

「人々が住み続けることのできる地域政策のあり方」

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授 長瀬 光市

「人々が住み続けることのできる地域政策のあり方」について述べさせていただきます。私は自治体職員の出身で、大学に移ってからは、自治体と大学の協定締結など多くの地域政策に携わり、市町村の政策アドバイザーも務めています。各種データに加え現場感覚も反映させながら、話していきたいと思います。

「パラダイムの転換期に立つ自治体経営」

ポイントを最初に述べます。1990年以降、いわゆる拡大成長時代が終わり、人口減少・都市縮小、成熟化の時代が始まりました。パラダイムの転換期と見ていいでしょう。しかし、首長も職員も議会議員も、現実を直視した対応に迷っていると私は見えています。団塊の世代が後期高齢者になるまであと10年弱。いわゆる2025年問題に、どのように臨み行動するかによって、自治体間で差がついてしまう時期に立っていると思います。

まずはパラダイムの転換がもたらす影響を整理しておきましょう。

先般、「消滅可能性都市」という衝撃的な話題が出ましたが、自治体は制度的には消滅しませんので、私は、自治体の消滅ではなく、自治体を構成している地域の消滅・存続の危機と見るのが本筋だろうと思っています。具体的には、地域を構成している地域自治組織、つまり町内会や自治会で、今、何が起きているかを直視したうえで、将来起こり得る事態を考えていく必要があると思うのです。

現在、人口減に伴う都市の縮小で、財政が逼迫している現状があります。止めようのない縮小と

いう現実に対して、将来起こり得る事象を想定した有効策が求められています。何らかの手を打ったり、改革していくには、自治体経営システムそのものを変えていく必要があるでしょう。従来型のシステムは、もはや通じない現実があるからです。改革は首長の仕事です。ただ、住民にも議会にも嫌われる話になりがちです。しかし、改革に手をつけないと、まちは生き残ることはできないと思います。

「拡大成長時代のシステム不全」

まずは冒頭でも指摘した、パラダイムの転換がもたらす影響を考えてみます。拡大成長時代というのは、地方自治体が果敢に挑戦した時代でもありました。人口増・経済成長下で、人々が住まう環境にはさまざまなゆがみやひずみが出てきました。基礎自治体は住民の生活環境対策から逃げることはできませんから、国とケンカしてでも条例・要綱などをつくってきた経緯があります。公害、日照、環境破壊などの問題に臨んだのです。ある意味、自治体がもっとも輝いていた時期と言えるかもしれません。その後、「失われた時代」になると、自治体もあまり元気がなくなってきた感があります。地方分権法が制定されたものの、現実にはなかなか進んでいません。本来なら、縮小時代だからこそ、地域の課題は地域住民と基礎自治体が解決していくべきだと思いますが、“おんぶに抱っこ”でやってくることができた時代から抜け出ることができないと私は見えています。

拡大成長下においては、社会保障制度や所得再配分制度など、「豊かさ」を実現できるシステム

略歴

1951年福島県生まれ。法政大学工学部建築学科卒業。一級建築士。藤沢市役所にて、計画建築部担当部長、経営企画部長等を歴任。現在は、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授、神奈川大学法学部非常勤講師。また、熊本県天草市、三重県鈴鹿市、千葉県市原市、富山県氷見市の政策アドバイザーなどを兼務。

専門分野

自治体経営、地域づくりなど

主な著書

『地域創生への挑戦—住み続ける地方づくりの処方箋—』共著（公人の友社 H27）、『人を呼び込むまちづくり—魅力的景観を生み出す5つの技法—』共著（ぎょうせい H25）、『湘南C—X物語—新しいまちづくりの試み』共著（有隣堂 H26）

主な論文

『住宅政策・土地制度の問題』（『建築雑誌』No.1672 H27年6月号（一社）日本建築学会）、『自治会ベースの人口統計データを用いた「消滅可能自治会」の将来予測モデルの開発』共著（『地域活性研究』Vol.6 H27年6月号 地域活性学会）



