

## 地方分権下の新しい地域開発の方法 ～イタリア南部の産地形成と‘地域協定’の事例～

The new type of Regional Development under  
Decentralization  
— A case of Industrial District and Territorial Pact  
in southern Italy —



高原 一隆

北海学園大学経済学部教授・  
北海学園大学開発研究所長

### はじめに—地方主体の南部開発へ—

イタリアはサミット構成国ではあるが、イタリア南部という‘発展途上地域’を抱えるなど、様々な問題を抱えている国である。北部に比べて南部は1人あたりの所得やGDPは低く、近代産業は未発達のままだし、失業は著しく高く、マフィアなど犯罪組織の温床でもある。しかし、南部は面積においては全土の約4割、人口は35.3%（2005年）、全国20州のうち8州を占めるなど、イタリアに占める比重は少なくないのである。（地図参照—南部《第2のイタリア》と表記した部分）

イタリアには日本の全国総合開発計画のような国民経済レベルの地域開発計画はないが、南部に対するインフラ整備や工業基盤整備などの政策がすすめられており、それによって南部政策が地域開発だというイメージができあがっていった。全国的な発展計画は、有名なヴァノーニ計画など経済計画として行われており、南部だけを選択的に国家戦略の一環として行ってきたのが南部政策であった。

奇しくも、日本における北海道開発庁発足と同じ1950年、イタリアでは南部政策を進める国家的機関である南部開発公庫が設立された。これによってインフラ整備の推進をめざした中央政府による南部を選択的に対象とする特別助成政策が始まった<sup>\*1</sup>。それから42年にわたる中央政府主体の開発政策が進められていった。南部開発公庫が最終的に解体されたのは1992年である。1986年の大統領布告で公庫の解体は既に宣言されていたが、この時期に始めて、イタリアにおいて地域政策の主体は国家であるという原理が終焉<sup>しゆうえん</sup>を迎えたのである。そして、その後、南部への対策は不況地域、成長の遅れた地域への対策と同等のものとして行われるようになり、政策の主体も地方政府、正確には国も含めた各段階の政府と

地方の様々な団体のネットワークによる開発へと大きく変化した。

以下、本稿では、こうした開発政策の主体が国から地方（政府）に変化することによって、先進国中の‘発展途上地域’とさえ言われた南部開発が、どのような地方主体の開発を進めているかを検討していこう。

### 1 EU構造政策とイタリア南部政策

#### (1) EU構造政策と南部政策

南部開発公庫解体以降の南部政策は、1998年頃までは、経済力の基盤が弱い南部の発展への不安の沈静化とEU地域政策に適応していく準備段階と言ってよい。そして、1998年頃からは、EU地域政策の一環として地方主体の地域政策が始まった段階と区分することができよう。

EUの原加盟国であるイタリアは、国際的には主要加盟国として活動してきたが、対内的には国家政策として南部政策をすすめてきた。しかし、南部開発公庫解体後はEU地域政策への適応を模索せざるを得なくなった。したがって、そのためには第1に、EU地域政策に対する国内の「地域政策」を調整させる必要があった。第2に、国による一元的な南部政策の解体によって、地域への対応策のノウハウや人材が分散していったため、それらを再統合する必要があった。第3に、EU構造基金へアプローチする中央政府—地方政府を通じた強い意思統一が求められた。

そうした中で、かねてからEUと強いパイプをもっていた国の外務官僚を通じたEUとの調整が進展した。かつては国による南部政策の推進が、国益と地域の利益に合致すると考えられていたものが、EUの下で地域政策をすすめることが同一利益であると



図 イタリアの州・主要都市

いう共通認識が生まれたことが寄与している。周知のように、EU構造政策は目的1、目的2、目的3に分類され、目的1が、「開発の遅れた地域の開発および構造調整の促進」となっている<sup>\*2</sup>。イタリア南部を構造政策目的1とするかどうかについては、EU委員会側とイタリア側との間で頻繁に折衝が行われたが、結局、イタリア南部全域を目的1に組み込むことでイタリア側にとっては調整が成功裏に結果した<sup>\*3</sup>。それが、州レベルの地域主体の1つの開発方法であるPatto Territoriale（地域協定）の開発資金を支えることになったのである。

## (2) EU構造基金と国内の南部対策プロジェクト

EUの加盟国には異なった経済や開発の水準が存在するため、EUはそうした国々の結束のために、その予算のかなりの部分を、国・地域間格差の平準化のために支出する政策をとっている。加盟各国は、EU構造基金などによる地域振興と、それぞれの国内の財政支出等による地域振興ないし地域再生策の二本立てですすめている。例えば、その一つであるPatto Territoriale（地域協定—以下「地域協定」と

