

【資料】

1965年のアパラチア地域開発法*

笹田 友三郎

- はじめに
- I アパラチアの荒廃
- II 戦後のアパラチア
- III アパラチア地域開発法 (ARDA)
- (1) ARDA 成立の経緯
- (2) ARDA の概容
- IV アパラチア地域委員会 (ARC) の役割
- おわりに
- 参考文献

はじめに

本稿でとりあげる「アパラチア」地域は、1965年に制定されたアパラチア地域開発法 (Appalachian Regional Development Act, ARDA) において指定されている13の州からなる。後掲の図Ⅲ—1に示す地域がそれで、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、ウェストバージニアの13州 (ウェストバージニアの全州と他の12の州の一部) である。総面積は195,000平方マイルにおよび、現在の総人口は2,000万人に達している。

アパラチア山系は、ブルーリッジ、グレートバレーおよびアレゲニーの諸山脈の総称で、北はカナダ国境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。

* 本稿は同志社大学アメリカ研究所1987年度専従研究員としての研究成果の一部で、資料の整理、図表の作成、原稿の浄書等は同研究所研究補助者である加藤一誠氏 (経済学研究科博士課程前期在学中) の全面的な協力をえた。両者のいわば共同研究の成果である。

丘陵や台地や盆地が多く、中央部では急傾斜の山地と深い谷がつづき、起伏に富んだ地形が展開する。

アパラチアに豊富な石炭が埋蔵されていることは、つとに知られていた。しかし南北戦争後それが利用されるようになるまでは、立地の劣位から経済的にも文化的にもここは隔絶した地域であった。アパラチアにおける貧困の問題は長い歴史を有する複雑な問題であるが、それは上述の自然的条件とも無関係ではない。山岳部にバプティストやメソヂストが多かったことも、この地域の孤立にいつその拍車をかけることになった。

アパラチアにおける資源の価値が目されるようになったとき、この地域の社会的・経済的な困難はむしろ増大したともいわれている。無秩序な開発で豊富な木材が失われただけでなく、土壌の荒廃をまねき、森林は一転して不毛の荒野になった。炭田の開発にとまらぬ道路や水路の破壊、土壌の浸食、炭塵による大気汚染や硫黄をふくんだ排水による水質汚濁も、大きな被害をもたらしたのである。1964年までに、アパラチアの掠奪鋸法で60万エーカーをこえる広大な土地が破壊されたといわれている。

アメリカの経済はアパラチアにおける低コストの木材と石炭によって大きな利益をえたが、この地域の住民はいわば開発の犠牲者であったし、アパラチアの物的・人的資源の損害にたいして国は大きな費用を支払うことになった。アパラチア問題はここに指摘したように、トータルシステムの一部としての資源の処理を怠った結果、ひきおこされた外部不経済である。その克服に多くの努力が傾けられてきたにもかかわらず、アパラチアにはなお貧困の大きなポケットが残されることになった。

いろいろの曲折をへて、ようやくジョンソン大統領の時代に着手されることになった「アパラチア計画」は、この地域の物的・人的資源のこうむった損害の回復と生活の質の向上をはかることを目標とする、連邦と州のジョイントプログラムである。「アパラチア地域開発法」によって設けられた「アパラチア地域委員会」(Appalachian Regional Commission, ARC)は複数の州にまたがる複雑な経済問題の処理にあたり、計画の実施に重要な役割を果たした。アメリカの地域開発におけるアパラチア問題にかんしては、筆者はかつて簡単な紹介を試みたことがある¹⁾。また、ロスブラット、ニューマンおよびクラベールによる研究書もそれぞれ刊行されている²⁾。

1) [14] 296-308ページ。これは主として[4]に依拠した紹介である。

2) [12], [11] および [2]。

本稿では「アパラチア地域開発法」成立の経緯と「アパラチア地域委員会」の果たした役割を中心に、同委員会刊行の諸資料をも利用して、できるだけ詳細な検討を加えようとするものである³⁾。アパラチア開発の成果とそれを貫くフィロソフィにかんしては、稿をあらためてとりあげることにしたい。

I アパラチアの荒廃

アパラチアは資源には恵まれている。地域の大部分は森林地帯で、1850年に32,700ドルにすぎなかった木材生産額は70年には81,200ドル、90年には114,000ドル、さらに1910年には250,000ドルに達した。しかしながら、全米の木材生産額に占める比率では1850年の55.7パーセントから1910年には34.5パーセントに低下した。ニューイングランド、大西洋岸中央部および五大湖地方の中核工業地帯との結びつきができたためであるが、木材生産の波及効果は必ずしも大きなものではなく、1920年代末にはすでにその相対的重要性を失いつつあった。しかも、無秩序な開発は森林資源の枯渇をまねき、ここを不毛の荒野にしてしまった⁴⁾。

炭田の開発についても同じことがいえる。アパラチア13州のうち8州には、合わせて数千億トンにもおよぶ埋蔵が推定されている。1840年から1880年のあいだにアパラチアの年間石炭生産量は241万トンから6,467万トンに増大し、1918年には48,560万トンを産出することになった。これは全国生産量のおよそ72パーセントに相当する。1920年代にはいと、第一次大戦中の石炭の過剰供給と、技術革新にとまなう代替燃料の出現によって、石炭の産出量は減少した。失業は慢性化し、鉱山労働者の賃金も下落を余儀なくされることになった⁵⁾。アパラチア地域全体でみると、雇用は1930年までに徐々に製造業に移行したが、アパラチア中部諸州では鉱業就業者の比率がいぜん高く、影響は甚大であった。

表I—1はアパラチア諸州の一人あたり所得を示したものである。1880年に全国平均の175ドルを上まわる州はニューヨーク、オハイオ、ペンシルベニアの3州のみで、ア

3) 後掲の参考文献の *The Appalachian Regional Commission Annual Report* および *Economic Development Administration Annual Report* は国立国会図書館所蔵、マクイロフィッシュは京都アメリカンセンター所蔵のものを参照することができた。ここに謝意を表しておきたい。

4) [12] pp. 9-11.

5) [12] p. 14.

