

地域振興政策の変容と今後の方向性に関する研究 -産炭地域振興政策の事例から-

A Study on the Transformation of Regional Activation Policy and Future Directionality*

岩本 直**

By Naoshi Iwamoto**

1. 考察目的と既存研究

地域振興政策は一般的には政策効果の出現まで比較的長期の時間が必要な政策である。このため地域振興政策の開始当初とは異なった経済情勢が当該地域振興政策の実施期間中に出現する可能性は従来も今後もあり得るところである。従って今後の地域振興政策はこのような経済情勢の変化に適切に対応しながら政策の立案及び推進をしていくことが必要と思われる。そのためにはこれまで我が国で実施された地域振興政策の実例から有用な知見を得ておくことが必要であると思われる。

これまで我が国において地域振興政策の実施後に当該政策の開始当初とは異なる経済背景の変化が発生した政策の一つに産炭地域振興政策（以降、産炭政策）がある。産炭政策は同政策の根拠法である産炭地域振興臨時措置法が1961年（昭和36年）に成立以来、2001年（平成13年）の同法の失効まで40年間の長期間において実施された政策である。

産炭政策は1950年代以降、構造不況地域に陥った国内の産炭地域を対象に構造不況産業となった石炭鉱業に代わり当時の成長産業であった製造業の導入と当該導入による産炭地域の雇用向上、産業構造転換を主目的とした政策である。しかし、1980年代以降は産炭政策の開始時期とは異なった経済情勢が発生したことにより同政策の変更が行われ、以降は変更した政策に基づき産炭政策は推進された。

本論文は産炭政策を事例として考察することにより経済情勢の変化に対応した地域振興政策の立案、推進において有用な知見を得ることを目的としている。本論文の内容に係る既存研究としては産炭政策を対象としたものとして岩本¹⁾、笹生²⁾が行っている。しかし、本論文のような産炭政策を事例として経済情勢の変化に対する政策の変容とその効果に関する研究はこれまで行われていない。

*キーワード：国土計画、地域計画、産業立地

**正員、工博、独立行政法人中小企業基盤整備機構中部支部

(名古屋市中区錦二丁目9番地29号、

TEL 052-201-3009、FAX 052-201-3010)

2. 産炭地域振興政策の変更要因と変更内容

(1) 政策スキーム

産炭政策の目的は石炭から石油へのエネルギー革命の進展により構造不況産業に陥った石炭鉱業に代わり、政策開始時において成長産業であった製造業を産炭地域に移転立地させることにより産炭地域に大量に発生していた炭鉱離職者の再就職を促進させ、さらに当該産炭地域の産業構造の転換を目的としていた。

産炭政策のスキームは産炭地域振興臨時措置法を根拠法とし、まず政府が同法に基づく産炭地域振興基本計画（以降、基本計画）により産炭政策の基本方針を定め、次に基本計画のアクションプランとして産炭地域ごとに産炭地域振興実施計画（以降、実施計画）を政府が定めて政策を推進していくスキームだった。基本計画は産炭政策の実施中に計4回、実施計画は計6回定められた（表-1参照）。また、産炭政策の施策内容は主に産業基盤整備、企業誘致・産業振興、地方財政支援の3分類に分類でき（表-2参照）、特に産業基盤整備、企業誘致・産業振興の分類では推進機関として特殊法人の産炭地域振興事業団も1962年（昭和37年）に設立されている。

表—1 産炭地域振興基本計画及び実施計画策定時期

第1次基本計画	1963年	第1次実施計画	1963年
		第2次実施計画	1967年
第2次基本計画	1971年	第3次実施計画	1971年
		第4次実施計画	1977年
第3次基本計画	1982年	第5次実施計画	1982年
第4次基本計画	1991年	第6次実施計画	1991年

表—2 産炭政策の施策(第2次基本計画終了時まで)

