

地域政策論の課題と方法

鈴木 誠

はじめに

第1章 国土計画をめぐる課題と方法

第2章 都市計画論から見た地域政策の課題

第3章 地域社会学による地域政策論の新たな提起

第4章 地域経済学による地域政策論の課題と方法

おわりに

はじめに

地域社会のあるべき姿を展望する際、今、私たちのスタンスは大きく変わりつつある。グローバル経済の拡大に伴い、地域社会では、住民の安全で文化的な地域共同生活の機会や、人間発達(潜在的能力の発揮)の機会である雇用と労働の場が失われようとしている。そのため、一定の地域社会に生活し、互酬原理に従って地域社会を共同管理してきた私たちは、地域社会への関わり方を大きく変えざるを得ない状況にある。

すなわち、地域での安全で文化的な生活や労働を脅かす地域問題の解決策をめぐり、効果的な政策の立案と実行を国や地方自治体、地元選出の有力政治家や町内会など地縁型住民組織の代表者に要求・要望するだけの間接的政策参加の時代は終わりを告げつつある。代わって、私たちは、個人や市民活動団体(地縁型住民組織をふくめテーマ型住民組織である民間非営利組織など)の立場で国や地方自治体の政策決定過程に参加し、地域課題の究明とともにあるべき地域社会ビジョンを策定し、その実現に向け課題解決と実施計画の具現化を図るといった、実に幅広く道程の長い政策に直接的政策参加する時代を迎えている。

1947年5月3日施行の日本国憲法で初めて謳われた地方自治の本旨(第92条 地方自治の基本原則)、その具現化を負った地方自治法は、地方自治体に対して、行政区域内の課題解決と将来像を展望する責務を求めている。自治体は国民・住民(以下、住民とする)の信託に基づき社会的共同事務に取り組むことを義務づけられて

きた。この地方自治の基本原則を戦後長く空洞化してきた政府の機関委任事務も、2000年の地方分権一括法のもとで廃止された。地方自治の具現化に向けた地方分権改革論議も国民的課題となりつつあった矢先の平成の大合併は、住民が行政によって用意されてきた地方自治制度や政策過程に参加する機会すら奪い、戦後憲法が保障したはずの地方自治は再び迷走し始めることとなる。

しかし、政府による地方自治の制度的保障が混迷を極める中にあるからこそ、地方自治体は住民の信託に答えて、政府に対し、権限や財源の移譲を求め財政自主権の確立を通じて、地域固有の課題解決に向き合う地域政策の実現に取り組む責務があろう。また、住民も、間接的民主政治や住民運動、公民館活動、市民活動等の社会参加経験を活かし、行政の用意した範囲にとどまらず、主体的に地方自治行政に参加し、生活権の保障に通じる生活と労働の安定に向け、住民自治の体现を果たす責務を有しているといえよう。

残念ながら、現政権による「地域主権改革」も、地方自治制度のあるべき姿の実現と地方自治社会の具体化の手順をめぐっては、戦後長く中央集権型政府を築き多国籍企業対応型国土計画を通じて地域づくりを推し進めてきた自民党政権時代から、まだ大きく前進したとはいえない状況にある。それ故に、従来の政府主導による地域政策を検証し、地方自治社会を描き実現するための地域政策論を展望することは、この時期を置いて他にないと言わねばならないであろう。

本稿は、以上の問題意識に立ち、従来の政府主導による行政行為としての地域政策を検証し、地方自治社会に向けた地域政策の課題と方法を探ることを目的とするものである。

第二次大戦後、今日に至る地域政策研究は多方面から行われてきた。その中でも都市計画論、

地域社会学、財政学・地方財政論、そして経済地理学・地域経済学の各領域では、具体的地域課題を取り上げきわめて積極的な研究蓄積を生み出してきたといえる。とりわけ、地域の定義、地域間格差と地域問題との関連、地域政策の主体形成、政策体系などに関して素材的検証が行われ、資本主義の社会改良的体制維持策や多国籍企業立地体制推進という視点を含めた政策の本質的評価も明らかにされてきた。

こうした地域政策研究は、ほぼ共通の接近方法がとられてきたことにも特徴がある。まず地域政策が、国家の行政行為としての国土計画または国土計画的施策として展開されたことを受けて、その批判的検証を通して地域政策の実態が解明されてきた点である。

ところで、日本の地域社会における産業や生活に関わる諸問題と国の対策を求める要望・要求は、明治維新後の政府による富国強兵・殖産興業政策が資本主義の発展と構造矛盾を深めるなかで全国の都市や農村社会を舞台に繰り広げられてきた。しかし、半封建的資本主義体制下で起こる地域固有の課題と思われていた地域の諸問題が、近代化に伴う産業資本主義、独占資本主義の形成と確立を背景とする全国的・普遍的な矛盾として政府の認識に至ると状況は一変する。地域問題は体制を揺るがす地域内及び地域間の政治課題として国家政策的位置づけを与えられ、国土計画的施策として都市計画や公共事業、重化学工業化や産業再配置といった個々の地域政策が政府によって実施されてきたのである。

したがって、今日の多様な地域問題に対峙する地域政策は、政府の行政行為としての国土計画や国土計画的施策から生まれてきている。とくに政府の国土計画が政策目標に掲げた地域間格差の是正をめぐる評価と批判、政府や地方自治体の政策決定過程の民主化を前提とする地域づくりの住民自治的運動を通じて、現代の地域政策論は組み立てられてきたといえる。とりわけ前者の地域格差の是正を掲げた国土計画論である第一次全国総合開発計画の拠点開発構想、新全国総合開発計画の大規模開発プロジェクト

構想、第三次全国総合開発計画の定住構想までの福祉国家的地域政策の検証過程から、現代の地域政策の実態とあるべき方法が抽出されてきたといえる。

ただし、以上の戦後の国土計画はまったく白紙の状態から策定されたわけではなく、戦前・戦時期の国土計画構想の策定や国土計画的施策の実施の積み重ねを通して誕生したものと考えなくてはならない。そこで、本稿では、はじめに戦前・戦時期の国土計画の生成並びに方法、戦後は高度成長によって顕著になった地域間格差を是正することに最大の政策目標に置いた三全総までの国土計画の課題と方法をふり返り、その批判的検証を通して地域政策の実態・本質の解明及び展望を探ってきた都市計画論、地域社会学、地域経済学の成果等に言及する。

第1章 国土計画をめぐる課題と方法

1-1 大東亜と国防国家の建設

国土計画の必要性は、1920年代から政府において言及されてきている。その主な見解は、東京や大阪、地方の軍事工業都市に集積集中した資本や人口を、劣悪な生活環境対策と工業生産の隘路打開を目的に、既存工業都市以外の地方都市や農村地域へと分散させる点に集約できる。こうした国土計画の必要性論は、内務省官僚や首長による過大都市論として世論を形成しつつあった。¹⁾しかし、上からの資本主義の矛盾として深刻化した都市問題が国家的な緊急課題として取り上げられ国土計画方針として政府内で論議を活性化するのは、1940年7月の第二次近衛文麿内閣の誕生を待たなくてはならない。

近衛内閣により同年9月24日に発表された「国土計画設定要綱」が、日本の国土計画の出発点を為した国土計画的方針であることは周知の通りである。同要綱を通じて示された政府の国土計画方針は、次の三つの前提条件を得ながら形成されてきた。

第一に、満州国における国土計画の先行的策定と実施があげられる。満州国では1940年2月満州国國務院会議において「総合立地計画策定

要綱」が決定されている。同要綱は、日華事変を契機に日本政府が傀儡政権を擁立し誕生させた満州国を主な舞台として、日本政府の統制下での豊富な天然資源の開発と重化学工業化の促進、広大な土地での食糧増産計画と日本本土への輸出、開拓移民の定住や企業の進出などを計画的に実施するための基本方針でもあった。

第二に、満州国での総合立地計画策定要綱を指揮した専門官僚の国内招聘と政府内での国土計画推進体制の整備があげられる。満州国において同要綱を策定した同国國務院國務長官で同計画委員長を務めた星野直樹が、国土計画設定要綱を策定した国土計画担当局である企画院の総裁に招聘され、満州国での経験を活かして国土計画的施策の実務を担当するようになる。既に政府では、1920年代以降、内務省の都市計画官僚を欧米に派遣し、ナチス・ドイツの国土計画をはじめソ連、アメリカ、イギリス、フランスなど各国の先行的国土計画情報を積極的に入手分析し、日本の国土計画等への応用策を検討していた。²⁾ その上で、満州国での豊富な経験を持つ星野を頂点とする企画院が主導して、1940年8月「基本国策要綱」が策定される。これは第二次近衛内閣の国土づくりのための基本方針といえるもので、日本の総合国力の発展をめざして国土計画を確立する方針が示され、「国土計画設定要綱」策定への道を切りひらく役割をはたしたといえよう。

第三に、近衛内閣の国土計画的指針策定に内閣外部から働きかけた「昭和研究会」の存在が重要である。この昭和研究会の中に、国土計画策定を政府に要請する目的で、1939年国土計画研究会が設けられた。国土計画研究会は、戦後日本の資源開発や奥地山村整備を中心に地域政策を主導する後藤文夫が委員長を務め、「国土計画策定要綱」の閣議決定を目前に控えた1940年9月19日、緊急意見書として「国土計画促進に関する意見書」を政府に対して提出している。この緊急意見書では、日満支ブロックの総合的な計画を立て、推進するためにも、日満支ブロックの中心として日本の国土計画策定を急ぐ必要性を強調した。国土計画策定に際しては、①南

方地域を含めて東亜経済圏を考慮すること、②人口の大都市集中を打破し、北海道、東北、東海、北陸、中国、四国、九州など国内各ブロックに人口を配置する一方、満州国にも相当数の移住を図ること、③バランスのとれた人口配分のために産業を分散すること、④食糧の自給計画を立てること、⑤陸運・海運・空運・通信施設の有機的整備を図ること、等が方針として計画の柱に据えられるべきことを強調した。

その方針にしたがって、国土研究会では3つの具体的施策を国土計画に盛り込む必要性を説く。すなわち、1) 土地及び資源の保全並びに合理的な利用計画を設定すること、2) 工業の過度な集中地域での工場設置の禁止や許可制の実施と共に、新たな工業基地を選び工業再配置計画を実施すること、3) 空襲の防衛、都市と農村あるいは都市相互間の不均衡の是正、人口の都市集中による弊害の除去を目的に工場の設置統制のほか、文化教育機関の再配置を促し、都市の過度膨張を抑制すること、等であった。³⁾

国土計画の必要性が政府内外で強く認識されるに及んで、1940年9月24日「国土計画設定要綱」が閣議決定された。同要綱の「国土計画設定の趣旨」を見ると、国土計画の性格が読み取れる。すなわち、政府は国土計画を通じ、地域的には新東亜の建設を日本の国策の基本とし、満支を含めて国防国家態勢の確立に沿うように100年という長期の将来目標を立てることを目指すこと。その上で産業立地、交通文化施設の配置、人口の地域配分、国土の総合的保全、利用と開発の計画を立て、国家の政策の統制的推進を図ることを目標に、国土計画を策定する必要性を強調した。

満支等の統治、さらに東南アジアの覇権をめざしたこの時期、日本の国土計画は、国防国家構築を目標に、強い国家統制的性格を有しながら長期的・総合的・空間的観点を備えて準備されていくのである。⁴⁾

1-2 過大都市抑制と地方工業立地政策

国土計画策定要綱の発表後、政府がまず着手した国土計画的施策が、工業集中地域での工業

新增設の統制と工業建設地域の設定による重要工業地帯の全国的配備である。第二次大戦後の地方工業誘致政策を構成する政府の諸施策は、この施策を通じて体系化が進められる。重要工業地帯の全国的平地計画は、防空対策に基づく「過大都市抑制策・地方都市工業化」という目標を名目にして検討されていった。⁵⁾

その検討課題が、①四大工業地域の工業規制とこれに伴う新工業建設地域の設定、②学校規制に関する暫定措置、である。企画院では、このうち①を重点的に進めることを求め、第二次近衛内閣では1942年6月2日「工業規制地域及び工業建設地域に関する暫定措置」を閣議決定した。⁶⁾

同措置では、国内の工業立地が近年の生産力拡充計画のもとで四大工業地帯やその周辺地域に集中し、労働者や一般住民の居住環境を著しく悪化させ、工場の生産効率を著しく低下させる要因になっていることを指摘する。それとともに、連合軍による本土空襲に対する防衛を一層困難にするなど弊害が極めて大きいという防空上の見解を明示している。そこで、戦時経済下で急速に生産力の充実を図ってきた金属工業、機械器具工業及び化学工業を、既成工業地帯から地方の建設候補地に移転させるなど合理的な工業再配置を図ろうと企図したのである。⁷⁾

これら諸施策を実行するために、法的手段として防空法、都市計画法、市街地建設物法、臨時資金調整法、諸事業法、企業許可令、臨時農地等管理令等の現行法令が運用され、⁸⁾ 国土計画の基本的目標（生産力の拡充、過大都市抑制、農工調整）にそって工業立地規制と工業再配置政策が実施されたのである。

その後、先の国土計画設定要綱に基づいて、1942年10月10日、東亜共栄圏の中核的地域である日鮮満支（北支）地域を対象とした黄海渤海地域国土計画要綱案や、国土計画設定要綱の最重要課題ともいふべき中央計画の策定作業が開始されている。そして、同年中央計画素案・同要綱案が発表され、大東亜共栄圏の確立を目標に置いた戦時日本の国土計画に関する基本的考え方が明らかにされたのである。⁹⁾

この中央計画素案・同要綱案は、本土内の各地域の整備方針とともに、全国へと工業立地を促す観点から工業地区表を掲げ、工業開発地区とそこに配置すべき工業の種類を詳細に示すといった、本格的な全国的工業立地計画でもあった。ただし、同計画は決して疲弊する地方の農山村対策や、既成工業地域と地方との所得間格差等を是正する意図から策定されたわけではない。あくまで国土防衛上の見地からであったことは論を待たない。

既に日本の植民地として併合していた台湾や朝鮮での稲作強要、土地の収奪による現地住民の小作化を通じて、海外植民地から内地へ米穀などの食料輸入が続けられた結果、内地は国防上の観点から日本全土の都市化及び重化学工業化を可能とする国土計画案を策定することができたのである。¹⁰⁾

1937年10月設立以来、政府の国土計画的施策の策定を強力に推進してきた企画院が、43年11月1日廃止されるに至ると、国土計画の本格的な策定作業は、厳しい戦況にも影響されて大幅に遅れ困難となる。この結果、45年8月15日の敗戦まで、国土計画は「冬眠時代」を迎える。¹¹⁾ 政府では敗戦までの約2年間で、「戦時地方計画の課題」（1944年11月）や「戦時地方計画素案」（1944年11月15日）を策定するものの、日本全土で空襲が激しさを増すなか、何れの施策も実施に移されることはなかった。

結局、戦前並びに戦時期に、国土計画が法制度をもって体系化されることはなかった。しかし、先に述べたとおり、国防的観点からの諸法の運用により、生産力拡充・過大都市抑制・農工調整を目的とする国土計画的諸施策が具体的に全国土を対象として実施されたことは、戦後復興を遂げる工業資本の都市周辺から地方への外延的膨張に応える工業立地政策の方法（例えば、農地の転用や価格を統制する戦時農地立法、土地収用法の強化などの土地政策、大規模重工業都市の基盤整備政策など）を、この時期に得たことになる。こうして政府の国土計画は、目標を国防から戦後復興へ変えながら、資源開発と戦災復興都市計画、社会的生産基盤の整備等

を主たる国家目標に置き、長期的・総合的・空間的プランニング技法を継承しつつ、戦後の国土計画の策定に向かうようになる。¹²⁾

1-3 占領軍・経済安定本部主導による

国土計画の策定

戦後日本の国土計画の基本的性格は、敗戦とその後の復興過程における連合占領軍(GHQ)主導の資源開発政策によって形成され始める。戦前・戦時の国土計画的施策は、内務省と企画院が表面的には競合しつつも、帝国日本の政治体制下で国防国家の確立・大東亜の建設を目標に結束した政府のもとで実施されていく。敗戦後は、一転して軍事体制からGHQの指揮統制の下、米国のアジア覇権戦略の一環として日本の国土計画の策定と具体的事業が開始されていく。

GHQの統治下、内務省国土局は、荒廃した都市を中心とする復興計画として国土計画の策定に着手する。敗戦から間もない1945年9月27日、戦前・戦時期の大東亜共栄圏での自給自足的・アウトルキー的国土の利用と開発の方針から一転して、まずは本土・内地での食糧生産と平和産業の維持発展を基本内容とする国土計画基本方針が政府から発表された。その後、帰還する民間人や兵士を含め国民8000万人の衣食住を、植民地を失った後の狭隘な国土の中で充足するため、復興国土計画素案を策定して農業及び工業の開発方針を示した。¹³⁾

