

# 戦後日本の地域開発政策を振り返る

－地域発展のあり方への教訓と政策的方向性をもとめて－

## はじめに

### 1. なぜ、日本では他国に比べ地域開発が重視されてきたか

- (1) 日本資本主義の急進性と地域格差の顕在化という大枠の存在
- (2) 戦後における経済成長優先という国全体の目標に地方を巻き込む手段として
- (3) 地方にも広がった都市型社会がもたらす問題への対応の必要性から
- (4) 増大する地域格差に対しては、「国土の均衡ある発展」を掲げる政治的配慮の必要性があったため

### 2. 戦後日本の地域開発政策の歩み

- (1) 経済主義と中央集権的性格が開発計画を貫いてきた
- (2) 国土開発政策の前史：国土総合開発法の制定と電源開発
- (3) 拠点開発方式の全総：全国総合開発計画の第1期
- (4) 大規模開発構想の新全総：第2期
- (5) 高度成長見直しの定住圏構想：第3期
- (6) リゾート開発と多極分散型の国土建設：第4期
- (7) 国土計画の終焉と退場：第5期

### 3. 地域開発政策の転換がもとめられる情勢の中で新たに何をどうつくるか

- (1) 国主導型の地域開発政策は限界にきた
- (2) 他方で、新たなかたちの国土の均衡ある発展がもとめられている
- (3) グローバル化の中で、地方（市町村）自立に向けた産業政策が必要とされる
- (4) 新しい地域産業政策の要件  
－明確に総合的な視点を持ったものであること－
- (5) 地方の側においては、産業政策づくりに向けた人材育成が必要となる
- (6) 自治体が公共空間の形成に関する規制権と財源を持つことも必要

### 4. 今後の自治体開発政策の方向性を引き出す

- (1) 戦後地域開発政策の批判から新たな自治体開発政策の方向性を引き出す
- (2) 5つのキーワードによる地域発展方策の方向性の整理
  - ①産業自治（地域の経済的基盤づくりに関する自治）
  - ②教育自治（地域からの人づくりに関する自治）
  - ③空間形成に関する自治（まちづくりの自治）
  - ④財政自治（地域のモノとカネの運用にかかる自治）
  - ⑤市民協働、市民参加による市民自治（地域に関する市民のマネジメント力の発揮）、文化自治（市民の自己表現としての文化創造に関する自由と自治）

# 戦後日本の地域開発政策を振り返る

－地域発展のあり方への教訓と政策的方向性をもとめて－

## はじめに

戦後日本では、全国総合開発計画の改定というかたちをとった地域開発政策が次々と打ち出されてきた。これは地域開発が狙いとなる計画であるから、本来、地方の発展を志向していたはずである。しかし、皮肉なことに、地方の発展を志向するはずの戦後日本の地域開発政策では、一貫して地方や自治の視点が不在であった。

一方、モデルを他に求め得ない成熟化時代の今日では、国全体の発展方向はもとより、地方の発展モデルもよそから与えてもらう状況にはない。地方が自ら責任主体として地域開発の方策を担わなければならない。ここには国の財政的制約も加わって、なおさらの状況になっている。では、その場合に、どういう地域開発方策がもとめられるであろうか。このため、戦後日本の地域開発政策の歴史を振り返り、そこから地域開発の方策に関する教訓を引き出してみる。つまり、ここで行なうことは、単なる戦後地域開発政策の批判でなく、そこから今後のあるべき地域開発方策に関する教訓を引き出す試みである。

## 1. なぜ、日本では他国に比べ地域開発が重視されてきたか

### (1) 日本資本主義の急進性と地域格差の顕在化という大枠の存在

- ・戦後日本の場合、高成長、急成長に伴う地域的なアンバランスや歪みが大きかった
  - ①都市と農村の不均衡、地方の経済的遅れ
  - ②過密・過疎という問題
  - ③とくに、1950年代半ばから現出する大都市と地方の格差問題

### (2) 戦後における経済成長優先という国全体の目標に地方を巻き込む手段として

- ・地域からも経済成長に向かわせるように、国は財政金融政策を総動員した効率的な政府投資により、経済主義を補完させた。たとえば、政府支出は、長く徹底的な公共土木投資中心型であった。一方で、中央政府の補助金政策を通じた地方財政へのコントロールが、高度成長の実現に大きな役割を果たした。
  - ①土地取得費を入れると公共投資は50兆円を超えた  
財政において公共投資が突出する構造は、公共投資と社会保障費を対比させるとはつきりする。たとえば、土地取得費を含む公共投資が50兆円を超えるのに比べ、社会保障費は20兆円（1994年）にとどまっていた。そして、このとき社会保障費が予算に占める構成比で見れば、スウェーデンの半分ほどに過ぎなかった。
  - ②公共投資の50～60%を交通通信手段に集中してきた  
一方、こうした公共投資の突出に代表される政府投資は、投資資源を集中的に動員するという点においては効率性が高かったともいえる。たとえば、それは大都市臨海部の埋め立てによる開発に典型的にあらわれている。

