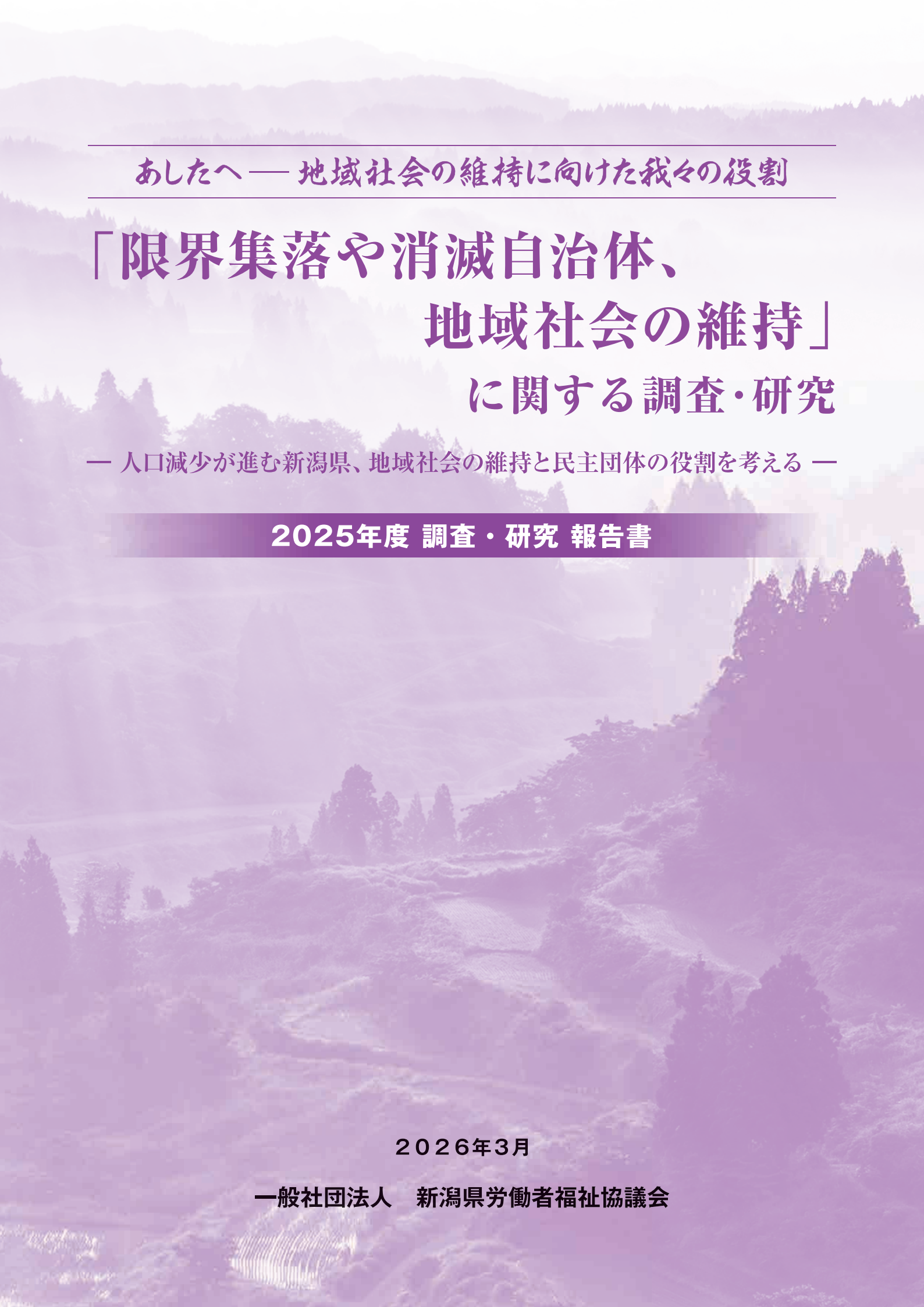




あしたへ——地域社会の維持に向けた我々の役割

「限界集落や消滅自治体、 地域社会の維持」 に関する調査・研究

— 人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と民主団体の役割を考える —

2025年度 調査・研究 報告書

2026年3月

一般社団法人 新潟県労働者福祉協議会

あしたへ ―― 地域社会の維持に向けた我々の役割

「限界集落や消滅自治体、地域社会の維持」に関する調査・研究 ― 人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と民主団体の役割を考える ―

《2025年度》 調査・研究企画にあたり

日頃から、新潟県労働者福祉協議会（労福協）へのご支援とご協力に感謝申し上げます。

労福協では、制度・政策改善の社会運動と労働者自主福祉運動を車の両輪として、「福祉は一つ」の理念のもとに、「すべての働く人の幸せと豊かさをめざして、連帯・共同でつくる、安心・共生の福祉社会」の実現に向け、労働団体や福祉事業団体、NPO団体、市民活動団体、自治体などと連携し幅広く活動を行っています。

ライフサポートセンター事業を柱に、行政や各団体とのネットワークを強化し、生活上の悩みや課題を抱えた人たちに対する支援事業に取り組んでいます。また、地域の暮らしや持続可能社会を支える取り組みでは、企業や団体との連携を深め、多くの皆様から協力をいただき、子ども食堂やフードバンクへの支援も行い、福祉活動の推進及び地域コミュニティの充実への取り組みも進めています。さらに、日本学生支援機構の奨学金制度の改善や教育費の負担軽減、国による給付型奨学金制度のさらなる拡充を求めています。

労福協の活動の一つに、新潟県から助成を受けて行う調査・研究事業があります。

県内外の地域状況や社会の動向を踏まえ、生活・福祉・労働などをテーマとして、勤労者の生活全般の課題について様々な切り口や視点から調査・研究を行っており、皆様から本事業を高く評価いただいているところです。この度、2025年度の調査研究報告がまとまりましたので、関係各位にご報告申し上げます。

「失われた30年」と指摘されるように、1980年代のバブル期を終えて、1990年代以降の日本はデフレ経済に陥り、経済競争力や社会の活力を失い、ひたすら貧困に向かい歩んできました。雇用破壊や賃金水準の引き下げなど、社会的格差が拡大して困難を抱える労働者・生活者を多くつくり出しました。

近年では、円安や異常気象などを原因とした物価高騰が続き、さらに生活者を苦しめています。また、物価高は労福協が行う支援事業にも大きな影響があります。

賃上げや地域別最低賃金の引き上げ、年金額の改定も行われていますが、食料品をはじめあらゆる物価が急激に上昇し、物価高には追い付かず生活の改善には至っていません。

労福協は、「貧困や社会的排除がなく、人と人とのつながりが大切にされ、平和で、安心して働き暮らせる持続可能な社会」をめざし今後も取り組みを強化します。

地域社会を振り返ると、東京一極集中は地方の人口減少を加速させ、急激な高齢化の要因になっています。働き手確保や地域の持続性をも揺るがし、地方の大きな課題です。

世界は終わりのみえない争いが続き、普遍的価値である、平和や人権が踏みにじられています。民主国家が戦後つくりあげてきた世界秩序さえ、自国第一主義を掲げる大国により壊されかけています。東アジアでは隣国との緊張関係が高まり、平和と安定を揺るがしています。労福協は平和活動も取り組んでおり、新たな戦前にしない活動が大切です。

こうした社会情勢を踏まえ本年度の調査・研究は、「限界集落や消滅自治体、地域社会の維

持」をテーマといたしました。

人口減少や超高齢社会により身近な地域の課題は多く、市民生活の安心と向上をめざし、地域で生き生きと働き暮らせる社会の構築が求められています。

本調査・研究は、新潟県内で自治研究のシンクタンクとして活動されている「公益社団法人新潟県自治研究センター」に委託をいたしました。新潟県自治研究センターのご努力には感謝しております。多くの皆様のご活動の参考に供していただければ幸いです。

2026年3月

一般社団法人 新潟県労働者福祉協議会
理事長 牧 野 茂 夫

あしたへ ―― 地域社会の維持に向けた我々の役割

「限界集落や消滅自治体、地域社会の維持」に関する調査・研究
― 人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と民主団体の役割を考える ―
《2025年度》

調査・研究企画にあたり

公益社団法人 新潟県自治研究センター

理事長 和田 光 弘

日頃から、新潟県自治研究センターへのご指導とご協力に感謝申し上げます。

当センターでは、県内唯一の自治研究センターとして、皆様からの多大なご支援のもと地方自治にかかわる政策を中心に調査・研究・提言を行っています。

季刊情報誌『新潟自治』を一年に4回発刊し、特集テーマを設定して調査と論考を行っています。さらに、新潟県の財政課題や公立病院改革など個別の研究テーマによる調査・研究事業も受託しています。

「失われた30年」と指摘されるように、1990年代以降の日本は、デフレ経済に陥り国際競争力や社会の活力を失い、国民の生活は苦しくなるばかりです。非正規労働者の増加による雇用破壊や実質賃金の引き下げなど、社会的な格差は拡大し、困難を抱える労働者・生活者を多くつくり出しました。

戦争の無くならない不安定な国際情勢により、エネルギー価格や輸入品価格の上昇をもたらし、そこに円安も加わり物価高騰が収まらず生活者を苦しめています。食料品をはじめ生活に欠かせない商品の物価が急激に上昇し、賃上げや最低賃金の引き上げ、年金額の改定も行われていますが、物価上昇率に追い付かず生活改善には至っていません。

新潟県の人口減少は激しく、新型コロナウイルス感染症で減少していた人口移動も、2022年以降増加に転じ、東京一極集中がますます顕著となっています。県人口は、社会減と少子化の加速による自然減で、減少に歯止めがかかりません。ピークだった250万人から今年1月現在の県の速報値で、207万人まで減少し、毎年約2万7千人が減っています。200万人の大台を割り込むのは時間の問題で、急激な高齢化の要因にもなっています。人口減少により、働き手の確保が困難になり、地域の持続性をも揺るがしかねない地方の大きな課題です。政府の地方創生は、名前を変えながら10年が過ぎたものの、人口減少や東京一極集中の大きな流れは変わっていません。補助金のバラマキでは、政府の本気度が伝わってきません。

こうした社会情勢を踏まえ、本年度の調査・研究は「限界集落や消滅自治体、地域社会の維持」をテーマといたしました。

少子化・人口減少、高齢化は日々の生活や、地域の経済・社会の疲弊が深刻化し、活力維持にも大きく影響を与えています。自治体も、人口減少とともに財政や組織の縮小が進み、公共サービスの提供にも課題を抱えています。持続可能な社会を、自治体や企業、労働組合などの民主団体が、それぞれの立場でお互いの力を発揮し連携しなければなりません。

多くの皆様から報告書をご一読いただき、今後のご活動の参考に供していただければ幸いです。

あしたへ——地域社会の維持に向けた我々の役割

「限界集落や消滅自治体、地域社会の維持」に関する調査・研究 — 人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と民主団体の役割を考える — 《2025年度》

〔調査・研究企画〕

平成の市町村合併から四半世紀。新潟県は112市町村が30市町村に大きく合併が進んだ。

総務省は2010年に、平成の合併10年を節目に総括を公表している。

合併による主な効果は、①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化をあげた

一方、合併による主な問題点・課題としては、①周辺部の旧市町村の活力喪失、②住民の声が届きにくくなっている、③住民サービスの低下、④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失をあげている。総括では、「これまでのような地域における住民サービスを行政だけが支える仕組みは根本的に見直していく必要がある」としている。

新潟県は、社会減による人口減少は激しさを増し、少子化も加速して自然減少が続いている。2024年新生児の8人に一人は東京都生まれで、東京一極集中はますます顕著となっている。ピークだった250万人の新潟県人口は、すでに210万人を下回り、年間2万人以上減少している。

団塊の世代がすべて後期高齢者となり、日本は超高齢社会につき進み、新潟県など東北や九州の各県は全国に比して高齢化率は高い。

2023年12月、国立社会保障・人口問題研究所は、「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」をまとめ公表した。

新潟県では2020年（国勢調査）で高齢化率が32.8%であったが、2050年に43.2%と10.4ポイント上昇する。町村では、阿賀町の63.8%を最高に5町村が50%を超え、市では加茂市の54.3%を最高に7市が50%を超える。一方、粟島浦村は41.4%が30.2%と唯一高齢化率が減少する。

昨年4月、民間有識者でつくる「人口戦略会議」は、全国の市区町村のうち4割超にあたる744自治体が「消滅する可能性がある」との報告書を発表、新潟県内では、小千谷市、加茂市、十日町市、村上市、糸魚川市、妙高市、五泉市、阿賀野市、佐渡市、魚沼市、胎内市、田上町、阿賀町、出雲崎町、湯沢町、津南町、関川村、粟島浦村の18市町村が「消滅可能性自治体」と評価された。

これらの市町村は、20～39歳の若年女性人口が2050年に半減し、少子化により人口減少に歯止めがかからないとして、国や自治体の対策が急務だとしている。

石破政権は、「令和の日本列島改造と位置付ける」と年頭の会見で強調し、地方創生2.0により政府機関の地方移転推進や人口減少に歯止めをかけるとしている。

昨年6月に、内閣官房（デジタル田園都市国家構想実現会議事務局）及び内閣府（地方創生推進事務局）が、地方創生10年の取り組み成果や課題を検証した報告書を公表した。検証報告書では自治体アンケートの取り組みから、評価と課題が述べられている。

評価では、地域企業や住民との意見交換、地域の状況を把握するための統計データ活用、他地域の優良事例の把握や視察、外部講師の研修などの職員の能力向上の取り組みは増え、地域によっては人口増加等があるとして、政策に一定の効果があったと評価した。

課題では、東京一極集中や人口減少は変わらず、人口減や少子高齢化に歯止めがかかっていないと回答した自治体は84%、特に都道府県でその傾向が強い。人口増市区町村はすべてが移住者の増加による「社会増」が要因であり、「地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要がある」と期待した成果が出ていないことを認めている。

安倍政権時代に立ち上げた地方創生から10年が経過した。補助金のバラマキや中央主導の少子化対策では効果につながらないことは明らかだ。

2025年は、国連総会で採択された決議「社会開発における協同組合」のなかで、2025年を国際協同組合年（IYC）とする宣言、2012年に次いで二度目であり同一の国際年が二度設けられることは異例だ。新自由主義のもたらした、自然・環境の破壊（温暖化、生物多様性の危機）、労働条件の悪化、貧困・格差の拡大と社会の分断等により、環境・経済・社会の各側面で持続可能性が危機に瀕している。

これまでの調査・研究報告で指摘したとおり、少子化・人口減少は日々の生活や、地域の経済・社会の疲弊が深刻化し活力維持にも大きく影響を与える。自治体も、人口減少とともに財政や組織の縮小が進み、公共サービスの提供にも支障が出始めている。埼玉県での道路陥没などは一つの例示だ。次世代以降においても持続可能な環境・経済・社会に改めるためのビジョンが必要だ。

今後ますます人口が減少し高齢化が進む地方を維持するために、何が足りなかったのか、何が必要であったのかを政府や自治体の課題だけにせず、我々も考えなければならない。労福協や労働組合など、民主団体も同様である。

2025年度の調査・研究としては、上述の様な社会的な情勢や現状を踏まえた「人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と、民主団体の役割を考える」について、地域社会の活力維持に向けた我々の役割として考察を行うこととする。

調査・研究にあたっては、世界の動きと日本の現状を踏まえつつ、新潟県内の現状と将来の予想される姿を様々なデータをもとに考察を深めることとする。

安心して働き暮らし続けられる地域社会は、持続可能な社会でもある。この調査・研究がその杖になることを望むところである。

《目次》

あしたへ —— 地域社会の維持に向けた我々の役割

「限界集落や消滅自治体、地域社会の維持」に関する調査・研究 — 人口減少が進む新潟県、地域社会の維持と民主団体の役割を考える — 《2025年度》

〔調査・研究企画〕

総括論文

持続可能な地域社会とは 7

～「平成の大合併」後、人口減少と高齢化が進むなか地域をどう支えるか～

元内閣官房専門調査員

横 田 昌 三

テーマ別論文

「地方創生」の10年を振り返って 29

～「上」からの政策推進で、失敗に～

公益社団法人 新潟県自治研究センター

研究員 岡 田 浩 人

— 拡大から縮小の時代をどう生きる —

成長神話を捨て「地域づくり」から 33

公益社団法人 新潟県自治研究センター

理事・研究主幹 種 田 和 義

人口減少社会における持続可能な地域社会づくりに関する政策提言 39

— 人口減少を踏まえた将来の社会構造の考察 —

公益社団法人 新潟県自治研究センター

常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行

過疎・人口急減自治体における「地域維持」と「新しい働き方」	61
-------------------------------------	----

— 特定地域づくり事業協同組合を一例に —

公益社団法人 新潟県自治研究センター
理事・研究主幹 齋 藤 喜 和

市民がつくる新しい事業体、労働者協同組合の展開	75
-------------------------------	----

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会
労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団
北信越事業本部 本部長 川 原 隆 哲

連合新潟など労働組合が地域に関わることへの期待と役割	97
----------------------------------	----

公益社団法人 新潟県自治研究センター
常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

持続可能な地域社会とは

～「平成の大合併」後、人口減少と高齢化が進むなか地域をどう支えるか～

元内閣官房専門調査員

横 田 昌 三

1. 急激な少子高齢化と人口減少の影響

日本の総人口は、2008年頃をピーク（約1億2,800万人）に、1億2,649万人（2018年5月現在）に減少している。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（2017年推計）では、20年1億2,500万人、30年に1億1,900万人、40年に1億1,100万人、50年1億200万人、65年に8,800万人に落ち込む見通しで、40年以降は毎年1つ政令指定都市が消える計算となっている。今後100年間は人口増加の見込みはない。あわせて、労働力人口も減少し、右肩下がり状態となっている。

国土交通省「国土のグランドデザイン2050」（2014年7月）でも、2050年には日本の人口は1億人を下回り、地方にある人口30万人以上の都市圏の数は現在の61から43に減り、全国の居住地域の2割では暮らす人がいなくなる状況にある。また、老年人口は一貫して増加しているが、年少人口は1980年をピークに減少し、生産年齢人口も95年をピークに減少している。高齢化率は2010年時点では2割強、将来的に高齢化率は4割程度になると予測されている。高齢者の単身・夫婦のみ世帯も増加傾向にあり、10年には全世帯の2割になった。内閣府「2015年高齢社会白書」では、一人暮らし高齢者は、2025年には7,000万人を超え、2035年には7,622万人に達すると見込まれていた。

2025年には、団塊の世代が75歳を超えて後期高齢者となり、国民の3人に1人が65歳以上、5人に1人が75歳以上という、世界のどの国も経験したことのない超高齢社会に突入した。当面大都市圏では人口はあまり減らないものの、高齢者が激増していく。急速な少子高齢化と人口構造の急激な変化により、様々な問題が生まれてくる。人口減少、とりわけ現役世代の減少は、生産年齢人口に依存する労働力の減少、消費人口の減少となり、経済活動の縮小をもたらす。経済活動の衰退に加え、人口減少・高齢化による税収の縮小、スケールメリットの喪失、高齢化の進行や低所得者層の増加などに伴う社会保障費用（民生費、扶助費）の増大、老朽化する社会インフラの維持更新費用の増大は、財政悪化に繋がる。さらに、介護、教育、医療、交通など社会的基盤領域への需要が増大する一方、担い手が不足する。

2040年までに生産年齢人口は総人口の過半数を割り込むことになり、高齢化と核家族化が生む独居高齢者や孤独死、町会・自治会活動の担い手不足など地域力の低下、過疎地の集落機能の低下・生活インフラの劣化、地域社会・集落共同体の崩壊・消滅、空き家、空きビル、「限界集落」、「限界団地」の増加がもたらされる。

こうした人口減少及び高齢化による需要の増大やニーズの多様化・複雑化への対応が求められる一方、財政が厳しくなり担い手も不足することから、公共サービスの持続可能性自体が問

われる状況にある。地域社会や住民生活を守るために存在している自治体こそが、必要な人に必要なときに必要な公共サービスを提供し、「コモン・ニーズ」（人々にとって共通のニーズ）を実現していかなければならない。

総務省は、約30年後の2050年には、人口1万人未満の市区町村が約13%増加し、40%を超え、また、都道府県のうち半数近くの21県で、総人口が100万人未満になり、うち4県は50万人未満になる見通しであることを明らかにしている。しかし、自治体は、小泉構造改革以降、「平成の大合併」の推進、正規職員の人員削減と臨時・非常勤等職員の拡大、民間委託、指定管理者やPFI、地方独立行政法人、市場化テストの導入などの民間化がすすめられてきた。地方公共団体の職員数は2025年4月1日現在、280万9,298人となり、1994年をピークに減少し、17年以降は微増から横ばいの傾向が続いているとはいえ、国際的に見た日本の公務員数は少なく、長時間労働に依存してきた自治体運営は限界にきている。総務省調査では、自治体の人材確保について、土木技師、保健師、建築技師、ICT人材（CIO補佐官以外）、保育士、看護師等の専門技術職の確保について課題を感じているとされ、技術職員の採用については、約半数の市町村で「応募がほとんどない」状況にあるという。また、公共サービスを支える自治体税財政も厳しい状況が続いている。従来整備してきたインフラや公共施設の更新時期を迎え、公共施設や社会資本を今後とも維持管理していくためにも、賢く縮小・統廃合を進めるファシリティーマネジメントの必要性も叫ばれている。

本来は自治体の責任による行政サービスの提供が必要であるものの、これまで地域維持に係る業務や作業を担ってきた町内会・自治会については、役員のなり手不足や高齢化により崩壊の危機にある。一方で、「こども食堂」に見られるような民間の動きが活発になっている。NPOや労働者協同組合、特定地域づくり事業協同組合、指定地域共同活動団体制度などの組織も地方でつくられ始め担い手として期待されている。問題や課題は山積しているが、地域性、多様性を尊重した持続可能な社会システムをいかに構築していくのが重要となっている。

2. 「平成の大合併」

2001年、小泉純一郎首相は「地方分権の推進のためには、住民に身近な、総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によってその規模、能力を強化していくことは、地方行政の構造改革を進める上でも極めて重要な課題である」として、市町村合併特例法の期限である05年3月までに「市町村合併後の自治体数を1千を目標とするとの与党の方針を踏まえて、自主的な市町村の合併をより一層強力に推進していきたい」と打ち上げた。小泉政権は「構造改革なくして成長なし」のスローガンをふりかざし、規制緩和・自由化を進めることで市場・競争原理を社会のすみずみにまで押し広げようとし、小泉「構造改革」の中身は、金融・産業再編や医療・社会保障制度の見直しなどさまざまであったが、市町村合併を思い切って進めるという「平成の大合併」も、小泉改革の大きな柱の一つとして積極的に位置づけられた。「地方が甘えている」「地方行財政こそが最後の護送船団」という認識で、地方への競争原理の適用と、自助努力・自己責任論の貫徹が前面に押し出され、自治体のあり方について

も、「個性ある地方の競争、自立しうる自治体」をめざすとして、合併推進にさらに拍車がかけられた。

小泉構造改革の柱に位置づけられる「平成の大合併」は、財政危機の中で分権を担える受け皿としての「効率的で安上がりの自治体」を目指すものである。小規模自治体にむかって、「費用がかかる、効率が悪い、交付税に甘えるな」といって解消圧力をかけ、地方費負担の軽減を図る国や、様々なビジネスチャンスを得られる企業のメリットは明らかである。

合併算定替や合併特例債のほかに特別交付税による支援、合併補助金、市の人口要件の緩和などといったアメに加えて、小規模町村の仕事と責任を小さくして、他の自治体の内部団体化や「2級市町村」化するという「脅し」や、地方交付税の割り増しを削減するという「ムチ」も打ち出された。「個性ある地方の競争」が強調され、「国に依存しなくても『自立し得る自治体』を確立しなければならない」という観点での市町村再編であったといえる。

小泉政権が「平成の大合併」を推し進めるねらいについて、合併推進の中心にある総務省がまとめた『平成の市町村大合併の理念と展望』（以下『理念と展望』、『全国市町村合併地図』ぎょうせい・2001年8月所収）には、「内務官僚」の想いが、かなり率直に語られている。

彼らは、「霞ヶ関、永田町界限で内政上最重要課題は何かと問われれば」と自問したうえで、それは「市町村合併であると大多数の方が答えるだろう」と自信たっぷりに言い切った。内政の最重要課題といえば、金融・景気対策や雇用などではなくて合併であった。小泉政権が、地方行政も「聖域なき構造改革」の対象であり、例外はないんだと絶叫するなかで、総務省としても、まさに合併を「内政上の最重要課題」に位置づけ、不退転でとりくまなければならないという並々な決意、態勢でいることをうかがい知ることができるものであった。

『理念と展望』は、「現行の市町村体制は五十年間にわたって維持されてきたものであるから、いまや待ったなしの構造改革を市町村がやらなければならないときにきている」との基本認識に立って、「地方行政の構造改革」の目標、強調点をいくつか掲げている。

第一は「自治能力の向上」である。市町村は基礎的自治体であって、総合行政のサービス主体である以上、市町村中心の「内政体制」を確立することが求められている。それだけの能力を市町村は自力で身につけなければならない。地域間の競争が激しくなり、国や県も、いままでのようにていねいに指導し面倒をみるような時代でもないとして、人材確保などもふくめて自分たちでやっていかなければならない、というのである。

総務省らしいのは、「自治能力の向上」や「市町村中心」を掲げつつも、それらを「内政体制確立」の観点からしか論じていないことである。分権とか自治とかいっても、「内務官僚」にとっての市町村の位置づけは、あくまでも国の行政単位であり、国家行政機構の末端でしかなかった。「自治能力の向上」とは、国の助けを借りない代わりに、各地域の特色を生かしながら自立して好きなようにやってかまわないではなく、自立を迫りながら、国の行政機関としての役割はこれまでどおり、あるいはそれ以上の働きを遂行することが期待されるものであった。

第二は、先述の通り、市町村の「護送船団」も改革しなければならないということであり、改革の柱とされるのが合併を通じた市町村制度の再編であった。「われわれの身のまわりに五十年

前のもので、そのまま使われているものがあるだろうか」と、50年変わっていないことを改革・再編が必要な理由として持ちだした。

第三は、少子高齢化である。これからは日本全体の人口が減少し、しかも高齢化が進むということは、税金を負担する層が減る一方、税金を使う側が増えるということになるが、これまでのやり方では通用しないから、「国民共通の価値観が、市場原理に立って優勝劣敗を当然とするような厳しい社会」が到来するなかで、必要最小限のセーフティネットをいかに確保していくかを考えなければならない。そこで打ち出されたのが、保険の原理の適用ということだった。『理念と展望』は、規模が小さいと保険のメリットが期待できず、したがってセーフティネットにならないことから、広く薄く負担し合う関係を成立させるには、相当程度の規模が必要になるとして、ここから話を合併問題につなげていき、「保険単位としての行政の枠を広げ、できるだけ多くの住民の薄い負担で地域対策を行う」ことを想定すれば、「合併というのは少子高齢化への行政の対応策の一つの大きな柱」であるとする。

しかし、日本全体の人口が減少するのだから、たとえ合併して一時的に規模拡大が実現しても新自治体の人口の長期的な低下は免れない。規模を保つには、それこそ無限に合併を繰り返して大きくなるしかなく、最初から地域・自治体単位の保険にしないで、もっと枠を大きくとって、あるいは国レベルで運営する方がセーフティネットとしては当然安定するということには触れず、「はじめに合併ありき」でなにもかも合併推進論にひっぱってこようとしていた。

さらに、「負担を増やさず、行政サービスを落とさずに財源を捻出できる、画期的な行財政改革の手段」となるのが合併であると強調している。規模が拡大すれば固定費の比率が低下して割安なサービスが可能になるというだけのことで、典型的なスケールメリット論であった。

加えて、「地域経済活性化に資する新しい手法」としても合併を位置づけていた。合併によって人口が増加すれば都市的産業が集まり、そこに新たな雇用が生まれ、在来のものとは違った新産業基盤も形成される。つまりスパイラルな成長連関がかたちづくられることから、合併こそは地域経済活性化の切り札になるというのである。

最後は、合併は自治体・地方行政の自己改革・自己実現であり、合併をする、しないが、地方分権を実現できるか、それとも雲散霧消してしまうかのターニング・ポイントになるとの認識である。合併が進まず、市町村がいつまでも古い枠組みにとらわれて自己改革できないでいると「国民は失望」し、国民から見放されるとまでいっている。

このように、合併によって「自治能力の向上」がはかれ、少子高齢化に備えるセーフティネットも構築でき、科学技術の有効活用や新たな行政サービス・開発への道も開かれていく、そればかりか合併は、「画期的な行財政改革の手段」であり、「地域経済活性化の新しい手法」でもあり、地方分権実現のターニング・ポイントにもなる、ということで自治体・地域が抱える問題、課題を一切合財解決する、まるで万能薬でもあるかのような持ち上げぶりであった。しかし、ここでイメージされているのは、あくまでも都市型の自治体が、合併で必要な財源と権限を確保し、「内政体制の中心」にふさわしい総合行政を展開する、というモデルである。この点について『理念と展望』は、「自己決定、自己責任を中心とした選択と負担のシステムに支えられた効

率的な総合行政自治体ができる」とし、「これこそ地方行政体制の究極的理想像」であると手放しで自賛していた。そのような規模も能力もある都市型自治体を中心にして、現在3,200の市町村を再編成することが「平成の大合併」の最大のねらいであったといえよう。

他方、現に都市型自治体ではなく、また、将来的にもなりそうにない過疎山間地や条件不利地はどうするのかとの疑問には、総務省からは「そうした地域の住民の生活を維持するためにも合併は必要であり有効だ。大きな自治体が成立すれば、その基盤の上に、より多くの住民によって『薄く広く』経費を負担することになるから、コストのかかる過疎地域の維持も可能になる。合併は立派に過疎対策としても機能する」旨の答えが返ってくる。国として支えきれないから、過疎地域は自力で頑張るのはあきらめて、今後は都市型自治体に依存して生きていきなさいといわんばかりであった。

実際、『理念と展望』は、「現在の措置とは別途の措置で対応していくことにならざるをえない」として、過疎地・小規模自治体に対し、「切り捨てられなくては、否も応もなく2005年3月までに合併しなさい。優遇措置はそこまでで、それ以降はアメをばらまいてでも合併に誘導するというような方策はとらない」との決断を迫ったのである。

3. 強まる小規模自治体つぶしの圧力

経済同友会は、2002年4月に、『自ら考え行動する地域づくりをめざして一地域主権確立への行財政改革の提言』を発表、そのなかで「市町村大再編の完了」をうたう「合併についての緊急提言」を打ち出した。『提言』は第一に、「人口規模の小さい市町村が人口十万人規模を目指す合併を重点的に進めるべき」であり、その「十万人規模の自治体に権限を移譲して、残った小規模自治体についての制度のあり方を早急に検討」するよう求めた。

第二に、従来からの「甘えの構造」を引きずる特例・優遇措置の期限延長論への警戒感をあらわにし、「民間企業の合併では、目標時期がはっきりしていてこそ困難を乗り越えるエネルギーや知恵が生まれる」のであるから、期限は延長してはならないとけん制した。

第三に、期限内の合併支援措置の拡充にも、もう現状で充分だと反対を表明した。そのうえで、小規模自治体を国が支えているから合併が進まないのであって、合併特例の期限切れにあわせて支えを外し、自立・自助メカニズムを働かせた方が、よほど合併への動機が生まれるとして、小規模市町村にかんする新たな制度づくりにまで踏み込むべきだとまで要求したのである。

地域住民の生活のことなどまったく考えず、自治体・地方行政を企業の論理・資本家的効率性原理の徹底によって再編すべきだと主張するものであった。重要なのは、『提言』が一貫して小規模自治体を標的化し、その整理による維持負担の削減こそが「大合併」の主目標であるとし、さらに合併せずに残った小規模自治体を処遇する「制度のあり方、新たな制度づくり」を「早急に検討」するよう要請していることにあった。

2002年11月、地方制度調査会専門小委員会において、西尾勝副会長（国際基督教大学教授）が「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」を提示した。いわゆる西尾私案である。私案は、「現行の合併特例法の失効後は、同法と異なる発想の下に一定期間、さらに強力に合併を推

進する」という。「異なる発想」とは、『理念と展望』で総務省の役人が述べていた「別途の措置」と意味するところは同じで、まずは合併によって目指すべき市町村の人口規模を法に明記したうえ、都道府県や国が財政支援策によらずに合併を推進するべきということであった。

そして、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については、市町村に対して法令で義務付けられている事務の全部又は一部を小規模な団体には義務付けず、別の行政主体に当該事務を義務付けることを検討すべきとし、法令により基礎的自治体に義務づけられた事務のうち窓口サービス等を行うものの、他の事務は都道府県に処理を義務づける「事務配分特例方式」や、小規模自治体の業務は周囲近隣の他の基礎的自治体が代行することにして、その内部団体となる「内部団体移行方式」に移行することを提案していた。権限の制約や、憲法に規定された地方公共団体であることさえ認めないことを持ち出してきたのである。

本来の分権の発想とは、地域住民が主体になって自治を広げる住民自治の創造をめざすもので、その意味では、国から期待される役割だけを果たしていれば良しとする行政村・行政自治体としてのあり方から、いかに脱皮してくのが問われているはずであった。ところが西尾私案は、その問題を完全に逆立ちさせて、「行政村として期待される役割」をこれまで以上にしっかり担わせるために合併推進であり、強制力を使ってでも整理し、それでも従わない市町村は自治体でさえなくしてしまえとまで提言していたのである。

もちろん、こうした小規模自治体への合併圧力、自治体つぶしの攻撃が強まるなかで、市町村の側からは猛反発する声が沸き起こっていた。2002年11月に開催された全国町村長会の大会は、「いま町村は存亡の危機に直面している」と訴える緊急重点決議を採択し、決議は、「理念なき数値目標のもとに半ば強制的に進められる市町村合併は、到底容認できない」と反対の姿勢を鮮明にするとともに、小規模市町村の「権限を制限・縮小することは絶対に行わないこと」や、「町村税等財源の充実確保をはかる」ことを強く求めるものとなった。

国・総務省の「合併すればすべて良くなる」というメリット論にリアリティがなく、信用ならないことが歴然としていることから、国は市町村合併を「半ば強制的に」主導せざるをえず、その強制に反発する市町村の抵抗も強まったといえる。

4. 合併してどうなる／どうなった

「平成の大合併」は、2005年ごろをピークに2010年3月まで11年間にわたって続き、全国で市町村の数をほぼ半減させた。第29次地方制度調査会が合併推進運動の終了を答申し、2010年3月、総務省は1999年以来の合併を総括するため、「『平成の合併』について」という文章を公表している。

市町村数は、およそ10年で3,232から1,730となった。目標の1千には及ばないものの、平均人口も平均面積もほぼ倍になり、合併は相当程度進捗したものと評価している。合併の理由として、税・交付税・補助金の「三位一体の改革」によって地方財政を大幅に悪化させる結果となったことに加えて、合併特例債に代表される手厚い財政措置の期限が迫っていたことから、財政的な理由で合併を選択する市町村が多かったと考えられる、としている。

合併によって「新しいまちづくりが進展し、人口増加、産業基盤の拡大がスパイラル的にもたらされる」「負担は低い方にサービスは高い方に」などと、バラ色の未来が描かれた「平成の大合併」だったが、肝心の住民サービスは、どうなったのか。住民の反応としては、「合併して悪くなった」「住民サービスが良くなったと思わない」「周辺部はさびれた」「住民の声が届きにくくなっている」といった声を紹介し、相対的には合併に否定的評価がなされているとは受け止めている。

とはいえ、西尾氏たちが構想するように、合併によって自治体の行財政能力が向上し、新自治体を受け皿として地方分権が前進するということになるのかどうかというと、合併は加速させても、新自治体が自立してやっていけるような権限・財源の移譲は、ほとんど具体化されていないのが実態であった。

自治体の規模拡大で巨大プロジェクトや重点投資が可能になる、基盤整備も進むとされていたが、それも多くの場合、地域の必要性からかけ離れ、しかも地方財政にとって重大な圧迫要因となる「ハコモノ」づくりでしかなかった。

広域行政が進展することも合併メリットに数えられていたが、「情報通信や交通手段の発展にともない、生活圈・経済圏が飛躍的に拡大している」現状に対応した、「多方面にわたる広域行政の展開・拡充が迫られている」ことが事実だとしても、では合併しなければ広域行政は進まないのかといえば、そんなことはない。なにも合併して一緒になるまでもなく自治体間の連携・協力の手立てはいくらでもありうるし、現にさまざまな業務・領域について異なる自治体間を結ぶ制度、システムが案出され、広域行政が展開されている。それに一口に広域といっても領域ごとに、それぞれ違った適正規模等があり、十把ひとからげにはできない。むしろ合併せずに、自治体間協力―広域行政の適切な方式を業務・領域ごとに柔軟に選択する方がメリットがあり、有利であるともいえる。

また、合併効果で「サービスは高く、負担は低く」になると唱えられたが、やろうとすれば破綻は必至である。逆に、行政と住民ボランティア組織が一体となってきめこまかな介護を実施していることで有名だった秋田県の鷹巣町は、ひとたび合併してしまうと鷹巣が独自に工夫して実現させてきた福祉・介護サービスは、もうやれなくなってしまうとの悩みが出されていた。

合併の財政メリットとしては、職員等の人件費削減による節約効果も挙げられていた。しかし介護や福祉など、そもそもマンパワーによって支える分野については人が必要である。人間を減らすことは、確実にそれだけのサービス低下につながる。当時の鷹巣町長も、「サービスが向上すればコストがかかるのは当然」であり、「職員数削減が叫ばれるけれども、介護サービスは人手が必要不可欠な現場ではないか」と語っていた。ところが合併にともなうコスト削減の結果、鷹巣の独自施策が失われると地域の介護水準は低下するし、逆に新自治体全体が鷹巣並みをめざすことになれば保険料を大幅にアップしなければならない。やはり、「サービスは高く、負担は低く」には無理があるのではないか。

新潟県の六日町圏域では職員人件費13億円、議員報酬2億1千万円の節約などの効果の予測が示されていた。すべてモデル計算であり、机上で作られた数値に過ぎないので実際そのとおりに

なるとは限らないし、人件費カットで浮いた部分と交付税の減額分とをトータルでみていかないと、合併の財政メリットとしては判然としない。もっと重要な問題は、人員削減の結果コストが下り、効率性が向上するといっても、それはリストラ効果であることから、代償として人手の必要なサービス・対応は犠牲にならざるをえない。人員削減は主に新規採用をひかえることによるため職員構成が高齢化し、どうしても行政は停滞しがちになりかねない。兵庫県篠山市（当時）では、「行政改革なくして合併もありえない。市になってから徹底した民間委託と民営化を進めている。職員の削減も10年間で100人をめざしていたが、3年間で40人以上を削減した。公共料金については4町で一番安い料金を採用したため、とくに水道料金は大幅な赤字。5年間は据え置くことになっているが、その後は適正な見直しをしたい」（篠山市公営企業部長の上田多紀夫氏）などと、せっかく合併したのだから合併効果を出せといわんばかりに行革が進められた。コストダウン、効率一辺倒の無茶な人員削減によって自治体・自治体業務がどうになってしまうのか、よくよく考えてみなければならない。

民間委託や施設の統廃合にとどまらず、市長が社長を兼ねる行政サービス株式会社に市の業務を丸ごと委託していく行政サービスを請け負う第三セクターを発足させる構想が浮上したところもあった。利益・効率優先の市場原理に立てば、先進的な取り組みということになるのかもしれないが、自治とは何か、自治体や自治体の仕事はどうあるべきなのかという根源的なテーマを、人の暮らしを中心にすえた社会のあり方を模索しつつ、しっかりと煮詰め整理しておかないと、「平成の大合併」があおる歯止めなき効率性優先に溺れた結果、自治体の中身としては何も残らなくなってしまうという危険性を見ておかなければならない。

一方、合併に消極的な市町村は、概して小さいながらも独自の施策展開、まちづくりの取り組みに努力し、成果を挙げているところが多い。行政と住民の密な関係、住民の地域にたいする関心の高さ（住民意識・主体意識）をはじめとする、小規模のゆえの利点を活かしてやれる事業が多く、合併の代償として、その利点が失われてしまうのは大きなマイナスとなる。

自治体は、効率性なり利益なりを追い求めることが目的ではなく、単なる行政経営体でも国の下部機関でもない、自治の場である。「平成の大合併」が地域の切り捨てや疲弊の拡大につながった点をしっかり検証する必要がある。

一般に自治体が合併する場合、対象市町村で別々に取り組まれてきた業務の擦り合せが行われ、業務の標準化・平均化によって、鷹巢のような独自施策、地域ごとの特色ある取り組みはどうしても薄められてしまうし、まったく失われる可能性もありうる。独自に一生懸命頑張っている市町村ほど、合併に対して、強い不安や警戒を抱いていたのではないか。

また、合併がもたらす自治の中身の空洞化現象にも触れておきたい。西尾氏の行政自治体論にせよ、自治体経営論にせよ、自治体を明治以来からの末端行政機構ととらえるにしても、あるいはサービス供給機構としてとらえるにしても、その機能をいかに低コストで効率的に果たさせるかしか考えていない。反面、住民が主権者であり、自治の主体であるとする認識は非常に希薄であった。さいたま市に入った与野市では、定数25人の市議の数が新市の定数割当てでは5人と激減してしまい、自分たちの代表が5分の1になってしまった。身近な町内に市議が1人2人は必

ずいるという状況ではなく、大幅な政治的権利の縮小とはいえないだろうか。

しかも合併がもたらす自治の空洞化、政治的権利の縮小は、地域・地方の問題だけで終わることにはならない。日本社会全体を覆って進行する民主主義の後退・形骸化や政治的無関心にいよいよ拍車をかけ、国家による国民の管理・統制の強化という危険な動向を助長しかねない。

