

## 地理学の開発研究としての地域政策研究

——主として都市地理学の視点から——

戸 所 隆 \*

### I. 応用地理学を推進した立命館地理学

私が立命館大学に入学した1968年の研究入門の教授は谷岡武雄先生だった。谷岡先生はまだ52歳で、学内的にも国際的にもめざましい活躍をされている時であった。特にパリ地理学会の名誉会員になられて間もない頃で、国際地理学連合でも応用地理部会で地理学の社会的貢献を推進されていた。そうした成果は1969年に刊行された朝倉地理学講座・第13巻『応用地理学』に「地理学と国際協力」として谷岡先生が分担執筆している。また、それに先立つ1961年に清水馨八郎・谷岡武雄・西村嘉助先生共編で大明堂から刊行された『応用地理学とその課題』で、谷岡先生は総論の最初に「応用地理学の意義」と題して日本と外国の応用地理学の実情とその意義・方向性を論じている。

谷岡先生は1969年夏に、京都の『まちづくり構想』に基づき京都市営地下鉄を造るための基礎調査を受託し、私はそれを同期生数名と一緒に手伝った。この調査は京都大学の上田篤研究室との共同研究であり、工学系の思考・方法と地理学の方法論との違いを強く感

じさせられた。そして、地理学なくして都市工学はあり得ないとの認識を強く持つことができ、その後の私の生き方に大きな影響を持ったと言える。

他方で、当時立命館大学地理学教室の都市地理学教授であった小林博先生からも大きな影響を受けた。神戸三宮に完成した地下街・サンチカタウンが三宮センター街や元町商店街に与えた影響を、1968年夏に小林先生と神戸に一週間ほど泊まり込んで調査した。

また、1969年の東京銀座の歩行者天国の成功を受けて、1970年11月3日に京都・四条通りでも歩行者天国でまちを活性化する実験が行われた。都心のメインストリートを交通遮断することは、周辺地域に大きな影響を及ぼす。そのため、歩行者天国を継続的に実施するか否かの判断資料が必要となる。その収集と継続の是非についての意見を小林先生が京都市から求められた。そこで、当日の来街者意識調査と後日における都心に立地する事業所への影響調査を小林先生の指導の下、私たちのグループが中心になり実施した。結果として、交通規制に当たる警察の負担が重すぎることや周辺地域での交通渋滞が著しく、

\* 高崎経済大学地域政策学部

キーワード：地域政策学、開発研究、都市地理学

Key words : Regional Policy Science, Applying Geographic Studies, Urban Geography

経済活動に与える影響が深刻になるため、継続的な歩行者天国は行わないことになった。こうして、まちづくり政策に直接・間接に係わることで、私は地理学の社会への有用性を認識するようになった。

さらに、1968年から谷岡・小林両先生の紹介で近畿都市学会に入会し、京都大学の藤岡謙二郎先生を紹介され、都市学会事務局を手伝うことになった。そして1969年には日本都市学会本部事務局が藤岡先生の研究室に東京から移ってきた。当時は大学紛争華々しき最中であったため、学会運営に携わる若手研究者が少なく、その時に学生ながら日本都市学会幹事となり、それ以来今日まで都市学会には関わってきている。都市学会は政治・行政学、都市工学、社会学、造園学、農学、歴史学など様々な学問分野の研究者や都市関係実務担当者から構成される学際的な学会で、地理学はその中心的学問分野の一つである。

以上のように、立命館地理学教室には応用地理学を推進しようという雰囲気があり、そのための環境が整っていた。それは都市地理学分野だけでなく、日下雅義先生は自然地理学の応用を先駆的に推進した。前述の京都市営地下鉄を造るための基礎調査に際して、専任講師になって間もない日下先生は、京都盆地の土地条件に関する5段階評価を考案し、京都市の開発部門や当時の日本住宅公団からその業績を高く評価された。日下先生が中心に作成した土地条件評価図と私たちが地を這いつくばって作成した土地利用図を重ね合わせることで、安全に開発できる適地がどこか、その地域に人口がどの程度収容可能かなどの予測を立てられたのである。そうした作業を機会に、若き日下先生や同期生（辻

周・坪井利一郎・中野秀治・福井一良・三坂慶介君）たちと基礎研究と応用研究の違いやその関係・役割について、折に触れ議論していたことが思い出される。

私は大学入学以来、以上のような応用地理学を推進する立命館大学地理学教室の研究環境の中で育ち、都市学会などを通じて多種多様な研究分野の研究者や実務家と交流することができた。そして私は、多彩な学問分野での地理学の立ち位置やその役割、地理学の社会における有用性を肌で感じるようになっていた。そのため、現在勤務する故郷群馬の高崎経済大学から地域政策学部を創るので来て欲しいと依頼された時、30年生活した立命館地理学教室を離れることは断腸の思いであったが、地理学を応用しての政策研究・政策教育への不安は全くなかった。そこで、立命館地理学教室の精神を他に活かす機会と両親が亡くなって10年以上たち、空き家で荒れつつあった自宅の再興と墓守を戸所家の長男として行う機会と捉え、1996年3月に立命館大学地理学教室教授を辞して高崎経済大学地域政策学部赴任した。

## II. 地理学を学ぶ大学院生たちの疑問

私にとって地理学は社会に役立つ学問であり、地理学を社会に役立てることは自明のことであった。立命館大学在職中には京都都心再生会議議長や産業活性化・商店街近代化・総合計画策定などの委員長・委員を多くの都市で務めた。特に、恩師小林博先生の居住地である滋賀県草津市とは今日まで交流が続いている。草津市に関しては1968年以来何かと関係を持ち、純粋な学術研究を行い、その結果

