

内発的発展と 地域活性化

第1節 内発的発展をどう捉えるか

「内発的発展」とは何か。日本での積極的な提唱者の一人である鶴見和子は「内発的発展は、発展の政策および戦略にかんするだけでなく、より身近な、暮らしのスタイルの工夫にも関わり、人々がなにを楽しんでいるかの、生活の感覚および価値観にありわたってこれまでの画一的な近代的生活様式を根底から考え直そうというラディカルな提案である」（鶴見、1996:11）と見る。しかし、これでは鮮明な定義とはいえない。

そこで内発的発展がendogenous development、内発性がendogenyなので、原義に忠実にこれらを考えていくと、最終的にそれは「地域内部から生じる成長と発展」を指すことが分かる。この意味で内発的発展論は一種の地域主義であるから、ずっと以前に玉野井芳郎の「地域主義の思想」について私（1982:30）が指摘したように、どうしてもあいまいさが残る。地域主義もまた実践プログラムがなく、しかも権力論やリーダーシップ論に乏しく、「下から上へ」という標語以上の提起ができなかった。このような内発性のもつあいまいさを克服するために、私はその内容を操作的に3点に分けて理解している（金子勇・松宮朝、1999）。

そのキーワードは「内部から」に象徴されるので、内発的発展を、地域住民、団体、組織などが現状の



北海道大学文学部教授

金子 勇

Text : kaneko isamu

変革をめざした「活性化運動」を創造したり、他者が開始した「活性化運動」に、地域住民、団体、組織が自覚的・自律的・自立的に関わるところから始まった、地域社会の構造変動と位置付ける。これを積極的な地域社会変動の創出とみなすと、変動方向は経済的な側面に限定した地域成長と、それをバネにしつつもインフラ整備を通じた地域生活水準の向上や文化活動までを取り込む地域発展の2つの視点が生まれる。社会学を専攻する私の立場が、後者の地域発展論を採用するのはいうまでもない。

類似の視点は、国会図書館調査・立法考査局による地域活性化の新しい概念規定(北海道開発協会編、1997:4)にもある。そこでは地域活性化を

- ① 住民が仕事を持って安定した生活を営んでいる
- ② 自分の町や村に愛着をもち、その改善のためすすんで協力する人びとがたくさんいる
- ③ サークルやグループ活動が活発に行われている
- ④ 夢を持ち、いきいきとした目の輝きの違う人が多く住んでいる
- ⑤ 若い人の定着がすすんでいる
- ⑥ 経済活動が盛んである
- ⑦ 地域内外の人の交流がすすんでいる
- ⑧ 伝統を受け継ぎ、新しいものを創造していく活動を行っており、それを次世代に受け継いでいく努力を行っている

と定義されている。「経済活動が盛んであることだけを意味するのではない」ところに新鮮さがあり、要するに、社会変動論分野の成長と発展の相違にも留意して、活性化を経済面に収束させるパラダイムから解放し、社会・文化・環境面にも適用するのである。

バブル崩壊の後遺症で北海道はとりわけ沈滞し、先行き不安感が広がっている。212市町村のうち155市町村(73.1%)が過疎地指定を受け、道内全域で

は過疎化と高齢化(少子化と長寿化)がますます進行している。このような状態で、社会学的な発展や改善や活性化をめざす研究をする際には、「社会活動に関心のある政策立案者やその他の人々が改革を生み出す諸要因についての助言がほしいのに、基礎的な社会的作用因を広く追及する社会学者の方は、改革を妨げたり抑制したりする数々の要因に重きを置く」(スメルサー&ディヴィス、1998:208)という自己批判をしっかりと受け止め、「改革を生み出す諸要因」を全力で明らかにしなければならない。

現段階の北海道で、それぞれの都市と農山漁村地域において活性化を目標とするには、かつての企業誘致を起爆剤にした開発計画やインフラの先行的整備による道路、港湾、工場団地造成などの環境計画だけでは不十分であり、社会・文化・環境にわたる地元の手持ち資源を総動員する方式が優先される必要があると考えられる。この資源を本稿ではローカルチャーとよんでいる。これは地方の文化(ローカル・カルチャー)と手が加えられていない素材の培養(ロー・カルチャー)の意味を併せ持つ用語である。だからその開発は、地域社会全体の資源の見直しと活用、そしてそこで暮らす人の組織化の問題になる。

