
地域の持続可能性に関する研究のための 予備的考察

米田 公則

はじめに

本論文は地域の持続可能性をめぐる研究のための予備的考察である。2015年増田寛也のいわゆる「地方消滅」論が日本全国に衝撃を与えた。日本社会が人口減少に伴う縮小化に向かいつつあることは多くの人の認知するところであり、地域社会学の領域でも長く「縮小社会」がテーマとして論じられてきた¹⁾。しかし「地方消滅」論は、具体的な数値による市町村の縮小化を明らかにし、しかも一定の数値以下の市町村を「消滅可能性・市町村」と規定したことによって、全国の地方行政・まちづくりに関わる人を中心にその現実を直視させることとなったのである。これ以降、今流行りのサステナビリティを地域社会に当てはめた「地域の持続可能性」をテーマにした書籍や論文が多数出されることとなる。

しかしながら、これらの研究の多くは「地域の持続可能性はいかに可能か」というテーマを正面に据えたものとなっていないものが多くある。本研究は、このテーマを探究するための予備的考察を行うものである。

本論文は初めに日本全国に衝撃を与えた「地方消滅」論から導き出されている対応策の批判的検討を行い、その後「地域の持続可能性」を考えるための検討課題を明らかにしたい。

1. 「地方消滅」論は、「日本消滅」論？

2015年増田レポートによる「地方消滅」論が大きな衝撃を与えた第一の理由は、人口統計に基づいて「消滅可能性都市」を明示にした点にある。数字によって、地域の人口減少の実態が明確にされたインパクトは大変大きい。

この「地方消滅」論に対しては、様々な反論が出ている。その代表的なものは「消滅可能性」の根拠である。何を以て「消滅」というのか、そして「消滅可能性」というのがそもそも不明確なのである。よって、どの基準も明確ではない。極端な話をするならば、日本全体が人口減少局面にあるわけだから、日本全体についても消滅可能性にあるということになる。

もちろん「地方消滅」論批判者の主張が妥当であるかどうかとも問題ではある。金子勇はその著書の中で個別事例に基づいた「地方消滅」論批判では対抗できないことを論じ、その限界と課題として、第一に後継ぎ世代のいない高齢者の増加、第二に非婚者の増加の課題に対応せざるを得ず、なぜ東京に人口が集中するのかについてのきめ細かい議論が不足し、家族論が欠如しているとの、妥当な指摘を行っている²⁾。

しかしながら増田レポートの対応策では消滅可能性を回避できるかは疑問がある。「地方消滅」論の対策では、「若者に魅力ある地域拠点都市」形成によって、東京圏への人口流出を止めるダム

機能とし、そこに「新たな集積構造」を構築するというものである³⁾。しかし、ここでの「地域拠点都市」はどの程度の範囲を想定しているのか明確ではない。当時すでに総務省が2008年「定住自立圏」構想の研究会を立ち上げ、その後2010年に民主党政権下で閣議決定されていた。「定住自立圏」構想は、地方圏から三大都市圏への人口流出を止め、地方圏への人の流れを創出するものとして期待されている。しかしながら、人口増につながるという保証はない。増田レポートは人口問題に対してはほとんど具体的な解決策を持っていない。

枝廣淳子は、京都大学と日立が共同したAIシミュレーションによる日本の未来シナリオについて触れているが、そこでは大きく「都市集中シナリオ」と「地方分散シナリオ」の二つの流れがあり、「都市集中シナリオ」では、出生率低下、格差拡大、健康寿命、幸福感の低下が、「地方分散シナリオ」より、顕著であるという⁴⁾。この「地方分散シナリオ」が、増田レポートで言う「若者に魅力ある地域拠点都市」形成と合致しているのかどうか不明であるが、東京一極集中の是正が必要なことには変わりない。しかし、それだけでは人口減少は止められる保証はない。

大西隆は「条件不利地域を発火点にして、地方圏全体に、さらには大都市圏へも広がっている人口減少、地域社会の経済的疲弊や社会的沈滞に対して、より根本的な活性化策はどうあるべきかという根本論に立ち返って議論を興し、より抜本的な制度改善を導くことが必要な時期に来ている」と述べ、これまでの全国総合開発計画で位置づけられていた地方圏振興について、国土形成計画法へと法改正されて以降、「国土形成計画や広域地方計画は作成されたものの、地方振興をどのように進めるのかについての新たな合意や制度の再構築といった動きが希薄になっているので、制度体系の総点検を含む再構築が希求されている」と述べている⁵⁾。

