

序章 地域振興の制度構築を考えるとはどういうことか

著者	西川 芳昭
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	578
雑誌名	地域の振興
ページ	[3]-26
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011584

地域の振興

序 章

地域振興の制度構築を考えるとはどういうことか

西川 芳昭

第1節 本研究の背景と目的

途上国の地域社会経済を中心とした住民の生活があますところなく経済のグローバル化に影響されるようになった今日、地域の振興は地域の住民や生産者において地域レベルのどの段階で地域の意思決定範囲を確保するかが課題となっている。地域振興の現場では、「地方」の社会経済を持続的なものにするには、中央や都市部を中心としてマクロレベルでの開発を推進するだけでなく、地域単位での自立的な振興策が必要であるという認識ができてきたが、その制度構築は模索の段階である。

ローカルの意思決定の範囲を拡大し、得られる経済的便益を拡大すべきというコンセプトは企業による生産部門の国際的な垂直統合や、流通のグローバル化の拡大に地方がさらされる過程でより明確な課題として浮彫りになってきている。地域振興事業が目指すべき方向性として、地域資源を効率的、効果的かつ持続可能なかたちで利用するために、地域内外の各アクターの意思決定をどのように調整することができるのかという課題が明らかになりつつあり、そのような観点で、各国、各地域で取り組まれてきている地域振興の制度構築について広く比較検討する必要性が高まっている。

そもそも、1980年代以降の開発経済学に依拠した援助アプローチは、構造調整の実施を通じた政府の介入を排した市場メカニズムの導入によって開発

の実現を目指すものであった。しかしながら、このアプローチは主に2つの側面から問題を抱えていた。ひとつは、「政府の失敗」を問題としながら、市場メカニズムの導入には、合理的な改革を行える政府を想定するという矛盾である。もうひとつは、構造調整によって、福祉や教育という基本的ニーズを満たすサービスの供給が減少したため、開発途上国内の特に貧困層は、よりいっそう困難な状況におかれることにつながったことである（絵所 [1997: 223-225]）。

この2つの問題を解決するためには新しい政府の役割を議論する必要がある。経済成長はめったに大衆にまでトリックルダウンすることはなく、自由市場機構は配分の効率にとって必要不可欠かもしれないが、分配の公正を保証するものではない。さらに、自由化、市場経済化が進むほど貧富の差が広がるという途上国における経験と、トリックルダウン仮説が前提としている「近代化の推進＝経済発展が人々の幸福」という概念そのものへの疑問も提起されている。貧困問題や環境問題は、市場メカニズムだけでは解決できず持続可能な開発論や開発のアイデンティティに関わる議論の導入も必要である。このような背景もあり、「政府」、「市場」、「組織・制度」を扱う、開発の政治経済学的なアプローチが必要となってきた（絵所 [1997: 231-234]）。

開発の概念は複雑であり、何をもちいて開発が達成されたかは、地域や時代によって、また同じ地域に住む人々でも、その職業や性別、年齢によって異なる。したがって、従来のような中央政府が政策を決定し、その政策にもとづいて全国一律の開発を行うことは必ずしも現実的ではないことが広く知られるようになった。現在はわが国を含めて、先進国でも途上国でも急速な地方分権化が進められている。地方分権化において、地域が維持可能な発展を実現するには、団体の自治と住民の統治権の確立が必要であり、また外來型開発のみに依存するのではなく内発的な発展を重視する開発戦略が必要となる（宮本 [2005: 252]）。

開発途上国の地域振興に対する援助も、一方では特にアフリカにおいて一般財政援助を通じた相手国中央政府のキャパシティ・ビルディングを前提と

した手法が一般化しているが、他方、自治体レベルの地域間協力など、NGOや企業も含めた地方のアクターが関与するような関係者の多様化が進行している（吉田 [2003]）。また、地域住民主体型の地域経済開発もアフリカをはじめとした開発途上国で注目されるようになった。これは、財政危機、債務累積、グローバル化による競争の激化といった環境のなかで、国家（中央政府）が地方の開発に効果的に介入できる資源や能力を持てなくなったことがその背景にある。最も、アフリカでは、グローバル化の前から、中央政府が資源産地以外の地方開発に熱心であったとは決していえず、地域振興の政策は多くはみられない（国際農林業協力・交流協会 [2007: 85-91]）。地方の開発の制度としては、政治家や中央官僚の出身地域との地縁によって開発を促進するような選挙制度、地方議会制度などが構築されていったことも考えられよう。現在は、構造調整と経済自由化政策により、国家は介入や規制によって開発を支配するのではなく、民間企業やNGO、住民組織が主導する開発のための環境整備を行うことが期待されている。

このような理由から、開発途上国においては、外国援助機関などの支援によって、グッドガバナンスや市民社会の形成を目指した制度構築が重要な課題となっているが、UNDP等は具体的な地域社会経済活動への住民の参画というよりは、民衆の政治的参加を強調する傾向にある（野上 [2004]）。往々にして、開発途上国における法秩序の欠如や法規の未整備は、行政能力の低さと政府の脆弱性によるものであるとされ、それゆえに、論理構造の明確な欧米型の制度の導入が促される傾向がある。この場合、それぞれの地域に従来からあった制度はよくないものと認識され、それらを基盤とした地域振興の制度構築ではなく、外から導入される「制度」が自らの抱える脆弱性を解消する特効薬であると考えられがちである（松井 [2007]）。外来の制度モデルを導入し、それが効果的に機能しない場合には開発途上国側に問題があるとして、さらなる支援を外から行うことは、開発はプロジェクトを実施することであると理解する「ブループリント」アプローチの制度構築への援用とも考えられる。