表 I-1 アパラチア諸州の一人あたり所得

(単位: ドル) カッコ内は全国を100とする指数

	1880年	1900年	1920年
ア ラ バ マ	82 (46.7)	88 (43.2)	313 (47.5)
ジ ョ ー ジ ア	86 (49.0)	86 (42.4)	348 (52.8)
ケ ン タ ッ キ ー	107 (61.0)	120 (59.2)	400 (60.7)
メ リ ー ラ ン ド	171 (97.7)	204 (100.5)	726 (110.2)
ニ ュ ー ヨ ー ク	280 (160.0)	323 (159.0)	1026 (155.8)
ノ ー ス カ ロ ラ イ ナ	64 (36.5)	72 (35.5)	354 (53.8)
オ ハ イ オ	177 (101.0)	222 (109.2)	707 (107.3)
ペ ン シ ル ベ ニ ア	222 (127.0)	250 (123.1)	744 (113.0)
サ ウ ス カ ロ ラ イ ナ	72 (41.2)	74 (36.5)	336 (51.0)
テ ネ シ ー	81 (46.2)	101 (49.5)	361 (54.8)
バ ー ジ ニ ア	85 (48.5)	110 (54.2)	420 (63.8)
ウ エ ス ト バ ー ジ ニ ア	89 (50.7)	117 (57.7)	513 (78.0)
ア パ ラ チ ア 地 域	158 ^b (90.3)	180 ^b (88.8)	583 ^b (88.5)
アパラチア中部諸州 平均 ^a	87 ^b (49.7)	106 ^b (52.2)	424 ^b (64.5)
全 国 平 均	175 (100.0)	203 (100.0)	658 (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

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所得の加重平均

出所: [12] p. 15.

パラチア地域の平均は158ドルにすぎなかった。1920年には全国平均の658ドルを上まわったのは上述の3州にメリーランドを加えた4つの州で、アパラチア地域の平均は583ドルであった。この40年間にアパラチア地域全体としては、いわゆる浸透効果⁶⁾はあらわれてはいるものの、アパラチア中部諸州の一人あたり所得は全国平均のおよそ65パーセントにすぎなかった。

低水準の所得に加え、アパラチア中部では可住地が少なく、居住地はたいへんな高密度であった。しかも不幸なことに、石炭が主要なエネルギー源として注目されるようになって、アパラチアの人びとは石炭資源のもつ意味を理解しえなかった。彼らの多くは自分の土地を売り、採掘権を譲渡したので、鉱山で働くにしても雇用者になるしかなかったのである。加えて、農業は土壌浸食で大きな被害をこうむったために、食糧供給

6) [8] pp. 187-190, 邦訳328-334ページ。

は人口に追いつきえなかつた。進出してきた鉱山企業は住民の生活水準の向上には考慮を払おうとはしなかつたので、地域の住民は教育の面でも保健にかんしても住宅のサービスについても、開発の恩恵に浴すことはなかつた⁷⁾。

1929年の大恐慌はアパラチアに大きな影響をおよぼしたが、ニューディール政策によって、失業者の救済と石炭依存型の経済構造の調整がすすめられることになった。失業対策事業庁（Works Projects Administration, WPA）は1935年から41年のあいだに年間200万人以上にのぼるアパラチアの労働者に仕事を与え、1,136,500万ドルにおよぶ援助を計画した。このプログラムは一人あたり所得のより低いこの地域の中部と南部の諸州を援助するためのものであったが⁸⁾、このなかには人的資源にたいする投資はふくまれていなかった。アパラチア住民は未熟練であり、職業創出型の公共事業はこの地域の趨勢と乖離したものとなった。長期的にみて、この援助計画は大きな効果をあげえなかつたのである。

周知のように、TVAはアパラチアの洪水防止や土壌・森林保全に大きな貢献をし、これにつづく地域開発計画のモデルになったが、1950年以降の石炭から石油への転換というエネルギー革命は、アパラチアにとって大きすぎる打撃であった。この影響ももっとも顕著にあらわれたのは、アパラチア中部諸州である。ここには、時代の変化に即応しうる経済構造ができていなかったからである。アパラチア北部（ニューヨーク、ペンシルベニア、メリーランド、オハイオ、ウエストバージニアの諸州）と南部（ジョージア州北部、アラバマ、ミシシッピ、ノースカロライナとサウスカロライナ両州の西部、テネシーとバージニア両州の一部）の製造業も、新興地域との競争とアパラチアの立地上の劣位から沈滞傾向にあった。

失業救済や道路修復（石炭積載用の重量トラックによる）のための資金は、各州とも不足がちであった。州際道路システムがアパラチアの周囲をめぐって完成されても域内にそれを引き込む余裕はなかつたし、アメリカ全土で急速に発展をとげた商業航空もアパラチアの空を飛び越すだけで、あたかも石油が石炭のための吊鐘を鳴らすかのように、アパラチアには回復の見込みのない不況がおとずれたのである⁹⁾。

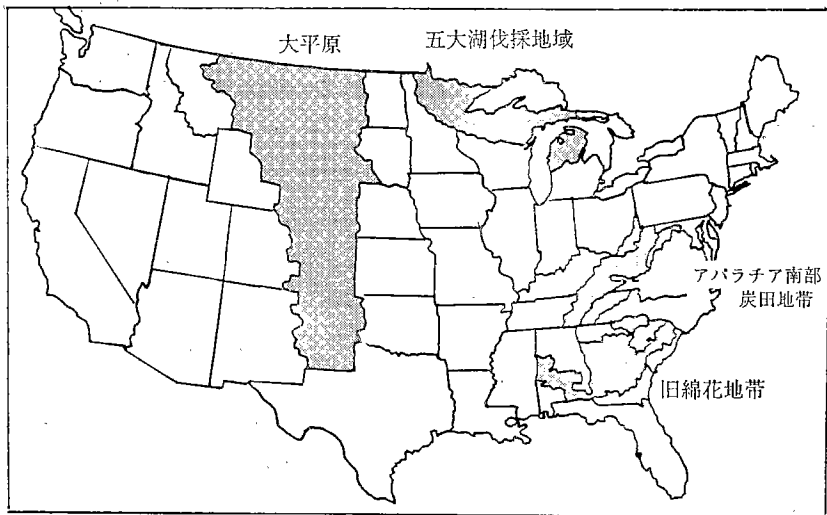
7) [12] pp. 16-18; [4] p. 91.

8) [12] p. 25.

9) [13] 1981, p. 4.

II 戦後のアパラチア

TVAの成功はCVA(コロンビア川), MVA(ミズーリ川), MVC(ミシシッピ川), あるいはセントローレンス運河などの全国的規模の計画の先鞭となり, 多くの地域の経済発展が達成された。しかしこの成功の陰に, いぜんとして繁栄からとり残された地域があった。エネルギー革命の影響をもろにこうむった上述のアパラチアはその代表的な例である。こうした地域, いわゆる「問題地域」(Problem Areas) にたいする助成は戦後の地域開発の重要な課題であった。



図II-1 問題地域

出所: [9] p. 201, 邦訳 197ページ。

問題地域というのは, 経済発展にとり残された地域と, 産業の衰退ないし流出ともなって失業の発生した地域を指すが, 図II-1に示すようにアパラチアの南部炭田地帯(Southern Appalachian Coal Plateaus)は戦前からそのひとつであった¹⁰⁾。この問題地域に注目し, その開発を積極的に推進しようとしたのが著名な経済学者でありイリノイ選出の上院議員でもあったポール・ダグラス(Paul H. Douglas)である。1955年, 彼は地