ところが、GHQの指揮で1946年8月経済安定本部(安本と略す)が発足すると、国土計画的な施策の主導権は内務省から安本へと移されるようになる。その結果として、内務省は1947年3月地方計画策定基本要綱の作成や、府県計画及び地方計画の策定に向け各府県との調整事務を任せられ、府県総合計画の基礎づくりを推進する立場に退いた。¹⁴⁾ 結局、1947年12月内務省は解体され、内務省国土局の事務は1948年に戦災復興院と合体して誕生した建設院(建設省)に引き継がれていく。1949年には国土計画法作成気運の再興から安本に総合国土開発審議会が設置され、以後は安本主導で国土計画の検討が

進められた。

本格的な国土計画の法律案や計画案は、こうした中で検討がはじまる。安本と建設省とが各々の案を出し合いながらの検討も、結局は、米国の影響を強く受けた安本の国土計画案が進められていく。例えば、復興に不可欠な食糧や天然資源の開発と生産を河川流域に求めるTVA構想は、わが国の特定地域における総合開発に応用されていく。したがって、そこにはまだ全国計画の意思はなく、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画とともに、とくに特定地域の総合開発計画を策定することに主眼が置かれ検討が進められた。その後、便宜的な措置として全国計画を加えた全国土を4区分する総合計画の根拠法として、1950年に国土総合開発法が制定される。わが国ではじめて全国土を対象とする長期的・総合的な国土計画体系が、ここに成立する。

1-4 地域的不均等発展と国土計画

戦前・戦時期の日本経済の地域構造は、財閥系資本の大陸進出や貿易の拠点形成、金融や工業資本の大都市圏への集積集中、生産工場や港湾、鉄道等のインフラの既成工業地帯への集中投資が進む一方で、地方の広大な後進地帯を形成したことに特徴がある。この過程で、日本経済の地域的不均等発展は著しく進展した。

しかし、戦後改革の一環として農地改革が行われ地主制が取り除かれると、工業生産が既成工業地帯から後進地域へと外延的に膨張する条件が整うようになる。後進地域への工業再配置には、輸送基盤や電力など生産手段と労働力が不可欠となる。1950年わが国で初となる国土総合開発法が制定されると、真っ先に後進地域の府県や市町村の期待を背負って、「特定地域総合開発計画」の指定競争が開始された。

指定競争の頂点は、1951年3月16日の「特定地域指定の基準」の公表によって訪れる。地域指定をめぐる競争は、その後の大型プロジェクト誘致型地域政策に共通するものといえ、またその原点ともいえる。激しい地域指定競争の背景には、1947年の日本国憲法並びに地方自治法

の施行により府県が初めて自治体の性格を与えられたこともあったと思われる。

さて、特定地域指定の基準とは、①特定地域は資源開発、産業振興、国土保全、災害防除など総合的な施策をもち、経済の自立に効果の大きい地域であること、②資源開発地域、国土保全・災害防除地域、都市および周辺整備地域等のいずれかに合致する地域であること、③市町村を最小単位とし、複数の行政区域にまたがる地域、等であり、これらに該当することが求められた。この基準を満たす地域の府県や市町村では、地域指定に強い関心が示され、42都府県から51候補地が建設省に届けられたのである。¹⁵⁾

結局、最終的な指定地域は21地域に絞られ、岩手県北上地域での工事などが着手されることになる。地域指定に関しては、国家はもとより地域の府県並びに市町村にとっても緊急を要しない施策案件が一括申請される状況にあった。そうした中で、電力開発・石炭採掘・食糧増産など国家的要請が示された「資源開発地域」、及び人口収容力・雇用の増大を中心とした社会政策上の要請を受け止めた「未開発地域」の選定が優先された。そこには、「当面は既存の生産設備の全面稼働に寄与するように電源開発計画の促進に重点を置き、資本の蓄積と過剰人口の収容力の波及的な拡大に力を注ぎ、国力の充実を待つて漸次後進性の強い地域の整備と開発に重点を移していくことが経済発展にとってふさわしい」という地域選定上示された付帯意見の通り、日本経済の復興と自立促進の観点が特定地域開発の論理を支配した。¹⁶⁾ 1950年に勃発した朝鮮戦争やアジア・極東地域における共産主義・社会主義の脅威を背景に、日本経済の復興によるアジア地域の政治的安定は米国など資本主義陣営にとって焦眉の課題でもあったのである。

特定地域総合開発計画は、電源開発や多目的ダムの整備と県営事業としての運営を核とした地域の総合開発を柱として策定された。ただし、その実現には、戦前の県営事業の形態、つまり発電・配電の電力一貫事業の形態を復元しなければならない。しかし、この要望はGHQによって認められることなく、そのため後進県では水

力など発電事業が着手され、生産された後の電力に関しては9電力が独占的に扱い、総合開発を必要とした後進地域ではなく、戦後復興の著しい四大工業地帯の重化学工業や大都市へと配電されることとなる。¹⁷⁾

こうして、特定地域から電力・石炭・労働力の供給を受けた既存の四大工業地帯など太平洋ベルト地帯では、著しい経済成長が生まれ、都市化と人口増に潤う都市が多数誕生する一方、過密化による住宅・教育環境の悪化や公害問題が労働者の生活を苦しみ、また東北・北陸や西南地帯では過疎化による地域産業の衰退や医療・教育の機会の喪失を招くなど深刻な地域問題に直面するようになった。また、太平洋ベルト地帯の地域構造にも、財政金融の集中している東京と、臨海工業地帯を持つ少数の大都市圏と東海道線で結ばれる地方工業都市以外の地域には、ベルト地帯内であっても多数の後進地域が生じた。

戦後日本の国土は、アジア極東地域の政治的不安定化を要因として急務となった戦後復興策のもと、過密地域（京浜、阪神、名古屋）、整備地域（関東、東海、近畿、北陸）、開発地域（北海道、東北、中国、四国、九州）等の区分が必要なまでの地域的不均等が、既に1950年代に顕在化した。¹⁸⁾

こうした地域間格差の発生は、日本経済の自立発展を第一義とし、太平洋ベルト地帯への集中的な公共投資をめざす政府の国土計画のあり方に修正を迫るようになる。すなわち、成長型地域政策を既成の大都市や工業地帯から後進地域へと拡大し、全国規模の工業立地政策を国土計画の主要命題にする全国総合開発計画が誕生することとなる。

1-5 地域間格差の是正を目標とした 戦後の全国総合開発計画

1950年朝鮮戦争の勃発は、特需効果により日本の工業再建を加速した。1952年4月28日にはサンフランシスコ平和条約が発効し、沖縄等を除き日本は連合軍占領行政から表面的に解放される。しかし、1960年の新日米安全保障条約の

調印によって、日本経済の復興と成長は一国の政治的自立と経済の安定・地域の再生のための国家形成の論理にとどまることを許されず、資本主義陣営の一員としての責務、対共産主義・対社会主義同盟国としての役割を背負うことになる。まさしく、対米協調下での傾斜生産方式による経済成長と政治の「安定」「自立」こそが、政府の経済計画と国土計画にとって最も重要な命題となる。

その経済計画として池田勇人内閣が1960年12月27日閣議決定したのが国民所得倍増計画である。既に1950年代後半からは北海道や東北、北九州など地方の炭坑閉山と原油輸入・精製、火力発電と鉄鋼業や石油化学工業など素材供給型重化学工業の急成長を受けて、既存の臨海工業地帯では、生産の隘路打開が喫緊の課題ともなっていた。

所得倍増計画は、こうした変革の初期の設備投資ブームに際して公表されたこともあり、経済団体から大歓迎を受けた。¹⁹⁾ 所得倍増計画は、1970年を目標年次に、国民一人当たり国民所得を基準年次の1961-63年の平均87,736円から目標年次の1970年に208,601円に、年率7.6%の上昇で2.38倍にすること、このため工業生産の水準を4.3倍に、工業の地域的投資では投資効率の大きい太平洋ベルト地域の工業開発を重視するなど、積極的に地域計画にも言及した戦後初の経済計画である。²⁰⁾

所得倍増計画では、国土を「既成工業地域」「ベルト地域」「開発地域」「その他の地域」の4地域に分けて整備の方針を謳っている。しかし、1961年から65年までの計画前半期の公共投資実績は69.6%が「既成工業地域」「ベルト地域」に集中し、「開発地域」へは10.9%にとどまった。そのため「開発地域」や「その他の地域」の政治的圧力のもと、こうした公共投資の地域配分の偏りを是正する方策が国会の大論戦として注目を集めた。

その結果、1961年6月には通産省が工業適正配置構想を発表し、同年7月には全国総合開発計画の草案が示される。1962年には、国土総合開発法の施行から12年を経て、倍増計画の是正

を求める地方政治勢力の圧力の中で、太平洋ベルト地帯以外に工業地帯を分散整備することを謳った第一次の全国総合開発計画が発表された。

全総と同年の1962年5月に新産業都市建設促進法が制定される頃、建設省では広域都市建設構想として54候補地を選定し、自治省でも49の地方基幹都市候補地を、通産省が工業適正配置構想により全国を17地区に分けて工業分散政策を発表する。こうして戦後初の国土計画である全総は、既成工業地帯並びに工業地帯と道路鉄道で結ばれた周辺工業地域に対して産業基盤投資を集中投資し、工業生産の隘路打開と貿易の自由化を強く求める中央経済界の論理とは全く別の形で動き始める。本社機能の大都市集中と工業生産機能の分散化を通じた高度成長戦略構想が、地域格差の是正を目標とする以後の全総に貫かれるようになる。²¹⁾

国内後進地域の開発政策は、工業立地に終わらず、過疎化で地域の産業や行政運営に影響が出はじめていた農山村地域に対しても、多数の議員立法による地域振興策をもって進められた。主な地域振興関連法には、1953年の離島振興法、61年の産炭地域振興臨時措置法、64年の奥地等産業開発道路整備臨時措置法、65年の山村振興法、70年の過疎地域対策緊急措置法等がある。しかし、地域的集中と外延的膨張を通して資本の蓄積を続ける重化学工業が、輸出や輸送に不便で大都市圏消費地からも遠い後進地域へ立地することはあり得ない。したがって、議員立法による地域振興策も、道路の整備や公共施設の建設など公共投資の再配分を通じて、建設産業や農林業の育成を図り、森林資源の開発や搬出、農山村の雇用を確保するにとどまるものであったことは言うまでもない。²²⁾

尚、こうした後進地域開発戦略には、戦前・戦時の国土計画的施策の実現を政府外から強く要請し続けた昭和研究会をはじめ国土計画的施策に参画した多くの人材などが生かされ、実施に移されてきた。²³⁾ 1964年12月「社会開発の基本構想」を掲げて登場した佐藤栄作内閣の影響も、後進地域開発の追い風になったのではないかと思われる。この構想では、奥地・山村・過

疎などの山村地域の社会公共施設の整備改善が重視された。

しかし、現実の経済成長は政府の予想をはるかに超え、工業立地の地方分散や公共投資の地方配分を許す状況には到底至らず、1969年5月30日には新全国総合開発計画が閣議決定される。新全総は、所得倍増計画以来の高度成長を再び遵奉し、大規模開発プロジェクトを掲げた点に特徴がある。当時、日本は国際収支の黒字を抱え財政規模も巨大化し、第3セクターなど新たな都市再開発主体を立ち上げて民間資金を地域開発政策に導入できる状況を生んでいた。さらに、1972年7月誕生の田中内閣が、通産省の産業立地政策を大転換し、首都圏、近畿圏などの既成市街地での工場規制を講じ、地方移転を促したことも手伝い、多様な地域開発主体による産業基盤整備のための公共投資、工業配置計画は、太平洋ベルト地帯とその他の全国の後進地域との地域間格差の是正を名目に、全国へと向けられるようになる。

田中内閣の日本列島改造論は、①過大都市化した大都市地域から工業等の産業施設を地方へ移転する、②地方ではその中核になる人口規模25万人の都市を60-80カ所建設する、③このため大都市と地方を接続する高速交通通信ネットワークを全国土に整備する、という構想を柱とした。²⁴⁾ 1973年予算編成時には国土総合開発庁構想も示され、国土総合開発法の改正とともに73年と74年の国土審議会でも扱われた。改造論に押されて生じた土地投機や土地利用の規制措置、そのための首相の権限強化、住民参加の保障も課題としてあげられたが、それらは大きく後退し、74年の通常国会で国土利用計画法と国土庁の新設が成立し、国土計画を主導する政府組織が、日本の国土計画史上、はじめて誕生したのである。

だが、国土庁は、長期的な国土づくりのビジョンを掲げて政府の諸施策を調整し、効率的・効果的な資源再配分や大都市圏への資本と人口の集積集中を是正するといった機能・権限を持つことを許されない調整組織にとどまったといわなくてはならない。

1974年の第一次石油危機で首都圏に集積する企業等の業績が悪化し雇用吸収力が低下し、地方圏から大都市圏への人口移動・東京一極集中が減速したことをうけ、国土庁が誕生後、はじめて策定された第三次全国総合開発計画は、地域間格差の是正を地方に定住する生活条件を整備することで図ろうとする。そのため、新全総ではじめて言及された「広域生活圏」構想を利用し、人々の日常生活行動範囲を生活圏として定義し、それを基本単位として人々の「定住圏」をめざす「定住構想」を開発方式としたことで知られている。

三全総策定後初めての国勢調査(1980年)で、前回調査の75年から唯一東京都だけが人口減少県となったことから、確かに地方回帰が期待できる兆候が認められた。そのため三全総は、「地方の時代」の道標として扱われたことは記憶に新しい。大平内閣の政権構想として登場した「田園都市国家構想」は、本来の地域づくり、定住圏づくりは地域が主体的に行うものであるという発想である。したがって、国は干渉しないが、先導的な44カ所のモデル定住圏を整備して、大都市の成長抑制と地方定住を促進するという国家形成論を展開した。

しかし、1982年以降、東京都で再び流入人口が増え始めたことや、国土計画が政府単独の行政行為ではなくなり、むしろ大型プロジェクトの実現にとって国内外の民間資本の果たす役割が大きくなる中で、この定住構想は形骸化し、政府の地域政策論が主体、課題、方法をめぐって大きな転換点を迎えることになる。

1-6 国土計画論にみる課題と方法

最後に、日本の国土計画をめぐる計画思想について概観しておきたい。日本における国土計画策定の組織体制構築は、1937年の企画院誕生をもってはじまる。だが、その必要性が政府内でも強く認識されていたことは、企画院誕生より10年ほど早い1926年の内務省都市計画局事務官・飯沼一省等の指摘から察することができる。飯沼は自身の論文「国土計画論」で、土地の最適用途を基礎とする国土計画を政府の責任にお

いて早急に立案する必要性を力説している。

政府が本格的に全国土を視野においた国土計画の策定に関心を集めるのは、1936年内務省技師の北村徳太郎が1935年から36年にかけて、国家社会主義ドイツ労働者党(ナチス党)のヒトラー政権による国土計画を調査報告して以降である。それまでの国土計画論は、欧米の国土計画や地方計画の紹介にとどまる内容がほとんどであったが、北村が国内にドイツ国土計画の理念や方法を持ち込んだことを契機に満州国での経験も取り入れ、企画院をはじめ組織体制を確立しながら国防国家構築を目標とする国土計画策定の実務が進んだといえよう。

しかし、大東亜・国防国家の構築に向けた国土計画的施策の策定と実施が進む一方で、この過程には、国土計画思想の違いから、国家全体の統制から考えていく企画院と、部分である地域から全体へという広がりの中で調和を保とうとする内務省が並立するように、二つの系統が存在した。どちらかといえば、戦前、戦中の国土計画への要請は、「私利私欲の追求を事とする自由主義経済体制を止揚」するため、企画院主導で進められる。だが、その企画院が廃止されて、戦争中の一時わずかな期間、国土計画の系統が内務省に一本化される。²⁶⁾

戦後には経済安定本部が誕生し、内務省が廃止され、政治体制が全く異なった戦後にも、特定地域の総合開発をめぐる国土全体を視野にして開発をめざす経済安定本部と、個々地域の要請をもとに個別ダム開発や道路整備など地域振興の実践から国土的広がりを目指す建設省という二つの系統が並立する。その後の所得倍増計画、新全総は、太平洋ベルト地帯など経済成長の拠点整備を優先し、その波及効果を通じて後進地域への浸透効果を図り、地域間格差の是正をめざす国土計画思想であった。それに対し、全総や三全総は、大都市圏での工業生産の隘路打開、住宅や学校など生活基盤の極度の不足や劣悪な生活環境への早急な対応の必要性、また地方都市や農山村の疲弊を緩和するための公共投資再分配や工業再配置政策などを前面に立て、地域間格差の是正をめざす国土計画思想に貫か

