

地域づくりと地域的循環

東 郷 久

1. 地域づくりとその継続
 - (1) まちづくり・地域づくり
 - (2) 地域づくりの継続と発展
2. 地域づくりの現段階—地域的循環
3. 地域づくりをめぐる対抗関係
 - (1) 民需型地域再生と地域資源の循環
 - (2) NPM 型パートナーシップと住民自治
4. 小括—地域づくりの視点

小論の課題は、まちづくりまたは地域づくりの現時点における到達点、およびこれをめぐる対抗関係に含まれる今後の課題を明らかにしようとするものである。地域づくりの実態（現場）をとらえている文献・資料に即した検討である。

1. 地域づくりとその継続

(1) まちづくり・地域づくり

まちづくりとは地域の経済的・文化的資源の活用を基盤にした地域の価値の発見である。まちづくりでは地域の経済のみならず、その社会や政治、さらに自然、歴史等々地域の生活を成り立たしめる要素が地域的資源となりうる。これ

までの経済開発が所得の効率的増大を追求してきたのに対し、まちづくりにおいては地域的資源の活用が経済の拡大に結びつき住民が自らの生活を形成するという「豊かさ」を実現することが求められる。

これらの地域的資源は個々別々に存在しているわけではなく、地域としての空間や歴史のなかで形成されたものとして相互に関連しており、まちづくりは同時に地域づくりである。地域的資源の相互関係に地域の社会や歴史が現れるのであり、当初は個別的な地域的資源の活用から始まるとしても、その相互関係の広がりとともにまちづくり・地域づくりのネットワークが発展することになる（以下、「地域づくり」で統一する）。

地域づくりの主体は地域に生きる住民（市民）である。住民こそが地域的資源の所在を周知しており、その活用の担い手になってこそ初めて地域づくりとなるからである。この住民には地縁的に、あるいはテーマ別に組織された住民組織、各種の事業・企業体等々が含まれるが、政治制度としての地方公共団体（地方自治体）がとりわけ重要である。地方自治体は法的権限と財源を有しているからである⁽¹⁾。

地域づくりは高度経済成長の破綻後に生まれた地域再生問題である。公害問

- (1) 経済開発に対する地域づくりの意義、地域づくり時代における地方自治体の役割、地方自治体の法務・財務の検討に関して早くからみられた先行研究には、安東誠一『地域経済改革の視点』中央経済社、1991年、今井 照『新自治体の政策形成』学陽書房、2001年、松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、1999年、などがある。いずれも地域づくり時代をとらえる新たな視点が提起されている。
- (2) ここでいう地方自治体の地域政策とは、1980年代後半以降に環境保全に関連した条例の制定が拡大してきた点を指している。

檜 貢氏は、まちづくりの経過として19「70年代に入って、まちづくりの活動と研究が高ま」ったとし、当時の集大成として、(財)日本地域開発センター編『コミュニティ形成運動の現代的意義と役割』（総合研究開発機構、1976年）、『ジュリスト増刊総合特集 全国まちづくり集覧』No.9（有斐閣、1977年）をあげている。同氏『市民的地域社会の展開』日本経済評論社、2008年、19～20ページ（注9）。

「全国まちづくり集覧」では、北海道・池田町（ワインづくり）や岩手県・沢内村（当時。健康づくり）を含め60余の事例が紹介されている。伊東光晴、奥田道大、久世公暁、小林直樹、森戸 哲（座談会）「まちづくりの現況と展望」では、まちづくりには、抵抗・告発としての住民運動とは異なり、「地域、都市の個性につながる発想の転換」「『地域経営』の発想」（29ページ）がみられるとされている。

題などが社会問題となり（いわゆる革新自治体も出現し）、地域自立をめざす先進事例もみられたが、地域づくりが高度経済成長とその経済・地域開発に対するトータルな批判を内容として、地方自治体の地域政策にまで作用するようになったのは、高度成長の延長線上でバブル経済が生まれた1980年代後半以降である⁽²⁾。

このような状況を背景に、'93年には第126回国会（参議院）で「地方分権の推進に関する決議」がなされ、これをもとに'95年には「地方分権推進法」が制定され、これらがまた地域づくりを促進する政治的背景となった。前者では、国民が「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を実現することを目的とし、「国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務」であるとうたわれた。