政府は内閣府に地方創生推進事務局を置き、2014年「まち・ひと・しごと創成法」を成立させ、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」として、2020年から第二期の戦略が進められている。上記の叙述は2011年であるので、「地方創生」そして「地方版総合戦略」は、この回答ということであろう。

この「地方創生」は、これまでの地域政策の反省の上に乗って施策立案されている。木村俊文らは次のようにその点をまとめている⁶⁾。

- ① 府省庁・制度の「縦割り」構造
- ② 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法
- ③ 効果検証を伴わない「バラマキ」
- ④ 地域に浸透しない「表面的」施策
- ⑤ 「短期的」な成果を求める施策

この中で木村らは人口減少問題に関して「しかし、『地方創生』に基づく政策パッケージによって国全体の人口減少・少子高齢化問題を解決できるかには検討の余地がある」と述べ、「人口減少を食い止めるためには、人口移動に起因する社会減だけではなく、出生率の低下に起因する自然減も食い止めることが重要となる」と述べている⁷⁾。エコノミスト・鈴木雄大郎は、第一期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を総括して、「第一期では「しごと」に関する施策は概ね計画通りに進捗したのに対して、東京一極集中の是正など「ひと」に関する施策は、現時点では成果が現れていない」と述べている⁸⁾。「地方創生」戦略には基本的に人口減少問題への対処方策としては不十分だといわざるを得ない。

私たちはここで地域の持続可能性を考えるときに二つの問題を検討する必要がある。その第一は、人口減少問題である。この問題は、日本全体に関わる問題であるが、その影響がより深刻なのは地方である。

第二の問題として考えなければならないのは、地域の持続可能性に関する課題である。人口減少

問題とは別にこの問題も検討すべき重要な課題である。次節で第一の課題について検討したい。

2. 人口減少をめぐる国家行政の根本的欠落視点

人口減少問題は我が国の重大課題の一つであることはだれもが認めることであろう。しかしながら、その検討と対策が十分であるかと言われれば疑問符を付けざるを得ない。2003年「少子化社会対策基本法」が制定され、政府はそれに基づき、2020年第3次ともいえる「少子化社会対策大綱」を策定し、様々な支援策を推進している。それらを列挙すると次のような枠組みで進められている。

- ・結婚支援
- ・妊娠・出産への支援
- ・仕事と子育ての両立支援
- ・地域・社会による子育て支援
- ・経済的支援

結婚支援としては、「地方公共団体による総合的な結婚支援の取り組みに対する支援」策がとられ、妊娠・出産への支援としては「不妊治療への支援」、仕事と子育ての両立支援では、「待機児童の解消」「男性の育児休業の取得促進」がうたわれている。

これらの諸支援は一定の成果を上げることが期待できる。しかし、残念ながら人口減少問題を抜本的に解決するには至らないであろう。なぜなら、これらの諸施策は対症療法としての効果はあっても、人口減少問題の根本的な解決のための現状分析が十分行われ、それに対する対策が講じられていないからである。

「少子化社会対策大綱」では「少子化の背景」について次のように述べられている。「少子化の背景には、経済的不安定さ、出会いの機会の減少、男女の仕事と子育ての両立の難しさ、家事・育児の負担が依然として女性に偏っている状況、子育

て中の孤立感や負担感、子育てや教育に関わる費用負担の重さ、年齢や健康上の理由」などが挙げられている⁹⁾。

この背景の分析と先ほどの施策を見比べると、背景に対応した十分な施策がとられていないことがわかる。「経済的不安定さ」「男女の仕事と子育ての両立の難しさ」そして「家事・育児の負担が依然として女性に偏っている状況」はいずれも労働のあり方に関わる問題である。大綱でも「若い世代の非正規雇用労働者の未婚率は、特に男性で正規雇用に比べて顕著に高くなっており、雇用の安定を図る経済的基盤を確保することが重要である」と述べ、「妻が正規雇用の世帯では3分の1弱であり、子育て世代の男性は長時間労働者の割合が高い」と的確な指摘が行われている¹⁰⁾。

すでに多くのところで指摘されていることであるが、第一に非正規雇用など不安定な雇用形態の増大、第二に長時間労働の問題、そして第三に賃金格差の問題が若者世代には重くのしかかっている。これらは、「重点課題」の中に次のように位置づけられている。

- ・若い世代が将来に展望を持てる雇用環境等の整備（経済的基盤の安定）
- ・働き方改革（働き方改革法に基づく、長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現、雇用形態に関わらない公正な待遇の確保など）と暮らし改革

しかしこれらの重点課題は積極的な是正、改善の方向に向かっているのだろうか。「働き方改革」の重要な柱の一つは、長時間労働を減少させることであるが、劇的な変化には至っていない。