③限られた土地資源を最大限効率的に利用する内容の公共投資

これは、いわゆる集積利益をより発揮させるというタイプの公共投資であった。ただし、過集積がさらに公害問題を深刻化させるという事態も惹き起こすようになった。

- ・経済成長志向が大勢になると、地域問題も経済主義にからめとられる結果となる  
戦後の日本における国土政策は、一言でいえば、経済成長を空間的に展開する産業立地政策として展開されてきた。つまり、大都市と地方の格差も、経済成長の中で解決しようとする。この意味で、国土のあり方を経済成長主義的に決めようとした。しかし、こうした経済成長中心主義の下では、地域経済の矛盾も経済主義的に解決しようとする傾向が強くなる。もっといえば、このようなキャッチアップ型の発展志向をとると、地域問題も経済主義にからめとられてしまう結果になる。ちなみに、戦後において、国民の間に経済主義的な発展志向を定着させる基となったのは、所得倍増計画であった。

(3) 地方にも広がった都市型社会がもたらす問題への対応の必要性から

- ・戦前の農村型社会から都市型社会へ

戦後、1950年代半ばまでには、人口構造、雇用構造共に都市部が農村部のウェイトを上廻るようになる。戦前にあっては、1930年代の時局匡救事業にしろ地域にかかわる政策は農村対策であり、農村問題であった。これが戦後になり、都市型社会が広がるに連れ、地域問題もより一般的な性格を持つようになった。

- ・急速な工業化がもたらす都市と農村の関係の変化

こうして、戦後の地域にかかわる問題の性格は、農村問題から都市問題へと変貌してくる。既成工業地帯への工業の著しい集積が進んだ。これの反面で大都市の過密の弊害や、大都市と地方との格差が意識されるようになる。

- ・高度成長の果実としての都市型社会の一般化と反面での地域格差の現出

戦後日本において、高度成長はその果実として車社会に代表される都市型社会を一般化した。これはもう一面で、地域間における経済的格差を人々に強く意識させることとなった。

(4) 増大する地域格差には、「国土の均衡ある発展」を掲げる政治的な必要があった

- ・立法府においては、地方・田舎を地盤とする政治家が長く多数派を占め、強い影響力を持ってきた。また、地方の人々の間に、経済的な恩典は地方にももたらされるべきとの感情が根強くあった。したがって、「国土の均衡ある発展」は大義名分となった。

- ・こうした大義名分と地方の側の実利は、官僚主導の全国的な開発構想・ビジョンを社会全体としても受け入れやすくした。あるいは、そうしたことを支える政治経済的な土壌になっていった。

## 2. 戦後日本の地域開発政策の歩み

戦後の地域開発政策は、謳い文句の違いはあれ、その時の状況に応じた経済発展のため、どのように国土資源を動員するかということでは一貫していたといえる。

### (1) 経済主義と中央集権的性格が開発計画を貫いてきた

- ・たとえば、地域開発政策の中心は、産業の基盤となるインフラストラクチャーの整備であった。したがって、これは地域開発政策とはいえ、同時に国が主導する産業開発政策としての側面も色濃かった。
- ・こうして日本の地域開発政策はたしかに地域に関わる問題を対象とするが、地域の発意や主導性、独自性の尊重というよりも、むしろ中央集権的な性格あるいは中央指令的な性格が強いことで特徴づけられることになる。もっといえば、地域開発のための国土計画というより、国主導の大型事業に関する投資計画といってよいものであった。したがって、こうした地域開発政策に自治の視点は入り込む余地がなかった。

### (2) 国土開発政策の前史：国土総合開発法の制定と電源開発

- ・1950年、国土総合開発法の制定、これはその後展開される国土開発政策の前史となった。
- ・この時期の国土開発においては、戦後復興に要するエネルギー資源の確保が大きな問題であった。そして、そのエネルギー資源は水力発電によりまかなおうとした。ここには、「生産活動に欠かすことのできないエネルギーを地域開発の主役とする」という考え方があった。これは戦争直後の復興方式であった傾斜生産方式とつながってゆく。ともかく、そこでは復興の主たるターゲットは、主要電力会社におかれた。したがって、これに連動して開発の中心地域も実質的に4大工業地域に絞られることになった。
- ・一方、水力発電の供給は基本的にダム建設によって行われた。これは多目的ダムを謳い文句にした。ところが、多目的ダムとはいっても、TVAのように総合的な政策がとられることはなかった。その多目的性のもっぱら発電に関連した利水のみ偏っており、すこぶる不十分なものであった。
- ・要するに、電源開発中心の国土開発は、経済主義的・産業振興的な性格がきわめて強かった。たとえば、大都市における工場向けとなる大口電力の料金は、当時の西ドイツの3分の1という安い価格に抑えられた。これと対照的なのはTVAである。TVAにおいては、電力供給地域の民生用電力料金を全国平均の半分以下にした。つまり、TVAでは、民生用の電力料金を下げることにより、これが吸引力となつての工場誘致や農村生活の電化の実現という方向を狙ったのである。
- ・この頃の国土総合開発を今日と関係づけていえば、現代の日本における公共事業の問

