

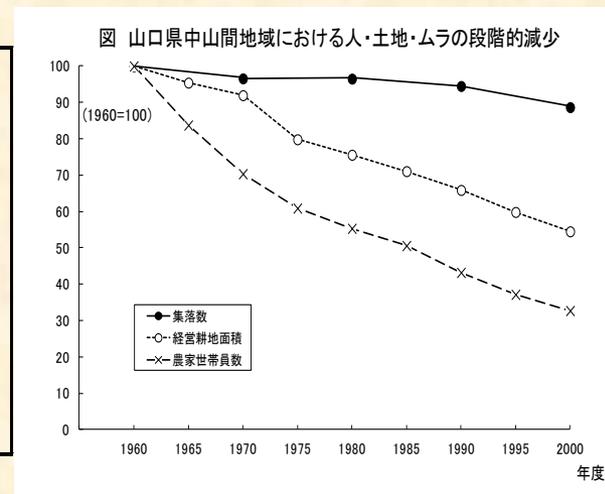
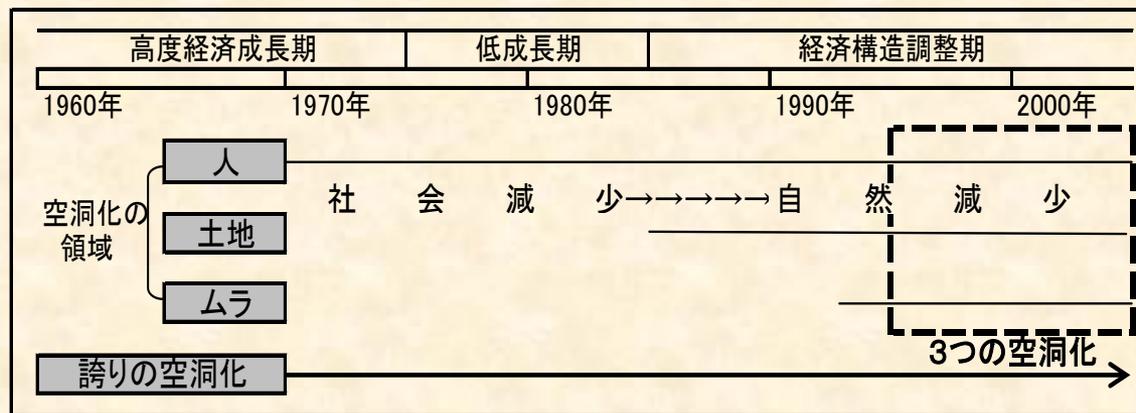
「過疎地域」をめぐる 新しい動きと政策

小田切 徳美
(明治大学)

1. はじめに一報告の課題一

■「3つの空洞化」の段階的進行

図 中山間地域における空洞化の進展(模式図)



■各キーキーワード＝造語←強い社会的インパクト

○人の空洞化

→「過疎」

○土地(利用)の空洞化

→「中山間地域」

○ムラの空洞化

→「限界集落」

1. はじめにー報告の課題ー

■他の国では？→首都圏人口比の国際比較

先進国における首都圏人口シェアの推移(1960年～2010年)
(単位: %)

	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	増減 (1950年～ 2010年)
日本(東京)	18.0	22.5	24.6	26.6	27.4	29.2	+11.2
英国(ロンドン)	15.6	13.5	13.6	13.4	14.0	14.4	-1.2
イタリア(ローマ)	5.0	5.9	6.0	6.1	5.9	5.5	+0.5
フランス(パリ)	16.2	16.2	16.1	16.5	16.5	16.7	+0.5
ドイツ(ベルリン)	4.5	4.1	3.9	4.3	4.1	4.2	-0.3
アメリカ(ニューヨーク)	7.6	7.7	6.8	6.3	6.3	6.5	-1.1

注: 1) 資料=国土交通省資料(「国土のグラウンド2050・参考資料」2014年)より作成。原資料は UN World Urbanization Prospects The 2011 Revision。

2) 各都市の人口は都市圏人口。ドイツは統一前も含めてベルリンとして算出。日本(東京)は国勢調査の「関東大都市圏」(2005年基準、さいたま市、千葉市、特別区部、横浜市、川崎市とそれに隣接する周辺都市を含む)。

1. はじめにー報告の課題ー

■本日の報告

1. 新しい動き(2010年頃以降)

①「(内発的)地域づくり」の実践と教訓の蓄積
→「2」 (「実践するか、しないか」の選択)

