

# 地域をめぐる 新しい動きと展望

—農山村の実態から—

小田切 徳美  
(明治大学)

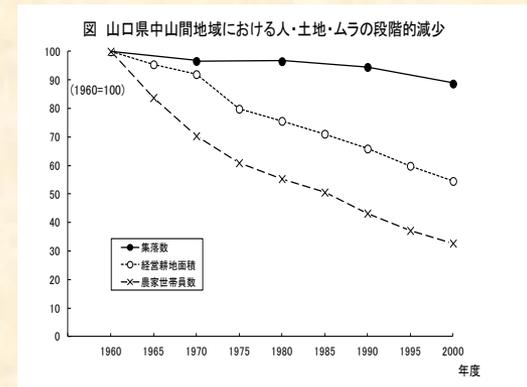
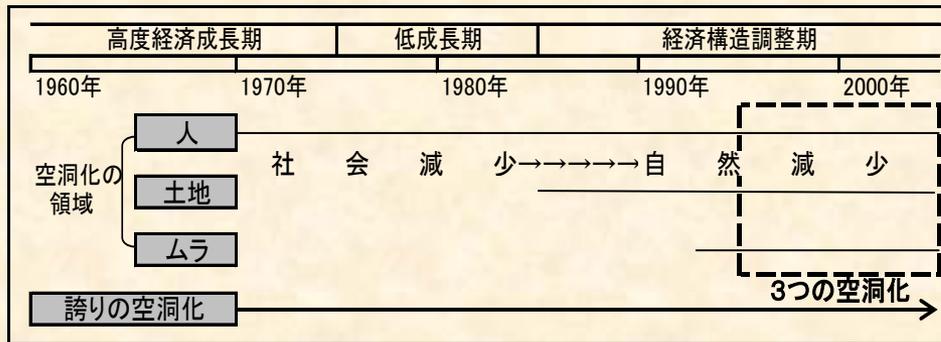
# 1. 地域の実態－「危機と再生のフロンティア」としての農山村－

## ■「3つの空洞化」の段階的進行－西日本山村が展開

- 人の空洞化 → 「過疎」(島根県石見地方から)
- 土地(利用)の空洞化 → 「中山間地域」(中国山地から)
- ムラの空洞化 → 「限界集落」(高知県山村から)

↑  
いずれも造語＝強い社会的インパクト

図 中山間地域における空洞化の進展(模式図)



## ■西日本山村から、空洞化の拡がり

平地(空洞化の里下り)＋西日本(空洞化の東進)

⇒全国の地方へ(地方消滅?)

# 1. 地域の実態－「危機と再生のフロンティア」としての農山村－

## ■危機に対抗する地域づくりのスタート

- ・1990年代中頃(リゾートブーム崩壊後)から
- ・西日本山村(空洞化の始点から)から

## ■その本質

「『山村とは、[そもそも]非常に少なく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。」

(宮口侗迪『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(小田切)
- ←バックキャストिंगの際の将来像の方向性

# 1. 地域の実態－「危機と再生のフロンティア」としての農山村－

## ■〈参考〉「バックキャストिंग」の理解

### ・二つの考え方

①排除できない制約を肯定して、その中で解を出す  
＝制約をポジティブに捉えることに重点

②現在の状況から離れて、将来ビジョンを関係者で共有化し(ビ  
ジョニング－人々のコミットメント)、そこから逆算する  
＝ビジョニングに重点(地域のワークショップなどで利用)  
→関係者の共有化が重要(「主語」は「私達」)

### ・いずれも、「未来は(前向きに)変えられる」ことが前提

(「ワクワクドキドキ心豊かに生きるため」－①を論じる石田秀輝氏等)

・「過去からの延長線で対応策を議論するのではなく、将来の危機とその危機を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき課題を整理する」(総務省「自治体戦略2040構想研究会報告」第1次報告)は