題性と結びつけることもできる。つまり、今日の公共事業の問題性の原型は、こうしたダム開発に代表される公共事業計画にあるというのである。たしかに、今日ではダム建設に関し、とりわけ環境的な面からの問題性が多く指摘される場所である。

(3) 拠点開発方式の全総：全国総合開発計画の第1期

- ・1962年（第一次）全国総合開発計画（1962年から1968年の6年間）の策定  
これは国土の均衡ある発展を目標として、工業の地方分散を図ろうとするものであった。そこで、重点的な開発地域を決め、投資効率を高めるための方策となるものがいわゆる「拠点開発方式」であった。さらに、これの具体的方策が新産業都市と工業整備特別地域の指定であった。これらは、激しい陳情合戦の末に、15個所の新産業都市と6個所の工業整備特別地域が指定された。
- ・拠点開発方式  
全総は、重点地区を指定した開発であり、重化学工業中心のコンビナート開発に力点があった。ここには、大都市圏に形成されていた素材供給型重化学工業のコンビナートを地方に分散させるという狙いもあった。つまり、政府はこれにより、地域開発と大都市・地方間の経済的格差の是正という課題について同時的な解決を図ろうとしたのである。
- ・この開発計画における振興のターゲットとなる産業は、重厚長大型の重化学工業であった。それはまた、この開発計画がそれまでに一定の復興をなし遂げたエネルギー産業を基盤にするということでもあった。
- ・全国総合開発計画策定の背景を時代的な面からみると、高度成長の中期あるいはその真っ盛りの時期であり、そして固定為替相場制、封鎖的経済体制下の時期であった。この時期、対外的な関係では貿易の自由化が1961年に行われ、資本の自由化も1966年に行われた。つまり、この後日本経済は、それまでの封鎖的経済体制から開放体制に入りつつあった。それに伴い、産業力強化の掛け声が官民あわせて日増しに高まるという情勢であった。
- ・地方の側からみると、全総の時期における出来事としては、新産都市指定獲得競争に関する狂奔ぶりが記憶にとどめられるべきことだった。ここには、これ以後の地域開発における中央と地方の関係をよく象徴する構図があった。つまり、当時はおしなべて地域開発に対する夢と期待が大きかった。ところが、これ以後の現実はといえば、地方の側の「見果てぬ夢」がいつもこわされるというパターンを繰り返すことになったのである。
- ・一方、こうした流れから外れ、独自の行き方をとる少数の地域があった。これらは、いずれもきわめて交通条件の悪い、辺境といえるようなまち・むらであった。こうした地域を北からあげると、北海道の池田町、岩手県の沢内村、大分県の大山町、湯布

院町などである。これらは、まちづくり・むらづくりの取り組み開始時期においては若干の差がある。しかし、これらは国全体が高度成長路線に向かう中、いずれもそれと違った方向の地域発展を模索したことで共通する。もっとも、これらの地域は経済的条件で厳しかった。それゆえ、高度成長路線に乗ろうにも乗れなかったという側面はある。それにしても、これらの地域の取り組みが評価できる点は、一面で経済的な成果の追求を視野に入れつつも、狭い経済主義に陥ることなく、創造的なかたちで自前の地域発展を成し遂げてきたところにある。

#### (4) 大規模開発構想の新全総：第2期

- ・ 1969年 新全国総合開発計画（1969年から1976年の7年間）の策定
- ・ この計画では大規模開発プロジェクトが打ち出され、これにより日本経済と地域の国際化、情報化、技術革新への対応を狙った。これは基本的に高度経済成長を背景にした計画であるが、政府はこの計画でもって、人口、産業が大都市に集中することの是正も図ろうとした。新全総で謳うところでは、土地利用の偏在化を是正するため、全国土に開発可能性を拡大すれば、国土利用の均衡化も図られるということであった。
- ・ 新全総（二全総）の大規模開発構想においては、大きく日本全体を3つに分ける。それは、中枢管理機能を集中させる中央地帯、産業や観光の機能を集中させる北東と南西の2地帯からなる3つの区割りである。そして、この3地帯を新幹線、高速道路、空港あるいはマイクロウェーブ波などの大量輸送・高速通信網により結びつけるという構想であった。
- ・ 開発予定であった大拠点、苫小牧、むつ小川原、周南と志布志であった。この開発構想は、その後におけるオイルショックの発生という事態もあって挫折することになった。しかし、その後の開発拠点地域の現実に照らすと、この計画がいかにか地域の実態に合わず、杜撰なものであったかよくわかる。たとえば、苫小牧では農民が売った土地は遊休地になっただけであり、むつ小川原では石油貯蔵基地と核燃料廃棄物処理場としての利用のみ、という惨憺たる有様であったからである。
- ・ 新全総をとりまく時代環境としては、国際通貨体制の変動相場制への移行ということがあった。つまり、1971年のニクソンショックにより、国際通貨体制はそれまでのドル本位制＝固定為替相場制から変動相場制に移っていた。これにより、国際経済面での不安定性が増していた。さらに、1973年にはオイルショックの勃発により、世界の原油供給構造も一変した。これはエネルギー価格を大きく上昇させると共に、地球規模で環境問題の重要性を大きくクローズアップさせる出来事になっていった。
- ・ 新全総の対象となった時期は、高度成長期でも後期にあたる時期であった。このころとくに大都市においては、高度成長のひずみや矛盾が集中していた。このため、地域の視点に立って、それらを是正しようとする取り組みが出てきた。たとえば、横浜市

