

НОВОЕ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ЯПОНИИ

О.А. МЕРКУШЕВА

Аспирантка
МГУ им. М.В.Ломоносова

Ключевые слова: регионы Японии, Хоккайдо, Тохоку, региональная политика и развитие

В мире ярко проявляется тенденция к усилению «регионализации», т.е. самостоятельности и самодостаточности местных экономик, повышению роли местного самоуправления в выработке стратегий развития регионов. В этой связи проблемы региональной политики и планирования приобретают особое значение во многих странах. В их числе и Япония.

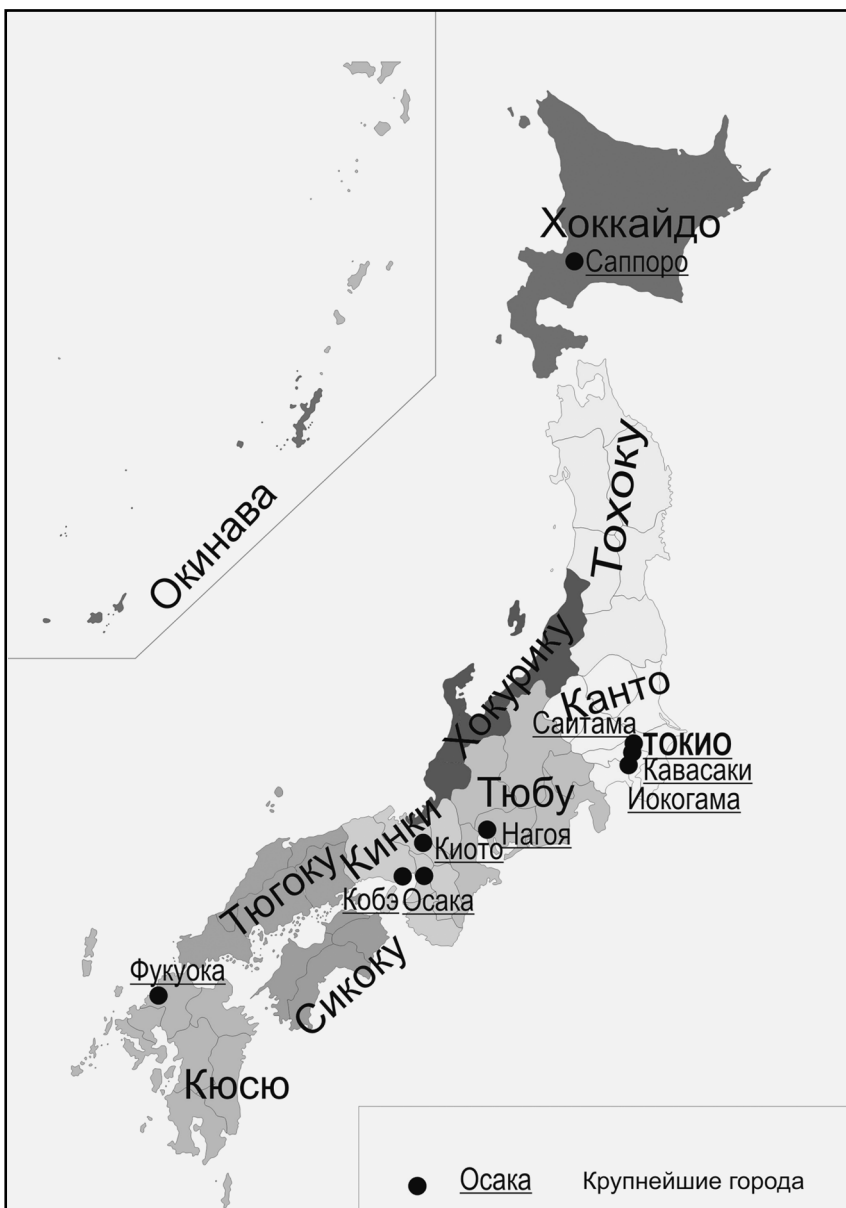


Рис. 1. Регионы и крупнейшие города Японии.

История комплексной региональной политики в этой стране насчитывает уже более 60 лет, она постоянно реформируется и подстраивается под изменяющиеся социальные и экономические условия. Опыт Японии в этой сфере может быть интересен и применим и в России, где вопросы снижения межрегиональных диспропорций и регионального развития очень актуальны.

Прежде всего, уточним, что обычно понимается под региональной политикой, каковы ее основные методы и инструменты?

