

エッセイ

北海道のかたち 国土政策をめぐる歴史的文脈から

地域政策プランナー
小磯 修二
Koiso Shuji



略歴

1948年大阪市生まれ。京大法学部卒。北海道開発庁（現国土交通省）を経て1999年に釧路公立大学教授、地域経済研究センター長。2008年から同学長。2012年から北大公共政策大学院特任教授。2017年から（一社）地域研究工房代表理事

主な著書

「戦後北海道開発の軌跡」（北海道開発協会）、「地域自立の産業政策」（イマジン出版）、「地方が輝くために」（柏鳩舎）、「コモンズ 地域の創生と創造」（北大出版会）「地域と共に生きる建設業Ⅰ、Ⅱ」（中西出版）

主な活動

幅広い分野で実践的な地域研究プロジェクトを実施。海外では中央アジアを中心に国際支援活動に長く従事。

第1部 地方創生、沖縄

1 はじめに

私は、これまで行政と研究の現場で活動してきた。行政官としては、北海道開発や国土開発分野での計画の策定や計画推進に向けてのプロジェクトの企画や調整業務に長くかかわってきた。特に北海道総合開発計画や国土総合開発計画という長期総合計画の仕事に携わってきたことは、私の思考や関心、その後の研究活動に大きな影響を与えていく。その理由は、国土政策や地域開発政策の政策分野としての奥深さにあるように思う。国土や北海道を論じることは、国土や北海道における人の営みと自然とのかかわりを幅広い角度から考察していくことであり、そこで求められるのは、いわば長期的な視野での國のかたち、北海道のかたちを洞察していく力量ではないかと考えている。そこに国土政策、北海道開発政策に関わっていく難しさと醍醐味があるように感じている。

私は、大学に身を転じてからは、地域に密着した現場で実践的な政策研究を行うことを心がけてきた。それは東京から国土政策や地域の政策を論じること、中央主導で政策が決められることへの限界を感じていたこともあるが、それよりも地方で自ら実践活動をしてその感覚から國のかたちを見つめていきたいという思いがあった。歴史的に見て、創造的で大胆な発想は中央から離れた地方から生まれている。明治維新を成就させたのは、薩摩、長州、土佐などの辺境の地からの革新的なエネルギーだ。中央にはない感性が地方では醸成させることができるし、それが地方の魅力でもあるように思う。

地域をめぐる様々な問題についてその解決の道筋を探っていくためには、問題の要因だけではなく、対象となる地域の持つ特性、個性をしっかり理解しておくことが欠かせない。そのためには、地域固有の自然、地勢条件や、人や経済の活動など物理的に目に見えるもの、数量的に計測できるものだけでなく、地域の成り立ちや、地域独自の慣習、制度や仕組み、特有の営みなどの無形の地域資産も含めた幅広い視座で地域のかたちを理解しておくことが大切である。特に歴史的な流れ、長期的な時間軸の中での地域を取り巻く政策の変遷をしっかりと追うことで、地域の姿やかたちが明確に見えてくることがある。

このような問題意識から本稿では、北海道について、国土政策の歴史的な文脈から、いくつかのテーマに沿ってその「見えない」かたちを追っていきたいと考えている。その意図は、ただ昔の政策を回顧するのではなく、現在北海道が抱えている課題の解決や将来の道筋を探る手がかりを歴史的文脈から得られないだろうかという点にある。した

がって、現在の問題と過去の出来事が交錯しながら登場する箇所があり、やや読みづらい文章になってしまったかもしれないがどうかご容赦願いたい。

2 地方創生とは

国土政策という言葉が次第に聞かれなくなってきた。北海道の開拓は、明治政府の国土政策として重点的に進められた。戦後は、国土総合開発政策と北海道開発政策が国土政策として重点的に進められた。その基調は、経済発展によって生じる国土空間の不均衡、格差を国土政策によって是正していくという政権の理念に貫かれていたようと思う。高度経済成長でひずみが出た国土のかたちを整えていくという政治思想が列島改造論や田園都市国家構想となり、国土政策を支えていくという図式であった。しかし、20世紀の終盤になると、地方分権の潮流とともに、国主導の国土政策の展開にも微妙な変化が出てくる。地域政策も道州制などの権限移譲や政策の受け皿の議論が主となり、国のかたちを論じる国土政策への関心は次第に少なくなってくる。しかし21世紀に入ってしばらくして、人口減少問題に真剣に向き合わなければいけないという機運の中で、久しぶりに国が主導的に地方に対する政策を打ち出してきた。いわゆる地方創生である。最初に地方創生の動きから書き始めることとする。