○	<u>産業基盤整備</u> 産業用地造成、工業用水整備（産炭地域振興事業団） 小水系工業用水整備補助（政府）
○	<u>企業誘致・産業振興</u> 融資（産炭地域振興事業団） 工業用機械の特別償却、資産買換特例（政府）
○	<u>地方財政支援</u> 地方税減収の際の交付税による減収補填、産炭地域振興臨時交付金（政府）

表—3 産炭地域経済生活圏一覧

産炭地域経済生活圏名	所在道県	中心市町村	面積 (km ²)	人口 (1960年、万人)
宗谷	北海道	稚内市	2,468	3.2
留萌	北海道	留萌市	2,222	4.6
中空知	北海道	滝川市	1,758	10.9
南空知	北海道	美瑛市	3,188	17.1
後志	北海道	岩内町	459	1.8
釧路	北海道	釧路市	3,114	9.7
いわき	福島県	いわき市	2,504	18.5
茨城	茨城県	日立市	1,051	14.1
宇部・小野田	山口県	宇部市	1,131	26.1
山口	山口県	山口市	635	6.8
筑豊東・中	福岡県	北九州市	1,398	62.4
筑豊西	福岡県	福岡市	1,129	46.5
筑後	福岡県	大牟田市	680	30.8
佐賀	佐賀県	佐賀市	1,108	24.8
唐津・伊万里	佐賀県	伊万里市	773	11.4
北松	長崎県	松浦市	210	3.7
佐世保	長崎県	佐世保市	632	16.9
長崎	長崎県	大村市	266	5.0
有明	熊本県	荒尾市	365	8.2
天草	熊本県	本渡市	468	6.3

全国の産炭地域は政策開始当初、鉱区単位の15地域で編成されていたが産炭地域振興審議会の答申に基づき1982年（昭和57年）の第3次基本計画の策定時において産炭地域経済生活圏（以降、経済圏）として新たに20地域に編成された（表-3参照）。本論文ではこの経済圏単位で考察した。

第3次基本計画では同政策の政策目的を達成したと政府が判断した産炭地域は順次、産炭地域の地域指定解除を行う旨も示され、この結果、最も地域指定解除が早い経済圏は1987年（昭和62年）のいわき経済圏であり、以降、順次、地域指定解除が行われ、2001年（平成13年）の産炭政策の終了時まで残存した経済圏は南空知、北空知、釧路、筑豊中・東、筑豊西、長崎、筑後、有明の8経済圏であった。

（2）政策変更と施策追加の内容

我が国では製造業の就業人口が1970年（昭和45年）にピークアウトしたことにより雇用面では成長産業ではなくなってしまうこと、国内の石炭鉱業が産業としては消滅の可能性を持つまでに縮小してしまったこと、さらに高度経済成長の終焉による国内地域経済の成熟化等により、産炭政策は1980年頃には1961年（昭和36年）の開始時期とは異なった経済背景が発生し、産炭政策の変更の必要性が発生した。

この状況を踏まえ、まず第3次基本計画1982年（昭和57年）の策定時において産炭地域が従来の石炭鉱業の鉱区別の15地域から各産炭地域の実状の生活、経済活動を考慮した20地域の産炭地域経済生活圏（以降、経済圏）に再編成された。さらに産炭政策の目的が達成されたと判断される地域には産炭地域の地域指定解除が実施され

たがこの地域指定解除の実施は我が国で実施された地域振興政策においては前後にない特徴的なものであった。また、産炭政策に基づく個別施策については従来は主に産業用地、工業用水等の産業基盤インフラの整備のようなハード事業の実施、支援施策で構成されていたが、1985年（昭和60年）に各産炭地域の個別経済情勢に応じた地域計画の立案を推進するため、それに係る人材育成、調査支援を目的としたソフト支援が新規に追加された。

