

УДК 332.142.2(520)

## АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ЯПОНИИ

<sup>1</sup>Волынчук А.Б., <sup>2</sup>Крылова И.А.

<sup>1</sup>ФГБУН «Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока» ДВО РАН, Владивосток, e-mail: i-abv@yandex.ru;

<sup>2</sup>ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», Владивосток, e-mail: biruza94@mail.ru

Исследование основано на предположении о том, что методы государственного регулирования в виде разработки и проведения эффективной региональной социально-экономической политики являются наиболее эффективным подходом к сглаживанию социально-экономических диспропорций регионального развития. Сообразно динамике показателей в восьми экономических регионах и упоминаниям в программах развития, обозначены периферийные территории Японии. Рассмотрены проблемы, связанные с социально-экономическими диспропорциями. Указаны основные направления региональной политики Кабинета министров Японии с 2013 г. В статье проанализированы положения Ключевой политики в области экономического и налогового управления и реформ, касающиеся устранения межрегиональных социально-экономических диспропорций за счёт коррекции монополярной концентрации человеческих ресурсов и промышленности в центральных регионах, оживления сельского хозяйства и аутентичного туризма, международного сотрудничества с целью привлечения капиталов и людей, продвижения реформы политической децентрализации и поддержки малого и среднего бизнеса и микропредприятий. Сделан вывод о последовательности проводимой политики и её соответствии выбранным ранее векторам развития. Результаты исследования позволяют говорить о возможности применения японской практики для развития периферийных территорий (преимущественно регионов) других стран.

**Ключевые слова:** периферийная территория, инструмент развития территории, социально-экономическая политика, политика Японии, диспропорции регионального развития

## ANALYSIS OF STATE INSTRUMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE PERIPHERAL TERRITORIES IN JAPAN

<sup>1</sup>Volynchuk A.B., <sup>2</sup>Krylova I.A.

<sup>1</sup>Federal Autonomous Scientific Institution Institute of history, archaeology and ethnography of the peoples of the Far East Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Vladivostok, e-mail: i-abv@yandex.ru;

<sup>2</sup>Federal Autonomous Educational Institution of Higher Education Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok, e-mail: biruza94@mail.ru

The study is based on the assumption that the methods of state regulation in the form of development and implementation of effective regional socio-economic policy are the most effective approach to smoothing out the socio-economic imbalances in regional development. In accordance with the dynamics of indicators in eight economic regions and mentions in development programs, peripheral territories of Japan are designated. The problems associated with socio-economic imbalances are examined. The main directions of the regional policy of the Cabinet of Ministers of Japan since 2013 are indicated. The article analyzes the provisions of the Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform related to the elimination of interregional social and economic imbalances. It could be due to the correction of the monopolar concentration of human resources and industry in the central regions, the revitalization of agriculture and authentic tourism, international cooperation with the goal of attracting capital and people, promoting the reform of political decentralization and supporting small and medium-sized enterprises and microenterprises. The conclusion is made about the sequence of the policy and its compliance with the previously chosen development vectors. The results of the study allow us to talk about the possibility of using Japanese practice for the development of peripheral territories (mainly regions) of the other countries.

**Keywords:** peripheral territory, development tool of territory, socio-economic policy, Japanese policy, imbalances in regional development

Как и для большинства стран, для Японии характерно неравномерное социально-экономическое развитие территории, обусловленное в большей степени историческими и географическими причинами. Традиционно принято выделять восемь экономических регионов: Хоккайдо, Тохоку, Канто, Тюбу, Кансай, Тюгоку, Сикоку, Кюсю (включая префектуру Окинава). При этом 80% про-

изводственного потенциала и рабочей силы приходится всего на четыре из них – Канто, Тюбу, Кансай, Кюсю. Также ежегодно при разработке политики в области экономики и налогообложения Кабинет министров Японии особое внимание уделяет вопросу сглаживания диспропорций социально-экономического развития и преодоления слабости периферийных территорий [1].

Цель исследования: рассмотрение существующих государственных методов, инструментов и практик для решения проблем социально-экономического развития периферийных регионов в Японии.

