

はしがき

地域社会は、高度成長期から連綿と続いた大企業と大型公共事業の誘致に依存する「外来型開発」から脱却し、維持可能で内発的な発展に転換することが求められていた。

今日、経済のグローバル化の進展、三位一体改革や市町村合併による「構造改革」によって、地域経済の空洞化が進み地域格差が拡大している。一方、地域開発政策は、全国総合開発計画から国土形成計画に変更され、地域格差の是正を目指す「地域間の均衡ある発展」という目標を外した。新しい国土形成計画（2015年）では小さな拠点の形成、コンパクトシティの形成や連携中枢都市圏の形成など新たな地域構造の再編を掲げている。そこでは、地方に対して、発展の抽象的な条件だけを掲げる“静態的”で、国の責任や役割を縮小して自治体に自助努力を要請する“自己完結的”な「内発的発展」を求めらるに至っている。こうした地方に内発的な自助努力を求めらる政策は、明治期の内務省主導の「地方改良運動」や昭和恐慌期の「農村経済更生運動」にもみられ共通している。

このため、改めて、国の責任や役割を明確にする内発的発展の地域政策を確立することが求めらるるといえよう。そのためには、高度成長期に推進された外来型開発の批判的実証分析を通して提唱された「内発的発展論」を今日の状況を踏まえて政策論としてさらに発展させ、地域から日本の未来を切り拓くことが求めらる。この課題を実現するためには、国が奨励する“静態的”で“自己完結的”な内発的発展ではなく、発展のプロセスを重視する“動態的”で国の責任や役割を明確にする“補完的”な内発的発展論を展開する必要がある。本書では、こうした課題を明らかにするために2つの理論を提起した。

第1の理論は、動態的な側面に関する地域の「制度・循環・マネジメント」である。

全国の4つの市町村（綾町、諸塚村、梶原町、帯広市）の地域政策の実証研究から導きだした内発的発展の理論と産業連関分析の方法による数量分析をベー

スにして、地域の「制度・循環・マネジメント」の考え方を提起した。

地域は、生活と生産の容器（地域共同社会）であり、マクロ経済とミクロ経済の間にあり、かつ素材と体制の間にある中間システムである。このため、国民経済の論理や、企業や家計の論理に依りつつもそれだけでは解けない領域であり、独自の論理が求められるとともに、それぞれの地域の個性を考慮した政策が求められる。さらに、市場システムに限定するのではなく、公共部門の能動性や環境や文化などを総合する視点も不可欠である。

日本各地の地域は、自然的・地理的・社会的な条件のもとで、多様で固有のありよう（本書では「地域の政治経済制度」と表現している。以下、同様）を確立してきた。そして、先進的な地域では、その固有の政治経済制度のもとで次のような3つの地域循環を重層的に育んできた（「3層の地域循環構造」）。

第1は、6次産業化などの地域内での経済循環である（「地域経済循環」）。

第2は、公共部門による地域経済循環の支援と住民福祉の向上のための支出と投資が、民間部門の活性化と税源涵養につながり、その結果、公共部門に税収をもたらす循環である（「公共・民間循環」）。

第3は、自然環境・アメニティを活用し保全することが、地域社会にエコツーリズムや自然エネルギーなどの新しい社会的な価値をもたらす循環である（「環境・社会循環」）。

これらのうち第2の公共・民間循環と第3の環境・社会循環は、そのプロセスに地域経済循環を含んでおり第1の地域経済循環と共通性がある。

市町村が内発的に発展する条件を獲得するためには、第1に、こうした固有の政治経済制度とそれに根ざす3層の地域循環構造を理論的に把握し、第2に、地域経済循環の実態を地域的産業連関システム（具体的には、第Ⅱ部で4つの市町村の分析から抽出したフードシステム、ウッドシステム、自然エネルギーシステム、エコツーリズムシステム、ケアシステムなど）として把握するとともに、地域産業連関表などの統計資料を活用して数量的に把握し、第3に、地域の政治経済制度と3層の地域循環構造を総合的にマネジメントする地域政策を確立することが課題となる。

