

「地域学」としての北九州学序説
—地域創生の位置づけをめぐる—

An Introduction to Kitakyushugaku through Regionology
: Positioning A Concept of Regional Development

西田 心平

Shimpei NISHIDA

要 旨

近年、新しい地域づくりを表す概念の一つとして「地域創生」という言葉が使われ始めている。また、「地域創生学」なるものが語られている状況もある。本稿では、ひとまず「地域学」という視座から北九州市を取り上げ、その試みとして同市の「これまで」と「これから」の一端を浮かび上がらせる。その上で、「地方創生」ならぬ「地域創生」を語ることの意義について検討している。

<キーワード>: 地域学 北九州学 「中央—地方関係」 地方創生 地域創生

1. はじめに—目的と課題

2000年代に入る頃から、新しい地域づくりを表わす概念の一つとして徐々に「地域創生」という言葉が使われ始めている。この言葉が、従来からある「地域再生」や「地域活性化」と若干異なるのは、単に「地域を元々あった姿にもどす」であるとか「いまある地域をさらに盛り上げる」といったことではなく、「いまの地域を一からつくり変える」あるいは「いまの地域をあらためてつくり直す」といったニュアンスにやや重きがあるということである。つまり、「地域」そのものの成り立ちを含め、「これまで」と「これから」の地域のあり方についてあらためて考え直すといった、ある種の強い「姿勢」や「構え」を含んだ概念としてこの言葉が使われ始めている。

例えば、おそらくもっとも早い段階で「地域創生」という言葉を使った人物の一人である松畑熙一は、その著『「吉備学」への助走』において、「今活気を失っている地域の『再生』に留まることなく、『地域創生』を。保存・再生しながらも、新たに望ましい地域を創っていく意気込みが大切です」（松畑 2007: 3）と語り、清成忠男は、『地域創生への挑戦』という著書の中で、「いま、わが国の地域を構造的に創り直さなければならない。連携を主軸

とする切り口を変えた新しい地域創りが必要である。それがここでいう『地域創生』である」(清成 2010: 1) と述べた。両者が語る「地域創生」という概念の内容や方法には多くの違いがあるが、この言葉に込められた「地域」のあり方そのものを問い直すという点については、共通した姿勢を感じ取ることができる。

近年、こうした「地域創生」をめぐる、「学術」と「実践」の両面から、さらに議論を深めていこうとする動きが生まれつつある。地方大学を中心として「地域創生」をその名に冠した新たな学部や学科、研究機関などが設置されてきたことはその一例である¹⁾。また、2017年には「日本地域創生学会」が設立されたり、「地域創生」という言葉が表紙に飾られた情報誌や、自治体と大学との協働事業などを紹介するテキスト、あるいは「地域創生学」を名乗る研究書までが刊行されたりもしている²⁾。このことは、「地域創生」という言葉がもつ特有の喚起力に加えて、「地域」のあり方そのものへの関心が確実に広がりつつあることの一つの証左であるといえるかもしれない。

筆者は2009年に開設された北九州市立大学の地域創生学群という学部にも所属し、これまで約10年間にわたり教育と研究に携わってきた。その間に意を強くしてきたことは、「地域創生」という概念が、政治的にも社会的にもますます重要性を増してきているのではないかと、ということである。このように考える背景には、主に次のような出来事が関係している。その一つが2011年に起こった東日本大震災であり、もう一つが2014年から政府が推し進めている「地方創生」という一連の施策の動向である。結論からいえば、筆者にとって、前者は「中央」との関係で「地方」や「地域」のあり方を考えさせる出来事であり、後者は「『地域』をつくるのは誰か」という問いをあらためて投げかける動きであった。

本稿の目的は、今日のこうした政治的・社会的な状況の中に「地域創生」という概念をあらためて位置づけることである。それは、「地域創生」が一つの「学」としても語られようとしている中で、筆者なりの立ち位置を明らかにする試みでもある。その際、筆者が論じたいことは、学際的な分野として語られがちな「地域創生学」なるものを一足飛びに奨励することではない。そうではなく、あくまで固有の専門性に立脚しつつ、かつローカルな視野に徹することが、結果的に「地域」のあり方そのものについて普遍的に問い直すことにつながるのではないかと、いうことを主張したい。そのための方法をここではひとまず「地域学」と呼んでおく。このような視座から筆者のフィールドである北九州市について論じることで、同市における「これまで」と「これから」の一端を浮かび上がらせることが本稿の課題である。

2. 「地方」と「地域」をめぐる今日的状況

2.1 「集権」から「分権」へ—地方分権改革をめぐる—

冒頭において、「地域創生」という概念が政治的にも社会的にもますます重要性を増してきているのではないかと述べた。そのことの意味を「地域創生」そのものではなく、まずは「地方」と「地域」の現実をめぐる政治的・社会的な状況を検討することから考えてみたい。とはいえ、「地方」と「地域」は意味合いとしては重なる部分もあるが、厳密には異なる概念である。例えば、「地方都市」や「地方自治」、「地方大学」などという場合は、いわば中央（東京圏）に位置する都市や政府、大学といった中枢の担い手があらかじめ想定されていることが多い。それに対して、例えば「地域性」や「地域文化」、「地域集団」などという場合は、ある種の固有性をもった特定の範囲や圏域を指して使われていることが多いといえる。したがって、ここで「地方」と「地域」の現実といった場合も、それらの概念上の差異にいったん留意した上で、まずはそれぞれの経緯について振り返ることから始めていこう。まずは「地方」からである。

そもそも「地方」なるものが、その固有の意味において政治的・社会的な関心の対象となってきた背景には戦後以降の長い歴史がある。ここでいう固有の意味とは、いわゆる「中央—地方関係」を踏まえた際の「地方」のことである。周知のとおり、明治憲法下の日本では、天皇を中心として「中央」の政府による集権体制のもとで国家の運営が行われてきた。「地方」の政府である府県庁（自治体）の位置づけは、事実上、中央省庁からの機関委任事務を担う末端の行政機関であったといつてよい。そこに「地方」（府県や市町村）の「自治」が認められる余地は、全くといっていいほど存在しなかった。戦後、日本国憲法と同時に地方自治法が施行され、その後も同法の改正、警察・消防・教育などの地方分権、内務省の解体などといった改革が行われるが、「中央」による集権体制そのものが変わることはなかったといつてよい。

戦後も存続した集権体制は、しかしながら、明治期以来のそれと必ずしも同じではなかった。むしろ、戦時期から占領期にかけて新たな形に変容を遂げたものである。その最初の契機となったのは、昭和恐慌による未曾有の経済危機や総力戦の進展による戦時行政の増大である。いずれも「中央」の政府機能をこれまで以上に拡大させると同時に、機能分化した個別の行政をどの「地方」の政府にも満遍なく実施させるという実務上の要請を迫るものであった。行政学では「機能的集権化」とも呼ばれるこの過程は、「中央」の「地方」に対する統制手段の増大と表裏一体をなすものである（市川 2017: 803）。例えば、各省

から「地方」への出先機関の設置、機関委任事務の増大、通達行政の深化、補助金行政の拡大といった、今日に通じる「中央－地方関係」の一端は、実はいずれもこの時期から始まったものであった。

ところで、日本のこうした「中央－地方関係」は、1990年代以降、ようやく分権化の方向にシフトしつつある。例えば、93年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」が一つの起点となり95年5月に「地方分権推進法」が成立し、同年7月には「地方分権推進委員会」が発足した。同委員会のもとで5次にわたる勧告が出され、2000年4月には、475本の法律改正を一括で行う「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が施行されている。このとき、明治期から引き継がれてきた機関委任事務が廃止され、「中央」から「地方」への関与のあり方も抜本的に見直されることになった。「第1次地方分権改革」とも呼ばれるこの一連の改革を皮切りに、明治期から形を変えつつ存続してきた日本の集権体制は、現在、歴史的に大きな転換期を迎えているといえることができる。

そして、「地方」におけるこうした動きと関わって重要なのが、それぞれの固有性をもった「地域」の現実である。かつて「地域」といえば、その多くが「中央」の政府にとって「公共事業」や「地域開発」などの対象であった。例えば先述の昭和恐慌の際には、農村の救済を目的とした「時局匡救事業」が行われたり、戦後の高度成長期以降は、拡大していく地域間格差の是正を目的として「全国総合開発」が行われたりしてきた。変容を遂げた集権体制のもとで、それぞれの「地域」の発展は基本的に「国土の均衡ある発展」として不可欠の要素と考えられてきた。しかし、近年、「地域」に対するこうした位置づけは大きく変わりつつある。すなわち、それは次のような現実との関わりにおいてである。

2.2 「規模」による選別－「平成の大合併」のねらい

地方分権改革とほぼ並行して進められてきたのが市町村合併であった。「平成の大合併」とも呼ばれるこの大規模な改革は、日本ではこれまで明治20年代（「明治の大合併」）と、戦後の復興期から高度成長期前にかけて（「昭和の大合併」）の大きく2回にわたって行われてきた。3回目にあたる今回の目的は、市町村の平均的な行財政能力の強化と自治体行政の効率化の推進である。その背景には、地方分権改革との関連で都道府県から市町村への事務権限の移譲を円滑に進めるための「受け皿」づくりというねらいがあった。しかし、そのことだけに必ずしもとどまらなかったのが今回の特徴である。そこにはもう一つ、90

年代後半から加速されたいわゆる「構造改革」に向けた流れが伏在していたことも見逃すことができない。

99年7月、2005年3月までの時限立法として「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が改正・公布されて以降、政府は市町村合併を押し進める姿勢を一気に強めていく。期限までに合併を行なう自治体に対しては、「合併特例債」起債が可能になるなど財政上の優遇措置が盛り込まれる一方、2001年6月、経済財政諮問会議の答申にもとづき、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針2001）」が閣議決定された。この方針に定められた財政再建策の一環として地方に配分される交付税交付金が年々減額されていくことになる。2005年に上記特例法が失効するまでの間に、約3000あった市町村の数が約1800にまで減少したのは、各自治体の自主的な判断というより、実はこの地方交付税の減額による影響が大きかったのではないかとされている（西尾2007: 128）。

