

論 説

持続的な地域社会の形成に関する社会理論の検討

宮 下 聖 史

はじめに

この論文の目的は、現代わが国が直面している「人口減少社会」や地域発展方式に関わる社会理論を検討することを通じて、いわゆる「地方消滅」論への対抗軸としての地域政策・地域づくりのあり方を社会的に論じるための方法と視点を提示することにある。

2015年国勢調査の結果などにより、わが国の人口は人口局面へと入ったことが明らかになったが、そのなかでさらなる首都圏への人口集中が進み、地方との人口格差はますます顕著となっている。かかる社会的な背景のもと、こんにちのドミナントな地域政策の論理は、「選択と集中」である。それは人口減少（や大震災）をトリガーとしたショック・ドクトリンによって、構造改革以来の「選択と集中」を地域に貫徹させる論理構造をなしている。ショック・ドクトリンとは、「惨事便乗型資本主義」と訳され、大惨事のショックに便乗して市場原理—大企業のさらなる資本蓄積—を推し進めようとするものである（N. Klein 2007）。そして多くの社会学者や経済学者が明らかにしてきたように、それは住民自治や内発的発展を空洞化させるものであり、内発的で自律的な地域政策としての持続可能性を見出すことはできない（岡田 2014, 山下 2014など）。

筆者はこれまで、戦後日本の社会構造の変動とそのもとでの地域社会の再編に着目して、研究を進めてきた。そのポイント¹⁾は、1990年代ごろを分水嶺として、広範な階層を包摂する体系として機能してきた開発主義の解体・変容と新自由主義へと転轍した日本社会の構造変動の分析、そしてそれらが実際の地域社会でどのように具現化し、地域社会の再編が進んだのかを明らかにすることであった。その後、上記の課題を含みながらこんにちの最大の地域課題といえる「人口減少社会」下における地域政策・地域づくりの研究へと進むことになった。このことは、①全体社会と地域社会を架橋するダイナミックな実態把握と②地域における産業政策の自治的展開、豊かな社会生活の実現に向けた条件と方策を探る、という2つの視点をクロスさせ、地域社会の持続的・自律的形成を実現させるための方策を体系化していくことが課題となっている。

かかる研究経過とわが国の社会的状況を踏まえて本稿では、以下の議論を展開する。まず第1章では、「限界集落」や「縮小社会」、「地方消滅論」といったいわゆる「人口減少社会」の社会理論の特徴と方法論の課題について論じる。続く第2章では、上記ショック・ドクトリンへの対抗軸となりうるオルタナティブでサステナブルな地域政策・地域づくりのモデルとして、地域

経済学から提起された「内発的發展論」と「地域内再投資力論」の意義、そして方法論の課題を指摘する。最後に第3章では、ここまでの議論を踏まえたうえで、オルタナティブでサステイナブルな地域政策・地域づくりの方策を社会学的な分析を通じて導出するための視点と方法を提示する。

1. 人口減少社会の社会理論²⁾

1.1 「限界集落」論

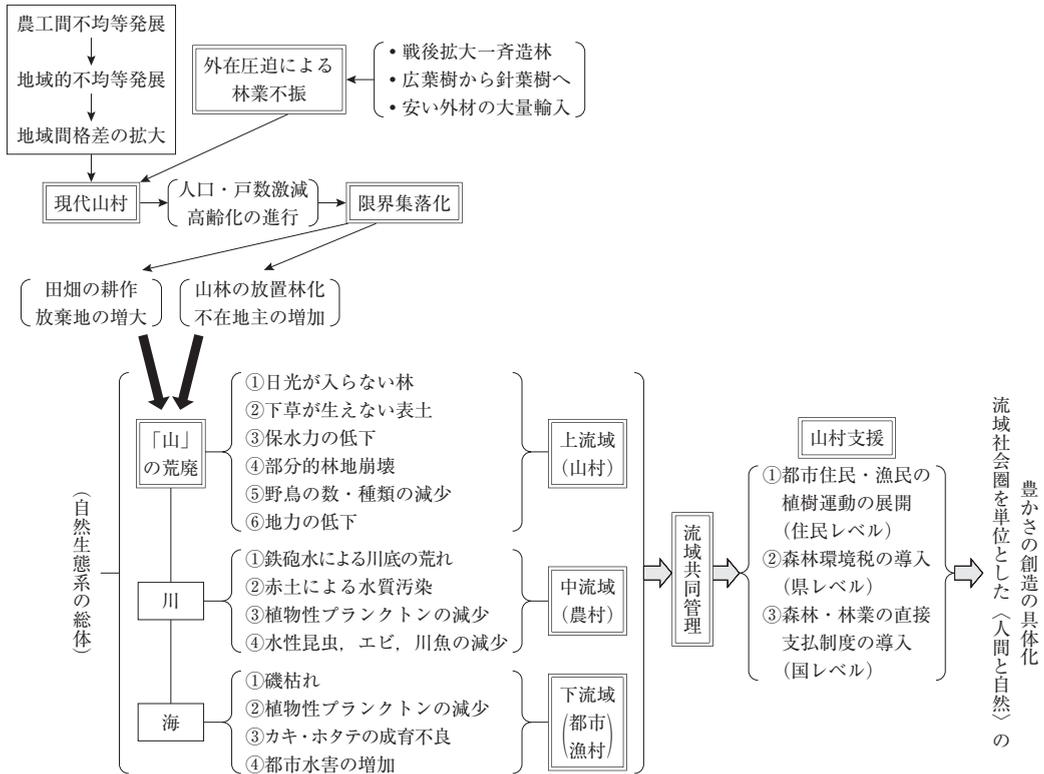
いわゆる「限界集落」とは、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」である（大野 2005：22-23）。