合わせて、リーダーを擁して地域がどのような方向に向かうのかを、地域シンボル創造論でまとめることが有効である。地域シンボルはコミュニティアイデンティティ(CI)の源泉であり、その創造過程においてこそ生き生きして活発な躍動感に溢れた地域活性化の運動が見出される。その意味で、内発的発展とは、地域リーダーが先頭に立って、地域社会成員とともに合意するシンボルを創造して、同時に協力しあってその具体化を指向し、ローカルチャーの動員と加工を行う過程を指すことになる。

その際、一部の学説で主張されている「官依存か

Contribution

らの脱却」だけが、内発的発展論を構成するのではないことに留意しておきたい。むしろ北海道の歴史的地域特性からすれば、地域活性化運動が自前主義だけではなく、いかに「官」からも合理的な情報と資金を引き出せるか、「官」をパートナーシップとして巻きこめる内発的発展への論理性をもつのかも考慮に入れておきたい。いいかえれば、地域に活性化の旋風を引き起こすためには、リーダーシップが「官から民間に移ればよい」というような単一視点を超えているのである。内発性の引き金は「官」からの動きでも構わないというのが、ここでの論点の一つである。なぜなら、ローカルチャーには官も民も区別がないからである。

類似の表現を黒柳は「地域住民活動への衝動を起こさせ、ともに行動、最後に感動の汗と涙と笑いに浸るといった3つの動、すなわち“Three Do”アクションプログラム」(傍点原文、黒柳、1997:234)とした。そのような動きのなかで地域社会にどのようなリーダーが育っているか、潜在的なリーダー資源に恵まれているかなどを明らかにすることも必要である。

第2節 サステイナブル・コミュニティ

最近の研究(金子・松宮、1999)では、地域シンボル論を展開して、そこに地域活性化方策の原点を位置付けてみた。これには「シンボルに活力があれば、無意識の素材も活性化され、強化されて、見る者も演じる者になる」(シュヴァリエ)という指摘が導きの糸になった。あとは、「演じる者」を持続的に社会的にリクルートする体制づくりの問題になり、持続可能な(サステイナブル)コミュニティをどのように考えていくかという地域社会学固有の設定が可能になるからである。

ただ、内発性を「シンボルづくり」という活性化への動機付けのみで評価しては一面的にすぎる。なぜなら、近年の開発経済学が明らかにしたように、「ひとたび経済的離陸が行われたにしても、そのことが持続的成長を保証するものではない。……経済成長のスピードの差は、……物的ならびに人的資本に対する投資の大きさに依存する」(速水、1995:6)からである。活性化の断面の一つにはまぎれもなく成長が含まれるが、たとえ内発的に開始された経済的離陸の運動であっても、持続させるメカニズムが内包されなければ、「持続可能運動」にはならず、すみやかにその運動は解体し消失してしまう。ここでは成長が発展まで届かないからである。「いかなる低所得国であっても、人間の社会には、何らかの型で競争と協力のメカニズムとが内在するはずであり、それを生かすことによってこそ経済発展にむけて有効に機能する経済組織を創りだすことが出来るであろう」(同上:294)。

コミュニティやリーダーシップや内発性のようなキーワードと同じく、サステイナブル・コミュニティも、「幅広い意味を持つ言葉である……今のところ誰もが納得する共通したものは確立されていない」(川村健一・小門裕幸、1995:99)。しかしとりあえず、2つの理念として「強いコミュニティの創造」と「コミュニティの持続性に追求」が掲げられ、最大公約数的には

- ① アイデンティティ
- ② 自然との共生
- ③ 自動車の利用削減のための交通計画
- ④ ミックスユース
- ⑤ オープンスペース
- ⑥ 画一的でなく、いろいろな意味で工夫された個性的なハウジング
- ⑦ 省エネ・省資源

Contribution

に分類されている（同上：100-102）。

このうち②から⑦までは都市計画や建築の分野の課題であるので、社会学の領域からみると①アイデンティティこそが重要になるし、すでにコミュニティ・アイデンティティとして論じてもいる。この創造や強化にとって、内発性はどのような要件を必要とするのであろうか。

第3節 地域リーダー育成の方法

市町村の社会教育行政が地域リーダー養成講座をコミュニティセンターや公民館などでよくやっているが、調べた限りではあまり実際のリーダーづくりに結びついていない。何週間かのカリキュラムの中で、リーダー養成講座として必要なものを学ぶということはもちろん大事なのだが、具体的に地域社会での住民運動の経過を調べていくと、だいたい自然発生的にリーダーが登場している。そしてリーダーの属性を調べていくと、Uターン者が多かったり、職業的には自営業が多かったり、あるいは実行力か統率力のどちらかに非常に長けている人が出てくる事例が多い。

