

IV—9 地域計画と地域主義

北海道大学大学院環境科学研究科 正員 山村悦夫

1. はじめに

現在、わが国において地方の時代が叫ばれ、その理論的背景として地域主義が注目されてきている。その多くの地域主義は、きわめてロマン主義的な思想運動に近く、地方の行政や住民にとって魅力的な影響を持っており、いたる所で流布されているのが現状である。この研究では、地域計画上において古い歴史を持つオーダムが提唱している地域主義（Regionalism）と現在流布しているロマン主義的地域主義とを比較検討して、今後、発展をめざす地域計画上の指導理念について考察する。

2. ロマン主義的地域主義

ロマン主義的地域主義が流布しだした歴史的背景としては、通貨危機、石油危機によってわが国経済が低成長を余儀なくされることにより、従来のパターンである重化学工業化、地方の工業化に行きづまりを見せ、それまでの地域性を無視した産業政策に対する疑問が生じてきた時に地域主義が考えられるようになった。⁽¹⁾

ほぼ、この時期に当る1974年に地域主義研究集談会が発足し、玉野井芳郎、清成忠男の論者を中心として地域主義の推進の可能性を検討することになったのである。この検討テーマとしては地域・地域主義の具体的定義、共同体論、経済体制、産業構造論などである。そこで、この地域主義研究集談会の論者がどのような見解を持っているかを検討する。

まず、地域主義の基盤となる地域をどのようにとらえているかという点、玉野井芳郎は「人間だけではなく、人間以外の動物・植物・微生物をも含めた生命の維持と再生産を可能にする、自立した生活空間の単位」⁽²⁾、清成忠男は「生活圏域と住民の参加といった点を考慮すると、さしあたり20～30万人程度の都市が標準的な単位だといえよう。もちろんそれ以下の単位として基礎的な生活圏が存在してもかまわない」⁽³⁾、横山紘一は「地域というものについてはいろいろのものを想起することができ、どんな段階、どんな種類のものでも地域ととらえることができる」⁽⁴⁾、一見してわかるように、それぞれの論者の地域規定は統一されていない。もし、地域主義がきわめてロマン主義的思想運動であるならば、地域概念規定は問題ではないが、地域主義の理論化を目ざす場合には社会科学的批判にも十分耐えうる地域概念の確立は不可欠の課題である。

次に地域主義の定義をみると、玉野井芳郎は「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持ち、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」⁽⁵⁾、清成忠男は「地域を土台にして社会の再組織化をおし進めようとする考え方」と定義し、「人間生活と生態学の調和をはかることが不可避になっている。そのためには空間的に限定された地域社会の原基形態にならない」⁽⁶⁾と提唱している。横山紘一は「社会についての思考や行動を、地域の準拠のうちで行なうとするものである。地域とはその際、単に自然的条件だけによってできあがるものではない。地形とか植生とか風土だけで機械的に決定されるような地域というものはありえない」⁽⁷⁾、以上地域主義の定義では、それぞれの個別的に考えており、あえて定義するとすると、地域主義とは地域を土台にする政治・経済・社会機構を考えると、漠然としたことになる。しかし、以下で検討を加える共同体論、経済体制、産業構造論では一定の共通性を有している。

共同体論を最も明確にあらわしているのが玉野井芳郎の規定で、地域主義はなによりも地域共同体の構築をめざすことを提唱し、農村共同体の復活をはかることを述べ、水田農家におけるむらの共同労働を評価し、「地域的資源の利用調整と管理のシステムとして、むらがきわめて有効に機能してきた」とむら共同体再興論を提唱している。この点については、わが国における戦前の農村共同体が寄生地主制のもとにしばられ、そのなかにおいて個人は抑圧され、村八分の悲劇等についても十分に考慮されなければならない。

経済体制論、産業構造論では、すべての産業の源としては農業がリーディング・インダストリーとして復権し、次に中間技術による各種工業が興り、従来の重化学工業は姿を消している。

