

# 1

章

---

未来の自治体論への  
アプローチ

# 1 「あるべき自治体」

## 市民がつくる自治体

本来的に「あるべき自治体」を想定して「市民自治体」と名付けておく。「あるべき自治体」であるから、かつて実現したことがない理想状態を指す。したがってこれからも実現できるとは限らないが、「あるべき自治体」像を想像しておけば、一歩ずつでもそこに近づくことができるかもしれない。

管見の限り、市民自治体という言葉を使って最初に本を書いたのは須田春海である（須田2005）<sup>1</sup>。そこでは市民自治体が次のように定義されている。

- ①市民がつくる「団体」として
- ②市民社会のルールを尊重し
- ③市民の課題解決を支援する自治体

この3項目のうち、一番の特徴は「市民がつくる」というところであろう。少なくとも今の私たちには自治体をつくった経験がない。自治体は初めからそこにあった。しかし、もし私たちが自治体をつくるとしたら、という想像は可能である。そのとき私たちは何を求めるのか。

市民がつくる自治体に近い事例はアメリカにおける自治体（市町村）にある。アメリカでは市民が自治体をつくっている（岡部2009）。一口にアメリカと言っても、各州で憲法が異なり、手続きも違うようだが、概ね、次のような流れで市がつくられていく。

- ①地域で憲章を制定（隣接自治体の同意が必要な場合もある）
- ②州議会の議決
- ③地域での住民投票
- ④「市」の成立

たとえば、ジョージア州のサンディスプリング市は表1-1のようにしてつ

1 ほぼ同時に、坪郷實も「市民自治体」という言葉を使いながら自治体像を追求している（坪郷2007）。

くられた<sup>2</sup>。

表1-1 サンディスプリング市ができるまで

2005年1月	「サンディスプリングスを市にするための会」が暫定シティ・マネージャーを選定
2005年3月	市制実現法案、市憲章法案が州議会上院下院で可決
2005年4月	州知事が法案に署名
2005年6月	住民投票で承認、知事が州知事委員(5人、市設立の準備をする)任命
2005年11月	選挙
2005年12月	市制開始

正確には、近接するアトランタ市との歴史的確執まで遡る必要はあるが、市民が市をつくるのに要した直接的な期間はわずか1年である。1年間で市民は自治体をつくることができる。

どのような自治体をつくるかは、市民が憲章を定めることで決まる。たとえば、サンディスプリング市の憲章は次のような内容で構成されている。

- I 市の権限
- II 市の組織
- III 市長とシティ・マネージャーの権限
- IV 裁判所（市立裁判所）
- V 会計・財政
- VI 5年以内に憲章の見直しを行う

私たちに想像が及ばないのは、自治体がつくられる前、つまり非自治体地域のときはどのような状態だったのかという点である。日本では国民国家を形成する多くの行政が自治体によって担われているので、非自治体地域のごと想像しにくい。しかしアメリカの行政は、基本的には憲法を持つ州とその出先機関である郡によって行われている。その上で、自分たちの地域で独自に行政を展開したいということであれば、憲章を定めて地域単位に自治体をつくることができる。

2 以下、サンディスプリング市の事例については、オリバー・W・ポーター（2009）による。

つまりアメリカでは非自治体地域の一部に自治体がつくられるので、面積的に見れば非自治体地域のほうがはるかに広い。人が住んでいない山岳地帯に自治体が存在する理由はほとんど見出せない。だから、人があって自治体があるとも言える。また、アメリカにはこのような自治体のほかに、学校区など特定の目的のための特別区自治体が存在する。特別区自治体と自治体との間には領域的な一致性は存在しない。

後述するように、現在の日本の地方自治制度は国土が分割されて自治体ができているので、極端な例外を除いて、ほぼすべての国土がいずれかの自治体に属している。アメリカの学校区を参照しつつ制度化された教育委員会制度も、日本では市町村や都道府県という領域に基づいて設置されている。つまり、人ではなくて、土地があって自治体がある点がアメリカとは異なる。

## 市民社会のルールを尊重して

須田による市民自治体の定義の第2項目は「市民社会のルールを尊重して」となっている。市民社会という概念は多義的であり、しかも歴史的に異なっているので、これを理解するのは簡単ではない。だが「あるべき自治体」を考えるためには重要なキーワードとなる。