**Материалы и методы исследования**

Теоретической базой исследования послужили научные публикации отечественных учёных и экспертов-японистов, система статистических данных и индикаторов, аналитические доклады и нормативные документы Кабинета министров Японии в области экономического и налогового управления и реформ, программы развития и законодательные акты, статьи в периодических изданиях, посвящённые характерным для Японии социально-экономическим проблемам развития периферийных территорий и методам их преодоления. С учетом поставленной цели исследования были использованы такие методы, как системный подход, сравнительный анализ.

**Результаты исследования и их обсуждение**

Вопрос диспропорций социально-экономического развития префектур Японии остро обозначился в период стремительных темпов экономического подъёма страны, когда, с одной стороны, основная часть промышленного производства оказалась сосредоточена в центральных регионах – Канто, Тюбу, Кансай. С другой стороны, префектуры, оставшиеся на периферии, ощутили острую нехватку ресурсов развития – дефицит рабочей силы и капиталовложений, ввиду их оттока в промышленные регионы. Как следствие, производственная эффективность периферийных территорий снизилась вслед за оттоком ключевых ресурсов. В таблице представлена динамика абсолютных значений валового регионального продукта (ВРП) и рабочей силы в экономических регионах Японии и их удельный вес в общегосударственных показателях за 2005–2014 гг.

Как видно из представленной таблицы, диспропорции в социально-экономическом положении регионов по состоянию на выбранный период не были отрегулированы естественными процессами. Согласно выбранным показателям (воздействие на которые является основным аспектом политики Японии по преодолению слабозвитости периферийных территорий), к регионам, требующим пристального государственного внимания, можно отнести Хоккайдо (показатели которого несоизмеримо малы в сравнении с занимаемой им площадью), Тохоку, Тюгоку, Сикоку. Так, удельный вес ВРП указанных регионов в сумме составляет около 20%, тогда как три наиболее развитых промышленных региона охватывают 73% от ВВП Японии 2014 г. Спорным остаётся и регион Кюсю (в частности, префектура Окинава, на которую сами японцы делают акцент в вопросах развития территорий): средневзвешенные показатели региона несколько выше за счёт развитости префектуры Фукуока, однако остальные префектуры всё же находятся на уровне уже упомянутых регионов. Очевидно, что на данном этапе просматривается необходимость государственного регулирования в виде разработки и проведения эффективной региональной социально-экономической политики.

К основным проблемам Японии, связанным с социально-экономическими диспропорциями, можно отнести следующие:

1. Низкий уровень самообеспеченности страны продовольствием вследствие перераспределения ресурсов из сельскохозяйственных регионов, угрожающий экономической безопасности Японии и подталкивающий правительство к проведению протекционистской внешней политики для обеспечения конкурентоспособности отечественных производителей [2].

Динамика значений ВРП и рабочей силы для экономических регионов Японии и их удельный вес в государственных показателях за 2005–2014 гг.

Показатель	ВРП, млрд йен			Удельный вес, %			Рабочая сила, тыс. чел.		Удельный вес, %	
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2005	2010
Регион / год										
Хоккайдо	19 442	18 166	18 485	4%	4%	4%	2 786	2 702	4%	4%
Тохоку	32 687	30 254	32 584	6%	6%	6%	4 976	4 679	8%	7%
Канто	198 046	188 237	193 984	38%	38%	38%	21 382	21 188	33%	33%
Тюбу	93 986	86 058	90 517	18%	17%	18%	11 734	11 406	18%	18%
Кансай	90 209	86 204	88 398	17%	17%	17%	11 260	10 890	17%	17%
Тюгоку	29 455	27 362	28 611	6%	6%	6%	3 919	3 767	6%	6%
Сикоку	13 965	13 512	13 791	3%	3%	3%	2 054	1 935	3%	3%
Кюсю	47 957	47 127	47 927	9%	9%	9%	7 289	7 132	11%	11%

Примечание. Источник: [1].

2. Стагнация уровня жизни местных сообществ в слаборазвитых регионах за счёт межрегиональной миграции и старения населения, которые порождают снижение производственного потенциала и экономической привлекательности территории.

