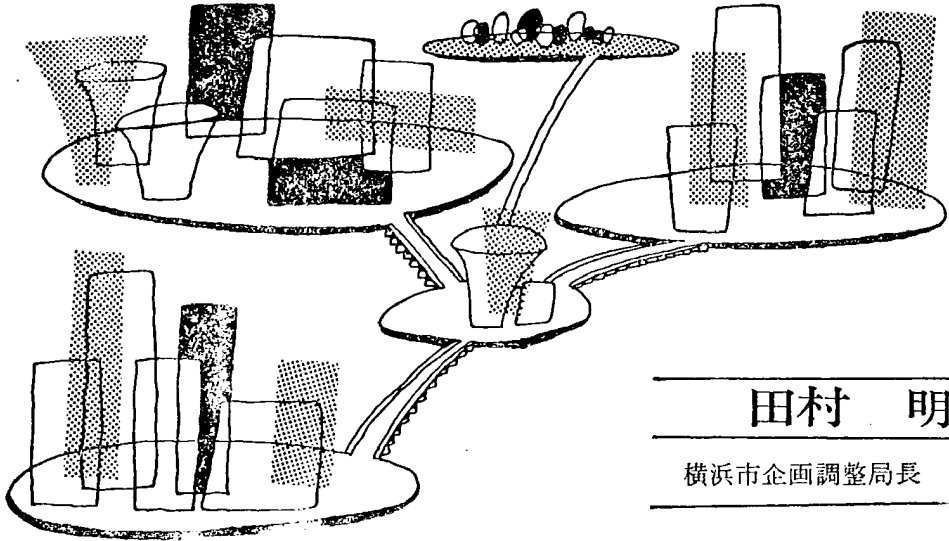


# 住民にとっての地域開発 とは何か



田村 明

横浜市企画調整局長

## 1. はじめに

言葉は、それを使用する人によって意味するところに大きな相違がある。そのうえ、時間の経過は、ますますその意味の相違を拡大してゆく。

「地域開発」という言葉も、そのひとつであろう。昭和20年代から30年代にあっては、「地域開発」とはいささかのかげりもない、栄光と期待にみちみちたものであった。

しかし、昭和30年代の末期から、次第にかげりをさしはじめ、昭和40年代の後半に入ると、一方においては、相変わらず、栄光と繁栄のシンボルとしての希望にみちて語られ、他方においては、公害、環境破壊の元凶として、住民の生活をおびやかす怪物として語られている。

わずかなこの期間に、「地域開発」という言葉が、このように極端に対立する価値概念にかわってしまったのは、いったいなぜであろうか。そしてこれまでの「地域開発」とは住民にとって何であったのだろうか。そして、今後、地域開発というものが住民にとってどうあらねばならないかを以下に概観してみることにしよう。

## 2. 地域開発の歴史

戦後の地域開発の歴史はおよそ次の4つの時期に分けられる。

### (1)復興期——国土保全と資源開発

戦争によって徹底的に壊滅した国土を復興し、まず、国民を食わせることに重点がおかれる。荒れた河川を整備し、山林を保全し、台風ごとに住民をなやました災害は次第に制御され、電力開発、石炭の傾斜生産、食料増産が図られる。

この結果、農林水産の総合指数は、昭和20年から30年までに倍増し、石炭出炭量もこの間、ほぼ倍増する。地域開発とは、国民全体にとって推進すべきものであり、各地域住民にとって好ましいものであった。

### (2)工業開発期——ベルト開発から拠点開発へ

昭和30年代に入ると「もはや戦後ではない」といわれ、日本経済が新たな段階に到達した。続いて神武景気といわれた異常な景気高騰は、次々と新たな好景気を生みだし、「所得倍増計画」という高度成長路線に乗せられる。

その成長路線の先兵となるのは、工業開発である。当初は、いわゆる「太平洋ベルト地帯構想」を打ち出

した。これは従来の4大工業地帯を、瀬戸内海等を含む太平洋沿岸ベルト一帯に拡大しようというものであった。またこれは、さらに旺盛な工業開発需要に応ずることができず、さらに工業開発の地域を日本列島の全体にバラまこうとした。これが「拠点開発方式」と呼ばれるもので、その最も典型的なものは「新産業都市建設」である。

