

◆書評◆

入谷貴夫著『現代地域政策学 動態的で補完的な内発的発展の創造』法律文化社、2018年1月

佐無田 光 (金沢大学)

本書は、内発的発展論を今日的な政策論として発展させていくことを企図した理論的・実証的研究成果である。その方法的枠組みは、地域の多様性の基盤となる「地域の政治経済制度」を踏まえて、3層の地域循環構造（「地域経済循環」、「公共・民間循環」、「環境・社会循環」）を定量的・定性的に把握して課題を明らかにし、必要とされる政策を検討するアプローチである。

近年の傾向として、エビデンスに基づく政策展開が求められるようになっており、本書もそうした時流に沿って、地域経済を診断し政策効果を評価するツールを提起する。ただしRESAS（地域経済分析システム）のような分析ツールが各種登場する中で、本書のオリジナリティは、単なる量的な経済効果ではなく、地域経済を循環的に発展させる内発的発展の制度構築（「制度・循環・マネジメント」）を評価軸として打ち出しているところにある。また、市町村レベルの内発的発展の事例だけでなく、地域から国への補完的関係の中で、地域政策における府県の独自の役割を位置づけようとしている。

章構成は次の通り。第I部は理論編で、地域経済の現状を踏まえた地域政策論の課題の整理（第1章）、本書の理念的・方法論的核となる「地域の政治経済制度」と「3層の地域循環構造」の概念提起（第2章）、地域政策における市町村、都道府県、国の関係の考察（第3章）を行っている。第II部は実証編で、市町村における内発的な地域政策の成功例として、宮崎県綾町（第4章）、宮崎県諸塚村（第5章）、高知県梶原町（第6章）、北海道帯広市（第7章）、次いで都道府県の地域政策の事例として、大分県（第8章）と京都府（第9章）を対照的に取り上げて、い

れも産業連関表等を使って地域循環構造を定量的に検証している。第III部は学説編で、W.ペティの理論（第10章）と明治中期の町村是運動（第11章）という古典的な学説を検討し、経済の理論的・数量的把握及びその政策への応用という、地域政策の科学的方法への示唆を抽出している。

著者の前著『地域と雇用をつくる産業連関分析入門』は地域経済診断の手引書として詳しくあったが、そこで打ち出されていた内発的発展の分析枠組みを、本書ではより理論的に確立させることに重点が置かれている。以下、地域政策論の理論的・実証的な論点に関わって、いくつかコメントしておこう。

第1に、内発的発展の定量的な把握の方法は、中村剛治郎（1986）が開発し、遠藤宏一（1999）らも展開させてきたが、本書の著者によって一定の方法として定式化されたと評価できる。著者の方法が、中村良平（2014）や日経ビッグデータ編集部他（2016）と違うのは、いわゆる「地域内産業連関的発展」（中村剛治郎2004）を意識して、移出産業と地元市場向産業の相互作用的・動的な発展過程をとらえようとしていること、加えて、公共・民間の循環と、環境・社会循環を組み合わせ、産業活動だけでなく、地域の「容器」との関係で、より広い循環的な関係性を視野に入れているところにある。

評者も地域経済の産業連関分析を工夫してきた立場なので（佐無田2007）、地域経済を定量的に把握して政策に活用することには基本的に賛同するし、産業活動を単に量的に見るだけでなく、定性的な要素とも組み合わせ理解しようとする著者の方法は大いに参考になる。一方で、地域の数量分析はその限界性も認識して使用するべきだと考えるが、本書

はこの点をあまり強調していない。

産業連関分析にしても、それは現実「近づく」手段としては有用であるが、真実そのものではないことには注意したい。例えば、綾町の産業連関表は、宮崎県の産業連関表の投入係数を使って推計されている(p.115の脚注15)。県レベルの産業連関表自体も決して精度が高いとは言えないが、さらにこの場合、各産業部門の投入構成は県平均と同じという仮定を置いて計算する。本書では例えば綾町の「地域的フードシステム」が分析されるが(p.105)、綾町は有機農産物に力を入れて肥料を自給してきたので、一般的な野菜とは異なる独自の技術・投入構成で作られているはずである。しかし、県の産業連関表を加工して利用する限り、宮崎県農業の平均値で波及効果を計算するしかなく、地域内波及効果の数字は実際よりも小さくなると考えられる。地域によっては逆のケースもありうるわけで、はたして現実とどの程度の距離がある数字なのかを、その都度丁寧に見極めて使う必要がある。かといってこうした数値化に全く意味がないわけではなく、比喩的に言うと、現在の地域経済の数量分析は「レントゲン」程度の解析度はあり、それを読み解く側の技量も問われることになる。

