

条件不利地域における課題群の可視化 —内発的發展論と地域ガバナンス論を展開させて—

前 田 幸 輔[※]

要旨：

農山漁村をはじめとした条件不利地域においては、高齢化や少子化、人口減少などの人口問題が都市部に比べて著しく、地域課題は今後さらに多様化することが想定される。

これに対して、条件不利地域の課題解決を目指す戦略としては、「内発的發展論」とその発展形たる「地域ガバナンス論」が知られている。これら議論の妥当性を検討するには地域課題の把握が必要であることから、本論文では、中泊町の住民を対象としたアンケート調査を実施し、可視化を試みた。

その主な含意として、(1) 地域課題の原因は「人口減少」と「高齢化」に分けられ、それぞれが分野横断的に絡み合うことで複雑化している、(2) 高齢化に由来する地域課題は人口減少に由来するそれよりも生命を脅かす可能性が高いことが確認された。

こうした複雑化・深刻化する地域課題に対し、家族や近隣住民での対応には限界がある。内発的發展論はこれらの課題解決に適さず、地域ガバナンス論で活躍が期待されている住民組織も課題解決の実績がある分野は限定されている。したがって、地域自治組織を核に、民間企業や大学などが関与できるプラットフォームを形成し、あわせてその実効性を担保する仕組みづくりが重要だと言えよう。今後はプラットフォームの組成を促し、それが期待どおりの機能を果たすためのマネジメント手法を検討する必要がある。

キーワード：条件不利地域、内発的發展、地域ガバナンス、住民自治

For Visualization of the problems in the disadvantaged areas: based on the endogenous development theory and the regional governance theory

Kosuke MAEDA

Abstract：

The disadvantaged areas in Japan such as the rural districts tend to have the severe depopulation problem compared to the urban areas. For this problem, two theories have been put forward as the elemental strategy: “the endogenous development theory” which was proposed in 1970s and “the regional governance theory” which was advocated for the refinement of the former. This paper tests the validity of these theories through on site investigation in Nakadomari Town, Aomori Prefecture to visualize the problems in the disadvantaged areas.

I found two implications of my quantitative research：(1) There are two main causes of regional problems: “depopulation” and “aging”. (2) Aging has a higher risk than depopulation that may

[※] まえだこうすけ 弘前大学大学院地域社会研究科地域文化研究講座 株式会社日本経済研究所
kosuke.maeda@outlook.com

make the life of inhabitants of disadvantaged area more difficult.

To resolve the problem, the mutual supports between families and neighbors are not effective enough to encounter depopulation and aging which are the main causes of the problems of disadvantaged areas. For the same reason, the approaches based on the endogenous development theory will not work effectively since it has no measures of moderation of the most crucial causes. In contrast, the approaches based on the regional governance theory is expected to solve the problems through the autonomous and continuous activities of the organization of the inhabitants.

In conclusion, the most critical point to solve various problems of the disadvantaged areas is to establish a capable and functioning platform comprised of community-based organizations, universities, enterprises and government. We need further research on the methodologies of how to form and manage such a platform.

Keywords: disadvantaged areas, internally originating development, regional governance, resident autonomy

I. 問題の所在

離島、半島や豪雪地帯、人口や産業が集積する都市部から離れた農山漁村など、諸条件が不利な地域（以下、「条件不利地域」という）においては、高齢化や少子化、人口の流出等の人口問題が都市部に先んじて隘出し、これまでも地域振興立法5法の改正をはじめとした様々な政策支援と対策が講じられてきた。さらに、1990年代には「限界集落¹⁾」論が提唱され、記憶に新しいところでは「消滅可能性都市²⁾」論が衝撃を伴って巷間に広がるなど、条件不利地域の持続性に関する議論も盛んに交わされている。しかしながら、産業活動の停滞や各種生活サービスの欠損、地域コミュニティの崩壊、景観や伝統文化の継承難など、人口問題に起因する課題は歯止めがかかるところか次々と顕在化しており、条件不利地域を取り巻く環境はさらに深刻化の一途を辿っている。

戦後長らく、条件不利地域を含む地方圏全般については、工業化による高度経済成長が志向された国策の下、産業が集中する大都市圏へ労働力を供給する役割が期待されていた。さらに、地方圏の基幹産業である農林水産業は、用地不足により地方圏へ工場分散化が進むまでの過渡的な存在と考えられていた³⁾。

こうした政策方針と対置的に位置づけられるのが内発的発展論である。この議論は鶴見ら(1989)⁴⁾が「欧米起源の資本蓄積・経済成長論、近代化論に対するアンチテーゼ」として提起した。さらに、宮本(1989)⁵⁾によって、外来型開発から取り残されたり、公害問題など負の影響を受けた地域における代替的な発展手法として政策的な展開が図られた。そこでの定義は以下のようになっている。

地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発 (宮本1989: p294)

さらに宮本は、以下の4つの原則を掲げている。

- ① 地域開発が大企業や政府の事業としてではなく、地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として地域の住民が学習し計画し経営するものであること
- ② 環境保全の枠の中で開発を考え、自然の保全や美しい街並みをつくるというアメニティを中心

の目的とし、福祉や文化が向上するような総合され、なによりも地元住民の人権の確立をもとめる総合目的をもっているということ

- ③ 産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業部門にわたるようにして、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関をはかること
- ④ 住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意思を体して、その計画にのるよう資本や土地利用を規制しうる自治権をもつこと（宮本1989: pp296-303）

特に注目されるのが、これらの原則を実現するための主体として、住民の意思を反映した地方自治体による自治権の行使が明言されていることである。

なぜなら、この地方自治体による自治権の行使基盤が、2000年代以降、急速に取り崩されているためである。1999～2010年にかけて集中的に実施された「市町村の廃置分合または境界の変更（地方自治法第7条）」、いわゆる「平成の大合併」により、3,232あった全国の市町村は、僅か10年余りの間に半数近い1,718（市：790、町：745、村：183、2014年4月5日現在）まで減少した。平成の大合併は行財政の効率化や行政サービスの拡充等を目的に実施されたものだが、それに伴う行政区域の広域化は、機能面が限定される分庁舎方式の採用によってかえって行政サービスの受容が不都合になる地域を作り出すこととなった。さらに、行政と住民との心理的距離の増大といったデメリットも生み出している。

