

【資料】

アパラチア開発*

—1970年代における推移と展望—

笹田友三郎

はじめに

- I アパラチア開発における道路の役割
- II コミュニティ開発
- III アパラチアの経済とその問題点
- IV アパラチア開発の意義

おわりに

はじめに

アパラチア問題について全国的な関心をよび起こしたのは、周知のように1960年の大統領選挙戦におけるケネディの指摘であった。ジョンソン政権はこれを引き継ぎ、「アパラチア計画」として、貧困の救済にあたった。「ゆたかな社会の貧困」との戦い、すなわちジョンソンの名づけた「貧困戦争」における地域レベルでの主戦場が「アパラチア」にほかならなかった。これもすでに前稿でふれたところである¹⁾。

1965年の「アパラチア地域開発法」(ARDA)にもとづくアパラチア地域委員会(ARC)が創設されてから23年を経過し、この間に四たびの政権交代がおこなわれた。ARDAは70年代にはいつていくたびかの修正を重ねつつも、アパラチア地域にたいする政府援助は継続しておこなわれ、ARCの果たす役割も多様化してきた。60年代と比較するとき、アパラチアの経済は第一次オイルショックとその後遺症に苦しむ他地域とは対照的に好調で、いくつかの経済指標は全国水準とほぼ等しい値を示すまでになった。

* 本稿は前稿「1965年のアパラチア地域開発法」(文献[13])と同様に、同志社大学アメリカ研究所専任研究員としての研究成果の一部である。図表の作成と原稿の清書等については、加藤一誠氏(本学経済学研究所)の援助をえた。

1) [14] 133-148ページ。

80年代はレーガンの「小さな政府」の旗印のもとに、地域開発政策はいわば足踏み状態で、二期におよんだ民主党政権の遺産であるARCによる開発は最終の段階にはいったといえなくもない。

本稿では、1970年代以降のARCによる開発の推移を概観し、アメリカの地域開発におけるアパラチア開発の特質と意義を明らかにしようとするものである。アパラチア地域の開発に重要な役割を果たした地方開発地区 (Local Development Districts, LDDs) にかんしては、1980年代の開発およびその成果との関連をふまえ、本研究の協力者である加藤一誠氏によって稿をあらためて報告されるであろう²⁾。

I アパラチア開発における道路の役割

開発の初期段階には道路優先型の予算が編成されたが、これは図I-1に示すようなアパラチア開発道路システム (Appalachian Development Highway System, 以下、開発道路と略称) の建設を目的としたものである。その後、計画の重点が保健や教育のような人的資源にかかわるプロジェクトに移行し、これらの分野にたいする援助の比率が高くなっていった。すなわち、この段階で一時的にアパラチア開発のための予算は均衡型に変わっていったのである。

1970年代以降は道路と道路以外の予算が拮抗しあうことはなく、およそ6:4の比率で推移した。しかし、80年代にはいつてからはその比率はおよそ7:3であった。これは表I-1に示すとおりである。表I-1の推移をたどると、ARCの投資は資金の配分比率からみて道路建設を中心とした施設指向型の性格をもっていることは否定しえないであろう。アメリカが対内的にも対外的にも危機に直面していた70年代にあって、なおアパラチア開発が議会から高い評価をうけていたことは、アパラチア開発の予算が高い水準を保ちつづけた点からも推察しうるのである。

70年代におけるアパラチア開発は、つぎのように推移してきた。すなわち、1965年のARDAでは9つの州にまたがる2,350マイルにおよぶ開発道路の建設のために、まず992マイルの建設を承認した。このなかからARCにより早急に建設を要する路線として指定をうけたのは87.3マイルであった³⁾。計画当初の12州 (ミシシッピ州は67年に

2) [12].