大野によるとこの概念を初めて世に問うたのは1988年であるが（大野 2015：i-ii）、広く人口に膾炙し始めたのは2007年とされる。2000年に始まる三位一体の改革の結果としての地域間格差問題がクローズアップされるようになり、この年の参議院選挙の大きな争点となったことでマスコミにも大きく取り上げられたのである（山下 2012：33-36）。こうして「限界集落」論は過疎化・高齢化に悩む中山間地域の危機的状況を端的に表現したものとして大きなインパクトを持って受け止められた。この言葉のもつ強烈な響きに対する感情的な反感も少なくなかったが、とりわけ「限界集落」論への批判とは、高齢化率が5割を超えていたら一律に「限界」といえるのか、あるいはそう定義づけられることで「あきらめ」を助長し、「切り捨て」を正当化することになるのではないか、という点にあった。

もっともこうした指摘や懸念は、もともとの大野の議論からすれば誤解であり、曲解である。一つ目に、「限界集落」論は既に確認したように量的定義と質的定義の両側面がある。量的定義、すなわち「高齢化率5割」という数字だけで一律に「限界集落」というレッテルを貼られているわけではない。それに関連して二つ目に、「限界集落」論はこの実態に即した質的定義を含有する点によって、後に取り上げる「地方消滅」論と決定的に袂を分かっている。どういうことかという、と、「地方消滅」論が「選択と集中」で地方の中核的な都市に人口とインフラを集約しようとするのに対して、大野の「限界集落」論は、集落を存続させるためには、消滅して手遅れになる前に対策を促すために、あえて過激とも取れる表現を用いて警鐘を鳴らしているのである。

ただしこの「限界集落」論への誤解と曲解は、大野が実態把握の手段として採用している「集落の状態分析」が結局は人口動態や年齢構成、高齢化率に関わる統計資料（＝量的定義）に依拠したスタティックなものであることからして、かかる方法論の限界に内包していたものともいえるだろう。ナショナルレベルでの「農工間不均等発展」や「地域的不均等発展」、あるいは「流域共同管理」までマルチスケールの視野を持ち（図1）、さらに現地調査の成果を各種資料や聞き取りによって詳細に記述することを徹底しながらも、逆にいうとそうした記述に徹底しすぎているために、先行研究からの知見の継承・発展や社会的文脈に絡めた分析的な論点の抽出がなく、ゆえに「限界集落論と地域再生論が表裏一体をなしている」（大野 2010：293）という著者の意図と肝心の「地域再生」を実現する道筋を見えづらくしてしまっている。

図1 現代山村の再生図—流域共同管理・山村支援—



出典) 大野 (2005 : 10)

ただしそうはいつでも、「限界集落」というインパクトのある文言によって、集落・地域の消滅危機に警鐘を鳴らした時点で大野の功績は大きく、そして「人口減少社会」に関わる社会理論は、「縮小社会」論や「地方消滅」論へと受け継がれていく。

1.2 「縮小社会」論

「縮小社会」論は2007年から地域社会学会で議論された概念である（関連する論考として、地域社会学会 2008, 2009, 2010, 2011など）。くしくも「限界集落」という考えが広く知られるようになるこの時期に、学会が「縮小社会」を提起したポイントは次の3点に整理できる。

第1にわが国一国単位で見れば経済成長・人口・財源の頭打ちの状況にありながら、他方で経済領域はグローバルに拡大しているという社会構造の変動をめぐる問題群である。そこで問われたのは新自由主義が席卷するなかで、限られた資源をどのように再編するのかという論点である。そしてそれは必然的に統治機構の再編（＝リスキューリング）を伴う（町村 2008, 2013）。

第2に「成長」あるいは「拡大」期と「縮小」期の連続・不連続を問うことを通じて、地域社会形成の実態に迫ることにある。町村敬志は、「過剰人口」に直面し「限られた国土」の徹底開発をめざした戦後復興期との対比において、問題状況が反転したこんにちの「縮小社会」においては、「限られた人口」の「多様な可能性の開発がめざされていく」（町村 2008 : 36-37）こと、新しい「開発」も旧来の国土開発と同じように格差の発生とそこに立ち上がる「主体」のあり方が

表1 「過剰人口」から「縮小社会へ」

	1950年代～	1960年代～	2000年代～
スケールの語り	過剰人口	過密・過疎	縮小社会
問題の基本的構図	限られた国土と過剰人口	工業化がもたらした地域格差から一極集中へ	グローバリゼーション下における人口減少・経済的停滞
開発の対象	「残された国土」・忘れられた潜在性の開発	格差是正のための「非重点部門」の開発	「選択と集中」「コンパクト化」、新しい開発主体の形成
「周辺」部門への対応	意欲ある「開発」主体の形成	政府による再分配政策、公共事業(福祉としての開発)	撤退(移転統合)、内発的発展の模索
人口政策・移動移住政策	産児制限、海外移住	都市部への国内移動と定住政策・コミュニティ政策	少子化対策、外国人移民受け入れ

出典) 町村(2008:36)

問われる点に通底する論理を見出した(表1)。

田中重好は、高度経済成長期においても、都心の空洞化や中山間地域での過疎化などの縮小社会化は進行していたと述べつつも、いま縮小社会を問う理由として、①全般的な地域社会の縮小、②全体が縮小するゆえに財政の地域的再配分の余地が小さくなりつつあること、③地域社会そのものを内側から支える「構造」「原理」の連続・不連続が問われること、④こうした変動過程にあって「地域再生の途」を探求することと整理する(田中 2011:9)。かかる問題意識のもと、過疎地や離島、地方都市の商店街、大都市圏、ニュータウンなどの実証研究の積み上げ、またテーマとしての地域福祉、ポスト55年体制下の地方政治、新たな労働力としての外国人の受け入れなどが議論の俎上に載せられた。

