

小川 有美 立教大学法学部教授

### なぜ消滅と創生か？

日本創成会議座長の増田寛也元総務相が中心となって発表されたいわゆる増田レポートは、「地方消滅」の予測として衝撃を与えた<sup>1</sup>。その一方、安倍内閣は2014年9月の内閣改造で石破茂を地方創生担当の大臣とし、いわゆる「地方創生本部」(まち・ひと・しごと創生本部)を正式に発足させた。「地方消滅」と「地方創生」は正反対のシナリオではないのか？この二つを紹介したオーストラリアでの国際会議で、この矛盾を質問された。

実際には——少なくとも日本の政治では——この二つは補いあっている。「増田レポート」は、少子化のみならず地方から東京圏への人口流入が続くことによって、遠くない将来「極点社会」が訪れると予測する。そこでは東京が地方から流出する人口のブラックホールと化すという深刻なイメージとともに、地方の896の「消滅可能都市」、さらにそのうち523の「消滅可能性が高い」自治体が具体的に挙げられた。これに対し、まち・ひと・しごと創生法(平成26年11月28日法律第136号)は、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」こ

#### おがわ ありよし

1964年石川県生まれ。東京大学教養学部卒、同大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て2003年より現職。専門はヨーロッパ政治論、比較政治、北欧政治史。日本比較政治学会会長、世田谷市民大学運営委員、日本学術会議連携委員。著作『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』(編著、早稲田大学出版部、2007年)他。

とを目標とし、国・都道府県・市町村に総合戦略を定めることを求めた。すなわち、一方は「2040年」に向かって投影された深刻な「客観的予測」を与え、他方はその現実に直面した（消滅を恐れる）地方や（逆の課題を抱える）東京圏に、「救済」を与えようとする政治的メッセージなのである。

「地方消滅」論については、さまざまな批判が寄せられた。小田切徳美は、増田レポートが直接論じていなくても、それが極端な政策論を誘発する危険性を指摘する。たとえば消滅を必然として、そのような市町村の撤退を強いる「農村たたみ論」であり、あるいは逆に、「どうせ消滅するなら、諦めよう」という心理を地方住民にもたらす「諦め論」である。客観的にみえる「地方消滅論」に対し、小田切は、なぜ若年女性人口が半減することをもって「消滅可能性」とされ、なぜ人口1万人以下となると「消滅」とされるのか、とそもそもその議論の前提を問う。そして、都市から農山村への移住傾向をもっと評価すべきである、と論じる。[小田切 2014]

山下祐介も、増田レポートの根幹にある「選択と集中」の論理が、不安や諦めをつのらせ社会を解体させる悪循環につながることを批判する。問題のとらえ方は一つではなく、本当に向き合うべきは暮らしと経済の対立、家族の広域拡大化といった現実である、と山下は論じる。[山下 2014]

## 批判的構想はあるか？

小田切も山下も、若い世代を含むふるさと回帰の傾向、複数地域所属、地域づくり・集落再生のように、現場で立ち上がる自生的な地方の再生の動きに注目する。そしてそれらを上下関係やひも付き補助金で統制する政策でなく、自発性や水平的協働、人的サポートを活かす施策で支援する方向性を指し示している。島根県沖の離島海士町のように、「1ターンで地域活性化」の成功例といわれる地域も全国的に知られるようになっていく。

ここで議論すべき点は、それらの「下から」の取組が、特定の例にとどまらず全国1700以上の自治体に希望と安定を与えるものとなりうるか、ということであろう。全国的な地方構想として、民主党政権の「地域主権」を忘れ去ることはできない。しかし、「地域主権」は結実する十分な時間が与えられることがなかった。その理由として、「主権」という用語が法律用語となることの妨げとなったという説がある。また右派の論陣からは、この政策が国家を否定する松下圭一理論にのっとったものである、とするイデオロギー的非難もあった。逆にいえば、「地域主権」は「新しい公共」とともに、国家と地域、市民の関係を原理的に組み換えようとする統治改革、民主的ガバナンスの取組みの一つであったといえよう。だがそれは、国

民・市民が身近に感じ、切実に求めるまでの民主的エネルギーにつながらなかった。地域主権戦略会議は安倍政権の発足後まもなく廃止された。

日本創成会議と自民党の「地方消滅」+「地方創生」には、地方の生活と自治体の生存に切実に響くような、良くも悪しくも図太いロジックが見出される。それは一方でこれまでの地方分権論を覆す「国家戦略」論、さらにはこの6月に発表された高齢者の地方移住提言のように、「上から」の社会工学の威力を示そうとする。他方では、「地方創生」をローカル・アベノミクスと便宜的に位置づけ、2015年春の統一地方選挙に向けて、地方の政治的忠誠を買い取ろうとする相変わらずの恩顧主義選挙に用いられたという評判もある。

20世紀末から、地方分権改革、平成の大合併、そして小泉構造改革が続き、地方問題は長く激震の中にある。市町村合併は地方の行財政を安泰とするには程遠い結果をもたらしたばかりでなく、自民党の草の根の支持基盤となる地方議員の忠誠システムを荒廃させた。(Saito 2011) その結果が、2009年の政権交代であった。現在の増田レポート、日本創成会議のビジョンは、過去の轍を踏まぬよう「地方中核都市」と連携協定というよりフレキシブルな「選択と集中」を強調しようとしている。そしてレポートに合わせ企画された座談会(小泉進次郎・須田善明・増田寛也)が、古くて新しい日本型地方政治の三角形を描き出

している。増田は非合理的な右派イデオロギーとは一線を画す人物であるが、この増田が合理的テクノクラート、小泉ジュニアが改革派保守、須田・女川市長が原発を含めた開発型首長を象徴するとすれば、それは強力な政策同盟となりえよう。

それとは別の、民主的な、「下から」の声に開かれた、また同時に巨視的な説得力を持つヴィジョンをつくり出さなければ、「地方消滅」+「地方創生」を乗り越えられないのである。本特集は、そのような批判的構想力を得るための試みである。■

#### 《注》

- 1 『中央公論』2013年12月号、2014年6月号、7月号に掲載されたレポートは、増田(2014)に編集されて採録された。

#### 《文献目録》

- Saito, Jun. "Local Government Reform and the Demise of the LDP." *Journal of Social Science* (『社会科学研究』) 62, no. 1 (2011) : 113-130.
- 山下祐介(2014)『地方消滅の罫—「増田レポート」と人口減少社会の正体』筑摩書房。
- 小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』岩波書店。
- 増田寛也編著(2014)『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社。

## 「まち・ひと・しごと創生」への 自治体の採るべき対応

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究科教授

### はじめに

日本の合計特殊出生率は、1975年に2.0を下回ってから長期低落してきた。1970年代後半に日本の人口減少社会は既定路線となったのである。バブル期の1989年には、戦後最低の1966年ひのえうま丙午を下回り1.57となり、ついに少子化を直視せざるを得ないはずであった。しかし、その後も高齢化・超高齢化が主な関心を集め、少子化対策は実効的ではないまま、事態は推移した。新自由主義と自己責任が席卷する小泉政権の2005年には、過去最低である1.26まで落ち込んだ。

日本社会の総人口は、こうして、2005年頃から2010年頃を高原に、2011年からは明確な減少傾向に転じた。合計特殊出生率も、その後、若干の回復はあるものの、2014年で1.42と人口置換水準にはほど遠い。また、仮に合計特殊出生率が回復したとしても、若年世代人口自体が減少している

ので、出生数の減少が続く。上記の漠然とした人口減少への不安を背景に、センセーショナルなショックを与えたのが、いわゆる一連の「増田レポート」による問題提起である。

2014年5月8日に『ストップ少子化・地方元気戦略』(以下、「第1次レポート」)で「地方消滅」が打ち出され、国が「地方創生」を課題設定することを促した。そして「まち・ひと・しごと創生」(以下「まひし創生」と略記する)という政策プログラムとなった。さらに、2015年6月4日には、『東京圏高齢化危機回避戦略』(以下、「第2次レポート」)が発表されている。

このように進められている「まひし創生」に、全国の自治体や地域は翻弄されている。国による政策課題の設定は、自治体が安閑としている場合には、自治体を先導する刺激にはなる。しかし、人口減少問題は、1970年代からの過疎問題、さらには近年の限界集落問題として、むしろ、自治体は真剣に取り組んできた。にもかかわらず、効果がなかなか挙がらなかった政策課題である。そこに、今更ながら国が「まひし創生」を導入されることに対して、いかに自治体は対応すべきか、分析してみたい。

### 課題設定の失敗

#### (1) 失敗必至の課題設定

人口減少が既定路線のなかで、人口維持・増加を課題に設定すれば、全体として見た場合の自治体の失敗は不可避である。人口が全体として拡大している場合には、理論的には全ての自治体が「成

#### かない としゆき

1989年東京大学法学部卒業。東京都立大学法学部助教授、オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員、東京大学大学院法学政治学研究科助教授等を経て、2006年より現職。

著書に『財政調整の一般理論』(東京大学出版会、1999年)、『自治制度』(東京大学出版会、2007年)、『分権改革の動態』(東京大学出版会、2008年、共編著)、『実践自治体行政学』(第一法規、2010年)『原発と自治体』(岩波書店、2012年)、『ホーンブック地方自治(第三版)』(北樹出版、2014年、共著)など。

功」する可能性はあった。もつとも、人口増加社会の20世紀後半の日本においてさえ、過疎問題・限界集落問題が浮上していた。全体としての「成功」が有り得る条件においても、多くの地方圏の自治体にとっては過疎が止まらず、その意味で「失敗」していた。

人口減少社会の21世紀日本の自治体においては、人口を政策課題として設定することは、ほとんど、自虐的な課題設定としか言いようがない。「数が多いことはいいことだ」と言う20世紀的大量生産方式・員数主義の思考の呪縛が、「まひし創生」には残存しているため、21世紀の人口減少社会を展望するものではない。

政策課題を設定する以上は、政策的に望ましいという〈適切性〉だけでなく、実際に達成可能なく実行可能性もなければならない。達成不能な課題は、政策的には設定してはいけないのである。ところが、「まひし創生」では、どの程度の「人口減少」を目標に据えるのか、どの時期段階での人口置換水準を目指すのか、そしてそれはどのような手段によって可能であるのか、全く〈実行可能性〉のある目標が設定できていない。

