

## 「人口減少社会」の地域政策・地域づくりに関する一考察 —「選択と集中」路線に対抗するための理論と実践—

### Consideration on Local Policy in “Shrinking Society”

宮 下 聖 史\*

Seishi MIYASHITA

#### 本稿の目的と対象

日本の人口は2005年に死亡率が出生率を上回り、自然減に転じた。2014年の自然減は26万8千人で減少幅は過去最大になるという（2015年1月1日、新聞各紙より）。かかる事態を前にして、「人口減少」をめぐる社会理論や地域政策・地域づくりの議論が活発化している。安倍政権は2014年11月21日、衆議院の解散に先立って人口減少対策や地域経済活性化を目指した地方創生関連2法を成立させ、12月27日には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定している。

地方の過疎化は高度経済成長期以来の地域課題であり続けたが、この段階では全体としての人口増加や経済成長のもとでの地域的不均衡発展が問題となったことに比して、今日の問題はナショナルレベルでの人口・経済成長・財政が頭打ちとなり、その中で経済のグローバリゼーションとも絡み合いながら社会資源の再配分や政策主体のあり方が再審されているところに特徴がある。

その中で、最近大きな反響を呼び、かつ現在の安倍政権の現状認識とも親和的なのがいわゆる「増田レポート」である。詳しくは以下に述べるが、ここでのキーワードは現状分析としての「極点社会／消滅可能性都市」とそれを踏まえた政策論としての「新

たな集権構造／地方中核都市」である。そこで本稿の第1の課題は、いわゆる「増田レポート」を中心に「人口減少」下の地域政策をめぐる議論の動向や方法論について議論することである（第1章）。ここでは先行して概念化されてきた「限界集落」論を通過させながら「増田レポート」を批判的に検討し、議論を深めていくことになるが、ここで確認されるポイントは、全体社会を見通した政策論と地域の現場に深く入り込んだ実態調査を両立させることのアンチノミーである。そしてかかる方法論としての困難性に立ち向かっていくためには、全体社会的な政策論や理論の検討を個別の地域社会の実態分析と結合させ、それらの積み重ねの先に政策論や運動論、主体形成論を教訓化させていくことであろう。

そこで第2に、上記の困難性に応えていくための議論の一助として、「新たな集権構造／地方中核都市」論に見られるような「選択と集中」路線の対抗策を理論と実践の両面から論じていくことになる。「人口減少」という事態は行政や地域集団のスケールを用いて把握され、その対策も地方制度改革と連動している。加えて、「選択と集中」路線は既に「平成の大合併」として具現化され、それに対する社会諸科学からの研究が蓄積されてきた。従ってここで得られた知見は道州制を見据えて更に進められようとして

---

\*長野大学非常勤講師

いる「選択と集中」路線に対するオルタナティブの地域政策・地域づくりを展望するために活かすことができるし、またそうすべきであろう。かかる文脈から、「選択と集中」路線への対案を提示するための基礎的作業として現代地方分権改革や「平成の大合併」をめぐる社会諸科学の知見とそこでの社会学研究の視点を提示する（第2章）。次に持続的で自律的な地域政策・地域づくりに関して、筆者が研究上、また実践として関わってきた全国レベル、また長野県での取り組みやその成果を整理し、分析する（第3章）。以上を踏まえて、最後にナショナルレベルでの人口減少期を迎えたわが国の地域政策・地域づくりのあり方を考える課題の提起を行いたい（第4章）。

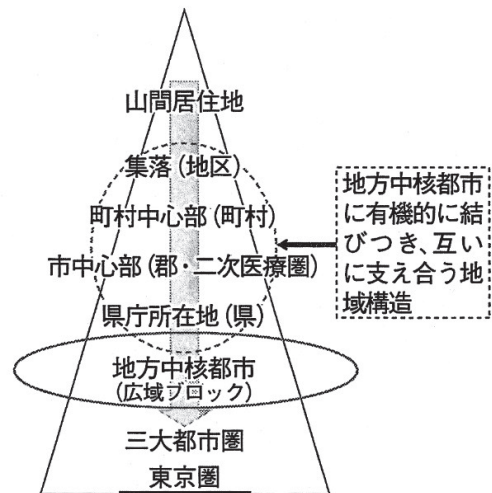
## 1. 「人口減少社会」をめぐる議論と論点

### 1.1 いわゆる「増田レポート」をめぐる

2014年5月、元総務大臣の増田寛也氏が座長を務める日本創成会議・人口減少問題検討分科会が「成長を続ける21世紀のためにー『ストップ少子化・地方元気戦略』」というレポートを公表した<sup>1)</sup>。ここでは国立社会保障・人口問題研究所の推計にもとづいて2010年から2040年の間に若年女性（20～39歳）の減少率が5割を超える自治体を「消滅可能性都市」と定義、これによれば全体の49.8%にあたる896自治体が「消滅可能性都市」に該当する。さらにそのうち、2040年に人口1万人未満の523自治体は「消滅可能性が高い」とされている。

この「増田レポート」の新しさは、子育て環境の不充足から出生率が際立って低い東京などの大都市に人口が吸い寄せられ、そのことによってさらに国全体としての人口減少が加速するサイクルを「人口のブラックホール現象」（p34）と名付けたことであろう。そのうえで人口減少を食い止めて（＝「ダム機能」）、各地域が独自の再生産構造を作るための「防衛・反転線」＝「新たな集権構造／地方中核都市」＝「広域ブロック行政」の構築を掲げる（p48）（図1）。これはさらなる「選択と集中」によって都市機能のコンパクト化を進めることを意味するが、さらに「防衛・反転線」の構築を進める行政・経済単位として「国家のあり方」を議論するとなれば（p51）、これはこの先の道州制を意識したものであることは