①でも、②でもない？

# 1. 地域の実態－「危機と再生のフロンティア」としての農山村－

■農山村の地域づくりの再定義＝「多自然型低密度居住地域」  
としての新しい価値と仕組みづくり

■その原則

①内発性－地域の思いと力で

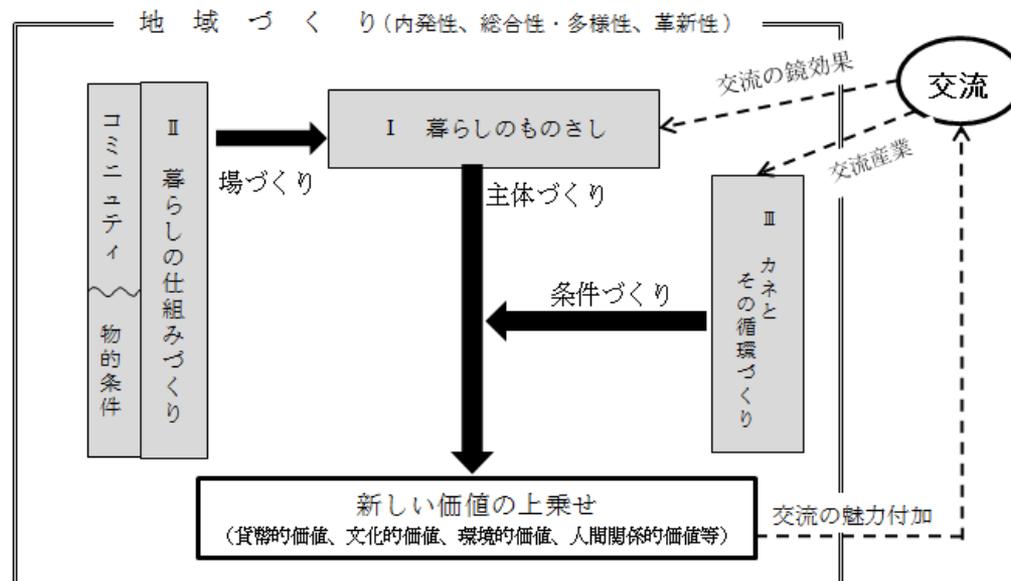
②多様性－地域なりに

③革新性－今までとは違う方法で

地域を作り直す  
(regeneration)

■そのフレームワーク

図 地域づくりのフレームワーク



# 1. 地域の実態－「危機と再生のフロンティア」としての農山村－

## ■「地域づくり」の3要素←各地の実践からの抽出

- |              |               |                    |
|--------------|---------------|--------------------|
| ①暮らしのモノサシづくり | = 主体づくり－人材    | } 一体的対応<br>= 地域づくり |
| 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」と近似する

・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

⇒地方創生 = 人材創生 + コミュニティ創生 + しごと創生

(本報告では「しごと創生」は省略)

## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### (1) 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」(長野県飯田市・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 [少し前から] 都市農村交流 (交流の鏡効果)
- ④ [最も新しい] 高校魅力化 (高校生の地域参加)

- ・ ①に関わり、注目される公民館等の首長部局への移管  
(公民館活動が活発な地域⇔地域運営組織が動く地域)
- ・ ③の視点から重要な「子ども農山漁村プロジェクト」  
(単なる経済事業でなく、地域の人材づくり事業でもある)

⇒いずれも即効薬ではない→地道な積み重ねが必要  
＝地域づくりに時間がかかる理由

## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティ－

### (2) コミュニティ創生＝「地域運営組織」(RMO)づくり

#### ■ 地域運営組織とは？

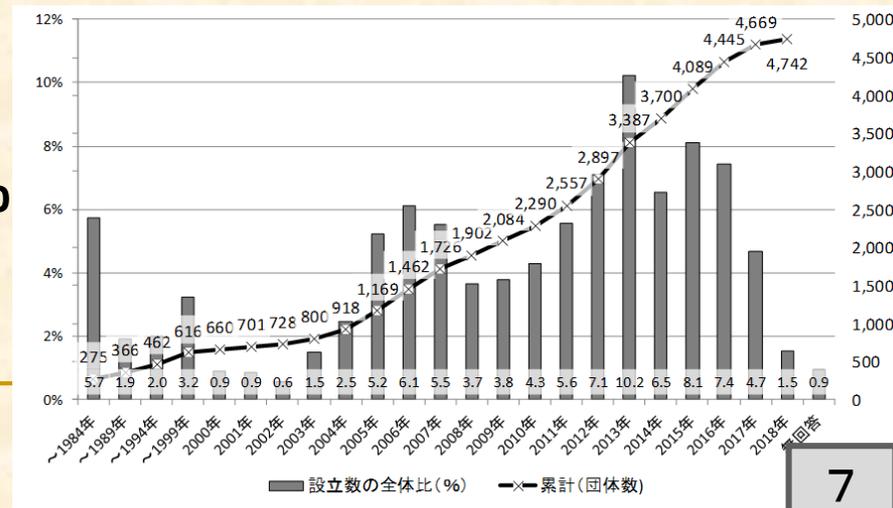
住民による<参加・協議＋(問題解決的)実行>組織

#### ・ 総務省・全国調査の定義

＝「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、**地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織**。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」

#### ■ 組織設立の状況(総務省研究会の調査結果－2018年)

- ・ 組織数＝**4787団体**
- ・ **41.3%**の市区町村で**設立**
- ・ 上記のうち「全域設立」は**33.8%**
- ・ 組織が存在しない市区町村の**84.7%**が「組織は必要」



## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■ 行政から見た組織設置の評価(同調査結果)