②その「援軍」の登場＝田園回帰・関係人口
→「3」

③政策の一定の前進(省略)

集落支援員・地域おこし協力隊／過疎債ソフト事業／小さな拠点の整備支援／地域運営組織支援……

2. 見えてきた方向→「4」(+『町村週報』の拙稿)

3. そこから考えられる新しい政策 →「5」

2. 地域づくりの展開—その本質—

■ 成熟しつつある地域づくり

「『山村とは、[そもそも]非常に少ない数の人間が広大な空間を面倒みている地域社会である』という発想を出発点に置き、[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が生み出し得るのかを、追求するしかない。これは、多数の論理の上に成り立っている都市社会とは別の仕組みを持つ、いわば先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくり上げることに他ならない。」

(宮口侗弼『地域を活かす』、1998年、[]は引用者)

→「先進的な少数社会」= **多自然型低密度居住地域**

2. 地域づくりの展開—その本質—

■ 地域づくりの再定義 = 多自然・低密度居住地域としての新しい価値とその仕組みづくり

(人口を増やすことではない)

- ・ 地域の働き盛り世代の「輝く場」として
- ・ 地域の高齢者世代の「安心できる場」として
- ・ 地域の子ども達「戻って来る場」として
- ・ 地域外の人々の「あこがれの場」として

