

農山村再生の課題と展望

明治大学農学部 教授
小田切徳美委員

お手元の資料の構成だが、スライド背景がクリーム色のものは、数年前から私が論じていることで、少し濃いブラウンのものは、新しく最近議論しているところである。クリーム色の資料の主張は、一言で言えば農山村は言われるほど脆弱なものではなく、ある種の強靱性を持っている。そして、特にバブル経済崩壊以降、具体的に言えばリゾート開発崩壊以降と言ってよいと思うが、地域づくりという動きが起こっている。鳥取県の政策が一つのモデルだと私は考えているが、新しい適切な取り組みが行われ、田園回帰という動きが始まっている。いわゆる地方消滅論という議論があるが、むしろ新しい動きが起こっている。といったことが、このクリーム色の資料の論旨である。その点については軽く触れながら、むしろ濃いブラウンの新しい論点を中心に報告をさせてもらいたいと思う。

農山村の実態

・3つの空洞化

まず「3つの空洞化」（スライド2）という議論だけ紹介させてもらいたい。これは前々から申し上げていることであるが、農山村では3つの空洞化、すなわち人の空洞化、土地の空洞化、ムラの空洞化が段階的に押し寄せてきている。人の空洞化、すなわち「過疎」であるが、「過疎」というのはご存じのように1964年前後に生まれたと言われている造語である。そして、土地（利用）の空洞化であるが、このときに生まれたのが「中山間地域」という言葉で、これは農水省の農業白書で1988年に使われている。そして、「限界集落」という言葉は、高知県の高知大学の社会学の研究者が1991年に使っている。まさにこういう造語を作らざるを得ないような新しい現象が次々と押し寄せて今に至っているということだと思う。

・誇りの空洞化

加えて「誇りの空洞化」と少し強い表現をしているが、これが実は今後の施策の一つのポイントになると認識している（スライド3）。つまり、人、土地、ムラの空洞化についてはいわば現象面の空洞化で、これらへの対応はさまざまな形で行われているわけであるが、この誇りの空洞化をきちんと見据えるなにかの対応が必要だろうと。それを少し深掘りして論じている。

誇りの空洞化は、3つの空洞化のベース（基層）になるものであり、同様の指摘は、さかのぼってみれば元大分県知事の平松氏が「心の過疎」という言葉で論じている。つまり人口の過疎はあまり怖くないが、怖いのは「心の過疎」で諦めだという表現になると思う。あるいは民俗学的

な視点からは、湯川洋司氏が、歴史を振り返ってみれば山の暮らしには平地の暮らしとは基本的に異なるものが存在していた、そういった異質性はできるべくしてできたものであったのだが、しかし、いつの間にか山の人々が都市生活とは決定的に異なるはずの自らの暮らしの質に対する理解や認識を欠き、結果的に自信を失ったところに原因があったということを言っている。実は柳田国男も 1920 年代だろうか、「山村の農村化」という言葉でそれを表現しており、こういった議論は昔からある。しかし、ここにきちんとした対応がなかったのかと思う。

・空洞化の広がり

こういった空洞化は、実は西日本の山間部から始まった（スライド 4）。まさに「過疎」という言葉が中国山地から始まったように、特に島根県の石見地方の旧匹見町と言われているが、西日本の山間部から始まって、これが広がっている。西日本から東日本の山間部へ、さらに山間部から平地へと、こういった広がりの中で地方消滅という議論が出るべくして出たと私自身は思っている。ただ、そういった中で、先ほど申し上げたように農山村再生の地域づくりと呼んでいいような動きが 1990 年代中ごろから、かなりはっきりした方向性として見えてきている。

見えてきた「再生」の方向

・「農山村再生」とは何か

「地域づくり」という言葉の定義は、早稲田大学を 2016 年 4 月に退職された、地理学の宮口侗迪先生の発想から議論されている（スライド 5）。

そもそも山村とは非常に少ない数の人間が広大な空間を面倒を見ていた地域社会であると。山村で人口密度が小さいのは、過疎化が進んだからではなく、むしろ土地利用型の産業を旨としていて、底にそういう形でそういう社会が存在して、だからこそ集落という社会システムを作っていたのだということだと思う。より少ない数の人間が山村空間をどのように使えば、そこに次の世代にも支持される暮らしを生み出し得るのかというわけである。こういった営みが地域づくりだと表現している。低密度居住地域論と称しているが、これが基本的な方向性だろうと思う。

・農山村再生（地域づくり・みがき）の枠組み

こういった方向性で、1990 年代中ごろに、特に問題意識を持って定式化したのは鳥取県の智頭町だと思うが、智頭町の「日本 1/0 村おこし運動」、これが 3 つの柱立てを主張して現実にそれを政策化した。1997 年から始まっているが、この動きが象徴的だろうと思う。それを示したのがスライド 6 の図になる。これはいろいろなところで使っている図であるが、いわば地域づくりのフレームワークで、地域づくりにはこの 3 つの柱立てが必要だと。

まず、「I 暮らしのものさしづくり」。地域ではともすれば誇りの空洞化あるいは諦めが進んでいる。これに対して地域の方々が自らの価値観をしっかりと打ち立てることが必要だと。具体的に言えば、公民館運動、まさに飯田市で進んでいる公民館運動が暮らしのものさしづくり運動だと理解している。そのようなことがいわば原点として必要である。そして、それを支えるような「II 暮らしの仕組みづくり」、コミュニティを支えるような仕組みが必要で、最近では「地域運営組織」と呼ばれている。この地域運営組織づくりも農山村再生の一つのポイントだろうと思う。

