

まちづくり論の陥穽

～地域自立の論理から自治体間競争の論理へ～

市川 虎彦

1. 問題の所在

近年の少子高齢化と長期の経済不況の下においてすらも、日本各地で地域おこし・まちづくりの試みがなされている。また、そのような動向を積極的にとりあげ啓蒙しようという著書も数多く出版されている¹⁾。地域おこし・まちづくりが一部の先進的な自治体での試みにかぎられていた時代はおわりを告げ、あらゆる自治体が自治体なりの取り組みをはじめたとといっても過言ではない。このような状況をさして、地域おこし・まちづくりをめぐる自治体同士が競合する時代に入ったのだとみる向きも存在する。しかし、こういった捉え方に何か問題はないだろうか。

そこで本稿では、地域おこし・まちづくり論の源流とでもいうべき70年代の地域主義の動向にまでいったんさかのぼった上で、地域自立をめぐる議論と実践面での動向を、現在までたどってくることにする。その際、中央集権的な意志決定システム、画一的な近代化政策、環境破壊をもたらした工業開発優先路線等に対する批判的な視点を持ち地域自立がめざされた初期の地域活性化論が、次第に自治体間の競争という論理にひたされていく過程に着目し、その経緯をあきらかにしていくことにする。このような過程をみわたした上で、まちづくり論が無自覚に地域間競争の論理に身をゆだねるものの危険性を指摘して

1) 近年刊行され、比較的手に入れやすいものとして、田村明『まちづくりの実践』岩波新書、1999等がある。

みたい。

2. 70年代地域主義

「まちづくり」「地域おこし」といった議論の源流をさぐっていくと、その一つとして70年代にさかんに提唱された「地域主義」にいきあたる。戦後一貫して追求された重化学工業中心の高度経済成長路線と、それにもなう首都圏・近畿圏・名古屋圏への人口集中は、1973年の石油危機によって急停止を余儀なくされる。日本経済は高度成長から安定成長へと転換し、三大都市圏への人口流入もおさまっていく。このような時代の転換の中で、さまざまな分野の研究者が結集して主唱されたのが当時の地域主義であった。

地域主義なるものが唱えられたのは、石油危機があった73年に玉野井芳郎によって主張されたのが嚆矢だとされている¹⁾。それにつづいて玉野井自身による著作の他、杉岡碩夫・清成忠男・増田四郎・樺山紘一・三輪公忠らの著書が地域主義の名のもとに世に問われている²⁾。これらの著作は、そのほとんどが70年代の後半に集中して刊行されている。また、1974年に地域主義研究会が、76年には地域主義研究集談会が発足している。

それでは、そもそもこの70年代の地域主義というものは、いかなることを主張していたのであろうか。まずその定義をみてみると、もっとも頻繁に引用されているのは玉野井の以下のようなものである。すなわち、「『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、その地域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を追求することをいう」とされている³⁾。こうしたことが主張されるに至った背景には、高度経済成長の負の側面、すなわち大都市圏への人口集中による過疎と過密、中央集権の弊害による地域の個性の圧殺、公害などによる環境破壊、農業の衰退と農村

1) 玉野井芳郎編『文明としての経済』潮出版社、1973

における地域社会の解体などがあつた。さらに一つ指摘しておかねばならないのは、このような多くの社会問題に対して万能の処方箋として信奉されてきた社会主義が、この時点までには当時存在した社会主義諸国の幻滅すべき実態が白日のもとにさらけだされていたことにより、すでに神通力を失っていたといふことがある。ゆえに、社会主義とは異なるあらたな代替案が模索されはじめた時期にあつたということも、地域主義出現の時代背景としてあげられよう。

このように、当時噴出していたさまざまな問題に対する反応として生じた地域主義は、その主張する内容も多様であつた。高度経済成長への批判としてエコロジ的な主張がなされ、政治・行政的には地方分権、経済的には地場産業の振興と域内経済連関の拡大の旗がふられた。また、第一次産業のはたす役割の再評価がなされ、社会的には地域共同体の復権が模索された。さらには、独自の風土的特性や歴史的伝統の再発見も志向され、そうしたことの上に地域が文化的多様性をそなえることまで主張されたのであつた。

こうして登場した地域主義は、一方で、多方面からの批判にさらされもした。代表的なものの一つは、日本土着の思想の研究に従事してきた松本健一や農本主義の研究者の綱沢満昭からのものである。松本は、地域主義が「日本の現実から、その現実の否定として生みだされた理論ではない。かつて、わがくにの資本主義的矛盾を、『社会主義への移行の展望』において解決しようとしていたものが、さらりとその理論を忘れ去り、体制によって後押しされた地域主義者へと鞍替えをしている」と痛烈に批判する⁴⁾。松本にいわせれば、地域主義にたず

