

Ⅲ-2. ドイツの地域政策

Ⅲ-2-1. 総論

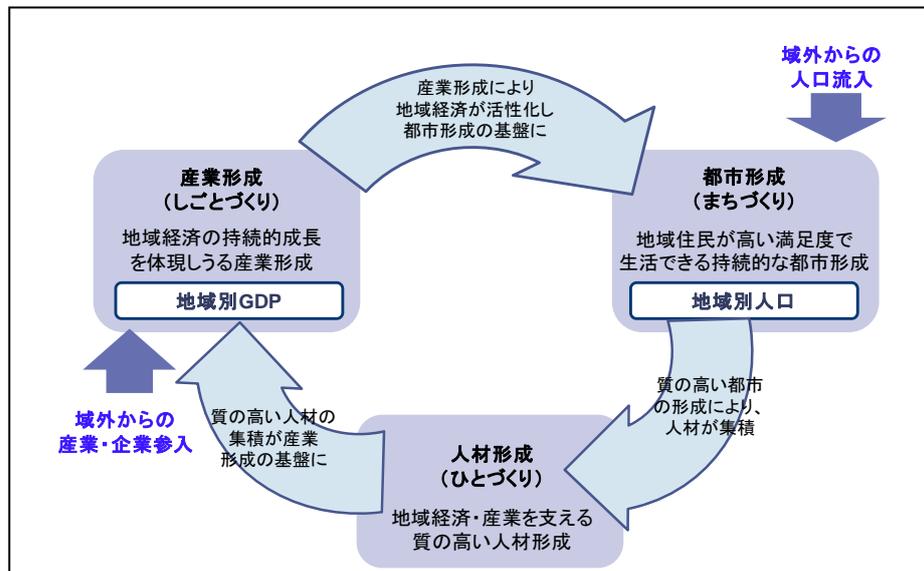
- 【要約】
- ◆ ドイツは日本に比して、産業形成、都市形成の双方において相対的に地域分散が図られている。
 - ◆ ドイツの地域政策の特徴は、地域の産業形成・都市形成の評価とそれに基づくインセンティブ設計、企業や自治体の連携・分担を促す仕組み、地域の主体性を促す仕組みの3点である。
 - ◆ 社会的背景が異なる日本への直截的な制度の導入は難しいが、上述のような考え方を既存の制度・政策に組み入れていくという観点で、検討を進めることが期待される。

地域政策の主要素は、産業形成、都市形成、人材形成の3点

本章では、ドイツの地域政策、特に地域を軸とした産業政策や都市政策に焦点をあて分析を行い、日本へのインプリケーションの導出を試みた。ドイツは中近世の王国・都市を出自とする連邦国家であることや、1990年代まで東西ドイツが分断されていたこと等の歴史的経緯もあり、ドイツの取組から日本に直截的な示唆を得ることは難しい。但し、ドイツにおいて昨今実施されてきた地域政策の背景を正しく認識し、日本の置かれた現況を振り返ることによって、日本にも適用しうる政策的示唆もあるのではないかと、というのが本章の意図するところである。そこで以下では、論点整理と問題意識、次章以降の概観について触れていく。

地域政策というのは非常に包含的な概念であるため、まず地域政策の主要素を整理すると、大きく3つに分類されると考えられる(【図表1】)。1点目は地域経済の持続的成長を体現しうる産業形成であり、2点目は地域住民が高い満足度で生活できる都市形成、3点目は地域経済、産業を支える質の高い人材形成である。

【図表1】 地域政策に関する主要素の整理



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

日本は東京一極集中、ドイツは相対的に地域分散

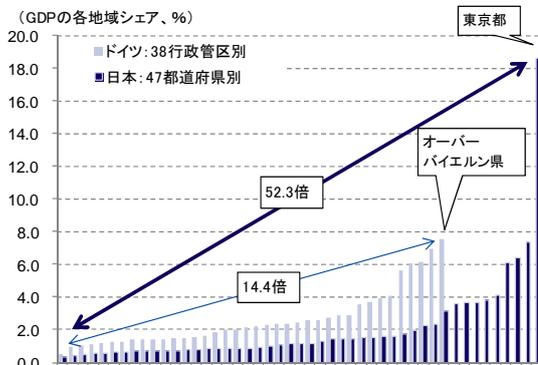
また、産業形成により地域経済が活性化し都市形成の基盤になること、質の高い都市形成により人材が集積すること、質の高い人材集積が産業形成の基盤になるという点では、各々は独立しているのではなく、循環的側面が強い。