В отечественной научной литературе понятие «региональная политика государства» определяется:

- как сфера деятельности по управлению экономическим, социальным, политическим развитием страны в пространственном взаимоотношении между государством и районами, а также районов между собой¹;

- как система государственных мер, определяющих взаимоотношения государства с регионами на различных этапах социально-политического развития²;

- как государственные мероприятия по перераспределению ресурсов между регионами страны ради заданных целей³.

Цели государства могут различаться. Это и выравнивание уровней развития регионов, и расширение спектра социальных ролей в регионах, и рационализация использования местных ресурсов, и рационализация межрайонного сотрудничества. Как правило, основная цель региональной политики сводится к контролю и уменьшению региональных диспропорций, смягчению региональных проблем.

Нельзя не подчеркнуть разницу между понятиями «региональная политика» и «региональное

развитие». Термин «региональное развитие» чаще всего используют в сфере управления регионом. Так, Р.А.Белоусов считает, что региональное развитие - это режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным социально ориентированным воспроизводством собственно социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциала территории⁴.

В документах ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) отмечается, что у этого понятия много определений, но, в целом, региональное развитие можно понимать как государственную поддержку экономического и социального развития региона⁵.

Таким образом, региональное развитие, по сути, является целью региональной политики, и частично эти термины синонимичны. Хотя, говоря о развитии, можно иметь в виду конкретный регион, его управление и происходящие в нем изменения, в то время как региональная политика подразумевает сравнение регионов разных уровней, перераспределение средств и ресурсов между ними.

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В Японии существует традиционная система деления страны на регионы (см. *рис. 1*), которые, однако, не являются единицами административно-территориального деления и не имеют собственных правительств (в научных и административных кругах ведется дискуссия о предоставлении им политических прав)⁶. В рамках регионов действуют управления по их развитию.

Административно-территориальные единицы высшего уровня в Японии - это 47 префектур. Они объединены в систему *тодофу-кэн*. По этой системе страна состоит из столичной префектуры «то» - Токио, губернаторства «до» - Хоккайдо, двух городов «фу», имеющих статус префектур, - Киото и Осака, и 43 префек-