3) 延長と費用の内訳はつぎのとおりであった。ジョージア: 5.2マイル・280万ドル, ケンタック

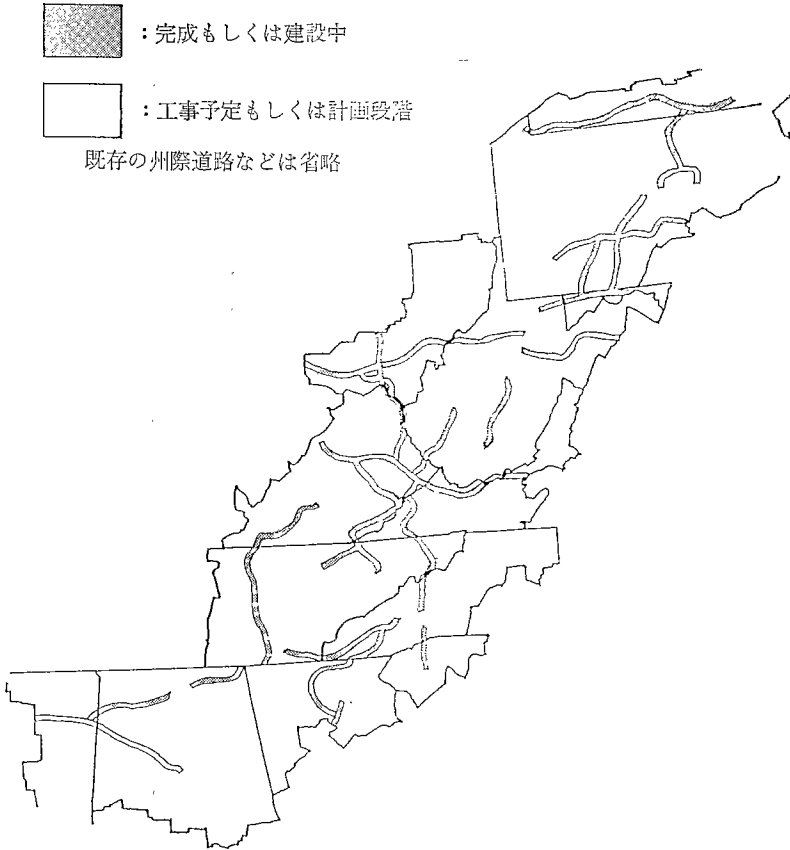


図 I-1 アパラチア開発道路システムの建設予定 (1980年)

出所: [10] 1980, p. 14.

表 I-1 アパラチア地域開発計画承認額

(単位: 1,000ドル)

	道 路	道路以外	A R C の 管理支出	合計額
1965-66	200,000 (65.4)	105,950 (34.6)	1,290	307,240
1 9 6 7	100,000 (63.5)	57,450 (36.5)	1,100	158,550
1 9 6 8	70,000 (55.2)	56,700 (44.8)	746	127,446
1 9 6 9	100,000 (57.6)	73,600 (42.4)	850	174,450
1 9 7 0	175,000 (62.0)	107,458 (38.0)	932	283,390
1 9 7 1	175,000 (57.9)	127,000 (42.1)	968	302,968
1 9 7 2	175,000 (58.9)	122,000 (41.1)	1,113	298,113
1 9 7 3	205,000 (59.8)	138,000 (40.2)	1,217	344,217
1 9 7 4	155,000 (57.4)	115,000 (42.6)	1,492	271,492
1 9 7 5	160,000 (54.5)	133,500 (45.5)	1,747	295,247
1 9 7 6	162,200 (56.3)	126,000 (43.7)	1,870	290,070
会計年度変更 による追加	37,500 (75.0)	12,500 (25.0)	495	50,495
1 9 7 7	185,000 (61.1)	118,000 (38.9)	1,925	304,925
1 9 7 8	211,300 (65.3)	112,400 (34.7)	2,083	325,783
1 9 7 9	233,000 (61.5)	145,623 (38.5)	2,297	380,920
1 9 8 0	229,000 (64.2)	127,500 (35.8)	3,105	359,605
1 9 8 1	214,600 (71.7)	84,700 (28.3)	3,192	302,492
1 9 8 2	100,000 (66.7)	50,000 (33.3)	2,900	152,900
1 9 8 3	115,133 (69.7)	50,000 (30.3)	2,900	168,033
1 9 8 4	109,400 (68.6)	50,000 (31.4)	2,700	162,100
1 9 8 5	100,000 (67.1)	49,000 (32.9)	2,300	151,300
1 9 8 6	78,980 (68.8)	35,860 (31.2)	2,105	116,945
1 9 8 7	74,961 (72.9)	27,839 (27.1)	2,200	105,000
1 9 8 8	62,055 (59.3)	42,545 (40.7)	2,400	107,000
合 計	3,428,129 (62.4)	2,068,625 (37.6)	43,927	5,540,681

[10] にもとづいて作成.

表 I-2 アパラチア開発道路システムの進捗状況

(1980年9月30日現在)

	総延長 (マイル) 〔A〕	建設計画対象総延長 (マイル) 〔B〕	完成もしくは建設中の延長 (マイル) 〔C〕	C/B (%)	今年度までの契約済資金累積額 (1,000ドル)
アラバマ	253.5	244.2	69.4	28.4	45,271
ジョージア	137.1	134.6	63.9	47.5	65,900
ケンタッキー	581.8	433.2	343.7	79.3	429,702
メリーランド	85.4	81.4	50.0	61.4	71,017
ミシシッピ	119.8	116.8	42.7	36.6	44,835
ニューヨーク	255.3	219.5	182.4	83.1	220,734
ノースカロライナ	205.9	203.6	151.1	74.2	127,958
オハイオ	293.5	201.1	125.6	62.5	105,396
ペンシルベニア	509.0	453.5	170.7	37.6	344,687
サウスカロライナ	29.0	11.8	1.7	14.4	4,383
テネシー	342.2	331.8	194.3	58.6	268,328
バージニア	201.6	190.8	150.7	79.0	112,289
ウエストバージニア	426.2	410.6	255.2	62.2	571,218
合計	3,440.3	3,032.9	1,801.4**	59.4	2,411,768

*: [B]のうち3,025マイルのみARCの資金による建設が承認された。

**: 供用延長は1,558.7マイルである。

出所: [10] 1980, p. 16.