玉野井芳郎は「地域主義を基礎にした経済体制というものを考えてみると、それは資本主義経済のような、市場経済のネットを中心にひとつにまとまった経済体制というイメージとは随分ちがったものになる」、清成忠男は、「私は、国家独占資本主義とか、大企業体制を觀念にとらえ絶対化する立場をとってはいない。それを風化させることは可能である。だからこそ、分権化による参加のシステムを地域主義の運動として主張している」さらに、金融の地域化をはかるために、通貨発行権の地域化をはかるという構想を提唱している。中村尚司は、貨幣を地域内通貨と域外通貨に分け、資本市場を解消し、共同体や企業の活動に必要な資金の供給を、共同体や共同体連合によって設立されるコミュニティ銀行に代行させると構想している。このように、地域主義の経済体制・産業構造論では、現代の経済体制を無視した、ロマン的な論理が形成されている。

3. オーダムの地域主義⁽⁸⁾

アメリカ合衆国の地域計画史上において、地域主義を最初に提唱し、計画地域概念に関する理論化を行ったのは社会学者オーダム (Odum, H.W) である。

オーダムは、永らくノース・カロライナ大学社会科学科主任教授としてアメリカ南部地方の社会と文化の研究に従事し、多数の研究者を育成するとともに、ソーシャル・フォース (Social Forces) の責任編集者として、米国社会学会に大きな影響を与え、1930年代には、合衆国の社会動向研究委員会の責任者の1人として連邦政府の行政面に参画し、後にTVA等の実際的な活動に貢献した。

オーダムは地域主義を次の4点に分けて説明している。

第1は、科学としての地域主義である。これは、地理学、生態学、生物学、歴史学、経済学、医学、社会学等、自然科学・社会科学の諸分野から、人間と資源、地域と文化、物理的環境と文化的環境等について、それら相互間の有機的関係に関する基礎的調査を実施し、収集した資料の分析・解釈・利用を通じて、上記諸科学の協力と整備とが行なわれるような「地域」が選定されなければならない。地域主義は、したがって、一つの総合科学である。

第2は、米国のフロンティアとしての地域主義である。米国開発初期のフロンティアは文字通り、自然的フロンティアであった。しかし、現代における新しいフロンティアは、社会的・文化的意味でのフロンティアでなければならない。初期のフロンティアは自然を搾取し、征服するものであったが、新しいフロンティアは自然を開発し、保全するものである。したがって、計画地域は、人口、富、機会の再配分によって新たな均衡と平衡とを発見できるような地域であることが要求される。

第3は、行政的手段ないし技術としての地域主義である。地域開発は地方分権を推進し、また、開発計画は時間的、空間的に柔軟な性格を持っているから、開発行政は特殊な技術を要求する。地域主義はこれに答えるものである。したがって、計画地域もまたこの技術に対応できるものでなければならない。

第4は、動機ないし目的としての地域主義である。開発計画は地域の青年に活力を与え、積極的に開発活動に参加しようとする意欲を刺激するものでなければならない。それであってこそ、はじめて民主主義の理念が実現される。地域主義はそれ自体の中にこのような訴えるものを含むものである。

オーダムの提唱する地域主義の内容は以上のとおりである。地域計画の対象として彼が考える「地域」は、いずれも究極的には全国の一構成部分であって、各地域の間には競争も葛藤もない。開発計画は、地域住民の福祉を目的とするとともに合衆国の繁栄に寄与するものであるから、連邦政府は各地域に対してリーダーシップ、平衡交付金、科学的調査、専門家による指導、調査費の補助、技術及び人事の交流を通じて反対給付を行うべきであると主張している。このように、地域を一つの全体社会と考えるオーダムの立場が明瞭に示されている。そして、このオーダムの地域主義が具現化したのがTVAであった。

TVAの基本理念は、単にダム関連事業を行なうものではなく、テネシー河流域の人と資源の一体的な総合的開発である。他の関係機関と独立の組織体TVA公社を設立し、河流域の一切のことを当該地域で決定できる地方分権を確立し、同地域の広域的広範の事業色を、あらゆる分野の専門家や技術者の学際的な協力によって事業を遂行している。そして、最も基本的である、あらゆる事業計画に地域住民の参加がなされ、民主主義の原点と考えられている草の根の民主主義が確立しているのである。