これら不利益への対応として、特に市町村合併が著しく進展した中・四国地方を中心に「地域振興会」「自治振興区」「まちづくり委員会」といった新たな組織やコミュニティが集落単位で組成された。そこでは、自地域のことは自分たちで決める「小さな自治⁶⁾」によって生活環境の整備や新産業の創出を実現するケースが生まれている。こうした事例の叢生について、小田切（2013）⁷⁾は、内発的發展論をあらためて地域再生戦略のグランドセオリーと再評価しながらも、具体策が豊富化しない「総論賛成・各論不在」の状態と厳しく捉えている。そのうえで小田切は、農村地域に発現している「多様な問題」を「解決、解消・緩和」するための方策として、地域住民や自治組織、NPO等の多様な主体が包摂・組織化して公共領域に関わっていく「地域ガバナンス論」を唱えている。

そこで指摘される「多様な問題」はどのように広がっているのだろうか。例えば『国土交通白書』⁸⁾では、人口減少が地域社会と暮らしに与える影響について、以下のように整理している。

- ① 生活関連サービス（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の縮小
- ② 税収減による行政サービス水準の低下
- ③ 地域公共交通の撤退・縮小
- ④ 空き家・空き店舗・工場跡地・耕作放棄地等の増加
- ⑤ 地域コミュニティの機能低下

条件不利地域ではさらに、公共交通機関の利便性低下や祭り・伝統行事の衰退、公民館等の統廃合なども指摘しよう。これら「多様な問題」に対し、小田切（2014）⁹⁾や藤山（2015）¹⁰⁾らは、問題を「解決、解消・緩和」する担い手としての「地域自治組織」¹¹⁾に期待している。そうした地域自治組織の活動を設計するうえでも、まずはそれぞれの地域でどのような課題が発生しているのか、また発生しうるのかを適切に捉えることが必要だと考えられる。

そこで本稿では、人口減少が進む青森県中泊町を例に挙げ、アンケート結果とそのセグメント分析により、地域における諸課題の全体像の可視化を試みる。さらに、それら諸課題に「内発的發展論」と「地域ガバナンス論」の双方がどう対処しうるのかを思考実験し、より実効的な地域自治組織の在り方を提唱したい。その際、規模の縮小や高齢化、少子化など人口面での現象以上に、それに伴って生じる生活面での具体的な困難を「地域課題」として焦点を当てることとする。

Ⅱ. 対象地域と調査方法

1. 地域の概況

検証のモデル地域として、過疎法、山村振興法、半島振興法、特定農山村法など地域振興立法の対象地区に指定されている青森県中泊町を選定した。

青森県の北西部に位置する中泊町（人口11,187人、以下、2015年国勢調査）は、江戸期から昭和期にかけて積極的に新田開発が行われてきた農業地帯である中里町（合併後地区人口8,307人）と、中世から北方交易の拠点として栄えた十三湊を抱える漁業地域の小泊村（同2,880人）が、五所川原市市浦地区を挟み込む形で飛び地合併して2005年に誕生した。それぞれの地域背景により、中里地区では米作を中心とした農業が、小泊地区ではイカやメバル、マグロを中心とした漁業が基幹産業となっている。

総じて人口減少傾向にある青森県内40市町村のなかであって、中泊町の人口減少は特に顕著である。2005～2015年にかけての人口減少率21.0%は県内6位、2000～2010年にかけての社会減少¹²⁾率10.4%は西目屋村に次ぐ県内2位となっている。

人口構造についても、14歳未満の若年が全体の8.6%（県内34位）であるのに対し、65歳以上の高齢者は38.3%（同11位）と歪な構造となっている。また、中泊町の人口がピークであった1980年を起点として、若年世代は15.5%減であるのに対し（同35位）、高齢者は22.8%増加している（同6位）。したがって、中泊町の少子化・高齢化は県内他市町村に比して深刻化し、その速度も著しいことがわかる。

2. 調査の方法

こうした人口問題が進展している地域において、住民目線から暮らしへの影響を把握するために、中里・小泊両地区住民を対象としたアンケート調査を実施した。アンケートでは日常生活の行動範囲や生活するうえでの支障だけでなく、家族や地域とのつながりなどを把握し、地域自治組織の基盤を探ることとした。

表1 中泊町におけるアンケート調査概要と回答属性

① 調査対象	2016年6月1日現在、中泊町に居住する20歳以上の男女
② 調査項目	本人の状況、世帯の状況、日常生活の状況など
③ 実施時期	2016年7月3日、中泊地区イベント時に実施。調査員による対面調査
④ 回収数	112票（中泊町人口の1%相当）
⑤ 回答者属性	<ul style="list-style-type: none"> • 男女比：男性42.9%、女性57.1% • 年代構成：20代13.4%、30代12.5%、40代18.8%、50代18.8%、60代21.4%、70代19.8%、80代14.5%、未回答0.9% • 居住地：中里地区83.0%、小泊地区17.0%

Ⅲ. 調査の結果

1. 課題群の概況

(1) 例示される課題への問題意識

まずは全体像に近接するため、国土交通省が整理した一般的な地域課題に対する感度を確認した(図1)。

いずれの項目についても7～8割程度の住民が何らかの影響を懸念しているものの、課題ごとに大きな意識の差は見受けられなかった。日々の暮らしに直結する「商業機能や行政サービスの低下」に

よる影響が若干高い割合となり、逆に身近な存在ではあるものの非日常的な「ハレ」の節目に限られた年中行事「祭りや行事など地域伝統芸能の衰退」については僅かながらに低い割合となった。

