

西ヨーロッパの地域開発——北海道開発を考えつつ——

Regional Development in Europe and Its Implication for Hokkaido

中 村 英 夫**

By Hideo NAKAMURA

1. は し が き

高度福祉国家より成り、世界で最も安定した地域と見なされている西ヨーロッパもその内部には大きな地域格差が存在し、種々の地域開発課題をかかえている。本稿ではそこにみるこれらの課題とそれに対する取り組みを、特に北海道の地域開発を念頭におきつつ概略述べてみることにしたい。西ヨーロッパのいくつかの地域は寒冷な気候や、やせた土壌の地域、石炭、鉄鋼など構造不況産業をもつ地域、東ブロック諸国に接する辺境地域や島しょ地域、等々、北海道にきわめて類似した状況にある。したがってそこでの試みをみることは、成功例であれ、あるいはネガティブな評価のものであれ、それは北海道開発の方策を改めて考える機会と、その際の参考になると考えるのである。

2. 西ヨーロッパ

ヨーロッパは東はボスポラス海峡を隔ててアジアに対峙するトルコのイスタンブールから西は北大西洋上の火山国アイスランドまで、北は北極圏のラップランドから、南は海峡を隔ててアフリカのモロッ

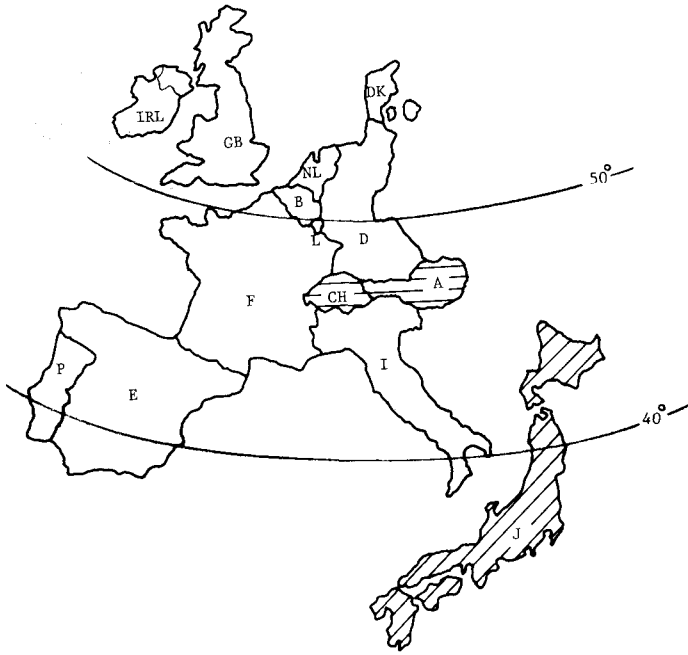
コに向かい合うスペインのジブラルタルまでの広大な地域であり、広義の西ヨーロッパとはその中の自由主義体制国家群を指すのが一般的である。しかし、この西ヨーロッパといえど、その中の国々は人種的、言語的、歴史的、文化的、政治的、経済的にきわめて多様であり、これらを一つにしてそこでの地域開発を論じるのは不可能であり、また、無意味でもある。そのためこれらの国々の中でも社会経済的にみてわが国に比較的近い、西ヨーロッパのほぼ中央部にある国々、すなわち1971年以前に加盟したEC 8か国とスイス、オーストリアを含む地域を対象として論ずることとする。これらの国々を総称する適切な名称がないので、以下では西ヨーロッパという名称でこれらの地域を指すことにする。

図-1は西ヨーロッパの各国を示した地図に日本を重ねたものである。ヨーロッパの大半が日本よりずっと北に位置し、北海道といえどスイスより南がほとんどであり、札幌は南ドイツのミュンヘンより緯度では5°も南に位置していることがわかる。しかしメキシコ湾流の影響を大きく受ける西ヨーロッパと親潮やシベリヤ寒気団の影響下にある北海道では気候的には前者が、特に海岸部ではより温和であるといえる。

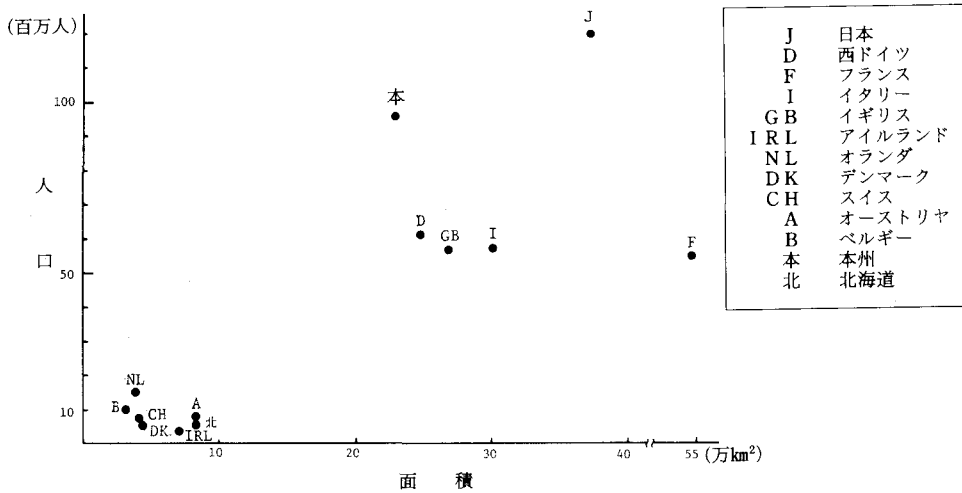
図-2は西ヨーロッパ各国と日本全体、北海道の面積、人口を図-3は1人当たりGNPと一次産業就

