

人口減少時代の都市における地域主義モデルの構築：
政令指定都市「北九州市」の都市経営と地域コミュニティ改革に関する地域研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学 公開日: 2020-06-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 松原, 英治 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00027511

静岡大学 博士論文

人口減少時代の都市における地域主義モデルの構築

——政令指定都市「北九州市」の都市経営と
地域コミュニティ改革に関する地域研究

2019年12月
大学院 自然科学系教育部

松原英治

博士學位論文目次

松原英治

審査申請論文名

人口減少時代の都市における地域主義モデルの構築
——政令指定都市「北九州市」の都市経営と
地域コミュニティ改革に関する地域研究

目次

はじめに	1
第Ⅰ章 序論：本研究の課題と方法	3
1 背景と視点	
（1）水平的二極分化の進展	3
（2）地方消滅への視点	5
2 課題	
（1）行政改革	11
（2）地方分権改革	20
（3）生活と生産の場としての地方・地域	33
3 目的と方法	44
4 構成	46
第Ⅱ章 理論モデル：地域コミュニティ改革と地域主義経済社会創出の同時モデル	48
1 新たな公共と地域づくり	
（1）新たな公共の創出と地域コミュニティ	48
（2）地域づくり	69
2 地域主義経済社会モデル	
（1）地域コミュニティビジネスと地域主義経済社会モデル	81
（2）地域主義経済社会モデルへのアプローチ	91
（3）地域コミュニティビジネスモデル	102

(4) 地域主義経済社会モデルの実践	111 頁
(5) 都市政策の転換	123 頁
第Ⅲ章 事例研究分析：地域主義経済社会モデルの創出に向けて	135 頁
1 分析1：北九州市の都市経営と財政分析	
(1) 五市対等合併	135 頁
(2) 都市経営と財政運営	149 頁
(3) 財政運営における依存体質	161 頁
2 分析2：北九州市の地域コミュニティ改革	
(1) 北九州市地域コミュニティ改革第1期	184 頁
(2) 北九州市地域コミュニティ改革第2期	192 頁
(3) 地域コミュニティ改革のその後	205 頁
3 分析3：北九州市の地域通貨	
(1) 地域通貨の歴史—特徴と機能の視点から	223 頁
(2) 地域通貨の制度と会計—「オリオン」(北九州市八幡西区折尾地区)の事例研究	228 頁
(3) 電子地域通貨の仕組みと地域通貨への行政参加	234 頁
(4) 地域通貨の担い手—参加と流通のデザインの視点から	240 頁
(5) 地域内融資と地域内再投資	244 頁
第Ⅳ章 考察：これからの都市の自治と持続性を支えるための思想的基盤	253 頁
(1) 地方と地域を再生，復活へと導く思想的基盤	253 頁
(2) 社会的(道徳的)エコロジーへの直接的な注意	260 頁
第Ⅴ章 結論：まとめと今後の研究	271 頁
おわりに	275 頁
参考文献	277 頁

はじめに

平成 30 年（2018）年は、明治維新から 150 年であった。明治元（1868）年から先の大戦の敗戦（昭和 20（1945）年）までの「戦前」が 77 年、それ以降、令和元（2019）年までの「戦後」が 74 年となる。明治、大正、昭和と西欧列強に追いつき追い越せと国力の増強、富国強兵に励んできた戦前の日本は、明治維新以降の営為を 77 年後の敗戦により悉く灰燼に帰すこととなった。しかし、国破れて山河あり、その瓦礫の山の中から雄々しく立ち上がった日本は、世界の経済大国として甦り、戦後という長い平和と繁栄の時代を謳歌してきた。

そして今また、日本は 70 年余の戦後の営みの果てに、「第二の敗戦」ともいえる状況に直面している。地方の衰退と地域の消滅は、日本の国土の多くを再び、人住まぬ荒野へ帰そうとしている。国土を人住まぬ山河としないために、地方と地域の再生と復活のために、私たちはこれから何を為し得るのだろうか。何を為さなければならないのだろうか。

現在の日本社会にあっては、貧富の差の拡大や子どもの貧困問題といった垂直方向での格差に止まらず、都市への人口集中と地方の人口減少、過疎化の進行といった水平方向での二極分化が進行している。この結果、地方は衰退し、その構成要素たる細胞としての地域は、その多くが消滅の危機に瀕し、またすでに消滅したものも報告されている。しかし、西欧諸国の地方や地域が衰退に瀕し、消滅の危機にあるとまでは寡聞にして知らない。何故、日本の地方と地域のみが、広くその存続を脅かされるのか、第二の敗戦という状況に直面することになってしまったのか。

本稿の目的は、地域社会を消滅から守り、その地域に安心して居住し続けるための方策、新たな地域づくりのあり方を提案することにある。

その鍵は、地域コミュニティの再生と機能化にある。消滅の危機を乗り越え、地方と地域の存続を実現するためには、地域コミュニティが包括的地域経営主体へと脱皮し、地域自治と地域経営の 2 つの機能の発揮を通して、地域住民の生活と経済を担い、支えていくことが重要となる。そのためには、グローバリズム経済とこれを支える新自由主義思想への対抗として、地域コミュニティに基盤を置く新たな社会経済スキーム「地域主義経済社会モデル」が創出され、維持されていく必要がある。

地域コミュニティが包括的地域経営主体となり、自らが事業・経営主体となって地域コミュニティビジネスを創出し、地域経済を牽引するとともに地域社会全体を巻き込んだ社会経済構造として定着しなければならない。同時に、その実現に向けた思想的基盤として、

地域主義と公共（共通）善が地域住民に共有され、地域コミュニティに根付いていく必要がある。一方、行政サイドでは、新たな公共を担う市民社会の強化に向けて、行政改革と地方分権改革の主旨に立ち返り、地域分権改革と地域コミュニティ改革を推進していくことが求められる。

地域コミュニティの一つひとつが自立し、活性化した細胞となって蘇ってはじめて、その集合体としての基礎的自治体の存続は可能となる。地方と地域の消滅からの回避と再生は、これらの営為を新たな地域づくりとして、地域コミュニティサイドと行政サイドが共同して取り組むことにより拓かれる。地域主義経済社会モデルの実現に向けて、私たちは新たな地域づくりの取組みをどのように展開していけば良いのだろうか。以下、本稿で考えていきたい。

第 I 章 序論：本研究の課題と方法

1 背景と視点

(1) 水平的二極分化の進展

地方の衰退と地域の消滅

市部・郡（町村）部別の人口及び人口割合の大正 14（1925）年以降の 10 年ごとの推移を表 1 にまとめた。先の大戦における敗戦の年、昭和 20（1945）年には、市部の人口割合は全人口の 27.8%に過ぎず、郡（町村）部の人口割合が 72.2%を占めていた。それが平成 27（2015）年には、市部の人口割合は 91.4%と 9 割を超え、郡部の人口割合は 8.6%と 1 割を割り込んでいる。昭和 20（1945）年から平成 27（2015）年まで、戦後一貫して郡部（地方）から市部（都市）への人口の移動、集中傾向は続いており、市部と郡部の居住人口の割合は、3：7 から 9：1 へと大きく逆転している。

実数で見ても、この 70 年間で、郡部から△41,018 千人が減少（△78.9%減）し、郡部の人口は 10,958 千人にまで細る一方で、市部では 96,115 千人が増加（480%増）し、その人口は郡部の約 10 倍となる 116,137 千人となっている。また平成 17（2005）年から平成 27（2015）年までの直近の 10 年間を見ても、郡部の人口割合は△5.1 ポイント（13.7%→8.6%）の減少となっており、この傾向に終息の気配は見えない。

表 1 市部と郡（町村）部人口の推移

年次	市部		郡部	
	人口	構成比	人口	構成比
大正 14(1925)	12,897	21.6	46,840	78.4
昭和 10(1935)	22,666	32.7	46,588	67.3
昭和 20(1945)	20,022	27.8	51,976	72.2
昭和 30(1955)	50,532	56.1	39,544	43.9
昭和 40(1965)	67,356	67.9	31,853	32.1
昭和 50(1975)	84,967	75.9	26,972	24.1
昭和 60(1985)	92,889	76.7	28,160	23.3
平成 7(1995)	98,009	78.1	27,561	21.9
平成 17(2005)	110,264	86.3	17,504	13.7
平成 27(2015)	116,137	91.4	10,958	8.6

出典：総務省統計局「国勢調査報告」より

なお、昭和 50（1975）年以降、平成 7（1995）年まで 70%台で推移していた市部の人口割合が、平成 17 年（2005）年に 86.3%、平成 27 年（2015）年には 91.4%へと急増しているのは、「平成の合併」（平成 11（1999）年 4 月から平成 22（2010）年 3 月末の間で市町村数が 3,232 団体から 1,727 団体へと△1,505 団体（△46.6%）減少。合併のピークは平成 15（2003）年～平成 17 年（2005）年）により、市部と郡部に跨る大規模な合併が行われた

結果、従来の郡部の多くが市部に編入され、市部の人口が急増したことによる。市部と郡部の区分については、それ以前とは異なっていることに留意する必要がある。

限界集落

郡部の人口がこのように急激に減少する状況にあつて、郡部、特に農山村地域の現状は一体どうなっているのだろうか。限界集落の動向に注目して見ていこう。

農山村地域においては、産業構造の転換の影響を受けて 1960 年代から過疎化が進行してきた。これを見据えた概念に「限界集落」がある。これは、「65 歳以上の高齢者が集落人口の半分を超え、独居老人世帯が増加し、このため、集落の共同生活の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」を指したもので、平成 3 (1991) 年に、社会学者の大野晃から提唱された⁽¹⁾。地方消滅への警鐘は、過去から鳴らされていたのである。

平成 11 (1999) 年、国土庁地方振興局過疎対策室から、1,231 市町村 48,721 集落を対象とした調査⁽²⁾が報告されている。この報告では、平成 10 (1998) 年の調査時点で、昭和 35 (1960) 年以降消滅した集落が 522 の市町村で 1,712 集落存在し、このうち 300 市町村の 626 集落が自然消滅であったこと、さらにはこの時点で、限界集落として 10 年以内に消滅可能性のある集落が 429 集落 (0.9%) 存在し、10 年以降に消滅可能性のある集落が 1,806 集落 (3.7%) あることが明らかにされている。

この後継調査である平成 19 (2007) 年に総務省自治行政局地域振興課過疎対策室が発表した過疎地域等 62,271 集落を母数とした調査⁽³⁾では、平成 18 (2006) 年の調査時点で、限界集落にあつては、10 年以内に消滅可能性のある集落が 422 集落 (0.7%) あり、10 年以降に消滅可能性のある集落が 2,219 集落 (3.6%) 存在していることが報告されている。

さらにその後継調査と位置付けられる平成 23 (2011) 年 4 月に総務省地域力創造グループ過疎対策室から発表された調査⁽⁴⁾では、平成 22 (2010) 年 4 月の調査時点で、日本の過疎地域等 64,954 の集落のうち、65 歳以上の高齢者の割合が 50% 以上の集落が 10,091 集落 (15.5%) (このうち住民全員が高齢者という集落が 575 集落 (0.9%) 存在) あり、7,044 集落 (10.8%) で集落機能の低下が見られ、2,683 集落 (4.1%) で機能維持が困難になっていることが明らかにされている。

このほか、今後の消滅の可能性として、10 年以内に消滅の可能性のある集落が 454 集落 (0.7%) 存在し、地域的には四国圏、中部圏、北陸圏に多く所在していること、いずれ消滅する可能性があると思われる集落が 2,342 集落 (3.6%) 存在していることも報告されて

いる。過去において、国からはすでに限界集落の多くが消滅の危機に瀕しており、またすでに消滅していることが明らかにされていたのである。

近年、高視聴率を獲得しているテレビ番組「ポツンと一軒家」(テレビ朝日系)で、山中に残る一軒家で生活を営む人々の姿とともに、その途上や周辺に広がる廃集落の姿が驚きとともに紹介されている。しかし、それは今まで直視されて来なかった事実、目を覆ってきた日本の現実の姿を白日の下に晒したにすぎない。驚くべきは、出演者の対応や番組の企画意図の中に、多少の驚きはあるものの、この現実が多分にやむを得ないもの、もはや手の施しようのないものと諦めを持って、受容されているように見受けられることである。

地方の衰退と地域の消滅、限界集落に対する一般的な認識は、島根県益田市匹見下地区「匹見下いいの里づくり協議会」の山崎一美会長が、廃屋の連なる集落で語る以下のコメントに代表されよう。「過疎がどんどん加速していったのは、国の政策ももちろん悪かったかもしれないけど、住んでいる我々も呑気にしていたんでしょうね。どっちもどっちだと思っています。匹見下は良いところだと思っても、自分たちの地域を活性化するために実際に何かやったのかと聞かれたら何もやっていない。自分の子どもたちが住みたいと思えるようなことをやってきたかと聞かれても、答えられる自信はありません。いつかはいつかはと思ひながら、結局、みんな危機意識を持っていなかったんでしょう。“ゆでガエル”と一緒にですよ。大丈夫、大丈夫と言い続けていたら、とうとう駄目になった」⁽⁵⁾。

しかし果たして本当に「どっちもどっち」なのだろうか。国の政策と山崎会長の呑気さ、両者が「してきたこと」と「してこなかったこと」は、同列に並べられるべきものであるうか。いずれにしても、このような反省と後悔の念を抱く人を今後、どうやって増やさないようにしていくのか。

私たちは、地方の衰退や地域の消滅にどのように立ち向かっていけば良いのか。限界集落に招来されている現象は、日本にあつて決して限界集落のみに限ったものではない。それが近い将来において、都市部内の多くの地域にあつても引き起こされる問題であることは、多くの人は以前から気付いていたのではないだろうか。その上でなお、山崎会長のいうように、手を拱いてきたのではなかったか。今や、過疎地域や限界集落に限らず、地方都市の多くにおいてもその内部細胞としての地域の消滅は現実のものとなっている。

(2) 地方消滅への視点

増田レポート

この地方の惨状に対して、不安を掻き立てる驚くべき見解と対応が立て続けに発表され

る。この結果、地方はパニックに陥り、思考停止の状態に追い込まれていく。

第2次安倍政権の成立と時を同じくして、元総務大臣の増田寛也とそのグループ（「日本創生会議」等）により、月刊誌「中央公論」平成25（2013）年12月号に「壊死する地方都市」との過激なタイトルのレポートが掲載された。以降、同グループにより、平成26（2014）年6月号に「消滅する市町村523全リスト」、同年7月号に「すべての町は救えない」との同様にセンセーショナルなタイトルで2本のレポートが特集され、平成26（2014）年8月には、これらを取りまとめた『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』⁽⁶⁾ 通称「増田レポート」が刊行される。このレポートでは、「消滅可能性」自治体896（全国の市町村数の49.8%）と、このうちの523（同29.1%）が「このままでは消滅可能性が高い」自治体として具体名が公表された。これらは、当該自治体はもとより他の全国の自治体関係者にも衝撃を持って迎えられ、消滅可能性への危機意識が国内に広く醸成されることとなった。

地方の消滅可能性に対する増田レポートの対応を見てみよう。『防衛・反転線』を構築するうえで、『広域ブロック行政』の考え方は必要不可欠である。これまで地方行政組織をめぐる議論は、主に地方分権という狭い枠組みでなされてきた。しかし、これからは違う。日本の人口減少と国力低下を食い止め、各地域に再生産構造をもう一度取り戻すための、『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』の観点から議論していくべきである⁽⁷⁾とする。

そして「地方において人口流出を食い止める『ダム機能』を構築しなすなければならない⁽⁸⁾とし、「財政や人口制約の点からも、『防衛・反転線』となる都市の数には限りがある。そう考えていくと、最後の『踏ん張り所』として、広域ブロック単位の『地方中核都市』が重要な意味を持って来る。地方中核都市に資源や政策を集中的に投入し、地方がそれぞれ踏ん張る拠点を設ける⁽⁹⁾とするのである。

しかしこの対応からは、「防衛・反転線」の外側の地方・地域は一体どうなるのかという疑問と、地方分権とは本当に狭い枠組みでなされてきたものなのかという2つの疑問が生じる。増田レポートの目的は、日本の人口減少と国力低下を食い止めることにある。そのためには各地に再生産構造をもう一度取り戻すことが必要であると考え、その方策として、広域ブロック単位に防衛・反転線を設定し、地方中核都市を再生産拠点、踏ん張り所として、ここに資源や政策を集中的に投資しようというのである。

国家としての観点からの地方中核都市への選択と集中であって、この防衛・反転線の外側に位置する市町村は戦略的に切り捨てられるものとなり、「すべての町は救えない」ということになる。そこには、救われない地方に住む人々の生活は映ってはいない。増田レポ

一トは、日本の人口減少を食い止めるために、国力低下を食い止める必要があり、そのためには再生産拠点の選択とそこへの資源の集中が必要だとする。これは地方創生におけるローカル・アベノミクスの基盤経済への選択と集中路線と軌を一にするものである。この発表以降、地方創生の流れが一気に形成されていくこととなる。

増田レポートは、地方分権の議論を狭い枠組みと位置付け、これに対して国家のあり方という広い観点からの議論だとして、地方を切り捨てる。しかし、地方分権の議論もまた、地方分権型国家という国家のあり方の議論であり、次節で示すように行政改革における「この国の在り方」の議論を出発点にするものである。このことは、本稿の次節、行政改革及び地方分権改革で詳述する。国家への視線が、上（国家）からか、下（地方・地域）からかの差が、この方法論の違いを生んでいる。

地方分権と地方創生の議論を、必ずしも対立的概念と捉える必要はないのではないか。分権改革を狭い枠組みとして放擲するのではなく、したがって防衛・反転線の外側の地方と地域を延命治療は不要だと切り捨てるのでもなく、地方創生を国家の視点から推進するという一方で、地方分権を地方と地域の視点から見据え、可能な取組みを粛々と進めることは可能ではないだろうか。以下の各章において、考察を加えていきたい。

国土のグランドデザイン 2050

増田レポートに続いて、今度は国からも衝撃的な報告がなされる。平成 26（2014）年 7 月、国土交通省から「国土のグランドデザイン 2050」が発表される。この中では、「時代の潮流と課題」として、「人口の地域的な偏在が加速する。日本の約 38 万 k m^2 の国土を縦横 1 km のメッシュで分割すると、現在、そのうちの約 18 万メッシュ（約 18 万 k m^2 ）に人が居住していることになるが、2050 年には、このうちの 6 割の地域で人口が半減以下になり、さらにその 1/3（全体の約 2 割）では人が住まなくなると推計される」⁽¹⁰⁾ というのである。

その一方では、これに続けて「前述の 1 km メッシュの人口推計によれば、多くの地域で人口が減少する中においても、旧町村役場・支所や、小学校などがある中心集落では、一定程度の人口が維持される可能性があることが示されている」⁽¹¹⁾ と、中心集落において（周辺部分よりも）人口が維持される可能性が高いことをことさらに指摘する。市町村合併を推進し、庁舎や小中学校を統廃合することにより、この中心集落に壊滅的な打撃を与え、多くの周辺（問題）を輩出する施策をリードしてきたのは国（国土交通省）ではなく、あたかも他人であるかのような口ぶりに思えてならない。

地方行政の所管官庁である総務大臣経験者が、日本の約 5 割（49.8%）の市町村に消滅

の可能性があり、約3割(29.1%)の市町村がこのままでは消滅する可能性が高いといい、今度は政府(国土交通省)が、現行の居住地域の6割で人口が半減以下になり、約2割(さらにそのうちの3分の1)で人が住まなくなるというのである。

地方の衰退の根源には、それを構成する細胞ともいえる地域の消滅問題が存在する。地方の衰退の背後には、住民が日々の生活を営む基礎単位としての多くの地域の消滅が隠れている。地方の衰退とは、地方を漠然とした存在として捉えるのではなく、自らの住む個々の地域の存続の延長線上の存在として、これを引き付けて考える必要がある。

地方消滅への視点

消滅可能性都市からの脱却を目指して、地方創生における移住・定住人口の増加対策として、現在、多くの市町村の間で人口獲得競争が過熱している。政府の補助金等も用意された地方創生のメニューに呼応して、全国の地方公共団体は、様々な移住・定住促進策を準備し、インセンティブを付すなどして移住を勧奨している。それは、必ずしも都市部からの移住・定住に的を絞ったものではなく、全国、どこからでも、つまり同様に過疎に苦しむ近隣の市町村からの移住も可としており、マイナスのパイの奪い合いの様相を呈している。

また憲法で「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由」(第21条第1項)が保障されているにもかかわらず、職員採用試験において当該地方公共団体に居住することを条件とする規定を設ける地方公共団体も出現している⁽¹²⁾。広域連携により地域全体の浮揚を一体として図るべき近隣他市町村の人口を奪ってまでも、自分の町は移住者を獲得し、地方創生の成果を上げたとアピールする。これは、ふるさと納税⁽¹³⁾で豪華な返礼品で寄付を奪い合うヒステリックな姿と重なる。

自治体は、これが決して本質的な解決策にはならないこと、先の見えない短期的な消耗戦と分かっているながらも、ゲームに参加した(せざるを得ない)以上は、他自治体が止めない限りは、自分の方からは止めることができない棘み合った状況に立ち至っている。そして、何よりもその獲得競争の結果、勝ち組と負け組が生まれ、両者間に格差が生じ、水平方向での二極分化をさらに拡大している。長い目で見れば、移住・定住獲得競争は、市町村の消滅可能性を加速化させるものとなっている。

問題の核心は、日本の農山村や地方都市では、生活が成り立たない社会経済構造になってしまっていること、そこで生活するための生業(ナリワイ)が成立しないことにある。地方再生、そのための地域づくりとは、その地に住み続けるために消費生活一辺倒となっ

ている地域の経済社会構造を、生産と生活をともに身近に可能とする構造へといかに作り変えるかにある。それは地域の持つ下部（経済）構造に強く規定される。そして、この問題は農山村部に限定されるものではなく、地方の都市部においても該当する。その意味では、日本における地方の衰退や地域の消滅を、周辺部における限定的な問題とみなし、諦め、放置することは許されない。

地方創生、そして地域の活性化に向けて、全国各地の自治体が各種のイベントを打ち上げるなどの様々な取組みを進めているが、残念ながら人口動態が反転したという自治体は例外的に極めて少数に止まる。日本の人口が減少傾向を辿る中、地方公共団体に必要とされているのは、当座の人口の奪い合い、その競争に血道を上げるのではなく、人口減少を厳然と受け止め、目先の定住・移住人口の増減に一喜一憂することなく、その地域固有の魅力を磨き、地域に根差した産業を興し、自立した地域社会と地域経済を構築することにある。

従来、東京一極集中を排除し、国土の均衡ある発展に向けて、国は大きな柱となる2つの政策を進めてきた。「この国のかたち」の再構築に向けて、「官から民へ」のパラダイム・シフトを目指した「行政改革」と地方の権限の強化に向けて「国から地方へ」の一連の事務権限等の見直しを進めた「地方分権改革」である。行政改革を「縦糸」に地方分権改革を「横糸」に、新しく織り直そうとされてきた日本という「織物」は、果たして所期の目的どおりの折柄に上手く織り上げられてきたのだろうか。思いもよらず濃淡を醸し、綻びや解（ほつ）れを生じることにはなっていないだろうか。行政改革と地方分権改革という「この国の在り方」の見直しに迫った2つの政策について、次に見ていくこととしよう。

(1) 山下祐介, 2012, 『限界集落の真実—過疎の村は消えるか?』, ちくま新書: 26 頁。

(2) 国土庁地方振興局過疎対策室, 1999, 「平成 10 年度地方振興対策調査『過疎地域における中心集落の振興と集落整備にかかる調査報告書』」。

(3) 総務省自治行政局地域振興課過疎対策室, 2007, 「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果 (中間報告)」, 国土審議会第 21 回計画部会配布資料。

(4) 総務省地域力創造グループ過疎対策室, 2011, 「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査結果の概要」。

(5) NHKスペシャル取材班, 2017, 『縮小ニッポンの衝撃』, 講談社現代新書: 164 頁。

(6) 増田寛也編著, 2014, 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』, 中公新書。

(7) 増田寛也編著, 2014, 前掲書: 47 頁。

(8) 増田寛也編著, 2014, 前掲書: 51 頁。

(9) 増田寛也編著, 2014, 前掲書: 49-50 頁。

(10) 国土交通省, 2014, 「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」: 3 頁。

(11) 国土交通省, 2014, 前掲書: 3 頁。

(12) 下関市, 職員採用試験, HP (<http://www.city.shimonoseki.lg.jp>), 令和元(2019)年5月27日公開。下関市では, 「試験区分」として「一般行政(移住定住促進)」(採用予定数3名)を設け, 「受験資格」として, 「受験申込時において, 下関市外に在住し, 採用後, 下関市内に定住する意向のある者」としている。

(13) 「ふるさと納税」は, 大都市と地方の税収格差を狙い, ふるさとや応援したい自治体への寄付により, 額に応じて所得税などが減額される制度として, 平成20(2008)年に導入された。しかしこの結果, ギフト券や豪華な返礼品等による寄付の獲得競争が自治体間で過熱したことから, 令和元(2019)年6月, 総務省は返礼品は地場産品で調達費は寄付額の30%以下の基準に適合する自治体のみを対象にするよう制度を変更した。

*URLへの最終アクセスは, 令和元(2019)年8月31日。

2 課題

(1) 行政改革

行政改革と地方分権改革

日本における少子高齢・人口減少社会の進展や経済成長率の鈍化といった社会経済構造の変化と「40年以上の歳月を経て、私たちの経済観、社会観の奥深いところに根を張った」

(1) 新自由主義思想は、貧富の格差及び都市と地方の格差という垂直・水平2方向の二極分化を急激に進行させてきた(2)。このうち、水平軸において、地方は消滅可能性を示唆され、その構成要素たる地域では、すでに一部は消滅しているもののほか、今後、一層の消滅が見込まれる状況にあることは先に見た。この背景には、政府が進めてきた行政改革と地方分権改革という2つの政策の変容が大きく影を落としている。

戦後、特に高度経済成長期以降、日本の行政機構は財政規模の拡大を背景に、自らの肥大化により、それまで地域コミュニティの領域にあった地域課題を行政の領域へと取り込み（「行政化」）、自らの課題としてきた（「行政課題化」）。しかし、その後の日本経済の停滞に伴う財政危機に直面して、行政サイドが従来の行政領域の拡大化路線を転換し、行政改革を梃にその規模を縮小させようとしたその方向性自体は否定できないであろう。

しかし、それでもなお、地域の消滅という現下の状況に鑑みれば、行政改革の目的が、官から民への代替による財政負担の軽減、地域コミュニティとの協働による地域課題の解決や地域の安全の確保といった従来の範疇に止まることは許されない。地域住民一人ひとりの生活を維持し、向上させ、住民の誰もがその地域に住み続け、地域が存続していくためには、行政改革は、単なる行政規模の縮小ではなく、地域コミュニティをより自律的、能動的な社会経済主体へと進化させ、市民社会を強化していくものでなければならない。

日本は昭和という1つの時代の終焉とともに、戦後を支え続けた政治経済社会体制の大きな転換点を迎える。平成元（1989）年のバブル経済の崩壊を端緒とする経済の高度成長期の終焉を契機に、経済の右肩上がりを前提とした日本の政治経済社会スキームは様々な局面で制度疲労を露呈し始める。自民党と社会党を中心とする政治体制（五五年体制）や終身雇用、護送船団方式、核家族等のそれまでの政治経済社会体制を支えてきた諸制度が、人口減少や少子高齢化といった社会環境の変化や開発途上国の経済的発展、G A F A等の巨大企業に代表される経済のグローバル化の流れの中で機能不全の様相を強くする。大きな政府や福祉国家、国民総中流といった福祉リベラル国家に見出されてきた国民的価値観や国家観は大きく揺らぎ始める。

後に「失われた10年」、さらには平成20（2008）年のリーマンショック後の10年を含め

て「失われた 20 年」と振り返られることとなるこの時代の苦闘の中から、日本はグローバリズムに通じる市場原理主義や新自由主義のイデオロギー、政治経済社会体制を結果的には選択し、現在に至っている。令和の時代が幕を開けた今、平成の 30 年を振り返って「失われた 30 年」と総括する論評もある⁽³⁾。

しかしながら、日本は何らの葛藤もなく、また一切の紆余曲折もなくこの選択に至り、現状を招来したわけではない。新たな経済社会環境への対応に追われつつも、新自由主義と市民主義という 2 つの潮流の間で、新たな「この国のかたち」を模索した時期が確かに存在した。ポスト高度成長時代への対応として志向された大きな政府から小さな政府への動きは、中央集権から地方分権へという統治体制の見直しとともに官による一元政治（「ガバメント」）から市民セクターとの多元政治（「ソーシャル・ガバナンス」）への転換というパラダイム・シフトを内包したものであった。

同時並行的に進められた行政改革と地方分権改革という国と地方の双方を巻き込んだ 2 つの改革は、このシフトの完遂、「この国のかたち」を住民自治と地方自治を可能とする分権型社会へ、市民社会へと転換させることを命題とした。以下、この点を明らかにしていこう。

行政改革の理念

行政改革の理念とは何であったのか。行政改革の長い歴史の中で、1 つの到達点とされる平成 9（1997）年 12 月 3 日の「行政改革会議最終報告」を見てみよう。この報告では、まず行政改革の目標が明示される。「今回の行政改革は、『行政』の改革であると同時に、国民が、明治憲法体制下にあつて統治の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革であり、それは取りも直さず、この国を形作っている『われわれ国民』自身のあり方にかかわるものである。われわれ日本の国民がもつ伝統的特性の良き面を想起し、日本国憲法によって立つ精神によって、それを洗練し、『この国のかたち』を再構築することこそ、今回の行政改革の目標である」⁽⁴⁾とされた。

行政改革とは「この国の在り方」自体の改革を通して、「この国のかたち」を再構築するものだとする。そのためには、国民をこれ以上、統治の客体や行政依存の状態に留めるものとはならないというのである。これは従来、専ら官が担うものとされてきた公（共）領域を官以外の多様なセクターが担うとともに、これらが担う領域へと公（共）が拡大されることを意味する。新たな担い手と領域を持つ「新たな公（共）の創出」、 「公（共）の再構築」こそが、行政改革とされたのである。

この多様な主体からなる市民セクターによるガバナンスこそが、「ソーシャル・ガバナンス」にほかならない。財政学者の神野直彦は、「『ソーシャル・ガバナンス』とは、『政府の失敗』を市場領域の拡大によって克服しようとするのではなく、市民社会を強化することで克服しようとする戦略である。つまり、「公共縮小—市場拡大」戦略ではなく、「政府縮小—市民社会拡大」(less-state, more -civil society) 戦略ということが出来る」⁽⁵⁾とする。

さらに、政治学者の岩崎美紀子も「市民社会の観点からは、それは『公』の創設である。政府(官)でもビジネス(民)でもない、市民の場(公)である。すべてを政府が行う必要はないという前提のもと国家と社会の関係を、政府の役割を軸に根本的に見直すことが国家刷新的改革である。しかし、市場競争原理を信奉し、できる限り民間に任せることで政府部門を縮小するという『小さな政府』と経営指向だけが改革の雛形ではない。(中略)官民二元論には限界がある。パワーとマネーがゆがめた公共領域を、いかに市民社会本来の場として、批判的、自律的議論の場に変えるかが刷新的改革なのである」⁽⁶⁾とする。

市民社会が担う領域、市民社会本来の場を公(共)へと取り込んでいく過程、「ガバメントからガバナンスへ」⁽⁷⁾の過程、すなわち官から市民へと公(共)のあり方を再構築するパラダイム・シフトの行程こそが行政改革となる。このことは、当然ながら、行政体制の抜本的な見直し(「狭義の行政改革」といえよう)を不可避とすると同時に、これまで客体とされ、依存するばかりであった市民に対しても、主体性の発揮に向けて、その自立と機能化を強く促すもの、地域コミュニティと地域住民に対して大きな転換(「地域コミュニティ改革」)を強いるものであった。官に独占されてきた公(共)を新たな公(共)として市民セクターの多様な主体がこれを担えるようにしようとする代表的(象徴的)な取組みの1つが、平成10(1988)年の特定非営利活動促進法(NPO法)の成立であった。

これらからも明らかなように、行政改革とは官の領域をそのままにその業務を民間企業等に委託することにより、行政経費の軽減を図るものではない。官(行政)の領域をそのままに、民(市民)を安易な下請けとして利用する「協働」とは、行政改革の本来の姿ではなく、民(市民)が新たな公(共)を担うに成長するまでの過渡的なものとしてのみ存在意義を持ち得るものといえよう。

行政改革の歩み

次に日本の行政改革のこれまでの歩みについて、その概要を見てみよう。表1にまとめたとおり、行政改革は肥大化した行政機構の見直し、再編を目的に、昭和36(1961)年の

第 1 次臨時行政改革推進審議会（第一次臨調）以降、ほぼ一貫して取り組まれてきた。国鉄民営化や中央省庁再編、郵政民営化等のその時々々の行政課題をテーマに、中曽根行革（土光臨調）や橋本行革、小泉行革と呼ばれる様々な取組みが展開されてきた。

日本の行政改革の歩みは、大きく 3 つの時期に区分することができる。まず中曽根行革（土光臨調）までは予算や人員の削減という量的削減を主に目指すものであった。この中で、平成 5（1993）年の第 3 次臨時行政改革推進審議会（第 3 次行革審）の最終答申において地方分権への言及がなされ、これが現在に続く地方分権改革の源流となる。その後、平成 8（1996）年の「行政改革会議」の設置によりスタートした橋本行革では、これに加えて行政の役割やあり方といった質的見直しを通して新たなこの国のかたちを求めるものへとその目的や理念の見直しがなされる。この時期以降を行政改革の第 2 期と捉えることができよう。

平成 9（1997）年には、行政改革の歴史の中でも 1 つの到達点となる「行政改革会議最終報告」がなされ、この国のかたちの再構築が行政改革の目標と位置付けられることとなる。この延長線上に、平成 10（1998）年には、特定非営利活動促進法（NPO 法）が成立し、市民活動を支える大きな柱が確立されることとなった。その翌年の平成 11（1999）年には、地方分権一括法が成立し、機関委任事務制度の廃止による国と地方との上下関係から水平対等の関係への法的位置付けの見直しが行われるなど、この国のかたちの再構築は大きく歩みを進めるかと思われた。

しかしながら、その後、この流れは大きく変容していく。まず地方分権改革は、平成 11（1999）年地方分権一括法の成立と同時に行了された合併特例法の改正による平成の合併と小泉行革における三位一体改革により、その流れを決定的に棄損される。さらに小泉行革における規制緩和の流れは、行政改革を新自由主義と市場原理主義を推し進める方向へと押し流していく⁽⁸⁾。ここからが現在に続く行政改革の第 3 期と位置付けられよう。

「失われた 10 年」を経て、また財政環境の悪化もあって、小さな政府の実現が喫緊の課題とされる。国、地方ともに行政改革の質的側面は大きく後退し、行政経費や職員数といった量的側面が前面に押し出されていくこととなる。

行政改革とは、市民社会の強化を通じた市民の自治による「新たな公共」⁽⁹⁾や「新たな都市型共同体」⁽¹⁰⁾の創出を目指すのではなく、既存のガバメントのままに NPO 法人や地域運営組織との「協働」により、行政の後退により生じる「新しい公共空間」⁽¹¹⁾を安易に埋めようとするものへと矮小化される。行政改革は行政経費の削減を命題とする「財政改革」へと変貌する。

平成 13 (2001) 年 1 月 5 日の 1 府 12 省庁への中央省庁の再編により、自治省が総務省へと改編される。昭和 24 (1949) 年の地方自治庁以降、昭和 28 (1953) 年自治庁、昭和 35 (1960) 年自治省と「自治」を標榜してきた中央官庁の名称からこの文言が消滅したことは、行政改革の方向性、特に地方分権改革の終焉に、また現在の地方と地域の衰退と消滅に象徴的な意味を持つように思えてならない。

表 1 行政改革の歩み

行政改革関連年表			
1961	(S36)	第一次臨時行政調査会設置	(第一次臨調)～1964(S39), 会長: 佐藤喜一郎
1981	(S56)	第二次臨時行政調査会設置	(第二次臨調)～1983(S56), 会長: 土光敏夫
1983	(S58)	第 1 次臨時行政改革推進審議会設置	(第 1 次行革審)～1986(S61), 会長: 土光敏夫,
1987	(S62)	第 2 次臨時行政改革推進審議会設置	(第 2 次行革審)～1990(H2), 会長: 大槻文平
1990	(H2)	第 3 次臨時行政改革推進審議会設置	(第 3 次行革審)～1993(H5)
1993	(H5)	〃 最終答申	→「地方分権の推進」に言及
1994	(H6)	行政改革委員会設置	～1997(H9)
1996	(H8)	行政改革会議設置	～橋本行革～
1997	(H9)	行政改革会議最終報告	→「『この国のかたち』の再構築」に言及
1998	(H10)	〃 規制緩和委員会設置	～2001(H13)
〃	〃	中央省庁等改革基本法成立	
〃	〃	特定非営利活動促進法(NPO法)成立	
1999	(H11)	地方分権一括法成立	→ 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成
〃	〃	→ 合併特例法改正	→ 合併特例債の新設 ～2005(H17)3月失効
2001	(H13)	中央省庁再編	1府12省庁へ
〃	〃	総合規制改革会議設置	～小泉行革～
2006	(H18)	行政改革推進法成立	
〃	〃	行政改革推進本部設置	
2007	(H19)	規制改革推進本部, 規制改革会議設置	
2009	(H21)	行政刷新会議設置	鳩山首相～2012(H24)
2013	(H25)	行政改革推進本部, 行政改革推進会議設置	安倍首相
2016	(H28)	規制改革推進会議設置	

出典: 筆者作成

新たな公共と新しい公共空間

新たな公共を巡るこれらの状況下にあつて、平成 17（2005）年 3 月、「分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会」（座長：岩崎美紀子，事務局：総務省自治行政局行政体制整備室）から、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」が報告される。ここでは、「平成 12（2000）年の地方分権一括法の施行は、自治体のあり方を原理的に変更しました。（中略）自治体運営を持続可能にしていくためには、もはや公共を行政のみによって担うという考え方から脱しなければなりません。地域の様々な主体が自治体と協働して公共を担う『新しい公共空間』の形成こそが、これからの自治体運営の基本理念となるのではないのでしょうか。」⁽¹²⁾とされた。

ここで注目されるのは、「新しい公共空間」という新たな概念の誕生である。行政改革の理念であつた「この国のかたち」の再構築に向けて、「公共領域を（中略）いかに市民社会本来の場として」いくかという本来の目標が、「自治体運営を持続可能にしていく」ことへとすり替えられ、矮小化されていることである。地域の様々な主体が自治体と「協働」して公共を担う新しい公共空間の形成こそが、自治体運営の基本理念だとされ、新しい公共空間とは、市民社会本来の場ではなく、自治体を運営していくために協働により埋められるべき空隙だとされる。

「新たな公共」という社会的な概念が、「新しい公共空間」という物理的な空間へと分かり易く、単純化されることにより、本来の広がりとお行きを失い、市民社会という本来、背後に広がる存在を見えなくしてしまつた。新たな公共は、自治体運営の持続のために行政の撤退によって生じる空隙（新たな公共空間）を地域団体等との協働によって埋めるものへと換骨奪胎、矮小化され、行政以外の多様なセクターにより主体的に担われるべき新たな公共領域という概念は消滅してしまう。

この国のかたちを再構築しよう、そのために新たな公共を創つていこう、市民社会を強化していこうというのと、行政の撤退により新しくできた公共空間（空隙）を、既存の地域団体等との協働により埋めていこうというのは、全く異質である。行政が後退することによって発生する公共空隙を、行政による一定の関与の上に他セクターが代替し、自治体運営を賄い続けようとする新しい公共空間に、市民セクターが活動し、担うべき領域を見出すことはもはやできない。

行政改革と地方公務員数

では、地方における行政の撤退とはどのようなものであつたのか。1つの指標として、官の撤退の状況を地方公共団体の総職員数の推移で追ってみよう。地方公務員の削減は、

行政改革の主要なテーマとされた。先述したとおり、新たな公共を市民社会の強化により創出するという行政改革の本来の姿からは、地方公務員の削減は一義的に導かれるものではない。市民社会の強化が成就し、地方公共団体の担う公共領域が狭まり、その結果、地方公務員数の減少につながった以降というのならば理解もできようが、市民社会の強化、新たな公共の育成も進まない中で、地方公務員の削減のみが先行されるというのは本末転倒であろう。事実、この空隙が平成の合併に伴う周辺問題を惹起することとなる。

平成 6 (1994) 年以降、平成 29 (2017) 年までの日本の地方公務員数の推移が総務省から発表されている⁽¹³⁾。これによると、日本の地方公務員数は、平成 6 (1994) 年をピークとして、翌平成 7 (1995) 年以降、平成 28 (2016) 年までの 21 年間にわたって一貫して減少してきた。平成 29 (2017) 年に漸く対前年比で増加 (5,333 人増) に転じ、総職員数は 2,743 千人となる。平成 6 (1994) 年以降、平成 29 (2017) 年までの職員削減数は、△539 千人 (△16.4%減) に上っている。平成の合併を中心に、地方公共団体の減少に比例して減少してきた地方公務員数も、合併や協働、民間委託といった手法によっては、もはや削減が不可能になってきたことが窺われる。

日本ではこのように削減が急がれた地方公務員ではあったが、海外諸国と比較して日本の地方公務員数自体は決して多いものではない⁽¹⁴⁾。またフランスでは、平成 6 (1994) 年度以降、平成 12 (2000) 年度までの間において、コミューン関連の地方公務員数は増加傾向にあるとの報告⁽¹⁵⁾もなされている。地方公務員に関しては、その数ではなく、コストとパフォーマンスとの乖離が現実の問題であろう。

地域運営組織

地方公務員の削減は、市民社会が強化され、新たな公共が育ち、これが行政を代替しているといった実感を国民の誰一人も実感することのないうちに、平成の合併を梃に強力に推進された。多くの地域からさっさと官が撤退したことにより、新しい公共空間 (空隙) が出現し、地方の衰退と地域の消滅につながることとなった。無論、行政サイドにあっても無為に手を拱いていたわけではない。地方公共団体は、合併に伴う行政の撤退による空隙を埋めるため、地方公共団体との協働によって従来の行政代替機能を果たす地域組織である「地域運営組織」(RMO: Region Management Organization) の設立を急いだ。

先に見た「分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会」からの報告書⁽¹⁶⁾の中で、自治体経営の刷新により行政の縮小、撤退から生じる新しい公共空間 (空隙) を地域協働や外部委託で埋めていくことが、行政サイドの論理の下に提言される。この提言

がなされた平成 17 (2005) 年 3 月というタイミングは、平成の合併が最も集中する時期 (平成 15 (2003) ~平成 17 (2005) 年) に重なる。これ以降、地域運営組織は、年度により設立数の差はあるものの、政策的誘導の下、その数は着実に、また急速に積み上っていく。平成 25 (2013) 年の 9 月から 10 月にかけて総務省と農林水産省が共同で実施した調査⁽¹⁷⁾ では、全国 349 の市町村で 1,656 団体が設置されているとされ、平成 30 (2018) 年 3 月に公表された平成 28 (2016) 年 10 月時点で総務省が実施した調査⁽¹⁸⁾ では、全国 609 市町村で 3,071 組織が設立されているとしている。

総務省が平成 27 (2015) 年 3 月に発表した調査「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(以下、「事業報告書」) では、地域運営組織を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心になって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」⁽¹⁹⁾ と定義している。このほか、「まち・ひと・しごと創生本部」による「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」⁽²⁰⁾ との定義もある。

またスーパーコミュニティ法人の制度化をテーマとする「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」(以下、「ネットワーク会議」) を立ち上げた島根県雲南市及び三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市の 4 市は、「小規模多機能自治」を「小規模ながらも様々な機能をもった自治の仕組みという意味」⁽²¹⁾ とし、「自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うことをいう」⁽²²⁾ との定義を与えている。

このように旧来の地域団体を包含する形で再編された地域組織については、総務省による「地域運営組織」(総務省) のほかにも、「小規模多機能自治組織」(ネットワーク会議)、「自治協議会」(福岡市)、「まちづくり協議会」(北九州市) 等々の名称で現在、多く誕生している。また筆者は従前からこれを「包括的地域経営主体」⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ としてきた。地域運営組織について、総務省の先の事業報告書は、「自治会・町内会(地縁組織)の機能を補完しつつ住民自治を充実させるための新たな仕組みへの転換、すなわち様々な関係主体(地縁組織だけでなく機能的組織など)が『参加』し、地域における持続的な暮らしを

可能にするため、地域内の資源を最大活用しつつ地域を経営する視点に立って地域の将来ビジョンや方針について『協議』し、そこで決められた指針に従って地域住民自ら『実行』（実践）する『地域経営型』の自治への深化が求められている⁽²⁵⁾としている。

ただし、その実態にあっては、地域運営組織の多くが、地方自治体の財政的逼迫等により、地方公共団体の行（財）政改革の一環として行政サイドからの働きかけにより設立された経緯もあって、地域コミュニティの意思決定とマネジメントによる主体的、自律的な自治の実現に取り組むよりは、依然として協働の名の下に行政の縦割りの下請け、受け皿的な目的別活動に止まる準官製団体的性格を帯びたものが多い。地域コミュニティ関連諸団体の多くは、従前の行政領域の範疇の下に行政の末端機構として位置付けられ、補助金と委託料に縛られ、下請化、系列化されている。

これに対して「地域住民組織（町内会・自治会・各種団体など。以下、『地域組織』）を一本化し、地域を包括的に運営する『協議会型住民自治組織』（以下、『自治的協議会』）を設立してもらったうえで、行政が当該組織を制度的に『認定』することで、これまでは単なる任意団体のひとつでしかなかった地域組織を、『地域を代表する組織』、『パートナーシップの相手』として位置づける仕組み⁽²⁶⁾づくりが、現在、進行している。この動きに対しては、これを「コミュニティの制度化」とし、『『コミュニティの制度化は、〈協働〉の名をかりた、さらなる〈地域動員〉である』と批判させる所以⁽²⁷⁾との指摘がある。

行政改革が財政改革へと実質的に転化してしまったことにより、本来、主体性を持って市民社会を担うべき市民は、無償ボランティアとして協働に駆り出され、若しくは安価な委託による低賃金（「官製プア」）を強いられ、社会の垂直方向での二極分化が促進されることにもなっている。これは、行政改革のタイミングが、経済財政情勢の悪化の時期と重なったというのみではなく、その理念の共有が不十分であったことによる。今後の行政改革の推進には、今一度、理念の確認と共有が必要とされよう。

他方で、地域運営組織も様々な進化を見せつつある。平成 17（2005）年 7 月に浜松市へと編入合併した旧佐久間町では、平成 17（2005）年 2 月、合併に先立って旧佐久間町の住民が旧佐久間町で独自に取り組んできた事業の一部を存続させるため、旧佐久間町からの 1 億円の基本財産と当面の運転資金 1,500 万円により、住民の 67.6%が加入し、月額 1,000 円の世帯当たり会費を拠出して、NPO 法人「NPO がんばらまいか佐久間」を設立した。

現在では、指定管理による施設管理といった行政の代替的事業に止まらず、NPO タクシーや NPO のお店「いどばた」（飲食店）の運営を通じた過疎地域の生活支援に進出している。また平成 27（2015）年からは、市の「中山間地域新たな仕事づくり研究事業」を受

託して、アワビの陸上養殖の実証実験に取り組み、60～70代を中心に10人の地域住民の雇用を創出している⁽²⁸⁾。行政の代替・下請的組織から出発して、地域課題対応組織となり、さらに地域経営主体へと進化を遂げつつある過程にあるといえよう。

行政改革においては、未だにその多くが行政（官）との協働による下請け組織に止まる地域運営組織を、新たな公共を自主的、主体的に担い得る真の市民組織へと進化、変身させることを通して、新たな公共を支える市民社会を構築していこうとすることは、当面の戦略として効果的であり、効率的でもあろう。地域運営組織を否定するのではなく、これを母体として地域のあらゆる団体を包含する包括的な地域経営主体へと発展させていくことは、現実的で合理的な選択となろう。その過程は取りも直さず、地域コミュニティ改革の取組みと軌を一にするもの、多くが重なるものとなり、地域コミュニティによる地域自治・地域経営の活動を促進、強化するものとなる。

ここで改めて行政改革を総括しておこう。行政改革とは新たな公共を担い得る新たな市民社会、新たな都市型共同体の創出を通して、この国のかたちを再構築するための手段であった。ガバメントからガバナンスへのパラダイム・シフトを意図したものであって、決して、ガバメントのままに行政の撤退によって生じる新しい公共空間（空隙）を埋めるものへと矮小化されるべきものではない。

官のみならず公共交通機関等をはじめとする民の撤退までが市場原理主義を背景に実行される状況にあっては、官の撤退による空隙を埋めるのみではなく民の撤退をも補完しなければ、地域住民の生活は立ち行かなくなっている。現在の地域運営組織という存在、またその行政との協働とは過渡的なものであり、領域の見直しや機能の進化が必要とされている。新たな市民社会の構築を通して市民が主体的に公共全般を担う新たな経済社会の構築が必至とされているのである。

行政改革とは、地域コミュニティが地域自治と地域経営を主体的に担い、地域経済までを領域とする自立・主体的な包括的地域経営主体へと進化していくための取組みを指すもの、したがって地域コミュニティ改革の取組みへと収斂していくこととなる。

地域コミュニティ改革については、第Ⅱ章 理論モデル：地域コミュニティ改革と地域主義経済社会創出の同時モデル以降、本稿の主題として論考を進めていく。

（２）地方分権改革

地方分権改革の歩み

平成5（1993）年6月3日、衆議院本会議で「地方分権の推進に関する決議」がなされる。

翌4日には、参議院本会議でも同決議がなされ、地方分権改革がスタートする。

決議文は、「今日、様々な問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて施行していくべきである。右決議する」とされた。

地方分権改革とは、東京一極集中を排し、国土の均衡ある発展を目的として開始されたものであることを改めて確認しておく必要がある。そして、令和元（2019）年度、この決議から四半世紀を上回る年月を経ようとする現在、地方分権改革はその所期の目的を達し得たであろうか。もし、そうでないならば、今後、どうしていけば良いのだろうか。

まずこれまでの地方分権改革の歩みを表2により振り返ってみよう。平成5（1993）年10月、第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）から、当時の細川護熙首相に最終答申が提出される。この答申では、21世紀の行政のあり方として、官主導から民自律への転換や中央省庁体制の見直し、地方分権の推進などへの言及がなされ、その後の中央省庁再編や地方分権改革等の一連の改革が導かれることとなる。以降、行政改革は、「官から民へ」及び「国から地方へ」の2つの取組みが柱となる。

その一方の柱である「国から地方へ」、「中央集権から地方分権へ」が意図したのは、業務や財源の一部分を地方へ移管することにより、国の組織体制のスリム化を図る一方で、地方の独立、裁量の余地を大きくし、補完性の原理に基づいて、国民、市民により近いところで効率的で効果的な行政執行を進めることであった。この実現に向けて、平成7（1995）年5月には、地方分権推進法が公布され、同年7月には同法の施行と同時に地方分権推進委員会（以下、「推進委」）が設置される。

以降、推進委による第1次⁽²⁹⁾から5次に及ぶ勧告により、地方分権改革は一定の進捗を示すこととなる。この過程にあって、平成11（1999）年7月には、地方自治法の大改正を含む475本の法律の一括改正を内容とする地方分権一括法（以下、「一括法」）が公布され、翌平成12（2000）年4月に施行された。ここに地方分権改革の1つの到達点が見られることとなる。ここまでの一連の改革が第一次地方分権改革とされる。

一括法では、自治体の首長を国の出先機関とする戦前以来の機関委任事務が廃止され、新たに法定受託事務が創設されるなど、地方公共団体が国と上下・主従ではなく対等・協力の関係に立つものであることが明確にされた。また国から都道府県へ、さらには都道府県から市町村への権限委譲等が盛り込まれるなど、この第一次地方分権改革により、地方分権の理念や基礎が形成されることとなった。

表2 地方分権改革の歩み

地方分権改革関連年表			
1993	(H5)	地方分権の推進に関する決議	衆参両院 ～第1次地方分権改革～
1993	(H5)	第3次臨時行政改革推進審議会最終答申	→「地方分権の推進」に言及
1995	(H7)	地方分権推進法成立	
〃	〃	地方分権推進委員会発足	～2001(H13)委員長：諸井虔⇒第1次～第5次勧告
1996	(H8)	地方分権推進委員会中間報告	→国と地方公共団体の関係の上下・主従から対等・協力への見直し、地方公共団体の自己決定・自己責任の拡大に言及
1999	(H11)	地方分権一括法成立	→機関委任事務制度の廃止と事務の再構成
〃	〃	→ 合併特例法改正	→合併特例債(～H17,3月失効)、交付税合併算定替期間延長、地域審議会
2001	(H13)	地方分権改革推進会議発足	～2004(H16) ～三位一体改革～
2003	(H15)	「三位一体の改革についての意見」	→国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革
2004	(H16)	地域自治区、合併特例区制度創設	→合併特例(新)法制定、地方自治法改正
2006	(H18)	地方分権改革推進法成立	～第2次地方分権改革～
2007	(H19)	地方分権改革推進委員会発足	～2010(H22) → 第1次～第4次勧告
〃	〃	地方分権推進本部設置	
2009	(H21)	地域主権戦略会議設置	～2012(H24) ～地域主権改革～
2010	(H22)	地域主権戦略大綱閣議決定	
2011	(H23)	第1・2次一括法成立	→義務付け、枠付け見直し(地方に対する規制緩和)
2013	(H25)	地方分権改革推進本部設置	
〃	〃	地方分権改革有識者会議発足	→有識者会議の下に提案募集検討専門部会設置
〃	〃	第3次一括法成立	
2014	(H26)	提案募集方式の導入	～提案募集方式～
〃	〃	新たな広域連携制度の創設	→地方自治法の一部改正
〃	〃	第4次一括法成立	→2015(H27)第5次一括法成立 →2016(H28)第6次一括法成立

出典：筆者作成

その一方で、一括法の成立と時を同じくして、国からの分権の受け皿としての地方公共団体の規模や能力が不安視されたことから、基礎自治体としての市町村の能力を高め、行政の一層の効率化を進めるとの観点から、合併特例法の改正がなされた。これにより、平成の合併が、地方分権改革の一環として進められることとなった。しかし、これにより導き出されたものは、地方分権改革にとっては、その意図とはまさに正反対ともいえる結果であった。平成の合併については、次節で見ていくこととしよう。

また第一次地方分権改革で積み残しとなった税財政制度改革についても、平成 16 (2004) 年から平成 18 (2006) 年にかけて、国から地方への税源移譲と国庫補助負担金改革、地方交付税改革の三位一体改革により進められることとされた。しかしながら、その主要な論戦の舞台が地方分権改革推進会議から経済財政諮問会議に移ったこともあり、分権改革の目的は財政再建、経済再生へと換骨奪胎され、十分な成果を見るには至っていない⁽³⁰⁾。

平成 18 (2006) 年 12 月には、地方分権改革推進法が成立し、地方分権は新たなステージを迎える。それまでの改革を経てもなお残る地方に対する義務付けや枠付けの見直し等の規制緩和のほか、国から地方への事務や権限の委譲、さらにはより一層の税源移譲などの課題解決に向けて、第二次地方分権改革が開始されることとなった。この動きは、地方分権を地域分権へと、さらなる高みへと導くものとして、地方に大きな期待を抱かせるには十分なものであった。

大阪府池田市で平成 19 (2007) 年 6 月 29 日に制定された「池田市地域分権の推進に関する条例」では、その前文に「国においては、平成 18 (2006) 年 12 月に地方分権改革推進法が制定され、国から地方公共団体へのさらなる権限等の委譲をめざす第二期地方分権改革に取り組むこととされている。この地方分権改革の最終目標は、『自分たちのまちは自分たちでつくる』という基本理念の実現である。つまり、地方分権改革は、国から地方公共団体への権限移譲だけでなく、最終的には、より市民に身近な地域社会やコミュニティを核として、市民が自主的、自立的にまちづくりを行うこともめざすものである。(中略) 市民に身近な行政を担う先端自治体として、他の地方公共団体に先駆けて地方分権改革の最終目標に到達するため、『地域分権』を提唱し推進することにより、暮らしやすく、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現をめざし、この条例を制定する」⁽³¹⁾と高らかに地域分権が謳われた。

この動きは、平成 21 (2009) 年に発足した民主党連立政権の下でさらに加速される。平成 22 (2010) 年 5 月には、指定都市市長会から地方が行うべき事務のすべてを一元的に担うとともに、その役割に見合う自主財源を制度的に保障する新たな大都市制度として特別

自治市が提案される。また同年 6 月には、地域主権戦略大綱が閣議決定され、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることができる活気に満ちた地域社会を作っていくことを目指すとして地域主権改革が開始されることとなり、地域主権が公用語とされる。翌、平成 23 (2011) 年には、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（地域自主自立改革推進法）が 4 月に成立し、5 月に第 1 次一括法、8 月には第 2 次一括法として公布、施行されるなど、第 2 次地方分権改革は、地方に対する規制緩和を中心に着実な進捗を示すこととなった。この流れはその後の政権交代以降も継承され、平成 25 (2013) 年 6 月には第 3 次一括法が成立し、それ以降、平成 28 (2016) 年 5 月の第 6 次地方分権一括法の成立に至るまで、一連の地方分権改革の取組みが継承されていく。

平成の合併

これら一連の取組みが進展する中、地方分権改革は同時に矛盾を孕み、これを大きくしていく。地方分権改革における鬼胎、「平成の合併」である。平成の合併は、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（旧合併特例法）」が、平成 11 (1999) 年に公布された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」により改正されてスタートする。その後、平成 16 (2004) 年に「市町村の合併の特例に関する法律（合併新法）」（法律第 59 号）に引き継がれ、一貫して政府により強力に推進される。

平成の合併の結果、全国の市町村数は、平成 11 (1999) 年 3 月の 3,232 団体から、平成 18 (2006) 年の合併特例法の経過措置が終了する時点で 1,821 団体（△1,411 団体、△43.7%）へ、平成の合併期間が終了する平成 22 (2010) 年 3 月には、1,727 団体（△1,505 団体、△46.6%）、平成 26 (2014) 年 4 月には、1,718 団体（△1,514 団体、△46.8%）にまで減少する。なお、それ以降、平成 31 年 3 月 31 日現在まで、新たな合併は行われておらず、団体数の減少は見られていない。

平成の合併の特徴としては、市町村数が、短期間のうちにほぼ半減するという規模の大きさのほか、時期的、地域的な偏在が挙げられる。平成 11 (1999) 年 4 月から平成 22 (2010) 年 3 月末までの平成の合併の期間中における合併件数は、合計 640 件（100%）で、その年度別内訳では、平成 16 (2004) 年度と平成 17 (2005) 年度の僅か 2 年度間に、全体合併件数の 84.4%にあたる 540 件が集中している⁽³²⁾。これは、平成 11 (1999) 年の合併特例法の改正により、合併関連事業等の経費への充当が合併年度とその後 10 年間に限って財源に

できる手厚い財源措置（充当率 95%，元利償還金の 70%を交付税措置）を持つ地方債である「合併特例債」の適用が、当初、平成 11（1999）年度から平成 17（2005）年度までの間に合併した市町村に限定されたことによる。財政面での不安に駆られ、合併を焦り、駆け込む市町村の姿が浮かび上がる。

また地域的偏在については、都道府県によって、平成の合併に対する取組みに対して大きな開きが生まれている。平成の合併に伴う市町村の減少率が全国で第 1 位の長崎県では、平成 11（1999）年 3 月で 79 団体あった市町村が、平成 26（2014）年 4 月には 21 団体（△58 団体：△73.4%）へ、同様に第 2 位の広島県では、86 団体が 23 団体（△63 団体：△73.3%）へ、第 3 位の新潟県では、112 団体が 30 団体（△82 団体：△73.2%）へと大幅に減少している。

一方で、減少率第 47 位の大阪府では、44 団体が 43 団体（△1 団体：△2.3%）へ、第 46 位の東京都では、40 団体が 39 団体（△1 団体：△2.5%）へ、第 45 位の神奈川県では、37 団体が 33 団体（△4 団体：△10.8%）へとその減少数は小さい。概ね西高東低と呼ばれるように中国地方や九州地方、四国地方で合併が進み、東京や大阪といった 3 大都市圏や北海道、沖縄では合併が進まないこととなった⁽³³⁾。このことは、合併に伴う周辺問題の偏在を生み、都市部における人口の集中と繁栄、その対極における地方での人口の減少と衰退という水平方向での二極分化現象の拡大に大きな影響を及ぼすこととなった。

ここで興味深いのは、市町村が合併に踏み切った本音と建前の相違である。総務省では、「市町村合併の背景とポイント」として、「地方分権の推進」と「少子高齢化の進展」、「広域的な行政需要が増大」、「行政改革の推進」の 4 点を挙げ、基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が必要となり、市町村合併が推進されたとする⁽³⁴⁾。

その一方で、(財)日本都市センターが、平成 20（2008）年度に地方公共団体 416 団体に対して行った「市町村合併に関するアンケート調査」⁽³⁵⁾では、「合併した理由」の第 1 位は「財政状況」（74.5%）であり、以下、第 2 位「地方分権の推進」（61.3%）、第 3 位「少子・高齢化」（46.6%）、第 4 位「住民ニーズへの対応」（36.8%）、第 5 位「行政改革」（34.6%）、第 6 位「市町村合併の流れ」（32.5%）となっている。三位一体改革による地方交付税改革により、平成 16（2004）年度から平成 18（2006）年度までの 3 年間でおよそ 5 兆円程度の交付税配分額の抑制が図られ、これにより地方財政が急速に悪化したことが、合併の第 1 位の理由（「財政状況」）であり、本音である。さらには「市町村合併の流れ」という何とも不思議な大きな力⁽³⁶⁾がこれに関与したことが窺える。

平成の合併とは、地方交付税を抑制し、市町村を兵糧攻め（「鞭（ムチ）」）にする一方で、

合併特例債という手厚い財源措置（「給（アメ）」）を用意して、合併を誘導するものであった。地方分権を担うための基礎的自治体としての市町村の行財政基盤の強化といった視点とは異なる、刹那的で、即物的な対応に大きな比重があったものといえよう。なお、この給（アメ）で広域・大規模な合併を誘導する原型を昭和 38（1963）年の北九州市の五市合併に見ることができる。第Ⅲ章 1 分析 1：北九州市の都市経営と財政分析で詳しく見ていくこととしたい。

周辺問題

浜松市とその行政区の 1 つである天竜区、さらにはこれを構成する旧市町村別に、平成 12（2000）年から平成 27（2017）年までの 15 年間の人口推移を表 3 にまとめた。

表 3 浜松市及び天竜区旧市町村の人口推移 (単位：人)

	平成 12(2000)年(a)	平成22(2010)年		平成27(2015)年	
		(b)	(b)／(a) (%)	(c)	(c)／(a) (%)
浜松市	786,306	800,866	1.9	798,252	1.5
天竜区	41,128	33,957	△17.4	30,301	△26.3
旧天竜市	23,747	20,779	△12.5	19,164	△19.3
旧佐久間町	6,008	4,549	△24.3	3,807	△36.6
旧春野町	6,414	5,178	△19.3	4,526	△29.4
旧水窪町	3,723	2,580	△30.7	2,164	△41.9
旧龍山町	1,236	871	△29.5	640	△48.2

出典：「国勢調査結果」（総務省統計局）から筆者作成

浜松市は平成 17（2005）年に周辺 2 市 8 町 1 村を編入し、人口 70 万人を超え、政令指定都市となった。平成 12（2000）年から平成 22（2010）年までの 10 年間で新浜松市全体の人口増減率は、1.9%増となっているが、旧市町村単位で見ると、市の周辺部に位置することとなった北部の山間部（現在の天竜区）では、旧天竜市△12.5%、旧佐久間町△24.3%、旧春野町△19.3%、旧水窪町△30.7%、旧龍山村△29.5%と軒並み大きく人口が減少している。

さらに、その後の国勢調査でもその傾向は一層、明確となっている。これを平成 27（2015）年まで 5 年間延長して 15 年間として見た場合には、浜松市 1.5%増の背後に、天竜区の△26.3%の減少、さらにはその内訳として旧天竜市△19.3%、旧佐久間町△36.6%、旧春野

町△29.4%、旧水窪町△41.9%、旧龍山村△48.2%の減少が潜んでおり、旧龍山村にいたっては、人口はほぼ半減（△48.2%）している。

平成の合併は、行政機能の統廃合等もあって、当該合併市町村に多くの新たな「周辺」を生み出すこととなった。かつての中心部分が新たな周辺部分となることにより、人口の減少が進み、年を経るにしたがってその速度が加速度的に速まっていることが表3から窺えよう。増田レポートの分析が、平成の合併以降の市町村（政令指定都市では区）単位でなされたことから、合併以前の旧市町村の人口が減少している場合でも、都心部、中心市街地の人口の増加によってこれが覆い隠され、当該都市としては統計上、消滅可能性都市にはカウントされない。増田レポートには、その指摘にはない新たに周辺部となった旧市町村の人口減少という実態が隠されており、その後の時間の経過により、その実態はさらに深刻度を増している。なお、この周辺問題に関しても、その原型を北九州市の五市合併に見出すことができる。第Ⅲ章 1（3）財政運営における依存体質の中で詳述した。

平成22（2010）年3月の平成の合併の終了から4年、平成16（2004）・17（2007）年度の合併のピークから約10年を経ようとする平成26（2014）年4月、地方自治法が改正され、連携中枢都市圏構想として、「連携協約制度」と「事務の代替執行制度」の2つを中核とする新たな広域連携制度が打ち出された⁽³⁷⁾。連携協約制度とは、合併をすることなく他の地方公共団体と連携して事務処理をするにあたり、基本的な方針や役割分担を定める連携協約の締結を可能にするものである。

また事務の代替執行制度とは、事務の一部を当該普通公共団体の名において他の地方公共団体の長等に管理執行させることができる制度とされた。後述するフランスの「コミュニケーション間協力公施設法人（E P C I）」（広域行政組織）が移入されることとなったのである。この新たな制度では、市町村は合併することなく、したがって合併による周辺問題を危惧することなく、広域的な事務を連携して合理的に執行することが可能となる。改めて平成の合併に対する疑問を上書きすることとなった。

地方分権改革の終焉

平成5（1993）年の国会決議に始まった地方分権改革では、機関委任事務制度の廃止による国と地方公共団体との関係の見直しをはじめ、国から地方への権限の委譲や地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）など、「地方公共団体の自主性、自律性の強化」⁽³⁸⁾に向けた一連の改革がなされた。

しかしその結果においては、税財源の移譲をはじめ、所期の期待に届かない結果に終っ

た取組みが見られるほか、地方分権の受け皿としての機能強化を狙った平成の合併では、三位一体改革による地方交付税の削減とこれに伴うインセンティブへの対応等から、大規模かつ集中的にこれが実施された結果、合併後の市町村は、旧市町村間の一体性や政策整合性の確保、周辺問題の発生などの重い後遺症に苦しむこととなった。その後も、合併特例債期限後の財政環境の逼迫もあって、職員削減等の行政効率化に向けた行財政改革に益々、熱心に取り組まざるを得なくなり、本来の地方分権、さらには地域分権は大きく後退することとなった。

平成の合併とは、地方分権を推進するとしながら、合併という手段により住民1票の持つ比重を軽くしたもので、地方という枠内において逆に中央集権を進めたものといえよう。その結果においても、行政経費の削減に関して一定の効果はもたらしたものの、職員削減による行政力の減退や旧市町村の衰退など、地方分権改革の所期の目的である地方行政基盤の強化や国土の均衡ある発展とは逆方向の結果を導いたものと総括できよう。

平成 26 (2014) 年度には、従来の委員会による勧告方式に代わって、地方公共団体等から制度改正の提案を募る提案募集方式が採用されることとなり、地方分権改革は事実上の終焉を迎える。これは、第4次一括法案の成立と事務・権限の移譲等に関する見直し方針についての策定により、委員会勧告事項については一通りの検討を終了したとされたことによる。これ以降、これまでの成果を基盤とし、地方の声を踏まえつつ、社会経済情勢の変化に対応して個性を活かし、自立した地方を作るとの方針転換がなされる。個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行うことにより、引き続き地方分権改革を着実に推進していくというのである⁽³⁹⁾。

この意味するところは、委員会方式により、第三者の立場から勧告してきた既成の各種権限や制度等への抜本的な改革に向けた方式を見直し、これまでの成果の枠内でその具体化を地方公共団体の業務改善の範囲内でその提案によって取り組むとするものである。これは、地方分権改革の方針転換、矮小化に止まらず、大きな後退、むしろ事実上の放擲、改革の終焉と言わざるを得ない。この平成 26 (2014) 年は、増田レポートが刊行され、また国土交通省から「国土のグランドデザイン 2050」が発表されて、地方創生への流れが一気に形成されていった年でもある。この国の在り方の大きな転換点を形成した年として、平成 26 (2014) 年は長く記憶されることとなろう。

地方分権改革に着手するにあたって委員会方式が採用された理由は、国と地方との力関係において当事者間では地方分権改革の伸展が困難であるという共通した事実認識の存在であった。その結果において、外部の識者、専門家による委員会方式が採用されたのであ

る。委員会勧告への一通りの検討を終了したとはいえ、国庫補助金や交付税の配分を差配する側とこれを受ける側という両者間の実質的な関係は何ら変わってはいない。再びこれを当事者間の調整に差し戻し、提案の実施にあたっての検討、その選択は国がするという限りにおいて、これ以上の抜本的な改革を期待することはできない。

特に税財源の移譲に関しては、引き続き残された大きな課題であるにもかかわらず、「税財源配分や税制改革等の財源措置は、国・地方を通じた税財政制度全体を視野に入れ、専門的に検討すべき事項であり、税制調査会や国と地方の協議の場等において議論されることです。したがって、地方の多様性を活かして個別の制度改正の提案を検討する提案募集方式にはなじまないものと考えられ、基本的に対象外」⁽⁴⁰⁾とするというのである。

地方分権改革とは、今後に見込まれる社会経済環境に適合した分権型社会の実現を目指すものである。国と地方との分権改革の延長線上に、地域分権による地方公共団体内部における主体的、自律的な住民自治、地域（コミュニティ）自治が導かれなければならない。このため、地域コミュニティには、地方と地域の復活と再生を主導する主体として、行政の末端組織から脱却し、機能化を進め、自律的に地域経営を成し、自ら地域課題を解決し得る主体性ある社会セクターへと脱皮することが強く求められることとなる。国と地方公共団体、地域コミュニティの3つのセクターの整合性の取れた三位一体の改革、権限や財源の委譲が不可欠の要素であり、「国から地方へ、さらに地域へ」という補完性の原理に基づく一連の流れが完結されなければならない。これまでの地方分権の成果の上に止まったままでは、地方分権社会の到来を展望することは困難であろう。

「国の『提案募集方式』によって国主導の改革（従来、厳密には委員会主導であったものを国主導と括ってしまっている）から、地方の提案に基づくボトムアップ型の改革に移行し、『国が選ぶのではなく、地方が選ぶことができる』地方分権改革が推進されている」⁽⁴¹⁾（カッコ内は筆者）とは、募集範囲を既存の領域に絞り込んでいる実態からは、詭弁と言わざるを得ない。地方公共団体の業務遂行上の支障の解決を図るという矮小化された範囲の地方分権改革の先に、この国の将来、地方と地域の復活、再生を見通すことはできない。

地方創生

地方分権改革とは、住民に身近な行政は、できる限り地方公共団体が担い、その自主性を発揮するとともに、地域住民が地方行政に参画し、共同することを目指して、権限や事務、またそれに見合う財源を国から地方へと移管していこうとするものであった。まちづ

くりや地域づくりとは、この一連の地方分権改革における国の各種の改革や見直しに呼応する形で、地方や地域サイドからの自主的、主体的な取組みを指したものであった。これらの動きを捉えた民主党では、その政権下（平成 21（2009）年～平成 24（2012）年）において、その取組みを地域主権の名の下にさらに積極的に進めることとされた。そしてその崩壊とともに、アベノミクスの一翼を成す地方創生という新たな大きな波が、地方分権改革を飲み込み、地方そして地域へと押し寄せることとなった。

この流れの端緒を形成したのが、平成 26（2014）年 8 月、増田寛也らのグループ（日本創生会議等）により刊行された「地方消滅 東京一極集中が招く人口急減」、通称増田レポートであったことはすでに見た。これにより、消滅またはその可能性があるとして実名を挙げられた市町村は無論、他の市町村もまた「消える前に何をすべきか」という増田レポートのコピー（帯）に突き動かされたかのように、新たな国のメニューである地方創生（地方人口ビジョンによる人口増対策等）プランの地方創生交付金に一斉に飛びつくこととなった。その依存体質から合併特例債等の財源措置を求めて平成の合併に雪崩れ込んだ地方公共団体は、次なる「飴（アメ）」にもまた群がることとなったのである。

平成 26（2014）年 11 月、「まち・ひと・しごと創生法（地方創生法）」が策定され、翌 12 月には、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定される。「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』」を掲げ、地方の人口減少問題と東京への一極集中を克服するとともに成長力を確保しようとするアベノミクスの地方版とでも呼べる新たな動き、地方創生がスピード感を持って開始される。地方移住の推進や地域産業の競争力強化などの施策がメニューとして掲げられ、各県、各市町村は短期間のうちに地方創生の名の下に雇用創出や定住政策等の一連の施策を盛り込んだ「地方版総合戦略」を策定する。これを政府が取りまとめた上で、平成 28（2016）年度当初には総額 1,000 億円の交付金（事業費ベースで 2,000 億円）を支給しようというのである。

この背景には、先述した増田寛也とそのグループの「これまで地方行政組織のあり方をめぐる議論は、主に地方分権という狭い枠組みでなされてきた。しかし、これからは違う。日本の人口減少と国力低下を食い止め、各地域に再生産構造をもう一度取り戻すための、『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』の観点から議論していくべきである」⁽⁴²⁾ とする中央集権的な主張の存在が意識されよう。その後、地方創生の戦略指針である「まち、ひと、しごと創生総合戦略改訂 2015」（平成 27（2015）年 12 月 24 日閣議決定）に基づき、「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」が平成 28（2016）年 3 月に内閣府に設置され、地方創生の取組みは一気に加速していく。

しかし、行政改革や地方分権における地方行政組織のあり方をめぐる一連の議論は、先にも指摘したように増田とそのグループがいうような地方分権という狭い枠組みでなされてきたものではない。この国のかたちの再構築やガバメントからガバナンスへのパラダイム・シフトを目標に、官から民へと並んで国から地方への権限や財源の移譲、地方の主体的な取組みのあり方を大きな枠組みから議論したものであった。既存のスキームの延長線上に交付金等による国のリーダーシップに依存して地方の再生を目指そうとする地方創生の議論とは、その視座を異にする。この歴史の揺り戻しともいべき地方創生の大きな動きの中であって、今後、地方はどういった対応を取れば良いのだろうか。

地方は、地方創生という当面の大きな流れを前提としつつも、地方分権とそれに続く地域分権という目標をしっかりと認識し続け、長期的な射程を堅持していなければならない。地方分権を当面、地方創生に置き換えようとも、その延長線上に、本来の目的である地域分権を見据え、地方分権と地方創生という異なる性格の2つの手段を、あれかこれかの選択肢としてではなく、あれもこれもとする主体的かつ戦略的な視点に立って、この状況に立ち向かっていかなければならない。

地方と地域は、国からの地方分権を漫然と待つのではなく、また地方創生に盲従し、依存しきるのではなく、過度な依存や慢性化に留意しながらこれも活用するという確固たる視座としたたかな戦略を持つことが求められている。地域分権をしっかりと視線の先に捉え、地方創生の流れを取り込みつつ、地域づくりの取組みを主体的に進めていかなければならない。この地方に、この地域に住み続けるために、地方公共団体と地域住民が、地方と地域の視点から、関連施策を取捨選択し、組み換え、さらに地域資源を組み合わせ、消滅の淵から巻き返していく、その視座と姿勢の確立、手腕としたたかさが問われている。

地域分権の新たな潮流

地域分権への取組みを正面から開始した地方公共団体がある。兵庫県川西市では、平成22(2010)年10月「川西市参画と協働のまちづくり推進条例」⁽⁴³⁾を施行した。以降、参画と協働のまちづくりを推進する過程にあって、川西市は、地域における総合的な自治を行政が背後から支え、強化する仕組みづくりを進めるため、平成23(2011)年度施政方針において地域分権制度の導入を打ち出す。

川西市では、まず「地域別懇談会」や「地域夢・未来カフェ」等で、これに対する市民意見の集約を行う。これを踏まえて、平成25(2013)年1月、「川西市参画と協働のまちづくり推進会議(専門部会)」に対して「地域分権制度について」の諮問を行い、同年6月、

地域自治組織の確立や権限と財源の移譲、その活動や市の支援のあり方等についての答申を得て、同年11月、「地域分権推進基本方針」を策定する。これらの丁寧な手続きを経て、平成26(2014)年6月、「川西市地域分権の推進に関する条例」⁽⁴⁴⁾が市議会において可決、制定され、同年10月に施行される。「参画と協働」(条例)から「地域分権」(条例)への進化に4年を要したこととなる。

川西市の地域分権の取組みの特徴は、地域分権を正面から見据え、自治会を包摂した地域自治組織の確立とこれへの一括交付金の交付等を通して地域自治活動の領域の拡大と機能化を図ろうとするところにある。特に地域コミュニティビジネス(後述)に関しては、「川西市地域分権の推進に関する条例」の解説書⁽⁴⁵⁾において、一括交付金を活用した他市の取組みとして、農家レストランや地域学童保育、コミュニティバスの運行、ライフサポート事業等の具体的な事例を列挙し、推奨している。

地域コミュニティの主体性の確保の上に、行政(市)と市民との協働や行政サイドと地域コミュニティサイドとの協働によって、行政サービスの多くを地域コミュニティ活動で肩代わりするといった従来の協働の範疇を超えて、地域コミュニティ自身による経済活動をも取り込んだ主体的、自主的活動を前提とした地域づくりへと舵を切ろうとしている。本稿の主題である地域コミュニティビジネス、地域主義経済社会モデルへの接近であり、地域経済社会の発展にあつて、新たな一里塚となる取組みといえよう。

今後、川西市に続いて他の多くの地方公共団体においても市民・議会との合意の下に地域分権条例を制定するなどにより、地域分権を政策的に打ち出すことが期待される。まず地方公共団体が地域分権を志向するという意思を明確に示すこと、そして地域コミュニティを地域分権の対象として、今後の地域社会経済を牽引する社会装置として改めて正面から向き合うことが、今後の地域の存続に向けた都市政策の柱とならなければならない。地方公共団体にとって、地域コミュニティ政策こそが、従来の福祉施策や産業施策を包摂する上位概念として、都市政策上の最重要施策に位置付けられるものとなる。

国における地方分権改革の事実上の終焉を迎え、もはや国と地方公共団体間の地方分権改革による権限や財源の移譲の延長線上に、さらなる地域分権改革への進展を展望することはできない。この状況にあつて、これからの地域分権改革は、地方公共団体のイニシアティブの下に、その責任において展開されていかななければならない。

平成7(1995)年の地方分権推進法の公布からすでに四半世紀が経過しようとする今、これまでの地方分権の取組みを謙虚に振り返り、これへの決別とともに、地方の衰退と地域の消滅を救うための新たな地方分権改革、すなわち地方自治の本旨に立ち返った住民自治

の視点からの地方分権改革＝地域分権改革へと踏み出すべきときを迎えている。これは従来の地方分権改革を出発点とするものではなく、地域分権改革から起動して地域コミュニティ改革へとつながり、重なり合うもの、行政サイドと地域コミュニティサイドの双方に切り口を持つものとなる。

（３）生活と生産の場としての地方・地域

元気な西欧諸国の地方・地域

地方消滅という言葉が行き交う度に、西欧諸国の地方都市やアルプスの麓のイタリアやフランスの小さな農山村の元気な姿が脳裏に浮かび上ってくる。日本の農山村や地方都市が過疎化に喘ぎ、消滅の危機に瀕する一方で、フランスやイタリアの農山村や地方都市において、このように大規模で深刻な危機的状況に直面しているという話しは伝わってこない。なぜ、同じく全世界を覆うグローバリズムの渦中にありながら、日本はこのように地方消滅を喧伝されるのであろうか。その違いを探ってみたい。

日本の可住地面積（＝総面積－林野面積－主要湖沼面積）1平方キロメートル当たりの人口密度（「可住地人口密度」）に関して、平成11（1999）年時点で、日本は1,586人、欧米主要国ではイギリス272人、ドイツ339人、フランス148人、イタリア254人、アメリカ44人とする国際比較が報告されている⁽⁴⁶⁾。統計からみる限り、欧米主要国に比して日本の可住地人口密度は、決して少なくはない。欧米主要国では、可住地人口密度の低さは、地方消滅には直結してはいないようである。この点から考えるならば、今後、日本で過疎による人口減少が続き、一定程度、可住地人口密度が縮小していったとしても、地方消滅を不可避と考え、その回避を簡単に諦めてしまう必要はないのではないだろうか。以下、フランスとイタリアの農山村が、低い可住地人口密度にもかかわらず地方消滅を回避できている、元気である理由を探っていこう。

フランスでは、都市部に多くの人口が集中する中であって、日本の市町村に相当する基礎的自治体である「コミューン（commune）」の中には、人口100人以下といったものを含めて小規模なコミューンが、今なお多く存在している。フランス全土を5年間で20万km駆け巡り、フランスの「美しい村」全144村を踏破した「日本で最も美しい村連合」の常務理事であった杉一浩は、「フランスは大陸的で平坦な地勢で、広い麦畑や野菜畑を保有した農家が分散して生まれ、小さい単位での集落が発達したことや現在でも交通の便が良いこと」⁽⁴⁷⁾をフランスの農山村が元気な要因に挙げている。

小さい単位での集落の発達と同じく要因に挙げられた交通の利便性に関連して、杉は「ど

この村でも生活の糧を村に求めるのは難しいと聞かされた。日本と大きく異なるのは、交通網のインフラが充実している点で、村に自宅を持って地方都市や規模の大きい村に働きに出る人も多い⁽⁴⁸⁾とも述べている。後述するように、イタリアにおける農山村の復活理由の1つにも交通網の発達が挙げられている。交通網の発達は、日本の東京一極集中を加速する巨大なストローではなく、インフラの整備は都市と地方との棲み分け、共存の鍵となり、また地方の存続を可能とする大きな要件ともなっている。都市と地方を結ぶ高速道路網等のハード整備が先行し、ソフト開発の遅れた日本においても、西欧諸国等と同様に都市と地方の棲み分けや地方に人の流れを呼び込む魅力あるソフト開発が、地方復活の鍵を握っていよう。

さらに杉は、「フランスでは行政と村人が一体になって、自分の村を誇りに思い、その特徴を活かして歴史ある村を大切に保存しようとしている⁽⁴⁹⁾とし、「フランス社会は、多様性を認め合い、小さな物にこそ価値があるという強い信念が共有され⁽⁵⁰⁾、「共生や共通化を切り口に、個性的で自由に生きる術を社会全体で育てている⁽⁵¹⁾として、フランス人の意識の底に流れる歴史や文化に裏打ちされた地域社会に対する強い信頼を指摘する。その結果、「3万6000のコミューンが自治体機能や公共サービスを共有化して存立し、一人複数役で知恵を出し合って心豊かに生き⁽⁵²⁾」ており、「画一化を嫌う消費者と小さな村が自立するためのブランド力の追及や、村の特徴を活かすための様々な知恵で、人口100人以下の村が4000も存立でき⁽⁵³⁾」ているというフランスの地方自治・分権の実態に着目することとなる。フランスの地方分権の実態を次に見ていくことにしよう。

フランスの地方分権の進展と広域行政の発達

フランスの地方制度は、州と県、コミューンの三層構造で構成されている。基礎的自治体であるコミューンは、平成11(1999)年時点でフランス全土に36,565団体あり、県の100団体、州の26団体に比較して、圧倒的多数となっている。なお、コミューンはフランス革命によってもそのままに残った教会を起源とする伝統を有する地方組織であり、日本のような市町村の区別はない。フランスでも、昭和46(1971)年のマルスラン法を契機として1970年代の一時期コミューンを合併して数を減らす日本と同様の行政改革を志向した時期があったが、地方都市の抵抗もあって約38,000あったコミューンは約1,500の減少に止まり、約36,500のコミューンが現在も維持されている。

また平成4(1992)年には、地方行政に関する法を制定し、合併の代わりに人口規模に応じた4種類の「コミューン間協力公施設法人(EPCI)」(「村落共同体」,「集落共同体」,

「都市圏共同体」、「メトロポール」という広域行政組織を制度化し、その整備を進めた⁽⁵⁴⁾。これにより、これらを地方分権の受け皿としてコミューン固有の行財政権限や業務内容を簡素化する方向へと方針を転換する。杉はこれを「コミューンが自治体機能や公共サービスを共有化して存立」⁽⁵⁵⁾ するための手段として高く評価する。

フランスでは、昭和 57 (1982) 年以降、ミッテラン政権の下で、戸籍や選挙、小学校の建設といった伝統的な業務に止まらず、都市計画や建築許可、文化振興、経済振興等についての権限をコミューンへ委譲することを目的として地方分権改革が進められた。これはコミューンに少なからぬ負担を強いるものであったが、この状況の中で、フランスは日本とは異なり、基礎的自治体であるコミューンの合併・統合という戦略ではなく、各コミューンの主体性を残したままでの広域行政による行政の効率化を選択する。このことにより、地方分権改革もまた着実に進展し、成果を挙げることとなった。

平成 17 (2005) 年時点で、コミューン間協力公施設法人のうち課税権を有するものは 2,525 組織あり、これへの参加コミューン数は全コミューン数の 88%、総人口に占める割合は 84% に上っている。事務レベルでの合理化を進めるものの、その主体性の確立、独立性の確保という地方自治の根幹の仕組みを残した結果、首長と議員はどのコミューンにもいる一方で、職員のいないコミューンも存在している⁽⁵⁶⁾ ⁽⁵⁷⁾。

日本が平成の合併により、平成 11 (1999) 年 3 月末時点で 3,232 団体あった市町村を平成 22 (2010) 年 3 月末までの僅か 11 年間で 1,727 団体 ($\Delta 46.6\%$) にまで減少させた結果、今では、郡 (町村) 部の人口が全体の 1 割を割り込み、人口の 9 割以上が市部に居住する状況となっていることは先に見た。この結果、市町村の自治機能及び住民自治の基盤は大きく損なわれ、合併により周辺部に位置することとなった被合併市町村は、人口減少等の周辺問題に苦しんでいる。地方自治における日本とフランスとの間の好対照をなす制度、運用の違いは、その結果において大きな差異をもたらしている。なお、その後、日本であっても地方自治法の改正による新たな広域連携制度の創出により、広域行政による行政の効率化へと方針を転換したこともすでに見たとおりである。

このように新たな広域行政の仕組みを構築することで、従来の中央集権国家体制から地方分権体制への転換を遂げたフランスでは、19 世紀半ば以降から始まり 1 世紀以上にわたって続いていた都市部への人口集中と農村部の人口減少は終息に向かうこととなった⁽⁵⁸⁾。

表 2 に平成 11 (1999) 年と平成 26 (2014) 年の 15 年間の人口階層別のコミューン数と人口構成比の推移をまとめた。日本で平成の合併が開始された年に当たる平成 11 (1999) 年時点で、人口 2,000 人未満の小規模なコミューンは 31,927 団体 (87.3%) あり、コミュー

ーン全体の約9割を占める。また人口500人未満のものは21,035団体(57.5%)となっており、この規模のもので全体の過半数を超える。これらのコミューンを人口構成比で見ると、規模の小さいことを反映して、人口2,000人未満のコミューンの合計人口は、総人口の25.3%、また人口500人未満のコミューンの合計人口は、総人口の7.8%を占めるに過ぎない。

その後15年を経た平成26(2014)年時点で見てみると、人口2,000人未満の小規模なコミューンは31,539団体(86.0%)と若干減少しているものの、ほぼ横ばいであり、依然、コミューン全体の約9割を占める。また人口500人未満のものは19,916団体(54.3%)あり、団体数と構成比率を落としながらも、なお過半数を超えている。これを人口構成比で見ても、人口2,000人未満のコミューンの合計人口は、総人口の24.4%、また人口500人未満のコミューンの合計人口は、総人口の6.9%となっており、この15年間の推移では、人口2,000人未満のコミューンで、団体数構成比で△1.3ポイント、人口構成比で△0.9ポイントの減、人口500人未満のコミューンで、団体数構成比で△3.2ポイント、人口構成比で△0.9ポイントの減に止まっている。

表2 コミューンの人口規模別団体数と人口の割合

人口規模 (人)	平成11(1999)年(a)			平成26(2014)年(b)			(b) - (a)		
	コミューン数	構成比(%)		コミューン数	構成比(%)		コミューン数	構成比(%)	
		団体数	人口		団体数	人口		団体数	人口
0～499	21,035	57.5	7.8	19,916	54.3	6.9	△1,119	△3.2	△0.9
500～1,999	10,892	29.8	17.5	11,623	31.7	17.5	731	1.9	±0
(2,000人未満)	31,927	87.3	25.3	31,539	86.0	24.4	△388	△1.3	△0.9
2,000～3,499	1,988	5.4	8.7	2,155	5.9	8.7	167	0.5	±0
3,500～4,999	801	2.2	5.6	922	2.5	5.9	121	0.3	0.3
5,000～9,999	975	2.7	11.2	1,112	3.0	11.8	137	0.3	0.6
10,000～19,999	462	1.2	10.8	507	1.4	10.8	45	0.2	±0
20,000～49,999	300	0.8	15.2	322	0.9	15.0	22	0.1	△0.2
50,000～99,999	76	0.2	8.2	83	0.2	8.3	7	±0	0.1
100,000以上	36	0.1	15.1	41	0.1	15.2	5	±0	0.1
合計	36,565	100.0	100.0	36,681	100.0	100.0	116	—	—

出典:「コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較」名和田是彦 2009 日本評論社を基に筆者作成

フランスの行政機構は小規模自治体を基本とする構造を維持しつつも、その内訳としては、若者の村離れもあって人口500人未満といった極めて小さなコミューンは上述のよう

に団体数、人口構成比ともに減少傾向にある。しかしその上の階層である、500人から1,999人までのコミューンは、コミューン数自体が増加に向かっており、人口構成比の減少も下げ止まっている。さらにその上の階層である人口2,000人から19,999人までの中規模のコミューンでも、団体数、人口構成比ともに増加している。大都市部への人口集中ではなく、大都市近郊や地方諸都市の人口構成比の増とこれを抱えるコミューンの増加が見て取れる。平成の合併による自治体数の減少と都市部への人口集中、地方からの人口流出に歯止めのかからないこの間の日本との比較において、フランスは逆のベクトルを示している。

このフランスの人口動態に対して、社会学者の石井圭一は「平成11(1999)～平成18(2006)年間に農村地域では年率0.7%で人口増加、これは全国の増加率に等しい。自然減は0.1%であるが、社会増が0.8%となり、都市近郊とならんで人口流入による増加がみて取れる。この全国の傾向をもって、『田園回帰』といってよいだろう」⁽⁵⁹⁾との見解を示している。地方の復権と再生、人口の維持と回復に、地方分権が密接な相関関係を有し、一定の機能を果たしていることをフランスの事例は示しているといえよう。

イタリアの人口動態とアグリツーリズモ、スローフード、スローシティ

イタリアの地方の現状は、どうなっているのだろうか。平成21(2009)年時点で、日本の市町村に相当する基礎的自治体である「コムーネ (comune)」は、イタリア全土で8,100団体ある。このうち人口100,000人以下の団体が8,055団体(99.4%)、人口50,000人以下の団体数が7,951団体(98.2%)、人口3,000人以下の団体数は4,539団体(56.0%)となっている。

また人口構成比で見ると、イタリアの総人口6,034万人のうち、4,636万人(76.8%)は人口100,000人以下のコムーネに居住しており、うち586万人(9.7%)は人口3,000人以下のコムーネに居住している。人口3,000人以下のコムーネがコムーネ全体の過半数を占めるなど、イタリアもフランスと同様、人口規模の小さな基礎的自治体が多く存在しており、またその小さな基礎的自治体に一定数の国民が居住している。

イタリアの人口動態を見てみると、昭和26(1951)年以降、一貫して人口10,000人から100,000人規模のコムーネが増加しており、これに伴ってこの規模のコムーネの人口が伸びている。昭和26(1951)年に767団体であったこの階層の人口規模のコムーネが、平成21(2009)年には1,161団体と394団体(51.3%)増となる一方、人口構成比でも同期間において全人口の約35%から約46%を占めるまでに増加している⁽⁶⁰⁾。

しかし、イタリアにおいても、農山村や地方都市が何の波乱もなく現在の状態に収まっ

ているわけではない。グローバル化や都市化を背景とする農山村や地方都市の衰退は、1960年代、イタリアにも確実に押し寄せていた。イタリアでは、冷害や輸入農作物の影響で農業が大きなダメージを受け、職を失った農業従事者が都市に移住し、地方都市の過疎化が進行していた。ところが、1980年代以降は、都市生活者や外国人の地方移住が盛んになり、地方小都市に人口が戻ってくるようになる。歴史ある半島丘陵部の地方小都市での人口増加が顕著で、地方小都市での人口の伸びが総人口の増加を支える構造となっている。

その要因としては、地域社会に根差した協同組合が大きな力を持って地方都市の雇用を支え続けたことや中小企業の連携的組織が、地方都市の産業力や情報発信力を高めてきたといった地方を起点とする様々な取組みが挙げられている。この中で、イタリアに造詣の深い社会学者の宗田好史は、イタリアの地方小都市が再生し、また美しく元気である要因として、特に「アグリツーリズム」⁽⁶¹⁾と「スローフード」⁽⁶²⁾、「スローシティ」⁽⁶³⁾の展開とこれらの運動としてのイタリア全土への定着を指摘する。イタリアにおける地方分権制度の維持と充実⁽⁶⁴⁾に加えて、市民活動を起源とするこの3点を見落とすことはできない。

イタリアのアグリツーリズムは、「ツーリズム」（「観光」）とはいうものの、風景を楽しむために景勝地を巡るというよりも、1か所の農家や農村に数日から数週間滞在し、その地域特産の食材を活かした料理を食べ、固有のワインを飲んで、自然に親しみながら日常の喧騒を離れた静かな時間を過す滞在型を嗜好するものとなっている。あくまでも「アグリ」（「農業」）あつてのツーリズムであり、アグリを伴わない単なる観光であれば、イタリア国内の社会動態を変えてしまうまでの地方小都市と農山村の復活、地域経済の活性化はなかったであろうとされている。

アグリツーリズムの取組みがイタリアで本格的に始まったのは約40年前であり、活発になったのは、都市部住民の環境志向や本物志向といった社会性を伴った運動であるスローフードやスローシティとの連携が図られるようになった最近20年ほどに過ぎない。その発展形態は、まず農村部において、歴史的に継承されてきた自治と独立の精神をバックボーンに、また地方分権制度にも支えられて、地産地消を志向する農業改革とこれを取り込んだ地域経済活動の改革がアグリツーリズムとの連携の下に結実する。この動きに少しのラグを置いて、都市部住民の意識改革とその具体的な行動が、スローフードやスローシティの運動となって追いつく。その結果、アグリツーリズムは、農業をベースに観光を組み合わせた農村と都市を巻き込んだ法的・社会的な制度として確立されることとなる。以降、地方農村経済は大きく回復し、発展することとなった。

近年では大都市から地方小都市へと多くの国民が移住する社会動態の変化をも引き起こ

すものとなっている。無論、このような変化には、近年の高速道路網の発達等の社会的インフラの整備といった他の条件整備に負うところも多い。しかし、イタリアの現在の地方小都市や農山村の再生と活性化、さらには都市部を含めたイタリア全体を巻き込んだ社会的変貌をもたらす端緒となったものが、地方における農業を中心とする地域産業・経済の改革であり、都市部住民の巻き込むというソフト戦略にあったことは、日本の地方・地域の再生に取り組む上で参考となろう。

イタリアの地方農山村の再生は、「農業改革」と「農山村住民の意識改革・ソフト改革」（この2つを併せて「農山村改革」とする）、「都市住民の意識改革」、「行政サイドの地方分権改革」の4つの改革から成る。地域の農業生産物が大都市への出荷ではなく、当該地域における地産地消へと向うように農業構造が改革され、これに対応して農山村住民が、宿泊客や食事の客を受け入れる宿泊施設やレストランを建て、農産物品の販売コーナーを整備するなど、地域にカネを落とさせ、循環させるアグリツーリズムという新たなソフトを創出したこと。これらの農山村改革に、都市住民のスローな生活や環境への関心がスローフードやスローシティという運動にまで昇華され、地方分権に向けた諸制度の改革が重ね合わされたこと。農山村と都市、そして行政の三位一体となったこれら一連の取組みのどれ1つが欠けても、イタリアの地方農山村の現在の姿はない。

日本とイタリアの地方農山村の元気の差は、イタリアの農山村で成立している生活に根差した生産活動が、日本の農山村、地方では成り立たない経済社会構造となっており、地方で生活を維持するための生業（ナリワイ）が成立しないことにある。日本の地方を元気にするのは、決して地方のみの努力によるものではなく、これに都市と行政が加わった三位一体の改革の取組みがあつて初めて可能となることをイタリアの地方農山村の再生は教えている。