この新産都市の指定をめぐる、全国の府県は大運動を展開し、指定を求めたものは実に43にのぼった。当初数カ所に限定しようとした指定は、結局、政治の材料と化して、新産、工特を含めて最終的には21の地区が指定された。

昭和30年代後半の拠点開発は、工業開発主義から地域格差是正主義への転換だと政府当局者には説明されている。が、大局的にみれば高度成長路線の中で、太平洋沿岸ベルト地帯だけでは工業開発拠点に不足を生じたことによる工業開発主義の、さらに大規模な展開とみるべきであろう。事実、この時期は工業開発についての根強い信奉に支えられていた。しかし注目しなければならないのは、この時期に属する昭和39年に横浜市は、電源開発との間に全国初めての工業防止協定を結び、工業開発も無条件に行なわれるべきではなく、住民サイドからの厳しい環境チェックが必要だという先駆けをつけている。

現在では常識化した公害防止協定も、わずか10年前は、国および企業から工業開発を妨げるものとして激しい抵抗を受けたのである。また同じ昭和39年、三島・沼津地区では、石油化学コンビナート進出を住民運動によって阻止し、工業開発が地域住民にとって望ましいばかりではないことを実行をもって示した。

### (3)反省期——開発と環境との矛盾

工業開発ブームはあいかわらず続くが、それが公害や環境破壊を同時に伴い、相矛盾する側面を有することが、ようやく一般に認識されてくる。

公害防止協定が自治体と企業の間でとりかわされることは一般化し、昭和45年11月には、「公害国会」と呼ばれる臨時国会が開かれ、公害関係法14法案が成立し、国も重い腰をあげざるをえなくなってくる。

また、昭和40年12月、新たに就任した釧路の山口市長は、工場増設企業に対する奨励金の打ち切りを行ない、工業開発時代に自治体財政をあげて、企業に奉仕した誘致条例の転換を行なった。以後各自治体でも誘

致条例による優遇措置は廃止されてゆくのである。

この時期、昭和43年、各政党があいっいで「都市政策」を発表し、地域開発の矛盾が最も端的に表れる都市問題の解決への提案を試みた。ここでは地域開発に対するさまざまなルールの転換や創設が討論され、地域開発における反省期にはいったといえる。

また数多くの公害裁判や運動が起こされたことも、地域開発の反省を求める住民サイドからの有力な提言であった。

### (4)分極化時代——矛盾対立の激化と方法の模索

地域開発についてのさまざまな反省は、新しいルールを生みだし、あるいは生みだすべき努力が行なわれた。

しかし十分な反省と基本的なルールの設定と合意が行なわれないままに、あいかわらず開発至上主義が続き、しかも開発は一層大規模化してゆくことになる。この結果、地域開発思想は、大きく分裂、分極化してしまったのは不幸なことである。昭和44年の新全総から昭和47年の日本列島改造論がこの分裂を決定化してしまった。その結果「地域開発至上論」と「地域開発極悪論」とに二分する。しかし昭和48年の石油危機は、この状態に冷水をかけたようなもので、第2の反省のチャンスであり、新しいルールの提案の時代にはいったといえることができるだろう。

### 3. 地域の開発でなかった「地域開発」

「地域開発」とは、いったい住民にとって、また地域にとって何だったのだろうか。

現在の地域開発思想の基本にあるものは、前述第2期の工業開発期のものである。これは昭和37年の全国総合開発計画に示されているとおりに、地域開発とはすなわち民間設備投資を促進させるための産業基盤の整備であり、用地、用水、輸送力等の限界に達した既成大工業地帯だけにたよれず、新たな工業立地基盤を求めることを目標にしている。

ここでの「地域開発」とは、地方の利益や、地域の利益のために行なう——地方の集団によって企図された地方的開発計画ではなく——開発の究極目的を国家社会の発展と繁栄に寄与するものである。したがって、開発の主体および手段については、国家的立場からする積極的な法的規定か計画の存在を前提にすると

