

地域政策学の構築をめざして

—— 地理学的視点からの考察 ——

戸 所 隆

中央集権システムによって社会資本装備が一定の水準に達した日本では、地方分権による開放的な水平ネットワーク・システムに変える必要がある。それはボーダレスな情報化・国際化時代へ対応するためにも重要となる。こうした変化を実現するには、地域の政治・経済・文化を育成し、魅力ある地域を創造し、情報発信していく人材が欠かせない。

地理学は総合地域科学として、応用研究分野でこれまでかかる人材を輩出する一端を担ってきた。しかし、時代の変化を考えると既存科学の経験を生かし、より実践的で学際的な地域政策学の構築が要請されている。地域政策学は、問題発見・政策立案能力を持つ人材の養成が目的である。同時に、従来の地域研究では対立関係になりやすかった学問的立場と行政など実社会の立場を連携する研究が求められよう。また、地域政策に関わる評価システムの構築が課題である。

Building Up Regional Policy Science In Geographic Perspective

Takashi TODOKORO

Centralization of administrative power in Japan has attained a higher level of infrastructural investment. It is time for Japan to change her centralized systems into open, horizontal network systems based on decentralization of power. The change is inevitable for Japan to cope with the age of borderless information and internationalization.

The change cannot be carried out without the effort of regional politicians and administrative officers to raise the importance of regional politics, regional economies and regional cultures to create regions that will attract people to them. Such manpower is also expected to furnish active information toward the international society.

Geography, as a general science of people regions, has played an important part in cultivating such talents in the field of applied studies. The coming age of decentralized open network society is demanding regional policy science which is more practical and interdisciplinary than geography.

Regional policy science aims to bring up talents who can identify and solve problems in local and regional administrations and create appropriate policies for the regions. It includes studies in building cooperative relationships between academic theories and administrative operations in the real world, which have been apt to oppose each other in former models and methods of regional studies. It also keeps in perspective the importance of developing assessment systems, especially of the appropriateness of local and regional policies.

. はじめに

. 時代の変化と地域問題の新たな展開

- (1) 『新・全国総合開発計画』に見る新たな展開
- (2) 閉鎖的階層ネットワークの時代から開放的水平ネットワークの時代へ

. 地理学における地域政策研究

- (1) 基礎研究としての地理学
- (2) 地理学の応用としての地域政策研究

. 科学としての地域政策学の必要

- (1) 問題解決能力と政策立案能力の必要
- (2) 地域政策学へのアプローチ
- (3) 地域政策学の体系と方法

. 評価システム構築の必要

- (1) 規制緩和・地方分権と自己点検・自己評価
- (2) 情報公開と評価システム

. おわりに

. は じ め に

第二次世界大戦後、経済成長による産業社会の構築と東西二大勢力の均衡によって比較的安定していた世界情勢は、1980年代に入ると情報革命の波を受けるようになり、変化し始めた。それは80年代末期のソ連・東欧の崩壊で一気に動き出し、情報革命時代にふさわしい新しい地域発展パラダイムの構築を求め、今日まで模索が続いている。

かかる状況の中で、大学をとりまく環境も大きく変化してきた。情報化時代には産業社会の産物であるコンピュータなどのハードも大切であるが、それらを創り出す知恵や知識、コンピュータを動かすソフトや情報の中身が重要になる。それらに果たす大学の役割は大きく、社会と隔絶した大学や研究成果ではなく、地域社会に開放された知的なインフラストラクチャーとして大学が重要な社会資本・都市基盤になってきた。そのため、1987年に文部大臣は大学審議会に対し、

『大学等における教育研究の高度化、個性化及び活性化等のための具体的方策について』諮問をした。

大学審議会は1991年2月、文部大臣に対し『大学教育の改善について』を答申した。答申では、大学に「学術や文化の継承に努めるとともに、学術の進展、技術革新、国際化・情報化の進展、産業構造の変化等に適切に対処し得るよう、カリキュラムの編成、教授内容・方法、教育組織等の不断の点検・改善を図り、社会の各方面で活躍し得る人材の養成、時代の変化や学術の新たな展開に対応し得る能力の育成に努めること」を期待している。その実現には、大学が自律的に自己のエネルギーを発揮して、「個々の大学がそれぞれの理念・目的に基づき、自由かつ多彩な形態で教育」ができるように、これまで大学の自己実現を規制してきた大学設置基準を大幅に自由化する必要が出てきた。そのため、自己点検・自己評価システムの導入を条件に、大学設置基準が大綱化され、一般教育科目、専門科目等の大学設置基準上の科目区分もなくなり、大学の創意工夫で様々な教育プログラムを設置できる道が開けた。

以上の高等教育での規制緩和と大学分権化によって、日本の大学では1990年代に入り、急速に改革が進み、大学が時代の変化に対応して大衆化・多様化してきた。そうした変化の一つに、政策志向の学部・研究科（大学院）の新設がある。たとえば、学部では慶應義塾大学・中央大学・関西学院大学に総合政策学部、立命館大学に政策科学部、そして高崎経済大学には地域政策学部が設置された。また大学院では、大阪商業大学と福島大学の地域政策研究科、同志社大学の総合政策科学研究科、筑波大学の経営政策科学研究科、埼玉大学・立命館大学の政策科学研究科などがある。こうした新設学部・研究科は、18歳人口の減少に伴う大学生残り策や教養課程改組転換に全く関係ないと言い切れない面もある。しかしそれ以上に、国際化・情報化、規制緩和や地方分権化に伴い、従来の学問的枠組みでは対応しきれない様々な政策課題が山積し、それらを解決する新しい理論的枠組みや、かかる課題に対する問題解決能力を持つ人材を社会が必要としてきており、それへの対応に他ならない。

新たに設置された学部・研究科の名称や設置の主旨・目的は微妙に異なるが、上記の理由から、どこも学際的な教育・研究体制を採っている。学際的といっても、それには大きく二つのタイプがある。第一のタイプは必要に応じて主として隣接科学が特定の境界領域の問題に対して共同して問題解決にあたるものである。換言すれば、関連分野の研究者を寄せ集めた共同研究体制といえる。他の一つは、他分野から教育・研究者を集めるものの、独自の学際的学問として、自立した研究・教育組織を恒常的に持つものである。初期の段階では、異分野の研究者の集団であるが、その構成員が学際的学問体系の構築を不断の努力で行うことにより、次世代において当該学問を専攻する人材育成を達成している。たとえば、文化人類学の第一世代は、地理学、農学、動植物学、歴史学など多彩であったが、今日では文化人類学を冠する研究者が輩出されてきた。政策志向の学部・研究科にあっても、その設置の主旨からして、時代の変化に対応した新しい学問体系の構築を目指していると考えられる。現実社会にあって、地域政策は日常的に行われているが、地域