を活かすべく行政運営の手伝いをしてきた。

草津市との繋がりが急展開したのは、後に『人文地理』に掲載された「近郊都市化地域における大型店の進出と購買行動の変化」の研究である<sup>1)</sup>。この研究はあくまでも純粋学術研究であったが、結果として、草津市役所や草津商工会議所の関係者との交流のきっかけとなり、都心形成や商業政策・まちづくり政策立案に係わるようになった。また、学内においても1990年代初頭のキャンパス整備委員長として大学全体のデザインや整備計画立案とその実現に尽力できた。そのことが、文学部や地理学教室の再整備にも少なからず役に立てたと思っている。これも、立命館地理学の応用地理学の伝統と良き師に恵まれ、楽しく地理学を学び研究してきた成果というよう。

地理学の研究成果は現実社会における全国レベルの政策立案でも有用である。私は国の国会等移転審議会にて首都機能移転の審議に係わった。また、審議会内に設けられた作業体制において「文化形成の方向性」と「既存都市との関係の適切性」の座長、「国土構造改変の方向」の委員も務めた。さらに、2007年の中心市街地活性化法改訂に係わる国の認定基準を策定する『合併市町村における中心市街地の在り方に関する調査』の委員長なども行った。このほか数多くの調査策定や政策立案に携わってきた。それだけに地理学の社会への有用性は高いと認識している。

こうした中で東京の大学から次の内容で大学院生向けの講演を依頼された。

①なぜ、地理学研究が地域政策研究へと展開しなかったのか？ 地理学研究が「社会に役立つ」と認識されない要因は何か？ 地理学

研究の新たな潮流は如何に形成されるのか？

②地理学における地域政策研究への視点はどのようなものか？

③地理学を活かした地域政策研究の実例としてどのようなものがあるのか？

④地理学の社会的役割とは何か？ また、今後の政策研究における地理学の役割、地理学を活かした地域政策研究の方向性はどのようなものであるか？

以上の内容は大学院生の要望であるという。また、ここ数年、若い地理学研究者から地域政策と地理学の関係を質問されることが多くなった。さらに、もはや政策研究は必要だが、地理学研究の必要性は低下したとの意識を持つ人まで出つつあるように感じられる。地理学の中で地域政策研究を当然のように行い、その成果を現実の地域政策に活かしてきた私にとって、若い研究者がこうした疑問や意識を持つことは地理学の将来にとって問題と感じる。そこで、大学院生たちに話をするを契機に、地域政策研究と地理学の関係を整理してきた。

結論的に言えば、地理学研究をバックグラウンドにした地域政策研究には有効なものが多く、地理学は地域政策研究に役立つということである。学問研究には基礎研究・応用研究・開発研究がある。地域政策研究は地理学の開発研究になる。開発研究にはその前提として基礎研究が欠かせない。そのため、学部段階では地理学の基礎研究を十分にマスターすることが応用研究そして開発研究たる地域政策研究に役立つと考える。そこで本稿では、私実践的に考えてきたことを基本に、その一端を述べてみたい。

### III. 地域政策研究における地理学の弱点

#### 1. なぜ弱いと感じる地理学の地域政策研究

まず、地理学で地域政策研究が活発でないと感じるなら、なぜ地理学では地域政策研究が活発にならないのかを考えてみたい。

一般に、多くの地理学研究は「過去・現在・未来」のうち過去・現在を中心に調査・研究を行っている。すなわち、現状や過去の実態を捉えることによって地域の構造や変化過程に関する記述や法則などを定立することが中心になり、地理学研究の研究対象も研究目的も過去と現在が主体となる。そのため、地理学研究には未来への視点・将来への思考に弱い傾向がある。

地域政策は地域を如何に管理・運営するかの術である。そこでは過去から現在の過程で生じた問題を検証し、その問題を解決し、あるべき地域像を実現することが目標となる。すなわち、地域政策研究の考察は過去から未来までを視野に入れねばならないものの、未来についての考察が中心となる。未来については誰も確かなことは分からない。そのため、地域政策研究は仮説を重要視するが、従来の地理学研究は記述に長け、仮説を立てての論証には弱いようである。

以上の研究対象の違いの他に、学問的特性も地理学からの地域政策研究を少なくしているように考えられる。すなわち、現実の世界を未来に向けて変えるには政治との関係が発生してくる。現実の地域政策において政治との関係は不可分である。しかし、学問としての地域政策研究においては、如何に政治的中立を維持できるかが課題となる。地域には様々な考えを持つ人々が生活する。特定の政

党やグループの視点に立ったり、政争に巻き込まれては、それらの人々から正しい情報を得ることはできない。地域に生活する多様な人々から偏りのない情報を得ない限り、地域政策はできても地域政策研究はできない。

日常的に国や自治体、企業・団体等が行う地域政策は、何らかの権力を伴い執行される。しかし、研究者が地域社会に向き合う場合、何らの権力も持ち合わせない。研究者に権力はないが、研究の成果やその蓄積によって、その道の権威は生まれる。地域政策研究をする場合、研究者は不偏不党で真剣に研究を行い、実績の積み上げで地域の人々の信頼と学問の権威を持って立ち向かうべきである。権力で行う地域政策研究は学問としての地域政策研究でなく、行政であり、政治である。学問は権威であり、学問としての地域政策研究は権力ではできない。

しかし、たとえ学問としての地域政策研究であっても現実の地域社会の問題と対峙すれば、その解決方法をめぐって賛否両論の渦に巻き込まれる。研究者の良心に従い研究結果に基づいた行動をしなければならぬが、その際、権威を持って泥をかぶる覚悟なしに、地域政策研究はできない。これまで地理学研究者の多くは、現状把握やそこから導き出した地域理論を論文のかたちで公表してきた。しかし、それらを現実の社会に応用し、創造的に新たな地域社会を開発するまでの研究はそれほど多くない。むしろ都市地理学の理論を使って、たとえば都市計画・都市工学が社会的に活動してきた。そのため、マスコミなどに掲載されて脚光を浴びるのは、都市地理学でなく都市計画・都市工学となる。その結果、地理学者を含め人々の間に、地理学は地