(1) 井手英策, 2015, 『経済の時代の終焉』, 岩波書店: 70頁。

(2) 橋本健二, 2018, 『新・日本の階級社会』, 講談社現代新書: [格差の拡大は事実として定着し, 日本はもはや「階級社会」へと変貌している, とする]。

(3) 野口悠紀雄, 2019, 『平成はなぜ失敗したのか—「失われた30年」の分析』, 幻冬舎。

(4) 行政改革会議, 1997, 「行政改革会議 最終報告」。

(5) 神野直彦, 2004, 「新しい市民社会の形成—官から民への分権」, 神野直彦/澤井安勇編著, 『ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図』, 東洋経済新報社: 4頁。

(6) 岩崎美紀子, 2004, 「デモクラシーと市民社会」, 神野直彦/澤井安勇編著, 前掲書: 37頁。

(7) 佐藤正志/前田洋介編，2017，『ローカル・ガバナンスと地域』シリーズ・21世紀の地域⑤，ナカニシヤ出版，4頁。

(8) 井手英策，2015，前掲書：65頁。

(9) 内閣府HP「新しい公共」<https://www5.cao.go.jp/npc/>。

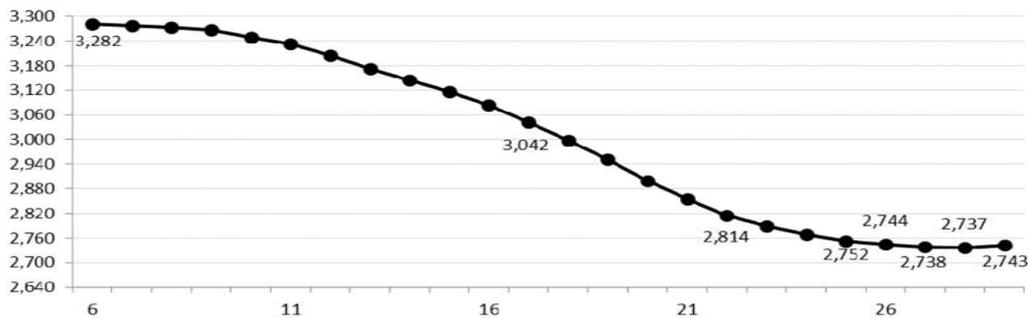
(10) 江端康二，2004，「地域経営とコミュニティの再編」，神野直彦/澤井安勇編著，前掲書：218-219頁。

(11) 分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会，2005，「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」，総務省自治行政局行政体制整備室。

(12) 分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会，2005，「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」，総務省自治行政局行政体制整備室：「はじめに」。

(13) 「地方公共団体の総職員数の状況」総務省，<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>。

◇地方公共団体の総職員数の推移（平成6年～平成29年）単位：千人



出典：「地方公務員数の状況」総務省 <http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>

(14) (株)野村総合研究所，2005，「公務員数の国際比較に関する調査報告書」。

◇地方公務員数の国際比較

国	人口千人当たり（公務員数）	人口千人当たり（公務員数）
日本	29.6人（3,777千人）	フランス 42.7人（2,534千人）
ドイツ	47.3人（3,904千人）	アメリカ 64.0人（18,759千人）
イギリス	35.9人（2,151千人）*フルタイム換算数	

（注1）地方自治体出資の公社・公営企業職員を含む。（注2）平成16（2004）/平成17（2005）年データ。

(15) (株)野村総合研究所（2005），前掲書。

◇フランス：コミューン関連地方公務員数の推移（単位：人）

年	コミューン関係機関	コミューン	コミューン連合	その他
平成 6 (1994) 年	1,062,548	882,721	91,583	88,244
平成 7 (1995) 年	1,076,458	892,236	94,138	90,084
平成 8 (1996) 年	1,086,783	896,522	97,614	92,647
平成 9 (1997) 年	1,099,073	905,470	100,862	92,741
平成 10 (1998) 年	1,110,540	913,123	103,912	93,505
平成 11 (1999) 年	1,125,951	922,069	109,966	93,916
平成 12 (2000) 年	1,135,656	933,608	└ 202,048 ─	

(16) 分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会，2005，「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」，総務省自治行政局行政体制整備室。

(17) 総務省地域力創造グループ地域振興室，2014，「『暮らしを支える活動』に取り組む組織に関する実態把握アンケート調査」。

(18) 総務省地域力創造グループ地域振興室，2018，「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調

査研究事業報告書」。

(19) 総務省総務省地域力創造グループ地域振興室, 2015, 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」: 2頁。

(20) まち・ひと・しごと創生本部, 2017, 「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2017改訂版)」, 平成26年12月27日閣議決定, 平成29年12月22日改正: 97頁。

(21) 雲南市・名張市・伊賀市・朝来市, 2014, 「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」: 16頁。

(22) 「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」, 会則第2条, 平成27(2015)年2月27日施行。

(23) 神野直彦/澤井安勇編著, 2004, 前掲書: 228頁。

(24) 松原英治, 2018, 「地域主義のコミュニティ経済を考えるために——地域コミュニティビジネスと倫理的個人主義による新たな社会経済スキームの構築」, 「社会環境論究」第10号, 120頁。

(25) 総務省総務省地域力創造グループ地域振興室, 2015, 前掲書: 2-3頁。

(26) 乾亨, 2016, 自治会町内会情報誌まち・むら134号 6月号, (公財)あしたの日本を創る協会: 36頁。

(27) 乾亨, 2016, 前掲書: 37頁。

(28) 佐藤正志/前田洋介編著, 2017, 前掲書: 206-217頁。

(29) 地方分権推進委員会, 1996, 「地方分権推進委員会第一次勧告 分権型社会の創造」。

(30) 神野直彦, 2018, 『経済学は悲しみを分かち合うために一私の原点』, 岩波書店: 192-193頁。「しかし, 現実の『三位一体改革』は私たちの意図した分権改革の目的が換骨奪胎される内容となってしまう」, 「現実の『三位一体改革』は, 地方分権改革推進会議よりも, 経済財政諮問会議を主要な舞台となって展開されていく。(中略) 地方財政改革の目的は, 財政再建, 経済再生とされていたのである」。

(31) 池田市, 2007, 「池田市地域分権の推進に関する条例」, 平成19年6月29日条例第20号。

(32) 総務省, 2010, 「『平成の合併』について」。「平成の合併」の年度別の件数内訳は, 平成11(1999)年度1件(0.2%), 平成12(2000)年度2件(0.3%), 平成13(2001)年度3件(0.5%), 平成14(2002)年度6件(0.9%), 平成15(2003)年度30件(4.7%), 平成16(2004)年度215件(33.6%), 平成17(2005)年度325件(50.8%), 平成18(2006)年度12件(1.9%), 平成19(2007)年度6件(0.9%), 平成20(2008)年度12件(1.9%), 平成21(2009)年度(平成22(2010)年3月31日まで)28件(4.4%)とされている。(なお, 年度ごとに四捨五入をしているため, 各年度の合計は100%とはならない)。

(33) 総務省, 「市町村合併データ 都道府県別市町村数の推移」

(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf)。

(34) 総務省, 2010, 「『平成の合併』について」。

(35) (財)日本都市センター, 2008, 「市町村合併に関するアンケート調査」。

(36) 今井照, 2017, 『地方自治講義』, ちくま新書: 94頁。「悲しいことに合併市町村の政治や行政の担い手の人たちは, 自分たちの地域や住民のことを第一に考えず(もし考えていたら財政が苦しくなる合併を選択するはずがない), 国や県庁がそう言っているからといって合併を進めていったのです。それ以外にこうした自傷的な行動を選択した理由が見当たらない」。

(37) 「地方自治法の一部を改正する法律」(平成26年法律第42号)。

(38) 「地方分権の推進に関する決議」, 平成5(1993)年6月3日, 衆議院本会議/同年6月4日, 参議院本会議。

(39) 地方分権改革推進本部, 2014, 「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」。「第4次一括法案(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための会計法律の整備に関する法律案(平成26年閣法第66号))及び『事務・権限の移譲等に関する見直し方針について』(平成25年12月20日閣議決定)により, 委員会勧告事項については一通りの検討を終了したこととなる。(中略)このため, 新

たな局面を迎える地方分権改革においては、従来からの課題の取組に加え、委員会勧告方式に替えて、地方の発意に根ざした新たな取組を推進する。具体的には、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う（以下このような改革推進の方式を『提案募集方式』という）。

(40) 内閣府地方分権改革推進室，2017，「地方分権改革・提案募集方式ハンドブック 平成 29 年度版」。「税財源配分や税制改革等の財源措置は，国・地方を通じた税財政制度全体を視野に入れ。専門的に検討すべき事項であり，税制調査会や，国と地方の協議の場等において議論されているところです。したがって，地方の多様性を活かして個別の制度改正の提案を検討する提案募集方式にはなじまないものと考えられ，基本的に対象外」。

(41) 内閣府地方分権改革推進室，2017，前掲書。「平成 26 年度からは，従来の国主導による委員会勧告方式から，地域の事情や課題に精通した地方の『発意』と『多様性』を重視し，個々の地方公共団体等から全国的な制度改正の提案を広く募る『提案募集方式』が導入されています。（中略）『提案募集方式』によって，国主導の改革から，地方の提案に基づくボトムアップ型の改革に移行し，『国が選ぶのではなく，地方が選ぶことができる』地方分権改革が推進されています」。

(42) 増田寛也編著，2014，前掲書：51 頁。

(43) 川西市，2010，「川西市参画と協働のまちづくり推進条例」，平成 22 年 6 月 28 日条例第 16 号。

(44) 川西市，2014，「川西市地域分権の推進に関する条例」，平成 26 年 6 月 25 日条例第 10 号。

(45) 川西市総合政策部参画協働室地域分権推進課，2014，「川西市地域分権の推進に関する条例」【解説書】：22 頁。

(46) J R 東日本，1999，「数字でみる J R 東日本」。このほか，社会学者の福井義高は，「国土が平坦なこうしたヨーロッパの人口高密度国とは違って，日本は国土の大半が山地で，国土面積から川や湖などの水面と森林を除いた（おおざっぱではありますが）居住可能面積当たりで見れば，（略）ずば抜けた高密度国」としている。（福井義高，2012，『鉄道は生き残れるか—『鉄道復権』の幻想』，中央経済社：5-6 頁）。

(47) 杉一浩，2006，『フランス四季の色と美しい村』，木楽舎：7 頁。

(48) 杉一浩，2006，前掲書：8 頁。

(49) 杉一浩，2006，前掲書：6 頁。

(50) 杉一浩，2006，前掲書：8 頁。

(51) 杉一浩，2006，前掲書：7 頁。

(52) 杉一浩，2006，前掲書：8 頁。

(53) 杉一浩，2006，前掲書：8 頁。

(54) ヴァンソン藤井由美，2019，『フランスではなぜ子育て世代が地方に移住するのか 小さな自治体に学ぶ生き残り戦略』，学芸出版社：30 頁。4 種類の各法人数は，村落共同体（26,424 のコミューンが対象）1,009，集落共同体（7,443 のコミューンが対象）222，都市圏共同体（人口 10 万人前後の都市を中心とした広域自治体連合）11，メトロポール（大都市を中心とした広域連携自治体，人口 40 万人以上）21 となっている（調査時点は平成 30（2018）年）。

(55) 杉一浩，2006，前掲書：8 頁。

(56) 名和田是彦，2009，『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』，日本評論社。

(57) 大森彌ほか，2017，『田園回帰⑧ 世界の田園回帰』，農文協。

(58) ヴァンソン藤井由美，2019，前掲書：189 頁。フランス統計経済研究所は，平成 26（2014）年，『過疎化は 1970 年代に終わった』と発表した。

(59) 石井圭一，2017，「小さなコミューンが地域自治と田園回帰に果たす大きな役割」，大森彌ほか，2017，『田園回帰⑧ 世界の田園回帰』，農文協：64 頁。

(60) 宗田好史, 2012, 『なぜイタリアの村は美しく元気なのか』, 学芸出版社。

(61) 宗田好史, 2012, 前掲書。イタリアで「アグリツーリズム」と呼ばれる都市居住者などが農場や農村で休暇や余暇を過ごす「農村観光」のこと。日本では一般的には、「アグリツーリズム」若しくは「グリーンツーリズム」、「農村民泊」と呼ばれることが多い。その発祥であるイタリアでのその歴史は昭和 39 (1965) 年の「アグリツーリスト協会」の発足に遡ることが出来る。農業（アグリ）と観光（ツーリズム）が統合された「アグリツーリズム」（「農村観光」）という言葉は、1973 年の北イタリア、チロル地方トレント自治県が農家民宿経営の支援のために宿泊施設と飲食施設への防火衛生基準の緩和を盛り込んだ条例に公式には初めて登場する。イタリア全国土を対象とする「アグリツーリズム法」が制定されたのはさらにこれに 12 年遅れる 1985 年になる。このアグリツーリズムの誕生と隆盛が、イタリア農家の所得を改善させ、イタリア農村の過疎と地域経済の衰退を反転に向わせたことは、イタリアの地方小都市の人口の伸びが反転し、増加が始まった時期と一致することからも明らかであろう。今や、イタリア全土に 1 万 9 千 700 のアグリツーリズムがあり、ベッド数は 19 万 7 千床、年間 271 万 5 千人が利用し、述べ宿泊人数は 1 千 235 万人泊に上る。一人平均の滞在日数は 4.5 泊と長いものになっている。

(62) 島津菜津, 2013, 『スローシティー世界の均質化と闘うイタリアの小さな町』, 光文社新書。イタリアの美しく元気な村づくりの第二のきっかけとなったのは、土地それぞれの伝統的な食材や料理法を探し、大切に活動する活動である「スローフード運動」の誕生である。イタリア北部クーネオ県ブラという小さな町で、昭和 61 (1986) 年、「スローフード協会」が誕生する。「ファストフード」への反対運動に端緒を持つスローフード協会は、「食を守る」（地域固有の伝統的食材、料理方法等を守る）、「食を教える」（子どもや一般消費者に本物の味、地域固有の味を教える）、「食を支える」（本物の食材を育てる零細な農家を助け貴重な料理法を受け継ぐ人を応援し、地域の食品を提供する零細な生産者を支える）の三つの方向性の活動を展開する。この運動は化学肥料や農薬の大量投入、遺伝子組み換えといった近代農業のあり方や世界標準のファストフード等を持ち込み地域の伝統などを破壊するグローバリズムといった現在社会のあり方に対するアンチテーゼであり、また新たな文化・文明論を提供するものであった。短期間の間にイタリア国民に広く浸透し、地産地消や地域内流通の確保など、その生活様式に大きな変革をもたらすこととなった。

(63) 島津菜津, 2013, 前掲書。第三のきっかけとされているのが、地方都市の「スローシティ運動」である。平成 18 (1999) 年、ウンブリア州の小さな地方都市オルヴィエト市でスローフード運動を支える自治体交流組織である「スローシティ（チッタ・スロー：citta Slow）協会」が発足する。この運動はスローフードの理念から出発し、食に加えて衣食住全体、町全体で環境負荷を抑制するほか、歴史的な町並みを守る等の多様な選択肢を保障するなどの取組みへと発展したもので、平成 25 (2013) 年 11 月現在、イタリア国内での 75 都市のほか、全世界 28 カ国 182 の都市が加入している。農山村住民に止まらず都市住民をも巻き込んだライフスタイルの変革があって初めて、地方の町や村の再生が可能となったものである。

(64) 宗田好史, 2012, 前掲書。第四のきっかけは、1970 年代以降の地方分権化による国から州政府への農業分野の権限委譲の進展が挙げられよう。1997 年からは中央の農業食糧省は農業政策省に改組され、その業務は外国との交渉、特に EU との関係と国内の州政府間の調整に限定され、農業予算の 10% のみが国に残された。現在では、州政府が EU の補助金分配業務を担当するほか、各種の農業施策を主体的に推進している。さらには、20 の州と 110 ある県との間の分権も進んでおり、コムーネ（市町村）による地域主体の農業への取組みや地域づくりの活動に大きなフォローとなっている。

* URL への最終アクセスは、令和元（2019）年 8 月 31 日。

3 目的と方法

本研究の目的は、地域社会を消滅から守り、その地域に安心して居住し続けるために、新たな地域づくりのプロトタイプとして「地域主義経済社会モデル」を創出し、これを地域に根付かせることにある。そのためには、地域コミュニティが包括的地域経営主体となり、自ら事業・経営主体となって地域コミュニティビジネスの創出を通して地域に経済活動を取り戻すとともにその活動を通して地域における公共（共通）善を確立することが必要となる。

しかし、地域コミュニティの現状を前提に微分可能な線を辿る従来からの地域コミュニティ論によるアプローチのみでは、この目的を達成することは覚束ない。その導出には、従来からの地域コミュニティ論を出発点に、経済学や社会学、公共政策学、財政学、倫理学等の多方面からの総合的アプローチが必要とされる。このため、本研究における接近方法としては、各分野における文献研究のほか、農村部と都市部における地域コミュニティ改革の実際の取組みを調査し、その知見を取り込むこととした。

実際、農山村部における事例としてヒアリングをさせていただいた広島県安芸高田市川根振興協議会の取組みでは、「油屋」^{あぶらや}（ガソリンスタンド）や「万屋」^{よろずや}（食料品店）といったユニークな活動が注目されているが、実際にこの活動を支え、動かしているのは地域住民による「買い支え」という地域ぐるみの需要サイドの取組みであることに、油屋の従業員との会話の中で気付くことができた。このことについては、「第Ⅱ章 2 地域主義経済社会モデル（4）地域主義経済社会モデルの実践」の中に記述した。

このほか、都市部の活動の標本として訪問させていただいた香川県高松市高松丸亀町商店街振興組合のヒアリングでは、その活動の根本に個人による合成の誤謬を克服する鍵として、地域における「公共（共通）善」の存在を認識することができた。このことについても、「第Ⅱ章 2 地域主義経済社会モデル（4）地域主義経済社会モデルの実践」に詳述した。

この2つの活動の共通の背景として、行政と一線を画した自主自立の精神と気概が隠されていることを、川根振興協議会の辻駒健二会長と高松丸亀町商店街振興組合の古川康造理事長のともに熱意あふれるお話から知ることができた。これらの貴重な体験からの気付きや教示なくして本稿の執筆は叶わないものであった。

本稿執筆の動機を形成し、具体的な分析対象を提供し、さらにはその知見の多くを得たものは、筆者が40年間にわたり地方公務員として勤務してきた北九州市における都市経営や財政運営、地域コミュニティ政策等の現場における経験であった。財政運営及び都市経

営に従事していた当時の経験は、「第Ⅲ章 1 分析 1：北九州市の都市経営と財政分析」の析出に反映した。また行財政改革及び地方分権改革担当時の経験は、「第Ⅰ章 2 課題（1）行政改革」及び「第Ⅰ章 2 課題（2）地方分権改革」の分析に活かされている。

地域コミュニティ改革担当及び区役所での地域コミュニティ担当としての現場を含む実際の業務体験は、「第Ⅲ章 2 分析 2：北九州市の地域コミュニティ改革」の記述にそのまま重なる。特に筆者が造語し、「ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図」（神野直彦/澤井安勇編著、平成 16（2004）年、東洋経済新報社：218-230 頁）の中で報告した「包括的地域経営主体」や「地域総括補助金」といった地域コミュニティに関する用語は、その後、市民権を得て、本稿の中でも引き続き使用している。

このほか、筆者が金融庁との折衝を担当した地域通貨「オリオン」も、貴重な分析対象として存続している。これについては、「第Ⅲ章 3 分析 3：北九州市の地域通貨（2）地域通貨の制度と会計—『オリオン』（北九州市八幡西区折尾地区）の事例研究」に記述した。

いずれにしても、筆者の地方公務員、北九州市職員としての 40 年間にわたる現場での経験と観察が本稿の骨格を形成している。

4 構成

本稿の構成は、「第Ⅰ章 序論：本研究の課題と方法」において、まず本研究の背景とその視点として、日本の現在の水平軸における二極分化、地方の衰退と地域の消滅の実態を概観し、その対応において地域という視座の設定を提案する。

次に行政改革と地方分権改革の所期の理念とその変容、現在の実態を西欧諸国の地方分権のあり様との比較において検証し、日本における課題の所在を明らかにする。この部分の著述に関しては、社会環境学会第 27 回公開セミナーにおける報告『「地域主義経済社会モデル」を考える—北九州市の地域コミュニティ改革の取組みを踏まえて』（平成 31（2019）年 3 月 23 日、於：明治大学駿河台校舎）を下敷きとした。

「第Ⅱ章 理論モデル：地域コミュニティ改革と地域主義経済社会創出の同時モデル」では、地方を衰退から救い、地域を消滅の危機から回避させる経済社会スキームとして「地域主義経済社会モデル」を提案する。これは、包括的地域経営主体たる地域コミュニティが事業主体及び経営主体となって実践する地域コミュニティビジネスを軸に、「外部経済の内部化」や「地域内再投資（地域内乗数効果）」、「地域内保護貿易」、「新たな働き方」、「逆行政化・逆社会化」等の社会経済、需給両面、形而上下にわたる各種の取組みから構成される包括的なモデルとして提案される。その接近方法についても、国内の複数の事例分析から、現実的な提案を行う。この部分については、『社会環境論究』第 10 号「地域主義のコミュニティ経済を考えるために—地域コミュニティビジネスと倫理的個人主義による新たな社会経済スキームの構築」（平成 30（2018）年 1 月、社会環境学会、119-142 頁）での考察を踏まえた。

「第Ⅲ章 事例研究分析：地域主義経済社会モデルの創出に向けて」では、昭和 38（1963）年、旧五市の広域・対等合併により誕生し、またかつて日本で最も早い時期に地域コミュニティ改革に着手した北九州市を対象に考察を加える。

「1 分析 1：北九州市の都市経営と財政分析」では、まず五指対等合併誕生以降の北九州市の財政分析を通して、合併に起因する依存体質や周辺問題を浮き彫りにする。その対応にあつて、旧五市の均衡に配慮し、対等合併へと導いた「多核都市論」の存在に着目する。この部分については『社会環境論究』第 12 号「旧五市対等合併で誕生した政令指定都市『北九州市』の都市経営—都市計画・構想に注目した財政分析」（令和 2 年（2020）年 1 月予定、社会環境学会、査読中、共著）での論考を下敷きとした。

「2 分析 2：北九州市の地域コミュニティ改革」では、平成 6（1994）年度に始まる地域コミュニティ改革の 2 期にわたる取組みを辿り、その課題の抽出とともに、これを踏ま

えた今後の展開の方向性を探る。この部分については、『ソーシャル・ガバナンス ―新しい分権・市民社会の構図 第4章 第1節 地域経営とコミュニティの再編』（神野直彦/澤井安勇編著，平成16（2004）年2月，東洋経済新報社：218-230頁）での報告を下敷きとした。

「3 分析3：北九州市の地域通貨」では，北九州市八幡西区折尾地区で流通する地域通貨「オリオン」の分析を通して，地域経済活性化に向けた地域通貨の有効性と改善点を確認する。また，今後に期待される地方自治体と地域金融機関，市民活動の各々の役割について，考察を加える。このほか，近年開発の進む電子地域通貨等の事例を取り上げ，これらに地域経済復活に向けた新たな活用の可能性を見出す。

この部分については、『社会環境論究』第11号「地域内循環経済を促す地域通貨の参加と流通のデザイン―『オリオン』（北九州市折尾地区）の事例研究と電子地域通貨の展開」（平成31（2019）年1月，社会環境学会，43-68頁，共著）での分析を踏まえた。

「第IV章 考察：これからの都市の自治と持続性を支えるための思想的基盤」では，地域主義経済社会モデルの実現に向けて，「公共（共通）善」の存在に着目する。アメリカの社会学者であるR・N・ベラーは，新自由主義と経済原理主義を背景とする功利的個人主義への対抗として，倫理的個人主義への転換と社会的（道徳的）エコロジーに注意を払う「心の習慣」の確保に向けて，諸制度の改革を主張する。しかし，筆者は，その方法論において，既存の諸制度に直接的，演繹的に働きかけるのではなく，地域においてまず公共（共通）善と地域主義に立脚した地域主義経済社会モデルへの帰納的なアプローチこそが，この対抗の端緒を開くものとする。

この部分については、『文化と哲学』第35号「現代日本の都市自治体における地域コミュニティ改革の意味―北九州市における包括的地域経営主体の創出に注目して」（平成30（2018）年7月，静岡哲学会，17-46頁，単独）及び静岡哲学会第40回大会シンポジウムでの発表（同タイトル，平成29（2017）年11月，於：JR静岡駅ビル パルシェ）を下敷きとした。

最後に，「第V章 結論：まとめと今後の研究」では，本稿を総括した上で，今後の研究方法とその可能性を探る。

第Ⅱ章 理論モデル：地域コミュニティ改革と地域主義経済社会創出の同時モデル

1 新たな公共と地域づくり

(1) 新たな公共の創出と地域コミュニティ

新たな公共

ドイツの社会学者テンニエス (Ferdinand Tönnies) は、「ゲマインシャフト (共同体組織, 共同社会)」において「共」に担われていた社会の多くの部分が、その近代化の過程において「ゲゼルシャフト (機能体組織, 利益社会)」としての「私」及び「公」の領域へと分化し、かつての共同体は解体してしまうこととなったとする⁽¹⁾。地域コミュニティの崩壊はこの過程に位置付けられる。

現代社会にあって、私の領域では、自己利益の最大化を求めて民が膨張する。同時に、公の領域では、経済財政規模の拡大と政治的ポピリズムの伸長を背景に官が行政領域を拡張し、公をほぼ独占するに至る。公と私が進んで、「官」と「民」に重なる「公 (官)・私 (民) 二元社会」が招来され、公と私が進んで軒を接し、せめぎ合う構図が生まれる。公と私との間に存在する共の領域は官と民の浸食により喪失し、共助の基盤が消失するに至る。地域住民が共同で実施していた道普請や草刈り等の地域の共助の活動は、行政サービスの拡張により行政の領域 (「行政化」) とされ、同様に地域の相互扶助により営まれていた冠婚葬祭や介護補助等も冠婚葬祭業者や医療・福祉企業等の第3次 (サービス) 産業の市場、利益の源泉へと転化 (「社会化」) していくこととなった。

しかしながら、この公 (官)・私 (民) 二元社会は、行き過ぎたグローバリズムの伸長と新自由主義思想の蔓延、さらには経済成長率の鈍化もあって、制度疲労の様相を呈し始める。時間の経過とともに官と民は、より合理的な行政運営へ、一層の利益追求へと各々両極への遠心分離を始める。都市と地方という水平方向における二極分化とともに、貧富の差の拡大という垂直方向での二極分化が進行する。

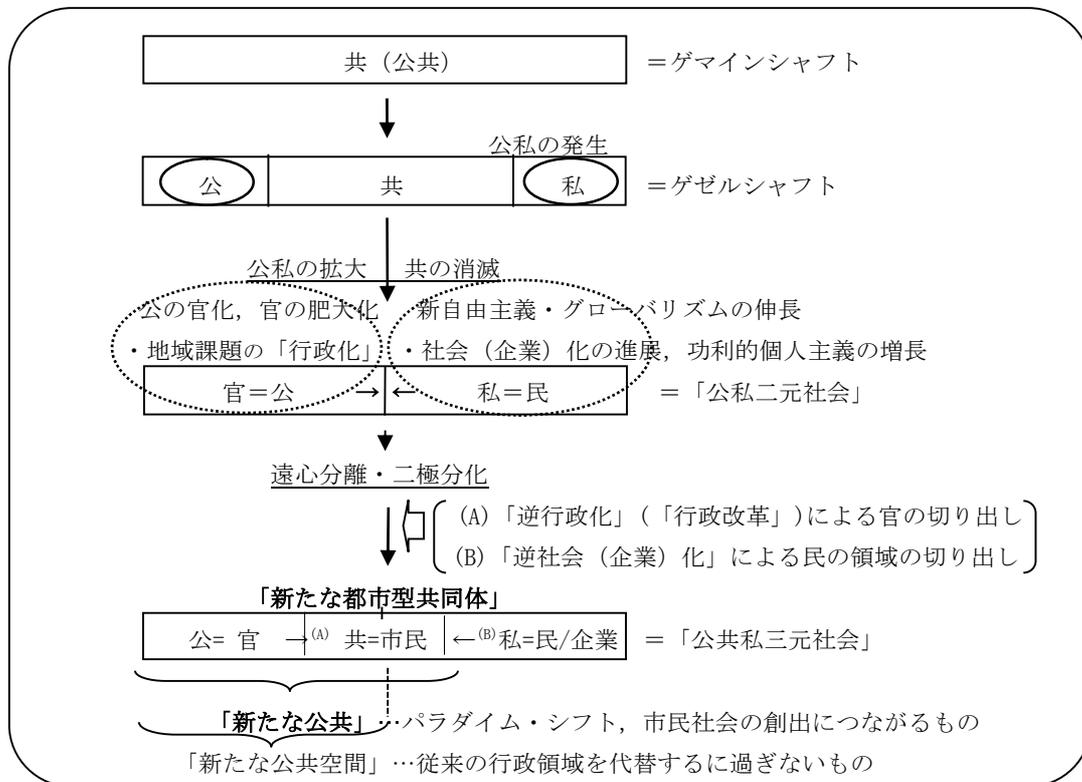
公 (官)・私 (民) 二元社会は上下・左右に牽引され、これまで社会を支えてきた中間層の希薄化、脆弱化が顕著となる。社会基盤は大きく揺らぎ、軋み始める。この軋みは、私 (民) の一層の利己化や狭量化による私助の縮小を引き起こすと同時に、公 (官) の公共からの撤退を加速化させ、公助はますます痩せ細る。私助の縮小局面にあって、功利的個人主義の伸長による私の質的变化の影響は小さくない。また公助の後退局面にあっても、社会給付等による事後的是正機能の縮小等に対する社会民主主義的思想の退潮の影響は否定できない。これら一連の輻輳した進行を通して、ワーキングプアや社会的排除 (ソーシャル・イクスクルージョン)、無縁社会等の現代社会の諸病相が惹起され、社会の安定性が

失われていくこととなった。

今後に見込まれる社会経済環境を展望したとき、公（官）私（民）二元社会における遠心分離により生じる両セクターの空隙を埋める行為に、競争の激化に疲弊し、利益獲得に先鋭化していく私助と、弱体化し、後退の進む公助に多く期待することはできない。この空隙を再び公（官）や私（民）で埋め戻すのではなく、「新たな（公）共」の場として埋めるという行為を担う存在こそが、地域コミュニティとNPO法人等のアソシエーション系の2軸から構成される社会単位としての市民セクター（市民）となる。

地方と地域の消滅を回避し、その地域に住み続けるには、公（官）の公共領域からの後退と私（民）の公共市場からの撤退により生じる公（官）私（民）二元社会の中央部分の空隙を「新たな市民社会」（「新たな都市型共同体」）の構築を通して市民セクターが埋め、これを真ん中に公（官）と私（民）が両サイドから連携する「公（官）共（市民）私（民）三元社会」を創出していくことが必要となる。これは、先述した行政改革の理念におけるソーシャル・ガバナンスの議論（「市民社会拡大（more-civil society）戦略」）と符合する。このパラダイム・シフトへ向けたプロセスを図1にまとめた。

図1 公共私三元社会の創出



出典：筆者作成

ここまでの議論を総括しよう。新たな公共の領域とは、行政（官）の後退により新たに発生する公共空隙（「新しい公共空間」）に限定されるものではなく、これまで民によって担われてきた領域をも含めたものである。実際、広島県安芸高田市川根地区では、平成の合併に伴う官の撤退に前後するガソリンスタンドや食料品店といった民（JA）の撤退に対して、地域住民が全戸加入によって川根振興協議会を組織し、自ら「油屋」（ガソリンスタンド）や「万屋」（食料品店）の経営に乗り出し、その空隙を埋めている。この取組みについては本章で後述する。

行政改革とは、官の撤退により出現した新たな公共空間を埋めるだけのものではなく、市民社会の強化を通して、民の領域までを新たな公共の領域に取り込み、これを市民セクターを構成するアソシエーション系（垂直軸）のNPO法人や地域系（水平軸）の地域コミュニティ等の多様な主体が、担い支えていくものとなる。その過程を通じて、公（官）私（民）二元社会から、公（官）共（市民）私（民）三元社会へのパラダイム・シフト、ガバメントからガバナンスへの転換が導かれることとなる。

NPO法人まちの縁側育み隊代表理事の延藤安弘は、「市民が自分たちのまちは自分たちで守り育むという活動概念としての新しい公共には、『公共する』という動詞形がふさわしい」とする⁽²⁾。公共とはただそこに存在するものではなく、市民がその行動により創り出すもの、担うべきものであることを端的に表現したものといえよう。

では、どのようにして、公（官）私（民）二元社会の中から生じる空間を単なる空隙とせず、公共の領域へと取り込み、市民社会本来の場としていけば良いのだろうか。まずは、これまで拡張されてきた公の領域、すなわち様々な領域を行政課題と位置付けて取り込んだ結果、私と軒を接するまでに肥大化した現在の官（公）の領域の中から、共（公共）として相応しい部分を見極め、「行政改革」（「逆行行政化」）によって積極的にこの領域へと切り出していかなければならない（図1（A））。

ここで留意されるべきは、官の領域をそのままにして行政のスリム化を目的として安価に、また無償で民に切り出す「協働」（「これまでの協働」）ではあってはならないということである。現行、行政が遂行している業務を企業や地域団体、NPO法人等へ委託することは、官の高コストを民の安価な、若しくは無償の労働力に置換する行為に過ぎない。官にとって行政経費を削減する意味における財政改革ではあっても行政改革とはならない。必要とされているのは、行き過ぎた行政化の時代を巻き戻し、現在、官が担っている行政領域自体を見直し、この中から市民が担うべき領域、公共の領域を切り出し、新たな市民社会の創出と育成に充てること。行政の引き続き担うべき本来的かつ固有の業務か否かの

視点から、行政領域に切り込み、行政本来の姿を彫塑することこそが、本来の行政改革の姿である。

同時に、現在の民（私）の領域から、社会（企業）化により冠婚葬祭などのかつて（公）共から取り込まれてきた部分が、再び（公）共の領域へと還元されなければならない（図1（B））。ここで必要とされるのは、私（民）の肥大化という資本の暴走に歯止めをかける「逆社会（企業）化」の認識と対応である。このシフトにあっては、かつてのように地域の紐帯による無償の行為に依拠するのではなく、ビジネスの形態による時代適合性を持ち経済的自立を可能とする対応が必要となる。官の補助や民の助成等、他セクターへの依存によって成立するばかりで財政的に不安定な状態では、市民セクターは、その領域に対する社会的責任を全うすることはできない。非営利団体（NPO：Non Profit Organization）とは、決して無償を意味するものではない。安定した財政基盤を確保できるよう地域コミュニティやNPO法人等の経営的側面に注意が払われる必要がある。

新たな市民社会

新たな公共を担うべき新たな市民社会（新たな都市型共同体）とは、一体どのようなものであろうか。各社会セクターの座標軸における位置関係を図2に、また新たな市民社会のイメージを図3にまとめた。

図2の非営利（公）と民（私）に囲まれた領域（第4象限）に位置する第3のセクターたる市民セクター（CSO：Civil Society Organization）は、図3のNPO・ボランティア等のアソシエーション系（機能系：垂直軸）（a）と自治会町内会に代表される地縁関係団体等の地域コミュニティ系（地域系：水平軸）（b）の2軸から構成される（（a）*（b））。地域コミュニティ系（地域系：水平軸）が協働等により行政・企業（（c）：奥行き）と結びつくことにより構成される従来の市民セクターとは構成を異にするものである。

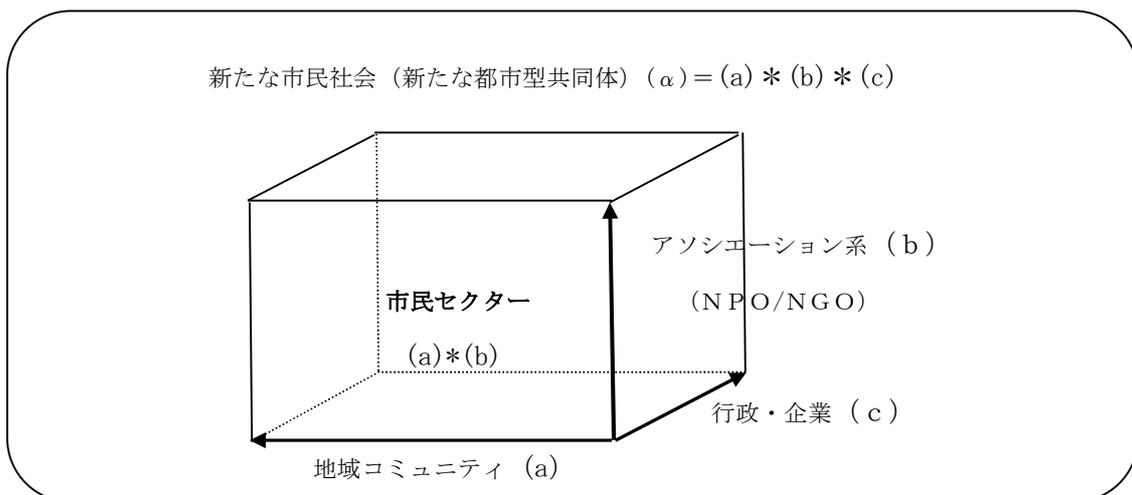
新たな市民社会（新たな都市型共同体）とは、NPO法人等のアソシエーション系（a）の市民団体と自治会・町内会をはじめとする地縁系（b）の地縁団体や地域コミュニティとが、相互に連携・共同して織りなす地域・市民社会（市民：第3セクター）がベースになって、行政（官：第1セクター）や企業（民：第2セクター）といった既存セクター（（c）：奥行き）との連携・協働により、この連乗（（a）*（b）*（c））により3次元の立方体として規定される⁽³⁾。その容積は、この連乗の積として表されるものとなることから、相互の共同・協働の強度が密接に関係するものとなる。

図2 各社会セクターの位置関係



出典：筆者作成

図3 新たな市民社会（新たな都市型共同体）（イメージ）



出典：筆者作成

今後に期待される多くの機能の発揮に向けて、地域コミュニティはそれを構成する地域諸団体やその集合体たる包括的地域経営主体としての機能の拡張、強化による自軸の伸長を図る一方で、新たな都市型共同体の容積の拡大に向けて、まずNPO等の機能系との連携・共同 $((a) * (b))$ 、次に第1、第2セクターとの連携、協働 $\{ ((a) * (b)) * (c) \}$ に取り組むことが必要となる。

本来、市民セクターを構成する地域コミュニティとアソシエーション系の両者による連携・共同 $((a) * (b))$ が、市民セクターの確立に向けて優先されるべきであるが、現実には、他セクターとの連携・協働 $((a) * (c))$ 及び $((b) * (c))$ が、優先されてきた。

その結果、既得権を有する第1、第2セクターに主導権を奪われ、系列化され、その多くが主体性を確保できないままにある。地域コミュニティは行政からの協働や委託に優先して、またアソシエーション系も企業からの委託に優先して第3セクター内における相互の連携による経済活動を活発化し、第3セクターの自身の強化、拡大につなげていく必要がある。これを前提として、市民セクターの構成要素たる地域系とアソシエーション系の2軸が、法制度を含め確固たる社会セクターとして確立されなければならない。新たな市民社会（新たな都市型共同体）の構築にあたっては、底面や側面の形成に優先して正面の形成こそが取り組まれなければならない。

アソシエーション系については、平成10（1998）年3月、特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、特定非営利活動法人（NPO法人）等（以下、「NPO法人等」）が、利潤の分配という資本主義の基本原則の枠外に、制度上の存在として確立された。しかしながら、実際には、その財源の多くを寄付や助成等の経済活動外の要素に依存するか、若しくは行政や企業セクターからの委託等によるものが多く、このような財政的基盤の脆弱性もあって社会を支え、牽引する確固たる社会セクターとはなり得ていない。

アソシエーション系のNPO法人等が、新たな市民社会（新たな都市型共同体）の中で様々な社会課題の解決を自らの主体性の下に成し、既成の両セクターを補完して資本主義の一定の領域を担い得る確固とした存在となるためには、財政的基盤の確立が不可欠となる。そのためには、同じ第3セクターである地域コミュニティとの密接な連携による両者の間の経済活動を他セクターに優先して拡大させ、手を携えて他セクターへの依存から脱し、相互の財政基盤の強化に共同で取り組む必要がある。アソシエーション系とはいえ、現実の活動はいずれかの地域において地に足を着けてなされているのであり、その意味では水平軸にも帰属するものといえよう。地域コミュニティとの連携の重要性は自明であろう。

地域コミュニティにあっても、これまで行政セクターに切り取られ、行政課題とされてきた各種の地域課題を逆行政化により地域コミュニティの課題へと取り込み、経営資源として活用することにより、自らの財政基盤を確立するに止まらず、地域経済全体を牽引するまでの経済主体へと成長していくことが期待される。そのために必要とされるのは、地域団体に限らずアソシエーション系のNPO団体等をも積極的に地域に取り込み、組織基盤の拡大と強化を図り、地域課題解決能力を担保するとともに、民主的かつ開放的で透明性のある地域自治を確立し、包括的地域経営主体としての認知と信頼を地域住民から得ることにある。さらには、その信頼を基盤に地域経済活動を含む様々な地域経営活動を通し

て自主財源を確保し、その経営基盤を確立させることである。この段階にあつてはじめて、確固たる包括的地域経営主体として、「地域運営機能（OS：オペレーション・システム）」と「地域課題解決機能（AS：アプリケーション・ソフト）」の発揮が期待されることとなる。その延長線上に、ようやく地域経済を牽引するまでの経済活動への拡大が見込めることとなろう。

しかしながら、アソシエーション系にあつては、NPO法人が法人格を持って制度化されたのに対して、地域コミュニティを構成する地縁系市民団体については、行政からの協働の要請もあつて地域運営協議会等の事実上の制度化は進められたものの、法人格の付与といった法的整備を伴う制度面での整備は進んでいない。このため、法人としての契約行為ができないなど、地域コミュニティ諸団体の主体的な経済活動の障害となっている。この状況にあつて、平成26（2014）年2月に伊賀市、名張市、朝来市、雲南町の共同による「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」が作成され、いわゆる「スーパーコミュニティ法人」の設立が提案されている。しかしながら、平成31（2019）年3月末時点において、法制化の目途は立っておらず、法人格は付与されていない。新たな公共を担う一方の柱であるべき地域コミュニティについて、法的整備が急がれる状況にある。

なお、行政サイドにあつても、行政経費の削減に止まらず、市民セクター育成の見地から、NPO法人等や地域コミュニティの新たな活動領域及び経営資源として、従来、行政課題化により取り込んできた行政領域を行政サイド自らの意思により、行政改革（「逆行政化」）によって切り出すべき必要性は言を俟たない。行政業務遂行のために、また近年では新たな公共空間（空隙）を埋めるために採用してきた「協働」は、行政が主体となって市民サイドを活用する「これまでの協働」ではなく、市民が主体性を持って、自主的に地域課題を解決していく活動を行政が後方から支援し、支えていく「新たな協働」のスタイルへと転換していく必要がある。

市民社会のDNA

市民社会の一翼を成す地域コミュニティは、今後、どのような形態、機能へと発展を遂げることにより、新たな公共を担っていくことができるのだろうか。果たしてその資質を有しているのだろうか。

比較文明学者の服部英二は、歴史的な考察の上に「日本には本当の意味での『都市』は存在しなかった」⁽⁴⁾とする。「この国では『公』（オフィシャル）はあつても『公共』（パブ

リック) という理念はついに育たなかった⁽⁵⁾ というのである。すなわち欧米では、周りに城壁を廻らせた「都市国家 (シティ)」があって、「市民 (シティズン)」とはその城壁の中に住むことを許され、保護される代わりに公共を重んじる人間のことを指す。他方、日本では、城は堀を廻らした立派な石垣や城壁を持っていたものの、戦時においてその中で戦うのは原則として武士のみであり、町民は城外にあって城壁で守られることはなく、大抵の場合、逃げ込むことも許されなかった。このことから日本のそれは都市ではなかったとし、市民は存在せず、公共の精神は育たなかったとする。そして、これこそが日本人の意識の深淵にあって、現在に引き継がれる共同体に対する欧米と日本との決定的な差異をもたらしているというのである。

社会学者の大澤真幸は、市民社会に関して、「日本人にとっては、今言った人権や市民社会、リベラルデモクラシーという言葉は、分かっているけれども拒絶的受容の対象なのですね。つまり、日本人はそういうものにべつに命を吹き込んでほしいとは思っていないのです。(略) 日本人はそういう西洋由来の概念が、もう一つ疎遠で使いにくい⁽⁶⁾ とする。この指摘にある市民社会における近代的公共や市民といった概念、さらにはコミュニティやソーシャル・キャピタル(「社会関係資本」: social capital)といった概念を日本人がよしんば不幸にしてDNAの中に持ち合わせていないとしても、新たな市民社会(新たな都市型共同体)の構築に向けては、拒絶的受容の範囲にこれを留め置くことは許されないものであり、後天的にであれ、これを学び、獲得していかざるを得ないのではないか。

都市型共同体由来のDNAの後天的獲得の可能性については、アメリカの社会学者ロバート・D・パットナム (Robert David Putnam) の一連の研究がある。当初、パットナムは、制度のパフォーマンスと市民共同体との関連をイタリアの南部と中・北部の州で比較研究し、市民共同体の差異が制度の成功・失敗を説明する際に重大な作用を果たすことを見出す。「社会的文脈と歴史は制度の有効性を深いところで条件づける⁽⁷⁾ とし、「市民的伝統は、驚くべき耐久性を有している⁽⁸⁾」、「制度改革が政治行動に及ぼした影響を見つけ出すには二十年で十分だろうが、文化や社会構造のより深いパターンへの影響を突き止めるにはそれでは足りない⁽⁹⁾ とした。そしてこの研究を「社会資本の構築は容易ではないが、社会資本は、民主主義がうまくいくための鍵となる重要な要素である⁽¹⁰⁾ と締めくくる。ソーシャル・キャピタルは歴史的経緯に大きく規定されるものであり、短期的には容易には変えられるものではないとしていたのである。

しかし、その後、調査の対象をアメリカに移し、アメリカ社会における市民参加等に関する詳細な調査を実施した結果、これを修正する。アメリカ社会において1960年代以降衰

退してきたソーシャル・キャピタルについて、その回復の可能性を見出し、「今やコミュニティという織物を編み直し始める時期となった」⁽¹¹⁾とする。「社会関係資本の蓄積を再興するための方法を見いだすのは、国家的かつ10年はかかる課題である」⁽¹²⁾としながらも、「米国における信頼とコミュニティの絆を回復するのに必要なものは個人的な変化なのか、それとも制度的な変化なのかというものである。再び言うが、正直な答えは『両方』である」⁽¹³⁾とし、若者と学校、職場、都市と都市デザイン、宗教、芸術と文化、政治と政府の6領域での取組みを提案する。

確かにパットナムはアメリカ社会におけるソーシャル・キャピタルの再興の可能性を示唆したに過ぎず、日本のコミュニティにおけるDNA獲得の可能性に言及したものではない。それでもなお、日本の今後の社会経済のありようを見通したとき、その獲得を諦めることも、そのための努力を惜しむことも許されないであろう。私たち日本人は、確かに公共という概念や都市共同体由来のDNAは、その歴史的伝統の中には保持してこなかったかもしれない。しかし、それに代わるものとして、コモンズにつながる入会地の伝統を持ち、儒教精神を長く涵養してきた。平成7（1995）年1月17日の阪神・淡路大震災の際の地域コミュニティによる貴重な活動の記憶は決して失われてはいない。また平成23（2011）年3月11日の東日本大震災のときにも、コミュニティは一定の機能を果たし得た。その際に示された秩序だった対応には、私たちの国民性の中に「市民（シティズン）」や「公共（パブリック）」に通底するDNAの存在を見出すことができよう。

一方で、これらの災害が「リスク化する日本社会」⁽¹⁴⁾に対して、日本の社会経済システムが全く脆弱なものであることを決定的に暴露したのも事実である。他者との紐帯を失い、孤立した国民は、今までとは全く異なる様相を呈する現代社会のリスクに直面することにより、それまで漠然と抱いていた不安が、より確実で切実なものであることを思い知らされることとなった。同時に、阪神・淡路大震災で得た貴重な教訓、すなわちコミュニティの大切さや必要性、最後のセーフティネットとしての重要性を、東日本大震災やそれ以降の度重なる災害により確認させられることともなった。震災時の安全の確保に止まらず、その後の復興局面においても、地域コミュニティは地域住民の心の支えとして、またコミュニケーションの確保や復興計画への意見の集約過程等においても貴重な存在であり続けた。日本国民がその歴史の中で培い、育ててきた市民（シティズン）や公共（パブリック）に通底する地域コミュニティの存在とその機能の発揮に一定の信頼を置くところから新たな市民社会の構築を目指すことは可能ではないだろうか。

地域コミュニティ

地域コミュニティの定義としては、昭和 44（1969）年、政府の諮問に基づいて設置された国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が、その報告書「コミュニティー生活の場における人間性の回復」の中で「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、我々はコミュニティと呼ぶことにしよう」⁽¹⁵⁾としたのが日本での嚆矢とされている。

この定義の中に、地域コミュニティが、以降の社会を牽引していくために必要とされる重要な要素、すなわち「生活の場」や「市民」、「自主性」、「地域性」、「共通目標」、「信頼感」といったものが確認されている。地域コミュニティとは、優れて「生活の場」でなくてならず、地域主義につながる「地域性」を共有し、公共（共通）善につながる「共通目標」を有し、またソーシャル・キャピタルの3要素の1つである「信頼感」を持つ相互関係性に根付くものであるという。

また同報告では、日本の当時の高度成長期の社会経済環境がもたらした地域共同体からの解放により、「生活の場における単位としては、個人と家庭が前面に押し出されてくる」⁽¹⁶⁾とする一方で、この「無拘束性の反面としての孤立感が深まり、個人の力では処理できない問題についての不満感や無力感が蓄積されることにもなろう」⁽¹⁷⁾とし、「それは個人と家庭のみでは受け止めることができないのではなからうか」⁽¹⁸⁾とその後の個人と家庭の機能喪失を鋭く予言する。そして約半世紀後、その危惧は孤独死や家族の崩壊という形で現実のものとなる。

また同報告は、このような形で地域コミュニティの存在がクローズアップされざるを得なくなることを予見しつつも、「かつての地域共同体に見たような拘束性をそのまま持ち込むものであってもならない」⁽¹⁹⁾とし、戦前・戦中の地域コミュニティの閉鎖性への嫌悪感を隠さない。かつて全体主義の土台にコミュニティが存在し、その中の閉鎖性や同調圧力が全体主義の重要な基盤を成したことは論を俟たないが、現時点においても世帯単位での加入を原則とする自治会・町内会等の既存の地域組織の多くにあっては、この払拭は課題として残されたままにある。なお、当時の時代性を反映して、現在では社会を支える主要構成単位の1つにまで成長したNPO等のアソシエーション系コミュニティへの言及はなされていない。

コミュニティの閉鎖性に関連しては、ポーランド出身の社会学者ジグムント・バウマン（Zygmunt Bauman）は、「コミュニティを失うことは、安心を失うことを意味する。コミュ

ニティを得ることは一たまたまそんなことがあれば、それは一即座に自由を失うことを意味する」⁽²⁰⁾とし、「問題は、『現実のコミュニティ』の製造方法では、安心と自由との間の矛盾が目に見えるほど大きくなって、修復が難しくなるということである」⁽²¹⁾とする。コミュニティにおける安心と自由を二律背反の関係（両者の戦場）と規定し、その調和を主張する議論に関しては「コミュニズム」（共同体主義）として批判する。そしてなお、「人間である以上、わたしたちは安心も自由も欠かすことはできないが、その二つを同時に、また十分に満足できるだけ手に入れることはできない。だからと言って、トライすることをやめるわけではない」⁽²²⁾とし「もし、コミュニティが人々によって構成される世界で存在しようとするならば、それは分かち合いと相互の配慮で織り上げられたコミュニティでしかありえない（し、またそうでなければならない）」⁽²³⁾とする。

さて、コミュニティの定義へ戻ろう。アソシエーションとの対置概念としてコミュニティを定義したことで知られるスコットランド出身のアメリカの社会・政治学者マッキーヴァー（Robert Morrison MacIver）は、コミュニティを共同生活の一定領域と定義し、後年、さらに「如何なる集団もその大小の如何にかかわらず、人々が特定の関心を分有するのではなく、共同生活の基本的な諸条件を分有しているような形で共同生活をしている場合、その集団をわれわれはコミュニティと呼ぶ」（傍点は筆者）と再定義している⁽²⁴⁾。コミュニティの定義にあたってのキー・ワードを「共同」に見出すことができよう。

近年のコミュニティの定義では、ソーシャル・キャピタルを意識した概念が主流の1つになるほか、コミュニティデザイン等の新たなコミュニティツールからの能動的なアプローチも示されている。コミュニティデザイナーの山崎亮は、新たな社会的課題解決のツールであるコミュニティデザインとの関連において、コミュニティが、もともとラテン語の「コミュニース」という言葉が語源であって、前半の「コム」は一緒にとか共同して（傍点は筆者）という意味で、後半の「ミュニース」は貢献とか任務とかいう意味であることから、「共同して何かに貢献すること」（傍点は筆者）や「一緒に任務を遂行すること」という意味を含んでいるとする⁽²⁵⁾。また公共政策・科学哲学者の広井良典は、コミュニティを「人間が、それに対して何らかの帰属意識を持ち、かつ、その構成メンバーの間に一定の連帯ないし相互扶助（支え合い）の意識が働いているような集団」⁽²⁶⁾と定義する。

地方公共団体サイドの例としては、北九州市では平成22（2010）年10月に施行された北九州市自治基本条例でコミュニティを「自治会等の地縁による団体、市民が共生する地域社会の実現に資すると認められる特定非営利活動法人その他これらに類する団体をいう」⁽²⁷⁾と定義している。同逐条解説では「『コミュニティ』とは本来、一定の地域社会に居住

し、共属感情を持つ人々の集団だけでなくその根底にある地域社会をも含んだもの⁽²⁸⁾、「地域のまちづくりにおいて重要な役割を果たす様々な団体」⁽²⁹⁾とされるなど、地域運営組織である「まちづくり協議会」を含めた地域コミュニティ系や特定非営利活動法人（NPO法人）等のアソシエーション系の団体までを含め、またそれらの集合体として幅広い想定がなされている。

地域コミュニティに内在する相互関係性に基づく「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」⁽³⁰⁾であるソーシャル・キャピタルは、地域コミュニティと相互に親密性をもって重なり作用し合って⁽³¹⁾、その形成と蓄積を育むとともに発現の場となる。人々の協調行動を活発にし、社会の効率性を改善していくためには、このソーシャル・キャピタルの揺籃たる地域コミュニティの存在は極めて重要となる。コミュニティとは、ネットワークとしての単なる人と人とのつながりではなく、相手に対する思いを伴う。筆者の主張する地域主義経済社会モデルへの公共（共通）善の持ち込みは、この属性を内包する地域コミュニティにおいてはじめて可能となる。

地域コミュニティの範囲

地域コミュニティがソーシャル・キャピタルの諸機能や社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）機能を発揮していくために、他者への思いを涵養し、共有することが可能な人的、物理的範囲とは、どのように想定されるのであろうか。

人的範囲としては、地域住民を対象に一定の地域を活動範囲とする地域団体等でこれらの住民や団体間相互に、また行政や企業等とも連携し、一定の方向性を持った意思の形成が可能となる必要がある。そのためには、決して疎遠ではない日常のコミュニケーションが可能で、かつ共属意識を持つまでに相互に人間関係が醸成され得る限られた空間でなければならない。他方、物理的範囲としては、人材や自然、文化、伝統、施設、産業等の地域に所在（潜在）する地域資源を戦略的に活用し、社会的包摂機能等地域に内在する諸機能を総合的に誘導、発揮させて一定の社会的作用を導く必要がある。そのためには、同時に人的要素を含めたある程度の規模、空間的な広がりが必要とされることにもなる。

地域コミュニティの範囲とは、構成員が、共通の利害意識と相互に支持する関係性を持ちつつ、協力し、共同することを通して一定の社会的作用を及ぼし得るまでの集団が形成され得る範囲と規定できよう。

では、地域コミュニティの具体的な地理的範囲とは、どの程度の広さと想定されるのであろうか。現在、地域コミュニティといわれているものの地理的範囲としては、町内会や

自治会の範囲、小学校区や中学校区などが単位として挙げられよう。昭和 46（1971）年、自治省（当時）が示した「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」⁽³²⁾では、モデル・コミュニティ地区は、おおむね小学校通学区域程度の規模とされている。また一定のまとまりを持つ範囲との観点からは、いわゆる昭和 30（1955）年前後に実施された昭和の大合併以前の旧村の範囲が、これを単位として現在の小学校が基本的に設置されたことを考慮すると、コミュニティの地理的範囲としての小学校区は、歴史的にも一定の説得力を持つものと考えられる。

文部科学省「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令」⁽³³⁾では、通学距離については、小学校でおおむね 4 km 以内、中学校でおおむね 6 km 以内であることが適正とされている。通常、大人の平均歩行時速が 4 km/h 程度であることから小学校区では端から端までの往復に約 2 時間、中学校区では約 3 時間が必要となる。この時間の差が、選挙における投票所や地域防災拠点施設等が中学校区ではなく小学校区単位に設置される根拠となっている。生活実感としても、町内会範囲では社会的作用という面では、非力にすぎるのが現実であり、これを幾つか束ねた自治会単位においてもまだ不十分であろう。実際、北九州市八幡西区折尾地区の医生丘まちづくり協議会では、同一小学校区内の 4 つの自治会が、連携、協力し、一体となって各種の地域コミュニティ活動にあたっている。なお医生丘まちづくり協議会については、第Ⅲ章 2 分析 2：北九州市の地域コミュニティ改革で詳述する。

以上の考察から、地域課題解決機能や地域経営機能を発揮するまでの人的、物理（地理）的規模としては、小学校区が現実的な最小の単位と考えられよう。また小学校区の P T A 活動でようやくお互いの保護者の顔が見え、声を掛け合えるほどに意思疎通が円滑になっている実態を鑑みるに、中学校区という単位では、意思形成を図るには、お互い住民同士の距離がありすぎるといのが実感ではないだろうか。これらから、各々歴史的経緯等その他考慮すべき要素はあるものの、地域住民が相互に共同して活動し、一定の機能を発揮することが期待される地域コミュニティの規模とは、小学校区が想定されることとなる。

しかし、実際の種々のコミュニティ活動にあっては、その内容や主体に応じたものを個々にコミュニティと捉え、柔軟に対応していく必要がある。例えば、地域通貨の流通といった一定の経済機能の発揮を期待するならば、小学校区よりも広い規模のコミュニティが必要とされることとなろう。地域コミュニティとは、小学校区を基本としながらも、その活動内容や活動主体に応じて規模の相異なるコミュニティが幾層にも重なりあって存在するものと考えべきものとなる。

これに関連して、このように地域コミュニティの基本単位を小学校区に求める考え方からは、農山村部等において過疎化の進展により児童数が減少することに対して、教育上の配慮から、また行政効率上の視点から小学校の統廃合が行われようとするのとは異なる観点からの議論が導かれることとなる。近年では小規模校における児童のクラス替えの必要性や教育費の増嵩等からの要請もあって、近隣2校の統廃合には止まらず、それ以上の複数校による統廃合も実施されている。

小学校の存在は、地域という細胞にとっては核ともいえるものであり、核を失った細胞が乾き、縮み、萎むのは時間の問題となる。児童がバスで隣の小学校へ通学し、学校にいる間の不在となった時間帯の地域の高齢化率は一気に跳ね上がる。教員は地域人材として極めて貴重な存在であり、この喪失も地域には大きな痛手となる。廃校となった小学校の跡地は、未活用のまま地域の中心部に大きな遊休地を生み出す場合もある。登下校の道草の中で子供たちは地域を故郷と認識し、小学校から聞こえてくる子供たちの声は高齢者に将来の安心を抱かせるものであった。

新たな小学校の運動会では統廃合された地域の子供たちはアウェー（敵地）になり、ホーム（故郷）としての愛情を抱くことはできない。夕方になってただ寝に帰る地域に対して、故郷としての愛情は子供たちに育まれるだろうか。保護者は子供を新たな小学校へ車で迎えに行き、その帰りに地元ではなく小学校のある商店街で買い物をしてから帰宅するなど、地域経済活性化の観点からも損失は小さくない。

小学校までの距離は地価に影響し、統廃合によりなくなった地域の地価は下落する。新たに引っ越してくる人が、小学校がない地域ではなく、小学校のある地域に居を構えようとするのは当然であろう。小学校の存廃は、地域コミュニティの存続に関して決定的な影響を及ぼす。

日本の喫緊にして本質的な課題である地方・地域の消滅からの回避の鍵は、小学校の存在にある。地域の存続には、これからもその核として、また代替能わざる地域資源として小学校が必要とされている。小学校は決して単なる教育施設ではなく、地域コミュニティにとって、また地域住民全員にとって不可欠の共有財産である。小学校の統廃合の問題の次には、その地域の存続自体が問題となって浮かび上がってくる。教育という分野に限定されない行政の縦割りを超えた多角的な視点から、地域の存続に関わる根本的な問題、地域住民全体の将来に関わる重要な問題として、小学校の統廃合問題は、より慎重に、より総合的に議論されなければならない。

地域資源としての神社仏閣

今、地域コミュニティの再生と機能化に向けて、その有力な精神的、物質的地域資源として、宗教への期待がこれまでになく高まっている。冠婚葬祭企業の社長で作家でもある佐久間庸和（一条真也）は、その生業とする冠婚葬祭互助会が、「結果として血縁や地縁の希薄化を招いてきたという可能性は否定できません」⁽³⁴⁾とし、その認識の上に、有縁社会づくりに向けて隣人と歩み寄る機会として、地域の隣人たちが食べ物や飲み物を持ち寄って集い食事をしながら語り合う「隣人祭り」を開催している。

この活動の一方で、その事業や活動を通して得た経験から、神社をステーションとした新たな地域コミュニティの再構築の可能性に言及する。「もともと、神社には日本人の『血縁』と『地縁』を強化するという機能がありました。神社の数が減少の一途をたどったことと、日本人の血縁や地縁が薄くなり、無縁社会化していったこととは、明らかな相関関係があります。しかし、まだ日本には八万を超える神社が存在します」⁽³⁵⁾として、戦後の過度とも思える宗教への禁忌を超えて、宗教の持つ地域コミュニティへの影響力に期待を寄せる。

人口減に続く、家族の崩壊や地域帰属性の希薄化といった地域社会環境の変化は、旧来のイエ制度に基づく家墓の維持、その前提である檀家制度を直撃し、寺院の存在基盤は大きく揺らいでいる。また日本創生会議が発表した消滅可能性都市に含まれる宗教法人が、全国 176,660 法人のうちの約 35%にあたる 62,971 法人あり、今後 25 年間で日本の宗教法人の 3 分の 1 ほどが消えてしまうという試算もある⁽³⁶⁾。これらの状況に対応するため、宗教界は地域コミュニティに対して、これを貴重な経営資源として、将来的な戦略の下に、新たなアプローチを試みつつある。

長野県松本市の臨済宗妙心寺派神宮寺住職の高橋卓志は、地域福祉における基本単位とされている小学校区が、全国に約 2 万 2 千校区ある一方で、寺は全国に約 8 万寺あり、1 つの小学校区に寺が 3 つか 4 つある計算になるとして、寺を有力な地域社会資源として活用することを提言する。団塊世代が 80 歳代、90 歳代を超える頃には、高齢者の割合が現在より高くなり、その多くが認知症を抱えるとされることから、この世代が地域で安心して生活し続ける環境づくりに向けては、寺がそのシステムに組み込まれ一定の機能を果たすことが有効だという。「六百数十万人が老の域に入ってきたら、国家の社会保障もうまくいくかどうか分からない。そのときに、寺がもっている潜在能力をしっかりと発揮できれば、間違いなく社会はかわります」⁽³⁷⁾として、介護保険制度と成年後見制度を寺がその担い手となることによる仏教と地域社会との新たな連携と展開の可能性を語る。

他方、地域コミュニティにとっても、神社仏閣の廃類は健全な都市空間の確保や環境保全等の観点からも決して望ましいものではない。神社仏閣がこれまで維持してきた社会教育的価値や道徳的徳義は社会的包摂機能の涵養や発揮へとつながる重要な地域（ソフト）資源であり、寺の本堂や神社の境内は地域の活動拠点（ハード）施設として今後とも貴重な存在である。

神社仏閣と地域コミュニティの両者が、相互理解の上で、地域という場で連携した取り組みを進める土壌は、戦後一時期の中断を経て再び整いつつある。従来、「行政からの視点」で地域の経営資源が把握、整理されてきたため、政教分離の原則からいたずらに宗教は忌避され、地域資源としてのカウントは避けられてきた。しかしながら、「地域からの視点」で地域コミュニティが主体性を持ってその禁忌を離れて判断する場合、神社仏閣の保持する有形無形の財産は、貴重な地域資源としてプラグマティックに捉え直されるべきものとなる。

なおソーシャル・キャピタルの涵養と機能の発揮という面からは、従来の檀家等に代表される組織内における閉鎖的、同質的な結び付きを強める「結合型」から、檀家等に限定されない組織外の異質な人や組織をも緩やかに結び付ける「橋渡し型」への転換が期待される。いずれにしても、宗教の保持する人的、物的資源は、今後の社会経済環境を見通したとき、行政施設を補完、代替し得る都市空間や地域活動拠点として、そして何よりも社会的包摂機能の根源である地域住民一人ひとりの倫理的個人主義を育み、涵養する社会装置として、これまで以上に貴重な存在となる。

すでに地域コミュニティが主体的に地域経営の取り組みを進めている地域にあっては、寺院の本堂や神社の境内を会場とした各種のイベントが開催されており、宗教施設等の地域資源としての取込みが始まっている。地域コミュニティにとって、地域の活性化や紐帯の維持に向けて、宗教が保持してきた精神的、物質的諸要素を地域資源として忌避することなく取り込み、活用していくことは、今後の地域経営にとって重要な要素となる。

社会教育・生涯学習の動向

日本の地域コミュニティ政策の一翼を担ってきた公民館に代表される社会教育・生涯学習行政において、その時代適合性を自問する過程から、ソーシャル・キャピタルの形成、蓄積をその直接の対象としようとする動きが始まっており、行政サイドの地域コミュニティ政策の展開に一定の影響を与えようとするものとして注目されている。

教育学者の松田武雄は、「現在、日本の社会教育・生涯学習の分野は、社会の中の立ち位

置が揺らいでいるかのようである（中略）社会教育関係者の立場からすれば、危険以外の何物でもない⁽³⁸⁾とし、「少なくとも従来型の社会教育論をもってコミュニティの物語を紡ぐ社会教育の可能性を展望することは難しい⁽³⁹⁾」との認識を示す。そして「従来型の社会教育の理論的な枠組みでは対応できず、新たな状況に根ざした社会教育・生涯学習の理論を、実証的な研究を通じて構築していくことが求められている⁽⁴⁰⁾」とし、「社会教育・生涯学習とソーシャル・キャピタルの高い親和性⁽⁴¹⁾」という仮設を前提として、ソーシャル・キャピタルの形成と蓄積に対する社会教育・生涯学習の関与に新たな方向性を求めようとする。ここに至って「ソーシャル・キャピタルの形成・蓄積を促す新しい社会教育・生涯学習の理論的な枠組みと実際のシステムを構築すること」⁽⁴²⁾を提案する。

同じく教育学者の益川浩一は、東海地域の自治体の事例の実証的な分析を通して、今後の社会教育・生涯学習の方向性に関して松田武雄と同様の認識を示す。すなわち「社会教育・生涯学習行政には、こうした生活課題に対する地域住民の自立と積極的な『参画』を進め、地域住民の意識改革の推進と自治意識・能動性の獲得を図るために、地域社会をめぐる『学び』を仕組み、地域住民が自らの生活課題に即して、その課題を住民相互に、かつ行政とともに解決しうる方途を見いだせるように保障するとともに、こうした『学び』を媒介にして地域社会にソーシャル・キャピタルを蓄えていく仕組みを構想していく必要が生じてきている」⁽⁴³⁾とする。

社会教育が戦後の民主化教育の一翼を担った青少年・社会教育から、その後の高齢化社会対策としての生涯学習への変遷を経て、社会教育・生涯学習は今や、その存在を賭けて地域コミュニティを新たな対象としようとしている。官による啓発的体質から出発した社会教育・生涯学習が、官とは一定の距離を置く市民社会の構成要素であり、ソーシャル・キャピタルの基盤たる地域コミュニティへ直接的な接近を試みようとしている。その動向が注目される。

包括的地域経営主体と地域コミュニティ

このように市民生活にとって貴重な機能を有するに至るであろうと予言され、各種の期待を集める地域コミュニティは、ここまで決して順調な発展を遂げてきたわけではない。戦後、高度経済成長期以降、日本の行政機構は、財政規模の拡大を背景とする自らの肥大化により、従来、地域コミュニティの領域にあった地域課題を行政の領域へと取り込み（行政化）、自らの課題としてきた（行政課題化）。またその遂行のために行政の要請により目的別に設置された各種の官製地域団体は、行政の縦割りそのままに地域活動を目的別に細

分化し、地域コミュニティの紐帯を弱め、地域活動全体を委縮化させてきた。

その結果、地域コミュニティは、中核機能である地域運営（OS）機能を喪失、空白化させ、主体的意思形成機能を発揮できなくなるとともに、地域課題解決（AS）機能についてもその多くを行政に委ね、行政依存体質を増長させてきた。中核機能たる意思形成機能や判断機能の空白化とともに具体的な活動機能についても機能不全に陥った地域コミュニティを筆者は、予てより「欠けたドーナツ」と表現してきた。

住民サイドの視点からは、地域コミュニティとは自治会・町内会組織を中心とする既存団体の緩やかな集合体とされており、その実態は捉えどころのない、不可視な存在であった。行政の言いなりに地域課題の行政課題化を許容するとともに、行政の縦割りによる紐付き補助金や目的別官製地域組織の創設による下請け化、系列化を受け入れるなど地域の主体性の発揮に必要となる意思形成機能においても、また地域課題解決機能においても地域住民の期待に十分に答えるものではなかった。自治会・町内会の加入率の低下が端的にそれを物語っている。

そして皮肉なことに、この地域コミュニティの弱体化という趨勢にあって、当面、行政の公共からの撤退による新たな公共空間（空隙）の出現に対して、地域運営組織という新たな官製組織の組織化によるさらなる行政代替機能の発揮が求められている。しかし、より本質的には、これに止まらず、新たな市民社会の創出に向けて、従来の枠を超えた主体的で自律的な機能の発揮が期待されていることは、これまで縷々述べてきたとおりである。

では、地域コミュニティとは、今後、どのような位置付けを持ち、どのような存在であること、具体的にどのような機能の発揮が期待されるのだろうか。まずこれからの地域コミュニティとは、地域住民及び地域に所在し、活動する各種の地域団体やNPO団体、企業、社寺等が連携して包括的地域経営主体を形成し、あらゆる地域資源（人材、自然、文化、伝統、施設、産業等）を活用し、またソーシャル・キャピタルや社会的包摂等の諸機能を発揮して、地域自治の実現と地域課題の解決を図る存在であることが強く求められることとなる。さらには、これらの活動を通して自らの財政基盤を確立するとともに、経済活動に積極的に乗り出し、地域経済を牽引する存在となることが期待される。

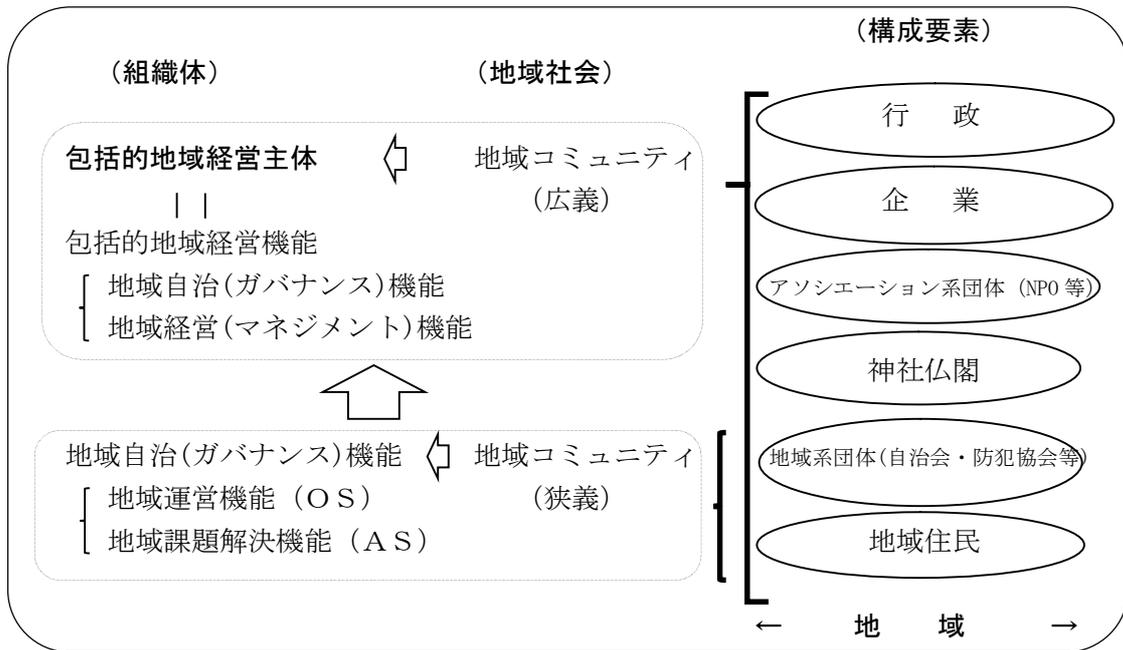
包括的地域経営主体たる地域コミュニティとは、地域住民のほか地域に所在する各種地域団体等が挙って参画し、構成員となって地域の意思を代弁する代表性を具備する意思決定機関であるとともに、地域経済の分野にまで活動領域を広げることにより、消滅からの回避という最大の地域課題をも解決の射程に収める実行機関でもなければならぬものとなる。この進化に伴う前後の地域コミュニティを各々、狭義及び広義と定義することが可

能であろう。

さらに改めて今後、強く意識していく必要があると考えられるのは、日本の社会経済環境が大きく変わり、新自由主義的風潮の蔓延の中、社会の二極分化が進み、貧富の差が拡大していることから、今後の社会経済環境にあっては、ソーシャル・キャピタルの蓄積を通じた社会的包摂機能の発揮が、市民生活の質の向上と地域福祉水準の確保に向けてより強く求められるに至っていることである。

あくまでも地域自治及び地域経営の推進主体は住民自身であり、地域のあり方や暮らしは住民自らが合意し、選択し、自治すべきものである。その際、地域の経済構造までを含めて地域コミュニティ自身の手により構想され、構築される必要がある。この視点から筆者は、図4に整理したように、地域コミュニティ（広義）が、地域自治（ガバナンス）と地域経営（マネジメント）の両方の機能を兼ね備えた新たな包括的地域経営主体となることの必要性を訴えてきた⁽⁴⁴⁾。

図4 包括的地域経営主体と地域コミュニティとの関係



出典：筆者作成

今後の地域づくりとは、この包括的地域経営主体たる地域コミュニティ自身が、事業主体となり経営主体ともなって展開するコミュニティビジネス（以下、「地域コミュニティビジネス」）を中心に、小さな経済サイクルを生み出し、様々な要素を取り込んで地域内で循

環させる経済社会モデル(以下、「地域主義経済社会モデル」)を創出させるものでなければならない。

以下、本稿では、地域主義経済社会モデルという、地域社会を消滅から守り、その地域に安心して居住し続けるために不可欠となる経済社会装置を提案していく。

小規模多機能自治組織

現在、日本では、地域づくりの取組みにおいて、これを推進する車の両輪である地域自治と地域経営の2つの機能を同時に備えようとする包括的地域経営主体に対して、これまでの日本の法体系には予定されていない新たな法的人格「スーパーコミュニティ法人」を付与しようとする動きが注目を集めている。

島根県雲南市及び三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市の4市(以下、「4市」)が中心となって、スーパーコミュニティ法人の制度化をテーマの1つとする「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」(以下、「ネットワーク会議」)が、平成27(2015)年2月17日、全国の自治体など142の組織や個人の参加により創設された。ネットワーク会議の設立総会での報告「コミュニティ法人の歴史と展望」⁽⁴⁵⁾及び4市による「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」⁽⁴⁶⁾に沿って、以下、スーパーコミュニティ法人と小規模多機能自治について概観してみたい。

スーパーコミュニティ法人の基本的な考え方は、「1. 自治体内分権(自治基本条例での位置づけ)を前提に、『住民による自治』を担う法人。2. 公共的な地域活動、経済活動を分野横断的に統合型で運営できる法人。3. 根拠法に規定された条例に基づき、市長が認定することをもって、地域代表制を獲得する法人。4. 住民による自律性を尊重できる法人」⁽⁴⁷⁾という4つの要件をすべて満たす法人とされている。また基本的規定(骨子)としては、「根拠法令に基づき条例で規定し、市町村長の認定を法人格の取得要件とする。構成員名簿の提出を要件にしない。表決権は、根拠法令で民主的な運営組織であることを要件とし、条例の判断事項とする。公共性に鑑み、剰余金の分配は認めない。解散時の財産の取り扱いは、認可地縁団体の処分規定に準じる。税制は、公益法人並みとする。みなし寄付金を認める。寄付金控除の対象団体とする」⁽⁴⁸⁾とされている。

スーパーコミュニティ法人という新たな法人格取得が必要とされる背景には、地域コミュニティが包括的地域経営主体として、被雇用者の増大を図るとともに会計規模を拡大し、公益的経済活動を増加させていく場合、地域コミュニティが取得しえる現行の各種法人格では、雇用責任や事業責任の明確化のほか税制上の扱いについても様々な困難が生じていることにある。以下に、現行の個々の法人格の問題点を整理してみよう。

まずNPO法人については、取得の容易さもあって、当該法人格を取得している地域コミュニティが多い。しかし当該法人格は、本来、特定のミッションに対して賛同者を広く参画させることを原則とするものであり、地縁の区域に構成員が限定される小規模多機能自治組織とは基本的にそのベクトルが異なる。

また認可地縁団体についても、当該制度はそもそも財産取得を目的とするものであって、保有やその予定のない団体は認可の対象とはならない。構成員についても当該地域に住所を有する個人の住民に限定されることから、地域の各種団体は構成員になれず、賛助会員の資格を有するのみで表決権はない。今では、PTAや社会福祉協議会などの諸団体を有力な構成員とする地域コミュニティの実態とは相容れない。

このほか、一般社団法人は、規約の入会資格により入会者を制限できるものの、本人が恣意的に会員になることを選択できるため、一定の規範性を必要とする小規模多機能自治組織の会員の考え方とは馴染まない。同様に協同組合も、利益を目的とせず1人1票を原則とするものの、現時点では事業目的に応じた個別法しかなく、小規模多機能自治組織のような総合型組織には馴染み難い。このように、現行の日本の法人格に関する諸制度は、地域コミュニティが主体的に自治・経営活動を営んでいくには不都合な構造となっており、今後期待される機能を地域コミュニティが発揮していくためには、これに相応しい新たな法制度の創設が必要とされている。

これらの状況から、「公法的側面と私法的側面の両方を持ち、条例による民主的な正当性をもった公的認知を得て地域を代表すると同時に、地域が必要とする様々な公益的な収益事業や公共サービス提供活動を行う」⁽⁴⁹⁾ スーパーコミュニティ法人の認定が求められることとなったのである。これは同時に自治組織である地域コミュニティ自身が、経営組織となり、事業主体ともなってコミュニティビジネスを展開する地域コミュニティビジネスの展開にあたって大きな力になると期待されるが、平成31(2019)年3月末時点において未だ認定に至っていないことは先に触れた。

これに関連して、法社会学者の名和田是彦は、アメリカの公民権運動家であるミルトン・コトラー(Milton Kotler)の近隣政府論に依拠して、地域社会を運営する法人には2つの条件が必要であるとする。当該地域社会全体の集合的意思を決定し、地域に基本的な秩序の枠組や具体的なルールをもたらすことによって地域社会としての進むべき方向性を決定する作用(公権力的側面:公法的側面)とこの決定に基づいて公共サービスを実際に組織し提供する作用(事業的な側面:私法的側面)の2側面である。そして、これらを実践するにあたっては、さらに法人格と課税権、条例制定権という3つの制度的裏付けが必要であるとする。

この議論の延長線上に、名和田は日本の地域組織を3段階の発展モデルで説明する。すなわち日本の地域社会（コミュニティ）が地域運営を実践しようとした場合、これら3つの制度的裏付けのどれも有しないことから、準自治体制度若しくは都市内分権制度といった制度的な工夫が必要とされることとなる。しかしながら、日本では自治会・町内会（「第一の類型」）という民間的ソリューションが、地域住民全員を会員とし、一定の規範性を有してきたことから、これを代替することが可能であった。ところが、都市化の進展に伴って自治会・町内会の組織力が弱体化してきたことから、改めて法制度の中にこれを取り込む必要が生じ、他の地域諸団体と一緒にになった協議会型住民自治組織、すなわち都市内分権制度（「第二の類型」）が参加と協働の制度装置とともに形成されてきた。

さらには、これを越えた進化形として、地域コミュニティがさらに多くの事業性の高い取組みを行うため、様々な分野を一体的に地域経営でき、小規模ながら様々な機能を持つ自治の仕組みとして小規模多機能自治組織（「第三の類型」）への遷移が生じているとする⁽⁵⁰⁾。その後、この第三の類型として条例による公的認知を得て民主的かつ正当性をもって地域を代表する（公法的側面）とともに、地域が必要とする様々な公益的な収益事業や公共サービス提供活動、とりわけコミュニティビジネスを実践し得る新たな法人（私法的側面）としてスーパーコミュニティ法人制度の創出と新たな法人格の取得を提案することとなった。小規模多機能自治組織の性格から、求められる法人格の要素としては、地縁性や領土性、穏やかな自治、多機能性といったものが考えられている⁽⁵¹⁾。

平成29（2017）年1月19日現在、ネットワーク会議は、45都道府県の237会員（うち地方公共団体210）にまで拡大しており、その取得に向けて国内各地で活発な議論、運動を展開している⁽⁵²⁾。地域コミュニティビジネスの実践に向けて、法人格を有し、第三の類型として公法的側面と私法的側面の両面を併せ持つスーパーコミュニティ法人の認可、法人格の付与の実現が待たれる。

（2）地域づくり

地方創生

平成26（2014）年10月に内閣府が発表した「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」（調査時点：平成26（2014）年8月）では、「地方への移住の意向」において、都市住民の約4割（39.7%）の人が地方への移住に関心を寄せているという調査結果がある。このほか、「地域が活性化するために特に期待する政策」においては、前回調査（平成21（2009）年6月）との比較において、「福祉、医療の充実」（59.2%→45.5%）や「防犯防災対策の充実」（49.0%→37.7%）、「中心市街地の活性化」（44.5%→37.2%）、「特色ある教

育の充実」(34.3%→30.0%)、「産業振興の基盤整備」(35.3%→28.4%)、「地域の既存産業の振興」(32.5%→27.0%)など、その悉くが前回は下回る中、「地域に雇用を生み出す新産業の創出」のみが前回は上回る結果(39.8%→42.6%)となっている⁽⁵³⁾。

これに関連して、平成26(2014)年11月25日の日本経済新聞(朝刊)では、「人口病に克つ ― 地域を創り直す」の連載の中で、「地域の強みを生かした付加価値の高いビジネスを創らないと地方経済の底上げは難しい」との論評が掲載されている。「地域に雇用を生み出す新産業の創出」への期待が高まる中であって、地域経済の底上げには、本当に付加価値の高いビジネスを創出しないといけないのだろうか。地域に雇用を生み出す新産業とは、付加価値の高いビジネスでなければならないのだろうか。

平成26(2014)年11月、政府は、日本における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくための施策を総合的かつ計画的に実施するため、「まち・ひと・しごと創生法」(通称:「地方創生法」)を成立させた⁽⁵⁴⁾。「まち」とは国民一人ひとりが夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して住める地域社会の形成、「ひと」とは地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保、「しごと」とは地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を指すとされ、地域に視点を据えてこの3つの形成と確保、創出を一体的に推進するとされた⁽⁵⁵⁾。当時の石破国務大臣は、駄目になったものを直すのではなく、より良いものにするという願いを込めて再生ではなく創生としたとする⁽⁵⁶⁾。

平成29(2017)年6月には、「地方創生は、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を克服し、将来にわたって成長力を確保することを目指して」⁽⁵⁷⁾、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」が閣議決定された。その筆頭には、「各地方公共団体においては、『自助の精神』を持って、自らのアイデアで、自らの未来を切り拓いていくこと」⁽⁵⁸⁾(傍点は筆者)と地方の主体性を強調した「地方の『平均所得の向上』によるローカル・アベノミクスの推進」⁽⁵⁹⁾が掲げられた。

「アベノミクスを全国津々浦々に浸透させるためには、地方に『しごと』が『ひと』を呼び『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立し、地方の『平均所得の向上』を実現することが重要である。地域が域外から『稼ぐ力』を強化し、地域の持続的な成長を実現する観点から、一次産品や観光資源や、文化・スポーツ資源など地域資源・地域特性を活用した『しごと』づくりの取組を深化していくとともに、空き店舗、遊休農地、古民家等の遊休資産の活用などの取組を進める。また地域における『稼ぐ力』の好循環システムを構築するため、地域ぐるみで地域活性化を引っ張る地域経済牽引事業について、様々な政

策手段を組み合わせる集中的に支援する」⁽⁶⁰⁾とされた。

これに関連して、総務省はホームページ「地域の産業・雇用創造チャート 統計で見る稼ぐ力と雇用力」の中で、講義動画「地域産業構造の見方、捉え方」を配信し、基盤産業こそが非基盤産業を牽引するとする経済基盤モデルを紹介している。地域の人口は基盤産業の規模に応じたものとなり、非基盤産業の従事者数だけが伸びることはあり得ないとして、修正特化係数（ある地域の特定の産業の相対的な集積度、強みを見る指数）によって基盤産業を見つけ出し、外貨を稼ぐ産業に地域経済を牽引させようというのである⁽⁶¹⁾。

基盤産業モデル

経済学者の中村良平は、「まちで稼いだマネーの漏出を防ごうと、できるだけ地元製品の購入を心掛けたり、地元の小売店で買い物を推奨することがある。いわゆる地産地消の実践で、確かにこれによって所得の漏れは小さくなり、まちの経済循環効果も大きくなるであろう。ただ、これを追求することが正しい経済循環の姿なのかについては疑問の余地がある。同じ品質であれば価格の安いものを、同じ価格であればより品質の良いものを消費者は選択したい。域内調達で所得の流出は防げるが、それが行き過ぎると高コスト構造になり、地域居住者の効用はかえって低下することになる。高いものを買うことは地元の生産者利潤を増やす反面、消費者の効用を低下させるのである。そして、このまちでの循環効果が上がることは、このまちへ売っていた地域の移出効果が低下することになる。一面だけを見て判断してはいけない。正しい経済循環とは、比較劣位や地域でないものは域外に依存する一方で、地域の中で優位なものを磨いて外からマネーを獲得することにある」（傍点は筆者）⁽⁶²⁾と主張する。

また「いくら持続的な経済成長を目指すといっても、まちの外からお金を稼いでこないとまちの総生産額が実質的に増えることはあり得ない」⁽⁶³⁾とし、「『稼ぐ力』のある産業は、移出型産業で地域経済にとって発展の原動力となる基盤産業である」⁽⁶⁴⁾とする。さらには、「移出産業を育成しようとするればそれだけ移入が大きくなってしまいます。つまり、頑張れば頑張るほど地域の交易収支は赤字になるということを意味します。あるいは、より高度な技術を使うことができない状態で地域産業の水準が留まってしまうことになるでしょう。地域の産業振興を試みても、地域経済規模が小さいが故に、振興策が機能不全に陥ることの落とし穴、つまり、罠（トラップ）のようなものです。しかし、この時期を外部からの資金援助も含めて乗り切れば、地域経済は自立に向かうことができます」⁽⁶⁵⁾（傍点は筆者）ともいう。

基盤産業の育成のための支援を積極的に肯定するのであるが、これは結果的には、従来からの企業誘致等に見られる既存経済スキームにおける地域経済振興政策を継続するものとなる。地域が衰退に向かったのは、グローバリズムへつながる比較優位産業への特化という政策に拠った結果であり、地域が「この時期を乗り切れ」なかったからにはほかならない。地方創生が、この基盤産業モデルを地域経済活性化の推進エンジンとして採用するのであれば、比較優位産業への特化が選択され続けることとなり、既存の産業構造の踏襲を免れないものとなる。これではグローバル経済へとつながる現行経済スキームの中に、『自助の精神』を付加して、より自由主義的色彩を濃くして地域経済を描き直すこととなる。一層の地域経済の衰退につながるものとはなっても地域社会経済の再生へとつながる新たな道筋とはならないであろう。上記引用中、2度にわたって「正しい経済循環」としているのは、経済人モデル (homo economicus) による消費者行動を与件とし、経済成長を至上命題とする現行経済スキームを前提とする限りにおいて「正しい」のである。

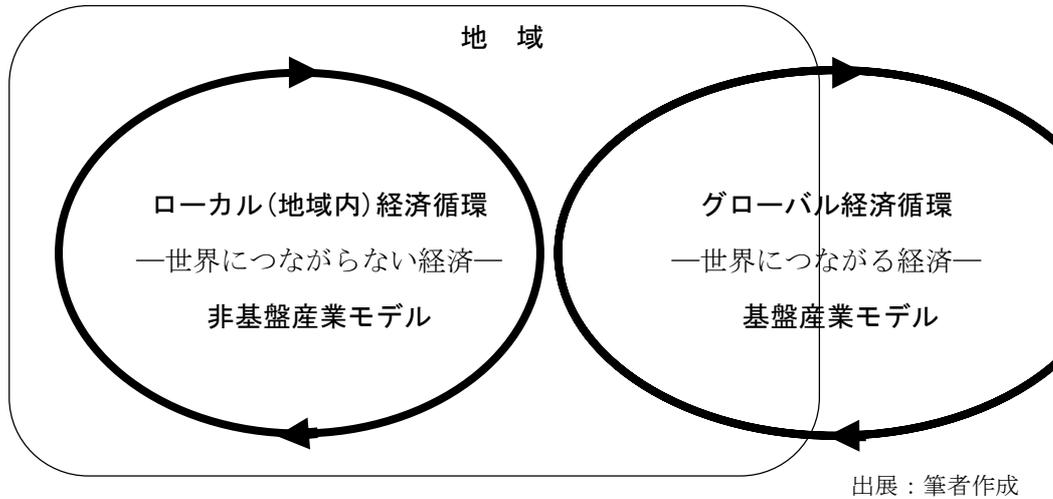
非基盤産業モデル

地域の存続のため、真の地方創生のためには、既存のグローバル経済の連鎖の枠内にあって地域外への地域の富(所得)の漏出が大きな基盤産業モデルに並行して、地域内に富(所得)を閉じ込め、地域内での循環を可能とする非基盤産業モデルがしっかりとビルトインされる必要がある。

これは、基盤産業モデルを否定し、基盤産業の育成や他地域からの誘致は無意味だとしているのではない。非基盤産業モデルに地域経済を強力に牽引し、成長へと導くといった基盤産業モデルと同様の機能を期待するのではなく、世界経済の変動に大きく動揺することのない自立した地域経済の確立には、基盤産業モデルではなく地域の需給関係に根差した非基盤産業モデルが有効だといっているのである。基盤産業モデルと非基盤産業モデルは、一定のバランスの上に地域に並立し、相互に補完し合うべきものとなる。図5にそのイメージを記載した。

今回の地方創生の経済スキームが、これまでの地域経済政策と同様に成長志向に偏向し、基盤産業モデルに偏重して、そのバランスを欠くことから、現下の都市と地方の二極分化、地方と地域の衰退を招来してきたものと同じ陥穽への転落を危惧せざるを得ない。現下の状況にあっては、地域内経済循環の確立を最優先とし、非基盤産業の創出と育成を通して地域の富(所得)の漏出を防ぎ、限られた地域の富(所得)を地域内で循環させることが、雇用の創出を通してより多くの地域住民が地域で生活を維持し、居住し続ける可能性を広げるために必要とされよう。

図5 ローカル経済循環とグローバル経済循環の地域での並立（イメージ）



輸入置換

非基盤産業モデルが地域経済の拡張，発展に全く寄与できないかという点，決してそういうわけではない。地域内における福祉や教育，食や熱・電気等についての日常生活上の需要充足に向けた「輸入置換」(import-replacing)⁽⁶⁶⁾としてスタートした非基盤産業であっても，地域内の需要を補って余りある供給を持つまでに成長を遂げるならば，地域外の需要獲得に向けてスピナウトしていくことは不可能ではない。また地域資源として内在する人材や素材が潤沢で一定の水準を超えるものであるならば，非基盤産業であっても成長の結果，基盤産業へと転化し，地域経済を牽引していくことは可能であろう。

アメリカの都市研究家であり，都市活動家でもあるジャーナリストのジェイン・ジェイコブズ (Jane Butzner Jacobs) は，「新しい輸出品や新しい輸出組織の奔流は，都市にとって不可欠だが，派生的，第二義的なものである。その根源は，創造的で発展を続ける都市の地元経済の内部にある」⁽⁶⁷⁾とし，「その都市が手に入れた輸入品の多くが，地元で生産された財貨やサービスで置換される。この過程は，その都市に爆発的な成長をもたらす」⁽⁶⁸⁾，また「輸入置換の過程がもたらす強力な乗数効果によって（中略）全体の経済活動を急速に拡大させる」⁽⁶⁹⁾とする。さらには，「発展とは，自前でやる（ドゥー・イット・ユアセルフ）過程である。いかなる経済も，自前でやるか，さもなければ発展しないかのどちらかである。今日高度に発展している経済は，かつては後進的だったその状況を乗り越えたのである」⁽⁷⁰⁾とする。地域で生産されるものを地域で消費しようという「地産地消」ではなく，地域で消費するものを地域で生産しようとする「地消地産」（輸入置換）こそが，地域の発展に不可欠の要素だといっているのである。

前鳥取県知事の片山善博は、「地域で消費するものはできるだけ地域の外から買わず、地域で生産するようにと、発想を少し変えたわけです。そうした観点から学校給食の地元食材供給率を増やすことなどにも取り組みました」⁽⁷¹⁾と鳥取県での対応を明らかにした上で、「お金がどんどん外に出て行って窮乏化して、雇用も失われている県が多い。そういうところには、輸入代替という発想は非常にうまく合致するし、輸入代替に照準を合わせた地方創生事業は効果があると思います」⁽⁷²⁾と発言している。

まず地域に現存する需要を対象として、これを地域の生産やサービスで賄うことを目標に、地域に小さなロッドの産業を立ち上げる。従来、地域外からの輸入で賄っていた地域の需要を地域の生産やサービスに置換する。その過程で地域に新たな所得と雇用がもたらされる。そして、この輸入置換による地域産業の非基盤産業としての育成、成長の延長線上に、その結果として、他地域に対して比較優位を持つに至った産業がスピアウトし、交易を通して外貨を稼ぐこととなる。これが地域経済を牽引するまでの基盤産業へと転化することにより、域外からの企業誘致によるものとは異なる新たな経済基盤を形成することが可能となる。

カルビー株式会社の社長を長く務めた松尾雅彦は、「農家の支出の多くが都市部に吸収された結果、地方が衰亡している」⁽⁷³⁾との認識から、「どうやって日本の村を再生させるか」⁽⁷⁴⁾と問い、「『スマート・テロワール』(自給圏)という新しい概念」⁽⁷⁵⁾を提唱する。「持続的に地域に貢献できる仕組みをつくるのが地域社会の自立の原点になる」⁽⁷⁶⁾とし、「市場主義経済に依拠しない『互酬』型の経済、地産地消」⁽⁷⁷⁾の取組みを進める。「余っている水田や休耕田を畑地に転換し、同時に域内の工場で加工する」⁽⁷⁸⁾、そして「地域内での穀物生産・食品加工を拡大、すなわち農村部における『消費地生産主義』を実現さえすれば、新たな価値、新たな産業、新たな雇用を生んでいける」⁽⁷⁹⁾というのである。北海道千歳市の水田や休耕田をジャガイモ畑に転換し、そのジャガイモを千歳市内に建設された工場でポテトチップスとすることで千歳市をその消費地とし、千歳市在住の従業員により加工されることで千歳市に所得を産み落としている。千歳市にある同社のポテトチップス製造工場「北海道工場」は、この消費地生産主義への挑戦の証である。

地域活性化と地域づくり(まちおこし)

地域経済の底上げに向けては、地方創生より以前、1980年代後半から1990年代前半のいわゆるバブル経済の時代に、「地域活性化」と呼ばれた一連の取組みが全国各地で積極的に展開された。観光・リゾート開発等を通して民間活力や外部資本の誘致、導入を図り、地

