



提言

「小さな自治」へのアプローチ 地理学の貢献を考える  
An approach to governance with special reference to a contribution of Geography

藤目 節夫

FUJIME Setsuo

市町村合併の目的の一つである地方分権の受け皿整備には、合併による自治体の規模拡大のみならず「小さな自治」の確立が不可欠である。小さな自治は、地域住民が自らの地域に目を向け、地域を調べ、知り、考えることから始まるが、この点に関して地理学の総合的なものの見方・考え方、調査方法はきわめて有効である。合併に伴う小さな自治の確立ははまだ緒に就いたばかりであり、今後における地理学者の地域づくりへの積極的な関与が大いに期待される。

To make preparations for decentralization, which is regarded as one of the objects of municipal merger, it is essential not only to enlarge the scale of a local government, but also to establish a firm basis of governance. The idea of governance is based upon the efforts of local people to pay closer attention to, make a study of, get to know, and think about their own region, and it is Geography, in particular, its comprehensive perspectives and research methods, that greatly contribute to this. Our efforts to the establishment of governance have just got started and more and more contributions of Geographers are very much expected to further community development.

キーワード： 地理学の貢献，市町村合併，小さな自治，地元学

Key words: contribution of geography, municipal merger, governance, *Jimotogaku*

I はじめに

平成の大合併が進展するに伴い、一見逆説的なようであるが小さな自治に対する関心が高まってきた。小さな自治とは、群馬県の小寺弘之知事が提唱した概念で、県や市町村の自治を「大きな自治」とみなして、市町村より狭域の地域（コミュニティ）の住民自治を意味する言葉である（藤目 2005）。今回の合併の主要な目的の一つは地方分権の受け皿整備と言われるが、地方分権は地方自治体の規模拡大（合併）だけで達成されるものではない。当然のことながら、国から市町村への権限と財源の移譲が不可欠であるが、さらには一歩進んで、小さな自治を可能とする「コミュニティ分権」、すなわち、市町村から地域コミュニティ

への権限と財源の移譲が必要である。2000年4月1日に施行の地方分権一括法は機関委任事務を廃止し、国と地方自治体を法的に対等にした、地方自治における画期的な法改正であるが、国から地方自治体への団体自治権の移譲を規定したもので、住民自治権の移譲、すなわちコミュニティ分権については一顧だにされていない。地方分権一括法では「住民にとって身近な行政は、できる限り地方が行うこととし、国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保すること」とされているが、合併により肥大した自治体は物理的にも心理的にも身近でない場合が多いので、身近でない自治体が身近な地域の課題を解決しなければならないという矛盾に陥る。

この矛盾を解消するのが小さな自治、すなわち

住民自治の確立である。日本では、かつては地域住民が子弟教育のために費用を拠出し学校を建設した歴史もあるが、昭和30年代後半からの高度経済成長による税収増により、まちづくりの施策の多くが税金でなされるようになった。その結果、地域住民は手厚い行政サービスと引き替えに地域への思い入れや誇り意識を次第に消失し、多くの地域で行政任せのまちづくりが横行することとなった。現在では、都市はもちろん農山漁村でも自治意識や誇り意識の衰微がみられ、地域コミュニティの崩壊が深刻な社会問題となっている。このような状況下で進められたのが平成の大合併であり、地域コミュニティの崩壊に対する危機意識に一層の拍車をかけ、これが前述した小さな自治への関心を高めることとなった。一般に改革は、現状への危機意識を契機としてなされる場合が多い。この教訓に倣えば、合併はコミュニティの再生すなわち住民自治の確立、さらには地方分権の確立の好機ととらえることも可能である。

小さな自治（住民自治）は、地域住民が自らの地域に目を向け、地域を調べ、地域を知り、考えることから始まる。地域を調べ、知り、そして考えることは、多少の身最良を承知で言えば、地理学の専売特許である。合併により国民の多数が地域コミュニティの将来に不安を感じている今こそ、地域に関わる学問として地理学が重要な社会貢献ができる千載一遇の好機であると思われる。しかしながら、この課題への地理学からのアプローチに、いまひとつ力強さが欠けている感は否めない。鈴木（2006: 75）は、このような地域課題への地理学の対応に対して、「社会現象を実証的記述的にとらえることに主眼が置かれ、そこに存在する問題・課題に対しどのような対応策を講じることが効果的であるかということまでのアプローチに欠けていたのではないだろうか」と指摘しているが、筆者も基本的には同じ考えである。計画学から地理学に転向した筆者は、地理学は地域を研究対象としながら地域の過去と現在に主にに関わり、その知見・知識を活用して将来の地域づくりにあまり関わらないことを常に残念に思っていた。近年、鈴木や筆者と同様な考えを持つ地理学者が増えて

