

Японские исследования. 2020. № 4. С. 40–63.

Japanese Studies in Russia, 2020, 4, pp. 40–63.

DOI: 10.24411/2500-2872-2020-10027

Новая стратегия пространственного развития Японии: вызовы XXI века

И.Л. Тимонина

Аннотация. Социально-экономические последствия региональной неравномерности и в XXI веке остаются одной из серьёзных проблем развития Японии. Несмотря на определённые успехи региональной экономической политики, основные количественные показатели территориально-экономических пропорций/диспропорций мало изменились за последние 30 лет.

Вместе с тем целый ряд внутренних и внешних факторов обусловил необходимость корректировки подходов к региональному стратегическому планированию. Среди них глобализация и изменение позиционирования Японии на мировом рынке, частичная потеря конкурентных позиций на азиатских рынках, нарастание конкуренции между «интернациональными» городами за иностранные инвестиции. Среди внутренних факторов – сокращение населения Японии темпами выше ожидавшихся ранее, изменение образа жизни людей и сдвиги в их системе ценностей, возрастание значимости таких её составляющих как стабильность, безопасность, благоприятные экологические условия, привлекательные ландшафты, диверсификация стилей жизни.

В основу Новой стратегии пространственного развития XXI века положена идея создания многослойной «компактной и сетевой территориальной структуры», в рамках которой должна быть обеспечена доступность социальных услуг для жителей всех населённых пунктов на основе оптимизации социальной инфраструктуры и формирования «новых городских ядер». Экономическое развитие регионов должно концентрироваться на развитии отраслей, опирающихся на местные ресурсы и учитывающих местную специфику, а также создание «экосистем» инноваций.

Наряду с оживлением региональной и сельской экономики Новая пространственная стратегия Японии нацелена на корректировку избыточной концентрации населения и экономического потенциала крупных мегаполисов (в первую очередь Токийского) и одновременно укрепление их глобальной конкурентоспособности.

В качестве необходимых условий для достижения амбициозных целей в Стратегии называется обеспечение экономического роста, повышение производительности труда в промышленности, создание инноваций за счёт региональных ресурсов и межрегионального сотрудничества, активизация участия женщин и пожилых людей в трудовой деятельности и общественной жизни, использование современных умных (smart) технологий, форматов шеринговой экономики.

Традиционным императивом при формулировании стратегии пространственного развития Японии остаётся очевидное стремление решать проблемы территориальной неравномерности в комплексе с решением других социально-экономических проблем страны, в частности проблем экологии, демографического спада (который особенно заметен в регионах), вопросов совершенствования производственной и социальной инфраструктуры.

Ключевые слова: Япония, региональное развитие, стратегия пространственного развития, цели устойчивого развития.

Автор: Тимонина Ирина Львовна, доктор экономических наук., профессор, Институт стран Азии и Африки МГУ (адрес: 125009, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 1.), МГИМО (У) МИД РФ (адрес: 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76), Институт востоковедения РАН (адрес: 107031, Москва, ул. Рождественка, 12), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия. E-mail: timonina2000@yahoo.com

Japan's new spatial development strategy: challenges of the 21st century

I.L. Timonina

Abstract. The socio-economic consequences of regional unevenness remain one of the major problems of Japan's development in the 21st century. Despite some success in regional economic policy, the main quantitative indicators of territorial-economic proportions/imbbalances have changed little over the past 30 years.

However, a number of internal and external factors have made it necessary to adjust approaches to regional strategic planning. These include globalization and the changing positioning of Japan in the world market, the partial loss of competitive positions in Asian markets, and increased competition between “international” cities for foreign investment. Internal factors include the decline of the Japanese population at a rate higher than previously expected, changes in people's lifestyles and shifts in their value system, the increasing importance of such of its components as stability, security, favorable environmental conditions, attractive landscapes, and diversification of lifestyles.

The new national spatial strategy of the 21st century is based on the idea of creating a multi-layered “compact and networked territorial structure”, which should ensure the availability of social services for residents of all localities by optimizing the social infrastructure and forming “new urban cores”. The economic development of regions should focus on the development of industries that rely on local resources and take into account local specifics, as well as the creation of “ecosystems” of innovations.

Along with reviving the regional and rural economy, Japan's new spatial strategy also aims to adjust the concentration of population and economic potential of large megacities (primarily Tokyo) and at the same time strengthen their global competitiveness.

As necessary conditions for achieving ambitious goals, the Spatial Strategy calls for achieving economic growth, increasing industrial productivity, building innovation through regional resources and interregional cooperation, increasing the participation of women and older people in work and public life, using modern “smart” technologies and sharing economy formats.

The traditional imperative in formulating Japan's spatial development strategy remains the obvious desire to solve the problems of territorial unevenness in conjunction with solving other socio-economic problems of the country, in particular the problems of ecology and demographic decline (which is especially noticeable in the regions), issues of improving production and social infrastructure.

Keywords: Japan, regional development, spatial development strategy, sustainable development goals.

Author: Timonina Irina L., Dr.Sc. (Economics), Professor, Institute of Asian and African Studies of Moscow State University, MGIMO University (address: 76, Vernadskogo Av., Moscow, 119454, Russian Federation), Institute of Oriental Studies (address: 12, Rozhdestvenka Str., Moscow, 107031, Russian Federation), The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). E-mail: timonina2000@yahoo.com

Региональная политика в Японии имеет давнюю историю. Она зарождалась ещё в последней трети XIX века, когда правительство начало поддерживать, а точнее – осваивать отдалённые районы страны (в первую очередь о-в Хоккайдо). После Второй мировой войны с принятием Основного закона о комплексном развитии национальной территории 1950 г. эта политика приобрела последовательный и системный характер и стала неотъемлемым направлением государственной экономической политики.

Региональные диспропорции в XXI веке

За свою более чем столетнюю историю региональная политика японского правительства обрела институциональную структуру, гибкий и эффективный инструментарий. Принимавшиеся на регулярной основе правительственные планы и программы, например получивший международную известность проект создания технополисов¹, были довольно успешными. Однако, несмотря на имеющиеся достижения в направлении выравнивания региональных дисбалансов, социально-экономические последствия региональной неравномерности и в XXI веке остаются одной из серьёзных проблем развития Японии.

Среди позитивных эффектов региональной политики можно отметить сокращение разрыва в уровне душевого дохода между самым богатым и самым бедным регионом Японии в XXI веке. Так, если в 2006 г. доход на душу населения в Токио превышал доход в префектуре Окинава в 2,9 раза, то в 2015 г. этот показатель сократился до 2,5 раз². По данному показателю Япония занимает достаточно высокое 10-е место среди стран-членов ОЭСР. Межрегиональный коэффициент Джини (по душевому доходу) в Японии один из самых низких в ОЭСР (2 место с конца). И в целом, по оценке экспертов ОЭСР, периферийные районы Японии с точки зрения благосостояния и качества жизни по стандартам организации выглядят вполне благополучно [OECD Territorial Reviews, p. 11, 195].

Вместе с тем в Японии по-прежнему сохраняется сверхконцентрация населения в крупных городах с населением свыше 500 тыс. человек (в них проживает 70 % населения против 55 % в среднем по ОЭСР) [OECD Regional Outlook, p. 42].

Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении концентрации экономической деятельности. Так, в период 2001–2014 гг. доля префектур-лидеров в формировании ВВП страны, в том числе и по его важнейшим отраслям, практически не изменилась (табл. 1).

Если сравнивать ситуацию в Японии с положением в других странах-членах ОЭСР, то можно отметить, что крупные города Японии в 2016 г. дают 80 % прироста ВВП страны (в том числе на долю Токийского метрополиса³ приходится 37 % прироста), в то время как средний показатель по ОЭСР составляет 68 %. На столичный регион приходится около трети ВВП страны (причем этот показатель даже несколько увеличился в 2000–2016 гг.) [Regions and Cities at a Glance, p. 21, 97], здесь создаётся подавляющее число новых рабочих мест (первое место по показателю доли рабочих мест, создаваемых в столичных городах, в общестрановом показателе среди стран-членов ОЭСР в 2006–2016 гг.) [OECD Regional Outlook, p. 42].

¹ Подробнее о технополисах см. [Тимонина И.Л., 1992, 2002].

² Подсчитано по: [Ranking (Prefectural Data)].