結局、「活性化に向けて頑張ろう」という竹槍精神論に帰着する。「まひし創生」の近視眼的な政策課題に、遠い将来の人口置換水準の達成を目指す実行可能な政策手段は含まれていない。つまり、人口減少が継続し、常に「まひし創生」に依拠する政策は、自治体レベルでは失敗でありつづける運命なのである。〈適切性〉と〈実行可能性〉(=勝算)のない課題を設定するからである。

## (2) 本来必要な課題設定

### ① 好機としての人口減少

予測しうる未来は人口減少が不可避である以上、人口減少を是正すべき課題ではなく、好機に位置付けを転換することが、課題設定には求められている。つまり、「国民の活力・幸福は総人口数ではなく、活動の質の問題だ」というように、〈量から質へ〉の転換をせざるを得ない。これは敗北主義ではなく、必勝主義である。〈量〉を目標にする限り必敗である。問題は、どのような〈質〉を重視するのかという

課題設定の構想力である。

人口減少は好機でもあり得る。かつて人口増加社会では、人口圧力・過剰人口なるものが問題と認識されたように、人口が多いことや増えることは良くないことであった。逆に考えれば、人口が少ないことは必ずしも悪くない。そして、人口が少なくなるためには、人口が減る段階を経る必要がある。

人口減少すれば、簡単に言って、食糧・エネルギー・水資源などは少なくて済む。例えば、人口が3割減れば、1人当たりの排出量が同じであったとしても、温室効果ガスも必然的に3割削減できる。節水をしなくても水使用料量は3割減である。無駄なダムを作って水資源を確保する必要もない。土地・空間に余裕ができる。空き家、空き店舗、空洞化、耕作放棄地が問題なのは、空間の余裕が(逆)スプロール的に発生することであるが、これは再配置問題であり、総量的には好機である。空間の余裕があれば、ごみ処分場などの迷惑施設の立地紛争も緩和できる<sup>1)</sup>。

人口減少は、1人当たりのストックを多くする。住宅・建物・インフラという建造環境でも、森林・海岸などの自然環境においても、同様である。勿論、建造環境の場合には、人口密度の低下によって、適正に維持更新・管理することが困難になり、1人当たりの管理費用が増高することが課題として浮上する。しかし、高騰する管理費用のみを喧伝することは、前者のストック効果との比率問題と比較衡量されなければならない。

また、労働力不足は経済規模(GDPなど)の縮小、ひいては、空漠としたナショナリズム的言説である「国力」「国威」の弱体化に繋がるなどという。しかし、「世界第二位の経済大国」なる評価基準の設定は、1人当たりのGDPは高くはないが、総量だけ大きいという、(現在の中国のような、)20世紀第4四半期の日本の状況に即して恣意的に設定した「国力」の基準・政策目標でしかなかった。それを「国威」と感じられたとすれば、政策課題設定の狡知の帰結にすぎない。それを、人口減少社会でも墨守し、経済規模の拡大を政策目標とし続ければ、1人当たりの生産性を異常なまでに高く設定せざ

るを得ず、全く(実行可能性)がない。

しかし、人口減少とは、経済規模が同一ならば、1人当たりの分け前が増えることでもある。あるいは、経済規模を縮小しても、1人当たりの豊かさを下げないことも可能である。

さらに、労働力不足が懸念されているが、現実の社会問題は失業や非正規雇用の多さであり、むしろ、労働力は過剰である。過剰労働力の解消のために、(生産年齢)人口が減少するのは好機に他ならない。また、労働力の過剰度合いが下がれば、賃金上昇・雇用安定につなげる可能性がある。一部の人間が人手不足を嘆くのは、人口減少社会における市場経済原理に反して、低賃金・ブラック労働を持続させようとしているからかもしれない。

加えて、賃金上昇すれば、必然的に生産費用上昇によって販売価格が上昇し、円安にもなり、デフレから脱却し、インフレ傾向からも労働者の消費需要も増大せざるを得ない。いわば、「正しい」アベノミクスができる好機でもある。アベノミクスが失敗しているのは、単に通貨量を増大させても、目標通りのインフレが起きない経済構造になっているからであるし、かりに目標通りにインフレが起きれば実質賃金切り下げになって消費が減退するからである。

以上の事柄は、筆者の拙い思考で思い付いた貧弱なあくまで例示である。重要なことは、人口減少社会を展望して、〈適切性〉と〈実行可能性〉を兼ね備えた政策課題を設定するかに、国民的な英知を絞ることなのである。「まひし創生」はその機会を失わせている。

## ②調節戦略

勿論、人口減少過程には、上記に触れたように、危険・マイナス因子や課題も多いであろう。例えば、1人当たりの空間は増大するであろうが、逆スプロール的に縮退することは、適切な土地利用の観点からは問題になり得るだろう。総量としての労働力不足は、個々の労働者や企業にとって、必ずしも望ましい配分・格差状態をもたらすとは限らない。少なくとも、人口増加社会での経済・社会・行政システムを、人口減少社会でそのまま維持すれば、色々不都合が生じるであろう。であるならば、重要

なのは、今後予測しうる未来は確実に続く人口減少を、所与の未来現実として直視して、それに対応する経済・社会・行政システムを政策的に構築することであろう。

ところが、「まひし創生」は、こうした前向きの政策提案に無力である。むしろ、所与の現実から目を背けて、「人口を増やしましょう」という思考停止である。あるいは、人口減少問題を日本社会全体としてのマクロの課題設定としてしまつては、国の政策的失敗は必至なので、個別自治体・地域のミクロの課題にすり替えた。つまり、個々の自治体・地域で、Iターン・Uターンを増やすことで、その自治体・地域ごとの「人口を増やしましょう」という政策課題に、転進させられているのである。

マクロの人口減少問題が、「地方創生」・「まひし創生」というミクロの政策課題に転換するのは、政権が地方を重視しているからではない。国全体としての政策課題として設定すれば失敗は必至であり、かといって、それを直視した対策課題を設定する能力もないから、自治体や地方に責任転嫁しただけである。こうして、「地方早逝」に向かう。

## ③第1次レポートの設定した課題

第1次レポートは、1)日本全体の人口減少を問題にしたのではなく、2)限界集落・地区の廃村を問題にしたのでもなく、3)「自治体消滅」を問題にした。自治体が消滅すると、誰か、何で、困るのであるだろうか。自治体とは、住民に対するサービスをするために存在するのであって、住民が住んで初めて必要になる、住民がいなくなるのであれば、それはそれで構わない筈である。では、第1次レポートは何を課題としたのか。

第1次レポートは、日本全体の人口減少があつても、大都市圏から地方圏に再配置し、地方圏のなかに「人口ダム」を作つて、その自治体が存続すれば良いという方向性を打ち出した。その意味で、「全てのまち(自治体)は救えない」ということである。これは、実は、人口減少問題への対処ではなく、人口減少社会を前提にした、人口の国内での貼り付き方という課題である。すなわち、一極集中是正と地方中核拠点での「選択と集中」という政策目標の設

定である。

このような人口の空間貼り付け政策が、何故、日本社会全体にとって〈適切性〉と〈実行可能性〉があるのか、まったく根拠は不明ではある<sup>2</sup>。とはいえ、国民的議論のなかから、このような人口配置が望ましいとされるかもしれない。あるいは、東京一極集中が望ましいとされるかもしれないし、現状の集落の大半を縮小しつつ維持することが望ましいとされるかもしれない。あるいは、人口貼り付き（「け」ではない）は社会経済の自然的動態に委ねて、政策課題としないことが〈適切性〉を持つかもしれないし、むしろ、人口配置は政策的に動かせるような〈実行可能性〉のある政策課題とはならないかもしれない。そもそも、人口の張り付きなどは真の課題ではなく、少子化・人口減少対策こそが課題とされるべきとなるかもしれない。

「まひし創生」では、まずもって、こうした政策課題の設定の在り方自体が問われるべきであった。しかし、その機会を逃して、漫然と時間を送りつつある。ただ、無意味に自治体は「まひし創生」で忙しいだけである。こうして、日本社会は、拙速で情緒的な課題設定の失敗により、数年を空費することになる。

## 対処方策の失敗

### (1) 失敗必至の対処方策

#### ① 共食い競争

日本全体としての失敗が予定されるなかで、自治体同士が人口を奪い合うという「共食い」または「弱肉強食」の闘争をさせようというのが、「まひし創生」という国の政策である。個別自治体の地域経営の観点に立てば、「負け組」になるよりは「勝ち組」になりたいとして、血眼になるのは、為政者や住民としては合理的ではある。しかし、その「成功」確率は低い。

現実の「まひし創生」の対処方策は、地方圏の消滅可能性自治体を恐慌させ、地方圏での人口流入・移住受入の取組を促進するものである。結局、自治体間でのパイの取り合い競争である。では、自治体間で子育て世代を取り合って、日本社会全体の人口減少問題は解決するのかといえば、全く役に立たない。基本的には、減少しつつある総量の中

での配分問題でしかないからである。さらに、人口誘致の競争を行えば、自治体側の持ち出しが増えるだけで、「底辺への競争」となってしまう。そもそも、人口増加社会でも過疎・一極集中が進行していた日本で、人口減少社会に転じてもおお人口取り合いを自治体間でさせたら、ほとんどの自治体に勝算はないのである。

「まひし創生」とは、勝算のないゲームに、自治体を煽動させて、参加させることである。すでに述べたように、マイナス・サム競争であるから、多数の自治体にとって敗北は避けられない。このゲームに常に勝つのは、ゲームに参加せず、「胴元」のような立場にある国だけである。国が常勝するギャンブルとしての「まひし創生」である。その必勝の論理は、以下の通りである。