-
- 2) 玉野井芳郎『地域分権の思想』東洋経済新報社、1977
 玉野井芳郎『地域主義の思想』農山漁村文化協会、1979
 杉岡碩夫『地域主義のすすめ』東洋経済新報社、1976
 清成忠男『地域主義の時代』東洋経済新報社、1978
 増田四郎『地域の思想』筑摩書房、1980
 樺山紘一『「地域」からの発想』日本経済新聞社、1979
 三輪公忠『地方主義の研究』南窓社、1975
 三輪公忠『共同体意識の土着性』三一書房、1978
 玉野井芳郎・清成忠男・中村尚司編『地域主義』学陽書房、1978
- 3) 玉野井芳郎『地域分権の思想』P.7
 4) 松本健一『共同体の論理』第三文明社、1978、P.48

さわる大学教授たちは、実際に地域の中で生活したり運動をおこなったりしている民衆の実感ときりはなされたところで、学問の最新流行をヨーロッパから直輸入しているだけのことだというのである。同様に綱沢も、「近代を批判するにせよ、超克するにせよ、玉野井のように、外国仕込みの理論でもってそれを行おうとする姿勢を私は好まない。現場のなかで血みどろになって構成された理論のみが、現実の思想的アポリアに対応しうるのである」とし、「直輸入の社会主義がダメだから直輸入の『地域主義』をそれに替えるというような精神構造に私は不安を感じるのである」と述べる⁵⁾。このように、農本思想や地域共同体といったものに着目しつづけてきた論者から、現実の地域問題の場から遊離した輸入理論という見方を地域主義はされたのであった。

また一方、伝統的な革新の立場からは農村社会学の蓮見音彦が、以下のような疑念をのべている。すなわち、「公害や農業破壊やその他さまざまの社会問題の深刻化をひきおこす結果となった重要な要因として、巨大な資本に従属して国民の幸福よりもむしろそれら一部の資本の価値増殖に力のかす政治家や官僚の存在が一般的には強調され」るべきだという。その上で蓮見は、地域主義が解決されるべき問題としてあげている種々のものに関しては「国政の改革と、国家の官僚機構の改革、それら一部の資本と癒着した関係の打破といった目標がまず設定されるのが筋道であ」り、そうした正統的な手段が「問題解決にならないという点の説明をとびこえて、一気に高度な技術や生産力そのものの問題性が強調されると、意図されたことか否かは別にしても、巨大資本・官僚・政治家などの問題性を棚上げし、彼らを免罪してしまうことにならないであろうか」と批判するのである⁶⁾。こちらは、玉野井らのもつエコロジー的視点に対し

5) 綱沢満昭『農本主義と近代』雁思社、1979、P.94

6) 蓮見音彦「地域主義—その論理の飛躍」『社会科学の方法』111号、1978、P.4

なおこれに対しては玉野井からの反論が存在する（「論理の飛躍と飛躍の論理—蓮見音彦氏に対し」『社会科学の方法』117号、1979。後に、玉野井『地域主義の思想』に収録）。この中で玉野井は、蓮見の批判を「マルクス経済学の論理を基礎に」した「既存の狭隘な視野」からの論難だとしている。

て、工業化や高度技術一般が問題なのではなく、資本主義体制とそれに癒着した政府および官僚機構こそ問題視すべきだという立場で、伝統的な革新勢力の主張のくりかえしがここでも展開されている。

戸田徹は、地域主義が「ある意味では最初から両義的なものであった」という見方を披瀝している⁷⁾。一方で、「〈地域〉という矛盾の累積体への『既成』の側の予防的対応の論理を準備する」機能をもっていたとする。これは、松本健一が指摘する以下のような地域主義の役割のことをさしている。それは、玉野井の『地域分権の思想』を「よむと、地域分権の思想を後押ししているのが、矛盾を露呈した日本資本主義体制であることがわかる。体制はすでに、田中角栄の日本列島改造論が矛盾を極度に顕在化し、資本主義を底辺で支えてきた地方の民衆を根だやしにするものだったことを知った。そのため、その体制を底辺で支える存在の温存をはかろうとしているのである。そして、『地域主義』研究集談会はそのイデオログの役をはたしてくれたのだった」というものである⁸⁾。逆にもう一方で、地域主義は「地域的自立やエコロジスト的实践を開始した現場の人々に一種の確信を与え」る役割をはたしたと、戸田はいう。

現時点からみると、この戸田の指摘は的確であったと筆者はおもう。さまざまな学問分野の研究者があつまり、多様な主張がおなじ「地域主義」の名のもとになされていたのだが、時の経過とともに、地域主義は次第に二つの潮流に分岐していったといえる。一つは、地方における地場産業の活性化や地域振興を積極的に説く流れが鮮明になっていく。一方で、エコロジー的主張をより強く前面にだし、地域自立を唱える潮流もはっきりと形成されてくる。この潮流は、第三世界の国々において模索されている近代化政策とは異なる地域に根ざした「もう一つの発展」の様式を探究する内発的発展論⁹⁾ともむすびついていくことになる。1978年に玉野井芳郎・清成忠男・中村尚司編で、第1部に研究者