というものを比較的容易につくれたと思います。顕著なのは三大都市圏の自治体で、あふれるような人口を吸引しようと、宅地や商工業の用地開発を進めて成長し続けてきました。ちなみに「東京一極集中をやめよう」という声は、1960年代からあって、地方でも開発が推し進められ、製造業を中心とした企業誘致が地方都市の大きな仕事でもありました。当時、雇用形態は、終身雇用制度が主流で、年功序列もある意味では日本の経済を下支えしていたシステムでした。現在は就労人口の約4割が非正規雇用です。税収は減り、自治体の財政を直撃している事態になっています。

住まいという観点から1960年代当時から奨励されてきた持ち家制度に着目してみます。持ち家制度というのは、企業が福利厚生の一環として、「お金を貸すから持ち家を所有しよう」「退職するころにはローンが返済できるよ」という主旨でした。国が景気や経済を押し上げるために、住宅および関連産業を振興するという一環でもありました。しかし今日、自治体は空き家対策に苦勞しています。

私が注目したいのは、今日につながる社会保障制度というシステムは、おおむね1960年代にデザインされているという点です。日本はすごい福祉国家をつくってきたと思いますが、システムが機能する前提は、人口増、GDP高、経済の好循環で税収が上がることです。しかし1970年代、国の財政は赤字化し苦慮し続けています。一方、自治体はどうでしょう。かつては国が定めた全国一律の政策に乗れば、まあ隣と同じことができると考えることもできたと思います。ところが、システム不全に陥っています。要は拡大成長時代につ

くった制度・仕組みが、今日、通じなくなっているということです。巨大化、成長化、効率化、標準化ではなく、地域の個性、独創性、多様性といったものを、どう政策化できるかが今日における地方自治体の大きなテーマだと思います。

その際、自治体にとって悩ましいのは先進事例がないことです。日本は世界で最も速いスピードで人口減少と高齢化が進みましたから、見本になる欧米諸国の例が少ないのです。「海外の事例をまねしろ」と言われてもできないことが多い。なければ、自分たちでシステムを築くしかありません。

「消滅可能性地域・地区」で何が起きているか

次に認識しておきたいのは、冒頭でも述べた「消滅可能性都市」のとらえ方です。試算では、20～39歳の女性人口が、2010年から30年までの間に5割以上減少するのは895自治体で、消滅可能性があるという内容でした。人口減少社会に対する危機意識を喚起するうえでは、大きな問題を提起したと思いますが、“消滅可能性がある自治体”というよりは、“自治体を構成する地域自治組織”の消滅可能性と認識すべきだと私は考えます。自治体には地域があり、地域には地区があります。地区には自治組織・活動体が存在しています。自治体は複数の行政区の総体です。地域・地区こそが存続・消滅の危機なのだととらえないと、おそらく「木を見て森を見ず」になるのではないのでしょうか。

ちなみに国の調査では、自治組織と見られる数が概算で30万ぐらいにのぼるそうです。地区には

地区なりの歴史があります。人が減っているとしても、住民の相互連携に支えられる社会関係資本、つまり地域の意思を継ぐための運命共同体のような総意が崩れてしまう危険性があります。地区・地域の基礎がなくなれば、行政区を見直すことも求められるでしょう。

では地域自治組織に何が起こっているか、その一端を紹介しましょう。平成の大合併で9町1村が合併して県内最大の市になったK市には255の行政区があって、253の自治会・町内会があります。地域内の相互扶助力の担い手は団塊の世代で地域コミュニティを支える存在です。しかし団塊の世代が後期高齢者になる2025年には、多分、地域のコミュニティ、相互補助力が非常に弱まると思います。同市における2010年の推計人口ピラミッドは、2030年の日本の人口ピラミッドと同じつり鐘を描いています。つまり地方は人口減少・高齢化社会のトップランナーであり、みなさんが果敢に創意工夫して、地域の再生や自治体経営の再生に取り組む存在だということです。

