

平成 20 年度国土政策関係研究支援事業 最終報告書

持続可能な地域発展のための
地域政策のあり方に関する実証研究

京都大学大学院経済学研究科准教授

諸富 徹

<共同研究者>

九州大学大学院経済学研究院准教授

八木 信一

山梨大学大学院医学工学総合研究部准教授

門野 圭司

大阪市立大学都市研究プラザ特別研究院

金 淳植

静岡大学人文学部准教授

太田 隆之

目 次

I. 研究目的・意義	4
II. 研究手法	5
III. 成果内容	6
○ 要旨	6
○ キーワード	6
○ 本編	6
1. はじめに	6
2. EU 結束政策から得られる国土政策への示唆	8
2-1. 結束政策の概要とその位置づけ	8
2-2. 構造基金の地域間格差縮小効果	10
(1) 欧州委員会による評価	
(2) 大都市への集中集積傾向	
2-3. 「知識基盤経済」の構築への対応	13
2-4. グローバル化への対抗戦略としての「リスボン戦略」	15
2-5. 結論	16
3. 持続可能な地域発展と重層的ガバナンス—長野県南信州地域を事例として—	
3-1. はじめに	17
3-2. 南信州地域の社会経済的特徴	18
3-3. 行財政システムの模索過程—市町村合併か小規模自治体存続か—	19
3-4. 自治体内分権の比較分析—飯田市と阿智村の事例—	20
3-5. 支援型広域行政の可能性—南信州広域連合の事例—	23
3-6. まとめとして	24
4. 長野県における「新たな『公』」による「持続可能な地域」を実現する試み	
4-1. はじめに	25
4-2. 農業補助金とその改革論	26
4-3. 長野県における行財政改革と支援金	28
4-4. 長野県喬木村における支援金事業と地域づくり活動	29
4-5. おわりに	31

5 . 地域内資金循環システムの形成と課題	
5-1. 背景と問題意識	32
5-2. 高森町のケースー住民主体の地元企業への金融支援	33
(1)背景と一般的な状況	
(2) ATF の仕組みと特徴	
5-3. NPO 夢バンクー地域内の資金をコミュニティ活動へ循環	35
(1)一般的な条件と夢バンクの誕生	
(2) NP 夢バンクの仕組みと特徴	
(3) 課題と限界	
5-4. 南信州おひさま進歩のケースーエネルギーと資金の循環型社会	38
(1)一般的条件と背景	
(2)資金循環と環境事業	
(3)課題と限界	
6 . 持続可能な地域発展に寄与する政府の役割とは何か	40

I. 研究目的・意義

本研究は、①グローバル経済下における環境資源の持続的利用を前提とした「持続可能な地域」を実現するために必要な経済的、社会的条件を、実証分析を通じて明らかにし、②それらの諸条件を達成するための現実の地域政策と地域経営のあり方を提示するとともに、③それらの実証研究を通じて「持続可能な地域」の形成・発展に対して新たな貢献を行うことを最終的な目的としている。

経済のグローバル化は、地域に発展の機会を提供するが、他方で競争圧力を強め、環境資源に対して負の作用を及ぼす。グローバル化に対応しながら、いかにして環境保全を踏まえた地域発展の途を追求していくべきかという点は、大きな課題である。そこで本研究は、地域の産業構造、地域金融、地域財政構造のあり方が地域構造に対して与える影響を分析するとともに、狭い意味での地域政策を超えて、産業政策、地域金融政策、地域財政政策を統合しながら、地域が持続可能な形で発展できる「新しい発展モデル」を見出すことを構想している。要するに、それぞれの地域における新しい地域政策の総合した形で、ボトムアップ型の新しい国土政策の推進に大いに資することになる。

本研究と連関する内外の研究動向と比較したとき、本研究の意義としてあげられるのは下記3点になる。第1に、産業、金融、財政といった、これまで地域政策と切り離されてきた政策領域を含む形で新たに「地域政策」を定義し直し、これらの要素を統合的に取り扱うアプローチを採用している点である。その結果、地域の持続可能な発展を目指すには、それへ向けた総合的な公共政策論と地域経営論を展開し、持続可能性にかなった「新しい発展モデル」を開発する必要がある。このような課題に本格的に取り組んだ研究は内外ともにまだほとんどなく、そういう意味で、本研究は大きな意義を持っている。

第2に、既存の「持続可能な地域」や「持続可能な都市」をめぐる研究は、内外ともに地域計画や都市計画の観点からのものが多かった。しかし本研究は、経済学を中心としながら、政策論的アプローチも加味した社会科学的分析を採用する点に特徴を持つ。本研究チームは、財政学、環境経済学、地域経営論、地域経済論、地域金融論の専門家を含んでおり、これらの専門家が協力して「持続可能な発展モデル」の開発に取り組んできた。

第3に、本研究チームは主として長野県をフィールドとして実証研究を行ってきたが、日本だけでなく、とりわけ興味深い政策的先例を示している欧州からも学ぶことの意義は大きい。したがって日本と欧州の両方で現地調査を行い、両者から日本の国土政策にとっての課題を抽出し、その成果を「持続可能な発展モデル」として結実させようとしている点に、本研究の大きな特徴がある。

II. 研究手法

本研究では、(1)持続可能な発展を可能にする地域の経済・社会的条件の具体的内容を探求することを目的とし、そのために、(2)それを可能にする財政政策、環境政策、地域金融、地域産業政策のあり方を解明することを計画している。それらの成果の上に立って、(3)「持続可能な地域」概念の豊富化に、地域政策の発展に寄与することが本研究の最終的な目標になる。

これを具体化するために、本研究は、実証研究の対象となる地域を定めて現地調査に入り、そこで得られた知見から、持続可能な地域発展を達成する公共政策のあり方を引き出すという方法を採用してきた。1年足らずの短い研究期間であるため、これまでの研究会での蓄積を生かして、①長野県を対象とした現地調査による長野研究の更なる深化、②EU 結束政策の現地調査を通じて日本の国土政策にとって有益な含意を引き出すという手法を取ってきた。

①の長野研究については、2008年9～10月、2009年1月～2月にかけて、研究プロジェクトメンバーが数回に分けて長野県の調査地に入って現地調査を行い、現地でヒアリング・資料収集を行った。具体的には第1に、財政構造改革の結果、持続可能な地域社会形成を支援する目的で新たに創設された財政支出枠(当初「コモンズ支援金」、現在は「元気づくり支援金」)が、その政策目的に沿った形で用いられ、政策効果を発揮しているかどうかを検証した。第2に、このような支援金の支出分析を通じて、県と市町村の関係、あるいは市町村同士の広域連合のあり方を分析した。こうすることによって、政策を支える地域ガバナンスのあり方が明らかになる。

最後に、第3点目として、市町村自ら環境産業の創出に向けてイニシアティブを発揮している事例の分析を通じて、地方政府による環境政策と産業政策の統合のあり方を解明した。この点では、太陽光発電の振興とそれを地域産業の発展に結びつける試みを行っている、飯田市の事例分析を行った。飯田市を中心に下伊那地域に展開されている新産業政策と独自の金融システムを結合した支援・育成政策と、自発的な地域金融の動きを分析して、持続可能な地域を支える地域金融・地域金融政策の可能性は、他の地域にとっても大変興味深いものである。

次に、②の「EU 結束政策」については、12月に本研究プロジェクトメンバーと共同で欧州に渡航し、欧州委員会地域総局、地域政策研究者、イギリスの地域政策実施機関等を訪れてヒアリング・資料収集を行った。

Ⅲ. 成果内容

○ 要旨

本報告書は、「持続可能な地域発展」を実現するための公共政策のあり方を、「社会的共通資本」や「重層的ガバナンス」、「社会関係資本」といった概念を基礎に再検討することを目的とする。まず、日本との鋭い対比をなす意味で EU 結束基金の近年の変化が、以上のような観点からみてどのように評価できるのか、その日本の国土政策への示唆は何かを検討する。次に、ボトムアップ型の重層的ガバナンス研究の観点から、自治体内分権と広域連合の可能性を探る。さらに、長野県で採用された「コモンズ支援金」を手がかりに、県と市町村の重層的な関係を解明する。そして、持続可能な地域発展を支えるきわめて重要な要素としての「地域金融」のあり方についても検討を行う。最後に、本研究から分ったことを簡潔にまとめることで、本報告書のまとめとする。

○ キーワード

持続可能な地域発展、EU 結束政策、知識基盤経済、地域内資金循環、「新たな公」、社会的共通資本、社会関係資本、重層的ガバナンス、広域連合、自治体内分権、自治体間連携、コモンズ支援金、

○ 本編

1. はじめに

本研究の主題である「持続可能な地域発展」はどうすれば可能なのか。日本ではこれまで、地域の経済発展を促すために公共投資を行って産業基盤を整備し、工場を誘致するという開発手法が全国的に採用されてきた。1990 年代以降、大規模な公共事業がもたらす自然破壊が問題視されるようになってきたが、それまでは仮にそれが地域発展をもたらさない場合であっても、見直されることなく継続されてきた。その背景には、インフラを整備しさえすれば、地域発展が自動的にもたらされるという固い信念がある。しかし、この前提は近年、急速に崩れつつある。もはや公共投資の波及効果はかつてないほど縮小し、それがもたらす雇用効果も、同一金額を環境、医療・福祉、教育といった政策領域に投下した方が大きいことが、定量的に示されるようになってきている。そのなかで、国土政策の役割とは何かが改めて問い直されるべきであろう。

日本では、公共投資の研究分野に関して既に多くの研究蓄積が行われている。公共投資は、全国総合開発計画の下で均衡ある国土の発展を図るための財政政策手段として、地域開発と深い関連を持ってきた。しかし、それが地元産業との内在的な連関を持たない「外来型開発」であるならば、それは必ずしも域内所得の上昇に結びつかず、公害問題など、むしろ外部不経済をもたらすことが明らかにされてきた。このことは逆に、所得の域内循環を生み出し、その地域の産業が内在的に連関を持つ「内発的発展」とは何かという問題意識を生み出すことになった。

1990年代に入ると、公共投資をめぐる議論は新たな展開をみせる。中海干拓事業、長良川河口堰などの巨大公共事業の環境に与える悪影響が批判され、それが財政システムにもたらす大きな財政負担が問題視されるようになった。近年の公共投資をめぐる研究は、主として次の3つの領域に整理することができるだろう。第一は、公共投資の生産性に関する研究であり、第二は、公共投資の雇用効果に関する研究、そして第三は、財政システムの改革提案である。

公共投資のあり方が今や改革を迫られているのだとすれば、地域間の不均衡な発展を是正するための新しい国土政策はどうあるべきなのだろうか。この点で最近、内発的発展論以来の問題意識を部分的には引き継ぎながらも、新しい発展モデルが提示されつつある。つまり、サステイナブル・シティやクリエイティブ・シティの考え方である。それらの業績では、地域の発展がかつてのように社会資本の整備に全面的に依存するのではなく、環境や文化、知識や情報、人的資本、そして産業のネットワークといったものにより大きく依存するようになることが共通して指摘されている。大変興味深いことに、これらの方向性は、実は欧州地域政策が目指しつつある新しい方向性とまったく軌を一にする。

我々は以上の問題意識を受け継いで、新しい公共投資や国土政策のあり方を探るために本研究を開始した。その有力な手がかりとして第1に、「持続可能性」の実現を挙げておきたい。少子高齢化、財政制約、環境制約、資源制約など、我々の社会が広い意味での持続可能性を保つためには、これら広い意味での持続可能性を担保するように社会を運営しなければならない。国土政策もまた、これら持続可能性の条件に合致した社会を構築するための基盤整備で大変重要な役割を果たすはずである。

第2は、地域の固有性・独自性の形成とそれにもとづいたネットワーク型連携地域の構想である。つまり、地域の固有性や独自性に着目し、それらを最大限に発達させることが国土政策の目的になる。これは、これまでのトップダウン型で、集権的な国土政策とは異なり、地域の独自性を開花させるための新産業政策やそのためのインフラ構築、地域金融システム、そしてそれらを支援できる行財政システムの再構成が課題になる。

第3は、以上2点を可能にするための重層的ガバナンスのあり方の解明である。国、都道府県、市町村という垂直的な政府間関係だけでなく、様々な公共的性質を帯びた民間の活動をも包含している。したがって、この点は『国土形成計画』（27ページ）にある「新たな公」の考え方とオーバーラップする部分が多い。我々は、「新たな公」の現状と課題を分析するための枠組みとして、以下では「社会的共通資本」概念と「重層的ガバナンス」概念を採用して検討を行うことにしたい。

以下ではまず、日本との鋭い対比をなす意味でEU結束基金の近年の変化が、以上のような観点からみてどのように評価できるのか、その日本の国土政策への示唆は何かを検討する。次に、ボトムアップ型の重層的ガバナンス研究の観点から、自治体内分権と広域連合の可能性を探る。さらに、長野県で採用された「コモンズ支援金」を手がかり

に、県と市町村の重層的な関係を解明する。そして、持続可能な地域発展を支えるきわめて重要な要素としての「地域金融」のあり方についても検討を行う。最後に、本研究から分かったことを簡潔にまとめることで、本報告書のまとめとしたい。

2. EU 結束政策から得られる国土政策への示唆

2-1. 結束政策の概要とその位置づけ

経済のグローバル化は、ある特定地域への経済活動のますますの集中と集積をもたらす一方で、他方でグローバル化がもたらす構造変化の波にうまく乗れなかった地域に衰退をもたらすという形で、地域格差を拡大させていく可能性がある。

