

地域づくりと地方自治体

小田切 徳美

はじめに―自治法五〇年から七〇年へ―

地方自治法制定七〇年のプロセスでは、どの時期も「地域再生」―表現はいろいろではあるが―が課題となっていた。特に一九五〇年代後半より、早くも始まる高度経済成長期には、条件不利性が強かった農山村（本稿では漁村・離島を含む）を中心に激しい人口減少が進んだ。いわゆる過疎問題の発生であり、当時は国民的課題であった。しかし、都市の拡大と農山村人口のさらなる減少により、過疎地域の人口のシェアは低下し、いつの間にか過疎問題は、社会的にマイナーな問題、あるいは国民から見えにくい問題となった時期もあった。

ところが、二〇〇〇年代に入り、我が国の総人口の減少という事態に至り、再び農山村は国民の注目を集めることが多くなってきた。それは、二重の意味においてである。ひとつは、「地方消滅」の現場としてである。集落機能が著しく後退した集落の存在が「限界集落」などという表現で話題となったが、その延長線上に集落や地

域社会の消滅が予想されている。しかも、それは、農山村にとどまらず、衰退する中心市街地を象徴として、地方都市にまで及ぶ現象としても捉えられている。つまり、農山村は「停滞先進地域」としての位置にある。

もうひとつは、逆に、「再生先発地域」としての農山村という認識である（「先発」は必ずしも「先進」ではないことを表現している）。わが国全体の人口減少が進む中で、約半世紀前から人口減少が進む過疎地域では、困難な中でもそれに対応しようとする様々な試みが行われてきた。都市部でさえ人口減少と激しい高齢化が進む中で、そこでの取り組みがむしろ我が国全体の地域再生のヒントになると扱われることが増えてきた。

本稿では、後者の立場から、「再生先発地域」としての農山村に焦点をあて、そこでの地方自治体、特に市町村の地域再生戦略のあり方やそのインプリケーションをまとめてみたい。

あえてそれを、本書の中の一論文としてまとめるのは、実は、『地方自治法施行五〇周年記念自治論文集』が取りまとめられた一九九八年以降、農山村の実践（地域づくり）と政策（地域力創造）の両面で大きな変化が見られるからでもある。そのため、この二〇年間を特に意識した議論を展開してみたい。

一 地域づくりの含意―未来に向けた二〇年―

「地域づくり」という表現が市民権を得たのは、九〇年代後半である。この言葉自体は「まちづくり」「むらづくり」という使い方も含めて、既に八〇年代から使用されている。しかし、それまで盛んに使われていた「地域活性化」とは異なる独自の意味で使われ始めたのは九〇年代後半以降であろう。

ここには、少なくとも次の三つの含意がある。第一に、その直前にあったバブル期のリゾート開発批判という時代的文脈における、「内発性」の強調である。大規模リゾート開発では、資金も意思も外部から注入されたものであり、地域の住民は土地や労働力の提供者、さらには開発の陳情者に過ぎないものであった。そうではなく、自らの意思で地域住民が立ち上がるというプロセスを含む取り組みこそが、重要であることがこの言葉では強調されている。

第二に、以前使われていた「地域活性化」には、当時は経済的な活況を目指す意味合いがあった。そうした単一目的を批判し、文化、福祉、景観等も含めた総合的目的がここに含意されている。また、そのような総合性は、地域の特性に応じた多様な地域の姿に連動する。実際に、リゾートブーム下では、経済的振興ばかりが各地で語られ、またどの地域でも同じような開発計画が並ぶ「金太郎アメ」型の地域振興が特徴であった。その反省の上に立つ地域づくりには「総合性・多様性」が意識されている。