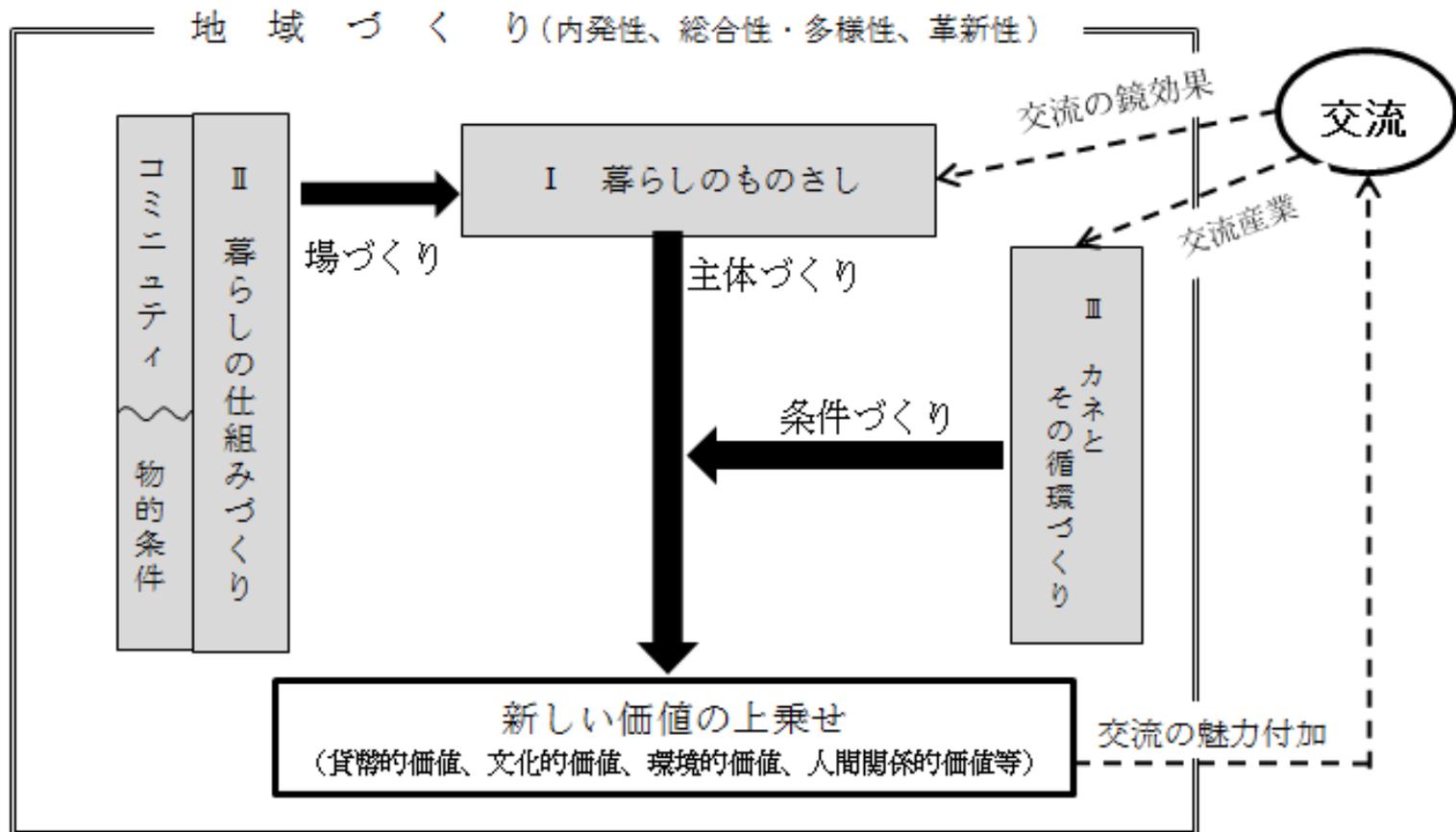
■ その原則

- ① 内発性 . . . 自分達の思いと力で、
- ② 多様性 . . . 自分達なりに、
- ③ 革新性 . . . 今までとは少し違う方法で、
地域をつくる

2. 地域づくりの展開—その本質—

■ 地域づくりの実践的枠組み

図 地域づくりのフレームワーク



2. 地域づくりの展開—その本質—

■「地域づくり」の3要素(その一体的対応)

- ①暮らしのモノサシづくり (主体づくり—人材)
- ②暮らしの仕組みづくり (場づくり—コミュニティ)
- ③カネとその循環づくり (条件づくり—しごと)

■「地方創生」と重なる

・地方創生法(2014年11月) = 地方創生とは「まち」「ひと」「しごと」を一体的に推進すること

○ひと(人材) = 地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保

○まち(コミュニティ) = 国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成

○しごと = 地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

⇒ 人材創生 + コミュニティ創生 + しごと創生 = 地方創生

2. 地域づくりの展開—その本質—

■人材創生