³ В данном контексте: Токио и 3 префектуры – Сайтама, Тиба и Канагава.

Таблица 1. Динамика региональной концентрации валового префектурального внутреннего продукта (ВВП/ВПВ) (2001–2014 гг., в ценах 2005 г., млн иен, %)

ВВП/ВПВ	2001 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %	ВВП/ВПВ	2014 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %
Всего по Японии	520999,4		Всего по Японии	514296,3	
1 Токио	94 986,1		1 Токио	94902,1	
2 Осака	40 371,3		2 Осака	37934,0	
3 Айти	33 508,8		3 Айти	35990,3	
4 Канагава	30 708,2		4 Канагава	30322,0	
5 Хоккайдо	20 213,4		5 Сайтама	20914,4	
Всего по 5 префектурам	219787,9	42,2	Всего по 5 префектурам	220062,8	42,7
Финансы и страхование в составе ВВП/ВПВ					
Финансы и страхование в составе ВВП/ВПВ	2001 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %	Финансы и страхование в составе ВВП/ВПВ	2014 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %
Всего по Японии	29345,5		Всего по Японии	23416,6	
1 Токио	10288,1		1 Токио	9021,8	
2 Осака	2481,2		2 Осака	1580,8	
3 Айти	1445,5		3 Канагава	1017,1	
4 Канагава	1235,1		4 Айти	974,9	
5 Сидзуока	922,0		5 Сайтама	731,4	
Всего по 5 префектурам	16372,0	55,7	Всего по 5 префектурам	13325,9	56,9
Обрабатывающая промышленность в составе ВВП/ВПВ					
Обрабатывающая промышленность в составе ВВП/ВПВ	2001 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %	Обрабатывающая промышленность в составе ВВП/ВПВ	2014 г., млн иен	Доля 5 префектур- лидеров, %
Всего по Японии	97374,1		Всего по Японии	94662,2	
1 Айти	10324,9		1 Айти	12005,0	
2 Токио	7794,4		2 Токио	6540,8	
3 Канагава	6562,0		3 Осака	5394,3	
4 Осака	6108,7		4 Сидзуока	5368,7	
5 Сидзуока	5372,4		5 Канагава	4930,8	
Всего по 5 префектурам	36162,5	37,1	Всего по 5 префектурам	34239,7	36,2

Источник: Рассчитано и составлено по: [Ranking (Prefectural Data)].

По данным Банка Японии, в трёх наиболее развитых районах страны – Канто-Косинъэцу⁴, Токай и Кинки – в 2015–2018 гг. было размещено 64 % новых предприятий, что примерно соответствует показателям 20- и 30-летней давности, в то время как на долю обширного по площади района Хоккайдо пришлось лишь 2 %⁵. В создании добавленной

⁴ Косинъэцу – бывший район Тюбу.

⁵ Подсчитано по: [Тиики кэйдзай хококу].

стоимости в промышленности также лидируют районы Канто, Кинки и Тюбу: их доля в общестрановом показателе снизилась незначительно: 1995 г. – 71,5 %, 2000 г. – 68,9 %, 2005 г. – 71,8 %, 2017 г. – 66,7 %. Аналогичная ситуация наблюдается в распределении потребительских расходов, инвестиций и экспорта [Report of 2005 Inter-Regional, p. 16, 20; Ranking (Prefectural Data)].

Весьма сложной остаётся и ситуация с местными финансами. Подавляющее большинство префектур Японии являются «дотационными». В 2017–2018 гг. доля местных налогов в доходной части префектуральных бюджетов составляла 30,2 и 31,7 %. [Рэйва 2 тоси хан тихо дзайсэй хакусё, с. 16].

Весьма показательны также сохраняющиеся межрегиональные структурные различия, которые могут быть оценены по так называемому «фактору местоположения» (Location quotient), который представляет собой количественную оценку концентрации конкретной отрасли, кластера, рода занятий или демографической группы в регионе по сравнению со среднестрановыми показателями. Фактор местоположения рассчитывается по следующей формуле:

$\frac{1}{2} \times$ [доля первой отрасли в экономике страны минус доля первой отрасли в экономике региона + доля второй отрасли в экономике страны минус доля второй отрасли в экономике региона + ...доля N-ной отрасли в экономике страны минус доля N-ной отрасли в экономике региона].

Регионы с отраслевой структурой, близкой к отраслевой структуре страны, имеют коэффициенты локализации, близкие к нулю. Регионы со специфической отраслевой структурой имеют коэффициенты специализации, стремящиеся к единице.

Отраслевая структура экономики районов Кинки и Канто ближе всего к структуре национальной экономики, что на фоне их преобладающих макроэкономических показателей свидетельствует о том, что названные регионы продолжают играть роль системообразующего элемента экономики страны. В то же время наибольшие отличия от структуры национальной экономики наблюдаются в «периферийных» районах – Хоккайдо и Окинаве (табл. 2).

Таблица 2. Динамика фактора местоположения по экономическим районам Японии (1995–2005)

Экономический район	Год		
	1995	2000	2005
Хоккайдо	0,1861	0,1710	0,1720
Тохоку	0,0981	0,0901	0,0734
Канто	0,0433	0,0392	0,0468
Тюбу	0,1268	0,1457	0,1645
Кинки	0,0416	0,0379	0,0394
Тюгоку	0,0842	0,0909	0,1260
Сикоку	0,1036	0,0888	0,0911
Кюсю	0,0983	0,0781	0,0665
Окинава	0,2829	0,2680	0,2242

Источник: Составлено по: [Report of 2005 Inter-Regional, p. 39].

Таким образом, количественные показатели территориально-экономических пропорций/диспропорций мало изменились за последние 30 лет. Соответственно и проблемы, ими порождаемые – чрезмерная концентрация населения, экономических ресурсов и хозяйственных функций в центральных районах и недостаток инвестиций, отток населения, слабая экономическая активность в периферийных районах – не утратили своей актуальности. Вместе с тем качественное содержание «традиционных» проблем неравномерного территориального развития в XXI веке, конечно, трансформировалось в направлении усложнения и диверсификации.

Здесь будет уместно упомянуть о выводах касательно новых условий и содержания региональной политики, сделанных Комитетом по региональной политике ОЭСР (OECD Regional Development Policy Committee). По мнению экспертов Комитета, измерение региональных диспропорций с учётом различных показателей благосостояния людей обнаруживает большие, чем в случае измерения только по уровню дохода, региональные диспропорции. Исходя из этого, региональная политика не должна концентрироваться только на задачах выравнивания уровня доходов по территориям, экономического роста и конкурентоспособности, а учитывать все аспекты жизни граждан, вопросы устойчивости местных сообществ, принимая при этом во внимание специфику и уникальные особенности и потенциал отдельных регионов.

Поэтому, – делают вывод эксперты, – региональная политика на национальном уровне не ограничивается определённым набором направлений, она тесно связана практически со всеми другими областями государственной экономической политики – стимулирование экономического роста и инноваций, транспортной, энергетической, жилищной политикой и другими, т.е. представляет собой «политику политик».

Ещё один посыл, содержащийся в документе Комитета, состоит в необходимости привлечения к реализации региональной политики других участников помимо собственно государства – неправительственных организаций, бизнеса, международных организаций [OECD Regional Outlook, p. 23].

В целом подобные выводы и рекомендации ОЭСР актуальны и для Японии. Более того, комплексный подход к решению проблем регионального развития для Японии вполне традиционен. Тем не менее, в условиях глубоких системных перемен в глобальной экономике, международных отношениях, социально-экономической жизни самой Японии в 2000-е годы и особенно во втором десятилетии XXI века сформировался запрос на инновационные подходы к решению традиционных и вновь возникающих проблем в сфере регионального развития. И сами проблемы регионального развития остались в числе приоритетных для правительства.

В 2019 г. на 18-м заседании Совета по преодолению демографического спада и оживлению местных экономик (о нём речь пойдет ниже) премьер-министр С. Абэ прямо провозгласил, что оживление Японии невозможно без динамично развивающихся регионов, подчеркнув, что кабинет министров «высоко поднял флаг региональной активизации и рассматривал этот вопрос в качестве одного из главных приоритетов в рамках общегосударственных усилий в течение последних пяти лет» [Council on Overcoming Population, May 20, 2019].