K市における「限界自治会」、つまり自治会を構成する住民のうち、65歳以上の人口が50%を超えるのは、2040年に101にのぼると見られています。さらに詳細を調べていくと、山間部、中山間地、平野部、市街地ごとに事情が異なり、限界化の進捗度も違います。つまり自治体としては、市内総計値で見るのではなく、地域ごとに人口構造を観察しながら政策を考えていくべきだと思います。その際、相互扶助力、つまり高齢者らを支える生産年齢人口に留意することが大事です。限界自治会と相互扶助力の地域差と時間差を図面化してみたところ、地域ごとにばらつきが見られました。シミュレーションでは相互扶助力の格差は、2020年から2040年にかけて広がる一方です。

本来、地域をつくってきたのは、住民による自主活動でした。祭り、伝統芸能、親睦・交流、地域資源の維持・開発・振興、美化運動など、地域で連携して暮らしていく工夫をしてきました。ところが、1970年代以降、行政からの“お願い活動”が数多く生まれます。防犯活動を、交通安全活動を、社会的活動を、要介護の人たちの支援活動をやってなど、さまざまな依頼事業が地域自治組織になだれ込んでくるようになったのです。結果、自治組織の中に行政の縦割り構造が生まれ、福祉、防災、体育、交通安全を担う会をつくらな

ければならない。現在は、なんとか団塊世代が主になって担ってくれているものの、やがて後ろを見たら担い手が誰もいなくなるのではと危惧されます。共同体として存続していくためには、ひとり暮らしの高齢者への声がけなど、地域の困り事は地域でやらざるを得ません。ひとりで自治組織内の役職を10ぐらいも担っている人もいます。まるで行政の下請機関職員のように。行政は反省すべきだと思います。

ある自治体では、自動車運転免許証を返納する年齢は78歳が最多だったのですが、車が生活上不可欠な山間部では83歳くらいまで保有していました。また、小中学校の統合によって、子どもたちはスクールバスで統合校に通っています。廃校校舎は遊休資産化しています。拡大成長下、行政は社会資本をセーブするために、一定の人口密度があれば施設の運営・維持は成り立つだろうと考え、いろんな施設をつくってきました。今般、公共施設の老朽化問題が課題になっていますが、老朽化問題以前に、人口減によって使える施設が使えないという事態のほうが深刻だと思います。せっかく耐震補強した校舎が使われず遊休資産化しているのです。ここで考慮したいのは、地域内の活動・交流・生活を支えるモビリティの問題です。今まではマイカーで移動できたけれど、高齢化に伴い運転ができなくなる人が増えます。とかく自治体の交通政策は、民間の仕事だと思いがちで、赤字化による減便・廃線となれば、「何とか1便だけでもお願いします」と交通会社をお願いする、の繰り返しです。でも本来、地域が持続可能な地域社会をつくっていくためには、地域内の移動や地域間の移動を確保していく必要があります。ですから地域交通施策というものを真剣に考えていく必要があると思います。もちろん、お金は必要になるでしょうが、地域と事業者と行政が応分の役割分担をしながら、新しいシステムをつくっていかなければならないと思います。それは人々が有する「交流権」「移動権」といった概念と言えるかもしれません。

市町村が直面する環境変化

地域自治組織の相互扶助力が低下し、組織運営の担い手も少なくなり、地域の困り事も増えてきている、という指摘をしてきました。では今、地

方の市町村ではどんなことが起きているのか整理してみます。

述べてきたように、地域が縮減して地域コミュニティの維持が限界化しつつあります。コミュニティを支えるうえで重要なのは、物理的環境としての社会インフラ、そして公共サービスだと思えます。「限界自治会」や「消滅可能性のある地区・都市」が生まれてくると、密度論により社会インフラや公共施設、公共サービスが成り立たなくなり、各種行政サービス機能が消滅する恐れがあります。