一昔前までの社会科学において市民社会という概念は、政治権力である「国家」に対比して使われていた。資本主義経済の生成や発展そのものが市民社会であった。ところが最近では、非政治権力で、かつ非経済原理の領域を指すことが多い。須田の用語法もそれであり、政治や経済に対するサードセクターのことを意味しているように見える。ただし、サードセクターが示唆する市民活動よりは、市民社会のほうが幅広い概念かもしれない<sup>3</sup>。

須田は市民社会のルールとして次のようなことを列挙している。

- ①基本的約束を結ぶ
- ②討議を大切に自主ルールで運営する
- ③自分たちの財力で地域を経営する

3 サードセクターを直訳すると「第3セクター」になるが、日本でいう第3セクターは主として自治体と民間企業がいっしょに出資する団体のことを意味している。

- ④責任を分かりやすくする
- ⑤誰もが自由に参加できる仕組みを用意する
- ⑥仕事はたえず見直す
- ⑦社会的公平性と多様性を大切にする
- ⑧重要ことはみんなで決める
- ⑨目的を共有する団体と協調する
- ⑩模範的社会組織をめざす

確かにこれらは市民自治体のルールとして読むこともできるが、市民活動のルールとしても理解できる。いずれにしても非政治権力でかつ非経済原理の領域がイメージされている。これが須田の言う市民社会である。

1988年から2023年まで活動したアリスセンター（まちづくり情報センターかながわ）は自ら「市民社会をつくる」ことを目指し、その定款には次のようなことを掲げていた<sup>4</sup>。

- ①課題解決を市民自らが担う自治型の地域社会をめざす
- ②市民がまちづくりの主体となるための手法やシステムの開発、社会環境整備に関する提案を行う
- ③地域における市民の活動やまちづくりのための実践・政策提案を支援していく

現在の言葉で言えば、アリスセンターは県域単位の間接支援組織にあたるが、発会式の記念講演タイトルが「市民法人の可能性」であったように、設立当時はまだNPOという言葉も一般的ではなく、当然ながらNPO法（特定非営利活動促進法）の影も形もなかった。だが、アリスセンターは須田の言う市民社会を自ら体现化しようとしていた。

2023年の解散にあたって、アリスセンターは14の提言と30の技術をまとめているが、そのうち提言にあたる部分は次のとおりである。

- ①市民法人の可能性～市民の声を集める装置をつくる
- ②市民メディアをつくる
- ③ネットワークが社会を変える

4 <http://www.alice-center.jp/>

- ④市民シンクタンク～市民の知恵を集める
- ⑤事務局機能が市民活動を強くする
- ⑥食えるNPOをめざす
- ⑦働けるNPOをめざす
- ⑧NPOの政策提案力を高める
- ⑨行政とのつきあい方、闘い方
- ⑩市民による市民のための協働をめざす
- ⑪市民のための支援組織をめざす
- ⑫オルタナティブファンドをつくる
- ⑬私たちはどのような市民社会をめざすのか
- ⑭志と経験を継承するために～市民社会を創造し支えるもの

アリスセンターの活動の蓄積を考えるといずれも重みのある提言になっている。これらの提言のそれぞれに紐づいて30の技術が展開される。須田が市民自治体の1つの柱として掲げていた市民社会のルールはこれらの言葉を導いた実践と重なっている。

## 市民の課題解決を支援する自治体

定義の第1項目である「市民がつくる『団体』として」に加え、第2項目として市民社会のルールが強調されているのには理由がある。「市民がつくる」だけでは、第3項目である「市民の課題解決を支援する自治体」には至らず、排他的な自治体が生まれかねないからである。「市民がつくる」自治体に近い事例としてアメリカの事例を挙げたが、必ずしもそれが「あるべき自治体」そのものになっていない原因はそこにある。アメリカの自治体には「ゲートッド・シティ (Gated City)」という批判もある。特定の地域が囲い込まれ、周囲の地域にいる人たちが排斥されるという意味を含む。

アメリカに限らずアジア諸国にもゲートッド・コミュニティが存在する。ゲートッド・コミュニティとは、周囲とは区別されて高所得者層が集住している地域であり、そこに住んでいる人や関係者以外は立ち入ることができないような構造になっている。日本の例に置き換えれば、オートロックで閉じ