図1 防衛・反転線の構築



出典）増田編（2014：48）

間違いない。「選択と集中」は構造改革以来の新自由主義的な地方制度改革・地域政策に一貫したキーワードである。

このレポートは大きな反響を呼び、様々な批判がされてきた。それは例えば、上記の定義をめぐる統計的な根拠が明確でないことや東日本大震災以後の人口動態・田園回帰現象等を等閑視していることなど一律な統計情報に依拠しすぎており実態を反映させていない点、そしてこうした予測が所与のものとなり“あきらめ”を誘発するという政治的で恣意的な効果を及ぼす点である。そしてかかる論点は「限界集落」論をめぐる議論のリフレインである。

### 1.2 「限界集落」論と「増田レポート」

いわゆる「限界集落」とは、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同性格の維持が困難な状態にある集落」と定義される（大野 2005：22 - 23）。ここで見るように、「限界集落」には量的定義と質的定義があるが、「限界集落」論への批判はもっぱら、高齢化率が5割を超えていたら一律に「限界」と言えるのか、あるいはそう定義づけられることで“あきらめ”を助長することになるな

どという量的定義に矮小化して向けられていた。そして上述のように同様の議論が「極点社会／消滅可能性都市」論にも向けられている。

両者は実態把握の手段として、人口動態や高齢化率のデータや後継ぎ世代の有無といった観点を採用し、また人口動態を重層的に把握する手順も共通している。そしてこれらのデータを根拠として、地域社会の存続危機への警鐘を鳴らしたこともまたかりである。しかし地域社会の存続危機という認識から一気に人口と社会資源の集約へと論を進める「増田レポート」に対して、「限界集落」論は〈人間と自然〉がともに豊かになるような地域社会の持続・再生を展望しようとする。両者が実態把握の手順を共有しながら、この先の辿るべき道しるべに対する態度となるとこれほどまで決定的に袂を分かつのはなぜか。むしろそれは社会的・思想的な立場の相違からア priori に導き出されるものといえればそれまでであるが、あえて方法論から見れば「限界集落」論は量的把握に加えて長期間にわたり山村集落の現実には寄り添い続けた質的リアリティを重視しているからであり、後発の「増田レポート」はこの視点が完全に欠落している。「増田レポート」は驚くほどにそこに住む地域住民の息づかいや自治、自然との共生といった地域の姿に対する心配りはなく、あくまで人口動態にもとづいた机上のデザインにすぎない<sup>2)</sup>。

従って、統計情報に依拠した予測に対しては感情的な反発やあきらめではなく、その事実を冷静に受け止め、今後の対策や展望を描いていく姿勢が必要である。実際、『地方消滅』の中でも岡山県真庭市や宮城県女川町は「消滅可能性都市」としてリストアップされながら、他方でモデル地域として紹介されているのである。このように「限界集落」や「消滅可能性都市」（あくまで可能性である）は、それ自体で「消滅」や「切り捨て」の対象になるわけではなく、あくまで近未来への警告と受け取ればよいし、そうすべきである。

それよりも筆者の考える「増田レポート」の最大の問題点は、現状分析を受けた政策論の部分にある。それは「極点社会／消滅可能性都市」化をもたらした根本原因としての政策論を顧みることなく、こうした社会的諸問題をさらなる「選択と集中」によっ

て上塗りしようとするものである。

### 1.3 「増田レポート」を超えて

改めてこれまでの議論を踏まえて、「増田レポート」へのオルタナティブをめぐる論点を整理しておきたい。第1に「消滅可能性都市」の定義・分析方法に内在する問題点についてである。筆者は「平成の大合併」やその後の地域内分権、自律自治体の動向に関心を持って研究を進めてきたが、そうした地域の実態を知る者として改めて「消滅可能性都市」論に関わる定義上の問題点として指摘したいのは、合併後の市町村を分析の対象としているために、統計的な観点からも地域の実態を反映できていない点である。これは量的定義のみに依拠した「消滅可能性都市」論に対する量的視点からの批判である。「地域」なるものを把握するスケールとして、都市部ではせめて小学校区単位、農村部では集落単位での検討が必要であろう。

第2に確かに、「増田レポート」のように人口動態や高齢化率、出生率やそれらの将来予測などの統計情報に依拠すれば、一律の基準で全体を客観的に分析することができるというメリットの反面、それぞれの地域に固有の質的な実態を欠落させてしまう。かといって他方で地域の実態に深く寄り添えば寄り添うほど、全体を見通すことはできないわけで、結局のところこれはコインの裏表であるとともに、方法論としてはアンチノミーである。両者の共存を試みた「限界集落」論は、上述のように量的定義のみが独り歩きしてしまったし、オルタナティブを提案するという点では実際の政策過程に深くコミットした「増田レポート」に対して<sup>3)</sup>、政策論としても主体形成論としても十分な展開が見られなかった。

以上、「増田レポート」と「限界集落」論の批判的検討から学べることは、全体社会の構造変容と特定地域社会の実態把握を有機的に結合させ、オルタナティブな政策論と主体形成論を彫琢していくことである。そして真に持続的で自律的な地域づくりを実現していく手がかりは既に各地の実践の中に胚胎している。そこで地域・自治体の実践を見るに先立って次章では、「選択と集中」路線のオルタナティブを探る学術的な視点を、「平成の大合併」研究の知見を

通じて論じていきたい。

## 2. 「平成の大合併」研究をめぐって

「平成の大合併」は1999年の市町村合併特例法の改正からスタートしており、それから15年、合併自治体の多くが合併後10年を迎えている。「選択と集中」という政策論理は、構造改革以来の新自由主義的な政策に一貫した論理であるが、これを具現化したものとして私たちは既に「平成の大合併」を経験してきたし、その対抗軸を示す試みが社会諸科学によって試みられてきた<sup>4)</sup>。

### 2.1 「平成の大合併」の歴史的位置

この間、「平成の大合併」をめぐっては政治学・行政学や経済学、そして社会学といった社会諸科学から相当数の論考がまとめられてきた<sup>5)</sup>。これらの知見は改めて論じるとして、まずは過去の大合併との比較で「平成の大合併」が意味するものを確認しておきたい。