第一の不安定な雇用の問題は、非正規雇用の割合が2010年34.4%で以降上昇を続け、2019年38.3%をピークに、その後2020年37.2%、2021年36.7%と若干減少しているが、以前3分の1以上の労働者が非正規雇用である。年齢階級別のパーセンテージ%を見ると15歳から24歳までが

262万人、全体の12.6%、25歳から34歳までが237万人、全体の11.4%となっており、非正規雇用労働者の24%が、若年労働者ということになる。

第二の長時間労働の問題も重要な問題である。労働政策研究・研修機構の資料によると、近年我が国の労働時間は減少傾向にあり、1988年時点の2092時間から、2020年1598時間に減少している。アメリカよりも少ないが、ドイツ1332時間、イギリス1367時間、フランス1402時間、スウェーデン1424時間に比較すると依然長い。欧米諸国はコロナ禍によるロックダウンなどの影響があり、2020年の数字が平年ということにはなからうが、減少したとはいえ、以前には長時間労働国といえよう。

次に所定外労働時間、つまり残業時間についてみてみたい。厚労省の「毎月勤労統計」の都道府県別の労働時間を見ると事業所規模30人以上に限定してみると、月平均の所定外労働時間数が全国平均10.9時間であり、都道府県別で最も所定外労働が多いのは、長崎県の15.2時間、次いで東京都の12.8時間、神奈川県11.9時間となっている。事業所規模5人以上で見ると、月平均所定外労働時間数は全国平均9.2時間となっている。もちろん、この数字が実態を正確に反映しているか疑問の余地も残る。正確な時間管理ができていない職場がまだ多数残っている。

長崎県は情報通信業（22.5時間）、運輸業・郵便業（36.0時間）の所定外労働時間が長いためにトップとなっているが、それを除くと若者労働者比率の高い東京・神奈川が労働時間が長いことがわかる。少子化問題の最大の課題は、我が国の長時間労働体制であるのは明白であろう。しかしながら、疲労回復効果をうたった医薬品のCMにおいて未だ残業後のサラリーマンが描かれている状況を見ると「長時間労働＝善」という図式が壊れていないといわざるを得ない。「サービス残業」という言葉、あるいは「過労死」という言葉が未だ死語となっていない状況の改善こそが、少子化

対策の第一歩であろう。

労働時間の問題は、家庭のあり方、そして出会いなどとも関係する問題であることを忘れてはならない。

第三の賃金格差の問題は、その原因が二つ挙げられる。一つには年功型賃金体系による格差の問題、二つには正規・非正規雇用労働者間の賃金格差の問題である。厚労省の令和3年賃金構造基本統計調査によると、20歳から24歳の平均賃金は213.1万円、25歳から29歳246.2万円、30歳から34歳275.8万円、35歳から39歳305万円、40歳から44歳328万円、45歳から49歳344.3万円となっており、年功型賃金体系は依然維持されており、年齢による賃金の格差、若年労働者の賃金の低さは、否定できない。

これに加えて、正規・非正規雇用労働者間の賃金格差が存在する。雇用形態別の賃金格差は歴然としており、正規雇用を100とした場合の非正規雇用労働者賃金比率は、20歳代前半で85.1%（183万円）であるのに対して、20歳代後半81.1%（204.9万円）、以下73.3%・207万円（30歳代前半）、67.8%・208.3万円（30歳代後半）、61.7%・210.2万円（40歳代前半）と格差が拡大している。このような状況では、非正規雇用労働者にとって結婚し、子供を育てるということは容易でないことは明らかであろう。さらに言えば、若者にとって将来への不安がある場合は、当然容易に結婚を選択することはできないであろう。労働環境の改善こそが、少子化対策の土台なのである。

3. 少子化問題において検討されるべき現代的課題（1）

前節で少子化問題の根本には若者の労働環境の悪化があり、これの改善なしには少子化問題の根本的解決には至らないことを指摘した。しかしながら、労働に関わる問題は、必要条件ではあるが、十分条件といえるかといえれば必ずしもそうではない。

今日では、「結婚するのが当たり前」「結婚して一人前」などという考え方をするものは少数であり、結婚するかしないかは個人の選択と考えられている。内閣府の調査でも将来結婚したいかという質問に対して、20歳から49歳の未婚者の4分の1が結婚するつもりはないと回答している。20歳代、30歳代でも男性ではそれぞれ20.4%、18.8%、女性では、14.6%、20.1%と2割近い若者が結婚を考えていないという状況である。

