九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

諸権利の縮小という観点から地域変動をとらえる

植上, 一希
福岡大学人文学部教育・臨床心理学科 : 准教授

https://doi.org/10.15017/1854058

出版情報：社会教育研究紀要. 2, pp.38-42, 2016-12-26. Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

社会教育研究紀要 第２号　2016　pp38-42

第６章
諸権利の縮小という観点から地域変動をとらえる

植　上　一　希（福岡大学）

はじめに

九州の地域変動の諸現象はいかにとらえられるべきか。本章ではそれらを地方部における権利縮小をめぐる状況としてとらえる観点を設定する。

周知のように1990年代半ばからはじまる日本社会システムの変容[1)]は、人々の権利を不均等に縮小する形で進展してきた。本報告が対象とする地域変動がそうした社会再編のなかで生じていることに着目するならば、権利縮小の観点は地域変動を分析する際に不可欠なものとなろう[2)]。

また、もとより社会教育は、それ自体が地域に生きる人々の権利の一つであると同時に、地域に生きる人々の諸権利の確立や存続に、学習面・教育面から深く関わるものである。人々の諸権利の縮小とはまさに社会教育の根本的な枠組みを揺るがすものであるからして、今後の社会教育を構想するためには、地域変動下で生じている諸権利の縮小状況を正確に把握しなければならない。

こうした問題意識から本章では日田市を事例として、①権利の縮小状況、②権利の縮小の背景の２点を整理し、そのうえで、「ゆるやかな店じまい」をキーワードに、③旧町村部の人々や行政職員の対応をとらえるための視点について検討することを課題とする。そして、この３点を整理したうえで、今後の検討課題を提起したい。

(1) 日田市における諸権利の縮小と人口の流出

日田市においては、急激な社会再編が進められており、そのなかで、人々の基本的な権利が縮小しており、それに沿う形で人口の流出が進んでいる。

①　学校の統廃合、学校の都市部への集中による、学習権の縮小、地域の再生産機能の剥奪

長尾論文にあるように、日田市では急速に学校の統廃合が進められており、その結果、旧町村部ではかつての自治体（旧町村）から学校がなくなるという事態が生じている[3)]。また、学校機能は、市中心部に集約される傾向が強く、高校は市の中心部に集中している。

地域から学校がなくなるというのは、地域の子どもたちの学習権が剥奪されることを意味する。それを避けるためには、子どもたちとその親たちは周辺部から移住せざるを得ず、その結果、子育て世代はこぞって周辺部から流出する[4)]。

また、学校は地域活動の拠点でもあるが、学校がなくなることで地域活動も縮小せざるを得ない。学校を拠点とした地域活動の権利が奪われることとなるのである。

このように、学校は地域の再生産機能の要（物理的にも精神的にも）であるが、それがなくなることで、地域の縮小が不可逆的なものとなってしまう。

②　役場機能の縮小による諸権利の縮小

多くの自治体と同様に、日田市では合併にともない従来の町村役場が振興局に転換し、役場機能が大きく縮小している。現在では振興局の廃止も検討されており、廃止が実現すると旧町村部における役場機能はほとんどなくなってしまう。旧町村部にとって、町村役場は学校とならぶ地域の拠点であり、様々な権利付与の拠点でもあった。その機能が縮小することは、諸権利の縮小を意味する。

また、かつての役場は議会と併存し、地域の代表制が担保されていた。しかし、町村議会が市議会に統合されるなかで、旧町村部の意見を代表する議員は少数となり、旧町村部の代表機能も縮小している。いまはかろうじて振興局を通じて汲み上げられる地域の声も、振興局が廃止されてしまえば、行政へ地域の声を届ける回路が著しく低下してしまうことが予想される。

③　雇用の場の縮小～労働する権利、生活する権利の縮小

旧町村部では、とくに若年層の雇用や生産の場が縮小している。

様々な補助制度が縮減されるなかで、中間山地である日田では、農業や林業のみで生活してくことはさらに難しくなっている。また、上述のように旧町村部における役場や学校が縮小・廃止されることで、公務員や教員の枠が大きく減少されている。