かかる論点について体系的・網羅的に整理したものとして山田（2003）の論文がある。ここでは、わが国の市町村合併がいずれも体制改革の一環としての地方自治組織の制定・改革のなかで行われており、明治合併は西欧化と帝国主義競争の外圧のなかで明治憲法体制の基礎づくりとして、昭和合併は占領・民主化と冷戦の外圧のなかで新憲法体制・新地方自治法の制定と集権的行政改革のもとで、そして平成合併は戦後国家の構造的再編成として地方分権改革から構造改革による自治体再編成として進められたことが示される。そのうえで昭和合併以後の歴史的な地域自治の営みや長野県「自律」研究チーム報告などに見られる「住民自治／補完性の原理」の遂行に地方自治の発展と維持可能な体制づくりの方向性を見定めた極めて優れた論文である。

また岡田知弘は「明治の大合併」が資本主義体制の下に7万の小農村を引きずりこむもの、「昭和の大合併」が独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するものであると結論づけた島恭彦の研究を引き継ぎながら、「平成の大合併」は「経済のグローバル化の中で急速に進んだ『住民の生活領域としての地域』と『資本の活動領域としての地域』

の乖離を、後者の論理によって自治体の広域合併という形で強制的に再編統合するもの」（岡田 2012b：204）と特質づける。

こうして進められた「平成の大合併」政策によって一自治体の内部に都市部から農村部までを広く包摂した「都市圏行政」化（西尾 2007：141）したこともまた今次合併の大きな特徴であり、政令市・中核市・特例市・一般市町村といった序列化と合わせて、基礎自治体の（都市化）が進められた。

### 2.2 政治学・行政学からの知見—補完性の原理の活用

「平成の大合併」に関わる知見のひとつとして政治学を中心に補完性の原理を活用した制度設計が提起されてきた（加茂 2006など）。加えてこれに関連して当時の長野県政が泰阜村、坂城町、小布施町、栄村とともに進めた市町村「自律」研究は小規模町村の非合併という途を示したものとして評価されてきた（山田 2003；平岡・森 2005など）。確かに、「官治的・集権的自治における行政村と自然村の従属補完的二重構造」（山田 2003：49）としての合併自治体による新たな統治構造の確立のために住民自治組織を活用する論理が過去3度の合併政策に貫かれている中で、より身近で小規模な地域自治から出発するボトムアップ型の地域政策が提唱されていることは、今次「平成の大合併」の大きな特徴点である。

こうした補完関係の再編成をめぐる議論は「西尾試案」に関わって既に何度か論じてきた。改めてその内容を確認すれば、「西尾試案」が提起した「特例団体制」によって小規模町村は国から義務づけられた事務から解放され、それを都道府県や周辺市区町村が補完するということになるが（西尾 2007：136、傍点は宮下）、それは結局のところ行政機構や地域自治組織を重層的に整備したうえで各レイヤー間での補完を進めていく形に収斂せざるをえない（宮下 2011、2013b）。

### 2.3 経済学からの知見—地域内再投資力論

次に経済学を代表する知見とは言うまでもなく、岡田知弘に代表される地域内再投資力論の提起であ

る(岡田 2002、2005、2007など)。岡田は上記に示したように今次合併政策の特徴を把握したうえで、かかる合併政策を克服しうる持続可能な地域経済政策として、栄村や阿智村などを事例としながら地域内での経済循環を作り上げていく地域内再投資力論を提起する。

実際に地域内の再投資・経済循環を実現する方策はそれぞれの地域によって多様であったとしても、このような理論と各地での実践は経済のグローバリゼーションに対する地域再生の普遍的なオルタナティブを示したものとして評価することができるであろう。

## 2.4 社会学からの知見—地域ガバナンスとリスケーリング

社会学からの研究は合併論議のピーク期に発表された町村敬志(2004)と河原晶子(2005)の論文がその後の社会学的研究における共通基盤となったといえる<sup>6)</sup>。そして主に住民生活や地域社会構造、地域ガバナンスを対象としてこれらと合併過程との関連性が論じられてきた(代表的なものとして例えば青木・田村編 2010; 池田 2005; 丸山 2005、2008; 日本村落研究学会企画・佐藤康行編 2013; 吉野 2004など)。

かかる(地域)社会学研究の固有の意義とは、規範論的かつ特定の 이슈について断面的な把握を試みる他の社会諸科学に対して、特定地域社会の事例に深く切り込みながら、当該地域社会形成の歴史的展開、地域諸集団の布置関係や産業・政策等の社会構造の特質と変容を詳細に分析することにある。換言すればそれは政治行政・経済・社会といった諸領域的と時間軸を横断し、対象スケールの総合的な把握を試みることである。

さてここからは、上記の関連諸科学の研究成果と社会学固有のディシプリンを踏まえた「平成の大合併」研究への応用に向けた筆者なりの視角を示していきたい。第1に上記に論じた地域経済学の成果を受け継いでこれを社会的に深化させる視点である。筆者は現代のわが国の統治機構・社会システムの特質と変容について、冷戦・55年体制／中央集権・経済成長に規定され、戦後日本を形作ってきた〈開発

主義〉と、それらの解体によって1990年代以降顕在化してきた新自由主義への移行という枠組みにもとづいて整理しているが(宮下 2014a、2014b)、これに則れば〈開発主義〉段階で提起されたオルタナティブな発展方式としての内発的発展論、新自由主義段階で提起された地域内再投資力論という地域経済学の知見から学びうる最大のポイントは、住民生活を豊かにし持続的で自律的な地域社会の形成を実現させるためには、産業政策の自治的展開が不可欠であるということである。

第2に経済地理学から提起されたリスケーリング論の社会学への適用の意義についてである。リスケーリングとは、地図上の空間的な尺度を表すスケールにもとづいて、このスケールが経済的・政治的・社会的な要因によってグローバル・ナショナル・ローカル等に重層化し再編されることに着目した概念であり、近年の地域社会学会(界)で議論の俎上に乗せられている<sup>7)</sup>。