第3に上記の実証分析を積み重ねることによって、「縮小社会」化に伴う新たな主体形成論の条件を具体的に探ることにある。限られた財政の再配分において市場的な競争の論理が導入されるようになったとしても、それは一方的な支配-被支配の権力構造のなかに収まるわけではなく、そこから始まる新たな創造的な活動=自立促進の意味も無視しえなくなるし(清水 2008:7)、再配分の社会過程における、「人々の関与する範囲の意識的な拡大を通じての直接の交流や連携の構築、問題の広がりについての住民の認識の変化を媒介にしながら、より柔軟で主体的な問題解決に結びつけるしくみの構築」が、不均等な縮小過程における市民社会の機能のあり方として提起される(浦野 2009:12)。

新たな概念をつくって提起したという点で野心的な試みであったものの、ゆえに学会として次のテーマが設定されてしまえば、この概念そのものはその後あまり顧みられることはなく、統一化・体系化された研究成果としてまとめあげられたわけでもない。しかし全体社会の構造分析から地方政治論、主体形成論までを広く包み込んだ議論の枠組みは、「限界集落」論が提起したような地域社会の存続危機問題を包含し、かつ国民国家を基軸的な単位・スケールとしながらうちとそとへと広がっていくマルチスケールの分析枠組みを提示したという点で優れた問題提起であったことは間違いない。その後学会(界)の議論は地域再生論を経由して、資本蓄積や社会統合の空間を動的に把握することを試みたりスケーリング論へと接続し、分析枠組みの精度を高めていく(地域社会学会 2010, 2011, 2012, 2013)。

1.3 「地方消滅」論

いわゆる「地方消滅」論は、元総務大臣の増田寛也氏が座長を務める日本創成会議の提言「成長を続ける21世紀のために—『ストップ少子化・地方元気戦略』」（2014年5月、いわゆる「増田レポート」）に述べられており、それに加筆したその名も『地方消滅』が出版されたほか、いくつかの関連する提言や書籍がまとめられている（増田編 2014；増田・富山 2015；増田編 2015など）。「増田レポート」=「地方消滅」論にはいくつかの概念が提起されているので、それらの内容の確認から入りたい。この提言は大きく分けて2つの柱から構成されている。

第1の柱は現状認識と分析である。ここでは国立社会保障・人口問題研究所の推計にもとづき2010年から2040年の間に若年（20～39歳）女性の減少率が5割を超える自治体を「消滅可能性都市」と定義している。全体の49.8%にあたる896自治体がこれに該当する。さらにそのうち、2040年に人口1万人未満の523自治体は「消滅可能性が高い」とされている。そしてこのままでは、子育て環境の不充足から出生率が際立って低い東京などの大都市に人口が吸い寄せられ（=「極点社会」化）、そのことによって国全体としての人口減少がさらに加速するサイクル、すなわち「人口のブラックホール現象」（増田編 2014：34）が起ると警告している。

「増田レポート」の第2の柱はうへの現状分析を踏まえた政策提言である。人口減少を食い止めるためには、地方に人材や資源を集積された「新たな集権構造／地方中核都市」=「広域ブロック行政」を構築する必要がある、ここが「防衛・反転線」となって、人口流出に対する「ダム機能」を担うという（同：47-51）。地方分散型の国土構造を作ろうという方向性を持っているものの、その際には特定の地方都市に社会資源の「選択と集中」を進めることが目指される³⁾。

「地方消滅」論が評価できるのは、ナショナルレベルでの人口減少のメカニズムを、「人口のブラックホール現象」として把握し、明らかにしたこと、換言すれば、全体と地域（個別）の相互関係を可視化したことである。にも関わらず「地方消滅」論は、人口減少の根本原因としての「選択と集中」からの路線転換を志向することなく、地方都市への「選択と集中」へと議論をすり替えた。出生率の低さは大都市に共通した現象であり、一般に地方・農村部の方が出生率が高い（表2）。かかる都市的なものの検証を経ずに各地に「地方中核都市」を作ったところで、そもその出発点である人口減少対策として論理的な整合性はない。

1.4 「人口減少社会」の社会理論をどう捉えるか

「過疎」という言葉は、高度経済成長期の1960年代に生まれたものとされるが（松永 2012：13-14）、時代が下がり、人口減少、少子高齢化による地域の存続危機を語る問題群の語りは、「限界」から「消滅」へと至る。

「地方消滅論」論に対しては、「田園回帰」の流れを無視している、「平成の大合併」以前の旧町村単位の実態を見落としている、定住人口のみをもって地域の持続可能性を論じている、若年女性が5割を切ることで「消滅可能性」とする根拠が明確でないなど、様々な批判がなされてきた（詳しくは、小田切 2014、岡田 2014、坂本 2014などを参照）。本稿の文脈のなかで着目したいのは、この「地方消滅」論が「選択と集中」路線を導く背景としての統治の論理を徹底していることである。

既に論じたように、「限界集落」論への批判は、その量的質的な定義に関わらず、量的定義に限定されていた。一律の量的定義によって、「限界」「消滅」とみなしてよいのか、さらにそう定

表2 「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」参加自治体お呼び主要都市の合計特殊出生率（2008～2012年）