* キーワード：地域開発，ヨーロッパ，北海道

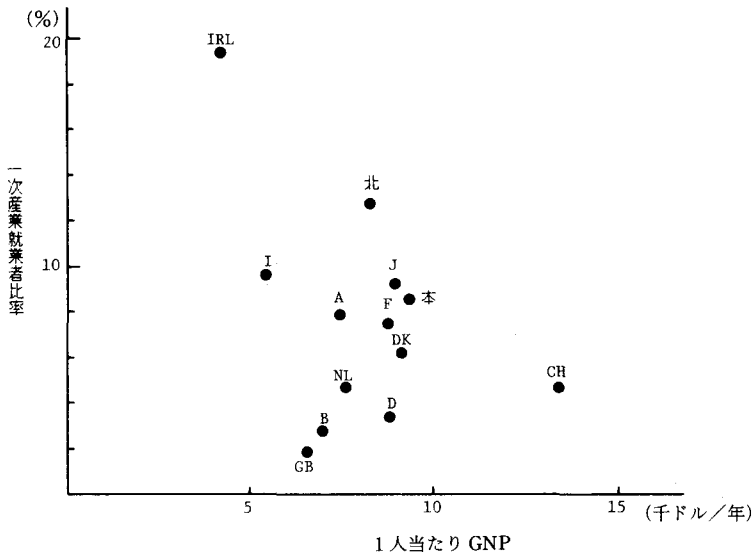
** 正会員 工博 東京大学教授 工学部土木工学科



図一 西ヨーロッパ略図



図二 国土面積と人口



図—3 1人当たり GNP と一次産業就業者比率

業者比率を示したものである。これらの指標でみる限り、ヨーロッパに多くある小国は北海道ときわめて似かよった状況であるといえよう。

3. 西ヨーロッパのかかえる地域開発課題^{1),2)}

西ヨーロッパを全体としてみたとき、現今そこに存在する社会経済上の課題は次の3つに要約されよう。

第1は1980年代に入って顕著となった経済の停滞である。1963年からの10年間でEC全体で年率4.6%であった経済成長率は73年からの10年間では1.9%に落ち込み、特に81年～83年では0.1%となっている。この結果、失業率は11%を上回り、失業者数はECでは1300万人にも達するといわれている。特に、この失業率は25才未満の青年層では26%にも達し、そのもたらす社会病理的影響は甚だしい。

第2はきわめて低い出生率の結果、人口の減少と一層の高齢化が西ドイツなどいくつかの国でみられることである。同時に1960年代より増加した域外からの出稼ぎ労働者を主とする移住者は現在ではEC内だけで1200万人に達している。成長の停滞、産

業構造変化に伴う就業機会の減少などに対処するため各国は移住を厳しく制限しはじめているが、家族の拡大につれ、移住者人口は増える一方であり、失業問題のほか社会同化という点でも新たな社会問題を生み出している。

第3は環境問題である。日本に比べ土地面積当たりの負荷は小さいとはいえ、全体として産業活動も交通もちゅう密でしかも内陸地の多いヨーロッパでは環境汚染、特に大気汚染は深刻であり、酸性雨による森林被害が広汎にわたって発生した。同時に環境保護活動もきわめて活発であり、一部は政治組織となり、環境行政のみならず社会基盤や産業設備への投資にも大きな影響を及ぼすようになった。

これらの社会問題、とくに経済停滞の問題はいわゆる地域開発上の問題地域でより顕著である。そのような地域は次のような類型に分けられる。

1) 工業衰退地域

繊維産業や造船産業などがまず衰微し、その後、石炭、鉄鋼を中心とする重工業地域が衰退したが、それらはイギリスのグラスゴー、リヴァプール、カーディフ、フランスのリールやロレーヌ地方、ベルギーの

リュージュ、ドイツのルール、ザール地方などがそれである。また輸送品目や輸送先あるいは後背圏の変化に伴って交通上の位置を失い、衰退をたどる港湾都市もいくつかみられる。対アメリカより対 EC 圏への輸送に重点が移ったイングランドのリヴァプールや、東ヨーロッパ圏をその後背圏から無くしたハンブルグなどがこれである。これらの地域は失業率も他地域に比べて一段と高く、地域社会の安定性は損なわれている。

交通基盤の整備はいうに及ばず、公園緑地の整備や大学等の新設、工業団地の整備など新たな産業を誘致するための種々の環境整備が図られてはいるが、工業都市という永年のイメージは企業や人口の新規立地の妨げとなり、逆に電子工業など新しい産業はロンドン、パリ、ミュンヘン、ブリュッセルなど大都市集積に近接した地区に立地場所を求める傾向にある。

2) 大都市都心部

住環境の改善の遅れた古くからの大都市では、住民は所得の向上につれよりよい環境を求めて郊外に移住し、都心部では人口、産業活動の衰退が生じた。都心での立地抑制、郊外のニュータウン開発や外国人労働者の都心住宅地区への大量流入などが地域産業の衰退とともにこの傾向に拍車をかけたといわれている。このような現象はイギリスのロンドン、バーミンガム、リヴァプール、グラスゴーから始まり、オランダのアムステルダム、フランスのマルセイユ、リヨン、西ドイツのベルリン、ハンブルグなど人口規模で数百万から数十万人程度までの古くからの産業都市の多くでみられるものである。

都心部の荒廃は都市の活力低下のみならず治安問題など種々の社会問題をももたらす。そのため都心の商業地や住宅の再開発、モールや文化施設の整備など都心部の魅力向上のための対策がさまざまに講じられはじめている。ロンドンの古い港湾地区ドッグヤードの再開発は近代的商業地区整備による大都市再活性化計画の最も大規模なものであり、現在その事業は着々と進められている。また多くの国では郊

外での住宅地開発を全くやめ、都心地区の再開発に都市整備の重点を移している。都心部への人口の誘致と郊外での緑地空間のこれ以上の減少を避けるのがその目的である。

3) 過疎地域

過疎地域の多くは地理的に、あるいは地形的に恵まれない地域である。地理的に不利な地域とは半島の突端や島しょ、あるいは異なった政治経済体制の国との境界線付近のように辺境地帯に属するものが主であり、スコットランド、アイルランド、フランスの西部地域、イタリア南部、西ドイツのシュレスビヒ・ホルシュタインなどがそれである。アルプス山中やウェールズ地方などは地形的に厳しい条件下にあり、交通条件にも恵まれていない。

これらの地域においては二次産業の比率は低く、永年にわたり人口の流出が続いてきた。近年においては各国政府あるいは EC により各種の地域振興資金が投入され、過疎化の大幅な進行がかるうじて止められているのが現状である。

