

地域コミュニティビジネスと地域づくり： 5つの改革を通した地域主義経済社会モデルの創出

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-04-12 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/10.14945/00029733

地域コミュニティビジネスと地域づくり

—5つの改革を通した地域主義経済社会モデルの創出—

松原 英治（九州国際大学）

はじめに

戦後日本は、朝鮮特需を景気の足掛かりとする高度経済成長により、農業国から工業国へと産業構造の転換を一気に果たし、世界の経済大国へと上り詰めた。その基底を成したのは、人口ボーナス（人口の自然増）と都市部への農村部からの「民族大移動」（人口の社会増）（吉川 2012 : 101）による労働力人口の増加であった。しかし、このときすでに静かに忍び寄っていた少子高齢化の影響もあって、これは地方と都市の間の二極分化、東京圏への一極集中と地方の衰退・地域の消滅という社会現象を招来することとなる。

この是正に向けて、昭和 37 年（1962）年以降現在まで、通算 7 次に亘る国土総合開発計画及び国土形成計画において、一貫して国土の均衡ある発展を標榜し、この是正に向けた各種の施策を間断なく展開してきた¹⁾。また昭和 45（1970）年には地域格差の是正を目的とする「過疎地域対策緊急措置法」（過疎法）が制定され、以降こちらも 5 次に亘り現在まで間断なく施策が展開されている²⁾。さらに、平成 9（1997）年 12 月には、行政改革会議から「この国のかたち」³⁾の再構築を目指した新たな行政改革が提唱され、その一翼を担い、国土の均衡ある発展を図ることを目的として、平成 5（1993）年には地方分権改革が衆院両議院の本会議の決議⁴⁾をもってスタートしている。

しかしながら、その後のグローバリズムと市場（原理）主義の伸長、新自由主義的風潮の跋扈の前に、規制緩和等の政策も与って、行政改革は単に行政のスリム化を指すものへと矮小化されていく。また地方分権改革もその後の平成の合併や三位一体改革に腰を折られ、また委員会方式から提案募集方式への転換もあって、これもまた当初の理念からは遠いところを彷徨こととなった。

この間、日本経済はというと、昭和 48（1973）年秋の第 1 次オイルショックを引き金に露呈した日本経済の脆弱性は、その後の円高に足元を掬われ、これへの対応としての内需拡大政策への転換も平成 3（1991）年のバブル経済の崩壊を誘導する。このようにして始まった日本経済の低成長は、バブル崩壊以降の経済停滞期へと続く。日本経済は平成の時代とともに「失われた 10 年」を迎え、21 世紀に入って以降も情報化社会への対応の遅れなどもあり、日本経済は内部留保は積み増すものの設備投資は低迷し、生産性の伸びは先進国の中でも低位に沈む。「失われた 10 年」は、「失われた 20 年」、「失われた 30 年」へといたずらに齡を重ねることとなった（諸富 2020）。

この間にも、日本の水平方向での二極分化は昂進する。平成 26（2014）年には『地方消滅-東京一極集中が招く人口急減』（増田編 2014）が出版され、896 の消滅可能性都市と 523 のこのままでは消滅可能性の高い自治体が名指しされ、すべての町は救えないとされるとともに地方分権についても狭い枠組みのものとして否定される（増田編 2014 : 30）。同年には、国土交通省から「国土のグランドデザイン 2050」⁵⁾が発表され、令和 32（2050）年には国土の 6 割の地域で人口が半数以下になり、さらにその 3

分の1（全体の2割）では人が住まなくなるとされる。

この社会経済状況の中で、地方の衰退と地域の消滅を阻止する、若しくは少しでもその進行を遅らせることはできないか。どうしたら、その可能性を見出すことができるのか。以下、省察を試みる。

1. 4つの空洞化

1.1. 「ポツンと一軒家」と過疎地域

「ポツンと一軒家」というTVバラエティ番組がある。平成30（2018）年10月にスタートして以降、現在（令和4年（2022）年6月）も続く週末ゴールデンタイムに放映されている長寿番組である。その人気の秘密は、近隣と遠く離れた一軒家に暮らす人々が描き出す人間模様、ヒューマンドキュメンタリーにある。

確かに森を切り拓いて自ら進んでポツンと一軒家に暮らす登場人物もいる。しかしその一方で、過疎地の消滅集落にあって、限界集落を超えたその先にポツンと一軒だけ取り残され、孤軍奮闘、自給自足に近い生活を維持している人物も登場する。画面を通してこれを楽しく視聴している多くの都市住民は、これが近い将来、決して他人事では済まされないこと、明日は我が身とは思いも及ばないのであろう。だが、過疎は確実に都市住民の足元にも忍び寄っている。

令和3（2021）年3月26日、過疎法が21年ぶりに改正され、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」が制定された。昭和45（1970）年4月に制定された初代の過疎法（「過疎地域対策緊急措置法」）以降、今回、新たに制定された第5代目となる過疎法（「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」）までの過疎の状況の変化を知るため、2つの過疎法制定時における過疎市町村及び人口、面積を表1に対照した。なお、ここでの過疎市町村とは「全部過疎地城市町村」及び「みなし過疎市町村」（過疎地域とみなされる市町村）、「一部過疎市町村」（過疎地域とみなされる区域のある市町村）の合計をいう。

表1 過疎関係市町村の団体数、人口、面積の推移

	市町村数			人口(人)			面積(km ²)		
	過疎地域 (A)	全国 (B)	A/B(%)	過疎地域 (A)	全国 (B)	A/B(%)	過疎地域 (A)	全国 (B)	A/B(%)
持続的発展支援特別措置法(a)	885	1,718	51.5	11,646,695	126,146,099	9.2	238,762.12	377,976.41	63.2
過疎地域対策緊急措置法(b)	776	3,340	23.2	6,867,964	99,209,137	6.9	102,023.04	372,165.57	27.4
(a) - (b)	109	△ 1,622	28.3	4,778,731	26,936,962	2.3	136,739.08	5,810.84	35.8

持続的発展支援特別措置法(a)は、令和4年4月1日時点。なお人口及び面積は令和2年国勢調査による。

過疎地域対策緊急措置法(b)は、昭和45年5月1日時点。なお人口及び面積は昭和40年国勢調査による。

出典：全国過疎地域連盟HP「過疎地域のデータバンク」及び令和元年度第1回過疎問題懇談会資料
「過疎対策の指定の要件について」を基に筆者作成

過疎市町村数は、昭和45（1970）年5月1日の776市町村から令和4（2022）年4月1日には885市町村へと、過疎法制定以降の50年余で109市町村増加している。全国の市町村に占める過疎市町村の割合は、この間に実施された「平成の合併」により全国の市町村数が減少しているため、23.2%から51.5%へとほぼ倍増（28.3%増）し、今では全国の市町村の約半分が過疎市町村となっている。過疎法の推移を表2にまとめた。「地域格差の是正」は一貫してその目的として掲げられている。

過疎地域の人口は、この間に6,868千人から11,647千人へと4,779千人の増加となっており、全国人口に占める割合では、6.9%から9.2%へと2.3%の増となっている。同様に、過疎地域の面積は、

表2 「過疎法」の推移

法律名	過疎地域対策緊急措置法	過疎地域振興特別措置法	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法	過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法
制定日	昭和45年4月24日	昭和55年3月31日	平成2年3月31日	平成12年3月31日	令和3年3月26日
制定経緯	議員立法（全会一致）	議員立法（全会一致）	議員立法（全会一致）	議員立法（全会一致）	議員立法（全会一致）
期間	昭和45年度～昭和54年度	昭和55年度～平成元年度	平成2年度～平成11年度	平成12年度～令和2年度*	令和3年度～令和12年度
目的	・地域格差のは是正 ・人口の過度の減少防止 ・住民福祉の向上 ・地域社会の基盤強化	・地域格差のは是正 ・過疎地域の振興 ・住民福祉の向上 ・雇用の増大	・地域格差のは是正 ・過疎地域の活性化 ・住民福祉の向上 ・雇用の増大	・地域格差のは是正 ・過疎地域の自立促進 ・住民福祉の向上 ・雇用の増大 ・美しく風格ある国土の形成	・地域格差のは是正 ・過疎地域の持続的発展 ・住民福祉の向上 ・雇用機会の拡充 ・美しく風格ある国土の形成 ・人材の確保及び育成
公示市町村数	当初： 776/3,280	当初： 1,119/3,255	当初： 1,143/3,245	当初： 1,171/3,229	当初： 820/1,718
	最終： 1,093/3,255	最終： 1,157/3,245	最終： 1,230/3,229	最終： 817/1,718	
*過疎市町村/全市町村					* 制定時当初期限～平成21年度から11年間延長