A R Cに加盟、それ以降は13州)のうち、66会計年度にはニューヨーク州が開発道路建設に着手することになり、その後アラバマ、サウスカロライナの両州がこのシステムに加わった。表 I-2 からわかるように、1980年までに建設計画の約60パーセントにあたる1,800マイルの路線が完成もしくは建設中であり、そのために24億1,200万ドルの連邦資金を割り当てたのである。

計画の当初から道路建設にはいくつかの批判があった。輸送システムの改善によって地域の成長に何らかのポテンシャルが生じるという確証もないし、アパラチアの貧困が輸送システムに起因するとは断定しえない、という主張がこれである⁴⁾。多数の地域を結んでいる既設の州際道路システムのギャップをうめるという目的だけで、アパラチアに開発道路が計画されるのであれば、道路建設じたいに開発のポテンシャルがあったとしても、開発道路がシステムとしての効果を実現しうるかどうかには疑問がある、という主張もあった⁵⁾。あるいは、開発道路はアパラチア地域よりもむしろ地域外の都市や周辺地域に便益をもたらす、と主張するグループもあった⁶⁾。これらの主張にたいして、A R Cは開発道路は人口稠密地域における人びとの生活の支援ではなく、アパラチアを通過する交通をより効果的ならしめることにその主要な機能を認めるべきであり、開発道路が直ちに地域にたいして開発のポテンシャルをもたらすものではない、という立場にたっていた⁷⁾。

ところが工事の遅滞によって、開発道路には1991年になってもなお多くの未着工部分が残るであろうといわれている。これは計画当初のコストの見積もりが不十分であったことに加えて⁸⁾、70年代に昂進したインフレと起伏の多い複雑な地形がマイルあたりのコストを押しあげたためである。新たな安全基準や環境基準に対応するための余分な出費による建設コストの大幅な上昇も、その理由にあげうるであろう。

こうした批判とは対照的な主張もある。開発道路は州際道路システムとともに、アパ

\\キー：38.8マイル・2,170万ドル、メリーランド：1.1マイル・150万ドル、ノースカロライナ：18.7マイル・950万ドル、オハイオ：3.8マイル・80万ドル、ペンシルベニア：3.1マイル・700万ドル、テネシー：1.3マイル・95.2万ドル、バージニア：10.1マイル・570万ドル、ウエストバージニア：5.2マイル・520万ドル。

4) [9] p. 212.

5) [6] p. 152.

6) [4] p. 43.

7) [4] pp. 41-42.

8) [4] p. 42.

ラチアの主要な生産拠点と全国市場を連結させ、アパラチア地域に多くの産業を牽引するであろうというのがこれである。道路沿線に立地するいろいろのサービス産業は人口移動を促進し、開発可能な新たな用地を提供することによって大きな便益をもたらした⁹⁾。1970年代には、石油危機によって石炭需要が増大し、アパラチア中央部の石炭はアメリカ西部の廉価な石炭との競争が可能になったが¹⁰⁾、これには道路が大きな役割を果たしたのである。1965年から77年までに100万人以上の新たな雇用が生じた。製造業関連の仕事のおよそ半分は開発道路から10分以内、5分の3は20分以内の工場で創出されたものであった¹¹⁾。

したがって、長期的にみれば開発道路は経済的におくれた地域における施設の充実という点で、便益をもたらしたといえる。貧困状態の住民の救済という点では、ARCが期待したほどの効果をあげえなかった。現在、主要都市の成長ポテンシャルは他との比較で問題視されるようになり、開発道路の周辺に立地する都市の吸引力としての役割は説得力を欠くことになった。アパラチア地域では、石炭にかわる主要エネルギーや保養および観光資源の開発、道路網の整備を通じての周辺地域の開発が重要視されることになった¹²⁾。道路の建設と人的資源の開発を、より統合的にすすめる必要が認識されるようになりつつある。

II コミュニティ開発

道路以外のものに支出されたARCの資金は、さまざまなプロジェクトに利用されることになった。1971年に議会はこの資金の一部を一括承認し、ARCは各州の必要に応じた資金配分が可能になった。すなわち、地域開発資金として各州に予算を配分し、州は独自の判断で保健や児童教育のための援助、職業教育、鉱区の修復および追加補助金の主要4項目に配分するというシステムである。71年以降、資金はこの方式で配分されてきた。75年からは、道路と委員会の管理およびLDDsの援助をのぞくすべての資金に、一括配分方式が導入された。つぎに、保健およびコミュニティ開発にかんするいくつかの問題をとりあげて、70年代の開発に果たしたARCの役割を概観することにしよう。

9) [4] p. 44.

10) [1] p. 393.

11) [10] 1980, p. 16.

12) [4] p. 44.