民間企業では、人口を見据えて出店や撤退を決定しています。つまり人口密度論で事業展開をしているのですが、市町村に考えていただきたいのはフルセット主義の是正です。隣の市が市民ホールをつくった、市民病院をつくったとなればうちの町も、といったフルセット整備はもう限界で、それを追い求めるとパンクします。ただ、ある自治体の新人市長がフルセット主義を見直そうとしたところ、4年後に再選されないということもありました。首長としてはきついところですが、しかし、首長は、はっきりと住民や議会や行政職員に実現不可能を言うべきだと思います。なぜなら行政組織というのは拡大成長時代の余韻でまだ動いている実態があるからです。隣接自治体・広域連携自治体との施設シェアも1つの手段でしょう。

農山村地域では、森林などの整備が滞っている所もあります。山林所有者が地域から居なくなってしまったのです。所有者・生活者が居なくなるというのは非常に多様な問題をはらんでいます。例えば伝統美術や工芸の伝承が難しくなるなど地域文化にも影響します。社会資本、コミュニティとか集落というのは、長い歴史の中で地域のルールや相互扶助の精神を築いてきた経緯があるので、相互扶助力が低下すると地域社会活動が停滞してしまい、地域の生活や文化を維持する力も弱体化していく事態になります。要は共助による安全で安心な地域づくりができなくなるということです。

統計でも示されているように生産年齢人口は減る一方です。2060年まで高齢者は増え続けます。生産年齢人口と高齢人口の相対比を相互扶助力と見れば、今は計算上、高齢者1人を生産年齢者が2.5人で支えています。やがて支える人の数は当然減りますし、地方では深刻さがより高まるで

しょう。どう手当てをしていくかが難問です。

次の難問は、先述した社会資本の維持・老朽化問題です。自治体の歳出項目の上位は医療費、福祉費、教育関係費です。施設整備・維持費はその下位ですが、公共施設の維持・再構築しようとしても、手当てできる予算が不足しています。歳入の大半は、増え続ける社会保障、扶助費関係に回さなければならないからです。施設を壊したくても壊す金がないという実情が総務省の調査でも明らかになっています。施設には、物理的寿命だけでなく社会的寿命というものもありますので、首長の判断が問われます。

次の問題は地域経済です。統計上、雇用情勢が良くない地域においても、単に平均賃金が低い、あるいは雇用機会が少ないという目線だけでなく、自然が豊かで食が豊かなど、さまざまな「豊かさ」を見いだす人が存在します。東京と違い、地方なら300万円ぐらい年収があれば、十分豊かな生活ができるという判断です。生活の豊かさをどこに見いだすかは人それぞれですが、アメニティーや居住環境、地域の扶助力などを高めて住環境を補完していくという試みは、地方都市にとって非常に重要なことだと思います。

最近では、雇用創出の動きとしていろいろな概念が出てきています。例えばシビックエコノミーという概念があって、住民による生産・流通・消費・蓄積のプロセス、社会的環境に応じた雇用を創出していく動きが注目されています。またソーシャルビジネス、さらには民間企業もCSV（共通価値の創造）経営を指向し、地域の困り事をビジネスにしていこうという動きも出てきました。例えば宅配業者や食品配送業者が、山間部の高齢者を見回る事業をやるなど、いろいろな仕組みを考え、地域の雇用創出にも貢献しています。

都市構造、地域構造の変化にも着目する必要があります。立地適正化計画に取り組んでいるところでは「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という概念で、都市の構造を見直す動きがあります。ただ、都市計画法に基づく都市計画区域が指定されているのは国土の4割に満たない状況です。また市街地の人口集中地区（DID）、つまり人口密度が1平方キロ当たり4,000人以上ある地区でも、人口密度が減ってきています。何が言いたいかというと、空き家や「シャッター通り」が増え、周辺街区でもスポンジ化が起きてい

るということです。都市が縮小すれば、社会インフラも今までどおりとはいかなくなるでしょう。

「突きつけられた歳入減・歳出増への対応」

さて、これまでデータと事例をもとに、いくつかの変化を見てきました。端的に言うと、市町村が直面しているのは、行政サービスへのニーズは拡大しているけれど財政は逼迫しているという、歳入減・歳出増のジレンマです。より具体的にどんな取り組みを求められているか整理してみましょう。