そういう意味では行政のいう人づくりには非常な限界があって、本当に人づくりができるかという不安がある。実際のリーダーはほとんど地域リーダー養成講座など受けていないのだ。運動をやっている人は、むしろ、そういう講座ものにはマイナスの価値を置くぐらいの元気さがある。これを「ふるさと創生1億円」事業にみる地域リーダー養成の歴史を検討することで明らかにしておきたい。

なぜなら、最近、失業対策に便乗するかたちでNPO活動者をアメリカなどへ派遣して、リーダー育成をしようという発言が目立ってきたからである（『日本経済新聞』1999年7月1日）。NPOサポートセ

ンターによれば、2年間で660億円の税金をこのために使えば2万人のリーダーが育つそうであるが、これは現在の行財政改革の趣旨に合致するのであろうか。私には到底そうは思えない。そこでそのための判断素材を提供しよう。

1987年11月から1989年6月まで続いた竹下内閣によって開始された「ふるさと創生1億円」事業を受けて、自治省が88年から89年にかけて「自ら考え自ら行う地域づくり」事業を推進した。北海道でもさまざまな地域づくり事業が実施された。「ふるさと創生1億円」事業および類似事業が始まって4年後の1992年3月に、北海道市町村振興協会からそれらを取りまとめた北海道企画振興部地域振興室地域調整課監修の『ほっかいどう地域づくり 212』が刊行された。データベースにこれを用いて、地域リーダー育成の観点から1990年前後の地域づくり戦略を振り返って、10年後の1999年時点で何が指摘できるかを考えてみよう。

まず当時の自治省の意向を受けて、90年か91年に道内212の全自治体で「自ら考え自ら行う地域づくり」事業の内容が決定されている。その中で圧倒的に支持され実施された事業に「人材育成事業」がある。いわゆる地域リーダーの育成事業である。当時は自治省の指導もあり、「毎年10人程度が欧米諸国で研鑽を積み、学びとった知識を持ち帰り知的興奮の場や環境を醸成し地域活性に必要な人材の形成と蓄積を図る」（『ほっかいどう地域づくり 212』:223）と唄われていた。類似の事業は「人材派遣研修」、「地域交流」、「人づくり」、「国際交流」、「リーダー養成研修」、「活性化を担う人材育成」などであり、これらすべてを「人材育成事業」としてまとめれば、212のうち166の自治体（78.3%）でそれが実施されたことになる。だから、当時、残りの46自治体（21.7%）では、「人材育成事業」よりも他の事業を

Contribution

優先したことになる。それを表1にまとめた。

一見して、当時「人材育成事業」を計画に盛りこまなかった自治体は市部に多いことが分かる。これは成果が見えにくい「人材育成事業」などよりも、もっと具体的で優先したい事業があったからである。この視点から表1に登場する32町村を検討すると、地域シンボルを曲がりなりにも持っていた自治体が多いことに気がつく。たとえば、上砂川町の「地下無重力実験センター」、羽幌町の「オロロン鳥」、小清水町の「スカイスポーツ」、上士幌町の「熱気球」、大樹町の「宇宙基地」、広尾町の「サンタランド」、池田町の「ワイン」、本別町の「義経伝説」、陸別町の「しばれトピア」、弟子屈町の「摩周湖」などが浮かんでくる。これらから、地域のシンボルが存在していると、町村レベルでは「人材育成事業」を後回しにする傾向が指摘できる。

さて、10年経って、「人材育成事業」を最初から行ってきた残り166の自治体ではどのような人材が、

市——14市	札幌市、江別市、恵庭市、伊達市、夕張市、岩見沢市、赤平市、三笠市、名寄市、留萌市、帯広市、釧路市、根室市、稚内市
町——30町	岩内町、八雲町、奈井江町、上砂川町、浦臼町、妹背牛町、音威子府町、苫前町、羽幌町、女満別町、斜里町、小清水町、生田原町、壮瞥町、白老町、厚真町、日高町、音更町、士幌町、上士幌町、新得町、大樹町、広尾町、池田町、本別町、足寄町、陸別町、浦幌町、厚岸町、弟子屈町
村——2村	大滝村、初山別村