旧町村部における若年層の雇用・生産の場が縮小は、労働する権利や生活する権利の縮小を意味する。それを避けるために若年層は、旧町村部から市の中心部や市外へと出ざるを得なくなっている。

上記のような要素がからまって、旧町村部から中心部への人口移動が加速している。こうした人口移動（流出）は、人々の自由意思にもとづくものではないし、「都市部の方が生活しやすいから」といった程度問題（相対的問題）でもない。その地域（社会）において生活をし続けることができないという絶対的な問題（生存権の剥奪問題）としてとらえなければならない。

日本社会に住む者として当然保障されるべき最低限の権利が剥奪されるという問題[5)]が、旧村部の人口流出の加速として現象化しているのである。

(2) 背景

こうした状況の背景には何があるのか。後藤道夫らは開発主義国家体制の変容という形で地方部における社会再編の動き[6)]を描いているが、その枠組みを念頭におきつつ、とくに重要な二点を指摘しておきたい。

①　地方行財政縮小スキーム

まず、指摘できるのが地方行財政機能の縮小政策スキームである[7)]。そして、大枠としての縮小が設定されたうえで、「選択と集中」という政策枠が打ち出されている。

日田市の行財政もこの縮小スキームに大きく規定されざるを得ない。長尾報告にもあるように、日田市は周辺部（旧町村部）対策に力を入れているが、しかし、全体の政策枠組みとしては全体としての資源が縮小傾向にあるなかで、中心部へと資源を選択的に集中する形となっている。そのなかで、旧町村部への支出は減少せざるを得ず、学校統廃合や役場機能の縮小はその典型的施策とみてよい。

②　地方部における産業構造、雇用システムの変容

第二に指摘できるのが、地方部における産業構造の変容である。地方部の主要産業であった農業は、様々な補助制度が縮減されるなかで、危機に陥っている。一方、地方部の労働力を吸収してきた製造業等も、製造業の低迷、工場の海外移転等が進むなかで縮小傾向が続いている。また、従来、地方部の一定の

雇用を支えていた公務労働も、上述の地方行財政縮小のなかで減少している[8)]。

こうした産業構造の変容のなかで、地方部の生産労働・雇用労働が全体として縮小している。とくに、若年層の労働・雇用の機会が縮小しており、地方部に行けばいくほど、それが厳しい状態になっている。日田市における雇用機会についても、こうした産業構造、雇用システムの変容のなかでとらえることができる[9)]。

こうした地方社会をめぐる大きな社会再編の流れのなかで、日田市の旧町村部の人々の諸権利は縮小されているのである。この権利縮小の動きに対して、1自治体で対抗することは困難であるし[10)]、ましてや、地域の人々が対抗の道筋を構想することは非常に難しい[11)]。その現実はリアルにとらえなければならない。

(3)「ゆるやかな店じまい」という水路づけ

こうした地域変動のなかで、危惧されるのが人々の権利の縮小と、それに伴う地域社会の縮小・閉鎖が既定路線とされてしまうことである。ここでは、それを「ゆるやかな店じまい」というキーワードをもとにみていこう。

①「ゆるやかな店じまい」を強いる構造とその機能

見てきたように、「選択と集中」スキームは、周辺部を切り捨て中心部の生き残りをかけさせることを自治体に強いている。また、地方部における産業構造、雇用システムの変容は、地方部、周辺部において労働・生産する条件を縮小させている。こうしたなかで、多くの自治体や地域に生きる人々が水路づけられる方向はいかなるものか。

強圧的な形で旧町村部を閉鎖していくことはしないし、できない。しかし、学校や役場などの行政拠点がなくなっていけば、地域の再生産機能は失われる。その分岐点をこえると、不可逆的な人口流出と高齢化が進展し、周辺部はその地域社会を閉鎖せざるを得ない。ここでは、こうした流れを「ゆるやかな店じまい」と表現することにしよう。