当然それに加えて「Ⅲ カネとその循環づくり」と言っているが、やはり何と言っても経済の再生は必要である。ただし、それは出口ではなく条件づくりである。

この図の中でもう一つ重要なのは、「交流」で、都市農村交流と言われているものが意外と大きな意味を持っている。都市農村交流は、私どもの言葉であるが、「交流の鏡効果」を持っている。端的に言えば、ファームステイをして、「おばあちゃん、この料理おいしいね」と子供に言われておばあちゃんたちが元気になってしまった。鳥取の岩美町で、おばあちゃんたちが「どんづまりハウス」という農家レストランを始めたという事例が典型である。まさに外からの価値観があたかも鏡のように、地域の宝などを照らし出すのが「交流の鏡効果」で、これが非常に大きな意義を持っていると思う。

さらに、「交流産業」。交流産業はリピーター率が高いのが非常に大きな特徴である。大分県の旧安心院(あじむ)町が原点となって始まったと言われている。そういう意味では、交流産業それ自体に一つの成長の可能性があると思われているが、こういった都市農村交流が3つの柱のうちの2つを支えている。このことによってこの構図がより強固なものになっている。これがすなわち地域づくりだと解釈している。

・政府の「地方創生」

それでは、これを地方創生に引き付けるとどうなるのか(スライド7)。やや強引かもしれないが、2014年11月にできた、「まち・ひと・しごと創生法」は、「ひと」を人材と法律の中で解釈している。「まち」は地域社会だということでコミュニティを位置付けている。「しごと」は就業機会である。そして、先ほどの3つの柱の「暮らしのものさしづくり」が言ってみれば人材づくり、「暮らしの仕組みづくり」がコミュニティづくり、地域社会づくり、「カネとその循環づくり」がしごとあるいは就業機会づくりと考えると、「まち」「ひと」「しごと」という奇妙な組み合わせは、それなりにある種の方向性を示していると思われている。ただ、後でも論じてみたいと思うが、その仕組み方にかなり問題があるのだろうと思われている。

・《実践1》重要な持続的循環経済構造の構築

さて、それでは経済活動として何をすべきか。これも実態から学んで報告したいが、「地域資源保全型経済」、「6次産業型経済」、「交流産業型経済」、「小さな経済」の4つの経済のうち、時間の関係で、いわゆる6次産業と小さな経済について話をさせてもらいたいと思う(スライド8)。

6次産業は今や当たり前前に議論されているが、最終食料消費支出が現在76.3兆円、そして生産されている農水の付加価値、生産額が10.5兆円で、このギャップをどこが取るのが6次産業なのだろうと思う(スライド10)。流通業者あるいは加工が取るのか、そうではなく生産者の時点においてそれを取るのか。そのように解釈すると分かりやすいと思うが、実はそのことから別の論点が出てくる。というのは、この最終食料消費支出自体が1995年をピークにして減少を始めているといった実態がある。実に大きな減少スピードであり、時によっては年間1兆円程度の減少さえも見られた状況である。そういう意味では、ギャップ自体もどんどん小さくなっている。言ってみれば小さくなるパイの取り合いを始めているのが6次産業の実態で、そういう意味では、6次産業がだいぶ前にあったような漬物を作れば売れる、それを道の駅に出せば売れるというようなレベルのものではなくなっている。その点で、需要創造型6次産業で、需要自体を作り

だしていくという視点が重要であり、この部分がない6次産業というのは恐らく厳しいのだろうと、そのような結論もここから一つ出てくると思う。

次に、「小さな経済」（スライド12）である。私もいろいろなところでアンケートをした。これは家単位ではなく人単位にアンケートを取るのが大変重要である。そして、非常に面白かったのは、あなたの経済的条件に満足しているかというアンケートを取ると、性別、年齢、地域を問わず大体70%台が不満足である。ほぼ定数と言ってよいと思う。そのサブクエスチョンとして、ではどのぐらいの追加所得があれば満足かといった問いをすると、実はモード層が3万～5万円である。つまり36万円～60万円の年間所得をどのように稼ぐことができるのかが当面する農村経済のポイントだろうということが分かってくる。そういう意味で、既に存在している農産加工や直売所、あるいはグリーンツーリズムなどもこの小さな経済に入ってくるのだろうと、こういったものをいかに安定化させるのかが当面する課題だろうと思う。

しかし、それでは若者は就業できないと、しばしば批判を受ける。それはそのとおりであるが、こういった小さな経済が集まると中程度の経済がそこから必然的に生まれてくる。一番分かりやすいのは、直売所である。直売所はどこでも大体15%の出荷手数料を取っていて、その手数料でさまざまな運営をして、場合によってはそこで雇用している。直売所がしばしば1億円を超えると安定するというのは、その出荷手数料である程度の事業ができることを意味していると思う。そういう意味では小さな経済が集まって、その出荷手数料で若者などを雇用することができる。もちろん、それだけでは無理かもしれないが、そこに地域起こし協力隊の仕組みなども入れることによって中程度の経済が生まれてくる。積み上げ型というか、大きな経済の波及効果、しばしば言われている外来型発展に対して、小さな経済を積み上げる積み上げ効果による新しい内発的発展の実質化が見られると認識している。

・《実践2》新しいコミュニティづくり

さて、もう一つの論点、コミュニティづくりである（スライド13）。先ほどの3つの柱で言うと、「暮らしの仕組みづくり」であり、牧野市長と一緒にさまざまところで議論させてもらったことであるが、改めて地域運営組織の性格をまとめてみたいと思う。