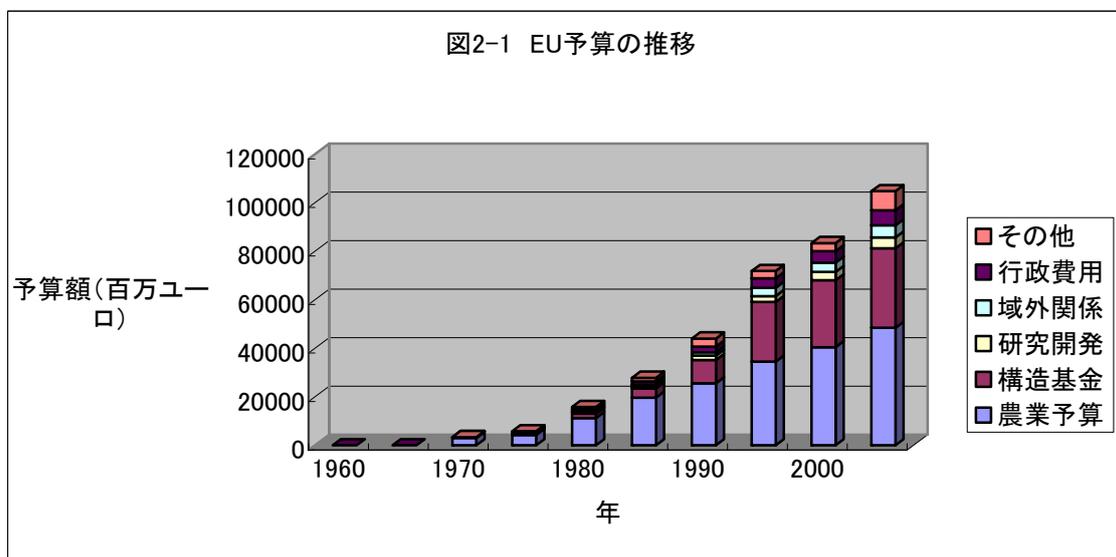
欧州では、この問題は、EU 経済統合の推進とそれに伴って一層深刻化する可能性のある地域間格差の拡大にどう対処すべきか、という問題として捉えられてきた。EU 域内ではこれまで、経済統合に伴って国境を越える資本、労働、財・サービスの移動が自由化されてきたが、そのことが欧州における地域間格差を一層促進することにならないか懸念されている。したがって欧州連合(European Union: 以下、EU)は、経済統合を進めると同時に地域間格差を縮小するための政策を行っている。それが「EU 結束政策」と呼ばれる格差是正政策であり、それらを財政的に支えているのが構造基金(「欧州地域開発基金(European Regional Development Fund: ERDF)」と「欧州社会基金(European Social Fund: ESF)」からなる)と「結束基金」である。EU 地域政策は、経済統合の進展とともに拡大・発展を遂げ、その EU 財政に占める比率も急速な増大の一途をたどってきた。

表 2-1 結束政策の優先目標(2000-2006 年のプログラム期間)

目標 1	後進地域の発展と構造調整の促進
目標 2	構造的困難に直面している地域の経済的・社会的収斂の支援
目標 3	教育、職業訓練、雇用に関する政策とシステムの調整と近代化に対する支援

結束政策では、優先目標間の重複を解消し、地域政策における集中と選択を強めるために 2000 年からそれまでの 6 つの優先目標を 3 つに削減した。表 2-1 に示されているように、目標 1 は 1 人当たり GDP が EU 平均の 75%未満である地域、目標 2 は、産業構造の転換によって影響を受け、都市部・農村部を問わず、経済的・社会的構造改革の必要性に直面している地域を対象としている。これに対して目標 3 は、目標 1 と 2 によって対象とされない地域をカバーする。これは、教育、職業訓練、雇用政策を実施することによって失業問題やその地域固有の社会問題を解決するためのプログラムを含んでいる。具体的には、経済的・社会的構造変化に対する適応を促すためのプログラムや生涯教育および職業訓練システムの整備、失業問題を解決するための労働市場政策、

特定の社会的グループの排除問題を解決する政策などがこれに含まれる。



【出所】 European Commission (1999), pp.28-31, Table 1 および欧州委員会 HP 掲載データより作成.

さて、結束政策を財政面からみると、図 2-1 にみられるように、EU 財政支出の中で構造基金の占める比率は共通農業政策関連-予算(2005 年度総予算の 46.2%)について、第 2 位(同 31.3%)を占めている。2000-2006 年のプログラム期間における構造基金関連支出の内訳を見てみると、①農業・企業向け支援や研究開発投資など、産業競争力や競争環境の改善に向けられた支出は総支出の 24.9%、②労働市場政策や教育訓練、そして女性就労支援など、人的資本投資に向けられた支出は全体の 34.2%、さらに、③情報通信、エネルギー、環境など、インフラ投資に向けられた資金は、全体の 38.2%に達した。

このように、EU 財政において一貫してその重要性を増してきた結束政策は、EU 域内で所得水準の低い地域に限定して実施される地域開発政策としての性質を持っている。この政策は、グローバル経済下における地域発展戦略を考える上で我々にさまざまな示唆を与えてくれるが、本研究でわざわざ EU 結束政策を取り上げて調査研究したのは、それが日本の国土政策の今後を考える際に、以下の点で非常に重要な示唆を与えてくれると考えたからである。

第 1 は、結束政策が地域格差の縮小という目標の達成に、どの程度成功を収めたのかという点である。構造基金の大部分は従来、低所得地域の道路、港湾、空港等の社会資本整備に投下されてきた。その意味では、日本の公共事業と極めて似た役割を果たしてきたといえる。それが地域のインフラ整備を通じて、地域格差の縮小にどの程度寄与し

えたのが、結束政策を評価する上での1つの焦点になるだろう。

第2は、地域経済発展のあり方と「知識基盤経済」への移行の関係である。日本でも公共投資の乗数効果が傾向的に低下しているが、公共投資は地域経済の押し上げ効果がかつてほど持たないことが知られるようになってきた。これは、我々の経済発展のあり方が大きく変化し、その原動力としての「物質的要素」の相対的重要性が低下したからに他ならない。他方で、「知識」や「創造性」をはじめとする「非物質的要素」の相対的重要性がますます増大しつつある。かつて重化学工業が経済発展の原動力であった時代には、社会資本を整備し、工場を誘致することがそのまま地域経済の発展につながった。しかし、知識や創造性がその原動力となる時代には、社会資本整備をいくらやっても「砂に水を撒く」状態となる。少量多品種生産や高付加価値製品の生産が重要となる時代には、これらの製品に体化される知識(品質やデザイン)がどのようにして創造され、伝達されるかが発展の正否を左右する。そうだとすれば、政府の役割はもはやハードな社会資本整備ではなく、知識を創造し、それを技術革新に結びつけることができる環境整備に移る。EUはそのために、「学習」や「社会関係資本」に着目した新しい地域政策の実験を開始し、発展を促す非物質的要素を重視し始めている。

第3に、EU結束政策で我々が注目したいのは、2000年以降この10年間で、それが純粹に地域間再分配を行うための政策手段から大きく姿を変えて、グローバル経済下における競争力強化政策の一環として位置づけられるようになってきたことである。すでに述べたように、構造基金はもともと、低所得や高失業率に悩まされる地域に集中的に投下される開発資金であり、その限りでは地域間再分配のための政策手段であった。しかし、単に再分配を行うだけでは、いつまでもその地域は低所得や高失業といった問題から抜け出すことができない。そこでEUは、問題の「症状」に対処することから、その「原因」に対処することに重心を移し、それにしたがって結束政策も「分配政策」から「投資政策」へとその性格を変えようとしている。そして、その背後には「世界で最も競争力があり、かつ力強い知識基盤経済社会(knowledge-based economy and society)を構築する」と謳った、2000年の「リスボン戦略」があることは明らかである。EUはグローバルな経済競争が強まる中で、とりわけ北米やアジアとの競争を意識し、自らの経済基盤を強化することを通じて地域経済を強くしていく途を選択しようとしている。このような欧州の新しい挑戦の成否は、日本の国土政策にとってもきわめて示唆的である。

2-2. 構造基金の地域間格差縮小効果

(1) 欧州委員会による評価

EU結束政策の最大の目的が、地域格差の縮小にあるならば、結束政策がその政策目的を達成したか否かがまず検証されるべきである。この点については、欧州委員会自らが研究調査を行っている。その中で欧州委員会は、結束政策が域内の1人あたり所得の

地域格差を平準化することに貢献してきたと肯定的に評価している。1995年から2004年の期間の1人あたりGDPという指標でみてEU27カ国の中でトップ20%のNUTS2地域(統計上の行政単位で、必ずしも既存の行政単位と一致しないが、ほぼ州レベルに相当。人口80万～300万人を含む)の所得水準を、底辺から20%の地域のそれと比較してみると、あきらかに格差は縮小の傾向にあり、底辺地域の平均所得に対するトップ地域の平均所得の水準は、その4.1倍から3.4倍に縮小したという。

表2-2に示されているように、1995年にはEU27カ国を構成している268のNUTS2地域のうち、78地域がEU27カ国平均の75%以下の1人あたりGDPを示していたが、2004年までにその数は70地域に減少した。また、1人あたりGDPがEU平均の50%未満の地域数は、39地域から32地域に減少したという。

表2-2 1人あたりGDPがEU平均の75%未満の地域[1995～2004年]

年	旧 EU15 カ国		新規 12 加盟国		EU27 加盟国	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
総地域数	213		55		268	
総人口(百万人)	372	386	106	104	479	490
	うち1人あたりGDPがEU平均の75%未満の地域					
地域数	27	21	51	49	78	70
比率(%)	13	10	93	89	29	26
人口(百万人)	32	32	103	91	136	123
人口比率	9	8	97	88	28	25

【出所】 European Commission(2007), p.9, Table 1.1.

問題は、低所得地域がこのように相対的に高い成長を達成したことに対して、結束政策がどの程度寄与したのかという点である。それを定量的に確かめようとしたのが、HERMINモデルである。それによれば、結束政策が成長と雇用に及ぼす影響は顕著なものだったという。その結果を示したのが表2-3である。この表の「ベースライン」とは、結束政策がない場合のGDPおよび雇用趨勢を指している。表に示されているように、中東欧諸国では、結束政策を実施することで、政策介入のない場合(ベースライン)よりもGDPの絶対値が5～10%程度引き上げられていることが分かる。また、雇用への寄与という点でも、2015年までに200万人分の新規雇用が創出されると見込まれている。

表 2-3 HERMIN モデルによる結束政策(2000～2013 年)の成長促進および雇用創出効果(2015 年時点)

	GDP 上昇(ベースライン比 : %)	雇用増加(ベースライン比 : %)	雇用効果(ベースライン比 : 千人)
ブルガリア	5.9	3.2	90.4
チェコ共和国	9.1	7.1	327.8
エストニア	8.6	5.4	31.0
アイルランド	0.6	0.4	8.2
ギリシャ	3.5	2.3	95.0
スペイン	1.2	0.8	156.7
キプロス	1.1	0.9	3.1
ラトヴィア	9.3	6.0	55.4
リトアニア	8.3	4.8	67.7
ハンガリー	5.4	3.7	147.3
マルタ	4.5	4.0	6.9
ポーランド	5.4	2.8	384.2
ポルトガル	3.1	2.1	104.8
ルーマニア	7.6	3.2	267.5
スロヴァキア	6.1	4.0	87.9
スロヴェニア	2.5	1.7	15.7
旧東ドイツ地域	1.1	0.9	60.0
イタリア南部地域	1.5	0.9	60.1
合計	100.0	100.0	1969.7

〔出所〕 European Commission(2007), p.96, Table 2.3a.

(2)大都市への集中集積傾向

このように、EU 結束政策は格差縮小に効果を発揮し、その点で成功しているとみられる。他方で、EU が課題だとしているのが、大都市への集中集積傾向である。これはどういう現象かという、結束政策のおかげで低所得国が EU 平均を上回る急速な成長を達成できたとしても、その国の内部をより詳しく見てみると、大都市が急速に成長する一方で、貧しい周縁地域が取り残され、国内の地域格差が拡大することを指す。

とりわけ新規加盟国では地域格差の拡大の大部分は、首都圏域における経済活動と成長の顕著な集中の結果だという。さらに、格差が一定に留まっている国々においてさえ、首都圏域における 1 人あたり GDP の成長率は、他の地域のそれよりも早く成長している。2004 年に、欧州の首都圏域は人口で全体の 22%を占めるに過ぎないにもかかわらず

ず、平均でその国の GDP の 32%を生み出している。ベルリンを除くすべての首都圏域は国平均よりも高い成長率を達成し、うち 14 カ国では 40%から 100%も高い。

表 2-4 1995-2004 年における地域類型毎の実質 GDP および 1 人あたり GDP 成長率

地域類型	1995-2004 年における実質 GDP の平均変化率	1995-2004 年における 1 人あたり GDP の平均変化率
都市規模		
1) 欧州規模での中核的大都市	4.3	3.9
2) 国家的の中核都市	2.9	2.6
3) 地域の中核都市	2.3	2.3
4) 特に中核性を持たない都市	2.3	2.0
所得水準 ^{注)}		
1) 150 以上	2.7	2.4
2) 126～150	2.7	2.3
3) 101～125	2.3	1.9
4) 76～100	2.2	1.9
5) 50～75	2.3	2.3
6) 50 未満	3.8	4.5
EU 非加重平均	2.5	2.4

注) 購買力標準で評価した 2004 年における 1 人あたり GDP, EU27 カ国平均=100。

〔出所〕 Directorate General Internal Policies of the Union (2007), p.5, Table 2.3 を修正。

