地域コミュニティ再生への一視点

~住民主導による地域経営の現状と課題~

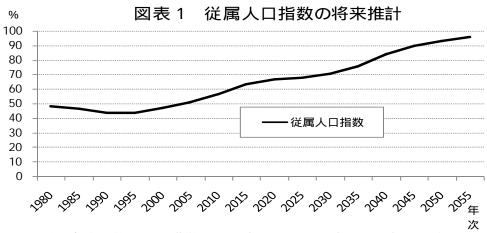
におっき たけし 第三特別調査室 岩月 岳史

1.はじめに

人口減少や少子高齢化が進む我が国では、現在、集落の消滅等大きな社会変化が起きようとしており、国が国土の均衡ある発展を目指し地域開発を主導的に行ってきた時代から、地域が自らの知恵と資源をいかして地域経営を行う時代への過渡期にあり、地域に対する国の政策も大きな転機を迎えようとしているといわれる。1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が成立するなど、住民と行政が協働して、地域経営やまちづくりに取り組む環境が整いつつある一方、住民の間には新しいタイプのコミュニティが形成され、力を持ち始めている。本稿では、このような地域開発から地域経営への時代変化、その背景や今後の課題等について考察していきたい。

2.大きな変化を迎える日本社会

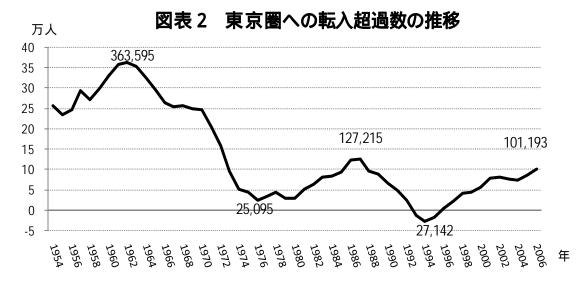
我が国では、1990年以降、働いている人1人で何人の人を養っているかを示す従属人口指数が上昇に転じ、今後さらに上昇していくと推計されており(図表1)人口構成の変化が経済にマイナスに作用する「人口オーナス(重荷)」の時代に入ったといわれる¹。また、



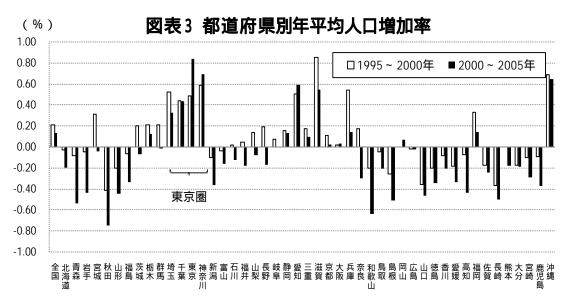
(注)年少(従属)人口指数は0~14歳人口の15~64歳人口に対する比率、 老年(従属)人口指数は65歳以上人口の15~64歳人口に対する比率、 従属人口指数は、それらの和である。

(出所)国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2008』

^{1 「}人口オーナス」とは、人口の中で働く人の割合が少なくなり、経済に対し逆風の状態を示す言葉である。 たとえば、4人家族で4人働いていたのが、親世代が引退して、働き手が3人、2人へと減っていくと家計 が苦しくなるのと同じことである。小峰隆夫「人口減少の本当の問題と処方箋」『エコノミスト2008年11月 10日号』12頁参照。



(注)名古屋圏(岐阜・愛知・三重)及び大阪圏(京都、大阪、兵庫、奈良)との間の移動は含まれない。 日本人についてのみ。 は転出超過を示す。東京圏:埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県。 (出所)総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告年報』により算出。



(注)全国は沖縄県を含む。東京圏は、埼玉、東京、千葉、神奈川の1都3県を示す。 (出所)国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2008』表12-3「都道府県別年平均人口増加率」のデータより作成。

我が国の総人口は、今後、長期にわたって減少を続け、2025年から 2030年にかけては、全ての都道府県において人口が減少すると推計されている²。

一方、1996 年から再び始まった東京圏への人口の集中傾向は、13 年経過した現在も依然継続している(図表2、図表3) 近年においては、大都市と地方との格差拡大、市町村