1990年代を中心にした地域づくりの事例は、日本政策投資銀行地域企画チーム編著『錦おりなす自立する地域』（ぎょうせい、2002年）で集大成されている。その内容は中小企業団地の形成や地産地消の取組、景観やまち並みの保存、地域の伝統や歴史の活用、地域の内外における交流等々であり、所得・経済効果のみでは計ることのできない、豊かさや生活の質的向上に関わる地域づくりの内幕が示されている。

以下、地域づくりの到達点と課題を検討する。

(2) 地域づくりの継続と発展

地域づくりは、1990年代に続き2000年代に入ってから継続的に取り組まれている。それは多くの調査・研究が示すところであるが、ここでは1つの事例（断面）を地方都市をめぐる企業と経営を検討している塩谷未知・小原昌美『地域を育てる普通の会社』（新評論、2007年）でみることにしたい。その第7章の「地域社会との共存共鳴」という内容は、企業を地域づくりの観点でとらえ

(3) この調査・研究は、長野県の南部に位置する駒ヶ根市（人口約3.4万人、2005年国勢調査）の企業を対象とし、1990年代後半から継続してきた異業種交流事業を踏まえて作成されている。

ようとしているものである⁽³⁾。

ここでは12の企業が紹介されているが、なかでもある生鮮食品スーパー（株式会社）は「地域の食文化を支える」ことをドメイン（domain、生存領域）とし、地域の嗜好と時節に合った商品の提供に力点を置いている。またある食品工業会社は「地元の味を全国に発信」することをめざし、野沢菜漬その他の付加価値を高め、その延長線上で観光事業を展開している。さらにある燃料店（有株式会社）は「生活なんでも相談企業」をドメインとし、核家族化・高齢化に対応したサービスを拡大してきている⁽⁴⁾。地域の企業がその地域で新たな需要を形成しようとしている姿がみられる。

地域づくりが継続していることは明らかであるが、2000年代10年経過という今日の局面における地域づくりの発展内容をどのようにとらえたいか。この点に関わって、橋本卓爾・大泉英次編著『地域再生への挑戦』（日本経済評論社、2008年）が注目される。この調査・研究では、地域づくりが産業（農業）を土台にしながら一つの体系としてとらえられているからである。

ここでは、第1に、地域の経済と生活の基盤として産業づくりが設定されている。その際重要なこととして「地域内の各産業の連携・結合、……地域社会の形成と連動した産業振興づくり」がとらえられていることである。第2に、地域づくりの主体として住民をめぐる「参加と協働をベースにしたまちづくり」が設定されている。第3に、地域づくりの主体を拡大する人材の養成であり、都市との交流や大学の役割が検討されている⁽⁵⁾。

地域づくりの発展を展望する場合、地域の経済生活の基盤となる産業づくりはその大前提であり、同時にそれが地域のなかで拡大しうる方向が検討されなければならない。しかも「参加と協働」が主体面での地域づくりであり、その主体を人材養成することもまた地域資源の活用である。地方自治体の関与と主体については触れられていないものの、地域づくりとその発展の基礎が体系的に検討されているといえる。

この「地域内の各産業の連携・結合」に関わって、岡田知弘『地域づくりの

(4) 以上、塩谷未知・小原昌美、前掲書、それぞれ174、201、183ページ。

(5) 以上、橋本卓爾・大泉英次編著、前掲書、8ページ。

経済学入門』(自治体研究社、2005年)では「地域内再投資力」という視点が
出されている。地域内再投資力とは、「地域内で繰り返し再投資する力」を指
すが、そのためには原材料や雇用に関して「できる限り域内調達率をあげる」
ことが必要になる。素材的には「生産・消費・廃棄に関わる地域経済と地域の
自然環境との一体性」を形成するということである⁽⁶⁾。

地域内再投資力という視点は地域の全体を視野に入れ、資金循環も含めて地
域の経済的循環をどのように強めていくかを検討することになるという点にお
いて重要である。ただし、これが可能となるためには、その基礎として産業間
の、また生産・消費間の経済的循環が形成されることが必要となる。他方で、
この地域内再投資力は、地域の経済的文化的資源を活用するという地域づくり
の拡大線上に含まれることにもなる⁽⁷⁾。