大都市への集中集積傾向は、地域類型ごとの成長率を示した表 2-4 によく示されている。この表の上段によれば、より大きな規模を持ち、中核的機能を有する都市ほど成長率が高いことが分かる。同様に、表 2-4 下段の所得水準別地域類型の 1)～4)では、現時点での所得水準の高い地域ほど成長率が高い傾向がみられる。もっとも、類型の 6)は例外的に高い成長率となっている。

このことは、欧州委員会自身にとって新たな課題だと受け止められている。つまり、これまで EU は国別 1 人あたり GDP の平準化に焦点を当てて政策を実施し、実際に成功を収めてきた。しかし、国内での格差拡大という事態を受けて、国別 1 人あたり GDP ではなく、もっと狭域の NUTS2 もしくは NUTS3 レベルで 1 人あたり GDP 指標の平準化を政策目標にすべきだという考え方が出てきている。しかし、欧州委員会は財政資金を各地域に直接配分できる権限を持たないので、各加盟国政府との協力関係をどう構築するかが問題となる。

2-3. 「知識基盤経済」の構築への対応

結束政策が直面するもう1つの新しい課題は、経済発展のあり方の変化にともなって、どのように格差縮小政策を再構築していくかという点にある。この点で、EUが経済発展の新しい方向性として掲げているのが「知識基盤経済(knowledge-based economy)」である。彼らが「知識基盤経済」への移行を急ぐのは、資本主義経済の発展を規定する根本要因が大きく変わりつつあるという認識が背景にあるからである。

そうだとすれば、結束政策もまた、このような学習経済の本質にふさわしい政策手段として衣替えしなければならない。そのためには、地域開発に関する伝統的政策から決別し、政府の役割を、地域の経済発展を生み出す条件整備に転換する必要がある。とりわけ、ネットワーク形成、知識情報の集積、そして人的資本といった「非物質的要素」の厚みを増すために、これらへの「投資」を行うことが極めて重視されるようになるだろう。つまり、地域政策の成否は、単に社会資本整備の水準だけでなく、アイデア、知識、金融、技術の潤沢な流通を促進するための制度やネットワーク形成が図られ、それらの相互作用が有効に機能するかどうか大きく依存することになる。そして、これらを有効に機能させるためには、近年注目を浴びている「社会関係資本」を、その地域において蓄積させることが重要になる。社会関係資本の蓄積が厚ければ、それだけ信頼と互惠性に基づくネットワーク形成が容易になるからである。

さらに、その地域に立地する企業の技術革新能力は、その地域の学習能力の高さと関係があるという認識が生まれつつある。「地域の学習能力」とは、その地域が新しい知識に対して柔軟に適応し、それを吸収し、そして今度は自ら新しい知識を創出していく能力を指している。地域の学習能力は、人的資本の質、それによって構成されるネットワークの密度、互惠性に基づく協力関係がその地域に存在するか否かによって規定されるので、社会関係資本の蓄積が関係してくる。公共政策はこの点を認識し、社会関係資本に「投資」することをその重要な課題としなければならない。

EU 結束政策は、社会資本整備を中心とする物質的条件整備から、地域の学習能力を高めるための制度的条件整備と、非物質的要素の蓄積にその政策的重心を移していくことになる。結束政策を構成するプログラムの1つである「RIS(Regional Innovation Strategies)プロジェクト」は、このような政策転換の妥当性を検証するために設けられた実験プロジェクトの1つである。

1990年代後半からスタートしたこのプロジェクトは、以下の諸原理に基づいている。第1に、地域産業の担い手によるプログラム運営委員会を設立し、2年間にわたって地域発展戦略の形成を共同作業として行うことで、地域の相互協力を制度的に強化する。第2に、技術革新の供給側と需要側の両者に焦点を当てた地域の技術革新システムを自ら分析し、評価する研究を行う。第3に、その地域の産業による技術革新需要を刺激する目的を持った戦略を、地域の利害代表者からなる運営委員会での合意形成に基づいて打ち立てる。このプロジェクトの基本精神は第1に、地域自らがその地域の強みがどこ

にあるのかを認識し、それを伸ばしていく方策を、運営委員会による合意形成のもとに見出していくこと、そして第2に、その地域固有の地域資源や立地企業の潜在能力を再発見し、それを活用していくこと、第3に、その地域に立地する企業相互の信頼関係を築き上げ、社会関係資本の厚みを増すことで企業間協力を促し、当該地域の学習能力を高めることで技術革新の促進につなげていく点にある。

このプロジェクトは、トップダウン型ではなく、ボトムアップ型の合意形成過程を重視する点での従来の地域開発計画とは異なっている。また、一方的にハードを整備する社会資本整備中心主義ではなく、まず、ニーズがどこにあるのかに焦点を当て、それを地域で調査する点、また、地域企業のネットワーク構築といったソフト面が政策課題そのものになっている点にそれまでとは異なる新しさがあつた。

この実験プロジェクトは、必ずしも成功とばかりは行かなかつたが、その目指す方向性については正しいとの認識が広がり、結束政策本体にも影響を及ぼしつつある。

2-4. グローバル化への対抗戦略としての「リスボン戦略」

発展概念の変化とともに、EU 結束政策に対して大きな転換を迫る要因が、経済のグローバル化である。とりわけ 2000～2006 年の計画期間以降、結束政策はグローバル化への対抗戦略としての色彩を強めていく。その基本的指針を定めたのが、2000 年 3 月の欧州理事会で採択された「リスボン戦略」である。よく知られているように、リスボン戦略は大目標として、「より多くより良い雇用とより強い社会的連帯を確保しつつ、持続的な経済発展を達成しうる、世界で最も競争力があり、かつ力強い知識基盤経済社会(knowledge-based economy and society)を構築する」ことを掲げている。具体的には、(1)情報社会化や研究開発を促進すると同時に、競争政策や技術革新を促進するための構造改革に着手し、域内市場を完成させることで「知識基盤経済社会」への移行を準備すること、(2)「欧州社会モデル」を現代化し、人的資本に投資するとともに社会的排除と闘うこと、(3)適切なマクロ経済政策上のポリシー・ミックスを適用することで健全で好ましい成長見通しを維持すること、が重要だと強調している。EU にとっての課題は、これらの戦略目標に沿って、どのようにして EU 結束政策を再構築し、発展させていくべきかという点にある。

EU が出した回答は、発展の環境的、社会的側面に配慮しながらも、結束政策を競争政策や産業政策と融合させていくという戦略である。欧州委員会は、地域格差の解消という名目で従来どおりの地域間再分配政策を継続するだけでは、問題の根本的な解決にならないとの認識を深めつつあつた。ここから出てくる処方箋は、地域政策をこれまでのような純粋な地域間再分配のための政策手段から、当該地域の競争力を強化するための「投資政策」に衣替えするという戦略転換である。もっとも、ここでは競争力概念を狭く捉える必要はない。地域固有の競争力とは、その地域に立地する産業の競争力だけでなく、文化や環境の素晴らしさ、さらには教育、医療、福祉の充実までもを含めた、

地域の総合力を意味すると考えてよい。

そこで、結束政策としては旧来型の社会資本投資だけでなく、自然資本や文化資本、そして、そもそもその地域の発展を支える地域住民(あるいは人的資本)に対して積極的に投資を行い、そのストック水準を維持向上させることで、環境・経済・社会の持続可能性を向上させることに重心を大きくシフトさせることになる。

結束政策は 2005 年以降、さらにリスボン戦略目標の実現を助けるための競争政策あるいは産業政策としての色彩を強めた。つまり、リスボン戦略目標の達成を確実にするために、EU は 2005 年 12 月に、構造基金のうち一定割合をリスボン戦略目標に適合的な投資対象に特定化することを決定したのである。その重点項目は、「研究開発投資とイノベーション」、「汎欧州レベルで重要な社会資本」、「産業競争力」、「再生可能エネルギー」、「エネルギー効率性」、「環境イノベーション」、「人的資源」となっている。さらに 2007 年には、それまで用いられてきた目標 1~3 が、新しい優先目標(収斂、競争力、協力)によって置き換えられた。その狙いは、リスボン戦略の目標を、結束政策の目標と結びつけることでより強く成長と競争を促進する点にある。

このように、EU 結束政策は地域間再分配のための政策手段から、地域の競争力と雇用を高める投資政策のための手段へと転換を遂げつつあることをみてきた。その背後には、地域が自ら「稼ぐ」力を身に着けることが、結局は再分配につながるのだという政策理念がある。それが明確に示されたのが「リスボン戦略」であり、その中で結束政策も純粋な再分配政策に留まっていることができず、その下でむしろ競争政策の一翼を担う政策手段へと変貌を遂げつつある。

2-5. 結論

EU 結束政策は、本質的には地域格差を是正するための再分配政策だが、それは単に資金を豊かな地域から貧困地域へ移転させるのではなく、当該地域に投資を行い、その地域を発展させることで格差を是正する「地域開発政策」としての側面を持っている。結束政策はこれまで、地域の 1 人あたり GDP を引き上げ、雇用を増大させる有効な方法として、社会資本整備を重視してきた。交通インフラを中心とする生産関連社会資本を整備してアクセスを改善し、企業を誘致すること、下水道をはじめとする生活関連社会資本整備を行うことで地域住民の生活水準を引き上げること、これらが政策目標を達成する上でもっとも有効だと捉えられてきた。

しかし、社会資本整備を中心とする結束政策は 1990 年代以降、次の 3 つの要因から転換を迫られるようになる。その第 1 の要因は、EU の経済構造が変化したため、戦後の高度成長期には有効であった政策も、その有効性が落ちてきた点に見出すことができる。つまり、(1)社会資本整備を行うことによる経済波及効果が低下し、(2)社会資本を充実させても企業誘致に必ずしもつながらなくなり、そして、(3)先進国における経済発展のあり方そのものが従来とは根本的に変化し、「サービス化」、「情報化」、「知識経

済化」が進行した。これらの理由から、EU は社会資本整備を中心とした地域政策からの脱却を 1990 年代に模索し、様々な実験プロジェクトを打ち出した。

EU 結束政策が転換を迫られるようになった第 2 の要因は、経済のグローバル化である。国境の壁が低くなり、資本・労働・財の国境を越える移動が飛躍的に増加する中で、EU 域内の各地域は、域内外の他地域との激しい競争に晒されるようになってきた。各地域が現在の生活水準を維持するためにも、激しい国際競争に打ち勝って経済的に生き残る必要が出てきたのである。このために、結束政策は純粋に再分配政策的な色彩を弱め、競争政策や産業政策との融合を図っていくことになる。

結束政策転換の第 3 の要因として、地域発展の概念やその意味内容が多義的になってきた点を挙げることができる。これまで地域の発展といえば、1 人あたり地域 GDP 指標で図られた経済力が成長していくことを意味していたが、所得が一定の水準に達すると所得水準を上昇させることの相対的な価値は低下し、環境や文化を犠牲にしてまで成長を追求することに疑問が呈されるようになってくる。結果として、経済的側面に加えて環境、社会、文化的側面を含めた総合的な意味での持続可能な発展を目指すことが、地域政策の究極目標とされるようになってきた。

以上の転換に対応して、結束政策が進むべき新しい方向性が、欧州委員会地域政策局の官僚と EU 結束政策の研究者によって共同提案されている。彼らによれば、(1)公共投資による有効需要がもたらす短期的な雇用創出よりも、より付加価値の大きい高質の雇用の創出、生涯学習と職業訓練を通じた雇用可能性を拡大させること、(2)物的インフラの供給よりも、人的資本の蓄積、生活の質、コミュニティ形成、そして環境といった要素を重視すること、(3)単に企業の費用低下につながる政策を追求するのではなく、その企業が立地する地域のビジネス文化や生産的環境(productive environment)、もしくは風土(milieu)を変えること、(4)地域の知的潜在能力や創造性を十分に発展させることができるような非物質的インフラ(社会関係資本や地域の集学的学習能力)とそのための経済的制度的条件の創出に集中すること、以上 4 点が新しい地域政策の方向性として重視されなければならない要素となる。これらの内容は、地域発展の新しいあり方についてのこれまでの研究蓄積と 1990 年代に行われた EU 自身の実験プロジェクトから生まれた知見をよく踏まえており、大変示唆に富む。

3. 持続可能な地域発展と重層的ガバナンス—長野県南信州地域を事例として—

3-1. はじめに

平成の大合併が一段落した現在、国土計画や国土政策において、道州制への注目が高まっている。「国土形成計画(全国計画)」のなかでも、道州制を意識した広域地方計画の策定と推進が盛り込まれている。従来の全国総合開発計画において見られた、国によるトップダウン型の国土計画とは異なる特徴の 1 つが、この計画の策定と推進に置かれている。だが、計画の策定単位が道州制を意識したものとなっており、国民が住む地域

や市町村といういわゆる基礎自治体を起点とした、ボトムアップ型の国土計画や国土政策のあり方については、あまり明確なものではない。

ボトムアップ型の国土計画や国土政策においては、まずもって持続可能な地域発展との整合性が求められる。持続可能な地域発展は、地域経済と地域社会の持続可能性と、これらの経済・社会活動の基盤である、地域環境の持続可能性との両立を目指すものである。そして、地域に住み働く人間の生命や活動、およびそれらを支える制度や意思決定に関わるストックである、社会的共通資本や社会関係資本への投資や維持管理が、持続可能な地域発展への地域政策を構成する。国土形成計画で掲げられている「持続可能な地域」や「新たな公」といった概念も、このような地域発展戦略のなかで、はじめて具体性を帯びてくるのではないだろうか。