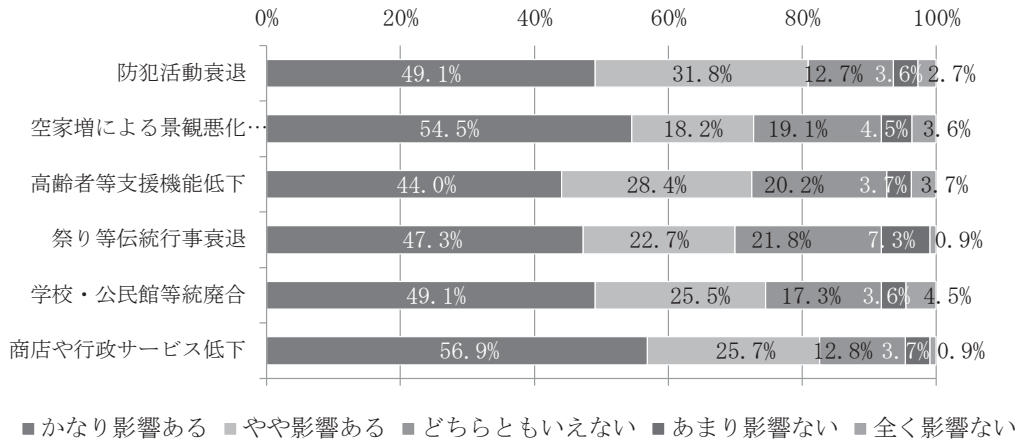


図1 地域で生じる問題が暮らしに与える影響

(2) 家族に関する事項

子との同居状況について年代別に集計したところ、親世代が40代以上の家庭で子との別居が見受けられた(図2)。親の年代を鑑みると子は進学・就職期を迎えているものと推察でき、町内での進学先や就職先の不足が転出超過を引き起こす一因になっているものと考えられる。なお、子との別居は70~80代まで概ね進行的に継続しており、親子とも年齢を加えても何らかの要因によって世帯を分けている。

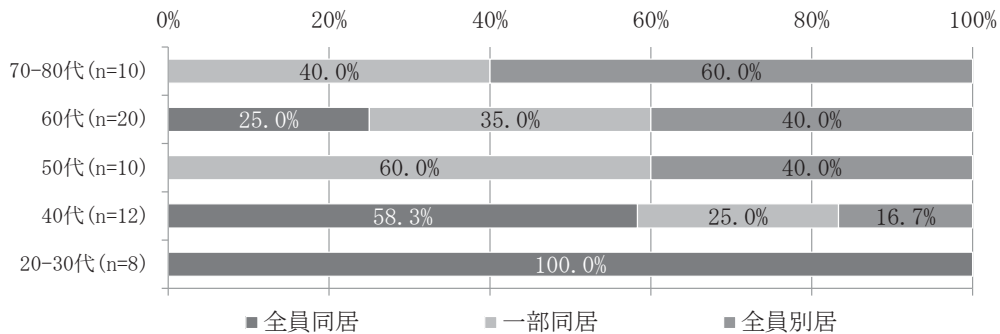


図2 子との同居状況

また、転出した子との交流については、親子の居住地間の物理的距離と交流頻度に正の相関が認められた(図3)。すなわち、近隣在住の子ほど交流頻度が高く、遠方に暮らす子ほど交流が希薄になっていた。転出した子(62人)のうち他県への転出者が22人(35%)、交流頻度が下がる県内他市町村への転出者を含めると42人(68%)にのぼっていることから、中泊町に残された親との交流の希薄化が懸念される。

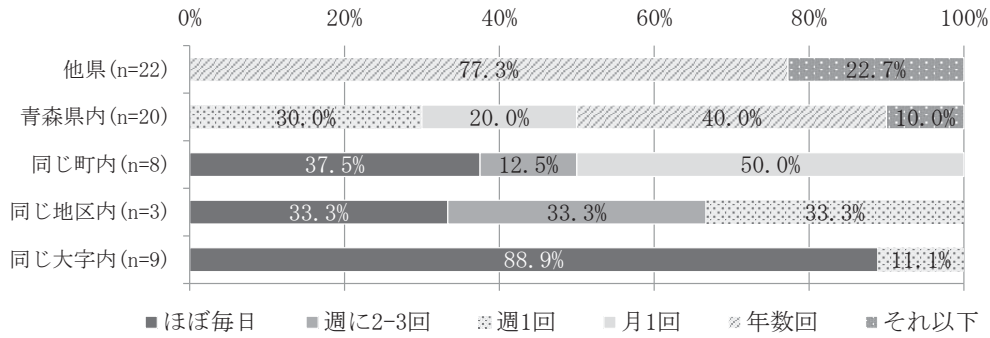


図3 別居の子との交流状況

人口減少によって生じる課題のひとつとして、空き家の増加による治安等の悪化が挙げられる。中泊町では約6割（未定を含む）の土地・家屋が空き地・空き家となる可能性があった。地区別で見ると小泊地区でその傾向がより強く、現時点で土地・家屋の継承が予定されているのは2割にも満たなかった（図4）。

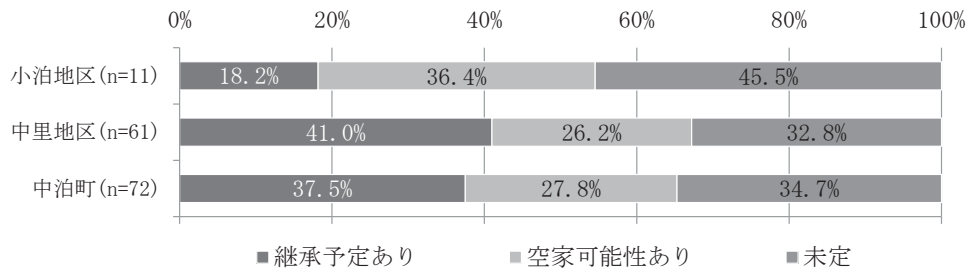


図4 現在の土地家屋の継承予定（地区別）

(3) 日常生活に関する事項

中泊町の主要交通手段として、自家用車と鉄道、路線バスが考えられる。鉄道に関しては高等学校や大型商業施設、急性期病院を抱える五所川原市と連絡しているが、輸送客数は減少傾向にあり、最盛期（1974年）に年間256万人あった乗降客数は、近年では30万人程度まで落ち込んでいる¹³⁾。民営の路線バスも利用者減により不採算路線の一部を廃止し、生活路線を確保するため町営による代替が余儀なくされている。

裏を返せば、最も生活に密着している交通手段は自家用車であることが推測される。その証左として、住民の免許所持率は約9割と高く、免許所持者のほぼ全数が日常的に自家用車を利用していた（図5）。他方、免許非所持者に目を向けると、その大部分が65歳以上の女性であった。また、運転頻度が比較的低い（ほぼ毎日運転しているのではない）者も55歳以上の女性に多かった。