Концепция пространственного развития Японии отражена в различных правительственных документах, планах и программах центрального правительства,

министерств (в первую очередь Министерства земель, инфраструктуры, транспорта и туризма и Министерства экономики, торговли и промышленности), а также планах, программах и стратегиях органов местного самоуправления⁶.

Поскольку в данной статье автор намерен сосредоточить внимание на концептуальных инновациях в сфере пространственного развития, то предметом анализа станут, прежде всего, основополагающие документы, в которых определены общие принципы, направления и инструменты регулирования пространственного развития и развития регионов. Это – Национальная пространственная стратегия (National Spatial Strategy, версия 2008, New National Spatial Strategy, версия 2015 г, далее – Пространственная стратегия, Новая пространственная стратегия), Видение национального пространственного развития до 2050 г. 2014 г. (Grand Design of National Spatial Development towards 2050) Министерства земель, инфраструктуры, транспорта и туризма (далее Министерство земель), а также Комплексная стратегия преодоления сокращения населения и оживления регионов кабинета С. Абэ 2014 г. (Comprehensive Strategy for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy).

Факторы, определяющие современную концепцию регионального развития Японии

В Национальной пространственной стратегии (2008), которая фактически стала очередным, шестым, планом комплексного развития национальной территории⁷, и в обновленной версии 2015 г. – Новой национальной пространственной стратегии, содержащей направления региональной политики на следующее десятилетие и «долгосрочное, всеобъемлющее видение» регионального развития до 2050 г., было отражено современное понимание целей и принципов регионального планирования и региональной политики.

Авторы стратегий выделили целый ряд разнородных факторов, обусловивших необходимость определённой корректировки подходов к региональному стратегическому планированию. Часть из них связана с глобализацией и позиционированием Японии на мировом рынке. Среди них – утрата Японией положения второй экономики мира, стремительный рост экономик Восточной Азии и частичная потеря конкурентных позиций на азиатских рынках, а также нарастание конкуренции между «интернациональными» городами за иностранные инвестиции.

Среди внутренних социально-экономических факторов первым называется фактор сокращения населения Японии темпами выше ожидавшихся ранее. Другими основополагающими факторами, предопределяющими общую направленность пространственного развития, стали изменения, связанные с образом жизни людей, сдвигами в их системе ценностей (возрастание значимости таких её составляющих, как стабильность, безопасность, благоприятные экологические условия, привлекательные ландшафты), а также

⁶ Детальный анализ институциональной структуры региональной политики и системы регионального планирования во второй половине XX века см. [Тимонина И.Л., 2002].

⁷ На основании Закона о комплексном развитии национальной территории 1950 г. в Японии последовательно были разработаны 4 плана комплексного развития национальной территории, пятый план назывался Grand Design for the 21st Century (1998).

диверсификация стилей жизни [National Spatial Strategy, p.1, 3, 4; Grand Design; National Spatial Strategy (National Plan) August 2015, p. 1–6].

Отдельную группу составили факторы, связанные с технологическими инновациями и безопасностью, которым было уделено особое внимание в варианте Стратегии 2015 г. Угроза природно-техногенных катастроф, проблемы снабжения продовольствием, водой и энергией, необходимость поддержания глобальной окружающей среды, а также технологические инновации, в первую очередь в области информационно-коммуникационных технологий – всё это обуславливает возникновение новых вызовов и одновременно создает новые возможности для решения проблем регионов [Grand Design; National Spatial Strategy (National Plan) August 2015, p. 1–6].

В совокупности все факторы, обозначенные в стратегиях регионального развития XXI века, и, безусловно, отражающие как современные реалии японской экономики и общественной жизни, так и глобальные внешние вызовы, были учтены правительственными экспертами при определении современных стратегических целей и задач региональной политики, её инструментария. Ещё одним императивом, скорее традиционным, чем новым, при формулировании стратегии пространственного развития стало очевидное стремление решать проблемы территориальной неравномерности в комплексе с решением других социально-экономических проблем страны, что, – подчеркнём ещё раз – вполне соответствует концепции Комитета по региональной политике ОЭСР.

Комплексная стратегия преодоления сокращения численности населения и оживления регионов кабинета С. Абэ

С приходом к власти С. Абэ в 2012 г. политика развития регионов стала ещё теснее координироваться с решением проблемы демографического спада, который особенно заметен в регионах, что неоднократно подчеркивалось премьер-министром в его речах и заявлениях, в том числе в выступлениях в парламенте⁸ и с трибун международных организаций.

В Японии взаимосвязь этих проблем видят в следующем: сокращение населения в периферийных районах приводит к увеличению площади и числа заброшенных и пустующих земельных участков, жилых домов, «умиранию» торговых кварталов в небольших городах. При этом, как отмечала директор по международным исследованиям и сотрудничеству Национального института исследований проблем населения и социальной защиты Р. Хаяси, выступая на заседаниях комиссии ООН по народонаселению и развитию, тенденция к абсолютному сокращению населения в регионах Японии – за пределами крупнейших городов – начала проявляться раньше, чем в целом по стране и ещё более заметно. По данным обзора по внутренней миграции, Токио по-прежнему остается приоритетом номер один для людей, которые планируют переезд в ближайшие 5 лет. По заявлению Р. Хаяси, в целях преодоления тенденции к дальнейшей концентрации населения страны в пределах Токийского метрополиса были приняты меры по оживлению периферийных районов Японии, в том числе поощрение местных инноваций с помощью

⁸ Например, большое внимание данной проблеме было уделено в речи премьер-министра на 187 сессии японского парламента 29 сентября 2014 г., где, в частности, было объявлено о создании специального органа – штаб-квартиры по преодолению демографического спада и оживлению местных экономик (в других документах именуется советом) [Policy Speech].

государственных субсидий, стимулирование возвратной миграции пенсионеров, государственное субсидирование местных университетов и отраслей промышленности. В то же время, по мнению Хаяси, несмотря на то, что остановить свободное передвижение людей внутри страны не представляется ни возможным, ни целесообразным, было бы полезно поощрять даже небольшое число людей оставаться в малонаселенных муниципалитетах или переезжать в них [Statement by Dr. Reiko Hayashi].

О значимости и взаимосвязи проблем сокращения численности населения и развития регионов, каждая из которых является комплексной и «междисциплинарной», свидетельствует факт создания японским правительством в 2014 г. специального координационного органа – Совета по преодолению демографического спада и оживлению местных экономик (Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy). Правительством была разработана Комплексная стратегия (Comprehensive strategy for overcoming population decline and vitalizing local economy), в рамках которой ежегодно разрабатывается политический курс (Basic Policy for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy). Местные же власти формулирует свои собственные оригинальные стратегии.

На очередном заседании Совета в мае 2019 г. премьер-министр С. Абэ сообщил о достижениях первой фазы реализации Комплексной стратегии, таких как увеличение сельскохозяйственного экспорта, развитие туризма как перспективной отрасли экономики, а также повышение доли налогов в доходной части большинства местных бюджетов. Вместе с тем премьер-министр констатировал сохранение ситуации сверхконцентрации населения и экономических функций в Токио, преодоление которой, наряду с продолжением поддержки различных местных инициатив, должно стать одной из задач второй фазы реализации стратегии (2020–2024), о которой было объявлено в 2019 г. [Council on Overcoming Population, May 20, 2019]. По заявлению премьер-министра на 21-й сессии Совета в декабре 2019 г., в течение второй фазы правительство намерено и далее активизировать инициативы в области регулирования чрезмерной концентрации населения в Токио и добиваться обеспечения сбалансированности миграционных потоков между Токийским и другими регионами. Эти цели были подтверждены в документе Совета «План динамичного вовлечения всех граждан Японии» (сентябрь 2020 г.) [The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens].

В целях поощрения «креативных и инновационных» местных инициатив в трёх направлениях – восстановление после стихийных бедствий, преодоление риска экономического спада, инвестиции в будущее развитие – правительство выделяет гранты на содействие возрождению регионов [Forum for Consultations].