Вопрос сглаживания региональных диспропорций проходит красной нитью через все принимаемые управленческие решения. С 2013 г. основными направлениями региональной политики можно считать следующие: формирование предпосылок для перемещения населения в периферийные регионы за счёт создания привлекательной среды и условий жизнедеятельности местного сообщества, поддержка малого и среднего бизнеса и микропредприятий, поддержка мотивированных местных органов власти и содействие реформе децентрализации, развитие Окинавы и Хоккайдо, развитие сельского, лесного и рыбного хозяйства, развитие регионального туризма, борьба со стихийными бедствиями в отдалённых регионах [3]. План развития периферийных территорий в 2019 г., прописанный в Ключевой политике в области экономического и налогового управления и реформ, является наиболее детализированным и обозначает широкий набор методов и инструментов, оказывающих влияние на разные сферы деятельности регионов. Далее представлены обобщённые в группы по направлениям инструменты и методы ключевой политики в 2019 г., а также сопутствующие законодательные акты и иные документы, конечная цель которых – преобразование слаборазвитых префектур Японии [4]:

1. Коррекция монополярной концентрации в Токио, поддержание эмиграции населения в регионы за счёт реализации концепции «Общество 5.0» (информатизации всех сфер общественной жизни) в регионах, действий местных органов власти (в соответствии с реализацией идеи о децентрализации власти) [5], продолжения вектора региональной программы активизации (2015–2019 гг. – первый этап, «Расширение региональных прав и возможностей для роста Японии», 2020–2024 гг. – второй этап, будет сформулирован к концу 2019 г.), развития местного образования на разных уровнях, от школ до университетов (для содействия реформе будут созданы «Региональные платформы сотрудничества»). Для реализации направления планируется провести исследование возможности перемещения штаб-квартир корпораций в сельские районы с помощью налоговых льгот и иных преференций («Основная политика по перемещению государственных учреждений» от 22 марта 2016 г., установленная Центром

по преодолению сокращения численности населения и оживления местной экономики в Японии) и изучение возможностей усовершенствования системы стимулирования (в том числе путём снижения налогов) корпоративных пожертвований на возрождение регионов для увеличения притока денежных средств в сельскую местность. Ещё одним методом можно считать увеличение числа людей, которые не проживают постоянно в сельской местности, но работают там или активно занимаются агротуризмом, путём разработки системы поощрения подобной деятельности.

2. Оживление индустрии туризма и достижение цели 40 млн иностранных туристов в год к 2020 г. и 60 млн к 2030 г. путём развития языковой поддержки иностранных туристов, ослабления визовых требований, ускорения процедур иммиграционного контроля, повышения мобильности по стране, усиления мер безопасности (Концепция «Наше видение поддержки будущего Японии через туризм», принятая на одноимённой конференции 30 марта 2016 г.; постановление Кабинета министров от 28 марта 2017 г. – «Базовый план содействия развитию туризма»; документ «Немедленные меры по обеспечению безопасности и спокойствия иностранных туристов во время чрезвычайных ситуаций», утверждённый Советом по продвижению туристической стратегии 28 сентября 2018 г.), а также строительства комплексных туристических объектов для развития курортного туризма («Закон о содействии развитию определенных комплексных туристических объектов» № 80 от 2018 г.) и разработки нового туристического наполнения («The Japan Cultural Expo», использование виртуальной реальности, развитие национальных парков и улучшение туристической среды). Для проведения подобных мероприятий необходимо добиться разграничения полномочий между Японской национальной туристической организацией и местными органами власти в отношении привлечения иностранных туристов (регионы несут ответственность за улучшение содержания, тогда как ЯНТО отвечает за распространение информации посредством цифрового маркетинга в страны Европы, Юго-Восточной Азии, США, Австралию, на Ближний Восток и Латинскую Америку). Перспективным видится создание Административного комитета казино (Решение Кабинета министров от 19 апреля 2019 г.).