しかも、第27次地方制度調査会（2001年11月発足）の西尾勝副会長から出された「今後の基礎的自治体のあり方について（西尾私案）」では、合併促進の動きを今期満了時点で終わらせないために、合併を目的とする市区町村人口の最小規模や合併の再検討を要請する対象町村についてはその基準を法律に明示すべきであること、小規模町村の合併を容易にするために「小さな自治体」と呼ばれる部分団体の創設を認めること、合併しない小規模町村には事務権限を限定し議員を無報酬にするなど身軽な自治体に改めるための特例団体制を創設すべきであること、などが明記された（同上: 130-133）。これら私案のすべてが第27次地方制度調査会の答申に反映されたわけではなかったが、今回の合併促進のねらいが小規模町村の削減にあることをあらためて全国の市町村に周知させるものとなった。

こうした状況の中で、本来、地方分権改革のための一手段であったはずの市町村合併が、あたかも自己目的化していくことになる。同じ第27次地方制度調査会の答申では、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある」と明記され、そのための財政基盤と専門的な職員を有するだけの最低限の組織規模が求められた。この点は2002年6月の経済財政諮問会議の答申（「骨太の方針2002」）において示された「団体規模に応じた事務や責任の配分」についての考え方を踏まえたものであり、このことがその後のいわゆる「小規模自治体の解体」論議にまでつながっていくのである。

2.3 「中央」と「地方」の新たな関係―「小さな政府」への移行とともに

さて、以上で述べてきたような経緯は、「地方」と「地域」をめぐるこれまでの政治的な動向の一端であるが、本稿ではいずれも今日の政治的・社会的な状況の前提をなす重要な出来事であると受け止めておきたい。というのも、先に見てきた「集権」から「分権」への転換とその中で進められてきた市町村合併との複雑な関係は、この時期の国家による統治のあり方と表裏一体をなすものであると考えられるからである。より正確に言えば、地方分権改革の一手段に過ぎなかった市町村合併が、しだいに目的そのものへと転化していったという事態に、実はこの時期における国家の役割そのものの変化が大きく関係しているということである。そして、その変化は基本的に今日もなお継続している点に留意しておきたい。実はその過程で使われるようになってきた言葉の一つが、「地域創生」であったと思われる。本節と次節では、引き続きそのことについて検討していこう。

ここでいう国家の役割そのものの変化とは、いわゆる「福祉国家からの後退」とも言い換えることができる。日本における福祉国家の成立時期については、それ自体がすでに論争的ともいうべき主題であるが、本稿ではひとまず戦後の占領期までが一つの重要な画期をなしたという立場を採用しておきたい。すなわち、戦時期から占領期にかけて進展した先述の「機能的集権化」のプロセスとほぼ軸を一にして成立してきたとする考え方である。いや、むしろこの時期における福祉国家の成立こそが、「機能的集権化」を推し進めたといった方が適切かもしれない。いずれにしても、この時期から続いてきた福祉国家という役割からの離脱が、とりわけ2000年代に入って以降、急速に進んでいくのである。

例えば、「構造改革」と呼ばれる新自由主義的な改革の波は、先述した地方分権改革にとどまらず、年金、医療、介護などの社会保障改革や、医療、福祉、教育、労働、農業などの幅広い分野にわたる規制改革などを含むものであった。社会保障改革に関しては、給付の抑制と負担の増大を基本的な方針として、医療費における各世代での自己負担割合の引き上げや高齢者医療制度における対象年齢の引き上げなど様々な抜本的改革が行われてきた。また規制改革では、総合規制改革会議の主導のもと、構造改革特区の設置や株式会社等の医療機関経営の解禁、労働者派遣業務の医療分野への対象拡大、公共施設・サービスの民間開放の促進などが議論され、文字どおり「官から民へ」の動きが強力で押し進められていったのである。

ところで、こうした動きは、いわゆる「小さな政府」を指向するものであることはいうまでもない。すなわち、政府による経済活動への介入を可能な限りおさえ、幅広い分野に

において市場原理を導入することで民間による経済活動の活性化を図ろうとする方向である。こうした指向性は90年代半ばからすでに現れていたが、先述のとおり急速に本格化したのは2000年代に入ってからであった。そして重要なことは、この時期における新自由主義的な改革の波は、同様の考え方を「地方」や「地域」に対しても強く要請するものであったということである。その表れが、「骨太の方針2001」において謳われた「個性ある地方の競争」であり、また「国土の均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」への大きな転換であった。こうして「地方」と「地域」は、「中央」ないし「国」との関係において、新しい段階に立たされていくことになるのである。

2.4 問いとしての「地域創生」

「地域」への関心があらためて高まってきたのは、およそこうした時期からである。かつて「地方の時代」と呼ばれた時期があった。1977年、地方自治法施行30周年を機に神奈川県や埼玉県を中心として開催された「地方の時代シンポジウム」をきっかけとしたものである。提唱者の一人で当時神奈川県知事であった長洲^{かずじ}一二は、日本における中央集権的な行財政の仕組みの変革と、分権型の行財政システムや福祉型の経済システムの実現を訴えた。こうした動きは、その後、80年代から始まった行政改革（臨調行革路線）によって一気に消されてしまうが、その主張は今日から見ても重要な足跡を残したものといえる。しかし、その時代と現在が大きく異なるのは、前提となる「中央」と「地方」との関係性である。

現在における「小さな政府」は、もはや「地方」を満遍なく「中央」の統制下におくことなどは考えていない。むしろ、国家の財政危機がますます深刻さを増していく中で、これまでのような「中央—地方関係」のあり方が、すでに限界に近づいていることを悟り始めている。一方で、こうした事態に拍車をかけているのが、経済的なグローバル化の進展である。資本移動の自由化が一段と進み、国際的な厳しい競争の中に日本もまた否応なくさらされている。成長の壁に突き当たった経済・財政・人口の範囲内で、限られた資源を効率よく振り分けながら、いかにこの競争を勝ち残っていくのかということが、国家運営上の最大の関心事となりつつある。こうした状況下において、いまや「中央」にとって「地方」とは、ある意味で「重荷」として感じられる存在ともなっているのである。

誤解を恐れずにいえば、今日の「地域」へ関心の高まりは、こうした状況から生まれている。「個性ある地方の競争」が謳われ、「国土の均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」へといった転換が叫ばれたのは、この「重荷」となった「地方」への一種の決別宣言とい

う意味でもあった。とはいえ、それは必ずしもこれまでの一切の「中央—地方関係」からの「決別」を図ろうというのではない。あくまでグローバルな競争に勝ち残っていくために、絶えず「地方」を選別の対象としつつ、新たな「中央—地方関係」を再構築していこうとするものである。そのために「基礎自治体」に求められたのは、とりわけ人口面での最低規模を備えた経営体としての役割であった。第27次地方制度調査会の答申の中で示された「地域の総合的な行政主体」とは、まさにそのような意味合いから言及されたものである。

さて、近年「地域」について語られるとき、「ガバナンス」、「経営」、「マネジメント」、「参加」、「協働」といったキーワードが使われることは、もはや珍しいことではなくなった。そのことの意味も、こうした政治的・社会的な状況の中に位置づけて理解することができる。すなわち、「選別」の対象とされるようになった「地方」は、自らの「個性」を発揮しつつ、「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるようになった。「これまで以上に自立性の高い行政主体」となるために、その規模・能力ともに強化し続けることが、望ましい「基礎自治体のあり方」とされるようになったのである。ここでは、「参加」や「協働」の担い手としての住民の役割もまた強調されていくことになる。この時期における「地域活性化」や「地域再生」とは、まさにこうした文脈の中で語られてきた言葉ではなかっただろうか。

その上で、「地域創生」という言葉はどうかといえば、いまや定着しつつあるようにも見えると同時に、ある種の「お守り言葉」といった印象が拭えなくなってきていることも確かである。つまり、これを使えば何でも解決できるような気にさせられてしまう便利な言葉になりつつある。近年、新しい地域づくりを表す概念の一つとして使用されることが多いが、その中身とはといえば、それぞれの論者の中で必ずしも一致したイメージがあるわけではない。ただし、この言葉もまた、今日の「地域」への関心の高まりの中で生まれてきたことは確かである。しかも、後述する「地方創生」という一連の諸施策の動向とも関連して、あえて「地域創生」という言葉で語ることの意義があらためて問われてくる状況ともなっている。冒頭で、この概念が政治的にも社会的にも重要性を増してきているのではないかと述べたのは、あくまでこうした「問い」に対する私たちの「答え方」にかかっているという意味においてである。

そこで本稿の後半では、今日の政治的・社会的な状況の中で「地域創生」を語ることの意義について検討するために、一つの視座を提示しながら議論を進めていくことにしたい。それは「地域学」と呼ばれる方法によるものである。こういえば、すでに聞き慣れた感のある、いささか古めかしい印象を与えるかもしれない。だが、この方法を通じて筆者が提示した

いのは、日本におけるこれまでの「中央—地方関係」そのものを根底から相対化する視座である。「東北学」を提唱した赤坂憲雄の「いくつもの日本」という考え方を一つの導きとしながら、「地域学」という方法を通じて筆者なりの「北九州学」を試みてみたい。そのことによって、「地域創生」という概念を今日の政治的・社会的な状況の中に、いささかなりとも具体的に位置づけることができるのではないかと考えるのである。

3. 「地域学」としての北九州学

3.1 「地域学」という視座

学術の領域では、実は「地域創生」に先行してすでに「地域創造」についての議論が存在し、今日もなお継続されている。ちなみに、「地域創造」とは次のように定義される。「地域において、その地域が内包すべき機能や社会基盤を、そこに住む人々をはじめ多様な関係者が、主体的に充足していく、あるいは創りだしていく活動や行為の総称」である、と。そして、それが目標とするのは、①人々が信頼関係（共生関係）を築き、豊かな人生を全うできる地域を創造すること、②各世代が誇りをもって住み、他地域にも貢献する地域を創造すること、③生きとし生けるものすべての将来世代へ引き継ぎ得る地域を創造することである（「地域創造へのアプローチ」編集委員会 2003: 2）。

その上で、「これからの地域創造は、経済の論理を中心に進められた従来の地域開発等の教訓を踏まえ（従来の地域開発等のすべてを否定するものではない）、地域が連綿と引き継ぎ育ててきた地域資源（自然資源、歴史文化資源、生活文化資源、人的資源、伝統技術など）を活かし、地域の主体性と地域資本によって、また地域の多様な関係者の『協働・共働』と他地域との連携によって、現世代の満足を充たしつつ将来世代へ引き継ぎ得る地域の創造でなければならない」（同上: 3）と述べられている。

