

「地域政策」から「地域発展政策」へ(2)

——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

(承前)

2-4 政策提言

以上で見てきたように、地域政策審議会の最終答申では、「全国すべての地域の長期的発展のため」の経済的・社会的な諸条件の分析がなされ、またそれに加えて、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の検討がなされている。そのような分析と検討を踏まえて、最終答申において具体的にどのような政策提言がなされているか、その内容を以下で見たい。

先に述べたように、答申では、それまでの地域政策を、地域経済刺激政策、地域福祉政策、地域構造政策という、三つの政策分野に再編することが提言されていた。答申の結論部分では、それらのうち、地域経済刺激政策と地域構造政策の両者を包含するものとして、「地域経済成長政策」(あるいは「地域に基礎を置く経済成長政策」という上位の政策分野が設定されている。⁽¹⁾以下では、まず地域経済成長政策に目を向け、その政策目的が答申においてどのように提示されているかを整理し、そのうえで、そこに含まれる地域構造政策と地域経済刺激政策のそれぞれの分野での具体的な政策提言を見る。その後で地域福祉政策分野での提言の整理を行う。

2-4-1 地域経済成長政策

地域経済成長政策の包括的な政策目的は、「全国すべての地域における良好に機能する地方労働市場」として定式化されている(二七四)。それは、「国の経済発展は、相対的に自律的な、百以上の地方労働市場で起こっていることから総計としてあらわれる」という見方を前提としている。すでに見てきたように、そこには、政策目的実現のためには、全国一律の対策ではなく、地方労働市場ごとの産業構造の違いに応じた対策が必要であるという認識が含まれている。

ここであらかじめ注意しておく必要があるのは、そのような「全国すべての地域における良好に機能する地方労働市場」という目的について、審議会のメンバー間で異なる解釈がなされていた可能性があることである。そのことを示すのは、そのように定式化された目的が、さらに、地方労働市場における経済成長と就業率は正の相関関係にあるという理由で、「異なった労働市場地域間の就業率の相対的差違を縮小する」(二七五)という目的へと操作化されているという事実である。地域ごとの経済成長も、国民経済のばあいと同様に、年間に生産された付加価値の総計の推移として計測可能であるのに、ここでは、その尺度が直接用いられていない。これは、経済成長それ自体よりも就業者の増大を重視する立場を反映していると見ることができると、答申の別の箇所では、「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)という見方が示されていた。そこでは、「就業者の増大」が「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、そのうえで「長期的な経済成長」を優先すべき目標としているのである。

さて、以上のような地域経済成長政策の目的は、四つの部分目的へと分解される。第一の部分目的は「地域の拡大」である。先に見たように、労働市場の地域的差違に関する分析から引き出された結論のひとつは、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増大させることが必要である、ということであった。⁽²⁾この部分目的は、直接的には、後に見る運輸システムに関する提言における、通勤時間の短縮という要請に結びついている。

第二の部分目的は「移動性の増大」(ökad rörlighet)である。これは、「地域の拡大のための政策がいかにうまく成功したとしても、一定の数の地方労働市場は小規模なままにとどまるであろう」(二七六)という想定を前提としている。小規模なままにとどまる地方労働市場が残るとすれば、労働力の需要と供給を調和させるためにも、また、「経験に基礎を置く知識を諸企業・組織間で伝播させる」ためにも、地域内および地域間にまたがる人の移動を増大させることが重要だというのである。もともと、この部分目的に関しては、ここでも答申の記述に両義性が見られることに注意しておかなければならない。つまり、この部分目的に関しては、同時に、そのような「移動」に政策を通じて影響を与えることのできる可能性は限定されているということが付言されているのである。この部分目的に関連する政策手段は、後に見る地域間の移転に関する提言において示されている。

第三の部分目的とされるのは「知識資本の強化」である。教育水準の高い労働力の不足や産業界において必要とされる知識の急速な転変に対応するために、継続的な再教育の機会への要請がますます高まっている。それゆえ、転居することなしにそのような再教育を受けられる機会を提供することが重要な課題とされる。(二七八)この認識は教育システムに関する提言につながる。

第四の部分目的は「地方の躍動性の昂進」(ökad lokal dynamik)と表現される。先に述べたように、経済成長の地域的差違の分析は、地方労働市場の規模や教育の機会などの「構造的」条件がほぼ同じ地方労働市場の間で、経済成長率に差があることを示していた。そのような差を生み出す要因が、ここでは「地方の躍動性」と表現されている。そのさい具体的にどのようなことが念頭に置かれているかについては、必ずしも明確に述べられてはいない。それは、小規

模でかつ教育水準も高くないにもかかわらず、経済的に成功している地方労働市場には、多数の中小企業と良好な「企業家的気候」(entrepreneurieel klimaat)の存在がある、⁽²⁷⁸⁾ という言及によって暗示されるにとどまっている。⁽²⁷⁸⁾ 九) 前出の三つの部分目的がいずれも主として地域構造政策につながるものであるのに対し、この部分目的の実現のための政策手段は、後に見るように、地域経済刺激政策として取り扱われる。

2-4-2 地域構造政策

以上、地域経済成長政策の目的が答申においてどのように提示されているかを整理してきた。次に、その目的の実現に向けられた具体的な政策提言に目を向けよう。地域経済成長政策と地域構造政策という二つの政策分野からなるが、それら二つのうちの地域構造政策を最初にとりあげる。⁽³⁾ 地域構造政策の分野における具体的な政策手段に関して答申での提言の対象となっているのは、「運輸システム」、「地域間の移転」、「教育システム」である。地域構造政策は、各地域の経済成長および福祉にとっての、より長期的な条件の整備に関わる政策分野を意味する。その点から言えば、運輸システムと並んで通信システムについてもとりあげられてしかるべきだと思われるが、通信システムについては、すでに改革が進められているという理由⁽²⁷⁹⁾で、提言はなされていない。

・運輸システムに関する提言

運輸システムに関しては、まず、「全国のすべての公道が一年中いつでも通行可能な状態に保たれること」を目標とする、道路建設に関する一〇年計画への「支持」が表明されている。⁽²⁸⁰⁾

また、次のような目的に沿って運輸政策を見直すべきことが提案されている。すなわち、

・重大な公共的サービスへのアクセスに関する地域的不均衡の是正、

・人々にとって受容可能な長さへの通勤時間の短縮、

・物財輸送システムへの信頼性確保により高い優先順位を与えること

である。(二八一)

このうち二番目の「人々にとって受容可能な長さへの通勤時間の短縮」という要求は、地方的労働市場の地理的範囲の拡大という意味での「地域の拡大」を促進するための物質的条件整備を意味している。「受容可能な長さ」については、片道二〇分から六〇分の通勤時間という目安が示されている。

運輸政策に関しては、それらの一般的要請に加え、より具体的な提言が示されている。その一つはより分権的な計画作成に関わっている。答申は、現行の運輸政策が「セクターごとの閉鎖性」(sektorsinlåsningar)、すなわち、異なった種類の運輸手段の総合的な計画的整備の欠如、によって特徴づけられていると批判する。セクターごとの閉鎖性は部分的最適化の危険をもたらす可能性が大きい。それに対し、異なった運輸手段のあいだの資源配分に対する、地域レベルの影響力を大きくし、セクター間にまたがる計画作成を容易にすることによって、より有効な資源配分が可能になるであろうとされる。こうして、計画の分権化が望ましいことが示唆される。それに加えて、そのような計画作成にあたっては、地域の発展とインフラストラクチャーとの間の関係を把握することが必要であるとされる。そこから、その関係を評価するための「より良いモデルを開発する作業を始めなければならない」という提案が導き出されている。(二八二)

運輸政策との関連で取り上げられているもう一つの具体的課題は、地域間の航空運輸の問題である。それは、主として、便数の少ない路線に関わっている。便数が少ないことによる利便性(「接近可能性」)の低さに加え、料金の高さが問題とされる。これらの問題に対処するための様々な方策が検討され、結論として二つの提案がなされている。一つは、

一定の路線の航空旅費に対する企業向けの特別の税控除⁽⁴⁾であり、もう一つは、航空局⁽⁵⁾ (Luftfartsverket) が航空会社に課している料金を、一定の路線にかぎり減額することである。

運輸政策の分野では、さらに、人口密度の低い地域における自動車利用に関わる問題が取り上げられている。答申では、人口密度の低い地域においては、通勤のためにも日常生活のためにも、自動車がほとんど必要不可欠な交通手段となっているという判断が示される。そのうえで、その費用負担の軽減についての議論が展開されている。その結論として、次のように述べられている。

「審議会は、過疎地における移動「手段の保障」のためには、所得税の自動車控除の上限をかさあげることが重要な意味をもつと見なす。それゆえ、審議会は、現行の一〇kmあたり一五クローネの上限を大幅に上げることが支持 (förordar) する。」(二八六)

ここでは、「と見なす」あるいは「を支持する」という言葉が使われており、「提案する」となっていないことに注意しておこう。それは、この点については、審議会のメンバーのあいだで「提案する」と言い切れるほどの合意が形成されなかったことを意味する。