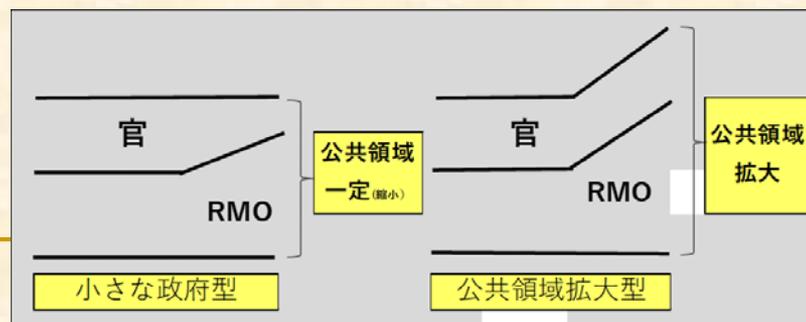
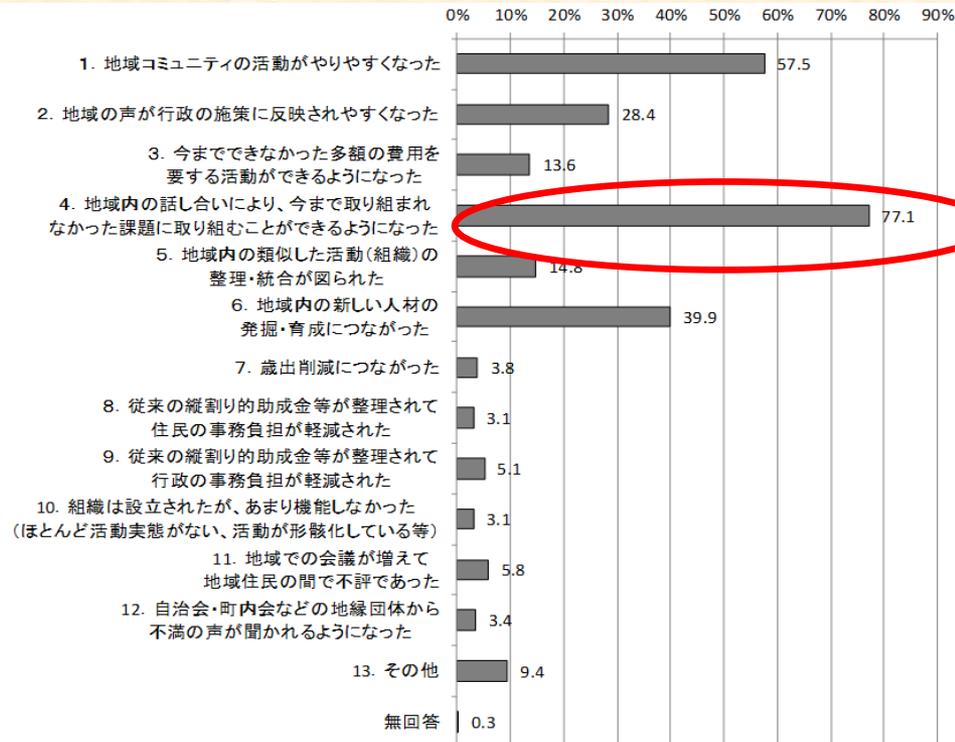
・「地域内での話し合いにより、今まで取り組まなかった課題に取り組むことができるようになった」

(77.1%)が最大

・「歳出削減」、「活動(組織)の整理統合」等は多くはない

⇒(アンケートでは)

行政からは、「小さな政府型」ではなく「公共領域拡大型」が意識されている



## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■ 組織設立の実態 (同調査結果)

#### ○ 基礎的活動

「地域イベント運営」(62.5%)

「広報紙の作成発行」(58.6%)

「防災訓練・研修」(52.2%)