れてきたといえる。こうした相違をもとに、「中央計画」対「地方計画」、「総合開発」対「国土開発」、「機能的・効率的」対「空間的・衡平的」という二分法的構図が、日本の国土計画思想には存在してきたこと、すなわち国土計画思想をめぐる「効率主義」と「衡平主義」が交互に国土計画思想に反映されてきたという見方もある。²⁶⁾

この点は、戦前の国土計画論を主導した一人である内務省技師の石川栄耀が、各国の国土計画思想の分析を通して、国土計画論には「統制主義」と「調整主義」、「振興主義」と「再編主義」があることを証明していることから、日本にとどまらず国土計画をもつ国々に共通の思想的特徴ということもできよう。²⁷⁾

しかしながら、たとえ思想・課題・方法に違いはあったとしても、政府の国土計画の基本方針は、戦後は一貫して資本主義陣営の枠組み、対米協調型国際政治の枠組みの中で定められてきた。その枠組みの中で「大都市圏や既成工業地帯を優先するのか」「国内政治の安定に配慮して都市政策による生活基盤の整備や環境対策、後進地域の振興策にも目を向けるのか」等の優先順位を迫られてきたという面が強い。それ故に、地域の生活を再生する自治の観点から地域間格差の意味を問い、その是正策の思想や方法の再検討を求め、国家のあり方、国際協調のあり方そのものの見直しを含めた「地域の側からの政策論」を追求する政策科学の発達が生まれる。次章で言及する諸分野での地域政策論の追求が、こうしてはじまるのである。

注

- 1) 西水孜郎(1975)『国土計画の経過と課題』大明堂、P1-2、岡田知弘「重化学工業と都市の膨張」成田龍一編(1993)『近代日本の軌跡9、都市と民衆』吉川弘文堂、P213
- 2) 西水孜郎、同上、P7-8、ロンドンの国際都市計画会議出席を名目に、1935年7月から36年3月まで、欧州を歴訪した内務省技師の北村徳太郎によるナチス・ドイツの国土計画の紹介が、その後の積極的な欧米都市計画の情報収集と研究に大きな影響を及ぼしたことは間違いない。ナチスの国土計画の詳細は、祖田修(1984)『西ドイツの地域計画』大明堂、同(1997)『都市と農村の結合』大明堂に詳しくまとめられている。

- 3) 岡田知弘 (1989)『日本資本主義と農村開発』法律文化社、P183-184
- 4) 西水孜郎、同上、P7
- 5) 企画院 (1941)「過大都市ノ弊害」西水孜郎編 (1975)『資料・国土計画』大明堂、P26
- 6) 企画院 (1942)「工業規制地域及工業建設地域ニ関スル暫定措置要綱」西水孜郎編 (1975)『資料・国土計画』大明堂、P31
- 7) 同上
- 8) 企画院・内田源兵衛他 (1947)『事変新法令の解説』P1-8、岡田知弘 (1989)『日本資本主義と農村開発』法律文化社、P197
- 9) 企画院 (1943)「黄海渤海地域国土計画要綱案」西水孜郎編 (1975)『資料・国土計画』大明堂、(1975)『資料・国土計画』大明堂、P74、及び企画院 (1943)「中央計画素案・同要綱案」西水孜郎編、同上、P86
- 10) 西水孜郎 (1975)『国土計画の経過と課題』大明堂、P11-12、例えば、1920年に始まる朝鮮の産米増殖計画は、日本国内の急速な重化学工業化と都市化に伴う米不足を解消し、政治的安定のための低米価政策維持を目的に実施された。こうした植民地政策に伴う植民地農民の階層分化と貧困化は、小松裕 (2009)『日本の歴史14、『いのち』と帝国日本』小学館を参照。
- 11) 川上征雄 (2008)『国土計画の変遷』鹿島出版会、P20-21
- 12) 岡田知弘「重化学工業と都市の膨張」成田龍一編 (1993)『近代日本の軌跡9、都市と民衆』吉川弘文堂、P214、同 (1989)『日本資本主義と農村開発』法律文化社、P188
- 13) 川上征雄、前掲書、P37
- 14) 詳細は、佐藤竺 (1965)『日本の地域開発』未来社を参照。
- 15) 国土計画協会 (1963)『日本の国土総合開発計画』東洋経済新報社、P73-75、尚、特定地域選定に際しての資源情報提供の役割を負ったものとして、連合軍総司令部・経済安定本部資源調査会訳 (1949)『日本の天然資源—包括的な調査—』があげられる。
- 16) 付帯意見に記された特定地域選定の選定順位の基準及び考え方の詳細は、国土計画協会 (1963)『日本の国土総合開発計画』東洋経済新報社、P82を参照。
- 17) 島恭彦「地域開発の現代的意義」島恭彦著作集 (1983)『地域論』有斐閣P247
- 18) 同上、P237
- 19) 経済審議会編 (1935年)『国民所得倍増計画』、地方政財界の受け止め方をめぐっては、西水孜郎 (1975)『国土計画の経過と課題』大明堂、P40-42に詳しい。
- 20) 既存の四大工業地帯への更なる投資集中を避けるため、経済審議会産業立地小委員会では四大工業地帯に連ねる太平洋臨海地帯へ工業立地の分散化を図る案を主張した。この詳細は、経済審議会産業立地小委員会の収録資料を参照。NIRA編『国民所得倍増計画資料』第26巻
- 21) 西水孜郎 (1975)『国土計画の経過と課題』大明堂、P43-44 池田内閣の倍増計画の正当性を根拠付け、高度成長の実現に向けた公共投資を強く求める経済政策も打ち出された。詳細は下村治 (2009)『日本経済成長論』中公クラシックス、及び上久保敏 (2008)『評伝・日本の経済思

- 想、下村治』日本経済評論社を参照。
- 22) 戦後の資源開発を産業発展に結びつけるためには国土の70%を占める山間僻地への道路建設が必要であるとして、奥地産業道路開発に代表される後進地域の積極的開発推進論が展開された。その中心人物が、戦前の昭和研究会の国土計画研究会委員長を務めた後藤文夫である。その思想、政治活動等は、中村宗悦 (2008)『評伝・日本の経済思想、後藤文夫』P217-222に詳しい。
- 23) 昭和研究会による国土計画促進活動に関しては、酒井三郎 (1992)『昭和研究会—ある知識人集団の軌跡—』中公文庫、に詳しい。
- 24) 改造論の骨格的構想は、日本全体をひとつの都市圏に見立てた田中が通産大臣時代にまとめた国土総合改造大綱とも自称する『都市政策大綱』(1968)に詳しい。田中角栄 (1972)『日本列島改造論』日刊工業新聞社、P2-24
- 25) 川上征雄、前掲書、P15
- 26) 同上、P45
- 27) 石川栄耀 (1942)『国土計画—生活圏の設計—』河出書房。石川は同書を通じて国民の生活圏(消費の場)を重層的に積み上げることによって国土の形成を説いた。他方、商工省技師の吉田秀夫は、地域を国家の産業統治の場と捉え国家のあり方によって地域は規定されることを説き、対立の構図が国土計画論をめぐり表出した。この点は吉田秀夫 (1940)『国土計画論』河出書房を参照。しかし、方法論の相違は、農村地帯への急激な工場分散(防空対策)による農家労働力の収奪に伴う食料生産力の減退—国力の低下が顕著になる中で、工業のみではなく農業も含めた地域計画の重要性が吉田にも認識され、両者の対立の構図は薄められていく。この点は、中島他 (2009)『都市計画家・石川栄耀—都市探究の軌跡—』鹿島出版会、P168を参照。

第2章 都市計画論から見た地域政策の課題

本章では、都市計画論から見た地域政策の課題と方法の形成過程を探る。戦後の地域政策、とくに代表的な重化学工業誘致のための国や地方自治体の地域開発政策は、地方に企業誘致のための産業基盤整備や税制上の優遇措置、労働者の生活基盤整備などを施し、多くの工業都市をつくってきた。こうした産業再配置政策は、戦後高度成長期にはじまったものではなく、戦前・戦時期の国防都市建設の観点から積極的に取り組まれ、戦後へと引き継がれてきたという前史がある。

国土計画の必要性が問われながらも、国土計画の策定が進まない中で、国土計画的施策として都市計画が先行的に着手され、戦後復興、さ

らに高度成長期には全総や新全総の都市的施策として機能し、国土計画を上位計画とする都市計画制度が確立する。しかし、この過程は、都市の生活環境を著しく悪化させ、安全で快適な暮らしの要求を各地で噴出させ、市民自治による都市建設、都市計画制度の改変、政府の国土計画論そのものの修正を迫るまちづくり活動を軸とした住民自治的地域政策を生む。本章では、以上の過程を検証する。

2-1 国土計画に先行する都市計画の誕生

明治政府の富国強兵・殖産興業政策による産業資本の形成と確立、その後の独占資本の形成は、日清戦争(1894-95)や日露戦争(1904-05)による海外植民地と利権の獲得によって進む。これは、財閥系独占資本の外延的膨張そのものであったが、国内では大都市圏を中心にして近代的大工場群を建設し、その後の第一次世界大戦を契機に軍需工業を中心に重化学工業の飛躍的發展を導いた。

その結果、工業化の著しい都市では人口が急増し、市街地での木造家屋の密集建設、不衛生な上下水環境、乱雑な住工商混在地区の形成、狭隘な道路・通路の形成を許し、劣悪な生活環境を生み出すこととなる。また、市街地周辺の農地では道路のないところにも家屋が次々と建ち並び、郊外へと市街地を無秩序に外延化させ、「乱雑無秩序な迷路型」都市が多数形成される。こうして1920年代は、都市計画の「暗黒時代」とまで揶揄されるほど深刻な都市環境が全国の大都市や工業都市に誕生するようになった。¹⁾

深刻な都市問題を前に、都府県や市町村も無策だったわけではない。一部では先進的な市域・市街地の膨張規制を図る計画的行政が行われはしたものの、国外への国土の膨張を支えるための都市の工業化・軍事化が優先される時代の中で、都市住民の生活の悪化や都市間の生活水準格差を是正するための都市計画が実行されることはなかった。ただし、都市計画制度自体は、1918年7月の内務省都市計画調査委員会の誕生、1920年1月1日の都市計画法の施行、同年12月1日の市街地建築物法の施行によって完備して

いく。

しかし、都市計画制度が整っても、大都市の膨張と郊外化はとどまることはなかった。劣悪な都市環境が人心の荒廃を生み、財閥系資本に関わる富裕層や政治への不満が膨張するなかで、人々の不満を抑え政治的不安を逸らすことも視野に入れた都市整備が急がれていた。こうした事態を前にして、1917年に後藤新平を会長に、内務省都市計画課長の地位にあった池田宏らを中心に組織された「都市研究会」では、欧米諸国の都市計画知識の入手と普及、実際の都市整備事業の経験交流を府県や市町村の都市計画に携わる内務官僚や技術者の間で進めていった。1920年代日本が「国際都市計画会議」など国際会議に代表を送り、欧米の都市計画の情報入手や視察を経験させたことも、その一つである。²⁾

1924年のアムステルダム国際都市計画会議(会長はEbenezer Howard)は、特に日本の地域計画・都市計画に大きな影響を与えたことで知られている。アムステルダム国際都市計画会議において満場一致で採択された過大化する都市を制御するための7原則は、以下の内容を持って戦前・戦時・戦後復興期、その後の日本の都市計画に大きな刺激を与えたとされている。³⁾

- ①都市の無限の膨張は好ましくない。過大都市の状態を見て、一般の都市は大いに警める所がなければならない。
- ②過大都市の発生を予防する一つの方法は、衛星都市を作って人口をここに分散させることを考慮すべきである。
- ③無限の瓦の海を現出することを予防するがために、都市の建物部分が、農耕地、牧場等の緑地帯をもって圍繞(いじょう)されることは望ましいことである。
- ④自動車、バス等交通の極めて急激な発達は、将来の交通問題について、都市の局所的問題であるか都市間の問題であるかに関係なく、特別な注意を払う必要がある。
- ⑤地方計画を準備することは、大都市の将来の発展のために必要である。数個の大都市が相互に接近する場合、または数個の小都市が大都市の周辺に隣接する場合がそれに

当たる。この地方計画を準備するに当たっては、前述②、③、④について、特に注意を払わなければならない。従って、この地方計画は、単純な都市拡張計画であってはならない。否、むしろその区域全体が連続的にどこまでも開発されることを予防するような設計でなければならない。

⑥地方計画は弾力性を有し、事情の変化に応じて変更しうるものであることが必要である。ただし、この変更は、公益上の理由がある場合に限り行われるべきである。

⑦都市計画または地方計画で、一定の目的を持ち用途を定められた土地は、必ずその用途のために用いられるよう権限を与えられなければならない。

特に、母都市の市街地を緑地帯で取り囲むことによってその膨張を抑制し、その外側に衛星都市を配置するという大都市圏計画の策定は、1936年の関東国土計画、1939年の東京緑地計画、1939-41年の関東地方計画大東京地区計画、1943年の大都市疎開計画等で知られている。近畿では1936年近畿地方計画、その他は北九州地方計画、名古屋地方計画が策定された。しかし、何れの計画も、市街地の膨張抑制というアムステルダム会議の趣旨にそって立案されたわけではなく、「帝都防備と空地」を緊急に整備するという国防戦略の一環で策定されたものである。1937年日本の中国侵略、同年防空法の制定、1940年都市計画法改訂による「防空」都市計画論がそれを裏付けている。⁴⁾

2-2 GHQの対日政策と地方の窮乏・都市計画の国家事業化

戦災復興によってはじまる戦後日本の都市計画事業は、占領軍の対日政策を色濃く反映しながらはじまった。1945年12月30日、政府は「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定するが、この基本目標は「過大都市の抑制」「地方中小都市の復興」「農業及び農村工業の振興」に置かれた。そこには、日本の生産水準及び生活水準を1930年代前半の低い水準にあえて置くことによって、帝国主義的復興の機会を与えないようにすると

いう連合国占領軍の方針が強く反映していた。⁵⁾

1947年12月、戦前・戦時の帝国事業として国内外の国土計画的施策や都市計画を担ってきた内務省が解体され、建設省が府県や市町村との協議を通じて都市計画を担当するようになる。1949年8月「シャープ勧告」では、都市計画の諸権限を、戦前・戦時の帝国主義に走った政府から引き離し、市町村へと全面的に移譲すべきことが主張され、同勧告に従って1949年12月に設置された「地方行政調査委員会議」や1950年「行政事務再配分に関する勧告」でも、「都市計画および都市計画事業は、市町村の事務とし、市町村が自主的に決定し、執行する」という勧告が下された。市町村優先の勧告には、1919年制定の都市計画法やそれに基づく都市計画が全権を掌握した国防国家による防空都市・軍港都市等の建設に向かったことの反省と、新憲法において初めて認めた地方自治の実行者である市町村の自主性を阻害させないようにするという占領軍の認識が含まれていたと考えられる。

建設省も、市町村優先原則を掲げるシャープ勧告の意図を受け止める形で都市計画法改正の検討を進めていた。ところが、肝心の市町村の反応は異なっていた。多くの市町村議会では、都市計画・都市整備を自らの事業ではなく、政府が予算を投入し国家の過大都市防止・地方都市振興策として推進することを強く望む意見が出され、市町村主体の都市計画に異議を唱える姿勢が強く見受けられたのである。⁶⁾

旧植民地や戦地から復員する国民など8000万人の人口を狭隘になった国土、実際にはインフラの未整備な都市で受け止め、不安定な食糧生産力の中で食糧の増産と供給が喫緊の課題に置かれていた中で、莫大な予算と専門の人材のない市町村が、都市計画や実際の都市整備に着手することは困難でもあったといえる。したがって、市町村には自らが都市計画を推進する立場にはなく、国家目的との一致を根拠に復興やインフラ整備、工業誘致を推進すればよいという姿勢が強く示されていた。

朝鮮特需で日本経済が復興を遂げる中で、道路や工業用地、住宅や上下水道など産業並びに

生活基盤の隘路が深刻な状況下にあった大都市圏計画では、首都圏整備法(1956)、近畿圏整備法(1963)、中部圏整備法(1966)が施行され、大都市圏の産業及び生活基盤が設備投資需要等に追従する形で進む。こうして、3大都市圏や既存工業地帯を一体的に連ねた広域連坦型の経済圏・都市圏「東海道メガロポリス」が、旺盛な設備投資と集積利益を求めて3大都市圏に集中する重化学工業関連資本と人口のもと形成されていくこととなる。

占領軍や日米講和後の米国による対日方針が、生産力並びに生活水準の抑制から政治的安定と経済の自由化を目指して自立的成長へと転換する。それを受けて国民所得倍増計画に代表される経済計画でも、大都市圏や既存工業地帯での成長を優先し、その浸透効果によって地方の振興を図る地域政策論(Trickling-Down Effect)が強調される中で、過大都市抑制・地方都市振興の方針を都市計画制度によって実現していくことは、困難を極めたといわなくてはならないであろう。⁷⁾