や神戸市におけるとりくみなどである。これらは高度成長の矛盾が集積する大都市において、過度に経済主義的・企業主義的な開発は抑制・制御しつつ、もう一方で政府主導の地域開発とは異なる自前の開発路線を打ち出していったものと評価できる。

(5) 高度成長見直しの定住圏構想：第3期

- ・1977年 第三次全国総合開発計画(1977年から1986年の9年間持続したことになる)
- ・三全総は、二全総が打ち出した大規模開発構想の失敗とオイルショック後における資源エネルギー面からの制約という情勢も踏まえ、それまでの経済優先の産業開発路線から一定の転換を打ち出した。それは、福祉や歴史的文化、そして生活者を視野に入れた定住圏構想(人間居住の総合的環境の整備)という方向性のことである。(ここでは、生活者というとらえ方の登場に注意せよ)。
- ・定住圏構想には、生活者の発想や定住圏域の設定を河川の流域に即して行うなど、注目される発想があった。しかし、この計画の産業開発部分は基本的に新全総(二全総)を受けついでおり、この点で不徹底、中途半端な構想といわれる。また、定住圏構想の実質となる部分も欠いており、44のモデル定住圏は選定したものの、新全総における新産業都市指定ほどの話題を呼ぶこともなかった。こうして、三全総はそこにおいて狙う雇用増大が進まぬうちに、計画と現実に大きな乖離がみられるようになり、次の四全総と交代することになる。
- ・三全総＝定住圏構想を取りまく環境的な点からいえば、当時は、1973年、1977年の第一次、第二次オイルショックの勃発を受け、それまでの高度成長への反省が喧伝される時期であった。成長率的にも高度成長から中成長期へ入った鎮静期的な時代といえる。
- ・この頃1976年には、神奈川県の大井町市長が「地方の時代」という提唱をした。その後、神奈川県においては、この主旨は神奈川県の総合開発の基本コンセプトである頭脳センター構想に結実していった。こうした流れからすると、この頭脳センター構想は都道府県段階における独自の産業政策の嚆矢であるといえ、また地方の側において三全総の理念を独自に消化し、実践していった例としても評価できよう。

(6) リゾート開発と多極分散型の国土建設：第4期

- ・1987年 第四次全国総合開発計画の策定。この第四次全国総合開発計画は、形式的には1987年から1997年までの11年間で計画存続期間となった。
- ・この計画の背景的特徴としては、バブルの発生と東京一極集中や、地価高騰をあげねばならない。こうした中で、四全総は東京圏への過度の機能集中を避けるため、国土全体で機能分担を図る多極分散型の国土建設という方向を打ち出した。しかし、この四全総の謳い文句と裏腹に、実際は途方もない規模でのリゾート開発が進行した。こ

の点からいえば、この計画はまさに「バブル経済のあおり」で特徴づけられる開発計画であった。

- ・より詳しくいえば、四全総は1985年のプラザ合意後の円高情勢を受けるものだった。たとえば、1986年には内需拡大をもとめる外圧に応えるかたちでいわゆる前川レポートが出された。つまり、この頃の情勢は、円高と恒常的な輸出黒字状況から内需拡大を求める外圧が高まり、そこからまさにバブル経済へ突入する状況にあった。四全総はこうした時期を背景にしていた。一方、地域産業や地域の立場からすると、四全総の時期は円高を契機として日本産業のアジア進出が本格的に加速化する時期でもあった。
- ・四全総におけるリゾート開発は、内需拡大を民間活動で担うための大きな柱であった。ちなみに、地域問題に絡んでのもう一つの内需拡大の柱は、東京再開発や関西新空港建設に見られる大型プロジェクトであった。それはともかく、四全総におけるリゾート開発を法的に裏づけたのがリゾート法（1987年）である。これは、バブル経済下の日本をリゾート開発に狂奔する「リゾート列島」と仮す役割をした。実際、リゾート法が発表されると、各県はこぞって地域指定獲得に名乗りを上げたのである。そして、実に40もの地域（国土の20%）がリゾート地域として指定されることになった。別紙「各県のリゾート構想区域図」参照（佐藤誠『リゾート列島』岩波書店1990年）。
- ・バブル経済の崩壊後、今日に至るまで多くの問題が未解決のまま残ることになった。とりわけ、不良債権処理に伴う金融機関の危機の到来や、長引く不況的現象と企業経営の困難化が大きな問題となっている。そしてまた、リゾート開発も多くの問題を後に残している。ここでは、その代表的な問題をゴルフ場開発に伴う問題に絞り、その今日に及ぼす影響から見ていこう。
- ・ゴルフ場はリゾート開発において必ずつきものとなる施設であった。そこで、バブル経済下の狂熱に煽られて、途方もない数のゴルフ場造成が計画されるようになった。すなわち、当時2000近くあったゴルフ場に加えて、さらに1000近くのゴルフ場が計画された。この面積は、実に東京都の面積に匹敵するものだった。
- ・ゴルフ場開発に関する主要な経済問題としては、ゴルフ場経営の悪化に伴い、ゴルフ場資産の含み損が急速に拡大していったことをまずあげねばならない。たとえば、2002年3月期決算においてゴルフ場を所有する上場企業56社の含み損をみると、6,000億円に達していた。（日本経済新聞02年8月30日付記事「ゴルフ場含み損6,000億円」）。
- ・さらにゴルフ場開発に関する問題としては、やや局部的で個別的な問題となるが、その割に広い範囲に影響を持つものとしてゴルフ会員権の問題がある。すなわち、企業会計への時価主義の適用に伴い、ゴルフ会員権という金融商品の主流と縁遠い商品にも評価損の計上という問題が出てきた（2000年9月中間決算より）。ところが、これ