られている富裕層向けのタワーマンションを平地に作って、さらに排他性を徹底したようなイメージになる。

ゲートッド・シティはゲートッド・コミュニティの自治体版である。先に紹介したサンディスプリング市もその要素が強い。そもそも、郡に支払っている税金と郡から受けている公共サービスが見合っていないという不満が出発点になっている。住民の感覚から言えば、郡内の他の地域に財政的な補助をしているような気になるからである。富裕層がそのような不満を持つこと自体はわからないでもないが、その結果として、比較的所得の高い人の住む地域が自治体として独立してしまえば、残された地域はさらに経営が厳しくなる。州や郡が、もろ手を挙げて自治体の設立を歓迎しない理由はそこにある。

もともとサンディスプリング市が注目を浴びたのは、人口10万人程度の自治体でありながら、市長以外には4人の職員しかいないという市役所のあり方である。ほとんどすべての業務を全米有数の建設会社の子会社に包括的な委託をしている。警察、消防などは郡に委託し、教育、保健福祉はそのまま郡に留保されている。また、刑務所、図書館、上水道などは近隣の都市に委託をしている。このように徹底的な効率化がなされることによって、歳出規模は半減し、したがって徴税も半減したとされる。このこと自体は好ましいようにも見えるが、それはサンディスプリング市がアトランタ都市圏の高級住宅地であり、商業地であるという条件に依存している。

市民自治体を、単に市民がつくる「団体」という定義だけにすれば、必ずしも全体が最適化されるわけではない。そのことによって、他の自治体では「市民の課題解決を支援する自治体」という定義の第3項目が実現できない可能性もあり得るからである。かといって全体の最適化を重視すれば市民がつくる「団体」とは言えなくなる。アメリカでは州や郡が最低限の市民支援を行うことで、こうした制度が担保されている。市民自身が編み出した市民社会のルールこそが問われるのである。

## 2 「あるがままの自治体」

### 近世の「藩政村」

未来の自治体論への第2のアプローチは「あるがままの自治体」である。どんなに「あるべき自治体」を構想しようとも、きょうまで続いている制度を完全にリセットして、明日から全く別の制度を立ち上げることは、暴力的な「革命」でもない限り難しいし、たとえ実践したとしても成功の確率は低い。「あるべき自治体」とは、そこに一步でも近づくための目標像ではあるものの、現実を変える議論とは乖離してしまう。現実が現実であるのは、そこになにかしらの理由が存在しているからである。つまり、「あるがままの自治体」からのアプローチとは、長年にわたって積み重ねられてきた自治体の歴史を踏まえ、現在に至る自治体そのままの姿からその先を見つめるややもどかしい方法となる。

人間は集団でしか生きていけないとすれば、人類が誕生した時点から地域組織としての集落は発生しているのかもしれない。ただし、現在の日本の地方自治制度が明治期にスタートしていることを考えると、その前段階である近世あたりから始めても、それほど見当違いにはならないだろう。

先に紹介したアメリカにおける「市民がつくる『団体』」としての自治体像と対比すると、もちろん根本的な構造は違うが、形態的には日本における近世（江戸時代）の「<sup>むら</sup>村」にも近い要素があるのではないかと思えてくる。なぜなら、近世の「村」は、国土の分割ではなく、人々の集団によって成り立っているからである（荒木田2020）。したがって国土全体から考えると、「村」が存在する地域よりも、非「村」である地域のほうが圧倒的に広い。この点は現在のアメリカの自治体のあり方に近い。

近世の統治は、300程度あったと言われる「藩」を基本的な単位とし、そのもとに「村」が位置づけられている（松沢2022）。「村」は複数または単数の「集落」で構成される。「藩」にとって「村」は徴税の単位である。「村」

全体でどの程度の収穫があるかを推定して、「藩」は「村」に対して税を課す。「村」は「村」の中で、「集落」や戸別の税負担を考える（村請制）。「村」にはその範囲内で自治があり、「村」にも「集落」にもそれぞれに「寄合」という自治組織があった（宮本1984）。村人にとって「村」とは税を課してくる権力的な統治主体であると同時に、「藩」というさらに強大な権力から身を守ってくれるセーフティネットとしての存在でもあった。

このときの「村」はいわゆる「自然村<sup>しぜんそん</sup>」ではない。近代以降の「行政村」に対置して使われる「自然村」という言葉は、集団で農作業を行うことから自然発生的に生まれた村のようなイメージだが、そのような意味での「自然村」は歴史的にも確認しがたい。ほほどの時代にあっても、「村」は何らかの統治構造の一環を担っていたと言える。少なくとも近世においては「藩」との関係の中で明確な統治構造の担い手であったことは間違いない。その意味で、現在では「自然村」という言葉は使われずに、近世においては「藩政村」という概念が使われている。

