

# 地方創生と環境

## －人口減少社会における地域マネジメントの視点－

西南学院大学法学部 教授 勢一 智子

### 要 旨

人口減少社会の本格的到来は、地域社会のあり方に本質的な変更を迫っている。高齢者人口のピークを迎える 2040 年を見据えた地域社会の変化に対しては、第 32 次地方制度調査会でも地方行政体制の対応について議論が進められている。人口減少対策は、地方創生をはじめとする国の政策が積極的に推進されているが、その実効性は、各地域で取り組む地域政策との連携が鍵を握る。地方創生の実現には、国と連携した各種政策に加えて、地域による主体的なマネジメントが重要であり、持続可能な地域づくりを支える「自治体 SDGs」の具体化や「地域循環共生圏」の形成など環境との接続・融合が欠かせない視点となる。

### 1. はじめに－人口減少と地域社会

人口減少社会の到来は、日本全体の現象としてのみではなく、「地方消滅」や「消滅可能性都市」など地方圏における地域社会の危機<sup>1</sup>として提起された経緯がある。これを受けて、地方制度調査会でも、第 31 次以降、人口減少社会への対応に向けた地方行政体制の検討に重点が置かれている<sup>2</sup>。

総務省に設置された自治体戦略 2040 構想研究会は、2018 年 4 月に第 1 次報告、2018 年 7 月に第 2 次報告（以下、「2040 研究会報告書」という）<sup>3</sup>を公表した。2040 研究会報告書では、「2040 年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために」必要な対応方策が構想されて

いる。

2040 年は、象徴的な人口構成を迎えるタイミングである。2040 年は、団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピークとなる時期と位置づけられている（図 1）。2040 年頃までの人口動態は、2018 年 7 月に立ち上がった第 32 次地方制度調査会でも取り上げられている<sup>4</sup>。人口減少動向は、全国的な総数として人口が大幅に減少することにとどまらない。深刻であるのは、人口構成の変化であり、高齢者が増加する一方で、生産年齢人口が著しく減少することにある。くわえて、小規模自治体ほど人口減少率が高い傾向が推計される点も挙げられる（図 2）。

さらに、地方公共団体の人口区分ごとに 2040 年に維持可能な職員数を推計すると、現在より 4.5%～24.2%

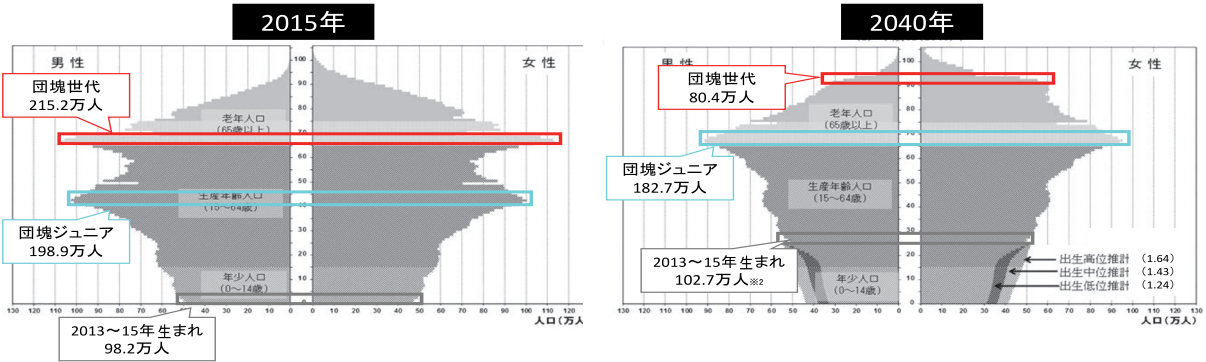
<sup>1</sup> 現在までに極めて多数の論考等により問題提起されてきたが、ここでは、嚆矢となった日本創生会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014 年 5 月）、増田寛也編『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、2014 年）のみを挙げる。

<sup>2</sup> 第 31 次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」2016 年 3 月 16 日。なお、人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況が大きく変化しつつあることの認識は、前次の同調査会答申、第 30 次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013 年 6 月 25 日）においても示されていた。

<sup>3</sup> 「自治体戦略 2040 構想研究会第一次報告」（2018 年 4 月）、「自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告－人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 7 月）。2040 研究会報告書の提言は、多岐に及ぶが、本稿の関心に関わる論点のみに限定して言及する。なお、2040 研究会報告書および第 32 次地方制度調査会の議論状況については、拙稿・勢一智子「人口減少と地域社会－2040 問題に地域社会は『適応』できるか？」公営企業 50 巻 10 号（2019 年）5 頁以下を基礎としている。