域経済の活性化を通して地域の活性化を呼び込もうとしたもので、このために地方公共団体と民間資本の出資による第3セクター（「3セク」）が全国各地で数多く設立されたことは記憶に新しい。夕張市のテーマパーク石炭歴史村が遊園地等の施設とともに全面開館したのは昭和58（1983）年であり、この3セクが紆余曲折の果てに自己破産したのは平成18（2006）年であった。

平成3（1991）年に始まるバブル経済の崩壊とともに多くの観光・リゾート構想が、開発の爪痕も鮮やかなままに頓挫し、携わった民間企業の多くが地方から撤退する「失われた10年」が始まる。地域活性化の取組みの多くが、結果的には地域に多くの負債を残し、地域の活性化にはつながらなかったという歴史的事実から学んだものは、地域の将来を地域外部の人や資本に委ねていたのでは、地域住民が望まないものが地域に造られ、地域の人も資源も食い物にされ、結局は見捨てられるということであった。今も地域に残る多くのハコモノは、当初の建設費こそ補助金が充当されたものの、その後の維持費に地域住民の税金が注ぎ込まれ、地方の疲弊に拍車をかけている。生み出された雇用は、結局は行政を経由して受託する外部企業に地域住民の税金が充当されることとなり、その運営経費や人件費すらも中央資本に還流し、地域の富の多くが域外に流出することとなった。

バブル崩壊後の対応として、国にあっては行政改革と地方分権改革による「新たな公共」、新たな「この国のかたち」を模索する取組みが着手され、これに呼応する形で、地方において「地域づくり」（「まちおこし」）の取組みがスタートする。その特徴は、バブル経済時代のハードや経済的側面、外部資本に偏重した地域活性化への反省から、ソフトや非経済的なもの、自主性や主体性、内部性といったものを重視する傾向を強くしたことにある。

地域づくりの定義としては、『内発性』『総合性・多様性』『革新性』という装いを持ち、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』の三つの柱を地域条件に応じて巧みに組み合わせる体系こそが、今日求められている『地域づくり』である⁽⁸⁰⁾とするものや「地域社会を意識的に再生産する活動」⁽⁸¹⁾とするものなど多くがある一方で、「厳密な定義がなく、その範囲はとても広い」⁽⁸²⁾ともされている。

このように使う人それぞれに恣意的に定義され、共通認識となる厳密な定義を持たなかったことから、「どんな活動でも地域づくり」と揶揄されることとなる。ダンスパフォーマンス大会やボート競漕大会などの一過性のイベントのほか、防災や防犯、環境美化等の当面の地域課題に対する行政の下請け的な活動、さらには公共施設等の整備も地域づくりの一環とされるなど、様々な主体による多岐にわたる活動や取組みが地域づくりの名の下に展開されることとなった。

しかしながら、これまでの地域づくりは、概して地域活性化の反省に立つあまりに経済的側面においてあまりに非力であった。しかし同時に、その結果において、地域という主体性の確立も遅々として進まなかったのも事実である。当然ながら、一時的なイベント活動は地域経済の構造を改革するには至らず、矮小化された行政改革の流れの中で地域課題解決の活動は行政業務の受託の範疇に止まる。地方分権改革の実質的な終焉と地方財政の逼迫とともに、地域づくりはその活力を失っていく。「失われた10年」はその後さらに20年、30年と時を重ねることとなる。地方創生は、この弱点を突いて、経済を切り口に地域に切り込み、地域経済社会を切り崩そうとするものともいえよう。

そして今や、地方創生との対抗において、地域づくりは理念の再構築を迫られることとなった。これまでの地域づくりの反省に立って経済的活動に積極的に取り組み、地域経済の構造改革をその射程に取り込むこと、さらには地域住民全員が地域主義の共通の視点に立って、その主体性の確立の上に地域の消滅に立ち向かうことが地域づくりの新たなコンセプトとなる。

地域づくりの新たな展開

では、地域づくりは、今後どのような取組みを展開していけばよいのだろうか。財政破綻した夕張市でただ1人、10年間にわたって医療の再生に取り組み続けた薬剤師であり医師でもあった村上智彦は、白血病と闘うベッドの上から地域づくりへの箴言をもたらす。

「公務員による『官』主導ではまちづくりは不可能だと考えています。必要なのは『官』でも『民』でもない『公：おおやけ』なのだと思います。『おおやけ』とは難しいことではなく、ただみんなで共同していろんなことをやっていくというだけの話です。よく、『地域の再生』などという言葉を使いますが、じつはその方法はとても簡単です。そこの住民が自ら起業して、納税し、雇用を作ることこそが地域の再生です」(傍点は筆者)⁽⁸³⁾とする。

今後の地域づくりのあるべき姿は、ここに集約されていよう。その鍵は「共同」という言葉にある。日本で「共同」の多くが何時からか「協働」へと言い換えられるようになって以降⁽⁸⁴⁾、「行政との協働」が幅を利かせるようになり、「地域における住民相互の共同」の取組みは影を潜めていく。地域コミュニティの自己完結性、主体性が、この言い換えの増加と反比例して後退し、依存性を増していく質的変化がもたらされた。今後の地域づくりとは、行政の庇護の下から離れ、地域住民自らが主体性を持って持続的な地域経済社会を創出していくこと、協働を共同へと置き換えていく作業と位置付けられよう。

地域づくりは、まず地域コミュニティの両輪である地域自治と地域経営が一体のもの

して確立されることが基本条件となる。地域自治なくして地域全体のガバナンスを前提とする地域経営は存立し得ず、また地域経営なくして地域自治の存続は有り得ないという関係性において両者は密接に関連している。地域自治と地域経営の2つの柱は、地域づくりを推進する車の両輪となる。地域コミュニティが自立性、持続性を確保し、存続していくためには、補助金等の依存財源に頼るのではなく、地域経営による主体的な経済活動を通じた財政基盤の確立が不可欠である。同時に、その構成要素である地域住民や地域諸団体等がその地域に住み続け、存続し続けていくためにも、包括的地域経営主体がこれを担い、所得と収益を生む源泉となることが必要となっている。

現下の地域経済社会環境にあって、最大で喫緊の地域課題とは、地域自体の存続にほかならない。その意味からは、地域づくりの目的とは、地域の消滅を回避し、地域住民がその地域に居住し続けることに収斂する。

したがって、地域づくりとは、官と民の撤退と縮小により拡大する公共空隙を行政との協働によって埋めるのではなく、地域コミュニティ自らが包括的地域経営主体となり、地域自治機能と地域経営機能を発揮して、地域経済を射程に捉えて持続性を確保する取組みとなる。そのポイントは、地域から掘り出されて久しい経済を地域が奪還し、地域において生産活動を営むことにある。地方の衰退と地域の消滅は、地方や地域では稼げないから食えないのであり、即ち住めないなのであって、地域づくりとは食い扶持をいかに得るか、いかに食えるようにするかに極論されよう。

しかしながら、持続的な地域経営を担保するために経済的主体性と独立性を確保し、生産活動を確立しようという取組みは、実態において先行する農山村部においても散発的であり、成功事例は限られている。ましてや都市部の多くの地域コミュニティでは、消滅への危機感が未だに十分には醸成、共有されていないことに加え、地域コミュニティへの帰属意識や住民相互の紐帯意識が脆弱なこともあって、その活動は大きく立ち遅れている。

地域づくりとは、新自由主義、市場原理主義の伸張により、経済のスケールがグローバルに世界単位に広がる中であって、その対極としての地域という限定された空間に根付く小さな経済サイクルを創出させ、無限に廻し続ける可能性を追求する営為となる。持続性の究極の形態は、循環の無限ループの中ではじめて確立される。地域コミュニティを単位とする小さな経済サイクル（「地域内経済循環システム」）を地域住民自らが廻し続ける仕組み（「地域コミュニティビジネス」）づくりこそが、地域づくりとなる。

ここで改めて、「地域づくり」に対して、「地域住民一人ひとりの生活の維持、向上と地域の存続のために、地域住民自らが地域資源を活用して、自主的、主体的に取り組む経済

活動を伴った包括的な地域コミュニティ活動」との新たな定義を与えたい。なお、地域づくりに関するもう1つの意味については、第Ⅱ章 2(5)都市政策の転換の中で考察する。

(1) テンニエス, 1887, 『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト—純粹社会学の基本概念』, 1957, 杉之原寿一訳, 岩波文庫。

(2) 延藤安弘, 2013, 『まち再生の術語集』, 岩波新書: 47-48 頁。

(3) 江端康二, 2004, 「地域経営とコミュニティの再編」, 神野直彦/澤井安勇, 前掲書: 219 頁。「再生した地域コミュニティ活動(「地縁型市民活動」)を横糸にまた, 成長したNPOなどの市民活動(「機能型市民活動」)を縦糸としたまちづくりの取組みを通して初めて, 21世紀を支える『新たな都市型共同体』が織りなされることとなり, 『地方分権(主権)』時代を真の意味で支えうる『地域分権(主権)』社会の実現が可能となる」。

(4) 服部英二, 1999, 『出会いの風景—世界の中の日本文化』, 麗澤大学出版会: 34 頁。

(5) 服部英二, 1999, 前掲書: 35 頁。

(6) ベラー, ロバート, N/島菌進/奥村隆編, 2014, 『宗教とグローバル市民社会—ロバート・ベラーとの対話』, 岩波書店: 116 頁。

(7) ロバート・D・パットナム, 1993, 『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』, 2001, 河田潤一訳, NTT出版: 228 頁。

(8) ロバート・D・パットナム, 2001, 前掲書: 193 頁。

(9) ロバート・D・パットナム, 2001, 前掲書: 231 頁。

(10) ロバート・D・パットナム, 2001, 前掲書: 231 頁。

(11) ロバート・D・パットナム, 2000, 『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』, 2006, 柴内康文訳, 柏書房: 497 頁。

(12) ロバート・D・パットナム, 2006, 前掲書: 499 頁。

(13) ロバート・D・パットナム, 2006, 前掲書: 513 頁。

(14) ウルリッヒ・ベック/鈴木宗徳/伊藤美登里編, 2011, 「リスク化する日本社会—ウルリッヒ・ベックとの対話」, 岩波書店。

(15) 国民生活審議会, 1969, 「国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書: コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」: 155-156 頁。

(16) 国民生活審議会, 1969, 前掲書: 155 頁。

(17) 国民生活審議会, 1969, 前掲書: 155 頁。

(18) 国民生活審議会, 1969, 前掲書: 155 頁。

(19) 国民生活審議会, 1969, 前掲書: 155 頁。

(20) ジグムント・バウマン, 2001, 『コミュニティ—安心と自由の戦場』, 2017, 奥井智之訳, ちくま学芸文庫: 12 頁。

(21) ジグムント・バウマン, 2001, 前掲書: 12 頁。

(22) ジグムント・バウマン, 2001, 前掲書: 13 頁。

(23) ジグムント・バウマン, 2001, 前掲書: 223 頁。

(24) 小笠原真, 1976, 「アメリカ社会学史の一説 —R, M, マッキーヴァー研究—」, 奈良教育大学紀要第25巻第1号。

- (25) issue+design project, 寛裕介監修, 2011, 『地域を変えるデザインーコミュニティが元気になる30のアイデア』, 英治出版。
- (26) 広井良典, 2009, 『コミュニティを問い直す』, ちくま新書, 11頁。
- (27) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例第3条第3号」。
- (28) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例逐条解説」, 6頁。
- (29) 北九州市, 2010, 前掲書: 6頁。
- (30) ロバート・D・パットナム, 2006, 前掲書: 14頁。
- (31) 金谷信子, 2008, 「ソーシャル・キャピタルの形成と多様な市民社会ー地縁型 VS. 自律型市民活動の都道府県別パネル分析ー」, 『ノンプロフィット・レビュー, Vol18, No. 1』, 日本NPO学会: 13-31頁。
- (32) 自治省, 1971, 「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」。
- (33) 文部科学省, 「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令」(昭和33年政令第189号)。
- (34) 一条真也, 2011, 『隣人の時代ー有縁社会のつくり方』, 三五館: 17頁。
- (35) 一条真也, 2011, 前掲書: 50-51頁。
- (36) 星野哲, 2018, 『「定年後」はお寺が居場所』, 集英社新書, 112頁。
- (37) 池上彰, 2011, 『池上彰の宗教がわかれば世界が見える』, 文春新書: 149頁。
- (38) 松田武雄 編著, 2012, 『社会教育・生涯学習の再編とソーシャル・キャピタル』, 大学教育出版: 2頁。
- (39) 松田武雄 編著, 2012, 前掲書: 6頁。
- (40) 松田武雄 編著, 2012, 前掲書: i頁。
- (41) 松田武雄 編著, 2012, 前掲書: ii頁。
- (42) 松田武雄 編著, 2012, 前掲書: ii頁。
- (43) 松田武雄 編著, 2012, 前掲書: 83頁。
- (44) 松原英治, 2018, 「地域主義のコミュニティ経済を考えるためにー地域コミュニティビジネスと倫理的個人主義による新たな社会経済スキームの構築」, 社会環境論第10号: 120頁。
- (45) 名和田是彦, 2015, 「コミュニティ法人の歴史と展望」, 2015年2月17日, 小規模多機能自治推進ネットワーク会議設立総会。
- (46) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議, 2014, 「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」。
- (47) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議, 2014, 前掲書: 4頁。
- (48) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議, 2014, 前掲書: 4頁。
- (49) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議, 2014, 前掲書: 14頁。
- (50) 名和田是彦, 2009, 前掲書: 62頁。
- (51) 名和田是彦, 2015, 前掲書。
- (52) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議, 2017, 「小規模多機能自治の状況と制度上の課題」。
- (53) 内閣府, 2014, 「人口, 経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」。
- (54) 「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法律第136号)。
- (55) 「まち・ひと・しごと創生法」, 第1条(目的)。
- (56) 衆議院地方創生に関する特別委員会(平成26(2014)年10月29日)会議録第5号(その1): 3頁。
- (57) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」, 平成29年6月9日閣議決定: 3頁。
- (58) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」, 平成29年6月9日閣議決定: 3頁。
- (59) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」, 平成29年6月9日閣議決定: 4頁。
- (60) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」, 平成29年6月9日閣議決定: 4頁。

- (61) 総務省統計局ホームページ/地域の産業・雇用創造チャート, 講義動画「地域産業構造の見方, 捉え方」, (<http://www.stat.go.jp/info/kouhou/chiki/>)。)
- (62) 中村良平, 2017, 「地域経済構造分析と循環型経済への自治体戦略」, RIETI 独立行政法人経済産業研究所, 平成 29 年 7 月 6 日 : 3 頁。
- (63) 中村良平, 2016, 「地方創生の本質」, RIETI 独立行政法人経済産業研究所 : 7 頁。
- (64) 中村良平, 2016, 「地方を元気にする地方創生のあり方」, RIETI 独立行政法人経済産業研究所 : 9 頁。
- (65) 中村良平, 2014, 『まちづくり構造改革 地域経済構造をデザインする』, 日本加除出版 : 55 頁。
- (66) ジェイン・ジェイコブズ, 1969, 『都市の原理』中江利忠・加賀谷洋一訳, 2011 年, 鹿島出版会 : 170 頁。
- (67) ジェイン・ジェイコブズ, 1969, 前掲書 : 234 頁。
- (68) ジェイン・ジェイコブズ, 2011, 前掲書 : 272 頁。
- (69) ジェイン・ジェイコブズ, 2011, 前掲書 : 272 頁。
- (70) ジェイン・ジェイコブズ, 1984, 「発展する地域 衰退する地域—地域が自立するための経済学」, 中村達也訳, 2011, ちくま学芸文庫 : 221 頁。
- (71) 塩沢由典他編集, 2016, 『ジェイン・ジェイコブズの世界 1916-2006 別冊環②』藤原書店 : 9 頁。
- (72) 塩沢由典他編集, 2016, 前掲書 : 10 頁。
- (73) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 141 頁。
- (74) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 110 頁。
- (75) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 7 頁。
- (76) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 100 頁。
- (77) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 127 頁。
- (78) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 7 頁。
- (79) 松尾雅彦, 2014, 前掲書 : 38 頁。
- (80) 小田切徳美, 2014, 『農山村は消滅しない』, 岩波新書 : 71 頁。
- (81) 岡田知宏, 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 : 27 頁。
- (82) 新潟県, 地域づくりの広場, (<http://www.chiiki.pref.niigata.jp/dukuri/manga/index.html>)。
- (83) 村上智彦, 2017, 『最強の地域医療』, ベスト新書 : 143 頁。
- (84) 飯間浩明, 2008, 「三省堂国語辞典のすすめ その 24 共同・協同・協働。その違いは?」, 「三省堂辞書ウェブ編集部によることばの壺」。「『協働』も戦前からあったことばですが, 近年, 『官民協働』などの形でよく使われるようになったので, 『三省堂国語辞典』でも今回の第六版から採用しました。『協働』の意味は<同じ目的のために, 力をあわせて働くこと>です。したがって, 『官民協働』は行政と民間が力を合わせて働くこと, (中略)」と解釈されます。ただ, それならば, 『共同』や『協同』でもかまわないのではないかと考える読者もあるでしょう。『協働』を辞書に載せる以上は, 『共同』『協同』との違いをはっきり説明しておく必要があります。そこで両者の語の説明を改めて見直しました。(中略)そこで, 第六版では『共同』の語釈を以下のようにしました。<ふたり以上の人がいっしょにする(使う)こと「—研究・—浴場」>『協働』の項目が採用されたことで, 既存項目の『共同』の説明が改善されました。他の辞書と比べても, 的確ですっきりした説明になったと考えています」。
- (<http://dictionary.sanseido.-publ.co.jp/colum/sankok24>)。

*URLへの最終アクセスは, 令和元(2019)年8月31日。

2 地域主義経済社会モデル

(1) 地域コミュニティビジネスと地域主義経済社会モデル

コミュニティビジネス

地域づくりにおいて、地域に経済活動を取り戻すには、どうすればよいのだろうか。その活動の原型を提供するのが、コミュニティビジネスである。

1990年代中頃から地域課題の解決に加え、地域住民の雇用創出や生きがいつくり、交流の場づくりをビジネスの形態を通して収益を得ながら継続的に事業とするコミュニティビジネスの可能性が議論されてきた⁽¹⁾。現在では、静岡県松崎町の「出会い村蔵ら」⁽²⁾の地元食材を使ったレストラン経営のように地元のPRを兼ねて雇用創出や就労促進を図るもののほか、奈良県奈良市の「タンポポ楽食サービス」⁽³⁾による配食サービスや神奈川県横浜市の「AsMama」⁽⁴⁾による託児所の運営のように福祉や教育、子育て支援を目的とするもの、さらには栃木県芳賀町の「ドンカメ」⁽⁵⁾のように生ごみを収集して堆肥化することによる環境保全の活動など、地域産業の活性化や芸術文化の振興等、様々な社会生活分野において、多様な取組みがビジネスとして展開されている。

また経営形態においても、「AsMama」のような株式会社や「タンポポ楽食サービス」のようなNPO法人だけでなく、「出会い村蔵ら」に見られる企業組合や「ドンカメ」のような有限会社、その他協同組合や一般社団法人など、様々な団体や個人によるものが存在している。

日本のコミュニティビジネスの生成と変容を振り返っておこう。事業家で経営学者の片岡勝は、コミュニティビジネスを「地域における問題を解決する事業である」とし、「問題を解決していく楽しい会社がたくさん育ち」⁽⁶⁾事業展開されていくものとして、ベンチャー企業の参入や個人の起業を想定する。片岡にとってのコミュニティとは、事業主体ではなく、地域課題というビジネスニーズの発生する新たな市場としての存在を指すものであった。

他方、経済産業省の近年の定義では、「『コミュニティビジネスとは、地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスの手法を用いて解決する取り組み』とし、「ソーシャルビジネス」が社会的課題全般の解決を目指すのに対し、「コミュニティビジネス」はそのうちの地域的な課題に特に着目しています。したがって、「ソーシャルビジネス」は「コミュニティビジネス」を包含する概念ということもできます」とされている⁽⁷⁾。つまり、地域住民や地域コミュニティを問題解決の主体であり、事業経営の主体と位置付けている。

また地方自治体サイドにあっても、近年、コミュニティビジネスを積極的に支援する動

きがみられるようになってきた。平成 26（2014）年 4 月には、京都府京丹後市で、過疎化の歯止めと定住促進に貢献し、地域の振興と活性化を図っていくことを目的として「コミュニティビジネス応援条例」が施行された。ここでは事業主体として、自治会や任意団体、NPO 法人、個人等は認められる一方で、会社法による会社は除かれている⁽⁸⁾。地域の内発性、主体性の発揮に期待する方向へとコミュニティビジネスのベクトルが向きつつあることがここでも見て取れる。また静岡県浜松市でも、平成 27（2015）年 4 月、合併による周辺部の人口減少に対応するため、市内の中山間地域である天竜区全域と北区引佐町の一部に限定して、当該地域に移住する個人を対象にコミュニティビジネスの起業資金を貸与する「中山間地域コミュニティビジネス等起業資金貸与条例」を施行した⁽⁹⁾。ここに来て地方公共団体のコミュニティビジネスへの関心がますます高まってきており、今後のコミュニティビジネスへの支援体制の充実が期待できる環境が整いつつある。

初期コミュニティビジネスにおいては、ビジネス性や採算性に大きな比重が置かれていたもの⁽¹⁰⁾が、次第に地域コミュニティの持つソーシャル・キャピタルの諸機能や社会的包摂機能の発揮といったソーシャルビジネスに近い性格に期待が移ってきている。

地域コミュニティビジネス

生産年齢人口の絶対的かつ相対的な減少は、地域コミュニティの大宗を占める地域密着人口層への社会保障等による事後的是正機能を弱めることから、外部資源への依存によるのみでは、行政需要者や福祉対象者のままの位置にこれを留め置くことは困難となる。地域の衰退を阻止し、住民がその地域に住み続けるために、また地域の富を守り、地域住民の福祉と生活を確保していくためには、地域コミュニティはこれまでのように防犯や防災、まち美化運動といった行政の下請け的な当面の地域課題の解決に終始し、経済的側面を枠外に置き続けることは許されないものとなる。近年の自治会・町内会の加入率の低下は、従来の活動が地域住民の負託に応えることができていることへの消極的な対応（抵抗）にほかならない。

では、参加したいと地域住民が自ずと思う地域コミュニティや地域コミュニティ活動とは一体どのようなものであろうか。参加への最大の誘因は、従来の枠を超えて経済的側面までを活動領域に取り込み、所得を提供することに極論されよう。かつて地域から掘り出され市場化された経済的要素を再び地域に埋め戻し、自ら耕すという営為により、地域住民に雇用を創出し、所得を分配する。包括的地域経営主体たる地域コミュニティが、地域社会経済のプロデューサーとして地域社会と地域経済の双方の再生を課題として捉え、主

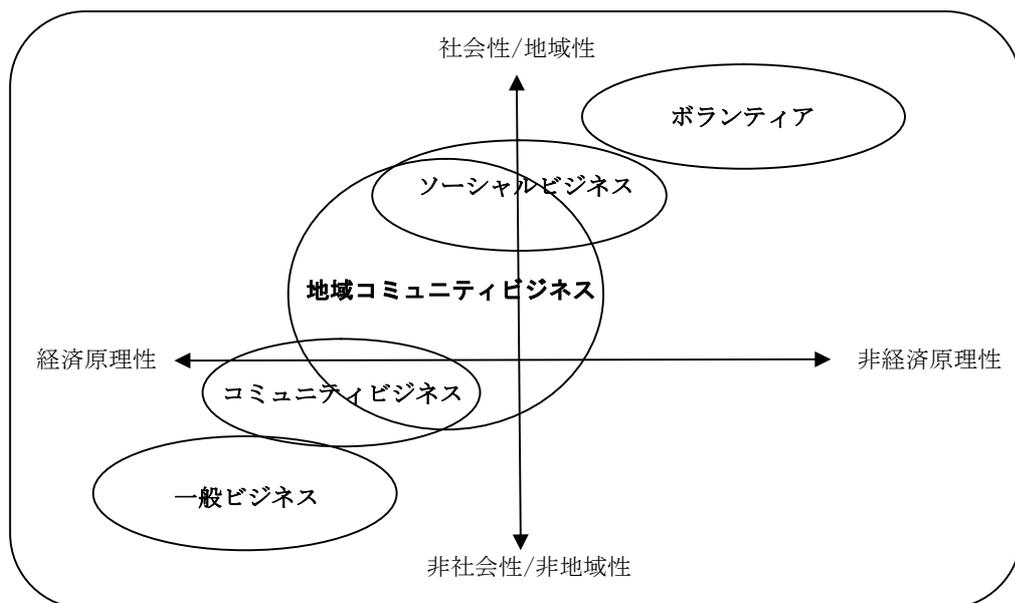
体的に地域経営に取り組むことこそが時代の要請である。

地域の存続可能性の鍵は、地域における富の域外への遺漏を少しでも阻止し、域内での循環を確保することにある。この実現に向けては、地域コミュニティ自身が自らの意思とガバナンスにより、事業主体となり経営主体ともなって組織的利潤の蓄積を目的としない地域コミュニティによるコミュニティビジネスが展開されなければならない。地域コミュニティに根付いた身の丈に合った仕事と雇用、所得からなる小さな経済圏を創出し、これに掘り起こした潜在的労働力やあらゆる潜在的、顕在的地域資源を投入して小さな経済サイクルを巻き起こし、地域内で循環させる地域主義経済社会モデルとして維持していくのである。

コミュニティビジネスのうち、自治組織である地域コミュニティ自身が事業主体となり、経営主体ともなって実施するものに対して、「地域コミュニティビジネス」との定義を改めてここで与えたい。地域コミュニティビジネスとは、地域自治を担う地域コミュニティが、自治組織でありながら経済組織の側面をも併せ持つ包括的地域経営主体となり、ソーシャル・キャピタルの諸機能や社会的包摂機能を発揮しつつ、地域に雇用と所得を生み出す新たなビジネススタイルを提供する経済社会装置である。

図1に初期コミュニティビジネスと地域コミュニティビジネス等の社会性/地域性と経済原理性を座標軸とした場合の位置関係のイメージを整理した。

図1 地域コミュニティビジネスの立ち位置（イメージ）



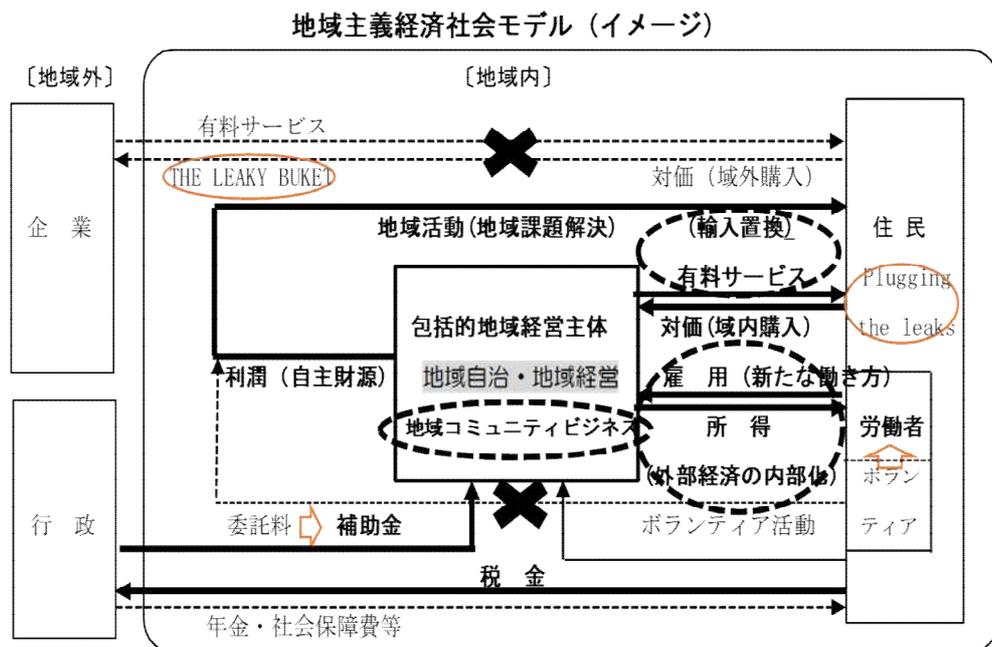
出典：筆者作成

会モデルをイメージしたものである。そのポイントは、地域外にある企業を包括的地域経営主体が、事業・経営主体となる地域コミュニティビジネスが地域内の中心にあつて、これを代替することにある。地域コミュニティビジネスにより生み出される利潤は、地域コミュニティ内部に留保、蓄積されて、地域住民の雇用や地域活動等に支出、再投資され、地域コミュニティ全体の利益と便益に余りなく、漏らすところなく供される。民間企業のそれが本社（グローバル企業の場合は国外）に送金され、株主へ配当されることによって地域外（国外）に流出してしまうのとは対照的である。

また事業・経営主体となる地域コミュニティ自身が、地域の事情を良く知り、住民の顔の見える信頼ある関係性を有することから、雇用に関しては主婦等の潜在的な労働力等を新たな働き方を取り入れることなどにより、発掘し供給させる能力に、またビジネスチャンスとなる地域課題の把握能力やサービス等の供給先を見出すといった営業的な能力においても、地域コミュニティには一日の長がある。

このほか、地域コミュニティに内在するヒト・モノ・カネをはじめ、地域住民の持つネットワークや地域の歴史、特性など固有の地域資源をビジネス資源として活用する可能性や行政サイドとの意思疎通といった面からも、他の事業主体に比較して有利な位置にあるといえよう。

図3 地域コミュニティビジネスと包括的地域経営主体



出典：筆者作成

地域コミュニティビジネスが住民を主体に有機的に組織・運営される限り、地域における小さなビジネス展開という限定された局面においては、ほかにない多くの有利な条件を有する。地域コミュニティが事業・経営主体となって、組織的な利潤の蓄積を求めず、小規模なビジネス規模により潜在的労働力や地域資源を発掘し、これらの活用を通してニッチな経済市場を生み、またこれに参入しようとする限り、地域に小さな経済サイクルを根付かせる可能性は決して小さくはない。

地域コミュニティビジネスは、その営みと成果が地域住民の直面する課題解決に直接的に貢献するとともに、地域に持続的な雇用と所得を創出することに価値を有する。これなくして地域住民からの支持は見込まれず、ビジネスとしての成立は期待できない。そのためには、地域課題をビジネスチャンスとしてビジネスが立ち上げられ、これが地域内のヒト・モノ・カネをはじめとする多くの地域資源の受け皿となるとともに、地域内乗数効果によって地域内のより多くのステークホルダーに参画機会が提供されることが必要となる。

まず雇用面では、労働集約的な人手を多く必要とし、より多くの地域住民の雇用機会の創出につながるような一種のワークシェアリングが可能となる事業、フルタイムによる固定的な雇用形態よりも柔軟な勤務形態（「新たな働き方」）により短時間勤務を組み合わせる小さな「ナリワイ（生業）」⁽¹¹⁾を集めて、合わせて一本となるような働き方が可能となるものが理想とされよう。

他方、サービスや生産物等の需給面では、日々新たな需要が恒常的、安定的に喚起され、これを短いレスポンスで身近に、高い利便性を付加して供給できること、さらにはできるだけ価格競争に持ち込まれず、社会的な意義を武器に戦える事業であることが望ましいものとなる。これらの要素を満たし、包括的地域経営主体がイニシアティブを持って取り組める具体的なものとしては、例えば地域福祉関係や教育関係の事業がまず有力と考えられよう⁽¹²⁾。

このほか、既存業態への参入を図る場合には、地域コミュニティビジネスの特性を活かして、逆社会化や逆行政化を切り口にまずこれを果たし、地域エネルギー供給事業や地域交通事業等地域に根差した新たにニッチな領域へと順次、拡大していく戦略も考えられる。これに関連して、地方公共団体の行政改革として進められている民間委託（逆行政）化にあっては、その入札基準を従来の入札価格を中心とするものから、地域内乗数効果による地域内における経済波及効果のカウントによるものへと変更することも検討されるべきであろう。今後は、いかに安価に業務を委託するのかではなく、いかに多くの雇用と所得を地域内にもたらすかに判断基準が転換される必要がある。

地域主義経済社会モデル

地域を取り巻く社会経済環境は急激に変化している。政府の積極的な経済政策にもかかわらず、年金受給額の減少や給与水準の低迷等の影響もあって消費に大きな伸びは見られず、地域経済は停滞と衰退の中にある。企業誘致を中心とする従来型の産業政策は、近年の雇用創出機能や経済波及効果の低下に加え、雇用の対象を生産年齢人口層とすることから、高齢者等の地域密着人口層への直接的な経済効果を多く期待することはできない。

また少子高齢社会の進展から今後も高齢者人口比率の上昇と生産年齢人口比率の低下が見込まれており、財政環境の逼迫もあって社会保障・給付による事後的是正（再分配）機能は後退していくことが予想されている⁽¹³⁾。地域密着人口層に直接的な雇用と所得をもたらす、この層を社会給付等の対象から対象外へ、さらには納税者へと転換させる新たな地域経済スキームの創出は、直面する垂直・水平2方向の二極分化の進行に対して、有力な抑止力となる。

雇用がなく所得が得られない地域では、ヒトもカネも一方的に地域外へと流出し、高齢化が進行する一方で新たな住民や若者が定着できず、地域の存続は困難となる。地域経済の再生、閉じた地域経済循環の創出こそが地域存続の鍵を握っている。ただし、それは市場原理主義に立脚したグローバルで大きな経済サイクルを持つ従来型の限界分析的経済システムを否定するものでもなければ、そのオルタナティブを志向するものでもない。その枠内に、地域主義に立脚し、ソーシャル・キャピタルに支えられた小さな地域経済、地域主義経済社会モデルを創出し、並列的に組み込もうというのである。

地域主義経済社会モデルとは、包括的地域経営主体たる地域コミュニティが、自ら事業・経営主体となって地域コミュニティビジネスを起業して雇用と所得を生み出し、各種の仕組みを組み合わせ、これを循環、維持する地域主義と公共（共通）善に依拠した内発的経済社会装置である。地域に根差した生産と消費の両面が地域の中で統合された総合的な経済社会装置であり、生活と生産の一致を伴う活動であることから、地域住民の定着性と相互の共同性を取り戻すものともなる⁽¹⁴⁾。

その創出に向けては、外部経済の内部化を伴うナリワイ（生業）といった新たな働き方や買い支えといった消費者サイドの公共（共通）善に立脚した新たな行動規範を取り込み、生産者と消費者の相互が牽引し合う関係性の構築により地域内の消費を地域内の生産で賄い「輸入置換」⁽¹⁵⁾していく「地消地産」及び地域の生産を地域内で消費する「地産地消（地産内消）」の取組み（「非基盤産業」）を中心に展開されることとなる。

また、筆者が創設を手伝い、現在、北九州市八幡西区折尾地区を中心に流通している地域

通貨「オリオン」⁽¹⁶⁾のように消費者サイドの行動を地域に限定させる仕組みのほか、NPOバンク⁽¹⁷⁾や社会的インパクト投資（SIB：Social Impact Bond）⁽¹⁸⁾といった地域の資金を当該地域への投資へ結びつけ、地域内経済循環に誘導する新たな仕組みを組み合わせることも効果的であろう。

このほかこのモデルでは、事業・経営主体が包括的地域経営主体に限定され、原則として地域コミュニティという地域に根差した範囲に経済圏が限定されることから、地域コミュニティに内在するソーシャル・キャピタルの互酬性の規範や支え合いといった精神、社会的包摂や倫理的個人主義に基づく行為、さらには公共（共通）善や社会的（道徳的）エコロジー⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾といったものへの配慮を「習慣」（Habits）として、地域社会と経済システムの内部に持ち込み、経済社会システムとして構造化させることも可能となる。これら地域ごとに生まれる小さな付加価値を積み上げることによって、その総計として地域経済全体の底上げが図られることとなる。地域住民の主体性と地域資源の活用という側面から捉えるならば、これは地域消滅という新たな時代的危機に対する「政策の一環としての内発的発展」⁽²¹⁾の新たな可能性を開くものといえよう。

地域主義

経済学者の玉野井芳郎は地域主義について、「一定の住民が、その地域の風土的個性を背景に、その地域の共同体に対して一体感をもち、地域の行政的・経済的自立と文化的独立性とを追求することをいう」⁽²²⁾と定義する。これを受けて社会学者の鶴見和子は「限定された小地域の概念は、コミュニティの概念と重なる」⁽²³⁾として、(地域)コミュニティの様々な定義から抽出した「(限定された)場所」(locale)と「共通の紐帯」(commonties),「社会的相互作用」(social interaction)の3要素を基に、「地域とは、定住者と漂泊者と一時漂泊者とが、相互作用することによって、新しい共通の紐帯を創り出す可能性を持った場所」⁽²⁴⁾と再定義する。そしてこの地域主義を継承、発展させて内発的発展論を導く。

玉野井の地域主義の定義についても、また鶴見の地域の再定義についても、地域主義経済社会モデルにおけるそれとは通底するものであろう。しかし、玉野井及び鶴見の定義の背景となった社会経済環境は現在とは大きく異なる。当時の資本主義がもたらしたものは、地域住民の生活環境に直接的に影響を与える環境破壊を伴った地域開発であり公害問題であった。他方、現在ではこれら直接的、暴力的側面は影を潜め、平和裏に地域社会生活を根こそぎ奪い取る圧倒的な圧力へと変貌を遂げている。地域という場所に拠って、地域コミュニティの持つ共通の紐帯と社会的相互作用を頼んでこれに対抗していくという意味に

において両者は通底する。

玉野井や鶴見らの主張がイデオロギー的側面を含むのに対して、地域主義経済社会モデルはあくまでも資本主義体制内に止まる。鶴見は近代化論との対比において内発的発展を導き、それには「社会運動としての内発的発展」と「政策の一環としての内発的発展」の2つの型があるとする⁽²⁵⁾。そして後者を「特定の地域の住民が、その地域の自然生態系と文化伝統にもとづいて創り出す地域発展の仕法を、政府または地方自治体が、その政策の中に取り入れる場合である」⁽²⁶⁾とした上で、「政策としての内発的発展という表現は、矛盾をはらんでいる」⁽²⁷⁾とする。これは鶴見が、後者の中になお社会運動としての運動論の要素を認めているからにほかならない。

しかし、地域主義経済社会モデルにあつては、政策の一環としての内発的発展論の中にそのような矛盾が見出されることはない。これが意図する地域主義とは、ローカリズム(localism)であり、字義通り「自分の住む地方や郷土を第一とする主義」⁽²⁸⁾である。そして優れて新自由主義やグローバリズムに対する概念として使用されるものであつて、国家への対立概念として地域的一体性や共通利益の視点を重視するリージョナリズム(regionalism)とは一線を画するものとなる。

地域主義を標榜するのは、地域という限定された範囲におけるそれら地域コミュニティ構成員たる地域住民の關係に認められる公共(共通)善やソーシャル・キャピタルに根差した互酬性、社会的包摂等の非経済的要素を小さなコミュニティ経済社会の中に持ち込む切り口をこれに求めるからにほかならない。経済人モデルによる限界分析的経済システムとは異なる経済原理の創出、地域の持続可能性を可能とする血が通い心の通った暖かく柔らかな新たな経済モデルー地域主義経済社会モデルへの発展を、自分の住む地域を第一とする、その存続を最優先にする地域主義と自らの意思と行動によってこれを切り拓こうとする内発性に見出そうとするのである。

地域主義経済社会モデルに見出す地域主義と内発的発展のテーマは、現代資本主義体制下における新自由主義思想の蔓延とグローバリズム経済の伸長への対峙であり、これに抗して地域に経済活動を取り戻し、地域内経済循環の創出を通して生活基盤の安定を確保し、地域自らの力でそれを維持し続けることである。その鍵は、地域コミュニティが包括的地域経営主体となり、経済的側面をも取り込んで自らが事業・経営主体となつて、外発的ではない発展のメカニズムを地域にビルトインできるか、その過程にあつて、資本主義の精神的支柱である個人主義をミーイズムに墮した功利的個人主義から公共(共通)善に根差した倫理的個人主義へと転換、復元できるかにある。

倫理的個人主義と地域主義経済社会モデル

地域主義経済社会モデルに関しては、倫理的個人主義の再生の観点からも意義を見出すことができる。アメリカの社会学者ロバート・N・ベラー（Robert Neelly Bellah）は、「仕事の創出は、地域共同体開発会社のような地域に基盤を置いた協同組織を通じてなされるべきである。（中略）地域住民の必要にあった仕事を生み出し、また地域住民が社会の必要に応じていくことができるように援助しなければなりません。それは正義の問題なのです」⁽²⁹⁾と述べている。ベラーは、仕事を召命（コーリング）と共同体への貢献と捉えている。個人を共同体と結びつけて考えるこのコミュニタリアニズムに見られる市民ビジョンは、公共（共通）善と正義へとつながる新たな社会経済装置として、地域主義経済社会モデルを捉える可能性を示している。

ベラーが本来的に必要と考える倫理的個人主義とは、社会に根を下ろした個人と共同体が相互に支え合い、強化し合うようなあり方であり、その文化的資源はタウン・ファーザーのような昔のアメリカの小さな町の存在に求められるとする。歴史的発生起源に遡ってはじめて、アメリカ伝統の共和主義的系譜と聖書的系譜の中にそれは見出すことができるというのである。その意味では、アメリカでもなく、また時代も異なるその歴史的・文化的源流から隔絶した現代日本においては、倫理的個人主義を標榜することは全く不可能なことであろうか。

ベラーは「正しく捉え返された私的利益は、人々の気持ちを『無意識的に』こういった徳へと向かわせてしまうような『習慣』を作り上げるのである。『最初、人々が公共の利益に注意を向け始めたのは必要に迫られてであったが、のちには自ら選んでそうようになる。計算の上でしていたことが本能となる。自分の仲間である市民の幸せのために働いているうちに、結局、仲間に奉仕する習慣を身につけ、そうすることを好むようになる』」⁽³⁰⁾とする。「地域共同体に参加しているため、自らのアイデンティティ自体に地域共同体という要素が含みこまれている」⁽³¹⁾ともいっている。そうであるならば、地域コミュニティビジネスの営為の中にタウン・ファーザーに由来する要素、倫理的個人主義の源流を見出すことは十分に可能ではないだろうか。

私たちは、身近な地域で地域課題の解決に向け、地域コミュニティビジネスを起業し、これに従事して所得を得ることや地域共同体の活動に参加し、その貢献に対する対価と報酬として幾許かの私的利益を享受するといった私的行為であると同時に社会的行為でもある活動を通して公共（共通）善や社会的エコロジーへの理解を深めることは可能であろう。これらの行為は、功利的個人主義の跋扈する現代社会にあって、倫理的個人主義の再生に

貢献することとなる。また現代社会の荒廃と分断に取り組むために共同体意識の再興は重要な要素となることから、これに立脚する地域主義経済社会モデルは、この側面からも意義を有するものと考えられよう。

公共（共通）善や社会的（道徳的）エコロジーといったものに、いかにして直接的に注意を払うことができるようになるのか。現在のグローバリズムといった「大きな社会」（great society）の枠の中であってなお、地域に根差した「小さな社会」を創出し、その中に小さな市場（地域経済）や小さな政治（地域自治）の自律的な仕組みを構築するためには、地域コミュニティビジネスの取り組み、地域主義経済社会モデルの実践の中から学びを深めて、「心の習慣」の変革へ向けた実践を蓄積していく。そして、そのネットワーク化による面的な広がりを通して、市民社会の強化が図られ、現代社会の質的転換と社会の再構築、「善い社会」（good society）の創出へとつながっていく道が拓かれるのではないだろうか。

（２）地域主義経済社会モデルへのアプローチ

漏れ口を塞ぐ・灌漑する

地域主義経済社会モデルの創出と、地域への定着には、どのようにアプローチしていけばよいのだろうか。国と地方を通じた行政改革の大きな潮流にあってなお、少子高齢社会の進展による需要の増大等から、巨大な財政赤字を伴いつつ行政サービスは依然、拡大を続けている。経済至上主義的な功利的個人主義や仲間以外の人たちには無関心な表現的個人主義の蔓延、この裏返しとしての自助や共助の機能の衰退に加え、地域課題の行政課題化による行政領域の伸張ともこの拡大は無縁ではない。

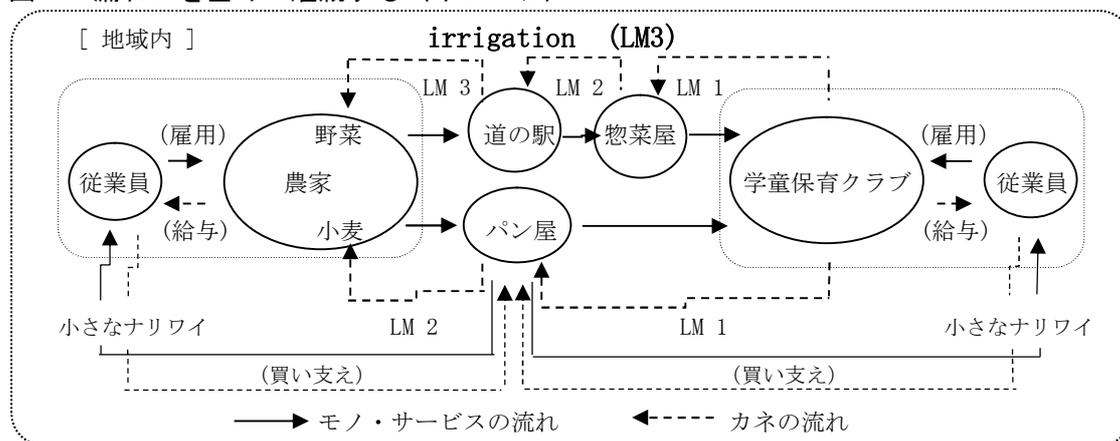
これら扶助費等の増加による財政負担に耐え切れず、公助が追いつかないという状況が迫っており、年金支給開始年齢の引き上げや生活保護（生活扶助）基準の改定等の行政サービス縮小への見直しが始まっている。しかしこの状況に至ってもなお、地域コミュニティが地域資源の活用等によって対応することが可能なサービスや生産物が、従来の社会（企業）化や行政化の延長線上に域外から供給されており、地域の資金や住民の所得の多くが地域外に流出するままにある。

ケインズ理論におけるマクロ経済分析ツールである乗数理論を地域経済分析に適用することにより、地域主義経済社会モデルの創出に向けた指標（「地域内乗数効果」（local multiplier effect））として活用できないだろうか。イギリスの民間団体NEF（New Economics Foundation）は、地域に投下された資金が、地域の隅々に行き渡ることを「灌漑」（irrigation）と呼び、本流から支流へと川の水が流れ、大地を潤していくように資金

が地域の人々の間を流れていき、地域の多くの人々によって担われる裾野の広い経済活動になることが重要だとする。

同時に、資金をすぐに域外に流出させず、地域内で何度も循環するように「漏れ口を塞ぐ」(plugging the leaks) ことの重要性を訴える。地域外への依存度が高い部門や事務所では資金が地域外へと流出してしまうことから、そうした部門や事業体の内部調達率を上げていくような取組みが必要であると、地域内乗数効果の重要性を指摘する。具体的には、乗数の数値により最終的な投資効果に大きな差が出るものの、資金循環の最初の3回転で乗数効果の85%が把握できることから、最初の3回までの乗数効果(LM3 (local multiplier 3))を地域における資金フローの指標とすることを主張する^{(32) (33)}。

図4 漏れ口を塞ぐ・灌漑する(イメージ)



出典：筆者作成

以上をまとめたものが図4である。地域内の学童保育クラブによる地域内での購入が、地域内保護貿易主義による買い支えによってLM1～LM3の地域内乗数効果を生み、ヒト・モノ(サービス)・カネの地域内循環経済を成立させる地域主義経済社会モデルを示している。今後の地域づくりには、需要と供給両サイドが一体となった地域ぐるみの取組みが必要とされることを示している。地域のサービスと生産物を買支えるという消費者としての地域住民の意識と行動が、地域づくりにとっては不可欠の要素であることが、広く地域住民の共通認識とされなければならない。

それでは、地域内乗数効果を確保するには具体的にどうしたらよいのだろうか。地域からの資金の漏れ口を塞いだ上で、その資金を地域内部で灌漑し、循環させる仕組みづくりをいかに実現するのか。次に考えてみたい。

地域内経済循環と地域内投・融資の仕組みを持ち込む

地域通貨は、その利用や流通範囲が一定の地域に限定されるという基本的な性格を有する。このため、域外への遺漏はなく、閉じた地域内で循環することにより、地域内経済循環のサイクルの創出に有用である。また運用上の有効（使用）期間を設定することで、貯蓄できないものとなり、退蔵されることなく期間内での消費を喚起する。このサイクルが短いレスポンスで繰り返されれば、地域内経済循環のレスポンスもまた短くなり、地域内乗数効果の増幅が期待されることとなる。

地域通貨の大きなメリットは、地域主義への認識と非経済原理的な行動を必要とする地元商店街からの優先購入（「買い支え」）に対する参入障壁を低くし、手軽に参加することを可能にすること、地域主義に基づく行動規範を穏やかに地域経済に持ち込むことにある。

またボランティア活動参加者への謝礼として活用されることなどにより、外部経済の内部分化を通してソーシャル・キャピタルの1つである互酬性を可視化させ、地域コミュニティの紐帯の強化、活性化にも寄与するものともなる。地域コミュニティビジネスの普及、地域主義経済社会モデルへのアプローチ・ツールとして、地域通貨は貴重な役割を担うことが期待される。

近年にあつては、金融とICTとの融合によるフィンテックのブロックチェーンの技術により、急速に普及するスマートフォンを活用した第2世代とも呼ばれる新たな地域通貨の開発が進んでいる。また地域住民や地域団体等が直接、地域企業等へ融資や投資を行い、地域資金の地域からの調達を通してその漏出を最小限に止める新たな地域経済ツールとしてNPOバンクやコミュニティ財団、社会的インパクト投資（SIB：Social Impact Bond）等の新たな金融の仕組みも開発されている。

地域通貨により資金の循環を地域内に封じ込めるのに加え、社会的インパクト投資（SIB）等により資金が地域内から調達され、地域内の経済循環に投入されることにより、地域からの資金漏出の歩留まりが高まり、地域内での資金の循環がより円滑になる。地域通貨と地域内投・融資の組合せは、相乗効果を伴って、地域主義経済社会モデルの実現、地域への定着に有力なツールとなる。近年のICTの活用による金融技術の革新は、その実現性を飛躍的に高めており、各種アプリの開発により利便性の向上も期待されている。

包括的地域経営主体たる地域コミュニティがリーダーシップを発揮して、地域金融機関やコミュニティ財団等との連携により積極的にこのコーディネートに乗り出すこと、さらには、行政サイドが主体となって、積極的に地域通貨の発行と流通に関与することは、地域主義経済社会モデルの創出に向けて有力な手掛かりとなる。また地域通貨と地域内投・

融資はともに、地域住民の倫理的個人主義や公共（共通）善の発現、涵養の場としても期待されるものとなる。

この点については、章を改め、第三章 事例研究分析：地域主義経済社会モデルの創出に向けて 3分析3：北九州市の地域通貨において、改めて考察を加える。

外部経済を内部化する

村の鎮守の祭りや道路等の普請に参加することは、明治の産業革命期を迎えるまではボランティアではなく、地域共同事業体における農業を中心とする生産活動の一環として位置付けられた行為であり、社会的に構造化されたものであった⁽³⁴⁾。しかしながら、明治期以降の産業構造の転換に伴う農業の比重の低下や都市化、工業化等の進展により、地域の共同活動は経済的側面を喪失すると同時に、個人の自由な選択、嗜好の領域へと移行していった。

戦後の経済成長に伴う福祉の拡大や功利的個人主義の伸張もあって、地域活動の多くは個人の任意の活動、ボランティア活動の領域とされていく。果たして、福祉や防災、防犯、環境保護、文化保護等の広範囲に及ぶ地域活動が、ボランティア活動として家族の崩壊や地域の紐帯の弱体化を補い、地域住民の福祉の一翼を担うまでに成長する（ボランティア革命、市民社会革命の正の面）一方で、多くは地域コミュニティの手を離れ、行政や市場の領域へと組み込まれていった。

留意されるべきは、これら従来地域活動は国家経済の高度成長と潤沢な年金や社会給付等の事後的是正に支えられたものであり、同時に外部経済の範疇にあって市場性を持たないことから、経済的付加価値を生むことはなく、地域内経済循環により乗数効果を伴ってさらなる経済波及効果を生ぜしめることもないことである。実際、年金支給年齢の引き上げや削減等により、地域住民はボランティアに参加する余裕を失ってきており、就労を優先する結果、年々、地域のイベント等におけるボランティアの確保が困難になってきているのが実情である。

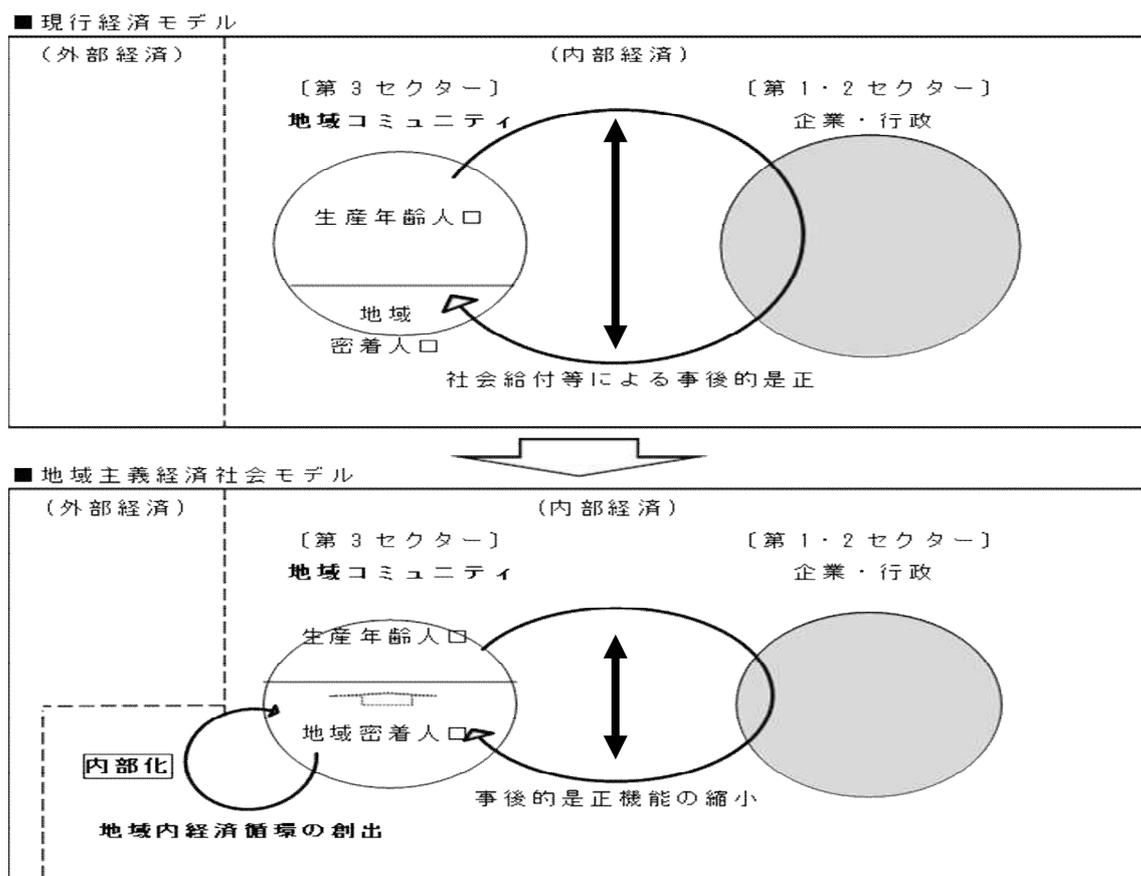
現行の経済モデルに対し、外部経済を内部化する地域主義経済社会モデルのイメージをまとめたものが図5である。人口減少や少子高齢社会の進展、経済成長率の鈍化等、今後に見込まれる厳しい社会経済環境にあっては、もはや社会給付等による事後的是正に大きな期待を寄せることはできなくなっている。これを示しているのが、図5上図の現行経済モデルである。

このため、地域における各種のボランティア活動や市民活動を善行や篤志のまま外部経

済活動に終わらせるのではなく、新たな働き方等を通して雇用として地域の市場経済に取り込み、内部経済へと転換（「外部経済の内部化」）させる必要がある。地域主義経済社会モデルでは、これを地域コミュニティビジネスの中にビルトインすることにより、地域に新たな所得を発生させ、これを地域内で循環させようというのである。これは、善意や篤志という細い絆を経済（ビジネス）というシステムチックで太く強い絆に置き換えるものともいえよう。図5下図の地域主義経済社会モデルにこれを図示した。

このことは、地域における相互支援のツールが、ボランティアに拠っていたものがビジネスの形態に吸収され、置換されるものであって、コミュニティ内に内在する特性であるソーシャル・キャピタルや社会的包摂機能の発現による地域住民相互の関係性や紐帯の強度は依然として維持されるものである。むしろビジネスの形態への転換による人的ネットワークの拡大により、強化につながることも期待されよう。

図5 外部経済を内部化する（イメージ）



出典：筆者作成

逆行政化、逆社会化を取り込む

地域主義経済社会モデル創出の鍵は、逆行政化と逆社会化にある。日本では、戦後、女性の社会進出支援や医療・介護保障の充実といった社会福祉政策上の要請から、それまで家族によって供給されてきた保育や介護等の営為が貨幣に換算され、民間企業等の経営によるビジネスの形態を取って、市場へ、社会の表舞台へと引き出されてきた。

その際に一役買ったのが行政システムである。外部経済であったこれら家族の営為を、行政が自己の領域に取り込み（行政化）、福祉といった行政措置へと転換し、内部経済化してきた。このことにより、その大部分を市場経済へと開放することを可能とし、民間企業や諸団体に配分（社会（企業）化）してきた。財政規模の肥大と行政領域の拡大が福祉の膨張をもたらし、家族という社会セクター崩壊のスピードを速めたとする主張の論拠はここにある。

確かに、市場に一旦投入され、市場主義経済サイクルの中で廻り始めたこれらの営為を再度、家族の領域にまで引き戻すことは、現在の個人と家族の状況に至っては、その不可逆性からも困難度は高い。しかしその一方で、地域コミュニティが逆社会化の受け皿、あるいは受託者として機能することは、これに比して十分に現実的であり、今後の社会経済環境を見通したときには必至とも考えられよう。

行政は、その領域に収納したままに行政課題として所掌し続けてきた営為のうち、可能なものについては、行政改革による逆行政化により、地域へ返還し、地域コミュニティビジネスの創出と育成を積極的に支援していかなければならない。このことにより行政は、地域経済政策と地域コミュニティ政策の交点に地域主義経済社会モデルの創出と地域コミュニティの主体性・自律性の回復を同時に実現する総合政策を描くことが可能となる。

またこれは、行政機能のスリム化や減量化に止まらず、地域コミュニティビジネスに従事する地域住民への社会保障費や扶助費等の削減、また地域住民の所得増に伴う税収増など、財政面における歳出の削減と歳入の増加という当面の行政改革に期待される以上の効果を導くものともなる。

家族と地域コミュニティが手放し、企業や行政に委ねてきた様々な営為を、地域コミュニティが地域コミュニティビジネスを活用して再度、自らの手中に取り戻すこと、掘り出されてしまった経済という要素を再び地域に埋め戻し、自ら耕すという営為は、地域の雇用と所得の創出に止まらず、共同行為の復活を通してソーシャル・キャピタルの涵養と発揮につながり、福祉の肥大化を食い止めると同時に地域コミュニティの崩壊を抑制するものとしても期待されるものとなる。

新たな働き方を取り入れる

地域主義経済社会モデルでは、仕事のあり方や働き方の見直しも必要とされる。高度経済成長期以降の労働のあり方に対する反省から、新たなナリワイ（生業）として、様々な仕事をその適正サイズを見極め、それぞれを組み合わせて生計を立てていく「百姓的な」作戦（生活の中で稼ぐ方法）が提案されている⁽³⁵⁾。生活から離れてしまった仕事を個々人の手の届く範囲のほどほどの距離に近づけようというのである。このように生活の場で仕事をつくるためには、高収益モデルでなくても十分であり、仕事といっても難しく考えすぎないで、他者との関係性をつくり、『交換を活性化させる、それが経済の活性化』と定義しなおす⁽³⁶⁾ ことが必要とされている。

また最近では「半農半X」⁽³⁷⁾ という新しい働き方も提案されている。半農で地域に根付いて農業に従事し、食べる分だけの食を得て、必要なものを満たす小さな暮らしを確保する。残りの半XのXでは、好きなこと、やりたいこと、なすべきことを天職（calling）として、積極的に社会にかかわっていかうとする新しいライフスタイルである。例えば、半農半介護士でもよければ、半農半サーファーでも良い。大分県姫島村役場のように、ワークシェアリングが進めば、半農半役人も可能であろう。ワークライフバランスがワークとライフが切り分けられた20世紀型のライフプランとするならば、これらの働き方は、ワークとライフが切り分けられない、一体となった21世紀型のライフプランといえよう。

地域コミュニティビジネスは、フルタイムではなく短時間勤務で、自宅に近い職場での短い通勤時間と柔軟な勤務シフトを可能とする。働く意欲はあるものの、通勤条件や勤務条件等により就業困難となっている高齢者や主婦等の潜在的な労働力に就労の場を提供し、地域経済活動への進出を可能とすることができる。この発掘においても、地域コミュニティの持つ信頼ある人的ネットワークが大いに役立つものとなる。

生活の中で稼ぐという新たな働き方は、地域コミュニティビジネスにとって必須のアイテムとなる。従来からのボランティアの善行や篤志に依存するのではなく、経済的インセンティブが働く雇用の形態に置換し、無理なく手の届くほどほどの距離に近付けて生活の中でナリワイ（生業）とすることが、地域内での小さな経済サイクルの中に上手にビルトインされていかなければならない。自らのマネジメントにより自らの労働形態を形づくる新たな働き方の出現と定着は、現代資本主義の限界分析的スキームや功利的個人主義のあり方から脱却し、公共（共通）善に立脚した「善い社会」、「経済の民主化」⁽³⁸⁾ への道を切り開く貴重なツールとなる。

公共（共通）善を持ち込む

「公共（共通）善」（common good）とは、個人的な特定の利益ではなく、共同体の中で、その構成員に共通の恩恵、利益をもたらすような行為や価値とされる。正しいか正しくないかの二項対立を煽り、正（right）の善（good）に対する有意性を基本概念とする自由主義（リベラリズム）が、その短期的な合理性価値基準により、結果的には長期的な生産性の低下や持続性の阻害をもたらしているとしてこれに異を唱え、「共同体」を重視する立場に立つのがコミュニタリアニズム（共同体主義）である。この視点は、地域主義経済社会モデルにおいて、地域の持続と消滅からの回避を考えるにあたり、重要な示唆をもたらす。

地域における現在の個人の行動原理、個人的次元における選択基準は、長期的な視点における地域の存続にとっては、必ずしも合理的な基準とはなっていない。空間的合成の誤謬としては、部分（個人）にとって真であることが全体（地域）にとっても真であるとは限らず、時間的合成の誤謬としては、長期に現れる結果は単に短期的な最大化原理を足しあげて導かれるわけではない。このことは、現在の地方の衰退と地域の消滅という惨憺たる状況が示している。

地域住民一人ひとりが、地域を顧みることなく自分やその家族にとって当面の利便性や経済性の高い行動を選択し続けた結果、商店街は寂れ、地域の公共交通機関は失われ、住民相互の助け合いもなくなり、住み続けることができなくなったのではなかったか。地域に住み続けるという課題に対して、空間的にも時間的にも私たちは最適な選択をしてきたといえるだろうか。私たちは、この視点から個人の認識と行動を転換しなければならない時を迎えている。

地域の存続のためには、地域に共通する善（公共（共通）善）が、まず地域住民一人ひとりにしっかりと認識され、個人的次元に加えて、社会的次元における行動原理が地域で確立され、共有される必要がある。

地域コミュニティにとって、部分最適と全体最適、短期的最適と長期的最適、個人最適と地域最適の間に地域の存続に向けた行動原理が導かれなければならない。それはそのまま、公共（共通）善へのコミットメントを通じた社会的（道徳的）エコロジーの回復につながるものとなる。功利的個人主義ではなく倫理的個人主義こそが基盤となる社会（「善い社会」）への転換は、地域における公共（共通）善の共有により導かれる。

この点については、章を改め、第IV章 考察：これからの都市の自治と持続性を支えるための思想的基盤において、改めて考察する。

買い支える

地域内循環と地域内再投資の創出に関しては、消費者サイドの行動にも変革が求められる。地域の衰退を最も顕著に地域住民に知らせたのは商店街のシャッター街化であったろう。この問題の加速と拡大に、商品の供給サイドのみではなく需要サイド、商品を購入する消費者サイドの行動が加担したことは否定しがたい。インターネットによる情報革命は消費者サイドの行動を一変させた。地域の商店はネット上で、全国のみならず全世界の同業者との競争に晒されることとなった。地域の商店がこれに打ち勝ち、生き残るには、需要サイドに立つ消費者が消費者主権に抛りつつ、地域性と持続性を重視する視点を持って地域に資金を落とし、それが地域内で廻るようにその行動を恣意的、主体的に変革していくことが必要となる。有機農業における産消提携のように、消費者と生産者が共に相手を認識し、共感し、支え合う関係性を創出することも1つの有力な取組みとなろう。

個人の利便性の追求によるインターネットによる域外消費が、地域から商店を消し、地元商店街をシャッター街化させ、地域の地価を下げ、資産価値を減らし、地域住民の生活を困難にしていることは、多くの人は当事者としてではなく、また遠い将来のこととしてのみ理解している。地球環境の維持と保全のためには、すでに多くの人々が意識と行動の改革の必要性を理解し、草の根で多くの行動がなされている。しかしその一方で、地方と地域の維持と保全に向けては、市民一人ひとりの理解は十分には醸成されておらず、功利的な個人主義的行動が優先されている。この結果、地方と地域は静かに消滅し、日本はその細胞から崩れ去ろうとしている。

これに関連して、社会学者の新雅史は「地域社会の消費空間は、けっして経済的合理性だけで判断されるべきではない。（中略）ショッピングモールなどの大規模消費システムや『楽天市場』のようなバーチャルな空間だけでは、地域社会の生活をささえることはできない」⁽³⁹⁾、「わたしたちは、自分が暮らし、そして子孫が暮らしていく地域全体でみなをケアせねばならない。地域を支える仕組みを考えていかなければ、そこで生きる個人をささえることはとうてい不可能だからだ」⁽⁴⁰⁾と述べている。

地域コミュニティビジネスの最大の特徴は、地域コミュニティが事業・経営主体となることにより、地域コミュニティに固有の社会性や地域性といった非経済的要素をビジネスに持ち込み、地域の日常の生活に組み込み得ることにある。事業・経営主体を地域コミュニティという地域とそこに居住する人間に根差したものに限定することにより、公共（共通）善に支えられた倫理的個人主義という非経済的要素を地域経済社会へと持ち込み、構造化することである。

この地域に住み続けたい、住み続けざるを得ないという持続性への想いを地域コミュニティに備わるソーシャル・キャピタルの互酬性（「お互いさま」）の表現形態として、「買い支え」という行動に還元することにより、地域経済の中で資金や所得の循環が始まり、雇用の創出と維持が可能となる。買い支えを続け、サイクルを廻し続けることによって始めて地域の持続性、住み続けることが可能となるのである。

輸入置換（地消地産）及び地産地消（地産内消）により、地域内で生産される产品及びサービスを地域内で優先的に購入するという消費行動（買い支え）を通して、地域内にまず、小さな経済循環を創出する。これを前提として、地域内では生産することができない製品やサービスに限って初めて地域外の商業施設やインターネットでこれらを購入するという消費行動パターンを確立させる。この結果、地域内には地域内に閉ざされた小さな経済循環と地域外にも開かれた大きな経済循環の2つの経済循環（「二重経済」）が併存することとなる。地域通貨は、この前者の地域内経済循環を支える上で有用なツールとなる。

地域経済循環を生み出す第一歩、スターターの機能を果たすのが買い支えであり、この循環を廻し続けるのもまた地域の持続を想う買い支えである。地域住民の価値基準、行動基準の転換が図られ、地域内保護貿易主義ともいえる思考方法と行動様式が地域に共有され、買い支えという営為となって地域主義経済社会モデルの中でしっかりと地域に根付いていかなければならない。

地域コミュニティビジネス（非基盤産業）を起業する

地域主義経済社会モデルの出発点は、地域コミュニティビジネス（非基盤産業）の起業にある。そしてそのビジネス資源は、地域課題と地域資源にある。地域の課題をビジネスの手法により解決しようとするのがコミュニティビジネスであり、これを包括的地域経営主体としての地域コミュニティが担うものを地域コミュニティビジネスとした。

地域課題を解決する機能を具備することこそが、地域コミュニティの存在価値にはかならない。その意味では、地域課題こそが地域コミュニティビジネス起業にあたってのチャンスを提供するものとなる。また地域資源の側面からは、地域に内在する需要と供給の両面にビジネスチャンスを見出すことができる。需要面に着目したものが輸入置換（地消地産）による起業であり、供給面に着目したものが地産地消によるものとなる。地域資源を素材に製品やサービスを生産、販売、加工等により市場へ供給し、ビジネスへと昇華させるものが地産地消であり、地域で生産されない資源、すなわち地域に内在する需要を対象にビジネスを起業するものが輸入置換（地消地産）となる。

「自分のまちには何もない」と嘆く声をよく聞くが、それは輸入置換（地消地産）によ

るビジネスチャンスの存在をいっていることにほかならない。また本当に「葉っぱ1枚」の地域資源も「何もない」のだろうか。気付いていない地域資源がないか、もう一度洗い直してみる必要はないだろうか。

電気をはじめとするエネルギーは、日本の多くの地域では、そのほとんどを域内では調達できずに域外から調達している。この結果、地域内の多額の資金が域外に漏出している。地域コミュニティが事業・経営主体となって、地域コミュニティビジネスとして小水力発電や太陽光発電に取組み、輸入置換（地消地産）を実現するならば、地域からの資金漏出を防止するばかりか、その過程にあつて雇用・所得を創出し、地域内経済循環の流れを太くするものともなる。この場合の地域資源は、小川のせせらぎや太陽ということになるだろうか。地域資源は需給両面に存在することを念頭に、地域コミュニティビジネスの起業に向けた可能性を模索すべきであろう。起業へのアプローチや実例については次節で詳述する。

地域・社会的起業家を支援・共同する

地域コミュニティビジネスは、その事業経営にあたっての主体性を包括的地域経営主体自らが担うものとした。しかし、いきなり地域経営主体が経営主体、事業主体となって事業に参入することは、その体制づくりや資金準備のほか、内部的なコンセンサス形成においても容易ではない。

そこで地域コミュニティビジネス創出の1つのスタイルとなると期待されるのが、地域の地域・社会起業家の支援と育成を通じた地域コミュニティビジネスの創出である。地域・社会起業家により地域内においてコミュニティビジネスが起業されたものに対し、包括的地域経営主体たる地域コミュニティが、これと連携・共同することにより地域コミュニティビジネスへと発展させるのである。

地域・社会起業家を核として、地域の様々な資源を活用してさらなる所得と雇用へとこれを拡大し、地域内再投資につなげ、地域内経済循環へと発展させていくのである。実際には、町内会費・自治会費で起業を支援しても良ければ、地域住民による新たな働き方による雇用の紹介、斡旋でも良いだろう。また組織内のブランチとして取り込み、組織的に生産から販売までを支援しても良い。さらには、地域コミュニティの理解の下に買い支えられることも期待されよう。

同時に、これは地域主義経済社会モデルに求められる地域資源としての人材の育成・活用という側面を有するものとなる。さらには、倫理的個人主義創出の鍵となる個人と地域との融合であり、NPO系の垂直軸と地域系の水平軸という市民社会形成・強化に向けた2軸の連携・共同としての一面をも併せ持つものとなる。

(3) 地域コミュニティビジネスモデル

ビジネスモデルとアプローチ

地域コミュニティビジネスについて、自治組織である地域コミュニティ自身が経営主体となり、事業主体ともなって展開するコミュニティビジネスとの定義を与えた。また包括的地域経営主体が事業・経営主体となって、住民や文化・伝統、素材等の各種地域資源をビジネスの形態を通して活用し、雇用や所得を創出しつつ、その経済効果を地域に還元し、地域諸課題の解決を持続的に図ろうとするものとも再定義できよう。

その狙いは、地域の持続性と自律性の確保に向けて、地域コミュニティ自らがディレクターとなり、プロデューサーともなって、社会関係資本も利用しながら、地域の人的、物的資源を結び付け、地域で金を稼ぎ、地域内部で循環させることにより、乗数効果を以てさらなる地域の雇用と所得を創出するスパイラル構造を確立することにある。

では、地域コミュニティビジネスは、その起業化や市場への参入にあたって、どのような接近方法が考えられるのだろうか。地域コミュニティビジネスのモデルとアプローチ方法、事例について、表1に整理した。地域コミュニティビジネスが有する他の経営主体と異なる有利な点は、地域自治・経営機能に裏打ちされたネットワークを持った需要の創出・掘り起こし能力、及び潜在的なものを含めた人的・物的地域資源の掘り起こしとこれを地域のネットワークにより組み合わせた供出能力の創出にある。地域コミュニティの持つ地域の地縁や血縁をはじめとする人的ネットワークや行政とのネットワーク、地域内の有形無形の様々な情報の蓄積などはビジネス展開の上で大きな武器となる。

表1 地域コミュニティビジネス

モデル	アプローチ方法	事例
地消地産（地需地供）型 （「輸入置換」型）	地域の消費（需要）を域内の生産（供給）で賄う	学童保育，空き家管理 学校・福祉施設給食
逆行政化型	行政（需要）業務の受託（供給）	施設管理，水道検診
逆社会化型	民間（需要）業務の代替（供給）	バス代替運行，GS経営
地産地消（地供地需）型	地域の生産（供給）を域内外の消費（需要）で賄う	
地産内消（地供内需）型	地域の生産（供給）を域内の消費（需要）で賄う	学校・福祉施設給食
地産外消（地供外需）型	地域の生産（供給）を域外の消費（需要）で賄う	産地直売所，葉っぱビジネス

出展：筆者作成

これらの利点を背景として、地域コミュニティビジネスの参入対象と考えられるビジネスモデルとしては、1つには、地域の消費（需要）を域内の生産（供給）で賄い、置き換

えるもの（「輸入置換」）である「地消地産（地需地供）型」モデルが考えられる。この地消地産（地需地供）型のうちには、行政（需要）業務の受託（供給）を行う「逆行政化型」と民間（需要）業務の代替（供給）を行う「逆社会（企業）化型」の2つのビジネスモデルが存在する。

次に地域の供給（生産）能力に着目したビジネスモデルとしては、「地産地消（地供地需）型」がある。これには、地域の生産（供給）を地域内の消費（需要）で賄う「地産内消（地供内需）型」と地域の生産（供給）を域内に止まらず、域外の消費（需要）を伴う「地産外消（地供外需）型」の2つのビジネスモデルがあり、この2つを併せたもの（区別をしないもの）が、通常「地産地消」とされている。しかし、地域内経済循環を前提として起業を狙う地域コミュニティビジネスにあっては、両者の区別は意味を持つ。

地域コミュニティビジネスの事例としては、地消地産（地需地供）型モデルでは学童保育や空き家管理業務等、このうち逆行政化型では施設管理や水道検診業務等の行政業務の受託、逆社会化型ではバス代替運行業務やガソリンスタンドの経営等が見られる。また地産内消（地供内需）型では学校給食や福祉施設の給食等、地産外消（地供外需）型では産地直売所や「葉っぱビジネス」⁽⁴¹⁾等が知られる。以下、これらの事例について見ていこう。

地消地産（地需地供）型モデル

地消地産（地需地供）型のビジネスモデルとは、地域に既存の消費・需要をターゲットとするビジネスを興し、その規模に合わせて供給サイドを整備していくもの、地域内の需要に対して地域外からの供給により賄われているものを地域コミュニティビジネスによる供給に置き換え（「輸入置換」）ていくものである。

このため、自らの供給により代替可能な消費・需要開発を地縁や血縁といったネットワークを活用して事前に見出すことが、ビジネスのスタートとなる。また地域内の需要を生む地域課題の規模は、ビジネス需要としては地域の枠内に限定されたものであり、決して大きなものではない。このため、小さな需要に合わせた小さな供給を幾つかつなぎ合わせた小規模多品種なビジネススタイルが前提とされ、これらの小さな供給能力を組み合わせると1つのビジネスとしてビジネスモデルが成立することとなる。

この型のビジネスモデルでは、働きやすい柔軟な雇用形態による地元住民への雇用機会の提供が必須要件となる。小規模多品種なビジネススタイルに合わせて、短い時間でも組み合わせ、一人でも多くの地域住民に雇用の機会を提供し、僅かな金額であって所得をもたらすような柔軟な制度設計とすることが武器となろう。

では、ここでその実践事例を見てみよう。北九州市八幡西区医生丘校区は、北九州市の西端、交通の要衝であるJR折尾駅に近い八幡西区折尾地区に位置し、校区内に（財）救急振興財団が全国2か所に設置する救急救命士養成のための施設の1つである救急救命九州研修所が所在するほか、産業医科大学や九州共立大学、九州女子大学にも隣接する学園地区であり、また戸建て住宅と集合住宅の混在する住宅地区でもある。校区内には4つの自治区会があり、平成31（2019）年3月31日現在、世帯数は6,266世帯、11,660人の人口を抱えている⁽⁴²⁾。

平成12（2000）年4月、医生丘まちづくり協議会による地域コミュニティビジネスがスタートする。医生丘まちづくり協議会が母体となり、その多くが役員を兼務する地域運営委員会方式により運営される「医生丘児童クラブ（放課後児童クラブ）」の設立である。これは、小学校の放課後、行き場のない地域児童の健全育成という地域課題（「需要」）に対して、地域コミュニティ（医生丘まちづくり協議会）が運営・事業主体となって、地域の母親たちという潜在的労働力及び地域コミュニティ（医生丘市民センターや医生丘まちづくり協議会等）の持つ見守りや触れ合い、声掛けといった地域資源を積極的に取り込み、活用し、ビジネスの手法を通して、その解決（「供給」）に取り組もうとしたものである。

平成30（2018）年度の医生丘児童クラブの実績においては、147名の放課後児童の健全育成という地域課題の解決を図りつつ、事業規模で32,163千円の経済活動を行い、指導員9名と事務員1名、合計10名の雇用を創出している。指導員は近隣の家庭の主婦等であり、原則、毎週月曜日から土曜日まで、学校休日の土曜日が午前8時45分からである以外は、学校の放課後から午後6時30分までの事業（勤務）時間となっている⁽⁴³⁾。

地域課題をビジネスチャンスとし、地域需要をビジネス資源とする地域コミュニティビジネスにより、地域人材の活用を通して、働きやすい勤務形態による安定的な雇用を生み出し、地域福祉とともに地域経済の活性化を実現している。また医生丘児童クラブでは、地域運営委員会方式の特色を活かして、医生丘市民センターの文化祭やセンター主催の子ども教室、子ども講座といった各種行事に参加しており、高齢者をはじめとする地域住民との交流を通して地域の活性化にも寄与している。

逆行政化型モデル

逆行政化による行政業務の受託は、包括的地域経営主体による地域コミュニティビジネスへの参入にあつては、最も身近な形態の1つであろう。地域コミュニティによる従来の地域活動の延長線上に、従来の行政業務を地域コミュニティビジネスとして取り込み、一

定の安定した事業収支の確保を通して、地域住民の雇用と所得を創出し、地域に小さな経済循環を起こしていくのである。このようにビジネスとしては、行政業務の受託から出発するものであっても、徐々に他の業務に手を広げ、規模の拡大とともに行政の受託業務から離陸し、確固たるビジネスモデルを確立していくことが期待される。

地域の資金の漏出を防ぎ、地域の雇用と所得の創出に向けて、まずは、現在、当該市町村が地域の内外に委託に出している業務の全てについて、地域コミュニティがこれらを地域コミュニティビジネスとして受託できないか、市町村と地域コミュニティの双方で検討会を開催することから始めることを提案したい。身近な地域コミュニティビジネスの事例を幾つか紹介しよう。

島根県雲南市鍋山地区では、地域自主組織「躍動と安らぎの里づくり鍋山」を組織し、「まめなか君の水道検診」⁽⁴⁴⁾として、市の水道局から上水道メーターの検針を受託している。これにより財源を確保し、地域での雇用を創出している。また検針の機会を利用して、検針員が全世帯を毎月訪問して声掛けする活動も併せて実施している。無論、地域づくりの取組みとしては水道検診業務の範疇に止まらず、他の業務を取り込むことにより行政からの受託の比重を小さくし、地域自主組織から包括地域経営主体へと脱皮して経済的自立を果たすものでなければならない。この発展事例としては、浜松市（旧佐久間町）のNPO法人「NPOがんばらまいか佐久間」の活動を先に紹介した。

このような事例のほかにも、現在はまだ行政が主体となって実施している事業等であっても、今後、地域コミュニティビジネスの対象として切り出せる、それが望ましくもある事業が存在するのではないだろうか。例えば、市町村を単位として、自治体ごとに一元化して行政主催で実施されている成人式を行政主催で大規模に行うのではなく、小学校区単位の地域コミュニティ主催で行い、市からの助成金を含めた開催経費を実施する地域コミュニティに還元することで、地域コミュニティビジネスの起点が形成される。これならば新成人の地域デビューの場を提供することとなり、地域コミュニティの新たな紐帯を生むことにも寄与することとなる。

各種の行政事業等を地域に還元し、固有の地域課題や様々な地域資源等と一緒に、地域の高齢者等の多様でフレキシブルな人材で、もう一度、これらを束ね、繕り直し、組み直すことにより、地域コミュニティビジネスを生み落とすのである。地域という小さな市場に根付くことによって、またそれをネットワーク化し、つなぐことによって一定の規模を持つ経済循環へと成長させることが可能となろう。

高齢者の雇用創出、収入確保の観点からは、現在、概ね市長村単位に一本化されて運営

されているシルバー人材センター事業についても、地域内経済循環やより多くの地域人材の雇用創出の観点から、身近な地域コミュニティにその単位を還元していくことが可能であろう。現在のシルバー人材センターの事業のあり方は、高齢者各個人との雇用契約であり、地域コミュニティへの貢献、社会的包摂機能の発揮といった社会的な要素は織り込まれていない。

地域コミュニティがシルバー人材センターに代わって、地域コミュニティビジネスとして地域をベースに需給マッチングを担うことで、高齢者は通勤距離、通勤時間が短くなり、柔軟な勤務形態が可能となることから、雇用の拡大が期待される。また今後、後期高齢者の増大で地域での需要の拡大が予想される在宅高齢者のデイサービスへの送り出しなどの軽度で短時間の介護補助や空き家家屋の空気の入替えなど、これまでシルバー人材センターには依頼し難かった身近にあった潜在的な需要を掘り起こし、ビジネスの形態を取りつつ地域福祉の水準の向上に寄与することも可能となる。

逆社会化型モデル

次に逆社会化型モデルにおいて、幾つかの事例を紹介しよう。民間企業の撤退等による住民生活のピンチといった新たな地域課題の出現をビジネスチャンスとして、地域コミュニティビジネスの起業化や市場への参入を可能としたケースがある。

地下鉄の開通に伴い平成 11（1999）年にバス路線が廃止されたことを契機に、神奈川県横浜市泉区下和泉住宅自治会（950 世帯）では、自主運営組織「Eバス運営委員会」（「Eバス」とは、イージー・簡易・手軽という意味から命名）を組織する。平成 14（2002）年 4 月以降、観光バス会社からマイクロバスを借り受け、どこからも補助金を受けない完全独立採算の地域コミュニティバスを運営してきた⁽⁴⁵⁾。

Eバスが路線バスではないことから、料金を徴収して不特定の人を乗せることができないため、事前に会員登録した人が会費（利用頻度に応じ月 2,000 円～7,000 円）を納入した上で利用するシステムとされた。また会費収入が支払額に満たなかった場合の赤字補填としてEバス基金を募り、850 世帯から 50 万円の出捐を得てスタートすることとなった。運営にあたっては、乗降の安全管理のために地元住民が添乗員として乗務することとし、添乗員の報酬を 1 回につき 1,000 円とした。このため、添乗員の収入は月平均で 2 万円ほどになった。

発足当時の利用者は 1 日平均 50～70 人程度であったことから、「将来的にはコミュニティビジネス的な組織が生まれ、そこがEバスの運営を行っていけるようになればという夢

も抱えています」⁽⁴⁶⁾と当時の佐久間幹夫自治会長は地域コミュニティビジネスへの成長を「夢」として語っている。

ところが、その後利用者が増大し、平成 25 (2013) 年には 1 日平均 140~150 人が利用するまでになったことから、平成 25 (2013) 年 9 月に、コミュニティビジネスではなく、企業ビジネスとして路線バス化されて現在に至っている。バス運行会社の話としては、「コミュニティバスの路線化というのは珍しい。他地域でも同じような動きはあるが、ある程度の世帯数、住民の意見がまとまっている必要がある」⁽⁴⁷⁾としている。

このほかにも、ガソリンスタンドや食料品店等の民間企業の撤退に対して、地域コミュニティビジネスによりその機能を代替し、地域住民の生活を維持する例が見られる。これについては、広島県安芸高田市川根振興協議会の取組みの中で後述したい。

また現在では、その大部分が家族や地域コミュニティから切り出され、民間企業に担われている冠婚葬祭等についても、東京都立川市大山自治会で営まれているように、これを地域の絆というコミュニティ本来の枠内に取り戻し、既存企業との連携等も含めて地域コミュニティビジネスとして取り組む事例もある。ここで大山自治会の取組みを少し詳しく見てみよう。

東京都下において加入率 100%を誇る立川市大山自治会 (1,600 世帯, 人口 4,000 人:平成 28 (2016) 年) では、「市能工商」, すなわち「市」民が主人公になって、その持てる「能力」を活かし、「工」夫して、「商」いすることを合言葉に、自治会を挙げて地域コミュニティビジネスに取り組んでいる。

自治会内部に包括的地域経営主体の部会組織に相当する高齢者事業団を組織して、730 台の有料駐車場と公園の管理を請け負い、各々年間 166 万円と 50 万円の収入を会員に還元している。有料駐車場の管理というのは、団地の近くの有料駐車場を管理している業者が 200 万円で請け負っていたものを交渉して、50 万円を業者の取り分として渡し、残りの 150 万円で自治会が再請負したものである。高齢者の事業団として 80 名に参加してもらって、1 か月に 2 回、年間 24 回の清掃で、1 回、1 時間 1,000 円、高齢者なので 1 人 2 時間を限度として 2,000 円の活動費を支払う仕組みとしている。

大山自治会長を 15 年間務め、様々な取組みを開発し、平成 27 (2015) 年に交代した前自治会長の佐藤良子は「皆さん喜んできますよ。一番多くもらう家庭は 3 人高齢者が居るので、3 人で 2 日間やると 12,000 円もらえるからいいですよ。元気でコミュニケーションを図れて、1,000 円の活動費をその日のうちにあげていますので、皆さん楽しんでやっています。それがビジネスですね」⁽⁴⁸⁾という。

また公園管理は立川市の委託事業で 30 m²に対して 10 万円の委託料で、これもやはり高齢者の事業団として受託している。このほか、住民の大きな負担となっている葬儀を「自治会葬」として 3 万 2 千円の経費で請け負い、遺族年金等の手続きまで全部やっている。これまでに 400 人近くを見送っているという。冠婚葬祭における地域コミュニティが近年の社会（企業）化の過程で失ってきた地域住民の紐帯やソーシャル・キャピタルの互酬性を取り戻し、復活させるという意味からも貴重な取組みといえよう^{(49) (50) (51)}。

地産内消（地産内需）型モデルと地産外消（地産外需）型モデル

地域の生産（供給）を地域内の消費（需要）で賄う「地産内消（地産内需）型」モデルと地域の生産（供給）を域内に止まらず、域外の消費（需要）においても賄う「地産外消（地産外需）型」モデルは、一般には両者を区別せず、これらを合わせて「地産地消」としている。

農林水産省では、「地産地消の取組は、地域一体となった取組が重要である」⁽⁵²⁾として、市町村等を主体とした地域の実情に応じた実践的な取組みを進めるための地産地消推進計画を平成 30（2018）年 9 月末現在、全国 702 地域で策定している。令和元年（2019）年度には、900 地区まで策定市町村を拡大することが目標とされている。地元産農産物の産地直売所や量販店での販売、学校給食や福祉施設で、また外食産業や農産加工場、宿泊施設等の観光施設での活用等様々な取組みが展開されており、農産物直売所は、全国で 1 万 4 千の施設で年間利用者数は 2 億 3 千万人に上っている⁽⁵³⁾。地産地消の取組みにあっては、包括的地域経営主体が地域コミュニティビジネスとして参入する可能性を持つ市場がすでに大きく用意されており、さらに今後、拡大していくことも明らかである。

各モデルの分析に戻ろう。地産内消（地産内需）型モデルは、地域における生産（供給）を地域内の消費（需要）により賄うものである。起業にあたっては地域の小さな限定された非基盤産業としての供給能力を出発点としつつも、供給（生産）能力が大きく成長し、域外の需要（消費）に対応できる場合には、基盤産業へと進化することも可能であろう。

このモデルの基盤産業モデルとの相違は、修正特化係数によって基盤産業を見出すことや外貨を獲得する産業を当初から想定するのではなく、あくまでも地域内の人材と地域内の資源の活用による供給を第一義とすることにある。地域外からの労働力や原材料の移入による身の丈を超える生産は、当初の射程にはない。基盤産業への転化は、あくまでも供給能力の範囲内での非基盤産業からの内発的発展を経過しての結果であって、決してグローバル経済に通じる成長を当初から志向しているものではない。

次に、地産外消（地供外需）型モデルに関しては、当初から基盤産業であることが前提とされている。その際には、例えば、域内での需要をターゲットに農業生産（第1次産業）と販売（第3次産業）を行っている地域の農業団体に対して、地域の女性団体や高齢者団体等、各々が固有のノウハウやレシピを持ち寄り、その素材を使って付加価値を持つ加工食品を製造する（第2次産業）ことにより、地域外の需要をターゲットとする第6次産業へと脱皮・成長していくことなどが想定されよう。

イタリアのスローフードの取組みが、この地域外から外貨を獲得する地産外消（地供外需）型モデルによる地域コミュニティビジネスのモデルを提供する。スローフードでは、農業を地域資源と捉え、地域農産物を地元のレストランで雇用した地元スタッフが調理、加工し、地域外の消費者を呼び込んで宿泊、飲食させ、現金収入（外貨）を得ている。新たに整備された高速道路は、都会の消費者を地元へ呼び込むものであって、ストロー現象により地元資本や人材を地域から都会へと一方的に引き出すものとはなっていない。ポイントは地域外の消費者が足を運ぶだけの魅力ある素材、加工や演出により魅力ある商品になりえる素材、地域資源をいかに見出すかのソフト開発にある。

地域コミュニティの存在を前提とし、地域資源を活用して地域全体の支え合いの中で地域コミュニティビジネスの創出を図ろうとする地域主義経済社会モデルは、非基盤産業による地域内経済の創出とその維持を出発点としつつ、基盤産業への転化の可能性も含めて、今後の地域社会経済を支える有力な柱となろう。

「一村一品運動」から「一地域一生産運動」へ

昭和54（1979）年、大分県平松守彦知事（当時）が提唱し、1980年代をピークに平松知事退任の平成15（2003）年まで24年間にわたって大分県の全市町村で展開された地域振興運動である「一村一品運動」との関連を整理しておきたい。

一村一品運動とは、各市町村の有する地域産品や地域産業に着目し、これをそれぞれの市町村を代表する産業へと発展させ、その生産と販売を通して雇用の創出、地域経済の活性化を図ろうとする1つのまちおこし・地域づくり運動であった。

昭和50（1975）年当時、大分県が全国一の過疎県であったことが、この運動の背景にある。大分県58団体（当時）中44団体（3市30町11団体）が過疎地振興特別措置法による過疎市町村であり、1市が過疎経過措置団体という状況が存在した⁽⁵⁴⁾。この過疎の克服に向けた政策として、県は「ローカルにしてグローバル」、「自主自立・創意工夫」、「人づくり」を3原則⁽⁵⁵⁾とする一村一品運動を強力に推進していった。

ここで留意されるべきは、その推進にあつて各市町村の主体性及び自主性を最大限に尊重したことにある。市町村がどのような活動を実際に展開するかは、個々の市町村の自主性に委ね、補助金を交付することもなかった。この結果、旧大山村の「梅栗植えてハワイに行こう」のキャッチフレーズに代表されるように県下の各市町村で、ユニークで特色ある活動が様々に展開されることとなる。豊後高田市の「白ネギ」や佐伯市の「豊の活ぶり」、宇佐市の「麦焼酎」、別府市の「竹細工」など、今に残る多くの特産品は、この運動から生まれている。

運動開始当初の昭和 55（1980）年度では、143 品目、35,853 百万円であった一村一品運動の特産品とその販売額は、平成 2（1990）年度には、272 品目、117,745 百万円、平成 11（1999）年度には、319 品目、141,602 百万円にまで拡大する⁽⁵⁶⁾。しかし、これにもかかわらず、大分県の過疎の状況は変わらず、平成 28（2016）年 4 月時点における過疎関係市町村は県下 18 団体中 16 団体に及ぶ⁽⁵⁷⁾。このことから、「一村一品運動は地域活性化の成功例として評価を得るに至ったが、そもそもの運動の背景にあつた過疎問題の解決には十分結びつかなかつた」⁽⁵⁸⁾と評価されることとなる。

一村一品運動は、それまでの外来型の企業誘致による手法とは異なり、内発的発展型の地域政策として脚光を浴びた。しかし、平松が通産官僚出身であつたこともあってか、「ローカルにしてグローバル」の原則にも示されているように、現行の経済スキームにおける同一土俵上での戦いを挑み、その上で経済の活性化、過疎からの脱却を狙うものであつた。その戦略にあつて、グローバリズムの圧倒的な経済的圧力と蔓延する新自由主義的な風潮、少子高齢化といった社会構造の変化の前に、過疎の解消に関しては必ずしも満足のいく結果とはならなかつた。

しかし、いまだに全国区を誇る多くの特産品やその販売額を見ても、地域経済の活性化には十分な戦果を残したといえよう。また 1 次産品の 1.5 次産業化という現在の 6 次産業化に通じる付加価値戦略や地域自らの創意工夫・自主自立を原則として行政がマーケティング等のバックアップに廻る政策展開のあり方など、一村一品運動は後続する取組みに貴重な教訓を残している。

地域主義経済社会モデルの創出に向け、一村一品運動の内発的発展型の諸要素を継承しつつ、これに地域内経済循環の取組みや需要サイドによる買い支えといった諸要素を持ち込み、地域ぐるみで地域コミュニティ単位に「一地域一生産運動」に取り組むことが、地域に「梅でも栗でも植え」て、地域住民が生産に関わる共同の場を再び提供し、地域経済活動を地域に根付かせていくことが、これからの地域づくりの中心的な活動となろう。

(4) 地域主義経済社会モデルの実践

川根振興協議会 ー買い支えによる地域の維持

日本における中山間と都市部における代表的な地域主義経済社会モデルとして、2つの事例を見ていくこととしよう。広島県安芸高田市の北部、島根県境の近くに位置する川根地区⁽⁵⁹⁾は、人口の減少と少子高齢化が進む人口484人、224世帯、高齢化率45.45%（平成27（2015）年3月末）⁽⁶⁰⁾の19の集落からなる典型的な中山間地区である。

川根振興協議会（旧高宮町）は、昭和47（1972）年2月、「会員相互の連帯により、地域の発展と活性化を図り、民主的な明るい地域づくりを目的」⁽⁶¹⁾に、生活基盤の確立や産業振興、福祉、防災、伝統文化保全などの活動⁽⁶²⁾をスタートさせる。同年7月の大水害を契機に地域振興活動への全住民参加の機運が徐々に高まり、昭和52（1977）年、「地区住民全員を会員とする」⁽⁶³⁾自治組織として体制を再整備し、各種の地域課題への対応へと取り組みの幅を広げている。

川根振興協議会（以下、「協議会」）の特徴を一言でいうと、「自分たちの幸せを自分たちで決める」⁽⁶⁴⁾という辻駒健二会長⁽⁶⁵⁾の言葉に集約される。地域コミュニティによる自治を確立した上で、同時に積極的な経済活動にも取り組む姿勢と仕組み、行政とは一線を画した独自の地域自治と地域経営の実践のあり方を、以下に見ていくこととしよう。

協議会の特徴、基本的性格は、発足の経緯に由来する。昭和47（1972）年2月の水害に遭うまでは、川根地区も他の地区同様、核家族化が進み、地域の間人間関係が希薄化する中で、地域でやることはすべて行政がやるものという考え方が常識となっていたという。「人に支えてもらって生きているということを忘れて、金さえあれば何でもできるという利己的な都市と変わらない価値観が、川根にも浸透していた」⁽⁶⁶⁾と辻駒会長は当時を述懐する。

しかし、昭和47（1972）年7月の集中豪雨によって河川が氾濫し、川根地区は陸の孤島として取り残され、壊滅的な打撃を受ける⁽⁶⁷⁾。その復興の取り組みを契機に、「役場は何もしてくれなかった。行政の整備をあてにしていたのではこの地域はいよいよ依存した地区になり、もっと衰退していく」⁽⁶⁸⁾という危機感を地域の皆が肌で感じ、「自らの地域は、自分らの手で」⁽⁶⁹⁾という行政に頼らない自主自立の意識が地域住民全員に共有されるに至ったという。