政策学は的確な地域政策を行うための理論的根拠を与える学際的な、これから創っていく新しい応用的総合科学である。

しかし、学際的な新しい学問体系の構築は、言うは易く行うは難しである。筆者はかつて立命館大学在職時代、政策科学部のコンセプトづくりの委員や、役職者として政策科学部の設置にあたった。また現在、高崎経済大学地域政策学部に在職し、開設時より地域政策学の構築を目指して、教育研究に携わってきた。この間に、高崎経済大学地域政策学部教員有志と共に、「地域科学・政策研究会」を組織し、毎月一回の割合で研究会を開催し、情報交換をしつつ地域政策学について考えてきている。

学際的な新しい学問体系の構築は難しいものの、社会が必要とするものを構築することは研究者の義務でもある。それには教員・職員・学生の一步一步の、不断の努力が必要であり、それ無しには将来、地域政策学を冠した研究者が育ち、よりよい社会を創造するために活躍できる人材を輩出するという目標達成は不可能となる。そこで、本稿では、不十分であるが、筆者のこれまでの経験を踏まえ、筆者が専攻してきた地理学の視点から地域政策学のあり方について考えてみたい。本稿は筆者の個人的な地域政策学に対する考えや思いに過ぎないが、関係分野の方々との議論で地域政策学へ止揚していくための資料になればと考えている。

．時代の変化と地域問題の新たな展開

(1) 『新・全国総合開発計画』に見る新たな展開

国土庁は1998年3月に『新・全国総合開発計画 21世紀の国土のグランドデザイン』を策定し、閣議決定を見た。しかし、第五次にあたる今回の全国総合開発計画には、これまでのように「第五次」の文字がない。また、策定が予定より一年以上も延びた。それは、世界の政治経済体制の変化や豊かさを実現してきた日本国内の変化によって、国土総合開発法に基づく日本の国土政策・地域開発が大きな曲がり角に来ており、その見直しと新たな地域政策が求められたためである。

たとえば、ソ連・東欧の崩壊によって、世界の対立構造はイデオロギーの対立から地域間格差に起因する対立問題へと変化した。また、地域間格差問題を是正するための国土政策も地球環境問題への対応や国際化を視野に入れた産業立地、国際交流を活性化させるための社会資本整備や国土開発など、従来型の国内の枠にはまらない、新たな空間軸に基づく政策が求められてきている。

国内的に見ても、国土政策の基本的対策とされる人と国土との関係が、構造的に変わってきている。その変化を今野（1998）は次のように整理している。 これまでは人口増加に対する国土計画であったが、人口減少時代を迎えた。 高齢化時代を迎え、活力からゆとりへ、強さから優しさへの政策転換が求められている。 経済の低成長・マイナス成長の条件下での国土づくりに

なる。貧しさからの脱却など生活の基礎条件を整備する時代から、生活の質を向上させる時代になった。活力創出の基本が、生産から交流に転換し、多彩で広域的経済圏の形成を進めてきている。

国民が食糧難に苦しんでいた時は国民の欲求は画一化し、地域を越えて国の政策への期待と支援があった。しかし、一定の物質的豊かさを実現した今日では国民の欲求も多様化してきている。そのため、地域問題も一律でなく、政策のあり方も変えざるを得なくなってきた。また、地方分権化の流れと中央政府の財政難の中で、政府の役割も変化してきている。こうした状況下において、中央と地方の関係や全国総合開発のあり方にも新たな展開が見られてきた。

(2) 閉鎖的階層ネットワークの時代から開放的水平ネットワークの時代へ

アルビン・トフラー(1980)は『第三の波』で、世界は農業革命、産業革命で時代が大きく転換したように、これからは情報革命で新しい時代を迎えるといった。現実には日本でも、高速交通体系の整備とコンピュータの普及で情報化と国際化が急速に進んだ。そして従来の価値観や手法では解決できない問題が続出してきた。

1990年代に入りいわゆるバブルが崩壊した後、今日まで深刻な経済不況が続くが、これまでの手法では解決できずにいる。正しいと信じてきたことが犯罪になり、逆効果を生み出す。時代の変化に対応して、政治や文化のあり方を含め、社会をとりまく全てのシステムの見直しが迫られている。地方分権・規制緩和・行政改革などもこの流れにある。

しかし、新しい改革が現在の国土構造や地域のあり方のままでうまくいくのであろうか。京都は農業革命時代の首都であり、今日でもその伝統を活かした文化首都となっている。東京は産業革命時代を代表する首都である。日本や世界の経済を支え、19~20世紀を代表する経済・文化首都といえる。しかし、次代を先導する政治行政首都としては大きすぎて、時代の変化に対応できずにいる。ダウンサイジングの時代に対応できないためである。

これまでの国土構造は、日本の枠組みに縛られた東京を頂点とする閉鎖的階層ネットワーク構造であり、東京一極集中が進んだ。だが、情報化時代には国内外を問わず、どこの地域からも地域間交流ができる開放的水平ネットワークの国土構造に変える必要がある。規模の大小や中心と周辺の区別はあっても、上下関係のない開放的な地域と地域・人と人の関係を造っていく必要がある。現在の様々な混乱は、階層的な国土構造の中で水平的な情報の流れや考え方が大きくなることによるギャップが一つの要因である。

こうした状況を是正する国土政策として、たとえば新しい時代感覚による首都機能都市の創造がある。この場合、情報化時代の首都機能都市は、巨大都市である必要はない。国内外を問わず人々が交流しやすい軽やかな都市がよいと思われる。また、小さくても21世紀の日本文化を創世しうるリーディングシティでなければならない。同時に、既存都市では、小都市であっても大都市と同格で地域運営をしようとする体制を整える必要がある。