4 TVAの指導理念⁽⁹⁾

ここでは、TVAの指導理念である、人と資源の一体性による開発、草の根の民主主義および地方分権について概観する。

(1) 人と資源の一体性による開発

TVAは非常に広範な事業を管理しなければならなかったが、当時の技術者たちは専門分野に細分化されていた。TVAの事業の遂行のためには、あらゆる分野の専門家や技術者、すなわち、農学、林学、水産、地質、生態、化学、建築、土木、医学、法律、経済、社会、厚生等が必要であった。

このように、TVAの事業の範囲は、自然環境と社会環境の全領域にわたる広範なものであった。

したがってTVAの事業の遂行にあたっては、細分化された専門家や技術者を総合化し、人と資源を一体として開発しなければならなかった。そこで、TVAの専門家や技術者としては、専門の他に広い識見を持ち、さらに彼ら各自が全体の中で自分自身の仕事の相対的な重要性を認識し、また、他の部門の仕事と比較してその価値を評価できるものが選択された。というのは、高度の専門家のために、秩序よりも分裂を起こし、河流域の人と資源を一体的に開発する共同の目的達成を危くすることがあるからである。

そこで、TVAの理事と専門家や技術者が一緒になって互いに意見を交換し、また、専門的な意見を広範な公共目的一河流域の住民の福祉一に取り入れるようにした。

これらのTVAの目的により、専門家や技術者たちが、事業の遂行に従事したことにより、自分たちの専門分野に対する視野を広め、他の分野との学際的な結びつきを歓迎するようになった。

そして、この考えは、専門家や技術者のみならず、役人、実業家、地域住民全体に広まった。というのは、この総合的、学際的な考えがTVAの専門家や技術者のみならず、人と資源の一体的開発のため河流域の地域住民すべてに、共同の目的とならなければ、TVAの開発は成立しないからである。

リリエンスールは、人と資源の一体開発の効果について次のように述べている。

「自然界には大規模な循環がある。この循環する巨大な円弧の描く線をはっきり見るには、テネシー河流域の日常生活において電力のとおる道をたどってみるにかぎる。河口から6,000フィートの高さにある山の斜面に雨がふる。雨水は、草木の根の間や地下のすき間をくぐって数千の水脈となって流れ、やがて一つの流れに集まり、また、分かれて幾多の流れとなり、しまいには、TVAの湖にそそがれてダムの背後に貯えられる。そして、それは、巨大な鉄管を流れ下って水車を回転する。そこで水のエネルギーは電気に転換され、なおそれから水は、10の湖と10以上の水車を通して海への旅をつづけるのである。水車を通るごとに電気がおこる。一瞬におそらく200マイルも走るこの電気は、活力のない燐鉱石を化学品に転換する溶解炉を、想像もつかぬような高温に熱する。この燐酸肥料は農民の手で地上にまかれ、土壤に新たな生命を喚び起こし、太陽の無限のエネルギーを捕える牧草の成長を促す。この燐酸と電気のエネルギーから生まれた牧草は、人間や動物にエネルギーを供給し、土壤を保全し、河を清め、地中に水を貯える。そして、水は再び、人間がつくった巨大な湖に静かに戻ってくる。復活した土地からより多くの水が、不断の経路を繰り返してたどれば、それだけ多くそこに電力が発生する。

こういった循環は活発に繰り返され、尽きることがない。それは、生命を支えるとともに、また生命を与える。一体性の理念は遵奉され、循環の輪が閉ざされる。そうして、それから得られる収穫は、いつに変わらぬ搾取と貧困の悲惨な物語ではなく、調和の恩恵に浴する自然と科学と人間の物語である」

(2) 草の根民主主義

TVAは、その特徴の一つとして、近代民主主義の原点と考えられている。それは、地域住民の参加が十分に行われていることで、リリエンソールの言葉をかりれば、草の根の民主主義と呼ばれているものである。

