

アパラチア計画*

—計画手法と80年代の成果を中心に—

加藤 一 誠

はじめに

I アパラチア問題

II アパラチア計画

- (1) アパラチア地域委員会の創設
- (2) 地方開発地区の役割

III 開発の成果と展望

- (1) 1970年代
- (2) 1980年代

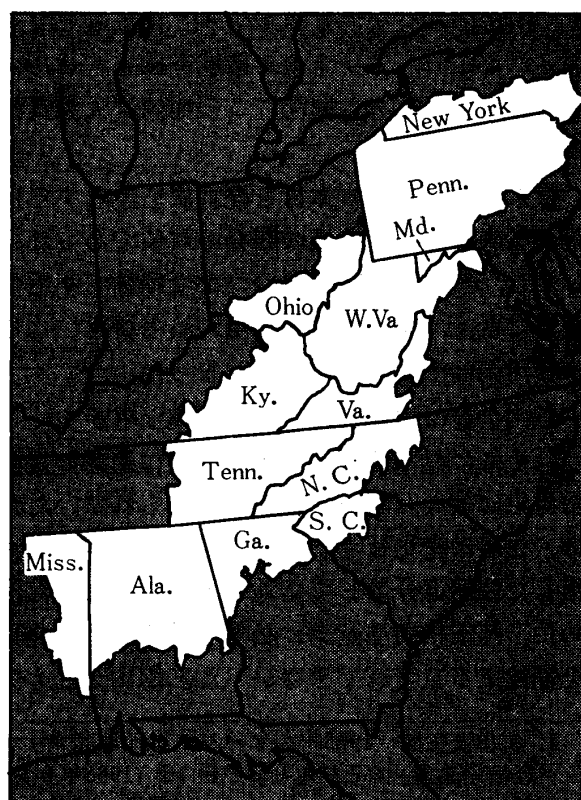
おわりに

はじめに

かつてなかったほどの繁栄の時代、60年代のアメリカ経済は年率の成長こそ先進諸国のなかでは相対的に低かったものの、アメリカ史上のいずれの10年間にもなかっためざましい成長をとげた。戦前には TVA をはじめとしていくつかの大規模な開発がおこなわれたが、大多数の人びとのゆたかさの背後に、貧困の大きなポケットができていた。これが戦後のゆたかなアメリカにおける重要な社会問題となったのは、貧困が放置できないまでに深刻化することになったからである。アパラチア地域はこのような「貧困のポケット」の典型であった。

本稿でとりあげる「アパラチア計画は」1965年に制定された「アパラチア地域開発法」(Appalachian Regional Development Act, 以下 ARDA と略称) にもとづく連邦と州のジョイントプログラムで、計画の対象となった地域はこの法律で指定されたアラバマ、ジョージア、

ケンタッキー、メリーランド、ミシシッピ、ニューヨーク、ノースカロライナ、オハイオ、ペンシルベニア、サウスカロライナ、テネシー、バージニア、ウエストバージニアの13の州(ウエストバージニアの全州と他の12州の一部)であった。総面積は約19.5平方マイル、総人口は約2,000万人に達している(アラバマ州のふたつのカウンティ、ミシシッピの全州、ニューヨーク州の1つのカウンティは1967年の ARDA 修正法で、これに加えられた。下図を参照)。



アパラチア地域 (13州 : 1967年修正以後)

資料 : Monroe Newman, *The Political Economy of Appalachia, A Case Study in Regional Integration* (Lexington, Massachusetts : Heath & Co, 1972), p. 6.

*本稿は同志社大学アメリカ研究所1987・88年度研究補助者として、経済学部笹田友三郎教授の指導のもとに取り組んだ研究の成果であり、かつ大学院経済学研究科における修士論文の一部でもある。草稿の閲読をはじめ一切の指導をいただいた笹田教授に心から謝意を表したい。

本稿では、「アパラチア計画」について、その計画プロセスと成果を明らかにしようとするものである。65年のアパラチア地域開発法の概容と、70年代の開発成果の一部にかんしては、筆者もその一部を分担した詳細な紹介がなされているので、¹ここでは主として「地方開発地区」(Local Development Districts, 以下LDDsと略称)と80年代の開発成果について検討することとしたい。

I アパラチア問題

アパラチア山脈はピートメント台地とそこに点在する低地、ブルーリッジ、グレートバレー、バレーリッジおよびアレゲニーとカンバーランド台地の総称で、北はカナダのガスペ半島から南はジョージアとアラバマのふたつの州にまでひろがっている。全長約2,600キロメートル、幅約600キロメートルにおよび、起伏に富んだ地形が展開する。このような自然的条件に加えて、山岳部にバプティストやメソヂストが多かったことが、アパラチア地域を孤立させた大きな要因であるが、同時にこの地域は天然資源の宝庫でもあった。

堅木を中心とする木材と瀝青炭を主とする良質の石炭が、この地域の開発の対象であった。しかし、無秩序な開発はゆたかな森林を不毛の荒野に変え、炭塵による大気汚染と排水による水質汚濁は土壌を破壊してしまった。

鉱山会社は採炭のための小規模な町をつくった。そこにおける学校や医療施設は連邦の援助の対象にはなったが、可住地が限られていたため、住居は密集せざるをえなかった。しかも密集した住居は分散して立地することになったために、都市指向型産業に必要な外部経済の発達を期待することができなかった。鉱山会社も労

働者の福祉や保健のための諸施設を十分に提供しえなかったので、生活環境は悪化する一方であった。貧困を余儀なくされた労働者の多くはプアーホワイトとよばれる白人と南部の黒人であった。19世紀にはいると、ヨーロッパからの移民は都市化の比較的すすんだアパラチア北部の地域に入植し、彼らはここで仕事をみつけたのである。

1840年から80年にいたるあいだ、アパラチア地域の石炭産出量は年間241万トンから6,467万トンに増加し、1918年には48,560万トンを産出するまでになった。ところが、全国産出量に占める割合は98パーセントから72パーセントに低下した。第一次大戦中の石炭の過剰供給と技術革新にともなう代替燃料の出現によって、1920年代には産出量は減少し、鉱業従事者の多い地域内の小さな町には失業者があふれることになった。また、肥沃な耕作地も分断され、零細な農家と農業技術の立ち遅れに加えて、土壌浸食もいっそう深刻な問題となった。農業従事者一人あたりの生産額は、一部の州をのぞき相対的に低落傾向にあったが、これは表I-1に示すとおりである。²