10) [9] pp. 186-212. 邦訳183-207ページ。

域の経済的貧困を処理するための法案を提出した。これは上院を通過したものの、下院で否決され、成立しなかった。その後、彼は二度も法案を提出したが、大統領（当時アイゼンハワー）の拒否権によって、成立がはばまれたのである¹¹⁾。ひとつにはこうした新しい問題地域にかんする全国的視点からの目標を明らかにする必要と、いまひとつは一般に受け入れやすい計画を作成することの必要性が、ともに十分に理解されていなかったからである¹²⁾。

後述する「アパラチア地域委員会」は、1960年当時のアパラチアの地域問題をつぎの6つの項目に整理している¹³⁾。

(1) 低所得　一人あたり所得の全国平均は1,850ドルであったが、アパラチアのそれは1,450ドル。年間所得1万ドル以上の家計の占める割合は、他地域の約16パーセントにたいしてアパラチアは9パーセントに満たなかった。

(2) 高失業率　全国平均の5.5パーセントにたいしてアパラチアは8.7パーセント。ウエストバージニアのいくつかの郡ではその値は推定30ないし40パーセントであった。

(3) 都市化の未成熟　全国の都市人口比率70パーセントにたいして、アパラチアのそれは47パーセント。資源依存型の分散型開拓パターンを反映して、農村に居住しつつも非農業就業者の比率が高かった。

(4) 低教育水準　全国では25歳以上の人口100人あたり41人が高校卒であるのにたいして、アパラチアでは33人。他地域に比べて文盲率も高かった。

(5) 低生活水準　他地域と比較してサービス、自動車および小売商品の購買力が低かった。

(6) 人口流出　1950年から10年間に人口の減少は12.7パーセント。そのほとんどは新しい就業機会を求めての若年層の流出であった。

アパラチアはこのような問題をかかえていたのである。アパラチアには、住民の保健や職業技能の向上という社会的目標と、所得の増加、生活水準の向上および雇用機会の拡大という経済的目標の両面からの開発、そしてそのためのドラスティックな計画の立案と実施がたつよく要請されることになった。

1961年ケネディの大統領就任を機に、ダグラス上院議員の努力はようやく実を結ぶこ

11) [12] p. 37.

12) [4] p. 72; [14] 253ページ.

13) [1] p. 42.

to になった。ケネディはダグラス上院議員を中心とするグループに報告書の提出を求め、この報告書にもとづく法案は上下両院で可決されて、同年5月1日、4年の時限立法である「地域再開発法」(Area Redevelopment Act, ARA)が成立した。こうして、経済的におくれた地域の開発が全国的な課題としてとりあげられ、総合的な計画としてこれが推進されることになり、商務省に地域再開発庁 (Area Redevelopment Administration, ARA) が設置されたのである。

地域再開発庁の最初の重要な仕事は、助成の対象となりうる有資格地域の認定であった。これは地域再開発庁長官に権限が与えられ、その裁量にゆだねられていた。「地域再開発法」の第5項には、助成の基準として失業の存在と所得にもとづく生活水準がとりあげられているが、助成をうける地域には総合的な経済開発計画を策定し、提示する義務が課せられることになった。

地域再開発庁はそれぞれの地域が主体的に作成するこの経済開発計画の立案に専門的な立場から助言をし、土地利用や交通施設から労働者の訓練にいたるまで、計画案の調整をすることになった。というのは、アパラチアのような複数の州にまたがる計画を立案する必要があったからである。そのほかの助成には、有資格地域における公共施設建設のための融資と補助金の交付、および企業にたいする低利融資があった。1963年5月までに92の公共施設計画に総計約4,600万ドル、企業にたいする低利融資を168件、約5,100万ドル、19,000人の職業訓練計画に約1,100万ドルが支出された¹⁴⁾。

ところで1957年、ケンタッキー州の東部は未曾有の洪水に襲われた。被災地域では「ケンタッキー東部地域計画委員会」が組織され、長期的観点にもとづく開発計画が立案されることになった。1960年の年頭には、ケンタッキー州のみならずアパラチア全域の開発戦略に言及した報告書が提出されたが、こうした試みにはTVAの経験や西ヨーロッパで進行中の地域開発計画も影響を与えていたのである。

このような状況のなかで、メリーランド州知事ミラード・ターウィーズ (J. Millard Tawes) を中心とするアパラチア諸州の知事グループは、失業問題との取り組みをさらにすすめて、この地域の有する可能性実現のための開発について討議し、つぎのような提案をおこなった。すなわち、(1)基幹道路と水利施設の建設、(2)農林・鉱物資源、工業およびコミュニティの開発、(3)教育・保健・福利厚生をふくむ総合的な地域開発プロ

14) [14] 294—296ページ; [12] p. 39; [4] p. 71.

ラムの策定である。失業問題への取り組みは、こうしてアパラチア住民の所得と生活水準の向上のための総合的・長期的なプログラムの作成につながり、そのための委員会が発足することになった。これがアパラチア知事会議（Conference of Appalachian Governors, CAG）である。

アパラチアの窮状を直接アメリカ全土に訴える契機になったのは、1960年のウエストバージニア州における民主党の大統領予備選挙であった。候補者はそれぞれアパラチアにたいする援助計画を約束して、選挙を戦ったからである。とくにケネディがハンフリー（H. H. Humphrey）と対決した討論は注目の的であった。産業誘致を公約してきたケネディの大統領就任が、アパラチアにとって大きなターニングポイントになったことはいうまでもない。

地域再開発法に理解を示していたケネディは、大統領に就任するとアパラチア知事会議の立案した援助計画に取り組んだ。しかし2年間は成果をあげることができなかった。1961年5月、アパラチア知事会議は大統領にたいして開発プログラム遂行のための「アパラチア地域委員会」（ARC）の設置を要請したが、その一週間前に前述の地域再開発法が成立したばかりで、大統領としては地域再開発庁内の特別委員会の設置にとどめざるをえなかったからである。ともあれ、このときアパラチア地域の不均衡についての全国的な理解と、地域内の人びとの問題意識はさらに深められることになった。

III アパラチア地域開発法（ARDA）

(1) ARDA 成立の経緯

1963年の春、再度の洪水がアパラチアを襲ったが、アパラチア知事会議はこの被害の緊急援助と、総合的な地域計画立案のための連邦政府・州政府の代表による合同委員会の設置を大統領に要請した。ケネディはアパラチア地域の本格的な開発に着手するための「大統領アパラチア地域委員会」（PARC）の組織に着手したが、しかし彼が凶弾に倒れるという不幸な出来事によって、アパラチア計画の提案は見送られることになった。

ジョンソンはアパラチア計画を支持し、1964年の大統領教書のなかでアパラチア計画を貧困戦争としてとりあげた。彼は人的資源の開発プログラムの検討も要請したのであり、上記「大統領アパラチア地域委員会」の報告書は1964年4月9日ジョンソン大統領に提出された。もっとも、これにはいくつかの問題があることが指摘されている。それ