以上をまとめると「平成の大合併」をめぐる社会学研究の視角とは、特定事例を掘り下げながら地域産業政策を基点とした重層的補完関係の形成をめぐる内実を明らかにしていくこと、そしてどのレイヤーにどのような権限が留保され、自治の内実が伴っているか、その実態を地域社会の歴史的展開を含めて検証し、教訓化していくことであろう。

## 3. 自治・自律に向けた運動の展開

### 3.1 自律運動の全国的・全県的な展開

第2章で検討した研究課題を本格的に展開することは引き続きの課題となるが、今後の研究の進展や実践的課題への提言に向けた足がかりとして本章では、持続的で自律的な地域社会の形成に向けて取り組み、その社会的意義が評価されている事例を取り上げたい。

第1に2003年2月に長野県栄村で産声をあげた「(全国)小さくても輝く自治体フォーラム」は2014年の19回開催までに栄村・阿智村・原村・下條村と最初の3回を含めた計4回、長野県内での開催を経て全国規模で大きなムーブメントを起こしてきた(表1)<sup>8)</sup>。東日本大震災直後の2011年5月には、常設的な組織として「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」

が設立されている。

それと並行して長野県内ではいわゆる自治研運動から発展していき、“信州版フォーラム”の位置づけとして「自治・自立のための信州地域づくり

フォーラム」が開催されてきた(表2)<sup>9)</sup>。加えて2005年設立の『日本で最も美しい村』連合<sup>10)</sup>は46町村7地域が参加している(2014年4月現在)。

中澤秀雄は「住民自治」と「内発的發展」という

表1 「小さくても輝く自治体フォーラム」「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」活動の歩み

	開催日	講演等
呼びかけ人記者会見 (東京都内)	平成 14 (2002) 年 11 月 27 日	逢坂誠二 (ニセコ町長)、根本良一 (矢祭町長)、高橋彦芳 (栄村長)、石川隆文 (大木町長)
第 1 回フォーラム (長野県栄村)	平成 15 (2003) 年 2 月 22・23 日	講演「日本の改革をリードする長野県モデル」田中康夫 (長野県知事)、報告「もう一つの基礎自治体改革構想」加茂利男 (大阪市立大学教授) 参加者 620 人
第 2 回フォーラム (長野県阿智村)	平成 15 (2003) 年 9 月 27・28 日	シンポ『三位一体の改革』と小規模町村 平岡和久 (高知大学助教授)・森裕之 (立命館大学助教授) 577 人
第 3 回フォーラム (長野県原村)	平成 16 (2004) 年 4 月 24・25 日	講演『信州自治共和国 宣言ー多様な自治が輝く『信州』をめざして』田中康夫 520 人
第 4 回フォーラム (群馬県上野村)	平成 16 (2004) 年 11 月 20・21 日	記念講演「急変する統治機構再編のゆくえとゆたかな小規模自治体の創造」木佐茂男 (九州大学教授) 466 人
自立 (律) プラン実務者 交流会 (長野県原村)	平成 17 (2005) 年 2 月 12・13 日	講演「三位一体の改革とこれからの課題」平岡和久・問題提起「自律計画とは何か」初村尤而 (大阪自治体問題研究所研究員) 40 人
第 5 回フォーラム (新潟県関川村)	平成 17 (2005) 年 6 月 4・5 日	特別講演「地域経済を豊かにするために何ができるのか」岡田知弘 (京都大学教授) 330 人
第 6 回フォーラム (福島県矢祭町)	平成 18 (2006) 年 1 月 14・15 日	講演「合併新法下の市町村合併推進策と矛盾の広がり」岡田知弘 1278 人
第 7 回フォーラム (岐阜県白川村)	平成 18 (2006) 年 6 月 24・25 日	講演「地方交付税改革と小規模自治体への影響」平岡和久・森裕之 500 人
第 8 回フォーラム (宮崎県綾町)	平成 19 (2007) 年 2 月 3・4 日	講演「小規模自治体にとって『夕張問題』とは何か」保母武彦 (島根大学名誉教授) 462 人
第 9 回フォーラム (香川県三木町)	平成 19 (2007) 年 6 月 23・24 日	講演「道州制のゆくえと小規模自治体を取りまく情勢」村上博 (香川大学教授) 287 人
第 10 回フォーラム (東京・全国町村会館)	平成 19 (2007) 年 11 月 24・25 日	講演「農山村の現状と自治体のゆくえ」小田切徳美 (明治大学教授)、講演「農山漁村の可能性」内山節 (哲学者) 300 人
第 11 回フォーラム (長野県下條村)	平成 20 (2008) 年 6 月 21・22 日	講演「第 29 次地方制度調査会の議論状況と基礎自治体の役割」武田公子 (金沢大学教授) 279 人
第 12 回フォーラム (埼玉県小鹿野町)	平成 21 (2009) 年 2 月 7・8 日	講演『平成の合併』と基礎自治体のあり方 大森彌 (東京大学名誉教授)、講演「地方制度改革のいまと小規模自治体の課題」名和田是彦 (法政大学教授) 350 人
第 13 回フォーラム (三重県朝日町)	平成 21 (2009) 年 6 月 27・28 日	講演「これからの地方制度を考える」加茂利男 (立命館大学) 200 人