きたことは喜ばしい限りであるが、それらは依然として地理学の大勢とはなっていない。「学問はすべからく直接的に社会の役に立つべし」などはもとより思っていないが、地域に関わる学問ならば、地域課題への有効な解決策を学会全体として模索する試みがなされてしかるべきではないかとは思っている。

本稿では、「地域を調べ、地域を知り、地域を考える」という地理学的手法が、合併を契機に関心が高まってきた小さな自治の推進に重要な役割を果たし得ることを示し、さらには、愛媛県松山市や内子町での筆者の小さな自治の実践事例を紹介したい。

## II 補完性の原理によるまちづくり

小さな自治の推進のために地理学的手法がいかに有効かを示す前に、小さな自治が単なる地域コミュニティの再生を超えた「国土づくり」という視点からも重要な意味を持っていることをまず見ておきたい。

わが国における国土の管理システムは、国家が最大の権限と財源を確保し、その一部を都道府県に移譲し、さらに都道府県は市町村に、市町村はコミュニティに、それぞれ権限と財源を移譲する構造になっている。すなわち、「大きな単位から小さな単位へ」という流れである。これからの国土づくり・地域づくりは、この「大から小へ」の目線の流れを「小から大へ」と逆流させる必要がある。これからは、一番弱いもの、小さいもの、身近なものにまず目線を合わせる必要があり、そうすることにより21世紀の新しい地域づくりの展望がみえてくる。すなわち、生活者の目線でものごとを見直す必要があり、地方分権も例外ではない。個人がまずできることをやり、次に家庭が、そしてコミュニティ、市町村、都道府県が順次できることをやり、最後に外交や防衛などの国家でなければできない機能を国家が担うシステムとする必要がある。その際、権限・財源の優先権はより小さい単位に帰属するものとする（藤目 2005）。

このような分権の原則は「補完性の原理（the

principle of subsidiarity) 」と呼ばれており、EU のヨーロッパ地方自治憲章はこの原理を採用したものである。ちなみに、憲章の第 4 条の 3 には「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる」と、明確に小さな単位の権限が規定されている。補完性の原理が成立するためには、最もベースとなる小さな自治が確保されねばならず、そうでなければ補完性の原理のピラミッドは根底から瓦解することになる。それゆえ、小さな自治は単にコミュニティの自立以上の、国土づくりの意味を内包しているのである。

### III 小さな自治とトポフィリア

小さな自治と聞くと自治会・町内会を連想するが、日本におけるこれら地域コミュニティの現状の多くは小さな自治と呼べる段階には達していない。コミュニティはその活動から、イベントなどの親睦活動が主体の親交型、地域の現状の課題の解決を図る課題解決型、地域の将来のあるべき姿(目標)を定め、その実現のための諸施策を地域住民自らが実践する自治型の三つに分類できる。コミュニティの活動が自治型のレベルに達して初めて小さな自治と呼ぶことができるが、わが国では親交型にすら達していないコミュニティ(非親交型)も少なくない。大雑把に言って、非親交型と親交型が大多数であり、一部が課題解決型、残りのごく一部が自治型のコミュニティである。

地域コミュニティを非親交型から親交型へ、さらには課題解決型、自治型へと発展させて小さな自治を確立することは容易ではないが、この状況にブレークスルーをもたらす鍵は「トポフィリア(場所愛)」ではないかと思う。住民の自治でまちづくりを行う動機は、住んでいる地域をこよなく愛し、もっと居心地の良い魅力的な場所にしたいという熱い思い、すなわちトポフィリアから派生してくるものである。現状の問題は、多くの地域住民がトポフィリアを喪失してしまった、あるいは喪失しつつあることである。