調査を総務省が行っており、地域運営組織は国内に5,000近く存在している。そして、その地域運営組織に取り組んでいる市町村の割合は約40%と意外と多く、1,718のうち40%が地域運営組織づくりに取り組んでいる。この地域運営組織は、実は今に始まったことではなく、特に市町村合併が進んだ平成の合併のときに、団体自治は大きくなるが住民自治はむしろ結束力を高めるのだということで、これも中国山地、特に島根、広島等で盛んに動きだした取り組みである。

当時私が調査して4つの性格ということをやっていた。1つは、「総合性」。中国山地では「小さな自治」、「小さな役場」、あるいは「もう一つの役場」という言い方がされているが、それに類するような総合性を持っているということ。

2番目は、その別表現であるが、「二面性」。単なる自治組織だけではなく、多くは経済活動に乗り出していると、ここがポイントだろうと思う。つまり従来のような町内会集落は、自治組織と言えば自治組織であるが、むしろより積極的な経済活動に取り組んでいるということがポイントだろうと思う。経済活動の中にはご存じのように共同売店、農協のAコープが撤退したものが引き金となることが多いので、それと同時にガソリン・スタンドなどにも共同で取り組んでいる

ところが少なくない。居酒屋を運営しているところや、もちろん特産品開発を行っているところもある。そういう意味で、地域運営組織は経済活動を行っているという特徴が見られるのも一つの重要なポイントだと思う。

それから、もう一つは、「補完性」。こういった組織と集落との関係で、集落が脆弱化して壊れているから地域運営組織だと、特に中央省庁の方々の中にはそういう議論をする方がしばしばおられる。しかし、例えば集落のムラ仕事、道普請や水路掃除を地域運営組織が代替的に行っている事例を私は見たことがない。そういう意味では代替的な存在ではなく、むしろ補完的な存在である。非常に分かりやすく言えば、1階部分に集落があり、いわばそのアンブレラのような形で地域運営組織があり、両者は守りと攻めの補完関係にある。このように理解するのが正しいのだろうと思う。むしろこの地域運営組織がきちんとした機能を持つためにも、集落の機能強化が必要なのだということにつながって、これもポイントだろうと思う。

4番目に「革新性」という言葉を表現している。もちろんイノベータータイプという意味での革新性であるが、従来型の動きをより積極的に行うためには、特に意思決定の仕組みを変える必要がある。男社会の集落社会ではなく、女性も若者も参画できる仕組みをとということで、果敢にも1人1票制に乗り出している地域運営組織がある。これは革新的なことであり、農村の中で1戸1票制ではなく1人1票制を実現するのは本当に難しい。そこまで行かないまでも、重要な決め事は夫婦単位で出席してほしいとか、あるいはもっと分かりやすく役員は男女同数とするという決め事を行うといったことも含めた革新性が求められていると思う。

・機能と発展段階

この地域運営組織の最も古い取り組みは広島県安芸高田市の川根振興協議会である（スライド14）。1972年（昭和47年）に、中国地方では「47水害」という大きな水害があった。ここから始まったのがまさに川根振興協議会で、安全に暮らすという防災組織から、楽しく暮らすといういわばイベント組織になり、組織が成熟化すると高齢者の安心を見守るという福祉組織に変わってきて、最後は経済組織がそこに上乘せされている。40年かけて発展してきた組織である。もちろん、同じことをやるのに40年かかると言うつもりはないが、こういった熟度を少しずつ高めて機能強化するという、これこそが地域運営組織だと思っている。

最近の事例を簡単に申し上げる。いずれも中国地方の事例だが、まさにさまざまな動きがある（スライド15、16）。広島の三次（みよし）市の取り組みで、広島は12年前に市町村合併をして19の地域運営組織を作っているが、その最も小さな地域運営組織が清河地区である。これは小学校区であると同時に公民館区であるが、ここでは小学校を守り抜くということで、生徒数が20人を切る頃から自分たちで移住を支えるような住宅づくりに乗り出している。当時であるから自分たちで有限会社を作って住宅を建設して、そこに子だくさんの人間を自ら選んで入れていくような取り組みが行われていて、最近では、この地域の地域資源と言ってよいと思うが、特区を取ってどぶろく作りをしており、どぶろくレストランをこの協議会が運営している。また無償輸送にも取り組んでいる。

二つ目の事例が、島根県雲南市の波多コミュニティ協議会。西の雲南、東の飯田、あるいは山形の川西という言い方がしばしばされており、この雲南市の取り組みは非常に成熟度が高い。その中の波多コミュニティ協議会、これも有名などころであるが、防災、買い物、交通、産業、交

流といったものの重点的な活動組織である。数年前に、地元の商店が撤退してしまった。そのようなところで、15分車を走らせなければ商店がないということで、いわば山村コンビニを自分たちで作りだしている。ちょうど幸いだっただが、全日本食品という比較的大手の食品卸が、マイクロスーパーマーケットという新しいビジネスモデルを作りだしていた。日販30万円がコンビニのミニмумラインと言われているが、このマイクロスーパーマーケットというビジネスモデルは10万円ですべて8割のアイテムがそろえられるという新しいビジネスモデルである。これを取り入れて、なおかつコミュニティセンターの職員にこのコンビニの店員を任せて、人件費の削減を図り、現在の売り上げが1日3万円～5万円であるが、それでも何とかペイするような取り組みを行っている。ここに買い物に来た方々には、軽自動車の「たすけ愛号」で無償輸送する。有償であればさまざまな許可が必要であるが、実は無償なら許可が要らない。この無償をうまく使っているのが、ここでの取り組みである。