では、結婚しない理由はどうか。最も高いのが「適当な相手に巡り合わないから」57%、次いで「自由で気楽さを失いたくないから」32.9%、次に「結婚後の生活資金が足りないと思うから」29.6%、「必要性を感じないから」28.3%、「結婚資金が足りないから」24.9%と続いている。

理由として挙げられているのは、経済的理由、人生観・結婚観の変化のほかに、出会いの場の問題が第一であることは、注目に値する。結婚というものが必然ではなく選択である場合、自分の人生にとってプラスになる相手であると判断できなければ、結婚する必要性はない。しかし、それを見極めるには、相手をよく知ることが必要である。「適当な相手」であるかどうかは簡単には判断できないであろう。

この「出会い」の問題には、日本の長時間労働も影響していることを忘れてはならない。もちろん、若者の余暇のあり方も考えなければならない問題である。メディア環境の変化は、リアルな出会いの場を減少させている可能性がある。相手を知り、結婚相手と考えるには、バーチャルな出会いではなく、リアルな出会いが重要である。そのための環境が整っているのかどうかを、労働時間、余暇時間、「時間」という視点から考察することも必要であろう。

「出会い系サイト」や「マッチングアプリ」などが存在し、活用されているということは、それだけ「日常的な出会い」、リアルな場での出会い

が希薄であるということの証明なのかもしれない。

そのほか、文化的要因も忘れてはならない。松本貴文も指摘しているように、農村部と都市部では、そのあり方に違いがあると考えられるが、親密な親子関係が快適で、社会的にも独立を重視しない、あるいは社会的重圧の存在しない社会では、あえて結婚の選択肢を選ぶ必要性がないと考える若者も多く存在するであろう¹¹⁾。よってパラサイトシングルは農村部より、都市部において発生していることが予想される。

農村部では、特に女性の農業への就労意識が低いことを忘れてはならない。これは仕事が厳しいという身体的要因だけではなく、一般的な農業の将来への不安が背景にあるものと想像される。仕事を選ぶとき、そして相手を選ぶとき、相手の職業は当然重要なファクターになる。

4. 少子化問題において検討されるべき課題 (2)

結婚という問題と子供を産み、育てることは別の課題がある。様々な少子化対策が進められ、子育て環境の整備が進みつつあるが、見落としにならないことは、子育て環境は、経済的要因だけではなく、社会的要因を考える必要がある。「安心できる子育て」環境には、保育所などの施設などの物的環境だけでなく、地域の人々の人間関係や地域の社会的環境も含まれる。

都道府県別出生率で沖縄県が第一位であることは有名であるが、その理由として若年者の婚姻・出産などの要因のほかに、沖縄社会が「子は宝」という考え方が根付き、それが実践されているからである。移住者に対しても、子供が生まれることによって、地域社会はその人たちを受け入れる。子供を地域全体で見守るといふ、ある意味、農村的なものであろうが、近所の子供が誰の子供かわからない都市的関係にはない社会環境が、多くの子供を持つことへの安心にもつながっていること

を忘れてはならない。このような考え、あるいは感情は、本来日本に伝統的にあった。よって、当然地方にも深く残っているものである。

5. 地域社会の現状と対応策をめぐって

前節までに地域の持続可能性の前提となる人口減少問題について論じてきた。日本全体として人口減少が止まらなければ、当然地域の持続可能性を図ることはできない。しかしながら、人口減少への一般的取り組みだけで、地域社会が維持されていくわけではない。増田レポートにもあるように、人口減少は確実に地方、そして農村地域から進行し、中山間地域ではそれがより一層顕著である。

小田切徳美は、中山間地域で次の三つの空洞化が進んでいると捉える。第一は「人の空洞化」、第二は「土地の空洞化」、第三は「むらの空洞化」である¹²⁾。

第一の「人の空洞化」は、人口減少が、社会減の状況から自然減の状況へと一歩進んだ状態である。人の空洞化は、ときに地域の空き家問題を生じさせることとなる。さらに進むと地域に住む住民自身が、近隣の空き家の所有者さえわからない状況となる。

第二の「土地の空洞化」は、地域で農業の担い手が減少するために、農耕地の荒廃が進み、耕作放棄地も増大し、森林の維持・管理が困難になり荒廃が進むこととなる。

第三の「むらの空洞化」は、地域の担い手が高齢化し、同時に不足する状況では、従来維持されていた集落の様々な機能を担う人材が不足するために、当然その機能も低下・弱体化することとなるのである。

これらの空洞化の背景にあるのは、中山間地域の基幹産業であった農林業の衰退にあることは言うまでもない。農林業が産業として成立するための条件が悪い地域・場所から、競争力を失い、離