このような、いうなれば伝統的な人口流出地域に加えて、最近では他地域に比して低い生産性の農業に頼る地域が EC 域内の他の地域との競争力を保持しえず、そのため全体が衰微の方向をたどる地域がいくつか現われている。南ドイツやオーストリア、スイスでの酪農地帯などがそれである。各国政府の補助金がかろうじてその地の農業の衰退を抑えている。

以下においては、こうした地域問題に対しての西ヨーロッパの様々な地域開発政策を示したいが、それらのすべてについて言及するのは著者の能力をはるかに超えるものである。そこで、ここでは全ヨーロッパレベル、国レベル、地方レベルの地域開発政策について顕著な例を二、三取り上げて述べることにする。

4. ヨーロッパ共同体 (EC) —— ヨーロッパ内の後進地域開発援助

4.1 西ヨーロッパ各国の一体性と独立性

現在の西ヨーロッパの地域開発政策を考えると、

各国を個別にわが国と対比させて考えるのは適切とはいえないだろう。西ヨーロッパの各国は集まって経済的には単一の国家と同じように機能しようとしているし、政治的にも同じ方向を目指しているからである。かと言って、西ヨーロッパ全体をわが国と並べてみる訳にもいかない。西ヨーロッパの国全体が一つの国と同様に機能するにはそれらが歴史的に余りにも多様であり、現在もそれぞれ独立した国として存在し、個別にその政策を実行する部分もまだ多いからである。

そのため、わが国の地域開発政策と西ヨーロッパのそれを対比してみる場合、ある部分は日本と西ヨーロッパ全体あるいはECを比べて論ぜられるべきであるし、あるときは日本とフランス、西ドイツ、オランダ等々の各国を並べて議論されねばならない。加えて、国内の地方とはいえ歴史が古く、文化的アイデンティティーの高いヨーロッパの各地方はしばしば大きな社会的、伝統的特異性と自治権を有している。そのためこれらの各地域の地域開発政策も、ある場合にはわが国全体のそれに相応するほど独自性の強いものである。

このようにみえてくると、北海道の開発はあるときはヨーロッパの一つの国のそれと比べてみられようし、またあるときは各国の各地方と対比されることができると思われる。そこでまず西ヨーロッパ全体を対象とした地域開発政策としてECのそれをみてみよう。

4.2 ECについて

EC (European Community: 欧州共同体) は1958年におけるEEC (European Economic Community) の発足以来、共同市場を設立し、加盟各国の経済政策を漸次接近させることを図ってきた。それにより、EC全域を通じて各経済活動の調和ある持続的な発展、生活水準の向上と安定を達成しようとするのであり、そのため具体的には次のような政策をとることが定められた。

- 1) 商品輸出入における加盟各国 (以下各国と記す) 間の関税、数量制限等の撤廃

- 2) 第三国に対し共通の関税と通商政策を適用
- 3) 各国間の人、サービス、資本の移動の自由
- 4) 農業部門において共通の政策を適用
- 5) 運輸部門において共通の政策を適用
- 6) 雇用機会を改善し、生活水準の向上を図るため欧州社会基金を創設
- 7) 新たな資源開発のため欧州投資銀行を設立
- 8) 共同市場が適切に機能するため各国の国内法の調整

などである。

1965年には経済共同体 (EEC)、石炭鉄鋼共同体 (ECSC)、原子力共同体 (EURATOM) が合体し、現在の形の欧州共同体 (EC) となる。当時の加盟国はフランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの6か国であったが、その後1973年にイギリス、アイルランド、デンマークが、1981年にギリシャが、86年にスペイン、ポルトガルが加盟し、現在は12か国が構成国となっている。その結果、人口では約3億、域内総生産でもアメリカ合衆国を越える強大な経済圏域となっている。

4.3 ECの地域開発⁴⁾

ECの地域開発への役割の一つは各国の地域援助の調整である。EC内の各国が個別に自国産業の強化のために援助を与えることは、各国産業の競争力を不当に歪めるものとして規制されている。そのため各国の国家助成は特定の産業部門でなく地域への助成が中心となる。その援助も共同市場の原則と相反しないものに限定して許される。すなわち、a) 生活水準が極端に低い地域、あるいは大量の失業者をかかえる地域の経済開発促進、b) 特定の経済援助や特定の地域の開発を促進する援助で加盟国の共通の利害を損なうような貿易上の影響が生じない援助、c) 各国に共通する利益をもたらす重要なプロジェクト実施、あるいは各国の重大な経済上の困難是正のための援助、などである。

そして地域への立地補助も最高補助額がECの「地域援助計画の調整に関する諸原則」で明確に規定さ

れ、地域の開発レベルにより次の4つに分けられている。

1. アイルランド、南イタリア、ベルリン等：初期投資額の75%まで、または創出雇用1人当たり1 300 ECU（ECU：ヨーロッパ通貨単位）
2. フランス、イタリアなどの政府指定開発地域：投資額の30%、または雇用1人につき5 500 ECU
3. 西ドイツの東側国境地域、デンマークのユトランド半島など：25%、または4 500 ECU
4. その他のすべての開発地域：20%または3 500 ECU

このようにして各国が個別に行う地域開発援助に規制を加えると同時に、ECは独自に地域開発基金（Regional Development Fund）をもち、各国の地域開発にかかわる支出を補助している。この基金はECの独自の財源より支出されるものでその額はECの一般予算220億ECUの13%をも占めるものである。この基金による補助は先に述べられた各国の企業立地補助率の範囲内でそれをさらに補助する形をとるか、産業振興に資するインフラストラクチャー整備への補助の形をとる。量的には後者のインフラ補助が3/4を占めている。

この基金は付加価値税や域内への輸入関税などを財源とするECの一般予算より支出されて、先に述べたような域内各国の低開発地域へ補助される。したがって域内の発展した国や地域から低開発の国や地域にこの補助金の形で移転がなされることになる。このような基金によりECは独自の裁量により地域開発の促進を行うのである。

ECのもついま一つの地域開発への機能はEIB（European Investment Bank）によるものである。この銀行の活動は1958年EECの創設と共にはじめられ、国連における世界銀行と同様な性格をもつものである。EIBは経済的苦境にある地域の経済への開発投資、あるいは各国にまたがる産業近代化などへの投資を主として行い、エネルギー開発プロジェクトやインフラストラクチャー建設のプロジェクトも重要な融資対象である。また最近では先端技術開