また、これらの概念は、多様な価値の形成とそれらと地域資源との接合を求めている点で共通した部分を持っている。このことは社会的共通資本のうち、地域の将来像やそれを踏まえた地域の共同ニーズに対する合意形成に関わる価値資本と、それを促す社会関係資本のそれぞれの蓄積が、持続可能な地域発展のための地域政策において大きな部分を占めてくることを意味する（諸富徹・門野圭司[2007]『地方財政システム論』有斐閣）。それでは、このような価値資本と社会関係資本の蓄積は、どのような政策単位でおこなうことが必要なのであろうか。じつはこのことこそが、持続可能な地域発展を支えるボトムアップ型の国土計画や国土政策の方向性に大きな示唆を与える。

本章では、人材や財源などの政策資源が総じて乏しい地方に位置する地域から、このことについて考えてみたい。事例として取り上げるのは、人口1万人未満のいわゆる小規模自治体が数多く残っている、長野県の南信州地域である。この地域ではそれぞれの自治体に応じた価値資本と社会関係資本の蓄積を、自治内分権を通じた地方行財政システムの改革によって進めながらも、基礎自治体だけでは対応が困難な政策課題については、広域連合による水平的な自治体間連携によって対応してきている。このような重層的ガバナンスの形成を支える国土計画や国土政策こそが、ボトムアップ型のそれらに他ならないと、われわれは考える。

3-2. 南信州地域の社会経済的特徴

本章の事例として取り上げる南信州地域とは、長野県の最南端に位置する飯田市ほか計1市3町11町村のことである。この地域における、社会経済面の諸特徴は大きくわけて4つある（長野県下伊那地方事務所[2008]「統計データから見た南信州地域の特色」）。

第1に、小規模自治体が多く、また全体の面積が大きいことである。平成17年度国勢調査をもとにした統計によれば、離島を除いた全国の人口下位30位までに、南信州地域の5つの自治体（平谷村、売木村、清内路村、大鹿村）が入っている。また、この地域の総面積（1,929km²）は大阪府や香川県よりも大きい。

第2に、少子高齢化が進んでいることである。とくに高齢化は長野県下の市町村のなかでも、高齢化率上位5位のなかに3村（天龍村、大鹿村、売木村）が含まれており、長野県全体に比べて約10年、全国に比べて約15年先行している。これを反映して、長野県内の限界集落458のうち88集落がこの地域の10市町村に集中している。しかし他方で、1人あたり老人医療費の低さや高齢者就業率の高さは、北信地域に次いで2番目であり、生涯現役として働く元気な高齢者が多いことも指摘できる。

第3に、規模の大きな事業所が少なく、製造業の生産性が総じて低いことである。平成18年度の統計値によれば、全事業所のうち従業員300人以上の事業所は、長野県全体で1.5%である一方で、南信州地域では1.0%にすぎない。また、製造業従業員1人あたりの粗付加価値額については、長野県全体で1,165円である一方で、南信州地域はそれを大きく下回る、918円となっている。このような状況下においては、農林業の衰退とともに雇用確保が厳しくなっており、高等教育機関として短期大学が1校しかないことも加わって、南信州地域は就学を契機とした若者層の人口流出が目立っている。

そして第4に、以上の結果でもあるが、地方財政基盤が脆弱なことである。第1と第2の特徴から行政コストがかかり、また第3の特徴から地方税収入が少ないことから、財政力指数は総じて低い状況にある。とくに小規模村のなかでは財政力指数が0.1台である自治体も珍しくはない（平成17～19年度の単純平均で0.1台のところは、平谷村、根羽村、売木村、天龍村、泰阜村である）。

3-3. 行財政システムの模索過程—市町村合併か小規模自治体存続か

この南信州地域では、もともと広域行政を推進してきた長野県庁の方針に加えて、田中康夫前知事の「小規模自治体に対する自律支援策」によって、平成の大合併において合併を選択しなかったり、また小規模自治体どうしでの合併にとどまったりしたところが多い。

平成の大合併（合併特例法による合併特例債などの財政特例措置が実質的に終了した、平成18年3月末）までの間、この下伊那地方での合併は平成17年10月の旧上村と旧南信濃村の飯田市への編入合併と、平成18年1月の旧浪合村の阿智村への編入合併にとどまっている。南信州地域の市町村合併をめぐる動きは、これまで絶えず合併によって面積を大きくしてきた飯田市と、小規模の町村をできる限り維持することを前提としたうえで、隣接する町村どうしでの合併にとどめてきた他町村に分けることができる。

しかし、南信州地域では、このような実際の合併の動きとは別に、上記した様々な地域問題を克服するための行財政システムのあり方について、長野県内の他自治体には見られない、積極的な提言をおこなってきた。その1つが、南信州広域連合を事務局として開催された、「変革期における市町村の在り方研究会」である。

後述するように、この地域では、広域行政を通じた事務事業の共同化が、他の長野県下の市町村と同じく進んできた。この流れのなかで、広域行政だけでなく合併も選択肢

の1つとして検討してはどうかという機運が高まり、南信州広域連合を事務局として、同研究会が平成14年に立ち上がった。研究会では報告書を2回（第1期・第2期）公表しているが、注目すべき点として、一郡一市構想のもとで1市へ合併した場合でも、財政赤字が好転しないことをシミュレーションに基づいて示したことである。この原因としては、段階補正の削減をはじめとした地方交付税交付金の減少による影響と、面積が大きい南信州地域では、円滑な行政サービスの提供や住民自治の実現において不可欠とされる支所の設置の必要性がある。とくに後者については、合併にともなって旧町村単位に設置した地区支所と地区公民館を連携させてきた、これまでの飯田市における取り組みが反映されたものである。

一郡一市構想による市町村合併に限界があることを理解した多くの小規模自治体は、可能な限りでの単独での行財政運営を目指す方向へと進むことになり、平成16年4月に下伊那郡町村会が「地方分権時代における新たな自治体運営に関する提言書」を長野県に提出し、それを受けて長野県と下伊那郡の町村を中心に立ちあげられた下伊那地域振興戦略会議が、平成16年11月に「新たな自治運営『南信州モデル』実践プラン」を策定した（信濃毎日新聞社編[2007]『民が立つ』信濃毎日新聞社）。

このプランの評価であるが、防災、学校運営、観光などの個別具体的な施策は、すでにそれまでにおいて下伊那郡の町村で連携して取り組んできたものであり、目新しいものではない。また、自治体連合「南信州モデル」をめぐることは、後述する南信州広域連合やそれ以前の広域行政機関を通じた実績の評価を踏まえることなく、広域連合方式を活用しない一部事務組合方式（仮称、町村事務サポートセンター）を第1提案としており、その実現可能性については疑問を付さざるを得ない。そして、唯一、進捗を見せた下伊那ふるさと振興局についても、下伊那地方事務所をはじめとした県の既存の現地機関との関係や役割分担が明確ではない。村井仁現知事のもとで見直しに向けた検討が進められ、平成20年度からは振興局への県職員の派遣が中止されることになっている。

3-4. 自治体内分権の比較分析—飯田市と阿智村の事例

南信州地域のなかで、近年において合併を進めてきた飯田市と阿智村においては、自治会や公民館といった、国土形成計画で言うところの地縁型コミュニティの再編と地方行財政システムの改革を、自治体内分権を進めるかたちで同時並行的に行ってきたところに特徴を持つ。だが、自治体内分権の方向性や手法については大きく異なっている。ここではそれらを詳しく見ていきたい。

飯田市では、自らが主導した一郡一市構想を踏まえて、自治体内分権を展開している。既述したように、飯田市では平成17年に旧上村と旧南信濃村が編入合併したが、それぞれに対して合併特例法に基づく地域自治区を設置した。そのうえで、平成18年6月に「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」に基づき、市全域で地域自治区を導入することにしたのである。しかし飯田市の特徴は、その先にある。

具体的には、既述したようにそれまでの飯田市では、旧町村単位で地区支所と地区公民館を設置していたがこれらを廃止し、前者については地方自治法に基づく地域協議会を組み入れた自治振興センターとして、また後者についてはまちづくり委員会（自治会等の他の既存の住民団体をテーマ別に統合再編した住民組織）の1つとして、それぞれ再編したのである。そしてこの背景には、住民主体の住みよいまちづくりを推進するための条例である、平成19年4月に施行された「飯田市自治基本条例」の存在がある。

じつは、この基本条例のなかに、地域自治区の設置が明記されているのである（同条例、第13条）。それゆえ、基本条例と上記した地域自治区に関する条例は、並行して策定されていった。さらに、まちづくりのための委員会についての規定も設けてられている（同条例、第14条）。このような基本条例の内容を反映して、飯田市における住民自治組織とは、地域自治区としての地域協議会を含めた自治振興センターとまちづくり委員会の総称ということになっている。

さて、この仕組みのもとでの自治体内分権の特徴は、大きく分けて2つある。その1つは、住民参加が「意見の反映」と「行政との協働」の2つのチャンネルを通しておこなわれていることである。このうち「意見の反映」は、まちづくり委員会の推薦と住民からの一般公募で選ばれる地域協議会が、また「行政との協働」はまちづくり委員会がそれぞれ担っている。地域協議会のメンバーの構成は、まちづくり委員会からの推薦が8割に対して、一般公募が2割であり、地域協議会とまちづくり委員会の相互連携を促す仕組みとなっている。

このことから、まちづくり委員会が飯田市の自治体内分権において大きな位置づけを与えられていることが分かるが、なぜこの委員会が設置されたのであろうか。その最大の理由は、既存の住民自治組織の縦割り関係がもたらす弊害を打破することにあつた。そのなかでもとくに、行政との関係が強く、住民自治組織のなかでも影響力が大きい自治会と、全国的に見ても活発な活動を展開しつつ、行政と一定の距離関係を保ってきた公民館との間における齟齬があつた。そこで、公民館が担ってきた住民の学習や活動の拠点としての性質が飯田市においても変化していくなかで、自治協議会連合会（自治会の連合組織のこと）が住民自治組織の整理統合の提案をおこない、それを契機としてまちづくり委員会への公民館の統合が実現したのであつた。

もう1つは、財源である。これまで既存の住民自治組織ごとに交付していた補助金等を整理統合、および増額したうえで、それらを一括してまちづくり委員会に交付することにしたのである。具体的には、飯田市パワーアップ地域交付金を創設し、平成19年度と平成20年度にそれぞれ1億円ずつ予算措置をおこない、均等割3：人口割7の配分で各まちづくり委員会に交付している（坂口優二（2007）「真の『自立』を目指した地域自治組織づくり—長野県飯田市『月刊自治研』第574号、95～100ページ）。交付金の使途については、地域の共同および共益的な事業に要する費用、地域の住民の創意により実施する地域づくりに要する費用、まちづくり委員会の運営に要する費用、これ

ら3つの枠組みが設けられており、交付を希望するまちづくり委員会は、地域協議会を通して申請することになっている。

一方の阿智村における自治体内分権は、飯田市のように地域自治区という制度やそれを規定した自治体条例に基づくものではなく、「行政はセルフガバメント（自主統治）のための住民自治を支えるためにある」という岡庭一雄村長の自治思想がその背後にある。そして、このうち住民自治を担う組織として、財産区や谷筋（地形上の特徴に由来した集落のこと）の単位を中心とした自治会が、阿智村全域をカバーするかたちで設立された。村としては自治会の設立は任意としていたが、自治会が策定する地区計画に対して優先的な予算配分をおこなうにした結果、結局のところ全村をカバーするかたちで自治会が設立された。なお、合併した旧浪合村でも旧村単位で自治会が設立された。

地区計画の特徴は、それぞれの自治会ごとに「地区で行う事業」、「村と自治会とが協働で行う事業」、「国・県・村で行う事業」を定め、事務事業について村と自治会とで振り分けをしているところに求められる。そのうえで、「村と協働で行う事業」については村からの財政支援がなされ、また「村で行う事業」については村の予算編成過程に反映されることになっている。特徴的なことは、自治会で定めた事務事業の振り分けについて、村の担当職員がそれぞれの自治会に出向き、その妥当性について自治会側と意見交換を行い、必要に応じて修正等を加えていることである。この作業の必要性について阿智村側は、地区計画が阿智村全体の地域づくりを踏まえているわけではないことや、道路や水路の整備や補修は村の仕事であるという意識が依然として根強くあり、「村が行う事業」に過大な要求がなされることがあることなどを指摘している。

阿智村の自治体内分権を支えるもう1つの重要な仕組みが、予算編成過程である。予算は権力に基づいてではなく、住民自治の手段として、住民の手によって配分されるべきであるという岡庭村長の方針を踏まえ、阿智村では2002年と2005年に予算編成改革をおこなった。2002年では、予算編成過程において「住民の意見を聞く」ために自治会ごとの予算説明会を開催した。そして2005年では、「住民と一緒に作る」ためにより踏み込んだ改革をおこなった。

その主な特徴としては、第1に、財政担当課ではなく各事業担当課の役割が、予算編成作業で重視されていること、第2に、自治会や各種団体からの要求をワン・ストップ・チャンネルで受けるための「協働推進活動室」を設立したこと、第3に、予算原案の決定以降も含めた自治会連絡会や自治会懇談会を複数回開催していること、第4に、予算書の内容を事業別に再編成し、目的、期待される効果、計画事業の内容、計画事業費の内訳、および財源内訳を示すかたちでよりわかりやすくした「事業等計画書」を全議員および阿智村全世帯へ配付したことなどが挙げられる（藤井えりの（2007）「阿智村における予算編成システム改革の現状と課題」『信州自治研』第186号、2～13ページ）。