そして、TVAの指導による土地改良の事業を、次のような草の根民主主義により完成させた。

それは、当時のテネシー河流域のほとんどの土地は消耗し、農村には一つの電話も、農業用の電力もなく、図書館、新聞、病院等もないところもあった。

そこで、これらの農村の生活水準を向上させるためには、どうしても土地の改良をしなければならなかった。そのためには、農家自体で、そこで利用可能なあらゆる知識と技術を確認する機会がなければならない。州立大学附属の試作農場で得られるあらゆる種類の技術的知識を、なんとかして河流域、数千の農場、農耕の現場に導入しなければならない。そこで、TVAは、数万にのぼる疲弊した農場に「模範農場」をつくり、こうした模範農場の土地では、一体性の理念と、資源開発の計画と実施のほとんどを農民が行ったのである。

TVAは、農業的な科学力や技術力のみならず、あらゆる技術をこの模範農場の問題の解決のために集中的に導入された。そして、土地改良のために肥料が大量に生産され、模範農場で試験された。このように、土地の肥沃を維持する一つの方法を農民に教えたのである。

このようにして、地域住民が一緒になって働き、土壌を改良し、それを保全する方法を見出したことは、農家の所得を増加させただけでなく、地域社会全般の改善活動を活発にしたのである。そして、ノックスヴィルの実業家と市民グループが、テネシー大学やTVAと一緒に「地域改善競争」を後援し、この思想は州の隅々まで広がった。多くの地域で、子供のための診療所を含む保健計画にとりかかり、地域の病院を建て、地区別の地方協議会が形成され、社会センターとしての会館が建設された。このようにして、地域住民の活動は活発となったのである。

さらに、電気の導入により農家の生活は、飛躍的に向上した。そして、農民たちは電力企業からの反対を押し切って、自分自身の電力共同組合を組織し、互いに協力して働いた。

リリエンソールは、さらに次のように述べている。

「草の根における民主主義の理念が遵守されれば、電力は肥料と同じように、人間自身の生活に刺激剤を与え、個人的な目的よりももっと大きい目標に向かって協力することができる機会を提供する。この共同の努力すなわち市民の参加という行為によって、個人の本質的な自由は強化され、かれの心を満たすものは増えるのである。」

草の根方式で促進される共同目的は、単に一部落で近所の人間を集めるばかりではなく、次には1郡のものを、やがてはまた、数郡のものを集める。時がたつに従って、全地域が端から端までその影響を受ける。ワトウガやジャクソンなどのノースカロライナの山岳地方にある郡の農民と、ヴァージニア、アラバマ、西部ケンタッキーなどの赤土で覆われた平野の農民が連絡をとるようになる。共同目的は、われわれすべてを一つの河流域のものにするのである。」

(3) 地方分権

TVAでは、地方分権の方法をとっている。この目的は、個々の人間に、より豊かな責任ある生活を営む機会を与え、真の自由を拡大し、自己の重要性を自覚させることにある。

行政を中央集権化することは、遠隔管理とか不在管理といったことを助長することになり、その結果、個人各自が正しい判断を下し、それに対する責任を負って個性を涵養育成してゆく機会が失われる危険性があるからである。

連邦議会は、TVAに地方分権を行う機会を与え、一つの限られた地域、その天然資源とそこに住む住民の利益の結合によって区画された地域を、連邦活動の1構成単位と考えた。TVAの実験が役立てば、歴史は、国民の福祉、民主主義の強化にTVAが寄与した最も大きな実質的な功績と考えた。

実際は、地方分権を行うことは大変であるが、地方住民の持っている力と熱意を維持高揚し、民主主義を

常に鼓舞しなければならない。

1929年の深刻な不況時に、産業の過渡の中央集権化により、全国に画一化された商品が販売されることになり、地方の収益を中央に吸収し、地方の企業が行き詰まり、瀕死の市町村は遠隔管理のために大損害を受けたのである。

このような事情により、連邦議会がTVAの経営を地方分権的に行えるように法律を立てた。もし、連邦議会が、そのような機会を与えなければ、TVAの地方分権は進展しなかったと思われる。

