取られるべき方策が異なるという認識を含意している。そして、そのようなそれぞれの地域に特有の条件への政策の適応は、先に触れた三つの地域類型と関連づけてとらえられている。さらに、三つの地域類型のうちでも、とりわけ、

「審議会の任務を考慮して、第一次的には (i första hand)、前者の二つの類型の地域、すなわち過疎地域と再編過

程にある地域、が審議会による検討と提案の焦点に置かれている」(二七一)

とされる⁽¹¹⁾。地域政策上の優先地域として指定されていた地理的領域と右の引用で言及されている二つの類型の地域は、空間的には必ずしもぴったりとは重ならない。しかし、地域間の条件の違いを考慮して政策上特別な対策をとるべき地域が存在するという考え方そのものは、形を変えて受け継がれていると言えよう。したがって、答申の結論部分において、

「構造的に、あるいは一時的に、就業率の低い地方労働市場は、他のより良く機能している地区と比べて、国家の側からのより大きな注目を必要としている」(二六五)

とも述べられているのである。

こうして、それらの特定の地域について政策上の特別の配慮が必要であることについても、審議会においてある程度の合意が形成されたことがわかる。もっとも、後に見るように、どのような特別の配慮が必要であるかについては、委員間の認識の相違は残っていた。

2-1-3 政策手段の再編の方向づけ

以上に見てきたように、答申では、それまでの地域政策の目的の再定式化がなされ、その手段の体系を整理しなおすことが示唆されている。それぞれの地域ごとの独自の諸条件を考慮に入れつつ、全国すべての地域を対象として、それぞれの地域の経済成長と福祉の確保をはかることが、新たな政策目的として設定されるべきものであった。それは、それまでの地域政策に対する部分的な否定を含んでいる。

「一九九〇年代に起きた、経済の後退、国家財政の悪化、そして経済の急速な国際化は、一九七〇年代および八〇

年代のスウェーデンにおいて遂行された類の、補償的あるいは再分配的な政策がもはや不可能であることを意味するものであった。その反対に、国家予算の負債の清算および以前は規制されていた諸市場の規制緩和といった、環境条件の促進によって、地域間の差違の増加傾向がもたらされた。」(一四)

答申はこのように述べて、一方では、九〇年代に地域間の格差が拡大したこと、他方では、「補償的あるいは再分配的な政策」によってその格差の是正をはかることはもはやできないということ、これらのことを審議会の認識として表明している。そして、そのような認識から、政策思考において、成長地域から停滞地域への資源の再分配に関心を集中するよりも、「各地域の長期的発展のための諸条件、および、それらの条件を強化するために何がなされるかということ」について議論するほうが適切であるだろうという認識が導き出されている。また、そのさい、問題を抱えるときされる地域においてだけでなく、すべての地域において、そのような発展条件を創り出すことが目的とされるべきであるということも、共通の認識として示されている(一四)。答申では、以上のような方針にしたがって、全国すべての地域の長期的発展のための政策課題が、経済的・社会的な諸条件の分析と結びつけられながら議論されている。また、地域の長期的発展の条件を強化するための政策の決定および実施の制度的枠組みについても検討がなされている。そのような分析と検討を通じて、政策手段の再編の方向づけがなされているのである。以下、それらの分析と検討の中身を整理しておく。

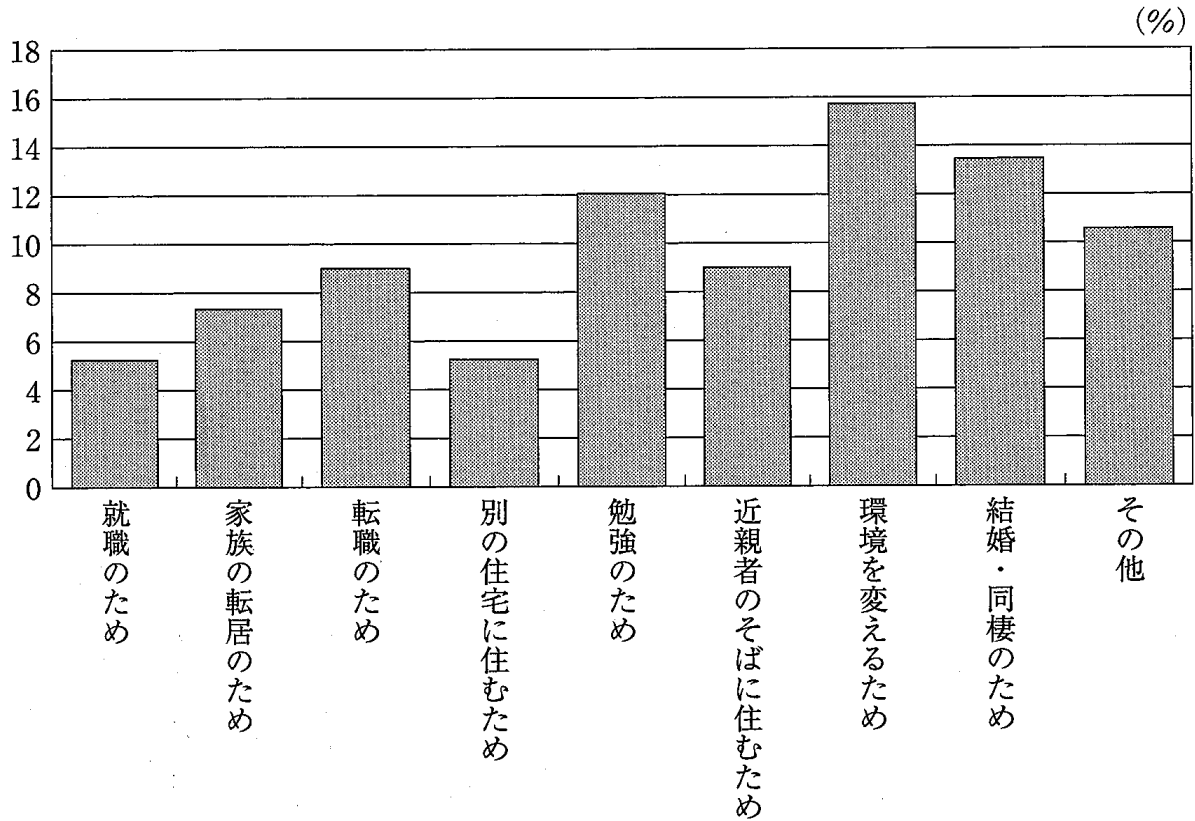
2-3-1 人口の地理的変動をめぐる問題

過疎地や農村のようなもともと人口の少ない地域では、人口のさらなる減少そのものが社会的な問題としてとらえられる。それは通常、働き手および税負担者の減少を意味し、地方経済および地方自治体の財政基盤を掘り崩すことにつ