実際には、外から地域に移植される制度は、プロトタイプとして「完成」されたものと認識されがちであるが、いかなる制度も歴史的経過を経て構築されてきたものであり、非の打ち所のない完璧にできあがった制度は存在しない。また、ある制度はそれがおかれた環境や時代性にも大きく影響を受ける。制度の提供元が経てきた制度構築の歴史的プロセスと、制度を移植される側がこれから踏んでいくプロセスとが同一でない以上、あるいは制度構築に費やされる環境や時代が異なる以上、制度を移植する側が移植される側に生じるさまざまな問題の原因を「後者の能力不足」と結論付けることは援助する側の論理が強く出すぎた評価である（松井 [2007]）。

本書では、以上の問題意識から出発して、地域振興の制度構築のメカニズムが形成される過程を、日本を含むアジアおよびアフリカの事例の描写を中心に浮彫りにしながら比較検討する。

第2節 経済開発からみた地域振興における地域と市場の関係性

地域振興の大きな要素を地域経済開発の実現と考えた場合は、地域のさまざまなアクターと市場との結び付きを明らかにすることが不可欠である。この場合、大きく分けて2つのアプローチが考えられる。第1は、グローバルな市場を牽引するデマンド側からの地域への介入において地域の関与をどれだけ拡大するかという視点である。具体的には、市場側から伸びてくるネットワークにどれだけ地域が組織的に関われるかという視点、あるいは、グローバル・バリューチェーンの考え方に即して、マーケット側に偏りがちな意思決定機構をどこまで生産者に近い地方・地域に持ってくるかという考え方から地域振興に迫る視点である（Humphrey and Schmitz [2001], World Bank [2007: 118-134]）。これは、既存の市場の枠組みを最大限利用してそのなかでの役割を拡大して発展・振興を行う（生き残る）戦略と考えられる。しかし、マーケット側からの一方的な接近には問題がともなう。たとえば、途上国に

おける農民は多くの場合、その地域に植民地時代以来存在してきた販売経路とそこで機能している価格メカニズムによってのみ市場との結び付きを実現しており（余語 [2005]）、自給自足的な農業であれば農民はその地域の自然生態系という地域資源を活かした作物生産が可能であるが、ひとたび販売のための農業に転換すると地域資源の使用法の多様性は狭められることになる。

第2のアプローチは、地域固有の資源利用の組織制度を活かしつつ、グローバルな市場とどう折合いをつけていくかという取組みに対する地域のアクターの自律的な関与をどう継続させるかという視点である（西川 [2000]、竹谷 [2006]）。すなわち、地域の未来は地域に住む住民が決めたいという自治の基本にもとづく（たとえば循環的）資源利用をどのように市場と結び付けていくかという考え方であり、分権、自治を実現させて、コモンズやソーシャル・キャピタルを経済開発への活用の視点から見直す戦略と考えられる。

では、具体的に地域振興を行う際の経済活動において、制度構築を議論していく視点として何が必要であろうか。生産者が生産の現場において産品を選ぶ際に、あるいは見本市に何を展示するか決める際に、産品のローカル市場での市場占有率を拡大するか、あるいは全国市場、近隣国市場、途上国市場、グローバル市場のどれにアクセスするかによって、達成すべき技術のレベルや生産の規模は当然異なるはずである。しかし、小規模な生産組織によるマーケット拡大の方法とそれを組織的に支援する方法は確立されていない。アフリカの小規模生産者にとってマーケット拡大とは、売上げを増加させ、集客を増加させ、商圈を拡大していくことで、そのためには小規模生産者といえども推進力として経営資源となる情報、特に技術情報、市場情報、価格優位性の情報に対するアクセスが必要であるが、そのような環境を広く国家全体で整備するコストは莫大である。それよりもローカルの生産者グループや産地自体がアクセスの問題を乗り越え、そのような経営資源を探し出す能力を身につけていく、その支援策を講じるほうが現実的である（吉田 [2007]）。

したがって、地域振興のための資源管理に関して、従来のローカルルール

が効率性や持続可能性の面からみて妥当性を持つときに、それを守る枠組みが必要であるが、そのような制度の構築は可能かが議論される必要がある。本書は、市場との関係において、地域のなかの主に社会開発（経済振興を含む）のための制度構築一般を議論する。その際に、地域の自助・自立の重要性は共有しつつも、地域のアクターがすべてを決めるまたは地域内のアクターの意思決定を拡大することがいいことである（有効である）ということが無条件に正しいという立場は取らない（裁量権を付与することがいいとは限らない）。同時に、開発援助のマネジメントにおいて外部者が、地域振興の制度構築にどのように介入することが可能かという問いかけに答えることも必要である。

第3節 コミュニティ振興における政府の関与の意義

コミュニティの開発は、地域において住民を動員して地域社会集団を作り（組織化）、その集団の規範や価値によって地域住民の行動様式を変化させ（制度化）、そこで共有される生活圏を住民自身で運営管理していくこと、と説明される（恩田 [2001: 115]）。単なる集団を形成するだけでなく、その集団が価値や規範を共有する意識化が起こって、地域社会の自立・自助・自決力の向上というエンパワーメントにつながるわけである。したがって、外部者が介入する際には、どのような組織が存在するかにとどまらず、どのような制度が存在し機能しているかにより注目すべきであろう。そのうえで、その組織や制度への変化を促すことが新たな地域振興の制度構築へとつながる。この制度に対する視点の重要性は、コミュニティ内部の場合もあるし、コミュニティ相互さらにはコミュニティとその上部組織となる行政機関や援助団体、外部NGOとの関係にもあてはまると考えられる。

ミクロレベルの地域振興を議論する場合においても、現代の社会がおかれている急速なグローバリゼーションの流れを無視することはできない。モノ

やサービスの国際的な相互依存関係のなかに、ひとりひとりが暮らす地域もおかれているからである。グローバル化する現代社会において、閉鎖的な地域の自立はありえないながら、地域の自律は求められるべきである。このような開かれた地域主義を確立するためにも、地域資源を単に地域住民だけが利用するのではなく、広く域外の市場も含めたかたちで活用して地域の活性化が行われることが望ましい。その際には、外部者のまなざしを入れることは重要であるが、地域資源の価値や魅力を一義的に外部者が評価するのではなく、地域住民が自らを取り巻く空間の意味を評価することが必要となるのではないか。保母 [1996: 262-264] は、「地域の自己決定権」を実現化させていくためには、正確で迅速な情報の伝達を前提として、住民の誰もが開発に参加して議論と決定ができる場が必要であると述べている。このような開発の実現のためには、NGO など市民セクターの役割も重要であるが、行政や企業など既存のアクターが果たす役割も大きい。さらに、政府機能の強化を目指す外部からの開発介入の必要性も認められよう。

