

## 北海道開発と 内発的発展

厳しい経済社会状況が続くなかで、地域開発の手法についても、内発的な新しい取り組みの動きが見られるようになりました。

地域開発と内発的発展という視点で、北海道開発行政に携わってきた小磯修二氏にお話をうかがいました。



釧路公立大学教授  
・地域経済研究センター長

### 小磯 修二

koiso shuji

いま、内発的発展という言葉が、注目されているようですが。

**小磯** 1970年代に入って、それまでの高度経済成長社会をめざした、市場原理を重要視する“市場主義”へのアンチテーゼとして、“地域主義”が唱えられるようになりました。地域開発の分野では、高度経済成長に伴って環境問題・公害問題が社会問題として表面化し、地方の時代といわれて革新首長が各地で誕生し、そのなかで大企業を誘致する政策だけでなく、内発的な動きとして地域の自主的な政策として、一村一品や地場産業創造などの取り組みが提起されてきたという動きがあります。また、これらの取り組みは、単に雇用の場をつくるだけでなく、地域発展の理念を内包した実践運動として受け止められ、学問の領域でも、内発的発展論として理論的な検討が進められるようになりました。

現在、バブルが崩壊し、経済活動の低迷が長引くなかで、北海道においても、経済のグローバル化の流れによる加工組立型製造業の海外進出等により、従来型の工業政策の見直しが求められており、厳しい財政状況のなかで、公共投資に依存する地域経済から、自立的な経済をめざすための体質改善が重要

な課題になっています。そのなかで、他に依存しない地域独自の経済基盤をつくっていくために、内発的な取り組みをめざそうという気運が高まってきています。さらに、環境問題やエネルギー問題に、これからどう対処していくのかという世界的な潮流があります。資源は有限であることから成長にも限界があり、さらに生態系を無視した開発による環境問題が起こっています。外発的な発想による開発のマイナス面に対して、新しい地域開発の手法が模索されているなかで、自助努力の発展をめざそうという内発的発展論が注目されてきているのです。

またこれは北海道のみならず地方圏に共通することですが、地方の公共投資依存という体質は否めない事実です。今後の財政構造の逼迫、さらに少子・高齢化、貯蓄率低下という社会構造のなかでは、従来のような財政資金の補填によって地域経済を支えていくことは期待できません。そこで内発的な、地域にある資源の付加価値を高めて、地域で自立的に発展していく方策が真剣に求められているのだと思います。

**北海道開発政策の変遷のなかで、内発的発展はどのように位置付けられるのでしょうか。**

**小磯** 北海道は、人口収容、食糧増産という戦後の緊急課題に対して、その役割を担う地域として開発が進められてきました。現在まで第6期にわたる総合開発計画が策定されていますが、政策手法には大きな変化がみられると思います。’63年にスタートした第2期北海道総合開発計画では、北海道政策の目的を“自律的発展の基礎を固める”ことにおきま

した。それまでの第1期北海道総合開発計画、なかでも第1次5カ年計画は当初の目的が達成されていないといった声もあり、それらの批判を踏まえて、第2期計画の命題として掲げられた言葉です。当時の考え方は、北海道経済の体質ともいえる本州依存型経済から脱却し、自らの力で拡大発展していけるような段階に到達することに狙いをおいたもので、経済循環を通して自律的発展ができるような産業構造を持つことをめざしていました。国や他の地域に依存しない、地域の自律的なメカニズムのなかで、地域経済の基盤づくりをしようという政策目標が、今から35年以上も前にも掲げられていたわけです。しかし当時の政策手法は拠点開発方式といわれるもので、工業開発を主として、その発展の波及効果によって周辺地域を活性化するという、いわば外発的な政策手法であったわけです。その後の北海道開発政策は、大局的には、東京一極集中に見られる東京対地方の国土構造を是正するため“大都市機能の地方への分散”という枠組みのなかで進められてきたといえるでしょう。北海道も地方の一部として、都市に過度に集中した機能の受け皿的な意味合いが次第に強くなってきました。しかし、その流れとともに、地域のなかから、地場産業の振興や一村一品のような地域自らの政策、地域づくり、地域おこしという動きが出てきたのです。国土政策においても’70年代後半には第3次全国総合開発計画の定住構想に見られるように、地域の主体的な取り組みを国が支援していくという姿勢が政策としても見られるようになります。その後、経済のグローバル化の進展によって、国内の大都市圏対地方圏という図式のなかで産業配置をどうするかという産業再配置論が

限界を迎え、世界の広がりの中での立地競争に、地方がじかに向き合わざるを得なくなったのです。労働者所得水準の高いわが国は、地方圏においても相当に高いハンディを負った競争です。そのなかで、地域資源の付加価値を高めていくという方向を地域が一体となってめざしていかなくてはという状況が生まれてきました。第6期北海道総合開発計画（'98年4月閣議決定）においても、「産学官の連携を始めとする内発的取組を促進し、これらの具体化を図る」と謳っています。

