

## 経済空洞化の現状と地域の課題

関 満博

一橋大学大学院商学研究科教授

### ● 持続する深圳・東莞地域の熱気——

今、続けざまに本を書いているが、そのなかで一番力を入れて書いているのが、『世界の工場／中国河南と日本企業』（仮題）である。中国は「世界の工場」といわれるが、今焦点は華南地区にある。とくに深圳・東莞地域である。私も中国をくまなく歩いているが、このエリアは訪問するたびに様変わりである。ここでは、ローラーをかけるように現地調査を行い手早く本にまとめる手法は通用しない。このエリアはバラバラだし、何でもありだし、見えないところがある。50歳を過ぎた私にはもう手に負えず、調査をあきらめかけていた。

そうした矢先、2000年2月頃から新聞やテ

レビで深圳・東莞地域がしきりと紹介され始めた。しかもその内容はいつも同じで、「このエリアが世界最大のOA機器産地だ」「主要な担い手は台湾資本である」の二つである。記事で紹介される企業が違うだけで、毎回論旨は変わらない。そこには、当地で生産されるOA機器の世界に占めるシェアがどんどん増えているという数字が示される。マウスは世界の9割、キーボードは世界の6割か7割、プリンター、コピー機、パソコンはそれぞれ5割などと。こうした事態の展開は、私の予想をはるかに超えていた。これを取り残す訳にはいかない。この事実を早くきちんと書いて世間に伝えようと2000年の夏から当地に調査に入った。ようやく調査を終え、現在上記の表題で執筆中で、A5判・600頁ほどの大部になる予定である。

アメリカの同時多発テロ事件の発生後、その影響を見届けたいこともあって10月末にまた当地に出かけたが、大変興味深い状況が起きている。香港では観光客が途絶え、閑古鳥が鳴いていた。失業率は10月段階で5.6%である。2000年は1%程度だったから、急激に悪化したわけで、観光やサービスに依存する経済はいかに脆いかを実感した。だが、一歩深圳経済特区に入ると全く別世界である。同特区は2、3年前に完成し、アジアで一番美しい都市となった。香港よりはるかにきれいで、相変わらず熱気が充満している。が、一番のポイントは特区の外にある。そこでは赤茶けた土が掘り返され、新しい工場ができ、ほこりが渦巻き、人々の怒りが渦

### せき みつひろ

1948年生。成城大学経済学部卒。成城大学大学院経済学研究科博士課程修了。東京都商工指導所主事、東京情報大学講師、助教授を経て一橋大学教授。著書に『地域産業の未来』『空洞化を超えて』『フルセット型産業構造を超えて』、共著に『地域産業支援施設の新時代』など多数。



巻いて、まさに世界の「戦場」という状況はこれまでと少しも変わらない。

## ● 第二次空洞化の始まり

そこで日系企業8社ほどを調査が、おもしろいことに企業業績が二つに割れていた。一方は、01年の仕事量が前年に比べて半分ないし4分の1となって、これは世界並みの傾向だ。ところが、もう一方は01年が前年の倍、02年はその倍になるという。完全に二極化している。前者は不況の折り当然としても、後者の倍というのとはどういうことなのか。

85年のプラザ合意以降95年ぐらいまで空洞化がかなり進んだ。日本の地域産業、中小製造業の海外進出は、初めは東南アジア、そして中国に移っていく過程で、空洞化が議論された。第1次空洞化である。それでも当時は中小製造業のかなりの部分が国内に残っていた。しかし、ここに来てもう持たないということで、2000年の秋口頃から中国視察ラッシュが続いている。すごい量である。今もその流れは止まらない。

視察ラッシュの理由は、以前のような安い労働力を求めてということより、ユニクロ現象が与えた影響が大きい。中国製は安いだけではない、品質もしっかりしていることが実感されてきた。賃金が安いから輸出拠点を設けるということだけではなく、世界市場に対する供給拠点、プラス中国市場への対応をどうするかという視点が必要になってきたのである。それにまじめに取り組まない会社はつぶれるという危機感がそこにある。第2次空洞化の始まりである。現在、大企業クラスは視察ないし契約が終わって工場建設の段階にある。松下電器や日立製作所では、国内には数工場残す程度でいいとの判断

だ。そして、ASEANにはもう進出しない。今後の稼働は全部中国に置き換えるという状況だ。彼らは2000年の夏頃からポイントを東莞周辺と上海郊外に置き、両方を天秤にかけながらリサーチをかけている。工場が立ち上がるのは2002年の夏という。そのための部品環境を整える必要があるが、各社は周辺の日系部品企業を回っている。必死である。

一つのケースを紹介すると、タカネ電機という、ワイヤーハーネスとプリント基板へのマウンティング(実装)を行う700人規模の会社がある。93年に進出し、現在キャノンを中心に部品供給している。02年の業績予想は倍増という。そこで聞いた話だが、日本を代表するM社の担当者の訪問を受け工場見学の希望があった。キャノンとの関係があるので信頼されたのだろう。案内を終え応接した直後、空き地に今見た工場をもう1つたてるよう要請を受けたという。

進出企業の半数近くは、このように不況期でも倍増、倍増という状況が持続している。これがまず中国で起きている大きな流れと理解すべきである。現場で見る限り2002年、2003年あたりが第2次空洞化が本格化する時期といえそうだ。それは、日本に輸入可能な工業製品はすべて中国製になる可能性があるということである。それぐらいの勢いがある。それは現地を見れば了解してもらえる。

先だっても若い経営者を10人ほど中国案内したが、現場を見たとなん、これはだめだと声もない。「中国のほうが安くて品質がいい。うちの企業と同じことをやっている。土俵を変えなければだめだ」、という。別の若手経営者は「うちは(中国に)出る必要はない。大丈夫だ。しかし、こういう場所で仕事をするということは必要だ」ともいう。熱気のあるところに身を置くことは自分を高めるためにも必要だと。これはきわめて健全な判断だと思う。閉塞感漂う日本でグズグズしているよりも、中国の現場で元気をもら

