

## ■特集：研究プロジェクト：研究グループ紹介

## 島嶼圏政治行政システムと環境ガバナンス

研究グループ代表

山田 誠（鹿児島大学法文学部）

## ○行政革新はどこまで可能か

本プロジェクトの目的達成にとって、県および市町村の行政スタイルの大変革はキーファクターの一つとなっている。そして、これは結果的に、国が進める構造改革や自治体の三位一体改革の目標とも合致するが、現実の市町村には、容易な課題ではない。そうではあっても、すべての市町村が変革の具体的な進め方を理解しないかぎり、「島民の知恵の結晶と未来を見据えた投資」（『南日本新聞』平成15年11月18日号社説）を、実際には実行し得ない。発展の可能性と同時にリスクも伴う投資を自治体が奨励したり、推進したりするとはどういうことか。具体的な取り組み事例を積み上げるなかで、この点を実践的に考えるのがこのパートの中心的な課題である。

地域の経済的な発展とは、地域の民間企業が市場での競争を通じて全体として経済的な能力を高める過程のことである。地域開発は、一般に、さまざまな悪条件が累積しているために構造的に脆弱な地域に対して、悪条件を除去する施策を講じて競争条件を向上させる政策といえる。奄美や沖縄など離島の経済活動は、本土の過疎地と比べても基本的に不利である。日本の地域開発は政府や自治体をこの不利さをカバーする仕事の主役と位置づけ

てきた。しかしながら、政府や自治体は、民間経済にあっては最優先される失敗や倒産のリスク回避を基準にすえて事業展開するには不向きである。このため、従来の地域政策はリスクをあまり伴わない社会資本の整備が中心であった。

これに対して、本プロジェクトがめざす環境ガバナンス型開発は、島嶼の特性を的確につかみ、最新の学問的な成果を取り込んで民間の事業を促進する開発政策を実際に作ってみようとしている。それにより、失敗や倒産の恐れがある経済活動の特定の事業を成功させようとするプロセスにおいて発生するリスクの管理を扱う。離島で政策的に産業発展を促進しようとするれば、大別して、島外の情報をめぐるリスクと島内における直接の生産活動で発生するリスクが問題になる。自治体はそのどちらの局面にも深くかかわることができる。

島外のマクロ世界における経済展開や市場の選好などの収集とその分析は、高い専門性と同時に判断リスクを伴う。そのリスクを下げるには、専門職の担当者、それも複数の人間が携わるのが望ましい。これは、通常、かなり大きな自治体の存在が前提となる。現実には、沖縄はともかく、奄美にはこれを可能にするほどの市町村はない。とすれば、この弱

点をどうやって補うかがリスク管理の一つの課題となる。政府は市町村合併でもって、大型の市町村を構築すれば、その専門職も配置できると主張するであろう。それぞれの市町村の事情で合併を選択しないとすれば、それに代わる対応策の投入が避けられないのではなかろうか。

島内における生産活動や経済活動においては、企業や事業所、数多くの局面にリスクが伴う。本プロジェクトの場合は、採用された開発政策そのものを試す過程で自治体・当事者・地元住民が効果を確認しながら、政策のすすめ方は柔軟に作り直される。このフィードバックにより、未来指向の開発政策に伴うリスクをできる限り小さくしていくことができる。実はこの自治体活動のあり方は、政府が公共部門の構造改革で達成しようとしている自治体の活動スタイルに他ならない（公共部門の縮小、分権化の推進、市町村の行政能力の飛躍的なアップ）。しかるに、現実の市町村は市町村合併の問題に追われて、このスタイルへの挑戦に関してはほとんど手がついていないように思われる。

本プロジェクトが期待する市町村の活動スタイルは、これまでの一般的な振興政策のケースと対比して、ドラスチックな行政革新を意味する。というのは、これまでの奄美振興措置法に依拠した規模の大きい公共事業では、市町村は地元要望の取りまとめや事業実施の条件整備など、脇役的な役割を引き受けていればよ

かった。また、大部分の事業は社会資本であるため、利用度が低いという指摘や非難はあっても、特定の民間経済に直接的なダメージを与えることは少なかった。しかしながら、特定の産業を振興する開発政策は、その失敗が個別の事業所を倒産にまで追い込む危険をはらんでいるし、それにとどまらず、特定の産業の将来を大きく左右する。さらに、地域の振興策として推進する資金を外部から獲得しようとするれば、自己の作成した構想で他者を説得しなければならない。これらの責任と活動をみずから引き受ける自治体になる必要がある。分権化された地方自治体はその任務を果たすうえで高い専門性を求められることが分かるであろう。

ここに記された行政革新が一挙に果たされるとは思えない。実際には、個別の開発事業を手がけるなかで、少しずつ課題のなかみが見えてくるのであろう。そのためには、地元自治体のなかから本プロジェクトの試行錯誤につきあってくれる市町村の登場が待たれる。一つの良い先例は、鹿児島大学の多島圏研究センターが与論町と築きつつある協力関係であろう。両者の間では、海浜の条件を生かしたタラソセラピーを地域振興策に育てる条件が総合的に検討されている。本プロジェクトは、これとは別の振興策を検討する予定である。その際には、経済的な側面に重点をおいて実現の可能性とリスクの管理を吟味する。