<sup>4</sup> 第 32 次地方制度調査会の議論につき、同調査会 HP ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html): 2019/5/15 確認)を参照。なお、筆者は、同調査会委員を務めているが、本稿は、研究者としての筆者個人の見解である。

## 2040年に向けた人口の動向について



	出生数	2015年※1	2040年※1
<b>団塊の世代</b> 1947~49年生まれ	267.9万人 ~269.7万人	215.2万人 66~68歳	80.4万人 91~93歳
<b>団塊ジュニア</b> 1971~74年生まれ	200.1万人 ~209.2万人	198.9万人 41~44歳	182.7万人 66~69歳
<b>【参考】</b> 2013~15年生まれ	100.4万人 ~103.0万人	98.2万人	102.7万人※2 25~27歳

※1 2015年、2040年の各世代人口は各年齢の平均を記載。  
 ※2 日本の将来推計人口は、国籍に関わらず日本に在住する総人口を推計の対象としており、国際人口移動率(数)を仮定して推計を実施している。  
 出典: 出生数は厚生労働省「人口動態統計調査」から作成。  
 2015年、2040年人口は「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)から作成

図1 2040年に向けた人口動向 (出典:第32次地方制度調査会資料)

## 人口段階別市区町村の変動 (2015→2040) 【H30推計】

人口段階	2015	2040	増減	増減率
100万人以上	2,023	1,947	▲76	▲3.8
50~100万人	1,654	1,557	▲97	▲5.9
20~50万人	2,932	2,695	▲237	▲8.1
10~20万人	2,149	1,865	▲284	▲13.2
3~10万人	2,730	2,190	▲540	▲19.8
1~3万人	792	550	▲242	▲30.6
1万人未満	239	146	▲93	▲38.9
合計	12,518	10,949	▲1,569	▲12.5

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(H30.3)」から作成  
 ※ 地域別将来推計人口では福島県内市町村は推計がないため、市区町村数の合計は1,682としている。  
 (上表) 単位: 万人、%  
 (下表) 上段は市区町村数、下段はその人口段階における比率。  
 赤字は各人口段階において団体数が最も多い人口増減率のカテゴリー

人口段階	増加	±0~ ▲10%	~▲20%	~▲30%	~▲40%	~▲50%	~▲60%	~▲70%	▲70%~
100万人以上 (11団体)	3	6	2						
50~100万人 (24団体)	6	8	10						
20~50万人 (91団体)	17	36	25	12	1				
10~20万人 (152団体)	19	34	59	31	8	1			
3~10万人 (496団体)	41	63	98	150	117	27			
1~3万人 (429団体)	21	21	40	87	134	107	18	1	
1万人未満 (479団体)	5	12	21	51	120	149	99	21	1
合計 (1,682団体)	112	179	256	331	380	284	117	22	1

図2 人口段階別市区町村の変動 (出典:第32次地方制度調査会資料)

の削減が求められる<sup>5</sup>。これは、現在までに長年の行政改革を通じて、職員数の削減・抑制が続けてきている地方公共団体にとって厳しい数値である。こうした厳しい状況は、人口の東京一極集中による社会動態にも起因して、雇用、教育、医療、福祉、交通、インフラなど、幅広い政策分野にわたる。

この動向を受けて、第 32 次地方制度調査会への諮問では、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から」地方行政体制のあり方について調査審議を求めている。

## 2. 人口減少社会 2040—問題の所在

2040 研究会報告書が指摘する「2040 年頃に迫り来る危機」は、すでに繰り返し提起されてきたものであり、国も地方公共団体も十分に認識している。例えば、連携中枢都市圏等の広域連携や地方創生の取り組みは、こうした認識を踏まえた対策である。データを基礎として、人口動態を含む地域社会の現状と変化を分析し、それを見据えて、各地域においてビジョンや総合戦略を策定して取り組みを進めている。その中であって、2040 研究会報告書による問題提起は何を意味するのか<sup>6</sup>。

「自治体戦略 2040 構想は、2040 年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするため

の自治体行政（OS）の書き換えを構想するものである。」

「これらの危機を乗り越えるべく、全ての府省が政策資源を最大限投入するに当たって、自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続けなければならない。」  
(2040 研究会報告書より)

2040 研究会報告書の視座は、自治体行政（OS）にあるが、しかし、その議論と提言は、全ての府省が展開する政策全般（アプリケーション）に及ぶ。報告書では、「子育て・教育」、「医療・介護」、「インフラ・公共交通」、「空間管理・防災」、「労働力」、「産業・テクノロジー」の個別分野ごとに、地方自治制度のあり方を超えて課題の検討が行われている。この領域横断的視点は、第 32 次地方制度調査会専門小委員会において、幅広い政策分野に対する府省・地方公共団体へのヒアリングおよび各地への現地調査、それを受けた議論にも表れている<sup>7</sup>。