略記）と呼ばれる地域開発プロジェクトの例で見よう。第三期構造政策の際に英仏独を含む加盟国に89の地域協定があるが、これらの協定に対してEUは無条件で助成金を交付するわけではない。まず、各国政府が国家フレーム戦略を策定し、それをEU委員会にあげる。委員会がそれを承認すると、州がそのフレームに基づいて、州は州内のどの地域でどのような開発政策をすすめるか、についての実行計画を立てる。それが認められるとそのプロジェクトが実施され、それに伴う資金が配分されるのである。

南部開発公庫の廃止によって、イタリア南部開発政策は終焉したように見えるけれど、先述したように、中央政府による地域の開発あるいは地域の発展政策は、EU構造基金による地域開発プロジェクトと並行して進められているのである。1991年には、公庫の廃止を見越して、経済労働全国協議会で政府と労使の合意により地域協定が取り決められている。1996年には、経済計画閣僚会議によってContratti D'area（地域契約）が決議された。地域契約は国、地方政府、経済団体、企業、労働組合によって締結され、地方政府（州や自治体）はインフ

ラの整備を行い、契約した諸団体は、南部に投資する企業に一定の地元雇用を約束させる代わりに、立地に伴う税の優遇措置などを保証し、労働組合は賃下げを含めた全国レベルの賃金水準で合意する等が取り決められた。この地域契約は、危機が直接的である地域を対象にしているため、プログラムに予定されていない短期的危機にも対応するため、EU構造基金ではなく、国や州の財政支出で行われる部分も少なくない。また、地域契約は南部を対象にしたものであるが、地域協定は必ずしも南部だけとは限らない（現実には、イタリアの10の地域協定のうち9は開発対象地域が南部である）。そして、両者は画一的に別々に事業が実施されているわけではなく、資金を含めて柔軟な組み合わせで行われている。両者ともに、企業誘致、移転、起業による雇用創出のための事業が中心である。

Programma Integrati Territoriali (P.I.T.—地域統合プログラム) という主に国の予算ですすめられている開発事業もある。この事業は南部全般にわたってあるが、地域契約と重なり合わせてすすめている州（カンパーニア州）もあれば、地域統合プログラムを中心にすすめている州（プーリア州）もあり、地域ごとに柔軟な対応をしている。また、Progetti Integrati Attivita (P.I.A.—統合推進プロジェクト) は国の非常設の開発支援機関で、人材養成、インフラ、調査研究などの事業が行われている。

## 2 カンパーニア州およびサレルノ県の産

### (1) サルノ・ノッチェーラ地方の概況

イタリアの地図を見ていただきたい。カンパーニア州はナポリを州都とする南部に位置している。ナポリ都市圏人口はローマ、ミラノに次いで多い225万人の大都市域である。ナポリ湾を見下ろすように、かつてポンペイを滅ぼしたヴェスビオ火山がそびえ立ち、その周辺には火山灰による豊かな作物がとれる平原が広がっている。カンパーニア州は5県から成っているが、本稿で述べる地域はこのヴェスビオ火山の下に広がるサレルノ県とナポリ県をまたぐ地域である。事業が行われているイタリア特有の産地(industrial district) 形成や地域協定の主要な範囲はこの両県にまたがっている。

この両県にまたがる地域がサルノ・ノッチェーラ地方である。筆者はこの地域だけを取りだした統計

資料を持ち合わせていないので、この地域の開発の自治体ネットワークの中核となっているサレルノ県の統計から、この地方の状況をつかんでおこう。

サレルノ県は面積5,000km<sup>2</sup>弱で、福岡県程度の広さである。人口は約110万人、158自治体(市町村)<sup>\*4</sup>を含んでいる。事業所数は94,743であるが、規模は零細で1人従業員が66.6%、5人以下が92.6%を占め、500人以上の事業所は2にとどまる。後述するように、この地方の主要産業は農業—農産加工であるが、産業別事業所も農業が24%<sup>\*5</sup>を占めるなど農業—農産加工に関わる事業所が32%を占めている。特にホールトマトは有名で、DOP(原産地保護呼称)にSan Marzano(サン・マルツァーノ)と呼ばれるホールトマトがある。これらの製品(トマトソース)はブランド品としてEUや北米に輸出されている。サレルノ県の輸出品の54.8%がフード製品であり、そのうち88.5%は貯蔵食品(サン・マルツァーノ種のトマトソースもこの中に入る)である(表1)。雇用者は337,000人に対して、求職者が61,000人を数えるなど、雇用条件は極めて悪い。

表1 サレルノ県の産業別事業所割合(2004)