以上の構造改革の芽は、すでに見られる。大都市や大都市圏内部では、自立性の高い日常生活圏が複数形成され、それらが分都市化して、開放的水平ネットワーク型の新しい都市構造・大都市圏構造を構築する方向性がある。また、買い物行動などでは大都市と小都市間においても、かつての小から大への一方通行から相互に交流する行動パターンが見られるようになってきた。しかし、こうした変化過程の中で、新しい様々な地域問題が発生している。

これらの問題を解決するには、首都機能移転と共に、地方分権化と規制緩和を進める必要があると考えるが、同時に、個々の地域が自律発展機能を持ち、自立化する必要がある。また、自律発展型自立地域を支えるため、地域の実情に応じて問題を発見し、問題を分析し、その解決のための政策立案ができ、政策執行ができる人材の養成が必要となる。そのためには、こうした地域政策を支援する地域政策学の構築が求められるのである。

．地理学における地域政策研究

地域政策学の構築を模索する上で、基本となるいくつかの既存科学があるが、地理学もその一つといえよう。なぜならば、地理学はプラトン、アリストテレスの時代から総合的な地域科学として、地域政策の基礎ともなる地域研究の中核を担ってきた。また、地理学を学んだ人々の中には、官庁や企業の企画・政策部門やシンクタンク、コンサルタント会社などで現実に地域政策に携わる人が多くいる。そのため、地域政策学を考察する前に、地理学の性格と地域政策研究について簡単に見てみよう。

(1) 基礎研究としての地理学

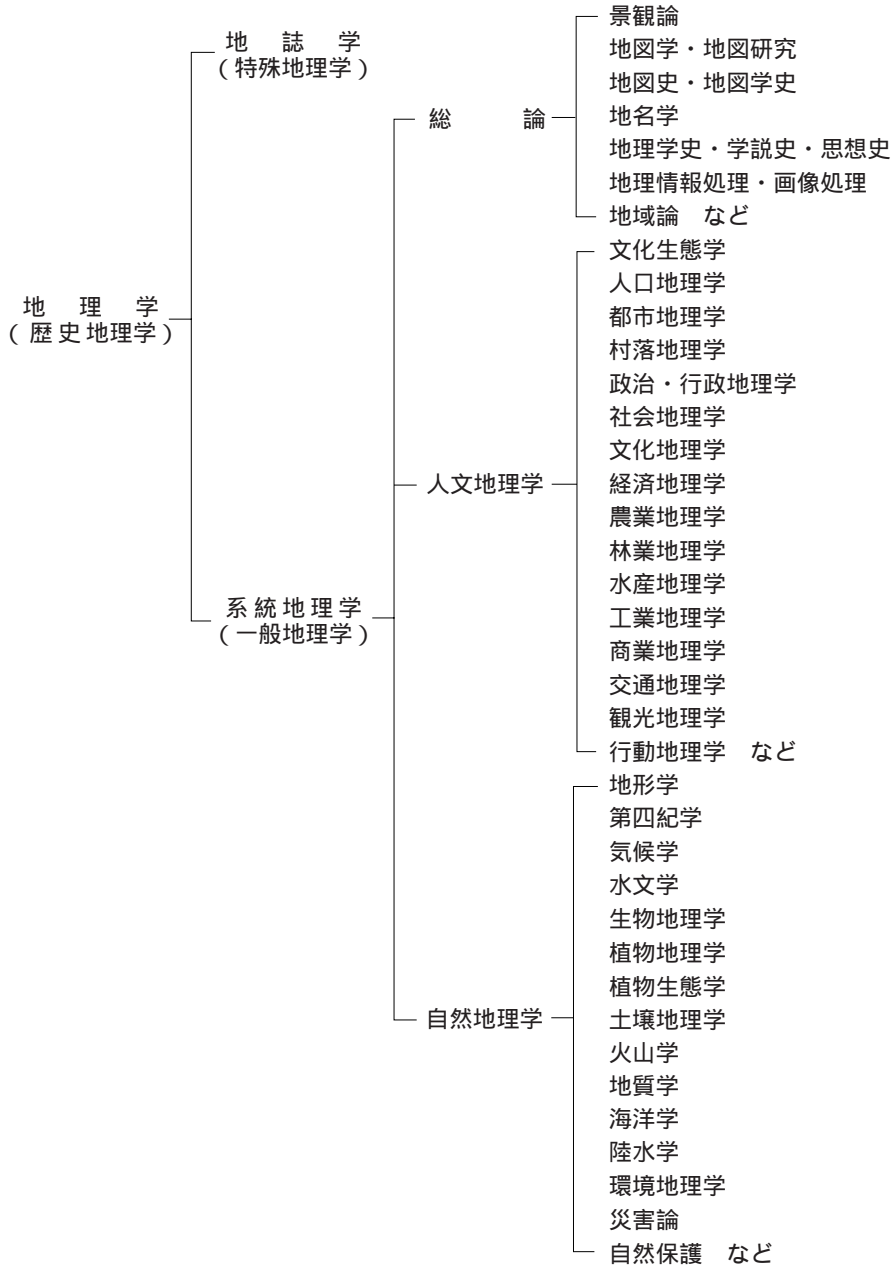
地域は人間・空間・組織が三位一体となって構成されており、地域では様々な現象が生じている。地理学の研究対象はそうした地域である。そのため、地理学の研究領域は非常に幅広い。それを体系的に示したものが第1図である。

地理学はまず大きく、地誌学と系統地理学に分けられる。地誌学は、たとえば高崎市や京都市など特定地域の歴史や自然・人文条件を明らかにし、その地域構造や地域性、その地域が持つ地域哲学を明らかにするものである。国際化時代・交流時代においては、個々の地域が相互に認知しあうことが重要になっている。そのため、未知の世界や地域の実態を正確に把握し、その地域の動向を明らかにするなど、その基礎知識の形成に地誌学の役割は大きくなってきた。なお、全く同一の地域性を持つ地域はないため、特定の地域を総合的に研究する地誌学は特殊地理学ともいわれる。

他方で、系統地理学は、一般地理学ともいわれ、地域が共通して持つ一般的な構成要素や法則、原理などを系統的に研究している。たとえば高崎と京都の両市は都市規模もその地域的性格も異なるが、両都市とも都心・都心周辺部・周辺市街地・郊外からなる都市構造を持ち、その都市形

成過程にも一定の共通する法則・論理が見られる。都市地理学はこうした都市を構成する地理学的要素の分析や、都市的諸現象を解明するための原理や法則の発見を系統的に研究している。