出典：「過去の過疎4法の概要」総務省に筆者加筆

102,023 km²から 238,762 km²へと 136,739 km² 増加し、今や国土に占めるその割合は 6 割を超える 63.2% と過疎法制定時の 27.4% の 2.3 倍にまで拡張している。

一連の過疎法により間断なく打ち続けられた財政措置をはじめとする各種の支援施策にもかかわらず、過去の過疎4法で一貫して目的として掲げられてきた「地域格差のは是正」は進まず、各過疎法の目的であった「人口の過度の減少防止」や過疎地域の「振興」、「活性化」、「自立促進」にも大きな進展は見られない。このため、令和3（2021）年3月に制定された新たな過疎法でもまた「地域格差のは是正」が引き続き目的とされる一方で、「自立促進」に代わる目的として「持続的発展」が新たに掲げられている。今度こそ過疎地域の格差のは是正が進み、持続的発展が遂げられることを期待したいところである。

ここまで過疎地域の拡大の原因を一体どこに求めればよいのだろうか。一般社団法人全国過疎地域連盟では、「過疎（地域）」について、「農山漁村では、人口の減少により、例えば、教育、医療、防災など、その地域における基礎的な生活条件の確保にも支障をきたすようになるとともに、産業の担い手不足などにより地域の生産機能が低下して参りました。『過疎』というのは、このように地域の人口が減ってしまうことで、その地域で暮らす人の生活水準や生産機能の維持が困難になってしまう状態を言い、そのような状態になった地域が『過疎地域』です。」⁶⁾と定義している。

ここで留意しなければならないのは、過疎とは、単なる人口の減少をいうものではなく、人口の減少に伴って生活条件の確保に支障を来すとともに生産機能が低下することとされている点にある。たとえ人口が減少しようとも、生活条件が維持され、生産機能が確保される状態にあるならば、過疎ではない。この視点から、過疎克服の鍵として、生活条件と生産機能の維持・確保が浮上してくることとなる。

1.2. 限界集落

過疎の克服に向けた生活水準と生産機能の維持・確保にあって、「限界集落」とこれに伴う「4つの空洞化」に対する考え方が貴重な示唆を与えてくれる。

社会学者の大野晃は、「限界集落」に対して、「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超える、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」（大野 2005：22-23）との定義を与えている。

ここでも過疎の定義と同様の留意点を指摘できよう。すなわち、限界集落とは、65歳以上の高齢者が過半数を超え、独居老人が増えることによって、集落における共同生活の機能が低下し、社会的共同生

活の維持が困難となることをいうのであって、単に高齢者や独居老人の増加をいうものではない。たとえ人口が減少し高齢化が進もうとも、また65歳以上の高齢者が集落人口の過半数を超え、独居老人世帯が増えようとも、生活水準や生産機能が維持されている限りは、そして集落における社会的共同生活機能が維持されている限りは、過疎集落でも限界集落でもないのである。

1.3. 4つの空洞化

集落の限界をもたらすとされる「人」、「土地」、「むら」、「ほこり」の「4つの空洞化」とその雁行的進行について考えてみよう（大西ほか 2011）。

まず「人」の空洞化である。農村部では、1960年代の高度経済成長期における都市部への人口の流出に伴って、人口の急激な社会減少（「過疎」）が引き起こされる。1970年代に入って以降も、その傾向は変わらないものの、年々、減少幅が小さくなる。一方で、1980年代以降は、人口構成の高齢化と出生数の減少により、高齢者の死亡に伴って人口が徐々に、そして確実に減少する自然減少（「新たな過疎」）が顕在化してくる。地方の人口減少は社会減少から自然減少へとその要因を変えながらも、地方の過疎化、限界化は着実に進行する。

次に「土地（生産機能）」の空洞化である。高度経済成長期以降、資本蓄積のグローバル化と経済構造の変化により、中山間地域における基幹産業である農林業等の後退がもたらされる。その一方で、若年層の都市部への流出によりその担い手の不在という現象が拡大する。「三ちゃん農業」⁷⁾で何とか踏ん張っていたものの、ここでも人口構造の高齢化と自然減少により、1980年代以降は耕作放棄等による農地の潰瘍や林地の荒廃が顕在化する。過疎化、限界化の進行局面において、生産機能の喪失がもたらされ、経済的側面における決定的なダメージが与えられることとなる。

3番目の「むら（集落機能）」の空洞化とは、集落機能の脆弱化を意味する。人口構造の高齢化と人口の減少は、集落機能の著しい停滞、共同活動の停止をもたらし、地域コミュニティを不可逆的な崩壊へと導く。社会的側面における決定的なダメージはこのようにして与えられることとなる。

最後の「ほこり」の空洞化とは、地元、故郷に対する地域住民の誇りの喪失である。都市への憧れの裏返しであった「ここには何もないから」といった地方・地域への諧謔は、経済的側面に偏重した画一的な価値観の蔓延を助長し、「こんなところにいても将来はない」という地方・地域の否定へつながつていった。

この4つの空洞化は雁行的に進行する。すわなち、「人」の空洞化により、まず社会減少による人口の急減がもたらされる。しかし当座は、経済的および社会的ダメージの双方ともに、残された人々の営為（踏ん張り）によりある程度は吸収され、この時点ではさほど目立たない。しかし、これに続いて自然減少による人口の漸減がもたらされる段階になると、後継者、人材不足は覆いようもなくなる。「三ちゃん」が「二ちゃん」になり、「一ちゃん」になることによって「土地」の空洞化が進み、続いて「むら」の空洞化が顕在化してくる。そして、ある段階を迎えると、集落機能の急激で全面的な脆弱化が一気に進み、「限界化」を迎えるのである。「ほこり」の空洞化は、「人」の空洞化が始まると同時ににおいて、すなわち高度経済成長期における生活様式（ライフスタイル）の変革に起因する利便性の追求といった生活意識の都市化が意識された段階で、すでに発生していたのである。

1.4. 都市部での過疎化・限界化

過疎化や限界化といった問題は、自然減による「人」の空洞化（「新たな過疎」）の段階に至って、も

はや中山間地や農山漁村に限定されたものではなくなっている。都市部にも着実に、しかも農村部にはない圧倒的なスピードで進行することが危惧される。

「人」の空洞化が社会減少（「過疎」）から自然減少（「新しい過疎」）へと移行することは、都市部においても「人」の空洞化が昂進すること、限界化の1つの要素が確実に生じることを意味する。ところが、都市部にあっては、地域コミュニティの紐帶はもともと強くない上に、近年は自治会加入率の低下にもみられるように、その脆弱化が昂進している。「むら（集落機能）」の空洞化への耐性は、元来、脆弱なのである。

また、都市部には、ベッドタウンやニュータウンに代表されるように、その土地には「寝に帰るだけ」で、生産活動を他に求める構造となっている地域が多数存在する。このような地域は産業構造の転換の過程でこれを喪失したのではなく、その誕生時に遡って、当初から「土地（生産機能）」を有しないか若しくは脆弱である。限界化の要素を誕生時から内包している限界化予備軍とでもいえようか。さらには、これら都市部はその歴史も浅く、先祖伝来のDNAも多くは持ち合わせていないことから、概して地域に対する愛着や「ほこり」も強くない。

過疎化の進行の中で、何とか限界化を踏みとどまってきた中山間地域や農山漁村が持ち得ていた耐性ともいえる「土地」や「むら」、「ほこり」といった要素を都市部は元来、十分に備えてはいない。これらの不在にあって、「人」の空洞化が限界化に直結し、人の住めない地域が都市部で急増する可能性を否定できない。過疎化・限界化を他人事と傍観できる都市部の住人は、すでに決して多くはないのである。

2. 地域コミュニティ改革

2.1. 協議会型住民自治組織

この過疎化・限界化の進行に対して、地域コミュニティはどのようにその役割をはたしてきたのだろうか。また、今後、どのような役割が期待されるのだろうか。

まず、これまでの取組をみてゆくこととしよう。1990年代以降の地方公共団体における行政改革（「地方行革」）の取組にあって、行政のスリム化の過程で、行政との協働によりその一翼を担う存在として、地域コミュニティは俄かに注目を集めることとなる。しかし、それまでの地域コミュニティは、自治会町内会組織を中心に存在する一方で、地域防災会や社会福祉協議会といった各種の地域団体がその多くを行政の縦割りに沿った活動を個別に展開するなど、地域としての纏まりに欠け、その結果、地域住民のニーズに十分に応えられない状況にあった。この地域運営機能（OS：Operating system）の空洞化と地域課題の行政課題化により地域課題解決機能（AS：Application software）を行政に蚕食された状況は、その中心部の空白と周縁部の欠損において「欠けたドーナツ」とも表現される様相を呈していた。

