



群馬県内市町村における持続可能な地域づくりの課題と解決策

―奪い合いから分かち合いによる地方創生―

芝浦工業大学教授
環境自治体会議環境政策研究所長 中口 毅 博

1. はじめに

近年、地方都市の地域力の低下が拡大している。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、日本全体で二〇一〇年から二〇四〇年にかけて、約七割にあたる千七百七十の市区町村において、人口が二割以上減少し、また、七十五歳以上人口割合二五割以上の市区町村は六十九（四・一割）から八百四十二（五〇・〇割）に増加すると予測されている。群馬県に目を向けると、県全体の人口は百九十七万人から百六十三万人と二七割減少するが、市部の減少率は一六割、町村部の減少率は二四割と、町村部のほうが減少幅が大きいと予測されている。このような人口減少で商店や病院などの生活基盤施設が閉店・撤退が相次ぎ、日常生活すら維持が困難になり、冠婚葬祭や伝統行事などのコミュニティ活動の維持が困難になる。

そこで政府は二〇一四年、地方創生法を制定し、すべての都道府県、市町村が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「地方創生総合戦略」という。）を策定した。同時に人口ビジョンを策定し、将来人口を推計しその前提に基づく地域活性化策を計画した。これは右肩上がりに人口が伸びていくというバラ色の計画から、人口減少や少子高齢化の現実を見つめ、より実態に近い計画を促した点で注目される。

馬県の第十五次総合計画では、二〇四〇年には百六十三万人になるという予測に対し、出生率が回復した場合の低位推計を百七十万人、社会移動も回復した場合の高位推計を百八十万人としている。

しかし計画の中身はどうであるか。例えば都道府県を例に取ると、地方版創生総合戦略において二〇四〇年の将来人口フレームを示している二十五都道府県の国立社会保障・人口問題研究所の推計値の合計は六千二百六十二万人であるのに対し、対策によって減少割合を最小限にとどめた高位推計の合計値は六千六百六万人と、三百四十四万人も多い。群馬県（二〇一六）は都道府県版地方創生総合戦略の分析を通じて、重要業績評価指標（KPI）で掲げられた女性の就業率、医師数を積み上げていくと、全国同時に達成される時は訪れない、結果として国が想定した地方創生になるのか疑問であると指摘している。

すなわち、これらの目標を達成するために、移住や子育て支援策などさまざまな対策を実施するわけであるが、人・モノ・カネの限られたパイを奪い合うだけになりかねない。日本全体では事実、高齢者福祉や子育てサービスなどの拡大合戦、キャリアクタを活用したシティーセー

ルス、ふるさと納税の返礼品合

戦などにより、自治体間で激しい消耗戦が巻き起こっており、群馬県の町村が勝ち組になるとは限らず、長期的に見て地域の持続可能性を高める方向に働いているとは言い難い。

そこで本稿では、筆者の考える持続可能な自治体の定義と将来の課題についての私見を述べた上で、その課題を克服するための具体的な取り組みについて、筆者の若干のアイデアを提示する。

2. 群馬県内市町村の将来推計人口

群馬県の人口は全体として、一九七〇年の百六十六万人から二〇一五年には百九十七万人と増加したが、市町村別に見ると大きな差が見られる（図一）。すなわち東部、中部、西部の各地域は概ね人口が増加しているのに対し、利根沼田および吾妻地域の市町村は軒並み人口が減少してきた。しかし、二〇四〇年にかけては吉岡町を除き人口は減少する予測となっている。