第1に、国は「まひし創生」の具体策を提示しない。自治体の「創意工夫」に丸投げする。丁半のどの駒に張るかは自治体次第であり、失敗したらすべて自治体の責任である。国は負けない。20世紀後半の地域開発プロジェクトのように、国が具体策を提示して失敗したら、国は政策設計の失敗責任を負うが、「まひし創生」ではそれさえもしない。第2に、仮に部分的に人口増加に「成功」した自治体が現れれば、国は成果を「称賛」する。「やれば出来る」などとして持ち上げるわけである。自治体の成功に便乗して、あたかも国自身の手柄のように政策の「成功」を誇る。第3に、国は人口増加に「失敗」した自治体を「糾弾」「嘲笑」する。「頑張りが足りなかった」として貶める。自治体の「失敗」に付込み、自治体が無能・無気力であったと批判・非難することで、国は自らの政策責任から逃亡する。

このように診てみると、「まひし創生」は人口減少社会での全国および地域の諸課題の解決の対処方策としては、全く寄与しない。しかし、人口減少社会で、課題の責任を国から自治体に転嫁する対処方策としては実に効果的である。いわば、「まひし創生」は、国の責任転嫁を政策目標として設定しているときにのみ、〈実行可能性〉は高い。しかし、日本社会全体から見ても、地域社会から見ても、そのような政策課題設定に、そもそも〈適切性〉がない。い

わば、病気を治すには役立たないが、医者を免責するのは役立つ治療方針のようなものである。

## ②理論上の数少ない可能性

そのような失敗必至の「まひし創生」のなかで、自治体には可能性はあろうか。自治体多数（全体ではない！）にとって「成功」しうる第1の理論的可能性は、人口規模の大きな少数の自治体の「失敗」による、人口規模の小さな多数の自治体の「成功」である。都道府県レベルで言えば、東京都が「一人負け」して人口減少して、日本全体としての人口減少を東京都が引き受けたうえでさらに人口を減らし、他の46道府県の人口増加をもたらす、というような場合である。あるいは、横浜市が「一人負け」して、他の1700余の市区町村が「成功」するような場合である。あるいは、地方圏でいえば、地方中核都市が「一人負け」して、周辺部の弱小町村が「成功」する場合である<sup>3</sup>。いわば「一殺多生」戦略である。

しかし、東京都や横浜市や地方中核都市が「まひし創生」の共食い競争で、このような「一殺多(他)生」という存立危機事態を甘受する筈はない。合利的な東京都や横浜市や地方中核都市に、自発的な利他精神と自己犠牲精神を求めることは、ほとんど不可能である。仮に国が「一殺多生」戦略を採用するならば、人口等の立地の地方分散を目指す大都市圏制限政策や地方中核都市抑圧政策を採らなければならない。しかし、大都市の経済活力を重視する国の立場からは、大都市への立地を制限することは有り得ない。したがって、「一殺多生」戦略の可能性は、ほとんど理論的な可能性に留まってしまうのである。

第2の可能性は、日本全体の人口総量を大きくした上で、自治体間の競争をすることである。つまり、ゼロ・サム競争ではなく、プラス・サム競争にすることである。尤も、すでに述べたように、人口減少は既定事実であって、このような「成長への郷愁」は〈実現可能性〉がないだろう。勿論、外国人移入民に門戸を開放して、少なくとも〈数〉だけは掻き集めるという方策はあり得る。問題は、そのような多文化共生社会に〈質〉的に転換できる〈実現可能性〉ある政策があり得るかである<sup>4</sup>。

第3の可能性は、プラス・サム競争という構造を作る意味では上記と同じであるが、あくまで「人口」総量という架空の総量拡大である。すなわち、人口を二重・三重に計上することである。いわゆる、交流人口・活動住民あるいは二重住民票である。1人の人間が複数の地域間を移動あるいは連携することで、複数の地域の「人口」増加に寄与するという方策である。つまり、人間を一点で計算するのではなく、線で計算するものである。「まひし創生」を〈実現可能性〉あるものにするには、このような「粉飾経理」が不可欠である。

## (2)本来必要な対処方策

### ①国は全国的な人口増加の具体策

仮に人口置換水準の早期達成を目標として設定するのであれば、全国的な人口増加策を国が実施すべきである。出生率が低く、ロッド数が大きいのは、大都市圏である。したがって、「まひし創生」の本来の対処方策のターゲットは、大都市圏での少子化対策でなければならない。地方圏の消滅を扇情して、東京圏から地方圏の若者世代または中高年世代の移住を促進する、などという的外れなことをしている場合ではない。東京圏の膨大な老人が課題を招くとしても、中高年または老人を地方に「輸出」することは、東京圏の出生率が回復することには全く寄与しない。

大都市圏での人口増加は、どのようにしたらできるかは、〈実行可能性〉ある対処方策として難問である。しばしば、若年層の雇用情勢の悪さが大きな要因であると考えられる。若者の雇用が、派遣・非正規など安定性を欠き、稼得水準も低く、長時間労働を強いられ、一部の金融成金・IT長者など富裕層と多数の貧困層という格差・不平等である。自分一人が食べていだけで精一杯、いつ職がなくなるかわからない、では子供を産み育てるということは無理であろう。仮に、この分析が正しいとしても、「まひし創生」では、企業・労働の在り方は対処できない。こうした問題に対処すべきは国のはずであるが、いわば、「まひし創生」は国の対処無策を放置する。



## ②勝算を個々の自治体が自主判断

魅力ある地域づくりで、移住者増大を達成できる自治体は、「まひし創生」路線に便乗しても良いだろう。というべきか、「地方創生」が提唱される前から、多くの自治体は地域おこしや活性化に、独自に取り組んできた。

しかし、人口減少社会では、全ての自治体が、このような移住者増大路線では勝算がないことは、すでに述べたとおりである。自治体は、それぞれの条件に合わせて、自ら〈適切性〉と〈実行可能性〉(＝勝算)のある課題を設定して、その対処方策を検討すべきであろう。その結果、人口が減少しても人口維持・増加を政策目標に設定しなければ、それは当該自治体の地域運営の失敗ではない。自治体運営の成否は、その自治体が何を政策目標として掲げるのかによる。

ところが、現実の「まひし創生」は、多くの自治体に、勝算ある戦いをさせるのではなく、勝算のない戦いを強いる悪しき画一的・集権的な政策である。そして、一部の勝算ある、あるいは、勝算のあった自治体の取組を、成功事例として紹介して賞賛するだけである。多くの自治体・地域住民にとっては、「まひし創生」に基づく対処方策の追求は、人畜有害である。

## おわりに

「まひし創生」は、「地方消滅」ショックに付込んで、自治体を拙速行動に煽りたてる「ヤレヤレ詐欺」である。破滅的な近未来予測に衝撃を受けて茫然自失となっている状況に付込んで、支離滅裂な「改革」処方箋を「善意」を装って示し、さらに事態を悪化させるのである。

このような「まひし創生」のなかで、自治体とは、愚かな国策や苛政・苛酷事故に「耐」える自治耐となる。「まひし創生」路線で勝算のある自治体は、国策に便乗すればよい。但し、いつでも国から梯子を外される可能性があるので、国からの「称賛」にいい気になるのは危険である。

しかし、大半の勝算なき自治体は、表層的には、「まひし創生」の国策に基づいて、一所懸命に対処

を行っている社交は重要である。騙される演技がなければ、国から攻撃の標的となり、人口減少などという前に存立危機事態となるからである。勿論、外見の演技を繰り返すうちに、思考停止の「麻痺思想性」で本気になって、「満身創痍工夫」をするようになる危険はあるので、用心は肝要である。

自治体経営の内政の深層で求められることは、人口増大という前世紀(＝全盛期)的発想に呪縛された課題認識それ自体を克服することである。そのうえで、それぞれの自治体にとって、〈適切性〉と〈実現可能性〉(＝勝算)のある課題を設定することである。それは、〈量〉より〈質〉の少数精英(鋭)主義の地域社会であろう。そして、「英」の鋭利な〈質〉を自治体として、全国の画一的な物差しに拠らずに、個性的に設定することだろう。■

## 《注》

- 1 もっとも、ごみ処分場を作りやすくなるということは、日本全体が「ごみ列島」になりやすいということでもある。物事には、常にプラス・マイナスの両面がある。
- 2 地方圏が出生率が高く、東京圏が出生率が低いから、人口が東京から地方に移動すれば、日本全体での出生増大につながる、というのが第1次レポートの理屈である。しかし、札幌市をはじめ地方圏の中核都市の出生率が低いので、地方圏の「ミニ東京」に移住しても出生は増えない。そもそも、人口が移動しても地域ごとの出生率が不変という仮定も薄弱である。
- 3 第1次レポートの発想は、地方圏の辺地・奥地・周辺の市町村の人口減少を甘受したうえで、地方中核都市を「人口のダム」として育成しようという、「選択と集中」戦略である。しかし、このような「選択と集中」は、いわば「一生多殺」戦略であり、自治体多数の「成功」の観点からは逆効果である。
- 4 人口を「国威」と見る点から人口減少を憂う勢力からすれば、移民で総人口が増えても〈適切性〉はないだろう。多民族化こそが「国力」とするアメリカ的視点に立てば、外国人移民の受入は〈適切性〉はある。また、移民が多ければ、ナショナリズム・民族差別的な衝突と憎悪が増すという意味で、ウルトラ・ナショナリストの立場からは好ましいと内心では思われるかもしれない。

# 「地方創生」政策の問題点と方向性

坂本 誠

NPO 法人ローカル・グランドデザイン理事

本稿では、現在推進されている「地方創生」政策の問題点を指摘したうえで、今後の方向性として「地方創生」のためにいまなすべきことを提案してみたい。

## 「地方創生」政策の中央集権性

2014年末に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「地域の課題は地域で解決する」「地方が自ら考え、責任をもって取り組むことが何よりも重要」などと人口減少対策における「地方の責任」がさかんに謳われている。そして、国は「地方自身による、裁量性と責任ある地方主導の政策づくりを、全力で支援していく」立場であると、具体策として各自治体に「地方版総合戦略」の策定を促し、戦略の実施に際して1兆円規模の財政措置を講じている<sup>1</sup>。

### さかもと まこと

東京大学法学部、同大学院工学系研究科社会基盤工学専攻を経て、2007年東京大学大学院農学生命科学研究科農業資源経済学専攻単位取得退学（途中高知県梶原町地域振興アドバイザーとして1年間赴任）。（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所、全国町村会を経て2015年より現職。博士（農学）。著書に、岡崎昌之編『地域は消えない』[第4章：農山漁村における地域マネジメントシステム]、[補論：都市・農山漁村における「高齢化」問題と対応策]（日本経済評論社、2014年）など。