地方創生が大きな関心事になってきたのは2014年の夏ごろである。政治的な背景として、アベノミクス政策の効果が大都市地域に限定されているのではないかという地方からの不満に対して、当時統一地方選挙を控えた政府与党が、地方創生を打ち出してきたといわれている。しかし、まち、ひと、しごと創生という新鮮な言葉に、石破担当大臣らの政治メッセージが加わったこともあって、当初は大きな関心が寄せられ、地方からも本格的な一括交付金や政府機能の移転などの実現への期待も高まっていた。しかしながら、現実には、限られた時間内で人口ビジョンや地方版戦略の策定を求められるなど国からの厳しい注文が多く、次第に政策を受けとめる自治体では戸惑いも不安も出てくるようになった。

私は、2016年の10月に北海道大学の同僚の研究者とともに、「地方創生は北海道の市町村に何をもたらしたのか」という問題意識で、実際に地方創生の業務を担当した北海道内の市町村職員にアンケート調査を実施したことがある。90%近い市町村の担当者から回答を得ることができたが、アンケート結果で特に印象に残ったのは、最後の自由記述欄の内容であった。そこでは、突然の地方創生の動きに、期待と不安をいだきながら必死に向き合ってきた担当者の本音が凝縮されていた。そこで最も多かったの

は「交付金をより使いやすいものにしてほしい」という切実な声であった。回答の半数近くが、交付金のハードルの高さや、使い勝手の悪さ、複雑化していく交付金制度について、より自由度の高い使い方を求めているのである。

そもそも、地方創生がうたわれたときに、当初地域から最も期待が高かったのは、「自治体の自主性、主体性を最大限に發揮できるように」創設された新型の交付金であった。しかし、現実には、要件等が厳しくなり次第に使いづらい交付金になってきているという声が大変多い。自治体にとって使いやすい交付金を望むのは地域のエゴなのだろうか。実は我が国では一部の地域すでに地方創生がはじまる前から、自治体の自主性、主体性を活かした使いやすい交付金制度が存在している。

3 沖縄ソフト交付金

2017年4月に私は沖縄県久米島町を訪れていた。久米島町で進められている高校魅力化の取り組みを見ることが訪問の目的であった。久米島町では久米島高校の園芸科の定員割れによる廃止の動きを契機に、高校の魅力を高める取り組みが町民一丸となって進められている。島外から「離島留学生」を積極的に呼び込むとともに、独自の町営塾を運営している。2017年度では、27名の県外、島外からの高校生が入学しているが、その活動の中核となっているのが「じんぶん館」という施設だ。そこには快適な寮や、町営塾が入っている、「じんぶん」とは沖縄の言葉で知恵の意味で、多くの子供たちがここでじんぶんをつけて世界にはばたいてほしいという願いが込められている。この施設は、沖縄振興特別推進交付金で整備されたものである。沖縄振興特別推進交付金は、現在沖縄にだけ措置されている一括交付金で、公共投資に向けられる交付金と区別してソフト交付金と呼ばれている。沖縄振興に資する事業であれば幅広い用途に使える。役場の担当者は、ソフト交付金のおかげで、じんぶん館だけでなく、懸案であった図書館の整備も実現したと喜んでいた。

このソフト交付金の原型は民主党のマニフェストで登場し、民主党政権で制度化されたものである。地方交付税ではない形でこれほど自由度の高い交付金ができたのは、やはり政権交代の影響であろう。実は、この措置は当初は、全国すべてを対象にして、平成23年に地域自主戦略交付金という形でスタートし、北海道にも措置されていた。しかし自民党政権下になってすぐに平成25年度に廃止されたのだが、沖縄においては、この自主戦略交付金が逆に拡大して、ハード整備以外の「経常的経費」や「市町村事業」も対象とする、沖縄振興交付金として今日まで続いているのである。平成24年度から今まで、経常経費のいわゆ

るソフトな交付金の額は毎年約800億円で、沖縄県に500億円、市町村に300億円が配分される。地方創生の加速化交付金、推進交付金の年間予算額1,000億円に近い額が沖縄に交付されているのである。先ほど紹介した久米島の施設は、この市町村事業の一括交付金によってつくられたものである。

なぜ、沖縄にだけ、このような使いやすい特別の交付金があるのだろうか。アンケート結果で示された北海道の自治体担当者の地方創生交付金の使いづらさの声と比べると複雑な思いがする。大きな理由は沖縄に駐留する米軍基地の存在という特殊事情である。しかし、沖縄と北海道は地域開発制度では四半世紀近く同じスキームが続いており、その間も沖縄の米軍基地は存在したのである。