ながるからである。そこで、地域間格差を問題にするばあい、人口動態についての分析は欠かせないことになる。地域政策審議会は、その審議過程で外部の専門家に人口動態に関する調査を依頼した。最終答申では、その調査結果を用いながら、地域の人口動態をめぐる検討結果が示されている。そこで述べられている主要な結論を整理しておこう。

まず、巨視的に見て、一九六〇年代末以降安定的なパターンを示していた人口の地理的変動が、一九九〇年代半ば以降変化したということが指摘されている。一九四五年から六〇年代半ばにかけての時期には、第一次産業から第二次および第三次産業への就業人口の移動が起こった。それには、農村から工業都市への地理的な人口移動がともなっていた。(このような産業構造の変化と農村地域からの人口流出が六〇年代に本格的に導入された地域政策の背景であった。)一九六〇年代半ば以降、このパターンに変化が生じた。工業就業者数の拡大は一九六五年に頂点に達した。それ以降、工業生産における合理化の進展により、工業就業者の割合が減少し、工業を主要産業とする地方での人口減少が見られるようになった。しかし、その減少は著しいものではなく、一九七〇年代および八〇年代には前の時期に比べると、人口の地理的な変動はかなりゆるやかであった。答申で示されている理解によれば、それは、地域政策の効果というよりも、人口の地理的な変動を妨げるそれ以外のいくつかの要因の複合的な効果であった。主要な要因としてあげられているのは、第一に、一九七〇年代に進行した公的部門の急速な拡大である。とりわけ、地方自治体による対人的社会サービスの提供を拡充する国家政策によって、それぞれの地方自治体で職員数が増加した。第二に、モータリゼーションおよび公共交通網の整備が進行したことによって、通勤圏や人々の社会的活動圏が拡大した。それにより、以前であれば居住地を移さなければならぬようなケースでも同じ場所に住み続けることが可能になったとされる。第三に、女性の就業の増加がこのころ本格的に始まった。女性の就業は、同居カップルにとっては、他の土地に転居することを難しくする。移転先でカップルの両方に適切な職が見つからないかぎり、移転を選択しにくいからである。

図1 転居の理由



「地域政策」から「地域発展政策」へ(1)

出典：SOU 2000：87, Figur 2.13

こうして、一九六〇年代末以降一九九〇年代半ばまでは、人口の地理的な変動は、旧工業地域からの人口流出という安定的なパターンに沿って、しかし、相対的に緩慢に進んできた。ところが、九〇年代半ば以降、人口の地理的変動の様相はふたたび変化し、人口分布の地理的不均衡の増大が目立つようになった。この最近の時期に見られる新たな特徴の一つは、それまでの地域政策上の優先地域からだけでなく、大都市地域と一部の大学都市を除く、ほとんどすべての地域からの人口流出が見られるということである。答申では、この時期の人口の地理的変動に関する、いくつかの角度からの分析結果が示されている。特に重要だと思われるのは次の点である。第一に、人口の地理的分布の不均衡の増大をもたらした要因として、二つのことが指摘されている。一つは、移民のスウェーデン国内における居住地の移転の増大である。その多くは大都市地域に向ったことが知られている。もう一つは、学業のための移動が著しく増大したことである。第二に、図1に見られるように、就職または転職を転居の理由としてあげている人はあまり

多くない（調査対象者の五分の一にすぎない）。このことは、次のような「地域政策上の根強い神話」、すなわち、
へ人々は職を得るために（やむをえず）他の土地に移るのだ」という理解にもとづいて、へ人口流出地域において就職口を増やせば人口の流出は自動的に止まる」と考える、そのような「神話」に対して疑問をつきつけるものとされる。第三に、調査結果から、「一九六〇年代と比較すれば、今日では、移転は、非常に小さな程度においてのみ、それを強いる諸条件の結果として経験されている」（四九）という結論が導き出されている。つまり、当事者の意識において、移転は強いられたものとしてではなく、自由な選択の結果としてとらえられている、というのである。地域政策上のもう一つの「神話」によれば、「不幸な人々がその居住地から移転することを強いられる」ことが問題としてとらえられてきた。しかし、この「神話」も右の結論によって否定されることになる。

ちなみに、このような考察から導き出される一つの結論は、九〇年代半ば以降の人口の地理的分布における不均衡の拡大という現象は、少なくとも、その原因においては問題とされる必要はない、ということである。だが、このことは、特定の地域における人口の減少が、いかなる政策課題をもたらすものでもないということを意味するわけではない。答申に示されている認識では、人口の流出はその効果において、とりわけ次に見る労働市場の地域的差違と結びついて、地域の発展にとっての克服すべき問題につながっているのである。

2-3-2 労働市場の地域的差違

地域政策が必要とされてきたのは、地域ごとの経済発展に違いがあることによる。地域政策審議会の最終答申においては、地域間の経済的発展における差違は、労働市場の側面、産業構造の側面、成長率の側面という、三つの面から論じられている⁽¹³⁾。それぞれの面に即して答申の議論を整理しておきたい。ただし、その前に、それらの議論において基本

表1 地方労働市場における就業率の変化1 (各期間の変化率：%)

