

## 地域政策とは？

岡本 信広

### 1. はじめに

経済がグローバル化される中で、国が経済統合を行って一つの地域になることがある。典型例は EU だ。この場合、経済政策にどのような影響があるのだろうか。それは今まで国が行っていた経済政策が一部出来なくなり、国の政策は EU の中での地域政策に変わるということである。

経済政策は、一定の価値判断のもと、経済問題の解決や経済的目的を達成するために実施する政策のことである。その政策は多岐にわたり、私たちの生活では家賃の上限を決める、たばこの価格を改定する、といったものから公共事業を実施する、外国為替市場に介入するといった国家レベルのものがある。実際の社会生活の中でおよそ経済問題に関わらないものはないので、本稿で政策、地域政策といった場合は経済政策を指すものとする。

さて、本稿の目的は、地域政策とは何かを明らかにすることである。地域政策は以上でもみたように国家政策とは若干違う。より身近な政府による地域住民の生活を良くするものが主体である。

地域政策を明らかにするために、本稿では最初に地域政策そのものを論じてみたい。そして具体的な中身に入っていくとともに、特徴である空間構造変化と実施主体について考えていく。

### 2. 地域政策の整理

地域の政策とは地域で実行される政府による施策である。政策である以上、政策目的を決定し、政策対象に働きかけて、政策手段を行使し、目的を実現していくという一連の流れが存在する。

山田・徳岡(2007、pp.273-274)によれば、地域政策の目的は、地域住民の厚生最大化にある。そのためには、生活に必要な最小限のサービスの供給を保障するとともに、良好な生活環境を維持しつつ、生活の質向上を図るために経済成長を実現する必要がある。最低限のサービスの供給は分配の公平の問題であり、成長の実現は効率的な資源配分である。目標によっては公平と効率はトレードオフの関係にあるので、どちらかを犠牲にする政策になることもある。

政府が政策によって経済に関与するのは市場の失敗のケースである。地域政策では、地域の公共財を供給してどの地域に住んでも社会的厚生は同じということが中心政策になる。また外部性（環境や交通など）の問題解決も地域政策の重要なターゲットになるであろう。その他最も重要視されてきたのは、市場では解決の難しい分配の公平性の問題であった。地域政策においては、地域間の所得格差に基づく経済的格差の是正が最大の課題である。

アームストロング・テイラー(1998)もイギリスの地域政策は格差是正が重要視されていることを強調しているし、岡田他(2007)でも日本の地域政策としての全国総合開発計画は拠点開発を中心にしながらも地域格差の是正が目標であったことが記されている。

#### 2. 1. 都市政策と地域政策

経済学では地域を対象にする地域経済学と都市を対象にする都市経済学がある。その違いは空間的範囲のみであるが、地域政策と都市政策といった場合、政策に大きな違いがでる。都市は人口が過密であり、交通が発達し、多くのビルが立っている。一般に土地に対して人口過多なので、都市政策は土地政策に密接に関わって

くる。たとえば、土地利用主体である企業や住民に対して土地利用規制を行ったり、市街地の再開発事業を行ったり、道路整備や下水道整備など公共財を供給したりする。都市内部の空間構造である土地利用が主体となってくる。

地域政策は、都市をも含む地域において実施される政策である。各地方自治体が地域の実情にあった福祉政策、公共事業、企業の誘致、産業振興、交通政策などを実施することをいう。都市政策よりも地域政策の方が範囲が広い。(中村・田淵 1996)

## 2. 2. 地域政策の中身

地域政策が市場の失敗に対するものなので、その政策手段は経済学的にミクロ面とマクロ面に分けることができる。ミクロ的には市場の構造的問題に取り組むものや経済主体（家計や企業）に働きかけるものがあげられるだろう。マクロ的にはケインズ政策的に財政を支出して公共事業を行うものがあげられる。

また、経済の供給面に働きかける手段と需要面に働きかける手段にも分けることができる。供給面では、生産要素である労働や資本、そして技術に関する働きかけがあげられる。需要面では、投資、消費、政府支出に関する政策である。

表1 地域政策の中身

|        | ミクロ                                                                        | マクロ                                                        |
|--------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 供給（長期） | 労働者の職業訓練（産業間再分配）<br>移住の補助金（空間的再分配）<br>資本の再分配<br>研究補助金                      | 工業団地や経済開発区建設<br>土地開発認可規制<br>立地規制や再開発<br>地域公共財（道路、港湾、空港）の供給 |
| 需要（短期） | 停滞地域の失業手当支給<br>所得税や社会保障などの優遇税制<br>輸出還付金<br>寒冷地の特別手当<br>住宅補助<br>地域差別的投資優遇政策 | 財政支出の傾斜配分<br>失業救済のための公共事業<br>輸出補助金                         |