アパラチア地域の荒廃は、30年代のニューディールの経済政策によって、救済の手がさしのべられはしたが、全国的な問題として注目される契機になったのは60年の大統領選挙戦におけるケネディの演説であった。これは、ウエストバージニア州ならびにアメリカ国内のその他の貧困地域に新たな産業を誘致し、仕事を創出するというものである。³ アパラチア地域に残された「貧困のポケット」は、まさしくケネディの主張するニューフロンティアそのものであった。

ケネディの大統領就任と時期を同じくして、アメリカでは地域問題に対処するための地域再開発庁が商務省に創設された。地域再開発庁はいくつかの「貧困のポケット」に注目し、これ

1. 笹田友三郎「1965年のアパラチア地域開発法」『経済学論叢』(同志社大学)40:1(1988年9月), 125-49; 笹田友三郎「アパラチア開発—1970年代における推移と展望—」『経済学論叢』(同志社大学)40:3(1989年3月), 197-214。したがって、本稿のIとIIのかなりの部分はいちいち注記はしないが、上記文献に依拠するところが多い点を、とくに断っておきたい。

2. Donald N. Rothblatt, *Regional Planning: The Appalachian Experience* (Lexington, Massachusetts: Heath & Co., 1971), pp. 11-15.

3. *Ibid.*, pp. 38-39.

表 I-1 アパラチア諸州における農業労働者一人あたり生産額
()内は全国を100とした指数 (単位:ドル)

	1870年	1930年
アラバマ	225 (59.0)	430 (40.1)
ジョージア	245 (64.0)	502 (47.2)
ケンタッキー	310 (81.2)	638 (60.6)
メリーランド	370 (96.8)	1,070 (101.0)
ニューヨーク	840 (220.0)	1,440 (136.0)
ノースカロライナ	206 (54.0)	578 (54.5)
オハイオ	455 (119.0)	1,210 (114.0)
ペンシルベニア	597 (156.0)	1,290 (122.0)
サウスカロライナ	195 (51.1)	408 (38.4)
テネシー	309 (81.0)	581 (55.0)
バージニア	197 (51.6)	757 (96.7)
ウエストバージニア	300 (78.5)	687 (87.8)
アパラチア関連諸州平均	385 ^b (100.8)	838 (79.0)
アパラチア中部諸州平均 ^a	259 ^b (68.0)	624 (58.8)
全国平均	382 (100.0)	1,060 (100.0)

a: ケンタッキー, ノースカロライナ, テネシー, バージニア, ウェストバージニアの5つの州。

b: アパラチア地域における各州の人口比にもとづく一人あたりの農業生産額の加重平均。

資料: Rothblatt, *op. cit.*, p. 18.

に援助の手をさしのべようとしたが、その基準があいまいであったために、有資格地域は膨大な数にのぼった。しかも、農村地域のなかに農業以外の産業に従事する貧困層をかかえるアパラチア地域にとっては、地域再開発庁によるこの開発の効果は限られたものにならざるをえなかった。⁴ 地域再開発庁による開発は、アパラチア地域に顕著な効果をもたらさしはしなかったのである。

アメリカにおける地域開発の背景には、リージョナリズムの哲学があったとの指摘もある。しかし、1930年代のリージョナリズムと戦後の新しいそれは異なったものである。新しいリージョナリズムは人間能力の開発をとおして貧困を軽減しようとする試みで、したがって60年代の地域開発も戦前のそれとは志向を異にしていた。そして「アパラチア計画」の基本にある概念は、この新しいリージョナリズムにほかなら

なかった。⁵

II アパラチア計画

(1) アパラチア地域委員会の創設

アパラチア地域では、すでに60年代のはじめにアパラチア地域委員会 (Appalachian Regional Commission, 以下 ARC と略称) 設置の要請がなされていた。ARC の創設は、ジョンソン大統領の就任と圧倒的多数を占める民主党支配の議会の支持によって、65年にいたりようやく実現されることになった。こうして「アパラチア計画」はその緒につき、ジョンソンの「偉大な社会」建設計画にもとづく「貧困戦争」がすすめられたのである。その主戦場ともいえるのが、ほかならぬアパラチア地域であった。

ARC は地域再開発庁による開発の反省から、その対象地域をアパラチアに限定し、独立の行政機関として創設された。投資の分散を防ぎ、他の諸機関からの影響力を排除するため、そ

4. Michael Bradshaw, *Regions and Regionalism in the United States* (U. K., Macmillan Education, 1988) pp. 140-41.

5. 笹田友三郎「アパラチア開発—1970年代における推移と展望—」, 211-12ページ。

の業務は ARDA に明記されている。⁶ すなわち、主要業務は道路の建設、保健施設の提供、土地の保全、木材の開発、鉱区の修復、水資源の調査、住宅の建設、職業教育、汚水処理および LDDs の設置と運営などであった。

開発の初期には道路建設に重点がおかれ、施設指向型の戦前の開発と大きな差異はないようにみうけられた。⁷ しかし、開発の費用は人的資源の質の向上にかかわる教育や保健の分野のプロジェクトに、その多くが充当されることになった。これには予算規模の縮小というベトナム戦争の余波も影響したであろう。数字のうえでは70年代以降も道路建設の占める比率は高かったが、これは住民にたいする職業教育や保健施設へのアクセスを提供するための道路建設を中心としたからで、住民の資質を高めるための投資比率の増大とみるべきであろう。また制度面での整備も逐次すすめられた。予算配分にかんしては、それまでの項目ごとの予算配分から71年には ARC が地域開発というひとつの項目に統合して予算をつけることになり、その用途は各州の裁量にゆだねられることになった。そして、地方の整備の柱として LDDs も創設された。

このふたつの改善がおこなわれたのは、つぎのような点にかんする必要性の認識があったからである。すなわち、それぞれの地方の要求にたいして、創造的かつ柔軟な対応を可能にするような開発機構の創設、地域内での相互依存性

が必ずしも強くない同質的な下部地域のそれぞれの役割に応じた特化の推進、さらに特化と開発戦略を考慮した都市および都市圏の機能別配置である。

(2) 地方開発地区の役割

アパラチア地域では、民間や公共の投資が必ずしも効果的におこなわれていたわけではない。小規模で互いに協力関係をもたないために、計画立案の能力と専門的知識にとぼしい都市の行政権が錯綜していたからである。専門的知識があったとしても、都市とカウンティとの考え方の違いから、地域としての投資効果が十分に発揮できないこともあった。⁸ アパラチア計画を実効あるものとするには、アパラチア全体をひとつの地域としてとらえることも重要であった。しかし、この地域が小規模な地域の複合体であり、そのために生じる問題の多様性も否定しえない事実であった。