7) 戸田徹「地域主義」、『別冊宝島 18 現代思想のキーワード』JICC 出版局、1980、P.91

8) 松本健一、前掲書、P.47

9) 代表的なものとして、鶴見和子・川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1989

の理論的な論文をおさめ、第2部に現場の実践活動からの報告を収録した『地域主義』という書物が編まれている。この本の編者となった者のうち、清成忠男は次第に前者の潮流を代表する論者になっていく¹⁰⁾ おもしろいことに、玉野井をのぞくもう一人の編者である中村尚司は、後者の立場を代表する研究者になっていくのである¹¹⁾

この70年代後半のおなじ時期に農村共同体論をさかんに論じた玉城哲は、地域主義が「情念的」ではなく、それゆえ「多くの人々にひろく理解されやすく」、「地方都市において歓迎され、多くの賛同者を生みだし」たとみる。また「『地域主義』は、一つの時代を象徴する言葉として、行政機構のなかにまで浸透していったとの評価を下している¹²⁾」このように行政機構にまで影響をおよぼしていったのは、当然のことながら、地域主義の中でも地域振興に力点をおいた潮流の方である。これは反面で、戸田徹や松本健一が地域主義に対してもっていた危惧の念が、現実化したということでもある。では、どのような形でそれが現実化したのか、次に検討していくことにする。

3. 国土計画の転換

1980年の時点で戸田徹は、「他ならぬ自民党政府自身が『地方の時代』をキャッチフレーズにして『田園都市構想』などの一連の施策を展開し始めている。『地域主義』がこれを『民間』あるいは『下』から補完するものにならないとすれば、そのための思想的・実践的な内実が改めて問われているのである」と述べていた¹⁾ ここででてくる田園都市構想とは、周知のように1978年に発足

10) 例えば、清成忠男『80年代の地域振興』日本評論社、1981などは、そのような清成の指向性があきらかになって以降の代表的な著作。

11) 中村尚司『豊かなアジア 貧しい日本』学陽書房、1989

中村尚司『地域自立の経済学』日本評論社、1993などでは、中村の立場はあきらかである。

12) 玉城哲「むら＝共同体論の転相」、玉城哲・堀越久甫他『むらは現代に生かせるか』農山漁村文化協会、1979、P.251

した大平正芳内閣が掲げたものである。この大平内閣の田園都市構想は、その前年（1977年）に開始された第3次全国総合開発計画（三全総）と密接な関係を有していた。

1962年開始の全国総合開発計画は新産業都市指定を中心にした拠点開発方式がとられ、さらに1969年閣議決定の新全国総合開発計画（二全総）は大規模プロジェクト方式を採用し遠隔地に巨大工業基地の形成をめざした。両計画とも、基本的には工業中心の地域開発方式がとられ、工業の地方分散によって地域格差と人口の過密・過疎の解消をねらったのであった。いずれも高度経済成長期という時代を反映した国土計画であった。これらの国土計画とくらべて、石油危機を経過した後に策定された三全総はその様相を大きくかえたとされている。

三全総では計画方式として定住構想がとられた。この定住構想とは、「第1に、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、第2に、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立することである」とうたわれている。そして、この定住構想が想定する計画上の圏域が、定住圏である。この定住圏は、「都市、農山漁村を一体として、山地、平野部、海の広がりを持つ圏域であり、全国は、およそ200～300の定住圏で構成される」とされ、また「定住圏は地域開発の基礎的な圏域であり、流域圏、通勤通学圏、広域生活圏として生活の基本的圏域である」と規定された²⁾

環境問題への対応が前面にうちだされ、それまでの全総計画の中心であった工業開発と高速交通体系の整備が背景に退いている。また、「地方の定住圏においては、恵まれた自然環境及び歴史的環境を保全し、日常的に自然を享受しながら、地域の特性と独自性を生かした個性豊かな生活ができるよう新たな魅力を創出する」と謳われ、たしかに地域主義との類縁性を感じさせる内容がもり

1) 戸田徹，前掲論文

2) 国土庁計画・調整局三全総研究会編『三全総の発想と構築』創造書房，1980

こまれたものとなっていた。本間義人は、二全総から三全総への転換を「トーンでいえば、荒々しいものからおだやかなものへ」と表現している³⁾。また、全国で200~300とされた定住圏の構想を、佐藤俊一は「後の分権論における〈廃県置藩〉論の先駆けともいえた」とみている⁴⁾。

前にも述べたように、このような特色をもつ三全総と、大平内閣の田園都市構想とは密接な関連を有していた。大平首相は学者・文化人を政策ブレーンとして重用した政治家として知られている。この大平ブレーンとして、田園都市構想の政策研究会の座長をつとめたのが、当時国立民族学博物館館長であった梅棹忠夫である。この政策研究会の成果は、大平首相の急死後、公刊されている。その中で梅棹は、田園都市国家構想を「都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力をもたらし、両者の活発で安定した交流を促し、地域社会と世界を結ぶ、自由で、平和な、開かれた社会——そうした国づくりを目指す構想」だと宣言してみせた⁵⁾。