= 町内会でもできる課題

#### ○ より積極的活動

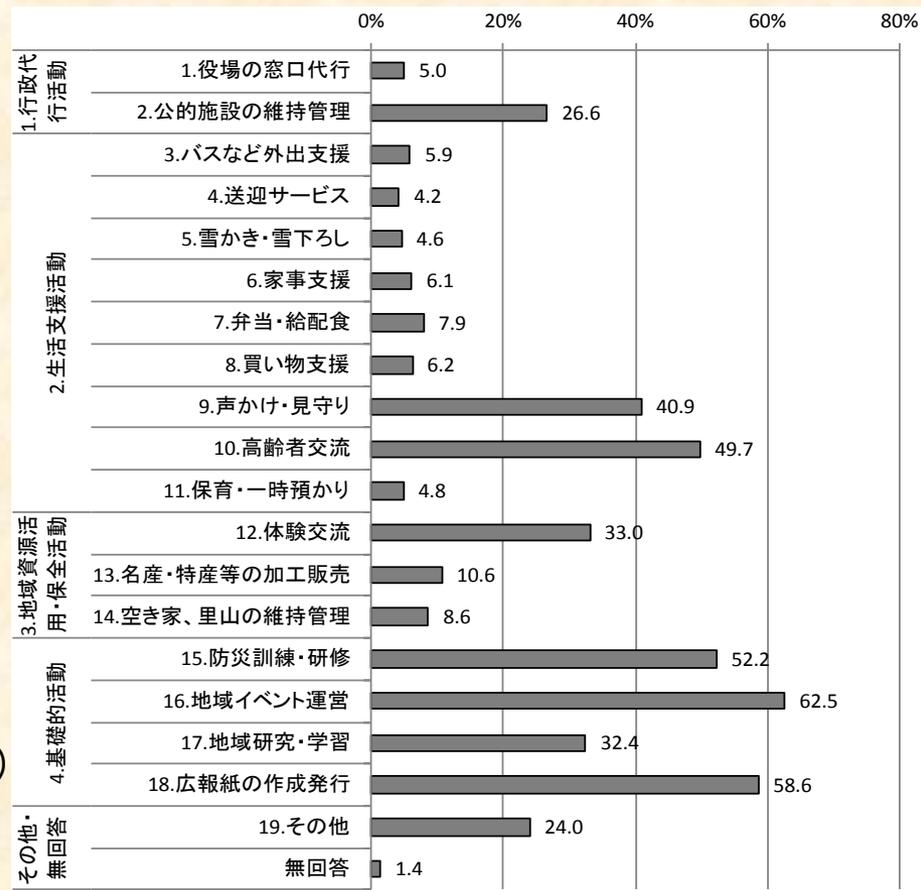
「高齢者交流」(49.7%)

「声かけ・見守り」(40.9%)

「体験交流」(33.0%)

「公的施設の維持管理」(26.6%)

= 地域課題への積極的対応



## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■ 地域運営組織の性格

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(2階建てのイメージ)

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**」(小田切)

＜＋最近、明らかにされた性格＞

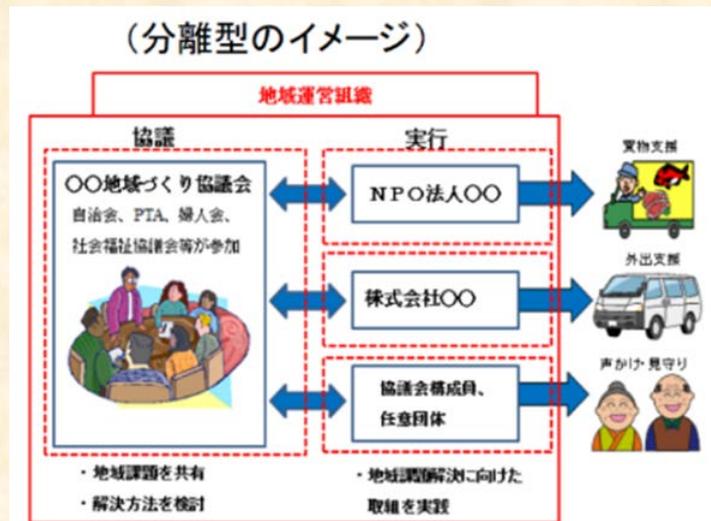
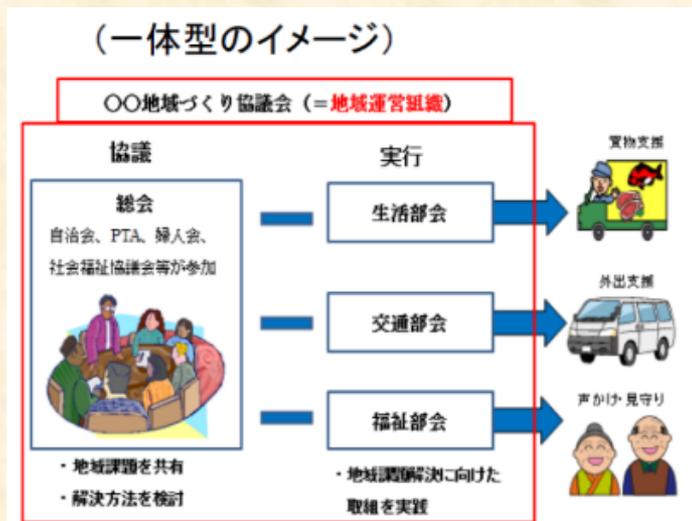
④ **多様性**

## 2. 地域づくりの実態—人材とコミュニティー—

### ■ 3つの多様性

#### ① 組織形態の多様性

- **一体型** ⇔ **分離型** (母体組織が熟度が高い実行組織を「切り出す」(名和田))



#### ② 事業目的の多様性

- **生活サービス** ⇔ **コミュニティ・ビジネス**

(総務省報告書より)

#### ③ 地域的多様性

- **過疎地域ほど多角化** (都市部では高齢者対応にやや集中)

## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■活動停滞の実態と課題

- ・プロセス＝**やらされ感**→負担感→部会の形骸化→事務局依存  
→事務局の疲弊→**活動停滞**
- ・やらされ感の発生を回避する対応
  - ①設立段階で急がない対応(特にサポートする行政)  
→**「行政の時間軸」と「地域の時間軸」の認識**
  - ②活動始動時の「小さな成功体験」  
→**「小さな困り事」への対応支援**  
〈事例〉新潟県糸魚川市・上南地域づくり協議会
    - ・生活支援チームによる「なんでも屋」活動
    - ・「包丁研ぎ」活動で真価を発揮(年間200丁以上)
- ・より本質的な問題点⇒地域づくりの原則からの逸脱
  - ①地域の当事者意識の醸成を怠る←**内発性認識の欠落**
  - ②マニュアル・他地域事例の当てはめ←**多様性認識の欠落**
  - ③既存組織(連合町内会)への依存←**革新性認識の欠落**



## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■ 運営上の実践的課題

#### ① 資金確保とその安定化

**財源の複数化** (会費＋事業収益＋補助金・交付金＋寄付等)

- ・有効な市町村の**一括交付金** (補助金からの段階的移行が望ましい)
- ・意外と少ない「**会費**」を徴収する組織
- ・中山間地域等直払い交付金の活用 (高知県梶原町の事例)
- ・外部からの**寄付**にも可能性 (ふるさと納税の活用事例－大分県宇佐市)

#### ② 多様な人材の確保

**世代交代ができる「人材群」** (複数型リーダー) **の形成**

- ・多世代が活躍する**公民館との連携**が有効
- ・**会計・税務・労務**は専門的外部サポートが必要

#### ③ 適切な法人化

① **「逃げ水問題」**から現実的問題へ (雇用、融資が契機)

② 多様性に対応した**多様な法人格**

## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■適切な法人化

#### ○法人化の実態

- ・全RMOの7.4% (355団体)

うちNPO法人4.8%

うち認可地縁団体1.7%

#### ○法人格を検討する際の論点

##### ①メンバーシップ

##### ②地域代表性

#### ○法人格をめぐる動き

##### ①住民主体型NPOで前進→内閣府による解釈の明確化

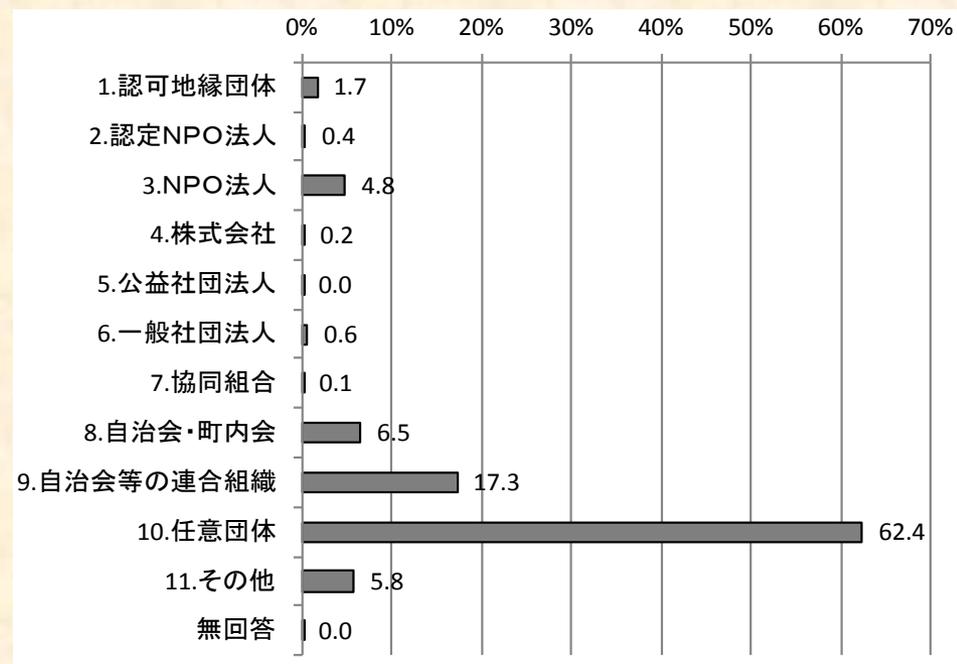
##### ②継続する議論

(現行法で弾力化)

- ・社会的利益追求を目的とした営利法人(分離型)

- ・地縁型組織のための機動的法人格(一体型)

→認可地縁団体(地方自治法)をめぐる多様な意見



## 2. 地域づくりの実態－人材とコミュニティー

### ■法人化をめぐる他の論点

#### ①複数法人・組織の連携の仕組み

⇒「**連携ビジネスモデル**」の構築(分離型の「一体化」のしくみ)