わなければと感じている人たちが少なからずいる。これは希望があるなという感じがした。

## ● 競争ステージの激変

為替が今の水準だと、輸入可能なものはすべて中国製になり得る可能性が高い。家電、音響、バイクは一瞬にしてなるだろう。本田が02年には中国で生産し、日本に輸入する。本田は中国に合弁で現地向けのバイク工場を3カ所を持っている。1996、97年までは飛ぶように売れていたが、97年から全く売れなくなってしまった。日本の家電、音響もみんな同じ状況だ。売れない理由は、明白だ。中国製、ローカルが急速に力をつけたのである。とくにバイクはコピー車の氾濫である。見た目は同じ、ひどいのはHONDAにGを入れてHONGDAホンダと読む。SUZUKIのIが抜けてSUZUK。そんなのばかりだが、性能はあまり変わらない。本田はその後がすごかった。一番のライバルのコピー車を分解してみたら、品質はうちと同じで、かつ安い。ライバルのほうが上手だ。そこで合弁した。そこから今度は日本に輸入するという、これまでは考えられないことだが、そういう時代が来たわけで、このような枠組みの中で日系企業は自らの身の置きどころを模索して行かざるを得ない。

日本の進出企業は、日本と中国の比較で進出していたステージから、今後は進出企業同士とのコスト競争というステージに変わったことを認識すべきだろう。

これまでの日本企業の中国進出の大きな理由は、日本に製品を逆輸入するための輸出拠点をつくるためだった。日本では製造コストが高い。中国でつくればコストが劇的に下がる。経営者は進出してよかったという気になる。しかし、3

年も経つと変だなと感じるようだ。まず周りが見えてくる。中国のローカル、台湾系、韓国系、アメリカ系の競争企業が周りにいる。中国の市場も見えてくる。初めは日本と中国という比較でものを考えていた、コストが下がってよかったところ。ところが何年かを経て競争相手の事情もわかってくる。同じ場所で同じことをやってきて自社の製造コストが一番高い。一方、賃金はアメリカ系が一番高い。日本人はケチで、現地化にも不熱心だといわれる。そういうことにやっと最近気がつきだした。これらの問題を克服しない限り日本は完全に競争に負けてしまうだろう。

まず開発の問題である。日本人の開発の仕方は、簡単にいえば、開発技術者がまず製品をイメージして、それを部品開発に展開、製造する。できた部品を組み立て、製品化するが、いずれかの納入部品のレベルが低いと、部品企業に頑張らせて高いレベルでつくり直なおさせる。こういうやり方が日本企業には多い。したがって、確かに非常に丁寧でいい製品ができる。

競争企業は違う。部品環境は日本よりはよくない。レベルがバラバラである。日系企業の対応では「だめだ、レベルを揃えろ」、あるいは「日本から持ってこい」となる。ほかの企業はそうしない。もうかなり部品環境はできている。確かにバラバラには違いないがこの不揃いをまとめて上げて、そこそこに仕上げるのが技術だという。たくましいやり方だ。日本の技術者はそれができない。日本の開発技術者はひ弱だといわれる、そういう悪環境に対応できないのである。ここで開発コストが劇的に違ってくる。

実際の部品調達でも、日本は日本並みの部品ということから、日本からかなり輸入する。ほかの企業は、安ければいい、使えればいい、うまくまとめて機能を果たせば十分、ということでここでもコストが全然違う。

## ● 課題多い現地化への対応

つぎに現地化の問題がある。日系企業では従業員1000人規模の工場では、業種の違いもあるが、平均で日本人スタッフは10人前後が駐在する。ところがアメリカ系企業は、3カ月も技術指導をすれば誰もいなくなる。「とにかく後は任せる」と責任を与えて現地化する。日本人は心配で現場に任せたことがない。常時張りついて指導する。

よく日本と中国の賃金の比較すると、30倍も違うという。これはワーカー同士を比べた場合で、それも一つの尺度になる。しかし、もう一つ重要な尺度が、駐在員と現場のワーカーの比較である。駐在員は中小企業の場合でも、ナンバーワン、スリーの管理職が派遣されるので、給与が高い。また駐在にはホテルに泊まる、またはマンションを買う、車をつける、運転手も必要、と駐在員1人当たり1500万から2000万円の出費となる。この2000万円と現場10万円とを比べれば200倍の差である。駐在員を1人減らせば200人雇える、10人いなくなれば2000人を雇えるという計算になる。

アメリカ系企業はさっさと引き揚げて、そのかわり頑張れといって賃金を上げる。ストックオプションで、スタッフに株を渡しインセンティブを与えて任せる。日系企業には「現地化がおこなわれている」「賃金が安い」「責任も与えてくれない」、という批判がくる。しかもコストが高い。台湾、韓国系企業はどうか。結構駐在員は多いが彼らは近くの農家に下宿ができる。ここでも劇的にコストが違ってくる。

日系企業でもようやくそれらの事情に気がつきはじめた。「あと1年以内に日本人は全部引き揚げられるぐらい技術指導をしなければいけな

い」という企業もあれば、ホテルなどに泊まっていられない。工場の一部を改装して、そこに住むといった努力をしているところもある。また、本気で進出するのなら、社長自ら駐在するぐらいでなければだめである。韓国、台湾系はそうだ。ナンバーワンが家族連れでやってくる。母国に帰るのは年に1カ月という。意思決定は早い。日本は単身赴任だし、ナンバーワンでないから意思決定も遅れる。それくらい現地に踏み込まないと勝負にならないというのが現実である。これらの問題をどう突破していくのか、課題は多い。

## ● 地域産業支援のあり方

地域企業が海外に進出するのを地域が傍観するのではなく、地域自治体と誘致企業、あるいは若い人材が一体となって企業の地域化を果たした実状と課題を紹介しよう。

岩手県は地方で一番地域産業振興が活発なところである。なかでも北上市がそうである。当初、周辺の小都市に比べ相当に遅れをとっていた同市に対し県は段取りをつくるだけで、そういう問題は基礎自治体の問題だとして、あとは自治体に頑張らせるというやり方をとった。結果、北上市は果敢に企業誘致を行い、大成功をおさめた。これに刺激を受けた隣接の花巻は、「企業誘致の北上」に対し「内発型」を掲げてインキュベーターをつくって独立企業の立ち上げを促した。これも成功し、岩手では両者を「北上の誘致型、花巻の内発型」という言い方で呼んでいる。

その一方で、岩手県下にある誘致企業がつぎつぎと海外へ進出していった。昨年1年間で12社閉鎖された。アイワの矢巾町、ティアックの二戸、ヤマハケミカルの大船渡、ほとんどが海外移

管だ。これをどう見るか。私にいわせれば、それは地元の責任が大きいといわざるを得ない。誘致して雇用が確保されて喜んだものの、アフターケアは何もない。企業も安い労働力を求めてやってきただけだから、用がなくなれば出ていくだけである。大半の自治体はそれが多い。

逆に、北上への進出企業はこの昨年1年間で12社ふえている。花巻ではリコーの1000人規模のカメラ工場が東莞に移った。カメラはもう日本ではつくらないという。一時50人ぐらいまで従業員が減り、地元では閉鎖は時間の問題かという話があったが、最近また200、300人に増えている。