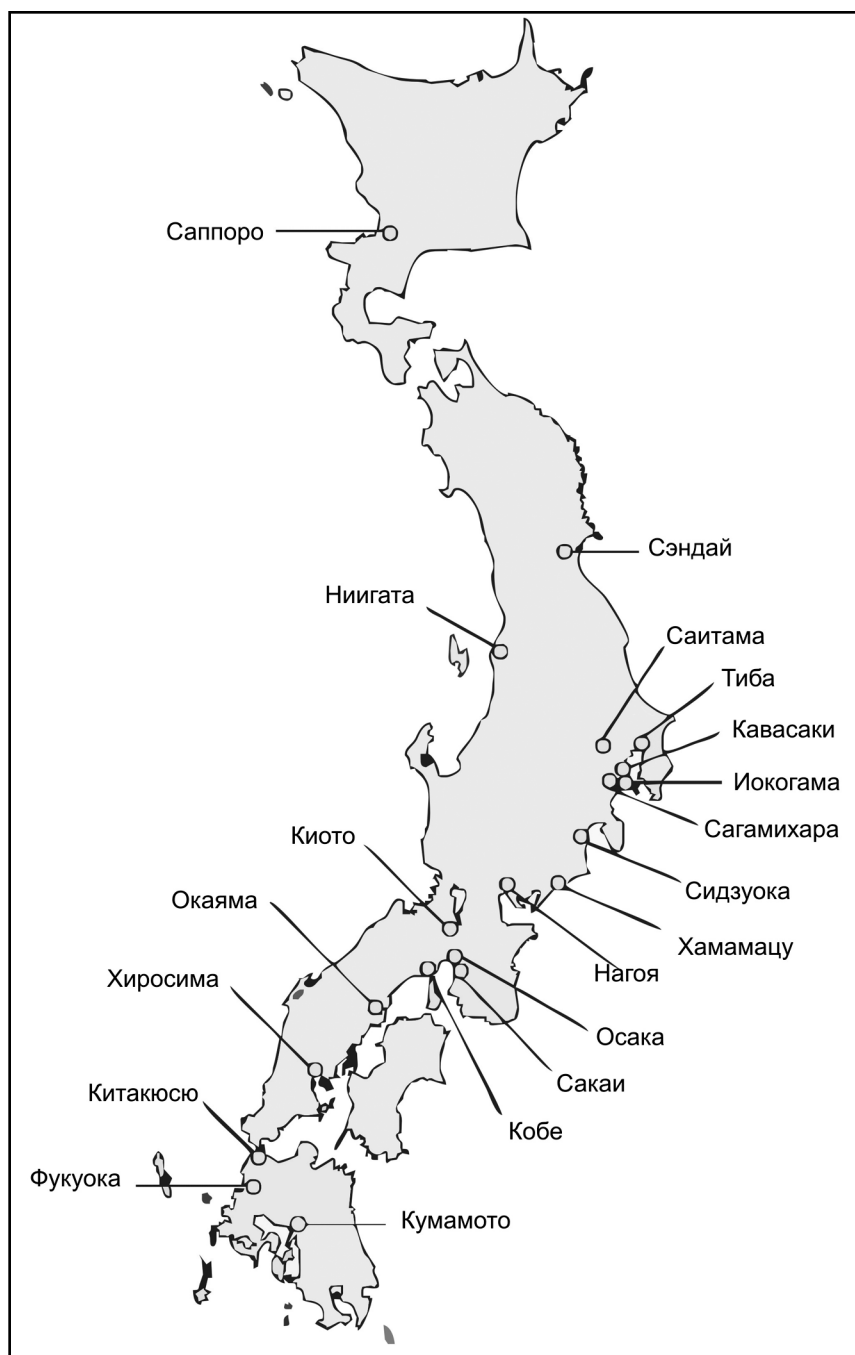


Рис. 2. Специальные города, определенные указами японского правительства.

тур «кэн». Префектуры делятся на города и уезды, в состав которых входят посёлки городского типа и села/деревни. Посёлки и сёла - составные части уездов префектуры, в которой они находятся; они не имеют собственных советов, но могут выбирать общепрефектурный совет всех посёлков и сёл префектуры. Тем не менее, даже на этом уровне они составляют собственные планы развития.

Кроме того, выделены 19 городов, определённых указами правительства (см. *рис. 2*). Практика присвоения такого статуса, который даёт особые полномочия местным правительствам, началась в 1956 г., последним в 2010 г. его получил город Сагамихара в префектуре Канагава, входящий в Токийскую агломерацию.

Таким образом, нужно различать следующие уровни регионального управления (и, соответ-

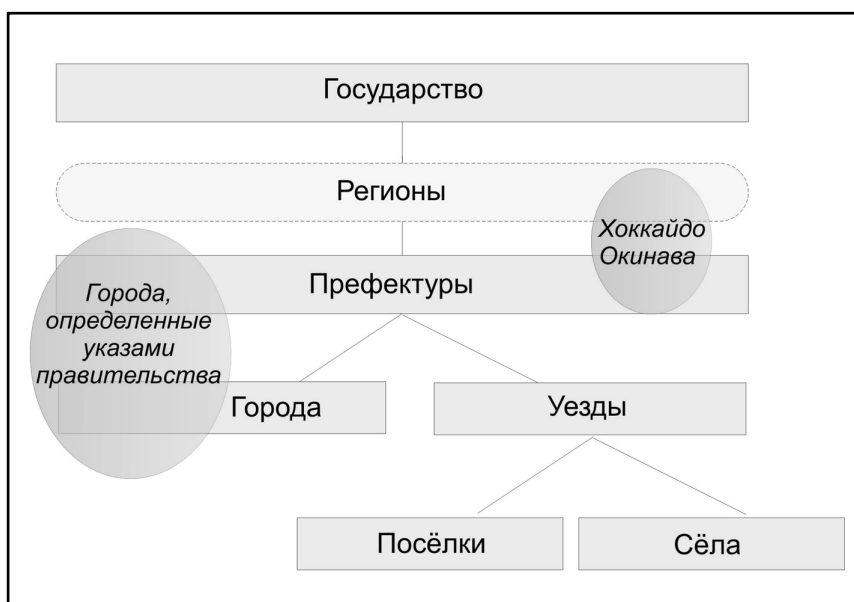


Рис. 3. Схема административно-территориального деления Японии (составлена автором).

ственно, реализации региональной политики) - государственный, региональный (условно, поскольку на этом уровне действуют только правительственные Бюро регионального развития, т.е., по сути, это также уровень государства), префектурный и местный (города, уезды), а также уровень поселков и деревень. Некоторые территориальные единицы объединяют в себе несколько уровней: так, Хоккайдо и Окинава являются и префектурами, и регионами, а Токио и ряд городов, определенных указами правительства, по сути, объединяют префектурный и местный уровень (рис. 3).