この状況を克服し、行政との協働における地域コミュニティサイドの新たなパートナーの創出を目指して「地域コミュニティ改革」、「コミュニティの制度化」の取組がスタートする。自治会町内会を中心に地域内の各種地域団体が緩やかに連携、統合し、さらには課題別に部会を組織するなどにより、各種地域課題を主体的かつより機能的に解決するための新たな住民自治組織である「協議会型住民自治組織」を形成しようというのである。これは自然発生的なプリミティブな存在である自治会町内会とその他の準官製団体を含む各種地域団体を構成員とするハイブリットな組織であり、形式的に地域コミュニティを網羅し、包括するものであって、「新たな公共」の一翼を担う新たな社会セクターとの期待の中、全国的に組織化が進められる。

しかしその一方で、協議会型住民自治組織は、あくまでも何ら法的保証のない民間組織、地域自治組織であり、その結成方法や構成団体、名称等は各地方公共団体において異なるものであった。このため、全国各地で「住民自治協議会」（三重県伊賀市）や「自治協議会」（福岡県福岡市）、「まちづくり協議会」（福岡県北九州市）等、さまざまな名称で多様な組織形態を持つ協議会型住民自治組織（地域自治組織）が設立されることとなった⁸⁾。

2.2. 地域運営組織（RMO : Region Management Organization）

その後、平成の合併にあって、合併に伴う行政サイドの縮小、撤退を補完する協働のパートナーとして、協議会型住民自治組織は「地域運営組織（RMO : Region Management Organization）」と位置づけ直され、全国でその創設がさらに強力に進められる。

地域運営組織とは、総務省の研究事業において、「地域の暮らしを守るために、地域で暮らす人々を中心となって形成され、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組を持続的に実践する組織」⁹⁾と定義されている。「地域運営組織」の名の下に、より一層の主体性と持続性をもって地域課題の解決を図り、生活条件の維持と地域の暮らしを守る役割を割り振られることとなった。

また「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）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体の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、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」¹⁰⁾と定義される。協議会型住民自治組織は、地域運営組織として国と地方を通じた政策上の位置づけを持って、その結成が強力に督促されることとなった。

その結果、地域運営組織は、平成12（2000）年には年間設立件数が42件であったものが、平成の合併のピーク時においては、平成17（2005）年234件、平成18（2006）年285件、平成19（2007）年228件と急増する¹¹⁾。また、その後も設立が続き、令和3年度の組織数は全国で6,064組織、地域運営組織が形成されている市区町村は814市区町村となっており、全国の市町村の47.7%と約半数で組織されるまでになっている¹²⁾。さらには、令和元（2019）年12月20日に閣議決定された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、重要業績評価指標（KPI）として、住民の活動組織（地域運営組織）の形成数を令和6（2024）年度までに7,000団体にまで拡大することとされている¹³⁾。

地域運営組織とは、行政が地域コミュニティとの協働を進めるにあたり、従来の自治会・町内会組織では十分に機能できなかった防犯や防災、地域福祉、環境美化等の諸活動において、確固たるパートナーとしての役割を担い得る新たな組織形態を求めることによるものであって、その本質と実態において、それまでの協議会型住民自治組織の地域活動の領域を大きく超えた射程を持つものでない。その期待は、あくまでも協働の一翼を行政と分担する存在として、地域課題の解決を通して生活条件の維持を図ることであり、「むら（集落機能）」の空洞化を阻止するためのものである。その多くは地域コミュニティの自立的、主体的な活動により、「土地（生産機能）」の空洞化までを阻止する役割、新たな地域価値の創造までを射程に入れた存在ではないことに留意される必要があろう。

2.3. 地域コミュニティ活動の新たな方向性

しかし地域運営組織（協議会型住民自治組織）の実態は、その結成の経緯からも明らかのように、行

政改革と平成の合併による財政的逼迫等による地方自治体の公共空間からの後退と撤退により生じる「新たな公共空間（空隙）」を行政サイドからの働きかけにより肩代わりをし、その受け皿組織となってこれを埋め合わせる準官製団体の域を出ない例も多い。この結果、行政のパートナーとして、当面の地域課題の解決に取り組むことが活動の中心となり、長期的な視座をもった自立的な自治や主体的な地域運営に取り組めていないものも少なくない。

このため、「『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』と批判される所以」（乾 2016：37）、「『協働』という取組は、本来、税金を払って市民が付託している政府の役割である仕事を、一部民間に背負わせているだけの政策なのではないか。財政が苦しくなっていて、かつ増税もままならないから、仕方なしにこういう政策理念を唱えているだけなのではないか。」（名和田 2021：72）などの指摘を受けることとなる。

確かにこのような協働への疑念を孕みつつも、地域運営組織は「地域の暮らしを守るために、行政との協働により地域課題の解決を通して、「むら（集落機能）」の空洞化阻止に向けて一定の機能を果してきた。「人」と「むら」、「土地」、「ほこり」の4つの空洞化に対して、国と地方を通じた政策の主眼は、「土地」と「ほこり」ではなく、「人（人口）」の社会増加であり、支え合いを通しての「むら（集落機能）」の機能の維持であったといえよう。

では、その結果、過疎は克服され、限界は突破されたであろうか。残念ながらこれらの取組にも拘わらず、格差の是正はむしろ拡大し、過疎地域が大きく伸長してきたことは先にみた通りである。過疎化と限界化への抜本的な対策はそこにはない。

日本の年少人口（0～14歳）は、昭和30（1955）年の30,124千人（国勢調査）をピークに、以降、長期減少傾向を続けている。この傾向への歯止め、回復に目途の立たない人口の自然減少の中、近年、「人」の空洞化に対して、都市部から地方への移住・定住促進政策が打ち出され、社会増による人口獲得競争、自治体間で小さくなるパイの奪い合いの様相を呈している。この結果、この競争に敗れた市町村では、過疎化と限界化の進行に拍車がかかり、水平軸におけるさらなる二極分化の進展へつながっている。

そもそも、過疎地域は、その多くが、今や減少した地域人口を維持するのに事欠くほどに過少生産性に陥っているのが実情である。この過疎の状況でさえも過密と呼べるほどに痩せ細った地域の生産性をそのままに、過疎だからと言って他から人を移植、転入させても、この人口を維持することはできず、過疎は再生産されるだけであろう。過疎を克服する鍵は、偏に地域の生産性の回復にある。では、この回復に向けて、地域コミュニティは何をなすべきか。

地域運営組織の多くが、行政の縮小、撤退後の空隙を埋めることを通して、「むら（集落機能）」の維持を活動の中心としてきたことが、限界を突破し、過疎の拡大を阻止することができない要因ではないか。過疎の克服と限界の突破には、「むら（集落機能）」の空洞化の阻止に止まらず、「土地（生産機能）」の空洞化の阻止までを視野に入れた活動が不可欠ではないのか。住んでいる地域住民自らがその地域に根付いた産業を起こし、地域住民が一丸となって誇りをもって、これを支える取組こそが重要なのである。地域存続の鍵は、「土地（生産機能）」と「ほこり」の2つの空洞化に対する地域住民自らの主体的な取組にある¹⁴⁾。

今こそ「協働」による「むら（集落機能）」の空洞化への対応を越えて、地域住民自身の参加と自立的、主体的な取組を通じた「共同」による「土地（生産機能）」の空洞化阻止に向けたアプローチが開始されるべきときではないか。過疎と限界を克服し、地域の存続を可能にするために地域コミュニティが採用すべき戦略とは、「人」の空洞化は当面は脇に置き、そして「集落機能」の維持（「むら」の空洞化の阻

止）に止まることなく、地域住民が地域の「生産機能」の回復（「土地」の空洞化の阻止）に参画し、共同して、自らそれを担うことがある。この取組を通して地域住民に「ほこり」が回復され、その「ほこり」がさらなる生産活動へと地域住民を誘う。この循環、正のスパイラルこそが地域の過疎化と限界化を押し止める防波堤となり、これらを押し返す梃子となる。地域に生産という共同の営為を根付かせ、地域に経済を取り戻す取組こそが、地域コミュニティの活動の中心に据えられなければならない。

2.4. 地域コミュニティ改革

確かに、地域コミュニティ組織は、戦後に復権した見守りや支え合いを主眼とする自然発生的地域組織である自治会町内会から、行政改革による行政サイドからの要請もあって、多くの自治体で行政との協働により地域課題の解決に取り組む協議会型住民自治組織（地域運営組織）へと進化を遂げてきた。