第14回フォーラム (福島県大玉村)	平成21(2009)年 11月22・23日	シンポジウム「町村長が考えるこれからの地域づくり」須藤一夫(浅川町長)・古川道郎(川俣町長)・佐藤正博(西郷村長)・菅野典雄(飯館村長)・松野光伸(福島大学教授)、講演『『地方分権改革』の行方と地方自治・小規模自治体の未来』168人
「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」設立総会(全国町村会館)	平成22(2010)年 5月29日	講演「新政権と農山村再生」小田切徳美(明治大学教授) 100人
第15回フォーラム (千葉県酒々井町)	平成22(2010)年 9月25・26日	記念講演「小規模自治体と地域振興、再生の課題」岡崎昌之(法政大学教授) 196人
第16回フォーラム (岡山県奈義町)	平成23(2011)年 11月5・6日	講演「食からの地域再生ー『田舎力』『地元力』を高める食文化」金丸弘美(食環境ジャーナリスト) 160人
第17回フォーラム (北海道東川町)	平成24(2012)年 5月26・27日	講演「内から輝く自治体をつくる」福原義春(資生堂名誉会長) 370人
「自然エネルギーを活用したまちづくり」研究会 (高知県梺原町)	平成24(2012)年 10月15・16日	梺原町役場概要説明・施設見学、講演「地域・まちづくりと産業連関分析」入谷貴夫(宮崎大学教授) 40人
福島緊急集会 (福島県いわき市)	平成25(2013)年 1月30・31日	原発被災地・富岡町現地調査、講演：遠藤勝也富岡町長・馬場有浪江町長 50人
第18回フォーラム (滋賀県日野町)	平成25(2013)年 6月29・30日	講演「環境・文化と安心・安全な地域づくり」(元滋賀大学学長) 300人
第19回フォーラム (大分県九重町)	平成26(2014)年 5月24・25日	講演「町や村を元気にする地元学のすすめ」吉本哲郎(地元学ネットワーク主宰)

出典) 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編(2014: 225 - 226)

表2 「自治・自立のための信州地域づくりフォーラム」活動の歩み

	開催日	講演等
プレ集会 (松本文化会館)	2006年2月26日	実践報告 原村、下条村、泰阜村、南信州西部地区ふるさと振興局 140人
第1回フォーラム (松本合同庁舎)	2006年10月28日	基調講演「自治体をめぐる国の動向と自治・自立の地域づくり」保母武彦氏(島根大学名誉教授) 100人
第2回フォーラム (松本大学)	2007年11月18日	基調講演「地域と地方自治をめぐる現局面と小規模自治体」岡田知弘氏(京都大学) 120人
第3回フォーラム (松本大学)	2008年11月15日	基調講演「新たな局面を迎えた道州制の動向から何を学びとるかーその学びから基礎自治体に求められていることを考えるー」鈴木文憲氏(高知県立短期大学名誉教授) 130人
第4回フォーラム (松本大学)	2009年11月21日	基調講演「鳩山政権下での分権化路線と自治体の役割」二宮厚美氏(神戸大学教授) 140人
第5回フォーラム (松本大学)	2010年11月20日	基調講演「地域主権改革・理想と現実」加茂利男氏(立命館大学教授) 90人

2012 フォーラム (浅間温泉文化センター)	2012 年 2 月 18 日	基調講演「東日本大震災から何を学ぶかー日本と地域の未来のためにーTPP・地域主権改革・大阪都構想等で農山村の地域は再生できるのかー」岡田知弘氏（京都大学教授） 130 人
2013 フォーラム (浅間温泉文化センター)	2013 年 2 月 16 日	基調講演「道州制とさらなる市町村合併政策の先にあるものー総選挙の結果が示した民主主義の危機と改憲、私たちの課題」池上洋通氏（自治体問題研究所主任研究員） 150 人
2014 フォーラム (松本大学)	2014 年 3 月 1 日	基調講演「安倍政権は、日本と地方自治体をどうしようとしているのか？ー道州制、市町村合併、TPP、改憲をめぐる対抗軸ー」岡田知弘氏（京都大学教授） 100 人

注）第5回フォーラムまでは呼びかけ人方式、2012 フォーラムからは実行委員会方式により開催。

出典）「自治・自立のための信州地域づくりフォーラム」実行委員会事務局資料より

価値関心を具現化していく方策として、「もう1つのグローバル化を地域の側から主体的に作り出す条件を探り、その方法論をモデル化していくこと」、「地域の持続可能性へと引き戻していく戦略と実践を支える縦横無尽なネットワークをつくること」を提案する（中澤 2007：198）。その点から見ると、上述のフォーラムなどのように問題意識を共有する全国の自治体が集い、オルタナティブな地域政策の有用性を実践的に実証したこと、持続的で自律的な地域社会の形成と豊かな住民生活を実現させる各地での実践がネットワークを作り、それらの成果を広く発信し続けていることの社会的意義は極めて大きいといえるだろう<sup>10)</sup>。

### 3.2 地域（産業）政策に関して

そもそも、自治体の規模が小さいから、あるいは条件不利地域であるから非効率であり持続不可能であるということは全くない。それを実践的に実証した好例が長野県内をはじめ、全国的にも多数ある。

例えば地域産業の振興という点では、「田直し」「道直し」「下駄ばきヘルパー」などを通じた「地域内経済循環」と「実践的住民自治」の実践として知られる栄村では、2011年3月の震災以後、「震災復興計画」（2012年10月）を策定し、復興地域づくりに取り組んでいる。この計画に則った復興地域づくりのポイントは産業振興・雇用の創出と集落の再生である。森

林資源の活用や農業の6次産業化・ブランド化、加えて総合サポートセンターの設置や集落住民が立案した事業に村行政が助成する「ふるさと復興支援金」などの取り組みは、世代の再生産を見据えた定住人口確保の条件整備を進めるものとして評価できる<sup>11)</sup>。

飯綱町議会では町民からなる政策サポーターとともに「集落機能の強化と町行政との協働の推進のための政策提言書」（2014年6月）をまとめ、さらに議員提案の「集落振興支援基本条例」を可決（2014年9月）するなど、行政や地域住民（団体）、議会の協働による集落の維持や地域ガバナンスの再編が進んでいる（宮下 2014d）。

「小さくても輝く自治体フォーラム」に集う県内町村でもある原村では国勢調査史上最高とも言われる人口増を経験している（表3）、下条村では子育て支援を重点化した結果、2003～2007年の出生率が2.04を記録している。かの「消滅可能性都市」リストでも若年女性人口変化率が－8.6%と県内では最も少なく、南箕輪村と併せて極めて少ない減少率となっている。また栄村や秦阜村の老人医療費の低さもまたよく知られるところである（松島・加茂 2004；岡田 2014aなど）。