これに伴い、労働人口も減少が予測される。千葉大学などの研究チームが開発した未来シ

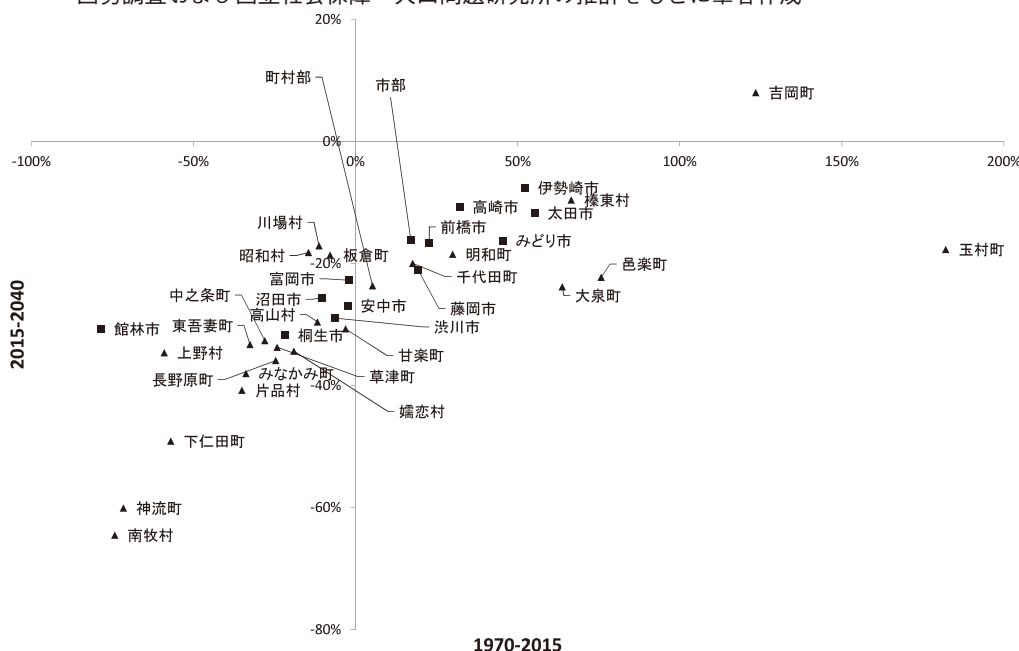
ミュレートによれば、就業者人口は二〇一五年の九十七万人から七十二万人に減少、特に町村部は三五割も減少し、市部でも二三割の減少が見込まれる。AIやロボットの導入が進みある程度緩和されるとしても、担い手不足が予想される。

3. 持続可能な自治体の条件と県内の将来の課題

筆者の考える持続可能な自治体の条件と群馬県内自治体の将来の課題について表1に示した。すなわち将来にわたり「残して活かす」「つないで生み出す」「学んで助け合う」の三つに留意した政策の推進が必要であり、そのためには以下のような課題の克服が期待される。

「残して活かす」については、まず、地域資源を活用した産業（地場産業）の育成が求められる。群馬県内は中部や東部を中心に大きな雇用を生み出す大企業の工場が立地し、経済的に大きな寄与をしているが、その浮沈はグローバル経済や本社の経営方針に大きく左右され、二十年後の予測がつかない。し

図1 群馬県内市町村の人口増減率（1970～2015～2040年）
国勢調査および国立社会保障・人口問題研究所の推計をもとに筆者作成



たがって持続可能性の観点からは不確定要素の大きい産業のみに頼るのではなく、地域にあるものを活用し、地域に根ざした地場産業の育成と人材確保がより重要となってくる。

自然や町並み・伝統産業などを活用した観光の育成も重要である。県内の観光入込客数は二〇二二年の五千八百万人から二〇二六年には六千四百万人へと八・八割増加したが、観光客消費

額総額の半分は日帰り客である。そこで、利根沼田地域以外の地域では今後着地型観光への移行により経済効果を高める必要があると思われる。

「つないで生み出す」については、きめ細かなコミュニケーションが必要な医療・介護や教育などの人材確保は、市部、町村部共通の課題となってくるであろう。また県内で生まれ育った優秀な人材の首都圏などへの流出を防ぐためには、テレワークを活用した企業誘致や人材の確保が必要になってくるであろう。