発を行うベンチャー事業等への融資を通じてEC全体の経済の再活性化を図ろうとしている。

このようにEC内では国を越えて、開発を必要とする域内の地域のために種々の助成がなされている。域内各地域の健全な調和のある発展はEC全体の持続的な成長と安定性の確保に役立つと考えられているからである。

直接に地域開発を目論んだのではないが、ECの政策で地域、特に農村部の振興に大きな影響をもつものに農業政策がある。EC内の農業は各地方の気候、土壌など生産条件の差や農業構造の相違のためその生産性に大きな差がある。たとえばフランス農業はドイツのそれに比してはるかに高い生産性を有する。したがって域内の共同市場化による農業製品の自由な流通は生産性の劣る地方の農業を衰退させ、その地方を疲弊させることになる。

ECの農業共同市場は域内に統一価格を敷いて自由流通をさせると同時に、価格がある限度以下に下がる時は介入機関を通じてその農産品を一定の価格で買入れて農家に対して所得保証を与え、域外に対しては輸入品と域内価格の差を課徴金として徴収し、域内価格の安定を図るという仕組みをとっている。

生産性の低い地域の農業生産の維持のためには比較的高い価格の設定が必要であり、これはその地域の農業への補助金と同様に機能することになる。しかしその結果、生産性の高い地域は過剰な生産を行い、その生産物の買入のための支出はEC財政に大きな負担を課することになり、わが国の食糧制度とほぼ類似の困難に陥っているのである。このような形での農産品共同市場はECのかかえる最も大きな問題の一つであり、早晚大きく変革される可能性もあるが、その場合競争力の弱い農業をもつ地域を如何に経営するかが大きな課題となる。

5. ドイツ連邦共和国——高い質の生活環境による地域発展

5.1 西ドイツの地域問題^{3),5)}

この国はわが国の本州に四国を合せたものにほぼ

近い面積を有し、その人口密度もわが国のそれよりは低い(250人/km²)が、大差はない。産業の生産力や構造等多くの面でもわが国と比較的類似した状況にある国といってよい。ただ、西ドイツ(ドイツ連邦共和国)は大都市への人口の極度の集中がない数少ない国の一つであり、ここには東京やパリ、ロンドンといった大都市はなく、ハンブルグ、ミュンヘン、フランクフルト、ケルン、シュツットガルト、といった札幌、仙台、広島、鹿児島、新潟クラスの都市が全国に点在している(図-4)。このような都市構成がこの国で成立しているのは、a) 歴史的にみて1872年のドイツ統一までは分立した小国家群であったこと、b) ベルリンが分割され孤立し、行政、産業、文化の一大中心地を無くしたこと、c) 戦後は連邦主義であり各州に大幅な自治権が与えられていること、などいくつかの理由があげられよう。クリスターラーは南ドイツの都市分布の状態を分析し、有名な中心地理論として集大成したが、この中心地理論がまたドイツの国土計画の理論的中核として常に機能し、ほぼ同規模な集積をもつ都市の国全体にわたるような分布とすべての都市の多段階の階層的



図-4 ドイツ連邦共和国

配置へその発展を導き、またそれを可能とする高速道路をはじめとする交通体系を作り上げてきたといえる。それゆえ日本やイギリス、フランスに顕著なような巨大都市への集中による過密の問題はほとんど存在しない。産業の高度化が進み、所得水準も高く、厳格な土地利用規制で確保された生活環境は一般に快適で美しく、約8000kmの高速道路をはじめ鉄道、空港等の交通施設や住宅、公園、上下水道等のインフラストラクチャーの整備も世界の最高水準にあるといつてよい。

このようにきわめて高い福祉の水準を満たしたこの国ではあるが、地域計画的な課題はいくつか抱えている。近年の国土計画の重点施策プログラムでは西ドイツにおける地域開発上の問題とすべき地域、すなわち重点的な開発投資等を図るべき地域として以下の地域を上げている。

1. ベルリンおよび東ブロック境界地域
2. 過疎地域
3. 古くからの工業よりなるちゅう密地域
4. 環境負荷の大きい地域
5. 自然資源保全地域
6. 農林業地域、水資源かん養地域、景観保全地域、鉱物資源地域

これらの地域では産業の衰退、失業の増加、人口の減少、環境問題の発生などが生じているのである。

現在の西ドイツで失業と並ぶ深刻な社会問題は環境問題、特に森林の被害である。これは産業、自動車交通や暖房などによる大気汚染に基づく酸性雨に主として起因するといわれている。工場等の排出ガスの低イオウ化や高速道路の速度制限区間の増加など部分的な対策を講じてはいる。しかし、その原因が必ずしも明らかでないことに加えて、汚染源のかかなりの割合は隣接国にあり、また自動車の排ガス規制の強化もEC内での合意になかなか到達できず、一国だけでの対策強化では有効でないことなどもあって森林枯死に対する具体的な対策はその問題の深刻さの啓蒙や緑破壊への反対運動の激しさに比べるとまだ遅れているといえる。

失業の発生や人口減少の問題は西ドイツの8つの州および2つのハンザ都市州と西ベルリンにおいて多かれ少なかれ地域的に存在するのであるが、これを州単位でマクロにみると問題を多く抱える北部の諸州と、それがより少なく繁栄の途をたどる南部の州との違いが目立つ。そこで以下においては北海道にほぼ匹敵する人口や面積をもつ南ドイツの2つの州すなわちバーデン・ヴュルテンベルグ州とバイエルン州についてみてみよう。

5.2 バーデン・ヴュルテンベルグ州、バイエルン州の発展とその理由⁶⁾

ドイツの工業は、従来、北部ドイツのルール地帯やラインランドなどが中心であり、そこに産出する石炭やハンブルグ、ブレーメンの港あるいはロッテルダムユーロポートを経由する原材料を使つての重化学工業が数多くここに立地していた。しかし、近年のエネルギー源や産業構造の変化はこれらの従来からの工業地域を衰えさせ、人口の減少と高い失業率（ノルトライン・ヴェストファーレン州 11%、ブレーメン 14%：1985年）をもたらすことになる。