例えば滋賀県日野町のように工場誘致に成功するなど製造業を中心として人口を維持している自治体もあるが（宮下 2013a）、同じフォーラムに集う自治体の中でもその多くが中山間地域であることから



表3 原村の人口・世帯数の推移

年	1960	1970	1980	1990	2000	2010
人口	6,521	5,869	6,125	6,502	7,207	7,573
世帯数	1,427	1,405	1,597	1,743	2,138	2,568

出典) 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編 (2014 : 185)

工場誘致には立地の面で不利であり、その点からも地域(産業)政策は多様である。大分県九重町では、九重“夢”温泉郷と名付けられた温泉街やラムサール条約登録湿地である阿蘇くじゅう国立公園・タデ原湿原、そして長さ390メートル、高さ173メートルを誇る九重“夢”大吊橋などを有し、これらの観光資源をもとに総合計画では定住人口1万人・交流人口2万人と位置づけるように、観光振興は地域産業の主流になりつつある(宮下 2014f)。

### 3.3 重層的補完関係の構築

次に集落や地区を基礎的なスケールとした地域自治の重層的形成の実践について、長野県内の実践例を見てみたい。「平成の大合併」論議において地域住民の活発な運動によって「自律」を選択した喬木村では、「自律のむらづくり」を進めるために、各集落が地区別振興計画を策定し、それらの積み上げのうえに村行政との「協働」を実現させるという方向で、村行政による地区への人的・物的・財政的支援が取られていく(宮下 2008、2010)。

同じ下伊那郡の阿智村では行政と対等と位置づけられた地区自治会や5人以上の村民によって自主的に組織される「村づくり委員会」を通じて住民主体の地域づくりが進められ、議会は政策形成能力や議決責任を明確化することを掲げた改革に取り組んでいる(岡庭・岡田 2014)。

喬木村や阿智村が属する飯田下伊那地域では定住自立圏を展開している。「ステルス的合併」(白藤 2010) などという批判もあった定住自立圏であるが、下伊那町村では中心市である飯田市にイニシアティブを取られるという懸念に対処するために、広域連合の枠内に定住自立圏を置いたうえで、飯田市との協議には町村会が調整するという形式を取っている(全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編 2014 : 76 - 77)。

他方、合併自治体においても住民の自治的活動を基盤とした地域政策・地域づくりが進んでいる。平成合併以前の松本市では1990年代半ばより本庁管内の旧市域を小学校区より小さい13地区、支所・出張所管内を概ね小学校区に対応する16地区、合わせて29地区を地域づくりの基礎的なスケールとして地区公民館と地区福祉ひろばを設置した。この地区ごとに事実上の地区総合計画となる地区別地域福祉計画を策定してきたが、平成合併後、旧町村ごとに地区政策を移植し、現在は35地区での展開となっている。また地域づくり市民活動研究集会の開催などを通じて各地区の横の連携や活動成果の共有化が図られている(宮下 2014e)。

## 4. まとめ

東日本大震災からの「創造的復興」や「増田レポート」は大惨事に便乗して大規模な制度改革や大資本が市場を拡大させていくためのいわゆる“ショックドクトリン”として捉えられている(岡田 2012a、2012b、2014a)。国による地方制度改革は、「地方創生」と銘打ちながら、定住自立圏から連携中枢都市圏へと移っているが、岡田知弘はこうした状況を「自治体消滅」の脅迫というムチと「地方創生」予算というアメによって道州制の前提づくりをしようとするものと捉え、『地方創生』と道州制、国家戦略特区、地方分権改革が相互に結び付いている(岡田 2014a : 11)と指摘する<sup>12)</sup>。思うに、現代道州制論の最大の問題点は、「役割分担」にもとづいて産業政策を州に特化させ、基礎自治体から切り離している点である(宮下 2013b)。その文脈から上記に整理した社会学研究は、道州制を含めた「選択と集中」路線への対抗軸を示していくという点からも意義づけられる。

外来型開発やグローバル経済の問題点については既に多くの指摘がなされており、ここでは詳述し

ない。しかし本稿でも一瞥してきたように、ナショナルレベルでの人口減少と経済の低成長、それに伴う財源の頭打ちという社会構造の変動下での地域政策・地域づくりを展望するにあたっては、内発的発展や地域内再投資力を進めることを通じた産業政策の自治的展開とこれを足場とした重層的な地方自治を内実化していく必要がある。かかる文脈から集落振興支援基本条例や観光基本条例といった自治体独自の条例制定の動きは注目される（宮下 2014c）。

最後に改めて今後の課題は、戦後の開発主義的な国家・社会統合の様式とその解体という社会構造の変容に着目しながら<sup>13)</sup>、産業政策の自治的展開と重層的補完関係の構築という2つの視点をクロスさせ、地域社会の持続的・自律的形成を実現させるための方策を体系化していくことである。