日常生活を送るうえで食料品や日用品の調達は欠かせない。中泊町では飲食料点小売業や飲食店を筆頭とした生活関連サービス業の民営事業所が全般的に減少している¹⁴⁾。そのような状況下、住民の4割近くは日常的に町外で買物をしており（図6）、また、それ以上の者が中泊町での買物に不便を感じている（図7）。購入頻度で見ると、全体の9割以上が週に1回以上は買物に出かけており、これは町外で買物をしている者に限って見ても大きく変わらなかった（図8）。

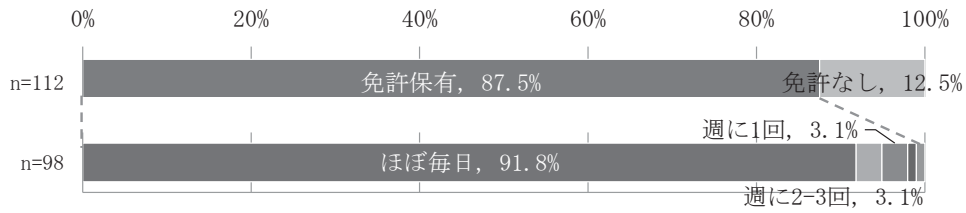


図5 免許所持者と運転頻度

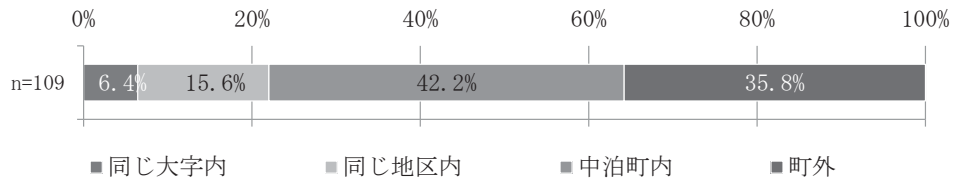


図6 日常的な買物場所

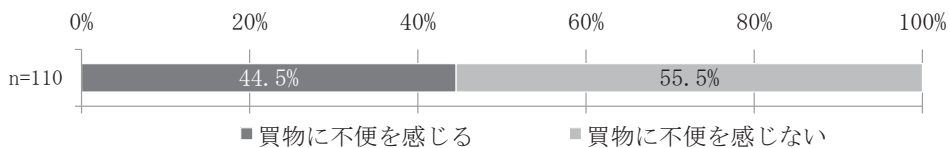


図7 買物に対する満足度

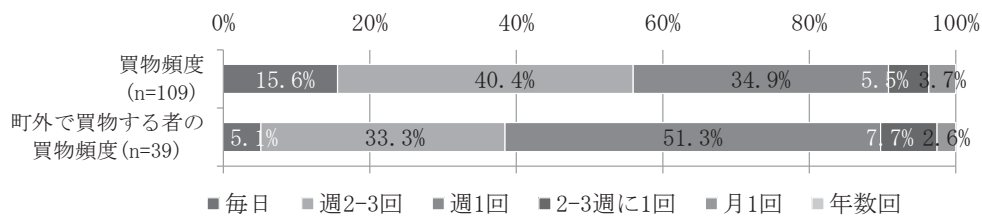


図8 日用品の購入頻度

買物不便性を補う手段として通信販売サービスが考えられる。近年、普及しているインターネットを通じた販売経路については半数近くが利用した経験があった（図9）。ただし、世代による経験の差が著しく、年齢が高いほど利用経験は低くなった（図10）。

また、小泊地区に関しては北海道の事業者が移動販売を行っているが、現状での利用経験は1割（小泊地区に限って見ても2割）程度と低く、サービスが広く定着しているとは言いがたい。とはいえ、店舗型買物の補完手段のなかで「移動販売」利用者は他の手段よりも利用頻度が高く、半数近くが2～3週間に1度以上活用していた。

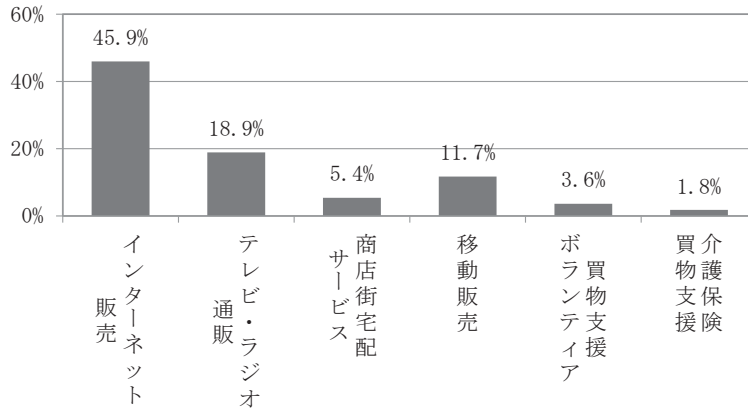


図9 店舗以外の買物サービスの利用経験

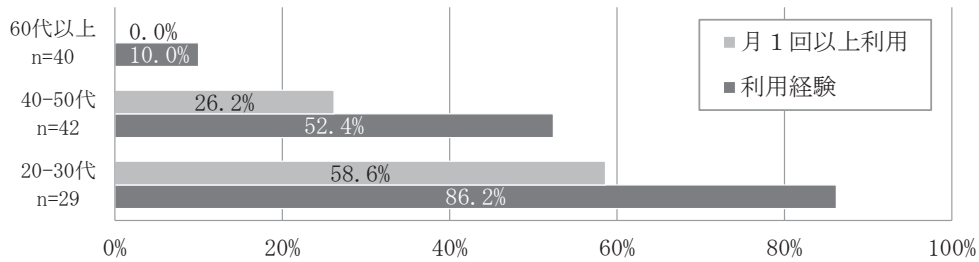


図10 インターネット販売の利用経験と利用状況 (世代別)

(4) 身体能力に関する事項

現在の健康状態を把握する指標として15分以上連続した歩行能力と日常生活での介助・介護必要性の認識を確認したところ、いずれも概ね9割が歩行能力に支障なく、日常生活にも問題を感じていなかった (図11)。ただし、3.6%ではあるが、介助・介護の必要性を認識しながらも介護サービスの提供を受けていない住民がいた。