加えて、地域政策の目的は非常に多岐にわたるものの、大きくは地域の持続的・自律的な経済成長を支える供給サイドとしての産業形成と、地域住民の満足度を高める需要サイドとしての都市形成と考えられる。その意味では人材形成については、地域政策の目的というよりも、地域の産業形成を支える基盤としての手段と捉えるべきであろう。

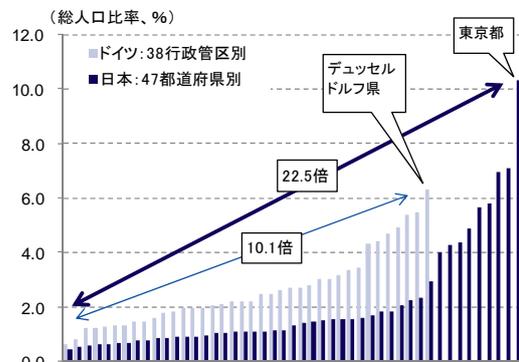
では地域政策の目的たる産業形成、都市形成の観点で、日独の概況を比較してみよう。各々の概況を示す指標としては、地域別 GDP、地域別人口が考えられる。同指標について日独の比較を行うと GDP、人口共に、日本はドイツに比して東京への集中度が極めて強い(【図表 2、3】)。見方を変えればドイツは相対的に地域分散が図られていると捉える事ができる。

また産業形成のもう一つの指標として、産業別・地域別 GDP 規模を比較しても、日本は東京に産業が集中している(【図表 4】)。一方でドイツは製造業、民間サービス業、公共サービス業の中心エリアが異なり、2 位以下のエリアとの差も相対的に小さい。このことから、ドイツは相対的に産業毎の地域分散が図られ、かつ各地域において相応の規模を有する産業が形成されていると想定される。

【図表2】日独の地域別 GDP 水準



【図表3】日独の地域別人口分布



(出所) 【図表 2、3】とも、内閣府、ドイツ連邦統計庁 Homepage 等よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表4】産業別・地域別 GDP 規模(産業別の上位3地域、1位=100)

日本	農林水産業		鉱業		製造業		建設業		電気・ガス・水道業		卸売・小売業		金融・保険業			
	北海道	100	新潟県	100	愛知県	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100
	茨城県	34	鹿児島県	37	東京都	74	愛知県	36	大阪府	90	大阪府	33	大阪府	20	大阪府	20
千葉県	32	東京都	35	神奈川県	60	大阪府	34	神奈川県	68	愛知県	23	神奈川県	13	神奈川県	13	
	不動産業		運輸業		情報通信業		サービス業		政府サービス生産者		対家計民間非営利サービス生産者					
東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	東京都	100	(注) 1位=100		
神奈川県	51	大阪府	51	大阪府	24	大阪府	43	北海道	40	大阪府	46	大阪府	46			
大阪府	42	愛知県	47	神奈川県	17	神奈川県	32	大阪府	36	神奈川県	45	神奈川県	45			
ドイツ	農林水産業		鉱工業		製造業		建設業		商業		金融・不動産・ビジネスサービス		公共サービス			
	ヴェザー=エムス	100	シュトゥットガルト	100	シュトゥットガルト	100	オーバーバイエルン	100	オーバーバイエルン	100	オーバーバイエルン	100	デュッセルドルフ	100	デュッセルドルフ	100
	ザクセン=アンハルト州	62	オーバーバイエルン	86	オーバーバイエルン	86	シュトゥットガルト	92	デュッセルドルフ	99	ダルムシュタット	98	ケルン	97	ケルン	97
メクレンブルク=フォアポンメルン州	60	デュッセルドルフ	78	デュッセルドルフ	64	デュッセルドルフ	85	ダルムシュタット	88	デュッセルドルフ	85	オーバーバイエルン	96	オーバーバイエルン	96	

(出所) 内閣府、ドイツ連邦統計庁 Homepage 等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 日本: 都道府県別、ドイツ: 行政管区別

州が有する権限の一部を国に割譲するドイツ、国が有する権限の一部を自治体に委任する日本

上述のように、ドイツが日本に比して地域分散が図られている背景は何であろうか。まず思いつのが連邦制と州の権限である。

ドイツの連邦制自体は 1949 年に制定されたドイツ連邦共和国基本法 20 条で定められており、また同基本法 30 条では、『国家の権能の行使及び国家の任務の遂行は、基本法に特に規定していない限りにおいて、州の任務である』としている。つまりドイツでは、州が有する権限の一部を連邦に割譲する形態である。このことは、国が有する権限の一部を自治体に委任する日本との大きな違いであることは間違いない。