Япония широко применяет региональное планирование в развернутой форме. Это подразумевает, что существуют две параллельно действующие и взаимосвязанные системы государственных планов.

С одной стороны, с 1960 г. принимаются общенациональные планы социально-экономического развития страны. Их названия носят общий характер, например: «Управление экономикой в рамках глобального подхода» (1968-1972 гг.), «Пятилетний план создания государства благосостояния» (1992-1996 гг.). Такие планы подразумевают общее улучшение экономики страны за счет решения, в т.ч. некоторых региональных проблем.

С другой стороны, японское правительство с 1962 г. параллельно с общенациональными планами разрабатывает планы комплексного развития территории страны, которые создаются специально для того, чтобы претворять в жизнь региональную политику, выработанную в результате синтеза тех и других планов, способствовать уменьшению региональных диспропорций и обеспечить основу сбалансированного развития государства.

В отличие от общенациональных планов, планы комплексного развития территории страны полностью посвящены решению региональных проблем и рассчитаны на более долгосрочный период. Их составляет министерство земли, инфраструктуры и транспорта. В 2005 г. система создания планов комплексного развития территории была реформирована: теперь вместо единого плана для всей страны министерство разрабатывает отдельные планы для регионов. Это связано с усилившейся регионализацией в политике, тенденцией к использованию уникальных особенностей и сильных сторон каждого региона.

Для всех префектур, городов, поселков и деревень также создаются планы развития - уже более конкретные и детальные.

Проведенные автором интервью с представителями правительства Хоккайдо, городских администраций Саппоро и Хакода-те (Хоккайдо), Сакаи (преф. Осака), а также администрации деревни Косугэ (преф. Яманаси) подтверждают, что, несмотря на то, что в процессе разработки планов местные власти в значительной степени независимы, основной ориентир и концептуальная основа для них - общегосударственный комплексный план развития национальной территории. В настоящее время - это пятый план «Гранд-дизайн XXI века», рассчитанный на период 1998-2015 гг.

ЭТАПЫ ОБНОВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Региональную политику Японии, которая в виде отдельного направления деятельности государства получила развитие после Второй мировой войны, условно можно разделить на 3 этапа. Для каждого из этапов характерна своя концепция регионального развития. Так, еще в первые послевоенные годы была разработана концепция гомогенного развития. В этот период ключевыми проблемами регионального развития были перенаселенность городских агломераций и существенные региональные диспропорции. Суть концепции заключалась в равномерном размещении новых промышленных объектов по территории страны.

В 1960-е - 1980-е гг. региональная политика осуществлялась наиболее активно и комплексно. В это время она опиралась на концепцию «поляризованного развития», которая подразумевала выделение полюсов роста, создающих возможности для развития: территорий регионов; промышленности в городах средней численности населения; транспортной инфраструктуры. Ключевые направления региональной политики состояли в ограничении дальнейшей концентрации промышленности в четырех крупнейших индустриальных поясах страны, сокращении разрыва в уровнях развития регионов.

1970-е гг. в региональной по-

литике - период реализации крупномасштабных проектов по созданию инфраструктуры и развитию промышленности с одновременным привлечением государственного и частного капитала⁷. Проблема диспропорций промышленности и населения решалась через создание скоростной железной дороги «Синкансэн» и сети автомагистралей, строительство крупных портов и промышленных объектов.

С конца 1980-х гг. на смену концепции поляризованного развития приходит концепция многополюсного развития, суть которой - поиск разнообразных возможностей развития для каждого региона с учетом его особенностей. Проблема межрегиональных диспропорций в этот период времени приобрела несколько иную форму: к внутренней конкуренции регионов Японии добавилась их конкуренция с другими странами, прежде всего с развивающимися странами Восточной и Юго-Восточной Азии. В связи с этим, даже наиболее развитые регионы Японии сталкиваются с проблемой снижения конкурентоспособности. Иными словами, для успешного эндогенного развития в новых условиях регионам необходимо искать новые ресурсы и импульсы, опираясь именно на собственную специфику.

НОВЫЕ АКЦЕНТЫ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Рассмотрим основные направления региональной политики, определенные в действующем общегосударственном плане «Гранд-дизайн XXI века». В нем отмечаются основные вызовы, которые стоят сейчас перед японским обществом и, прежде всего, изменения в системе ценностей людей: постепенная смена приоритетов - от количественных параметров к качественным. Ныне основными ценностями для людей стали не только материальное благосостояние, но и качество жизни в целом: возможности для отдыха, хорошие экологические условия и благоприятная окружающая среда. Это во многом связано с переходом к постиндустриальному информационному обществу.