地方の課題の解決を地方の手に委ねるといえば地域の実情に即した分権的な対応とも受け取れるが、実際には「地方創生」政策はきわめて中央集権的な手法により進められている。

第1に、「地方創生」政策の根拠法である「まち・ひと・しごと創生法」では、明らかなトップダウン的な計画体系が築かれている。まず国が閣議決定により「国版総合戦略」を定め（第8条）、それを「勘案」して都道府県が「都道府県版総合戦略」を策定（第9条）。さらに市町村は国と都道府県の総合戦略を「勘案」して「市町村版総合戦略」を策定（第10条）することとなっている。

第2に、財源配分においても強力な中央集権体制が築かれている。各自治体が提出した「総合戦略」にもとづいて交付金の配分額を決定するのは国である。具体的な配分基準は未だ明らかにされておらず、ブラックボックス化している。

第3に、数値目標を通じた国による自治体管理が懸念される。総合戦略に盛り込む具体的施策についてそれぞれ設定することが求められている「KPI（Key Performance Indicator：重要業績評価指標）」は、もともと組織運営における目標管理のための手段として開発されたものである。自治体運営に目標管理方式を導入すること自体は否定されるものではない。しかし、自治体として自律的に管理すべきことについてなぜわざわざ国が方法（KPI）を定めてまで管理させるのか。ましてや、なぜ設定したKPIを国に提出させる必要があるのか。

KPIの達成度合いによって翌年度以降の交付金額が左右されるのではないかと懸念する自治体関係者は少なくない。創生本部は態度を明らかにしていないが、もし自治体関係者の懸念が事実となれば、上司(国)がKPIを通じて部下(自治体)を査定するようなものであり、中央集権以外のなにものでもない。

結果として、現在総合戦略の策定過程で行われているのは、従来の取り組みを国の鋳型にはめていく作業である。国版の総合戦略(まち・ひと・しごと創生総合戦略)は「地方における安定した雇用を創出する」をはじめとする4つの基本目標を立てているが、都道府県も含めてほとんどの自治体が、ほぼ同様の柱立てで総合戦略を組み立てようとしている。国版総合戦略の基本目標を、語句を多少入れ替えただけでそのまま採用している自治体も少なくない。

さらに、現場では県から市町村に対する指導監督も目立ちつつある。私が見聞きした範囲でも、市町村担当者を招集した説明会を頻繁に行ったり、策定状況に関する事情聴取を逐一行っている例や、市町村に対して「地方創生先行型」<sup>2</sup>への申請を強力に働き掛けている例がある。

こうしたあからさまな中央集権体制の復古に対して、これまで地方分権改革を推し進めてきた人々や団体が口を噤んでいるのは、まことにもって不思議なことである。

## 人口減少問題／対策の地方への押し付け

「地方創生」政策の問題点としてもう1点指摘しておきたいのが、「人口減少の地方問題化／地方対策化」である。言い換えれば、人口減少を地方問題として封じ込め、地方の責任で解決させようとする「人口減少問題／対策の地方への押し付け」である。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会が発表した「消滅可能性都市リスト」を見ると、あたかも地方から都市に5割も6割も若年女性が流出していると思いがちだが、それは正確な見方ではない。

2010年時点の30代女性が約896万人なのに対し、2040年時点に30代を迎える(2010年時点の)0～9歳女性は約531万人(2010年国勢調査)<sup>3</sup>であり、日本全国の若年女性の総数が4割減少することは既にほぼ確定している<sup>4</sup>。すなわち、若年女性が5割、6割割減少していると言っても、減少率の「4割」分は全国的な少子化による影響であり、各自治体の努力ではいかんともしがたい部分である。一方、都市への人口流出による減少分は残りの1、2割に過ぎない。

都市への人口流出が地方における人口減少の主因<sup>5</sup>かのような“miss reading”を招いたのは、「消滅可能性都市リスト」が自然減(全国的な少子化)と社会増減(地方から都市への人口移動)を区別していないためである。日本創成会議による提言の本文を読めば、自然減と社会増減の各問題は区分して指摘されているが、提言の資料として添えられた「消滅可能性都市リスト」では自然減と社会増減の両要素が区別されていない。そして世間一般に知れ渡ったのは、読み手に強いインパクトを与える「消滅可能性都市リスト」の方であった。「消滅可能性都市リスト」が独り歩きした結果、あたかも人口減少問題は「地方」側に起因する問題であるとの“miss reading”を招いているのである。

さらにこの“miss reading”は、人口減少問題を地方問題として封じ込め、人口減少対策は地方の責任で取り組むべきものだという“miss leading”を招いている。人口減少対策は「地方創生」政策と銘打たれており、マスコミの報道でも国全体の少子化問題は片隅に追いやられ、「地方創生」というキーワードばかりが前面に押し出されている。

## ポスト「地方創生」政策をめぐる懸念

以上のように、結局のところいま「地方創生」政策と称して行われていることは、中央集権的な地方への責任の押し付けにほかならない。国は人口減少問題に対する第一義的な責任を地方に押し付け、安全圏に居ながら「地方の支援者」として振る舞っている。そして、実のところは地方を強力な指導監

督の下に置いているのである。

やがて早晚、1兆円規模の財源を投じた「地方創生」政策の検証が始まるだろう。そしてその時に矢面に立たされるのは、地方自治体の側であろう。竹下内閣時の「ふるさと創生事業」の例をふり返っても、その後その用途について批判にさらされたのは自治体の側である。

加えて懸念されるのが、「地方創生」政策の“反省”を通じて、「選択と集中」施策が導き出されることである。

今回の「地方創生」政策は、自治体を選別することなく、あまねくすべての自治体にチャンスを与えている。しかし、すべての自治体がチャンスを十分に活かして人口減に歯止めをかけることができればよいが、現実には厳しい。ましてや、上述のように国が本来責任をもって対応すべき部分まで含めて「地方の問題」と位置づけられた結果、各自治体は不相応に高いハードルを課せられている。結果として、「対策の効果が見られなかった」「目標を達成できなかった」という自治体が少なからず現れることになるだろう。

「あまねくすべての自治体にチャンスを与えたけれども、結局はうまくいかなかった」となれば、そこからどういう結論が導き出されるか。その時こそ、ついに中央集権体制が牙を剥いて「選択と集中」施策を実施する時ではないだろうか。

## 「田園回帰」という弥縫策

人口減少に悩む農山漁村における希望の光として、「田園回帰」現象の存在を指摘する向きがある。

「平成26年度農業白書」（2015年2月公表）は、都市に住む若者を中心に農村への関心を高め新たな生活スタイルを求めて都市と農村を人々が行き交う「田園回帰」の動きがみられるようになってきたと指摘し、今後の施策として、農山漁村活性化ビジョンを策定し、「田園回帰」の実現に向けた方策を推進すると記している。

「農業白書」が「田園回帰」現象の根拠として示しているのは、内閣府による世論調査結果である。

内閣府が2014年に実施した世論調査では、農山漁村地域への定住願望をもつ都市住民の割合は2005年に比べて大幅に増えており（2005年：20.6%→2014年：31.6%）、特にこれまで他世代に比べて農山漁村地域への定住願望が少なかった30代（17.0%→32.7%）、40代（15.9%→35.0%）において顕著な伸びが確認される。

ただし、この調査結果は、あくまで「田園回帰」の“ニーズ”が高まっているというデータにすぎない<sup>6</sup>。問題は、“ニーズ”が“実態としての動き”に結びついているかどうかである。

その点について、統計的には「田園回帰」とは逆の実態が示されている。住民基本台帳人口移動報告によれば、東京圏は1996年以来19年連続で転入超過を続けており、東京都への転入超過数も直近3年間は継続して増えている。一方、農山漁村においては、たしかに個別の自治体単位で観察すれば、島根県海士町や徳島県上勝町など若年層の流入が盛んな自治体もいくつかあるが、ごく一部にとどまっている<sup>7</sup>。

すなわち「田園回帰」は、“ニーズ”としては高まっているかもしれないが、実態としては一部の自治体のミクロ的現象にとどまっており、全国的（マクロ的）にはむしろ「田園回帰」とは逆の東京への一極集中傾向が進みつつあると評価される。

小田切徳美・明治大学教授は、「増田レポート」が掲げる「集約」論への対抗軸として「田園回帰」を主張しているが、個別の自治体単位で発生しているにすぎないミクロ的現象を東京への一極集中というマクロ的な問題の解決にそのまま当てはめようとするのはいささか無理がある。それでもなおかつ「田園回帰」傾向を全国的な動向として主張し、運動化するのには、東京への一極集中というマクロ的問題から目を逸らし、根本的な解決とは程遠い弥縫策を容認してしまうことにつながらないだろうか。いま必要なのは、運動論ではなく、政策論であり制度設計である。

## 「都市-地方/農山漁村」の二分論からの脱却～「居住地にかかわらずイコールフットィングな社会づくり」

本稿の後半では、今後の方向性として、人口減少対策ならびに「地方創生」のためにいまなすべきことについて論じてみたい。

いまなすべきことの第1は、「都市-地方/農山漁村」の二分論から脱却することである。

人口減少対策を議論するうえで、「田園回帰」論のように都市から地方・農山漁村への流動ばかりを善として強調するのは、大学進学率の都市・地方間格差の拡大など、地方の若者が都市に出て行きづらくなりつつある現状に照らせば、ややバランスを欠いている。都市で生まれ育った人々の中に地方/農山漁村での生活が向いている人がいるのと同じく、地方/農山漁村で生まれ育った人々の中にも都市の暮らしの方が向いている人がいるだろう。本来あるべきは、それぞれの人が自分にとってふさわしいフィールドに住まうことができるような社会—すなわち、各人が、都市でも地方でも農山漁村でも、平野部でも山間部でも離島でも、生活スタイルは異なれども、その土地で暮らし続けることができ、そして次の世代がその生まれた境遇に関わらず自らの可能性を切り拓けるような、憲法が本来掲げる理念に沿った社会づくりではないか。

