

氏名	宮下聖史
学位の種類	博士(社会学)
学位授与年月日	2011年3月31日
学位論文の題名	現代地域政策の特質と地域社会の再編に関する研究—地方自治体を結節点とした重層的外延的補完関係の形成過程に着目して—

【論文内容の要旨】

1. 本論文の研究意義と要旨

「現代地域政策の特質と地域社会の再編に関する研究—地方自治体を結節点とした重層的外延的補完関係の形成過程に着目して—」と題する宮下氏の本論文は、地方分権改革と政策主体の多様化を内包しながら展開される現代地域政策とその地域的展開の特質を、長野県内の地方都市と中山間地域の再編過程（平成の大合併）をフィールドとして詳細に論じたものとなっている。開発主義から新自由主義への構造的転換という全体社会の変動要因が地域社会にどのように影響し、また全体社会の政策論理が地域社会にどのように到達し、地域社会が如何に再編されるのか。そこからどのような変革のオルタナティブを導出するのか。この構造と現象の相関性の解明という大テーマに、地域社会形成の歴史的考察と現在進行形で推進される地域政策の展開過程を交差させつつ地方自治と地域社会の未来を展望するスケールの大きい博士学位請求論文として結実した。

また、本論文の背景には以下のような現状認識がある。

それは、全体社会の構造と地域社会を架橋させつつ、地域政策の地域的展開を論じるという視点への深い関心である。地域政策における開発主義やそれに代わって台頭してきた新自由主義の特質やその綻びとともに、そのオルタナティブとして地域自治の創造的実践が各地で見られるようになり、それらの成果も数多く紹介されている。こうした現況を、宮下氏は、全体社会的な問題状況と個々の実践がそれぞれ個別に論じられており、両者を架橋する体系的な論理構成に課題を残しているのではないかと総括する。全体社会的な政策論理が地方自治体での政策化や実際の住民生活においてどのように受容（支持／抵抗）されるのかといった社会的内実は等閑視されるか、逆に評価される実践のオルタナティブな論理が不明確なままに個々の実践がやがて全体社会の変革をもたらすであろうという暗黙の期待へと議論を抽象化させてしまうのではないかと、という地域政策研究を巡っての現状への危惧である。こうした現状認識を背景にして、全体社会の構造的要因が地域社会にどのような影響を与え、全体社会の政策論理が地域社会にどのように到達し、地域社会が再編されるのか。そこから地方自治体を結節点としてどのような地域社会の形成、変革のオルタナティブを導出するのか、という本論文のテーマを析出している。

本論文の中心的課題は次のように設定されている。第1に地域政策の歴史の変遷を辿ることを踏まえて、とりわけ1990年代中頃から展開されるようになった現代地域政策の変容と特質について考察すること。第2に上記の地域政策が実際の地方自治体／地域社会における到達と再編の過程について、地域社会の空間的重層性に着目しながら、その地域内在的論理と意思決定過程について分析すること。そして第3に財界主導の新自由主義的な地域政策であっても、それは逆説的に地域自治を内実化させていく条件を準備しているという点に留意しながら、現代地域政策を通じた地域社会の再編と現代的な地方自治を確立させるための地域諸主体の役割や条件について考察していくこと、以上の3点である。

上記の研究目的と背景、課題から、本論文では近年散見されるような先駆的な取り組み分析から「地域

再生」へという直線的な連結方針を採っていない。地域社会の「開発」の内奥に留まりこれを掘り下げることによって、そこから新たな地域社会形成の方途を展望するという研究方法によって上記の研究課題に迫っている。本論文の具体的なフィールドとして設定した長野県の地方都市（松本市・上田市）及び中山間地域（四賀村・喬木村）などの当該地域社会の歴史的形成過程を考察し、地方自治体や住民組織など地域諸主体へのフィールドワークによって、進行する地域政策の具体的実相と全体社会構造を重層的に交差させながら、現代地域政策の展開過程における「下から」の地域社会形成を進展させる条件とそのダイナミズムを探った研究となっている。