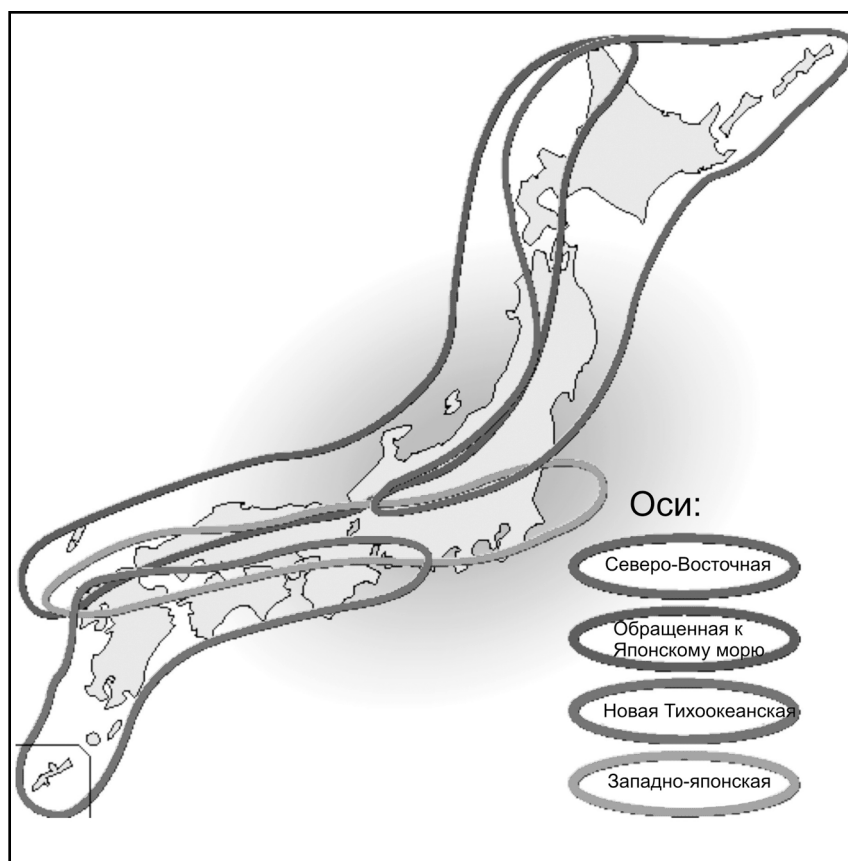


Рис. 4. Территориальные оси по плану «Гранд-дизайн XXI века».

Источник: Service Center of Port Engineering - <http://www.scopenet.or.jp>

Большую ценность приобретает креативный труд, доступ к разнообразным источникам информации. Авторы плана отмечают, что этот фактор положительно влияет на развитие удаленных периферийных районов страны. Подчеркивается значение международной конкуренции и старения общества - процесса, во все большей степени затрагивающего все регионы и определяющего дальнейшее развитие страны.

Какие же цели и задачи ставятся в плане?

Основная цель - формирование основы для осевой структуры территориальной организации. Если раньше в Японии можно было выделить только одну ось роста - Тихоокеанский промышленный пояс, то теперь предлагается выделить еще три оси, каждая из которых обладает своими природными, историческими и экономическими характеристиками и, соответственно, уникальными возможностями для развития. Эти оси - Новая Тихоокеан-

ская, Северо-Восточная, Западная Японии, Обращенная к Японскому морю (см. рис. 4).

Выделены центры международного сотрудничества и обмена: в Северо-Восточной оси - это Хоккайдо, который будет центром культурного и интеллектуального обмена с другими «северными регионами»; Окинава - центр международных связей со странами Юго-Восточной Азии. Что касается оси, обращенной к Японскому морю, она будет участвовать в формировании международных связей на региональном уровне с другими государствами, выходящими к этому морю, - Китаем, Кореей и Россией⁸.

Однако, в целом, задачи, упомянутые в плане, сформулированы очень абстрактно: создать независимые регионы, которыми могут гордиться их жители; сделать Японию более безопасной и комфортной для жизни страной; наслаждаться природой и поддерживать ее; построить экономически сильное общество; «от-



Рис. 5. Схема влияния различных сил в принятии решений по политике развития региона (составлена автором).