農業	24.0
工業	11.0
建設業	10.8
商業	33.0
サービス業	21.2
計	100.0

### (2) 産地の形成

日本で「産地」と言えば、伝統的な製品づくりの集積地をイメージする場合があるが、イタリアの産地という概念は、専門化された工程を担当する企業間ネットワークによる集積地や関連する製品を生産する企業間ネットワークを意味する。要するに、産業集積と同義語に近いと考えてよい。イタリア南部で始まった開発の柱の一つは産地づくりである。カンパーニア州ですすめられている産地は、例えば、ナポリ県とカゼルタ県の21の市町村にまたがる繊維、衣料品、皮なめしなど1,187事業所(従業員8,878人)の集積/ヴェスビオ山麓の7市町村にまたがる3,000の紳士服テイラーの集積(ナポリ市内の紳士服テイラーの移転事業)/カゼルタ県のマルチアニーゼの宝石・カメオ250の工房の集積など軽工業

を柱にした7つが産地としての形成途上にある。これらの産地はいずれも、中部イタリアの産地システムをモデルとして構想され形成されつつある。

### 3 産地（農産）の事例

#### (1) ノッチェーラ・インフェリオレ・グラニャーノ産地

この産地は、1997年にカンパーニア州で決定した州の7番目の産地である。産地にはサレルノ県16市町村とナポリ県4市町村を含んでいる。20市町村面積は293km<sup>2</sup>で仙台市の1/3の狭小な地域である。人口は37.8万人であるが、1つの自治体の人口は多い町で4.8万人、少ない町で2,500人という規模である。

2001年に建設され、インフラや事業所サービスの提供が始まっている。このプロジェクトも国家フレームワークがEUに承認されたものの一つ（2000～2006年カンパーニア州実施プログラム）で、開発資金は基本的にEUで、一部は州と国の財政資金によっている。運営権限は州にあるが、州政府の了解の下に県がコーディネートし、市町村がインフラ整備などを行った。産地の執行部は、地域の主要団体や行政のネットワークである。サレルノ県の代表が産地を代表し、ナポリ県、4つの市町村、サレルノ工業会、サレルノ商工会議所、イタリア石油サレルノ支店長、三大労組の地域代表、NPO等である。そして、後述するPatto dell'Agro S.p.A.<sup>\*6</sup>（農産振興協定株式会社）が技術開発、行政との調整、輸出入業務などをコーディネートする事務局の役割を果たしている。

表2は、この地域の産業別企業数を見たものである。ものづくり関係の企業数が目立ち、製造業も多いが、農産加工や農業機械がその主要な企業である。この時点では新規起業率は全国平均より高いが、個人企業が多数を占めており、規模も小さい職人企業が多い。売上高は12.5万ユーロ（当時のレートで1700万円程度）以下が43.0%を占め、売上高1億円以上の企業はせいぜい1割程度である。市場は、EUを含む国外市場を有する企業も11.2%あるが、県レベルの市場、州レベルの市場にとどまる企業が圧倒的に多い。雇用の増加率は全国平均より高いが、雇用者の職種はラインの作業員、職人、事務職などが多く、高度な能力を要する職種への就業は多くない。

表2 Nocera-Gragnano地域の産業別企業数（2002）

産業	操業	新規	廃業
農林漁業	5,404	252	378
鉱業	16	-	-
製造業	3,711	215	202
エネルギー・電気・ガス供給業	11	1	-
建設業	2,713	199	152
商業	10,196	830	635
宿泊・飲食業	1,003	105	54
運輸・通信業	1,337	34	56
貨幣・金融仲介業	826	61	29
その他サービス業	2,411	989	196
合計	27,628	2,686	1,702

資料) Patto Territoriale dell'Agro S.p.A.  
'Analisi e dati/Anno 2003'

#### (2) サルノ・ノッチェーラ地域協定と地域づくり会社

この地域の開発のもう一つの柱は地域協定である。地域協定の正式名称は、「サルノ・ノッチェーラ地域農産関連雇用のための地域協定」である。EU構造基金によるEU89の地域協定のうち、イタリア国内の10の地域協定のうちの一つである。1998年に設立され、同年、EU委員会がこの地域協定に資金供給を決定した。協定が獲得した資金は5千万ユーロである。協定の範囲は、170km<sup>2</sup>であるが、サレルノ県12市町村（現在は13）のネットワークを基礎としている。

この地域協定のカギは、協定の中で様々な事業のコーディネートを行う地域づくり会社である。その名は協定の発足と同時に設立されたPatto dell'Agro S.p.A.（農産振興協定株式会社）である。76の団体・個人の出資による資本金120万ユーロの、地域の開発にともなう投資に対応する活動で、地域振興をすすめる事業を目的とした、いわば社会的企業である。株式会社にしたのは、①地域づくりにおける行政依存からの脱却、②州—県—市町村のネットワークによって協同で事務所を運営することにより、協同で地域振興に責任をもつ、③柔軟にイノベーションをすすめる、以上の理由に基づいている。ネットワークのパートナーは、13の市町村、サレルノ県（協同組合課）、信用金庫、労働組合、幾つかのNPOである。

