

# 地域再生の課題 ～農山村を中心に～



明治大学農学部 教授  
小田切 徳美

## 1 農山村の実態

### (1) 「3つの空洞化」の段階的進行

さまざまな調査の結果から、私は、人・土地・ムラという3つの空洞化を農山村の実態だと考えている。しかも、こうした地域再生の課題は、農山村だけに限らず、都市も同じく抱えているように思われる。実際に将来的な年齢層別の人口増減図を見てみると、都市も農村と同様な傾向を示している。

人の空洞化とは、過疎化のこと。過疎化は1960年代から進んでいるが、現在では人口が社会減少から自然減少に移り始めている。

土地の空洞化は、現在問題になっている耕作放棄問題に代表されるもので、1980年代半ば以降、特に中山間地域で問題となっている。そして、ムラの空洞化ということでは、1991年に「限界集落」という言葉が生まれた。

このように空洞化は、過疎化、中山間地域、限界集落などの造語とともに段階的に押し寄

せてきている。空洞化はまず西日本から始まり、東北地方には20～30年前に登場し、現在では日本全体を覆っている。

この3つの空洞化は現象であるが、本質的な部分では「誇りの空洞化」が進んでいる。その地域に住み続ける意義や意味を見失いつつあるのだ。地域づくりにあたっては、このことを明確に意識すべきだろう。

加えて大きなポイントとなるのが集落の動態である。日本の集落の特徴は、人口が減少し始めてもびくともしない強靱性を備えている点だ。集落は、人口減少と高齢化が進んで非常に脆弱化しているという認識は誤りで、ある程度までは強靱性を持つ。とはいえ、集落機能は緩やかに脆弱化しており、私たちはこれをムラの空洞化と呼ぶ。ところが、集落の衰退が続くと、ある段階で脆弱化のスピードが加速し、従来とは集落の形が全く異なるような臨界点が存在することが、日本の集落

中山間地域における空洞化の進展(模式図)

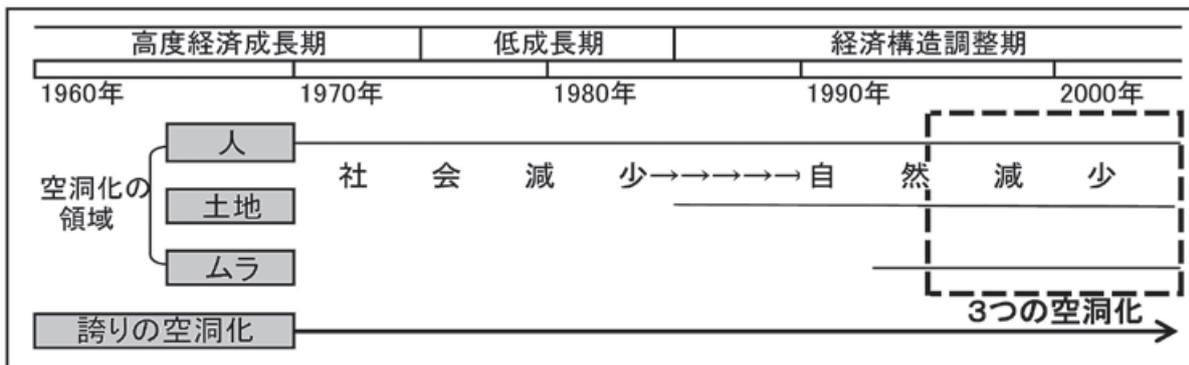


図1 「3つの空洞化」の段階的進行

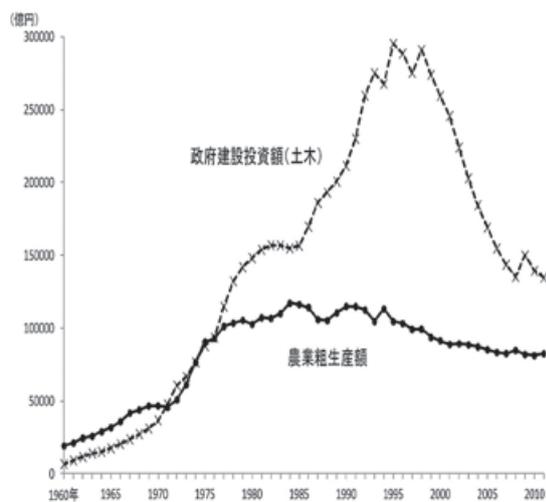
の2つ目の特徴だ。

一般的に高齢化率50%を超えると限界集落と呼ばれるが、この段階では集落はまだ十分強靱性を持っている。この数字に惑わされず、臨界点に至らせないようにすることが勝負どころとなる。臨界点は、多くの場合、災害や政策の変化などでいつでも突然に発生する可能性があり、日本全国全ての地域で集落対策を行う必要がある。

