

# 地方分権と住民参加 の地域づくり

## ～北海道開発における コモンズの役割～



北海道東海大学国際化学部助教授

平木 隆之

### 地方分権と地方分散

地方分権の必要性が叫ばれて久しいが、地方分権という用語はその定義により意味が異なる。ここでは地方分権に関する3つの定義を紹介したい。

まず、中央政府がその肥大化した権限を地方政府に委譲する地方分権は「脱集中化 (Deconcentration)」といわれるものである。この脱集中化は、中央政府から地方政府への意思決定権限の委譲を意味するが、中央と地方の権力関係を変更するものではない。

また、小さな政府を重視する自由主義者は地方分権を「責任委譲 (delegation)」にとらえる。これは、地方政府に対する権限委譲というよりも、責任の分散であり、民営化もこの責任委譲としての地方分権に相当する。

最後は、民衆の開発プロセスへの参加を重視する「権利委譲 (devolution)」である。この権利委譲に基づく地方分権では、ボトムアップによる意思決定が重視される。

しかし、中央政府から地方政府へと意思決定の権限が委譲されても、経済活動は特定の地域に集中する傾向がある。つまり、政治面での地方分権が、同時に経済面での地方分散を達成するわけではない。

### 公共財としての「暗黙知」

これを指摘したのは、産業集積を分析対象とする「空間経済学」である。空間経済学は、独創的で多様な熟練労働者相互の連関効果及び学習効果が生み出す「収穫逡増」を重視する。

日本の国際競争力を支えたのは、自動車や家電産業などの基幹産業を中心としてその関連産業が特定の地域で集中的に立地する「産業集積」の存在であった。産業集積地において重要なのは、熟練労働者に体化した「暗黙知」の存在である。文書などの形式知は情報メディアを通じて世界各地に移転可能であるが、技術や技能をもつリソースパーソンに体化した暗黙知は、吸収するのに時間がかかることから、その体得にはフェース・トゥ・フェースのコミュニケーションが不可欠となる。すなわち、形式知の分散化と暗黙知の集中化という空間における「二律背反性 (ambivalence)」である。

さらに重要なのは、この産業集積の現場において、暗黙知が公共財として共有されてきたことである。企業城下町に形成されたコミュニティでは、それぞれが持つ熟練を技術者間で教えあう「相互扶助」が集積地全体の技術力、ひいては国際競争力を高めてきた。つまり、公共財としての知識と市場メカニズムのコーディネーションが日本の国際競争力発展の鍵であった。

北海道にもさまざまな分野の熟練や経験といった暗黙知が多く蓄積されているのも事実である。これらの暗黙知は、全国的にみても十分に蓄積された産業・社会資本の「利用」に関して、新しいアイデアを創造するための重要な要素となる。そのためには、北海道をひとつの知識バンクとみなし、住民の暗黙知を相互の対話を通じて動員することが求められる。

### 開発プロセスへの参加、エンパワメントの促進

地域住民が暗黙知を結集して北海道総合開発の成果の利用を促進するためには、地域住民が開発のプロセスに参加できる「場」の形成が重要である。この参加型開発こそが、本稿の重視する「権利委譲」としての地方分権である。

この参加型開発の理論的バックボーンは、A. セン\*の「潜在能力アプローチ」である。これは、人間の豊かさを、所得の大きさではなく、人生に

\*A. セン (アルマティア・セン)  
アジア人初のノーベル経済学賞受賞者

おける選択肢の集合である「自由」の大きさにより再定義するアプローチである。人間が多様な能力を得るための自由を獲得するには、人々の開発に関する意思決定への「参加」、すなわちエンパワメントが促進されなければならない。