日本弁護士連合会の「空き家、地域再生プロジェクトチーム」が農山村を調査し、人口4,000人未満の「平成の大合併」で合併しなかった自治体と合併した自治体を比較し、「平成の大合併」の効果や弊害などを検証した。2019年11月に公表された調査結果によれば、合併市町村の方が存続を選択した近隣の小規模町村に比べ、人口減が加速傾向にある一方、非合併自治体が人口減少率が低いなど「元気」であり、高齢化率の進捗も抑えられ、財政の健全化も進んでいたという。理由として、合併市町村は、役場がなくなったことで公務員が減少し、商店が廃業したり事業所閉鎖などが起き、地域が衰退したことが挙げられている。非合併の小規模自治体では、公務員数が激減せず、農業など産業面でも個性を生かした地域づくりを展開しているとされる。また、合併した旧町村の方が、合併しなかった町村より、人口が減り、高齢化も進んでいる。役場がなくなって公務員が減り、営業をやめる商店や事業所が相次いだことから、合併前に小さな町や村だった地域は、単独で存続した町村よりも人口減少が速いという結果が出た。

読売新聞の2023年3月25日の「平成の大合併で『議員空白区』122区域に拡大……住民『声は届きにくくなった』」によると、公益財団法人地方自治総合研究所の2014年の調査では、「平成の大合併」（1999～2009年度）以降、全国69区域で議員がいない時期があったが、読売新聞の調査では、統合された旧市町村区域のうち、議員空白区が122区域に拡大し、規模が膨らんだ市や町の住民は「行政のきめ細かさが届きにくい」「声は届きにくくなった」と感じていることが明らかになった、と感じるという。一方、国は「地域自治区」などの設置を法整備したが、導入自治体は244市町村（13年4月）から26市町（22年4月）に減少したという。神奈川大学の幸田雅治教授は「議員ゼロ区域は想定以上の速さで広がっている。自治体側はこうした区域の声を聞き、しっかりと議論できる仕組みを作るべきだ」とする。

大東文化大学の島田恵司教授は、合併に関して全国視察を報告しているが、合併後の旧町村役場は、すでに単なる住民窓口としての機能しか果たしていないこと、合併中心市への集中化により、地域特性が消え結果として周辺部は寂れたことを明らかにした。例えば、長岡市は、周辺市10市町村と2005年から2010年までの間に3段階で合併し、人口29万・面積890km²という広大な自治体となり、港町の寺泊町、山間の山古志村、人口2万の栃尾市、飛び地である川口町、これらがすべて長岡市に編入されているが、長岡市はJR長岡駅前を中心とした市街地活性化に力を入れているものの、旧長岡市の人口減は止まっていない、とする。また、合併した旧市町村役場の職員数は激減（51.6%減）していることや、旧長岡市に比べて周辺部は人口減少が激しいことを明らかにした。島田氏は、「平成の大合併の時期、本来であれば全国の町村は、人口減少と高齢化対策に総力を挙げて取り組むべきであった」のに、「合併という『地域から撤退する作業』に大半の時間を割いてしまったことは、じつに残念なことであった」と評価し、「今からでも遅くはない。平成の大合併を反省し、分離独立に向けて自治法を改正し、住民の賛成が得られれば合

併町村地域が独立できるとする道を開くべきである」と提起する。

九州大学の嶋田暁文教授によると、「合併によって住民の声が行政に届きにくくなった」ことには、各種施策に関する決定機能が本庁に集約されてしまえば、支所・出張所等に住民・企業から要望が寄せられても、本庁の指示や承認を仰がなければならなくなり、即応できなくなることがある。また、合併した市町村の周辺部は軒並み人口減となっている、という。「地域から選出される議員の数」についても、地方自治総合研究所の調査から、「合併後『周辺』化した地域ほど合併によって大きく減少している。一度失った議員数は合併後選挙を重ねても取り戻せるわけではなく、回を重ねるごとに立候補者数も減少していく」ということを述べている。そのうえで、「周辺部から予め『声』を奪っておく市町村合併は、今後の政治行政的に『円滑』な周辺部衰退のための布石となるであろう」という金井利之東京大学教授の論稿から、大合併の狙いを、「居住前線縮小」にあるとする。「居住前線縮小」戦略の帰結として、「鳥獣対策や農作物の収穫や出荷、草刈り等の農林地管理、空き家の管理・修復、祭りの開催、雪かき、病院までの移動等の生活支援、補助金申請などをお願いできる人が減ることを意味し、その地域で人々が安心して暮らせなくなることの意味する。安心して暮らせなくなれば、人々はその地域から出ていかざるを得ない。それは、周辺部に数多く存在する農山漁村の消滅につながる」「農山漁村は、『待つこと・我慢すること・助け合うこと』という日本人の良き精神性の源であった。こうした源を失うことは、日本人の良き精神性の喪失、日本社会において求められている連帯精神の衰退を意味している」という。これに対し、嶋田氏は、「人口が一定程度減っても、安心して暮らし続けることができる地域」を実現していくほかないとして、小学校区単位等に住民の自主的活動組織を設け、「集落間を小学校区単位等で結びつけることで、一つひとつの集落で減少してしまっているネットワークの数を増やしていく」こと、そのうえに、「U・Iターン者や、地域おこし協力隊の力を活かしたり、外部（都市住民、出身者、NPO、企業、大学・学生）とつながっていったりする」ことを提起し、「人口が一定程度減っても、安心して暮らし続けることができる地域」の実現のため、「地域住民とそれを応援する自治体職員の覚悟と行動」に期待を寄せる。

全国町村会は、2008年の「平成の合併をめぐる実態と評価」において、合併によって生じたさまざまな弊害として、「合併した市町村で見られた財政支出の削減効果は住民サービスの低下を伴うもの。また、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など」が顕在化したことを挙げている。一方、合併しなかった町村で生まれる、自治の新たな可能性として、「厳しい財政状況の下、行政と住民が『愛着』と『責任感』を共有し、手触り感のある範囲で身の丈に合った地域経営を推進」していることを挙げ、「住民の連帯を活かした効率的な行財政運営に取り組む市町村を、正当に評価すること」を求めている。そのうえで、合併を経た今こそ求められる、地域共同社会の実現として、「住民と行政との関係の希薄化に対応するため、合併後の市町村において、地域共同社会をいかに構築するか」が課題であり、「地域共同社会の実現のためには、市町村内分権の視点に基づき、それぞれの地域特性を尊重した仕組みづくり」が重要であるとして、「地域自治組織の活用、地域観察力をもった職員の育成、支所機能のあり方の見直し」が必要であるとしている。

5. 新潟県の状況

新潟県自治研究センターの榎口敏行常務理事の県民意識調査に関するレポートによると、新潟県では、次のような状況であることが明らかとなっている。新潟市のように広大な面積をもち、広い農村部を含んだ政令指定都市が形成されることとなり、また市街地や中心性を欠く新市が誕生することにもなった。住民に対して、議員定数の大幅な削減などによって旧市町村の住民の意見が地域政治に反映されにくくなり、小・中学校や公立病院、介護保険、コミュニティバスなどの統合や調整にも影響し、地域産業や文化事業にも多大な影響を与えることとなっている。コミュニティバスの運行では合併地域の一体化に貢献した場合もみられるが、小・中学校の統廃合は住民にとって必ずしもプラスとはならなかった。自治体の行政としては、規模に相応しい経営的運営が合併の効果として強調されるが、面積の拡大を伴った人口拡大ではメリットは少ないのが現実である。合併による地域格差の是正も意図されてきたが、財政的に豊かな市町村同士の合併が少なく、貧しい地方圏の市町村を中心に合併が行われたことを考えると、地域格差はむしろ拡大したとみることができ、特に新潟市や長岡市とそれ以外の地域との間にみられるとともに、合併市町村の中心部と周辺部の間にもみられる。新潟県内においても、合併自治体の中心部は人口減少率も低く、その周辺では高齢化や過疎化は進行しているのが実態である。合併によってそれぞれの市町村の面積は大きく拡大したが、貧しい市町村同士の合併では、十分な効果が乏しい。合併後の自治体の財政状況の好転は、合併算定替の期間中にとどまり、規模の経済によるメリットも認められないとする研究者も多いとする。

そのうえで、「この段階での『合併の効果』を論じ決めつけることは適当とは考えられない」としながらも、「合併市町村において、人口減少、少子化、高齢化、就労人口の減少、地域産業の変化など、決して合併に伴う事柄ではないが地域的な変化は激しさを増している」中にあって、「合併時に発想された様々な課題についてのメリットやデメリットの状況は見通すことができる時期を迎えているのではないだろうか」とする。

6. 注目される住民自治組織

合併の弊害に対し、地域の住民自治組織として、小学校区ごとに自治区を設けることや、旧市町村単位の地域審議会を活用したり地域振興局を設置したりすることが提案されてきた。広島県高宮町には、町内8地区単位に、「遠くなった役場」の代わりに自然発生した「地域振興会」と呼ばれる自治組織があり、会費と町からの助成で年間100万円～400万円の予算執行がまかされている。また京都府の美山町は住民で構成される地域振興会とともに地域の自治を掘り起こそうと、旧5村すべてに地域振興課長を配置して支所業務を始めている。北九州市や宝塚市では学区区がまちづくりの単位となっている。鹿児島県桜島市は、住民と意見を交換する「市長と語る会」や、住民らによる「地域コミュニティ協議会」を設置し、議員がいなくても住民の声を行政に反映させる仕組みを作っている。長野県南部の旧上村は2005年10月、飯田市と合併した。当時700人いた人口は、今年2月時点で362人に半減した。しかし、4つの自治会などで作る市独自の制度「まちづくり委員会」が意見を取りまとめ、市に伝えている。

先述の梶口氏は、「旧市町村を単位とする地域の歴史や事情を可能な限り尊重し、これまでの地域のまとまりを活かす行政運営を優先する」こと、「本所（本庁）の役割を総合調整など限定的に考え、地域ごとに総合支所や事務所を配置し、その地域での事務事業の執行に必要な財源と人員を配置する、いわゆる地域完結型の行政運営を行う」ことを提案し、「地域におけるコミュニティの維持と発展が可能となる仕組みには、配慮が必要」であるとする。そのうえで、「合併後の地域自治の充実は、極めて重要である」ことを強調し、地方自治法改正で導入された地域自治区が紹介され、「単に合併前の旧自治体への配慮というだけではなく、住民自治の充実強化を図ろうとしていること」に注目する。地域自治区を、「合併による旧自治体への帰属意識が薄れ、地域力が低下しているという「合併の最大のデメリット」の「克服に、有効な方策」であるとして、「地域自治区が置かれ、住民参画を前提として身近な事務事業の企画や実施を担い得る総合支所・事務所が望まれて」おり、「地域にふさわしい様々な方策」や住民の要望を聞き入れた「協働」が実現できる、そしてあわせて地域予算の配分制度を提案する。

合併で「過疎化」する行政のすき間を身近な自治組織で埋めていかなければならないということ、しかも、そこに何らかのかたちでの住民の関与・参画を求めざるをえないということになれば、それは国家統治の末端を構成する「行政村」としての自治から、住民自身が自主性・主体性を発揮して運営する分権型自治へと転換を進める契機にもなりうる。

多くの市町村が国の誘導・強制のままに合併し、合併効果を要求されてコストダウン、効率化とひきかえに自治体としての「姿、かたち」を失っていくという危機、つまりは地域の生活・社会基盤を維持するという自治体本来の機能が失われゆく危機に面して、その危機のなかで、いや危機だからこそ、国が最終的に押しつぶしてしまおうとする戦後自治の理念を自治体・住民の側から具体化し、日本の自治の豊かな発展をひらく可能性、機会が訪れている。

7. 第二次安倍政権以降の地方創生政策への評価

地方の人口減少克服と東京一極集中の是正を目指し、政府が地方創生をスタートさせたのは2014年である。人口減少の克服や東京一極集中の是正を目標とした「まち・ひと・しごと創生法」が2014年に施行され、本格的に地方創生の取り組みが始まってから10年余が経過した。

地方創生政策の背景には、「全国896の自治体が消滅する可能性がある」として、全国の自治体をショック・ドクトリンのように人口減少対策に駆り立てた、日本創成会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」、いわゆる増田レポートがある、人口減少によって消滅しないよう、各都市、地域は、来訪者数や居住人口などを奪い合う競争を繰り広げてきた。多くの自治体はふるさと納税のような仕組みを通じて、乏しいパイを奪い合ういびつな競争にものめり込んできた。しかし、規制を緩和して都市部の大規模開発を進める傍らで、移住促進というのも無理があった。

地方創生は地方への移住を重視したため、自治体間の人口争奪を促すにとどまり、「東京集中」に歯止めをかけられなかったし、全体の出生率向上につながっていない。人口が減少し、地方を中心に世帯数の減少が急速に進む現状に歯止めはかかっている。政府は、雇用創出や移住などを基本目標とする総合戦略を閣議決定し、自治体にも数値目標を盛り込んだ計画の策定を求

め、それに応じて配分する「地方創生推進交付金」を2016年度から毎年の当初予算に1,000億円を計上し、自治体へ交付してきた。しかし、交付金を得たほとんどの自治体は、雇用の創出や出生率の向上という地方創生の目標に近づけていない。省庁事業の無駄をチェックする「行政事業レビュー」では、17年度、22年度の2度にわたり外部識者から「抜本的な改善」が必要だと指摘され、廃止を求める声も上がっている。財政制度等審議会は24年度予算編成の建議で「先駆的・優良事例は示されていない」と指摘している。国の交付金を獲得することが自治体の目的になり、申請に必要な事業計画書の策定をコンサルタントに依頼するケースは少なくない。霞ヶ関との交渉にたけた在京コンサルの受注が増え、交付金そのものが結局は東京に還流しているともいえる。

政府が配るお金に自治体が群がる構図が定着し、コロナ危機も経て進んだのは地方の自立ではなく国への依存だったともいえる。本来、国と自治体は上下主従ではなく対等協力の関係であり、国から自治体への交付金、それを狙うコンサルタントを中心とした首都圏の民間企業という構図を変えるためにも、地域のことは地域で決めるという考え方で権限や財源を自治体に移すことが重要であった。

地方の抱える課題は複雑で、息の長い実践が求められるものばかりであり、処方箋もそれぞれの置かれた状況が異なるのであるから、地方によって異なるのは当たり前である。そもそも国が画一的手法で旗を振り、地方が従う図式では限界があった。画一的・集権的な対応ではなく、現場と住民の声を活かした、多様で柔軟な分権的な対応が大事である。自治体と住民が主体になり、国は後方支援と全国的課題に徹するという役割分担を確認すべきである。

人口減少や地方の疲弊は、外需依存や大企業の利益確保を優先する経済発展追求の帰結でもある。人口減少の克服、地域経済の活性化というのなら、格差拡大、大企業優先のアベノミクスとは逆の発想が求められる。若い人が流出するのは、魅力ある安定した雇用が乏しいからである。賃金などの待遇に男女差が残り、好待遇を求めて地方を離れる女性も多く、「共働き・共育て」の実現が少子化に歯止めをかける鍵を握る。政府の少子化対策には、上がらない賃金や不安定な雇用など、未婚率増加の背景にある社会全体の構造的な問題への解決策が決定的に欠けている。仕事や生活の不安定さ、将来が見通せないことが、結婚や子どもを望む人が希望を叶えられない社会になっている原因の一つであるにもかかわらず、そこに光を当てた対策は不十分なままである。「人生前半の社会保障」と呼ばれるが、若い世代への雇用や住宅、あるいは教育などへの支援が、日本は国際的に見ても手薄。移り住もうと思っても仕事や住宅が確保できるかという現実的なハードルがあるので、それを解消する支援策も必要となる。若い世代がいつまでも安心、快適に産み育て働き続けられる環境作りが大事である。若者の婚姻増、出生増を目指すのであれば、取り組むべきは、雇用の劣化を食い止めることであり、賃金・労働条件の向上とともに、若者が「働きたい」と思える環境を作ることが求められる。若い世代の雇用の改善に伴う所得向上は、消費の活性化に繋がり、経済振興にも資する。教育、雇用、住宅、移住等、あらゆる分野における若い世代への支援強化が必要である。子育てや高齢者福祉に力を入れているなど、魅力を作り出している自治体は人口が増えている傾向にある。

2024年は、まち・ひと・しごと創生法が施行され、地方創生の取り組みが本格的に始まってから10年の節目を迎えたことから、政府は「地方創生10年の取組と今後の推進方向」の取りまとめなどを行った。そこでは、東京一極集中の「大きな流れを変えるには至っていない」とする総括をまとめている。

8. 人口減少の克服から、適応し、希望に

地方創生は、人口減少に対抗して、いかに人口減少を克服して人口を増やしていくのかに主眼をおいてきた。しかし実際、東京圏への人口流入や人口減少には歯止めがかからず、各自治体・地域も人口の奪い合いになっている。地域の衰退にも拍車がかかっている。

パーソル総合研究所の中俣良太研究員は、地方創生が「人口減少・克服」から「人口減少・適応」の新たな局面を迎えたとする。人口という「量」の維持・回復を追い求めることの限界を指摘し、「これからの地方創生で問われるのは、『いかに人を増やすか』だけでなく、『今いる人々が、いかに心身ともに健康で、創造性を発揮し、幸せに働き続けられる社会を構築するか』といった問いになる」として、「人口減少を悲観的に捉えるだけではなく、その現実を直視し、自らの地域ならではの豊かさを磨き上げていくこと」を強調する（「地方創生は人口減少『克服』から『適応』の局面へ―地方のこれからを考える新たな羅針盤」）。

広井良典京都大学名誉教授は、「人口減少社会を希望に」の中で、「人口が増えていた時代は、じつは無理を重ねていた部分があったのではないのでしょうか。そこを見直して、本当の豊かさに向けた新しいスタートを切るときというのは、ちょうど私たちが立っている今ではないか」として、高齢化率がピークを迎える2060年に向けて、今後は増えてくる「地域密着人口」が重要だとするとともに、「鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想」を打ち出した。人口減少を希望にするべく新しいスタートにすべきだというのである。

人口減少下、地方を中心に働き手が減り、多くの地域の衰退が進み、地域産業の衰退、就業機会の縮小、不安定就労・低賃金労働の拡大、公共サービスの縮小、財政危機、地方都市の空洞化等の一連の事象が複合的に生じ、日本社会は持続可能性を失うおそれがあり、地域の再生は喫緊の課題である。たとえば病院や診療所の経営は軒並み厳しく、地方の生活維持に欠かせない公共交通手段も持続可能性が危ぶまれている。

一方、人口減少は、通勤地獄の解消やより広くて良質な居住空間の整備、公園や緑地の増加など、「経済活動のための都市」から「生活のための都市」への転換のチャンスとなるかもしれない。空き地や工場跡地などの空間を公園や緑地、市民農園に転換し、緑豊かなまちづくりを実現する。耕作放棄地を森に戻したり、老朽化して不要になったダムを撤去して自然の河川に戻したりといった、新しいタイプの公共事業に目を向け、自然との調和を回復する可能性もある。人口減少社会は、成熟社会でもある。人口過密が緩和されるため、豊かさを実感できるまちづくりや住環境を実現しやすくなる。成熟した定常社会にふさわしい落ち着いた都市計画・まちづくりは生活の質を高めるチャンスともなりえる。そのためにも、人のつながりを活かし、さまざまな立場の当事者が主体的にかかわって課題を解決していく必要がある。

国立国会図書館が2024年度に開催した国際政策セミナーのテーマは、「人口減少局面の地域の持続可能性」であった。セミナーでは、人口減少下でも地域の活力を維持するための方策として、地域資源の有効活用、住民参加型のガバナンス構築、デジタル技術を活用したサービス効率化、広域連携による機能補完などの具体的な取り組みについて検討が行われていることが紹介された。また、国際比較の観点から、同様の課題に直面する他国の政策動向や成功事例についても分析が加えられている。

全国知事会は、2025年11月の提言で、「当面の間、地方の人口減少は深刻な状況が続くことは避けられない。人的資源全体の枯渇が進むなか、人口減少を前提とした社会機能を維持していくことが可能な体制を整える必要があり、『スマートシュリンク』の視点を取り入れた社会機能・行政機能の再構築や公共施設の統廃合も含めて検討を進める必要がある」として、「賢く縮む」発想を打ち出した。そして、「住民への行政サービスの直接の担い手である市町村職員の減少の課題には、国及び都道府県が主体的に関与していく必要がある。併せて、行政サービス水準の見直しや民間からのサービスの購入など新たな行政機能の在り方も含めて検討するとともに、サービスの受け手である住民に対しても意識の変革を促す必要が」あるとした。そのうえで、「各市町村が人材や資源を有効に活用し、地域の特色ある独自の取組に注力できるよう、都道府県がより積極的に関与・貢献していくにあたり、必要となる都道府県の権限の見直しなど、国・都道府県と市町村との間における役割分担を再定義すること」を求めた（全国知事会「地方創生・日本創造への提言」 2025年11月26日）。26年1月に発足した第34次地方制度調査会では、「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について」調査審議されることになった。

2015年9月の国連サミットでSDGs（エス・ディー・ジーズ、持続可能な開発目標）が採択された。17の目標のうち地域にとって最も関係の深い目標が、目標11「住み続けられるまちづくりを」である。公共交通、大気など環境や災害への対応など、10を超えるターゲットが設定されている。「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地方自治法第1条の2）とされている。福祉の増進が自治体の任務である。自治体の共同体的機能、セーフティネット機能を発揮・発展させ、憲法第13条の幸福追求権、第25条の生存権を地域から具現化していく必要がある。生活インフラ、ユニバーサルサービスをどこに住んでいても維持し、持続可能な暮らしを守るため、人口が減っても、地域に安心をもたらし、住民の福祉の増進をどう図っていくかに知恵を絞らなければならない。自治体が、住民のニーズを充たし、地域経済を支え、住民の意思を反映した質の高い公共サービスを提供できるよう、身近な自治体に可能な限り権限・財源を移譲させ、地域が自主性と自律性を発揮できる真の地方分権・地域主権改革を進める必要がある。災害の多発化や新型コロナウイルス感染症の拡大等を受けて、自治体職員の人員不足はますます深刻な問題となっている。総人件費抑制策を転換し、自治体に十分な人材と財源を確保する必要がある。

いまだに日本の都市計画や経済政策は、経済成長と人口増を前提とした高度成長期の発想からさほど変化していない。「大規模、集中、グローバル」を追求してきた日本の経済構造を、低成長と人口減少、気候危機や自然災害の激甚化、経済の成熟化の時代にふさわしい持続可能な都市計画やまちづくり、住宅政策へと転換し、「小規模、分散、ローカル」の視点を重視する必要がある。地域の元気を取り戻すことが日本全体を元気にする。地方分権、地方分散を推進し、東京一極集中を是正し、リスクを分散し、夢と希望が持てる笑顔あふれる持続可能な地域社会を創ることが求められている。地域の住民が生存を守り生活の質を上げるために連帯し、地域の資源を生かしながら、若い世代を支えて、地域が継続していくことを中心に考え、公共サービスの持続可能性を追求し、成長や拡大に対応したまちづくり戦略を転換し、うまく縮小していかにくらしの質の高い社会をつくるかをあきらめてはならない。

9. 地域の担い手の確保

農協なども統廃合され、農業などの生業支援、売店やガソリンスタンドなどの事業活動や金融機能も地域から失われている。「平成の大合併」によって役所も地域から撤退し、地域内の人口減少を加速させている。そうした中、人口減少に対応し担い手を確保するには、女性、障がい者、高齢者、外国人を含めたそれぞれの地域の人材が活躍できるようにする必要がある。そのため、男女差別・格差の是正、定年延長、障がい者の雇用促進、人権を尊重した外国人労働者受け入れ等も必要となっている。地域に埋もれた人の活用を図り、障がい者の力を引き出して社会に参加できるようにすることが求められる。「期間の定めのない雇用」「直接雇用」を基本とする「人間らしい働き方」を取り戻すことは、格差と貧困を是正し、社会保障の給付を節約するとともに、社会保障の支え手や地域活動の担い手を増やすことにつながり、働く者の所得の増加は、GDPの6割近い個人消費を活性化させ、地域の活性化にもつながる。

まちづくりは人づくりでもある。地域の担い手として、人への投資、法人・組合等への支援を行い、多様な担い手を育成、確保する。地域おこし協力隊、農業等への参入支援をはじめ外部人材の活用、U・I・Jターンにより、ふるさと回帰がすすめられてきた。移住した「定住人口」、観光にきた「交流人口」、「二拠点地域居住」に加え、地域や地域の人々と多様に関わる「関係人口」が地域づくりの担い手となることが期待されている。国は、政府関係機関の地方移転や企業・大学の地方分散に加え、都市と地方の新たな結び付き、人材の交流・循環・結び付きを促進し、地方への新たな人の流れの創出に向け、「関係人口」の量的拡大・質的向上（実人数1,000万人、延べ人数1億人）をめざしている。今般、関係人口の拡大と個性を活かした地域づくりを進めるべく、住所地以外の地域に継続的に関わる方々を登録し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みとして「ふるさと住民登録制度」を創設することになっている。地域の関わりやつながりを持ちたい方、地域を応援したい方を積極的に支援する必要がある。

地域で非営利の事業体を振興する必要がある。既存の商工会議所、商工会、観光協会、農林漁業組合、消費生活協同組合、農業生産法人、シルバー人材センターをはじめ、NPO、特定地域づくり事業協同組合、労働者協同組合、地域商社等と農商工の連携による地域の活性化を図る。

公共機関の地域からの撤退がすすむ中、郵便局は地域の生活を支えるよりどころとなる。郵貯、簡保資金を有効に活用して、地域経済の活性化に役立てると同時に、全国2万4千局の郵便局ネットワークの強みを最大限活かし地域の期待に応えていくようにする。あまねく全国に存在する郵便局と自治体等の連携により、地域の「埋もれたお困りごと」の発掘と解決支援、郵便局と連携した買い物支援サービス、郵便局を活用した交流拠点づくり、みまもりサービス、集落の課題解決の取り組みへの参画など地域の諸課題解決や利用者利便の向上を推進することも期待される。

デジタル化、IoTやAIの活用によって、豊かな住環境づくりをすすめるとともに、テレワークの促進など、他の都市の在住・在勤する人の地域への協力も容易になる。ドローンを使った測量や農薬散布、「オンライン診療」や電子書籍図書館、ロボットを使った介護や工事をするができる環境を整備することは、住み心地の改善や重労働の軽減、人手不足対策に繋がるであろう。

2020年に創設された特定地域づくり事業協同組合の設立の動きが各地で広がっている。人口の急減に直面している地域において、農業や漁業など地域産業の担い手不足を解消するため、都道府県知事の認定を受け、地域内の事業者への労働者派遣事業を届出により行えることとするものであり、2030年3月31日まで延長されている。野党からは、本当に地域で頑張りたい人のためになっているのか、地元の雇用主が半分しか出さずに公費助成を受けて都合がいいときだけ雇う制度になってはいないのか、市町村が必要というのなら正規の職員として雇うべきではないか、いつまでも公費を出し続けるのはどうなのか等の意見が出されていた。安定した雇用創出によって地域外からの定住促進という目的達成も道半ばである。

2022年には、労働者協同組合法の施行を受け、働く人ひとりひとりが主人公となって力を合わせ、お互いを認めあい、支え合いながら、持続可能な地域の未来を自分たちの手で作っていく働き方である協同労働を実践する新しい法人格としての労働者協同組合がスタートした。労働者協同組合は、株式会社とは異なり、営利を目的とせず、保育園、学童クラブ、親子ひろば、放課後等デイサービスなどの運営をはじめ、障がい者支援事業、高齢者福祉サービスや介護予防、生活支援など高齢者関連事業、生活困窮者や生活保護受給者等の生活・家計相談、就労訓練、学習支援、建物・施設総合管理事業、再生可能エネルギー事業、安心安全な食の提供、休耕地を活用した農業、自伐型林業、地域若者サポートステーション事業など若者自立支援事業など、安心して暮らせる地域をつくる事業を行っている。厚生労働省によると、2026年1月時点で177の労協が立ち上がり、組合員数は1万人を超えた。協同労働は、働く者同士の協同、利用者・家族との協同、地域との協同の「3つの協同」という視点を大切にしているとされ、これからも地域のための事業体として成長していくことが期待される。

総務省は最近、地域運営組織づくりに力を入れている。公表されている地域運営組織は全国で7,700以上あるが、主たる構成員は自治会・町内会や民生委員・児童委員となっており、8割以上が市区町村からの助成金・交付金等を収入源としている。地域運営組織をさらにこ入れするため、2024年の地方自治法改正で導入されたのが「指定地域活動団体」である。自治会などの地縁による団体、NPO法人などといった地域社会における多様な主体を想定し、中学校区や旧市町村などの一定の地域において、高齢者の見守りや子どもの居場所づくり、環境美化、防犯活動

など、地域社会の維持及び形成に資する共同活動を行う団体・組織のうち、法律や条例で定める高い公益性や民主性に関する要件を満たしている団体・組織を市長村長が指定し、支援する仕組みである。行政財産の貸付や随意契約による事務委託に関して、弾力的な運用を可能とする特例が設けられる。しかし、議会の関与がうすいままであり、首長の恣意的な判断で随意契約、行政財産の貸付が行われる等首長との癒着も懸念されている。透明性や公正性はどうか担保されるのか、自発性や直接性に魅力がある地域活動を行政活動の一環に組み込まれ下請け化されることや、お墨付きのある団体とそうでない団体とが差別されないかといった心配もある。指定の有無にかかわらず、地域住民が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する団体に対し、市町村が十分な支援を行う必要がある。

先の自治法改正では、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない」（第260条の40）とされた。かつて内務省は1940年9月11日の「部落会町内会等整備指導に関する訓令」において、「部落会」「町内会」組織を設置するとともに、市町村長を中心に町内会・部落会長、同聯合会長、各種団体代表者から構成する「市町村常会」の設置を義務づけた。「市町村常会」は、毎月一回、市町村内の行政、産業、経済、教化、銃後奉公などの全体的な運営を協議する機関とされ、町内会・部落会の上部の指導組織と位置付けられていた。現代版の「市町村常会」に変質しないかといった点には留意する必要がある。

立憲民主党の青年組織である「りっけんユース」は、2024年度の政策提言として、「主役は私、地方創生。」をテーマに、自治会の活性化について取り組んだ。「りっけんユース」には地方在住者や、もとは地方に暮らしていた上京者などが多く在籍しており、現在の地方の抱える諸問題に強い危機感を覚えていることからこのテーマを選んだとのことである。地方には、「長期的には、過疎化や人口流出などの問題」があり、「短期的には公共交通機関の縮小や雇用の減少などの問題」があると指摘し、「地方の衰退の問題は都市の過密化、国土の保全といったような問題とも表裏一体であり、都市を再生し魅力ある地方を創生させることが他の関連する諸問題を解決する糸口に繋がる」という。10年間の「地方創生」については、「私たちの実感としてその効果を感じることは出来なかった」ことから、「新しい取り組みが求められている」として、「今を生きる人たちそして次の世代の人たちが快適に過ごせる社会を作っていくこと」「若年層の多くが暮らす地方を創生し、より住みやすい環境を作っていくこと」の重要性を強調している。そして、全国各地様々な場所に偏在している自治会の存在に着目し、自治会への加入率を上げるために、解決に向けた方向性としてデジタル化を活用した自治会の維持と活性化のための政策を提案している。

町内会や自治会の機能不全や持続可能性が課題となっている中、若い世代から、「私たちの理想社会に向けて、まず自分たちの市町村の自治会の状況を知り、私達がどのようなことができるかを考えていくことから始めていきたい」「各地域で財政状況も、人的余裕も違うからこそ、国による全国的なバックアップを行い普遍的なサービスとして、その地域の人々を受け入れる地域

コミュニティを支援する必要がある」というような問題意識で、地域の問題を捉え解決を図ろうとしている動きが出ていることにもっと注目していきたい。

残念なことに、都市部を中心に、もっぱら自治体・行政サービスの受け手——市場経済的にいえば「顧客」であるとする意識や、行政・議会の動きを外野席から傍観するか、せいぜい評論するだけの観客的ななかかわりが広がっているようにも思える。当事者感覚といってもいい住民の主体意識、行政と住民との連携が自治を支え、創造する欠くべからざる基盤である。こうした憂うべき状況を打開し、住民間の議論を起こしていくためには、とりわけ自治体労働者の果たす役割がきわめて重要になっている。事情に詳しい自治体労働者の側から各種の住民組織に働きかけて議論のタネをまいていくためのキーパーソンになりうる。地域の生活を支えているさまざまな自治体業務の現場で働く立場から、また、そのなかでつちかわれた専門性を活かしながら、住民との共同・協力関係を積み上げ、築き上げる努力が求められている。

一方、自治体労働者をはじめ現役を引退した退職者・OBが地域で活躍する機運と意義も高まっている。宮崎県では、「乗って残そう、おらがのふるさとバス」ということで、「ふるさとバスを守る宮崎県民の会」がバス路線を守ろうと、沿線自治体に存続の要請活動が続けるキャラバン隊を発足させるなどの取り組みを続けている。「県民の会」は自治労や地域のバス会社の宮崎交通労組をはじめ県労組会議傘下の労働組合や退職者会、腎臓病の患者団体など市民団体によって構成されている。自治労や宮崎交通のOBも活躍している。要請行動の準備や調整を自治労組合員が担うことで、自治体に対する働きかけがスムーズに進んだという。このような横断的な努力の上に構想される新しい交通政策運動がバスサービスの再生に不可欠だと考えられるし、他の分野でも退職者・OBが現役時代の知識や経験、つながりを地域で活かすことがもっと求められてくるのではないか。

コロナ禍と地方創生10年を経て、自分らしい暮らしを探る若者世代など、地方移住が活況を呈している。この源流が、団塊の世代を中心に、地方暮らしという選択肢を提案し、それを地域再生につなげることを目的に始まったのが「ふるさと回帰運動」である。分散・分権型社会を志向し、地方移住こそが、生きる希望のある社会を構築し、次の時代へと持続可能な形で引き継ぐことになる。選択と集中ではなく、回帰と分散が求められているという。スローライフを楽しみながら、地方の活性化と再生のために、都市生活者の知恵と知識と経験を役立たせることにもなる。中央と地方、都市と地域が、この国の創生をテーマに交流を深め、活性化をめざす意味もある。「ふるさと回帰運動」の進展も期待される。

10. 最後に

第29次地方制度調査会委員であった全国町村会長の山本文男氏は、「『合併して良かった』という声はほとんど聞こえず、むしろ、『住民と行政との距離が遠くなり、周辺部が寂れ、地域間格差が拡大した』というのがこれまでの合併の実情ではないか。また、中には、人口と面積のずれが拡大し、むしろ行政の効率的運営が困難になったところ、役所組織の縦割りが進み、住民との距離が拡大したところもあり、合併が住民自治の拡充とは裏腹の結果をもたらしている側面が

あることに留意すべきである」「平成の合併の本質は、いわゆる西尾私案に対する怯えと地方交付税の大幅削減による将来への不安、都道府県の理念なき指導が多くの町村を合併へと追い込んだところにある。合併によって衰退していく周縁部の実態、耕作放棄地の推移、公共・公益施設の統廃合の状況など地域の文化的資産や慣習・伝統に与える影響など、国策による大規模な合併が人々の暮らしにどのような変化をもたらし、どういった影響を及ぼしていくかは、少なくとも、今後さらに20年以上待たなければわからない」「合併がもたらした弊害の一つは、行政の目が行き届かなくなり、集落の暮らしの安心感が失われつつあることである。全国の市町村が『総合行政主体』に合致するまで合併を続けるか、『総合行政主体』に期待される事務を処理できなくなっている小規模な市町村を基礎自治体の性格を失いつつあると見て、別扱いにせざるを得なくなる。『総合行政主体』という見方には、市町村を人口規模から合規格、規格外に区分けしていくという発想がみられる」「小さな自治体では、職員が集落の中核になり、大事な行事には村中が総出で当たるなど、『行政と住民との協働』は日常的である。住民を含めた『地域力』を総合的に見ない限り、小規模自治体の能力を判断できるものではない。それぞれが抱えている地域の諸事情に配慮しあい、力の足りないところを互いに補いながら頑張っているのが地方の実態であり、そのことをこそ正當に評価すべきである」「どの地域においても、国民一人ひとりが安心して暮らすことのできる国土の多様な姿に見合った多彩な基礎自治体の存在こそが地方自治本来のあり方である」「少子・高齢化の進展や人口流出などによる地域社会の変貌が、人々の暮らしや役場の行政体制の維持にどのような影響を及ぼすかを見通し、地理的条件の違いなどに応じて選択可能な、有効・適切な広域的連携の仕組みを検討することこそが将来に向けた課題である」（「基礎自治体のあり方等について」）と指摘した。「平成の大合併」終了から15年近くたった今だからこそ、山本氏の警鐘が実感を持って受け止められる。

まちのにぎわいと活力の源泉は、そこで生活し、集う人々の健康と安全の確保にあり、健康・医療、学校・保育と連携した「まちなかづくり」が重要である。病院・介護施設、学校、保育所等を地域のインフラとして整備する。医療・福祉、教育・子育てで地域活性化を図り、地元で、お金・資源が回る仕組みをつくる。お互いに顔が見える生活圏である「地元」から世界を創り直すことが暮らしの豊かさにつながる。田舎の「密」、ご近所付き合い、世話人、お節介といった長所を生かしていこう。

「地域の再生のためには、そこで生活する人の多様性を尊重し、住民自治と団体自治により、地域から人権保障と民主主義の実現を目指す住民自らの取り組みが不可欠である」（日本弁護士連合会「地方自治の充実により地域を再生し、誰もが安心して暮らせる社会の実現を求める決議」、2021年10月）。住民自身が主役となり、住み慣れたまちで、いつまでも安全、安心、快適に暮らせるようにしていくことがめざすべき地域の再生である。衰退する地方の実態は、対症療法が効かないほど深刻だが、解決策は、魅力ある地域をどうつくっていくかにある。問われているのは社会のあり方であり、長続きさせたい暮らし、地域、社会を取り戻すことが大事であるといえよう。

自治は市民から出発し、地方自治は運動で豊富化される。持続可能なそれぞれの地域を作るた

め、人と人のつながりが希薄になってきたが、人と人との連帯の力、人間力を取り戻していく活動が求められる。まちづくりの主人公である住民自身の行動、地域を最もよく知っている住民が中心となって地域の将来をしっかりと見つめ、考えることに期待したい。一人一人がどう生きていきたいか、そのためにどんな社会を作るのかをみんなで議論し、どう考え行動していくことに地域の未来はかかっている。

【参考文献】

- 国土交通省「国土のグランドデザイン2050」（2014年7月）
- 「平成の市町村大合併の理念と展望」（ぎょうせい『全国市町村合併地図』、2001年8月所収）
- 経済同友会「自ら考え行動する地域づくりをめざして——地域主権確立への行財政改革の提言」（2002年4月）
- 「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（2002年11月）
- 総務省「『平成の合併』について」（2010年3月）
- 日本弁護士連合会「空き家、地域再生プロジェクトチーム」報告（2019年11月）
- 島田恵司「消された町村——平成大合併の結末」（『自治総研』通巻434号、2014年12月号所収）
- 嶋田暁文「『平成の大合併』の総括的検討」（福岡県地方自治研究所『地方自治ふくおか』64号、2018年所収）
- 全国町村会道州制と町村に関する研究会「『平成の合併』をめぐる実態と評価」（2008年10月）
- 日本弁護士連合会「空き家、地域再生プロジェクトチーム」調査（2019年11月）
- 梶口敏行「『平成の大合併』の経緯と県民意識 住民にとつての『合併効果』は発揮できるか」（新潟県自治研究センター「明日へのかけはし 新潟県民の生活実態と住民意識に関する調査・研究」（2016年10月）
- 日本創成会議「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014年5月）
- 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務「地方創生10年の取組と今後の推進方向」（2024年6月）
- 中俣良太「地方創生は人口減少『克服』から『適応』の局面へ——地方のこれからを考える新たな羅針盤」（2025年10月）。
- 広井良典「人口減少社会を希望に」（『家とまちなみ』73号、2016年3月所収）
- 総務省「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告」（2025年6月24日）
- 国立国会図書館「人口減少局面の地域の持続可能性」（令和6年度国際政策セミナー報告書）
- 国立国会図書館「人口減少と地域の課題」（令和6年度総合調査報告書）
- 全国知事会「地方創生・日本創造への提言」（2025年11月26日）
- 日本弁護士連合会「地方自治の充実により地域を再生し、誰もが安心して暮らせる社会の実現を求める決議」（2021年10月）
- 山本文男「基礎自治体のあり方等について」
- 岡田憲夫・杉万俊夫・平塚伸治・河原利和『地域からの挑戦——鳥取県・智頭町の「くに」おこし』（岩波ブックレット520号、2000年10月）
- 澤千絵『「ふるさと回帰」という選択』（岩波ブックレット1112号、2025年9月）
- りっけんユース「政策提言2024」（2024年12月24日）

「地方創生」の10年を振り返って ～「上」からの政策推進で、失敗に～

公益社団法人 新潟県自治研究センター

研究員 岡田 浩 人

はじめに

2014年、第2次安倍晋三政権の看板政策として打ち出されたスローガンが「地方創生」である。急速な人口減少を克服すること、東京への一極集中を是正すること、を主な政策目標として掲げ、政府の国家戦略プロジェクトとして位置づけられた。

具体的には「まち・ひと・しごと創生」と称し、地方の雇用創出や人口流出の抑制、結婚や出産、子育ての支援、魅力的な地域づくりを柱とし、政府は「アベノミクス」の一環として位置づけ、約1兆円規模の予算を投じて推進してきた。