・分離型の事例(岡山県津山市旧阿波村・「あば村」)

＝運営協議会(任意組織)

＋NPO

＋社団法人

＋合同会社

#### ②**協同組合**の可能性

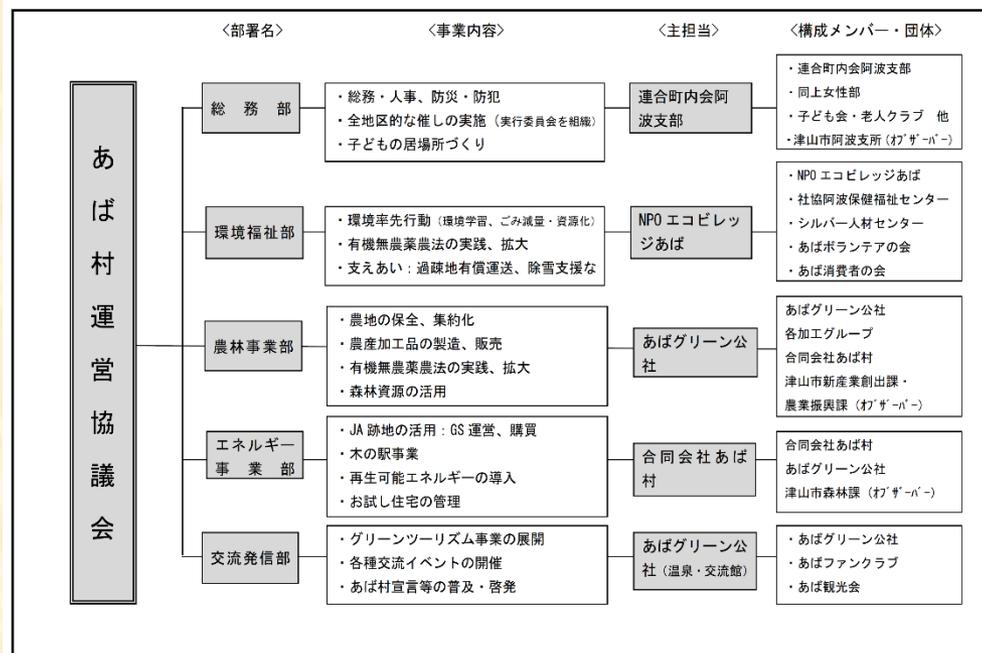
・議論は深まらず

#### ③**税制**による支援も考え

られる(実現には困難性も)

・法人、寄付者の税制

図 あば村運営協議会の組織図(岡山県津山市)



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

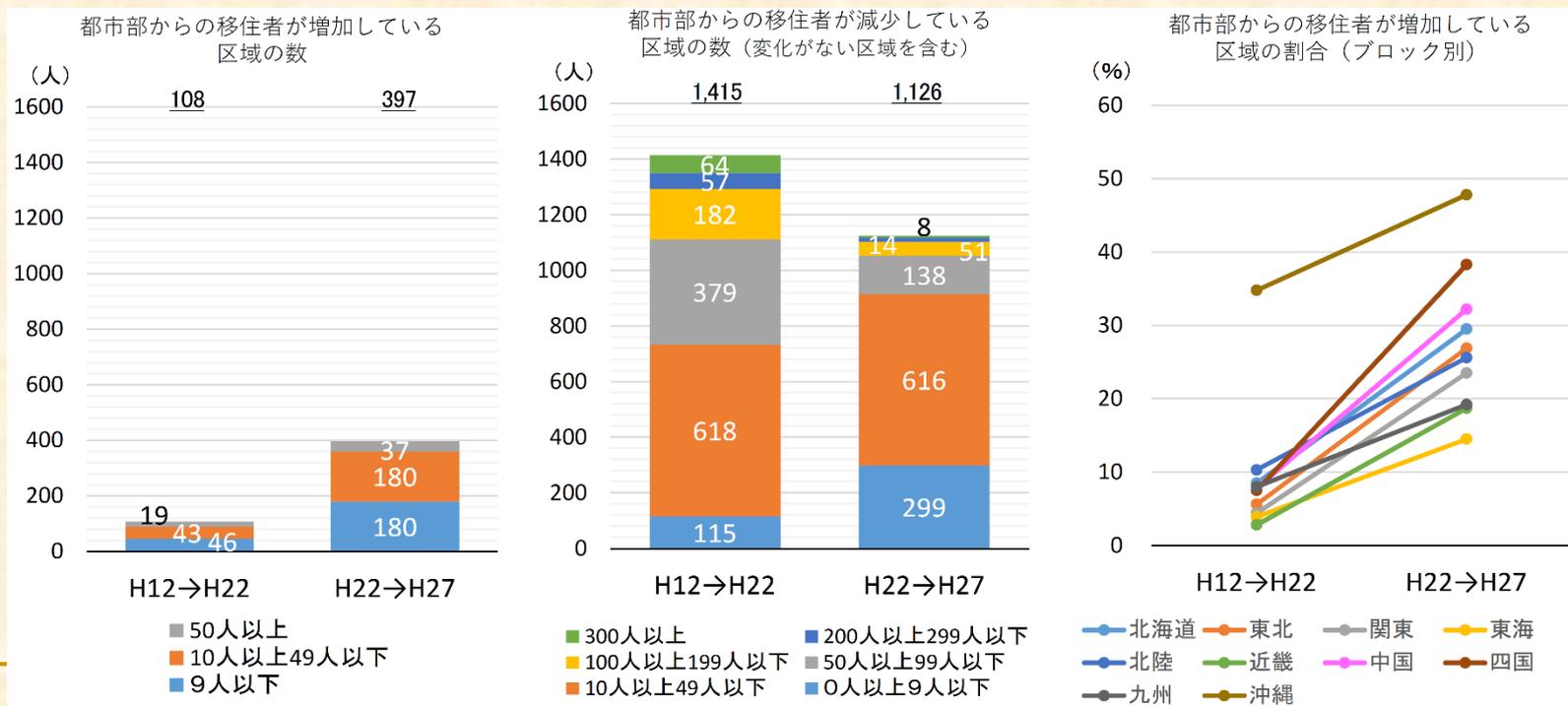
■ 総務省「田園回帰研究会」報告(国勢調査の過疎地域の個票分析)