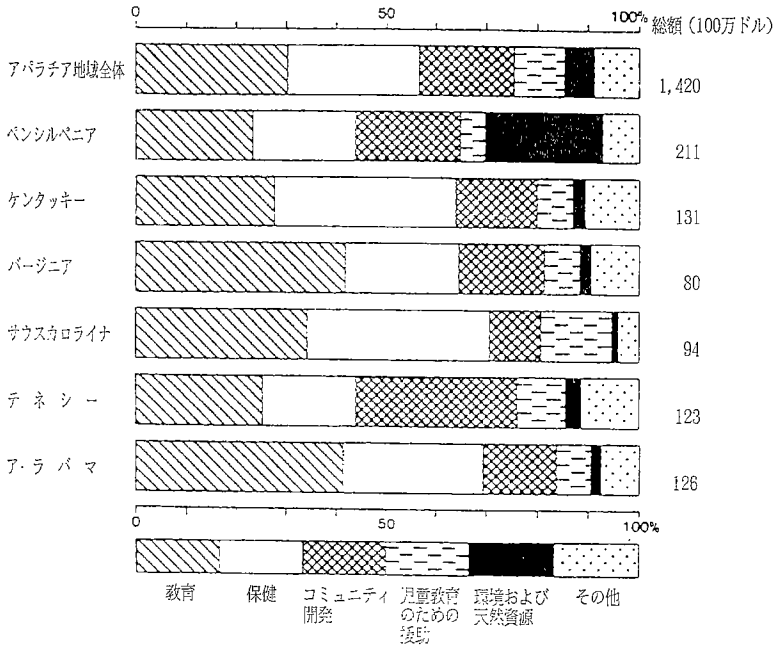
A R Cは1967—68会計年度に、計画地域内のすべての住民に逐次的に総合的な保健サービスを提供するための、実験的な保健地区を設けた。1970年代の中葉には、9つの保健地区とA R Cのヘルスケアにたいする総合的なアプローチが、全国注視的になった。現在、地方の保健計画技術を全国的レベルで提供している保健システム局は、この成功のうえに築かれたものである。

A R Cはまた「黒い肺」の問題、すなわち炭鉱労働者の呼吸器系疾患を治療するための診療所建設の資金を支出し、炭鉱労働者の既存疾患にたいする補償基準を緩和することにした。その結果、補償手続きは簡略化されることになった。さらにA R Cは1965年以来、およそ300の病院にたいする援助をおこない、疾病の予防、医療サービスの向上、精神衛生、リハビリテーションなどの広範な保健プログラムへの投資と、炭田地帯の診療所や病院にたいする緊急援助もおこなってきた。

教育の分野でも、A R Cは全国とのギャップをうめるためにアパラチアの教育施設を整備し、教育機会の増大をめざして1980会計年度までに681の職業教育施設の建設とその整備に3億2,720万ドル、144のデモンストレーション・プロジェクトに2,670万ドル、92の転職カウンセリングや生涯教育のための管理プロジェクトに1,920万ドルの投資をおこなった。

コミュニティ開発の資金は、病院、職業学校、下水道処理施設の建設のほか、主として空港、公園、図書館、土壌浸食防止のためのシステムの建設にあてられた。1975年のARDA修正法では、コミュニティの要求に応ずる広範な施設のための投資が可能になった。投資の対象となったのは、地域としてはこれを3つのタイプに区分しうる。すなわち、人口や雇用の増加にともない住宅や基盤施設を必要とする炭田地帯のコミュニティ、生活水準の上昇に必要な技術や財源をもたない遠隔地および農村地域、産業の流出により仕事が減少した都市や急速な成長をつづける中小都市であった。この修正法では、住宅やコミュニティの開発にいっそう重点がおかれるようになり、これらの諸地域にたいするA R Cの投資額は1975年の3,600万ドルから、1980年には6,300万ドルに急増した。住宅とコミュニティの開発のための資金の大部分は、上下水道と住宅供給にあてられ、1980年にはこれが3,440万ドルに達したのである。

アパラチア地域はひとつの地域として共通する特徴を有してはいるが、開発計画に参加した各州の条件と目的は州によってそれぞれ異なっていた。たとえば図Ⅱ-1は13州



図II-1 アパラチア地域6州の道路以外のARC資金の使途
出所: [4] p. 46.

のうち6つの州を選んで、道路以外の予算の受取り額を累計したものである。計画当初、各州の予算面での特徴は明らかではなかったが、これを78年までの累計で見ると、ある程度の特徴をうかがうことができる。

まず、教育の分野はすべての州で重視されており、とりわけバージニアとアラバマの両州では総額の40パーセント強が教育に使用された。テネシー州ではコミュニティ開発に、サウスカロライナ州では保健に、それぞれ大きな比重をおいた支出をおこなっている。ペンシルベニア州では、計画当初から一貫して環境と天然資源にかかわるプロジェクトの占める比重が大きかった。これは、炭田とこれにまつわる公害にたいする州の姿勢を物語っている。

このように、ARCの投資はある時期をのぞけば、おおむね道路指向型であった。し

表Ⅱ-1 アパラチア地域における1965-1980会計年度承認予算の累計
(単位: 100万ドル)

	道路予算		道路以外の予算	
	1980会計年度	累計	1980会計年度	累計
A R C 資金	212.7(74.2)	2,539.7(61.6)	131.1(26.4)	1,689.7(31.0)
その他の連邦資金			170.4(34.3)	1,527.3(28.0)
州政府出資金	73.8(25.8)	1,573.0(38.2)	29.4(5.9)	478.0(8.8)
地方政府出資金	0.1	8.9(0.2)	166.2(33.4)	1,754.4(32.2)
合計	286.6(100)	4,121.6(100)	497.1(100)	5,449.4(100)

出所: [10] 1980, p. 38.