以下、地域づくりの発展内容を地域の経済生活においてその基盤となる産業、
および生活(福祉)そのものに焦点を当て、それらの地域的循環の拡大として
その現段階を検討したい。産業の地域的循環はこれまでにみた内容である。生
活(福祉)も、地域づくりの究極的な課題としての意味があり、それが地域の
人的・物的ネットワークを形成しながらどのように進展しつつあるかを通して
現段階をみることにしたい。

2. 地域づくりの現段階—地域的循環

地域づくりにおける地域的循環の産業事例として取りあげるのは、和歌山県
南部の南部川村(現みなべ町、人口約1.4万人、2005年国勢調査)と兵庫県豊
岡市(人口約8.9万人、同)である。

(6) 以上、岡田知弘、前掲書、それぞれ139、142、144ページ。

地域内再投資力、地域経済と自然環境の一体性の事例として、岩手県紫波町の
「循環型まちづくり」(森林資源やローカルエネルギーの活用とリサイクル事業な
ど)があげられている。

(7) 地域の経済循環をとらえる必要があるということについては、中村良平「地域の
経済循環把握を」(日本経済新聞、2004年7月22日付)がある。

南部村の地域づくりは、橋本卓爾「地方都市・農山村の活性化と地域産業複合体」（橋本卓爾・大泉英次編著、前掲書、2008年、第1章）でみることができる。同村では皆よく働き（労働力率が高く）、子供がいて高齢者だけの世帯は少なく、家族が寄り添い人口は減らず、医療費も少なく一人当たりの市町村民税は高く経済的に豊かである。この「基本的要因は農業に活気」があるという点である⁽⁸⁾。

この農業は、とくに1970年代に発展し、梅の生産だけでなくその加工、販売にまで拡大した。農業（梅生産）が基軸となって、工業（梅加工）、商業（梅製品の販売）が複合化し、梅産業という地域産業複合体が形成され、これが高齢者や女性の就業機会を作り出している。2002年で同村の一戸当たり農業産出額は約612万円（全国平均310万円）、農業従事者に占める青壮年（20～50歳未満）の比率は33%（全国平均は20%）である⁽⁹⁾。

この「農業を基軸にした地域産業複合体」は、第1に、活力ある農業が存在すること、第2に、原材料供給産業と食品加工業や外食産業等が均等に発展すること、第3に、農業の担い手と食品加工業の担い手が同一地域に同居し、地域の資本や労働力と結びついていること、第4に、原材料が品質的に高い競争力をもつこと、第5に、地域産業複合体が地域づくりの一環を成していることがその形成条件であるとされている⁽¹⁰⁾。

豊岡市の地域づくりは、中貝宗治「コウノトリとともに生きる」（鷲谷いづみ編『コウノトリの贈り物』地人書館、2007年、特別寄稿）において明快に語られている。同市では、1965年以来、コウノトリが生息しうる条件の整備、つまり大型で完全肉食の鳥にふさわしい自然の再生とコウノトリとともに生活する文化（住民意識）の形成、これら両者を含めた環境の創造が追求されてき

(8) 以上、橋本卓爾・大泉英次編著、前掲書、29～32ページ。

(9) 以上、橋本卓爾・大泉英次編著、前掲書、33ページ。

(10) 以上、橋本卓爾・大泉英次編著、前掲書、27～28ページ。

ウメ産業を基軸とした「地域産業複合体」の研究として、橋本卓爾ほか編著『地域産業複合体の形成と展開』農林統計協会、2005年、参照。なお、南部村には「うめ課」が設置されている。

(11) 以上、中貝宗治、前掲書、47～61ページ。

た⁽¹¹⁾。

この結果生み出されたのが環境の創造と結合した「環境経済」である。なによりもコウノトリとの共生を図る農法（コウノトリ育む農法）を取り入れた農業の創出と農産物のブランド化であり、このもとでコウノトリツーリズムが拡大している⁽¹²⁾。それとともに、太陽電池メーカーの増産、イワシの加工残滓からのペットフード生産等々の状況が生み出されている。

コウノトリ生息の復活が契機となってコウノトリ農業が創出され、合わせてコウノトリツーリズム、環境関連事業が拡大され、地域づくりにおける地域的循環が形成されてきている。豊岡市における「環境経済戦略」による「環境と経済が『共鳴』し合う関係⁽¹³⁾」であり、地方自治体の明確な方針が低湿地帯等の地理的特性や住民意識と結合されて形成された地域づくりの発展である⁽¹⁴⁾。