域政策研究に弱いとの認識が広がってきていると考えられる。

なお、地理学者が政策論議に組みしなない遠因として、第二次世界大戦前・戦中の「地政学研究」への地理学界の拒絶体質があろう。戦前・戦中型地政学が地理学者のトラウマになっている。しかし、近年、地理学以外の多くの人々が盛んに「地政学」を使用するようになってきた。その使い方には問題のあるものが多い。そこで再び問題を起ささないためにも、地理学者が過去の反省に立って、人類の平和に役立つ学問としても地理学における地域政策研究を進める必要がある。

## 2. 地域政策研究に必要な地理学の視点

### ①未来の考察には制度論の考察が不可欠

地域政策研究は未来志向でなければならない。将来のあるべき地域像を考え、それを実現するには、そのための制度と推進組織が必要となる。従って、地域政策研究にはこんな地域に住みたい、こんな地域がこれからの時代には必要であるとデザイン・設計する能力と同時に、それを実現する制度や組織を立ち上げる能力も求められる。地理学の現状を考えると、地域の実態を精査し、問題発見を行い、そこから将来の地域像を考え出すまでは先進的にできる教育研究環境にあるが、制度論や組織論を構築するための教育研究環境は弱いと感じる。

地理学が政策立案・政策提言のできる研究体制を構築するには、地域の実態把握だけでなくそれを創り出す制度・システム・法律への関心を高めねばならない。法制度への理解と政策立案能力の育成も必要となる。地域の実態は理解できても、その地域を形成する規範となる法律や条例を理解しない地理学研究

者が多い。都市計画法や建築基準法を理解せず都市地理学研究やまちづくりの実践は不可能である。

これからの大学における地理教育には、望ましい地域の将来像の実現に向けて、計画的に地域を制御できる研究教育が不可欠となる。地域の将来像を見だし、その実現のためのシステムを構築し、管理運営までそのあり方を学問として先導できれば、地理学はこれからもなくてはならない学問として発展するであろう。地域史を把握する術に優れた地理学は、分権社会において当該地域独自の地域政策を指導・先導できる重要な役割を持つと言える。

### ②ミクロな視点以外にマクロな視点も必要

今日の地理学研究の多くは、地図のスケールでいえば1/2,500～1/50,000で表現できる地域、すなわち広くとも数都市を対象とする研究である。そうしたミクロな地域を丹念に実態調査し、その地域性やそこから見出される一般性を地域法則として研究している。それ等の研究は地域を理解する地域性や地域理論として有用であることは疑いない。しかし、地域政策研究ではそうしたミクロな研究だけでは通用しない面がある。

具体的な地域政策はもちろん、地域政策研究の多くも一都市や一地区を対象とするものが多い。しかし、地域政策研究ではその前提として世界や日本全体の動向を大きく把握することが重要となる。ミクロな視点からだけでは政策論的思考は無理といえよう。

たとえば、ある地域で地域政策研究の調査をする際、先ず当該地域の歴史を認識する必要がある。その場合、その地域特有の歴史を見出すためにミクロな歴史研究を行う。しか

時代区分	農業革命時代 第一の波（農業化）	産業革命時代 第二の波（工業化）	情報革命時代 第三の波（情報化）
基本理念	政治中心（平等）	経済中心（効率）	文化（自己実現）・ 政治・経済との交流、自由
都市間の関係	分散型 孤立・主従	集中型 階層ネットワーク	集中と分散 水平ネットワーク
土地利用の特徴	定住化	都市集中	大都市化と分都市化
交通機関	徒歩中心	鉄道・自動車・航空機	高速交通化・IT（空間の克服）
地域社会性	地域内の安定	地域性の喪失	ボーダレス化、自立・個性化
富の源泉	体力・土地	土地・資本・動力	知力・知恵・情報
首都文化の特徴	京都 伝統（農業）文化	東京 現代（工業）文化	新都市 未来（情報）文化
官の役割	統治	規格・制度の決定・業界指導	ルール策定・維持、事故処理
家族の形態	大家族	核家族	ポスト核家族（個人中心）
雇用関係	服従・男性中心	長期継続雇用・年功賃金・ 縦型社会・男女役割分担	転職・生涯現役型雇用・能力賃金・ 横型社会・男女共同参画

第1図 時代の変化と地域・社会構造の関係 (戸所 隆 作成)

し、それだけでは地域政策研究の歴史認識にはならない。その地域が置かれている時代背景を把握する必要がある、それを的確に捉える研究も求められる。

そのことに関して、私は時代の変化を「前農業時代→農業時代→工業時代→知識情報時代」の変化でとらえている。その上で、「時代の変化と地域・社会構造の関係」について、第1図のような形にまとめた。地理学的な視点からのこうした時代認識と地域の変化に関するマクロな研究によって、個々の地域における政策形成の大きな方向性を見出すことができ、個別地域の政策研究も世界や日本全体の動向との整合性が保たれると言える。

空間の把握においても同様なことが言える。都市レベルの地域をいくら調べても大きな流れは判らない。地理学は地域区分の手法を持っている。スケールの地域区分を変えてくことで地域の本质や地域的課題が見えてくることがある。

たとえば、日本政府の統計や政策課題の際

に、日本を表現する地域区分としてよく用いられるのが東西2地域区分である。この場合、東京を含む東日本と静岡以西の西日本となり、面積・人口・4年制大学生数など多くの指標で東西のバランスがとれている。国の審議会などに出席してもそうしたデータから日本の中央集権型地域政策はうまく行われてきたとされる。しかし、関西で30年間、関東で31年間生活してきた私の感覚では、とても東西バランスがとれているとは感じられない。東京圏には東日本的でない要素が多々あることから、私には東京圏を東日本に入れるにはやや抵抗を感じていた。そこで東日本から1都3県からなる東京圏を切り離し、3地域区分で日本を見た（第1表）。