表1 1992年まで「人材育成事業」を実施しなかった道内自治体

そして地域リーダーが育ってきたのであろうか。原理的には10年間で100人が「研鑽を積み、必要な人材に育っている」はずであるが、むしろ現状ではますます地元での人材や地域リーダーの不足が嘆かれているのではないか。毎年10人程度が「養成」されたはずなのに、地元には人材がいらないとはどういうことであらうか。

10年間に及ぶこの「人材育成事業」から学べることは多い。一番大きな問題は、「人材育成事業」を行ってきながら、「人材」として「研修・交流」に出かけた人々を自治体が十分フォローしていない点にある。確かに一朝一夕に人材または地域リーダーは育たないであろう。しかし、10年間継続してきたのであれば、初期の育成事業参加者がどのような「人材」に育っているか、もしくは育っていないかの調査を試みることはできる。それによって、事業の成果が具体的に検証されるはずである。

しかし、予算をつけて、「人材育成事業」の具体的検証を行った自治体はないに等しい。その発想さえも皆無のまま漫然と「人材育成事業」を続けてきた自治体が大半である。この政策への第3者による点検評価も皆無である。「人材育成事業」参加者が今何をしているかという定性的な作業さえ実施されていない。フォローを忘れたこの「やりっぱなし」体質は、21世紀の厳しい時代には改善される必要があるのではないか。

NPOの活動者は自己過信が強い人が多い（金子、1998）が、このようなデータがあっても2万人のリーダーを育てる自信があるのだろうか。

過去から現在への緻密な成果の点検がなされないまま、必要だからという名目で予算をつけ続ける時代ではない。私の経験では、人材は「研修・交流」などの「人材育成事業」からは登場せずに、課題に応じて自然発生的に生まれることが分かっているの

で、重要なことは自然発生したリーダーを資金面と情報・知識面を中心に産学官すべてが応援することである。

第4節 地域シンボルの創造

富良野のシンボルはラベンダーである。このシンボルと倉本聰の「北の国から」というテレビドラマで、全国にも知られている。しかし、シンボルのラベンダーや「北の国から」にしても何十年も前からシンボリックな機能をもっていたわけではなかった。

ここにいうシンボルとはあるものの「代理象徴」以上のものではないが、このもつ意味は非常に大きい。なぜなら、「シンボルは、何らかの企てへ我々をかり立て、行動を際立たせ、ことの正否の呼び水になる」(シュヴァリエ & ゲールブラン、1996)からである。そしてシンボルとはまさに革新の源であり、地域においても深い変質を呼び起こすものなのだ。シンボルの機能について、シュヴァリエは「生きたシンボルは、人間の創造的な無意識とその環境から生まれ、個人生活と社会生活にきわめて有効な機能を果たす」とのべ、多次元のシンボルを9つの機能に整理している(同上)。

- ① 未知への探求機能…未知の世界を探索する
- ② 代用表現機能…予感できる漠としたものを啓示し、意識に浮上させる
- ③ 媒介機能…現実と結びつけ、現実への求心力を高め、一体感を見出す
- ④ 結合機能…宗教、宇宙、社会、心理にわたる全体を凝集させ、人間と世界を統合する
- ⑤ 治療機能…個人を超えた参加の感情がもたらされ、個人への愛情や庇護の作用がある
- ⑥ 社会性機能…現実と同化させ、社会環境と深い関わりを持たせる

- ⑦ 活性化機能…無意識の素材を活性化させ、強化させる
- ⑧ 超越機能…個人を超えた力を連結させ、活力を解きほぐし、広げる
- ⑨ 変圧器機能…認識を豊かにさせ、心理的な活力の「変圧器」となる

これらは重要な機能であるが、私の強調点はシンボルの創造にあり、そしてこのシンボルをCI(コミュニティ・アイデンティティ)と読み替えることはさらに意義深い。もともとCIは「コーポレート・アイデンティティ」の略号で、企業を象徴するシンボルに使われてきた。コーポレートをコミュニティと読み替えれば、地域活性化にも有効な言葉で、私は3つの意味を込めている。

第一は企業のCIと同じ「コミュニティ・アイデンティティ」を表す。これは地域を象徴するシンボルづくりのことである。ローカルチャーは多様だから、あれもこれも目配りしたくなるが、最初は一つの資源に絞った方が成功しやすい。