述べられている。

しかし、本来の地域開発とは、その地域住民を主体とし、住民生活の安定、向上のため地域の調和ある発展を目的として行なわれるべきものである。

地域住民の生活安定、向上がはかられ、各地域がそれぞれの地域の特性に応じた開発が行なわれれば、それが当然に国家的利益でもあるはずである。ところが国家的利益を旗印に国からの押しつけによる開発は、地域住民との間に「なじみ」が出来ず、地域の独自性を失なわせてしまう。先にも触れたとおり、地域格差是正主義も、あまりに国家的見地が優先しすぎているのである。

もちろん特定者や、地域の独善的利益追求には国サイドの最低限のチェックは必要であろう。しかし、地域に根ざした主体性と必然性ある開発はほとんど行なわれず、国からの開発のみが行なわれてきたところに、一方において地域開発を住民と遊離させ、他方においては、国全体として高度経済成長路線を暴走させてしまうことになった。そのため、地域開発は、一方においてバラ色の夢をおい、一方は、泥まみれの破壊者に突きおとしてしまった。これは、地域開発そのものが悪いのではなく、地域の主体性を無視した、つまり「地域」の開発でない国からの「地域開発」を優先させたところに基本的欠陥があったのである。

一見、地域の側からみえた新産都市への狂奔の姿や、鉄鋼・石油コンビナート誘致合戦という昭和30年代後半の地域開発も、地域主体性を基盤におかない国レベルでの産業立地政策で、各地域は、あらぬ期待をかけて企業誘致におどらされていたわけである。

そのような開発は、たとえ、うたい文句のとおり、雇用の促進や、地域所得の増加を実現させたとしても、地域住民福祉には必ずしもつながらないのは当然なのである。

新産の優等生と言われた水島の場合をみよう。

たしかに岡山県は、減少する人口を増加に転じ、小売、卸売、飲食売上げなどの著しい増加をみた。しかし、地元中小企業者は、期待した誘致企業からの発注は乏しく、おまけに若年労働者を吸収されて青息吐息である。

また、大気汚染、水質汚濁は、美しい瀬戸内海をたちまち汚染させた。

さらに水島地区の税収をみると、確かに増加はしたが、国税の伸びに対して、県税、市税は4分の1程度

の伸びである。昭和35年から44年までの税収約2300億円のうち、実に国税が2004億円で、9割近くが国税に吸いとられている。逆に、昭和28年度から昭和44年度までの公共投資の内訳は、国16.7%に対して、県49%、市町村等が34.2%を占め、税収と負担の間に著しいアンバランスを生じている。

おまけに、昭和36年「倉敷市都市開発期成会」なるヤミ起債機関を設け、学校・道路などの整備を行なってきたが、昭和39年末に11億円の赤字を出してゆきづまり、昭和40年には、財政再建準用団体の指定を受けることになる。しかも、乏しい税収の中から、誘致企業には、産業奨励金という名の税金還付が行なわれ、昭和45年度には、29億円に達するという。

これらの結果は、結局地域住民の上にシワ寄せされることになる。工業開発の結果、GNPを増加させ、輸出振興はできたかもしれないが、地域にとっては、ますます、国の支配、企業支配を強めて、地域の主体性を弱体化させてしまった。

新産優等生といわれた水島においてこのような状況であるから、他の状態は推して知るべしである。地域開発とは、住民にとっては新たな、なじみにくい関入者の「なぐり込み」であり、中央支配の強化であった。

このような地域開発は、わが国の開発途上国に対する経済進出によく似ている。相手国の利益をまず真先に考え、その利益を通じて相互の利益を図るという観点に立たなければ経済進出は手ひどい反撃を受ける。現状では、GNP至上主義地域開発が、急激な開発途上国進出にむすびついている。地域開発を真に地域の開発とすることは、国際関係においても姿勢を改めさすことになるのである。

#### 4. 地域開発の理念

このような日本の地域開発に対して、地域開発の歴史ともいわれるTVAは、もともと地域的課題として論議されていたものを、たまたま1933年のニューディール政策で、国レベルで取り上げたもので、その方法において、理念においてまったく異なる。