はつぎの諸点であった¹⁵⁾。

- (1) アパラチア地域を10州から構成されるものとして定義しているが¹⁶⁾、これには十分な根拠がない。
- (2) アパラチア南部の標準大都市圏(SMSA, すなわちピッツバーグ, チャールズトン, チャタヌーガおよびバーミングハム)には黒人が集中していたが、人種問題に言及されていない。
- (3) 発展の可能性の高い地域への集中的投資が合理的であるにもかかわらず、これを全域に分散したため、成長に不可欠の規模の経済および外部経済を発達させる戦略が示されていない。
- (4) 着眼が所得水準にしばられたため、これと表裏の関係にある人口流出にまったくふれられていない。

このような問題をはらみつつも、この報告書には選択可能な計画とそれの社会経済的な関連が示されている¹⁷⁾。同月28日、ジョンソンは報告書にもとづく援助のための草案をつくり、テネシー州選出の民主党下院議員クリフォード・デービス(Clifford Davis)の手で提出された。ジョンソンが発表した声明によると、これは開発の促進と地域の成長に欠くことのできない基盤整備のための連邦と州のジョイントプログラムの作成、そして事態に即応した地域の援助を目的としたものであった。

法案は、下院の公共事業委員会のアパラチア地域開発小委員会で審議されることになった。アパラチア以外の問題地域出身議員をはじめ、共和党の側からアパラチアへの優先的援助が公正を欠くとの批判があり、これにたいしてサウスカロライナ州の6つの郡(counties)をアパラチア地域に加えるという妥協案が提示されたが、下院では不成立に終わった。

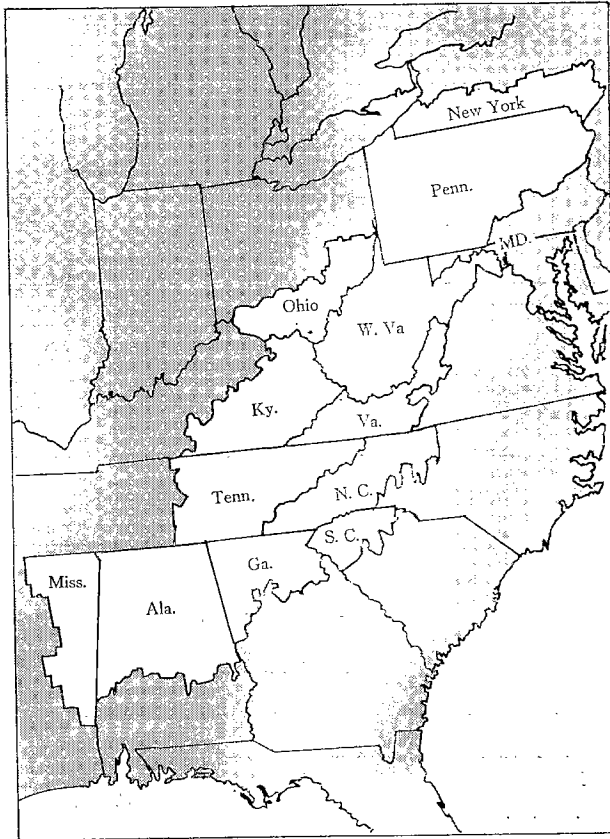
1965年に法案は再び提出された。法案の目的についての声明のなかで、さきの法案に欠落していた投資配分にかんする基準が「成長拠点」(growth-pole)という考え方にもとづいて明示された¹⁸⁾。法案に若干の修正が加えられたほか、ペンシルベニア州の露天掘炭田修復のための1,500万ドルの支出が追加され、ニューヨーク州南部が新たにアパラチ

15) [12] pp. 52-57.

16) アラバマ, 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, テネシー, バージニア, ウェストバージニアの10州.

17) [10] pp. 208-226.

18) [13] 1965, p. 4.]



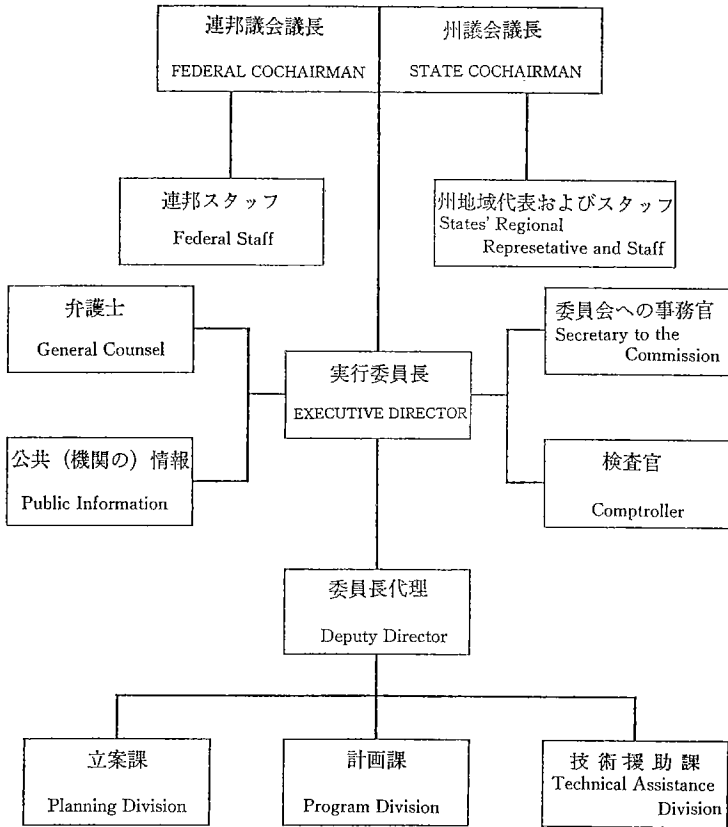
図Ⅲ—1 アパラチア地域（13州：1967年修正以後）

出所：[11] p. 6.

ア地域に編入された¹⁹⁾。こうして同年3月7日、「アパラチア地域開発法」（以下 ARDA と略称）がようやく成立し、これにもとづいて「アパラチア地域委員会」（以下 ARC と略称）が発足することになった。

ARDA による地域（ウェストバージニア州全域と12の州の一部）と、ARCの機構は図Ⅲ—1と図Ⅲ—2に示すとおりである。政策の決定権は連邦と州がそれぞれ等しく所有し、各州が立案するプロジェクトはARCに提示された後に、連邦機関の検討を経て実

19) このとき、ニューヨーク州はまだ条件付きのメンバーであった。[12] p. 71.



図III-2 アパラチア地域委員会の機構

出所: [13] 1965, p. 8.