3. Оживление сельского, лесного и рыбного хозяйства посредством формирования высокотехнологичной среды для фермерских хозяйств («План создания динамики

в сельском, лесном и рыбном хозяйстве и местных сообществах» от 27 ноября 2018 г.; «Базовый план по продовольствию, сельскому хозяйству и сельской местности» Кабинета министров от 31 марта 2015 г.; «Пакет мер политики по повышению конкурентоспособности сельского хозяйства Японии» от 29 ноября 2016 г.) и упрощения производства и распределения древесины («План создания динамики в сельском, лесном и рыбном хозяйстве и местных сообществах» от 27 ноября 2018 г.). Программа подразумевает также консолидацию сельхозугодий с помощью Банка сельхозугодий (в том числе реформа сельхозкооперативов, рисовой политики, пересмотр правовой базы по удобрениям для стимулирования их производства, продвижение органического сельского хозяйства по международным стандартам, «План фермеров и фермерских земель»). Увеличения дохода рыбаков планируется достичь с помощью внедрения новых систем управления ресурсами и обеспечения их независимости, снижения порога вхождения новичков, но ужесточения контроля, внедрения высокоэффективных рыболовных судов, продвижения морской культуры. Для реализации произведённой продукции будет создан Центр по политике продвижения экспорта в Министерстве сельского и лесного хозяйства и рыболовства с целью повышения потенциала экспорта и комплексного подхода к ограничениям импорта из-за рубежа, посредством сертификации по международным стандартам объектов экспорта, консультирования экспортёров и иных мер («Стратегия укрепления экспорта в сельском, лесном и рыбном хозяйстве» от 19 мая 2016 г.). Инфраструктурным дополнением станут построенные экспортные базы («Программа развития экспортной инфраструктуры для продукции сельского, лесного и рыбного хозяйства» от 29 ноября 2016 г.). При этом для поддержания необходимого уровня трудовых ресурсов будет поощряться использование в сельском хозяйстве труда пожилых людей, инвалидов и женщин.

4. Возрождение регионов путем привлечения ресурсов из-за рубежа может быть достигнуто за счёт поощрения местных усилий по «заработку денег за пределами Японии», помощи в виде грантов для стимулирования регионального оживления, налоговых мер и субсидий («Закон об укреплении рамок регионального роста и развития путем поощрения проектов по развитию региональной экономики» № 40 от 2007 г.). Для стимулирования процесса необходимо проведение исследования о возможном использовании неазиатских знаний и ноу-хау,

а также интенсивное привлечение в регионы прямых иностранных инвестиций (планируемая сумма 35 трлн йен к 2020 г.) за счет поддержки людских ресурсов, распространения справочников успешных историй привлечения инвестиций.

5. Поддержка малого и среднего бизнеса и микропредприятий путём оказания помощи по внедрению информационных продуктов и роботехники (за счёт использования «Платформы стратегии продуктивности для малого и среднего бизнеса и других предприятий» в рамках проекта «Общество 5.0»), помощи в отношении бюджетных ассигнований, налогообложения, финансирования и регулирования («Закон о региональном стимулировании будущих инвестиций»), пересмотра схемы «Плана поддержки развития управления малым и средним бизнесом» с целью вовлечения муниципальных органов власти и помощи в реструктуризации бизнеса посредством слияний и поглощений (в том числе создание системы кредитных гарантий, исключающей гарантийное обязательство преемника бизнеса). Также поддержка работающих на предприятиях людей с помощью поощрения найма молодёжи, женщин и пожилых людей, поощрения обучения на рабочем месте.

6. Продвижение реформы децентрализации путём совершенствования системы освещения результатов реформы для населения, поощрения сотрудничества между соседними муниципалитетами в области здравоохранения, транспорта, образования и промышленности, поощрения взаимопомощи и стимулирования инноваций между регионами.

7. Поощрение межрегионального сотрудничества с прицелом на создание мегарегионов (Решение Кабинета министров «Вторые национальные пространственные стратегии (национальный план)» от 14 августа 2015 г.; «Региональные планы» от 29 марта 2016 г.). Для воплощения подобного плана необходимо создание сопутствующей инфраструктуры, среди которых географическая конгломерация морских и смежных с ними отраслей и связанных организаций (создание морских кластеров, являющихся одним из потенциально эффективных методов развития периферийных территорий), ускоренное строительство автомагистралей и железнодорожных путей для высокоскоростного транспорта [6]. Ещё одним шагом должно стать поддержание местного сообщества в географически неблагоприятных районах (полуострова с небольшой численностью населения, отдалённые острова, горные деревни и т.д.) путём соз-