## (2) 経済の後退

次に、地域経済の状況について見てみよう。農業粗生産額は1984年にピークを迎え、以降はなだらかに減少を続けている。一方、この農業の不振をカバーするように1990年代に入ると公共事業が急増する。しかし、1990年代末以降は、農業、公共事業ともに急減するという状況となっている。

それでは、農家世帯単位の所得動向はどのような実態にあるのか。兼業農家の統計調査では、1998年から2003年までの5年間で1世帯あたりの所得は12%減少している。この間で農業所得は32%伸びているが、農外所得が2割以上減少しているのだ。このデータは資料の制約でリーマンショック以前の古い状況



注：資料は農業粗生産額は農林水産省「生産所得統計」、政府建設投資額は国土交通省「建設投資見通し」。尚、建設投資額の2010～2011年度は「見通し」。

図2 農業粗生産額と政府建設業投資額（土木事業）の推移（全国、1960年～2011年）

のものであり、現在はさらに所得減少が進行していると考えられる。このように、コミュニティ再生と同時に経済的な再生が要請されていることが分かるだろう。

## 2 地域再生（地域づくり）のフレームワーク

1990年代中ごろから地域活性化という言葉が殊に多く語られた。これにはバブル経済によるリゾート開発という意味を含んでいたが、バブル崩壊とともに衰退し、現在は地域づくりという言葉が用いられる。早稲田大学の宮口侗勉教授は、地域づくりを「時代にふさわしい新しい価値を、地域それぞれの特性の中で見出し、地域に上乘せする」と定義している。

この定義を、ブレイクダウンすれば、①内発性、②総合性・多様性、③革新性の3つのキーワードで表現できる。バブル時代のリゾート開発は徹底した外来型開発で、地域は景色を提供するだけであった。そうした教訓から地域はやはり内発的にしか発展できないという考え方が、地域づくりの核となる。また、地域活性化が経済に特化したものであることに対して、地域づくりでは、さまざまな形で総合的・多様的に考えていく。そして、何よりも強調すべきなのが、革新性、イノベーションである。地域の中身を刷新するのだ。例えば、日本の集落では寄り合いに参加する人間が男性ばかりという特徴があるが、この仕組みを革新しなくてはならない。

そして、新しい価値を上乘せすることを目標として地域づくりのあり方を図式化した。価値の上乘せには、「暮らしのものさしづくり」、「暮らしの仕組みづくり」、「カネとその循環づくり」という3つの要素が必要だ。一つ一つ確認してみたい。

スタートラインは、暮らしのものさしづくり。暮らしの空洞化とたたかうためには、地

域住民一人ひとりが新しい価値観を持たなくてはならない。しかし、価値観という言葉では、行政や政策が及ばない。そこで、小さなものさしを一つずつ構築することが必要となるのだ。郷土料理や景観、人情といったものさしを何本もつくりあげていくことが地域づくりのスタートラインである。このものさしづくりは、主体づくりとも言えるが、そのためには地域づくりの主役が活躍できるような舞台が必要である。それが、地域のコミュニティだ。集落という従来のコミュニティはそのままに、それとは異なる、若者や女性も参加できるようなコミュニティが求められる。

そういった意味では、人々が立ち上がる舞台づくり、仕組みづくりが必要である。この暮らしの仕組みづくりには、ハード面での対応が必須だ。端的に言うと、生活交通だろう。生活交通が確保されていれば、医療や買い物、教育等の生活インフラの不足は、やや緩和することができる。

こうして地域づくりの主役と舞台ができれば、あとはシナリオである。その内容よりも

むしろ主役・舞台が持続できるような条件としてのカネの循環が必要になる。地域通貨などは、こうした循環づくりに重要な役割を果たす。

暮らしのものさしづくり・暮らしの仕組みづくり・カネとその循環づくりという3要素を意識した地域づくりが始められたのは、1996年にスタートした鳥取県智頭町の「ゼロ分の1むらおこし運動」が最初だった。

しかし、2000年代に入ると農山村をめぐる状況は財政的にも厳しさを増し、政策支援が先細りする。そこで生まれた新アイテムが、都市農村交流を意識した地域づくりだ。ここでいう都市農村交流とは、農家民泊のようなグリーンツーリズムはもちろん、単純なお祭りやイベントなども含む。

こうした都市農村交流には、2つの役割がある。ひとつは、「交流の鏡効果」。都市住民が鏡となって、地域の宝を写し出すのだ。そのひとつの施策として、小学生に農山漁村の暮らしを体験させる「子ども農山漁村プロジェクト」がある。