では、予算編成改革の成果は見られるのであろうか。岡庭村長の評価を借りれば、予算編成改革の最大の成果は、議会の活性化をもたらしたことである。従来において議員

の多くは、道路をはじめとした社会資本整備を要請することが、議会活動の中心であった。ところが、予算編成改革によって、住民の声を幾度となく予算編成過程に反映させる仕組みをつくったことで、議員の要求が住民の要求を反映されたものであるかどうかをチェックできるようになった。さらに事業等計画書は、予算情報としてだけでなく行政の政策情報としての役割を果たしており、これまでの政策内容やその評価に基づいた予算検討ができるようになった点で、予算審議を活発にしているとのことである。

他方で課題もある。1つは、行政情報の公開が予算編成改革に並行するかたちで進んできたことで、住民が行政に対して安心感を抱いてしまい、予算に対する関心が低くなっているとのことである。これについては、住民が行政を信任していると捉えることもできるが、予算に対する住民の関心や監視の継続性を求めている阿智村側としては、課題として認識されている。もう1つは、歳出項目や予算規模に対する定量的な効果については、自主財源比率の低さゆえに、それほど目立ったものは現時点では得ていないことである。

3-5. 支援型広域行政の可能性—南信州広域連合の事例

小規模自治体が多数存続している南信州地域において、これらの自治体間の水平的な連携を支える広域行政は、どのような役割を果たしているのだろうか。南信州地域を管轄する広域連合は、南信州広域連合である。既述したように、平成の大合併が実施される以前において、長野県は広域行政を強力に推進してきたが、この南信州広域連合もこのような流れを受けて、平成11年4月に設置された。

南信州広域連合は、そこに至る経緯のなかで、とくに介護保険制度が始まる前の特別養護老人施設（以下、特養施設）の設置において特徴を持つ。介護保険以前の措置制度のもとで、国の認可が必要な特養施設の設置に関する調整は、長野県においては広域行政単位で行われていた。ところが、南信州地域では地元雇用の確保を理由として、多くの自治体が設置を要望してきたことから、そのような調整が困難な状況にあった。そこで、広域連合の前身である一部事務組合において、形式的には組合で予算計上をするが、実質的には構成自治体による費用負担とする方式が採用されることになり、組合を活用した特養施設の設置が進んでいったのである。

さて、現在における南信州広域連合の事務事業は、大きくわけて次の4つがある。第1に、消防やごみ・し尿処理、および介護認定審査会など事務事業がある。第2に、ふるさと市町村圏および地方拠点都市地域として認定されていることに関連する、計画策定や事務事業がある。なお、ふるさと市町村圏に認定されれば、広域行政機関に基金（10億円）を設置できるが、南信州広域連合では地方拠点都市地域としても認定されていることにより、基金の積立額が通常の数倍の20億円となっている。第3に、平成11年長野県条例第46号に基づく、火薬類と液化石油ガス設備工事に関わる事務がある。そして第4に、南信州広域連合独自の事務事業がある。主たるものとしては、地域ぐるみ環境

ISO 研究会との連携による南信州地域独自の環境 ISO である「南信州いいむす 21」と、愛知県東三河と静岡県遠州とを含めた 57 市町村で構成する「三遠南信」を中心とし、県境を越えた産業・行政・市民のネットワークづくりを目指すための「三遠南信サミット」の実施がある。南信州という、既存の行政地域の単位を超えたレベルで、企業の環境保全活動を推進していることや、県境地域政策を広域行政として一体的に展開していることは、広域連合のなかでも特徴的なことであり、評価できる。

このような南信州広域連合は、飯田市以外は多数の小規模自治体によって構成されているが、広域連合の運営や費用負担については、これらの自治体の意向や負担を反映したかたちとなっているところも見逃せない。

まず広域行政の運営についてであるが、平成 19 年 3 月の規約改定時点において、広域連合議員の定数は 34 人である。このうち、飯田市は 12 人であり過半数を占めておらず、松川町と高森町が 3 人、阿南町、阿智村、喬木村、豊丘村が 2 人、その他の村が 1 人ずつの構成となっている。このことから、南信州広域連合の運営においては、小規模町村の政治的意向を重視したかたちになっていることが分かる。

次に、費用負担についてである。構成自治体のうち、飯田市が人口規模のうで圧倒的な位置にいるため、事務事業にかかる費用の負担割合においては、人口割や利用実績割が総じて 8 割以上を占める構成となっている。飯田市と阿智村における合併を経ても、それ以前の負担割合から変更はなかった。合併によって確かに均等割の負担額が増えているが、上記したように、そもそも均等割がかなり小さい部分しかないため、現時点では負担割合について見直しの動きは起こっていない。

単なる事務事業の共同化を超えて、広域行政の独自性を活かしながら、小規模自治体の地域政策やそれに関連する事務事業を補完的に支える、広域行政のあり様を「支援型広域行政」として定義すれば、南信州広域連合はその 1 つの事例であると言える。しかしながら、広域連合独自の政策展開を強化しようとした場合、これらに対する課税権の付与や地方交付税交付金の交付などを通して、広域連合の独自財源を確保していくことや、特定の構成自治体が主導的な役割を果たし得るための意思決定や費用負担にかかわる制度を検討していくことも必要であると考ええる。

3-6. まとめとして

国土形成計画については、生活面における広域生活圏と、経済面での地域ブロックという、「二層の広域圏」の概念が色濃く反映されている。このうち、前者では「持続可能な地域の形成」において明確に見られる都市主義が、また後者では冒頭で述べた道州制を意識した「自立的な広域ブロック」が見て取れ、生活機能と経済機能の拠点形成とこれらの接合を強く意識したものであることが分かる。しかしその裏返しとして、これらの広域圏の周辺に位置している、地方に位置する条件不利地域や小規模自治体の視点から見た、国土計画や国土政策のガバナンスは十分には論じることができていない。

本章では、このような条件不利地域や小規模自治体を多数抱える長野県南信州地域を事例に、持続可能な地域発展のための地域政策のあり方を探ってきた。そこでは、二層の広域圏による拠点形成と、それらの拠点への集中選択とネットワークの構築を基調としたガバナンスとは異なる姿を見出すことができた。具体的には、基礎自治体における自治体内分権と地方自治体間での広域行政を介した水平的な自治体間連携とによる、重層的ガバナンスへの転換が起こっていることである。このような重層的ガバナンスにおいては、生活圏と経済圏を切り分け、それぞれの機能拠点の形成を図っていくのではなく、生活圏と経済圏を並行させながら、なおかつボトムアップで構築していこうとする志向性を確認できる。そして、そこでの地域政策と地方財政は、事例として取り上げた飯田市や阿智村の自治体内分権や南信州広域連合の支援型広域行政を鑑みれば、従来の物的な社会資本への投資よりも、むしろ価値資本や社会関係資本の蓄積を促すことを重視したものへと、少しずつではあるが転換してきている。それは、持続可能な地域発展のための地域政策の方向性とそれを具体化する方法において注目すべきことであり、ボトムアップ型の国土計画や国土政策は、これらの現実をくみ取ったものであることが求められると言える。

4. 長野県における「新たな『公』」による「持続可能な地域」を実現する試み

4-1. はじめに

2008年7月に閣議決定された国土形成計画は、日本が直面する課題に対応しながら新しい国土像を実現するために、5つの戦略的目標を掲げている。これらの目標のうち、国土を形成する基本単位である地域との関連で耳目を引くのは、「持続可能な地域の形成」と『新たな公』を基軸とする地域づくり」である。

後者の目標について、亘理(2008)は、この目標が他の4つの目標と異なって横断的戦略目標として位置づけられることの意義を認めている。しかし、亘理は計画が「新たな『公』」による参加やこれらの団体への財政的支援といったについて言及せず不確実性を残していることを指摘している。

また、前者の目的について、計画では、これまでの全総が東京を頂点とする一極一軸型の国土構造の是正に取り組んで一定の成果をあげてきたことを述べつつ、地方で地域活力が低下し、人口減少と高齢化、地縁型コミュニティの弱体化等が社会的諸サービスの維持を困難にしていると指摘している。こうした状況の中で、地域の自立的発展を可能とするモデルが必要であるとし、地域の自助努力と地域間の互惠関係の形成を基礎とするモデルが議論されている。しかし、ここでも地域の自立的発展を支える政策について踏み込んだ記述がなされておらず、議論の展開の余地がある。

国土形成計画に対してこうした議論が起こる中で、諸富徹と門野圭司は地域づくりについて興味深い議論を展開している。諸富(2003)は、環境・経済・社会が安定的に維持されながら発展する「持続可能な発展」について議論を整理するとともに、「持続可能

な発展」を実現するために必要なのが社会的共通資本と社会関係資本であり、前者は後者によって支えられて機能するというそれぞれの相互関係を明らかにしている。そして、これらの資本によって支えられた「持続可能な発展」を実現するための公共政策が、これまでのような政府が中心となっていく有形の社会資本建設を中心とする積極的な公共投資ではなく、地域の草の根レベルの無形の社会関係資本の形成を支援し、蓄積を促す公共投資や政策であると議論をしている。また、諸富・門野(2008)は、持続可能な発展のために必要な社会的共通資本について、新しい視点を提供している。彼らは、この概念は制度資本について曖昧さを残していると指摘した上で、この議論の概念の明確化を試みるため、地域社会の発展基盤を阻害する社会的リスクを軽減する制御資本と、地域社会の社会的共通資本を維持管理する上での諸価値を意味する価値資本という新しい視点を提供している。これらの議論は、国土形成計画における地域をめぐる議論を具体的に考えていく上で、示唆に富んだ内容を有している。

他方、国土形成計画が示す地域づくりについて考える際の具体的な事例として、長野県は興味深い試みを行っている。地理的な特性や歴史的な経緯から、小規模町村を中心に多くの自治体が存在する長野県では、1970年代から広域市町村圏を形成してこれらの小規模町村に行政運営や公共サービス供給を行ってきた。更に、2000年に県知事に就いた田中康夫氏のもとで、以前の県政期から実施された行財政改革を継続しながら、その過程で地域が抱える課題を克服する上で地域固有の資源を住民自治により維持管理する「コモンズ」を軸とした地域づくりを推進し、それを支援する施策が実施された。この一連の取り組みは、長野県における「持続可能な発展」を行うための住民らによる地域づくりの活動を支援する政策である。2006年に県知事に就いた村井仁氏は、田中県政下のこうした市町村支援策を継承している。

田中県政下における市町村支援はこれまでも注目されてきたが、まだ十分に検証されていない取り組みがある。その1つに、中山間地域支援を目的とする県単の農業補助金を中心に統合してできた資金を起源とする市町村への財政的支援を目的とした「地域発元気づくり支援金」(田中県政下では「コモンズ支援金」、以下「支援金」と表記)がある。

支援金は県の地方事務所単位で配分されることで広域行政の枠組みを活用しながら実施されており、かつ、市町村などの公的団体だけではなく住民団体やNPO等の公共的団体にも支援主体に加えて、これらの団体による地域づくりの活動を財政的に支援している。この支援金は、国土形成計画が目指している「新たな『公』による地域づくり」を支援する政策ともいえる。

そこで本稿は、国土形成計画が目指している「『新たな公』を基軸とする地域づくり」に基づいた「持続可能な地域の形成」を実現するための政策を考える上で、長野県の取り組みに注目し、こうした長野県の取り組みが小規模町村にどう受け入れられ、地域においてどういう活動が行われているかに注目しながら検証する。この検証を通じて、国

土形成計画が今後取り組むべき持続可能な地域のための政策のあり方について議論をする。

4-2. 農業補助金とその改革論

長野県が実施している市町村支援のための支援金を検証するにあたって、支援金が県の農業補助金を改革することで生まれた経緯に注目し、農業補助金をめぐる議論から支援金分析の視点を得たい。

農業補助金をめぐる議論は、経済学や財政学からこれまでに膨大な研究が行われてきたが、代表的な研究として今村(1978)と保母(1996)がある。まず、今村は先行研究のサーベイと、実際の農政の予算構造や機能と歴史的経緯を分析し、従来の農業補助金が総花的・分散的で、事務経費が多く個々の補助金が零歳であることから、経済効果が乏しいことを指摘している。また、目的・用途が限定されながら、国から地方へ行政組織系列に沿って配分されることで画一的に執行される制度設計がなされていて、農家の自主性や独立性を阻害していることを指摘している。特に後者については、補助金を獲得した農業団体が主体的に活用する際に、農林省と膨大なコストをかけて使用するに至った経緯を明らかにし、議論を補強している。

そして、今村は農村が生産空間であると同時に生活空間であるという複合的な性格を有することや、ニーズの多様化や各々の集落が持つ歴史的伝統などを指摘して、農村が多様性を有していると述べる。こうした多様性を反映した助成制度として、政府の交付金と農業者の拠出金による基金案を提案している。これは、住民の主体的組織を形成して、都道府県、市町村と明確な役割分担をしながらニーズに合わせた事業を一括して展開する内容を持つ基金であり、総合性や柔軟性、農家の自主性を確保して運営するという制度である。

次に、保母(1996)も同様に過去の農業補助金の歴史的経緯と実際の農政予算と農政における政府間関係を分析しながら、農業補助金は福祉的事業にまで拡張してきていること、地域の実情の認識を欠いた統制的な農業補助金は、農家の補助金依存状態や赤字農家を出してきたことで、現場レベルで信頼を欠いていることを指摘した。そして、農業補助金は経済効率だけの観点から改革をするべきではなく、地域社会を維持する目的を明確にした農山村補助金の性格を持たせる必要があること、地域の実情に合わせて全国一律の制度に差を設けるとともに、技術指導など、補助金制度に代わる政策手段と組み合わせる必要があることを指摘した。更に、当時欧州で実施されていた山間地域を支援するハンディキャップ地域政策に注目し、これが農業所得を改善する所得政策、人口密度を維持する人口政策、農村景観を維持する環境保全政策の3つの機能を持つことを指摘しながら、農業補助金を含む農村支援のモデルとして注目している。