そして、第三に地域づくりの「つくる」という言葉が持つ含意であり、そこには「革新性」が意識されている。いうまでもなく、地域振興を内発的エネルギーにより対応していくとなれば、従来とは異なる状況や新たな仕組みを内部に作り出すことが必要となる。過疎化の進行下では、過去の人口の多かった時代のしくみに寄りかかり、それが機能しないことを嘆くことは繰り返し行われてきた。⁽¹⁾しかし、それでは地域の前進は期待できない。そこで求められるのは、地域における意思決定の仕組みなどの社会的なシステムを地域自らが再編し、新しい仕組みを創造する「革新性」である。

つまり、多様な総合的目的を持ち、地域の仕組みを革新しながら、内発的に新たな地域をつくりあげていくの

が地域づくりである。高度成長期の全国総合開発計画にあった拠点開発、そしてバブル経済期のリゾート開発という外来型開発の問題点を認識し、このような地域づくりに向けた模索と実践が、この時期に少なくない地域で行われるようになったのである。

したがって、バブル経済崩壊から続く、しばしば「失われた二〇年」と称されるこの時期は、むしろ、内発性、多様性総合性、革新性を追求する新たな地域再生の道を地域自らが考える環境を作り出したとも言える。その点で、農山村では「未来に向けた二〇年」とさえ表現できる。

二 地域づくりの戦略

こうした地域づくりの実践は散発的には以前より行われていたが、それを自治体による支援制度を含めて体系化したのは、一九九〇年代後半の鳥取県智頭町だと思われる。その取り組みは「ゼロ分のイチむらおこし運動」というユニークなネーミングを含めて、今も注目されている。⁽²⁾

それ以降、各地で同様の取り組みが積み重ねられているが、自治体レベルでの体系的政策の到達点を示したのが長野県飯田市であろう。飯田市では、市の独自の取り組みとして「人材サイクル」の構築が掲げられている。それは、四年制大学が市内に無いこの地域では、高校卒業時の域外への他出者は約八〇％に達し、最終的に戻るのはその約四割程度に留まるという現状とかかわっている。そのため、飯田市では「持続可能な地域づくりを進めていく上では、若い人たちが一旦は飯田を離れても、ここに戻って安心して子育てができる、いわゆる『人材

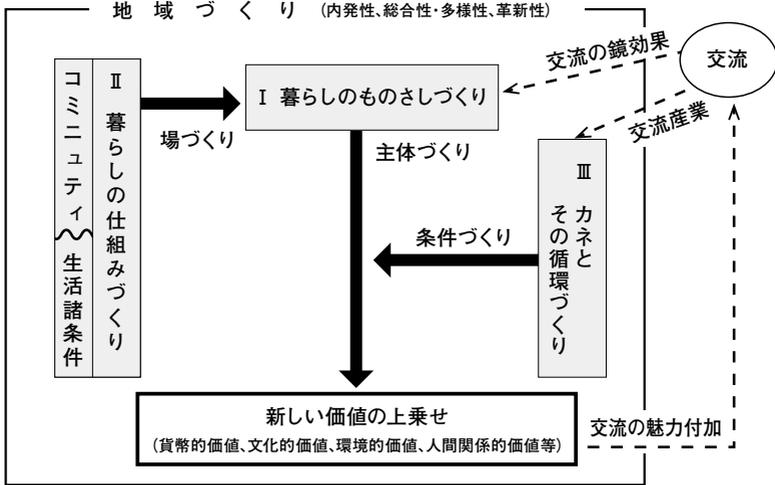
サイクルの構築』が必要不可欠である」という考えによる地域づくりに取り組んでいる。

具体的には、①帰ってこられる産業づくり、②帰ってくる人材づくり、③住み続けたいと感じる地域づくりが、地域のテーマとして認識されている。そして、①に対しては、「外貨獲得・財貨循環」（地域外からの収入を拡大し、その地域外への流出を抑える）をスローガンに地域経済活性化プログラムが実施されている。また、②では「飯田の資源を活かして、飯田の価値と独自性に自信と誇りを持つ人を育む力」を「地育力」として、家庭―学校―地域が連携する「体験」や「キャリア教育」を主軸とする教育活動を展開している。そして、③に関しては、地域づくりの「憲法」である自治基本条例を策定し、また従来から当地の地域活動の基本単位となっている公民館毎に新たに自治組織を立ち上げ、その運営を市の職員がサポートする体制を作り出した。