これに並行して、法制度にあっても近年相次いで地域コミュニティ活動を促進する方向での改正がなされている。まず協議会型住民自治組織では、地域自治区制度の発足に伴って、「参加」の側面を担保する新たな地域組織である「地域協議会」が法制化された（地方自治法第202条の4、平成16年11月10日施行）。また自治会町内会でも、それまで認可地縁団体の認可（法人格付与）にあって、その目的が「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」と限定されていたものが、「地域的な共同活動を円滑に行うため」と改正され、より幅広い活動を行うことが可能とされた（地方自治法260条の2、令和3年11月26日施行）。

しかしながら、地域自治区制度は、地域協議会型住民自治組織との「住民組織の二重化」（宮崎市地域振興部地域コミュニティ課2021:86）の問題もあり、制度としてなかなか定着しなかったばかりか、近年ではこれを廃止する団体も増え、令和3年4月1日現在、全国で13団体が採用するに留まっている¹⁵⁾。また自治会町内会のより幅広い活動促進に向けた法改正にあっても、もとより自治会町内会の地理的範囲の狭小さや構成員の減少、高齢化等の課題があつて協議会型住民自治組織（地域運営組織）への衣替え（「地域コミュニティの制度化」）が促進された経緯からも、多くを期待することはできないのではないか。

これらの状況を踏まえてなお、現下の地域社会経済にあって、地域の過疎化と限界化を克服する鍵は、地域運営組織の活動領域を「むら（集落機能）」の領域から「土地（生産機能）」の領域まで拡大し、地域に根差した生産機能を担えるまでに高度化することにある。地域運営組織の活動の比重を、今の「むら（集落機能）」の維持から「土地（生産機能）」の確保へと移していくなければならないのである。

このため、協議会型住民自治組織（地域運営組織）は、従来の地域課題を解決する機能に加えて、地域に根付いた生産機能を併せて具備し、「新たな地域価値」を創造し得る価値創造型組織である「包括的地域経営主体」へと、もう1段階ステップ・アップする必要がある。

具体的には、まず地方自治法の改正により、地域自治区制度から地方公共団体の負担の大きい地域自治区事務所の規定を切り離した上で、地域協議会を首長等への諮問審査及び意見具申の権限（「参加」）を持つ内部機関として、協議会型住民自治組織（「協働」）へと統合、一元化する。これに並行して、自治会町内会組織を含むすべての地域団体・組織をその固有の性格や事業を尊重し、継承しながら発展的に解消し、地域の実情に応じて機能的に部会等に再編した上で包括的地域経営主体へと一元化するのである。

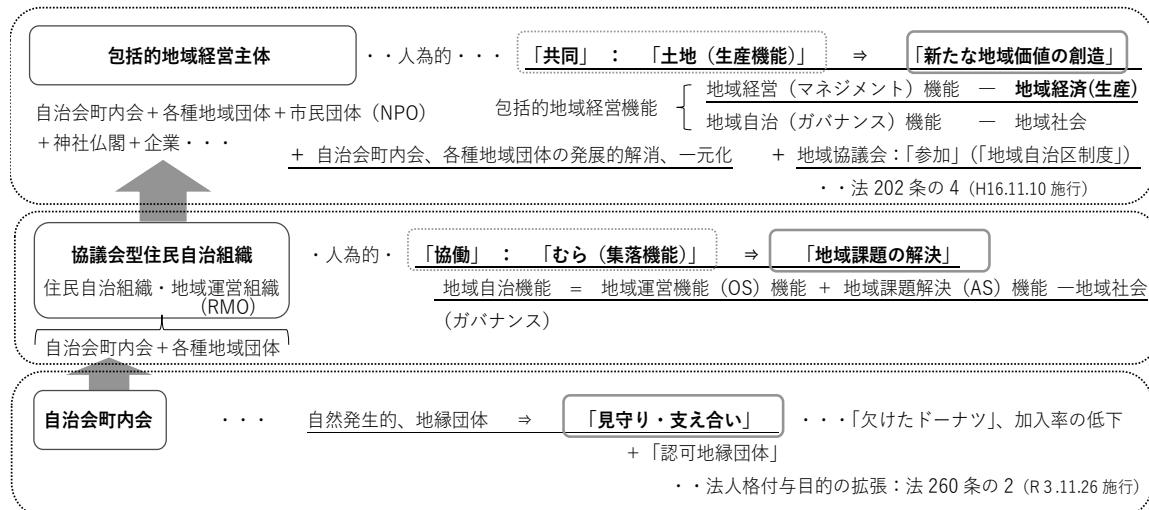
この結果、住民組織の二重化の問題は回避（解消）されるとともに、各種地域団体の構成員であった地域住民が、団体間の壁に阻害されることなく各部会等の構成員として、フラットに協力し合い、一体

となって各種の地域活動に取り組むことが可能となる。これにより誕生する包括的地域経営主体は、参加と協働の両機能に加えて、固有の財源と一元的組織を有することから、まさに地域を包括し、これを代表する存在となる。ここによく、地域経済（生産）活動を通して「新たな地域価値」の創造を担い得る地域づくりのエンジンが完成することとなる。

また、このような住民自治の強化に向けた参加の仕組みと行政との協働による地域課題の解決という地域自治の2つの概念を具現化し、経済（生産）活動を通じた新たな地域価値の創造までを射程に收める包括的地域経営主体の出現は、従来の補助金と善意のボランティアに依存する地域コミュニティ活動に終止符を打ち、地域分権（都市内分権）制度の確立、近隣政府の創出に向けた第一歩を踏み出すものともなろう。平成の合併による基礎的自治体の規模の拡大を受けて発足した地域自治区制度の機能不全を前に、何よりも地域の消滅という現実を前に、国・県・市町村という統治機構の3層構造のさらにその下部構造としての第4層目を構成する地域コミュニティについて、地方分権、地域分権の視点から、その制度化について改めて検討が進められるべきではないだろうか。

なお、この過程における地域自治区制度の修正は、地方分権改革と平成の合併の遺産としてようやく実現した貴重な「参加」の制度を決して形骸化させることなく、次代へと引き継ぐためには不可避の措置といえよう。また、包括的地域経営主体による地域経済活動への積極的な進出は、地域住民の生産活動への参画と共同の営みを通して、ソーシャル・キャピタルを醸成し、地域に対する地域住民の「ほこり」の回復へつながるものともなる。

これまでの日本の地域コミュニティにおける自治会町内会から協議会型住民自治組織への進化とさらなる包括的地域経営主体への進化のイメージを図1に示した。



出典：筆者作成

図1 地域コミュニティ組織の進化（イメージ）

3. 地域づくり

3.1. 過疎と限界からの学び

高度経済成長期の農村から都市への「民族大移動」とその後に続く少子高齢化を起因の1つとする経済社会構造の変革は、これによって減少した地域人口の維持すらも困難にするほどに地域の基盤産業を

破壊し、非基盤産業にもまた不可逆的な打撃を与えることとなった。この地方・地域の経済構造と社会構造を立て直し、再生へと導く「地域づくり」とは何か。今後の方向性について考えていきたい。

まず、これまでの過疎と限界の分析から得られた地域づくりのポイントの1つは、人口が減少し、高齢化が進行することを克服すべき直接の課題と捉えるのではなく、これらを所与の条件として、地域の人口が減少し、高齢化が進展してもなお、地域の維持・存続に向けて生活水準や生産機能を維持することへと戦略を転換することにあった。地域づくりとは、地域人口の減少からの反転、増加を目指すのではなく、人口が減少してもなお、過疎と限界とならないための戦略づくりであり、活動でなければならぬ。人口が減少することに伴って生活水準や生産機能の維持が困難になることを如何に回避するかを探り、これを実践することにより、人口が減少してもなお、住み慣れた土地に住み続け、地域を維持し続ける地域住民自身の活動となる。

このためには、まず持続性を持たない刹那的、対症療法的なもの、地域資源を収奪・枯渇させてしまうようなもの、人間関係や社会的絆を破壊してしまうようなものは、地域づくりとは呼べないものとなる。地域づくりの時間タームは長期でなければならず、反復性と継続性を内包するスキームであることが要請される。

地域づくりを「4つの空洞化」の観点から考えると、地域づくりとは「人（人口）」の空洞化により人口が減少してなお、「土地（生産機能）」、「むら（集落機能）」、「ほこり（地域への愛着・定住性）」の4つの空洞化を阻止しようとする活動の総称となる。

「土地（生産機能）」の空洞化の克服には、「地域コミュニティビジネス」の創出がその鍵を握る。地域住民自身による地域資源を活用した新たなビジネスの創出に向かう取組が、地域づくりの中心に位置し、他の活動を牽引することとなる。また「むら（集落機能）」の空洞化の克服には、行政との協働の延長線上に、地域コミュニティの求心力のさらなる発揮と地域住民の参画を通して地域住民の紐帯が強化され、より包摂的でソーシャル・キャピタルに溢れた新たな互助の取組が用意される必要がある。そして「ほこり（地域への愛着・定住性）」の空洞化を埋め戻すには、生産活動への参画、「共同」の取組による地域の生産と経済の再生を通して、地域住民の自立と自信が回復され、地域に根付く「共通（公共）善」が確立されなければならない。