農・離村を促進することになる。そして、これらの空洞化は、「誇りの空洞化」を招くこととなり、「心の過疎」を生じるのである。

〈既存産業の再構築の可能性と限界〉

「人の空洞化」「土地の空洞化」の背景にはそもそも地域基幹産業の衰退がある。多くの地域・地方にとって地域基幹産業とは農林業である。農林業の長期的衰退への対策を個別の農家で対応することには限界がある。一定の効率的な農業が可能などころでは集落営農などが実施・取り組まれているが、全国各地でこれが可能なわけではない。またここには後継者問題もある。

ここで考えなければならない問題は、耕作放棄地の問題である。これまで土地は利用されることを前提にしてきた。所有されているが、利用されない農地の今後のあり方は、所有権と利用権の分離の問題とも関わる。所有者が不明で、利用もされない土地を私的所有制が前提である我が国であっても、どうあるべきかを考える時期に来ている。本来、我が国では土地に対して、総有という考え方があった。土地は資産であるが、その所有者さえ不明な土地をどうすべきか真剣に考えるなければならない。

話は戻るが、地域基幹産業自体を活性化させ、その収入を増やすことも重要な方策として考えられる。第6次産業への取り組みはその例と捉えることができる。この課題は、当然個別農家ではできないものではない。地域全体の課題として位置づける必要があり、そのための地域マネジメント組織が不可欠となる。

この課題は容易なものではない。すでに全国各地産地消、あるいは第6次産業化の取り組みが進められており、いわば地域間競争となっている。自らの地域が他地域と異なる特性を導き出し、それを地域産業へと成長させるという困難な課題への取り組みといわざるを得ない。

〈新規産業としての観光への期待〉

近年、我が国の観光立国の取り組みと合わせて、地方や地域においても観光を地域産業として位置づけようという動きが活発である。地域の持続可能性を考えると、重要な地域課題の一つである。しかし、観光への取り組みが簡単に地域活性化と結びつくわけではない。例えば棚田が地域の観光資源として活用されたとしても、それが地域の活性化にどの程度結びつくかは不透明な部分がある。棚田を見学するだけでは、その地域は単なる通過点に過ぎない。経済的利益を観光から得ようとするのは容易なことではない。重要なポイントは、「観光」を地域の活性化や利益に結び付ける仕組みを作ることができるかどうかにかかっている。拙稿のタイ国のコミュニティ・ベース・ツーリズムの研究事例はそのことを明確にしている¹³⁾。タイ国のメイカンボン村では、コントロールの難しい観光を地域コミュニティ管理・運営し、観光による利益の一部がコミュニティ全体に配分される仕組みを作っている。ここでもまた、地域のマネジメントが重要な役割を果たすのである。

観光を考えるときにもう一つの重要なポイントは、観光を地方、地域と他地域の人々との「交流」の機会にできるかどうかである。人と人との「交流」の中で初めて、地方・地域に目が向けられ、新たな可能性が生まれる。この「交流」が一時的なものではなく、リピーターなど恒常的な関係となれば都市部と農村部、地方と大都市圏との関係に変化をもたらすことになる。政府の推奨するテレワークはこの延長線上においてはじめて定着するのはではなかろうか。さらに、第6次産業化の中で生まれた産物なども「交流」の中で、購買されるであろう。

〈地域経済・再構築のための地域マネジメント組織・地域自治組織の必要性〉

枝廣淳子は、地域経済を考えるうえで「バケツ漏れ」の視点から地域経済から考えることを提案

している¹⁴⁾。つまり、個別の収入が少なくとも、その地域から流出する資金が少なければ、全体的に見ると地域経済は健全化できるという考え方である。日本において最大の地域外への支出は、エネルギーである。これは日本全体に言えることでもある。これへの対策として、木製バイオマス・小型水力発電などを活用し、特に中山間地域に普遍的に存在する分散型自然エネルギーによる、脱石油、脱温暖化戦略とも結びついた再生可能資源の活用による「バケツ漏れ」の圧縮も一つの方策であろう。小規模水力発電は、水利権と関わり、なかなか普及しない。しかし、よく考えれば、ダム建設などと違って、水の流れを完全にせき止めたりするものではない。

おそらく、水利権に関する法制度の改正が必要であろうが、小型水力発電は、個人で利用するのではなく、地域自治組織がその運営主体となるならば、より容易に導入可能であろう。

これらの方策を考えると、大事なポイントはこの分散型自然エネルギー活用の領域がどの領域で、だれがそれを主導するかということである。これは第6次産業への取り組みと同様の課題である。