- 「人材」 = 当事者意識を持つ人々
- 「すべては『当事者意識』から始まる」
(飯田市・牧野市長)
- 具体的対応
 - ① [古くから] 公民館活動 (社会教育)
 - ② [少し前から] ワークショップ (地元学)
 - ③ [最近では] 都市農村交流 (交流の鏡効果)
- ③の視点から重要な「子ども農山漁村プロ」
- しかし、いずれも即効薬ではない
→ 必要な地道な積み重ね

2. 地域づくりの展開—その本質—

■コミュニティ創生＝地域運営組織(RMO)づくり

① **多機能性**; 文字通り「小さな自治」「小さな役場」

自治組織＋経済組織＝地域運営組織

(共同売店、ガソリン・スタンド、生活交通運行、特産品開発、……)

② **補完性**; 集落(町内会) ← 〈補完〉 → 地域運営組織

集落(町内会)＝「守り」の自治(地域資源保全等)

地域運営組織＝「攻め」の自治(問題解決)

⇒ 集落と地域運営組織の併存

③ **革新性**; 「1戸1票制」ではない新たな仕組み

※ 住民が当事者意識をもって、地域の仲間とともに手作りで自らの未来を切り開くという積極的な取り組み

⇒ 「手作り自治区」

2. 地域づくりの展開—その本質—

■ 地域運営組織の実践的課題

= 行政の押し付けではない地域運営組織

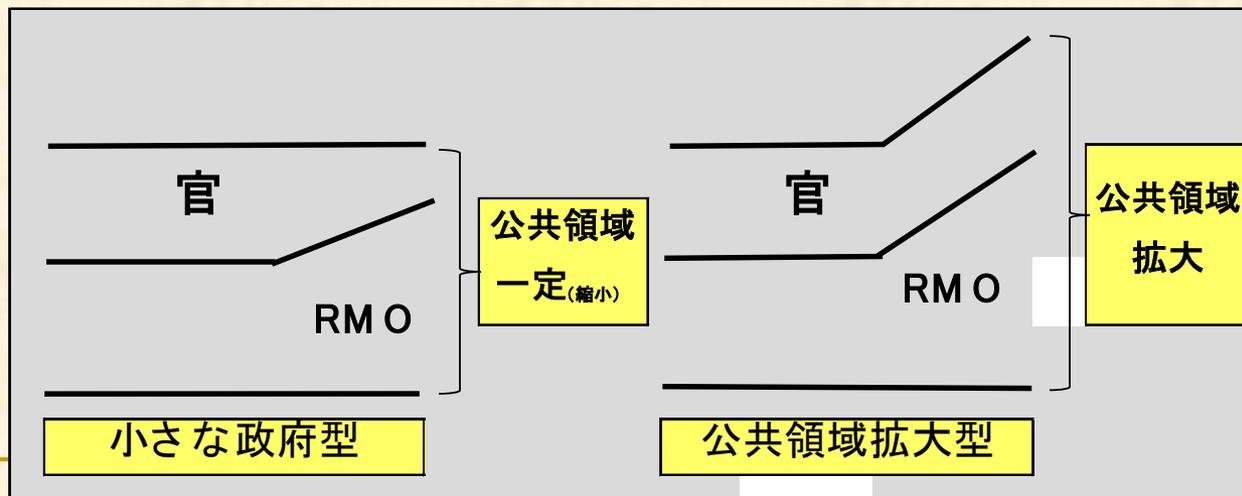
(住民が疲れない、「やらされ感」を持たない)