## 注

- 1) かかる増田レポートを論じるにあたって本稿では、日本創成会議・人口減少問題検討分科会による提言や『中央公論』掲載の一連の論文や対談、さらに書き下ろし論文がまとめられた増田寛也編『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』（中公新書、2014年）をテキストとする。本文にページ数のみ表記してある箇所はこのテキストの該当部分を表している。
- 2) 既に示したように「増田レポート」では、さらなる「選択と集中」によって「地方中核都市」を構築するというものの、図1に示されるように「地方中核都市（広域ブロック行政）」を拠点としつつ、県庁所在地—市中心部—町村中心部—集落—山間居住地といった生活経済圏が結びつき、互いに支え合う「有機的な集積体」を目指すことが示されている（p50）。この点は先行する「増田レポート」批判でも取り上げられることの少ない点である。政府の地方制度改革との関連性も含めて、今後の検討課題としたい。
- 3) 「増田レポート」が現在の安倍政権の政策展開に深くコミットしたものであることは小田切（2014）や岡田（2014b）が指摘している。ただし山下はさらに踏み込んで、「増田レポートは、安倍政権でさえ越えるのを躊躇している変革のハードルをさらに一歩大きく踏み出させ、改革ラインをもはや引くに引けないものへと押し進めようとする画策のように見えなくはない」（山下 2014：111）と分析する。
- 4) 文脈の都合上、本章の記述は宮下（2014c）と一部重複している。
- 5) 例えばこれらの論文等を包括的に整理したものとして今井（2009）、15年の節目にあたっての論考として加茂（2014a、2014b）がある。また今回取り上げたもの以外にも体系的な文献として、主に合併過程の行政的側面を検証した後藤・安田記念東京都市研究所（2013）や東日本大震災との関連からその影響を分析した室崎・幸田（2013）などがあげられる。ほかに行政機関等からの検証として、例えば総務省は2010年通常国会に国や都道府県の積極的関与を廃止する合併特例法改正案を提出したことを受けて、『『平成の合併』について』（2010年3月）という報告書を公表しているし、それに続いて全国町村会の道州制と町村に関する研究会では『『平成の合併』の終わりと町村のこれから—「道州制と町村に関する研究会」報告書—』（2010年4月）を取りまとめている。
- 6) 筆者もかかる町村・河原論文に依拠しながら、統治機構の末端組織でありながら住民自治の砦であるという地方自治体の多様な側面に着目し、喬木村の合併論議と「自律のむらづくり」に関わる論文をまとめた（宮下 2008）。幸いにしてこの論文は地域社会学会奨励賞を受賞することができ、「平成の大合併」をめぐる社会学研究の代表的な研究成果になりえたものと自負している。ほかにも町村・河原論文は合併問題をめぐる社会学の研究論文において多数引用されている。
- 7) 丸山（2012）、地域社会学会編（2012、2013）など。
- 8) 「（全国）小さくても輝く自治体フォーラム」の10年余の活動の成果は全国小さくても輝く自治

- 体フォーラムの会・自治体問題研究所編(2014)の出版へと結実している。なお第20回となる2015年フォーラムは再び栄村での開催が予定されている。
- 9) 長野県内の実績を見ても、他に多数の運動や学習の実践がある。筆者も僭越ながら長野県住民と自治研究所事務局長として、かかる運動の実践に参画してきたところである。また現在、関連する資料の収集と整理を行っているところであり、これらのまとめは別の機会に譲りたい。
  - 10) かかる点について、小山(2014)も参考になる。
  - 11) この点に関連して筆者は「田直し/道直し/下駄ばきヘルパー」に代表されるこれまでの栄村地域政策を外来型開発や新自由主義的構造改革に対抗しうる内発的で地域循環型の村づくりを実現させたものとして評価する一方で、栄村復興地域づくりの課題として、産業政策を基盤として定住人口の確保を志向するダイナミックな地域政策を確立すること、そのために行政と住民の新たな協働関係の構築の必要性を論じている(宮下 2013c)。筆者も復興支援コーディネーターとして従事した栄村復興地域づくりに関する活動や調査の成果は長野大学(2014)にまとめられている。
  - 12) これに関連して鈴木文憲(2008)は、道州制という統治機構の改編を前にして、国土政策としての物質的な基盤づくりが先行していることを明らかにしている。
  - 13) 戦後日本社会の統治機構や社会システム、それに伴うある種の社会モデルが1990年代ごろを境に解体・変容しているという点は、多くの論者と認識を共有している。その中で最近筆者が着目していて社会学者の成果として例えば本田(2014a、2014b)、山田(2009)。
- 地域社会学会編(2012)『リスケーリング下の国家と地域社会』(地域社会学会年報第24集) ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2013)『リスケーリング論とその日本的文脈』(地域社会学会年報第25集) ハーベスト社。
- 後藤・安田記念東京都市研究所(2013)『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』(都市調査報16)。
- 平岡和久・森裕之(2005)『検証「三位一体の改革」—自治体から問う地方財政改革—』自治体研究社。
- 本田由紀(2014a)『もじれる社会—戦後日本型循環モデルを超えて—』ちくま新書。
- 本田由紀(2014b)『社会を結びなおす—教育・仕事・家族の連携へ—』岩波ブックレット。
- 池田寛二(2005)「ローカル・ガバナンスの構造原理としてのサブシディアリティー自治・分権のダイナミズムをどうとらえるか」地域社会学会編『〈ローカル〉の再審』(地域社会学会年報第17集) ハーベスト社。
- 今井照(2009)「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』373号。
- 加茂利男(2006)「地方自治制度改革のゆくえ—基礎的自治体と広域自治体の規模と機能—」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』(地方自治叢書19) 敬文堂。
- 加茂利男(2014a)『平成の大合併』自治の視点からの検証』全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編『小さい自治体 輝く自治—「平成の大合併」と「フォーラムの会」—』自治体研究社。
- 加茂利男(2014b)『平成の大合併』15年目の検証—もう一つの自立・連携型自治を求めて—』『住民と自治』No. 614。
- 河原晶子(2005)「平成の合併過程に見る地域の『自治』の意味」地域社会学会編『〈ローカル〉の再審』(地域社会学会年報第17集) ハーベスト社。
- 小山大介(2014)『第19回全国小さくても輝く自治体フォーラムin九重』に参加して』『住民と自治』No. 616。
- 町村敬志(2004)『平成の大合併』の地域的背景—