2. 論文構成

序章 本研究の目的と構成

1. 研究目的と背景
2. 現代地域政策の特質と分析視角
3. 本研究の論点—ポスト「開発主義」の地域社会論に向けて—
4. 各章の構成

第1章 地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質

1. はじめに
2. 地域政策の歴史的展開
3. 現代地域政策の特質
4. まとめ—地域ガバナンスをめぐる論点—

第2章 広域行政・「平成の大合併」の展開過程と上小地域社会の再編

1. はじめに
2. 都道府県・長野県内市町村レベルから見た自治体人口の格差分析
3. 広域行政から「平成の大合併」へ
4. 長野県における広域行政の展開と「平成の大合併」の進捗状況
5. 上小地域における広域行政と合併論議の展開
6. ポスト「平成の大合併」の地域ガバナンス
7. まとめ

第3章 日本型グリーン・ツーリズムの特質と四賀村におけるクラインガルテン事業の展開

1. はじめに
2. グリーン・ツーリズム政策の展開と先行研究
3. クラインガルテン事業導入の背景
4. 四賀村クラインガルテン事業の特質
5. 四賀村内におけるクラインガルテン事業の受容過程
6. まとめ

第4章 「都市圏行政」・都市内分権段階における松本市地域社会形成の特質と課題

1. はじめに
2. 松本市地域社会形成の歴史的展開と地域自治
3. ポスト「平成の大合併」における松本市地域社会形成

4. まとめ

第5章 「自律」に向けた喬木村地域社会形成の現段階と地域政策の変容

1. はじめに
2. 喬木村地域社会形成の現段階
3. 喬木村における市町村合併論議の展開
4. 喬木村における「自律のむらづくり」
5. 喬木村地域社会形成における外延的・重層的諸関係の再構築
6. まとめ

終章 ポスト「開発主義」の地域社会論構築に向けた成果と課題

1. 現代地域政策の展開過程再考
2. 本研究の総括と今後の課題

3. 本論文の基本的な課題と各章の概要

序章「本研究の目的と構成」では、地域社会研究に関わる先行研究の検討を通じて、日本資本主義の新自由主義段階における地域社会研究の方法論的課題、現代地域政策の定義、現代地域政策の地域的展開をめぐる分析視角を論じたうえで、本論文での論点と構成を提示している。

第1章「地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質」では、近代国家成立以後の地域政策と地域社会の動向を歴史的に振り返りながら、現代地域政策の特質を析出している。本章は先行研究を通じたいわば本論文の理論編であると同時に、最上層に位置する全体社会の動向を論じるものとして位置づけられている。近代以降の地域政策が、広域化と狭域化という相反するベクトルが絡み合いながら相互補完的・螺旋的に展開されていったこと、そのうえで、「平成の大合併」政策をはじめとした現代地方分権改革が、資本蓄積に適適な統治機構の再編を目指すことによる一貫した「都市化」政策として特質づけられること、しかしここから地域の実情に見合った行政を展開し、地域住民の自治や生活を守り発展させる論理は後景に退いているため、これらの諸側面は地域ガバナンスの展開に委ねざるをえないこと、などを論じている。

第2章「広域行政・『平成の大合併』の展開過程と上小地域社会の再編」では、全体社会と地域社会を架橋して実態に迫っていく手順として、まず、都道府県・長野縣市町村の自治体間格差の実態分析を行なっている。そして開発主義段階に形成された広域行政の展開と、新自由主義段階に至って展開された市町村合併政策と地域内分権という形で折り重なる行政機構と地域社会形成が交錯する地点に焦点を当てている。具体的には、開発政策や事務事業の共同化の範囲として活用され、市町村合併論議のひとつのフォーマットにもなった広域行政と「平成の大合併」による自治体の再編過程、合併後の地域内分権段階へと至る地域ガバナンスの特質と課題について、上田市及び小県郡を事例として論じている。ここでは、都道府県レベルから長野県内広域行政レベル、県内市町村レベルまで、人口増加と減少の階層分化が進展していること、広域連合は市町村合併の土壌づくりにも、またそのオルタナティブにもなりえる両義的な存在だが、ここで論じた広域連合（広域行政）の帰結として地域的不均等「合併」が進展したことを論じている。