・地域間の移転に関する提言

地域間の移転に関しては三つの具体的問題がとりあげられている。第一に、地域間の人の移転は、住宅の問題と密接にかかわっているが、その点について、次のような問題が指摘されている。すなわち、一定の過疎地域から移転しようとするとき住宅の売却が難しいという問題、および、一定の過疎地域へ移転しようとするとき住宅の購入にあたって住宅を借入金の担保とすることが難しいという問題である。この点について、答申は問題の存在を確認するだけにとどめており、具体的な政策提言のためには、別途、調査と審議の過程をへる必要があるとしている。

第二に、季節労働者の移動費用の軽減策がとりあげられており、これについては具体的な提案がなされている。現行では仕事のための旅費に対する税控除が年間で七〇〇〇クローネを超える部分に適用される仕組みになっているのを、各月ごとに一二分の七〇〇〇クローネを超える部分に適用できるように変更すべし、という提案である。

第三に、特定の地域で就職する高等教育修了者に対する、奨学金の返還免除制度の導入の問題がとりあげられている。この点について、答申は、ノルウェーにおけるそうした制度が所期の成果をあげていないということの主たる理由として、そのような制度を地域構造政策の一環として提案することは見送っている。

・教育システムに関する提言

教育システムに関しては、第一に、地域的な計画作成のさいに「それぞれの大学の長期的な針路と特徴づけ (profiling)」により大きな注意が払われるべきであるとされる。そして、それは、地域における諸々のアクター間の対話と地域・地方レベルのアクターと全国レベルのアクターとの間の対話を通じて、もたらされるべきものとされる。さらに、それは、地域成長契約のプロセスにおける戦略的な論議と結びつけられるべきだとされる。ただし、これらの主張は、提案の形態をとっておらず、審議会の見解として示されるにとどまっている。

第二に、同じく高等教育の分野における、遠隔授業 (distansutbildning) および本キャンパス外での授業の問題がとりあげられている。それらの授業形態は、今後も重要性を増すであろうと判断される。しかし、他方では、多くの大学がそのためのコスト負担を嫌って、それらの形態での授業の提供に消極的である。それは、大学への通常の予算配分では、それらの授業形態を採用することによる費用の増加分をまかないきれないためである。以上のような理由で、答申では、予算配分を通じて、大学がそれらの分散化された形態による授業を提供するための追加費用をまかなえるようにすべきことが「提案」されている。

また、この点に関連して、それらの分散化された形態による授業の提供の数を増やすべきことが審議会の見解として示されている。その場合のねらいは、競争を通じて効率を高めること、そして、受講希望者の側の選択肢を広げることである。

2—4—3 地域経済刺激政策

地域経済刺激政策は、全国すべての地域における経済成長の条件整備を目的とする政策のうち、より短期的で柔軟に適用される政策を指すとされる。⁽⁶⁾それは、先に述べたように、地域経済成長政策の部分目的の一つである。「地域の躍動性の昂進」のための政策手段として位置づけられている。「地域の躍動性の昂進」のための政策手段については、しかし、それぞれの地方労働市場ごとにその実現のための前提条件が異なっているということを考慮に入れなければならない、というのが答申における基本的考え方である。換言すれば、それぞれの条件に適合するような政策手段が用いられなくてはならない、ということになる。したがって、地域経済刺激政策についての答申の提言は、地域構造政策の場合とくらべて、より抽象的なレベルにとどまる。(二九三)

答申では、地域経済刺激政策に関する基本的な観点として三つのことが重視されている。第一に「挑戦的な企業活動」と「創造的企業家性」、第二に地域における協働の重視、第三に「新しい知識と技術」である。それらのうち最初の二つは、先に見た、今日的な経済成長の条件についての分析⁽⁷⁾にもとづいている。その分析によれば、異なった地方労働市場間で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のような「構造的」要因に求められる。しかし、それだけでなく、別の要因として、企業の「イノベーション能力、柔軟性、絶えざる学習の能力」が重視される。そして、「イノベーション能力、柔軟性、絶えざる学習の能力」を育む条件として重視されるのは、「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「暗黙知」である。したがって、それぞれの地域における多様なアクター間の協働が、企業の競争力の源泉として重視される。「挑戦的な企業活動」と「創造的企業家性」もまた、そのような地域的な環境の中で育まれるととらえられている。

地域経済刺激政策の政策手段にかかわる具体的な提言に含まれるのは、以下のような、「挑戦的な企業活動」の支援および「創造的企業家性」の育成に関する提言と、企業への地域政策上の補助金に関する提言である。

・「挑戦的な企業活動」の支援および「創造的企業家性」の育成に関する提言

この点については、

「新たな方法の開発を促進し新たな解決法を試すことを目的とし、最低五年間の計画期間にわたる、創造的企業家性および地方の発展のための全国的なプログラムが作成されるべきである」(二一九七)

という「提案」が示されている。

この提案は、次のような一連の認識を前提としている。第一に、創造的企業家性の成長を促進するための、一般化可能で自明な方法が未だ存在しないため、この政策分野においては試行錯誤の要素が大きな部分を占める、ということ。第二に、先に見たように、これまでの地域政策の決定および実施の制度的枠組みにおいては、実施された政策の評価および経験交流を通じて、政策手段の改善のために新たな知見を獲得するための仕組みが全く不足している、ということ。そして第三に、既存の地域政策および産業政策の立案・実施にかかわる組織は、比較的大規模な企業に対する経済的支援に向けて構成されており、かつ多くの組織は新たな状況に適応するのが困難であること、である。以上のような認識にもとづいて、「多少なりとも慣れ親しんだ仕事のやり方を打破」し、新たな知見を獲得するための、全国的なレベルにおける政府のイニシアチブが必要とされる、と主張されるのである。

右の提案における「プログラム」作成の任務は、内閣によって任命される作業班に任されるべきだとされている。そのさい、その作業班の活動が（地域政策および産業政策分野における）既存の組織に拘束されることなく遂行されるべきことが強調されている。

・企業への地域政策上の補助金に関する提言

地域政策上の補助金⁽⁸⁾は、答申の時点では、①輸送補助金 (transportbidrag) ②社会保険費用負担の軽減 (de ned-satta socialavgifterna) ③地域開発補助金 (regionalt utvecklingsbidrag) ④農村支援金 (landsbygdsstöd) ⑤就業補助金 (sysselsättningsbidrag) ⑥小企業支援金 (småföretagsstöd) の六種類からなっていた。これらのうち、①と②は「一般的な補助形態」に分類され、③以下は「選別的な補助形態」とされる。選別的な補助形態というのは、この場合、個々の補助金申請について個別の事情を斟酌した審査がなされることを意味する。(一九二) それぞれの補助金の概要は以下のとおりである。(一九五―一九九)

「輸送補助金」は、ノルボッテン、ヴェステルボッテン、ヴェステルノルランド、イエームトランドの各レーンに立地する一定の範囲の企業を対象とする。それらの企業は市場から遠く離れていることによって、他の地域に立地する同種の企業と比べて相対的に高い運輸コストを負担しなければならない。輸送補助金はそのコスト負担を補償することを目的としている。補助の対象となるのは、対象地域からの完成品輸送および対象地域への原材料輸送で、輸送距離と対象地域区分に応じて、輸送費の五％から四五％が補填される。この補助金は一九七一年に導入された。

「社会保険費用負担の軽減」は、地域政策上最も優先度の高い地域に立地する一定の範囲の企業を対象とし、それらの企業が置かれている、地理的な要因にもとづく不利な条件を部分的に補うことを目的とする。答申の時点での軽減率は八％であった。この制度は一九八二年に導入された。

「地域開発補助金」の目的は、経済成長および国民経済的観点から見て適切な産業の地理的配置を促進することとされる。この補助金は、十分な成長力と利潤をあげる可能性とを持ち、持続的な雇用を提供することのできる企業に対して与えられるものとされている。補助の対象となるのは、企業経費のうち、機械および器具、事業所の新築・増築・改築、特許、教育訓練、知識の普及、研究開発等に対する投資である。補助の水準は、地域および経費の種類によって異なる。たとえば、支援地域Aにおける建物、機械、特許に対する最高補助率は三五%であるが、支援地域Bにおける同種の投資に対するそれは、大企業のばあい二〇%、中小企業のばあい二五%となっている。一九九七年に、それまでの「立地支援金」と「開発補助金」が統合され、この地域開発補助金制度がつくられた。

「農村支援金」は、地域政策上の支援地域において、あるいは全国の過疎地および農村において事業を営む、中小企業または三つ以上の企業の共同プロジェクトを対象として支出される。支援金の支出は、補助金だけでなく、融資、コンサルティング利用券、購買支援 (stöd till kommersiell service) など、いくつかの形態でなされる。支援の対象となる費目は、事業所の建物や施設、機械および器具、製品開発、マーケティングなどにおよぶ。過疎地区においては対象となる費目への投資額に対し、最高五〇%までの補助が与えられる。農村地区では最高補助率は二五%である。この農村支援金制度は、一九九四年に、それまでの「過疎地支援金」と「立地補助金」ならびに「開発補助金」の一部が統合されて発足した。

「就業補助金」は、(支援地域における) 企業に対し、事業の新規開始ないしは既存事業の拡張にかかる人件費の一部を補填するものである。対象となるのは、期限の定めのない雇用に限られる。支援地域Aにおいては、雇用者増一人あたり最高二〇〇、〇〇〇クローネが五年間に分割されて補助される。この最高限度額は、支援地域Bでは一二〇、〇〇〇クローネとなっている。この就業補助金制度は、もともとは一九七〇年に導入されたものであるが、一九九八年にそ