要は北上、花巻は企業にとって拠点として置いておきたい場所らしい。例えば、第1次空洞化で企業は国内10工場を5工場に減らした。あと2つほど減らすのでないかというのがこの2、3年の動きだが、その場合に置いておきたい場所がある。それは部品環境などで残しておいて役に立つ場所、あるいは、工場での製品づくりをやめたにしても、その企業にとって次の世代のスタートはここでやろうという場所が必要だ。今や北上、花巻はその場所に位置づけられている。それを促したのは明らかに地元の熱意である。

これからは地方分権は確実に進む。市町村が自らの責任で自ら地域を経営していかなければならない時代だ。高齢社会を迎え、当然のごとく福祉負担は大きくなる。交付税はどうなるかわからない。なくなる可能性が高い。たとえ形を変えても、以前ほど大きい比重を占めることは多分ないだろう。地域によっては交付税廃止については反対がある。そのほうが楽である。しかし、各市町村が自分で経営して自ら金を稼ぐ、そういう時代が来ることはまず間違いない。そのとき、知恵と工夫と実行手段がなかったら自治体経営は不可能である。そういう意味で基礎自治体における産業政策が非常に重要な役割を占めるようになってこよう。

## ● 徹底支援の成果

その際、どういう施策をすればどれだけ効果が出るかをしっかりと計量できる枠組みをつくる必要がある。地域の資源は何であり、戦略ポイントは何であり、どう実行していくのかを各市町村が自覚し責任を持つ立場に立つ必要に迫られている。

現在、全国市町村のうち、それらに気がつき対応している自治体は30ほどであろう。相当頑張っているのが10自治体で、全国自治体の1%でまだ少数派だ。これを10%ぐらいまで持っていけばすべてに火がつく。1%では、むしろつぶしにかかる勢力が強くなる。交付税のほうが楽だから、おまえら変なことやめろ、という話になる。だから何としても300に火をつけたいと思っている。

花巻はそうした10自治体の1つである。花巻の若手たちは、「北上は誘致でうまくいったが、おれたちには無理だ。内発型で行こう」と考えた。70年代中頃から花巻周辺にも大企業の工場が進出してきた。その大半は安くて豊富な労働力を求めるだけだった。ところが社会環境が変わった。少子高齢化である。この枠組みをきちっと踏まえないと地域は経営できない。高齢化によって負担もふえ、若い人は減りはするものの、長男だから地域に残る。あるいは10年間東京に働きにでてもみんな戻ってくる。東京で技術者をしてきた人が、戻りたいと思い、地元を組み立て工場を見つけて就職する。進出企業でも、頭脳を持ち始め開発部門の地域化が始まった。

こうした折り、プラザ合意の85年頃から、進出企業の海外移管が始まる。地元で仕事を見つけ落ち着こうとしていた矢先、マレーシアに行け、中国に行けといわれ技術者たちは不安を募

らせていた。そこへ内発型で行こうと考えていた若手は彼らに注目、地域には人材がいる。彼らを独立創業させようと考えた。彼らを説得して企業を辞めさせた。地域の最大の資源は人材にある。受け入れ可能な状況をつくればもっと戻ってくる。支援は徹底した。市役所は市内の空き倉庫を借りて、ベニヤで仕切って改装し、市の若手職員は入居企業の営業まで手伝うなど信頼関係を築き、次々と創業を促していった。

今やそうしたインキュベーターは数々あるが、花巻が一番実績が大きい。コーディネーターもしっかりした人がつき、彼らが徹底支援を行う。近年、日本中から視察も多いが、「独立創業するなら花巻だ」と九州、名古屋、青森から入居者がやってくる。これは一つの例だが、地域のもつ資源は何かを見きわめ、徹底的にやってきたことが、始めてまだ5、6年の経験にもかかわらず、すでに成果を生んでいる。

## ● 人材育成に力点を

地域にとって最大の資源は人材である。人材以外の資源があればもっといい。自治体はそこをうまく組み合わせて、戦略的に物事を進めていく役割がある。すでに見てきたように、少子高齢社会の条件下、潜在的な人材は地方の側にいるのである。経験豊かな「元気な高齢者」も地域に大量に戻ってくる。

高齢社会になれば、人々は基礎自治体の範囲で生活するようになる。これまでは、首都圏の郊外都市でのサラリーマンの風景は、朝会社に行き、夜遅く帰ってくるというパターンを40年間も繰り返すことだった。日本の男性は60歳ぐらいでくたびれ果ててリタイアだったからその後を心配することもあまりなかった。ところが、現在の60歳は元気である。残りの20年を

地域で過ごす。たまに同窓会に出ていくぐらいで、9割以上の時間を身近なエリアで過ごす。その行く末は、趣味やボランティアなど、多様な方向を向くことになるだろう。だが、多くの高齢者は地域にうまく溶け込めず力をもて余すか、ストレスをため健康を害して、医療福祉機関の世話になる。

これから私たちが取り組むべきは、健康な高齢者、経験豊かな高齢者が増加していくこと積極的に受け止め、彼らが身につけた経験を次の世代に継承していくことに喜びを感じられる、そういう活躍の場を用意することであろう。元気で経験豊かな高齢者が、自らの経験を生かせる場で尊敬されながら、時代を担う若者とともに働く場、そのためには様々なタイプの職場が必要であり、こうした職場は明らかに中小企業が得意とするものだろう。

こうした可能性に立ち向かおうとする人たちにいくつかの機会を提供するところに自治体の担うべき役割がある。

自治体は、産業振興、地域経済の活性化のためには時間がかかろうとも「人材育成」に最大の関心を置くべきだ。進出企業も、優れた人材がいる地域なら、海外移管より、当該事業所の高度化に関心が向いてこよう。高いレベルの人材供給、進出企業の地域化によって地域産業が厚みを増し、こうしたサイクルが回り始めることによって地方都市の産業化が展望される。繰り返すが、全国に幅広く展開する地方都市の多くは「人材」以外の資源はないのであり、彼らを育成し、魅力的な地方都市をつくることに自治体が必死に取り組むことが今求められている。

(本稿は2001年12月10日、関教授の口述を月刊誌編集部でまとめたものである)