² 国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口(平成19年5月推計)』

間の行政サービスの格差拡大³に加え、中山間地域等における「限界集落」⁴の消滅可能性 も指摘されている⁵。「平成の大合併」によって、高齢化が非常に進んだ地方自治体が姿を 消す一方、広域自治体においては、行政サービスが行政区域の隅々まで行き届かなくなっ たり、非常に高齢化が進んだ地域が行政区域の中に取り残されてしまったりする懸念が指 摘されている。また、2035 年になると 132 の地方自治体(2008 年 12 月 1 日現在の全国 1,805 市区町村(1,782 市町村と東京 23 区)の 7.3%)が「限界自治体」⁶になると推計されてい る⁷。

以上のように、東京圏へ人口が集中する一方、地方自治体においては自治体としての機能維持が将来困難になる事態が懸念されている。また、地方圏等の集落の中には、冠婚葬祭のような共同体としての機能維持が困難という事態に既に直面しているものもある。そのような地域の下では、地域に根ざした共同体(以下「地域コミュニティ」⁸という。)も存続の危機に直面しているのである。

もっとも、人口の流入が続く東京圏も不安材料が無い訳ではない。2025 年から 2030 年にかけては、65 歳以上人口の総人口に占める割合(高齢化率)が 2010 年の島根県と同じレベルに達し。2030 年時点で1都3県(東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県)の65 歳以上人口は、総計1,000万人の大台を超えると推計されている(図表4)。この人口規模に見

図表4 将来の都道府県別65歳以上人口

(万人)

		, ,
地域	2005年	2030年
全国	2,576.1	3,667.0
埼玉県	116.0	204.5
千葉県	106.4	181.9
東京都	232.5	360.8
神奈川県	148.7	254.2

(出所)国立社会保障・人口問題研究所 「日本の都道府県別将来推計人口(平成19年5月推計)」

³『日本経済新聞』(平 20.12.1)

⁴ 長野大学教授大野晃は、「65 歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役(たやく)道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」を「限界集落」と定義している。大野晃『限界集落と地域再生』北海道新聞社(2008年11月)16頁

⁵ 総務省資料「過疎地域において集落の現状と総務省の取組」

<http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/community/pdf/070305_1_s4.pdf>

⁶ 「限界自治体」については、本稿では、「65 歳以上人口が総人口に占める割合(老年人口割合)が50%以上である市区町村」をいう。国立社会保障・人口問題研究所『日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)』「将来の地域ブロック別老年人口割合別市区町村数」26頁を参照。 < http://www.ipss.go.jp/>

⁷ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の市区町村別将来推計人口』 平成 20 年 12 月

⁸ 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』(中央大学出版部 1999 年 10 月) 頁

⁹ 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集 2008』209 頁。同資料集によれば、2005 年の時点で最も高齢化率が高く、過疎化も進行している島根県は、2010 年における高齢化率が 29.0%(全国第 2 位)と推計されている。これに対し、東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の高齢化率は、2025 年において 26.3%、29.7%、30.3%、27.3%、2030 年においては 28.0%、31.3%、31.9%、29.1%と推計されている。

合う高齢者医療・介護施設の整備や予算が東京圏において必要とされ、膨大な社会資源の投入が予想される¹⁰。一方、「国及び地方の借金総額」は、2005 年度末の時点で 1,000 兆円を超えており¹¹、行政がすべての地域のニーズに応えることは財政的にも難しくなってきている。

3 . 住民主導による地域経営が求められる背景

地域経営においては、 行政主導型、 住民主導型12のほか、住民と行政の協働型として、 行政が先行して地域経営を主導し住民側がこれに協力していく場合、 住民側が主導し行政がこれを支援していく場合が考えられる。

これまで、地域経営においては、地域振興のため、行政による大都市圏からの企業誘致等が図られ、市町村単位に隣接・近隣の地理的関係にある市町村との合併や広域行政圏の形成による連携等を通じ、地方自治体の存続や地域の活性化が模索されてきた。すなわち、専らの類型による地域経営が図られてきたのである。

しかし、東京圏から遠く離れた地方圏におけるビジネスが、近隣の地域より、東京圏との結びつきの方が強い例があることが指摘されている一方¹³、道路や新幹線等の交通機関が整備され東京圏等との交通の利便性が高まっても、期待された地域の人口定住促進には貢献せず、むしろマイナスに働くことも多いとの指摘もある¹⁴。従来のの取組では、住民の生活や活動の実態に十分に対応することができないといえる。