こうした「居住地にかかわらずイコールフットィングな社会」づくりの際の最大の障害となっているのは、都市-地方/農山漁村間の教育費負担の格差である。

GDPに占める教育機関への公的支出の割合はOECD諸国中で日本が最下位、高等教育に係る支出に占める公的負担の割合もワーストクラスである。その分、日本では教育に関して多くを家庭に委ねている。

それによって生じているのが都市-地方/農山漁村間の教育費負担の格差である。都市部では大学や専門学校でも自宅からの通学が可能だが、地方/農山漁村においては大学や専門学校に自宅から通える方が珍しいし、高校から下宿を余儀

なくされるケースすらある。こうして地方/農山漁村は、都市部に比べて所得水準が低いという都市部よりも教育費負担が大きいという、二重のハンディを背負っており、結果として、大学進学率の都市との格差は近年拡大の一途をたどっている<sup>8</sup>。

農山漁村でしばしば耳にするのは、子供の教育機会や教育費負担を考えると子育て世代が都市部に転居したという話である。統計的に確認できていないわけではないが、子供の教育機会や教育費負担を理由に都市部での居住や就労を志向する若年層は決して少なくないと思われる。また、自らの居住地の選択が子供の将来を左右しかねないとなれば、農村へのUIターンも躊躇されるだろう。

次の世代がその生まれた境遇に関わらず自らの可能性を切り拓けるような環境づくりは、教育政策の根幹とも言える部分でもある。であればこそ、生まれや居住地の違いが教育機会の格差を生んでいる現状に照らして、方針の抜本的な転換が必要ではないか。

## 「人口」ではなく「人間」に向き合う

第2に、人口の大小ではなく、そこに住む人々それぞれに眼差しを向けることである。

「人口」とは一定の領域に居住する人々の総数を示す統計的概念であり、その一人ひとりがどのような人物であるかは、性別や職業など統計的に把握できる項目を除けば、一切問われない。

「人口」で地域を切り取れば、そこに住む人々は「1人」「2人」という数値でしかなくなる。しかし、一人ひとりに目を配れば、それぞれがさまざまな知識・技術・能力・趣味をもつ個性あふれる人間であることに気づくはずである。

四国山間部に所在する高知県梶原町松原地区。林業の衰退とともに人口減・高齢化が進み、現在では人口300人を下回り、高齢化率は60%を超える。しかしそんな地区にも、簡単なプログラミングから溶接からなんでもこなすエンジニア、東京からUターンしたパン職人、部屋を埋め尽くすほどのひな人形を蒐集している女性、埋もれかけた地

元の踊りを発掘して伝承に取り組んでいる男性など、個性溢れる人々が住んでいて、それぞれ自分の技や力を提供しながら地域を支えている。私が把握しきれていないだけで、300人足らずの一人ひとりが、それぞれ趣味や特技をもち、そして地域への思いを抱きながら暮らしていることだろう。

都市や都市近郊にも多様な経験や能力を蓄積している人々が暮らしているし、経験や能力を活かして地域に貢献している人も少なくない。たとえば鳥取県米子市近郊の「ニュータウン」では、コミュニティの呼びかけに応じて介護士やケアマネージャー、看護師のOBら、高齢者が集まり、有償ボランティアとして独居高齢者のためのコミュニティホームの運営の一翼を担っている。

ところが、「団塊の世代」や高齢者などとしてひと括りにしてしまうと、彼ら／彼女らはただの統計上の「1人」となり、それぞれの個性や能力は見落とされてしまう<sup>9</sup>。人口減少対策対策も重要ではあるが、「100人、200人」と数を集めることばかりに気を取られるがあまり、その「一人ひとり」の力を活かせず逃してしまうことになれば、元も子もないのではないか。

「地域づくり」の目的を問われると決まって私はこう答える。そこに住む人々が役割を発揮し、存在を認められる場づくりであると。結果としてお金を稼いだり雇用を増やしたりできればそれにこしたことはないが、それらはあくまでも副次的な効果である。住民一人ひとりが、自らの個性や能力を生かせるようなポジションを地域の中で得られること。自分が多少なりとも地域の中で役に立っていることを確認できること、そして認められること。これが「地域づくり」の根本的な目標ではないだろうか。

「地域づくり」は究極の人口減少対策でもある。地域の中で居場所があり、自らの存在が認められている状態は、自信を生み出すだけでなく、自分の存在が認められる地域に対する愛着と誇りを醸成する。そして、愛着や誇りを感じる地域からは、人はそう簡単には出て行こうとしない。

「人口」ではなく「人間」に向き合うこと。この本来の自治体の役割に忠実に従うことこそが、「人口

減少社会」の中でよりよい地域の将来展望を描き出す術となるだろう。そして真の意味での「地方創生」—その地域に住む人々の「創生」につながるはずである。■

《注》

- 1 今井照・福島大学教授によれば、この1兆円の財政措置のうち5000億円は既存事業の振替、残りの5000億円は地方財政枠内での捻出であり、地方創生に対して新たな国費が投入されたわけではないとのことである。(日本公共政策学会2015年度研究大会における今井照氏の報告：2015年6月7日)
- 2 総合戦略について、本来は年度内の策定が求められているところ、10月30日までに策定(加えて今年度の実施計画を8月14日までに提出)した場合、1000万円を目安に上乘せ交付が得られる。ただでさえ短期間での戦略策定が求められている中、「先行型」への応募となれば実質的にわずか3ヶ月程度で戦略を固める必要があり、とても議論を尽くす余裕はない。
- 3 当該年齢層を出生によって増やすことは不可能であり、増やすとすれば、その是非はともかく外国からの人口流入を促進(移民の受け入れなど)するほかはない。
- 4 2040年時点の20代は2010年時点ではまだ生まれていないが、今後出生率が幾分回復したとしても「分母」にあたる若年女性が一貫して減少する中で出生数が増えるとは考えられないことから、20代を含めても同様の指摘が可能である。
- 5 日本創成会議が主張するように出生率の低い東京圏への若年女性の集中(社会増減)が出生数の減少(自然減)を招いている面はあるが、決して出生数の減少の主因とは言えない。
- 6 しかもこの調査結果は、単純に農山漁村への定住願望が大きくなったと評価するよりは、ライフコースの多様化を反映したものと受け止める方が適切である。その根拠は、特に30～40代において農山漁村地域への定住願望が大幅に伸びていることにある。20代から30代にかけては進学・就職のために地方圏から都市圏に他出した層がUターンを検討する世代である。また、50～60代も定年後のライフスタイルをUターンの可能性も含めて検討する世代である。一方、30～40代は、従来はもともと動きたがらない(移住に消極的な)世代だった。なぜならこの世代は家族・住宅・定職の3点セット

トを有していたからである。移住による教育環境の変化を望まず、持ち家を敢えて手放そうとしなかった。さらに、子弟の高等教育や住宅ローンの返済を賄うための収入を安定的に確保するために、保証された正社員としての地位を自ら進んで手放そうとはしなかった。しかし、こうした30～40代の安定志向を支えてきた前提は崩れつつある。労働市場の変化（非正規雇用の増加・終身雇用制度・年功序列賃金の弛緩）、家族形態の変化（未婚化・少子化）が進み、これまでの世代が前提としてきた標準的なライフコースは失われつつある。そして、多様な生き方を自ら作り出す必要が求められる時代が到来しつつある。その中で、自らのライフコースを作り出すフィールドとして「農山漁村」に属する地域を志向する人々が増えつつあると考えられる。

- 7 毎日新聞は、明治大学地域ガバナンス論研究室（小田切徳美教授）との共同調査結果として、地方への移住者が4年間で2.9倍になったと報じている（「地方移住：4年で2.9倍『首都・近畿圏から』3割」：『毎日新聞』2015年1月3日朝刊）。しか

し、調査で把握されているのは、行政の相談窓口を経由して転入した人数と自治体の窓口担当者が転入受付時に「移住」と判断した人数である。自治体の誘致活動に対する認知が高まったとの評価や、自治体が意識して移住者をカウントするようになったとの評価はできるが、このデータをもって都市圏から地方圏への移住が増えていると評価するのは厳しい。

- 8 「大学進学率、地域差が拡大 東京急伸72% 5県は40%未満」朝日新聞2014年10月15日朝刊。
- 9 日本創成会議・首都圏問題検討分科会（座長・増田寛也氏）は、2015年6月4日に「東京圏高齢化危機回避戦略」を発表した。曰く、東京圏は今後高齢人口が急増し、東京圏全体で介護施設の不足が深刻化する。そこで、その対策の1つとして、東京圏の高齢者の地方圏への移住を促進することが必要だとしている。しかし、東京圏の高齢者を、介護サービスの供給バランスのみを根拠に縁もゆかりもない地域に移すという提案は、まさに人間を人口という数字でしか追いかけていない思想そのものである。



# 地方創生戦略に求められる 持続可能な地域づくりへの対応

沼尾 波子

日本大学経済学部教授

## 「地方創生」が目指そうとするもの

日本創成会議による「地方消滅論」の発表を契機に、政府による地方圏の人口問題への対応が重要な政策課題として掲げられた。2014年6月には、経済財政諮問会議が合計特殊出生率を2030年に2.07へ、そして2060年には人口が1億人程度という目標を示したが、「地方創生」は、それに向けた対応策のひとつとされている。同年9月には石破茂氏が地方創生担当大臣に任じられ、「まち・ひと・しごと創生本部」が発足、その後、まち・ひと・しごと創生法の制定がなされている。

この法によれば、「まち・ひと・しごと創生」とは、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会を形成すること、地域社会を担う個性豊かで多様な人材について、確保を図ること及び地域における魅力ある多様な就業の機会を創出することの一体的な推進」とされている。国では12月に「まち・ひと・し

ごと創生長期ビジョン」と今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと総合戦略」を閣議決定し、総合的に取り組むことを打ち出した。「長期ビジョン」では、上述の人口減少への対応に加え、東京一極集中の是正、そして生産性向上を通じた成長力確保を目標として掲げている。

これをうけて、地方自治体も「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することが努力義務とされた。「地方人口ビジョン」とは、人口の現状を分析するとともに、国の「長期ビジョン」の期間である2060年までを基本としつつ、人口の将来展望を提示するものとされた。そこでは、将来人口について地域で認識を共有し、その結果に基づいて、「小売店の進出・撤退、地域の産業における人材過不足状況、公共施設の維持管理・更新、社会保障の財政需要や税収等への影響などを分析・考察する」ことが大切であるとしている(まち・ひと・しごと創生本部(2014))。

