

地域的公正と地域問題に関する覚え書き

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 神谷, 浩夫 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/1526

地域的公正と地域問題に関する覚え書き

神谷浩夫

1. はじめに

本稿は、公共サービスに関する地域的公正の問題をまとめたいという筆者の数年来の構想を練り上げる過程でぶつかった疑問を、率直な形でまとめたスケッチである。わが国における公共サービス研究の蓄積が少ないことから、今後さらに実りある実証研究を積み重ねるためには、公共サービスの地域格差を分析する際に依拠する理論枠をより堅固なものにするための努力も必要であろう。そして、地域的公正に関する諸研究の背後に潜む価値判断や、地域的公正という研究テーマを成り立たせている社会状況ないし社会的背景を明らかにすることによって、公共サービス研究というアカデミックな営為を現代社会のなかに位置付けることが可能となるからである。このことはすなわち、公共サービス研究という行為の社会的意味を問い直す作業に他ならない。

上の点を、表現を変えて述べてみよう。公共サービスに関する地理学的なアプローチの一つとして、地域的公正がどれほど達成されているのかを検討する研究が欧米諸国で広く行なわれている。公共サービスを研究の対象として取り上げることの意味や、その地域的な差異を問題として設定することが、どのような社会的文脈から生起しているのかを検討することは、地理学という学問領域からのアプローチが社会現象の理解にとっていかに有効性を持つかを再検討するために重要であり、わが国の公共サービス研究において地域的公正というアプローチを採用することがどのような貢献をなしうるのかを測るのに役立つであろう。

以下では、つぎの手順に沿って検討を進める。ま

ず、地域的公正という用語の含意を明確化するために、それと類似した言葉である社会的公正という用語と対比しながら、その意味内容を検討する。つぎに、地域的公正のアプローチではニーズの定義方法によって導かれる結論の含意が大きく異なることから、ニーズとは何なのかを、とくにニーズに地域差を認めるのかそれとも普遍性の存在を仮定するのかという空間的な観点から考察を加える。最後に、地域の問題の所在を認識し政府の改善策を検討してきた地域政策に関する研究を簡単に点検する。その理由は、公共部門による地域間資源配分の是正という目的を有した地域政策が、民間部門のサービス供給を代替する公的部門によるサービス供給という公共サービスの理念ときわめて類似した視点を共有していることにある。両者はともに公共性を有しており、地域間の較差ないし不均等への対処の方法に対して地域的公正という概念がどんな含意を持つのかを考える上で、こうした検討は役立つであろう。

2. 社会的公正と地域的公正との関連

議論に入る前に、用語について簡単に説明しておきたい。地域的公正とは territorial justice の訳語であり、社会的公正は social justice の訳語である。社会的公正の思想は、Harvey (1972) や Smith (1994) によって政治哲学の議論が地理学に紹介されるようになり、いわゆる価値自由な客観科学を標榜する空間学派的地理学に対するアンチテーゼとして提起された考え方だった。山崎 (1996) は、Rawls (1971) の 'A Theory of Justice' の邦訳に「正義論」という訳語が充てられていることを考慮して、

「公正」ではなく「正義」という表現を用いている。細かな用語は些細なことにも思えるが、「社会的公正」と「社会的正義」とでは受け取め方かなりのニュアンスが生じるようにも感じられる。広辞苑によれば、正義とは「ただしい道理」とあり、倫理的に正しいという価値判断の意味が強く読みとれる。これに対して「公正」とは、「公平で邪曲のないこと」とある。もちろん「公正」かどうかの判定にも価値判断が関わることは言うまでもないだろうが、「公け」という文字が含まれていることからわかるように、人々一般に広く受け入れられた判断であるというニュアンスが読みとれる。それゆえ、日本語における「公正」と英語における‘justice’という用語における微妙なニュアンスの違いも、以下の議論では念頭に置く必要があるだろう。