第2の理論は、補完的な側面に関する下から（地域から）構築する地域政策論である。

上で述べた市町村段階での内発的発展の地域政策は、市町村段階だけでは限界がある。しかし、それが広域自治体である都道府県段階の地域政策に結合することにより有効性を増す。そして最終的には、それが国の地域政策に結実し、国は地方分権的な行財政制度を確立し、都道府県と市町村の地域政策を支援することにより実効性が高まる。

本書では、このうち、都道府県段階において高度成長期に対照的な地域政策を採用した2つの事例、大分県の拠点開発方式（ヨコの開発）と京都府の根幹的事業方式（タテの開発）を比較分析し、都道府県段階の地域政策として域内の均等発展を目的とする広域機能の活用と、それと有機的に結びついた補完機能と連絡調整機能の一体的運用が地域経済のありようを分かť分水嶺であり、京都府の地域政策が有効であることを明らかにした。

こうした市町村と都道府県、そして国の関係のなかで、下から（地域から）地域政策を構築するあり方は、戦後日本の「シャウプ勧告」や「神戸勧告」、ヨーロッパで本格的な開花期を迎えようとしている「ヨーロッパ地方自治憲章」や「世界地方自治宣言」の基本的な原理となっている「補完性原理」と共通性がある。

本書は、以上のような地域と地域政策をめぐる現状と課題を明らかにするために3部構成とした。

第1部は、本書の背骨となる理論編である。

最初に、地域と地域政策の現状を分析した。地域を取りまく現状は、海外生産比率が1985年のプラザ合意以降上昇し、それとともに国内では都市圏での企業立地が増え、地方圏での立地が減少している。また、行政投資も地方圏では減少傾向にある。さらに、産業別就業者は、2000年までは第1次産業を中心に減少傾向にあったが、21世紀に入ると第1次産業のみならず第2次、第3次産業でも減少傾向がみられる。地方圏におけるこうした民間投資と行政投資、雇用の減少が引き金となって地方圏の都道府県と市町村における就業者の減少を招き、その結果、人口が減少している（第1章）。

したがって、地方圏を取りまく厳しい現状を打開する新しい地域政策が求められている。新しい地域政策は次の2つの側面、すなわち「動的」で「補完的」な側面を有している。「動的」な側面は4つの市町村の事例分析から導

出した結論、「地域の政治経済制度に根ざす3層の地域循環構造の創造とそのマネジメント」である(第2章)。「補完的」な側面は2つの府県の地域政策の比較分析から導出した結論、府県は広域自治体として域内で広域機能を活用し補完機能と連絡調整機能を一体的に機能させることによって域内の市町村の均等発展を創出しようという「下から(地域から)構築する地域政策」である(第3章)。

さらに、この2つの側面は、W.パティと町村是運動の学説検討(第10章、第11章)から得た知見、地域の制度分析や地域経済の数量的把握の意義、および地域政策における補完性原理の意義と重なっている。

以上のことを踏まえて、「静態的で自己完結的な内発的発展論」とは一線を画す「動的で補完的な内発的発展論」をベースとした新しい地域政策の理論を提起した。

第Ⅱ部は、4つの市町村と2つの府県の地域政策の事例を分析した実証編である。

市町村の内発的発展の研究は、1980年代から大分県湯布院町や宮崎県綾町などの農山村部の事例から始まり、その後、金沢など都市部やボローニャなど海外の事例に拡張されてきた。本書では、従来の研究成果を踏まえつつ、2000年代に入り全国の自治体において生まれた2つの動向に着目し分析した。