系統地理学は大きく、総論、人文地理学、自然地理学からなる。人文地理学には前述の都市地理学をはじめ村落、商業・工業・農林漁業、文化・人口など人間活動そのものを地理学的に系統化した研究分野がある。また、自然地理学では地形学・水文学・地質学・火山学・気候学など人



第1図 地理学の体系(戸所 隆)

間活動をとりまく自然環境全般の系統的研究が行われている。さらに総論においては地域現象を空間的に把握するための有力なツールである地図の研究や人文・自然に分類できない人間活動分野の研究、地理学史・地域論、地理情報システムGIS研究などがある。

ところで、地域研究を行う際には、何らかの形で地域の発展過程や過去の状況を知る必要が生じる。この場合、現状の理解を深めるため、特定の事項に関して歴史的経過を知ろうとする歴史的研究手法が一般に用いられる。しかし他方で、平安京及びその周辺地域の復原や江戸初期における高崎城下町の復原など、いわば時の断面（過去の空間現象）における地理学としての歴史地理学的研究手法がある。そのため、前述の地理学の体系の中で、歴史地理学を人文地理学の一分野とする考え方もあるが、筆者は過去の空間における地理学そのものとして、歴史地理学にも過去の地誌学・系統地理学があると考える考え方に立っている。それによって、地域研究を単に空間軸だけでなく時間軸でも捉えられ、立体的に広がりのある研究ができるようになるからである。

地理学は、このように人間活動により形成される人文環境と自然環境からなる地域全般を広く研究対象としている。また、その方法論的特色として、特定の地域を総合的に研究分析する地誌学的手法と地域の主要構成要素を系統的に研究する手法を持つ。複雑な地域現象を理解する上で、地誌学的研究手法は地域の理解を横方向に広げる役割を持ち、系統的研究手法は縦方向に理解を深める役割を持っている。いわば横系と縦系の関係にあたり、この両研究手法を組み合わせることにより、地域を総合的・立体的に研究できるのである。そして、このような研究手法によって、地理学が地域の総合科学としての地位を確立し、主導的に地域に関する基礎研究をしてきたといえよう。

ところで、かつて高度経済成長期までは、地誌学のような研究分野は科学・学問でなく、法則探究型の系統地理学こそ科学・学問であると考えた人たちが多かった。それは世の中の基本的考え方が、普遍的・論理的・客観的なものに価値を見出す傾向にあったためである。それは効率を求める「経済の論理」が優先された時代の産物といえる。かかる時代においては、多義性・曖昧性・不確実性は排除され、一般的なものや分析的な知の世界を重視した。

しかし、高度経済成長が終わり、人々が豊かさを求める中で、画一性から多様性、個々の人々や個々の地球の自己実現に価値を見出す時代へと変化してきた。そこでは普遍的・論理的・客観的なものへの価値と共に、ローカルな地域にもその存在意義を見出そうとする価値観の転換があった。すなわち、コスモロジーやシンボリズム、パフォーマンスにも価値を認めようとする人々が増加してきている。この結果、地誌学の評価が高まった。換言すれば、「経済の論理」優先の時代から、「地域の論理」も重視される時代の到来である。また、それは地理学の隣接科学である文化人類学・民俗学・考古学などへの、人々の関心の高まりとも期を一にする。

(2) 地理学の応用としての地域政策研究

学問や科学が人間社会で生きるには、社会と没交渉ではいけない。医学に基礎医学と臨床と

いう応用医学があるように、地理学にも基礎研究と地域診断や地域政策、地域開発などを行う応用地理学がある。しかし、基礎研究としての地理学は発展しても、応用地理学の発展や社会と地理学との関係は、必ずしも円滑であったとはいえない。それは、学問や科学の発展は、基本的に自由な発想の中から創造されるが、社会との関係の中で、自由な発想を妨げられたり、学問的・科学的成果が歪められることがあるためである。

社会と地理学との関係において、日本の近代国家建設のために地理教育が果たした役割には大きなものがあった。国際化時代を迎え歴史認識と共に空間（地理）認識の重要性が増しており、地理教育の必要性は、益々高まってきている。

しかし、第二次世界大戦後における政策研究面での社会への応用は、必ずしも順調に伸展したわけでない。なぜならば、一部の地理学者が戦前戦中において、地理的知識を地政学と称して戦争遂行に活用した苦い経験があるため、慎重にならざるを得なかったためである。そのため、1960年代になると地理学を平和国家建設のために前向きに活用すべく、応用地理学の発展を促す書物（清水ほか1966、朝倉地理学講座編集委員会1969）が出版されるようになった。日本全体で都市化の展開がみられるようになった時期であり、地理学的空間認識を社会が必要としていただけに、その後は政策研究に携わる地理学者も徐々に増加してきている。

筆者はその当時（1970年前後）、京都市営地下鉄建設のための基礎調査や都心の幹線道路から自動車を締め出して「歩行者天国（買い物公園）」にする政策研究や交通計画の策定などに関わっていた⁽¹⁾。そうした経験から他の学問分野に比べ、地理学の有効性をいくつかの点で確認した。

その第一は、地域計画を策定する際、単に地下鉄や買い物公園だけを対象とするのではなく、他の諸機能との関連や広域的視点から効果を考察し、その政策の是非を判断する点である。これは今日では一般的になっているが、当時としては特異な視点であった。

第二は、地域の基本的構成要素である人間・空間・支援システムについて机上の学問でなく、徹底したフィールドにおける基礎調査を実施し、その上で地域の主体である人間を中心に政策立案につなげようとした。こうした視点は開発独裁的な思考が強かった計画行政の中では異質であったといえよう。

第三は、今日では「環境」への配慮は常識となってきたが、当時としては地理学以外で環境への配慮を正面から論じる学問分野は少なかった。地理学は前述のように、その地誌的研究と系統的研究の止揚を目指す総合地域科学としての学問的性格を基本に持っている。そのため、近代地理学として再出発した過去百数十年の間だけでも、常に環境論や人間生態学が論じられ、そうした視点からの社会への提言も行われてきた。しかし、それらは必ずしも社会に理解されず、その結果として地球環境は悪化し、1970年代には多くの公害問題が顕在化した。