地域づくりとは、地域コミュニティが包括的地域経営主体として自ら事業・経営主体となり、コミュニティビジネス（「地域コミュニティビジネス」）の起業とこれを包摂するスキーム（「地域主義経済社会モデル」）の創出を通して「土地」と「むら」、「ほこり」の3つの空白を埋める営為にはかならない。これらはどれ1つ欠けることなく、また相互に関連し、バランスの取れた地域住民自身による主体的、自立的な活動でなければならない。また、過疎の只中にあって限界が来る前に、「人」以外の3つの空洞化の阻止を通して、過疎化の進行を遅らせ、限界化を粘り強く回避しつつ、その回復と再生の機会を窺う戦略でもある。この結果、「人」の空洞化の阻止、埋め戻しは、それ自体が第一次的な目標とされるべきではなく、地域住民の多岐にわたる地域づくりの取組の結果として捉えられるべきものとなる。

3.2. 地域づくり戦略

都市と地方の二極分化の核心は、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、すなわち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。その地に住み続ける鍵は、現代において「生活」（ファーストプレイス）と「就業」（セカンドプレイス）の場の分離により、消費一辺倒となってしまった多くの地域にあって、地域に「生産（生業）」を取り戻

し、「生活（暮らし）」と「生産（生業）」をともに身近な存在へと地域の経済社会構造を変革することにある。地域づくりとはその実現に向けて取り組まれる諸改革の総和ということになる。

すなわち、地域づくりとは、地域コミュニティが包括的地域経営主体となり、地域自治・経営機能（「むら（集落機能）」）とともに地域経済をも射程に収め、「土地（生産機能）」を発揮して、地域の維持と発展を可能とする持続性を持った活動となる。地域住民一人ひとりの生活の維持と向上、そして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、経済活動を伴った包括的な地域コミュニティ活動に自主的、主体的に取り組むものといえよう。

さらには、地域づくりとは、過疎の根源的な要因であり、地域消滅の決定的な要素である地域の定着性と共同性の喪失をもたらした地域における生産の空洞化への対抗として、地域住民自らが地域に根付いた経済（生産）の創出に取り組むこと、すなわち「地域で（カネを）稼ぎ、地域で（カネを）廻す」ことともいえよう¹⁶⁾。地域づくりとは、単なる地域課題解決に止まるのではなく、新たな地域価値の創造を通して、地域経済と地域社会を牽引し、地域を存続へと導く取組でなければならない。

これまでのまちづくり・地域づくりの変遷を辿ってみよう。昭和40・50年代の「まちづくり」とは、国や地方公共団体、民間資本による地域開発を指すものであり、すべからく「依存・外来型」（第1類型）であった。昭和60年代・平成一桁代になると、NPO法人等の市民・ボランティア活動による地域活性化に向けた諸活動を「まちおこし」とする「地域活性化・イベント型」（第2類型）がその主流となる。この時点で、まちづくり・地域づくりは、行政から市民（団体）へとその主体を移すとともにその手法においてもハードからソフトへの転換が進むこととなる。

さらに平成10・20年代には、行政の縮小・撤退により生じる新たな公共空間（集落機能の空洞化）を地域運営組織（RMO）の創出を通して埋めるとともに、行政との協働により各種の地域課題の解決に取り組む「課題解決・協働型」（第3類型）が、行政の強い指導もあって急速に伸長する。この段階では、「地域づくり」という表現とともに、「まち」からより小さな範囲である「地域」へとその対象単位の見直しが進む。これらの結果、現在では、まちづくり・地域づくりといえば、多くの人が「地域活性化・イベント型」（第2類型）と「課題解決・協働型」（第3類型）の2類型を想起することとなっている。このような状況にあって平成20年代中半以降、地域の存続に向けて地域コミュニティが事業・経営主体となって地域資源を活用してビジネスに取り組み、地域ぐるみでこれを支える「地域コミュニティビジネス・自立型」（第4類型）の新たな潮流が、徐々にしかし確実に日本各地で生まれつつある¹⁷⁾。

4. 地域コミュニティビジネス

4.1. 地域コミュニティビジネスとは

地域に「土地（生産機能）」を取り戻す鍵は、地域コミュニティビジネスの創出にある。地域住民自らが包括的地域経営主体という新たな社会セクターを創出し、共同してビジネスを起こし、ともに従事し経営していくのである。

地域コミュニティビジネスとは、地域コミュニティが包括的地域経営主体となり、地域自治・経営機能とともに地域経済（生産）機能を発揮して、地域の維持と再生を可能とする持続性に富むビジネスをいう。地域コミュニティが事業・経営主体となって、地域におけるさまざまな課題（地域課題）に対して、地域資源を活用して地域に根付く新たなビジネスを創出し、さらには共同の営為、すなわち地域住民の資本・経営・労働への参加を通して収益を上げながら、その解決とともに新たな地域価値を創造し

ていくのである。

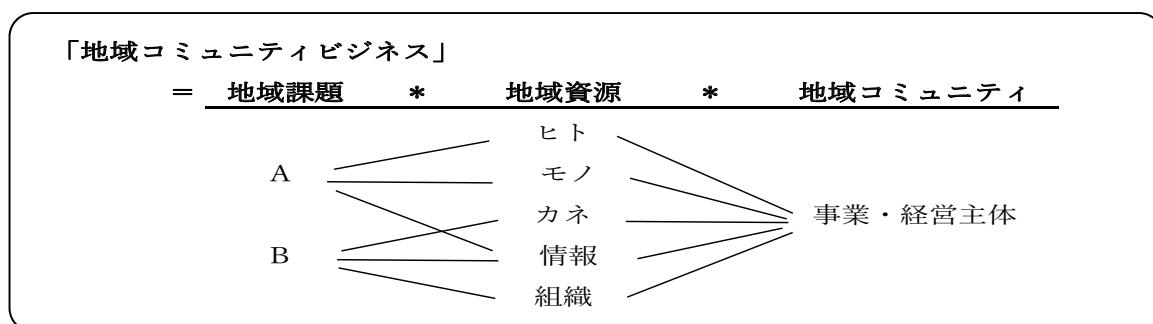
地域の消滅を阻止し、地域を存続へ導くポイントの1つが、地域資金の地域からの漏出を阻止し、地域内での循環を確保することである。地域からの資金の漏出を防ぐ（「漏れ口をふさぐ」plugging the leaks）とともに遗漏を免れた地域資金が地域の隅々にまで行き渡り（「灌溉」irrigation）、地域の中で乗数効果を伴って何度も地域内を周回することが地域経済の再生に不可欠な要素となる（福士 2005）。これまで地域から資金が漏出していた局面に地域コミュニティビジネスを起こし、嵌め込むことによって、これを代替し、輸入置換するのである。このことにより地域資金の漏れ口はふさがれ、内部留保されることとなった地域資源は地域内で循環され、再投資されることを通して、地域内乗数効果もまた輻輳されることとなる。

この代表的な例としては、地域エネルギーの代替・輸入置換が挙げられよう。例えば、地域コミュニティビジネスにより小水力発電や太陽光発電事業を起業することで、地域で利用している電気エネルギーを代替・輸入置換し、地域からの資金の流出を防ぐのである。また、大手の製パン会社がスーパーマーケットで販売している各種のパンに代わって、地域コミュニティが事業・経営主体となってパン工房を起業し、これを代替・輸入置換することで、地域からの資金の漏出を防止することが可能となろう。さらには、この際に使用する小麦や卵、ハム等の原料もその多くを地域内への再投資により地域内で調達することで地域内経済循環を促し、地域内乗数効果をより大きくすることも可能となる。

地域コミュニティビジネスとは、地域の存続という究極で最大の地域課題の解決をミッションとして、地域コミュニティが主体となって、地域資源を活用した新たで小さな多くのビジネスを沸々と起業し、その連携とネットワークの下に地域に生産と雇用を創出し、地域経済社会の再生と活性化を可能とする持続的発展構造を地域にビルト・インするものといえよう。

4.2. 地域コミュニティビジネスの方程式

では、地域コミュニティビジネスをどうやって創出すればよいのだろうか。さらには、これを地域に根付かせ、維持していくためにはどのような取組が必要とされるのだろうか。地域コミュニティビジネスの創出、立ち上げについて考えてみよう。



出典：筆者作成

図2 地域コミュニティビジネスの方程式

地域コミュニティビジネスが、地域コミュニティが事業・経営主体となって、各種の地域課題をビジネスニーズとする小さなビジネスを起こし、これにヒトやモノ、カネ、情報等のあらゆる地域資源を組み合わせて投入することによって、その解決とともに地域に雇用と所得、さらには新たな地域価値を創