ここにかがえるのは、地方行政制度を、地方自治体レベルの課題にとどめずに、国の政策との接続を含めて現状分析を行う体制である。現在進行中の政策を「評価」することは、政治的にも理論的にも難易度が高いが、次世代への責任としても対策が急務であり、不確実性を伴う政策であっても、それに挑む現世代を支える制度技術と知見は、各地域にある。

以下では、前記の制約の下ではあるが、現在進められている人口減少に対応する諸施策を概観しながら、地域の視点から将来における地域社会のあり方について検討を試みたい<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> 現在の算定基準である定員回帰指標（人口と区域面積を指標）として算出された数値による大まかな試算による数値である（自治体戦略 2040 構想研究会（第 8 回）資料）。

<sup>6</sup> 2040 研究会報告書の趣旨等につき、内海隆明／山口研悟／吉村顕『自治体戦略二〇四〇構想研究会』の第一次報告について「地方自治 848 号（2018 年）33 頁以下も参照。他方で、こうした国側の動きに対して、地方側から反論等が出されているほか（例えば、第 32 次地方制度調査会第 1 回総会における地方代表委員からの発言、地方団体からの意見など）、日弁連の意見書（日本弁護士連合会「自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告及び第 32 次地方制度調査会での審議についての意見書」（2018 年 10 月 24 日））なども提出されている。

<sup>7</sup> 第 32 次地方制度調査会専門小委員会第 2 回から第 5 回までは集中的にヒアリングが実施された。それに続き、小委員会構成委員が直接現地に出向き、各地の現状や施策につき調査を実施している。詳細につき、参照、同 HP（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html):2019/5/15 確認）。

<sup>8</sup> 本稿とは異なる視点からの検討として、人口減少対策を気候変動対策との類似性から論じたものとして、勢一・前掲注（3）9 頁以下を参照。

### 3. 広域連携

人口減少動向を受けて、比較的初期から進められた施策が広域連携である。従前の広域連携は、過疎地域に特化した対策として位置づけられていたが、全国的な人口減少を受けて、圏域形成を通じた汎用性のある人口減少対策へと重点が移行している。近時では、市町村合併以降の次のステップとして、新たな圏域づくりが、国によるモデル事業等で進められている。主要な取り組みである「定住自立圏構想」や「連携中枢都市圏」は、各地に地域拠点を構築・維持しようとする誘因が強い<sup>9</sup>。

定住自立圏構想では、生活圏を共有する中心市と近隣市町村が協定を締結して連携体制を組み、地方圏の人口流出を食い止めるための圏域の形成を目指す

(2019年4月現在、123圏域〔525市町村〕、図3・図4)<sup>10</sup>。その後始まった連携中枢都市圏の取り組みでは、人口流出を食い止めるだけではなく、中心市を拠点として近隣市町村が連携協約に基づき政策連携することで、社会経済基盤を形成し、経済的に地域を牽引して、経済圏としてもその地域を将来維持していくための取り組みを推進する(2019年4月現在、32圏域〔304市町村〕、図5)<sup>11</sup>。さらに、政府は地域拠点の強化を進めており、新たに「中枢中核都市」が創設されて、2018年12月に82市が選定されている<sup>12</sup>。

こうした圏域による体制が期待を集める点は、地域資源の戦略的活用と共有にあり、そのための諸施策の展開と調整を担う行政圏を各圏域の現状に合わせて柔軟化する機能も併せ持つ。