「藩」にとって「村（藩政村）」とは、領土を管理する主体ではない。「村」にとってはもちろん、「藩」にとっても領土という概念はおそらく意識されていない。「藩」は「村」を統治しているのであって、土地を直接的に管理しているわけではないからである。したがって、自然災害などによって「村」が別の土地に移動しても、移動先の「藩」ではなく、もともとの「藩」との関係が維持され、納税（年貢）は元の「藩」に対して行われる。幕末になるとこのような「藩」の飛び地が全国各地に存在するようになる。つまり「藩」は「村」という人々の集団を統治しているのであって、「藩」に固有の領土は存在しないし、「村」にも固有の領土は存在しない。

もちろん「村」には生業の糧としての田畑や森林があるので、住まい以外にも一定の領域を確保している。だから「村」と「村」との間に領域争いがないわけではない。しかし全国隅々まで「村」の領域があるわけではなく、「村」にとって必要な範囲でしか「村」の領域は存在しない。

したがって「藩」と「村」との関係は領土の分担統治ではなく、あくまでも「関係」として結ばれている。この「関係」は封建的暴力的な力関係で維持されているので、現代的な意味での政府間関係ではないが、その範囲内で

「村」には自治があり、それを担う自治組織が存在していた。

## 「明治の大合併」の歴史的意味

明治維新政府は紆余曲折の末、現在に続く近代的な地方自治制度を整えた。まず大政奉還（1867年）によって、全国各藩の連合政権であった徳川家が朝廷（明治維新政府）に政権を返上する。その2年後に版籍奉還（1869年）があり、各藩は版（土地）と籍（人民）を朝廷（明治維新政府）に移管する。さらにその2年後、廃藩置県（1871年）によって、知藩事となっていた藩主は政府の一機関としての知事となる。こうして藩を基本とした近世の統治構造が破壊され、明治維新政府によって国民を直接統治する制度が志向されていく。その象徴が1871年に制定された戸籍法である。つまり国民の名簿を作成しようとした<sup>5</sup>。

その次に明治維新政府は村の自治に手を突っ込む。近世の「村」や「集落」を「大区小区制」に再編する（1872年）。戸籍法により各地で戸籍を管理する役割を戸長や副戸長と定めたものの、現実的にそれを担えるのは従来の荘屋や名主層がほとんどであり、結果的には国の制度としての大区小区制は、「村」を再編して国の直轄下に置くことと同義になった（荒木田1999）。しかしそのような強引な手法はうまく運ばず、郡区町村編制法（1878年）の制定とともに、大区小区制は廃止される。

このように明治維新政府初期の地方制度づくりは右往左往を重ねた。明治維新政府の意図は、「藩」「村」「集落」という構造を打破して、政府が直接、人民を統治する集権体制だったと思われるが、現実的には困難の連続であった。最終的に地方制度が整理されたのは1888年に制定され、1889年から施行された「市制町村制」であり、このころから国は自らの役割を外交や軍事に

---

5 ただし大家族制を前提に、戸主を頂点とした世帯単位で戸籍を編制したため、現実には個人別の名簿としての機能を欠くことになった。その後、戸籍と並行して寄留簿を作成するなど、修正を重ねたがうまくいかず、最終的には戦後、戸籍とは別個に住民記録を作成するしかなかった。現時点で戸籍ならではの機能は国籍管理しかなく、後は相続手続きの一助として使われるのみになっている。戸籍制度については、遠藤正敬（2023）をはじめとした遠藤正敬の一連の研究、参照。

絞り込み、その他の国民国家としての行政を地方に委ねることを重視するようになる。「富国強兵」路線と呼ばれる。

国自身には内政を直接執行する行政組織がほとんどなく、自治体に内政の多くを担わせ、かつ国が集権的に管理するという現在の日本の国自治体間関係の基本構造がこの時点で形成された。「村」の自治もその範囲で必要とあれば尊重される。大都市部を意味する「市制」と、旧来の「村」を基本とする「町村制」とではその点が微妙に異なる。

市制町村制の施行を前後して行われたのが「明治の大合併」である。ただし、以上のような文脈から考えると、その後続く「昭和の大合併」や「平成の大合併」と同じような感覚で「明治の大合併」をとらえるわけにはいかない。単に自治体の規模を拡大したのではなく、近世からの自治体の性質を大きく変えたからである<sup>6</sup>。