の評価損の計上は、2001年段階で900億円にとどまっており、ゴルフ会員権総額の約11兆円という額やその値下がり率からすると、きわめて不十分な評価損計上額としか言いようがない。なお、このゴルフ会員権の時価評価では、会計実務的にも解決すべき問題がいくつか未解決のまま放置されている状況にある。

- ・四全総がカバーするこの時期、1980年代後半には、先のように東京一極集中問題、あるいはその裏返しとしての地価高騰問題が現出した。そして、この地ならし役をしたのが、美濃部革新都政に代わった鈴木都政における都市開発に関する規制緩和策であり、中曽根内閣におけるアーバンルネサンス（1983年）による規制緩和策であった。鈴木都政は、マイタウン構想（1982年）により、23区内の建物の高層化容認と1種専用住宅地をすべて第2種に切りかえる方針を打ち出した。これは以後の23区内における再開発ラッシュの引き金を引くことになった。一方、中曽根内閣のアーバンルネサンス（都市復興）構想では、建築規制の撤廃と、国鉄用地の利用、民間の力を利用した開発方式の導入などを打ち出し、大都市における巨大開発の推進にお墨付きを与えた。これは具体的には、東京湾横断道路、臨海副都心開発、幕張新都市開発などウォーターフロント開発絡みの巨大プロジェクトで代表されるものであるが、以後においてこうした巨大開発プロジェクトが大都市に立ち並ぶことになる。

#### （7）国土計画の終焉と退場：第5期

- ・1998年 21世紀の国土のランドデザイン（五全総）の策定
- ・五全総にあたる国の開発計画は、それまでの全国総合開発計画という名称（看板）を下ろし、21世紀の国土のランドデザインと呼ばれるものになった。ここに、中央指令型の開発計画と結びつく国土計画は、ほぼ終幕を迎えることになった。さらに、2005年3月には、全国総合開発計画の根拠法であった国土総合開発法が実質的に廃止され、従来型の国土開発計画＝全総は法的根拠の面からも終焉をみた。
- ・「国土計画・全国開発計画の時代」を終わらせた理由
  - ①バブル経済の崩壊と四全総（最後の総合開発計画）、とくにリゾート開発の失敗
  - ②政府財政の危機と地域開発への源資の枯渇
  - ③キャッチアップ目標の消失
  - ④地域の抱える課題が中央指令型の地域開発では解けないという認識の広まり  
これはより詳しくいえば、次のようなことである。
    - ア．東京一極集中とその裏返しとしての大都市圏対地方圏の格差の増大問題
    - イ．グローバル競争と地域産業の空洞化が進行する中で、地域経済をどう強化したらよいのかという問題の現出
    - ウ．急激に進む「少子高齢化」や「IT革命」に対して、それぞれの地域が柔軟かつ適切に対応するにはどうすればよいのかという問題の現出
    - エ．環境問題という地球規模の問題を具体的・現実的に解決するため、足下からの環境保全や循環社会の構築が要請される。それはどのようにして行えばよいの

か。暮らしの場である地域や都市では、どのような対応をとるべきなのかが問われてくる

- ・一方、90年代の地域にかかわる動きとしては、比較的若手の知事に率いられて独立型、あるいは自前路線による地域発展の方向を辿る地域がいくつか現れるようになってきたこともあげられる。これは北からあげると、宮城県、長野県、三重県、鳥取県、高知県等々である。このように、地方においても柔軟に新しい方向を探る動きがいくつか共通して出てきた背景を非常に大きくいえば、高齢化社会への移行ということがあろう。つまり、人口の高齢化が一定比率を超えると、中央政府と地方の関係もドラスティックにかかわらざるを得なくなる。あるいは、中央政府より地方政府、とくに基礎自治体のウェイトが高まらざるを得なくなるということである。現在、県レベルでいくつかの新機軸を行う地域が出てきているのも、大きくいえば、こうした流れの前触れとしての意味合いがあるといつてよいのかも知れない。