フォーラムの会参加町村	合計特殊出生率	主要都市	合計特殊出生率
ニセコ町	1.45	東京都区部	1.07
東川町	1.43	札幌市	1.08
訓子府町	1.54	仙台市	1.21
西興部村	1.33	新潟市	1.29
羽後町	1.44	さいたま市	1.34
大玉村	1.49	千葉市	1.32
矢祭町	1.69	川崎市	1.30
上野村	1.45	横浜市	1.29
神流町	1.46	相模原市	1.27
下仁田町	1.30	静岡市	1.40
南牧村	1.40	浜松市	1.57
川場村	1.46	名古屋市	1.35
酒々井村	1.19	京都市	1.16
関川村	1.57	大阪市	1.25
原村	1.55	堺市	1.42
阿智村	1.67	神戸市	1.28
根羽村	1.53	岡山市	1.44
下條村	1.63	広島市	1.46
栄村	1.52	北九州市	1.50
泰阜村	1.52	福岡市	1.24
白川村	1.52	熊本市	1.49
朝日町	1.72	船橋市	1.34
日野町	1.58	鹿児島市	1.42
甲良町	1.48	八王子市	1.20
多賀町	1.40	川口市	1.42
岩美町	1.51	姫路市	1.55
海士町	1.64	松山市	1.36
福崎町	1.48	宇都宮市	1.51
勝央町	1.64	東大阪市	1.34
奈義町	1.67	松戸市	1.34
西粟倉村	1.48	西宮市	1.32
上勝町	1.47	倉敷市	1.60
大豊町	1.44	市川市	1.33
本山町	1.47	大分市	1.50
土佐町	1.61	金沢市	1.39
九重町	1.74	福山市	1.71
綾町	1.82	尼崎市	1.47
木城町	1.68	長崎市	1.32
諸塚村	1.71	全国平均	1.38

注) 主要都市については、政令指定都市及び人口の多い都市を上位から選択。網かけは、全国平均を下回る自治体。

出典) 小山 (2014 : 35)

義づけることによって「あきらめ」を助長することになるという批判は、「地方消滅」論に対しても繰り返された。つまり、「限界集落」と「地方消滅」を為政者が語るときには、ある種の誘導的な意味合いをもった「つくられた問題」(山下 2014: 290-291)としての性格をもっている、ということである。

繰り返しになるが、「限界集落」論と「地方消滅」論は、実態把握の手段として人口動態や高齢化率、後継ぎ世代の有無といったデータに依拠し、また人口動態を重層的に把握する手順も共通している。そしてこれらのデータを根拠として、地域社会の存続危機への警鐘を鳴らしたこともまた同様である。しかしそのうえで、地域社会の存続危機という認識から一気に人口と社会資源の集約へと論を進める「地方消滅」論に対して、「限界集落」論は、人間と自然がともに豊かなような地域社会の維持・再生を展望しようとする。両者が実態把握の手段と危機意識を共有しながら、全く異なる道しるべを示すのはなぜか。それは現状把握を超えた思想の問題といってしまうまでもだが、あえてこれを方法論からみれば、「限界集落」論が量的把握に加えて長期にわたる山村集落の現実⁴⁾に寄り添い続けた質的なりアリティを有しているからであり、後発の「地方消滅」論にはこの視点が欠落していることに起因するといえるだろう。

改めて、「地方消滅」というショック・ドクトリンは、全国総合開発計画に象徴される開発主義的地域政策が地域の自立を阻害し(町村編 2006, 中澤 2019)、次に新自由主義が格差の拡大を招来してきたという政策的な帰結を顧みることなく、「成長と(再)分配」から「選択と集中」へとナショナルスケールでの政策原理の転換を試みようとしている。それはあたかも、絞ったぞうきをさらに絞り上げるような、終わりになき奪い合いへの迷走である。

確かに「人口のブラックホール現象」についての理解は正鵠を得ている。個別の地域社会や集落の存続危機は全体社会の動向と不可分である。ただし全体のために個別を切り捨てることは、欺瞞であり、持続的ではない。両者の有機的な関連をダイナミックに見ていくことが不可欠であり、その点から、「縮小社会」論は、全体-個別を含めこんだマルチスケールでかつ歴史的な視野を持ちながら、地域再生の諸条件を探ろうとした。

実際のドミナントな地域政策は、「地方消滅」論に導かれるように、地方創生政策となって具現化していく。地方創生政策が実際の地域・自治体にどのように受容されていったのか、その地域的展開については別稿に譲るが(宮下 2018など)、その根底に「地方消滅」論の論理がくすぶり続けているのであれば、その点には十分な留意が必要である。それでは、かかるショック・ドクトリンに抗い、サステイナブルな地域社会を形成し、豊かな地域生活を実現する方策をどう見出し出せばよいか。その萌芽はすでに高度経済成長が終わりを迎えつつある1970年代から生じつつあり、着実に各地の地域・自治体に根づいてきた。

2. オルタナティブな発展方式の検討

2.1 内発的發展論

宮本憲一は大企業のプロジェクトや巨大公共事業を誘致して、その経済効果の波及を期待する全国総合開発計画などの地域開発政策を外來型開発と定義し、それとは異なるオルタナティブと

して内発的發展論を提起した。内発的發展は1970年代になって定着してきたと言われており（宮本 1989：294）、その背景には、高度経済成長とその果実の（再）分配が実現しつつも、生産基盤整備に対する生活基盤の過不足を要因とした都市問題、公害など中央集権的な地域開発政策のひずみが地域の現場に顕著に現れていた時代でもある。

いくつかの定義がなされているが、ここでは宮本（2006）を引用する。

- (a)内発的發展というのは、開発の目的を GDP の増大を中心にするのではなく、地域の環境・福祉・教育・文化などの総合的な向上をもとめて、地域の資源や技術を最大限に生かそうとするものである。（中略）
- (b)開発の方法は、外来型開発のように大都市・外国の資本や中央政府の公共事業を誘致するのではなく、地元の産業の連関を密にして、できるだけ地域内で付加価値をつけようというのである。（中略）
- (c)開発の主体は、外来型開発では、大企業・中央政府とそれに寄生する地方資本・地方自治体である。内発的發展では、地元企業・自治体・NPO や NGO が開発の主体である。（宮本 2006：206-207、傍点は宮下）