（出所）筆者作成。

もちろん上に上げたものがすべてではない。また相互に関連があったり、はっきり分けられるわけではないので、この表は大体の目安である。

このような地域政策は、国家レベルでも行われることも多く、国家政策としてみてもなんら変わりはない。他の地域と比較して差別的に行われたときに地域政策としての側面をもつとも言える。政策が地域差別的に実行されるということは、やはり地域発展の空間的バランスという公平性を意識していると言えるであろう。

特別に考えておかなければならないのは、地域政策といったときに最も焦点が置かれるのは交通関連の社会資本の改善である（マッカン 2008,p.274）。この政策で期待されるのは、アクセシビリティの改善による移動費用の低下である。交通改善は他地域とのアクセシビリティの改善効果もあるので地域政策としてはかなり戦略的位置を占めるであろう。

その理由は、人であれモノであれ移動する輸送という手段はほとんどの産業において、基本的投入要素であ

るということである。生産関数の観点から考えると、輸送手段の改善はその地域の生産技術の向上につながる。もう一つあげておくべき理由は、輸送費用の低下は新たな地域への利便性が高まることによって投資先としての魅力に影響を与えるということである。立地論という企業の立地が促される可能性が存在する。

地域政策の中でも、地域公共財の供給、とくに交通関連の社会資本の改善はその地域の生産に大きな影響を及ぼすとともに他地域との経済関係が変化するのでもっとも注目される政策といってよい。

### 3. 地域政策の特徴

以上でみたように地域政策の手段・中身は地域差別的に実行され、そしてそれが他地域との空間的構造を変化させるところに大きな特徴があるといえる。つまり一地域の政策が他地域との相互作用を引き起こすことが多いというところである。これは地域政策が資源の空間的再配分を通して地域間格差をなくすことが主要目的であることが多いというところからも由来する。

この特徴を考慮すると、地域政策は以下のようなダイナミクスを考慮しなければならない。一つは集積と分散、もう一つは政策主体としては分権か集権かである。

#### 3. 1. 集積か分散か

遅れている地域の経済成長を促す方策として、開発経済学の文脈では均整成長論（ヌルクセ）と不均整成長論（ハーシュマン）の議論が注目された。（以下、山田・徳岡 2007, p.275-277 を参考）

ヌルクセは市場の狭隘さと投資機会の少なさの因果関係ゆえに低い所得水準にとどまる状態を「貧困の悪循環」と呼び、多くの産業部門への同時投資によって悪循環を打破することを主張した。

ハーシュマンは、初期投資の資源には制約があるとして、戦略的産業への投資を集中させることにより、原材料供給業者への後方連関効果、原材料需要業者への前方連関効果が働き、関連産業への外部経済の波及と投資の誘発が起こるという考え方である。

ハーシュマンは空間的にもこの考えを押し広げるとともに、成長拠点を作ることを主張している。同様の主張はペルーの「成長の極」理論にも現れている。空間的な成長の極は、成長の推進力となる中核的な産業を中心にした産業複合体の集積拠点であり、近接性が生み出す外部経済効果が拠点内の経済活動を強化するとともに、その影響が周辺地域に波及して地域構造を変える効果をもつと期待された。

この成長の極としての一部地域の産業集積は他地域とどのような関係をもつのであろうか。ハーシュマンは逆流効果と浸透効果を指摘してきしている。

浸透効果とは、一地域の経済成長が他の地域の経済成長を誘発することを指す。例えば、成長拠点が周辺地域の失業者を吸収し、周辺地域に対する原材料需要の増加をもたらすような効果である。

逆流効果とは、逆に一地域の経済成長が他の地域の経済成長を抑圧することを示す。例えば、成長地域に多くの労働者が移動してしまい、周辺地域に労働者がいなくなってしまうたり、成長拠点へ生産物の移出増加につながって格差が拡大するような効果を指す。

このような一極集中はどのようなメカニズムがもたらしているのであろうか。一部地域への集積は外部経済で説明される。マーシャルがいうように中間財や原材料の調達がしやすい、情報が手に入りやすい、労働者の確保、公共財の安定供給など中心と言われる地域はこのような外部経済が働く。

