

## 「経済社会の変化を踏まえた地域開発の在り方」

室蘭工業大学 田村 亨

## 1. はじめに

1998年3月、新・全国総合開発計画（21世紀の国土のグランドデザイン）が決定され、この中で多軸型国土構造の形成が盛り込まれた。この計画を見て印象的だったことは3つある。それは、所得格差是正（市場統合）のための社会基盤整備は概成し、少子高齢社会の到来により地方部の人口減少が著しくなるとの認識のもとで、新しい産業の芽が少ないわが国においては、安定経済成長を持続（成長率2%を維持）させながら生活質の向上を目指す、と国が判断したことである。そして、少子高齢社会に対応した地方部の生活質向上を図る方法として地域連携軸が議論され、これを幾つか束ねた地域ブロック（例えば、北海道ブロック）ごとに国際化を促進させて自立を図るとされた。全国総合開発計画を施設整備計画と捕らえると、上記の変化は、明治新政府以来130年間続いた国の一元管理による社会基盤整備をやめるという意味で新しい方向性を打ち出したものである。この動きは、1997年橋本政権以降の行政改革の方向とも一致している。すなわち、21世紀初頭からは、地域ブロックが、国際的な視野から考え責任を持って行動する時代である。

その一方で、1998年以降、産業政策に関わるいくつかの変更がなされた。それは、農産物に関わる一層の輸入自由化と、新しい製造業を国主導で興すことである。後者について簡単にまとめる。わが国は1985.9のプラザ合意以降、国際水平分業の時代に入った。そしてバブル崩壊後ここ数年における製造業の東アジア転出は著しく、耐久消費財から日用雑貨までの70%弱が東アジアで生産され輸入されている（3年前までは40%強）。北海道ブロックでは見られないが、ここ数年間で関東以西の臨海工業地域は工場群の廃墟となってしまった。臨海部の産業立地については、昭和40年頃から重厚長大産業が、昭和50年から食品加工なども加わって、産業の30%が臨海部に立地していた。それが、平成11年の統計では10%を割る状況である。この状況は正に20年前のアメリカである。

では、アメリカはどのようにして立ち上がったのか？実は、国（行政）がリ-ダ-シップをとり外資の導入、期限付き有限会社の設立、地価を低く抑える施策などを行った。国は「今の産業構造変化をどのように捕らえているのか」を明示する段階に至っていないが、三大都市圏を中心に新しい製造業を興す動きが活発である。もしも、北海道ブロックでも新しい製造業の芽があるのであれば、戦後からの地域産業構造そのものをドラスティックに変え、地域ビジョンを変えるべきである。特に、臨海部の都市再生として、民間プロジェクトを誘導する仕組みを、国が主体となって進めることはできないであろうか。

## 2. 北海道開発の時間管理

北海道開発を考える場合、短期的課題と中長期的課題を分けて考えるべきであろう。

中長期的課題とは、21世紀の国土のグランドデザインで示された「生活質の向上」に関わるものである。第6期北海道総合開発計画の基本理念で示された「第2節 恵まれた環境や資源を誇りを持って次世代に引き継ぐ北海道の実現」と「第3節 多様な生活や文化を享受できる安全でゆとりある北海道の実現」がこれに当たろう。地域の自然・技術・芸術を通して、美しい地域に居住していると自覚できる北海道を目指すための理念である。

これに対して短期的課題とは、50年間に渡る「所得格差是正」の流れをこれから50年間に渡って形成する「生活質の向上」の流れへ変更する時点で起こる課題である。例えば、オホ・ツク価格が存在するように、まだ全国市場に組み込まれていないオホ・ツク地域、十勝地域、釧路・根室地域が存在していることである。また、農林水産業と公共事業に依存した産業構造を転換する方向性（観光業など）が明確にされていないことである。産業すなわち「雇用」と、「生活」は、北海道の住まい方を示す総合計画の両輪であろう。第6期北海道総合開発計画の基本理念で示された「第1節 国の内外に開かれ自立する北海道の実現」の主たる課題は、産業構造の転換とその立地促進を支える社会基盤整備である。

北海道開発計画においては、上のような短期的課題と中長期的課題を、時間軸上で連続性を持たせて解決してゆくことが問われている（時間管理の必要）。この場合、公共の準備範囲の明確化、国の役割の明確化、地域住民への説明責任、総合計画と事業計画を繋ぐ施策の弾力性、的確な施策評価指標を提示してモニタリングしていくきめ細かさ、などが必要であろう。ここで言う時間管理の問題は北海道特有のものであり、北海道局の強いリ・ダ・シップの下で実現されるべきものと考えられる。私を含めて社会基盤整備に携わる者の反省として、社会基盤整備がなされれば産業が付いてくると考えていた。その実際は、北海道の社会基盤整備量に比して産業立地は全国平均を大きく下回っている。この点から、上記のと は特に重要であろう。