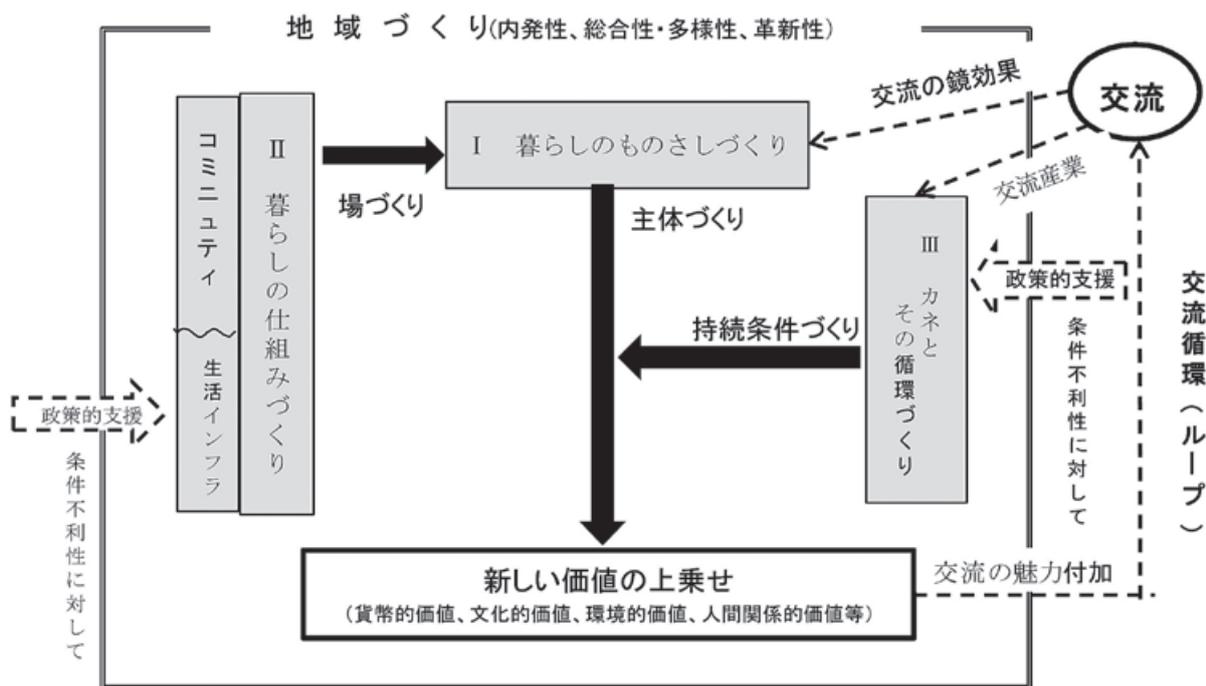


図3 農村地域における「地域づくり」のフレームワーク

もうひとつの役割が、「交流産業」である。都市農村交流には産業としての一面もあり、観光とは違った意味で、イベントからはじまって農家民泊、農家レストランなどを交流産業というカテゴリーに分類すべきだと考える。交流産業の最大の特徴は、リピート率の高さであろう。ある町の農家民泊では、10回以上泊まりに来ると表札に名前を書くという面白い仕組みがある。それだけのリピーターになれば家族も同然というわけだ。人口減少社会にあって、追求すべきなのは一見さんではなくリピーター。そういう意味で、交流産業は成長産業であり、光を当てない手はない。

交流の鏡効果と交流産業が、暮らしのものさしづくりとカネとその循環づくりを充実させ、交流の魅力が一層増していく。こうした交流循環が、弱まってきた政策支援に代わって全体のフレームワークを支える新しい仕組みとなりつつあると考えたい。都市農村交流は、地域再生のための戦略的活動なのである。現在、農水省の中に都市農村交流課があるが、私自身は都市農村交流庁という省庁があるべきだとすら考えている。

### 3 地域づくりの実践

#### (1) 経済再生

地域づくりの中で、経済再生は非常に重要な役割を果たす。ひとつのポイントは、地域資源保全型経済という考え方だ。地方経済がその地域にある資源を生かし活用するのは当たり前のことだが、それでは不十分である。そうではなく、その地域にしかない資源を生かすことで、はじめてアドバンテージが生まれる。その際、重要なポイントが地域資源保全という考え方だ。資源を創造し、保全して、磨き、活用する。このプロセス全体が地域資源保全であり、物語となる。流通関係者は、『物語』があって、はじめて商品は動く」と言う