この田園都市国家構想の特異な点は、日本は工業力水準においても生活水準においてもすでに欧米先進諸国と同じ水準に到達しているのだという自負と、都市と農村の格差や対立も急速に消滅しつつある認識から構想を出発させている点である。今日の眼からみればごくあたりまえのこの見方であるが、その時

3) 本間義人『国土計画を考える』中公新書、1999、P.80

4) 佐藤俊一『戦後日本の地域政治』敬文堂、1997、P.336

ちなみにこの点に関し、戦後一貫して国土計画策定にかかわってきた下河辺淳は、「この数は幕藩体制の時の藩をイメージしていたのでしょうか」と問われ、「水系主義だけでなく、クルマ社会がきた時に、市町村の区域を超えて二十~三十キロ圏を日常生活圏にしているというのとも一致したのです。それから、水系主義とクルマ社会主義がドッキングして、不思議なことに江戸時代の藩と同じになったという感じがあって、この圏域には安定性はあるなと今でも思っているのです」とのべている(下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、1994、P.164)。

5) 梅棹忠夫「未来都市の構想と役割」、梅棹忠夫・大来佐武郎他『連帯の思想と新文化』講談社、1982、P.141。この論文は後に、梅棹忠夫『梅棹忠夫著作集第21巻 都市と文化開発』中央公論社、1993に収録。

なお「田園都市構想」という呼称と「田園都市国家構想」という呼称との間には、以下のような事情がある。「はじめは『田園都市構想』とよんでいたが、内容は国家論であって都市論ではないということがはっきりしてきたので、途中から『田園都市国家構想グループ』とよばれるようになった」(梅棹忠夫『梅棹忠夫著作集第21巻』P.61)

まで日本は欧米諸国においつくことを暗黙の国家目標としており、言論の世界でもつねに欧米と比較して日本がいかにも遅れているかという論調ばかりがはばをきかせていた。このような時代において、梅棹の観点はきわめて斬新だったといえる。そして田園都市国家構想というのは、欧米と同水準の物質的基盤の上になつて「より深みのある、より成熟した新しい文明の段階へ」の挑戦だとされたのである。これを、「欧米とくらべて日本は」式の発想から開始されている地域主義⁶⁾と比較すれば、その違いが際立つ。

そして、都市と農村との間にある格差は経済力の格差ではなく、文化的格差なのであるという見方もしめされる。「地方における文化的刺激の欠如が、人口の定住、とくに若年層の定着をさまたげるおおきい要因になっている」というのである⁷⁾。そこで、各定住圏ごとに大型複合文化施設であるところの国民文化センターを建設し、地域の文化活動活性化の核にするという構想がでてくるのである。また、これからのサービス経済化の時代は、製造業よりもこうした文化産業の方が雇用創出効果も高く、経済波及効果があるのだとの見通しも同時に存在した。地域主義でいわれていた文化論が、主として伝統的な文化のほりおこしや歴史的景観の再評価といった過去の遺産の再認識といったものにかたむきがちだったのに対し、田園都市国家構想の文化論は将来への文化投資であり、文化開発の論議であったのである。この文化開発論の背後には、「いま日本は経済的に繁栄している。この繁栄のうえになつて、いまこそ未来の日本国民のための文化開発をやっておかなければならない」という梅棹の認識があった⁸⁾。しかるに、結局のところこの田園都市国家構想は大平首相の死とともに画餅に帰し、国土計画に関してはテクノポリス構想という工業界発路線がふたた

6) 「欧米、とくにイギリス、ドイツ、スイスなどの西ヨーロッパの国々に住んでみると、日本とちがって、『地域主義』の息吹をいやおうなしに膚で感じとることができる」(玉野井『地域分権の思想』P. 3) 「ヨーロッパでは、地域や地方が個性をもって生きているのはなぜだろうか。それは、これらの国々にはわが日本にあるような中央指向性が存在しないからである」(同書、P. 4) 等々。

7) 梅棹「未来都市の構想と役割」P. 164

8) 梅棹『梅棹忠夫著作集第21巻』P. 65

び頭をもたげてくることになる。

以上検討してきたように、地域主義の主張と田園都市国家構想とは、時代の転換を反映し似かよったところもみうけられないわけではない。しかし子細にみてみると、日本社会に対する現状認識から、それに対する処方箋まで、かなりの差異があったことがわかる。単純に、「上から」の田園都市国家構想・「下から」の地域主義、というきめつけはできない。