これを定式化した宮本理論は、実際の地域政策論や運動論、社会科学において多大な影響を与えてきた。いわゆるまちづくりなどといわれる各地の実践は、どの程度意識されるかに関わらず、基本的にこの内発的發展論の考え方に即しているといっても過言ではない。

しかし時代とともに、この内発的發展論を取り巻く状況が変化していく。そのことを示す議論を紹介したい。近年の農山村地域づくりのオピニオンリーダーともいえる小田切徳美は、小泉構造改革を経て民主党政権が誕生した直後、自らの著書のなかで、農山村再生の課題を「格差是正と内発的發展の二兎を追う」と表現した（小田切 2009：56）。これには重要な意味が含まれている。ひとつには、内発的發展論が、外来型開発とは異なるオルタナティブとして住民主体の地域づくりを謳ったものにも関わらず、いわば意図せざる結果として、新自由主義的な「自己責任」論へと換骨奪胎させられたことにある。それに関連して、それぞれの現場からの個別の地域発展モデルを推奨するだけではなく、全体を見る視点が不可欠である、という点である。

宮本自身、2000年前後からは「内発的發展論は当初から環境保全を開発の目的の枠組みとしていたが、それはあくまで都市あるいは地域の環境であった」、そして地球環境の保全のためには「グローバルな視点が内発的發展に必要なになる」（宮本 1999：360）として「維持可能な社会／内発的發展」を唱えるようになる。「維持可能な社会（Sustainable Society（SS）」として以下の5つの原則が掲げられ、これは「人類の課題」とであるとされる。

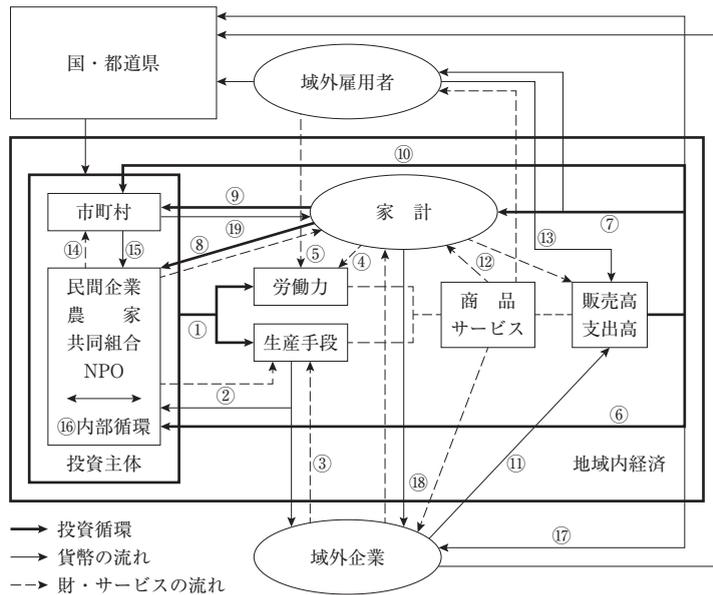
- (i)平和を維持する。とくに核戦争を防止する。
- (ii)環境と資源を保全・再生し、地球を、人間をふくむ多様な生態系の環境として維持・改善する。
- (iii)絶対的貧困を克服して、社会的経済的な不公正を除去する。
- (iv)民主主義を国際・国内的に確立する。
- (v)基本的人権と思想・表現の自由を達成し、多様な文化の共生をすすめる。（宮本 2006：202）

かかる大所高所からの大原則が掲げられ、それに関連して「維持可能な内発的發展」(宮本2000など)が提唱されるにいたった背景には、地球環境問題をはじめとしたグローバルな諸問題への対応が不可避となったこと、かつ新自由主義への明確な対抗軸を打ち立てる必要性があったということだろう。そのような背景を理解しつつ、しかし他方でSustainable Societyを実現するための上記の原則が提起されるにあたっては、社会科学的なプロセスによって立論されたわけではなく、演繹的な問題提起の形になっている。沖縄の大宜味村の例をあげながら「『維持可能な社会』を内発的に創造する可能性」(宮本 2005 : 253)といった言及はあるが、内発的發展論とSustainable Societyの概念が不可分なものとして両者を架橋する論理的記述はなく、それぞれの概念がそれぞれに定義づけられ、語られている。社会構造上の諸課題を克服することは、足元からの実践の積み上げが広く社会に浸透していくことへの努力、期待のなかに委ねられることになる。

2.2 地域内再投資力論

宮本による内発的發展論が開発主義段階で出されたオルタナティブな地域発展方式であるとするれば、新自由主義段階で提起されたのが、岡田知弘による地域内再投資力論である。冷戦の終結とともに、グローバル企業がその存在感を肥大化させ、その経済活動を支えるための民営化や地方分権が試みられる。そんななか提起された地域内再投資力論では、「地域経済の持続的な発展を実現しようというのであれば、その地域において、地域内で繰り返し再投資する力=地域内再投資力をいかにつくりだすかが決定的に重要」であり、「毎年、あるまとまったお金を地域内に投資することにより、そこで雇用や原材料・部品・サービスの調達を繰り返し、地域内の労働者や農家、商工業者の生産と生活を維持・拡大できる力が備われば、住民ひとり一人の生活がなりたち、地域経済の持続的発展が可能となる」(岡田 2005 : 139) (図2)。

図2 地域内再投資力の概念図



出典) 岡田 (2005 : 141)

地域内再投資力論はグローバルな資本蓄積に対抗しつつ、よりどころとなる地域・自治体を小規模町村から大都市内の地区まで多様かつ柔軟に捉え、その主体としての自治体や中小企業の役割を明確にした。また「平成の大合併」に抗い、合併をしない選択をした自治体が集い、地域の自立（律）のあり方を論じる「全国小さくても輝く自治体フォーラム」運動の理論的な支柱にもなった（全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編 2014）。