では実際の行政事務区分はどうなっているのだろうか。【図表 5】は日独の行政事務区分の具体例であるが、定義上の違いもあり一概に比較することは難しいものの、ドイツの特徴を挙げるとすれば、産業振興が州の権限であることが明記されている点にあり、少なくとも行政面からは、州が主体となって産業形成に取り組んでいることを示唆していると考えられる。

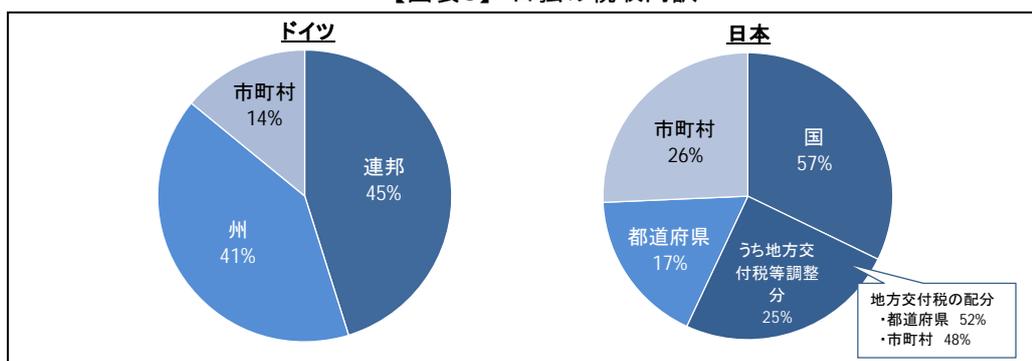
では財源についてはどうか。税収区分も日独に制度上の違いがあり、直截的な比較は難しいものの、ドイツの州政府の税収は全体の 4 割強を占めており、日本の都道府県に比して、相対的に大きな財源を有していると考えられる（【図表 6】）。

【図表5】 日独の主な行政事務区分

	ドイツ	州	連邦
ドイツ	教育(学校施設・青少年) 文化(劇場・博物館) スポーツ 交通(道路) 社会扶助 公共施設(市場・廃棄物処理) エネルギー供給 その他	文化(大学、教職員人件費) 法的保護 社会扶助 警察 産業振興 高速道路 その他	社会保険 国防 研究開発・教育 航空・鉄道交通 経済促進 その他
	共同事務 (高等教育、大学病院、地域経済構造改革 等)		
	日本	都道府県	国
日本	市町村道 公営住宅・下水道 小中学校・幼稚園 生活保護(市内) 児童福祉 国民健康保険・介護保険 上水道・ごみ・し尿処理 戸籍・住民基本台帳・消防 都市計画	国道・都道府県道 公営住宅 市街化区域・調整区域 小中教員給与・高校・県立大学 生活保護(町村) 児童福祉・保健所 警察・職業訓練 その他	高速自動車道・国道 大学 社会保険・医療・医薬品 防衛・外交・通貨 その他

(出所) 財団法人自治体国際化協会「ドイツの地方自治」、森下昌浩「ドイツにおける国と地方の役割分担」、小西砂千夫「地方財政のヒミツ」等よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表6】 日独の税収内訳



(出所) 総務省、ドイツ連邦統計庁 Homepage 等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 2011 年度決算

次章以降では、地域産業形成、都市形成の特徴的側面に焦点をあてて評価

但し、行政事務区分や税収配分等にみられる州政府の権限・財源の大きさは、州の主体性を促し、また州間の競争を誘発する効果はあったとしても、それ自体が直接的に地域の産業形成や都市形成に繋がっているわけではない。むしろこうした権限分担を前提とする中で、ドイツの連邦、州、自治体が産業形成や都市形成に向けて、具体的にどのような仕組みを構築しているのかがポイントになると考えられる。

そこで次章以降では、ドイツの地域産業形成、都市形成について、同国の特徴的な側面に各々焦点をあて、分析を行った(【図表7】)。

- 2 - 2. 「ドイツにおける中小企業・地域産業政策」では、ドイツの各地域に存在する、Hidden Champion と呼ばれるグローバルに競争力のある企業をはじめとした“強い中小企業”に着目し、競争力の要因を整理した。併せて、同企業が競争力を持ち得た背景の一つと考えられる、企業をサポートする研究機関の存在について評価した。更に、同企業を中心とする地域産業形成を促すための、連邦・州政府の地域産業政策について分析を行った上で、日本へのインプリケーション導出を試みた。