れにかかわる規則の大幅な改定がなされた。この規則改定は、一般的補助形態から選別的補助形態への転換を意味していた。

「小企業支援金」は、その他の地域政策上の補助金と異なり、対象地域が限定されていない。補助の対象となる企業は、従業員五〇人以下、売上額七〇〇万ユーロ以下または粗利益五〇〇万ユーロ以下で、かつ、それらの条件を満たさない企業による株式所有が二五％以下の企業とされる。補助の最高限度は投資額の一五％である。労働市場政策分野の予算から八〇〇万クロネをレール庁の管轄に移すという決定が、一九九四年春に国会でなされたのが、この制度の発端であった。一九九八年以降、小企業支援金は、レール庁または「地域の地方自治体」の処理する企業支援策の一部となった。

以上がこの答申が出された時点での地域政策上の補助金の概要であるが、それらの地域政策上の補助金に関して、答申は、次のように提案している。(三〇一)

- ・ 支援地域 A における従業員五〇人未満の企業に対して、社会保険費用負担を一五％軽減する制度を導入する。
- ・ 地域開発補助金の廃止。ただし、この補助金は、それが EU の構造基金プログラムのマッチングファンドの一部であるあいだは、維持される。
- ・ 一般的な融資保証制度ないし条件付融資制度を導入する。
- ・ 就業補助金の廃止。ただし、この補助金を緊急的な雇用危機対策として使う可能性は残されるべきである。
- ・ 農村支援金は、創造的企業家性の発展、知識開発のための投資、企業間の協働のに向けて使用されることとする。
- ・ 小企業支援金を廃止する。

・ 現行の「女性向け融資」を発展させることに特別の強調が置かれるべきである。

・ 輸送補助金は維持する。

地域政策上の補助金に関する右のような提案は、対立する意見のあいだの妥協の産物という性格の濃いものである。

一方においては、それまでの地域政策上の補助金は、地域の発展にとって有益であるどころか、むしろそれを妨げる働きをしてきたという認識に立ち、それらの補助金の廃止を主張する意見がある。それに対し、他方では、地域政策上の補助金の有効性を認め、補助金の廃止に抵抗する立場が存在する。⁽⁹⁾ 地域開発補助金の廃止および就業補助金の廃止がいずれも「ただし」つきの提案となっているのは、そのような対立を反映するものと解釈される。

とは言え、この妥協は、単に「足して2で割る」という性格のものではなかったと思われる。というのは、「できるかぎり、企業に対する選択的な補助金を、より一般的な形態の補助金に、あるいは「企業活動にとっての」前提条件をより市場適合的な方向へ改善する手段に取り替えること」(三〇〇)が、右のような提言の出発点になっていると述べられているからである。このような基本的姿勢の選択は、次のような判断にもとづいている。すなわち、審議会の判断によれば、「選択的な補助金のかかなりの部分は現状維持的な、したがって長期的な発展を妨げる働きをしてきたということを示す証拠のほうが、そうでないことを示す証拠より、明らかに勝っている」のであり、また、「選択的な補助金は、交通通信手段の不足や知識への接近可能性などのような、より基本的な前提条件に関する不利を補うことにも成功してこなかった」(二九九)とされるのである。しかし、そこから出てくる選択的補助金の廃止という方針は全面的に貫かれてはいない。その基本的方針には、「選択的な補助金は、提案されている代替的な解決方法が完全に開発され、実地に用いられ得るようになるまでは、廃止されるべきではない」(三〇〇)という限定が付け加えられていた。そして、具体的な提言においては、見たとおり、選択的補助金の廃止についての提案は中途半端なものにとどまっているの

である。

・リスク資本の供給と融資

企業に対する地域政策上の補助金と密接に関連する問題として、特定の地域におけるリスク資本の供給および融資に関する問題が取り上げられている。しかし、特定の地域におけるリスク資本の供給の不足という問題にどう対処するかについて、審議会は明確な方針を出していない。国有会社によるリスク資本供給というアイデアに対していくつかの疑問を提出したうえで、審議会の結論としては、リスク資本投資に対する租税控除の制度について調査すべきであるという見解を提示しているにとどまる。

また、過疎地域において、不動産が低い担保価値しか持たないことによって、資金の借入れが困難であるという問題についても、審議会は、「融資ないしは融資保証を与える可能性ができるだけ早く導入されなくてはならないと考える」という一般的な提言を述べているにすぎない。

2-4-4 地域福祉政策

前述のように、この答申において「地域福祉政策」ないし「地域に基礎づけられた福祉政策」は、それまでの地域政策に含まれていたと見なされる二つの相対的に区別される政策目的のうち、「異なった地域間における福利の適切な分配」という目的に対応する政策手段として位置づけられる。それは、「住んでいる地域における」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の適切な利用可能性を保障する」ための政策と定義される。答申では、この政策分野の包括的目的を、「全国のあらゆる地域における等価な (likvärdig) 福祉水準」として定式化すべきことが提案されている。(三〇三)

この包括的目的をより具体的に定式化する前提として、「福祉」ないし「福利」と地域との関連、あるいは福祉政策における地理的な次元をどのように理解するかについて、次のような基本的観点が提示される。第一に、「福祉」ないし「福利」に含まれる、生活していくのに十分な所得という要素に関しては、地域福祉政策は直接の関連を持たないということが指摘される。その点での「福利の適切な分配」、つまり所得の再配分は、基本的には、「ある地域が別の地域に送金する」という形で行われるのではなく、諸個人間の所得の再配分を通じてなされている。したがって、「この関連においては、形式的意味における地域政策はほとんど無視できるほどの役割しか果たさない」(三〇四)とされるのである。しかし、福祉の条件はより広い範囲にわたっている。それゆえ、次のような点では、福祉政策に地理的な次元が含まれるとされる。(三〇四) 第一に、全国同一の質的基準を満たす、学校、医療、介護などの提供のためには、地方自治体間の税平衡制度が必要とされる。第二に、さまざまな種類の公的サービスおよび商業的サービスの利用にあたって、それらのサービスが提供される場所に足を運ぶさいの苦労は、人がどこに住んでいるかによって異なる。第三に、国の法令規則は各地域の特殊事情に合わせた適用が必要とされるし、同じような問題に対しても地域が異なれば解決法も異なる可能性がある。

以上のような基本的な観点に立って、地域福祉政策の包括的目的は、二つの部分目的へと分解される。一つは、「全国のあらゆる地域において」「福祉政策にとつての経済的諸前提」が「等価」であることとして定式化される。しかし、この部分目的に対する政策手段の検討は行われておらず、それは政策の指導理念の提案にとどまっている。もう一つの部分目的として提案されているのは、「全国のあらゆる地域における、基本的なサービスに対する良好な接近可能性」である。(三〇五) そこで、「基本的なサービス」として念頭に置かれているのは、基礎学校、日用品店、燃料の提供、郵便局(送金を含む)、医薬品の提供、医療、児童保育、高齢者介護、交通・通信といった諸機能である。(二三四)

地域福祉政策にかかわる具体的政策手段についての検討の主要部分は、第二の部分目的に関連している。ところで、その部分目的との関連で審議会に課せられていた課題の一つは、居住する場所にかかわらず保障されなければならない基本的サービスとはどのようなものであるかについて、より明確な目標を設定することであった。それゆえ、調査および審議を通じて、それらのサービスについての「最低限の許容水準」を定義することが望まれていた。しかし、答申では、審議会に与えられた期限内にそのような課題を達成することは無理であった、と述べられている。⁽¹⁰⁾ (三〇五―三〇六)

とは言え、基本的サービスのなかでも、公的に提供されるサービスについては、「最低限の保証水準」という形で目標を定式化することは、「保証」の意味を厳格にとらなければ、相対的に容易であるとされる。じっさい、基礎学校の分野では「接近可能性」の一定の基準が設定されている。すなわち、低学年および中学年（日本の小学校に相当）では住居から三〇km、高学年（日本の中学校に相当）では住居から五〇km以内に通学先の学校があるようにすることが基準となっている。そして、そのような学校配置を行わせるための財政的な前提条件を各コミュニティに保障するという配慮が、地方自治体間の税平衡制度における交付金の計算式に組み込まれているのである。(三〇六)

それに対して、基本的サービスのうちの商業的に提供されるサービスについては、そのような「最低限の保証水準」を定式化する可能性は、公的サービスのばあいとくらべ、より制限されているとされる。その理由は次のように説明されている。日用品の販売を例にとると、そこでは単に日用品店までの距離ないし到達時間だけが問題であるのではない。店舗の側は十分な需要を見込むことのできる規模の人口を必要とする。また、過疎地の日用品店舗が減少している原因の一つは、人々が郊外のショッピング・センターで買い物をするのがますます増えていることにある。また、インターネットを通じてのショッピングも増加している。答申では、このような変化のなかで、日用品店舗の配置について

「最低限の保証水準」を設定し、国が学校のばあいと同じように費用負担の責任を負うことには「危険」がともなうとされる。小売業全体の構造的変化のなかで、そのような形で日用品店舗の配置を保証することは、「ますます多くの人々が見捨てつつある、ますます古臭くなりつつある構造」を維持することにつながる、というのである。(三〇七)

