

報告

「基礎的地域組織」に視点をおいた国土計画のあり方の検討メモ

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

地域において住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるためには、地域における生活サービスが持続可能な形で確保されることが必要である。他方、人口減少や財政制約のなかで、商店閉店、バス路線廃止など民間や行政による生活サービス提供機能が低下・消滅している。こうしたなか、地域住民等が主体となって商店経営、バス運行などの生活サービスを提供する地域運営組織（RMO）¹⁾等の取組が見られる。

今後更に人口減少・財政制約が進むなか、「自助」「共助」の観点から、地域住民が中心となった地域組織²⁾が取組主体となった（地域における生活サービスの確保等の）地域課題解決・価値創造による地域の維持・運営が重要であり、国土（形成）計画においても、地域組織を地域づくり・国土づくりの主体として位置づけ、その取組を促進する必要があると考えられる。

本稿では、そのような問題意識のもと、地域組織を国土（形成）計画において位置づける上での基本的認識・視点とともに、考慮すべき各論的な視点・内容を示し、今後、更なる検討を進めることとしたい。

1. 基本的認識・視点

(1) 基本的認識

東京一極集中が進み、中山間地域など条件不利地域等における人口減少が進むなかでの国土形成の基本的な方向として、一方で多極集中（集住）（広井2019、富山2024、人口戦略会議2024等）、他方で低密度居住（宮口2003、小田切2024等）という考え方がみられる。

この点に関しては、安心・安全で持続可能な暮らしを実現するためには、人口減少のもとでの需要密度維持、労働供給制約という現実的な課題等を勘案すると、財政支出等による政策の方針としては、コンパクト＋ネットワークによる都市部への多極集中（集住）を基本とすることが適当と考えられる。

他方で、条件不利地域など低密度居住地域における居住の自由が否定されるものではなく、また上記RMO等の地域組織の取組も有効と考えられることから、それら地域組織の自主的で草の根的な取組も（財政支出等は基本的には講じない上で）並行して行われるようにすることが、地域づくり・国土づくりの方向として適当と考えられる。

なお、この認識によると、上記の二つの考え方は必ずしも両立しないものではないと思われる。

このような基本的認識を、「総合的な国土の形成に関する施策の指針」である国土（形成）計画において明確にすることが必要と考えられる。

(2) 基本的視点

上記の基本的認識のもとで、地域組織による地域の維持・運営について検討するに際しては、

- ア）（市場で・一人では解決できない）地域のことは住民共同で解決するという自助（共助）を原則としつつ、
 - イ）（条件不利地域等）地域の自主的・自力での取組では解決できない場合においては、行政による公助（ただし財政支出等でなく活動を支援する環境整備的な施策を中心とする）や外部人材等による共助、より広域での連携等の取組を講じる、
- という基本的視点が重要である。

その際の地域は、低密度居住地域だけでなく、大都市地域など都市部における地域も含め検討すべきである。また本稿での検討の対象とする地域は、住民の生活福利の基盤である身近な近隣地域（町内会・自治会レベル、広くて小学校区程度）とする³⁾（以下、この地域を「基礎的地域」、そこでの取組主体を「基礎的地域組織」という）。

従来の国土計画では、基礎的地域組織については簡単な言及や一部の関連施策（小さな拠点形成、「新たな公」等）の記載があるにとどまるところ、上記の基本的認識・視点により、基礎的地域組織を国土計画に明確に位置づけることが必要と考えられる。

以下では、上記の基本的認識・視点のもと、都市部・低密度居住地域をあわせた「基礎的地域」における「基礎的地域組織」の位置づけ・取組の検討において考慮すべき視点・内容について、断片的であるが大まかな方向について概観することとしたい。

2. 検討において考慮すべき視点・内容

ⅰ）地域形成の経緯・歴史からの視点

歴史的にみると、我が国の住民は、農業等の生産・生活のために村落共同体を形成し、かんがい・治水等により地域を形づくってきた。律令国家の条里制など中央政府による取組が行われることもあったが、中世・近世を通じて、地方政府・住民等による荘園・新田開発等の地域形成が進められ、また人口・面積的に多くはないが、城下町・港町・門前町・宿場町・在郷町等の都市も形成されてきた。その担い手は、惣村等の地域の自立的集団であった。

明治の中央集権国家による鉄道整備、産業育成等により国土整備、生活利便性向上等が図られる一方で、地域的には、町村合併等により、約7.1万あった町村（自然村）は約1.6万の市町村（行政村）となり、住民は「村の担い手」ではなく、「統治の客体」となり（荒木田2020）、自立的性格が低下した。戦後高度成長期の産業構造変化、人

口流出・流入等により、村落共同体や都市部の町内会・自治会は、担い手不足、加入率低下等で、弱体化・機能低下している^{4),5)}。さらに平成の大合併により周辺部の旧市町村の活力が低下しているという課題も指摘されている。

他方で、戦後のまちづくり・地域づくりの視点でみると、村・町・地域おこし、反公害等の住民運動、町並み保存、住民によるまちづくり等の取組が、基礎的地域組織を中心に進められてきた（日本建築学会2004、饗庭・山崎2024）。加えて、阪神・淡路大震災等の災害時において行政だけでは救助・消火活動等が困難である状況などを踏まえ、自主防災組織⁶⁾等、基礎的地域組織による取組の重要性が高まっている。

基礎的地域組織については、このような地域形成の経緯・歴史を踏まえ、内発的發展など、自立的・自主的活動の意義、あり方等について検討する必要がある。

ii) 社会学等によるコミュニティ・社会（組織）等での視点

（基礎的）地域組織の性格・機能等について、社会学等において、伝統的組織（地縁・エリア型、コミュニティ型：町内会・自治会等）と、新しい地域組織（目的・テーマ型、アソシエーション型：NPO等）として分析・検討されている。