次に、地域づくりにおける地域的循環の生活事例として、愛媛県愛南町（人口約2.7万人、2005年国勢調査）における障害者福祉問題を検討している鳥測朋子「日本の地域づくりと社会的企業の可能性」（田坂敏雄編『東アジア市民社会の展望』御茶ノ水書房、2009年、第7章）を取りあげたい。

ここでは、障害者福祉問題が「社会的企業」の視点からとらえられており、問題に対する対応が地域的に拡大しつつあることが示されているからである。社会的企業とは市場レベル、政府レベルのいずれでもなく、「特別なニーズに根ざした社会的目的を達成するために財およびサービスの供給を継続的に遂行

(12) コウノトリ農法による水稻作付面積は、減農薬、無農薬を合わせて、2005年度約40ha から'08年度約183haへと急増している（友田実那〈報告〉「コウノトリと共に生きる豊岡の挑戦」資料より、環境アニメイティッドやお・シンポジウム「生物多様性保全の推進と地域経済」2009年）。また、ツーリズムにおける来訪者は2005年度約24万人、'06年度約49万人である。

(13) 中貝宗治、前掲書、53～54ページ。

(14) 以上、兵庫県豊岡市『豊岡市環境経済戦略』2007年（2005年に策定されたものの改訂版）、参照。同市には「コウノトリ共生課」が置かれている。

(15) 鳥測朋子、前掲書、167ページより。社会的企業の事例として、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合「エル・チャレンジ」、ひきこもりなどの問題を抱えた青年の社会復帰を目指す「コミュニティランチ和」（和歌山市）が挙げられている。

する市民事業体」であり、この対象事例として「NPO なんぐん市場」（正式名称は「NPO 法人ハート in ハートなんぐん市場」）が検討されている⁽¹⁵⁾。

NPO なんぐん市場は、1960年代に始まる医師（御荘保健所）と精神障害者を中心にした養豚や農業などの取組を引き継ぎつつ、新たに雇用創出を意図して2006年に設立された。事業は障害者の働く場の運営、障害者と地域住民が協働する場の創出などを通じた地域の活性化であり、その運営規模は7,000万円弱である（'07年度）。長期間にわたって形成されてきた地域住民のネットワークがその基盤となっている⁽¹⁶⁾。

NPO なんぐん市場という「社会的企業を地域づくりの主体として位置づける」うえでソーシャル・キャピタル（地域における住民相互の信頼関係）、住民参加のシステム、雇用の創出、行政との関係が検討されているが⁽¹⁷⁾、ソーシャル・キャピタルはそれらの基礎であろう。この蓄積のもとで「住民側も障害者福祉を自分の地域の事」としてとらえる関係が生まれている、と結論づけられている⁽¹⁸⁾。

梅・農業を基軸とする地域産業複合体の形成、コウノトリ保護を契機とする環境と経済の共鳴、障害者福祉を内容とする社会的企業の成立は、いずれも産業と生活をめぐって地域的循環が形成されているものとして地域づくりの発展を示している。これらが今後とも継続し発展するには多くの課題があるであら

(16) 以上、鳥淵朋子、前掲書、それぞれ172～173、174ページ。

(17) 鳥淵朋子、前掲書、177～178ページ。

ソーシャル・キャピタルという概念は市民共同体のネットワークを検討するなかで打ち出されたものと思われるが、ここではその内容を「地域における住民相互の信頼関係」としてとらえておく。

(18) これは障害者福祉問題が地域住民の問題となりつつあることを示しているといえる。しかし、ソーシャル・キャピタルに関して述べられている「自分の地域の事」「障害者福祉（が）地域振興へと発展」「市民社会全体にわたる変動」（鳥淵朋子、前掲書、179～180ページ）がどのような内容なのか、それ以上は分析されていない。

(19) 地域の経済的文化的資源の活用は多岐にわたり、地域づくりには、本文で取りあげているもの以外にも、産業・商業関係では滋賀県長浜市における起業の地域づくり、生活・環境関係では静岡県三島市の環境と生物多様性保全の地域づくりなどを初め多くの事例がある。ただし、工業（地域の中小企業）関係での地域づくりの発展事例は未だ少ないと思われる。