思うに、内発的発展論との比較において地域内投資力論が評価できるのは、内発的発展論においては一前節の定義に傍点で示した通り一、内発的発展、外来型開発どちらの主体にも位置づけられていた地方自治体という地域におけるアクターを、地域経済の循環を作っていく中核として明確に位置づけたことである。経済のグローバル化のもとで、グローバル企業の経済活動を後押ししようとする統治機構の改編とその問題点に対置して、持続的な地域社会の発展方式生み出されたのである。その意義を認めつつ、やはりここでも、全体社会の問題状況と個々の評価すべき実践がモデル化され、対置されるにとどまる。問いはここに戻っていく。

2.3 オルタナティブな発展方式をどう捉えるか

第2章の議論を整理しておきたい。内発的発展論や地域内再投資力論は、開発主義段階の国家による介入主義的な地域開発、あるいは新自由主義段階においてグローバル企業の経済活動が地域を舞台に展開されるなかで、そのオルタナティブとしての持続的な地域社会の発展方式を理論化した。そして地域諸主体の連携や地域資源の活用と環境保全、地域内の産業連関や経済循環といった特定地域・自治体の実践をモデル化したことで、学術研究としての成果だけではなく、いわゆる社会運動的な側面から実際の地域政策・地域づくりに多大な影響を及ぼしてきた。

内発的発展論が地方自治体の位置づけを定位しきれなかったことには、当時の時代背景が関係している。「昭和の大合併」を経て、地方自治体が地域開発の前線部隊の役割を担うようになるなかで、地方自治体の権限は機関委任事務によって、財源は「3割自治」といわれる財政配分の構造によって、その主体性・独自性がはく奪されてきた。他方で日本国憲法によって保障された「自治」体として、住民自治の砦としての機能も有していた地方自治体の両側面を捉えて、社会学ではこれを「矛盾の結節点」（似田貝 1976：374）や「自治体の二重の性格論」（河原 1995：55）と表現する。当該自治体がどちらの側面を見せるのかによって、外来型開発、内発的発展のどちらの主体にもなりえたのである。そしてどちらの側面が内実を伴ったものとして前面に現れるか、それは結局のところ、当該地域・自治体の住民自治の水準に左右されることになる。

新自由主義段階に入ると、民営化とともに地方分権が推進される。しかしここで国家はその影響力を手放すわけではない。撤退領域に新たに参入してきた諸アクターに対して評価や認証、監査や信用格付けを通じて影響力を行使し続ける（町村 2007, 2016）。「平成の大合併」は、国家による合併政策でありながらこれを地方自治体による「自主的合併」として進めるという屈折した論理で構成されており、こうしたねじれた国—地方関係は、地方創生政策にいたるまでの通奏低音となっている。その状況は、新たな形の中央集権的な統治の論理として地方自治体や地域社会を翻弄すると同時に、地域・自治体の自発的な創意工夫によって地域づくりを進めていく条件が整ったという見方もできる。地域における協働関係の成熟のあり様が問われることになる。

上記の地域経済学の諸理論は、住民自治や地域協働を基本とした地域発展方式をモデル化した

ことに意義があるが、しかし他方で、現実の地域社会形成の文脈で繰り広げられる諸アクター間の軋轢や葛藤、合意のプロセスや当事者たちの想いなどといった自治のリアルは描出されない。つまりそれぞれの地域・自治体に固有の条件や社会的文脈への着目は論理構成のなかに入っておらず、松本貴文の言葉を借りれば、「リーダーのような主体と自治体の制度だけでは、地域における内発的発展は困難である」(松本 2017:10)ということになる。また、内発的発展論、地域内再投資力論とも、そこで示された地域発展のモデルはドミナントな地域政策とは異なるオルタナティブな方策として対峙・提示される構成を取っているために、「近年の地域社会の疲弊を考慮するならば、単純に成功事例をモデル化して他の地域にも自律・自立による救済を広めようとすれば、それは地域への自律・自立の強制(=地域の切り捨て)へ転化してしまう危険性がある」(同:11)。

筆者はこの松本の2点の指摘には全面的に同意する。そしてかかる課題を乗り越えていく視点と方法は、すぐれて社会学的なテーマである。松本は、環境社会学や地域社会学が地道に積み上げてきた実証研究を例にとり、ハーバーマスの「生活世界」や地域社会構造への着目の必要性を説くが、先行研究としての実証研究の意義を改めて確認するにとどまる。また、考察対象とするスケールをあくまで当該の地域・自治体に限ってしまえば、同じように、「自己責任論」の陥穽を克服することができない。これを乗り越えていくためには、オルタナティブな地域政策と地域づくりを実現させていく条件としての社会形成の論理を獲得していく必要がある。

3. 現代地域政策の社会学的研究の方法と視点 ——ゆるやかな、ひらかれた構造分析を目指して——

ここまでの議論を受けて、人口減少段階に入ったわが国のサステナブルな地域社会形成の論理をどのように導き出していけばよいか。試論の段階ではあるが、以下、大きく2つの点から論じていきたい。

第1に、社会構造の歴史的変容への着目である。旧来からの開発主義に対しては、例えば集積不利益の外部化による環境問題・地域問題の発生やそれらに対峙した住民運動の発生要因を構造的に解明した環境経済学や住民運動論、家族も含めた労働者の企業への包摂を批判的に検討した企業社会論の立場などから極めて多くの批判があったにも関わらず、新自由主義的改革による格差や貧困の拡大といった破局的事態の進行は、結果的に旧来の開発主義が格差是正の機能を担っていたことの表裏であったことは皮肉である。よって今後の地域社会形成を展望する論理と諸条件を析出するためには、開発主義から新自由主義への移行要因も踏まえてその功罪を多面的に検討することが必要になるであろう。加えて旧来からの政策過程の弛緩によって、自治体や地域住民の主体形成や創造的活動が促されている側面も看過できないし、各地での多くの住民活動の経験が地域自治の成熟化へと向かっていることも周知の事実である。