Также в качестве одной из мер по реализации обозначенных в 2019–2020 гг. целей была запущена схема, которая предлагает до 3 млн иен людям, которые переезжают из Токио в регионы и устраиваются там на работу или открывают бизнес. По заявлению С. Абэ, благодаря запуску этой схемы миграционное движение уже началось, и было зарегистрировано около 400 случаев открытия новых предприятий в регионах. Правительство намерено расширять применение этой схемы, в частности, путем смягчения критериев отбора кандидатов. Также предполагается запуск нового механизма поощрения людей, которые живут и работают в крупных городах, заниматься другой или

дополнительной работой в регионах за пределами этих городов, путём оказания им помощи в покрытии дорожных расходов.

Правительство также намерено расширять и специальную систему корпоративного налогообложения, так называемое налогообложение в пользу «родного города» (hometown tax) [Council on Overcoming Population, December 19, 2019], которую можно назвать весьма «креативным» инструментом.

Налог «в пользу родного города» – это система, запущенная в 2008 г., которая позволяет налогоплательщикам делать пожертвования своему родному городу или любому муниципалитету по своему выбору и получать налоговые льготы, в частности по подоходному налогу и налогу на проживание. Предполагается, что в качестве подарков тем, кто платит «налог родного города» в регионе, преподносятся местные продукты. Система была введена с целью уменьшения неравенства в налоговых поступлениях между городскими и сельскими районами и направлена на привлечение налоговых поступлений и пожертвований в небольшие города и сельские районы.

Надо сказать, что премьер-министр С. Абэ, высоко оценивая эту систему («Налог на родной город изменил наше будущее в лучшую сторону» – из речи С. Абэ на 187-й сессии японского парламента в 2014 г.), видит её потенциал не только в деле выравнивания финансовых потоков между большими городами и периферией, но и с точки зрения популяризации специфических и/или уникальных местных продуктов на национальном уровне. И в своём выступлении премьер-министр пообещал усиливать поддержку коммерциализации новых «родных специализированных продуктов», использующих местные ресурсы [Policy Speech].

Вместе с тем нельзя не отметить, что весьма рациональная и «справедливая» по замыслу система на практике продемонстрировала и негативные эффекты. И в сентябре 2018 г. правительство объявило о намерении её радикальной переработки, т.к. её реализация привела к ожесточённой конкуренции между местными органами власти за привлечение пожертвований с помощью дорогих подарков, в том числе таких как ваучеры и персональные компьютеры. Были высказаны опасения, что только финансово жизнеспособные муниципалитеты смогут привлечь доноров, что противоречило бы цели программы по уменьшению неравенства в налоговых поступлениях⁹.

⁹ Министр внутренних дел и коммуникаций Нода Сэйко заявила, что правительство намерено пересмотреть Закон о местных налогах, чтобы ограничить стоимость преподносимых региональными властями подарков 30 % от суммы пожертвований. Эта поправка предполагает исключение из программы органов местного самоуправления, не соблюдающих правила, что делает невозможным для доноров таких муниципалитетов получение налоговых льгот. Правительство планировало, представив законопроект на очередную сессию парламента, ввести его в действие в апреле 2020 г. Несмотря на призывы Министерства внутренних дел прекратить предлагать дорогие подарки, некоторые органы местного самоуправления не подчинились, получив несправедливые преимущества.

«Если это будет продолжаться, как есть, к сожалению, вся схема может быть подорвана», – предупредила Нода. Согласно опросу Министерства, опубликованному в сентябре 2018 г., 13,8 % из 1788 муниципалитетов Японии предлагали подарки, стоимость которых превышала 30 % пожертвований, а 9,7 % заявили, что не намерены менять свою практику. Число муниципалитетов, предоставляющих подарки, такие как фирменная говядина и вино, которые не были произведены на местном уровне, составило 190. Некоторые местные органы власти заявили, что у них нет местных продуктов, которые можно было бы отправить в качестве подарков [Japan to curb expensive gift].

Тем не менее, эта система, как заявил С. Абэ в декабре 2019 г., будет и дальше использоваться в качестве одного из финансовых инструментов реализации Комплексной стратегии.

Концепция и реализация Комплексной стратегии по преодолению демографического спада и оживлению местных экономик тесно увязана с общей стратегией социально-экономического развития Японии – абэномикой, на что прямо указал премьер-министр С. Абэ на 11 заседании Совета в 2016 г.: «...мы распространим абэномику в каждый уголок Японии, повысим доход местных экономик», «мы создадим рабочие места в регионах через местные абэномики».

Ещё одной отличительной чертой Комплексной стратегии является то, что она основывается на принципе инклюзивности. Под этим имеется в виду использование всех местных, «внутренних» ресурсов, вовлечение в развитие региональных экономик всех слоёв населения, в том числе женщин и пожилых людей, а также молодых людей, ранее уехавших в большие города. Для последних предусматриваются специальные меры поддержки в случае, если они намерены начать свой бизнес в родных местах или соседних регионах за пределами мегаполисов) [Council on Overcoming Population, December 15, 2016; Meeting of the Council on Overcoming Population, May 20, 2016].

Цели и направления Новой стратегии пространственного развития Японии (2015)

Актуальным на сегодняшний день и наиболее полным документом, содержащим общее видение стратегии регионального развития на национальном уровне, является Новая стратегия пространственного развития Японии (2015). В ней выделены три императива, определяющие будущий облик страны: безопасность, экономический рост и активное присутствие в международном сообществе.

В основу Новой стратегии положена идея создания многослойной «компактной и сетевой территориальной структуры», которая должна быть устойчива к стихийным бедствиям, способствовать аккумуляции в регионах отраслей, которые подчеркнут их местные особенности и одновременно будут содействовать созданию «экосистем» инноваций.

«Компактность» в данном контексте подразумевает консолидацию и оптимизацию необходимых для жителей близлежащих населённых пунктов, в том числе и тех, где происходит сокращение населения, разнообразного социального обслуживания – бытовых услуг, торговли, медицины. При этом все населенные пункты должны быть объединены в «сеть», т.е. обеспечены современными эффективными коммуникациями, позволяющими местным жителям добираться до «центров обслуживания», где и будет сосредоточена необходимая социально-бытовая инфраструктура, и до других населенных пунктов.

Что касается судьбы мегаполисов, то Новая стратегия, как и предыдущие, нацелена на корректировку избыточной концентрации населения и экономического потенциала в Токио и одновременно на поддержание в Токийском мегаполисе городских функций высокого уровня, в том числе и международных деловых функций, что в свою очередь должно способствовать укреплению его международного потенциала и конкурентоспособности как ведущего «космополитического» города мира [New National Spatial Strategy (National Plan). Leaflet].

Таким образом, в Новой национальной пространственной стратегии содержатся два традиционных направления и соответственно две ключевые цели региональной политики Японии: оживление региональной и сельской экономики и укрепление глобальной конкурентоспособности крупных мегаполисов, в первую очередь Токийского.

Что же предлагает Новая стратегия для реализации обозначенных задач? На практике планируется формирование территориальных образований различных типов, где должны концентрироваться высокоуровневые городские функции с тем, чтобы такие города могли быть эффективными двигателями роста для всего региона, где они расположены.

Надо сказать, что в различных стратегиях и сопутствующих документах и презентациях наименования планируемых новых территориальных образований несколько отличаются. Однако можно выделить три их основных типа – объединённые «ядерные» городские территории, устойчиво развивающиеся резидентские территории и так называемые базовые малые станции. В рамках «ядерных» городских территорий, включающих несколько муниципалитетов, упор делается на сотрудничество местных властей в деле развития всей территории (определено 60 таких территорий). Цель программы устойчиво развивающихся резидентских территорий – оживление малонаселенных городов и деревень (140 территорий). Проекты «малых базовых станций» охватывают территории школьных округов (с численностью населения примерно 20 тыс. чел.) и также нацелены на устойчивое развитие этих территорий при финансовой поддержке в форме субсидий Совета по преодолению сокращения населения и возрождению местных экономик. Во всех случаях главными драйверами развития должны стать местные власти, которым будет оказываться поддержка в виде перераспределяемых налогов и субсидий [OECD Territorial Reviews, p. 80; New National Spatial Strategy (National Plan). Leaflet; Grand Design].

Общий же замысел, – подчеркнем ещё раз, – состоит в оптимизации системы обеспечения населения городскими услугами во всех частях страны на основе более эффективного использования социальной и транспортной инфраструктуры, а также максимальной мобилизации внутренних ресурсов регионов.