一方、南部の諸州たとえばバーデン・ヴュルテンベルグ州は従来、開発の遅れた地域であった。山がちで土地が狭いこの地の住民は勤勉さでは有名で多くの芸術家、科学者、政治家などを輩出したが貧しく、アメリカ大陸をはじめとして国外への人口流出も多いところであった。しかし現在は州都シュツットガルトとその周辺都市を中心として機械加工や自動車、電子工業が数多く立地し、特に最近では電子産業をはじめとする先端技術型の工場進出が盛んである。その結果、この州の一人当たり所得はドイツ一であり、失業率も 4.9%とヨーロッパで有数の低さである。ミュンヘンを州都とするバイエルン州も事情はほぼ同じである。

戦前よりシュツットガルトのダイムラーベンツ、ミュンヘンのメッサーシュミットなどいくつかの高度機械加工型の工場が立地していた。しかしこれら

の州が近年特に近代産業地域として大きく発展した理由として次のようなものが挙げられている。

第1は、市町村が産業誘致に熱心であり、各種の助成を行っていることや住民は勤勉でかつ柔軟なことである。既存の工業に安んじ、また硬直的であるといわれる北とこの点でまず対照的であるとされる。第2は、シュツットガルト、ミュンヘン、カールスルーエなど数多くの大学の存在である。州政府も大学と産業界の協同での研究開発を推進する体制をとっており、これが先端技術指向のベンチャービジネスを惹きつける大きな要因となっている。工業地帯の労働者や住民が進歩的思想を抱くようになるのを恐れたプロイセンが大学を設けなかったといわれるルール地帯との一つの大きな差であろう。そして第3は豊かな生活・文化環境である。長らくバイエルン王国の首都であったミュンヘンは南ドイツの歴史的な中心であり、今も全ドイツの文化の中心であるし、シュツットガルトも有名な劇場、音楽会、博物館等にこと欠かない。この2つの首都のほかニュルンベルグ、カールスルーエをはじめとして文化的色彩の強い多くの中小の都市が存在する。加えてバーデン・ヴュルテンベルグにはシュバルツバルトやボーデン湖が、バイエルンにはチロルにつながるバイエルンアルプスや数多くの湖が存在し、レジャーやリクリエーションの適地はきわめて豊富である。これらの生活上の魅力は多くの人々にこの地に定住することを指向させ、それがまた産業立地の誘因となっている。空港がよく整備され、アウトバーンが四通八通しているこの国では交通条件のような産業立地条件は全国ほぼ同等である。そのためここに挙げたような要因が地域の成長に大きな影響を及ぼすのである。

現在、この国の抱える一つの大きな社会問題は人口の減少である。1960年代中期を境に出生率は大きく低下し、再生産率では 0.8 以下を続けている。そのため 1975 年で 6 200 万人であった人口は現在では 6 000 万人に減少し、50 年後には 4 000 万人以下になるとも予測されている。このような中

でこの南部2州は北からの流入もあって今のところ人口減がほとんど生じていない。

以上のような南の発展に対して、ルール地方をはじめとする既存の産業集積地域や連邦政府による開発重点地域に指定されている各地も、種々の地域振興策を講じている。これらはビジネスパークやテクノ（サイエンス）パークの建設と企業誘致、コンベンションやメッセ施設の整備、音楽祭をはじめとする各種のイベント開催や文化観光施設づくり、都心再開発や余暇公園建設など、わが国と同様多岐にわたる。

地価の高騰など発展阻止要因が見られる南の各州や自治体も上と同種の政策はもちろんのこと、外資企業や外国からの観光客の誘致にも力を注ぎだしている。

5.3 西ドイツの国土計画、地域計画、都市計画の体系^{3),8)}

西ドイツを旅するとき、我々はこの国の整然とした都市や村落のたたずまいに、美しい森林や畑の連なる田園風景に、そしていかにも効率的な生産施設や交通施設の配置に感心し、それと同時にこのような土地利用や施設配置を作り上げた計画体系に興味をもつ。そこで、ここではきわめて簡単にではあるが、ドイツの地域整備の計画体系すなわち、空間計画体系について述べておく。

西ドイツの物的な計画体系の特徴は国土計画から建築計画に至るまでが一つの体系となっていることである。

連邦の国土計画法による国土計画（Raumordnung）は連邦国土計画プログラムの形で表われ、全国土にわたって国土政策上重点的に整備すべき地域を区分指定し、さらに各種インフラストラクチャーの整備目標をかかげる。全国は38の地域に分けられ、各地域は一つの上位中心地をもつ。

各州はそれぞれの州開発計画法にもとづき州計画（Landesplanung）として州開発計画プログラムを作成する。このプログラムでは多段階の中心地と発展軸より成る空間構造を設定し、その発展の目標

とそのためのインフラストラクチャーの整備計画を示す。連邦政府が個別のプロジェクトに関与することが少ないこの国では個々の開発プロジェクトの計画はこの段階で具体化される。

州開発計画法は州をいくつかの広域圏（Region）に分け、この地域を対象としてさらに具体的な整備計画を示した広域圏開発計画がつくられる。これは総合的、かつ具体的な地域計画の単位としては各市町村では小さすぎるためであり、1920年代のルール炭鉱地方定住組合による広域計画以来の伝統をもつものである。この段階の地域計画は広域圏計画（Regionalplanung）と呼ばれ、中心地の圏域、産業、社会、文化的施設の整備目標、景観、交通、住宅、保健、余暇等の各分野における将来計画などが示される。

市町村の計画は連邦建設法（Bundesbaugesetz）に基づく市町村開発計画（Stadtentwicklungsplan）と建設指導計画（Bauleitplan）より成る。市町村開発計画は市町村の人口、経済活動等の現状と将来目標値を示し、各種基盤施設の将来計画とその優先度、必要な資金を表わすものであり、動的かつ総合的な計画として、静的かつ純物的な計画である建設指導計画に直接反映されるものである。建設指導計画は土地利用の用途指定および公共施設を表示する土地利用計画 F-Plan（Flaechennutzungsplan）と区画ごとに用途、容積率、建物の形態、建築線などを細かく指定する地区詳細計画 B-Plan（Bebauungsplan）より成り立っている。