第2に、事例分析に関しては、4つの市町村がそれぞれ地方農山村の内発的発展の事例として独自の興味深い材料であり、それら異なる対象を「地域の政治経済制度」と「3層の地域循環構造」という共通の道具立てによって分析していることは、地域研究の方法として重要である。現代の地域政策は、画一的な近代化よりもますます多様性に根ざすようになっており、共通の基準を設けることで地域経済の多様性はより明確になる。

ところで、「地域の政治経済制度」とは、著者によれば、「地域の自然的・地理的・社会的な条件の下で」構築されてきた「産業構造、産業組織、土地利用、人口構成、財政構造、社会組織、環境・アメニティなど」の複合された「多様で固有の地域のありよう」を指す(第2章)。この定義に明らかなように、「政治経済制度」と銘打っているが、それは

地域の多様な環境的・経済的・社会的な条件を意味しており、政治過程は含まれていない。本書の事例分析の中で気になるのはこの点であり、政治経済が捨棄されて、地域の発展過程があまりにも理想的に分析されているのではないか。

地域発展の多様な経路は、資源賦存条件だけでなく、そこに関わる主体や意思の存在で決まってくる。なぜその地域がそのような発展戦略を選択するのかは、単純に政策サイドの独立した意思決定なのではなく、地域固有の権力構造に影響を受けたり、地域を超える経済力や政治力の介入があったり、それらに対抗したり、妥協したり、複雑な利害を調整したりする困難な過程がある。いったん内発的な発展路線がうまくいったとしても、その成果を後から利用したり取り込んだりしようとする勢力が現れたり、成功したグループが今度は新たなチャレンジを妨げるように作用したりもする。地域政策論として実効性に重きを置くならば、利害の対抗と統合の過程を含む「地域の政治経済制度」を分析の射程に入れなければならないのではないか。

第3に、本書は、地域政策の政策思想を探求し、近代化初期の政策論から、内発的発展論を経由して、今日的な地域政策論へと、1本の筋を通そうと企図している。本書はまだ本格的な政策思想史研究ではないが、興味深い試みである。特に経済循環の観点から地域経済を診断して(見える化)、地域政策の課題を共有するプロセスは、時代背景の違いに関わらず一貫して通じる方法であることが示されている。ただし、欲を言えば、こうした地域政策思想の系譜から見て、現代の地域政策の考え方が、本書の理論とが、どこに位置づくのかをもっと明瞭にしてもらいたかった。

自由権や自然法を基調とする西欧の *economics* と違って、日本では地域政策といえば統治者による産業振興から入る傾向がある。無意識的に「経世済民」の思想、つまり「お上」=行政主導、産業政策中心の立場を抜け切れない。在来産業を重視する町村は運動にしても、基本的には江戸時代からの物産

開発の思想を受け継いでいると位置づけられよう（モリス - 鈴木 1991 参照）。現代でも、本書と同時期に出版された地方創生がらみの類書（山崎・鍋山編 2018, 林・中村 2018）にも見られるように、地域産業の「稼ぐ力」に無批判に焦点が当てられている。しかし、現代の持続可能な地域づくりにおいては、環境や社会の価値＝共同生活条件を作っていくことが、むしろ産業振興に優先し、それが内発的発展の基盤になっていく経路が重要であり、産業振興中心の地域政策思想を乗り越えていく観点が求められる。類書と比べると、本書は3層の地域循環構造の中に「公共・民間循環」と「環境・社会循環」を入れて、バランスが取られているが、それでもなお「経世済民」的考え方が前提にあるように感じられる。

誰が地域の現状を分析し、政策方針を決定し、地域政策の担い手になるのかという点について、本書あるいは日本の常識としては、地方公共団体の指導的役割を暗黙の前提として話を進める。しかし、実際には自治体行政が地域経済を誘導できる部分は限定的である。地域経済は一元的にはマネジメントされず、多様な主体がそれぞれ戦略を立て、連携したり対抗したりしながら、総合的に展開していく。例えば、京都のケースで地域の内発的発展を実際に牽引してきたのは、(本書ではほとんど触れられていないが)主に都市に集積する民間企業である。それも個々の企業の成長の単なる合計が地域経済なのではなく、企業が地域の共同的利益のために行動するパターンがある。中村(1986)の金沢論などは民間ベースの内発的発展論であったが、行政の役割を相対化して、多層的なガバナンスとして内発的発展を解く視点が必要である。本書が提起する地域分析の方法は、地域の多元的な価値観の中で各主体の認識や目標を共有していく手段として位置づけられるべきであろう。