しかしながら、コミュニティレベルの地域振興に対する政府の関与を議論する場合には次のような制限を考慮する必要がある。すなわち、佐藤 [2005] は、行政システムが植民地化と近代化のなかで整備された開発途上国において、それらのシステムの一義的な指向性が反政府行動の統制と国民統合であり、地方の資源を中央に収奪するシステムであるとするならば、このようなシステムを人々の福祉サービスの向上のために、すなわち逆のベクトルの作業をするために活用できうるのかという疑問を提起している。

その意味で、わが国のように地域振興において地方政府が、中央政府の政策実施の視点だけではなく、地域住民のイニシアティブ支援に多様な役割を果たしてきた事例から学ぶことは重要である。ただし、具体的に、地方政府の役人が何をしてきたかという問いに関しては、鈴木 [2004] は、わが国の地域産業の集積および地域の活性化、再活性化を分析するなかで、従来のわが国の地方行政の職員は、地域産業集積の実態よりも、国の「開発指針」（たとえばリゾート開発やテクノポリスなど）との整合性を重視した民間シク

タンクに開発計画策定を委託し、それが国から指定または承認されることを重視しており、実際に自治体職員が開発計画の策定に関わることは稀であったことを指摘している。地方分権が進むなかで、政府部門が地域開発に役割を果たすには自治体職員の専門能力を高めることが不可欠であると提言している。この状況は、現在の途上国において、開発計画が外部からの援助関係者によって作られ、実施されていることと似ているともいえる。

一方で、実は国内の地域づくり・まちづくりにおいては、ビジョンを持った強力な少数のリーダーによって主導され成功している事例が多々あることがよく知られている（西川 [2005], 西川他 [2005], 松尾 [2005]）。このようなわが国の地域づくりの成功事例といわれるものの多くは外部からの介入が前提となっている参加型開発ではなく、自然条件や社会条件が他と比較して必ずしもよくないという地域の事情のために、むしろ外からの投資を望めないため、他の選択肢のないかたちで行われてきたことに留意する必要がある（守友 [1991: 79-80]）。わが国の地域づくりにおける参加の形態を学ぶことは、一般に開発援助関係者が意識している参加型開発とは異なるかたちでの開発における参加があることに気付かせてくれる。すなわち、参加型開発を議論する時に、西欧型の市民社会を前提とした個人の参加を理想とした理念としての参加型でもなく、プロジェクト・デザイン・マトリクスを万能視するような介入者の評価視点を重視した手法としての参加でもない、地域固有の論理での住民の参加の可能性を見出すことになろう（佐藤 [2003], 西川 [2005]）。

これに対し、神野 [2004] は、鳥取県智頭町の「日本1 / 0（ゼロ分の1）村おこし運動」と呼ばれる生活の場としての地域再生運動について、次のように述べている。すなわち、地域づくり運動の形成過程には「種をまく段階」、「畑をたがやす段階」、「芽がでた段階」の3段階があり、行政が介入するのは最後の段階であると紹介し、わが国の持続的な地域振興は、その草創期には多くの場合、行政とは別個に動いているものの、行政がその芽生えに注目してそれを育てる方向に介入した場合に成功していることを示唆している。さらに、関 [2004] は、自身も関わった岩手県北上の誘致型産業振興、

花巻の内発型産業振興の比較分析から、地域産業振興に王道はないとしながらも、その秘訣として、地域の経営資源を的確に見定め、エネルギーを集中して取り組んでいくことの重要性を説いている。地域資源をみる深い洞察と、時代をみる戦略眼、そして地域の人々の「熱き思い」が重なるときに、それが誘致型であれ、内発型であれ、地域が持続する仕組みの形成へとつながっていくことを指摘している。これは、関係者の地域資源と地域社会に対する態度形成を重視した分析である。

第4節 地方分権の進展と開発における政府の役割の変化

地方分権化が実現しても、地方行政のより下位の行政レベルや市民レベルへの権限の委譲が起きず、地方首長に権限の集中が起きるような場合には、地域振興の実施は地方行政が主役ということになりかねず、中央から委譲された権限や利益はいわゆる地方エリートたちに独占され、ひろく地域住民の生活の質の向上に資する仕組みとはならない。したがって、地域振興への外部からの介入を意図する場合には、特に介入の結果が地域住民への支援であることが強く期待される（恩田 [2002: 117-121]）。一般に、地方分権は、国家の権力を地方政府に移管・分散化する上からの分権と、地域における人間の安全保障の実現を目指した具体的な生活の改善を目指すメカニズムを地域住民が持つようになる下からの自治の実現という異なる2つの概念が含まれる。地域の開発においては、あくまでも地域住民の自助努力が基本である。しかしながら、このことは行政の介入・援助や地域外の市場のプレイヤーの関与や介入を否定するものではない。地域が地域内の（経営）資源利用のみでは開発を進めることができないときに、地域の人々の自助努力に対する支援や介入を政府や他のアクターが行うことは地域の自治と矛盾するものではない。むしろ、開かれた地域主義のためには地域の自律と地域間の連携を可能にする政治・社会体制が必要とされ、このためには、特に政府の介入が重