その結果、面積は東京圏以西（西日本）49%、東京圏4%、東京圏以东（東日本）47%と東京圏以西・東京圏以东の差はほとんどないが、人口では東京圏以西に54%、東京圏に26%であるのに対して、東京圏以东は20%に過ぎない。しかも、東京圏以东の4年制大学

第1表 東京圏・東京圏以西・東京圏以東のポテンシャル比較

	人口	面積 (可住地面積)	専門的・技術 的職業従事者	高等教育授者	四年制 大学生数	人口20万以上 の都市(数)
東京圏(1都3県)	26%	4% (7%)	31%	37%	40%	24% (21)
東京圏以東	20	47 (46)	17	14	11	16 (13)
東京圏以西	54	49 (47)	52	49	49	60 (52)
	卸売年販売額	小売年販売額	国内総生産額	工場敷地面積	製造品出荷額	政令都市(数)
東京圏(1都3県)	38%	27%	31%	13%	23%	31% (4)
東京圏以東	13	20	18	27	18	15 (2)
東京圏以西	50	53	52	60	59	54 (7)

出典：国勢調査・商業統計・工業統計・学校基本調査報告・事業所統計（1995～98）

生数は全国の11%に過ぎず、進学率が同じなら東京圏以東在住の進学希望者の約半分は東京圏か東京圏以西へ出て行かざるを得ない構造にあることが判明した。

また、明治以降に急成長した東京の人口の約80%は、関西をはじめ薩長の有力者の活躍からも分かるように、西から来た人々である。このことから日本の人口の概ね80%は、西日本にルーツを持つ人々から成り立っていることが判る。国会議員は人口に対応して地域ごとに定数が決められている。従って、国会議員の約80%も何らかの形で西日本と関わりのある人々と言える。こうしたことが、前提となっていて、日本の政治が推進されているのであって、東日本の弱さの要因でもある。

以上の分析はマクロな視点による分析で初めてわかるものである。しかし、地理学はこうした俯瞰的な形での分析を嫌い、小地域における精緻な研究分析に重点を置いている感がある。精緻な研究は必要であるが、俯瞰的な研究なしでは地域政策研究はできないと考える。

#### IV. 地域政策研究の基本的視点

##### 1. 開発研究としての地域政策研究

研究には基礎研究・応用研究・開発研究がある。基礎研究は都市構造理論の構築や地震のメカニズムの解明などで、応用研究は都市で起こっている問題や甚大な被害を発生させた地震の原因を究明する際に基礎研究で見出した理論や考え方を活用・応用して原因追及に当たる研究と言える。それに対して、開発研究は既存の基礎研究・応用研究の成果を活用して、現実の地域を改変し、より良い地域社会を創ることにある。

これまで述べてきたことから判るように、従来の地理学は基礎研究・応用研究を中心に研究してきたと言える。すなわち、そこでは過去・現在が中心で、記述と法則定立が目標であった。これに対し、地域政策研究は開発研究といえる。開発研究は、これこそ目指すべき地域・社会であるとする仮説・未来を重要視する。開発研究では、過去・現在を基盤に未来から現在を考え、あるべき将来像を実現するために地域づくりの処方箋としての政策を立案し、社会の動きを変革させなければ

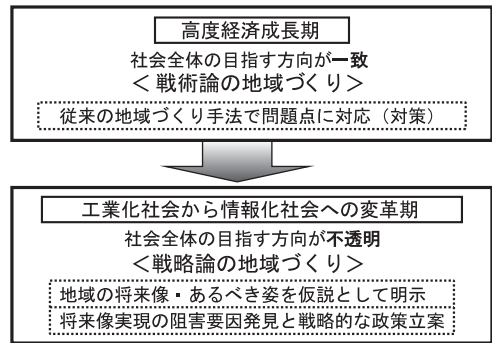
ならない。こうした行為は、医師が医学の基礎理論や様々な応用研究を活用して一人一人の病気を治療し、新たな人生を創る手助けをする様と似ている。そのため、私は地域政策研究は地域の病気を治す実践的医師を育てるようなものと考えている。

従って、地域政策研究はまさに地理学の基礎研究・応用研究を基盤とした開発研究である。また、地域政策研究を行うには、その前提・バックグラウンドとして地理学の基礎研究・応用研究をきちんとマスターしておくことが不可欠となる。その意味から、私は地域政策研究は学部レベルでなく、地理学の基礎理論や地理学実習・地図学実習などを会得した後に行うべきで、専門大学院レベルの研究と考えている。

## 2. 戦略的シナリオを必要とする変革期

基礎研究・応用研究・開発研究の隆盛はそれぞれ時代によって異なる。高度経済成長期のように、地域社会の目指すべき方向性が明確であり、誰もがそれに向かって努力すればより良い地域社会が造られ、満足した生活を送れる時代は基礎研究や応用研究が重用された。安定した社会では過去の成功体験が次の成功へのモデルとなるため、基礎理論や実態調査の応用が意味を持った。学問は社会のことに口を出さずに大学で基礎研究をしていれば良いとの認識が強かった。そのため、産学協同は批判され、大学は象牙の塔化していた。

しかし、参考とすべきモデルもない先行き不透明な時代の大変革期である今日では、過去の成功体験は役に立たない。こうした時代には、これまで培ってきた基礎研究や応用研究を活用して、誰もが理想とする地域像を創り、その実現に向かって皆が努力する必要が