крыть» страну для мира, что отражает еще один из трендов в региональной политике - переход от конкретных экономических целей к концептуальным. Это усиливает процесс оценки эффективности проводимой политики, но в то же время дает больше свободы регионам в выборе направлений собственного развития. Вместе с тем, в части планов, касающихся развития того или иного направления или социальной сферы, фигурируют более конкретные показатели.

Отдельный акцент в плане сделан на участие в развитии регионов различных организаций и тесное взаимодействие между префектурами и регионами, что лежит в основе национального и регионального развития.

Это - также новый тренд в региональной политике. От преимущественно вертикальной иерархии в ее планировании и реализации постепенно идет переход к более сложной системе. Так, еще 1 апреля 2000 г. был принят закон о местном самоуправлении. В соответствии с ним, местные правительства имеют равный статус с центральным. Органы местного самоуправления получают формальное право самостоятельно и комплексно управлять подконтрольной территорией, для чего смягчаются правила и нормы, регулирующие кадровую структуру и конкретные виды государственного вмешательства. В результате, создаются условия

для перевода отношений между центральной властью и регионами из категории подчинения в категорию партнерства⁹.

Исследователь из Центра регионального развития ООН К.Такаи охарактеризовал формирующуюся систему региональной политики как «сочетание экзогенного и эндогенного подходов»¹⁰. Под «экзогенным» подходом понимаются юридические и финансовые инструменты, применяемые государством для регулирования процессов регионального развития. Сюда же можно отнести общегосударственное планирование.

«Эндогенные» процессы - это, соответственно, инициатива местных жителей, различных неправительственных организаций (НПО), местных сообществ. Таким образом, процесс регионального планирования и политики определяется этими двумя подходами. Конечный результат - продукт взаимодействия всех заинтересованных сторон, достижения компромисса (см. рис. 5).

Вместе с тем, взаимодействие с государством остается для регионов важным приоритетом, несмотря на ослабление контроля в сфере планирования, произошедшего в 2000-е гг., вследствие существующей конкуренции регионов за субсидии правительства.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СЕГОДНЯ

Остановимся на нескольких более конкретных примерах реа-

лизации региональной политики на современном этапе.

Весьма показательное полевое исследование, проведенное автором в регионе Хоккайдо - одном из самых необычных и нетипичных японских регионов.

Это самая северная и большая из 47 префектур; единственная, имеющая особый статус губернаторства, что объясняется тем, что она одной из последних была присоединена к Японии, и единственная, которая осваивалась в плановом порядке. В XX в., особенно в период после Второй мировой войны, Хоккайдо в большей степени, чем другие регионы, был объектом реализации различных стратегий и проектов, и так и остался одним из регионов, отстающим от большинства других в Японии по экономическим показателям. Его экономику образно называют «экономикой 4%», поскольку доля Хоккайдо в населении и ВВП страны составляет около 4%. Такую же долю регион занимает и в промышленном производстве¹¹.

Тем не менее, назвать Хоккайдо отсталым регионом нельзя. Он имеет ряд особенностей, выраженную специализацию и целый ряд преимуществ: развитое сельское хозяйство, огромный туристско-рекреационный потенциал и - что сегодня особенно актуально - возможности для экологического туризма, которые по-

Дом с часовой башней на крыше - самое старое здание в Саппоро (1878 г.).



степенно все активнее используются. И прежде всего - большие возможности для развития сферы образования, инновационной высокотехнологичной промышленности и пр. На Хоккайдо есть ряд университетов и научных институтов, специализирующихся в области биотехнологий, инноваций в пищевой промышленности и т.п. Хоккайдо участвовал в проекте «Технополис» в 1980-е гг. (технополис был создан в г. Хакода-те) и проекте индустриальных кластеров - «Суперкластер Хоккайдо»¹².

На реализацию этого потенциала ориентирована и политика развития региона. Во время интервью, проведенных автором в правительстве Хоккайдо и мэриях в Саппоро и Хакода-те, представители отделов, отвечающих за региональное планирование, отвечали, что основной акцент в региональной политике региона сейчас делают на дальнейшее развитие сельскохозяйственного потенциала Хоккайдо и на развитие туризма, прежде всего международного, ориентированного на Китай и страны Юго-Восточной Азии.

По валовому производству риса Хоккайдо занимает 1-е место в Японии. Там же выращиваются и многие редкие для страны культуры, такие, как сахарная свекла (100% японского производства), фасоль (94%), картофель (76,7%), очень популярные у японцев адзуки-бобы, из которых готовят множество блюд, в т.ч. и сладости. Продукты, произведенные на Хоккайдо, высоко ценятся во всей Японии¹³.