## 3. 地域ブロックの自立のための地域連携と、地域・ブロック間競争

ここで言う地域ブロックは北海道全域のことであり、地域とは第6期計画に示される道南、道央、道北、オホ・ツク、十勝、釧路・根室の6地域である。

「自立」：自立とは北海道ブロックが「自分のお金で地域経営すること」であり、経営の中長期目的は「地域住民の生活質の向上」となる。危惧すべきは、近年の財政コスト削減や域際収支の赤字解消が目標になって、地域の自立が第二義的課題になってしまうことである。

短期的課題から言えば、北海道経済を力強く牽引するエンジンが必要である。北海道に何故、製造業が張り付かないのか。室蘭にある新日鉄（ステンレス鋼）・日鋼（1万トプレス）に学ぶと、「常に新技術の導入が図られ、世界の中で製造技術の世界標準を作っていることが必要」と言われる。地域に工場があることではなく、世界の最先端をゆく技術力を

持っていることが重要である。このエンジン作りを、道央圏で行なうべきであろう。リサイクル産業などの立地を考えると、石狩湾新港 - 千歳空港 - 苫小牧東部を結ぶ産業コリド - の明確な打ち出しとともに、民間活力を誘導する社会基盤整備の検討が必要であろう。また、石狩湾新港にあった三井東庄肥料工場が外資によって M&R された事例から、産学住遊機能のあり方や、北海道のゲ - トウエイ機能の充実も検討すべきであろう。

中長期的課題から言えば、経済から生活、文化、環境、安全、安心へと大転換する文脈の中で、北海道の自然環境と住まい方の共生があげられよう。台湾・韓国などからの環境客は何を求めて北海道にやってくるのか。北海道に似た風土を持つアメリカ・カナダからの観光客は京都や隣国の中国に行っているのである。人口が広域分散している北海道であるから、観光地と都市・農村とのメリハリを付ける工夫や、都市と農村の再開発（融合）を北海道基準で行なうべきであろう。北海道を訪れた人々に地域の住まい方を観せるといふ住観一体型の広域演出によって、地域の誇りが醸成され北海道ブロックの新しい魅力を生み出す可能性が高いのではなかろうか。

「連携」：生活質の魅力付け如何によっては人口の社会流動を招き、地域自らが潰れることは無いが、他の地域に潰される可能性がある。北海道は経済的・社会的にみて同質ではない。経済から言えば、日高山脈を境にして、東と西が独立した経済圏を持っている。この2分された圏域がさらに個性を持って6地域に分かれている（図 - 1 参照）。第6期北海道総合計画の「第6章 地域の整備」に記されているように、6地域の施策は地域の特性から当然異なっている。

圏域内の連携は、人口が広域分散している地域であり、かつ少子高齢社会が急激に進展している昨今において重要な課題である。特に、医療・教育・福祉に関わるサービスは、本来、地方行政が主体となって進めるものであるが、岐阜県の大きさに匹敵する帯広圏、平均的な県が23も入る広大な北海道であることを考えると、国が行なうべき役割も多い。地方中核都市のリノベーションと、地方中核都市への交通アクセスや情報化による遠隔地医療などについて2030年完了の地域の絵姿を体系的・総合的に作成すべきである。この絵姿が無ければ、地域住民の当該地域からの人口流出を招きかねない。

圏域間の連携は、「自立」を支えるものである。この視点から、例えば、夕張 - 清水間の高速道路整備完了が平成23年では地域発展に大きな問題が生じる。農林水産業を主たる産業とする道東において、これらの産業に国際競争を付ける工夫とともに、観光業など新たな産業を重点化することが焦眉の急であり、この社会環境の変化に対応するには、交通社会基盤の整備速度が遅すぎる。また、30万人の圏域が200Km離れて存在する道東3圏を例にすると、この3圏域の地域連携は既存の発想（手法）で可能なのであろうか？少なくとも、「人口減と高齢社会の進展による財政力低下は、生活質の水準を下げかつ、雇用などの経済水準までも低下させて、この状況がさらなる人口減をもたらす」という悪循環を断つ計画上の必要条件は、意思決定のスピードと事業速度に中に、地域衰退のスピードが考慮されていることであろう。

北海道ブロックに隣接する青森地域との交流（青函インタ - ブロック）を今後どのように発展させ、連携を図るかも重要となろう。

「競争」：地方分権が進むと地域間競争が進み、地域は差別化される。地域間のアンバランスをどうするかは当面、国の政策課題にはならない。優勝劣敗（弱肉強食ではなく）の競争時代は必要である。その際、重要なことは、「中央（札幌や東京）に向かって周辺地域はイライラしてはいけない」ことである。地の利や地域の経営資源を活かす事業を掘り起こして、地域の独自性を持つ必要がある。個性輝く地域施策立案のためには、立案者が「地域をよく知っていること」である。立案者の当事者意識を向上させるために、施策立案権限と予算の一部を地域に配分することも検討すべきであろう。