「学んで助け合う」については、地域コミュニティにおける共同作業維持のための人材確保をいかに行っていくかが課題である。県内でも市部ではコミュ

持続可能な自治体の条件	持続可能な地域づくりの課題(例)
1)地域資源(自然資源・物的資源・人的資源)の潜在的価値を見だし、再生能力を備えない範囲で活用し続けていること【残して活かす】	地域資源を活用した産業(地場産業)の育成 自然や町並み・伝統産業などを活用した観光(着地型観光)の育成
2)モノ・サービス、人材が自前で調達され、循環し、有機的に結合しており、それが地域の新たな価値を生み出し続けていること【つないで生み出す】	医療・介護や教育など対人サービスの人材育成 テレワークを活用した企業誘致や人材の確保
3)地域資源の価値やそれを活かしてつなぐことの重要性を認識し、地域内外の人の人との信頼関係や交流、ネットワークを維持し続けていること【学んで助け合う】	地域コミュニティにおける共同作業維持のための人材確保 都市と農山村の人的交流、多文化共生(外国人との交流)

表1 持続可能な自治体の条件と課題
(中口、2014に加筆)

ニティ活動が十分実施できている地区が多いが、そのような地域でも今後人口減少や高齢化により将来活動が維持できなくなる恐れがある。一方、都市と農山村間の人的交流も住民の学びの場や生きがいの醸成にとつて重要である。県内ではこのような地域間交流は活発に行われているが、相手先も今後人口減少が進む中でその維持が課題である。また県内の外国人労働者数は二〇一六年十月現在二万五千人を超えている。今後は中部、西部以外にも外国人が居住することも予想され、異文化の理解や交流が不可欠である。

4. 地域間連携による持続可能な地域づくりー奪い合いから分かち合いへ

4-1 地方創生の指標

ー移住人口から活動人口へー
持続可能な地域づくりを進める上での以上の課題に対する解決策はいかなるものであろうか？ 筆者は地域間で人的資源、物的資源を奪い合うのではなく、持続可能な地域づくりの担い手を互いに融通し合うこと

が必要であると考え。

人的資源に関しては、定住人口や移住人口を増やすのではなく、社会活動に参加する人たちを増やすことを推奨したい。例えば、普段は東京に居住し働いていても、週末や長期休暇を利用し一定期間群馬県内に滞在し行事の手伝いや清掃などの社会活動に参加する人が増えれば、地域は維持されるのである。

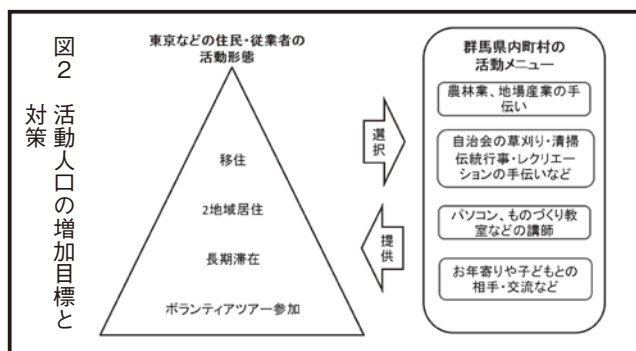
これは観光目的で訪れる人数として扱われがちな「交流人口」とは異なる概念であり、筆者は「活動人口」と呼んでいる。これは河井(二〇一五)の言う「地域参画総量」と類似した概念である。定住人口を増やそうと移住対策を進めるだけではなく、一定期間地域に滞在し社会的な活動をしてもらうための対策をもっと考えてはどうだろうか。地方創生総合戦略で設定するKPIとして、移住によって獲得する夜間人口や、観光によって獲得する交流人口を設定するだけではなく、「二地域居住人口」「ワーキングホリデー・インターンなどによる「長期滞在人口」」「ボランティアアワーを企画しそれへの「参加人口」を目標とするなど、多段階に目標を設定す

ることが考えられる。

4-2 「分かち合い」の具体的な提案

そこで、県内の市町村職員へのヒアリング結果を参考に、活動人口を増やす手立て、すなわち「分かち合い」についての具体的な提案として、以下のようものが挙げられる。

- ・農林業の手伝い（除草など）
- ・地場産業の工程の一部の手伝い
- ・自治会の共同管理地の環境管理（水路や公園などの草刈り、泥の除去作業など）
- ・空き家・空き地、道路の清掃、除草、ごみ撤去など