このように答申においては、一方では、商業的に提供される基本的サービスについて「最低限の保証水準」を公的に設定することについて、否定的な認識が示されている。しかし同時に、他方では、「それにもかかわらず、商業的なサービスに対する接近可能性の低下は、とりわけ過疎地においては、ますます多くの人々にとっての問題となっている」という認識も示されている。そこで、この点についても、審議会の出す結論は妥協の産物ととらえることができる。その結論は、商業サービスに関して、国は、最低限の接近可能性を保証するというのではなく、「あまりにも大きな不均衡を是正する手助けをすることができるといふものであった。(三〇七)

この結論に含意されているのは、「あまりにも大きな不均衡」の判定と是正の任務を地方に委ねるといふことである。つまり、どの程度の不均衡が是正を必要とするほど「大きな」ものと判定されるのかを、一義的に定めるのは難しいという理由で、地域ごとの条件に依じてその判定を行い、不均衡に対処するという方策が提案されるのである。その具体的な手続きについて、審議会は、商業サービスへの接近可能性の低い地域において「商業サービスのための特別開発プログラム」を作成することを提案している。そのプログラムには、その地域におけるさまざまな基本的サービスへの接近可能性に関する目標水準が明示される。プログラムの作成は各コミュニティにおいて、また、できるだけコミュニティの責任において、その地方における官民の関係者との協議を通じてなされるべきものとされる。この提案には、レーンごとにとりまとめられたそれらのプログラムが、国による予算配分の基礎となることへの期待が含まれている。その他に、国の責任として、プログラムの実施についてのフォローアップおよびパイロット・プロジェクトの実施ならびに新たな

問題解決方法の試行があげられている。また、この問題に関しては、それとは別に、商業的サービスの発展のための臨時支援金の支出が提案されている。(三二〇)

以上のほかに、地域福祉政策との関連では、二つの問題が検討されている。一つは、北部地方の水力発電所からの国税収入の一部を、発電所の立地する地域に還元すべしという主張にかかわる。そのような提案は以前からなされていたが、審議会の結論はそれに否定的である。その理由は、一言で言えば、「稼得能力のある資本集約的な生産設備の近くにたまたま住んでいる人々が、そこからあがる利益にあずかる特別かつ排他的な権利を持つという考えは、国民全体の連帯という考え方と真向から対立する」(三二二)ということである。

もう一つの問題は、人口密度の低い地域における自動車利用の問題である。この問題は、地域経済政策の分野でもとりあげられていた。先に見たように、答申は、人口密度の低い地域においては、通勤のためにも日常生活のためにも、自動車がほとんど必要不可欠な交通手段となっているという現状認識を示している。審議会では、その費用負担の軽減についての議論がなされた。その結論として、通勤のための必要経費については、税控除のかさ上げを求める一定の提言が示された。福祉政策分野で問題になるのは、通勤以外の日常生活の場面における自動車使用の費用負担である。過疎地におけるその費用負担の軽減のための方策としては、たとえば、特定地域におけるガソリン税の軽減、自動車の共同利用のより強力な推奨、保育所への送り迎えのための自動車使用を対象とする税控除などの手段がありうる。しかし、答申では、審議会はそれらの手段について十分検討する余裕がなかったと述べられている。(三一四) 審議会で討議の対象となったのは、「農村控除」または「過疎地控除」を導入する案である。いずれも、人口密度の低い一定の地域を対象として、そこに住んでいる人の所得税から一定の控除を行うことによって、自動車使用の費用負担を補償するといふものである。しかし、そのような案について、審議会では意見の一致が得られなかった。(三一四―三一五)

2—5 答申への保留意見

以上、地域政策審議会の答申において示された、地域政策の目的と手段に関する見直し、地域の長期的発展のための政策課題についての分析、そして具体的な政策手段についての提言を見てきた。地域政策審議会は、その委員の大半が国会に議席を占める政党から派遣された委員からなる審議会であるので、答申の中に意見の相違が残るのは当然のことであると言えよう。そのような意見の相違については、すでに答申の本文における議論に即しながら指摘してきた。ここでは、個々の委員から提出された「保留意見」および「特別意見表明」において述べられている、答申への異論を整理しておく。

・ペーター・エリクソン（環境党）の保留意見（三一七—三一九）

環境党のペーター・エリクソンは四点にわたる保留意見を出している。第一点は、水力発電所からの税收の配分の問題にかかわっている。前述のように、答申では、水力発電所からの税收の一部を、それが立地する地方自治体に特別に配分するという考え方は否定されていた。その理由は「国民的な連帯」の原理に求められていた。エリクソンは、その原理的な考え方については同意すると述べつつ、水力発電所からの税收の一部を原資とする国の基金を設立し、その基金を、それらの地域だけでなく、全国の雇用問題をかかえる地域の発展のための投資に役立てるという案を提起している。

第二に、審議会における合意が形成されなかった「過疎地控除」について、エリクソンはその導入を主張している。

第三に、エリクソンは、地域の拡大に対応するための通勤時間の短縮の手段としては、自動車ではなく、地域単位の鉄道による旅客運輸の整備が優先されるべきだとする。先に見たように、答申ではこの点について優先順位は示されなかった。

第四は、過疎地における小規模な地方労働市場に能力の高い労働力を集めるための方策についてである。エリクソンによれば、その点について審議会はもっと力を注ぎ、より広範な提案をなすべきであったとされる。

・エスキル・エルランソン（中央党）の保留意見

エルランソンの保留意見は五点に整理できる。第一は、彼の言うところの「デジタル・アレマンズレット(en digital allemansrätt)⁽¹¹⁾」の重要性に答申で言及すべきであったということである。企業活動のかなりの部分は今後IT部門で行われることになるので、全国のどの地域でも同等の条件で、IT利用のためのインフラストラクチャーを利用することができ体制をつくることが重要であるというのである。前述のように、答申では、この点についての提言は避けられている。

第二の論点は、水力発電所の税収の使い方にかかわっている。この点についてのエルランソンの保留意見は、前出のエリクソンの意見とほぼ同じである。

第三に、エルランソンは「農村控除」⁽¹²⁾の導入を主張する。したがって、この点についても前出のエリクソンと共通の立場をとっていると見てよい。

第四に、奨学金の返還免除制度について、答申では否定的な見解が述べられていたのに対し、エルランソンは肯定的な意見を対置している。

第五に、エルランソンによれば、中小規模の大学に十分な研究資金を配分すべきであり、審議会はその点について具体的な提案を示すべきであったとされる。

なお、エルランソンは保留意見に加えて「特別意見表明」⁽¹³⁾を提出しているが、そこで述べられている論点は、以上の保留意見とほぼ同じである。

・ラグンウィ・マルセリンド（キリスト教民主党）の保留意見

マルセリンドの保留意見は四点に整理できる。第一は、水力発電所からの税収の配分の問題に関してである。この点について、マルセリンドは、前出のエリクソンやエルランソンのように具体的な提案を対置しているわけではないが、答申に述べられている結論には反対している。

第二に、答申では「一般的な融資保証および条件つき融資」制度の導入が提案されているが、マルセリンドは、この時点での導入には反対であるとする。リスク資本の供給体制全体についての調査にもとづく議論が必要だというのである。

第三の保留意見は、答申で、全国のすべての公道が一年中いつでも通行可能な状態に保たれることを目標とする、道路建設に関する一〇年計画に対する「支持」が表明されている点にかかわっている。マルセリンドは、それをより強力な「提案」として述べるべきであったとするのである。

第四に、特定地域におけるガソリン税の軽減策については審議会では結論が出されなかったが、マルセリンドの意見では、早急にその導入を図るための調査と審議が行われるべきであるとされる。

・オーラ・スンデル（穏健党）の保留意見

オーラ・スンデルによる保留意見のうち、答申における個別的な提言に直接かかわっているのは三点である。第一に、「農村支援金」について、その存続を前提とする提言がなされているのに対して、スンデルは反対意見を表明している。

第二に、「一般的な融資保証および条件つき融資」制度の導入に対してもスンデルは同意できないとする。

第三に、商業的サービスの発展のための臨時支援金の支出についてもスンデルは反対している。

以上の他にも、スンデルは答申に対するいくつかの異論を述べている。たとえば、スンデルは、これまでの地域政策

がほとんど効果をあげなかったという結論が答申の基調であると解釈する。地域成長契約も成功してこなかったと見る。また、現行ではフラットな地方自治体の所得税制を逆進的なものにするという論点を審議会がとりあげなかったことに對して批判的である。スンドルの意見では、地域政策上の支援が向けられてきた地域における地方自治体の所得税を逆進的なものにすることによって、企業家や高学歴者がそれらの地域に移り住む刺激が作りだされるとされるのである。

・イヴォンネ・オングストローム（国民党）の保留意見

オングストロームは三点にわたる保留意見を出している。第一は、「全国のすべての公道が一年中いつでも通行可能な状態に保たれること」という道路計画の目標を「提案」のかたちで述べるべきであったということである。これは、前出のマルセリンドと同じである。