第2のCIは「コミュニティ・イノベーション」で、新しいものへの志向が強いことを指す。これは「進取の気風」だ。後志管内の岩内町や寿都町では、閉鎖的で偏狭で井の中のかわずかなパーソナリティーを意味する言葉として「エンカマ根性」がある。私の経験では、小樽市でも外部からの支援を拒む体質が感じ取れた。道民性の特徴であった「進取の気風」は地域によっては衰退しているので、内発的地域活性化にはこの「エンカマ」根性を壊す努力が必要であろう。

第三のCIは「コミュニティ・インダストリー」で、地域に根ざし、販売まで念頭に置いた産業活動のことである。一村一品運動では、商品開発と販売・宣伝は本来同じ価値があるのに、ばらばらになっていた。この統合も内発的活性化の要件になる。

Contribution

その他、地域活性化を阻害し制約する要因はいろいろあり、私は天気、人気、景気の3つの「き」に「季節」と「規則」を加えて「5き」と見ている（金子・松宮、1999）。観光、季節商品やスキー、ゴルフ、海水浴などのレジャーもすべてこの「5き」の制約を受けている。このなかで、最大の制約は「規則」の存在で、これが第2のCI「コミュニティ・イノベーション」を抑制する。「規則」とそれに基づく慣習を理由に、地域社会や各種団体が、個人による新しい試みを妨害したりするからだ。この5番目の「き」を排除して進取の気風を育て、外部からの専門家の協力と支援を拒ばない地域が、地方と地方の競争に、結局勝ち残るであろう。

要するに、地域活性化とは地域に「動き」が生じて、その結果、地域が非常に元気になることを意味するのであり、それが最終的な目標なのであるから、活性化の契機は雇用を確保し、経済的な活動を活発にするための大企業誘致でもよいが、国際化と不況下ではうまく進まない。とりわけ、企業城下町すなわちワン・カンパニー・タウンの盛衰の歴史を見ると、都市基盤の脆弱さが理解され、ワン・カンパニーへの依存のみでは将来展望は困難である。そのカンパニー自体が好調ならばよいのだが、それが一たん不調になると、あまりにもその企業の影響力が強いものだから、地域全体が沈没してしまう。そういう意味では、シンボルは一つでもよいが、一種類の産業に余り特化した地域づくりは好ましくないというのが、私の暫定的な判断である。

いずれにしても、CIを地元の手持ちのローカルチャーを用いて創造する活動を絶えさないこと、他者が行なうその活動を積極的に支援するか邪魔しないことをコミュニティ全体が心がけることから、内発性の息吹が目覚め、維持されるであろう。

【参考文献】

- 『開発経済学』
速水佑次郎 / 創文社、1995
- 『芸術文化による新しい北のまちづくりをめざして』
北海道開発協会編 / 同協会、1997
- 『ほっかいどう地域づくり212』
北海道企画振興部地域振興室地域調整課編 / 北海道市町村振興協会、1992
- 『コミュニティの社会理論』
金子勇 / アカデミア出版会、1982
- 『都市高齢社会と地域福祉』
金子勇 / ミネルヴァ書房、1993
- 『高齢社会とあなた』
金子勇 / NHK出版、1998
- 『北海道の内発的発展と地域活性化』
金子勇・松宮朝 / 北海道開発協会、1999
- 『サステイナブル・コミュニティ』
川村健一・小門裕幸 / 学芸出版社、1995
- 『開発と自立の地域戦略』
黒柳俊雄編 / 中央経済社、1997
- 『世界シンボル大事典』
シュヴァリエ & ゲールブラン 金光仁三郎ほか訳 / 大修館書店、1996
- 『社会学の諸領域』
スメルサー・デービス 曾良中・上野訳 / 成文堂、1998
- 『地域主義の思想』
玉野井芳郎 / 農山漁村文化協会、1979
- 『内発的発展論の展開』
鶴見和子 / 筑摩書房、1996

PROFILE プロフィール

金子 勇 (かねこ いさむ)

1949年福岡県生まれ。九州大学文学部卒業。同大学大学院文学研究科博士課程単位取得。文学博士（九州大学）。現在、北海道大学文学部教授。第1回日本計画行政学会賞受賞。94年第14回日本都市学会賞（奥井記念賞）受賞。専攻は地域福祉社会学、高齢社会論、社会変動論。昨年度、当協会の助成により『北海道の内発的発展と地域活性化』の研究報告を行った。

Contribution