アパラチア計画を TVA に代表される戦前の地域開発と比較したばあい、大きな相違のひとつは、計画のプロセスにおいて前者が「ボトムアップ」方式を模索した点にある。そこで特徴となったのが LDDs であった。⁹ ARDA において定義されているように、アパラチア地域は LDDs の複合体にほかならない。LDDs は複数のカウンティからなり、所属する州の法律にもとづいて認知される（ばあいによっては複数の州にまたがる）組織である。図 I-1 に示すように、現在では 397 のカウンティが 69 の LDDs に分けられている。

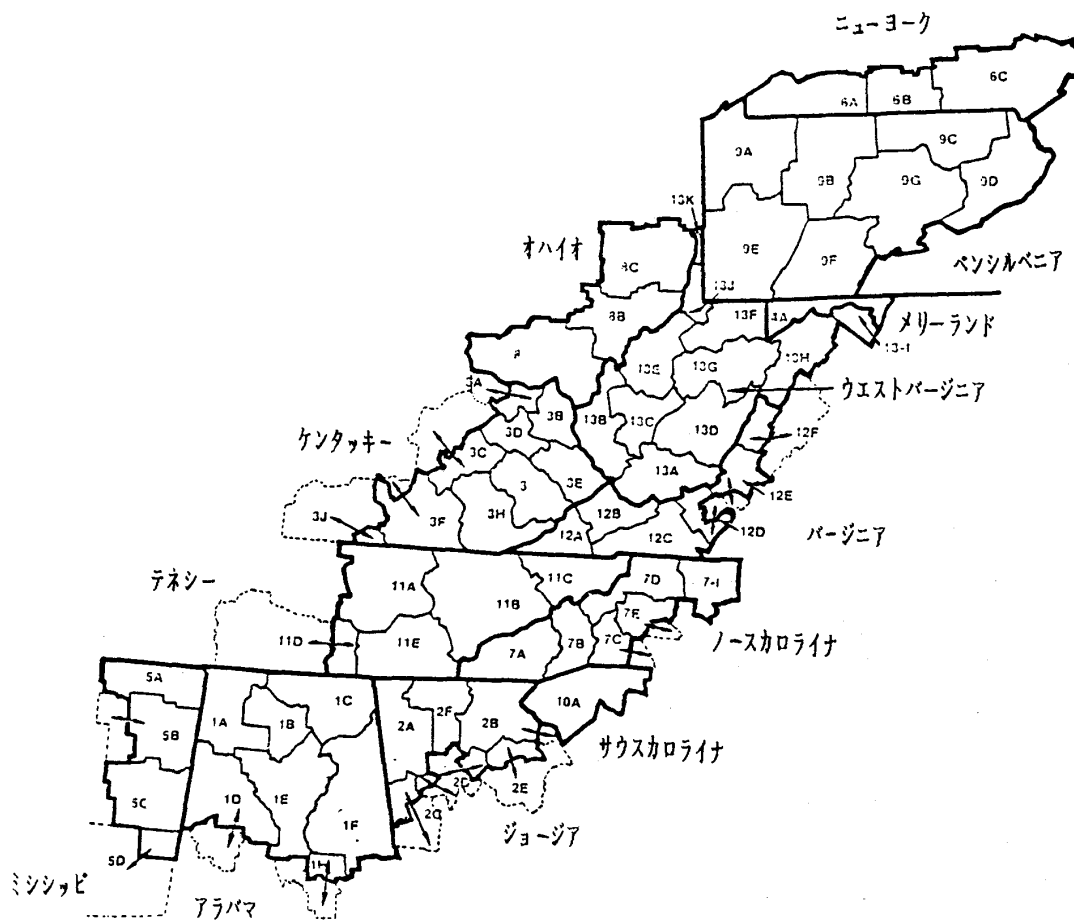
LDDs の人口規模をみると、その 7 割以上が人口 30 万人以下である。LDDs の構成は多様で、ケンタッキー州とウエストバージニア州は小規模多数型、これにたいしてペンシルベニア州、オハイオ州およびテネシー州などは多数のカウンティからなる大規模少数型の LDDs を設定した。設定の権限は各州に付与されており、この相違は各州の開発方針を反映するものと考えることができる。すなわち、多数の LDDs を

6. U. S. Congress, Committee on Environment and Public Works, *Summary and Analysis of the Legislative History of the Appalachian Regional Development Act of 1965 and Subsequent Amendments* (Washington: D. C. Government Printing Office, 1985: マイクロフィッシュ) 本稿における ARDA の内容はすべてここから引用した。

7. 道路重点型の計画については数人の学者から批判がなされた。この点にかんする記述は、Robert Estall, *Planning in Appalachia: An Examination of the Appalachian Regional Development Programme and Its Implications for the Future of the American Regional Planning Commissions, Transactions of the Institute of British Geographers*, 7: 1 (1982), pp. 41-44 に簡潔にめられている。

8. ARC, *The Appalachian Regional Commission Annual Report*, 1979, p. 10.

9. Bradshaw, *op. cit.*, pp. 156-56.



資料：ARC, *Annual Report*, 1984, p. 38.

図 II-1 アパラチア地域における LDDs

設定することは地域の実態を把握するには好都合であるが、投資規模は小さくならざるをえない。これにたいして、大規模少数型のLDDsを設定することはLDDs内での調整を困難にし、一部地域への投資の集中がおりうるかもしれない。

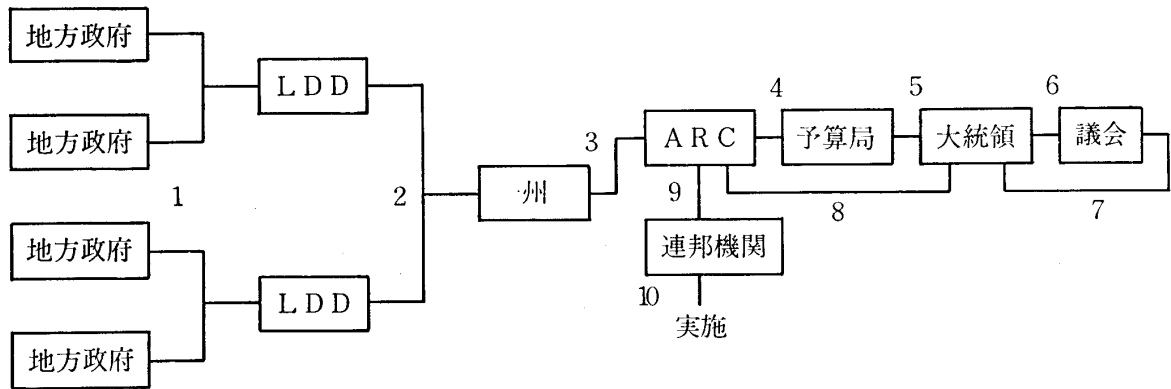
LDDsは64年に提出された大統領アパラチア地域委員会 (President's Appalachian Regional Commission, PARC と略称) の報告書において、州レベル以下の立案・開発機関として提案されている。¹⁰ 1965年の ARDA では、LDDsの管理支出の75パーセントは連邦政府が提供することになった。ところが、アパラチア計画の開始当初にはLDDsの組織率は低く、LDDsから州、州からARCへという3段階のボトムアップ方式の計画手法を示唆するにとどまっていた。したがって、カウンティ相互、な