以上のように、今村、保母はともに農業補助金は画一的に運用されてきたことで地域の実情を反映せず、農業生産や地域づくりにおいて必ずしも効果が発揮されてきたとは

言えないこと、より柔軟で農家の自立を支援する総合的な農村助成制度を提案している。これらの議論を踏まえながら、長野県における行財政改革と農村支援の取り組みを検証していく。

4-3. 長野県における行財政改革と支援金

小規模町村を多く抱えてきた長野県では、これらに対して独自の支援策に取り組んできた。広域行政による支援の他、農業政策の一環としてこれらの地域への支援を目的に「中山間地域特別農業農村対策事業」（以下「特農」と表記）を行ってきた。

特農とは、県内の条件不利地域に立地する農山村の農業や住民生活を県が支援する県単独の事業である。この事業は1964年度に制定された特殊農業地域総合対策事業を起源としており、行財政改革の中で他の事業と統合される2000年度まで続いた¹。この事業の制度内容を表1にまとめた。生産活動や生活を営む上での条件不利地域での農業活動や住民生活を支援することを目的としており、農業者も支援対象としているが、特徴的なのは、支援対象が市町村と農業者に限定されており、支出がハード建設に限定されている点である。

表 4-1 特農の概要

<p>【対象地域】 特別農山村地域、特定農山村地域、特定地域農業振興地域の農業集落。このうち特別農山村地域とは、林野率 0.75 以上・人口密度 1.16 未満、人口減少率 0.06 以上・財政力指数 0.50 未満の市町村などの地域を指す。</p> <p>【対象主体】 市町村と農業協同組合、土地改良区などの農業者</p> <p>【補助率】 (1) 市町村が行う事業の経費について…事業費の 1/2 以内または 1/3 以内 (2) 農業者が行う事業について…事業費の 7/10 以内。但し特定農業振興地域での事業は 10/10 を県が負担。</p> <p>【事業内容】 ・総合整備事業 ・生産活動強化事業…農産物等の生産振興を図るための施設を設置する事業 ・地場産業育成事業…地域特産物の加工および流通のための施設を設置する事業 ・交流拠点整備事業…地域資源を活用した都市住民との交流を促進するための施設を設置する事業 ・農村景観保全事業…農村景観を形成するための植樹・花壇造成等の事業及び営農活動により作りだされた景観を保全する事業 ・農村コミュニティ促進事業…農業振興と生活改善を図る施設を設置する事業</p>

(出所)長野県農政課『平成8年度中山間地域特別農業農村対策事業事務要覧』より。

2000年から長野県知事についた田中康夫氏は、独自の市町村支援を行うべく、以前から進められていた行財政改革を継承する過程で補助金統合を行い、2001年度から地方事務所を中心とする新たな地域づくり支援策を実施した。この過程で特農も統合対象

¹ 長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会(1993)を参照。

とされ、統合額約 5 億 4000 万円中 2 億 2000 万円を構成し、支援策の主財源として位置付けられた²。

その後、田中康夫氏は「市町村『自律』支援プラン」等を発表して包括的な市町村支援に取り組みながら、これらの支援策を統合し、2006 年度から「信州ルネッサンス革命推進事業支援金」、通称「コモンズ支援金」を実施した。この支援金は冒頭で述べた地域における「コモンズ」による地域づくりの活動を支援することを目的としている。制度内容は表 2 の通りである。特農よりも支援対象、対象事業ともに拡張し、ハード事業だけではなくソフト事業も支援対象にしている点で、従来の農業補助金とは大きく異なっている。また、1 件当たりの支援額も最大で数百万円程度である。2006 年度途中から県知事に就任した村井仁氏は、支援金の名称を「地域発元気づくり支援金」と変え、全ての支援金事業を県地方事務所で決定するように制度内容を変えたものの、表 2 に示した支援金制度の主たる内容は変えずに継続している。

表 4-2 支援金制度の概要

【支援対象】 県内の市町村、広域連合、一部事務組合と住民団体や NPO などの公共的団体
【補助率】 ソフト事業…10/10 以内、ハード事業…2/3 以内
【対象事業】 安心・安全な暮らしの支援、地域交通の確保、県境地域の活性化、やさしいまちづくり、健康な暮らしの応援、美しいまちづくり、魅力ある観光の創出、コモンズビジネスの支援、ゆたかな森林づくり、協働型のむらづくり、特色ある学校づくり

(出所) 長野県資料より作成。

支援金事業は、市町村等の公的団体と住民団体等の公共的団体が立地する市町村を経由して地域にある県の地方事務所に事業を申請し、公表された地方事務所における選定基準に沿って地方事務所の担当課で内容検討を行いながら選定委員会を選定し、事業を決定する。

以上のように、田中県政以降の長野県は、独自の理念を背景に広く農山村地域支援を中心に地域の活動を支援する取り組みを実施してきている。

4-4. 長野県喬木村における支援金事業と地域づくり活動

支援金活動の事例として、少子高齢化と人口減少が進む中で住民主体の地域づくりを積極的に進めている長野県下伊那郡の喬木村に注目する。喬木村に注目する理由は、財政状況が下伊那郡の平均的な農山村であるからである。更に、住民の農業活動や地域づくり活動を積極的に支援する取り組みを行ってきているからである。というのも、市町村合併を機に盛り上がったこうした学習や今後の村づくりのあり方をめぐる議論は、そ

² 2009 年 1 月 8 日長野県農政部農産物マーケティング室でのヒアリングより。

の後の村内における地域づくり活動のきっかけになったと評価する声もあるからである³。

喬木村では、2003年に隣接する飯田市との合併の問題が持ち上がり、住民の学習会が頻繁に開催されて住民自身が合併の是非を議論し、2004年に住民投票で合併をやめて自立した村づくりを行う決定をした⁴。これを機に、村では住民主体による地域づくり活動を村づくりの中心に据える第4次総合振興計画を作成した。この計画には、同時期の田中県政期が提示した「コモンズ」を中心とする地域づくりの理念である、「補完性の原理」（住民活動を中心に行政がそれを補完していくこと）や「協働」（住民と行政の対等関係に基づいた取り組み）を積極的に取り入れられている⁵。

また、この計画の策定と同時に進められた行財政改革の中で、村の補助金の見直しが行なされた。ここでも田中県政の理念が反映され、補助金を統合して交付金化して村内の地区に10～30万円ずつ分配する「自治振興交付金」（2006年度より）や、地区レベルで実施される地域づくり活動を支援する総額100万円の「地域創造支援金」（2007年度から）が創設された。これらの交付金や支援金には、いずれも村内のソフトの活動を積極的に支援する理念がある⁶。

このように、田中県政期において持ち上がった市町村合併とそれに対する住民の検証をきっかけに、喬木村では住民も参加しながら、田中県政下における地域づくりの理念を採用しながら、住民主体の地域づくりを進めるべく村の総合計画や行財政改革が進められている。

このように、村では行政レベルで住民主体の地域づくりを進めていく体制を整えているが、草の根レベルではこの前後で地域づくりの活動が行われている。そのうちの1つに、村内の地区でできた農産物を直売所を作って販売し、稼得機会を設けて地域の活性化を図ろうとする「楽珍会」の取り組みがある。

楽珍会は喬木村の富田地区の住民で結成された。きっかけは区内の遊休化しようとしていた農地で区内の住民が農作業を行い、農産物で収穫祭を行ったことがきっかけ。当時富田地区や公民館の役員らのネットワークによって、2005年に20名のメンバーで母体となる「楽珍会」が結成された(桐生,2008)。

楽珍会は直売所の建設にあたって、村の補助金を100万円受けるとともに、母体のメンバーから10万円ずつ出資を募り、合計300万円の予算で直売所を建設した。更に、2007年度に総費用400万円のうち、県からハード事業として元気づくり支援金295万円を受け、直売所の隣に食堂を増設した。いずれも建設の際には会のメンバーとして参加していた設計士や大工が中心となって、富田地区内の共有林の間伐材を用いてメンバ

³ 2008年9月30日喬木村氏乗区萩原順治氏へのヒアリングより。

⁴ 喬木村における住民の市町村合併の検証活動の経緯については桐生(2008)を参照。

⁵ 喬木村役場村づくり推進室(2006)を参照。

⁶ 2008年9月17日喬木村企画財政室ヒアリングより。

一自身の手で建設したという。

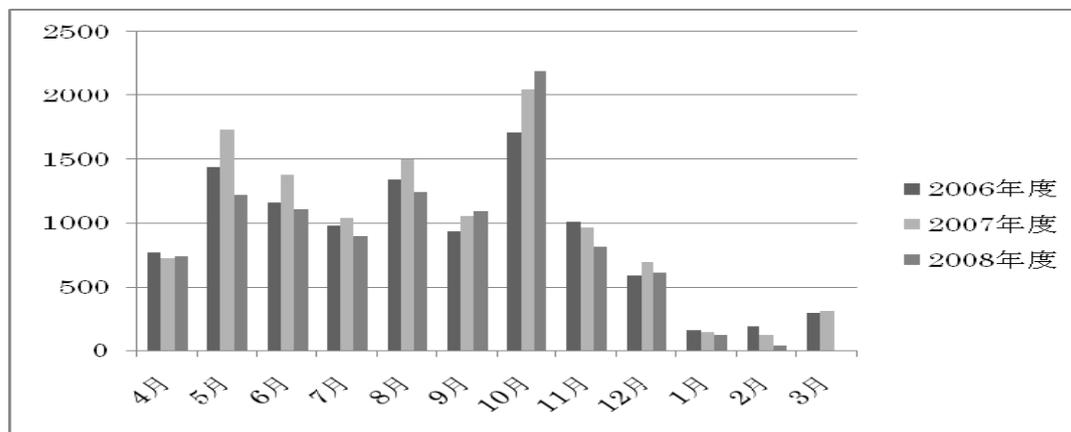
このように、楽珍会は地区の農産物を直売所と食堂で販売することを通じて地区の振興を目的に活動をしているが、その過程で村の補助金と県の支援金を得ながら、自ら汗をかいてこれらの建物を建設し、販売を実施している。

その結果、楽珍館は地域づくり活動としてどういう成果を上げたか。まず農産物販売を行う楽珍会の会員であるが、2008年度は地区内の住民902人中49名の住民と農産物加工組合などの4団体が会員として登録している。その後団体の会員は4団体のままであるが、個人会員は45人(2006年度)、46人(2007年度)と推移してきている。

直売所は2005年6月から活動を開始した。2005年度は6月からの10か月間の販売額の総和であるが、初年度の売上額が約727万円で、翌年は約850万円、3年目の2007年度には約1200万円を記録し、順調に伸びている。2009年度は2月途中までの販売額であるが、約1159万円を売り上げている。販売される農産物は、品目で多いのは松茸を含むキノコ類、野菜である。会員の農産物の平均的な売上額は月2~3万円で、個人の年間売上額が10万円以上の会員が全体の6割程度であるという。これらの売上額は、小田切(2007)のいう「小さな経済」の規模にあたる額である。

また、月ごとの直売所への来客数を図1に示した。初年度の記録はないために2006年度からとなっているが、2006年度から2007年度にかけて月ごとの来客数が順調に伸びている。これまでトータルで1万2000人程度の子客を記録している。

図4-1 楽珍館来客数



(出所)楽珍館資料より作成。2008年度2月の数値は2月8日までの数値である。

4-5. おわりに

以上、田中県政以降の長野県の市町村支援の取り組みと、それを受けて実施されている県内の村の取り組みの状況について述べてきた。これらの取り組みから、「新たな『公』」による「持続可能な地域」実現のための政策のあり方について議論を展開したい。

長野県における市町村支援は、「新たな『公』」による「持続可能な地域」実現のための政策の1つのモデルを提供していると考えられる。その理由としてまず第1に、長野県が実施した補助金統合と地域支援のための新たな支援金の創設、そしてその影響を受けて実施された喬木村の地区への財政的支援は、今村や保母が主張した多様性を持つ農山村や地域のニーズに適合した柔軟な資金の活用が可能であるとともに、地域の自主性を育成することを可能にしているからである。特農から支援金への制度改正は、助成対象や使途が限定された状態から大幅な拡張を実現しており、「新たな『公』」である住民によるソフト事業等の提案に対して支援金を付ける従来の補助金にはない配分方法を行っている。こうすることで、事業の中に農業技術の研修なども盛り込むことができ、保母(1996)が指摘した補助金制度と他の制度の組み合わせを可能にする内容となっている。ここで興味深いのは、支援金事業1件あたりの支援額はさほど大きくないという点である。地域の自主性を育成する際には、必ずしも大規模な事業である必要はない。

第2に、県の支援金や村の財政的支援は、地域で既に構築されている住民同士の社会関係資本を支援し、蓄積する機能を果たしているからである。楽珍会は富田地区のネットワークで形成された組織であるが、組織の中の協働によって直売所建設や食堂が増設された。建設にあたっての補助金や支援金額はさほど大きな額ではなく、更にこれらの組織が販売と施設の維持管理を行い、今日まで売上額が伸びるという成果を得ている。楽珍館の事例は、地域活性化には無形の社会関係資本の形成及び強化に対する支援でも十分であり、これらが地域社会における制御資本として十分に機能しうることを示している。

最後に、これらの財政的支援を支える理念である「コモンズ」は「新たな『公』」による「持続可能な地域」の形成を行っていく上でのガバナンスモデルの1つと考えられる。長野県では、県地方事務所を中心とする広域行政の歴史があり、これを活用することで「新たな『公』」である住民やその組織(「コモンズ」)活動を県と県地方事務所、市町村が支えるという重層的なガバナンスが形成されており、それに基づいて上記の地域への複数の財政的支援が実施されている、国土を形成する基本単位である地域がこのように下から重層的に構成されながら、これに基づいて草の根の活動を支援することは、新しい国土システムを考える上で1つのモデルであり、国土形成計画で議論されている内容を具体的に地域で実現する上で、注目すべき内容を有している。