前述のように明治維新政府による地方制度づくりは紆余曲折を経ているため、何か1つのビジョンに向かって進んでいるようには見えない（松沢2022）。ただ、結果的に内政の多くを自治体にやらせることになった。したがって自治体の変化を形態的に見ると、近世における人々の集団としての「村」が、明治維新时期を経て国土を分割した領域を前提とする自治体となったのである。つまり、極端な例外を除いて、どこの国土もいずれかの自治体に属するようになった。なぜなら、「村」に属さない国土があると、国民国家としての行政を自治体に任せられないからである。このとき自治体は人々を統治するだけでなく、領域とされる土地も「国土」の一部として管理しなければならなくなった。近世には無数に存在していた飛び地が整理されたのも「明治の大合併」においてである。むしろ飛び地を整理できなければ「明治の大合併」は不可能であった。

国民国家としての行政を担うためには、自治体の役場には一定の幅が求められる。たとえ1つひとつの業務量が少なくても、内政全般にわたる多種多様な業務を小さな「村」で担おうとするのには限界があるかもしれない。そ

---

6 総務省の資料によれば、「明治の大合併」によって、7万余りの自治体が1万6千程度に集約されている。しかし正確に言えば、合併前の7万余りの自治体と合併後の1万6千余りの自治体とでは、自治体としてのそもそもその性質が異なっているので、比較の対象にはならない。

ここで自治体の統合が進められる。自治体の規模が追求されたのは、決して自己決定権という意味での自治の論理からではなく、内政を自治体が押し付けられたことから始まっているのである。自治体の規模を追求する理屈は「昭和の大合併」でも、「平成の大合併」でも使用されている。その要因をつくったのは「明治の大合併」による自治体の変質に他ならない<sup>7</sup>。

## 戦後改革と分権改革

明治期以降の自治体の歴史は常にこうした宿病との対決であった。百数十年の間、日本の自治体の先達たちは闘い続けてきた。なかでも大きなポイントを挙げるとすれば、戦後改革と分権改革であろう。戦後改革によって日本の地方自治は憲法に明記された。

地方自治に関する憲法制定過程にも紆余曲折があったことは広く知られている（全国知事会2004、今井2017など）。概括的に言えば、日本側から明治憲法と変わらない憲法草案が出てきたことに対し、連合軍はマッカーサー草案を提示して交渉を重ねた。少なくとも地方自治の章に関しては、ほとんどについて日本側の戦前官僚層がマッカーサー草案を押し返している。その象徴が「地方公共団体」という用語法であり、92条の「地方自治の本旨」というマジックワードであった（佐々木2004）。

マッカーサー草案には「地方政府（ローカル・ガバメント）」もしくは「首都地方、市及町ノ住民」と書かれていたが、幾多のなし崩しを経て、最終的に日本語では、あたかも国の内部団体であるかのような「地方公共団体」という言葉に落ち着き、主語であったはずの「住民」は選挙に参加する有権者という存在に押しとどめられた。また、92条の「地方自治の本旨」という言葉について、マッカーサー原案ではアメリカの自治体で用いられている「憲章（チャーター）」と書かれていたのだが、こちらも日本側からのさまざまな権謀術数を経て、「地方自治の本旨」という曖昧な日本語となった。

---

7 俗説として、「明治の大合併」は義務教育である小学校を維持するため、「昭和の大合併」は新制中学校を維持するためと言われることがあるが、いずれも事実ではない。合併前にそのような説明が国からあった形跡はないし、時系列的に見ても事実と反している。

にもかかわらず、憲法に地方自治が明記され、都道府県知事が公選化するなど、日本の地方自治にとっては大きな改革の一步であったことは間違いない。憲法と地方自治法の施行日が同日であったことは偶然ではなく、地方自治制度の確立なしには憲法も具現化できないという意味表明であったとも考えられる。

その後も前進と後退を繰り返す自治体改革であったが、次のポイントは1990年代後半から2000年にかけての分権改革だった。長年にわたる自治体関係者の思いはもとより、度重なる国の省庁の劣化を示す不祥事などが重なり、東京一極集中への危機感とも相まって、財界や政界も含めた分権への流れが一気に形成された。その内実は「混声合唱」とも称されたとおり、主体ごとにそれぞれの思惑は異なっていたが、分権という一点において共闘が成立したのである（辻山1994）。