→ 地域運営組織と行政の協働性を確保する

< そのため原理の再確認 >

地域運営組織の目的

= 「公共(全体の)領域」の拡大 (not「官」の縮小)



2. 地域づくりの展開—その本質—

■しごとと創生

①起業化（仕事を起こす）

（例）協力隊募集・サポート業務（成功例多）

②継業化（古い仕事を新しく継ぐ、「起業」の一部は実は「継業」）

（例）豆腐加工（大豆生産組合から→継業、2号店の出店へ）

③移業化（仕事を持ち込む）＝サテライトオフィス

（例）徳島県美波町のベンチャー誘致（IT、Webデザイン等）
→新しい起業、継業につながる

④多業化（仕事を組み合わせる—従来は0.3人前の仕事はゼロ）

（例）狩猟＋農業＋宿泊業＋観光業＋イベント興業

⇔「しごと」づくりに冷淡な地域幹部層

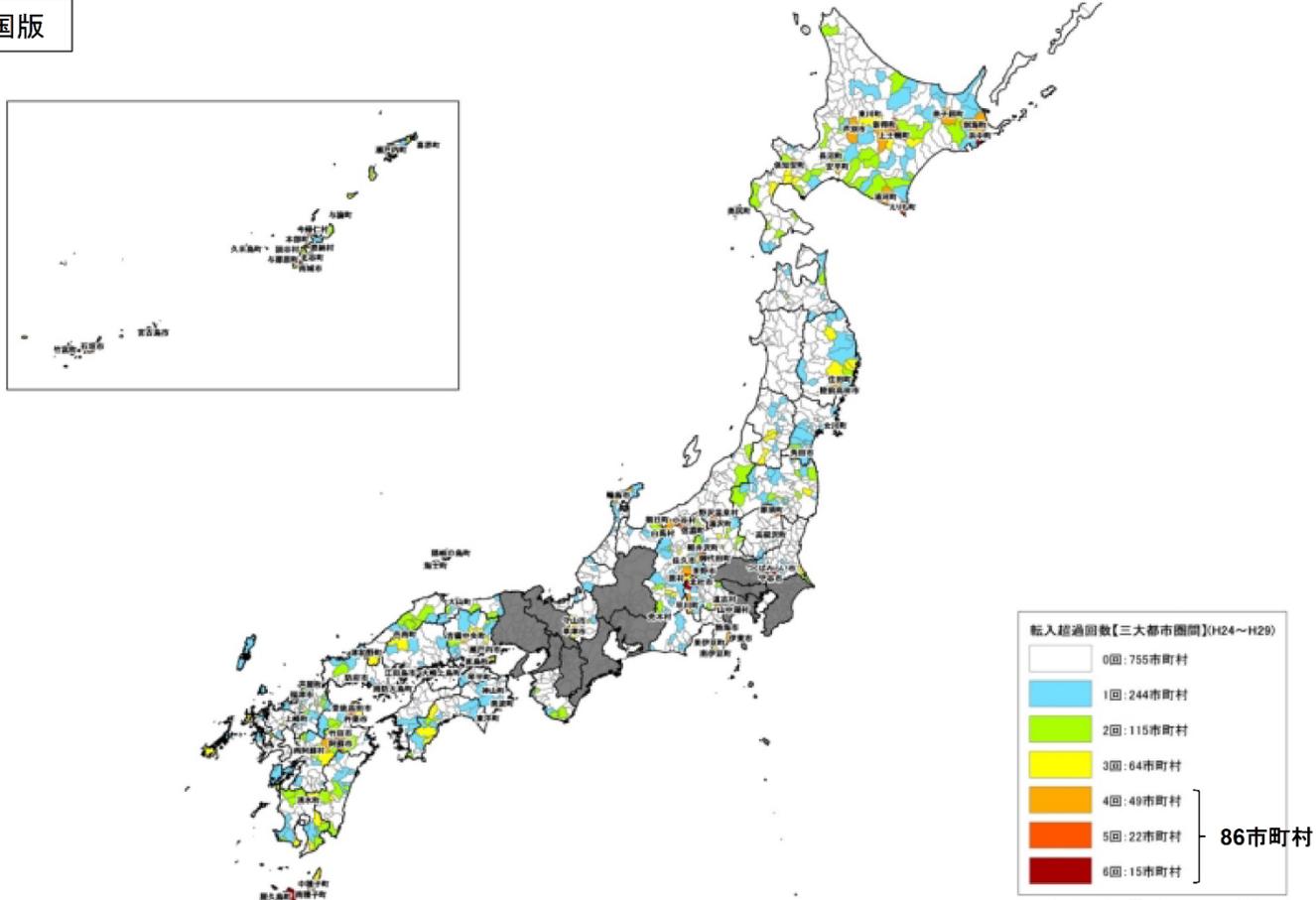
自治体幹部・議員＝「こんなところに仕事はない！」

3. 吹いてきた風－田園回帰と関係人口－

■ 移住をめぐる新しいデータ (国土審議会・住み続けられる国土専門委員会)

三大都市圏からの流入超過市町村 (2012年～2017年の回数)

全国版



(注1) 三大都市圏からの転入超過回数が4回以上の市町村をラベル表示。

(注2) 「調査していないため該当数値がない」データが含まれていることに留意。

(注3) 凡例の転入超過回数別の市町村数は三大都市圏を除く。

(出典) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告(H24～H29)」をもとに国土政策局作成

三大都市圏市町村を除く
= 1264市町村

3. 吹いてきた風－田園回帰と関係人口－

■「関係人口」論の登場

○「関係人口」

- ・ 指出一正氏（「ソトコト」編集長）
 - ・ 高橋博之氏（「東北食べる通信」編集長）
- } ⇒ **関係人口**

○その意味

- ・ 「関係人口とは、言葉のとおり『地域に関わってくれる人口』のこと。自分でお気に入りの地域に週末ごとに通ってくれたり、頻繁に通わなくても何らかの形でその地域を応援してくれるような人たち」。

（指出『ぼくらは地方で幸せを見つける』ポプラ新書）

＝「**定住人口**」でも「**交流人口**」でもない人々

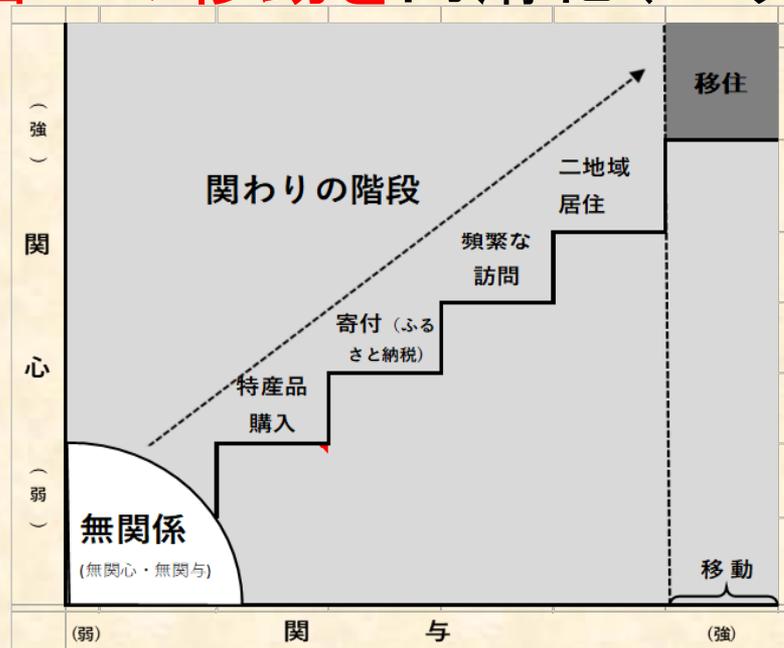
- ・ ただし、「交流人口」概念は本来はもっと多義的なもの
→その後、「観光人口」の意味に傾斜