При этом предполагается «ранжировать» и существующие городские поселения: города с различной численностью населения будут выполнять разные функции. По замыслу, малые города (с населением менее 100 тыс. чел.) наряду с «базовыми малыми станциями» предоставляют городские услуги более высокого уровня по сравнению с сельской местностью. Они также обеспечивают рабочие места и коммуникации друг с другом и с «малыми станциями». Роль последних, как предполагается, будет особенно заметна в небольших городах, деревнях и сельских районах, где происходит сокращение населения и где высока доля пожилых людей. Помимо предоставления услуг (торговля, здравоохранение, социальное обеспечение) они помогут поддерживать сельские общины.

Столицы префектур и города с населением в несколько сотен тысяч человек и более должны обеспечивать городские услуги более высокого уровня. На них также возлагаются надежды в плане создания новых рабочих мест, развития новых, в том числе высокотехнологичных, предприятий, способных создавать конкурентную среду [National Spatial Strategy (National Plan) August 2015, p. 19–20].

Что касается социальной инфраструктуры, то, например, крупные больницы, расположенные в городских центрах, будут обслуживать жителей близлежащих небольших населённых пунктов, в то время как небольшие клиники, учреждения по уходу за

престарелыми и уходу за детьми будут размещены в основных жилых районах. По замыслу, это позволит препятствовать разрастанию зависящих от автомобилей городов, что было бы экономически и экологически нежелательно. При этом городские центры и жилые районы должны быть соединены эффективными сетями общественного транспорта.

Таким образом, будут созданы сети, работающие в разных масштабах и использующие современные коммуникации для связи с небольшими городами и деревнями и близлежащими «узлами» обслуживания («базовыми станциями»), а также с ближайшими средними городами и мегарегионами Токио, Нагоя и Осака [Grand Design; OECD Territorial Reviews, p. 80–81].

Интересно отметить, что концепция дифференцированного развития городских поселений разного уровня и с разным функционалом, выдвинутая в 2008–2015 гг., оказалась в мейнстриме исследований проблем урбанизации и городской организации, проводимых в рамках ОЭСР совместно с Объединённым исследовательским центром Европейской комиссии (Joint Research Centre of the European Commission). Экспертами ОЭСР и ЕС была предложена концепция и определение метрополитенской территории как «функциональной урбанизированной территории» (functional urban area), включающей собственно город с высокой плотностью населения и так называемые коммутирующие зоны (районы, окружающие пригороды и города, социально-экономически интегрированные в город) [What is a metropolitan area?].

В докладе «Cities in the World. A new perspective on urbanisation», содержащем результаты упомянутых исследований, предлагается три класса поселений взамен дихотомического подхода (городские и сельские поселения): 1) города (или густонаселённые районы); 2) города и районы со средней плотностью населения; и 3) сельские районы (или малонаселённые районы). При этом отмечается, что метрополитенские территории растут быстрее, чем средние и малые города, что ставит перед политиками задачи адекватного развития транспортной и социальной инфраструктуры в густонаселённых больших городах и одновременно обеспечения качества жизни в других населённых пунктах [Cities in the World. A new perspective on urbanization].

Как мы уже отмечали выше, в Новой стратегии пространственного развития Японии большое внимание уделяется конкурентоспособности и будущему развитию крупнейших городов страны, в первую очередь Токио. Среди задач, которые намечены для мегаполисов, – стимулирование инновационной деятельности, адаптация городов к потребностям пожилых людей и семей с детьми, а также привлечение инвестиций из других стран и укрепление внешних связей японских мегаполисов, особенно со странами Восточной Азии и Евразийского континента в целом.

В Новой стратегии, как и в предыдущих, предусмотрена возможность и содержится рекомендация для органов местного самоуправления самостоятельно разрабатывать планы развития своих районов. При всём разнообразии локальных планов и стратегий общими направлениями развития регионов являются: содействие развитию привлекательных туристических курортов на основе сотрудничества между государственным и частным секторами, дальнейшее расширение въездного туризма, предотвращение и уменьшение опасности стихийных бедствий, обеспечение безопасности и формирование устойчивой к стихийным бедствиям национальной территории, поддержка региональных сообществ [New National Spatial Strategy (Regional Plans)].

Неудивительно, что после природно-техногенной катастрофы 2011 г. и с учётом особенностей местоположения, топографии и геологии Японии ещё более пристальное внимание в Национальной стратегии уделяется проблеме устойчивости к стихийным бедствиям. Как известно, страна необычайно подвержена землетрясениям, извержениям вулканов, тайфунам, наводнениям и сильным снегопадам, что делает устойчивость одной из центральных проблем пространственной политики.

В последние годы Япония стала всё более активно продвигать идеи устойчивого развития экономики и социальной сферы. И модернизация инфраструктуры, и региональное развитие, судя по правительственным заявлениям и документам (Стратегия пространственного развития 2015 г., документы Министерства земель), всё более активно увязываются с достижением Целей устойчивого развития ООН (ЦУР) и экологической политикой.

Так, в 4-й главе ежегодной Белой книги Министерства земель, инфраструктуры, транспорта и туризма (2019), посвящённой проблемам регионального развития, прямо говорится, что реализация проектов регионального развития тесно связана с инициативами по продвижению ЦУР. В 2018 г. правительство запросило от местных органов власти (префектур и муниципалитетов) инициативные проекты развития, отвечающие ЦУР. Из них были отобраны 29 городов в качестве «городов ЦУР будущего», десять из которых были дополнительно выбраны в качестве типовых проектов организации местного самоуправления, отвечающих ЦУР.

Учитывая необходимость сотрудничества между различными заинтересованными сторонами в продвижении ЦУР, в том же 2018 г. была создана «платформа» партнёрства между государством и частным сектором в интересах регионального развития в контексте достижения ЦУР, а в 2019 г. был проведён 1-й Международный форум по ЦУР для региональной активизации с целью содействия обмену инициативами городов ЦУР будущего в Японии и во всём мире [White Paper on Land, p. 52–53].

Региональная политика в Японии тесно координируется и с экологической. В Основном плане по окружающей среде, принятом в 2018 г., прямо декларируется намерение поддерживать «общинные жилые зоны» как неотъемлемую «зону повседневной жизни» в холмистых и горных районах, отмеченных резким сокращением и старением населения, а также предусматриваются меры, способствующие формированию «малых хабов» в целях создания устойчивого сообщества. При этом особое внимание уделяется использованию местных ресурсов и такому развитию местных экономик, которое будет обеспечивать устойчивый рост, сохранение природных ресурсов и местного биоразнообразия [The Basic Environment Plan, p. 43, 49].

Региональная политика и создание инфраструктуры

Как мы уже отмечали выше, в Японии, как и в других странах, региональная политика с точки зрения целей и содержания носит комплексный характер, что во многом обеспечивается её координацией с другими направлениями государственного экономического регулирования.

Политика в области создания, поддержания и модернизации национальной инфраструктуры, которая находится главным образом в сфере ответственности

Министерства земель, инфраструктуры, транспорта и туризма, традиционно и вполне естественно связана с региональной политикой наиболее тесно.

Во-первых, все стратегии и планы регионального развития, принимающиеся в Японии, всегда предусматривают обустройство территории, включая и мегаполисы, и периферийные районы с тем, чтобы обеспечить условия ведения бизнеса и сопоставимый уровень комфорта для любого гражданина страны, независимо от места проживания. При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что несмотря на высокие количественные показатели обеспеченности производственной и социальной инфраструктурой, в Японии есть проблема старения и износа инфраструктурных объектов, значительная часть которых была построена в период высоких темпов роста, т.е. более полувека назад. По мнению представителя Министерства земель Японии, политика страны в области инфраструктуры в XXI веке вступила в стадию «зрелости», когда основной упор делается не на количественные, а на качественные показатели. Поэтому на первый план сейчас выдвигаются такие задачи, как городское развитие с меньшей экологической нагрузкой, реализация проектов умного города, концепции «компактной сетевой структуры», утилизация и обновление жилищного фонда.

Во-вторых, проведение работ, связанных со строительством и обслуживанием инфраструктурных объектов, способствует созданию рабочих мест в регионах, и традиционно и небезосновательно рассматриваются правительством в качестве инструмента стимулирования местных экономик.