しかし表Ⅱ-1からわかるように、アパラチア地域についてその他の諸機関の投資を合計すれば、道路以外のプロジェクトのための資金が道路にたいするそれを上まわっている。道路についてはARCの出資率ももっとも高いが、道路以外の投資には地方政府の出資が大きな役割を果たしたのである。道路を別とすれば、ARCによる開発は地域住民を投資対象とした「地域密着型」であったにもかかわらず、ARCによる「アパラチア計画」の資金だけでこれをまかなうことはできなかつたからである。同時にこの表から、他の諸機関のアパラチア計画にたいする協力をよみとることもできる。アメリカの地域開発における新しい局面の展開であるといえよう。

Ⅲ アパラチアの経済とその問題点

すでに明らかにしたように、1960年代から80年代初頭にかけてアパラチア地域には顕著な経済的・社会的変化が生じた。こうした変化が地域の住民に大きな影響をおよぼしたことはもちろんだが、地域の景観に与えた影響も小さくはなかつた。

1980年のアパラチア地域の人口は2,023万人であった。表Ⅲ-1から明らかなように、人口は1970年からの10年間に約11パーセント増加したが、増加率は全国平均とほぼ同じであった。社会増加は1960年代にはマイナスであったが、70年代にはいつてからプラスに転じた。この比率は全国平均を上まわっている。地域別にみると、アパラチア南部地域の人口増加は70年以降の10年間にアパラチア地域のなかでは最高であった。この地域の人口増加率は60年代には約10パーセントであったが、70年代には約19パーセントに上

表Ⅲ-1 人口増加の比較

(%)

	アパラチア地域		全国平均	
	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80
自然増加	9.0	5.2	11.6	6.9
社会増加	-6.2	5.9	1.8	4.5
合計	2.8	11.1	13.4	11.4

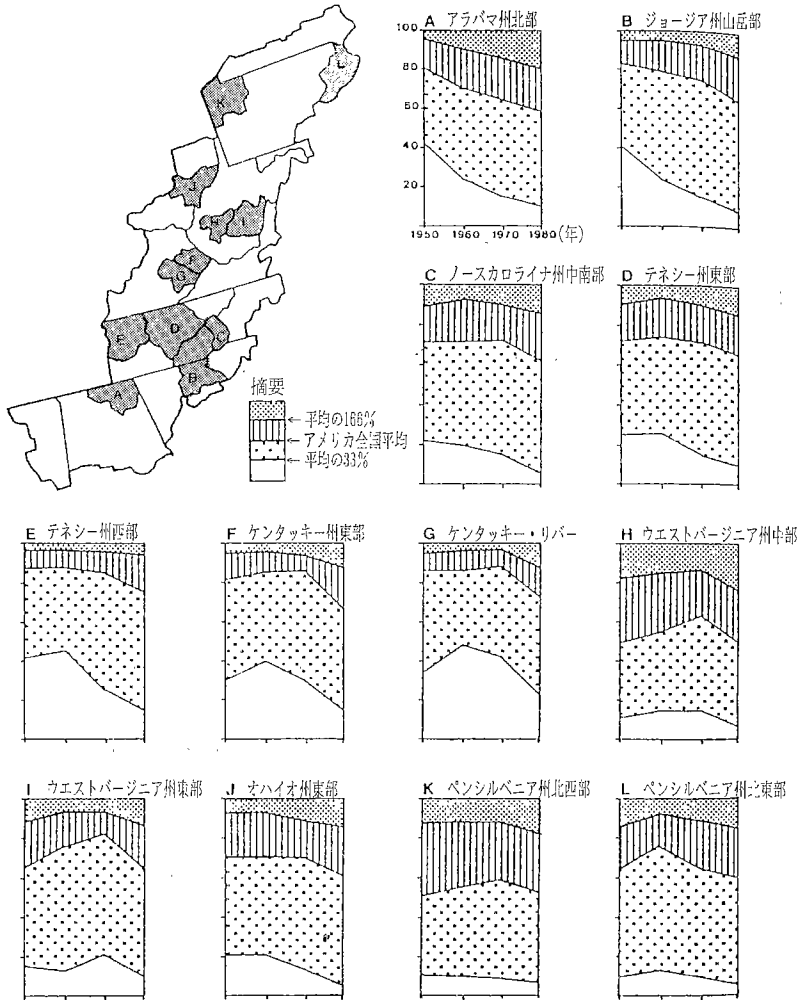
出所：[10] 1980, p. 6.