# 空洞化に喘ぐ地域経済・中小企業の振興課題

吉田 敬一  
東洋大学経済学部教授

## 1 無原則なグローバル化に疲弊する地域経済と中小企業

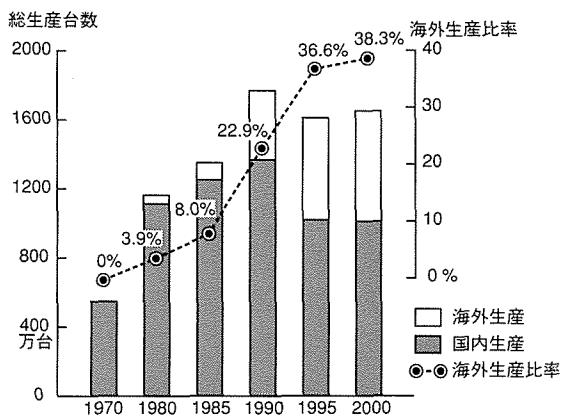
90年代の新3K現象と称される国際化・規制緩和・価格破壊をキーワードにした経済構造転換の渦中で、多くの中小企業・町工場はこれまでの存立基盤を喪失し、新たな展望を見出すことができず、大量の倒産・廃業に追い込まれつつある。

地域経済と中小企業を直撃している生産の海外移転の端的な事例は、図表1の自動車工業の生産動向が示している。国内生産台数は90年の1360万台をピークに減少の一途をたどり2000年には1014万台へと激減した一方、生産の海外移転は急増した結果、海外生産比率はバブル期直前の85年の8%から38.3%へと大幅に拡大し、今日では日本車の5台に2台は海外に生産が移転されている。また、この路線の先頭を走るホンダでは99年上半期に日本のメーカーで初めて海外生産が国内生産を上回った。こうした大企業の多国籍企業化は日本の仕事を海外に持ち出すことにより、国内のモノづくり基盤を大規模に掘り崩す方向

### よしだ けいいち

1949年生。同志社大学大学院商学研究科博士課程修了、経済学博士。83年東洋大学経済学部専任講師、93年より現職。主な著書は『転機に立つ中小企業』『産業構造転換と中小企業』（編著）など。

図表1 自動車生産の海外移転の推移



(日本自動車工業会調べ)

注：海外生産比率の算出方法は、海外生産台数÷(国内生産台数+海外生産台数)×100で、比率が50%を越えると海外生産が国内生産を上回ることになる。

図表2 日本の産地の構造変化

	産地数	企業数	従業員数(人)	年間総生産額(億円)
1996年	537	77,634 (100.0)	779,541 (100.0)	132,028 (100.0)
2000年	553	60,183 (77.5)	567,942 (72.9)	110,023 (83.3)

注(1) 生産額がおおむね5億円以上の産地が調査対象。

(2) 年間生産額は95年、99年の実績値。

資料：中小企業庁『全国の産地』1996年度版、2000年度版

に作用している。

この傾向は日本の産業全体を襲っており、かつて日本経済の発展を主導していた繊維産業では輸入浸透率(国内需要全体に占める輸入品の割合)が99年に65%に達し、その後も上昇傾向にある。全国の地場産業は無原則的な国際化の悪影響をまともに受け、図表2が示すように世紀末の5年間で急速な衰退過程をたどっている。

翻って80年代に深刻な経済危機に直面してい

たアメリカにおいて、経済の復活・再生の道筋を指し示したマサチューセッツ工科大学 (MIT) の報告書『Made in America』は、その冒頭で「一国の繁栄は、その国の優れた生産力にかかっている」と断言し、製造業の重要性を強調したことが思い起される。日本経済再生の道筋は日本でしかできないモノづくり (メイド・イン・ジャパン) を基礎に切り拓かれてゆくべきである。この点に関して、2001年11月に社会経済生産性本部が発表した「労働生産性の国際比較」によると、99年の製造業の国際競争力はアメリカに次いで世界第2位の地位を依然として保っており、政策次第ではモノづくり立国・日本の21世紀的再生の可能性が残されている。

## 2 地域経済を支える中小企業のモノづくり特性

コスト問題を中心にした大規模な生産の海外移転により、その存在意義を否定されつつある中小企業の生産技術は中国をはじめとする発展途上国でも代替可能なものなのか。その崩壊が意味するものは何なのか。その要点を大企業と中小企業におけるモノづくりの中身の違いについて、基盤技術である機械金属加工を手がかりに考えてみよう。

基本的に大企業の生産現場では、生産の標準化・専門化・自動化が極端に推し進められているので、特定の生産領域では技術・技能の底は深まるが、その機械類が原理的に保持している能力を多面的に活用するという点での技術・技能の幅は狭くならざるをえない。

これに対して、量産部品加工以外の中小企業では、様々な業種の多様な製品や部品の加工に関わるため、使用している機械類の能力を最大限に利用し尽くす必要が生じる。それゆえ、そこでは技術・技能の幅は大企業よりも広く、またフレキシブル

である。高品質での多品種少量・一品生産や新製品の試作・開発機能を深部で支えているのは、こうした中小企業でのモノづくり能力の蓄積である。

例えば、日産自動車で30年以上、歯車加工に携わった福山氏は、大企業で求められる量産技能と、中小企業における汎用技能の違いを次のように要約している (『誰も書かなかった量産工場の技能論』日本プラントメンテナンス協会)。中小企業が担当している「万能工作機械による一品加工の作業は、図面から始まる。ワークの材質や形状・大きさ、工作機械が備える条件、加工方法や用具、所要時間などといった工程の検討から、段取り、製品加工までを、作業者が一貫して行う。……汎用作業の場合、いま手がけているそのワークが、主目的物である。何回か試しながら目的に近づけ、最後の断を下したとき、加工作業が完了する。……汎用作業者自身は、設備・材料とともに生産要素の一つであるが、仕事の主人公として作業に向き合っている。これに対して量産作業では、目標とする一定の状態ができあがったときが、主たる作業のスタートになる。作業が始まったら同じ動作を繰り返す。量産作業者は、仕事のお膳立てはしない。設備も工作物もすでに特定されている。設備と工作物が事前にお膳立てされ、いわばセットになっている。そこへ作業者が配備される。つまり、専用化されているのである。「汎用技能が条件をつくる技能であるのに対して、量産技能は、一定の条件を継続的に維持する能力」であると。

またME化・ロボット化を手放しで礼賛する風潮に対して、旋盤作家として活躍している小関智弘氏の次の指摘は傾聴に値する (『町工場・スーパーなものづくり』筑摩書房)。「工作機械にはマザーマシンの法則というのがある。機械は数多くの部品から成り立っている。その機械部品の精度が百分の1ミリであるとすれば、その工作機械で作るものは百分の1ミリ以上の精度は出ない。……ということは、作るものが精密化・高度化するにつれて、人の手の技はますます重要になり、そ