地域の扶助力低下、つまり住民による支え合いが薄まり、困り事はいや応なしに行政が球拾いをしなければならないという実態があります。しかし、これまでと同じようには、需要量を満たす行政手法は使えないという現実に立たされています。となれば、行政の対応はある程度はやむを得ないとしても、需要が生まれないような政策を考える必要もあると思います。例えば健康予防に力を注ぐなどです。そもそも多様化する住民ニーズに、全て行政が球拾いすることは不可能です。地域とどのように協働するのかを今まで以上に考えなければならないと思います。

さて、難問は社会資本への対応です。箱モノを減らすなり統合するなりしても議会などの反発はあるでしょうから、首長にとっては相応の覚悟がいると思います。

産業基盤も非常に脆弱化してきています。立地環境だけでなく、どう地域資源を生かす仕組みをつくっていくか知恵を絞る必要があります。

社会資本、地域社会、コミュニティの持続性をどう確保するか、持続可能な地域、自立できるまちをどうつくるかを首長は考えなくてはなりません。その際、行政機関はもちろん、無駄を省く必要がありますから、関係者との従来型ウィン＆ウィン関係を継続することは難しくなるかもしれません。しかし、みなさんは経営の再構築に臨まなければなりません。平成の大合併で設けられた合併特例債の発行期限は15年でもう少しで期限切れになり、職員の確保すら難しくなるかもしれません。地域自治を担う職員も地域・地区も非常に疲弊しています。従来型の行政手法は限界だと思います。私は、人口変化と財政関係における複数のシミュレーションをしてきましたが、高齢者増

による財政支出増という、いわば負の連鎖に陥っていることは明らかです。自治体というのは未来に責任を持つ存在です。自分たちが何をするか、政策の舵をどう切り替えるのか、今、決断して臨まないとあとがないと思います。

私は、経済成長を前提にしなくても、問題が解決できるような施策を考えていく必要があると思っています。そういう意味では、地域の困り事を地域のみなさんが早く把握して判断していくことを願っています。税金を使わなくても、豊かさや幸福感を生活実感として考えられる地域づくりに軸足を置いた政策の立案に期待したいのです。もっとも、地域の持続性に不可欠なのは交流ですから、地域モビリティにはお金を落とさなければなりません。ただし、行政が全部出すのではなく、事業者と行政が分担していく方策を協議していくのも1つの手段だと思います。ある地区では、バス廃線により、自治体直営でバス運行を始めたものの5年ともちませんでした。そこで、住民らはバス購入の補助金を出してくれと自治体に相談し、小さなバスを2台購入しました。集落の全員がNPO法人の会員になって、年間のバス利用のパスポートを買うのです。「自分らのバス」という意識もあって、多くの住民がバスに乗り込み、住民どうしが交流する場にもなっています。

地域内で消費可能な身の丈に合った経済を振興していくと同時に、地域自治組織による「地域による地域づくり」に行政も関与し、関係者の活動が相乗効果を発揮して、生産性を向上させていければベストだろうと思います。

そういう意味では、お金に頼らない未来の自治体経営のありようを指数化してみるのも有効だと思います。新たな「豊かさ」の指標と言っているかもしれません。いつまでも地方交付税や国庫補助金が潤沢にある時代ではありません。東京に追いつくことが「豊になる」時代は終焉していると私は思います。地域の独自性とか、魅力的な地域づくりに立ち戻る必要があるでしょう。地域の実情にあった独自の手法を駆使しなければ、未来を描くことはおぼつかないと思います。

ただし、2025年まで時間が若干あるとはいえ、政策の実現には相応の時間を要します。コンパクトシティなどの都市再生事例がありますが、2～3年でできるものではなく、下地があって20年かけてやってきてきた経緯があります。果実を得る