地域類型	1986-1990	1990-1993	1993-1997	1986-1997
ストックホルム	3.0	-14.1	5.8	-6.4
イエーテボリとマルメ	4.2	-16.4	3.3	-10.1
大学所在地	4.1	-16.1	0.5	-12.2
南部・規模大	3.8	-16.5	0.3	-13.0
南部・規模小	2.0	-18.4	-0.2	-16.8
北部・規模大	1.2	-18.2	-2.2	-19.1
北部・規模小	0.1	-19.1	-3.4	-21.7
全国平均	3.4	-16.2	1.7	-11.9

出典：SOU2000：87, Tabell3.1

的な空間的な単位として用いられている、「地方労働市場 (Lokal arbetsmarknad)」の概念について説明しておかなければならない⁽¹⁴⁾。「地方労働市場」とは、おおまかに言えば、その地理的領域内に居住する働き手のかなり多くの部分が、その同じ地理的領域内に働き口を有する、そのような空間のうち最小範囲の空間を指す。別様に表現すれば、それは「自然な通勤圏域」であると言うこともできる。したがって、その領域内に新たな職があれば、その領域内の居住者が転居することなく、その新たな職に就くことのできるような地理的領域である。そのような観点からの地理的空間の分割は、地域類型ごとの労働市場の機能様式の異同を比較するという目的に沿ったものであると説明されている⁽¹⁵⁾。最終答申における地域間の経済的発展の差違の分析は、このような「地方労働市場」を基本的な空間単位として行われている⁽¹⁶⁾。

まず、労働市場の地域的差違という側面から見ていくことにしよう。答申において、地域間の就業率の差違およびその経年的変化を示すために用いられている資料を再掲しておこう (表1・表2)。これらの表およびそのもととなったデータから、次のような事実が観察されている。

- ・一九八六年から九〇年の間に、就業率は全国的には三・四パーセント増大しているが、地域類型間でその増加率に明らかな差がある。相対的に大きな

表2 地方労働市場における就業率の変化2
(1997-1999年) (%)

地域類型	変化率
ストックホルム	6.3
イエーテボリとマルメ	3.6
大学所在地	2.8
南部・規模大	4.9
南部・規模小	2.5
北部（大学所在地を除く）	0.5
全国平均	3.7

出典：SOU2000：87, Tabell3.2

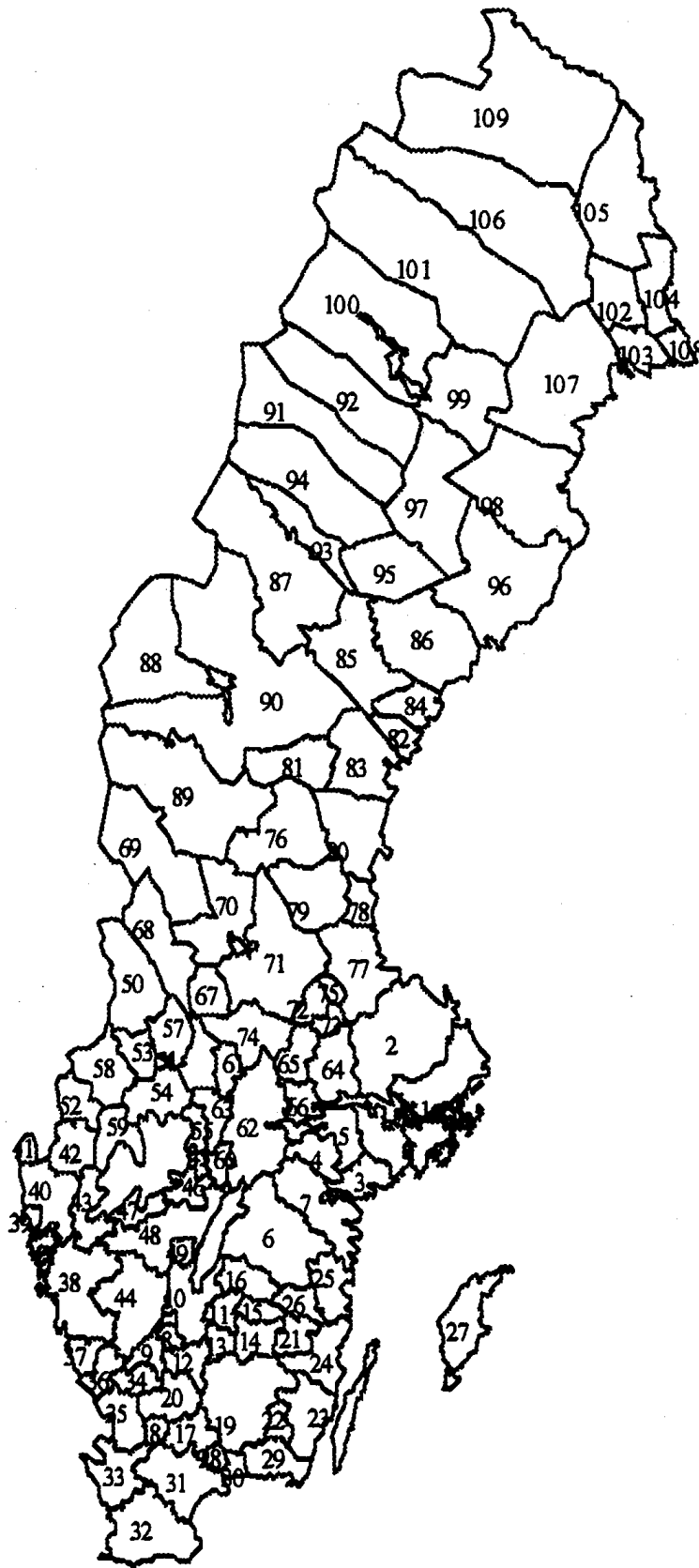
地方労働市場において増加率が大きい。ただし、北部地方では増加率は小さい。また、小規模な地方労働市場において増加率が小さい。合計の数字には表れないが、ノルランド地方の内陸部やベーリスラーゲンなどにおける最も小さい部類に属する地方労働市場では、就業者数は減少さえしている。