要となろう。保母〔1996〕は、内発的發展を実現させる条件のひとつに政府による適正な財政的援助を挙げている。

地域の内発的發展推進の面からも、地方分権の実質的な進展と地方政府の強化が期待される。しかしながら中央政府が、限られた資源を有効に利用してその統治を実現するために、一定の権限を地方に与えることが効率的であるがゆえに地方分権が促進されるような場合、地方自治は手段である。また、全国的な政策としてすぐには実現できないようなプログラムを実験的にを行い、その結果によって修正を加えてより広域で政策を実施すること、自治体間の競争、住民にとっての地域の選択など、政策における選択肢の提供システムとしての地方自治も手段としての地方自治であることを認識しておくことは大事であろう。

このような複雑な意味を持ちながら、地方分権は多くの途上国において積極的に推進されている。しかしながら、制度的な地方分権の進展に、地方行政の側の能力構築が追いついていない現状がみられる。これまで、中央政府によって決定された政策が、その出先機関によって地方において実施され、地方政府は開発予算のなかのごく一部を執行するにすぎなかったのが、多くの国で、予算も人員も地方政府に移管されたにも関わらず、実施面で十分に機能してはいないのが現実である。

先進国、途上国を問わず、経済の自由化や政府の権限の縮小が進むなかで、伝統的に住民に対する財やサービスの提供の責任を期待されてきた政府が、地域社会から離れていくことを余儀なくされている。政府がすべてのサービスを提供するような体制がよいわけではなく、また途上国においては政府の能力からしてそのようなアプローチは現実的ではない。このような状況において、地域振興を実現するには、外からの開発援助が入ることによって、ゆるやかな組織、制度の改革が期待される。さらに、機能低下によって経済開発を制限している行政の新たな位置付けを見出すガバナンスの視野も重要である。

既存の社会の実態を踏まえたいうでの住民のエンパワーメントによる地域

開発においては、中央と地方、行政と市民の関係において、お互いがどのような役割分担を担うかという視点で議論する必要がある。国家レベルの政策を策定するのは中央政府であるが、実際の開発を必要とし、またこれを実施するのは地方政府であり地域に住む住民である。

地域においては行政と協同組合などを含む市民組織や企業とにそれぞれ代表される公・共・私の各セクターは対立するものではなく、長所を出し合い短所を補う相互補完的な協働のパートナーとして捉える必要がある。また、行政や企業に属する個々人も、同時に地域に属する住民であることが認識される必要がある。外からの介入行為である技術協力においても、NGOのような自らの基準に従って公正性を追求する開発と、政府開発援助によって実施されるような、数値に表れる成果から評価されるような客観性、公平性を追求する開発のバランスが必要となる。このようなシステムを、組織・制度面から支えていく重要なアクターとして、開発途上国の政府の役割はこれまで以上に大きなものとなっていると考えられよう。

第5節 制度をどのように理解し、分析するか

ここまで、制度という言葉をもとに定義せずに用いてきたが、ここで、本書における制度の理解について説明したい。地域振興を社会開発の視点から議論するとき重要となる要素として、一般に法、制度、組織の3つのレベルがあるとされている。地域が発展するためには、そこに住む住民がその開発に参画できる何らかのシステムが必要とされるが、そのシステムが構築され、機能するためにはこれら3つの要素がそれぞれの地域に適合したかたちで発展することが要求されると考えられる（表1）。

また、ここで、法や組織に関しては、慣習法など一部を除いては具体性を帯びているため研究の対象とされやすく、また分析の方法も蓄積されてきた。しかしながら、制度については、政策を実施する政府内部のシステムを指す

ような場合を除いては、人類学などの手法を用いた社会制度や社会組織の研究が中心となり、開発の制度や開発組織を対象とした研究は必ずしも蓄積されていないと考えられる。地域振興を実現するためには、地域のなかに開発のための制度と組織を形成する必要があるが、一般に農村地域のような伝統的な社会においては発展に対して消極的に働く可能性のある制度と社会組織が存在しており、このようないわゆる社会的組織と開発のための制度・組織の間でのせめぎ合いの克服が開発を促進する鍵のひとつと考えられる（余語 [2005]）。

North [1990: 152] は、制度を、「人間の相互作用の安定構造を作り出す人間が工夫した社会におけるゲームのルール」と説明し、一般的に複数の人間が関係を持つときのその社会における共通の事項が制度であることを示している。Uphoff [1999] は、制度 (institution) と組織 (organization) を区別して、組織は（それが制度であろうがなかろうが）、認識される構造であり、ある役割を担っているものであり、制度は、（それが組織であろうがなかろうが）、集団的に価値を持った目的に資することによって長期間にわたって存続する規範と行動の複合体であると説明している。さらに、Huntinton [1965] の「組織や手法は制度化の度合いによって異なり、制度化とはそれによって組織や手法が価値や安定性を獲得する過程である」という説明を引用して、制度が固定された変化のないものではなく、どのようなものであっても多かれ少なかれ制度として認識できる可能性を示唆している。最も、地域振興の制度を説明するには、ソーシャル・キャピタルのような多くの部分が非可視的なものをどのように記述可能なものに変換するかという課題に直面し、この方法はそれぞれの地域によって異なると考えられる（宮川 [2004]）。

野上 [2004] によると、人は政府の影響を受けながらもさまざまな集団に帰属することによって自分たちの生活する世界を作っている。この仕組みは広く「制度」という言葉で表されることも多く、そのなかで、政府が組織としての行動能力や資金の面で最大の規模を持つため、開発における政府の役割を吟味することが重要であると示唆している（表1）。

表1 社会に存在する制度とその主な機能

制度の種類	主な機能の例
政府	社会全体の意見集約と共同目標の設定、法制度の提供・税の徴収や補助金の支給、政策の実施
市場	営利活動
市民社会	自発的な集団形成
家計、共同体	労働や土地などの生産要素保有と供給