第二に、オングストロームによれば、答申は、（過疎地等において）保育所への送迎にかかる費用を対象とする税控除の導入を「提案」すべきであった。

第三は、奨学金の返還免除制度についてであるが、これについてもオングストロームはその導入が「提案」されるべきであったとする。

・グニツラ・ヴァーレーン（左翼党）の特別意見表明

ヴァーレーンは、保留意見ではなく特別意見表明という形で、答申の一部への異論を展開している。異論は三つの点にかかわっている。一つは、水力発電所からの税收の配分の問題であり、この点について、前出のエリクソンとほぼ同様の基金構想が述べられている。

第二に、ヴァーレーンは過疎地住民に対する特別の税控除を提唱する。

第三に、地域の拡大に対応するための通勤時間の短縮の手段として、地域単位の鉄道による旅客運輸の整備を優先す

べきだとする。

以上、答申に対する保留意見および特別意見表明を要約的に示してきた。社会民主党の委員からは保留意見ないし特別意見表明は出されていない。

2-6 小括

地域政策審議会の設置は、先に述べたように、一九九八年に内閣の地域政策に関する提案が国会で審議されたさいに、社会民主党をのぞく各党から、地域政策を再検討するための審議会の設置が求められたことを一つの背景としていた。

そして、そのような各党からの要求は、そのときの内閣の地域政策提案が、事前に広範な意見を聴取することなく国会に提出されたことへの批判にもとづいていた。したがって、地域政策審議会の調査・審議過程では、現行の地域政策として、とりわけ一九九八年に国会で審議された地域政策の内容が意識されていたと考えるよいであろう。その点を念頭に置きながら、以上で見てきた地域政策審議会答申に関し、とくに重要と思われる事項について考察をくわえておこう。

第一に、答申では地域政策の概念そのものについての見直しが行われているが、そのことの意味をどのようにとらえたらよいであろうか。すでに述べたように、地域政策の概念をめぐって答申において提出された問いは、地域政策の歴史的展開を反映している。六〇年代に確立された地域政策は、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、そのための政策手段は、地域政策上の優先地域に立地する企業に対する、各種の補助金制度にほぼ限られていた。しかし、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いて経済成長の促進をはかるという目的が加わり、地域政策の対象地域が全国に

広がった。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った。そのような変化は、二種類の目的と二種類の対象地域の並存をもたらし、地域政策の概念をあいまいなものにすることにつながったと言えよう。一九九八年の地域政策に関する政府提案が、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に対応する取り組みを〈地域産業政策〉とし形式上〈地域政策〉から切り離したのは、そのような地域政策概念のあいまい化への一つの対応として理解することができる。二〇〇〇年の地域政策審議会答申では、それとはまた別の概念化が提起されたわけである。すなわち、その他の政策分野と並ぶ独自の政策分野としての「地域政策」を撤廃し、それに替えるに「全国での、地域に基礎を置く成長政策ならびに福祉政策」という新たな概念をもってするという方針が提起されたのである。そのさい「地域政策」という政策分野の撤廃によって意図されていたのは、補助金を通じて地域政策上の優先地域に企業の立地を誘導するという政策の最終的な破産宣告であったと考えられる。そして、地域政策審議会答申における地域政策概念の見直しの意味は、その点にこそあったのではないかと思われる。そのことは、次のように、地域政策審議会の提言を一九九八年の地域政策提案と対比してみることによって浮かび上がってくる。

一九九八年の地域政策提案における〈地域政策〉に含まれる「小さな地域政策」は、補助金を通じての企業立地の誘導という伝統的な要素をひきずっていた。そうした地域政策上の優先地域に立地する企業への補助金支出は、少なくとも八〇年代以降には、経済的に困難をかかえる地域への補償的ないし再分配的な性格を強くもつものとしてとらえられるようになっていた。そのような補償的ないし再分配的な要素は、立場の違いによって否定的にも肯定的にも評価されていたが、一九九八年の地域政策提案の国会への説明においては、地域間の資源の再分配こそが〈地域政策〉の主たる目的であるとするかのような見方も示されていた。その場合、再分配のための原資は、大都市地域に集中する成長力の

ある産業によってもたらされると想定されていた。そのような政策方針は、すべての地域において持続可能な経済成長を促進するという〈地域産業政策〉の方針と、対立するとまではいかなくとも、異質なものであったと言えよう。その意味で、一九九八年の地域政策提案には、〈地域政策〉と〈地域産業政策〉という二つの異なった路線が含まれていたのである。⁽¹⁴⁾このように見てくると、二〇〇〇年の地域政策審議会答申における「地域政策」分野の撤廃という提言は、前者のような再分配的性格をもつ路線の否定を、象徴的に表現するものであったと理解することができる。それは、もはや補償的あるいは再分配的な政策によっては地域間格差の是正をはかることはできないということについて、主要政党に所属する委員のあいだで、共通の認識が形成されたということを意味する。言い換えれば、地域間の再分配に関心を集中するよりも、すべての地域において、長期的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が、幅広い政治的な立場にまたがる共通の認識として示されたのである。地域政策の歴史的展開の中でそのことの持つ意味は小さくないであろう。

第二に、地域政策審議会の答申においては、各地域における経済成長のための条件についての分析が、以前よりも深化しているとも言ってもよさそうである。見てきたように、答申では、経済成長にとって十分条件ではないが不可欠な構造的な条件とダイナミズムをもたらすための条件とが区別され、それぞれの条件に対応する政策手段が、地域構造政策と地域経済刺激政策という形で分けられて提示されている。

第三に、答申では、「地域成長契約」制度について、正面からの検討がなされていない。「地域成長契約」制度の導入は一九九八年の地域政策提案における新基軸であったにもかかわらず、同提案をめぐる国会の審議においても、その意味については立ち入った討論はなされなかった。地域政策審議会の調査・審議の中でも、その点はあまり変わらなかったということがわかれる。その事実を、地域成長契約制度について、この時点においてもなお、政党政治家のあい

だではいまだそれほど関心が高まっていないことを推察させる。

第四に、第一点で述べたように、地域政策⁽¹⁵⁾の基本的なスタンスについては、審議会の委員のあいだに共通の認識が形成されたとしても、意見の相違は当然のことながら残っている。どのような点で対立が残っているかについては、これまでの叙述で示してきたのでここで繰り返すことはしない。それらの相違の持つ意味を分析するのに十分な用意はまだないが、予備的に考察を加えておけば、大きく二種類の対立が存在するように思われる。一つは、地域政策の目的にかわる対立であり、もう一つは、地域政策上の優先地域に対する特別な支援をめぐる対立である。前者は、「地域の拡大」をめざす立場と地域間の労働力の移動をより重視する立場のあいだの対立や、経済成長と就業率の増大のどちらを重視するかの対立に見られる。後者は、地域政策上の補助金制度をめぐる意見の相違に、最もはっきりとあらわれている。

以上、地域政策審議会答申の内容を検討してきた。この審議会答申を基礎として、内閣から国会への新たな政策提案が作成された。それは、本稿の冒頭で触れたように「全国における成長と活力のための政策」という表題をもち、二〇〇一年九月に提出されている。節をあらためて、その提案についての検討を行おう。

3 二〇〇一年の政策提案 「全国における成長と活力のための政策」

この時期、社会民主党政権は環境党および左翼党の閣外協力を得ていたが、ここでとりあげる政策提案「全国における成長と活力のための政策」も、環境党および左翼党と共同で作成されたものである。以下では、必要に応じて考察をまじえながら、その内容を整理して示す。⁽¹⁶⁾

3-1 「地域政策」から「地域発展政策」へ

この提案では、それまでの「地域政策」という政策分野と、それまでは「産業政策」分野の一部であった「地域産業政策」とを統合して、「地域発展政策」という新たな政策分野を設定するという方針が掲げられている。この政策分野の再編の理由について、提案書においては、地域政策と地域産業政策とのあいだには非常に強力な結びつきがあるので、それらを統合するほうがより効果的になるという説明が与えられている。(101) この説明は、しかし、表面的なものにとどまっているように思われる。地域政策と地域産業政策とのあいだに具体的にどのような「結びつき」があるかが述べられていないことが、それを示唆している。それだけではない。地域産業政策の概念は、一九九八年の地域政策提案においてはじめて現れたものである。それ以前の地域政策の中でしだいに比重を高めてきた産業政策的要素が、同提案においては、地域政策のその他の部分と切り離されて地域産業政策として概念化されたのであった。その地域産業政策を、二〇〇一年のこの提案では、ふたたび地域政策と統合するというのである。いったんは両者を分離したけれど、やはりそれらのあいだには「非常に強力な結びつき」があるので、もう一度一緒にするということなのであるだろうか？ 論理的にはそれでおかしくないし、そのような事情はじっさいにあったのかもしれない。しかし、それが中心的な理由であったとすれば、両者を切り離したことによって生じた弊害についての分析とそれにもとづく説明があつてしかるべきであろう。ところが、そのような分析は、提案説明のなかには見当たらない。また、元に戻すだけであれば、「地域発展政策」という新たな政策分野をつくるという形をとる必要はない。したがって、政策分野の再編の中心的な理由は他所にあると考えられる。

ここで参照すべきは地域政策審議会の最終答申である。そこでは、先に見たように、「地域政策」という概念の使用をやめることが提言されていたが、それは、それまでの地域政策における再配分的な意味づけを排除するという意味を