ブロック間競争においては、全総でも議論された「広域国際交流圏」が重要である。570万人の人口規模に相当する地域ブロックの発掘であり、交流内容の吟味である。サハリンの天然ガス開発において、進出しているスエ - デンとアメリカの企業から住宅用の建設資材を輸入したいと北海道に持ち上がったことがある。日本の基準に沿ってエゾマツ材を建築材に加工するにはコストが高い。先方は、エゾマツ材を建築用に使う技術を持っているので日本の基準に沿った高価な加工材ではなく、加工する前の安価な材料を輸入したと言って来たが、日本の輸出入規制で実現しなかった。単純な例であるが、日本の常識は世界の非常識になっていることがある。地域ブロックから国際化を考えると、日本の基準をモノサシにするのではなく、相手の基準をモノサシにして、北海道基準を作ってゆくことも必要である。とかく九州と北海道が国際交流面で比較され、その差がどんどん大きくなっていると言われるが、地理的・歴史的な違いではなく、国際交流における北海道基準を持っていないことが理由なのではなかろうか。

#### 4. おわりに

130年の歴史しか持たない北海道民の行動は、遺伝子に組み込まれた特別な価値観に基づくものではなく、社会的歴史的な環境の変化に応じて当然変わって行くものであり、総合開発計画作成においては、それをリ - ドして行く気概が大切である。

先に述べたように、北海道の社会基盤整備は概成していない。しかし、これは短期的課題であり、国が責任を持って行なうべきものである。もう一方の中長期的課題を解決する上では、「技術革新」・「金融システム」・「人材育成」などより広範な議論が必要となる。行政の範囲、国の役割などを明確にして、北海道の開発政策の転換期に必要なとされる実施戦略・戦術を練るべきではなかろうか。その際、この計画策定の過程を地域住民に明示することも重要となろう。

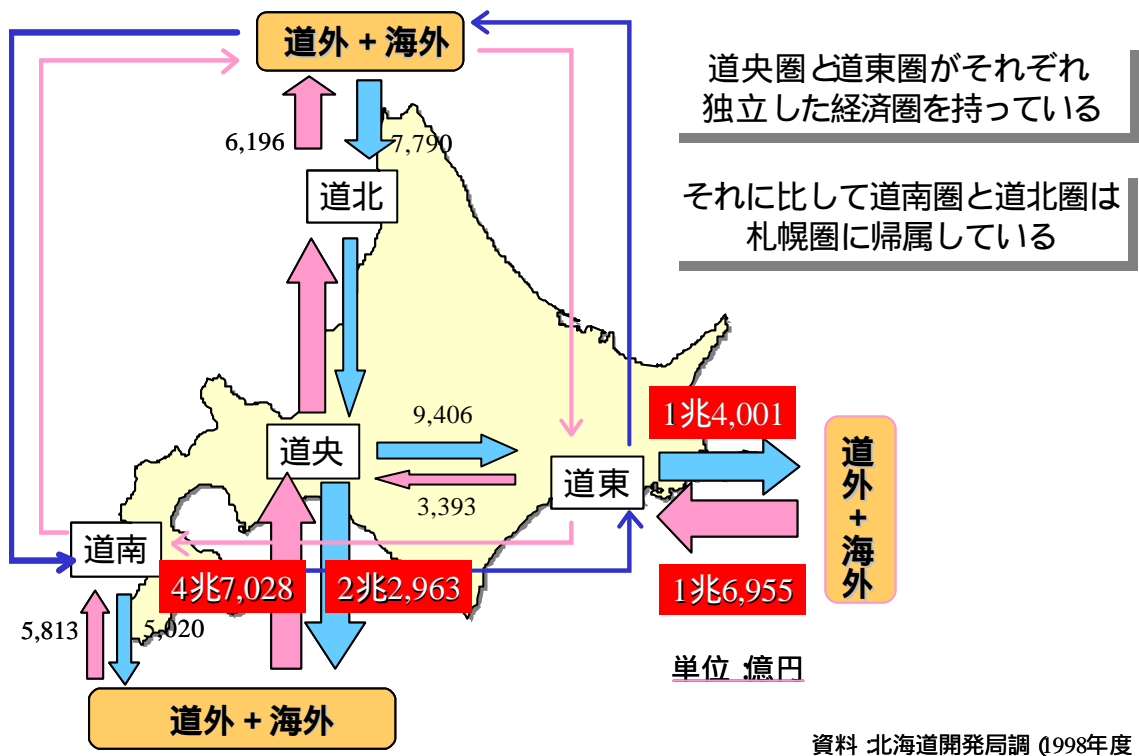


図 - 1 北海道 4 地域間の経済バランス (地域間産業連関分析)