また地方版総合戦略では、人口ビジョンを踏まえて、地域の実情に応じた5か年の目標や施策の基本方針、具体的な施策をまとめることが求められている。総合戦略が定める政策分野として、①地域における安定した雇用を創出する、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域づくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、という項目が打ち出されている(まち・ひと・し

### ぬまお・なみこ

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程修了。日本大学経済学部教授。専門は財政学・地方財政論。

著書に『水と森の財政学』(共編著、日本経済評論社、2012年)ほか。



ごと創生本部(2014))。さらに、戦略推進に当たっては、具体的な施策を掲げるとともに、その効果を客観的に検証できるようにするための重要業績評価指標(KPI)を設定すること、そしてPDCAサイクルを導入して、その進捗状況をKPIの達成度により検証し、改善することを求めている。

効果のある地方版総合戦略を早期に策定、実施した自治体には、交付金による手厚い支援が受けられるとされたことから、2015年1月の京丹後市を皮切りに、各地の自治体で、総合戦略を策定し、交付金を獲得する動きが起こった。しかしながら、地方版総合戦略は、国から降ってくる交付金獲得のための計画策定と認識されているところもあり、これを機に、自ら将来人口を把握し、縮んでいく地域の将来を考え、総合的な計画を策定しようという自治体ばかりではない。そこにはいくつかの理由があると考えられる。

## 時間を要する人口減少対策

まず第1に、そもそも、地域の人口減少を食い止めるための計画を策定することは容易ではないという根本的な課題がある。この計画では、長期ビジョンを打ち出しつつも、5年間の計画を通じて、数値目標を掲げ、達成することを求めている。しかしながら、人口学の研究をみても、ここまで急速に進む人口減少を、10年、20年で食い止めることはできないとされている。人口の減少幅を抑制するという目標であったとしても、5年で成果をあげることは容易ではないだろう。地方の人口減少は深刻であるが、これを改善するには、息の長い取り組みが必要であり、またその成果を自治体単独の取り組みだけに求めるには限界もある。今回の総合戦略策定にあたり、人口減少を前提に地域社会の維持方策を考えるのか、それとも人口増を目指した従来型の成長策を打ち出すのか。一体どちらに進めばよいのかと迷っている自治体もある。

実際に、少子化と若年世代の流出により、地方の人口減少と大都市圏への集中が進むが、その要因については、様々な考察がある。

まず出生率低下についていえば、経済的理由、婚姻率低下、安心して子育てできる環境の不在等がその要因として指摘されている。また、地方圏から若者が大都市圏へと流出する要因として、地元における高等教育機関の不在や、限られた雇用機会が理由として挙げられている。

民間保険会社の試算によれば、子どもを小学校から大学まですべて公立で通わせた場合でも、その間の学費等は2500万円程度とされている。また、内閣府の試算によれば、大卒女子が大手企業に就職し、結婚を機に退職、出産後、子が小学校入学時にパートで就労を始めた場合、子どもにかかるコストを機会費用まで含めて換算すると2億2600万円との結果が出ている。こうした子育てのコストを鑑みれば、子を産まないことは極めて合理的行動とみることもできるだろう。国立社会保障人口問題研究所が行った調査によれば、出生数が理想の子ども数を下回る理由として、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」という回答が最も多い。ところが、教育コストを引き下げするには国の政策が欠かせない。すでに、高等学校無償化が実現はしたが、大学進学率が5割を超える現在、大学進学費用は子育て世帯にとって大きな負担となっている。加えて、全国に立地する国立大学は法人化を通じて厳しい経営状況にあり、なかでも地方圏の国立大学は、地域における知の拠点というには経営基盤が不安定な状況で、学費は決して低い水準とはいえなくなっている。

次に、婚姻率低下も出生率低迷の要因となっている。日本は欧米に比べて婚外子の割合が著しく低く、出産は結婚が前提という考え方が根強い。したがって出生率には結婚も大きな要因の一つとなる。ところが、2010年国勢調査から、50歳で未婚の割合が男性約2割、女性で約1割にまで上昇している。また結婚しない理由を聞いた内閣府調査(2013年)結果によれば、男性は「経済的な余裕がない」、女性は「自由や独り身の気楽さを失いたくない」とする回答が多く、これらの理由から、結婚して家庭を持つことを選択しない人が増えている。これらは、行政が目先の対応でどうにかできる問題で

はない。

さらに、地域に子どもが減っており、近隣に同世代の子を持つ親が居なくなっていることなどの理由から、母親が子育てのなかで孤立する状況も指摘されている。家族の変容、近隣住民の間での関係の希薄化などを背景に、子育ては敬遠される傾向にある。最近では、保育所の建設に反対する動きや、混雑時に公共交通機関への乳幼児を伴う乗車を嫌がられることなど、子どもを育てにくい雰囲気があることも指摘されている。

若者の流出についていえば、地元で高等教育機関がないことが課題とされている。高度に専門が細分化した社会では、高等教育を通じて特定分野に関する専門知識を習得することが、安定した職に就くことのできる一つの要件となっている。その結果、中学までは地元の学校で学んでも、高等学校や大学に通うために、地元を離れる若者世代は少なくない。また、卒業後もそのまま都会に残って仕事をすることも多く、地元に戻って就職する人は限られている。

こうした課題に「総合的に」応えようとしても、自治体の対応だけでは限界がある。また、子育て支援ネットワークの構築や、地元高校・大学へのテコ入れを行ったとしても、その成果が5年間ですぐに現れるとは考えにくい。その結果、自治体では、保育所整備や子育てひろばの設置など、比較的成果が見えやすい対応を図ることとなる。

## 「規模の経済性」を前提とした地方再編策

もう一つの問題は、地方創生戦略では、地域の中核となる都市を「人口維持のダム」と捉え、それらの都市に若年層をとどめつつ、東京一極集中の解消を図ろうとする戦略が描かれている点である。

財政難の折、限られた財源を地方に投下して「創生」を図ろうとすれば、その「効率的」な使い道が目指される。日本創成会議の提言では、地方中核都市を軸とした創生が論じられている。人口減少と東京一極集中が続けば、やがて地方は消滅する。そこで、その処方箋として、女性が子育てしやす

い地方都市の環境を積極的に評価しつつ、広域ブロックを単位とする地方中核都市が、雇用と生活を支える受け皿となるための戦略が必要であると提起している。地方の人口減少を食い止めるため、過去に様々なインフラ充実策が推進されてきたが、小粒の対策を総花的に行っても、人口流出の防衛線とはなつてこなかった。そこで、地方中核都市に資源や政策を集中的に投入し、地方が踏ん張る最後の拠点とすることが必要であると論じる。

2013年に第30次地方制度調査会の答申では、「人口減少社会においても人々の暮らしを支える」都市として、人口20万人以上の地方中枢拠点都市を中心とした圏域で基盤整備を行うという考え方が示された。これを受けて、経済成長のけん引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上を目指して周辺地域と連携協定を結んで圏域として取り組む場合、地域の中心市となる連携中枢都市に対し、地方交付税を通じた財政措置が行われることとされている。

さらに2015年度税制改正では、東京23区から企業の本社機能を地方圏に移す場合に税制上の優遇措置が導入されたが、その対象となる移転先は、人口が一定規模人以上の都市またはそれらの都市と連携する小規模自治体とされている。

このように、連携中枢都市に機能を集約することが掲げられ、農山漁村などのいわゆる周辺地域については、定住自立圏などの枠組みで中心市と連携することとされている。それに加えて、小中学校の統廃合や、公営企業の広域化や民営化の推進など、中心市に機能を集約する改革が、様々な政策分野で推進されている。

しかしながら、都市部に人口を集約させ、コンパクトシティを構築していくことで、社会基盤の更新や維持管理費を抑制するという発想は、財政支出の抑制を目指すものとはなつても、地方創生本来の理念にかなうものではないだろう。都市部への機能集約は、この国の多様で豊かな風土を根絶やしにする危険性ととも、国土保全という点でも、リスクをはらむことが考えられる。

## 複合化・総合化による機能集約の可能性

これに対し、特定の機能を高度化し、広域化することで効率性を追求するのではなく、ベタな機能であっても複合化できる機能を一つの施設や仕組みのなかに集約させる取り組みを行う動きが求められる。例えば、中山間地域等における多世代交流・多機能型の「小さな拠点」の形成である。拠点の機能は地域によって様々だが、商店、託児所、健康相談、金融機関ATMなど、暮らしに必要な諸機能を小さいながらも確保した、住民にとっての「心の拠りどころ」を設け、「この場所には誰かが居る」という状況を創り出すことで、安心できる生活環境を整えるという考え方である。

市町村合併や施設統廃合などを通じて「規模の経済性」を確保するのではなく、分散型であっても各地区に多様な機能を維持・確保する小さな拠点を1つ設けるという「範囲の経済性」で、地域の暮らしを守る方法が中山間地域等で模索されている。

雇用についても同様である。農山漁村で、1人分の安定した職を生むための雇用環境を構築することは難しい。他方で、農山漁村では、ちょっとした作業の担い手が慢性的に不足している傾向もあり、これを集めて、よろず業を担う雇用のプラットフォームを構築する取り組みが考えられる。すでに民間レベルでは、地域の困りごとを多角的に事業化するよろず会社を運営する動きが各地で生じている。例えば、土建会社が、土木建設の仕事のみならず、耕作放棄地での農業、高齢者介護、宿泊施設の運営等を組み合わせた複合的な事業展開を進め、雇用の維持を図るといった取り組みがあげられる。あるいは、第三セクターが、直売所、宿泊施設、レストラン経営などを多角的に実施することで、移住者の就業機会を構築するなど、雇用のプラットフォームとして機能する事例もある。

地域の暮らしを維持し、存続を図る上で、こうした組合せ型の取り組みを考えることは極めて重要である。ところが、こうした複合型の取り組みは、その効果が測定しづらい。特定の機能に特化した事業で