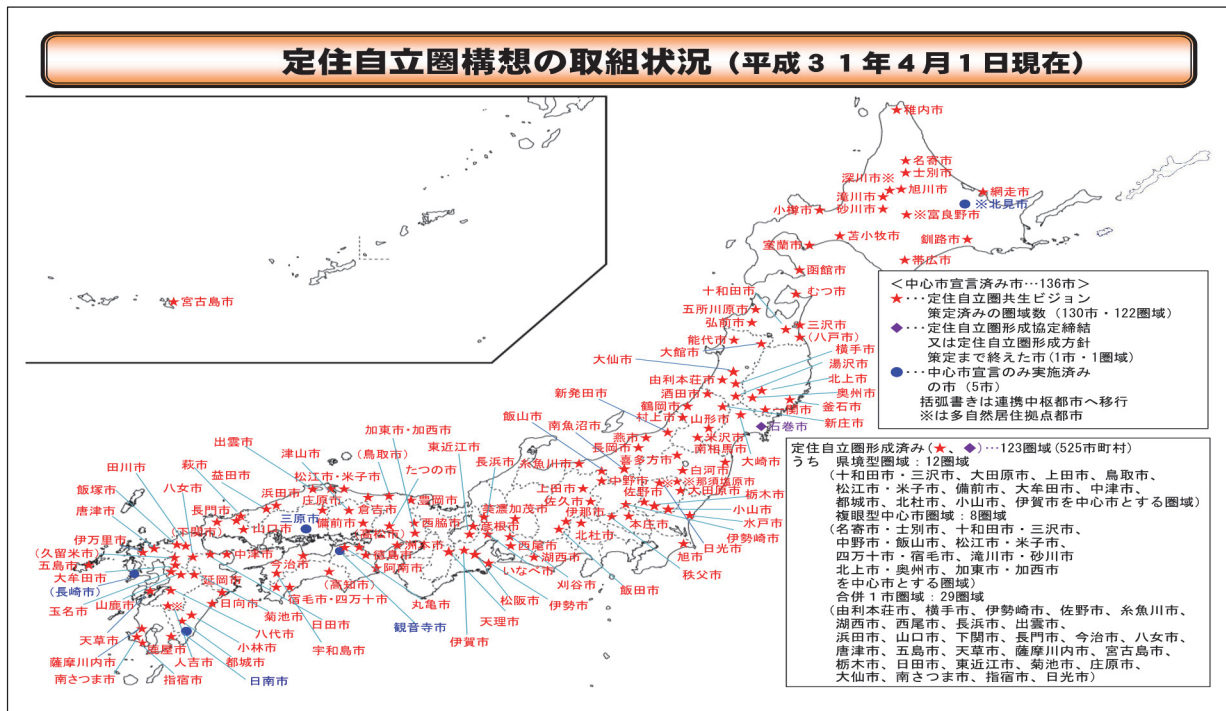


図3 定住自立圏構想の取組状況

(出典:総務省HP)

<sup>9</sup> 新たな広域連携の取り組みについては、評価とともに様々な課題も指摘されている。初期の事例研究を含む論考として、日本都市センター編『広域連携の未来を探る一連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』(日本都市センター、2016年)を参照。

<sup>10</sup> 詳細な動向につき、総務省 HP([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/))、定住自立圏構想情報(<http://www.teijyu-jiritsu.jp>)〔公益財団法人国土地理協会〕を参照(いずれも、2019/5/15 確認)。

<sup>11</sup> 詳細な動向につき、総務省 HP([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html))、2019/5/15 確認)を参照。連携中枢都市圏の基本構想につき、参照、「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書」(2014年1月)。

<sup>12</sup> 「地域魅力創造有識者会議報告書」(2018年12月18日)、「まち・ひと・しごと創生総合戦略2018年改訂版」(2018年12月18日閣議決定)。

# 定住自立圏のイメージ



図4 定住自立圏構想の概要

(出典:総務省 HP)

# 連携中枢都市圏の取組の推進

## 連携中枢都市圏の意義とは

➤ 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成

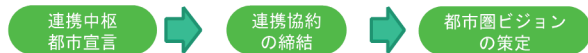
## 連携中枢都市圏に何が求められているのか

- ① 圏域全体の経済成長のけん引  
産学金官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援 等
- ② 高次の都市機能の集積・強化  
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備 等
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上  
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成 等

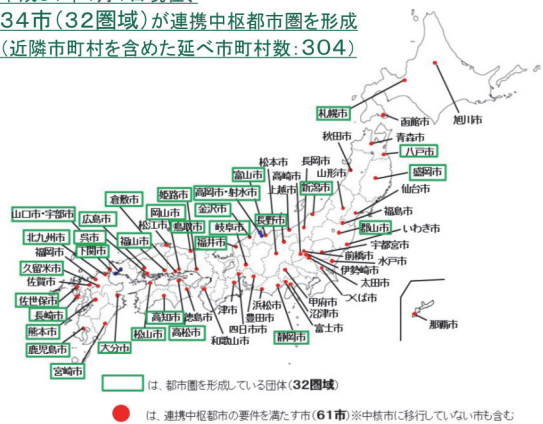
## 連携中枢都市圏をいかに実現するか

- 地方自治法を改正し、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする「連携協約」の制度を導入（平成26年11月1日施行）
- 平成26年度から、連携中枢都市圏の形成等を推進するため、国費により支援
- 平成27年度から、地方交付税措置を講じて全国展開

## 連携中枢都市圏形成のための手続き



平成31年4月1日現在、  
34市（32圏域）が連携中枢都市圏を形成  
（近隣市町村を含めた延べ市町村数：304）



### 【連携中枢都市圏とは】

地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏

※ただし、隣接する2つの市（各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市）の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方が概ね1時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、連携中枢都市圏と同等の取組が見込まれる場合においては、これに該当するものとする。