行委員会で審議される。実行委員会の勧告はARCの票決をまつことになるが、こうした各州のプロジェクトの提示に先立って、州とARCのメンバーや連邦の関連機関との非公式の接触がおこなわれることもあった。

(2) ARDA の概容

ARDA は、1966年、67年、68年、69年、70年、71年、75年、78年、80年、および81

表Ⅲ—1 1965年アパラチア地域開発法の各条項

1	前文	B—既存プログラムの補足と修正
2	現状とアパラチア地域開発法の目的	
	I. アパラチア地域委員会	211 職業技術教育計画
		212 汚水処理
		213 1954年住宅法の修正
101	委員会のメンバー（図Ⅲ—2 参照）	214 連邦補助金によるプログラム補正
102	委員会の機能	
103	勧告	
104	連邦政府と委員会との連携	C—一般条項
105	委員会の支出	
106	委員会の管理	221 事業の遂行
107	インフォメーション	222 諸州の承認事項
108	住民がうける恩恵	223 プログラムの実施
		224 プログラムの基準
		225 アパラチア諸州の開発計画のプロセス
	II. アパラチア計画	
	A—新しいプログラム	
201	アパラチアの開発道路システム	III. 管 理
202	保健計画	301 地方開発地区の認定
203	土地保全と土壌浸食防止	302 支出調査および広報
204	木材開発の機構	303 開発計画、投資プログラムおよび計画の承認
205	鉱区の修復	304 年報
206	水資源調査	IV. その他
207	中低所得者のための住宅供給プロジェクトの援助	（省略）
208	アパラチア空港の安全性	

年にそれぞれ若干の修正がなされている。ARDA はIV部からなっているが、ここでは表Ⅲ—1にもとづいて1965年のARDAのあらましを紹介することにした²⁰⁾。

ARDAの目的は第2条に明示されている。この地域の自立的成長（self-sustaining growth）に不可欠な経済的基盤の形成、経済開発の促進、および連邦と州のジョイントプログラムの作成がARDAの目的であり、成長拠点政策はこれを達成するためのもの

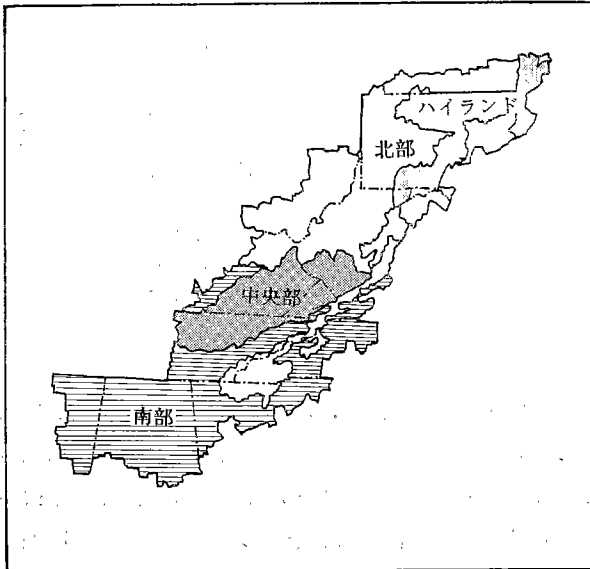
20) [3] pp. 1003-1032.

である。

将来の成長について大きなポテンシャルをもつ地域（効果をもっとも大きいと考えられる地域）に、公共投資は集中的におこなわれるべきであろう。ARDA はアパラチア地域のみではなく、全国に占めるアパラチアの役割およびエネルギー供給面での改善を念頭におき、実質的援助は公共施設と保健や教育をはじめとする公共サービスに重点をおいていた。

この目的達成のために、第102条においてはARCの果たす役割が以下のように明らかにされている。

- (1) 総合的で調和のとれた計画の作成とそれにもとづく州や地方の計画にたいする優先権の付与。
- (2) 連邦・州・地方政府の協力による地域の資源調査その他の研究の指示と援助、および地域の生産性向上と成長推進のためのプロジェクトにたいする援助。
- (3) 公共・民間の計画の再検討とより効果的な機能達成のための勧告、および公開討論会や諮問会議などの設置。



図III-3 アパラチア地域区分

出所：[11] p. 75.

- (4) 地方開発地域の設定と開発の促進.
- (5) 工業・商業・観光の各プロジェクトにたいする民間投資の促進.

この条項にもとづいて、ARCは図III-3に示すアラバマ中部・北部・南部の各地域の特徴を把握し、これを目標設定に反映させるのである。ARC管理のための支出は、1967年6月30日までは連邦政府がこれを負担するが、以降は連邦政府と州との折半（ただし連邦議会議員とそのスタッフにかんする支出は連邦政府の負担）が第105条に定められている。

開発の具体的な推進方法にかんしては、道路、保健、土地保全、水資源、職業教育等の各項目別にその戦略が示されている。まず、道路網の整備にかんしては第201条でハイウェイシステム、州際道路ならびに他の連邦援助道路の建設がとりあげられている。ポテンシャルを有しながら、地域内でのアクセスの欠如から商業活動やコミュニケーションの発展が抑えられていた地域の開発をすすめるためである。アクセス道路は住居や商工業施設の整備、学校の合併の促進、鉱物資源の需要増の実現に資するところが大きく、開発道路2,350マイルとアクセス道路1,000マイル²¹⁾の定設が承認された。その費用は6年間で80,500万ドルと3,500万ドルであった。

保健施設をふさわしいものにし、サービスを効率的にするために、第202条には複数のカウンティの保健、栄養、および児童保護のプロジェクトにたいする助成が定められ、アラバマ地域の保健センターの建設費として4,100万ドル、運転資金として2,800万ドルが認定され、このうち連邦政府は前者の80パーセント、後者については当初の2年は100パーセント、その後3年は50パーセント²²⁾を負担することになった。

つづいて第203条には、土壌と水資源の保全およびそれらの有効な利用を目的とする支出額の80パーセントの補助（農務省の所管）が、第204条では木材生産の生産性と材質向上にあたるための民間の非営利木材開発組織の創設・運営にたいする技術的援助と融資が、また第205条では廃坑処理、排ガス・排水による汚染の防止、ならびに露天掘によりそこなわれた生態系回復のための費用の75パーセント相当分の援助（当初2年間で総額36,500万ドル）が定められている。さらに、第206条では土壌保全、これに関連する洪水防

21) 1967年の修正で、それぞれ2,700マイルと1,600マイルに変更された。

22) 1969年の修正で、75パーセント相当の負担になった。

止、産業発展ならびにレクリエーション機能を高めるための水資源確保の調査(調査費用2年間で500万ドル)、第211条では職業訓練と教育のための施設の建設に1,600万ドルの援助(当初2年は費用の全額、つづく3年間は75パーセント相当分)、第212条では河川の水質汚濁防止と住民の保健のための污水处理施設の建設がうたわれている。