それら知見も踏まえ、町内会・自治会の役割・機能、アソシエーション型組織の位置づけ、両組織の役割分担・連携⁷⁾や、都市部での集合住宅居住⁸⁾が進むなかでのマンションコミュニティ等のあり方についても、防災・防犯見守り、移動手段確保や、支えあい、結びつき等の観点から検討が必要である。

また「国家・市場・社会」「公・共・私」「官・民」「ガバナンス」「新しい公共」「第三の道・支柱」「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」「結」といった公共哲学等の観点からの社会組織である基礎的地域組織の役割の検討、諸外国の地域自治組織（英国のパリッシュ等）を参考とした検討も有用と考える。

iii) 社会経済情勢、制度・政策面での視点

基礎的地域組織に関しては、民間企業によるマス・サービスに加えた（自動車等の）シェアリングエコノミーといった個人・地域組織等によるサービス提供や、行政サービスにおける指定管理制度、アダプト・プログラム等の官民パートナーシップの動きを踏まえた検討、更に公有財産・空き家・空き地等の地域アセットの活用や、働き手不足（労働供給制約）の影響を踏まえた検討も重要である。

また基礎的地域は、制度的枠組みである地方自治体のあり方により影響を受ける。その点で市町村合併等の地方自治施策⁹⁾や、自治体の存続可能性¹⁰⁾を踏まえた検討が必要である。

あわせて近年の政策としてRMO育成や「関係人口」創出の政策も注目すべきである。

3. おわりに

以上の点を踏まえ、国土計画に関しては、基礎的地域組織を地域づくり・国土づくりの主体として位置づけ、その取組に視点をおいたボトムアップによる地域づくり・国土づくりの国土計画の体系への転換が必要と考えられる。その際、町内会・自治会、アソシエーション型組織、更に国民や企業、それらに行政も含めた様々な主体の役割分担・連携・協働のあり方や求められる取組等を明確にする必要がある。

あわせて、基礎的地域組織を国土計画に位置づける検討に際しては、国土計画自体の意義・役割（地方自治体の施策も含めて国において「計画」で定めることが適当か、国土計画の指針性が低下しているのではないかという指摘等の検討）や、国土（形成）計画の法的性格も勘案¹⁾すると、現在の国土形成計画法自体を見直し、他の基本法等も参考にしつつ、「国民の責務」等の規定も盛り込んだ「国土形成基本法（仮称）」の制定を視野にいれた検討も必要と考えられる（太田2023b）。

（備考）本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

<注>

- 1) 地域運営組織（RMO（Region Management Organization））は、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が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」（総務省）とされ、全国で8,193（小さな拠点では1,353）（2024年）が組織されている。
- 2) RMO等の地域組織による取組では、地域の住民だけでなく、ボランティア、関係人口等の地域外の人材の参画もみられるが、ここではそれを含み「地域組織」と呼ぶ。
- 3) 地域に関しては、より広域の圏域や市町村広域連携も重要であり（太田2022、2023a参照）、また第三次国土形成計画で掲げられている市町村域を越えるような広域生活圏を形成する地域経営主体も重要であるが、本稿では取り上げない。
- 4) 町内会・自治会等は全国に約30万ある（2023年）とされている。
- 5) 山下2021では、戦後に地域が「溶解」していると指摘されている。
- 6) 自主防災組織は全国に約17万ある（2024年）とされている。
- 7) 和田2021では、両組織に職域組織（社会福祉法人、大学、株式会社等）を加えた「多元的コミュニティ」が提示されている。
- 8) マンション（分譲集合住宅）は約7百万戸、居住者は約1500万人とされ（2023年）、そのほか賃貸集合住宅の居住も多い。
- 9) 広域施策（合併施策〔昭和・平成〕と広域連携施策〔広域市町村圏、定住自立圏等〕が交互に講じられている）と基礎的地域施策（町内会施策、コミュニティ政策、認可地縁団体、地域自治区等）の広狭両面での施策がセットで講じられてきている。
- 10) 限界集落、（増田レポー等での）消滅可能性自治体の問題など。
- 11) 住民（国民）・基礎的地域組織を国土づくり・地域づくりの主体として国土計画に位置付け、住民・基礎的地域組織が講ずべき取組を国土計画に直接定めることは、国・自治体が取り組むべき「施策の指針」として定める国土形成計画（全国計画）の範囲を超える可能性がある（太田2023b）。

<主な参考文献>

饗庭伸・山崎亮（2024）『コミュニティデザインの現代史』学芸出版社
 荒木田岳（2020）『村の日本近代史』ちくま新書
 太田秀也（2022）『今後の市町村広域連携に関する一考察』、
 同（2023a）『国土計画における圏域構想に関する一考察』、
 同（2023b）『国土計画の「訴求性」の向上のための一提案』
 人と国土21第48巻6号、第49巻2号、3号
 小田切徳美（2024）『にぎやかな過疎をつくる』農文協
 人口戦略会議（2024）『人口ビジョン2100』
 玉野和志（2024）『町内会』ちくま新書

富山和彦（2024）『ホワイトカラー消滅』NHK出版新書
 日本建築学会（2004）『まちづくりの方法』丸善出版
 広井良典（2019）『人口減少社会のデザイン』東洋経済新報社
 古屋星斗・リクルートワークス研究所（2024）『働き手不足1100万人の衝撃』プレジデント社
 宮口侗迪（2003）『地域を活かす』[改訂版]大明堂
 山下祐介（2021）『地域学入門』ちくま新書
 和田清美（2021）『現代コミュニティの社会設計』学文社