かかる背景からも多数の論点が抽出できるが、一例をあげれば雇用や家族形成の多様化による「標準的ライフコース」の解体は、格差や貧困を招来させるものであると同時に、多様で向都離村を「上昇」と捉える価値観以外の生き方・働き方の推進要因にもなっている(宮下・相川 2018)。

社会学者の山下祐介は、「出生」には「暮らしの余裕」が重要であり、「経済と暮らしは balan

スよく構成されていなければならない。そのバランスを欠いたことが出生率低下の原因である。そしてこのことが、首都圏と地方での出生率の違いにも現れているのだろう」と指摘する（山下 2014: 42）。改めて地域ごとの出生率とそれを規定する要因はきちんと検証されなければならない。ただし大都市に比べて地方・農山村の出生率が高い傾向にあるということの背景には、地方・農山村のポテンシャル＝豊かな社会生活の条件が整っていると見ることはできるはずである。かかる点の掘り下げは、内発的な地域づくりの内実を、社会生活の面から豊富化していくことになる。

本章で提起したい第2の点は、全体社会を見通す視野と上記のような地方のポテンシャルを接合させること、それに加えて相互作用を動的に把握する視点を持つことである。前者については、既に藤山浩による「田園回帰1%戦略」（藤山 2015）という優れた実績があげられる。藤山は、国全体の人口構造の把握から、「地域に1%の人口と経済」を取り戻すことで地域は持続的になるという明確な政策論を示し、これを各地の実践と結び付けることに成功している。全体社会の構造的な把握から人口増減のメカニズムを説明しているものの、地域住民生活を視野に入れない「地方消滅」論、他方で個別の実態分析に埋没するがゆえに得られた知見を普遍化しえない「限界集落→地域再生」論の限界を乗り越え、マクロ→ミクロを融合させた体系的な政策論を打ち立てた点で評価できる。つぎに、上記第1の点で示した少子化対策にもなりえる地方の豊かな社会生活の内実を検証し、地方のポテンシャルを可視化することで、「人口のブラックホール現象」の逆パターンのストーリーを描くことができるのではないかと。

ここまでの議論のまとめとしたい。「限界集落」論は、諦め、切り捨てを後押しするものとして、「内発的発展」論は自己責任を助長するものとして、提唱者の趣旨に反して、新自由主義に利用されてきた。これを克服するためには、全体社会と地域社会を往復しながら、そのプロセスに普遍性を志向する考察を入れ込んでいくこと、端的にいえば、「限界集落」論に地域社会形成の論理を、「内発的発展」論に社会構造的な分析を注入していく、ということである。

注

- 1) 戦後日本の「開発主義」的なものについては、多くの社会科学的な分析がされている（詳しくは宮下 2014a, 2014b）。論者によって重きを置く観点は異なるが、その要点を示せば、冷戦・55年体制・経済成長に規定されながら、自民党政権のもとで成長の果実を再配分することで、広範な地域・産業・階層の統合を進めようとするものである。いわゆる新自由主義の台頭によってかかる統合様式は解体・変容を迫られることになるが、旧来からの「開発」や「工業化」、「中央集権」、「社会統合」が形を変えて継続している点を鑑みて、いまの時点から振り返ると、特定の時期区分のもとでの統合様式を「開発」主義とネーミングすることは正確な表現とはいえなくなっている。このネーミング問題は、それ自体が大きなテーマである。
- 2) この章の議論のうち、「限界集落論」と「地方消滅論」に関わる部分は、宮下（2015a, 2015b）をベースにししながら、再構成をしている。
- 3) 日本創成会議は「増田レポート」に続いて「東京圏高齢化危機回避戦略」（2015年6月）を公表し、これに関わる諸論考を増田編（2015）にまとめている。本のタイトルは『東京消滅』である。今後、東京圏の高齢化によって、医療・介護のニーズは増大し、「土地制約」「人材制約」「地方からの人材流出」が進むため、ロボット技術の活用などによって医療・介護の「人材依存度」を引き下げ、コンパクトに都市機能を集約することで高齢者の集住化を図る、一都三県の連携・広域対応、地方移住環境を整備すること、が提言される。この内容は地方創生政策にも引き継がれ、合わせて東京圏を

「世界都市」へと発展させていくことが目指されるようになる(森 2016も参照)。

- 4) この統治,あるいはマネジメントの論理を貫徹させることは,2040年頃を見据えた自治体戦略の必要性を論じた「自治体戦略2040構想」(2018年,自治体戦略2040構想研究会)にも通底している。この報告書には,「全体最適」と「部分(個別)最適」という用語が出てくるが,この言葉は改革派のオピニオンリーダーなどのトレンドワードのようである。統治,あるいはマネジメントの論理とは言うまでもなく「全体最適」を目指すものである(「自治体戦略2040構想」の問題点については,岡田 2019,白藤ほか 2019)。地方創生政策が打ち出される前に「増田レポート」=「地方消滅」論が公表され,「自治体戦略2040構想」を受けて第32次地方制度調査会が圏域行政の法制化を議論するなど,地域政策や地方制度の具現化の前に,あえてラディカルな報告書が公表されるというパターンが繰り返されている。