いは州とカウンティとのあいだの紐帯は弱く、州計画立案と実施において、LDDsが果たした役割は大きなものではなかった。LDDsの権限は限られたものであって、公共計画の実権は地方の有力グループの手中にあったからである。コミュニティグループ、とくに貧困層にとってはLDDsは無力に等しい存在で、¹¹ 66会計年度末までにジョージア州、ケンタッキー州およびペンシルベニア州のような、プランニングの経験を伝統的に有していた諸州におけるカウンティの協調がえられたにすぎない。LDDsの事実上の活動は、67・68会計年度になってからのことである。¹²

11. Rothblatt, *op. cit.*, pp. 156-59.

12. *Ibid.*, p. 151. 1967会計年度までに8州(ジョージア、ケンタッキー、メリーランド、ノースカロライナ、オハイオ、ペンシルベニア、サウスカロライナ、ウエストバージニア)が少なくともひとつの地方開発地区を創設し、68年1月までにミシ

10. ARC, *Annual Report*, 1979, p. 10.



註) 数字は計画策定の順序をあらわす

資料: Rothblatt, *op. cit.*, p. 154.

図 II-2 アパラチア計画の立案プロセス

LDDs には、ARC の開発のパートナーとしての役割が重視されていた。LDDs の主要業務は地方政府にたいする技術援助、地方政府の新しい地域政策の検討、地方政府や住民組織の要望実現のための計画の調整などで、これらの多岐にわたる業務のうち70年代までに着手されたのは以下のようなものであった。¹³

- 1) 土地利用，コミュニティの諸施設および交通網にかんする（そのための資金の調達方法もふくめた）総合計画の立案。
- 2) 賃貸住宅や住宅の入手可能性，およびその価格にかんする住宅情報の提供システム。
- 3) 工業団地の開発。
- 4) 水資源管理計画の作成。
- 5) 大気汚染対策の検討。
- 6) 麻薬防止対策の立案。
- 7) 上下水道システムにかんする資金計画。
- 8) 地方政府による資材の共同購入。

1974年になると、ARC は州および LDDs と共同のかたちで開発計画の手直しに着手した。その成果は1975年の ARDA の修正として議会を通過したが、修正のなかで LDDs と直接に関連があるのは地域行動計画 (Areawide Action Programs, 以下 AAPs と略称) の策定であった。AAPs は地域的課題の認定とその解決のための住民参加を前提としたプログラムで、住民は公式の会議や LDDs の委員会における発言をとおして意見を反映させることができる。

LDDs はこれを参考にしながら、スタッフの助言によって、地域の資源や課題を検討し、必要と考えられるプロジェクトの優先順位を公表することになった。すなわち、連邦や州の多様な目標にもとづいて決定された断片的なプロジェクトを、ある水準のガイドラインを満たすことでひとつのプログラムにまとめようとしたのである。AAPs はこのプログラムにほかならない。¹⁴

こうして、連邦や州の諸機関は AAPs のフレームのなかで、それぞれの目標を設定することができる。つまり、AAPs は当初から ARC のひとつの特徴であるボトムアップ方式の計画手法を採用したのであるが、開発計画に優先順位を設定するという立案段階と地方・州および連邦の諸計画を統合するという実行段階とを、効果的に結びつける役割も果たしたのである。¹⁵ このように、LDDs には明確な位置づけが与えられることになった。LDDs は地方の意見を反映させるという、アパラチア計画の立案プロセスの第2段階の役割を果たしており、これは図 II-2 から明らかであろう。すなわち、ボトムアップ方式による計画の下部機関としての機能を、有することになった。

AAPs 採用に最初から積極的であったのは、ニューヨーク、ペンシルベニア、ケンタッキー、サウスカロライナおよびテネシーの5つの州の LDDs で、最後まで消極的な姿勢をみせたの

シッピ州をのぞいて、LDDs 計画に参加した。

13. ARC, *Annual Report*, 1977, p. 34 ; 1978, p. 40.

14. ARC, *Annual Report*, 1978, p. 40.

15. *Ibid.*, p. 40.