・一九九〇年から九三年の時期には、スウェーデン全体で経済活動の水準が後退し、就業率は約一六パーセント減少した。就業率の減少はすべての地域類型において見られるが、ここでも減り方に差が見られる。大きな地方労働市場と小規模な地方労働市場を比べると、前者において減少率は相対的に小さい。

・一九九三年から九七年にかけて、全国的には就業率は一・七パーセント増と回復している。しかし、地域類型ごとに見るとかなりの差違が観察される。ストックホルム、イエーテボリおよびマルメといった大都市では、全国平均を大きく上回る増加が見られる。大学都市および南部の大きな地方労働市場では、それぞれ〇・五パーセント、〇・三パーセントとわずかな増加にとどまっている。他方で、小規模な地方労働市場および北部地方の労働市場では、就業率は減少しつづけている。

・一九九七年以後、雇用状況はさらに改善され、就業者数が増加した。しかし、この時期にも地域類型間で就業率の増加には違いが見られる。そのパタ

図2 「地方労働市場」の地域区分（1997年）



「地域政策」から「地域発展政策」へ(1)

出典：SOU2000：87，s.371.

ーンはその前の各時期と同じ傾向を示している。とりわけ北部地方の小規模な地方労働市場において回復が弱いことが目立つ。

以上に見られるような、労働市場の面から見た地域間の経済的差違は、どのような要因にもとづいているのか。そこにはさまざまな要因が複合的に働いていると考えられるが、答申の中でとくに重視されているのは、地方労働市場の規模である。地方労働市場の規模と労働市場のパフォーマンスの地域的差違との間の密接な関係が、地域間の就業率の差違に関する右の観察から示唆される。その関係について、答申では、次のような説明が与えられている。

「市場が大きいということは、ひとつには、より小さな市場において可能であるよりも「より豊かな」共通の地方的資源を共用することができるということを意味する。あるいは、同じような資源であっても、より小さな市場ではより高い値段をつけられるであろう。そのため、より大きな市場には、業種についても労働力についても、専門分化が進むためのより有利な前提が存在する。そのことは、業種と労働者の資格能力 (kompetens) における、きわめて大きな多様性をもたらす。それは、さらに、ますます高度化する需要と供給の間の動態的な相互関係に有利な条件となる。こうして、より大きな地域における発展は、より小さな地域におけるのと比べて、より自己創発的なものとなると言えよう。」(七〇―七一)

このように労働市場のパフォーマンスの地域的差違は、それぞれの地域で市場のアクターが共同で利用できるような「共通の地方的資源」、専門化した業種間の地域レベルでの相互交流、そして多様な種類の特定の資格能力をもった労働力の地域内供給のあり方の違いにもとづくものとして説明されているのである。こうして、地方労働市場の規模と労働市場のパフォーマンスの地域的差違との間の相関関係は、偶然あらわれた現象ではなく、理由のあることとして示される。そこから、答申においてさしあたり導き出される結論は、「地域の拡大 (regionförstoring)」の必要性(八一)で

表3 就業者数の変化

(単位：1000人)

期間	新規事業所における雇用	既存事業所の雇用増	事業所の閉鎖による雇用減	既存事業所の雇用減	期間中の雇用の変化
1986-1989	+668	+1272	-402	-1151	+387
1990-1993	+529	+1021	-497	-1640	-596
1994-1995	+230	+613	-233	-527	+83

出典：SOU 2000：87, Tabell 3.3

ある。ただし、その結論が導き出されるにあたっては、次のような別の事実についての認識が介在している。

答申の中で掲げられている表3を見よう。先に見たように、一九九〇年代初頭には雇用機会の著しい純減が起こったが、表3から、その背後でより大きな就業の変化が生じていたことがわかる。一九九〇年から九三年の時期に、約一五四万の雇用機会が創出されたが、同時に約二一四万の雇用機会が消滅した。その差し引きが、約六〇万人の就業者数の純減として現れていたのである。したがって、表1および表2に示されているような就業率の増減よりもはるかに大きな規模で、労働力に対する需要は変化しており、後者に対応する規模の数の人々が転職していることになる。ここで重要なのは、審議会の検討結果にしたがえば、そのような新たな労働力の需要に対する供給の大部分が、それぞれの地方労働市場内で行われていることである（六六―六八）。言い換えれば、ある地方労働市場で労働力の不足が生じて、別の地方労働市場における失業者によって埋められるのは、その不足分のうちの小さな一部分だけである。これを別の方向から言えば、ある地方労働市場における失業者のごく一部だけが、他の場所に住居を移してそこで新たな職につき、残りは職がなくてもその場所にとどまるということになる。また、答申で示されている議論によれば、労働力不足の問題を企業が別の地域に移転することによって解決することも、限られた範囲でしか期待できない（五七）。さらに、労働力に求められる資格能力が質的に高いものであるばあい、小さな地方労働市場ではその供給は限られており、いっそう労働力需給のミスマッチが生じやすい（六

九)。

このような事実と先のような労働市場のパフォーマンスの地域的差違の要因についての考察とを照らし合わせて出てくるのが、地域の拡大の必要性という結論である。つまり、規模の小さな地方労働市場において失業を減らすためには、地方労働市場の地理的空間的範囲を広げることによって、そこに含まれる企業と労働者の種類と数を拡大することが必要だというのである。こうして労働市場の地域的な差違についての検討から、地域の拡大という方針が引き出されている。

2-3-3 産業構造の地域的差違

答申は、近年における経済構造の全般的变化について、次のようなとらえ方を示している。

「今日、ニュー・エコノミーという概念への参照をますます頻繁に目にする。その概念は、現在進行中の構造変化を指すものである。ここ数十年間における経済の変化は、より知識に基礎を置く経済への移行を意味している。そこでは、情報テクノロジーの発展およびその利用が中心的な役割を果たしている。…企業はますます容易に国境を超えて事業を展開し、新たな原理に沿って構造改革されている。今日の産業は明らかに、本質的な点で、ほんの数十年前に存在していたそれとは異なっている。」(八四―八五)