2-3 「多様な公的主体」による

大規模都市開発のはじまり

高度成長期の都市開発は、地方工業都市の重化学工業開発とともに、大都市圏内郊外へと膨張する生活基盤の整備や大都市と地方都市・工業地帯を結ぶ高速インフラの整備など、活発な社会資本整備需要に追従する形で取り組まれた。

それらは、政府の外郭団体として設立された多数の公的団体を事業主体として大規模かつ迅速に行われたため、効率重視・企業性重視の都市計画的な地域政策といわれてきた。例えば、その代表的事業団体として、日本住宅公団(1955)、日本道路公団(1956)、首都高速道路公団(1959)、阪神高速道路公団(1962)、大阪府企業局(1960)、新宿副都心開発公団(1960)等が設立され、社会資本の供給と運営を担ってきたといえる。

政府や都道府県に代わって大規模な社会資本整備を担ったこれら事業団体は、組織に多数の技術者と民間資金を含む莫大な開発資金を用いて都市化の中でインフラ需要に対応していった。

住宅整備では、千里ニュータウン(1958年-)、高蔵寺ニュータウン(1965年-)、多摩ニュータウン(1965年-)、筑波研究学園都市(1963年-)等が、大都市郊外へと膨張する定住人口の受け皿として着手されていった。

都市間高速道路では、1965年に阪神高速道路が、都市内高速道路では1959年に首都高速道路が開通し、大都市圏内及び太平洋ベルト地帯間の都市間ネットワークが、輸送時間の短縮と輸送費用の削減要求のもとで整備された。さらに、高度成長期の特徴として、東京オリンピック(1964年10月)、大阪万国博覧会(1970年3月-9月)、札幌冬季オリンピック(1972年2月)など国家プロジェクトを梃子にして関連事業の名目で大規模な都市の根幹的施設(インフラストラクチャー)を重点的に整備するために、都市全体の計画を短期間で事業化し実現する方法が導入された。わが国の大都市圏は圏内に新たな市街地を形成し、人口や資本の集中を可能にする都市基盤を形成したのである。

大規模で急速な都市開発が繰り返された結果、都市では住民生活の視点から見て深刻な都市問題が生まれるようになる。都市郊外での無秩序な住宅開発や都市内の民間木造賃貸アパートの密集地域の形成、高速道路や幹線道路による大気汚染・騒音による公害、自動車交通の激増により廃止された路面電車、低層良好な住宅地に対する中高層建物の日照障害、宅地不適地での住宅開発による河川の水害・崖崩れ危険増大など多くの問題があげられる。こうした問題に対して住民運動も活発に展開され、都市計画を政府の事業から市町村の事業へと転換を迫る契機ともなった点こそ、戦後都市計画の転換点といえる。

2-4 過大都市対策の論理と

コミュニティ論の登場

政府は太平洋ベルト地帯構想に対する地方政財界の厳しい批判を受けて、全総など国土計画の基本目標に地域間格差の是正を掲げ、過大都市の抑制と地方経済の振興に着手する。とくに東京を中心とする首都圏、首都圏との2眼レフ

構造をなす関西圏、第3の都市圏である名古屋圏などの膨張抑制策として3つの具体的施策が注目を集めた。

第1は、過大都市抑制の立場に立った地方都市圏育成論である。1960年建設省の広域都市計画構想、自治省の地方基幹都市構想、1962年の新産業都市建設促進法、そして1969年の広域市町村圏構想・地方生活圏構想等は、地方都市の基盤整備や定住条件の整備を通じて、大都市圏への産業や人口の集中抑制をねらった地域政策として着手された。

第2は、都市機能を分散することで過大都市の抑制を図ろうとする首都機能移転論である。その後の地方政財界の首都誘致運動の引き金となる施策である。⁸⁾ 国民所得倍増計画で首都機能移転の「可否を検討する」と述べられてから、首都機能移転論は過大都市抑制と地方振興のための政治戦略に利用されるようになる。結局、本格的な首都機能移転は議論倒れに終わる。しかし、地方政財界にとってこの問題は、単なる政治機能の移設で終わらず、空港や高速道路など高速交通インフラの誘致策、道州制論などの呼び水となっていく。

第3は、巨大都市肯定論・都市再開発整備論である。つまり、過大都市問題とは、都市の規模に対して施設が過小なために起こる問題であり、その解決には大都市化の需要を将来にわたり超える規模の公共施設の供給が必要であるという都市論である。1961年3月、建築家の丹下健三東大教授による「都市計画1960」では、東京の性格を政治・企業・生産・消費・文明・文化の管理中枢であるとし、あらたに1000万都市を東京湾上に建設することで、管理中枢機能が求める需要を十分満たすことができるという提案が示されている。1965年経済同友会が発表した「東京によせる期待と提言—東京再開発の基本方向—」も、東京に関する見方では丹下「都市計画1960」と一致し、全総などの産業地方再配置論と真っ向から対立する都市論を展開したのである。⁹⁾

しかしながら、政府によって過大都市論が活発に論議され施策として実施されようと、それ

らは地域に表出する都市問題でしかない。この根底にある高度経済成長を各種経済計画や国土計画、大都市圏計画の観点からも見直すという判断が下されることはなかった。高度経済成長を前提として首都圏など大都市圏の開発利益を如何にして地方へと分散させるか、そのための受け皿を産業基盤整備や生活基盤整備、人材育成のための教育機関の整備等を通じて進めるか、が地域政策の課題とされていたのである。

そうした中、住民が直面する大気汚染による健康被害や住宅不足など都市問題は深刻さを増していく。それが引き金となって、住民運動による国土計画や都市開発への批判が革新自治体の誕生とも関わって、地域政策に新たな局面を生んだ。シビル・ミニマム論を論拠とする生活権の保障を公準とする生活基盤の充実や生活環境の保全再生策である。¹⁰⁾ ただし、それらは政府が進める都市計画と明確に違った「革新的」都市政策あるいは「革新的」都市計画プロジェクトを生み出したわけではない。その意義は、都市計画を考え進めていく場合の「民主的」視点あるいは「民主的」手続きが意味を持つという点にあったといえる。¹¹⁾

とりわけ1968年都市計画法改正によって、都市計画の決定権限が市町村へ移譲され、住民参加が制度化されると、市町村の中から住民参加を推進して市町村独自の都市計画行政を試みるという形で具体化が進んだ。石田は、その方法を次のように分類する。

第1は、都市計画行政を市町村のコミュニティ計画行政の一環として位置づける動きが多くなったことである。高知市のコミュニティ・カルテを用いた住民参加の地区整備計画の策定などである。第2は、市街地開発事業に際して、「協議会方式」すなわち法制度にはないが行政と住民による任意の「協議会」を設け、実質的に計画を策定していく方法である。第3は、スプロールやミニ開発問題に対する対策である。横浜市等による建築協定の締結などがある。¹²⁾

以上の経験は、シビル・ミニマム型都市計画としての限界を有しながらも、住民自治に立脚した生活環境の改善要求を大きく育てる契機と

なったことは間違いない。その結果として誕生したのが、1980年都市計画法と建築基準法の改正による「地区計画制度」の創設である。同制度の創設は、新基本法体系成立以後、最も重要な都市計画制度改革を意味し、土地利用規制の詳細化・強化を一層進めた制度として高く評価されなくてはならない。具体的には、地区の街路・小公園の計画、建築物の位置・用途・形態等に関する詳細な制限、ある種の土地利用に関する制限を、総合的・統一的に計画する制度である。¹³⁾ その意義と課題は、次のようにまとめることができる。

まず評価できる点としては、地区計画が市町村の策定による都市計画となった点である。1968年都市計画法改正による都市計画決定権限の市町村への移譲をさらに一步進め、都市計画を市町村の業務であるという原則に立ち返らせた点にある。シャープ勧告をはじめ戦後の民主化政策が求めた施策が、戦後35年目にして実現したことになる。これによって、都市計画が住民にとって極めて身近な制度となり、住民生活に最も近接した近隣社会の共同管理能力(コミュニティの自治力)が発揮できる道筋が整えられたといえる。

他方、課題も存在した。地区計画を作らないと土地の開発や建築的利用が出来ないという「必修科目」的計画としては制度化されず、生活しやすい街区をつくりたいという場合に使う「選択科目」的都市計画にとどまってしまったという問題である。「計画なきところ開発なし」の原則が実現しなかったといえる。さらに、地区計画の実現の手段が規制的手法に限定された点である。そのため、計画対象に一定の限界を与え、例えば、小公園のように特定の土地所有者だけに制限がかかるような地区施設を規制的手法で実現することは困難で、計画しにくい制度となったという限界を指摘することができる。¹⁴⁾

結果的に、1981年地区計画施行後、多数の事例が市町村で生まれる。この制度自体は80年代の新自由主義的規制緩和の中で形骸化し、その意義を失っていくが、住民参加によって快適な街区形成が可能であるという自治の萌芽を産業

主義的都市計画が主流の時代に育んだ意義は大きいといえるのではなからうか。

2-5 政府・産業界の投資がつくる「都市」と住民自治の「まち」

1980年代は、都市計画をめぐる政府・産業界の大規模・広域的な民間活力主導型の都市再開発の潮流と、住民の自治的運動による都市保全事業の潮流が対抗し、都市問題をめぐる地域政策の課題と方法が明らかとなる時期である。

政府・産業界による都市開発を象徴するのが、1979年11月の「日本プロジェクト産業協議会」の設立である。同協議会は、経済界が結集し、民間投資による新たな開発市場を都市に結集させるための組織である。同協議会では、巨大な消費市場を持つ大都市圏内に官民共同の巨大プロジェクトを次々と打ち立てた。首都圏では国鉄用地の活用・都心再開発・外郭環状高速道路・東京湾横断道路等が、また関西では関西新空港・関西研究学園都市などの実現が、さらに中部では中部国際空港の建設要求があげられる。都市内の土地利用に関しては、政府与党による市街化調整区域に関する規制緩和の実施、都市計画・建築規制の緩和を建設省に要請し、都市再開発市場の形成を強力に働きかけた。¹⁵⁾

当時の中曽根内閣による都市開発の特徴は、民間活力を投入して都市整備や住宅建設を一層促進する目的で、都市計画・建築規制の緩和と「国公有地」の活用を図るなど、地方自治体の都市開発に過剰なまでの介入を図ろうとした点にある。そのため、土地バブルが東京副都心や郊外住宅地域に波及し、住民の住宅取得を困難にする一方、産業界に対しては東京湾横断道路・首都圏中央連絡道・外郭環状高速道路・首都高速中環状線など従来凍結されていた大規模幹線道路計画を次々と着工させ、赤坂六本木再開発やMM21(横浜みなとみらい21地区)、O B P(大阪ビジネスパーク)など大規模再開発プロジェクトにも着工するなど巨大な建設市場を供給した。¹⁶⁾

1987年の第四次全国総合開発計画を上位計画とする都市再開発は、多極分散型国土を形成す

るための世界都市を東京、大阪、名古屋に誕生させるべく、官民合同の開発主体と民間資金を活用して、90年代以後の大規模再開発を一層推進し、その後の630兆円の公共投資による内需拡大策として大都市圏から地方都市圏へと開発可能性を膨張させたことはよく知られている。

しかし、産業界の建設市場を刺激する開発需要創造型の都市開発・再開発事業は、地価の高騰によって住民の住宅取得を困難にし、市街地の空洞化、スプロール化を加速するなど住民の地域共同生活を困難に陥れた。その結果、開発主義の都市計画行政に強く反対する激しい住民運動を引き起こしたことも既に触れた通りである。重要な点は、その反対運動を通じて、「まちづくり」という運動概念を定着させ、その意味と意義を更新させながら今日へと伝えている点にある。

都市計画への対抗概念とでもいうべき「まちづくり」概念の誕生は、1960年代まで遡る。その歴史は、都市計画の専門家である広原盛明の研究に詳しい。広原は、神戸市真野地区のまちづくり活動の歴史を検証し、1950年代から60年代末に至る都市公害問題を契機に、住民が公害の実態調査、発生源企業に対する改善要求や予防活動、被害者を越えた幅広い地域の住民との学習、他都市住民との交流連携を積み重ね、神戸市の都市計画事業あるいは開発業者の建築活動や市街地開発に反対し、あるべき姿を要請する運動として「まちづくり」概念を生み出してきたことを明らかにしている。¹⁷⁾

三重県四日市では石油化学コンビナートの操業による戦後最大規模の大気汚染が生じ、汚染者負担による公害の撲滅と健康被害の補償、疲弊した都市生活環境の再生に向けた住民主導のまちづくり活動が生まれていく。¹⁸⁾ 静岡県三島市や沼津市では、四日市の公害被害住民との交流や学習を通してコンビナート開発自体の阻止を実現し、住民と行政が一体となって総合計画の策定など自治体行政を生み出していく。¹⁹⁾ まちづくりとは、戦前・戦時・戦後を通じて「計画高権」「計画専権」の思想のもと政府が主導してきた都市計画との「対抗 (conflict)」概念と

して生まれ、都市計画や都市開発など開発行政の進め方や方向性を規定するような力を発揮してきたことを見逃してはならないであろう。

国土計画に依拠した都市計画や産業振興策に依存して地域間格差の是正を目指そうと試みた地方都市の多くは、企業誘致に成功した都市では公害問題に直面し、企業誘致に失敗した都市では人口流出に歯止めをかけられない状況を迎える。革新自治体の台頭の中で地域格差や公害問題は、政府として無視できない地域問題となっていく。自治省のコミュニティ対策要綱 (1971) やそれに基づくモデル・コミュニティ事業、コミュニティ・カルテを使った自治体計画行政への住民参加を通じた特定地区内の詳細な住環境計画は、眼前の地域経済や地域社会の疲弊から住民の目をそらし、住民相互の親睦や「住民自身でできることは住民自身の手で」地域社会を改善していく意義と方法を浸透させることに成功したともいえる。

その後の1980年創設の地区計画制度は、住民のまちづくり活動やコミュニティ計画を持ってしても、決定済みの幹線道路計画など都市計画決定事業を変えることは難しく、政府の都市計画の枠内にとどめられてきた。その意味で、政府の都市計画と住民のまちづくり活動は、「併存 (juxtaposition)」の時期を長く維持してきたといえる。²⁰⁾

都市計画とまちづくりの関係が、「併存」関係が続いていることを象徴したのが1995年の阪神・淡路大震災の復興政策である。多くの都市計画専門家が被災地住民のまちづくり支援に取り組み、住民と共に復興計画を策定し、政府や自治体に都市計画事業を提案する。しかし、都市計画事業の提案は取り上げられることなく、震災復興は行政主導の都市計画事業によって進められ、住民のまちづくり活動もその「枠内で併存」するにとどまったことは記憶に新しい。²¹⁾

住民の暮らしに接近してきたとはいえ、都市計画は依然として経済計画や国土計画を上位計画として着手される都市基盤整備を効率的に誘導する行政計画であり、まちづくりは「都市計画の枠組みの範囲」でのみ許可される住民活動

・コミュニティ活動という実態が続いてきたといえる。

しかし、こうした併存状態の限界を超えようとする取り組みが、まちづくりの新たな主体の誕生によって期待されようとしている。従来のまちづくりは、ある種の領域をともなったコミュニティ空間(小学校区など)の実現が自己目的化し、その圏域内の住民組織や人間関係がそれに付随して形成されるという考え方に陥る傾向が強かった。しかし、都市と農村を結ぶ広域的なまちづくり活動が存在するように、住民の社会関係の広がりに応じて「まちづくり空間」は自由に伸び縮みする。その場合の社会関係は、自治会・町内会など地縁組織を基礎に形成される地縁型住民組織に基づくよりも、活動目的に即して形成されるアソシエーションの関係に大きく影響され形成されてきたといえる。²²⁾

まちづくりは、地縁組織以外にも多様な活動目的をもつ市民活動団体や生活協同組合など広義のNPOの参加を得ることによって、都市計画行政や自治体のコミュニティ行政によって住民に用意された住民参加の枠組みである「コミュニティ空間」づくりにとどまらない、地域固有の生活像の形成と共有をめざす住民自治的な公共活動に向かっていると見える。ここには、都市計画とまちづくりの双方を有機的・総合的に結びつけながら、同時に考えるプロセスがあることも重要である。地域固有の課題を住民と行政が協議し、課題の解決に向けて計画能力を高めようとする市町村と、コミュニティ空間や行政区域を越えて都市と農村が連携して双方の生活・文化・経済問題の改善と解決を図ろうとする都市農村間の住民・NPOの連携が、都市と農村の問題を同時に改善・解決する方法としてのまちづくりを生み出している。

このプロセスには、欧米の持続可能なまちづくりや成長管理のまちづくりの理念、方法そして成果の学習と共有が存在することも確かであり、この経験が市場原理や官僚主義に基づく都市計画論、国土計画を上位計画とする都市計画事業の限界を克服する契機となる可能性も生まれている。²³⁾