こうしたことから、「人口増加、高度経済成長の時代は既に終焉を迎え、あらゆる政策が見直されなければならない。とりわけ、地方に対する政策は、その基本を思い切って転換し、住民が自らの意思で主体的に取り組めるよう、地方分権の時代にふさわしい理念のもとに一貫して実施する必要がある。」 15等の認識が有識者から示されるに至っているのである。

コミュニティを意識した施策に関しては、1964年に国民生活審議会において「自主的なコミュニティ構築が必要」という記述が用いられて以来、行政において住民参加、住民参

¹⁰ 詳しくは藻谷浩介『実測!ニッポンの地域力』(日本経済新聞出版社 2007年9月)27-35 頁を参照されたい。これに加えて、我が国においては、高齢者施設のみならず、高度経済成長期に整備された社会インフラ (道路、橋梁、上下水道等)も50~60年の耐用年数を迎え、一斉に更新の時期を迎えていることも指摘する必要がある。なお、詳細については、2008年11月6日から『日本経済新聞』に連載された記事「少子時代のインフラ」等を参照されたい。

¹¹ 平成 17 年 3 月 22 日に開会された参議院財政金融委員会において、財務省は、2005 年度末における普通国債、 財政投融資資金特別会計の国債(財投債) 借入金、政府短期証券等の残高見込みの総額が 888 兆円、これに 地方の長期債務残高の見込みである 205 兆円を合計すると、約 1,093 兆円になる見通しを明らかにした。翌 23 日、『日本経済新聞』は、「国の借金の総額は 888 兆円、地方は 205 兆円、国と地方の重複している借金 34 兆円を除いても 1,000 兆円を超えており、国内総生産(GDP)の 2 倍の規模になる。」と報じている。

¹² 例えば、長野県野沢温泉村においては、地縁団体法人野沢組が、明治初期に発足して以来、村役場、農協、スキー倶楽部等地域の様々な組織・団体と協力・連携しながら、温泉と自治を一体化させた地域コミュニティを形成し、野沢組独自の住民主導による地域経営を140年以上にわたって安定的に行ってきている。

¹³ 定住自立圏構想研究会『定住自立圏構想研究会報告書資料』(平成20年5月)80頁 <http://www.soumu.go.jp/menu_03shingi_kenkyu/kenkyu/teizyu/pdf/080516_8.pdf>

¹⁴ 前掲 藻谷(2007)132-136頁

¹⁵ 前掲 脚注 13 前文

<http://www.soumu.go.jp/menu_03shingi_kenkyu/kenkyu/teizyu/pdf/080516_2.pdf>

画の必要性が認識され、 の取組が行われてきた。もっとも、 の取組、すなわち住民が 自らの意思で主体的に取り組む「住民主導による地域経営」が強く意識される契機となった のは、1995年1月に起きた阪神・淡路大震災であったといわれる。当時、都市部に大災害 が発生し、都市機能が壊滅的な打撃を受け、そこから復興するという経験は乏しく、行政 も住民も一から社会をつくり直すという状況に直面した。そして、被災住民が生活を再建 していく中で鍵となったのが、「自分たちのことは自分たちで決める」という「自律」及び 「一人一人は強くないのだから互いに助け合う」という「連帯」であり、すなわち「人と 人とのつながり」が重要であることが浮かび上がってきたのである。さらに、「人と人との つながり」が豊かになった結果として、「自分たちの町のことは自分たちが主役になってや らなければいけない」という意識(以下、「コミュニティ意識」という。)が高まり、地域 活動も活性化していった。震災直後から、近隣のみならず全国の地域から、様々な形で救 援・支援の手が差し伸べられる一方、被災住民の間ではコミュニティ意識が醸成されてい ったのである16。しかしながら、一般的には、行政により都市機能が整備され、まちづく りが行われてきた都市部においては、田植えや稲刈りに際して労働力を提供しあう「結(ゆ い)」と呼ばれる相互扶助の仕組みが受け継がれてきた農山村部と異なり、平時においてコ ミュニティ意識が住民の意識に上ることは少ないのが現状である。