しかし、開始から約10年が経過した今、日本の人口減少は止まらず、地方から東京への人口流出も新型コロナウイルス禍の一時期を除けば歯止めがかからない状況が続き、地方の衰退は加速している。巨額の予算と時間、手間をかけて行われた「地方創生」政策は「失敗」と批判を集めている。

本論では、「地方創生」政策の歴史的な位置づけを戦後日本の地域政策の流れの中で考察した上で、その「失敗」の要因を分析する。最終的にこの政策が構造的な問題を抱え、根本的な解決策を欠いていたことを明らかにする。

1. 歴史的な位置づけ …… 戦後の地域活性化政策の延長線上にある「地方創生」

2014年に法整備された「地方創生」の基本目標は4つだった。

- ①地方に仕事をつくる
- ②人の流れをつくる
- ③結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ④魅力的な地域をつくる

これに基づき、政府は「長期ビジョン」として「2060年までに人口1億人維持」と、「総合戦略」として2015～2019年を第1期、2020～2024年を第2期と位置づけ、政策を掲げた。具体的には、年間1兆円規模の地方創生推進交付金、企業版ふるさと納税、移住支援、地域おこし協力隊の拡充、観光振興、などが挙げられる。

第1期では地方自治体に「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定を求め、約1,700自治体のほとんどが提出した。これが後に「霞が関の上から目線」と批判され、自治体間競争を招いたとされる手法だった。

第2期と位置付けられた2020年以降は予期しなかった新型コロナウイルス禍の中での政策実施となった。2021年に発足した岸田政権下では「デジタル田園都市国家構想」に移行し、DX活用

を強調したが、基本的な枠組みは変わらなかった。

その政策推進過程では、縦割り行政の排除を謳いつつも各省庁の予算獲得競争が目立った。たとえば内閣府が主導するが農林水産省の農業支援や国土交通省のインフラ整備が並行し、重複するような予算執行もみられた。

3. 「地方創生」10年の総括報告書

2024年6月10日、岸田政権下で「地方創生10年の取組と今後の推進方向」と題する報告書が内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局から発表された。そこでは「地方創生」10年の総括として「一定の成果」が強調されたが、「人口減少の流れを変えられなかった」として「地方創生」政策のあり方、進め方の失敗を認めている。

まず、10年の成果として

- ・地方創生に関する地域の関係者の意識、行動の高まり
- ・各自治体による主体的な取組の推進（財政支援、人材支援、情報支援の活用）
- ・地方移住への関心の高まり、移住者数の増加
- ・人口に係る一定の成果

などを挙げている。

しかし、データ上の「失敗」は隠せない。総務省の住民基本台帳人口移動報告によると、2014年の東京圏転入超過は約11万人だったが、新型コロナウイルス禍がひと段落した2023年も約8万人と是正されていない。合計特殊出生率は1.3前後で推移し、国全体での人口減少は年80万人規模に加速している。当初の政府の目標であった2020年までに転出入均衡、出生率1.8については達成にはほど遠かった。

「報告書」では残された課題として

- ①東京圏への過度な一極集中への対応
- ②少子化への対応
- ③地域の生産年齢人口の減少への対応
- ④地域資源を生かし、付加価値を高める産業・事業の創出
- ⑤地域における日常生活の持続可能性の低下などへの対応

など10項目が課題として残ったとまとめている。どれも「地方創生」の政策目標として掲げられた「根幹部分」が、いずれも課題として残ったとされた。つまり10年間での取り組みに大きな成果がなかったことが白日の下にさらされた形となった。

4. 失敗の要因

以下、この間の「地方創生」推進の「失敗の要因」を考察する。

まずは、政策推進にあたっての設計上の「失敗」である。「地方創生」は「人口減少の歯止め」を大目標として掲げ、地方自治体への数字目標を含めた政策づくりを掲げたが、そもそも少子化は国レベルの構造上の問題であり、地方だけの努力で解決できない。前述した増田レポート

は「消滅可能性都市」を煽ったが、地方で進む人口の自然減（高齢化）を無視し、社会増（移住促進）頼みとなっていた。結果として、地方間での人口争奪戦となり、東京一極集中への解消に有効な策を生み出すことはできなかった。

ベストセラー『未来の年表』（講談社現代新書）などで知られる河合雅司氏は2019年の著書『未来の地図帳』で、「なぜ地方創生はうまくいかないのか？」という論稿を記している。そこで河合氏は「最大の要因」として「出発時からのボタンの掛け違い」と表現して失敗要因を分析している。「安倍首相が人口ビジョンの中で『2060年に1億人程度の人口維持』を掲げたことだ、これで官僚たちの思考がストップしてしまった」と表現。「国家より省益が優先され」「地方創生とは程遠い政策までが大手を振る」こととなった結果、AI（人工知能）やビッグデータを活用した「スーパーシティ構想」など「インフラ整備だけでも莫大な費用を要する」ものまで予算化され、「いまさら全国に何か所建設できるというのか」とあきれている。バラマキと縦割り行政の弊害がここでも散見されたのだ。

中央集権的なアプローチも「地方創生」では限界を見せた。「地域主権」を謳いながら実際は「上意下達」の政策推進だった。自治体は交付金に依存した形で独自性を発揮できず、コンサルタントへの丸投げも横行した。

地域による経済格差も無視された「稼げる地域」を目指す一律な方向性も、地方の混乱を生み出した。インバウンド需要の高まりも地方によって格差があり、地域によって濃淡が生まれた。「にぎわい創出」などの補助金もイベント中心で一過性のものが多く、持続的なものとは言い難いものも多くみられた。

前述の河合氏は人口減少の最大の要因は「子供を出産できる若い女性の激減」と繰り返し指摘し、その「激減が決まってしまう以上、日本の少子化は止めようがない」と断言している。

最大の要因である「女性」への政策から目を逸らし、従来通りの地方へのバラマキを進め、10年余という時間を費やした結果、少子化と人口減少を加速させてしまった……これが2014年から始まった「地方創生」の総括と言えるだろう。

5. まとめ：地方主体による本来の「地方創生」を

2014年にスタートした「地方創生」は「問題の可視化」には成功したが、根本的な「構造転換」には至らなかったといえる。その失敗から見えてくるものは、少子化という国全体のあり方と方向性に起因した問題への解決アプローチと、従来型の「中央集権」的な政策推進ではなく地方から生まれてくる地域活性化へのエネルギーを内包した取り組みの、2つのベクトルが重要だということである。

本稿を序文とし、以下、種田氏、梶口氏、齋藤氏、川原氏、長沢氏が、人口減少社会における地域づくりや労働組合の地域の関わりについて考察を行っているので、各論稿に任せたいが、「地方創生」を取り巻く「失敗」と「教訓」を、今後の地方創生、地域づくりにいかし、そこに暮らす住民が主体となり、自らの地域をどう未来へ方向づけていくか、という議論を大切にしたいと考える。

【参考文献】

- 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局「地方創生10年の取組と今後の推進方向」
https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chisoudecade/pdf/chisoudecade_gaiyou.pdf
- 河合雅司『未来の年表』『未来の地図帳』（いずれも講談社現代新書）
- 秋田魁新報社『地方創生 失われた十年とこれから』

— 拡大から縮小の時代をどう生きる — 成長神話を捨て「地域づくり」から

公益社団法人 新潟県自治研究センター

理事・研究主幹 種 田 和 義

少子高齢化、人口減少が日本の課題として提起されてから久しい。しかし、有効な改善策を見いだせないまま、年間出生数が70万人を切り、65歳以上の高齢者の割合が3割に迫る超高齢化社会に突入した。高度経済成長期を拡大の時代だとすれば、これから我々は縮小の時代を生きなければならないということだ。東京一極集中に歯止めは掛からず、地方からの人口流出は止まらない。特に若年層の流失は地域の活力を損なう。しかし、いくら人口が減り、高齢化しようが、そこで暮らす人々がいる。夢よ再びと拡大の時代を懐かしむだけでは前には進まない。縮小という現実を正面から受け止め、この時代にどう生きるかを真剣に考える時が来ている。

1. 上から目線の増田レポート

2024年、民間の有識者らによる人口戦略会議（議長・三村明夫日本製鉄名誉会長、副議長・増田寛也日本郵政社長）が、2100年に日本の人口を8,000万人台に安定させる目標と、成長力ある社会の構築を目指した提言を行った。提言書（人口ビジョン）では歯止めのかからない人口減少と少子化に危機感を示すとともに、「国民の意識の共有」「若者、特に女性の最重視」「世代間の継承、連帯による共同養育社会づくり」の3点を挙げ、「未来選択社会（未来として選択し得る望ましい社会）」の実現が不可欠とした。

未来選択社会とは具体的に「一人ひとりが豊かで、幸福感が最高水準の社会」「個人と社会の選択が両立する社会」「多様なライフスタイルの選択が可能な社会」「世代間の継承と連帯を基礎とした社会」「国際社会において存在感と魅力ある社会」の5つを挙げている。

同様の人口ビジョンは2014年に増田氏が座長を務めた、日本創成会議の人口減少問題検討分科会で提言を行っており、「消滅可能性自治体」として全国896の自治体を上げ衝撃を与えた。しかし、「消滅」という衝撃的な言葉を用いたショック療法も10年過ぎても効はなさず、人口減少に歯止めが掛かるところか加速しているのが現状だ。今回の「新增田レポート」は再度危機感を訴えたものと言っている。

新增田レポートでも「消滅可能性自治体」の改訂版を提示している。20～39歳の若年女性数が2020年から2050年の推計で、減少率が50%を超える自治体を「消滅可能性」としたのである。それによると全国1,729の自治体の4割を超える744自治体が「消滅」の危機に瀕しているとしている。特に人口減少が激しい秋田県では県庁所在地の秋田市を除く、全市町村が「消滅可能性」の烙印を押された。青森県では県庁所在地の青森市さえ「消滅可能性」に数えられた。

新潟県は30市町村のうち18市町村が「消滅可能性」とされた。市部では村上、胎内、阿賀野、五泉、加茂、小千谷、魚沼、十日町、妙高、糸魚川、佐渡の11市、町村部では阿賀、田上、出雲

崎、津南、湯沢の5町と栗島浦、関川の2村である。若年女性の減少率が7割を超えたのは阿賀町と田上町だった。

衝撃的な数字ではあるが、2度目となると自治体サイドも「またか……」といった感じで、10年前と比べると衝撃度は大きなものになっていない。人口減少の要因を地方に押し付け、しかも若い女性に責任を負わせている感が強いのだ。言い換えれば上から目線のレポートであり、当事者たる地方の人々の共感を得ることは難しい。

増田レポートが言うように、このままでは自治体の運営が難しくなる時が来るかもしれない。しかし、そこで暮らす住民が全てなくなるわけではない。もし

自治体が消滅したら、住民の生活は現実的にどうなるのか。国はどう住民の暮らしを守るための責任を果たすのか。そこまで突っ込んだ論議がなされなければ、徒に危機感を煽っただけで終わってしまう。

	2020年人口	若年女性	2050年人口	若年女性	消滅可能性
新潟市	789,275	80,188	616,385	53,441	
長岡市	266,936	23,989	197,104	14,744	
上越市	188,047	16,161	127,657	8,708	
新発田市	94,927	8,579	65,061	4,842	
三条市	94,642	8,052	63,029	4,146	
柏崎市	81,526	6,435	51,217	3,278	
燕市	77,201	7,041	54,136	3,714	
村上市	57,418	3,992	30,615	1,580	●
南魚沼市	54,851	4,769	35,646	2,566	
佐渡市	51,492	3,228	25,968	1,274	●
十日町市	49,820	3,279	26,028	1,421	●
五泉市	47,625	3,943	26,794	1,574	●
阿賀野市	40,696	3,498	24,893	1,580	●
見附市	39,237	3,483	26,906	1,838	
魚沼市	34,483	2,564	18,436	1,044	●
小千谷市	34,096	2,609	20,714	1,287	●
糸魚川市	40,765	2,645	22,382	1,181	●
妙高市	30,383	2,207	16,190	824	●
胎内市	28,509	2,191	17,257	1,041	●
加茂市	25,411	1,847	13,027	668	●
聖籠町	14,259	1,488	12,480	1,115	
田上町	11,227	843	5,950	251	●
阿賀町	9,965	469	3,802	107	●
津南町	8,989	581	4,713	266	●
湯沢町	7,767	552	5,408	270	●
出雲崎町	4,113	256	2,158	95	●
弥彦村	7,705	576	5,026	314	
関川村	5,144	297	2,300	103	●
刈羽村	4,380	330	3,532	261	
栗島浦村	353	26	189	13	●

2. 一極集中を加速させた経済最優先政策

全国1,719市町村のうち半数を超える885市町村で過疎が進行しているという。だが、中山間地域での過疎は昭和30年代からの高度経済成長期にすでに始まっていたのだ。高度成長を支える労働力として、10代後半から20代の若者が大都市へと吸い上げられ続けた。「金の卵」などともてはやされた集団就職がそれを象徴している。戦後のベビーブームの団塊の世代が生産年齢に達した頃と重なる。日本の社会構造が大きく転換した時期でもあった。

日本の農業を支えていた中山間地から若者がどんどんいなくなった。農業労働力は1955年から1965年の10年間で403万人減少した。農家の兼業化も進み、青壮年の労働力不足から「三ちゃん（じいちゃん、ばあちゃん、かあちゃん）農業」という言葉が流行語となった。過疎地域を抱える自治体は半世紀以上前から過疎対策と格闘してきたのだ。

増田レポートが危機感を煽っているが、半世紀前には将来的にどうなるかは分かっていたはずである。だが、国は有効策を打てぬまま手をこまねいてきた。経済成長最優先の至上命題の下、この問題は常に後回しにされてきたのである。

さらに1980年代の半ばから押し進められた経済のグローバル化が、東京一極集中に拍車をかけた。規制緩和など経済最優先の政策が、富も人材も大企業が本社を置く東京に集中させた。一方で地方経済の基盤であった農林水産業や地場産業が衰退し、地方の疲弊は増していった。しか

も、平成の大合併で地方公務員の数は3割以上減少した。地方の若者にとって働く場がさらに狭くなったということだ。

2000年代に入ると小泉構造改革の下、非正規労働者が急増し、若年層の低賃金と雇用の不安定さにより、「結婚したくても経済的にできない」若者が急増した。若年層の貧困化である。結婚できない、しない若者が増えれば、子どもが増えないのである。2025年の出生数は約66万5,000人と推定され、2年連続70万人割れした。戦後のベビーブーム最中の1949年に生まれた子どもは約269万人であった。時代が違うとはいえ200万人以上の開きは極端すぎるだろう。

また、一人の女性が生涯に産む子どもの数に相当する合計特殊出生率も2024年には1.15と前年の1.20を大きく下回り過去最低を記録した。特に東京都は0.96と2年連続で1.0を下回った。若者人口が最も多い東京都がこの状態である。ちなみにベビーブームのころは4.4前後で推移していた。少子化に歯止めが掛かるどころか急激に進行しているのだ。国は2023年にこども家庭庁を創設し、少子化対策に本腰を入れる姿勢を見せ始めたが、遅きに失したというべきだろう。

3. 高度経済成長を支えた急激な人口増

高齢化社会の到来でも日本は世界の先頭を走っている。毎年敬老の日に総務省が発表している高齢者の統計分析2025年版では、65歳以上の高齢者人口は3,619万人で、総人口の29.4%に上り、高齢化率は主要35カ国のうちトップになっている。高齢者数自体は前年に比べ約5万人減少したものの、高齢化率は0.1ポイント上回り過去最高を更新し続けている。

高齢化率は1950年の4.9%から年々上昇、高度経済成長期の1970年代までは一けた台だったものの、1985年に10.3%と初めて1割台に乗り、バブル崩壊後の1995年には14.8%、団塊の世代が高齢者入りした2015年に26.6%と急上昇した。2050年には43.2%になると予測されている。

地域別に見ると秋田県の39.5%を筆頭に3位青森県35.7%、5位山形県35.7%、7位岩手県35.4%とトップ10のうち4つを東北地方が占めている。新潟県も34.3%で13位と上位にいる。1950～60年代に見られた集団就職など、若者が労働力として東京に吸い上げられた地域と重なっている。この時期、若者の大移動で東京都の人口は100万人近く増加した。地方の高齢化は起こるべくして起こった現象なのだ。

高齢化の大きな要因として、戦後の食料事情の改善と医療の急速な進歩により、平均寿命が飛躍的に伸びたことが上げられる。1950年に男性58.0歳、女性61.5歳だったものが、2024年には男性81.09歳、女性87.13歳である。75年の間に男女とも25年ほど長生きするようになった。男女平均の84.46歳は、世界平均の71.4歳を大きく上回り、日本は世界でもトップクラスの長寿国なのである。

平均寿命がいくら伸びても、出生数がそれ以上に減り続ければ、人口は減り少子高齢化社会になるのは必然なことだ。地方では半世紀以上前からこの問題と格闘してきたが、解決策を見いだせないまま時間だけが過ぎてきた。危機感を煽ることより、現実を目を向けるべきだ。危機感を一番抱いているのは、若者がいなくなった集落で暮らす高齢者なのである。

歴史的に見ると入手できる食料と人口は密接な関係にあった。日本の場合、江戸時代初めの

人口は1,300万人程度だったと言われている。戦国時代から平和な世の中になり、農業生産力が向上し、100年後の1700年代には3,000万人台までに膨らんだ。だが、それ以後、明治維新までの150年間は人口がほとんど増えず、3,000万人前半で推移している。鎖国体制の完全な自給自足の中では3,000万人が限界だったということだろう。

明治に入り近代化の波の中で、人口は徐々に増え続け、1920年の第1回国勢調査では5,576万3,053人を記録している。太平洋戦争が終わった1945年は約7,200万人と緩やかな増加カーブを描いていた。しかし、戦後は急激な上昇カーブを描くことになる。1967年には1億人を突破した。

明治の初めから第1回国勢調査までの50年で増えたのは2,000万人強であるが、終戦から22年で約2,800万人が増加したのだ。この異常な人口増加の勢いが、世界でも類を見ない高度経済成長をもたらしたといっている。

日本の人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じることとなる。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では2056年に1億人を割り、2067年には9,000万人を下回るとしている。日本の人口1億人時代は100年続かなかったということだ。

日本の国土面積（37.8万km²）からしても1億人は限界を超えていたのではないかと。日本と国土面積が似通っている欧州の各国は、ドイツ（35.7万km²）が8,410万人、イギリス（24.2万km²）が6,960万人、フランス（55.1万km²）が6,670万人、イタリア（30.1万km²）が5,920万人である。食料自給率がカロリーベースで38%、生産額ベースで63%の日本に1億人はやはり多すぎたのである。人口減少は自然の流れであり、起こるべくして起きているのだ。

4. バラまき支援では解決しない

人口減少のデメリットとして、税収減や高齢化の加速で社会保障費の増加により財政が悪化し、公共施設等のインフラの老朽化への対応が難しくなり、行政サービスが低下する懸念があるとされている。人手不足で生活に必要な商品やサービスの入手が困難になるなども指摘されている。また、空き家や空き店舗の増加に伴って、地域コミュニティの機能低下も危惧される。これらは地方ではすでに現実のものとして現れている。

しかし、人口減少は悪いことだけなのだろうか。環境負荷の軽減や住環境の改善など生活の質の向上、格差や競争社会から脱却する社会構造の変革への足掛かりなど、プラスにとらえる指摘もある。人間が人間らしく生きる道が開ける可能性を秘めているというのだ。高度経済成長期に起こった劇的な人口増加だっただけに、減り方も激しいものになるのは止むを得まい。そのいびつさが負の遺産として現れ始めているのだ。人口減少が止められない流れなら、発想の転換が必要だろう。

全国市長会の少子化対策・子育て支援に関する研究会が2014年に、合計特殊出生率が高い上位30市にアンケート調査を行っている。自治体の回答は――

「交流のしやすさ、情報の得やすさ」

「昔ながらのゆったりとした地域のつながりが安全と安心となる」

「地域の見守り隊の存在など子育て世帯を包み込む機能を持っている」

「人の生活の営みが見えることで、家庭における安心感や家族観が幼少期より養われ、そのことで出産や多産が幸福につながる風土が形成されている」

「出産、子育てが地域の規範として根付き、将来に向けたライフデザインの実践的な教育機能を果たしている」

などであった。

また、二世帯、三世帯同居が多いことや、近隣に子どもを預けることができる両親や祖父母がいることなど、日常的、緊急的に子どもの面倒をみてもらえる親族や友人、知人のネットワークが構築されていることも上げられていた。

これらの市は医療費や不妊治療費の助成や保育料の減免など、多くの自治体と同様の子育て支援事業を行っているが、出生率を上げるような特別な支援事業は行っていないという。要は「住民の幸福度をいかに高めるかを主眼に、住民自治に基づく地域づくりを系統的に行う」ことこそ、最重要であるということを示しているのだ。国は人口減少、少子化対策としてバラまき型の支援に終始してきた。しかし、その効果はどうだったのだろうか。最も基本となる「地域づくり」という視点が、国の政策には欠落していたのではないか。

「日本列島を、強く豊かに」が高市政権のキャッチフレーズだという。日本が明治維新以来掲げていた「富国強兵」を想起させるのだが、高市首相は金融緩和と財政出動を基盤に、防衛、エネルギー、食料分野に重点を置いて投資し、経済成長を促すとしている。しかし、人口減少、超高齢化の日本は縮小の時代に入っているのである。いたずらに成長神話に取りつかれていては、日本の将来を危うくするものになりはしまいか。

それにしても、2月に行われた衆院選では、人口減少や少子高齢化の問題は全くと言っていいほど、語られることはなかった。与野党とも物価高対策に向けてのバラまき公約のオンパレードだった。あまりにも近視眼的にすぎないか。地方創生の旗はどこに行ったのだろうか。

人口減少社会における持続可能な地域社会づくりに関する政策提言

— 人口減少を踏まえた将来の社会構造の考察 —

公益社団法人 新潟県自治研究センター

常務理事・研究主幹 梶 口 敏 行

本稿の要旨

日本における急速な人口減少と高齢化の進行は、必至の情勢にある。

そのことを背景として、地方都市・中山間地域・過疎地域が直面する構造的な課題を整理し、実証的事例分析を通じて「持続可能な地域社会の構築」に向けた政策的な方向性を提示することを目的とする。

旧来の人口増加前提の地域政策から転換し、「縮小を前提とした持続可能性」「多主体の協働」「地域内循環」「生活の質（QOL）の確保」を中核概念として位置づけての政策を含め考察することとする。

1. 人口減少時代における地域社会の危機

1) 日本における人口減少の進行とその特徴

日本は世界に例を見ない速度で人口減少社会へと移行している。

出生率の長期的低下と平均寿命の伸長により、総人口は減少局面に入り、生産年齢人口の縮小と高齢人口比率の上昇が同時進行している。この現象は全国一律ではなく、特に地方都市、中山間地域、過疎地域において先鋭的に現れている。

これらの地域では、若年層の流出と高齢化が重なり、地域社会の維持そのものが困難になる局面が現実のものとなっている。

地域の論評には、過疎進行地域、限界集落、消滅自治体などの呼称がつけられるなど、将来を暗示する表現が用いられるに至っている。

従来、人口減少は地域政策において「克服すべき課題」「是正すべき異常状態」として捉えられてきた。その結果、出生率向上、移住促進、企業誘致といった人口増加を目的とする政策が中心的に展開されてきた。

その原点となって進められてきたのが、「地方創生」政策であった。しかし、こうした政策にもかかわらず、人口減少の趨勢は反転しておらず、むしろ地域間格差を拡大させる結果も生んでいる。この事実は、「地方創生」政策が明らかに首都圏一極集中の解消すら達成するに至らず、人口減少を単なる政策の失敗として理解する視点の限界を示している。

そもそも「地方創生」政策の失敗は、日本の人口減少・東京一極集中という構造問題が背景にあり、政策設計そのものの限界がはっきり表れている。

現実には、

①人口減少・流出は止まっていない

多くの地方では出生数は減少し、若年層は依然として都市へ流出し続けている。

②東京一極集中はむしろ強化

コロナ期を除けば、再び東京圏への転入超過が続いている。

③政策の持続性が弱い

補助金終了と同時に、目的を達成せずに事業を終了するケースが多数となっている。

失敗の要因としては、「人口を増やす」ことへの前提が非現実的な取り組み政策であった。

全国的に人口減少が続く中で、自治体任せの成長戦略だけのお任せ政策であった。

補助金は、現実的に取り合いとなり総量だけが実績として残されている。

事業の偏重も明らかとなっているが、道の駅、交流施設、フェスなどのハコモノ・イベントが代表的に進められてきている。

投資をして終わっている感が強いが、短期的な賑わいは作れるものの、本来の目的である定住や雇用には繋がっていないのが現実である。

地方に「安定した・将来性のある仕事」が少ないことや賃金・キャリア形成・教育環境で都市に負けることなど、雇用問題の本質に踏み込めていない状況と言える。

自治体の事務負担も過剰となっており、KPI設定、計画書、報告書が目的化し、現場の人材と時間を消耗しただけの例も決して少なくない。

国主導の横並び政策には、大きな問題点が浮き彫りとなっている。地域の条件差（地理・産業・人口構成）を十分反映できず、成功事例の「コピー」が失敗を量産し続けているのである。

地方創生は実質的に、「人口減少社会をどうマネジメントするか」ではなく、「減らないことを前提にした延命策」になっていた点が最大の問題なのである。

これらを踏まえると、政策的な教訓として「守る地域／たたむ地域」を直視する必要性があり、成長よりもサービスの集約、インフラの縮退、行政・医療・教育の再編というような「痛みを伴う再設計」が不可避となっているのではないだろうか。

今後の成功への定義を、「人口増 → 生活の持続可能性」に切り替える必要がある。

地方創生政策の失敗は、今日に至っても人口減少を前提にした「現実的な撤退戦略」を描けていないことにある。

2) 地方都市・中山間地域・過疎地域への影響

人口減少は、地域社会のあらゆる側面に複合的な影響を及ぼし続けている。

第一に、地域経済の縮小である。消費人口の減少は地場産業や商業の衰退を招き、雇用機会の減少がさらなる人口流出を引き起こす悪循環を形成する。

第二に、行政サービスの維持困難化が挙げられる。税収基盤の縮小と社会保障費の増大により、自治体財政は恒常的な制約下に置かれ、医療、福祉、教育、公共交通といった生活基盤サービスの持続可能性が問われている。

中山間地域や過疎地域では、これに加えて集落機能の弱体化が深刻である。自治会や消防団、冠婚葬祭といった相互扶助の仕組みが担い手不足により機能不全に陥り、地域社会の統合力そのものが低下している。

地方都市においても、中心市街地の空洞化や郊外化の進行により、都市構造の非効率性が顕在化している。

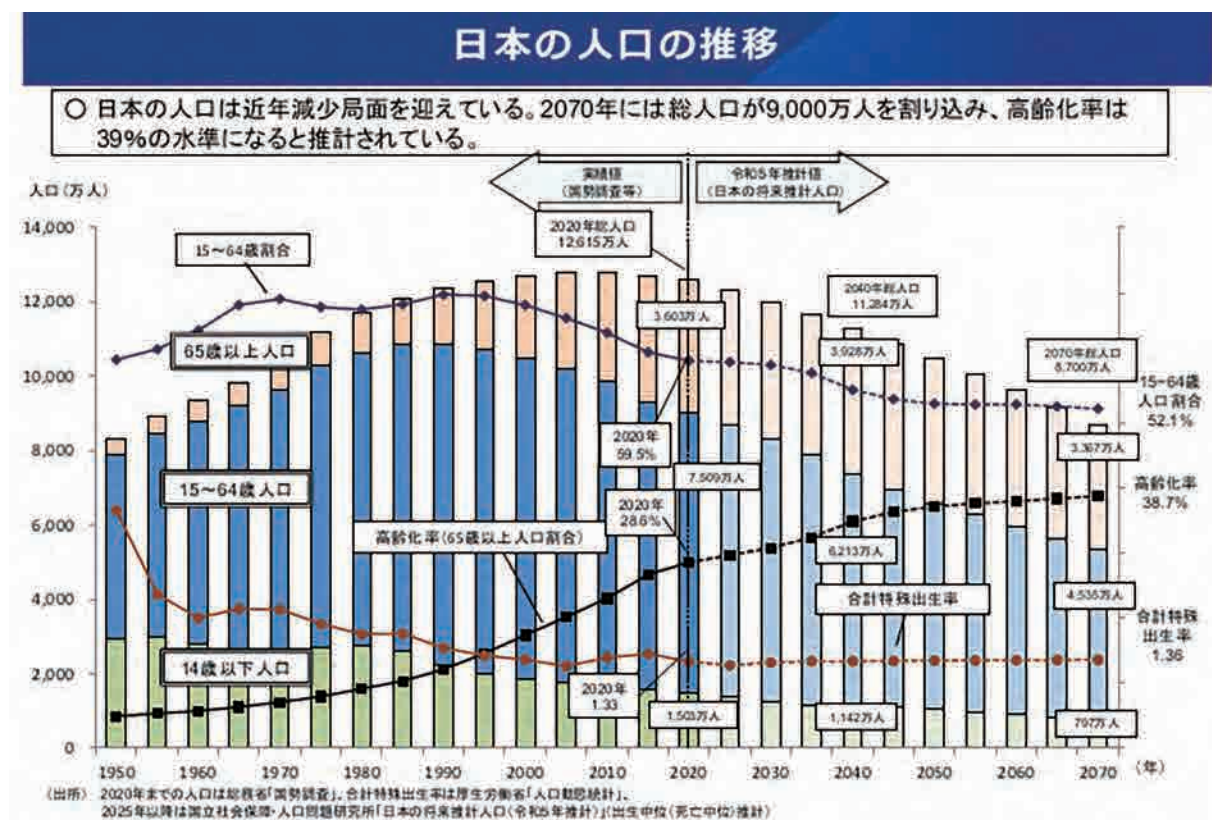
人口減少を「失敗」や「例外的事態」として捉えるのではなく、今後も長期にわたり継続する人口の構造的な前提条件として捉え直すことが必要と考える。

人口減少が不可逆的である以上、政策の目的は人口を増やすことそのものではなく、人口が減少する中でも地域住民の生活の質（QOL）を維持・向上させ、地域社会を持続可能な形で再構築することに置かれるべきなのである。

このような視点の転換は、政策評価の軸をも変化させることとなるであろう。

人口増加や経済規模の拡大といった量的指標ではなく、生活の利便性、社会的包摂、地域内循環、住民の満足度といった質的指標が重視される必要がある。

本章では、人口減少がもたらす地域社会の危機を整理するとともに、人口減少を前提条件として再定義する必要性を示したところである。



2. 人口減少と地域政策に関する理論的整理

本章では、上述の視点を理論的に支えるため、人口減少と地域政策に関する主要な理論枠組みを整理し、従来の地方創生政策との差別化を明確にすることとしたい。

1) 持続可能な地域社会論

持続可能性の概念は、もともと環境問題を起点として発展してきたが、近年では地域社会や公共政策の分野にも広く適用されている。持続可能な地域社会とは、将来世代の選択肢を損なうことなく、現在の住民の生活を支える社会構造を指す。

人口減少社会においては、成長を前提としない持続可能性、すなわち「縮小均衡下での安定」が重要な論点となる。

2) 縮小社会・スマートシュリンク論とは

人口減少・高齢化が不可逆に進む社会を「元に戻す」前提を捨て、縮小することを前提に、いかに持続可能で質の高い社会を再設計するかを問う考え方である。

特に日本では、地方政策・都市政策の文脈で用いられている理論であり、紹介することとする。

縮小社会論は、人口や経済規模の縮小を不可避な現象として受け入れ、その中で効率性と生活の質を両立させる戦略を模索する理論である。

この理論では、高度成長型の「人口増⇒インフラの拡張⇒経済発展⇒税収増」のようなモデルは、成立しないのである。

その特徴は、人口・世帯数・労働力の減少、空き家・空き地・遊休インフラの増大、行政コストの上昇（1人あたり）、地域間・世代間格差の拡大と言った「成長」を前提にした政策が機能不全を起こす社会状態を指す概念なのである。

また、スマートシュリンク（Smart Shrink）論とは、縮小社会を前提に、無秩序に衰退するのではなく、計画的・選択的に縮み、生活の質（QOL）を維持・向上させる戦略の理論である。

スマートシュリンク論の核心原則としては、以下のことが代表的に挙げられる。

- ①「すべてを守らない」……全集落・全公共施設・全インフラの維持は不可能、守るもの／たむものを明確に区分する。
- ②「密度を回復する」……人口を「拠点（コンパクト）」に集約し、医療・教育・交通・商業を集中配置（コンパクトシティ）する。
- ③「撤退も政策」……道路・上下水・公共施設の計画的廃止、除却・用途転換・自然回帰（グリーン化）を推進する。
- ④「生活の質を指標に」……人口数・GDPよりアクセス時間、安心、安全、関係性を重視する。

日本における具体政策の例としては、立地適正化計画（都市機能誘導区域／居住誘導区域）、公共施設マネジメント（統廃合・複合化）、空き家除却・用途転換、地域公共交通の再編（デマンド交通）、小規模自治体の機能連携・広域化など多くの分野で反映され実践されている。

地方創生との違いをまとめてみると、以下のようになる。

観 点	地方創生(従来)	スマートシュリンク
人 口	増やす前提	減る前提
ゴ ー ル	定住・出生数	生活の質・持続性
手 法	誘致・補助金	再編・撤退・集約
思 想	成長主義	現実主義

理論の批判と課題としては、「撤退＝切り捨て」と受け取られ易く、政治的に不人気（選挙と相性が悪い）、高齢者・周縁地域への配慮設計が不可欠であることや合意形成コストが非常に高いことなどとなっている。

これらの理論を一言で言えば、縮小社会＝避けられない現実、スマートシュリンク＝その現実を「設計し直す思想」と言うことができる。

特に都市政策分野においては、スマートシュリンク（賢い縮小）という概念が提唱されてきた。これは、無秩序な縮小を放置するのではなく、都市機能や居住を集約し、公共サービスの効率性を高めることで持続可能性を確保しようとする考え方である。

また、地方都市や中山間地域においても、同様の発想が応用可能である。

すべての集落や地区を従来通り維持するのではなく、機能の再配置や重点化を行うことが現実的な選択肢となる。

3) レジリエンスと共助の概念

人口減少社会では、外部環境の変化や突発的なリスクに耐える地域の適応し回復する力（レジリエンス）が重要となる。レジリエンスとは、危機から迅速に回復し、適応する能力を指す概念であり、地域社会においては多様な主体の関与と柔軟な制度設計によって高められると考えられている。

また、行政だけに依存しない共助の仕組みも不可欠である。

住民、NPO、企業、地域運営組織（RMO）などが役割を分担し、生活基盤の維持に関与することで、人口減少下でも社会機能を保つことが可能となるのである。

以上述べたことから、従来の地方創生政策との差別化を考えると、次のことが言える。

従来の地方創生政策は、人口流入や経済成長を主目的とする傾向が強かった。

その結果、短期的な成果を求める事業が多く、持続性や地域固有性が十分に考慮されないケースも少なくなかった。

本章で述べた理論枠組みは、人口減少を前提とした長期的視点に立ち、地域社会の再編と生活の質の確保を政策目標の中心に据える点で、蔓延と続けられている「地方創生」施策とは明確に異なるものである。

本章では、持続可能性論、縮小社会論、レジリエンスと共助の概念を整理し、人口減少社会における地域政策の理論的基盤を明らかにしたところである。

3. 日本における人口減少と地域の現状分析（実証）

この章では、上述の理論を踏まえ、日本の地方都市・中山間地域・過疎地域の実態を実証的に解析する。

1) 人口動態データから見る地域差

日本の人口減少は、全国的な現象である。

日本の人口は2005年以降、死亡数が出生数を上回る自然減が続き、その減少幅は拡大傾向にある。2008年をピークに総人口は2011年から減少が続いている。

特に自然減は長期化・拡大し、近年は年間数十万人規模で進行、総人口の減少は10年以上にわたり連続している。

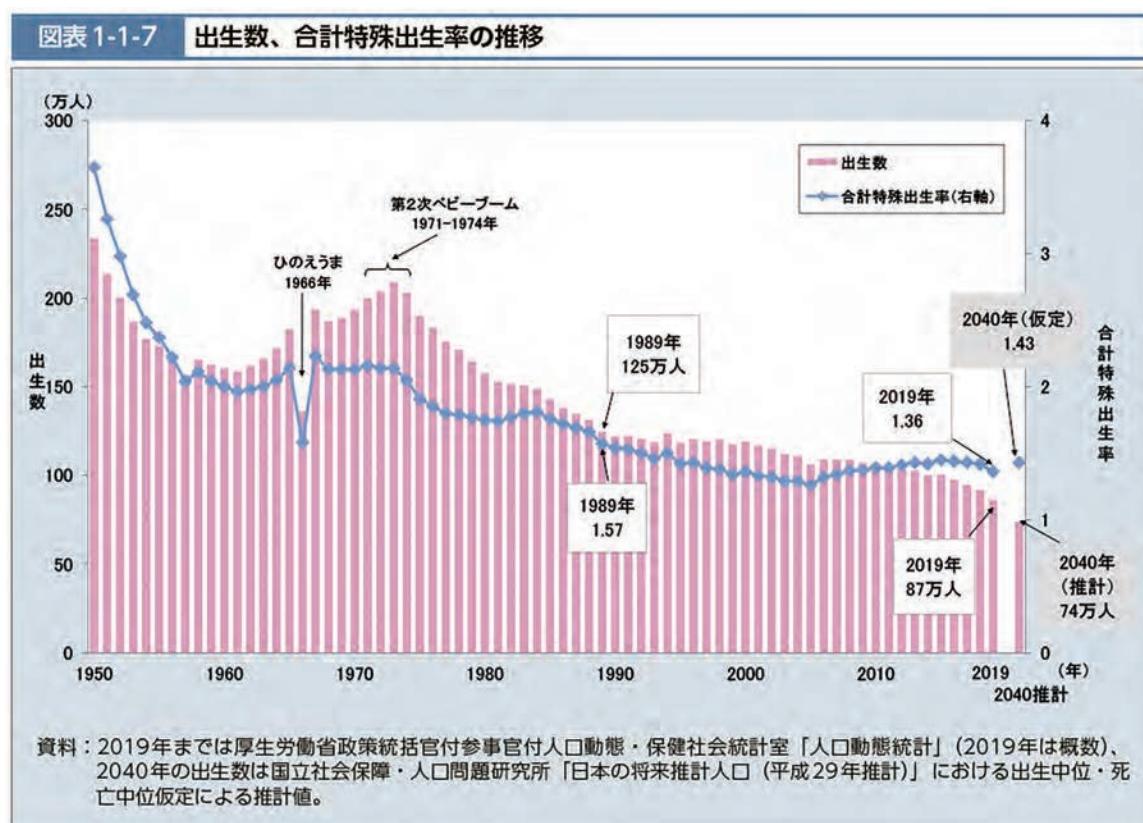
一方で、社会増減（転入・転出）では、特に東京圏への転入超過が続き、若年層の都市部集中と低出生率が人口減少・少子化に影響を与えている。

それらの進行速度と影響の現れ方には、大きな地域差が存在している。

総務省統計や国勢調査を基にすると、三大都市圏では依然として人口の集中傾向がみられる一方、地方圏、とりわけ中山間地域や過疎地域では、急激な人口流出と高齢化が進行している。

特に20～39歳の若年・生産年齢層の減少は顕著であり、地域の再生産構造そのものが弱体化している。

人口の自然減と社会減を区別してみると、多くの地方自治体では両者が同時に進行していることが解る。



出生数の減少により自然減が拡大する一方、進学や就職を契機とした若年層の転出が社会減を加速させている。この二重の減少構造は、一度進行すると短期間での回復が極めて困難であることを示している。

2) 地方都市の構造的課題

地方都市は、周辺中山間地域や過疎地域の生活圏の中心として、医療、商業、行政サービスを担ってきた。しかし人口減少下では、その中核機能の維持が難しくなっている現状が進行している。

中心市街地では空き店舗や空き地が増加し、郊外化による都市構造の分散が公共交通やインフラ維持の非効率性を高めている。

地域ブロック別総人口の規模別市区町村数

(市区町村数)

ブロック	2020年の人口規模（人）									総計
	5千未満	5千～1万	1～3万	3～5万	5～10万	10～30万	30～50万	50万～100万	100万以上	
北海道	84	40	33	7	6	7	1		1	179
東北	35	45	69	25	24	13	2		1	214
関東	17	23	58	46	60	78	17	14	3	316
北関東	6	7	29	23	20	16	2	1		104
南関東	11	16	29	23	40	62	15	13	3	212
中部	47	37	77	55	58	29	9	3	1	316
近畿	22	26	58	28	44	32	12	2	3	227
中国	16	9	36	19	9	14	2	1	1	107
四国	23	12	31	14	7	5	2	1		95
九州・沖縄	39	46	84	44	33	19	5	3	1	274
総計	283	238	446	238	241	197	50	24	11	1728

ブロック	2035年の人口規模（人）									総計
	5千未満	5千～1万	1～3万	3～5万	5～10万	10～30万	30～50万	50万～100万	100万以上	
北海道	105	29	26	4	8	6			1	179
東北	58	43	64	17	21	10			1	214
関東	23	31	60	39	56	73	18	13	3	316
北関東	9	10	29	20	20	13	3			104
南関東	14	21	31	19	36	60	15	13	3	212
中部	57	41	80	45	54	27	8	3	1	316
近畿	29	28	54	32	43	26	11	1	3	227
中国	22	13	36	14	4	14	2	1	1	107
四国	30	11	33	9	6	4	2			95
九州・沖縄	51	44	88	40	28	16	3	3	1	274
総計	375	240	441	200	220	176	44	21	11	1728