続く - 2 - 3. 「人口減少社会下の都市政策」では、ドイツが日本に先んじて1970年代に既に一度人口減少期を迎えていた点に着目し、人口減少社会に対応しうる、ドイツの都市政策に関する制度的枠組を概観・評価し、併せてドイツの個別市町村の取組について事例分析を行った。同評価・分析を踏まえ、今後本格的な人口減少社会を迎える日本に対するインプリケーション導出を実施した。

各分析の詳細は次章以降に譲るとして、ドイツの地域政策(産業形成・都市形成)に共通する特徴的な要素を挙げるとすれば大きく3点ある。

【図表7】 次章以降の概観

産業形成 (しごとづくり)	都市形成 (まちづくり)
-2-2.ドイツにおける中小企業・地域産業政策	-2-3.人口減少社会下の都市政策 -ドイツに学ぶ-
<p style="text-align: center;">強い中小企業の存在</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 産業形成のコアとなる強い中小企業の存在 Hidden Champion / 中小企業の稼ぐ力 	<p style="text-align: center;">都市政策の枠組</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 人口減少社会に対応しうる制度的な枠組 「中心地」システム / 都市計画制度 ◆ 衰退都市における公共サービス低下を防ぐ枠組 小規模市町村連携推進
<p style="text-align: center;">研究機関の存在</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 中小企業のマーケティング・製品開発を支援する存在 Fraunhofer / Steinbeis 	<p style="text-align: center;">市町村単位の取組事例</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 人口減少局面に対応した、市街地再生の取組 ライネフェルデ市(旧東ドイツ)の事例 ◆ 中心市街地活性化の取組 ダルムシュタット市の事例 ◆ 市町村連携による効率的公共サービス提供の取組 エルスターヴェルダ地域の事例
<p style="text-align: center;">連邦・州政府の取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 連邦・州政府による産業形成を促す仕組 IVAM / VDI/VDE-IT / MAI Carbon Bio Regio / 産業クラスター評価・公表制度 	<p style="text-align: center;">都市形成の枠組・取組がもたらしたものは何か？ 日本がドイツから学ぶべき点は何か？</p>
<p style="text-align: center;">産業形成のキーファクターは何か？ 日本がドイツから学ぶべき点は何か？</p>	

(出所)みずほ銀行産業調査部作成

ドイツの地域政策の特徴は、①評価とインセンティブ、②連携・分担を促す仕組み、③地域の主体性を促す仕組みの3点

1点目は地域の産業形成・都市形成に対する“評価”と、評価に基づく“インセンティブ(又はディスインセンティブ)”が政策にビルトインされている点である。

例えば、ドイツでは産業形成を促す仕組みの一つに「多段階育成コンテスト方式(詳細は - 2 - 2 参照)」がある。同制度は、産業形成支援を行う地域の決定にあたり、初期段階での一次選定を行った後、一定期間後に再度評価を行い二次選定する仕組みであり、より実現性の高い候補地の絞り込みや、候補地間の競争を促すインセンティブ付けがなされている。

またドイツには VDI/VDE-IT¹に代表されるイノベーション政策専門の民間サービスが存在し、同社は産業クラスターの発展・成長度合を評価する仕組み(ラベリング制度)の構築等を行っている(詳細は - 2 - 2. 参照)。こうした評価基準の明確化が、クラスター間に競争原理が働くインセンティブになっていると想定される。

また都市形成の観点でも、「中心地システム(詳細は - 2 - 3 参照)」と呼ばれる制度において、州が各都市(中心地)を認定・評価し、評価に基づき整備すべき社会資本の水準を定める仕組みがある。こうした評価とインセンティブの枠組が、各都市間の競争を促していると思われる。

2点目は企業や自治体の“連携(又は分担)”を促す仕組みである。

産業形成の観点では、例えば企業の応用研究を支援するフラウンホーファー研究機構への助成金の決定方法が特徴的である(詳細は - 2 - 2. 参照)。同機構は産業界からの資金獲得額が多いほど、基盤助成が多く得られる仕組みとなっており、産業界との連携を促すインセンティブ付けがされている。

都市形成の側面においても、上述の「中心地システム」では、小体の都市が担えない機能を、近隣の複数都市が連携・分担して担う枠組みになっており、それによって住民の一定の生活水準維持を整備・維持していくことを企図している。