図5 連携中枢都市圏の取組状況

(出典:総務省 HP)

#### 4. 関係人口

広域連携を推進しても、なお、地方圏は、人口減少・高齢化により、地域づくりの担い手不足という課題に直面している。こうした課題に対し、移住促進政策が各地で取り組まれているが、生活拠点の完全移転は、移住選択者側にとって難易度が高い。そのため、地域づくりに携わる人材を確保する方策として、「関係人口」が注目されている。移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる者「関係人口」に着目し、地域外からの交流の入り口を増やすことが提唱されている(図6)<sup>13</sup>。

関係人口は、「国民の一人一人が、出身地に限ること

なく思いを寄せる地域である『ふるさと』に関わること」により、その「ふるさと」である地域を支えることに期待がある<sup>14</sup>。とりわけ、人口減少の著しい農山漁村の支援につながることを期待されており、農山漁村の営みが支えられることにより、それらの環境公益的機能の持続的な維持に寄与して、全国の自然環境・生活環境を確保する役割を担う。このもとでは、各自治体における移住政策も、定住促進に特化せず、幅広い外部人材との関わりづくりが肝要となる。

こうした関係人口による地域づくり<sup>15</sup>は、総務省が進める「地域おこし協力隊」<sup>16</sup>とも目的を共通する取り組みであり、次に述べる地方創生にとって重要な担い手を提供するものである。

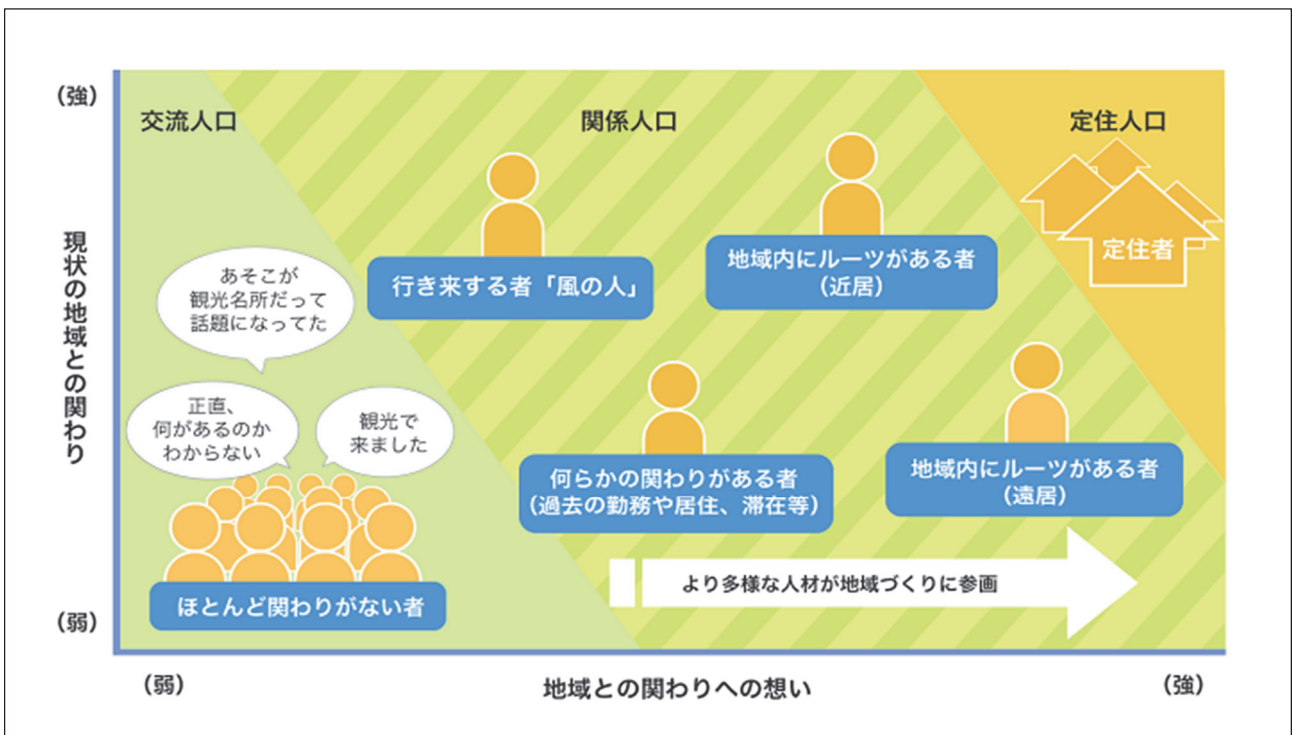


図6 関係人口の概念

(出典:総務省 HP)