Хоккайдо - одна из самых передовых префектур и по числу туристов. Еще в 2001 г. он был на 15-м месте по уровню посещаемости туристами среди префектур Японии, но уже в 2009 г. вышел на 2-е место по количеству посещений, а опыт развития туристической отрасли на Хоккайдо рассматривают как один из самых удачных для периферийных районов¹⁴. Среди иностранных туристов преобладают жители азиатских стран: по данным на 2011 г., 19% составляли туристы из Тайваня, 10% - из КНР, 9% - из Кореи. По опросам, проведенным в 2008 г., более 50% жителей Пекина и 60% Шанхая назвали Хок-

кайдо своим главным приоритетом при посещении Японии. Таким образом, он обогнал такие традиционные центры туризма, как Токио, Киото и Фудзияма¹⁵.

Что касается внутреннего туризма, особые надежды на его развитие власти региона связывают с открытием линии скоростной железной дороги «Синкансэн» до г. Хакода-те, запланированным на конец 2015 г. «Синкансэн» может также способствовать и развитию бизнеса, прежде всего - открытию филиалов и заводов японских компаний, расположенных на севере Хонсю - в регионе Тохоку.



Хакода-те ночью.

Хоккайдо славится своей уникальной природой, выраженностью всех сезонов года, лучшими в Японии горнолыжными курортами (благодаря постоянно выпадающему свежему снегу), нежарким летом, вкусной едой и особой историей. В таких городах, как Саппоро, Отару и особенно Хакода-те, сохранилось много зданий XIX в. в европейском стиле.

Местные власти добились больших успехов в брендинге своих территорий. Например, достопримечательности Хакода-те - его европейский район Мотомати, где сохранилось большое количество зданий XIX в., и знаменитый ночной вид на полуостров, с двух сторон окруженный морем. Отару знаменит не только тем, что там находится сохранившаяся первая на Хоккайдо ветка железной дороги, но и «улицей суси», вкусным вином и также живописным районом складов конца XIX в., окруженных каналами.

Анализируя современную региональную политику Японии, невозможно не затронуть и проблемы региона Тохоку, который пережил сильнейшее землетрясение и аварию на атомной станции «Фукусима-1» в марте 2011 г. Несомненно, сейчас Тохоку и особенно пострадавшие его префектуры - Фукусима, Мияги, Иватэ находятся в центре внимания японского правительства и получают большие средства на восстановление.

До землетрясения префектуры региона давали около 8% всей промышленной продукции Японии. Наиболее высокая доля при-

ходила на электронную промышленность (9,34%) и тяжелое машиностроение (8%). Разрушение и закрытие заводов привело не только к обострению безработицы в регионе, но и к нарушению торговых потоков и цепочек сбыта в стране в целом. Кроме того, здесь традиционно большое значение имели такие отрасли, как сельское хозяйство и пищевая, лесная промышленность, рыболовство, а радиоактивное загрязнение части территории нанесло всему региону непоправимый ущерб, препятствуя развитию данных отраслей¹⁶.

Основной документ, регулирующий восстановление региона Тохоку, - «Государственный план по восстановлению Тохоку»¹⁷. Принципиальная идея этого плана состоит в том, что центральное правительство определяет стра-



«Экодеревня» Кудзумаки.

тегические направления и ставит задачи, издает нормативные документы и выделяет бюджет на восстановление, а основными действующими субъектами являются муниципалитеты.

На восстановление Тохоку японское правительство выделило общей суммой 17 трлн иен. Помимо помощи пострадавшим (94 млрд иен), предполагается выделить около 400 млрд иен на переработку мусора, 670 млрд на льготные займы предприятиям, 355 млрд на устранение последствий аварии на АЭС Фукусима-1 и около 575 млрд иен на дополнительные меры по разработке, созданию и внедрению превентивной защиты от природных бедствий на территории всей Японии¹⁸.

В числе прочих направлений, на которые выделены средства в этом бюджете, - поддержка сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса, строительство «эко-таунов» (например, «экодеревня» Кудзумаки, в преф. Иватэ), создание новых рабочих мест, помощь местным правительствам и др.

* * *

Новые акценты в региональной политике Японии связаны с реализацией концепции многополюсного развития. Основные цели такой политики - развитие каждого из районов за счет внутреннего потенциала, переход к эндогенному и устойчивому развитию, повышение привлекательности для жителей и туристов путем создания инфраструктуры, маркетинга и брендинга территорий.