IV アパラチア地域委員会 (ARC) の役割

ARDA が成立した1965年から1968会計年度までの「アパラチア計画」のための予算は、表IV-1のようになっている。総額は要求額・承認額ともに減少しているが、これは当時のベトナム戦争のための軍事支出の増大と連邦の財政赤字によるものであった²³⁾。

表IV-1 アパラチア計画初期の予算 (単位: 100万ドル)

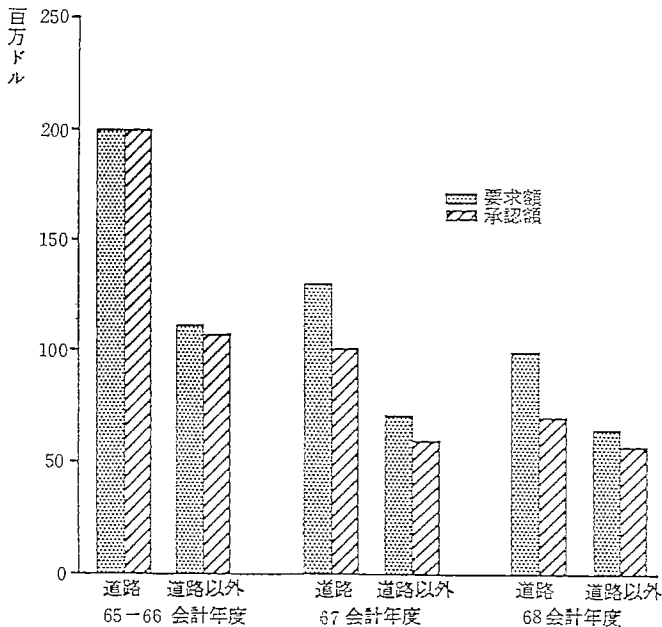
部 門	65-66会計年度 ^a		67会計年度		68会計年度	
	要求額 ^b	承認額	要求額 ^b	承認額	要求額 ^b	承認額
管理支出	1.30	1.29	1.11	1.10	0.79	0.75
保健施設	21.00	21.00	2.50	2.50	15.00	1.40
土地保全	8.50	7.00	4.37	3.00	3.00	3.29
木材開発	1.35	1.00	0.50	0	0	0
鉱区修復	18.00	17.35	11.92	7.50	1.20	0
水資源調査	1.70	1.50	1.80	1.47	2.00	2.00
住宅	c	c	c	c	0	1.00
職業教育	8.00	8.00	8.00	8.00	7.00	12.00
污水处理	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	1.41
補助金	45.00	45.00	35.00	30.00	30.00	34.00
地方開発地区	3.00	2.50	3.00	2.75	3.00	1.60
道路以外小計	110.85	107.64	71.20	59.32	64.99	57.45
道 路	200.00	200.00	130.00	100.00	100.00	70.00
計	310.85	307.64	201.20	159.32	164.99	127.45

a. 65会計年度の3.5カ月と66会計年度のすべて。 b. 大統領予算教書の額。 c. これは最初アパラチア計画にはふくまれていなかった。 d. 1967修正 ARDA にしたがって管理支出以外は一括補助金のかたちをとる。 これ以降、配分にはARCがあたることになった。

出所: [12] pp. 72-73

さきにふれたようにアパラチアでは域内の道路システムが欠如していたため、ARDAでも道路の建設に重点がおかれていた。道路と道路以外の予算配分を比較してみると、このことがよくわかる。とりわけ65—66会計年度にはそれが顕著である。しかし、大統領要求額を議会が削減した比率に注目すると、67会計年度については道路は23.7パーセント、道路以外は16.7パーセント、また68会計年度については前者が30.0パーセント、後者が11.6パーセントとなっている。また大統領要求額は67年と68年の両会計年度の比較においても道路で3,000万ドル(23.1パーセント)、道路以外で621万ドル(8.7パーセント)の減少を示しており、68会計年度には施設部門が議会によって大幅に削減された。

こうした変化は、ホワイトハウスも議会もともに道路以外の部門、とりわけ教育の分野を重視し、生活の質の向上に取り組む姿勢を示したためである。この地域の孤立はひとつには文化的・心理的な問題でもあり、同額の資金が教育計画や文化計画に用いられ



図IV—1 アパラチア計画の予算（1965—68会計年度）

出所：[12] p. 82.

るなら、孤立の解消には道路よりもっと役立つであろうことが指摘されていた²⁴⁾。道路優先型の65—66会計年度の予算から均衡型の68会計年度の予算への変化は、1963年の前述の「大統領アパラチア地域委員会」(PARC)の報告書とは一線を画するようになったことを物語っている。これは図IV—1に示すとおりである。

ところで、ARCの開発戦略には、すでにふれたように成長拠点政策が導入されることになった²⁵⁾。これには地域再開発庁の分散的・総花的な投資配分にたいする不満と、アパラチア地域の開発資金導入のための雇用基盤の形成という背景があった。成長拠点政策にたいしてはケンタッキーのように異論をとこなえる州もあったが、計画の初期段階では最終的に多くの州がこれを採用することになった²⁶⁾。

アパラチア地域は60の開発地区に分割された。ARCはアパラチア地域の経済の多様性も考慮し、各州政府に成長拠点選定の権限を委譲したのである。しかし、ARCはガイドラインを提示して²⁷⁾、「将来の成長について大きなポテンシャルをもつ地域」を選定するために、階層理論における中心地(urban center)の概念を採用し、これを3つのカテゴリーに分類した。すなわち、

① 広域中心地(regional centers)

地域内で最高の人口密度ともっとも広い後背地を有し、この地域を給養するための専門的な施設が立地している。投資はサービス部門や雇用基盤の拡大のような地域整備にむけられる。

② 第一次中心地(primary centers)

経済上のポテンシャルを有するひとつないしは複数のコミュニティが雇用基盤となるが、民間の投資によって成長の促進に必要な公共施設やサービスの立地上の優位を保ちうるようにする。

③ 第二次中心地(secondary centers)

周辺農村地域に分散する人口にたいしてサービスを供給する中心地で、地域住民のポテンシャルをひき出すために投資を保健や教育部門に集中する。

表IV—2は実際の投資集中度を示しているが、ここには成長地域として規定されたレ

24) [14] 298ページ。

25) [13] 1965, p. 4; [11] p. 51.

26) [6] p. 269.

27) [1] pp. 48-53; [6] pp. 269-270; [11] pp. 59-61.