昇したのである。北部地域はアパラチア地域最大の人口を擁するが、増加率は60年代の0.3パーセントから70年代には4パーセントに上昇している。アパラチアのなかでもっとも問題となっている中央部の人口は、60年代には7パーセントの減少を記録したにもかかわらず、70年代には21パーセントの増加に転じた。70年代にはアパラチア全域の95パーセントに相当するカウンティで人口の増加がみられたのである。

アパラチア地域における人口一人あたりの所得は、1965年には全国平均の78パーセントにすぎなかったが、70年には81パーセント、79年には84パーセントにまで上昇した。これを地域別にみると、アパラチア中央部では65年には全国平均の52パーセントであったが、70年には59.1パーセント、79年には71パーセントにまで上昇した。南部では、これがそれぞれの年に73パーセントから76.2、さらに81パーセントに、北部では87パーセントから87.8、さらに89パーセントに、わずかではあるが上昇している¹³⁾。一世帯あたりの所得にかんしては、地域内の最貧地区では60年に全国平均の約40パーセントであったが、80年には約60パーセントに上昇した。全国平均の50パーセント未満であったカウンティの大部分も、80年には75ないし90パーセントにまで上昇した。これらはいずれも図Ⅲ-1に示すとおりである。

このような総合的な所得増加にともない、高額所得世帯が各地に出現した。アパラチア全域における就業機会も多様化し、アパラチア地域の経済が木材や石炭のような抽出産業依存型から脱して、製造業やサービス業のような二次・三次産業が発展してきたためである。アパラチア中央部においては第三次産業が拡大し、その他のアパラチア地域では農村地域の低賃金労働力を利用した製造業が発達して、これらの工場からさらに知

13) [10] 1979, p. 6; [10] 1980, p. 7.



図III-1 アパラチア地域の一世代あたり所得の全国平均との比較 (1950-80)

——縦軸に世帯別構成比(%)で示す——

出所: [1] p. 394.

識集約型の製造業へと脱皮するものもあった。小売業を中心とする商業、教育・保健、その他の専門サービスなどの各分野における雇用も増加し、政府部門の雇用もまた増加した¹⁴⁾。

こうした状況のもとで、60年に全国平均をはるかに上まわっていた失業率も70年代には低下した（79年に全国平均との格差は0.7ポイント）。アパラチア地域における雇用増を物語るものにほかならない。

アパラチア地域のこうした経済の変化は、地域の景観に影響を与えずにおかなかった。南部地域ではアラバマ州のハンツビル、テネシー州のノックスビル、ノースカロライナ州のアッシュビルなどの諸都市に新設備をそなえた工場が立地し、既成の中心地とは異なる新たな地域中心地が生まれた。これらの都市と農村地域との交流は活発化し、両者間の所得や就業機会の格差は縮小した。中央部でも大きな変化がみられたが、ここではなお新旧のふたつのアパラチアが併存していた。移動式住居と散在する廃屋、舗装された4車線道路と道幅の狭い曲がりくねった道路、郊外の副都心やショッピングセンターとは対照的な古色蒼然たるオフィス街、新しい州立公園とそれに隣接する放置されたままの露天掘跡などである。景観にあまり顕著な変化がみられなかった北部では、製造業の圧倒的な優位性が消失し、軽工業やサービス業が重要性を増し、商業活動が活発になり、副都心の開発がすすんだ。オハイオ州流域の閉鎖された製鋼工場の跡地に建設された発電所や新しい製造工場、あるいは鋳業や製鋼業の全盛期に敷設された鉄道網の縮小のように、インフラストラクチャーも更新されていったのである。

このような数多くの改善がおこなわれたにもかかわらず、70年代のアパラチアにはなおいくつかの問題があった。依然として高い幼児死亡率に象徴されるように、地域住民の保健衛生にかんする顕著な問題がそれである。

死亡率は多くのカウンティで全国平均を上まわり、全カウンティの4分の1では全国平均の1.5倍の死亡率を記録していた。医師の絶対数は全国平均の3分の1以下にすぎなかった。

教育分野でも、いくつかの問題を指摘することができる。すなわち、

(1) 成人にしめる高等学校（9—12学年）未修了者は、1970年に全国平均は48パーセントであったが、アパラチアのそれは56パーセントであった。76年には改善はみられはし

14) [1] pp. 393-397.