Реализация такого рода политики основана на активном учас-

тии местных сообществ и муниципалитетов. Обязательное условие разработки и претворения в жизнь любого плана и программы развития - участие местных жителей. Это означает, что результат такой политики - не только снижение региональных диспропорций, но и формирование особых отношений между правительством, разными уровнями власти и жителями. Согласованность и гибкость этой системы и региональной политики, в целом, являются важной особенностью Японии.

Сказанное характерно для всех регионов, но в особенности для периферийных и отдаленных, одним из которых является Хоккайдо. Что касается Тохоку, на его примере видно, что несмотря на определенные недостатки, к числу которых, прежде всего, относятся излишний бюрократизм и связанные с этим задержки в реализации части проектов, а также сохраняющиеся проблемы на территории Фукусимы, система регионального планирования может работать довольно эффективно для решения даже настолько серьезных проблем, как восстановление после сильнейшего стихийного бедствия.

На наш взгляд, в результате активных усилий по восстановлению региона Тохоку Япония вновь сможет предложить миру еще один пример для подражания.

Фото автора

¹ Алаев Э.Б. Региональное планирование в развивающихся странах. М., Наука. 1973, с. 25. (Alaev E.B. 1973. Regionalnoe planirovanie v razvivayushchikhsya stranakh. M., Nauka) (in Russian)

² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М., ГУ ВШЭ. 2000, с. 112. (Granberg A.G. 2000. Osnovy regionalnoy ekonomiki. M., HSE) (in Russian)

³ Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России. М., 1994, с. 6. (Livshits A.Ya., Novikov A.V., Smirnyagin L.V. Regionalnaya strategiya Rossii. M., 1994) (in Russian)

⁴ Белоусов Р.А. Общий и специальный менеджмент. М., Изд-во РАГС. 2002, с. 409. (Belousov R.A. 2002. Obschii i spetsialnii management. M., RAGS) (in Russian)

⁵ <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopment.htm>

⁶ Yokomichi K. The Debate on the Introduction of a Regional System in Japan. // Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). Tokyo, 2011, p. 4 - http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en3.pdf

⁷ Тимонина И.Л. Япония: Региональная экономика и политика. М., ИВ РАН. 2002, с. 209-220. (Timonina I.L. 2002. Yaponiya: Regionalnaya ekonomika i politika. M.) (in Russian)

⁸ 5th Comprehensive National Development Plan - <http://www.mlitt.go.jp/kokudokeikaku/zs5-e/part1chap1.html>

⁹ Сапрыкин Д.А. Эволюция местного самоуправления Японии в XIX-XXI вв. Автореферат дисс. ... к.и.н. М., 2012, с. 6.

¹⁰ Takai K. Integrated regional development planning and management. UN Centre for Regional Development - http://www.uncrd.or.jp/tr/doc/itc39_120521_RegionalDevelopment.pdf

¹¹ Бакланова М.П. Региональное планирование в социально-экономическом развитии Хоккайдо. // Дисс. ... к.и.н. Хабаровск, 2002, с. 131. (Baklanova M.P. 2002. Regionalnoe planirovanie v sotsialno-ekonomicheskom razvitii Hokkaido. Khabarovsk) (in Russian)

¹² Меркушева О.А. Особенности региональной политики Японии на примере острова Хоккайдо // Вестник МГУ. Серия 5. География. 2012. № 5, с. 56-62. (Merkusheva O.A. Osobennosti regionalnoi politiki Yaponii na primere ostrova Hokkaido // Vestnik MGU. Seria 5. Geographiya. 2012. № 5) (in Russian)

¹³ Visual Introduction of Hokkaido Industry. METI Japan, 2011.

¹⁴ Overnight Trip Statistics Survey. Japan Tourism Agency. MLIT Japan, 2009.

¹⁵ Current state of Hokkaido. MLIT Japan - <http://www.mlitt.go.jp/common/001003049.pdf>

¹⁶ Abe T. The lessons of the Great Tohoku Earthquake and its effects on Japan's economy. Fujitsu Research Institute - <http://jp.fujitsu.com/group/fri/en/column/message/2011/2011-11-17.html>

¹⁷ Road to recovery. Government of Japan. March 2012 - http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/documents/2012/_icsFiles/afeldfile/2012/03/07/road_to_recovery.pdf

¹⁸ Tohoku Planning Forum materials - <http://www.tpf2.net>