明治以降1970年代までは、近代日本の建設や敗戦からの再生を図るため、絶対量が不足していた社会資本整備を中心とする国家目標が優先された時代であった。その結果、環境や生態系への配慮や個人や小地域の幸福は無視されやすかったといえよう。しかし、社会資本整備の充実と公

害問題の激化、個人や地域の権利意識の向上等が相まって、特に1980年代以降は従来型の開発行政では立ち行かなくなってきた。こうした状況変化の中で、地理学的視点の重要性が徐々に再認識され、地理学の応用としての地域政策研究も進んできたといえる。しかし、今日、地理学が地域政策研究を推進しようとする際、大きな問題を抱えている。それは大学における研究組織上の問題である。

地理学は総合地域科学として、独立した「地理学部」としての研究組織を持つことが望ましい。多くの地理学研究者が主導的立場で政策立案や計画行政にあたるドイツ、フランス、イギリス、アメリカ合衆国などの先進諸国を見ても、強力な地理学研究組織を持っている。しかし日本における大学の地理学教室は主として理学部と文学部に配置され、理学部地理学教室では主として自然地理学系を、文学部地理学教室では人分地理学系を扱うようになっている。文・理では予算配分基準も異なり、受験科目で代表されるように教育研究システムも異なってしまう。そのため、地理学内部での総合的研究もしにくい環境にある。基礎研究はこのような教育研究システムでも可能であるが、応用研究は文・理共同研究体制が必要といえる。

以上の点と今日の時代背景を考えたとき、旧来の組織を再編成することが必要となってくる。大学改革の波の中でそれらは粛々と実施されてきているが、伝統的な学問分野の改革には一定の枠がある。また、それが基礎研究を支える上では必要な場合もある。そのため、これまでのディスプレイにとらわれず、一つの学問体系を乗り越えて、新しい組織のもとでインターディスプレイの地域政策学や政策科学を構築することの必要性と意義は大きい。それは地理学に限ったことではないと思う。そこに、地域政策学部や政策科学部、総合政策学部といった新設の教育研究組織のもとで、新しい学問体系を構築することの意義がある。

・ 科学としての地域政策学の必要性とその構築

(1) 問題解決能力と政策立案能力の必要

社会資本整備が遅れていた時代は、可能な限り地域格差を生じさせないように中央集権的手法で画一的な政策を、主として中央政府の意向で推進してきた。それが一番効率よく全国的に社会資本整備を整える手法であった。しかし、他方で個性のない、東京一極集中に代表される階層的な国土構造を形成してきた。いわばこれまでの中央集権的地域政策は、一方で地域格差を拡大しつつ、他方でその是正に努める手法であった。しかし、全国的に社会資本整備が一定の水準にまで達すると、以上の手法は通用しなくなってくる。それが前述の全国総合開発計画の根本的な見直し論である。

物から心へ、生産重視から生活重視へと人々の価値観は変化し、多様化してきた。また、ボーダレスな交流時代に豊かな地域を創造するには、他の地域とは異なる魅力的な個性を創出し、地域から情報発信して行かねばならない。中央から発せられる画一的な政策や行政指導に従って

ては、地域内外の人々の心を引きつける魅力的な地域づくりは不可能である。たとえば、政策における需要と供給のミスマッチがある。必ずしも欲しない漁港整備に多額の予算がつき、切実な高齢者介護は後回しになっている。その是正には、中央集権的な意思決定・平等主義的システムから脱却し、それぞれの地域に即し、自己責任に基づく自律的意思決定システムを構築する必要がある。その意味でも今日、国家的・国民的課題となっている規制緩和と他方分権の推進は、官（政府）・民（市民）関係のあり方を含め、中央政府と地方自治体の役割を根本的に考え直そうとする歴史的役割を担っている。

規制緩和と地方分権の流れと共に重要なことが、中央政府の財政難である。これまで中央政府は全国画一の政策を策定し、それに補助金をつけ、地方交付税制度と相まって、中央政府の意思を地方自治体に徹底させ、地方を拘束してきた。地方自治の自立を妨げてきた3割自治に代表されるように、政策と補助金をセットにしたいいわゆる補助金行政と許認可行政が中央政府の権力構造の基本である。しかし、中央政府の財政難はそうした基本構造をも根底から崩し、国家の存立基盤を維持するための権限を除き、地方分権化によって小さな中央政府へ転換する方向性にある。それらは現在粛々と進められている行財政改革や首都機能移転が実現すれば、一気に進展するであろう。

以上の動向は、他方で地方自治体における政策立案能力の向上、自主財源の新たな創出とその拡大、地域経営力の増進を地方自治体に求めることになる。また、現状の地方自治体の組織は、中央省庁からの指示命令に対応しやすい縦割り組織となっており、地方自治体内での意志疎通が行いやすいシステムになっていない。これらを新しい時代に対応した交流性のある組織に変え、地域性豊かな政治・経済・文化を生み出す必要がある。日本の従来の公的セクターは供給者の論理を優先させ、消費者の論理・利益を無視してきた傾向がある。中央と地方の関係も同様で、そうした流れを消費者（市民）からの発想・地方からの発想を重視する方向に変えて行かねばならない。

しかし、地方自治体は長い間、強大な中央政府の庇護のもとにあったため、自律的に政策立案を行い自主的に行政執行していく経験に乏しい。職員の個人的資質というより経験不足のために、当該地域における政策課題（問題）の発言やそれを解決するための政策立案が、地方分権化しても十分にできない恐れがでてきている。そのため、自律的にそれぞれの地域に対応して問題を発見し、政策を立案できる人材の養成が緊急の課題となってきた。

地方政策学の第一義的な必要性はこのような地方自治体職員の養成にある。だが、同時に、地方分権化社会にあっては、単に地方自治体のみならず、企業や学校、家庭などあらゆる組織において、自律的に問題を発見し、政策立案できる人材が求められている。それはたとえ小さくとも個性豊かな地域として水平的にネットワークされていく時代の要請である。地域政策学はこうした社会的・政治的・文化的背景のもとにその構築が求められているといえよう。

(2) 地域政策学へのアプローチ

地域研究には大きくみて三つの研究スタイルがある。第一の研究スタイルは、当該地域の状況があるがままに記述するもので、地誌学や民俗学・文化人類学などはこの範疇に入るであろう。第二の研究スタイルは、地域そのものや地域と人間の間に見られる様々な構造や原理・法則を明らかにするもので、統系地理学や基礎的諸科学における地域研究は概ねこの範疇に入る。そして第三の研究スタイルが、政策的視点からの研究である。これは地域と人間との関わりの中で、地域に生じる様々な問題を解決する方法を模索するものである。