このように、地域づくりは各地で、実践的に鍛えられて今にいたっている。そこで、智頭町や飯田市の取り組みを含め、各地の事例から一般化して、「地域づくりのフレームワーク」を作成したのが図である。ここにあるように地域づくりは、三つの柱の組み合わせによって成り立っていると考えられる。

第一は、「暮らしのものさしづくり」であり、地域づくりの〈主体形成〉を意味する。先の飯田市の取り組みでは、「帰ってくる人材づくり」と呼ばれている取り組みである。第二は、「暮らしの仕組みづくり」で、地域づくりの〈場の形成〉である。「住み続けたいと感じる地域づくり」と飯田市で言われているものであり、自治基本条例や自治組織の創設が具体策である。そして第三は「カネとその循環づくり」であり、地域づくりの〈条件形成〉に相当する。飯田市では、「帰ってこられる産業づくり」の取り組みであり、「外貨獲得・財貨循環」という言葉はそのままこの要素の内容を表現している。

図 地域づくりのフレームワーク



つまり、「主体」「場」「条件」の三要素の意識的な組み立てにより、地域が「創られる」のである。そして、その目的であるが、それを「新しい価値の上乗せ」と表現した。これは、「(地域づくりとは) 時代にふさわしい新しい価値を、地域それぞれの特性のなかで見出し、地域に上乗せすること」⁽³⁾ という地理学者の宮口侗迪氏の議論を援用している。その「新しい価値」とは、貨幣的な価値に限定されるものではなく、環境、文化、あるいは「社会関係資本」(ソーシャル・キャピタル) なども、重要な地域価値であろう。また、「上乗せ」とは、単にこれらの新しい価値を創り出すだけではなく、それを今までの地域社会が持つ価値となぐことを意味している。そして、目的としては、人口増加や地域内GDPの増大等が位置付いていないことも確認しておきたい。

以上をまとめれば、地域の新しい価値の上乗せを目標としながら、「主体」「場」「条件」の三要素を地域の状況に応じて、巧みに組み合わせる営みが地域づくりである。

なお、この三要素は、より具体的には①人材育成、②コミュニティ再生、③経済再生とも言い換え可能であり、それを一体的に取り組むことが求められている。これを、よりキーワード化すれば、「まち」②、「ひと」①、「しごと」③となり、二〇一四年より始まる「地方創生」(まち・ひと・しごと創生)と重なる。つまり、少なくとも農山村における地方創生とは、図らずも、この二〇年間以上積み上げられてきた地域づくりそのものであることが確認できる。

三 地域づくりへ支援とその政策

(一) 都市農村交流の意義

このように三本の柱を地域毎に異なるアクセントを付け、多様なプロセスにより組み合わせることにより地域づくりは実践されている。しかし、他方で日本経済の長期低迷、財政危機、人口減少・高齢化により、地域づくり自体も一層難しい状況となりつつある。

そのために、それを支えるより強力な要素が必要となる。実はそのひとつが都市と農村の交流である。これは農山村で行われる小さなイベントから農家民泊まで、幅広く、多様な取り組みであるが、先の図にあるように二つのルートで地域づくりに関連している。

第一に、交流は「暮らしのものさしづくり」にかかわる。都市住民(ゲスト)の農山村空間や農山村生活、農林業生産における新たな発見や感動が、逆に農村サイド(ホスト)の新たな自信を与える(都市農村交流の「鏡