Smith (1994) は、政治哲学をはじめ社会科学におけるさまざまな公正の概念を紹介し、整理を行っている。そこで展開されている議論はかなり錯綜しており、筆者は十分に理解していると言える自信はないが、それでも「平等化としての公正(justice as equalization)」という概念を提示していることは理解できた。また当然ながら、この社会的公正はたんなる経済的公正よりもずっと幅広い視野を持っており、政治権力や自由も含まれている。

Smith (1994) の主張する「平等化としての公正」という概念は、時間軸に沿った変化に注目しながら「公正」であるか否かの価値判断を行なっているように思われる。すなわち、以前の不平等な状態に比べてより平等な方向へと改善されたなら、それは「公正」(この場合にはとりわけ「正義」という日本語の方が適切な印象を受ける) に近づきつつあるのであり、望ましいことであるとする規範である。

このことを逆に表現すれば、ある時点における国内の資源配分の状態が社会階層間(または地域間)でかなり不平等であり、それが他の国の社会階層間の資源配分の状態に比べてより望ましいとかより好

ましいといった判断(すなわち静態的視点)は弱いように感じられる。もちろん筆者は、静態的視点が必要だと主張したいのではなく、スミスの「平等化としての公正」概念では時間軸に着目した資源配分状態の変化が価値判断のおもな基準となっているように読みとれると主張したいのである。

これに対して Davies (1968) の地域的公正概念は、社会的公正に比べて非常に限定的で狭い意味しか有していない。それはおもに経済的な配分に限定され、政治権力や個人の自由といった非経済的な要素は排除されている。さらに、経済的要素のなかでも、生産にかかわる要素は対象とせず、おもに消費にかかわる要素だけを対象としている。とりわけ公共サービスの配分に関する道德規範である。視野がきわめて限定的であることは、その操作化も比較的容易であることを意味している。地域的公正とは地域のニーズに比例した公共サービスの配分であり、地域ごとにニーズの大きさと実際のサービス供給量との相関係数を計算することにより、その値の大きさから公正の度合いが判断される。

一方社会的公正の場合には、きわめて抽象的な倫理道德であり、その操作化は計量化が容易な所得配分や実質購買力などの経済的要素を中心に行なわれることが多い。

公正が達成されていないければそれは不平等と判断されるが、不平等と差異との区別にも留意する必要がある。Smith (1994) は、個人や集団間において道德に関する差異が存在しない状況における差別的な扱いを不平等と呼んでいる。反対に、個人や集団間において道德に関する差異が存在する状況における同等の扱いも不平等と呼んでいる。

この定義は一見したところ明確に見えるが、現実社会において差異と不平等の境界線はきわめて曖昧な存在である。ポストモダン思想の流行のなかで、文化の差異に関心が高まっている昨今では、差異と不平等を識別することはかなり困難な作業となる。

たとえば健康な人々が精神的に異常をきたした人々に対してラベル付けしたり地域から排除する行為は、精神病（あるいはもっと一般的に病氣そのもの）の定義が時代によっても地域によって異なっていることが示すように、その時代の多数派層の置かれた状況によってかなりのばらつきが存在し、普遍性が存在するとは到底言えない。さらに歴史的にみれば、差異が差別の理由とされてきた事例は枚挙にいとまがない。

空間の問題は、この点に対して非常に密接な関わりを持っている。地理学者は「地域」という用語を重視していることは言うまでもないが、地域を認定する際に参照する地域差を、価値判断を含んだ不平等と明確に識別しているのだろうか。さらに、地域の持つ固有の文化は、どのように位置づけられるのであろうか。この問題は、地域的公正を評価する際に行政領域の境界に基づいて行なわざるを得ないという事実や、ニーズを充足するに際して用いられる手段が文化によって異なるという現実を考慮に入れなければならないだろう。