Ныне действующий 4-й план развития инфраструктуры (4th Priority Plan for Infrastructure Development), принятый правительством в сентябре 2015 г. и концептуально связанный с основной идеей Новой стратегии пространственного развития, предполагает:

- «стратегическое управление инфраструктурой в целях максимизации эффекта от вложений в инфраструктуру (Stock Effects)» на основе эффективного использования существующих мощностей и фокусирования на проектах с высоким накопительным эффектом;
- обеспечение безопасности и подготовку квалифицированных инженеров-строителей и техники;
- обеспечение стабильного финансирования [Mugishima T.].

Остановимся несколько подробнее на понятии эффекта от вложений в инфраструктуру, поскольку оно является одним из ключевых не только для стратегии развития инфраструктуры, но и для планов пространственного развития. Эффект от вложений в инфраструктуру подразделяется на эффект от инвестиций и от самих созданных объектов (см. Схему 1).

Например, открытие в 2009-2012 гг. участков скоростной автострады вокруг Токийского залива [KEN-O EXPWY] обеспечило прирост объёмов перевозок в районе 4 близлежащих городов на 120–166 %, а открытие других участков упомянутой магистрали в 2013–2015 гг. и строительство транспортного терминала Куки привело к опережающему по сравнению со средними по префектуре показателями росту цен на землю в прилегающих к этим инфраструктурным объектам территориях [Mugishima T.], что свидетельствует о повышении там деловой активности. Таким образом, понимание этих «эффектов» прямо увязывает цели региональной и инфраструктурной политики, и обновление подходов и модернизация этих политик идёт параллельно и скоординированно.

Схема 1. Ожидаемые эффекты от развития инфраструктуры



Источник: Составлено по: [Mugishima T.].

Роль Министерства экономики, торговли и промышленности в разработке и реализации региональной политики

В практической реализации региональной политики в Японии значительную роль играет главное экономическое министерство Японии – Министерство экономики, торговли и промышленности (МЭТП). Многие направления деятельности министерства связаны с региональным развитием. Это и поддержка малого бизнеса и региональных брендов, и создание кластеров, и, конечно, структурная политика.

Одним из важнейших направлений региональной политики в Японии, которое находится в сфере ответственности МЭТП, остаётся размещение производительных сил. Комитет по региональной экономической и промышленной политике (в составе Совета по производственной структуре Министерства) занимается проблемами размещения промышленных предприятий и других бизнес-единиц, при необходимости вносит предложения или проводит экспертизу предлагаемых изменений в Закон о размещении предприятий (Factory Location Act).

В стратегических документах Совета по производственной структуре МЭТП региональное развитие рассматривается в контексте совершенствования инфраструктуры, улучшения условий жизни людей с учётом диверсификации потребностей и стилей жизни, а также продвижения достижений научно-технического прогресса в условиях Четвёртой промышленной революции [New Industrial Structure Vision].

Так, в разделе «Стиль жизни» Новой производственной структуры МЭТП прямо говорится о том, что сокращение населения Японии, сопровождающееся «сжатием» потребительского рынка, особенно сильно отражается на региональных экономиках, которые страдают от нехватки рабочей силы. Малые региональные экономики не обеспечивают экономических возможностей для местных жителей, что затрудняет поддержание социальной инфраструктуры, побуждая всё больше людей переезжать в районы с большими возможностями и приводя к дальнейшей потере населения. Создаётся порочный круг. Поэтому Япония разработает новый подход к жизни местных сообществ с целью создания жизнеспособных регионов (речь идёт о небольших компактных территориях. – *ИТ*), где жители смогут «жить со спокойной душой». Умные технологии и экономика совместного использования (*sharing economy*) могут помочь этим «слабеющим» сообществам вернуть себе средства к существованию и независимость [New Industrial Structure Vision].

В практическом плане одним из шагов на этом пути стало продвижение так называемых шеринговых городов (*sharing cities*). Правительство выделило 30 таких пилотных городов, которым оказывается поддержка [New Industrial Structure Vision]. Примером может стать город Камаиси, где в 2019 г. проходил Чемпионат мира по регби. Город надеялся использовать эту возможность для продвижения себя в качестве туристического направления. Предвидя проблемы с жильём и транспортом, власти обратились к идее шерингового бизнеса. В октябре 2016 г. был подписан контракт с Airbnb с целью использования фермерского жилья для аренды, при этом Airbnb должна была выпускать путеводители для туристов на английском языке. Город также сотрудничал с TABICA – платформой, которая знакомит людей с повседневной жизнью и обычаями местных жителей через гидов и семинары, и запустил PR-кампанию Meetup Kamaishi для продвижения местного туризма. Власти привлекли и COGICOGI (службу велошеринга) и ShareNori (службу каршеринга), чтобы предложить транспорт посетителям во время мероприятия [Collaboration in Cities].

Другая инициатива связана с развитием так называемых умных городов (*smart cities*). Первоначально идея умных городов была основана на обеспечении эффективного энергообеспечения, но затем концепция приобрела комплексный характер, включая широкое использование информационных технологий, создание высокоэффективной производственной и социальной инфраструктуры на основе современных технологических решений. Показательным примером сочетания целей оживления регионов и научно-технологического развития может служить инициатива г. Аидзу Вакамацу (преф. Фукусима), регионе, восстанавливаемом после природно-техногенной катастрофы 2011 г. В условиях ускоряющегося сокращения населения города городские власти (Aizu Wakamatsu City Hall) в сотрудничестве с корпоративными партнерами – электротехнической компанией Fujitsu Limited и региональной энергетической компанией Tohoku Electric Power Co – разработали концепцию и в 2013 г. запустили проект продвижения интеллектуального сообщества Aizu Wakamatsu Area Smart Community. В проекте также участвует местный университет Аидзу, который специализируется на информационных технологиях и которому отводится важная роль в попытке создать ИТ-кластер. Всё это, по замыслу, должно привлечь новые предприятия и создать новые качественные рабочие места.

Проект скоординирован со стратегическими планами развития префектуры – «Планом оживления в префектуре Фукусима» (Plan for Revitalization in Fukushima Prefecture)

и «Инициативой, направленной на оживление местного сообщества» (Reconstruction Efforts Aimed at Local Community Revitalization) в городе Айдзу Вакамацу. Цель этих усилий состояла в том, чтобы создать экологически чистое, низкоуглеродное общество; оживить местное сообщество; создать новые предприятия и стать пионером в формировании городской среды, которая была бы высоко устойчива к стихийным бедствиям и удобна для жителей. Проект получил грантовое финансирование МЭТП Японии в рамках программы субсидирования проектов, способствующих внедрению интеллектуальных сообществ (METI's Subsidy for Projects Promoting the Introduction of Smart Communities) и повышающих эффективность использования энергии (в том числе благодаря использованию возобновляемых источников энергии) в трёх префектурах, пострадавших от Великого Восточно-Японского землетрясения в преф. Иватэ, Мияги и Фукусима [New Industrial Structure Vision; Fujitsu, Aizu Wakamatsu City and Tohoku Electric Power].

Выводы

Итак, при анализе современной стратегии региональной политики Японии, прежде всего обращает на себя внимание акцент на социальную, в том числе демографическую проблематику и позиционирование стратегии пространственного развития как неотъемлемой части общенациональной стратегии развития – абэномики. Это чётко отражено в формулировке общих целей пространственной политики и обозначении контуров будущего облика страны: это должна быть страна, «где люди могут чувствовать себя в безопасности и достатке», где будет сведён к минимуму ущерб от стихийных бедствий и аварий, обеспечены продовольствие, вода, энергия, доходы, рабочие места и бытовые услуги, где граждане будут гордиться региональными достопримечательностями при разнообразии стилей жизни.

В качестве необходимого условия для достижения амбициозных целей авторы вполне закономерно называют обеспечение экономического роста, повышение производительности труда в промышленности и создание инноваций на основе использования региональных ресурсов и межрегионального сотрудничества, активизацию женщин и пожилых людей в условиях сокращения численности населения.