ほどだ。地域資源保全とその物語、そしてそれらに対する都市住民の共感。この循環のある地域資源保全型経済を構築することが経済再生の重要なポイントとなる。

もうひとつのポイントは、農山村へのアンケート調査から明らかとなる。1世帯1票ではなく世帯人数分の詳細な調査を行った。性別、年齢、地域を問わず7〜8割の回答者が、現在の経済的な水準に不満足であるが、「あと月あたりどのくらいの追加所得があれば満足か」という質問では、3〜5万円と意外に小さい結果が出ている。年間所得でいえば、36〜60万円であり、それは「小さな経済」と言えよう。

既存の農産物直売所や農産加工、農家民宿、農家レストランなどが、この「小さな経済」の代表例と言える。この水準では若者は定住できないが、「小さな経済」が寄り集まれば、マネジメントやマーケティングの人材が必要となる。小さな経済をプロデュースする「中程度の産業」が成立すれば、若者の定住は可能となる。実際、こうした「中程度の経済」を目指し、若者の田園回帰は始まっている。

従来はリゾート開発のような大きな経済をつくりだし、その波及効果としてカネの循環をつくりだしていたが、現在は「小さな経済」の寄せ集めによる積み上げ効果によって「中程度の経済」をつくりあげていく動きが始まり、今後の主流になっていくだろう。

#### (2) コミュニティ再生

広島県安芸高田市の川根振興協議会は、19の集落により成り立つ新しいコミュニティで知られる。1972年の水害を機に始まった安全に暮らすための防災組織づくりからスタートし、その後、楽しく暮らすためのイベントを始め、さらに安心して暮らすためのひとり暮らしの集いや給食サービスを開始。現在は、豊かに暮らすための共同売店や直営の給油所、

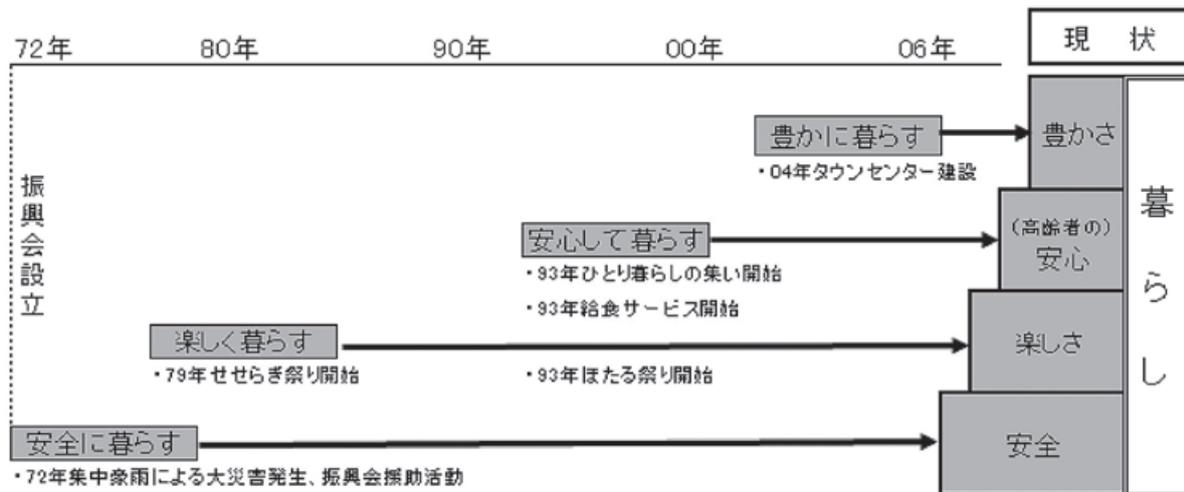


図4 川根振興協議会の展開過程

生活交通なども始まっている。こうした動きが、40年かけて段階的に行われてきた。同協議会の辻駒健二会長は「できることから、身の丈にあった活動を絶え間なくコツコツとやっていく。その中からできたこと、始めたことへの愛着、誇り、生きがいが少しずつ生まれてくる。私たちの活動はそれを繰り返してきたにすぎません」と語る。

つまり、目の前の課題を一步一步積み上げていくような段階的な発展が必要なのであり、それが強靱なコミュニティづくりにつながる。

こうした「手づくり自治区」は、住民が当事者意識をもって、地域の仲間とともに手づくりで自らの未来を切りひらくという積極的な取り組みである。「手づくり自治区」には、文字通り「小さな自治」「小さな役場」という総合性の下、自治組織でありながら経済組織の側面も持つという特徴がある。また、従来の集落が「守り」の自治であったのに対し、手づくり自治区は、「攻め」の自治であり、集落の補完的な役割を果たす。そして、新たな仕組みの構築を図る革新性を持つ。