第3章「日本型グリーン・ツーリズムの特質と四賀村におけるクラインガルテン事業の展開」では、地域社会の外延的形成に着目する視点から四賀村のグリーン・ツーリズムについて論じている。新たに制定された新農業基本法は「国際的な競争力に耐えうる農業経営」の強化を図る一方で、食料や農村社会を対

象とするものへとその範疇を広げている。都市住民による田舎志向、自然志向の高まりという後押しを受けながら、また5全総などの開発政策とも連動しながら、都市農村交流事業が農村振興策の中心的施策となっていくが、このような地点に展開されたのが、本章で対象とした長野県四賀村（旧）のクラインガルテン（滞在型市民農園）事業である。ここでは、地域開発政策の延長線上に位置する国家政策としての農山村政策でありながら、地域内の諸主体による主体的な参加と連携をその内部に包摂しながら展開されるというグリーン・ツーリズムの特質に着目し、これを日本型グリーン・ツーリズムと措定している。四賀村クラインガルテン事業は、国家財政に依拠しながら村行政が主体となって展開されたという意味では、開発主義の実現形態として位置づけることが出来るが、他方では村行政が荒廃桑園対策と地域社会の活性化を目的とするなどの内在的論理に基づいた事業ともなっていることを指摘している。地域住民が都市住民との交流を通じた「心の活性化」を目指したこと、荒廃桑園の活用や有機無農薬農業の推進によって地域環境の保全を図ったことなど、地域住民が参加し、地域固有の資源を活用したソフトな事業展開を行ったことがここでの特質である。

第4章「『都市圏行政』・都市内分権段階における松本市地域社会形成の特質と課題」では、開発主義的な体質の残滓と交錯しながら展開される新自由主義的改革の一環「平成の大合併」の地域における現実を論じている。開発主義の解体によって限られた財源、資源、生活空間の再編成が進むなかで、「平成の大合併」は、都市においては都市間競争に勝ち抜くための基盤整備を、「限界集落／限界自治体」化が進展する農山村地域においては、システムにつなぎとめるための「救済措置」として、それぞれ位置づけられる。こうして国による地域政策、調整機能が縮小しつつあるなか、「平成の大合併」はいわば戦後日本の開発主義のいわば後始末的役割を担っている。本章では、「平成の大合併」を経て「都市圏行政」と都市（地域）内分権段階に至るまでの松本市地域社会形成の歴史的展開を描出することに加えて、四賀地区（旧四賀村）を事例として松本市における都市（地域）内分権の特質と今後の課題を論じている。

第5章「『自律』に向けた喬木村地域社会形成の現段階と地域政策の変容」は、本論文の白眉の章である。現代地方分権改革＝「都市化」政策のもと、中山間地域・小規模自治体においては、公共政策の対象領域や住民生活の空間領域は「縮小」の一途を辿るのか、あるいはより身近な行政主体を自治の拠り所とする「自律」の地域社会形成の可能性はありうるのか。あるとすればその「自律」、どのような主体と論理によって展開しうるのか。こうした課題に応えることを目的に設定されているのが本章である。「平成の大合併」政策のもとで「自律」を選択した喬木村を対象として、国家政策としての「平成の大合併」政策をくぐり抜けることによって、その自治的機能が再編成され、「自律のむらづくり」が進展していったことを地域社会史や関係者へのインタビュー、関係資料を駆使しつつ生き生きと検証している。国家機構の末端組織となる行政村として誕生した喬木村が、構造改善事業などの資源再配分政策のもとで村としてのアイデンティティを確立していく一方で、社会教育を基盤とした活発な住民学習活動の蓄積が「自律のむらづくり」においては、地区別振興計画の策定を通じて村内各地区が基礎的単位として位置づけられることになり、その結節点に村行政が位置する「下から」の地域社会形成が展開されるようになった。加えて、こうした地域社会の再編によって、小規模自治体を補完する自治体連携の取り組みや「応援団」の形成といった、外延的・重層的な諸関係を取り結んでいくようになったところに、喬木村地域社会形成の現段階を特質づけることができる。平成の大合併を巡る、1自治体のドキュメントとしても極めて意義ある章となっている。