うが、以下では政府と地方自治体の経済・財政政策との関わりを検討することにした⁽¹⁹⁾。

3. 地域づくりをめぐる対抗関係

(1) 民需型地域再生と地域資源の循環

地域づくりは、国民経済の、そのグローバル化したもとにあり、地域のなかだけで完結するものではない。以下では、政府および地方自治体それぞれの経済政策（地域政策）と地域づくりとの関連または対抗関係を検討する。

政府の地域政策は、2000年代当初から始動したいわゆる骨太の方針の「構造改革」のなかにみることができる⁽²⁰⁾。骨太方針そのものは、財政規模を拡大することなく市場における「民需主導」で経済成長を図る方向をその基本としている。規制緩和によって「民業拡大」が追求され、「新しい経済成長」の姿が描かれている。地域政策もこの一環であり、民需型の地域再生策という性格である。

最初の骨太方針（2001）では、7つの改革プログラムの1つに「地方自立・活性化プログラム」が掲げられている。そこでは「個性ある地方」が課題とされているが、この場合の「個性」が何かは不明である。地方の潜在力の発揮として市町村の再編が、地域密着産業の活性化として「能力のある経営体」への施策の集中などが述べられていることからすれば⁽²¹⁾、地方における民需の創出と資源集中を目指す自治体の体制強化であろう。

地方における民需の創出と自治体の体制強化がどのような内容的関連で地域の「個性」に結びつくのか。従来の経済開発や地域開発が公共事業を梃子にした中央集権的政策であり、大企業を中心に据えた企業・経済規模拡大策だとすれば、これとどれほど異なるものなのか。むしろ、中央集権が地方自治体の体

(20) 骨太の方針は、それまでの経済計画に代わって、2001年度以降1年ごとに閣議決定されてきたものであり、以下では「骨太方針（該当年）」として表記する。

(21) 骨太方針（2001）、『行財政研究』48号、2001年9月号、75ページ。

制強化に代わり、企業・経済規模拡大が新たな民需の創出に置き換えられた経済開発の再編成でしかないといえる。

この点は骨太方針（2002）、同（2003）により明確に表されている。骨太方針（2002）では6つの戦略の1つとして「地域力戦略」が掲げられ、株式会社化を含む（骨太方針2003）規制改革による構造改革特区の導入を手段として民需の創出が意図される。大都市では「国際競争力」の強化であり、地方都市では「地域産業の活性化」である。両者ともに、これに関係する各府省庁の施策が連結される⁽²²⁾。

この民需型地域再生策は、本文第2節でみた地域づくりとは次の点で異なっている。第1に、後者における地域の経済的文化的資源の活用は前者では企業化・産業化（これに関連した大規模事業）に重点が置かれる。後者では、地域における産業と生活が関連して循環する、その意味で企業化・産業化のみに限定されない地域資源の活用こそが本質的に重要である。第2に、前者における企業化・産業化の主体は当然ながら「能力のある経営体」、または「体制強化」された地方自治体や中央の府省庁であり、地域の住民（広義での）や地方自治体（とくに基礎自治体）は想定されてはいない。

地域づくりの発展に必要な条件は、民需型「地域再生」システムではなく、

- (22) 骨太方針（2002）、『行財政研究』51号、2002年12月号、52～53ページ。構造改革特区の具体的な方策については骨太方針（2003）、『行財政研究』53号、2003年10月号、70～71ページ、参照。

平敷卓氏は、構造改革特区の実態を検討して、「民間事業活動支援を目的とする措置が手厚」く、「認定された規制の特例措置の約5割が後に全国展開」されているが、「地域の特性を生かした、地域限定での特例措置は限られている」と結論づけている。平敷卓「地域振興政策と構造改革特区」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、2008年、第6章、218～220ページ。

- (23) 唯物論研究協会は、地域再生、地域づくりに関して注目すべき検討を行っている。唯物論研究協会編『地域再生のリアリズム』『唯物論研究年誌』第14号、青木書店、2009年、参照。