分権改革のスローガンは「上下・主従から対等・協力へ」であり、国自治体間関係を政府間関係として捉えることであった。その象徴的成果が「機関委任事務の廃止」である。自治体の長が国の機関として執行する事務を機関委任事務と呼ぶが、これを廃止することは、「地方公共団体」を「自治体」の政府として措定し直す試みでもあった。

理論的には松下圭一が先行していたが（松下1975）、具体的に取り組んできたのは、西尾勝を代表者とする「『政府間関係』研究集団」という研究者たちであった（西尾1983、大森・佐藤1986）。最終的に分権改革後の新しい地方自治法において国と自治体の役割が定められた。国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施、などに限定され、自治体は「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」を広く担うものとされた（地方自治法1条の2）。

また地方自治法245条以下では、国が自治体に関与する場合の原則、方法などが事細かに書き込まれている。対等・協力関係とは言え、国と自治体とが合わせて国家を形成していることは間違いないので、相互に関係を持つこ

とは不可避である。そのため、政府間関係であることを原則としながら、自治体への国の関与をここで具体的に定めている。逆に国に対する自治体からの関与があってもよいが、現時点では地方6団体に一定の配慮があること（地方自治法263条の3）や国と地方の協議の場（国と地方の協議の場に関する法律）などにとどまっている。

こうして「あるがままの自治体」から前進と後退を繰り返しつつ、「地方公共団体」から「自治体」への道を歩みつつある。自治体理論に基づく「あるべき自治体」と比べれば、いかにも歩みがのろいことは間違いないが、現実的にはこの道を歩むしかないかもしれない。ただしその際にも、「あるべき自治体」像の確立は、進むべき方向性を指し示すという意味で重要なアプローチともなる。

## 3

## 市民生活・地域社会からのアプローチ

### 単身化

未来への自治体論への3つのアプローチのうち、「あるべき自治体」と「あるがままの自治体」からの2つはいずれも地方自治が進展することを当然のように肯定しているところから始まる。いわば自治原理主義でもある。本来であれば、未来の自治体論へのアプローチの前に、なぜ地方自治というしくみが重要なのかから始めなくてはならない。つまり自治体論以前に地方自治論が必要なのであるが、本書では割愛している（今井2017）。その代わりに、現在の市民生活や地域社会の課題を整理することから未来の自治体や地方自治の変革の方向性を探ることとし、これを第3のアプローチとする。

現在の市民生活や地域社会の動向は、単身化、移動社会化、デジタル化の3つに象徴される。詳しくは本書全体で展開されるが、まずは概略的にまとめておきたい。

最初に単身化について、地域社会では単独世帯数と単独世帯比率が急速に伸びている（図1-1）。要因は3つ考えられる。第1には家族や住宅の形態の変化である。都市部はもとより、地方部でも親子2世代の核家族が主流になっている。なおかつ子どもの数が少ないので、子が自立すると親だけが残ри、そのうち1人が欠けると単身世帯化する。

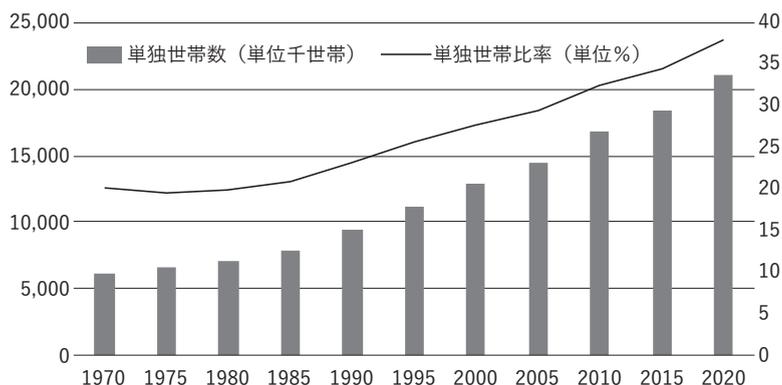
第2の要因は高齢化で、このような高齢者の単身世帯が長期間にわたって存在することによって、単身世帯数が増加する。国土交通省の施策であるサ高住（サービス付高齢者住宅）が急増し、その後に規制されると、それに代わって住宅型有料老人ホームなどが増えている。財政面の論理からどんなに総量規制が強まろうと、現実には高齢者の単身世帯が増加しているのであるから、規制の網の目をくぐって単身向けの高齢者施設が増えるのは当然のことである。

第3の要因は若年世代の単身化で、非婚化や晩婚化が進んでいる。図1-2は生涯未婚率（45～49歳と50～54歳における未婚率の平均値）の推移だが、2000年からのわずか20年間で男性は2.2倍、女性は3倍も伸びている。