一方で集積は外部不経済を生む。過度の集中による地価や賃金の上昇、混雑や環境汚染の悪化、社会資本の劣化などは、外部不経済と呼ばれ、集積が分散される力となる。

### 3. 2. 分権か集権か

地域政策の手段である財政政策、貨幣政策及び貿易政策がどこまで中央政府によって行われ、どこまで地方政府の裁量によって行われるか。政策実施主体である地方政府と中央政府の関係、言い換えると政策権限の分権と集権が地域政策に与える影響を、アームストロング・テイラー(1998)のイギリスの事例を参考に考察してみよう。

地域政策は大まかに行って財政政策、貨幣政策及び貿易政策の3つが存在する。貨幣政策や貿易政策は中央政府によって制御されるのが一般的である。ただし貿易政策の地域的傾斜(地域的な輸出補助金など)はあり得るが一般的に中央政府によって行われる。分権化で注目されるのは財政政策の権限をどこまで中央政府・地方政府が行うかである。

中央政府によって完全集権的に地域政策を制御するメリットは何か。それは国家予算であるために資金が豊富にあるということ、地域政策に関する他地域との調整が行えるということがあげられる。とくに財政支出を行うにあたって空間的配置や地域的インパクトを考慮しながら行うことによって問題地域のみならず他地域との経済関係(地域をまたいだ雇用の吸収など)を良くすることができると考えられる。

一方、財政政策を地方に権限委譲すると地域経済はどうなるであろうか。停滞地域であれば、財政予算が少ないために財政支出があまり実行できないという矛盾がある。また地域対象とした政策を議会が承認し続けると財政赤字に陥りやすい。最終的には慢性的財政赤字に陥り、財政政策の自由度は逆になくなってしまふのが一般的である。

このように権限を地方にするか中央にするかによって、もっとも重大な関心事である格差問題の解決はどうも中央集権の方がメリットが多そうである。

## 4. おわりに

以上、地域政策を目的、手段、内容、特徴にわたってみてきた。地域政策は地域の厚生を最大化するものであるが、国家からみる限り地理的バランスを考慮したものになる。そしてある地域で実施された政策は他の地域に影響を与えるという意味で相互依存的な関係にある。また地域経済は、集積と分散を繰り返しながら発展と衰退を経験し、空間構造を変化させる。この経済メカニズムを考慮した地域政策が必要とされる。

地域政策は国家の政策目標と反することができないという制約がある。それは他地域に影響を与えるからである。地域政策の「経費」は国家が調達し、地域の地域公共財供給のために再配分される。財政面でも国家の制約を受けざるをえない。このために地域政策は上から実施されるということも多かった。

近年では、地域を主体にしたボトムアップ的な「内発的發展」が注目されている(保母1990)。地域格差解消という観点では中央政府による地域政策の実施は意味があるが、その地域本来の成長を考えると、中央政府にはミクロの観点がないことが多いし、一部地域はずっと中央政府におんぶにだっこという状態になってしまう。このままでは地域の自律的發展はありえない。

そこで、地域資源を地域の人たちによって活性化し、地域住民のニーズにあった大企業ではなく中小企業がニーズに応える、中央政府に依存しない「内発的發展」の方法が考えられるようになってきている<sup>1</sup>。

### <参考文献リスト>

中村良平・田淵隆俊(1996)『都市と地域の経済学』有斐閣ブックス

<sup>1</sup> 地域発の開発について、日本の事例は大江(2008)や本間(2007)などが参考になる。国際的にも開発問題についてこの内発的發展の観点が主張されるようになってきている。例えば武石(2006)やイースタリー(2009)などが地域ボトムアップ型の開発が必要と主張されている。

アームストロング・J.H.、テイラー・J. (坂下昇監訳) (1998)『地域経済学と地域政策』流通経済大学出版会  
フィリップ・マッカン (黒田達郎・徳永澄憲・中村良平) (2008)『都市・地域の経済学』日本評論社  
ウィリアム・イースタリー (小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳) (2009)『傲慢な援助』東洋経済新報社  
保母武彦(1990)「内発的発展論」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣ブックス  
山田浩之・徳岡一幸(2007)『地域経済学入門 [新版]』有斐閣コンパクト  
岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一(2007)『国際化時代の地域経済学 [第3版]』有斐閣アルマ  
武石礼司(2006)『国際開発論－地域主義からの再構築』幸書房  
大江正章(2008)『地域の力-食・農・まちづくり』岩波新書  
本間義人(2007)『地域再生の条件』岩波新書