ただし、三全総の議論でわすれてはならないのは、定住圏構想の主体に市町村が据えられたということである。この点に関し本間義人は、「この背景には、高度経済成長が終焉し、安定成長時代に入って、もはや国が従来のように公共投資をおこなう余裕がなくなってきたことが挙げられるのはいうまでもない。これからは国の公共投資にかわり、地方がそれぞれ知恵をしぼって自前で開発を進めてほしいという要請が言外に込められていたと見ていい」と述べている⁹⁾。石油危機以後、国の財政赤字が問題化したため、地域開発に地方自治体の独自性がもとめられるようになっていくわけである。このような時代状況の中で、地方自治体に行政主導のまちづくり運動があらわれてくる。次に、この動きを検討してみることにしよう。

4. 行政主導の地域おこし～一村一品運動

地域おこしやまちづくりを論ずる際、かならずひきあいにはだされるのが、大分県の平松守彦知事が提唱した「一村一品運動」である。それだけ人口に膾炙しているといえる。平松は、1979年4月、大分県知事に就任している。その年の11月、町村長との懇話会の席上ではじめて一村一品運動を提唱したと自らのべている¹⁾。翌年1月から、この運動の周知をかねて、県の広報テレビ番組を県下の各市町村に無償で提供し、県民の認識をふかめていったという。一村一品運

9) 本間義人、前掲書、P.83

動とは、「地域の主体的な行動によって、地域の特性を生かした産品を開発することにより、地域の『むらづくり』の意欲と情熱をわきたたせ、活力にみちた地域づくりを実現しようとするものであって、単なるものづくりではない」とされた。それぞれの町村で「特色のある特産品を少なくとも一つは創ろう」という呼びかけは、これの象徴的な表現だったというのである。この運動の中から、農業の特産品を加工した品物の製造に対する呼び名である「1.5次産業」というような言葉もうまれてくることになる。さらに、この一村一品運動は他の県にも波及していき、中国でもとりいれる地域がでてきているという²⁾

このように一村一品という考え方は、地域での実践の場に大きな影響を与えたといえる。本間義人は、それ以前にも独自に地域おこし・まちづくりに取り組んでいた自治体があったことをわかった上で、「全国的な規模でそれが広がるきっかけとなった一村一品運動を平松知事が提唱した79年という年を『地域おこし元年』あるいは『まちづくり元年』と言っていいかもしれない」と述べ、たかく評価している³⁾

一村一品運動は成果があったゆえの問題点も指摘されている。たとえば岡崎昌之は、「一村一品運動の多くは、特産品づくり、なかでも食品づくりに集中している。これだけの地域で同様の内容をもつ運動として取り組まれると、必然的に同じような産物が生まれてくることは避けがたい」とのべ、産品の競合を指摘している⁴⁾。こうした運動に即した穏当な批判がある一方で、一村一品運動そのもののあり方に対する疑念の声もまた存在する。以下に、その種の批判を紹介してみよう。

まず守友裕一は、石油危機以後の不況の中で、「こうした状況を打開すべく、一方では政権党による農村への補助金散布が続き、他方では各市町村でさまざま

1) 平松守彦『一村一品のすすめ』ぎょうせい、1982、P.12

2) 岡崎昌之「地域の活性化と再生」、塩見譲編『地域活性化と地域経営』学陽書房、1989、P.54

3) 本間義人『まちづくりの思想』有斐閣、1994、P.28

4) 岡崎、前掲論文、P.55~56

まな地域づくりが進んでいき、それを取り込む形で、1977年には定住構想を柱として第三次全国総合開発計画（三全総）が打ち出されてきた」と状況把握をおこなった上で、「1980年代以降の大分県の一村一品運動をはじめとする県レベルの地域振興運動は、こうした流れの中に位置づくのであり、地域の自主性という一面の積極性を持ちつつも、体制内包摂という役割も持っているのである。地域主義は、その理論的バックボーンとなっていたのである」ととらえている⁵⁾

宮本憲一は、大分県の大山町などのような「内発型発展の先進例を、『一村一品』運動として定式化し、これを大分県の新しい開発方式だとして高らかに謳いあげた」のが、平松知事だとする。宮本には、本来内発的発展は、先進工業国の経験にもとづいて構築された近代化論を批判する論議として、また工業誘致のような外来型開発の欠陥を克服する論理として、既存の体制の批判原理として出発したものとの考えがある。その内発的発展に体制側が注目し、とりこもうとしてでてきたのが一村一品運動だというのである。その結果、「内発型開発をめぐる、保守と革新のどちらがそれを握るかのせりあいになってきている」という認識が生まれる。当然、宮本は内発的発展の体制内への包摂に批判的であり、「自らの“内から発する”エネルギーを燃やすとなると、政府や自治体と安易に組んでしまってはダメです」とのべることになる⁶⁾

おなじく内発的発展論の代表的な論者である鶴見和子は、内発的発展を二つの類型にわけている。一つは「社会運動としての内発的発展」、もう一つが「政策の一環としての内発的発展」だということになる。鶴見は、「それが内発的発展であるためには、社会運動の側面がたえず存続することが要件となる」と述べ、前者の型を支持する。社会運動の側面とは、政府または地方自治体の近代化政策の推進に対する、特定の地域の住民の意義申し立てであることを言う。