第三の研究スタイルに関しては、学問分野では応用地理学や諸科学の政策研究などがあり、行政機関でも多種多様な政策研究がこれまでも行われてきた。しかし、地域問題の解決には、政治的に決着を図るなど、必ずしも論理で律しきれない不合理な側面を持つことが多い。そのため、この種の研究は学問に馴染まないとする考えも学界には強い。その結果、それぞれの立場からの地域政策研究 (Reagional Policy Studies) はあっても地域政策学研究 (Reaginal Policy Science) はないというのが現状であろう。

現実の地域は、常に変化しており、周囲の環境も変動が著しい。現実の地域には理想的な状態はなく、不完全であり、混乱しており、多くの問題を抱えている。しかし、強力な政治力・行政力・論理力を持ってしても、全ての問題を解決することはできない。そこで、地域の状態を改善するためには、多くの問題の中から波及効果の大きな重要問題を見出すこと (問題発見能力) がまず求められる。次いで、その問題を解決するための政策を立案 (政策立案・問題解決能力) し、予算を組み、執行しなければならない。すなわち、問題解決のための行政計画は、行政需要の把握 行政課題の設定 解決策の立案 政策決定 政策の実施 政策の評価 (1995阿部) という政策過程を踏むことになる。

以上の政策過程のうち行政需要の把握 行政課題の設定 解決策の立案のために、学問的立場であろうと行政など実社会の立場であろうと、理想的でない地域を分解し、何が問題かを分析し、あるべき姿に組み立て直す作業を行う。この作業こそ地域研究における第三の研究スタイルであるが、同じ政策的視点からの地域研究であっても学界と官界 (特に地方自治体職員) では立場の違いから微妙に異なる方向が見られる。

学問的立場 (学界) では政策的視点からの地域研究といっても、問題点の裏に潜む法則を見出し、論理的に問題解釈を進めることに重点を置く。しかし、実社会の立場 (官界、特に地方自治体) では、現実の問題を分類し、少々論理にあわなくとも目の前の問題点の解決を先行させる傾向にある。そのため、学問的立場からは地域の行政に携わる人々に対して、地域の本質を理解せず、役所の論理でしか行動しないとの批判が出る。他方で、実社会の立場からは、研究者は現場を知らず、空理空論を論じてきたとの批判が出る。

現実には地域で生じている諸問題を解決するためには、地域の感情をも含め、問題を総合的に捉え、あるべき方向へ誘導する地域政策が必要である。政策立案には論理的視点も現実的視点も必

要であり、両者の立場はそれぞれ意味があり、その両面を見なければならぬ。従って、学問的立場と実社会の立場の両者が対立しては前に進まない。両者が互に交流し、相互に理解を深め、対立から協調に向うことが大切である。それには学問的立場と実社会の立場を理解しそれをつなぐ理論的バックアップ・システムが必要となる。それが地域政策学であり、それが既存の学問とは異なるところでもあると筆者は考える。

(3) 地域政策学の体系と方法

地域政策学は地域を直接の研究対象とする。そのため、地域性を把握するアプローチと既存科学の理論をバックに系統的視点からのアプローチとが必要である。重要なことはこの二つのアプローチを地域政策学の二元論的研究手法とするのではなく、二つのアプローチを止揚して総合的な地域科学の視点をもつ学問体系にすることである。そのためにも、一つ一つの地域現象・地域問題は時間と空間の座標軸上に生じており、地域政策学研究には常に時空間的思考過程が求められる。

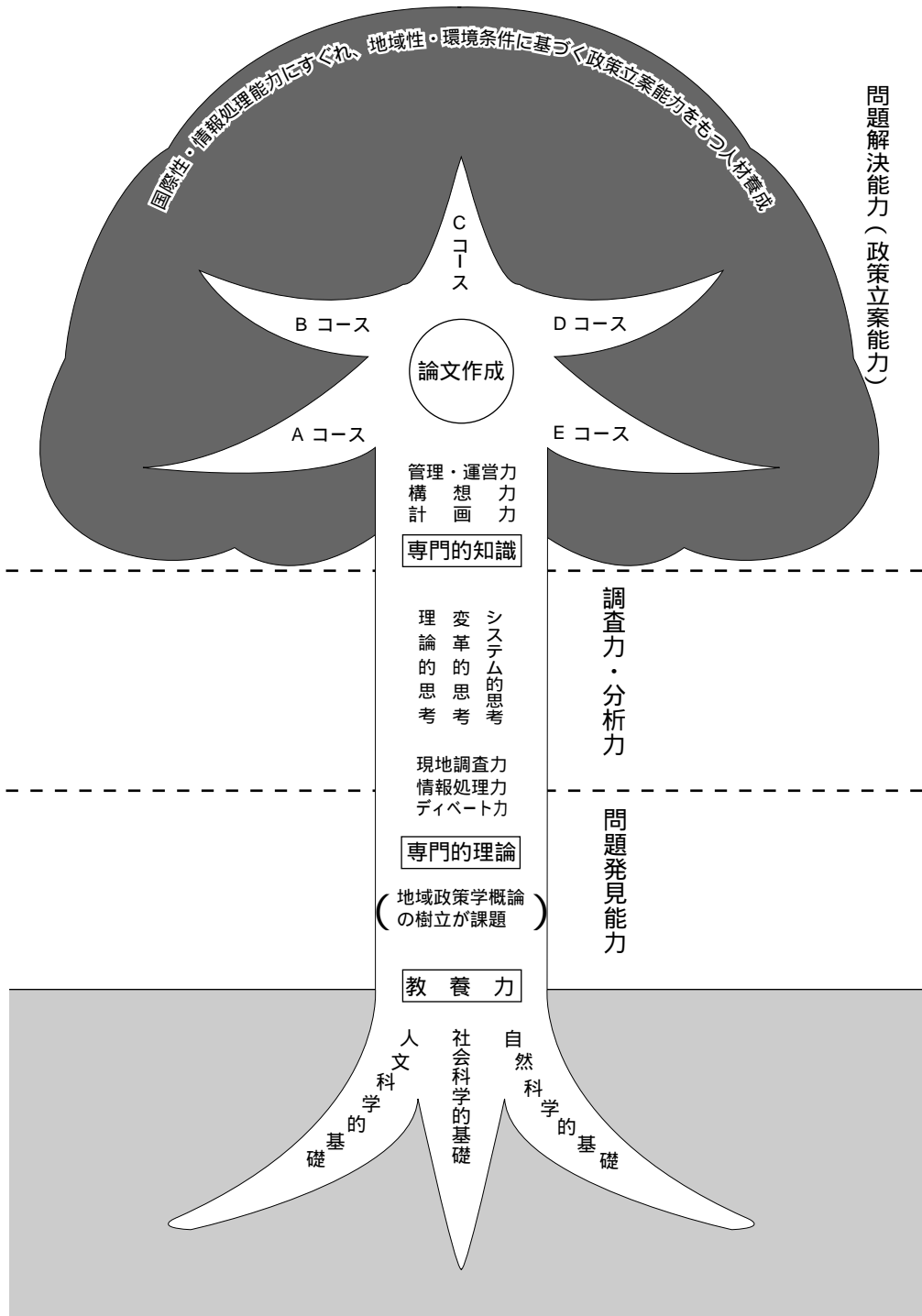
地域性を把握するアプローチは、地域を一体で扱うことも可能である。しかし、現実の政策実効性からすると、おおむね、都市地域と村落地域に分けて研究する方が研究しやすいといえよう。その上で、地域政策学の体系を一つの樹木に例えれば、第2図のようになると考える。