ブロック	2050年の人口規模（人）									総計
	5千未満	5千～1万	1～3万	3～5万	5～10万	10～30万	30～50万	50万～100万	100万以上	
北海道	122	23	18	5	6	4			1	179
東北	80	45	48	19	13	8		1		214
関東	38	33	56	42	42	72	17	13	3	316
北関東	14	15	25	21	15	12	2			104
南関東	24	18	31	21	27	60	15	13	3	212
中部	69	39	88	35	49	24	8	3	1	316
近畿	42	35	52	27	37	21	9	1	3	227
中国	25	21	31	9	8	9	2	1	1	107
四国	37	13	28	8	5	2	2			95
九州・沖縄	69	46	78	36	28	11	3	2	1	274
総計	482	255	399	181	188	151	41	21	10	1728

※地域区分は以下の通り

北海道：北海道　東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
 北関東：茨城県、栃木県、群馬県　南関東：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
 中部：新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
 近畿：三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
 中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県　四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県
 九州・沖縄：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

また、地方都市の経済構造は、公共事業や特定産業への依存度が高い場合が多く、人口減少による需要縮小の影響を受けやすい。

雇用機会の減少は若年層の流出を招き、結果として都市機能のさらなる縮小を引き起こすことと繋がっている。

このように、地方都市は自立的な成長が難しい構造的制約を抱えている。

特に、中山間地域・過疎地域における生活基盤の維持については、喫緊の重要問題となっている。

中山間地域や過疎地域では、人口減少の影響が生活基盤の維持に直結して現れることとなっているが、医療機関や商店、公共交通の撤退により、日常生活の利便性が著しく低下している現状にあり、特に高齢者にとっては、移動手段の確保や買い物、通院が深刻な課題となっているのである。

さらに、集落単位での人口減少は、自治会や地域行事といったコミュニティ機能の維持を困難にしている。様々な分野での担い手の不足により、防災、環境管理、相互扶助といった非公式な公共機能が失われつつあり、地域社会の持続性そのものが脅かされているのである。

4. 新潟県の人口減少の実態と対策の実効性

1) 人口減少の現状

(単位：人、世帯)

	令和7年12月1日			前月人口・世帯 (令和7年11月1日)	前年同月人口・世帯 (令和6年12月1日)
	人口・世帯	対前月 増減数	対前年同月 増減数		
総 数	2,067,668	-1,889	-27,829	2,069,557	2,095,497
(男)	1,005,765	-960	-13,227	1,006,725	1,018,992
(女)	1,061,903	-929	-14,602	1,062,832	1,076,505
世帯数	921,673	-221	1,241	921,894	920,432

※ 推計人口…… 令和2年国勢調査人口（確定値）を基に、住民基本台帳法に基づく届出を加減することにより算出した人口であり、外国人を含んでいます。

※ 世帯数…… 住民基本台帳の世帯数（各月末日現在）

出典：新潟県報道資料

新潟県の人口は1997年をピークに一貫して減少傾向にあり、2020年国勢調査時点で約220万人だった人口は、2023年には約212.6万人にまで減少している。近年の傾向としては、2024年において人口が戦後初めて210万人を下回ったという報道もあるなど、減少が止まらない状況である。

人口減少は大きく二つの要因に分けられる。

①自然減（出生数 < 死亡数）

出生数が減少し、死亡数が増えることによって自然減が継続している。合計特殊出生率は全国的な傾向と同様に低く、新潟県でも出生数は減少傾向にある。

②社会減（転出超過）

若年層、特に20代前半～30代前半の女性や学生などが進学・就職を契機に県外へ移動することで、社会減が生じている。2024年の調査では、新潟県は転出が転入を上回る「転出超

過」となり、その数は5,782人に上り、全国9番目の多さだった。男女別では女性の転出数が男性の1.5倍程度だったという統計もある。

加えて高齢化の進行は顕著であり、現役世代（15～64歳）の割合は低下し、65歳以上人口の割合が増大している。高齢者世帯、特に単独世帯の割合も増加し、社会保障・生活支援などの需要が増加する方向にある。

県人口の推移

(単位：人)

年次	人口	対前年増減数	年次	人口	対前年増減数
2014年	2,313,820	△ 16,977	*2020年	2,201,272	△ 20,732
*2015年	2,304,264	△ 9,556	2021年	2,176,879	△ 24,393
2016年	2,285,856	△ 18,408	2022年	2,152,664	△ 24,215
2017年	2,266,121	△ 19,735	2023年	2,126,276	△ 26,388
2018年	2,245,057	△ 21,064	2024年	2,098,804	△ 27,472
2019年	2,222,004	△ 23,053	2025年	2,071,066	△ 27,738

出展：新潟県統計課人口動態調査から、各年10月1日の県推計人口

*〇〇〇〇年は国勢調査人口 推計人口は国勢調査人口(確定値)を基に、住民基本台帳法に基く届け出を加減し、外国人を含む人口。

中長期的な人口推計

市町村	人口予測(人)			総人口指数(2020年を100)			2050年の年齢別割合			
	2025年	2035年	2050年	2030年	2040年	2050年	0～14歳	15～64歳	65歳以上	75歳以上
新潟市	759,462	710,425	616,385	93.5	86.2	78.1	9.3	50.7	40.0	25.1
北區	68,842	61,566	48,757	90.2	78.7	67.0	7.9	48.4	43.7	27.6
東區	128,354	117,967	101,183	94.6	83.7	75.3	9.2	50.4	40.3	24.9
中央区	177,178	172,099	158,408	97.3	93.2	87.8	9.2	55.2	35.5	22.0
江南區	66,778	63,257	56,849	95.8	90.1	83.6	10.6	50.3	39.1	24.4
秋葉區	71,802	66,275	58,670	91.9	84.6	76.8	9.8	48.7	41.5	25.5
南区	40,900	36,725	28,957	90.0	78.9	66.7	8.2	44.2	47.6	30.5
西区	155,283	149,382	132,527	95.9	89.6	82.5	10.0	51.2	38.9	24.4
西蒲區	50,325	43,154	32,034	85.8	72.3	58.7	6.9	41.1	52.0	34.4
長岡市	252,504	233,825	197,104	91.9	83.1	73.8	9.1	49.8	41.1	25.8
三条市	88,496	79,189	63,029	89.3	78.0	65.6	8.1	46.6	45.3	28.6
柏崎市	74,542	65,522	51,217	86.2	74.5	62.8	8.1	46.5	45.4	28.8
新発田市	89,236	80,128	65,061	89.6	79.1	63.5	9.0	48.1	42.9	26.3
小千谷市	31,459	27,285	20,714	86.7	73.5	60.8	8.1	44.6	47.3	30.4
加茂市	22,772	18,746	13,027	81.9	65.8	51.2	5.9	39.8	54.3	35.2
十日町市	44,595	36,402	26,029	81.1	65.6	52.2	7.8	42.2	50.1	32.8
見附市	36,784	33,427	26,906	90.5	79.7	68.6	8.6	47.4	44.0	27.8
村上市	51,254	42,763	30,615	82.3	67.0	53.3	6.3	41.3	52.4	34.4
燕市	73,727	66,359	54,136	91.0	80.8	70.1	8.2	48.8	43.1	27.0
糸魚川市	36,372	30,494	22,382	82.4	67.7	54.9	7.0	43.5	49.5	32.5
妙高市	27,685	22,884	16,190	83.3	67.7	53.3	6.8	41.7	51.6	34.6
五泉市	43,341	36,553	26,794	84.1	69.7	56.3	6.6	43.0	50.5	32.2
上越市	176,592	156,976	127,657	88.7	78.3	67.9	8.5	47.6	43.9	27.5
阿賀野市	37,732	32,874	24,893	87.3	74.3	61.2	7.5	43.9	48.6	30.6
佐渡市	45,120	36,822	25,968	79.8	64.0	50.4	6.7	40.0	53.3	34.7
魚沼市	31,073	25,869	18,436	82.7	67.6	53.5	7.6	41.1	51.3	33.2
南魚沼市	51,072	45,236	35,646	88.2	76.7	65.0	8.7	46.4	44.9	27.9
胎内市	26,246	22,643	17,257	85.8	73.0	60.5	7.5	45.9	46.6	30.2
聖籠町	14,035	13,516	12,480	96.4	92.7	87.5	12.5	53.4	34.1	21.0
弥彦村	7,174	6,406	5,026	89.0	77.4	65.2	8.2	43.1	48.8	30.5
田上町	10,240	8,590	5,950	84.5	68.5	53.0	4.3	38.1	57.7	39.3
阿賀町	8,274	6,326	3,802	74.2	64.0	38.2	3.7	32.5	63.8	45.6
出雲崎町	3,617	3,076	2,158	82.8	67.1	52.5	6.1	37.0	55.9	39.4
湯沢町	7,506	6,649	5,408	90.6	80.2	69.6	5.8	42.4	51.8	35.0
津南町	7,950	6,576	4,713	81.2	65.9	52.4	8.4	40.8	50.8	35.1
刈羽村	4,147	3,928	3,532	92.7	86.4	80.6	12.1	52.2	35.6	19.3
関川村	4,348	3,543	2,300	78.2	60.2	44.7	6.3	38.0	55.7	38.8
葉島浦村	313	245	189	77.9	61.8	53.5	16.4	53.4	30.2	18.5

*2025年人口は、2025年12月1日県データ

2) 将来人口の予測および地域的特性と要因

国立社会保障・人口問題研究所などによる地域別推計によると、新潟県の人口は今後も減少が続き、2040年～2050年にかけて大幅な人口減少が見込まれている。具体的には、2050年頃の人口は約152.5万人程度まで減少するという推計があるなど、今後30年で人口は30%程度減少する可能性が示されている。

過去の将来推計資料では、2045年時点で新潟県の総人口が約179万人まで減少し、老年人口割合が4割を超える可能性がすでに示されていた。

この推計は出生率や社会動態（転出・転入）などの仮定に基づくものであり、出生率の改善や転入増加などがなければ、減少トレンドはさらに加速する可能性がある。

なお、出生率が人口置換水準（2.07）に達するシナリオでも、短期間では人口減少を食い止めるのは難しいとみられる。

また、人口ピラミッドでは若年層の人口が激減し、高齢者人口が顕著に増える「つぼ型」の構造が予測されている。

20～39歳の女性人口の大幅減少が示されるなど、将来の人口動態においても女性の比率低下が人口減少を加速させる要因として懸念されている。

このような人口構造の変化は、労働力不足の深刻化、地域経済の萎縮、社会保障負担の増大など多面的な課題をもたらすものとなっている。

人口減少の地域的特性と要因については、共通する点を整理する。

①若年層・女性の流出

新潟県においては、特に若者、女性の転出が人口減少の大きな要因として指摘されている。進学や就職の機会を求めて首都圏へ移動する傾向が強く、若年層の「県内定着」が進まないことが人口流出につながっている。東京圏の就職機会の多さや情報環境の違いなどがその背景とされ、就職・キャリア形成の選択肢の広さが流出を促しているという声が報じられている。

②出生率の低下

新潟県の合計特殊出生率は全国的な傾向を反映して低水準であり、1.23程度と推定されている。出生率の低下は未婚化・晩婚化に伴うものであり、若年人口の減少と相まって、自然減を加速させる要因となる。

③高齢化と社会的ニーズの変化

高齢化の進行は、単純な人口減少のみならず、医療・介護・福祉サービスの需要増加、地域社会の支援システムへの負担増など、社会的コストの増大をもたらす。高齢者単独世帯の増加は社会的孤立や生活支援の必要性を高めており、地域コミュニティの維持にも影響する。

3) 新潟県における人口減少対策

県・市町村レベルの取り組みは、最重要課題と位置付け、県民会議等を設置し、対策を推進している。

2025（令和7）年には「新潟県人口減少問題対策推進県民会議」が設立され、危機意識を共有し、オール新潟での取り組みが進められている。これには「子育てに優しい社会の実現」など6つの重要課題への対応が含まれている。

市町村レベルでも「人口ビジョン」や「総合計画」において人口減少対策が位置付けられており、地域特性に応じた施策が計画されている。例えば、新潟市では転出超過の解消や出生率向上により人口減少のペースを和らげる方策が検討されている。

重点課題としては、①若者・女性の定着支援、②子育て支援政策、③地域経済・暮らし支援が共通して取り組まれている。

①若者・女性の定着支援では、若年層や女性の県内定着を図るため、地元企業の魅力向上、働きやすい職場環境の整備、就職支援などが行われている。特に女性が働き続けやすい環境の構築やキャリア形成支援を強化する施策が求められている。

②子育て支援政策では、出生率向上を目指して、子育て支援策（保育サービスの充実、出産・育児支援金、育児休業支援など）の強化が進められているが、これらがどの程度定着や出生率改善につながるかは課題となっている。

③地域経済・暮らし支援としては、移住促進や地域活性化策として、地方移住の支援、起業支援、地域交流イベントなどが行われている。特にコロナ禍以降、テレワーク環境の普及に伴い、地方への移住促進が進む可能性が期待されている。

しかし残念ながら、対策の実効性評価については、思いや願いも叶わず期待に添った成果を得られていない状況と言える。

施策の成果と限界について考察すると、県や市町村の施策は個々の事業としては一定の進展を見せているものの、人口減少そのものに劇的な歯止めをかけるまでには至っていないという評価である。

県内自治体の約8割が対策を「不十分」と認識しているとの報道もあり、自治体単独での対策には限界があるという意見が多数存在する。

重要な課題となっている「若者流出の抑制と定着」については、若者・女性流出の抑制のための施策は一定進められているが、就業機会やキャリア形成の面で大都市圏との格差が依然として大きいとの指摘がある。

ローカル企業の生産性向上や給与水準の底上げ、インターンシップ制度の拡充などが求められている状況が続いている。

出生率・子育て支援の効果については、出生率の改善には長期的な取り組みが必要であり、単年度や短期間で効果が現れるものではない。経済的支援と同時に、結婚・子育てに対する社会的価値観の変化を踏まえた政策設計が不可欠であるが、達成されていない。

人口減少と社会構造への影響を考えると、人口減少が進む中で社会インフラや公共サービスの維持が困難となる現象が生じている。

例えば公共施設の維持コストの増大や医療・介護サービスの提供体制の逼迫など、人口減少の社会的影響が実務レベルで顕在化している。

こうした構造的変化への対応策は、人口そのものの増加対策とは異なる「人口減少社会への適応戦略」として検討されなければならない。

新潟県の人口減少は 自然減と社会減が重層的に作用して進行している深刻な課題である。将来人口の推計でも 今後30年で人口が3割程度減少する可能性が高いとされ、出生率や社会動態の改善がなければ現状のトレンドは続くこととなる。

必要な対策は多岐にわたるが、現時点では十分な成果を上げているとは言い難い。

特に若者・女性の県内定着促進や出生率改善には中長期的な視点が必要であり、地域経済の活性化、働き方改革、子育て支援の強化などの政策が一体的に進められることが重要である。さらに地方自治体だけでなく国との連携や広域的な政策展開が不可欠であろう。

人口減少は社会構造そのものに影響を及ぼす問題であり、単に人口数の維持だけでなく、減少社会における「質の高い生活」「持続可能な社会の構築」を目指す取り組みが求められている。

5. 地域コミュニティ（地域社会・まちづくりコミュニティ）の現状と直面する課題

1) 地域コミュニティの現状と課題

地域コミュニティの問題は、今や先進諸国でも共通する悩ましいテーマとなっている。

人口・社会環境の変化が、地域の繋がりを希薄なものとしている。

その原因は、高齢者の比率が上昇し、子どもの数が減少する少子高齢化により住民構成の変化である。

また、核家族化・単身世帯の増加も近隣住民のつながりの希薄化に繋がっている。

都市部への人口集中・地方の過疎化によって、地方では地域コミュニティが維持困難な地域も増加しているのである。

地域の繋がりの実態は、伝統的な対面交流が減る一方でNPO、自治会・町内会、住民活動はこれまでと違った形で継続しているところもあるが、総じて希薄な状態に拍車が掛かっている。

町内会・自治会に入らない人の割合はどのくらいであろうか？

町内会や自治会への加入は任意であり、法的な義務はない。

全国的な加入率の実態と地域による違いについてみると、約3割が未加入、総務省が実施した「地域コミュニティに関する研究会」の報告書によると、2021（令和2）年度における全国600市区町村の自治会等の加入率の平均は71.7%と報告されている。

つまり、全国平均で約28%、およそ3割の世帯が町内会や自治会に加入していないという計算になる。

この数字は10年前の2010（平成22）年度には78.0%だったことを考えると、わずか10年間で6.3ポイントも低下していることになる。

この調査対象となった600団体のうち、加入率が減少した団体は530団体（88.3%）にも上り、全国的に加入率の低下が進行していることが明らかとなっている。

一部の地域では状況がより深刻である。東京都の2023年の調査では加入率が41.4%にとどまっており、6割近くの世帯が町内会に加入していない状況となっている。

町内会の加入率には、地域の人口規模による明確な傾向がある。総務省の報告書によると、人口規模が大きい自治体ほど加入率が低くなる傾向が確認されている。

具体的には、人口1万人以下の小規模自治体では加入率が90%程度と高い水準を保っている一方で、人口50万人以上の大都市では加入率が60%程度にとどまっている。

この30ポイント近い差は、都市部と地方では町内会に対する意識や生活スタイルが大きく異なることを示している。

都市部で加入率が低い理由としては、以下のような要因が考えられる。

- ①転勤や進学などで短期間の居住を予定している人が多い
- ②共働き世帯が多く活動に参加する時間が取りにくい
- ③匿名性の高い集合住宅が多く近隣との交流が少ない
- ④行政サービスが充実しており自治会の必要性を感じにくい

一方で地方では、古くからの地縁関係が残っており、町内会が地域社会の重要な役割を果たしているケースが多く見られる。そのため加入が当然視される風土があり、加入率も高い水準を維持している状況がある。

なぜ町内会に入らない人が増えているのだろうか？

全国的に町内会の加入率が低下している背景には、現代社会の変化や人々の価値観の多様化があるとされている。

多くの人が町内会への加入を、見送る主な理由を5つに整理してみる。

①加入するメリットが分からない

町内会に入らない理由として最も多く挙げられるのが、「加入するメリットが分からない」「加入しなくても困らない」という声である。

以前は、町内会が地域の情報伝達や相互扶助の中心的な役割を果たしていたが、現代ではインターネットやSNSで情報が簡単に入手できるようになった。

また、行政サービスも充実し、ゴミ収集や防災情報なども自治体から直接得られる環境が整っている。

特に若い世代にとっては、子どもの頃に地域の祭りや子ども会などで町内会の活動に触れる機会がなかった人も多く、町内会という存在自体がよく理解できないというケースも少なくない。

「町内会って何をしているのか分からない」「自分の生活に関係がない」と感じる人が増えているのが実情なのである。

②役員の負担や会費の支払いが重い

町内会に加入すると、多くの場合は輪番制で役員や班長などの当番が回ってくることが多く見られ、この役員としての負担の大きさが、加入をためらう大きな理由となっている。

役員になると、会合への出席、回覧板の取りまとめ、自治会費の集金、イベントの企画・運営など、多岐にわたる業務を担当することになる。

共働き世帯が増えている中、平日の日中や夜間に時間を割くことが難しいという声も多く聞かれる時代なのである。

また、会費の負担も無視できない。地域によって金額は異なるが、年間で数千円から1万円程度を支払う必要があると言われている。

また、特に問題視されているのが、会費の使途が不透明であるという点である。

会計報告が適切に行われていなかったり、役員の懇親会などに多額の費用が使われていたりするケースもあり、「自分たちに還元されていない」という不満も生まれている。

③集まりや活動に参加する時間がない

仕事や子育てで忙しい現代人にとって、町内会の活動に参加する時間を確保することが難しいというのも大きな理由となっている。

町内会の活動は、清掃活動、会合、祭りやイベントの準備・運営など、定期的に時間を割く必要がある場合が多くある。

早朝の清掃活動や夜間の会合など、子どもの世話や翌日の仕事に支障が出るという声も多い。こうした時間的な制約から、「参加したくても参加できない」という状況に陥っている人も多い。

④人間関係のトラブルを避けたい

町内会では、様々な世代や価値観を持つ人々と関わることになり、人間関係の煩わしさやトラブルを避けたいという理由で加入しない人も増えている。

町内会の活動アンケート調査では、「人間関係が面倒」というストレスを感じている人が多くみられる。

また、古くからの住民と新しく転入してきた住民との間で意識の違いがあり、溝が生まれることもある。

現代社会では、プライベートを大切にしたい、必要以上に他人と関わりたくないという価値観を持つ人も増えている。

「近所付き合いは最低限で良い」と考える人にとって、町内会への加入はメリットよりもデメリットの方が大きく感じられる。

⑤強制的な雰囲気抵抗感がある

町内会への加入は法的には任意であるにもかかわらず、実質的に強制されているような雰囲気を感じ、それに抵抗を覚える人も少なくない。

個人の自由を重視する価値観が広がる中、強制的な加入や参加を求める姿勢そのものが時代に合っていないという指摘もある。

町内会に加入しないデメリットも多い。

地域で共有される重要な情報が入手しにくくなるが、町内会では回覧板を通じて、地域のイベント情報、防犯・防災に関するお知らせ、行政からの連絡事項、工事や交通規制の予定など、様々な情報が共有されている。

未加入の場合、これらの情報が自動的に届かないのである。

不審者情報や地域での犯罪発生状況、防災訓練の日程、避難所の場所、災害時の支援体制など、安全に関わる情報を逃してしまう可能性がある。

また、道路工事や水道工事などで一時的に断水や通行止めが発生する場合も、事前に知らされないことで不便を被ることとなる。地域に密着した細かな情報は町内会を通じてしか伝わらないことも多く、情報格差が生じる可能性は否定できない。特に大規模な災害が発生した際、町内会に加入していないと地域からの支援を受けにくくなる可能性がある。防災訓練や避難訓練も町内会主催で実施されることが多く、参加していないと避難経路や避難所の場所を十分に把握できないまま災害を迎えることになる。高齢者や小さな子どもがいる世帯、障害のある方がいる世帯など、災害時に支援が必要な場合は、町内会とのつながりがより重要となる。

日頃から地域とのコミュニケーションを取っておくことが、いざという時の備えにもなるのである。

最近では、オンラインコミュニケーションの浸透を目指す地域も見られ、また自治体も有効な活用への助言を行なっている。

具体的には、LINEグループなどSNSでの情報共有や住民間連絡が活発だが、温かい対面関係が代替されるわけではなく、また、高齢化も進んでいることから、活用には課題も少なくない。

また、多様な価値観を持つ新たな移住者、外国人住民、LGBTQ+など、新たな人々が地域に加わるにより交流のきっかけは増えるが、受け入れ体制・共通言語づくりが必要となっている。

では、今後の活動見通しは、どうであろうか。まず、考えられることは、デジタル技術の活用拡大である。

住民投票、意見交換、地域イベント参加のハードル低下など、オンラインによる住民参加が広がるであろう。

また、AI防災・スマート防犯、防災アプリなどの導入進展により、情報共有と安全安心への対策が充実すると考えられる。

多世代・多文化共生の可能性も高まることとなる。子ども食堂、シェアスペース、コミュニティカフェなど、世代や背景を超えた交流の場の増加が考えられる。

結果として、増える多様なライフスタイルに合わせたコミュニティ形成が期待される。

さらに、社会課題と地域ニーズの再評価が進み、地域ごとの特性に合った取り組み（高齢者支援、防災、農業交流、環境活動、空き家活用など）が増えることとなる。

しかし、課題も多い。第一に、参加意欲と担い手不足の問題である。特に若年層、単身者の参画が低く、行事・自治会への参加者は減少が続いている。また、担い手の高齢化によって、役員・リーダーの世代交代が進まない状況にある。「地域のつながり」の質と量のバランスにも課題がある。オンラインで情報は共有できても深い信頼関係や支え合いには限界があることや「助け合い」と「監視社会」の境界線が煩わしさを生むことにも繋がることは多い。

地域内の格差にも課題は多い。都市部と地方で資源・人材・予算が偏在し、地方は予算・支援体制が不足し、都市部では顔の見える関係づくりが困難となっている。

今後の対応を考えると、多様性・共生の実現を目指し、違う価値観のすり合わせが必要となる。外国人、移住者、LGBTQ+、新参者への受け入れと支援には、言語・文化・慣習の違いを超えた関係構築が必要である。

持続可能な運営の構築は、ボランティア頼みでは限界があり、官と民の役割分担の明確化、財源の確保と透明な使途は欠くことは出来ない。

現状の取り組み例は、以下のようなものが挙げられる。

取り組み	めざす効果
子ども食堂	世代間交流・子育て支援
地域SNS / アプリ	情報共有・防災連携
多世代サロン	高齢者の孤立防止
空き家再生プロジェクト	地域活性化・移住者受け皿
コミュニティファンド	地域独自の資金づくり

現在とこれからの地域コミュニティに必要な視点を整理する。

- ①多様性を受け入れつつ、安心できる場づくり
- ②デジタルとリアルの両輪でつながりを強める仕組みづくり
- ③担い手支援と負担軽減の仕組み整備
- ④官・民・住民の協働の明確なルールと継続性

いずれにせよ人口が激減する地域状況にあっては、厳しく困難さは容易に考えられる。

2) 行政サービスと財政制約

人口減少と高齢化は、自治体財政に大きな圧力を与えている。税収の減少と社会保障関連支出の増加により、財政の硬直化が進んでいる。その結果、従来と同水準の行政サービスを維持することが困難となり、施設統廃合やサービス水準の見直しが避けられない状況となっている。

特に小規模自治体では、専門人材の不足も深刻である。政策立案や事業実施を担う職員数が限られる中で、複雑化する行政課題に対応することは容易ではない。このような制約条件の下では、単独自治体による対応には限界があり、広域連携や多主体協働の必要性が高まっている。

日本における人口減少の地域差と、それに伴う地方都市および中山間・過疎地域の現状を実証的に整理した。これらの分析から、人口減少が地域社会の構造的課題であり、従来型の政策対応では不十分であることが明らかとなっているのである。

6. 持続可能な地域社会を支える要素分析

人口減少社会における地域政策の核心は、「すべてを維持すること」が不可能であるという現実を直視した上で、「何を守り、何を再編するのか」を意図的・戦略的に選択する点にある。本章では、持続可能な地域社会を構成する主要要素として、①地域経済、②生活基盤、③コミュニティ、④デジタル技術の4点を取り上げ、それぞれについて維持・強化すべき領域と再編が不可避な領域を整理する。

1) 地域経済と雇用：量的拡大から質的維持へ

人口減少下において、地域経済の量的成長を追求することには限界がある。重要なのは、雇用機会を無理に拡大することではなく、地域住民が安定的に生活できる最低限の経済循環を維持することである。

特に、医療・介護、建設・維持管理、農林業、生活関連サービスといった基礎的産業は、人口規模が縮小しても地域に不可欠であり、重点的に守るべき分野として位置づけられなければならない。

医療、福祉、交通、教育といった生活基盤サービスは、地域社会の存続を左右する要素である。しかし、人口減少下では、すべての施設・サービスを従来通り維持することは困難である。したがって、拠点化・集約化による重点的維持が不可欠となる。

具体的には、地域内に生活拠点を設定し、医療や行政、商業機能を集約する一方、周辺地域からのアクセスを公共交通やデマンド交通によって確保する方向性が考えられる。教育分野においても、学校統廃合は避けられない課題であるが、単なる合理化ではなく、地域コミュニティの維持との両立を図る視点が求められる。

一方で、外部資本誘致や大型開発に依存した経済活性化策は、人口減少地域においては持続性に乏しいケースが多い。今後は、地域内調達・地域内消費を重視し、小規模でも安定的な経済活動を支える仕組みへと再編していく必要がある。

また、人口減少が進む地域では、従来の自治会や集落組織に依存したコミュニティ運営が限界を迎えている。今後守るべきなのは、形式としての組織ではなく、防災、見守り、環境管理といった機能そのものである。

そのためには、地域運営組織（RMO）やNPO、外部人材を含む多様な主体が関与する柔軟な体制への再編が必要となる。住民全員参加を前提とした仕組みから、「参加可能な人が役割を担う」仕組みへと転換することが、持続可能性を高める鍵となる。

デジタル技術の活用が多くの場面で考えられてきている。デジタル技術は、人口減少地域における重要な補完手段である。オンライン行政手続き、遠隔医療、デジタル教育、業務の省力化は、人的資源に限られる地域において特に有効である。

しかし、デジタル化は万能ではない。高齢者を中心としたデジタルデバイドの存在や、通信インフラ整備の地域差を踏まえる必要がある。したがって、デジタル技術は対面サービスの代替ではなく、補完として位置づけ、アナログとの併用を前提とした導入が求められる。

以上の分析を踏まえると、人口減少社会において守るべきものは、地域住民の生活の質を直接支える基礎的機能であり、再編すべきものは、人口増加や成長を前提として構築された制度・施設・組織であると言える。

7. 地域社会を支える労働組合の新たな役割

1) 労働組合の本来的機能と日本的特質、そして限界

労働組合は本来、労働者が個別では交渉しえない労働条件や生活保障を、集団的に実現するための組織である。賃金や労働時間といった職場内の条件改善にとどまらず、社会保障制度や公共政策に対する発言主体としての役割も歴史的には担ってきた。

しかし、日本における労働組合は、企業別組合を中心に形成されてきた結果、活動範囲は特定企業の雇用関係に強く規定され、地域社会との接点は相対的に希薄となってきた。

この企業内志向は、高度成長期には安定的雇用と賃金上昇を背景に一定の合理性を有していたが、人口減少と雇用の流動化が進む現代においては、労働組合の社会的射程を著しく狭める要因となってきた。

人口減少社会では、地域経済の縮小、公共サービスの後退、ケア需要の増大といった課題が、職場外の生活領域に集中して現れる。

しかし、企業別組合を中心とする労働組合は、これらの地域課題を「組合の外部」として捉えがちであり、結果として、労働者が生活者として直面する問題に十分に対応できていない。

また、非正規雇用、フリーランス、高齢就労など多様な働き方が広がる中で、企業に帰属しない労働者は組合から排除されやすくなっている。

こうした状況は、労働組合の組織率低下のみならず、「働くこと」と「地域で生きること」の分断をさらに深めているとの指摘がされている。

2) 地域活動との接点としての「コミュニティ・ユニオニズム」と新たな役割

近年、こうした限界を克服する試みとして、地域や職種を単位とする労働組合、いわゆるコミュニティ・ユニオニズムが注目されている。

これらの組織は、特定企業に所属しない労働者や、生活上の問題を抱える住民をも包摂し、労働相談、最低報酬の確保、行政交渉などを通じて地域課題に関与している。

コミュニティ・ユニオニズムの意義は、労働組合を「職場の組織」から「地域社会の制度的アクター」へと再定位する点にある。労働問題と生活問題を切り離さず、地域における生活基盤の維持を労働の問題として捉え直す視点は、人口減少社会において特に重要である。

このような背景のもとで、地域活動を支える労働組合の新たな役割が見えるのではないだろうか。

地域活動の多くは、これまで住民の無償奉仕に依存してきた。しかし、活動の高度化・継続化に伴い、責任や負担が増大する中で、従来のボランティアモデルは限界に達している。ここで労働組合は、地域活動を「労働」として再定義し、その条件整備を担う主体となりうるのではないだろうか。

具体的には、地域運営組織が担う見守りや生活支援、施設管理といった活動について、労働組合が最低報酬や労働時間、安全配慮の基準を提示し、自治体との交渉を行うことが考えられる。

このような役割は、労働組合の本来的機能である「交渉」と「権利保障」を、地域社会に拡張するものでもある。

労働組合と地域活動の接続は、単なる活動領域の拡大ではなく、労働組合の存在意義そのものを問い直す課題である。人口減少社会において、労働組合が企業内にとどまり続ける限り、労働と生活の乖離は拡大するのではないだろうか。

一方で、地域活動に関与し、地域を支える労働の制度化に取り組むならば、労働組合は再び中間組織としての社会的役割を回復しうることは明白であろう。

8. 地域社会の持続可能性を高める事例

本章では、人口減少を前提条件としてようとする先進的な取り組みを取り上げる。具体的な事例の成果と課題を整理することで、今後の政策設計に資する知見を抽出する。

1) コンパクトシティ政策の事例分析

地方都市におけるコンパクトシティ政策は、人口減少下でも都市機能と生活利便性を維持するための代表的手法である。

代表的な事例として、富山市では、公共交通沿線への居住誘導と中心市街地への都市機能集約を進めることで、高齢者の移動利便性向上や行政サービス提供の効率化を図ってきた。この事例の特徴は、人口増加を目的とするのではなく、人口減少を前提とした都市構造の再編を明確に打ち出した点にある。

一方で、居住誘導区域外に住む住民への配慮や、合意形成に時間を要する点など、社会的受容性の確保が大きな課題として指摘されている。

2) 地域運営組織（RMO）の事例分析

中山間地域や過疎地域では、地域運営組織（RMO）が生活基盤維持の中核的役割を果たしている。島根県や鳥取県などでは、複数集落を単位としたRMOが設立され、買い物支援、見守り活動、地域交通運営などを担っている。

これらの事例に共通する成功要因は、行政の全面的代替ではなく、行政と地域組織の役割分担が明確にされている点である。一方、担い手の固定化や財源の不安定さといった課題も存在し、制度的支援の継続性が問われている。

3) 関係人口施策の事例分析

近年注目されている関係人口施策は、定住人口の増加に依存せず、地域と継続的に関わる人々を増やす取り組みである。長野県や高知県などでは、二地域居住、ワーケーション、地域活動への参加を促進する施策が展開されている。

これらの事例では、外部人材が地域活動の担い手や新たな価値創出の主体として機能している。一方で、関係人口に過度な期待を寄せることは、地域内部の担い手育成を遅らせるリスクもあり、

補完的役割として位置づけることが重要である。

4) 事例比較から見える共通要因と限界

三つの類型の事例を比較すると、共通する成功要因として、①人口減少を前提とした明確な政策目標、②多主体協働による役割分担、③地域特性を踏まえた柔軟な制度設計が挙げられる。一方で、いずれの事例も万能ではなく、地域条件や住民合意の有無によって成果が左右される。

人口減少社会における地域政策は、単一の解決策ではなく、複数の手法を組み合わせることが不可欠であることが示されているのである。

9. まとめ 課題の整理と政策的論点

人口減少社会における地域政策が直面している課題を整理してきたが、特に、国および自治体による既存政策の限界、財源・人材・ガバナンスの制約、そして政策が現場で十分に実装されない要因等について、政策提言に向けた論点を明確にし、まとめとする。

1) 国・自治体政策の限界

国の地域政策は、地方創生以降、一定の制度整備や財政支援を行ってきた。しかしその多くは、依然として人口増加や経済成長を前提とした枠組みから脱却しきれていない。

成果指標として人口流入数や出生率の改善が重視されることで、短期的・可視的な成果を求める事業が優先され、長期的な地域再編や生活基盤維持に直結しないケースが多数見られる。

自治体レベルにおいても、国の制度設計に依存する傾向が強く、地域の実情に即した柔軟な政策展開が難しい状況にある。

特に小規模自治体では、制度運用の負担が大きく、補助金事業が目的化することで、本来の政策目標が曖昧になるという問題が生じている。

2) 財源制約と人材不足の構造

人口減少と高齢化の進行は、自治体財政に恒常的な制約をもたらしている。税収減少と社会保障費増大の同時進行により、自由度の高い政策財源は縮小し、新規施策への投資余力は限定的となっている。

この結果、既存事業の維持が優先され、構造転換を伴う政策に踏み切れない状況が続いている。

また、人材不足も深刻な課題である。専門性を要する政策立案や事業評価を担う職員が不足する中で、現場では前例踏襲的な運用に依存せざるを得ない。特に中山間地域や過疎地域の自治体では、少人数で多岐にわたる業務を担う必要があり、政策の企画・改善に十分な時間と労力を割けない実態がある。

3) ガバナンスの課題と多主体協働の現状

人口減少社会では、行政単独で地域課題に対応することは困難であり、多主体協働が不可欠と

されている。

しかし実際には、行政と地域組織、民間事業者との役割分担が不明確であったり、責任の所在が曖昧であったりするケースが多い。

地域運営組織（RMO）やNPOなどの主体が期待される一方で、制度的な位置づけや安定的な支援が不十分なため、活動が属人的・一過性になりやすい。ガバナンスの未整備は、持続可能な協働体制構築の大きな阻害要因となっている。

4）現場で実装されない政策の実態

政策が現場で十分に機能しない背景には、複数の要因が重なっている。

第一に、政策目的と現場ニーズの乖離が挙げられる。国や自治体上位計画で掲げられる抽象的な目標が、現場レベルで具体的な行動に落とし込まれないケースが少なくない。

第二に、住民合意形成の困難性がある。施設統廃合や機能集約といった再編政策は、住民の生活に直接影響を与えるため、強い反発を招きやすい。合意形成に時間を要する中で、結果として現状維持が選択される場合も多い。

第三に、政策評価と改善の仕組みが十分に機能していない点が挙げられる。短期的成果が重視されることで、失敗から学び、政策を修正するプロセスが制度的に弱い。このことが、実効性の低い政策の反復を招いている。

人口減少社会における地域政策の限界と課題を、制度、財源、人材、ガバナンス、実装の観点から整理したが、これらの課題は相互に関連しており、部分的な対応では解決が困難なのである。

部分的であっても、着実に進めることが重要であろう。

また、一国民として、一労働者として、一地域住民として、あらゆる場面に対応する努力を惜しんではならないのである。

過疎・人口急減自治体における「地域維持」と「新しい働き方」 —特定地域づくり事業協同組合を一例に—

公益社団法人 新潟県自治研究センター

理事・研究主幹 齋藤 喜和

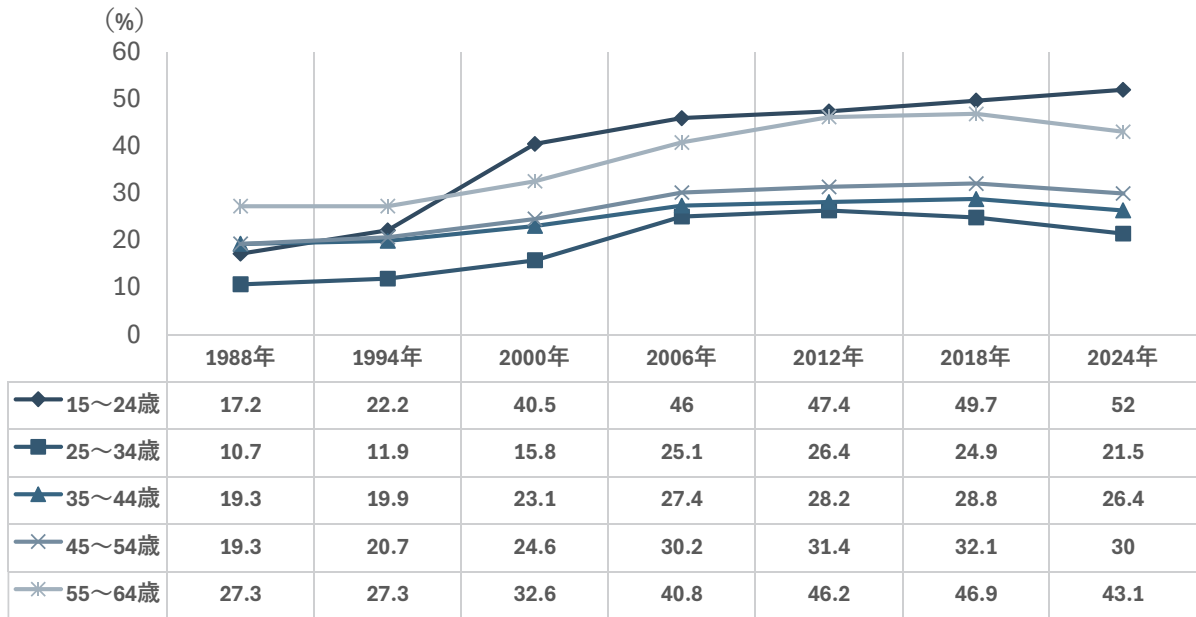
はじめに

いわゆる「地方創生」路線は、人口減少を危機として捉え、国・地方一体となった取り組みを行うという建前で、2014年に当時の安倍内閣の看板政策のひとつとしてスタートした。本報告書では、別稿にて横田昌三氏と岡田浩人氏によりこの間の「地方創生」の総括的な論評がされているが、筆者もこれまで「地方創生」路線の問題——殊に、「消滅」を煽りながら、自治体に責任を迫り、実態として中央集権化した建付けとその成果の乏しさ——を繰り返し述べてきた一人である。その一方で、ある種の脅しと不安に迫られながらも、独自の取り組みを模索してきた自治体や住民の努力には敬意を表してきた。「地方創生」10年を経て、十分な成果の出ていない現実を政府自らが認めざるを得ない状況のなかで、当時の石破首相が打ち出したのが「地方創生2.0」であった。ところが、その後の高市内閣の成立により、関連する政策は実質的に着手されないまま看板の掛け替えが始まっている。これまでの「新しい地方経済・生活環境創生本部」や有識者会議は廃止され、「地域未来戦略」として衣替えが行われた。そして、地域未来戦略本部の設置により、地域ごとの産業集積地の形成や地場産業の付加価値向上などをめざし、地方経済の活性化に力点を置くという。地方への人の流れを加速させるなどの路線は変わらないとしても、投資を呼び込む、インフラ整備を進めるという点は、「積極財政」とされる政権の特色があらわれているとも読める。ただし、「地方創生」10年の詳細な分析評価等については、横田氏の論考に委ねることにしたいが、筆者としては、先に触れたような「地方創生」路線が有する根本的な問題点については変わらないと考えている。