⇒ **関係人口**＝再定義された「**交流人口**」

3. 吹いてきた風－田園回帰と関係人口－

■その意義

- ①ひとりの人間の複数地域への多様な関わり
→「**人口の奪い合い**」からの脱却
- ②移住の拡大の前提としての関係人口の増大
・移住の裾拡大政策→「**枯渇しない**」田園回帰
- ③移住政策の新しい意味
・**次の段階への移動を円滑化**(バリアフリー化)



3. 吹いてきた風－田園回帰と関係人口－

■ 関係人口と政策①

○ 総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」報告(2018年1月)

・ 関係人口を国レベルではじめて位置づけ

「地域や地域の人々と多様に関わる者である『関係人口』に着目し、『ふるさと』に想いを寄せる地域外の人材との継続的かつ複層的なネットワークを形成することにより、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となっている」

・ 今後の方向性の提起

① 段階的移住・交流を支援

② 「ふるさと」への想いを受け止める

③ 地域における環境を整える

・ 「関係人口」創出事業」モデル事業(現在30団体が事業実施)

⇒ 関係性の持続を支える「受け皿」づくり(「ふるさと住民」)

3. 吹いてきた風－田園回帰と関係人口－

■関係人口と政策②

○国土交通省・国土審議会計画推進部会

「住み続けられる国土専門委員会」とりまとめ(2018年6月)

・報告書副題＝「地方への流れを促進し、地域の定住人口・関係人口を増やすために」

・戦略的対応

①人と地域の段階的關係に着目した組立

②対象者のライフスタイル・ステージに応じた施策

③地域の将来像に呼応して担い手が集まるプロセス

・具体的施策の提起

⇒「つながりサポート機能」強化(公共政策の新領域)

3. 吹いてきた風—田園回帰と関係人口—

■ 地域づくりと田園回帰・関係人口



① 地域づくりが人を呼び込む

② 移住者が地域づくりを刺激し、サポートする

※「田園回帰・関係人口」と「地域づくり」の好循環

「前向きの人」の地域 ←〈格差〉→ 「愚痴の人」の地域
⇒ (過疎) 地域間格差の拡大へ

4. 新しい地域像

■新しい過疎地域(多自然・低密度居住地域)像

⇒「にぎやかな過疎」(その本質＝人口減・人材増)

※徳島県美波町が「にぎやかな過疎」宣言(「にぎやかそ」、2018.12.1)



4. 新しい地域像

■にぎやかな過疎＝多様なプレイヤー(人材)の交錯

- ①(地域づくりに取り組む)地域住民
- ②(地域で「しごと」をつくる)移住者
- ③(「何か関われないか」と動く)関係人口
- ④(SDGsで機関投資家を意識する)企業
- ⑤NPO・大学……

■「にぎやかな過疎」の特徴

- ①人口減だが、地域がガヤガヤ(人口減・人材増)
- ②人が人を呼ぶ、しごとがしごとを創る
- ③多様な人材の「ごちゃませ」の「場」＝地域の縁側
- ④都市・農山漁村共生の拠点

※農山村のみでない、日本全体のあるべき姿

5. 新しい政策のあり方・試案

①強力に展開すべき地域づくり政策

=内発性(+多様性+革新性)をサポートする

・ただし、内発的といえども、**外部アクターとの連携**が鍵となる⇒**交流型内発的発展**(EUのネオ内発的発展)

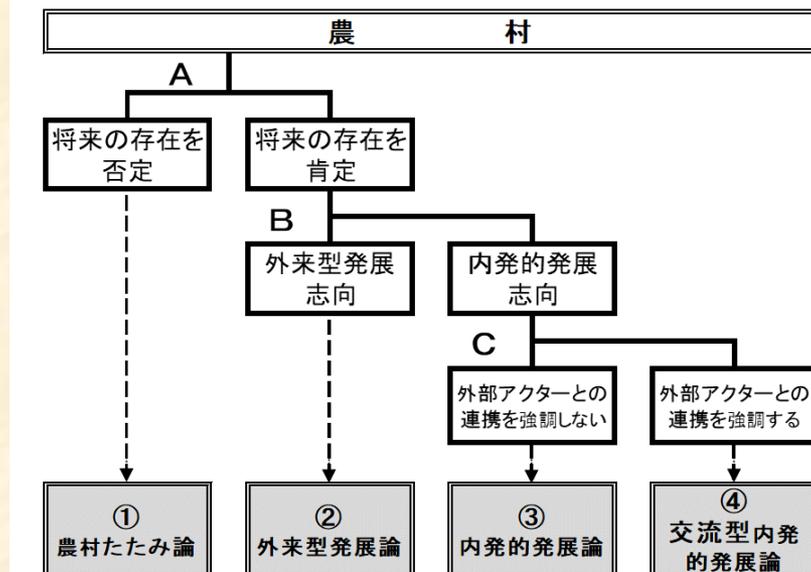
・重要な地域の**当事者意識づくり**

=人材創生

=暮らしのモノサシづくり
(「誇りの再生」)