<sup>13</sup> 「関係人口」は、総務省に設置された有識者検討会で提案された概念である。参照、「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書―「関係人口」の創出に向けて」(2018年1月)。

<sup>14</sup> 前掲注(13)報告書10頁。

<sup>15</sup> 総務省では、『「関係人口」ポータルサイト』を開設して、情報発信と支援をしている(<http://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/>: 2019年5月15日確認)。

<sup>16</sup> 地域おこし協力隊とは、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱する制度である。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの地域協力活動を行いながら、その地域への定住・定着を図る取り組みである。2009年度から始まり、2018年度までに隊員数5,530人が1,061団体で活動した(総務省公表)。

## 5. 地方創生

地方創生は、人口減少対策の切り札政策として2014年から国家政策として展開されている。政府のまち・ひと・しごと創生本部が長期ビジョン、基本方針および総合戦略を提示し、それを踏まえて、地方公共団体でも地方版総合戦略が策定されている。地方創生は、「まち・ひと・しごと」に対する取り組みで、実質的には、地域政策全般に対して地域主体で実施することであり、幅広い分野での施策が求められる(図7)。

例えば、雇用の創出は、人口定住に不可欠であり、若年層の正規雇用率向上や創業支援などは、地方創生の主要施策となる。こうした雇用創出施策は、国や地方公共団体など行政が直接担えるものではなく、民間の取り組みや市場形成が中心となる。

そのため、地方創生では、地域の多様な主体による

連携が重要な要素として位置づけられている。総合戦略に掲げられている多種多様な施策の実現には、自治体のみならず、産学官民金の地域主体との幅広い協働が原動力として期待されている。地方創生は、地域政策における担い手の広がりもその特色である。

## 6. 自治体 SDGs の推進

地方創生に掲げられた諸施策をいかに推進するか、各自治体の地域特性に応じて、地域の多様な主体の連携のもとで実現されることが予定されている。

他方で、人口減少が進行する中、地域の人口構成も大きく変化しており、いかなる理念に基づいて地域づくりを進めるかは、各地域にとって課題となる。従前のような地域開発による成長戦略は、人口減少社会の将来像には意味をなさない。新たな社会像が必須となる。



図7 地方創生総合戦略

(出典:内閣府 HP)