また、これまで継続的に本研究が取り上げてきた、「働き方」をもうひとつの軸に置いて本稿でも述べていきたい。**【グラフ1】**は非正規労働者の割合を年代別にグラフ化したものである。労働法制が相次いで「規制緩和」された1990年代後半以降、非正規労働者の割合の上昇とその後の固定化が働くどの世代にも影を落としている。この「失われた30年」——実際は40年になろうとしている——が、「氷河期」などと勝手に名付けられた世代にもたらした雇用と生活、そして将来にわたるあらゆる「不安定」との連関性を無視して「地方創生」を語ることはできないと筆者は考えている。

人口減少対策として「まち・ひと・しごと」の好循環で自治体が責任を持って取り組む——そのために人口ビジョンと総合戦略の作成がすべての自治体に要求された——というのが「地方創生」の大きな枠組みであり、現在も続いている姿である。しかし、この間、「まち」にも、「ひと」にも、「しごと」にも、一人の人間が「住み」「暮らす」ために必要な、将来設計可能な安定した雇用や働き方を保障するという観点が、国には欠落していた点を指摘しなければならない。

【グラフ1】非正規労働者の割合



（出典）総務省統計局「労働力調査」（基本集計）2024年（令和6年）平均などを基に、筆者が作成。

本稿では、そのような理解の下に、人口減少が深刻化する状況において、地域の維持と働き方という観点から、その取り組みの一端として特定地域づくり事業協同組合のもつ可能性への期待と課題について述べていきたい。その際、特に仕事の「安定」という観点から、この間取り組まれてきた「地域おこし協力隊」についても比較対象として触れていく。また、新潟県内でもっとも新しい特定地域づくり事業協同組合として認定された、「村上市複業協同組合なりわいネット」について紹介する。

1. 特定地域づくり事業協同組合が求められる背景

1) 過疎・人口急減の現状

総務省によれば、人口の急減に直面している地域における地域産業の担い手確保と、地域内外の若者等の雇用・就業機会の提供等により、地域づくりの人材育成や地域社会の維持・地域経済の活性化を図ることが、特定地域づくり事業協同組合に期待されることとなっている。

特定地域づくり事業協同組合についての説明は次節で述べることとし、まず、この前提となっている過疎や人口急減地域の現状について簡単にまとめておく。なお、筆者はかつて、新潟県自治研究センターの受託研究として取り組んだ報告書で「地域活性化への『人材派遣的政策』の現状と課題——地域おこし協力隊を一例として——」を執筆し（2020年5月）、それを加筆修正した形で、「地域活性化を担う『外部人材』の意義と働き方——『地域おこし協力隊』を一例に——」を『新潟自治』第84号（2020年7月号）に寄稿した。いずれも「新潟県自治研センター研究チーム」名義となっているが、筆者がまとめて執筆を担当しており、本稿においても同論文の認識を基に加筆する形で述べていく。

まず、過疎地域とはなにか。

2021年4月1日から過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（以下、持続的発展法）が施行されており、過疎地域は現在以下の3つに大別されている^{（注1）}。

- ①持続的発展法第2条第1項に規定する市町村又は第41条第1項により過疎地域とみなされる市町村（「過疎市町村」）の区域
- ②持続的発展法第3条第1項若しくは第2項又は第41条第2項（同条第3項の規定により準用する場合を含む）の規定により過疎地域とみなされる区域（「一部過疎地域」）。また、一部過疎地域を有する「一部過疎市町村」。
- ③持続的発展法第42条の規定により過疎地域とみなされる市町村（「みなし過疎市町村」）の区域^{（注2）}

総務省「令和5年度版 過疎対策の現況」によれば、過疎地域の人口は1,166万8,630人と全国の9.3%であるものの、市町村数では885と51.5%であり、面積では国土の63.1%を占めている。前記拙稿では、「全国の人口の約1割、市町村の5割近く、国土面積の5割以上」となっていたことから、今日までの短期間においても過疎が進行していることがわかる。

新潟県内ではどうか。上記①～③に該当する、新潟県内自治体別の過疎指定の状況については、下記【表1】にもまとめたところであるが、2025年4月1日段階で、全部過疎市町村は12、一部過疎市町村が7市22地域、特定市町村が1市2区域となっている。県境に近い自治体に全部過疎が広がっており、県内30自治体（20市10町村）のうち、過疎地域を含まない自治体は10しかない。新潟県全体をみても、中心部に人口が増加しているわけではなく、県庁所在地である政令市の新潟市でさえも、10年前に比して5.3%も減少していることが最近報じられた^{（注3）}。全国の政令市においても北九州市、静岡市に次ぐトップクラスの減少率となっており、人口のダム機能も果たせていない状況が読み取れる。県全体の人口減少とともに、この間、「国とのパイプ」「県とのパイプ」をことさら強調しながら、結果的にはそのパイプから吸い取られている問題は重いといえよう。

ちなみに、後述の事例紹介で取り上げる「村上市複業協同組合なりわいネット」の活動する村上市は、全部過疎の自治体となっている。今次報告書では論及されていないが、過疎問題については、市町村合併の検証のなかで今後研究されるべきテーマでもある。

過疎地域の多くは農山漁村地域であり、国土の保全や水源の涵養、自然環境の保持等々の多面的機能を有している。そしてこれらはいずれも人々の生活にとって重要な役割を果たす公益的機能であり、実効性ある対策の必要性がこれまでも求められてきた。

【表1】新潟県内の過疎市町村

全部過疎市町村
加茂市、十日町市、村上市、糸魚川市、妙高市、佐渡市、魚沼市、阿賀町、出雲崎町、津南町、関川村、粟島浦村
一部過疎市町村
長岡市（旧栃尾市、旧和島村、旧寺泊町、旧山古志村、旧小国町、旧川口町）、三上市（旧下田村）、新発田市（旧加治川村）、五泉市（旧村松町）、上越市（旧安塚町、旧蒲川原村、旧大島村、旧牧村、旧柿崎町、旧吉川町、旧中郷村、旧板倉町、旧清里村、旧三和村、旧名立町）、阿賀野市（旧笹神村）、胎内市（旧黒川村）
特定市町村の区域を有する市町村
柏崎市（旧高柳町、旧西山町）

（出典）新潟県「過疎関係市町村の状況—令和7年4月1日現在」を基に、筆者が作成。

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/469066.pdf>

しかし、現状をみる限り、1970年に過疎地域対策緊急措置法が制定されて以降、これまで法改正を重ねながら取り組まれてきた長年にわたる「過疎対策」が、本当に実効性あるものとなっていたとはなかなか言い難いものがある。前記「令和5年度版過疎対策の現況」でも、少子・高齢、人口減少とともに、「自主財源に乏しく、脆弱な財政構造」として深刻な財政状況が特徴として挙げられている。過疎関係市町村の歳入に占める地方税収割合は13.3%と全国の31.0%に比べ20ポイント近く低く、財政力指数でも、過疎関係市町村の平均は0.26となっている（全国平均0.49）。また、「依然残る格差」として、「生活基盤」や「福祉・医療」も指摘されていて、とりわけ後者のうち、医療問題では、産婦人科・産科をはじめとした専門医が全国に比べ顕著に低い。そして「無医地区の80%以上が過疎地域に存在」するというのが現実となっている。

人口減少対策において、「基礎体力」の弱いところに、「自助」を求める政策制度の構造を筆者は問題にしてきた一人であるが、今日の「地方創生」路線の是非や修正の必要点は過疎地域のこうした現実からも考えられなければならない。

2) 地域おこし協力隊との比較

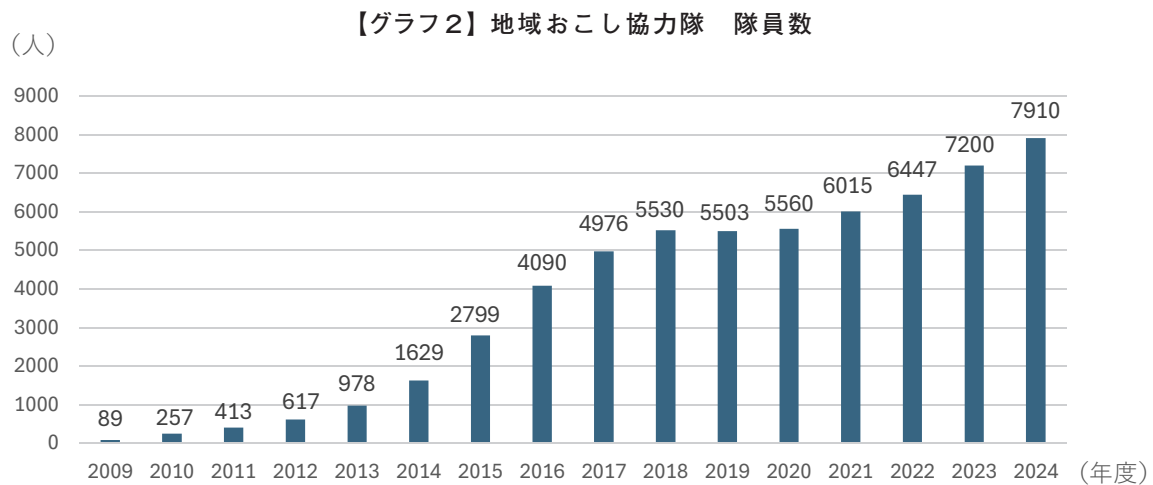
本報告書では、人口減少が進むなかで、地域社会を維持していくためにどのような方法が考えられるのか、地域のさまざまな団体（自治会・町内会、企業、協同組合、労働組合、ボランティア組織等々）の取り組みに注目して論じられている。筆者はそのいずれの団体も尊重されるべきものと考え、当事者の取り組みに敬意を表している。その一方で、そのどれか一つが「特効薬」であるかのように捉えるのは無理があるとも考えている。求められるのは地域条件に最適な組み合わせと総合力であり、国が自治体に行うべきは、自治体の「基礎体力」への支えであることを繰り返し述べておきたい。

今回取り上げる特定地域づくり事業協同組合で筆者が注目しているのは「働き方」と「地域」であり、これまで一貫してこだわってきた「住み」「暮らす」とことのかかわりである。その意味で、本節では地域おこし協力隊を一例に挙げて、より特徴をはっきりさせたい。

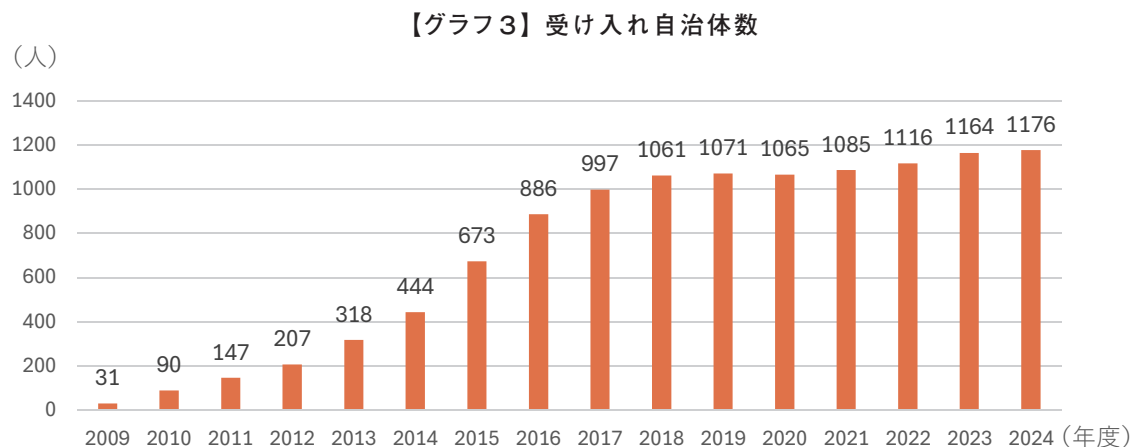
地域おこし協力隊は、過疎地域等の条件不利地域の振興策として行われ、また「地方創生」にかかわる施策の一環としても注目されてきた。「人口減少」「農業・地域振興」「定住政策」等、様々な角度から取り組まれ、隊員の活躍、成功事例がメディアに紹介されることも少なくない。もっとも、地域おこし協力隊は「地方創生」路線がスタートする以前から存在しており、創設は2009年度である（当時は麻生内閣）。ただ、創設の背景に過疎地域の抱える深刻な諸課題があり、2014年9月に「地方創生」が公式に発表され、安倍政権の下での「看板政策」となった時期からの地域おこし協力隊の量的な伸びは著しいものがある。また、受け入れ自治体数についても、2018年度からは常に1,000団体以上となっている。隊員数、受け入れ自治体数ともに、数年を除き増加し続けてきた状況にある。それぞれを示したものが次ページの【グラフ2】【グラフ3】である。

ちなみに、新潟県内には2025年12月1日時点で、県と26自治体（聖籠町・弥彦村、田上町、刈羽村以外の市町村）が地域おこし協力隊を受け入れ、合計251人の隊員が活動している。市町村

によって受け入れ数は異なっており、最多は三条市の40人。本稿で関連する村上市では4人となっている^(注4)。



(出典) 総務省「令和6年度地域おこし協力隊の隊員数等について」を基に筆者が作成。



(出典) 総務省「令和6年度地域おこし協力隊の隊員数等について」を基に筆者が作成。

地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移し生活の拠点を移した者を地方自治体が委嘱し、1年から最長3年の任期中、地域おこしの支援や農林水産業への従事などを行いながら、その地域への定住・定着を図る取り組みである。総務省が説明するように「地域おこし協力隊は、人口減少や高齢化などの課題を抱える地域が都市部から人材を受け入れ、地域活性化に取り組む」とされており、外部人材の活用と地域活性化が柱となっている。

また、総務省の地域おこし協力隊の関連サイトでは、これもよく知られたものであるが、地域、自治体、地域おこし協力隊それぞれにメリットがあるとして、以下のように「三方よし」と説明されている^(注5)。

○地域……「斬新な視点」(ヨソモノ・ワカモノ)、「協力隊員の熱意と行動力が地域に大きな刺激を与える」

○地域おこし協力隊……「自身の才能・能力を活かした活動」「理想とする暮らしや生きがいの発見」

○地方公共団体……「行政ではできなかった柔軟な地域おこし策」「住民が増えることによる地域の活性化」

たしかに、それぞれのメリットをつなぎ合わせれば、上記の説明はその通りではある。では、その全体のメリットは何を（どの部分を）ある種のリスクとした上に成り立っているのだろうか。

地域おこし協力隊の活用については、「会計年度任用職員として任用する」、「地方自治体が任用せず、協力隊個人と委託契約を締結する」、「関係団体と業務委託契約等を締結した上で、当該団体の職員等を地域おこし協力隊に委嘱する」などさまざまなケースがある。しかし、どのような任用や委託等のケースであったとしても、活動期限は1年から最長でも3年というのが一般的であり、非常に限られた短期間の身分である。隊員の年齢構成でも、20～29歳が33.2%、30～39歳31.0%と若年層が6割を超え、40～49歳20.5%、と続いている。たとえばキャリア途上で仕事を辞め、過疎地に3年勤めて、その先の保証がないという建付けは、「氷河期」とは異なる今日、果たしてこの先通用する政策なのであるだろうか。そして、そもそも政府が推奨すべき働き方なのであるだろうか。

地域おこし協力隊の定着率についても話題になることが多い。

2019年4月1日から2024年3月31日まで5年間の定住状況については、任期が終了した隊員8,034人のうち、同じ地域——「活動地と同一市町村内に定住」と「活動地の近隣市町村内に定住」を含む——に定住したのは68.9%にあたる5,539人。「約7割が定住」というのはこうした数値に基づいている。なお、より厳密に「活動地と同一市町村内に定住」したものに限れば55.7%である^(注6)。新潟県においては、全国平均よりも定住率は低く、同時期5年間で63.6%となっている^(注7)。

「7割が定住」（新潟県では「6割以上が定住」）という肯定的な表現が一般的に使われているが、筆者はその捉え方について、間違いとまではいわないが、不十分であると考えている。本来の目的であった「地域力」が上がったのかどうかの評価の柱のひとつであるべきで、しかも、その結果として（隊員の）3割以上が現住自治体から流出（人口流出・社会減）しつづけている点の評価が弱く、改善の焦点はそこに置かれるべきである。とりわけ、「当該市町村に生活の本拠を有しないと認められる者は、客観的居住の事実がなく、当該市町村に住所を有さないこととなり、地域おこし協力隊の要件を満たさないため、地域おこし協力隊として任用又は委託することはできません」^(注8)との説明も事前にされており、当該自治体の住民であることをきわめて重視した制度であればなおさらのことである。

前述の拙稿では、地域おこし協力隊への一定の期待と評価はしながらも、「特に、定住率や人とのつながり、受け入れ先でのコミュニケーション等の課題と並べて論じられるなかで、『人材派遣』の根本にある雇用の不安定さへの視点が相対化されてしまうことへの危惧」を表明していた。「『消滅可能性自治体』の危機を煽る一方で、報償費一人当たり200万円の財政措置の下、人の流れをつくる重大な責任を、実施主体である地方自治体が担い、短期契約の『人材』に大きな期待が寄せられるあり方を『三方よし』とまとめてよいものなのだろうか」とあえて釘を刺して

きた正しさは、今日あらためて問う価値があるものと感じている。

「失われた30年」の論理―労働法制の相次ぐ緩和による不安定雇用と将来不安を、自己責任とした社会―が根本的に改められる必要があるという立場からすれば、地域おこし協力隊の意義を高く評価しながらも、「三方よし」で欠落している、欠落させてきた「労働」のあり方を今後の議論のなかで入れていく必要があるのではないだろうかと考えている。そのことが、これまでの地域おこし協力隊の成果を踏まえた発展につながるだけでなく、その他の地方活性化策にも好影響をもたらすはずである。その意味で、特定地域づくり事業協同組合の労働者派遣事業が、どのような労働のあり方を展開していけるのかに筆者は注目しているのである。

2. 特定地域づくり事業協同組合への期待と課題

1) 特定地域づくり事業協同組合の概要

特定地域づくり事業協同組合制度とは、「地域人口の急減に直面している地域において、農林水産業、商工業等の地域産業の担い手を確保するための特定地域づくり事業を行う事業協同組合に対して財政的、制度的な支援を行うもの」である^(注9)。2020年6月施行の「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律（人口急減地域特定地域づくり推進法）」により創設された比較的新しい制度であるが、2026年1月30日時点で、40道府県において137組合が認定されている^(注10)。なお、「地域人口の急減に直面している地域」とは、具体的に「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法に基づく過疎地域」か「過疎地域と同程度の人口減少が生じている地域」とされており、持続的発展法における過疎地域の分類で前述した【表1】が該当する市町村等と考えてよい。

この制度が期待し視野に入れる分野は、雇用機会の創出と就業機会の提供、地域人材の育成から地域の維持、経済活性化まで広範囲に及んでいる。事業の主体となるのは、中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合であり、都道府県知事が一定の要件を満たすものとして認定した特定地域づくり事業協同組合は、特例措置として労働者派遣法に基づく労働者派遣事業が実施可能（許可でなく届出で実施可能）となる。組合の設立には4者以上の事業者（個人・法人は問わない）が発起人となることが求められる。先行事例でも一次産業・二次産業・三次産業、その他観光協会など組合員の構成はさまざまである。

特定事業としての労働者派遣事業は、季節毎の労働需要等に応じて複数の事業者の事業に従事する、いわゆる「マルチワーカー」としての派遣ということになる。総務省の資料で示されているマルチワークのイメージの例としては、4月（農業）、5～10月（飲食業）、11～3月（酒造業）と季節ごとに就業先を変えるケースと、一日のうち午前（介護事業orこども園）・午後（小売業）と短時間労働を組み合わせるケースが紹介されている。この国ですで行われてきた派遣労働という仕組みに、マルチワークという「新しい働き方」が加わった形になっているが、筆者が特に重要だと考えるのは、この事業の雇用形態が「無期雇用職員に限る」と規定されている点である。これまで「人材活用」をうたって展開されてきた、地域活性化や雇用政策になかった、働く側の「安定」という観点が国・地方・事業者で共通の理解として入れ込まれた制度

という点を筆者は好意的に注目している。

また、特定地域づくり事業協同組合に認定されると、組合運営費について財政支援を受けることができるようになる。組合運営費（対象経費は、「派遣職員人件費」及び「事務局運営費」）の1／2の範囲内で公費支援があり、内訳は国1／2、市町村1／2となっている。その地方負担分のうち、1／2は特別交付税が措置されるため、実質的な地方負担分は全体の1／8ということになる（つまり、運営費全体としては認定団体1／2、国3／8、市町村1／8負担）。2025年度国庫補助分の予算額は5.6億円である。国が地方自治体へ過重な負担を強いる制度でもなく、民間との連携で取り組む形になっているといえる^{（注11）}。

2）村上市複業協同組合なりわいネットの取り組みから

本稿の執筆にあたり、筆者は新潟県内で昨年新たに認定された特定地域づくり事業協同組合「村上市複業協同組合なりわいネット」（以下、なりわいネット）への取材の機会を得た。スタート段階での多忙ななかで協力いただいたことに感謝申し上げたい。以下、関連事項について述べていく。

新潟県内では現在7つの特定地域づくり事業協同組合が認定されており、なりわいネットは県内7番目の認定である【表2】。2026年1月には2026年度の職員募集も始まっている。

【表2】新潟県内の特定地域づくり事業協同組合

認定年月日	組合名	市町村・地区
2021年 10月29日	粟島浦地域づくり協同組合	粟島浦村
2022年 5月16日	星の清里協同組合	上越市清里区
2022年 11月18日	阿賀マッチワーク協同組合	阿賀町
2023年 5月16日	妙高はねうま複業協同組合	妙高市
2023年 5月16日	十日町市複業協同組合TOMOWORK	十日町市
2024年 7月17日	佐渡市複業協同組合TOKI CONNECT	佐渡市
2025年 11月25日	村上市複業協同組合なりわいネット	村上市

（出典）新潟県ホームページ「特定地域づくり事業協同組合」を基に筆者が作成。
<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/chiikiseisaku/tokuteitiikidukurijigyoyoukyoudoukumiai.html>

（1）村上市の人口減少

村上市の人口は2026年1月1日現在52,228人、世帯数は21,980。前述のように全部過疎地域に指定されている。いわゆる平成の大合併で現在の村上市となったのは2008年4月1日である^{（注12）}。合併時2008年4月1日現在の人口は70,019人、世帯数22,777であったことから、とりわけ人口がこの間で25%以上も減少していることがわかる。また、旧村上市域以外の合併自治体の地域での減少が進んでいる。たとえば、2005年国勢調査段階との比較でいえば、当時の山北町7,291人に対し、2026年1月1日現在の山北地域では4,411人と4割近い減少となっている。

（2）なりわいネットの創設

なりわいネット創設にあたり、立ち上げの準備段階から奔走してきたのが、代表理事である渡

辺美紀子氏である。有限会社笹川流れ観光汽船の代表取締役として、これまでも山北地域の活性化に取り組んできた一人であり、村上地域における地域おこし協力隊の「仕掛け人」でもあった渡辺氏は、地元の人口急減を目の当たりにし、地域の将来を模索するなかで、なりわいネットの構想を「以前からあためてきた」という。実際に、特定地域づくり事業協同組合制度発足後すぐに、中小企業団体中央会から情報を得たことで動き出し、山北商工会が母体となった委員会の立ち上げと同商工会の重点施策化という後押しも得ながら進めていくこととなった。その意味では、県内でもっとも新しい特定地域づくり事業協同組合ではあるが、十分な「準備運動」「助走期間」を経ての出発ということであろう。

総務省のガイドラインでは「事業協同組合の設立に当たっては、都道府県担当部局、都道府県中小企業団体中央会と十分相談することが重要」との記載がある。「準備運動」「助走期間」にどれだけの支援があるのかは、今後の県内外の団体増加にかかわる重要なポイントであると筆者は考えるところである。渡辺氏も「申請等で伴走型の支援をしてくれた山北商工会がなければ立ち上げができなかった」と話すように、なりわいネットのケースでは、商工会による手厚い伴走型支援の後押しが大きかったといえる。

当初は山北地域での活動を構想していたそうであるが、村上市からの支援を受ける際に「市域全体の組合として」との旨の条件が市長から示されたことにより、村上市内各地区の事業者からの協力を得るという段階へと入っていく。その後の市からのバックアップ——特に認定を行う県との橋渡し役として市町村の役割は大きい——のなかで、設立への動きはさらに進んでいくことになる。

なりわいネットの設立は2025年10月1日。雇用の維持という観点から、当初は7～8業者をと考えていたそうであるが、協力する組合員は、市内各地域から15事業者にも及ぶ。その業種も、農業、漁業、食品加工業、観光業、ガソリンスタンドやコンビニエンスストア経営者等々、実に幅広い。そのため、マルチワーカーとしての働き先も幅広く確保されている。逆に、2026年度募集の3人の雇用では、加盟するすべての業者で働き手を受け入れることができない状態であるが、そうした点についても事業者の理解と協力の下に進められている。企業・事業者の社会的貢献という面はより評価されるべきであるし、この点でも県・自治体が公的にどう支えていけるのかという議論は今後求められるであろう。また、渡辺氏が「キーマン」という、事務局長の植田徹氏は、元々は地域おこし協力隊員だった経験を持つ。前述のように、渡辺氏が村上市の地域おこし協力隊の取り組みにかかわった人的つながりが活かされている。

（３）制度の発展に求められる支援とは

特定地域づくり事業協同組合への期待とともに、より制度の実効性を高め、今後の新たな組合の設立に向けて求められる支援や課題にはどのようなものがあるだろうか。

今後の議論の参考として、筆者が考えるいくつかの点について要点だけ示しておきたい。

まず、自治体による支援である。とりわけ、伴走型支援は重要である。なりわいネットの設立経過で、地元商工会からの支援が大きな力となっていたこともポイントであると述べたが、情報提供から申請段階まで、設立に至る切れ目のない支援のあり方がさらに追求される必要がある。

筆者は当初、この制度について、人口減少対策等に関わる行政主導型の設立という姿を想像していたが、なりわいネットのケースでは、「地域に思いのある」「地域の人」が1からスタートしている形になっている。もちろん、行政からの働きかけでスタートした事例も全国的には少なくないだろうとも考えられるが、どちらにしても、自治体による伴走型支援のあり方が議論になり、そのために国が自治体を財政的に支えていくことを望みたい。

また、マルチワークとして就業する際の住宅支援についても必要性が高いといえる。多職種での就業ということは、場合によっては就業先への通勤距離が各職場で大きく異なることも想定される。特に、新潟県でいえば、平成の大合併で自治体の面積は広域となり、就業に最適な居住地が限られるということも少なくないはずである。自治体によっては、これまで、いわゆる「移住・定住支援」として住宅費補助等に取り組むところもあるが、特定地域づくり事業においても、移住者の「住処」を自治体の支援で確保できるしくみが求められよう。

実効性という点では、県による制度の枠組みの柔軟な運用もまた必要となっていると考えられる。合併により広域化した現在では、特定地域づくり事業協同組合が生活圈や経済圏、文化圏などの近さから、県内の他市町村、場合によっては県をまたいだ形で活動したほうが良いというケースもあるのではないだろうか。特に新潟県の自治体のなかには、隣接する県の他自治体の事業者と協力すれば、特定地域づくり事業協同組合が設立しやすいというケースもあるのではないだろうか。

特定地域づくり事業協同組合同士、また類似団体との協力や協同についても触れておきたい。県内でもすでに7つ、全国でも137団体が認定され活動していることから、成果や成功事例、困難な点など、団体同士の情報共有と今後の情報発信に向けた、ネットワークの構築は有益であろう。いわゆる人材育成についても同様である。あわせて、地域維持・地域づくりのために活動している、NPO団体や労働者協同組合など類似の取り組みを行う団体、地元の大学をはじめとした研究機関との連携も、可能性を広げる一つの観点である。地域文化の担い手という観点でいえば、学校など教育機関との連携も考えられる。労働組合との連携により、働く側の声も取り入れられ、労働組合による環境や文化などへのさまざまな地域支援活動とも相乗効果が期待できるのではないだろうか。

まとめにかえて

なりわいネットの取材のなかで、特に印象に残った言葉がある。

地域おこし協力隊に関わった話のなかで出てきた、「居場所がなくなればいられなくなるのではなくて、生活基盤があればいられる」という考え方と、特定地域づくり事業協同組合制度について力を込めて語った「人が足りないからというだけでなく、人を育てるという制度」であるという説明である。

近年、まるで「選ばれる地域をつくるために住民がいる」かのような、倒錯した議論をみかけることが多くなった。これは、少子・高齢、人口減少社会のなかで、市町村に責任を負わせる議論と一体となったものである。選ばれるようになるかどうかは、そこに「住み」「暮らす」人々にとっ

て、「住み続けたい」「暮らし続けられる」地域であるかどうかという結果であるはずである。その際に大前提となるのが、安定した労働であり、働き手が育てられる環境だとすれば、地域を維持するために求められるものは、「不安定な非正規」、「役に立つ」、「使える」という発想に立たない別のしくみだということになる。それが柱となったときに、たとえば、本稿では例として挙げた地域おこし協力隊のような、能力と意欲を持った移住者の働きもより効果をもたらすのではないだろうか。

少子・高齢、人口減少が進むなかで地域社会を維持しなければならないと危機感を持たせ、市町村レベルの責任と財政的なコスト論から出発した「解決策」を求めるあり方は、今日限界にきている。その流れの先として、現在は人間を支える福祉や医療などの公的分野にまで「赤字解消」「無駄削減」の議論が襲いかかり、労働条件の低さが働き手不足を加速させる状況がつづいている。

繰り返しになるが、本稿で取り上げた特定地域づくり事業協同組合は、あくまで全体の取り組みのなかの一部であり、これをもって解決可能な「特効薬」とはならない。しかし、ソーシャルキャピタルとしての観点からも、これまでとは違う可能性をもった制度となり得るものなのである。今後の動向に期待したい。

(注1) 新潟県においても、持続的発展法に基づき、2021年度から2025年度までの5年間を期間とする新潟県過疎地域持続的発展方針及び新潟県過疎地域持続的発展計画が策定されている。

(注2) 参考までに、①～③に該当する持続的発展法の条文は以下の通りである。

e-Gov 法令検索<https://laws.e-gov.go.jp/law/503AC1000000019>より条文引用。

過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法

(過疎地域)

第二条 この法律において「過疎地域」とは、次の各号のいずれかに該当する市町村（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）の区域をいう。

一 次のいずれかに該当し、かつ、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）第十四条の規定により算定した市町村の基準財政収入額を同法第十一条の規定により算定した当該市町村の基準財政需要額で除して得た数値（第十七条第九項を除き、以下「財政力指数」という。）で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が〇・五一以下であること。ただし、イ、ロ又はハに該当する場合においては、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口から当該市町村人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一未満であること。

イ 国勢調査の結果による市町村人口に係る昭和五十年の人口から当該市町村人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る昭和五十年の人口で除して得た数値（以下この項において「四十年間人口減少率」という。）が〇・二八以上であること。

ロ 四十年間人口減少率が〇・二三以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口のうち六十五歳以上の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・三五以上であること。

ハ 四十年間人口減少率が〇・二三以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口のうち十五歳以上三十歳未満の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一一以下であること。

ニ 国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二年の人口から当該市町村人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る平成二年の人口で除して得た数値が〇・二一以上であること。

二 四十年間人口減少率が〇・二三以上であり、かつ、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が〇・四以下であること。ただし、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口から当該市町村人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該

市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一未満であること。

- 2 主務大臣は、過疎地域をその区域とする市町村（以下「過疎地域の市町村」という。）を公示するものとする。
（特定期間合併市町村に係る一部過疎）

第三条 特定期間合併市町村（平成十一年四月一日から令和三年三月三十一日までの間に、市町村の合併（二以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うものをいう。以下同じ。）により設置され、又は他の市町村の区域の全部若しくは一部を編入した市町村のうち、前条第一項、第四十一条第一項又は第四十二条の規定の適用を受ける区域をその区域とする市町村以外のものをいう。以下この条及び第六章において同じ。）であって、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が〇・六四以下であるもの（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）については、特定期間合併関係市町村（平成十一年三月三十一日に存在していた市町村であって、同年四月一日から令和三年三月三十一日までの間に市町村の合併によりその区域の全部又は一部が特定期間合併市町村の区域の一部となった市町村をいう。以下この条及び第四十一条第二項において同じ。）の区域（平成十一年四月一日から令和三年三月三十一日までの間の市町村の合併の日（二以上あるときは、当該日のうち最も早い日）の前日における市町村の区域をいう。次項及び第四十一条第二項において「特定期間合併関係市町村の区域」という。）のうち、次の各号のいずれかに該当する区域を過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。ただし、第一号、第二号又は第三号に該当する場合においては、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一未満である区域に限る。

- 一 国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る昭和五十年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る昭和五十年の人口で除して得た数値（以下この項及び次項において「特定期間合併関係市町村四十年間人口減少率」という。）が〇・二八以上であること。
 - 二 特定期間合併関係市町村四十年間人口減少率が〇・二三以上であって、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口のうち六十五歳以上の人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・三五以上であること。
 - 三 特定期間合併関係市町村四十年間人口減少率が〇・二三以上であって、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口のうち十五歳以上三十歳未満の人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一一以下であること。
 - 四 国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二年の人口で除して得た数値が〇・二一以上であること。
- 2 特定期間合併市町村であって、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が〇・四以下であるもの（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）については、特定期間合併関係市町村の区域のうち、特定期間合併関係市町村四十年間人口減少率が〇・二三以上である区域を過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。ただし、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村に係る同年の人口で除して得た数値が〇・一未満である区域に限る。

- 3 前二項の規定の適用に関し必要な事項は、政令で定める。

（旧過疎自立促進地域の市町村に係る特例）

第四十一条 令和三年三月三十一日において旧過疎地域自立促進特別措置法（平成十二年法律第十五号。第三項及び附則において「旧過疎自立促進法」という。）の規定に基づく過疎地域をその区域とする市町村（以下この章及び附則において「旧過疎自立促進地域の市町村」という。）であって、次の各号のいずれかに該当し、かつ、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が〇・五一以下であるもの（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）の区域は、第二条第一項の規定の適用を受ける場合を除き、過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。ただし、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口から当該市町村人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が

○・一未満である市町村の区域に限る。

- 一 国勢調査の結果による市町村人口に係る昭和三十五年の人口から当該市町村人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該市町村人口に係る昭和三十五年の人口で除して得た数値（以下この項において「五十五年間人口減少率」という。）が○・四以上であること。
 - 二 五十五年間人口減少率が○・三以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口のうち六十五歳以上の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が○・三五以上であること。
 - 三 五十五年間人口減少率が○・三以上であって、国勢調査の結果による市町村人口に係る平成二十七年の人口のうち十五歳以上三十歳未満の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値が○・一一以下であること。
- 2 旧過疎自立促進地域の市町村のうち特定期間合併市町村であって、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が○・六四以下であるもの（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）については、特定期間合併関係市町村の区域であって、第三条第一項又は第二項の規定の適用を受ける区域以外の区域のうち、次の各号のいずれかに該当する区域を過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。ただし、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村に係る同年の人口で除して得た数値が○・一未満である区域に限る。
- 一 国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る昭和三十五年の人口から当該特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口を控除して得た人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る昭和三十五年の人口で除して得た数値（以下この項において「特定期間合併関係市町村五十五年間人口減少率」という。）が○・四以上であること。
 - 二 特定期間合併関係市町村五十五年間人口減少率が○・三以上であって、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口のうち六十五歳以上の人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る同年の人口で除して得た数値が○・三五以上であること。
 - 三 特定期間合併関係市町村五十五年間人口減少率が○・三以上であって、国勢調査の結果による特定期間合併関係市町村の人口に係る平成二十七年の人口のうち十五歳以上三十歳未満の人口を当該特定期間合併関係市町村の人口に係る同年の人口で除して得た数値が○・一一以下であること。
- 3 前項の規定は、令和三年三月三十一日において旧過疎自立促進法第三十三条第二項の規定の適用を受けていた市町村のうち特定期間合併市町村であって、財政力指数で平成二十九年度から令和元年度までの各年度に係るものを合算したものの三分の一の数値が○・六四以下であるもの（地方税の収入以外の政令で定める収入の額が政令で定める金額を超える市町村を除く。）に係る同項の規定に基づく過疎地域であった区域について準用する。

第四十二条 旧過疎自立促進地域の市町村のうち平成十一年四月一日から令和三年三月三十一日までの間に、市町村の合併により設置され、又は他の市町村の区域の全部若しくは一部を編入した市町村については、第二条第一項又は前条第一項の規定の適用を受ける場合を除き、当該市町村の区域で主務省令で定める基準に該当するものを過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。

（注3）2026年2月3日付『新潟日報』参照。

（注4）新潟県「自治体別地域おこし協力隊の状況」

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/475536.pdf>

（注5）地域おこし協力隊ナビ「地域おこし協力隊・地域・地方公共団体の『三方よし』の取組」

<https://www.soumu.go.jp/chiikiokoshitai/about/index.html>

（注6）総務省地域力創造グループ地域自立応援課「令和6年度地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果（2025年4月4日）」<https://www.soumu.go.jp/chiikiokoshitai/pdf/001003056.pdf>

（注7）新潟県「新潟県内の地域おこし協力隊卒業生の定住率」

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/445941.pdf>

（注8）前記（注5）「Q & A よくある質問」

<https://www.soumu.go.jp/chiikiokoshitai/about/index.html>

（注9）新潟県「特定地域づくり事業協同組合」

<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/chiikiseisaku/tokuteitiikidukurijigyokuyoudoukumiai.html>

(注10) 全国中小企業団体中央会「特定地域づくり事業協同組合制度」

<https://www.chuokai.or.jp/index.php/associationsystem/tokutei-chiiki-dukuri/>

(注11) 特定地域づくり事業協同組合に認定される前の段階での支援（組合設立への支援）も設けられている。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000877313.pdf

(注12) 村上市の合併の経過については、2004年9月、合併協議会の議論がまとまらず一時は暗礁に乗り上げるなど、県内における合併自治体のなかではさまざまな苦勞のあった地域でもある。新潟県の平成の大合併についての研究では基本文献として知られる、新潟県自治研究センターの『平成の大合併新潟県の軌跡』（監修は羽貝正美氏）発刊時（2007年4月）ではまだ新市の発足前であるが、その間の経緯について、当時の佐藤度市長から「紆余曲折乗り越え再出発」という論稿も収録されており、参照いただきたい。

市民がつくる新しい事業体、労働者協同組合の展開

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会
労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団

北信越事業本部 本部長 川 原 隆 哲

1. はじめに

今、自から出資をし、事業を運営して働く、そんな組織のあり方に関心を持つ人たちが増えています。その組織の一つに、労働者協同組合があります。

この働き方は、雇われて働く働き方に対して、経営に参加（意見反映）する主体的な働き方、協同する働き方であることから、協同労働と呼ばれています。

労働者協同組合は2020年に、超党派による協同組合振興研究議員連盟（以下、議連）による議員立法で衆参両議院に提案され、全会一致で採択がされました。2年の準備期間を経て2022年10月に施行されました。現在、全国には179法人（2026年2月1日時点）が設立しており、様々な業種に及んでいます。【図1】【図2】

この法人格については、2023年4月発刊の『新潟自治』第95号「NEWSリポート東西南北」で「労働者協同組合の可能性と協同労働が拓くもの」として寄稿させていただきました。^(注1)

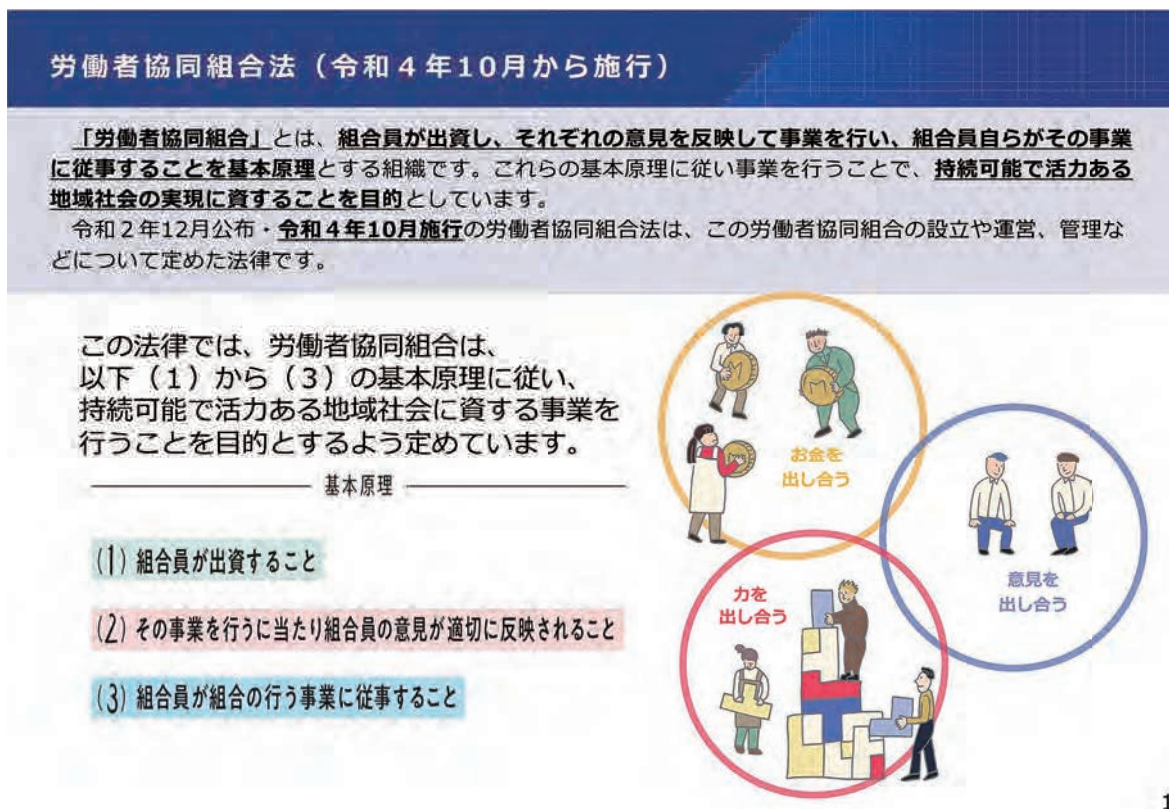
その寄稿文では、労働者協同組合法の特徴を中心に、組織の性格や概要を報告しています。例えば、経営方針の決定に組合員の意見反映が重視される事、事業種目は派遣業以外の仕事なら事業制約を受けない事、また設立手順が準則主義により、総会開催の告知を行い、設立に必要な意思決定（組織定款、事業計画、役員体制を定める）を決める設立総会を開き、その記録や手順が踏まれれば、法務局への資料提出により法人登記を行える事等、非常に簡便で設立できる事を記述しました。