#### 4 新たな動き—「田園回帰」の胎動

西日本を中心に、人口の農村回帰現象が始

まっている。東京一極集中は数字の上では強くなっているが、農山村への移住希望のアンケートでは、50～60歳代と並んで20歳代で地域居住の希望が高くなっている。

こうした田園回帰の胎動を象徴するのが、「地域おこし協力隊」の制度である。地方自治体が都市住民の受け入れを最長3年で委嘱する仕組みとなっている。上限200万円の報酬、上限200万円の活動費の特別交付税による財政支援がある。2011年度の利用者は413人だったが、2013年度は978人と倍以上に増えている。20～30歳代が8割を占め、女性の比率も37%（2012年）と決して低くない。2013年度終了者の地元定着率は、56%と半数を超える。

こうした地域サポート人は、仕事探し派、自分探し派、貢献の場探し派に分類されるが、貢献の場探し派が最も多い。サポート人の役割としては、生活支援活動、コミュニティ支援活動、価値創造活動の3つがあげられる。交流から始まって、支援、定住へと移行する。地域おこし協力隊は、支援から定住へのステップアップを助ける媒介となる。

サポート人と集落の再生には、2つの段階があると考えられる。初期段階では、寄り添い型支援であり、次に地域づくり段階に移行

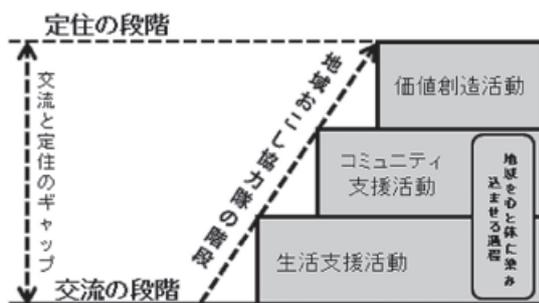


図5 地域おこし協力隊制度の意味

し、ここで事業を導入する段階となる。初期段階は素人でも可能だし、むしろ素人の方が適しているが、地域づくり段階では、知識と経験が不可欠となる。初期段階から地域づくり段階への移行は、サポート人の成長する過程でもあるだろう。

## 5 農山村の展望

田園回帰の広がり、実際に、現実の動きとなって現れている。中国地方の離島や農山村などでは、隠岐諸島の海士町（島根県）や周防大島（山口県）などのように人口が社会増する自治体が出現している。2014年元日の中国新聞一面トップには「里山・里海再評価の流れ」という文字が踊った。しかも、中国地方の離島、農山村では子どもが増えているところも散見されるようになってきた。ということは、その親の世代も増加しているということになる。

この逆都市化現象は、ヨーロッパでは40年ほど前から始まっている。英国の場合は、人口の増減がまばらになっていて、むしろロンドンの増加率が低い。現在、日本では東京圏など大都市圏以外は人口が減少しているが、今後はヨーロッパと同様の現象が生じてくるのではないかと。

とはいえ、現在、起こっている農山村の人口社会増現象は、下りのエスカレーターを登るような現象だ。「2015年問題」とも言われ、

昭和ヒトケタ世代が完全リタイアする2015年以降は、下りのエスカレーターが加速する。

若者を中心とした田園回帰の動きは、まだまだ安定的な動きとは言えない。まず必要なのは、下りのエスカレーターの動きを緩め、踊り場をつくることだ。踊り場をつくれれば、上りに転じる可能性も出てくる。それを国レベルで進めることが必要だ。

限界集落問題は一種のブームとなった。しかし、そうではなく、国民的関心を高めていく必要がある。2020年の東京オリンピック・パラリンピックは農山村回帰にとっては逆風となるが、乗り越えていかねばならない。地域再生に向けて、農山村の国家的・国民的位置づけを実現することが突破口となる。

### 著者略歴

小田切 徳美（おだぎり・とくみ）

1959年生まれ。東京大学農学部卒業、同大学院博士課程修了（農学博士）。高崎経済大学経済学部助教授、東京大学大学院助教授等を経て、2006年から明治大学農学部教授。明治大学農山村政策研究所代表、日本学術会議会員。専門分野は、農政学、農村ガバナンス論。

主な著書として、『農山村は消滅しない』（2014年、岩波書店）、『地域再生のフロンティア』（編著、2013年、農山村文化協会）、『農山村再生に挑む』（編著、2013年、岩波書店）、『農山村再生<限界集落>問題を越えて』（2009年、岩波ブックレット）など多数。