一方、平時には「結」が機能している離島、中山間地域等にある農山漁村においては、救急車や消防車が1時間以上経たないと駆けつけることができないなど火災や急病等の緊急時には即生命や財産に危険が及びかねないことから、コミュニティ意識が浸透しているといわれる。また、これらの地域では急速な人口減少、少子高齢化が進行していることから、「このままでは自分たちの住む村や町が消滅しかねない。」という危機感があるため、住民が行政と一丸となって地域振興やまちづくりを行う取組、すなわちの取組が全国各地において散見されるようになってきている。

このように、住民自身が自分たちの住む地域の問題を解決しながら新しい地域コミュニティをつくっていくこと、すなわち、住民主導による地域経営が求められる時代が到来しているのである。

4. 住民主導による地域経営における課題

(1)取組を継続するモチベーションの維持

前節で指摘したように、我が国においては、戦後復興をはじめ、地域振興やまちづくりが、これまで行政主導で行われてきたため、それらは行政が行うものという意識が、特に都市部では依然根強い。また、「神奈川都民」「というような言葉にもあるように、日常生活圏(通勤・通学・医療・ビジネス等)が住民登録した地区に収まっていない住民も多く

¹⁶ 総務省『コミュニティ研究会 (第1回)(平成19年2月7日)議事録』8頁、25-29頁

<http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/community/pdf/070207_3.pdf>

^{17 「}神奈川都民」とされる神奈川県民の人数は、神奈川県全体で、およそ 100 万人 (東京都に通勤・通学する者の総数)である。

<http://jiten.biglobe.ne.jp/j/09/cd/ce/267a00ele797ac6d2b2883e1bfa630a7.htm>

存在している。

一方、地方圏においては、人口減少や少子高齢化が進み、コミュニティの存続が難しくなってきた結果、住民がコミュニティ維持に対して悲観的になってしまうケースも指摘されている¹⁸。

都市部、地方圏によって事情は異なるが、住民が自分たちの暮らす地域について、自分たちで考え、行動していこうという意識を持ちにくいのが実情である。まずは、この問題の克服が重要となろう。

(2) 次代を担う人材・組織の育成

地域経営においては、地域に居住し地域振興等をリードするキーパーソン(鍵となる人物)や優れた能力を有するNPO等の存在が注目されがちである。

しかし、少子高齢化の時代を迎え、地域の担い手の高齢化や次代を担う年少者の減少が著しい現状においては、後継者の育成、たとえば、年少者を対象とした、まちづくりへの参加体験の場づくりや教育が求められる¹⁹。

(3)環境変化への対応

地域コミュニティをも巻き込む人口減少、少子高齢化に伴う急速な社会変化を考慮すれば、住民主導による地域経営においても、今後の環境変化に対応して組織や活動形態を変更していくことが重要となると考えられる。

もっとも、組織に関しては、構成員の総意に基づく合議体(NPO法人等)、経営陣が 迅速な判断に基づいて経営を行う株式会社法人等多様な形態がある。また、活動に関して も、無償で行われるボランティア活動、営利目的で行われる会社法人等の活動、その中間 領域としての「コミュニティ・ビジネス」²⁰まで、その選択肢は幅広い。これらの組織や 活動ごとの形態の長所・短所を理解し、地域コミュニティを取り巻く環境、当該組織の事 業規模等を勘案して組織や活動形態を適切に選択し、より良い地域コミュニティ形成に向 けて活動していけるようにしていくには、住民だけを構成員とする組織では力不足となる 懸念がある。これに対しては、外部から住民組織を支え育てていく専門家集団が必要とな ると考えられる。特に、地域においては複雑な利害関係や人間関係が存在する場合が多い ことから、多様な利害・目的を有する関係者を、地域のために一つの目的に向かわせるコ

¹⁸ 農村における「地域コミュニティの問題」で最も重要な点としては、農村部集落における住民自身が自らの地域の現在と未来に対して悲観的になり、集落機能や集落そのものの喪失を早めるという農村集落についての「負のスパイラル」ともいうべき現象が起きてしまうことであるとの指摘がある。土居洋平「『地域コミュニティ問題』の現状と課題 - 農村を中心に、その問題の構図を探る - 」6頁(共済総研レポート 2008. 2) < http://www.nkri.or.jp/Rep95toku.pdf >