この経験の延長線上に「行政は地域経営はやってくれない」⁽⁷⁰⁾、「地域の将来は自分たちで考え、自分たちでやる以外、誰が地域経営をやってくれるわけでもない」⁽⁷¹⁾、「川根に誇りと自信を持って住み続けるためには、自ら提案し、責任を持って行動するという事に尽きる」⁽⁷²⁾といった内発性への認識が生まれ、従来の行政への要求型から提案型、自力実

行型の地域経営を可能とする新たな自治組織の誕生へとつながったという。

この結果、昭和 52（1977）年には年会費 500 円で全戸が加入する組織として新たな協議会が立ち上がる。「地域で生活させてもらっていることに対して、恩返しをしなくてはならない」⁽⁷³⁾という互酬性を活動の基本理念とし、小さな自治と小さな経済を実践する自治組織でありながら経済組織でもあるという両面を併せ持つ包括的地域経営組織が形成されることとなったのである。

協議会では、表 2 にあるように、様々な工夫ある取組みを間断なく、継続して打ち出ししてきた。その内容をよく見みると、地域福祉問題や賑わいの創出といった従来型の地域づくりの取組みから、交流人口の増加対策へ、さらには地域経済の振興へと取組みの幅を広げてきていることが見て取れる。

表 2 川根振興協議会の活動

昭和 47(1972)年	「川根振興協議会」設立
昭和 47(1972)年	大水害被災
昭和 52(1977)年	「川根振興協議会」全戸加入による新体制発足
平成 4(1992)年	「エコミュージアム川根」(交流拠点施設)完成
平成 5(1993)年	「一人一日一円募金」(地域福祉活動)開始
平成 5(1993)年	「ホテルまつり in 川根」(自然環境保護, 地域活性化事業)開始
平成 6(1994)年	「せいりゅうまつり」(文化伝承・異世代交流事業)開始
平成 10(1998)年	「川根農地を守る会」設立
平成 11(1999)年	「お好み住宅」入居開始
平成 12(2000)年	「万屋」, 「油屋」運営開始
平成 15(2003)年	サテライト・デイサービス開始
平成 15(2003)年	川根土地改良区設立, 基盤整備着工
平成 16(2004)年	「おたがいさまネットワーク」(支え合いの地域福祉活動)設立
平成 16(2004)年	合併により旧高宮町を含む 6 町が合併して安芸高田市が誕生
平成 17(2005)年	「まごころメール」(小学生から地元高齢者への手紙による交流)開始
平成 18(2006)年	「エコミュージアム川根」指定管理者制度へ移行
平成 20(2008)年	「農事組合法人かわね」設立
平成 21(2009)年	「かわねもやい便」(市町村営有償運送事業)運行開始
平成 24(2012)年	「川根柚子協同組合」設立

出典：「川根振興協議会の取り組み」(安芸高田市政策企画課)を基に筆者加筆

これら一連の活動の端緒となり、またその後の方向性を占うものとなったのが、廃校となった中学校の跡地を活用した宿泊研修施設と食堂からなる交流拠点施設「エコミュージアム川根」の建設とその運営であった。協議会は、この施設整備を市に提案し、施設規模や管理運営方法などについて施設整備の段階から関わる。平成4（1992）年、市に加えて地域の22組織からも740万円を出資して、施設を建設し、以降、宿泊研修施設の運営を市から受託するとともに、食堂を自主経営している。

平成18（2006）年からは、宿泊研修施設については年間約870万円の委託料を受けて指定管理者となって運営を続けており、現在では学生の合宿や研修など、年間4,000人余りの利用者がある⁽⁷⁴⁾。ここでは、宿泊研修施設の運営と食堂の経営で8人の雇用を生み、1人当たり月に6～8万円の収入をもたらしている⁽⁷⁵⁾。さらには、エコミュージアム川根を拠点に、平成5（1993）年からは、自然環境保護・地域活性化事業「ホテルまつり in 川根」を、平成6（1994）年からは文化伝承・異世代交流事業「せいりゅうまつり」を開始する。現在では、「ホテルまつり in 川根」には、毎年5,000人余が訪れており、道沿いの「農家庭先味めぐり」などの各種の仕掛けにより⁽⁷⁶⁾、人の流れを地域経済へと導き入れている。

このほか、平成5（1993）年には、「一人一日一円募金」（一日一円福祉募金）の取組みが開始されている。これは川根地区に生まれ育った者は、毎日、1円を各家庭や事業所に置かれた竹筒に募金しようという活動であり、募金された資金は1人暮らしの高齢者を訪問し、配食サービスを行う活動の原資として活用されている⁽⁷⁷⁾。確かに1人が1日に1円の募金では年間365円、協議会全体でも年間10万円程度にしかならない。しかしこれは、単なる資金という経済的側面よりも地域全体で地域の高齢者を支えるという強いメッセージを示すものとなっており、地域の紐帯、人間関係の形成、地域という公共（共通）善の形成に大きく寄与するものとなっている。

平成11（1999）年には、移住者の拡大と定住者の確保に向けて、これも協議会からの提案により建設された「お好み住宅」への入居が開始される。地域活動への参加や義務教育終了までの子どもがいること等を募集要件に、入居者のニーズに合わせた間取りに設計した公営住宅を建設し、20年間住み続けると格安で払い下げを受けられるというもので、旧高宮町時代に16棟、合併市になってから7棟が建設される。平成21（2009）年度末までに累計23棟が完成し、約70人が移住することとなった⁽⁷⁸⁾。

平成11（1999）年、お好み住宅の入居が始まった矢先、地域の存続にとっての一大危機が訪れる。地域で唯一のガソリンスタンドと食料品店を経営していた農協（JA）が、経営不振から撤退するというのである。生活に直結するこれらの施設がなくなれば、地域住

民の多く、特に交通手段に乏しい高齢者は生活が立ち行かなくなり、地域から離脱せざるを得なくなる。

地域の存亡に関わるこの危機に対して、協議会は地域一丸となって独自の知恵と行動力でこれを克服していく。その取組みを追ってみよう。翌平成 12（2000）年、旧 J A - S S のガソリンスタンドを「油屋」^{あぶらや} ⁽⁷⁹⁾、旧 A コープの店舗を「万屋」^{よろずや} ⁽⁸⁰⁾ ⁽⁸¹⁾ と命名し、川根地区の住民に 1 戸 1,000 円の出資を求め、その結果、全戸の出資を得て、協議会自身がその内部に「万屋・油屋運営協会」を設立し、この経営に乗り出す ⁽⁸²⁾。

仕入れは J A から行っており、仕入値段も J A との協議により J A 段階での仕入れと同じとしている。油屋と万屋で各 1 名を雇用して、経営は収支均衡を保っているものの、油屋のガソリン販売価格は、それでも市街地のそれに比して地理的条件等から若干高めとならざるを得ない。これについて、ガソリンスタンドの従業員の福田氏は「多少、高いかもしれないが、出資しているからみんな来るよ」⁽⁸³⁾ と事もなげにいう。高齢者宅には万屋も油屋も戸別配達は当然のこととして実施している。

辻駒会長は「多少値段が高くても自分が地元のガソリンスタンドで買うことで、経済が循環し、地域が回ることが重要であって、地域に暮らす人は、その地域の経済まで考えて行動しなくてはならない」⁽⁸⁴⁾ という。従業員 1 名を雇用してなお油屋の収支を均衡させ、経営を可能にしている秘訣は、地域住民による買い支えにあり、さらにこれを可能ならしめているのは、出資といういわば人質を取る仕組みと地域をともに支えるという理念（公共（共通）善）の共有にある。

J A 撤退後もガソリンスタンドや店舗を油屋や万屋として引き継ぎ、自ら経営するというユニークで積極的な経済活動に多くの注目が集まるが、出資を行うなどの工夫を持ってこれらの経営等を支援し、買い支え続けている消費者としての地域住民の意識と行動の改革こそが決定的に重要であり、この事実が決して見逃されてはならない。

このほか、平成 21（2009）年からは、市町村運営有償運送事業「かわねもやい便」の運行を開始する。協議会が市の委託を受けてマイクロバスなど 3 台を運行しており、運転手 1 名を正規に雇用するほか、住民 16 人がパートタイムで従事している ⁽⁸⁵⁾。行政とは一線を画しながらも、ここでも地域経済ツールとして、地域コミュニティビジネスにおける行政化モデルをしたたかに取り込んでいる。

また地域農業においても、農業を捨てたところが、すべての間違いの出発点という辻駒会長の信念から、積極的な活動を展開している。協議会では組織内に土地改良区を取り込み、その連携、関与の下に圃場整備等を進めており、その完了後は、集落営農の法人化に

取組み、平成 20（2008）年には「農事組合法人かわね」を設立している。その一方でまた、個人や集落だけでは農地を維持していくことがもはや困難なことから、川根地区 19 集落全体の農地の荒廃を防ぎ、農のある空間を維持するため、組織内に営農環境委員会と農地利用改善委員会を置いて、「農事組合法人かわね」との密接な連携の下、農地保全に取り組んでいる。農業部門が地域コミュニティ組織の枠の外に置かれることが多い中、このように農業に関しても積極的な関与、農業生産活動を通じた地域産業の活性化への取組みを進めている⁽⁸⁶⁾。

このほか、平成 24（2012）年には川根柚子協同組合⁽⁸⁷⁾を設立して、地区の特産品である柚子を使った柚子ぼん酢醤油や柚子まんじゅう、柚子ようかん、柚子パウンドケーキ等々多様な製品の生産と販売を行っている。特に柚子ぼん酢醤油は初搾り柚子ぼん酢醤油や朝搾り柚子ぼん酢しょうゆなど数量限定の高付加価値戦略により独自の販売ルートを広げ、全国に多くのファンを有するに至っている。なお、当然ながら、川根柚子協同組合においても、協議会の委員総会のメンバーとして組織内に位置付けられている。

川根柚子協同組合では、平成 28（2016）年現在で、正社員 3 名のほかに常時勤務のパートを 9 名、繁忙期にはさらに約 10 名を雇用しており、平成 27（2015）年度 1 年間の売り上げは 4,173 万円に上っている。正規従業員 3 名の給与を確保した上に、常勤のパートにも月平均 10 万円前後の月収を地域に還元している。これらの取組みは、様々な形態ながら現在では主な取組みだけでも 49 名の雇用を生むなどの地域にとっては決して小さくはない経済効果をもたらしている⁽⁸⁸⁾⁽⁸⁹⁾。地域コミュニティビジネスにおける地産外消（地供外需）モデルの典型的な成功例といえよう。

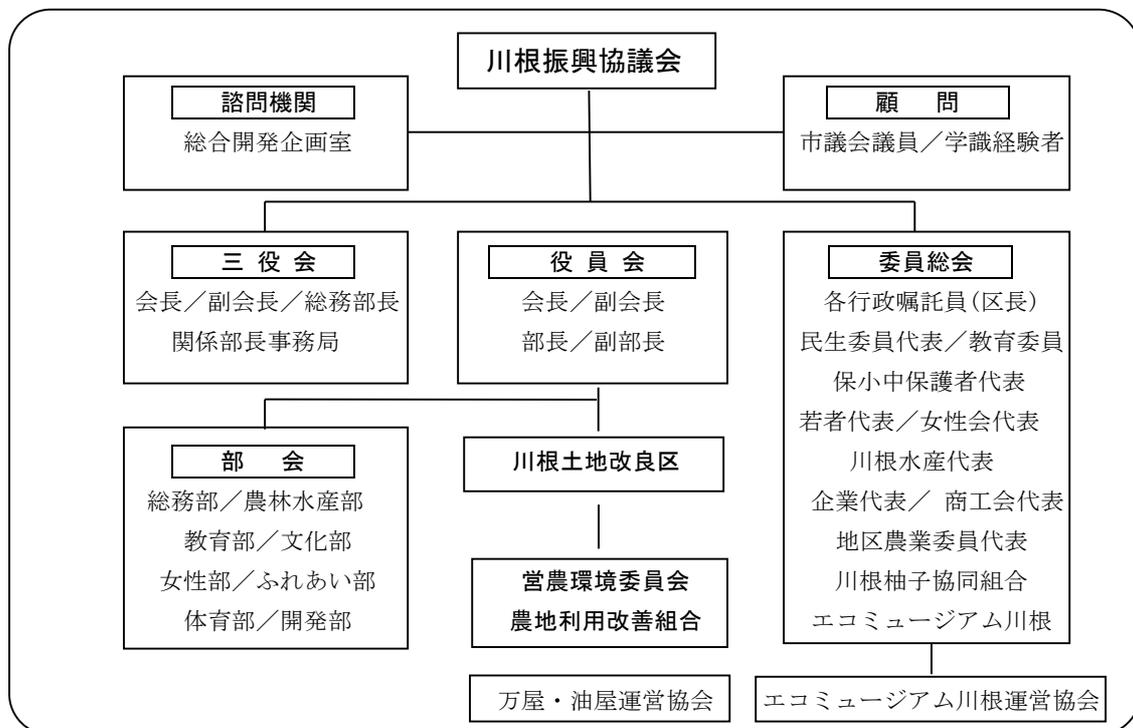
次に協議会の現在の組織体制を図 6 で見てみよう。三役会とこれに部会の部会長と副部会長が加わった役員会、さらに地区内の集落（行政区）の代表や各種団体の代表から構成される委員総会の 3 つの機関が、協議会全体の方向性を決定付ける地域運営（OS）機能を担っている。この OS の下に、様々な地域課題に対して各種の具体的な地域課題解決（AS）機能を提供していく総務部以下 8 つの部会が役員会にぶら下がる形で構成されている。後述する北九州市の地域コミュニティ改革の第 2 期において、まちづくり協議会に導入された部会制のモデルと位置付けられよう。

協議会は、地区の全世帯が加入することに加え、地区の各種地域団体や集落（行政区）代表が参加することにより、地区を代表する新たな自治組織としての機能とともに、各種地域資源のマネジメントを通して地域経営を担う経営組織としての機能をも併せ有する包括的地域経営主体となっている。手痛い経験から得た地区に漲る独立不羈の精神とこの強

固に編成された組織の裏打ちがあってはじめて、様々な独自の実践活動が可能となっていることを確認しておく必要がある。

さらには、協議会の特筆すべき特徴は、その組織の柔軟さにある。万屋と油屋の経営にあたっては万屋・油屋運営協会を、またエコミュージアム川根についてはエコミュージアム川根運営協会を各々設立し、その経営にあっている。なお、エコミュージアム川根運営協会については代表者を協議会の委員総会に送り込んでいるものの、万屋・油屋運営協会については協議会とは組織上のつながりは担保されておらず、協議会のメンバーが当該運営委員の委員を兼ねることにより、人的ネットワークでつながることとなっている。

図6 川根振興協議会組織構成



出典：「川根振興協議会の取り組み」（安芸高田市政策企画課）をもとに筆者加筆

このほか、任意団体では対応できない柚子の加工工場の経営には川根柚子協同組合を設立してこれにあたるほか、農事組合法人などの新たな組織を展開しようとする事業内容に応じて適宜、柔軟に立ち上げ、対応を図っている。地域経営の実践においては、このように現状、展開する事業内容に応じて新たな組織を創設するといった対応に迫られており、これらを包括的地域経営主体が一括して経営することが可能となる新たな法人格の付与についての必要性がここでも認めらよう。

協議会は、以上見てきたように、これまで様々に知恵を出し、ありとあらゆる可能性への追求を惜しまず、過疎問題に敢然と闘ってきた。しかし、今、再びその存続に関わる大きな脅威にさらされている。平成 11（1999）年に開始されたお好み住宅の建設、入居が、旧高宮町時代に 16 棟、合併市になってから 7 棟が建設され、平成 21 年度末までに累計 23 棟が完成し、約 70 人が移住することとなった。一時期は小学校児童数の約半数がお好み住宅から通学する状況となるなど、高齢化率の低減、地域の活性化が期待されたものの、それ以降の建設は中止されたままとなっている。

平成 16（2004）年 3 月に平成の合併により、旧高宮町を含む高田郡 6 町が合併し、安芸高田市となった。これに伴い、旧高宮町の単独施策であったお好み住宅施策は、合併後 1 期目の市長に旧高宮町の町長が引き続き就任したことから継続実施されたものの、新市の 2 期目から市長が変わったことにより、他の旧 5 町との施策の均衡上の要請から市の方針が変更され、建設が中止されることとなった。協議会の工夫を凝らした様々な独自の取り組みは、旧高宮町の地域コミュニティへの深い理解と一歩引いて背後から支援していくという行政の姿勢に支えられたものであり、多くの自治体で行政のための「協働」が志向される中で、地域のための、地域が主体性を発揮していくための「新たな協働」のスタイルが志向されていたことに裏打ちされたものであった。

旧高宮町の地域コミュニティによる自助と自立、行政よりも地域コミュニティが主役となるこの新たな協働のスタイルが、合併にあたって 6 町の速やかな一体化を推進し、新市としての均衡ある発展を目指す新市の方向性の中で、そのまま維持、継続されることが難しいものであったろうことは想像に難くない。確かに、合併後の他の旧 5 町との均衡、平等の視点からの要請として、川根地区のみにお好み住宅を建設することは一体化や均衡の方針に反するものとなろう。

しかし、川根地区 19 集落の住民にとっては、定住者の確保のため、そして小学校の維持存続のために自分たちの提案で旧高宮町と進めてきた協働により一定の成果を上げてきた施策が、平成の合併により町が市に変わったことが原因となって打ち切られたのは事実であり、その結果、川根地区の人口減少、高齢化率は、その後も進行し、過疎の進展を食い止めるには至っていない。平成の合併の弊害の一事例と考えられよう。

これに関連して、現下の地区の最大の懸念となっているのは、お好み住宅の建設中止以降、児童数の減少に歯止めがかからないことから、小学校の統廃合問題、すなわち他地区の小学校との統合による川根小学校の廃校問題が俎上に上っていることである。

川根小学校は、明治 9 年高田郡川根学校として創設されて以来、140 年を超える歴史を有

し、昭和 5（1930）年から昭和 30（1955）年頃までは 300 名弱の児童数で推移していた。しかしながら、以降は減少傾向を辿り、平成 27（2015）年度は全校児童数 30 名、平成 28（2016）年度は同 27 名、平成 29（2017）年度は同 19 名、平成 30（2018）年度は同 15 名とこの 3 年間で半減し、安芸高田市内で最も小さな小学校となっている。このため、平成 30 年度の学級構成は、1 年 1 名单式、3 年 3 名・4 年 8 名の複式、6 年 3 名单式の 3 学級編成で教職員は 7 名となっている。なお、2 年生と 5 年生の在校生はいない⁽⁹⁰⁾。

仮に廃校になった場合、地域の中心部に広大な空き地が出現し、昼間は児童 15 名が地域から不在となるばかりか教職員 7 名も居なくなる。実質的な高齢化率は一気に跳ね上がり、地区の将来を考える場も人材も喪失することになる。小学校の存在は地域という細胞にとっては核ともいえるものである。小学校の存廃問題とは、教育委員会の所管という行政の縦割りにより、また教育関係者や保護者のみによって判断、処理されるものではなく、福祉的視点や経済的視点、将来的な視点や文化的な視点、地域づくりの視点等々様々な視点から、多くのステークホルダーによって総合的に判断されるべきものである。

中学校の統廃合に関しては、エコミュージアム川根への施設転用を提案し、最小限度の影響に止めてきた。これまで、自治組織でありながら経営組織として、農業を機軸にあらゆる地域資源を駆使し、地域住民とともに様々な工夫と知恵と実行力で襲い来る危機に対処し、確実な実績を残してきた協議会は、この新たな危機を乗り越え、過疎問題にさらなる独自の戦いを挑み続けることができるのか。しかも今回の対応相手は高宮町ではなく安芸高田市であり、旧 6 町との均衡であり、アウェーの環境での戦いとなる。中山間地区の地域づくりの先頭を走ってきた協議会が、このまま過疎に飲み込まれるようでは日本の将来に明るい展望を抱くことはできない。地方自治体の内部にあって、各地域の自立と独自に取り組みを支え続ける新たな地域分権のスキームが必要とされている。

高松丸亀町商店街振興組合 一公共（共通）善によるまちの再生

香川県の県庁所在市高松市の中心部に位置する高松丸亀町商店街（以下、「丸亀町商店街」）の商店街と地域の一体となった再生の取組みについて見てみよう。丸亀町商店街は、JR 高松駅の南東、市の中心部を南北に貫く延長 2.7 km の商店街を中心とする巨大な商店街エリア（「中央商店街 160,000 m²」）の北の始点から 470m の区間に位置する。天正 16（1588）年開町の歴史ある老舗商店街で、現在 205 店舗、104 名の組合員（出資者）から構成されている。

昭和 63（1988）年の瀬戸大橋の開通以降、平成 10（1998）年にはゆめタウン高松（床面

積 126,000 m²) が商店街の南方約 4 km の地点に、平成 19 (2007) 年にはイオン高松 (床面積 140,000 m²) が西方約 4 km の地点に開業するなど市近郊への大手資本の進出が続いた。この結果、丸亀町商店街では来客数、売上高が激減し、存続の危機に見舞われる。丸亀町商店街の人口は急減し、居住者がいなくなった商店街では飲食店は 1 軒もなくなるなど業種の偏向が進み、必要な商品が揃わないことで客離れがさらに亢進する負のスパイラルに陥る。

この状況に対し、丸亀町商店街は、平成 5 (1993) 年に準備組合を設立し、商店街を A から G までの 7 街区に区分して、戦略的かつ計画的に全国初の民間主導型による中心市街地再開発事業に乗り出す。高松市の出資比率を 5 % に抑えた第 3 セクターのまちづくり会社「高松市丸亀町まちづくり株式会社」(資本金 1 億円) を設立し、定期借地権方式により 60 年間にわたって地権者に利益を配当 (計画上は年 8 %) していくことで、地権者全員に 60 年限定で利用権を放棄してもらう。細分化された土地の利用権がその所有と分離された結果、テナントミックスによって商業床を一体的にマネジメント (エリアマネジメント) することが可能となり、老朽化した建物は一掃され、業種の偏向や不合理な店舗配置が見直されることとなった。

また利益の配当にあたっては、「オーナー変動地代制」を採用し、まちづくり会社がテナントの家賃収入から銀行への返済や建物の管理費用等を差し引いた残額を地代として地権者に支払う、すなわち劣後する地代というリスクを地権者に負わせることとした。このことは、地権者たちにリスクを負って自分たちのまちを運営していく自覚と責任を生じさせるとともに、個々の利益を主張するより連携して商店街全体の利益を優先し、より大きな利益をシェアすることの重要性を理解させることとなる。最終的には、約半数の地権者は商店を廃業し、地権者としての配当のみを受領することとなった。

このほか、定期借地権方式を採用したことから、再開発事業の収支において土地購入代の算入が不要となり、A 街区の場合では、従来型の再開発であれば土地代 130 億円、建物代 70 億円の総事業費 200 億円が必要であったものが、通常のコストの 3 分の 1 相当の建物代 70 億円だけで事業が成立することとなった。

さらには、この建物の上層階に建設したマンションを在宅医療の病室と見立てて、再開発ビルの一角に自治会立の診療所を開設し、かかりつけ医が地域に常駐するようにした。歩いて買い物ができる利便性の高い身近な商店街の存在に加え、高齢者が医療の面からも安心して居住できるようになったことから、このマンションは人気を高め完売となる。こうした取組みにより、平成 22 (2010) 年には 125 店舗にまで減少していた丸亀町商店街の

店舗数は、平成 28 (2016) 年には 205 店舗にまで回復し、同じく 108 世帯、215 人にまで減少していた世帯数と人口についても、平成 27 (2015) 年には、202 世帯、359 人にまで各々回復している^{(91) (92) (93) (94)}。

丸亀町商店街振興組合の取組みの中には、進出大手資本による「焼き畑商法」⁽⁹⁵⁾ に対して、地域で税収が正しく確保される仕組みを作り上げ、漏れ口を塞いで地域のお金を地域内で循環させようとする意思と仕組みが組み込まれている。また所有と利用の分離によって、個人最適から地域最適へと視点を転換し、全体としての利益の確保の上に個々の利益を結び付ける仕組みには、公共（共通）善や地域主義（ローカリズム）につながる思想とその実践を見て取ることができる。

この事業を最初から中心となってリードしてきた丸亀町商店街振興組合の理事長であり、高松市丸亀町まちづくり会社の専務取締役でもある古川康造理事長⁽⁹⁶⁾ の発言に、その辺りの想いや狙い、戦略を拾ってみたい。まず事業開始当時を振り返って「駐車場がないとか、郊外の大型店が悪いとか責任転嫁をし、一方で随分とイベントも実施して人集めもしたが、結局は、商店街が売り上げを失ったのは、単に消費者が欲しいと思う商品が並んでいないという 1 点に尽きるものだった」⁽⁹⁷⁾ と反省を込めて述懐する。丸亀町商店街の復活劇が、現状への真摯な認識、課題の的確な把握から出発していることが理解できよう。

地方の危機感については、「郊外大型店のビジネスモデルは実は『如何にして税金を払わないか』ということです。郊外のほとんど固定資産税がかからないところに巨大なショッピングセンターを作り、ここで地域の人がお金を使うと、そのお金をどんどん県外に流出させてしまいます。例えばイオンさんは、地域に本来落ちるべき税金を、一手に本社の千葉に持って行ってしまいます。これは経済成長期には成立していたモデルですが、少子高齢化、人口減、経済マイナス成長の時代にこのビジネスモデルをやられてしまうと、まさに日本は沈没してしまう」⁽⁹⁸⁾ と述べている。大手中央資本等による地方の収奪が、地方のみならず日本の沈没へとつながると危機感を募らせる。

また「個々の利益より全体の利益を優先する時代がやってきたということであり、それがひいては自分たちの生活設計と安心、安全な老後を確保する最も合理的な手法であるということに地域の人々は気付くべきである」⁽⁹⁹⁾ として、地域における公共（共通）善の必要性に言及する。このほか、「単なる商店街の再生、復活を目指したのではなく、地域の再生、復活を不可分と考え、これを同時に目指した」⁽¹⁰⁰⁾ と生産空間と生活空間の双方の一体としての再生への取組みの重要性を強調する。これは丸亀町商店街が、商店街組合であると同時に自治会でもあるという性格に由来するものでもあろう。

丸亀町商店街の再生の実例は、地方都市の多くで見られる旧来の商店街のシャッター街化からの再生が、地域住民の共同の取組み、公共（共通）善の確立によっては決して不可能ではないことを教えている。そのために執られるべき戦略は、大規模小売店舗立地法（大店法）等の法的規制によることではなく、また行政の各種支援施策に依存することでもないことは、これまでの多くの他の商店街の失敗の経験と丸亀町商店街との対比が教えている。個々の生き残りのためには、地域としての生き残りがこれに優先されなければならないという公共（共通）善の取組みであり、これを支える経済社会環境としての地域主義経済社会モデルの実践が必要とされている。

川根振興協議会と高松丸亀町商店街振興組合

表3に、広島県安芸高田市川根振興協議会と香川県高松市高松丸亀町商店街振興組合の取組みをまとめた。川根振興協議会の所在する安芸高田市は中国地方の中山間地に位置し、令和元（2019）年6月1日現在の登録人口は28,657人、世帯数は13,565世帯であるのに対し、丸亀町商店街振興組合の所在する高松市は、同時点で人口427,337人、世帯数198,025世帯を擁する県庁所在市であり、その人口や社会経済環境は大きく異なる。川根振興協議会は、日本の農山村の小集落を代表する位置にあり、丸亀町商店街振興組合は、地方中枢都市の中心商店街を代表する存在ともいえることから、多くの日本の地方の集落と都市は、その規模や性格において、この両者の間に存在するものと考えられよう。

これら好対照の環境にありながら、ともに一定の成果を収めている両者の地域づくりの取組みには、幾つかの共通点を見出すことができる。まずその組織は、任意団体と法定組織との違いはあるものの、いずれも地縁組織である自治会を母体とした長い歴史を有する継続的で強固な組織であり、包括的地域経営主体として地域自治と地域経営の両方の機能を具備したものとなっている。この前提としては、全戸加入若しくは全員同意の合意形成方式を採用しており、このことは地域としての意思形成に止まらず、地域住民間における公共（共通）善の醸成や地域主義の理念の共有に大きく寄与するものとなっている。またその強固な組織基盤の上に必要に応じて万屋・油屋運営協議会や高松市丸亀町まちづくり株式会社のような新たな組織を立ち上げ、活用していくなどその時々課題に柔軟に対応している。

このほか、両組織には共通して、辻駒健二会長と古川康造理事長という地域をまとめ、一定の方向へと牽引する強力なリーダーシップを持った傑出したリーダーが存在している。このリーダーの存在の必要性については、立川市大山自治会の佐藤良子前会長や北九州市

表3 広島県安芸高田市川根振興協議会と香川県高松市高松丸亀商店街振興組合

	川根振興協議会 (広島県安芸高田市)	高松丸亀町商店街振興組合 (香川県高松市)	備考 (共通項)
所在地域	中山間地	中心市街地	
人口等	224世帯, 人口484人, 高齢化率45.5% (H27(2015)年)	地権者106名, 202世帯, 人口359人 (H27(2015)年)	
組織名(法人格)	川根振興協議会 (任意団体)	高松丸亀町商店街振興組合 (商店街振興組合法)	強固でかつ柔軟な組織形態と運営
組織母体	自治会	商店街組合=自治会	包括的地域経営主体(地縁組織が母体)
設立年	昭和47(1972)年	昭和24(1949)年	長い歴史
事業開始年	平成4(1992)年～	平成2(1990)年～	継続, 一貫した取組み
地域課題	地域人口の減少, JAの撤退, 過疎化の昂進	地域人口の減少, 業種の偏在, シャッター街化	地域存亡の危機
活動領域	施設運営受託に始まり, 福祉活動や経済活動までの総合的な地域維持活動	再開発事業を起点とする住宅や人口対策を含む総合的な地域再生活動	経済活動を含む多様な総合的な地域づくり(維持・再生)活動
主な取組み	多分野の多様な総合的活動 ・「エコミュージアム川根」の運営, 「お好み住宅」の創設, 「油屋」・「万屋」, 「かわねもやい便」の運営, 「川根柚子協働組合」・「農事組合法人かわね」の設立	民間再開発事業 ・定期借地による土地の所有と利用を分離, まちづくり会社による商業床の一体的にマネジメント(テナントミックス), 住宅の整備	行政に依存せず, 地域コミュニティが主体性を持って, 多分野における多様な革新性に富んだ戦略的な取組みを展開
活動方式	地域主導/行政とは一線	地域主導/行政とは一線	地域主導・内発的
合意形成方式	全戸加入	全員同意(定期借地権の設定, 利用権放棄)	強固なコミュニティ自治 → 公共(共通)善/地域主義の共有
リーダー	辻駒健二会長	古川康造理事長	強いリーダーシップ
今後の課題	平成合併による「お好み住宅」の廃止等による人口減少の昂進, 小学校統合問題	引き続き外部資本との競争	
地域通貨	未実施	丸亀町商店街地域通貨「KAME」券*	*「めぐりんマイル」(WAON)不参加
実地調査時点	平成28(2016)年11月	平成30(2018)年11月	

出典: 筆者作成

八幡西区医生丘まちづくり協議会の宮前輝夫会長等、他の成功事例にあってもほぼ共通する条件となっている。このほか、両者の活動にあっては、行政に依存せず、地域コミュニティが主体性を持って経済活動を含む多様で革新性に富んだ総合的で内発的な活動を戦略的に展開していることが共通している。しかし、両者に一定の成果をもたらした共通する最大の要素は、地域の存続を地域住民に共通する最大の課題であるとする公共（共通）善と地域主義の醸成と共有にあるといえよう。地域づくりとしての取組みの中に長期的な視点を持ってこの要素をどれだけ取込んでいけるかが鍵を握っている。

（５）都市政策の転換

地域主義経済社会モデル（地域づくり）のもう1つの意味

川根振興協議会や高松丸亀町商店街振興組合の取組みから見えてくるものは一体何であろうか。これまでの議論を振り返りつつ、地域づくりをもう1つの視点から考えてみたい。

自由主義的社会経済スキームが地方と地域を隙間なく覆い尽くしている現下の状況にあつて、これに抗して地域住民と地域コミュニティの手に地域経済を奪い戻すには、資本主義の一部分に若干の修正を持ち込むこと、現下のスキームの内部に、地域という限られた領域において通用する新たな仕掛けを持ち込み、定着させる必要がある。その鍵は、現下の主潮である功利的個人主義に代わって、地域コミュニティを基盤とする倫理的個人主義に裏打ちされた地域主義の確立、公共（共通）善の共有にある。地域の存続に向け、地域という限定された領域における自治と経営、倫理までを含む総合的なスキームである地域主義経済社会モデルを地域に確立し、定着させることが、これからの地域づくりとされなければならない。

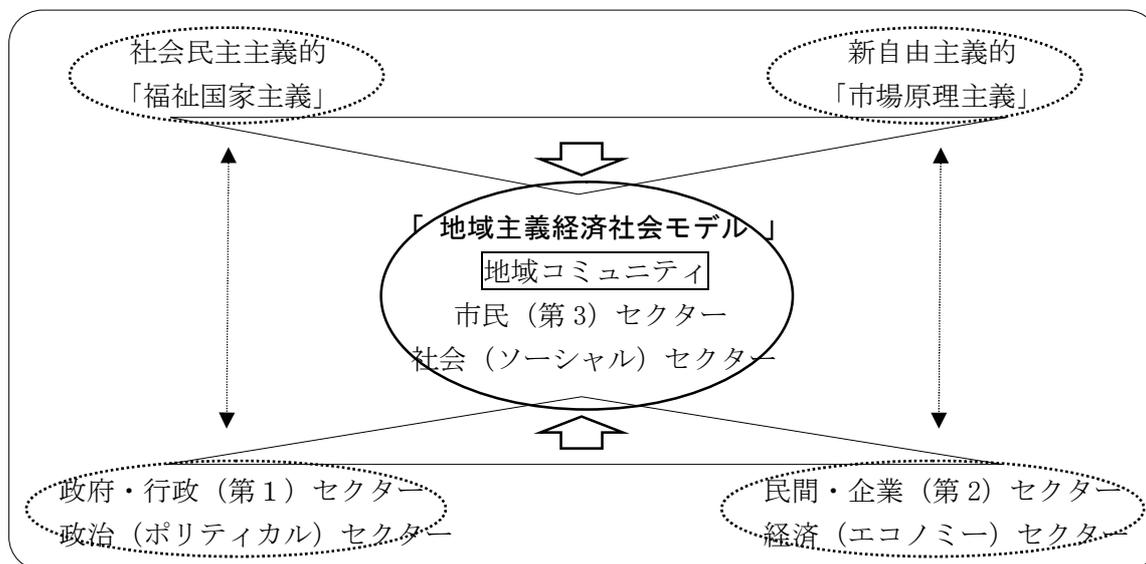
地域づくりとは、消滅（可能性）都市といった目前の即物的な社会的、経済的危機への対応を越えて、ソーシャル・キャピタルの喪失や社会的排除、社会的貧困の進行といった功利的個人主義とその延長線上の新自由主義等の伸張に由来する現下の社会的危機の状況を自然（地球）的環境破壊と同様の社会的環境破壊と捉え、社会的（道徳的）エコロジーの回復を図ろうとする取組みとして再出発するものでなければならない。この時代認識と位置付けから、地域づくりとは地域住民の価値観と地域経済社会スキームの修正を図るもの、社会民主主義的福祉国家主義でもなく新自由主義的市場原理主義でもないアンソニー・ギデنزの主唱する「第三の道」⁽¹⁰¹⁾へとつながる存在、血が通い心の通った暖かく柔らかな資本主義の創出につながる穏やかなパラダイム・シフトを目指すものとなる。

持続的な地方と地域の発展を確保するためには、地域主義経済社会モデルが、両主義の

間に第三の道として確立され、地域に根付かなければならない。このモデルの社会経済スキーム及び社会セクターにおける位置関係を図7にまとめた。地域主義経済社会モデルは、図の中央、上下2つの三角形の上下各々の頂点に位置することとなる。そして、これを担うのは、政府・行政（第1）セクターでもなく民間・企業（第2）セクターでもない下方の三角形の上の頂点に位置する市民（第3）セクターとなる。実態において、歴史の浅いNPO等のアソシエーション系よりも、長い歴史を有し、地域社会において一定の機能を有している地域コミュニティがその中核を成すものとして期待される。

上下2つの三角形の上下各々の頂点に位置する地域主義経済社会モデルこそが、旧来の2つのセクター、2つの主義により硬直化した二項対立の構図を打ち破り、政府・行政（第1）セクター及び社会民主主義的福祉国家主義双方の退潮を補う存在となる。民間・企業（第2）セクターと新自由主義的市場原理主義の跳梁、グローバリズムの跋扈を根元から掘り崩して、地域主義（ローカリズム）と倫理的個人主義に根差した新たな第3の社会経済スキームを創出する営為こそが、これからの地域づくりでなければならない。

図7 地域コミュニティと社会経済スキーム、社会セクターとの関係性



出典：筆者作成

地域づくりとは、地域コミュニティビジネスの創出を通して、高齢者等の地域人材にとって身近で手軽な雇用をナリワイ（生業）として創出し、新たな所得を生み出すことで地域生活の基盤を確立し、地域の継続と発展を導いていくものとなる。そして、この取組みを地域全体へと引き延ばした地域主義経済社会モデルは、社会的包摂等の基盤となる社会

関係資本の涵養を通して安心で安定した地域社会の創出に資するものとなり、新自由主義的市場原理主義の跳梁を防ぎ止めるものとなる。同時に、地域住民を福祉の需要者から税負担等を担う福祉の供給サイドへと転換させ、社会保険や公的扶助の持続可能性を高めることを通して、社会民主主義的福祉国家主義の維持、延命にも貢献するものともなろう。

この地域づくりの取組みにあっては、さらにもう1つの意味を付与することができよう。平成27(2015)年9月に国連総会で採択された成果文書「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」に示された「持続可能な開発目標」(SDGs : Sustainable Development Goals)がある。

これは、国連主導のイニシアティブ活動であった平成13(2001)年から平成27(2015)年までの「ミレニアム開発目標」(MDGs : Millennium Development Goals)を引き継ぐもので、平成28(2016)年から令和12(2030)年までを期間とし、持続可能な開発のための17の分野別のグローバル目標と169のターゲット(達成基準)からなる。この17分野の目標のうちの11番目が、「sustainable cities and communities」(Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)である。「『住みつけられるまちづくりを』(都市と人間の居住地を包摂的、安全、強靱かつ持続可能にする)」と公式には翻訳され、実際、都市に比重の置かれた解説も多くなされている。しかし、そもそも原文にあるとおり、決して都市のみではなくコミュニティ、人間の居住地全般を含んだ持続性が、その対象とされている。

「持続性」(sustainability)の鍵は、「循環」にある。高齢化が進む一方で新たな住民、若者が帰ってこない地域は、持続性を持たない。これは人(ヒト)の循環が滞ることによる。この最大の原因は、地域に雇用がなく、職がなく、結果として所得がないことに尽きる。雇用がなく、所得がないために地域の資金(カネ)が一方向的に地域外へと流出し、還元できない地域では、カネの循環と同様にヒトの循環も滞ってしまう。グローバルな経済サイクルとは別に、日常生活の中に身近で身の丈にあった小さな地域経済サイクルを創出し、これを循環させ、一定の回転数を確保する中で、乗数効果によりさらに多くの雇用と所得を生み、地域にヒトとカネの循環をもたらすことは、地球規模の持続性の確保、SDGsへとつながるものとなる。地域づくりの意義と位置付けに、この認識も加えられるべきであろう。

公共投資の転換 —社会資本(ハード)から社会関係資本(ソフト)へ—

地域主義経済社会モデルの創出と定着のためには、地域コミュニティサイドの自主的、

自立的な各種の取組みに止まらず、行政サイドにおいても従来の公共投資のあり方や各種施策体系の抜本的見直しを通じて、積極的にこれを支援していくことが必要となる。地方創生の論拠とされる経済基盤モデルは、グローバリズムにつながる従来の経済成長モデルと同根であり、現下の日本の水平軸における二極分化、地方と地域の衰退をもたらしたものにつながる。基盤産業により獲得された外貨の多くは地域に根付くことなく、本社機能等のある他の地域へと移転され、地方と地域の空洞化が進行してきたのであり、その延長線上に、地方と地域を消滅の危機から救うというシナリオを描くことは難しい。

確かにこれまで、地方と地域の成長に向けた企業誘致や社会資本整備への投資の多くは基盤産業が担ってきた。しかし、今後の地方と地域の存続・発展に向けては、従来型の社会資本（ハード）ではなく、非基盤産業へと、社会関係資本（ソフト）へと公共投資の対象が振り替えられなければならない。さらには、都市部から地方へと人の流れを逆流させるような逆ストロー現象を誘発するような公共投資のあり方、そのための新たなソフトの開発が、地域コミュニティと共同で取り組まれる必要がある。

日本の水平軸における二極分化を阻止し、地方と地域の衰退を食い止めるためには、社会関係資本の涵養の場であり、発現の場でもある地域コミュニティが、その機能の発揮に向けて正面から公共投資の対象、新たな受け皿とされなければならない。今後の社会経済環境を見通したとき、社会給付等による事後的是正に、引き続き大きな期待を寄せることができない。このため、従来型の社会給付等による事後的な福祉施策モデルから、外部経済を内部化して新たな所得を創出し、アプリオリな分配を可能とする地域主義経済社会モデルへの転換が不可避となる。

地域の消費を地域の生産（地消地産）によって輸入置換する非基盤産業の育成と成長、また社会関係資本の揺籃たる地域コミュニティの育成と成長の両者を一体として可能にする地域主義経済社会モデルの創出は、地域社会経済の持続と安定を導くために、どうしても必要な社会経済装置となる。

これまでの地域コミュニティへの政策関与のあり方は、行政の縦割りをそのままに官製の地域組織を末端組織として設置し、これを受け皿に補助金等の投下や活動の支援がなされてきたのであり、地方公共団体の行政課題の克服に向けて、行政を補完するために協働を促そうとするものであった。地域コミュニティ自身の成長を促すことにより、その自主的、主体的活動を通して社会的包摂機能の発揮を図り、また経済的側面における機能の発揮を求めようとする方向性においては、決して十分ではなかったといえよう。

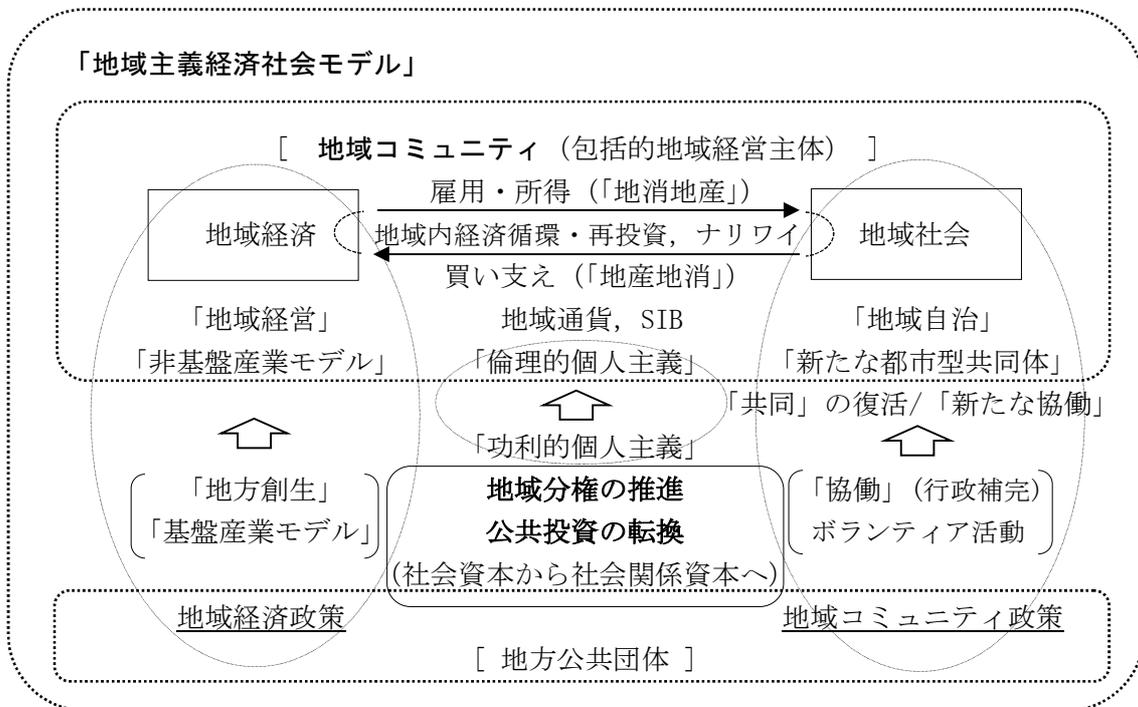
公共投資は、今後、地域コミュニティにおける社会関係資本の涵養と機能の発揮を通し

て、地域コミュニティが地域社会と地域経済の再生と活性化という地域における両局面での機能を主体的、総合的に発揮することを支援、促進するもの、新たな協働のスタイルへと転換されなければならない。

統合型地域コミュニティ政策の展開

地域分権の推進及び地域主義経済社会モデルの創出と定着に関連して、地域経済と地域経済政策との関係及び地域社会と地域コミュニティ政策との関係の2つの関係を図8にまとめた。以下、解題していこう。

図8 地域主義経済社会モデルと地域経済・地域コミュニティ政策



出典：筆者作成

まず前者の関係においては、地方創生における基盤産業モデルから地域主義経済社会モデルにおける非基盤産業モデルへの経済スキームの転換を行政サイドが地域経済政策の中でこれに取り組み、これを受けて地域サイドが地域主義経済社会モデルとしてこれを取り込み、地域経済の再生とともに地域経営の確立を図ることを左側の楕円が示している。

次に後者の関係においては、行政サイドが地域分権の推進に向け、地域コミュニティ政策として、従来の行政補完としての協働から真のパートナーシップによる地域コミュニテ

イを背後から支える新たな協働のスタイルへの転換を進め、これを受けて地域サイドはこれと共同し、地域主義経済社会モデルの中で地域自治を進展させることを右側の楕円は示している。

さらには、行政サイドにおいてこれらの2つの政策転換に並行して、公共投資においてその投資対象の社会資本から社会関係資本への転換、及び功利的個人主義から倫理的個人主義への個人と社会の価値基準の転換もまた、総合的な地域コミュニティ政策の一環として、地域サイドとの連携の下に進める必要があるというのが、真ん中の部分の意図するところである。そして、これら3つの領域の取組みを受けて、これらを地域に根付かせ、オペレーションしていく存在こそが、包括的経営主体たる地域コミュニティであり、新たな働き方（ナリワイ）や地域通貨等の様々なツールを活用して、これらの運営を可能にするスキームこそが地域主義経済社会モデルとなる。

地域主義経済社会モデルの創出と定着には、行政サイドの地域分権に対する揺るぎない信念とこれを遂行するための公共投資の社会資本（ハード）から社会関係資本（ソフト）への転換を含む都市政策の大胆な転換が必須の条件となる。地域分権をしっかりと見据えた上で、従来の縦割りの施策体系が地域の視点から抜本的に見直され、経済政策や教育政策をはじめとする各種の都市政策が地域コミュニティ政策へと束ねられ、統合、再編されなければならない。修正・統合された地域コミュニティ関連諸施策の総合的、積極的な展開を起点として、地域コミュニティの包括的地域経営主体への転換と機能化が連動し、地域主義経済社会モデルの創出、定着へとつながることとなる。

これにより従来、地方公共団体において経済産業部門されてきたコミュニティビジネスの所管部署は、そのビジネスチャンスが、包括的地域経営主体が地域コミュニティビジネスによって地域課題の解決を図ろうとする中にこそ見出されるものであることから、その所管は地域コミュニティ部門に移管、統合されるべきものとなる。

また地域人材の育成や地域通貨をはじめとする地域主義経済社会モデルに必要な装置の開発にも、行政サイドの施策の転換と積極的な取組みが必要とされる。広島県安芸高田市（旧高宮町）川根振興協議会や東京都立川市大山自治会等の自主的、自律的な地域コミュニティビジネスの取組みは、辻駒会長や佐藤前会長といった卓越した地域リーダーの存在と地域住民の理解と協力があって初めて実現した。このような地域リーダーが全国各地域で沸々と輩出し、市民が地域住民としての自覚を持って、包括的地域経営主体を創出し、自主的に地域コミュニティビジネスの取組みを実践するまでに熟成するにはさらなる時間を要することとなる。

従来、人的資本については社会教育・生涯学習サイドによる地域人材の育成がその役割を担うものとされ、地方公共団体によって予算措置が講じられ、各種公民館事業等が展開されてきた。しかしながら、その還元は個人的なレベルに止まり、地域共同体や社会的な還元、生産的活動へと結びつくことは概して乏しかったのではないか。現在の地域活動の不活性な状況が1つの証左であろう。今後は、行政サイドにおいては、地域人材の育成を社会教育・生涯学習のみの領域とすることなく、地域コミュニティ政策の中心的課題と位置付けて取り組んでいく必要がある。

また地域通貨や社会的インパクト投資（S I B : Social Impact Bond）といった地域サイドではそのノウハウや人的・経済的な制約から開発が容易でないツールについても、地域コミュニティ政策の一環としての位置付けを持って、行政サイドがその責任において主体的に取り組むことが強く求められる。後述するように、実際にそのような動きも国内で始まっている。地域コミュニティ活動の機能化に向けてのノウハウやリテラシーを地域コミュニティ自らが十分に蓄積できていない現状にあつては、行政サイドからの積極的な支援、それも金銭的支援に止まらず、行政職員による人的支援等も必要とされよう。行政職員が地域主義経済社会モデルの宣教師となり、各地域を担当する地区担当制度により地域に出向き、地域コミュニティを主役とする新たな協働により、その普及と定着を先導していかなければならない。

現下の新自由主義的発想の横溢と跋扈を許容し、これを誘導している功利的個人主義を離れ、倫理的個人主義を確立するためには、社会関係資本の揺籃である地域コミュニティの育成と成長が、公共投資の質と方向性の転換を通して、地方公共団体の地域コミュニティ政策及び地域経済政策の主要な対象とされる必要がある。行政サイドにおける地域経済政策及び地域コミュニティ政策の転換と総合化、何よりも地域分権を志向する強い意思と実践に呼応する形ではじめて、地域サイドで地域経済と地域社会を跨ぐ地域主義経済社会モデルが起動し、地域経済活動の活発化を通して、生活と生産の一致による共同性と定着性の回復が図られることとなる。地域再生の実際のシナリオはこのように描かれよう。

(1) 中小企業庁/編, 2004, 「コミュニティビジネスとは」, 『中小企業白書 2004 年版第 2 部第 1 章第 5 節 1』。

(2) 静岡県経済産業部商工業局商工振興課, 2014, 「静岡県コミュニティビジネス事例集 2014～地域で頑張る人々を応援します～」。

- (3) NPO活動推進自治体フォーラム全国大会 in 奈良実行委員会・第2分科会運営委員会, 2011, 「奈良県ソーシャルビジネス・コミュニティビジネス事例集」。
- (4) 経済産業省関東経済産業局産業流通・サービス産業課コミュニティビジネス推進チーム, 2016, 「コミュニティビジネス事例集2016」。
- (5) NPO法人コミュニティビジネスサポートセンター, 2014, 「環境活動におけるソーシャルビジネス/コミュニティビジネスの可能性」。
- (6) 片岡勝, 2002, 『儲けはあとからついてくる一片岡勝のコミュニティビジネス入門』, 日本経済新聞社: 12-14頁。
- (7) 経済産業省関東経済産業局HP, コミュニティビジネス,
(http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/index_about.html)。
- (8) 京丹後市, 2014, 「コミュニティビジネス応援条例」。
- (9) 浜松市, 2015, 「中山間地域コミュニティビジネス等起業資金貸与条例」。
- (10) 中小企業庁/編, 2004, 「コミュニティビジネスとは」, 『中小企業白書2004年版第2部第1章第5節1』。
- (11) 伊藤洋志, 2012, 『ナリワイをつくる—人生を盗まれない働き方』, 東京書籍。
- (12) 全国学童保育連絡協議会, 2017, 「学童保育(放課後児童クラブ)の実施状況調査結果について」。
- 平成29(2017)年5月現在で学童保育(放課後児童クラブ)の待機児童は、全国で16,832人いるとされており、大きな地域課題となっている。
- (13) 財務省, 「もっと知りたい税のこと」, 2017。個人所得課税の税率は、昭和59年分~61年分については最高税率70%(個人住民税との合計では88%)であったものが、以降段階的に引き下げられ、平成19年分~26年分では最高税率40%(個人住民税との合計では50%)とされるなど、再分配機能は政策的にすでに大きく後退している。なお、平成27年分については、再分配機能の回復を図るためとして課税所得4,000万円超の部分について45%(個人住民税との合計では55%)の税率が創設された。
- (14) 松原英治, 2018, 「地域主義のコミュニティ経済を考えるために—地域コミュニティビジネスと倫理的個人主義による新たな社会経済スキームの構築」, 『社会環境論究』第10号: 119-142頁。
- (15) ジェイン・ジェイコブズ, 2011, 前掲書: 170頁。
- (16) 特定非営利活動法人地域通貨オリオン委員会, 2017, 「地域通貨オリオンの発券推移」。
- (17) 全国NPOバンク連絡会, NPOバンクについて, (<https://www.npobank.net/npobank>)。「NPOバンクは、市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPOや個人などに融資することを目的に設立された『市民の非営利バンク』のことで、『金融NPO』『市民金融』などとも呼ばれています」。
- (18) 内閣官房日本経済再生総合事務局, 2018, 「ソーシャル・インパクト・ボンドについて」。「ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)とは、資金提供者から調達する資金をもとに、サービス提供者が効果的なサービスを提供し、サービスの成果に応じて行政が資金提供者に資金を償還する、成果連動型の官民連携による社会的インパクト投資の手法の1つである」。
- (19) 教皇フランシスコ, 2016, 『回勅 ラウダート・シーとともに暮らす家を大切に』, カトリック中央協議会。
- (20) ベラー・ロバート・N/マドセン・リチャード/サリヴァン・M・ウィリアム /スウィドラー・アン/ティプトン・M・スティーブン, 1991, 『善い社会—道徳的エコロジーの制度論』, 2000, 中村圭志訳, みすず書房。
- (21) 鶴見和子, 1996, 『内発的発展論の展開』, 筑摩書房: 27頁。
- (22) 玉野井芳郎, 1977, 『地域分権の思想』, 東洋経済新報社: 7頁。
- (23) 鶴見和子, 1996, 前掲書: 24頁。

- (24) 鶴見和子, 1996, 前掲書: 25-26 頁。
- (25) 鶴見和子, 1996, 前掲書; 27 頁。
- (26) 鶴見和子, 1996, 前掲書; 27 頁。
- (27) 鶴見和子, 1996, 前掲書; 27 頁。
- (28) 三省堂, 「大辞林第 3 版」。
- (29) ベラー・ロバート・N/マドセン・リチャード/サリヴァン・ウィリアム・M/スィドラー・アン/ティプトン・スティーブン・M, 1985, 『心の習慣—アメリカ個人主義のゆくえ』, 1991, 島菌進/中村圭志訳, みすず書房: 263 頁。
- (30) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 211 頁。
- (31) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 212 頁。
- (32) 福士正博, 2005, 「地域内乗数効果概念の可能性」, 『東京経大会誌第 241 号』。
- (33) マイケル・シューマン・H, 2006, 『スモールマート革命—持続可能な地域経済活性化への挑戦』, 毛受敏浩監訳, 2013, 明石書店。地元経済への貢献に関して, 地元ビジネスが非地元ビジネスに比して 2~4 倍の効果があるというアメリカでの研究結果が報告されている。
- (34) 松岡昌則, 1979, 「現代農村における近隣関係 村落社会研究の分析視角をめぐって」, 『東北大学教育学部研究年報第 27 集』。
- (35) 伊藤洋志, 2012, 前掲書。
- (36) 伊藤洋志/p h a, 2014, 『フルサトをつくる—帰れば食うに困らない場所を持つ暮らし方』, 東京書籍: 159 頁。
- (37) 塩見直紀, 2014, 『半農半 X という生き方 決定版』, ちくま文庫, 19 頁。
- (38) ベラー・ロバート・Nほか, 2000, 前掲書: 109-110 頁。
- (39) 新雅史, 2012, 『商店街はなぜ滅びるのか—社会・政治・経済史から探る再生の道』, 光文社新書: 209-210 頁。
- (40) 新雅史, 2012, 前掲書: 210 頁。
- (41) 横石知二, 2007, 『そうだ, 葉っぱを売ろう!—過疎の町, どん底からの再生』, ソフトバンククリエイティブ株式会社。
- (42) 北九州市HP (https://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_0311.html)。
- (43) 医生丘児童クラブ, 2019, 「令和元年度 医生丘児童クラブ・総会」資料。
- (44) 真部保良, 2015, 「日経コンストラクション」, 2015 年 6 月 8 日号「まちづくり未来形第 28 回」。
- (45) 横浜市HP, 「下和泉地区の取組みについて」, (https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/kotsu/bus_kotsu/saport/unko/shimizumi/e-bus.html)。
- (46) ルポ「地域住民の力で送迎活動やコミュニティバスを自主運営」, 2009 年「まちむら」103 号 (2009 年 4 月号), 財団法人明日の日本を作る協会。
- (47) タウンニュース泉区版 2013 年 9 月 26 日号 (<https://www.townnews.co.jp/0107/2013/09/26/205190.html>)。
- (48) 佐藤良子, 2014, 「日本一元気な自治会」, 北九州市若松区自治総連合会設立 55 周年記念事業講演録, 平成 26 年 10 月 28 日: 14 頁。
- (49) 佐藤良子, 2012, 『命を守る東京都立川市の自治会』, 廣済堂新書。
- (50) 佐藤良子, 2016, 「住民に必要とされる自治会づくり」, 実践的自治会町内会論第 1 回, 同第 2 回, 自治会町内会情報誌まち・むら 134・135 号 2016 年 6・9 月号, (公財) あしたの日本を創る協会。

- (51) 佐藤良子, 2014, 前掲書。
- (52) 農林水産省HP, 「地産地消の推進」,
http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h18_h/trend/1t1_1_3_03.html。
- (53) 農林水産省HP, 同上。
- (54) 城戸宏史, 2016, 『『一村一品運動』から紐解く『地方創生』』, 日経研月報 2016. 7。
- (55) 平松守彦, 2006, 『地方自立への政策と戦略—大分県の挑戦』, 東洋経済新報社: 60 頁。
- (56) 平松守彦, 2006, 前掲書: 62 頁。
- (57) 総務省自治行政局過疎対策室, 2016, 『過疎関係市町村都道府県別分布図』, 平成 28 年 4 月: 58 頁。
- (58) 城戸宏史, 2016, 前掲書: 6 頁。
- (59) 広島県安芸高田市川根地区の位置



- (60) 川根振興協議会/広島県安芸高田市政策企画課, 2015, 「川根振興協議会の取り組み 安芸高田市の概要」: 1 頁。
- (61) 川根振興協議会, 1972, 「川根振興協議会規約」, 第 1 章「総則」第 3 条。
- (62) 川根振興協議会, 1972, 前掲書, 第 1 章「総則」第 4 条。
- (63) 川根振興協議会, 1972, 前掲書, 1977, 一部改正, 第 2 章「組織」第 5 条。
- (64) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (65) 川根振興協議会辻駒健二会長と筆者 (平成 28 (2016) 年 11 月 8 日筆者撮影)



- (66) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (67) 安芸高田市HP, 「川根振興協議会設立の経緯と結成の趣旨」,
https://www.akitakata.jp/ja/shisei/section/takamiyachiiki/kawane_f。
- (68) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (69) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (70) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (71) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (72) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (73) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング, 平成 28 (2016) 年 11 月 8 日。
- (74) 高知新報, 平成 24 (2012) 年 2 月 21 日, 地域特集, 「拠点から広がる自治」。

- (75) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング，平成 28（2016）年 11 月 8 日。
 (76) 川根振興協議会/広島県安芸高田市政策企画課，2015，前掲書：1・2 頁。
 (77) 川根振興協議会/広島県安芸高田市政策企画課，2015，前掲書：2 頁。
 (78) 川根振興協議会/広島県安芸高田市政策企画課，2015，前掲書：2 頁。
 (79) 油屋（あぶらや）－万屋・油屋運営協会（平成 28（2016）年 11 月 8 日筆者撮影）



- (80) 万屋（よろづや）－万屋油屋運営協会（平成 28（2016）年 11 月 8 日筆者撮影）



- (81) 万屋（よろづや）－万屋油屋運営協会（平成 28（2016）年 11 月 8 日筆者撮影）



- (82) 中国新聞，平成 23（2011）年 8 月 28 日，解説・評論，「減りゆくGS過疎地に支障」。
 (83) 福田氏への筆者のヒアリング，平成 28（2016）年 11 月 8 日。
 (84) 辻駒健二会長への筆者のヒアリング，平成 28（2016）年 11 月 8 日。
 (85) 高知新報，平成 24（2012）年 2 月 21 日，地域特集，「拠点から広がる自治」。
 (86) 川根振興協議会/広島県安芸高田市政策企画課，2015，前掲書：2 頁。
 (87) 川根柚子加工センター－川根柚子協同組合（平成 28（2016）年 11 月 8 日筆者撮影）



- (88) 川根柚子協同組合HP, (<http://kawaneyuzu.com/>)。
- (89) 川根柚子協同組合藤本氏への筆者問合わせに対する回答(メール), 平成 28 (2016) 年 11 月 12 日。
- (90) 安芸高田市立川根小学校ホームページHP, (<http://www.kawane-e.hiroshima-c.ed.jp/>)。
- (91) 高松丸亀町商店街振興組合, 2018, 「高松丸亀町まちづくり戦略」。
- (92) 古川康造, 2014, 「高松丸亀町まちづくり戦略まちづくりのための事業戦略・事業計画論」。
- (93) 古川康造, 平成 23 (2011) 年 4 月 26 日, サザンクス筑後, 「やる気と本気は違う〜コミュニティに依拠した市街地再開発:高松丸亀町商店街の取組み」, 「商店街を元気に!まちづくり講演会」, 筑後市。
- (94) 古川康造. 2011, 「特集 現地研修レポート・特別編 高松丸亀町 これからのまちづくり戦略」, 街元気/まちづくりと中心市街地活性化の情報サイト, 経済産業省, (<https://www.machigennki.go.jp>)。
- (95) 古川康造理事長への筆者のヒアリング, 平成 30 (2018) 年 11 月 20 日。
- (96) 高松丸亀町商店街振興組合古川康造理事長と筆者 (平成 28 (2016) 年 11 月 20 日筆者撮影)



- (97) 古川康造理事長への筆者のヒアリング, 平成 30 (2018) 年 11 月 20 日。
- (98) 古川康造理事長への筆者のヒアリング, 平成 30 (2018) 年 11 月 20 日。
- (99) 古川康造理事長への筆者のヒアリング, 平成 30 (2018) 年 11 月 20 日。
- (100) 古川康造理事長への筆者のヒアリング, 平成 30 (2018) 年 11 月 20 日。
- (101) アンソニー・ギデンズ, 1998, 『第三の道—効率と公正の新たな同盟』, 1999, 佐和隆光訳, 日本経済新聞社。

*URLへの最終アクセスは, 令和元 (2019) 年8月31日。

第三章 事例研究分析：地域主義経済社会モデルの創出に向けて

1 分析 1：北九州市の都市経営と財政分析

(1) 五市対等合併

北九州市の社会構造の変化

ここからは、これまでの考察をより現実に引き付けて考えていくため、北九州市における都市経営や財政運営、コミュニティ改革の実際を見ていくこととしよう。

北九州市は、福岡県北部、九州の北東端に位置し、山口県下関市と関門海峡を隔てて対峙する。昭和 38 (1963) 年 2 月、五市 (門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市) の対等合併により誕生し、同年 4 月には五大市 (横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市) に次いで全国で 6 番目、三大都市圏以外では初の政令指定都市⁽¹⁾ となった。発足時は、旧五市をそのまま行政区とする 5 区制であったが、昭和 49 (1974) 年に、小倉区を小倉北区と小倉南区、八幡区を八幡東区と八幡西区にそれぞれ分区して 7 区制となり、現在に至っている (図 1)。

合併時の五市の人口 (昭和 38 (1963) 年 10 月 1 日推計人口：() 内は合計人口に対する構成比) は、門司市 156,195 人 (15.1%)、小倉市 313,086 人 (30.3%)、若松市 105,901 人 (10.3%)、八幡市 349,311 人 (33.8%)、戸畑市 108,155 人 (10.5%) であり、総人口 1,032,648 人 (100%) の「百万都市」としてスタートした (表 1・図 2)。その後は、昭和 54 (1979) 年 12 月の 1,069,117 人をピークに人口は減少を続けており、令和元年 (2019) 年 5 月 1 日現在の市の推計人口は、941,239 人⁽²⁾ と、最盛期から△127,878 人 (△12.0%) の減少となっている。

図 1



出典：北九州市教育委員会 HP (http://search.schoolkitaq.jp/map_kitaaq.html)

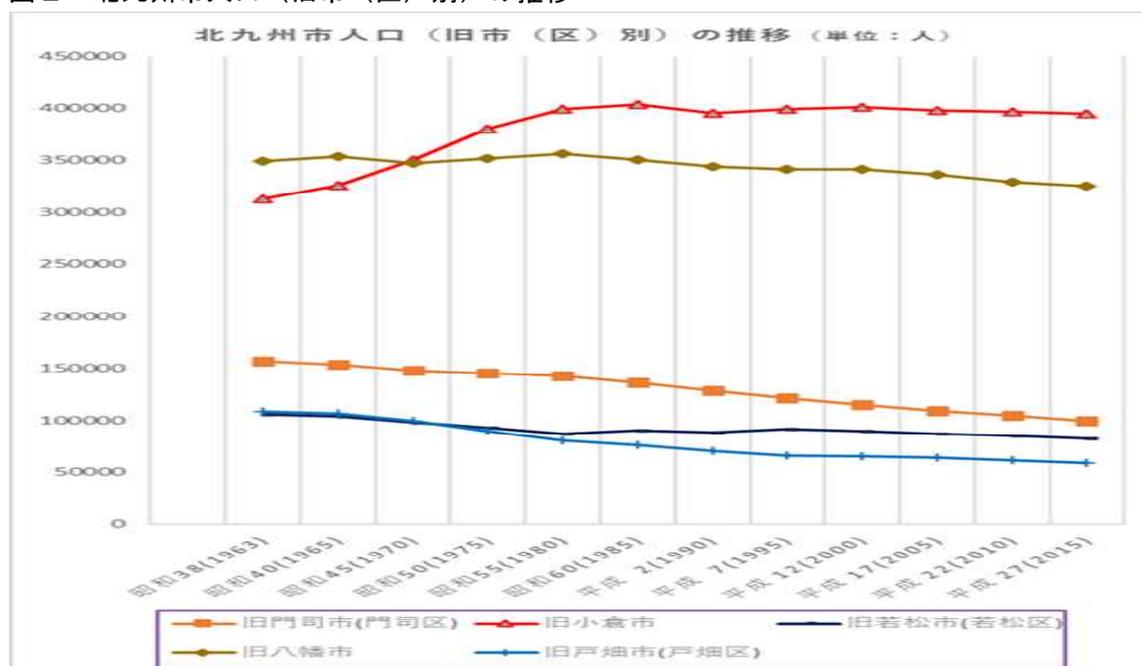
表1 北九州市人口（旧市（区）別）の推移

（単位：人，％）

年	北九州市	旧門司市 (門司区)		旧小倉市				旧若松市 (若松区)		旧八幡市				旧戸畑市 (戸畑区)						
		率	率	率	小倉北区	率	小倉南区	率	率	率	八幡東区	率	八幡西区	率	率					
昭和38(1963)	1,032,648		156,195	313,086				105,901	349,311						108,155					
昭和40(1965)	1,042,388	0.9	153,441	△ 1.8	325,874	4.1		103,656	△ 2.1	353,183	1.1			106,234	△ 1.8					
昭和45(1970)	1,042,321	△ 0.0	147,472	△ 3.9	350,425	7.5		98,195	△ 5.3	347,063	△ 1.7			99,166	△ 6.7					
昭和50(1975)	1,058,058	1.5	144,697	△ 1.9	379,596	8.3	223,869	155,727	92,642	△ 5.7	351,696	1.3	123,824	227,872	89,427	△ 9.8				
昭和55(1980)	1,065,078	0.7	142,222	△ 1.7	398,941	5.1	217,204	△ 3.0	181,740	16.7	87,166	△ 5.9	355,936	1.2	107,880	△ 12.9	248,069	8.9	80,797	△ 9.7
昭和60(1985)	1,056,402	△ 0.8	136,011	△ 4.4	403,384	1.1	214,149	△ 1.4	189,236	4.1	90,519	3.9	350,555	△ 1.5	98,579	△ 8.6	251,985	1.6	75,923	△ 6.0
平成 2(1990)	1,026,455	△ 2.8	127,895	△ 6.0	395,489	△ 2.0	202,051	△ 5.7	193,444	2.2	88,264	△ 2.5	344,156	△ 1.8	91,146	△ 7.5	253,018	0.4	70,637	△ 7.0
平成 7(1995)	1,019,598	△ 0.7	120,890	△ 5.5	399,165	0.9	194,194	△ 3.9	204,975	6.0	91,755	4.0	341,575	△ 0.7	85,405	△ 6.3	256,176	1.3	66,203	△ 6.3
平成 12(2000)	1,011,471	△ 0.8	114,750	△ 5.1	401,053	0.5	187,684	△ 3.4	213,372	4.1	89,560	△ 2.4	341,054	△ 0.1	80,608	△ 5.6	260,452	1.7	65,045	△ 1.8
平成 17(2005)	993,525	△ 1.8	108,677	△ 5.3	397,908	△ 0.8	183,286	△ 2.3	214,624	0.6	87,340	△ 2.5	335,878	△ 1.5	75,814	△ 6.0	260,070	△ 0.1	63,714	△ 2.1
平成 22(2010)	976,846	△ 1.7	104,469	△ 3.9	396,728	△ 0.3	181,936	△ 0.7	214,793	0.1	85,167	△ 2.5	328,893	△ 2.1	71,801	△ 5.3	257,097	△ 1.1	61,583	△ 3.3
平成 27(2015)	961,286	△ 1.6	99,637	△ 4.6	394,728	△ 0.5	181,878	△ 0.0	212,850	△ 0.9	82,844	△ 2.7	324,957	△ 1.2	68,844	△ 4.1	256,117	△ 0.4	59,116	△ 4.0
1963-2015	△ 71,362	△ 6.9	△ 56,558	△ 36.2	81,642	26.1	-	-	-	-	△ 23,057	△ 21.8	△ 24,354	△ 7.0	-	-	-	-	△ 49,039	△ 45.3

出典：「北九州市統計年鑑」北九州市より筆者作成

図2 北九州市人口（旧市（区）別）の推移



出典：「北九州市統計年鑑」北九州市より筆者作成

北九州市の過去及び今後に見込まれる人口動態をもう少し詳しく見てみよう（表2・図3）。北九州市発足直近の国勢調査である昭和40（1965）年以降、現時点に最も近い国勢調査である平成27（2015）年までの50年間で、総人口は△81,102人（△7.8%：1,042,388人-961,286人）減少している。

これを年齢階層別人口（年齢三区分別人口）で見ると、年少人口（0～14歳）は△149,204人（△55.5%：268,652人-119,448人）、生産年齢人口（15～64歳）は△174,355人（△24.1%：723,752人-549,397人）減少している。これに対し、老年人口は+227,136人（+354.4%：49,984人-277,120人）の増となっている。（なお、年齢不詳人口があるため、総計と年齢別人口の合計が不一致となっている）

これを人口構成比で見ると、この間で年少人口及び生産年齢人口の構成比が、各々、△13.2ポイント（25.8%→12.6%）、△11.3ポイント（69.4%→58.1%）減少する中、老年人口の構成比（高齢化率）のみが、+24.5ポイント（4.8%→29.3%）と2割以上増加しており、急速な少子・高齢社会の進展が見て取れる。

子どもと高齢者は、社会的弱者であると同時に、生活時間の多くを地域で過ごす「地域密着人口」の構成単位でもある。子ども（年少人口）と高齢者（老年人口）の合計による地域密着人口は、年少人口の減少にもかかわらず、実数で+77,932人（+24.5%：318,636人-396,568人）の増、構成割合で+11.3ポイント（30.6%-41.9%）の増加となっている。社会を構成する要素として、地域コミュニティの比重が大きくなっており、地域コミュニティの保持する機能の優劣やソーシャル・キャピタルの蓄積如何が、地域住民の生活に与える影響が増大していることが意味される。同時に、それを支える層（生産年齢人口）の絶対的、相対的な希薄化が急速に進んでいることにも留意する必要がある。

総人口に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）を見てみよう。昭和40（1965）年には4.8%であったものが、以降一貫して上昇を続け、昭和60（1985）年に10.3%と全国平均に並び、平成3（1991）年に13.3%で政令指定都市中最も高くなって以降、現在まで第1位の位置にある。平成31（2019）年3月末時点では、北九州市全体で30.5%と3割を超えており、区別でも門司区36.5%、小倉北区28.8%、小倉南区28.0%、若松区31.8%、八幡東区36.0%、八幡西区29.2%、戸畑区31.6%となっており、4区で30%を超えている。

さらには、高齢者人口に占める75歳以上の後期高齢者人口の割合（後期高齢化率）は、門司区53.2%、小倉北区50.1%、小倉南区50.7%、若松区51.9%、八幡東区55.7%、八幡西区51.6%、戸畑区53.6%、全市平均で51.8%となっている。北九州市では高齢者の半数以上が後期高齢者であり、しかも7区すべてがこの状況にある⁽³⁾。

表2 北九州市 年齢階層別人口推移と将来予測（人）

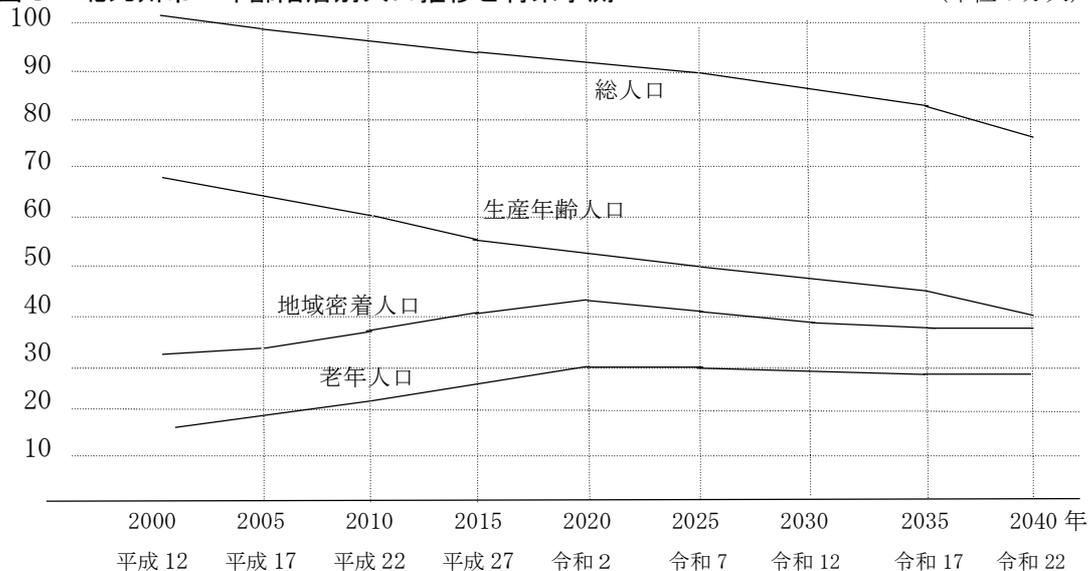
	1965 昭和 40	1970 昭和 45	1975 昭和 50	1980 昭和 55	1985 昭和 60	1990 平成 2	1995 平成 7	2000 平成 12
総計 (%)	1,042,388 100	1,042,321 100	1,058,058 100	1,065,078 100	1,056,402 100	1,026,455 100	1,019,598 100	1,011,471 100
0～14歳 (%)	268,652 25.8	248,849 23.9	253,730 24.0	246,184 23.1	223,518 21.2	182,798 17.8	156,649 15.4	140,202 13.9
15～64 (%)	723,752 69.4	731,769 70.2	727,539 68.8	725,073 68.1	723,711 68.5	709,516 69.1	701,664 68.8	675,675 66.8
65歳～ (%)	49,984 4.8	61,703 5.9	75,935 7.2	92,691 8.7	108,757 10.3	130,423 12.7	160,584 15.7	194,250 19.2
地域人口 (%)	318,636 30.6	310,552 29.8	329,665 31.2	338,875 31.8	332,275 31.5	313,221 30.5	317,233 31.1	334,452 33.1

	2005 平成 17	2010 平成 22	2015 平成 27	2020 令和 2	2025 令和 7	2030 令和 12	2035 令和 17	2040 令和 22
総計 (%)	993,525 100	976,846 100	961,286 100	936,127 100	903,262 100	866,164 100	826,141 100	784,162 100
0～14歳 (%)	131,893 13.3	126,391 12.9	119,448 12.6	109,851 11.7	99,025 11.0	89,567 10.3	83,630 10.1	79,211 10.1
15～64 (%)	639,776 64.4	599,183 61.3	549,397 58.1	523,454 55.9	501,584 55.5	478,798 55.3	448,404 54.3	409,013 52.2
65歳～ (%)	220,985 22.2	244,860 25.1	277,120 29.3	302,822 32.4	302,653 33.5	297,799 34.4	294,107 35.6	295,938 37.7
地域人口 (%)	352,878 35.5	371,251 38.0	396,568 41.9	412,673 44.1	401,678 44.5	387,366 44.7	377,737 45.7	375,149 47.8

*地域人口の構成比は、構成比の合計 *年齢不詳人口があるため、総計と年齢別人口の合計が不一致の場合がある
 出展：北九州市HP[人口関連統計ページ]及び日本の地域別将来推計人口 平成25（2013）年3月推計：
 国立社会保障・人口問題研究所を基に筆者作成

図3 北九州市 年齢階層別人口推移と将来予測

（単位：万人）



出展：北九州市HP[人口関連統計ページ]及び日本の地域別将来推計人口 平成25（2013）年3月推計：
 国立社会保障・人口問題研究所を基に筆者作成

ここで北九州市の将来の人口動態を見てみよう。2015（平成 27）年から令和 22（2040）年までの 25 年間では、少子・高齢化の進展と生産年齢人口の減少という基本的な方向性は変わらないものの、その変化のスピードが格段にアップすることが見込まれている。すなわちこの間、総人口は△177,124 人（△18.4%：961,286 人-784,162 人）、年少人口は△40,237 人（△33.7%：119,448 人-79,211 人）、生産年齢人口は△140,384 人（△25.6%：549,397-409,013 人）減少するものと推計されている。

他方、老年人口は+18,818 人（+6.8%：277,120 人-295,938 人）の増となり、地域密着人口は△21,419 人（△5.4%：396,568 人-375,149 人）の減少に止まるものとされている。また人口構成比では、令和 22（2040）年には、年少人口は 10.1%、生産年齢人口は 52.2%にまでその割合を減少させる一方で、老年人口の構成比（高齢化率）は 37.7%、地域密着人口割合は 47.8%と約 5 割を占めるまでに上昇する。

昭和 40（1965）年には、概ね、生産年齢人口 2.3 人（723,752 人）で地域密着人口 1 人（318,636 人）を支える人口構造であったものが、平成 27（2015）年には生産年齢人口約 1.4 人（549,397 人）で地域密着人口 1 人（396,568 人）となり、令和 22（2040）年には生産年齢人口約 1.1 人（409,013 人）で地域密着人口 1 人（375,149 人）を支えなければならぬ「肩車社会」の到来が見込まれている。

また北九州市では、世帯を構成する人員が年々減少傾向していく「世帯の少人数化」が進行している。平成 27（2015）年の国勢調査によれば、1 世帯当たりの平均人数は 2.25 人となっている。これは同一世帯内で頼るべき家族は、自分以外には実質的に他にはほぼ 1 人しかいないということを意味する。実際、同調査では、一般世帯の世帯人員別世帯数は、1 人世帯が 37.0%、次いで 2 人世帯が 29.9%と多く、合計で 66.9%と約 7 割の世帯が構成員 2 人以下となっている。また高齢者世帯のうち単独世帯は 33.7%となっており、高齢者世帯の約 3 軒に 1 軒は高齢者の 1 人住まいとなっている⁽⁴⁾。

北九州市は、全国平均を上回る高齢化のスピードが引き金となって、日本で最も早い時期に地域コミュニティ改革に着手した。北九州市の地域コミュニティ政策を振り返る上で、北九州市が地域コミュニティ改革第 1 期に着手した平成 6（1994）年度は、地域密着人口が長期増加トレンドに転じる変曲点に位置し、同改革第 2 期開始の平成 16（2004）年度は、その傾向が一層鮮明となり、構成比を急激に伸ばし始める時期と重なっている。時代的要請への対応としては時宜を得たものであったといえよう。

しかし、今後の人口動態にあっては、これまでを上回るスピードで高齢化が進展し、高齢者人口及び地域密着人口の比重をさらに大きくするとともに、後期高齢者人口割合の増

加等の変化も見込まれている。北九州市では、生産年齢人口層に依存した従来型の都市・産業政策をこの先も採用し続けることが不可能となると同時に、これまでこの層が担ってきた社会給付等による事後的是正機能や家族という社会単位による福祉的機能の発揮についても、今後は大きな期待を寄せることができなくなる。

北九州市はこの未曾有の社会環境の変化に対して、どう対応していけばよいのだろうか。地域密着人口層を現在のまま社会給付の対象とし続けるのではなく、逆に給付対象から負担対象へと転換させていくことが、産業政策や社会福祉政策から、さらにはその総体としての都市政策として、極めて重要な政策課題となる。都市政策体系の抜本的な見直しとともに、新たな地域コミュニティ政策の展開、地域コミュニティへの正面からの真摯な取り組みが不可避となろう。

五市合併以前

北九州市の都市としての性格は、合併以前の旧五市の性格を合併後も色濃く引き継いで現在に至っている。まずは旧五市の概要を市制発足順に見ていくことにしよう。旧門司市は、旧五市の中では最も早い明治 32（1899）年に市制を施行しており、市制施行当時の人口は 29,290 人であった。戦前は大陸との交易の窓口として、また国内では九州の玄関口として港湾や鉄道といった交通インフラが発達し、明治期以降、港湾貿易都市、交通・物流拠点都市として急速に発展した。またこれらの優れた都市機能により、製粉や製糖、ビール、アルコール、セメント等の産業が集積し、工業都市としても早くから発達していた。

旧小倉市は、旧小笠原藩 15 万石の城下町を受け継ぐ商業都市であるとともに明治期以降、旧陸軍の師団が置かれた軍都でもあり、北部九州地区の政治経済の中核都市として発達してきた。市制施行は、旧門司市移行の翌年、明治 33（1900）年になされており、当時の人口は 30,075 人であった。昭和 8（1933）年に小倉陸軍造兵廠が開設されたことに伴い、軍需産業に関連する製鋼や火薬、陶器、電球等の製造施設が集積し、北九州工業地帯の一翼を担う工業都市としても発達していた。

旧若松市は、後背に控える筑豊炭田の石炭積出港として一手にこれを担い、戦後の一時期まで港湾都市として繁栄を極めた。大正 3（1914）年に市制に移行し、当時の人口は 37,393 人であった。市北側の響灘地区や南側の洞海湾沿いに古くから埋め立てが行われ、昭和 37（1962）年の若戸大橋の開通に前後して製鉄関連企業等の立地が進んでいた。

旧八幡市は、大正 6（1917）年に市制に移行しており、その時点で人口は 84,682 人であった。明治 34（1901）年の官営八幡製鉄所の開設以来、「鉄都」と呼ばれてきた。コークス

や耐火煉瓦、金属加工などのこの裾野に位置する広大な関連企業群が厚く集積し、日本の近代産業を長く牽引するとともに、北九州工業地帯の中心部を構成する工業都市として発達してきた。また筑豊地区からは筑豊本線が折尾で鹿児島本線に結節するとともに、筑豊電気鉄道（筑豊電鉄）と国道 211 号線が黒崎で鹿児島本線と国道 3 号線に各々接続するなど交通の要衝でもあった。

旧戸畑市は、旧五市の中では最も遅く大正 13（1924）年に市制へと移行した。当時の人口は 38,162 人。八幡製鉄所の関連企業をはじめとして、耐火煉瓦や金属製品、ガラス、ソーダ等諸工業が立地していたが、昭和 4（1929）年に、日本水産（株）が下関から移設され、遠洋漁業の基地となり、これに関連して製氷や冷凍、食品加工などの産業も発達した。また昭和 34（1959）年以降、八幡から戸畑への高炉部門のシフトが始まり、製鋼や圧延部門、関連化学の新設もあって最新鋭の製鉄・化学コンビナートが形成されていた⁽⁵⁾。

旧五市は、ともに明治期から大正期に市制に移行しており、人口も 10 万から 30 万人台であるなど、合併以前の段階にあってすでに都市としての歴史と一定の人口規模を有していた。また全市が工業都市として発達していたことに加え、交通・物流拠点性も兼ね備えていたことから、その交通・物流結節機能により、相互が補完的な関係を持つ企業等の集積が進み、一体となって日本の四大工業地帯の 1 つに数えられる「北九州工業地帯」を形成していた。北九州市の都市経営は、この成熟した日本有数の工業（産業）都市及び歴史ある交通・物流拠点都市としての特性を背景にスタートする。

合併の背景

では、何が旧五市をして「五市対等合併」に踏み切らせたのであろうか。その背景を探ってみよう。旧五市を巡っては、昭和 38（1963）年の旧五市対等合併成立以前にも、明治 32（1899）年に海峡を挟んだ下関市と旧門司市との間で合併が試みられたほか、明治 36（1903）、大正 11（1922）年、昭和 4（1929）年等々、様々な組み合わせによる合併の動きが存在していた。その後も 3 回にわたる合併運動（第 1 回：昭和 9（1934）年、第 2 回：昭和 18（1943）年、第 3 回：昭和 22（1947）年）が存在していたことが確認されている⁽⁶⁾。

昭和 38（1963）年によりややく合併が成立した背景には、昭和 26（1951）年に旧五市参加による北九州五市共立結核療養所組合が設立されたほか、昭和 27（1952）年には門司市を除く 4 市により北九州市水道組合が設立されるなど行政ベースでの旧市間の連携が進んだこと。これに加え、昭和 36（1961）年には鹿児島本線が電化され、昭和 37（1962）年には若戸大橋が開通するなど旧市を結ぶ交通利便性が急速に改善され、市民の一体感が実感と

して高まってきたこと。さらには昭和 35(1960)年の国勢調査で旧五市の合計人口が 986,401 人と 100 万人近くとなり、「百万都市」が現実味を増してきたことなどがある。

また国にあっても、昭和 37(1962)年 10 月には「全国総合開発計画」が策定され、国民の国土開発や経済成長への期待感が高まってきたほか、同年 5 月には合併関係市町村の議員の任期の特例などを内容とする「市の合併の特例に関する法律」が公布・施行されるなど、国、特に自治省の特例的な支援⁽⁷⁾により、合併に向けた具体的な環境整備が進んだことが挙げられよう。

このほかの要因としては、四大工業地帯としての北九州工業地帯の地盤沈下という旧五市を等しく覆った経済的な危機意識の存在が挙げられる。北九州工業地帯の製造品出荷額の全国シェアは、原料基盤たるアジア大陸貿易の杜絶や石炭から石油へのエネルギー転換などもあって、昭和 10(1935)年代をピークに低下の一途を辿っていた⁽⁸⁾。戦後、昭和 30(1955)年代以降にあっても、エネルギー転換の本格的な進展に加え、重厚長大から軽薄短小への産業構造の転換の波にも直撃され、合併以前の段階で旧門司市と旧戸畑市、旧若松市はすでに人口減少傾向に転じていた。北九州地域全体を覆う閉塞感や将来への不安感が、合併へ向けての大きな心理的要因を形成したことは疑いない。

他方、この危機意識の裏返しとして、合併による政令指定都市への移行によって、固定資産税の大規模償却資産の特例や地方交付税等の財源の重点化のほか、都市計画や福祉行政の面でもメリットが享受できることとなる。旧五市の市民にとって、合併とは将来の不安を払拭すると同時に明るい展望を可能とする社会装置、あたかも魔法の杖であるかのように映ったことであろう。

さらには、旧五市の市民にとって合併を決断する決め手となったのは、これを受け入れ易いものとする新たなソフト「多核都市論」の開発であった。旧五市は確かに工業都市という共通する性格を有する上に、相互の交通網も発達し、市民の交流や都市間の連坦度も高かった。しかしその一方で、合併することによって旧門司市が場末となり、片や旧小倉市への一極集中が進むのではないかといった警戒感が以前から根強くあった。

これを払拭し、これまでも幾度となく流産を繰り返してきた旧五市の合併を「五市対等合併」という過去に例を見ない形で成就に導いたものこそ、都市社会学者の磯村英一が昭和 35(1960)年に提唱した「多核都市論」であった⁽⁹⁾。

この理論は、旧五市の核を結び付ける交通体系を強化し、一極集中構造を排した多核構造の都市とした上で、旧五市の個性を尊重しつつ、そのバランスに配慮し、全体として 1 つの市としてまとまるとする。1 つの市のヘゲモニーを許さず、旧市が各々に核として存

在し続ける上に、百万都市としての都市基盤、財政基盤が手に入るとする合併のあり方は、旧五市の市民各層に大変に魅力的に映り、強い説得力を持って浸透することとなった。

「多核都市論」は合併を推進し、実現する上で大きな力となると同時に、後年「北九州市ルネッサンス構想」の登場によって、「都心・副都心構想」へとその方向性が転換されて以降もなお、現在に続く北九州市の都市経営における暗黙の原則として、また北九州市民の意識の底深くに「旧市意識」となって存在し続けることとなった。

国策上の期待

旧五市が合併に至った理由として政治学者の徳本正彦は、「北九州五市合併には、すでに検討してきたような一般的な背景や条件があり、そしてそれが年とともに成熟してきていたということである。実質的に共通の生活圏がひろがってくれば、それに応じて共通の生活感情や社会意識も育っていくし、都市生活の範域が拡大していけば、せまい行政の枠は不便にもなるし、不経済にもなる。長い期間にわたって、合併という声が生まれては消え、生まれては消えていくなかで、それがしだいに大きくなり、消えなくなっていったのはそのためであって、それはいわば北九州の地理的、社会的、経済的環境のもとでの都市化の進行がもたらした、自然のなりゆきであったといわなくてはならない」⁽¹⁰⁾とする。

しかしこれは、明らかにおかしい。自然の成り行きで合併は起こるものではない。各々が独立した地方公共団体の合併には、明確で強い意志とこれに伴う作為が必要とされる。横浜市と川崎市、また大阪市と堺市は、より連坦した共通の生活圏を持つ隣接都市でありながらも自然の成り行きとして合併してはいない。

徳本はこう言いつつもその一方で、北九州旧五市合併が国策として主導されたものであることを認めている。「北九州5市の合併は、過密地域の再開発を目指すという点で産業配置政策の一つの柱にそっているわけであり、同時に地方行財政の合理化路線をすすめていくうえでのビッグ・イベントであったのである。くわえて省に昇格して間もなかった自治省にとっては、5市合併を実現させることは、大型合併のモデルになるし、建設省、通産省が構想していた広域都市計画よりも確実に一步先んずることにもなり、しかもそれが国際的にも注目をあびる実績になることは明らかであった」⁽¹¹⁾とし、国、特に自治省が強い関心を持ち、昭和37年(1962)年5月には、合併に先立って「市の合併の特例に関する法律」を制定するなどの政策的な対応が、合併へ向けての推進力となったとする。

自治省のこの前のめりの姿勢を裏付ける発言も残されている。地方自治法の指定要件改正を主導した自治省事務次官(当時)の小林与三次は、昭和36(1961)年に旧小倉市を訪

れ、5市の市長や議長、議員等150人を前に講演を行っている。「政令指定都市の指定は行政的措置であり、閣議にかける必要はあるが、内部で処理できる問題。5市が合併して、実体からも、形から、力量からも、神戸市に匹敵するものとなれば、これと同じ扱いをするのは当然、5市が一体となった都市ができてくれば自治省は責任をもってやる。(中略) どうするかわからないようなアイマイな態度では法律はつくれぬ。異例のことをしてもらおうとすれば、不動の態勢が必要である。早く5市が一体として合併へのふみ切りの態勢をととのえてもらいたい。この点を十分にお含みおき願いたい。さらにスピード化を要望するものである」⁽¹²⁾と合併推進に向けた覚悟と努力を迫るのである。平成の合併で合併特例債の適用期限を切って、「飴(アメ)」をちらつかせながら合併を誘導してきた総務省(旧自治省)のプロトタイプをここに見出すことができよう。

この時点で、神戸市をベンチマークとして、神戸市並みの人口規模を要する都市を北部九州の5市を合併することでスピード感を持って誕生させ、新たに誕生する政令指定都市を基礎として北部九州の産業基盤を再編・強化し、総合開発を促進するという国土開発戦略が自治省によって描かれていたのである。

昭和35(1960)年実施の国勢調査を基にした北九州市五市合併問題連絡協議会の分析によれば、神戸市の人口は1,113,901人、世帯数は278,991世帯、面積529.61km²、人口密度2,103人/km²で、対する北九州の旧5市合計は、人口986,407人、世帯数234,413世帯、面積452.54km²、人口密度2,180人/km²であった⁽¹³⁾。人口規模、世帯数、面積、人口密度の観点から、両市は非常に似通っていた。

しかし、昭和39(1964)年2月に大都市統計協議会が発表した1人当たりの個人所得をみると、神戸市175,441円に対し、北九州市は163,993円と開きがあった⁽¹⁴⁾。合併により、一定の人口規模と強力な財政基盤をもった神戸市に匹敵する新たな基礎的自治体を北部九州に誕生させ、新たな産業都市として産業構造の転換を進め、北九州工業地帯の地盤沈下を止めるという国策上の期待がかけられたのである。

この北部九州経済界への期待を、九州経済調査協会は、昭和37(1962)年時点で「広域的にとらえない限り、今や北九州地区における産業基盤整備はその意義を見出しえない。

(中略)北九州5市は、隣接する福岡市とその機能を相補いながら、西日本における一大拠点として、その開発を促進する役割を果たさねばならないし、その主たる意義は、すぐれて工業拠点としての側面にある」⁽¹⁵⁾と、当然ながら肯定的に受け止めている。

磯村は、昭和38(1963)年2月10日の北九州市発足と同年4月1日の政令指定都市としての出発を受けて、次のように述べている。「去る4月に新しく広域都市として誕生した北

九州市が、どのような行政能率をあげるかは、まさにわが国の地方自治を基盤とする広域行政の試金石といわざるをえない。なぜならば、5市の合併は、合併方式による都市圏の合理化であり、同時に新市の誕生は、北九州都市圏の発展に指導的な役割を担うような広域行政の実践を、地元ばかりでなく、国民等しく期待しているからである⁽¹⁶⁾。

つまり、「行政の合理化と行財政力の結集をとおして、産業基盤の再開発をはかり、北九州総合開発の拠点の構築を目指す、そしてそのことが住民福祉の向上にもつながる⁽¹⁷⁾」という5市合併の路線をつらぬく基調は、そのまま広域合併により一定規模の人口を集約して財政運営の基盤を確立すると同時に、組織や公共施設の統廃合や人員・組織の整理を行うことで自治体の効率化と費用最小化を狙う平成の合併、さらにはそれに基づく新たな政令指定都市の誕生へと受け継がれていく。

これに関連して、国際連合社会局次長(当時)のアーネスト・ワイズマン(Ernest Weisman)が、昭和37(1962)年に国連調査団を率いて訪問しているように、北部九州の広域合併と北九州市の成立は、国際的な注目を集めていた。ワイズマンは、5市合併と新市の発足を評価して次のようにいう。「都市としての機能、さらに住宅、福祉施設の供与は、工業と人口の急速な増大と、それに伴う基本的な需要に追いつかなかった。5つの都市の合併は、北九州都市圏が直面する諸問題にたいし、経済的また技術的に合理的な解決を与える条件と、必要な行政上の体制を生み出した。この合併は、工業、商業、海運の活力のある中心地が再生する行程の第一段階であり、この合併が所得倍増計画の線にそって北九州市に課せられた課題を履行させ、さらに北九州の人びとの繁栄と、広くは日本の前進に寄与することになるだろう⁽¹⁸⁾」。

果たして、ワイズマンのこの評価は現実のものとなったのだろうか。北九州市の人々は繁栄を獲得し、広く日本の前進に寄与し得たのであろうか。政令指定都市・北九州市における基本構想・長期計画との関連から、財政構造の分析を通して、以下、検証していこう。

五市対等合併

昭和38(1963)年2月10日の北九州市誕生に至るまでの具体的な合併の流れを追ってみよう。合併を遡ること3年前の昭和35(1960)年2月10日、「五市市長会」で合併促進への同意が成立する。これを受けて、同年6月、各市の市長や議長、産業関係者による「北九州総合開発促進協議会」が結成される。この段階で、当該協議会において、「北九州市五市合併に関する市民意識調査」が実施されている(表3)。