(出所) 野上 [2004] を筆者修正。

では、外部からの介入を前提とした開発のための制度とはどのようなものであろうか。黒川 [2006] によると、開発においてひろく受け入れられている「参加型開発」手法の効果を最大化するには、参加を促す側と参加する側の双方に一定の基盤あるいは基礎的能力が必要とされる。さらに、黒川は、地域におけるそのような能力を、制度能力と社会的能力に分類している。制度能力とは、行政が参加型プロジェクトを実施する際に求められる能力であり、「政府の役割」を果たす際に必要とされ、日本をはじめアジア諸国の発展において政府が重要な役割を果たせたのは、大きな政府であったからではなく、その政府の制度能力が高かったがゆえに大きな政府の体裁でも発展できたと解説している。制度能力には、制度を策定し実施する際のイニシアティブをとる能力、ニーズに合ったプロジェクトを実施していくための情報収集能力、効率的かつ効果的な結果を導くための制度を設計する能力、参加者や他のステークホルダーの衝突の解消や意見集約を解決できるような調整能力の4点が挙げられている。まとめると、参加型開発を促進するためのリーダーシップが発揮できる能力が地域の行政にあるかどうかという点に集約される。社会的能力は、地域を構成する行政、企業、市民の三者のそれぞれの能力と、それらの関係性の両方から成り立ち、地域において事業等が継続的に実施されていく素地となる。

したがって、地域振興の制度構築を研究するにあたっては、地方分権化に代表されるような国家レベルの法制度とリンクした政策を実行するための行

政システムのような狭義の制度を検討することの重要性を承知したうえで、そのような制度が、与えられている空間的・歴史的現実のなかで機能する条件や背景を描写することが最も有効な方法のひとつであると考えられる。さらに、地方政府内部のキーパーソンの役割、地域振興を進める地域リーダーの存在、それらのリーダーを中心とした地域振興に関わるすべての行政と民間・住民との関係、といったものが歴史的にどのように形成され今日に至り、現在どのように機能しているのかを理解することが、重要な鍵を握ると考えられる。

このような背景認識のもとで、われわれは地域振興の制度構築をわが国の地域開発における通時的な視点と国内外のミクロレベルの開発およびそれともなう社会変容の事例に注目して分析をすることとした。これらの事例は多様な制度構築のあり方の比較軸を示すために用いられている。その際にわれわれが共通の視点として合意した視点は地域のアクターの決定権（裁量権）という概念である。地域において何かが決定的なことは、アクター（actor）、行為性（agent）、権威（authority）を持つものなどが、地域において、資源を奪い合い、譲り合い、協力し合いながら利用している状況を踏まえて、ある課題に取り組む当事者が一定の裁量（discretion）を持つことであると考えられる。そして、意思決定がなされた地域振興を進めていくためには、制度をそれぞれの地域に適したかたちで変革していく必要がある。この過程を明らかにするためには、地域のある有形無形の資源利用に関する決定権の当事者はだれかという問題を共通視点として持ち、それぞれの地域において現在存在しているそのような制度が、地域内の関係者と、海外からの援助や中央政府の政策などの外部からの介入との複雑な絡み合いのなかでどのように形成されてきたかを描写することに力点をおく研究を行うことが確認された。

Korten [1980: 497] は、開発が、村人のニーズおよび組織的能力と外部援助組織のそれらとの相互の適合関係が達成される過程であると描写して「ブループリント」アプローチに対する「プロセス」アプローチを規定しているが、われわれの研究でもこの視点が基層をなしている。穂坂 [2005] は、こ

の開発のプロセスをモニタリングしつつ、研究が開発実践と結び付いていくような研究主体や調査主体自身の変容が研究枠組みの一部になるような開発研究を提言しているが、次章以下ではそれぞれの筆者がこの自身の学びのプロセスを大なり小なり意識して記述を行うこととした。相互作用のプロセスを通じて、個々の行為者が起こす個別の作用の総和よりも量的、質的に異なる結果が起こることとして知られている「創発特性」を記述することによって、地域にある発展のための制度構築のあり方を検討しようと試みた。

具体的な記述のアプローチとしては、地域振興のための、よりよい決定や裁量を関係するアクターが下すための環境や制度がどのようにそれぞれの地域特有の歴史的・文化的・マクロ政策的背景のなかで形成されてきたのかを、著者たちが調査した多くの成功例と失敗例を通して明らかにしている。対象とする地域は、一般にメソまたはマイクロレベルの地方として扱われるような、わが国でいうところの都道府県およびそれよりも下位の市町村さらには伝統的な旧村の単位を主として扱う。したがって、国家レベルを中心としたマクロレベルの政策などは、事例分析の背景としては扱っているが、そのものを分析の対象とすることは行っていない。また、対象として取り上げた地域は、従来の国家や企業が中心となって行ってきた開発においては条件不利地として理解されていた中央や市場から遠い地域であることも各事例に共通している。なお、「よりよい」とは過去から現在、未来において地域振興のための活動の持続性が、内容の変化の有無を問わず、保たれていることを主たる指標とした。調査研究の事例として取り上げた地域振興活動の内容は主に地域の経済活動であるが、分析（評価）においては社会開発を意識して、主に地域の各アクターの関与のあり方の側面を中心としている。

なお、意思決定のあり方や能力をどのような言葉で表すかについては、裁量権という言葉が法律用語であることも考慮して、各章の筆者に委ねている。それぞれの章では、各筆者が、個別の事例にこだわりつつ、地域振興の（ための）どのような制度（institution）を調査の対象とし、その制度の構築（building）において、だれ（stakeholder）の裁量権（decision making authority）

の変化または拡大がどのような役割を果たしているかを明らかにしている。なお、筆者たちが直接調査した以外の事例も積極的に利用するが、文脈上特に必要としない限り注で活用しているので参照されたい。