そして、当該地域の住民が決定権を持ち、住民自身がTVAに積極的に参加可能のために、TVAの本社はワシントンではなく、テネシー河流域のノックスヴィルに設けられたのである。

このことは、地域の実情は、TVAの事業を遂行する現場の人々が一番理解しており、ことあるごとに中央政府に許可を仰ぐのでは、責任ある仕事を遂行することができないことによる。したがって、TVAの部局や各地区の管理者ならびに現場の職員には、いずれも選択され、訓練を受けた広範な責任と自由裁量の権限を委ねられている。

リエンソールは、地方分権主義とセクショナリズムの違いについて次のように述べている。

「最近の地方分権主義は、対象的に見れば、国家の利益を至上とすることにはっきりと基礎を置いている。それは、ある一つの州より大きな地域に共通な問題や資源のあることを認めている。たとえば、河の流域といったものを、また、それは、国全体として同意できないような見解が国内のどこか一部でとられるようになることがあることも認めている。しかし、また、それは、地方問題の解決とか地方資源の開発といったことは、国全体に関係のある事柄だということを肯定し、強調している。それは、地方の発達と国の福祉を調和させようとしているのだが、この国家の利益に関心をもち、それを至上のものとすることが、「地方分権主義」と「セクショナリズム」の違いである。米国の歴史を通してうかがわれることは、州が、セクショナリズムの旗印のもとに団結して、連邦的活動を受けたり邪魔したりしたことである。地方分権主義の現代的概念の下においては、連邦政府が、国民全体に利益を与えることを終局の目的にして、地方の要求を満足させるような措置をとるのである。

この地方分権主義の現代的概念を実際に示しているのが、テネシー河流域開発公社の組織である。それをつくるに際して、七つの州は、国家的利益を無視し国全体とは別個に自分たちだけの特別の権限をもつことを要求するために団結するようなことはしなかった。連邦議会自身が自立した地方機関を創設したのだ。そして、その根本目的は、テネシー河流域にある天然資源を保全すると同時にそれを広範な国家目的とその政策に合うように開発することにあった。こういうものは、「分裂割拠」どころか、それと正反対のもの一その弊害を除去する方法一である。

TVA一事実において地方分権化された連邦の機関である一のものに具体化されている地方分権主義の理念は、地方の利益を国家の利害に調和させる合理的なやり方を提案している。」

5. おわりに

以上により2つの地域主義について考察したが、その考えが出現した歴史的背景と国の違いを考慮しても、古い歴史を持ち、その理想を具現化したTVAの指導理念となったオーダムの地域主義は、わが国で最近流通しているロマン主義的地域主義には十分に受容されていない。特に、オーダムが強調している総合科学としての地域主義、地域主義は単なるセクショナリズムとは異なる地方分権の考え方などは、ロマン主義的地域主義には取り入れられていない。ロマン主義的地域主義は、オーダムの地域主義に比較して、共同体論、経済体制、産業構造論をみるとセクショナリズム的な考えが強くあらわれている。したがって、この地域主義が、わが国において実際の地域計画上に具現化されるためには、オーダムの地域主義の思想や総合的、学際的な科学的批判に十分耐える理論化をはからなければならない。

最後に適切な御助言をいただいた北海道大学大学院環境科学研究科関清秀教授、ならびに地域計画学研

究室の各位に感謝の意を表する。

参考文献

- (1) 山村悦夫「発展めざす地場産業」 地域 第5号 大明堂 1980
- (2) 玉野井・清成・中村共編「地域主義」はしがき 学陽書房 1978
- (3) 清成忠男「地域主義の時代」 東洋経済新報社 1979
- (4) 横山紘一「地域からの発想」 日本経済新報社 1979
- (5) 玉野井芳郎「地方分権の思想」 東洋経済新報社 1997
- (6) 前 揚 (3)
- (7) 前 揚 (4)
- (8) 山村悦夫「地域計画論」P74～76 大明堂 1980
- (9) 前 揚 (8)P60～67