あれば、その費用対効果を測定することは、さほど困難ではない。しかしながら、小規模な地域で多機能型の仕組みを構築する戦略は、そもそも事前に目標設定を行ったり、効果を測定したりするのが難しい。

また、「小さな拠点」が担う機能についても、あらかじめ計画を立てて明確化できるものばかりではなく、取り組みを進めるなかで、住民の創意工夫を通じて、少しずつ機能が積み上がることで、形が出来上がっていくこともある。それは決して無計画ということではない。地域の暮らしに必要な機能を再構築するには、時間をかけてトライ・アンド・エラーを重ねながら地道に創り上げていく作業が必要であり、事前に行政が目標を設定してできるものではないということである。小田切・藤山編(2013)では、これをPDCAサイクルならぬ、CAPDサイクルの必要性として論じる。まず計画ありきではない。現状をチェックし、行動するなかで、次第に計画ができてくると説明する。現場での話し合いや行動を重ねる中で、あたらしいアイデアや事業が生み出されていく。地域を構成する多様な人々の「共創」により、小さいながらも暮らしの維持を可能とした社会経済循環の構築が見えてくる。

このように、地方圏で地域創生を考えるには、特定の機能に特化した目標や計画設定による効率化ではなく、総合的な施策を走りながら考え、推進する方法が考えられる。こうした総合的な取り組みを支援しようとするれば、地元での地道な話し合いと作業の積み重ねを可能とする総合的で安定的な予算の確保が必要となる。

5年間という短期間で、目標設定やKPIによる評価を導入した場合、多くの自治体では、5年後に数値目標達成ができない可能性があり、その結果をもって、小規模自治体の行政運営の非効率性が指摘され、交付金の削減や都市への集約化が進むかもしれない。そうなれば、多様な日本の風土・文化が失われ、この国の生産基盤、生活基盤を支えてきた地域のプラットフォームはますます解体が進むことになるだろう。それは中長期的には膨大な行政コストを生じさせる可能性がある。

## むすびにかえて

国の「まち・ひと・しごと総合戦略」策定に際し、従来の施策の課題として「タテ・ヨコ・バラ・メン・タン」という5つの課題が指摘されていた。具体的にいえば、「府省庁タテ割り」「全国一律ヨコ並び」「効果検証を伴わないバラマキ」「地域に浸透しない表面的施策」「短期的成果を求める」という課題への対応である。これらの課題に対し、自由度の高い交付金をKPIに基づいて、やる気のある自治体に配分することが打ち出された。しかしながら、短い期間で計画策定と成果を求めるこの方法で、地域の現在と将来についての状況を住民とともに共有し、これからの対応について検討することは簡単なことではない。求められるのは地域の課題を総合的にじっくり検討しつつ、それへの中長期的な対応を図るための人員の確保や計画策定に要する安定的な財源を全国の自治体に配分することである。それにより、省庁タテ割りを超えた総合的な取組みを、それぞれの地域が独自に考え、それを地元でしっかりと積み上げながら、成果をチェックし、中長期的に対応することが求められているのである。

地域のなかで、安心・安全な暮らしを維持し、次

世代につなげるには、衣食住とともに、医療・教育・保育などのサービスが必要である。こうした暮らしの存続に必要なサービスを確保するための仕組みづくりこそが、行政には求められている。首都圏では、今後、医療・介護等の不足が大きな社会問題になると見込まれている。機能論に特化すれば、「高齢者が地方圏に移住すればよい」という発想になるのかもしれない。しかしながら、大切なことは、地域で生活する人々が、地域の「物語」(=共同性)を維持し、次世代に継承するためのハードとソフトの社会基盤を維持することである。経済成長至上主義を追求していけば、この国の至るところに在る多様で豊かな風土と暮らしが次第に失われ、特定の機能の効率化だけが優先された不気味な社会の到来を生むことになるだろう。地域社会の共同性が解体されることのないよう、その維持・存続に向けた政策対応が求められている。■

### 《参考文献》

- 内閣府地方創生推進室 (2015) 「地方版総合戦略策定のための手引き」
- まち・ひと・しごと創生本部 (2014) 「都道府県まち・ひと・しごと創生戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生戦略の策定について」
- 小田切徳美・藤山浩編著 (2013) 『地方再生のフロンティア』農山漁村文化協会



# 地域の持続的発展を考える

—共有すべき現状認識と地方自治体の直面する課題—

高端 正幸

埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授

## はじめに

2014年度に入り、日本創成会議による問題提起が露払いとなって、政府の「地方創生」政策の枠組みが一気に出来上がった。2015年度中にはすべての地方自治体が総合戦略を策定することとされているが、早期の策定に対する国の財源措置もあるため、すでに策定を済ませた自治体が出てきている。地域の将来にとって極めて重要で、かつ包括的な内容をともなう総合戦略が、このような超短期のうちに出来上がることには驚くほかないし、市町村レベルの総合戦略策定においては外部コンサルタントへの依存度も高い様子である（某中規模県の

職員によれば、同県内のすべての市町村の策定プロセスにコンサルタントが入っているとのことである）。ともあれ、各地における「地方創生」の取り組みが実を挙げることが願うほかない。

なぜここで、「願うほかない」という、やや投げやりな表現をせざるを得ないのか。そもそも、筆者は地域づくりや地域経済・産業論の専門家ではない。ゆえに、「地方創生」における各地の取り組み内容が未だ明らかでないため、その将来における帰趨について何らの確言もなしえない。それでも筆者なりの見地から現状に目をやると、「地方創生」の取り組みが真に求められる地域づくりの方向性から乖離していく気配に懸念を禁じえない。ゆえに、それが将来に実を挙げることが、今のところ筆者には想像しがたいという事情がある。

以下ではそうした懸念と、そのベースにある筆者なりの問題意識を簡潔に述べることにしたい。まず、現状における「地方創生」に関して、地域の「縮小」という現実が適切に踏まえられない傾向に着目し、それが懸念すべきことである理由について述べる。そのうえで、「縮小」局面にありつつも人間的な生活と有意義な社会参加の場が確保されるという意味でのサステナブルな地域の成立条件と、そこで求められる地方行財政の質的転換について、地域的な公共性のあり方を考察する一財政学徒としての立場から述べていく。

### たかはし まさゆき

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士（経済学）。東京市政調査会研究員、新潟県立大学准教授等を経て、2015年より埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授。専門は財政社会学、地方財政論。

著書に Eisaku Ide and Gene Park (eds.), *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*. Routledge, 2015 (執筆章: "Chapter 7 Explaining Japan's Fiscal Performance: Why has it Become an Outlier?" (Takaharu Shimada との共著))、池上岳彦編『現代財政を学ぶ』(有斐閣、2015年) [執筆章: 「第14章 グローバル化と財政」]、井手英策編『日本財政の現代史I 土建国家の時代 1960年～85年』(有斐閣、2014年) [執筆章: 「第8章 地方財源統制システムの強化と変容」] など。

## 「縮む」という現実を直視する

「地方創生」に関する直近の動向に関して最も注意すべき点は、その政策目的が人口減少に歯止めをかけることに置かれ、かつ自治体ごとの総合戦略の内容を国が評価して財源を傾斜配分することとされているがゆえに、自治体の総合戦略が過大な人口維持・増加目標を掲げがちとなっていることであろう。

一例として、すでに地方版総合戦略を策定したA市のケースをみておこう。A市では、2010年から15年の間に人口が3500人ほど減少して約5万5000人となっているが、総合戦略では2030年に約5万人で底を打ったのち、45年に約5万5000人に回復し、60年には7万5000人、すなわち2015年比で実に36%の増加という目標値が掲げられている。その前提となる合計特殊出生率は2.32（2040年以降）とされており、これは同市における過去最高の出生率に合わせた数値である。加えて、人口移動の社会増への着実な転換も企図されている。これは極端なケースであると思われるが、それでも全般的に、国に対して意欲をアピールする必要があるため、自治体はやや非現実的であっても高めの数値目標の設定に誘引される可能性が高い。

それに伴い、人口維持・増加のために、若年者流出を阻止するための雇用の創出が至上命題とされるため、結果として人口維持・増加を実現するための経済・雇用の量的拡大路線が描かれる。さらに、人口維持・増加のためには出生率の大幅な改善も不可欠であるため、それを実現するための子育て支援の政策メニューが各地の地方版総合戦略に派手に盛り込まれることとなろう。

問題は何か。そもそも、そのような計画は非現実的だと言わざるを得ない。欧米先進諸国で合計特殊出生率が2.0前後の高水準であるのはスウェーデン、フランス、イギリスの3カ国であるが、これらの国は家族向け給付（現金、現物、税控除の計）のGDPが4%前後でOECD最高水準に位置している。日

本のそれは1.74%（2011年）で、OECD33カ国平均の2.55%を大きく下回る。社会保障・税一体改革にともなう子ども・子育て財源の増額は消費税増税分のうち7千億円で、これに他の財源による3千億円を加えた1兆円程度が当面は目されているが、それはGDP比で見れば0.2%程度に過ぎない。この1兆円さえ確保される目処は立っていない。国は2040年における出生率の人口置換水準（2.07）への回復を目標として掲げているものの、高齢人口増にともなう年金・医療・介護財源の確保が難題となる今後、子ども・子育て財源の大幅な拡充は、大胆な増税が実現されない限り望みようがないため、人口置換水準の達成は極めて困難だと言わざるを得ない。

同じ理由で、地域ごとの出生率も、地域差があるとはいえ、2.0を大幅に超える水準が全国過半の地域で達成されるとはまず考えられない。なお、当然ながら、地域人口の社会増も、海外からの純人口流入が急増しないかぎり、全国の自治体が揃って実現することはありえない。

地方版総合戦略で各自治体が掲げる人口数値目標は、文字通り目標であって予測ではないため、実現可能性が乏しくてもつじつまが合わなくても、それで構わないと考えることも可能ではある。あるいは、目標は高い方がよい、オリンピックの金メダルを目指さなければ国内大会さえ勝てない、と考える向きもあろう。