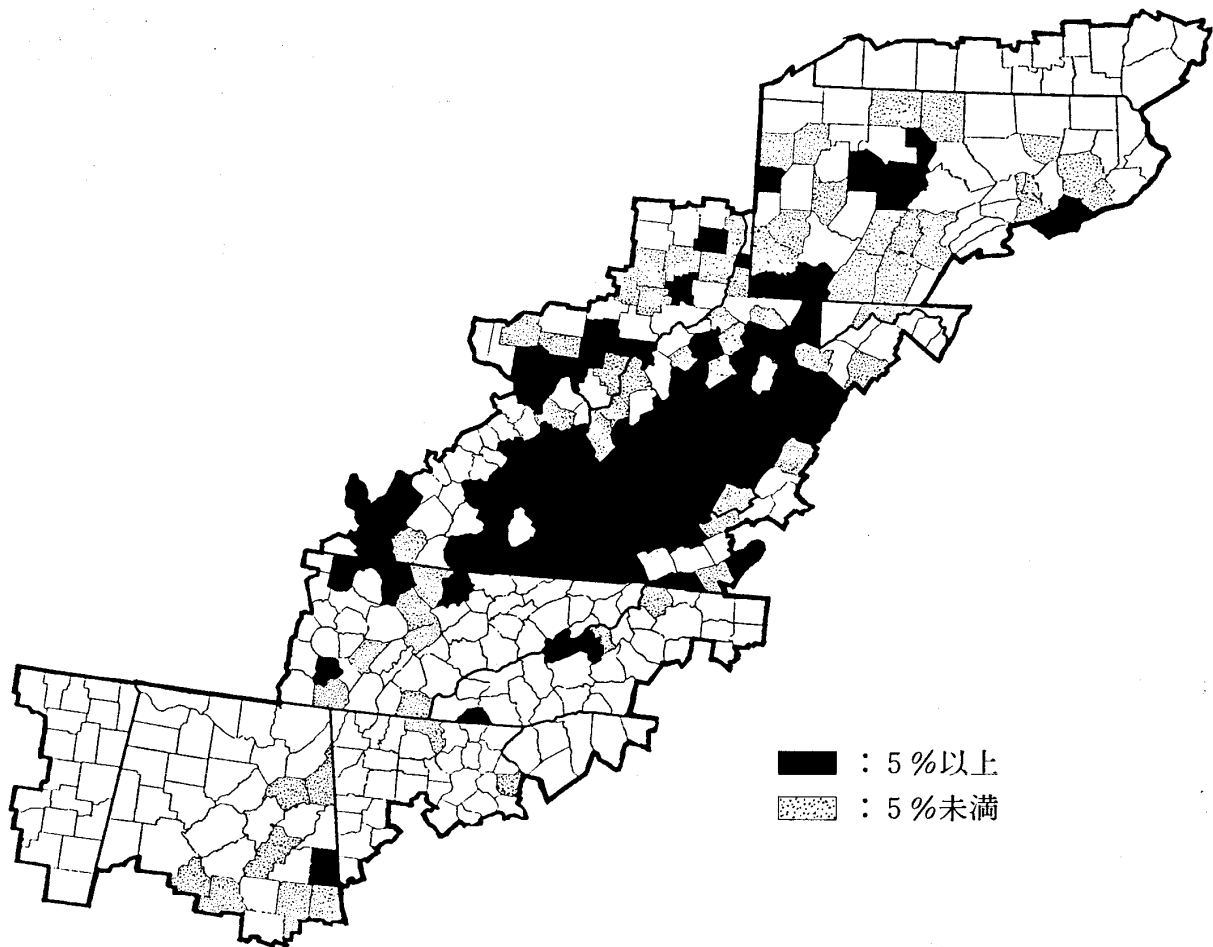


図 III-1 1970年の時点で1960年より人口が減少したカウンティ

がウエストバージニア州の LDDs であった。¹⁶ さきにふれたように、60年代末に創設された LDDs は当初からアパラチア計画を特徴づけるものではあったが、75年の ARDA の修正までその役割はあいまいで、十分にその機能を発揮することができなかつた。しかし、78会計年度末までに、69の LDDs のうちの約75パーセントにあたる52の LDDs が AAPs を採用したのである。

III 開発の成果と展望

(1) 1970年代

ARC は独立の行政機関として、全国水準を大きく下まわるアパラチア地域の経済社会環境の改善をめざし、いまま活動をつづけている。アパラチア地域の開発の成果を最終的に評価するには時期尚早といえるであろう。しかし、当

初の大きな課題であったアパラチアの「貧困」について、全国水準との差をどれほど縮小しえたかの検証を試みよう。これを開発の成果として一応の評価を試みることも、無意味とはいえないであろう。アパラチア計画の20年におよぶ成果は、ARCのレポートによって把握することができるが、レポートで明らかにされていない1970年代以前の所得や失業率などのデータについては、*Statistical Abstract of the United States* の数字を用いて算出することにした。

70年代のアパラチア経済は全国的な不況とは対照的に、概して好調であった。アパラチア地域における問題のひとつであった人口流出は、アパラチア全域で50年代の10年間に12.7パーセントの減少を示している。これにつづく60年代の人口減は3.8パーセントにとどまり、70年代には人口増に転じた。その比率は18.5パーセントであった。60年代と70年代それぞれの期間に人

16. *Ibid*, pp. 40-41.