いかにしてトポフィリアを再生し、これをどのようにして小さな自治へとつなげていくか、が全国的な喫緊の課題である。トポフィリアは地域を知らずして育まれることはあり得ないのは自明の理だから、まずは自らの地域を知る活動が必要になる。地域を知り、そして、気づき、感じ、考える、さらには地域の目標を立て、その実現に向けて活動を起こすことから地域への思い入れ、愛着が醸成される。

トポフィリアの醸成から小さな自治への展開には、表 1 で示すような地域住民と行政の双方の意識改革が必要である。まずは小さな自治の理解が必要であるが、住民は「自己責任のまちづくり」、行政は「補完性の原理によるまちづくり」の視座からこれを理解する必要がある。そして、前述の地域を「知る・考える仕組み」を行政は条例などで整備し、住民はこれへの積極的な参加が要請される。ここで重要なことは、地域を「知る・考える」手法であるが、すでに述べたように、この段階で地理学的ものの見方・考え方・調査方法が必要とされるのである。この点については、次章で地元学との関係に配慮して論考する。

### IV 地元学と地理学

まちづくりにおいて、地域を「知る・考える」手法として広く認知され使用されているのは、水俣市の職員の吉本哲郎が提唱した「地元学」である。「学」と名が付いているが、いわゆる学問の「学」ではなく、まちづくりの実践的手法である。

表 1 小さな自治のための住民・行政の役割

住 民 側	行 政 側
小さな自治の理解 (自己責任のまちづくり)	小さな自治の理解 (補完性の原理の理解)
知る・学ぶ・参画する 仕組みへの参加	知る・学ぶ・参画する 仕組みづくり
まちづくり計画の作成	まちづくり計画作成支援
住民自治組織の規約の制定	自治基本条例・市民参加条例の制定
情報の共有	情報の積極的提供
権限・財源使用の責任	権限・財源の移譲

彼の定義によれば、「地元学とは、郷土史のようにただ調べて知るだけでなく、地元の人が主体になって、地元を客観的に、地域外の人視点や助言を得ながら、地元のことを知り、地域の個性を自覚することを第一歩に、外から押し寄せる変化を受け止め、内から地域の個性に照らし合わせ、自問自答しながら地域独自の生活（生活文化）を日常的に創り上げていく知的創造行為である」（吉元 2001:195）。さらに吉元は、「地元学とは、調べ、考え、創りあげていく連続行為であり、調べるだけでは単なる資料に過ぎない」と述べ、地元学が「ものしり」のための手法ではなく、地域づくりの手法であることを強く主張する。

ここで地元学の詳細を論じる余裕はないが、地元学に接した地理学者のほとんどは、地元学の地域を調べ、考えるプロセスは地理学の調査法と酷似している印象を持つのではないだろうか。この点に関して金坂（2007: 60）は、「吉本氏が著すものを読むと、（地元学が）いかに地誌と重なり結びつくところが大きいかわかる。と同時に、地誌をどう超えているのかもわかる。両者が互いの意義を知り認め合う状況を求めたい」（カッコ内は引用者が付記）と述べている。さらに彼は、小中学校の地理で「地元の地理的理解」の方法を教えている事実に吉元が言及していないのは遺憾であるとも述べている。筆者も基本的に同感であり遺憾であるが、調べ、考え、創りあげていく連続行為の最後の段階の「創造」に関して、これまで積極的に関与しなかった地理学であれば致し方ない部分もあると思う。吉元が主唱する地元学は、地域を創りあげるために地域を調べ考えるのであって、調べ考えること自体が目標ではないのである。

さて、このような現状で地理学が地元学に、ひいては地域づくりにいかに貢献できるものであろうか。それはやはり、地理学のプロパーともいえる「地域を知り、考える」に関してである。地元学では地域を知り、考えるための地域調査は必須であるが、各地の実践例を見ると、地図とカメラとメモを持ち、土の人（地元の人）と風の人（外部の人）が地域と一緒に歩けば、その実像が簡単に把

握できると安易に考え実施されている場合が多い。しかしながら、地域の実像を的確に把握することはそれほど容易ではなく、専門的知識と有効な調査手法を身に付けた人か、さもなくばこのような人の指導が必要である。この点に関して岡田（2002: 61）は、長野県栄村の「実践的住民自治」による地域づくりからの教訓として、「地域づくりを展開していくためには、何よりもまずその地域を知ることが前提となります。地域の自然や歴史、そして社会的な諸条件を科学的に把握し、それを地域づくりの種として生かしていくのです」と指摘している（筆者下線）。