注

- 1) 飯沼一省同(1927)『都市計画の理論と法制』良書普及会及び、同(1969)『都市の理念』都市計画法制50年・新法施行記念事業委員会を参照のこと。尚、関一は、この理由として、日本と異なり欧米の地方計画は、都市の膨張を容認せず、大都市そのものの分散立地を促し、地方での都市生活と田園生活の調和を目指していたことを説明する。関一(1936)『都市政策の理論と実際』三省堂
- 2) 石田頼房(2004)『日本近代都市計画の展開』自治体研究社、P145-150
- 3) 飯沼一省(1969)『都市の理念』都市計画法制50年・新法施行記念事業委員会、P2-3
- 4) 石田、前掲書、P145-150
- 5) 石田、同上、P177
- 6) 石田、同上、P192
- 7) 石田、同上、P226-229
- 8) 石田、同上、P230-232
- 9) 丹下健三「大都市開発のビジョン」日本地域開発センター編(1965)『日本の地域開発』東洋経済新報社、P232-238
- 10) 松下圭一(1971)『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、P270-302
- 11) 石田、前掲書、P232
- 12) 石田、P233
- 13) 石田、P264-266
- 14) 石田、P267-269
- 15) 建設省(1983年7月)「規制緩和策による都市再開発の促進方策」に詳しい。また、プロジェクト産業協議会の戦略に関しては(社)日本プロジェクト産業協議会編(1984)「公共的事業分野への民間活力導入方策」(経済企画庁の受託調査研究)を参照。
- 16) 石田、前掲書、P272-276
- 17) 広原盛明編著(2001)『開発主義神戸の思想と経営』日本経済評論社、P36-48。また、広原盛明「まちづくりの歴史とパラダイム転換」広原盛明他(2002)『現代のまちづくりと地域社会の変革』学芸出版社、P81を参照。
- 18) 宮本憲一(1973)『地域開発はこれでよいか』岩波新書、P53-91
- 19) 荒川章二(2009)『豊かさへの渴望』小学館、P147-162
- 20) 石田、前掲書、P330-331
- 21) 広原盛明、「まちづくりの歴史とパラダイム転換」広原盛明他(2002)『現代のまちづくりと地域社会の変革』学芸出版社、P69-75
- 22) 広原、同上、P81
- 23) 広原、同上、P81-83。同様に西堀喜久夫(2008)『現代都市政策と地方財政—都市公営事業からコミュニティ基盤事業への発展—』桜井書店、P229-254

第3章 地域社会学による地域政策論の新たな提起

前章までに見た国土計画や都市計画は、国家

の行政行為という基本的性格をもち、戦前・戦時には植民地政策を推進し、かつ国防国家を構築する目的のもとで実施されてきた。戦後は占領軍の対日政策を国土の隅々にまで浸透させる資源開発や重化学工業政策が柱に置かれる。その後、60年代の高度経済成長期、70年代から80年代初期の低成長期に至る間は、国土計画の基本目標は地域間格差の是正に置かれ、産業界の大規模プロジェクトを投資効果の大きな大都市圏や高速交通網の整備された地方都市圏に誘導する役割を担ってきた。

こうした政府の行政行為を地域に投影する国土計画や都市計画に対して、公害による健康被害や漁場など生産資源を失った生産者、静寂な日常生活を失ってきた住民などが共同で、さらに労働力を求められ都市へ移動しながら人間的生活の機会を得ることのできなかった住民相互が連帯し、国土計画や都市計画に対する厳しい批判と運動を繰り返してきた。

それは政府や産業界の地域独占に向けた対抗という性格をもつ一方で、その過程に地域の自治と自立をめざす主体形成の方法を生み出してきた。地域社会学は、戦後の高度成長期の政府・産業界が主導した地域政策としての国土計画や都市計画、産業政策を批判的に検証する一方で、地域の中に住民や地域の諸団体が共同で地域問題に対峙する住民自治の主体形成と、地域社会の自立をめざす地域政策的方法が確立される必然性を明らかにしようとしてきた。

本章では、地域社会学が試みた戦後日本の地域政策の検証と総括をふり取り、その過程で地域の自治と自立が求められ始めた要因を検討し、地域の自治と自立をめざす新たな地域政策の課題や方法について展望する。

3-1 地域政策がなぜ必要となったのか

社会学者の蓮見音彦は、政府が地域政策を必要とした理由を以下の観点から説明し、政府が地域政策を「政府の政策として揺るがすことのできない必要不可欠な体制維持装置」に位置づけてきたことを論証する。¹⁾

第1は、資本主義の展開過程で深まった地域

的不均等発展が、政府に対して地域政策を強く要請してきた点である。とくに戦後日本の資本主義の発展過程で、農業と工業の発展の不均等が進化し、また工業部門内部でも大企業と中小零細企業との生産力格差が著しく拡大する。資本主義社会でのこうした分化過程の進行を地域社会に投影した時、それぞれの地域の自然的・歴史的條件に規定されつつも、地域間の生産力の不均等発展が明らかになる。この過程を放置した場合、都市の過密化や環境の悪化が深刻な生産や労働の隘路を増幅する。後進地域では生活の困窮や食糧生産力の低下を加速する。その結果、都市や農村で政治の不安を高め、深刻な地域問題となる。この地域問題が中央政府にとって無視できない政治不安となってきたことが、前節までの戦前・戦時・復興過程から高度成長に至る国土計画的諸施策の動機に見出すことができる。

第2は、技術革新や経済成長の帰結としての生産の拡大が、全般的な生活様式の変化をもたらし、「行政裁量による地域政策」を強く要請するようになった点である。農村的生活様式から都市的生活様式への変化は、個人・家庭の生活水準を上昇させ内需の拡大と生産の一層の拡大を生む。それは同時に、個人・家庭の生活の社会化を進め、公共的な補完を拡大し、政府や地方自治体の裁量に左右されながらも、社会的共同消費手段の整備を中心に地域政策を強く要請してきたことを見逃すことはできない。

第3は、地域社会での自治能力の分散化、自治的な問題解決能力の低下が、行政の拡大、中央集権と政策の拡充を要請したことを指摘することができる。工場労働等の需要が高まる中での賃金労働者の増大、生産と消費の分離の進展は、人口の流動化を増大し、地域における住民相互の関係を、「安住を前提とする安定した持続的連帯」ではなく、「次の移動までの期間を過ぎず時限的連帯」に向けてきたといえる。その結果、地域社会の統合は脆弱となり、住民自治の単位として地域社会が問題解決を果たしていく能力を著しく弱めることとなる。

それと同時に、生活水準の向上による私的欲

望の多元化は、家族・地縁団体・職場など定形化された社会集団以外に、親睦的なサークルなど多様な生活拡充集団を分化させる。それが地域的な枠を超えて組織されていくほど、地域的な連帯は相対化され、地域社会の自治能力の分散化を生む。もちろん、多様な集団の組織化が進むことは、それだけ多くの層が組織化され、地域産業おこしの運動やボランティア団体の結成と活動、今日ではNPOなど地縁を超えた自治能力を強めることはある。しかし、高度成長末期までの地域社会では、むしろ自治能力の分散化をもたらす方向が強く認められ、行政の拡大が、中央政府の権限の強化・中央の政策の拡充を通じて行われてきたといえる。

第4は、地域政策の展開が、市町村の行政組織の整備とともに、何よりも行政との連携を強化し、行政を補完しようとする従属的な地域住民組織の充実強化を促してきた点をあげることができる。行政の拡大にともなう要請される行政事務能力の向上は、市町村合併など行政機構の統合を通じて、統治能力の高い行政機構の創出を促し、同時に政府の政策に依拠しながら地域問題の解決を目指す市町村行政を補完する地域住民組織の充実強化も図り、政府の地域政策の能率を高めることに寄与してきたといえる。市町村の組織機構の整備をはかる面でも、また行政機構との連携を深め補完する機能を持つ地域活動団体の地域組織化を高めるという面においても、政府の地域政策は重要な意味を持ってきたといえる。

高度成長期までの地域政策を検証した蓮見は、以上の視点から、政府の地域政策が中央政府はもとより市町村など地方自治体にとって、さらに市町村の補完を果たしてきた地域活動団体にとっても、不可欠な地域政策を確立したことを指摘する。しかしながら、地域社会での様々な矛盾・地域問題の打開が、政府による地域政策の発動や政府の地域政策を補完する自治的活動ではもはや立ち行かなくなると、地域政策をめぐる住民の側に変化が起きる。すなわち、中央集権的な政府の地域政策に依存するのではなく、地方や住民自治組織への権限の移譲を条件とし

た上で、政府の地域政策への参加や社会目標としてのコミュニティ形成に向けた地域自治組織が、地域問題の要因や改善の道を探り、自治の主体を形成するようになる。

3-2 経済的側面から見た地域の自治と自立論

蓮見は、地域の自立が叫ばれた背景として、政府の地域政策のもとで経済的側面から地域の自立を達成することが困難となり、地域社会を崩壊に至らしめる事態が顕著に進んだことを指摘する。政府の国土計画的施策は、工業再配置や公共事業の地方分配等を進める。蓮見は、その過程で、地域の中に「開発と自立との関係」をめぐる従来とは異なる視点が生まれてきたことに着目する。²⁾

既述の通り、戦後復興から高度成長期に至る地方政官財の姿勢は、一貫して占領軍や政府が主導する開発政策に乗じて地域の自立を進めようとするものであった。この期待は、農地解放のもと寄生地主制が撤廃され、土地の流動化と土地利用の自由度が高まるにつれ、過剰労働力の受け皿となる雇用先がなく災害にも脆弱な農山村社会を中心に強く抱かれるようになる。そのため、地方自治体では、労働生産性の低い農林水産業など地場産業の振興以外にも、雇用吸収力と自治体財政の両面から貢献度の高い工業を誘致し、地域の自立を促進させようとする地域政策が政府との調整を通じて求められてきたのである。

しかし、政府間の調整とは別に「開発と自立の関係」を問い直す視点が、同時期に地域社会の中から表出してきたことを見逃してはならない。その基本的視点とは、政府に対して地方の政財界が要請する企業誘致や産業基盤整備を柱とする地域開発政策が、その実施を通じて逆に地域の自立を阻害するというものであった。誘致された企業は、地域の経済循環とは別個に、本社のある東京など大都市圏へと利益を吸収し、本社の意思決定によって地方の設備投資や取引を実現するなど、垂直的企業内分業構造を国土の中に形成してきた。そのため、一定の地域内

における産業連関の形成や雇用条件の向上、自治体の生活環境の改善など、地域の実情を踏まえた地域づくりへの貢献は、極めて低いことが指摘されてきた。

政府の国土計画的施策は、政策内容や方法には産業界・財界の意向が強く反映され、政策対象とされる地域の側の住民要望や地域問題が重視されることが少なくなる。しかし、それに対して、地域レベルから住民や地域団体、市町村が連携し、政策の内容と方法を協議して政策体系を積み上げる場合には、地域の課題や住民の生活の視点が強調されることになる。

つまり地域社会が地域政策の対象で終わらず、地域における多様な主体間の協働による自己統治の場となる。このことは、日本社会全体の産業化や民主化の成熟が進んだという抽象的な意味合いでは説明できず、むしろ、地域社会の内側から多様な統治の主体が「育ってきた」ことを意味しているといえる。³⁾

地域社会学の貢献とは、国家による地域政策の展開過程から、新たに地域の自己統治による地域政策が形成されてきたことを、国土計画や都市計画など政府の地域政策の批判的検証を通じて明らかにしてきた点にある。一定の地域における自己統治は、住民協働による地域共同管理と言い換えられ、今日的には地域ガバナンス(地域の住民協治)であると言い換えられてきたといえる。⁴⁾

3-3 政府の地域政策から地域の地域政策へ

田中重好は、戦前・戦時そして戦後の高度成長期を中心とする従来の地域政策を「国家による地域政策」と表現する。例えば、戦後の全国総合開発計画は政府が開発計画と財源を地方に示し、地方が用意された公共事業補助金等を投資して地域経済を形成する政策であった。政府が政策立案・決定の主体であり、地域は政策対象の「フィールド」であり、政策がもたらす利益の「受益者」に過ぎないという関係が築かれてきたといえる。

しかし、地域の自己統治による地域政策とは、こうした政府主導の地域政策を離れ、地域を政

策立案・決定主体とする。地域は、政策がもたらす利益の一方的受益者から、利益の創出者へと転換することを意味する。そこでは、地域政策の主体は、政府から地域の多様な主体が連携する協働体となり、それが主体性をもちながら地域内外との経済循環を築くことによって「地域による地域政策」が生み出されると指摘する。⁵⁾

もちろんこの論理は、戦後のシャープ勧告に基づく諸提案の柱であった「国家よりも市町村を優先する原則」や高度成長期の革新自治体が唱えたシビルミニマム論とも共通の「手続の革新性」にとどまることも危惧される。地域に影響を及ぼす諸権限や財源は中央が掌握したままで、地域偏在度の高い地方税等の自主財源を中心とする自治体財政をもとに、「地域の創意工夫」で「地域のことは地域で」取り組むことを奨励する論理と変わらないという批判もある。

しかし、市町村合併の推進、地方交付税や補助金の削減など小泉内閣の三位一体改革の一環としての地方分権改革という制約はあるものの、明らかに都道府県や市町村が中央省庁の官僚機構から脱し、地域に目を向けた政策に重心を置き始めたことも確かである。⁶⁾

玉野和志は、この変化を、「税源移譲のないままの権限移譲を受けた市町村や都道府県の側が、交付税や補助金を削減され、厳しい自主財源状態が続き行財政運営の効率化を余儀なくされる中で、合併し地方分権の受け皿をつくり権限移譲を受け始めたことをもって、その権限を活かして唯一残った援軍である市民や住民の側に目を向け始めたという事実」として着目すべきであると指摘する。なぜならば「それが協働とか地域ガバナンスという形で、行政の側から市民や住民に対して積極的に参加を求められている実情といえる。それだからこそ、ガバメントではなく、また行政の都合によるガバナンスでもない、住民自治に基づくガバナンスの追求」に向かう可能性をもつからである。⁷⁾

3-4 地域ガバナンスと地域政策

玉野は、地域ガバナンスを、地域社会に存在する様々な主体が絡み合っ

ることと定義する。それが可能な背景には、NPOなどの専門性も有した多様な住民組織が台頭し、もはや従来までの行政が統治において専門性・公平性を有する必要から特権的な役割を果たすという見方だけでは十分でないという認識がある。

また、1995年の阪神淡路大震災のボランティアの台頭後、行政と市民の「協働」=パートナーシップと呼ばれる政策傾向が顕著になってきた。この政策傾向は、地方自治体のあらゆる政策領域に浸透してきている。それらはすべて、財政の縮減と行政の合理化のつけを住民のボランティアな活動や民間企業の営利活動によって肩代わりさせようとするもので、行政の責任放棄であるという批判もある。⁸⁾

しかし、玉野は、たとえそうであろうと、市民が公的な責任を自治的に受け止める機会が訪れたと考えるべきこと、さらに注目すべきは、交付金削減が避けられないと考えている地方自治体の方が住民と行政の新しい関係のあり方という点ではより抜本的な改革の可能性を実践しているという指摘は、ある程度、的を得ているともいえよう。

ただし、平成の大合併による市町村の削減と財政的逼迫による行政合理化のもと、地域の主体を為す何らかの地域住民組織に権限を委ね、地域政策を実行しようとしたときに問題となるのは、どんな根拠に基づき特定の住民組織に権限を付与できるのかという点である。公的サービスの提供に参加してくれる住民組織は、常に一部の住民や住民組織に過ぎない。公的な権限は、そこに参加していない人々にも行使される。では、行政はどんな正当性の下に一部の人々に公的な権限を認めることができるのか。この問題をいかに解決するかが、住民自治を考える上では極めて重要である。

しかし、今回の分権改革は、このような住民自治の制度的確立、あるいは地域ガバナンスの確立を求めたのではなく、地域ガバナンスとして追求されたにとどまった。注意すべきは、地域ガバナンスであるかぎり、その統合性や正当性を認めるのは、そこに住んでいる住民である。

このことは、地域ガバナンスにあるべき姿や支配的な統治モデルを設定すべきではないということの意味する。この点が、1970年代に住民によるコミュニティの姿を提示しようとした政府のコミュニティ施策との大きな違いであろう。

しかしながら、政府による地域政策では、地域政策の公共性が法律や政府が決定した計画・政策、そして財政的裏付けによって担保されてきた。そのため、地域政策を進める中で、自治体間、あるいは自治体と地域住民の間、住民間の意見や利害対立を調整するときは「国会によって決められた法律」「政府の決定」に基づき行うことで済まされてきたといえる。地域全体にかかわる事柄、直接住民自身の私的権利を制限する事柄、この2種類の事柄に関する地域政策を決定する従来のやり方に共通する点は、公的調整・規制は常に「自分には関係ない」「お上=官の」することであると受けとめ、地域政策の公共性を担保することとは無縁であり得たのである。