このように考えると、既存産業育成であっても新規産業導入であっても、あるいは「バケツ漏れ」を少なくする方策であっても、何らかの地域マネジメントをする組織が必要である。そして、そのマネジメントが正当化されるためには、地域自治組織が構築されている必要がわかる。

6. 「地域の持続可能性」の前提条件——必要不可欠な社会的機能

それでは、地域社会が維持されていくためには、どのような社会的機能が必要不可欠なものとしてあるのだろうか。内田和浩は、「我がまち」になくはない「モノ」として、次のような機能を持つものを上げている¹⁵⁾。

- ・「教育」（学校・図書館・書店など）
- ・「医療」（病院・薬局）
- ・「通信・金融」（郵便局・銀行）
- ・「商店」（買い物）
- ・「住民自治の事務局」

この中で地域が持続不可能になる条件として最も重要なものは「教育」と「医療」であろう。小学校への通学が困難な地域に子育て世代は住むだろうか。「医療」も同様である。小学校の多くは、明治期の旧村単位で、地域住民の多くが私財を投じて建設費としたという歴史がある。おそらくこの範囲は現代でも意味を持つものとなりうるであろう。

地域の持続可能性を考える最小単位として、この旧自然村が一つの単位と想定される。コミュニティという言葉がどの程度日本で定着したかは疑問があるが、持続可能性を考えるための単位と位置づける必要があるだろう。

〈「平成の大合併」がもたらしたもの〉

近年「平成の大合併」後、学校統廃合の問題が大きな社会問題化している。効率性のみで学校統廃合を進めれば、小さな合併市町村内部で、地域間格差が生じる可能性が極めて大きい。短期的には効率的であっても、長期的に見れば地域の衰退をつなげる要因となることを忘れてはならない。

「平成の大合併」の功罪はほかにもある。これまで行政の目配り機能が働いていた地域に対して、広域化のための身近な行政機関の喪失とともにその機能が不全化するという事態が各地で生じていることも看過してはならない¹⁵⁾。

合併による広域化は、地方分権の流れと相反する動きである。合併によりこれまで自ら地方行政を行っていた単位が拡大することにより、当然決定権もより広域、あるいは他所へ移動することになる。地域を管理する行政単位の拡大は、地域マネジメント機能の弱体化につながることもなり

かねない。

私たちは、地域社会が再生産されていくために必要な「パブリック・ミニマム」という発想が必要であり、若者・子育て世代が安心して生活できる地域社会の維持が重要な前提条件となるのである。

7. 定住自立圏構想をめぐって

政府の定住自立圏構想は、大幅な人口減少と高齢化が見込まれる地方圏において、安心して暮らせる地域を形成し、それによって地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出することを目的としており、増田レポートで指摘された地方活性化のための「若者に魅力ある地域拠点都市」形成のための取り組みとみることができる。

定住自立圏構想が平成20年制定されて以来、平成21年には16市が中心市を宣言し、翌22年には宣言市53市、協定締結圏域数30圏域から始まり、令和4年11月現在、中心市宣言としている市は140に上り、定住自立圏として130圏域が定住自立圏形成協定の提携あるいは方針の作成を行い、ビジョン策定圏域数は、130市に上っている。

定住自立圏に取り組む市町村には包括的財政措置や外部人材の活用経費支援、地方医療確保経費支援など特別交付税による支援や地方債、各省による支援などが行われ、定住自立圏形成のための取り組みを支援している。圏域には、①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化が求められ、それによって地方圏における定住の受け皿を形成することが期待されている。

生活機能の強化には、具体的事項として、医療、福祉、教育、土地利用、産業振興、環境、防災などが想定されており、ネットワーク強化には、地域公共交通、ICTインフラ整備、交通インフラ整

備、地産地消、交流・移住促進などが想定され、圏域マネジメント能力強化には、中心市党における人材育成、外部からの人材確保、市町村職員の交流などが想定されている。

多くの定住自立圏のうち最も早く定住自立圏形成協定を結んだ飯田市を中心とする南信州定住自立圏を見てみよう。南信州定住自立圏は、人口約10万人の飯田市を中心に近隣13町村（近隣人口約6万人）、合計14市町村で結ばれている協定であり、おそらく最も成功している定住自立圏の一つであろう。この南信州定住自立圏域は、文化圏としても共通性の高い地域で南信州広域連合が存在し、ごみ処理や消防、し尿処理など、広域連合行政が進められていた。その意味であり違和感なく定住自立圏構想が受け入れられたのであろう。