終章「ポスト『開発主義』の地域社会論構築に向けた成果と課題」では、これまでの各章で論じてきた

ような新たな主体の形成を促す側面と格差拡大の両義的な側面が進行している現代地域政策の展開過程を再考しつつ、重層的・外延的に拡張する地域社会形成の諸関係の結節点として地方自治体を位置づけながら、「下から」の地域社会形成の可能性と条件を展望している。第1章で論じているように、宮下氏の現状認識に拠れば、開発主義段階から新自由主義段階への移行に伴って、地域において住民の生活や自治的活動を守り発展させることは地域におけるガバナンス（＝「強化されたガバメントにおける新たなガバナンスのあり方」）に委ねられることになる。そして、宮下氏は地域ガバナンスの現代的位相を、第1に地方自治体の再編と地域分権における地方自治体の役割の重要性であり、第2には都市農村関係の主体と内容の歴史的な変化、第3に地域政策の展開過程における主体形成、と指摘した。とりわけ、地方分権化と政策主体の多様化によって特質づけられる現代地域政策の展開における主体形成論について、宮下氏の提起する、①政策過程への住民参画の不可逆的な進展と②地域課題を掘り起こし政策過程へと参画する条件としての社会教育の役割、という2つの方向性は、新自由主義的地域政策の「意図せざる」結果としての「対抗性」と「創造性」という主体創出への特段の着目という本研究から必然的に導き出された視点である。

【論文審査の結果の要旨】

上記のような内容と構成にある本研究であるが、以下では、公聴会での審査結果を下にその評価と課題を記すものとした。

本論文は、以下の点で高く評価できる。

第1に、本論文は、現代地域政策のありかた・特質が地域社会の再編に深く関与していることを理論的実証的に分析・解明しているという点で、優れた研究であると評価しうる。とりわけ、この研究領域において中央政府—地方自治体—地域社会という3つの研究対象の相互関係を射程に入れて考察している点はこれまでの先行研究においては蓄積に乏しく、その意味でも独創的であり挑戦的な研究であるといえよう。中央政府の上からの地域政策の地域社会への浸透と地域社会からの住民自治・地域自治の発展の方向性・可能性を「地方自治体を結節点とした重層的な外延的補完関係の形成」として特徴づけた主張は、現代の地域社会のあり方をリアルに把握しうる分析となっている。社会学や政治学、行政学、社会福祉学などの地域社会を領域とする研究諸分野において散見される研究対象の縮小化・限定化という近年の研究動向からすれば、中央政府、地方自治体、地域社会のそれぞれ三者の相互関係について正面から取り上げ深い考察の対象とした本論文の意義は大きい。公聴会では、中央政府と地方自治体あるいは地方自治体と地域社会という2者間の相互関係について考察する研究を検索することは難くないが、本論文のように3者の相互関係を現代地域政策というキー概念から分析・解明した研究は希有である、という評価があった。

第2に評価すべき点は、本論文が有している地域社会研究の視点である。これまでの地域社会学における有力な方法論のひとつである構造分析では、資本蓄積や国民統治を目的とする地域政策によって、地域社会の構造変動が生じそこから発現する社会問題、そして社会運動の発生、その結果として地域社会の新たな変動、という分析視角を有していた。本論文では、現代地域政策が市場経済であるかぎりでの公共政策の本質を見極めつつも、時代の進展によって多様化・複雑化することで「意図せざる結果」として新たな政策主体を地域社会から創出させ、新しい地域社会形成に寄与する側面を剔出している。そして公共政策としての地域政策が複雑な経路を経由するなかで新しい地域社会形成に転轍させられる媒介的位置に地方自治体があることを長野県の事例によってリアルに分析している。このような本研究の視点には、現

代社会の進展に適合する創意を汲み取ることができる。

また、本論文によって明らかにされた地域社会形成の新しい方向性として、「限界集落」に象徴される自立困難な中山間地域の存続可能なありかたを示していることも評価される。それは、農村地域住民と都市住民の交流・連携による中山間地域の存続である。本研究では、住民生活・行政圏・経済活動など様々なレベルでの地域社会の重層的外延の編成の実態を分析し、これからの地域社会のあり方に対する重要な問題提起といえる。

以上、本論文の評価点を記してきたが、全体社会の構造、現代地域政策と地域社会実相の交差によって、重層化し外延化する地域社会を総合的体系的に把握するという本研究のスケールと斬新さは、同時にまた以下に指摘されるような本論文の課題ともなった。