5) 守友裕一『内発的発展の道』農山漁村文化協会、1991、P.24。なお同書 P.45～62には、より一村一品運動の実践の内容に即した批判的検討がある。

6) 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社、1986、P.179～181

それゆえ、「特定の地域の住民が、その地域の自然生態系と文化的伝統に基づいて創り出す地域発展の仕法を、政府または自治体が、その政策の中に取り入れる場合」と定義づけられた政策の一環としての内発的発展に対しては、いきおい批判的にならざるをえない。宮本と同様に鶴見も、一村一品運動は「地域の住民が、自発的に工夫したムラおこし運動を、県の政策として取り入れた場合」として位置づけることになる⁷⁾。

ここに紹介した論者に共通にみられるのは、地域住民なり民衆なりが自発的にたちあげた地域おこしは称揚されるべきだが、行政によって推進されたりとりこまれたりした地域おこしは体制への包摂であり、本来の理念からの逸脱であるとする論理で、旧来の左翼的図式が濃厚に感じられる。保母武彦はこの点にふれて、「内発的発展が『権力』の奪取を目的とするものではないことや社会運動を必要とすることはそれなりに首肯されるとしても、だからといって、政治権力の一つである地方自治まで拒絶する論理によって、どのような展望を持ち得るといえるのであろうか」との疑念をなげかけている⁸⁾。私も、民衆の運動＝善・行政の施策＝悪といった、二分法的思考はとるべきではないと考える。

むしろ、ここで私が指摘したいのは、一村一品運動の広がりとともに、本来各地域の自立がめざされるべき地域振興の現場に、競争の論理がもちこまれてきたということである。たとえば、大分県と島根県の地域振興の現場を調査した福岡政行は、これからの村おこしにおいて大切なこととして、経済の論理・競争の論理・付加価値の論理をあげるのである⁹⁾。ここでは、地域おこし・まちづくりが、他の自治体との競争であるという議論が支配的になっている。この自治体間競争の論理が、全国規模で当然のように喧伝されるようになっていったのには、「ふるさと創生」政策が一つの大きな契機をなしていると考えられる。次に、この施策についてみていくことにしたい。

7) 鶴見和子「内発的発展論の系譜」、鶴見・川田編『内発的発展論』P.55

8) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996、P.124

9) 福岡政行『島根ふるさと論と大分一村一品』ぎょうせい、1987、P.19～20

5. ふるさと創生

一村一品運動のような地域おこしを、全国の市町村でおこなうように導いた施策が竹下登内閣の「ふるさと創生」事業だったといえるのではないだろうか。竹下は「日本列島ふるさと論」をかかげ1987年に首相の座についた。竹下首相のふるさと論は、東京一極集中がすすむ中、大都市問題の解決を重視する姿勢をあらわした中曽根康弘首相の後をうけて唱えられたものである。ふたたび地方重視に転換したかのように見え、実際、三全総のモデル定住圏が「竹下内閣によって進められた『ふるさと創生事業』とつながっていると見る向きもある」と考えられたくらいであった¹⁾

このふるさと創生事業で話題をよんだのは、なんとといっても全市町村に一律1億円を、地方交付税の基準財政需要額に加算して交付するという「自ら考え自ら行う地域づくり事業」であった。実際には、1988年の補正予算措置として2,000万円、1989年の当初予算として8,000万円が交付された²⁾。話題をよんだ理由は、一律1億円ということの他に、このお金の使途が自治体の裁量にまかされたということにもあった³⁾

加茂利男は、中曽根内閣がおしすすめた一連の政策を、従来の自民党の支持

1) 本間義人『国土計画の思想』日本経済評論社、1992、P.113

実際、下河辺淳は「ふるさと論」が「大平総理の田園都市構想と同じ憂き目になるのはまぎれもなく、何かやろうということになり」、全市町村に1億円を配布するという政策にいきあたったという趣旨のことをのべている(下河辺、前掲書、P.260)

2) ふるさと創生事業の経緯については、初田正俊「ふるさと創生」、西尾勝編『21世紀の地方自治戦略10 コミュニティと住民活動』ぎょうせい、1993等参照。ふるさと創生事業は、「自ら考え自ら行う地域づくり事業」の他に、「ふるさと特別対策事業」や「地域総合整備財団(ふるさと財団)」の設置等があり、その他にもふるさと創生を支援する施策が、経済政策情報編集部編『ふるさと創生省庁施策集』第一法規、1989としてまとめられている。