それとともに、内発的發展を考えていくうえで、見つめておかなければならないのは地方分権の流れです。それは、地域開発政策における国の役割の変化と表裏のものです。それぞれの地域が主体的に政策を考え、国はそれを支援する役割へという変化のなかで選択される政策としては、地域資源に根ざした取り組みが次第に多くなってきたと思います。地方行政には、都道府県レベル、市町村レベルといった地方自治体がありますが、なかでも市町村そのものは地域の核になる行政体であり、その役割と権能は次第に大きくなっています。さらには市町村単位の政策に対して、住民レベルでも関心が高まってきており、地域自らが内発的手法によって政策を打ち出す動きが相対的に見られるようになり、これらは相互に不可分の関係であると思います。

**内発的發展の目標は域際収支の赤字を解消することですか。**

**小磯** 北海道開発政策についての議論を振り返ると、北海道経済の自立というメルクマークを、“域

際収支”ということで多く語られてきたように思います。確かに経済的な自立という点では、域際収支というのは重要な指標ですが、あくまで一面を捉えたものだと思います。トータルに見て地域の自立に貢献している物差しは、フローの生産の大きさだけでは計れないでしょう。日本という国を考えたとき、大都市圏対地方圏という図式のなかで大都市圏に高次の産業集積が存在している以上、地方圏の域際収支はある程度は赤字にならざるを得ない構造なのです。域際収支が黒字になりさえすれば自立という見方は、必ずしも当てはまらないのではないのでしょうか。過去、北海道も域際収支が黒字になった時期がありました。それは石炭生産、資源生産による収支面でのプラス構造でした。しかし、果たしてそれが北海道の自立という構造になっていたかどうか。石炭が他のエネルギーに転換されていく流れのなかで、域際収支は急激に赤字になったのです。結局ひとつの資源に依存したかたちでの域際収支黒字という状況は脆弱なもので、本当の自立ではなかったのです。内発的發展の目標というのは、あくまで持続的、安定的な地域の経済基盤づくりに資するものを地道に一つずつ積み上げていくことだと思います。

**世界的にも同じような動きがあるのですか。**

**小磯** 内発的發展論が議論されるようになった契機は、スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団が、'75年の『国連経済特別総会』に向けた報告のなかで、経済成長優先型の発展に替わるべき“もう一つの発展”という概念を提起して、世界的に大きな関心を集めたことに始まります。これは経済市場主義

的な発展論と対比する開発政策でもあり、地域の経済社会の歴史・構造に即して自らの価値観で内部から起きてくる内発型の発展です。現在のヨーロッパを見ても、EUの地域構造政策などが進められていますが、そこでも地域の実勢が重視され、地域固有の発展（endogenous development）という概念が重要視されるようになりました。

ご質問の諸外国の動きとしては、イタリアの地域開発がよく例にあげられます。イタリアではもともと先進地域の北部と後進地域の南部には大きな地域格差があり、戦後、南部地域に対して、“新南部主義”と呼ばれる理論のもとに積極的な開発政策が展開されました。これは、よく北海道開発政策とも比較される政策です。イタリアの南部開発は、当初、土地改革を主体とする農業改革が中心の農業振興政策でしたが、その後’46年に、各種の調査活動を行う半官半民の南部工業開発協会が設立され、さらに’50年に創設された南部開発公庫が、’57年に工業化への支援融資を開始し、この年を機に一举に工業化に政策の重点が移されました。鉄鋼コンビナートや石油化学コンビナートを積極的に推進する工業化政策によって南部開発を進めていこうというものです。しかしイタリア南部地域は、当初考えられていた飛躍的な経済的発展には至っておらず、現在ではこの政策に対する反省も見られています。こうした背景のなか、最近イタリアで注目されているのが第3のイタリアという地域です。場所は南部の第2と北部の第1の間に挟まれたベネト、エミリア・ロマーニャ、トスカーナ州で構成される地域で、この地域が注目すべき工業発展をしているのです。その特徴は、内発型産業が中心であること、小規模で地



域に分散していること、フレキシブルな生産方法をとっていること、家族的経営であること、大規模企業では対応できないニッチ市場を対象としていること、世界的マーケットを視野においた生産活動をしていることなどがあげられます。ポローニャ、フィレンツェ市を中心に集積する企業は、繊維産業を中心に、多品種少量生産、新製品の開発による高い付加価値を伴った企業が多く、年間の開業率も高く、新規企業の創業も非常に活発です。このようなイタリアにおける内発的発展の動きは、今後も多様化する需要を内包する経済社会のなかで、北海道経済がめざす方向性を示唆しているのではないかと思います。同時にこの流れは世界的にも注目されており、学問的にもフレキシブル・スペシャライゼーション（柔軟な専門化体制）という対象で研究されるようになってきています。

北海道における内発的な取り組みはどのようなものがあるのでしょうか。

**小磯** 例えば産業クラスター創造の動きがあります。地元経済界の提唱によって始まり、まさに地域独自の取り組みとして、新しい地域発展の芽を内包したものでしょう。また、エア・ドゥの取り組みも、外部資本の大手航空会社に対抗して、内的な道民航空会社を創りあげ、結果として道民悲願の航空料金の引き下げに結び付けたということは、典型的な地域内発型の取り組みといえるでしょう。