持っていた。地域政策から地域発展政策へという政策分野再編の意味も、その点にかかわるものであったと考えられよう。そう考えると、その再編は、地域政策の課題への再配分政策的アプローチからの離脱を表現するものであったと言えよう。より攻勢的には、全国のすべての地域において「各地域に存在する前提条件から出発して：持続可能な経済成長を促進する」(prop.1997/98: 62)ことを目的とする地域産業政策を(より一般的意味での)地域政策の中軸に据えることに、その意図があったと言いうことができよう。そのような意図は、以下に見るように、政策目的の定式化にも反映しているし、政策の実施体制や政策手段にかかわる方針にも浸透している。

3-2 地域発展政策の目的

新たな「地域発展政策」分野の目的は、冒頭に触れたように、「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労働市場」の全国的な実現と表現される。その目的には、かつての地域政策におけるのと同様、経済成長の促進にかかわる要素と住民の福祉にかかわる要素とが含まれているが、以前とは異なり、前者の経済成長の促進という目的のほうの中軸に置かれている。そのことは、いろいろなところに見てとれる。たとえば、「全国すべての部分における地域発展政策」の「動機」が、「国全体の経済成長は、地方的および地域的に創出される経済成長の総計からなる」(二〇一)という認識にもとづくとしてされているのは、その端的な表現である。新たな地域発展政策は、なによりもまず「地方的および地域的に創出される経済成長」の実現をめざすものであった、ととらえることができる。

ところで、経済成長が「地方的および地域的に創出される」というのは、一九八〇年代以降の地域政策の変化の中でしだいに強調されるようになった考え方である。つまり、地方ないし地域という空間的単位とそこにおける人々の間の諸関係が、経済成長を支える決定的に重要な要因としてとらえられるようになってきたのである。確認のために、ここ

でとりあげている政策提案書において、そのような認識が示されている箇所の一部を次に引用しておこう。

「企業の競争力が製品とサービスをより素早く顧客の需要に適合させる能力によって決まる範囲が、ますます大きくなっている。そのことが要求する、イノベーション、柔軟性、絶え間ない学習は、さまざまな異なったアクター間の協働の中で発展させられる能力である。」(六一)

「市場が国際化し、重要な生産資源の移動がますます容易になっていくのと同時に、地方的な環境もまた企業の競争力にとって重要性を増す傾向にある。……その理由の一つは、地方的な環境の中で、機能的な知識の移転および他の企業や団体とのあいだの協働が行われるようになれば、企業の革新能力が増大するということである。」(六一)

さて、以上のように、新たな政策分野として提起される地域発展政策は、全国のすべての地方あるいは地域における、持続的な経済成長のための条件整備を中心的な目的(Ⅱ「良好に機能し持続可能な地方労働市場」の全国的な実現)とするものであったととらえられる。と同時に、その目的には、それぞれの地方における生活の条件を一定水準以上に維持すること(Ⅱ「良好な水準のサービスを伴った：地方労働市場」)も含まれていた。このような目的設定は、地域政策審議会の最終答申で示された方針を、ほぼ踏襲していると言うことができよう。

こうして、地域発展政策の目的には二つの要素が含まれるが、両者は相互に支えあう関係にあるものとして提示されている。福祉サービスの提供のための税収を維持するためには経済成長が必要である。しかし、

「福祉が成長に依存しているというだけではない。すべての人が参加し、成長に寄与することができるとは、児

童保育、学校、医療といった形での福祉が前提条件となる。わが国におけるますます多くの企業にとって、地方自治体が責任をもつ諸サービスは、競争力の維持にとっての重要な要素である。」(七)

このような、福祉サービスを経済的競争力にとってのマイナス要因としてではなく、それを支えるものとしてとらえる考え方は、言うまでもなく、スウェーデンでは別に新しいものではない。この文脈でその考え方が提示されていることの意味については、複数の解釈が可能であるが、ここでは立ち入らない。

3-3 地域発展政策の実施体制

この提案では、政策の実施体制をめぐって、既存の行政システムの組み換えにつながる可能性をもついくつかの重要な提言がなされている。第一にあげられるのは、「全体的観点」(helhetsyn)の強調である。地域発展政策の実施には、多数のさまざまな組織体がかかわることが予定されている。すでにこの提案以前の地域政策においても、地域政策の目的の達成のためには、主として地域政策上の優先地域に立地する企業に対する補助金からなる「支出分野一九」に含まれる政策手段(いわゆる「小さな地域政策」)だけではなく、その他の政策分野に属する政策手段(たとえば、教育政策、研究政策、運輸・交通政策など)を総合的に動員することが必要だとされてきていた。そのような見方が、この提案では、より明確にうちだされている。すなわち、地域政策的課題の達成のために決定的な重要性をもつのは、これまでの(狭義の)地域政策の枠内の(すなわち支出分野一九によって財源手当てがなされる)諸事業ではない、ということが明示的に述べられているのである。(一一)これは、先に検討した、地域政策から地域発展政策への概念変更の意味と相即的である。そして、地域発展政策の目的達成のためにとりわけ協力がもとめられる政策分野として、産業政策、労働市場政策、教育政策、運輸政策、研究政策の中のイノベーション体制の構築にかかわる部分、農村政策、農林業に

関連する政策、文化政策があげられている。(一〇七)

さて、ところが、そのように多数の政策分野のそれぞれにおける政策立案と政策実施は、別々の多くの行政機関によって担われている。したがって、そこに政策分野間の調整問題が発生することは避けられない。一九九八年に導入された地域成長契約の眼目の一つは、地域(レーン)を単位として、地域のレベルで、それらの異なった多くの行政機関の活動のあいだの調整をはかり、それらの諸活動を総合的に地域における経済成長の実現に向けていくことにあった。提案書に述べられているところによれば、地域成長契約のプロセスにおいて、地域レベルにおいては異なる政策分野を担当する組織間のある程度の接近が見られたが、全国的なレベルにおいては、政策の立案においても実施においても、異なる政策分野間の調整と協力がより困難であることが見出されたという。(一〇七)より一般的に言えば、

「大まかに見てすべての政策分野において、明確な全国的な目的と目標が存在するが、それらは、それぞれの分野の仕事の枠内で認定された必要に応じて定式化されている。さまざまな分野の活動が、たとえば個別の地方労働市場地域の諸条件にどのように影響を及ぼすかについての、相互に関連づけられたなんらかの判断がなされることは、かなりまれである」(一〇六)

というのが現状である。このような現状との対比で、「全体的観点」の重要性が強調される。その場合、全体的観点とということの意味されているのは、「さまざまな政策分野を代表する行政官庁および諸組織は、それらの活動が総合的に地域の発展条件にどのように影響するかについて、一緒に分析すべきだ」(一〇七)ということである。そこで、この提案の中では、政策分野横断的な取組みを可能にするための条件整備として、地域の発展をめぐる共通の観点と活動における協力を生み出すことのできるような、全国レベルでの仕組みをつくるという方針が示されている。そのさい、NUTEKが担当機関として名前をあげられている。(一〇七)他方で、政策分野横断的な取組みは、地域レベルでも求

められる。その点については、地方および地域レベルでは、地域発展のための協働の仕組みや慣行はすでに存在しているので、必要なのは、「イニシアティブと活動方針を分類し純化する (sortera och renodla)」ことだとされる。そして、そのための具体的方策として、並行して提出されている、レーンの統治機構改革に関する提案 (Prop. 2001/02: 7) における地方自治体の「協働機関」制度への言及がなされている。(二〇八) ここで、「イニシアティブと活動方針」の分類と純化ということで何が意味されているかは、明示的に述べられていないが、それはおそらく次にとりあげる点に関連していると思われる。

地域発展政策の実施体制にかかわる方針として重要な第二の点は、国の機関と地方自治体のあいだの分業に関するものである。直前に触れた、レーンの統治機構改革に関する提案 (prop. 2001/02: 7) においては、地方自治体の「協働機関」に地域発展計画および後述の地域成長プログラムの策定責任を委ねることが提案されていた。⁽¹⁸⁾ その責任はそれまでは、国の行政官庁であるレーン庁に置かれていたものである。その提案は、ここで対象としている提案 (Prop. 2001/02: 4) の説明では、経済の国際化が進む中で、地域レベルの地理的空間において、企業、国と地方の諸機関、研究機関、その他の団体がネットワークを形成して協働することが、競争力の維持にとって、より重要な要素となっており、という認識と結びつけられている。地方自治体の「協働機関」に地域発展計画および地域成長プログラムの策定責任を委ねることは、協働のためのアーリーナとしての地域の重要性の高まりに対応して、地域の発展へのより大きな影響力を地方自治体に与えるものとして説明されているのである。(二〇九) このようにこの提案においては、一方では、地方自治体により重要な機能を割り当てる方針が示されている。しかし、他方では、地域発展計画や地域成長プログラムに密接に関連する分野において、国の行政庁がこれまで持っていた別の権限は保持されるものとされている。すなわち、支出分野一九の企業に対する補助金の支出に関する決定は、それまでどおり国の行政庁の権限とすること(一一

○)、また、国の行政庁の担当する道路計画などの長期的公共投資計画の策定は地域成長プログラムとは別のプロセスとすること(一一三)が、内閣の方針として述べられているのである。前の段落で触れた、「イニシアティブと活動方針」の分類と純化というのは、このことを指していると考えられる。

第三に、地域レベルにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップを重視する方針が示されている。(一〇一―一一)これは新たな方針というわけではないが、構造基金プログラムおよび地域成長契約の経験を肯定的に評価したうえで、その方針が再確認されたことは、ここで述べておくにたいする。