<補論> 地域運営組織について

さて、それでは、改めて地域運営組織の新しい論点の話をさせてもらいたい。

・多様な人材の確保

地域運営組織をめぐる私の新しい認識を幾つか申し上げたい。

何と云ってもこの地域運営組織のポイントは、人材をどのように確保するかである（スライド23）。一言で言えば素人が行っているものであるから、その中で専門人材をどのように確保するのか。この人材の確保というところで成功しているのが、実は公民館活動が盛んな地域である。牧野市長の飯田市もまさにそうで、多世代が活躍する公民館は世代交代が可能である。つまり公民館に高齢者から若い方々まで寄り集まっているわけであるが、ここでネットワークが生まれているというのが公民館活動の一つのポイントだろうと思う。こういったことが地域運営組織の運用に持ち込まれることによって世代交代できていると、そのような特徴があると思う。

こういったものと対比的なのが、実は産業から入った地域運営組織である。産業から入るとどうしてもボス型の人材構成になりがちだということで、世代交代に失敗してしまう。そういった中で、なかなか地域運営組織が持続化しないというポイントがあり、こういったこともしっかりと教訓化すべきだと思う。

会計・税務・労務は、ここが問題だというアンケート結果も出ていて、そういう意味では、素人がやっていることであるので、これは専門的な外部サポート、市町村レベルあるいは県レベルでこういう人材を派遣するような取り組みがやはり必要なだろうと、むしろそれをやれていないほうが不思議だろうと思っている。

・適切な法人化

それから、法人化の問題である（スライド24）。この地域運営組織を10年前に調査したときに、やはり法人化の問題が議論されていた。当時私は「逃げ水問題」と言っていた。法人化の問題を議論しても、現場に行くとその問題が見えなくなるのが、法人化の問題だったわけであるが、実は最近では現実化してきている。それは何と云っても雇用、融資である。人を雇うからには、い

ままのように代表者名義ではできないし、いわんや融資を受けるときにはとんでもないという話になり、何とか法人格を取りたいという意向が出てきている。そういう意味では法人化問題はこれからいよいよ重要な課題になってくると思う。もう一つは、先ほど議論していなかったが、地域運営組織の一つの特徴は、実は多様性である。非常に多様な存在が地域運営組織であるので、そういう意味では法人格というのは多様性を満たすものでなくてはいけないということだろうと思う。

法人格については、3 つぐらいの議論が同時に走っている。一つは、住民主体型 NPO。当然 NPO であるから、地域限定的な NPO は NPO 法上なかなか間尺に合わない。ここの部分は、2 年前だろうか、内閣府がある種の解釈の明確化をした。内閣府は NPO についての Q&A の改正を行って、地域限定的な NPO も条件さえ満たせば問題ないように作り替えている。そういう意味では、この地域運営組織それ自体が NPO 法人化するハードルはなくなったと考える。

2 番目が、経産省で議論されているミッション・ロックの株式会社である。ご存じのように株式会社は定款変更を禁止することができない。地域づくりのためだという定款変更を掲げ続けるようなミッション・ロックの株式会社をどのように作るのかという議論が行われている。

3 番目は、地方自治法上の認可地縁法人である。ただ、この認可地縁法人はそもそも財産を持つための組織として掲げられているから、そういう意味では積極的な経済活動をすることは想定されていない。例えば理事会を置くとか、そういった仕組みが入っていないので、この認可地縁団体をより機動的なものにするような仕組みもまた必要なだろうと思う。これを地方自治法上で行うのか、特別立法で行うのかというのはまた別の次元だろう。いずれにしても、こういう形でいろいろなところで検討が始まって、一部は実現していることを報告してみたい。

・地域運営組織の実践的課題

地域運営組織は、いま 5,000 ぐらい出てきていて、今後も増えていくと思う。ただ問題は、これを行政が促進した場合に、どうしても住民の中にやらされ感が生まれてしまうということである。地域運営組織の最大の問題は住民のやらされ感である。というのは、行政と同じような仕事をする場面が出てくるわけであるが、そのときに、なぜ行政ではなく我々なのかという思いに至って、パタッと運営が止まってしまうという現象がしばしば見えてくる。そういう意味では、住民が疲れない、あるいは行政の押し付けではないような地域運営組織をきちんと作っていかなくてはいけない（スライド 27）。そのためには、原理、ある種の理念が必要であり、官と RMO の公共領域を一定だとすれば、その中で官が縮小して RMO 地域運営組織が拡大していくという小さな政府型ではいけないのだろうと思う。実はこのような取り組みが行われているところが多いが、むしろ公共領域自体を拡大していくような発想と、地域運営組織というのは官の代替ではなく、むしろ官ができないことをやっていくのだという理念の共有化が必要なだろうと思う。

・対応事例

その対応事例である（スライド 28）。大きな火災があった糸魚川市に地域運営組織が 2 つあるが、山間部にある上南地域づくり協議会では、かなり活発な取り組みが行われている。その取り組みの糸口は、実はこの地域運営組織が始めた何でも屋であった。いろいろ工夫をして、お年寄りの遠慮のないように、よく言われる電球の交換などを 100 円で行うといったことをやっていた