この「ゆるやかな店じまい」は一度軌道に乗ってしまうと、その流れを回避したり、対抗したりする契機を探ることは非常に難しい。とくに、学校という再生産の拠点が失われると、周辺部側から対抗する契機を探ることは非常に難しくなる。地域を再生産していく現実的な契機が失われるとともに、再生産の象徴がなくなることで地域の人々の希望の足場が崩れてしまうからだ。

②「ゆるやかな店じまい」への対応をとらえる視点

本稿が対象とする日田市旧町村部も、この「ゆるやかな店じまい」の危機に直面している。では、この「ゆるやかな店じまい」に対する行政職員や地域の人々の対応はいかなるもので、それはどのようにとらえることができるだろうか。ここでは、それをとらえるために基本的な視点だけ提示したい。

・表面的な「受け入れ」

現象を表面的にとらえるならば、日田市の行政職員や旧町村部の人々の多くは「ゆるやかな店じまい」を受け入れているようにみえる。先にも述べたように、日田市行政は縮小政策スキームのなかにあり、その枠組みのなかで日田市の行政職員は物事を考えざるをえなくなっているし、従来、町村役場の職員としてあった職員の意識（振興局の職員や、町村部出身の職員）も日田市行政の枠組みによって規定されている部分が強い。周辺部対策に対しても、抜本的な周辺部支援というよりも弥縫策的なものとしてとらえて

いる傾向にある。

また、旧町村部の人々も「地域の未来」を積極的には語りえない。聞き取りのなかでは、「十年後どうなっているかわからない」「地域はどんどんすたれていく」という声が目立ち、地域を再生産させていく展望はほとんどみられない。

このようにみると、まず、共通して言えるのは「ゆるやかな店じまい」を根本的に回避する意識や方策を、行政職員、地域住民とも持ち得ていないということである。

・周辺部に生きる人々の生活を支える取り組みと権利感覚

そのうえで、重要なのは、表面的な形だけで人々の対応をとらえてはならないという点である。

表面的に「店じまい」を受け入れているように見えても、その形にはグラデーションがある。たとえば、廃校利用を積極的に地域で行う月出山地区などのように、小学校なきあとも地域の質を維持する営みがある。また地域に住み続ける高齢者に対しての取組みも多様になされている。地域おこし協力隊による努力。公民館主事たちの取組み。地域の人びと相互の交流や励まし合い。そして、行政職員らの懸命な努力。彼らの営為が、縮小スキームの隙間を埋めている[12)]。

こうした営為の基盤にあるのは、地域に生きる人々の生活を支えていくという思いである。そして、そうした思いは、地域の主体として生きる人々の権利感覚へとつながるものである。「店じまい」に対峙する方策がみえないなかでは、そうした権利感覚は形になりにくいものであるが、「ゆるやかな店じまい」に対して対抗する起点となりうるものとしてそれらをとらえていく視点が、社会教育関係者には求められよう。

おわりに

本稿では日田市を事例として、①権利の縮小状況、②権利の縮小の背景の２点を整理し、そのうえで、「ゆるやかな店じまい」をキーワードに、③旧町村部の人々や行政職員の対応をとらえるための視点について検討してきた。報告のまとめとして、検討を通して明らかになった点と課題提起を行おう。

① 旧町村部の諸権利は多様な形で縮小しており、その地域において住み続けることができないという意味で、生存権の剥奪状況にまで達しうる。
⇒現在生じている地域変動は、権利縮小の観点からとらえられ問題化される必要がある。基本的人権保障の視点から地域変動に対峙する必要がある。

② 周辺部の権利縮小は、地方行財政縮小スキームや産業構造の転換という、いわば全国的に進められている社会再編を背景としている。
⇒市中心部との関係、他自治体との関係、国との関係など重層的な形で権利縮小への対抗策を考えなければならない。１自治体のことだけ考えても無理がある。日田市に着目するならば、日田市中心部、福岡市との関係をまずはとらえる必要があるし、より広く九州圏との関係をとらえる必要もあるだろう。