の技もまた高度なものを要求されるということである。機械が高度化すれば、なんでも機械でできるから、人の手の技（技能）などはだんだん必要でなくなる、と考える人がいるなら、それは誤解だし、錯覚にすぎない。……たしかにロボットは疲れを知らず、不満をいうこともなく、何万回でもおなじ作業を忠実にやってのける。しかし、何万回おなじ作業をくりかえしても、ロボットはなにも工夫しない。人間なら、千回くりかえすうちには首をかしげることがある。1万回くりかえすうちに、機械の働き方に改良すべきことを発見する。……進歩がとまるということは、相対的には退化するということの意味する」。

確かにこのような高度な熟練は日常的には不要であり、緊急時や例外的事態に際して発揮されることから、効率性・経済性の観点からはムダと見做されがちである。しかし、新製品の開発・試作や新素材の加工、小ロットで難加工という仕事に際して、これらの能力は必要不可欠であり、どこかでこの能力が経済社会に開かれた形で確保されている必要がある。そして日本では社会的生産分業という形態で、これらのフレキシブルな技能と熟練（ベーシックな生産能力）は中小零細企業において維持・継承されてきた点が、また加えてこれらの中小企業が専門領域に特化しつつ地域的な集積を形成し相互にネットワーク化・分業化することにより、その能力が維持・向上してきた点が重要である。

ちなみに、以上で見たような中小企業に特有の技能・熟練の形成・蓄積は、大企業でも自社工場の生産ラインに配備される設備機器や治具・工具の開発を担当する工機部門において行なわれているが（技能オリンピックでの活躍はその成果の一端である）、それは企業内に閉じこめられた「私有財」としての技能・熟練である。これに対して、中小企業のそれらは広く社会に開かれた「公共財」として存在している点が看過されてはいけない。以上のようにモノづくりに関して中小企業は

大企業とは質的に異なった重要な部分を担当している点が、改めて今、注目されねばならない。なぜなら、90年代以降における小零細規模工場の廃業と閉鎖の急速な動きと地域経済の縮びは、生産単当たりでの生産性向上によっては代替し得ないような、中小企業によって支えられてきた日本の生産力の質に関わる要素の空洞化の問題を含んでいるからである。

### 3 地域経済・中小企業振興の基本課題

危機に喘ぐ日本経済再生の基本は、8割近くの国民に雇用と所得を提供している中小企業の活性化に据えられねばならない。そこで以下、「産湯とともに赤子を流す」市場万能主義ではない形での地域経済・中小企業振興の基本的な課題を整理することにしよう。

[地域経済振興の前提条件としての

#### ローカル・ルールの確立課題]

今日の小泉流構造改革路線は市場原理とグローバル化（その本質はアメリカナイゼーション）を基本にした経済再生の道筋を追求しており、その結末は「多国籍企業栄えて、国民経済が減びる」という国民にとって最悪のシナリオが懸念される。経済の語源は「経世済民」であり「国を秩序立て、民を救う」ことが経済政策の本旨である。

欧米の先進国ではいずれの国においても、グローバル化への基本的な対応と並んで、国民経済や地域中小企業を支援・育成するための固有のローカル・ルールを制定している。市場主義の総本山と目されるアメリカですら、金融ビックバン政策と平行して地域の中小企業や住民に必要な資金が融通されるシステムとして地域再投資法（1977年制定）が運用されている。またEUでは、大企業の身勝手なリストラや解雇に対する規制策が打ちだされるとともに、国ごとの特性を活かした

規制やルールづくりが行なわれている。例えば、まちづくりと連動した大型店規制政策としてはフランスのラファラン法、イタリアの商業規制改革法、イギリスの都市・田園計画法などがあるとともに、ドイツでは民族文化を支える消費財生産を行なっている中小企業を保護・育成するための手工業秩序法などのローカル・ルールを堅持している。

日本の場合、こうしたローカル・ルールづくりが完全に放棄され、一面的な規制撤廃政策が基本に据えられていることが地域経済・中小企業の危機の促進要因となっている。この点についての考察は本稿の課題ではないので、以上の指摘に留めざるをえないが、以下に要約する地域経済振興の成否は、日本型の豊かな社会づくりを目指したローカル・ルールづくりと密接に関連していることを強調しておく。

#### [中央指導型から地域主導型の

#### 地域産業振興政策へ]

1980年代までの日本経済は生産拠点を国内に求めた形で量的拡大期にあたっていたため、生産性向上を目指した画一的な中央指導型の地方経済支援体制は一定の効果を発揮してきた。しかし、90年代に入ると日本経済の枠組みが国際化・グローバルスタンダードをキーワードにして根本的な変革過程に突入したため、地域経済は21世紀を見据えた形で改めてその存在意義・存立基盤を確立・強化しなければならなくなっている。多様な企業の地域的な集積からなる地域経済の将来ビジョンを平等・互惠を基本とするグローバルな観点で策定し、理念像としてのあるべき地域経済を実現していく方向でのプロデュース機能を自治体を持つ必要が生じている。自治体を市場原理主義で再編するのではなく、地域の個性を活かした内発的で維持可能な社会 (Sustainable Development) づくりのための地方自治の確立が求められる。

#### [キーマンとリーディング・カンパニーの育成]

「中央指導型」から「地域主導型」政策づくりへの転換の鍵は、政策の策定・実施・点検に関わる

キーマンの確保・育成と地域経済のフロンティアを切り拓くリーディング・カンパニーの育成にかかっている。キーマンに関しては、第1に地域経済の実情をよく掌握しており、経営者の信頼が厚く、政策立案能力に富み、産業政策に熱き思いを持つ自治体職員の存在が不可欠である。第2は地域を愛し、個性的な会社・集積づくりに熱意を持った、人望ある地域中核企業の経営者の存在である。少なくとも、この2つの領域でのキーマン集団の二人三脚体制の形成が最初にして最大の難関と言える。そして、その周囲に若手のやる気のある経営者や自治体・経済団体の職員を実行部隊として組織化することが重要である。地域に根ざした新たな発想・観点での産業振興政策づくりのための「ヒトづくり」「組織づくり」を基礎にした「政策・制度づくり」の課題である。

#### [個性的な地域経済振興の条件]

次にモノマネや借り物でない地域特性に根ざした経済振興の基本的な条件を考えてみよう。第1は、地域の条件と可能性に即した内発型の、しかし閉鎖的ではなく開かれた形での地域産業集積の個性の強化を目指し、まちづくりと一体化したビジョンを地域の叡知を結集した形で造り上げることである。この経過の熱意と幅の広がり、また民主主義の徹底度が政策の独創性と実現可能性を決定づける。

