

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 20 日現在

機関番号：24506

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26370929

研究課題名(和文) 地域労働市場改革に向けたコミュニティ経済開発政策の構築に関する総合研究

研究課題名(英文) A Strategy for Community Economic Development in Japan

研究代表者

加藤 恵正 (Kato, Yoshimasa)

兵庫県立大学・政策科学研究所・教授

研究者番号：80161131

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、深刻化する雇用問題に対処が迫られる地域労働市場において、地域資源の再編成、柔軟な労働市場形成に向けた地域外との連携強化を通じた起業を含む新たな仕事の創造などを企図するコミュニティ経済開発政策(CED)の構築を行うことにある。CED政策とは、コミュニティをベースとした経済メカニズムを起動し、働く場の確保・創出を核に地域の労働市場改革を促すことで地域社会の発展を企図する地域政策で、起業、まちづくり、教育といった側面をも包摂した統合的アプローチである。本研究では、欧州での経験を分析・検討を行うとともに、わが国地域経済が直面する地域労働市場改革に向けた具体的な政策提案をおこなった。

研究成果の概要(英文)：The aim of this research is to present policy suggestions on local and regional regeneration from the Community Economic Development or CED policy. CED describes the process of economic development within a specific area to benefit the local community. The growth of interest in CED has been stimulated largely by a range of European regional policy innovations. In this research, we found that there is a need to build a CED type policy for local and community regeneration in Japan. It is clear that CED can help to create a more integrated or 'joined up' approach to policy. An effective regional policy requires the design and use of co-ordination procedures. To realize the CED in Japan, we emphasize the importance of co-ordination policy approach.

研究分野：地域政策

キーワード：CED 地域労働市場 条件不利地域 コーディネーション政策

1. 研究開始当初の背景

本研究の目的は、深刻化する雇用問題に対処が迫られる地域労働市場において、地域資源の再編成、柔軟な労働市場形成に向けた地域外との連携強化を通じた起業を含む新たな仕事の創造などを企図するコミュニティ経済開発政策 (CED: Community Economic Development) の仕組みの構築を行うとともに、モデル地区での実際のかかるアプローチの可能性について検討を行うことにある。CED 政策とは、コミュニティをベースとした経済メカニズムを起動し、働く場の確保・創出を核に地域の労働市場改革を促すことで地域社会の発展を企図する地域政策で、従来型の雇用就労施策とは異なり起業、まちづくり、教育といった側面をも包摂した統合的アプローチである。本研究では、先行する欧州での経験を分析・検討を行うとともに、わが国地域経済が直面する地域労働市場改革に向けた具体的な政策提案を行う。

2. 研究の目的

本研究の狙いは、コミュニティ経済開発政策 (CED: Community Economic Development) の日本における適用可能性について、理論的整理を行ったうえで、実際のフィールドでのかかるアプローチを検討することから課題を抽出し、その実現への展望について検討することにある。もともと、CED 政策は 21 世紀における EU 地域政策の中核として機能しているが、日本においては断片的な議論や一部政策的視点もあるが、地域雇用のいわば体質転換に及ぶ包括的視点は提示されていない。したがって、地域政策としての研究蓄積は EU 等での限定されたものにとどまっている。日本の地域労働市場が直面する改革に向けて、かかる視点からの議論は喫緊の課題といわなければならない。

3. 研究の方法

これまで地域では計画や政策としての位置づけがなかった地域労働市場改革につい

て、コミュニティ経済開発政策 (CED: Community Economic Development) の視点から理論・実証・政策の 3 側面からの研究を行った。

(1) CED 政策に関わる理論・政策研究: 労働市場政策は国民経済的な視点からのみ議論が行われてきた。1990 年代後半以降に EU 等において地域イニシアチブによる政策のあり方が CED として議論や政策実施が行われている。わが国では、議論の萌芽段階というのが現状である。本研究では、コミュニティ経済開発政策の理論構築を行った。

(2) 条件不利地域における CED アプローチ適用の可能性: CED 施策の先進事例として、海外では、カナダ・バンクーバー、ニュージーランド・クライストチャーチ他においてその実態を調査した。国内では、条件不利地域として、オールド・ニュータウンや巨大災害被災地を取り上げ、その再生に向けた CED 型アプローチの可能性について検討を行った。

(3) CED 政策を起動するためのコーディネーション・オプション: 地域政策において、マクロ的政策 (Macro-policy options) とミクロ的政策 (Micro-policy options) に加え、コーディネーション・オプション (Co-ordination options) を位置づける必要がある。コーディネーション・オプションは、これまでの公共 (供給サイド) の都合を優先する個別・分断型政策の非効率から脱し、地域の厚生最大化を企図するアプローチである。ここでは、ソーシャル・キャピタルの視点から、コーディネーション・オプション実現に向けた論点を検討した。