が、当初このような配慮をしてもなかなか動きが活発でなかった。ところが、ある段階から急速に活発になった。というのも、実は地域にとって、その瞬間の最大の困り事は包丁研ぎだったことに気が付いた。そもそも包丁を研ぐ人も商店もなくなっているということで、地域の特にお年寄りにとってこれが課題だということに気が付いた。そこで、積極的に包丁研ぎの日を決めて活動し、2年前の数字で年間200丁研いでいる。まさに行政ができないのはこういうことだと思う。これを公共領域と言ってよいのかどうかはともかくとして、こういった活動を積極的に行うのが一つのポイントだろう。

吹いてきた風

・田園回帰

次にいわゆる田園回帰の話を見せてもらいたいと思う。

都市部から農山村への移住の動きがいろいろなところで議論になっている。大変驚いたのは、ちょうど先週であるが、ロンドンのエコノミストから取材があり、日本で新しい動きがあると。都市指向が非常に強い日本でなぜそのようなことが起こっているのかという取材だったが、彼らはそのような問題に関心を持っているかと思う。最初に我々がそれを確信したのが2014年に行われた内閣府の世論調査である(スライド29)。もちろん世論調査であるので意向を聞いているだけであるが、比較的大きなサンプルサイズを取って都市の住民に対して行われた。「あなたは将来農山漁村に移住したいと思うか」という質問に対する回答で、実は20代男性のイエスという回答が47.4%であった。このような大きな広がりを持っている。もちろんあくまでも意向レベルである。「それではそれを実現するのは何年後か」というサブクエスションへの回答は20年後、30年後が多かったが、しかし、意向レベルでもこのような数字であった。

女性で注目してもらいたいのは、実は30代40代である。同じ質問が2005年にもあり、データを見ると30代17%、40代14%とかなり低い値であったが、2014年には31%と伸びが見られるところで、いよいよこの動きは本物化しているなと思った。子育てをめぐって田園回帰志向が起こっているということだろうと思う。現に、広島の三次のヒアリング例であるが、自分の子供をできるだけ小規模の小学校に入れたかったという、移住者のお母さんと出会って大変驚いたが、確かにそういった意向があるのだろうと思う。

・人口「動態」

総務省で開催されていた田園回帰研究会では、国勢調査の個票分析をしている(スライド30)。ご存じのように国勢調査は10年おきに調査をしているが、5年前常住地が「大都市」という過疎地域の住民をとりあえず「移住者」とし、その数が市町村レベルで増えているのか減っているのかをデータ化している。それ以外の非常に細かい調査もしているが、図の日本列島で、分かりやすく言えば赤と黄色の箇所が平成12年から平成22年の10年間で増えている。つまり赤と黄色から事が始まって、緑に転じ、現在では赤と緑の部分が増え続けているということになる。ざっと見てもらえば把握できるように、やはり西日本、特に中国地方にこの傾向がかなりある。先発的にそういったところから始まって、そこがじわじわ広がりを持っているということだと思う。東北においては東日本大震災の影響がある。北海道は、少し注意が必要である。小規模市町村が

多く、各市町村の面積が大きいため、30歳の女性つまり分母自体が小さいところがあるので、少し強調されて見えるので見方に注意する必要がある。それを割り引いて考えると、やはり西日本、特に中国地方、四国、それから紀伊半島の南側、あるいは能登半島を我々田園回帰のホットスポットと呼んでいるが、こういったところが日本全国に幾つかあり、ここからいわば移住が広がっている姿を確認することができると思う。

地図上の色が付いた箇所が県境に接している割合が高い。市町村の中心部ではなく、まさにその行き止まり地域でこういう現象が起こっていることが改めて確認できるだろうと思う。

・移住者の量的実態

次に、これはいろいろなところで声を大にして言っているが、残念ながら、移住者の数をまち・ひと・しごと創生本部は把握していない。エビデンスベースの行政ということが言われながら、それを全く調査しないのは不思議だが。ということで、NHKと毎日新聞と私どもの研究室が、2年前に合同調査を行った（スライド31）。その実数は約1万2,000人である。むしろ重要なのはそのトレンドで、5年間で4倍という数字が出ている。

そして、実はもう一つ調べたかったのが地域性であるが、調査対象が東京と大阪を除いているので45県であるが、上位5県だけで実は48%の集中度がある。つまり52%は残りの50県に存在しているということで、いかに偏在化しているのかをここでも見ることができる。そして、この偏在は、先ほどのデータでも少し垣間見ることができたが、実は集落レベルで偏在している。市町村どころか、むしろ集落レベルで、つまり数としては多い市町村を見ても、ある集落には全く入っていないし、むしろ一つの集落で移住者の数を稼いでいる。この格差が何なのか、実は私の最近の研究のポイントになっている。

・移住者の特徴

移住者の性格であるが、若い人が多く、期待された団塊の世代は多くはない（スライド32）。また、女性の割合が多い。そして、特に鳥取で顕著に表れているのだが、IターンがUターンを刺激している。これは大変重要である。移住者というとIターンだけを思い浮かべがちであるが、その定義の中には当然Uターンも入ってくる。実はIターンが増えたところではUターンもその後を追いかけるように増える傾向を、ほぼ法則的に見ることができる。これがなぜ重要なのかというと、実は移住促進施策は地元の住民に意外と評判が良くない。なぜよそ者を偏重するのかということが出てくるが、よそ者が入れば実は地元に戻ってくるという傾向が出始めてきている。最近、Uターンが増えているのが一つの特徴である。