### 3. 地域開発政策の転換がもとめられる情勢の中で新たに何をどうつくるか

このように、戦後日本の地域開発政策は、すでにその役割を終えたという状況にある。では、そうした情勢の中で、地方はどうすればよいのか。自前の発展に向かうには、何をどうすればよいのだろうか。そこで、今日の時代状況と地域開発政策の転換を促す近年の動きや背景についてもう少し見ておき、さらには国主導の地域開発政策に換えて何をどう対置すればよいのか検討していこう。

#### (1) 国主導型の地域開発政策は限界にきた

- ・戦後日本の地域開発政策は中央指令型の計画であり、またほぼ一貫して産業開発に力点を置いてきた。これは今日の時代状況には適合しないものとなってしまった。つまり、そうした国主導型の地域開発政策は、高度成長期で国全体が経済成長という単一目標で合意できた時期ならまだしも、成熟経済下で価値観が多様化した今日ではもはやそぐわないものとなった。しかも、グローバル化の影響が地域にも直接的に及び出し、知識情報化社会の色合いを強めつつある中では、旧来の中央による財政散布型の公共事業を無力にしていた。こうして、地域開発政策の根本的なつくり直しが求められるようになってきた。
- ・では、それがどういうものかといえば、国主導型・中央指令型の地域開発政策ではなく、地方の創意と工夫による自前の地域開発政策、とりわけ自前の産業政策づくりが焦点となる。

#### (2) 他方で、新たなかたちの国土の均衡ある発展がもとめられている

- ・上のように、国主導型で経済成長に価値を置く地域開発政策は、たしかに限界にきている。しかし、今日においても、中央政府による地方を視野に入れた統一的な基盤整

備策が全く必要ないかといえ、そうではない。たとえば、今日の知識情報社会においてこそ、たとえいかなる地域に住んでいようとも、「健康で文化的に生きぬく」ことができるような基盤条件を整備してゆく必要性が減るわけではない。むしろ、大きくなっている。これは、2004年に起きた新潟中越地震からの復興という問題を思えば、容易に理解できよう。

- ・こうしたことは、今日においても中央政府の重要な責務となる。つまり、旧来の開発主義に偏する国土開発政策とは違う新たな国土保全策が必要なことも、もう一方で浮かび上がってきた。実際、2004年には新潟中越地震だけでなく、台風による水害などもあり、大きな災害が連続して起こった。地球温暖化による異常気象が懸念される中での相次ぐ大災害は、多くの人びとに戦後の国土構造がいかに脆くなっているかあらためて認識させる機会となった。そして、国土保全に重点を置いた新たな防災型の開発政策が必要なこともはっきりと示した。これは、日本の国土が複雑微妙な構造を持つことや、地球環境保全が最重要課題として求められる時代であることを考えればなおさらである。

- ・ともあれ、こうした防災面からの国土保全投資の必要性や、自然生態系の維持、環境保全面からの国土管理の必要性、さらには生態系産業としての農林漁業の保護と自然環境に関する規制措置の必要性、条件不利地域に居住する者に関するハンディキャップ政策の必要性などが強く意識されるようになってきている。そして、これらをまとめると、国民生活の多様性に配慮し、その上での質的发展に重点を置く。こうした意味での新たなかたちの「国土の均衡ある発展」がもとめられているとあってよからう。

### (3) グローバル化の中で、地方（とくに市町村）自立に向けた産業政策が必要とされる

- ・今日、産業開発政策的な国土計画や国土開発政策の役割はすでに終わった。一方、上で述べたように、今日でも地域において政府が果たすべき役割は依然としてある。こうしたことは認めつつも、グローバル化による競争圧力を考慮すれば、各地域において地域の自立を経済面から支える地域産業政策の構築がむしろ急務になっている。このことにより多く目を向けるべき情勢とあってよい。たとえば、グローバル化による地域産業の海外進出、地域経済の空洞化という事態発生の中で、地域経済存立の基盤が危うくなっている。こうしたことである。したがって、今日は、地域自立に向けた産業政策を地域から打ち立てることが強く要請される時代に入っている。

### (4) 新しい地域産業政策の要件

－明確に総合的な視点を持ったものであること－

- ・そこで、まず新しい地域産業政策の中身は、明確に総合的な視点を持ったものであることが望まれる。なぜなら、それは旧来のような国からの中央指令的な地域開発に頼るものではなく、地域の暮らし・生活に密着した産業振興でなければならないからである。つまり、今日の産業振興は、地域の暮らし・生活から発して、その高度化を視野に入れたものでなければならず、このことが自ずと政策の総合性を要求してくるの