3点目はやや主観的な評価になるが、地域の“主体性”を促す仕組みである。

ドイツの産業形成に大きな役割を果たしていると思われる“強い中小企業”は、自らの主体的な事業展開によって競争力を強化している側面は大きいものの、同企業の自律性を支援する仕組みとして、上述のフラウンホーファーを始めとする研究機関の存在が大きいと考えられる。

都市形成の観点でも、ドイツは都市計画制度上、全ての市町村に土地利用計画の策定を義務付けており、一部法的拘束力も有するなど同計画に対する権限を付与することにより、結果として市町村の都市計画に対する主体性を醸成する一要素になっていると考えられる。

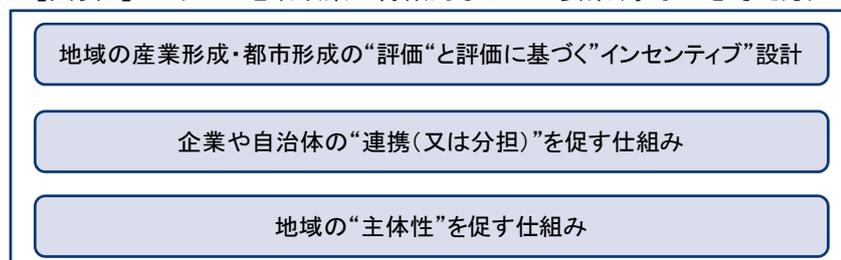
こうしたドイツの3つの特徴は、制度そのものを単純に導入することについては難しい側面はあるものの、日本の地域政策の在り方を考える上で、その概念、考え方から学ぶところは大きいと思われる。

¹ 正式名称は VDI/VDE Innovation+ Technik GmbH。1978 年設立の VDI(ドイツエンジニアリング協会)、VDE(ドイツ電機電子情報技術協会)の合併会社。2013 年売上高は約 30million EUR、スタッフは 300 人強

ドイツの地域政策が背景にある背景にある考え方から学ぶべき

特に 1 点目の“評価とインセンティブ”については、地域間の競争原理導入という視点のみならず、限られた財源を効果的に重点配分するという点で、財政的な制約が懸念される日本において、非常に意義が大きい政策と考えられよう。

【図表8】ドイツの地域政策に特徴的な3つの要素(学ぶべき考え方)



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

併せて、地域政策を考える上で中長期的な目線において重要なのが、手段としての人材形成である。

こうした観点でドイツにおける人材形成を促す制度の一つとして、職業訓練制度である「デュアルシステム」がある。同制度の概観は - 3. 「ドイツの経済成長を支える人材力」に譲るが、同制度は座学とともに、各地域企業で職業訓練を受ける仕組みになっており、結果として人材形成と共に、地域企業にとっても、求める技能を有する人材を確保する機会があるという点で機能していると考えられる。

同制度の特徴的な要素を抽出するとすれば、地域の自律的な人材育成と、人材活用の仕組みにある。

日本では未だ企業によるOJTが人材育成の中心となっており、結果大企業が多く立地する東京に人材が集中することに繋がっている側面がある。こうした状況の是正に向けて、地域企業が必要とする人材を育て、活用するための制度的な枠組みの検討は勿論必要であるが、それ以上に重要なのは地域企業が一定のリソースを投入し、人材育成に対して主体的に取り組むことである。

今後本格的な人口減少社会を迎える我が国が、効果的な地域政策を考える上で、ドイツの“評価とインセンティブ”、“連携”、“主体性”を促す仕組みや、その背景にある考え方に学ぶところは大きい。こうした考え方を既存の制度・政策に組み入れていくことは、国という単位に限らず、地方自治体においても、十分検討が可能である。

可能ではあるが、“評価しインセンティブ”をつけるということは、言い換えれば“評価されずディスインセンティブ”を被る対象が当然ながらでてくるということでもある。こうしたネガティブな側面を考慮しつつも、主体的に取り組む自治体が各地域から出現することを期待するとともに、それこそを評価しインセンティブ付けする制度設計を政府には期待したい。

(総括・海外チーム 有田 賢太郎)

(自動車・機械チーム 久保田 信太郎 / 鈴木 裕介)

shintarou.kubota@mizuho-bk.co.jp

yuusuke.d.suzuki@mizuho-bk.co.jp

(社会インフラチーム 藤井 洋平)

youhei.fujii@mizuho-bk.co.jp

みずほ銀行 産業調査部

© 2015 株式会社みずほ銀行

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊行が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊行はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊行の書面による許可なくして再配布することを禁じます。