1972年の沖縄返還時において沖縄の国土は荒廃しており、早急な社会資本整備が必要であったことから、北海道と同じ、公共事業の高率補助と予算一括計上システムが採用された。また、産業振興のための地域政策金融機関として、北海道東北開発公庫に相当する、沖縄振興開発金融公庫が置かれた。いわばそれまでの北海道開発の経験を活かす形で、北海道と沖縄の開発振興は同じ政策のかたちでスタートしたのである。私が北海道開発庁で省庁間の政策調整に携わっていた時は、北海道開発庁と沖縄開発庁は、常に歩調をそろえて対応していたことを覚えている。しかし、そのかたちが大きく変わりはじめる出来事が1990年代の後半に起こるのである。

4 独自の地域政策

1995年にアメリカ海兵隊員による少女暴行事件が起り、沖縄における米軍基地問題が大きな政治問題となった。当時の大田知事は米軍用地強制使用手続きの代理署名を拒否して反基地の姿勢を強硬に示し、翌年1996年4月には、日米両政府が普天間基地の返還で合意した。5ヵ月後の9月には「沖縄問題についての総理談話」が出され、基地問題への対応とともに、沖縄振興に向けて特別な政策展開の方向が示された。特に、政府内に官房長官、各省大臣と沖縄県知事が対等の立場で参加する沖縄政策協議会が設置されたことにより、沖縄独自の政策が急速に進んでいくこととなる。総理自らが、「沖縄県が地域経済として自立し、雇用が確保され、沖縄県民の生活の向上に資するよう、また、我が国経済社会の発展に寄与する地域として整備されるよう、与党の協力を得て全力を傾注していく」と発したメッセージの意義はやはり大きかった。

その後の沖縄振興については、沖縄特別振興対策調整費の創設をはじめ、1997年には航空機燃料税の軽減措置、98年には経済地域制度としての情報通信産業地域制度や

観光振興地域制度の特区が、さらに特別自由貿易地域制度や沖縄型特定免除店制度、高速道路料金引き下げというようなこれまで難しかったといわれていた特別制度が90年代に一気に実現していく。これまでの公共事業予算の高率補助や一括計上システムという北海道と同じ仕組みであった沖縄に対して、幅広い非公共分野におけるソフトな特別政策が展開され、いつのまにか両地域を取り巻く政策のかたちが大きく変わっていたのである。

5 観光産業発展の契機

90年代以降、沖縄の振興発展をけん引してきたのは観光産業だ。亜熱帯・海洋性の気候風土や恵まれた自然環境、独特的な文化や歴史など活かして入域観光客数と域外からの観光消費は着実に増加してきている。域外からの観光消費については、沖縄で「県外受取」という外からの収入を見る分かりやすい指標があるが、それによると2015年データでは6,022億円になっている。これはかなり高い数字だ。北海道でも2015年の観光経済効果調査による数字が先日公表されたが、観光消費額は道外客と外国人を合わせて、7,925億円となっている。地域経済の規模では、北海道は、沖縄の4.7倍(2015年度の県内総生産の比較)あることを考えると、観光で外から稼ぐ力が1.3倍というのは大きな差だ。北海道と比べて沖縄における観光産業のウェイトの大きさが分かるとともに、北海道における観光産業の可能性の高さを示す数字として前向きにとらえていくべきだろう。

北海道では、「域際収支」という国の貿易収支を地域に当てはめた数字が使われるが多く、その赤字を解消していくことが北海道経済の自立のメルクマールという議論もある。現在の域際収支は、約1兆9千億円の赤字(2014年北海道民経済計算)であるが、仮に総生産規模に見合う沖縄並みの観光来訪収入が実現すれば、2兆円以上の観光消費の増となり域際収支が黒字に転換し、自立経済が実現することになる。

このような沖縄観光が飛躍する大きな契機となったのは、航空料金の低減という特別措置の実現である。1997年7月に那覇と本土間の国内航空旅客機の航空機燃料税の軽減(国内旅客便)措置が始まり、他地域に比べて二分の一に軽減されたのだが、直後に羽田便が8便、福岡便が5便も一挙に増加するという効果が出た。1999年には、対象路線が拡充されるとともに、2010年には国内貨物航空機にも拡充適用されることになり、これが国際物流ハブ基地の実現につながっていくのだ。