地域政策学の基礎をなす根のところには、広い視野と総合性を培うために、人文科学・社会科学・自然科学的基礎が据わる。たとえばまちづくりをする際には、ハードな構造物の建設とその経済性、法的適合性などと共に、個性を創出するための美的感覚や文学性も必要になる。これらを理解するための基礎は高崎経済大学地域政策学部では、教養科目と地域総合科目として提供されている。

以上の基礎と共に、地域科学や政策科学に関する専門的理論の修得が必要となる。高崎経済大学地域政策学部では専門基礎科目と専門応用科目の一部がここに位置する。この科目群と人文科学・社会科学・自然科学的基礎によって、社会的視野を広め、論理的に問題発見能力が養成される。なお、将来的にはここの中心に、地域政策学概論が座らねばなるまい。

問題発見能力の次は問題の要因調査・分析力の養成となる。そのためには規範的視野のもと、理論的思考・変革的思考・システムの思考の育成が必要である。また、現地調査・情報処理力・運用能力を持つ語学力を修得し、現状把握と問題の要因分析力を身に付けねばならない。カリキュラム的には実習科目と基礎的な演習での徹底したディベートの訓練が重要になり、それを理論的にバックアップする専門教科(高崎経済大学地域政策学部における応用専門科目)が必要となる。

問題の要因分析の次は、問題解決に向けての政策を立案しなければならない。問題解決能力(政策立案能力・実行力)の育成には構想力・計画力、そして新しい施策をマネジメントしていくための管理・運営力が求められる。これらは直接的には高学年の演習や卒業論文の作成を通して修得されるものである。しかし、それをゲーム理論に基づきシミュレーションして具体的に政策



第2図 地域政策学の体系(戸所 隆)

論議をする場の設定も必要となる。そのためには地域政策学の基本的な柱をコースとして樹立し、系統的に構想力・計画力・管理運営力を訓練することが必要であろう。ただし、この場合も常に総合的視点から当該の問題に関する解決に立ち向かうことが大切である。

地域政策学はその学際性からして、伝統的基礎科学に比べ、多くのことを学ばねばならず、学部レベルで学問体系を完結することは難しい。学部レベルでも新しい時代を地域政策の現場で支える人材養成は、これまでの学部卒業生には成し得ない形でできるはずである。しかし、独立した科学としての地域政策学を会得し、学問的創造性を持つまでには最低6年は必要であろう。それは基礎科学と応用科学からなる医学部が6年制であることとある種の共通性を持つものといえる。そうであるならば、学部で可能な限り歴史学・地理学・法学・数学・哲学など基礎的な分野を教養として学び、大学院での専門性を充実することが望ましいと考える。地域政策学にはその学問的自立性を図るために、大学院が必要となる。高度職業人を養成し、現場感覚を持つ研究者養成を図るためには、大学院修士課程が最低必要であり、地域政策学を確立するためには博士課程後期の設立によって清新な感性を持つ若い地域政策学研究者・実践指導者を育成することが必要条件となる。

．評価システム構築の必要

(1) 規制緩和・地方分権と自己点検・自己評価

大学設置基準の大綱化（規制緩和）によって、大学は以前から見ればかなり自由に教学システムを構築できるようになった。しかし、他方で、独自のシステムであればあるほどそれが大学構成員や社会に有効なものかどうかの検証が必要となる。

そうした評価をかつては文部省が規制という形で間接的に行ってきた。だが規制緩和によって大学が自由化され、自立して行くには、自ら点検・評価し、問題点は改善しなければならない。それをしなければ、組織は次第に活力を失い、社会的評価も喪失し、崩壊の危機を迎えるであろう。逆に、人事考課を含め、組織のあらゆる側面で正当な評価がなされれば、その組織はトップを中心に求心力を持ち、社会的評価も向上する。現実には形式的でなく実質的に有効な評価システムを持った大学とそうでない大学では、すでに社会的評価に違いが出てきている。

同様なことが規制緩和と地方分権の推進に伴い、地域政策分野でも生じてくる。これまでは中央政府が指示する補助金とセットになった政策を、地方自治体は淡々と執行していれば良かった。そのため、たとえその政策の効果が上がらなくとも、地方自治体は中央政府に責任転嫁できた。また、中央政府も、うまくいったところを全面に出し、失敗したところはたまたま地域的条件が合わなかったことを理由に責任を逃れるなど、責任の所在をはっきりせずに済ませられた。

日本では立法・行政・司法が独立しているようであり、厳密には独立していない。また、中央官庁の官僚に政策形成を任せ、最終的には財政を握る官庁が国や地方の方向性を決め、個人や機

関の責任を明瞭にしてこなかった。こうしたシステムも同じ方向に向かって走っていた高度経済成長期には許されたが、各地域の自立性が問われるこれからの時代には通用しなくなろう。なぜなら規制緩和と地方分権の推進で、地方自治体は自律的に政策立案を行い、自己責任で執行して行かねばなくなるからである。また、自主財源の確保もこれまで以上に必要となろう。それだけに、個々の政策に対して、費用対効果についての市民の目も厳しくなり、その視点からの自己点検・自己評価が大きな意味を持つてくる。