出しようとするものであるということから、これを地域課題と地域資源、地域コミュニティを連携する方程式として図2に表現することができる。

例えば、Aという地域課題に対して、地域コミュニティが事業・経営主体として、ヒトとモノ、カネ、情報、組織という地域資源をその課題の特性に応じて適宜、選択し、組み合わせ、過不足なく投入することにより、ビジネスの手法を通して、地域課題を解決しつつ、地域に雇用と所得を生み、新たな地域価値を創造していくというのである。さらには、これに並行してBという地域課題の解決に向けてまた、ビジネスの手法を探ることにより、Aにおけるビジネスとのシナジー効果を期待することができる。

なお、ここでいう地域資源には、具体的には以下のものが想定されよう。まずヒトとは、住民性や固有の知識（知恵）を持つ住民、またモノとは、自然資源や人文資源、郷土資源、カネとは、地域経済力や市民経済力、情報とは、地域の知的財産や情報受発信力、組織とは、住民組織や社会的ネットワーク等である（恩田 2010：2）。

4.3. 地域コミュニティビジネスの特性

地域コミュニティビジネスにより生み出される利益は、個人には還元されず地域コミュニティ内部に留保、蓄積されて、地域住民の雇用や各種の地域活動・ビジネス等に余りなく、漏らすことなく支出、再投資される。この結果、その利益は地域内乗数効果を伴って増幅されて地域コミュニティ全体に還元されることとなり、地域住民の便益、福祉（well-being）の向上に効率的、かつ効果的な貢献をなすこととなる。

また、地域コミュニティビジネスは、地域に内在する自然資源や潜在的労働資源を発掘して地域に小さな生産と雇用、所得を創出し、地域内消費を組み合わせた閉じた経済サイクルを発生させることから、外部環境の変化に強い自律性に高く、持続性に富むビジネスとなる。一方で、この特性から、地域コミュニティビジネスには、非基盤産業としてまず域内市場を射程内に捉えて起業され、その生産物が優れた商品性等により域外における市場性を獲得した場合にはじめて基盤産業化への道が開けるという制約が内在することとなる。すなわち、地域コミュニティビジネスは優れてプロダクトアウトな存在であり、マーケットインの対極に位置する市場性において極めて脆弱なビジネスであるといえる。地域住民の「買い支え」や「食べ支え」という地域主義に根差した従来とは異なる消費行動（「消費（行動）改革」）が、起業の段階からビルト・インされていることが必至の条件となる¹⁸⁾。

このほか、事業・経営主体となる包括的地域経営主体が、地域の事情を良く知り、地域住民と顔の見える信頼ある関係性を有することから、雇用に関しては地域の主婦や高齢者等の潜在的な労働力等を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確保するといった経営的側面においても、地域に根付いた事業・経営主体ならではの他の主体にはない有利な能力を有する。

地域コミュニティビジネスにおける地域に根付いた生産活動とは、高度経済成長期以降、地方の衰退と地域の消滅の起因となった「土地（生産）」の空洞化を埋め戻す嘗為であり、各地域が失って久しい地域における「生業（ナリワイ）」の回復運動にほかならない。地域の維持、持続性の確保に不可欠な要素である生産活動に伴う地域住民の「共同」を再び地域に持ち込み、共通（公共）善を根付かせるものとなる。単なる地域課題解決に止まるのではなく、新たな地域価値の創造を通して地域経済と地域社会を牽引し、地域を存続へと導くエンジンとなるのである。地域住民の生産活動（「共同」の嘗為）への参画

を通して、ソーシャル・キャピタルの醸成を促し、支え合い、お互い様といった共通（公共）善の涵養とともに、苦痛の対価としての労働から、楽しく生きてある喜びを実感できる労働へと、その労働に対する価値観の転換（「労働（働き方）改革」）を可能にする新たな社会装置といえよう。

さらには、その事業形態が職住接近、職住一体型であることから、労働と生活が一体となった新たなライフスタイル（「ワーク・ライフ・インテグレーション」）を提供するものとなり、また他地域との関係性においては、その生産・販売活動を通して交流人口と関係人口の増加をもたらし、他地域との新たなコモンズの形成に寄与するものとなる。

地域コミュニティビジネスとは、包括的地域経営主体たる地域コミュニティが事業・経営主体となることにより、必ずしも短期・限界分析的な経済合理性に基づくばかりではないビジネス、すなわち人や環境等に寛容なビジネスを地域という限定された範囲であるものの、またであるからこそこれを根付かせ、市場（原理）主義の霸権に風穴を開けることを通して、地域の存続に向けた可能性を切り拓くものといえよう。

4.4. 地域住民の、地域住民による、地域住民のためのビジネス

ここで、地域コミュニティビジネスを地域住民の視点から改めて問い合わせてみよう。

アメリカ合衆国第16代大統領エイブラハム・リンカーンがゲティスバーグ演説（「The Gettysburg Address」1863 Abraham Lincoln）で示した民主主義の真髓、「government of the people, by the people, for the people：人民の人民による人民のための政治」と同様に、地域コミュニティビジネスのあるべき姿、その真髓は「business of the people, by the people, for the people：地域住民の、地域住民による、地域住民のためのビジネス」にあるのではないか。

そのあるべき姿は、ここにある of と by、for という3つの前置詞の中にある。まず、「地域住民“の”（of）ビジネス」とは、ここでの of が「由来の of」（「人民の合意の上で出来た」）であることを想起するならば、従来、地域で取り組まれてきた各種のコミュニティビジネスが、本当に地域住民がその合意のもとに「参加」し、一体となって地域の富の創出や活性化に取り組んできたものであったか、との問いが生じよう。これは日本型の都市内分権の日本的性格において、「参加」と「協働」の2側面のうち、これまで「参加」よりも「協働」（「地域が必要としている公共サービスを担うための事業体としての役割（協働の役割）」）が前面に押し出されてきたという経緯¹⁹⁾にも影響されているよう。

また、「地域住民“による”（by）ビジネス」では、本当に自分たちの活動によるものであったか、行政をはじめとする他者へと大きく依存するものではなかったか、自分たち自らが、実際に手を汚し、額に汗を流してきたかが問われることとなる。さらには、これまで地域で展開してきたビジネスが、結果において本当に「地域住民“のための”（for）ビジネス」になってきたのかも問われよう。中央から地域に進出してきたビジネスは、地域住民の資金を搾取、収奪し、中央へと送金するシステムとはなっていなかつたか、グローバルな経済サイクルの中で地域の資金は無抵抗に流出してはいなかつたか、本当に地域住民のためになるビジネスであったか、地域住民の福祉（well-being）を高めるものであったのか。

この of と by、for の3つの視点から地域におけるビジネスの在り方を改めて問い合わせて、これらに応え得るビジネスとして、地域に根付く新たなビジネス、地域コミュニティビジネスの創出に取り組むこそが、地域の再生に適う地域づくりとなる。

地域コミュニティビジネスとは、地域住民の間に根を下ろし、日常的な地域住民の参画を基礎とする

「草の根経済主義（Grassroots economy）」に根差した地域経済活動であり、地域主義に根付いた「経済の民主化」（ロバートほか 1991）を目指す取組といえよう。

4.5. 地域コミュニティビジネスの立ち位置

地域コミュニティビジネスは、「地域」と「社会」、「経済」という3つの要素の重なり合いの中心に位置する。これは一体どういう意味を持つのだろうか。図3をみていただきたい。

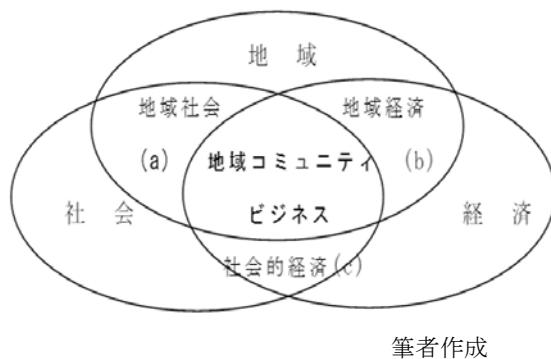


図3 地域コミュニティビジネスの立ち位置

まず、地域と社会の重なり合う領域とは、「地域社会」(a) であり、「地域コミュニティ」にほかならない。地域コミュニティビジネスとは、その本質にあって優れて社会的な存在であることを確認しておこう。また地域と経済の重なり合いにおいて「地域経済」(b) が存在する。従来のコミュニティビジネスと重なるものとなる。さらには、経済と社会との重なりにあって「社会的経済」(c) を形成することから、ソーシャルビジネスの一角を担う存在ともいえよう。

