

# 開発行政進化の時代



宮脇 淳 (みやわき あつし)

北海道大学公共政策大学院教授

1956年東京都生まれ。79年日本大学法学部卒業。同年参議院事務局。経済企画庁物価局、参議院予算委員会調査室、(株)日本総合研究所、北海道大学法学部・大学院法学研究科教授、(株)日本総合研究所主席研究員等を経て2005年から北海道大学公共政策大学院院長教授、10年から同公共政策学研究センター長。主な著書に『財政投融资の改革』（東洋経済新報社）、『財政投融资と行政改革』（PHP）、『公共経営論』（PHP）、『自治体戦略の思考と財政健全化』（ぎょうせい）、『創造的政策としての地方分権』（岩波書店）。

戦後50年、日本は世界第2位の経済大国になるまで急速な右肩上がり成長を遂げた。この間の中央集権、国土の均衡ある発展の政策は、経済規模だけでなく地域社会の質的充実にも大きな成果をもたらした。日本の経済成長は、米国を中心とした北米の市場パワーに依存し、北海道経済も東京の経済、国の政策に合わせて成長を実現してきた。この政策展開において開発行政の果たした役割は大きい。しかし、21世紀に入り、少子高齢化時代の到来による生産年齢人口の減少、それに伴う所得・貯蓄の量的減少等は国や地方自治体の財政運営にも限界をもたらし、その制約は一段と強まらざるを得ない。加えて、世界経済の核は北米から中国、2030年代以降はインドへと移行し、従来とは異なるニーズに対応することを求められる。こうした中で、戦後展開してきた画一的な国土形成や東京に合わせた活動の有効性が低下し副作用が大きくなる時代となっており、この変化を戦略的に受け止め開発行政の意義を大きく進化させる時代に入った。

## 内発型社会インフラへの転換

21世紀の北海道経済、そして開発行政の進化にとって必要不可欠な問題は、「産業経済時代の外発型」から「知と情報の時代の内発型」へ転換することである。これまでの大量生産・大量消費を前提とする画一型の産業経済時代と21世紀の多様化に対応する知と情報の時代との大きな違いは、地域活力の源泉を外部に求めるか内部に求めるかにある。産業経済時代の北海道は、活力の源泉を外部に求め東京の活動や国の政策を外発的要因として取り込むこと、すなわち外部に合わせ地域の力を発揮することを中心としてきた。外発型活力とは、国からの補助金や様々な支援策を地域に取り込み、国土の均衡ある発展政策の下で経済成長の核となっている都市部と同質化することを地域の活力の源泉とするものである。そこでは、自分の地域にいかなる資源が存在し活用できるかより、新しい資源が国や都市部からどの程度、どのような内容で地域に入るかが重要な関心事となる。

これに対して、グローバル化、情報化を背景とする知の時代は、自らの活力の源泉たる資源、付加価値を

地域の内側から生み出す内発型活力の時代となる。内発型活力は、地域の異なる資源を可能な限り発掘し活用することで、差別化された付加価値を生み出すことである。外部からの力を受け身で取り入れるのではなく、北海道の地域資源を自ら掘り起こして活用する時代であり、地域の発想、ノウハウを今まで以上に重視する時代である。少子高齢化時代を迎え、これまで同様外発型活力に依存すれば、活用できる資源が限定化の中で従来の歯車は逆回転し、資源の効率的活用を追求する中で東京や都市部への資源集中が加速されやすい。資源が同質化しているならば、効率性を求め様々な資源が集積している地域に経済社会活動も集中する。いわゆるストロー効果である。たとえば、新幹線は成長期には地方に人を呼び寄せても、これからは都市部に人口を吸い上げる効果を持ちやすい。すでに新潟、長野などの地域で生じている。その根本的原因は新幹線にあるのではなく、都市部と同質化し内発型の力を弱めた地域自身にある。北海道が内発型活力を発揮することは、国土の均衡ある発展から発想、体質とも抜け出すことであり、そのことは北海道だけでなくグローバル化が進む日本経済全体の活力を再生する原点となる。

### 開発行政進化の戦略

今後100年をかけて日本の人口が1億2,000万人台から4分の1の3,000万人台に減少する可能性を持つ局面の中で、新しい社会インフラを今までどおり造り続けることはできず、更新投資においてもその対象は限定的とならざるを得ない。そうした状況で北海道の経済社会を持続的発展に導く開発行政の進化は、造り更新するハード面に加え、社会インフラを活用面であるソフトといかに融合一体化し社会システムとして形成するかにある。

北海道は、本州との比較で寒く広いことを経済成長面でマイナスの側面として受け止め、国に他の地域と異なる手厚い支援を求めてきた。しかし、アジアに目を向ければ北海道以上に寒く、広い地域はいくらでも存在する。そして、同時に中国を中心にアジア諸国も経済成長だけでなく、10年後には北海道が現在直面し

ている少子高齢化の時代を迎える。その際、寒く広い面積の中でいかに社会インフラを活用しつつ、効率性、有効性高く医療、福祉、介護、さらには流通等を展開するかハードとソフトを一体化したノウハウの形成と移転が重要な差別化資源となる。これまで技術力と言えば、設備や建設・土木の技術等ハード面中心のイメージであった。高い水準に達しているとしてもハード面に限定した発想は、グローバル化が進むほど厳しい価格競争に直面する結果となる。ハードとソフトを一体化し社会システムとして移転することで価格競争から脱して、質の面も含め持続的にアジア等の地域に貢献できる資源とすることができる。

このことは、国内においても重要となる。右肩上がりの中で市町村ごとに病院等類似施設を保有し過剰投資を生み出したが、人口減少局面を迎えた今、そのことが地方財政そして生活を大きく制約する要因となっている。制約要因を克服し地域生活の水準を維持向上するには、市町村間の役割分担を区分け明確化し、病院、教育、福祉、商業等異なる役割を担い相互補完する市町村間のネットワーク、具体的には市町村を結ぶ道路をはじめとしたハードのインフラとそこで展開する物流、情報、人的な移動に関するソフトの仕組みを一体化して進化させる取り組みが重要となる。市町村ごとに病院を建設し維持するより、市町村間の移動をより安全にスムーズにするため社会インフラの改善に努力する方が明らかに社会的コストも低い水準となる。

北海道は、いろいろな優位性を持つ資源を有している。しかし、残念ながらその資源の活かし方を東京の発想等外発に依存してきた。北海道自らが自らの資源について地域とアジアを中心とする世界に結び付ける独自のマネジメント力が必要となる。その際に社会インフラのハード面とソフト面を有機的に融合させ、北海道発の社会システムとして自らグローバルな領域に展開する。開発行政を内発型の発想重視にすることで、これまで培ったノウハウがグローバル社会に向けて進化、羽ばたく絶好の機会となる。