そして、その延長線上に、これも数年前から気が付いて少し驚きながら問題提起しているが、孫が1世代飛ばしで戻ってくるという現象が見られる。お父さんお母さんはもう都市の中でどっぷりつかって絶対戻ってこない。ところが、むしろ孫のほうが開明的で、おじいさんおばあさんのところに戻ってくる。この1世代飛ばしの動きが非常に特徴的で、いわば世代を反映している。まさにその世代を映し出したのが、NHKの朝ドラの「あまちゃん」で、そういったことを表現したのかと私たちは理解している。

・変化しつつある「3大ハードル」

さて、移住をめぐる必ず地元自治体職員から出てくる声がある。移住など絶対無理だと、なぜならば「むらはいつまでも閉鎖的!」、「空き家は絶対流動化しない!」、「仕事が無いから、人など来ない!」と言う(スライド 34)。これは全部地元の人言葉で、自虐的にもこういう言葉が出てくる。

ところが、こういったハードルが低くなっている(スライド 35)。その認識を共有化すべきだろうと思う。特に、「空き家など絶対流動化しない。なぜならば仏壇があるから」というのは、私たちの実態認識では、これは都市伝説ならぬ農村伝説で、きちんと流動化するところでは流動化している。むしろ行政が空き家バンクという仕組みを作ってアリの的に仕事をしているから流動化しない。ひょっとしたら仏壇を理由にしているのではないかと私は思っている。例えば広島県の三次では、住民が空き家の移動、流動化をさせている。そのポイントは、所有者の悩みに徹底的に寄り添うこと。実は所有者の悩みは仏壇があることではなく、最後の最後のところ、家が片付いていないところだと言われている。つまり、ひとりで住んでいたおばあちゃんが病院に入って亡くなると、家の片付けを少しはしているものの、ほぼそのままの状態が残っているので、とても恥ずかしいから人に貸すことができないと。地域の住民がそのことに気が付いて、では片付けを一緒にやろうという寄り添い型の対応をすることによって、流動化を実現している。このように、行政の空き家バンクは何が問題なのか必ずしも分かっていなかった。むしろそれを住民が発見しているという動きが出てきている。

それから、仕事については、若者の新しい仕事観がある。これはむしろ都市から出た言葉であるが、「ナリワイ」と、あえて漢字を片仮名で表現した言葉を使っているグループがある。ナリワイで生きるというのは、大掛かりな仕掛けを作らず、生活の中から仕事を生み出し、仕事の中から生活を充実させるという、いわゆるマルチワーカーの考え方である。あるいは「パラレル・キャリア」というドラッカーの言葉なども最近では紹介されている。確かに安定度の面で問題はあがあるが、むしろマルチの所得源で稼ぐことを一つのライフスタイルにしている若者が出てきたといったこともやはり見逃してはならないと思っている。

・新しい課題

さて、そうすると3つのハードルは低くなったが、もちろんすべて解決しているものではなくハードルは依然として残っていて、問題はないのかというと、むしろ新しい問題が生まれている。

まず、地域と移住者のマッチングである(スライド 36)。というのは、移住者の移住動機は極めて多様である。まさに十人十色と言ってよい状況であるから、そうすると実は地域と人の mismatch が恒常的に発生しやすく、それをいかに防ぐのが最近の地域の問題意識になっている。例えば和歌山県那智勝浦町色川地区は人口の45%が移住者であるが、ここでは移住相談を色川地区という旧小学校区の地域運営組織が担当している。5泊6日のお試し移住をしてもらい、15人の住人を紹介するので、その中に憧れる人がいた人だけが来てくれと。そのような仕組みを取っているが、これは一言で言えば追い返していると解釈してもらいたいと思う。誰でもウエルカムではなく、むしろ追い返している。そして本当に残った人間をその中から選んでいる。こういった姿勢が必要なのだろうと思う。

また、ライフステージに応じた支援を問題提起している(スライド 37)。これも行政にありが

ちであるが、移住さえ実現させてしまえば KPI を 1 つゲットという発想がどこかにあり（笑）、その後の 4~9 年目を定住、10 年目以降を永住とすると、そこについては全く目が行き届いていない。当然定住段階では、マルチワークにしても、それをいかに安定化させるのかがポイントである。永住段階では、最近ではようやく議論になったが、特に大学の教育費である。これはある種の固定費である。生活費は農山村に行けば比較的安く上がるが、教育費はいわばユニバーサルにかかるということである。いま奨学金の問題提起でオーストラリア方式での負担という議論が出てきているが、教育費についてはもっと議論されるべきところだろうと思う。

<補論> 関係人口について

・「関係人口」への着目

さて、「関係人口」という議論を、この移住に関わって議論させてもらいたいと思う。「関係人口」という議論がいろいろなところで盛り上がり、先月号の『月刊ガバナンス』（2018 年 2 月号、「関係人口と言う未来—背景・意義・政策」）に、その解釈を書かせてもらった。

スライド 39 の図は、私の解釈による「関係人口」を表したものであるが、行動と心・気持ちとに因数分解して、縦軸を関心、横軸を関与としている。当然原点付近に無関係な方々、45° 線の延長線上に移住が出てきていることになる。なぜこのようなことを問題提起したのかだが、一番典型的なのは、比喩的に言えば、銀座でお試し移住のビラをまくようなプロモーションである。つまり、この無関心な人間に対していきなり移住を勧めるというのは意味がない。