ところが、地域ガバナンスによる地域政策では、従来の構図が成り立たず、住民自らが公的調整・規制をする立場に立たされる。つまり、地域政策の公共性を定義し、担保せざるを得なくなるのである。神奈川県真鶴町では、開発過程で土地所有者だけでなく設計者、行政、住民など多様な人々が「真鶴町のまちづくり協定づくり」に参加・協議し、利害対立を調整し、創造的プロセスへの転換をはたしてきた。この調整方式は、政府から自治体への垂直的調整方式から地域内での水平的調整方式へと変化を意味し、法律に基づく政府の命令によって裁断されてきた従来の方式と全く異なる面を持つことになる。政府のリゾート計画に対抗するまちづくり計画を「美の条例」に結実し、地域政策の公共性を担保した事例でもあった。⁹⁾

田中も指摘するとおり、今後の地域政策の策定過程では、その政策の主体が自治会やNPOが主導するのか、行政が主導し自治会やNPOが参加協力するのかという主体のあり方や関係論だけでなく、さらに透明性を保ち民主的な運営を行うという運用の問題をクリアにしながらも、さらに地域で公共性をどう担保するかも住

民自治と協働の地域政策を展開する上で重要な課題となるといえる。

では、地域による地域政策では、その政策の公共性を地域社会内部においてどのようにして担保しすべきなのだろうか。田中は、3つの条件を指摘する。第1は公開性の原則である。その大前提は、政策にかかわる情報の公開である。しかし、単に公開にとどまるのではなく、地域政策が地域の人々にとって「公共性のあるもの」と承認されるには、その政策にかかわる意思決定過程が公開され、そこでの議論と決定にいたる過程が地域住民に了解されることが必要である。第2は参加の原則である。住民と行政との情報共有を前提条件として、政策の意思決定過程への参加の途を開いておくことである。必要とされる情報と決定過程の公開性があるからこそ、決定への市民参加が可能となる。そして参加が公共性を成立させていく。そして、第3は普遍性の原則である。公共性は、法律や条例などの普遍的なルールを形を作ってゆくことによって担保される。その普遍的ルールは、価値観や意見が異なる「他者と共有することのできる、目標や目的を定立するための言語」によって作られていく。¹⁰⁾

動き出した地方分権時代において、政府の地域政策から地域の地域政策へと転換を果たす上で、地域政策の主体であり方法でもある地域ガバナンスは有力な概念といえる。記述の通り、地域ガバナンスは、さまざまな主体・組織が相互の交流のなかから作り上げるものである。それ故に、これまで地域社会のガバナンスを可能にする道具である「地域住民組織」や「ボランティア組織」を研究してきた地域社会学の成果や方法論は、地域政策の新たな展開を展望する上で有効となる。¹¹⁾

注

1) 蓮見音彦「地域政策と地域の自立」蓮見音彦、安原茂(1982)『地域生活の復権』有斐閣、P22-27 新産業都市を素材に同様の視点から地域開発の実態を究明した研究成果として、福武直(1965)『地域開発の構想と現実Ⅰ』『同Ⅱ』『同Ⅲ』東京大学出版会がある。

- 2) 蓮見、同上、P15-16
- 3) 田中重好「地域ガバナンスと地域社会学の技法、概観」玉野和志・三本松政之編(2006)『地域社会学講座3、地域社会のガバナンス』東信堂、P133
- 4) 中田實「都市開発の理念と現実」蓮見音彦、安原茂(1982)『地域生活の復権』有斐閣、P101-103 中田實(1993)『地域共同管理の社会学』東信堂、P4-35
- 5) 田中重好、前掲書、P167-168
- 6) 玉野和志「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」玉野和志・三本松政之編(2006)『地域社会学講座3、地域社会のガバナンス』東信堂、P148-149
- 7) 玉野、同上、P149-151
- 8) 玉野、同上、P153
- 9) 田中重好「地域政策策定過程と公共性担保の技法」玉野和志・三本松政之編(2006)『地域社会学講座3、地域社会のガバナンス』東信堂、P167-168
- 10) 田中、同上、P171-172
- 11) 中田實「コミュニティ政策の到達点と展望」コミュニティ政策学会編(2007)『コミュニティ政策5』東信堂、P83-88

第4章 地域経済学による地域政策論の課題と方法

最後に、本章では、地域経済学の領域から地域政策論が何を課題とし、如何なる方法で地域の政策課題を扱ってきたのかを考察する。経済学の領域では、地域経済学以前に財政学・地方財政論や経済地理学から地域政策の本質規定をめぐる検討や協議が行われてきた。とくに1960年代、財政学者の島恭彦による「資本の投資戦略としての現代地域開発論」による問題提起は、学界に大きな影響を与えてきたといえる。

島の研究は、第1章で扱った日本の戦前・戦時並びに戦後復興期から高度成長初期に至る一連の国土計画の分析を通じて、地域開発の本質と方法を究明したものである。その成果は、経済地理学など他の学問領域からの批判的評価を含めて地域政策の発展に大きく貢献してきたといえる。

そこで、1960年代初頭に島恭彦が提唱した「資本の投資戦略論」にはじまる戦後日本の地域開発論の系譜を検証し、今日の地域経済学の中で地域政策の課題と方法がどのように位置づけられ、新たな課題を包摂しているかを考察する。

4-1 資本の投資戦略と地域的不均等発展

島恭彦は、戦前・戦中期から敗戦直後の混乱、戦後復興期から1960年代初頭までの国土計画・地域開発を通観し、その概念整理を以下のように行っている。はじめに、1950年の国土総合開発法の制定によって本格化した国内後進地域の「特定地域総合開発計画」の特徴に関して言及する。島によれば、日本の地域開発はRegional Resource Development、すなわち1930年代アメリカのTVAを範とする国内後進地域の資源開発政策として捉える。だが、その場合の地域開発は、高度な政治的・戦略的意義を含意し、政策概念が極めて曖昧なまま取り扱われてきたと指摘する。島は、その曖昧さを3点に集約して説明する。

第1点目は、地域開発の「地域」概念が、資本の選択する世界のいたるところの「地域」として捉えることができるという点である。第2点目は、地域開発の計画主体や開発主体が多様であり、多数の都市や農村を含む「地域」では、その主体が地方自治体なのか中央政府なのか不明確であるという点である。さらに第3点目は、地域開発の「開発」概念が曖昧な点である。資本主義的な地域開発の目的は地域経済の「発展」にあるが、地域開発の主体は事実上資本である。そのため、地域開発は資本の政治的判断や経営戦略に規定され、「発展」は事実上地域経済の不均等な発展とならざるを得ず、地域経済に一律の「発展」をもたらすものではない。したがって、地域開発が地域に対し、何をもちたらずかは極めて曖昧である、と指摘する。¹⁾

戦後復興の過程でGHQと経済安定本部（以下、安本と略す）が主導してきた地域開発は、島の指摘する3つの「曖昧さ」を内包しながら、現実には全国の河川上流域の農山村地域や既成工業地帯等の「特定地域」を対象に着手されていた。その過程では、GHQや安本によって、公共投資を呼び水とする拠点的・連鎖的な地域経済の発展の道筋が描かれ国民に示されていた。この地域経済の発展の道筋とは、ある特定地域への集中的な公共投資が民間設備投資を都市の既存集積地域から誘導し、特定地域の地域

産業構造の高度化とともに農林水産物の生産市場の成長を促し、農林水産業や地場産業の発展、地域社会における教育や福祉の充実も図られるといった構図である。

しかし、島は、国民経済的及び国際経済的規模での競争のもとで経済効率と利潤を追求する資本の生産立地を地域開発政策による公共投資によって誘導し地域経済の発展を図ることは、実際には一様に可能となる保証はなく、地域経済の発展を図るとは一般的には言及できない現実を厳しく指摘する。むしろ、地域開発政策は、資本の論理に規定されつつ国民経済の地域的均衡を破壊し、国内的また国際的な地域経済の不均等を作り出していく。この点にこそ、地域開発政策の特徴が存在すると指摘した。

では、国内的・国際的な地域経済の不均等はどのようにつくられるのか。島は、「資本の投資戦略」に基づき、高い投資効率を実現する地域開発によって生じる「資本の地域的集中と外延的膨張」のもとで形成されると指摘する。この場合の地域的集中とは、金融的集中と工業的集中からなる。両者は東京大都市圏では一致する現象であるが、地方の大都市圏や地方工業都市では工業的集中はあっても金融的集中が起こることは相対的に少ないと見なければならない。さらに後進地域の農業地帯では、その両者とも起こることはない。そのため、東京と他の大都市圏、地方工業都市や農山村との間には、地域経済の不均等な成長と経済的な地域間格差が生じることになる。

また、外延的膨張とは、国内の諸地域への工場の分散的立地を含む場合もあるが、正しくは交通輸送条件の発達によって資本の生産市場が拡大し、原料・エネルギー資源・労働力の調達範囲が都市から農村へ、国内から海外へと拡大する現象であることを島は指摘した。この外延的膨張とは資本の支配圏の拡大を意味し、消費市場である大都市圏と生産市場である国内農村地域や国外資源供給地域との発展内容、特に人々の社会的共同消費手段の充足内容に大きな格差をもたらす。このようにして現代の資本主義は国内と国外とを問わず、地域経済の不均等発展

をもたらし、地域間格差を拡大することを指摘した。²⁾

一般的に政府が地域政策を実施する目的は、戦時中であれば工業の地域的分散による防空対策が第一義的な課題であった。ただし、その結果として大都市部と工業の分散立地した農村とでは、「地域格差」（住民一人当たりの平均的な所得水準）がわずかながら解消に向かうこともあり、「体制維持の見地からも看過できなくなる失業問題や労働力の流出問題」が克服される可能性にも期待が寄せられたことも看過できない。政府の地域政策の課題は、地域開発政策によって顕著となった国民経済の不均等発展による「地域格差」を解消することとともに、資本の進出した海外植民地と日本国内との間の格差を解消し、大東亜の体制安定を図ることでもあったのである。

しかしながら、大都市圏の既成工業地域から地方農山村や海外への工場分散は、進出資本による現地労働力や土地・用水等の生産手段を収奪し、地域の中小零細事業者が労働力や土地等の生産手段を用いて操業してきた地場産業や民族的産業などを駆逐し、後進地域の地域経済の自立的発展の萌芽を摘み取ってしまう事態を生み出してきた。同時に、資本内部においても後進地域を地元の労働力と生産手段の地域独占を通じて地域経済の特化を推し進め、他方で大都市に本社業務管理機能を集中することによって企業内垂直的分業構造を強固にしてきた。海外植民地や国内農山村・地方工業地帯で生産を担う地域では、利潤最大化を目的として業務管理機能を発揮する本社が立地する大都市へと利益を吸い上げ、国内外の地域経済の階層構造を固定化してきた。島は、このような大都市中心の資本主義的経済変動の中に国内後進地域や国外の生産市場を巻き込むことによって、資本の収益のみでなく自治体の財政収入や預貯金など財政・金融も大都市へと吸い上げ、大都市に集中する資本に対して後進地域への投資の場所を切り開く新たな動機を与えてきたとも指摘する。他方、後進地域では、新たな生産工場を地域内に持つようになって、進出資本による地元労働

力や生産手段の地域的独占によって、地域経済の自立的発展の道を閉ざし、国際的な経済変動の中で発生する失業多発地帯や衰退産業地帯という地域問題を地域社会内に生みだし、再び政府の福祉的財政支出の対象へと陥る悪循環を招いていることも島は指摘している。

政府による地域政策の課題と方法は、こうした地域問題に直面する後進地域等の住民の生活願望（雇用の機会と所得の均等など）を取り上げることによって、民間投資と公共投資の不均衡から生ずる雇用機会や所得水準の格差に目を向け、生産工場の地方分散立地等にとって必要な範囲内での学校・上下水道・共同住宅など生活基盤の整備を促すなど改良主義的性格をもって取り組まれてきた。これは地域間均衡成長論に基づく政府の改良主義的地域政策でもあったが、他方の政府による地域開発政策の本質は、公共投資も民間投資も含めて「高度の投資効率を実現しようとする資本の投資戦略」に規定されるものであることに大きな特徴があったといえる。³⁾

繰り返しになるが、従来は地域開発政策が国内の地域格差の是正や地域問題の打開を政策課題に位置づけ、公共投資を積極的に行いながら民間投資の誘導を図り、地域経済の発展と地域間の不均衡の是正を目指すことが主張されてきた。しかし、仮に一国内での地域格差が縮小に向かっても、政府や資本が生産市場を求めた後進諸国では、一層の自律的発展の機会を失う地域社会が生まれることになる。島は、戦前・戦中期の日本資本主義や戦後復興過程でのGHQによる協調的特定地域開発の実態を直視し、後進諸国の地域開発と経済発展が、地域的集中と外延的膨張という先進国の資本の国際的運動の下で行われるがゆえに、後進国の農業であれ、工業であれ、国際的な金融支配と投資の対象となって国民経済の自立的発展は妨げられ、資本主義の発展と地域開発の促進は、国際的また国内的な地域経済の不均等発展を拡大することに繋がることを明らかにしてきた。

こうした考察は、1960年代初頭でありながら、現代の多国籍企業立地に対応した地域政策の国

際化の進展と世界的地域経済の不均等発展との関係を説明するに足る島の深い洞察力への評価に繋がる。ただし、資本の投資戦略が今日的には何を意味するものなのか、その結果として現代の地域経済の課題の抽出や地域政策を提起する際にどこまで適用できるのか等を明らかにしなければならないことは論を待たない。

4-2 経済の地域的分業と地域政策

島の地域的不均等発展論は、高度経済成長初期までの日本資本主義の発展過程を分析し、行政区域や国境にとらわれることなく利潤の最大化を実現可能な地域を立地選定する資本の投資戦略に規定された地域開発政策によって、住民の雇用や所得の向上、生活基盤の整備による地域社会の発展が一樣に実現することよりも、むしろ地域経済の不均等な発展と地域間格差がもたらされてきたことを明らかにした。地域経済は「頭脳の中核地域と現場の周辺地域」に区分され、頭脳の中核地域の大都市を司令塔とする垂直的国土構造を形成し、自律性を喪失する地方都市や農山村が増大することを指摘した。⁴⁾

それ故に、地域経済や地域社会の矛盾を克服するには、シャープ勧告が指摘したような国から地方への政策主体の変更論では困難であるとし、あくまで民主的意思決定の可能な中央政府の実現とそれを前提とする地方財政自主権の確立等のもとで、地域の自律的な発展を保障する地域政策が必要不可欠であることを強調している。⁵⁾

ところで、1970年代に入ると、島の地域的不均等発展論にはさまざまな批判も投げかけられる。特に、経済地理学の領域からは、島批判を通じて地域政策の新たな課題と方法の提示が行われる。その最も体系的な指摘が地域構造論を通じて行われた。地域構造論は、経済地理学の方法論的枠組みとして最も体系的な理論と位置づけられる。その体系化を図ったのが経済地理学者の矢田俊文である。

矢田が地域構造論を提唱した背景には、戦後日本の高度経済成長の歪みとして、過疎・過密問題、公害問題などの深刻な地域問題が表出し、

その原因の分析とともに原因者としての政府の政策責任が厳しく問われ、政治問題ともなっていた時期と符合する。緊迫した社会経済情勢を背景に、矢田は、地域問題の発生メカニズムを国民経済の地域的分業体系から説き明かそうとした。⁶⁾

地域構造論が他の地域研究と大きく異なる点に関して、松原宏は地域構造論の要が国民経済的視点からの地域的分業体系の解明にあることを指摘する。国民経済の地域的分業体系に迫る方法として、地域構造論は4つの分野を用意する。第1は産業配置論である。国民経済の再生産構造を担う資本の諸部門・諸機能の配置を解明することで、国民経済の地域的編成としての地域構造・地域的特性を明らかにする方法である。ただし、産業配置の論理では規定できない地域も国民経済には存在する。そこで第2の地域経済論では、資本の産業配置論に基本的に規定されながらも相対的に独自性を有した地域経済の構造を解き明かすことを目的として用意される。この点に関し、矢田は、社会的分業の発展に伴って、「特定の生産部門を一国の特定の地域にしばりつける地域的分業」も発展し、分業化された各地域が、一定の「産業地域」を形成して、産業立地にとまなう財・サービス、所得・資金、労働力等を地域内で循環させ、空間的まとまりをもつ重層的経済圏をつくりあげていくことを説明する。

こうして形成される地域経済は、産業地域間の対立ないし支配・従属関係や経済圏相互の関係、産業地域と経済圏との整合性の問題などを内包する。そのため地域経済論では、地域間の関係や地域内部の経済構造を解明することも重要な課題としてきたことを説明する。