地域コミュニティビジネスの立ち位置は、この「地域社会」(a) と「地域経済」(b)、「社会的経済」(c) の3要素の重なり合う中心にある。すなわち、地域コミュニティとコミュニティビジネスとソーシャルビジネスの3つのハイブリットとしての存在ということになる。このことは、地域コミュニティビジネスの創出とその発展は、地域コミュニティの機能化、紐帶の強化につながると同時に、コミュニティビジネスの1形態として地域経済の活性化をもたらし、またソーシャルビジネスの1分野として非経済的要素を内包した社会性の高いビジネスの現出を導くものともなる。さらには、2次的にはその外郭に位置する地域と経済、社会へも一定の影響を及ぼし得る貴重な存在といえよう。

4.5. 5つの改革を通して

地域の存続の鍵を握ることとなる地域コミュニティビジネスを創出し、地域に根付かせるためには、以下の5つの改革が同時並行的に取り組まれる必要がある。すなわち地域コミュニティビジネスを主体的に担い得る包括的地域経営主体への従来の地域運営組織の枠を超えた地域コミュニティの進化（「地域コミュニティ改革」）と、これが事業・経営主体となって地域資源を組み合わせ、活用した生産活動の実践（「生産改革」）というこれまで述べてきた2つの改革を中心に、これもすでに触れた地域における生産活動に柔軟に労働力を提供するための地域住民の「労働（働き方）改革」とその生産物を買い支え、食べ支えるための地域住民の「消費（行動）改革」というさらに2つの改革が必要とされる。

さらにはこれらに加えて、行政サイドの改革（「（新たな）行政改革」）も不可避とされる。地域コミュニティの進化とそのビジネス活動の展開、さらには労働（働き方）改革と消費（行動）改革といった一連の取組みを背後から支え、その活動を促進するための積極的な支援と従来の協働の枠を超えた地域コミュニティとの新たな関係性の構築が行政には求められることとなる²⁰⁾。地域コミュニティと地域住民、そして行政の連動したこれら5つの改革を通じてはじめて、「地域コミュニティビジネス・自立型」（第4類型）の地域づくりは創出され、定着することとなろう。

おわりに

世界を席巻するグローバリズムと市場（原理）主義、新自由主義の全世界的規模の侵攻の前に、日本の地方は衰退し、地域は消滅の危機に瀕している。過疎化と限界化の果てに、ポツンと一軒家になり、今では誰一人住んでいない消滅集落も全国で散見される状況となっている。過疎化と限界化の波は日本を覆いつくす勢いで増殖しており、今後の少子高齢化の進展と人口の減少を見通すとき、もはや都市部にあっても無関心を装うことはできない。

何故、これほどまでに日本では過疎と限界が進むのか。この状況にあって「すべてのまちは救えない」²¹⁾と嘯くことができるのか。では、どこまでならば救えるというのか。私たちは日本の過疎化と限界化を不可逆的な社会現象と諦めてしまってよいのだろうか。SDGs の 11 番目のゴール「住み続けられるまちづくりを」とは、日本とは無縁の存在なのか。

今こそ、これまでの過疎と限界を総括し、新たな地域づくりの取組を始動させなければならないのではないか。地域づくりとは、地域の存続に向けて、地域住民が一致団結し、一丸となって知恵を絞り汗を流して、あらゆる人的、物的地域資源を活用して、人口が減少してもなお生き残ることをゴールとする活動でなければならない。その活動とは、地域コミュニティビジネスを起こし、5 つの改革を通して地域主義経済社会モデルを定着させ、これを支え、維持することへと収斂することではないか。そしてこの一見、散発的で局地的な活動は、各地の活動との連携と協力を通して面的な広がりを持ち、市場（原理）主義と新自由主義への有力な対抗原理となるのではないか。

「過疎」という表現についても、そろそろ真剣に再考すべきときを迎えてはいるのではないだろうか。過疎とは「疎らが過ぎる」と書く。しかし、西欧諸国と比較して日本の可住面積当たりの人口密度は各段に多い²²⁾。「疎らが過ぎる」とは言えないのではないか。そもそも「過疎」とは高度成長期における都市の「過密」への対語として出現した表現であり、地方の実態を本質的に捉え、表現されたものではない。国土の 63.2%、全市町村の 51.5% が過疎となった今、現在のこの状態を所与とし、「過疎」と呼ぶことなく、ここから自らの生産に拘った新しい地域づくりの第一歩を踏み出すことが必要とされているのではないか。

社会学者の橋爪大三郎は、「社会学について、「社会学の任務は、その制度が絶対のものではなく、変わりうるものだということを、常に主張していくことではないだろうか。そして、人間が生きにくいやうな制度は変えるべきだという抗議の声をあげるのが社会学ではないだろうか。」（橋爪 2016：55-56）という。しかし、今や、日本の地域社会は、「生きにくいやうない」のではなく、「そこに住めない」、「そこでは生きていけない」状況になっているのである。今ほど社会学の存在が問われているときは、かつてなかつたのではないか。

筆者は、福岡県東部の町の人口 154 人、高齢化率 67.5%（令和 2 年国勢調査）の中山間地域の集落で、地域の皆さんと一緒に地域コミュニティビジネスや地域主義経済社会モデルの実現に向けた取組を進めている。まだ緒に就いたばかりであるが、荒廃した棚田に麦を植え、これを段々畑に変えて再生させるとともに、収穫した小麦を再び地域資源として地域コミュニティビジネスを起業し、パンやうどんを作って、地域住民がこれを買い支え、食べ支えて地域内経済循環を創出し、地域の持続的発展につなげていきたいと考えている。

この地域を決して「ポツンと一軒家」にしないように、いつまでも存続できるように、出て行った住民たちがもう一度この地域に戻って一緒に生活できるように、知恵を出し合い、ともに汗を流していく

つもりである。この活動の報告をお約束して、一旦、筆を置きたい。

脚注

1)

全国総合開発計画（概要）							
	全国総合開発計画 (全総)	第二次全国総合開発計画 (二全総)	第三次全国総合開発計画 (三全総)	第四次全国総合開発計画 (四全総)	新たな全国総合開発計画 (新全総)	国土形成計画 (全国計画)	新たな国土形成計画 (全国計画)
閣議決定	1962年10月5日	1969年5月30日	1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日	2008年7月4日	2015年8月14日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曾根内閣	橋本内閣	福田内閣	安倍内閣
基本目標	地域間の均衡ある 発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的 環境整備	多極分散型国土の 構築	多軸型国土構造の 基礎形成	一極一軸型国土の 是正	国土の均衡ある発 展
開発方式	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想	参加と連携	広域ブロックの自立的発展	対流促進型国土の形成
背景 及び関連法等	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 *所得倍増計画 (太平洋ベルト地帯構想) (1960年) *新産業都市建設促進法(1962年)/工業整備特別地域整備促進法(1964年)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展 *過疎地域対策緊急措置法(1970年) *日本列島改造論(1972年) ・ *第一次オイルショック(1973年)	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 國土資源、エネルギー等の有限性の顕在化 *高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法) (1983年)	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展 *総合保養地域整備促進法(リゾート法) (1987年) *バブル経済崩壊(1991年)	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化社会 3 高度情報化社会 *行政改革会議最終報告(1997年) *地方分権一括法(1999年) *地域再生法(2005年)	1 本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢社会の進展 2 グローバル化の進展と東アジアの経済発展 3 情報通信技術の発達 4 安全・安心に対する国民意識の高まり 5 「公」の役割を果たす主体の成長	1 本格的な人口減少社会の到来 2 地域の個性を重視し、地方創生を実現 3 イノベーションを起こし、経済成長を推進 *「まち・ひと・しごと創生総合戦略」閣議決定(2014年) (国土形成計画法) (2005年~)
目標年次	1970年	1985年	おおむね10年間	おおむね2000年	2010年から2015年	おおむね10年間	おおむね10年間