「科学的」に地域の個性を把握することが重要で、この点で地理学の果たす役割は大きい。たとえば地図であるが、地図学の素養のない人には地図は単なる場所を確認する道具にすぎず、地図から読み取れる多様な情報を得ることは不可能である。地元学では地域資源調査を行い、それを模造紙に書かれた地図上に表現するが、この地域資源マップを GIS で表現できれば地域外への情報発信が可能となるが、GIS もまた地理学の得意とする分野である。地域の調査についても、地理学では地理学（地域）調査法が確立されており、関係書も多数発刊されている。

地図学や調査法だけではない。人文地理学・自然地理学のすべての分野が、地域の風土と暮らしの固有性という地域の文脈を把握するのに有効である。たとえば、地域の自然と人間活動の関係については自然地理学、第一次産業については農業地理学や林業地理学、地域固有の産業については地場産業研究、地域の歴史や暮らしの文化については歴史地理学や文化地理学等々、科学としての地理学の活躍できる分野は枚挙にいとまがない。近年各地でグリーンツーリズムの振興が模索されているが、これまた観光地理学や上述した各分野の地理学が活躍できる場が多い。

このように見えてくると、地元学がなぜ地理学から生まれなかったのか、地理学がなぜ地域づくりに積極的に関わってこなかったのか、という素朴な疑問を禁じ得ない。いずれも、既述したように、地理学が将来と関わらなかつたことに起因してい

と思うが、地域をあくまで研究対象とのみみなして、「地」の「理」を追求することに専念するだけで地理学の将来はあるのであろうか、社会から正当な評価を受けられるのであろうか。地理学徒として、地理学が社会から正当な評価を受けていないことは承知しているが、社会の誤解であると主張するだけでは現状を変えることはできない。地理学が活躍できる分野に積極的に出かけ、「地」の「理」の成果を活かす形で地域住民と一緒に地域づくりに知恵と汗を出すことも地理学の社会的貢献として必要ではないだろうか。

## V 愛媛県における小さな自治の実践

これまで、小さな自治の推進に地理学が重要な役割を果たし得ることを理念的に述べたが、ここでは実際に筆者が関わった愛媛県における小さな自治に関する活動を紹介します。

### 1. 松山市における実践

松山市においても、全国の他の地域と同様に、合併に伴い小さな自治への関心が住民、行政ともに高まってきた。このような状況を受けて、2004年度から地域コミュニティの総合窓口として松山市に市民参画まちづくり課が設置され、各種の小さな自治に関する施策が開始された。そのうちのひとつが、筆者を中心とする愛媛大学と松山市とが共同で2005年10月から開始した「地域リーダー養成セミナー」である。この共同事業は、法人化後に愛媛大学の文系が実施する初めての本格的な地域貢献事業といえるもので、文字通り、小さな自治の担い手となる地域コミュニティのリーダー養成のセミナーである。セミナーは地域を「見る力、考える力、計画する力」の養成を目的として、フィールドワークを含むワークショップ形式で毎月1回、年間12回開講され、現在3期目を迎えている。講座では、地理学的な地域の見方・調べ方を筆者の経験を参考にして平易に説明し、その後フィールドに出て地元学の実践を行っている。また、講座に組み込まれた先進地視察では、筆者の研究フィールドである内子町を訪問し、研究成

果を平易に説明するとともに、まちづくりを実践している地元の人から小さな自治の実践事例を聞くなどしている。平成19年度からは、小学校区を単位とする地域における地元学の実践とまちづくり計画の立案のプログラムが始動するが、これについても共同で実施することになっている。

セミナーと平行して、広く市民に小さな自治の重要性を訴えるために毎年シンポジウムも開催しており、2005年は「地域コミュニティの自立を目指して」、2006年は「さあ、始めよう。みんなのまちづくり」をテーマに実施した。さらに、2006年には市民のためのまちづくり教本『みんなでやってみよう—地域コミュニティづくりのすすめ—』を共同で作成し、市内全域の公民館に配布した。なお、これらセミナーやシンポジウムは学生が地域から学ぶ良い機会であるので、地理学の学生に積極的な参加を呼びかけ、その結果セミナーの受講生になったり、シンポジウムのパネリストになったりした学生もいる。