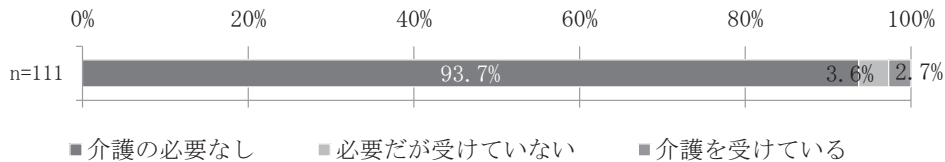


図11 現在の介助・介護の必要性

将来的な介助・介護については、介護保険制度を活用せず家族による介助・介護を希望する声が1割程度あったものの、在宅・施設入所を含め、多くが介護保険制度の援用を視野に入れていた (図12)。

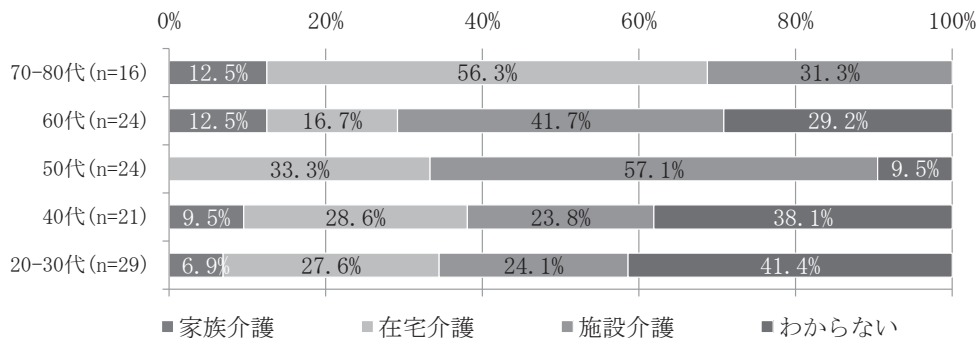


図12 介助・介護の希望 (世代別)

(5) 近隣との交流に関する事項

人口問題が引き起こす地域課題として、近隣住民との交流や扶助の希薄化や地域コミュニティの衰退・崩壊等も指摘されている。中泊町では、近隣住民同士による助け合いの必要性を感じている者が7割を超えており、地域内でのつながりが重視されていることがわかった（図13）。とはいえ、7割以上の者は近隣住民の生活支援を行うような具体的な行動は起こしていなかった（図14）。

なお、近隣との関わり方については、60歳以上の高齢世代に次いで20-30代の若い世代で密接な交流を望む傾向が強く表れていた。その一方、全く交流を望まないという声も若い世代が最も高かった。

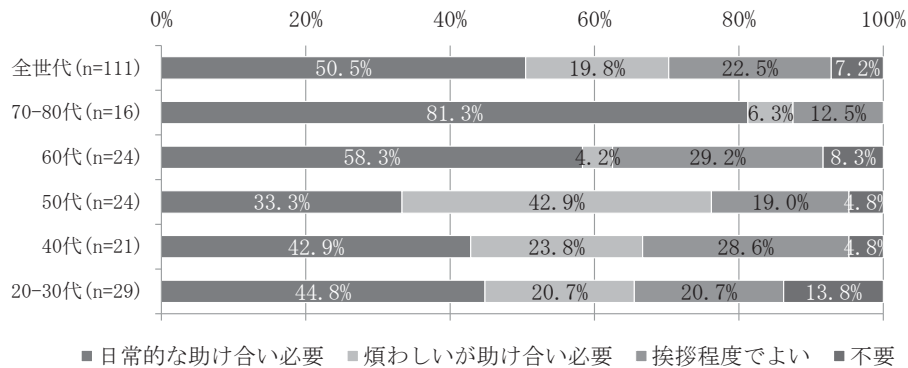


図13 近隣住民との関わり方

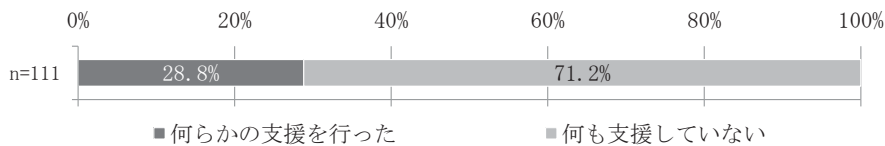


図14 近隣住民による生活支援

2. 特定セグメントから確認される地域課題

以上、中泊町での住民の暮らしについて、「家族」「日常生活」「身体能力」「近隣との交流」の面からアプローチを試み、概観してきた。アンケート結果からは転出した子との交流希薄化や土地家屋継承者の不在（Ⅲ-1 (2)）、買物の不便性と世代間による購買チャネルの格差（Ⅲ-1 (3)）、要介護者の見落とし可能性（Ⅲ-1 (4)）、近隣との交流に関する世代間での意識の違い（Ⅲ-1 (4)）などが現時点で顕在化している地域課題として挙げられよう。

これらは、身体能力の低下が懸念される者や免許非所持者など、地域住民のなかでも相対的に不利な立場の住民（以下、「不利住民」という）にとって、特に影響が大きく深刻な課題になりうると推察される。そこで、セグメントを絞り込んだ分析を行ってみる。

(1) 身体能力の低下が懸念される者

回答者のうち、介助・介護サービスは未利用ながら歩行能力に不安がある者と、日常的に介助・介護サービスを利用している者の合計は112名中14名（全体の12.5%、男性5名、女性9名）であり、全員が50歳以上となっている。

世帯構成をみると、14名中3名が単身者、2名が配偶者（とその親）との世帯、9名が子（とその配偶者等）と同居していた。子と同居していない5名のうち、別居の子と月に1回以上の交流がある者は1名にとどまっていた。つまり、残りの4名は、家族による生活支援の可能性が見込めない、も

しくは高齢者が高齢家族の生活を支援する「老老介護」となる可能性が高い。同居の家族がいる場合、現行の介護保険制度では家事援助サービスを原則として受けられない、家族を介護する高齢者を支援する仕組みが存在しないなど、制度的な限界も指摘¹⁵⁾されている。

日常生活で見ると、14名中5名が頻繁に自家用車を運転し、それ以外の者も含め日常的に買物へ出かけ、その頻度も全体と比して著しく低下しているわけではない。なかには町外の小売店まで週に2-3回の割合で赴いている者いる。身体的な能力の低下が顕在していても買物の面で変化は生じていないように見受けられる。家族の支援によって買物を行っている者も14名中3名とさほど多くはない。ただし、いずれも自らが身体能力の低下を自覚しており、何らかの疾患や判断力の低下による交通事故のリスクは増大していることから、交通面からの日常生活支援が必要であろう。