出典：国土庁監修「平成12年度 国土統計年鑑」大成出版社に、各国土形成計画（全体計画）の内容及び関連法等を筆者が加筆

- 2) 表2参照。
- 3) 行政改革会議、平成9年12月3日、「行政改革会議 最終報告書～なぜ今われわれは行政改革にとりくまねばならないのか～」。
(<https://www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html>)
- 4) 衆議院、平成5年6月3日／参議院、平成5年6月4日、「地方分権の推進に関する決議」。
(<https://www.cao.go.jp/bunkensuishin/archive/category04/archive-19930603.html>)
- 5) 国土交通省、2014年、「国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～」
(https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html)
- 6) 一般社団法人全国過疎地域連盟「『過疎』のお話、1『過疎』って何だろう？」。
(<https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/18/#block187>)
- 7) 「昭和30年代後半から40年代にかけては、高度経済成長の時代とよばれています。都会では開発が進められ、巨大な建物や道路、線路などが次々と建設されます。働き手は農村からの出稼ぎの人たちでした。農村の若者は中学校を卒業すると、どんどん都会に出てきました。働き手が都会に出てしまった地方の農村では、残った家族だけで農業を営むことになりました。じいちゃん、ばあちゃん、かあちゃん、しかいない農業は「三ちゃん農業」と呼ばれています」。
NHK for school (https://www2.nhk.or.jp/school/movie/clip.cgi?das_id=D0005402394_00000)。
- 8) 「地域運営組織と類似する概念として『地域自治組織』がある。現行法制度上は、地域自治区（地方自治法第202条の4等）や合併特例区（市町村の合併の特例に関する法律第26条等）、地域審議会（市町村の合併の特例に関する法律第22条等）がこれに該当し、地域運営組織とは異なって行政上の組織に位置づけられている。また、最近では、『地域自治組織』は、法制度上の意味とは別に、地域運営組織と同様に地域住民による私的な組織を指す用語として用いられることがある。なお、住民自治組織、地域自主組織など、地方公共団体によって名称が異なっているが、小規模多機能自治推進ネットワーク会議では、近年、同様の仕組みによる組織を小規模多機能自治組織と称している」。
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、平成28年12月13日、「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」：2。

- 9) 総務省地域力創造グループ地域振興室、平成29年3月、「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」:7。
- 10) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」、平成27年12月24日閣議決定：67-68。
- 11) 総務省地域力創造グループ地域振興室、平成30年3月、「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」。
- 12) 総務省地域緑創造グループ地域振興室、令和4年3月、「令和3年度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」:5-6。
[\(https://www.soumu.go.jp/main_content/000820864.pdf\)。](https://www.soumu.go.jp/main_content/000820864.pdf)
- 13) 「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、令和元年12月20日：100
- 14) 農業経済学者の安達生恒（あだちいくつね）は、初代の過疎法（過疎地域対策緊急措置法）の施行後程なくして、国や地方自治体の行っている過疎対策に対して「『あと始末的対策』の域を出ない」（安達 1973:222）とし、さらには「過疎をなくすための本格的な対策は、なにひとつ講じられていない」（安達 1973:222）とする。また「所詮、事後処理的事業からは、過疎地の現実を大きく変えるものは出てこない。このように、過疎対策に事後処理的性格が強く、かつ過疎対策にとってもっとも基本的な産業振興施策がひじょうに弱い」（安達 1973:146）、また「そこに浮かび上がってくるのは、人間論の不在と住民参加の欠落ということではないのか。」（安達 1973:146）とその在り方に警鐘を鳴らしていた。
- 15) 総務省、「地域審議会・地域自治区・合併特定区一覧（令和3年4月1日現在）」。
[\(https://www.soumu.go.jp/main_content/000253454.pdf\)](https://www.soumu.go.jp/main_content/000253454.pdf)。
- 16) 財政破綻した夕張市で医師であり薬剤師でもあった村上智彦は白血病と戦うベッドの上から「地域づくり」を次のように表現した。「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くことをやっていくというだけの話です。よく『地域の再生』などという言葉を聞きますが、実はその方法はとても単純です。そこの地域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」（村上 2017:143）。
- 17) 広島県広島市の協同労働の仕組みを活用した「協同労働モデル事業」や高知県梼原町の「集落活動センター」の活動等に地域コミュニティビジネスの取組の実際を見ることができる。梼原町6地区の概要と主な事業等を以下にまとめた。

梼原町集落活動センター						
区	松原区	初瀬区	四万川区	越知面区	西区	東区
人口（*1）	246人	126人	479人	504人	633人	1,434人
高齢化率（*2）	66.7%	62.7%	54.3%	48.2%	43.0%	36.4%
事業主体	株式会社 まつばら	NPO法人 はつせ	株式会社 四万川	NPO法人 おちめん	NPO法人 ゆすはら西	NPO法人 ゆすはら東
設立年月日	H24.12.3	H26.3.19	H25.9.5	H30.1.22	H30.3.23	H30.2.9
主要事業	GS・店舗経営 レストラン経営 特産品加工販売 太陽光発電	レストラン経営 韓国風サウナ 特産品加工販売	配食サービス GS・店舗経営 特産品加工販売 施設管理受託	簡易宿泊所 特産品加工販売 集落営農	獣肉解体処理販売 キャンプ場経営 特産品加工販売	野菜出荷販売 特産品加工販売 レストラン経営
総売上高（*3）	32,216千円	17,651千円	68,509千円	2,196千円	11,517千円	1,785千円
事業主体	*1：令和2年3月末住基人口					
設立年月日	*2：令和2年3月末住基人口					
主要事業	*3：令和元年度決算					
出典：『集落活動を支える小さな拠点づくり～小さな拠点で生きる仕組みをつくる～』高知県梼原町まちづくり推進課、矢野富夫 2019「生きる仕組みづくりに挑戦する六つの集落活動センター」を基に筆者作成						

- 18) 栃木県宇都宮市の“ぎょうざ”によるまち・地域おこしは、宇都宮市民が“宇都宮餃子”を何よりも愛し、食べ支え、

買い支えることによって可能となったもの。宇都宮市の1世帯当たりの年間の餃子購入額は2010年まで15年連続で日本一であり、2013年、2017年、2019年にも再び日本一となっている。宇都宮市民による市（地域）内消費が非基盤産業である餃子の生産を支え、さらには「ぎょうざのまち宇都宮」のブランドの確立を通して市（地域）外からも餃子を食べにくる観光客を呼び込むといった域外市場の獲得、餃子産業の非基盤産業化を可能とした。

- 19) 「日本の都市内分権における住民代表組織が、住民を代表して地域コミュニティの意志を自治体全体の意思決定に反映させるという役割（参加の役割）よりも、地域が必要としている（しかし行政は提供しない）公共サービスを担うための事業体としての役割（協働の役割）の方が前面に出ている」（名和田 2018：263）。
- 20) 高知県では地域コミュニティが主体となって実施する経済活動に対して、「経済活動拡充支援事業」や「基幹ビジネス確立支援事業」等の各種支援制度を創設し、ソフト・ハードの両面からの積極的な支援を展開している。（「集落活動センター推進事業費補助金交付要綱」（平成24年4月1日施行））
- 21) 中央公論、「[特集] すべての町は救えない」、2014年7号。
- 22)

可住地人口密度（人/km ² ）							
国	日本	ドイツ	イギリス	イタリア	フランス	アメリカ	カナダ
可住地人口密度	1,100	353	316	301	178	54	7

参考データ | 人口：世界銀行 2018年、土地面積：世界銀行 2018年、森林面積：世界銀行 2016

出典：TOILOGY <https://toiology.com/2020/01/09/>

※ URLへの最終アクセスは、令和4年（2022）年8月1日。

参考文献

安達生恒

1973 『“むら”と人間の崩壊—農民に明日があるか』、三一書房。

乾 亨

2016 「自治会町内会誌 まち・むら」134号、（公財）あしたの日本を創る協会。

大野 晃

2005 『山村環境社会学序説』、農山漁村文化協会。

大西 隆、小田切徳美、中村良平、安島博幸、藤山浩

2011 『これで納得！集落再生—「限界集落」のゆくえ』、ぎょうせい。

恩田守雄

2010 『第二版 グローカル時代の地域づくり』、学文社。

名和田是彦

2018 「ブレーメン市の地域評議会法の新展開に見る『参加』と『協働』」、水林彪、吉田克己編『市民社会と市民法—civil の思想と制度』、日本評論社、pp. 257-287。

2021 『自治会・町内会と都市内分権を考える』、東信堂。

橋爪大三郎

2016 「社会学概論」、橋爪大三郎、大澤真幸、若林幹夫、吉見俊哉、野田 潤、佐藤郁哉『社会学講義』、ちくま新書、pp. 15-56。

福士正博

2005 「地域内乗数効果（Local Multiplier Effect）概念の可能性」、『東京経学会誌（経済学）』第241号：205-225。

増田寛也編

2014 『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』、中公新書。

宮崎市地域振興部地域コミュニティ課

2021 『宮崎市地域自治区住民主体のまちづくり』、東信堂。

村上智彦

2017 『最強の地域医療』、ベスト新書。

諸富 徹

2020 『資本主義の新しい形－シリーズ現代経済の展望』、岩波書店。

吉川 洋

2012 『高度成長－日本を変えた6000日』、中公文庫。

ロバート・N・ベラー、リチャード・マドセン、ウィリアム・M・サリヴァン、アン・スワイドラー、スティーブン・M・ティプトン

1991 『善い社会－道徳的エコロジーの制度論』、中村圭志訳、みすず書房。