このように、新たに出現しつつある経済構造は、情報テクノロジーが中心的な役割を果たし、国境を超えた企業活動によって特徴づけられる経済として、ひとまず提示されている。しかし同時に、答申では、そのような表現によって人が通常抱くイメージに対する修正が加えられている。

「多くの人はそれゆえ、新たなサービス社会をIT企業、コンサルタント企業、金融仲介などのような事業と結び

表4 地域類型と業種の分布指標

	大都市	地域の中心地	大工業地域 および農村 工業地域	中小規模の 地域	北部の農村 および過疎 地
原料採取	0.40	1.15	1.13	1.69	3.25
加工業	0.73	1.09	1.63	1.32	0.65
物資輸送	1.05	0.99	0.65	0.93	1.29
物資積替え	1.37	0.88	0.50	0.62	0.42
小売業	0.99	1.01	0.86	1.02	1.14
公権力行使	1.16	1.00	0.61	0.68	0.97
機関サービス業	1.01	1.02	0.55	1.14	1.08
管理請負	1.09	0.95	0.72	0.98	1.27
地方的人的サービス業	0.97	1.02	1.40	0.91	1.02
知識集約的請負業	1.53	0.77	0.45	0.47	0.48
固定型消費者サービス (*)	0.93	1.04	0.96	1.07	1.26
不動産貸与	1.14	0.91	0.85	0.97	0.87
教育	0.93	1.07	0.92	1.00	1.17
金融仲介業	1.50	0.75	0.44	0.56	0.65

◆ 指標は、当該業種の全国就業者数に占めるその地域における当該業種の就業者数の割合を、全国就業者数に占めるその地域の就業者数で割った数字。

(*)「固定型消費者サービス」には、介護、医療、対人輸送業などが含まれる。

出典：SOU 2000：87, Tabell 4.2

つける。…しかし、サービス産業の従事者数を調べてみると、例にあげたような事業への従事者は、サービス産業全体のほんの一部を占めているにすぎない。スウェーデンにおけるIT関連のサービス企業に従事しているのは、就業者全体の三パーセント強にあたる、約一三万人である。ほとんどの就業者は、「そのような先端部門」にはではなく、自動車修理工場、地域介護サービス、小売業、医療、教育、等々の、さまざまな種類の地方的サービス提供にたずさわっている。」(八五)

「知識集約的なサービス生産への一面的な着目は…その他のサービス業を見えなくしてしまうとい

う結果をもたらす。よりニュアンスに富んだサービス社会像をもたなければ、存在する潜在的発展可能性をわれわれが利用できない危険がある。」(八五)

そこで述べられている「よりニュアンスに富んだサービス社会像」がどのようなものであるかは、少なくともまとまった形では提示されていない。しかし、審議過程における調査の一環として、産業構造の地域的な差違についての分析作業が行われており、それはそのような像を描くための基礎的な素材を提供するものと言えよう。表4はそのような作業結果の一部である。

ところで、答申によれば、各地方内の需要を満たす、地方的サービスへの就業者の割合は、全国平均で約五〇パーセントであるが、地方労働市場間での違いが大きく、多いところで六六パーセントから少ないところで二〇パーセントまでかなりのひらきがある。興味深いのは、そのことに関連して次のような指摘がなされていることである。一方では、「地方市場内部に向けられる経済活動の割合の高い地域は、いくつかのケースでは、構造的に弱いと見ることができ(それらのサービスを購入するための資金が、なんらかの形で外から来なければならぬから)とされる。他方では、外部市場の需要に向けられる経済活動への従事者の割合の大きい地域は、「景気に左右されやすいと言いうる」とされる。また、後者の地域での雇用は、企業の国際的競争力に依存するということも述べられている(九八)。ここからは、地域ごとの産業構造の違いに応じた、異なった政策課題の設定と政策手段の適用という発想が出てくるであろう。もち(17)ろん、地域ごとの産業構造の違いは、地方市場内部に向けられる経済活動と外部市場に向けられる経済活動の割合の違いとしてだけ表れるのではない。それ以外のさまざまな表れ方を通じて、それぞれの地域はその産業構造の違いに応じて、異なった弱点あるいは長所をもつと考えられる。それゆえ、答申では、

「さまざまな異なった労働市場地域のあいだに存在する、どのような産業がどこで成長するかに関する違いは、：

国内のある部分は「別の部分と比べて」「発展が進んでいる、あるいは遅れている」という言い方ではとらえられない。異なった地方労働市場は、異なった類型の発展および成長にとっての前提条件をもたらす」(一一八)

と述べられているのである。そして、そのようなとらえ方から出てくる、政策上の含意は、「全国に一樣にあてはまる、一般的な『発展のための処方箋』なるものは、どこでも同じ効果を与えらるゝとは期待できない」ということである。言い換えれば、