3. ニーズの測定をめぐる

地域的公正とは公共サービスの配分における状態を指す言葉である。公共サービスが市場原理に基づいて配分されるのではなく、公共部門によって人々に平等に配分される根拠は、そのサービスが個人の持つ購買力に比例した配分メカニズムでは、当該のサービスを必要とする人々に十分に配分が行き渡らない点にある。そして、必要とする人々にサービスを配分すべきであるという要求が強ければ、それはニーズと呼ばれる。

けれども、ニーズを具体的な状況において（たとえば行政が福祉サービスを供給するに際して）定義しようとする、すぐに困難に突き当たる。ニーズは経済水準が上昇するにつれて高度化・多様化が進む（平岡、1985）、また、人々によってもニーズの

受けとめ方は異なっている（Pinch, 1985）。それゆえ、ニーズをめぐる、普遍的な存在を定義できるか、それともその人を取り巻く社会の平均と比較した相対的なものにすぎないか議論があるが、全般的には相対的な評価を下す人が多いと言えよう。ただ、そこで言う相対性は各々のニーズの大きさや範囲であって、基本的ニーズに含まれる内容には普遍性があると考えられている。たとえばSmith (1994) は、ILOの規定するつぎのような基本的ニーズのリストを紹介している。

1. 家族による最低限度の私的消費（食料、住居、衣服など）
2. コミュニティ全体による基礎的な集会的消費サービス（飲み水、下水、電気、公共交通、医療・教育施設）
3. 自分たちに影響を及ぼす意思決定への参加
4. 基本的人権の枠内での絶対水準の基本的ニーズの充足
5. 基本的ニーズを満たす手段でもあり同時にまた目的でもある就業

ニーズの普遍性と相対性をめぐる議論に関して、ニーズが充足されていない状態を比較することは可能であるけれども、充足されているニーズを比較することは困難であるというSmith (1994) の指摘は、心に留めておく価値があるだろう。さらに続けてSmith は、ニーズが歴史的に規定されていると主張するマルキスト、集団の持つ文化によって規定されていると主張する文化主義者などニーズの相対性や恣意性を説く立場に対しては、ニーズの普遍性を主張している。それと同時に、ニーズを充足する手段には多様な方法が存在するのであり、外部の観察者が持ち込んだ「ものさし」でニーズの充足を測ることは難しいとも主張している。

しかし、ニーズがある程度の普遍性を持つために

は、その社会が通文化的要素を持っていることも必要だろう。しかし多くの場合、資本主義の発展と結びついた欧米の価値観が普遍主義として標榜されることが多いのも事実である。

地域的公正の研究では、ニーズはどのように考えられているのだろうか。地域的公正のアプローチでは、抽象的なニーズの定義についてはすでに所与のものと考えられている。多くの実証研究が生まれているという事実は、分析対象として取り上げるサービスは必須のニーズを充足するために提供されているという判断を暗黙の前提条件としている。それゆえ、分析ではより具体的な測定レベルの議論が中心となっている。

たとえば Boyne and Powell (1991) の研究においては、ニーズとサービス供給の間の地域的公正の程度を明らかにするためには、ニーズと供給のそれぞれについて奥行き (depth) と間口 (breadth) の両方を測定することが必要であり、その積 (または奥行き、間口のそれぞれ) の相関関係によって地域的公正の程度が明らかになると主張している。

こうした実証分析の論理を上記述べたニーズの普遍性と相対性の議論に照らし合わせるならば、ニーズの大きさを測定する尺度の選定に細心の注意を払うべきであり、しかも地域の状況に応じて尺度を変える必要もでてこよう。しかし多くの実証分析においては、データ入手の困難さもあって、センサスなど全国を一律の基準でカバーする官庁統計に依拠することが多い。また、ニーズの充足の度合いとニーズの大きさととの比例関係を相関係数によって求める手続きだけでなく、ニーズが充足されていない度合いとニーズの大きさととの反比例の関係を求めるという手続きも、分析における別の選択肢として考慮すべきかもしれない。