・関係人口から展開

そうではなく、移住に行くまでには「関わりの階段」というグラデーションがあり、このグラデーションをきちんと刻んでいくことが重要である（スライド 40、41）。

分かりやすく物語風に言えば、旅行のその行き道でたまたま立ち寄った道の駅で買った商品が非常においしかった、あるいはそのストーリー性が気に入ったということで商品購入を継続する。そしてその地域に対して憧れを持ってふるさと納税で寄付をする。それに飽き足らず頻繁な訪問をするようになって、いつの間にか二地域居住して、最終的に移住だ。こういったいわば階段を刻むことが重要で、実は移住政策というのはこの階段の段差をなくすことが移住施策だといったことを問題提起している。今まで言ってみれば無関心に対して一生懸命こっちに来いというようなことをしていて、そうではない階段の刻みをきちんと議論するべきだろうと思っている。

・移住プロセスの多様性

ただ、「関係人口」の方々、若者に多いが、彼らの行動はもっと革新的だった。というのは、先ほどはこの関わりの階段を上に向かって動いていくことを前提にして、いわば法則観認識をしていたが、そうではなく非常に多様な行動をする若者は関心先行型で、関心だけ強く持って、そして最後に移住を決断するなどしている（スライド 42）。

これは現にある話であるが、徳島、宮崎ではスポーツ移住を勧めている。サーフィン移住であるが、実は彼らは地域のことにはほとんど関心がない。そのような「関与先行型」は、移住までには至るものの、地域への関心がない。この方々にいかに地域への関心を作っていくのか、こう

いうことも議論になって、つまり関係人口と言われる方々は非常に多様な意識を持っているので、それを認識すべきだろうと思う。

・「関係人口」を意識した政策の検討

実は総務省でも関係人口についての議論を進めている（スライド44）。「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」で、2年前から山下先生とご一緒させてもらっている。

検討会では、「このような人材と『ふるさと』との関わりを深め、地域内外の連携によって自立的で継続的な地域づくりを実現することが重要になっている」（中間報告）とし、「関係人口」のいわば受け皿として、「ふるさと住民」といった仕組みができないかという議論も行われている。最終の報告書では、それを国レベルでやるのか、市町村が独自にやるべきなのか、いろいろな議論があるということで、まずモデル事業ということになった。いずれにしても、こういった取り組みがある種の受け皿になるのだろうと、先ほどの段階の1段になるのだろうと思っている。

・「田園回帰」の偏在の背景

こういった「関係人口」も含めて、若者の関心を集めている地域と、集めていないところの差が非常に開いている。率直に言って、過疎地域の中の格差・拡大が今急速に進んでいるという実態認識を持っている。なぜそうなのか、具体的に言えば移住者を集めているところと、そうではないところの格差は何なのかをいろいろ調べてみて、非常にスタンダードな結論にたどり着いた（スライド46）。

実は田園回帰の背景として、先ほど3本柱のひとつであると申し上げた「地域づくり」が存在している。営々とかこういった取り組みをしっかりと行っているところに若者が憧れを持ったり、あるいはある種の安心感を持って移住する。そして、そういう方々が、いわばよそ者として地域づくりに関わって、なにがしかの貢献をすることによってさらに地域が磨かれる。この段階になると、「地域づくり」というよりも「地域みがき」という言葉に置き換えたほうが分かりやすいかと思うが、こういった好循環が生まれている地域と、そうではない地域の差だろうと。別の言葉で言うと、自分たちで地域の問題を解決するのだと、その成果が出ているかどうかはともかく、高齢者も含めて意気込みと意欲を持った、常に前向きな地域と、常に愚痴ばかり言っている地域。この差が出てきている。これはやや象徴的な表現であるが、そのように理解している。だからこそ集落レベルの偏在がある。つまり極端に言えば市町村の取り組みはそれなりに重要であるが、それ以上にこういった地域づくりの取り組みが重要だろうと思う。

<補論> 支援政策のあり方

さて、ここからは、政策のあり方として最近問題提起をしていることを話したいと思う。

・既往政策の弱点

私の専門である農村研究の最近の研究成果、研究の特徴の一つは、「プロセス認識」と表現してよいと思う（スライド50）。従来、何かインパクトがあって地域がころりと変わるというインパクト認識モデルを前提としていたが、変わるためにはプロセスが必要で、このプロセスを選ぶこ

とが必要だと、このような当たり前のことをやっと学会レベルで議論するようになった。牧野市長からいいかげんにしろと怒られそうである（笑）。実はこのプロセス認識がないからこそ、これは政府もそうだと思うが、数を、KPI を優先してしまう、それから短期成果を求めてしまう。このプロセスの過程では、政策だけではなく多様な主体がコラボレーションするのが当然予想されるわけであるが、それを認識していないので政策依存が発生する。このプロセスがないことが、さまざまな問題の根源にあるだろうから、プロセスデザインをすることによって少し突破口が開かれるのではないかと。そういう意味で「プロセスデザイン」という言葉を最近では議論している。

・鳥取県智頭町「ゼロ分のイチ村おこし運動」

そういった中で、支援政策のあり方として私が一つのモデルとして考えているのは、先ほど申し上げた 1997 年から始まっている鳥取県智頭町「ゼロ分のイチ村おこし運動」である（スライド 51）。

この運動は、住民の自主的組織から提案され、全住民で集落振興協議会を組織化したものである。集落単位であるから協議会を作る必要はないだろうと思うが、先ほどの革新性で、女性も入れるためには集落と別組織を作らなくてはいけないという意味合いである。10年後のあるべき姿を作って10年間かけて計画する。まさにプロセスデザインである。そして計画の3本柱、住民自治、地域経営、交流・情報は、実は先ほどの3つの柱とぴったり一致する。というのも、私はここから学んで3つの柱を別解釈した。町は10年間で合計300万円のある種の一括交付金支援、それに対してアドバイザーの招聘や職員の派遣をする、熟度の高い取り組みにはハード施設整備を支援するということが行われている。