設立準備人数も役員体制が最低3人以上の理事と1人以上の監事、比較的少ない人数で立ち上げられる事などの特徴を記載しています。一言で言えば、地域の困り事を仲間3人以上が集まって解決しようと相談がまとまれば、みんなで仕事おこしをして解決する法人格ができる法律（事業体なので最賃以上の給与を払うことが必須）です。

また、この法人には施行当初3年間（2025年9月まで）は、NPO法人・企業組合法人からの組織移行が認められていたことから、現在42法人が組織変更をしました【図2】。

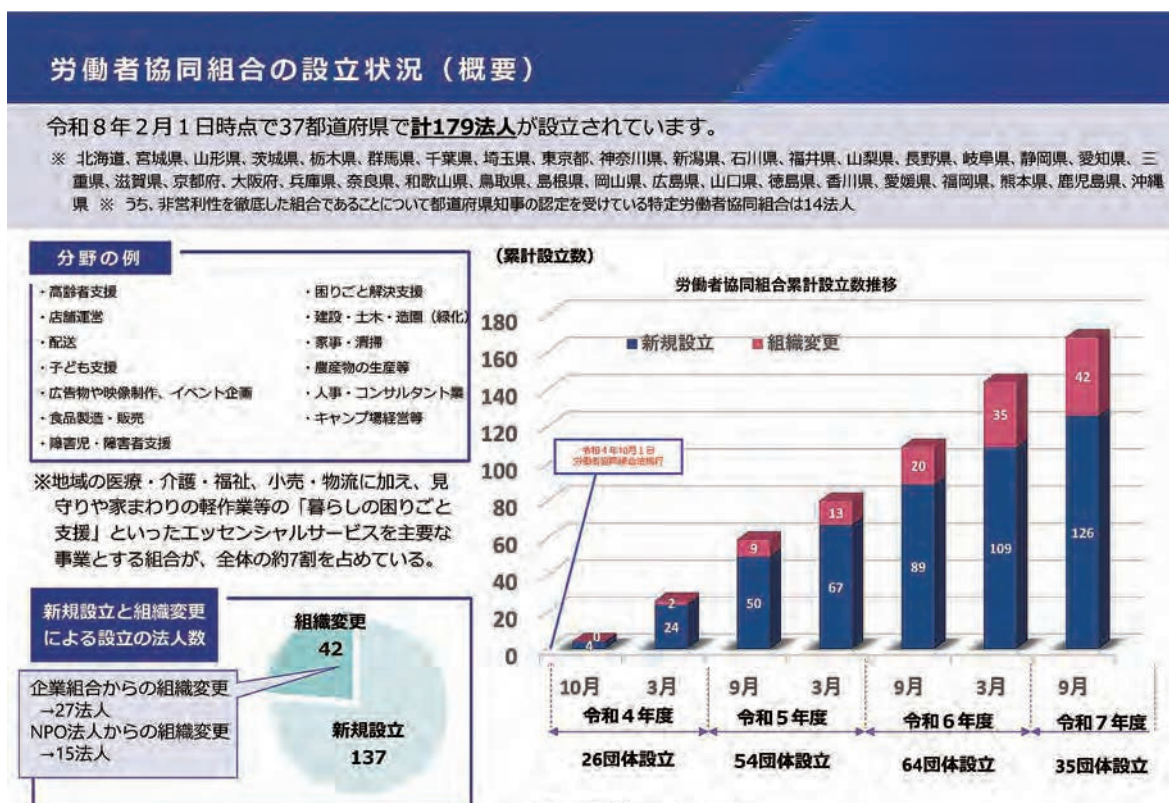
今回はこの寄稿文から、既に2年10ヵ月が経過したことから、あらためて労働者協同組合を取り巻く様々な事案や現状を報告します。さらに、今回は原稿枚数を多く頂いたので、私たちは今どんな社会に生きているのか、どういう社会的要請のなか、労働者協同組合は生まれたのか、今どのように労働者協同組合は展開しているのか、さらにこの間立ち上がった労働者協同組合の特徴や活動などを合わせて紹介します。そして労働者協同組合の可能性と課題を検証します。

【図1】労働者協同組合法



（出典）厚生労働省ホームページ「労働者協同組合」より。

【図2】労協設立情報（厚労省完成版）



（出典）厚生労働省ホームページ「労働者協同組合」より。

2. どういう時代を私たちは生きているのか

日本は少子高齢社会の真ただ中にいます。先進国のなかでも高齢化の進行はとても速いといわれています。人口構造は、団塊の世代を塊にした釣鐘型から、つぼ型へと変化し、最終局面を迎え人口減少社会へと確実に速く移行しています。

私たちがこれから定常型社会をどう描くかが大きな分岐点にもなっています。生活の単位である家庭は、高度経済成長時代の核家族中心から、単身世帯へと移行しています^(注2)。なかでも、3人以上の家族は減少し、1人から2人世帯（単独世帯、もしくは夫婦のみ）が家族構成全体の主流となっています。こうした家族の変容は、家庭が持つ相互補完的な機能を弱くしていることを示しています。例えば、子どもの人数の総体は減っている一方、学童に通う児童の人数は増えています。

また高齢者の介護サービス利用に伴い、在宅によるデイサービスや訪問介護の利用よりも施設入所への移行が高まっています。

子育て支援や介護保険などの社会保障の充実が行われないと、暮らす事が厳しい状況が広がっています。地方と都市に親と子どもが分散して家族を持ち、それぞれの状況の変化（入院や死亡、離婚）に伴い、孤立や孤独、孤独死、貧困や空き家問題などの課題が広がっています。

働く環境はこの20年の間に非正規就労者が2,126万人を超え、非正規雇用労働者と完全失業者を合わせた割合は労働力人口の約35%から40%といわれております。アルバイト・パート・派遣・契約社員などの非正規雇用の増加は、低賃金構造・不安定雇用・キャリア形成が難しく、新しい働き方につながらないなど、日本には多いとされた中流層は激減しています。

生活が不安な人たちの増加により、格差社会や貧困問題が地域の大きな課題にもなっています。女性の社会進出は増えているものの、非正規雇用の拡大により雇用不安を抱える現状や、男性との収入や地位の格差構造も変わりません。一方で、共働きは家族の家計にとっても欠くべき貴重な収入源としての側面を持ちながらも、就労環境から子育てがより難しい状況があります。また、未婚者、特に女性にとっては厳しい生活状況がつくられています。

昨今、政治課題にもなった「103万円の壁」は、女性の労働力人口の53.5%は非正規雇用であることの現状を解決しなければ、未婚者及び非婚者の増加にも影響を及ぼし、少子化や貧困の環境はより拡大します。また、貧困を取り巻く問題にはジェンダー問題も重なり、さらに複雑化し、深刻な状況を作っています。

こうした社会の変化は、地域にも深刻な影響を及ぼしています。

長寿化による平均寿命の伸びは、低年金を背景にして就労期間の延長を選択せざるを得ない人が増えています。一方、少子化による人材不足への対応として、定年制を見直す企業も生まれ、高齢雇用を進めざるを得ない状況も現れています。

この影響は、とりわけ地縁組織の高齢化と、自治会等の役員、民生委員の担い手不足に現れています。その一方で、単身世帯の増加を含め、個人情報保護への対応などから、家庭へのアプローチには個別の対応が困難になる傾向も生まれています。

人と人とのつながりを前提にした地域社会で、関係が希薄になり、世話焼き活動機能を失い、

自治会や民生委員が行政の福祉サービスとの橋つなぎを担う事ができない状態にもなっています。

現在の家族を取り巻く諸課題は、8050問題、ニートや世代を超えた引きこもり、子育てを取り巻く課題（育児ノイローゼ、虐待やネグレクト）、認知症高齢者の介護など、多重化・複合化し、外からはうかがい知る事ができない大きな問題です。今では、地縁関係を基礎とするボランティア（助け合い、ささえあい）で、つまりは自治会の役員や民生委員で地域の関係づくりに対応する限度を超えていると言えます。あらためて地域を支える主体は誰かという事を考える必要があります。

その一つの可能性は、既存の制度やシステムではない、新しい市民ネットワークや地域の助け合いです。

3. 市民が参加し自らの力で課題解決

こうした社会背景のなかで、市民自身が自からの力で様々な地域課題を解決する取り組みが拡がりました。大きな変化の始まりに1995年の阪神淡路大震災があげられます。未曾有の災害のなか、交通網の遮断や、激しい災害に、政府や自治体による災害救助の取り組みは遅れました。

また、これまで災害に耐えうると言われてきた科学技術や、民間企業も、呼応する対策の機能不全が問題になりました。

最も大きな役割を果たしたのは、災害当事者であった市民の助け合いや、他の地域から駆けつけた災害ボランティアの行動でした。大きな犠牲を払うなか、様々な主体が市民性を持ちながら、新たなまちづくりや、地域での助け合いの機運が生まれました^(注3)。

一方、主体的な活動を支えた団体は、任意団体での活動であり、社会的な信頼が低い事、寄付やカンパを集めにくい事、活動の制約がある事などの問題が挙げられました。こうした現実が、特定非営利活動法人（NPO法人）の法制化を進める大きなきっかけになりました。

市民の声を形にするうえで、与野党を含む超党派議連による議員立法で法案が準備されました（1998年12月施行）。2001年10月時点で、認証数は既に5,000団体を超えたという記録があります、その後も急ピッチに法人設立が拡がりました。現在は51,866団体となっていますが、正式な活動法人数はわかりません。

最近では、解散数の増加や休眠NPOの問題、資金不足や人材不足、高齢化なども問題として挙げられていますが、少子・高齢化などの地域課題を考えるうえで大きな存在です。

ここで特に注目したいのは、介護保険サービスを中心にした事業系NPO法人の歴史です。それまで高齢者介護は家庭内のアンペイドワーク（無報酬労働）として位置付けられていました。また、公的介護は行政サービスに位置づけられ、介護の担い手がない場合のみ、サービスが提供されました。そのサービスは、社会福祉協議会や、社会福祉法人が自治体からの受託を受けて担われてきました（行政による直営もある）。

しかし、2000年に高齢化社会が本格化するなかで、今までの枠組みでは介護の仕組みが十分に機能しない事から進められたのが介護保険です。介護保険は医療と同じ「保険」で、介護をサー

ビスとして提供する仕組みです。その大きな担い手は民間企業、つまりは市場に委ねる事でした。

その財源については、40歳以上の介護保険料、公費、サービスの利用者が負担し、社会全体で支え合う仕組みとして設計されました。公共サービスの担い手としては、企業だけでなく、NPO法人や協同組合にも大きな可能性をひらかれました。

制度の理念は、介護が必要な高齢者自身の有する能力に応じて、可能な限り住み慣れた地域で「尊厳」を持ち、自立した日常生活を送れるように支援する事でした。特に、当時は市民活動をベースにしたNPO法人が、高齢化や介護の問題を、民間企業だけではなく、だれもが経験する事としてとらえ対応する事、地域社会づくりを含めた課題として追求し、サービスの担い手として参加する事により解決しようという活動を展開しました。

家族との連携や地域との連携、生活の延長線上にある居場所としてのデイサービスの存在は、介護の質を高め、地域社会に貢献してきたことが実証されています。また、利用者本位の介護保険の活用として機能させていく事を、市民主体の団体や協同組合、社会福祉法人などの様々な主体で進めました。

しかし、今日、高齢化社会が進行するなかで、NPO法人の運営する事業所は厳しい局面を迎えています。その一つは運営組織の高齢化問題です。上記の理念に立って作られたNPO法人では、20年を超える活動団体も多く存在します。その多くは、介護の社会化の思いをベースに立ち上がった市民活動から、第2世代、第3世代への担い手のバトンタッチを迎えています。

善意やボランティア精神だけでは運営は乗り越えられず、人材確保に大きな悩みを抱えています。また、就労先としての条件整備が十分にできているとはいえないところも非常に多くあります。さらに、多くは寄付や助成金を財源としているために、資金調達が円滑でない事もあり、安定的な収益モデルが確立できていない側面も大きな問題です。

NPO法人は法人格が市民活動の根拠法のために、事業融資を受けるための社会的信頼の構築が難しいこともあります。そもそも、事業運営上、役員にかかる責任も非常に重く、厳しい状況が生まれています。とりわけ、現在の介護保険事業者がかつてないほど経営的に深刻で、複合的な苦境に立たされるなか、利用者本位であっても必ずしも効率性に向かえない介護のあり方では、事業者としては残れないという非常に厳しい局面を迎えています。

コロナ禍を前後して、大きく広がる市民活動としては、代表的な活動が二つあります。一つはフードバンク、もう一つは子ども食堂です。

フードバンクは、1967年に、まだ食べられるのに廃棄される食品を、困窮者など食べ物を必要とする人たちへ提供するため、アメリカアリゾナ州で世界初の取り組みが始められました。1980年代にフードバンクは世界的に広がり、日本で始まったのは2000年代からでした。

日本におけるフードバンク運動は、生活困難者への食糧対策という側面は継承しつつも、新しい市民運動として、様々なボランティアとつながります。山谷地域（東京都台東区）の炊き出しなどから始まった、「セカンドハーベストジャパン」が先駆けです。しかし、大きな脚光を浴びたのは派遣切りや年越し派遣村がメディアでも話題になった2008年以降ではなかったかと思われます。雇用不安を原因にした深刻な貧困の問題が、日本にもまん延していると感じた人が多いの

ではないでしょうか。

新潟でも2012年にパーソナルサポート事業を労福協が担うなか、「米どころ新潟でも米を食べる事の出来ない人の存在があった」という事実をキーワードにして、当時のセンター事業団北陸信越事業団の守本洋二本部長が「米一合持ち寄り運動」を呼び掛けて集めました。困窮対策で訪れる人たちには、それでは到底足りないという事で、2013年には、労福協、ささえあい生協、センター事業団北陸信越事業本部が中心となり、任意団体の「フードバンクにいがた」を立ち上げ、広く運動を呼びかけました。

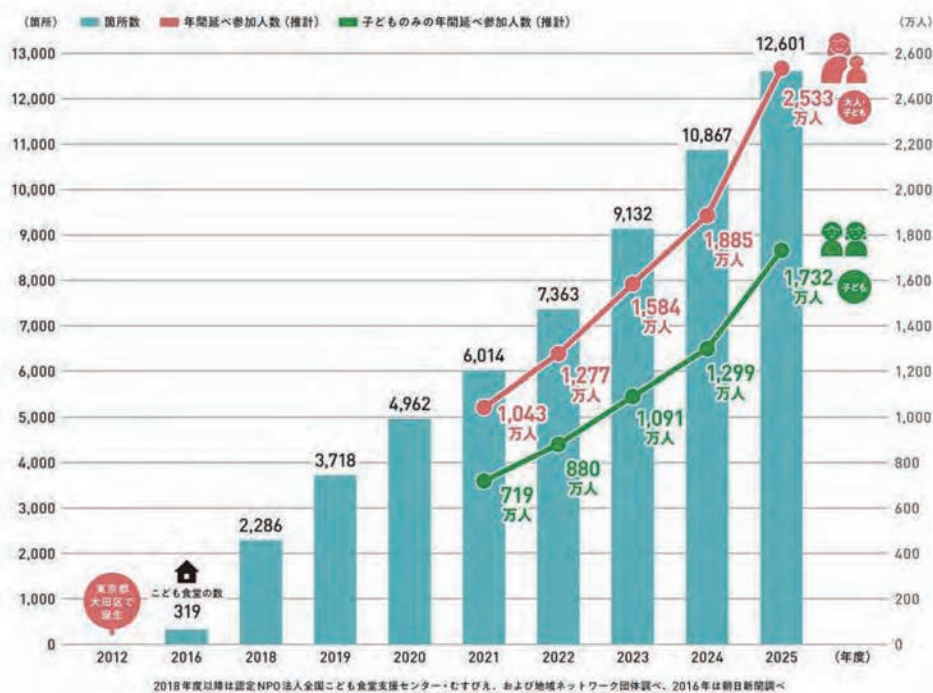
当時、この活動の役職員は、全員ボランティアで、財政状況は多くの市民運動と同様に苦しく、会費や寄付金、助成金だけでは事務所家賃等の運営費、食材運搬（引き取りや配送等）費用の支弁が限界でした。活動量も増大し、有償事務局スタッフを増やすため、組織や財政の強化が必要となり、社会的認知を高めるために、2017年12月にはNPO法人を取得しました（注4）。

その後、コロナ禍のなか、地域にフードバンク組織が広がったことから、個々のフードバンクの活動を活かし軸を置く連合組織として、新潟県フードバンク連絡協議会へ活動の基盤を譲りました。現在フードバンク連絡協議会は、NPO法人として、フードバンク団体27ヵ所が加盟、食材の寄付、資金の寄付、及び個々のフードバンクへの食材と資金の提供を担っています（注5）。

二つ目の活動の子ども食堂は、2012年に東京都大田区で始められた、「だんだん こども食堂」が最初でした。2016年には319ヵ所に広がり、その後、2018年2,286ヵ所、2020年からコロナ禍が始まりますが、弁当で配ることなどの方法も含めて広がりには衰えず、年々1,000件を超える広がりがあります。2024年には10,000ヵ所を越え、2025年には12,000ヵ所ともいわれております。

多くは任意団体で行われているケースが多く、寄付や募金等を集めることから、NPO法人、一

市民が参加…むすびえこども食堂の推移



（出典）認定NPO法人 全国こども食堂支援センター・むすびえ ホームページより。

般社団法人を活用した法人格で行われているケースが増えています。

子どもに限らない世代層も利用しており、地域食堂、地域の居場所として機能しています^(注6)。活動は企業からの支援や、社会福祉協議会、行政との連携などに加え、様々な支援が取り組まれています。しかし、子ども食堂で本当に子どもたちの環境は変わるのでしょうか。

多くの子ども食堂は、財政基盤がぜい弱であることの課題を持っています。基本はボランティアで運営を担っており、運営主体は増えていますが、多くは月1回から2回、週1回がほとんどです。また、毎日開いている子ども食堂もありますが、地域が抱える課題や、子どもの貧困の課題は、ボランティアを基礎にした子ども食堂や、地域食堂の地域力、地域の居場所事業だけでは対策に限界があります^(注7)。

以上の様に、とりわけ1990年代後半以降の市民社会のなかで、市民が中心となり、助け合いを進める活動はさまざまな困難も伴いながら展開をしてきました。近年、NPO法人だけではなく、一般社団法人や企業組合法人なども利用して、時には株式会社法人なども活用し、地域課題を解決しようとする団体も広がっています。

その活動の共通点を確認すると、いくつかの柱があります。

●今社会で求められる組織の大事な柱

- ①自分たちで組織を作る（出資）
- ②運営はみんなでやりたい（意見反映）
- ③主体的な働き方（労働をより主体的なものに）
- ④生活を支える仕事は大事だがお金儲けが目的ではない（人間中心）
- ⑤社会の必要（困り事）を仕事（解決）にしたい
- ⑥そしてこの活動は持続可能なものに

以上6点を大事にした活動が、協同組合、労働者協同組合ではないかと思います。

次に、労働者協同組合を取り巻く社会状況、とりわけ世界のなかで協同組合の歴史から話を進めます。

4. 労働者協同組合とは何か

労働者協同組合は協同組合の一つです。

協同組合と聞いて意外に思う人はいるかもしれません。2016年11月「協同組合の思想と実践」はユネスコの無形文化遺産に登録され、また2025年は、2012年に続き2度目の国際協同組合年でした。2025年12月に、国連は、社会開発における協同組合に大きな注目が集まっており、国際協同組合年を10年ごとに設定することを決定しました。

世界では協同組合に大きな期待が集まっています。

その協同組合のなかでも労働者協同組合の歴史は古く、19世紀のイギリスの協同組合の原型が生まれた頃にはすでにその理念は共有されていました。一方、労働者協同組合はその運営の難し

さから苦難の歴史があり、大きな転機もありました。それは1980年の国際協同組合同盟（以下ICA）の世界大会の基調「レイドロー報告」で、重要課題として取り上げられたことです。このレイドロー報告では当時の協同組合が直面していた構造的な問題を3つの危機としてまとめました。

一つ目は信頼性の危機です。協同組合は、組合員のために働く組織であるという独自の価値を持つ組織として信頼されておらず、単なる経済事業体と区別がつかなくなっている事。

二つ目は経営の危機です。他の経営体との競争の激化で民主的運営の維持が難しく協同組合の独自性を失わせ、経営主体との分離が発生している事。

三つ目は思想の危機と言われています。協同組合が自分の社会的使命や目的を失い、明確な差別化が出来ないという事です。

そうとらえたうえで、21世紀は協同組合の時代になると位置づけました。なかでも労働者協同組合に最大の可能性と挑戦の必要を訴えています。特にⅤ章「将来の選択」での第2、優先分野として労働者協同組合を提起しています。また協同組合のなかでの雇用の問題に言及し、協同組合のなかでの協同組合らしさを媒介する労働者のあり方と、いわゆる協同組合と従業員の関係が普通の雇用関係ではなく、より豊かなものでなければならないと述べています^{（注8）}。

日本でも法制化以前に、様々な団体で労働者協同組合を試行する活動が取り組まれてきました。代表的なものは日本労働者協同組合連合会（以下、日本労協連）によるワーカーズコープと、生活クラブ生協から生まれたワーカーズコレクティブです。ワーカーズコープは労働組合における失業者の運動を源流にしており、ワーカーズコレクティブは生活クラブ生協の組合員、多くは女性の社会参加（就労）としての側面を強く持っています。

しかし、みんなで出資し、運営し、働く運営理念を基礎にする活動団体は意識的なもの、無意識的なものを問わなければ、ほかにも数多くあります。その多くは法制化以前、NPO法人や企業組合（中小企業等協同組合法）を活用し、または任意団体、人格なき社団を通じて活動をしてきました。

しかし、活動が規模を持つと、事業制約から現行の法人格を持たざるを得ないため、どこか着心地の悪い服を着ているような活動を余儀なくされてきました。今回の法制化で、法的に未成熟なところがあろうとも自からの活動を真正面から表現できる法人格を得たことは大きい成果です。

5. 日本労働者協同組合センター事業団について

ここでは日本における労働者協同組合の歴史を考えるうえで、法制化運動を推進してきた団体の一つである日本労協連の歴史を振り返る事を通じて労働者協同組合が作られた理由を深めます。

太平洋戦争の敗戦後、GHQ主導の民主化改革（財閥解体、農地改革など）と、石炭・鉄鋼を優先する傾斜生産方式が進められました。また、1947年に大陸からの引揚者や、戦争未亡人らの就労対策として、失業者対策事業が国と自治体との事業として進められました。当時、「ニコヨン」「ヨイトマケ」などという言葉がその労働者を表現しています。この労働者たちの多くを組織し

た労働組合が全日本自由労働組合でした。朝鮮特需（1950年）から、徐々に日本経済は高度経済成長期をむかえる事となりました。民間活力を育て、失業者対策事業の役割を終え規模を小さくすることが進みました。

しかし、そこで働く中高年の労働者にとって、失業者対策事業は、福祉就労対策の側面を持つ事業にもなっていました。当時は、要求を実現する力が強い労働組合だった全日自労の労働者は、「働かない」と世間的にはみられる向きもありました。全日自労のリーダーでもあった中西五洲氏は、地域から認められない仕事を推進する運動は社会的に受け入れられない事、制度的にも失業者対策事業は終わろうとしている事、一方、今のベテランの労働者には行くあてがない事などを踏まえて、一部の労働組合と共に「民主的改革」である、「働く仲間が雇われ者根性を乗り越えてよい仕事をする運動」を展開する事を提起しました（1970年位から）^{（注9）}。

地域から社会的に信頼される仕事は、今で言えば当たり前のことですが、これは当時、当局への就労条件改善の要求が先立つ労働運動では大きな方針の転換でもありました。まずは仕事のレベルを上げる事、よい仕事を目指す事から、地域の信頼や、自治体の信頼を勝ち取り、就労環境の改善を共有する取り組みとなりました。その後、失業者対策事業は歴史的な役割の終焉へと向かう事になりました。

一方、関西などでは、仕事を自主管理で運営するなら、自治体の公共事業を発注しようという理解あるいくつかの自治体も生まれました。それをベースに、1979年には中高年雇用・福祉事業団全国協議会（以下全国協議会）をつくり、活動に理解のある団体（医療生協、生協）に要請し、病院清掃の仕事や生協の物流倉庫の仕分け作業を受託し、事業を拡げる事に成功しました。

1982年に全国協議会ではこの運動の支柱になる組織づくりをめざし、現在のセンター事業団の前身である中高年雇用・福祉事業団全国協議会直轄事業団（以下、直轄事業団）を立ち上げました。当時、直轄事業団は、全国に広がっていた事業団運動の典型づくり、人材養成の場、全国協議会の活動財源を作り出す存在として活動する事が求められました。

全国協議会では、失業者の仕事づくりの運動から始まった特徴である「雇われ者根性の克服」や「労働者が企業の主人公になれるのか」など、労働者の主体性を大事にする事を、現場づくりの方針としました。当時、病院関連事業、生協物流、公園の緑化事業などは直轄事業団が取り組む事業の中心でした。また、これらの業務は資本投資が比較的安価な事、無資格であっても誰にでも取り組みやすい業務であった事から、話し合い（団会議）を軸に、現場の仕事をみんなで運営する事、業務の中で一人一人の振り返りや目標設定を基に仕事のまとめと次月の方針を積み重ね運営する「全組合員経営」が重要な方針になりました。さらに、世界の協同組合の潮流をヒントとするため、イタリア・スペインへ視察団を送り、労働者協同組合の方向性を鮮明にしました。

1986年に全国協議会を中高年雇用・福祉事業団（労働者協同組合）全国連合会（以下、全国連合会）としました。その下、病院の清掃業務をベースに、連合会指導の下、直轄事業団をつくり、全国に拠点づくりを進めました。

1987年には、13に拡大した直轄事業団の統合と、東京事業団も統合してセンター事業団として設立総会を開きました。1993年に全国連合会を日本労働者協同組合連合会にあらため、事業団の

方向性を鮮明にしました。また、取り組む事業の性格や事業を受託する上での法人格の必要性から、当面として企業組合法人、NPO法人を取得し、事業を拡げてきました。

2000年に介護保険制度が始まる事を前後して、センター事業団では、既に展開する様々な事業所（ビルメンテナンス、物流センター等）が、地域でヘルパー講座を企画し、講座受講生と共に立ち上げる地域福祉事業所の取り組みが全国に広がります。

一つには、介護は日常的な家庭労働のなかでも、女性の家事労働の一環として位置付けられていました。高齢社会のなかでの介護保険サービスを、地域の住民が利用者として関わるだけではなく、地域福祉の担い手になる事をめざした事は前項で記述したとおりです。特に、ヘルパー講座は、地域で理想を持って活動をする様々な専門家を講師に迎え、受講する人たちと一緒に事業を立ち上げる事を目的に企画しました。

全国の様々な事業所で、地域づくり、仕事づくりとして講座を取り組み、ヘルパーステーションやデイサービス等の事業所を全国に拡げる役割を果たしています。このように、取り組んできた事業所を地域福祉事業所と名付け、介護・障害・子育て支援などを通じて、地域住民が協同で地域の困りごとに関わり、誰もがささえあえる居場所づくりをめざしました。

2000年を過ぎると、公共サービスの民営化は地域の公共施設、児童館や学童クラブ・福祉施設が、指定管理者制度や業務委託を通じてアウトソーシングされるようになりました。これら行政のスリム化は、公共事業の民営化、民間活力の導入として進みました。

廉価で質の高い公共サービスを提供するという政策の下に進められましたが、同時に官製ワーキングプアの問題が取りざたされました。しかし、センター事業団では、公共サービスの市民化、コミュニティの運営主体を立て直す事を目的に、運営・管理団体として挑戦する事を方針にしました。

特に、地域社会のなかで子育て支援や地域交流館、地域センターの運営理念としては3つの協同を大事にすることを方針の柱にしました。

第1に、施設やサービスを利用する人との協同です。例えば、学童クラブであれば親や子どもたちが利用者です。学童クラブは利用者が顧客で、利用者満足を追求する事が事業者に求められる場所ではありません。そもそも就労等の事情があり、子どもに十分手をかけられない親に替わり、昼間の居場所を提供し、そのなかで保育を担い、職員と親はコミュニケーションを通じて共有します。また、学童クラブは、いろいろな経験を通じて子どもたちの主体性や成長・発達を育む場です。子どもたちの意見を聞き、子どもたち同士の関係や様々な経験を積む事を通じて成長します。その場をしっかりと見守り、関わるサービスを提供する事で育つ場です。

第2に、地域との協同を大事にします。運営する施設は公共である以上、利用者だけではなく、地域にとっても必要性が促進される場とする事が大事です。

第3に、以上の方針を支えるために働く仲間の協同が必要です。場づくりには、誰かに雇われる働き方ではなく、仲間の主体的な働き方を基礎に、協同労働という働き方を通じて、よい仕事をする事が重要です。

こうした働き方や運営を通じて、労働者協同組合の考え方を整理してきました。そして、この

働き方は、地域福祉や住民自治との関係からも意義はあり、住民自身が事業を運営するなどの社会的な位置づけを与え、法制化運動を進める動機にもなりました。

6. 労働者協同組合法の法制化運動の流れと活動基盤づくり

1) 労働者協同組合の法制化運動の展開

労働者協同組合の法制化を求める運動は、日本労協連が「協同労働の協同組合」法制化を目指す市民会議を2000年11月に設立したことに始まります。

市民会議は、誰もが主体的に出資・経営・労働に参加できる労働者協同組合法の制定と普及を目的としていました。地域課題の解決、多様な就労機会の創出、連帯に基づく安心な社会の実現を働き方から推進する事を地域に呼びかけ、多様な人たちと運動を進める活動をめざしました。

全国でも賛同者を募り、意見書の採択運動を進めました。2007年に笹森清連合元会長が市民会議の会長に就任し、それまで労働者協同組合当事者の運動から、労働組合や生協、市民団体、協同組合と国民的な運動へと展開しました。

賛同署名10,000団体に取り組み、労働者協同組合法制定を求める意見書採択運動に取り組みました。2007年12月に、埼玉県北本市の議員発議による意見書採択を皮切りに、各地の地方議会に拡大しました。併せて、全国では、法制化市民集会在展開されました。ワーカーズコレクティブとの法制化運動の連携に結んだことは大きな成果でした。

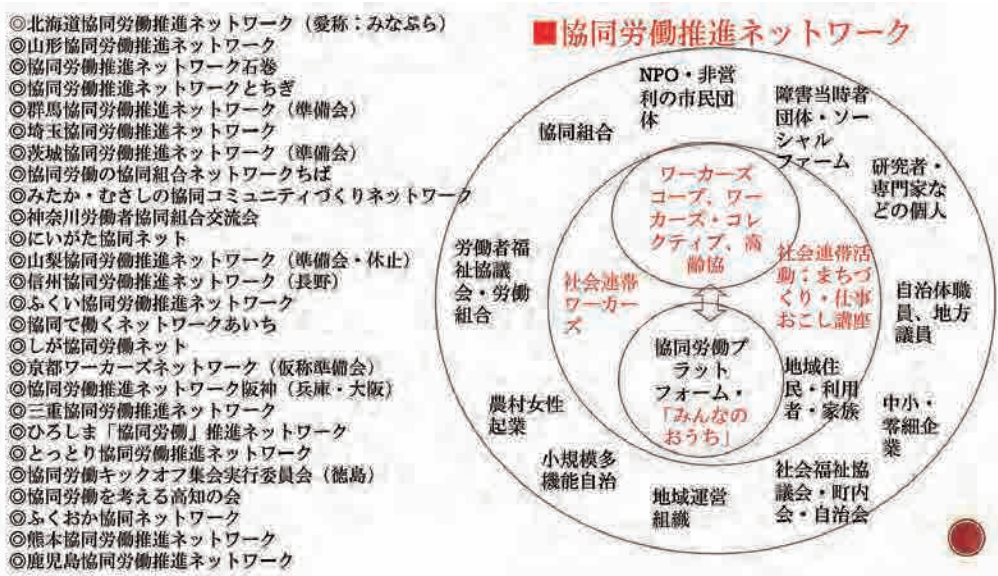
2008年に超党派の議連「協同労働の協同組合法（仮称）を考える議員連盟」（以下、議連）が結成されました。当時、自治体での意見書の採択運動は、センター事業団の拠点と他団体との連携とともに広がり、32都道府県782自治体（他趣旨採択12）の意見書採択を獲得しました（新潟県でも11自治体が採択）。

しかし、その後、議連は民主党政権等への政権交代などで、政局の大きな変化や、同時に幾度かの解散や議連の再結成を経て法案成立に時間を要しましたが、地方議会意見書などの後押しがあり、2020年12月の労働者協同組合法成立に結びつきました。特筆すべきことは、法制化の実現の過程で、国会議員や法律案に関わった衆院法制局と厚生労働省が、ワーカーズコープ及びワーカーズコレクティブの現場へ視察に赴き、組合員の生の声を聴き、組織実態や事業状況に触れ、いわゆる協同労働を肌で感じ取ってもらった事、法制化の必要性和法制度のイメージを深められた事、法案作成のプロセスで実態を根拠に検討されたことでした。法制化後は、これまで尽力していただいた議連は発展的に解散し、2021年に労働者協同組合法の定着を目標にした「協同労働推進議連」の組織を設立、施行5年後の法改正への制度見直しなどが議論されています。また、厚生労働省でも、法案活用の情報を発信するうえで、法案成立以前の事業活動の実態が生かされています。

2) 協同労働推進ネットワーク

いま一つの大きな運動は、これを前後して全国各地に草の根的に広がっているネットワーク、協同労働推進ネットワーク（以下協同ネット）の活動です。【図3】

【図3】 協同労働推進ネットワーク



当時の労働者協同組合法の意見書採択運動を日本労協連が呼びかけ、地域の団体と共催する全国協同集会やフォーラムの開催などをきっかけに、労働者協同組合法制化を応援するネットワークが生まれてきました。現在23都道府県4自治体に展開しています。

協同ネットは、地域により活動の違いはありますが、労働者協同組合法の制定をめざし、応援する事を活動の柱に置いていた事、労働者協同組合関係者だけではなく、議員や学識経験者、行政職員及び民主的団体などを含め、緩やかなネットワークのもと活動を展開していました。法制化実現後は、新しい労働者協同組合の設立を応援し、労働者協同組合の活用に向けた情報提供などの活動を支えています。

新潟県では、2006年に労働者福祉中央協議会への加盟を契機に、同年11月に準備がはじめられた「いま、協同が拓く全国集会in新潟」集会実行委員会に労福協が参加して、2008年に新潟青陵大学などを会場に開催されました^(注10)。

この集会を通じて、労福協とささえあい生協、センター事業団北陸事業本部などが組織づくりを進めて、2013年に「にいがた協同ネット」（以下協同ネット）が設立されました。

労福協のパーソナルサポート事業の受託や、フードバンクの活動等が3団体を中心として協力関係で進められ、新しい運動に広がるきっかけにもなっています。また、2019年から新潟大学の寄付講座（労働者協同組合を中心にした協同組合講座）に2022年まで取り組んできました。

近年では、「worker's被災地に起つ」や「医師中村哲の仕事、働くという事」の映画上映などの協力を県内各地で協力頂き、協同組合についての理解を深める活動も進めています。

また、中央労福協では、労働者協同組合法の理解や普及を進める集会、セミナー、イベントなどを開催しています。

法施行後、厚生労働省ではホームページ等を拡充して、協同組合の設立手引や、これまでの労協法セミナーの資料、事例集などを公開しています。【図4】

特設サイト、メールマガジンによる情報発信

労働者協同組合法の特設サイト「知りたい！労働者協同組合法」では好事例動画や記事、労働者協同組合関係者へのインタビュー記事等を掲載しています。毎月新しい記事を更新しますので要チェック！

また、労働者協同組合のホットトピックをお伝えするメルマガ、「ろうきようマガジン」の毎月配信しています。基礎的なパンフレットに加え、「労働者協同組合の運営に役立つ支援策リーフレット」も作成・公表しています。



「はたらく」をつくる。みんなでつくる
労働者協同組合法

好事例の動画や記事

労働者協同組合の活動事例

労働者協同組合はなんぼうコープ (nambu.coop)

労働者協同組合なんぼうコープセンター東京

労働者協同組合なんぼうコープセンター東京

労働者協同組合なんぼうコープセンター東京









労働者協同組合の促進に関心のある自治体では、広島市、京都府京丹後市、茨城県つくば市があげられます。

京丹後市では、協同労働促進事業を展開して、住民が出資・経営・労働を担う労働者協同組合を通じて、地域課題の解決や持続可能なまちづくりを目指す取り組みを進めています。「きょうたんご協同労働相談窓口」を設置し、設立手続きや運営に関する相談を受け、運営支援金補助（対象経費の2分の1で上限30万円、最大3年間可能）で支援します。

– 87 –

計年度60万円上限）を助成しています。

法制化当初、全国では県や自治体職員及び県民に向け、制度の理解を深め、周知するセミナーが企画されました。

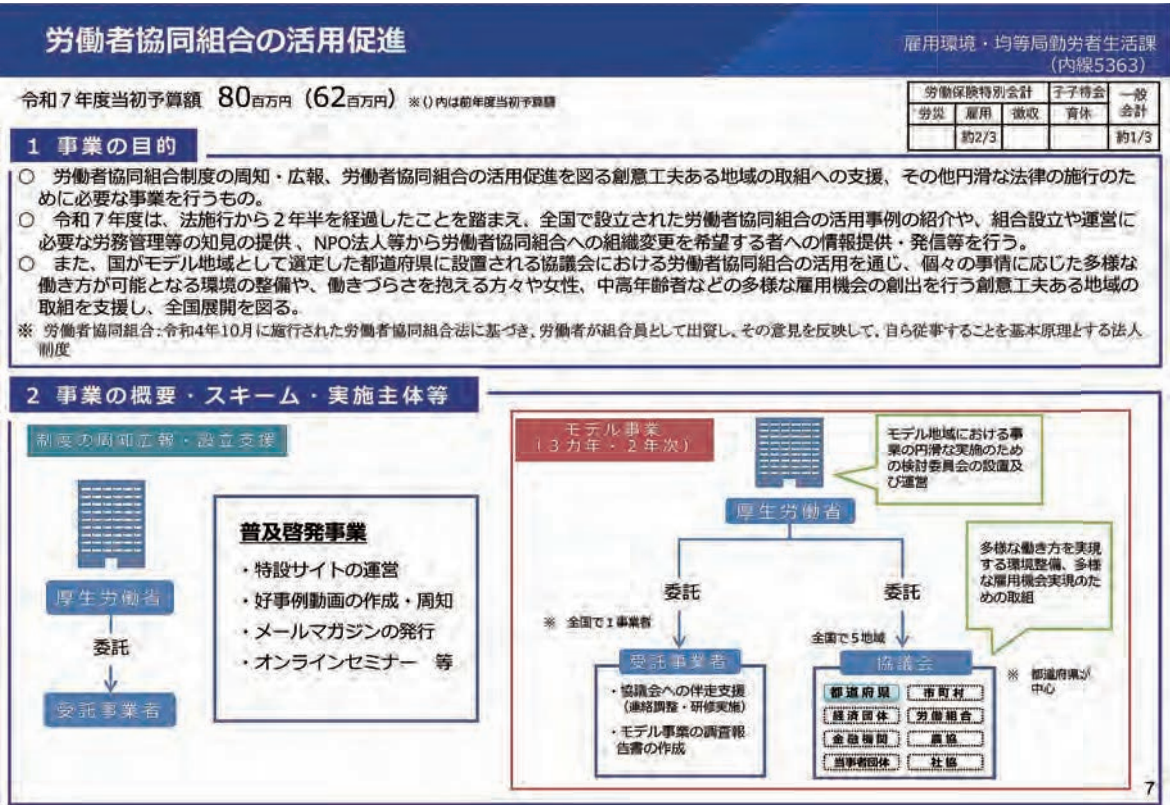
新潟県では、県民・職員・県下自治体を対象に、2度の学習会を県主催で行いました。第2回目の学習会は、厚生労働省労働者協同組合業務室から労働者協同組合の法趣旨などの説明や、県内初の事例である、「パンプアップせきかわ」の活動事例として、全国の立ち上げ事例とともに情報提供しました^(注5)。

新潟市では、職員を対象にした労協法周知セミナーを開催し、その後は動画学習会で広げました。また、市議会では政策研究会として、法制度の学習の機会を設定しています。

新潟県を含む北陸信越では、すべての県（新潟・富山・石川・福井・長野）で、県職員や市民に対する学習会（セミナー）を企画運営しています。福井県では、福井市での17担当課学習会、越前市での全職員を対象にした学習会、坂井市・敦賀市・鯖江市と自治体職員を中心に、多くの学習会を取り組みました。さらに、福井市では財産有効活用民間提案制度を活用した労働者協同組合でのまちづくり講座や、シンポジウムを2年にわたり企画し、独自の周知広報に努めています。