公共政策としての地域政策がその本質的意図に反して（「意図せざる結果」）不可逆的に地域社会から新しい多様な政策主体を創出させていく、という把握はやや皮相的ではないか。新自由主義的段階で「地方分権」、「住民参加」、「選択と集中」が進展するとしてもそれ自身が支配層の意図に反する政策主体を創出させるのではなく、住民生活に矛盾・困難を発生させその解決のために支配層の意図に反する政策主体にならざるをえないのではないかと、という指摘である。宮下氏が展望する地域社会及び地域諸主体の「抵抗性」「創造性」は新自由主義政策がア priori に用意するものではないということ、「抵抗性」「創造性」こそ本論文がフィールドとした長野県の各地方に息づく地域社会の歴史的形成過程や日本一の公民館設置数など全国に誇りうる社会教育・地域教育によって醸しだされた地域実践が提起した課題である。この点についての言及への弱さが指摘された。

また、重層的外延の編成という場合、重層的と外延的の区分と関連があいまいという課題が残っており、さらには上からの統治と下からの自治の発展がどのような対立・調整・副作用をもたらすのかについての研究は今後の課題である。本論文は、地方自治体を結節点とする重層的外延の補完関係という視点から、現代地域政策の特質を正しく捉えたが、一方で地域ガバナンスにおける重層的（垂直的）あるいは外延的（水平的）補完関係の形成というテーマは、ローカル・ガバナンスの基本原理である「補完性の原理」の問題でもある。本研究は、自治・分権と自治体合併に関する先行研究で展開されてきた「補完性の原理」の議論を視野に入れる点で弱さがあり、そのために既存研究の理論的蓄積と本研究の理論的枠組みの関連性がわかりにくくなっている。宮下氏の今後の研究課題として指摘しておきたい

上記指摘された諸課題に対して宮下氏は以下の通り応答した、全体社会の布置関係のなかに事例の地域特性・地域類型を構造的に位置づけながら、事例研究を積み重ねていく必要があること、地域社会事例を深く掘り下げて分析しこれを教訓化して普遍化していく志向を持つことと同時に、地域社会のありのままの実態に寄り添う態度を持つこと、このことによって「地方自治体を結節点として重層的外延の補完関係」の内実をより豊かにしていくことになること、指摘された諸課題を糧にして質・量ともに研究内容の豊富化を図っていくと同時に、地域社会の総合的研究に向けた方法論の彫琢と確立を目指していきたいと考えていること。以上である。

以上により、審査委員会は一致して、本論文は博士学位を授与するに相応しいものと判断した。

【試験または学力確認の結果の要旨】

2011年7月1日（火）午後2時から4時まで産業社会学部大会議室にて宮下聖史氏の博士学位請求論文に関する公聴会を開催した。審査委員会は、提出された請求論文を精査し、公聴会での報告、質疑応答、

さらにこれまでの宮下氏の研究業績も踏まえて審査した。公聴会では十分に精査・準備された論文サマリーを用い定められた時間で報告し、審査委員からの質疑には的確に回答した。またこれまでの研究業績では『立命館産業社会論集』2本、『地域社会学会年報』1本と査読付の投稿掲載論文3本、『信州自治研』（長野県地方自治研究センター）への3本の掲載論文がある。特に、『地域社会学会年報』掲載論文は、第2回地域社会学会奨励賞（2008年度）を付与され「自律の村づくりへと結実する内発的且つ開放的プロセスが、丹念な地域社会分析によりリアルに捉えられている」と高く評価された論文である。以上、公聴会での報告とそこでの質疑応答、研究業績審査の全てにおいて、十分な専門知識と豊かな学識、そして外国語文献の優れた読解力を有していると確認され、審査委員全員、本学学位規程第18条第1項にもとづき本論文が「博士（社会学 立命館大学）」の学位を授与されるに十分な水準にあると判断した。

審査委員	(主査) 津止 正敏	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 乾 亨	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 中川 勝雄	立命館大学名誉教授
	(副査) 河原 晶子	志学館大学大学院心理臨床学研究科教授