これによると、五市合併に賛成(「絶対賛成」+「まあ賛成」と反対(「反対」)の割合

表3 合併した場合に考えられる影響及び合併の賛否

評価	項目	門司	小倉	八幡	戸畑	若松	計
(+)の影響	個人生活	63	62	84	26	53	288
	居住市	3	16	3	1	3	26
	北九州全体	26	68	61	18	23	196
	その他	0	10	16	0	1	27
	計	92	156	164	45	80	537
評価	項目	門司	小倉	八幡	戸畑	若松	計
(-)の影響	個人生活	7	2	6	6	2	23
	居住市	16	4	12	5	7	44
	北九州全体	1	4	3	3	3	14
	その他	0	4	6	0	0	10
	計	24	14	27	14	12	91
総計	116	170	191	59	92	628	

(構成比) (%)

評価	項目	門司	小倉	八幡	戸畑	若松	計
(+)の影響	個人生活	54.3	36.5	44.0	44.1	57.6	45.9
	居住市	2.6	9.4	1.6	1.7	3.3	4.1
	北九州全体	22.4	40.0	31.9	30.5	25.0	31.2
	その他	0.0	5.9	8.4	0.0	1.1	4.3
	計	79.3	91.8	85.9	76.3	87.0	85.5
評価	項目	門司	小倉	八幡	戸畑	若松	計
(-)の影響	個人生活	6.0	1.2	3.1	10.2	2.2	3.7
	居住市	13.8	2.4	6.3	8.5	7.6	7.0
	北九州全体	0.9	2.4	1.6	5.1	3.3	2.2
	その他	0.0	2.4	3.1	0.0	0.0	1.6
	計	20.7	8.2	14.1	23.7	13.0	14.5
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

出典：北九州五市合併に関する住民の実態調査

(合併の賛否)

主な設問	(+)の影響	(-)の影響
個人生活	生活向上、税金が安くなる、交通の便、電話費用、水道費用、学区の自由性、文化施設、商売、社会保障などが良くなる	手続きが面倒、市民税が高くなる、商売が不利になる
居住市	居住市の発展、有利性	場末、経済不利、愛着がなくなる
北九州	北九州市の発展、総合計画可能、財政有利、行政費節減、施設・施策の統一、五市均衡、政令指定都市化	末端行政行き届かない、行政費の膨張、土地の値上がり
その他	大企業の発展、手続きの簡素化	中小企業不利、各市の対立

		門司	小倉	八幡	戸畑	若松	計
実数	絶対賛成	32	65	56	22	36	211
	まあ賛成	58	131	181	51	42	463
	どちらでもよい	37	61	75	22	17	212
	反対	3	2	3	3	0	11
	わからない	27	18	45	15	11	116
計	157	277	360	113	106	1013	
構成比 (%)	絶対賛成	20.4	23.5	15.6	19.5	34.0	20.8
	まあ賛成	36.9	47.3	50.3	45.1	39.6	45.7
	どちらでもよい	23.6	22.0	20.8	19.5	16.0	20.9
	反対	1.9	0.7	0.8	2.7	0.0	1.1
	わからない	17.2	6.5	12.5	13.3	10.4	11.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

出典：北九州五市合併に関する住民の実態調査

出典：「五市対等合併の歴史的評価」平成12(2000)年 北九州市企画・学術振興局企画政策室 p17

は、旧門司市で 57.3 (20.4+36.9) %対 1.9%，旧小倉市で 70.8 (23.5+47.3) %対 0.7%，旧若松市で 73.6 (34.0+39.6) %対 0.0%，旧八幡市で 65.9 (15.6+50.3) %対 0.8%，旧戸畑市で 64.6 (19.5+45.1) %対 2.7%であり、全体でも賛成が 66.5 (20.8+45.7) %で反対が 1.1%と圧倒的な差で賛成が多くなっている。この段階において、旧門司市と旧戸畑市は他市と比較して賛成の比率が少なく、反対の比率が多いことは、その後の両市の人口の推移に関連して留意しておく必要がある。

また合併した場合に考えられる影響としては、プラス「(+）の影響」では「個人生活」が改善されるとするものが、旧門司市で 54.3%，旧小倉市で 36.5%，旧若松市で 57.6%，旧八幡市で 44.0%，旧戸畑市で 44.1%となっており、全体では 45.9%と多くなっている。同様に、「北九州全体」としての発展についても、旧門司市で 22.4%，旧小倉市で 40.0%，旧若松市で 25.0%，旧八幡市で 31.9%，旧戸畑市で 30.5%となっており、全体では 31.2%となっている。

合併に関して、個人的な生活水準の改善と北九州全体での発展に大きな期待が寄せられていたことが見て取れる。全体としてみても、プラス「(+）の影響」が総計では 85.5%であるのに対して、マイナス「(-）の影響」は総計で 14.5%に止まっており、圧倒的多数の市民が合併をプラス「(+）の影響」と評価していたことが窺われる。

昭和 36 (1961) 年 4 月には「北九州総合開発促進協議会」が「北九州五市合併問題連絡協議会」に改組され、同年 11 月から 12 月にかけて、旧五市の各市議会で「北九州五市合併促進決議」がなされる。合併の機運はここで一気に高まることとなる。さらに同組織は、昭和 37 (1962) 年 1 月には「北九州五市合併促進協議会」へと改組され、同年 2 月に「新市の都市建設計画は、地域が持つ特性を生かし、多核都市として北九州全般の生産性の向上を図り、市民の所得、生活および文化の水準を高めるための産業基盤の整備と、生活環境の改善をその策定の基本とし」とする「北九州五市合併基本方針」⁽¹⁹⁾ が決定される。

その後、法定協議会での協議を重ね、合併を僅か 10 日後に控えた昭和 38 (1963) 年 1 月 30 日、「北九州市建設の基本として、それぞれの都市形成の歴史を尊重し、特性を活かした多核都市構想に基づいて、都市機能を分化し、個性ある地域開発を進める」とする「北九州市建設計画」⁽²⁰⁾ が最終的に合意されている。

北九州市発足に至る旧五市の合意形成の過程で明らかとなった「北九州市全体」としての「北九州市の発展」と「個人生活」における「生活向上」という 2 つの期待を旧五市のバランスに配慮しつつ実現に導き得るのは、「産業基盤の整備」と「生活環境の改善」を同時に可能とする「公共事業」とこれを担う「行政」の存在であった。この構図こそが現在

に続く「公共事業主導」及び「行政主導」という北九州市の都市経営スタイルをその発足時点から決定付けることとなった。

この点に関しては、徳本正彦による合併に至る経緯に注目した次の指摘がある。「今まで以上に市民のあいだから合併の声が出てきていたことは事実である。しかし、冷静に考えてみればわかるように、それらの動きは百万市民の全体のなかでは一部の動きにすぎなかった。(中略)つまり、市民一般のあいだから合併をもとめる運動がわき起こっていったということではなくて、市民は問われれば反対はしないし賛成ともいうが、自ら能動的に合併を志向しているということではなかったのである。合併運動が、終始、自治体リーダーの主導下にすすんだのは、1つにはかれらが自治体行政の当事者であったからであり、そして2つには、市民のあいだからの動きが小さかったからにほかならない」⁽²¹⁾ というのである。「行政主導」、「市民不在」という北九州市の合併の本質を喝破したものであると同時に、以降、現在にまで染みついた都市としての体質をも見通すものとなっている。そして、これはそのまま平成の合併の本質へと連なり、これを経験した都市の体質にも通底するものとなっている。

2つのテーゼ（「産業基盤の整備」と「生活環境の改善（生活基盤の整備）」）

北九州市の建設にあたり、命題とされた2つのテーマ「産業基盤の整備」と「生活環境の改善（生活基盤の整備）」について見てみよう。まず「産業基盤の整備」では、素材型産業に特化してきた産業構造への、またこれら産業基盤の老朽化への危機感を背景に、工業用地や工業用水、交通体系等の産業基盤のさらなる充実が求められることとなった。なお、重厚長大の産業構造からの脱皮とこれに代わる新たな産業の創出という市制発足時からのこの課題は、現在に至るまで残念ながら、北九州市の産業政策上の最重要課題であり続ける一方で、それでもなお「モノづくり」に拘わり続けることが北九州市のレーゾンデートルともなり、同時に都市構造転換への足枷ともなっている。

またもう1つのテーマである「生活環境の整備（生活基盤の整備）」に関しては、産業の発達に伴う急速な人口増加による居住環境の悪化への改善とさらなる市民生活の向上に向けて、旧五市が連携して一体的な取組みを行うことが効率的であること、また百万都市となることで、その規模に見合う高度な都市サービスの享受が可能となるものと期待された。以降、「生活環境の改善」と「市民生活の向上」は、北九州市の都市経営におけるテーゼとして引き継がれていくこととなる。そして北九州市民にとって、都市施設の整備水準は確実に積み上っていくもの、決して後退はしないものとの認識が暗黙知となっていった。

ここで留意されるべきは、市民が合併に際して享受することを切望した「市民生活の向上」とは、「(消費)生活の向上」であり、決して農業や商業、サービス業といった身近な「(生産)生活の向上」ではなかったということである。より快適で利便性の高い「(消費)生活環境の改善」を求めたのであって、この地域に住み続けるための生産手段を生活環境の一部として手に入れるための「(生産)生活環境の改善」を求めたものではなかった。この隠れた選択が、その後の北九州市の都市経営の方向性に大きな影響を与えることとなる。

(2) 都市経営と財政運営

基本構想・長期構想に見る都市経営

北九州市の都市経営に対する基本的な姿勢、考え方を歴代の基本構想・長期構想の変遷から辿ってみよう。北九州市発足後2年間は、合併に伴う混乱もあって、昭和38(1963)年1月30日に策定された「北九州市建設計画」(昭和38(1963)年度～昭和39(1964)年度)に基づいて都市建設が進められた。

昭和40(1965)年2月によろやく、北九州市発足後の最初の長期構想となる「北九州市長期総合計画・基本計画」(昭和40(1965)年度～昭和48(1973)年度)が策定される。この計画では、「市民がつくる都市」、「生産をになう都市」、「生活を誇る都市」の3つが新たな都市像として打ち出された。まさに、合併時に目的とされた「産業の活性化」(産業基盤の整備)と「市民生活の向上」(生活環境の改善)という2つの都市像が、「生産をになう」と「生活を誇る」という表現を以て掲げられており、これに3つ目の都市像として、誕生した「北九州市民」への期待が「市民がつくる」との表現の下、新たに盛り込まれることとなった。

昭和49(1974)年3月、「北九州市基本構想・長期構想」(昭和49(1974)年度～昭和63(1988)年度)が策定され、「豊かな暮らしをまもる福祉都市へ」、「安全で快適な生活環境をもつ都市へ」、「活力ある産業・貿易都市へ」、「市民の手でつくる都市へ」の4つの都市像が示された。ここでは、以前の長期総合計画・基本計画を継続するという基本的姿勢もあって、以前にも示されていた「産業(生産)」、「生活」、「市民」の3つの都市像が引き継がれた上で、4つ目の都市像として新たに「福祉」の要素が、その筆頭に加えられることとなった。

昭和63(1988)年12月、北九州市の鉄冷えからの脱却、その再生と浮揚を目指すものとして、その名も「北九州市ルネッサンス構想」(昭和63(1988)年度～平成20(2008)年11月)とする新たな基本・長期構想が策定された。ここでは、「水辺と緑とふれあいの“国

際テクノロジー都市”へ」が「基調テーマ」として設定され、「緑とウォーターフロントを生かした快適居住都市」、「健康で生きがいを感じる福祉・文化都市」、「あすの産業をはぐくむ国際技術情報都市」、「海にひろがるにぎわいの交流都市」、「未来をひらくアジアの学術・研究都市」の5つが都市像として打ち出される。

従前の「産業（生産）（技術）」、「生活（居住）」、「福祉（文化）」の3つの都市像が引き継がれる一方で、「市民」という文言が消え、新たに「交流」と「学術・研究」が加えられることとなった。北九州市発足以降のまちづくりの方向性に関して、基本的な方向性を踏襲しつつも新たな方向性を付加するものであり、その実現に向けて「多核都市構想（「多核都市論」）から「都心・副都心構想」へのまちづくりの方向性の転換が図られることとなった。

平成20(2008)年12月、現在に続く『元気発進！北九州』プラン（平成20(2008)年度～）が策定される。ここでは、「まちづくりの目標」として「人と文化を育み、世界につながる、環境と技術のまち」が設定されることとなった。また「都市ブランド」として、「世界の環境首都」及び「アジアの技術首都」の2つが新たに標榜されている。一方で、都市像ではなく「基本方針」として、「人づくり」、「暮らしづくり」、「産業づくり」、「都市づくり」の4つが新たに設定された。この4つのまちづくりの方向性は、前基本構想である「北九州市ルネッサンス構想」を基本的に踏襲するものの、北九州市発足後の最初の長期・基本構想である昭和40(1965)年2月に策定された「北九州市長期総合計画・基本計画」の「市民がつくる都市」、「生産をになう都市」、「生活を誇る都市」の3つの都市像との類似性（「人づくり」＝「市民がつくる」、「暮らしづくり」＝「生活を誇る」、「産業づくり」＝「生産をになう」）についても指摘できよう。

以上に見てきたように北九州市の基本・長期構想には、合併時に目標とされた「産業の活性化」（「産業基盤の整備」と「市民生活の向上」（「生活環境の改善）」という2つの基本方針（命題）は、「産業」（生産）については、その言葉のままに、また「貿易」や「交流」、さらには「技術」や「学術」と裾野を広げて、一方で「生活」については、「居住」や「暮らし」と表現を変え、また「健康」や「福祉」、「文化」の要素を加えながら一貫して、都市経営の目標として掲げられ続けている⁽²²⁾⁽²³⁾。

都市経営と財政運営の実際

○「北九州市建設計画」及び「北九州市長期総合計画・基本計画」

では、北九州市の都市経営の実際はどういったものであったのだろうか、財政分析を通

表4 北九州五市の財政構造の変化

歳入の内訳	昭和36(1961)年度												昭和40年度(1965)	
	八幡市		小倉市		門司市		戸畑市		若松市		合計		千円	構成比%
	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%		
地方税	2,737,885	49.1	1,853,340	51.9	895,767	43.3	1,213,275	55.1	686,847	37.9	7,387,114	48.5	12,287,175	43.4
地方譲与税	11,498	0.2	1,583	0.0	69,060	3.3	21,559	1.0	9,662	0.5	113,362	0.7	439,744	1.6
地方交付税	545	0.0	767	0.0	1,118	0.1	944	0.0	867	0.0	4,421	0.0	1,897,559	6.7
普通	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	0	0.0	1,666,748	5.9
特別	545	0.0	767	0.0	1,118	0.1	944	0.0	867	0.0	4,241	0.0	230,911	0.8
使・手数料	211,554	3.8	181,092	5.1	102,281	4.9	82,748	3.8	49,456	2.7	627,131	4.1	879,001	3.1
国庫支出金	762,309	13.7	756,563	21.2	401,538	19.4	228,945	10.4	216,066	11.9	2,365,421	15.5	7,687,261	27.1
県支出金	52,419	0.9	48,648	1.4	22,037	1.1	5,624	0.3	9,008	0.5	137,736	0.9	182,193	0.6
繰入金	85,364	1.5	163,915	4.6	136,800	6.6	-	0.0	260,500	14.4	646,579	4.2	-	-
繰越金	575,859	10.3	30,452	0.9	43,793	2.1	230,670	10.5	44,567	2.5	925,341	6.1	-	-
地方債	143,000	2.6	181,200	5.1	141,420	6.8	160,100	7.3	207,050	11.4	832,770	5.5	1,446,860	5.1
その他	995,861	17.9	355,779	10.0	255,331	12.3	257,194	11.7	328,124	18.1	2,192,289	14.4	3,482,417	12.3
合計	5,576,294	100.0	3,573,339	100.0	2,069,145	100.0	2,201,059	100.0	1,812,147	100.0	15,231,984	100.0	28,302,210	100.0

歳出の内訳	昭和36(1961)年度												昭和40年度(1965)	
	八幡市		小倉市		門司市		戸畑市		若松市		合計		千円	構成比%
	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%	千円	構成比%		
人件費	1,393,573	27.7	1,202,097	34.0	588,494	29.3	551,368	27.7	475,035	26.5	4,210,567	29.3	8,649,709	29.8
物件費	370,164	7.4	311,787	8.8	172,704	8.6	154,930	7.8	125,206	7.0	1,134,791	7.9	1,484,276	5.1
維持補修費	115,549	2.3	48,719	1.4	48,653	2.4	34,453	1.7	51,403	2.9	298,777	2.1	567,331	2.0
扶助費	594,625	11.8	566,681	16.0	193,470	9.6	127,605	6.4	116,153	6.5	1,598,534	11.1	6,489,811	22.4
補助費等	407,676	8.1	161,927	4.6	167,290	8.3	150,971	7.5	64,993	3.6	951,957	6.6	1,009,812	3.5
公債費	173,769	3.5	132,245	3.7	117,365	5.9	54,325	2.7	71,941	4.0	549,645	3.8	874,490	3.0
普通建設費	1,299,436	25.9	773,798	21.9	424,965	21.2	582,777	29.3	598,636	33.4	3,679,611	25.6	5,132,570	17.7
災害復旧費	36,916	0.7	17,959	0.5	22,529	1.1	-	0.0	14,229	0.8	91,633	0.6	86,816	0.3
失業対策費	243,280	4.8	170,232	4.8	198,600	9.9	111,512	5.6	168,102	9.4	891,726	6.2	1,554,948	5.3
普通建設費	387,209	7.7	147,823	4.2	72,012	3.6	224,660	11.3	108,648	6.1	940,352	6.6	3,155,595	10.9
合計	5,022,197	100.0	3,533,268	100.0	2,006,082	100.0	1,991,701	100.0	1,794,345	100.0	14,347,593	100.0	29,005,358	100.0

義務的経費	2,261,967	43.0	1,901,023	53.8	899,329	44.8	733,298	36.8	663,129	37.0	6,358,746	44.3	16,014,010	55.2
消費的経費	2,881,587	57.4	2,291,211	64.8	1,170,611	58.4	1,018,427	51.1	832,790	46.4	8,194,626	57.1	18,200,939	62.8

資料：「市長村決算の概要」昭和36年度，「市町村財政の概要」福岡県より作成

出典：『五市対等合併の歴史的評価』平成12(2000)年 北九州市企画・学術振興局企画政策室 28頁

して見ていくこととしよう（表4）。合併以前の旧五市の財政状況を見てみよう。合併が昭和38（1963）年2月であったため、旧五市の決算としては、年度としては昭和36（1961）年度が最後となる。昭和36（1961）年度普通会計決算を見ると、旧五市計での歳入総額15,232百万円に対し、歳出総額は14,348百万円で形式収支は884百万円の黒字となっている。

まず歳入では、旧五市各々の市税収入の歳入総額に占める割合は、旧門司市43.3%、旧小倉市51.9%、旧若松市37.9%、旧八幡市49.1%、旧戸畑市55.1%といずれも高く、旧五市計では48.5%であった。当時の福岡県下では、地方交付税（普通）の不交付団体は当該五市以外には存在しない。旧五市はいずれも他都市と比較しても裕福な財政状況にあり⁽²⁴⁾、財政的に窮して合併に踏み切ったものでないことは、このことから明らかであろう。

次に歳出面を見てみると、義務的経費比率は旧門司市44.8%、旧小倉市53.8%、旧若松市37.0%、旧八幡市43.0%、旧戸畑市36.8%で、旧五市計では44.3%となっている。旧若松市と旧戸畑市は低いものの、すでに他の3市、特に旧小倉市は5割を超える高い水準となっている。一方、普通建設事業費の歳出総額に占める割合は、旧門司市21.2%、旧小倉市21.9%、旧若松市33.4%、旧八幡市25.9%、旧戸畑市29.3%で、旧五市計では25.6%となっている。ここでも、旧門司市と旧小倉市の水準はすでに低位に位置している。旧五市全体で見た場合、財政状況はいずれも健全ではあるものの、その実態においてはすでに一部において財政硬直化が進んでいることが見て取れる。

ここで合併による新市への移行によって、財政構造が歳入面では財源構成が、歳出面では性質別構成がどのように変化したのか見てみよう。昭和36（1961）年度と昭和40（1965）年度の普通会計決算を比較してみたい。まず歳入面においては、自主財源である地方税の比率が、昭和36（1961）年の旧五市合計48.5%から昭和40（1965）年度43.4%へと△5.1ポイント低下している。また依存財源である地方交付税の比率は、普通交付税で昭和36（1961）年0.0%から昭和40（1965）年度5.9%へと、特別交付税では昭和36（1961）年0.0%から昭和40（1965）年度0.8%へと各々増加している。新市への移行によって歳入構造の脆弱化が進んだことが見て取れる。次に歳出面では、義務的経費が、昭和36（1961）年44.3%から昭和40（1965）年度55.2%へと+10.9ポイント増大しており、ここでは新市移行により財政構造の硬直化がもたらされたことが明らかであろう。

次に合併以降、普通会計及び公営企業会計の収支状況がどのように変化していったのか見てみよう（表5）。昭和36（1961）年度普通会計決算では、旧五市計の歳入総額が15,232百万円、歳出総額が14,348百万円であったのに比して、北九州市の昭和38（1963）年度同決算は、歳入総額で21,537百万円（+41.4%増）、歳出総額で22,648百万円（+57.8%増）

となり、歳入歳出規模は飛躍的に増大している。しかしその一方で、昭和 36 (1961) 年度普通会計決算ベースで、旧五市計で 884 百万円の黒字であった形式収支は、北九州市の昭和 38 (1963) 年度同決算ベースでは、形式収支で△1,111 百万円 (実質収支△1,229 百万円) の赤字となっている。

これは、政令指定都市への移行による事務事業の増加等に加え、これに伴う人件費の増、さらには旧市時代の事業が原則継続実施される一方で、旧市の歳入相当額は新市になって以降も一定期間、当該旧市の財源とするなどの経過措置 (「タッチゾーン」)⁽²⁵⁾ が設定されたことにより、北九州市としての統一的な財政運営が制限されたことなどによる。このため、北九州市では、翌年度の歳入を繰り上げて当該年度分の歳入不足に充てる繰上充用などにより当座を凌ぐ厳しい財政運営を強いられることとなる。

表 5 普通会計及び公営企業会計の収支状況の推移

普通会計の収支状況の推移

(単位：百万円，%)

	S38/1963	S39/1964	S40/1965	S41/1966	S42/1967	S43/1968	S44/1969	S45/1970
歳入総額	21,537	24,900	28,302	33,428	38,323	46,718	55,547	71,422
歳出総額	22,648	25,904	29,005	33,774	37,279	45,364	52,364	68,301
形式収支	△1,111	△1,004	△703	△346	1,045	1,354	3,182	3,121
実質収支	△1,229	△1,097	△776	△460	755	1,281	3,008	2,730
実質収支比率	△11.8	△8.4	△5.3	△2.9	4.1	5.8	11.3	8.5

資料：「北九州市財政概要」より作成

公営企業会計の収支状況の推移

(単位：百万円)

		S38/1963	S39/1964	S40/1965	S41/1966	S42/1967	S43/1968	S44/1969	S45/1970
上水道 会計	収益収支	95	87	△15	75	△295	347	265	301
	資本収支	△365	△394	△570	△750	△424	△736	△628	△1,114
工業用 水会計	収益収支	4	1	3	17	11	11	7	8
	資本収支	△7	△9	△9	△123	△19	6	△7	△23
交通事 業会計	収益収支	△259	△240	△168	△141	△72	37	59	203
	資本収支	△52	△27	△86	△83	△105	△181	△150	△155
病院事 業会計	収益収支	△83	△90	△306	△547	△817	△399	△463	△407
	資本収支	△9	△38	△3	9	0	△65	△57	△64

資料：「北九州市統計年鑑」より作成

出典：『五市対等合併の歴史的評価』平成 12 (2000) 年 北九州市企画・学術振興局企画政策室 31 頁

また公営企業会計においても、昭和 38(1963)年度には、上水道事業と工業用水道事業の資本収支が赤字に、また交通事業会計と病院事業会計は収益収支と資本収支がともに赤字になるなど、北九州市は合併直後から財政赤字に見舞われることとなる。新たな都市建設の希望にあふれて出発した北九州市は、当面、財政赤字の克服を最大の都市経営課題とすることとなった。

普通会計決算における形式収支、実質収支の赤字はともに、その後、昭和 41(1966)年度まで 4 期連続して続く。また公営企業会計では、上水道事業と工業用水道事業が昭和 45(1970)年度、交通事業が昭和 49(1974)年度、病院事業が昭和 52(1977)年度に各々、再建計画が終了する。旧五市は、合併し、政令指定都市へと移行することによって、安定した財政基盤を獲得できるものと期待したものの、北九州市としての出発は、財政難に直面し、とても新たなまちづくりに乗り出せる状況とはならなかった。このことから、北九州市では市制発足直後から、財政構造の改善、財政健全化に向けた取組みを進めることが市政の最優先課題と位置付けられることとなる。昭和 42(1967)年度には早速、第 1 次行財政改革(昭和 42(1967)年度～昭和 46(1971)年度)が着手され、人件費の削減に向け、合併時に膨れ上がった職員数の削減と職員給与水準の適正化が進められる⁽²⁶⁾。

このほか、扶助費の抑制に向けても、昭和 42(1967)年度に全国最高となった保護率(67.2パーミリ)の適正化に向けて、昭和 42(1967)年度から昭和 50(1975)年度にかけて「第 1 次適正化」の取組みをスタートさせている⁽²⁷⁾。市制発足直後の財政上の混乱に端を発した義務的経費抑制の取組みは、以降にあっては投資的経費の捻出、確保に向けた行財政改革の取組みとして現在にまで継承され、北九州市財政運営における基本スタイルとして定着することとなった。

○「北九州市基本構想・長期構想」

合併直後の財政赤字を克服(昭和 38(1963)年度～昭和 41(1966)年度)し、タッチゾーンの期間(昭和 38(1963)年度～昭和 42(1967)年度)を経過し終えた昭和 40 年代の中盤以降、北九州市ではようやく積極的な都市経営に乗り出すことが可能となる。まず所期の目的であり、その後の基本・長期構想にも謳われ続けているように、産業の活性化と市民生活の向上に向けて、積極的な公共事業の展開により、産業・都市基盤整備に乗り出す。

この結果、歳出面における投資的経費比率の割合は、年々、上昇を続け、一般会計決算における投資的経費比率は、昭和 41(1966)年度 21.6%、昭和 42(1967)年度 24.0%、昭和 43(1968)年度 26.2%と上昇し、昭和 44(1969)年度に 30.7%と 30%台に到達して

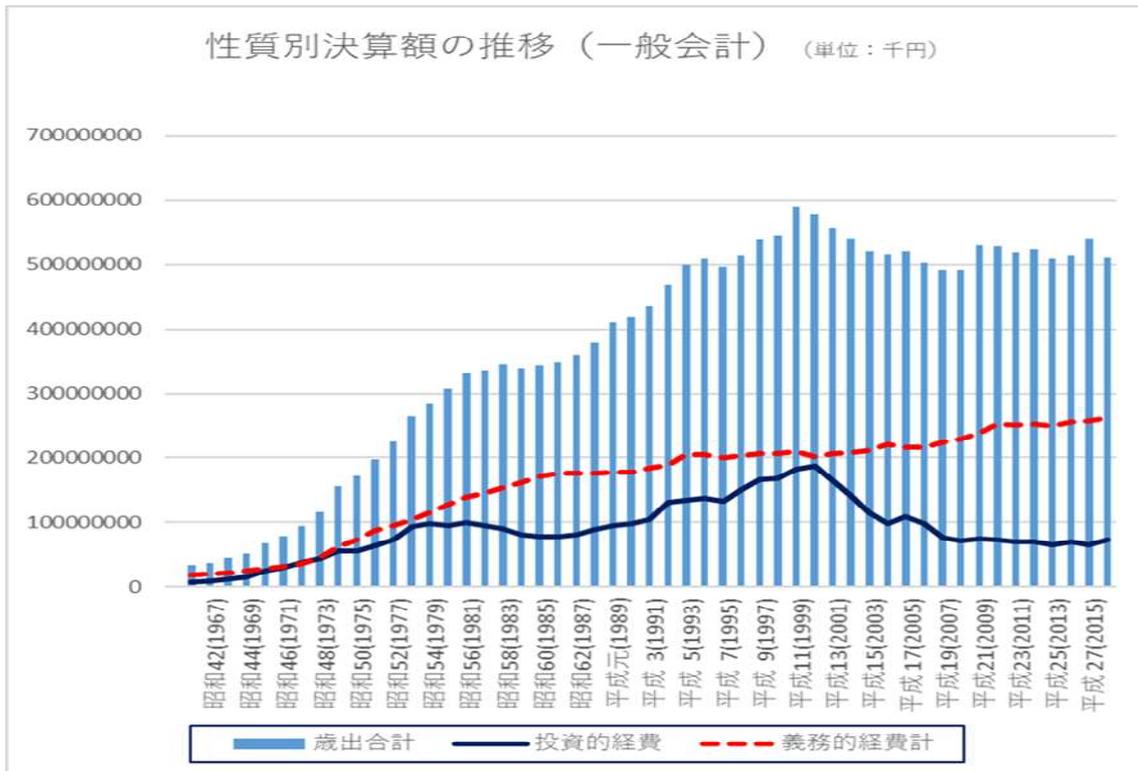
表6 性質別決算額の推移（一般会計）

（単位：千円，％）

年 度	歳出合計	投資的経費	構成比	義務的経費							
				人件費	構成比	扶助費	構成比	公債費	構成比	義務的経費計	構成比
S41/1966	33,499,051	7,248,736	21.6	10,344,716	30.9	8,220,705	24.6	884,132	2.6	19,449,553	58.1
S42/1967	36,955,606	8,873,380	24.0	10,450,643	28.3	9,364,242	25.3	930,469	2.5	20,745,354	56.1
S43/1968	44,986,735	11,803,159	26.2	11,223,388	25.0	10,310,442	22.9	1,261,663	2.8	22,795,493	50.7
S44/1969	51,749,531	15,896,210	30.7	12,473,957	24.1	11,073,092	21.4	1,416,309	2.8	24,963,358	48.2
S45/1970	67,557,620	24,481,164	36.2	14,323,313	21.2	12,143,415	18.0	2,273,096	3.4	28,739,824	42.5
S46/1971	78,520,110	30,010,259	38.2	16,451,371	21.0	13,307,183	16.9	2,342,803	3.0	32,101,357	40.9
S47/1972	95,049,857	38,123,902	40.1	17,953,717	18.9	15,987,192	16.8	2,930,375	3.1	36,871,284	38.8
S48/1973	116,861,227	43,818,989	37.5	22,284,863	19.1	19,027,879	16.3	4,410,487	3.8	45,723,229	39.2
S49/1974	156,768,666	56,094,079	35.8	31,850,393	20.3	24,282,152	15.5	5,209,348	3.3	61,340,893	39.1
S50/1975	171,863,294	56,086,486	32.6	35,370,383	20.6	29,719,573	17.3	8,077,200	4.7	73,167,156	42.6
S51/1976	198,152,986	62,636,210	31.6	40,014,727	20.2	35,421,150	17.9	11,065,109	5.6	86,500,986	43.7
S52/1977	224,195,813	72,959,628	32.5	41,564,534	18.5	40,995,671	18.3	12,830,353	5.7	95,390,558	42.5
S53/1978	263,635,897	93,232,107	35.3	44,287,967	16.8	47,293,675	18.0	13,451,087	5.1	105,032,729	39.9
S54/1979	285,349,131	98,659,889	34.6	46,809,182	16.4	51,259,210	18.0	17,135,991	6.0	115,204,383	40.4
S55/1980	307,103,152	95,468,185	31.1	51,030,770	16.6	56,301,626	18.4	21,730,172	7.1	129,062,568	42.1
S56/1981	331,769,905	99,459,040	30.0	54,115,071	16.3	60,475,816	18.2	25,184,471	7.6	139,775,358	42.1
S57/1982	335,255,447	95,250,917	28.4	55,655,104	16.6	62,184,726	18.6	27,987,115	8.3	145,826,945	43.5
S58/1983	345,286,303	90,824,709	26.3	56,256,625	16.3	65,400,053	18.9	32,579,763	9.4	154,236,441	44.6
S59/1984	338,339,881	80,658,588	23.8	60,680,340	17.9	65,765,415	19.5	35,274,081	10.4	161,719,836	47.8
S60/1985	343,602,203	77,117,053	22.5	62,726,549	18.3	66,664,347	19.4	41,235,443	12.0	170,626,339	49.7
S61/1986	348,181,814	77,580,164	22.4	64,958,578	18.6	67,893,991	19.5	42,542,949	12.2	175,395,518	50.3
S62/1987	359,972,540	81,001,397	22.5	65,813,597	18.3	66,890,496	18.6	44,165,925	12.3	176,870,018	49.2
S63/1988	379,058,723	89,266,882	23.6	68,307,980	18.0	63,802,328	16.8	44,391,269	11.7	176,501,577	46.5
H元/1989	410,867,124	94,390,647	23.0	71,925,764	17.5	62,082,929	15.1	44,126,265	10.7	178,134,958	43.3
H 2/1990	418,518,704	98,409,763	23.5	76,831,019	18.3	61,448,838	14.7	39,850,618	9.5	178,130,475	42.5
H 3/1991	435,982,320	105,006,349	24.1	79,694,673	18.3	61,866,732	14.2	42,740,709	9.8	184,302,114	42.3
H 4/1992	467,964,570	132,006,962	28.2	82,747,629	17.7	64,010,235	13.7	42,729,686	9.1	189,487,550	40.5
H 5/1993	499,953,976	134,112,808	26.8	86,603,835	17.3	64,834,623	13.0	53,062,290	10.6	204,500,748	40.9
H 6/1994	509,662,868	137,837,574	27.0	87,900,111	17.3	65,559,492	12.9	51,687,402	10.1	205,147,005	40.3
H 7/1995	496,500,795	133,496,397	26.9	90,400,256	18.2	67,413,946	13.6	42,331,838	8.5	200,146,040	40.3
H 8/1996	513,565,121	150,225,873	29.3	89,068,279	17.3	68,837,243	13.4	45,209,125	8.8	203,114,647	39.5
H 9/1997	538,486,455	165,872,004	30.8	88,008,447	16.3	71,061,976	13.2	47,788,886	8.9	206,859,309	38.4
H10/1998	545,683,561	168,442,054	30.9	85,572,071	15.7	73,028,726	13.4	47,864,817	8.7	206,465,614	37.8
H11/1999	587,723,680	182,193,233	31.0	85,759,258	14.6	74,073,533	12.6	50,264,048	8.5	210,096,839	35.7
H12/2000	577,146,244	187,121,141	32.4	84,193,579	14.6	67,353,144	11.7	50,385,237	8.7	201,931,960	35.0
H13/2001	556,657,490	165,017,261	29.7	83,058,809	14.9	68,033,406	12.2	55,577,884	10.0	206,670,099	37.1
H14/2002	540,469,086	141,559,535	26.2	80,697,935	14.9	70,647,579	13.1	57,115,715	10.6	208,461,229	38.6
H15/2003	520,635,296	115,760,896	22.2	78,624,428	15.1	75,189,258	14.4	57,575,407	11.1	211,389,093	40.6
H16/2004	515,180,917	98,762,709	19.2	74,866,142	14.5	77,996,615	15.1	67,433,156	13.1	220,295,913	42.7
H17/2005	519,632,660	109,010,099	21.0	72,991,531	14.0	78,346,915	15.1	63,808,341	12.3	215,146,787	41.4
H18/2006	501,889,721	98,157,173	19.6	72,023,470	14.3	78,202,783	15.6	65,032,105	13.0	215,258,358	42.9
H19/2007	491,296,816	75,350,318	15.3	71,534,169	14.6	82,061,206	16.7	70,811,870	14.4	224,407,245	45.7
H20/2008	491,991,582	71,882,975	14.6	71,518,452	14.5	86,000,296	17.5	71,356,193	14.5	228,874,941	46.5
H21/2009	529,651,388	73,753,262	13.9	71,317,103	13.4	93,190,708	17.6	73,595,565	13.9	238,103,376	44.9
H22/2010	528,686,270	72,785,240	13.8	71,238,539	13.5	111,817,047	21.1	69,083,080	13.1	252,138,666	47.7
H23/2011	518,602,514	70,265,539	13.5	69,744,962	13.5	116,790,026	22.5	64,808,371	12.5	251,343,359	48.5
H24/2012	523,785,144	70,298,569	13.4	68,714,171	13.1	118,056,905	22.6	66,127,725	12.6	252,898,801	48.3
H25/2013	508,848,982	64,214,060	12.6	63,841,185	12.6	119,289,221	23.4	66,094,487	13.0	249,224,893	49.0
H26/2014	514,129,436	70,383,364	13.7	65,726,155	12.8	125,164,659	24.4	64,980,900	12.6	255,871,714	49.8
H27/2015	540,850,472	64,538,211	11.9	65,174,790	12.1	127,077,696	23.5	64,353,134	11.9	256,605,620	47.4
H28/2016	510,973,651	73,021,204	14.3	64,243,478	12.6	131,130,370	25.7	64,970,777	12.9	261,344,625	51.1

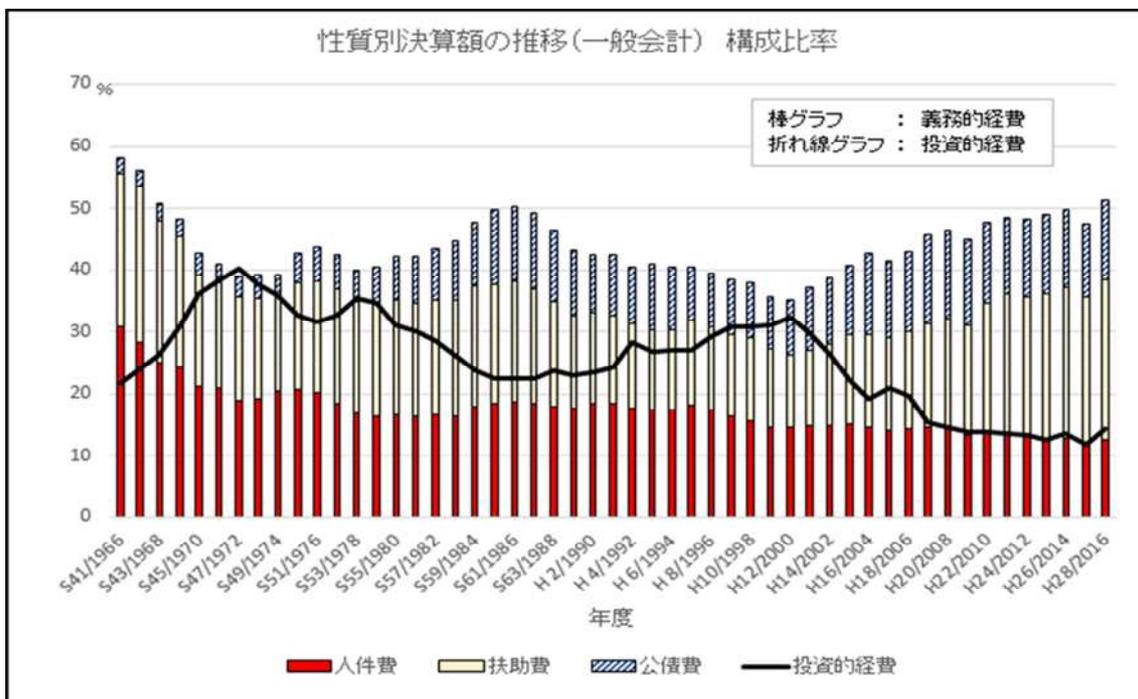
出典：「一般会計決算書」各年度 北九州市より筆者作成

図4 性質別決算額の推移（一般会計）



出典：「一般会計決算書」各年度 北九州市より筆者作成

図5 性質別決算額構成比率の推移（一般会計）



出典：「一般会計決算書」各年度 北九州市より筆者作成

以降、47（1972）年の40.1%をピークに昭和58（1983）年度にかけての15年間、歳出合計額の25%を超える水準を維持し続けることとなる。このようにして投資的経費は1つのピーク（最初の「公共投資の山」）を迎え、北九州市としての産業・都市基盤整備は急速に進むこととなった（表6・図4・5）。

昭和47（1972）年に「新市庁舎」（小倉北区）が完成したのを皮切りに、昭和48（1973）年には「総合農事センター」（小倉南区）、「勤労者会館（「レインボープラザ」）」（八幡東区）、昭和49（1974）年には「総合体育館」（八幡東区）、「市立美術館」（戸畑区）、昭和50（1975）年は「中央図書館」（小倉北区）、「中央卸売市場」（小倉北区）、「歴史博物館」（小倉北区）、昭和52（1977）年は「西日本総合展示場」（小倉北区）、「勤労婦人センター」（小倉北区）、「北九州勤労福祉センター（「北九州ハイツ」）」（八幡西区）、昭和53（1978）年は「総合療育センター」（小倉南区）、昭和54（1979）年は「年長者研修大学校（「周望学舎」）」（小倉北区）、「障害者福祉会館」（戸畑区）、「こども文化会館」（小倉北区）、昭和55（1980）年は「教育センター」（八幡西区）、「母子福祉センター」（小倉北区）、昭和56（1981）年には「太刀浦コンテナターミナル」（門司区）、「自然史博物館」（小倉北区）と百万都市としての産業・都市基盤の整備が続く⁽²⁸⁾。この時期に概ね現在の北九州市の都市としての骨格が形成されることとなった。

一方で、これら施設整備を積極的に展開した副作用は決して小さくはなかった。昭和41（1966）年度には一般会計決算歳出総額の2.6%を占めるに過ぎなかった公共事業による建設市債の償還費用である公債費は、以降、その構成比を高め続ける。昭和51（1976）年度には5.6%となり、その後も昭和54（1979）年度に6.0%、昭和55（1980）年度7.1%、昭和57（1982）年度8.3%、昭和58（1983）年度9.4%、昭和59（1984）年度10.4%と右肩上がりに増加を続け、昭和60（1985）年度に12.0%に達し、昭和61（1986）年度には12.2%、昭和62（1987）年度には12.3%にまで上昇する。これに人件費と扶助費を合算した義務的経費比率は、昭和61（1986）年度には一般会計決算歳出総額の50.3%と歳出総額の過半を超え、昭和62（1987）年度も49.2%となるなど、財政の硬直化が一気に進むこととなった。

この状況に加え、北九州市の主要産業である鉄鋼産業の不況「鉄冷え」が重なり、昭和53（1978）年度の35.3%をピークに投資的経費は抑制へと転じる。以降、徐々にその構成割合を減じ、昭和57（1982）年度には30%台を割り込む28.4%へ、昭和59（1984）年度からは20%台前半へと落ち込み、昭和61（1986）年度に22.4%と底を打ったものの、平成3（1991）年度までの間は、投資的経費比率は20%台前半で推移した。（表6・図4・5）。

○「北九州市ルネッサンス構想」

この長く続いた投資的経費の抑制傾向にピリオドを打ち、反転に向かわせたのが、北九州市を「鉄冷え」から救い、再生、浮揚へ導くとして打ち出された「北九州市ルネッサンス構想」（昭和 63（1988）年 12 月策定）であった。

この基本・長期構想に掲げる「快適居住都市」、「福祉・文化都市」、「国際技術情報都市」、「交流都市」、「学術・研究都市」の 5 つの都市像の実現に向け、昭和 63（1988）年度以降、積極的な公共投資が再開される。その要諦の 1 つは、「多核都市論」からの転換による百万都市にふさわしい「都心・副都心」の整備にあった。このため、「マイタウン・マイリバー構想」（昭和 63（1988）年事業認定）による小倉都心部への集中的な投資が行われる。

また今 1 つは、北九州市の経済的再生と浮揚を目指して進められた「北九州都市高速道路整備」や「響灘ハブポート構想（「ひびきコンテナターミナル」整備）」、「新北九州空港整備」といった「ビッグプロジェクト」による「陸・海・空」における産業・貿易（交流）基盤整備であった。「多核都市論」という軛をようやくかなぐり捨て、「産業基盤の整備」と「生活環境の改善」という市制発足時の 2 つのテーゼを、より戦略的かつ大規模に追求し続けることとなった。

平成 2（1990）年には若戸大橋 4 車線化・都市高速道路（小倉駅北～東港 JCT，戸畑～若松）が完成するほか、新日本製鉄（株）（現，新日鉄住金（株））の工場敷地内の遊休地に誘致された観光施設である「スペースワールド」（八幡東区）がオープンする（平成 2（1990）年 4 月 22 日開園～平成 30（2018）年 1 月 1 日閉園）。

またこの年、小倉駅北口には「北九州国際会議場」（小倉北区）が建設される。平成 3（1991）年は小倉都心を流れる紫川に「火の橋」（小倉北区）が架かり、平成 4（1992）年には「太陽の橋」（小倉北区）、「風の橋」（小倉北区）が相次いで開通する。以降、紫川には小倉都心部のみで合計 10 橋の整備が進められることとなる。このほか、主なものでは、平成 4（1992）年に市内最大の公園である「グリーンパーク」（若松区）がオープンし、平成 6（1994）年年度には地域福祉活動等の拠点として「市民福祉センター」（現，「市民センター」，市内全域に 65 館）の整備が開始された。

平成 7（1995）年には「女性センター（「ムーブ」）」（小倉北区），門司港レトロ地区に「北九州大連友好記念館」（門司区），平成 10（1998）年には小倉駅北口に「アジア太平洋インポートマート」（西日本総合展示場新館，流通センター棟）（小倉北区）、「松本清張記念館」（小倉北）、「小倉城庭園」（小倉北）、「北九州メディアドーム」（小倉北）が一斉に開館。平成 11（1999）年には、門司港レトロ地区に複合商業施設「海峡プラザ」（門司区），北九

州エコタウンに「OAリサイクル工場」(若松区)、平成12(2000)年、紫川沿いに「水環境館」(小倉北区)と続き、平成13(2001)年には副都心の中核施設として黒崎駅前に商業施設である「コムシティ」(現在は八幡西区役所等が入居)(八幡西区)が完成する。そして5つ目の都市像である「学術・研究都市」の中核事業として、もう1つの「ビッグプロジェクト」である「北九州学術研究都市」(若松区)⁽²⁹⁾が平成8(1996)年の着工以来5年の歳月を経てこの年にオープンする。また平成14(2002)年には「ウェルとばた」(戸畑区)、「いのちのたび博物館」(自然史・歴史博物館)(八幡東区)が相次いで竣工している。

こうして振り返って見ても、都市施設整備の多さ、特に小倉都心部への投下資本の集中度を窺うことができよう。さらにはこの後、この期間に建設を進めていたビッグプロジェクトである「ひびきコンテナターミナル」(若松区)が平成17(2005)年に、「新北九州空港」(小倉南区)が平成18(2006)年に相次いで開港する。⁽³⁰⁾

この間の財政構造の変化を見てみよう(表6・図4・5)。一般会計における投資的経費比率は、ルネッサンス構想の策定年次である昭和63(1988)年度から上昇に転じる。以降、平成4(1992)年度には28.2%と20%台の後半を回復し、平成12(2000)年度の32.4%(187,121百万円)をピークに、平成14(2002)年度まで20%台後半の高い水準が維持される。北九州市における2つ目の「公共投資の山」が形成されることとなった。

しかし同時に、これだけの集中的で急速な都市基盤と産業基盤への整備、ハコモノへの公共投資は、当然ながらその起債への償還額の増加、公債費比率の上昇を招くこととなる。昭和61(1986)年度に22.4%と投資的経費比率が底を打って以降も、平成3(1991)年度まで投資的経費の抑制を続けた結果、安定的に推移していた公債費比率は、平成12(2000)年度以降、再び上昇に転じ、平成20(2008)年度には14.5%の高水準に達する。この後も公債費比率は平成28(2016)年度に至るまで、概ね12%台という高い水準に止まっている。

またこの公債費比率の反転・上昇に先立って、北九州市では少子高齢化が急速に進展する。昭和60(1985)年に10.3%と全国平均に並ぶと、以降、全国平均を上回るスピードで高齢化率は上昇する。平成2(1990)年度には12.7%(全国平均12.0%)、平成12(2000)年度19.2%(全国平均17.3%)と開差は広がり、平成27(2015)年度には29.3%(全国平均26.6%)と全国平均を2.7ポイント上回り、政令指定都市で最も高い高齢化率となっている⁽³¹⁾。高齢化の進展は扶助費の増嵩に直結する。昭和42(1967)年度以降、市を挙げて取り組んできた生活保護受給適正化の成果もあって、平成12(2000)年度には11.7%にまで低下していた扶助費比率は、ここで底を打って以降、一転して急上昇を続け、平成28(2016)年度には25.7%と北九州市発足以来の高水準に達している。

○ 『元氣発進！北九州』プラン」

ルネッサンス構想に続く長期・基本構想として、平成 20（2008）年 12 月、『元氣発信！北九州』プラン」が策定される。ここでは「都市ブランド」として、「世界の環境首都」及び「アジアの技術首都」を標榜し、「基本方針」として「人づくり」、「暮らしづくり」、「産業づくり」、「都市づくり」の 4 つに取り組むこととされた。

しかしながら、この時期、前基本・長期構想である北九州市ルネッサンス構想による積極財政の「置き土産」とも「ツケ」ともいふべき公債費の増嵩に扶助費の上昇が加わり、義務的経費比率が高止まりを続ける。平成 12（2000）年度に 35.0%にまで低下した義務的経費比率は、その後反転上昇を続け、平成 20（2008）年度には 46.5%に達する。以降も概ね 40%台後半を維持し、平成 28（2016）年度には、51.1%と 50%の大台を超え、合併直後の混乱期を除いて北九州市として最も高い水準に到達している。この状況から、投資的経費は再び抑制に向かわざるを得なくなる。

投資的経費は、平成 12（2000）年度の 187,121 百万円（投資的経費比率 32.4%）をピークに以降、減少傾向を辿り、平成 20（2008）年度には 71,883 百万円（同 14.6%）、平成 27（2015）年度には 64,538 百万円（同 11.9%）と平成 12（2000）年度の約 3 分の 1 の水準にまで落ち込んで現在に至っている。また平成 19（2007）年度以降は、扶助費が投資的経費を上回る状況が続いており、平成 27（2015）年度では、扶助費は 127,078 百万円である一方で投資的経費は 64,538 百万円に止まり、ほぼその半分（50.8%）の水準となっている（表 6・図 4・5）。

それでもなお、厳しい財政状況の中、都市基盤整備は継続される。平成 15（2003）年には学術研究都市に「北九州市立大学大学院国際環境工学研究科」（若松区）、「リバーウォーク北九州」（小倉北区）、「勝山公園大芝生広場」（小倉北区）、「北九州市立文学館」（小倉北区）が開設される。平成 23（2011）年には「あさの汐風公園」（小倉北）、平成 24（2012）年に「黒崎ひびしんホール」、「八幡西図書館」（八幡西区）、「新若戸道路」（若戸トンネル）（若松区・戸畑区）、平成 28（2016）年には「浅生スポーツセンター」（戸畑区）が整備される。また平成 29（2017）年には 15,000 人収容の「ミクニワールドスタジアム北九州」（小倉北区）が、これまで区レベルでの図書館（地区図書館）を有しなかった小倉南区にも従来の枠を超えて平成 30（2018）年に「小倉南図書館」が建設されている⁽³²⁾。北九州市の都市経営とは、都市基盤と産業基盤の整備に向けた現在に至るまでの間断ない公共事業の歴史といえよう。

(3) 財政運営における依存体質

財政運営における依存体質

北九州市は、合併発足以降、1970年代における積極的な公共事業により、政令指定都市としての都市基盤の整備を進め、また1990年代の後半にかけて、その再生と浮揚に向けたルネッサンス構想による積極的な事業展開を進めてきた。しかしながら平成に入ってから以降、市税収入額はリーマンショックによる落ち込みなどもあり、年度により上下はあるものの、150,000～160,000百万円前後、一般会計歳入決算での歳入総額に占める市税収入の構成比も概ね30%を前後する水準に止まっている(表7・図6)。

これを詳しく見てみると、平成元(1989)年度以降平成28(2016)年度までの間に、市税収入の構成比が歳入総額の35%を超えた年度は1度もなく、20%台に落ち込んだ年度が11度ある。また市税収入の構成比が譲与税・交付税と国・県支出金を合算した構成比を上回った年度は4度しかない。市税収入が市制発足以来最も多かった平成9(1997)年度でも、市税収入額が168,863百万円であったのに対し、譲与税・交付税は90,395百万円、国・県支出金は85,690百万円で、その合計額は176,085百万円とこれを上回っており、市税収入額の構成割合は30.9%とようやく3割を確保するレベルに止まっている。

さらには、市発足以来、財政規模が598,058百万円と最大となった平成11(1999)年でも、市税収入額は164,419百万円であるのに対して、譲与税・交付税は95,182百万円、国・県支出金は111,783百万円で、その合計額は206,965百万円と市税収入額を42,546百万円上回っており、市税収入額の構成割合は3割を割り込む27.5%となっている(表7・図6)。

北九州市のこの脆弱な財政基盤の起源を合併に求めることができることはすでに見た。発足直後の混乱とタッチゾーンという変則的な財政運営の期間を終え、合併から7年を経過した昭和45(1970)年度一般会計決算では、歳入総額に占める市税の構成比は29.9%とすでに「3割自治」⁽³³⁾の水準となっている。一方、譲与税・地方交付税の構成比は19.1%、国・県支出金の構成比も23.3%と高く、両者を合算した構成比は42.4%と市税収入の割合を12.5ポイント上回っており、すでに脆弱な財政構造へと変化していることが見て取れる(表7・図6)。

しかし、先に見たように、合併直前の段階、昭和36(1961)年度普通会計決算では、旧五市がともに不交付団体であり、歳入総額に占める市税収入の割合が旧五市計で48.5%(旧門司市43.3%、旧小倉市51.9%、旧若松市37.9%、旧八幡市49.1%、旧戸畑市55.1%)であったことや合併に伴う固定資産税大規模償却資産の特例等により、市税収入自体が大幅に増加していることを考えると、合併によって歳入構造が急激に弱体化するというのは、

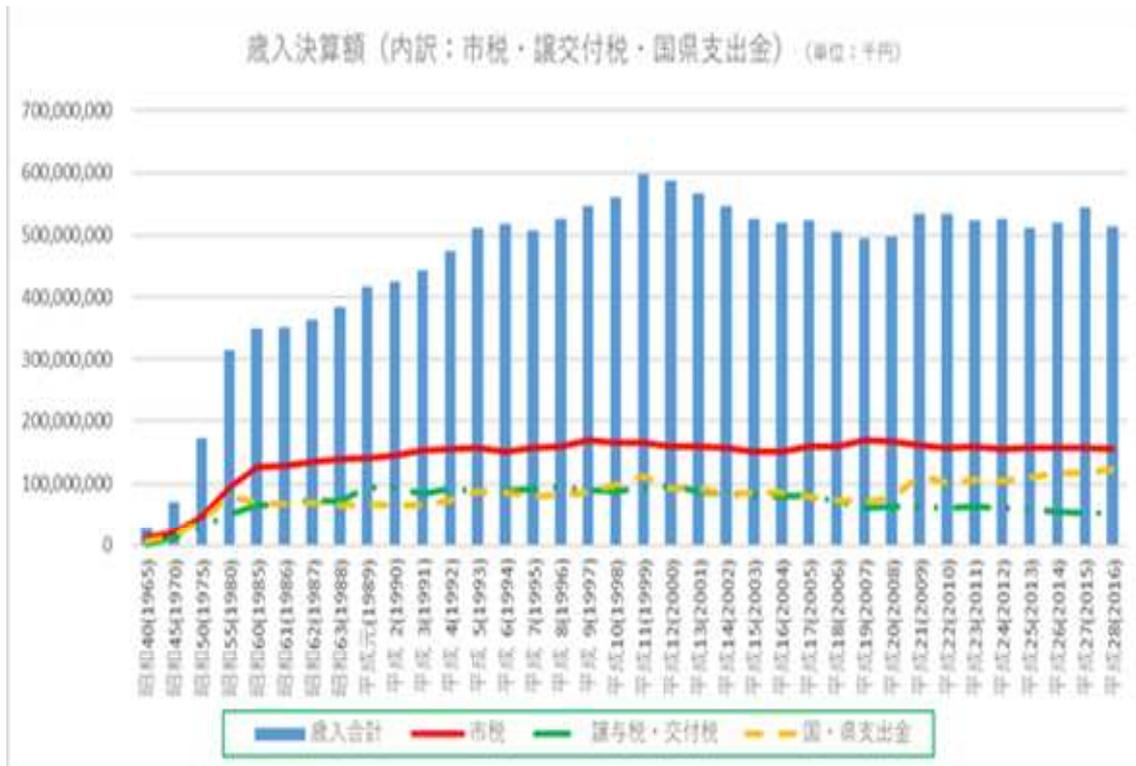
表7 歳入決算額の推移（一般会計）

（単位：千円，％）

年 度	歳入合計	歳入内訳								
		市税	構成 比	譲与税・交 付税	構成 比 a	国・県支 出金	構成 比 b	a+b	その他	構成 比
S40/1965	28,062,829	12,287,175	43.8	2,665,789	9.5	7,866,466	28.0	37.5	5,243,399	18.7
S45/1970	70,641,308	21,104,985	29.9	13,498,233	19.1	16,454,206	23.3	42.4	19,583,884	27.7
S50/1975	173,197,292	47,151,955	27.2	30,399,902	17.6	42,288,866	24.4	42.0	53,356,569	30.8
S55/1980	313,857,898	94,456,804	30.1	51,432,012	16.4	80,781,288	25.7	42.1	87,187,794	27.8
S60/1985	349,769,338	126,188,204	36.1	65,503,953	18.7	69,019,973	19.7	38.4	89,057,208	25.5
S61/1986	352,219,748	129,149,679	36.7	67,851,245	19.3	67,704,715	19.2	38.5	87,514,109	24.8
S62/1987	364,318,637	134,129,938	36.8	73,119,865	20.1	69,419,957	19.1	39.1	87,648,877	24.1
S63/1988	383,886,109	139,100,213	36.2	72,003,457	18.8	66,594,303	17.3	36.1	106,188,136	27.7
H 1/1989	415,560,419	141,653,561	34.1	95,170,414	22.9	67,480,156	16.2	39.1	111,256,288	26.8
H 2/1990	424,530,791	144,276,344	34.0	93,365,194	22.0	65,995,489	15.5	37.5	120,893,764	28.5
H 3/1991	442,230,073	152,456,614	34.5	84,725,667	19.2	66,344,635	15.0	34.2	138,703,157	31.4
H 4/1992	475,874,625	154,579,066	32.5	92,424,575	19.4	74,688,628	15.7	35.1	154,182,356	32.4
H 5/1993	510,890,009	156,456,128	30.6	88,905,977	17.4	87,603,736	17.1	34.5	177,924,168	34.8
H 6/1994	518,322,163	151,402,465	29.2	88,010,166	17.0	85,363,502	16.5	33.4	193,546,030	37.3
H 7/1995	507,777,306	156,995,429	30.9	91,266,578	18.0	79,900,439	15.7	33.7	179,614,860	35.4
H 8/1996	526,156,727	160,195,329	30.4	93,442,362	17.8	81,252,445	15.4	33.2	191,266,591	36.4
H 9/1997	547,141,447	168,862,505	30.9	90,394,960	16.5	85,689,910	15.7	32.2	202,194,072	37.0
H10/1998	559,668,222	164,466,180	29.4	88,250,701	15.8	99,104,881	17.7	33.5	207,846,460	37.1
H11/1999	598,057,850	164,418,892	27.5	95,181,736	15.9	111,782,929	18.7	34.6	226,674,293	37.9
H12/2000	587,111,123	159,642,214	27.2	96,478,536	16.4	92,748,903	15.8	32.2	238,241,470	40.6
H13/2001	566,323,108	159,036,994	28.1	88,743,271	15.7	91,724,806	16.2	31.9	226,818,037	40.1
H14/2002	546,648,575	156,901,722	28.7	84,897,047	15.5	83,553,337	15.3	30.8	221,296,469	40.5
H15/2003	526,962,968	150,245,900	28.5	80,934,581	15.4	87,114,580	16.5	31.9	208,667,907	39.6
H16/2004	520,656,478	151,990,243	29.2	80,785,204	15.5	85,835,965	16.5	32.0	202,045,066	38.8
H17/2005	524,806,033	158,407,071	30.2	81,942,215	15.6	80,969,812	15.4	31.0	203,486,935	38.8
H18/2006	506,108,599	159,254,747	31.5	72,320,822	14.3	74,952,089	14.8	29.1	199,580,941	39.4
H19/2007	495,095,419	168,622,537	34.1	61,851,592	12.5	72,821,404	14.7	27.2	191,799,886	38.7
H20/2008	496,632,568	167,490,841	33.7	63,558,904	12.8	77,183,445	15.5	28.3	188,399,378	37.9
H21/2009	533,344,160	160,893,827	30.2	63,615,878	11.9	112,308,755	21.1	33.0	196,525,700	36.8
H22/2010	533,477,288	157,588,382	29.5	62,743,359	11.8	102,633,217	19.2	31.0	210,512,330	39.5
H23/2011	522,999,403	159,792,114	30.6	63,468,583	12.1	105,810,329	20.2	32.4	193,928,377	37.1
H24/2012	526,826,773	155,521,029	29.5	62,461,517	11.9	105,249,859	20.0	31.8	203,594,368	38.6
H25/2013	512,228,229	156,554,827	30.6	58,737,316	11.5	111,006,357	21.7	33.1	185,929,729	36.3
H26/2014	518,898,143	157,555,165	30.4	55,798,306	10.8	117,250,574	22.6	33.3	188,294,098	36.3
H27/2015	544,334,817	156,577,589	28.8	54,031,920	9.9	117,843,175	21.6	31.6	215,882,133	39.7
H28/2016	514,002,387	156,126,761	30.4	53,629,616	10.4	122,053,736	23.7	34.2	182,192,274	35.4

出典：「北九州市税務統計」 各年度 北九州市財政局 に筆者加筆

図6 歳入決算額（内訳：市税・譲交付金・国県支出金）



出典：「北九州市税務統計」 各年度 北九州市財政局より筆者作成

容易には理解し難いのではないだろうか（表4）。

この急激な財政構造の変化は、政令指定都市となることにより基準財政需要額を伸ばし、市税収入等基準財政収入額との開差を地方交付税で補うほか、公共事業等にあっては極力単独事業を避け、国の補助メニューに合致する補助事業を選択することにより国からの補助金の導入を図るという自立型から依存型への財政運営の転換が意図的に進められたことによる。

北九州市の財政運営は、合併時以降、一貫して依存財源を最大限に活用することが財政運営の基本原則とされ、徹底されてきた。3割程度の市税をはじめとする自主財源を梃にレバレッジを仕掛け、国をはじめとする様々な資金供給源からその何倍もの依存財源を引き出し、身の丈を上回る事業実施を可能とすることが優れた財政手腕とされた。このため北九州市では、国からの職員の出向を求めないといった神戸市の宮崎市政に一時期見られたような独自の「純血人事」⁽³⁴⁾ 政策とは対極に、国からの出向者を受け入れ、優秀な頭脳や政策の導入を図ると同時に、国へのパイプを太くすることによって補助金や地方交付税といった国からの財源を誘導してきた。

そのほか、補助金であれ交付税であれ、北九州市に有利な政策メニュー、国庫補助メニューや地方交付税算定メニューを国に提案し、他の地方公共団体に先立って採用されることによって事業等を獲得する試みもなされてきた。しかし、このように市税等の自主財源による身の丈に合った自主・自律の都市経営を目指すのではなく、補助金や地方交付税といった依存財源により財源を確保する依存型の都市経営スタイルは、依存体質を生み、功利的な意識となって合併後半世紀を超える時間の経過の中で、行政はもとより、議会や財界、市民の心の奥底にまで浸透していく。

この結果、昭和 53（1978）年度に創設された地方公共団体が単独で公共施設を整備する際に充当した起債の元利償還経費に対して、その財政力に応じて一定割合が基準財政需要額に算入され、交付税で措置される「有利な」起債である「地域総合整備事業債」の活用にあたっては、北九州市ルネッサンス構想の下、北九州市の再生と浮揚に向けて各種の都市基盤、産業基盤の整備を強力に推進しようとする時期と重なったこともあり、積極的な導入が図られることとなった。

地域総合整備事業債が充当された事業としては、ふるさとづくり事業（「松本清張記念館」、
「小倉城庭園」、
「アジア太平洋インポートマート」（西日本総合展示場新館、流通センター棟）、
「北九州市立自然史・歴史博物館（「いのちのたび博物館）」、
「北九州穴生ドーム」、
「穴生学舎」、
「白野江植物公園」、
「瀬板の森公園」等）や地域づくり推進事業（「女性センター（「ムーブ）」等）、
地域福祉推進特別対策事業（「総合保健福祉センター（「アシスト21）」、
「市民福祉センター」等）、
まちづくり特別事業（「北九州大連友好記念館」、
「若松体育館」、
「曾根体育館」等）、
地域文化保全事業（「1901 東田高炉」、
「旧百三十銀行」等）などの起債区分のほとんどのメニューを活用して観光施設や保健福祉施設等が単独事業として整備された。すでに見たこの時期の投資的経費の伸長（第2の「公共投資の山」）はこれによる。

しかし振り返ってみて、地域総合整備事業債が地方の安易な依存体質を助長したことは否めない。景気対策として地方単独事業を伸ばすよう国から強い働き掛けがあり、他の地方公共団体も先を争って地域総合整備事業債の活用走到了ことも事実である。しかし何よりも、国にツケ回ししてハコモノを作れるという安易な魅力は、高齢化と人口減少により、施設利用率が先細り、償還のための市民1人当たりの後年度負担が増すことを考慮してもなお、抗い難いものであった。その後、地域総合整備事業債は、ハコモノ行政を助長し、地域の主体性と財政規律を損ねてしまったとの批判もあって、平成13（2001）年には制度自体の廃止に至っている。

現在の財政構造と今後の財政運営

それでは、これらの経緯を経て、北九州市の現在の財政構造はどうなっているのだろうか。他政令指定都市との比較を通して見ていくこととしよう（表 8）。平成 28（2016）年度普通会計決算では、北九州市の歳入総額は 519,454 百万円であり、歳入規模としては政令指定都市 20 市中、第 10 位と中位に位置する。しかしながら、税収入額は 156,127 百万円で第 13 位、歳入総額に占める構成比では 30.1%で第 19 位と低い方から 2 番目と極めて脆弱な状況にある。他方、地方交付税は 50,507 百万円で、歳入総額に占める構成比は 9.7%を占め、金額ベースで第 3 位、構成比でも第 4 位と高く、市民 1 人当たりの地方交付税額等は政令指定都市中で最も多い。地方交付税に大きく依存する財政体質は現在においても継続されていることが見て取れる。

また国庫支出金は 122,815 百万円、歳入総額に占める構成比は 23.6%で、政令指定都市中の順位は各々 10 位、7 位となっている。このほか、地方債が 66,747 百万円で歳入総額の 12.8%を占めており、第 3 位の高い構成比となっている。北九州市の次世代への負担は、現在においても他政令指定都市との比較において決して少なくない。

これらの結果、地方公共団体の財政の健全化を計る指標である健全化判断比率における実質公債費比率及び将来負担比率の北九州市の平成 29（2017）年度決算数値は、12.2%及び 175.6%となっている。双方ともに経営（早期）健全化基準である 25.0%、400.0%には依然余裕はあるものの、平成 28（2016）年度決算における政令指定都市 20 市中の順位は、実質公債費比率で 16 位、将来負担比率では 18 位と低位に位置している⁽³⁵⁾。

では、この状況を踏まえ、北九州市は今後、どのような都市経営、財政運営を進めていけばよいのだろうか。都市基盤施設等の建設には、国庫補助金等の補助制度のほか、単独事業でも起債の元利償還に地方交付税が措置されるものなども存在するが、その後の維持管理に関しては、原則、補助制度等は存在せず自主財源が必要となる。このため、現在では、各地の方公共団体で指定管理者制度による NPO 法人等へのアウトソーシングなどの経費削減の取組みが進められている。しかし、30 年 40 年と経てば、減価償却累計額を持たない公共施設にあっては、施設の更新に再び多額の経費が必要となる。

今後の社会経済環境にあっては、少子高齢化の進展と人口の減少もあって地方税の増収は期待できず、また人口を算定基準の 1 つとする地方交付税交付額にも大きな伸びは見込めない。何よりも人口減少に伴う分母の減少は、市民 1 人当たりの負債を増加させ、先送りされた負債は年々より比重を増していくこととなる。現在、保有する公共施設の維持・改築だけでも膨大な経費が必要とされる。これからの財政運営は、これ以上の後年度負担

表 8

政令指定都市の歳入中に占める税収入等の割合（平成28(2016)年度）												
（単位 百万円、％）												
区分 団体	歳入総額	税収入			地方交付税		国県支出金		地方債		その他	
	金額A	金額B	B/A	金額C	C/A	金額D	D/A	金額E	E/A	金額F	F/A	
札幌	921,026 ④	288,106 ⑥	31.3 ⑧	91,068 ①	9.9 ③	255,827 ⑤	27.8 ③	103,139 ②	11.2 ⑩	182,886	19.9	
仙台	488,893 ⑪	188,524 ⑪	38.6 ⑪	27,616 ⑩	5.6 ⑩	96,826 ⑫	19.8 ⑫	43,377 ⑬	8.9 ⑩	132,551	27.1	
さいたま	462,254 ⑫	230,091 ⑨	49.8 ②	5,794 ⑭	1.3 ⑰	95,572 ⑬	20.7 ⑬	43,991 ⑭	9.5 ⑬	86,807	18.8	
千葉	406,048 ⑬	176,693 ⑫	43.5 ⑦	9,713 ⑱	2.4 ⑮	80,294 ⑮	19.8 ⑱	41,250 ⑯	10.2 ⑪	98,097	24.2	
横浜	1,559,291 ②	720,760 ①	46.2 ④	19,096 ⑭	1.2 ⑱	333,569 ②	21.4 ⑫	158,781 ①	10.2 ⑪	327,085	21.0	
川崎	611,470 ⑧	305,360 ④	49.9 ①	293 ⑳	0.0 ⑳	139,248 ⑨	21.3 ⑬	46,963 ⑫	7.7 ⑰	128,606	21.0	
相模原	257,348 ⑳	112,673 ⑯	43.8 ⑤	9,751 ⑮	3.8 ⑩	60,826 ⑲	23.6 ⑦	18,239 ⑳	7.1 ⑱	55,859	21.7	
新潟	356,388 ⑯	119,621 ⑰	33.6 ⑰	40,248 ⑮	11.3 ①	73,533 ⑯	20.6 ⑱	61,584 ⑪	14.5 ②	71,402	20.0	
静岡	282,496 ⑱	126,330 ⑯	44.7 ⑤	11,405 ⑮	4.0 ⑫	59,201 ⑳	21.0 ⑬	35,459 ⑰	12.6 ④	50,101	17.7	
浜松	304,236 ⑰	129,852 ⑮	42.7 ⑥	21,105 ⑫	6.9 ⑦	63,119 ⑯	20.7 ⑮	28,721 ⑱	9.4 ⑯	61,439	20.2	
名古屋	1,071,979 ③	510,713 ③	47.6 ③	5,244 ⑮	0.5 ⑱	223,549 ④	20.9 ⑱	67,919 ⑦	6.3 ⑱	264,554	24.7	
京都	699,585 ⑦	251,644 ⑧	36.0 ⑬	47,289 ④	6.8 ⑧	174,913 ⑥	25.0 ⑥	78,970 ⑤	11.3 ⑨	146,769	21.0	
大阪	1,574,838 ①	659,473 ②	41.9 ⑨	32,905 ⑧	2.1 ⑱	434,015 ①	27.6 ④	91,432 ③	5.8 ⑳	357,014	22.7	
堺	353,276 ⑯	132,381 ⑭	37.5 ⑫	19,792 ⑮	5.6 ⑩	106,878 ⑫	30.3 ②	41,680 ⑮	11.8 ⑤	52,545	14.9	
神戸	756,604 ⑥	272,272 ⑦	36.0 ⑩	54,587 ②	7.2 ⑥	172,352 ⑦	22.8 ⑨	85,934 ④	11.4 ⑦	171,459	22.7	
岡山	288,551 ⑱	114,512 ⑯	39.7 ⑩	24,706 ⑪	8.6 ⑤	65,646 ⑰	22.8 ⑨	32,965 ⑱	11.4 ⑦	50,722	17.6	
広島	577,188 ⑨	208,884 ⑩	36.2 ⑬	34,625 ⑦	6.0 ⑨	149,648 ⑧	25.9 ⑤	67,315 ⑧	11.7 ⑤	116,718	20.2	
北九州	519,454 ⑩	156,127 ⑬	30.1 ⑱	50,507 ③	9.7 ④	122,815 ⑩	23.6 ⑦	66,747 ⑨	12.8 ③	123,259	23.7	
福岡	808,157 ⑤	288,288 ⑤	35.7 ⑯	27,997 ⑨	3.5 ⑬	179,085 ⑤	22.2 ⑪	75,198 ⑥	9.3 ⑮	237,590	29.4	
熊本	375,756 ⑭	98,116 ⑳	26.1 ⑳	39,751 ⑥	10.6 ②	121,974 ⑪	32.5 ①	60,457 ⑯	16.1 ①	55,459	14.8	
計	12,674,840	5,090,419	40.2	573,490	4.5	2,999,887	23.7	1,240,121	9.8	2,770,921	21.9	

(注) 1 普通会計における決算額である。
2 国県支出金には、国有提供施設等所在市町村女性交付金を含む。
3 項目ごとに四捨五入しており、合計と一致しないことがある。
5 マル(○) 数字は政令指定都市中の順位。

出典：「平成30年度 地方税に関する参考計数資料」平成30年2月 総務省自治税務局に筆者加筆

を生まない、増加させないことが大前提とされなければならない。まず取り組まれるべきは、新たな起債事業の縮減による財政運営の依存型から自立型への転換、身の丈にあった都市経営スタイルへの転換となる。

また北九州市ではこれまで、企業の撤退や閉鎖が続いた⁽³⁶⁾ことから、この経済的また物理的な空隙を埋めるため、臨海部の埋め立て地⁽³⁷⁾や既存工場敷地内の遊休地に積極的に企業誘致を進めてきた⁽³⁸⁾。しかしながら、それでもなお、人口の減少に伴う個人市民税の減少や地域産業経済の不振に伴う法人市民税収の落ち込み、地価の下落による固定資産税の伸び悩みなどもあって、市税収入が伸び悩んでいるのは先に見たとおりである。

今後は、従来型の基盤産業を中心とする企業誘致等に加え、非基盤産業による地域に根差した地域に税金を落とす企業や産業の育成が税源の涵養の視点から重要となる。従来型の基盤産業の誘致、育成に並行して、これらの育成を地域経済政策の第2の柱とする経済産業政策の複線化が実現されなければならない。

この視点からはさらに、非基盤産業の経済活動を地域内経済循環に取り込み、地域内乗数効果により小さな雇用と所得を生み、地域への再投資を可能とする仕組みづくり、地域コミュニティビジネスとこれを包摂する地域主義経済社会モデルの創出と定着が不可避となる。このためには、地域コミュニティへの法人格の付与や公共施設内での経済活動を可能とする運用基準の緩和等、従来の枠を超えた新たに強力な地域コミュニティ政策が、市民社会の強化という行政改革の原点に立ち返った視点を持って、国との連携の下、何よりも市民との共同の下に展開されなければならない。

公共施設のオーバー・ストック

北九州市には、脆弱な財政体質のほかにも合併に伴う負の遺産がある。北九州市は、「北九州市建設の基本として、それぞれの都市形成の歴史を尊重し、特性を活かした多核都市構想に基づいて、都市機能を分化し、個性ある地域開発を進めるものとする」⁽³⁹⁾との最終合意の下に、合併に漕ぎ着けた経緯を持つ。この多核都市構想（「多核都市論」）に基づき、合併後の都市基盤整備は、旧五市の既存の公共施設は維持したままで、政令指定都市としての都市施設を上乗せし、充実させる形で進められることとなった。この結果、北九州市民は従来からの施設整備水準を維持したままで、合併以前には手に入れることができなかった百万都市レベルの高規格の施設を数多く手に入れることが可能となった。

平成12(2000)年に発行された『五市対等合併の歴史的評価』では、多核都市論に対して、各区域のバランスの取れた発展をある程度もたらしたと評価する一方で、中枢機能が分散

し、規模の集積を要する都市の形成を弱めたことや、産業インフラが旧五市にバランスよく配分されたために効率性が犠牲になったとの負の評価もなされている⁽⁴⁰⁾。北九州市ルネッサンス構想では、この負の評価を根拠の1つに「都心・副都心構想」を掲げ、マイタウン・マイリバー事業に代表される小倉都心部への集中的な公共投資を展開していった。

また同時に、『五市対等合併の歴史的評価』の中では、北九州市の保有する公共施設の整備水準について、「10万人当たりの個所数でみると、北九州市は12政令指定都市の中では、公民館は福岡市に次ぐ第2位、集会施設は広島市に次ぐ第2位である」⁽⁴¹⁾とされるなど、図書館や博物館等の施設整備水準が他政令指定都市に比較しても上位にあることが指摘されていた(表9)。しかしながら、こちらの指摘に対しては積極的な対応が図られることはなく、先に見たとおり各種の公共施設等の整備が引き続き進められていった。

表9 公共施設整備状況(平成9(1997)年度末)

	10万人当たり個所数		
	北九州市		政令指定都市計
		12政令指定都市中の順位	
公会堂・市民会館	1.0	5位	1.1
図書館	1.7	1位	0.8
博物館	0.4	1位	0.2
体育館	1.7	2位	0.8
公民館	7.3	2位	2.3
集会施設	87.6	2位	40.8

出典：『五市対等合併の歴史的評価』平成12(2000)年 北九州市企画・学術局企画政策室 228頁

こういった状況の中、平成26(2014)年4月、総務省から全国の地方公共団体に対して公共施設等の総合的、計画的な管理を求める「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」⁽⁴²⁾が通知される。この要請もあって、北九州市では、平成28(2016)年2月「北九州市公共施設マネジメント実行計画」⁽⁴³⁾(以下、「実行計画」)を策定し、公共施設の再配置等に取り組むこととなった。

実行計画では、北九州市の施設整備の状況について、市営住宅や小・中学校、市民センター、図書館、スポーツ施設など様々な公共施設が市域の隅々にまで整備されてきた結果、現在では、公共施設の保有量が、人口1人当たり約5.0㎡と政令指定都市の中で最大、政令指定都市平均値の1.5倍となっていること。また総世帯数に占める市営住宅戸数が、政令指定都市平均3.7%に対して、7.8%(政令指定都市最大)となっていること。さらには、人口1万人当たりの図書館延床面積(㎡/1万人)が、政令指定都市平均183㎡に対して、

237 m²となっていること。このほか、人口1万人当たりの青少年施設（宿泊型）延床面積（m²/1万人）が、政令指定都市平均80 m²に対して、176 m²（政令指定都市最大）となっていることなどが報告されている。その上で、現有の公共施設をすべて保有し続けた場合の将来的な大規模改修や更新の費用が、今後40年間で約1兆2,040億円必要となり、これを年平均に換算すると毎年約301億円となるとの総務省モデルでの試算結果が明らかにされている⁽⁴⁴⁾。

では、北九州市は、今後、どのようにしてこのオーバー・ストックとなっている公共施設の再配置、見直しを進めていこうというのだろうか。実行計画では、取組みの目標として「現在保有している多くの施設が今後20～30年間に耐用年数を迎えること、複合化等による総量抑制は施設を更新するタイミングに合わせて実施するのが現実的であること、などから長期にわたる取組みが必要となります。このため、平成28（2016）年度から平成67（2055）年度までの40年間を計画期間として、マネジメントに取り組むこととします。またマネジメントの取組みに実効性を持たせるため、公共施設の総量抑制の目標値を設定します⁽⁴⁵⁾」とし、「目標値については、公共施設マネジメント方針に基づき、施設分野別実行計画等を推進することにより、少なくとも、『今後40年間で保有量を約20%削減することを目指します⁽⁴⁶⁾』とする。また市民センター（135施設）については、「地域コミュニティを充実させるため、市民センターは存続します⁽⁴⁷⁾」として、その対象外としている。

では、ここで同じ政令指定都市であり、同じく大規模な合併を経験した浜松市の公共施設の再配置、見直しの進め方を見てみよう。浜松市では、平成17（2005）年7月、周辺2市8町1村を編入し、平成19（2007）年4月に政令指定都市へと移行するが、北九州市と同様、合併を契機に保有する公共施設が急増する。

これに対して浜松市は、合併の翌年、平成20（2008）年度に「資産経営推進会議」を設置し、「資産経営推進方針」を策定、公共施設の見直しと再配置に着手する。平成21（2009）年度には「第1期施設評価」（736施設）、続く平成22（2010）年度には「第2期施設評価」（1,265施設）を実施し、「再配置計画基本方針」を策定する。平成23（2011）年度にはこれに基づき、「再配置計画個別計画」（13用途）のほか、「適正化計画」、「廃止計画」を策定している。これら一連の取組みにより、平成21（2009）年度から平成27（2015）年度の間に削減した施設数は439施設（閉鎖229、管理主体変更153、譲渡24、貸付33）、約22万m²に上り、年間維持管理経費で△約5億円、50年間の更新・改修経費で△約1,100億円の削減効果があったとしている⁽⁴⁸⁾。

さらには、今後の人口減少と高齢化、社会保障費の増大、インフラの老朽化に対応する

ためとして、政令指定都市移行後の現行7区体制を3区に再編する案を持って、その是非を問う住民投票が平成31(2019)年4月7日に実施された。この結果、再編反対が158,629票で最も多く、3区案に賛成は、132,249票、再編自体に賛成は31,722票であった⁽⁴⁹⁾。今後の対応が注目されている。

表 10

北九州市職員数（教育委員会（教職員）以外）の推移								(単位：人)
年	平成8年 (1996)	平成9年 (1997)	平成10年 (1998)	平成11年 (1999)	平成12年 (2000)	平成13年 (2001)	平成14年 (2002)	平成15年 (2003)
職員数	11,358	11,206	10,935	10,842	10,760	10,633	10,460	10,230
年	平成16年 (2004)	平成17年 (2005)	平成18年 (2006)	平成19年 (2007)	平成20年 (2008)	平成21年 (2009)	平成22年 (2010)	平成23年 (2011)
職員数	10,059	9,705	9,548	9,377	9,185	8,977	8,747	8,571
年	平成24年 (2012)	平成25年 (2013)	平成26年 (2014)	平成27年 (2015)	平成28年 (2016)	平成29年 (2017)	平成30年 (2018)	平成8/30 年度削減数
職員数	8,550	8,488	8,347	8,305	8,277	8,257	8,236	△3,122

出典：「平成29年度北九州市人事行政の運営等の状況等」平成30年12月 北九州市 及び「行財政改革に関するこれまでの取組み」 <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ssoumu/09200513.html>

北九州市と浜松市との間の公共施設の再配置、見直しに対するこの温度差はどこから来るのであろうか。先にも触れたとおり、北九州市は旧5市合併誕生以降、間断なく行財政改革を進めてきた。平成8(1996)年度「行財政改革大綱」策定以降からだけでも、職員数は平成8(1996)年の11,358人から、平成30(2018)年8,236人へと△3,122人(△27.5%)の削減となっている(表10)。同じ行政資源でありながら、行政ソフトである職員の削減と行政ハードである公共施設の見直しのスピード感の違いは何に由来するのだろうか。

これについては、やはり「対等合併」、「多核都市論」の存在が深く影を落としていると考えられよう。北九州市は、未だに「北九州市」よりも「門司」や「小倉」、「若松」、「八幡」、「戸畑」といった旧市の名称の方が通りが良い。政令指定都市に移行し、区制を実施した時も旧五市の名称をそのまま使用し、小倉区と八幡区が各々、南北と東西に分区してもなお、旧市の名称を冠した経緯もあって、「わっしょい百万夏まつり」をはじめとするこれを払拭しようとする各種の試みにもかかわらず「旧市意識」⁽⁵⁰⁾と呼ばれる旧五市への愛着は未だに市民にも、また市外の人たちにも残っている。

この状況の中で、都心・副都心構想を打ち出したものの、既存施設の整備水準を維持したままにさらに上に積み上げる形での都心・副都心へ集中的な投資となり、他区に対して

も一定の配慮をした施設整備を進めることとなったのは先に見たとおりである。この結果、さらなる公共施設の過剰整備が招来される。旧市時代の平屋の上に1970年代の百万都市に相応しい都市基盤として2階部分（最初の「公共投資の山」）が整備され、1990年代にはさらにその上に再生と浮揚に向けた3階部分（第2の「公共投資の山」）が増設された。

となれば、次世代に負担を大きく残さないために、今、北九州市に求められるのは、将来に見込まれる70万都市という身の丈からのバックキャストによる行政機構と公共施設のダウンサイジングである。また公共施設の取捨選択や運営の見直しの方向性にあつては、行政改革や地域分権といった市民セクターとの機能分担の視点を有するもの、「対等合併」や「多核都市論」、「旧市意識」を足枷とするのではなく、これを手掛かりとするものでなければならない。

アセットトランスファーによる市民主導型都市再生

まず行政機構の再編、若しくはスリム化について考えてみたい。北九州市の現在（令和元年（2019）年5月1日）の総人口は941,239人で、各区の人口は、門司区95,250人、小倉北区182,171人、小倉南区209,284人、若松区80,582人、八幡東区65,344人、八幡西区250,878人、戸畑区57,730人となっている⁽⁵¹⁾。最大の八幡西区250,878人と最小の戸畑区57,730人の間には4.3倍の開きがある。これを現在の区割りを基本に、浜松市の3区への合区の見直しに倣って再編するならば、「東区」（門司区、小倉北区、小倉南区）486,705人、「中区」（若松区、八幡東区、戸畑区）203,656人、「西区」（八幡西区）250,878人の3区への再編ということになる。

しかし、合併以降の小倉一極集中による旧小倉市以外の旧市の衰退という周辺問題を抱え、さらには多核都市という合併時の合意と旧市意識の残る市民感情に考慮すると、浜松市の事例⁽⁵²⁾を追うまでもなく、この方向性には問題が多い。今こそ、旧五市の多核的な枠組みを残したまま、各区の行政拠点性は残したまま、区役所機能の合理化、軽量化と公共施設の区間バランスの取れた縮減を進めるべきであろう。

区役所の数を減らし、業務や機能をそのままに水平軸での合理化を進めるのではなく、現行の区役所の業務と機能自体を抜本的に見直し、垂直軸での合理化を優先する。区役所以外で集約処理が可能な業務と区役所に残すべき業務をまず峻別し、残される業務にあつても、住民票や納税証明がコンビニで取得できる時代になったことを前提に、区役所業務をより市民に近い領域に降ろしていく。より市民、地域との連携を強化し、これらに委ねる方向で官民の役割分担を進め、またICTやRPA、AIの活用により、区役所業務の

軽量化を通して、出張所レベルの小さな区役所の実現を目指すべきであろう。その延長線上には、「区」の果たすべき機能の見直しやその存在自体の必要性の検討も俎上に上がってこよう。

合区による行政機構の効率化に比較すれば、この方式による効果は、短期的には必ずしも大きくはないかもしれないが、長期的かつ究極的な行政の効率化・スリム化を導くものとなる。さらには行政と地域との距離が広がり、連携が薄れて地域の衰退につながるものが回避されるとともに、逆に市民との緊密な連携による「新たな公」の創出、地域コミュニティ活性化の可能性を広げるものとなる。

次に公共施設の見直しのあり方について考えてみたい。フルセットで揃う百万都市としての公共施設群を70万都市の身の丈に合わせるため、公共施設のダウンサイジング、売却や譲渡等による公共施設の民間施設への積極的な転換に取り組むことが必要となろう。これは公共施設を維持管理経費の支出対象から固定資産税等の納税をもたらす税源へと180°転換させるに止まらず、地域コミュニティビジネスの孵化を促し、地域経済活性化を通して個人市民税等の発生をもたらす税源の涵養としての側面を有するものとなる。

これには、イギリスのキャメロン政権（平成22（2010）～平成28（2016）年）が掲げた「大きな社会」（big society）構想、すなわち『大きな政府』に対抗する構想として掲げ、国から地域に権限やリソースを移し、市民社会組織に公共サービスを担わせるなどの政策⁽⁵³⁾の1つである「アセットトランスファー（asset transfer）」という市民主導型都市再生手法が応用できよう。これは、「公共資産委譲」とも翻訳されており、「地方自治体のような公共機関が、土地・建物等の資産所有権をコミュニティ団体へ委譲する政策や関連手続、（中略）自治体の所有する公共資産をコミュニティに委譲することで、彼らが責任を持って、自分たちの資産を最も地域に合致した形で利活用する環境を実現しようという政府側からの積極的なアプローチ⁽⁵⁴⁾とされている。また「イギリスでは、行政が保有する土地建物を市民団体に長期リースあるいは市場価格より安価に売却し、市民団体はその使用权を担保に銀行から資金融資を受け、建物を活動に適した空間に改装し、地域環境の向上や地域課題の克服を目的とした事業を行う。中には99年間1ポンドで借り受けるケースもある⁽⁵⁵⁾」ことが紹介されている。

現在、日本の公共施設の管理に認められている指定管理者制度では、施設所有権は当然、地方公共団体等のままであり、指定管理者はその委託料の範囲での委託業務の消化、管理運営に終始するほかない。しかし、アセットトランスファーでは、所有権自体が委譲されることから、公共施設のオーバー・ストックの解消に寄与することは無論、従前より一歩

踏み出した、より柔軟で自律的な施設運営と、より積極的な経済活動が可能となる。その結果、新たな地域経済活動の創出と市民・地域コミュニティ活動の活性化、地域分権の確立、そして「新たな公」の創出に大きく寄与することが期待されることとなる。

北九州市では市民センター全 136 館（本館 130 館，サブ館 6 館）の維持管理経費が，平成 29（2017）年度決算ベースで 1,787 百万円に上る。さらに今後，当面は毎年度 2 館程度，平成 40 年度以降の 10 年間は施設更新や大規模改修が集中することが見込まれており，これらに伴う施設整備経費も毎年度必要となる。館長を市の嘱託とし，職員をまちづくり協議会の採用とする現在の運営体制への移行を開始した平成 6（1994）年度から，令和元（2019）年度で四半世紀を経過する。市の嘱託館長は，現在でもなお必要とされているのであろうか。ハード面のみならずソフト面からのアプローチとして，また地域コミュニティ改革の視点からも，指定管理者制度への移行，さらにはアセットトランスファーによる民営化といった積極的な見直しを検討するタイミングとして，決して早すぎることはないであろう。

周辺問題の浮上

平成 12（2000）年に刊行された『五市対等合併の歴史的評価』では，「合併に対するスタンスが異なる旧五市を説得して，合併の推進力として重要な役割を担った多核都市構想は，合併後の産業基盤整備の重要な指針となってきた。このことは，以下の各項で見ると，各区域のバランスのとれた発展をある程度もたらした。また合併によって百万都市を形成したが，重化学工業の衰退にもかかわらず，今日でも人口百万人を維持している。もし，合併が成り立たなかったら，工業が衰退する八幡，戸畑，若松や，都心機能が発揮できず孤立する小倉，港湾機能が衰退しつつある門司など，それぞれ壊滅的な状況に陥っていたかもしれない」⁽⁵⁶⁾として，多核都市論と合併に対して一定の評価を与える。

一方で，平成 29（2017）年に刊行された『新修・北九州市史 市政編』では「小倉北区の魚町・京町地区の商店街はまだしも，旧五市の商業核となっていた商店街は惨憺たる有様である。シャッターが下ろされたままの空き店舗が多く，虫食い状態の駐車場，使い道のない空き地も多数目に付く。商店街から入り組んだ昔からの市場となると，更に悲惨である。細長い通路に面した商店で開いているところは少なく，薄暗いまま放置されているところが多い。北九州地域の商店街が隆盛であったのは，せいぜい昭和 50（1975）年代の初めくらいまでであろう」⁽⁵⁷⁾と記述されている。

実際，旧五市の中核的な商店街を見ても，門司港地区の栄町商店街からは平成 13（2001）年に山城屋百貨店が閉店し，旧若松市の本町商店街では昭和 54（1979）年に丸柏百貨店が

閉店、一時(株)井筒屋が若松井筒屋として引き継いだものの平成7(1995)年には閉店する。黒崎駅前では平成12(2000)年12月に黒崎そごうが閉店し、その翌年10月に(株)井筒屋が黒崎井筒屋として後継したものの、令和元(2019)年5月の閉鎖が発表されている(その後、令和元(2019)年8月、規模を縮小して営業を継続)。小倉駅前にあっても平成12(2000)年12月に小倉そごうが閉店した後、曲折を経て伊勢丹が誘致され小倉伊勢丹としてオープンしたものの、平成20(2008)年3月に撤退する。その後、(株)井筒屋がコレット井筒屋を開店するものの平成31(2019)年2月末で閉鎖し、専門店街として再出発することが発表されている。

その一方で郊外等への大型店舗の進出が進んでいる。平成11(1999)年には戸畑駅前に戸畑サティ(平成22(2010)年イオン戸畑ショッピングセンターが継承)、平成14(2002)年には若松区にイオン若松ショッピングセンター、平成17(2005)年には八幡西区と直方市の境界付近にイオンモール直方、平成18(2006)年には八幡東区にイオンモール八幡東が相次いで進出している。

旧五市の合併後の人口推移を見てみよう(表1・図2)。北九州市全体では、昭和38(1963)年の市制発足以降、一旦は人口は増加したものの、昭和54(1979)年以降は減少に転じており、昭和38(1963)年以降、平成27(2015)年までの間に、 $\Delta 71,362$ 人($\Delta 6.9$)%の減少となっている。旧門司区では、合併以降、一貫して人口は減少しており、この間の人口減少数が $\Delta 56,558$ 人($\Delta 36.2$)%の減少となっている。特に昭和60年以降は、国勢調査(5年)ごとに、概ね $\Delta 4\sim 5$ %台の減少を示している。

旧若松市も、この間で $\Delta 23,057$ 人($\Delta 21.8$)%の減少となっている。しかし若松区は1970年代後半から高須地区、1980年代後半からは青葉台地区の区域西部地区で大規模なニュータウン開発が行われており、平成27(2015)年の高須西、高須南、高須東、高須北、青葉台東、青葉台西、青葉台南の各町内の人口合計16,684人を除くと区の人口は66,160人となり、 $\Delta 39,741$ 人($\Delta 37.5$)%の減少となる。区の中心部の人口減少は特に著しい。

旧八幡市では、この間の人口減少数は $\Delta 24,354$ 人($\Delta 7.0$)%であるが、旧八幡市の中心であった八幡東区は、八幡西区との分区以降の昭和50(1975)年以降平成27(2015)年までの40年間だけで $\Delta 54,980$ 人($\Delta 44.4$)%になる。また戸畑区は、合併以降の人口減少数は $\Delta 49,039$ 人($\Delta 45.3$)%となっている。

これらの状況にあって、旧小倉市のみが合併以降、人口を81,642人(26.1%)増加させており、直近の10年間では旧市の中心部である小倉北区の人口減少がほぼ止まりつつある(平成22(2010)年度対前5年度比 $\Delta 0.7$ %、平成27(2015)年度対前5年度比 $\Delta 0.0$)%。

旧小倉市と他旧4市、特にその中心部における人口異動には大きな差異が生じている。

都市と地方の二極分化、地方消滅が喧伝される現在、平成の合併における中心都市と被合併市町村に見られる格差問題、いわゆる周辺問題が、多核都市論を出発点とし、その後旧市のバランスに配慮した都市経営が営まれてきた北九州市においても発生している。

ここで改めて、合併直前の市民意識を振り返って見よう。昭和36(1961)年に、北九州市総合開発推進協議会において、合併に関する旧五市の市民意識調査が実施されたことは先に見た(表3)。この中で、五市合併に賛成(「絶対賛成」+「まあ賛成」)の割合は、旧門司市57.3%、旧小倉市70.8%、旧若松市73.6%、旧八幡市65.9%、旧戸畑市64.6%となっており、旧戸畑市と旧門司市で、賛成の比率が他市に比べて少ないことが注目される。

また合併した場合に考えられる影響としては、プラスの影響としては個人的な生活水準の改善と北九州全体での発展に多くの期待が寄せられる中で、北九州全体としての発展を考えた場合の評価において、旧小倉市が40.0%と突出して高い一方で、旧門司市が22.4%、旧若松市が25.0%と低い水準にあることにも留意される必要がある。同時に、合併による旧市(居住市)の経済的不利益や場末への危惧というマイナスの影響を心配する割合は、旧門司市で13.8%、旧小倉市で2.4%、旧若松市で7.6%、旧八幡市で6.3%、旧戸畑市で8.5%となっている。合併による地盤沈下を危惧する声が、旧門司市に特に強く、また旧戸畑市や旧若松市、旧八幡市にも一定程度ある一方で、旧小倉市にその声は少ない。

昭和63(1988)年、北九州市誕生25周年に朝日新聞社が、合併して良くなったことと悪くなったことに関する意識調査を実施している。その結果では、良くなったとする第1位は「公共施設の整備が進んだ」の33%、第2位が「交通網発達で便利になった」17%、第3位が「発言力が強くなった」16%となっている。