には時間がかかるのです。

ちなみに賢い自治体は、今般の「地方創生」に対して、利用できるものだけを財源化しています。どういうことかという、国や県の言うことはまあ4年は続くけど、以後、制度が維持される保証はありません。特定の制度に依存しきるのは危険だという判断です。例えば学童保育にお金が出ていたのに、制度が廃止されたら、地域は終わりです。自分たちで取捨選択をしていかないと、地域の再生はできないと思います。

もちろん先述したとおり、改革や挑戦には「痛み」を伴う局面もあるでしょう。住民に「痛み」を理解してもらおうと思ったら、行政執行機関と議会自らが、すべきことを先にやらないと誰も信用しません。首長、議会議員、行政職員それぞれの立場が異なっています。「痛み」への反応も違うでしょう。首長はまち全体から信任された存在で、地区代表ではありません。まち全体の利益を考慮しなければなりません。首長にとって、おそらく最大の抵抗勢力と感じるのは議会だと思いますが、グローバルな視点で創意工夫してやることが非常に重要だと実感しています。時間はかかるけれど、地方分権も含めて、地域の問題は地域で決めるのだというイニシアチブをどこまで域内で育てることができるかが、地域の将来に影響すると思います。

有効なのは条例の制定権でしょう。条例は法令に違反しない限り、なんでもできるのですから。条例制定権をうまく活用しながら、地域自治を構築していくのが望ましいと思います。

その際、ポイントは、変革がもたらす自立的な未来の地域社会のありようです。どのように変化を受けとめてもらい自立していくのかの説明が大事です。依存せず自立していく。もちろん制度上・財源上、必要不可欠な依存という部分はあるでしょうが、自助共助をどう構築するかを考える必要があると思います。重要なのは、みんなが地域の持続性という観点で物事を見ることだと思います。2000年に地方分権法が制定されたものの、地方分権の熱が冷めてしまっているのではないのでしょうか。今こそ、地方の自立・分権に取り組まなければ生き残っていけないと私は思います。

とはいえ、成功への方程式はありません。私は複数の自治体と政策実験を試みたことがあります、ずいぶん怒られてきました。誰が責任を取る

のかという理屈です。しかし、政策実験から見えてくるもの、今後のまちに必要なものが見いだせると思っています。そんな経験を職員にやらせて、自治体経営を担う人材を育てていくことが、ある意味、おもしろいまちづくり事業になるとも思います。

「住み続けられる地域づくりへのアプローチ」

結論的に整理すると、「自治体の崩壊」というのは、地域自治組織の崩壊だととらえるというのが私の見解です。地域自治組織の立場で考えれば、地域が抱えている問題が見えてきます。いろんな声があるでしょうが、地域と自治体の自立・持続性を目指した、住民と行政の連携共同体的な仕組みをつくらなければならないと考えます。限りある財源、権限をどう取捨選択するのか、政策づくりに反映させていただきたいというのが、みなさんに対する私の思いです。そういう意味で、トータルな自治経営をみんなで築いていける共通のプラットフォームのようなものをつくっていく必要があるのではないのでしょうか。

2011年、総合計画の義務付けが廃止され、作る・作らないは市町村にまかされた。計画的な政策デザインとして総合計画が必要と判断した自治体の計画群を見ると、それぞれ立派な内容ではあるものの、全体のシステムとしては機能してない実態があると感じています。同じ部内でも計画によって、自治体としての方向性が不明瞭なのです。なにが原因かと言えば、自治体が「ミニ霞が関化」しているからだと思います。トータル視線でスクラップ&ビルドも視野に入れた整理が必要かもしれません。行政システムを変えて、期限切れ・賞味期限や役割を終えたものは、廃統合していかなければ、いくら予算査定をやっても支出は減りません。

自治体と地域自治組織が地域づくりの相乗効果を発揮するポイントは、地方分権のもと、人々が住み続けることのできるための価値観変化だと思います。全国一律の政策で事は済むといった発想から脱却して、「よそと同じじゃまずい」「地域のよいところを伸ばす」という発想で進めないと、人々が住み続けることのできる地域政策はできないと思います。