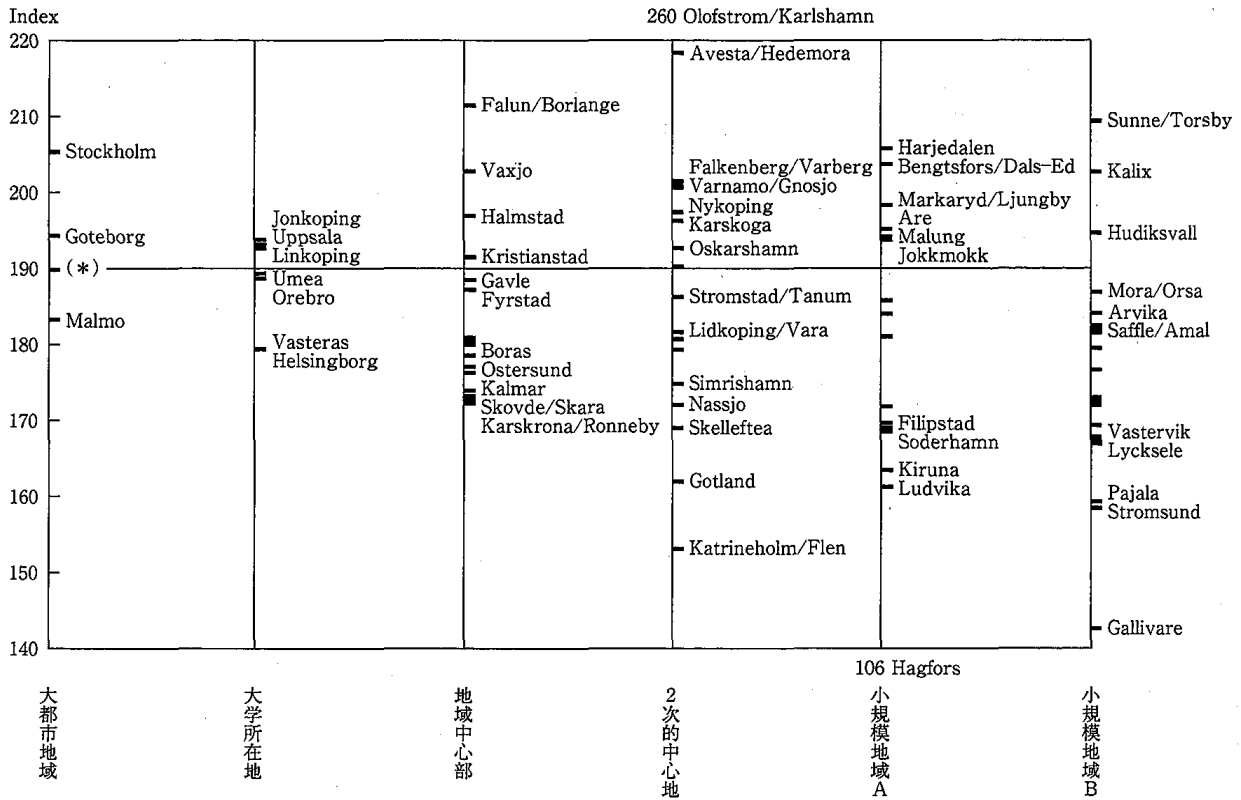
「全国のすべての地方を進展させることをめざす政策は、それゆえ、異なった地方労働市場のそれぞれ違った発展条件に、できるかぎり適合させられるべきである」(一一八)

ということになる。

2-3-4 経済成長率の地域的差違

それぞれの地方労働市場は、就業率においてだけでなく、経済成長率においても異なっている。答申の述べるところによれば、経済成長率の差違の生ずる理由の一部は、労働市場の規模や教育水準といった「構造的」要因に求められる。しかし、同じような構造的諸条件を有する地方労働市場間においても経済成長率の違いが見られる(図3)ことは、そのような構造的要因からだけでは説明がつかない。答申はその違いを説明する要因を、企業あるいは産業の「イノベーション能力、柔軟性、絶えざる学習の能力」(一〇二)に求めている⁽¹⁸⁾。それは、かつてと異なり今日の経済においては、企業の競争力は低廉な労賃や原料コストよりも、むしろそれらの能力に依存する度合いが高いという見方が前提となっている。そして、競争力の源泉の変化についてのそのような見方は、経済活動の「国際化」についての認識と結びついている。ただし、そのばあい「国際化」として言及されている現象は、輸送費の低下、IT革命、そして通商規制の緩

図3 1985年-1995年の期間における（地方労働市場ごとの）地域総生産の増加



- ・小規模地域 A は民間部門就業者が優勢、小規模地域 B は公的部門就業者が優勢。
 - ・(*) = 全国平均
 - ・Index : 1985年を100とした場合の1995年の指標
- 出典 : SOU 2000 : 87, Figur 5.2

和による、生産要素の地理的移動の著しい増大（七二）であるので、そこでじっさいに念頭に置かれているのは、経済の「グローバル化」と通常呼ばれる事態であると言ってよいであろう。経済のグローバル化が進み、市場の規模が拡大することによって、さまざまな産業部門において分業と専門分化が深化する。新しい製品や新しい活動形態が次々と世に送り出されるようになる。そうなると、経済的な成功は、新しい製品とサービスをすばやく開発し市場に出す能力により強く依存するようになる、というのである。（七二、一〇二―一〇三）

審議過程において実施された調査の一つにおいては、（１）他のアクターとの協力、（２）ITの利用、（３）イノベーション能力、（４）作業組織の柔軟な適応能力、といった四つの次元にわたる「柔軟性」をあらわす指標を用いて、右のような、今日的な競争力の源泉として重要視される能力が

計測された。その結果、それらの指標においてとらえられる「柔軟性のすべての次元と「地方労働市場の間の」成長の違いとの間に明確なつながりがある」ことが明らかになったとされる。すなわち、

「ITの利用、研究開発および能力開発活動における協力、イノベーション能力、資格能力の開発、分権化された決定の⁽¹⁹⁾それぞれが高度であることが、なぜ、同じような基本的「構造的」条件をもちながら、いくつかの地方労働市場は他のものよりも高い成長を示すのかということへの重要な説明として浮かび上がってくる。」(一〇四)

こうして、右のような意味での「柔軟性」あるいは「イノベーション能力、柔軟性、絶えざる学習の能力」が、今日の経済において成長をもたらすための重要な条件となることが確かめられたことになる。そのような「柔軟性」あるいは「イノベーション能力」を育む条件として、答申で言及されているのは、「地方の企業家文化、産業の気候(näringslivsklimat)、歴史的伝統、社会関係資本」である。それらのうち、とくに社会関係資本に関して、次のようなやや立ち入った検討がなされている。

一定の範囲の人間集団における相互的信頼関係を意味する社会関係資本は、人的資本とともに、今日の経済においてより一層重要性を高めているとされる。そのばあい、人的資本は単なる労働力を意味するのではなく、むしろ知識の担い手としてとらえられている(一〇八)。社会関係資本と人的資本が重視されるのは、次のような考え方と関連している。その考え方によれば、イノベーション能力は、公式の教育水準だけでなく、むしろより強く、いわゆる暗黙知に依存している。そして、そのような暗黙知は簡単には伝播されえず、「個々の組織あるいは地理的な場所において発展してきた、特別な伝統と関係様式を通じて」(七二) 伝播するものである。したがって、今日では、それぞれの地域における多様なアクター間の協働(samspel)が、企業の競争力の源泉として重要になっている(七二)。おおよそ以上のような見方に立って、答申では社会関係資本および人的資本の重要性が指摘されている。そして、じっさい、「そこに