表IV—2 成長地域における各レベルの投資集中度 (%)

	1	2	3	4
アラバマ	84.3	1.4	—	14.3
ジョージア	33.2	27.1	—	39.7
ケンタッキー	2.2	45.8	42.0	9.9
メリーランド	86.0	14.0	—	—
ミシシッピ	87.2	6.9	—	5.9
ノースカロライナ	17.3	36.5	43.4	2.8
ニューヨーク	80.5	9.9	—	9.6
オハイオ	87.2	9.7	—	3.1
ペンシルベニア	86.1	4.8	2.9	6.2
サウスカロライナ	68.6	9.1	—	21.3
テネシー	38.7	26.5	24.3	10.5
バージニア	61.5	—	—	38.5
ウエストバージニア	67.3	3.0	9.5	20.2
アパラチア地域	62.1	13.9	10.3	13.7

出所: [11], p. 156

レベル1から成長のポテンシャルをもたないとされたレベル4まで、地域は4段階に区別されている。レベル1には投資総額の約62パーセントが集中し、これにたいしてレベル4には約14パーセントの投資がなされているにすぎない。州別にみると、ケンタッキーではレベル1の投資集中度がきわめて低いことがわかる。ケンタッキーにはアパラチア地域にふくまれる標準大都市圏(SMSA)は1地域のみであった。ジョージア、ノースカロライナおよびテネシーの各州でレベル1の投資集中度が相対的に低いのは、SMSA以外の地域における成長を促進させるという、これら各州の方針を反映したものである²⁸⁾。

ところが、成長の期待される中心地は主要都市であり、貧困や資源掠奪による荒廃からの救済を必要とするような問題のある地域については、そこにおける経済発展の可能性が大きいとは判断されなかった。ここに矛盾が生じたのである。結局、将来の中心地と考えられる地域の一部にこのような最貧地域をくみいれることによって、解決がはかれることになった²⁹⁾。このときひとつの地域には必ずひとつの成長拠点をおく計画も

28) [7] pp. 291-292; [11] pp. 154-156.

29) [11] p. 52.

実行に移され、そのため「将来の成長に大きなポテンシャルをもつ地域」は125地域を数えることになった³⁰⁾。

計画の立案過程において、ARCは各地域と近隣諸地域の都市中心相互間の紐帯を強化することを計画し、これを実行に移した。ARC初期の「道路優先型」投資 (highway-dominated funding) がこれである。雇用創出効果の点からアクセス道路の重要性も指摘され、初年度1,000マイルの建設が承認されることになった³¹⁾。1965—69年の5年間に、成長拠点にたいする投資の約75パーセントが30の広域中心地と第一次中心地に集中している。地域別にみると、北部15、中央部3、南部11、ハイランド1であった。加えて、これら4地域それぞれの経済的特性に考慮が払われたのである。北部はそれまでの製造業の中心地から小売・サービス業の中心地への移行、および雇用拡大による成長に、中央部は石炭採掘だけではなく、商業や各種サービス機能を有する中心地としての役割の拡大、および道路システムの整備に重点がおかれた。また農業から急速に工業・サービス主導型の経済に移行しつつあった南部では、人口増加と雇用の拡大および域内商業の活性化のための投資、そしてハイランドではその自然的条件からサービス機能、とりわけリクリエーション関連の投資が中心になった³²⁾。

このようにアバラチア計画の初期においては、地域的特性を考慮しつつ、成長拠点理論にもとづく投資がおこなわれたのである。成果として、1962年に8.7パーセント、65年に5.1パーセントであった失業率が66年には4.3パーセントに低下し（全国平均はそれぞれ、5.5、4.5、3.8パーセント）、1965—67年にアバラチア地域の雇用は5.8パーセント増大（全国平均は5.1パーセント）した³³⁾。

ARCとならんでジョンソン政権の貧困戦争の一翼をになったのが、経済開発庁 (Economic Development Administration, EDA) と地域経済開発局 (Office of Regional Economic Development) である。これは公共事業・経済開発法 (Public Works and Economic Development Act of 1965, PWEDA) にもとづいて創設されたもので、地域再開発庁を引き継ぐことになった。公共事業・経済開発法では共通の経済問題をかかえる複数の州に

30) [6] p. 270.

31) [13] 1965, p. 22; [13] 1966, p. 19; [11] p. 62.

32) [1] p. 53; [6] pp. 271-272.

33) [12] p. 185.



図IV—2 地域委員会が設置された再開発地域

出所：〔5〕1970，p. 35.

またがる地域が確定されているが³⁴⁾、ARCにならって創設された5つの地域委員会への関連諸州の参加が求められることになった³⁵⁾。図IV—2からわかるようにオザーク、ニューイングランド、フォーコーナース、コースタルプレーンズ、およびアップグレートレークスの各委員会で、アパラチア地域にぞくする3つの州もふくめて21の州が加盟することになった。全国的な地域再開発のうごきは、こうして一挙に進展することになったのである。

アパラチア地域内の山岳部では当初10カ月間に1,329地区に援助がおこなわれたが³⁶⁾、全国規模で展開された経済開発庁のアラパチアへの投資にはアラパチア計画とは異なる特徴があった。著名な地理学者ベリーが指摘したように、成長拠点の人口が5万人以下と小規模であったことである³⁷⁾。ARCとEDAの成長拠点にたいする投資集中度は、表IV—3に示すようにアパラチアの貧困の中心ともいべきウエストバージニア州にお

34) 〔6〕p. 273；〔5〕1966，pp. 7-9.

35) 〔6〕p. 273.

36) 〔5〕1966，pp. 7-9

37) 〔6〕p. 277.

表IV-3 ウェストバージニア州第一次中心地への投資総額
ならびに集中度 (1965-67会計年度)

(単位, 投資総額: 100ドル, 集中度: %)

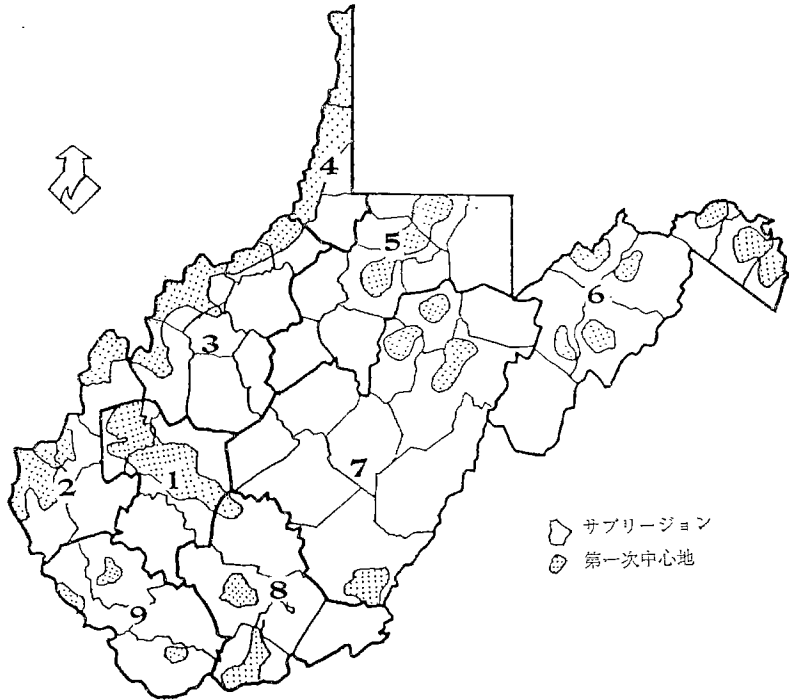
サブリー ジョン (図IV-3参照)	A R C		E D A	
	投資総額	集中度	投資総額	集中度
1	5,621	(100.0)	20,650	(100.0)
2	11,360	(96.8)	3,720	(22.1)
3	7,624	(60.6)	0	(0)
4	20,301	(100.0)	21,410	(100.0)
5	6,087	(49.5)	4,300	(28.7)
6	14,124	(100.0)	39,305	(100.0)
7	24,734	(80.5)	17,245	(24.5)
8	5,364	(44.7)	33,248	(43.9)
9	4,878	(100.0)	8,240	(100.0)
計	89,863	(72.3)	148,118	(54.7)

出所: [12], p. 180.