西ドイツの空間計画制度はこのように連邦レベルでかつ総合的な国土計画から市町村における地区詳細計画に至るまで統一的な体系をなしている。しかし、この体系的な計画を余り高く評価しすぎることは問題である。個別具体的に生まれ歴史的に発展してきた地区詳細計画などの都市計画制度と上からの国土計画、州計画の間は必ずしも整合的ではないとの批判もある。事実、地方分権、住民の自由意志尊重、私経済への可能な限りの不介入を国是とするこの国では、産業政策的な地域総合開発政策に余り見るべ

きものではなく、逆に下位の計画がより大きな意味と拘束力をもっており、上位の計画は下位からの積み上げと見なすべきものが通例である。このような強力な下位計画の典型が住民参加により市町村で作成され土地利用を詳細にわたり強力に規制する B-Plan である。はじめに述べた西ドイツの整然とした景観はこの成果の一つの表われであるといえる。

6. アイルランド — 外国企業誘致による開発 —

6.1 苦境にあったアイルランド

アイルランドはイギリス本土の西側にある面積約 7 万 km² の島国で、アングロサクソン系の英国とは異なりケルト系でかつカソリックの住民約 300 万人が居住する。第一次大戦後の 1922 年に独立するまで長らくイギリスの支配下にあり、遅れた農業国でしかも気候、土壌ともに恵まれないこの国は西ヨーロッパの諸国に比して一段と貧しく、常に海外への大量の人口流出と失業に苦しんできた。一時期 850 万人もあった人口は飢餓やアメリカなどへの大量移民により 1961 年には 280 万人にまで減少する。そしてアイルランド系のアメリカ人の人口は本国のアイルランド人の 4 倍にも達するといわれている。この窮状から脱皮するためにアイルランドは独立後農業国から工業国へ転換することを企図し、保護関税政策の下で工業化を試みたがほとんど成功をみなかった。人口 300 万人足らずの小規模な国内市場では近代産業を支えることは到底不可能であったため、アイルランドは 1950 年代に入ると自由貿易政策に転換し、世界という大きな市場を相手とする工業を発展させようとする。そのため輸出品を生産する工業の育成を外国企業の投資を通じて図ろうとし、大々的な地域開発、産業開発政策がとられることになる。

6.2 外国企業の立地⁹⁾

かくして、アイルランド産業開発庁 (IDA, Industrial Development Authority) が設立され、これを通じて工業立地のための基盤施設整備や工場建設への特別融資や補助金をはじめ、のちに述べるよう

な種々の広汎な優遇政策が講じられた。1973 年、EC に加盟を認められるが、これはアイルランドの産業開発に図り知れない効果をもたらした。農業部門においても市場が拡大するとともに EC の共通の農業政策により主要農作物の価格が大きく改善された。さらに大きいことにはアイルランド工業が EC という広大な市場を直接に対象とすることになったことである。

EC は各国政府が個別に行う産業助成政策に制限を加えている。それは各国の個別の援助は域内産業の競争力を不当に歪める可能性をもつためである。しかし生活水準のきわめて遅れた地域など域内の低開発地域においてはある一定の限度までの投資援助が認められている。そのため後進のアイルランドはこの限度いっぱい援助を行い、特に外国系企業の誘致を図っている。

その場合、誘致を歓迎すべき企業立地プロジェクトとして次のようなものを挙げている。

1. 高い市場成長率
2. 長期安定性
3. 高度熟練労働力の雇用を要すること
4. 国内所得の向上に貢献しうること
5. 輸出性が高いこと
6. 新規雇用創出に要する資金が小さいか、必要資金が大きい場合は国内での波及効果が大きいこと

このような企業立地に際しては次のような種々の優遇制度が設けられている。たとえば、

- 1) 法人税の減税：一般の法人税率は利益の 45 % であるのに対して 10 % に減免
- 2) 固定資産投資への補助：土地、工場建物、設備等への投資に対して後進地域では最高 50 % まで補助
- 3) 研究開発に対する助成、新製品開発などのための R & D に対して研究費の 50 % までを助成
- 4) 人材養成、技術訓練への補助金
- 5) 工場用地の優先的提供

この結果、1960 年から 78 年までの 19 年間にア

イルランドには日本を含む各国から 700 社に及ぶ企業が進出し、工業製品の輸出比率は 50 %を越え、同国の GNP に占める工業の割合は 35 %を越えるようになり農業国から工業国へ脱皮した。工業発展によりイルランドはこの間年率 10 %近い経済成長率を示し、新しい雇用を創出し、100 年以上にもわたって続いた人口流出に歯止めをかけて僅かながら人口の増加をもたらすことに成功した。

アイランドの工業化のこのような成功は海外企業の積極的な誘致策、英語がアイランド語と共に公用語であること、EC 加盟により西ヨーロッパ全域を市場としたこと、まだ生活水準が低く人件費が安いことなど多くの理由によるものである。アイランドは過去に有能な人材が国外に流出し、これがまた同国の停滞を招いた経験にかんがみ、現在では若者の定着と高等教育に力を入れている。

しかし近年、ストライキの多発、交通通信施設等インフラストラクチャーの整備不足なども妨げになり、新たな産業立地は余り進展しなくなってきたといわれている。

7. オーストリア — 観光開発による地域の安定化

7.1 オーストリアの産業¹⁰⁾

オーストリアは国土面積が 8 万 4 000 km²で人口

が 750 万人であること、国土面積の 40 %を森林が占めており積雪地も多いこと、一、二、三次産業就業者数の比率がそれぞれ 10 : 40 : 50 %であり、1 人当たり所得は \$ 8 900 (1982 年)であることなど、内陸国と島であることの違いを除けば北海道ときわめて似かよった環境にある国といってよい。加えて、図-5 にみるように都市構成も、ウィーンという中心に全人口の約 20 %が集まり、これも札幌に集積する北海道と似ているといえる。ただ大き