第6節 本書の構成

このような問題意識でまとめられた本書の各章は以下の構成となっている。

まず、序章に続く第1章松井論文はインドネシアにおける地方分権・地域振興の政策面と国家の制度、その実態との整合性と乖離について扱った本書のなかでは理論的支柱となる章である。議論は次のように進められている。中央から地方への権限委譲を進める地方分権化は、より地域主体の地域振興を促すと一般に考えられている。しかし、1998年5月のスハルト長期政権崩壊以降、地方分権化を進めてきたインドネシアでは、封建的な意識の高い環境下で地方首長直接選挙が導入されたため、選出された地方首長が「王」のように振る舞う地方レベルでの集権構造が生まれた。地方政治介入が強まった村落も、この新たな集権構造のなかに位置付けられ、主体的な地域振興の担い手となりがたい状況が現出した。この現状は「民主化」の名のもとに生じており、是正は容易ではない。地方首長が「王」ではなく「トップ・マネージャー」として地域や村落の主体性を尊重すること、地域や村落が足元にある地域資源を再発見しながら自らのアイデンティティを深めて将来を見据えた地域振興を進める素地を作ること、の2点に状況改善への期待があると結論付けている。

続く第2章の藤岡論文は、タイの One Tambon One Product (OTOP) プロジェクトの資源管理における政府と村落コミュニティの相互補完関係を分析の対象として、地域振興に関わる国家と社会の人々の力関係が不均衡な状況で、地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向、そして地域振興策の目標を考慮した国家社会間補完関係の構築可能性を検討している。タイの開発

における政府と村落コミュニティの関係、特にタクシン政権下の OTOP プロジェクトを事例に取り上げ、同プロジェクトが「草の根主導、政府は側面支援」の公式見解に反し中央主導のもと実施されながら、短期間で目にみえる成果を挙げ、国内で高い支持を得た背景を考察している。この考察にもとづき、地域振興における地域の人々の裁量権の解釈に、地域に存在する資源の管理における主導、および政府の開発に向けられる資源の管理における参加の度合いを判断する権限を含める意義について議論されている。

続く第3章から第6章までの論考は、開発途上国の小規模な地域、コミュニティレベルの開発事業について多様なアクターの関わり方について、前半は一般的な農業生産と産品開発およびその過程における生産者の組織化を扱い、後半は近年注目されている途上国における農村観光、コミュニティ・ツーリズムおよびその発展過程におけるアクターの能力および関係者間の関わり的发展を分析対象として取り上げている。まず、第3章の吉田論文は、マラウイ一村一品運動を対象に地域振興における生産者グループの組織学習についての分析に取り組んでいる。1990年代半ば以後、マラウイにおいては急速に地方分権化が進展し、それとともに地域経済開発の分権化への取組みもみられる。そのなかで、2004年総選挙の直前に導入された一村一品運動(OVOP)は、導入に際しては、急を要していたことで多様なアクターが各地での導入のイニシアティブをとることとなった。10事例の比較考察の結果、各生産者グループの組織化の契機と組織化のあり方が、その後、共同経営体として能力を構築していくうえでの鍵となっていること、また、各地には新スキームが導入される以前から、技術指導や融資などのプログラムがすでにあり、それと新参のOVOPが相互補完関係を持ちながら各グループの能力構築を分担しているところも多分にあり、各グループが経営体として組織能力を構築するには、OVOPだけではなく多様な支援が参入していることもプラスに働くこと、が示唆された。OVOPには組織化、金融支援や技術指導、マーケティング支援などさまざまな役割があるが、各グループでは選択的にOVOPの要素が利用されている。各グループの特性に見合った、関与のレベ

ルとその範囲、選択肢を柔軟に提供できる地域開発行政の構築と、それに資する中央からの介入のあり方が検討されねばならないと結論付けられている。

第4章の原島論文の目的は、第3章と同じマラウイにおいて、農産物の多様化を推進している2つの生産者組合を取り上げ、こうした農家の選択肢の拡大が、各農家の経済状況にどのような影響を与えたのか、そして、こうした組合の活動が地域経済にどういった影響を与えているのかについて考察することである。また同時に、こうした組合活動と地域社会の既存組織との関係性についても検討している。2つの組合（ロビ園芸協同組合ならびにチクニ・キノコ栽培組合）の生産する作物により、農家の農業所得は飛躍的に高まっており、組合活動のみならず、組合活動で得られた技術を生かし、個人でも野菜やキノコの生産をしており、それにより高い農業所得を得ている。また、2つの組合は園芸やキノコ栽培および販売という経済活動を目指しており、いわゆる伝統的規範維持を目的とした社会組織の枠組みとは異なる組織形態でありながらも、地域社会から好意的に受け入れられ、活動が円滑に進められていることが明らかになった。その大きな理由としては、この組合は誰もが参加可能なため、組合員と非組合員の軋轢が生まれなためであると考えられる。ただし、今後の課題・懸念として、販路の限界等で組合に自由に参入できる状態ではなくなった際に、分析と対象とした構成員の経済活動促進を一義的目的とした組合と既存の社会組織との関係や組合員と非組合員との関係は紛争の火種になる可能性もあることが示唆されている。

第5章の宗像論文は、マレーシア、サバ州の一地域における住民主体の農村観光の展開と影響についてミクロの事例として、自身の青年海外協力隊員時代に住んだ村の関係者の約20年という長期間にわたる変化を描写することに成功している。この事例は、マレーシアの経済成長、観光産業の急進、エコツーリズムの導入と時を同じくして発生し展開した出来事であり、事業に関わった人々の思惑や関係性を含め住民主体の農村観光開発の萌芽が示されている。1990年初頭から始まったルングス社会の伝統文化であるロングハウスを使った農村観光事業の端緒と展開、その間の村の変化、同じ村のなかで

住民がそれぞれの思惑から建てた4つのロングハウスの概要を示したうえで、その経済的、社会的、文化的な影響や周辺村への影響について考察している。明らかになった点のひとつとして、リーダーに対する地域住民による信頼感や、リーダーの地域外アクターとのネットワーク構築能力が地域振興の事業成功につながっており、個別のリーダーの資質が地域振興の成否に大きく影響していることがある。必ずしも普遍的とはいえない個別事例であるが、ある程度の年月を村のアクターとの信頼関係にもとづいて内部からみて得られた地域振興の制度構築における住民主体の意義と重要性について述べられており、また、このような開発を可能にしてきた政策的な背景の説明も試みられている。