¹⁹ 世古一穂『協働コーディネーター』(ぎょうせい 平成 19 年 8 月) 18 頁

²⁰ 「コミュニティ・ビジネス」とは、地域住民がよい意味で企業的経営感覚を持ち、生活者意識と市民意識のもとに活動する「住民主体の地域事業」であり、地域コミュニティ内の問題解決と生活の質の向上を目指す「地域コミュニティの元気づくり」を、ビジネスを通じて実現することであるとされる。前掲 細内(1999) 25 頁

ーディネーター(個人・組織)は欠かせない存在となると考えられる21。

5 . 住民主導による地域経営を進化させる2つの動き

(1)「テーマ・コミュニティ」の出現

地域経営を行うコミュニティに関しては、これまで、同じ地域に住んでいるという地縁に基づいた「地縁型コミュニティ」が念頭に置かれていた。一方、近年のインターネット等の情報通信技術の発達を背景に、共感するテーマの下、全国各地から、場合によっては外国からの参加者も参集する地理的条件に左右されないコミュニティが形成されるケースが増えており、「テーマ・コミュニティ」(あるいは「知縁型コミュニティ」)と呼ばれている。従来、地域経営やまちづくりにおいては、地縁型コミュニティが主役であり、テーマ・コミュニティとは接点が少ないと考えられてきた。

近年は、地域経営のネットワークにテーマ・コミュニティを積極的に取り込んでいこうという取組も見受けられる。たとえば、村長自ら「絶滅危惧種になれるかもしれない・国道も鉄道も信号機もコンビニもない村」²²と紹介する高知県馬路村では、村民ではないが「馬路村が何かするときには応援して一緒にやろう」という人々を「交流人口」²³ととらえ、地域経営のネットワークを村の行政区域を越えて広げようとしている。この「交流人口」は、「馬路村が何かするときには応援して一緒にやろう」というテーマを共有する「テーマ・コミュニティ」と考えることもできよう。馬路村の人口は 1,069 人 (平成 20 年 11 月 30 日現在)であるが、「交流人口」は年約 1.5 万人、ゆず商品等を購入する馬路村農協の顧客名簿は約 35 万人に達している²⁴。地縁型コミュニティの規模を上回る規模のテーマ・コミュニティが形成されつつあり、馬路村の地域振興やむらづくりを盛り立てる重要な要素となっている。

ふるさと納税制度の導入によって、納税を通じて行政区域外に住みながら地域づくりに 関わっていこうという人々が全国で増えていくにつれて、こうした取組に対する国民の支 持が増え、また、これに対する市区町村の注目も高まっていく可能性が考えられる。

(2)地域自立のためのネットワーク構築

民間企業においては、顧客とのネットワークを日本全国、場合によっては国外にも展開することは珍しいことではない。市町村においても、友好姉妹都市として国外の地方自治体と交流を持つことは多く認められるところである。

^{21 1998}年のNPO法成立後、全国で36,000余(NPO法に基づく認証数。2008年11月末現在)のNPO法人が活動しており、市町村レベルでは多様な分野においてNPOへの委託や補助事業が行われている。しかし、社会的資源である人材・資金・情報等は行政や企業に偏っている現状にある。住民と行政の協働を推進し、住民主導による地域経営を実現していくためには、両者が協働できるルールづくりとともに、多様で多元的なNPOのネットワーキングをコーディネートできる専門性をもったインターミディアリーNPO(コーディネート力をもって中間支援を専門とするNPO)が必要となる(前掲 世古59-62頁)。

²² 上治堂司、竹下登志成『ゆずと森を届ける村 馬路村』(自治体研究社 2007年6月)8頁。

²³ 馬路村は、村の存続に不可欠なものは人と考え、 馬路村にはなかなか行けないけれども、馬路村のファン として、馬路村の商品を応援して買ってくれる全国のファン、 馬路村を訪れてくれるリピーター、 馬路村に住んでいないけれども、ともに地域づくりにかかわってやろうという人々を、「交流人口」ととらえている。前掲 上治、竹下(2007)13頁