こういった支援策の意義は、「内発性」「戦略性」「革新性」にある（スライド 52）。まず、地域の自主的な計画づくりを基盤とする、一言で言えば手挙げ方式、押し付けではなく手を挙げる必要がある。また地域づくりの3要素を組み合わせているということで、戦略性を持っている。そして使途自由度が高い長期の一括交付金という意味では、支援の革新性を実現しているのだろうと思う。

・鳥取県中山間地域活性化推進交付金

そして、後に知ったのだが、2001年から2004年度までは鳥取県が同じようなものをより規模を拡大して、これは片山知事の下で、中山間地域活性化推進交付金という制度を行っている（スライド 53、54）。2002年ぐらいにこの取り組みを知って、驚いてすぐ駆け付けて地域で聞き取り調査をした。スライドに掲げた集落の幾つかを当時の県の担当課長と一緒に歩いたり、あるいは片山先生は覚えておられるかどうか分からないが、知事室まで行って、なぜこういうものに取り組んだのか片山知事にお尋ねしている。3年間で4,000万円の巨額な支援を行って、これはソフト、ハードの両者にわたって制約は一切ない。県と市町村で2分の1ずつの事業である。

その革新性である（スライド 54）。まさに前回議論になったところであるが、3年間にわたってこの配分を地域が計画変更できる。そのために実は債務負担行為を設定している。そのことによって、例えば2,000万円使う予定だったが、ワークショップがうまくいかず100万円しか使えなかった場合、その使い残しを翌年使うことができる。当時の補助事業の基準から言えば、なんと

革新的なことかと。

この事業申請要件は、「ワークショップ的なものを行うこと」という、ただこれだけである。法人格の有無といった要件があるわけではなく、ここでは「どの地域でも、ワークショップ的な場で、地域住民が本音で話し合っていれば、今後の飛躍の基盤がある」と、担当者がそのように言っていた。

採択審査は、プレゼンに対する県職員 5 人の採点制である。25 点満点で、参画度 10 点、総意 10 点、継続性 5 点。注目してもらいたいのは、中身に関わるのは継続性だけで、内容については一切と言っていいほど審査していない。つまり、どこまで住民合意があるのか。プレゼンテーションが実に質疑込みで 50 分あるので、本当に合意形成があるのかどうかすぐばれてしまう。こういう形で戦略性を実現しているのだろうと思う。

そういう意味で求められている政策は、まずボトムアップである（スライド 55）。これは既に実現しているところもあるが、つまり行政の押し付けによる支援ではない、行政の単年度の一回限りの支援ではないということである。すなわち長期支援。そして、厳しく制約されている使途を自由にするといった支援が求められている。何のことはない、この 3 点はすべて従来型補助金をひっくり返したものである。

あまり知られていない成果として、これを教えてもらって大変面白かったのだが、地域でワークショップを積み重ねるほど事業計画規模が小さくなると。例えば、当初の計画ではハード施設で集会所などを入れようとするわけであるが、すると立派なキッチンや男女別のトイレを 2 つなどと設計されるわけであるが、議論すればするほど、住民が使うのだからトイレは一つでいいだろうというような話になり、話し合いが進めば進むほど事業費が小さくなっていくというのが非常に印象的だった。

また、県の事業総額も当然そのことによって縮小して、当時たしか 2 億円ぐらい毎年予算が積まれていたが、すべて使われたことは一度もなかったと理解している。ただ、県で立派だったのは、予算消化のスタンスには立たず、使い残した場合には、通常の行政のスタンスで言えば減額であるが、鳥取県では当初の金額を維持していたと思う。当時の事業担当者は、いままでは地域が国や県の地域づくりの理念に合わせてきたが、これからは国や県の事業が地域の理念に合わせてはいけない、だからこのような制度になったのだという説明を聞いて、私自身は納得した。

おわりに—「太陽路線の地方創生」を—

最後の「おわりに」で、「太陽路線の地方創生」ということを言っている（スライド 56～58）。

いろいろ議論があろうかと思うが、いわゆる地方消滅論について、私どもの学会仲間でも、「あの推計は問題だ。ただし、あの問題提起は重要だ」という言い方をする人がいる。しかし、私はそうではないと思っている。というのは、いわば危機意識をあおることによって地域住民の当事者意識を作ろうといった発想があると思うが、行政はともかく、少なくとも地域の住民は全く逆であり、危機意識を吹けば吹くほど諦めてしまう。先ほどの「誇りの空洞化」は別表現で言えば諦め・諦観であるが、この諦観からいかに脱却するのかが、いわば地域づくりのスタートラインである。そのようなところに、「駄目だ、駄目だ」、「消滅、消滅」と言い続けるのは、私はむしろ逆効果だと思っている。

必要なのは、消滅と断じる前に、地域に寄り添いながら、あの空き家ならまだ移住者が入れる、まだまだ水回りは大丈夫だとか、あるいは来年にはあそこの子供がどうも定年になって戻って来そうだとか、そういった具体的な可能性を展望することであり、そういう意味では可能性の共有化が求められているものではないかと思う。

あたかもイソップ童話の旅人をめぐる「北風と太陽」のようであり、ビュービューと北風を吹かせて、「消滅、消滅、消滅」という形で農山村の「誇りの空洞化」を促進してしまうのか、そうではなく、可能性を一つずつ積み重ねていく太陽路線を取るのかが、実は地方創生の非常に大きな政策論争のポイントではないか、そのように思っている。