単身化が市民生活や地域社会にとってどのような問題を引き起こすのだろうか。現在の社会政策のほとんどは世帯単位（家族単位）を前提としているが、単身化の進展によって、社会政策の実効性が薄れ、政策の網の目から零れる人たちを生み出すリスクが高まっている。たとえば民法では「直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある」「家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、三親等内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる」（877条）と書かれている。つまり扶養義務は一義的に親族へ課せられているのである。

しかし単身化の進行は、親族はもちろんのこと、そもそも家族の生活実態も分散化させる。かつてのように近隣に親族が集住していたり、3世代以上の家族が同居して、兄弟姉妹の人数もまた多いというのであればまだしも、現在は親と子の二世帯が基本であり、前述のようにそこから子が自立すれば家族は夫婦を基本とした単世代になっていずれ単身化する。併せて兄弟姉妹の人数もかつてと比べれば少ないので、扶養義務を果たせる親族の存在が限りなく少なくなっている。つまり民法上の扶養義務を負うべき人たちが少な

図1-1 単独世帯数（左目盛）と単独世帯比率（右目盛）の推移



〔出所〕 各年「国勢調査」から筆者作成

くなるばかりか、日ごろの縁も切れている。こうして親族に扶養義務を課すことは現実的に困難であるにもかかわらず、社会政策では依然としてこうしたタテマエが生きており、支えるべき人を支えられなくなる危険がある。

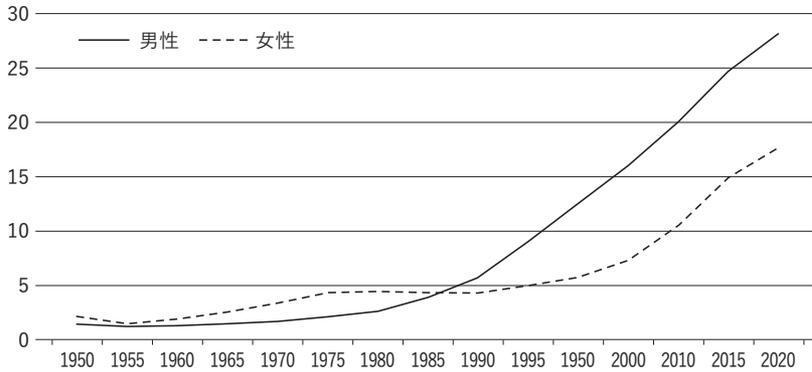
このように一義的に親族に対して扶養義務を課す社会政策というのは、かつての多産社会の残滓であり、敢えて言えば戸籍制度に見られるような世帯主義の残滓でもある。もちろん家族による支え合いや地域社会による包摂は大切だが、その範囲や数が狭まっていることを考えると、個々人を基本とした社会政策へ構成転換して社会的に支える必要に迫られている。

## 移動社会化

次に移動社会化である。徳田剛によれば、コロナ禍以前から、移住や頻繁な空間移動を経験する者が増え、モノや情報が全地球的にネットワーク化する「移動社会」が進行しつつあったが、コロナ禍では、国内の遠距離移動や国境を越えたグローバルな移動が制限される一方で、物の移動（宅配業やフードデリバリーサービスなどの普及・伸張）や情報の移動（SNS、キャッシュレス決済、リモートでの会議システムなどの普及）がそれを補うべく急拡大したとする（徳田2023）。

図1-2 生涯未婚率の推移

単位%



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2014』『人口統計資料集2022』から筆者作成

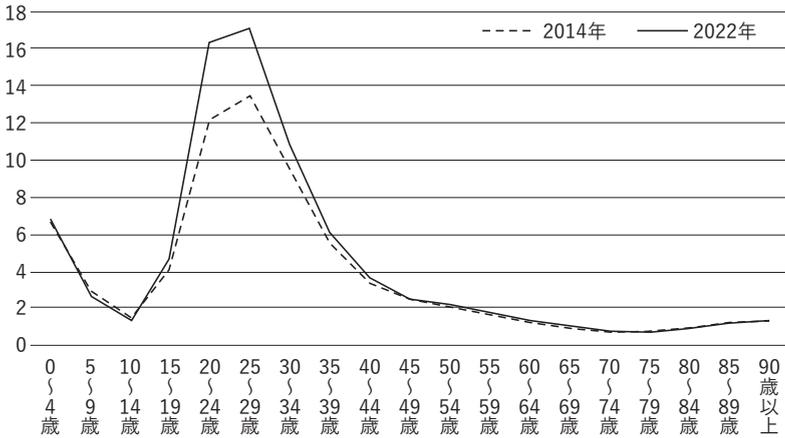
図1-3は年代別（5歳階級）ごとに市町村間移動率をみたものであり、統計上、比較可能な2014年と2022年を並べている。移動率とは、市町村を跨いで転出入をした人数を、その世代別の総人口（10月1日付推計値）で割ったものである。0歳から19歳までや40歳以上ではほとんど変化が見られないが、20歳代から30歳代にかけては、この8年間で移動率が格段に伸びている。特に20歳代はこの8年間で約3割も増えている。