しかし、問題は、現実にかかる評価システムを持つ地方自治体は少なく、評価の必要性すら認識していないところが多いことである。

(2) 情報公開と評価システム

新しい政策は、直接的にせよ間接的にせよ、市民が夢と希望を持って挑戦していくものでなければならぬ。また、費用対効果を考慮しつつ、自律的に政策立案し、自己責任で執行して行くには、複数の政策の中から市民が選択し、評価しうるシステムを持つ必要がある。そうしたシステムは具体的には多様な形態になるが、どのような形態になろうとも情報公開をすることが条件となる。

大学の自己点検・自己評価についても、情報公開が基本であり、まず実施しなければならないことである。たとえば教員の自己点検・自己評価は、講義内容をシラバスなどで公開する。また、研究業績や社会的活動等も公開することにより、学生をはじめ社会一般の人々が必要に応じてそれを見聞し、評価するようになる。こうした情報公開をしない限り、個々の教員の教育・研究の実態を知るすべがない。しかし、こうした情報公開によって、学生をはじめ多くの人々の関心が大学に向けられ、何らかの反応を示すようになる。個々の教員はそれを見て自己点検をし、自己評価の結果をその後に活かすことになる。大学の管理運営体制にしても、財政構造にしても、同様に情報公開することによって、関係者からの反応が出るようになり、その是正も判断できる。

現実の地域政策に関し、全て情報公開している限り、政策運営に困難が生じる場合もあるが、市民多数の意向とかけ離れたり、不正が生じることはないであろう。その際には、個々の政策について政策理念を明示すると共に、なぜその政策が必要なのか、どのくらい税金を使うのか、社会にどのような影響が生じ、誰が最も利益を得るのかなどを公開し、議論する場を設けることが大切になる。その他、プライバシーに関わる事項を除き、地域政策に関する全てを公開することで、市民の関心も高まり、評価基準も自然に形成されるであろう。また、結果として、市民の政策形成能力も高まってくる。

日本の戦後政治・社会には、当選回数によっての大臣就任や年齢による役職就任など単一的な平等主義、評価システムがある。こうしたシステムも役職数を増大できた高度経済成長期までは何とか意味を持っていたが、役職数を減少することも生じてきた安定成長期以降は活力低下の源泉になってきている。しかし、それを競争主義だけに変えれば、嫉妬と羨望で新たな混乱と対立

が生じ、暗い社会となってしまう恐れがある。

以上の社会的評価システムの構築を含め、地域政策に関する評価システムの構築は、地域政策学の課題の一つであろう。前述のように、科学的成果は基本的に自由な発想の中から創造される。しかし、社会との関係の中で、自由な発想を妨げられたり、学問的・科学的成果が歪められることもこれまでの学問の歴史にはあった。そのため、地域政策学のような社会と直接関係を持つものは科学として認めなかったり、現世的利害に犯された不純な学問と見なす人々もいる。そうした中傷を退け、これからの新しい学問としての地位を築くためにも、地域政策に関する多様な評価システムを確立して王道を行くことが大切である。それがまた、地方分権を推進する理論的裏付けとなって、地域政策学の構築にも大きく貢献することになる。

．お わ り に

地域政策学は、様々な科学の知識を実際の社会と福祉の発展のために使う、総合的かつ合理性を求める応用科学である。地域政策学が確立するには、まだしばらくの時間が必要となる。それは新しい学問・科学の創設には必要な時間であり、より堅固な学問体系を構築するには耐えねばならない時間である。たとえ時間がかかっても、社会が必要とするものは生き残る。現在の混沌とした社会経済状況から脱出するには、既述のように情報化・国際化に対応した軽やかな国土構造への再構築が必須であり、それには地方分権と地方自治体による自律的地域政策が欠かせない。地域政策学はその理論的バックアップをする必要がある。地域政策研究 (Regional Policy Studies) はすでに数多くあるが、それを理論化した地域政策学研究 (Regional Policy Science) はない。地域政策学の前途は洋々である。次代を担う人々と共に夢と希望を持って、地域政策学の構築に挑戦していきたい。

地域政策学の学問体系には様々な意見があろう。それらも今後十分議論していくことが大切である。科学を社会に役立て、どのようにして新しい時代を構築するか議論を十分にこななかった反省に立って、地域政策学を立ち上げねばならない。21世紀は特定の国益や地域益からは判断できない政策課題も多数出現してくるだろう。その意味からも、新しい視点の研究は必要である。

しかし、重要なことは、地域政策学は決して机上の学問でないということである。そのため、フィールドワークは欠かせない。地域で考えることが地理学の基本であるが、地域政策学も地域で考えることが基本となる。現場感覚を十分に養うと共に、バックグラウンドとして基礎科学の基本的理論を幅広くじっくりと身に付けることが大切である。そうした努力と構築のための模索を続けることによって、いつしか地域政策学が一人歩きを始めるものと確信している。

(とどころ たかし・本学地域政策学部教授)

註

- (1) この種の調査研究は、当時、立命館大学の谷岡武雄教授や小林博教授の指導のもとで行っており、それらが今日の筆者の研究の原点となっている。

参考文献

- 文部省大学審議会（1992）：『大学教育の改善について（答申）』
今野修平（1998）：国土政策の新潮流と地域開発 地理学評論 71A-5 pp.323-333.
国土庁（1998）：『新・全国総合開発計画 21世紀の国土のグランドデザイン』 133p.
Alvin Toffler（1980）：The Third Wave,William Morrow,New York
（鈴木健次・他訳 1980 『第三の波』日本放送協会 642p.）
清水・谷岡・西村編（1966）：『応用地理学とその課題』 大明堂
朝倉地理学講座編集委員会編（1969）：『応用地理学〔朝倉地理学講座13〕』朝倉書店 271p.
国会等移転調査会（1995）：『国会等移転調査会報告』国土庁 95p.
国土庁（1998）：『首都機能移転 - 候補地の選定に向けてさらに議論を - 』国土計画協会19p.
阿部孝夫（1995）：行政計画と政策の調整 北陸法学 2-4 pp. 1-45.