4. 研究成果

コミュニティ経済開発 (CED: Community Economic Development) とは、1990 年後半以降 EU における地域政策の中核的政策である。多様で輻輳する地域課題は、社会的排除といった社会的課題を孕みながら、経済的な発展メカニズムを市民参加による中長期的視点

からの縦割りを排除した統合的視点から展開されてきた。その成果は、地域における多様な形での雇用・就業確保に結びついてきた。日本での雇用創出は主としてマクロ経済政策が担ってきた。とりわけ、財政出動による公共投資は、地方圏における重要な雇用創出源であった。こうした需要側面に焦点を当てたアプローチは、大きな岐路にある。地域経済が社会資本整備を軸とする公共投資によって期待通り効率化されておらず、その効果が縮小してきている。日本型 CED 政策の構築は、喫緊の課題と言わなければならない。

CED に関わる論点は次の 3 点にある。第一は、コミュニティ・ベースド・アプローチである。地域のモザイク化は、固有の動きを強めるモザイクの一片々にいかに対応するのかが問われている。たとえば、「社会的排除」とこれに起因する貧困や社会格差問題は根強く、しかも局地的特性がきわめて大きいとの認識がコミュニティ・ベースでの政策の必要性を喚起している。第二に、ホリスティック・アプローチを挙げておきたい。地域再生現場での「縦割り行政の非効率」は否めず、「地域からの選択のなかで統合的かつ自律的に再生を加速する」という構図を実現することは困難である。多重・多層化する地域問題にたいし的確かつ速やかな対応を行うためには、統合的なアプローチは不可避と言わなければならない。こうしたホリスティック・アプローチは、CED が地域の経済的再生だけではなく、環境や社会・文化的再生や新たな創造をも可能にしている点も閑却できない。第三は、プロセス重視型アプローチである。かかる視点は、地域再生における意思決定のあり方と大きく関わっている。成熟社会における地域再生のプロセスは、政府や自治体といった誰かが提示した選択肢から選ぶのではなく、双方向的、ネットワーク的情報流通の仕組みを通して、決定のプロセスに人々が「参加」しこれに「共振」するプロセ

スを通して意思決定がなされる。CED のような参加共振型意思決定の仕組みは、外部環境変化や参加者の意思によって絶えざる軌道修正を可能でなければならない。

それでは、これを具体化するためにはどのような政策デザインが必要なのだろうか。CED は既往のものと全く異なる特別な政策手段を指しているわけではない。むしろ、多くの政策手段は共通しているが、政策手段の実施に関わる様々な制度や仕組みの上での「関係性の転換・再編」を行うことにある。これまで与件であった仕組みが有している関係性がロック・インし本来の機能を十全に果たしていないと考えるべきだ。

さきに示した CED に関わる論点から、ここでは対処すべき硬直化した関係性として次の 4 点を指摘しておきたい。第一は「縦割り」制度である。多様な課題への機動的即応が不可避な都市再生において、現場での縦割りの非効率性は排除しなければならない。第二の硬直化は、中央政府が地方自治体・地域コミュニティへとその論理と仕組みを提示することと関わっている。トップ・ダウン型の古典的意思決定の枠組みは、グローバル化のなかで多様化と変化に直面するコミュニティに対応できない。「現場」からのボトム・アップの仕組みが重要である。第三は、自治体（コミュニティ）間関係の硬直化である。課題やその解決手法の共有、あるいは交流による活性化など地理的に離れたコミュニティ間関係の形成は今後ますます重要度を増す。自治体間関係は本格的な関係形成に踏み出すときがきた。第 4 は、単年度制の制約である。プロセスを重視する都市再生は中・長期の課題である。現在の単年度主義から脱却し、複数年度性へ移行することは喫緊の課題といわなければならない。

EU の地域政策形成に大きな影響を与えた H. Armstrong は、地域政策におけるマクロ的政策（Macro-policy options）とミクロ的政

策 (Micro-policy options) に加え、コーディネーション・オプション (Co-ordination options) を位置づけることによって、地域政策の新たな構図を示した。マクロ的政策やミクロ的政策の接点のマネジメントや様々な施策融合を狙いとしたこのコーディネーション・オプションは、これまでの公共 (供給サイド) の都合を優先する個別・分断型政策の非効率から脱し、地域の厚生最大化を企図するアプローチである。