その1つは市原あかね氏の「内発的發展論再考」である。経済のグローバル化のもとで、新自由主義の思潮と内発的發展論が「奇妙な一致」（前掲書、33ページ）を示しており、「グローバル化のなかの地域問題にとって必要なことは、地域の主体的力量のみを追求することではなく、個々の地域が抱えた苦しみを共通の課題として論じる政治的空間をつくりだすこと」である、という提起である（前掲書、35ページ）。

地域資源の循環を成り立たしめる地域システムである⁽²³⁾。

(2) NPM 型パートナーシップと住民自治

次に、地方自治体の地域政策と地域づくりの関係であるが、ここではその行財政と住民の協働関係またはパートナーシップに焦点を当ててみることにしたい。まず自治体の地域づくりの現状についてであるが、これを内海麻理氏は「まちづくり制度に見る住民参加の新しいかたち」(大森 彌ほか『まちづくり読本』公職研、2008年、第5章)でまちづくり条例で検討している。

上記論文はまちづくりにおける住民参加の現段階と課題を検討したものである。内海氏によれば、近年のまちづくり条例には、市民・事業者・行政の協力関係、市民がまちづくりに参加できるような配慮、市民の意向が市政に反映されるような行政の組織整備、地域社会の総合的領域(広義のまちづくり)に関して市民の意向が行政に反映される手続きが示され、または定められている⁽²⁴⁾。

これは地方自治体と住民(市民)の協働、パートナーシップの現れである。

(24) 内海麻理、前掲書、289～290ページ。内海氏は、まちづくりにおける住民参加問題を都市計画、およびまちづくり制度で検討するなかで、前者の都市計画(物理的環境、土地利用、都市施設整備、市街地開発事業など)に即した狭義のまちづくりと、後者の市民の健康・福祉、教育、コミュニティの形成などを含む広義のまちづくりとに区別している(前掲書、262ページ)。

(25) 「急増する NPO・行政の協働」『日経グローカル』No.97、2008年4月7日号、11ページ「表1」より作成。

まちづくり条例やパートナーシップに関する統計は未だ整備されていない(総務省および同省編『地方財政白書』には無い)。まちづくり条例については、「日経地域情報」(2003年7月7日号、「日経グローカル」の前身)によれば、1999年までは年間10前後の自治体で新たに施行される状況にあったが、'00年以降には拡大し、施行自治体数は毎年30～40前後となっている。同誌によれば、'03年現在、全国700市区のうち226自治体(約32%)で制定されている。

地方自治体の地域づくり政策を示す1つに、安倍晋三元首相の提唱で2007年度から開始された、地方交付税が加算される「頑張る地方応援プロジェクト」がある。プロジェクトは11項目にわたり、'09年度では都道府県で約85%、市区町村で約99%の自治体が応募している。11項目のなかで比較的大きな比重を占めているのは少子化対策、観光振興・交流、環境保全、安心・安全なまちづくりなどである(総務省ホームページ「応援します 頑張る地方」<http://www.soumu.go.jp/ganbaru/index.html> 参照、2009年12月現在)。

パートナーシップの現状は、「日経グローバル」誌による「NPO・行政の協働」アンケートでみると、2003年度は97地方自治体（都道府県と主要都市）のうち46自治体（47.4%）、1,927件であったが、'07年には同75自治体（77.3%）、4,021件である。パートナーシップそのものは近年急増している⁽²⁵⁾。

住民と地方自治体の協働関係またはパートナーシップは地域づくりの主体問題であるが、住民は地域の資源を活用する直接的担い手であり、地方自治体は地方公共団体としての法的権限と財源を有する国家機構の一部である。前者が後者にとって代わることはできず、後者の本来的役割を前者に置き換えることもできない。とはいえ、パートナーシップを通して、住民が地方自治行政の施策対象にとどまらず、地域づくりに参加し住民自治と団体自治を発展させる契機となるものである⁽²⁶⁾。

そこで、パートナーシップはどのような実態なのかがここでの検討内容である。「構造改革」の地方自治体版といえるNPM（New Public Management）論を検討している安達智則『自治体「構造改革」批判』（旬報社、2004年）を通して、パートナーシップをめぐる問題をみることにしたい。

NPMとは、構造改革の「官から民へ」という市場主義の現れであり、従来の都市経営論的「合理化」とは異なり、市場をベースにして「地方自治の縮小」にも結果する、地方行財政の再編成を目指す考えや施策体系である。『「官から民へ」で新しく活躍の場ができるのは、市民ではなくて、市場化され企業化された福祉や教育に進出する資本そのもの」という批判、結論になる⁽²⁷⁾。