である。

- ・こうした意味での総合性には、産業振興といっても単なるハイテク産業の振興だけにとどまらない、より広い政策ターゲットを狙うべきという意味の総合性も入ってくる。すなわち、そこでは単に在来型工業の高度化（これは地域の在来型工業に情報技術を入れ込んで、生産と経営プロセスの全般に渡る変革を促し、21世紀型工業に変えるということを意味する）だけでなく、いま地域にある農業、商業、サービス業も高度化の対象に含まれねばならない。（これは、地域の産業構造を21世紀型産業構造に適合したものにしていくには、産業構造の全般がソフト化、IT化により特徴づけられるまで引き上げていく必要があるからである）。また、ここで農業、商業、サービス業の共通的特性は、地域にあって、暮らしに密接にかかわる産業というところにある。そこで、このことを踏まえると、今日の地域産業振興はこれら暮らしにかかわる産業の高度化を含めた地域産業全般の高度化を狙う必要があるということになる。あるいは、こうした暮らしにかかわる産業とは、新しい「い・食・住（環境）」というかたちで集約される産業といってもよい。ここで新しい「い・食・住（環境）」に関わる産業とは、高齢化時代を支える新しい医療・福祉産業、健康の維持と増進にかかわる健康産業、ないし食関連産業（ここには食教育事業なども含む）、知的で快適な住環境、美しい街並みづくりに貢献する住関連産業、そして環境問題の解決に貢献する地域内発型の環境関連産業などのことである。

- ・また、既存の地域産業を変えて高度化してゆこうとすると、これまた狭い意味での産業政策でなく、より広い視野に立った総合的な産業政策が求められる。たとえば、高度人材の集積で限定性のある地域にあって、知識創造拠点の整備と知識の地域内への伝播と波及の仕組みづくりが必要となってきた。さらに、そこにおいては、産業振興と科学技術シーズとの結合ということも検討の俎上にあがらざるを得ない。
- ・さらに、こうした知識創造型産業への転換という問題の性格からすると、知識創造を担う人材が求める生活インフラの整備や、通常は都市的な規模が前提となる知識情報の交流空間を整備することも大事なことになる。これはまさしく総合的な課題とならざるを得ない。のみならず、急務な性格も持つところである。

(5) 地方の側においては、産業政策づくりに向けた人材育成が必要となる

- ・ともあれ、今日、旧来の後見的なかたちの地域開発政策から、国は一步後景に退くようになった。これは、地方の側が政策的な主体として登場するには絶好の機会となる。しかしながら、地方が産業政策の主体になろうとすると、現在のところ、課題が多いのも事実である。つまり、地方の側の準備不足により、地方の側における政策形成に関するノウハウは決定的に不足しており、訓練も不十分である。何より今日的な産業振興を担える人材が見当たらない。
- ・こうしたことを解決するためには、地方の大学における経済・経営系の学部の役割があらためて大きくなると思われる。つまり、これらの学部を強力に再編成し、大学と

産業との連繋や地域連携が積極的にすすめられるようにする必要がある。そして、大学としても組織的に地域経済や地域産業の振興の問題に取り組む体制をつくる。こうした状況をつくりうるなら、地域の産業振興を担いうる人材を幾分かでもつくり出せる状態が出てこよう。そうしたとき、地域経済や地域産業にかかわる科目がすでに設置されていたり、あるいはそうした科目を担当する教員がいるなら、その役割はたとえ潜在的にであれ、一層大きくなる。

(6) 自治体が公共空間の形成に関する規制権と財源を持つことも必要となる

- ・ところで、自治体が今日の地域課題を解決する政策主体になっていくためには、産業政策の主体になるだけにとどまらず、地域空間の形成の仕方に関する規制権限を持つ必要がある。さらに、政策主体にふさわしい財源も必要となる。財政上の自治がなければ、地域の自治もない。税源の委譲に代表される財政自治の実現がなければ、真の分権もないからだ。たとえば、今日の状況下で望ましい地域づくりをしていくには、人と情報が集積しやすい環境をつくる必要が出てくる。しかし、こうしたことを実現するには、自治体が地域空間の形成の仕方に関して規制権を持ち、さらには財政的な自治の確立、すなわち自主財源の確保と課税上の自主権を持たねばならない。ここに話は戻ってくる。
- ・だが、こうしたことは、2000年の地方分権一括法の施行後も、残念ながら日本の状況においては望みがたい状況にある。そうすると、当面は自治体の政策能力の向上と政策技術の開発に期待するしかない。つまり、地域が抱える課題はたとえ困難であるにせよ、これまででない政策でもって解決にあたるしかない。

#### 4. 今後の自治体開発政策の方向性を引き出す

以上、戦後日本の中央集権的性格が強い地域開発政策の歩みを振り返り、地域に視野を置いたところから、その後の情勢についてみてきた。また、国主導の地域開発政策に換えて、何をどう対置させればよいのか、そのあらましも見てきた。

最後に、そうしたことを踏まえ、今後における自前の地域発展方策を考える上での教訓を探ってみよう。より具体的には、自治の視点が不在であった戦後地域開発政策の経験を反面教師として、そこに自治の視点を入れ込むことにより、新しい自治体開発政策指針となるものを引き出す試みである。