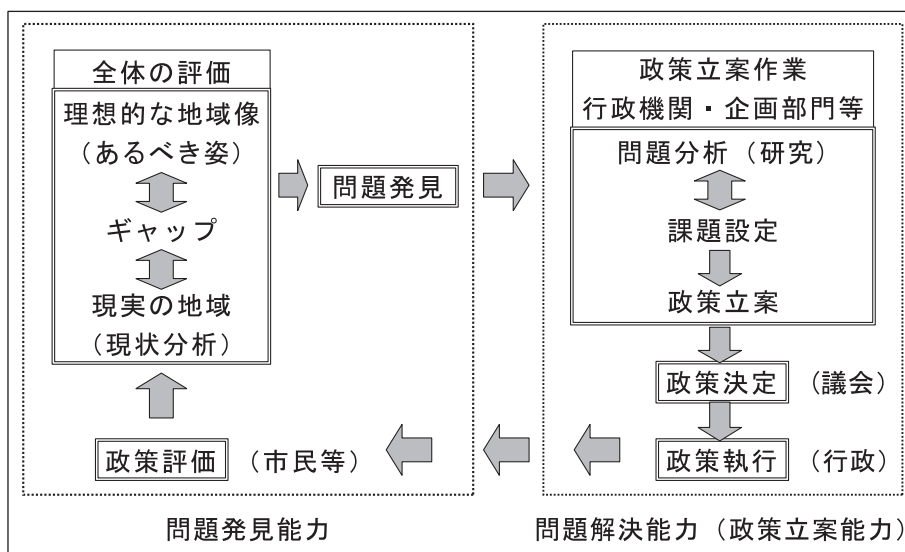
第2図 戦略的シナリオを必要とする変革期の地域政策 (戸所 隆 作成)

ある (第2図)。

すなわち、目指すべき方向が定まっており、それに向かって目の障害物を排除しつつ目指す方向に進む戦術的シナリオに対して、先行き不透明な時代には熟慮の末これまでとは異なる方向性・将来像を決め、それに向かって努力する戦略的シナリオが必要となる。同じ学問でも時代背景によって戦術的シナリオを求められる時と戦略的シナリオを求められる時がある。時代の要請に上手く応えることが学問発展には欠かせないとする。この視点から見た時、現在の地理学は基礎研究中心であり、もっと開発研究にシフトすべきでないかと思う。地理学をバックグラウンドとした地域政策研究によって地域貢献・社会貢献に成果を上げることが、地理学の弱点克服に重要と考える。それによって、高校地理教育の必修化への道も開けてくるであろう。

なお、言わずもがなであるが、人間の幸福・地域の安全・社会の平和に貢献しない開発研究を意味していない。地域政策研究の目的も如何に多くの人々が平和に共存してこの地球社会で生きて行くための貢献にある。





第3図 地域政策形成の基本的パターン (戸所 隆 作成)

### 3. 地域政策形成の基本過程

地域政策研究の思考過程や地域政策立案・形成には、基本的なパターンがある(第3図)。これまでも触れてきたように、地域政策を立案するには、まず現実の地域における実態を十分に把握し、理想的な地域像を描いてみる必要がある。そして「現実の地域」と「理想的な地域像(あるべき姿)」とのギャップを見いだす中で、その地域が抱える問題点を発見・抽出する。その上で、その問題がどんな理由で生じているのかを調査分析し、問題解決のための課題設定を行い、問題解決のために最も効果的な手法を導入すべく政策立案を図らねばならない。そのようにして立案された政策の可否は議会で審議され、可決されれば執行できる。執行された政策の結果や効果は、多くの人々に評価され、また新たな地域問題の発見に繋がる。地域政策の立案過程は、以上のように問題発見—問題分析—課題設定—政策立案—政策決定—政策執行—政策評価—

問題発見という循環システムにある。

「現実の地域」がどうなっているのか、その現状分析は地理学の得意とするところである。また、地域の過去と現状把握をしっかりとしない限り、理想的な地域像を描くことは不可能である。さらに、「現実の地域」と「理想的な地域像(あるべき姿)」とのギャップを見いだす中で、その地域が抱える問題点を発見・抽出することも、地理学の基礎・応用研究で十分に立ち向かえる。問題分析から課題設定を行うところも、基礎・応用地理学的研究で対応できよう。問題はその後政策立案である。どのような処方箋を書くかという段になって、既述の制度論や組織論に関する能力がものをいうことになる。この分野に関しての地理教育における強化が求められる。

ところで、現実の地域が抱える問題点は、その地域に生活する人々が一番知っており、その人たちが望む方向を取りあえず尊重することが大切である。どんなに専門知識が豊富

な人でも、居住しない限りわからない地域問題は多い。そのため、市民と行政関係者、学識経験者やコンサルタントなどが協働して問題発見—問題分析—課題設定を行うことが重要となる。

市民の要望を尊重する形でのワークショップ方式による政策形成は、地域に受け入れられやすい。専門的・政策的な視点から市民の要望に問題がある場合も、出発点が同じなので市民の納得を得やすい。こうした方法は一見時間が掛かるようであるが、市民の意向を確認しながら進めることで結果的に早くあるべき方向へ到達できるように思われる。同時に、こうした作業を通じて地域問題を政策的に考える市民の育成と増加も期待できる。