飯田市は南信州定住自立圏としての取り組みとして「医療」（飯田下伊奈診療情報連携システム）、「福祉」（病児・病後児保育）、「産業振興」（南信州・飯田産業センター）、「教育・文化」（図書館ネットワークシステム）、「情報インフラ」（安全・安心メール配信システム）と、広域連合の取り組みを一体化して地域づくりに取り組んでいる。

南信州定住自立圏内の市町村の特徴の一つは、平成の大合併の動きの中でも一部地域が町村合併をしたのみで（18市町村から14市町村へ）大規模な合併が行われなかった点にある。これは飯田市以外の町村が自分たちの町村を自分たちで活性化させるという意気込みの表れなのかもしれない。定住自立圏においても各町村が飯田市と連携することによって様々な恩恵を受けつつも、同時に自分たちの町村について責任を持つ体制となっているとみることができる。

〈定住自立圏構想は「地域の持続可能性」を保証するのか〉

それでは定住自立圏構想は、先に見た「地域の持続可能性」を保証するものであろうか。第一に注目しなければならないのは、定住自立圏構想は、

旧来の市町村を広域的な圏域とするのに対して、「地域の持続可能性」で検討した圏域は、逆に市町村内においてより小規模な範囲、旧自然村程度の圏域を想定している。この圏域が地域マネジメント可能な圏域と考えるからである。よって、地域の持続可能性は、定住自立圏の圏域で様々な効率性と効果により、持続可能性を模索するレベルと、より小規模な範囲で、地域マネジメントをしながら、持続可能性を模索するレベルがあることになる。

後者の範囲での持続可能性が模索されなければ、定住自立圏の内部に持続不可能な場所が生まれ、いわば虫食い状態になることが予想される。政府が進める定住自立圏は、一つの特色として広域的な範囲でより効率的な行政を進める方策であり、同時に「自治体間競争」を促し、定住自立圏に立ち上がった地域・地方とそうではないところとの格差を是認するものでもある。

南信州定住自立圏はその点で、一つの有効な方策を持っている。飯田市は、地域の拠点として公民館を配置し、そこに市職員を配置し、日常的な地域マネジメントを行い、行政に反映させる仕組みを持っている。周辺町村も、小規模であり、地域マネジメントが働きやすい環境がある。南信州定住自立圏の成功の背景には、このような地域のあり方が影響しているのかもしれない。

8. 地域の持続可能性のために検討すべき課題

地域の持続可能性を検討するとき、最も基本となるのは、必要不可欠な社会的機能が、地域に存在しているかどうかである。人々の日常生活の圏域にそれが存在しなければ確実に過疎化が進む。これを効率性の名の下で広域化することは長期的に見るならば、縮小を促進することになる。もちろん、社会的機能によって求められる圏域は異なるが、小学生が通学する＝移動する圏域をそ

の最小のものとなろう。この範囲を基盤に社会的機能の持続可能性が検討されなければならない。

第二の課題は、地域の持続可能性を考える地域マネジメントが地域住民でできるかどうかである。明確な地域マネジメント組織、あるいは地域自治組織が一つの理想であろう。町村合併後に旧町単位で新たな自立的活動を展開している事例もある。飯田市のように、公民館を柱に地域マネジメントを行っている市町村もあろう。新たな地域運営のネットワーク形成が必要なところもあろう。組織化がされているのかどうか、どのような組織であるのか、どのような活動内容であるのか、住民参加の実態が地域の持続可能性を考えるうえで重要な課題の一つなのである。

第三の課題は、地域の持続可能性のために、外部との「交流」をどのように進めようとしているかである。今日、地方・地域で独立して持続可能であるところなどほとんどない。人材であるか、観光であるか、あるいは知恵であるか、その内容は様々であるが、外部との交流で獲得しなければならない。そのためには地域をマネジメントするための地域の結束は必要であるが同時に、外部との「交流」にも積極的でなければならない。地域おこし協力隊や地域支援員の活用も一つの方法であろう。しかしこれも「交流」という前提のもとに初めて意味を持つことを忘れてはならない。

さらにこの「交流」はすでに地方・地域から離れた人々との「交流」の維持も含まれる。教育機能の大都市集中、仕事の間＝企業の大都市集中は容易に改善されない。そのため、自らの住みなれた地方・地域を離れなければならない者は多い。しかし人間にとって自分の故郷は重要な意味を持つ。新たな「交流」だけでなく、再「交流」あるいは「交流」継続もまた、その後の可能性を切り開くことになるのである。ソーシャルメディアの発達した時代だからこそ、新たな可能性が開けていることを忘れてはならない。