その一方で、悪くなったことの第1位は「地域格差が広がった」の22%で、以下「交通渋滞が増えた」19%、「経済効果が上がらなかった」18%と続いている⁽⁵⁸⁾。合併後25年を経過する時点で、すでに地域間格差の広がりが市民の間に実感されていたことがわかる。この時点からさらに25年を経た現在、合併から半世紀を経過して合併当時に危惧された事態が現実のものとして、また25年前にすでに実感されていたものが、さらにその深刻さを増して、今、市民の前に現出している。

合併先進都市である北九州市では、昭和38(1963)年の合併以降、「鉄冷え」の直撃や産業構造転換の波に洗われながらも、四半世紀にわたって「多核都市論」による均衡に配慮した都市経営を市の基本方針として推進してきた。この結果、「各区域のバランスのとれた発展」が「ある程度もたら」されたとの評価があることは先に見た。事実、「周辺」となっ

た旧4市、現在の門司区、戸畑区、若松区、八幡東区にあっても、鉄冷えや産業構造の転換等による企業の配置転換やリストラによる人口減は大きかったものの、多核都市論に基づくバランスの取れた都市経営により、その影響は緩和され、周辺に位置したことによる急激な衰退を経験することもなかった。この多核都市論から都心・副都心論への転換がなされた1990年代以降、旧小倉市と他の旧4市、特にその中心部における格差は決定的となったといえよう。

北九州市が合併先進都市として体験してきた「多核都市論」と「都心・副都心構想」という2つの異なる都市経営スタイルの実践は、その結果において、平成の合併により周辺問題を抱えることとなった多くの地方公共団体に対して、選択の存在と旧市町村のバランスのとれた発展を決して諦めるべきではないことを教えている。そして、何よりも今、北九州市自身が、これを問い直されている。

依存から自主・自立へ

北九州市では、国の施策を取り込み、国庫補助金や地方交付税を獲得し、また有利な起債を最大限に活用するとともに、3割程度の自主財源を元手に国庫補助金等を引き出し、その2～3倍の事業を実施していくことが都市経営の「原則」とされてきた。財政面における依存体質や脆弱な財政基盤は、財政テクニクとして意図的に生み出されたものといえる。合併時に導入されたこの依存型の財政運営スタイルは、身の丈以上の都市基盤整備による高い生活水準を市民にもたらす魔法の杖となり、以降において自律的な都市経営という選択肢を奪うこととなった。

この手法は、国の補助メニューに手を上げ、国の財政支援とセットで国の施策を取り込むことであり、国庫補助金の裏負担として自主財源が必要となることから、独自に創意工夫を凝らし、オリジナルな施策展開に振り向けられる自主財源に制約を加えることになる。国の施策とは異なる地方公共団体独自の政策展開が進まず、全国の地方公共団体の施策がどこも似通ったものとなる理由、地方自治、地方分権が進展しない原因はここにある。

一方で、北九州市の市制発足時からの都市経営スタイルであるこの依存体質は、行政のみならず、市民にも深く浸透することとなった。3割程度の身の丈で、その3倍にもなる豊かな財政規模と公共施設の充足がもたらす都市生活の利便性を享受した市民の要求水準は、止まるところを知らない。依存型の都市経営スタイルは、当該地方公共団体のみならず、そこに居住する市民にとっても不可避なもの、選択の余地のないものとなっていく。

もとより多くの大企業とその系列企業に勤務する工員や事務員等の労働者を多く抱え、

サラリーマンの街、ブルーカラーの街として発展してきた北九州市は、隣の福岡市が博多商人の独立心旺盛な精神によって育まれてきたのとは異なり、市民には大企業やその関連企業の従業員が多い。このことから、企業への依存心が強く、労使関係による上意下達に慣れた市民性は、容易に行政依存体質を醸成、助長することとなった。中でも官営八幡製鉄所発祥の地である旧八幡市は日本の「都市公民館発祥の地」ともされており、八幡公民館跡地に建つ記念碑には、「都市社会教育のメッカ」と刻印されている⁽⁵⁹⁾。企業での社員、労働者教育の延長線上に、良き社会人の育成に向けた社会教育・生涯学習が地域に伝統として息づいている。この市民性を背景として、財政規模に裏打ちされた行政規模の拡大は、地域課題の行政課題化を促し、地域住民の主体的な活動領域を年々縮小させてきた。合併発足以降、北九州市のまちづくり・地域づくりの主体は完全に行政に移り、市民の多くは受益者、依存者の位置へとさらに後退していくこととなった。

北九州市民に行政依存体質やまちづくり・地域づくりへの関心や責任感の希薄さが認められるならば、その一因として、またそれを助長したものとして、昭和 38（1963）年の旧五市対等合併の影響は否定できないであろう。確かに合併に至る経緯にあって、重厚長大産業に大きく依存する北九州工業地帯の将来への危惧、真摯な危機感が、旧五市合併へとその背中を押したことは見てきたとおりである。しかしその一方にあって、合併により百万都市となることによって得られる都市施設の充実や財政基盤の強化といった果実の甘さに対して、功利的な意識が介在したことも否定できないであろう。

それまでの大都市（「政令指定都市」）は、長い時間を費やして財政基盤を強化し、その蓄積の上に都市施設を整備してきた。その過程を経ずに、その経験と蓄積を持たないまま、実態が何ら変わらないまま「合併」という現代の魔法によって一瞬にして大都市（「政令指定都市」）となり、同じ果実を手に入れることができるのである。しかも多核都市論に基づく都市経営により、旧市の存在感は失われなことが保証されているという。合併直前に行われた旧五市市民への実態調査で「賛成」が、旧五市市民計で 66.5%となり、「反対」が僅か 1.1%に過ぎなかったという信じ難いほどに高い合併への賛意はむしろ当然とさえ感じられる（表 3）。しかし、今や、再生と浮揚のままならないままに人口の減少は続き、もとより身の丈を超えた都市施設、都市インフラの維持管理が残された市民に重く押し掛かる。さらには合併の宿命ともいえる周辺問題も時間の経過とともにその深刻さを増している。そして何よりも、自主・自立という市民にあって根源となる精神は、「依存」へと大きく傾斜したままにある。

北九州市のこれまでの都市経営の総括を通して、日本の地方自治体における今後の都市

経営のあり方を考えてみたい。北九州市の合併は、基礎的行政能力の確保を目的とした「昭和の合併」（昭和 28（1953）年～昭和 36（1961）年）の範疇を超える大規模合併の成功例として、負の側面への直視なきままに「平成の合併」が導かれる。この結果、政令指定都市指定の実質的な規模要件が人口 70 万人程度にまで引き下げられ⁽⁶⁰⁾、一挙に 7 つの新たな政令指定都市が誕生する。合併とこれに伴う依存型の財政運営スタイルが他の多くの地方公共団体に踏襲され、制度化されるとともに、国民全体にもその依存体質が浸透し、正当化されていくこととなった。

合併とは住民 1 人当たりの権利を薄める行為であり、そこに住む市民の 1 票の比重を減じることにほかならない。10 万分の 1、20 万分の 1 であった個人の権利が 100 万分の 1 に薄まることであり、自らの権利を 10 分の 1 へ 5 分の 1 へと希釈する行為である。平成の合併で大規模合併した市町村の中には 100 分の 1 にまで希釈した例も少なくない。これは地方分権とは真逆の方向性、地方内部における中央集権にほかならない。戦後、地方自治を規定する日本国憲法を持ってなお、昭和の合併、平成の合併と繰り返される市町村合併を私たちはどう受け止めればよいのだろうか。合併以外には行政の効率化を図る手段は、本来に存在しなかったのだろうか⁽⁶¹⁾。

日本人は、度重なる合併を通して地域における自らの権利を薄め、その何分の 1 かそれ以上を放棄する代償として、当代限りの豊かな財政基盤と公共施設の充足を獲得した。しかし、そのツケは国と地方の負債となって積み上り、次世代へと先送りされるのみならず、権利の裏返しとして存在した責任感の脆弱化がもたらされた。「お任せ民主主義」といわれ、「自分だけ（国への付け回し）、今だけ（次世代市民への付け回し）、カネだけ（地方交付税と国庫補助金の獲得）」の「三だけ主義」といわれる昨今の世相の蔓延となった。

市町村合併や依存型の財政運営は、確かに制度的に十分な正当性を持ち、長い年月をかけて構造化されてきた。確かに「正しい」ことではあったのかもしれないが、果たして「善い」ことであったのか。ここで芽吹いた依存体質や功利的体質は、行政への、国への、そして次世代への依存となって、都市経営や都市生活の様々な側面に顔を出し、地方と地域の衰退につながっていく。しかし今や、国や地方の借金の増嵩や少子高齢化の進展から、国へのツケ回しや子や孫へのツケの先送りが困難な状況になりつつある。

行政が都市経営をリードしていくといった旧来からの手法が行き詰まりを見せ、地方の衰退が顕著になる中であって、各地方公共団体が固有の地域資源を活用して、独自の施策展開、都市経営が必要とされる時代に入ってきた。人口減少局面において、公共施設の見直しといった撤退戦を戦う新たな都市経営戦略が求められている。地域住民が地域の存続

と再生に向けて、地域主義（ローカリズム）に立脚して、内発的な発展に取り組み、地域コミュニティの再生、復活を通して、地域という都市の細胞一つひとつを活性化させる多細胞都市としての都市経営のあり方が必要とされている。

地域社会から掘り出されて久しい経済という要素が、再び地域社会に埋め戻されなければならぬ。非基盤産業の育成を通して地域資本を涵養し、これが地域内を循環して再投資される。その過程で生じる所得が、地域の生産と消費へと循環していく地域主義に立脚した新たな経済社会モデル「地域主義経済社会モデル」が、今、必要とされている。このことは、地域社会におけるソーシャル・キャピタルを育み、社会的包摂機能の発揮を促進し、ソーシャル・ガバナンスの領域を広げるものとなる。

旧五市合併による北九州市の誕生に際して、北九州市民が希求した「生活環境の改善」とは「(消費)生活環境の改善」であった。しかし今後にあつては、生活環境とは単なる消費のためのものであってはならず、その地域に居住し続けるため、社会給付対象からの離床をするため、身近な生産活動に従事して所得を獲得するための「(生産)生活環境の改善」となり、公共投資とは「(生産)生活環境の改善」を対象とするものへと振り向けられなければならない。北九州市の歴史が教えるものは少なくない。

(1) 地方自治法 第 252 条の 19（指定都市の権能）「政令で指定する人口五十万以上の市（以下、「指定都市」）は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる」。平成の合併期に、実質的には「人口 70 万人程度」が新たな基準とされ、人口 70 万人～80 万人台の 7 市が一挙に指定都市となったことから、平成 31 年 3 月末時点で総数は 20 市となっている。

(2) 北九州市、「北九州市推計人口（令和元年 5 月 1 日現在）」、北九州市 HP、
(http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_0373.html)。

(3) 北九州市、「人口関連統計ページ」北九州市 HP。
(<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/90000062.html>)。

(4) 北九州市企画調整局政策部企画課、「平成 27 年国勢調査人口等基本集計結果の概要」、平成 28 年 10

月 1 日,北九州市。

(5) 北九州市企画・学術振興局企画政策室, 2000,『五市対等合併の歴史的評価』,北九州市:182-183 頁。

(6) 青木敏隆,「市町村合併と都市構造の課題(その 10 改訂版) = 事例研究・北九州市 =」,「経済調査研究レビュー」2012.9, vol. 11, 一般財団法人経済調査会経済調査研究所:85-86 頁。

(7) 青木敏隆,2012,前掲書:87 頁。

(8) 浜正雄,「北九州における鉱工業の発展 —昭和 38 年 10 月 24 日 第 31 回大会特別講演—」,「燃料協会誌」第 43 巻第 441 号(1964) —:9-11 頁。

(9) 青木敏隆,2012,前掲書:86 頁。

(10) 徳本正彦,1991,『北九州市成立過程の研究—合併論・合併運動を中心として』,九州大学出版会:614 頁。

(11) 徳本正彦,1991,前掲書:614 頁。

(12) 徳本正彦,1991,前掲書:415 頁。原文は,八幡市総務部行政課,1961,『自治省小林事務次官との懇談会要旨』,『五市合併問題研究資料 2』:40 頁。

(13) 徳本正彦,1991,前掲書:338-339 頁。原文は,北九州市五市合併問題連絡協議会,1961,『北九州五市の現況と合併問題の推移』:3 頁。

(14) 徳本正彦,1991,前掲書:330-331 頁。原文は,大都市統計協議会(担当,神戸市),1964,『大都市比較統計年表 昭和 37 年(1962 年)』:125 頁。

(15) 徳本正彦,1991,前掲書:331 頁。原文は,九州経済調査協会,1962,『北九州工業地帯の発展方向』:434 頁。

(16) 徳本正彦,1991,前掲書:618 頁。原文は,磯村英一,1963,「都市圏の類型と広域行政」,全国市長会編集・発行,『都市の広域行政 I 主報告と研究論集』:38 頁。

(17) 徳本正彦,1991,前掲書:612 頁。

(18) 徳本正彦,1991,前掲書:617-618 頁。原文は,西日本新聞(昭和 38(1963)年 2 月 10 日)。

(19) 北九州五市合併促進協議会,1962,「北九州五市合併基本方針」,昭和 37 年 2 月 6 日。

(20) 北九州五市合併促進協議会,1963,「北九州市建設計画書」,昭和 38 年 1 月 30 日。

(21) 徳本正彦,1991,前掲書:615 頁。

(22) 北九州市,「北九州市の長期構想の推移」,北九州市 HP,
(http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_0240.html)。

(23) 新修・北九州市市史編纂会議,2017,「新修・北九州市史 市政編」:3-68 頁。

(24) 北九州市企画・学術振興局企画政策室,2000,前掲書:26-27 頁。

(25) 「タッチゾーン」の経過期間:合併した昭和 38(1963)年 2 月 10 日が属する昭和 37(1962)年度とこれに続く 5 年度間(昭和 42(1967)年度まで)。

(26) 北九州市,1996,「北九州市の行政改革 10 年の取り組み〜『60 年行革』から『仕事シェイプアップ 作戦』まで〜」:2-3 頁。

(27) 北九州市,1996,前掲書:15 頁。

(28) 北九州市,「市の歴史」,北九州市 HP, (<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kouhou>)。

(29) 「学術研究都市」とは,「アジアに開かれた学術研究拠点」と「新たな産業の創出・技術の高度化」を目指し,理工系の国・公・私立大学や研究機関が同一のキャンパスに集積するという独自の試みとして,平成 13(2001)年 4 月にオープンした。平成 30(2018)年 4 月 1 日現在,北九州市立大学国際環境工学部・大学院国際環境工学研究科,九州工業大学大学院生命体工学研究科,早稲田大学大学院情報生産システム研究科,福岡大学大学院工学研究科の国・公・私立大学 1 学部 4 大学院と 12 の研究機関,44 社の研究開発型企業等が集積している。北九州学術研究都市 HP, (<http://www.ksrp.or.jp/info/index.html>) 及び「調

査」令和元年度予算号,令和元(2019)年5月,北九州市議会事務局。

(30) 北九州市,「市の歴史」,北九州市HP,<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kouhou>。

(31) 北九州市,2018,「保健福祉レポート2017」,北九州市保健福祉局:238頁。

(32) 北九州市,「市の歴史」,北九州市HP,<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kouhou>。

(33) 石原信雄/島津昭 監修,平成12(2000)年,「五訂 地方財政小辞典」,ぎょうせい:247-248頁[三割というのは,地方公共団体において,地方税収入の全収入に占める割合が,平均して約三割程度であったこと等からいわれたが,現在では,単に地方財政の体質の脆弱さを表すものと受け取られている]。

(34) 高士薫,「宮崎市政20年の検証」,平成2(1990)年3月,都市政策第59号,財団法人神戸都市問題研究所:93頁。

(35) 北九州市財政局財政課,2018,「わかりやすい北九州市の財政」,平成30年10月:12頁。

(36) 新修・北九州市市史編纂会議,2017,前掲書:197~227頁。北九州市発足の起因となった北九州工業地帯の地盤沈下という旧五市に共通する危機感は,時間を置かずに現実のものとなった。昭和48(1973)年の第1次オイルショック以降,日本経済が戦後の高度成長期から安定成長期へと移行する中,昭和50

(1975)年代後半から日本は「鉄冷え」といわれる鉄鋼不況に見舞われる。新日本製鉄(株)(現,新日鐵住金(株))八幡製鉄所は昭和53(1978)年には洞岡4号高炉が休止され八幡地区の高炉の火がすべて消えたのに続き,平成13(2001)年には基幹工場であったシームレス工場も休止する。八幡製鉄所の従業員数は,北九州市発足年である昭和38(1963)年には43,666人いたものが,平成24(2012)年末には2,861人にまで減少する。このほか,鉄鋼関連企業では,北九州地域で操業を始めた日立金属(株)戸畑工場が昭和55(1980)年,東海鋼業(株)は平成12(2000)年,東京製綱(株)小倉工場は平成14(2002)年に相次いで閉鎖される。産業構造の転換の遅れから依然として鉄鋼関連産業に大きく依存する北九州市の被害は甚大であった。また関連産業としては,コークスの生産を担ってきた三菱化学(株)(現,三菱ケミカル(株))黒崎事業所は平成9年にコークス炉を全面停止し,その製造施設跡地に進出してきたフロンティア・カーボン(株)も平成25(2013)年には撤退している。このほか,サッポロビール(株)九州工場は平成12(2000)年に撤退,明治製菓(株)戸畑工場は平成15(2003)年,旭硝子(株)(現,AGC(株))北九州工場は平成21(2009)年に各々閉鎖するなど,企業の撤退,閉鎖が相次ぐ。さらには,北九州地域の経済力の低下は,製造業に止まらず,商業にも伝播していく。福岡県内に占める北九州市の商業シェアは,昭和39(1964)年から平成19(2007)年の間で,店舗数で26.2%から22.0%へ,従業者数で28.1%から20.8%へ,年間販売額で31.7%から20.4%へと低下している。

(37) 北九州市合併発足以前の北九州港管理組合時代から進められてきた臨海部における埋め立てによる分譲用地の造成事業が,バブル崩壊以降の地価の下落や長引く経済不況による土地売却の不振により,「全ての分譲地が売却できたとしても,市債のすべてを償還することができない状況」(平成27(2015)年5月21日港湾空港局資料)となり,特別会計において市債の償還が困難で,一般会計から繰り入れなどが必要となることとなった。このため,一般会計における負担の平準化と軽減を図る目的で,平成27(2015)年度,三セク債(414億円)を発行して港湾整備特別会計(埋立事業)を清算した。

(38) 新修・北九州市市史編纂会議,2017,前掲書:301頁,及び北九州市,2016,「北九州市の財政状況と起債運営について」:6頁。昭和57(1982)年から平成24(2012)年の間に,企業誘致の実績として発表されている数値では,市内企業または市内で新規に設立された企業による新規立地は296件で,10,076人の新規の雇用がもたらされたとされている。また近年の数字としては,平成23(2011)年度から平成27(2015)年度における企業誘致実績として,誘致件数175件,新規雇用2,927人,投資額1,071億円ともされている。

(39) 北九州五市合併促進協議会,1963,前掲書。

- (40) 北九州市企画・学術振興局企画政策室，2000，前掲書：213 頁。
- (41) 北九州市企画・学術振興局企画政策室，2000，前掲書：228 頁。
- (42) 総務省，2014，「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」，総財務第 74 号 平成 26 年 4 月 22 日 総務大臣通知。
- (43) 北九州市，「北九州市公共施設マネジメント実行計画」，北九州市HP，
(<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/ken-to/25801061.html>)。
- (44) 北九州市，2016，前掲書：1-2 頁，資料-1・2。
- (45) 北九州市，2016，前掲書：6 頁。
- (46) 北九州市，2016，前掲書：6 頁。
- (47) 北九州市，2016，前掲書：24 頁。
- (48) 浜松市財務部アセットマネジメント推進課，2018，「浜松市のアセットマネジメントの取組みについて」，[このほか，公共施設マネジメントの先駆的な取組みで知られる神奈川県秦野市では，「秦野市公共施設の再配置に関する方針」（平成 22（2010）年 10 月策定）において，4 点の基本方針を定め，第 1 に「原則として，新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない。建設する場合は，更新予定施設の更新を同面積（コスト）だけ取りやめる」としている，秦野市，2016，「公共施設再配置計画 第 1 期基本計画・後期実行プラン」，平成 28 年 3 月：42 頁]。
- (49) 浜松市選挙管理委員会告示 12 号 平成 31 年 4 月 8 日。
- (50) 田村一軌/韓成一/載二彪，「都市振興と祭り：北九州市の『わっしょい百万夏まつり』を事例に」，「東アジアへの視点－北九州発アジア情報」2015 年 3 月，公益財団法人アジア成長研究所：45 頁。
- (51) 北九州市，「北九州市推計人口（令和元年 5 月 1 日現在）」，北九州市HP，
(http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_0373.html)。
- (52) 浜松市は，平成 17（2005）年の合併により人口が 70 万人を超え，政令指定都市となった結果，平成 12（2000）年から平成 22（2010）年の間の 10 年間で新浜松市全体としてみた場合，人口増減率は，+1.9% 増となっている。しかしこれを旧市町村単位で見ると，市の周辺部に位置することとなった北部の山間部（現在の天竜区）では，旧天竜市△12.5%，旧佐久間町△24.3%，旧春野町△19.3%，旧水窪町△30.7%，旧龍山村△29.5%と軒並み大きく人口が減少している。さらに，これを平成 27（2015）年の国勢調査まで 5 年間延長した 15 年間では，浜松市 1.5%の増加，天竜区△26.3%の減少の背後に，旧天竜市△19.3%，旧佐久間町△36.6%，旧春野町△29.4%，旧水窪町△41.9%，旧龍山村△48.2%の減少が潜む。旧龍山村にいたっては，人口はほぼ半減となるなど，周辺部分の人口減少は，さらに進行している。これにもかかわらず，浜松市ではさらなる行政機構の効率化を求めて，現行 7 区体制から 3 区体制への合区を進めようとしている。
- (53) 00，2012，「シビックエコノミー 世界に学ぶ小さな経済のつくり方」，2014，石原薫翻訳，（株）フィルムアート社：171 頁。
- (54) 牧野杏里，2012，「英国のコミュニティへの公共資産委譲（Asset Transfer）にみる市民主導型都市再生政策と取組」，都市計画論文集 Vol. 47. No. 3, October，公益社団法人日本都市計画学会：949 頁。
- (55) 紫牟田伸子+フィルムアート社，2016，『日本のシビックエコノミー 私たちが小さな経済を生み出す方法』，（株）フィルムアート社：231 頁。
- (56) 北九州市企画・学術振興局企画政策室，2000，前掲書：181-182 頁。
- (57) 新修・北九州市市史編纂会議，2017，前掲書：221-222 頁。
- (58) 徳本正彦，1991，前掲書，619 頁。原文は，朝日新聞（昭和 63（1988）年 1 月 25 日）。
- (59) 都市公民館発祥の地・八幡公民館跡 記念碑（平成 31 年 1 月 19 日筆者撮影）



(60)「市町村合併支援プラン」(市町村合併支援本部(本部長:総務大臣),平成13(2001)年8月30日策定)において,市町村合併支援策の1つとして,「大規模な市町村合併が行われ,かつ,合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には,政令指定都市の弾力的な指定を検討する」とされ,実質的な人口要件が70万人程度に緩和されることになったとされている。

(61)総務省,「市町村合併資料集」,名和田是彦,2009,前掲書。日本で平成11(1999)年3月31日から平成22(2010)年3月31日の間に,平成の合併により市町村数が3,232団体から1,727団体へと△1,505団体減少しているのに対して,フランスでは,日本の市町村に相当する基礎的自治体であるコミューン(commune)は,平成11(1999)年から平成26(2014)年の間で,36,565団体から36,681団体へと116団体増加している。

*URLへの最終アクセスは,令和元(2019)年8月31日。

2 分析2：北九州市の地域コミュニティ改革

(1) 北九州市地域コミュニティ改革第1期

北九州市の地域政策と基本構想との関連

昭和38(1963)年の五市合併以前から北九州市における地域コミュニティ施策を長くリードしてきたのは、公民館における社会教育活動・生涯学習活動であった。特に中央公民館1館と中学校区単位に幼稚園を併設した(すべてではない)地区公民館を1館ずつ整備していく旧八幡市の取組みは「八幡方式」と呼ばれ、社会教育学の分野では旧八幡市は都市型公民館発祥の地とされてきたことは先に見た。

一方で、北九州市がその歴史や都市としての性格の異なる旧五市の合併により成立した経緯から、旧五市では公民館の整備方法に相違があった。旧八幡市(現八幡東区及び八幡西区)と戸畑市(現戸畑区)では、行政の責任で整備・運営を行う「公立公民館」(「地区公民館」)が各々旧市によって整備されており、旧戸畑市は中学校区単位ではなく全小学校区にすでに整備がなされていた。これに対し、旧門司市(現門司区)と旧小倉市(現小倉北区及び小倉南区)、旧若松市(現若松区)は、公設ではなく地域住民が自主的に設置し、自治会等が運営する「自治公民館」(「類似公民館」)が中心であった。

この旧八幡市と旧戸畑市の突出した整備水準に、国家産業を背景とした旧両市の傑出した財政力とともに、官営八幡製鉄所設立以来の労働者(ブルーカラー)対策としての社会教育の本質を窺うことができよう。このように各旧市における経緯に差異はあったものの、合併以降は、北九州市の標準モデルとしては八幡方式が採用され、各区に1つの中央公民館と各中学校区に1館の地区公民館を旧八幡市の水準を目標として整備が進められることとなった⁽¹⁾。

昭和49(1974)年に策定された北九州市基本構想・長期構想(目標：昭和65(1989)年)では、目指す4つの都市像の1つが「豊かな暮らしをまもる高福祉都市へ」とされ、福祉施策、特に高齢化社会の到来を見越して高齢者対策に比重が置かれた。その実施計画である昭和50(1975)年策定の新中期計画(計画期間：昭和50(1975)～55(1980)年度)では、公民館を中核的コミュニティ施設として整備することとされ、社会教育分野に限らず福祉施策及び地域コミュニティ施策の観点からもその建設を積極的に推進することとされた。

北九州市基本構想・長期構想に続き昭和63(1988)年12月に策定された北九州市ルネッサンス構想(部門別計画目標：平成17(2005)年、後に平成22(2010)年までに改定)の実実施計画である第一次実施計画(計画期間：平成元(1989)～5(1993)年度)でも、少子高齢化社会対策の一翼を担うものとして既存公民館の活用が盛り込まれた。これらの経緯を

経て、平成 5 (1993) 年には北九州市内のすべての中学校区への公民館（「地区公民館」）の整備が完了している⁽²⁾。

北九州市では、北九州市発足以前からの八幡方式による公民館の整備が完了したことを受け、平成 6 (1994) 年度以降、ポスト公民館として「市民福祉センター」の建設に乗り出す。平成 7 (1995) 年 2 月には、その第 1 号館が竣工するスピード感は、施策展開の切り口が急速に進展する高齢化社会対策と位置付けられたことによるものであり、それを可能としたのは財源の調達を交付税措置のある有利な起債である地域総合整備事業債に求めたことにある。そして、その施設の管理運営の担い手として白羽の矢が立ったのが地域コミュニティ（地域団体＝地域運営組織）であり、採用された運営スタイルこそが「協働」にほかならない。このような経緯を持って、北九州市の地域コミュニティ改革はスタートする。

北九州市の地域コミュニティ改革の一連の取組みは、平成 6 (1994) 年度から平成 14 (2003) 年度までの第 1 期と平成 16 (2004) 年度以降、現在に続く第 2 期に大別することができる。第 1 期では、地域福祉を切り口とした市民福祉センター（社会福祉施設）の建設と既存公民館（生涯学習施設）の 2 枚看板化、そして両者の運営組織である新たな地域組織「まちづくり協議会」の設立に取り組む。また現在に続く第 2 期では、市民福祉センターと 2 枚看板公民館の混在に伴って発生した地域の混乱の解消に向けて、両者を「市民センター」（地域コミュニティ施設）へと統合するとともに、まちづくり協議会への部会制や地域総括補助金制度の導入等により、これが包括的地域経営主体としての機能を発揮することが目指された。

この一連の取組みを市の基本構想の流れから整理すると、北九州市ルネッサンス構想の第二次実施計画（計画期間：平成 6 (1989) ～10 (1993) 年度）においては、コミュニティ改革第 1 期の取組みである地区公民館のない小学校区への市民福祉センターの整備が盛り込まれた。これに続く第三次実施計画（計画期間：平成 11 (1999) ～15 (2003) 年度）では、基本的考え方において「市民が主体のまちづくり」が掲げられ、都市経営の 4 つの視点の 1 つである「共創・参画」の中で、市民福祉センターを引き続き整備するほか、既存公民館を 2 枚看板化公民館として整備することについて言及される。

これらの背景には平成 7 (1995) 年 11 月の地方分権推進法の公布や平成 11 (1989) 年 7 月の地方分権一括法の公布といった一連の地方分権の動向や平成 9 (1997) 年 8 月に北九州市における行政改革の基本方針として策定された北九州市行財政改革大綱の主要テーマである「公と民との役割分担の見直し」といった取組みが存在しており、これらが北九州市の地域コミュニティ改革第 2 期における各種の取組みを強力に後押しすることとなった。

また平成 20（2008）年 12 月に策定された現行の市の基本構想である『『元気発信』北九州プラン』（基本計画目標期間：令和 2（2020）年）では、「市民主体の地域づくりの促進」として、地域総括補助金の拡充などにより、まちづくり協議会を中心としたネットワークを構築し、区と市のレベルでこれを支えていくこととされた。

北九州市コミュニティ改革第 1 期及び第 2 期の取組みは、市の基本構想・基本計画レベルへと昇華され、市の施策体系の中で大きな比重を持って位置付けられるとともに、この位置付けを道標としてさらなる進捗を刻んできた。北九州市地域コミュニティ改革第 1 期及び第 2 期の取組みを振り返ってみよう。

高齢化社会対策としての地域福祉施策の展開

北九州市地域コミュニティ改革第 1 期は、全国を上回る高齢化社会の急速な進展が引き金となって構想された。一連の取組みはその対策の中に位置付けられる。1980 年代後半、昭和から平成への時代の転換点において、日本の国と地方を通じた行政における最大の関心事は、高齢化社会の進展とこれに伴い増大する財政需要への対応にあった。これに国の行政改革と地方分権改革の動きが重なる。平成 7（1995）年の地方分権推進委員会発足による本格的な地方分権や平成 8（1996）年の行政改革会議（橋本行革）の設置による行政改革の動きに先駆けて、まず国において福祉分野の行政改革、地方分権が進められた。

平成元（1989）年には、厚生、大蔵、自治の 3 大臣合意による「高齢者保健福祉推進 10 か年戦略」（「ゴールドプラン」）が策定され、これを受けて翌平成 2（1990）年、社会福祉関係 8 法が改正される。これにより、保健、福祉、医療に関する機関委任事務の団体委任事務への転換や一部措置権限の市町村への委譲が地方分権の一連の流れの中で実現されるとともに、各法に在宅福祉サービスの位置付けが求められ、地方公共団体に老人保健・福祉計画の策定義務が課される。以降、日本の多くの地方公共団体で在宅福祉への取組みが重要政策課題とされ、地域福祉施策の延長線上に、そのツールとして地域コミュニティ施策が見据えられるという構図が生まれる。この経緯からも、新しい国のかたちを担うべき市民社会の実現に向けて、地域コミュニティが正面から見据えられたものではなく、当初そこに注がれた視線はあくまでも福祉行政における施策展開の一翼を担う存在としてのプラグマティックなものであった。

北九州市では、平成 5（1993）年 4 月、市の基本構想である北九州市ルネッサンス構想の保健福祉部門の部門計画として、北九州市高齢化社会対策総合計画（計画期間：平成 5（1993）年度～平成 17（2005）年度）が策定される。この中で高齢化社会の進展に伴い福祉関係の

需要が増大していくことを前提に、高齢化社会対策の推進にあたって、これを市レベル、区レベル、地域（小学校区）レベルの3層構造で体系的に取り組むとする「北九州方式」が打ち出された。この3層目となる地域レベルでは、小学校区を単位に地域住民や各種地域団体、医療機関、企業、行政などが連携して、援護が必要な人を地域で見守り、支え合う地域福祉活動を展開することとされた。

北九州市では、この活動を切り口として、福祉以外の地域コミュニティの他の課題に対しても、「地域のことは地域で考え、地域で解決する」として、住民主体の地域づくりに取り組むこととした⁽³⁾。この経緯からも明らかのように、北九州市の地域コミュニティ改革もまた、行政改革や地方分権改革に由来する地域自治や地域経営の確立を目指した地域コミュニティへの正面からのアプローチを出発点とするものではなかった。

翌平成6（1994）年3月に策定された北九州市高齢化社会対策総合計画第一次実施計画では、地域づくりの活動拠点として、地域住民の交流や保健・福祉活動、生涯学習活動など、あらゆる活動の拠点として、地域公民館のない小学校区に「（仮称）市民福祉センター」を整備するほか、既存の地域公民館についても、同一の機能をもたせ、活用を図ることとなった。これを受け、市民福祉センターは、平成6（1994）年12月13日に公布された市民福祉センター条例の第1条に「ふれあいのある心豊かな地域社会づくりを促進するため、地域における住民の交流及び自主的活動の拠点」と規定された。

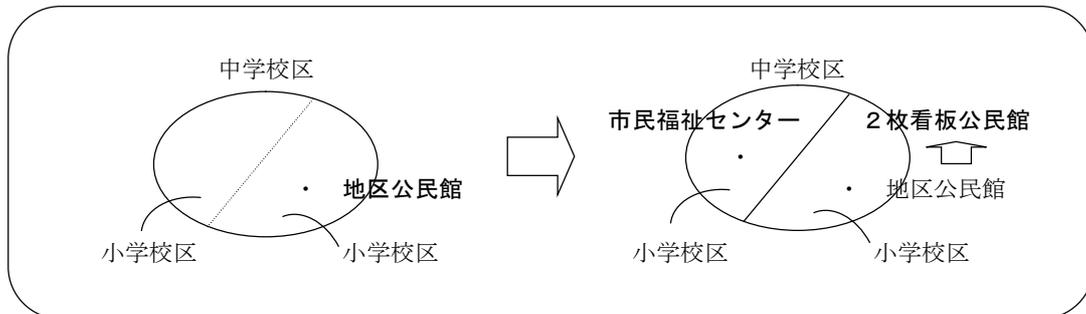
またその管理運営にあたっては、小学校区を単位として地元の各種団体が横断的に組織される団体である「まちづくり協議会」に委託することとされた。市民福祉センターの基本的な性格として、市が地域コミュニティの中核施設の建設を行い、地域が運営する公設民営とされた。同時に、既存の地域公民館についても従来からの公設公営から、市民福祉センターの看板を併せて掲げる「2枚看板化」により、市民福祉センターとの同質化（公設民営化）を進めることとされた。

市民福祉センターの整備

北九州市では、平成6（1994）年度以降、高齢化社会対策としての地域福祉施策の展開を切り口として、市内132（当時）の小学校区に原則として1館ずつ、地域活動の拠点を整備することとなった。北九州市内には、それまでに概ね中学校区に1館ずつ地域公民館が整備されており、1中学校区が概ね2小学校区から形成されていたことから、2小学校区のいずれか一方にはすでに地域公民館が存在している状況にあった。このため、地域公民館のないもう一方の小学校区に新たに市民福祉センターを建設することにより、全小学校区

への地域活動拠点の整備を進めることとした。図1に市民センターの整備と小学校区と中学校区の関係を図示した。

図1 市民福祉センターの整備



出典：『北九州市発21世紀の地域づくりー参加型福祉社会の創造』89頁図を基に筆者加筆作成

具体的には、すでに地域公民館が整備されている小学校区（57 校区）及び校区の範囲が小規模、若しくは広域な校区であることから、1館ずつの整備が馴染まない校区（10 校区）を除いた小学校区（65 校区）に新たに市民福祉センターを整備することとされた。また市民福祉センターは、これが保健福祉施策を切り口として整備されることとされた経緯から、保健福祉局地域福祉課がその建設と管理運営を所管することとなった。

これに対して、既存の地域公民館では、もう一方の小学校区に新たに整備する市民福祉センターの開館に合わせて、市民福祉センターの看板を掲げ、管理運営方法等を市民福祉センターと同様の形態へと移行させることとなった。市民福祉センターの名称と従来からの公民館の名称の両方を持つ「2枚看板公民館」が誕生することとなったのであるが、こちらについては従前どおり社会教育施設等の設置に関する条例に設置根拠を置き、その管理運営についても教育委員会生涯学習課が引き続き所管することとされた。

市民福祉センターは、多目的ホールやボランティアコーナー、2つの和室、2つの会議室、調理室、市民ホールなどから構成される延べ床面積 670 m²、鉄筋コンクリート造2階建ての施設を標準とした。北九州市は該当する小学校区内に所有する市の遊休地等を優先的に建設用地とすることとしたが、その充実した施設内容は、料理教室や体操教室、カラオケ講座にと先を争って地域から建設の要望がなされ、その受け皿となる新たな地域組織の設立が急速に進むこととなった。この充実した整備水準を財政面から支えたのが、地域総合整備事業債の存在であった。

一方、地域公民館は、建設年次が古く、市民福祉センターに比べて施設の整備水準の劣

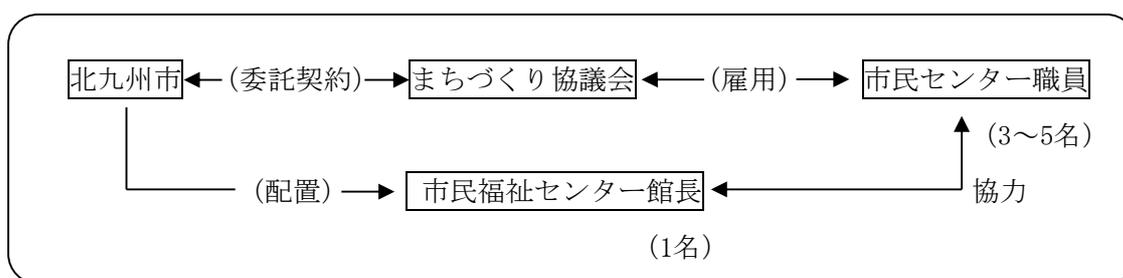
るものが多かったことから、市民福祉センターとの2枚看板化にあたり、エレベーターをはじめとするバリアフリー対応等の施設改修が進められることとなった。この改修にも地域総合整備事業債は充当されていく。

この結果、平成6(1994)年度以降の一時期、北九州市では、保健福祉施策を切り口とする市民福祉センターと社会教育施設である地域公民館が市民福祉センターの看板を掲げた2枚看板化公民館、さらには2枚看板化へ未移行の公民館の3種類の地域活動拠点施設が並立、混在することとなった。

まちづくり協議会の設置

市民福祉センター及び2枚看板化公民館の管理運営は、市から委嘱された市の嘱託職員である1名の館長と原則として当該小学校区内から採用される3名から5名の市民センター職員（地元職員）が担うこととされた。また平成6（1994）年度以降、市からの働きかけによって、当該小学校区の自治会や校（地）区社会福祉協議会、老人クラブ、婦人会、民生委員、PTAなどの地域団体や学校、企業、行政機関等、地域の様々な団体などから構成される「まちづくり協議会」が設置され、市民センター職員を雇用して管理業務を市から受託するとともに、運営にも参画することとなった。

図2 市民福祉センターの管理運営体制



出典：「北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会報告書」78頁図に筆者加筆作成

まちづくり協議会には、これが従来にはない多くの地域団体等が横断的に参画した初めての地域組織であったことから、単に市民福祉センターの日常の管理運営に止まるのではなく、地域住民相互の連帯感と自治意識の高揚を図り、住民主体のまちづくりのエンジンとして地域コミュニティをリードしていくことが期待された。図2に市民福祉センターの館長と職員、まちづくり協議会との関係を図示した。

事業開始から10年を経過する平成16(2004)年度時点で、すでに市内113小学校区でまち

づくり協議会が設置され、111館の管理運営が委託化されている。さらに平成17(2005)年1月の市民センターへの移行後も委託化は続けられ、平成29(2017)年4月時点で、全市で137のまちづくり協議会が設置され、130館の市民センター及び6館の市民サブセンターのすべての管理運営の委託化が完了している⁽⁴⁾。

第1期で残された課題

北九州市では、コミュニティ改革第1期の取組みにより、小学校区単位に地域における住民の交流及び自主的活動の拠点としての市民福祉センターと2枚看板公民館、さらにはその管理運営組織であるまちづくり協議会というハード、ソフト両面での道具立てが揃うこととなった。また市民福祉センター及び2枚看板公民館は、施設の建設は市が行い、地域コミュニティが地域住民と連携してこれを管理運営するという公設民営とされた。これにより、全市一律の受動的な運営ではなく住民が主体となって地域の特色を活かした様々な創意工夫ある運営がなされること、またこれを拠点として、地域の自主的、主体的な活動が活発化することが期待された。

しかしながら、市民福祉センター及び2枚看板公民館の管理運営は、まちづくり協議会への委託とはされたものの、実際の運営は市の嘱託職員である館長とまちづくり協議会に採用された地元職員による公設半官半民営の「ねじれ」たものとなった。維持管理経費は基本的には市からの委託料により賄われるほか、管理責任は市の嘱託職員である館長が負っていることもあり、行政への依存は依然として大きく、地域住民の施設運営への参加意識、当事者意識は期待されたほどには高いものとはならなかった。

また市民福祉センターの館長にとっては、市の嘱託職員であることも手伝って多目的ホールやボランティアコーナー、各々2つの和室と会議室、調理室等からなる延べ床面積670㎡の新築の施設を遊休施設としないこと、その使用頻度を上げることが最大のミッションとなった。市民福祉センターの管理マニュアルとして既存の地域公民館の管理運営マニュアルが使用されたこともあって、活動が必ずしも施設使用に結びつくとは限らないコミュニティ活動よりも、生涯学習活動による講座等の会議室などの使用が確実に見込まれる貸館業務が運営の主流となった。

まちづくり協議会の構成は、自治会や婦人会等の地域の任意団体、また校(地)区社会福祉協議会や民生委員等の官製団体、さらには学校や企業、行政機関等の様々な団体が、既存の組織体制のままに並列的に参画するものとされた。このため、これを構成する地域諸団体は、まちづくり協議会としての自主的、主体的な活動への参画の一方で、行政の縦

割りを反映した個々の活動は従前どおりに継続されることとなった。

このほか、まちづくり協議会の会長は、地域のイニシアティブを自治会が執っている例がほとんどであったことから、その多くは自治会の会長が兼ねることとなった。この結果、地域住民からは、自治会長の名刺の肩書きが1つ増えただけ、官製地域団体がまた1つ増えたに過ぎないものと捉えられ、まちづくり協議会の理念や目的が見え難いものとなった。また稀に社会福祉協議会長などの自治会長以外の者がまちづくり協議会の会長に就く場合は、まちづくり協議会会長と自治会長のどちらが偉いのかといった感情的な論争が起こることもあった。地域代表性の正当性がどう規定されるべきかといった地域コミュニティにとっての本質的な課題が露見した騒動ではあったが、まちづくり協議会は条例等の規定によって位置付けられることなく、その後も事実上の存在として現在に至っている。

これらの状況から、地域住民からは、市民福祉センターについて、公民館とどこが違うのか、地域公民館の指導主事が地元職員に置き換わっただけではないのか、むしろ地域住民の行政依存体質を助長していないか等々の疑問の声とともに、本当に地域のことは地域で考え、地域で解決するのであれば、まちづくり協議会の再編、強化が必要ではないかとの意見も聞かれるようになってきた。地域福祉といった特定の切り口（AS：アプリケーション・ソフト）ではなく、ましてや市民福祉センターというハコモノの整備ではなく、地域コミュニティを正面から見据えた新たな地域運営システム（OS：オペレーション・システム）の開発が必要ではないかというのである。

さらに喫緊の課題としては、公民館と市民福祉センターが、地域に並立し、混在したこと、また両者の所管が教育委員会と保健福祉局とに異なり、設置根拠条例や予算が別であることなどから、その利用等にあって不便や混乱が生じることとなった。1つには、市民福祉センターの開館時間は、平日は9時から22時まで、土曜日は17時まで、休館日は年末年始及び日曜日とされる一方で、2枚看板化を含めた地域公民館は、社会教育施設設置条例の規定を引き継ぎ、原則、月曜日が休館で、日曜日は17時までであった。このため、市民福祉センターと2枚看板化を含む地域公民館で、同じ中学校区にありながら休館日が異なることとなり、一体的な行事の開催などに支障が生じることとなった。

また市民福祉センターの名称に「福祉」とあることにより、利用者が福祉分野に限定されているかのようなイメージを地域住民が抱いたほか、公民館の2枚看板化による市民福祉センターの中には、例えば、「泉台市民福祉センター・篠崎公民館」（小倉北区）や「筒井市民センター・熊西公民館」（八幡西区）といったように、地域公民館と市民福祉センターで異なる地域名称を冠している館があるなど、両方の名称を持つことによる煩わしさや

利用者の混乱が見られた。休館日の統一とともに、名称の混乱についても早急にその解消が求められることとなった。

（２）北九州市地域コミュニティ改革第２期

市民センターの誕生

平成 6(1994)年度から始まった市民福祉センターの建設は、平成 15(2003)年 5 月には、当初予定から残すところ 3 館となり、うち 2 館についても着工済みとなるなど、事業開始から 10 年を経過してハード的には一応の目途がつくこととなった。公民館が同数の整備に合併以前からの長期間を要したのに比較して、約 10 年でこれを整備することとなる。この整備にあたっては地域総合整備事業債が大きく貢献している。

北九州市ではこの機会を捉え、平成 15(2003)年度、市民福祉センターを所管していた保健福祉局を中心に公民館を所管する教育委員会とコミュニティ政策所管の総務市民局（当時）の 3 者が共同で北九州市のコミュニティの現状と課題を整理し、平成 15（2003）年 6 月に中間報告を行なった。またこの報告をもとに、まちづくり協議会や自治会、社会福祉協議会等の関係諸団体と 40 回に及ぶ意見交換を行ったほか、市民からの意見の公募を実施し、平成 16（2004）年 2 月、以降の地域コミュニティのあり方、方向性を取りまとめた「市民福祉センターを中心とした地域づくりについて」（以下、「取りまとめ」）を策定した。

この取りまとめでは、北九州市のコミュニティ施策の以降の展開に向けて、踏み込んだ方向性が打ち出されることとなった。まず市民福祉センターについて、地域づくりをより幅広い分野で行い、自主的な住民活動の拠点となることが求められているとして、「将来的には公設民営化を目指すこととし、今回、『地域が自主的に運営するコミュニティ施設』として明確に位置付け、地域の理解を促進する必要がある」⁽⁵⁾ とする基本的方向性が示された。同時に、将来像として「施設の公設民営化を目指すことから、その時点においては、現在、市の嘱託として配置している館長を、地域（新たなまちづくり協議会）が主体的に選任できるようにする」⁽⁶⁾ とも明記された。

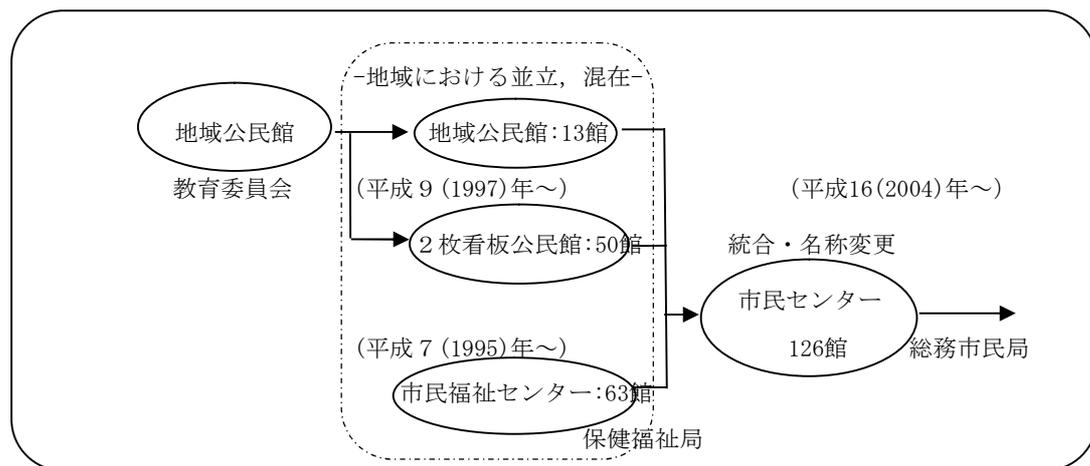
このほか、まちづくり協議会については、将来像としては既存団体を発展的に改組し、「新たなまちづくり協議会」として一本化することとし、当面の取組みとして、「地域全体を一つのまとまりとしている自治会、校（地）区社会福祉協議会、衛生協会を中核とし、既存の団体は『新たなまちづくり協議会』の構成団体となる。各団体の代表者で理事会を構成し、会長等役員を選出、年間事業計画及び予算配分などを決定する」⁽⁷⁾ と将来の包括的地域経営主体の誕生が予言された。さらに財源については、「地域では行政からの補助金等の

全体像を把握できておらず、またそのほとんどについて用途が定められているため、地域が課題解決に向けて、地域の裁量で補助金等を柔軟に活用することが困難な状況になっている⁽⁸⁾と指摘する。その上で、将来像として「地域活動を強化するため、目的別に交付している補助金を、地域が裁量を持って使えるようにする⁽⁹⁾」とし、当面、「補助金等を地域が地域課題の優先順位に応じて、効果的・効率的に使えるよう一元化・一本化してまちづくり協議会に交付する⁽¹⁰⁾」とされた。このほか、行政サイドに対しても、校区担当者制度の導入や公民館の管理部門の市長部局への移管などが言及された。

この取りまとめを踏まえて、北九州市のコミュニティ改革は第2期の新たなスタートが切られる。具体的には、市民福祉センターに「福祉」の文言があることによる保健福祉分野の施設であるかのような限定的なイメージを払拭するとともに地域公民館の2枚看板化による2つの地域名称による混乱も同時に解消し、両者がともにあらゆる地域活動の拠点施設となるため、平成17(2006)年1月、市民福祉センターと地域公民館を統合し、市民センターへと改組、改称し、コミュニティ施設として位置付けることとした。

この結果、平成6(1994)年度以降整備を進めてきた市民福祉センター63館は、市民センターへと名称変更するとともに、平成9(1997)年度以降2枚看板化を進めてきた市民福祉センター・地域公民館の50館と地域公民館のまま残っていた13館の合計63館についても、市民センターへと統合されることとなった。図3にその流れを示した。

図3 市民福祉センターと地域公民館の一元化による市民センターの誕生



出典：筆者作成

しかしながら、新たに制定された市民センター条例では、市民センターの定義は市民福

社センターの設置趣旨と本質的に変わるものではないとされ、さらには公民館と市民福祉センターとの円滑な統合が最優先とされたことから、下記に示すように条例名を従来の市民福祉センターから市民センターへと題名改称とすることとされ、市民福祉センターの定義はそのまま継承されることとなった。

北九州市市民センター条例

第1条 ふれあいのある心豊かな地域社会づくりを促進するため、地域における住民の交流及び自主的活動の拠点として、別表第1のとおり市民センターを設置する。

平成16（2004）年9月13日題名改称，平成17（2005）年1月1日施行

北九州市では、市民センターの発足に合わせ、平成16（2004）年4月の組織改正で、まず市民福祉センターの所管局を従来の保健福祉局から総務市民局（当時）へと移管することとした。これに伴って、保健福祉局地域福祉課（当時）にあった市民福祉センターの建設、管理を担当する係長以下のラインが総務市民局（当時）地域振興課へと異動することとなった。また平成17（2005）年1月の市民センター発足に合わせて、教育委員会（当時）生涯学習課の地域公民館の建設、管理を担当してきた係長以下のラインについても総務市民局（当時）地域振興課に異動した。総務市民局（当時）が、市民センターの施設（ハード）面に限り、一元的に管理することとなった。

この市民センターの発足に伴って地域公民館が条例上廃止となることに対して、伝統ある公民館の名称が消滅することや社会教育施設上の位置付けを失うことが、生涯学習活動の後退につながるのではないかと危惧や反発の声が上がることとなった⁽¹¹⁾。このため、これへの対応として、公民館の運営ソフトを所管してきた生涯学習課は、引き続き教育委員に残置されることとなった。市民センターの運営（ソフト）に関して市長部局の地域振興課と教育委員会生涯学習課との間で、運営（ソフト）面での二元管理が継続されることとなり、この解消には、生涯学習課が市長部局へと移管される平成28（2016）年4月までさらに10年の歳月を要することとなった。

一方、区役所にあつては、まちづくり推進課（当時、現コミュニティ支援課）において、地域振興係（当時、現コミュニティ支援係）が、「市民センターの整備、運営及び管理」と「市民センターにおける地域活動等の指導及び支援」を一括して担い、生涯学習係が「市民センターにおける生涯学習事業」のソフトを担当することとされた。区役所では、コミュニティ担当部門が地域コミュニティを所管し、社会教育・生涯学習部門を含めて、各種

のコミュニティ施策を一元的に推進していく体制が形式上整うこととなった。しかし、これは同時に、本庁と区役所の間で新たな「ねじれ」を生じさせ、結果的には区役所まちづくり推進課生涯学習係が教育委員会生涯学習課と直結し、実態として市民センターの運営に大きく関与することとなった。

第2期の取組みにおいて、館長の市の嘱託から地域雇用への転換や市民センターの将来の公設民営化への移行等の取りまとめで確認された踏み込んだ内容が見送られたことや市民センターの教育委員会との二元管理の継続などは、以降の北九州市の地域コミュニティ改革の進捗に少なからぬ影響を残すことになった。

地域総括補助金制度の創設

北九州市では、まちづくり協議会が創設されて以降も、官製団体に限らず任意団体及び地縁団体の多くは縦割り行政単位に系列化されたままにあり、地域コミュニティの一員としての地域での連携、調和ある活動よりも、「全市一斉〇〇の日」といった行政の末端組織としての縦系列の示達による活動を優先する実態が垣間見られた。この背景には、市からの地域への補助金等が、当該所管部局から各関係地域組織に個別、直接に支出される縦割りであったことがある。その地域全体では何種類の補助金等があり、総額でいくらあるのか、どのような団体が受領していてどのような活動をしているのか等々を地域サイドでは誰も把握できておらず、地域コミュニティとしての意思決定のほか、統一ある行動や各団体間での連携した行動を困難にする要因の1つとなっていた。地域への各部局からの縦割りによる事業補助や団体補助といった各種補助金の従来からのあり方が、地域における全体像の把握を困難にしているばかりか、地域団体間を分断し相互の連携や協力を阻害する要因ともなっていたのである。

このため、平成17(2005)年1月の市民福祉センターと地域公民館の統合による市民センターの発足に先立って、この是正に向けて平成14(2002)年度からそれまでの地域諸団体等への補助金制度を見直し、新たなあり方を模索することとなった。まず地域に支出される補助金等が地域で相互に「見える化」され、地域の各団体の活動を地域全体で共有できるようにすることが、地域諸団体の連携と協力、地域コミュニティの紐帯の強化には不可避と考えられた。

また地域への補助金等のほとんどが縦割りによる特定の行政目的達成のため、その用途が制限されており、補助金等を地域の実情やニーズに応じて喫緊の地域課題解決のために柔軟に使うことが不可能であった。これは、予算費目の款の間での流用が地方自治法の規

定により認められないことから、他の款に属する用途に支出することはできないという制度上の制約であった。例えば、公園愛護会が公園の清掃活動回数を減らして、その浮かせた補助金を地域の緊急の課題となっている防犯対策として防犯用具の購入に充てようとしてもこれは許されず、執行残が出て補助金が残るようであれば、清算の上、返還しなければならない。これは、各地域補助金が教育費や建設費、環境費等、款別の予算の中で議会の議決により承認されている以上、その使途は当該行政目的に限定されるべきものとなり、地域の裁量の余地は当然にないものと考えられることによる。

しかし、この制約がそのまま地域コミュニティの主体的、自主的な活動の大きな制約につながっていたことから、何らかの工夫により地域補助金の使途にいま少しの裁量の余地が生じるのであれば、地域諸団体間の連携、協力の余地が生まれ、地域コミュニティによる包括的、主体的な活動の可能性が広がるのではないかと考えられた。

平成 14 (2002)年 4 月、北九州市は、全局を対象とした地域への補助金等の実態調査を実施した。この結果、地域活動及び地域団体等に関連すると考えられる補助金等は、10 局で 69 件、約 3 億 5,800 万円に上った。また公園の清掃等を行う公園愛護会への活動助成である公園管理活性化事業は「補助金」であるのに対して、河川の清掃活動等を行う河川愛護団体に対しては「報奨費」として河川愛護団体報奨金が支出されているといったように、地域が主体的に実施する活動に対して市が活動助成を行うという主旨で支出される「補助金」や市が事業主体であるものを地域団体が受託して実施する「委託料」、さらには各種の地域活動に対する報奨としての位置付けからの「報奨費」など、各種の費目が存在する実態も明らかとなった。

この調査を受けて、北九州市では、平成 15 (2003)年 5 月、「地域団体に対する補助金のあり方等の検討」を課題として、財政局財務部や保健福祉局地域福祉部などの関連 11 部局からなるプロジェクトチームを発足させ、地域補助金等の見直しを進めることとなった。基本的な考え方としては、個別で縦割りの補助金が地域諸団体を分断し連携を阻害しているという認識から、新たな補助金を個別でなく縦割りでもないものにする必要性が共通認識とされた。またこれが「触媒」となって地域諸団体の連携や融合、さらには一歩進んだ包括的地域経営主体の形成へと発展することも期待された。

その結果、各部局で個別、縦割りに所管する地域への各種補助金等をできるだけ一元化、一本化し、地域の実情に応じて一定の範囲内でその裁量による重点的、柔軟な執行を可能にする新たな補助金制度を創設することとなった。検討の過程では、個別でなく縦割りでない補助金等の形態として、地方交付税制度に模して、地域の人口や面積、高齢者数や公園面積等を単位費用に地域ごとの基準財政需要額を算定し、これに一定の補正係数を乗じ

た使途の全く特定されない交付金タイプに一気に転換することも俎上に登った。

しかしながら、従来の補助金等により個々に独立した組織を運営し、行政関連業務を着実に執行している既存の各種地域団体に対して、既得権とも考えられている個別の地域補助金の権利を保証しない交付金タイプへの転換は時期尚早ではないかとの意見が、行政サイド及び地域サイドの双方ともに大勢であった。このため、地域の混乱は避けつつ、しかしなお地域コミュニティによる包括的地域経営機能発揮の芽を残すため、最終的には交付金タイプへの転換を図る漸進的かつ現実的な手法が採用されることとなった。この「まずは、一点突破」、「小さく生んで大きく育てる作戦」から誕生したのが「地域総括補助金制度」であった。

表 1 平成16(2004)年度 地域総括補助金への統合対象補助金

	事業項目	補助金名	従前の交付先
1	防犯灯維持管理事業	防犯灯維持管理補助金	町内会等
2	防犯灯設置事業	防犯灯設置補助金	町内会長
3	校区まちづくり事業	校区まちづくり事業補助金	まちづくり協議会他
4	老人クラブ活動事業	老人クラブ助成金	老人クラブ
5	年長者いきいの家運営事業	年長者いきいの家運営委員会補助金	運営委員会（老人クラブ）
6	ふれあい昼食交流会事業	ふれあい昼食交流会補助金	食生活改善推進員協議会
7	公園管理活性化事業	公園愛護会助成金	公園愛護会
8	公民館類似施設等運営事業	公民館類似施設等運営費補助金	自治公民館他
9	公民館類似施設等設置事業	公民館類似施設等設置費補助金	自治公民館
10	校区青少年育成会活動事業	青少年団体育成補助金	校区青少年育成会
11	地域体育進行活動事業	地域体育振興補助金	体育指導委員等

出展：北九州市 平成16（2004）年度版「元気いっぱい！地域づくり・まちづくり」7頁に筆者加筆作表

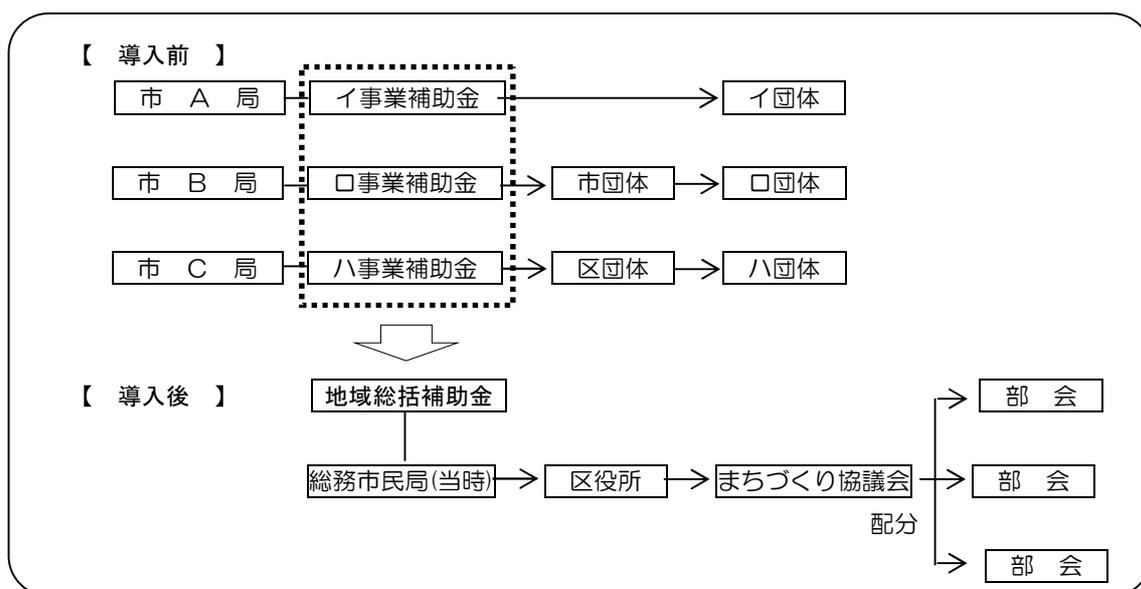
地域総括補助金制度の導入にあたっては、補助金の一元化、一本化に関連する庁内各部署の理解と協力を得て、平成16（2004）年度予算で表1に示す11項目の補助金をこれに統合することとなった。これに先立って、11項目の補助金の交付対象となっている関係団体等に個別に地域総括補助金導入の主旨や制度の内容の説明を行った。この中では、既存の補助金が統合されれば、まちづくり協議会の中の力関係によって他の団体に取りられてしまうのではないか、などの危惧の声も聞かれたが、丁寧な説明を繰り返し、協議を重ねる中ですべての対象団体から理解を得ることとなった。また地域総括補助金の受け皿となるま

ちづくり協議会に対しても、各区単位に説明会を実施し、協力を取り付けた。この結果、初年度となる平成 16（2004）年度には、モデル校区として部会制の導入により受け入れ体制の整う 11 校区に導入し、以降、順次、拡大していくこととなった

平成 16（2004）年度、従来の縦割り補助金 11 本を総務市民費（当時）の予算費目に集約・統合して、総務市民局（当時）所管の地域総括補助金という地域活動を総括して支援する新たな補助金制度が創設された。これにより、款による予算上の制約から免れ、補助金の内部に従来の各補助金の明細（セル）は残るものの、国庫補助金が含まれる老人クラブ助成金を除いて補助金間の流用が可能となった。実際の運用にあたっては、地域の主体性や裁量の発揮を担保しつつも急激な変化による混乱を避けるため、まちづくり協議会の構成員でかつ部会に属している団体の該当補助金について、各費目の補助対象事業費の 50%～150%の範囲での流用を可能とした。

また補助金の支出は、総務市民局（当時）から各区役所に配当し、区役所が地域の窓口となって該当のまちづくり協議会に交付する仕組みとした。すなわち補助金の一元化、一本化に合わせ、行政の窓口は区役所に、地域における受け皿となる交付対象団体は、まちづくり協議会へと各々、一本化することとした。図 4 に地域総括補助金制度導入による補助金支出の流れを図示した。

図 4 地域総括補助金制度導入による補助金支出の流れ



出展：北九州市 平成16（2004）年度版「元気いっぱい！地域づくり・まちづくり」7頁図に筆者加筆作成

この結果、所管部局からの補助金を1対1の関係で受託する裁量の余地のない縦割り行政の末端に位置付けられ、個別補助金の使途を厳しく制限されていた地域関係諸団体は、補助対象事業費の50%~150%までの流用ができるようになったことから、所管部局の意向を計るのみでなく、地域課題の実態や他の地域団体等の動向に目を向けることが可能となり、また必要ともなった。またこの制度の導入により、それまで補助金の執行残は市に返還しなければならなかったものが、まちづくり協議会の意思で地域でその時に必要とされる他の地域団体等が執行する事業に適宜、流用し、充当することが可能となったことから、地域全体としての補助金総額を実質的な増額とする可能性が生まれることとなった。

このほか、それまで11種類の補助金申請書を市の11の所管部局に申請しなければならなかったものが、基本的にはただ1種類の申請書を1か所に申請すればよくなり、補助申請時に提出する書類数や記載事項も少なくなるなど申請手続きが簡素化され、各団体の事務負担も軽減されることとなった。まちづくり協議会は、地域総括補助金の交付対象団体として地域の代表性を高めるとともに地域諸団体から構成される各部会への補助金の「配電盤」としての機能を担うことにより、包括的地域経営主体としての機能をより発揮できるようになるものと期待を高めることとなった。

まちづくり協議会の再編 一部会制の導入

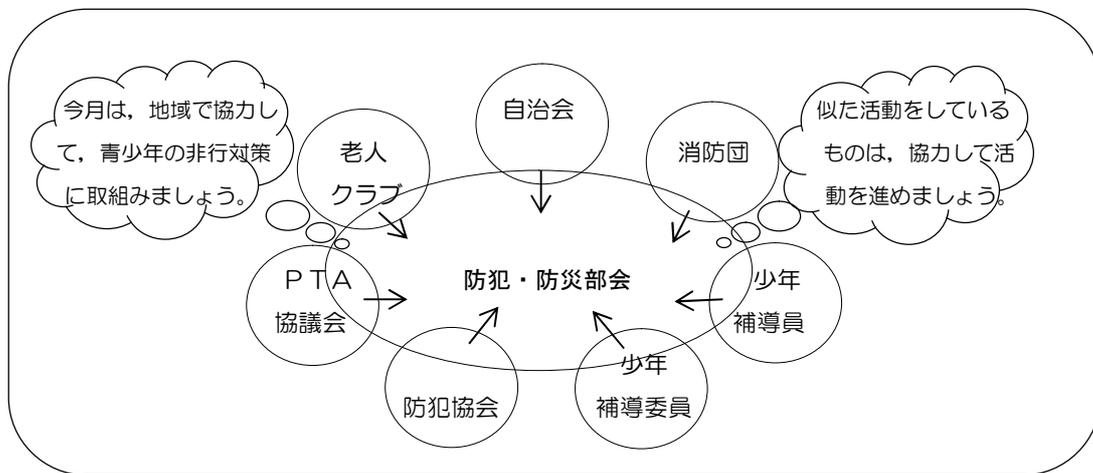
まちづくり協議会が多く地域団体等が参画した従来にはない地域横断的な構成であったことから、発足時には市民福祉センターの日常の管理運営に止まらず、地域課題の解決や地域経営を実践していく包括的地域経営主体としての機能の発揮が期待された。しかしながら、まちづくり協議会がこれら地域諸団体の緩やかな集合体に止まったことやその目的や位置付けが既存の地域諸団体の中で十分な理解を得られず、自治会・町内会との間でのヘゲモニー争いに発展するケースも見られたことなどもあり、まちづくり協議会は市民福祉センターの日常の管理運営組織としては機能するものの、地域コミュニティの中心となって地域づくりの諸活動を牽引していくまでの主体性を発揮できずにいた。

このため、北九州市では、平成14(2002)年度以降、地域課題を地域で解決するための新たな仕組みづくりとして、また地域総括補助金制度を導入するための前提条件を整備する必要性からも、まちづくり協議会に対して組織再編を促進していくこととなった。その仕組みは、その内部に地域での活動内容に応じた機能別の部会を設置し、目的を同じくする各種地域団体が構成員となって相互の壁を越えて連携、協力し、地域課題の解決に取り組めるようにしようとするものであった。

防犯・防災部会のイメージを、図5に示した。これまでの地域防犯や青少年健全育成の活動では、少年補導員や少年補導委員が青少年育成の活動をする一方で、消防団は消火活動を、PTAは児童・生徒の安全誘導活動をとといったように団体によって独自の取組みを展開していた。これに対して、既存の各種自治防犯関係団体等がまちづくり協議会の内部組織として防犯・防災部会を結成し、その構成員となることにより、各団体のノウハウや専門性を活かしつつ相互に連携、調整して円滑な活動を展開することとした。各構成団体に所属する優れた専門性を持った人材を1つの部会に結集させるほか、イベントや活動等への参加人数も各構成団体からの参加、動員が期待されることとなり、より専門的で広範な防犯・防災活動が可能となった。

部会制の導入は、このように個々では小さな力でしかない地域諸団体を機能別に結集させ、より大きな力に紡ぎ上げることを通して地域課題解決機能の実効力を高めると同時に、地域諸団体を部会の構成員と位置付けることにより、地域コミュニティの一員としての役割や責任が明確となり、地域経営への参画意識の醸成や地域経営機能の発揮につながるものと期待された。

図5 防犯・防災部会イメージ



出展：北九州市 平成16（2004）年度版「元気いっぱい！地域づくり・まちづくり」6頁

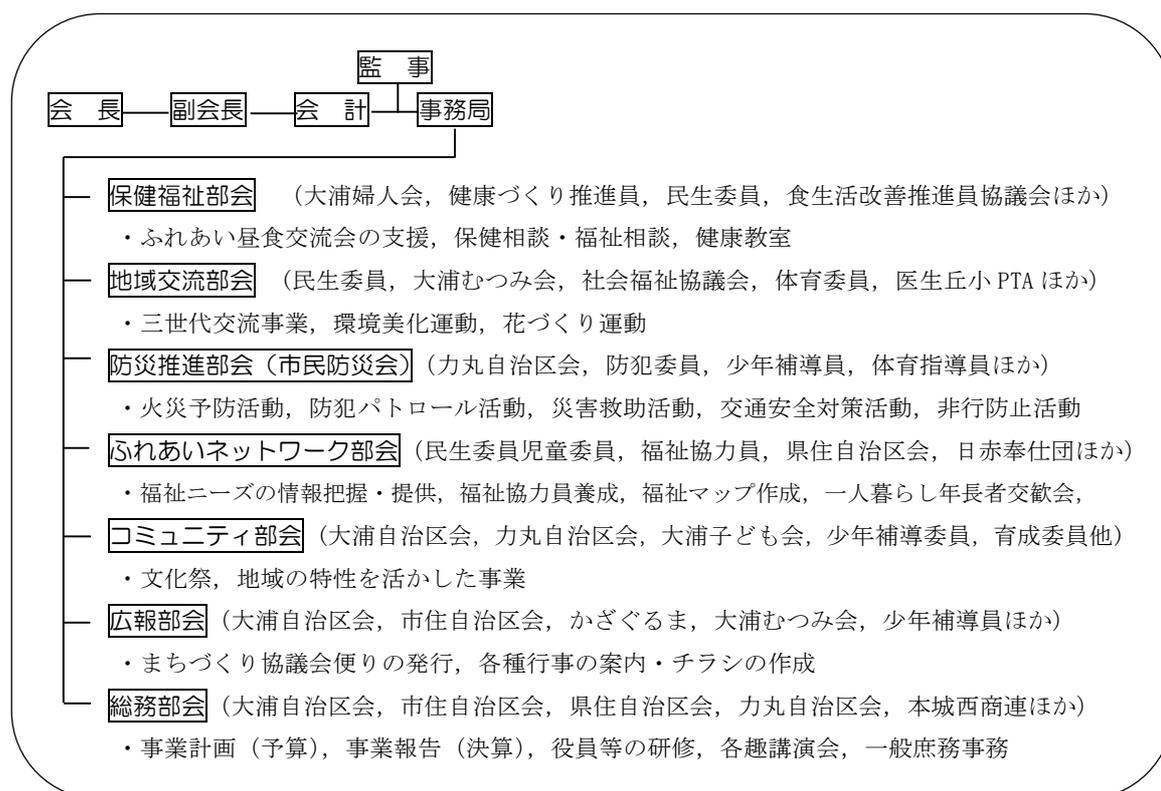
八幡西区医生丘まちづくり協議会の取組み

まちづくり協議会における実際の部会の取組みを八幡西区医生丘校区の「医生丘まちづくり協議会」に見ていくこととしよう。医生丘校区は、先にも紹介したように、北九州市西部の玄関口であるJR折尾駅に近接する周辺に多くの大学等を抱える学園・住宅地区で

ある。校区内には、力丸自治区会及び本城西市住自治区会、本城西県住自治区会、大浦自治区会の4つの自治区会があり、平成31(2019)年3月31日現在、世帯数は6,266世帯、人口は11,660人となっている⁽¹²⁾。

医生丘校区では、平成8(1996)年4月、市民福祉センターの開設に伴い、市内でも最も早い時期にまちづくり協議会が設置されている。当初は、校区内に各種地域団体が独立して存在し、各団体間の連携は十分ではなかったが、平成14(2002)年4月、市からの指導に基づいて規約の改正を行い、従来の地域活動を再整理して図6に示す保健福祉部会等7つの部会を設置することとなった。またその運営に関する必要な事項を定めた部会規則を制定して、地域諸団体がこれらの部会単位に連携、協力して活動できる仕組みを整備し、現在に続いている。

図6 医生丘まちづくり協議会組織図



出展:「10周年記念誌“いせいがおか”」北九州市立医生丘市民センター・医生丘まちづくり協議会 平成17(2005)年を基に筆者作成

この部会制の導入により、各団体が独自に行っていた会計処理はまちづくり協議会のも

とに一元化され、その後の地域総括補助金制度の導入もあって、会計の透明性が担保されるとともに各団体相互で役員が重複していたものについても簡素化が進み、より効果的、機能的な地域活動の実践が可能となった。

この経緯については、医生丘まちづくり協議会・市民センター創立10周年記念誌の冒頭のあいさつ文の中で、まちづくり協議会の宮前輝夫会長が「私たち役員は、まちづくり協議会、校区社会福祉協議会、市民防災会にそれぞれの役員として入り、一人3役から4役となり、大変な日々が続き、年度末の総会でも一日3回に分けてやらなければ出来ないような状態であり、もう少し簡素化出来ないかと思案し何度となく会議を重ね、最終的に一人1人役とし、組織の一本化ということで・・・」と述懐している⁽¹³⁾。

平成31(2019)年4月現在、医生丘まちづくり協議会は、4つの自治会と社会福祉協議会、民生委員・児童委員協議会、老人会、婦人会、小中学校PTA代表、保護司会、体育指導員・体育委員、食生活改善推進員、商店連合会、ボランティア団体等の20を超える団体で構成され、これら諸団体が各団体の設立目的や活動内容に応じて、7部会のいずれかの、若しくは複数の部会の構成員となり、連携、協力して活動するようになっている。

また医生丘まちづくり協議会では、先述したように、平成12(2000)年4月、部会活動の枠外に、協議会が母体となって、役員をその多くが兼務し、地域運営委員会方式で運営する放課後児童クラブ(「医生丘児童クラブ」)を開設している。医生丘児童クラブでは、地域運営委員会方式の特色を活かして、医生丘市民センターの文化祭やセンター主催の子ども教室、子ども講座といった各種行事に参加しており、センター活動の活性化に寄与するとともに地域との交流、見守りの中で子どもの健全育成が担保されることにもなっている。今後は、7部会のより一層の活動の活性化を図るとともに、7部会以外の領域における地域課題の解決や経済基盤の確立、地域雇用の創出に向けて、医生丘校区の大きな地域資源である大学等との連携などにより、医生丘児童クラブの例に見られるような地域コミュニティビジネスの取組みをさらに拡大していくことが期待されている。

第2期改革の到達点

ここまでの北九州市の地域コミュニティ改革の取組みを総括しておこう。北九州市では、平成6(1994)年度以降、保健福祉を切り口とする市民福祉センターの整備と既存の地域公民館の市民福祉センターとの2枚看板化というハード整備に並行して、その受け皿として広く地域諸団体が横断的に参画したまちづくり協議会というソフト開発を進めた。この地域活動拠点の整備とその管理運営のための組織づくりというハード・ソフト両面の整備を

同時に、また強力に推進したのが北九州市コミュニティ改革第1期であった。

この取組みに着手する以前の段階での北九州市の地域コミュニティは、周辺機能としての地域課題解決（A S）機能を行政により分断され、切り取られると同時に、これらを調和を持って起動させるべき中核機能である地域運営（O S）機能もまた、行政依存による主体性の喪失により空白化させた「欠けたドーナツ」とも呼び得る機能不全の状態にあった。地域コミュニティ改革第1期は、この状態を克服し、地域のことは地域で考え、地域で解決するための地域コミュニティの機能化を目指して着手された。

確かに高齢化社会対策を切り口に市民福祉センターという施設整備とまちづくり協議会という運営組織の整備は進んだものの、その空白と欠損部分を埋めるべきコミュニティ政策としてのソフト開発が十分でなかったこともあり、その多くは施設の管理運営組織の域を出るものとはならなかった。その実態は、高齢化社会対策としての地域福祉施策としての要素が大きく、標榜した地域コミュニティの機能化に正面から向き合うものではなかった。さらには設置の経緯もあって、市民福祉センターと2枚看板化公民館の混在による地域の混乱を招来することにもなった。

この状況を打破するため、平成16(2004)年度、第1期の着手から約10年を経て着手されたのが、地域コミュニティをめぐる「ヒト（組織）」、「モノ」、「カネ」の3つの要素を三位一体として、同時にこれに切り込もうとしたコミュニティ改革第2期であった。この3つの改革とは、以下のようなものであった。まず「ヒト（組織）」に関しては、まちづくり協議会の構成員である既存の地域諸団体が、地域課題別に部会を構成し、これに参画することにより地域課題解決機能（A S）の強化を図ることとした。同時にこれが、これら団体の連携、協議の場ともなったことから、地域運営機能（O S）についても一定の伸長が見られることとなった。

次に「モノ」の改革としては、市民福祉センターと公民館が市民センターに統一され、設置条例の改正により福祉施設でもなく教育施設でもないコミュニティ施設との新たな位置付けを持つこととなった。また「カネ」の改革では、新たな地域補助金の仕組みである地域総括補助金制度を導入し、既存の各種地域補助金を一括してまちづくり協議会に交付することにより、地域を流れるカネの可視化と共有化が進み、行政の縦割りを排した一定範囲内での柔軟な活用が可能となった。この三位一体改革により、まちづくり協議会が包括的地域経営主体へと変貌し、地域自治及び地域経営機能が発揮されていくものと期待されることとなった。

これらの改革を支援するため、行政サイドでは、コミュニティ施策を統括し、所管する

地域振興課を総務市民局（当時）に新設し、保健福祉局と教育委員会の両方にあった市民福祉センターと公民館の施設（ハード）管理部門を一元化した。またソフト面では、本庁部門における教育委員会生涯学習課と市長部局の地域振興課との二元管理は続いたものの（その解消は平成 28（2016）年 4 月まで持ち越される）、区役所においては、まちづくり推進課（当時）が地域コミュニティ施策全般を所管するとともに、各区中央公民館を廃止して区役所にその機能を移管するなどコミュニティ施策を一元的に展開できる体制を整えた。

北九州市地域コミュニティ改革第 2 期とは、第 1 期で残された課題の解決とその所期の目的遂行のため、様々な制約の中で地域コミュニティサイドと行政サイドの双方への現実的な対応を通して、地域コミュニティの地域運営（OS）機能と地域課題解決（AS）機能の向上、さらには包括的地域経営主体創出への接近を試みたものであった。

北九州市自治基本条例

北九州市では、地域コミュニティ改革の進捗を背景に、平成 22（2010）年 10 月 1 日に北九州市自治基本条例を策定した。

その意義と狙いとしては、「主権者である住民が主体となった自治を確立するためには、（中略）地域社会における住民自身によるまちづくり（本来的な自治）までを含めてとらえることが必要である」⁽¹⁴⁾ として、地域コミュニティ重視の姿勢を強く打ち出した。また「この地域におけるまちづくりにおいて、最も重要だと考えたのが、様々なつながりの中で人々が支えあいながら生きていく『共生する地域社会』を維持形成していくこと」⁽¹⁵⁾ であるとし、「『共生する地域社会』を築いていくためには、多層で重層的なネットワークを網の目のように形成していくことが必要である」⁽¹⁶⁾ ともしている。地域コミュニティにおける「本来的な自治」を基本に据え、その実現に向けて、ソーシャル・キャピタルの 3 要素のうちの「ネットワーク」を重視することを通して、共生する地域社会という社会的包摂機能の高いまちづくりを目指すことが宣言されている。

この狙いにあつて、北九州市自治基本条例では第 6 章をコミュニティに充て、そのあり方や支援等についての規定を設けている。またこの中で、区役所や区長の支援のほか職員役割や責務に言及するなど、市のコミュニティに対する積極的な支援が謳われている。市民及び地域コミュニティ団体の間に、これを契機として市がコミュニティ施策を積極的に展開し、コミュニティ改革第 2 期の取組みが、一気に加速されるものとの期待が高まった。果たしてその結果は一体どうだったのか、次に見ていくこととしよう。

北九州市自治基本条例

第6章 コミュニティ

(コミュニティの活動のあり方)

第26条 市民は、様々なコミュニティ活動に自由に参加することができる。

2 市民は、コミュニティ活動への参加を通じて、市民が共生する地域社会の維持及び形成に努めるものとする。

3 コミュニティは、その活動内容及び運営状況を明らかにすることにより、その活動について市民の理解及び共感を得られるよう努めるものとする。

4 コミュニティは、他のコミュニティの自主性を尊重しながら、コミュニティ相互間の連携の推進に努めるものとする。

(コミュニティの支援等)

第27条 市は、コミュニティの自律性及び自立性に配慮しながら、コミュニティの活動がその活動する地域の特性に応じて効果的に行われるよう、コミュニティに対し積極的に支援するものとする。

2 前項に規定する支援は、区役所の組織及び機能を最大限に活用することにより行うものとする。

3 区長は、コミュニティが相互に連携しながらその活動が円滑に行えるよう、コミュニティに対し必要な支援に努めるものとする。

平成22(2010)年10月1日施行

(3) 地域コミュニティ改革のその後

北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会と議会からの質疑

北九州市では、市民センターの整備に続き、平成20(2008)年3月に広域の小中学校区や離島などで市民センターの機能を補完、代替する「市民サブセンター構想」を策定し、平成21(2009)年度から建設に着手する。この結果、平成24(2012)年2月時点で、市内130の小中学校区に、市民センター129館と市民サブセンター3館、合計132館(このほか、サブセンター1館を整備中)の地域活動拠点施設の整備が終わり⁽¹⁷⁾、まちづくり協議会も市内に136団体の設立が完了する⁽¹⁸⁾。これらのハード及びソフトの順調な展開を受け、市民福祉センターと公民館の並存に伴って散見された地域の混乱等も解消されたほか、ほぼすべてのまちづくり協議会への地域総括補助金制度と部会制の導入もなされるなど、一連の地域コミュニティ改革第2期の取組みは着実な進捗を見せることとなった。

北九州市では、このタイミングを捉えて時代の変化に対応した地域コミュニティのあり方や活性化の方策を検討するため、様々な視点から幅広く意見を聞く「北九州市地域コミ

ユニティ活性化を考える懇話会」(以下、「懇話会」)を、平成23(2011)年12月に設置し、まちづくり協議会会長や自治総連合会会長、市民センター館長、NPO関係者、ボランティア関係者等委員12名による7回の討議を経て、平成24(2012)年10月にその報告書(以下、「報告書」)を得た。

報告書では、まちづくり協議会や部会制に関して、「河川の清掃事業をまちづくり協議会の事業に切り替えた。その結果、清掃には、自治会、老人会、婦人会など多くの団体が参加するようになった」⁽¹⁹⁾であるとか、「自治会や社会福祉協議会の校区での活動、或いは、その他の団体の地域の活動などを踏まえた上で、それを超えた地域全体のまちづくり活動をするのが、まちづくり協議会であるという理解は進んでいる」⁽²⁰⁾といった肯定的な意見が報告されている。他方、課題としては、「自治会・町内会や社会福祉協議会などと活動が重複している」⁽²¹⁾や「地域住民には自治会とまちづくり協議会の区別はついていない。特に自治会長はまちづくり協議会の必要性について理解が不足しているように感じる」⁽²²⁾、「部会が既存団体の寄せ集めの仮組織にすぎず、部会間の連携が十分でなく、個々に活動している」⁽²³⁾といった意見が寄せられている。

また地域総括補助金制度については、「今では、地域総括補助金は、まちづくり協議会の事業を展開させる重要な要素となっているのは明らかである」⁽²⁴⁾や「地域総括補助金の導入により、それぞれの団体が補助金を使ってどのような活動をしているかがよくわかるという声はよく聞く」⁽²⁵⁾等の肯定的な意見がある。一方で、「各団体間の調整ができない」⁽²⁶⁾等の理由により「事業間流用については、92.2%のまちづくり協議会が実施経験がな」⁽²⁷⁾い実態が明らかにされている。

これらの功罪合わせた評価がありながらも、市民センターの利用者は、その後も着実に増加している。平成19(2007)年度では、全128館で4,910千人、1館平均38,359人⁽²⁸⁾であった年間利用者が、平成23(2011)年度には本館129館で5,103千人、1館平均39,559人へ、平成27(2015)年度には本館129館で5,374千人、1館当たり41,657人にまで増加している⁽²⁹⁾。

市民センターは、「ふれあいのある心豊かな地域社会づくりを促進するため、地域における住民の交流及び自主的活動の拠点」⁽³⁰⁾をその出発点とする。しかし、その一方で、社会教育・生涯学習や保健福祉施策、防災防犯施策等の各種行政施策の展開の場ともされてきた。その結果、市民センターには、当面、「地域における住民の交流及び自主的活動の拠点」と「社会の要請に基づく生涯学習の場」、「各種行政施策の展開の場」の大きく3つの機能が期待されている。

これには、公民館と市民福祉センターという出自の異なる2つの施設がコミュニティ施設としての市民センターへと統合された経緯が色濃く反映している。社会教育・生涯学習の実践の場としての機能は、都市型公民館発祥の地として発展してきた北九州市の公民館の固有の機能であり、保健福祉施策をはじめとする各種行政施策の展開の場としての機能は、市民福祉センターとして出発した経緯から求められた機能である。また地域における住民の交流及び自主的活動の拠点としてのコミュニティ機能とは、市民センターがその設置条例に掲げる本来の目的とする機能である。これらの経緯もあって、市民センターは、3つの機能発揮の場として期待されることとなった。

平成19(2007)年度の本館128館の年間総利用者数4,910千人の活動別の内訳は、保健福祉活動が692千人(14.1%)、生涯学習活動が2,653千人(54.0%)、コミュニティ活動が1,565千人(31.9%)であったものが⁽³¹⁾、平成27(2015)年度は本館129館の総年間利用者数5,373千人の活動別の内訳では、保健福祉活動が745千人(13.9%)、生涯学習活動が2,491千人(46.3%)、コミュニティ活動が2,137千人(39.5%)となっている⁽³²⁾。

この8年間の推移にあって、生涯学習活動の割合は54.0%から46.3%へと△7.7ポイント減少しているのに対して、コミュニティ活動の割合は31.9%から39.5%へと7.6ポイント増加している。生涯学習活動から徐々にではあるがコミュニティ活動へと比重が移ってきていることが窺える。なお、コミュニティ活動の中には、各種地域団体やボランティア団体等の会合等のほか、敬老会事業等の行政受託事業や防災活動等の行政施策の展開活動等が含まれており、その主催が地域サイドの自主的なものか否かは問われていない。

これらの実態に対して、平成29(2017)年3月の北九州市議会定例会において、北九州市の市民センターや地域コミュニティ等のあり方等を問う質疑が相次いだ。この中から、最大会派である自由民主党と第2会派であるハートフル北九州の両与党会派からの質疑を見てみよう。

まず自由民主党の代表質疑では、「この市民センターの現状を見た時、地域住民の交流拠点として定着しているものの、かつての公民館としての生涯学習機能だけが前面に出ており、福祉に関する機能が失われている気がいたします。(略)開設までの経緯や1人暮らしの高齢者が増加している現状を踏まえれば、市民センターが地域福祉の拠点でもあることを改めて再認識し、再構築すべき」との意見が出されている⁽³³⁾。市民センターの認知は進んだものの、その実態は、依然、公民館としての生涯学習施設であるとの指摘がなされ、改めて市民福祉センター当時の地域福祉拠点としての機能の重視が主張されている。コミュニティ活動への言及はなく、市民センター発足以前の公民館と市民福祉センターの二項対立の時代へと議論が引き戻されている。

続くハートフル北九州の代表質疑では、「市議会でも、例えば市民センターのあり方や、自治会、まちづくり協議会等との連携等、毎回のように議論されてきていますが、今後のあるべき地域コミュニティの姿はと言えば、今ひとつはっきりと見えてこない気がしています。(略)地域総括補助金などの制度は、地域活動の強化に有効に働いているのでしょうか。さらに公共施設マネジメントの中で、年長者いこいの家など各コミュニティ施設はどう整備されていくべきなのでしょう。コミュニティ活動を支援する行政側の役割はどうあるべきなのでしょう。議場の議員各位も、常日頃から、多くの課題と問題意識をお持ちのことだとお察しいたします。私は、そろそろこうした地域活動に係る課題を整理し、本市における今後の地域コミュニティのあるべき姿を追求していつては如何かと考えます。具体的には、(略)地域コミュニティの将来像や取り組みの方向性、運営のあり方や施設整備の方向、行政担当部局の役割などを示した仮称北九州市地域コミュニティ基本方針の策定を行っては如何か」との提案がなされた⁽³⁴⁾。現状の地域コミュニティのあり方や地域コミュニティ施策のあり方に根本的な疑問が呈され、今後のあり方、その方針を改めて見定めるべきだというのである。

平成 29 (2017) 年 4 月時点において、市民サブセンターの整備も終わり、市内に市民センター130 館と市民サブセンター6 館、合計 136 館の地域活動拠点施設の整備が完了している⁽³⁵⁾。またすべての市民センターにまちづくり協議会が設置され、そのほぼすべてに実際の運用に濃淡はあるものの地域総括補助金制度と部会制も導入されている。果たしてその結果、所期の目的とした「ふれあいのある心豊かな地域社会づくりを促進するため、地域における住民の交流及び自主的活動の拠点」は、地域に誕生したであろうか。懇話会の報告書と議会の質疑は、これを問うている。

市民センターの将来の方向性

市民センターの維持管理はどうなっているのでしょうか。平成 29 (2017) 年度決算ベースでの市民センター本館 130 館とサブセンター 6 館の合計、全 136 館の年間の管理運営経費(館長報酬、地元委託経費、清掃・警備等委託経費、光熱水費等)は、総額で 1,787 百万円、内訳としては大きくは館長報酬等が 647 百万円、まちづくり協議会への委託料が 659 百万円、その他光熱水費等が 481 百万円となっている。市民センター本館 1 館当たりの運営経費は年間で約 14 百万円程度となる⁽³⁶⁾。市民の地域活動拠点の維持関係経費として、また市におけるコミュニティ政策経費に占める比重として、これはどう捉えられるべきであろうか。

平成 28（2016）年 2 月に策定された「北九州市公共施設マネジメント実行計画」では、「地域のコミュニティを充実させるため、市民センターは存続します」⁽³⁷⁾とされ、「今後の財政負担の軽減を図るため公共施設の保有量は縮減しなければならないものの、一方で地域の活性化を図るためには地域コミュニティの充実は不可欠であり、その核となる施設として市民センターがあります。本市では、これまで小学校区単位を基本として市民センターを整備し『地域づくり』に取り組んできていることから、今後も市民センターを中心とした地域コミュニティの強化を図ります」⁽³⁸⁾とされていることは先に見た。

地域コミュニティの重要性に鑑みて、公共施設マネジメントの対象外に置き、このままの体制を維持していくというのであるが、先述の懇話会や議会の質疑でも明らかのように、市民センターはその本来の使命や理念、今後の社会経済環境への時代適応性といった視点から、そのあり方について本質的な検討を加えられるべき時期にきているのではないだろうか。市民センターの運営形態において、現在の公設半官半民営から将来の完全な公設民営、さらには民設民営への移行過程における一形態として、指定管理者制度⁽³⁹⁾の導入が検討されるべきであろう。

その前提としては、まず市民センター館長を市の嘱託職員から地元まちづくり協議会の採用へと転換することにより、従来からの懸案であった市の嘱託職員である市民センター館長とまちづくり協議会からの任命である市民センターのスタッフとの身分上の「ねじれ」の解消、公設民営化が図られる必要がある。このことにより、館長と職員の間により密接な連携による市民センターの一層円滑な運営が可能になるとともに、館長の存在を通して醸成されていた過度な行政依存体質の是正も図られることとなる。さらには、館長の身分上の制約が取れることから、館長がまちづくり協議会の事務局長を兼ねることも可能となる。館長がまちづくり協議会の内部にまで積極的に関与することにより、市民センターを活動拠点とした、まちづくり協議会の一層の活動が期待されることとなる。

なお、まちづくり協議会による館長の採用に際しては、その恣意性を排し、公平性を期すために、またより優秀な人材を確保する観点からも、現行の民間からの館長採用に準じて、採用を考える複数のまちづくり協議会が共同で広く人材を公募するほか、採用試験についても共同で開催するなどの工夫が必要とされよう。

経済学者の兼子仁は、「コミュニティ施設は元来、自治体職員による直営よりも、地元住民団体を指定管理者とすることが、施設の目的に適うにちががなく、現にそうした指定が多い」⁽⁴⁰⁾とする。さらには、「ただし、指定管理住民団体は住民の平等利用を保証できる公正適切な編成でなくてはならない。とくに、地元の町内会・自治会が法定の『地縁団体』

として優先視されすぎることなく、民生委員・老人クラブ・PTA・サークル団体・NPOなどと連携した地域住民組織が成り立つことが望ましい⁽⁴¹⁾と付言する。福岡県下では、すでに宗像市において、北九州市のまちづくり協議会に相当する「コミュニティ運営委員会」が指定管理者となっており、北九州市と同様に小学校区単位に整備されている「コミュニティ・センター」の運営にあたっており、利用料金制度を活用した積極的な事業展開が図られている⁽⁴²⁾。

市民センターは、平成17(2005)年1月の設置以来、10年余の歳月を経てその存在は地域に定着してきたものの、その理念とする自主的活動の拠点としての機能の発揮は十分ではないとする意見がある。その一方で、まちづくり協議会は、兼子のいう指定管理住民団体としての形式要件を満たすほか、市民福祉センター及び2枚看板公民館の設置以来、すでにその管理運営の実績は20年余に及ぶ。その資格は十分に備えていると考えられよう。

指定管理者制度は、管理者の高いモチベーションを引き出し、また利用促進に向けた柔軟な運用も可能とすることから、北九州市にあっても市民が直接利用する公の施設である体育施設や文化施設などの過半の施設ですでに導入されており、利用サービスの向上など着実な成果を上げている。北九州市の都市経営上の戦略的側面からも、地域コミュニティの主体性の発揮、地域分権の側面からも、市民センターへの指定管理者制度の導入は、公設民営化及び将来の民設民営化に向けた一里塚を形成するものとして、避けては通れないものであろう。

市民センターと集いの館

経済学者の若林靖永を座長に、経済や流通、社会保障等の専門家で構成された「二〇五〇研究会」から、平成27(2015)年2月、35年後の令和32(2050)年に私たちが地域コミュニティ(小学校区)で平穩に暮らしていくための提言『2050年 超高齢社会のコミュニティ構想』が公表された。この構想では、「すべての小学校区」及び「元気な高齢者」、「集いの館」の3つが提言の柱とされ、中でも地域コミュニティ施設である集いの館が大きな鍵を握る存在とされている。地域コミュニティにあつて重要なものは、それを経営し、機能を発揮させるソフトであつて、施設自体は本来、さほど重要ではないものとの意見もある中で、拠点施設の重要性を強く主張する点が注目される。

「集いの館」の施設と運営について、以下のように描写されている。少し長くなるが引用しよう。「全国1万5,000の小学校区のすべてに、元気な高齢者が運営主体となる、広さ90坪の『集いの館』を展開する。『集いの館』はその日の食べ物と日用医薬品を提供するコ

コンビニ業態の 30 坪の『お店』、ワンストップであらゆる暮らしに関わる相談に応じる『よろず相談デスク』、ゼロ歳児から百寿者まで老若男女だれもが気軽に立ち寄り、触れ合い、支え、支えられ、のんびりと過ごすことのできる『フリースペース』60 坪で構成される。『集いの館』は血縁ではなく地域の結縁で生まれる『地縁』家族の『家』でありプラットフォームである。元気な高齢者がチームを組んでお店を運営し、あらゆる暮らしの相談に応じ、日常生活上でサポートを必要とする高齢者、子育てファミリー、幼児、学童を支える。それが『集いの館』のビジネスモデルと組織モデルの核心だ⁽⁴³⁾とする。