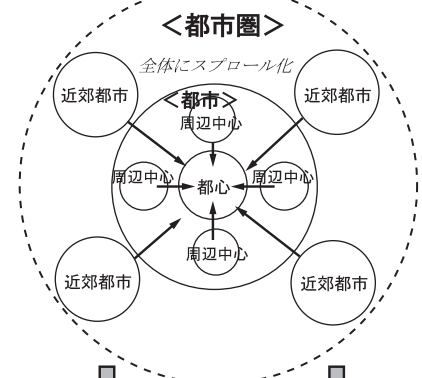
## V. 地理学を活かした政策研究の事例

### 1. 大都市化分都市化型都市構造の研究

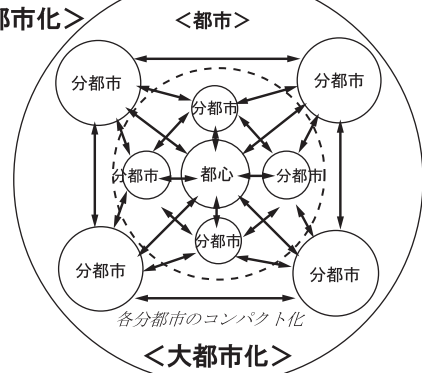
時代の変革に対応したボーダレスな高度情報化社会を建設し、地域間競争の中で生き抜くには、多様な人々が交流し、刺激し合い、知識や技術を向上させる社会システムを持つ必要がある。そのためには規模拡大によって、これまで以上に競争という形で個人の能力を引き出し、これまででない産業を生み出さねばならない。この課題に対応するには、地域が合併で規模拡大することによって、その地域を構成する個々の地域社会がその地域性を遺憾なく発揮し、相互に刺激し合い、地域社会を質的に転換しなければならない。

そのためには、地域社会全体として大都市化によりパワーアップし、外から見て力量のある地域にしなければならない。同時に大都市化した地域の中に、多くの個性豊かな分都

### <従来の都市圏構造>



### <大都市化と分都市化>



第4図 都市圏構造から大都市化・分都市化構造への転換 (戸所 隆 作成)

市を抱え、多様性・地域性豊かな大都市にすることが大切である。既存の市町村を分都市と見なせば、個性の強い分都市が連携・合併して一つのまとまりある大都市を構成することでそれが可能となる。私はこれを大都市化分都市化型都市構造と名付けた。こうした考えは東京の副都心に関する基礎研究から発想されたものである<sup>2)</sup>。東京は数多くの個性的な分都市がモザイク状に一体となった大都市であり、大都市化分都市化型都市構造の典型といえる(第4図)。

この考えを私は市町村合併に応用し、地理学の開発研究としての地域政策研究を行った。

すなわち、平成の大合併は大きな中心都市が周辺の小規模自治体を吸収合併するのではなく、規模の大小に関係なく、対等合併で大都市化分都市化型都市構造を構築する必要があることを公表した。その上で、たとえば高崎・前橋を中心とした地域が連携して大都市化分都市化型都市構造を構築すれば、都道府県並みの権限を有する政令指定都市になれることを提案した<sup>3)</sup>。

この考えは様々な人々や団体の関心を呼び、その賛否がシンポジウムや討論会で論議され、いくつかの市町村合併では政争にもなった。そのような状態ではいわゆる泥をかぶる状況も生じるが、研究者としては政治的意思決定にはあくまで組みせず、あるべき地域像を実現するための戦略的方法としての情報提供に徹した。しかし、人間の悲しさであろう、逆恨み行動に出る政治家や行政マン、市民がいることも事実である。しかし、それ等を気にしていたら、地域政策を学問として遂行することはできない。

## 2. 『総合計画』や『中心市街地活性化計画』など地域政策推進計画の策定への参加

全ての都市に『総合計画』の策定は義務づけられている。『総合計画』は都市の全体像を把握し、戦略的に地域政策を推進するための基本的計画であり、当該都市にとって憲法のようなものである。それだけに総合計画の策定にあたり、自然現象から人文現象まで幅広く理解し、相互関係を調整できる地理学の役割は大きく、多くの都市で地理学者が『総合計画』の策定に携わっている。筆者も京都市・草津市・上越市・榛名町・みなかみ町・滋賀県など多くの地域で係わった。

総合計画の他にも、私は首都機能移転、社

会基盤整備、震災復興計画とその事業化、交通体系の再整備、都心再生計画・再開発事業、中心市街地活性化計画、文化的景観の保存計画と観光振興計画、都市・農村連携計画、産業立地と土地利用計画、伝統的温泉街の再生計画など数多くの地域政策について中心的な立場で策定し、その実現に努力してきた。その際、地理学の文理融合型学問的性格をもつ幅広さと平和な地域づくりに徹する地域哲学が大いに役立ってきている。

## VI. 政策研究における地理学の役割

### 1. 地域づくり哲学・理念の構築

これまでの地域政策に関する研究を進めてきた経験から、地理学の政策研究における基本的役割は、地域づくりに関する哲学・理念の構築であると考えている。それを推進し、地理学の開発研究として地域政策学を構築するには次のことに留意する必要がある。

①どんなに良い建設技術があっても、良い地域を創ることはできない。なぜなら、地域資源を活かした自分が住みたい・働きたい地域づくりへの構造転換のあり方とその道筋の研究が不可欠であるためである。それ等の基礎研究・応用研究・開発研究は地理学が頑張る必要がある。

②従来の地域政策関係の研究は資本の論理を中心において研究してきた。しかし今後は、地域の論理を中心に据えた研究が重要となる。そのため、資本の論理から地域の論理への構造転換のあり方とその道筋の研究が求められる。この構造転換には文化のあり様が深く関係しており、法体系・税体系・地域づくり手法などすべてを変える必要がある。自然と人文

の融合・総合ができる地理学の強さを活かすことでこの課題の解決を図らねばならない。

③これからの地域政策の中心的課題は人々の交流と連携である。そのためには、政治・経済・文化の三位一体化を図り、文化を醸成し自己実現できる交流空間を形成する道筋の研究も必要となる。

今後、地理学の政策研究は益々必要になる。そのためには地理学の伝統を活かし、歴史地理学のように全地理学分野を統合化した政策地理学の創設が求められる。中央集権型地域政策から地理学的発想を活かせる地方分権型地域政策に転換してきている。地域の論理を重視し、地域研究に優れた実績を持つ地理学は、分権型地域政策に新たな活路を見出す時である。