ここで重要なのは、定義や目標の中身それ自体ではなく、こうしたことが2000年代の初めごろから「地域創造」という言葉をとおして議論されてきたということである。また、「中央主導で効率や規模の利益あるいは平準化を追い求め、一定の成果を得たにも関わらず、地域を疲弊させてしまった時代が終わり、人々の集合体としての地域の活力醸成、地域の集合体としての国のあり方が模索され始め」（同上: 60）た、とも述べられているように、日本における「中央—地方関係」の大きな転換が意識されていることは明らかである。しかも、そのことを「中央」ではなく、あくまで「地方」の視点から捉えようとしていることに留意しておきたい。「地域の集合体としての国のあり方が模索され始め」ている、とい

う現状認識が、何よりそのことを示唆しているといえる。

さて、こうした「地域創造」へのアプローチの一つとしてあげられているのが、「地域学」と呼ばれる方法である。そこでは、まず「地域」を「政治・経済・文化・社会・歴史等に関して、一つのまとまりとしての、一定の特徴をもった空間領域」（奈良県立大学地域創造研究会 2005: 2-3）と捉え、「行政区画とは異なる生活行動空間、つまり分かりやすくいえば、『同じ景色を共有する空間』（同上: 3）であるという。その上で、「明治から大正期、そして昭和の高度経済成長を遂げた結果、各地に地域格差が生まれ、都市の画一化がすすみ、地域の独自性や多様性が損なわれ」（同上: 3）てきたとする一方で、環境問題やエネルギー問題など、「地域を越え、国を越えて解決しなければならない地球規模の課題」（同上: 3）が山積していることに注目する。すなわち、ここでの「地域」とは、「一定の空間領域」をさすと同時に、「ローカルな問題」と「グローバルな問題」を架橋する戦略的な概念としても位置づけられているのである。

そのような意味での「地域学」とは、必ずしも従来のような一つの独立した学問体系として構想されているのではない。そうではなく、「地域に着目し、地域から学び、課題解決のヒントを見つけようとする新たな試み」（同上: 3）ともいわれるように、まずは個々の「地域」を知ることから出発し、日本や世界とのつながりの中で課題を受け止め、その解決のために「地域」において行動することまでが含まれている。すなわち、①地球的、世界的な視野で、②既存の学問領域との広範なリンクを意識しながら、③科学的、客観的に地域をとらえ、④開かれた精神（open mind）で、⑤地域社会の身近な問題に取り組んでいく姿勢が重要とされるのである（同上: 4-5）。

こうした学際性と実践性を備えた「地域学」という方法は、「個と全体の新たな関係が問われだした」（「地域創造へのアプローチ」編集委員会 2003: 60）時代の新しい学問的視座の一つであるといえるかもしれない。

3.2 「いくつもの日本」という考え方

このような学問上の性格からして、「地域学」という方法には、個々の「地域」の実情に応じた様々なタイプの「地域学」なるものが存在しうる。例えば、「地域創造」の議論の中では、それらがだまかに次のように整理されている（奈良県立大学地域創造研究会 2005: 5-6）。

1つ目が、地域の歴史や文化、民族などを深く掘り下げることによって、地域を再発見・再認識し、地域のアイデンティティの確立を図ろうとするものである。「研究体系型」とも

呼ばれる。その代表としては、後述する「東北学」、そして「播磨学」などがあげられている。2つ目が、行政や大学、NPOなどの実践団体によって、地域住民を対象に生涯学習事業の一環として行なわれるものである。地域住民をまちづくりの担い手として捉え、単に地域のことを学ぶだけでなく、その学習結果を行政に反映させることを目指しているものもある。「生涯学習型」とも呼ばれている。「掛川学」、「山形学」、「青森学」などがその中には含まれるという。そして3つ目が、過疎化や地域産業の衰退など、地域が直面している課題を解決するために、住民自身で勉強会を企画したり、行政が住民に呼びかけて会を組織したりして、ともに問題解決の糸口を見つけようとするものである。「課題解決型」とも呼ばれている。それには「十津川創生塾」、「新世紀まほろば塾」、「但馬学研究会」などがあるという。

以上の3つの分類は、あくまでそれぞれの「地域学」の基本的な特徴について説明したものである。実際には、2つ目の「生涯学習型」のものが1つ目の「研究体系型」に発展したり、3つ目の「課題解決型」のものが「生涯学習型」に移行したりしながら継続しているといったケースも多く見られるという。いずれにしても、すべてが必ずしも一つのタイプに収まるものではなく、それぞれの「地域」の中で絶えず変化しつつ発展しているのが、「地域学」そのものであるということが出来る。

本稿では、今日にかけてそのような意味での発展を遂げている地域学の一つである「東北学」を参照しながら議論を進めていきたい。「東北学」とは、1999年に設立された東北芸術工科大学東北文化研究センターを拠点に活動していた赤坂憲雄らが提唱したものである。赤坂憲雄といえば、『異人論序説』や『山の精神史』などで知られる民俗学者であるが、99年に雑誌『東北学』を創刊するより前の96年に『東北学へ1』の中で次のように述べていた。「近世には、分断された『いくつもの日本』が存在していた。おそらく、初めて『ひとつの日本』をそれとして見いだしたのは、幕末から明治維新にかけての時期に、日本に滞在した外国人の学者やジャーナリストらであった。この近代に生成を遂げた国民国家としての『ひとつの日本』を、内なる眼差しをもって発見し直したのが、ほかならぬ柳田国男であり、柳田の創った『民俗学』であったと、わたしは考えている」（赤坂2009: 30）と。

赤坂は「東北」をフィールドとして柳田民俗学との批判的な対話を深めつつ、近代の所産であるこの「ひとつの日本」という考え方へのアンチテーゼを試みる。「ひとつの日本」とは、赤坂自身の言葉を借りれば、「瑞穂の国という幻想に覆いつくされた『日本』（同上: 21）という表現にも置き換えられる。断るまでもなく「瑞穂」とは稲穂のことであり、さ

らに稲作を暗示する。日本において稲作とは、もともと縄文時代の終わりに大陸から伝播したもので、それがまず西日本を中心に拡がり、その後、東日本にもおしなべて伝わったと考えられてきた。しかし、赤坂によれば、「稲作地帯としての東北というイメージ」は、あくまで近代以降になって人為的に作り出されたものに過ぎない。それまでの東北では、縄文時代から続く畑作（焼畑）の方が中心であったのではないかと推測させる農具などが一部の地域では今も残っているという（同上：274-275）。

それだけではない。歴史への眼差しを支える座標軸を「東／西」から「南／北」へと変換することで、「ひとつの日本」に代わる「いくつもの日本」の姿が浮かび上がる。例えば、穀物の選別や運搬のために使われる農具の一つである「箕」を取り上げても、そのことがいえる。農耕の歴史とともに古くから使われているこの道具は、北日本（北海道アイヌ）では木製のもの、東日本（本州東部）では樹皮を裂いて編んだもの、西日本（本州西部・四国・九州）では竹を材料としたもの、南日本（奄美・沖縄）では箕に代わるものとしてミーゾーキーという、やはり竹を素材としたものが使われている。そして、それらの形状はといえば、北日本・東日本・西日本では片口という特徴があり、南日本だけが丸口であるという。すなわち、素材については、北日本・東日本では木や樹皮の文化であるのに対して、西日本・南日本では竹の文化であるという大きな対比が見いだされる。また形状については、トカラ列島と奄美諸島の間に大きな断裂が走っていることが分かる（赤坂 2000: 21-25）。まさに同じ日本列島を見渡しても、複数の地域文化が微妙に交錯しつつこれまで存在してきたということが窺えるのである。

ところで、赤坂のこうした議論の背景には、経済的なグローバル化が進展する中で、多様な地域文化が失われていくことへの危機意識が横たわっている。赤坂による「いくつもの日本」という考え方は、そのことへの異議申し立てを表明するものとして受け止めることができる。そのような赤坂にとって「地域」を捉え直すことは、同時に人が生きていくための拠点を新たにつくり直そうという知的な運動の試みでもある。『『いくつもの日本』を孕んだ地域こそが、逆説的ではあるが、グローバル化の時代にたいする抵抗の拠点となるだろう。海の向こうから、多文化主義とグローバリズムとが、まるでアメと鞭のごとく手を携えて押し寄せてくる。だから、かれらに身を委ねるわけにはいかない』（同上：198 傍点赤坂）という言葉は、そのような自身の覚悟を象徴するものといえるだろう。

赤坂にとって「東北」というフィールドは、まさにそのような実践を可能にするための不可欠にして確かな手がかりなのであった。

3.3 試みとしての「北九州学」へ

今日の政治的・社会的な状況の中に「地域創生」という概念を位置づけようとする本稿にとって、以上で述べてきたいわば方法としての「地域学」の議論が示唆するものとは、大きく次の2点にあると思われる。

第一に、「地域創造」の議論と「地域学」との関係についてである。先述のとおり、「地域創生」に先行してすでに「地域創造」についての議論が存在し、それは今日もお継続されている。その上で、「地域学」とは、その「地域創造」へのアプローチの一つとして議論されてきたということであった。ちなみに、近年の「地域創生」をめぐる議論において、これまで蓄積されてきた「地域創造」の議論が参照されることはきわめて少なかったように思われる。私見では、「地域創生」が単なる「お守り言葉」になりつつあるような状況が生まれているとしたら、その一因は、こうした類似する概念をめぐる学術的な議論との接合が、必ずしも十分になされていないことにあるのではないかと考える。その責任の一端は筆者自身にもあることを認めつつ、本稿では、あらためてこうした議論を参照することから始めていきたい。

「地域創造」をめぐる議論では、日本における「中央—地方関係」の大きな転換が意識されていることについてはすでに述べた。しかも、そのことを「中央」からではなく、あくまで「地方」の視点から捉えようとしていることに、この議論の特徴があることについてもすでに指摘したとおりである。そのためのアプローチの一つとして「地域学」という方法があるのだとすれば、本稿において「地域創生」の意義を検討する上でも、それは有効な視座となり得るはずである。なぜなら、「地域創生」もまた「中央—地方関係」の大きな転換期を背景とした、「地域」への関心の高まりの中で生まれてきた言葉だからである。そして、そうであるならば、一足飛びに「地域創生学」なるものを標榜するのではなく、まずはこの「地域学」という方法それ自体を深めていくことが先決であると考えられる。