この会社が行う7つのアクション・プランがある。①都市再生プロジェクト、②環境・文化財保、③産地形成と雇用の創出、④競争力強化のための調査研究、⑤職業訓練など積極的雇用政策、⑥農業振興、

⑦社会サービス、保険サービス、である。たとえば、③に関しては、前述したノッチェーラ・インフェリオレ・グラニャーノ産地形成に関わり、一部の企業立地、工場移転、起業に尽力してきた。②に関しては、この会社の直営事業として、EUの資金でサルノ川浄化と流域公園づくりの計画・設計・工事を行った。また、農産関連事業所とは、安心・安全、ブランド化、輸出入業務、技術改良などに関して緊密に連携し合った活動を行っている。

#### 4 地域協定方式による地域振興の評価

このように、地域協定方式による地域振興は現段階では比較的順調に進んでいる。その要因として以下の諸点が挙げられる。第1は、資金がEU構造基金目的1として助成されていること、州や国の財政支出がその資金に柔軟に加えられていることである。第2に、国から州へ商工権限が委譲され、国—州政府—地域の役割が明確になった。第3に、サルノ・ノッチェーラ地域協定は、地域が主体的に取り組んでいることである。特に、民間の地域づくり会社を通して、異なったプロジェクトにも柔軟に対応できるようになっており、地域の求めている事業が引き出せている。第4は、経済開発を基本としながらも、文化財や環境保護事業を通して、地域の価値を引き出す事業も行われていることである。第5は、各段階の政府や地域とのネットワーク、地域の多くの自治体のネットワーク、様々な団体とのネットワークなどが柔軟に連携してうまく相乗効果を引き出している。第6は、ネットワークのコーディネーターをする優れた人材と組織が存在している。これは、第3と併せて重要な点であって、本論で述べた以外の成功しつつある地域協定でも見いだされた。

今後の課題もある。大きな枠組みで考えると、EUの拡大によって、これまでのような資金の獲得が困難になる可能性がある。また、中部の産地システムをモデルとした産地形成が行われているが、中部のシステムも現在、グローバル化の大波の中で再編成の真っ直中にある。したがって、中部の産地のモデル化は簡単に持続可能とは考えられないのである。さらに、地域協定も地域がいわば受け身の姿勢のところでは必ずしもうまくすすんでいないようであり、やはり地域の主体性・自立への強い意志が何よりも重要であろう。

- ※1 特別助成政策のイタリア語はIntervento Straordinarioである。Interventoは英語のIntervention=干渉、であるが、Straordinarioは「特別の」という意味と同時に、「異例の」「並はずれた」「変則的な」という意味を含んでいる。南部を選択的に対象にした「異例の」「並はずれた」「変則的な」政策という意味を考慮した用語と言えよう。
- ※2 ちなみに、目的2は、構造的諸問題に直面する地域の経済的社会的転換の支援、目的3は、教育、職業訓練、雇用に関する国の政策および制度の改造ならびに近代化の支援、となっている。(訳は、辻 悟一『EUの地域政策』世界思想社2003年、151頁)
- ※3 S.Fabbrini,S.Piattoni (eds.) "Italy in the European Union", Roman & Littlefield,p.58
- ※4 イタリアでは市町村のことをコムーネという。日本のように市町村合併をしていないから、コムーネは全国に8,000以上ある。本稿のテーマである開発のための自治体ネットワークは10~30程度のコムーネから成っている。
- ※5 イタリアでは農家も法人形態をとっていて、大半の農家は事業所の数に入っているため農業事業所数が多い。
- ※6 S.p.A.とはイタリア語の株式会社の略語

#### profile

高原 一隆 たかはら かずたか

1947年生まれ。'70年愛媛大学卒業。'73~'75年立命館大学社会学研究科修士課程、'75~'78年同博士課程単位取得。'81~'99年札幌学院大学経済学部助教授、教授。'99~2003年広島大学総合科学部教授。'03年4月から北海学園大学経済学部教授。'08年4月より北海学園大学開発研究所長。'01年3月博士(経済学)。著書に『地域問題の経済分析』(共編)大明堂1986年、『地方都市の比較研究』(共編)法律文化社1999年、『地域システムと産業ネットワーク』法律文化社1999年、『ネットワークの地域経済学—小さな会社のネットワークが地域をつくる—』法律文化社2008年ほか。