2023年度より、厚生労働省は、全国5県（神奈川・福井・長野・三重・愛媛県）を選定し、労働者協同組合活動促進モデル事業に取り組んでいます。【図5】【図6】

【図5】労働者協同組合活用促進事業



(出典) 厚生労働省ホームページ「労働者協同組合」より。

【図6】労働者協同組合活用促進事業

労働者協同組合活用促進モデル事業について					
実施地域	神奈川県	福井県	長野県	三重県	徳島県
主な取組	周知広報	設立支援	就労支援	準備支援	
	HP、SNS ちらし、メール フォーラム	相談窓口 伴走支援 ワークショップ・講習会	相談窓口 マッチング支援 面接会	職場見学 職場体験 職場実習	
成果	モデル事業を通じて設立又は設立予定の労働者協同組合 9 法人 ー食品製造・販売（４）、高齢者支援（１）、子ども支援（１）、困りごと解決支援（１）、配送（１）、農産物の生産等（１） ※カッコ内は法人数				
効果的な取組例	○ 市町村や地域関係者（労福協、労働金庫、農協等）との連携（周知・協力依頼、都道府県の協議会の構成員への参加促進等） ○ 庁内関係部局（地域づくり、福祉、農業等）との連携（周知協力依頼等） ○ 映画上映会、マスメディア（ラジオ等）やSNSの活用 ○ 大学との連携（寄付講座を設置し、労働者協同組合の活動紹介等）				
主な課題	○ 認知度・関心不足（集客困難等） ○ 市町村ごとの温度差 ○ 経営支援のノウハウ不足		対策・見直し例	○ 国の特設サイト充実（社会性と事業性を両立した好事例発信強化等） ○ 市町村や地域関係者との連携を実現している協議会の取組の横展開 ○ 支援策リーフレット（よろず支援拠点を含む。）等の周知・案内	

（出典）厚生労働省ホームページ「労働者協同組合」より。

10

このモデル事業では、県が受託団体として、協議会を設置し、事務局を労働者協同組合の当事者団体で担い、その構成員として県下自治体や協同組合関係者、設立された労働者協同組合なども構成員に入り、多様な働き方が可能となる環境整備や、多様な雇用機会の創出などを支援します。さらに、設立や運営に必要な情報提供、相談窓口を設置・運営します。

福井県は、福井協同労働推進ネットワークが構成団体に入り、事務局をセンター事業団福井事業所が担当をしています。福井県のモデル事業の特徴は、県下自治体がすべて加入をしている事と、県民生協が労働者協同組合推進に取り組むことを組織決定し、構成団体に加入して共同代表を務めている事です。

長野県では、センター事業団北陸信越事業本部が主要団体として加入する長野県協同労働推進ネットワークが構成団体に入り、事務局をワーカーズコープながのが務めています。新規設立の労働者協同組合の多くはこの構成団体として加入し、特に実務学習をすすめるセミナーに参加しています。厚生労働省は、5県のモデル事業に取り組み、全国に労働者協同組合の普及を進めています。

7. 「にいがた協同集会」から新潟県における労働者協同組合の活動紹介

2025年12月7日、「にいがた協同集会」が開催されました。集会は、協同組合の研究者でもある田中夏子氏（佐久市農園Vento e Tera園主、日本協同組合学会元会長）の基調講演と、これまでに設立（活動）している新潟県内の労働者協同組合の実践報告がありました。

この項では、県内の労働者協同組合の事例として紹介します^{（注11）}。

1) パンプアップせきかわ

厚生労働省の職員の経歴がある代表理事の石川利一氏は、民間企業での勤務経験を経て、地方創生人材支援制度を活用して、関川村のデジタル田園都市構想（DX化）に取り組むことを目的に、関川村役場で働いています。2022年8月、関川村は新潟県北部豪雨により、住宅や農地、公共施設など大きな被害を受け、稲作は壊滅的となりました（現在もJR米坂線は動いていない）。

石川氏は出身が秋田県でもあり、米作のみに頼る農家が廃業する経験を子どものころから見聞きして、何か手伝いができないかと悩んでいました。当時、知人からかぼちゃを作ってほしいという依頼を受けており、関川村でブランド野菜（かぼちゃ）をつくろうと考えたそうです。

その頃、昔の同僚である水野嘉郎氏（元厚生労働省労働者協同組合業務室長）と再会し、労働者協同組合について示唆されたそうです。

石川氏は、4人での労働者協同組合設立を決心し、関川村の農家に、かぼちゃをつくってもらい、流通・加工・販売を担う労働者協同組合を立ち上げようと準備を進めました。専業、兼業の多様な農家の人たちが加わり、生産の仕組みづくりができたそうです。

今では、JR東日本のNewDaysや地域のスーパーに出荷して、なかでも、かぼちゃプリンやかぼちゃメロンパンは好評で、首都圏のミニストップなどでも販売できる展望が生まれたそうです。今年3年目を迎え、ようやく経営の基盤に載せることが見え始めて、関わっている人が喜んでいくと楽しくなるそうです（高齢者の仕事や子どもたちの参加ができるかぼちゃ磨き）。「おにぎり ほんご」（東京都豊島区大塚）等では、関川村で生産された米とタイアップで、かぼちゃを活用した総菜をつくり、販売戦略が進んでいるとのこと。生産や流通、加工を通じて、人と人のネットワークが生まれ、都市と農村の交流を深めていくと展望を抱いています。

2) ごまのたね

「ごまのたね」は、センター事業団で子育て支援を担ってきた仲間たちが、新潟市の指定管理事業受託として、子育て支援の事業を労働者協同組合で運営してきたいとの強い熱意から、21人で立ち上げました。センター事業団事業所所長から代表理事になった齋藤紀美子氏は、センター事業団という労働者協同組合から、みずからがつくった小さな労働者協同組合で、すべて自己完結しなければならない困難さを抱えながらも、働く仲間との話し合いや、みんなで考え決定する事の大切さ、だからこそやりがいがある、こども広場や預かり事業という実感を持っています^{（注12）}。

事務所を活用した駄菓子屋の開設、居場所事業などに取り組み、子育て支援の新しい可能性に挑戦して、地域との関係づくりを深めてきました。映画『医師中村哲の仕事・働くということ』

の上映会なども通じて、自らの活動を広く紹介し、地域のなかの子育てに関わる団体として、理解が広がり、支援してくれる人は大切と感じているそうです。

設立初年は新潟市から、指定管理で児童館を2施設受託することができ、白根地域の児童館で子育てしやすい地域づくりを広げています。来期は、沼垂地域で放課後デイサービスの立ち上げを目標に準備を進めています。現在は、利用を考えている人たちが「話を聞きたい」と事務所に来ています。不安も抱えながらも、地域に協同労働での子育て現場の拠点をつくり、多世代の交流を促進し、人々のゆるやかなつながりを大切に、地域が協力しあい課題解決に向かえる基盤づくりを進めています。

3) 労協あきは

「労協あきは」は、公民館で地域の祭りの準備などを担当していた仲間が集まり、地域の会合（交流会）時に、「地域は高齢者が多く、これから大変な時代になる。自分たちで地域のために何かできないか」という事で「労働者協同組合の仕組みを知っているけどやってみないか」という話になったそうです。

代表理事の齋藤敏明氏は、労働組合である連合新潟会長や、労福協・新潟県労働金庫の理事長を担っていたこともあり、現役時代に労働者協同組合は熟知していたことから、会合でお酒の勢いもあり、「やってみようじゃないか」と設立を決めたとのこと。

労働運動の役員経験者が設立に関わっているということもあり、定款も議論も重ねて作成し、出資金は一口1万円に設定して、25人の組合員が集まりました。日常的に公民館に集まり、祭りや地域の困り事を相談し、検討が行われている環境もあり、立ち上げに向けた話し合いが具体的に展開しました。立ち上げの準備資金は、新潟ろうきん福祉財団のNPO活動助成金制度に挑戦し、30万円を獲得しました。

長野県で引退した高齢者がすでに立ち上げていた「労協うえだ」に視察し、学習会も企画しました。「労協うえだ」では、地域課題を掘り下げて仕事にする代表理事の北澤隆雄氏の姿に影響と情熱をもらい、参加したメンバーは、立ち上げのイメージを持つことができたそうです。

齋藤氏は、「カネのためではないこと、決して焦らないこと、無理な仕事は受けないこと、できるところから始めること」と「生きがい、働きがい」の定款のもと、草取り、除雪、障子貼りなどの作業を1人1時間1,300円の基本料金で活動を始めました。

4) プラスマイナスゼロとちお

2025年11月、長岡市で建築会社を経営している田中浩一氏夫妻は、妻の両親が経営してきた酒屋を閉めることになり、趣のある店舗の活用を考えていたそうです。

店舗がある栃尾地域では、単身者や高齢者が増えたりするなかで、美味しく、地元の食を提供する総菜屋が求められているのではないかと、また栃尾は油あげが主要な産業で、おからの残材が非常に多く生まれ、活用したいという思いから事業の構想を固めました。田中氏は、みずから建築会社を経営していますが、株式会社の仕組み（一人で責任を取り、人を雇用する関係性）に少

なからず疑問を感じていたそうです。そこに労働者協同組合制度を知り、ぜひやりたいという事から立ち上げが始まります。立ち上げには、パンプアップせきかわの石川氏からの協力で資料提供を受け、準備が進んでいます。

5) センター事業団下越事業所

センター事業団下越事業所は、事業開始から16年が経っている事業所です。センター事業団では2023年に企業組合法人やNPO法人格から労働者協同組合法人へと移行しました。定款の組織規則の変更や、バックヤードの統治機構の再構築を進めました。組織変更には、本部の業務変更や、組織改編に伴う実務はありましたが、ここでは基礎単位である事業所・現場運営に脚光を当てて、センター事業団下越事業所を参考に、基礎単位である事業所における意見反映や世代交代を中心に報告します。

下越事業所では、リーダーのトップダウンでなく、ファシリテーターの技術を持つスタッフも議論に関わることで意見反映の取り組みを工夫し、結論ありきの会議から、みんなで考える会議を意識しているそうです。話し合う事により、新しい「何か」を一緒に生んだり、その事を通じて事業を発展させたりする工夫がとても大事です。一方、これまでの事業所運営を渡り鳥飛行に例えると、トップを飛ぶ鳥（所長）は、組織外との関係で「強い風の抵抗」や「新しいものを受け入れること」に負荷がかかります。今までは、その役割を担う所長が燃え尽き退職するケースをみてきたそうです。しかし、ルールに基づく所長交代制をつくり、渡り鳥飛行の隊列の後方に元所長が廻ることで、新しい風景と可能性がみえてきました。特に、組織の目指しているビジョンや、社会課題への取り組み方に対して、事業所のあり方や、事業展開の方向性がみえる事に大きな意義があったそうです。

労働者協同組合が大事にする理念と、若者支援などの事業の方向性への新たな目標がみえてきたそうです。

8. まとめ

最後に労働者協同組合における課題についていくつか指摘しておきます。

第1に、立ち上げ時の経営的な不安で、現状は組合員の出資金を出し合う労働者協同組合では資金確保に弱さを持っています。

第2に労働者協同組合の知名度の弱さです。地方自治体の中小企業支援策にも含まれておらず、銀行などの資金援助も受けにくい状況にあります。

第3に意見反映という意思決定の難しさです。「意見反映」原則を守る運営は、意思決定では株式会社に比べて合意形成に時間と手間がかかります。一方、意見反映による意思決定は簡略化せず十分な配慮が必要です。

これらの弱点は、今後制度が社会に定着していくなかで改善される課題ではないかと思います。しかし、とりわけ行政機関の理解や、社会的認知のうえで促進する環境づくりはとても重要です。また、それらを考慮に入れたうえでも、労働者協同組合には新しい可能性と大きな展望があります。

す。

広井良典京都大学名誉教授は、労働者協同組合を「定常型社会」や「持続可能な福祉社会」を現場で支える「21世紀の新しい働き方」の核となる存在として提唱しています（協同で仕事を起こす生き方・働き方）。広井教授が論点として挙げた事は3点です。

第1に「協同労働」による地域再生の可能性です。介護・福祉、子育て支援、環境保全といった、地域に必要なが従来の市場経済だけでは成立しにくい分野へ、住民・市民という立場でとらえる視点が有効だと評価しています（2020年10月8日講演「人口減少・ポストコロナ社会の展望と労働者協同組合」議連）。

第2に、日本の持続可能性には「地域分散社会」への移行が不可欠であると述べています。労働者協同組合は、地域資源を生かしたエネルギーの地産地消や農産物の加工など、「地域内経済循環」を促す実践的モデルになると評価されています。（厚生労働省 令和4年関西フォーラムにて）

第3に、労働者協同組合の雇用創出にとどまらず、多様な人々が役割を持って参加できる「多元参加型コミュニティ」の一部として機能する事を期待されており、超党派議連の学習会等で発言を頂いた事から法制化には広井教授の影響を受けています（第1と同じ）。

労働者協同組合はその法律の第一条で性格規定をされています。

労働者協同組合法第一条

この法律は、各人が生活との調和を保ちつつその意欲及び能力に応じて就労する機会が必ずしも十分に確保されていない現状等を踏まえ、組合員が出資し、それぞれの意見を反映して組合の事業が行われ、及び組合員自らが事業に従事することを基本原理とする組織に関し、設立、管理その他必要な事項を定めること等により、多様な就労の機会を創出することを促進するとともに、当該組織を通じて地域における多様な需要に応じた事業が行われることを促進し、もって持続可能で活力ある地域社会の実現に資することを目的とする。

以上の点を踏まえ、全国には179法人設立されていますが、特徴的な傾向をいくつか挙げられます。**【図2】**

第1に非営利活動への新しい挑戦です。市民発の地域づくりを継続的な仕事として行おうとしています。子ども食堂（地域食堂）を運営している人たちから、活動を継続するために相談を受けるケースが多くあります。柱になる事業をつくり、あわせて定期的な居場所づくりを進めたい。彼らのメインは、子ども食堂、地域食堂でそれを運営するために何をすることが相談内容です。

また、パンプアップせきかわでも、かぼちゃの販路が生まれ加工を含めた流通事業としての成り立ちも大事ですが、かぼちゃ磨きに高齢者や地域の様々な人が関わる仕事を通じて、継続的な関係が生まれることでのやりがいを語っていました。

第2に、多様な働き方の追求です。他に仕事を持ち、副業として立ち上げるケースが一定程度あります。これは財政基盤の弱さにも起因していますが、地域の関係性づくりや、ささえあいにつながる仕事をつくりたいという思いは強くあります。将来的にやりたい仕事、生きがいに結び

つく仕事でもあります。また、現役を引退した後、地域社会の助け合いのために労働者協同組合を立ち上げるケースです。新潟県では、労協あきはが例として挙げられます。定年後の世代の人たちが、地域の身近な困りごとを、みずからが解決しようと立ち上げています。労協あきはが参考にした、労協うえだも同様の趣旨です。地域包括支援センターとの結びつきが、地域づくりを支え、拡げる事に大きなビジョンとして位置付けられています。高齢者の免許返納に伴う地域の交通問題に何とか対応しようと検討を深めたり、都市に家族が移り住み、残った空き家の管理を事業化しようとしたりしています。

第3に地域福祉への挑戦です。とりわけ福祉事業と労働者協同組合の親和性は高いのではないかと思います。それは、利用者に寄り添う仕事と経営は、身近なところで議論をすべき事だからです。経営的な合理性や効率性だけで福祉事業を考えるには大きな矛盾が生じます。現場の介護職員が退職後、みずからが訪問事業所やデイサービスの事業所を立ち上げるケースも全国に広がっています。介護保険や障がい者福祉制度は、安定的な事業運営を難しくしています。しかし、利用者の声や職員の思いが経営方針に左右することで、労働者協同組合が運営する合理性は高いと思います。

新潟県のごまのたねは、事業継続できない局面に立った時、これまでセンター事業団で培ってきた仕事や、運営の経験で「協同労働で子育て支援を」という思いから、労働者協同組合を立ち上げ挑戦しました。

第4に、新たな分野を通じた公共の価値創造としての仕事おこしです。過疎問題へのアプローチ、第一次産業、環境問題、キャンプ、メディア、フリースクール、歯医者、IT、出版、本屋など様々な分野での新しい労働者協同組合も始まっています。

全国では公務員が始める労働者協同組合にも注目が集まっています。2023年12月に立ち上がった京丹後市の「TANGO CREW's」は公務員が発起人となり、公務員有志で地域課題の解決、特産品開発や継業、移住支援などに取り組んでいます。また、愛知県新城市の「YURAMEKI労働者協同組合」も、「公務員の兼業×空き家活用」を事業としています。これらは、その仕事の社会的な有用性を高める事や、新しい公共性に対する挑戦でもあります。

労働者協同組合は、地域の住民が参加し、新しい公共性を担う地域共生の法人格の一つとして注目されています。労働者協同組合法は、立法にかかわった多くの人たちが、現場の持つ主体的な空気に大きな共感を得る事ができ、実現しました。ぜひ、行政に関わる方々も現場へ訪問し、主体的な労働や運営・組織決定など、協同労働を直で味わっていただければと思います。

- (注1)『新潟自治』第95号「NEWSリポート東西南北」「労働者協同組合の可能性と協同労働が拓くもの」公益社団法人 新潟県自治研究センター
- (注2) 2020年国勢調査調べ。核家族（夫婦と子ども世帯25.1%、ひとり親世帯9.0%、夫婦のみ20.1%）54.1%と単独世帯38.1%。
- (注3) 希望につながるコミュニティ CS神戸の20年 認定NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸
- (注4) 協同の発見321号 フードバンクにいがたのとりくみ 高見優 真木英明
- (注5) 協同の発見392号 にいがた協同ネットの活動と新潟協同集会2025の開催について 川原隆哲
- (注6) ワーカーズコープセンター事業団でも子ども食堂が全国112ヵ所（2021年調べ）が行われており、指定管理で運営する児童館や公共施設、介護保険や障がい者支援の空き時間などを活用し運営するケースなども生まれています。
- (注7) 東洋経済オンライン 子ども食堂から一線引く こども食堂の名付け親は決意した背景 ボランティアのできる支援には限界がある（<https://toyokeizai.net/articles/-/880254?display=b>）
- (注8) 西暦2000年における協同組合〔レイドロ報告〕日本協同組合学会訳編
- (注9) 労働組合のロマン 苦悩する労働組合からのレポート 中西五洲 労働旬報社
- (注10) 協同の発見388号～340号及び353号、355号、358号～360号に詳しい。
- (注11) 協同の発見199号 いま「協同」を拓く2008全国集会in新潟
- (注12) 協同の発見391号 労働者協同組合ごまのたねの設立と今後の課題 齋藤紀美子

連合新潟など労働組合が地域に関わることへの期待と役割

公益社団法人 新潟県自治研究センター

常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

はじめに

地域の運営に、住民自身が直接関与する組織である自治会や町内会。

2022年の総務省調査では、全国に約29万、新潟県内では8,825の組織が存在する。この数字には自治会数を把握していない市町村もあり、詳細は不明だ（総務省自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果）。

この組織は、防災・防犯・衛生・祭りや運動会など、住民生活に対して地域の健全な維持や交流に多くの役割を果たし必要性は認識されている。今日でも、地域の祭りなどの行事には関わり、ゴミ集積所の清掃や管理、自然災害が激甚化している現状で防災訓練などを行っている。

また、自治会・町内会が、昔からある地域の山林や中小河川の維持管理を担っていることも多い。さらに、水田や畑などは、耕作により維持され自然災害を未然に防止する効果もあり、特に中山間地域では国土保全の役割も果たしている。しかし、こうした地域は過疎が激しく進んでいる。「限界集落」の単語もあるが、人口減少により自治会・町内会の役割が果たせなくなった時、いったい誰がどのように国土保全の観点で維持するのだろうか。

地域に欠かせない組織として自治会や町内会の存在は認知されてきたが、歴史やつくられた背景、時代ごとの活動については理解されていないことが一般的だ。

現在の自治会・町内会の役割や取り組みをみたとき、地域の維持や住民生活の向上のために、住民が自発的に作った組織のように思われがちだが、地域によってさまざまだが、実は国家権力の維持にも使われ、その歴史は古い。

この項目では、自治会・町内会の生い立ちや役割の変遷、日本の労働組合の性格と現状、地域へのかかわりの可能性、未来への期待を込めて執筆する。

1. 自治会・町内会の歴史と役割の変遷

自治会や町内会は、江戸時代の5人組が発祥ともいわれている。日常生活の「自治」が委ねられ、明治維新で廃止されるまで続いた。明治・大正期は、地域の有志や婦人会の組織ができはじめ、1900年には内務省令で衛生組合が設立する。このころは、日清戦争後で日露戦争に突き進む時代だ。愛国婦人会も作られ、戦没者遺族の支援、託児所運営などが始まっている。

玉野和志氏（放送大学教授）は、欧州では労働組合が大衆民主化という人々の願いを受け止める組織であったのに対して、日本ではそれに対応する組織が、自営業者が中心となって結成した町内会であったのではないかと著書（『町内会』：ちくま新書2024年）で記している。

1940（昭和15）年9月、内務省は「部落会町内会等整備要領（内務省訓令17号）」を訓令し、第1条には戦前の戦時体制のなか、大東亜共栄圏の確立と世界の新秩序建設のため高度な国防国

家体制の構築の目的に部落会・町内会を全国に確立して、地方行政の下部組織として位置づけられた。目的は、この時点で、部落会や町内会は任意の住民組織ではなく、戦争を遂行するための国家の末端機構として位置づけられる。

●部落会町内会等整備要領第一条

- 一 隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト
- 二 国民ノ道徳的鍊成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト
- 三 国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト
- 四 国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシムルコト

第2条では「組織」が規定され、部落会・町内会の組織形態、隣保班、市町村との関係（常会）の三つが記載され、住民生活の末端に至るまで国家・国政への協力体制が示されている。

ここでの特徴は、農村部には部落会を、都市部には町内会を設置し、一定区域の居住世帯全戸の組織、自治体行政の下部組織、部落・町内会長選任は地域の意向及び市町村長の意向が反映される、部落会・町内会の下部組織には隣保班を置き個々の生活の隅々まで管理体制が敷かれること、として国家戦時体制の組織に組み込まれた。隣保班の長の多くは地域の有力者が就き、大政翼賛会や行政組織の下請の末端組織として利用されてきた。

隣保班制度は、10世帯程度を班の単位として物資配給、防空訓練、徴兵連絡、日常的な相互監視まで担った。相互の助け合いと同時に「監視と統制」の組織といえる。

1942年には部落会・町内会は大政翼賛会の末端組織とされ、翌1943年に法制度化された。部落会・町内会会長の権限は極めて幅広く、人口・世帯数・住居異動、選挙人名簿などの行政事務や転入・転出・罹災者、引揚者などが権限として与えられていた。

そのため、第二次世界大戦で敗戦した日本政府は、食糧の配給などに部落会・町内会の活用を視野に入れていたが、一方で連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）により統治され、GHQは1947年政令第十五号により、町内会・部落会の解散と活動禁止を命じた。

その理由は、部落会・町内会が大日本帝国の戦争と思想統制を支える基盤だったからだ。

GHQは1945年11月に日本政府に対し「隣保班」の詳細報告を求めている。

内務省は、GHQの調査の意図や目的を推察し、部落会・町内会を自主的な組織に基づき、自発的な協力とする任意の組織に転換させようとした。

しかし、大日本帝国憲法下で1946年4月に行われた第22回衆議院議員選挙では、保守政党である自由党・進歩党が比較第一・二党で過半数の議席を占め、社会党が第三党の結果となり、吉田茂内閣が誕生する。

GHQは、保守政党が勝利した選挙結果を、部落会・町内会組織、特に地域の有力者による選挙への不正な関与があったとして、隣保班の直接公選を廃止を求めた。内務省も、部落会・町内会を利用して選挙運動を行っていたことを把握していた。

内務省は隣保班の公選実施は不可能と判断して、内務省訓令第17号を廃止し、日本社会から部

落会・町内会は「制度」として姿を消した。一方、旧町内会長が発起人となり任意団体をつくるなど、実態的には思想統制は変わらず、防火や防犯の役割も目的とした組織として、その「看板」を掛け替え、名称も変えるなどして存続してきた事実もあり、変わらず地域の有力者の支配は続いていた。

そのため、GHQは罰則付きの立法措置を内務省に求め、1947年5月3日に日本国憲法や地方自治法の施行に合わせて政令第15号を交付した。

政令第十五号は、終戦直後に1年間に会長職にあった者の市町村出張所長などの地位につけない事、従前の町内会長等は地域住民に対していかなる指令も発してはならない事、従前の町内会解散後結成された類似団体も解散することなど、部落会・町内会の廃止を求めた。これにより部落会・町内会は消滅した。

以後、部落会・町内会に変わる地域自治組織のシステムは、行政組織が直接担う事務と、住民との連絡は町内の居住者に連絡員を配置（委嘱）する方法と、農事実行組合などの既存の組織を連絡員として活用する方法が取られた。戦後は首長の公選制や住民へのさまざまな連絡が必要になり、広報誌が活用されるようになっていた。

一方、住民側も戦後の混乱期であり、地域の防犯や防火などを行う目的で、防火・防犯協会や、感染症などへの対応で衛生組合などの地域で暮らすに必要な任意の組織をつくり、行政との連絡や交渉にも活用していた。部落会や町内会の事実上の復活ともいえる。

1952（昭和27）年4月、サンフランシスコ講和条約の発効で、政令第十五号は失効され、部落会・町内会の禁止は解除された。自治省（現総務省）の前身の自治庁は、部落会・町内会の位置づけを行政の下部組織とせず市区町村の判断に委ねた。

行政サイドからすれば、行政事務の一端を担える組織は重要であり、全国的に法的な拘束力のない地域組織として部落会や町内会が復活し、行政事務の広報や連絡、衛生や清掃、転出入関係などの諸証明、地域行事など幅広く行政事務の実務を担う組織として再生されていった。

当時の部落会・町内会は、法的根拠はないものの、世帯単位の加入且つ自動（強制）加入、行政の補完機能であり封建的組織の性格は残っていたともいえる。

一方、大きな問題も抱えたままであった。その活動の多くは無償のボランティアであり善意に依存していることだ。部落会や町内会費として集められているものの、役員の責任の重さや、作業に係る時間に見合う報酬は支払われない。

しかし、「誰かが担わなければ成り立たない」ことから、順番などでやむなく役員を担うこととなっていく。

現在は、少子高齢化の影響が大きく特に地方ほど高齢化は進んでいる。新潟県内の高齢化率は【表1】のとおりであるが、すでに50%を超える自治体も現れている。このような地域の現状から町内会の役員選出も難しく、選出された役員は高齢者が多く占めることになる。自治体からはこれまでと変わらない行政事務が自治会・町内会においてくることから、役員の疲労度は大きくなるばかりだ。

加えて、町内会への加入率も問題となっている。総務省の調査では、参考数値ではあるが2021

【表1】新潟県推計人口（2026年1月1日現在：2020年国勢調査（確定値）による人口を基準に推計）

（単位：人、％）

	総人口			（令和8年1月1日現在）			構成比			（令和7年1月1日現在）			構成比		
	総人口			（令和8年1月1日現在）			構成比			（令和7年1月1日現在）			構成比		
	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少	生産年齢	老年	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少	生産年齢	老年
県 計	2,066,377	209,534	1,124,668	705,235	10.3	55.1	34.6	2,094,008	217,841	1,140,420	708,807	10.5	55.2	34.3	
男 計	1,005,203	107,172	575,347	307,271	10.8	58.1	31.0	1,018,269	111,507	582,703	308,646	11.1	58.1	30.8	
女 計	1,061,174	102,362	549,321	397,964	9.8	52.3	37.9	1,075,739	106,334	557,717	400,161	10.0	52.4	37.6	
新潟市	758,982	80,098	431,255	231,354	10.8	58.1	31.2	765,023	82,520	434,423	231,805	11.0	58.0	31.0	
長岡市	252,242	26,717	140,108	82,511	10.7	56.2	33.1	255,238	27,697	141,979	82,656	11.0	56.3	32.8	
三条市	88,426	8,896	47,904	30,840	10.2	54.7	35.2	89,781	9,285	48,712	30,998	10.4	54.7	34.8	
柏崎市	74,398	6,842	39,618	26,696	9.4	54.2	36.5	75,766	7,219	40,378	26,927	9.7	54.2	36.1	
新発田市	89,168	9,630	48,358	30,573	10.9	54.6	34.5	90,230	9,994	48,964	30,665	11.2	54.6	34.2	
小千谷市	31,438	3,002	16,365	11,871	9.6	52.4	38.0	31,983	3,146	16,726	11,911	9.9	52.6	37.5	
加茂市	22,740	1,875	11,676	9,118	8.3	51.5	40.2	23,224	1,978	11,991	9,184	8.5	51.8	39.7	
十日町市	44,510	4,021	21,510	18,847	9.1	48.5	42.5	45,644	4,294	22,004	19,214	9.4	48.3	42.2	
見附市	36,725	3,929	19,644	13,031	10.7	53.7	35.6	37,327	4,092	20,101	13,013	11.0	54.0	35.0	
村上市	51,142	4,398	25,291	21,383	8.6	49.5	41.9	52,406	4,643	26,002	21,691	8.9	49.7	41.4	
燕市	73,677	7,642	41,782	23,772	10.4	57.1	32.5	74,338	7,872	42,150	23,835	10.7	57.1	32.3	
糸魚川市	36,325	3,077	17,884	15,113	8.5	49.6	41.9	37,303	3,274	18,347	15,431	8.8	49.5	41.6	
妙高市	27,935	2,587	14,353	10,896	9.3	51.6	39.1	28,424	2,688	14,616	11,021	9.5	51.6	38.9	
五泉市	43,252	3,862	22,797	16,538	8.9	52.8	38.3	44,237	4,087	23,368	16,727	9.3	52.9	37.9	
上越市	176,397	18,238	95,182	60,748	10.5	54.6	34.9	178,915	19,060	96,626	61,000	10.8	54.7	34.5	
阿賀野市	37,694	3,842	19,743	13,990	10.2	52.5	37.2	38,406	4,016	20,314	13,957	10.5	53.1	36.5	
佐渡市	44,977	3,944	20,837	20,053	8.8	46.5	44.7	46,316	4,227	21,570	20,376	9.2	46.7	44.1	
魚沼市	31,019	2,878	15,317	12,666	9.3	49.6	41.0	31,728	3,020	15,787	12,763	9.6	50.0	40.4	
南魚沼市	51,090	5,328	26,946	18,264	10.5	53.3	36.1	51,878	5,625	27,347	18,354	11.0	53.3	35.8	
胎内市	26,179	2,427	13,513	10,125	9.3	51.8	38.8	26,719	2,554	13,896	10,155	9.6	52.2	38.2	
聖籠町	14,034	1,961	8,148	3,845	14.1	58.4	27.6	14,000	1,981	8,121	3,818	14.2	58.3	27.4	
弥彦村	7,158	690	3,958	2,506	9.6	55.3	35.0	7,291	722	4,043	2,522	9.9	55.5	34.6	
田上町	10,224	802	5,215	4,187	7.9	51.1	41.0	10,407	841	5,331	4,215	8.1	51.3	40.6	
阿賀町	8,240	450	3,405	4,383	5.5	41.3	53.2	8,568	489	3,583	4,494	5.7	41.8	52.5	
出雲崎町	3,600	281	1,647	1,670	7.8	45.8	46.4	3,721	301	1,715	1,703	8.1	46.1	45.8	
湯沢町	8,072	585	4,371	2,997	7.4	55.0	37.7	8,036	601	4,275	3,041	7.6	54.0	38.4	
津南町	7,941	714	3,528	3,632	9.1	44.8	46.1	8,159	757	3,666	3,669	9.4	45.3	45.3	
刈羽村	4,142	452	2,219	1,436	11.0	54.0	35.0	4,144	477	2,205	1,427	11.6	53.7	34.7	
関川村	4,339	335	1,944	2,060	7.7	44.8	47.5	4,480	354	2,023	2,103	7.9	45.2	46.9	
粟島浦村	311	31	150	130	10.0	48.2	41.8	316	27	157	132	8.5	49.7	41.8	

※ 年少人口＝0～14歳、生産年齢人口＝15～64歳、老年人口＝65歳以上

※ 年齢別人口には、年齢不明を含まないため、年齢別人口の和は総人口に一致しない。構成比は、分母から年齢不明を除いて算出。

年段階で71.8%と公表され、「全員加入」は大きく崩れている。

新潟県内の加入率を調べた資料がないことから、ここで記載はできないが、100%の加入率がある町内会がどれほどあるのか疑問だ。ただし、町内会は任意の組織であることから、加入の有無は個人の判断によることは当然である。

2. 自治会運営とその課題



田村 健嗣 氏

今回、自治会事業を電子的に変革して図り取り組みを進めてきた、新潟市西区にある真砂（まさご）2丁目自治会の田村健嗣前会長から、自治会・町内会の存在意義と現在の課題、「電子的情報伝達システム結いネット」（以下、「結いネット」）の導入を進めた経緯など語っていただいた。

田村氏が抱いていた課題は以下の4つである。

①2025年、2030年問題に対する危機感

団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年と、少子化の影響による高齢化の進展で、3人に一人が65歳以上となる2030年に対する危機感を強く持っている。

町内会の担い手不足が深刻化して、役員の負担軽減のための運営の省力化や効率化が求められている。また、回覧板の置き渡ししが「不在証明」となる現実に苦慮している。

②能登半島地震の発生と長岡平野西縁活断層地

震への危機感

毎年自然災害が珍しくなくなり、直近の能登半島地震では効果的で迅速な避難誘導と安否確認の実施、救助要請の現実をあげた。また、単独世帯の増加【表2-1】【表2-2】により、避難行動要支援者をいかに速やかに避難させるか。

③孤独死7万人時代での孤独死放置防止

近所との関係が希薄化するなか、見守りをどう実現させるか。現実には、孤独死の発生時に近隣の世帯へ責任転嫁させない仕組みや取り組み。

④令和4年大阪高裁、令和5年最高裁判決への対応

自治会への未加入者に対する行政広報の配付手段の確保。

【表2-1】新潟県の高齢者世帯の将来推計

65歳以上人口と単独世帯の割合

年	人口	単独世帯数	割合
2020	721,278	106,094	14.7
2025	720,988	119,956	16.6
2030	708,831	129,511	18.3
2035	697,387	137,003	19.6
2040	698,653	144,537	20.7
2045	686,067	146,326	21.3
2050	658,557	142,868	21.7

75歳以上人口と単独世帯の割合

年	人口	単独世帯数	割合
2020	374,715	57,436	15.3
2025	418,587	71,174	17.0
2030	442,241	81,452	18.4
2035	437,441	84,765	19.4
2040	422,732	84,998	20.1
2045	410,444	85,132	20.7
2050	415,853	88,526	21.3

注1 国立社会保障人口問題研究所
日本の世帯数の将来推計（R6）

注2 割合は、単独世帯数/世帯数

【表2-2】新潟県市町村の高齢者世帯の現状(2020年国勢調査)

	総世帯数	高齢者世帯(世帯)						世帯割合(%)			
		総数	単身高齢者			高齢者 夫 婦	その他の 高齢者世帯	総数	単身 高齢者	高齢者 夫 婦	その他の 高齢者世帯
			合計	男	女						
県計	864,750	205,055	98,746	37,005	61,741	94,074	12,235	23.7	11.4	10.9	1.4
新潟市	331,272	71,644	35,041	12,201	22,840	33,120	3,483	21.6	10.6	10.0	1.1
長岡市	104,489	23,576	11,226	4,173	7,053	11,026	1,324	22.6	10.7	10.6	1.3
三条市	72,850	17,518	8,179	3,113	5,066	8,339	1,000	24.0	11.2	11.4	1.4
柏崎市	34,000	7,788	3,699	1,409	2,290	3,640	449	22.9	10.9	10.7	1.3
新発田市	33,904	8,657	4,175	1,643	2,532	3,963	519	25.5	12.3	11.7	1.5
小千谷市	35,191	8,203	3,876	1,422	2,454	3,764	563	23.3	11.0	10.7	1.6
加茂市	12,113	2,911	1,321	569	752	1,388	202	24.0	10.9	11.5	1.7
十日町市	9,396	2,577	1,246	505	741	1,178	153	27.4	13.3	12.5	1.6
見附市	18,012	5,282	2,397	986	1,411	2,530	355	29.3	13.3	14.0	2.0
村上市	14,136	3,327	1,471	560	911	1,655	201	23.5	10.4	11.7	1.4
燕市	21,549	6,435	3,230	1,170	2,060	2,720	485	29.9	15.0	12.6	2.3
糸魚川市	28,522	6,031	2,789	1,073	1,716	2,856	386	21.1	9.8	10.0	1.4
妙高市	16,442	5,376	2,577	964	1,613	2,448	351	32.7	15.7	14.9	2.1
五泉市	11,306	3,177	1,479	569	910	1,474	224	28.1	13.1	13.0	2.0
上越市	17,021	4,369	2,192	862	1,330	1,884	293	25.7	12.9	11.1	1.7
阿賀野市	13,484	3,052	1,465	597	868	1,347	240	22.6	10.9	10.0	1.8
佐渡市	21,261	7,605	4,036	1,566	2,470	3,009	560	35.8	19.0	14.2	2.6
魚沼市	12,703	3,352	1,578	687	891	1,505	269	26.4	12.4	11.8	2.1
南魚沼市	19,576	4,035	1,807	818	989	1,846	382	20.6	9.2	9.4	2.0
胎内市	10,305	2,550	1,145	469	676	1,215	190	24.7	11.1	11.8	1.8
聖籠町	4,804	683	333	148	185	295	55	14.2	6.9	6.1	1.1
弥彦村	2,605	586	273	110	163	275	38	22.5	10.5	10.6	1.5
田上町	3,990	1,041	499	180	319	476	66	26.1	12.5	11.9	1.7
阿賀町	4,061	1,705	909	381	528	654	142	42.0	22.4	16.1	3.5
出雲崎町	1,535	564	293	127	166	217	54	36.7	19.1	14.1	3.5
湯沢町	3,583	1,081	630	346	284	391	60	30.2	17.6	10.9	1.7
津南町	3,119	954	447	172	275	414	93	30.6	14.3	13.3	3.0
刈羽村	1,595	388	161	81	80	196	31	24.3	10.1	12.3	1.9
関川村	1,756	540	249	96	153	232	59	30.8	14.2	13.2	3.4
粟島浦村	170	48	23	8	15	17	8	28.2	13.5	10.0	4.7

注：1) 数値の単位未満を四捨五入したことにより、合計の数字と内訳の計が一致しない場合がある。

1) 課題解決のための「結いネット」導入

また、田村氏は次のように語った。

新型コロナウイルス感染症の、さまざまな規制や制限が解除されたところに会長職を担った。コロナ禍では、ほとんど自治会の活動ができなかった。

住民の安心を導くため自治会の役割があり、自治会は住民生活に欠かせない。

しかし、時代の変化で必要性が疑問になる業務があったり、少子高齢化で動ける住民が少なくなったり自治会の在り方も考えなければならない。

自治会の運営や継続をどうするか、例えば、ごみ処理、環境美化、親睦行事などなど、今まで自治会が担ってきたこと以外にも住民福祉が必要ではないかなど徹底して役員会で議論した。

一方、5年後、10年後を考えたときに同じようにできるのだろうかとの不安もあり、電子回覧板の計画を検討した。電子回覧板は、目的は「回覧板」の役割ではなく、一番は災害時の支援対応や困りごとへの相談窓口が目的で、生活のうえでちょっと困ったときに電子的に瞬時にやり取

りできるシステムとして導入したかった。

自治会が検討対象にした「結いネット」は、他のネット空間とは切り離された完全な閉鎖空間で、LINEのように開けた場ではなく、自治会役員と住民が一对一で気楽に「会話」できるメリットがある。月々77円の使用料は必要になるが、無料のSNSでは、悪意の第三者が入りこむ余地があり、リスクを限りなく少なくして安心を与えることが重要だ。

例えば、詐欺被害を防ぎながら、特に高齢者が電子機器に触れる機会をつくろうとしても考えた。

高齢者の家庭に点検詐欺などが来る、もし詐欺にあったらすぐに状況をメールで送ってもらい、自治会と協力関係にある業者等に見てもらい判断する。

古物買取詐欺もあるので、不安だったらすぐに自治会にメールで送ってもらう。電話だと掛けづらい一面があるようだが、「会長これはどうすれば？」とメールが気軽に送られてくる。そこに自治会から返信して、何件か詐欺を撃退した。

自治会名簿は貴重な財産だ。今は、会長の管理下で電子化している。特に高齢の単独家庭の名簿流出は犯罪に使われる。

最初は、電子化への敷居が高かったが、慣れてくると「つながっている（安心）感が強くなる」。それだけ、現代社会の疎外感は強くなっている。団塊世代が高齢化し、逆に孤独感も増えて、話す場所が無くなっている。

施設に入っている会員も、近所の情報が欲しくて「結いネット」に引き続き入っている。自家の写真を撮って送っている班長もいるようだ。近所とのつながりも感じられ、いろいろな使い方ができる。

電子化で人と人の距離が離れるように思われがちだが、使い方によってはつながりが強くなる。

防災組織も「結いネット」が活用されている。避難行動要支援者は行政がするが、どうしようというのがない、見守りも同じ。孤独死があると、近隣の家には抗議や批判の電話が集中する。それを排除できないかと考えて見守り電球の設置や、災害時に動けないとき傍にいる方が手助けするが、「結いネット」で位置情報が把握できることから、防災訓練でシミュレーションでき防災組織の再構築を行った。