Региональная политика в Японии в полном смысле является «политикой политик». При наличии общей стратегии пространственного развития, которую мы анализировали выше, различные аспекты регионального развития «встраиваются» в основные политики и стратегии, разрабатываемые и реализуемые различными исполнительными органами – министерствами и ведомствами – и «поддерживаются» их планами. Это вполне объяснимо, поскольку любые проекты в рамках практически каждого направления государственной экономической политики имеют территориальную «привязку», а, с другой стороны, сама региональная политика носит «междисциплинарный» характер. Ведь любой регион – от Токийского метрополиса до самой отдалённой префектуры и небольшого города – это целостный социально-экономический и природный комплекс, где так или иначе развивается бизнес, создаётся общественная инфраструктура, ведётся инновационная деятельность.

«Внутренняя» региональная политика Японии формулируется с учётом позиционирования страны в глобальном масштабе. В Стратегии пространственного развития декларируется стремление стать страной, активно присутствующей в международном

сообществе, стать глобальной базой роста, аккумулировать культурные, промышленные, научно-исследовательские, финансовые и другие функции, развивать транспорт и улучшать условия проживания в соответствии с международными стандартами и реализовать модель «открытой страны», поощряя людей из-за рубежа посещать, проводить исследования, вести бизнес и инвестировать в Японию [National Spatial Strategy (National Plan) August 2015].

Нельзя не отметить, что современная региональная политика во многом опирается на концепции и подходы, уже апробированные во второй половине XX века, но модернизированные с учётом новых вызовов, новых возможностей и новых потребностей, появляющихся в условиях глобализации и развёртывания четвёртой промышленной революции. В первую очередь, это касается концепции мультиполярного развития, на основе которой создавались «полюсы роста» – новые промышленные города в регионах еще в 1960-е годы, и которая претерпела существенные изменения в проекте Технополис в 1980-е годы, когда инициатива в региональном планировании в значительной мере была передана на местный уровень. И этот инновационный для своего времени тренд в сторону изменения баланса в пользу местного самоуправления и местных интересов нашел своё продолжение и в последних вариантах стратегии пространственного развития.

Ещё одним примером преемственности в проведении региональной политики может служить предлагаемая в Пространственной стратегии форма организации жилых территорий как «устойчиво развивающихся резидентских территорий» (*Sustainable residential areas, Teijyu Jiritsu Ken*). Она, на наш взгляд, имеет общие идейные основы с «зонами интегрированного расселения», предложенными в третьем плане комплексного развития национальной территории на 1976–1990 гг. «Зоны интегрированного расселения» по замыслу представляли собой конгломераты городских и сельских территорий, включающие природные комплексы (горы, реки, равнины, морское побережье), районы проживания и постоянного передвижения и общения людей. В практическом плане в качестве «полюсов роста» *тэйдзюкэн* оказались нежизнеспособными, однако концептуально они знаменовали очередной этап поисков модели территориально-производственных образований. Эта концепция появилась в неподходящий момент и опередила свое время¹⁰. Однако и теперь, анализируя стратегии XXI века, мы находим среди предлагаемых моделей развития населённых пунктов «устойчиво развивающиеся резидентские территории», «малые базовые станции», концепция которых имеет несомненное сходство с *тэйдзюкэн*.

И в заключение нельзя не отметить ещё один традиционный «японский» подход в сфере региональной (и не только) политики: новое – это проверенное на практике, модернизированное и адаптированное к новым реалиям старое.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Рэйва 2 нэмпан тихо дзайсэй хакусё : [Белая книга по местным финансам 2020]. URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000675973.pdf (дата обращения: 09.11.2020).

Тиики кэйдзай хококу : [Региональный экономический отчёт]. Янв. 2020, таблица 5. URL: <https://www.boj.or.jp/research/brp/rer/data/rer200115.pdf> (дата обращения: 11.09.2019).

¹⁰ Этот вывод был сделан автором в работе 2000-го года. См. [Тимонина И.Л., 2000, с.177–184]; см. также: [Тимонина И.Л., 2014, с. 260–289].

Тимонина И.Л. Региональная политика в Японии: от «колонизации» Хоккайдо до «Японии регионов» // Японское общество: изменяющееся и неизменное / рук. проекта Э.В. Молодякова. М: АИРО-XXI. 2014. С. 260–289.

Тимонина И.Л. Традиционные основы региональной политики японского государства// Япония-2000: консерватизм и традиционализм / Центр по изучению соврем. Японии и др. [отв. ред.: А. Б. Жуков, А. И. Кравцевич]. М: Вост. лит., 2000. С. 177–184.

Тимонина И.Л. Япония: опыт регионального развития. М.: Наука. 1992. 128 с.

Тимонина И.Л. Япония: региональная экономика и политика. М.: ИВ РАН, 2002. 378 с.

Cities in the World. A new perspective on urbanization. URL: <https://www.oecd.org/cfe/cities/Cities-in-the-World-Policy-Highlights.pdf> (дата обращения: 11.11.2020).

Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy', p. 14. URL: http://www3.weforum.org/docs/White_Paper_Collaboration_in_Cities_report_2017.pdf (дата обращения: 11.10.2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy December 15, 2016. URL: https://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201612/14article1.html (дата обращения: 11.10.2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy December 19, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201912/_00030.html (дата обращения: 11.10.2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy June 6, 2018. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201806/_00020.html (дата обращения: 11.10.2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy May 20, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201905/_00028.html (дата обращения: 11.10.2019).

Forum for Consultations between the National and Local Governments. December 11, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201912/_00023.html (дата обращения: 11.10.2019).

Fujitsu, Aizu Wakamatsu City and Tohoku Electric Power Launch Smart Community Project in Japan's Aizu Wakamatsu Region Fujitsu Limited, Aizu Wakamatsu City Hall, Tohoku Electric Power Co., Inc. Tokyo, May 01, 2013. URL: <https://www.fujitsu.com/global/about/resources/news/press-releases/2013/0501-01.html> (дата обращения: 11.10.2019).

Grand Design of National Spatial Development towards 2050, Japan. URL: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/GDNSD2050.pdf> (дата обращения: 11.10.2019).

Japan to curb expensive gift incentives under 'hometown tax' program URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/09/11/business/japan-curb-expensive-gift-incentives-hometown-tax-program/> (дата обращения: 11.10.2019).

KEN-O EXPWY (Sakae – Totsuka). URL: <https://www.mlit.go.jp/road/sign/numbering/en/list/index.html> (дата обращения: 11.10.2019).

Meeting of the Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan May 20, 2016. URL: https://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201605/20article1.html (дата обращения: 11.10.2019).

Mugishima T. Assistant Vice-Minister, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). National Level Strategy for Infrastructure Development in Japan. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/123701486602287702/20170209-National-Level-Strategy-for-Infrastructure-Development-in-Japan.pdf> (дата обращения: 11.10.2019).

National Spatial Strategy (National Plan) August 2015. URL: https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html (дата обращения: 11.10.2019).

National Spatial Strategy. URL: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/NationalPlan2015.pdf> (дата обращения: 11.10.2019).

New Industrial Structure Vision. URL: https://www.meti.go.jp/english/publications/pdf/vision_171222.pdf (дата обращения: 11.10.2019).

New National Spatial Strategy (Regional Plans). URL: https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/keiseikeikaku_e.pdf (дата обращения: 11.11.2020).

OECD Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas, p. 23, 42. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2019_9789264312838-en#page25 (дата обращения: 11.0.2019).

OECD Territorial Reviews: JAPAN 2016, p.11, 195. URL: <https://www.oecd.org/japan/oecd-territorial-reviews-japan-2016-9789264250543-en.htm> (дата обращения: 01.09.2020).

Policy Speech by Prime Minister to the 187th Session of the Diet Monday, September 29, 2014. URL: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201409/policyspch.html (дата обращения: 11.10.2019).

Ranking (Prefectural Data). URL: <https://www.e-stat.go.jp/en/regional-statistics/ssdsview/prefectures/rank> (дата обращения: 09.11.2020).

Regions and Cities at a Glance 2018 – JAPAN, p.21, 97. URL: <http://www.oecd.org/cfe/JAPAN-Regions-and-Cities-2018.pdf> (дата обращения: 11.03.2020).

Report of 2005 Inter-Regional Input-Output Table, p. 16, 20 (Upload on April 7, 2011). Research and Statistics Department Minister's Secretariat Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). URL: <https://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/tiikiio/pdf/2005report.pdf> (дата обращения: 11.09.2019).