において諸企業が稠密なネットワークと相互的学習を通じて、グローバルな競争力をもつ集合的な能力を築きあげた、そのような地域の多くの事例が存在する」(一〇九)とされる⁽²⁰⁾。

社会関係資本の重要性に関する右のような議論に関連して、注意しておきたいことの一つは、言及されているネットワークには企業だけではなく、行政官庁、研究機関その他の組織も加わっているという認識が答申において示されていることである。それは、それらの異なった性格の組織体が、挑戦的な企業活動 (företagande) のための環境を創造するために、一緒になって働くというイメージである。このイメージは、地域成長契約の制度設計と親和的であると言える。

もう一つ注意しておくべきことは、答申において、社会関係資本が、新たな環境に適合しない旧式の経済活動の改革と転換を妨げる働きをするばあいもあると指摘されていることである。いわく、「多くの農村工業地 (bruksort) は、昔から築き上げられてきた、強力な内輪のつながりから抜け出るのが難しい」(一〇九)。

さて、「柔軟性」あるいは「イノベーション能力」をはぐくむ条件としては、社会関係資本についてだけでなく、「創造的企業家性 (entreprenörskap)」の果たす役割についても注意が向けられている。ここで創造的企業家性とは、個人または集団のもつ、新たな企業または製品の開発をもたらすような、クリエイティブでイノヴェイティブな特質という意味で使われる。この創造的企業家性についての答申における指摘で、気に留めて置くべきと思われることは、次の二つである。第一は、創造的企業家性の基盤は経済的な目的に限定されず、社会的経済のばあいのように、公共的福祉を目的としてそれが発揮されるばあいもある、という指摘。第二は、創造的企業家性の発達を支援したり、訓練したりすることは可能であるが、そのばあい伝統的な小企業支援とは別の方法が必要とされる、という指摘である (一一〇)。

2-3-5 政策の決定および実施の制度的枠組みの見直し

これまで見てきた、経済的・社会的環境についての分析は、地域における長期的発展のための条件の強化のために、いかなる政策手段が必要とされるかという問いに答えるための前提となるものである。答申においては、それに加えて、それまでの地域政策の決定および実施の制度的枠組みに対する批判的検討がなされている。以下、その点に関する議論を整理しておく。⁽²¹⁾

答申では、現行の地域政策の決定および実施の制度的枠組みは、古い層の上に順次新たな層が積み重なるようにして構成されているものとして描かれている。最も古くからあるのは、国会を頂点とする、権限の連鎖からなるシステムである。国会および内閣が法律・予算・政令等を通じて、中央行政官庁および地域レベルの行政機関に対して、その活動が向けられるべき目標を設定し、その活動において則るべき規則を定め、活動に必要な資源を配分する。中央行政官庁および地域レベルの行政機関は、定められた目標と規則にしたがい、配分された資源を使って、国会および内閣によって決定された政策の実施あるいは実施の統制を担当する。このようなシステムが最も基底に存在する。その上に、より新しい諸制度が積み重なってきた。たとえば、ある時期以降、「地域プロジェクト事業」制度が導入された。これは、資源の使用方法を地域レベルの決定にまかせるという点で、基底のシステムが法令・規則によって管理される性格のものであるとは性格を異にする制度であった。また、九〇年代には、EUの構造基金の受け入れのために地域レベルに新たな行政機関が設置された。さらに、(地域成長契約のような)地方の企業や民間団体などが地域レベルで政策の決定と実施に参加する仕組みも加わった。こうして、政策の決定および実施のための新たな制度が、つぎつぎに導入されてきた。しかし、もとのシステムはそのまま基底に存続し、新たな制度を規制している。しかも、基底のシステムにおけるさまざまな行政機関による、相互に異なった規則の適用は、異なった政策分野間の調整をさまたげる楔となっている

る。

そのため、たとえば地域成長契約の主たるねらいは、異なった政策分野間の調整を地域レベルではかることによって、国の投入する公的資金の使用の有効性を高めることにあつたが、少なくともその最初の局面では、そのような調整の困難が現れている。現行の地域政策の制度的枠組みのはらむ問題はそれだけではない。現行の枠組みには、政策実施とその成果についての、体系的なフォローアップと評価の仕組みが欠如している。そのことは、地域政策の決定と実施の過程において、政策の決定と実施にたざさわるさまざまな機関や人間のあいだでの、知識のやり取りと相互学習がまったく不十分なものととまることを意味する。こうして、以上のような観察と考察から、

「われわれは、階統制的なシステムと多数の地域開発複合体の組み合わせ「からなる今日のシステム」は精錬される必要があると判断する」(一五六)

という結論が導かれるのである。

(以下次号)

- (1) Ingvar Mattson, *Den statliga budgetprocessen, 2: a upplagan*, SNS förlag, 2000, s. 50では、内閣の作成する予算案の項目の分類の最も大きな括り(=「支出分野 (utgiftsområde)」)が「政策分野」に対応するものとして説明されている。「政策分野」という用語は、このような狭義において使用されるばあいもあるが、より広い意味で使われることもある。そのばあい、「政策分野」は必ずしも予算項目上の支出分野に厳密に対応するものとしてではなく、より一般的に、国家の諸事業の目的別グループピングを指すものとして使われていると考えられる。それはいわば、さまざまな政策手段を一定の政策目的と関連づける概念的枠組みである。
- (2) 「地域成長契約」についてはさしあたり、穴見明「スウェーデンにおける地域政策の変容」(1)『大東法学』第一五卷一号(二〇〇五年一〇月)(以下、論文名を「変容」(1)と表示する)、同(2)『大東法学』第一五卷二号(二〇〇六年三月)(以下、論文名を「変容」(2)と表示する)を参照されたい。