第2は、地域内外での販売ないし商取引機能の確立である。地域内でのモノづくりのレベルを高めることは、単なる製品開発力や技術力の向上ではない。開発したモノが売れなければ意味がない（「製品」づくりではなく、「商品」づくり）。その際、生きた情報は必ず人間について回るので、多様な眼線を持つ多くの人間の交流を仕掛ける形であり、工夫を凝らした身の丈にあった販売・展示機能を地域が持つ必要がある。

第3は、地域の実態に見合った段階的な振興策の策定・推進である。自治体の振興政策の策定能力および地域中小企業の経営能力は一挙に高度

図表3 墨田区に見る内発的地域経済振興の3つの段階と課題

第1段階：「待ち」の段階	研究開発・経営革新のための施設・制度の整備 すみだ中小企業センター すみだ産業会館 制度融資 先端機器の開放利用 など
第2段階：「働き掛け」の段階	ヒトづくり・組織づくり・制度づくり 産業振興会議・業種別懇談会 すみだ中小企業センター運営会議 工房サテライト(工場アパート) 押し掛け相談 異業種交流 など
第3段階：「プロデュース」の段階	地域振興・開発プロジェクトの推進 工房ネットワーク都市づくり ファッションタウン構想 すみだブランドの推進 「3M」運動の推進 「イチから始める」運動 工房ショップの創出 など

注：関満博・西澤正樹編『地域産業時代の政策』新評論、1995年、225頁の図を基に墨田区を対象に加筆修正して作成。

化するものではない。一段一段、確実に目前の課題をクリアーしていくことによって自信が付き、能力が高まるものである。例えば東京の墨田区の経験に基づくと、内発的な地域経済振興政策は次の3つの段階でレベルアップしてきた(図表3参照)。第1段階は地域の経営者・業者の経営革新の拠り所・拠点と交流の場の整備および基盤の制度の確立の段階であり、第2段階は行政が現場に打って出る「働き掛け」の段階である。これら2つの段階で自治体と地域経済界との連携が成熟する中で、地域の産業特性を先鋭化するための面の政策(地域集積の高度化)、線の政策(ネットワーク化・異業種交流事業の推進)および点の政策(個別企業の革新支援)を総合的に体系化した第3段階の「プロデュース」の段階が現実性を持ってくる。なお、この3つの段階・課題は相互に関連しており、往復運動を繰り返しつつ、螺旋形で進行させることが重要である。

第4の条件は、地元の金融機関が積極的に地域経済を育成していく役割を十分に果たすことである。資金と情報をワンセットで供給するのが地域

密着型金融機関の役割であり、欧米の地域経済振興の進展度と比較すると、地域金融機能の円滑化に対する国家的政策スタンスの違いが、日本の場合には大きな影を落としていることが確認される。

## ● むすびにかえて

21世紀は、先進工業諸国にとって、それぞれの民族の歴史性に裏打ちされた個性的な経済基盤形成を巡る競い合いの時代になることは確実である。この問題への対応に際して、経済民主主義と地方自治の徹底化に基づく発想の大転換と大いなるチャレンジ精神が求められている。この課題がクリアーされる糸口が見えた始めたとき、今日の生き残りを賭けた熾烈な地域間「競争」の局面から、お互いの特徴を生かし合う共生型の地域間「共創」の段階へと移行し、個性豊かな地方の時代の到来と国民多数派の立場に立った経済再生の局面を迎えることになるであろう。

# 地方財政制度改革の方向性 — 自立した地方圏確立に向けて

沼尾 波子

日本大学経済学部専任講師

9月11日の米国航空機爆撃事件以来、日本でも景気が一段と冷え込んでいる。堅調だった個人消費が低迷し、国内需要が総崩れになる懸念が出てきた。2001年7-9月期の国内総生産（GDP）で、個人消費は前期比年率で実質6.6%のマイナス、設備投資や住宅投資は増加したものの、足元ではすでに悪化している。企業部門の低迷が個人消費に波及し、経済が連鎖的に委縮する恐れがある。2001年10月の失業率は5.4%と過去最高水準にある。

こうした状況に対して、政府は第2次補正予算による緊急対応プログラムの実施や、緊急雇用対策法の制定により、何とか打開を図ろうとしているが、一向に改善の兆しは見えない。

とりわけ地方圏の状況は深刻である。完全失業率を見ても、北海道や九州では5.9%、近畿では6.5%と全国平均よりも高い水準にある。無数の企業が新進代謝を繰り返す首都圏の状況とは異なり、地方圏では特定の産業、企業に大きく依存した構造を持っている地域が少なくない。加えて、域外（都市圏）の需要に支えられている地方圏では、経営は絶えず不安定な状況に

おかれる。こうした地域では、ひとたびその基盤が崩れると、民間部門による立て直しは至難の業である。失業者が、限られた地域内で再就職先を探すことも難しい。

このような状況下では、公的支援を通じた対応が重要な役割を担うことになる。ところが、長年の不況によって生じた深刻な財政状況を前にして、この役割を担うべき国や地方自治体の財政基盤すら不安定な状況にある。加えて、最近の政府の対応策をみると、第2次補正予算で打ち出された「緊急対応プログラム」は、投資の波及効果が大きいとされる都市基盤整備に重点がおかれており、地方圏の建て直しを図るための施策は限定的である。さらに、現在進められている地方の自立を目指した財政構造改革路線は、交付税制度改革や、新税創設を通じた自主財源の模索、市町村合併などを柱にしている。地方の自己責任原則を通じた改革のもとで、地方圏の財政はいよいよ厳しい事態に直面する。

地域経済悪化のなかで、地方自治体の果たすべき役割は何だろうか。以下では、地方経済が抱える問題点と、地域経済対策からみた自治体の役割と方向性について検討してみたい。

## ぬまお なみこ

1967年生。97年慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。97年（財）東京市政調査会研究員。2000年日本大学経済学部専任講師。著書に『地方に税源を』（共著）『福祉政府への提言』（共著）など。

## 1 脆弱な地方経済とその危機

現在、日本の人口の約8割は、国土の約3割に満たない都市部で生活している。大都市圏に着

目すれば、総人口の24%が東京・千葉・神奈川・埼玉4都県の都市部に居住し、これに大阪・神戸・京都の関西圏都市部を加えると、総人口の36%に達する。都市部への集中は人口のみならず、企業立地についても同様である。大都市圏には、企業の本社機能も集中しており、生産性も高い。