おわりに

地域の持続可能性を考えると、まず「地域」とはどの範囲を指すのかという難問が提示される。地域とは自然にあるものではなく、人間と場所との関係性の中で生まれる範囲のことである。よって地域とは、そこに住む人々が持続可能である範囲、それを可能にする範囲ということになる。上記の三つの課題を踏まえながら、どの範囲を想定し、どの範囲で人々が持続可能な機能を維持できるのか、それが可能な合理的範囲はどの領域なのか、自分たちが地域、コミュニティを形成あるいは維持、マネジメントできる範囲はどこなのかが全国津々浦々で、問われているともいえよう。

註

- 1) 地域社会学会では、2009年「地域社会学会年報第21集・縮小社会における地域再生」をはじめ、近年日本の縮小社会化をテーマに様々な角度から検討が進められてきた。
- 2) 金子勇 (2016) 『「地方創生と消滅」の社会学』ミネルヴァ書房
- 3) 「地方消滅」論についての批判的検討は、拙稿「地方消滅論の社会的考察」で行っている。
- 4) 枝廣淳子 (2018) 『地元経済を創りなおす』岩波新書
- 5) 大西隆 (2011) 『これで納得！集落再生』ぎょうせい 13～14頁
- 6) 木村俊文・多田忠義・寺林暁良 (2015) 「「地方創生」の検討課題」参照
- 7) 同上 31頁
- 8) 鈴木雄太郎 (2020) 『大和総研レポート』・地方創生・地方経済「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略を読み解く」
- 9) 内閣府 (2020) 「少子化社会対策大綱」2頁
- 10) 同上 4頁
- 11) 農林部における結婚問題、出会いの問題については、松本貴文の論文 (2021) で的確に論じられている。
- 12) 小田切徳美 (2011) 『これで納得！集落再生』第2章 農山村の視点からの集落問題
- 13) 拙稿「椋山女学園大学研究論集等を参照のこと」
- 14) 枝廣淳子 (2018) 前掲書
- 15) 内田和浩 (2019) 『参加による自治と創造』56頁
- 16) 小田切徳美 (2011) 前掲書 53頁

参考文献

- 伊佐淳・松尾匡・西川芳昭 (2007) 『地域の自立と持続可能性』創成社
- 内田和浩 (2019) 『参加による自治と創造』日本経済評論社
- 大西隆編 (2010) 『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社
- 大西隆・小田切徳美・中村良平・安島博幸・藤山博 (2011) 『これで納得! 集落再生』ぎょうせい
- 小田切徳美・岩波新書 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波新書
- 香川正俊他 (2010) 『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』成山堂書店
- 笈祐介 (2019) 『持続可能な地域のつくり方』英治出版
- 金子勇 (2016) 『「地方創生と消滅」の社会学』ミネルヴァ書房
- 木村俊文・多田忠義・寺林暁良 (2015) 「「地方創生」の検討課題」『金融市場2015年7月号』・久繁哲之介 (2010) 『地域再生の罫』ちくま新書
- 分析レポート 農林中金総合研究所
- コミュニティ政策12 (2014) コミュニティ政策学会
- 米田公則のコミュニティ・ベース・ツーリズムに関する論文は、『椋山女学園大学研究論集 社会科学篇』45号 (2014年) から47号 (2016年)、51号 (2019年) から53号 (2022年) などを参照のこと。
- 田村秀書 (2018) 『地方都市の持続可能性』ちくま新書
- 難波利光 (2017) 『地域の持続可能性』学文社
- 堤研二 (2015) 『人口減少・高齢化と生活環境』九州大学出版会
- 諸富徹 (2020) 『地域社会学会年報第32号』「人口減少時代の都市——成熟型のまちづくりへ」地域社会学会
- 増田寛也 (2014) 『地方消滅』中公新書
- 松本貴文 (2021) 「現代農村における未婚化への対応と地域社会の変容」『社会学評論』284号 2021「特集 グローバル化と農村・過疎化」
- 山崎充 (1991) 『「豊かな地方づくり」を目指して』中公新書
- 山下幹幸・高見沢実・牧瀬稔 (2020) 『SDGsを実現するまちづくり』プログレス
- 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罫』ちくま新書
- 山本勉 (1996) 『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣
- 吉野英岐・加藤真義 (2019) 『震災復興と展望』—持続可能な地域社会を目指して (・有斐閣)
- 山口幹幸・高見沢実・牧瀬稔 (2020) 『SDGsを実現するまちづくり』プログレス

こめだ・きみのり/米田公則

E-mail: komeda@sugiyama-u.ac.jp