### 2. 内子町における実践

町並を活かしたまちづくりで全国的に著名な内子町は、筆者のここ数年の研究フィールドである。内子町では農産物直売所「からり」の研究を主にしてきたが、その過程で内子町のまちづくりの成功要因は小さな自治の実践によることが次第に明らかになってきた。その詳細は藤目(2004, 2006)に譲るが、まちづくりが活発な内子町も集落単位で見るとかなりの温度差がある。内子町長田地区は高齢化と人口減少、さらには小学校の閉校により地域の活力を失い、まちづくりについてもきわめて消極的な集落であった。前助役からこの地区の活性化について相談を受けた筆者は、2006年の春から地理学学生10名と一緒にこの地区に関わることとなった。学生には、実践の場でまちづくりの意義や意味を考えること、地理学で学んだことがまちづくりの実践の場でどの程度有効かを確認すること、さらには、まちづくりのサポーターとして学生でなければできないことは何かを考え実践すること、等を地域への関わりに際して指示をした。

地域に入り気づいたことは住民の地域への誇り意識の喪失であったので、まずは自らの地域を再度見直し再評価する必要があることを訴え、地元住民が土の人、学生が風の人となって地元学を実践することを提唱した。地理学的手法による地域資源調査を実施し、共同で紙媒体による地域資源マップを作成するとともに、学生は独自にGPS携帯により資源の写真と位置情報を取得して、GISによるデジタル地図を作成しホームページに掲載した。さらに学生は、長田地区の土地利用の変化を明らかにするため、1975年と2003年の地形図と航空写真の判読、さらには聞き取り調査を実施し、この期間に耕作放棄地が著しく増加したこと等を明らかとした。

地元学の成果はドラスティックであった。当初は「地域には何もない」と言っていた住民が、地域資源に対する学生の驚きの反応に接して、地域の歴史や暮らしの文化を見直し、さらには肯定的に評価するようになってきた。地域住民の反応は小さな自治への胎動を感じさせるものであるが、この段階で止まれば地域住民は単なる「ものしり」の段階に止まることになる。これは、地元学を実践している多くの地域が陥っている落とし穴である。地元学の本来の目的は「ものしり」ではなく小さな自治による「地域活性化」であるので、この点を地域住民に理解を求め、地域活性化への第一歩として「食の文化祭」を地元と地理学教室とで協働で実施することにした。各家庭の伝統的な料理を持ち寄り、地域の食文化の再評価を試みであるが、集落の約半数の世帯から各種の伝統料理の出品があり、「何もない」と思っていた地域の食文化の豊富さを住民自らが再確認する結果となった。ちなみに、食の文化祭と同時に実施した住民アンケート調査によれば、4人に3人があらためて郷土料理の豊富さに驚くと同時に、ほぼ全員がふるさとの食の文化に誇りを感じ、3人に2人が食文化を子供に伝えたいと考えている(図1, 2)。なお、食の文化祭における学生の役割は、住民との共同の会場準備の他に、全ての料理と出品者の写真を撮り、さらにレシピを聞き取り、これをホームページ上で公開し情報発信することであ

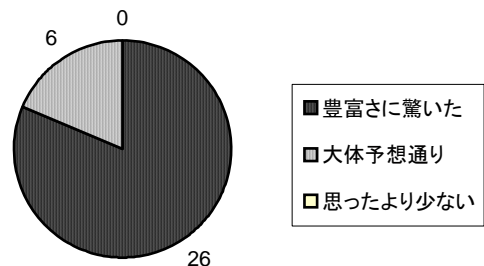


図1 郷土料理の種類について  
(アンケート調査による)

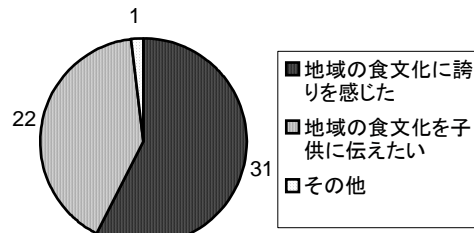


図2 地域の食文化をどう思うか  
(アンケート調査による)