・それを基盤とする
しごと創生
コミュニティ創生

図 農山村をめぐる地域ビジョンの位置づけ



5. 新しい政策のあり方・試案

②同時に必要な「格差是正」政策

「格差是正」と「個性的あふれる内発的発展」の二兎を追う(両者をパッケージ化)

・そのイメージ

→中山間地域等直接支払い制度(農水省)の場合

・EUとは異なる日本型条件不利地域政策

・「集落協定」を位置づけ、個人支払いの一部を協定単位で利用

協定＝地域課題への組織的対応(内発的発展)

個人＝不利な営農条件格差の補填(格差是正)

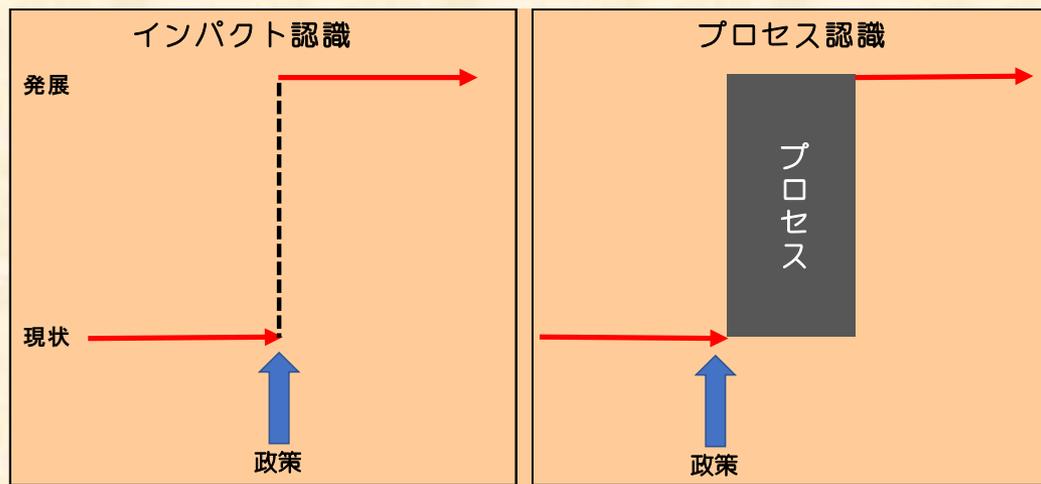
⇒過疎債のハード／ソフト事業も同じイメージでは？

5. 新しい政策のあり方・試案

③求められるプロセス重視の姿勢

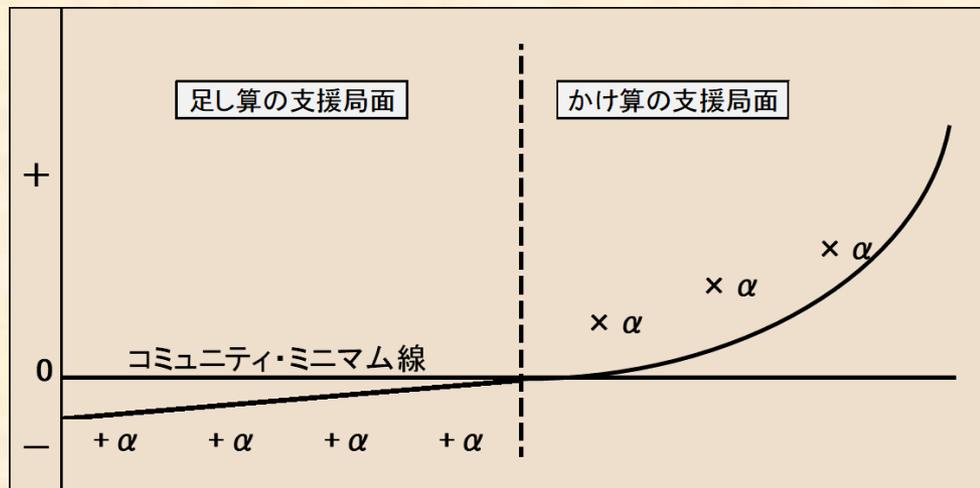
= プロセス・デザイン (プロセスの質)