効果」)。このようにゲストとホストが感動と自信という「気づき」を同時に持ち、学び合うことができるのが交流であるが、それにより地域づくりへの第二の流れが生まれる。つまり、都市農村交流を産業として考えた場合、一般的な観光業とは異なり、この学び合いが要因となり、多くのリピーターを獲得している。例えば、日本における農家民泊の先駆けとなった大分県旧安心院町（宇佐市）では、農家民泊のゲストのリピーター率は高い。ここでの「行きつけの農家を作ろう」という呼びかけは、航空会社のキャンペーンにも採用されていた。このような「いきつけ」（リピーター）を持つ人々を増やすことは、人口減少下で市場規模の縮小が進むわが国の産業の基本的対応でもある。その点で、都市農村交流には、産業として成長する条件を持つ。つまり、交流の「交流産業」化である。

こうして、都市農村交流活動は、一方では「交流産業」として、「カネとその循環づくり」に直接つながり、他方で「交流の鏡効果」を通じて、「暮らしのものさしづくり」に貢献する。これにより、地域づくり全体として、地域の「新しい価値」のさらなる上乘せを実現することができる。そして、それが地域の魅力を付加し、より高いステージで都市農村交流が行われる条件が形成される。つまり、地域づくりが、交流というループを使い、より高いものへ引き上げられることになる。いわば、「地域づくりの交流循環」であり、そこに地域づくりの持続化に向けた可能性を見出すことができる。農山村の地方自治体では、都市農村交流をあらためて農山村再生に向けた「戦略的活動」して位置づける必要がある。

(二) 地域支援のあり方―その主体と内容―

とはいうものの、「交流循環」を含めた内発的な力のみで農山村再生の実現を支えられるものでなく、地域支援政策の役割があらためて重要となる。

その場合、政策支援の根拠となるのは、市場や都市からの距離という地理条件や地形条件、そして豪雪等の気候条件は農山村の持つ本源的な条件不利性であり、そこに生まれる格差を政策により改善や補償をすることが求められる。それは社会的な公平性を追求する政策であり、政府の役割のひとつであり、そのための政策には強い正当性がある。農山村を対象とした政策において、大きな存在感を示している。

過疎法（一九七〇年制定、その後新法制定または改正・延長）はまさにそのための法律であるが、それ以外にも、離島振興法（一九五三年制定、その後改正・延長）、山村振興法（一九六五年制定、同上）、半島振興法（一九八五年制定、同上）という各種の地域振興立法は、このような政策の根拠法である。

しかし、それらの政策は、条件不利性の改善を、「ハコモノ」と称される公共施設や道路等のインフラストラクチャーの建設というハード事業により実現しようとする点に主眼が置かれていた。それにより建設業による地域の雇用吸収力もある程度生まれたこともあり、ハード事業重視の政策は長らく続いた。

表は、このような支援策の位置づけを確認するために、政策を含む外部からの支援のカテゴリーを試みたものである。前節までに論じた地域づくりの三つの柱を表側に、支援主体やその内容を表頭にして、その組み合わせにより実現される（実現が期待される）支援をまとめたものである。

いま、論じている格差是正政策のために政策は表中で左下隅に位置付く〔従来型支援〕と表示。しかし、一

表 地域づくりに対する多様な支援策

		政府 (中央/地方)			新しい公共 (非営利・非 政府組織)
		補助金 (モノ・カネ)	人的支援		
			専門家	非専門家	
主体づくり (暮らしのものさし)			専門家派遣 (地元学)	寄り添い (目配り)	多様な支援
場づくり (暮らしの仕組み)	コミュニティ	地域づくり交付金 (使途自由)	専門家派遣 (地域運営組織等)	寄り添い (目配り)	
	生活諸条件	従来型支援	格差是正 のための 補助金	専門家派遣 (生活交通等)	
条件づくり (カネとその循環)			格差是正 のための 補助金	専門家派遣 (ビジネス)	