プロフィール

中口毅博（なかぐちたかひろ）

静岡県三島市生まれ。1983年筑波大学第2学群比較文化学類卒業。2001年に東京工業大学で博士（学術）を取得し、2012年より愛媛県内子町と首都圏との2地域居住を始める。自治体の環境政策、環境教育・ESDなどの分野でアクションリサーチ（実践活動しながら研究）を行っている。内子町の子ども達には「ながぐつ先生」として親しまれており、そのお母さん方と子ども達の環境学習支援のNPO法人も2016年に設立した。主な編著書に『環境自治体白書』『LAS-Eでつくる環境自治体』『環境マネジメントとまちづくりー参加とコミュニティガバナンス』『環境自治体づくりの戦略ー環境マネジメントの理論と実践ー』など。環境科学会誌などに学術論文多数。

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所（2013）日本の地域別将来推計人口（平成25（2013）年3月推計）ー平成22（2010）～52（2040）年ー。163pp.
- 群馬県（2016）第15次群馬県総合計画ダイジェスト版。8pp.
- 市川拓也（2016）地方版総合戦略は地方の持続可能性を高めるのかー都道府県における総合戦略の中身や位置付け等を通じて考えるー。大和総研環境・社会・ガバナンス。14pp.
- 内閣府地方創生推進室（2015）地方版総合戦略策定のための手引き。11pp.
- 内閣府（2015）都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）
- 千葉大学倉阪研究室（2017）未来シミュレータ（OPoSSuM）サイト。
<http://opossum.jp.org/> 2018年5月28日閲覧
- 中口毅博（2014）環境自治体から持続可能な自治体へー新たな政策の展開方向とマネジメントの視点ー。「持続可能な社会をめざして」所収、平凡社。198pp. p144-151.
- 中口毅博（2017）外の力の利用形態と利用における留意点。環境自治体白書2016-2017. p8-19. 生活社
- 河井孝仁（2015）シティプロモーションとは何か。地域活性化センター。97pp.

・伝統行事・レクリエーションの手伝い

・パソコン・ものづくり教室などの講師（特技を持った人向け）

・お年寄りや子どもとの相手・交流メニュー（人とふれあうことが好きな人向け）

しかし、このようなメニューを提示したからと言ってそれだけでは人は来ないであろう。都市住民は自分が居住している地域の活動にも参加できているのに、取って遠くの地域活動の支援に来ることは考えにくい。したがって、観光や趣味を主目的にして来訪し、そのついでに支援活動を実施することが現実的であると考える。例えば、

・マラソン大会やお祭りの前日に、マラソンや山車が練り歩くコースのごみ拾いを行い、認定証を渡す。

・その町の名所や風景を題材とした句会ツアーを企画し、その披露を兼ねて地元の高齢者福祉施設においてお年寄りと交流する。

・ふるさと納税者の返礼品のひとつとして、寄付が使われた場所を巡るツアーを企画し、その場所の清掃活動を行う。

といった形で、おいしいものを食べ、温泉につかり、趣味を楽しみながら、その合間に少しだけ地域貢献をするといった形態が良いのではないかと考える。

また最初はターゲットを絞ることも考えられる。例えば参加者をこれまでつきあいのある姉妹都市に限定するとか、特定の

大学と提携し、大学生に限定した学びのツアーを企画すると言ったことも考えられる。

5. むすび

本稿では、筆者の考える持続可能な自治体の定義と将来の課題についての私見を述べた上で、その課題を克服するための具体的な取り組みについて、筆者の若干のアイデアを提示した。持続可能な地域づくりを全国すべての自治体で同時成立させるためには、物的・人的資源の分かち合いが必要であり、そのためには移住一辺倒ではなく社会活動に参加する人、すなわち「活動人口」を維持することを政策目標とすべきというの

謝辞

本稿をまとめるにあたり、ヒアリングに協力して下さった中之条町元職員の山本政雄様、太田市職員の斉藤尚仁様、浅野真由美様、伊勢崎市職員の田部井恵美子様、高柳尊弘様、星野忠良様、東京都小平市職員の新井啓明様、横山雅敏様、畠田菜穂様ほかに厚く御礼申し上げます。