地域発展政策の実施体制にかかわる方針としては、その他に、地域間の比較を改革の促進のために用いることやEUの構造基金および地域政策との連携への言及があるが、新たな具体的な方策が提起されているわけではないので、その内容についてはここでは立ち入らない。

3—4 政策手段

地域発展政策の目的達成に向けてとられるべき手段は、地域成長プログラムとその他の手段とに分けられる。

3—4—1 地域成長プログラム

地域成長プログラムは、「総合的な全国的経済成長政策の一つの重要な隅石」(一一六)とされる。それは、二〇〇〇年に開始された地域成長契約の計画期間が二〇〇三年に終了することを受けて、基本的にはそのスキームを継承し、二〇〇四年から二〇〇六年を計画期間として実施されるものである。地域成長契約の仕組みについては別のところで述べたので、ここでは、地域成長プログラムにおいて、重要な変更がもたらされる点についてのみ記しておこう。(一一¹⁹)

六二一八)

第一に、名称の変更があるが、それは二つの理由にもとづくこととされる。第一に、「契約」という名称が誤解を生んできたことがある。つまり、それは法的な意味での契約上の義務を参加者に課すものではないにもかかわらず、そのように受け取られることが少なくなかったという。そのような誤解を生まないようにするためというのが、名称を変更する第一の理由である。第二の理由は、「プログラム」という活動形態の意義を強調するためであるとされる。提案書では、特定の活動形態を指すものとしてプログラムという用語が使用される場合、それは、さまざまな関係者が、一つの戦略のもとに結集して、目的と方向性、財源、実施方法、期待される効果などについて共通の認識に立って、協働することを意味するものと説明されている⁽²⁰⁾。そのような活動形態は、地域の発展のための政策分野横断的な活動にとって戦略的な重要性をもつというのである。

第二にあげられる変更点は、並行して提案されている、地方自治体の協働機関に計画策定を委ねることである。地域成長契約の計画策定は、地域レベルの統治組織に関する実験事業の対象となった四つのレーンを除いては、レーン庁に委ねられていたが、地域成長プログラムに関しては、地方自治体の協働機関が設立されたレーンでは、その策定をその協働機関に委ねるというのである。

第三に、全国を対象とする、さまざまな政策分野における政策判断にあたって、地域ごとに異なる条件を、より体系的な仕方でも考慮に入れることが、それぞれの行政庁に要請される。

第四に、第二にあげた点との関連で、レーン庁の役割も変わることになる。レーン庁の性格については、かねてより、一方では国の中央省庁に対して地域を代表し、他方では地方自治体に対して国を代表するという、二面性が指摘されてきたが、地域成長プログラムの策定および実施過程では、はっきりと国を代表する役割を果たすことになるというので

ある。

第五にあげられる変更点は、地域成長プログラムの計画期間と道路などのインフラストラクチャーの建設の計画期間を一致させることである。前者にとってインフラストラクチャーの整備が重要な意味を持っていることが、両者を一致させる理由である。

3-4-2 その他の政策手段

地域成長プログラム以外の政策手段は、主として、それまでの地域政策上の優先地域に向けられる対策からなる。その理由は、それらの地域に属する地方労働市場地域が良好に機能するためには、特別の対策が必要とされるためであると説明されている。(一一〇)

前に述べたように、地域政策審議会の答申においては、「地域に基礎を置く成長政策ならびに福祉政策」のための政策手段が、地域構造政策、地域経済刺激政策、地域福祉政策の三つに分けて提示されていた。ここで対象としている内閣の提案では、大まかに見ればその分類沿うかたちで、地域の発展に向けての政策手段が提示されている。

地域政策審議会答申での分類における地域構造政策に対応する取組みとしては、物資輸送のための運輸システム、地域間の旅客輸送への国の関与、ゴットランドと本土とのあいだの交通手段、公共輸送手段の強化、地方自治体間の税平衡制度、コミュニケーション所有の住宅公社の整理再編問題、人口減少の続く地方自治体に対する追加的財政支援、雇用構造の再編問題を抱えるコミュニケーションと国のあいだの協議の強化、地域の発展について特別の困難を抱える地域に対する特別の委員会の設置、地方的産業発展のための特別プログラム、通勤手当の増額、地域間の移動の促進のための臨時調査機関の設置、女性のための資源センター、地域の発展と移民の関係、地域の文化施設、遠隔教育、高等教育機関とコミュニ

ンのあいだの協力、高等教育制度の多様化、教育に対するコミュニケーションの責任、成人教育の促進、地域技能参事会 (regionala kompetensråd) など、一連の事項について方針が提示されている。それらの中には具体的な方策は別の提案に委ねられる形をとっているものも含まれるが、いずれにせよ、ここでは、それぞれの事項の内容に立ち入って述べたことはしない。総じて言えば、これまでの取組みを抜本的に変更する性格の方針は提示されておらず、部分的な手直し、あるいはこれまでの取組みの強化にとどまっている。

他方、地域政策審議会答申での分類における地域経済刺激政策に対応する政策手段としては、社会保険費用負担の軽減、企業のための情報提供と助言、地方協同組合発展センター (KKU) の任務の拡大、イノベーションおよび産業クラスターの発展促進策、公的な金融制度、企業への補助金、創造的企業家性育成策、企業の情報技術利用の支援策、旅行観光業の発展支援などについて、それぞれ方針が提示されている。それらに関して示されている方針や提案の多くも、やはり、これまでの取組みの強化や部分的な手直しという性格のものである。したがって、ここでも、それらすべてについて、その内容に立ち入ることは避けるが、二つの事柄について、より具体的に述べておきたい。

一つは、イノベーションおよび産業クラスターの発展促進策についてである。その点に関して掲げられている方針に特徴的なことは、企業活動におけるイノベーションの促進と産業クラスターの育成とを結びつけて政策の対象としていることである。⁽²¹⁾ 両者の結びつきについての認識は、遅くともすでに一九九八年の地域政策提案の準備段階で存在していたが、この二〇〇一年の提案では、「イノベーション・システムとクラスターの発展のための全国的プログラム」、三つの産業クラスターの育成支援策という具体的方策が示されている点で、一歩進んだ提案になっている。なお、支援対象とされる三つの産業クラスターは、北部ノルランド内陸部の自動車走行能力・部品試験事業、ノルランド内陸部およびベーリスラーゲンにおける工業原料鉱物・砂利および岩石採取業、そして全国的な木材関連クラスターである。

内容に立ち入って述べておきたいもう一つの事項は、支援対象地域に立地する企業に対する補助金についてである。先に見たように、地域政策審議会の答申は、その取り扱いについての意見の対立が残っていることを示唆するものであった。また、地域政策審議会の答申に対するレミス回答において、最も意見が割れたのが、この点に関してであった。内閣は、「より長期的な観点においては、諸種の補助金の使用を削減することが肝要である」という原則的な立場を表明したうえで、具体的な個々の補助金については次のような取り扱いの方針を示している。第一に、小企業支援金は廃止する。これは、選択的補助金は特別の支援地域においてのみ利用されるべき方策であるという原則に沿った措置として説明されている。第二に、就業補助金、地域開発補助金、農村補助金については、さしあたり存続させる。これらについては、その給付の決定にあたっての方針と手続きを見直すと述べているが、見直しの具体的方策について触れているのは、就業補助金についてのみである。以上の方針を、地域政策審議会の答申における提言と比較してみると、次のようになる。(1)小企業支援金の廃止は答申どおり。(2)地域開発補助金については、答申では、「EUの構造基金プログラムのマッチングファンドの一部であるあいだ」にかぎって維持するという方針が示されていたのに対し、内閣の提案では、そのような限定なしに当面維持するという方針になっている。(3)就業補助金については、答申では「この補助金を緊急的な雇用危機対策として使う可能性」を残すという言い方で、その存続を認める提言がなされていた。内閣の提案では、これについても、そのような限定なしに当面維持するという方針になっているが、その使い方の見直し作業を特定の行政庁 (IFAD) に委ねるといふ方針が示されている。(4)農村補助金については、答申では、「創造的企業家性の発展、知識開発のための投資、企業間の協働のに向けて使用されることとする」とされていたが、内閣の提案では、これについても、そのような限定なしに当面維持するという方針になっている。以上、全体として見れば、内閣の提案は、企業に対する補助金の廃止という観点からは、地域政策審議会の答申よりも「後退」しているという印象をも

たらずものとなっていると言えよう。先に述べたように、企業補助金の取り扱いをめぐってはレミス回答でも意見が分かれているので、内閣の提案が審議会の答申よりも「後退」しているのは、政治的考慮が働いた結果と見るのが自然であろう。しかし、ここで重要なのは、それでもなお、方向性としては、企業補助金という方策の利用を減らす方向がとられていることであろう。それは地域政策から地域発展政策へというスタンスの移動を反映していると考えられるからである。このようなスタンスの移動が、具体的な政策手段のレベルでは漸变的なものにとどまっているのは、現実の政治的諸関係のなかではむしろ当然のことであろう。

最後に、地域政策審議会答申での分類における地域福祉政策に対応する政策手段としては、大きく分けて、「魅力的な生活環境」の創出にかかわるものと、過疎地における小売業を中心とするサービス提供の保障にかかわるものが、提案の主たる対象となっている。この点についても内容に具体的に立ち入ることは避ける。