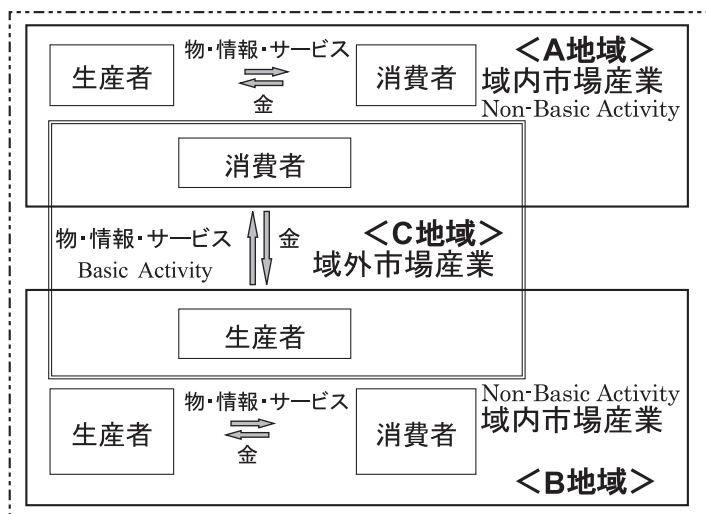
2. 基本的視点・概念に基づく論理的政策支援

開発研究としての具体的地域政策は、基本的に地理学の基礎研究を基にしている。その例として都市を活性化させる産業立地政策を考えてみたい。

都市を活性化し成長させるにはどのような都市政策が有効であろうか。それは当該都市に富をもたらし、雇用を拡大して人口を増加させる政策でなければならない。自動車工場は生産した製品のほとんどを当該都市以外に売却し利益を域外からもたらす。また、従業員 1000 人の自動車工場があることで、従業員 3000 人ほどになる多数の部品工場が集積し、家族を含めると1万人ほどの人口増加となる。

しかし、この自動車工場が撤退し、その跡地に大型ショッピングセンターが進出した場合、その都市はどうなるであろうか。当該都市以外にサービスしてきた機能がなくなったのであるから、それを支えてきた雇用はなくなり、家族を含めた人口1万人は市外に転出してしまう。税収も減少する。他方で、大型ショッピングセンターの商圈は当該都市であることから既存の商店街などと競合し、雇用は増えず、雇用対策や商業再開などに税金を使わねばならなくなる。

工場跡地に大型ショッピングセンター地域



第5図 域外市場産業と域内市場産業 (戸所 隆 作成)

が進出すると、美しくかつ便利になったと喜ぶ市役所の職員や市民が多い。しかし、結果は都市の衰退を招く基になる。このことは、都市地理学の基本理論の一つ、Basic Non-basic Activity すなわち「域外市場産業と域内市場産業」を応用すれば直ぐに理解できることである。しかし、現実には多くの地域政策マンに理解されず、都市の衰退をもたらしている(第5図)。

誰もが生活したい魅力ある都市の必要条件は何か。それは市民が犯罪や災害、伝染病などから安全であることが第一条件である。また第二に、後継者養成として十分な基礎教育を行う環境になければならない。第三に、人々の雇用を保証し税収を確保することが重要となる。そして第四に、市民が自治に参加でき、民主的な地域社会を構築することである。

以上の a) 安心・安全、b) 基礎教育、c) 雇用の確保、d) 住民自治・参加も、地理学の基本的概念であるが、これを基に各都市の総合計画も策定されている。それ等を研究する地域政策学は、まさに地理学の開発研究と言えよう。

## VII. 地理学を活かした政策研究の方向性

最後に、地理学を活かした政策研究の今後の方向性を考えてみたい。その方向性は次の3つである。①自然と人文の融合・総合ができる地理学の強さを活かす。②地理学の伝統を活かした新しい地理学として政策地理学の創設する。③中央集権型地域政策と地方分権型地域政策が問われる現在、分権型地域政策に地理学の活路を見出すことである。

### 1. 自然と人文の融合・総合を活かす地理学

環境問題が人類の生存にも係わるようになり、国際的な政治問題化してきた。こうした環境問題をはじめ地域に関する研究は、自然現象と人文現象の融合として具現化する。従って、文理融合の科学としての地理学がその総合性を活かして活躍できる環境になってきたといえる。

地域政策学においても、地理学の基礎研究が大いに役立つ。すなわち、地域論・地域区分・地域の構成要素・地域分類・地域性・地域構造などに関する基礎的な概念は地理学の得意とするものであり、現実にそれらが地域政策学に活用されている。そのことは文理融合の総合科学・開発研究として、地理学が地域政策学に多面的多角的に関与する必要を示しており、期待されているともいえよう。

### 2. 地理学の伝統を活かす政策地理学の創設

以上の視点に立てば、地理学の伝統を活かす形で、地理学のアイデンティティを高めるためにも、新たに政策地理学を創設する必要がある。この政策地理学は、「過去の地理学」としての歴史地理学のように、「未来の地理学」として全地理学分野を統合化したものにするべきであろう。すなわち、歴史地理学には歴史的な視点から人文地理・自然地理分野が全て存在する。その結果、都市の歴史地理学もあれば農村の歴史地理学、産業の歴史地理学、災害の歴史地理学など、いわゆる地理学の大家が歴史の視点から統合されたものとなっている。

同様に政策地理学も、政策的な視点から人文地理・自然地理分野を全て存在させた体系を持つ。すなわち、都市の政策地理学、農村の政策地理学、産業の政策地理学、災害の政

策地理学などである。これにより、たとえば都市地域政策学は、都市地理学を基礎とする都市の政策地理学によって主導できるであろう。もちろん都市地域政策学は、都市の政策地理学だけで遂行できないが、様々な学問分野が係わる中で、少なくともその中心的存在にはなる。政策地理学の創設によって、地理学の新たな地平を切り開いていくことが今求められている。