第二に、その上で、方法としての「地域学」が有する学問的視座の可能性についてである。「一定の空間領域」をさすと同時に、「ローカルな問題」と「グローバルな問題」を架橋する戦略的な概念として位置づけられた「地域」についての学問が切り拓くのは、単なる個々の地域における文化や郷土の発見ではない。赤坂による「いくつもの日本」という考え方が示すように、それはグローバルなものと同ローカルなものが絶えず拮抗し合う現実の中に、人が生きていくための新たな拠点を発見しようとする試みである。その際に見出される「地域」なるものとは、もはや行政区のような既存の「空間領域」には必ずしもとどま

らないだろう。少なくとも、「複数の文化」からなる多様な個性をもった空間として描かれるはずである。赤坂にとっては、その一つが他ならぬ「東北」なのであった。

一方、赤坂自身が別のところで述べているように、そのことは『東北学』とはかぎらぬ、あらゆる地域学を支える知の構えであるにちがいない（赤坂 2007: 205）。つまり、「地域学」という方法をとおして、「東北学」と同様の試みが、様々な「地域」において柔軟に取り組みられてよいし、またそのことが必要でもあるという。何よりも、「地域に拠ることが、国民国家の境界をこえて、日本やアジアについて問うことへとまっすぐに繋がっている」（同上: 223）からである。その意味で、方法としての「地域学」が有する学問的視座の可能性とは、まさに次の点にあるといえるのではないか。すなわち、「地域学」とは日本における「中央—地方関係」そのものを根底から相対化する視座である、と。そして、それは「地方創生」ならぬ「地域創生」の意義を検討しようとする本稿においても、きわめて重要な視座となるはずである。

さて、以上の2点を踏まえつつ、次節でとり上げたいのは「北九州」に照準をあてた地域学、すなわち「北九州学」の試みである。ただし、赤坂のような民俗学的な視点からのそれではない。本稿で試みたいのは、いわば「社会学的想像力」からのアプローチである。C.W. ミルズによれば、社会学的想像力とは「われわれ自身の身近な現実を、全体の社会的現実とのつながりの中で理解する」（Mills 1995: 20）ための能力である。それは、「一つの観点から別の観点へと移る能力」（同上: 277）でもあり換えることができる。本稿では、北九州における「これまで」の現実を、日本における「中央—地方関係」という社会的現実とのつながりの中で理解することを試みる。それは、「これから」の地域づくりを展望する上で不可欠となるような具体的素材を提供するものとなるだろう。その延長線上において、「地域創生」を語ることの意義について検討してみたい。

3.4 北九州の「これまで」—北九州学序説

3.4.1 「地方自治の実験場」

2章を通じて述べてきたように、日本における「中央—地方関係」のあり方は、現在、大きな転換期に差しかかっている。ただし、「地方」の側にとって、こうした動きが意味することは、きわめて両義的であることもまた確かである。既述のとおり、それは積年の地方分権改革における一つの成果のあらわれであると同時に、それぞれの「地方」が自らの「個性」を発揮しつつ「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるような切迫した事態に

もつながっているからである。そして、そのことは「福祉国家からの後退」といった国家の役割の変化とも表裏一体をなすものであり、この時期から高まっていく「地域」への関心もまた、実はこうした状況から生まれたものであることも、すでに2.4で指摘したとおりである。

ところで、こうした「地域」への関心の高まりの中で、とくに自治体やその関係者などの中で注目を集めてきた「地方」都市の一つが北九州市であった。とりわけ、1990年代から始められた住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みが、他の都市に先駆けた試みとして「中央」の政府からもしばしば肯定的に言及されるようになっていく。それは、93年に発表された「北九州市高齢化社会対策総合計画」に端を発しており、全国平均を上回る速さで進行する北九州市の高齢化に対応するため、「地域」の最小単位を「小学校区」と捉え、その中で生じる様々な課題に、地域住民をはじめとした自治会や民間企業、ボランティア活動団体、そして行政などが、協働しながら取り組んでいくというものであった。

ちなみに、その前提となる考え方は、市全体を「小学校区レベル」、「行政区レベル」、「市レベル」といった三層構造で捉え、それぞれに拠点となる施設を整備するとともに、相互支援や情報交換等のネットワークを形成し合うというものである。その中で特徴的なのは、それまで主に中学校区レベルで取り組まれてきたコミュニティ施策を、高齢者にとってより身近な小学校区レベルで取り組むことへと転換し、そのための拠点として、同校区ごとに従来の公民館に代わる新たな施設を整備していくというものであった。それにもとづいて進められたのが、保健所と福祉事務所を統合した94年からの「保健福祉センター」の設置（各区）であり、また、翌95年から2000年代初めにかけての「市民センター（当時の名称は市民福祉センター）」の整備（各校区）であった。

さて、「北九州方式」とも呼ばれたこの手法が、当時の自治体やその関係者などの中で注目を浴びたのは、単にそれが来るべき高齢化社会に対応した先進的な試みであったからというだけではない。何より最大の関心は、住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みが、北九州という一地方都市の再生にとって果たしてどのような効果をもたらすのかという点にあったといつてよい。つまり、低成長と高齢化といういずれにおいても共通する壁に直面しつつあった自治体にとって、北九州市の試みは、住民の「生活の質の向上」と「市の財政負担の軽減」の両立を図ろうとする点で、きわめて挑戦的な性格を有するものであった。言い換えれば、それは産業の斜陽化と急速な高齢化をいち早く経験していた北九州市ならではの一つの苦肉の策でもあったのである。

その上で、このこと自体が問いかけたのが、他ならぬ「地方自治」のあり方そのものについてであった。北九州市といえば、1963年に五つの市が合併して生まれた都市であることについては周知のとおりである。ただし、その成り立ちにおいても、またその後の運営においても、絶えず課題とされてきたのが、行政と住民との間のある種の乖離であった。裏返せば、それは行政による主導性の強さと住民による自治の弱さといってもいいかもしれない。住民を主な担い手とする「地域づくり」の取り組みは、そのことを根本から変革する可能性をもつと同時に、依然としてこれを行政自身が推し進めるという一種の矛盾を孕んだ試みとして展開されていく。成立して以降、ある意味で「地方自治の実験場」³⁾であり続けてきた北九州市にとって、果たしてこの取り組みはどのような経過をもたらしたのだろうか。

3.4.2 北九州市の成り立ち－工業地帯の停滞と都市生活圏の変容から

そのことについて考えるために、まず北九州市の成立過程から振り返っていこう。北九州市は、当時、五つの市が合併して生まれた都市であることについては先に述べた。旧門司市、小倉市、八幡市、戸畑市、若松市の対等合併によるもので、そのころ自治体どうしの「対等合併」というのは、国内はもとより世界的にもほとんど例のないものであった。同市の成立は63年2月10日、直後の4月1日には政令指定都市となっている。当初は、人口105万、世帯数26万、総面積450平方キロメートルという、東京や大阪、名古屋、京都、横浜、神戸に続く、第7番目の大都市としてスタートした。それは、日本全体が経済的な高度成長をひた走っていた最中の出来事であった。

もともと北九州圏域は、日清・日露戦争、第一次世界大戦を経る中で、日本の大陸侵略とともに急速に発展してきた地域である。まず門司市が大陸貿易の国際港として1899年に、小倉市が軍隊と兵器廠によって1900年に誕生する。さらに、八幡市が官営製鉄所(以下、八幡製鉄所)の建設によって1917年に、戸畑市がその関連企業の発展によって1924年に、若松市は筑豊炭田の積み出し港として同じく1924年に、それぞれが市制を布いた。

これら旧五市の人口は、例えば1889年から1935年までの46年間で、合計24,000人から586,456人へと実に約24倍にも増加している(池田 2006: 56)。また、この間の工業化と商業化の度合いも著しく、1893年には、農業と非農業(工業・商業・雑業)の割合がそれぞれ50.3%と44.2%であったのが、第一次世界大戦が始まる1914年には、農業が15%まで減少し、非農業が81.5%に増加している。この時期の全国の農家の割合が全産業の約

2/3を占めていたことを踏まえると、いかにこの地域の工業化と商業化の進展が急速であったのかが推察される(同上:56)。

では、こうした戦前の北九州地域の発展を支えたものは何であったのかといえば、それはひとえに、八幡製鉄所などの大企業の存在が大きかったとあってよい。明治政府は、「富国強兵・殖産興業」によって欧米と肩を並べるだけの近代国家の建設を急務とし、とくに日清戦争を契機に兵器素材、労働手段素材である鉄の生産の確保に迫られていた。その基盤となる製鉄所の建設が必須の課題であった政府にとって、北九州の八幡(当時、八幡村)は、大陸とのアクセスの容易さ、背後地に筑豊炭田や石灰石などの資源を有すること、港湾海陸の要所に位置していることなど、立地上の好条件を兼ね備えた場所であった。こうして1901年から八幡の地で官営製鉄所が操業を始めて以降、北九州の工業化は急速に進んでいくのである。

しかし一方、そこでの発展のあり方は、ある種、不均衡なものであったことも確かである。第一に、鉄鋼や肥料などの重化学工業に傾斜して、軽工業である繊維工業や機械工業などが欠けていたこと。つまり、素材産業に著しく偏るあまり、消費財産業が劣っており、しかも、その周辺に分業と循環部門を欠いた、いわば逆ピラミッド型の工業構成をなしていた。第二に、立地する企業の資本系統が、中央の大手企業を中心としており、北九州はいわばその支店経済といった位置づけにとどまっていたこと。例えば、石炭では三菱、住友、三井、古河など、鉄鋼では八幡製鉄、住友金属、神戸製鋼、日立金属、化学では三菱化成、三井化学、八幡化学、旭化成などが挙げられる。第三に、企業の事業所の構成が、大企業と中小企業の両極に集中しており、中堅企業が未発達であったということ。全国平均の規模別出荷額と比べても、北九州は大企業の比重が圧倒的に大きく、中堅企業層がきわめて薄いことが特徴であった。

もちろん、戦前の北九州工業地帯の発展を支えたものは、鉄鋼業ばかりではない。その他にも石炭と石灰石を利用するセメント工業の立地、また門司が優れた港湾条件のもとに大陸貿易の拠点となり、若松と筑豊を背景に石炭集散地として成長したことなどが挙げられる。しかし、短期間のうちにかかなりの速度で発展した北九州工業地帯も、日本の工業全般の急速な成長には及ばず、生産額の全国に対する比重は、1935年をピークにしだいに低下しはじめ、相対的停滞の兆しが見えてくるのである(山本 1971: 120)。