3—5 小括

以上、本節においては、内閣から国会に提出された提案「全国における成長と活力のための政策」の内容を整理してきた。その提案は、全体として、一九八〇年代以降に進行してきた地域政策の変化の延長線上に位置するものと言っよいと思われる。その変化の流れの中でのこの提案の位置については、次のようにとらえることができる。すなわち、その変化の過程では、地域という空間を単位として経済成長をはかることが地域政策に含まれる課題としての比重を徐々に増してきたが、二〇〇一年のこの提案においては、それが中心的な課題となるべきことが明確に表現されたという点で、その提案はそれまでの変化の方向に沿った一歩前進を意味していた、と見ることができるのである。

(以下続く)

(1) ただし、前述のように、「地域構造政策」は、全国すべての地域における経済成長の条件整備という目的と、異なった地域間における福利の適切な分配という目的の両方にまたがる手段として位置づけられている。

(2) この「地域の拡大」という部分目的については、審議会の委員のあいだで意見の一致が達成されたという証言がある。(三二八)

(3) 注(1)に述べられているように、地域構造政策は地域経済成長政策のみならず、地域福祉政策にも関わっている。

(4) この税控除について、答申は、EU規則への抵触の可能性があったらうえで、EUからのクレームに対しては、スウェーデンの地理的特殊事情を理由に抗弁すべきだと主張している。

(5) 「航空局」は国の行政庁の一つ。

(6) 気をつけなければならぬのは、「より短期的で柔軟」という特徴は政策の適用について言われているのであって、政策の効果についてではないということである。政策の効果という点では、地域構造政策であれ、地域経済刺激政策であれ、持続的な経済成長が目指されている。

(7) 本稿の二―三―四(『大東法学』第一六巻第二号、二五頁以下)を参照。

(8) 以下では「補助金」という用語は広狭両様に使われる。広い意味においては、それは狭義の補助金の他に、有利な条件での融資や融資に対する保証などのような、企業に対する各種の財政上の援助を含んでいる。いずれの意味で用いられているかは文脈上明らかであると思われるので、広狭どちらの意味で使っているかについてはいちいち注釈しない。

(9) 地域政策上の補助金の評価をめぐる審議会の委員のあいだの対立が最後まで解消されなかったことは、答申の叙述のなかで、単に暗示されているだけでなく、かなり明示的に述べられている。答申の第八章の結論部分には次のような叙述が見られる。「地域政策上の補助金の効果についての」評価が十分でないために、今日の状況では、審議会は企業に対する「地域政策上の」補助金などのような効果をもたらしてきており、また現にもたらしているかについて確実なことを言うことはできない。「補助金が支援対象地域における企業にとっての問題の一部を軽減することができるというのが、一つの「ありうべき」結論である。そうは言っても、長期的な発展にとって補助金はそれほど大きな役割を果たさないと考えられる。「しかし、」一定の支援形態は短期的に雇用を拡大する効果を持つが、他方で、別の支援形態は長期的な発展の促進にかなりの程度寄与する「とも言える」。「補助金、とくに選択的な補助金は、…それだけで否定的な効果を与えらるというのが、「別のありうべき」一つの結論である。「さらに」別の結論は、選択的な補助金「それ自体」は支援対象地域における雇用と経済成長の促進にとっての好ましい道具であるが、それらは現状維持に寄与し発展を妨げるようなやり方で用いられている、というものである。」(二二五)

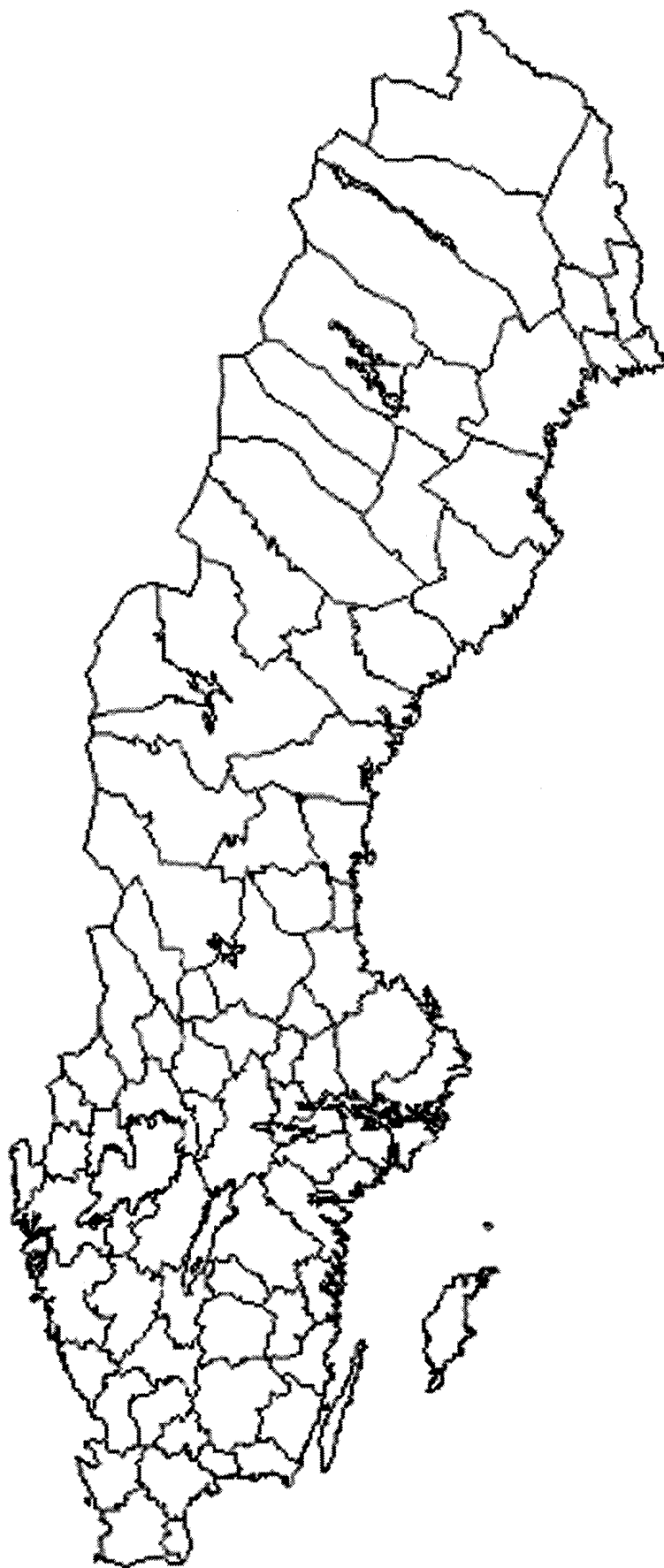
(10) その点についての検討が間に合わなかった理由として、基礎となる情報の不足と利用可能な分析モデルの欠如とが指摘されている。

(11) アレマンズレットはスウェーデンにおける一種の慣習法である。それは、他人の所有する水域や土地で、誰でも所有者の許可なく、

そこを通過したり、そこにどまったり、そこで一定の種類の植物をとって食べたりすることができるといふ内容の権利を意味する。ただし、それは無制限の権利ではなく、所有者の生活と安寧や自然環境に悪影響を及ぼさないかぎり認められる。

- (12) 「過疎地控除」と「農村控除」との相違は、対象地域の範囲にあり、基本的な考え方は同じである。
- (13) 保留意見にはなく特別意見表明で述べられているのは「特別文化奨励金」についての自論の展開である。
- (14) 穴見明「スウェーデンにおける地域政策の変容(二・完)」『大東法学』第一五巻第二号(二〇〇六年三月)、八一―一二頁。
- (15) 答申では独自の「地域政策」という分野の撤廃が提案されているが、この段階ではまだ新たな名称が定まっていないので、ここでは、さしあたり議論の対象となっていない政策領域を指すのに地域政策という用語を引き続き使用する。
- (16) 本節では、政策提案書 Prop. 2001/02:4 からの引用あるいはその該当箇所の指示を行う場合は、本文中で括弧内に頁数を表示する。
- (17) この政策提案における「地方労働市場」ないし「地方労働市場地域」の概念は、地域審議会答申におけるそれと同様であるが、その数は八一に減少している(図4を参照)。答申と政策提案とのあいだに時間が経過したためと考えられる。
- (18) 地方自治体の「協働機関」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」『行政管理研究』一〇九(二〇〇五年三月)を参照されたい。
- (19) 穴見、前掲注(14)の論文。
- (20) Prop. 2001/02:4, s.112.
- (21) Prop. 2001/02:4, s.163. そこでは次のように述べられている。「企業のイノベーション能力および学習能力は、かなり高い程度において、さまざまなアクター間の協働の中で開発される。そして、そのこととの関連で、地理的な近接性が重要である。それゆえ、産業の構造転換および競争力を最も適切に理解することができるのは、個々の企業を一つのシステムの一部分と見なすような観点からである。そのシステムは、一つの企業が協働する、すべての企業、組織、その他のアクターによって構成される。」「このことと関連して、地域成長契約におけるクラスターの発展促進のための取組み：に言及してもよいであろう。」

図4 地方労働市場地域 (2001)



「地域政策」から「地域発展政策」へ(2)