次に第4次基本計画の策定以降では従来、基本計画及び実施計画は通商産業大臣の諮問機関である産炭地域振興審議会の答申に基づき政府主体で策定されてきたが、1990年（平成2年）の産炭地域振興審議会の答申により第6次実施計画は各産炭地域の自治体の意向も反映できる策定スキームに変更された。また同答申により、国内経済のソフト化に応じ流通、情報、リゾート産業等の産炭地域への積極的導入の推進、さらに残存石炭企業に対して当該産炭地域内における新たな分野への事業進出支援等、今後の産炭政策の転換の方向性について答申が行われた。これらの答申内容のうち、石炭企業の新分野への事業進出支援以外の提案が1991年（平成3年）に策定された第4次基本計画に基本的に盛り込まれた。第4次基本計画は産炭政策が終了する2001年（平成13年）まで実施されたが、この期間中に追加された施策はハード施策については従来の産炭地域振興臨時交付金の拡充措置により、炭鉱跡地等の再整備による産炭地域まちづくり事業、さらにリゾート事業等推進のための財政支援を目的とした大規模プロジェクト事業が新たに追加された。また、ソフト事業の追加施策については個別産炭地域ごとにイベント及び調査等の実施等を目的とした事業体設立に対する財政支援措置が追加された。しかし、第4次基本計画で示された流通、情報産業の産炭地域への積極的導入に係る施策は産炭政策に基づくものとしては追加されなかった。

3. 産炭地域振興政策の政策効果

（1）政策効果の評価手法

これまで日本の政策評価はいわゆる道路、ダム等の個別プロジェクトを対象とした評価が政策評価の中心に位置してきた。しかし、この評価は当該個別プロジェクトのみを評価対象としているので当該プロジェクトを含む政策の評価をしているとは考えることはできない。本来、政策評価は山谷¹³が指摘しているように個別プロジェクトを評価対象にするのではなく個別プロジェクトを含む上位のレベルに位置するプログラムレベルの評価を行うことが必要である。プログラム評価を行う際の「プログラム」の定義については山谷が「政策の目的を達成するための一連の行動、手段」と規定している。従って、産

炭政策におけるプログラム評価とは「産炭政策の政策目的の実現のための行動及び手段を講じた結果の評価」と定義できると考えることができる。このプログラムレベルを対象として行う政策評価は2001年（平成13年）に我が国が導入された政策評価システムにおいても導入すべき評価手法として位置づけられており、本論文もこの考え方に沿って考察を行うこととする。

(2) 考察方法

本論文は産炭政策を事例として考察することにより経済情勢の変化に対応した地域振興政策の立案、推進において有用な知見を得ることを目的としている。従って、本論文の考察の進め方はまず経済情勢の変化に対する産炭政策の変更の内容を把握し、さらに当該変更に対する政策効果を考察することにより、今後の地域振興政策の立案及び推進において有用な知見を得るものとする。

産炭政策の政策変更の内容についてはこれまでの本論文の考察から、第3次基本計画以降に産炭政策は背景となる経済情勢の変化により諸々の政策内容の変化が生じており、特に主要な変更は第4次基本計画において産炭地域に誘致すべき産業が従来の製造業を中心としたものから新たに流通、情報、リゾート産業を加えられたことが大きいと考えられる。従って、本論文では、これら流通、情報、リゾート産業に加え、さらに製造業、全就業者の就業人口の変化動向から当該政策変更に係る政策効果について考察することとする。考察指標は国勢調査報告データ上の産業大分類別データを活用して製造業、運輸・通信業、サービス業及び全就業人口の4種類の定量指標を設定し、考察対象期間は国勢調査年ベースで設

表—4 政策効果の考察の流れ

1. 評価指標の設定、数値把握
2. 全国、全産炭地域計との比較
3. 産炭政策効果の考察

表—5 評価指標

- 「製造業の就業動向」 = (A/B)
A=2000年の製造業就業人口
B=1985年の製造業就業人口
- 「運輸・通信業の就業動向」 = (D/E)
D=2000年の運輸・通信業就業人口
E=1985年の運輸・通信業就業人口
- 「サービス業の就業動向」 = (G/H)
G=2000年のサービス業就業人口
H=1985年のサービス業就業人口
- 「全就業人口動向」 = (J/K)
J=2000年の全就業人口
K=1985年の全就業人口