った。

このような地域と大学との協働の活動を通して、地域住民は自らの地域を見直すことと小さな自治のまちづくりの重要性を学ぶこととなった。また学生は、バーチャルではない生きた地域のまちづくりに関わることにより、地域から学ぶことの意義を実体験として学習することができた。さらには、地理学的考え方と手法を活かした地元学を実践することにより、本来は外部の人間である学生が地域住民にまちづくりを始めるきっかけづくりの役割やまちづくりのサポーターの役割を果たし得ることも確認できた。

余談ではあるが、学生の一連の活動は第5回中四国四大学間「学生の自主的・実践的研究プロジェクト」研究成果発表会で報告され「最優秀賞」を受賞した。

## VI おわりに

地域はいつの時代にも課題を内包した存在であり、そして課題解決に地域住民の継続的な努力を必要とする存在でもある。地理学者は例外なく地域を研究しているが、地域の課題解決に直接関わ

る人は少なく、地域は研究対象としてのみ存在しているかのようなものである。すでに見たように、地理学的なものの見方・考え方、そして調査方法などは、「地域を知り、考える」まちづくりにはきわめて有効であり、今後における地理学者の地域づくりへの積極的な関与が大いに期待される場所である。

地理学者がまちづくりに関与するもう一つ大きな意義がある。それは地理学の「総合的なものの見方」である。近代科学の成立以来、総合的なものの見方は次第に分析的なものの見方にとって代われ、科学は細分化され精緻になってきた。分析的な手法の価値を認めるのにやぶさかではないが、その限界がみえてきたのも事実であろう。特にまちづくりにおいては、分析的なものの見方は、誤解を恐れずに言えば、ほとんど役に立たない。なぜなら、対象となる地域そのものが総合的・複合的存在であるので、ある事象を切り取って分析的に解明を試みても、「木を見て森を見ず」的な理解に止まるからである。地域をあるがままに観察し総合的に把握する学問は、多少身量頂を承知で言うと、地理学をにおいて他にない。

平成の大合併により、多くの自治体がいかにして小さな自治を確立するかに腐心している。その過程の中で、地域にもう一度目を向けて、地域を調べ、地域を知り、地域を考えることが重要である、との認識が少しずつではあるが醸成されつつある。しかし問題は、これを担うことができる人材が払底していることである。いや、正確に言えば、払底しているのは人材ではなく、地域に出か

けまちづくりに関わる意識かもしれない。「書を捨てよ、町へ出よう」とは寺山修司の言であるが、地理学者に今求められているものは「書を携えて町へ出よう」ではないかと思われる。

(2007年4月3日受付 2007年6月4日受理)

## 文 献

- 岡田知弘 2002. 栄村の地域づくりから学ぶ.高橋彦芳・岡田知弘著『自立をめざす村—一人ひとりが輝く暮らしへの提案(長野県栄村)』57-106. 自治体研究社.
- 金坂清則 2007. 特集 地元学・地域学,そして地誌学 特集をめぐって考える. 地理 52-2: 53-65.
- 鈴木奏到 2006. 都市・地域政策にかかわる地理学の人材養成. *E-journal GEO* 1: 75-78.
- 藤目節夫 2004. 愛媛県内子町のまちづくりと農産物直売所「からり」. 愛媛大学法文学部論集人文学科編 17: 1-39.
- 藤目節夫 2005. 小さな自治へのアプローチ—補完性の原理によるまちづくり—. 調査月報 IRC 208: 20-29.
- 藤目節夫 2006. まちづくりの視点から見た農産物直売所の比較研究. 愛媛大学人文学会人文学論叢 8: 31-50.
- 吉元哲郎 2001. 地元学テキスト 風に聞け, 土に聞け. 現代農業 5月増刊号: 190-255.



<著者略歴> 藤目 節夫 (ふじめ せつお)

1945年, 岡山県生まれ. 愛媛大学講師, 助教授を経て, 現在愛媛大学法文学部教授. 理学博士. 交通地理学, 地域づくり論を専門とする. 主な著書『交通変革と地域システム』(1997年, 古今書院).

公式ホームページ <http://www.h.ehime-u.ac.jp/~fujime/fuji-j.html>