5. 地域内資金循環システムの形成と課題

5-1. 背景と問題意識

国土形成計画は、広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックを形成し、時代と環境の変化による新時代の国土構造の構築に向かっているものとして性格を明らかにして、そのための各広域ブロックの自立的な発展を目指している。ところが、このためには新しい広域ブロックを支えている各自治体の自立と水平的ネットワーク

が前提にあつてこそ、広域ブロックの自立が可能になる。そのためには、外需依存の産業構造を支えてきた現在の社会経済システムの変容をも促さなければならず、「新たな公」の創出ができなければならない。少子化・高齢化が進展し、人口と経済が傾向的に縮小していく時代に突入しているこれからの課題は、国土全体の構造を維持するための経済拡大と成長を達成していくのでなく、持続可能な地域構造の確立とそれらの地域が柔軟に連携、共進化していく過程を土台する国土構造を構築することであり、その目標は地域の固有性と独自性の形成の最優先に達成し、その地域間の連帯による新しい国土構造を形成していく大きな方向転換を伴わなければならない。前述したとおり、新しい地域の固有性と独自性を確保するために、各自治体のヒエラルヒーでは、国家レベル、広域ブロックレベル、広域自治体レベル、基礎自治体レベル、各自治体間の連合レベルといった様々なレベル間の重層的ガバナンスを構造化していくのが大きな流れにならざるを得ず、その構築による「新たな公」の拡大と現実化を成し遂げていくのである。

その重層的ガバナンスによって支えられるそれぞれの独自性・固有性を発揮する地域構造は、地域内資金循環の実現と資金循環の多様なガバナンスが展開されていく内部構造を持ち、同じパターンが繰り返されるのでなく、多様な形態での資金循環モデルを作り上げていく構造である。長野の事例は、その意味では他の地域とは異なる多様な資金循環モデルを形成している事例を多数含んでいる。例えば、使い道の問題や購入が限定されているとの限界があるため、全国的に減少傾向にある地域通貨の場合、長野県内では最盛期には 32 を数え、2006 年現在で 18 の地域通貨がそれぞれの自治体で流通されている最上位クラスの地域である。この章では長野の現地調査を通じて得られた地域の資金循環システムの可能性を検証し、その構築に必要な制度的な補完とイギリスの制度から伺える改善点を論証したい。

5-2. 高森町のケースー住民主体の地元企業への金融支援

(1)背景と一般的な状況

高森町は下伊那地域の北部に位置し、飯田市の北部に隣接している人口 12,976 人(2005、国勢調査)の町であり、周辺の自治体とは異なって、継続的な人口増加を示している。その理由としては、まず高森町の自治体の政策として外部からの中小企業誘致に積極的な意欲を示し、それによって働き口の拡大を図っていることである。また、高森町は福祉政策に積極的に力を注ぎ、安心介護支援金制度(要介護者、要支援者の利用者負担の全額から 50%を援助する制度)、介護者支援金制度(要介護認定者を在宅で介護している介護者等に一定の支援金を受給する制度)、第 3 子出産にあたり支給する出生祝金、母子・父子家庭の医療費を事実上全額補償する母子父子家庭医療費保障制度な、住民の安定した生活を保障する様々な独自の制度を実施している。これによって住民の外部流出を防ぐことができ、また周辺自治体からの人口の流入を招いているものである。この中で、地元の中小企業の保護・支援のために高森町では、商工会が中心にな

って従来の仕組みとは異なる中小企業支援システムを作って地域内の資金循環システムの構築を試みている。

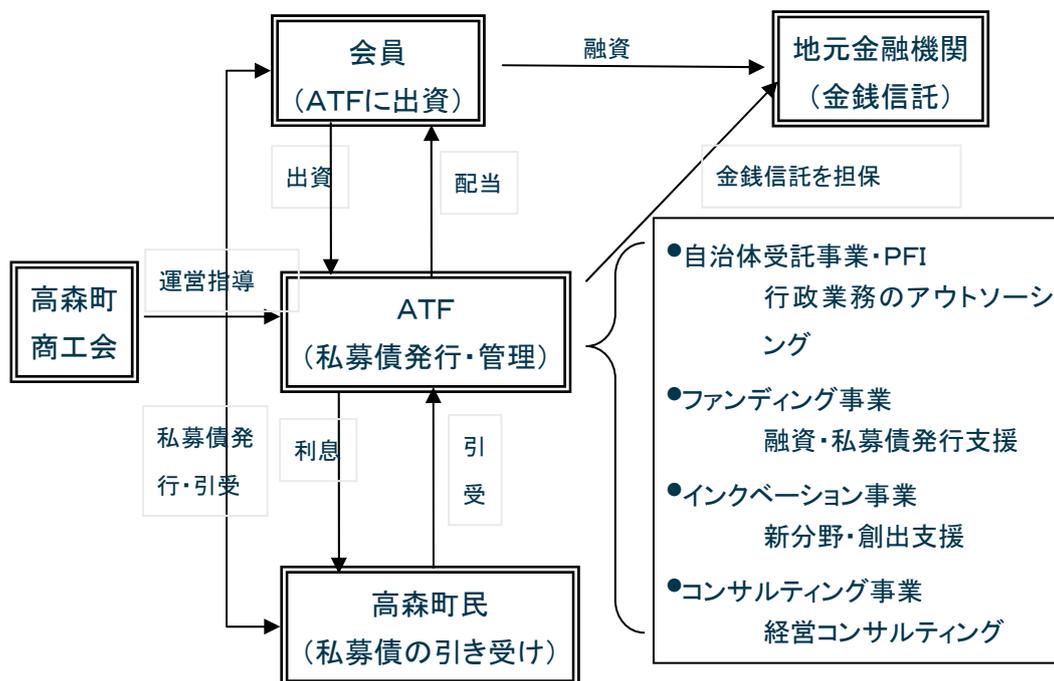
(2) ATF の仕組みと特徴

高森町の資金循環の中心には飯田信用金庫があつて、今までも地元の経済、中小企業には大きな力を発揮していた。ところで高森町の商工会は、いつまでも金融機関の力のみ依存していくには住民が主体になる地域の資金循環を成し遂げることができないし、地元企業への支援も迅速かつ柔軟な形で行われたいという弱点があると指摘されてきていた。

高森町商工会は、2001 年から直接金融を利用した地域住民による地元企業への支援システムの仕組みを工夫しはじめ、2 年間の研究・検討のうへ、少人数私募債を活用した地元企業支援システムを構築した。2003 年、商工会は地元企業と個人に呼びかけ、地元の中小零細企業 15 社が出資した株式会社 ATF(アルプス・トラスト・ファンド、以下 ATF)を設立する。ATF を通じた資金循環の仕組みは図表 1 のようである。ATF が行う主な活動としては、①ファンディング事業(会員企業の少人数私募債券の引き受け・発行、信用供与、コミュニティクレジットによる資金調達支援)、②経営コンサルティング事業(会員相互による会員企業の経営コンサルティング及び経営情報の提供□)、③インキュベーション事業(地域のベンチャー事業の育成)、④自治体の付託事業(アウトソーシング)の引き受けなどを展開している。ファンディングには、少人数私募債をメインにしているため、投資事業の規制・義務事項から逃れることができ、小額でありながら、自由に地元企業への投資が可能にしているのが第一の特徴である。少人数私募債は、社債の一種で引受人が 50 人未満、かつ発行額が 1 億円未満であれば、有価証券通知書の提出義務がなくそのために引受人の匿名性が補償できる。これによって事務負担、コスト負担が軽減できるメリットがある。また、これは借入金でないため満期償還による返済を行い、社債利息を払えば、長期間の安定した資金の確保が出来る。

ただし、社債の定款作成、利息払い時の源泉徴収事務などの負担もあるので、一定水準の経理事務のコストを背負わないといけない。このデメリットのせいで多くの中小企業は直接、社債特に私募債を発行していない。この弱点を克服して、地域内での資金循環も構築する一石二鳥を狙ったのが高森町の試みである。つまり ATF はコミュニティ・クレジットを利用して、一つの会社では創出しにくい大きなクレジットを町の住民・企業が作り上げることによって、支援が必要な企業に迅速に支援ができ、また各種コストやテクニカルな問題も一挙に解決できた。実際に高度な事務や経理などは ATF が直接背負うのではなく外部の調査機関との協力・連帯によって克服している。調査機関は、この情報を利用してコミュニティ・クレジットのプールすることができ、これを地元の金融機関に提供して新たな融資市場を作り上げている。

図 5-1 ATF の地域資金循環の模式図



[出所] アルプス・トラスト・ファンドの資料から再構成・修正

ATF はキョウワドリームファンド 1 次・2 次を始め、私募債をメインとして 3 回の中小企業支援（総額：2500 万円）を達成している。

また、2006 年には自治体の開発事業である「蘭ミュージウム」の温室増設事業に同じく私募債の募集を実施、1300 万円の資金を町の開発資金として投資することができた。これは町の公債発行による様々な手続き、許可待ちによる事業の遅滞も伴わないメリットがあることを自治体も認識したことも重要です。また、これには地域内の資金循環による開発が実行できたという事実のみならず、自分の町の事業に対する事項責任、説明責任にも一定の力を添えることになるのである。

5-3. NPO 夢バンクー地域内の資金をコミュニティ活動へ循環

(1)一般的な条件と夢バンクの誕生

NPO 夢バンクは、コミュニティ活動の中心になる NPO・団地への直接支援を掲げて設立されたものであり、収益性などの面では事業への投資価値が見込められない非営利事業に対して専門的に融資を行っている。

まず、長野県内の NPO のめぐる一般的な状況を見ると次のようである。長野県では 2009 年 2 月の時点で 837 の認定 NPO が存在し、年間 50 前後の認定団体の増加が見られている。このために、県庁の NPO 活動推進室は直接的な NPO 支援より、認定業務

に仕事での大きな負荷があり、NPO に対する積極的・効果的な活動推進はそれほど活発ではない。その増加は大いに介護関連の NPO の増加によるもので、環境事業や文化活動関連の NPO がそれに次ぐ。

これに県や自治体の NPO への直接融資などの支援制度はあるが、これによる支援を受けるには、一定の規模額(500 万円、5 年以内)についての責任が取れる団体に限られ、更に、融資を行う金融機関の融資条件をクリアしなければならない。一方、県の支援制度とは別に地元金融機関による NPO 融資も早期から行われていた。2001 年に上田信金が NPO 融資を開始し、2004 年には県内最大の長野信金も NPO 融資を始める。長野県労金も、近畿労金の事例に倣い、2005 年から長期低利の NPO 融資を設ける。しかしいずれも保証人 3 人が必要で、担保が要求されるなど、NPO にとってはハードルの高い融資条件になっていた。

このような状況の中で、地域の NPO への住民主体の積極的な資金支援のために 2003 年 8 月に NPO 夢バンクが設立された。設立を刺激したのは、同年 6 月から 7 月かけて県庁お主催で開かれた「NPO 活動を語り合う会」がきっかけになり、その語り合う場で、2002 年に北海道において県と住民の出資による NPO バンクが設立されたという情報が流れたのが直接の動機になった。わずか 1 ヶ月での決定・設立である。融資は事業準備と許可などが揃われた 2004 年 7 月から始まった。

(2) NP 夢バンクの仕組みと特徴

NPO 夢バンクは、非営利事業を対象とする特徴のうえ、ATF とは異なる仕組みをとっている。それを要約すると図表 2 のように表れる。

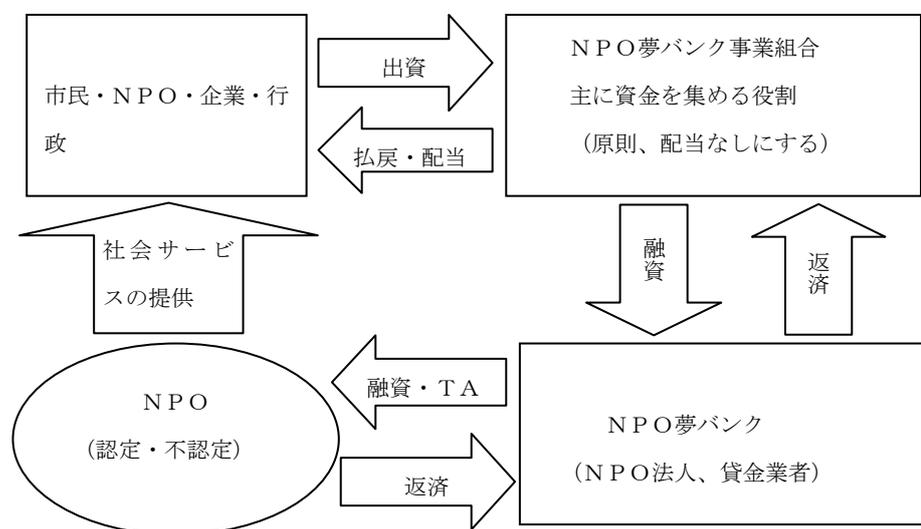
まず、NPO 夢バンクは、資金を集める役割を担う「NPO 夢バンク事業組合」と個別 NPO に融資を行う「NPO 法人 NPO 夢バンク」の二つの組織に構成されている。これは NPO 法の関係上、資金集めの活動が出来ないことと、融資のためには金融機関として登録しなければならないためである。つまり、NPO・企業・市民は「NPO 夢バンク事業組合」に出資をし、組合が「NPO 法人 NPO 夢バンク」に融資を行う形を取る。その NPO 夢バンクが個別 NPO に融資をし、また人材・物資・アドバイスを提供するテクニカル・アドバンスも実施する。