第6章の西川論文は、フィリピンの地方分権化のなかで、近年大きな州から分離した歴史を持つギマラス州のコミュニティ・ツーリズムの事例を取り上げ、地域における事業を推進するリーダーおよびそのネットワークにある行政関係機関が地域資源の利用にどのように協力しているかの分析を通じて、背景にある目にはみえない制度を明らかにしようとしている。調査対象とされたギマラス島は、中央政府が策定した農村ツーリズムの促進地域として全国3カ所のモデル地域のなかのひとつとして選ばれたが、モデル地域としての直接的な開発は必ずしも進展していないなかで、コミュニティ・レベルの観光振興の萌芽がみられることが報告されている。その背景を、国の出先機関、州レベルの地方行政、観光開発の当事者へのインタビューから得られた情報を中心に分析している。その結果、メソレベルの行政である州政府の小回りが利くこと、具体的な財政的支援がともなわなくても中央政府による政策的枠組みが存在していること、地方エリートによる分権の利益独占を防ぐ地域行政関係者のコミュニティに対するコミットメントが生まれていること、などが、地域振興を促す可能性を導く条件として示唆されている。

最後の2章は、わが国の経験を主として分析している。第7章の佐藤論文では、最初に、過疎、高齢化、産業不振で悩む地域が日本で増えるなかで、地方では地域活性化の取組みが急がれていることを踏まえて、地理的条件と

しての環海性、隔絶性、狭小性という不利条件を抱えている離島を対象とした国の政策による地域経営、特に離島振興法という地域の港湾整備などのインフラ整備などを中心に行われてきた開発の地域にもたらした影響を紹介している。そのうえで、地域の持続的な開発のために、自治体首長や行政の考え方や役割の重要性をみていく。末端の生活者レベルでの市町村合併の受止め方や選択までの議論によって生み出されたものを事例を通じて整理し、住民レベルでの地域振興の動きに対する行政の関わり方を検証しながら、地域振興における行政と住民の関係性を明らかにし、地域開発の制度構築のための条件について検討している。

最終章である第8章の清家論文では、近年の開発援助の潮流が人間の安全保障や貧困削減を中心的な価値観に据え、開発途上国の中央政府機関だけでなく地域社会への直接的な働きかけを要請していることに応えるうえで、わが国の地域開発の経験から得られる教訓を抽出しようとしている。まず、地域の主体と外部者の関わりについて、個別の人に焦点をあてた徳島県上勝町の「彩」（いろどり）事業を主たる事例として取り上げ、情報マネジメント、農家収入形態の変化、よそ者効果といった発展プロセスの促進要因に分析を加えている。また県レベルの広域行政が実施した事業として阿波尾鶏（あわおどり）の開発に注目し、行政領域に応じた地域資源が求められることや官民共同の枠組みの重要性に言及している。地域コミュニティが内部の組織・制度だけでは必要とされる資源を十分に動員できない場合、その資源を提供する者、コミュニティ内部の意思決定機能を促進する者（ファシリテーター）、あるいは市場とのネットワークを提供する者として、メソおよびマイクロレベルの行政の役割がきわめて重要となることを指摘している。地方行政に対するキャパシティ・ビルディングの協力を、一村一品運動のような具体的活動を通じて行うことの意義付けが確認されている。

第7節 私たちが伝えたいこと

日本の経験は日本の環境で、各国の地域の経験もそれに応じた歴史的・文化的・マクロ政策的条件のなかで形成されたものであることはいうまでもないが、地域振興の制度構築において重要なのは、こうした地域間の差を越えて、さまざまな制度を内包した地域社会とそこに住む人々が開発を担う中心的存在であることを再確認することである。既存の社会の実態を踏まえたいえでの住民のエンパワメントによる地域開発においては、中央と地方、行政と市民の関係において、お互いがどのような役割分担を担うかという議論が地域ごとに行われる必要がある。国家レベルの政策を策定するのは中央政府であるが、実際の開発を必要とし、またこれを実施するのは地方政府であり地域に住む住民である。地域においては行政と協同組合などを含む市民組織や企業とにそれぞれ代表される公・共・私の各セクターは対立するものではなく、長所を出し合い短所を補う相互補完的な協働のパートナーとして捉える必要がある。その際に特に地域内のアクターと地域外のアクターとの関係、地域を取り巻く状況を分析の対象に統合していくことの重要性が共通項として確認されている。これは、島田 [2008: 1-8] が、アフリカ農業の比較研究のなかで、個別の農村をその調査の対象とする農村内部の状況のみで比較して類似点や相違点を見出すだけでなく、それらの農村を取りまくより広い空間的・時間的状況との関係性のなかで比較分析することによって、一地域の成功物語が他の地域でも再現可能になるための知見を生み出す可能性を持っていることを指摘していることと共通している。

本書から導き出された共通項として、地域振興の制度構築とは、結局は地域レベルの多様性を、地域住民がどれだけ主体的に形成するか、そして地方政府に代表される行政がこれをどこまで承認できるかであり、外部者の役割もその関係性を助長するという機能が期待されている点である。2年間の研究の結果、再認識されたことはある意味で常識的なことかもしれないが、地