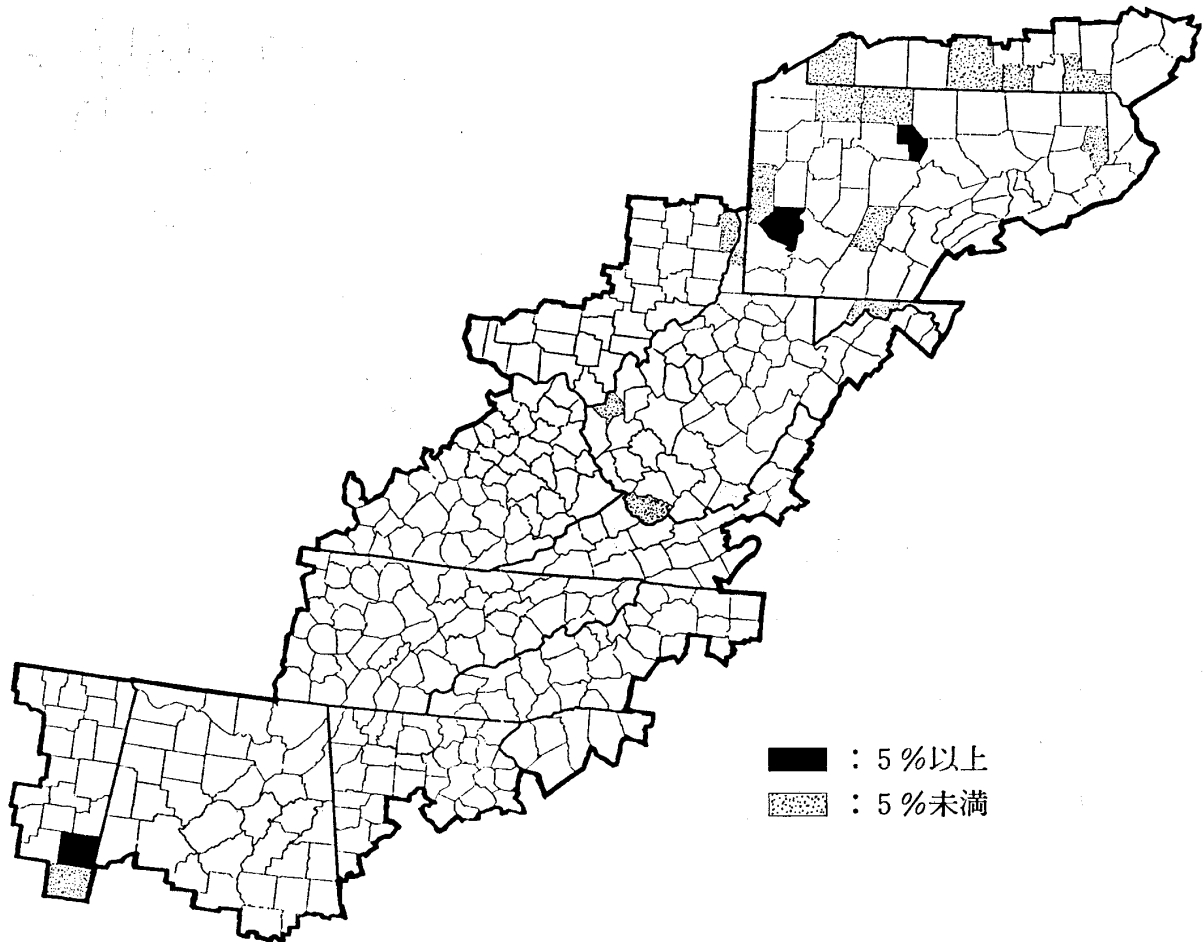


図 III-2 1980年の時点で1970年より人口が減少したカウンティ

口が減少したカウンティは、図 III-1 と図 III-2 のふたつの図に示すとおりである。70年の人口を60年のそれと比べると、全カウンティのおよそ4割強で人口減少を記録しているが、この期間にとくにそれが目立つのはケンタッキー、ペンシルベニアおよびウエストバージニアの3州のカウンティであった。いずれの州でも山岳部においてそれが顕著であったが、産炭地として戦前のアメリカの繁栄を支えた地域も少なくはなかった。これとは対照的に、ノースカロライナ、ジョージア、アラバマのようなサンベルト地帯では、60年代と70年代をつうじて人口は増加をつづけた。70年代になると、人口が減少したカウンティはわずかで、とくにサンベルト地帯では人口増加率が50パーセントをこえるカウンティも数多くみられ、社会増はアパラチア全体で5.9パーセントを記録し、雇用も増大した。つぎの表 III-1 はアパラチア諸州と全国の失

業率の推移を示したものである。このなかからアパラチア地域と全国平均をとりだして比較したのが図 III-3 である。62年には全国平均の5.5パーセントにたいして、アパラチア地域のそれは8.7パーセントであった。¹⁷ところが、68年にはそれぞれ3.6パーセントと4.2パーセントに減少した。73年には全国平均の4.9パーセントにたいし、アパラチア地域のそれは4.5パーセントで、前者を下まわっている。62年の失業率が全国平均の2倍以上であったケンタッキーとウエストバージニアの両州も、アパラチア地域の失業率と同じ傾向で推移し、74年には13州のうち最低のサウスカロライナ州と最高のウエストバ

17. 一般に全国的不況のもとでは、アパラチアのような経済的な欠陥を有する地域は、他地域以上のダメージをうける。しかし、62年は一連の経済指標をみても不況とはいえず、そのような傾向は明らかではない。62年のアパラチア地域の失業率は異状値とはいえないであろう。

表 III-1 アパラチア地域の失業率の推移

州名	1962	1968	1970	1971	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
アラバマ	6.9	4.4	4.6	5.1	3.9	5.7	8.1	7.1	7.5	6.3	7.1
ジョージア	8.0	4.2	4.8	5.8	3.7	5.3	9.3	8.3	6.3	5.5	4.8
ケンタッキー	13.0	8.7	8.8	9.3	5.7	5.4	7.6	6.4	5.6	6.6	7.1
メリーランド	7.9	5.8	6.5	7.7	6.0	5.3	9.9	10.1	10.9	8.4	8.6
ミシシッピ	9.7	5.2	5.0	5.0	3.4	4.7	9.1	6.5	7.2	6.7	5.6
ニューヨーク	5.7	3.7	5.2	6.6	4.7	5.5	8.6	9.1	8.5	6.8	5.9
ノースカロライナ	6.2	3.3	4.4	4.4	2.5	4.7	9.3	6.0	5.6	4.0	4.5
オハイオ	7.8	4.6	5.5	7.0	4.6	5.6	10.1	8.8	7.5	6.3	6.7
ペンシルベニア	9.8	3.4	4.6	6.0	5.4	5.6	9.0	8.3	7.7	7.2	7.4
サウスカロライナ	4.2	3.4	3.8	3.9	2.3	4.5	8.7	6.2	6.3	4.9	4.2
テネシー	7.1	4.0	4.8	4.7	3.4	5.4	8.8	6.2	6.7	6.3	6.5
バージニア	7.5	4.9	5.4	5.9	5.4	5.3	7.7	7.1	6.4	7.4	6.4
ウエストバージニア	12.1	6.2	6.3	7.2	5.7	5.9	7.0	7.5	7.1	6.3	6.8
アパラチア関連諸州	6.0	3.5	4.9	5.3	4.4	5.3	8.4	7.8	7.1	6.2	6.1
州のうちアパラチア以外	5.3	3.2	4.0	5.0	4.3	5.2	8.4	7.9	7.1	6.1	6.0
アパラチア平均	8.7	4.2	5.0	5.9	4.5	5.4	8.7	7.6	7.2	6.4	6.5
全国平均	5.5	3.6	4.9	5.6	4.9	5.6	8.5	7.7	7.0	6.0	5.8