たものの、全国平均の37パーセントに比べてアパラチア地域は48パーセントで、全国平均との格差は大きくなった。アパラチア中央部におけるこの値は62パーセントで、北部の42パーセントおよび南部の50パーセントと比較しても、事態は深刻であった。

(2) 1979年の18—24才人口にしめる退学者の比率は、全国平均の27.4パーセントにたいてアパラチア地域では31.5パーセント、中央部では46.1パーセントであった。

以上の他にもいくつかの問題があった。たとえば、石炭産業の復興にともなう住宅の不足である。ケンタッキー州のパイクカウンティでは、70年から77年の間に人口は25パーセント増加したが、住宅供給戸数は11パーセントの増加にすぎなかった。これに加えて、同期間に住宅価格は500パーセント以上も高騰したのである。

また77年には再度の洪水がアパラチアを襲ったが、洪水防御の不徹底が露呈した。このときアパラチア中央部のケンタッキー、テネシー、バージニア、ウエストバージニアの4つの州の45のカウンティとノースカロライナ州の23のカウンティが大きな被害をうけたのである。さらにアメリカ全土の問題となっている土壌浸食や表土流出、人口の分散にともなう下水やゴミ処理も顕在化してきた。

さきにふれたように、ARCによる道路以外の開発は地域密着型で、人的資源の開発は地域住民の生活水準と質の向上がその目標であった。ところが、この種の投資では地域経済にたいする波及効果の定量的な把握は困難である。経済の好転についても、その効果はどちらかといえば低く評価されがちである。しかし、石炭の増産に道路が寄与しているのと同じように、学校、病院、保養施設などの建設は第三次産業の雇用増に寄与したのであり、こうした諸施設での就業にはARCの教育投資が十分に機能していたといえるであろう。ARCの投資はそれなりに高く評価してしかるべきである。

IV アパラチア開発の意義

アメリカは地域開発において長い歴史を有しているわけではない。しかし、開発の目標もその手法も多様であった。交通インフラストラクチャ確立の時代から西部の土地開発の時代、さらにTVAに代表される河域開発の時代をへて、ARAとEDAによる連邦と州のジョイントプログラムにいたるまで、ひとつの目標の達成と外的諸要因の変化とともに開発の目標も手法も変わったのである¹⁵⁾。

15) [3] pp. 3-4.

「ゴーストタウンは効率的な開発には当然支払われるべき代価である」とは、上院議員であったゴールドウォーターの言葉だが、これはソーシャル・ダーウィニズムにもとづくこの国の価値観を端的にあらわしている¹⁶⁾。しかし同時にこの国では、公正と所得再分配という視点にたつて、連邦政府の責任で経済活動の空間的分布の再編をすすめようという、プラグマティックな考え方も根強く浸透している。公正か効率か (equity vs. efficiency) の選択は、地域開発の古くて新しい問題であるといえよう¹⁷⁾。

TVAは大規模な地域開発としてよく知られているが、テネシー河域はより大きな全体の部分であり、この特定の地域社会を国民経済の一部として再編成する必要からリージョンが認識されることになった。リージョンは単にサブナショナルな単位ではなく、全国的な開発がいかに地理的におこなわれるべきかという目的に応じ、全国の一部（州ないし複数の州）として、河域として、あるいは大小の都市圏として定義されている。リージョンという言葉には、プロスペクティブな、計画的な意味もふくまれていたのであり、リージョナリズムとプランニングの発生の時期的な一致は決して偶然ではなかった。こうして、ニューディールを契機とする30年代のリージョナリズムは、アメリカの地域的発展の不均衡を克服する手段として生まれたのである¹⁸⁾。

テネシー河域とアパラチアのふたつの大規模な地域開発が、民主党政府によっておこなわれたことは故なしとしない。しかしふたつの地域開発には、目的も手法もまったく異なるものがあつた。TVAとの対比においてアパラチア開発の特徴にふれるならば、つぎのように要約することができるであろう。

TVAの開発主体は公社であつたが、それにもかかわらず実質的にはワシントンが大きな権限を有し、いわゆるトップダウン方式で開発計画を策定し、実行に移していった。これとは対照的に、アパラチア開発はARCが開発主体であり、中央と地方の権限の平等と公正を期して連邦と州からそれぞれ同格の議長がARCにおかれることになった。また複数のカウンティからなる地方開発地区 (LDDs) が設定され、これによって LDDs から州へ、州からARCへという3段階のボトムアップ型の意思決定メカニズムが機能することになったのである¹⁹⁾。

16) [3] p. 6.

17) [3] p. 14.

18) [13] 291-292ページ.

19) [2] pp. 149-152.

TV Aが廉価な電力の供給、洪水の防止、水運の改善等に大きな役割を果たした点は評価に値するが²⁰⁾、TV Aはあくまでダム建設を目的とする資源開発であった。ARCは開発道路の建設に重点をおいた時期もあったが、アパラチア開発は人的資源への投資計画にもとづく貧困戦争として遂行された。人間の能力の開発をとおして貧困を軽減しようという試みは、60年代にはいつてからの新しいリージョナリズムに立脚するものであった。

こうしてTV A創設以来30年を経過して、アメリカの地域開発は再び新しい局面をむかえることになった。TV Aによって、ひとつの問題の処理が終わったということもできよう。新たな局面というのは、前稿と本稿でとりあげたアパラチアという「近くて遠い」フロンティアの開発である。TV Aタイプの「レンガとモルタル」のハード指向から転じて、ARCという開発機関によってソフトな開発の模索がはじめられたのである²¹⁾。