しかし、地域づくりはスポーツではないため、過大な目標設定がもたらす弊害は大きいとみるべきだろう。まず、このような地域人口目標の「インフレ」が起きると、その根拠としての地域雇用の創出あるいは地域経済の活性化についても過大な計画を立てざるを得なくなる。しかし、少なくとも短期・中期において大前提とすべきは、人口減少に起因する国内市場の縮小、つまり需要の減少である。全国津々浦々のまち・むらにおいて大胆なイノベーションが起これば、新規の雇用・所得が創出されるという「地方創生」が表向きに描く将来は、この大前提と矛盾をきたしている。客観条件を踏まえれば、地域間イノベーション競争は基本的にはパイの奪い合いを意

味する。

直視すべき現実を、まず押さえておく必要がある。地方部においては、1980年代以降に製造業の雇用吸収力が大幅に失われた。代わって雇用を吸収したのがサービス経済部門であったが、それは非典型雇用の増加にともなう雇用・所得の不安定化が特に顕著な部門である。こうした地域における産業・雇用の変質は、世紀転換期におけるグローバル資本主義の行き詰まりという文脈の下で生起している。最近では水野和夫氏が明快な整理を提示しているが(水野 2014)、世界経済において、安価な資源や労働力の発展途上地域からの調達によって先進諸国が経済成長を達成するという構図は、1970年代以降、オイルショックや新興国のキャッチアップにより限界に突き当たった。そこで、資本の収益率の低下傾向への対応として世界的に進められたのが、金融自由化、民営化、規制緩和による利潤獲得機会の創出であり、雇用の劣化もその一環として進行した。リーマン・ショックに端を発する世界的な金融危機をへた今日では、各国金融当局の極端な金融緩和にもかかわらず停滞する経済成長、所得格差や貧困の社会的コストの顕在化などによって、資本主義の進むべき方向の再考がいよいよ迫られている。

こうした現実を直視すれば、われわれの足元の地域、それも世界に先んじて超少子高齢化と人口減少が進む課題先進地域において、なすべきことは明白ではないだろうか。まず、高齢化と生産年齢人口の減少、経済規模の縮小、地域コミュニティの維持困難化等々を含めて、「縮小」という現実を直視することから出発する。そして、「縮小」のもとでも人間的な生活機会と社会参加が確保され、人々の目がいきいきと輝く、そのような地域をいかに創り出すかという課題こそが問われなければならない。

反対に、「拡大」にこだわる結果、地域経済・社会システムの質的転換という重大な課題が看過されるならば、地域はなすべきことを誤りかねない。その意味で、人口目標が先走る「地方創生」の傾向は、危うい側面をはらんでいるというほかない。なお、念のため申し添えるが、ここでいう「縮小」は決して「衰

退」と同義ではないし、生活機能の集約化という名の公共サービスのリストラを意味するものでもない。

## 「創発的ネットワーク」の集積と地方行財政の質的転換

サステナブルな地域の創出に欠かせない取り組みは何か、と聞かれれば、実に多様な答えが出てくる。新規産業の創出、農業の6次産業化に代表される付加価値の域内循環の形成、NPOや協同組合を含む社会的企業の育成やそれを通じた小さな稼得機会の創出、地域包括ケアや地域子育て支援の体制づくり、小規模発電など地域エネルギー生産、農山村における集落間連携や「定住自治区」(小田切・藤山 2013)のような狭域自治の再構築、等々…。

これら全てに共通する特徴は何か。それは、①一定の場所(地域)への帰属を協働の動機として共有し、②情念的あるいは私的価値ではなく社会的必要性に基づき形成された、③域外からの参入者を含め、セクターをまたがり結合した異質な他者間における(ゆえに、一定の調整機能を要する)協働活動である、という点である。土着性と成員の同質性を基盤とする旧来の共同体とは対照的に、協働に参加するアクターも協働の地理的広がりも多様でありうるような、地域における公共的課題の複数性に対応して成立する一種のイシュー・グループあるいはネットワークを、ここでは「創発的ネットワーク」と呼んでおこう<sup>1)</sup>。

このようなとらえ方をすれば、今日求められている地域づくりは、「創発的ネットワーク」の集積を目指すものだけということができる。噛み砕いていえば、利害関心が異なり、多様なバックグラウンドを有する人びとのオープンなつながりというものを、生業や雇用の創出、ケアの提供、域内資源循環の構築といった目的に応じて、どうやって創っていくかという話に尽きる。

そのさい重要な一要素として、地域における公的責任主体としての地方自治体(とりわけ基礎的自治体)の存在がある。「創発的ネットワーク」の発展に

不可欠な調整機能、あるいはヒト・カネの支援機能を果たす主体として、自治体が地域においていかに役割を果たしうるか。これは地域の生殺与奪に関わる命題であるといつてよい。

「創発的ネットワーク」の集積は地域における「公共」の担い手の多様化を意味する。そこに地方行財政がいかに関わるかという問題が、「ローカル・ガバナンス」「公民協働」などのキーワードの下ですでに盛んに論じられてきたのは周知のとおりである。そうした過去の蓄積も踏まえて簡潔に整理するならば、地方行財政が直面するチャレンジは、「定型的・垂直的・縦割り」行政から、「不定型・水平的・領域横断的」行政へという、3つの重点の移行である。ここでは地域包括ケアを例に述べるが、先に挙げたいずれの政策課題についても同様のことがいえる。

第一に、定型的タスクから不定型なタスクへの重点の移行である。たとえば福祉サービスにおいて、国との関係の下で法令・通知により輪郭が描かれた業務を正確に遂行することよりも、地域包括ケアに象徴されるように、地域固有のニーズ要因を踏まえつつ、地域の多様な福祉資源をつなぎ、独自の「創発的ネットワーク」を生み出すことが求められる。しかも、自治体は直接のサービス供給者ではなく、調整者、支援者として関わるため、その任務はすぐれて不定型なものとなる。

第二に、自治体の垂直的意思系統における、トップダウンからボトムアップへの重点の移行である。地域包括ケアにおける医療・看護・介護さらにはコミュニティの相互連携の構築に対して自治体が役割を果たすためには、医療・看護関係者、介護サービス事業者、町内会や集落の代表、民生委員、地域のNPOなどと密なコミュニケーションを重ね、地域の主体性を損なうことなく協働を図る必要がある。そのためには、地域生活をよく知る保健師やソーシャル・ワーカー、あるいは農村であれば集落支援員や地域づくり協力隊員のような、様々な地域の主体と継続的に顔の見える関係を持つてきた、現場レベルのスタッフの知見や、彼らが有する人的ネットワークが最大限に活かされる必要がある。問

題は、官僚組織の垂直的な意思決定システムがその邪魔になる可能性が高いことである。現場レベルの創意工夫、現場で発見される様々な課題、現場に蓄積された創発性の源泉を、効果的に自治体の政策方針に反映できるような意思決定システムへの転換が不可欠である。

第三に、縦割りの打破という、言い古された、しかし未だに克服されない課題である。しかも、領域横断的な対応を不可欠とする地域課題こそが、今後ますます重みを帯びてくる。その意味で、基礎自治体の「総合行政主体」としての存在意義の実質化が問われている。なお、「総合行政主体」とは、大森彌氏らが平成大合併の頃から強調してきたように、基礎自治体が事務・事業をフルセットで担えばよいという意味ではなく、まさに領域横断的に行政資源を結びつけ、地域の課題に直接に対応していくことの重要性を表す概念だと筆者はとらえている。

関連して、平成大合併のインパクトについてコメントしておく。大合併により、多くの地域で地域の自治機能が低下したことは明白である。証左は山積しているが、ここでは、中山間地や離島における注目すべき地域づくりの事例の多くが小規模町村で実現されていることのみ指摘しておこう。その理由は複数あるが、上に挙げた「3つの重点の移行」を妨げる要因が、小規模で、かつ地域により密着した行政単位において、大規模な行政単位におけるより一般に小さいことは間違いない。狭域自治単位を重視し、それが不在の場合には創出し、なるべくそこに総合的に裁量性を持たせていく。それが「創発的ネットワーク」の集積を後押しするために不可欠の方針である。なお、「地方創生」では、2014年度に創設された連携中枢都市圏（当初は「地方中枢拠点都市圏」）の枠組みとの関連付けが国により強調されているが、そのような広域連携の活用はあくまで選択的・限定的になされるべきである。

## おわりに

最後に付言すると、基礎自治体は対人社会サービス(福祉、保健、教育等)の大半を実施する存在で



ある。そして、対人社会サービスによって、生活を支えられていると人びとが実感できるか否か、および、公的な対人社会サービスの供給のされ方に対して、どれくらい自分達のニーズや意志が反映されていると住民が実感できるか、という2つの要素が、地域のみならず日本社会全体のサステナビリティを左右する一つの大きな鍵となっている。

というのも、公共サービスの充実を名分として増税を行っても、すべてが公共サービスの充実として市民に還元されるわけではなく、相当の部分を財政再建や社会保障経費の自然増対応に充てざるをえない状況において、なお必要な負担増への社会的合意を形成するためには、基礎的自治体のレベルでの対人社会サービスが生み出す住民の受益感の向上と、住民自治の実質の確保が極めて重要となるからである。

地域の課題は社会全体の課題である。そうした当事者意識を持ち、われわれはこれからも地域づくりのあり方を熟考していかなければならない。■

#### 《注》

- 1 「創発的ネットワーク」という捉えかたは、コミュニティの性格を論じるにあたり、「内発性」と異なるものとしての「創発性」を定義した吉原直樹の議論に依っている（吉原 2011）。吉原の議論においては、場所に根ざし、関係者の同質性（利害・規範・信仰等の共有）に基づく地域の共同性、すなわち伝統的コミュニティの特性が「内発性」と定義される一方、場所に根ざすが、関係者の異質性（利害関心の複数性、移動による他者の参入）を前提とする地域の共同性を指し、今日的な共同性としての「創発的コミュニティ」の特性をとらえる概念として「創発性」が提起されている。

#### 《参考文献》

- 小田切徳美、藤山浩編著（2013）『地域再生のフロンティア—中国山地から始まる この国の新しいかたち』農山漁村文化協会。
- 水野和夫（2014）『資本主義の終焉と歴史の危機』集英社新書。
- 吉原直樹（2011）『コミュニティ・スタディーズ—災害と復興、無縁化、ポスト成長の中で、新たな共生社会を展望する』作品社。