なお、これら14名の過半（8名）が近隣住民による日常生活での支援を受けておらず、住民同士の相互扶助による支え合いの基盤ができていないと言いはし難い。一方、具体的に支援を受けた者の支援内容としては、車の送迎による外出支援が最も多く（5名）、次いで買物代行（4名）となっており、交通面でのサポートが多かった。

まとめるならば、歩行能力に不安があったり日常的に介助・介護サービスを利用している者の6割は同居の家族が支援していたが、残る4割は別居している家族による支援も望みにくい状況にあった。したがって同・別居する家族による支援は一定程度期待できるものの、それらが難しい者も無視できない割合で存在していると言えよう。他方、近隣住民による支援も外出や買物に関するものにとどまり、それ以外の面に関する支援策や近隣住民による支援が期待できない6割の者に対する支援策が必要となろう。

(2) 免許非所持者

経済産業省は「流通機能や交通網の弱体化とともに、食料品等の日常の買物が困難な状況に置かれている人々」、いわゆる「買物難民」の増加を懸念し、なかでも自家用車以外の交通手段に乏しい条件不利地域でより顕著になるものと指摘している¹⁶⁾。生活関連サービス業が減少し続ける中泊町にあって、免許を持たない者は行動範囲に限られるため、店舗数や分布状況による影響が極めて大きいものと推察される。

回答者のうち、免許を持たない者は112名中14名（全体の12.5%）であり、男性が2名、女性が12名であった。さらに、同居家族のいずれもが免許を持たない者（単身生活者を含む）が4名となっている。

免許非所持者の場合、買物行動は全て町内で完結させている。買物頻度で見ると、日用品の買物を週に1回以上する者が14名中11名（78.6%）に上り、むしろ買物意欲は旺盛といえる。交通手段としては、自転車と家族が運転する自家用車がそれぞれ5名ずつ、徒歩が4名となっており、過半（9名）が自力で買物行動を実施している。介護サービスの問題と同様、家族の支援が難しいケース、特に荒天時や積雪、路面凍結が見込まれる期間には不便感が一層高まるであろう。また、生活関連サービス業の廃業・撤退が進展し、徒歩や自転車の行動範囲で賄いきれなくなった場合、買物弱者問題が表面化しよう。

なお、近隣住民からの支援は、買物代行と車の送迎による外出支援がそれぞれ7名となっており、身体能力が低下した者と同様、交通面でサポートを受けていた。

(3) 子の全員と別居している高齢者

次に、家族による生活支援を受けにくい、子の全員と別居している高齢者について見てみる。それらは112名中9名（全体の8%）であり、うち3名は親世代と同居していた（単身高齢者は0）。現時点で歩行能力に不安がある者は9名中2名だったが、10年後については、7名が自身の歩行能力を不安視しており、身体能力の低下を自覚している。

別居する子との交流は、9名中5名が週1度以上あり、これらは将来的に生活支援が期待できよう。残りの4名は、多い者でも月1回程度の行き来しかない。いざ、急激に身体能力が低下したとしても、日常的な生活支援を子に求めることは困難な状況にある。

日用品の買物に関しては、9名中8名が週に1回以上買物に出かけており、その交通手段は自ら運転する自家用車と自転車が同数の4名、配偶者が運転する自家用車が1名となっていた。

近隣住民から生活支援を受けた経験は9名中5名となっており、支援内容としては買い物代行が4名、車の送迎による外出支援が3名、庭の手入れやゴミ出しが2名という順に続いている。

なお、9名中7名は土地・家屋の承継目途が立っておらず、10～20年の間に空き地・空き家が発生する可能性が高い。

(4) セグメント分析による中泊町の地域課題

以上、中泊町の不利住民に焦点を合わせて概観してきた。不利住民は、諸要因によって日常生活における行動能力や範囲に制限がかかっている前提条件があるため、把握される問題点にも共通項が多く見受けられる。

まず、転出した子との交流の希薄化や土地家屋継承者の不在、買物の不便さ、要介護者の見落としといった課題が、不利住民は他に比べて重大化する危険性がある。なかでも買物の不便さについては注意が求められる。不利住民であっても可能な限り主体的に買物をしているケースが多いが、それについて積極的なサポートが講じられていないため、身体や経済条件、さらに環境の変化により、突然、買物ができなくなる状況も懸念される。

それを左右する重要な環境条件として、生活関連サービス業の店舗数や分布状況が挙げられる。一般に高齢化に伴って消費規模は縮小するとされ¹⁷⁾、中泊町でも同産業の事業所は減少傾向にある。今回は消費規模の多寡は把握できないものの、一定程度の買物は町内でも維持されていた。今後ますます高齢化や人口減少が進めば、事業所数はさらに減り、現在は可能な域内消費も維持できなくなるだろう。公共交通機関も弱体化しているため、買物の不便さは深刻化することが想定される。

次に注意されるのは、近隣住民による生活面でのサポートが、特に歩行面で不安があったり子と別居している高齢者の全てをカバーするほど機能していない点である。特に支援者としての働きが期待される20～30代の若い世代は、他の世代より近隣との交流の必要性を感じていない。高齢化により今後ますますサポートが求められることが予測されるが、将来的には現状よりも近隣によるサポートが弱体化する危険がある。

不利住民に対する近隣住民からの支援は、買い物代行や車での送迎に限定され、家事援助や入浴介助までは至っていない。つまり、近隣住民による生活支援が介護保険サービスに代替できるとは言い難い。その介護保険サービスも、今後の行政財政難から拡充が見込めないとすると、家族による補完以外に方途がない。その場合、子との密な交流が確保できない不利住民は、日常生活が立ち行かなくなる危険性がある。

3. 条件不利地域における地域課題の可視化

以上のように不利住民に焦点を絞ると、地域課題は、現在はっきりしている顕在的課題だけでなく、将来的に懸念される潜在的課題に大別できよう（表2）。地域課題の解決にあたっては、顕在的課題への対応を優先させつつも、潜在的課題の防止にも目を配る必要がある。