一方、地方圏では、経済基盤を失い、空洞化に悩む地域が少なくない。各地で過疎化が深刻な問題となった1960年代、政府は全国総合開発計画を策定し、拠点開発方式による国土の均衡ある発展を掲げた。その後今日にいたるまで、新産業都市、テクノポリス、さらには第3セクター方式によるリゾート開発と、衰退する地方経済を活性化させるための産業政策が相次いで実施され、巨額の財源が国庫から全国各地に投下されてきた。しかしながら、プラザ合意以降、生産拠点を地方から人件費の安いアジア各国に移すケースが増え、製造業を中心として、域外需要依存型の地方経済は厳しい国際競争のなかで大きな壁にぶつかっている。またリゾート法の制定により相次いで設立されたテーマパークなどの施設経営は行き詰まりを見せており、各地で破綻が相次いでいる。加えてバブル崩壊後、地域経済を支えてきた金融機関の破綻がつづき、マイカルや青木建設など大手企業の倒産は、取引企業へと波及をもたらし。さらに、将来見通しが不安な中で、消費は伸び悩みを見せており、都市圏の消費需要に支えられた地域の経済も厳しい。北海道拓殖銀行の破綻以降、北海道経済は不況に悩まされていたが、今度はテロの影響で、基地を抱える沖縄に、本土からの観光客が激減するという、新たな不安材料が広がっている。

農山村地域の状況もまた深刻である。1960年代に相次いで都市部に出て行く友人を見送りながら、自分は日本の農業を支えると誓ったかつての若者達のなかには、還暦を迎えて、農業

に希望を見出せずにいる人も少なくない。国の相次ぐ減反政策のなかで、生産量を減らしながらも、農業構造改善事業による受益者負担金の支払いだけがツケとして残った数多くの農家に、将来は見えてこない。巨額の補助金が投下され、農水省や農協の指導のもとに進められてきた農業構造改善事業の成果は、いわば農山村の自立した経済体系の解体であった。小麦・大豆・トウモロコシなどの穀物や、木材等の多くを海外からの輸入に依存するようになり、昨今では、国内の大規模小売店が、人件費の安いアジア諸国の農産物と直接契約を結び、安価な野菜を大量に輸入するようになっている。今日、日本の農業は、アジア地域の農山村経済を巻き込みながら、農協と大規模小売店との競争状態を作り出している。政府によるセーフガードは問題の先送りに過ぎず、主要な食糧の多くを海外依存する構造をつくりだしてしまった日本の農業の先行きは厳しい。

地方圏では、さらに少子高齢化問題がのしかかる。高齢化の進展が都市部に比べて一足早く生じた地方圏では、農林業をはじめ、後継者不足に悩まされている。地域を支える勤労者世代の不足は、地域経済の担い手を失うという生産面の問題だけではなく、老人医療費や介護サービス給付にかかる負担の問題を生む。介護保険制度の導入により、地域で必要とされるサービス給付額を地域の保険料と自己負担で調達する仕組みが導入されたが、今後、高齢化の更なる進展とともに、地方圏では事態は深刻になることが予想される。

さらに「小さな政府」志向の改革は、地域経済に大きな影響をもたらす。地方圏の中でも、とりわけ中山間地域等の過疎指定を受けている地域の多くは、人口減少と高齢化の進展の中で、公共部門に依存しながら生き延びてきたといえる。山や田畑を守るといった使命を放棄することなく、地域で「暮らし」を営み続けてきた彼らに

とって、公共事業や公務労働（役場・郵便局など）という稼得機会の存在は、当該地域の経済が成立し、そこで暮らしつづけるための、重要な要件であった。しかしながら、郵政事業民営化路線や市町村合併を通じた公共部門の縮小は、これらの稼得機会をも縮小していく。過疎地ではすでに超高齢化時代に突入しており、若年世代の稼得機会の減少により、コミュニティの維持・存続は更に難しくなるものと考えられる。

## 2 自主財源主義で地方は自立できるか

このように不安定な地域経済を構造的に支える上で、地方自治体の役割は重要である。しかしながら、この自治体の経済基盤たる地方財政もまた、税収減と国からの移転財源の縮小という動きの中で、危機的状況に置かれている。脆弱な税源基盤しか持たない地方自治体では、不況の影響で税収がさらに減少している。財源保障制度として重要な役割を持つ地方交付税制度も、その役割を背負いきれなくなっている。交付税総額は国税5税の一定割合とされているが、2001年度の場合、国税5税では必要総額の62.9%に過ぎず、残りは国からの特例加算と地方債発行によって対応している。また、地方の累積債務は2001年3月に184兆円にも達しており、高度経済成長の再来でも起こらない限り、今後もこの総額は膨らむことが推測される。

経済財政諮問会議が2001年6月に発表した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（素案）」（以下「骨太の方針」）では、地方行財政対策として「地方自立・活性化プログラム——地方の潜在能力の発揮」を掲げている。そこでは、地域の個性ある発展を競争によって構築するという理念が掲げられ、具体的には、市町村の行財政基盤拡充のための

市町村合併ないし広域連携、第2に、国から地方への関与を縮小し、歳出の効率化を図り受益と負担を明確化する観点から、地方財政の立て直しとして①国庫補助・負担金を削減、②地方交付税制度の見なおし、③地方税源の充実確保を掲げている。

しかしながら、これまで公共部門からの財源移転に依存した構造を作り上げてきた地方圏にとって、移転財源削減を通じた「自助・自立の経済」路線は、地方の経済に大きなダメージを与える恐れがあり、自己責任原則を通じて、地域の自立はおろか、破綻に結びついてしまう危険性があると考えられる。

## 3 改革の視点

無論、地方財政が危機的状況にある中で、地方圏の維持のためにただ従前のしくみを継続すべきであると主張したいのではない。地方経済の再生につなげていくために、地方自治体が担うべき役割があり、それを支える財政制度設計が必要であることを論じたいのである。その際の改革の視点について、ここでは3つの視点から私見を述べたい。

第1に、生活空間としての地域の存立基盤を構築するための取組みの実現とそのための財源の確保である。公共事業を通じて、建設業は地域の産業構造のなかで大きな位置を占めるに至った。いま、地方圏で公共事業を削減していくことは、地方圏における稼得機会をさらに喪失する。とりわけ建設業のなかでも土木関連の事業主が多い地方圏の実情を考慮に入れると、道路目的財源を都市基盤整備へ転用することは、地元土建業の稼得機会を都市部の大手ゼネコンに移転することを意味する。公共事業を削減する場合には、就業者の代替的な雇用機会につい