戦後、果たして同工業地帯は、1947年から始まるいわゆる傾斜生産方式の復興策によって一時的には持ち直すものの、設備の復旧が一段落すると再び相対的停滞に陥るといっ

向に変わりにはなかった。むしろ、日本経済全体が大陸貿易よりも対米貿易に傾斜し、また原燃料を石炭から石油に依存するようになるなど、取り巻く状況はいっそう厳しさを増す。とりわけ、用地や用水の不足、また耐久消費財など消費地立地に適さないといった要因も重なり、1960年代以降の技術革新による設備投資は、ほぼ太平洋ベルト地帯に集中していく。結果的に、同工業地帯では新産業そのものの展開がみられないだけでなく、旧来の石炭産業の不振や製鉄産業の投資の停滞、その関連産業の不振などが露呈していくことになった。まさに五市合併への動きは、実はこうした状況を打開するための試みとして立ち上がったのである。

一方、合併への動きを側面から促した要因の一つに、1951年から始まる「北九州特定地域総合開発計画」(以下、総合開発計画)の進展が関わっていたことも見逃すことができない。総合開発計画とは、1950年に国土総合開発法が公布され、それにもとづき51年に北九州がその特定地域に指定されたことに始まる。この計画は、北九州の旧五市と筑豊産炭地帯を合わせて「北九州鉱工地区」として特定地域に指定したもので、その当初から北九州圏域を一体として捉えるものであった。その上で、産業基盤の造成に必要な広範な事業を盛り込みつつ、北九州鉱工業地帯の育成・強化を図ることをねらいとした大規模な開発計画であったといえることができる。

これにより、通信手段としては54年に統合市街電話局が建設され、57年からは旧五市間の電話がすべて自動化されていった。また交通手段としては、52年に門司駅が九州最初の民衆駅として再出発を果たし、54年には新八幡駅が完成、翌55年には日田線が開通し、57年には新小倉駅が完成するにいたっている。鹿児島本線門司一久留米間の電化が実現するのは61年になってからであるが、それまでにすでに北九州各駅の乗降人員は増加の一途をたどっていた。さらに58年には関門国道トンネルが開通しており、北九州の交通体系と本土とが直に接続されることで、人と物の流動性にいっそうの拍車がかかっていたことも、この当時の客観的な情勢として都市生活圏そのものの変容を物語るものであった。

それにしても、当時の五市合併の中心的な担い手となったのは、一貫して地元政財界のトップリーダーたちであったことは、本稿においてとりわけ留意されてよい。そもそも合併へのきっかけは、60年2月の五市市長会議における当時の八幡新市長による提言であったとされる。これを受けて、6月には「北九州総合開発振興促進協議会」が発足し、翌61年4月には「北九州五市合併問題連絡協議会」がその活動を開始している。さらに62年1月、同連絡協議会が「北九州五市合併促進協議会」へと拡充・強化され、合併の実現のための

具体的な調査、協議、計画作成へと本格的に取り組んでいくことになった。実は、こうした一連の動向を強力に後押ししたのが商工会議所をはじめとした地元産業界であり、またその意向を強く受けた各市議会等のリーダーたちであった。

それだけに、同促進協議会によって作成された「北九州市建設計画書」における「新市将来の発展の方向」として示された内容は、あくまで「産業基盤の整備」の方に比重が置かれたものであった。例えば、63年からの10年間に見込まれた根幹事業における総事業費2,042億円のうち、実に62%までが臨海工業用地、ダム工業用水、港湾、道路など含む「産業基盤の整備」にあてられ、残りの38%が宅地造成と住宅建設、上下水道、衛生清掃・福祉施設、公園などを含む「生活環境の改善」であった。また63年からの5年間に見込まれた総事業費808億円で見ても、そのうちの少なくとも65%が産業基盤の整備にあてられ、生活環境の改善は34%にとどまっていたことに留意しておきたい（池田 2006: 61）。こうした点に、五市合併のねらいが、何より総合開発計画の拠点づくりにあったことが窺えるのである。

3.4.3 両立の困難—「住民福祉の向上」と「地域経済の発展」をめぐる

新市として発足した北九州市の船出が、その当初から決して順風なものでなかったことは確かである。その要因の一つが、合併による急激な行政変化を緩和するために設けられた経過措置であった。通称「タッチゾーン」とも呼ばれるもので、合併後の5年間は、各区の自主財源について旧市時代と同様に自分の区で使用することとし、政令市としての新規の事務や本庁経費等に限り、新財源を使用するというものであった（北九州市史編さん委員会 1983: 75）。これにより、各区（旧五市）の従来の行政水準を落とすことなく、段階的に調整しながら新市の一体性を図ることが目指されたのである。だが一方で、そのことが新市の市長の政策や全市的な事業に対して一定の制約を課すことにもなり、結果的に各区の行政水準の格差を是認することになったり、各区間の人事交流の妨げや、職員の給与、格付けに不均衡が生じたりするなどの多くの課題を積み残すことにもなっていた。

それだけではない。そもそも新市が発足した年、すなわち62年度の同市の財政収支は、形式収支として約4億円の赤字からスタートしている。というのも、合併前から旧五市では、文化会館や病院の増築、学校のプールの施設投資などが行われ、それらに必要な職員の増加や給与調整などによって人件費が増加したり、また仮庁舎の建設など合併にともなう多くの臨時的支出によって増大した赤字などが、そのまま新市の財政に引き継がれていった

からである。にもかかわらず、上記の経過措置のため、全市的な財政運営による対応が極力制限されたこともあり、合併以降も赤字財政を是正することは、しばし困難な課題であり続けたのであった（同上：115-116）。

ところで、北九州市のこうした現状とその問題点を指摘したのが、当時の自治省であった。自治省は、五市合併から2年後の65年7月に北九州市の行財政について調査を行い、その結果を10月には『北九州市行財政調査報告書』としてまとめている。その中で、合併後の経過措置についても取り上げており、とくにそのことが与えるマイナスの影響について、次の諸点を挙げていた（自治省 1965： 62-76）。すなわち、①区間における公共施設の整備・均衡の困難、②主要幹線道路事業、全市的下水道計画等の実施の困難、③職員配置のアンバランス、人事交流の困難および給与の不均衡、④補助金、交付金の不均衡、⑤市民サービスの不均衡、以上の5点である。その上で、北九州市の一体化を推進し、合併の効果を十分に発揮するためにも、経過措置の速やかな撤廃が必要であると指摘したのである（同上：76）。

なお、この経過措置は68年3月をもって、ようやく正式に終了を迎えることになる。これによって、財政上の制約は解消されることになり、いよいよ統一的な行財政の運営が可能となった。これ以降、北九州市は各種行政機構の改革を本格的に進めていくことになるが、その際の基本的な指針とされたものが、やはり自治省による上記の報告書であった。そこで指摘された行財政の現状と問題点および改善の方向を踏まえながら、より高度な行政水準を確保することが求められていくことになる。ここでは同報告書が、その冒頭において合併後の北九州市を取り巻く厳しい状況について、次のように総括していたことにひとまず留意しておきたい。

戦前より我が国四大工業地帯の一に数えられるほどの飛躍的な発展を遂げた北九州地区も、最近の経済構造の変化やエネルギー革命の影響を受けていわゆる北九州経済の地盤沈下に呻吟し、鉄鋼、石炭の二大基幹産業の不振による生産の相対的停滞は、市民の経済活動の上にも少なからぬ影響を及ぼしている。この他、産炭地における失業対策や、増加する生活保護対象、規模の拡大する鉱害復旧事業等行財政上に特殊な問題を多くかかえる北九州市が、合併後の新市の一体性ある建設を目指し、百万都市として円滑な行財政運営を行い、住民福祉の向上と経済の発展を図っていくことは、容易ではないと思われる（同上：1）。

ちなみに、北九州圏域では、60年ごろから失業者の増大にもとない保護率が急激に上昇し、五市合併後も依然としてその傾向に歯止めがかからない状況であった。同報告書においてもこの問題への関心は強く、生活保護などの扶助費や失業対策事業費を非弾力的経費として捉え、それを普通建設事業費と比較すると63年度の歳出において前者の割合が56%に達し、後者のそれが19%に過ぎないことが指摘されていた。同年度の他の大都市の非弾力的経費の構成比率が31%、普通建設事業費のそれが37%であることと比較して、同市の財政がいかに硬直化しているのかが論じられたのである(同上: 260)。また、62年度、63年度における財政赤字の原因の一つとしても人件費や扶助費の増加が挙げられており、一般財源の普通建設事業費に対する充当率を上げるためにも、これらにかかる経費圧縮の必要性が指摘されていたのであった。(同上: 272)

さて、以上の経緯からも、同報告書の言葉を借りれば「住民福祉の向上」と「経済の発展」との両立を図ることが、北九州市にとっていかに困難な課題であったのかが理解される。そして、北九州市はその難題を乗り越えるために両者のうちの主に後者に比重を置くことを選択してきたのであった。そのことは、先述の「北九州市建設計画書」の内容が、「生活環境の改善」よりも「産業基盤の整備」の方に力点を置いたものであったという事実にもよくあらわれている。ただし、そのことは必ずしも北九州市に固有の選択であったというわけではない。とりわけ60年代の地域開発において、「住民福祉の向上」を図ることは所得を増大させることであるという考え方がごく一般的であった。そのため的手段として、「産業基盤の整備」を図ることは、一地方にとってはむしろ当然の選択であったのである。

初代市長の吉田法晴は、先の「建設計画書」に示された方向性を踏まえ「北九州市長期総合計画」(65年)を策定し、それに続く谷伍平も「北九州市基本構想・長期構想」を打ち上げ、それぞれが外需依存型の大企業(八幡製鉄所、三菱化成、三菱セメント、小野田セメント、旭硝子、黒崎窯業、九州電力発電所等)に肩入れした地域開発を推進していく。経済の高度成長を背景に、五市合併以来、赤字続きであった市の財政状況は、67年度の一般会計決算で単年度黒字になるなど徐々に好転の兆しを見せはじめていた。しかし、73年のオイルショック以降、日本の産業構造が素材・エネルギー中心から機械工業中心へとシフトしていく中で、一転して重厚長大産業は軒並み地位の低下を余儀なくされていく。このころから、北九州市における地域経済そのものの衰退がいよいよ本格化していくことになるのであった。