確かに転居する年代は従来から就職や進学を契機とする20歳前後に多いが、近年の移動率増加の要因は分母である世代別人口の減少にあり、結果として若年世代で移動する割合が高まっている。このことは地域社会維持にとって現実的な困難を招来させている。

2020年と2021年については移動率が若干低下しているのですが、コロナ禍の影響が考えられるが、2022年にはまた伸びが回復している。もしコロナ禍がなければ今以上に増加していたかもしれない。移動社会化は顕著に進んでいる。

図1-3 年代別市町村間移動率

単位%



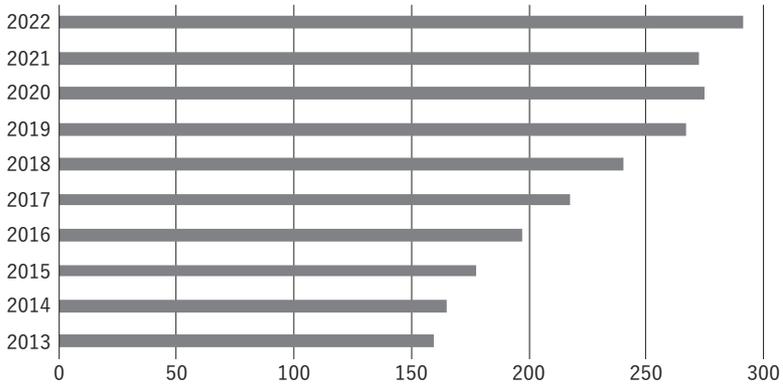
〔出所〕 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」、総務省統計局「人口推計」から筆者作成

図1-4は日本にいる外国人人口推計の推移である。この10年間で86%もの伸びが見られる。絶対数で300万人近くになっている。前述のように労働力人口の減少に対して外国人労働力が一定の貢献を果たしている。職種や地域によっては外国人なしに産業が成り立たない可能性もある。

一方で、仕事先としての日本が外国人に選ばれない状況も顕在化しつつある。国として、地域として外国人を社会の一員として迎え入れる環境が整っていない。地域社会の一員であれば、地域政治に参加するのは人権の1つとして当然であるはずなのに、それすら日本では社会的な抵抗が見られる。人口減少が「与件」である以上、外国人の市民権保障整備は避けられない。

図1-4 外国人人口推計の推移（毎年10月1日現在）

単位万人



〔出所〕総務省統計局「人口推計」から筆者作成

モノ、人、情報の移動が激しくなっているのは世界的な傾向である。ポジティブな側面も多々あるが、環境への負荷をはじめとしてネガティブな結果ももたらしている。こうして移動社会は中間層を次のような3層へ分化させる。

- ①移動の自由を有する者（2地域居住など）
- ②移動しない・できない者（生活維持・貧困、高齢などで資源や情報に欠ける人たちなど）
- ③移動を余儀なくされる者（難民、移民、避難者、高齢者など）

たとえばコロナ禍で普及したりリモート勤務を活用できる人たちは一定の職種や階層に限られる。医療や介護などのエッセンシャルワーカーをはじめ、流通業などの身体的労働に従事している人たちにリモート勤務は不可能であり、移動の自由には制約がかかる。アクティブな2地域居住など、移動の自由を行使できる人たちに対し、移動しない意思を持つ人はもちろんのこと、移動したくてもできない人たちが存在する。社会的には移動社会が進むとしても、貧困や高齢などで、その資源や情報を得られない人たちも少なくない。

さらに、移動を余儀なくされる人たちも急増している。図1-5は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が公表している国際強制移住者数の推移である。この10年余りで2.6倍にもなり、絶対数で1億人を超えている。ここ