て検討していくことが必要となる。公共事業のなかには、国からの補助金獲得を目的として、必要以上の規模の事業が実施されてしまうものもある。これは補助金制度を通じた歳出誘導をめぐる問題点であり、補助金制度の改革が必要とされる。しかしながら、人々が生活していくにあたり、必要な種類や規模の公共事業というものがああり、長期的な地域社会の安定を念頭に置いて、公共事業を再編していく必要がある。歳出誘導を起こさず、地域に必要とされる小規模な事業を地域のニーズに応じて実施していくためには、補助金の整理統廃合と一般財源の確保が課題とされる。

改革に求められる視点の2つ目に「ナショナル・ミニマム」の重要性と、それを財政面から支える交付税制度の強化についてあげておきたい。日本では、折に触れて、都市対農村の対立構図が浮かび上がってきた。しかしながら、都市部と農村部とは互いに補い合って成立するものである。水源や電源は地方圏に立地しており、過疎地の森林保全は都市部の水道供給に大きな影響を与える。また食糧を海外からの輸入に依存した体制はきわめて不安定であり、食糧供給基地としての農業生産地を滋養することは食糧安全保障という視点からも重要である。(日本の食糧自給率は世界176カ国中第134位であるが、同水準の他の国々は赤道直下や北極圏に位置し、気象条件から自給が難しい地域となっている。主要先進諸国の中では日本だけがこのような低い自給率となっている。地のものを食する体制の重要性を再認識する必要があると思われる。)

都市・農村といった多様な地域空間を抱え持ちながら、「日本」という枠組みが形成されていることに合意ができれば、教育や社会保障制度について、スタンダードなサービス水準を全国画一水準で保障できるような財源保障のしくみが形成される。そのときにはじめて、地域間財源

再配分の役割を担う地方交付税制度の役割が浮き彫りになる。それぞれの地域が個性を生かしながらスタンダードなサービスを供給できるようにするために、財政調整制度は意味を持つのである。都市圏と地方圏との対立をあおるような「自己責任原則」に代わる共同性の論理を構築し、交付税制度の役割を積極的に評価していく必要がある。

改革に求められる視点の3番目として「価値財(Merit Goods)」の考え方をあげておきたい。公共部門の非効率性を唱える人々は「民間でできることはできるだけ民間で」という小さな政府論を掲げる。しかしながら、介護保険制度の例からもわかるように、過疎地のような採算性がまったく見込めない地域では、事業者は参入しない。また昨今の航空運賃に象徴されるように、大都市間を結ぶドル箱路線では価格競争が生じているが、地方都市を結ぶ便は、サービスの低下、高価格、本数の削減などにより、いっそう利用しづらくなっている。より良いサービスをより安く提供することは必要だが、ひとたび市場システムに巻き込まれると、当該地域にとって本当に必要なサービスが採算性を理由に供給されなくなることがある。公共部門の役割は、民間では赤字で算入できなくても必要なサービスを供給していこうという合意に達した財を供給することにあるのではないだろうか。経済効率性だけでは解決できない価値が社会にはあることを確認すべきである。そしていずれの地域においても人々が生活する権利を保障し、広義の国土保全をはかることが重要であり、そこでは、地域内で「社会的に価値がある」と判断された財については、市場を通じた調達ができない場合には、価値財として公共部門が供給していくことが必要である。地域の暮らしを支える視点にたった地域政策の実施と財源保障が求められている。

## 4 自治体によるセイフティネット構築と財源確保

地域経済の空洞化が進む中で、自治体にはどのような役割が求められるのであろうか。少子高齢化の進展や、地球環境問題への対応など、経済成長を目標とした開発の限界と、持続可能性（sustainability）が21世紀型の倫理として掲げられている。これらの課題に対応した活性化を考えると、公共部門のなかでも、とりわけ自治体に期待される役割は大きくなると考えられる。具体的には、地域づくりを念頭に置いた産業政策と雇用創出策の実施、ならびに育児や介護を始めとした対人社会サービスニーズの充足と供給体制の整備の2つが重要な課題として挙げられる。

残念ながら、わが国の産業政策や雇用対策は、国主導のもとで実施されてきており、地方自治体、とりわけ市町村が独自の施策を検討しているケースはあまり多くない。2000年4月に地方分権関連一括法の施行により、分権化にむけた新たな体制がスタートしたが、産業政策や雇用政策については国の事務とされ、地方から一層切り離されてしまった。ベンチャー企業への助成、高齢者採用企業への補助など、殆どのケースはさまざまな施策メニューを国が制定し、地方自治体等を窓口にするものである。しかしながら、自治体独自の産業政策や雇用対策を検討することは、地域の生活に根ざした経済循環を構築していく上で重要である。例えばスウェーデンに見られるように、自治体が地域内で必要とされるサービスを議論し、それに必要な人材育成のための職業訓練を実施し、その後の再就職までフォローする制度を作っている。このシステムを通じて、地域で必要とされる財・サービスの供給主体を作り上げる制度は、これ

からの地域づくりを考える上で、参考になるものと考えられる。また、リサイクル推進のための再資源化工場の立地や、福祉機器メーカーと一体で安く使いやすい器具を共同開発するなど、21世紀型の企業立地と雇用機会創出にむけた動きを地域で作り上げるシステム構築、地場の安全な野菜を地域内で消費できるシステム構築など、地域内でセイフティネットを張り巡らすための開かれた域内循環システム構築が必要となる。その際に自治体に求められるのは、自らが直接的にサービス提供を行うのではなく、地域の企業や団体と一体となって、地域づくりをコーディネートしていくことであると考えられる。地元企業や団体、消費者など、様々な立場の人々が集い、まちづくりに向けた合意形成をはかる場を創ることが必要となる。そのためのネットワークと財源を確保し、システム構築を行うための企画力が必要とされる。

2点目に挙げた対人社会サービスニーズの充足という視点は、稼得喪失時における生活保障を現物給付の面から支えていくという意味で重要である。失業保険制度や生活保護制度は国からの現金給付であるが、地方自治体には、この他に、生活に欠かすことのできないサービスや就業機会の獲得に向けた対応をはかる必要がある。現金給付と現物給付を通じて、最低限度の生活を可能とする体制を前提としながら、次の仕事を探せる体制づくりが必要である。

しかしながら、こうした地域独自の施策を実施するには、現在の地方自治体には、柔軟に対応できるだけの人的資源も財源も不足しており、また自主財源が不足しているために、どうしても国が設定した施策を通じた補助金を外から獲得する方向に意思決定が進んでしまう。そのためには地方に税源を移譲し、地方の自主財源を拡大すると同時に、交付税制度を通じた財源保障制度を確立し、自主的な行政サービスを運営するための財政基盤拡充をはかることが必要である。