いわゆる貧困地域 (poor regions) は、一人あたりの所得、経済成長率、労働生産性、失業率、出生率、一次産業の雇用比率、都市化の成熟度、教育達成度などの多くの経済指標について、貧困国家 (poor nations) と類似した特徴を有している。しかし、1960年のアパラチア地域の一人あたり所得の1,495ドルは当時の開発途上国のそれを上まわっており、アパラチア住民と等しい所得を有する国は貧困とはよばれなかった。にもかかわらずアパラチアが貧困地域であるゆえんは、一人あたりの所得がアメリカの他の地域の3分の1以下であったからである。

貧困を問題にするとき、国と地域とのいくつかの構造上の差異にも注目しなければならない。国のばあい、貧困は人びとをどこかに移動させることによってその状態を脱しうるものではない。ところが、地域のばあいには貧困はそれを引き起こす地域そのものには関係がなく²²⁾、地域開発では場所への援助か人への援助か (aid to places vs. aid to persons) ということが問題になりえたのである²³⁾。

ゆたかな国の貧困地域はその環境に適応できずにとり残された地域であり、ゆたかな

20) [8] pp. 33-34.

21) [1] p. 392.

22) [5] p. 469.

23) [3] p. 10.

国の成長地域は所得移転がなくても成長を持続しうる地域である。アパラチアのようなゆたかな国における地域問題は、こうして貧困を根絶するための人的資源への投資、すなわち既存のシステムに自動的に適応しうるための住民の能力の開発に重点がおかれることになったのである²⁴⁾。

お わ り に

(1) 創造的かつ柔軟な対応ができるような社会機構をここにつくりあげる必要、(2) 地域内で相互依存性が必ずしも強くない同質的な下部諸地域をそれぞれの役割に応じて特化する必要、さらに(3) 機能別に都市および都市圏の特化と開発戦略上の配置を考える必要を認識するうえで、アパラチア開発は貴重な教訓を提供するものであった。

同時に、アパラチア開発は向上心をかなえるための手段を住民に与え、これを開発の推進力たらしめようとした。この点も銘記しなければならない。「貧困のための戦いは希望のための戦い (struggle for hope) である」というジョン・R. フリードマンの言葉に、アパラチア開発のすべてが凝集されている。

アパラチア開発は70年代末には一応の成果をおさめはしたが、80年代に残された問題も多い。開発プログラムは長期にわたって持続するものでなければ、「近くて遠い」フロンティアでの貧困戦争もおぼつかないものになるであろう。

【参考文献】

- [1] Bradshaw, M. J., "Public Policy in Appalachia: The Application of A Neglected Geographical Factor?", *Transactions, Institute of British Geographers*, Vol. 10, No. 4, 1985, pp. 385-400.
- [2] _____, *Regions and Regionalism in the United States*, Macmillan Education, Ltd., 1988.
- [3] Cumberland, J. H., *Regional Development: Experiences and Prospects in the United States of America*, Mouton & Co., The Hague, 1971.
- [4] Estall, R., "Planning in Appalachia: An Examination of the Appalachian Regional Development Programme and Its Implications for the American Regional Planning Commissions", *Transactions, Institute of British Geographers*, Vol. 7, No. 1, 1982, pp. 35-58.

24) [5] p. 470.

- [5] Friedmann, J. R., "Poor Regions and Poor Nations: Perspectives on the Problem of Appalachia", *The Southern Economic Journal*, Vol. 32, No. 4, April 1966, pp. 465-473.
- [6] Munro, J. M., "Planning the Appalachian Development Highway System: some critical questions", *Land Economics*, Vol. 45, May 1969, pp. 149-161.
- [7] Rothblatt, D. N., "An Approach to Public Policy Evaluation: The Appalachian Experience" in *National Policy for Urban and Regional Development*, ed. Rothblatt, D. N., Heath & Co., Lexington, Mass., 1974.
- [8] _____, *Regional Planning: The Appalachian Experience*, Heath & Co., Lexington, Mass., 1971.
- [9] Straszheim, M. R., "Researching the Role of Transportation in Regional Development", *Land Economics*, Vol. 48, Aug. 1972, pp. 212-219.
- [10] *The Appalachian Regional Commission Annual Report, 1965, 1966, 1978~1987*.
- [11] U. S. Congress, 99: 2, Committee on Appropriations, Report 95-379, *Public Works for Water and Power Development and Energy Research Appropriation Bill, 1978, 1977* (マイクロフィッシュ).
- [12] 加藤一誠「アパラチア計画——計画手法と80年代の成果を中心に——」『同志社アメリカ研究』第25号, 1989年3月刊行予定.
- [13] 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, 264-310ページ.
- [14] _____「1965年のアパラチア地域開発法」『経済学論叢』(同志社大学)第40巻第1号, 1988年9月, 125-149ページ.