IV. 地域自治組織の可能性

1. 内発的発展論からも引き出される地域自治組織

そこで以下、この地域自治組織の可能性を検討したい。

まず、内発的発展論では、第I章で引用した4つの原則が地域自治組織を構想・編成するうえでの基軸になっている。このうち第1と第4の原則は、内発的発展を実践する主体に関するものであり、第2原則は内発的発展を目指すにあたっての目的、第3原則は内発的発展を実現するための手法を示している。宮本自身、「農村における内発的発展の成功例をみると、自治体、市民団体や産業組織としての農協、その他の経済組織がリーダーシップをとっている」と述べており¹⁸⁾、第1原則で謳われた、実施主体が主体として成長するまでの学習的なプロセスを重要視している。

しかし問題は、内発的発展論があくまでも地域経済の活発化を背景としているため¹⁹⁾、現在の人口減少社会とそれに起因する諸課題への対応に必ずしも適さない点である。例えば、条件不利地域で生活基盤を支えている生活関連サービス業の付加価値を高めることは産業振興の観点からは理想的である。しかし、地域課題の解決に向けた十分条件とはならず、よって買物難民問題の解決には直接的につながらない。中泊町を例にとれば、隣接する五所川原市の商業施設は北東北一円から集客するほどに店舗構成の高付加価値化を進めているものの、その商業施設の存在により一般の小売店は壊滅的な打撃を受け、買物難民の潜在的課題はより深刻化している。

地域ガバナンス論を構想する際、小田切が内発的発展論を「各論不在」とした部分がまさにこの点である。したがって問題は、付加価値の向上や地域内経済循環の強化によって得られる剰余価値を、いかに課題解決（宮本がいう「福祉や文化が向上するような総合」）へと配分（社会的投資）するかという点にこそ求められよう。

恐らくそうした点への期待は、第1原則の学習的なプロセスに含意されているものと推察される。つまり、一方で付加価値の向上を図る事業を手掛けつつ、もう一方でその利益を課題解決のために投資するような、地域内の経済循環を包括的にデザインし実現する組織づくりこそ必要だと言えよう。そうした組織が地域ガバナンス論で提起された「地域自治組織」につながるのである。

2. 地域ガバナンス論の可能性

地域ガバナンス論で「地域自治組織」が論じられる背景には、条件不利地域での暮らしを守ることを目的として主体的に活動している現実の住民団体の存在がある。内発的発展論では、第4原則において住民参加による自治体の代表権を期待している。これに対し地域ガバナンス論では、自治体によるガバメント（統治）ではなく住民や自治組織、NPO等からなる住民組織等の多様なアクターによるガバナンス（協治）を目指している。

なかでもその受け皿として最も期待されているのが「地域自治組織」である。この組織は、課題意識を醸成した住民が目指すべき地域の将来像を住民間で共有し、生活圏において必要なサービスを、事業的手法を取り入れて自主的・自発的・持続的に提供するものとされている。これに対しては国も大きく期待しており、2015年に策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」でも、策定時点で1,680団体あった同様の組織を2020年までに3,000団体まで増加させ、それぞれの団体において「地域デザイン（今後その集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）」²⁰⁾を策定することを目標としている。

このような住民主体の地域自治組織が、複雑に絡み合った課題を持続的かつ自律的に「解決、解消・緩和」することが可能ならば、地域自治組織による協治の確立が条件不利地域での生活を保障する処方箋となるだろう。その可能性を確認するため、例証された中泊町で懸念される地域課題の解決に地域自治組織が適合するか検討する。

中泊町からモデル化したように、条件不利地域では人口減少に起因する地域課題と高齢化に起因す

る地域課題が並行的に進行する。したがって、それぞれのモデルでも異なる分野で同時発生的に課題が生じるため(図17)、個別課題への対応可否を論じるだけでは不十分である。そうした課題を「解決、解消・緩和」に向けるためには、分野横断的な対応が求められる。

先発的な地域では、地域自治組織が主体となって住民出資の小売店やガソリンスタンドを開業し住民の暮らしを支え²¹⁾、オンデマンドバスの運行により交通不便を解消し、付加価値を高めた特産品の開発と販売で外貨を獲得するなど、事業的手法を用いて持続的かつ自律的に個別課題の解決を目指しているケースが散見される。しかしながら、地域課題が広範かつ複雑に絡み合っているため、その全てを手当てするには至っていない。

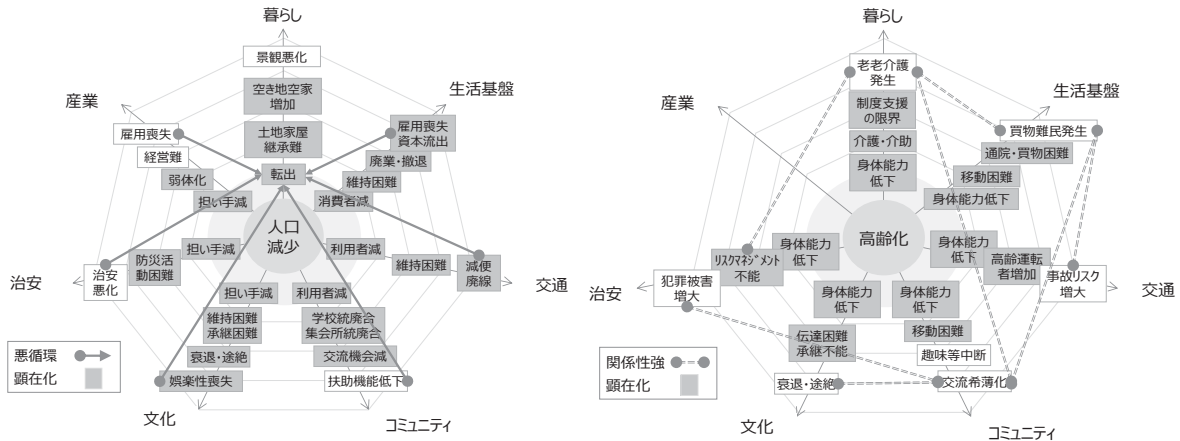


図17 地域課題モデルによる中泊町での対応必要分野

そこで注目したいのが、地域課題の「解決、解消・緩和」機能を補完し、協治の担い手となり得る企業や大学などの高等教育機関の存在である。

一部企業においては、既にそうした取組みが散見される。例えば、配送業務の延長線上として自治体広報誌の戸別配布を肩代わりし併せて高齢者等の安否を確認するケースや、買物弱者の自宅前まで日用品を選びメガネの修理・販売等も行いながら日常の些細な困りごとにも対応する生活支援型移動スーパーを運営するケースがそれにあたる。さらに企業の定義をより広げれば、都市部で勤務する複数医師がローテーションして24時間365日対応可能な訪問診療を実現し通院困難な交通弱者を支える僻地診療所の存在にも気づかされる。大学に関しては、条件不利地域での問題を研究課題として組織的かつ継続的に関わる仕組みを構築し、地域と高度人材をつなぐハブとしての機能を高める方向に舵を切った例が挙げられよう。