TVAの理念は

- (1) 資源開発に、自然自体の一体性を尊重する
- (2) 民衆が開発の仕事に積極的に参加協力しなければならない
- (3) 連邦政府、州、地方の関係機関が協力しつつ、か

つ広範な地方分権を認める  
ことであった。

この3つは①環境計画主義、②住民参加主義、③地域主義と簡単にいうことができよう。TVA計画はその後、種々の問題はあったが、現在再びみなおされている。少なくとも「草の根の民主主義」に基づく、この3つの理念は現在も地域開発理念として生かされなければならない。多目的ダムといった技術的手段だけを導入し、正しい理念を取り入れなかったのは大きな誤りである。

わが国では、①自然条件の変更を考慮した環境計画の発想が欠け、やっとな住民、自治体からの反撃によって公害法規をつくるという有様であり、②民衆は、地域から追いついて、別の開発疎開をこしらえるという状態で、住民の参加協力への配慮はなく、③国中心主義で、むしろ財政面、行政面でも、自治体を国支配の下におく形で、計画、立法がすすめられている。まったく3つの理念が正反対なのである。

昭和48年2月の経済社会基本計画になって「地域社会の問題に関し、地域住民の意識をいかに効果的にくみあげ、経済社会の発展に生かすかが問題である。地域開発のプロジェクトを環境と調和しつつ地域社会にふさわしいものとするため、……地域住民の受益と負担の関連と当該プロジェクトに反映する方法を確立する必要がある。また……地域社会が、地域の意識を反映し、それぞれ独自性を持って発展するよう、新しい経済社会の形成にとくに留意しなければならない。」と書かれている。

しかし、現実の行政では、まだまだ中央集権主義、画一主義、効率主義、工業生産中心主義、数量主義などがぬぐいさらされていない。むしろ、文章とは逆で、ますます強まってさえる。それが対立を深め、一方の開発至上主義と、他方に極端な現状固定主義という価値分裂が生じたのである。この分裂は不幸なことであるが、いずれも正しくはない。すでに述べたように、無秩序、急激な開発論は誤りであることは当然である。

しかし、一方地域がまったく固定不変であることはありえない。過去から現在まで、人間はそれぞれ自分達の住いや活動の場、つまり環境を自らの手で変更しながら今日に至っている。一木一草の自然も変更しないということは、かえって人間生活を押しつぶしてしまう。ただひとつの変更が、環境全体にさまざまな影

響を与えるから、それは環境全体を考慮したバランスある開発を行なうべきなのである。

現在の環境論は、とかく固定不変論に用いられる。それは現在の無秩序な開発の反動としてそうなのである。本来の環境論は、人間生活と環境との間に立ち、これのバランスをとり、ルールを確立してゆく環境開発の思想に立つべきである。そこに、必要な現状の変更も、あるいは固定も、そして中間的なさまざまな保全、手なおし手段を共存させなくてはならない。

地域開発を住民のもの、地域のものとし、そして環境の調和ある発展を行なうため、地域開発の原点としての理念をあらためて確立しなければならない。残念ながらわが国の地域開発は、略奪営業的地域開発と、極端な国家利益主義しかなかった。いまこそその脱皮を図らなければならない。

##### 5. 新しい地域主義

これまで述べたように、地域開発が地域主体性を欠くことは基本的欠陥である。しかし、それにもかかわらず、国による地域開発を願望している地域がこれまでも数多くあったし、現在も存在していることは否定できない。

昭和30年以降のあまりにも急激な都市化は、人口の雪崩的変動をきたし、山村、農村は崩壊し、弱小都市さえ淘汰されつつある。このような中で、流出人口を食い止め、あるいは適当な職場を得たいと思うのは当然であろう。

また、現在の地方税政では、財政収入をあげるのには、大企業立地が最も簡便な方法であった。しかし、その結果は、好ましい企業が立地しなかったり、立地しても装置産業は規模の割に雇用人口は少なく、地域との関連も薄かったり、また地場産業を圧迫し、環境汚染をもたらす、財政面からみても、収入以上に支出が増加したりという好ましくない現象がみられたことは、先に述べたとおりである。