表—6 各指標の動向一覧

	製造業 (%)	運輸・通信業 (%)	サービス業 (%)	全就業人口 (%)	合計 (マル数字は産炭地域内順位)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)+(b)+(c)+(d)
中空知	91.8	74.1	107.6	78.2	⑧351.7
南空知	107.6	97.2	133.3	102.8	③440.9
釧路	88.7	79.1	116.1	92.5	⑦376.4
筑豊東・中	84.0	87.3	132.5	100.5	⑤404.3
筑豊西	102.4	131.4	156.4	123.3	①513.5
筑後	89.0	95.5	127.3	91.5	⑥403.3
長崎	127.4	122.2	141.3	107.2	②498.1
有明	98.3	93.3	130.1	96.8	④418.5
全産炭地域	92.5	103.3	140.1	106.9	442.8
全国	87.5	111.2	144.5	107.9	451.1

定することとし、経済情勢の変化等による施策変更がはじめて行われた1985年（昭和60年）から産炭政策の終了の前年である2000年（平成12年）とし、考察期間における各指標の動向を考察する（表-5参照）。考察対象地域は産炭政策の終了時まで産炭地域の指定を受けていた南空知、北空知、釧路、筑豊中・東、筑豊西、長崎、筑後、有明の8経済圏とする。

考察手順は考察対象の8産炭地域における前述した4指標について国勢調査データから変化動向を把握する。次にこの把握した8経済圏のデータを産炭地域、全産炭地域、全国と比較考察し、政策効果の発生状況を考察する。本論文における産炭政策の政策効果の定義については、産炭政策の基本計画及び実施計画は産炭政策の方向性と同一にする他政策の政策及び施策が包括的に盛り込まれていたことから、産炭政策が目指す方向性の変化は全て産炭政策の政策効果として考えることには無理はないと思われる。従って本論文では考察対象期間における製造業、運輸・通信、サービス業の就業人口の変化は全て産炭政策の政策効果として捉え、考察することとする。

(3) 政策効果

製造業、運輸・通信業、サービス業、全就業の4指標の考察対象期間における変化動向は以下に述べる通りとなった（表-6参照）。

まず、製造業は考察期間中に就業人口が増加した経済圏は8経済圏中、3経済圏のみであり減少した経済圏のほうが多くなっている。しかし、釧路経済圏以外は全国を下回る減少であり、さらに全産炭地域と全国を比較した場合でも全産炭地域は全国を下回る減少となっている。この要因としては産炭地域振興事業団の後身である地域振興整備公団が本論文の考察期間中である1991年（平成3年）に同事業団の事業期間中、最大の企業誘致（用地分譲ベース）を記録していること等が製造業就業人口の

全国を下回る減少となったことが考えられる。

運輸・通信業は考察期間中に就業人口が増加した経済圏は8経済圏中、2経済圏のみであり減少した経済圏のほうが多く、経済圏によって政策効果の幅が大きくなっている。さらに全産炭地域と全国を比較した場合は全産炭地域が全国を上回る減少となっている。

次にサービス業は考察期間中に就業人口が全ての経済圏で増加しており、製造業、運輸・通信業とは大きく傾向が異なっている。さらに全産炭地域と全国を比較した場合においても製造業、運輸・通信業と比較してその差は最も小さくなっている。サービス業は考察対象期間において我が国で就業人口が大きく増加した産業であり、全経済圏におけるサービス産業の就業人口の増加はこのような我が国の経済背景によることが大きいと考えられる。

全就業では考察期間中に就業人口が増加した経済圏は8経済圏中、4経済圏ある。全産炭地域と全国を比較した場合ではほとんど差はないものになっているが、これは筑豊西経済圏の増加が大きいことによると考えられる。