3.4.4 「再生」の試みと「地域づくり」の経過

87年2月以降、谷市長から市政を引き継いだ末吉興一は、建設省（当時）の元官僚という経歴をもつ人物であった。末吉市長は、「この街を何もかも新しく再生させる」とした選挙公約そのままに「北九州市ルネッサンス構想」と銘打った基本構想を策定し、そこで描いたランドデザインにしたがって同市の都市経営に乗り出していく。とりわけ89年から99年にかけて3次にわたる「ルネッサンス実施計画」を打ち出し、89年から01年までの普通建設事業費として1兆9,179億円にも達する公共事業を推進した（池田 2006: 64）。その主な柱は、①空港や港湾、高速道路などを整備することで同市の競争力を強化すること、②都市の顔として都心と副都心をつくり、大型小売店などを集中させ都市の魅力を創出すること、③新日本製鉄（当時）などの高度技術にもとづいて、環境や観光、情報、またハイテク産業などを展開すること、などであった。

それだけに、前市長の時代から引き継がれてきた人件費や扶助費などの圧縮は、末吉市長の時代においても、なお重要な課題であり続けることになる。そのための取り組みの一つが、例えば「仕事シェイプアップ作戦」という本庁内の組織改革であった。「削るべきところは削り、強めるところは強める」という基本姿勢のもと、新たに取り組むべき課題、仕事の中で省力化すべき点、見直すべき仕事内容などを職員自身に検討させている。その結果、94年から95年にかけて約2,200件にのぼる事務事業の見直しと約52億円の経費削減の効果が達成された（北九州市ルネッサンス構想評価研究会 2003: 196）。また職員についても、「事業の見直し」や「委託化・委嘱化等」、「組織・機構の見直し」などにより774名が削減される一方、「救急医療体制」、「都市防災体制」、「国際化戦略」等の強化および「産業活性化の推進」などで計434名が増員され、差し引き340名の純減員が実現されたのである（同上: 196）。

なお、上記の基本姿勢は、その後も「北九州市行財政改革素案」（96年）、「北九州市行財政改革大綱」（97年）、また98年以降の「行財政改革実施計画」においても貫かれ、2000年までには総計1000名以上にのぼる職員が削減されていった（同上: 197）。そして、それと並行して各部局の統廃合も行なわれていき、99年までには少なくとも従来の約10%にあたる2局16部58課が廃止されている（鈴木 2003: 66）。実はこの統廃合を最も早い段階で実現させた部署の一つが、他ならぬ3.4.1で触れた「保健福祉センター」であった。先述のとおり、同センターの設置は93年の「北九州市高齢化社会対策総合計画」に端を発するものであるが、別の角度からみれば、それは人件費削減のための組織改革の一環

でもあったのである。まさに、こうした流れの中に位置づく「地域づくり」の取り組みは、高齢化への対応と合わせ、実はその「本音」の部分で、次のようなねらいを持つものであった。

じつは、北九州市には公式的には80人、実際にはもっと多くの社会的入院を続ける高齢者がいるという。こうしたお年寄りに対しては、生活保護としては月におよそ40万円が必要である。これが自宅に戻ることができ、通院できるようになれば、その費用は15万円程度に減少し、さらに自立的な生活ができるようになり、生活保護の対象でなくなれば、費用はゼロとなる。つまり、「地域づくり推進事業」を通じて、なるべく住民が自立的な暮らしができるようになれば、本人の生活の質向上につながるばかりか、市の財政負担も軽減されるというわけである（岡本・山崎 2001: 15-16）。

かくして、「地域づくり」の取り組みは、本質的に「市の財政負担の軽減」との関わりで推進されたものであった。ただし、こうしたねらいが即座に批判されるべきことであるかといえば、そうとはいえない。むしろ、住民の「生活の質の向上」と「市の財政負担の軽減」を何とか両立させようとする挑戦的な試みとして、まずは理解されなければならない。しかし、その上で、この「地域づくり」の経過がもたらした現実の一つが、生活保護をめぐる不適切な運用の問題と密接に関連した出来事であったことも確かであった。このことは、前市長の時代から引き継がれてきたもう一つの課題である「扶助費」の圧縮のために、同市が取り組んできた生活保護の「適正化」の試みとも関係している。以下では、そのことについて説明した上で、「地域づくり」の経過をたどっていこう。

自治省による『北九州市行財政調査報告書』の中で、財政の中に占める扶助費や失業対策事業費の割合が高いことについての指摘を受けて、同市では60年代半ばから生活保護の受給率を引き下げるための「適正化」に取り組んできた。その特徴は、基本的に稼働能力を十分に活用していないと判断されるような世帯の保護受給を停止または廃止に追い込んでいくというものである。つまり、生活保護が受給者によって「濫用」されている可能性に着目し、これに対して検査命令や指示・指導を発した上で、当該者がそれに従わない場合は、その保護を停止または廃止するというものであった。これによって、例えば67年5月には69%で全国最高というだけでなく、全国平均の実に4倍という高率であった同市の保護率は、72年11月には39.8%にまで低下していったのである。

そして、こうした手法はその後も引き継がれていく。オイルショック後の74年以降、同

市の保護率が再び増加に転じていった際にも、「ケースの見直し」と呼ばれる各ケースの一斉点検を強化したり、福祉事務所での受付段階で保護の必要な人とそうでない人を選別するための相談マニュアルを作成するなど様々な取り組みが行われた。生活保護費の圧縮にとりわけ力を入れたとされる前市長の谷伍平にならい、末吉市長もまた88年3月以降、各福祉事務所の保護係長や面接主査らを集めては、定期的に意見交換会などを催し、保護受給の動向や福祉事務所の問題点の把握にも努めてきたといわれる（北九州市保健福祉局社会部 1996: 111）。こうした努力もあって、85年の時点ですでに35.8%まで下がっていた同市の保護率は、90年代に入るとさらに20%台にまで低下していき、94年には実に16%を記録するまでに至るのであった（同上: 112）。

ちなみに、同市における生活保護行政の歴史を振り返る座談会の中で、「適正水準にまで下がった同市の保護率を今後も維持していくべきである」という市職員の発言を受けて、別の幹部職員の一人が、「地域での支え合い」という言葉に触れて次のように述べていたのは、まさにちょうどこの時期であった。

これからはまさに高齢化社会です。これからは、地域での支え合いということが生活保護に限らず重要になってきます。障害者であれ、高齢者であれ、生活保護を受けている人も、地域の中でお互いに支え合っていく、最終的にはそこではなかろうかとわたしは思います。ケースワーカーもただ生活保護の処遇だけを行うのではなく幅広く、地域作りに係わって行く、あるいは保健婦さんとタイアップし、あるいは地域の人達と交流しながら、その中で生活保護行政が行われていくというのが私たちの目指すべき方向ではないかと思っています。そういう意味で保健福祉センターを中心にした地域福祉ネットワーク作りというのが基本になると思います（同上: 192）。

事実、先の「北九州市高齢化社会対策総合計画」（93年）を受けて、97年から保健福祉行政の一部を地域住民が担うことを目的とした「市民センターを中心とした地域づくり推進事業」が実施されていく。ここでいう「地域づくり推進事業」とは、先述の市民センターを拠点として、保健師とケースワーカーがコーディネーターとなって「地域づくり」に取り組んでいくというものである。そのねらいは、住民自身が「地域のことを地域で考え解決していく」ための仕組みづくりを推進するというものであった。そのことは保健師やケースワーカーの支援を受けながら、むしろ住民自身が前面に立ち、地域の保健福祉活動にあ

たることが期待されていくということでもある。言い換えれば、町内会や民生委員をはじめとした既存の住民組織のメンバーが、生活保護が必要とされるほど困窮した住民とも直接対峙することが求められていくことでもあった。そして、そうした経過の中で起こった出来事の一つが、まさに生活保護をめぐる「孤立死」という現実であったのである。

紙幅の都合から詳細については省くが、同市では2005年から2007年にかけて、少なくともこうした出来事が3件、立て続けに起こっている。いずれのケースも亡くなるまでに至った背景の一つに、「相談者本人から申請の意志が示されたにもかかわらず、申請書の交付すら行われなかったこと」や「担当のケースワーカーから、度重なる執拗で厳しい就労指導があったこと」など、福祉事務所の側に必ずしも適切とはいえない対応の問題があったことが指摘されていた（西田 2012: 10）。そのような中で、ある一つのケースでは亡くなった本人をとり巻くように、少なくともその家族や町内会長、民生委員、区役所、福祉事務所などのアクターが存在していたにもかかわらず、死後4ヶ月の間、発見されないまままでいたという事実も判明している（同上: 12）。上記の主旨による「地域づくり」がスタートしてから、すでに約9年という歳月が経過していた中での出来事であった。

4. 北九州の「これから」と「地域学」

北九州の「これまで」を振り返ることで浮かび上がってくるのは、日本における「中央—地方関係」の現実である。「北九州市の成り立ち」(3.4.2)において示唆しておいたように、そもそも北九州の工業化は、市場の発展という歴史的な条件にもとづいて発達したのではない。むしろ、明治政府という「中央」の国家資本の力で創設され、育成されて発展してきたものといえる。古典的な資本主義の発展といえば、繊維などの消費財産業の発展を前提として、機械工業、さらには鉄鋼業などの重工業が発達してくるが、必ずしもこうしたコースをたどれなかった日本の資本主義の成立事情が、いわば北九州の工業化のあり方をも規定してきたのであった。「中央」の政府による集権体制が、近代国家の建設において必須のものであったとすれば、「中央」の政府と「地方」の北九州との関係もまた、すでにこの時期から始まっていたといえることができる。

ただし、2.1でも述べたように、戦後の「中央—地方関係」は、明治期以来のそれと必ずしも同じものではなく、戦時期から占領期にかけて新たな形に変容を遂げたものであった。その最初の契機となったのは、昭和恐慌による未曾有の経済危機や総力戦の進展による戦時行政の増大である。いずれも「中央」の政府機能をこれまで以上に拡大させると同

時に、機能分化した個別の行政をどの「地方」の政府にも満遍なく実施させるという実務上の要請を迫るものであった。「機能的集権化」とも呼ばれるこの過程は、「中央」の「地方」に対する統制手段の増大と表裏一体をなすものであったことについても、すでに述べたとおりである。そして、戦後における「中央」の政府と「地方」の北九州との関係もまた、こうした「中央-地方関係」の変化と軸を一にしながら形成されてきたのであった。