Statement by Dr. Reiko Hayashi, Director of International Research and Cooperation, National Institute of Population and Social Security Research At the Forty-Eighth Session of the United Nations Commission on Population and Development April 2015. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2015/country/Agenda%20item%204/Japan_Item4.pdf (дата обращения: 01.10.2019).

Statement of Japan Commission on Population and Development fifty first session Agenda Item 3: General debate April 2018 delivered by Dr. Reiko Hayashi Director of International Research and Cooperation National Institute of Population and Social Security Research, Japan. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2018/country/AgendaItem3/en_japan.pdf (дата обращения: 11.10.2019).

The Basic Environment Plan. Cabinet decision on April 17, 2018. URL: http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/plan_5/attach/ref_en-01.pdf (дата обращения: 28.09.2020).

The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens. URL: https://japan.kantei.go.jp/content/jpnplnde_en.pdf (дата обращения: 11.11.2020).

What is a metropolitan area? URL: <http://www.oecd.org/regional/regional-statistics/metropolitan-areas.htm> (дата обращения: 11.11.2020).

White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan 2019. Chapter 4 Promoting Regional Revitalization. Section 1 Approaches to Regional Revitalization. URL: <https://www.mlit.go.jp/en/statistics/white-paper-mlit-2019.html> (дата обращения: 11.10.2019).

REFERENCES

Chiiki keizai hōkoku [Regional economic report]. January 2020, table 5. URL: <https://www.boj.or.jp/research/brp/rer/data/rer200115.pdf> (accessed: 11 September 2019). (In Japanese).

Cities in the World. A new perspective on urbanization. URL: <https://www.oecd.org/cfe/cities/Cities-in-the-World-Policy-Highlights.pdf> (accessed: 11 November 2020).

Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy'. URL: http://www3.weforum.org/docs/White_Paper_Collaboration_in_Cities_report_2017.pdf (accessed: 11 October 2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy. December 15, 2016. URL: https://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201612/14article1.html (accessed: 11 October 2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy. December 19, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201912/_00030.html (accessed: 11 October 2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy. June 6, 2018. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201806/_00020.html (accessed: 11 October 2019).

Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy. May 20, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201905/_00028.html (accessed: 11 October 2019).

Forum for Consultations between the National and Local Governments. December 11, 2019. URL: https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201912/_00023.html (accessed: 11 October 2019).

Fujitsu, Aizu Wakamatsu City and Tohoku Electric Power Launch Smart Community Project in Japan's Aizu Wakamatsu Region Fujitsu Limited, Aizu Wakamatsu City Hall, Tohoku Electric Power Co., Inc. Tokyo, May 1, 2013. URL: <https://www.fujitsu.com/global/about/resources/news/press-releases/2013/0501-01.html> (accessed: 11 October 2019).

Grand Design of National Spatial Development towards 2050, Japan. URL: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/GDNSD2050.pdf> (accessed: 11 October 2019).

Japan Times. (2018). Japan to curb expensive gift incentives under 'hometown tax' program, 11 September. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/09/11/business/japan-curb-expensive-gift-incentives-hometown-tax-program/> (accessed: 11 October 2019).

KEN-O EXPWY (Sakae – Totsuka). URL: <https://www.mlit.go.jp/road/sign/numbering/en/list/index.html> (accessed: 11 October 2019).

Meeting of the Council on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan. May 20, 2016. URL: https://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201605/20article1.html (accessed: 11 October 2019).

Mugishima, T. (Assistant Vice-Minister, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT)). National Level Strategy for Infrastructure Development in Japan. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/123701486602287702/20170209-National-Level-Strategy-for-Infrastructure-Development-in-Japan.pdf> (accessed: 11 October 2019).

National Spatial Strategy (National Plan). August 2015. URL: https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html (accessed: 11 October 2019).

National Spatial Strategy. URL: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/NationalPlan2015.pdf> (accessed: 11 October 2019).

New Industrial Structure Vision. URL: https://www.meti.go.jp/english/publications/pdf/vision_171222.pdf (accessed: 11 October 2019).

New National Spatial Strategy (Regional Plans). URL: https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/images/keiseikeikaku_e.pdf (accessed: 11 November 2020).

OECD Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2019_9789264312838-en#page25 (accessed: 11 October 2019).

OECD Territorial Reviews: JAPAN 2016. URL: <https://www.oecd.org/japan/oecd-territorial-reviews-japan-2016-9789264250543-en.htm> (accessed: 1 October 2019).

OECD. What is a metropolitan area? URL: <http://www.oecd.org/regional/regional-statistics/metropolitan-areas.htm> (accessed: 11 November 2020).

Policy Speech by Prime Minister to the 187th Session of the Diet Monday, September 29, 2014. URL: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201409/policyspch.html (accessed: 11 October 2019).

Ranking (Prefectural Data). URL: <https://www.e-stat.go.jp/en/regional-statistics/ssdsview/prefectures/rank> (accessed: 9 November 2020).

Regions and Cities at a Glance 2018 – JAPAN. URL: <http://www.oecd.org/cfe/JAPAN-Regions-and-Cities-2018.pdf> (accessed: 11 March 2020).

Reiwa 2 nempun chihō zaisei hakusho [Local finance white paper 2020]. URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000675973.pdf (accessed: 9 November 2020).

Report of 2005 Inter-Regional Input-Output Table (Upload on April 7, 2011). Research and Statistics Department Minister's Secretariat Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). URL: <https://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/tiikiio/pdf/2005report.pdf> (accessed: 11 September 2019).

Statement by Dr. Reiko Hayashi, Director of International Research and Cooperation, National Institute of Population and Social Security Research At the Forty-Eighth Session of the United Nations Commission on Population and Development. April 2015. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2015/country/Agenda%20item%204/Japan_Item4.pdf (accessed: 1 October 2019).

Statement of Japan Commission on Population and Development fifty first session Agenda Item 3: General debate April 2018 delivered by Dr. Reiko Hayashi Director of International Research and Cooperation National Institute of Population and Social Security Research, Japan. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2018/country/AgendaItem3/en_japan.pdf (accessed: 11 October 2019).

The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens. URL: https://japan.kantei.go.jp/content/jpnplnde_en.pdf (accessed: 11 November 2020).

Timonina, I.L. (1992) *Yaponiya: opyt regional'nogo razvitiya* [Japan: The Experience of Regional Development], Moscow: Nauka. (In Russian).

Timonina, I.L. (2000) *Traditsionnyye osnovy regional'noy politiki yaponskogo gosudarstva* [Traditional Foundations of the Regional Policy of the Japanese State], in *Yaponiya-2000: konservatizm i traditsionalizm* [Japan-2000: Conservatism and Traditionalism], Moscow: Vost. lit.: 177-184. (In Russian).

Timonina, I.L. (2002) *Yaponiya: regional'naya ekonomika i politika* [Japan: Regional Economy and Politics], Moscow: IV RAN. (In Russian).

Timonina, I.L. (2014) *Regional'naya politika v Yaponii: ot «kolonizatsii» Khokkaydo do «Yaponii regionov»* [Regional Policy in Japan: From the "Colonization" of Hokkaido to the "Japan of Regions"], in *Yaponskoye obshchestvo: izmenyayushcheyesya i neizmennoye* [Japanese Society: The Changing and Unchanging], project led by E.V. Molodyakova, Moscow: AIRO-XXI: 260–289. (In Russian).

The Basic Environment Plan. Cabinet decision on April 17, 2018. URL: http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/plan_5/attach/ref_en-01.pdf (accessed: 28 September 2020).

White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan 2019. Chapter 4 Promoting Regional Revitalization. Section 1 Approaches to Regional Revitalization. URL: <https://www.mlit.go.jp/en/statistics/white-paper-mlit-2019.html> (accessed: 11 October 2019).

Поступила в редакцию 28.09.2020

Received 28 September 2020

Для цитирования: Тимонина И.Л. Новая стратегия пространственного развития Японии: вызовы XXI века // Японские исследования. 2020. № 4. С. 40–63. DOI: 10.24411/2500-2872-2020-10027

For citation: Timonina I.L. (2020). *Novaya strategiya prostranstvennogo razvitiya Yaponii: vyzovy XXI veka* [Japan's new spatial development strategy: challenges of the 21st century], *Yaponskiye issledovaniya* [Japanese Studies in Russia], 2020, 4: 40–63. (In Russian). DOI: 10.24411/2500-2872-2020-10027