最後に、本書の内容から示唆される今後の論点についていくつか触れておきたい。1つは、数量分析後の地域政策の展開についてである。エビデンスに基づく地域政策という時

流とは逆説的に、知識経済化に伴って、数量分析では評価困難なファクターがますます強まっている。イノベーション段階においては、産業連関では測れない外部経済、特に知識のスピルオーバーの作用が地域的な競争優位の鍵になるが、この部分は数値化して評価することが極めて難しい。数量分析は地域経済のある断面を切り取って診断する局面では有効であっても、それは政策的課題を示唆するだけであって、具体的な解決策は出てこない。実効性のある地域政策のためには、例えばいかにしてその地域の制約条件を工夫して突破していくかという産業進化の過程を解いたり、その際に生活の質や人的ネットワークや地域ガバナンスなどの社会的・環境的条件がいかに地域のイノベーションと関わっているかを分析したりする必要がある。数量分析の診断結果を活用する政策デザインに地域政策論の発展の余地があると思われる。

2つ目に、上位政府の地域政策の機能として、均等発展型の地域政策を総括的にどう評価するか。京都府の地域政策は本当に有効だったのかというと、本書では1980年までの効果を見ているにすぎず、その後の評価は明らかでない(第9章)。京都府の「根幹的事業方式」は地域性を適切に考慮し、当時は府内の格差是正に一定の効果があつたかもしれないが、その後も自律的に発展する地域経済の基盤を作ったと、はたして評価できるだろうか。戦後の国土政策も同様に、所得水準的には格差是正機能をそれなりに果たしてきたが、1990年代以降にグローバル化によって国内分業体系が崩れたときに、地域経済の自律性の欠如が顕在化した。結局、理論的に言うと、インフラ的条件整備や立地誘導を手段とする上位政府の政策アプローチだけでは、その地域の制約条件を個別具体的に突破する主体形成は生まれてはこない。一方で、市町村の側にはインフラ整備等の外的効果に期待する傾向が生まれ、不利な条件を克服する独自の事業的・政策的努力を緩めてしまうかもしれない。地域の内発的発展をサポートする上位政府の政策的補完はどうあるべきなのか、もう少し慎重な検討が必要だと思われる。

る。

3つ目に、町村是運動が自由民権運動と関わって下からの民間運動として始まったが、明治40年代を境に上からの官製運動に転換していったという歴史(第11章)をどうとらえるか。これは現代の「地方創生」政策にも通じるが、内発的発展の地域づくりは国主導の近代化に対する対抗運動としてスタートしたが、次第に内政的負担を減らしながら社会統合を図る国の政策枠組みに統合されてきている。著者は、地域政策における地域と国の関係を「下から構築される地域政策の補完的關係」(第3章)と整理するが、地域の自発性が結果として上から統括される恐れがあることをどう考えるか。近年流行りの地域創生論では地域づくりの活動を無条件に評価するきらいがあるが、内発的発展論で重要な論点は、単に地域内部からの発展というだけでなく、小さくとも中心性を備えた地域経済がいかんして生まれてくるかにある。そうでなければ、地域が自発的に取り組んでも垂直統合の末端に位置づけられるだけに終わる可能性は大きい。

こうした論点が示唆されることを含めて、いずれにせよ本書は大変刺激的であり、大いに学びと気づきを与えてくれる。特に地域政策を研究したり実践したりしている立場の方

には、現代の地域政策研究の1つの到達点として、必読の書となるであろう。地域政策はいまや日本経済の閉塞を突破するためのキー領域であり、ぜひ多くの方に一読を薦めたい。

参考文献

- 入谷貴夫(2012)『地域と雇用をつくる産業連関分析入門』自治体研究社。
- 遠藤宏一(1999)『現代地域政策論』大月書店。
- 佐無田光(2007)「金沢都市圏の産業構造とその展開」碓山洋・佐無田光・菊本舞編著『北陸地域経済学』日本経済評論社。
- テッサ・モーリス・鈴木(1991)『日本の経済思想』岩波書店。
- 中村剛治郎(1986)「地方都市の内発的発展を求めて -モデル都市・金沢の実証的経済分析-」柴田徳衛編『21世紀への大都市像』東京大学出版会。
- 中村剛治郎(2004)『地域政治経済学』有斐閣。
- 中村良平(2014)『まちづくり構造改革』日本加除出版。
- 日経ビッグデータ編集部、小谷祐一郎、榎本真美(2016)『RESASの教科書』日経BP社。
- 山崎朗、鍋山徹編(2018)『地域創生のプレミアム(付加価値)戦略』中央経済社。
- 林宜嗣、中村欣央(2018)『地方創生20の提言』関西学院大学出版会。