また、国内の地域間不格差を分析するよりも国家間の不平等を分析するほうが難しいだろう。なぜなら、国内地域間の格差問題に関してはニーズや福祉

サービス供給の指標を一律に得られることもあるが、国家間レベルでは政府部門の役割にも配慮する必要もあり、共通の指標を見つけだすことが難しいからである。

4. わが国の地域問題と地域的公正

わが国における公共サービスの地域的公正に関する研究蓄積は、管見の限りではさほど多いとは言えない。しかしながらわが国の地理学では、「地域問題」という視角から、地域の抱えるさまざまな問題に対して多くの研究が行なわれてきている。いわゆる地域的公正に関する研究と、わが国で多く行なわれている地域問題に関する研究は、両者間の関連が必ずしも明確になっていない。そこでつぎに、わが国の地理学において、地域問題がどのように把握されているのかを検討することによって、両者の違いを浮き彫りにしてみたい。

地域問題および地域問題に対処するための施策としての地域政策は、川島・鴨澤 (1988) の編著の主要テーマとなっている。そこでまず、この本の冒頭において川島によって提示されている地域問題の定義をみってみる。

「資本主義経済のもとで、最も包括的でしかも基本的な地域問題ということになると、それは結局『地域間の経済的不平等』あるいは『地域間の経済格差』ということになるであろう。」(川島, 1988, p.11)

別のところで川島は、地域問題に対処するための施策としての地域政策について、つぎのような留保を示している。

「地域政策は地域に関連する諸施策の総称であるから、それは具体的には経済、行政、文化・教育などさまざまな領域における諸施策に分かれるであろう。… (中略) …しかしこれら多くの領域にわたる

諸政策を包括的に論じることは、特別な場合を除いて、政策の基本的性格の究明のためには必ずしも適切であるとは思われない。」(川島, 1988, p.2)

その結果川島は、それ以降の分析では経済地域政策として地域政策に関する考察を進めている。さらに地域政策が登場する契機の考察において、つぎのように記述している。

「しかしこの問題(地域問題のこと:筆者注)が国や公共団体の介入による解決を迫られるためには、一方で地域問題が体制維持の見地からも看過できないほどに重大かつ深刻化すること、他方で問題解決への運動の担い手となるべき市民の側における意識の高揚が前提になる。」(川島, 1986, p.6)

一方、竹内(1996)の地域問題の定義は、川島よりも広い概念を地域問題に与えているように思われる。

「国内の特定の領域が社会的、政治的、経済的問題として、近代国家において提起されたのが地域問題である。」(竹内, 1996, p.145)

「地域問題の内容は抽象的に述べれば、広義の資源の配分の地域間での不均等あるいは不平等であることになるが、具体的にみていくと経済格差、文化(とくに言語および宗教)の相違、制度的な、あるいは実質的な権力・権限の格差など多様である。」(竹内, 1996, p.147)

「いかに大きな経済的地域格差が存在しようとも、あるいは、広義の資源の配分に関して地域間の不平等・差別があっても、地域問題を問題として提起する主体、運動が存在しない限り、地域問題は顕在化しない。」(竹内, 1996, p.149)

竹内は、この最後の引用の具体例として、わが国

における県間所得格差がスペインやフランス、イタリアの県間格差とさほど変わらないのに、問題とされなかったことを挙げている。とはいえ、県間所得格差がまったく問題とされなかったわけではない。たとえば西岡(1966)は、高度成長期における都道府県別の所得格差の推移を検討し、高い成長率にもかかわらず相対的に格差の拡大は小さく、人口移動による格差縮小効果がかなり大きかったことを指摘している。

一方都道府県レベルの問題よりも深刻に受けとめられたのは、農村や山村の過疎化にともなう社会の崩壊であった。たとえば藤田(1988)は、山村問題をわが国における地域問題の典型事例として位置づけ、問題として表面化する契機となったのが高度成長期における人口流出によって引き起こされた過疎問題であったと指摘した。過疎化という用語が示すように、そこでは人口の流出が問題とされたのであり、そしてその背景にある就業機会の不足(ないしは既存の林業経済の相対的に低い所得水準)に対する処方箋を求めることが、研究者たちが山村研究に取り組んだ動機であったという。