インドのケララ州がエンパワメントの成功事例である。一人当たりの所得は、インド国内でもパンジャブ州やハルヤナ州の方が高いが、平均寿命、乳児死亡率、識字率といった人間開発指標ではケララ州が群を抜いて高い。ケララ州における人間開発の成功は、高い経済成長ではなく、経済成長の再分配にある。ケララ政府の歳出（2000年）の40%は教育部門向けであり、それが人間開発レベルの向上に貢献したと考えられる。同州にある企業では労働者全員が株主であり、重役も労働者の投票により選ばれる。つまり、労働者が企業の所有、利用、管理の全てに参加しているのである。このケララの経験は、必ずしも高い経済成長率を実現せずとも、高水準の人間開発を達成できるという教訓を与えている。

### オープンな「新コモンズ」の形成

北海道開発が資本蓄積からその利用・管理へと重点を移行するにつれて、地域住民が社会資本の利用方法を議論する場へ参加することは今後ますます重要になろう。そのためには、前述した地域の暗黙知を結集する場の形成が必要になる。

筆者は、この地域の暗黙知を結集する参加型開発の場を「コモンズ（資源の持続的・平等的利用・管理制度）」に求める。日本でコモンズといえは入会制が代表的であるが、これは地縁や血縁によって結合された住民のための地域完結的な資源の利用・管理制度である。先述したケララの企業経営も地域完結型のコモンズといえる。しかし、筆者が重視するコモンズは、地縁的・血縁的關係をもたない専門家集団である「市民」とその地域に居住する「住民」とが共同して創造するオープンなコモンズである。

この新しいコモンズは、森林保全、河川管理、産地—消費者連携による安全な農業の保全といった分野において顕著である。北海道をみても、元気な地域には集いの場としてのコモンズがある。例えば、別海町での、町が土地を提供し、その土地に漁協婦人部が専門家の暗黙知を活用して漁業資源保護のための植樹活動を行うケースは、新コモンズの形成といえる。地域住民が専門家の暗黙

知を活用し、それを自らの暗黙知と結合することにより、自らの地域の開発に必要な知識を独自に創造するのである。すなわち、コモンズは、参加型開発の場であるばかりでなく、「知識創造型開発」の場でもある。

筆者はこの7年間、北海道開発局が受入機関であるJICAの地域開発分野研修セミナー（ODAの一部）に関わってきた。当初このセミナーは受入側が北海道開発に関する知識を提供し、研修員はその自国への応用可能性を学ぶという「知識付与型研修」が主流であったが、ここ数年研修の性格が「知識創造型研修」へと変化を遂げつつある。

知識創造型研修とは、北海道開発の経験をリソースとして、北海道開発の応用可能性を越えて、研修参加者全員がグローバルな視野から地域開発のあり方について多様な知識を創造することである。特に、北海道総合開発と参加型開発の統合が、この研修における知識創造活動の重要なテーマとなっている。

この研修の最後に提出されるスタディレポートは、研修参加者の「共有知的財産（common pool knowledge）」といえる。つまり、この研修もひとつのコモンズなのである。

### 北海道の包容力を生かして

情報化社会は世界各地への知識伝播を可能にする一方で、暗黙知のように、「集わなければ得られない知識」の存在を明確にした。

北海道には地縁的結合をもたない人を受入れる「包容力」がある。筆者も道内の出身ではないが、こちらに来て以来多くのチャンスをいただいた。北海道に育ててもらったといっても過言ではない。この包容力は、道外から独創的で多様性あふれる暗黙知を受容する上で魅力となろう。専門的知識がプールされている場合はまさに世界である。

今後、北海道総合開発計画は、道民特有の包容力を生かし、世界の暗黙知を動員して、地域の問題解決能力向上に必要な新しい知識を独自に創造する「空間開発（spatial development）」との統合を図るべきであろう。つまり、「地球規模で考え、地域で行動しよう（Think globally, act locally）」の発想である。

---

profile 平木 隆之 ひらき たかゆき

1962年大阪府生まれ。'95年九州大学大学院経済学研究科博士過程単位取得退学。同年北海道東海大学国際文化学部専任講師。'00年4月より現職。'03年4月から広島大学平和科学研究センター客員研究員を兼任。

---