域振興を考える際に、グローバルな社会経済環境を認識し、国家レベルでの政策およびこれを実施する行政制度を前提としながらも、地域内に存在し日々の生活を送っている住民と彼らに連携し協働する多様なアクターが個別事情を十分に考慮して制度を構築していることが現実として存在している事実である。事例の集積である本書の各章が、このある意味で常識的ともいえるこの結論を導き出す実証的な根拠として読まれることを期待している。同時に、国家開発計画の地域における実施が地方政府の役割である、または、一地域へのモデルプロジェクトの実施がそれほどの困難をとまわずに他地域へ拡大することが可能であると暗黙の了解をしている研究者や実践者に対しては、地域振興の制度とはそのような古くからのブループリント型のアプローチでは決して構築されえないものであるという明確なメッセージを出せたと考えている。したがって、この研究を行ってきた私たちを含めて、援助関係者（研究者、実務者はもちろん税金や寄付を通じて関わる市民すべて）をはじめとした外部からの介入者が、それぞれの地域のおかれている空間的・時間的文脈を読み取りつつ、その個別の事情をどれだけ大切にすることができるかという課題に引続き取り組んでいくことの重要性を指摘して、本書が提示する問題提起とさせていただきたい。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 絵所秀紀 [1997] 『開発の政治経済学』日本評論社。
- 大森隆 [2005] 「ソーシャル・キャピタルの経済的影響」(宮川公男・大森隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社 77-122ページ)。
- 恩田守雄 [2001] 『開発社会学 理論と実践』ミネルヴァ書房。
- [2002] 『グローバル時代の地域づくり』学文社。
- 黒川基裕 [2006] 「地域政策における参加型手法——国際開発学からのアプローチ——」(佐藤徹編『地域政策と市民参加——「市民参加」への多面的アプローチ——』ぎょうせい 346-365ページ)。

- 国際農林業協力・交流協会 [2007] 『アフリカにおける一村一品運動』 調査研究叢書 No. 23。
- 佐藤仁 [2005] 「社会開発の制度と担い手——余語報告へのコメント——」 (日本福祉大学 COE 推進委員会編 『福祉社会開発学の構築』 ミネルヴァ書房 177-195ページ)。
- 佐藤寛 [2003] 「参加型開発の『再検討』」 (佐藤寛編 『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所 3-36ページ)。
- 鳥田周平 [2008] 『アフリカ 可能性を生きる農民 環境—国家—村の比較生態研究』 京都大学学術出版会。
- 神野直彦 [2004] 「地域おこしの新しいシナリオ」 (神野直彦責任編集 『自立した地域経済のデザイン——生産と生活の公共空間——』 有斐閣 1-28ページ)。
- 鈴木茂 [2004] 「地域産業転換を支える公共部門の役割」 (神野直彦責任編集 『自立した地域経済のデザイン——生産と生活の公共空間——』 有斐閣 131-158ページ)。
- 関満博 [2004] 「モノづくり復権への新たな戦略展開」 (神野直彦責任編集 『自立した地域経済のデザイン——生産と生活の公共空間——』 有斐閣 29-53ページ)。
- 竹谷裕之 [2006] 「町おこし・村おこしと農村地域経済の再建」 (片岡幸彦編 『下からのグローバリゼーション』 新評論 111-132ページ)。
- 西川潤 [2000] 「グローバル経済と内発性」 (西川潤 『人間のための経済学——開発と貧困を考える——』 岩波書店 56-86ページ)。
- 西川芳昭 [2005] 「参加型開発の理念・手法とその課題」 (松尾匡・西川芳昭・伊佐淳編 『市民参加のまちづくり (戦略編) 参加とリーダーシップ・自立とパートナーシップ』 創成社 93-110ページ)。
- 西川芳昭・伊佐淳・松尾匡編 [2005] 『市民参加のまちづくり 事例編 NPO・市民・自治体の取り組みから』 創成社。
- 野上裕生 [2004] 「開発と政府」 (松岡俊二編 『国際開発研究』 東洋経済新報社 43-61ページ)。
- 穂坂光彦 [2005] 「福祉社会開発学への方法論的アプローチ」 (日本福祉大学 COE 推進委員会編 『福祉社会開発学の構築』 ミネルヴァ書房 128-159ページ)。
- 保母武彦 [1996] 『内発的發展論と日本の農山村』 岩波書店。
- 松井和久 [2007] 「日本における地域振興の歴史的展開——地域振興の制度構築に関する検討のための準備作業として——」 (西川芳昭・吉田栄一編 『地域振興の制度構築に関する予備的考察』 アジア経済研究所 161-172ページ)。
- 松尾匡 [2005] 「長浜・湯布院のまちづくりの転換」 (松尾匡・西川芳昭・伊佐淳編 『市民参加のまちづくり 戦略編 参加とリーダーシップ 自立とパートナーシップ』 創成社 1-18ページ)。

- 宮川公男 [2004] 「ソーシャル・キャピタル論——歴史的背景、理論および政策的含意——」（宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル——現代経済社会のガバナンスの基礎——』東洋経済新報社 3-54ページ）。
- 宮本憲一 [2005] 『日本の地方自治——その歴史と未来——』自治体研究社。
- 守友裕一 [1991] 『内発的発展の道』農山漁村文化協会。
- 余語トシヒロ [2005] 「地域社会と開発の諸相——発展途上国における福祉社会形成への考察——」（日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房 160-176ページ）。
- 吉田栄一 [2007] 「サブサハラ・アフリカにおける中小企業振興政策に関する資料」（西川芳昭・吉田栄一編「地域振興の制度構築に関する予備的考察」アジア経済研究所 21-53ページ）。
- 吉田均 [2003] 「自治体の国際協力活動」（毛受敏浩編『草の根の国際交流と国際協力』明石書店 114-134ページ）。

〈英語文献〉

- Humphrey, J., and H. Schmitz [2001] “Governance in Global Value Chains,” *IDS Bulletin*, 32(2), pp. 19-29.
- Huntington, Samuel [1965] “Political Development and Political Decay,” *World Politics*, 17(3), pp. 378-414.
- Korten, David [1980] “Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach,” *Public Administration Review*, 40(5), pp. 480-511.
- North, Douglas [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Uphoff, Norman T. [1999] “The Role of Institutions in Rural Community Development: What Have We Learned?” in Asian Productivity Organization ed., *Role of Institutions in Rural Community Development*, Tokyo: Asian Productivity Organization, pp. 97-115.
- World Bank [2007] *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, Washington D.C.: World Bank.