それではどうするか。これまでの地域の立ちおくれや、地域破壊の原因は、ひとつには、あまりにも急激な高成長路線による従来の政策であり、第2には、中央直結を強調する中央集権主義である。この2つの条件は同時に、地域開発を住民とはかかわりない緑地存在にしまったのである。

地域の主体性がないところでは、中央への集中を生ずるのは当然だし、いわゆるストロー効果によって中央に吸いよせられてしまう。また中央集権の強いところでは、集中効果を発揮するには便利だが、十分歯止めがきかず暴走をみる。

工業開発時代の前に、まず十分地域の主体性を強める地域主義政策をとることが、安定した発展と、住民の合意と参加を築くことになったのである。ところがますます中央集権を強め、その中で発想された開発は、地域の総合的発展にむすびつかない。

もし、本当に、大都市の過度集中を止め、地域の適正な開発、地域格差是正を行なおうとするならば、国が推進している「工業再配置促進法」「国土総合開発法」「工業制限法」などではなく、そのような中央の発想を逆転させ、地域主体を確立する政策に転換することである。

それが言葉だけではなく、本当の地域開発を行なうことになる。それなくしては、種々衣だけをかえて登場する政策も、結局は、国レベルからみた工業開発優先路線の遂行でしかない。

中央集権主義から、地域主体に切りかえられれば、地域開発は住民にとってきわめて身近な、しかも自らの責任において考え対処する問題になる。中央の押しつけ的开发でなければ本当に地域の総合発展をもたらす、住民の側からの主体的条件をととのえてゆくことになる。

また、開発反対論にしても、反対のための反対や、抽象的反対論ではなく、地域のあり方を真剣に考えた具体論にならねばなるまい。

地域開発において賛成・反対が生ずるのは現在でも常にみられるが、もし、十分地方分権が確立しているならば、地域住民による討議は、不幸なすれ違い論や、激突という極端な分裂の形ではなく、自分たちのものとしての実感と責任のある、絵りある討論になるであろう。

そのような条件の下でなければ、十分な住民参加は期待できない。ただし、ここでいう地域は個人にまで解体するものではない。個人が独立に他に影響せず、影響されず存在することは不可能であり、ひとつの生活圏としての地域に支えられている。「地域」の広さは問題により、一市町村より小さい単位から、数県にわたるものまでである。しかし、いずれにせよ、自分の生活との直接の関係を感じとれる範囲である。

ひとつの開発行為が一定範囲の人々に、大きな影響を与えることになるのは普通である。たとえ地域全体の利益であっても、その住民にとっては好ましくないことになろう。

しかし、国家的利益という抽象的な大目的との激突ではないから、その地域の中で、利益や不利益のアンバランスを生じないための十分な調整のルールが必要である。

それは、国で定める一定の固定ルールに乗る必要はなく、その地域にとって合理的であればよい。そのような弾力性ある中で考えてゆけば、利害調整は、はるかに合理的になる。

地域開発がこのように住民の手のとどくところにある、はじめて環境計画主義も可能だし、住民参加主義も、地域主体主義によって達成されるのである。

また、地域主義は、人口流動をチェックし、超過大都市をおさえるし、地域ごとの特色を保持し、住民参加を実質的なものとし、その中で個別的エゴイズムを克服できる。

地域主義とは、国家中心でもなく、また利己主義でもない。自分たちの環境を住民共同の力で守り、発展させようというものなのである。

## 6. おわりに

以上に述べたような新しい地域主義は、封建的小地域に解体しようというものではない。現在の情報化時代は中世とは異なり、情報交換手段は確立し、小地域への閉じこもりを許さない。しかし、それゆえに中央ブルドーザーにより、画一的に地域を押しつぶす危険がある。

まず住民に身近な、自分たちの手による地域を育てなくてはならない。主体的で独自性のある各地域が育つてこそ、国レベルでの結合は、いっそうユニークなものとなる。

逆にいえば、本当の地域主義の育たないところに総合的な意味での国との結びつきもない。国の役割は、そのような中で、ごく基本のルール設定と必要な調整と、後見、援助協力に限定すべきであろう。住民サイドからも、国家サイドからも、真に必要なのは、このような主体性ある新しい地域である。そのような地域を作ってゆくことが、最も重要な地域開発であるというべきである。