また、高齢者向けの「スマホ教室」はまだまだ行いたい。まずは場所づくりをはじめようと、茶の間事業を進めた。いきなり「スマホを使って」と言われても困る方、敬遠する方もいるので、何とか触る機会を増やして慣れてもらおうと、茶の間事業とあわせて「スマホ教室」を企画した。なかなか人に聞くチャンスが少なくなっており、敷居が高いこともあって、茶の間事業としての「スマホ教室」を含めた。

現在は、スマートフォンが自らの命を守り、財布になり、電話にもなる時代だ。生活に欠かせない重要なツールとなっている。

さらに、町内在住以外の親族等にも「家族アカウント」（無料）で町内の情報が入るシステムになっている。親アカウントに異常があった場合や、災害情報等もすべて送られ、瞬時に入ってくることから家族の安心にも繋がっている。

町内に新しく入ってきた方も違和感なく使ってもらっている。特に若い方は、朝、家に紙が置いてあっても読まない。自治会には未加入者も存在するが、「結いネット」に入っている方もいる。

スマートフォンは、災害等で基地局が破損しても携帯基地局ですぐ復旧する。災害に強いツールだ。他者と関係を結ぶ事で、信頼感が深まる事につながる。信頼感の欠如が孤立・孤独が深まる原因となる。

会員名簿の電子化、茶の間事業、高齢者組織の再立ち上げなど、初めての事業や手法には反対意見もある。しかし、「これまでの事業や進め方を否定」しているわけではない。新たな時代に即した事業や手法があり、変えられるものは変えていかないと将来に繋がっていかない。

町内は、入り組んだ私道が多く、自治会が私道の除雪をしている。

これまでは行政が委託した幹線道路除雪がいつ町内に来るかわからなかった。住民から、「除雪車はいつ来るのか」との連絡もある。

自治会のスマートフォンで、行政の除雪車の位置情報を情報共有できるようになって、私道除雪にも効率的に活用できている（2024年）。住民からの問い合わせにも、行政の除雪時間を知らせることができ助かった。

2) 増え続ける「空き家」、自治会の対策にも困難が

2025年11月に発生した大分市での大火では、乾燥気候、強風、地形も影響があったが、空き家が火災の拡大した原因の一つとも言われている。

空き家問題も自治会の重要な課題となり、年々深刻化している。家が古くなると、瓦は飛び、ブロックは倒れる。

また、自然災害だけでなく防犯も重要だ。さらには、狐・猪・ハクビシンなど、野生動物の生息も喫緊の課題だ。特に、野生動物は見た目が可愛らしくとも感染症を持っているので、触れないようスマートフォンで住民に注意の回覧を送ったりもした。

民法改正で所有者不明の不動産を利害関係者が管理できると変わった。空き家を自治会で処理をしようと法律（民法264条2《所有者不明土地管理命令》、264条8第1項《所有者不明建物管理命令》）に基づき適用を考えた。地裁に尋ねたが自治会で動いているのはごく少数だ。

雪深い地方では空き家の雪下ろしはだれがするのかという問題もある。ともすれば倒壊して近隣の住宅に被害が及んだり、人身事故にもつながりかねない。今年の豪雪で、県内各地で家屋や車庫などの倒壊がおこり、亡くなった方も出ている。

空き家問題は、行政と連携して進めなければならない課題だが、今回先鞭をつけたかった問題だ。

自治体には、所有者が確認可能な空き家への郵送物、例えば固定資産税通知先などに、自治会からの文書も入れてほしいとお願いしたい。自治会が送りたいとも直接所有者には送れない。また、所有者不存在の裁判所申し立てでは、地域の利益を優先した手法を行政としても後押ししてほしい。自治会のリスクも考えてほしい。空き家問題では、法律の支配もあるが、行政としてルール化して対応できるようにしてほしい。

空き家の利活用も各地域でされているが、本当に使えない物件を誰が処分するかが何も決められていない。「活用できない物件」も多く、自治体の助言や助成事業があれば安心して対応できるし自治会も自治体も助かる。

3) 外国人との共生

外国人居住者も多くなっている。新潟市西区では、小針・真砂・松海が丘・上新栄町と比較的安価なアパートが多く外国人が居住している。集合住宅の班長には、説明が必要なら自治会で説明すると指示してある。ゴミ出し等の日常生活のルールなどは「絵」を用意して、視覚でわかるように説明できるよう対応する。

外国人は、日本の習慣やルールに慣れていないだけでまじめな人は多い。日本人も外国人との付き合いは慣れていない方が多いことから、地域の茶の間でもやりたかった。大学生を招いて、地域のお年寄りに慣れさせるために場を作った。すぐお互いに慣れるものだ。

4) 自治体のデジタル化推進を

電子事業では自治体は遅れている。自治体DXがもう少し進んでいれば、自治会の電子化も進みやすいと感じる。町内会のクローズの空間で相談できることは高齢者には大切だ。一方でなかなか自治体（県）の理解が浅いこともある。DXは、まず始めて広めることが重要だがなかなか進まない。

消防の電子化や電子での情報提供も、「結いネット」を活用することで災害時の避難など簡単に情報送信ができる。位置情報による安否確認や「被救助者」の救助の判断基準は、救助者の安全確保を第一の判断基準にして、自治会ができないのは消防や警察で対応することで効率的となる。

会長職を担うまで自治会は「……………」だったが、住民にとって必要な組織である。

一方、役員をすると、外部（上部組織などの）の役員がもれなくついてくるが、広域的に必要なマクロな事業と住民に直結したミクロな事業とで市は一緒にしているような感じがある。

広域的な事業は、集中させて実施した方が効果的ではないかと思う。本当に町内会の外の役員を担う事は多い。人口減少もあるが行政もスリム化されてきた、行政需要も多様化してアップアップしている。多すぎる会や会議は、整理した方がいいと思う。

以上が田村氏からの聞き取りの際に語っていただいたことである。

3. 新潟市における自治会アンケート

少子化による人口減少と、地方に行けば行く程進む高齢化で、役員の担い手不足は深刻になっている。また、時代の変化による、団体や組織よりも個を大切にする意識傾向が強くなり、役員のなり手不足は輪番制を決め選出しなければならない自治会・町内会も少なくない。

役員になれば、役員会の出席は任務として当然のこと、会費収集や寄付集め、地域の様々な管理業務を担わなければならない。一方、役員が担えないという理由での脱退もあると聞く。中に

は、引っ越し後に入会を求められ、会費を請求された際に、「入らなければいけないのですか、入って何のメリットがあるのですか」と聞く人も多くなっている。

自治会や町内会は、これまで当たり前のように行われていた様々な役割が、高齢化や人口減少なども要因となり、あたりに持続させられない時代にある。

これまでの継続をめざしていくか、大きくその役割や任務を変えていくかが迫られている。

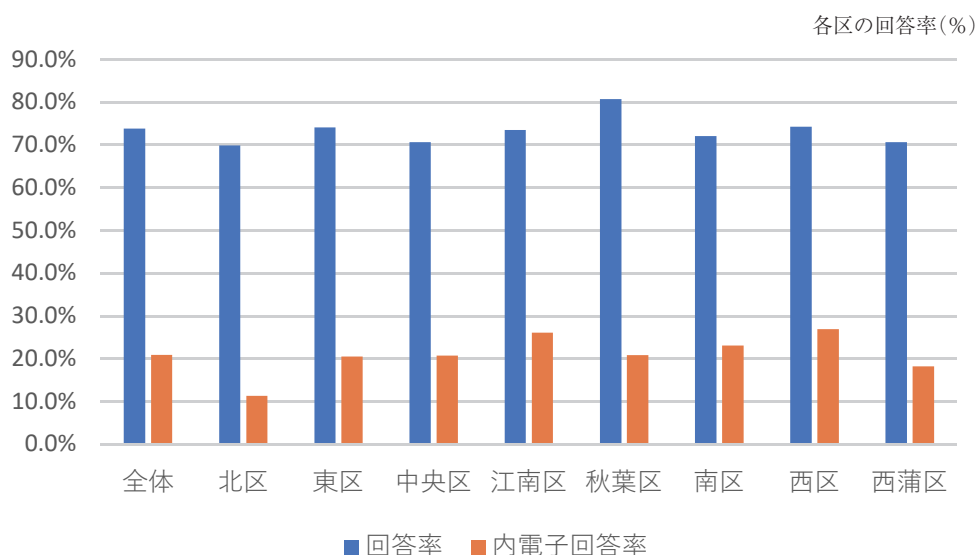
自治会・町内会は長年、地域の生活にかかわる維持・改善や、祭りなどの地域行事、親睦活動などを担ってきた。また、自治体の業務である広報広聴活動など様々な活動に対する協力も行ってきた。住民生活を支える地域の維持や管理、住民への情報伝達など、自治体行政にとっては欠かすことのできない存在であり、好まざるとも自治体に対して協力的な組織である。NPOなど様々な組織も拡大傾向にあるが、自治会・町内会とは性格が違う存在である。

新潟市は2024年度に、自治会・町内会の業務効率化に向けた状況調査を行い、結果を公表している（以下、新潟市市民生活部市民協働課「自治会・町内会の業務効率化に向けた状況調査」参照）。

この調査の目的は、①運営に係る負担の増大、役員の担い手、活動者減少の課題 ②負担軽減策の一つとしてICT活用の支援の在り方 ③ICT活用状況や導入意向の確認とし、市内全ての自治会長・町内会長の2,053人に2024年8月から9月にかけて実施した。調査方法は、無記名で郵送（調査票の配付、回収とも）または電子回答も可能とした。

調査の結果、1,518自治会・町内会から回答があり、回答率は73.9%となっている。区ごとの回答率では若干のばらつきがあり、最高で秋葉区の80.7%、最低で北区の69.6%だった。なお、電子回答では、最高が西区の26.9%、最低は北区の11.3%となっている【表3】。

【表3】新潟市の自治会・町内会の業務効率化に向けた状況調査



①会長の年齢

市内全体での会長の年齢（5歳刻み）では、「70～74歳」（29.9%）が最も多く、次に「65～69歳」（22.8%）で、「75～79歳」（18.9%）と続く。「65歳～79歳」で71.6%と7割以上を占めている。「59歳以下」は12.2%で、仕事を持っている現役世代が担うには難しいことがわかる。一

方、「80歳以上」も8.2%が担っている。

区ごとの特徴では、50歳以下は南区で最も多く27.0%、次に西区13.0%、最も少ないのは西蒲区の4.5%となっている。

各区の多い年代では次のとおりとなっている【表4】。

【表4】新潟市区ごとの自治会長の年代の1位と2位(%)

区	1位		2位	
北区	65～69歳	30.8	70～74歳	29.3
東区	70～74歳	32.6	75～79歳	30.6
中央区	70～74歳	26.5	75～79歳	22.1
	80歳以上は16.3%と他区に比して突出している			
江南区	70～74歳	32.1	65～69歳	30.4
秋葉区	70～74歳	37.7	65～69歳	23.8
南区	65～69歳	29.9	50歳代以下	27.0
西区	70～74歳	30.3	65～69歳	20.5

②会長の性別

性別では、男性が93.3%と圧倒的に多い。区別で女性が多い区は、中央区で10.9%と最も多く、次に西区7.9%、南区6.2%と続く。最低は、西蒲区の2.0%となっている。

性別の年代別では、「59歳以下」で女性が多く、最も多い年代は「50～59歳」で24.5%と4人に一人は女性、次に「39歳以下」の15.8%、「40～49歳」の14.0%と続く。

③自治会長・町内会長としての苦労や負担

会議や事務作業、情報伝達、会費集金など9項目について、点数化方式により苦労や負担と感じているか聞いている。

※点数化：「とても感じる」2点、「どちらかというと感じる」1点、「どちらともいえない」0点、「どちらかというと感じない」-1点、「ほとんど感じない」-2点

◆以下設問項目と点数

1. 自治会・町内会の会議	316点
2. 自治会・町内会以外の会議	890点
3. 行事などの企画や仕切り	811点
4. 文書作成などの事務作業	611点
5. 行政や各種団体からの依頼への対応	1,042点
6. 住民からの要望や意見への対応	603点
7. 文書回覧や住民への情報伝達・広報	363点
8. 自治会・町内会費等の集金	264点
9. 区や市への要望活動	402点

以上の結果となっているが、「行政や各種団体からの依頼への対応」が最も多く1,042点、次に「自

治会・町内会以外の会議」で890点、「行事などの企画や仕切り」の811点と続く。

低い項目は、「自治会・町内会費等の集金」が264点と最も少なく、次に「自治会・町内会の会議」が316点、「文書回覧や住民への情報伝達・広報」の363点となる。

一方、マイナスとなった項目は一つもないことから、すべての項目で負担を「感じない」より「感じる」とした回答の方が多い。

年代別では若年になるほど負担を感じている割合が高くなる傾向にある。

自治会・町内会の運営で詳細に聞いているが、役員の負担や担い手不足の要因となるさまざまな実情がわかってくる。

④役員定例会議の回数

最多は「不定期」の35.3%、次いで「2～3ヵ月に1回」で25.0%だが、「月1回以上」役員会を行うとした自治会・町内会は29.0%になる。うち「月1回」は23.7%、「月2～3回」は4.6%、「月4回（週に1回）」以上は0.7%であった。

世帯数別では、30世帯未満から500世帯以上まで9つの区分に分けているが、回数と世帯数での相関関係では、大きな自治会・町内会になるほど月1回が多くなり、小さな自治会町内会ほど不定期が多くなる。

区ごとの特徴は、「月に2～3回以上」開催している区では、秋葉区・北区・西蒲区で多い。「不定期開催」では、南区で56.7%、中央区で42.3%と高い。

⑤役員同士の連絡手段

役員間の連絡方法では、電話が1,103件、口頭が841件、文書送付が533件と上位の3つである。LINEが460件、メールで323件、LINE以外のSNSでは218件となっている。

電話は50歳以上84歳までの年代で70%を超え、FAX、文書送付ともに年代が上がるにつれて高くなる。メールは50代、LINEは49歳以下、それ以外のSNSは50代が多く使用している。特に49歳以下のLINEは高く、40～49歳で63.3%、39歳以下は76.2%の結果だ。

⑥自治会・町内活動の状況について

自治会・町内会主体で実施している活動では複数回答可として以下の項目で尋ねている。

1. 防災活動	757
2. 防犯・交通安全活動	727
3. 環境美化に関する活動	1,259
4. 除雪に関する活動	564
5. 高齢者福祉に関する活動	766
6. 子ども・子育て支援に関する活動	698
7. 文化やスポーツなど地域住民の交流を図る活動	695
8. 行政への要望活動	909

結果の通り、「環境美化に関する活動」1,259件、「行政への要望活動」909、「高齢者福祉に関する活動」766、「防災活動」757の順に多い。

区別で多い区は、「1. 防災活動」では秋葉区の66.4%、東区・西蒲区は60.0%、「2. 防犯・交通安全活動」では、東区71.4%、秋葉区56.8%、「3. 環境美化に関する活動」では西蒲区で93.3%、東区と西区が92.4%、「4. 除雪に関する活動」では西区54.3%、東区で52.4%、「5. 高齢者福祉に関する活動」では東区68.1%、西区63.2%、「6. 子ども・子育て支援に関する活動」では東区68.1%、西区61.9%、「7. 文化やスポーツなど地域住民の交流を図る活動」では秋葉区68.8%、北区66.4%、「8. 行政への要望活動」では秋葉区80.8%、西蒲区80.0%の結果となった。

世帯別規模では、世帯数が多くなるほど実施している割合が多くなる傾向にある。特に、30世帯未満での実施率は「1. 防災活動」で33.9%、「2. 防犯・交通安全活動」28.9%。「5. 高齢者福祉に関する活動」は24.4%。一方で500世帯以上での実施率では「1. 防災活動」で73.5%、「2. 防犯・交通安全活動」85.3%、「5. 高齢者福祉に関する活動」89.7%と大きく変わる。

世帯数の少ない自治会・町内会では、日ごろからお互いの顔が見える関係でもあり、組織としての活動以上に日常生活のなかで注意喚起がされていると思われる。

⑦活動の今後の方向性

前述した活動の今後について、「力を入れていきたい」「現状のままでよい」「継続したいが難しい」「縮小・廃止したい」の4択で尋ねている。

全ての項目で「現状のままでよい」が最多だ。

「力を入れていきたい」活動では、「1. 防災活動」の35.4%、「5. 高齢者福祉に関する活動」の18.7%、「6. 子ども支援活動」の16.6%が上位3つ。

「現状のままでよい」活動では、「3. 環境美化活動」が68.8%、「2. 防犯・交通安全活動」と「8. 行政への要望活動」の62.8%が上位3つ。

「継続したいが難しい」活動では、「7. 地域住民の交流活動」が9.3%、「4. 除雪に関する活動」が8.6%、「5. 高齢者福祉活動」の8.2%が上位3つ。

「縮小・廃止したい」活動では、「7. 地域住民の交流活動」が4.6%、「6. 子ども支援活動」が2.6%、「4. 除雪に関する活動」の2.4%が上位3つ。いずれも少数の回答だが、「継続したいが難しい」活動の上位である「7. 地域住民の交流活動」が9.3%と合わせると13.9%、「4. 除雪に関する活動」が8.6%とあわせると11.0%と「力を入れていきたい」と「現状のままでよい」の回答が上回る（どちらもあわせて7割弱）ものの、「継続したいが難しい」と「縮小・廃止したい」をあわせて1割強の回答がある。

⑧自治会・町内会の運営におけるデジタル機器の利用

自治会・町内会におけるデジタル機器の取り組み状況や意向を次の7項目で尋ねている。回答の選択は、「実施している（準備中含む）」「実施したいができない」「関心はあるがよく分からない」

「実施する考えはない」の4つである。

1. 連絡にメールやLINEを活用
2. 会議をオンライン形式で実施
3. 広報紙をホームページやSNSで発信
4. 回覧や全戸配布にLINEを活用
5. 文書等をインターネット上で保管、共有
6. 市販のアプリを利用
7. キャッシュレス決済等による集金

「実施している（準備中含む）」では、「1. 連絡にメールやLINEを活用」で41.5%、次いで「5. 文書等をインターネット上で保管、共有」の8.0%、「3. 広報紙をホームページやSNSで発信」の3.2%が上位3つで、その他は1～2%台。

一方、「実施する考えはない」は「1. 連絡にメールやLINEを活用」の25.1%、「5. 文書等をインターネット上で保管、共有」の45.0%以外は5割を超える。

世帯規模では、500世帯以上で「1. 連絡にメールやLINEを活用」の73.9%が最大で、30世帯未満が26.7%、30～49世帯が31.6%、50～79世帯は33.5%と、世帯規模が多くなるとSNSなどの活用は増加する。

年代別では顕著な差が生まれ、80～84歳が29.6%、85歳以上は13.8%だが、39歳以下でのSNSなどの活用は76.2%、40～49歳で66.7%、50～59歳で56.0%と年齢が低い世代は高い。

⑨自治会・町内会の運営に活用できると思う機能、または関心のある機能

以下の項目について、活用できるか、関心があるか尋ねている。

1. 電子回覧・掲示板機能	450
2. 緊急時の一斉連絡機能	979
3. 災害時の安否確認機能	966
4. 電子表決（投票）機能	143
5. 会員同士の意見交換機能	275
6. オンライン会議機能	158
7. 電子マネー集金機能	159

回答が多かった順では、「2. 緊急時の一斉連絡機能」が979件、「3. 災害時の安否確認機能」が966件、「1. 電子回覧・掲示板機能」の450件がトップ3。

⑩スマートフォン向けアプリやサービスの提供について

アプリの導入について尋ね、回答は次の通り。

1. すでに導入している	1.1%
2. 導入に向け取り組み中	1.1%
3. ぜひ導入したい	5.8%

4. 市の支援によっては導入したい	4.8%
5. 導入したくない	12.6%
6. わからない	44.7%

最多は、「6. わからない」で44.7%を占める。一方で、「5. 導入したくない」は12.6%にとどまり、行政の支援により電子機器による自治会・町内会の活動が進むと考えられる。

⑪市がデジタル化導入支援のモデル事業に取り組む場合に参加する意向

市のモデル事業への参加意向では、「参加したい」25.0%、「参加したくない」75.0%と、「参加したい」は4分の1ではあるが、322自治会・町内会で参加希望がある。

4. 自治会運営の在り方の根本議論を

自治会役員の高齢化や担い手不足、それに伴う事業見直しなど課題は多い、

重要なのは自治会も自治体も無理なくできる事業に選別しなければならない事だ。以前から継続している事業は、同様にこなさなければならないといった義務感で進めることになると、地域の健全な維持、住民の生活向上の事業効果の目的よりも、事業実施に目標がおかれかねない。自治会と自治体で毎年事業の効果検証や、自治会の基礎体力に応じて見直すべきである。

そして、地域のニーズもあり必要な事業であるにもかかわらず、自治会の「体力」が原因で運営・実施が難しい事も考えられ、サポート体制として自治体での専門職員配置や地域のコーディネーターの配置などが考えられる。また、NPOや企業からの協力やノウハウ提供なども考えられる。

自治会の「全戸（員）加入」が崩れてきていることも、自治会の組織や活動の維持に悪影響を与えている。一方、行政側は自然災害への対応で「要援護者」の地域の洗い出しや、災害時の安否確認の計画立案を自治会に要請するなど、高度な行政の業務までが自治会にゆだねられている。地域での人のつながりが希薄になっている現状もあり、どこまでが自治会で無理なく行えるのか検討が必要だ。自治体も多様な行政事務により多くの業務をこなさなければならず、できれば自治会から担ってもらいと助かる、といった事情も理解できなくはないが、人材に限界がある以上事業の選択と集中は欠かせない。

今一つはデジタル化による自治会業務の効率化と組織としての再整備だ。これまでは、人的対応に依存してきた自治会業務を、効率化されるようデジタル化導入の検討をすべきだ。新潟市調査での、役員間の連絡手段では、電話・口頭が1、2位となっている。自治会役員であるから各家庭が近いこともあると考えられるが、メールを活用することで「留守」「多忙な時間」など気を使う必要もなく、多くの役員に連絡をするときは一斉メールで送れば簡単だ。こうした、デジタルの活用により自治会業務の軽減を図ることも早急に実施しなければならない。現代社会では、業務上でも当たり前のようにメールシステムは活用されており、自治会も大きく変わらなければならない。

一方、総務省資料では、「自治会の地域活動のデジタル化について支援をしていないし、予定もない」と回答した自治体は84.9%に上っていて、自治会独自でのデジタル化の推進には自治体

の支援は欠かせない。

デジタル化は、日常的な連絡や広報誌の送信など、時間と手間をかけなくとも瞬時に住民に情報を届けることができる。さらに、災害時の安否確認も効率的に行うことができ、命を守るための役割は大きい。

自治体支援も、導入や維持管理における財政的支援や、使用訓練などの人的支援が考えられ、自治体が支援することによりデジタル化は拡大する。

5. 地域の維持、住民生活向上に労働組合等がいかに関与できるか

新潟市のアンケートは自治会の現状を知るのにきわめて有効だ。地域の高齢化や担い手不足による自治会運営の困難など、少子高齢化の縮図となってあらわれている。

また、地域課題の多様化による自治会の取り組みの量と質の変化もある。自治体にとっては、地域住民の生活環境の維持・向上に向けて、ほぼ無償のボランティアで活動してもらっていることから、ありがたい重要な存在である。

一方、自治体の限界もみえていることから、事業の選択と集中、廃止することも排除しない議論が必要だ。また、生活しやすい地域づくりは将来にわたって変わらないテーマであり、本来は自治体で担うべきところなのだろうが、自治体も職員数の減少により組織の見直しで統合・廃止を進めている。

では、必要な事業をだれがどのように担えばいいのか。

地域には、NPOや企業による様々な地域貢献活動も行われている。これらの善意には敬意を表するところではあるが、地域には労働組合も存在し組合員が生活している。

ここでは、労働組合による地域の生活環境維持や地域そのものの維持も併せて検討する。

日本の労働組合の歴史は現行憲法下で誕生したと思われがちだが、意外と古い。明治期から、鉱山などでは低賃金や労働条件に関する闘争があり、1878（明治11）年の横須賀造船所争議、1886（明治19）年6月の甲府（市）の雨宮製糸工場のストライキなど、労働争議が記録されている。

しかし、労働者はまだ労働組合を作るには紆余曲折があり、結成の機運があっても同志の賛同が得られなかったりして結成には至らなかった。この当時は資本主義の基盤が確立しておらず、1894（明治27）年の日清戦争のころから労働者の結集も強まった。

最初の労働組合は、1897（明治30）年7月、労働組合期成会の結成により日本の労働運動の歴史が始まる。アメリカの鉄道・鉱山労働者の労働組合や、イギリスやドイツの先進的な労働組合活動をモデルにしている。

この当時の労働組合の大きな課題は低賃金からの脱却だが、今一つは長時間労働の是正だった。すでに、アメリカでは、1886年5月1日（メーデー）に8時間労働制を求めて統一ストライキを実施。一日12～13時間労働が当たり前の時代に、8時間労働制を築いた。今でも毎年取り組まれているメーデーの起源となっている。

日本では、長時間労働から労働者を守る、労働者保護法の制定が運動の柱で、工場労働者の大半は繊維産業の「女工」だった。労働時間は現代の想像をはるかに超える時間で、一日17～18時

間にも及んでいた。明治政府も労働者保護に前向きではあったが、産業界が反発し労働時間短縮は実現しなかった。日本で最初の労働者保護法として成立した工場法は1911（明治44）年である。一方、法の施行は5年後の1916（大正5）年で、現在の労働基準法と比較すれば、適用範囲の限定や女性の最長労働時間を12時間とするなど、労働者にとっては極めて厳しい内容だった。

労働三権の保障など、現行憲法の制定は戦後となるが、労働組合法も1945年制定、労働基準法は1947年制定と近代労使関係の基礎ができる。

戦後の労働組合は、企業別単位での組合結成が進み、経済成長とともに労使交渉により賃金や労働条件・環境の改善が飛躍的に図られた。戦後の混乱期で物不足の時代から高度成長期を経て、組合員の生活向上の取り組みを中心とせざるを得なかったともいえる。

一方、1990年代からはバブルが崩壊して日本経済の低迷、春闘での賃上げ率が抑え込まれ、雇用構造も大きく変化し雇用の不安定化も進んでいった。不安定雇用は、労働組合の組織人員（率）にも影響を与え、組合組織率は低下の一途をたどることになる。

昨年度の調査報告書（『あしたへ——格差と貧困のない人間らしい生活と労働をめざして「格差や貧困のない労働環境と社会の課題」に関する調査・研究』）にも、労働運動の「冬」ともいえる1990年代後半からは、労働組合は雇用構造の変化に対応できず、組織率の低下や、求心力の低下が懸念され、運動の強化や発展を目的とした、故中坊公平氏を座長とする外部有識者による2003年の連合評価委員会報告があった。

ここでは、企業別組合主義からの脱却が提言され、「労働組合は女性や若者のために役割を果たしていない。労働組合運動が国民の共感を呼ぶ運動になっているのか」と厳しく指摘し、「企業別組合中心主義の限界を超え、働く者すべてに貢献する社会的労働運動の確立が不可欠」と提言を受けた。

連合は、「社会性を一層高めるため、地方連合会・地域協議会を主体に地域社会の要請にこたえうる活動と体制の確立が必要」と地域組織の強化に向けて人の配置や財政の配分を見直し、それぞれの組織の役割分担を再度明確化した。

連合は、組織改革を行い「地域に根ざした顔の見える労働運動」をめざし、地域協議会には専従役員を配置して体制確立をはかり、構成組織の参加と協力で地域での運動推進と、社会的影響力のある運動強化に取り組むとした。

新しい地域協議会には、①労働相談、生活相談 ②パート労働者等の組織化・拡大活動 ③中小・地場労働者の支援 ④政策提言活動 ⑤共済機能 ⑥退職者の拠り所機能 ⑦NPO団体とのネットワークなどを想定し機能を持たせることとした。

労働組合の目的とは、春闘による賃金相場の形成や、最低賃金の引き上げ、労働諸条件の法改正への関与などがある。労働組合に組織されていなくともその恩恵を享受している労働者は多い。また、労働相談や生活相談など組織・未組織にかかわらず間口を広げ、地域に労働組合の存在意義を発揮していることは評価できる。社会貢献活動でも、労働金庫や生活協同組合と連携し労働者福祉協議会として事業展開もしている。一方、労働組合全体が組織人員の減少と、それに伴う財政への影響の課題を抱えている。財政課題は、専従役員や職員数の減少につながり、活動

の縮小や低下に直結する。

こうした現状を打破すべく連合など労働組合は奮闘しているが、労働組合が持っている企業や自治体、様々な団体とのネットワークは貴重な財産であり、社会の健全な維持・発展にも有効活用すべきである。

労働組合の組合員は、企業や職場の組合員であると同時に、それぞれ企業の所在地や居住地域の組合員でもある。労働組合と地域、組合員と地域という関係から、地域の課題解決のための取り組みや様々な地域活動への参加など、労働組合が地域に関われる活動は多い。

労働組合の組織率低下と同様に、町内会も加入率は低下している。実は労働組合と町内会は共通項の多い組織である。

労働組合は企業等で働く組合員、町内会は区切られた地域で暮らす住民との違いはあるが、お互いに組合員・住民の利益を最大化する組織であり、民主的に運営される組織である。加入も全員加入をめざし、加入者平等の負担により事業運営されている。

ところが近年どちらも加入率において苦心している。

自治会は、以前から全戸加入が当たり前になっており、100%に近い加入率が低下し50%を割り込む自治会も珍しくないようだ。そうするとこれまで行ってきた事業などは維持することすらできなくなる。特に、若年層の未加入は町内会組織を高齢化させてしまい、役員の世代交代どころか担い手すら見つからなくなってしまい、ますます町内会の取り組みが困難な事態に陥る。

一方、自治会からすれば兵庫県南部地震や東北太平洋沖地震などの大地震、近年のゲリラ豪雨のような災害が頻発し、災害時の要援護者の地域での確認や、避難支援を自治体に求めたりしている。日々の環境衛生業務、防犯対策、交流事業など日常的にも多忙な自治会役員がすべての任務を担えるわけがない。加えて、上部団体や自治体主催の委員会への出席と身体の休まる暇がないのが現状だろう。

労働組合も、ユニオンショップ（企業に採用された際、労働組合に加入しなければならない労使協約）の組合は全員加入となるが、多くの場合はオープンショップで、企業に採用された際には労働組合が組合加入の説明をして、本人了解のうえ加入する手法であり、自治会の加入と何ら変わらない。

6. 労働組合の現状と地域活動にかかわる可能性

地域の維持や住民生活を支えるために、地域は何に困り何を望んでいるか、労働組合としてどのような関与ができ、全国に張り巡らされた労働組合の力を発揮し役割を果たすことができるか考えてみる。

日本の労働組合は多くが企業内（職場内）労働組合として組織されており、当該の企業（職場）で働く労働者を対象に組織している。労働組合の役割は、組合員の賃金改善や、休暇・福利厚生制度の改善など企業内での労使交渉が活動の主である。

また、制度政策闘争では税と社会保障や働き方に直結する労働法制、環境やエネルギー問題、平和や安全保障問題など、組合員の仕事と暮らしに直接・間接的に関わる課題についての取り組

みも積極的に行われている。

一方、特に地方は人口減少局面に入り、労働者の確保や労働者不足への対応も求められている。同時に、いわゆる現役を引退した後も働くシニア世代も増えている。平均寿命は世界でもトップクラスの80歳を大きく超え、定年制度とのバランスも検討が必要になっている。すでに、連合内産別でも定年年齢の引き上げや、ドライバー不足への対応のため事実上定年制が無くなっている産別もある。

2014年に施行された「まち・ひと・しごと創生法」とともに、地方活性化を目指す政策や取り組みを推進するいわゆる地方創生を政府として進めている。一方、政府の政策どおりには進まず、人口減少は緩和されるどころか東京一極集中はますます顕著となり、自治体も対策に苦慮している現状がある。

少子化による人口減少は、企業にとっても他人ごとではなく、「市場の縮小」や「高齢社会」による経営環境の変化、働き手確保への新たな課題も発生している。

労働組合としても組織人員確保やシニア世代対策など新たな対応も求められている。

さらに、地方ほど人口減少が激しく進んでいることから、これまでは自治労や日教組など、地方自治や医療・福祉といった仕事にかかわる政策分野を担っている官公労産別は、地方自治の確立・安心の社会保障などのスローガンを掲げて「地域自治を住民の手に」として政策を展開してきた。まさに、日常的な労働組合としての活動と密接に関わる課題でもあり、官公労と協力関係にある研究機関の研究・報告やシンポジウムも行われている。

一方、民間の労働組合にとっては直接には労働組合の活動領域ではないが、労働組合の組合員は当然に地域の住民でもあり、組合員とその家族の生活向上や安心して暮らせる地域社会を考えれば、これまでの「職場における組合員」から、「地域で暮らす住民としての組合員」として、地域の維持や住民生活向上への新たな取り組みも求められている。

とりわけ労働組合は、組合員という「人材」、労働組合という「組織」の貴重な財産を持っている。それぞれの産別や組合員が、地域のなかでどのような社会貢献ができるかの視点と具体的な検討が必要になってきている。

さらに、労働組合の組合員が職場を退職すると、産別ごとに「退職者会」「OBGの会」などがあり、一線を退いた後も労働組合とは別組織ではあるが、団体への加入活動をしている。もちろん、現役の組合員数からすれば少ない人数ではあるが、長年の経験と知識、人脈や行動力といった貴重な財産を持っている。シニアとなると介護や自らの健康問題など、現役世代とは違う課題に直面して時間を取られるが、平日日中でも活動可能な「時間」を持っているシニアも少なくない。

新潟県退職者連合に加盟している組織は19団体で18,000人の会員が集っている。数十人の団体から大きな団体は8,000人の組織力を有している。

新潟県の65歳以上人口は約70万人であり、退職者連合会員は2.5%になる。シニアの40人に一人は会員だ。ここに、連合新潟などの労働組合の組織力も考慮すれば県内の各地域で多くの仲間が居住していることになる。

退職者組織の活動は、それぞれの組織によって違いはあるが、年金や医療制度改善を求める社

会保障への取り組み、反戦・平和の活動、会員間の親睦・交流や現役時代から引き続く福利厚生へのサポート、あるいは政治活動に至るまで幅広く活動を展開している。

こうした、労働組合と労組のOBG会を、地域維持や住民生活向上のために活用して地域貢献できるはずだ。連合としても、「地域に根ざした顔の見える労働運動」に繋がっていく。

具体的にどのような活動ができるか検討してみたい。

7. あらゆる業種の集まりである労働組合

労働組合は前述したように、基本的には企業や公務の職場ごとに労働組合がつくられる。同種の業種は上部団体として産業別組合を持つ。たとえば、「流通・サービス」「電気」「電力」「自動車」「ものづくり」「情報」「郵便」「学校」「自治体」などは比較的組合員が多い産別だ。また、すべてではないが産別ごとにOBG会も組織されている。

このように、得意分野を持った組合員やOBGが地域に居住していることから、培った技術やノウハウの活用も可能だ。

新潟市が実施したアンケートでは、「力を入れていきたい」活動で、「防災・高齢者福祉・子ども支援」があげられ、これまで以上の活動展開には自治会の業務や作業は増える。現状でも、自治会の運営は厳しくなっていることが考えられる。

また、「継続したいが難しい」活動でも、「地域住民交流」「除雪」「高齢者福祉」の順にあげられた。同様に、「縮小・廃止したい活動」では、「地域住民交流」「子ども支援」「除雪」となっている【表5】。

【表5】新潟市の自治会アンケートから自治会活動の今後について

「力を入れていきたい」活動の上位3つ	
「1. 防災活動」	35.4%
「5. 高齢者福祉に関する活動」	18.7%
「6. 子ども支援活動」	16.6%
「現状のままでよい」活動の上位3つ	
「3. 環境美化活動」	68.8%
「2. 防犯・交通安全活動」	62.8%
「8. 行政への要望活動」	62.8%
「継続したいが難しい」活動の上位3つ。	
「7. 地域住民の交流活動」	9.3%
「4. 除雪に関する活動」	8.6%
「5. 高齢者福祉活動」	8.2%
「縮小・廃止したい」活動の上位3つ	
「7. 地域住民の交流活動」	4.6%
「6. 子ども支援活動」	2.6%
「4. 除雪に関する活動」	2.4%

「継続したいが難しい」活動の上位と「縮小・廃止したい」活動の上位である「7. 地域住民の交流活動」は13.9%、「4. 除雪に関する活動」は11.0%と「力を入れていきたい」と「現状のままでよい」の回答が上回る（どちらも併せて7割弱）ものの、「継続したいが難しい」と「縮小・廃止したい」を合わせ1割強の回答がある。

近年、自然災害が多く発生している。いつ自らが居住している地域に災害が起こるかは分からない。避難所への避難も、高齢者や障害者、子どもの多い家庭など事情は様々で、災害時に自治会役員だけでは対応できない可能性もある。労働組合・OBG会員が災害時の支援者となり、住民の命を守ることも可能ではないか。それには、労働組合の組合員は平時日中は仕事にでかけていることから、平日の日中と夜間、休日とそれぞれ避難（支援者）のシミュレーションを検討して、名簿登録などが求められる。また、日ごろからの平日・休日など防災訓練も必要となる。

「高齢者福祉」「子ども支援」共に「力を入れていきたい活動」の上位に入っていて、自治会によっては、会員の年代構成による意識の違いや、回答の選択に違いがあることもうかがえるが、必要とされている事業を自治会の組織や財政事情で廃止していくことはできるだけ避けたい。

「高齢者福祉」「子ども支援」の活動内容にも様々あるだろうが、労働組合やOBG団体には、福祉や医療関係の勤務（経験）者や教職員（経験）者も多く加入している。専門的知識も持ち合わせていることから、自治会の活動に何らかの支援ができるのではないかな。

また、「除雪」に対しては、「継続したいが難しい」が上位2番目、「縮小・廃止したい活動」では上位3番目に入っている。県内でも比較的降雪量は少ない地域であることから、回答に繋がっていることも考えられるが、除雪路線に入らない（または優先順位が低い）生活道路では、20cmの積雪でも車を出せなかったり不便さがあると思われる。前述の真砂2丁目自治会においては、私道は自治会が除雪をしている。

さらに、新潟市以外の魚沼や上越地域では、除雪に係る体制整備は日常の生活に直結し、2026年の1月から続いた大雪で新潟県内では多くの住民が除雪作業中に命を落としている。また、家屋や車庫の倒壊も相次いだ。

こうした雪国ならではの痛ましい事故も発生する地域で、生活維持のための除雪作業は、各地域を所管する自治体の責任で行うことではあるが、自治体の財政や体制の縮小、除雪作業車両のオペレーター不足もあり、瞬時に除雪を行うことは難しい。

上越市では、旧高田地区中心部や南本町地区などは、豪雪になると排雪場所に限りがあるため、公道を一斉に通行止めにして家屋の雪を道路におろす。その後、道路は委託業者が除雪するが、一斉雪おろしの日には特定の日が指定され、そのほかの日には道路におろせない。高齢者の住居や、空き家も多くあり市ではボランティアを募ったりして対応している。

こうした、地域での困りごとへの手助けも労働組合やOBGで可能ではないか。また、日常的に高齢者の一人暮らし家庭やその周辺、地域の生活道路の除雪など、その地域で暮らす労働組合員・OBGによりメンバー登録を行い地域貢献ができるのではないかと考える。

また、「自治会・町内会以外の会議」に対する負担もあげられている、自治体として会議の集約も必要になっているが、会議に地域の労働組合員やOBG会員から選出し、参加することもありうるのではないかな。

人口が激しく減少している中山間地域では、町内そのものの維持すら厳しくなっている。

労働組合やOBGによる地域への貢献という意味でも、検討すべきである。

労働組合やOBG会の地域活動支援の可能性

- ごみ集積所管理や高齢者への戸別収集の支援
- 排水溝・道路清掃などのきれいな地域づくり
- 自治（町内）会館などの公共施設の清掃・管理
- 安全施設や防犯施設の管理
- 交通安全や見守り活動などの防犯パトロール
- 子供会や老人会などが行う活動への支援、サポート
- 祭りや運動会などのイベント開催への支援、サポート
- 防災訓練の支援や災害時の支援・対応
- 広報誌の配付
- 共同募金などの社会福祉活動
- 地域から行政に対しての提案活動
- 自治会役員会へ依頼される他の団体の役職代行

8. 結びに

新潟県は、2100年には人口100万人を維持するとしている。現在の人口の半分だ。そうした人口減少社会に着実に向かっているが、そこで暮らす人々の生活は維持し守らなければならない。自治体の役割は大きくなると叫んだとしても、人口減少と同様自治体もスリム化せざるを得なくなる。

私たちが、経験したこともない人口規模の社会をどう一人ひとりが描き、住民がお互い助け合うことができるのか、「自己責任」では済まされない社会がすぐそこまで来ている。

今回、労働組合などの団体が、地域住民としても地域に如何に関われるか、関わるができるのか記述したが、労福協や連合、各労働組合としても考えていただきたい。

発行者 一般社団法人 **新潟県労働者福祉協議会**

〒950-0965 新潟市中央区**新光町**6-2

TEL 025-281-0890 FAX 025-281-0891

HP: <https://www.niigataken-rofukukyo.com/>

受託調査
研究機関

公益社団法人 **新潟県自治研究センター**

〒950-0965 新潟市中央区新光町6-7

TEL 025-281-8060 FAX 025-281-8062

HP: <https://www.niigata-jichi.or.jp/>

編集

〒951-8028 **新潟市**中央区東湊町通三ノ町2569番地

株式会社**小林印刷所**

TEL 025-222-8725 FAX 025-222-7418