パートナーシップ問題に関わっては東京都三鷹市（人口約17.7万人、2005年国勢調査）の事例が検討されている。これまで基本構想への職員参加やパートナーシップ協定の締結で注目されてきた三鷹市であるが、1998年以降に社会経

(26) 門野圭司氏は、公私分担関係を「官から民へ」、赤字ローカル線の再生など「民から官へ」、パートナーシップなど「グレイゾーンにおける公私分担関係の再構築」の3つの内容でとらえ、第3の分野が「最重要の分析対象」とできるとし、そこにおける政治的選択としての歴史的視点、公共財として決定する視点、資本主義社会としての意味または視点、公私分担の考え方または視点等々の重要性を述べている。「公私分担論の展開と公民パートナーシップ」金澤史男編、前掲書、第1章、参照。

(27) 安達智則、前掲書、24ページ、序章「いま自治体で何が起きているか」、参照。

済生産性本部と行政改革で共同歩調をとり、その結果、行政評価における市民の位置づけが「満足・不満足」の対象となって、主権者としては欠落することになったという経過である⁽²⁸⁾。

これは地方自治体の企業主義的改革に「最も熱心なシンクタンク」である上記生産性本部の政策が取り入れられた結果である。パートナーシップを掲げる地方自治体の背後で、その行財政運営の基本として設定されてきた行政に対する競争原理の導入、直接的なサービス提供からコーディネート機能への転換、市民の「満足度」評価の導入等々は、NPMの三鷹市における現れである⁽²⁹⁾。

パートナーシップの発展には、NPM型のものではなく、住民自治と団体自治の発展を展望したパートナーシップを含む地方自治体の地域政策が求められる⁽³⁰⁾。

4. 小括—地域づくりの視点

地域づくりは、地域の経済的文化的資源の活用をその土台とし、住民（市民）が主体となって地域の再生を図るものであり、豊かさに表現される地域生活の

(28) 以上、安達智則、前掲書、134～142ページ。

安達氏は、三鷹市にみられる職員参加、パートナーシップ協定と主権者としての市民の欠落との関係を次のように指摘している。「すでに、21世紀用の市場万能へのOS（新自由主義・構造改革）が先行して、自治体経営のフレームをつくっていたので……市民が何人参加しても……『行政品質管理』方式に変化をもたらすことはありませんでした」（前掲書、142ページ）。

(29) 安達智則、前掲書では、三鷹市以外に、東京都、1保健所、世田谷区、江東区、台東区、新宿区におけるNPMの実態が摘出されている。また、NPMと「適合的な「補完性の原理」も検討されている（第2章）。

(30) NPM、これに近接した「補完性の原則」に対しては、進藤 兵氏の「補完性・近接性原則批判」唯物論研究協会編、前掲書、がある。「補完性・近接性原則が福祉国家・新自由主義路線と親和的なイデオロギー」（前掲書、178ページ）であり、補完性原則を最初に提起した欧州評議会自身が「補完性原則は、地方自治分野におけるものだけではなく、『個人や個人が作る集団』＝民間部門を優先させるものでもあり、両者あいまって『国家の介入形態を変える』ための理念的（イデオロギー）道具」である、という点を明らかにしている（前掲書、186ページ）。

質的向上を内実とする住民自治の形成・発展に連なる意義をもつものである⁽³¹⁾。

本稿で概観したように、この地域づくりの到達点は、地域資源の循環、具体的には産業と生活をめぐって地域的循環が形成されているものとしてとらえることができる。地域的循環が形成されることは、産業または生活をめぐる地域づくりが地域と地域住民の広い範囲にまで拡大し、その産業や生活が市場のみに依存するものではない内容で、地域生活が編成替えされることを意味する。本稿でみた地域産業複合体と所得、農業・産業と環境、福祉に関する社会的企業とノーマライゼーションの関係がそうであり、農業をめぐる地産地消、商店街とコミュニティの関連などもまたその具体例である⁽³²⁾。

地域づくりに関する生活問題には、所得水準の低下、大量消費による環境破壊、路線バス廃止などによる交通の分断、福祉の市場化やノーマライゼーション問題、コミュニティにおける共同の弱体化等々がある。地域生活の質的向上がもつ意味は、これらの問題に経済開発として対応するのではなく、地域資源