(3) 同右。

- (4) この課題がどのような意味を持つかについては、さしあたり、「変容」(2) および、穴見明「一九九八年のスウェーデンにおける地域政策をめぐる政治論議」『大東法学』第一六巻一号(以下、論文名を「政治論議」と表示する)の第二節を参照されたい。
- (5) 審議会の委員の一人、イヴォンネ・オングストロームは、その保留意見の中で、「できるだけ広い政治的支持を得られる答申を出すために、多くの点でわれわれは妥協した」と述べている。(SOU 2000: 87, s. 325) そのような妥協にもかかわらず、最終答申の段階でも意見の相違が残っていたことについては、最終答申の中で明示的に言及されている。たとえば、答申の前文では次のように述べられている。「審議会の作業プロセスにおいて、政党の内部および政党間における討論は通常見られないほど建設的であった。」「とはいえ」もちろん、意見の違いは存在しており、…より合理的な選択についても、また細部についても、それは現れている」。(ibid., s. 5. 「」内は筆者による補足、…は引用のさいに省略した部分。以下、同様。)
- (6) 地域政策審議会の最終答申からの引用にあたっては、(一七)のように、括弧内に頁数のみを記す。
- (7) 「変容」(2)、二一四頁。
- (8) 一九九八年の地域政策提案において定義された用語を使うばあいには、〈地域政策〉、〈地域産業政策〉というように、へを付けて用いる。
- (9) 答申の一六頁では、「目標と手段の結びつきは、一般的に見て、弱いと言うことが許される」と述べられている。二六七頁にも同様の趣旨の記述が見られる。
- (10) 「政治論議」、3節。
- (11) 人口の増大が進行している大都市は、別種の問題をかかえる地域として言及されている。ここでは過密にともなう問題が発生しているということが指摘され、「この答申で論じられる対策への補完として、特別な都市政策が開発されるべきである」(二六五)と述べられている。
- (12) そこには、「将来の政策は、短期的な消費の増大ではなく、長期的な経済成長のほうに重点を置くべく努力すべきである。…産業政策としては、一時的な就業者の増大よりも企業における長期的な経済成長に重点が置かれるべきである」(二六六)という見方が含まれていた。これは、「消費の増大」や「就業者の増大」は「長期的な経済成長」と対立するばあいがあるという認識を前提としている。そのうえで「長期的な経済成長」が優先されるべき目標とされる。それは、「消費の増大」や「就業者の増大」ではなく「長期的な経済成長」が、政策手段の選択にあたっての規準とされることを意味する。
- (13) この三つの面は筆者による整理であって、答申の章立てには必ずしも対応していない。
- (14) 以下の説明は、SOU 2000: 87, Bilaga 2 に依拠している。
- (15) その具体的な線引きの方法は次のとおりである。まず、コミュニティが最小構成単位とされる。つまり、一つのコミュニティを二つ

「地域政策」から「地域発展政策」へ(1)

上の地方労働市場に分割することはしない。また、一つのコミュニティが重複して二つ以上の地方労働市場の構成部分になることもない。この規則は、原理的なものというよりも、じつさいに線引きを行ううえでの便宜的な考慮によるものである。その規則を前提として、地方労働市場の線引きは、二つのステップを踏んでなされる。第一のステップでは、それぞれのコミュニティが「自立的(Oberende)」とされるか否かの分類がなされる。自立的かどうかは二つの基準によって判断される。第一の基準は、そのコミュニティから他のコミュニティに通勤している人の数が、そのコミュニティに住んでいる就業者数の二〇%を超えないことである。第二の基準は、そのコミュニティから最も多くの人が通勤している一つのコミュニティへの通勤者数が、そのコミュニティに住んでいる就業者数の七・五%を超えないことである。この二つの基準にしたがって、自立的なコミュニティとそうでないコミュニティの分類がなされる。これが第一ステップである。そして第二ステップで、自立的でないコミュニティが、そのコミュニティから最も多くの人が通勤している自立的なコミュニティと合わされて、それらが一体となって一つの地方労働市場を構成することになるのである。以上のような方式にしたがって、一九九七年の時点でなされた地方労働市場地域の区分は図2のようになってい

(16) また、後に見るように、地域における「企業や人々の間の協働」が経済成長のために重要な役割を果たすというのが、審議会の考えであるが、そのような協働は、「とりわけ地方労働市場で行われる」とされる(一三四)。

(17) 他方で、引用文のような、近年の経済構造の変化に関する答申における議論は、読む者にぎこちない印象を与えるかもしれない。それは地域政策審議会の構成員のあいだでの認識のずれを反映していると考えられることもできる。そのばあい、そのずれがどのようなものであるかについて、さしあたり一つの仮説を提示しておけば、一方には、知識集約的な先端産業部門の発展を経済成長の推進力として重視する立場があり、それに対し、地方的サービス提供のような、それぞれの地方内の需要に向けられた経済活動の「潜在的発展可能性」を利用することにより、重点を置いて地域の発展を展望しようとする別の立場が対立している、と見ることができかもしれない。

(18) その他に、先に触れたような地方市場内の需要に向けられる経済活動がそれぞれの地方労働市場で占める割合の違い、および、地方労働市場において利用可能な資格能力の水準についての、一定の検討がなされてはいるが、いずれのばあいも、それはここでの問いに答える説明に結びついていない。

(19) 「作業組織の柔軟な適応能力」の次元には、「決定的分権化」、「資格能力の開発」、「賃金の柔軟性」、「数的柔軟性」(必要生産量に応じた人員の調節)という異なったいくつかの指標が含まれているが、そのすべてではなく、資格能力の開発および分権化された決定の二つがとりわけ成長との関連をもつものとして指摘されていることに注意しておこう。

(20) そのような地域の典型例として Gnosjö の名前があげられている。

(21) 以下の整理は、最終答申の第6章の議論を再構成したものである。