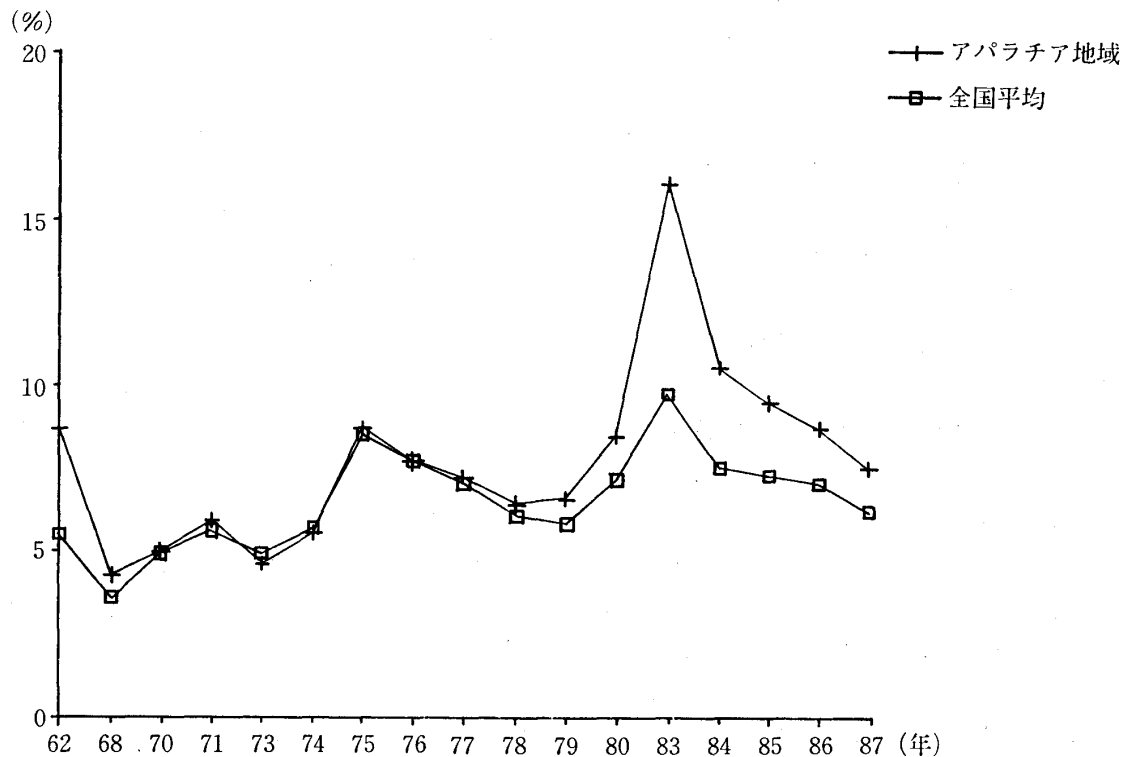


図 III-3 アパラチア地域と全国平均の失業率の推移

表 III-2 州別の一人あたりの所得の推移

1965年 (ドル)	1978年 (ドル)	1965を100とした指数
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> ニューヨーク (2505) ペンシルベニア (2498) メリーランド (2255) </div>	ペンシルベニア (7289) サウスカロライナ (6687) ウェストバージニア (6629)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> ケンタッキー (383) バージニア (379) ミシシッピ (363) </div>
サウスカロライナ (2172) オハイオ (2128) ウェストバージニア (2109) アラバマ (2092) ノースカロライナ (2090)	ニューヨーク (6593) アラバマ (6591) メリーランド (6543) ノースカロライナ (6539) オハイオ (6347)	アラバマ (315) テネシー (315) ウェストバージニア (314) ノースカロライナ (313) ジョージア (308)
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> テネシー (1959) ジョージア (1944) </div>	テネシー (6166) ジョージア (5991)	サウスカロライナ (308) オハイオ (208)
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> バージニア (1543) ミシシッピ (1474) ケンタッキー (1378) </div> </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> バージニア (5849) ミシシッピ (5363) ケンタッキー (5271) </div> </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> ペンシルベニア (292) メリーランド (290) ニューヨーク (263) </div> </div>
アパラチア地域平均 (2178) 全国平均 (2785) アパラチア関連諸州 (2664) 州のアパラチア以外 (2823)	アパラチア地域平均 (6600) 全国平均 (7840) アパラチア関連諸州 (7430) 州のアパラチア以外 (7701)	アパラチア地域平均 (303) 全国平均 (269) アパラチア関連諸州 (279) 州のアパラチア以外 (273)

資料: *Statistical Abstract of the U.S.* (1975) p. 407; (1979) p. 468.

(注) バージニア, ミシシッピ, ケンタッキーの3州が最貧州ではあるが, 増加率がアパラチア諸州のうち最高であったのは73年から78年にいたる期間であった。(ただし77年は不明)

ージニア州との格差は1.4ポイントで, 地域内の格差もいちじるしく縮小することになった。

一人あたりの所得は表 III-2 のようになっており, アパラチア諸州のなかでバージニア, ミシシッピ, およびケンタッキーの3州が78年の時点でも最貧州である。しかし増加率を比較すると, 3つの州はアパラチア諸州のなかでもっとも高い値を示している。この表の破線枠は全国平均の4分の3以下の水準を示しており, 65年には地域内の5つの州が4分の3以下の水準であった。ところが, 78年にはこの水準を下まわるのは上記3州のみとなった。65年にアパラチア地域内で所得が最高の値を示していたニューヨーク, ペンシルベニアおよびメリーランドの3つの州は, 78年までの増加率が地域内で最低となった。失業率と同様に, 所得の格差も縮小する傾向にあったためである。

70年代のアパラチア経済は, このようにながりの程度まで改善されたといえるであろう。し

かし80年代には再び停滞に陥ることになった。

(2) 1980年代

1980年から86年のあいだに地域の人口は4.5パーセントの増加を示したものの, およそ3分の1のカウンティで人口の減少をみるようになった。

図 III-3 は80年代の失業率も示しているが, 70年代と比較すると全国平均との差は再び拡大したことがわかる。84年には397のカウンティのうち122(約31パーセント)のカウンティで全国平均の2倍という高い失業率を記録した。これは, 70年代後半以降の全国的不況の影響が他地域とくらべて大きいことを示している。アパラチア地域内でもっとも深刻な不況業種は, 織物とアパレル関連産業, 自動車製造業, 鉄鋼業および家具・製材業などであった。これらの業種は不況による需要の低迷に加えて, 廉価で良質な外国製品との競争にも直面することになったからである。

表 III-3 貧困カウンティ計画の概容

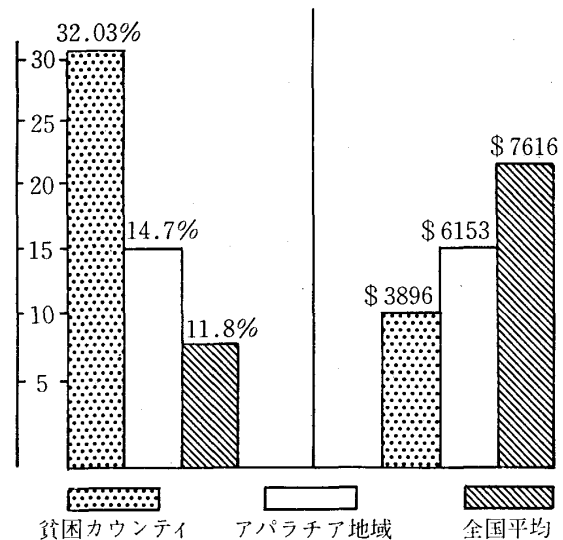
会計年度	指定されたカウンティ数	プロジェクトの数	資金合計 (100万ドル)
1983	67	66	14.4
1984	80	52	10.0
1985	74	59	10.6
1986	76	36	6.9
1987	90	49	7.1

資料：ARC, *Annual Report*, 1983~1987.