(31) 地域づくりにおいては人口減少や高齢化による地域生活自体の崩壊、いわゆる「限界集落」問題は喫緊の課題であろうが、「地域の経済的文化的資源の活用」という視点から地域づくりをみている本稿には限界がある。別途検討しなければならない。

(32) ここで、重複するが、文献や資料で地域的循環が形成されていると評価されている地域を改めて列挙すると、次のような地方自治体である（市町村レベル、人口は2005年国勢調査）。

岩手県紫波町（本稿注6、人口3.4万人、有機資源を中心とする循環型まちづくり）、長野県栄村（人口0.2万人、田直し・道直し事業や福祉事業などを通じた雇用創出）、静岡県三島市（本稿注19、人口11.2万人、市民・企業・行政の協働による環境整備）、滋賀県長浜市（本稿注19、人口12.4万人、歴史的景観を活用した起業と商店街づくり）、和歌山県みなべ町（本稿、人口1.4万人、地域産業複合体）、兵庫県豊岡市（本稿、人口8.9万人、環境経済）、徳島県上勝町（人口0.2万人、葉っぱビジネスの産業起こし）、愛媛県愛南町（本稿、2.7万人、社会的企業による障害者福祉）、宮崎県綾町（人口0.7万人、有機農業づくり）。

岡田知弘氏は、長野県栄村では「産業政策と公共事業、福祉政策、豪雪対策、就業機会の創出等が、生活領域である地域のなかで一体」化していると紹介している。岡田知弘「地域社会の衰退と再生をめぐる対抗」唯物論研究協会編、前掲書、28ページ。（なお、「小さくても輝く自治体フォーラム」は、2003年にこの栄村で第1回が開催され、'07年には52名の町村長の呼びかけで東京で第10回目が開催されている。『住民と自治』2008年2月号、参照）。

を産業・経済と地域生活の循環として活用し、地域コミュニティの再生を図る方向で対応しようとする内容である⁽³³⁾。

地域的循環が形成される要因には、これまでにみられる事例から、地域の産業から発したその地域資源との相互拡大、地域資源そのものの産業化、地域の生活から発したその地域の産業との相互作用等々にみられる。地域的循環は企業化・産業化・競争市場化の条件ともなるが、地域づくりには地域における産業と生活の循環を形成し発展させる地域政策や地域システムが必要となる。

このような地域的循環が、地域づくりの発展を展望する視点であり、その具体化が今後の課題である。

その際、次のような点は今後の検討課題となる。すなわち、地域的循環の実態把握（その発展レベルや類型）であり、パートナーシップと地域ガバナンスの関係（NPOや社会福祉法人などのいわゆる中間組織や地方自治体が、地域的循環の継続と発展に果たす役割やそのために必要な規制）であり、ソーシャル・キャピタル論やソーシャル・ガバナンス論の検討などである⁽³⁴⁾。

(33) 「地域が生活領域である」とし、「地域生活再生産の基礎条件」の整備のなかで地域福祉問題を検討している岡崎祐司「共同の衰退、孤立の拡大のなかでの地域再生」唯物論研究協会編、前掲書、参照。

(34) 神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済、2004年、参照。
ソーシャル・ガバナンスとは、市場の失敗、および政府の失敗を補完する市民社会の強化による社会の統治である。神野氏は、ソーシャル・ガバナンスを『『公共縮小－市場拡大』戦略ではなく『政府縮小－市民社会拡大』(less-state, more civil society)戦略』とし、市民社会の拡大内容は「共同体の人間の絆」であり、この「社会システムが政治システムの担っていた社会統合機能を代替していくこと」であるとしている（前掲書、4ページ、8～9ページ）。

澤井氏は、ビクター・ペストフの「福祉トライアングル」（国家、市場、コミュニティ、この三者にまたがるアソシエーション、第3セクター〈ボランティア・非営利組織〉）に基づき、ソーシャル・ガバナンスの「担い手」をアソシエーションとコミュニティとし、それは「政府・市場・市民による協働的統治状況を意味する」としている。その成立条件として市民の協力関係と地方分権の確立を指摘している（前掲書、49ページ、52～55ページ）。