1つは、小規模自治体の交流と連帯の場である「小さくても輝く自治体フォーラム」に集う自治体の地域づくりである。人口の自然減による新過疎問題が浮上するなかで、地方交付税削減を伴う政府の合併推進政策(平成の大合併)にもかかわらず、合併を選択せず自立の道を歩み始めた福島県矢祭町をはじめ全国の小規模自治体が2003年2月に長野県栄村で「小さくても輝く自治体フォーラム」を開催し、交流と連帯の場を設けた。こうした小規模自治体の事例として宮崎県の綾町と諸塚村、高知県梶原町を取り上げた。

もう1つは、全国の都道府県や市町村における中小企業振興基本条例制定による産業政策である。1963年に制定された中小企業基本法が1999年に抜本的に改正され、その6条で、地方公共団体はその区域の「自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」とされた。これを契機として、全国各地で中小企業振興基本条例制定の動きが活発化したが、この代

表的な事例として帯広・十勝の中小企業振興基本条例を取り上げた。

綾町は、宮崎県宮崎市の西に位置し、人口約7500人、森林面積が約8割を占め、耕地面積は8%、その他13%の土地に住居や公共施設がコンパクトに集中している。森林の44%が国有林であり照葉樹林が保全されている。自治公民館運動による町民の主体的参加のもと、照葉樹林を保全し自然生態系との共生を目指した産業観光（地域的エコツーリズムシステム）、有機農産物を柱とする地域的フードシステムを形成している（第4章）。

諸塚村は、宮崎県の北部、九州山地の中央部にある山村である。1907年に掲げられた「林業立村」の村是のもと、木材、椎茸、畜産、茶の4大産業と交流事業の複合経営を行い、地域的ウッドシステムを中核にその中に地域的フードシステムを包含している。また、木材産地ツアーを起点とした顔の見える地域的エコツーリズムも小規模ながら重要な柱となるなど進化する林業立村である（第5章）。

梶原町は、西日本における家族労働型の林業経営が多い新興林業地である。地域的ウッドシステムを中核とし、今日では、木質ペレットをはじめ小水力発電などの自然エネルギーによるまちづくりを進め、木質バイオマス、風力、太陽光、水力、地熱など地域にある各種の資源をすべて活用して地域的自然エネルギーシステムを形成している（第6章）。

帯広・十勝は、農業の国際化と公共事業の減少が進むなかで、地域経済が衰退し人口が減少するのではないかという危機感が生まれ、中小企業振興基本条例を制定し、中小企業振興と産業振興の一体的な取り組みを開始した。産業振興ビジョンを策定し、小麦等を柱とする地域的フードシステムを中核に地域的ふーどツーリズムシステムと地域的自然エネルギーシステムを統合している（第7章）。

さらに、これらの市町村段階の地域政策に加えて、戦後の高度成長期の地域開発政策の典型となった拠点開発をめぐる対照的な対応をした2つの府県を取り上げた。すなわち、拠点開発方式を取り込み外来型開発を推進した大分県（第8章）と、それにくみせず根幹の事業方式により独自の内発的発展を追求した京都府（第9章）を考察した。それぞれの地域政策を比較検討し、都道府県においては広域機能を軸として補完機能と連絡調整機能が有機的に一体化する

ことが重要であることを明らかにした。

第Ⅲ部は、地域政策に関する学説編である。

本書の地域政策の理論構築のベースとなっている2つの古典的な学説を検討した。まず、W. ペティの『政治算術』と『アイアランドの政治的解剖』を「国家の政治経済制度と3層の国力増進構造」の理論的・数量的把握とする独自の視点で整理し、地域分析への応用の可能性を考察した（第10章）。次いで、明治中期に町村是運動を实践した前田正名の『興業意見』と各地の町村是を対象に、近代工業を移植する道を選択せず、地域の制度分析や地域経済の数量的把握、および市町村→郡→府県→国へと下から（地域から）在来産業の近代化を指向した地域政策の意義を考察した（第11章）。

2017年11月

入谷 貴夫