ところで北海道の代表的な内発型の事例として、池田町の十勝ワインがあります。一村一品の内発的な地場産業のモデルとして高い評価を受けていますが、私が注目したいのは、取り組みのきっかけです。池田町がワインづくりに取り組むきっかけは、'57年の十勝沖地震でした。災害と冷害によって赤字再建団体となり、その危機的状況のなかで、地域の住民に夢とロマンを与える産業振興策としてワインづくりに挑戦したという経緯があります。目の前に迫った重大な危機的状況が、内発的発展の強力な力になっていくのです。夕張市の場合もそうです。夕張では観光開発、地場産品開発という意欲的な取り組みをしていますが、ここでもまちの基幹産業であった炭鉱の閉山という危機的状況が目前に迫ったとき、内発的動きが一定の支援政策と連携しながら、進行していったのです。切羽詰まった状況、危機的な認識のなかで成功した内発的事例が多く見られるということは、過去の教訓として認識しなければならないことでしょう。そういう意味では上から下に入りてくるような政策支援の限界を感じざるを得ま

せん。もちろん、ここで考えておかななくてはならないのは、内発的な取り組みと政策支援の問題です。支援という枠組みがある限り、真の自立精神を醸成していけるのかどうかには疑問が残ります。一方で、全く政策支援のない取り組みは、ハンディのある地方にとっては過酷な挑戦です。このパラドックスを十分認識しておかななくてはならないと思います。

これからの方向性はどのようになっていくのでしょうか。

**小磯** 外発型といわれる政策、いわゆる外部資本を地域内に導くような政策を頭から否定してしまうことは危険でしょう。経済活動のグローバル化が進展し、国境を超え、一つの枠組みのなかでは活動が完結しない状況、特に産業立地や人の交流は垣根を越えて活発化し、地域というものが経済活動の主体になっていかざる得ないという状況があります。そのなかで、主体的に地域が、どのような経済活動の基盤強化を図っていくのかという視点での位置付けが非常に大事だと思います。ある場面では世界市場を相手に競争しなければならないでしょうから、そのための産業基盤が必要でしょう。またある場面では、世界の立地競争のなかで、北海道という地域の優位性を生かして立地誘致活動をしていかなければならないでしょう。あとはそれを地域に根付かせる地域の努力も必要でしょう。内発的発展というのは、閉ざされた系のなかでの開発論ではないと考えます。何よりも長期的な視点で大切なのは、魅力ある地域づくりです。魅力ある北海道をつくりあげることによって、その魅力ある地域に対してさまざまな集積



が生まれてくるものだと思います。

ここでスコットランドの事例を紹介します。スコットランドは、北方であるという立地条件、人口約500万人であることをはじめ、人口密度、気象条件など、非常に北海道と似通った地域です。また、人口も首都のエジンバラ、産業の盛んなグラスゴーを中心とする都市に集中しているという一極集中の地域構造、過去に石炭、造船業が盛んであったことなど多くの面で北海道に通ずるところがあります。いま地方分権の流れのなかで、自主独立意識の高いスコットランドの取り組みが注目されています。今年になって独自の議会も設置され、大幅な自治権能も有するようになりました。私が、はじめてスコットランドを訪れたのは'92年ですが、サッチャー政権による思い切った民営化に向けての取り組みや、各地方の議会が、議会は議決機関であるとともに執行機関でもあるのですが、戦略的計画策定をはじめ、独立的な気概を持って地域づくりを担っているのが印象的でした。スコットランドといえば、スコッチウイスキーが頭に浮かぶ方も多いでしょうが、これは地場の伝統的な産業を上手に育てて、世界市場を相手に競争力のある産業にまで成長させた産業政策の成功例といえるでしょう。スコットランドでは政府の傘下でありながらも、独自の権限をもった民間と政府が一体となった開発公社が各地にあり、全世界から質の高い企業を積極的に誘致しています。また一方でスコッチウイスキーや繊維産業など、地域の伝統に根差した産業も大切に育てていこうという動きがあります。特に、高地や離島地域については、独自の公社によって、辺地であるがゆえの優位性を

生かした、自然環境の美しさや伝統を生かした、政策展開を心がけています。それらの公社、政府、大学などは、起業家精神をはぐくむような人材開発プログラムや制度も導入しており、トータルにかみ合った地域政策を実行している地域といえるでしょう。

北海道においても、このような内発型と外発型のバランスのとれた政策が大切です。歴史的な流れのなかで地域を科学的に理解し、地域の優位条件を捉え、地域がイニシアティブを持って既存の殻を打ち破りながら新しい政策を一つずつ積み上げていくことによって、未来に挑戦するマインドを醸成していく。そこに人材も知恵も地域に蓄積されていく。これがいま北海道にとって求められているのではないのでしょうか。

#### PROFILE プロフィール

### 小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、99年6月より釧路公立大学地域経済研究センターの初代センター長に。