

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¹⁾。

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ってきた、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。