九九〇年代後半から、各地での地域づくりが本格化することにより、このハード事業重視の政策にも変化がみられるようになる。それは、「ハードからソフトへ」という重心移動であるが、より詳細に見ると、次の二つの流れが見られる。①補助金から交付金へと②補助金から補助人へと
いう動きである。

①は内発的な地域づくりが積み重ねられる中で、地域の声として浮かび上がってきたものである。特に、地域運営組織という新しい地域コミュニティの形成を支えるような支援では、地域の性格に応じた、補助金の使途の自由度や弾力化が要請されている。それは、コミュニティ自体が多様であり、政策支援のメニューもまた多様であるべきことによるが、それに加えて、資金の使途に関する地域の裁量が大きいほど、地域住民からのアイデアや工夫を引き出しやすくなるという側面もある。そのため、制度的には、特定の事業を行うための制約された補助金ではなく、目的に対して自由度が大きく保証される資金である交付金がより適切な手段となる。この政策変化は、しばしば「補助金から交付金へ」と表現される。

また、②は、二〇〇〇年代に入り、やはり農山村の地元において「外

部人材を導入し、地域のマネジメントを支えるような仕組みが必要だ」という声とともに生まれたスローガンである。その背景には、市町村合併により、自治体の縁辺部となってしまった旧町村部における行政機能が後退しがちなことや農協等の地域関係機関の脆弱化により、地域を世話する機能が急速に低下したことがある。それを補完する外部人材等の人的支援の必要性が論じられていた。しかし、従来の補助金では、それがソフト事業向けのものであっても、人件費の支出は対象とならないケースが多く、このような要請に応えられないことがあった。これは、人件費支援が恒常的な支援となる可能性が高いためだと言われている。そのため、専門家の人件費に利用できる資金が必要という意味で「補助金から補助人へ」と称されている。

なお、この場合の「補助人」には、必ずしも専門的な技術や知識を持たず、地域に寄り添いながら支援をする者（「地域サポーター」と呼ばれる―その多くが若者）も含まれている。国の制度として、二〇〇九年度に導入された「地域おこし協力隊」は、まさにこうした非専門家の若者の雇用を意識した制度である。現在、三九七八人が八八六自治体で活動している（二〇一六年末）。いろいろレベルの「補助人」がこの時期に、地域から求められていたのである。

四 地域づくりと地方自治体

先の表で見れば、①の変化は、左下隅の「従来型支援」から真上への移動を示し、また②は従来型支援から斜め右上への変化となっている。そして、この二つの変化は、国の動きに先行して、地方自治体レベルで先発的に

発生した。特に、①の交付金化は多くの市町村で導入された。それは、一般に「地域づくり交付金」と呼ばれ、地域コミュニティに対して、使途の自由度の大きな交付金を、地域で自ら計画を作り、その実践をするために手をあげた組織に対して、優先配分する方式として取り組まれた。先の①、②の動きは、③政策主体の中央政府から地方政府へという動きも随伴していたのである。

つまり、地域づくりにおいて地方自治体がより重要な役割を持つものとして、この間、浮かび上がってきたのである。しかし、このような「中央政府から地方政府へ」という支援主体の重心移動はそれだけではとどまらなかった。表にはそのことも示し、表頭に、「新しい公共（非営利・非政府組織）」を加えている。

この「新しい公共」とは、営利組織と政府の中間に位置するNPO、コミュニティ、企業のCSR活動等の取り組みであり、公共の志を持ってサービスを提供する活動である。⁴こうした実践は、NPOの分布に見られるように都市で先発したが、今では農山村でも無視できない主体となっている。その活動は実に多様であり、表中のすべての欄が埋まりうるものである（そのため、表中では「多様な支援」と一括して示した）。なかでも「暮らしのものさしづくり」のための地域づくりワークショップのファシリテーター（進行役）の派遣や「暮らしの仕組みづくり」のための生活支援サービス運営などが目立っている。