グローバル化、情報化の急進は、これまでの政策が硬直的な縦割りや空間的分断によって、その効率性を失いつつある。分断していた境界をどのようにつなぐのか、あるいは溶融していくのか。地方自治体や政策形成とその実施を担うパートナーシップ組織のコーディネーション・オプションのあり方は、新たな段階を迎えた地域政策の基本視点をも形成している。

空間における社会経済問題を研究領域としてきた経済地理学では、こうした課題を「関係論的アプローチ」として位置づけてきた。同アプローチは、「アクター間の社会的相互作用、相互依存に焦点を当て、アクター間の関係を調整する制度・慣習の重要性を強調する」(水野 2007)ことを狙いとしており、近年ではソーシャル・キャピタル研究として、多くの社会課題解決への視点として用いられてきた。本研究では、地域政策と関わるソーシャル・キャピタルの3類型、ボンディング (Bonding)、ブリッジング (Bridging)、そしてリンキング (Linking) を用いて、コーディネーション・オプションの視点を再整理した。図は、広域圏形成への取り組みを核にこれらの関係性の類型を図示したものである。ボンディングとブリッジングを結ぶコーディネーション・オプション A は、たとえば広域の産業競争力形成に向けた主体間連携を示唆している。ブリッジングとリンキングの融合を示すオプション B は、広域自治体

と政府のパートナーシップ形成の可能性などを示唆している。コーディネーション・オプションの戦略的形成は地域再生に必須の議論である。

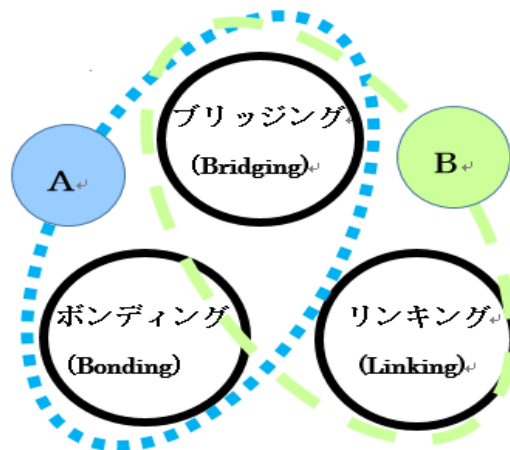


図 地域政策とコーディネーション・オプション (加藤作図)

CED 政策展開の課題は何か。第一は、CED 型都市政策の評価と関わっている。CED は複数の目的を持った統合型の政策である。その狙いには、地域の経済力向上だけでなく、社会・環境・文化的な再生をも包摂した視点を有している。経済的側面とこれに連動する非経済的側面についての評価、さらにはこうした連携が生み出す地域の付加価値をどのように評価するのか。さらに、地域力の醸成・強化は短期的な視点での評価には馴染まない。中・長期での評価の視点が不可欠である。また、地域力の要素である地域の信頼や価値、社会ネットワークなどのソーシャル・キャピタルがもたらす効果の測定・評価も困難と言わざるをえない。CED の核心は、都市再生のプロセスを刺激することにある。こうしたダイナミックな変化自体をどのように評価するのも課題である。第二は、これらの新たな都市政策を可能にする組織のあり方と関わっている。ホーリスティック・アプローチを基軸に据える CED の場合、先にも指摘したようにブロック・グラント方式や政策パッケージ

ジ方式が制度として有効である。たとえば英国型の省庁横断型補助金は、用途自体が地域のイニシアチブによって提案が可能であること、パートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどの特色をもつ。こうしたタイプの方式を本格的に採用することになれば、政府・自治体の組織や制度自体の大きな改変が必要となるだろう。また、政策パッケージ方式は、政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を連携させる提案を行うものである。制度化された既往施策を、再生の状況に呼応する形でいわば「編集」することを可能にする仕組みもあわせもつ必要がある。地域のイニシアチブによるポリシイ・ミックスである。こうした仕組みが可能であれば、既存の仕組みや多様な財源を組み合わせることで、ハード、ソフトそしてヒューマンな施策を統合し、支援の効果的・効率的展開が可能になると思われる。政府組織、地方自治体、各種団体群など、関連主体全体をこうした効果的かつ効率的な政策実施のために再編成することが今求められている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計8件)