### 3. 分権型地域政策に地理学の活路を見出す

地域政策には中央集権型と地方分権型がある。日本ではこれまで中央政府が地方の地域政策も中心的に行ってきた。すなわち、中央政府の基本方針に基づき各地方支分部局が都道府県や市町村に政策を示し、それに従うところには財源を付けてハード・ソフトの開発を先導してきた。しかし、中央政府にも財源がなくなってきたことと基本的な社会基盤整備が全国的に整ってきたため、中央政府のコントロールが効かなくなっている。こうした時代には、各地域の実情に応じた地域政策が必要となり、それを支える学問が不可欠となる。地方分権時代は、地域に関して研究を進め、地域科学を先導してきた地理学の活躍する時である。

社会生活から見た地理学の必要性は、分権化社会となり、地域の論理を優先せざるを得なくなった今日、益々高まっている。しかし、そうした要望に応え、地理学の良さを現実社会に実証できる担い手が少ない。その要因は大きく見て二つある。第一の要因は、初等中等教育における地理教育の地位低下に起因する。第二の要因は、高等教育・科学アカデミーにおける「地理学」の名称の消滅と地理学教室の弱体化にある。

初等中等教育における地理教育の地位低下は、高等学校における地理教育が必修でないことに大きな原因がある。地理歴史科の中で世界史のみが必履修科目で、地理と日本史は選択科目となっている。私たちが地表空間で生活するには歴史認識と地理（空間）認識の両方が必要となる。しかし、ほぼ義務教育化している高等学校教育で、時空間認識を養成する地理教育が軽視されていることは、日本の人材育成にとって大きな問題といえよう。

かつてアメリカで生活していた時に感じたことであるが、時空間認識に国民的差異があると思える。物事を判断する際、日本人は地理的条件より歴史的条件を優先する傾向がある。その点、様々な人種・民族のモザイク社会であるアメリカは、時空間をバランス良く見て判断する。それは国際政治や国際交渉などにおいても様々な形で垣間見られる。

高等学校地歴科において世界史のみ必履修科目にした結果、もう一つの選択履修科目に同じ歴史系の日本史を選択する生徒が多くなっている。こうした状態が約20年続いてきた結果、履修者の少ない地理を教える教員の採用が激減した。地理教育には人文的な諸現象のみならず、地形や気候などの自然現象、地形図の読図やフィールドワークなどの実習作業もあるため、地理学の専門教育を受けた教員以外が地理を担当することは難しい。そのため、例え地理を科目選択した生徒が多い学校でも、魅力ある地理教育を実践できる教員がいないのが現状である。私も日本地理学会の理事、日本学術会議の連携会員として、この問題に真正面から取り組んでいるが、なかなか現状を打開することは難しい。

ところで世界史の必履修科目化は、国際化

時代に生きる人々に国際的感覚を持たせるため、人気のない世界史のみを必修科目にした経緯がある。しかし、それでも世界史未履修問題が発生した。世界史に関心を持ち、世界史を理解するには、地理（空間）認識が不可欠となる。地理を必修とし、地理（空間）認識を育成することで、時代を担う若人も世界史に興味を持ち、広い世界観の中から日本史も学び、新しい時代を考察する人材が生まれるものと考えている。

他の一つが、大学における地理学教室の地位低下である。その最大の要因は、伝統的な大学から正式に「地理学」を冠する組織が消滅していることにある。入試要項等から「地理学」が消えることにより、地理学の担当教員が相当数在籍しても受験生には見えない。また、地理学を勉強すべく入学してくる学生も少なくなり、地理学にアイデンティティを持つ人材養成がしにくくなっている。

以上のような現在の地理学を取り巻く厳しい環境にあって、私は地理学の開発研究としての地域政策学が大学における地理学の振興に大きな役割を果たすと考えている。すなわち、学問も時代の流れによって研究テーマや重点の置き所は変化する。時代の大転換期にある今日は、基礎研究より応用・開発研究に重点をシフトしている。地理学関係でも地方分権化が進み、地域多様性が重視される中、それらに関係する地域政策の重要性が高まってきた。地域政策学を地理学の開発研究として地理学が主導することで、高等教育における地理学の閉塞感に新たな地平を切り開くこ

とが出来よう

同様のことが高等学校にもいえる。2009年2月公示の新学習指導要領の最後の中項目にある「現代世界と日本」は、現代世界の諸地域を踏まえ、知識情報化社会の中で日本国民が名誉ある地位を得るために必要な地理的な世界観・思考力を修得し、生きる力を開発するために、小学校以来の地理学習の総まとめとして新設された項目である。そのため、生徒がこれまでに学んできた系統地理や世界地誌の知識・技能を踏まえて、地球的視野で日本の国土を様々な視点から客観的に検討し、あるべき日本の国土像・理想的な地域像を描くことが求められている。また、現実の地域と理想的な地域像とのギャップを認識することで、日本が抱える地理的な諸課題を生徒に発見させ、理想像実現のための解決策を生徒に考えさせる学習活動が行われるようになる。

地理学的認識を基礎にした実社会に役立つ開発研究としての地域政策学をてこに、地理学の活性化をしばらくの間図る必要がある。それにより地理学の体力を付け、来るべき基礎研究重視時代に備えることが重要と考える。

#### 注

- 1) 戸所 隆「近郊都市化地域における大型店の進出と購買行動の変化」、人文地理 33-3、1981、18-38 頁。
- 2) 戸所 隆『副都心のリストラクチャリングと立体空間の構造変化』科研報告書、1-34頁、1996。
- 3) 戸所 隆『地域主権への市町村合併—大都市化分都市化時代の国土戦略—』、古今書院、2004、171 頁。