- ・ プロセスが見えないから 「数」が優先
- ・ プロセスが見えないから 「短期成果」を求める
- ・ プロセスが見えないから 「政策依存」が発生する
(プロセス内では多様な主体が協働)



5. 新しい政策のあり方・試案

■ 地域再生プロセスの実際 (新潟中越地震からの再生の教訓)



・二つの連続的プロセス

① 足し算の段階 = 諦めの払拭プロセス

→ 時間がかかるケースが多 (「時間の暴力」から脱却)

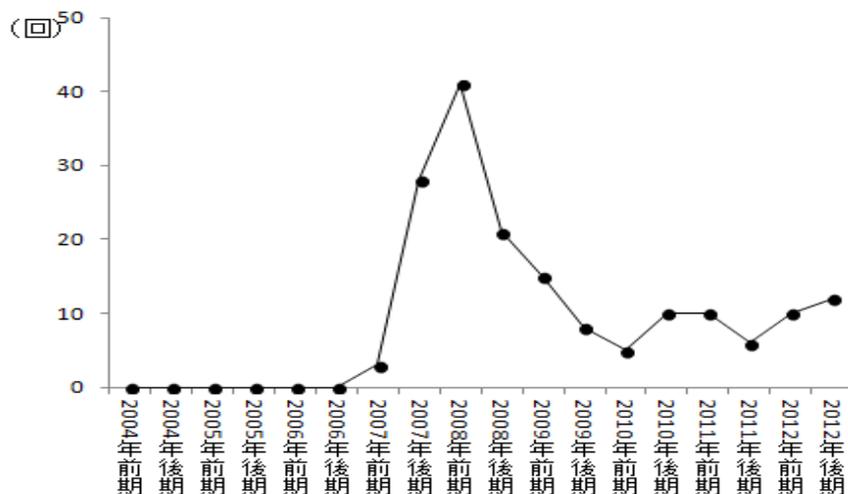
② かけ算の段階 = 具体的な事業の展開

5. 新しい政策のあり方・試案

④ 必要な政策自体の持続性確保

- ・ 前回の「地域再生」(第1次安倍政権)は一時的ブーム
- ・ ブームでない「地方創生」が必要

図 新聞紙上(日本経済新聞)における「限界集落」の登場頻度



注: 日本経済新聞(朝夕刊および地方経済面)の「日経テレコン」による本文・文字検索結果より作成。

※ブームの「ムーブメント化」が必要

5. 新しい政策のあり方・試案

■「ムーブメント」化のために

＝都市住民と共有できる多自然型低密度居住地域の**新しい役割・価値**を地域と国が積極的に発信

- ①**新たなライフスタイル、ビジネスモデル提案**の場
- ②**少子化に抗する「砦」**としての場
- ③**再生可能エネルギーの蓄積**の場
- ④**災害時のバックアップ**の場

(全国町村会『都市・農村共生社会の創造 ～田園回帰の時代を迎えて～』2014年)

※「都市なくして農山村の安定なし、農村なくして都市の安心なし」(**都市農村共生社会**)

5. 新しい政策のあり方・試案

■「新法」のあり方・試案(暫定)

- ①「多自然型低密度居住地域」の持続社会化が目的(SDGs実現に位置づける)
 - ・低密度化での新しい価値と仕組みの構築(「先進的小数社会」化)
 - ・国土の都市農村共生社会化の拠点としての位置づけ
- ②多自然地帯(農山漁村)で低密度化が進む地域が対象
 - ・結果的には人口減少率が高い地域が対象
 - ・都市型の低密度化地域(郊外地域)への対応は別の枠組み
- ③対象単位は旧村(明治合併村)として、現行市町村を通じた支援
 - ・旧村＝対象の明確化とスタンダード化(指定地域の制度としての多様化を回避)
- ④支援の手法は「格差是正と内発的発展支援のパッケージング」
 - ・「過疎債」ハード＋「過疎債」ソフト(ストック的ソフトに限定－特に人材育成)
＋その他ハード・ソフト事業(各省庁とも連携)
- ⑤指定旧村で「持続社会化計画」を策定(その内容に「都市との連携」を要件化)
- ⑥計画は多様な主体の参画による策定
 - ・行政＋住民＋RMO＋企業＋NPO＋「ふるさと住民(関係人口)」・・・
- ⑦期間は長期(例えば10年)←地域のプロセス重視＋政策の持続化