3) 1億円事業がおこなわれた当時の状況については、矢野暢「『ふるさと創生交付金』は両刃の剣」『中央公論』1989年5月号(後にこの論文は、矢野暢『国土計画と国際化』中央公論社、1989に収録)、水橋晃一「ふるさと一億円騒動」『世界』第526号、1989等参照。ふるさと創生事業を媒介に地域振興政策の現場を調査研究したものに、橋本徹編『地域を創る知恵』学陽書房、1991がある。また現場からの報告として、地方自治経営学会編『新・地方自治経営シリーズ11号 ふるさと創生と地方分権』ぎょうせい、1990。

基盤からの「国際化・都市化シフト」とよぶ。そして、「国際化・都市シフトにともなう地方の困難や保守政治地盤の動揺に対して、補助金の政治・行政的機能の維持・修復も試みられなかったわけではない。とくに竹下内閣のもとで、四全総の推進や東京一極集中への是正をはかる目的で、ふるさと創生交付金やリゾート法などが創設・制定されたことは、農村向け補助金行政・補助金政治の後退を埋め合わせる意味をもっていた」と、ふるさと創生事業の政治的な意味を指摘している⁴⁾。またそういったこと以外にも、当時、国際社会から日本に対して内需拡大が要請されており⁵⁾、国際社会に対して公約した内需拡大策の一環という一面もあった。また景気回復による税収増のため、このような予算措置が可能となったという側面もある。

この1億円事業に対しては、当初から「バラマキ行政」という揶揄をともなう批判が存在した。さらに野原敏雄は、この事業を自民党の党略だと断じ、以下のような強い調子で批判している。「ふるさとおこし事業のうち、政府、むしろ自民党主導の党略的事業の最たるものは、リクルート汚職と消費税の強行導入で、国民の怒りの中に潰れ去った元竹下内閣の『ふるさと創生』事業であろう。本来、何の制約もなく自治体が使えらるはずの地方交付金の一部を、『自ら考え自ら実践する地域づくり』事業として枠をはめ、全市町村に一律1億円ずつ支出し、それぞれの自治体に自由に事業をやらせようというもので、その思いつきの発想といい、金額の少なさといい、まったく無責任な政策である」というのである⁶⁾。

1億円事業には以上のような批判も存在したのだが、実は意外なほど、まちづくりを研究対象としてきた論者たちからの評価が高い施策であったのも、また事実なのである。たとえば本間義人は、1億円がそれまでの地域おこし・ま

4) 加茂利男『日本型政治システム』有斐閣、1993、P.148

5) 新藤宗幸「『地方国』バッシングの構造—竹下政権の理念なき政治手法」『世界』第517号、1998年

6) 野原敏雄「むらおこし・まちづくりの現代的性格と意義」、東海自治体問題研究所編『むらおこし・まちづくりの検証』自治体研究社、1990、P.30

ちづくりの動きに「拍車をかけて地方を元気づかせつつあ」とのべている⁷⁾。西村幸夫もまた、「1億円事業によって自分たちの住むまちを見直すきっかけが生まれたこと、まちの個性を生かす工夫が各地で試みられたことなど貴重な成果をあげたことは疑いない」との評価を下している⁸⁾。保母武彦は、「画一的な補助金行政の一時代が終わる曲がり角で登場したのが、ふるさと創生資金である」と位置づけ、「市町村がみずからのアイデアで自主的に実践する事業を国が支援する」という方式を、地域の創意を尊重した新しい時代の補助金形式として好意的にみている⁹⁾。このように、まちづくりにかかわってきた論者たちは、1億円交付がもつ政治的な意味からの批判を避け、それが市町村の地域振興の現場に実際にもたらした効用の方を評価する傾向にあるようだ。

多くの話題をふりまいたふるさと1億円事業であったのだが、本間らののべるように、地域活性化に一役かったことはたしかだといえる。また、交付金の使途をめぐる、自治体間のアイデアくらべという様相があったのも事実といえよう。前出の西村幸夫は、「ヒモつきでない1億円が自分たちのまちに来ることを地域住民ひとりひとりが関心を持ってみていたということである。衆目監視のなかでまちづくりのアイデアが競われたのだ」という¹⁰⁾。本間義人は、「地域間競争」「まちづくりレース」がはじまっているといい、前節で検討した一村一品運動やふるさと創生交付金をあげている¹¹⁾。

以上のように、一村一品運動に胚胎していた競争の論理は、ふるさと創生事業を通じて全国の市町村をまきこんでいくことになったわけである。自治体が施策に関してアイデアを競う、あるいは地域の特産品づくりに力を入れる。このこと自体は、けしてわるいことばかりではない。競争には、たしかに活力や活気をもたらす面がある。しかし、地域振興が競争の論理におおわれていく

7) 本間『まちづくりの思想』P.28

8) 西村幸夫「まちづくりと補助金行政のこれから」『造景』No.5, 1996, P.69

9) 保母, 前掲書, P.237

10) 西村, 前掲論文, P.70

11) 本間『まちづくりの思想』P.16

ことに何か問題性はないのだろうか。最後に、この点について論じることにする。

6. 自治体間競争の論理

考えてみれば「自治体間競争」「都市間競争」「地域間競争」という言葉は、奇妙な言葉である。産地間競争や観光地の集客競争、あるいは施設や大会の誘致競争ならば、競いあっている主体も、競争されている対象も、そして競争の結果の優劣もはっきりしている。しかるに、自治体間の競争あるいは都市間の競争とは、誰が何をめぐって競争するのであろうか。