③ 自治体内でも縮小スキームの枠づけは強く機能し、「ゆるやかな店じまい」の方向付けがされている。しかし、こうしたなかでも、人々の生活を守る取り組みが展開されている。
⇒こうした意識が、権利縮小に対峙する権利感覚へとつながりうるという観点が求められる。

地域変動にともなう権利縮小を正確に把握し、それに対するために、基本的人権を保障するという基底的観点をもとに、自治体間の連携等を構想する。そしてその方向性のもとで、地域の人々の具体的な権利

感覚に寄り添う社会教育の実践をとらえ、社会教育のあり方を考えていく。そのような作業がなされていく必要があると考える。

注

1）たとえば、後藤道夫『収縮する日本型＜大衆社会＞』旬報社、2001年。福祉国家と基本法研究会・井上英夫・後藤道夫・渡辺治編著『新たな福祉国家を展望する』旬報社、2011年。

2）なお、地方部から都市部への人口移動は、従来の社会システムのなかでも生じていたものであるが、現在の人口移動とはその性質を異とする。前掲の後藤の大衆社会論の理論枠組みを用いるならば、日本型大衆社会の確立期、維持期、転換期と対応して、人々の諸権利は拡大、維持、縮小となる。この枠組みからすると、地方部から都市部への人口移動は、拡大期においては、より拡大をする都市部が地方部から人口を吸収する形となるが、現在の縮小期においては、縮小を続ける地方部からよりましな都市部へ流出する形となる。そこでは、人々の感覚も全く異なるものであることに注意しなければならない。縮小期においては、「今まで当たり前のものとしてあった生活（権利）を送るためには、都市部にでなければならない」という論理になるのである。

3）日田市における旧町村部も一律ではないが、細かい点の差異に関しては今回の報告では扱いえない。

4）今まで当たり前のものしてあった、歩いて通える地域に学校があるということ、ある程度の規模で教育が受けることができるということ、などが保障されないことも、当然のことながら、権利の縮小である。したがって、たとえ学校があったとしても、スクールバスで通わなければならない、少ない人数しかいないという現実がある場合、多くの親たちが地方部の学校を避けて、都市部の学校を選択するのは、個々人の側からの学習権の維持戦略としては妥当といえるだろう。

5）この点に関して、平岡和久「福祉国家型地方自治のもとでの自治体財政の争点と将来」＜二宮厚美・福祉国家構想研究会編『福祉国家型財政への転換』大月書店、2013年＞参照。

6）前掲『新たな福祉国家を展望する』。なお開発主義に関しては、たとえば『ポリティーク第５号』（旬報社、2002年）などを参照。

7）二宮厚美・福祉国家構想研究会編『福祉国家型財政への転換』大月書店、2013年。

8）2005年から2010年にかけて、全国の市区町村で約１割の職員が削減されている。前掲、平岡。

9）合併による役場の撤退や学校の統廃合は、公務労働の減少のみならず、役場等の周囲に設置されていた銀行・郵便局、店舗の撤退につながり、その場における雇用の減少になることにも注意が必要である。

10）それゆえに、各自治体は権利維持のために、生き残りをかけた自治体間競争へと水路づけられてしまう。

11）そうしたなかで、従来の諸権利に対して批判したり、権利の枠をずらしたりする動きもある。前者のなかで典型的なのは、従来の「福祉国家」的システムのなかで確立されてきた権利に対する新自由主義的な批判と、開発主義国家体制（「土建国家」的要素）を問題視する文脈での批判である。後者は、従来の権利が新たな人々のニーズや考えに合わない、もしくは多様なニーズに対応できていない、という形で権利の枠組みをずらす動きである。これらに関して丁寧な検討が必要であるが、しかし、今最も必要なのは、新自由主義的に崩されようとしている人々の基本的人権を守る視点である。

12）こうした営みを単に弥縫策としてのみとらえない観点が必要である。