■ 移住者(過疎地域住民で5年前は「大都市」居住)の増加地域

・ 移住者増加地域は**3.7倍**(2000～05年⇒2010～20年)

全1523地区中、108区域(7.1%)→397区域(26.1%)

・ 全地域で増加(特に中国、四国で急増)



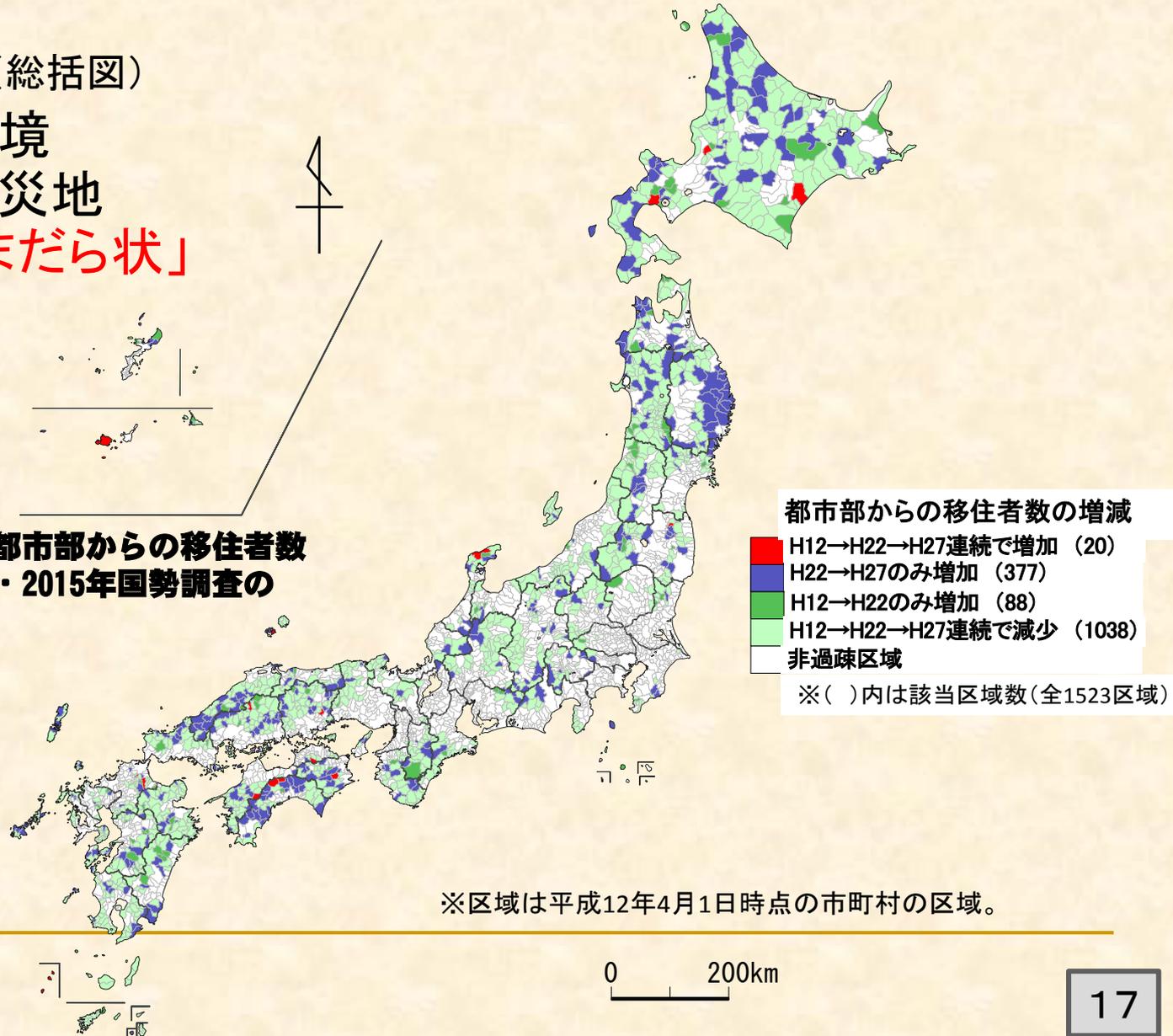
### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 地域別動向(総括図)