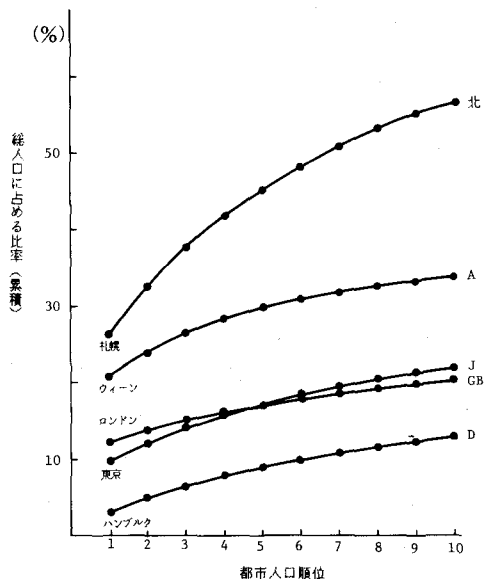


図-5 人口の大都市集積

総人口中に占める各都市の人口(10位まで)

日 本 (11 700 万人)	イギリス (5 570 万人)	西 ド イ ツ (6 070 万人)	オーストリア (760 万人)	北 海 道 (570 万人)
1 東 京 9.5%	ロンドン 12.0%	ハンブルク 2.7%	ウィーン 21.0%	札幌 26.0%
2 横 浜 2.4	バーミンガム 1.6	ミュンヘン 2.1	グラーツ 3.2	旭川 6.4
3 大 阪 2.1	グラスゴー 1.4	ケルン 1.6	リンツ 2.6	函館 5.6
4 名古屋 1.7	リバプール 0.92	エッセン 1.1	ザルツブルグ 1.8	釧路 3.8
5 札幌 1.2	シェフィールド 0.86	フランクフルト 1.0	インスブルック 1.5	小樽 3.2
6 京 都 1.2	マンチェスター 0.81	ドルトムント 0.99	クラゲンフルト 1.2	帯広 2.8
7 神 戸 1.1	リーズ 0.80	デュッセルドルフ 0.96	ヴィラッハ 0.70	苫小牧 2.7
8 福 岡 0.90	エジンバラ 0.79	シュツットガルト 0.95	ヴェルス 0.67	室蘭 2.6
9 北九州 0.87	ブリストル 0.69	ブレーメン 0.90	ザンクトベルテン 0.66	北見 1.9
10 川 崎 0.87	ベルファスト 0.60	デュイスブルグ 0.90	シュティカ 0.52	岩見沢 1.4

な違いは、今でこそそのような小さな国となっているが、かつては700年間にわたりヨーロッパに君臨したハプスブルグ家による大帝国の中心地域であり、中世以来の史跡、建造物をはじめ多くの文化遺産を抱えていることである。

次に産業についてみてみよう。オーストリアは鉄鉱石を産出し、これをもとにして鉄鋼業が栄え今でも鉄鋼業はこの国の工業の中での最大の部門となっている。鉄鋼の2大生産都市リンツとドナウツの名をとってLD法と呼ばれる酸素吹上製鋼法をはじめ、この国で開発された鉄鋼関連技術も多い。そのほか製造業では化学、機械関連も盛んである。また、建設業は就業者数で全産業の10%近くを雇用する大きな部門であり、世界市場でも多くの工事実績を挙げている。これはこの国の地形的特性からくる必要性が生み出した水力発電やトンネル建設技術に、鉄鋼業の加工技術が加わって作り上げられた総合技術力によるものであるといわれている。

この国の緑濃い森林、牧場や農場の景観からは農林業がきわめて大きい産業上のシェアを占めていると想像されようが、その生産額はGDPの約4%であるにすぎない。しかし食糧の自給率は約100%であり、東北部等の平地では穀類、とうもろこし、てんさいなどが、山岳地帯では牧畜、酪農、林業が盛んでこの点でも北海道とよく似ている。

この国の産業で特筆されるべきは観光業である。オーストリアの経済にとって外国人観光客のもたらす外貨は大きな意味をもっており、1983年におけるオーストリアの観光業による外貨獲得額は950億シリング（約1.4兆円）で、これはGDP（1兆2000億シリング）の約8%に相当するものである。またこれはオーストリアの貿易収支の赤字の60%以上を補っており、輸出総額の約20%に当たるものである。産業別にみても観光部門のこの外貨獲得額は第2位の機械（830億シリング、1983年）、第3位の鉄鋼（240億シリング、1983年）を凌駕するものである。ちなみにこの額はわが国のカメラ、顕微鏡など光学機器の輸出額にほぼ匹敵し、また北海

道における年間公共投資総額（約1兆5500億円、昭和59年度）に近いものである。さらに、観光業のほか関連産業での生産を加えると外国人観光客に起因する生産額はGDPの10%に達しているといわれている。

7.2 地域開発策としての観光産業助成

このように、観光はオーストリア経済に大きく寄与すると同時に、都市と地方の両者において雇用を吸収し、人口を安定させ生活の水準を高めるのに大きく役立っている。観光産業がオーストリアでかくも発展したのは次のようないくつかの理由を挙げうる。

第1は自然環境であり、美しい森林と牧草地、氷河をもつ高山と深い湖、夏の長い日照と冬の積雪などは美しい景観と素晴らしいレジャー環境を提供し、これがすでに前世紀初頭からイギリス人をはじめとするヨーロッパ各地からの観光旅行者を招いた。

第2は豊かな文化遺産である。ハプスブルグ家を頂点にする大帝国の築きあげた文化遺産は城や宮殿、寺院から音楽、民族衣裳や舞踏に至るまで実に豊富であり、これがまた観光魅力を形成する。

第3は交通施設をはじめとするインフラストラクチャーの完備である。8万4000km²の国土にウィーンのほか国際線も乗り入れる4つの空港、1200kmの高速道路、複線・電化が多くを占める5700kmの鉄道、3800kmの鋼索軌道およびリフトが整備されており、国外からの来訪にも国内移動にもいたって便利である。また上下水道、学校、病院、都市公園、文化施設等も充実している。

第4は多種多様な観光振興政策を熱心に進めていることである。上述のインフラストラクチャー整備もその一つであろうが、より直接的な振興策は観光産業助成、各種イベント開催、外客誘致活動などである。

観光産業助成の一つの典型は民間による観光施設整備のための投資に際して連邦政府通産省などを通じて行われる利子補給である。これは会議場、屋内スポーツ施設、モールやショッピングセンターとい