## 〈参考文献〉

青木康容・田村雅夫編(2010)『闘う地域社会—平成の大合併と小規模自治体—』ナカニシヤ出版。

- 都市間競争・『周辺部』再統合・幻視される広域圏  
ー」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンスー多様化する地域ー』（地域社会学会年報第16集）ハーベスト社。
- 丸山真央（2005）『『平成の大合併』をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政ー岩手県大船渡市・三陸町合併を事例にー』地域社会学会編『〈ローカル〉の再審』（地域社会学会年報第17集）ハーベスト社。
- 丸山真央（2008）「ポスト『平成の大合併』のローカルガバナンスの条件ーローカルデモクラシーの観点からー」地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在ー地域社会学が何を、どう問うのかー』（地域社会学会年報第20集）ハーベスト社。
- 丸山真央（2012）「国家のリスキングと都市のガバナンスー『平成の大合併』の地方政治を例にー」『社会学評論』62（4）。
- 増田寛也編（2014）『地方消滅ー東京一極集中が招く人口急減ー』中公新書。
- 松島貞治・加茂利男（2004）『新版「安心の村」は自律の村ー平成の大合併と小規模町村の未来ー』自治体研究社。
- 宮下聖史（2008）『『平成の大合併』政策下における『自律』の論理と地域社会の再編ー長野県喬木村を事例としてー』地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在ー地域社会学が何を、どう問うのかー』（地域社会学会年報第20集）ハーベスト社。
- 宮下聖史（2010）「喬木村地域社会形成の現段階と現代地方分権改革下における地域政策の変容」『信州自治研』No.222。
- 宮下聖史（2011）「現代地方分権改革下における自治体研究の課題と上小地域社会の再編（上）ー広域行政・『平成の大合併』の政策論理と上田地域広域連合の設立過程ー」『信州自治研』No. 227。
- 宮下聖史（2013a）『『小さくても輝く自治体』による地域政策の意義と今後の課題ー滋賀県日野町フォーラムの議論からー』『住民と自治』No. 605。
- 宮下聖史（2013b）「現代地方分権改革の論理・課題と『新しい時代の地方自治像の探究』への視座ー地方自治の発展・充実化に向けた構造論・主体論・質的研究への着目ー」『2012年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 宮下聖史（2013c）「長野県栄村における復興過程の現段階と地域再生への課題ー栄村地域社会形成の歴史的展開と『3. 12』ー」『長野大学紀要』35（2）。
- 宮下聖史（2014a）「地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質（上）ー地域政策の近現代史と地域社会研究ー」『長野大学紀要』36（1）。
- 宮下聖史（2014b）「地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質（下）ー〈開発主義〉から新自由主義への変容と地域ガバナンスー」『長野大学紀要』36（2）。
- 宮下聖史（2014c）『『平成の大合併の検証』から『人口減少時代の地域づくり』へー2013 - 2014年度を中心とした研究所活動の記録を兼ねてー』『2013年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 宮下聖史（2014d）「人口減少時代の集落自治をどう支えるかー『第11回長野県自治体学校』開催されるー」『住民と自治』No. 616。
- 宮下聖史（2014e）「松本市地域社会形成の歴史的展開と『都市圏行政』段階における地域政策」『長野大学紀要』35（3）。
- 宮下聖史（2014f）「自然環境と再生可能エネルギーを活用した地域づくりー『第19回全国小さくても輝く自治体フォーラムin九重町』参加報告を兼ねてー」『信州自治研』No. 270。
- 長野大学（2014）『復興地域づくりの前進に向けてー栄村震災復興過程の現段階と展望ー』（三井物産環境基金 活動成果報告書）。
- 室崎益輝・幸田雅治編（2013）『市町村合併による防災力空洞化ー東日本大震災で露呈した弊害ー』ミネルヴァ書房。
- 中澤秀雄（2007）「地方自治体『構造分析』の系譜と課題」蓮見音彦編『村落と地域』（講座社会学3）東京大学出版会。
- 日本村落研究学会企画・佐藤康行編（2013）『検証・平成の大合併と農山村』（【年報】村落社会研究第49集）農山漁村文化協会。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』（行政学叢書5）東京大学出版会。
- 小田切徳美（2014）『『農村たたみ』に抗する田園回帰』『世界』No. 860。

- 大野晃 (2005) 『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理—』農山漁村文化協会.
- 岡田知弘 (2002) 「栄村の地域づくりから学ぶ」高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村—一人ひとりが輝く暮らしへの提案(長野県栄村)—』自治体研究社.
- 岡田知弘 (2005) 『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論—』自治体研究社.
- 岡田知弘 (2007) 「学びと自治の力が自律の村をつくる」岡庭一雄・岡田知弘『協働がひらく村の未来—観光と有機農業の里・阿智—』自治体研究社.
- 岡田知弘 (2012a) 「広がる復興格差と地域社会経済再生の基本視角—TPP、消費増税、原発再開、道州制と一体になった惨事便乗型『創造的復興』論批判と対抗論理—」田代洋一・岡田知弘編『復興の息吹き—人間の復興・農林漁業の再生—』農山漁村文化協会.
- 岡田知弘 (2012b) 『震災からの地域再生—人間の復興か惨事便乗型「構造改革」か—』新日本出版社.
- 岡田知弘 (2014a) 『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社.
- 岡田知弘 (2014b) 「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる—増田レポート『地域拠点都市』論批判—」『世界』No. 861.
- 岡庭一雄・岡田知弘 (2014) 「対談 住民自治を生かした地域経済の発展」『経済』230号.
- 白藤博行 (2010) 『『潰憲型地方分権改革』と『道州分権化』論』渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂編『「地域主権」と国家・自治体の再編—現代道州制論批判—』日本評論社.
- 鈴木文憲 (2008) 『道州制が見えてきた』本の泉社.
- 山田公平 (2003) 「自治史のなかの平成合併—市町村合併の歴史的考察—」日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略—市町村合併の先に見えてくるもの—』(地方自治叢書16) 敬文堂.
- 山田昌弘 (2009) 『ワーキングプア時代—底抜けセーフティーネットを再構築せよ—』文藝春秋.
- 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—』ちくま新書.
- 吉野英岐 (2004) 「今日の地域社会研究の論点をめぐって—開発と合併の研究史を振り返って—」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス—多様化する地域—』(地域社会学会年報第16集) ハーベスト社.
- 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編 (2014) 『小さい自治体 輝く自治—「平成の大合併」と「フォーラムの会」』自治体研究社.