дания центров, покрывающих повседневные вопросы, и региональных организаций управления, поощрения сотрудничества с соседними территориями. К подобным территориям относятся в том числе Хоккайдо (планируется поддержание его развития и одновременное сохранение его культурного наследия, в том числе открытие к 2020 г. «Национального музея и парка айнов» (Решение Кабинета министров «Комплексный план развития Хоккайдо» от 29 марта 2016 г.; «Закон о содействии мерам по созданию общества, которое уважает гордость народа айнов» № 16 от 2019 г.)) и Окинава (планируется стратегическое развитие туризма и создание международной логистической базы путём совершенствования инфраструктуры, улучшение среды для воспитания детей, в том числе образовательной (развитие человеческих ресурсов для ИТ и производства, обучение английскому языку в сотрудничестве с США), выдача грантов на улучшение условий поселения («Закон о специальных мерах по поощрению и развитию Окинавы» № 14 от 2002 г. до марта 2022 г.)).

Как видно из представленной информации, основные направления проведения политики в области экономического и налогового управления и реформ охватывают все возможные сферы развития периферийных регионов, но чаще всего упоминается необходимость поддержки местного сообщества в труднодоступных или сельских регионах. Задействованные методы преимущественно относятся к косвенным мерам воздействия на улучшение необходимых показателей (стимулирование льготами, создание инфраструктуры, лицензирование). Развитие двух префектур – Хоккайдо и Окинавы – отмечено отдельно, с учётом географических и геополитических данных. Особенностью политики Японии как в целом, так и в отношении слаборазвитых территорий, является опора на сильные местные органы власти и поддержка разрабатываемых ими инициатив.

### Заключение

Рассматривая систему государственных инструментов и методов развития периферийных территорий в Японии через при-

зму устранения социально-экономических диспропорций регионов, можно прийти к следующим выводам. Предпринимаемые усилия являются в достаточной степени последовательными: основные направления экономической и фискальной политики и объекты приложения сил кардинально не меняются с 2013 г. и соответствуют обозначенным общим векторам развития в виде обеспечения циркуляции людей и капитала в регионах. Проводимая в стране реформа по децентрализации власти и приоритезация местных инициатив помогают учитывать специфику и потребности конкретных территорий. В контексте развития туризма и межрегиональных коммуникаций логичным шагом видится упор на увеличение транспортной доступности окраин и создание транспортно-логистических кластеров на базе морских портов. Таким образом, государственные инструменты и методы развития периферийных территорий Японии соответствуют поставленным перед ними целям и могут быть использованы (с поправкой на местную специфику) в построении стратегии развития периферийных регионов друг стран (в частности, стран Северо-Восточной Азии).

*Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00012.*

### Список литературы

1. System of Social and Demographic Statistics. Social Indicators by Prefecture 2018. Basic Data // e-Stat. [Electronic resources]. URL: [https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200502&tstat=000001112055&cycle=0&tclass1=000001112057&stat\\_infid=000031673024&result\\_page=1&cycle\\_facet=cycle](https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200502&tstat=000001112055&cycle=0&tclass1=000001112057&stat_infid=000031673024&result_page=1&cycle_facet=cycle) (date of access: 01.10.2019).
2. Маркарян С.Б. Импортзамещение в аграрном секторе Японии // Японские исследования. 2017. № 1. С. 46–59.
3. Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform (Archives). Cabinet Office. [Electronic resources]. URL: <https://www5.cao.go.jp/keizai1/basicpolicies-e/archives.html> (date of access: 01.10.2019).
4. Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform. Cabinet Office. [Electronic resources]. URL: <https://www5.cao.go.jp/keizai1/basicpolicies-e.html> (date of access: 01.10.2019).
5. Сапрыкин Д.А. Децентрализация – составная часть «Абэномики» // Япония 2013. 2013. С. 44–59.
6. Волыничук А.Б., Крылова И.А. Транспортно-логистический кластер как инструмент развития периферийных территорий // Фундаментальные исследования. 2018. № 6. С. 72–77.