〈参考文献〉

- 地域社会学会編(2008)『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を,どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集)ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2009)『縮小社会における地域再生』(地域社会学会年報第21集)ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2010)『地方から見た地域再生の現実』(地域社会学会年報第22集)ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2011)『地域再生の展望と地域社会学』(地域社会学会年報第23集)ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2012)『リスケーリング下の国家と地域社会』(地域社会学会年報第24集)ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2013)『リスケーリング論とその日本的文脈』(地域社会学会年報第25集)ハーベスト社。
- 藤山浩(2015)『田園回帰1%戦略—地元にと仕事を取り戻す—』(シリーズ田園回帰1)農山漁村文化協会。
- 河原晶子(1995)「公共政策と都市自治体の役割の論理」『立命館産業社会論集』30(4)。
- 町村敬志(2007)「国家とグローバリゼーション」長谷川公一ほか『社会学』有斐閣。
- 町村敬志(2008)「『過剰人口』から『縮小社会』へ—戦後開発における〈スケールの語り〉の動員力—」地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を,どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集)ハーベスト社。
- 町村敬志(2013)「『未発』の国家リスケーリング? —『世界都市』形成から『平成の大合併』へ—」
- 町村敬志(2016)「『評価国家』における統治の構造—政治的合理性・プログラム・テクノロジー—」遠藤薫ほか編『社会理論の再興—社会システム論と再帰的自己組織性を超えて—』ミネルヴァ書房。
- 町村敬志編(2006)『開発の時間 開発の空間—佐久間ダムと地域社会の半世紀—』東京大学出版会。
- 増田寛也・富山和彦(2015)『地方消滅 創生戦略篇』中公新書。
- 増田寛也編(2014)『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減—』中公新書。
- 増田寛也編(2015)『東京消滅—介護破綻と地方移住—』中公新書。
- 松本貴文(2017)「内発的發展論の再検討—鶴見和子と宮本憲一の議論の比較から—」『下関市立大学論集』61(2)。
- 松永桂子(2012)『創造的地域社会—中国山地に学ぶ超高齢社会の自立—』新評社。
- 宮本憲一(1989)『環境経済学』岩波書店。
- 宮本憲一(1999)『都市政策の思想と現実』有斐閣。
- 宮本憲一(2000)『日本社会の可能性—維持可能な社会へ—』岩波書店。
- 宮本憲一(2005)『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社。
- 宮本憲一(2006)『維持可能な社会に向かって』岩波書店。
- 宮下聖史(2014a)「地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質(上)—地域政策の近現代史と地域社会研究—」『長野大学紀要』36(1)。
- 宮下聖史(2014b)「地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質(下)—〈開発主義〉から新自由主義への変容と地域ガバナンス—」『長野大学紀要』36(2)。

- 宮下聖史（2015a）『『人口減少社会』の地域政策・地域づくりに関する一考察—『選択と集中』路線に対抗するための理論と実践—』『長野大学紀要』36(3).
- 宮下聖史（2015b）『『増田レポート』の検討と『選択と集中』路線への対抗軸の形成』『信州自治研』No. 278.
- 宮下聖史・相川陽一（2018）『地域おこし協力隊のキャリア形成と新しい地域コミュニティづくり—長野県地域おこし協力隊員と自治体担当者へのアンケート調査から—』公益財団法人ユニバーサル財団編『豊かな高齢社会の探究（調査研究報告書）』Vol. 26.
- 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う—「地方創生」下の統廃合・再配置—』自治体研究社.
- 中澤秀雄（2019）『地方と中央—『均衡ある発展』という建前の崩壊—』小熊英二編『平成史【完全版】』河出書房新社.
- Naomi Klein, 2007, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books. (= 2011 幾島幸子・村上由見子訳『ショック・ドクトリン—惨事便乗型資本主義の正体を暴く—』上下巻, 岩波書店.)
- 似田貝香門（1976）『住民運動の理論的課題と展望』松原治郎・似田貝香門編『住民運動の論理—運動の展開過程・課題と展望—』学陽書房.
- 小田切徳美（2009）『農山村再生—「限界集落」問題を越えて—』(岩波ブックレット No. 768) 岩波書店.
- 小田切徳美（2014）『『農村たまたみ』に抗する田園回帰』『世界』No. 860.
- 大野晃（2005）『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理—』農山漁村文化協会.
- 大野晃（2010）『山・川・海の環境社会学—地域環境にみる〈人間と自然〉—』文理閣.
- 大野晃（2015）『山・川・海の流域社会学—「山」の荒廃問題から「流域」の環境保全へ—』文理閣.
- 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』論を越えて』自治体研究社.
- 岡田知弘（2019）『公共サービスの産業化と地方自治—「Society5.0」戦略下の自治体・地域経済』自治体研究社.
- 小山大介（2014）『『第19回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 九重』に参加して』『住民と自治』616号.
- 坂本誠（2014）『『人口減少社会』の罨』『世界』No. 860.
- 清水亮（2008）『『縮小社会』と地域社会の現在』地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を、どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集) ハーベスト社.
- 白藤博行・岡田知弘・平岡和久（2019）『『自治体戦略2040構想』と地方自治』自治体研究社.
- 田中重好（2011）『縮小社会を問うことの意味』地域社会学会編『地域再生の展望と地域社会学』(地域社会学会年報第23集) ハーベスト社.
- 浦野正樹（2009）『『縮小社会』における地域再生のゆくえ—過疎地域と大都市地域をつなぐ試み—』地域社会学会編『縮小社会における地域再生』(地域社会学会年報第21集) ハーベスト社.
- 山下祐介（2012）『限界集落の真実—過疎の村は消えるのか?—』ちくま新書.
- 山下祐介（2014）『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』ちくま新書.
- 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編（2014）『小さい自治体輝く自治—「平成の大合併」と「フォーラムの会」—』自治体研究社.