前者のファシリテーターは、ワークショップにおいて決定的に重要な役割を果たす者であり、そのような能力を持つ者を、地域の現場に派遣することは、地域支援の重要課題であり、一部では行政（市町村や都道府県）が既に行っているが、依然としてその中心は非営利・非政府組織にある。また、後者は、例えば生活交通運営が代表例であるが、これは民間の参入がなかったり、それが撤退したりすることにより、補完する主体として活動し

ている。その場合、活動費の一部は行政からの委託によるものであるケースも多い。行政が直接には対応できない分野を、公的資金を利用しながら「新しい公共」が補完する動きと言えよう。

このように、既に述べた①～③の地域支援の重心変化に加えて、④として「政府から『新しい公共』へ」という流れも見られる。つまり、従来の格差是正を目的とした中央政府の補助金による道路・施設建設等の農山村支援を従来型支援とすれば、近年ではそれを起点として、次の四つ動きが見られるのである。

- ① (支援の内容として) 補助金から交付金へ
- ② (支援の対象として) 補助金から補助人へ
- ③ (支援の主体として) 中央政府から地方政府へ
- ④ (支援の主体として) 政府から「新しい公共」へ

それは別の表現をすれば、農山村における地方自治体の重要性の高まりとその限界を意味していよう。ただし、ここでの「限界」とは、地方自治体の役割の減少を表現するものではない。それどころか、地方自治体の地域内外の様々な主体との連携が課題となっており、行政が新しい役割を発揮することが、農山村では求められている。

五 おわりに―都市農村共生社会に向けて―

本稿では、農山村の地域再生において、①地域づくり戦略の構築、②戦略的な地域間交流、③外部主体を含めた広範な支援という三つの要素が欠かせないことを論じた。それは、冒頭で論じた「再生先発地域」としての農山村がこの二〇年間の中で実践に明らかにしたことであり、都市においても当てはまる再生のための諸要素と言えよう。

そして、農山村には、さらに援軍が生まれている。他ならぬ若者を中心とした都市の人々の移住であり、それを「田園回帰」と呼ぶ。筆者等の全国調査⁽⁵⁾では、二〇一四年度の地方部への移住者は約一二〇〇〇人にも及び、二〇〇九年度からの五年間で四倍になっている。

彼らの移住理由を聞くと実に多様であるが、共通しているのは、住民が前向きに地域課題の解決に挑戦する地域に向かっていることである。「お年寄りが頑張っている姿に憧れた」、「お母さん世代の女性がみんな仲良く、笑顔が素敵だ」という声が聞かれるように、地域づくりで磨かれた地域と人の魅力が移住者を呼び寄せている。つまり、地域づくりが先発した地域に若者を中心とする移住者が集まり、さらに彼らが「ヨソモノ」として地域づくりに貢献する、「地域づくりと田園回帰の好循環」も生まれている。その点で、この援軍は、農山村のこの二〇年間の積み重ねと無縁ではない。

さらに言えば、このような動きは、農山村への国民の意識変化がベースにある可能性もある。様々な局面で見

られる社会の閉塞状況は、ともすれば国民の分断、特に都市と農村の対立となりがちである。そうではなく、「都市なくして農山村の安心なし、農山村なくして都市の安定なし」という、「両者が共生する都市農村共生社会の実現の糸口がそこにはあるように思われる。そうした社会を実現するためにも、農山村の地方自治体は、都市自治体と連携しつつ、この二〇年間の前進面を踏まえた地域づくりを進めて行く必要がある。」

- (1) 宮口侗廸『地域を活かす』大明堂、一九九八年
- (2) 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店、二〇一四年
- (3) 前掲・宮口『地域を活かす』
- (4) 奥野信宏・栗田卓也『都市に生きる新しい公共』岩波書店、二〇一二年
- (5) 小田切徳美・中島聡・阿部亮介「移住者総数、五年間で約四倍に―移住者数の全国調査―」『ガバナンス』二〇一六年三月号

(明治大学農学部教授)