アパラチア経済のなかで石炭産業は重要な位置をしめていた。しかし、不況と省エネの浸透による世界的なエネルギー需要の鈍化のために、石油の代替エネルギーとして再び注目されようとした石炭の需要も期待されたほどには伸びなかった。こうした状況のもとで、地域内での格差が再び拡大のきざしをみせはじめた。特定業種に専門化した産業構造の弱点を露呈したもので、これは ARC の発足時に指摘されたことである。もっとも被害をこうむった地域はテネシー州北部、ケンタッキー州、ウエストバージニア州、オハイオ州およびペンシルベニア州で、アパラチア中部に位置するカウンティが中心であった。ここは鉱業従事者の比率が高く、カウンティのほとんどは特定の製造業に依存していたからである。これとは対照的に、ジョージア州、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州およびアラバマ州とミシシッピ州の一部のカウンティは、成長をつづけるサンベルトに属し、不況の影響をうけることが少なく、都市化の進展もあって、サービス産業雇用者の占める比率は大であった。

アパラチア地域内での格差は、計画開始当初の目標であった自立的成長に必要な、経済基盤を提供しきれなかったことの反映である。しかし、これはさきに指摘した LDDs 計画の不完全性にも起因している。ARC はこのような地域内格差是正のために、83会計年度から「貧困カウンティ」救済計画を推進してきた。これは基盤整備も資源も不足し、失業と貧困から脱却が容易でないカウンティにたいする援助で、初年度には農村部を中心とする67のカウンティがその対象となった。援助をうける基準は、一人

貧困線以下の人口比 (1976年) 一人あたり所得 (1979年)



資料：ARC, *Annual Report*, 1983, p. 4.

図 III-4 貧困カウンティの現状

あたりの所得、失業率、貧困率、幼児死亡率の4つの指標にもとづいて判定された。全国およびアパラチア地域とこの「貧困カウンティ」との格差を示したのが、図 III-4 である。

表 III-3 は「貧困カウンティ」救済計画、すなわちそのための資金、プロジェクト数および有資格カウンティ数の推移を示したものである。資金のほとんどは一貫して上下水道施設の改善にあてられ、これは連邦の援助を補完するものであった。アパラチア地域のなかでもっともおくれたカウンティに基本的な生活環境設備を提供すれば、住民の保健向上に資するところ大であろう。また住宅環境の整備は、副次的効果としての人口の社会増にもつながるであろう。

このような重点計画実行のきっかけは、レーガンの大統領就任にあった。レーガンは81年に道路計画の運輸省への全面移管と道路以外の計

画にピリオドを打つことを提案した。アパラチア諸州の知事からの要請で、議会での法案成立にはいたらなかったが、計画資金は大幅に削減されることになった。82会計年度には道路のための資金1億ドル、道路以外の資金5,000万ドルが承認されたが、これは前年度比で前者は46.6パーセント、後者は59パーセントにすぎなかった。ケネディの大統領就任がアパラチア地域にとっての「ターニングポイント」であったとするならば、レーガンの就任は同様の表現をかりるなら、「トランジショナルポイント」になったということもできよう。これは、ARCのレポートが指摘するところである。¹⁸

ARCは資金の激減にともない、開発には大幅の修正を余儀なくされた。道路計画は未完成部分(1,303マイル)のうち需要も地域経済への寄与率も高く、石炭輸送の頻度も高い区間(666マイル)の建設のみに限定されることになった。そのうちの550マイルはARCの資金、116マイルはその他の財源からの支出である。道路以外の計画は主として職業教育と民間投資のプログラム、保健プログラムおよび前述の貧困カウンティ救済のプログラムの3つに分類されるが、道路計画とともに最終段階の計画として現在も続行されている。貧困カウンティ救済計画は限られた資金によるものではあるが、高い優先順位をつけられ、新たな「貧困戦争」とよぶにふさわしい計画であった。

職業教育と民間投資のプログラムは、仕事の創出と訓練による人的資源の質的向上、民間投資の効果的な活用、アクセス道路や上下水道などのコミュニティ施設の改善、石炭の移(輸)出戦略および中小企業への技術援助などがその内容となっている。このために、83会計年度には3,430万ドルが承認された。保健プログラムは30分以内の通勤距離内での住民の基本的なヘルスケアと幼児死亡率の低下をめざすことがその主な内容で、83会計年度に510万ドルが承認された。

アパラチアにとって、70年代は成長の時代であった。十数年におよぶ開発の成果が結実した

18. ARC, *Annual Report*, 1982. p. 1.

時期といえるであろう。ところが、70年代末からの不況でアパラチアは再び経済基盤の脆弱さを露呈し、他の地域よりも大きな打撃を受けたのである。60年代にアパラチアの貧困に注目し、開発計画の基礎をきづいた民主党政権は交代した。レーガンが大統領職に就くことになったのである。アパラチア計画の予算は削減され、70年代末によく完成にこぎつけたプログラムも十分に機能することなく、規模の縮小を余儀なくされることになった。

もっとも、規模の縮小によって地域の経済効率の最大化(公共投資にたいする収益の最大化)を目標としたアパラチア計画に、公正を追求した「貧困カウンティ」救済計画がもりこまれることになった。公正の追求か効率の重視かというアプローチは地域開発のみならず、アメリカでは絶えず迫られている選択である。資金額は大きいとはいえないにしても、この2つの目標がひとつの計画のなかで追求されることになったのは、地域開発に新しい視座を提供したということもできるであろう。

経済合理性の追求は、多くの地域開発計画を貫く古くて新しい課題である。アパラチア計画もその例外ではなかった。しかし、現実には経済合理性の追求にも限界がある。公正か効率かという選択は政治の課題である¹⁹との主張もあるが、アパラチア計画にはこの政治が少なくともそれぞれの時点で転換のきっかけとなったといえるのではあるまいか。

おわりに

本稿では、地方開発地区を中心としたアパラチア計画のプロセスと開発の成果について、そのあらましを紹介してきた。70年代はアパラチアの経済が好転し、アパラチア計画も開発の成果をあげることができた。ところが、80年代になると開発の予算は大幅に削減されることになり、アパラチア経済も混迷の色を濃くしてきた。

19. John H. Cumberland, *Regional Development Experiences and Prospects in the United States of America* (The Hague: Mouton & Co., 1971), p. 14.

こうした状況のなかで、アパラチア計画では画期的ともいえるふたつの試みが模索された。ひとつは60年代後半以降の人的資源への重点的投資であった。これは戦後の地域開発の大きな特徴といってよいであろう。いまひとつは公正と効率のふたつの目標のバランスが結果的にうまく保たれ、いっそう地域に密着した計画設定に重点がおかれたことである。これは計画の初期の段階における効率重視の反省であったし、

積年の課題の解答でもあった。

80年代の地域内格差の残存は、あるいはアパラチア計画の失敗として指摘する人もあるかもしれない。しかし、アパラチア計画の手法とその歴史的展開は、地域開発のモデルとして理論上もまた政策の視点からも新しい展望をひらくものであった。こうした評価をすることも可能であろう。