加藤恵正「阪神・淡路大震災からの経済復興:20年の軌跡」ひょうご経済 125号、6-9頁、2014年11月。

加藤恵正「阪神・淡路大震災と2つの社会イノベーション」21世紀ひょうご 17巻、17-28頁、2015年2月。

加藤恵正・三谷陽三「阪神・淡路大震災の20年:企業の軌跡」都市政策 161号、31-44頁、2016年3月。

加藤恵正「地域創生の視点」21世紀ひょうご、Vol.19、1-3頁、2015年11月。

加藤恵正・本荘雄一「熊本地震における地域産業の課題-被災後3ヶ月のプラン

チ・プラント経済の実態と被災額の推計-」研究資料 No.273(兵庫県立大学政策科学研究所) 1-27頁。

加藤恵正「社会イノベーション政策による都市の再生」都市政策((公財)神戸都市問題研究所)163号、4-15頁、2016年4月。

小沢康英「地域における中間労働市場の役割」グローバル・ローカル研究、第9巻、37-51頁、2015年。

以上、すべて査読なし

小沢康英・中川伸子「オールド・ニュータウン化した明舞団地の就労と消費活動」神戸女子短期大学紀要、120-135頁、査読あり、2017年。

〔学会発表〕(計12件)

加藤恵正 近畿都市学会創立55周年記念出版大会 特別シンポジウム「都市構造と都市政策」コーディネータ、2014年6月21日、奈良大学。

加藤恵正 計画行政学会関西支部大会シンポジウム「復興する地域産業とは? ~生活と雇用の再生を考える~」コーディネータ、2014年6月28日、大阪市立大学文化交流センター。

加藤恵正 経済地理学会 産業部会発表「ポスト・パネルベイの大阪湾ベイエリア」2014年10月4日、神戸大学梅田インテリジェント・キャンパス。

加藤恵正 国際公共経済学会 シンポジウム「震災復興からの地域再生と行政機能」コーディネータ、2014年12月13日、大阪市立大学文化交流センター。

加藤恵正 日本公益事業学会第65回大会 関西プレミアムシンポジウム「公益事業とまちづくり」企画及びモデレータとして参加、2015年6月13日、兵庫県立大学神戸商科キャンパス。

加藤恵正 日本計画行政学会 2016年関

西支部大会フォーラム パネルディスカッション・コーディネータ「「起業」から関西の経済再生を考える」7月2日関西学院大学上ヶ原キャンパス。

加藤恵正 日本計画行政学会第39回全国大会ワークショップ・コーディネータ「住工混在の今」2016年9月9日、関西学院大学上ヶ原キャンパス。

加藤恵正 日本計画行政学会第39回全国大会座長、「まちづくり4」9月3日関西学院大学上ヶ原キャンパス

加藤恵正・初田直哉・尾崎斉人「明舞団地の生成とその再編成への視点」日本都市学会第63回大会、2016年10月30日、愛知県岡崎市岡崎図書館交流センター。

小沢康英 日本都市学会第62回全国大会「地域中間労働市場の形成による社会的孤立・排除への反応」2015年10月31日、新潟県上越市。

小沢康英 兵庫自治学会平成28年度研究発表大会「オールド・ニュータウンの雇用面の機能の見直し」2016年10月28日。

和田真理子「住民の生活圏からみたニュータウンのコミュニティ構造-兵庫県神戸市・明石市の明舞団地の事例-」日本都市学会第63回大会、2016年10月30日、愛知県岡崎市岡崎図書館交流センター。

〔図書〕(計6件)

加藤恵正「地域経済の発展と政策」池田潔編『地域マネジメント戦略』34-58頁、同友館、2014年10月。

加藤恵正「尼崎の産業と政策」(公財)尼崎地域産業活性化機構編『ECO未来都市を目指して-産業都市尼崎の挑戦』、3-9頁、2015年1月。

加藤恵正「分岐点の地域政策-地域を「動かす」仕組みづくりへ」12-24頁、「まちづくり」の社会イノベーション」210-227頁、「災害からの地域再生と社会

イノベーション」248-286頁、加藤恵正編著『都市を動かす-地域・産業を縛る「負のロック・イン」からの脱却-』同友館、2016年3月。

加藤恵正「都市の戦略的産業政策」AIR叢書、第2号、3-16頁、2016年2月。

加藤恵正「都市の100年、そしてその未来-ガバナンスの進化と深化-」AIR叢書((公財)尼崎地域産業活性化機構)第3号、3-14頁、2016年8月。

加藤恵正「スポーツ・イベントと都市政策」兵庫県立大学地域指標研究会編『神戸マラソンの社会経済的影響兵庫県立大学政策科学研究所研究叢書 LXXXIX、1-8頁、2017年2月。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加藤恵正 (Kato, Yoshimasa)
兵庫県立大学・政策科学研究所・教授
研究者番号：80161131

(2) 研究分担者

小沢康英 (Ozawa, Yasuhide)
神戸女子大学・文学部・准教授
研究者番号：70592020

(2) 研究分担者

和田真理子 (Wada, Mariko)
兵庫県立大学・経済学部・准教授
研究者番号：80275297