った公共的な施設の整備から、ホテルやペンション、民宿など宿泊施設の改善のための、たとえばバスやシャワーの設置、調理場の改修や暖房の改善のような小さな設備投資に至るまで、投資総額の約 3.5 % が、連邦より 2.5 %、州より 1 % の分担で利子補給として助成されるものである。

毎年夏に開かれるザルツブルグ音楽祭は世界的に著名であるが、このほかにも各地で音楽祭、演劇祭をはじめ見本市、国際会議など多くの催しがなされ、各国より参加者を集めている。これらの催しのための施設は一般に、自治体により整備され、また催しの開催にも各種の便宜や助成が与えられる。国際機関の設置や国際会議の開催には国を挙げてきわめて積極的である。特に、ウィーンは国際会議を従来より数多く開催し、戦後は世界で第三の国連都市として国際原子力委員会（IAEO）、国連工業開発機関（UNIDO）や石油輸出国機構（OPEC）など多くの国際機関の本部を誘致している。ドナウ河畔のウィーン国際センター（UNO City）には、現在、世界最高級の国際会議場オーストリア・センター・ウィーンが建設中である。

外国人観光客の誘致のために連邦政府と州政府および民間より成る第三セクター機関としてオーストリア観光局が設立されている。この観光局は東京を含め世界 20 か所に国外事務所を設け、ここを中心にオーストリア観光に関する広報宣伝や観光旅行の斡旋など幅広く観光客誘致のための活動を行っている。

これらの積極的な観光振興政策と同時に、最大の観光資源であり、かつまた国民的資産である自然環境と歴史的建造物や文化財の保全に国を挙げて最大限の努力を払っている。

8. 北海道開発に際して

北海道の地域開発は難しい局面を迎えている。ただでさえ立地の少ない製造業は鉄鋼、造船等構造不況型のものが多く、今後の生産は多くの上昇は期待しがたく、農業は酪農、米等の生産物は過剰生産気味

であるし、生産額で製造業を上回る建設も財源難による公共投資の実質減により頭打ちである。加えて、炭坑の閉山、北洋漁業の規制による水揚げ減など地域産業は苦境にあり、失業率も全国平均を越え、今後より深刻化する気配もある。このような経済情勢にも影響され、また生活、文化等のより高度化し集積した機会を求めて、人口は道内では中心都市へ、さらに道外では首都圏等へと移動する傾向をまだ続けている。

このような事情はヨーロッパにおいてもきわめて顕著なものであり、多くの場合、北海道よりなお一層深刻である。造船のグラスゴー、石炭のウェールズ、鉄鋼のルールやザール、港湾都市のリヴァプールなどは北海道の問題よりさらに深くかつ大規模であるし、過剰でしかも域外との競争力に劣る農業や工事の減少が著しい建設業も多くの問題を抱えており、全体として高い失業率と経済、社会の活性不足に苦しんでいる。

このような中であって、これらの国や地域においては低成長と財政制約のもとで新たな開発戦略を見つけ、現状の苦境から脱し安定したより豊かな社会を実現しようと試み、既に示してきたようなさまざまな方策をとっている。すなわち、

1. 社会基盤施設整備への補助
2. 企業の設備投資への補助
3. 立地企業への低利融資、法人税の減免
4. 外資系企業の誘致
5. 産学協同の推進、ベンチャービジネスの育成
6. 大学の拡充・創設、人材の地域内確保
7. 生活環境施設の整備
8. 土地利用の規制、景観の保全
9. 都心地区再開発、再活性化
10. 余暇・観光施設、緑地の整備
11. 文化施設の整備、文化的イベントの開催、見本市や会議の開催
12. 観光基盤施設の整備、観光産業の育成、外国人観光客の誘致
13. 農業産品の価格安定

14. 小規模地場産業の育成

など多岐多様にわたる。これらのうちの多くは程度の差こそあれ北海道の地域開発に際してとり入れられているものである。ただこれらの中にはより徹底した形で実施すべきであろういくつかの施策も示唆されているように思われる。たとえば工場の新設立地に対しての設備投資への助成、先端技術産業の立地のために産学協同の推進、地域定住の魅力増加のための生活環境の一層の整備、道内観光産業の国際化などがそれに当たるのかもしれない。

北海道のおかれた条件はヨーロッパのこれらの国や地方以上に厳しいものも少なくない。気候条件の酷しさはヨーロッパ以上であるし、社会資本や文化の蓄積は永年にわたって培われてきた彼地に比ぶべきもない。今後ともこれらの蓄積に力を傾倒することが必要であることはいうまでもないし、上に示されたような種々な地域振興政策も精力的に試みなければならぬ。

北海道はこれまで独自の意図と構想で積極的な地域開発政策をとったことは少ないし、世界を対象とし能動的に働きかけたことも多くはない。北海道はここで示されたヨーロッパの国々と同様に一国を形成する力をもった地域である。独自性と国際性に富む新たな地域開発政策がこの地の潜在的能力を引き出す可能性もまた大きいといえるだろう。

参考文献および資料

- 1) 小林 一：ヨーロッパの地域経営システム，「地域開発」，1979年6月～1979年12月。
- 2) R.H.Williams：Planning in Europe, Geage Allen & Unwin.
- 3) Akademie für Raumforschung und Landesplanung：Grundriss der Raumordnung Curt R. Vincentz Verlag.
- 4) JETRO シリーズ：欧州共同体，日本貿易振興会
- 5) Unterrichtung durch die Bundesregierung fuer 10. Wahlperiode Deutsches Bundestags：Programmatiscbe Schwerpunkte der Raumordnung.
- 6) 西独，仏，スイスの地域政策，(財)日本経済調査協議会，1986年2月。
- 7) 祖田 修：西ドイツの地域計画，大明堂，1984年。
- 8) ハルムート・ディーテリッヒ，ユルゲン・コッホ著，阿部成治訳：西ドイツの都市計画制度，学芸出版社，1981年。
- 9) JETRO シリーズ：アイルランド，日本貿易振興会。
- 10) ARC レポート 1980：スイス，オーストリア，経済・産業の現状と動向，(財)世界経済情報サービス (WEIS)。