ところで、1963年の五市合併は、まさにこうした「中央」の政府と「地方」の北九州との関係において、はじめて実現したものである。先述のとおり、五市合併の背景には、北九州工業地帯の相対的停滞と総合開発計画の推進による都市生活圏の変容という2つの条件が重なっていた。そうした状況のもとで、五市の行政機構の一本化と行財政力の結集化をとおして産業基盤の再開発を図るということが、北九州市発足の本質的なねらいであったのである。その際、「地方」において中心的な担い手となった地元政財界と並んで、「中央」においてその推進役を果たしたのが自治省をはじめとした関係省庁であった。市の合併の特例に関する法律と地方自治法の一部改正の成立、地元からの陳情に対する指導や助言、または監督などを通して、中央省庁による北九州への統制力はいっそう拡大していったのである。

北九州市において、もし仮に行政と住民との間に、ある種の乖離が存在していたら、その構図はすでにこうした五市合併のプロセスそのものにあつたということができる。というのも、60年2月の五市市長会議において八幡新市長による提言があつて以降、五市合併に向けた動きは、ほぼ一貫して「地方」における地元政財界と、「中央」における関係省庁とのある種の「協力関係」のもとで進展したからである。逆にいえば、そのような過程において、北九州の住民それ自身は、その大半が常に「脇役」ないしは「受け身」の立場に置かれてきたのであった。新市発足後の運営における「行政の主導性」の強さは、まさにこのような事情に由来しているといつてよい。北九州市における「中央-地方関係」とは、「地方自治」の本来の担い手である住民それ自身を蚊帳の外に置いて成り立つものであったのである。

さて、新市として発足して以降、北九州という都市が「地方自治の実験場」であり続けてきたというのは、まさにこのような意味においてである。そもそも北九州にとって、自治体どうしの「対等合併」ということ自体が、国内はもとより世界にもほとんど例のない一大事業であった。それだけに発足した当初から、自治省によって行財政の一体化が運営上の課題として挙げられてきたことについては、すでに述べたとおりである。そして、同

市はこうした課題を乗り越えるために、とりわけ市の財政に占める人件費や扶助費の抑制に努めつつ、一方で様々な地域開発や公共事業に取り組んできたのであった。しかし、そのことは、たしかに「産業基盤の整備」にはつながっても、「住民福祉の向上」にまでは必ずしもつながらなかったのではないか。ましてや住民自身の中に自治能力や参加意欲、イニシアティブなどが育つ余地は、ほとんど残されていなかったのではないかと考えられるのである⁴⁾。

こうした状況の中で、住民の「生活の質」を向上させつつ、少しでも「財政負担」を軽減させようとして始められたのが、90年代における「地域づくり」の取り組みであった。ある見方に立てば、この試みは住民それ自身を初めて「地方自治」の担い手として位置づけようとしたものとも考えることもできる。そして、それがもし現実となれば行政と住民との乖離も、当然、解消されていくことになるはずであった。しかし一方で、こうした試みが、依然として行政の主導のもとで進められたことが北九州市の現実である。しかも、市の財政負担を軽減するための一手段であった生活保護の「適正化」とも重なり、先述のようにあたかも「地域づくり」の試みの「死角」を露呈するかのような出来事が生じてしまった。「こうした事態に至るまでに何らかの対応をすべきであったのは、あくまで地域住民であって、福祉事務所ではない」。同市は、正式にこうした見解を表明するのであった。⁵⁾

本章の最後に、北九州市の「これから」を展望する上で強調しておきたいことは、同市の「地域づくり」の取り組みを含めた「これまで」の経過は、あくまで日本における「中央—地方関係」とのつながりの中で理解されなければならないということである。言い方を変えれば、北九州における「これまで」の経過は、明らかに日本における「中央—地方関係」そのものが生み出した社会的現実の一端である。つまり、この「中央—地方関係」のあり方そのものが変わらないかぎり、北九州市がたどった経過は、形を変えながらまた別の「地方」でも繰り返される可能性は十分にある。その意味で、私たちは同市の「これから」を「地方自治」の真の実現に向けた一つの試金石と捉えながら、そのための新たな「実験」に自ら取り組んでいくことが求められているといえる。

その際、筆者が提案したいと考える方向は、「中央—地方関係」から「地方—中央関係」へ、というものである。すでに何度か言及したように、日本における「中央—地方関係」のあり方は、現在、大きな転換期に差しかかっている。ただし、そのことは多くの「地方」にとって、自らの「個性」を発揮しつつ「競争」の中で勝ち残っていくことが求められるような切迫した事態にもつながっている。こうした「中央」からの動きに与するのではなく、あくまで「地

方」の視点に立ち、自らの地域を捉え直すことから始める必要がある。それは、2.1で述べた地方分権改革の流れに「地方」の側から合流することを単純に意味するものではない。むしろ、自らの「地域」をグローバルなものと同ローカルなものが拮抗し合う固有の現場として描き続けることである。そのための「地域学」の方法が、様々な学問領域と連携しつつ模索されなければならない。筆者にとって本稿は、そのためのささやかな第一歩をなすものであった。本稿を「地域学」としての北九州学序説と題した所以である。

5. おわりに―地域創生の位置づけをめぐって

以上の議論を踏まえ、2.4において提起しておいた地方創生ならぬ「地域創生」を語ることの意義について検討することで、本稿のまとめにかえておきたい。先述した「地方―中央関係」とは、「統制する―される関係」としての「中央」と「地方」の関係を転倒させること、つまり「国のために地方がある」のではなく「地方のために国がある」という関係に転換させるという筆者なりの意図が込められている。現在、「中央―地方関係」のあり方が転換期に差しかかっているといっても、それは双方の関係を転倒させることまでは企図されていない。むしろ、日本という国がグローバルな競争に勝ち残っていくために、新たな「中央―地方関係」を再構築することに主眼があるといつてよい。その際、「地方」は「中央」にとって、絶えず選別の対象とされつつあるのが現状である。

その一つのあらわれが、2014年から政府が推し進めている「地方創生」という一連の施策の動向である。雑誌『中央公論』（2013年12月号）に掲載された「壊死する地方都市」という特集記事を皮切りとして、翌14年5月には日本創生会議・人口減少問題検討分科会が、「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」と題する提言を発表した。同年、やはり『中央公論』（2014年6月号・7月号）に「消滅する市町村523」や「すべての町は救えない」という特集記事が掲載され、これら一連の内容は同分科会の座長の名をとって「増田レポート」と呼ばれるようになる。このレポートが一つのきっかけとなり、同年7月には内閣官房に「まち・ひと・しごと創生本部」設立準備室が設けられ、9月に第2次安倍改造内閣が発足すると、新たに地方創生担当大臣が任命されたことを受けて、同本部は「地方創生本部」と称されることになった。

ところで、この「増田レポート」については、『中央公論』に掲載された内容を大幅に加筆した上で、あらためて『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』という著書にまとめられている。その中でひとときわ目を引くのが、同書の最後に36頁にわたって掲載された「全

国市町村別の将来推計人口」のリストであった。すべての市区町村について20～39歳の若年女性人口が、2010年から40年にかけてどのように推移するのが予測されている。その結果、同人口が5割以下に減少する市区町村数が896自治体あるとされ、それらは「消滅可能性都市」を呼ばれた（増田 2014: 29）。さらに、そのうち2040年の時点で人口が1万人を切る市町村数は523自治体あるとされ、「このままでは消滅可能性が高い」（同上: 30-31）と指摘されたのである。現存する市町村をこのように名指しで“消滅自治体”として提示したことは、きわめて大きなインパクトを持つものであったことはいままでもない。

また、同書の中には第2章「求められる国家戦略」の冒頭に、「『マクロ政策』や『地方分権論』を越えて」という節が設けられている。それによると、地方が持続可能性を有する社会を実現するためには、「従来の『地方分権論』を越えた論議が必要で」（同上: 38）あり、「この課題を単純な『国 vs. 地方自治体』の構図に落とし込み、国の権限を地方自治体に移譲しさえすれば解決するというものでもない」（同上: 38）と述べられていた。さらに、このことに関連して、同書の「おわりに」では「問題は『時間軸』である。統治構造の改革には、これだけで国民的な大議論が必要であり、多くの時間と政治的コストが費やされるだろう。その間も少子化は止まらず、人口減少は進行していく。これは避けなければならない。統治構造の改革と人口急減対策は切り分けて考えるべきである」（同上: 201）とも論じられていたのであった。

こうした議論が興味深いのは、「消滅可能性」という脅しめいた言葉を使って「地方」における市区町村の危機感を煽りながら、一方でこれまでの地方分権改革の流れに位置づけて議論することを性急に回避しようとしていることである。結果的に、国と地方のそれぞれに「中央司令塔」にあたる「総合戦略本部」と、「地方司令塔」にあたる「地域戦略協議会」を設置することを提言し、国と地方が共通の課題認識のもとで目標を共有しながら取り組むことを求めるのであった。そのことがそのまま踏襲されたわけではないが、「地方創生法」の施行後（2014年12月）、国は各都道府県知事宛てに通知を出し、国の「地方創生総合戦略」を勘案し、各都道府県および市町村が自ら「地方創生総合戦略」を策定することを求めたのである。あくまで、それは「努力義務」とされるものであったが、「中央」から「地方」への強力なトップダウンで進められていくものであることは確かであった。

さて、本稿の最後にあらためて問いたいのは、そもそも「地域」とは何か、そして「地域を創る」とはどういうことか、というものである。本稿では、「地方」と「地域」という言葉について、その意味合いとしては重なる部分もありながら、厳密にはそれぞれ異なる

概念として使用してきた。2.1の冒頭でも述べたように、「地方」という言葉には、「中央」における中枢の担い手があらかじめ想定されている場合が多く、「地域」という言葉は、ある種の固有性をもった特定の範囲や圏域を指して使われることが多いというものである。その上で、あらためて「地域」とは何かという問いに対して、私たちはどのように答えることができるだろうか。その一つのヒントとして、「東北学」を提唱する赤坂憲雄と、かつて「内発的発展論」を展開した鶴見和子との対談の中で、とくに鶴見が「『地域』とは何か」ということに触れて、次のように語っている部分を引用しておきたい。

地域というものは壊されたんですよ、明治近代によって。1888年に市町村合併が始まりました。それからどんどん市町村の単位が大きくなって行って、町村の数が減っていったんですよ。明治初年に町村数を当時（1874年）の30分の1にするという目標が達成されたのは、1970年です。戦後までずっと市町村合併が続いていたんですよ。その中で、一番小さい地域というのは村でしょう。村には一つの産土社うぶすながあって、その産土社を中心に村寄り合いをした。お互いに人の顔の見えるかたまりだから、そこでうまく自治が働いていたんですよ。ところが、市町村合併をしていけば、村々を幾つか集めて町にする、町を幾つか集めて市にする、そうすると、一つの町村に二つ以上の産土が出来ちゃうんですよ。そこで明治政府の官僚は、これをもったいないと考えた。一つの町村に原則として一つの鎮守様にしろというのが神社合祀令です（赤坂・鶴見 2015: 187-188）。