しかし、特に企業に関して言及するならば、原則として営利獲得を主目的としているため、協治のパートナーとは見做されにくい現状がある。これは、恐らく高度経済成長期における域外資金の導入による過度で破壊的な地域開発に対する反省に由来するものであろう。しかし、内発的發展論においてもその関与は否定されておらず²²⁾、また、地域ガバナンス論においても当初から関与が期待されている。地域自治組織が活動していくなか、地域社会のインフラを支えている企業や大学がパートナーの位置づけとなり、事業的手法やナレッジ、ネットワーク等の提供を受けることができるならば、より円滑に地域課題を「解決、解消・緩和」へと導くことが可能となるだろう。

まとめるならば、住民を中心とした地域自治組織は、様々な地域課題に対応してきた実績から鑑みても、条件不利地域の課題に対峙する主体として適性があることは言うまでもない。しかしながら、地域課題が将来的に複雑化・複合化していくことが見込まれる状況においては、より効果的な実施体制として、企業や大学をも含んだ広義の地域自治組織が考えられよう。対応すべき課題に応じて適切な企業や大学など連携体制を柔軟に編成し、また、内発的發展論では不足していた剰余価値を地域課

題へ配分する仕組みを構築するならば、地域ごとの文化や歴史背景によって異なり、刻々と変化していく地域課題に網羅的かつ持続的に対応し得る組織となり得るだろう。

V. 今後の課題

本稿では、そうした理想的な組織を構築し運営する手法論にまで踏み込むことができていない。とりわけ、企業ばかりでなく医療・福祉機関や大学にも過度な収益志向や企業型のガバナンスが求められるようになってきているリスクに留意する必要がある。すなわち、生存権に由来する面が多分に認められる地域課題の解決が、短期的な収益性や時限的な組織目標（企業や医療・福祉機関、大学等に関する目まぐるしい政策変更）をより重視する事業者の意思決定に左右されるリスクも視野に入れなければならない。

こうした諸論点についてはEU諸国の農村地域での取組みが参照できよう。そこでは、日本よりも早い段階から、そして日本と同様に農業者の離農、若年人口の流出、少子化や高齢化、過疎、域内での雇用の場の創出が深刻な課題となっていた。これに対し中央集権的なトップダウン方式の政策では地域ごとに異なる課題に対して適切にアプローチできず、農村部の荒廃を食い止めることができなかった。それを踏まえ、様々なアクター（民間企業、NGO、NPO、住民コミュニティ、行政など）を構成員とする地域活動グループの組成を促し、地域活動グループが主体的に提案した課題解決に資する事業を支援するボトムアップ型の政策へとシフトし、農村振興の成果につなげている²³⁾。

今後、こうしたEUでの取組みを日本との際に留意しつつ分析していくことにより、本稿において積み残されたプラットフォーム形成の過程や活動促進、マネジメントに係るポイント、アクターたる民間事業者との関わり方などが明らかにされるものと思われる。

註

- 1) 大野晃（当時高知大学教授）が1990年前後に提唱した概念。人口の激減と高齢化の進行により社会的共同生活の維持が困難になる可能性を指摘したもの。
- 2) 増田寛也（元総務相）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2014年に発表。今後も人口移動が収束しなかった場合、896の自治体が消滅する可能性が高いことを指摘した。
- 3) 第一次全国総合開発計画（1962）、新全国総合開発計画（1969）。
- 4) 鶴見和子／川田侃『内発的発展論』東京大学出版会、1989年
- 5) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年。
- 6) 小田切徳美『中山間地域における「小さな自治」に関する研究』、2007～2009年。
- 7) 小田切徳美「地域づくりと地域サポート人材」『農村計画学会誌』Vol32, No3、2013年。
- 8) 国土交通省「国土交通白書2015」、2015年。
- 9) 小田切徳美『農山村は消滅しない』、岩波新書、2014年。
- 10) 藤山浩「人口減少対策における農山漁村地域のあり方について」『平成26年度全国知事会自主調査研究委託事業調査研究報告書』、全国知事会、2015年。
- 11) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の定義では「基礎自治体（市町村）内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」を指す。
- 12) 人口増減の要因を大きく二つに分けた考え方。転入から転出を差し引いた値を社会動態、出生から死亡を差し引いた値を自然動態と呼ぶ。
- 13) 国土交通政策研究所「少子高齢化・人口減少時代に向けた地域交通事業者の取組事例集」、2007年。
- 14) 商業統計、経済センサス等。
- 15) 津止正敏「老老介護の問題点」『介護者支援を考える』国民生活センター、2015年。
- 16) 経済産業省『買物弱者問題に関する調査』、2015年。
- 17) 経済産業省『高齢者世帯の消費について』、2012年。
- 18) 宮本憲一「分権化時代の都市と農村の共生と交流」遠藤宏一・宮本憲一編著『地域経営と内発的発展』農山漁村文化協会、1998年。

- 19) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波書店、1973年。
- 20) まち・ひと・しごと創生本部「地域の課題解決を目指す地域運営組織 —その量的拡大と質的向上に向けて— 中間とりまとめ」『地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議資料』2016年。
- 21) 前田幸輔「中山間地域等の自立的・持続的発展に資する取組みと産官学民金連携方策検討調査」、中国経済連合会、2016年。
- 22) 宮本は「地域の内発的発展をめぐる」(講演)『鹿児島経大論集』第30巻4号、鹿児島経済大学経済学部学会(1990)のなかで、「地域の企業・労組・協同組合などの組織・個人・自治体を主体とし、その自主的な決定と努力の上であれば、先進地域の資本や技術を補完的に導入することを拒否するものではない」としている。
- 23) 市田知子「EU農村地域振興の展開と「地域」—ドイツのLEADERプログラムを中心に—」『歴史と経済』第199号、政治経済学・経済史学会、2008年。