第3は国土利用論である。人々の生活と産業の配置は「立地」という形で様々な「土地に固着」して行われる。つまり地域構造は、国土利用と密接不可分な関係の中で形成される。その場合の土地利用は都市的土地利用と農村的土地利用からなるが、都市的土地利用による過度な工業集積や外部不経済の発生は、住民の健康被害、自然環境や文化資源の破壊、地域共同体の空洞

化、農地・漁場の汚染、耕作放棄や森林放棄による国土崩壊など公害問題や災害問題として表出する。このメカニズムを解明し、公害や災害を引き起こさない国土利用の理念と方法の確立が国土利用論の課題として示された。

以上の資本の産業配置と地域経済、国土利用の矛盾によって地域に内在する生活や産業構造上の課題を究明し課題解明の方策を示す科学が第4の地域政策論として位置づけられた。地域政策論では、現代資本主義のもとでの産業配置の偏倚性とそれに基づく歪んだ地域構造の形成や各種の地域問題に対して、政府や地方自治体がいかなる地域政策によって対応し、結果をもたらしたかを解明し、未解決な課題の解決に向けて最善の方法を確立することを目標とする。

地域構造論の特色は、以上のように産業配置、地域経済、国土利用、地域政策の4つの視角から国民経済の地域構造と地域間の分業構造、それに伴う地域問題を解明し、課題解決の方法を提示することに置かれてきた。⁷⁾

矢田の地域構造論は、資本主義の発展が国民経済の地域分業構造を形成する上で、地域経済が不均等発展することを必然的帰結として捉え、国土利用や地域政策を通して地域構造に内在する地域問題の解明と打開に取り組む必要性を提示したものである。そこには島の問題提起にはなかった国土利用の方向性や地域政策の役割を具体の地域問題を直視しながら提示する積極性があり、時代背景を考えあわせれば評価すべき諸点も多かったと言わなくてはならない。

しかし、第一次石油危機後の低成長期に移り、重化学工業など大手資本の設備投資の停滞と大都市圏や工業都市の人口吸引力が低下するなかで、島の地域的不均等発展論や矢田の地域構造論では積極的に扱われることのなかった視点、つまり地域固有の資源や人材を活かし公害や環境破壊を生まない地域づくりを目指す地域政策論が登場する。それが地域主義論に代表される地域政策論である。

4-3 地域主義論と生命系社会・産業の形成 大都市や地方工業都市での公害問題の深刻化

や過密に伴う都市生活基盤の絶対的不足、地域コミュニティの空洞化が住民生活を不安に陥れるなかで、1970年代後半に入ると、国民的分業関係に規定された地域づくりを脱し、あるがままの自然と共生し地域固有の資源を活かした能動的な地域経済形成を唱える視点が地域政策論に登場するようになる。それが、玉野井芳郎を中心とする地域主義論である。

玉野井によれば、地域主義とは「一定地域の住民が、その地域の風土的個性を背景に、その共同体に対して一体感をもち、地域の行政的・経済的自立性と文化的独立性とを追求すること」である。玉野井は、地域主義を通じて、人間と自然の共生による正常な物質代謝が営まれる社会(=生命重視社会)とそれを支える経済活動や産業を組み合わせた産業構造の確立、さらに生命系社会と共生する産業の担い手として女性の参画と主体形成に基づく地域政策の必要性を説いた。

重森暁は、玉野井の地域主義論の先駆性を、次の2点に求めている。第1は、経済の高度成長を牽引した生産・流通・消費システムである大量生産・大量消費の再生産構造そのものを批判し、生態系やエントロピーといった視点から生産と生活のあり方を問い直した点である。第2は、農林漁業の営まれる地域を人間と自然の交流する「生命系の世界」として重視し、「農工構造」の一体的構築による都市と農村の融合を説いた点である。⁸⁾

丸山真人は、玉野井が地域からの内発的な経済発展を重視して、先の地域主義の定義を次のように言い換えている点を注視する。すなわち、「地域に生きる生活者たちが、その自然、歴史、風土を背景に、その地域社会または地域の共同体に対して一体感をもち、経済的自立性を踏まえて、自らの政治・行政的自立性と文化的独自性を追求する」点である。

この中の経済的自立とは、「閉鎖的な経済自給を指しているのではなく、アウトプットよりもインプットの面で、特に土地と水と労働について地域単位での共同性と自立性を確保し、その限りで市場の制御を企図しようとしている」と

して開放的で能動的な循環型経済構造であることを強調する。また、政治的・行政的自立に関しても「地域住民の自治が強調されている。そこでは政治と行政の連結が示すとおり、政治といっても国レベルの政党政治と混同されてはならない」ともする。⁹⁾

玉野井は、地域主義の思想に基づき開放的ではあるが資本の運動に左右されるだけではない柔軟な人間社会を構想し、自治的地域づくりの体系化を地域政策として試みてきたといえる。その場合、新しい地域共同体と既存の国家や社会組織との関係をめぐっては、「地域共同体をベースとして、そこから国家や社会システムを内的に再編成していく」ことを想定している。そのためにも自治の精神を根底に据えた地域共同体を再生させ、国家から「地域」に権限を移譲し、「小国家の理念」にしたがって地域から国家を再編成していく必要性と可能性を説く。

また、資本と人口が集積集中する大都市に関しては言及がないものの、中小都市に関しては周辺農村地域と結びつくことで「農業・牧畜、林業、漁業・水産業を可能な限りワンセットとしたものを産業構造の基礎に据えることによって成り立つ技術」によって農工結合関係を創り出し、人間都市としての地域主義的再生を図らなければならないという政策方向も提示している。

玉野井の地域主義論の背景にも、1970年代後半に改善と解決が急がれた地域問題が横たわる。例えば、公害による人命の損失や大型公共事業による自然環境の喪失、自然と共生した文化的な生活様式の崩壊、職場や家庭での女性差別、互酬性を失った地域社会、様々な地域問題の発生と費用負担の社会化による地方財政の悪化、急激な過密化と過疎化に伴う社会的共同消費手段の絶対的不足などが挙げられる。こうした問題の解決に政府がほとんど無力な状況の中で、地域主義論は、特に農山漁村地域や地方都市での住民運動による地域づくりの理論的原動力をなし、住民の主体形成とそのもとの地域問題の改善・解決に寄与してきた。

しかしながら、地域主義論では、玉野井が国家から権限の移譲先として扱う「地域」が何を

指しているかが不明確であることにも通じる課題、すなわち、地域社会や地域経済の個性的・自立的発展を保障する上で必要となる共通の社会的諸条件(法的・物的・社会的インフラ)の整備を誰がどのように整備するのかという意識的分析にも欠けるといえる。

さらに、地域資源の活用と地域固有の発展に向けて、それに関心を持たない企業の論理と経済システムを進出に際してどう変更させるのか、大企業や多国籍企業の圧力を如何に規制するかという政策課題に関しては、必要性の言及はあっても、具体的方法に関しては言及もないなど、限界を有していたと言わざるを得ない。¹⁰⁾

地域主義論の成果である住民自治に基づく地域発展の運動論を踏まえながらも、以上の限界を乗り越える地域政策論を提起したのが1970年代から80年代にかけて登場した宮本憲一の内発的発展論である。

4-4 内発的発展論と人間発達型地域づくり

宮本憲一によって提唱された内発的発展論は、全総で指定された新産業都市等を建設するための産業基盤整備優先の公共投資や地域外本社資本の大型分工場誘致による地域開発方式を「外来型地域開発」と呼び、それに対抗する地域政策手法として関心を呼んだ。その内発的発展論は、次の4原則を持つ。

第1の原則は、地域開発が大企業や政府の事業から始まるのではなく、地域の技術・産業・文化を土台に開始される点である。地域の技術・産業・文化を総合的に活かし、地域内市場を主な対象として、地域住民も学習・計画し、事業経営に参画することによって地域の発展を図るという原則である。

第2の原則では、環境保全の枠の中で開発を考えるという視点を重視する。地域開発に際しては、開発以前からの自然を保全・再生し、美しい街並みを保存・修復し、アメニティ(快適性)の実現を最大の目的とする。その結果として、地域の福祉や文化が一層向上することを求める。何よりも、開発が公害などを生み、住民

の人権を侵害することがあってはならず、その意味でも開発地域のあらゆる人々の人権の確立を求めるといった視点が重視される。

第3の原則は、地域産業の開発を特定業種に限定するようなモノカルチャー型にしないという手法を重視する。そのため複雑な産業部門にわたる地域産業連関を実現し、再生産のあらゆる段階で付加価値が生じ、それが地元の事業者や生活者に帰属する仕組みを求めている。

第4の原則は、地域開発に住民参加の制度をつくることを強く求める点である。市町村はまず地元住民の意思を尊重し、住民の参画を得て産業開発計画などを作成し、生産等に関わる資本や土地利用を規制することのできる自治権を持つという分権の視点が重視されている。¹¹⁾

重森暁は、この4原則が「第1原則が、大分県湯布院町や大山町の地域づくりなどを事例とし、大分県の新産業都市開発に対抗する反体制的・反政府的な運動を動機として開始される地域づくりから導かれた視点であること。第2原則が、神戸市真野地区のまちづくりを事例とし、臨海工業地帯を構成する工場の公害への反対運動や環境再生を動機として開始されたことから、公害反対運動や環境保全の住民運動を契機に都市コミュニティ形成の住民活動から生まれた視点であること。第3原則が、金沢市での地元中小企業家による都市型工業の育成、ハイテク工作機械工業への発展、それとともにアメニティや文化、観光産業の育成などを事例とし、農村よりも都市の開発から導かれた視点であること。そして第4原則が、福岡県柳川市の堀割再生、小樽市の小樽運河保存運動、宍道湖・中海干拓淡水化反対運動などを事例とし、住民自治を体現した地域づくり政策から導かれた視点であること」を説明する。¹²⁾

重森は、宮本の内発的発展論の展開が、地域問題の解決を地方の政財界による巨大公共投資や大企業の分工場の誘致に求めるものではなく、地域に内在する諸条件を活かし、地域問題の解決と地域の総合的な発展を主導する原理をもった地域政策であることを評価する。そして、内発的発展論に内在する諸条件を、次の4原則に

よって説明する。

第1は自治の原則である。地域づくりの当初から外部企業の誘致による波及効果に頼るのではなく、まずは地域の資源・技術・資本・人材等の潜在能力を活かすことに政策課題を置くことである。第2は自立の原則である。自治の原則と同様に当初から全国的・国際的市場を相手にするのでなく、まずは地域内の需給や、地域内の分業・協業の発展を重視することである。第3は共同の原則である。個々の経営努力を親企業との系列取引に依存するのではなく、地域内取引の重視や地域産業集積を活かした共同受注・横請け等に結びつけ、地域全体の雇用力や生産力へと高めていくということである。共同の範囲は都市・農村間など地域間の交流・共同へと発展させることも重視する。第4は人間発達原則である。地域産業振興や雇用確保といった経済問題を、保育や教育、医療や福祉、環境や文化などの課題と結びつけて、地域に生活する人々の潜在能力の形成と発現に結びつけていくこと等を含意している。

以上の4原則にたった内発的地域政策の論理は、一面では経済成長優先の外来型開発への批判であり、他面では汎都市化を前提とし有効な産業政策の提起を欠いたシビルミニマム論の弱点を克服しようとするものでもあった。¹³⁾

重森が総括するように、この内発的発展論には、いくつかの批判もある。例えば、①内発的発展論は、日本の農業と農村のおかれている厳しい現状を十分見ていないのではないかと、②かつての農山村振興運動がファシズムによって統合されたように、それは結局上からの国家統合への道を歩むのではないかと、③大企業の行動を抜きに農業や中小企業だけで地域経済の発展を成し遂げられると考えているのではないかと、④農村においては有効であっても、都市での実現は不可能なのではないかと、⑤典型例として提起される地方都市モデル（金沢市）は、地域内の格差構造や大企業の浸透を無視した美化論にすぎないのではないかと、などである。¹⁴⁾

中村剛治郎は、内発的発展論が日本国内のみならず成長著しいアジア諸国において必要性を

高めている現実を踏まえ、国の近代化から経済成長に伴う諸矛盾の地域的表出に対する運動的対抗策として普遍的優位性があることを高く評価する。その一方で、経済のグローバル化のもとで、工業化からポスト工業化・知識経済化への移行が加速する現代的視点から、あらためて内発的発展論がいかなる意義を持つかを再検証していく必要性を強調する。

中村は、内発的発展論の基本的特徴を主体論、目的論、方法論に分け、それぞれの現代的課題を指摘する。例えば、その主体論として「都市の内発的発展を構想する場合、その主体は住民といいおくわけにはいかない。企業を主体として入れる必要がある。『自己増殖する価値』を本質とする資本を、地域共同性の発展に貢献する企業へと導く企業へ、あるいは地域的な協力関係を競争力維持の推進力にしうる企業へと導く地域政治経済学的な論理とメカニズムを構築することが課題になる」とする。その上で「どの都市にも他の地域に本拠をおく企業のブランチ(支店や工場)が進出しているが、内発的発展の主体として、…これらのブランチを排除して、もとの地域住民や地元企業だけを想定すべきか、疑問なしとしない」との指摘は、支店経済が地域経済構造を形成し生産と生活の再生産を規定している地方都市圏や県庁所在都市の発展論を展望する上で不可欠な今日的視点といえる。¹⁵⁾

中村は、さらに今日では内発的発展論が新自由主義的國家の立場から強く望まれ、多国籍企業時代の新自由主義的國家再編の一翼を担う地域政策へと位置づけられ固定化される危険性が内包することも指摘する。1990年代半ば以降、産業空洞化が顕著な地域では、地域経済の危機に直面しながら企業誘致など外来型地域開発や政府の三位一体改革論の影響で依存財源を期待できなくなった地方自治体が、市町村合併による行財政の合理化で「地域の危機」を乗り越える一方、「新たな公共」を担う主体としてNPO法人やコミュニティ・ビジネスなどの市民事業の起業に期待を寄せ、規制緩和や民間委託、指定管理者制度などを通じて営利企業や非営利団

体に公共サービスを任せ、内発的発展を掲げた地域政策を強めている。

したがって、地域からの内発的な取り組みは、多国籍企業立地対応型の国際協調・経済構造調整を重視する國家のもとでは、失業対策や社会的弱者対策、地域経済の空洞化対策を軽視する國家再編を支援する役割すら果たす可能性を内包している。中村は、内発的発展論の現代的到達点を以上のように指摘した上で、地方への工場進出も國家の公共事業や公共サービスも縮小し、國家や経済界が國家の責任による社会改良的地域政策を縮小し、地方自治体やNPO、中小企業による内発的発展を求める今日の時代では、中央集権的福祉國家政策(外来型地域開発とその結果としての垂直的国土構造に規定された地域経済構造)を批判するだけではなく、新自由主義的國家をも超える新しい第3の國家像を展望しうるような内発的発展論と市民運動が求められると総括する。¹⁶⁾

4-5 脱新自由主義的國家の地域政策と新たな地域経済システム論

中村剛治郎は、経済学にとっての地域政策を、地域と地域経済の発展を導く公共政策として捉え、その特徴を1950年の国土総合開発法に基づく戦後の国土計画を検証しながら総括する。その特徴とは、戦後の国土計画が、東京を頭脳(中枢都市)、地方を手足あるいは排泄器官(生産や営業の現場あるいは迷惑施設の立地)、地方中枢・中核都市を両者を媒介する中継器官(支店経済)と位置づけ、機能分担する有機的な垂直的国土構造の構築を推し進めてきた点に求める。従来の国土計画を通じて確立した現代の垂直的国土構造は、独立型企業システムを基本として企業内垂直的分業の全国展開を特徴とする日本の大企業中心の産業システムに対応するものであった。しかも、それは欧米先進諸國へのキャッチアップのための日本独特の効率的な国土戦略に依拠して形成されてきたものであった。¹⁷⁾

日本の多国籍企業は、欧米企業と国際連携を強めつつ、巨大なアジア市場の成長と中国・インドの動向に注目しながらアジア経済圏にお

る地位確立に努めている。他方、輸入拡大は競合する国内産業を衰退させ、農山漁村や地方都市で地域経済が空洞化しつつある。中村は、このような国際的空間統合と国内的空間非統合が表裏の関係で生じる新たな地域的不均衡発展こそが、グローバル経済の時代の空間再編の特徴であることを強調する。

グローバル経済下での国内外に及ぶ地域的不均衡発展という空間再編のもとで、現代の地域政策は、いかなる視点に立ちながら何を課題とし、どのような政策手法をとりうるのだろうか。これは現代の地域経済学の重要な課題の一つといえるが、中村はこの点に関し、戦後日本の地域開発政策を検証した上で3つの課題を抽出しながら地域政策の課題と方法を探る。すなわち、①個々の地域経済の発展をどのように進めるか、②地域間関係＝国土構造をどう考えるか、③地域政策の枠組みをなす基盤的ルールをどう位置づけるか、である。