今日の時代を生きる私たちにとって、「地域」なるものをイメージすることがなぜ難しいのか、また、その「地域」の原点とはそもそも何であったのかということ、これほど明確に語った言葉は他にないといってよい。すなわち、「地域」なるものの原点とは他ならぬ「村の自治」にあり、そして、それは日本における近代化以降、絶えず壊され続けてきたものであった。では、それを壊してきたのは誰か。鶴見は、次のように続けている。

地域というのは、村々と町との一つの連続体というふうに言っていていいでしょうか。神社合祀令によって村の自治を破壊し、人々の信仰心を薄れさせ、農民、漁民の生業を衰えさせました。自然の破壊はその時急速に進んだんです。これは足尾銅山のような産業公害ではないけれども、ここにいらっしゃるお役人はいいお人ですけれども当

時のお役人はひどいもので、役人公害と私は言っております（同上：188）。

ここでいう「お役人」とは、その文脈からして先の「明治政府の官僚」の言い換えである。また赤坂も、鶴見の言葉を受けて「神社合祀というのは、国家権力の命令で行なわれてきた」（同上：189）とも述べている。すなわち、「村の自治」としての「地域」とは、「政府の官僚」または「国家権力」そのものによって、今日に至るまで破壊され続けてきたものであった。そして、もしそうであるならば、今日において「地域を創る」とはどういうことかといえば、詰まるところ、私たちが生きている特定の範囲や圏域の中に、あらためて「自治」を取り戻すということではないだろうか。そのことの大切さを、私たちは、例えば2011年3月の東日本大震災によって逆説的に経験することにもなった。まさに「中央—地方関係」における東北での現実の一端を見せつけられることになったのである。そのことについて、赤坂もまた鶴見との対談を振り返りつつ、次のように語るのであった。

思えば、われわれは東京電力福島第一原発の爆発事故の映像を前にして、東京という大都市が東京湾とその干潟ばかりでなく、もうひとつの海辺や潟を、はるか周縁か辺境に確保しつつ、ひたすら蕩尽しているという現実、ほんのつかの間であれ気付かされたのではなかったか。この列島の原子力発電所の多くは、辺境の半島や岬の蔭にひっそりと身をひそめている。そうして、途方もない核のエネルギーを産みだし、それをはるかな都市へと供給する役割を負わされてきたのである。そこに「内なる植民地」という異物のような言葉を投げ込んでやると、現実はいっそう残酷なかたちでむき出しにはるはずだ（同上：32-33）。

さて、もはやこれ以上の説明は要しまい。今日、「地域」を創っていく上で、その背後における方向性として、「中央—地方関係」から「地方—中央関係」へという転換の発想をもち続けることは、私たちにとって必要不可欠となるはずである。そのためにも、たとえ様々な問題を抱えたものであろうと、地方分権改革の流れに位置づけて議論することそのものは、決して回避されるべきではない。そのことによって、自らの生活圏の中に「自治」を取り戻すための努力が、はじめて実を結ぶことになるのではないだろうか。その意味で、「地域を創る」のは国ではなく、あくまで地域の住民それ自身である。「地域創生」とは、まさにこのような試みを指すための言葉であり、そのような理解の仕方をしてこそ、ようやく

意義をもった概念ともなり得るのである。

(注)

¹⁾ 例えば、大正大学地域創生学部、関東学院大学法学部地域創生学科、徳島大学地域創生センターなどが挙げられる。

²⁾ 大正大学地域構想研究所が発行している雑誌『地域人』では、その表紙に「地域創生のための総合情報」という文句が各号に掲載されている。その他、テキストや研究書では、樋口・保井(2017)、湯浅・大西・崔(2014)などがその一例である。

³⁾ 「地方自治の実験場」とは、もともとは鈴木「21世紀型自治体に向けた実験場」(鈴木 2003: 3)という言葉に由来している。鈴木は高齢化対策に見られるようなこれからの自治体としての北九州市のあり方を指すものとしてこの言葉を使っているが、「地方自治」という側面では、発足して以降、北九州市は常にその実験場であったという主旨から、筆者なりに組み替えた上で使用させていただいている。

⁴⁾ この点についての詳細は、西田(2014)を参照されたい。

⁵⁾ 例えば、2006年6月9日の北九州市議会定例会において、末吉市長は、議員から市長の責任と生活保護行政の改善等について答弁を求められた際、次のように語っている。「今回の門司区の単身男性が病死した事例でございますが、保護課が相談を受けておったところでございます。亡くなられた方には大変お気の毒でございますが、市としては、相談の中で保護の制度や趣旨を十分説明をし、理解、納得していただいたものでありまして、再相談についても説明したとおり適切な対応であったと考えております。(略) 今後は、昨日も述べましたとおり、こうした孤独死が起こらないよう、これまで以上に地域住民あるいは民間団体等の協働を進めまして、つまりこの問題に当たりましては、地域社会から距離を置く世帯がふえておること、それから、民生委員、福祉協力員らの地域福祉活動の困難性などの点を昨日も上げましたけども、こういう状態ではございますが、これまで以上に地域住民、民間団体との協働を進め、これまで培ってきました地域福祉のネットワークの点検を行い、その充実に向けていきたいと思っております」とのことです(「平成18年6月定例会(第2回) -6月09日-03号」p182)。

以下のURLより <http://www.kaigiroku.net/kensaku/kitakyushu/kitakyushu.html> (最終閲覧2018.1.26)。

<参考文献>

赤坂憲雄、2000、『東西／南北考—いくつもの日本へ—』岩波新書。

——、2007、『方法としての東北学』柏書房。

——、2009、『東北学／忘れられた東北』講談社学術文庫。

赤坂憲雄・鶴見和子、2015、『地域からつくる 内発的發展論と東北学』藤原書店。

「地域創造へのアプローチ」編集委員会編、2003、『地域創造へのアプローチ』IBC コーポレーション。

Mills.C.Wright, 1959, The Sociological Imagination, New York, Oxford University Press.

(=1995、鈴木広訳『社会学的想像力』紀伊国屋書店。)

樋口邦史・保井美樹、2017、『学びあいの場が育てる地域創生 産官学民の協働実践』水曜社。

市川直子、2015、「地方分権改革と地方創生」『文京学院大学外国語学部紀要』第15号、93-106頁。

市川喜崇、2005、「中央-地方関係史のなかの分権改革—福祉国家における集権と分権」『季刊行政管理研究』第112号、4-20頁。

——、2017、「日本における中央-地方関係の展開と福祉国家」『社会保障研究』Vol.1 No.4、797-812頁。

池田清、2006、「北九州市の地域開発とソーシャル・キャピタル—地域開発政策から地域公共政策へ—」『閩門地域研究:閩門地域連携のあり方に関する調査研究—中間報告・「ソーシャル・キャピタル」の視点から—』(2006年3月) Vol.16、51-79頁。

「地域学」としての北九州学序説
—地域創生の位置づけをめぐる—

- 自治省、1965、『北九州市行財政調査報告書』。
- 神野直彦、2015、『『地域創生』と『地方創生』』『學士會報』No.915、36-40頁。
- 持続可能な地域社会と住民自治に関する研究会（分権型政策制度研究センター）、2016、「持続可能な地域社会と住民自治—『地方創生』に関連して—」1-14頁。
- 北九州保健福祉局社会部保護課・監査指導課、1996、『軌跡—北九州都市・生活保護の30年』北九州社会福祉協議会。
- 北九州都市ルネッサンス構想評価研究会、2003、『北九州都市ルネッサンス構想評価研究報告書』北九州企画政策室企画政策課。
- 北九州市史編さん委員会、1983、『北九州市史 五市合併以後』北九州市。
- 清成忠男、2010、『地域創生への挑戦』有斐閣。
- 増田寛也編、2014、『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。
- 松川照一、2007、『『吉備学』への助走 「連塾・健塾・地域創生学研究所」の挑戦』吉備人出版。
- 蓑原敬・宮台真司、2016、『まちづくりの哲学 都市計画が語らなかった「場所」と「世界」』ミネルヴァ書房。
- 奈良県立大学地域創造研究会編、2005、『地域創造への招待』晃洋書房。
- 西田心平、2012、「開発主義の幻影—北九州市の『地域づくり』と『生活保護行政』の関連性をめぐって」『基盤教育センター紀要』第13号、1-59頁。
- 、2014、「生活保護行政から見る北九州市の『人』と『街』—生活保護をめぐる二〇〇〇年代の出来事を手がかりに—」『北九大基盤教育センターブックレット11 北九州学 その10』20-49頁。
- 西尾勝、2007、『地方分権改革』東京大学出版。
- 岡本栄一・山崎克明、2001、『北九州市発 21世紀の地域づくり—参加型社会福祉の創造』中央法規出版。
- 鈴木祐司、2003、『ドキュメント介護保険 北九州市の挑戦』中央法規出版。
- 徳本正彦、1991、『北九州市成立過程の研究—合併論・合併運動を中心として』九州大学出版会。
- 東京市政調査会研究部、2000、『都市の再生 北九州市を事例として』東京市政調査会。
- 東洋経済、2007、「生活保護—保護行政の“優等生”北九州市で続く悲劇」『週刊東洋経済』（7月1日特大号）、48-50頁。
- 山本正雄編、1971、『日本の工業地帯 第二版』岩波書店。
- 山崎克明、2003、「地域コミュニティの再構築と＜地域協治＞の模索」北九州市立大学 北九州産業社会研究所編『21世紀型都市における産業と社会 北九州市のポスト・モダンに向けて』海鳥社、131-160頁。
- 山下祐介、2014、『地方消滅の罠—「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書。
- 湯浅誠、2007a、「“極北”の地、北九州市保護行政が示す“福祉の未来”」『賃金と社会保障』2007年3月上旬号（No.1437）、29-37頁。
- 湯浅誠、2007b、「ダンピングされる“生”=貧困化「21世紀のモデル都市」北九州市が投げかける問い」『論座』（2007年5月）朝日新聞社、120-127頁。
- 湯浅良雄・大西正志・崔英靖編著、2014、『地域創生学』晃洋書房。