血縁ではなく地域の中で結ばれた「地縁家族」が、お互いを支え合うことを前提に、集いの館を家族化された地域のプラットフォームとする。そして、日常生活に必要な物資を提供できる店舗と暮らし全般の相談に乗る相談デスク、さらには誰もが気軽に立ち寄れるフリースペースをセットにして、高齢者が運営主体となってこれをビジネス＝「地域コミュニティビジネス」として切り廻そうというのである。

この発想は、アメリカの社会学者レイ・オルデンバーグ (Ray Oldenburg) が提唱した家でも職場でもない「第 3 の居場所」を指す「サードプレイス (third place)」の概念に重なる。地域住民がいつでも自由に入出りでき、会話を楽しんだり、情報・意見交換をしたりできる場所、無論、地域活動の拠点としても機能するもので、ソーシャル・キャピタルの涵養の場として期待を集めている⁽⁴⁴⁾。

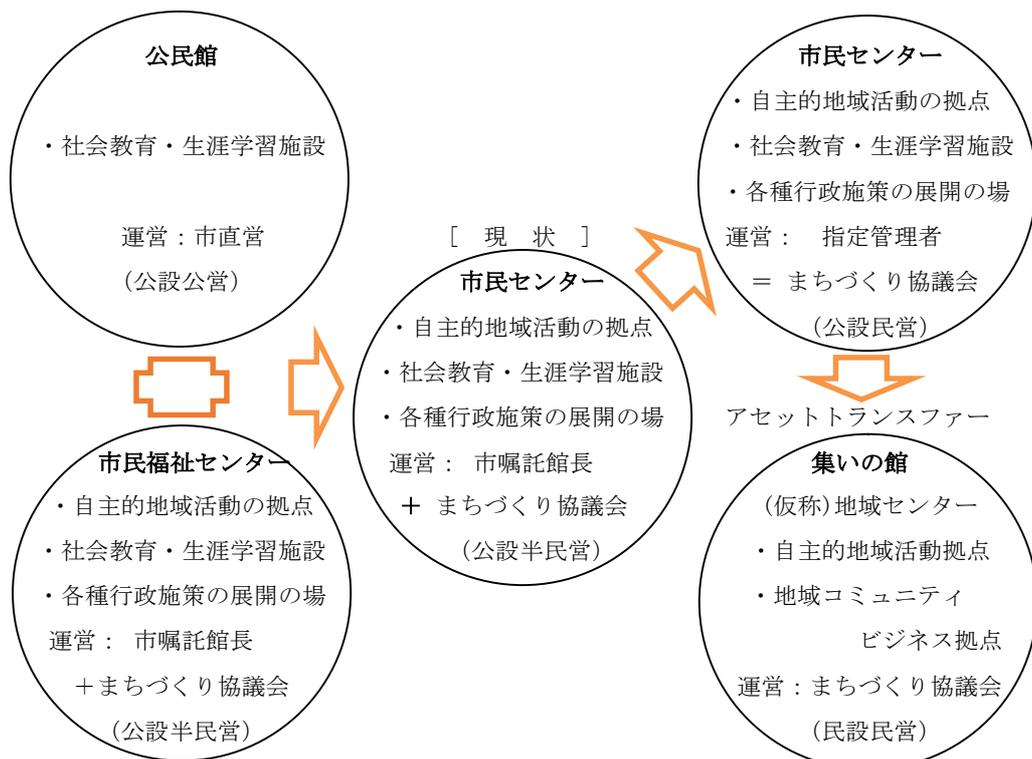
北九州市の市民センターとこの集いの館を比較してみよう。小学校区を地域コミュニティの基礎単位とすることは北九州市においてすでに実践されており、元気な高齢者がその運営に活躍するというのも異論はあるまい。このように北九州市の市民センターとの共通点は見られるものの、最大の相違点は、集いの館の発想は、コミュニティ拠点施設を公設公営のものとは最初から考えておらず、行政ではなく地域住民自らが設置し、自主的に運営する民設民営が想定されている点にある。雇用を伴ったコミュニティビジネスの実践の場として活用しようというのである。

今後、地域コミュニティに必要とされる包括的地域経営主体が事業・経営主体となってコミュニティビジネスに取り組む地域コミュニティビジネスとこれをあらゆる地域資源で支える地域主義経済社会モデルの活動の拠点としても、地域自らが管理運営する使い勝手の良い民設民営の地域拠点施設は貴重な存在となろう。戦後、公民館として公設公営から出発した北九州市の地域拠点施設は、ここに発展の最終的型を見出すことができるのではないだろうか。これからの地域コミュニティ施策は、この集いの館モデルからのバックキャストイングとして、既存施設や既存組織の発展、転換という戦略を採用すれば、令和 32

(2050) 年より前倒しの工程でこれを実現することが可能となろう。

この施設では、地域主義経済社会モデルにおける地域コミュニティビジネス拠点施設として、開館時間を柔軟にすることにより夜間における映画の上映会を開催して地域住民の交流を促進することもできれば、子ども食堂や地域の事業所の社員食堂の経営、企業主導型保育園に見合う地域主導型保育園の経営などに乗り出すことも可能となろう。地域の真ん中にあるソフトとハードが詰まった地域住民のための真の「センター」へと進化していくことが期待される⁽⁴⁵⁾。図7に北九州市の公民館から始まる地域活動拠点の発展形態（イメージ）をまとめた。公設公営から公設半官半民営を経て公設民営，さらには民設民営への進化は歴史の必然であろう。

図7 地域活動拠点の発展形態(イメージ)



出典：筆者作成

地域総括補助金の現状と進化の方向性

北九州市では、平成 16（2004）年度、地域コミュニティ改革第 2 期の取組みの一環として、主体的な地域活動の促進に向けて各種地域補助金 11 項目を 1 本化し、これら補助金間の流用可能枠を 50% までとする地域総括補助金制度を導入した。翌平成 17（2005）年度に

は、河川愛護団体報奨金を河川愛護団体補助金へと費目の変換を行った上でこれに統合した。また平成 18（2006）年度には、制度創設当初、検討されつつも財政的視点から見送られたまちづくり協議会の独自の活動に対する助成金を「校区まちづくり支援事業補助金」として活動経費 20 万円、運営事務費 3 万円を上限に創設した。その後も補助金項目の見直しを進め、平成 26（2014）年度に地域総括補助金の対象を 14 項目にまで拡大し、現在に至っている⁽⁴⁶⁾。

このほか、補助項目中の事業を実施する個別団体がいない場合でもまちづくり協議会としてこれを実施する場合には補助金を受け取ることができるようにしたことに加え、申請書類の簡素化を進めるなど使い勝手を改善したこともあって、地域総括補助金制度を導入するまちづくり協議会は、平成 27(2015)年度以降、133 団体にまで増加している。

表 2 に直近 10 年間の地域総括補助金交付額（予算）等の推移をまとめた。これを見ると、まちづくり協議会 1 団体当たりの地域総括補助金の平均額は、平成 22（2010）年度 2,514 千円であり、平成 24（2012）には 3,385 千円へと増加したものの、以降は減少傾向に転じ、令和元（2019）年度予算では 2,387 千円となっている。

表 2 地域総括補助金交付額（予算）等の推移

（単位：千円）

年 度	平成 22 (2010)	平成 23 (2011)	平成 24 (2012)	平成 25 (2013)	平成 26 (2014)	平成 27 (2015)	平成 28 (2016)	平成 29 (2017)	平成 30 (2018)	令和元 (2019)
予算額	291,597	380,047	416,322	421,271	395,213	394,392	384,295	389,826	332,496	317,408
団体数	116	120	123	128	130	133	133	133	133	133
平 均	2,514	3,167	3,385	3,291	3,040	2,965	2,889	2,931	2,500	2,387

出典：北九州市一般会計予算書から筆者作成

先に紹介した懇話会や議会からは、地域総括補助金の事業間流用について、団体間の調整ができず 92.2%のまちづくり協議会で実施経験がないことが明らかにされるなど、地域総括補助金導入の狙いであるまちづくり協議会を中心とする地域の主体的、自律的な地域運営に関して、その有効性に疑問が投げかけられている。地域総括補助金の今後の展開を考えるヒントは、先の懇話会の委員意見の中に見出すことができよう。

意見には、「地域総括補助金の導入により、それぞれの団体が補助金を使ってどのような活動をしているのかがよくわかるという声はよく聞く。また導入前までは、補助金が夫々の団体に交付されるので、活動報告や収支決算などをその団体以外の人が見ることがなかった。それが、地域の中で一度に見ることができるようになるため、補助金を有効活用して地域活動

ができるという利点があるということもよく分かる」⁽⁴⁷⁾とするものがあるほか、「地域総括補助金は、導入当初は反発が強かった。ある団体では、自分たちの活動資金をまちづくり協議会に持っていかれては困る。それぞれの独立した補助金が付いているのに、それをまとめるのは召し上げることと同じだと受け止められた。しかし、地域総括補助金の制度の趣旨はそのようなものではなく、それぞれの活動を活かしながら協力できるところは協力し合うという形で、予算から削れるものは削り、プラスしなければならないものはプラスするものである。そして、新しいまちづくり協議会として事業をするという展望を持つべきものである」⁽⁴⁸⁾とするものもある。

地域総括補助金の意義と制度の主旨は理解するものの、個々の補助金のひも付きであるため、既得権が邪魔をして実際の運用には大きな支障があるというのが現実の声であろう。地域総括補助金制度は、これまで地域コミュニティの中での地域諸団体相互の「見える化」と流用枠の配分についての「配電盤」としての機能を果たすことにより、まちづくり協議会の包括性の確認とガバナンス機能の発揮に一定の貢献をしてきた。しかしながら、地域コミュニティの自主的、主体的活動を誘導するには、個別補助金の明細（「セル」）の存在が依然として大きな制約であり続けている。

包括的地域経営主体としての地域運営機能と地域課題解決機能の発揮に向けては、ひも付きの個別補助金を束ね、その間の流用を可能とする現行制度の制約を離れ、当初の構想通りに行政の縦割りによるセルを全く廃した、個別でなく縦割りでない補助金の形態への進化が今、強く求められている。

そもそも地域総括補助金は、その導入時において、既存の補助金 11 本を束ねることでスタートするものの、順次これを拡大し、将来的には補助金相互のセルを取り払って、用途の特定されない交付金タイプへと移行する過渡的な制度として設計された。「(仮称) 地域総合交付金制度」として、地方交付税制度に模して、地域の人口や面積、高齢者数や公園面積等を単位費用として、これに一定の補正係数を乗じて地域ごとの基準財政需要額を算定する具体的な設計図までが用意されていたのである⁽⁴⁹⁾。このこともあって、自治会・町内会加入者等の既存地域団体加入者のみが補助対象とされるのではなく、そこに居住する地域住民全員が対象となることが前提とされる必要があった。その意味からも助成対象団体は地域諸団体等から広く構成され、地域の代表性を有するまちづくり協議会でなければならなかったのである。

ちなみに、福岡市が導入している交付金タイプの地域補助金である「自治協議会共創補助金」⁽⁵⁰⁾との比較において、単位となる自治協議会の規模や平成 28 (2016) 年度に従前の

「活力あるまちづくり支援事業補助金」からの継承時に引き上げた人口規模に応じた限度額（1団体（「自治協議会」）246万円～394万円）からも、現行のまちづくり協議会を単位とする地域総括補助金の適用用途や金額はそのまま変えずに、セルを廃止することのみで交付金タイプの補助金へと移行することが可能であり、現実的でもあると考えられる。なお、その移行にあつては、地域総括補助金の導入時と同様、モデル事業として準備の整った校区から、順次、転換を図る現実的な対応が必要とされよう。

地域交付金制度については、（財）地域活性化センターによる調査によって、一括交付金制度を導入している市町村では、導入していない市町村に比べて、地域自治組織で特徴的な取組みが多く行われている傾向があるほか、一括交付金制度を導入している市町村は、そうではない市町村と比べて、市町村からの交付金・補助金の割合が小さくなっていることが明らかにされている。また全国的に見ても、市町村からの補助金・交付金で事業目的を特別に限定していない交付金（一括交付金）の制度を持っている市町村が48.1%となっていることから⁽⁵¹⁾、この導入が時期尚早とはならないであろう。導入当初の予定にあるとおり、次のステップに進む検討に着手すべき時期に来ていると考えられよう。

北九州市地域コミュニティ改革の現在位置

北九州市の現状と変遷を後発でありながら小規模多機能自治体創設への取組みに着手し、スーパーコミュニティ法人の創設運動をリードする島根県雲南市及び三重県伊賀市、同県名張市、兵庫県朝来市の4市（以下、「4市」と）の比較で見よう。

北九州市は政令指定都市の中で最も早いスピードで進む高齢化社会への対策として、国内でも比較的早期に自治会・町内会という地域組織の発展段階モデルの「第一の類型」から、「第二の類型」であるまちづくり協議会を中心とする協議型住民自治組織への遷移を目指す取組みに着手し、いち早く市内全域への拡大を完了している。しかしその後は、遷移の速度は鈍り、依然、第二の類型に留まっているのみならず、むしろ現状は、自治会・町内会の加入に熱心なあまり、第一の類型への回帰、遡上の道を辿っているかに見える。

4市の協議会型住民自治組織については、雲南市が平成17（2005）年から19（2007）年度に「地域自主組織」の名称で43組織、朝来市が平成19（2007）・20（2008）年度に「地域自治協議会」の名称で11組織、伊賀市が平成16（2004）年度から「住民自治協議会」の名称で38組織、名張市が平成15（2003）年度に「地域づくり組織」の名称で15組織が結成されている⁽⁵²⁾。

一方、北九州市はこれらより10年ほど早い平成6（1994）年度には地域諸団体の参画に

よるまちづくり協議会の組織づくりを開始しており、4市中で最も早い名張市が着手する平成15(2003)年度には、概ね市内全域となる126小学校区にまちづくり協議会は設置されていた。また平成16(2004)年度からは、まちづくり協議会への部会制や地域総括補助金等の導入、市民福祉センターと公民館の統合による市民センターの設置による地域拠点整備を進めている。平成22(2010)年度には、「第三の類型」の支柱となるべきコミュニティ活動のあり方やその支援等を内容に盛り込んだ北九州市自治基本条例も制定している。

北九州市と4市との間には確かに市の人口や市域、財政規模、政令指定都市であるか否かといった様々な相違があることは考慮されなければならない。それでもなお、北九州市が4市に先行してコミュニティ施策における一定の道具立てを揃えながらも、現状においてさほどの差異がなく、スーパーコミュニティ法人の制度創設といった取組みにおける姿勢では後塵を拝すこととなっているのは何故か。両者間のスピード感の相違をもたらした要因をどこに求めれば良いのだろうか。

技術的には、市からの住民自治組織への財政支援のあり方については、4市が包括交付金としているのに対して、北九州市が縦割り補助金を束ねた地域総括補助金の形態に留まっている。また地域拠点施設の管理については、伊賀市は北九州市と同様に市の直営であるものの、他の3市(朝来市は一部)は指定管理者制度を採用している⁽⁵³⁾。4市との比較において帰結するのは、両者間の新たな公共や市民主体のまちづくりという理念に対する行政及び市民、地域コミュニティの基本認識や姿勢もさることながら、包括交付金制度と指定管理者制度の車の両輪ともいうべき2つの制度の導入如何が地域コミュニティ政策展開の鍵を握っていると考えられよう。

北九州市地域コミュニティ改革第3期の展開

ここまで見てきたように、近年、停滞傾向にある北九州市のコミュニティ改革は、今後、どのような展開を目指していけば良いのだろうか。以下、これまでの第1期及び第2期の改革に続く、第3期としての位置付けを持って考えてみたい。

まず第1には、自治会・町内会とまちづくり協議会という現在、地域にあって主導的な位置にある2つの組織が融合し、一体化することによって、地域自治(ガバナンス)機能と地域経営(マネジメント)機能の双方を兼ね備え、地域の意思を代表して一元的なガバナンスを展開する新たな包括的地域経営主体(「第三の類型」)となることが必要となろう。この融合、一体化の構想は地域コミュニティ改革第2期の取組みに着手する段階で北九州市ではすでに用意されていたものであり⁽⁵⁴⁾、また現在ではすでにそれを実現している地方

公共団体も存在している⁽⁵⁵⁾。

自治会・町内会が近年の加入率の低下傾向にあってもなお、固有の自主財源を持って地域の主体性を担保し、意思を代表する非官製基礎的団体としてその中核に存在し続けている。一方で、まちづくり協議会は各種の地域団体から構成され、総合的な地域コミュニティ活動の展開にあたってはこれもまた欠かすことのできない存在へと成長してきている。両者の融合、一体化は、地域コミュニティの発展過程において今や極めて現実的な選択肢であろう。

今後の地域コミュニティは、両者の融合の下にあってはじめて、各種地域団体は当該組織の部会を構成するものとして再編され、実効性を持って再生するものとなる。地域総括補助金が進化した新たな交付金タイプの地域補助金（「(仮称)地域総合交付金」）は、両者の融合による新たな包括的地域経営主体が受け皿となることによって、実効性を持って地域課題の解決に寄与するものとなる。新たな包括的地域経営主体における自律的な地域自治機能や総合的で実効ある地域課題解決機能、地域機能の発揮があつてようやくに地域住民の信頼を獲得することが可能となることから、自治会・町内会の加入率は、ここに至つてようやく低下傾向に底を打ち、反転、上昇することが可能となろう。

では、地域コミュニティがこの新たな包括的地域経営主体の下、その機能を十全に発揮していくために必要とされるものとは何であろうか。まず地域自治機能の具備とその発揮といった観点からは、「共治」（ソーシャル・ガバナンス）の理念の下に一定の意思を代表する組織体として、各種地域団体や地域住民に広く認知され、その存在への理解が共有されることが必要とされる。その前提条件としては、何よりも民主的な組織運営が確保されなければならない。

町内会・自治会組織を含む地域内の各種各様の地域団体や企業等がフラットな立場で広く参画し、構成員として包含されるとともに、地域住民にあつても従来の1世帯1票制を1人1票制に切り替えるなどの新たな参画、意見集約の方法⁽⁵⁶⁾も工夫される必要がある。また公平な組織運営の観点からは事務処理手続等の厳正化や透明性の確保等も必要とされよう。この点に関しては、都市内分権における担保要件として、市町村による一定の関与と支援が認められるべきであろう。これは地域コミュニティによる地域代表性の具備といった側面（「公法的側面」）からも重要な意味を持つ。

次に地域経営機能の発揮といった観点からは、これが地域コミュニティビジネスの事業主体となることから、内部的には関係団体等を総合調整して事業遂行に向けた最適な組織体を形成する能力（「組織力」）とともに、その運営にあつての人材や資金等の経営資源

の蓄積を図るなどの能力（「統率力」）が求められることとなる。他方、対外的には、経済活動を含むあらゆる地域活動をその一元的な責任において遂行できる能力（「責任能力」及び「行為能力」）を持つ組織でなくてはならない。このことから、事業法人としての法人格の具備（「私法人的側面」）は必須条件となる。

確かに、川根振興協議会の例にみたように、活動分野ごとに異なる法人組織を複数設立して事業を切り出しながら遂行していくことも可能ではあろう。しかしながら、各事業を通じた全体の整合性が役員的人的要素でしか担保されないといった課題や任意団体のまま事業を遂行する部会的なものにあっては会長個人名での契約しかできないといった問題もあり、これらを回避するためにも、地域コミュニティに関連する諸事業を1つの事業法人として遂行できる枠組みが望ましいものとなる。

これら公私両法人的側面にわたる権能の付与については、当該地域コミュニティの地域住民及び地域諸団体の広い民主的な参画を前提として、条例制定権や課税権をも付与するといった旧来の近隣政府的な発想とは異なる穏やかで新たな都市内分権のスタイルとして、当該市町村の手続きと責任において認定される必要があるだろう。

北九州市における市民センターの公設民営化（「モノ」）と地域包括補助金の交付金化（「カネ」）、自治会とまちづくり協議会の融合による新たな地域組織（「ヒト（組織）」）の創出を柱とする第3期となる北九州市コミュニティ改革の新たな取組みは、再び「モノ」と「カネ」、「ヒト（組織）」の三位一体の改革として遂行されることとなる。北九州市の地域コミュニティ改革第2期と第3期の三位一体改革の比較を表3にまとめた。また北九州市コミュニティ改革の第1期のスタートからの現在までの一連の取組みを表4にまとめた。

表3 北九州市地域コミュニティ改革第2期と第3期

	モノ	カネ	ヒト（組織）
第2期	市民福祉センターと公民館の統合による市民センターの創出	地域総括補助金の創出	まちづくり協議会への部会制の導入
第3期	市民センターの公設民営化と指定管理者制度の導入	地域総括補助金の交付金化	まちづくり協議会と自治会・町内会との融合による包括的地域経営主体の創出と既存地域団体の再編

出典：筆者作成

表 4

北九州市コミュニティ改革関連年表

年	月	項 目
第 1 期		
平成 5(1993)	4	「北九州市高齢化社会対策総合計画」策定
平成 6(1994)	3	「北九州市高齢化社会対策総合計画第一次実施計画」策定
〃	12	「市民福祉センター条例」公布
平成 7(1995)	2	「市民福祉センター」第 1 号館（「今町市民福祉センター」）開館
平成 9(1997)	8	「北九州市行財政改革大綱」策定（「公と民との役割分担の見直し等」）
平成 10(1998)	2	「北九州市行財政改革実施計画」策定
平成 12(2000)	2	「北九州市ルネッサンス構想三次実施計画－市民が主体のまちづくり」策定
平成 14(2002)	10	まちづくり協議会への「部会制」導入指導開始
平成 15(2003)	4	各区中央公民館を廃止，区役所まちづくり推進課生涯学習係を設置し，移管
〃	5	「地域団体に対する補助金のあり方等検討」プロジェクト発足
第 2 期		
平成 16(2004)	2	「市民福祉センターを中心とした地域づくりについて（最終報告）」
〃	4	「市民福祉センター」所管を保健福祉局から総務市民局へ移管
〃	4	「地域総括補助金」制度導入
〃	9	「市民センター」条例（「市民福祉センター改称」，「地域公民館」廃止）可決
平成 17(2005)	1	「市民センター」条例施行
〃	1	教育委員会生涯学習課地域公民館担当ラインを総務市民局へ移管
平成 17(2006)	4	「市民センター」休館日を統一
平成 18(2006)	4	「校区まちづくり支援事業補助金」を地域総括補助金に付加
平成 20(2008)	3	「市民サブセンター構想」策定，「市民サブセンター」の整備を開始
〃	12	「元気発進！北九州プラン」（市基本構想）策定
平成 22(2010)	10	「北九州市自治基本条例」策定
平成 23(2011)	8	「北九州市民カレッジ：地域力アップセミナー」開催
平成 24(2012)	1	「〃：社会教育・生涯学習講座」開催
〃	3	「自治会加入促進活動事例集」発行
平成 24(2012)	10	「北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会報告書」提出
平成 26(2014)	2	「北九州市行財政改革大綱（平成 25 年度策定）」策定
平成 28(2016)	4	教育委員会生涯学習課，生涯学習センターを市民文化スポーツ局へ移管
平成 29(2017)	10	「地域コミュニティ拠点のあり方検討会議」（行政内部関係課長会議）設置
平成 30(2018)	3	「自治会加入・脱会防止活動事例集」発行
〃	3	「自治会・町内会情報ポータルサイト」運用開始

出典：筆者作成

-
- (1) 浅野平八/多田豊/内山良子, 2008, 「都市公民館の変遷から見たコミュニティ基幹施設の整備過程 — 北九州市八幡東区における 60 年間の事例分析 —」, 日本建築学会計画系論文集 第 73 卷 第 626 号 : 745 頁
- (2) 浅野平八ほか, 2008, 前掲書 : 743 頁。
- (3) 岡本栄一/山崎克明, 2001, 『北九州市発 21 世紀の地域づくり—参加型福祉社会の創造』, 中央法規出版株式会社 : 9 頁。
- (4) 北九州市市民文化スポーツ局, 2017, 「地域コミュニティのあり方について」: 2-3 頁。
- (5) 北九州市, 2004, 「市民福祉センターを中心とした『地域づくり』について」: 21 頁。
- (6) 北九州市, 2004, 前掲書 : 22 頁。
- (7) 北九州市, 2004, 前掲書 : 25 頁。
- (8) 北九州市, 2004, 前掲書 : 26 頁。
- (9) 北九州市, 2004, 前掲書 : 26 頁。
- (10) 北九州市, 2004, 前掲書 : 27 頁。
- (11) 公民館（社会教育施設）条例の廃止は, 平成 16（2001）年 9 月議会において, 市民福祉センター条例の題名改称による市民センター条例への改正に併せ, その付則で処理された。北九州市HP, (https://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_0311.html)。
- (12) 「10 周年記念誌 “いせいがおか”」, 2005, 北九州市立医生丘市民センター・医生丘まちづくり協議会。
- (13) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例逐条解説書」: 2 頁。
- (14) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例逐条解説書」: 2 頁。
- (15) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例逐条解説書」: 2 頁。
- (16) 北九州市, 2010, 「北九州市自治基本条例逐条解説書」: 2 頁。
- (17) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 「北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会報告書」: 74 頁。
- (18) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 72 頁。
- (19) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 61 頁。
- (20) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 20 頁。
- (21) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 19 頁。
- (22) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 61 頁。
- (23) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 60 頁。
- (24) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 31 頁。
- (25) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 31 頁。
- (26) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 28 頁。
- (27) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 28 頁。
- (28) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 78 頁。
- (29) 市民文化スポーツ局, 2015, 「市民センターの利用者数の推移」。
- (30) 北九州市, 2004, 「北九州市民センター条例」第 1 条。
- (31) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書 : 78 頁。
- (32) 市民文化スポーツ局, 2015, 「市民センターの利用者数の推移」。
- (33) 自由民主党 中島慎一議員 平成 29 年 2 月議会本会議質疑 平成 29 年 3 月 3 日。

- (34) ハートフル北九州 世良俊明議員 平成 29 年 2 月議会本会議質疑 平成 29 年 3 月 6 日。
- (35) 北九州市市民文化スポーツ局, 2017, 前掲書: 3 頁。
- (36) 北九州市, 2018, 「北九州市平成 29 年度決算」。
- (37) 北九州市, 2016, 「北九州市公共施設マネジメント実行計画」: 11 頁。
- (38) 北九州市, 2016, 「北九州市公共施設マネジメント実行計画」: 11 頁。
- (39) 「地方自治法の一部を改正する法律」(平成 15 年(2003)法律第 81 号)により, 公の施設の管理において新たに導入された制度。(地方自治法第 244 条の 2 第 3 項): 公の施設の管理者に対して設けられていた「地方公共団体が出資している法人, 公共団体, 公共的団体」の条件が撤廃され, 民間事業者や N P O 法人, 任意団体等でも可能となった。
- (40) 兼子仁, 2012, 『変革期の地方自治法』, 岩波新書: 185 頁。
- (41) 兼子仁, 2012, 前掲書: 186 頁。
- (42) 森裕亮, 2014, 「コミュニティ政策と地域自治組織—北九州市, 福岡市, 宗像市の事例を対象に—」, コミュニティ政策 12, コミュニティ政策学会編, 東信堂: 17 頁。
- (43) 若林靖永/樋口恵子編, 2015, 『2050 超高齢社会のコミュニティ構想』, 岩波書店: 5 頁。
- (44) レイ・オルデンバーグ, 2000, 『サードプレイス—コミュニティの核になる「とびきり居心地よい場所」』, 2013, 忠平美幸訳, みすず書房。
- (45) 柳澤大輔, 2018, 『鎌倉資本主義』, プレジデント社。
- (46) 北九州市市民文化スポーツ局, 2017, 前掲書: 2 頁。: 1 本化された補助金 14 項目は, 防犯灯維持管理補助金, 防犯灯設置補助金, 老人クラブ助成金, 年長者いこいの家運営補助金, ふれあい昼食会交流事業補助金, 公園愛護会助成金, 河川愛護団体補助金, 公民館類似施設等運営補助金, 公民館類似施設等設置費補助金, 公民館類似施設等エアコン設置費補助金, 青少年団体育成補助金, 校区事業補助金, 校区まちづくり支援事業補助金, 市民センターを拠点とした健康づくり事業補助金。
- (47) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書, 31 頁。
- (48) 北九州市地域コミュニティ活性化を考える懇話会, 2012, 前掲書, 30-31 頁。
- (49) 江端康二, 2004, 「地域経営とコミュニティの再編」, 神野直彦/澤井安勇編著, 前掲書: 229 頁。「次の段階として, 地域経営主体たる包括的地域コミュニティの自主的, 主体的活動を担保できるように, その目的や内容の類似性から統合, 一元化を図り, 一定の範囲内での裁量を認める『(仮称) 地域総括補助金制度』や各種補助金などを小学校区ごとに, その人口や地域の広さに応じて用途を特定されない交付金として交付する『(仮称) 地域総合交付金制度』の導入についても検討が進められなければならない」。
- (50) 福岡市, 2016, 福岡市自治協議会共創補助金交付要綱 別表第 3, (<https://www.city.fukuoka.lg.jp/shimin/community/jitikyogikaiseido.html>)。
- (51) (財) 地域活性化センター, 2011, 『『地域自治組織』の現状と課題—住民主体のまちづくり—調査研究報告書』。
- (52) 板持周治/柘植将/奥村和子/馬袋真紀, 2016, 「小規模多機能自治に適する法人制度について—伊賀市・名張市・朝来市・雲南市の事例から—」, 『コミュニティ政策 14』, コミュニティ政策学会編, 東信堂: 50 頁。
- (53) 板持周治ほか, 2016, 前掲書: 50 頁。
- (54) 江端康二, 2004, 「地域経営とコミュニティの再編」, 神野直彦/澤井安勇編著, 前掲書: 227 頁。「新たに再編されたまちづくり協議会が, 地域経営主体としての実行力を担保するには, 歴史と伝統に裏づけされた社会的信用力や自治会費という自主財源, 高い組織力と豊富な人材など, 地域経営主体としての基本的能力を具備する自治会がその構成の中に明確に位置づけられねばならない。自治会を構成要素として

内包できない限り、まちづくり協議会は包括的地域経営主体とはなりえない。他方では、自治会の再生は、地域コミュニティ再編の中に自らを位置づけることから始まる。自治会は、まちづくり協議会との融合を果たし、新たな地域経営主体の中核を担いつつ、地域全体の枠組みの中で、官製団体を含む他の団体とその機能を有機的に分担、補完しなければならない」。

(55) (公財) 日本都市センター, 2015, 『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざしてー協議型住民自治組織による地域づくり』, (公財) 日本都市センター: 195 頁。三重県名張市桔梗が丘自治連合協議会は、平成 21 (2009) 年、それまで並列して活動を進めてきた「区長会」と平成 15 (2003) 年に設立された「まちづくり委員会」が一体化し、新たな地域づくり組織となって地域活動を担っている。

(56) (公財) 日本都市センター, 2015, 同前掲書: 24。

* URL への最終アクセスは、令和元 (2019) 年8月31日。

3 分析3：北九州市の地域通貨

(1) 地域通貨の歴史—特徴と機能の視点から

地域通貨の歴史

平成 12 (2000) 年前後、日本における地域通貨のブームの第 1 期と位置付けられるこの時期は、NPO 法人・団体や市民団体が主体となり、地域内のボランティアや福祉活動を活性化させることを通して、直接的な人間関係の拡大や深化を実現させることを主な目的に、多くの地域通貨が発行された。そして今、改めて日本で「地域通貨 (Community Currency)」が注目されている。平成 22 (2010) 年以降に誕生し、現在に続くこの第 2 期では、人口の減少と高齢化、地域産業の空洞化による地域の経済社会システムが消滅しつつあるという危機感から、その対応策としてクローズアップされることとなった。第 1 期とは、その背景も目的も大きく異なっている。

いかにしてローカルな財を生み出すか。その財をどのようにして地域内で循環させ、地域社会のうちにストックしていけるのか。地域の経済社会システムをいかにして内発的に再構成できるかという課題に対して、従来の市民団体に加えて、地方自治体と地域金融機関が主体となった新たな地域通貨の社会実験が始まっている。地域通貨を媒介として、地域経済社会システムの循環性を促す新しいデザインとはどのようなものになるのだろうか。市民団体と地方自治体、地域金融機関は各々どのような役割を果たし、地域の経済社会システムの再構成を担っていくのか。以下、考察を進めていくこととしよう。

まず地域通貨はどこでどのようににはじまったのか。地域通貨の歴史を辿ることで、その基本的な性格を明らかにしよう。地域通貨の歴史は、天保 3 (1832) 年のイギリス・ロンドンで発行された「労働貨幣 (Labor Note)」に起源の 1 つがある。「労働貨幣」は、ロバート・オーウェン (Robert Owen) が設立した全国公正労働交換所で、労働時間の公正な交換を成立させるものとして発行された⁽¹⁾。

昭和 4 (1929) 年の世界大恐慌の後には、地域通貨導入の第 1 次ブームが訪れる。通貨不足に陥った多くの国で、地域経済を活性化するために地域通貨が導入された。例えばスイス・チューリッヒで、昭和 9 (1934) 年に、中小企業者と商店主らによって発行された「ヴィア」(WIR) は、公共事業の入札時に支払額の一部をヴィアで支給するなど、政府関与のもとで流通してきた。スイスフランとの交換はできないものの、現在でもスイス国内、約 60,000 の中小企業・商店で流通している⁽²⁾。

1980 年代には、第 2 次のブームが訪れる。昭和 58 (1983) 年、カナダのバンクーバーでは、「LETS」(地域交換取引システム: Local Exchange Trading System) が発行されて

いる。これは、オーウェンの「労働貨幣」をヒントに設計された。当時のカナダが、失業率が10%台後半という不況下であったことから、住民同士での労働・サービスの交換を促進することで地域内の経済及びコミュニティを活性化することが目指されたもので、この仕組みはその後、イギリスやドイツ、フランス、日本へも波及する。

平成3(1991)年には、アメリカ・ニューヨーク州・イサカ市で「イサカアワー」(Ithaca Hours)が発行されている。住民は会員登録を行うことにより、機関誌に登録された財やサービスの取引、銀行のローンや各種の支払いに地域通貨を活用できることとなる。「イサカアワー」への参加者は、現在2,000人を超え、参加事業者数は約300事業者となっている。時間を価値基準とした地域通貨もある。昭和55(1980)年、アメリカで「タイムダラー」(Time Banks)が開始された。これは、時間を価値基準にボランティア労働を取引するもので、コミュニティを再構築する時間銀行のネットワークの形成を促進し、参加する人々が互いの厚生に貢献することを目的としている⁽³⁾。

日本では、平成12(2000)年前後の第1期では、市民活動の機運の盛り上がりを背景に、NPO法人・団体が発行主体となった地域通貨が多く発行された。その多くは「LETS」や「イサカアワー」、「タイムダラー」をモデルとして、その趣旨と目的、規模に応じてアレンジが加えられている。日本でこれまでに流通した地域通貨を類型化すると「コミュニティ志向型」及び「プロジェクト志向型」、「経済循環志向型」の3つに分けられる。⁽⁴⁾

「コミュニティ志向型」とは、人と人のつながりや近隣の助け合いの直接交換によるコミュニティづくりを目的とする。また「プロジェクト志向型」は、公共性や公益性の高いNPO・市民活動を支援するために発行され、「経済循環志向型」は、地域内経済の活性化を目指して導入される。「日本国内だけでも400種以上ある(あった)」といわれる地域通貨のほとんどは、経済の活性化を担うものではなく、地域コミュニティの活性化を目指したものである(あった)とされている⁽⁵⁾。

また地域通貨の担保に注目して類型化する考え方もある。こちらも「円担保」及び「労働担保」、「地域資源・財担保」の3つのタイプに分かれる⁽⁶⁾。「円担保」タイプでは、円貨で地域通貨を購入し、最終的に地域通貨を円貨に戻して一巡する。「円担保」は、構造改革特区認定(「オリオン」の事例を後述する)につながるなど、交換性と流通性の高さから一定の地域範囲で広範な参加を得た地域通貨となるポテンシャルがある。「労働担保」では、ボランティアや協同労働で提供される労働を担保として発行される。「労働貨幣」や「LETS」は「労働担保」型の地域通貨であり、規模は小さいが継続性が高い。「地域資源・財担保」では、地域通貨の発行・運営団体が生産した「財」を担保とする。「地域資源・財担

保」は、その地域で必要なモノとサービスを生産する共同性が地域通貨運営のベースとなることから、地域経済社会の活性化という観点からの可能性を有する⁽⁷⁾。

地域通貨の特徴と機能

地域通貨の特徴と機能について考えてみよう。地域通貨は、これまで地域づくりの支援ツールとして、用途や目的に応じて全国で様々な形態で導入されてきた。その効果としては、まず地域通貨を使つてのモノやサービスのやりとりが、新たな人間関係の構築や参加者相互の信頼関係の緊密化、さらには埋もれていた個人の能力を地域課題の解決に直接活かすきっかけづくりになることが挙げられよう。またボランティア活動参加者への謝礼として地域通貨を活用することにより、ソーシャル・キャピタルの1つとしての互酬性を可視化し、地域コミュニティの紐帯の強化、活性化に寄与できるとの期待もある。

地域通貨がコミュニティの機能を活性化させるのは、法定通貨を介さないことで新たなローカルな人間関係を発見させ、個々人の能力を地域の課題解決に直接的に活かす交換関係を構築することによる。

地域通貨はいかにして直接的な人間関係を育むのか。地域通貨では、借金の返済があまり強制されないという特徴がある。借金は、地域通貨の流通を促すきっかけとなるためである。このような地域通貨の借金の特徴は、「弱いお金」として説明される。この点について、第1期の地域通貨ブームの火付け役となった元NHKプロデューサーの河邑厚徳は、以下のように述べている。

『借金からはじめても、利子がないので大きな負担にはならない。してもらったことを入り口に、新しい関係をつくる契機になっていくわけだ。お互い様の関係が生まれるのだ。一人では生きていけない。助けられたら助けたいという、相互依存のボランティアの思想と通じるものだ。弱い立場に置かれることで、自分が他者に何ができるかと考える契機になるし、いままで埋もれていた自分のささやかな価値を発見し、打算でない自発的な行動を起こせる力にもなる。強いお金は、競争と支配へ向かう。弱いお金は、相互依存と自然との共生を生み出す力になる。お金の暴走を止めるのは、やはりお金ではないかと思われる。弱いお金だからこそ、個人の意識と価値観を投影できるのだ』⁽⁸⁾。

しかし現状において、第1期で発行されたこれら地域通貨の多くが、現在その活動を停止させている。立ち上げてから2年以内に、約40%が活動を停止してしまうという調査結果もある⁽⁹⁾。有名なものでも、滋賀県草津市の「おうみ」は、平成11(1999)年発行、平成16(2004)年休止、北海道栗山町の「クリン」は、平成12(2000)年発行、平成23(2011)

年停止、神奈川県大和市の「LOVERS」は、平成14（2002）年発行、平成19（2007）年停止となっている。その他に継続はしているものの、発行枚数・額を減らすなど活動が停滞しているものも多い。その結果、日本では、「残念ながら現在に至るまで成功事例は見当たらない」と総括している研究もある⁽¹⁰⁾。

なぜ日本で地域通貨の発行・流通が停滞しているのか。その理由の1つは、NPO法人・団体や市民団体が発行主体となった「コミュニティ志向型」及び「プロジェクト志向型」の2つのタイプが地域通貨の代表的地位を獲得したことにあると考えられる。「コミュニティ志向型」と「プロジェクト志向型」の地域通貨の役割は、それまでに形成された人間関係を基礎に、一定のコミュニティ内での福祉・市民活動を裏面から支えるという機能に限定される。しかし人間関係が濃密なコミュニティでは地域通貨の仲介を必要としない一方で、人間関係の円滑な成立が期待できないコミュニティ環境では地域通貨の流通する余地は生まれない。新たな賛同者を獲得できずに、運営・利用主体の硬直化が進めば、活動の不活性化とともに地域通貨の流通が停滞する。そうすると、収入が減少し、維持管理費や換金経費、通貨印刷など地域通貨を運営する費用が賄えなくなる。「コミュニティ志向型」と「プロジェクト志向型」に特化して、流通の適正範囲とその主体を上手く設計できなかったことに、日本の地域通貨の主たる停滞要因がある⁽¹¹⁾。

日本のボランティア活動の特性も、地域通貨の停滞要因に関係している。近年多発している台風や集中豪雨による被災地でのボランティア活動では、匿名性が高く、オープンな参加・離脱による活動であるという特徴がある。一定の閉じたコミュニティにおける、相互認識が可能で濃密な関係性の中での相互支援型ボランティア活動は、主流ではない。ボランティア活動での労務内容や費やした時間を相対的な債権債務関係として捉え、コミュニティを形成し、相互に管理し合うとなると経験がない場合が多い。実際「おうみ」では、サービスの供与者と受益者が偏ってしまう地域通貨の退蔵現象が起き、「おうみ」が貯まる一方となった供与者は「おうみ長者」と呼ばれていた。

このような経緯から、日本では地域通貨の多くが廃止や休止に追い込まれてきた。しかし近年、地方自治体と地域金融機関が関与した「経済循環志向型」タイプの新たな地域通貨の流通の仕組みが考案され、その価値が再評価され、第2期のブームが到来している。

香川県高松市のICカードを利用した地域共通ポイントサービス「めぐりんマイル」を見てみよう。平成22（2010）年に40店舗でスタートした加盟店は、平成28（2016）年7月には550店舗へと拡大している。100円=1マイル（ポイント）を基本として、店舗とサービスごとにその割合を独自に設定できるほか、商店街の清掃活動への参加で300マイル貯

まるなど、地域活動へのボランティア参加でもマイルをためることができる。行政が地域通貨の流通を下支えすることで、市内全体を地域通貨の流通対象とし、市民全員を参加の対象とする仕組みの設計が可能となっている⁽¹²⁾。

最初から行政が主体となって取組みをスタートさせた地域通貨もある。平成 28 (2016) 年 8 月にスタートし、社会実験が行われている北海道苫小牧市の地域ポイントサービス「とまチョップポイント」である。人口減少対策の一環として、苫小牧市が設計段階から主体的に関与し、ボランティア活動や公共施設利用などの様々なメニューがポイント獲得の対象とされている⁽¹³⁾。ただし「めぐりんマイル」や「とまチョップポイント」の運用には、地域通貨の使い勝手と発行コストの面から、イオングループのWAONサービスの金融・情報インフラが活用されている。行政が積極的に関与することで、一定の地域的広がりをもって、構成員のすべてを対象とすることが可能となるものの、地域外への資金流出を止め、地域内経済循環を促すという視点からは改善の余地がある。地域通貨の新しい可能性を認めながら、地域内経済循環を促す装置としての機能をうまく発揮できるような地域通貨は、どのように設計できるのだろうか。

地域内経済循環の視点から、この経済循環志向型タイプの地域通貨の特徴と機能を再確認してみよう。地域通貨の特性から利用や流通範囲が一定の範囲に限定され、地域通貨の使用は閉じた地域内で循環、再投資が繰り返される。運用上の有効（使用）期間を設定することで、地域通貨は貯蓄できないものとなり、退蔵されることなく消費を喚起する。このサイクルが短いレスポンスで繰り返されれば、地域内経済循環のレスポンスもまた短くなり、乗数効果の増幅がより大きくなる。

交換され流通される財は、必ずしも市場で評価される必要はなく、地域のニーズに合わせたローカルな財となる。仮に法定通貨で低く評価された交換対象でも、当事者同士や地域、コミュニティの有用性に基づく独自の価値基準で評価することができれば、その交換と流通が促進される。また地域への愛着を抱く地域住民や企業にとっては、その想いを表現する具体的な実践ツールとして、地域外への付加価値の遺漏のない地域通貨を安心して選択することができる。

地域通貨により掘り起こされた地域内の需要を狙って地域コミュニティビジネスを興すことで、新しいサービスの充実につながることを期待できる。このほか、地域通貨が法定通貨に代わって地域の多くの商店等で流通することで、地域住民は強い参加意識を要することなく地域内経済循環の過程に自ずと巻き込まれていくこととなる。地域通貨には、地域主義経済社会モデルへの地域住民の参入障壁を下げるといった効果が認められる。

このほか、ボランティア活動への謝礼として地域通貨を活用することで、従来のボランティアによる無償の活動が地域内経済活動における有償の行為へと転換（「外部経済の内部化」）され、地域内の閉じた経済循環に取り込まれることとなる。今後、社会給付等による事後的是正の後退という大きな時代の潮流は避け難いことから、現行資本主義の修正、補正を可能とする経済社会ツールとして、地域通貨の利用価値は高まっていくものと考えられる。

（２）地域通貨の制度と会計——「オリオン」（北九州市八幡西区折尾地区）の事例研究 流通と運営の仕組み

北九州市八幡西区折尾地区で平成 17（2005）年に発行された地域通貨「オリオン」の事例を見てみよう^{（14）}。オリオンは、「経済循環志向型」の性格を有する地域通貨であり、そのことが地域通貨を今日まで流通させる大きな要因となっている。構造改革特区の認定により資本要件の規制緩和の特例措置を全国で初めて獲得した地域通貨であり、漫画「銀河鉄道 999」のキャラクターを紙幣デザインに使用していることでも知られている。

オリオンが流通する折尾地区を少し詳しく紹介しよう。折尾地区は、明治期以降、JR 鹿児島本線と JR 筑豊本線が結節する JR 折尾駅を中心に、筑豊炭田からの石炭輸送の中継地点、物資の集散地点として発達してきた。現在では、小倉駅まで普通列車で約 25 分、博多駅まで特急列車で約 30 分という利便性もあり、隣接する遠賀地区や中間市を含めた北九州西部都市圏の中核地となっている。

折尾地区には、1960 年代の後半から、国や県の行政機関、大学や高校などの教育機関の立地が進んだ。産業医科大学や九州共立大学、九州女子大学のほか、2 短期大学、1 専門学校、救急救命士を養成する救急救命九州研修所、4 つの高校を抱える学園都市となっている。さらに平成 13（2001）年には、JR 折尾駅を最寄り駅とする若松区ひびきの地区に、大学・大学院や研究機関が集積する「北九州学術研究都市」（北九州市立大学国際環境工学部や九州工業大学大学院生命体工学研究科、早稲田大学大学院情報生産システム研究科、福岡大学大学院など）が開設された^{（15）}。これに伴って周辺部での新たな宅地開発も進んだ。

平成 30（2018）年 3 月現在、折尾地区の人口は 88,846 人、世帯数は 42,930 世帯となっている。平成元（1989）年 9 月時点で 81,713 人、29,005 世帯であったことと比較すると、約 30 年で、人口で 6,633 人（8.1%）、世帯数で 13,925 世帯（48.0%）の増加となっている。地域通貨の流通を支え得る一定の範囲・規模を有しているものと考えられよう。ただし折尾地区でも高齢化が急速に進展している。平成元（1989）年 9 月末に 8.9%であった高

齢化率が、平成 10（1998）年 9 月末には 14.1%，平成 20（2008）年 9 月末で 19.8%，平成 30（2018）年 3 月末には 27.0%と、この約 30 年間で 18.1 ポイント上昇している⁽¹⁶⁾。

オリオンの概要を見ていこう。オリオンは、NPO 法人地域通貨オリオン委員会（以下、「オリオン委員会」）が、協同組合折尾商連（以下、「折尾商連」）の協力の下、平成 17（2005）年 5 月に発行し、現在も流通している地域通貨である。オリオン委員会は、地元商業の活性化とボランティア活動の推進のために、商店街の若手有志の会が中心となった結成したもので、地元商店主を中心に、折尾商連事務局長や町内会長などから成る 11 名が NPO 法人の構成員となっている。

オリオンは、NPO やボランティア団体の活動参加に対する謝礼として配布されるほか、折尾商連の事務所や発券所とよばれる特定の商店で購入し、賛助会員となった地元の 51 商店（平成 29（2017）年 4 月 1 日現在）で、商品やサービスの購入に充てることができる。地域の NPO 法人が発行・運営の主体となり、地元の商店や事業者が加盟して賛助会員（以下、「賛助店」）となるほか、法定通貨への換金手続きは、地域の金融機関（信用金庫）が担うことにより、地域からの資金流出を塞ぐ仕組みが構築されている。

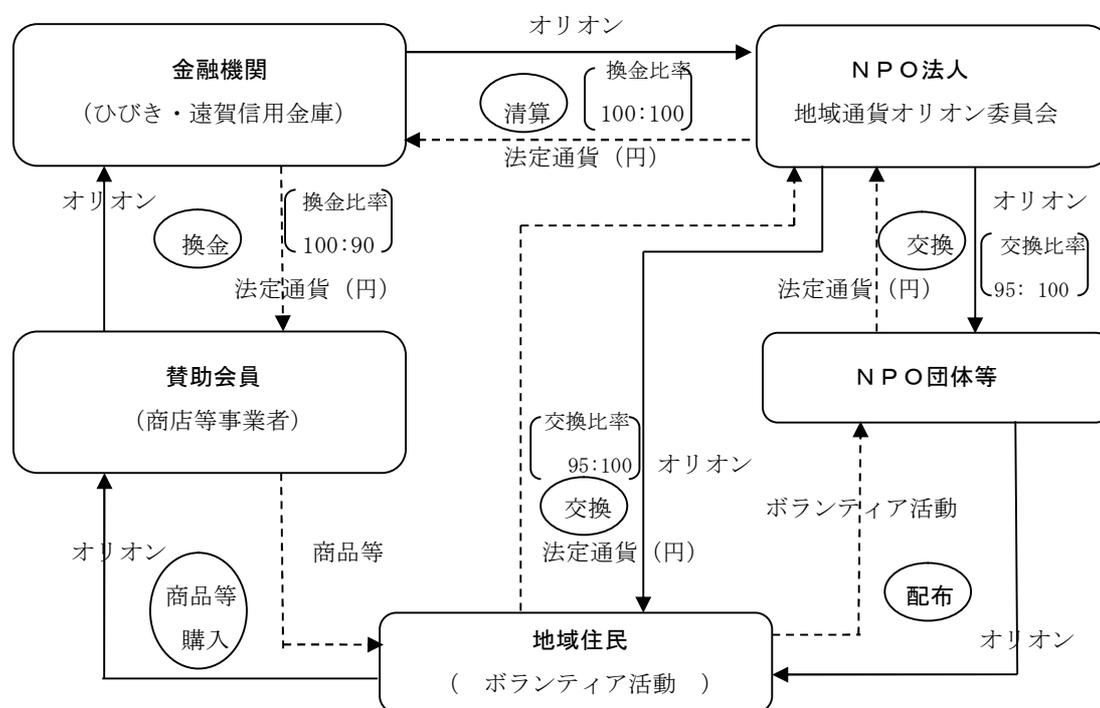
従来、地域通貨は、「前払式証票の規制等に関する法律（現「資金決済に関する法律（資金決済法）」）」の規定により、半年間の有効期間しかもてなかった。これに対してオリオンは、構造改革特区制度第 1 号（北九州市地域通貨特区）の認定を受けて、有効期間を 1 年間とした⁽¹⁷⁾。その結果、運営組織は通貨の印刷・発行業務が年 1 回で済むこととなり、事務負担やコストを軽減させることができた。利用者サイドでも、1 年以内に使用すればよいという安心感から、利用機会の拡大にもつながった。オリオンは、流通開始から平成 28（2016）年度末までに、累計発行枚数 137,761 枚、総額 13,776 千円（1 枚=100 オリオン、100 オリオン=100 円換算）の流通を生み出している⁽¹⁸⁾。

オリオンの流通と運営の仕組みを見てみよう。ボランティア活動の謝礼としてオリオンを使用しようとする NPO 法人や地域組織は、100 オリオン=95 円で交換（100 オリオンを 95 円で購入）する。ボランティア活動への謝礼としてオリオンを受け取ったボランティアは、賛助店で 100 オリオン=100 円として利用できる。その際各商店は、オリオンと法定通貨の換金時負担を勘案して、商品やサービスに対するオリオンの充当率を任意に設定できる。つまり、商品やサービスの購入価格に対するオリオンの使用割合の上限を賛助店は任意に設定できる。

次に賛助店は、集まったオリオンを地域の金融機関（信用金庫）に持ち込み、法定通貨との交換比率 100 オリオン=90 円（△10%）で換金することができる。100 オリオンを 90

円で換金する差額分は、オリオンの発行・運営費に充てられる。差額分は販売促進経費として賛助店が負担することになる。最後に、地元金融機関は、集まったオリオンをオリオン委員会に対して 100 オリオン=100 円で清算する。これで1つのサイクルが回る(図1)。賛助店が、商品やサービスの売り上げの 10%をオリオンの運営原資として負担することによって、地域住民やNPO法人がオリオン購入時に受益する 5%のボーナスとオリオンの発行・運営にかかる紙幣印刷代などの経費を賄うシステムである。オリオンの流通が活発になればなるほど、賛助店の負担は増していくこととなる。

図1 オリオン流通の仕組み



出典：NPO法人地域通貨オリオン委員会，2005，「地域通貨オリオン基本流通ルート」を基に筆者作成

会計の実際と課題

平成 28 (2016) 年度のオリオン委員会の収支決算書 (平成 29 (2017) 年 3 月 31 日現在) をもとに、会計の仕組みをみよう。オリオン委員会の会計は、一般会計と地域通貨発行管理特別会計の 2 つから構成されている。オリオンの流通に関する収支は、後者の地域通貨発行管理特別会計 (表 1) で管理されている。この特別会計の収益が一般会計に繰り入れられて、会費収入等とともにオリオンの印刷費や運営経費をまかなう。余裕があればNPO法人の自主事業にも充てられる。

まず収入について見てみよう。平成 28 (2016) 年度のオリオン発行枚数は 7,018 枚である。このうち 7,010 枚は 95 円で発行されており、その他 8 枚は例外的に 100 円で発行されている。7,010 枚のうち 4,060 枚が発券所で発行されたもので、イベント会場で配布されたものが 2,958 枚である。したがって、平成 28 (2016) 年度の地域通貨発行管理特別会計では、666,750 円が地域通貨発券収入として計上されている。

このほかに、賛助店で回収されたオリオンを銀行で換金 (90 円) することによる差益が収入となっている。平成 28 (2016) 年度は、賛助店で物品やサービスの購入による回収枚数が 4,763 枚であったことから、額面金額合計 476,300 円の 10%相当額 47,630 円が換金手数料として収入に計上されている。以上の合計額 714,380 円に、繰越金の預金利息 6 円を加えた 714,386 円が、平成 28 (2016) 年度の収入額である。

次に支出を見てみよう。銀行からの清算は、100 オリオン=100 円であることから、回収された 6,380 枚に対して 638,000 円が地域通貨回収費として支出に計上されている。この 6,380 枚のうちの 4,763 枚が賛助店で回収され、1,617 枚がイベントの屋台や物販などで回収されている。この支出額 638,000 円と収入額 714,386 円との差 76,386 円が、一般会計へと繰り出され、オリオン委員会の活動費に充てられる。これがオリオンの年次会計である。

表 1 平成 28 (2016) 年度 地域通貨オリオン委員会 収支決算書

(2) 地域通貨発行管理特別会計 (単位: 円)

平成29 (2017) 年3月31日現在

科目	予算額	決算額	備考
I 収入の部			
1 地域通貨発行収入	760,000	666,750	701,800 : 発券収入, 35,050 : 発券割引 (5%)
2 換金手数料 (10%)	65,000	47,630	
3 雑収入	0	6	預金利息
収入の部総計 (A)	825,000	714,386	
II 支出の部			
1 地域通貨回収費	585,000	638,000	476,300 : 回収賛助店, 161,700 : 回収イベント
2 繰出金 (一般会計へ)	240,000	76,386	
支出の部総計 (B)	825,000	714,386	
当期収支差額 (A)-(B)	0	0	

出典: NPO法人地域通貨オリオン委員会, 平成 28 (2016) 年度「収支決算書」を基に筆者作成

オリオンの現状と課題について見てみよう。もともとオリオンは、「円担保」をベースとした「経済循環志向型」の要素をシステムに内包している。しかしその大きな特徴は、地

域経済の活性化へ向けた「経済循環志向型」であると同時にボランティア活動の活性化や地域コミュニティの紐帯の復活・強化といった「コミュニティ志向型」と「プロジェクト志向型」の側面をも併せ持っていることにある。オリオンでは、賛助店が反対給付の受け皿を提供することから、地域通貨が滞ることなく循環する。また毎年開催される「堀川いっせい清掃」等のボランティア活動への謝礼としても配布されており、その際の配布会場を折尾商店街の中心部に設営するなど、地域商店街での商品購入に向かうような工夫が地道に積み重ねられてきた。

しかしオリオンもまた、発足以来 12 年を経過して、その発行枚数・発行額ともに年々減少を続けている（表 2・図 2）。平成 28（2016）年度には、その発行枚数を平成 17（2005）年度 17,764 枚の約 4 割（39.5%）となる 7,018 枚にまで減少させている。その内訳としては、地元商店での流通目的分で 10,380 枚から 4,060 枚へと△39.1%の減少、イベントなどへの参加賞として配布される社会福祉的側面での利用分で 7,384 枚から 2,958 枚へと△40.1%の減少となっている⁽¹⁹⁾。

オリオンの発行枚数・発行額が減少傾向にある理由の 1 つは、地区内のイベント件数の減少である。表 2 に示したとおり、平成 17（2005）年に 15 件あった地区内のイベントが、平成 28（2016）年にはわずか 3 件であった。継続しているイベントでも、主催者サイドの資金的余裕が失われ、景品や参加賞が縮小傾向にある。また折尾地区の駅前を中心とした再開発が進み、賛助会員であった商店が移転してしまったことや賛助店が脱退したことにより、使用可能な店舗数が減少し、地域通貨の使い勝手が低下してきたことも大きい。賛助店にとっては、オリオンと円の換金比率△10%の負担も重く、これ以上の拡大を望まないという声も聞かれる。さらに、自治会や町内会などの各種地域団体や地域コミュニティの理解が、地域通貨の流通当初から十分に得られてこなかったという課題もある。市民社会の強化に不可欠である市民活動におけるミッション系（垂直軸）と地域系（水平軸）の共同が、ここでも大きな課題であり続けた。

また行政サイドとの連携の余地も十分に残されている。例えば、公共施設・サービス利用時のオリオンでの支払いである。折尾駅前駐輪場や折尾体育館などの公共施設の利用料金の支払いにオリオンの利用を可能にするほか、市内の美術館や博物館などの公共施設でも利用を検討できよう。

この現状から、オリオン委員会は、平成 30（2018）年度から、当面の制度維持を目的に換金比率等の見直しを行うことを決定した。まず賛助会員によるオリオンと法定通貨との換金比率を従来の 100 : 90 から 100 : 100 へ、地域住民がオリオンを購入する際の法定通貨

表2 オリオン発行枚数・発行額推移

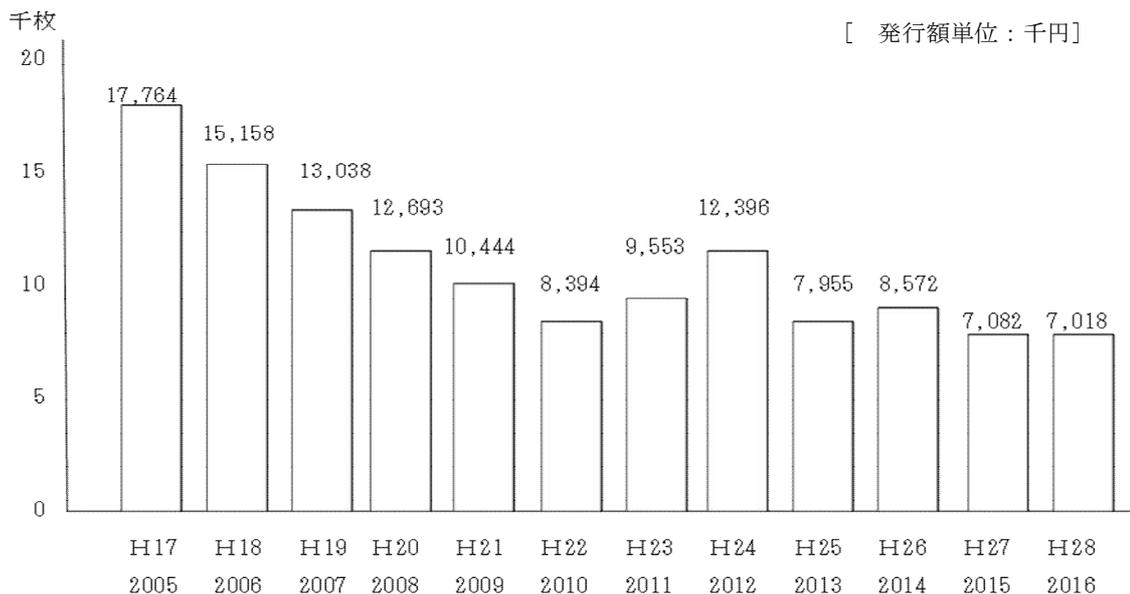
[発行額単位：千円]

		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
発行枚数		17,764	15,158	13,038	12,693	10,444	8,394	9,553	12,396	7,955	8,572	7,082	7,018
発行額		1,698	1,446	1,239	1,207	993	798	907	1,178	756	814	673	667
流通分	枚数	10,380	6,610	5,200	6,280	6,120	3,840	5,390	4,200	4,360	4,320	3,790	4,060
	(%)	(58.4)	(43.6)	(39.9)	(49.5)	(58.6)	(45.7)	(56.4)	(33.9)	(54.8)	(50.4)	(53.5)	(57.9)
額		986	628	494	597	581	365	512	399	414	410	360	386
イベント	枚数	7,384	8,548	7,838	6,413	4,324	4,554	4,163	8,196	3,595	4,252	3,292	2,958
	(%)	(41.6)	(56.4)	(60.1)	(50.5)	(41.4)	(54.3)	(43.6)	(66.1)	(45.1)	(49.6)	(46.5)	(42.1)
額		712	818	745	610	412	433	395	779	342	404	313	281
ト (件数)		15	15	20	16	15	9	7	6	5	2	3	3

出典：NPO法人地域通貨オリオン委員会，2017，「地域通貨オリオン月別発券報告」を基に筆者作成

図2 オリオン発行枚数の推移

[発行額単位：千円]



出典：NPO法人地域通貨オリオン委員会，2017，「地域通貨オリオン月別発券報告」を基に筆者作成

とオリオンとの交換比率も，従来の95：100から100：100へと変更することとした。今回の措置は，賛助会員の負担軽減を最優先した措置ではあるものの，オリオンが流通するための地域住民へのインセンティブを喪失するとともに制度の維持に必要となる原資の獲得手段も大きく制約されることとなった。必要経費を捻出するため，NPO法人を運営する正会員11人の会費が年間5千円から1万円に引き上げられるほか，オリオン紙幣の印刷の

負担軽減を図るため、有効期限は2年間に延長された。

ただし今回の改正は2年間の延命措置であり、将来を見据えた安定的な制度維持の方策とはなり得ない。95:100 という法定通貨とオリオンとの従来の交換比率を、地域行事に限って100:100 とする。その加重平均により、例えば100:98 といった賛助会員に有利な新たなルールを導入することも可能であろう。毎年度の発行枚数に応じて、増加見込のときは交換比率を柔軟に見直すなど、運営の柔軟さも必要となる。いずれにしても、紙面のデザイン（銀河鉄道999）による根強い人気を大切にしながらも、抜本的な制度の見直しを検討できなければオリオンの存続は危ういものとなる（²⁰）。

地域通貨の地域内循環経済を促す機能を、地域の経済社会システムのなかに埋め込むにはどうしたらよいか。地域通貨の発行・運営団体の改革はもちろんだが、地方自治体や地域の金融機関との連携に基づいて、信頼の担保と地域的な流通範囲を確保するような制度的工夫も必要だろう。次に地方自治体や地域金融機関との連携、新しい技術・サービスとの関係の中で、地域通貨の新しい展開についての事例を分析する。

（3）電子地域通貨の仕組みと地域通貨への行政参加

電子地域通貨の登場

ここ数年日本でも、金融分野での情報・ネットワーク技術の発達と、スマートフォンの急速な普及を背景に「電子地域通貨」⁽²¹⁾ が注目されている。岐阜県飛騨・高山地域を中心に流通する「さるぼぼコイン」や長崎県五島列島の「しまとく通貨」、千葉県木更津市の「アクアコイン」など全国各地で導入が始まっている。

電子地域通貨には、フィンテック企業が提供する電子地域通貨プラットフォームを活用する⁽²²⁾。利用者はスマートフォンにダウンロードしたアプリで入金の手続きを行う。アプリ上で円を電子地域通貨に換金し、商品を購入する時は、商店のレジに置かれたQRコードを読み取るか、スマートフォン画面を専用機器で読み取れば送金（支払い）完了となる。すべてのやりとりがオンラインで行われるため、紙幣の印刷が不要になるほか、流通過程を含めた全体システムの維持管理経費が大幅に削減できる。参加商店サイドは、決済手数料を大幅に抑制（換金比率を圧縮）できるとともに、決済端末への大規模なシステム投資も不要となり、初期費用も抑制できる。このように既存のシステムを利用することで、電子地域通貨への参入障壁が低くなる。

アプリの初期登録時に、ユーザーはアンケートに回答することから、年齢や性別、趣向といったプロフィール情報のほか、いつどこでどのような決済をしたのかという利用履歴

のデータも、商店や運営団体は取得できる。もちろん個人情報の保護など情報セキュリティに対する危機管理は必要であるが、それらのデータをベースとして、属性やタイムラインごとの消費動向の分析による新たなマーケティング戦略も期待されている。

電子地域通貨では、スマートフォンを提示するだけで、手軽に買い物ができるので、利用者側も紙幣を持ち歩く必要はない。入金手続きも窓口での購入のほか、銀行口座からの振り込みも予定されるなど、利便性の向上が見込まれている。スマートフォン上の操作のみで、電子地域通貨の加盟商店のセールス情報やプレミア付与の特典を、いつでも受け取ることができる。

電子地域通貨は、地域の金融機関にとっても魅力がある。インターネット通販に顧客を奪われつつあるローカルな商店街の顧客拡大はもとより、地元商店の決済や送金を担う地域金融機関にとっても地域経済への密着・浸透に寄与することが期待できる。近年の日本銀行のマイナス金利政策の採用など金融緩和政策の継続により、信用金庫や信用組合などの地域金融機関は、長短金利差の縮小から収益性を低下させるとともに貸出先を失って預貸率を大幅に低下させている。地域金融機関の電子地域通貨への参入は、その地域の課題を金融の仕組みで解決するという、地域金融の本来の使命を遂行する有効なツールである。

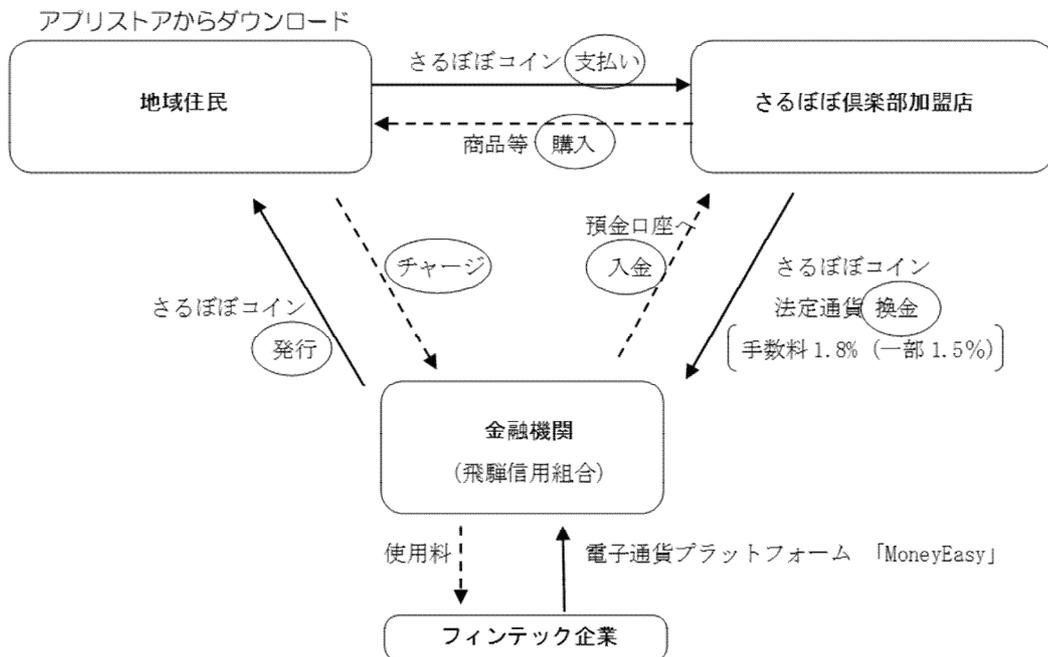
電子地域通貨においても従来の地域通貨と同様に、一定の地域範囲に流通を限定することや年度を区切って有効期限を設定し、消費を喚起することは可能である。仕組みの設計次第で地域経済からの富の漏出を防止し、内部循環させることで地域経済の活性化を促進する地域通貨の機能はそのまま担保できる。次に電子地域通貨の運用事例を見てみよう。

「さるぼぼコイン」(高山市・飛騨市)の事例

平成 29 (2017) 年 12 月に、岐阜県高山市と飛騨市、白川村の 2 市 1 村を範域として、飛騨信用組合を発行主体とする「さるぼぼコイン」の本格運用が開始された(図 3)。利用者は、アプリをインストールした後、組合の窓口若しくは口座から、1 円を 1 コインに交換する。さるぼぼコインでは、100 円当たり 1 ポイント(1%)のさるぼぼポイントが付与される。このポイントももちろん商品・サービスの支払いに充てることができる。

利用者は、加盟店の店頭で 1 コイン = 1 円相当額として支払う。1 回当たりの支払い上限は 10 万円(組合に口座を持っていれば 200 万円)に設定されている。有効期間は 1 年で、これを渡過すると失効する。加盟店側には導入費用の負担はなく、換金手数料は 1.8% (さるぼぼ倶楽部加盟店は 1.5%)、加盟店間の送金は 0.5% に設定されている。オリオンと比較して、加盟店(協賛店)の負担はかなり小さい。

図3 「さるぼぼコイン」の流通の仕組み



出典：(株) アイリッジ，飛騨信用組合，2016，プレスリリース（2016年11月30日）を基に筆者作成

加盟店数は約 100 店舗からスタートし，平成 30（2018）年 10 月 11 日現在で約 800 店舗に拡大しており，利用者は約 5,200 人，コイン流通額は累計で約 4 億円に上っている。さらに飛騨信用組合は，コイン総額の 0.15%を自治体や観光関連団体に寄付することとしており，平成 30（2018）年 4 月に第 1 回目を実施している⁽²³⁾。この普及の状況を受けて，飛騨市では平成 30（2018）年 10 月 1 日から，市民保健課や税務課の市民窓口で取り扱う住民票や印鑑証明手数料，納税証明書などの手数料をさるぼぼコインで支払うことができるモデル事業を開始した。令和元（2019）年度以降以降，市税納付への拡大も検討しているという⁽²⁴⁾。

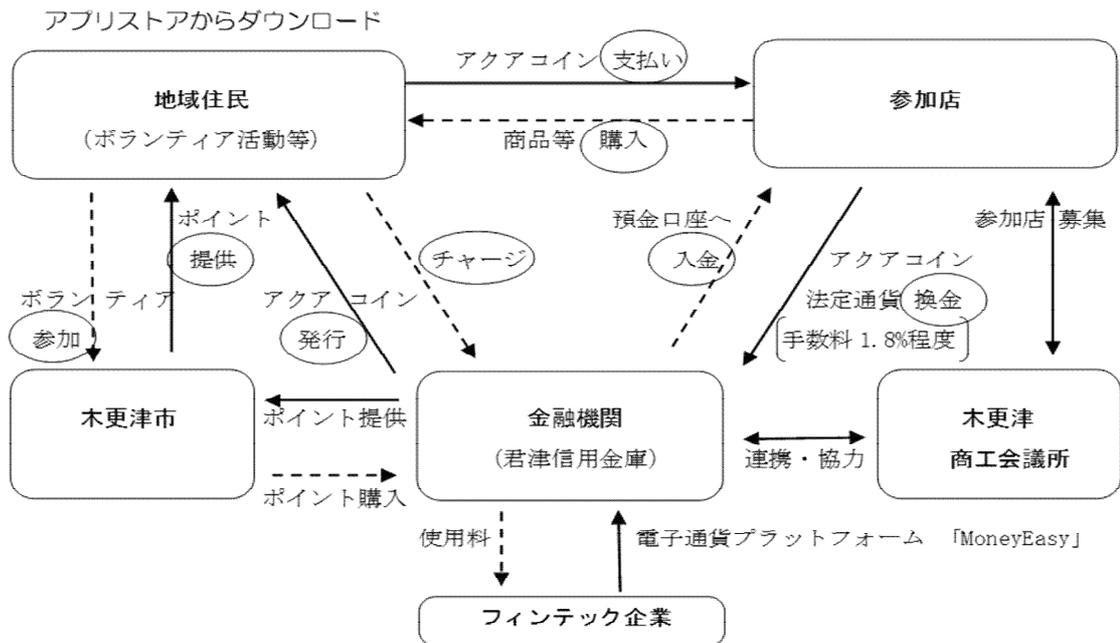
「アクアコイン」（木更津市）の事例

次に「アクアコイン」（千葉県木更津市）の事例を分析しよう。アクアコインは平成 30（2018）年 10 月 1 日に，木更津市と君津信用金庫が主体となって本格稼働した電子地域通貨である（図 4）。

アクアコインでもさるぼぼコインと同様，1 コイン＝1 円として市内の参加店舗でキャッシュレス支払い可能である。また令和元（2019）年度以降木更津市が，地域のボランティア活動や地域づくり活動に対して，行政ポイントとしてアクアコインを付与することと

している。このことでボランティアや市民活動を振興しようというのである。民間主導の地域内経済循環の創出をベースとしながら、それを地方自治体が下支えし、相乗効果を発揮する工夫がなされている。

図4 「アクアコイン」の流通の仕組み



出典：14万人がつながる、きさらづデジタル2020チーム，2018，『ICTの推進に関する報告書～木更津市の地方創生に向けた取組み～』を基に筆者加筆，作成

なお木更津市では、アクアコインの取組みを市のICT戦略として位置付けており、木更津市に対する納付金の支払いにもアクアコインを活用することを可能にし、現金取り扱いに係る業務の省力化を図ることもその視野の内にある。アクアコインによる市税や使用料、手数料の納入、さらには地域内企業や団体への支払いも可能となれば、将来的にはキャッシュレスな地域社会が実現する可能性もある⁽²⁵⁾。

地域通貨への行政参加

イギリスのブリストル市を中心に、平成24(2012)年から流通している新しいタイプの地域通貨「ブリストル・ポンド」(Bristol Pound)に着目してみたい。ブリストル市はイギリス西部の港湾都市で、人口約41万人、近隣の圏域を含めると約56万人の都市圏である。イングランドで6番目、イギリス全体で8番目の都市である。

「ブリストルを愛している？ならばローカルにいこう！良い通貨とは、ブリストルの人々自身により、ブリストルの人々のために作られるもの。ブリストル・ポンドは、ブリストルに固有の紙幣・電子通貨だ。私たちのまちで、100を超えるすばらしいビジネスの場を使用することができます」。ブリストル・ポンドの公式サイトには、このようなメッセージが掲載されている⁽²⁶⁾。

ブリストル・ポンド紙幣は1, 5, 10, 20ポンドの4種類で、紙幣デザインには市内で毎年開催されるセントポールズ・カーニバルなど、ブリストルに因んだ図柄が採用されている。一見すると法定通貨の装いと変わりなく、スマートファンで電子通貨としても利用できる。ブリストル・ポンドは、他の地域通貨と同様に、加盟の企業・商店のみでしか利用できない。開始2年で加盟店は650店舗となり、英ポンド紙幣への交換は、ブリストル信用組合でしかできず、その際には3%の手数料が必要とされるにもかかわらず、618,000ブリストル・ポンドが流通しているという。

ブリストル・ポンドの特徴は、地方自治体の積極的な参加にある。市当局が発行を保証し、地元の信用組合が発行から決済まで担当する。そうすることによって、美術館などの公共施設での利用が可能であるほか、事業所に対する地方税や市民の住民税もブリストル・ポンドで支払うことが可能となった。市長は給与の全額をブリストル・ポンドで受領しているほか、市職員も給与の一部をブリストル・ポンドで受け取る。地方自治体が主導して、所得の域外流出を防止し、地域経済への積極的な投下と循環を通して、地域経済の活性化を目指す実践が続けられている。

なぜ地域通貨の安定的な流通が可能となっているのか。ブリストル市は、これまでにフェアトレード商品を推進するフェアトレード・シティに選定されているほか、イギリス初の自転車都市に指定されるなど、地球環境への配慮やその持続性の確保に向けた自治体と市民の意識が高いことで知られている。ブリストル・ポンドは、高い市民意識と住民の地域愛着を基盤として、行政と市民が一体となって地域経済の活性化に向けて地域通貨を積極的に活用しようとすることで成立している。

地域通貨としての藩札

ブリストル・ポンドとの比較において、「二重経済（並行通貨）体制」の視点から、日本の江戸時代に各藩で流通した藩札について見てみよう。藩札とは「江戸時代の諸藩政府が原則として領内通用を目的とし、各藩の財務部（＝勝手方）および藩用達商人（＝札元）、またはその何れかに発行させ、正貨への兌換を約束した紙幣」と定義されている⁽²⁷⁾。

藩札は、藩札発行が江戸時代中期以降全国に普及する中で、関東地方所在の諸藩を除く全国の諸藩において、多くの場合、金・銀貨に関する限り、正貨よりもむしろ藩札が領内の一般的な交換手段として広く利用された。明治4(1871)年の廃藩置県の際に、藩札発行実績のあったのは、244藩・14代官所・9旗本領で、全国諸藩の約8割にも達していた。またその使用の実際では、地方所在の大名領国においては、領内取引と領外取引とは異なる通貨が使用されており、年貢米の売却や幕府御用、江戸詰め費用といった領外取引は幕府貨幣により決済される一方、領内での取引については藩札及び銭貨が充当されるなど、領外取引＝幕府貨幣、領内取引＝藩札及び銭貨という一種の棲分けがなされていた。大名領国内における貨幣使用のあり方はいわば「二重経済(並行通貨)」であったことが明らかにされている⁽²⁸⁾。

藩札の領内での流通のルールは各藩ともに類似しており、領内における正貨の流通が禁止されていたのをはじめ、個人間の正貨から藩札への引替取引は禁止され、藩札から正貨への引替えも藩外支払目的を除き禁止されていた。このほか藩士への禄や給料(現金支給分)等はすべて藩札で支給されたほか、年貢等藩政府への支払いも藩札で行うというように領内では徹底的に藩札の使用が優先された。さらには領内に逗留する商人や旅人に対しても藩札の利用が強制された上に、藩札と正貨との引換には引替手数料が徴収されていた⁽²⁹⁾。この結果、「こうした性格を有する藩札を現代的な観点から解釈すると、それは、通貨の円滑な供給および地域の活性化を目的として地方政府により発行された地域通貨である」⁽³⁰⁾とされることとなる。

江戸時代を通して維持された三百諸侯による藩幕体制という地方分権体制は、各大名領内に流通を限定された藩札という存在に大きく支えられていたことが明らかである。そして、以上に見てきた地域通貨の進化の方向性が、江戸時代の藩札の姿に似通ってきている。ここでクローズアップされてくるのが藩という強力な存在であり、その比較における現在の地方公共団体である。

地域通貨の発行を地方公共団体がを行い、若しくは大きく関与して法定通貨との実質的な二重経済(並行通貨)体制を実現すること、また地域内経済循環の新たなサイクルを圏内に確立し、地域の所得の流出を極力食い止めることは、地域経済の活性化に向けて、これからの地域経済政策の大きな柱とされるべきものとなろう。グローバリズムによる地域社会と地域経済の破壊に対抗していくためには、社会・政治制度としての地方・地域分権と同時に地域内経済循環の確立による地域経済における地方・地域分権の確立もまた不可避となる。グローバル経済の進展に対抗するために、いかにこれとは無縁に廻り続けることが可能な閉じた経済圏を確立するかが要点となる。

(4) 地域通貨の担い手——参加と流通のデザインの視点から

事例の比較研究

表3は、発行主体や発行年、発行形態、使用・流通の範囲、流通のコスト、地方自治体の関与の程度、金融機関の関与の程度、市民活動の関与の程度について、事例を相互比較したものである。

表3 地域通貨の事例比較

	オリオン	さるぼぼコイン	アクアコイン	ブリストル・ポンド
所在地	北九州市八幡西区折尾地区 (福岡県)	高山市, 飛騨市, 白川村 (岐阜県)	木更津市 (千葉県)	ブリストル市 (英国)
発行主体	NPO法人	地域金融機関	地域金融機関 + 地方自治体	地方自治体 + 地域金融機関
発行年	平成17(2005)年	平成29(2017)年	平成30(2018)年	平成24(2012)年
発行形態	紙幣のみ	電子地域通貨	電子地域通貨	紙幣 + 電子地域通貨
使用・流通の範囲	商店街中心	市域を超える (2市1村)	市全域(行政サービスを含む)	市全域(行政サービス, 職員給与を含む)
流通コスト	高い	安い	安い	高い
地方自治体の関与	弱い	強い	とても強い	とても強い
金融機関の関与	弱い	とても強い	とても強い	とても強い
市民活動の関与	とても強い	弱い	弱い	ある(弱くはないが強いともいえない)

出典：筆者作成

使用や流通における面的な範囲では、さるぼぼコインが最大であり、地方自治体の区域をまたぐ2市1村の地域経済圏で流通している。使用機会の面では、アクアコインが木更津市の行政サービスにも使用できる。いずれの事例でも、地域金融機関が発行の主体となることで、その信頼性に基づいてサービスを利用できる店舗や事業者が拡大している。また電子地域通貨のプラットフォームを活用することで、流通コストが抑えられるとともに、利用者にとっても簡便に利用できるようになった。

その一方で、市民活動型にみられた地域愛着の醸成や地域活性化への直接的な接続についてのミッション性は、さるぼぼコインやアクアコインの事例からは十分にみえてこない。日本の地方自治体では、今のところ、ブリストル・ポンドのように市長や市職員の給与支払いを地域通貨にし、その地域内経済循環を徹底し、地域経済の独立性を確保しようとするような動きを見ることはできない。労働基準法上の原則⁽³¹⁾や通貨としての安定性の懸念からも、ブリストル・ポンドのような流通形態がただちに実現することは難しい。市民活動型の地域通貨がチャレンジしたような地域愛着の醸成や地域活性化のミッションをどのように包含してデザインするのか。地域通貨についての地域内経済循環機能に対する期待や活用方策の視点から、地域の自治と自立に対する考え方を問い直すことも重要となろう。

以下、地域内循環経済を生み出す地域通貨の参加と流通の仕組みについて、地方自治体や地域金融機関、市民団体の役割を考察していこう。

地方自治体の役割

ブリストル・ポンドやアクアコインの事例で観察されたように、地方自治体の地域通貨への参加は、市民全員の参加を意味する。地方自治体が参加することで様々な可能性が生まれる。例えば、公共性の高い活動やイベントへの参加、ボランティア活動で得られたポイントを貯めて、行政施設や行政サービスの利用料、税金・納付金を地域通貨決済するなどがある。また公共事業への入札の一部が、地域通貨で決済できるようにするというのはどうだろうか。スイスのヴィアのように公共事業の入札時に支払額の一部を地域通貨決済できるようにすれば、地域の企業が公共的な実践で蓄積したポイントで、地域の公共工事を行うことが可能になる。また行政運営上に必要な備品等の入札にあたって、地域通貨によることを可能（義務）とすることによって、地元企業がこれを勝ちとる可能性も広がる。このように地域経済・産業政策の中核に地域通貨を据えたならば、自分たちの暮らす地域を自らの行動でつくるという住民自治の実践にもなる。

無論、地方自治体の参加が、直ちに地域通貨の成功を約束するわけではない。地域通貨への参加のためには、まず地域通貨を主宰する市民組織と地縁組織の広範な対話と連携をコーディネートする役割が、地方自治体に求められる。かつての地域通貨には、自治会をはじめとする住民組織との対話や協力が失敗して、休止や廃止となった経緯を持つものが多くある。人口減少時代の地域内分権をどのようにデザインするのか、地域の包括的な経営主体をどのように再構成していくのか、地域コミュニティ政策として丁寧に対応していくことを中心に地域経済政策の視点を上手に織り込み、地域通貨の公共性を形成していくことが地方自治体に求められる⁽³²⁾。

地域金融機関の役割

地域金融の使命は、地域の社会・経済問題を金融の仕組みで解決することにある。地域の経済社会が人口減少にまかせるまま縮小していけば、地域の金融機関もまた存立する基盤を喪失してしまう。地域の産業とサービス業を支援する経営資源をマネジメントし、地域の経済社会システムを循環させ、地域の経済社会を活性化させることが、地域の金融機関の本来の役割である。

地域の商店街や特徴のある産業をネットワークし、魅力をパッケージすることは、地域金融機関は本来、得意な領域にある。さるぼぼコインのように地域通貨の発行・流通主体となって、地元商店街の再生を核とした地域の経済社会システムの再構築にチャレンジすることは本来業務の一環であろう。金融・情報技術の発展は、従来の地域通貨に比較して発行や流通過程を含めた全体の維持管理経費を大幅に削減したシステムを可能にしている。地域に特徴的な産業や地域の社会問題の解決に有効なサービスを生み出している経営者等をネットワーキングして地域ブランドとし、それらの商店やサービスに対して送金や決済時の手数料を安価に設定するほか、優先的に融資するなどの経営支援をすることも興味深い取組みとなる。資金の域外漏出を防ぎ、地域内循環の経済を活性化させるにあたって、地域の金融機関がこれまでに構築してきた信頼や地域経営者とのネットワークは大きな財産となる。

市民活動の役割

電子地域通貨の金融・情報技術は、法定通貨の代替として地域通貨を選択する際の発行や管理運営に要する経費を確かに引き下げる。この方面での情報社会インフラは、ますます整備されていくことだろう。さらに地方公共団体の参加により、市民全員参加のシステムとなる。公共施設の利用や公共サービスへの地域通貨の利用、公共性の高いイベントへのボランティアの参加に対する各種行政ポイントの付加は、地域通貨を決済通貨として選択するインセンティブを住民に広く提供する。地方自治体と地域の金融機関は、市民全員参加によるプラットフォームを構築し、信頼性と公益性、公共性を担保することで、地域通貨の発行・流通システムを経済・社会的に安定的なものとすることができる。

しかしながら、地域通貨の安定流通には、NPO活動や市民活動、地域活動がその地域内で活発であることがやはりポイントとなる。ブリストル・ポンドのように、地域住民の地域愛着が地域内経済社会システムを再構築する鍵となる。なぜならば、地域住民がたった1人で地域通貨を立ち上げることはできないものであり、一定の範囲と規模の地域住民

が主体となって、地域通貨の意義と内容、機能、効果を理解し、相互に支援・協力する市民活動が主導することによって、はじめて地域通貨が始動する。地域通貨は、地域の経済社会をもう一度、出会いと交換から立ち上げ直すきっかけとなるものであり、地域通貨の流通は、地域内にある様々な課題を住民の力とネットワークで解決しようという実践と学習の蓄積につながる。

地域通貨は、いかにして地域経済社会の循環性を高めることができるのか。また地域通貨をツールとした地域内循環経済の創出に、市民団体や地方自治体、地域の金融機関のそれぞれがどのような役割を果たし得るのか。これらの問いについて、近年の電子地域通貨の事例を分析対象に含めながら考察してきた。

地域通貨の流通には、通常のコミュニティレベルを超えた一定の規模・範囲が求められる。また地域通貨を流通させる商店やサービス側の負担が軽減され、利用者の利便性が高められることが、地域通貨の流通と継続の大きな要因となる。この2つの要請から、地方自治体と地域金融機関の2つが、地域通貨の社会経済システムを背後から支え、また正面から主導することが期待されるようになってきた。また金融・情報技術の発展とスマートフォンの普及は、流通の規模・範囲を飛躍的に広める一方で、地域通貨の流通と参加への負担を確かに軽減させた。もちろん社会実験が始まったばかりの電子地域通貨を評価するのは早計かもしれないが、電子地域通貨のプラットフォームを上手く利用することで、従来の地域通貨の弱点であった初期費用及び維持管理費用を低減させ、加盟商店の負担軽減と利用者の利便性向上を実現することは可能であろう。

今回の第2期の地域通貨の隆盛には、金融・情報技術の革新だけでは説明できない社会経済要因がある。NPOをはじめとする市民運動の盛り上がりを背景に、ボランティア活動や地域福祉活動の活性化を目的に、発行主体の多くを市民団体が担った第1期とは、その様相が大きく異なる。今回は、市民活動の促進が目的であったのに対し、今回は地域経済の活性化という経済的側面に大きく比重を移し、既存の社会経済スキームに修正をせまるものとなっている。その主体としても、地域金融機関と地方自治体がクローズアップされてきた。

人口減少時代の地域社会にあって、地方自治体と地域金融機関には、新たな機能と役割が期待されている。市民主体の経済社会システムの構築に向けて、地域通貨の実践と定着を支援しつつ、地域の経済社会システムの信頼性、公益性を高め、住民全員参加の公共性をデザインしていくことが可能となる。また地域通貨の運用を地方自治体が支えることで、公共サービスと接続し、市民全員参加の地域通貨へとその存在価値を押し上げていくこと

も期待されよう。その延長線上には、地方自治体と地域金融機関の信頼性を土台として、法定通貨との二重経済（並行通貨）体制を地域に興すことも射程に入ろう。地域の所得流出をできる限り止め、地域内経済循環の新たなサイクルを確立するための内発的な実践を地域通貨の流通・循環で生み出していく、このような可能性が具体化しつつある⁽³³⁾。

（５）地域内融資と地域内再投資

NPOバンクとコミュニティ財団

ここまで、地域通貨について、近年、注目を集めつつある「経済循環志向型」に着目しながら分析を行ってきた。地域経済の再生、活性化に向けては、地域からの資金の漏出を防止し、地域内循環を促進する新たな仕組みとして、地域通貨の新たな一形態として電子地域通貨が開発されている。

これに並行して、地域住民や地域団体等が直接、地域企業等へ融資や投資を行い、地域資金の地域からの漏出を防ぎ、確保する新たな仕組みとして「NPOバンク」や「コミュニティ財団」、「社会的インパクト投資（SIB）」、「クラウド・ファンディング」等が開発されつつある。

これらの特徴は、投資された資金の融資先の選定が、配当利回りといった経済的リターンのみではなく、地域課題等の解決といった事業の社会的有意性が基準とされることにある。そして、これらの投入された地域の資金は、地域内経済循環の血液となって地域を巡り、地域経済の健全化、活性化に貢献をしていくこととなる。地域に資金を閉じ込めるという意味からは、地域通貨に勝るとも劣らない大きな意味を有するこれらの取組みについて、以下、主なものを見ていくこととしよう。

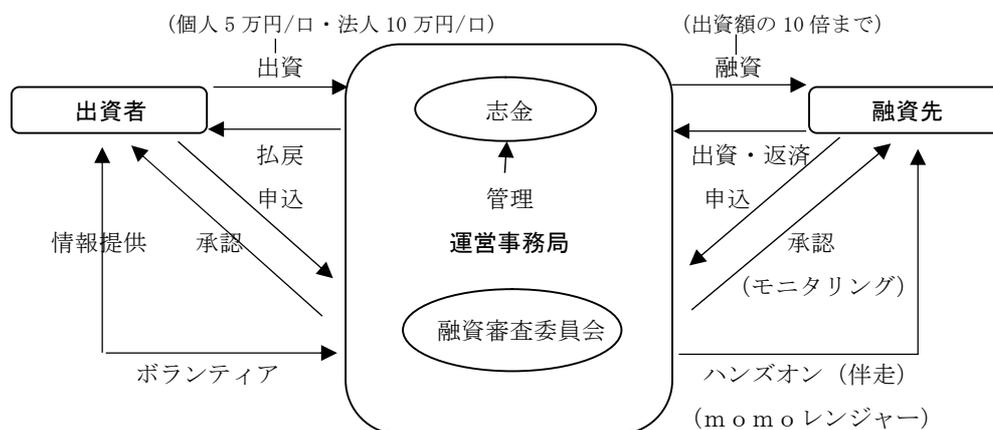
NPOバンクとは、「市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPOや個人などに融資することを目的に設立された『市民の非営利バンク』のことで、（中略）趣旨に賛同する市民やNPOが組合員となり、1口数万円単位の出資を行い、それを原資にNPOや個人に低利（1～5%程度）で融資する」⁽³⁴⁾ものとされている。ムハマド・ユヌス（Muhammad Yunus）によるグラミン銀行のマイクロ・ファイナンス（「少額無担保融資」）もこの形態の1つといえよう。

日本では平成6（1994）年に「未来バンク事業組合」が東京都で設立されて以降、平成29（2017）年6月現在で15バンクが全国で誕生している。元来、NPOバンクは、NPO（法人）に円滑に資金を供給することを目的とするものであるが、そのスキームを活用して地域住民から少額の出資金を広く薄く集め、それを原資として地域コミュニティビジネ

スの起業や運営に低利・無担保等の有利な条件で融資することも可能であろう。雇用と所得、サービスと対価を地域内の循環に閉じ込めるのに加え、資金の需給関係をもこの地域内循環に取り込むことにより、地域からの資金（所得）漏出の歩留まりが高まり、地域内での資金循環が円滑かつ潤沢に進むことが期待される。地域主義経済社会モデルの創出に有力なツールを提供するものとなる。

それでは、平成 17（2005）年に愛知県で設立された「コミュニティ・ユース・バンク m o m o」（以下、「m o m o」）に運営の実際を見てみよう（図 5）。m o m o への出資金は、個人は 1 口 5 万円、法人は 1 口 10 万円であり、融資を受けようとする団体等は、m o m o にまず出資を行い、その 10 倍までの融資が受けられるという需給関係の双方向性を組み込んだ仕組みとなっている。また融資にあたっては、融資先の返済能力を的確に見極めていくほか、きめ細かなモニタリングを行っている。融資後に「m o m o レンジャー」と呼ばれるボランティア・スタッフが融資した事業がうまくいくように「ハンズオン（伴走）支援」をすることなどにより、10 年以上にわたり累計 1 億 4,000 万円以上を貸し付けてきてもなお、貸し倒れは発生していないという⁽³⁵⁾。

図 5 コミュニティ・ユース・バンク m o m o の取組み



出典：木村真樹（2017年）『はじめよう、お金の地産地消』、英治出版、p31. を基に筆者加筆，作成

なお、NPOバンクは法的には銀行法上の銀行ではなく貸金業法上の貸金業者となることから貸金業法の適用を受けるほか、金融商品取引法（投資サービス法）の対象ともなる。このため、貸金業法の最低財産要件の例外措置のほか、金融商品取引法においても無配当

を条件に例外扱いを受けており、NPOバンクへの出資者は配当を受けることができず、元本保証もない。NPOバンクへの出資者は、地域や社会に対する使命感等による行為とはいえ、地域課題の解決や地域経済の再生、地域の存続といった社会的なリターンを得るのみであって、経済的なリターンを得ることはできない。今後のNPOバンクの発展には、これらの法的、制度的な課題が整理され、出資者に一定の経済的インセンティブが働く仕組みへと改正されることが必要とされよう。

このほか、地域資金を確保する新たな仕組みとしては、「コミュニティ財団」の仕組みがある。現在、法人格を持つ財団は、全国で20財団程度あると推計されている⁽³⁶⁾。コミュニティ財団は、市民等が1口数万円単位の寄付を行い、それを原資に基金を設置し、これを運用することにより、地域課題の解決等に向けて社会的事業を実施するNPOや個人に対して助成を行う仕組みとなっている。NPOバンクにおける出資が寄付へ、融資が助成へと置き替わったものであり、経済的リターンを求めず、社会的課題の解決をリターンとして希求する市民等が、その実行を担う人や組織を資金的に支援しようという基本的なスキームは変わらない。

いずれにしても、この資金の仲介にあたるNPOバンクやコミュニティ財団が、ただ単に資金を集めて事業者等へ融資や助成を行うに止まらず、資金提供者の意思を代弁して、所期の成果に向けて事業者及びその事業をしっかりと支援、監督していくことが両者の存在価値を生んでいる。しかし、今後、これらの普及拡大に向けて、制度改正等の余地が多く残されているのも事実である。

社会的インパクト投資とクラウド・ファンディング

社会的インパクト投資（SIB：Social Impact Bond）は、平成22（2010）年、イギリスで開発された民間資金を活用して投資家に利益をもたらしながら官民連携によって教育や医療、再生可能エネルギー、地域づくりといった社会課題を解決していく仕組み⁽³⁷⁾である。社会的課題の解決と経済的リターンの2つを両立させることが可能とされている。

平成27（2015）年度、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015改訂版」において「民間資金や知見を活用する手法の一つとして、社会的インパクト投資（SIB）が英国で始まり世界に広がりつつある。日本においても、パイロット事業を検証しながら、こうしたものを含めた社会的課題の解決手法の活用に向けて課題の整理等の検討を進めていく」⁽³⁸⁾とされた。また平成28（2016）年度には、「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」において「社会的ビジネス向けに、（中略）広く受益者から徴収するBIDなどの独自財源活用手