²⁴ 前掲 上治、竹下(2007)14頁

こうした中、「逆転の発想」を用いて地理的不利をはね返し、市町村レベルとしては異例の地域自立に向けた国際交流に乗り出した地方自治体がある。

沖縄県与那国町がある与那国島は、テレビ番組「Dr.コトー診療所」のロケ地として知られ、県内で最も近い石垣島からも約130km離れており、日本最西端の国境離島である。同町では、このマイナス条件を、台湾花蓮市との直線距離が110kmと沖縄本島よりも近いという「地の利」に転換し、「国境のまち 再生/与那国島の国境交流促進事業」を策定し、台湾との直接交流に地域自立の活路を見出そうとしている。本事業は、政府の平成20年度「地方の元気再生事業」に全国1,186件の応募の中から採択され、経費概算5,000万円(採択された全国120事業のうち最高額)が計上された25。

今までの「常識」からすれば孤島という不利な条件の下にある与那国町において、このようなネットワーク構築の取組が実現したことは注目に値すると考えられる。地理的条件等が、より良い市区町村であれば、創意工夫によって、さらなる展開も期待できよう。

今後は、市区町村において、地理的条件に左右されない情報通信技術等を活用し、あるいは姉妹都市関係をさらに発展させ、行政区域の境界を超えた地域間、ひいては国際間の地域自立のためのネットワーク構築を模索する時期が到来しているのではないかと考えられる。

6.今後の展望と課題

NPO法、都市計画法における都市計画提案制度の導入、地域再生法における地域再生計画提案制度等によって、NPO法人等が地域経営やまちづくりに参画する環境は整備されつつある。しかし、「米国やドイツ、オランダ等では、市民参加はまちづくりの法律制度の中の計画策定手続の中にきちんと位置付けられ(いわゆる行政手続法)、それによって市民のまちづくりに関する参加の権利が保障されている。しかし、日本では、こうした制度的な位置付けがなされておらず、市民の参加の権利が極端に制限されているので、市民の意見を反映することなく、都市計画やまちづくりを進めることができるようになっている。」との指摘でもなされている。この問題解決には、NPO法人等住民側が、例えば、地域再生法による地域再生計画の作成経験等を積みスキルを向上させていくとともに、行政側も住民主導による地域経営の環境整備に向け、さらに取り組んでいくことが求められる。

ところで、中山間地域にある山梨県巨摩郡早川町では、町長自ら町内の各集落を訪れ、 住民だけで実現可能なことは何か、 行政の支援があれば住民でも実現可能なことは何か、 行政しか実現し得ないことは何か、について住民と膝を交えて話し合い、住民の間に自治意識を醸成するとともに、行政側は、集落ごとに設立される自治組織を支援する側に回ることにより、住民主導による地域経営を形作ろうとしているという²⁷。こうした取組は、住民主導による地域経営を地域コミュニティに根付かせていく端緒として、地方圏

²⁵ 官邸HP <http://www.kantei.go.jp/shingi/tiiki/siryou/pdf/genkisaisei_kouhyou.pdf> なお、事業採択の経緯・背景は、『エコノミスト 2008 年 10 月 14 日号』83~85 頁参照。

²⁶ 前掲 世古 16 頁

²⁷ 平成20年12月3日に山梨総研を訪問した際の早川副理事長の説明による。

のみならず、大都市圏等においても重要となっていくと考えられる。

他方において、地理的条件に左右されないコミュニティやネットワークの出現により、「住民」の概念や「地域経営」の在り方が根本から変わる可能性が生まれてきている。住民が主導し行政がこれを支援していくという住民主導による地域経営において、住民と行政が一丸となった取組が不可欠であるのは無論であるが、将来においては、これに加え、地縁型コミュニティとテーマ・コミュニティの融合により、住民主導による地域経営を推進する新たな力が生まれ、ひいては日本社会をより良くしていく活力源となることを期待したい。

【参考文献】

山田晴義、新川達郎『コミュニティ再生と地方自治体再編』(ぎょうせい 平成 17 年 8 月)世古一穂『協働コーディネーター』(ぎょうせい 平成 19 年 8 月)

細内信孝『コミュニティ・ビジネス』(中央大学出版部 1999年10月)

黒川和美『地域金融と地域づくり』(ぎょうせい 平成18年1月)

上治堂司・竹下登志成『ゆずと森を届ける村 馬路村』(自治体研究社 2007年6月)

本間義人『地域再生の条件』(岩波新書 2007年1月)

大野晃『限界集落と地域再生』(北海道新聞社 2008年11月)