(1) 戦後地域開発政策の批判から新たな自治体開発政策の方向性を引き出す

そこでまず、今日的情勢の下において、地域の自前の発展にとって手がかりとなるものは何か考えてみる。そうすると、そうしたものは大きく次の5つの視角で切りとることができると思われる。すなわち、①ビジネス、②ヒト、③マチ、④モノ・カネの運用力、⑤ソフトパワーという5つの視角から見た問題である。そこで、これらの分野に関して、戦後地域開発政策の経験から教訓ないしは指針となるものを抽出整理していくことにする。

また、ここでそれぞれの問題領域のことについてももう少し詳しくいっておけば、ビジネスの領域とは、地域の経済基盤の確立に関する問題である。ヒトの領域とは、地域経済の担い手や人づくりの問題、あるいは地域からの人づくりに関する自由の問題を指す。マチの領域とは、街並み、空間形成、都市基盤の整備、地域空間形成に関する自由の問題のことである。モノ・カネの運用力の領域とは、地域のモノとカネに関する運用の自由の問題である。そして、ソフトパワーの領域とは、ポリシーと社会的マネジメント力の問題、あるいは地域問題に関する市民のマネジメント力発揮の問題、市民の文化創造力の高さの問題をいう。

## (2) 5つのキーワードによる地域発展方策の方向性の整理

このように、これからの地域の発展方策を考えるための柱を5つあげ、ここから戦後地域開発政策の教訓を整理してみる。そうすると、今後における自治体開発政策の指針は、次の5つのキーワードによりあらわすことができる。すなわち、①産業自治、②教育自治、③空間形成に関する自治、まちづくりの自治、④財政自治、あるいは地域のモノとカネの運用にかかる自治、⑤市民協働、市民参加による市民自治、あるいは市民の自己表現としての文化創造に関する自由と自治、この意味での文化自治という5つの指針である。

これをもう少し詳しくいえば、まずビジネスの領域とは、地域の経済基盤の確立に関する問題を扱うものであった。そこで、これに関して戦後地域開発政策に欠落していた自治的な視点を入れ込むと、地域からの自前の産業基盤の確立という意味で、産業自治の問題と呼ぶことができる。ヒトの領域は、地域経済の担い手や人づくりの問題、あるいは地域からの人づくりに関する自由の問題を扱う。したがって、ここに自治的な視点を入れ込むと、地域の視点に立った人づくり基盤の確立、教育基盤の確立という意味で、教育自治の問題と呼ぶことができる。マチの領域は、街並み、空間形成、都市基盤の整備、地域空間形成に関する自由の問題である。これについて、同様に自治の視点を入れ込むと、空間形成に関する自治、まちづくりの自治の問題と呼ぶことができよう。モノ・カネの運用力の領域は、地域のモノとカネに関する運用の自由の問題である。したがって、これは政策の原資の確保、あるいは税財政制度の運用力という意味で、財政自治なり、地域のモノとカネの運用にかかる自治の問題といえる。最後に、ソフトパワーの領域は、ポリシーと社会的マネジメント力の問題、地域問題に関する市民のマネジメント力発揮の問題、あるいは市民の文化創造力の高さの問題であった。そこで、これは市民的立場から見た政策づくりにかかる能力の涵養という意味で、市民協働、市民参加による市民自治の問題、地域に関する市民のマネジメント力発揮の問題、あるいは市民の持つ文化力の問題という意味での文化自治の問題と呼ぶことができる。

そして終わりに、今後の自治体開発政策の指針を確認旁々、もう一度各領域別の内容について説明しておくとなお次のようになる。

### ①産業自治（地域の経済的基盤づくりに関する自治）

これは、グローバル化の状況における地域の存立意義を賭けた地域産業政策の打ち出しということである。

### ②教育自治（地域からの人づくりに関する自治）

教育自治とは、単に学校教育にかかる自治をいうものではない。もっと広くとらえた地

域からの人づくりに関する自治をいう。つまり、これは学校教育における地域自治の回復ももちろん含むが、それだけでなく、地域産業の生き残りのため必要となる高度経営人材の育成等も含めた、広い観点からの人づくりに関する地域自治の必要性を指している。

③空間形成に関する自治（まちづくりの自治）

空間形成に関する自治（まちづくりの自治）とは、都市計画はもちろん、公共交通計画、美しい街づくりなど、まちづくり施策に関する各種のハード・ソフトにわたる自治の問題である。

④財政自治（地域のモノとカネの運用にかかる自治）

財政自治（地域のモノとカネの運用にかかる自治）とは、上であげた自治を実質化するための自主財源の保証、課税自主権の保証等に関することである。

⑤市民協働、市民参加による市民自治（地域に関する市民のマネジメント力の発揮）、

市民による文化創造活動としての文化自治（市民の自己表現としての文化創造活動）

市民協働、市民参加による市民自治とは、地域の問題に関し、市民が自ら意思決定し、よりよい方向性を探る力を持つようになることである。この意味で、地域問題に関する市民のマネジメント力の発揮が問われる。文化自治とは、市民による自前の文化創造を促す活動であり、市民の自己表現の一つである。これにより、市民の文化力の高さが示される。