法，社会的効果をみえる化しその達成インセンティブを活用する社会的インパクト投資方式など，官民でリスクシェアをするための方策について更に検討を深める」⁽³⁹⁾とされるなど，日本においてもその導入に向けた検討が始まっている。

社会的インパクト投資は，外部の資金提供者を巻き込んだ成果連動支払いの仕組みとなっている。すなわち社会的課題の解決に向けて，従来，行政が提供できなかった公的サービスや，不十分であったものに対して，NPOや民間企業等の行政以外の事業実施者が市民などの民間投資家（資金提供者）から資金調達を行ってこの提供を行い，行政は当該公的サービスに対する評価機関からの評価・報告を経た上で，その成果に応じて事業実施者に対して対価を支払うというものである。

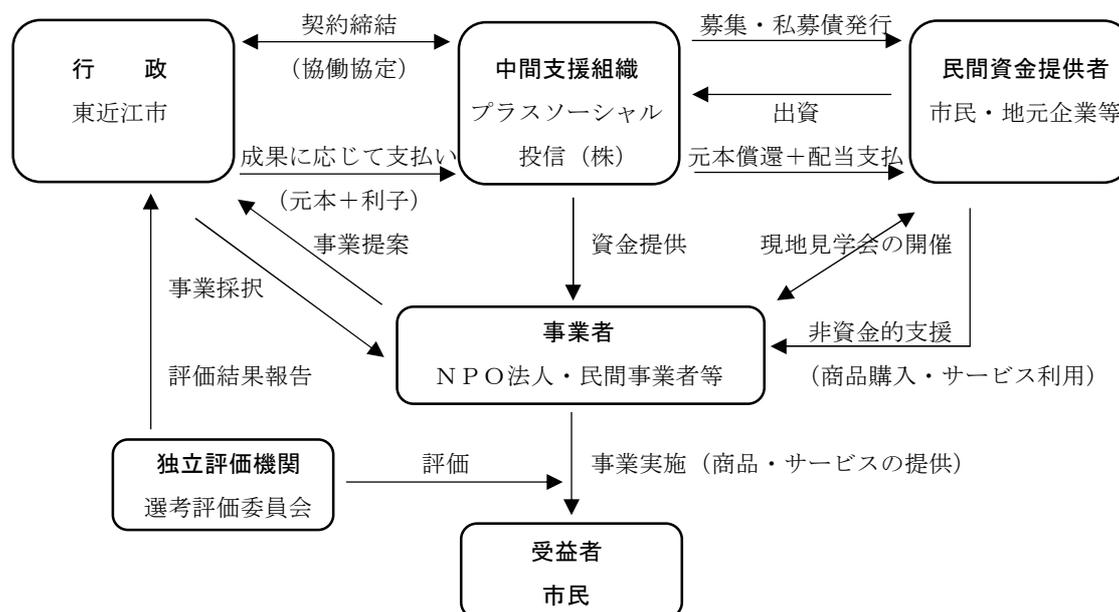
日本での最初の本格的な社会的インパクト投資の取組みとなる滋賀県東近江市の事例を見てみよう。東近江市では，平成 28（2016）年度，コミュニティビジネスを立ち上げようとする事業者の支援を目的として，平成 26（2014）年度にすでに立ち上げてあった市の単独事業「コミュニティビジネス支援事業」をベースに市民などから出資を募り，成果連動型の仕組みを組み込んだ「東近江市コミュニティビジネス×SIB実験事業」をスタートさせた。公募に続く有識者の審査の結果，マルシェ開催を行おうとする「がもう夢工房拠点整備事業」や地域の杉を活用した木製玩具「クミノ」を製造販売する「クミノプロジェクト」等の民間事業者やNPO法人，運営委員会を事業実施主体とする4つの事業が，市から採択された。

その仕組みは図6のようになっている。これらの事業実施に伴う資金は，東近江市が中間支援組織（「プラスソーシャル投信株式会社」）と協定を締結し，私募債である「東近江市コミュニティビジネス応募債」を1口2万円，1事業上限50万円分を当該中間支援組織が発行して調達する。そして年度末の時点で当初設定していた事業成果が達成され，独立の評価機関である選考評価委員会から一定の評価が得られれば，東近江市が交付金により投資家（市民）に満額（私募債相当額+利息相当分の配当：2%）償還する成果報酬型の仕組みとされている。実際には，4事業に市内2団体，72人（市内51人，市外16人，県外5人）から合計100口，200万円が2週間足らずで集まることとなった⁽⁴⁰⁾。なお，平成29（2017）年度においても当該事業は対象を5事業に拡大して同様の事業スキームで継続されている。

この事例からもわかるように，社会的インパクト投資は，地域住民が，まず地域課題の存在を知り，その解決に向けた手段としてのコミュニティビジネスとその事業者を選択し，事業の成果如何によって発生するリスク可能性を踏まえた上で，自らの責任において資金

を投資する仕組みとなっている。地域住民にとって一定の経済的インセンティブが働くほか、地域づくりに直接、参加する新たな機会が創出され、当事者意識、主体性の涵養が図られることとなる。また出資説明会や事業報告会等の機会を通じて、地域住民相互の交流が進み、ネットワークが広がったとの報告もなされている。

図6 東近江市コミュニティビジネス×SIB実験事業の仕組み



出典：地域の元気創造プラットフォーム公式サイト「SIBの仕組みを活用したコミュニティビジネス支援」及び「新たな官民連携の仕組み ソーシャル・インパクト・ボンドについて」日本財団社会的投資推進室（2017）を基に筆者加筆，作成

一方、事業者は、事業資金の確保はもとより、ビジネスや事業の遂行に集中することができるようになる。すなわち従前の市の単独補助事業の場合には、事業採択されるために費やす事前の労力が大きかったのに比して、社会的インパクト投資事業では、その事業が成果を収め、一定の評価を得たときにのみ補助金を受けられる仕組みとなっていることから、事業者は採択後の事業成果を出すことに熱心に取り組まざる得なくなる。アウトカムベースでのより高い効果性の発揮が期待される仕組みとなっている。このほか、行政サイドにとっては、事業成果が十分でないと評価された事業への補助金の支出は行う必要がないことから、結果的に無駄な支出が削減されることとなる。より高い事業効果が期待さ

れる上に、リスクヘッジとこれによる行政コストの削減が可能となる。

しかし社会的インパクト投資の何よりも大きな効果は、地域住民の資金が地域資源を生かしてビジネスの手法で地域課題を解決しようとする地域事業者に直接に資金が投資されることから、地域からの資金の遺漏が防止され、地域資金が確実に地域内経済循環に投入されるとともに地域内乗数効果による経済波及効果が期待できることにある。この例にあるコミュニティビジネスが、地域コミュニティビジネスとなるならば、地域主義経済社会モデルの創出に向けて、社会的インパクト投資は貴重なツールとなる。

このモデルでは、行政が前面に出て自らが地域課題の解決にあたるのではなく、まず民間の事業者等が主体性を発揮して事業をリードし、地域住民等がこれを支え、さらにそれを行政が背後からバックアップするという仕組みとなっている。行政が丸抱えするのではなく、民間に丸投げするのではなく、民間が主導しつつ行政が背後から支えるという行政が一步引いた協働の仕組みの中に、さらに市民を上手に組み込むという新たな協働のスタイルとなっている。今後の新たな協働の在り方として、貴重な知見を提供するものであろう。

このほか、地域主義経済社会モデルへ資金を供給するのに有効と考えられる新たなツールとしては、クラウド・ファンディングがある。本来、クラウド・ファンディングとは、不特定多数の人からインターネットを通じて広く資金を集め、特定の活動や事業を行おうとする人々や組織に資金を提供する仕組みであるが、出資者や事業に地域的な制約を設定することにより、地域内経済循環にその資金を選択的に誘導することが可能となる。NPOバンクやコミュニティ財団と異なり、無論、リスクはあるものの出資者への経済的リターンが期待できるほか、資金募集をネット上で多くの人目に触れる形で広く呼び掛けることができるだけに、地域内経済循環を潤す資金を確保する新たなツールとして、今後、大きな期待を寄せることができよう。

地域で資金の循環を創出する地域通貨に、地域からの資金を投入する仕組みであるNPOバンクやコミュニティ財団、さらには社会的インパクト投資等を組み合わせることにより、地域からの資金の漏出を防止し、地域経済社会の自立と活性化を導くことが可能となる。これは、地域における資金のマネジメントの権能を地域が取り戻すとともに、地域における商品市場の需給バランスを需要を管理することを通じて回復させる取組みである。同時に地域コミュニティ活動やボランティア活動といったこれまでの漠然とした地域社会福祉活動に対して、その目指すべき方向性を鮮明にし、活動の具体的な選択肢を提示するものともなる。さらには、地域経済社会に非資本主義的市場経済と非功利的（倫理的）個

人主義行動規範を穏やかに持ち込むことによって、グローバリゼーションの進展を背景に市場の交換圧力に圧倒されつつある互酬の領域を回復させ、地域社会経済の安定と持続可能性をもたらし、地域主義経済社会モデルへのパラダイム・シフトを切り開く貴重な社会経済装置でもある。

-
- (1) 藤和彦, 2017, 「少子高齢化が進む日本における地域通貨の有用性」, 『RIETI ポリシー・ディスカッションペーパーシリーズ』第 17 号, 独立行政法人経済産業研究所: 2 頁。西部忠・栗田健一, 2013, 「ロバート・オーウェン」, 西部忠編, 『地域通貨』, ミネルヴァ書房: 271-273 頁。
 - (2) 納村哲二, 2016, 『地域通貨で実現する地方創生』, 幻冬舎新書: 66-67 頁。
 - (3) 西部忠編, 2013, 前掲: 246-270 頁。
 - (4) 嵯峨生馬, 2004, 『地域通貨』, 日本放送出版協会: 62 頁。
 - (5) 加藤敏春, 2001, 「なぜエコマネーは地域に広がるのか? ——地域コミュニティの再生と地域経済の活性化の両立」, 『岐阜を考える』No. 111, 財団法人岐阜県産業経済振興センター, 29 頁。
 - (6) 泉留維, 2013, 「日本における地域通貨制度——その展望と将来」, 西部忠編, 『地域通貨』, ミネルヴァ書房: 241-242 頁。
 - (7) 波多野豪・藤本穰彦, 2018, 「農と食をローカルにつなぐ——有機農業運動という試み」, 秋津元輝・佐藤洋一郎・竹之内裕文編『農と食の新しい倫理』, 昭和堂: 59-63 頁。「地域資源・財」担保の地域通貨では, 地域資源の活用と商品・サービスの生産, 流通システムのトータルデザインが必要となるため, 成功事例の確立にはなかなか至らない。ただし興味深い実践に, 食と農を結ぶ地域通貨がある。玄米を担保とした「おむすび通貨」(愛知県豊田市) や家庭ゴミの堆肥化と有機農産物の生産をリンクした「ハッチー」(佐賀県伊万里市) などが試行されてきた。現在でも「なないろ畑農場」(神奈川県大和市・綾瀬市) で社会実験が続けられている
 - (8) 河邑厚徳, 2003, 「エンデが描いた未来地図——『エンデの遺言』が投げかけた波紋」, 『農業と経済』(2003 年 5 月臨時増刊号) 地域通貨の可能性を探る——地域経済・コミュニティの再生をめざして』, 昭和堂: 56 頁。
 - (9) 泉, 2013, 前掲: 238-239 頁。
 - (10) 町井克至・矢作大祐, 2018, 「地域通貨は地域金融システムに何をもたらすか」, 『大和総研調査季報』2018 春季号 Vol. 30: 54 頁。
 - (11) 山崎茂・赤井俊子, 2010, 「地域通貨が地方都市農村集落の地域コミュニティ再生に果たしうる役割について」, 『創造都市研究』第 6 巻第 2 号: 64 頁。
 - (12) 納村, 2016, 前掲: 122-135 頁。
 - (13) 納村, 2016, 前掲: 150-158 頁。本論の執筆時点では実証期間が終了していないため, 現時点における効果の測定や評価は困難であるが, 今後も継続してモニタリングしたい。
 - (14) 服部芳信, 2013, 「地域通貨オリオンでつながろう!」, 西部忠編, 『地域通貨』, ミネルヴァ書房:

222-226 頁, 及び特定非営利活動法人地域通貨オリオン委員会のホームページ,

(<https://www.orio.ne.jp/orion/>)。

(15) 北九州学術研究都市ホームページ, (<https://www.ksrp.or.jp/index.html>)。

(16) 北九州市ホームページよりデータを編集した, (<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/>)。

(17) 平成 19 (2007) 年に「前払式証票の規制等に関する法律施行規則」の一部を改正する内閣府令が施行された。第三者型前払式証票発行の資本要件が緩和され, 最低資本金 1,000 万円の要件が撤廃された結果, 発行主体が非営利活動法人 (NPO 法人) であれば, 資本金がそれ以下であっても地域通貨の使用期限を無期限にすることが可能となった。これに伴い, 構造改革特区 (北九州市地域通貨特区) の認定は取り消された。

(18) 特定非営利活動法人地域通貨オリオン委員会, 2017a, 「地域通貨オリオンの発券推移」(未刊行)。

(19) 特定非営利活動法人地域通貨オリオン委員会, 2017a, 前掲を基に作成。

(20) 平成 28 (2016) 年度の収支決算書における地域通貨発行管理特別会計では, 退蔵などの理由により, 発行されたものの未使用となったオリオンが 638 枚ある。その売り上げ収入 60,610 円 (638 オリオン * 95 円) がそのまま収入となっている。このほかに, 協賛店から回収した 4,763 枚の換金分の差額 47,630 円が収益となっている。合計 108,240 円が収益の総額である。これにたいして損失額は, 95 円で発行したオリオンを 100 円で回収することによる差額△31,900 円 (6,380 オリオン * △5 円) である。収益と損失の差 76,340 円が 2016 年度の収益となっている。つまり, 発行しても未使用のまま循環しなかったオリオンが多いほど, 損失機会が減少し, NPO 法人の経営上有利になってしまう。こうした制度設計の不備も改善が必要である。

(21) 「仮想地域通貨 (Crypto-Community Currency)」とも呼ばれる。

(22) フィンテックとは, ファイナンス (金融) とテクノロジー (技術) を組み合わせた造語であり, ビッグデータ, ブロックチェーンや人工知能 (AI) などの情報技術を用いた金融サービスを意味する。先進事例については次のレポートに詳しい。清水誠・持地伶奈, 2018, 「フィンテックと仮想地域通貨を用いた英国の地域活性化事例」, 『日経研月報』第 481 号: 42-51 頁。

(23) 飛騨信用組合, 電子地域通貨さるぼぼコイン, (<https://www.hidashin.co.jp/coin/>)。

(24) 飛騨市公式ウェブサイト, (<http://www.city.hida.gifu.jp>)。

(25) 14 万人がつながる, きさらづデジタル 2020 チーム, 2018, 『ICT の推進に関する報告書——木更津市の地方創生に向けた取組み』,

(<http://www.city.kisarazu.lg.jp/resources/content/65268/20180126-084808.pdf>)。

(26) ブリストル・ポンドのホームページ (<https://bristolpound.org/>)。原文は次のとおり。” LOVE BRISTOL? GO LODAL! Good money, made by the people, for the people of Bristol. Bristol Pound is Bristol's own paper and digital money. You can spend E`B with hundreds of amazing independent businesses in our city.”

(27) 檜垣紀雄, 1989, 「藩札の果たした役割と問題点」, 日本銀行金融研究所『金融研究』第 8 巻第 1 号: 134 頁。

(28) 鹿野嘉昭, 2011, 『藩札の経済学』, 東洋経済新報社: 35・37・154 頁。

(29) 鹿野嘉昭, 2011, 前掲書: 44 頁。

(30) 鹿野嘉昭, 2011, 前掲書: 131-132 頁。

(31) 「賃金は, 通貨で, 直接労働者に, その全額を支払わなければならない」(労働基準法第 24 条第 1 項)

(32) 松原英治, 2018, 「地域主義のコミュニティ経済を考えるために——地域コミュニティビジネスと倫理的個人主義による新たな社会経済スキームの構築」, 『社会環境論究』第 10 号: 119-142 頁。

(33) 地域通貨が促進する「循環性の高い地域経済・社会システム」のイメージとしては、図4に示したアクアコインのフロー図が挙げられる。ただし、地域の商圏・経済圏は、地方自治体の範囲と一致しているわけではない。そのように考えると、さるぼぼコイン（図3）のように市域をまたがる地域通貨が有効かもしれない（自治体間連携や行政サービスシステム基盤の統一化など、別の課題が立ちあられる）。

(34) 全国NPOバンク連絡会HP (<https://www.npobank.net/>)。

(35) 木村真樹，2017，『はじめよう，お金の地産地消—地域の課題を「お金と人のエコシステム」で解決する』，英治出版。

(36) 一般社団法人全国コミュニティ財団協会HP，(<https://www.cf-japan.org/>)。

(37) 日本財団 社会的投資推進室，2017，「新たな官民連携の仕組み ソーシャル・インパクト・ボンドについて」。

(38) 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015 改訂版」，平成 27(2015)年 12 月 24 日閣議決定。

(39) 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2016 について」，平成 28(2016)年 6 月 2 日閣議決定：10 頁。

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h28-06-02-kihonhousin2016hontai.pdf>)。

(40) 総務省地域力創造グループ，「地域の元気創造プラットフォーム公式サイト」，

(<http://www.chiikinogennki.soumu.go.jp/>)。

*URLへの最終アクセスは，令和元（2019）年8月31日。

第IV章 考察：これからの都市の自治と持続性を支えるための思想的基盤

(1) 地方と地域を再生、復活へと導く思想的基盤

ソーシャル・キャピタル（「社会関係資本」）

現代日本を覆う新自由主義と市場原理主義により招来されている水平的二極分化の一方の極における地方の衰退と地域の消滅という現象に対して、これを食い止め、さらにこれを再生と復活へと導く経済社会ツールとして、地域主義経済社会モデルについてここまで検討を進めてきた。

しかしながら、地域主義経済社会モデルの確立に向けては、地域コミュニティ改革に取り組み、地域コミュニティビジネスを創出し、また地域通貨をはじめとする地域でこれを廻していくための各種ツールを開発したのみでは、決して十分ではない。地方と地域を再生と復活へと導き、維持していくためには、これとは別に、その背骨となってこのモデルを生み、支え、繋ぎ止め、動かすための、地域コミュニティ全体に、そして地域住民全員に共有されるべき思想的基盤の確立が不可欠とされる。

地域主義経済社会モデルの鍵は、地域コミュニティという存在の持つポテンシャルにある。それは、その経済社会的行為主体としての存在に止まらず、ソーシャル・キャピタルをはじめとするその属性に由来する有形無形の諸要素に及ぶ。ここからは、地域コミュニティに固有のこれら諸要素への考察を通して、地域コミュニティと地域住民全員に共有され、同時にその存在と構成員を律することとなる地域主義経済社会モデルの思想的基盤について考えていきたい。

アメリカの社会学者であるロバート・D・パットナムは、ソーシャル・キャピタルを「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」⁽¹⁾、また「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワークおよびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」⁽²⁾とする。ソーシャル・キャピタルを1つの「公共財」とみなしている⁽³⁾。

日本でも経済学者の山内直人は、ソーシャル・キャピタルを『「社会関係資本」とでも呼ぶべきもので、信頼、相互扶助などコミュニティのネットワークを形成し、そこで生活する人々の精神的な絆を強めるような見えざる資本」⁽⁴⁾であるとする。内閣府でも『ネットワーク（社会的な繋がり）』、『規範』、『信頼』といった社会組織の特徴で、共通の目標に向かって協調行動を導くもの⁽⁵⁾として、その必要性や有効性についての分析を行っている。

ソーシャル・キャピタルを蓄積する意義や効果に関しては、近隣の治安の維持・向上のほか、失業率の抑制や出生率の維持、子どもの教育効果の向上、健康の増進などの具体的

な効果が指摘されている⁽⁶⁾。このほか地域経済の成長への寄与の可能性についても詳細な研究が報告されている⁽⁷⁾。戦後の日本社会における個人主義の伸長の中で顧みられることの少なかった隣人との関係性、その延長線上におけるコミュニティの存在が、少子高齢化の進展とともに広がる社会不安の中で再び一定の評価を回復するとともに、これまで意識されてこなかった側面にまで、その研究が及んできている。今や、ソーシャル・キャピタルは「お互い様」や「おかげさま」、「他者感覚」、「分かち合い」といった分かりやすい言葉への換言を経て徐々にその評価の範囲を広げている。以下に見ていくこととしよう。

前福井県知事の西川一誠は、ソーシャル・キャピタルの基本的構成要素の中でも、特に「互酬性の規範」に注目して、ソーシャル・キャピタルを「簡単に言うと、人々の『お互い様』『おかげさま』を成り立たせている土台である」⁽⁸⁾とする。そして、自身が提唱する「新しいふるさと」を導く「つながりの共動社会」との関連において、現代社会の危機に対抗し、人々のつながりを守り、新しい人間関係を作り出すものとして、ソーシャル・キャピタルに強い関心を示す。

社会学者の白波瀬佐和子は、「一体われわれはどのような社会を目指すべきなのか」と問い、これに対して「共に生き、生活する場としてのコミュニティ作り、『お互いさま』の関係をこれまでの家族を超えたところで意識的に形成していかなくてはなりません」⁽⁹⁾として、コミュニティ及びソーシャル・キャピタルの重要性に言及する。少子高齢社会の進展にあって、最も必要とされるのは、「お互いさま」といえる社会の形成であり、社会というマクロなレベルで「お互いさま」の関係を制度として確立することこそが、これからの社会に求められているとする。

西川と同様、「おたが（互）いさま」というわかり易い言葉にソーシャル・キャピタルの本質を凝縮させた上で、この醸成、社会的認知の仕組みづくりを訴える。そして、「お互いさま」とは、短期的な利害を超えて、共に豊かな社会への連帯を形成することであり、この関係が助け合いによる様々な恩恵を中長期的に循環させていくことにも通じるとする。またこの場合の、共に支え、共に助け合う社会に向けてのキー概念として、「他者感覚」を提唱する。他者感覚を磨くことは社会的想像力を逞しくすることであり、自分ではない当事者を思いやり、共に社会の構成員として社会の諸問題を共有する意味はきわめて大きいとする。これらの議論にも見られるように、ソーシャル・キャピタルを地域コミュニティとの関係において、これを身近に捉え、その機能を発揮させていくことの重要性について、一定の理解が深まりつつある。

「信頼」と「互酬性」,「ネットワーク」

ソーシャル・キャピタルの効果と意義について、パットナムに沿って改めて整理してみよう。まずソーシャル・キャピタルの主要な3つの要素の1つである「信頼」については、人間関係における信頼関係の存在は、これを共有する人々の間において広い協調行動を可能とする。そして、その信頼は自発的な協力を生み、自発的な協力関係はまた信頼を育てるというように協力と信頼は、正の相関関係を持ち、その結果、信頼とは、社会的な生産性や効率性の向上をもたらすものとされている。

次に「互酬性」については、相互依存的な利益交換を指すものとされる。これには均衡のとれた互酬性（同等価値のものを同時に交換）と一般化された互酬性（現時点では不均衡な交換でも将来的には均衡がとれるとの相互期待を基にした交換の持続的關係）の2つがあり、このうち一般化された互酬性は、短期的には相手の利益になるという愛他主義に基づくものの、長期的には当事者全員の効用を高めるであろうとの利己心にも基づいたものであり、利己心と連帯の調和に役立つものとされている。公共（共通）善に通底するものであり、地域住民にとって一般化された互酬性は大きく期待を寄せるべきものとなる。

3番目の「ネットワーク」についても、水平型と垂直型の2種類があり、水平的ネットワークが密になるほど地域住民は相互利益に向けて幅広く協力するようになることとされている。幅の広くて弱い紐帯、直接に顔を合わせるネットワークがその核となる。互酬性の規範と市民の積極参加のネットワークから社会的信頼が生まれ、またいずれかが増えると他が増える相互強化的な関係を持つ。

互酬性の規範や市民的積極参加によりネットワークが築かれ、相互の信頼をといた社会関係資本を蓄積してきた地域コミュニティには自発的な協力に基づく共同の営為が容易となる。さらに地域経済社会におけるソーシャル・キャピタルに対する大きな期待は、これを構成する3つの要素が、相互に相まって地域住民の協調的行動を容易にし、結果的に「農民の逸話」や「共有地の悲劇」に代表される短期的な個人の利益の追求（抜け駆け）が、全体としての利益を損ない、長期的には個人の利益をも損なってしまうという「集合行為のジレンマ」を克服に導くことにある。地域の存続において必要とされる長期的な視点を踏まえた公共（共通）善の形成に寄与するという意味において、ソーシャル・キャピタルは極めて重要な存在といえる。

ソーシャル・キャピタルの諸要素は、地域コミュニティを社会的、経済的な存在として機能させていくための欠くべからざる要素であると同時に、地域コミュニティそれ自体がソーシャル・キャピタルの揺籃としての機能を果たすものとなる。ソーシャル・キャピタ

ルを内包する地域コミュニティへの再認識，その健全な発達は，今後の社会の安定に不可避の要素となる。

公共（共通）善とコミュニタリアニズム

地域主義経済社会モデルを構成する主要な要素である公共（共通）善（common good）について，コミュニタリアニズムとの関連において改めて整理しよう。公共（共通）善とは，一般的には，「社会を構成する人々にとっての共通の利益（common interest）」⁽¹⁰⁾と同義に用いられている。より詳しくは，「共通善」とは「個人的な特定の利益ではなく，コミュニティのメンバーすべてに関し，ともに実現する共通の利益でもあり，『個人と個人のつながりや絆』をもたらす価値でもある」⁽¹¹⁾，また「コミュニティの成員（メンバー）全員が原則として『相互扶助』のために『連帯』し，『参加』して，全員の『共通の利益』（共益）としての『福祉』をめざすためのものである」⁽¹²⁾との定義を与えるものもある。

なお，「公共（共通）善」は，英語の「common good」の訳語であるが，同時に「公共善」，「共同善」以外にも「共有善」，「公共の福祉」等々，翻訳者によって様々な訳語が当てられている。筆者は，引用においてはその都度の訳者の用語を使用し，特段の支障のない限り「公共（共通）善」としてきた。

アメリカの哲学者マイケル・サンデル（Michael Sandel）は，近代社会における独立した個人の存在を前提とした上で，「正(right)」への対立概念として「善（共通善）(good)」を捉える。すなわちニュートラルな立場で個人の「権利(right)」に対して一次的な価値を置くのが「正(right)」であり，他方，ある共同体の中で，その構成員に共通の恩恵をもたらすような行為や価値が「善（共通善）(good)」であるとする。そして，今や現代社会において基軸となった自由主義に内在する価値基準，「善（good）」に対する「正（right）」の優位性に対して，サンデルは異議を申し立てる。「正しいか正しくないか」という二項対立による自由主義的パラダイムの苛烈さの産物として，短期的な合理性価値基準が惹起する長期的な生産性の低下や発展性の阻害を指摘し，「善（good）」の復権を主張する⁽¹³⁾。この議論の中に，地域主義に通底するものを見出すことができよう。

現下の日本社会に蔓延する「正しければ何をやっても良い」という風潮や「今だけ，カネだけ，自分だけ」の「三だけ主義」の横溢に対して，サンデルへの理解の余地は少ないのではないのか。サンデルをはじめとするコミュニタリアンの多くは，「正（義）」のような徳もこのような公共（共通）善を前提としてはじめて存在するとの考えから，人間の尊厳や基本的人権の実現こそが，公共（共通）善の目的であるとしており，公共（共通）

善復権の中心課題の1つに基本的人権の実現を置く。

政治学者の菊池理夫は、公共（共通）善と地域コミュニティの関係において、「あるコミュニティが維持されるためには、その成員に共通した伝統・意思・価値観が存在し、そのような前提から人々が熟議していくことによって、個々人の私的な利益でなく、共通の利益をめざす政策が作られていく、このような『共通のもの』すべてを『共通善』と呼ぶことができる。形式的にはコミュニティの成員がそのコミュニティを維持するために共通に持っている何かであり、そのようなものがなくなれば、そのコミュニティは解体する。『共通善』が具体的に何であるかは、個々のコミュニティにおいて、その伝統的なものが何かによって異なる」⁽¹⁴⁾とする。

この延長線上に、菊池は、家族のしつけや道德教育も、補完性の原理とは逆に、家族から地域社会へと権限委譲するべきであり、幼児のしつけや教育はコミュニティが介入していくことが今以上に必要だとする。家族の解体に関連して、結婚や子育ては自分のためだけではなく、コミュニティのためでもあるとする意識改革が必要だとする⁽¹⁵⁾。公共（共通）善のあり方を考える上で、示唆に富むものではあるが、「欠けたドーナツ」と指摘できるまでに、OS機能もAS機能も空白化させ、弱体化させてしまった地域コミュニティの現状にあっては、菊池がいうまでの公共（共通）善の機能化に向けては、地域分権の展開を通じた地域自治の確立と、地域住民の相互信頼と生活共同体として一定程度に機能していくことが前提となろう。

別の視点から、コミュニティの重要性を指摘するコミュニタリアンも存在する。アメリカの社会学者であり、コミュニタリアニズムの思想運動の主導的な理論家の1人であるアミタイ・エツィオーニ（Amitai Etzioni）は、コミュニタリアニズムを「自由市場」という「第一の道」と「指令統制経済、計画経済、社会主義」という「第二の道」のどちらでもない「第三の道」と位置付け、この公的な国家でもなく私的な市場でもない第3セクターとしてのコミュニティの重要性を主張する。「均衡のとれた社会の第三の要素、すなわちコミュニティーの役割が、これまではあまりに軽視されてきた」⁽¹⁶⁾として、善き社会へと移行するためには、コミュニティを政府及び市場と並ぶ社会セクターと規定し、この3つの部門がともに機能し、相互に抑制し合うことが必要であるとする。

1970年代以降、サッチャーやレーガン、小泉政権を支えた新自由主義や市場原理主義との対立の構図にあって、コミュニタリアニズムは、共同体における構成員に共通の恩恵の獲得を目指して公共（共通）善という概念を掲げ、この追求を主張するのである。これらの議論からも理解できるように、今やコミュニティは、国家や市場から（上から）の権限

委譲や機能分担とともに、菊池のこのような家族といった基礎単位から（下から）の権限委譲の受け皿としての機能の発揮をも期待されるに至っている。

これらの議論に対して、さらに別の視点も存在する。財政学者の井手英策は、「共同体主義では、共同体の内側にある『共通善』は、人間をより道徳的高みに導くものとして、絶対的な価値を持っている。そうした価値への従属を求める共同体主義への不信は、左派・リベラルのなかにいまだに残っているように思われる」⁽¹⁷⁾と若干の懐疑的な姿勢を見せつつも、「左派・リベラルは、伝統的に形づくられた『共通善』の強制的な面を否定するだけではなく、自由な個人がその『共通善』を批判的に解釈し直し、より説得的で、普遍的な共同体の共通理解を育てていく可能性に目を向けてよいのではないだろうか」⁽¹⁸⁾、「共同体のなかの『共通善』を出発点としながらも、それを社会民主主義の追求する理念へと昇華させていく可能性についてもっと検討されてよいのではないだろうか」という。社会民主主義との関連、その強化に向けての公共（共通）善への期待を隠さない。エツィオーニの「第三の道」、さらには井出のいう社会民主主義の視点からも地域主義経済社会モデルは一定の位置を占めるものとなろう。

マイケル・サンデルらコミュニタリアンが主張する「正 (right)」よりも「善 (good)」の概念を優先する公共（共通）善の概念と、絆や縁といった人的・社会的要素をベースとするロバート・D・パットナム等の唱えるソーシャル・キャピタルの2つの概念の涵養の場、孵化の場として、またこれを実践する場としても地域コミュニティはその貴重性、重要性を増しており、さらには井手のいう新たな開発を待つフロンティアとしての期待もあって、その存在感は増大している。

しかし、このように地域コミュニティへの期待が高まる一方で、これへの市民の参画は後退し、社会とのつながりが希薄化している。この現実に対して、コミュニタリアン自身が深い憂慮を示さざるを得なくなっているのも事実である。これらの期待と憂慮の中であってなお、今後の社会基盤は、物理的にも精神的にも地域コミュニティに大きく依拠するものとなっていくであろう。地方と地域の復活と再生に関して、さらには資本主義の修正の可能性の鍵もまた、地域コミュニティの今後のあり様が握っていよう。

コミュニティをめぐる新たな主張

ローマ法王ヨハネ・パウロⅡ世は、「自壊社会」が「レールム・ノヴァルム」の指摘する「人的環境」と「自然環境」の2つの環境破壊により生じており、このうち人的環境の破壊こそがより深刻な環境破壊をもたらしているとする⁽¹⁹⁾。

財政学者の神野直彦は、この指摘に対して、「人間と人間との『仲間』としての結びつきともいうべき人的環境の破壊について、人々はそれほど認識していない。いうまでもなく、『分かち合い』とは人的環境を克服することにほかならない。つまり、人的環境とは人間と人間との『分かち合い』のことである。もっとも、自然環境を取り戻すことも、人間と自然との『分かち合い』だといってよい。『分かち合い』とは二つの環境破壊を克服することを意味している」⁽²⁰⁾として、「分かち合い」をその克服の基本コンセプトとする。

そして、「『分かち合い』の経済」とは、貨幣を使用しない「家族やコミュニティ、あるいは非営利市民組織の経済」⁽²¹⁾であるとし、これこそが「人間の生命の基盤である」⁽²²⁾と位置付ける。「家族という共同体での『分かち合い』に限界があれば、地域社会、つまりコミュニティという共同体での『分かち合い』が組織化されなければならない」⁽²³⁾とする。

この延長線上に、公共サービスを人種や身分、とりわけ所得によって差別することのなく普遍的に提供するユニバーサル・サービスが、「生を共にする社会」を背後理念に「人的環境」の市民的基盤を形成するに至り、「自壊社会」は克服され、新しい時代が築かれると主張する⁽²⁴⁾。神野の主張に拠るならば、家族という社会単位の再生不能なまでの壊滅的現状に鑑みるに、コミュニティという共同体による分かち合いこそが自壊社会を克服する最後の拠り所を提供するものとなる。

アメリカの都市経済学者リチャード・フロリダ (Richard Florida) は、今後の資本主義社会の発展過程にあって、文化や芸術、科学技術等に関するクリエイティブな活動が経済活動の主流に組み入れられ、これらの活動を中核として取り巻く新たな経済基盤全体が構築されることにより、その活動自体が産業となるばかりでなく、これらが新しく結びついてさらに新たに産業が生み出される「クリエイティブ経済」の時代が招来されるとする。

そして、クリエイティブな産業に働く新たな経済階級が台頭し、この階級の人々が社会の中心的なポジションを占めるようになるとする。この段階に至って、クリエイティブな人々を惹きつけ、イノベーションを生み、経済成長を促す「3つのT」とフロリダが呼ぶ、技術 (technology)、才能 (talent)、寛容性 (tolerance) のすべてが揃い、またこれを受け入れる弱い絆を持った「クリエイティブなコミュニティ」が求められることとなるとする。「社会 (関係) 資本」 (social capital) から「クリエイティブ資本」 (creative capital) への転換が進むというのである。この論考の末に、フロリダは、ロバート・D・パットナムの強い絆による社会 (関係) 資本を「古いタイプ」⁽²⁵⁾ と一蹴するに至る。

しかし、私たちが現在、また今後にあってさえもなお、住み、また住むであろうコミュニティとは、フロリダのいう「クリエイティブなライフスタイルやそれに見合う新たな快

適さを求める」⁽²⁶⁾ばかりでは決してない。パットナムのいうところの社会（関係）資本の必要性を葬り去ることは時期尚早と言わざるを得ないであろう。注目すべきは、リチャード・フロリダにしてもなお、コミュニティの重要性を強調している点にある。その認識はむしろ弱い絆とはいえ、社会（関係）資本論者の主張と本質的に変わるものではない。

人的環境の保全、すなわち社会の保全の視点から、また資本主義の持続的な発展といった視点からも、地域コミュニティにおける共通の目的の設定やそれに向けての協調行動は重要となる。これを導く過程にあって、公共（共通）善やソーシャル・キャピタル（社会（関係）資本）、これらの議論における「お互い様」や「おかげさま」、「他者感覚」、「分かち合い」等を地域における社会生活や経済活動の中に取り込み、「心の習慣」としてしっかりと根付かせ、具体的な形を持って地域経済社会活動に還元していくことが、地域の再生と維持、新たな市民社会の創出には不可欠となる。

（２）社会的（道徳的）エコロジーへの直接的な注意

「心の習慣」を問い直す

地域コミュニティ改革の諸相を実現に導き、地域主義経済社会モデルを地域に根付かせていくには、当然ながら従来までとは異なる思想的基盤が必要とされる。地域経済社会スキームの内部にソーシャル・キャピタルの互酬性の規範や公共（共通）善に基づく精神や行為を持ち込み、構造化させるための思想的基盤として新たな「心の習慣」(habits of the heart)を形成していくにはどうすればよいのだろうか。

アメリカの宗教・社会学者ロバート・N・ベラーは、その分析からアメリカ社会荒廃の原因を個人主義の変容に見出し、この克服こそがアメリカ社会再生の鍵だとして、その実現に向けた積極的な提言を行う。

ベラーは、まず、最初の代表的著作である「心の習慣－アメリカ個人主義のゆくえ」⁽²⁷⁾において、アメリカ中産階級の約 200 人に対して、家族や仕事、宗教、地域活動などを切り口に詳細なインタビューを試みる。そして、その各局面に立ち現れる価値観や人生観の分析を通して、アメリカ人の心の奥底にある集団生活における態度や行動を規制する集団の準拠枠である「モーレス (mores, moeurs : 習律)」（「心の習慣（価値観）」、「習慣的な実践」）を抽出する。その結果、独立独行に代表されるアメリカ社会固有の思考方法や行動基準につながる価値体系の根本が「個人主義」にあることを見出す。

アメリカの西部開拓時代、フロンティアを切り開くにあたって、個人主義に根差すその旺盛な独立心は時代の必須の精神であり、夫婦 2 人を家族単位とし親元から離れて西部へ

向かう独立独行の子どもたちは不可欠な社会資源であった。翻って、戦後の日本にあっても、個人主義に立脚した進取の気質とこの発現形態としての農村から新たなフロンティアとしての都市への若者の流出は、第1次産業から第2・3次産業への社会経済構造の転換と都市の成長を支えてきた。

ベラーは、この個人主義を生み出した文化的伝統についてアメリカ建国当時に遡り、継承されていく過程を検証する。その結果、ベラーは、現代においては個人主義がミーイズム (meism: 自己中心主義) とほぼ同義に墮してしまい、この負の側面のみが膨張を続けた結果、人々は孤立を深め、社会が大きく傷ついているとして、これに深い憂慮を示すに至る。しかし同時にベラーは、そのインタビューにおいて、アメリカ人が継承してきた文化的伝統、聖書的伝統と共和主義的伝統に基づく倫理的個人主義の再生と公共 (共通) 善へのコミットメントを通じた社会 (道徳) 的エコロジーの回復に社会再生の可能性を見出す。

ベラーはアメリカの個人主義を存在論的個人主義と社会実在論的個人主義の2つに大別し、前者をさらに功利的個人主義と表現的個人主義に分類した上で、これらに対する詳細な分析と批判を展開する。功利的個人主義とは、自己利益の最大化を人間生活の中心とする個人的な業績達成至上主義を指し、経済的価値の追求一辺倒で、経済的成功を人生の成功と捉えるような個人主義とされる。また表現的個人主義とは、自己の感情や直感の表出を通して自己実現を目指すことを人生の中心とする自己実現願望タイプの個人主義とされる。このタイプの1つとして、共通の趣味等に価値を見出し、特定のライフスタイルを選んで集まった個人集団からなる閉鎖的なコミュニティを特に「ライフスタイルの飛び地」⁽²⁸⁾と呼ぶ。ここでもまた集団外の他者とのつながりが希薄化することによって自己中心的な世界観が助長され、「心の習慣」を培う機会が失われるとする。これらの結果、功利的個人主義と表現的個人主義はともに「強い個人主義ではなく弱い個人主義を作り出す」⁽²⁹⁾というのである。

ベラーはこれらの存在論的個人主義をジョン・ロックに由来するものとして「ロック的」と呼び、「個人は社会から切り離された絶対的な地位を持つとする」⁽³⁰⁾として批判する。これらは短視眼的論理やセラピー的態度により、目先の快楽を追求するものであって、技術的・道具的理性に過ぎないというのである。したがって、その内的論理の行き着く先は「空虚な自己」であるとする。これらは、物的資源の享受や精神的な安楽を得ることに第一義的な価値を認め、これを志向する個人主義は、最終的には「個人を掘り壊す」のみならず、自己の基盤となっている社会的な枠組みや基本構造自体をも掘り崩し、公共性を損なうことになるというのである。

この延長線上には、経済の成長と発展がもたらされ、都市化や生活の商品化が進む一方で、自然環境と同時に社会環境の破壊が深く進行し、貧富の差の拡大などの社会の二極分化や政治の無力化がもたらされる。そこに出現するのは、「行政管理型社会」であり、功利的個人主義を集計し、いくら積み上げたところで、これらは合成の誤謬を生み、招来されるのは「大きな社会」(great society)であって、決して公共性や道徳、公共(共通)善といった性格を持つ「善い社会」(good society)には至らないとする。

ベラーの危惧は、その後30年を経て現実のものとなる。アメリカ社会に止まらずグローバル化の進展により、今や全世界が大きな社会で塗りつぶされ、覆い尽くされそうとしている。日本の垂直・水平2方向における格差の拡大、二極分化の進展もこの延長線上にある。アメリカの経営学者ヘンリー・ミンツバーグ(Henry Mintzberg)は、ベラーと同様にアレクシ・ド・トクヴィルのアメリカ社会の観察を出発点として、ベラーと同様の認識に至る。「アレクシ・ド・トクヴィルは、アメリカ社会の素晴らしい点として『利己主義が正しく理解されている』ことを挙げたが、今日のアメリカ社会は、救いようもなく誤った利己主義に蹂躪されている」⁽³¹⁾し、「みんながこれまで長年続けてきたのと同じことを続けると — つまり、個人と組織と国が自らのことだけを考えて行動し続けると — その先に待っているのは、破滅的な惨事だ。しかし、強欲が善だとすれば、そのような問題はないことになる。共通の敵がいるとき、人間は協力し合うと言われる。いま私たちには、共通の敵がいる、問題は、その敵が私たち自身だということだ。救いようもなく誤って理解されている個人主義と利己主義、それが私たちの敵なのである」⁽³²⁾、「救いようもなく誤って理解された利己主義により、アメリカという国が破壊されようとしている」⁽³³⁾とする。

ミンツバーグの主張を認めるならば、ベラーの危惧は見事に的中したのであり、それは予想を超えてアメリカ全土を、そして全世界を席卷している。その世界の東端には、地方を消滅へと自ら追いやる最も先鋭的な日本の姿を見出すことができよう。新たな「心の習慣」は、では一体どこに求めればよいのだろうか。

ミンツバーグは、その対応をアマタイ・エツィオーニの「第3の道」と同様、「第3の柱」に求める。政府(政治)セクターと民間(経済)セクター、そして第3のセクターである多元(社会)セクターの3つのバランスの上に成立すべき資本主義が、市民社会が未成熟のままにある一方で、政府の弱体化が急速に進行した結果、民間(経済)セクターは無制約に成長を遂げ、今やそのバランスは民間(経済)セクターに大きく偏り、その均衡を失っているとする。そして、社会の均衡を取り戻すためには、多元(社会)セクターが他の2つのセクターと対等の地位を占めるまでに成長する必要がある、この多元(社会)セク

ターは、強力なコミュニティを舞台によりやく形成されるとするのである。

ミンツバーグの主張は、日本が平成9（1997）年に行政改革に求めた「ガバメントからガバナンスへ」という「この国のかたち」の再構築への道筋に重なる。行政改革において「この国のかたち」を導くと考えられた市民社会の強化とは、これまで論じてきたとおり本稿のテーマである地方の衰退と地域の消滅を阻止し、復活、再生へと導くものでもある。では市民社会を強化、実現に導くための「心の習慣」とは何か、どうすればアプローチできるのか。今一度、ベラーに立ち戻り、ベラーの制度改革、社会システム改革のあり方を批判的に検証する中から、「心の習慣」へのアプローチ方法を探ることとしよう。

倫理的個人主義の復権

ベラーの考え、思考は、社会とは個人の集合体としてではなく、これとは別に実在するものとの認識に立つ社会実在論的個人主義に依拠する。そして功利的個人主義や表現的個人主義ではなく、社会に根を下ろした個人と共同体が相互に支え合い強化し合うようなあり方としての倫理的個人主義を支持する。そのあり方としてベラーは、「聖書的伝統と共和主義的伝統を、現在の私たちの必要に応じてくれるようなやり方で生かし直すこと（中略）それこそ私たちの訴えたいことなのである」⁽³⁴⁾として、「聖書的伝統」と「共和主義的伝統」に基づく「聖書的・共和主義的個人主義」の復権を主張する。

社会の再生に向けて、ベラーは、アメリカの聖書的伝統と共和主義的伝統に残る公共（共通）善へのコミットメントを通して社会的（道徳的）エコロジーが回復された社会実在論的個人主義に立脚した倫理的個人主義が基盤となる社会（善い社会）への回帰が必要だとする。仕事を召命（コーリング）と共同体への貢献として捉え、諸個人を1つの共同体に結び付けるものとして見る市民的ビジョンに価値を置き、地域共同体に参加することによって、自らのアイデンティティ自体に地域共同体という要素が含み込まれるとする。地域コミュニティへのコミットメントこそが社会システム改革の鍵とするのである。

ベラーは「個人主義の積極面は、実に様々な仕方で社会的・文化的・制度的な文脈に支えられている」⁽³⁵⁾と考えており、「お互いどうしから人を切り離そうとするラディカルな個人主義は、実は強い個人主義ではなく弱い個人主義を作り出す」⁽³⁶⁾という。この背景には「個人と共同体はどちらかが強くなれば、他方が弱くなるようなゼロ・サム状況にあるものではない。むしろある種の強い個人主義を支えるには、ある種の強い共同体が必要である」⁽³⁷⁾、また「私的な成就と公共的な参加とは対立するものではないと考えている人々も大勢いた。彼らの個人主義は空虚なものではない。共同体や伝統に積極的にアイデンティ

ティを見出すことによって、彼らは充実した個人主義を勝ち得ている」⁽³⁸⁾として、地域コミュニティに健全な個人主義の存立基盤を見出し、社会再生の切り札としてその存在に大きな期待を寄せていく。これは、ベラーの「個人の相違に意を払う強力な集団は、集団としての連帯性のみならず個々人の自律性をも強化するであろうということ、人々は集団内にいるときでなく、孤立しているときにもっとも均質化しやすい」⁽³⁹⁾との個人と集団に関する深い洞察に由来する。

ベラーはアメリカ社会において個人主義が行き詰まり、公共精神の喪失とともにコミュニティの崩壊により、功利的個人主義が優勢になる一方で、聖書的・共和主義的伝統が急速に失われつつあることを深く憂慮する。その中で、建国神話に立ち戻って神話や象徴の重要性を主張し、現在の状況にあってもなお、普遍的な倫理ビジョンの持つ意味を自覚する人々をインタビューの中に発見し、そこに社会再生の希望を見出す。この結果、ベラーは聖書的・共和的伝統に体现されている普遍的な価値を現代に生かし直す可能性を認め、再び聖書的・共和的な価値を基盤とした市民生活による公共生活の再構築を主張するに至る。

タウン・ファーザーの共和主義的系譜に関する記述に、この考えは典型的に示されている。すなわち「正しく捉え返された私的利益は、人々の気持ちを『無意識的に』こういった徳へと向かわせてしまうような『習慣』を作り上げるのである。『最初、人々が公共の利益に注意を向け始めたのは必要に迫られてであったが、のちには自ら選んでそうようになる。計算の上でしていたことが本能となる。自分の仲間である市民の幸せのために働いているうちに、結局、仲間に奉仕する習慣を身につけ、そうすることを好むようになる』⁽⁴⁰⁾というのである。「地域共同体に参加しているため、自らのアイデンティティ自体に地域共同体という要素が組み込まれている」⁽⁴¹⁾ともいう。ところが現実においては、「アメリカ文化の基底をなす個人主義と共同善との緊張は、産業社会においてますます大きなものとなっていく」⁽⁴²⁾のである。

ベラーは、この現状にあって、両者の緊張関係を歴史的経緯を踏まえて6つのビジョンによる3組の組合せに整理する。1つ目として、19世紀の後半の数十年から第一次世界大戦が終わるまでの〈エスタブリッシュメント〉対〈ポピュリズム〉の対立をまず上げる。2つ目には昭和4(1929)年の世界恐慌以降、これらを継承して現在に続く〈新資本主義〉対〈福祉型リベラリズム〉の対立。3つ目は現行の経済や社会の行き詰まりを打開しようとして登場したばかりのビジョンである〈行政管理型社会〉対〈経済民主主義〉の対立を時系列に並べる。この3組の組み合わせは、実業界や労働界、政府といった主要な社会部門への統制が次第に強化されていく歴史的過程にあって、道徳的基礎付けが次第に薄れていき、特に3

つ目のビジョンに至っては、道徳的基礎付けが大きく欠落し、目的抜きで手段ばかりを論じる言説が行きつくところだとの厳しい評価を与える。

この歴史的変遷において、「私的利害と公共善との緊張を完全に解決した社会はかつて存在したことはない」⁽⁴³⁾とした上でなお、「この緊張を緩和し、統御しやすくするために市民的徳を涵養することが、統治する側であれ統治される側であれ市民たるものの務めなのである」⁽⁴⁴⁾として、公共（共同）善の復権に向けた道筋を導き出そうとする。そして、この認識に立ちながらもなお、個人ではなく制度にその解決の糸口を求めようとする。

まず公共（共通）善を重視するコミュニタリアニズムの立場から、福祉型リベラリズムを基本的な政治姿勢として採用し、新資本主義による成長の零としてのトリクルダウンを認めることはない。このスタンスの延長線上に、ベラーは現在の行政管理型社会への修正を迫り、その変容を通して経済民主主義を導こうとする。公共（共同）善の復権に向けて、単なる伝統社会への回帰ではなく、社会部門が統合性を回復し、政府と経済の関係を変えるまでの社会統合の新しいレベル、すなわち「社会的エコロジー（道徳的エコロジー）」⁽⁴⁵⁾への移行と変容を可能にする「社会的世界の再構成」⁽⁴⁶⁾を主張する。

制度改革とは異なるアプローチ

ベラーは、「心の習慣—アメリカ個人主義のゆくえ」の後編である「善い社会—道徳的エコロジーの制度論」⁽⁴⁷⁾で、前著で個人のビジョンの中に見出した社会再生の可能性を「制度」変革を鍵に、アメリカ社会全体に普遍する方法に論究することとなる。

多くのアメリカ人がすでに所与とみなし、改革を諦めているアメリカ社会の様々な制度の再構築に向けて、改革の方向性を示すとともに種々の具体的な提言を試みる。それは同時にアメリカ人の思考様式に根本的な反省を迫ることでもあった。アメリカ人の多くにとって、中立的な手続き以上の内容を持った制度は自由を抑圧することから、制度は中立的なものでなければならないと考えられており、これが制度的に長く継続されてきた結果、既存の制度は、今では最初から中立的なもの、人為的なものではなく自然に決定されたものであるかのように思考様式が転化してしまっているとベラーは考える。このような思考様式は、市場や政治、教育、公共教会などのアメリカ社会の主要制度に関して顕著であり、多くの制度が機能障害を起こしているほか、制度内部の矛盾は拡大し、自壊に至るものとなっているとして、ベラーは既存の諸制度の改革、再構築を求めているのである。

ベラーには、政治経済上の大きな変化が進行しつつある現在において、すでに従来の行動様式と制度の多くが機能不全に陥っているにもかかわらず、現代アメリカ人は、制度を

与件とみなし、その改革を諦めてしまっているかのように映る。しかしながら、ベラーは、行動様式と制度が個人の集合を社会という存在へと転化させる社会装置である限り、現下の功利主義、自由主義の圧倒的な潮流にあつてなお、個人と社会を変革していくためには、まず既存制度への切込み、制度改革が不可避であり、決して諦めるべきものではないとする。政治制度や経済制度、労働制度、教育制度等々に対する直接的な改革、例えば政治制度であれば政党の復活であり、経済であれば長期的投資に有利な制度への改革であり、労働であれば民主的なそれである⁽⁴⁸⁾。

では、これらの提言は、四半世紀以上を経た現在において、所期の目的を達し得たであろうか。答えは否であり、制度はますます強固なそれであり続けている。今後一層の制度改革に向けた取組みの余地が、以前にも増して大きく広がっていることは疑いようのないものであろう。存在論的個人主義の延長線上にもたらされた現在の大きな社会をベラーのいう社会実在論的個人主義に根差した善い社会に変革するためには、ベラーの主張とは別の、しかし、よりベラーの論理に沿った新たなアプローチにより補完される必要がある。

現在の社会の諸相において強固に構成された既存の諸制度のどこに、どのように楔を打ち込めば改革が可能になるのであろうか。ここは一旦、ベラーの議論の出発点である共同体の基盤にまで立ち戻って、この視点から社会システム改革の切り口を求めるべきではないだろうか。制度改革自体を目的としてこれに直接に対峙するのではなく、制度改革を結果として導く実態経済社会への切込みをまず試みるべきであろう。

個人と社会への変革に対して、ベラーの取った戦略、既存の制度に直接的に切り込むのではなく、個人と制度の接点としての地域経済社会に既存の制度とは異なる新たな仕組みを持ち込み、その展開の中から既存制度への変革を促す補完的な手法が有効ではないだろうか。公共（共通）善や社会的（道徳的）エコロジーといったものに直接的に注意を払うものであり、現在の大きな社会の枠の中で、地域に根差した小さな社会を創出し、その中に小さな市場（地域経済）や小さな政治（地域自治）の自律的な仕組みを行政と企業から取り戻し、地域に埋め戻す。この仕組みを地域コミュニティの包括的地域経営機能の下に創出し、地域コミュニティビジネスと地域主義経済社会モデルの実践の中から学びを深めて心の習慣の変革へ向けた蓄積を重ねていくことが、現代社会の質的転換、「善い社会」（good society）の創出を導くこととなる。これこそがベラーが社会改革のヒントとしたアメリカのタウン・ファーザーの現在の姿ではないか。

この地域における生産活動の中ではじめて、共同の必要性和公共（共通）善の理念の醸成と共有、実践が生まれる。そのためには、地域住民が、まず地域コミュニティへの参画

を果たし、地域の自治の確立を通して経済活動を自己の領域に奪還することが必要となる。地域主義経済社会モデルの確立に向けて地域コミュニティビジネスを定着させ、ナリワイ（生業）という新しい働き方で働くために障害となる身近な諸制度の一つひとつを、その足元から丁寧に切り崩し、見直していくことから始められなければならない。

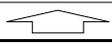
決して大上段に振りかぶった中央における抜本的な大改革ではなく、地域に根付いた身の丈に合った小さな改革、顔の見える、手の届く、身近な諸制度の改革が試みられ、積み重ねられる必要がある。これこそが、ベラーの提案以上にベラーの主張に沿った、結果としての現実的な制度改革を導くものとなる。そして、これらのネットワーク化による面的な広がりを通して初めて、現代社会の質的転換、社会の再構築は可能となる。地域社会経済の存続を脅かす新自由主義と市場原理主義によるグローバリズムに対抗し得るのは、ローカリズムと公共（共通）善に立脚した地域社会経済の復活であり、公共（共通）善に根付いたローカルからの掘り崩しである。

地域コミュニティの視点からは、ソーシャル・キャピタルの喪失や社会的排除、社会的貧困や孤立、無縁社会の進行といった功利的・表現主義的個人主義に裏打ちされた新自由主義と市場原理主義の伸長に由来する社会経済的危機への対立軸を、グローバルの対極に位置する地域において構築する取組みと位置付けられよう。それには、公共（共通）善に依拠した支え合いがア priori にビルトインされた小さなコミュニティ経済社会の創出が不可欠であり、その中にこそ大きな社会から「善い社会」への転換、社会再生の鍵となる倫理的個人主義に基づくビジョンが埋め込まれているのである。

地域コミュニティ改革とは、その実現を通して持続可能な社会と健全な市民社会の実現を目指すものであり、現代の社会的危機を自然（地球）的環境破壊と同様の社会的環境破壊と捉え、社会的（道徳的）エコロジーの回復に向けて、大きな時代認識を持って価値観とスキームの転換を図るもの、血が通い心の通った暖かくて柔らかな資本主義の創出につながるパラダイム・シフトを目指すものといえよう。

表1にベラーにおける存在論的個人主義と社会実在論的個人主義、地域主義経済社会モデルとの関係をまとめた。その意図するところは、「個人主義経済」を「市民精神経済」へと転換させ、「制度及び第三次の民主主義の変容」をもたらし得るものは、ベラーの主張にある宗教や政治への参加といった直接的なコミットメントや社会的世界の再構築といった社会統合にあるのではなく、小さな社会のネットワーク化や包括的地域経営主体の確立、地域コミュニティビジネスを内包する地域主義経済社会モデルの創出と定着にある。

表1 ベラー存在論的個人主義・社会实在論的個人主義と地域主義経済社会モデル

	存在論的個人主義	社会实在論的個人主義
個人主義	<ul style="list-style-type: none"> ・「功利的個人主義」 — 経済追求一辺倒 ・「表現的個人主義」 (ライフスタイルの飛び地) — 趣味等に価値を見出す <p>○哲学的リベラル</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「倫理的個人主義」 = 「聖書の・共和主義的個人主義」 — 聖書の伝統 — 共和主義的伝統 <p>○共同体主義</p>
イデオロギー	<ul style="list-style-type: none"> ・ロック的 ・「散心」 = 短視眼的論理 = 目先の快楽追求 = セラピー的態度, 契約 ・「空虚な自己」, 「個人を掘り壊す」 ・技術的, 道具的理性 	<ul style="list-style-type: none"> ・非ロック的 ・相互依存性 ・「注意」を払う = 長い目で見る = 非セラピー的態度 ・道徳的理性 = 徳, 正義, 責任
社会	<ul style="list-style-type: none"> ・「大きな社会」 = 個々の集合体の総体 ≠ 「善い社会」 ・「社会的な枠組みを掘り壊す」 = 「公共性を損なう」 ・「行政管理型社会」 ・貧富の拡大, 社会の二極分化 	<ul style="list-style-type: none"> ・「善い社会」 ≠ 個々の集合体の総体 ≠ 「大きな社会」 ・分厚い中産階級 ・「経済民主主義」 ・「道徳(社会)的エコロジー」 = 「公共(共通)善」
現象	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の発展 ・生活の商品化 ・都市化の進展 ・自然環境破壊 ・社会環境破壊 	<p>○「市民精神経済」</p> <ul style="list-style-type: none"> → 善き市民への変貌 → 長期的投資に有利に作り変える → 生殖性の政治(政党, 討論の復活) → 労働の民主化(過酷さに歯止め) → 生を可能にする教育(市民精神教育) → 世界的共同体の創出
制度及び第三次の民主主義の変容	<p>○「個人主義経済」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・企業の私的化 ・市場の専制打破 ・政治の無力化 ・公共的対話の蘇生 ・労働の過酷化 ・教育のインフラ化 ・宗教の私的世界化 <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">} <p>コミットメント</p> <p>社会統合</p> </div> <div style="margin-right: 10px;">}</div> <div> <ul style="list-style-type: none"> ・宗教, 地域政治への参加 ・社会的世界の再構築 </div> </div>	<div style="text-align: center;">  <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p>制度改革ではなく, 足元からの切り崩し, 積み重ね</p> </div>  </div>
地域主義経済社会モデル		
<ul style="list-style-type: none"> ・包括的地域経営主体の確立 ・地域コミュニティビジネス ・小さな社会のネットワーク化 ・地域内経済循環 ・漏れ口を塞ぐ ・買い支える ・外部経済を内部化する ・新たな働き方「ナリワイ」 		

出典：筆者作成

-
- (1) ロバート・D・パットナム, 1993, 『哲学する民主主義 伝統と改革の市民構造』, 2001, 河田潤一訳, NTT出版:206-207 頁。
- (2) ロバート・D・パットナム, 2006, 前掲書:14 頁。
- (3) ロバート・D・パットナム, 1993, 前掲書:211 頁。
- (4) 山内直人・伊吹英子編, 2005, 「日本のソーシャル・キャピタル」, 大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター:1-4 頁。
- (5) 内閣府, 2003, :「ソーシャル・キャピタル:豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」〈調査結果の概要〉:1 頁。
- (6) 稲葉陽二, 2011, 『ソーシャル・キャピタル入門』, 中公新書。
- (7) 要藤正任, 2005, 「ソーシャル・キャピタルは地域経済の成長を高めるか?」国土交通省政策研究 61 号, 国土交通省国土交通政策研究所。
- (8) 西川一誠, 2009, 『「ふるさと」の発想』, 岩波新書:137 頁。
- (9) 白波瀬佐和子, 2010, 『生き方の不平等—お互いさまの社会に向けて』, 岩波新書:219 頁。
- (10) マーク・A・ルッツ, 1999, 『共通善の経済学 人間性重視の社会経済学・二百年の伝統』, 2017, 馬場真光訳, 晃洋書房:3 頁。
- (11) 菊池理夫, 2011, 『共通善の政治学—コミュニティをめぐる政治思想』, 勁草書房:194-195 頁。
- (12) 菊池理夫, 2011, 前掲書:195 頁。
- (13) マイケル・サンデル, 2005, 「公共哲学—政治における道徳を考える」, 2011, 鬼澤忍訳, ちくま学芸文庫。
- (14) 菊池理夫, 2011, 前掲書:46-47 頁。
- (15) 菊池理夫, 2007, 『日本を甦らせる政治思想』, 講談社現代新書。
- (16) アミタイ・エツィオーニ, 2001, 『ネクスト—善き社会への道』, 2005, 小林正弥監訳, 公共哲学センター訳, 麗澤大学出版会:26 頁。
- (17) 井手英策, 2018, 『富山は日本のスウェーデン 変革する保守王国の謎を解く』, 集英社新書:28 頁。
- (18) 井手英策, 2018, 前掲書:28 頁。
- (19) 教皇ヨハネ・パウロ II 世, 1991, 「回勅 新しい課題—教会と社会の百年をふりかえって」。
- (20) 神野直彦, 2010, 『「分かち合い」の経済学』, 岩波新書:193 頁。
- (21) 神野直彦, 2010, 前掲書:19 頁。
- (22) 神野直彦, 2010, 前掲書:19 頁。
- (23) 神野直彦, 2010, 前掲書:102 頁。
- (24) 神野直彦・宮本太郎編著, 2011, 『自壊社会からの脱却—もう一つの日本への構想』, 岩波書店。
- (25) リチャード・フロリダ, 2002, 『クリエイティブ資本論—新たな経済階級の台頭』, 2008, 井口典夫訳, ダイヤモンド社:352 頁。
- (26) リチャード・フロリダ, 2008, 前掲書:361 頁。
- (27) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書。
- (28) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書:83 頁。
- (29) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書:vi-vii 頁。
- (30) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書:vi 頁。

- (31) ヘンリー・ミンツバーグ, 2015, 『私たちはどこまで資本主義に従うのか 市場経済には「第3の柱」が必要である』, 2015, 池村千秋訳, ダイヤモンド社: 27 頁。
- (32) ヘンリー・ミンツバーグ, 2015, 前掲書: 136 頁。
- (33) ヘンリー・ミンツバーグ, 2015, 前掲書: 161 頁。
- (34) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 339 頁。
- (35) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 100 頁。
- (36) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: vii 頁。
- (37) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: vii 頁。
- (38) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 199 頁。
- (39) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 369 頁。
- (40) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 211 頁。
- (41) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 212 頁。
- (42) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 311 頁。
- (43) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 327 頁。
- (44) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 327 頁。
- (45) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 340 頁。
- (46) ベラー・ロバート・Nほか, 1991, 前掲書: 343 頁。
- (47) ベラー・ロバート・Nほか, 2000, 前掲書。
- (48) ベラー・ロバート・Nほか, 2000, 前掲書。

第V章 結論：まとめと今後の研究

地域づくりとは、地域の住民一人ひとりの生活を維持し、向上させることを目的とするものであり、その成果とは住民の誰もが安心してその地域で住み、暮らし続けられることではなければならない。

日本の可住地面積当たりの人口密度は、フランスやイタリアをはじめとする西欧諸国に比して決して少なくない。それにもかかわらず、日本でのみ地方消滅の可能性が大きく喧伝されるのには、地方分権をはじめとする地方・地域政策の違いやアグリツーリズムやスローフード運動等に見られる地域に対する市民意識、その生活スタイルの差異が認められよう。しかし、両者の間に横たわる最も大きな相違点は、地域経済における自立性の有無に見出すことができるのではないだろうか。

社会全体のパイが大きくなる過程における利益の追求は、誰もが勝者となる可能性があった。しかし社会全体がゼロ・サムとなり、縮小させ射程に入る現在にあっては、勝者の傍らには必ず敗者の存在が必要とされ、社会の二極分化は必至となる。そしてその格差はさらに拡大していくこととなろう。新自由主義の伸長による社会の富に対する事後的是正機能が後退する中であって、これに今後多くを期待することはできない。地域主義に根付き、公共（共通）善に依拠した支え合いがア priori にビルトインされた小さなコミュニティ経済社会の創出が必要とされる。

グローバリズムの大きな社会経済に対抗できるのは、地域主義と公共（共通）善に立脚した地域コミュニティ経済社会の存在を措いてほかにない。新古典派経済理論による限界分析的経済スキームから脱し、長期的な整合性を視野に収めた経済社会生活を地域という基盤の上に確立し、これを公共（共通）善に裏打ちされた新たなルール（経済の民主化）により運営していくことが地域消滅への必須要件となる。功利的個人主義の趣くままに、地域内での消費を細らせ、地域における生産を蔑ろにし、地域における経済活動を空洞化させたままでは、その地域に住み続けることはできない。地方と地域の再生、存続の鍵は、地域コミュニティの再生と機能化の上に、地域コミュニティが経済、とりわけ生産活動をその手に取り戻すことにある。

これからの地域づくりとは、地域コミュニティが行政の下請組織となって当面の地域課題の解決に終始するのではなく、地域コミュニティが包括的地域経営主体へと進化し、自立した市民セクターとして、従来の活動の枠を超えて経済的側面までを活動領域に取り込むものでなければならない。それは、地域コミュニティ自らが事業・経営主体となり、小さなナリワイ（生業）という新たな働き方を取り込むなどにより、地域コミュニティビジ

ネスを起業すること、そして地域通貨や地域内再投資等の新たな仕組みを活用して雇用と所得を地域内乗数効果を伴って地域内で循環させ、地域主義経済社会モデルを地域に定着させることにある。

さらには、今後の地域づくりには、消滅可能性からの脱却といった即物的、短視的な発動に加えて、社会的排除や社会的貧困の進行といった新自由主義の伸張に由来する功利的個人主義が招来する社会的危機への本質的な対応が内包される。それは同時に、現在の社会的危機を自然（地球）的環境破壊と同様の社会的環境破壊と捉え、社会的（道徳的）エコロジーの回復に向けて、大きな時代認識を持って価値観とスキームの転換を図るもの、血が通い心の通った暖かく柔らかな資本主義の創出につながるものともなる。

今、求められているのは、グローバリズムへと、また自由主義的市場原理主義へと定進化を続ける資本主義の「修正」であり、地方自治の本旨に立ち返った地方分権及び地域分権への原点「回帰」であり、ソーシャル・ガバナンスによる新たな都市型共同体の創出へ向けた都市政策の「転換」ではなかろうか。この「修正」と「回帰」と「転換」は、地域コミュニティ自身の自己改革の取り組みが中心とはなるものの、市民セクターのみでは困難であり、これをリードし、地域コミュニティ改革のエンジンとしての中核的機能を果たすのは、国と地方、地域の3層構造の中位に位置し、他の2層への直接的な影響力を有する地方公共団体である。国の地方分権を地域分権に置き換え、地域コミュニティとの真のパートナーシップによる新たな都市型共同体の構築に向けて、地方公共団体による総合的な都市政策の果たすべき役割は大きい。地方と地域の存続に向けて、従来の道路や橋梁といった社会資本から地域コミュニティを中核とする社会関係資本へと公共投資の対象を転換させ、地域社会経済活動における価値基準の功利的個人主義から倫理的個人主義への転換を導くのもまた、地方公共団体の地域経済政策と地域コミュニティ政策を統合した都市政策の中心課題として位置付けられるべきものとなる。

では一体、どのようにしてこれらの取り組みを進めていけば良いのだろうか。筆者は、今後、地域主義経済社会モデルの理論的な追求とともに、その創出と定着の実践に向けて、特定の地域をフィールドに、地域コミュニティを包括的地域経営主体へと再編し、これを主体とする地域コミュニティビジネスを起業し、雇用と所得の創出、地域内経済循環の形成に取り組んでいきたいと考えている。地域コミュニティの協力を得て「一地域一生産運動」を、梅でも栗でも地域に植えて実践し、生産の場としての共同の活動の中から、地域における公共（共通）善の確立を図り、さらに需要サイドを巻き込んで地域主義経済社会モデルの創出へと結び付けていきたい。そして、この取り組みを実践する地域を少しずつ増

やしていくことで、地域の集合体としての市町村、その集合体としての地方を衰退と消滅から救うことができるのではないかと考えている。

筆者には、これまで地域通貨や地域コミュニティ活動のフィールドとしてきた北九州市八幡西区折尾地区・医生丘校区のほかにもう 1 か所、今後、支援していきたいと考えているフィールドがある。福岡県の北東部、北九州市と大分県中津市を結ぶ途上に位置する築上郡築上町の若手女性起業家グループ「築上女子学活会」（以下、「学活会」）を中心とする活動である。

築上町は、旧椎田町と旧築城町が、平成 18 (2006) 年 1 月に合併して発足した 119.35 km²、世帯数 7,250 世帯、人口 18,587 人（平成 27 (2015) 年国勢調査時）、北九州市の中心部から 30 km 圏内、北九州空港からは 20 km 圏内に位置しており、北九州都市圏の 10% 通勤圏となっている。北部は周防灘（瀬戸内海）に面し、郊外は田園地帯、南部はかつて修験道で栄えた山々が連なる、海も山も田園もあるという豊かな自然と瀬戸内海式の穏やかな気候に恵まれた風光明媚な農山漁村である。しかし、人口は、昭和 60 (1985) 年の 25,706 人から、この 30 年余で△7,119 人（△27.7%）の減少となっており、過疎化が進行している。

学活会は、平成 29 (2017) 年 11 月、築上町に居住する若手女性起業家 5 人が中心になって、「楽しく『学』んで『活』かす」を合言葉に結成された町内に仕事の拠点を持ちながら、地域づくりをはじめとする様々な活動を行っているグループである。筆者が平成 28 (2016) 年 10 月に福岡県主催の「女性による元気な地域づくり応援講座事業」の講師として築上町で講演したことをきっかけにメンバーとの交流が始まり、現在に至っている。

学活会のメンバーに対して、地域に残り、地域で事業の継続性を確保し、維持していくためには、地域に足を着けた活動の必要性、その事業を地域コミュニティビジネスへと接近させること、直ぐに行政との連携や協働、支援を求めるのではなく、地域の自治会や町内会等の地域コミュニティとの連携を探ることを説いてきた。市民社会の垂直軸に位置する学活会が、水平軸としての地域組織と共同することにより、面としての市民社会を形成することを他セクターとの協働に優先させることが、自律的な活動の継続に重要であり、地域の発展に不可欠であることへの理解を求めてきた。

築上町は、海産物や農産物といった地域資源のほかにも、北九州市という一大消費地を資源として有している。近年、東九州縦貫道も開通し、北九州空港に近いといった立地条件もあって、グリーンツーリズムをはじめとする潜在的な地域コミュニティビジネスの条件に恵まれている。本稿で筆者が言及した地域主義経済社会モデルへのアプローチ方法である地域起業家（ソーシャルベンチャー）やローカルベンチャーを地域コミュニティが取

り込み，一体となって地域コミュニティビジネスに取り組む実践フィールドとして，築上町は魅力に溢れている。

北九州市における都市型地域コミュニティビジネスに並行して，築上町において農山漁村型地域コミュニティビジネスを学活会という地域起業家集団を取り込むことを通して立ち上げ，地域主義経済社会モデルの実践を2つのフィールドで追い求めたい。この2つの地域で地域コミュニティビジネスが起業され，都市型と農山漁村型の地域主義経済社会モデルが各々の地域に定着したとき，日本の地域経済社会は新たなスキームを持って，蘇生への第一歩を踏み出すこととなろう。

自分たちの足元で，自分たちの力で可能なことから始める帰納的なスタイルが地域主義経済社会モデルの端緒を開くものとなる。地域コミュニティを巻き込み，地域課題をビジネスチャンスに変えて，身の丈に合った小さな経済活動を起こし，地域コミュニティビジネスへと昇華させる。小さな実践の中から，「心の習慣」(habits of the heart)が形成され，地域経済社会改革の動きが始まる。その小さな成功体験を積み重ねて，経済社会改革のムーブメントへとつなげていく。「お互い様」の中から公共（共通）善を見出し，地域自治を確立し，長期的な視点と地域の紐帯を回復させていく。その過程にあって，地域は持続性を回復し，消滅の淵から蘇る。

私たちは，持続可能な地域という存在を諦めてしまうのではなく，地域づくりの取組みの向こうにそれを可能とする新たな社会経済スキーム「地域主義経済社会モデル」を構想し，その構築に果敢に挑んでいかなければならない。その一端を担えれば幸いだと考えている。

おわりに

日本の現在の二極分化社会における水平方向での乖離，その帰結としての地方の衰退と地域の消滅という現実には，どのように対処していけば良いのかをテーマに論考を進めてきた。この切り口となったのは，行政改革や地方分権改革，地域コミュニティ改革の現場であった。筆者は，地方公務員を38年間勤めた後，定年退職後も再任用で勤務しており，通算での地方公務員生活は40年を超える。この間，今から20年以上も以前に，行政改革や地方分権，NPO，地域コミュニティ，基本構想等を担当していた。仕事として携わっていた当時の想いとその後伝えられ，また目にする地方や地域のあり様，政策展開との乖離に居心地の悪さ，違和感をずっと抱いてきた。忸怩たる思いといっても良いのかもしれない。地域総括補助金制度の創設や市民センターへの統合について，各種の地域団体や市民団体等と膝を突き合わせて協議したのは，また地域通貨「オリオン」の特認認定を取り付けるために深夜まで金融庁と折衝したのは，それが「この国のかたち」の再構築，地域コミュニティの再生につながるの思いがあったからではなかったか。決して，地域人口の減少や地域経済の空洞化を招来するためではなかったはずである。

先の大戦の敗戦で明治維新以降の70有余年の営為を悉く喪失し，国土を灰塵と帰した日本は，戦後，奇跡の復興を成し遂げ，高度経済成長を達成した果てに，奇しくも同じく70有余年を経て再び一部の都市を除く国土の多くが人住まぬ荒野へ帰そうとしている。戦前，日本を破滅に導いたものは「滅私奉公」の言葉に象徴される「公」の肥大化と「私」の抑圧であった。そして今，日本を「第二の敗戦」へと導くものは，「滅公奉私」とでもいうべき，「公」の精神の衰退であり，「私」の驚くばかりの増長である。あまりに行き過ぎた「滅私奉公」が国を滅ぼしたのと同様に，あまりにも行き過ぎた「滅公奉私」，正しければ何をやっても良いとばかりに反対側に振れすぎた功利的個人主義が，再び国を滅ぼそうとしているのではないか。地方を衰退から救い，地域を消滅から蘇らせるものは，倫理的個人主義の確立であり，それに続く地域主義に根付く経済社会活動を措いてほかにない。

筆者が「欠けたドーナツ」と表現した現実の地域コミュニティは，地域自治の不在という中心部の空隙が，地域運営（OS）機能の欠落と重なり，地域における公共（共通）善の形成を阻害してきた。その根底には，地域における生産活動の不在がある。戦後の都市化の進展は，地域における生産活動を奪い，生活というものを消費活動のみで十分なものとした。一定の共同行為が不可欠の要素である生産活動の不在にあって，共同行為は不要とされ，公共（共通）善が生み出される余地は失われた。

地方がその衰退を、地域がその消滅を回避するためには、包括的地域経営主体の創設を通して地域自治の再生による公共（共通）善の確立が必要とされる。そのためには、失われて久しい生産活動を地域に取り戻すことが不可欠となる。手の届く、身の丈に合った小さくて具体的な経済活動の実践が、その端緒を開く。新自由主義と功利的個人主義の巨大な現実の壁を前に、諦めることなく、気負うこともなく、この小さな生産活動を粛々と営むことが、制度改革に優先されなければならない。その実践に残りの人生を費やしていれば幸いだと考えている。

本稿の筆を擱くにあたり、本稿の成立に大きな気付きを与えていただいた広島県安芸高田市川根振興協議会の辻駒健二会長及び香川県高松市高松丸亀町商店街振興組合の古川康造理事長に改めて厚くお礼を申し上げます。また社会環境学会という発表の場をご紹介いただき、常に暖かく励まし続けていただいた井上定彦島根県立大学名誉教授及び法政大学ビジネススクール「イノベーション・マネジメント専攻非営利組織論」で毎年度、講義の機会を与えて下さった佐藤裕弥法政大学経営大学院イノベーション・マネジメント研究科客員教授・早稲田大学大学院准教授に深く感謝いたします。

最後に、筆者の想いを理解し、静岡大学創造科学技術大学院での研究の機会を与えていただき、さらに本稿執筆のご指導を賜った竹之内裕文静岡大学農学研究科・創造科学技術大学院教授及び藤本穰彦同大学農学部准教授に末尾ながら、衷心より感謝申し上げます。

参考文献

第 I 章

- NHKスペシャル取材班, 2015, 『老後破産—長寿という悪夢』, 新潮社。
- NHKスペシャル取材班, 2017, 『縮小ニッポンの衝撃』, 講談社現代新書。
- NHKスペシャル『ワーキングプア』取材班・編, 2007, 『ワーキングプア—日本を蝕む病』, ポプラ社。
- NHK「無縁社会プロジェクト」取材班, 2010, 『無縁社会“無縁死”三万二千人の衝撃』, 文芸春秋。
- 朝日新聞「分裂につぼん」取材班, 2007, 『分裂につぼん—中流層はどこへ』, 朝日新聞社。
- 阿部彩, 2011, 『弱者の居場所がない社会—貧困・格差と社会包摂』, 講談社現代新書。
- 井手英策, 2015, 『経済の時代の終焉』「シリーズ現代経済の展望」, 岩波書店。
- ヴォルフガング・シュトレーク, 2013, 『時間かせぎの資本主義—いつまで危機を先送りできるか』, 2016, 鈴木直訳, みすず書店。
- 宇沢弘文/内橋克人, 2009, 『始まっている未来—新しい経済学は可能か』, 岩波書店。
- 内橋克人, 2009, 『共生経済が始まる』, 朝日新聞出版社。
- 大森彌/小田切徳美/藤山浩編著, 2017, 『田園回帰⑧ 世界の田園回帰 —11 カ国の動向と日本の展望』, 農山漁村文化協会。
- 金子勇, 2011, 『コミュニティの創造的探究—公共社会学の視点』, 新曜社。
- 金子勝, 1999, 『反グローバリズム』, 岩波書店。
- (財)地域活性化センター, 2011, 『「地域自治組織」の現状と課題—住民主体のまちづくり—調査研究報告書』, (財)地域活性化センター。
- 佐藤正志/前田洋介編, 2017, 『ローカル・ガバナンスと地域』「シリーズ21世紀の地域⑤」, ナカニシヤ出版。
- 佐和隆光編, 2001, 『改革の条件』, 岩波書店。
- 島村菜津, 2013, 『スローシティ—世界の均質化と闘うイタリアの小さな町』, 光文社新書
- 神野直彦, 1998, 『システム改革の政治経済学』シリーズ現代の経済, 岩波書店。
- 神野直彦, 2001, 『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる』, 日本放送出版協会。
- 神野直彦/澤井安勇編著, 2004, 『ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図』, 東洋経済新報社。
- 神野直彦, 2010, 『「分かち合い」の経済学』, 岩波新書。
- 神野直彦/宮本太郎編著, 2011, 『自壊社会からの脱却—もう一つの日本への構想』, 岩波書店。
- 神野直彦/井出英策/連合総合生活開発研究所編, 2017, 『「分かち合い」社会の構想—連帯と共助のために』, 岩波書店。
- 神野直彦, 2018, 『経済学は悲しみを分かち合うために—私の原点』, 岩波書店。
- 杉一浩, 2006, 『フランス四季の色と美しい村』, 木楽舎。
- 橘木俊詔, 2011, 『無縁社会の正体—血縁・地縁・社縁はいかに崩壊したか』, PHP研究所。
- 中澤克佳/宮下量久, 2016, 『「平成の大合併」の政治経済学』, 勁草書房。
- 名和田是彦編, 2009, 『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』, 日本評論社。
- 日本経済新聞社編, 2005, 『資本主義の未来を問う』, 日本経済新聞社。
- 野口悠紀雄, 2019, 『平成はなぜ失敗したのか—「失われた30年」の分析』, 幻冬舎。
- 橋本健二, 2018, 『新・日本の階級社会』, 講談社現代新書。
- 古市憲寿, 2011, 『絶望の国の幸福な若者たち』, 講談社。
- 増田寛也編著, 2014, 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』, 中公新書。
- 宗田好史, 2012, 『なぜイタリアの村は美しく元気なのか』, 学芸出版社。
- 山下祐介, 2012, 『限界集落の真実—過疎の村は消えるか?』, ちくま新書。

湯浅誠, 2008, 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』, 岩波新書。

ロバート・B・ライシュ, 2007, 『暴走する資本主義』, 2008, 雨宮寛/今井章子訳, 東洋経済新報社。

ロバート・B・ライシュ, 2015, 『最後の資本主義』, 2016, 雨宮寛/今井章子訳, 東洋経済新報社。

第II章

00, 2011, 『シビックエコノミー—世界に学ぶ小さな経済のつくり方』, 2014, 石原薫訳, フィルムアート社。

issue+design project, 笥裕介監修, 2011, 『地域を変えるデザイン—コミュニティが元気になる30のアイデア』, 英治出版。

相川俊英, 2015, 『国に頼るからバカを見る—反骨の市町村』, 講談社。

新雅史, 2012, 『商店街はなぜ滅びるのか—社会・政治・経済史から探る再生の道』, 光文社新書。

飯田泰之編, 2017, 『これからの地域再生』, 晶文社。

家入一真, 2017, 『なめらかなお金がめぐる社会。あるいは, なぜあなたが小さな経済圏で生きるべきなのか』, デイスクヴァー・トゥエンティワン。

石田正昭編著, 2008, 『農村版コミュニティ・ビジネスのすすめ—地域再活性化とJAの役割』, 家の光協会。

一条真也, 2011, 『隣人の時代—有縁社会のつくり方』, 三五館。

伊藤洋志, 2012, 『ナリワイをつくる—人生を盗まれない働き方』, 東京書籍。

伊藤洋志/p h a, 2014, 『フルサトをつくる—帰れば食うに困らない場所を持つ暮らし方』, 東京書籍。

伊東洋志監修, 風来堂, 2014, 『小商いのはじめかた—身の丈にあった小さな商いを自分ではじめるための本』, 東京書籍。

岩崎信彦/上田惟一/広原盛明/鯉坂学/高木正朗/吉原直樹編, 1989, 『町内会の研究』, お茶の水書房。

内田樹/岡田斗司夫 F R E E x, 2013, 『評価と贈与の経済学』, 徳間書店。

宇野重昭/吉塚徹編著, 2007, 『地域政策研究の新地平—島根地域の将来展望のために』, 公人社。

宇野重規/五百旗頭薫, 2015, 『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』, 有斐閣。

ウルリッヒ・ベック/鈴木宗徳/伊藤美登里編, 2011, 『リスク化する日本社会—ウルリッヒ・ベックとの対話』, 岩波書店。

奥野信宏/栗田卓也, 2012, 『都市に生きる新しい公共』, 岩波書店。

岡崎昌之編, 全労済協会監修, 2014, 『地域は消えない—コミュニティ再生の現場から』, 日本経済評論社。

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, 2014, 『「自治体消滅」論を超えて』, 自治体研究社。

小田切徳美, 2014, 『農山村は消滅しない』, 岩波新書。

小田切徳美/藤山浩/伊藤洋志/尾野寛明/高木千歩, 2016, 『農村×都市=ナリワイ 日本のクリエイティブ・クラス』, 農山漁村文化協会。

小田切徳美/広井良典/大江正章/藤山浩, 2016, 『田園回帰がひらく未来—農山村再生の最前線』, 岩波ブックレット No. 950, 岩波書店。

小田切徳美/尾原浩子, 2018, 『農山村からの地方創生』, 筑摩書房。

笥裕介, 2019, 『持続可能な地域のつくり方—未来を育む「人と経済の生態系」のデザイン』, 英治出版。

風見正三・山口浩平編著, 2009, 『コミュニティビジネス入門—地域市民の社会的事業』, 学芸出版社。

片岡勝, 2002, 『儲けはあとからついてくる—片岡勝のコミュニティビジネス入門』, 日本経済新聞社。

金子郁容, 2002, 『新版 コミュニティ・ソリューション—ボランティアな問題解決に向けて』, 岩波書店。

木下斎, 2009, 『まちづくりの「経営力」養成講座』, 学陽書房。

木下斎, 2016, 『地方創生大全』, 東洋経済新報社。

木下斎, 2016, 『まちで闘う方法論—自己成長なくして, 地域再生なし』, 学芸出版社。

木下齊, 2018, 『地元がヤバい…と思ったら読む 凡人のための地域再生入門』, ダイヤモンド社。

教皇フランシスコ, 2016, 『回勅 ラウダート・シーとともに暮らす家を大切に』, カトリック中央協議会。

小磯修二/村上裕一/山崎幹根, 2018, 『地方創生を超えて—これからの地域政策』, 岩波書店。

佐藤良子, 2012, 『命を守る東京都立川市の自治会』, 廣済堂新書。

ジェームス・D・ヴァンス, 2016, 『ヒルビリー・エレジー—アメリカの繁栄から取り残された白人たち』, 2017, 関根光宏/山田文訳, 光文社。

ジェイムズ・ロバートソン, 1998, 『21世紀の経済システム展望—市民所得・地域貨幣・資源・金融システムの総合構想』, 1999, 石見尚/森田邦彦訳, 日本経済評論社。

ジェイン・ジェイコブズ, 1969, 『都市の原理』, 2011, 中江利忠・加賀谷洋一訳, 鹿島出版会。

ジェイン・ジェイコブズ, 1984, 「発展する地域 衰退する地域—地域が自立するための経済学」, 2011, 中村達也訳, ちくま学芸文庫。

ジョン・フィールド, 2005, 『ソーシャルキャピタルと生涯学習』, 2011, 矢野裕俊監訳, 立田慶裕/赤尾勝巳/中村浩子訳, 東信堂。

塩沢由典他編集, 2016, 『ジェイン・ジェイコブズの世界 1916-2006 別冊環②』藤原書店。

塩見直紀, 2014, 『半農半Xという生き方 決定版』, ちくま文庫。

ジグムント・バウマン, 2001, 『コミュニティ—安心と自由の戦場』, 2017, 奥井智之訳, ちくま学芸文庫。

鶴見和子, 1996, 『内発的発展論の展開』, 筑摩書房。

出町譲, 2019, 『現場発! ニッポン再興—ふるさとが「稼ぐまち」に変わる 16 の方法』, 晶文社。

テンニエス, 1887, 『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト—純粹社会学の基本概念』, 1957, 杉之原寿一訳, 岩波文庫。

トーマス・ライソン, 2004, 「シビック・アグリカルチャー—食と農を地域に取り戻す」, 2012, 北野収訳, 農林統計出版

東郷久, 2014, 『地域づくりと地域的循環—大阪・八尾からの発信』, クリエイツかもがわ。

中川幾郎編著, 2011, 『地域コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』, 学芸出版社。

中村尚司, 1998, 『地域自立の経済学 第2版』, 日本評論社。

中村良平, 2014, 『まちづくり構造改革 地域経済構造をデザインする』, 日本加除出版。

中村良平, 2019, 『まちづくり構造改革II あらたな展開と実践』, 日本加除出版。

服部英二, 1999, 『出会いの風景—世界の中の日本文化』, 麗澤大学出版会。

広井良典, 2013, 『人口減少社会という希望—コミュニティ経済の生成と地球倫理』, 浅日選書 899, 朝日新聞出版。

福留強, 2011, 『立川市大山自治会の発明—助け助けられるコミュニティ』, 悠光堂。

藤山浩, 2015, 『田園回帰① 田園回帰1%戦略 —地元にと仕事をとり戻す』, 農山漁村文化協会。

藤山浩編著, 2018, 『図解でわかる田園回帰1%戦略 「循環型経済」をつくる』, 農山漁村文化協会。

細内信孝, 1999, 『コミュニティビジネス』, 中央大学出版部。

細内信孝, 2010, 『新版 コミュニティビジネス』, 学芸出版社。

福士正博, 2001, 『市民と新しい経済学—環境・コミュニティ』, 日本経済評論社。

本間正明/金子郁容/山内直人/大沢真知子/玄田有史, 2003, 『コミュニティビジネスの時代—NPOが変える産業, 社会, そして個人』, 岩波書店。

マイケル・シューマン・H, 2006, 『スモールマート革命—持続可能な地域経済活性化への挑戦』, 2013, 毛受敏浩監訳, 明石書店。

前田洋介編, 2017, 『シリーズ・21世紀の地域⑤ ローカル・ガバナンスと地域』, ナカニシヤ出版。

前山総一郎, 2009, 『コミュニティ自治の理論と実践』, 東京法令。

- 牧大介, 2018, 『ローカルベンチャー—地域にはビジネスの可能性があふれている』, 木楽舎。
- 松尾雅彦, 2014, 『スマート・テロワール—農村消滅論からの大転換』, 学芸出版社。
- 松下圭一, 2003, 『社会教育の終焉 (新版)』, 公人の友社。
- 松田武雄編著, 2012, 『社会教育・生涯学習の再編とソーシャル・キャピタル』, 大学教育出版。
- ムハマド・ユヌス, 2010, 『ソーシャル・ビジネス革命—世界の課題を解決する新たな経済システム』, 2010, 岡田昌治監修, 千葉敏生訳, 早川書房。
- 山崎仁朗編著, 2014, 『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治に向けて』, 東信堂。
- 山崎丈夫, 2003, 『地域コミュニティ論—地域住民自治組織とNPO, 行政の協働』, 自治体研究社。
- 山崎丈夫, 2009, 『地域コミュニティ論3訂版—地域分権への協働の構図』, 自治体研究社。
- 山崎亮, 2011, 『コミュニティデザイン—人がつながるしくみをつくる』, 学芸出版社。
- 横石知二, 2007, 『そうだ, 葉っぱを売ろう!—過疎の町, どん底からの再生』, ソフトバンククリエイティブ株式会社。
- ロバート・D・パットナム, 1993, 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』, 2001, 河田潤一訳, NTT出版。
- ロバート・D・パットナム, 2000, 『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』, 2006, 柴内康文訳, 柏書房。
- ロバート・D・パットナム編著, 2001, 『流動化する民主主義—先進8か国におけるソーシャル・キャピタル』, 2013, 猪口孝訳, ミネルヴァ書房。
- ロバート・D・パットナム, 2015, 『われらの子ども—米国における機会較差の拡大』, 2017, 柴内康文訳, 創元社。

第三章

- 岡本栄一/山崎克明, 2001, 『北九州発 21世紀の^{コミュニティ}地域づくり—参加型福祉社会の創造』, 中央法規出版。
- 北九州市企画・学術振興局企画政策室, 2000, 『五市対等合併の歴史的評価』, 北九州市: 1~21頁。
- 北九州市市史編纂会議, 『新修・北九州市史 市政編』, 平成29(2017)年, 北九州市: 3~68頁。
- 徳本正彦, 1991, 『北九州市成立過程の研究—合併論・合併運動を中心として—』, 九州大学出版会。
- (公財)日本都市センター, 2015, 『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり』, (公財)日本都市センター。
- 柳沢大輔, 2018, 『鎌倉資本主義』, プレジデント社。
- 若林靖永/樋口恵子編, 2015, 『2050年 超高齢化社会のコミュニティ構想』, 岩波書店。
- レイ・オルデンバーグ, 2000, 『サードプレイス—コミュニティの核になる「とびきり居心地よい場所」』, 2013, 忠平美幸訳, みすず書房。
- 「ふるさと歴史シリーズ『北九州に強くなろう』北九州五市合併年表」, 西日本シティ銀行。
https://www.ncbank.co.jp/corporate/chiiki_shakaikoken/furusato_rekishi/kitakyushu/012/kitakyushu_nenpu.html
- 「ふるさと歴史シリーズ『北九州に強くなろう』No.12 五市合併」, 西日本シティ銀行。
https://www.ncbank.co.jp/corporate/chiiki_shakaikoken/furusato_rekishi/kitakyushu/012/01.html

第四章

- 鹿野嘉昭, 2011, 『藩札の経済学』, 東洋経済新報社。
- 木村真樹, 2017, 『はじめよう, お金の地産地消—地域の課題を「お金と人のエコシステム」で解決する』, 英治出版。

西部忠編著, 2013, 『福祉+α③ 地域通貨』, ミネルヴァ書房。

西部忠, 2011, 『資本主義はどこへ向かうのか—内部化する市場と自由投資主義』, NHKブックス 1173, NHK出版。

第V章

アマタイ・エツィオーニ, 2001, 『ネクスト 善き社会への道』, 2005, 小林正弥監訳, 麗澤大学出版会。

アンソニー・ギデンズ, 1998, 『第三の道—効率と公正の新たな同盟』, 1999, 佐和隆光訳, 日本経済新聞社。

アンソニー・ギデンズ/渡辺總子, 2019, 『日本の新たな「第三の道」—市場主義改革と福祉改革の同時推進』, ダイヤモンド社。

宇沢弘文, 2000, 『社会的共通資本』, 岩波新書

宇沢弘文, 2013, 『経済学は人びとを幸福にできるか』, 東洋経済新報社。

宇沢弘文, 2014, 『経済と人間の旅』, 日本経済新聞社。

宇野重規, 2007, 『トクヴィル 平等と不平等の理論家』, 講談社。

金子勇, 2016, 『「地方創生と消滅」の社会学—日本のコミュニティのゆくえ』, ミネルヴァ書房。

菊池理夫, 2011, 『共通善の政治学—コミュニティをめぐる政治思想』, 勁草書房。

舘岡康雄, 2006, 『利他性の経済学—支援が必然となる時代へ』, 新曜社。

舘岡康雄, 2012, 『世界を変えるSHIEN学—力を引き出し合う働きかた』, フィルムアート社。

坪郷實, 2015, 『福祉+α⑦ ソーシャル・キャピタル』, ミネルヴァ書房。

中島岳志/島菌進, 2016, 『愛国と信仰の構造—全体主義はよみがえるのか』, 集英社新書。

西川一誠, 2009, 『「ふるさと」の発想—地方の力を活かす』, 岩波新書。

ピエール・ブルデュー, 1977, 『資本主義のハビトゥス—アルジェリアの矛盾』, 1993, 原山哲訳, 藤原書店。

ベラー・ロバート・N/マドセン・リチャード/サリヴァン・ウィリアム・M/スイドラー・アン/ティプトン・スティーブン・M, 1985, 『心の習慣—アメリカ個人主義のゆくえ』, 1991, 島菌進/中村圭志訳, みすず書房。

ベラー・ロバート・N/マドセン・リチャード/サリヴァン・M・ウィリアム /スイドラー・アン/ティプトン・M・スティーブン, 1991, 『善い社会—道徳的エコロジーの制度論』, 2000, 中村圭志訳, みすず書房。

ヘンリー・ミンツバーグ, 2015, 『私たちはどこまで資本主義に従うのか—市場経済には「第3の柱」が必要である』, 2015, 池村千秋訳, ダイヤモンド社。

マーク・A・ルッツ, 1999, 『共通善の経済学—人減性重視の社会経済学・二百年の伝統』, 2017, 馬場真光訳, 晃洋書房。

マイケル・サンデル, 2011, 『公共哲学』, ちくま学芸文庫。

松野弘, 2004, 『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治』, ミネルヴァ書房。

三浦まり編, 2018, 『社会への投資—〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』, 岩波書店。

森本あんり, 2015, 『反知性主義—アメリカが生んだ「熱病」の正体』, 新潮選書。

リチャード・フロリダ, 2002, 『クリエイティブ資本論—新たな経済階級の台頭』, 2008, 井口典夫訳, ダイヤモンド社。

ロバート・N・ベラー, 1985, 『徳川時代の宗教』, 1996, 池田昭訳, 岩波文庫。

ロバート・N・ベラー/島菌進/奥村隆編, 2014, 『宗教とグローバル市民社会—ロバート・ベラーとの対話』, 岩波書店。

ロバート・スキデルスキー/エドワード・スキデルスキー, 2012, 『じゅうぶん豊かで、貧しい社会：理念なき資本主義の末路』, 2014, 村上章子訳, 筑摩書房。