実績としては、事業組合は、2008 年 9 月末時点として 85 件(内訳は、個人 40 件、NPO37 件、企業 4 件、労組 4 件)の出資があり、出資金は 1,844 万円、また NPO 夢バンクは 6 件・2500 万円の寄付を得て、これを融資の原資として使っている。それから県と長野市・上田市から総額 2,200 万円の借入金がある。

融資の実績は 2008 年 9 月末時点として 41 件・9,619 万円に及ぶ。その種類別内訳は、保健・医療・福祉関係の団体への融資が最も多く、20 件・5,010 万円になり、環境保全事業・団体への融資が 13 件・2,530 万円として次いでいる。融資の地域的な分布は、上田市・長野市・松本市に集中している傾向であるが、それ以外にも県内 9 市町村

に渡っており、県内の全域に広がっている。

図 5-2 NPO 夢バンクのしくみ



【出所】 NPO 夢バンクの資料(2007)を再構成・修正

融資の概要は次のようである。まず、融資はいつでも受けられるものでなく、四半期末ごとに年 4 回融資の申し込みを受け付けている。期間は 3 年以内で、金利は年利 2.0%~3.0%以下に設定される。融資対象は県内の非営利組織であれば、法人格の有無を問わず融資が受けられる。保証人は申請団体の代表は必ず保証人になり、その以外に 1 名、合計 2 名の保証人が基本である。融資金額は上限 300 万円の小額であり、金額により、元利均等毎月返済、元金均等毎月返済、期日一括返済の返済方法を設定する。

夢バンクのもっとも大きな特徴は、その成長の早さにある。原資目標の 1 億年には遠く至らない出資であったが、融資開始から 4 年でほぼ一億円に近接する融資を実施しているケースはほかにない。ほぼ同じ時期に設立された東京コミュニティパワーバンクは、9,295 万円の出資金を集めたが、融資総額は 5,100 万円に過ぎない。また、夢バンクに触発されて 2005 年設立された「新潟コミュニティバンク」の場合も融資額未だに小額にとどまっている。また、返済率 100%として 1 つの融資とて焦げ付き我なかつたのは、の事業の安全性と管理の充実性も証明している。

(3) 課題と限界

まず、制度的な保護を取り付けるのが大きな課題である。これは NPO バンクの共通の課題であるが、現在の仕組みとしてはこのような非営利のコミュニティ金融活動を支援する制度的な保護措置がないため、法律の枠組みとしては貸金業者として登録し、活

動するしかないということである。

第2は、融資拡大の困難さである。融資を拡大させるには、資金回転を早めるか原資を増やす方法を取っていくが、資金回転を早めるには融資を受けたNPO自体の事業展開を人為的に短縮することになるので、本来の目的を損なう恐れがある。

第3は、自治体とのパートナーシップである。現在夢バンクは、多額の長期借入金があるが、これは自治体が出資でなく貸出による支援を決めたから出来たものであり、長期とはいえ、借り入れ延長の時に返済を要求される可能性は依然として存在し、これが経営の心理的不安とクレジットの不確実性を招いている。対等なパートナーシップによる地域内の資金循環を実施するには至急に解決しなければならない課題である。

5-4. 南信州おひさま進歩のケース—エネルギーと資金の循環型社会

(1) 一般的条件と背景

南信州おひさま進歩は、下伊那の中心都市・飯田市にある市民出資型の自然エネルギーの普及・運営を担当する民間会社であり、地域内資金循環の側面では、ATF、夢バンクのように支援を中心目標におくのではなく、環境ビジネスの展開と営業を通じて資金の循環を測っているところである。

飯田を中心とする下伊那地域は本来、日本でもっとも晴れた日の多い地域であることが有名であり、また、飯田市も96年から環境を中心とする総合計画を立ち上げ、環境のまちづくりを継続している。住民によける環境意識も早くから浸透していて、2006年に市長交代による新総合計画を立ち上げているが、以前として環境のまちづくりは中心的な位置占めていて、環境ビジネスへの拡大を目論んでいる。

このような状況で、市民出資の環境ビジネスを目標に2004年「南信州おひさま進歩」が創設された。おひさま進歩は市民出資によるファンドが資金循環のメインであるため各目的により異なる事業設定・資金設定になっている。しかし、その背景にはいずれも地域の住民主体による環境事業の拡大と資金循環の実現がしかれている。

(2) 資金循環と環境事業

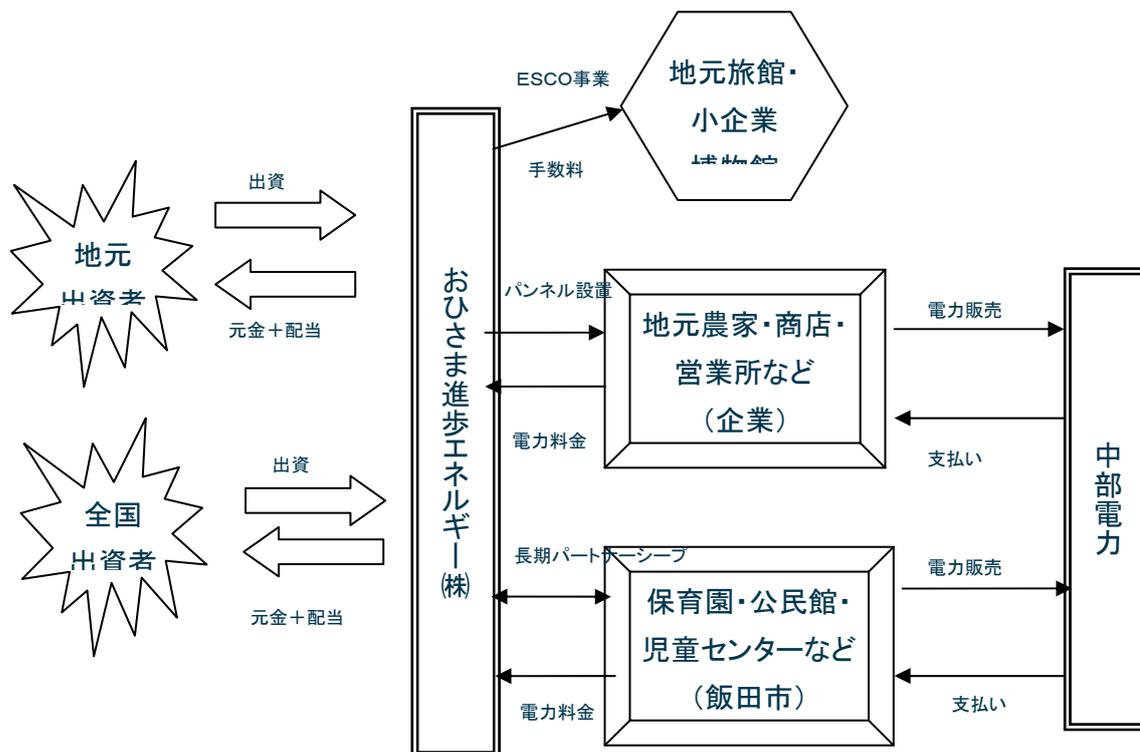
しくみを把握するのに、おひさま進歩の初期事業の形を図表3で表している。このしくみは、主にA号匿名組合が中心となっている。

おひさま進歩が経営しているファンドは、2009年1月現在A、B、Cの3種類があり、それぞれも目的と特徴が異なる。

まず、A号ファンドは、飯田市内の太陽光発電の一般普及と省エネルギー事業(ESCO)の実現をために設立されたもので、償還期間は10年で3億8千万円の規模である。事業投資がメインで、2005年5月に募集が終了した。B号ファンドは、太陽光発電の南信州全体への拡大と省エネルギー事業への集中的な投資のために設立された。事業投資よりは省エネ事業が中心であり、償還期間は15年で5億円の規模である。

2007年11月に募集が終了した。C号ファンドは、南信州全体へのバイオマスの普及、温泉・スポーツ施設での廃熱、おひさまスタイルの全国的な展開のために設立されたもので、償還期間は20年で7億5千万円の規模である。2008年11月で募集が終了した。

図 5-3 太陽光発電事業と資金循環の仕組み



[出所] おひさま進歩 2007 の資料を再構成・修正

それぞれ異なる性格はもっているが、長期間の計画を実現するために地元からの資金に力を入れている。A号ファンドのみを挙げてみると、出資者総数 451 名の中に飯田市内で 53 名(11.8%)の出資があり、長野全体では 72 名(16.0%)として全国最多である。

活動状況は、太陽光発電の場合、A号ファンドでは公民館・保育所を中心にあり、地域も飯田市内に限定され、38箇所には過ぎなかったが、B号ファンドからは一般住民へ拡大、そして地域も泰阜村や阿智村のように南信州全体へ拡大しているため、2008年11月現在に164箇所増加している。発電電力の自家消費量(2006n年度149,706kwh)と販売価額(kwhあたり22円)の設定から、収益の長期分配と出資金の償還には問題ないという。ESCO事業は、飯田市内と商店街をターゲットに設定していたのですが、美術館やホテル・展示場・養護ホーム等の大型施設での収益がメインとなっている。これからはC号ファンドの本格的な運用を通じてバイオマスと一体となる一層の事業拡大

が予想される。

(3) 課題と限界

こうして一般出資によって大型の資金運用が可能になり、その結果、急速に自然エネルギーの普及は広がっているが、それにはいくつかの課題もある。

それは、自治体とのパートナーシップとガバナンスの関係である。自治体との関係は、最初に太陽光発電に飯田市 20 年間の契約を結び、全幅的な支援を受けていることが挙げられる。これで初期段階の事業が安定化できたといえる。南信州地域へ事業を拡大していく過程では「南信州環境協議会」との関係を通じて、それぞれの自治体と個別に対応しなくて一挙にかけ決することができた。多数の自治体間の協議では利害関係の衝突・折衷などが一般的であるが、長野、特に下伊那地域では、広域連合を実施し手調節してきて経験が長く、「南信州環境協議会」との関係もスムーズに解決することが出来た。それは、おひさま進歩に対する交付金が環境協議会を通じて支給され、補助事業への申請も環境業議會を通じて行われるので、その間に、平等の関係が正立していなければ、自治体との長期的な関係保障が難しくなる。このようなガバナンス体制を安定的に確保するのかがどうか、事業の長期安定性を確保し、地域内の資金循環を制度的に保障することにある。したがって、今後、下伊那全域においていかなるガバナンス体制を構築するかが課題として残っている。特に、バイオマスは、このようなガバナンスの構築がなければ、広範囲での普及・定着は容易ではなくなるのだろう。

6. 持続可能な地域発展に寄与する政府の役割とは何か

以上、本研究プロジェクトで明らかになったことをまとめてきた。EU がその結束政策を通して行おうとしているように、これまでの国土政策や地域開発政策はその転換点に立っており、新しい発展概念に照らし合わせてその中身を精査すべきときが来ているといえよう。それを大きく規定しているのが経済のグローバル化であり、経済構造の「非物質化」とも呼べる発展動向である。これらは、従来型の公共投資の経済効果を弱めるよう作用しているが、それは今後もさらに継続するトレンドである。社会資本整備を全国的に均等に配置するという政策の重要性が消えるわけではないものの、今後の国土政策や地域開発政策は、以下の要素を重視しなければならないというのが本研究のメッセージである。

第 1 に、持続可能な地域発展を後押しするインフラ整備が必要である。そのためには、我々の言葉で言う社会的共通資本の蓄積を促す必要がある。これはもともと宇沢弘文東京大学名誉教授が提唱した概念だが、それは「社会資本」、「自然資本」、「制度資本」からなる(我々は別の箇所、この概念を換骨奪胎し、「人間資本」、「基盤資本」、「制御資本」、そして「価値資本」新しい社会的共通資本概念を規定している[諸富徹・門野圭司『地方財政システム論』2007 年、有斐閣])。長期的な観点から持続可能性を考え、1 人あたり GDP の成長だけでなく、自然資本とのバランスを考えた発展を促すことが必要

であり、そのための制度構築が必要である。

第2に、経済構造の「非物質化」に対応した地域開発のあり方を探っていく必要がある。これまでは経済にとって外部とみなされていた環境や文化がきわめて重要な役割を果たすであろう。創造都市やサステイナブルシティが議論されるゆえんである。これらの発展を促すには地域の固有性を生かしていく必要があるが、現実にはファイナンスに困難があることが多い。本研究ではしたがって、地域金融の新しい仕組みを地域で構築する試みの検討を行った。しかし、そのことと地域開発の具体的な連関については、本研究でも課題として残った。

第3に、社会的共通資本の維持管理の成否を左右するのが、社会関係資本の蓄積の厚みに他ならない。社会関係資本の蓄積が厚ければ、それだけその地域における信頼と互惠性に基づいて形成されたネットワークが厚みを持っていることを意味する。パットナムが明らかにしたように、政府がうまく機能するか否かは社会関係資本の厚みによって左右されるが、同様に社会的共通資本を維持管理する政府の能力もまた、その国における社会関係資本の蓄積によって規定されるであろう。その意味で、社会関係資本の蓄積を促すことは、実は社会的共通資本を維持管理する政府の能力を高める可能性がある。

このような社会関係資本を蓄積しつつ地域のガバナンス能力を高めていく試みとして、本書で分析した公民館をはじめとする自治システムはきわめて重要な役割を果たす。また、国土計画をトップダウン型からボトムアップ型に転換していく上で、広域連合や自治体内部における分権が重要な役割を果たす。