その上で中村は、日本の地域政策は、上記③の領域にかかわる環境保全計画や土地利用計画、条件不利地域への支援と成長地域の開発規制が、上記の①と②の開発計画の基礎を為すべきことを強調する。つまり、③は①と②の枠組みを為すべきであり、オランダ、ドイツ、イタリア等の計画体系がそうであるとする。したがって、「環境・景観保全計画—土地利用計画—地域開発計画・国土計画」という地域政策システムを確立することが、グローバル経済下の地域政策の方法として重要であることを強調する。¹⁸⁾

しかしながら、グローバル経済下の日本の地域政策は、依然として以下の6つの課題を内包したままであり、この諸課題を克服することこそ、先の地域政策システムを含む地域政治経済システムを確立する上で重要であると中村は指摘する。

第1の課題は、地域政策では開発志向が強く、③と①②の関係を重視する地域政策の枠組みや計画体系の問題意識が極めて弱い点である。日本では、②の国土計画が基本で、国土計画に描かれた政府や経済界の地域開発プロジェクトの下で①の地域計画が策定されてきた歴史を持つ。

この検証・評価と見直しが求められている。

第2の課題は、そのため地域政策では国土計画が絶対的に優位にあり、中央集権的性格が地域政策を貫いている点にある。地域政策は常に成長主義的発想のもとで策定され、大都市圏への産業や社会資本の集中のメリットを重視し、大都市圏（高次機能の集中）を頂点とする垂直的国土構造の構築を前提条件に置き、低次機能を地方分散することによって地方圏の開発を進めるという国土構造・国土計画中心の地域政策が実施されてきた。そのため、地方圏の大部分を占める農山漁村では人口減少と高齢化による地域共同管理の困難・限界集落化を生んでいる。その影響は国外の食糧生産地域への依存による途上国産業のモノカルチャー化や文化・自然の破壊という形で途上国の人々の生活と環境を脅かす事態をも招いている。

第3の課題は、地域政策が政府の補助金や地方債、地方交付税などの財源や許認可権限のもとで、地方自治体を巻き込んでのハードな公共事業中心の開発プロジェクトとして取り組まれてきたことにある。そこでは人々の雇用や地域内での経済循環の形成、さらに新たな地域経済の展望策は描かれることはなかったといわなくてはならない。

第4の課題は、政府の地域政策では情報公開と学習を基礎とする国土計画や地域計画への住民参加が重視されず、実質的に進展していない。国土計画は閣議決定によるため国会審議もない。一般的に行政計画への参加制度や参加の技法は整ったにもかかわらず、国民・住民が地域政策について地域的・全国的な市民組織を育て、専門家集団を抱えて、下からのオルタナティブな計画づくりを進め、政策提案を行い実行していくという政策指向型の運動すら進展してこなかった。

第5の課題は、政策転換の構想力が弱く、持続可能な発展を理念とする地域政策へ転換するという地球規模の視点に立つ大きな構想力を欠いている点である。高齢社会・少子化・低成長・公的支出削減の時代は、経済社会のあり方全体の改革を必至とし、新規開発・都市更新よりも、環境再生・都市再生・地域再生を重視する「生

活領域からの地域政策」への転換が求められているはずである。

第6の課題は、従来の地域政策が国際競争力強化のための国土計画に重点を置き続けてきた弊害をあげなければならない。国土計画はきわめて対米協調的であると同時に経済主義的なアジア市場への関心を色濃くしてきた。国際化時代の地域政策としては、アジアの都市・農村と日本の都市・農村が共生をめざす国際連帯の観点に立った地域政策(国際的地域政策)の確立といった基本原則が求められているということができよう。

4-6 地域内再投資力を形成する地域政策

—その主体と方法—

今後の地域政策を展望するに当たって、中村は、多国籍企業立地対応型の地域政策が抱える6つの諸課題を克服する新たな原則と主体の形成、そして手法の導入による地域政策の革新が不可欠であることを強調する。その先に描かれる地域経済とは、どのようなものなのか。多国籍企業対応型の従来の地域政策の矛盾を今日的に再整理し、地域政策が目標とすべき地域経済構造や再生産構造を現実の地域経済活動に即して明らかにし、地域政策の課題と方法を明示したのが岡田知弘である。

岡田は、地域経済の持続的発展を導く地域政策の目標を、地域内で繰り返し再投資する力＝地域内再投資力の再生産に置く。毎年、まとまった資金を地域内に投資することにより、雇用や原材料・部品・サービスの調達を繰り返され、地域内の労働者や農家、商工業者の「生活と生産」を分離することなくともに維持・拡大できる力が備われば、住民一人ひとりの生活と地域の共同管理能力が地域社会に成り立ち、地域経済の持続的発展が可能となる。

そのための再投資力には、モノを作る技術や技能の質的な力量だけではなく、商品やサービスを販売するマーケティング力も含まれる。重要なことは、中村の指摘する地域政治経済システムの構築を含め、地域経済の持続的発展に向けた再生産構造を形成するためには、多様な業

種業態の事業者がもつ優れた再投資力を見出し、育成すると同時に、それらを担う地域政策の主体を確立することである。

岡田は、前者の再投資主体の中心をまずは民間企業に求める。この企業には、地域外から進出してくる大企業や中小企業の分工場や店舗も入る。これら地域内外の経済主体が投資をすれば、労働力や生産手段が購入される。ただし、それらは地域内から購入される場合もあれば、地域外から調達されることもある。後者の場合には、投資された資金が地域外へと漏出する。その結果、地域の再投資力を高めることにならない。したがって、地域内の経済活動への波及効果を高め持続的な地域社会の発展を促すためには、地域外から進出する民間企業に対しても、できる限り労働力や生産手段の域内調達率を高めるよう求めることが必要となる。域内の労働力や生産手段への投資活動を経て生産された商品やサービスは、域内の消費者・市町村行政・他の民間事業者に販売されたり、域外に販売されて価値を実現する。その実現された価値が、再び利潤や翌年の原材料費として民間企業に、また賃金として家計に、そして税金として市町村に還流する。還流された賃金部分で、住民は生活するための家計支出を行い、地域内で商品やサービスを購入し、大型店等の域外企業からも良質な消費財を購入する。¹⁹⁾ また、フェアトレードを通じて発展途上国の環境保全型商品の生産市場の形成にも貢献する。

しかし、資金循環だけではなく素材面にも着目するならば、地域の自然と共生する農林水産業や、街並み・生活と一体の小規模零細の町工場群、さらには民間非営利の協同組合やNPO、そして市町村や第三セクターも再投資の主体として捉えることが、大都市圏や農山村を含めあらゆる地域経済の再生産構造を構築するためには重要であることを岡田は指摘する。確かに、協同組合、NPO、市町村は「利潤」の獲得を目的とした組織ではない。従って、本来の意味で投資を行っているわけではない。しかし、「利潤」部分を生んではないものの、毎年、地域経済に対して資金循環の起点となる資金を投入

し続ける主体となっており、その意味では「再投資主体」と位置づけることが重要であるとする指摘は、説得力を持つ。²⁰⁾

以上の再投資の主体を地域経済の持続的発展方向へと導くことが、地域政策の目標であるとするれば、その政策主体として中心に位置づける必要があるのが市町村などの地方自治体である。岡田は、地域政策の中心的主体を市町村など地方自治体に求めることは、再投資の対象である地域（地方農山村内の一定地域のみならず大都市の含め）の持続的発展を質的側面から導く上で極めて積極的な意義を持つことを強調する。特に市町村の運営は、住民の主権、自治行為の発揮に基づいて、首長や議会の意思決定と職員の行政サービスによって、行使される。その行政サービスは、自然の保護に加え、自然に人間の手を加えた道路、河川堤防、ダム、農林地、魚礁などの建造環境や物的インフラの形成、さらに教育、医療、衛生、福祉などの社会的インフラの形成に向けられる。また、住民の狭義の生活や生産活動に対しても、補助金や融資、サービス提供という形で行財政が展開される。つまり、市町村の行財政支出は、地域社会の構成要素に直接、間接に作用しており、その意味で地域社会総体の形成主体として能動的な役割を演じている。しかも、それぞれの地域の自然条件、歴史的条件と独自の政策展開などによって、地域の個性をも再生産しているのである。²¹⁾

市町村など地方自治体を中心に政策主体とする地域政策の方法として、地域内産業連関による地域内経済循環の構築を図ることは、地域経済の持続的発展を促す観点からも、きわめて重要な課題であると岡田は指摘する。その構築には、自治体の行財政が決定的に重要な役割を果たすことになる。既述の通り、地域内再投資力の主体には民間企業をはじめ、農林漁家や個人経営の民間企業、さらに営利を目的としない協同組合や地方自治体、公社などが含まれる。これら営利・非営利の経済主体個々の力を強化したり、ネットワーク化を図ることは、地域政策の主体である地方自治体の行財政の役割だからである。

地域外からの進出企業の場合、地域内で得た収益の多くを本社や同一企業グループの企業への所得移転、国や本社所在自治体への納税という形で、域外流出させる傾向が強い。進出企業は、事業を行う地域内において雇用した労働者に対して賃金を支払い、下請企業への支払いや地方自治体への地方税という形で資金を循環させる。しかし、進出企業が海外にシフトしたり、リストラしたりすると、その資金循環はたちどころに縮小・喪失してしまう。経済のグローバル化は、これまで大手資本を中心に垂直的に組織されてきた下請連関が切断される過程を顕在化してきた。そうなると地域内には、優れた技術やノウハウを持ちながらも取引先を失った民間企業などの事業所が多数残されることになる。地域経済の再生と発展を図るためには、取引先を失った民間企業等を生かして、新たなネットワークに組み直すことも求められる。地場産地の場合と同様、地域の企業が相互にネットワークを組み、「横請け関係」を創り出せば、相互取引の中で資金と仕事が回転し、雇用効果や税収効果も高まる。この税収の増加を、市町村が地域内で再投資すれば、地域内再投資力は一層高まることになる。²²⁾

2000年以降、制定の目立つ地方自治体の中小企業振興条例や地域経済振興条例も、都道府県や市町村が中心となって、地域内の再投資主体の投資力を高め、地域経済の再生産構造を強固にし、地域の持続的な発展を促すための地域政策であるということができよう。

注

- 1) 島恭彦 (1963)「地域開発の現代的意義—投資戦略としての地域開発—」島恭彦著作集編集委員会 (1993)『地域論』有斐閣、P234-235
- 2) 島、同上、P246-267
- 3) 島、同上、P250
- 4) 中村剛治郎 (2004)『地域政治経済学』有斐閣、P131-132
- 5) 島恭彦 (1951)「現代地方財政論—危機の地方財政—」島恭彦著作集編集委員会 (1993)『地域論』有斐閣、P8-33
- 6) 矢田俊文 (1982)『産業配置と地域構造』大明堂、P46-69
- 7) 矢田、同上、P226-264、松原宏 (2003)「地域構造国際比較の視点と方法」『先進国経済の地域構造』東京大学出版

- 会、P1-15
- 8) 玉野井芳郎 (1979)『地域主義の思想』農山漁村文化協会、P19-20
 - 9) 丸山真人「広義の経済学の方法—市場原理の相対化に向けて—」丸山真人・柴田徳太郎・杉浦克己編著 (2001)『多元的経済社会の構想』日本評論社、P148-157
 - 10) 重森暁 (2001)『分権社会の政策と財政—地域の世紀へ—』桜井書店、P25
 - 11) 宮本憲一 (2007)『新版・環境経済学』岩波書店、P 318-322
 - 12) 宮本、同上、P316-323、重森による論点の整理は、重森暁、前掲書、P49-50
 - 13) 重森、同上、P48-50
 - 14) 重森、同上、P34-35
 - 15) 中村剛治郎、前掲書、P19
 - 16) 中村、前掲書、P21-24
 - 17) 中村、前掲書、P131-132
 - 18) 中村、前掲書、P135-136
 - 19) 岡田知弘 (2005)『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、P138-139
 - 20) 岡田、同上、P142
 - 21) 岡田、同上、P149-150
 - 22) 岡田、同上、P172-173

おわりに

日本の地域政策に関する研究は、筆者が専門とする地域経済学の領域のみならず、あらゆる社会科学の領域から取り組まれ、その中から優れた理論的研究や実証的研究の成果が生まれている。とくに、1950年に制定された国土総合開発法に基づく全国総合開発計画の数次にわたる実施に関わって、国土開発の対象となる「地域」内の都市や農村の地域問題を扱った都市計画論や地域社会学、「開発」の方法である産業立地や産業基盤など資源再分配・公共投資のあり方に言及した経済地理学や財政学・地方財政論の成果には目を見張るものがある。

本稿では、これまでの膨大な先達による研究成果のうち、本稿の意図である地域政策論の課題と方法に関する論考に限り取り上げ、政府による国土計画や地域開発などの制度・政策の分析・批判的検証とともに、多様な政策主体の誕生と連携に基づく地域政策の形成並びに展開過程を考察し、現代日本の地域政策の課題と方法の所在を明らかにすることに務めてきた。

政府の国土計画・開発政策は、2009年9月の民主党政権誕生後の「官僚主導から政治主導へ」「政府主導から地域主導へ」の合い言葉の下で、大きく見直しを余儀なくされている。特に、政府や経済界が主導しグローバル経済の中で国際分業の一端を担う「アジアの一部」に位置づけられようとしてきた地域では、道州制による都道府県・国の地方部局の解消による新たな州政府の形成、その下での30万人規模以上の基礎自治体へと再編を宣告され、その再編過程を歩み始める矢先であったともいえる。自民党から民主党へと新政権を担う政党が変更するや、この流れは見直しに向かい、「地域主権国家の確立」という新たな目標のもとに、基礎的自治体への権限と財源の移譲を視野に置いた地方自治制度改革が進められようとしている。この潮流が今後本格化した場合、現在の国土形成計画と広域地方計画に掲げられた地域開発プロジェクトの是非を論じるだけではなく、地域の側からの主体的運動論・地域自治形成論の観点から地域の自律的発展の途を探る地域政策論を探究する政策科学の重要性はますます高まるに違いない。本文で言及したように、これまでも、地域の中から自治や協働による自律的発展を追求する政策論は語られてきた。既述の通り、1970年代の革新自治体の政策根拠ともなったシビル・ミニマム論、80年代の「地方の時代」論を象徴する一村一品運動による地域づくり、90年代半ば以降の地方分権改革による行政主導から「新たな公共」との協働による地域政策論などが挙げられる。地域支配的・地域従属的な制度・政策に対する抵抗としての意味を強くもつ「自治や協働の視点」からすると、こうした傾向は奇異に映る面があることも否定できない。それだけに、今後は、地域の外から地方制度的改革、さらにはコミュニティの制度化施策を通じた地域の自律的発展論を唱える政府の地域政策の意図を検証した上で、現代社会において真に意義ある地域の自治と協働の地域政策のあり方を追求することが強く求められているといえる。

本稿は、以上の問題意識に立って、地域政策に関するこれまでの先行研究の検証を通して、

地域政策に求められてきた課題が何であったのか、地域政策をめぐってどのような方法がとられてきたのかを概観してきた。まずは戦前・戦中期に日本本土を離れ中国や台湾、朝鮮半島など植民地から東南アジア諸国にまで地域を拡大させ、戦後は一転して日本全土の地域開発を主導してきたわが国の行政行為としての国土計画について検証を行った。次いで国土計画の政策的・技術的・経験的前提ともなった都市計画、国土計画の批判的検証から地域社会の構造並びに自治と自立の運動を提唱した地域社会学、そして国土計画による地域的不均等発展問題と地域の内発的システム、資本の循環による経済構造の再構築を提唱する地域経済学などを取り上げ、現代の地域政策の新たな課題と方法をめぐる位置について考察した。

多国間協調の重要性和市場開放を重視する地域政策論の強まることが予想される中で、今後の地域政策をめぐる自治と協働の視点の方法と意味をあらためて再検討することは、ますます重要になっている。政権交代により、自民党政府時代の道州制をはじめとする広域地方政府論と都市部中心の効率的な社会資本政策の路線が再検討を余儀なくされているが、長く日本の国土を形成してきた成長主義的地域開発や社会資本政策がどの程度見直されるかは、今後制定が予定されている地域主権型戦略大綱とそれに基づく地方自治制度改革の大要が定まる2010年の夏以降にならなければ想像の域を出ない。

しかしながら、少子高齢化社会の本格的な到来と多国籍企業立地対応型の垂直的国土・都市構造が強力に形成され、人々の生活を揺るがす地域再編が進められるならば、人々の生活と地域社会、地域産業を豊かにする地域循環型の都市経済や農山村経済の構築に向けた地域政策は、地域の側の運動論として喫緊の課題ともなるにちがいないであろう。