わが国で自治体間競争・都市間競争を早期に提唱したのは、佐々木信夫だとおもわれる。1985年に刊行された著書の中で佐々木は、自治体間競争・都市間競争を「自治体相互で政策立案や都市経営を競う」ことだとしている。そしてこれは、低経済成長下のゼロサム型社会にふさわしい自治体改革の方向なのだと主張されている¹⁾。佐々木は、それ以前は「企業発展を支える自由競争の論理とは行政は無縁であるとし、公共性という抽象概念を信奉してきたのが一般的だった」と指摘する。だが低成長下では、一定の行政資源を有効化するために「新政策の立案、都市経営、財政運営、自治体参加などのあらゆる場面で自治体間競争がなされなければならない」と述べ、「組織間競争で切磋琢磨することこそ、今後の地方自治を活性化させていく道ではないだろうか」と提言するのである。

さらに佐々木は最近の著作で、この競争の原理をさらに一步すすめた議論を展開している。「今までのように、国の庇護の下でどんなに努力しても、それほど努力せずともあまり差が見えなかった——こんな時代は終わる。遅れず・休まず・働かずの組織風土など今後一変してしまう。伸びる自治体にはよりメリッ

1) 佐々木信夫『現代都市行政の構図』ぎょうせい、1985、P.228

トを、落ちこぼれる自治体にはペナルティを——そんな信賞必罰の環境下にこれからの自治体はおかれる」という件は、佐々木の考えを象徴する部分だといえる²⁾

70年代に地域主義が主張した地方分権と地域自立の論理と、まるで様相を異にする議論である。また、低成長経済という時代背景をおなじくして、政府からあらわれた田園都市国家構想においても、文化格差の是正を突破口とした各地域の平準化がめざされていたのである。企業間にみられるようなむきだしの競争原理の自治体間への導入ではまったくなかった。佐々木は、行政サービスのわるい自治体からよりよい行政サービスを供給する自治体に人々が移りすむ「足による投票」をいっているが、これも三全総の定住構想とは対極的な思考である。実際、そのような移住が簡単な人ばかりとはかぎるまい。そもそも初発の条件に大きな差異が存在する自治体間に競争の原理がなじむのか、という疑問もきえない。

しかし、地域自立をめざしてすすめてこられた一村一品運動やさらにはふるさと創生事業によって全国に広がったといえる地域おこし・まちづくり運動は、前節までで検討してきたように、容易にこの自治体間競争の論理にのっていつてしまう危険性が存在しているのである。

町村敬志は、近年の東京都の行政が強調しはじめた「国際的な都市間競争」という言説によせて、以下のような見解を示している。すなわち、「都市や地域の住民が互いに競争しあうことは決してない。また一般の市民が互いに競争しあっているわけでもない。競争の現場に実際に立ち会っているのは、グローバルな市場との接続を通じて都市・地域の成長維持を図り、あわせて自己利害の達成をめざす政治経済的主体たちに、あくまで限られている」と。しかし、都市間競争という言説の下に、一般市民まで社会・政治・文化といった幅広い領域において動員されていきかねない危険性をあわせて指摘している³⁾

2) 佐々木信夫『地方分権と地方自治』勁草書房、1999、P.58

町村が指摘するように、競争の論理は競争している一部の主体をこえて、多くの地域住民をまきこんでいく可能性を有しているのである。今後、地域分権論議とだきあわせで自治体間競争論が一層提唱されていく時代がくるかもしれない。また、市町村合併の推進にみられるように自治体運営に効率化・合理化の論理が急速におしよせようとしている⁴⁾。その際、あらためて自治体の存立の意味を問うべきであろう。そして、地域おこし・まちづくりの議論や運動は、そうとはしらない間に競争の論理が浸潤してきてしまっていることに自覚的になるべきであろう。地域おこしも、そのそもそもの原点を想起する必要があるといえる。

本稿は1999年度松山大学特別研究助成金の研究成果の一部である。

-
- 3) 町村敬志「再過熱イデオロギーとしてのグローバリゼーション」『現代思想』2000年10月号。ちなみに1998年に閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」にも「国境を越えた地域間競争が一層激化し、企業が国や地域を選ぶ時代を迎えている」との一節がある(国土庁計画・調整局編『21世紀の国土のグランドデザイン』大蔵省印刷局, 1998, P.12)。
- 4) 市町村合併と都市間競争の連関を論じたものとして、横田尚俊「『都市成長主義』, 地域間競争と地方都市」, 地域社会学会編『地域社会学会年報第11集 グローバリゼーションと地域社会』ハーベスト社, 1999参照。