ける比較をとおしても明らかであろう。投資集中度はA R Cでは72.3パーセント, E D Aにおけるそれは54.7パーセントである。またA R Cの投資総額は図IV-3の州内の9つのサブリージョンのうち4つのサブリージョンでE D Aのそれより多くなっているが, 集中度については9つのサブリージョンのすべてがE D Aのそれを上まわっている。これはアパラチアの他の諸州でも認められる傾向であった³⁸⁾。

しかし, アパラチア地域における経済開発計画を評価するばあい, このふたつの機構による投資を単独に評価することには問題がある。機構面からも人事面からも地域とより緊密な関係があるA R Cの投資が, E D Aのそれをより有効なものにしたことは明らかであろう。地域にとっては, もっとも必要とする人的資源と技能訓練にかんする投資がいかに効率的に実行されるかが問題である。こうして, 「アパラチア計画」の重点は人的資源に移行することになったのである。

38) [12] pp. 179-182.



図IV-3 ウェストバージニア州サブリージョンにおけるの第一次中心地

出所: [12], p. 181.

おわりに

以上、「アパラチア地域開発法」(ARDA) 成立の経緯と同法にもとづいて設置された「アパラチア地域委員会」(ARC) の初期の活動のあらましをみてきた。

アメリカでは戦前にも、ニューディール期のTVAに代表されるいくつかの公共事業や資源保全を目的とした地域計画が立案され、実行に移されたが、戦前からの不況地域にたいする連邦レベルでの援助の必要性が60年代前半にあらためて認識されたことは注目し値する。もっとも、計画の規模はそれほど大きなものではなかったし、そのための資金も根本的な問題解決に十分なものではなかった。

貧困戦争はジョンソン大統領の「偉大な社会」の憲設計画にもとづいて開始されたが、

この波の大きなうねりが ARDA や公共事業・経済開発法 (PWEDA) の成立をうながすことになった。その結果、失業と低所得に象徴される地域問題にはじめて国をあげての努力が傾注されることになったのである。

連邦と州のジョイントプログラムを統括するために創設された ARC は、ふたつの目標を掲げた。アパラチア住民の保健に配慮し、職業技能を提供するという社会的目標と、生活水準の向上と雇用機会の拡大をつうじて自立経済を建設するという経済的目標である。これにもとづいて、保健、住宅、職業教育、土壌・森林の保全、鉱区の修復、水資源探査、上下水道施設、ハイウェイの建設などのいくつかの部門が ARC の管轄となった。ARC は連邦の機関ではなく、連邦機関と関連する州の諸機関の協同事業体であり、州知事および大統領が指名する連邦議会議長がその主要メンバーである。ARC は、地域レベルだけではなく地方開発地区 (Local Development Districts) レベルにまで、独自の権限をもっていたのである。

ARC の投資は、成長拠点戦略にしたがっておこなわれた。部門別にみると、計画初期には一部の批判をうけながらも、アクセスの欠如を解消するためのハイウェイ建設に重点がおかれた。しかし、この施設指向型の投資計画はやがて縮小されることになり、人的資源にかかわるプロジェクトに重点が移行することになった。ベトナム戦争によって、「偉大な社会」の建設計画じたいの規模の縮小と投資の削減を余儀なくされたが、他方で問題地域の経済自立に有効な保健と教育のふたつの分野への投資の拡大という、委員会の判断が背景にあったからである³⁹⁾。

PWEDA にもとづいて、共通の経済問題を有する複数の州にまたがる5つの地域委員会が創設されたが、アパラチア計画のための資金に比べて、これらの委員会の資金規模は小さなものであった。その成長拠点戦略も資金不足と不十分な計画のために、完全な実行とはほど遠いものであった。

しかしながら、60年代に特定地域にはじめて連邦と地域との総合的なジョイントプログラムが提示されることになった。こうして、実施された「アパラチア計画」は高く評価しなければならぬであろう。「アパラチア計画」は戦後のアメリカにおける注目に値する地域開発の代表的な事例であった。

39) [7] p. 292; [11] p. 150.

【参考文献】

- [1] Berry, B. J. L., *Growth Center in American Urban System Vol. 1 Community Development and Regional Growth in the Sixties and Seventies*, Ballinger Pub. Co., Cambridge, Mass., 1973.
- [2] Clavel, P., *Opposition Planning in Wales and Appalachia*, Temple University Press, 1983.
- [3] Committee on Environment and Public Works, *Summary and Analysis of the Legislative History of the Appalachian Regional Development Act of 1965 and Subsequent Amendments*, Government Printing Office, Washington, 1985 (マイクロフィッシュ).
- [4] Cumberland, J. H., *Regional Development: Experiences and Prospects in the United States of America*, Mouton & Co., The Hague, 1971.
- [5] *Economic Development Administration Annual Report Fiscal 1966, 1967, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974*, U. S. Department of Commerce.
- [6] Hansen, N. M., *Growth Centers in Regional Economic Development*, The Free Press, 1972.
- [7] _____, *Public Policy and Regional Economic Development*, Ballinger Pub. Co., Cambridge, Mass., 1974.
- [8] Hirshman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958 (小島 清監修・麻田四郎訳『経済発展の戦略』炭松堂出版, 1961年)
- [9] Hoover, E. M., *The Location of Economic Activity*, McGraw-Hill, 1948 (春田茂男・笹田 友三郎訳『経済活動の立地』大明堂, 1970年)
- [10] Maass, A., "Benefit-cost Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80. No. 2 (March 1966) pp. 208-226.
- [11] Newman, M., *The Political Economy of Appalachia, A Case Study in Regional Integration*, Heath & Co., Lexington, Mass., 1972.
- [12] Rothblatt, D. N., *Regional Planning: The Appalachian Experience*, Heath Lexington, Mass., 1971.
- [13] *The Appalachian Regional Commission Annual Report, 1965, 1966, 1979, 1981*.
- [14] 笹田 友三郎「地域開発」, 『総合研究アメリカ⑤』所収, 研究社, 1976年.