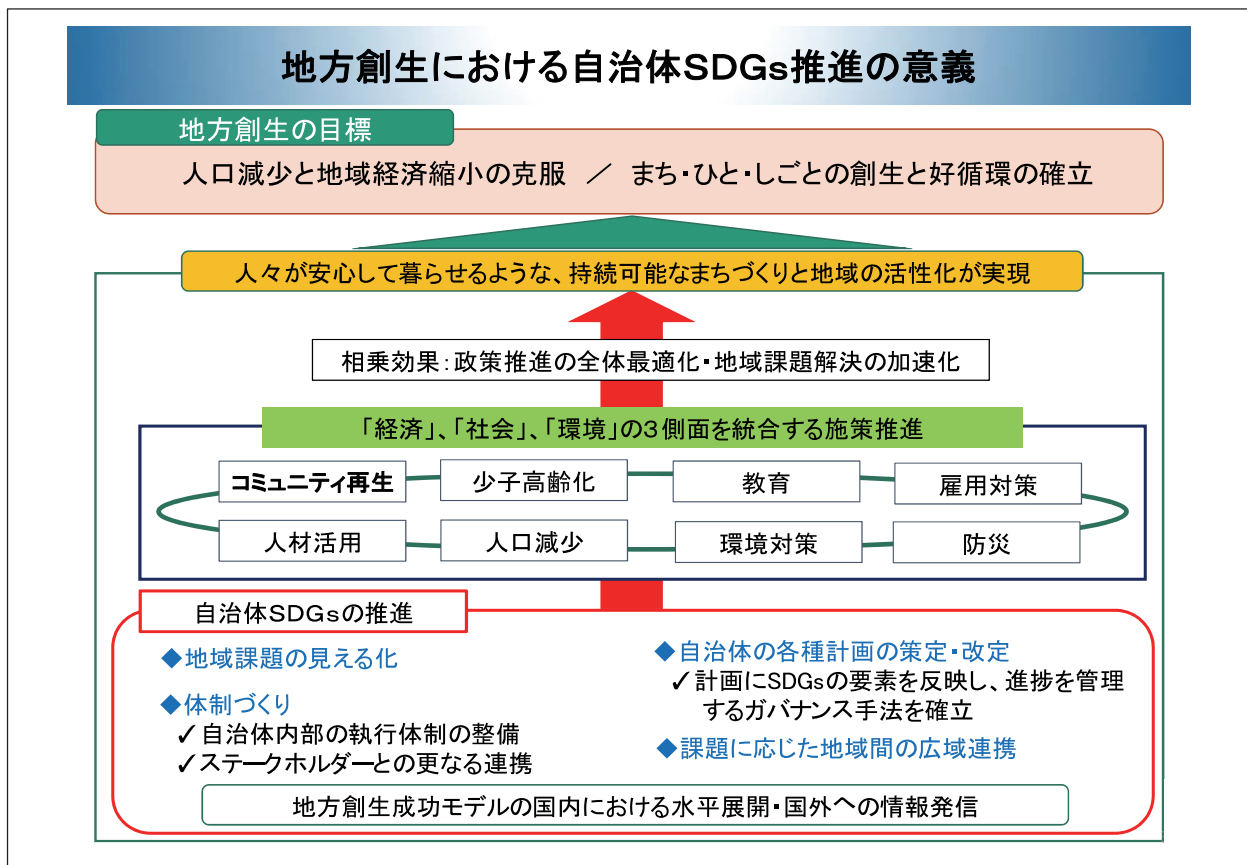


図 8 地方創生と自治体 SDGs

(出典:内閣府 HP)

地域政策の理念について、近時では、いわゆる「自治体 SDGs」への取り組みが進められている。2015 年 9 月に国連が採択した「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals:SDGs)」<sup>17</sup>は、持続可能な発展のための 17 の目標と 169 の達成基準により構成されており、環境と経済の両立に加えて、社会的統合の実現を目指す理念であり、次世代配慮の強調、社会的衡平の重視、社会的包摂の要請など基礎とする。

この理念の実現を自治体レベルで目指すのが、自治体 SDGs である(図8)。自治体 SDGs は、あらゆる地域政策に持続可能性原則を折り込むものであり<sup>18</sup>、すべての人々が安心して暮らせるまちづくりが目指される。そのもとでは、次世代配慮の視点から、地域資源の長期的利用や世代間公平の担保は、地域社会のあり方において、従前以上に幅広い分野で一層重要な意義をもつようになる<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 参照、国際連合「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ(Transforming our world : the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/70/L. 1)」(2015 年 9 月)。

<sup>18</sup> (一財)建築環境・省エネルギー機構「私たちのまちにとっての SDGs(持続可能な開発目標)導入のためのガイドライン(第 2 版)」(2018 年 3 月)(<http://ibec.or.jp/sdgs/>)。国の取り組みとして、内閣府地方創生推進室「地方創生 SDGs 官民連携プラットフォーム」(<http://future-city.jp/platform/>)、自治体 SDGs 推進のための有識者検討会「地方創生に向けた自治体 SDGs 推進のあり方」コンセプトの取りまとめ(2017 年 11 月)、SDGs 未来都市の選定と自治体 SDGs モデル事業も実施されている(<http://future-city.jp/sdgs/>)。民間との連携も重要であり、日本経済団体連合会「Society 5.0—ともに創造する未来」(2018 年 11 月)なども提唱されている。理念的淵源につき、参照、勢一智子「地域社会の持続可能性について」総務省編『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』(2018 年)241 頁以下。

<sup>19</sup> 一例として、ドイツでは、国家の環境配慮義務として持続可能性に関して次世代配慮に憲法上の要請を有するが(Art. 20a GG)、それにくわえて、世代間公平(Generationengerechtigkeit)の明文化が提唱されている。Vgl. Entwurf Generationengerechtigkeitsgesetz, BT-Drs. 16/3399 vom 9. Nov. 2006, S. 1ff. W. Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2; ders., Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, S. 21ff.



こうした取り組みは、まちづくりのトレンドにも表れており、環境首都や環境モデル都市など環境配慮型まちづくりをさらに進展させて、SDGs の理念達成を目指す「SDGs 未来都市」などの都市モデル事業も進められている<sup>20</sup>。

## 7. 地域循環共生圏の創造

自治体SDGs への取り組みは、各自治体による単独の施策展開にとどまらない広がり内包している。地域資源は、自治体の行政区域を越えて存在し、活用可能なものであり、そうした資源間の連携による相乗効果も期待される。

これに関しては、第5次環境基本計画(2018年4月)が掲げる「地域循環共生圏」(図9)が注目される<sup>21</sup>。同基本計画では、「国全体で持続可能な社会を構築する