川島が慎重に留保を述べているように、経済地理の枠内では所得格差や雇用機会の格差を問題としているが、地域問題の範疇には政治や社会における地域間の不均等ないし不平等も含まれる。たとえば国会議員の定数不均衡は、もしそれが特定地域に系統的に不利益をもたらす制度であるなら、地域問題と言えであろう。しかし全体としてみれば、わが国の地域問題として取り上げられることが多いのは、基本的には所得格差や雇用機会などの経済水準の地域間不均等であったと言えるだろう。それゆえわが国では、地域問題といえ基本的には地域間の経済格差の問題であると理解されてきたことが多かったのではないだろうか。

わが国における地域問題に関してたとえば石井(1988)は、旧西ドイツの地域問題における設定範

困が、わが国よりも広いと指摘している。彼の指摘によれば、旧西ドイツの地域政策は上位の空間整備政策の一部を構成しているにすぎず、人口・集落構造、地域景観、インフラストラクチャ（エネルギー、交通、教育、文化等の社会資本）とならぶ一部課題として取り上げられているにすぎないと指摘している。また空間整備計画では、「居住する」、「供給を受ける」、「労働する」「学ぶ」「保養する」という5つの機能と、これらの機能を結び付ける「交通」、「共同社会で生活する」という総計7つの機能が人間存在の基礎機能であり、空間整備計画の基本理念となっていると指摘している。

公共サービスの供給と地域のニーズとの不均衡を明らかにしようとする地域的公正のアプローチは、上記の旧西ドイツの空間整備政策の7つの柱のうちの「供給を受ける」というものに該当するであろう。これと同様の観点から金田（1981）は、公共施設立地の立地問題をおもにフィジカル・プランニングの観点から考察している。施設の空間配置の問題は、もちろん空間科学としての地理学が得意としてきたテーマであり、数多くの最適施設配置モデルが提案されている。けれども、地域的公正のアプローチと最適施設配置のモデルとの間に、若干の視点の違いがあることも見逃すわけにはいかない。

地域的公正のアプローチは、利用者が施設まで出かけることによって（あるいは施設から利用者まで配達されることによって）供給されるサービスの質と量に焦点を置いており、フィジカルな施設の配置問題に焦点を置いてはいない。利用者が受け取るサービスの量と質に着目しているという点で、地域的公正のアプローチが少なくともわが国の伝統的地理学とはやや視点が異なるのであろう。

このことは、これまでの地理学的研究において社会政策ないし福祉政策を明確に位置付けていないことに原因があるのかもしれない。あるいは、社会政策・福祉政策が原理的には対人サービスの供給を主

眼としており、フィジカルな側面はさほど大きくないことにあるとも推測できる。けれども、近年の高齢者福祉サービスの動向からもうかがえるように、サービスの供給主体はしだいに政府から地方自治体へと重心が移動しつつあり、その地域間格差は今後大きな問題となる可能性がある。その場合、地方自治体は限られた財源のなかでどれだけサービスをどのような形態で住民に提供するのか、地方自治体間の税源とサービス水準の格差をどのように緩和するのかは、きわめて地理的な問題を提示するだろう。

5. むすび

以上かなり大ざっぱではあるが、地域的公正をめぐる鍵となる概念とその背後に潜む価値判断について考察を行なった。最後に、地域的公正のアプローチが国内の地方自治体間のレベルではなく、国家間比較のレベルに適用可能か否かについて若干の私見を述べてみたい。

地域的公正に関する研究蓄積は、イギリスに関するものが圧倒的に多い。もちろんそれは、戦後の福祉国家の台頭によって福祉サービス供給の役割が国家に賦与されたことと無関係ではない。たとえばイギリスでは、医療サービスを分析の対象とすることが多いが、その背景にはイギリスにおける国民保健制度（NHS）の存在がある。すなわち、診療報酬制度によっておもに価格に対して公的介入が行なわれているわが国と比較すると、イギリスの医療に対する公的介入の度合いは大きく、わが国よりも医療の社会化が貫徹している。それゆえ、医療という領域に対して地域的公正の度合いを吟味する理由づけが確固として存在しているのである。