次に産炭地域別の政策効果の発生動向については政策効果の考察に用いた4種類の増減割合を和した数値で評価した(表一六参照)。この結果、最も政策効果が大きい経済圏は筑豊西経済圏であり、次に長崎、南空知経済圏であり、政策効果が最も小さいのは中空知経済圏となった。この要因として、筑豊西経済圏は圏内に福岡市を同経済圏に含み、また長崎及び南空知経済圏は長崎市、札幌市が当該経済圏の隣接にあり、これらの地方中核都市における就業人口増加の影響によるものと考えられる。一方、政策効果が小さい釧路、中空知経済圏はいずれも地方中核都市からも離れ、さらにサービス産業の就業人口の増加が小さかったことが要因であると考えられる。

4. まとめ

本論文は産炭政策を事例とすることにより経済情勢の変化が多いと思われる今後の経済情勢における地域振興政策の立案、推進において有用な知見を得ることを目的としていた。考察方法としてはまず産炭政策における経済情勢の変化に対する産炭政策変更の内容を把握し、さらに当該変更に対する政策効果を考察することにより、有用な知見を得るものとしていた。

経済情勢の変化に対する産炭政策の政策変更の内容については本論文の把握から第1点目に例えば第6次実施計画の策定スキームの変更にもるように地域の実情にあった地域計画立スキームへの変更がある。さらに第2点目は政策内容が従来は製造業を中心に産炭地域への導入を目指していたが、製造業に加え運輸・通信産業、サービス産業も新たに政策目標に追加した。以上の変更が産炭

政策の経済情勢の変化に対応した変更と考えることができる。

次に産炭政策の政策変更に係る政策効果についてはサービス業については各経済圏の就業人口の動向、全国と全産炭地域との比較により、一定の政策効果が所在していることがわかった。また、従来から産炭地域への移転導入を目指していた製造業についても一定の効果が所在することもわかった。

以上から、本論文では今後の地域振興政策の立案において以下の有用な知見を得ることができた。

まず第1点目は我が国の地域振興政策において経済情勢が変化し政策を変更した場合においても政策効果を発生させることが可能であることが明らかになったことである。これは本論文におけるサービス産業の結果にみる通りであり、産炭地域の全経済圏で就業人口の増加を発生させた。これはサービス産業が考察対象期間において我が国で大きく就業人口が増加した産業であり、マクロ経済の情勢に適応した政策を打ち出したことが比較的短期間であったにもかかわらず政策効果を発生させる大きな要因の一つになったと考えることができる。

第2点目としては、サービス産業の就業人口の拡大は産炭政策に基づく施策追加が実施されていないのにも関わらず政策効果を発生させる結果になっている。そもそも産炭政策においてサービス産業の就業人口増加に係る新規施策を追加しなかったのは産炭政策が既にこの時期は終息期に入っており新施策の追加がかなり困難だったこと等が要因であるが、サービス産業が製造業ほど巨大な産業基盤インフラが必要ではないことも大きな関係があると考えられる。よって、サービス産業の振興は政府においても製造業ほど大きな財源が必要ではなく例えば規制緩和も含めた民間活力も用いた手法も可能であること、地域の詳細な実情に対応可能であり個人の相違工夫による成長の余地が多いこと、さらに今般の我が国の財政状況及び産炭政策において政策効果を既に実証していることも踏まえると、サービス産業が今後の特に我が国の地方圏における振興すべき産業の主軸として位置づけるべき産業であると考えられることがわかった。今後の地域振興政策はこれを行うための仕組みづくりがまず重要かつ急務であると考えられる。

参考文献

- 1) 岩本直：産炭地域振興政策の政策効果に関する研究，土木計画学研究・講演集 vol132, 2005.
- 2) 笹生仁：エネルギー・自然・地域社会, ERC出版, 2000.
- 3) 山谷清志：政策評価の理論とその展開, 晃洋書房, 1997.