ためには、各々の地域が持続可能である必要がある」として、地域循環共生圏の創造を目指す。

地域循環共生圏とは、「各地域がその特性を活かした強みを発揮し、地域ごとに異なる資源が循環する自立・分散型の社会を形成しつつ、それぞれの地域の特性に応じて近隣地域等と共生・対流し、より広域的なネットワーク(自然的なつながり〈森・里・川・海の連関〉や経済的つながり〈人、資金等〉)を構築していくことで、新たなバリューチェーンを生み出し、地域資源を補完し支え合いながら農山漁村も都市も活かす」圏域である(第5次環境基本計画)。持続可能な地域づくりに向けて、各地域は、その特性を活かしながら、環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化を自立的に進めていくことと合わせて、地域間で補完し合いながら地域資源の活用を目指す。



図9 地域循環共生圏

(出典:環境省 HP)

<sup>20</sup> 参照, 内閣府地方創生推進事務局 HP (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/index.html>)。)

<sup>21</sup> 「地域循環共生圏」の考え方につき, 参照, 中央環境審議会「低炭素・資源循環・自然共生政策の統合的アプローチによる社会の構築—環境・生命文明社会の創造(意見具申)」(2014年7月)。第5次環境基本計画によれば, 地域循環共生圏は, 第2次循環型社会形成推進基本計画(2008年3月25日)による「地域循環圏」や生物多様性国家戦略2012-2020(2012年9月28日)における「自然共生圏」を包含するものであり, 地域資源の活用促進により, 低炭素も達成する概念と位置づけられている。

地域循環共生圏の構想は、これから本格的なスタートを切るが、その成否は、各地域が自らのポテンシャルを活かすことができるかどうかに係る。2019年5月、環境省は、「九州地域循環共生圏シンポジウム」と題して、福岡市でキックオフシンポジウムを開催した<sup>22</sup>。再生可能エネルギーの最先端地域としてポテンシャルに注目して、全国に先駆けて、九州において地域循環共生圏の創造を目指すことが環境省から示された。シンポジウムの中で、「九州と環境省がタッグを組み、九州の強みと特色を活かした九州ならではの地域循環共生圏を実現」<sup>23</sup>することが掲げられた。あわせて、取り組みに向けて、「地域主導」、「各省連携」、各事業等の「相乗効果」が重要である点も指摘されている。

地域循環共生圏は、自治体が努力するだけでは実現しない。産学官民金など地域の多様な主体の尽力が必要であり、さらに、そうした地域の取り組みを支える、国の政策・法制度との連携が必須となる。その政策・法制度は、あらゆる分野が対象となり、地域政策との接続を通じて機能することが予定される。これは、冒頭で述べた2040研究会報告書および今次の地方制度調査会の議論視座と共通する。その難易度は高いが、地域の個性を活かせる体制を築くことができれば、大きな推進力を得られることが期待できる。

## 8. まとめにかえて-地方創生と環境

以上、近時の地域政策の動向を改めて概観すると、人口減少社会においては、各地域がそれぞれの資源を活用しつつ、将来像への理念に基づき、地域特性に応じた施策を展開していくこと、すなわち地域マネジメントが求められている。そこでは、リオサミット以降、持続可能な社会を目指してきた環境の視点が、地方創生を導く上で極めて重要となる。

環境政策では、人と資源との関わり方を環境と経済と

の持続可能な発展に見いだしてきたが、現在では、そこにさらに社会を加えた鼎立を目指す理念としてSDGsが形成されている。ここには、人と自然生態系が資源という恩恵を享有するだけでなく、その恩恵をすべての人々の間で分かち合う含意がある。この観点は、人口減少社会のあり方にも通じており、人材を含む多様な地域資源の分かち合いが地域社会の行く末にとって鍵となる。

地方創生は、SDGsを介して環境と接続して、持続可能な地域社会を創造することができる。地方創生と環境の融合から生み出される地域社会の未来に期待したい。

**謝辞**：本稿は、2018年12月7日開催の九州環境管理協会セミナー（於・九州環境管理協会）における講演を基礎として、その後の社会動向を踏まえて大幅に加筆したものである。本講演にあたり、お世話になった方々にお礼を申し上げます。また、本稿は、科学研究費補助金(17K03375 および 16H03544)の研究成果の一部である。

<sup>22</sup> 環境省主催「九州地域循環共生圏シンポジウム-豊かで活力あふれる地域主導の脱炭素化・SDGs 構想」(2019年5月18日、電気ビルみらいホール)。シンポジウムの開催概要につき、環境省 HP (<https://www.env.go.jp/press/106820.html>:2019/5/21 確認)を参照。

<sup>23</sup> 環境省の中井徳太郎総合環境政策統括官による発言。また、中井統括官は、「環境省は変わります」と述べて、環境省の取り組みへの強い意思を伝えた。