以上のことから、アメリカの医療はイギリスや日本に比べると公的介入の度合いが小さく、医療をすべての人々に等しく供給すべきであるという社会規範が弱いと考えられる。もちろん低所得者や高齢者に対する最低限の手当ては行なわれているが、それ

以外は原則的に市場原理が導入されている。こうした状況においては、地域的公正の観点からの分析よりもアクセシビリティや立地競争の観点から分析が行なわれることが多い。

このことは、地域的公正の視点に立った分析を国家間のレベルに適用することがきわめて困難であることを示している。これは、所得格差が地域間のレベルだけにとどまらず国家間のレベルにもある程度適用可能であるのとは対照的である。さらに、地域的公正が適用できるためには、対象となるサービスが公共部門によって人々に等しく提供されるべきであるとする合意が存在しなければならない。地域的公正の問題は、実証分析において操作化に移すことが比較的容易であるだけに、ニーズの定義や地域間の差異と不平等を識別する慎重な手順が求められるであろう。

【付記】

本稿をまとめるにあたっては、1996年10月に開催された政治地理学に関する研究集会における山崎(1996)の発表から多大な刺激を受け、またその後頂いた私信から多くの示唆を得た。記して感謝致します。

参考文献

- 石井素介(1988)：西ドイツの経済地域政策，川島哲郎・鴨澤 巖編『現代世界の地域政策』，大明堂，72-91。
- 金田昌司(1981)：『福祉社会への地域計画』，大明堂，160頁。
- 川島哲郎(1988)：序論 現代世界の地域政策，川島哲郎・鴨澤 巖編『現代世界の地域政策』，大明堂，1-22。
- 竹内啓一(1996)：社会思想としての地域問題，地理学評論，69A-3，145-164。
- 西岡久雄(1966)：『地域間所得較差の研究』古今書院，105頁。
- 平岡公一(1985)：社会福祉への社会学的接近—「社会福祉の社会学」の対象と方法—，社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会，33-55。
- 藤田佳久(1988)：地域開発政策と山村の整備，川島哲郎・鴨澤 巖編『現代世界の地域政策』，大明堂，326-356。
- 山崎孝史(1996)：政治地理学の価値の尺度について—雑感—，文部省科学研究費「国際社会における現代日本の政治地理学的研究」研究集会発表要旨。
- Boyne, G. and Powell, M. (1991) : Territorial Justice : A Review of Theory and Evidence, *Political Geography Quarterly*, 10-3, 263-281.
- Davies, B.P. (1968) : *Social Needs and Resources in Local Services*, Michael Joseph.
- Harvey, D. (1972) : *Social Justice and the City*, Edward Arnold. 竹内啓一・松本政美訳『都市と社会的不平等』日本ブリタニカ，438頁。
- Pinch, S. (1985) : *Cities and Services ; The Geography of Collective Consumption*, Routledge, 213p. 神谷浩夫訳『都市問題と公共サービス』古今書院，256頁。
- Rawls, J. (1971) : *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Mass. ロールズ著，矢島釣次監訳『正義論』紀伊国屋書店，482頁。
- Smith, D. (1977) : *Human Geography ; A Welfare Approach*, Edward Arnold, 402p.
- Smith, D. (1979) : *Where the Grass is Greener ; Living in an Unequal World*, Johns Hopkins University Press, 386p. スミス著，竹内啓一監訳『不平等の地理学—みどりこきはいつこ—』古今書院，340頁。
- Smith, D. (1987) : *Geography, Inequality and Society*, Cambridge University Press, 104p.
- Smith, D. (1994) : *Geography and Social Justice*, Blackwell, Oxford, 325p.