- ・ 西日本 ・ 県境
- ・ 離島 ・ 被災地

⇒ 全体的に「まだら状」

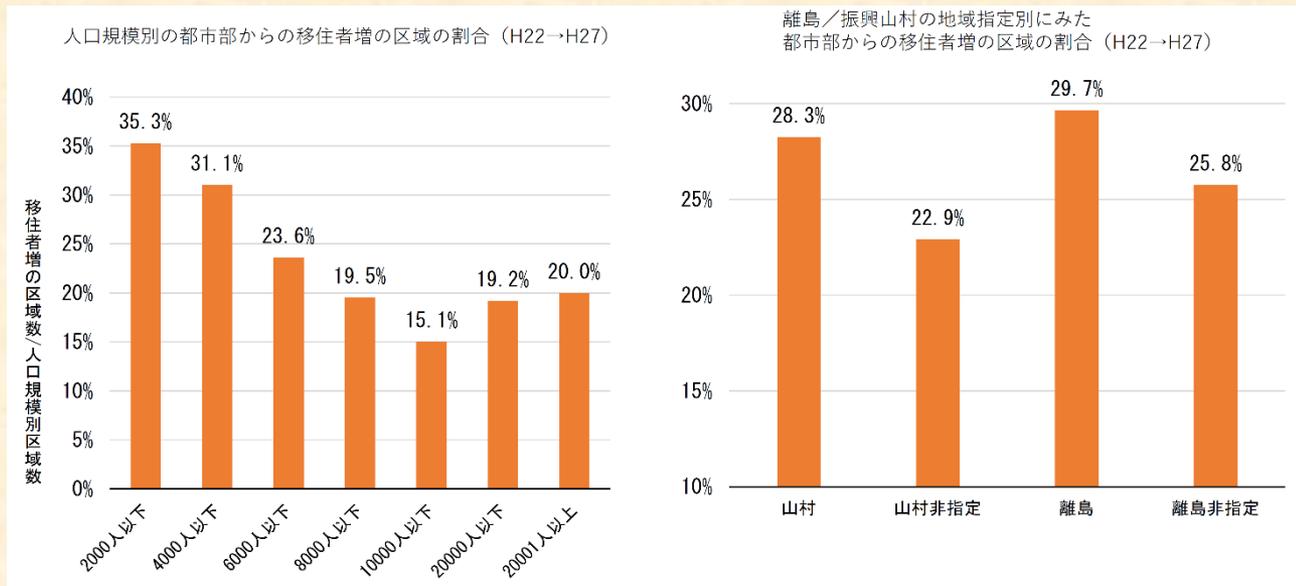
○ 過疎地域の区域における都市部からの移住者数の増減(2000年・2010年・2015年国勢調査の移住者数の増減)



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 区域の特徴と移住者増

- ・ **小規模地区** (旧市町村) で顕著
- ・ **過疎地域** でかつ **振興山村** / **離島** が多い (多重条件不利地域)



- 総務省「2040構想研究会」で指摘された認識の深掘りが必要  
「近年、人口規模が特に小さい自治体において、厳しい人口減少が継続しながらも、若い世代が転入する例が見られる。美しい自然や魅力的な文化、豊かな地域社会が移住の誘因となっている」(第1次報告)

### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■「関係人口」論の登場

#### ○「関係人口」の提起

- ・ 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. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 関係人口の登場とその形成要因

- ① 若者**ライフスタイル**の多様化（「ライフ・プロセスデザイン」、「人生複線化」）
- ② SNSによる関わり手段の高度化（情報入手を含め）
- ③ **関わり価値**の発生

#### ・ 関係性を持つこと自体に価値が生まれる

「これからは、仕事の場、雇用の場がある地域よりも、なにかしら新たな仕事をつくっていくことができる土壌に、意識や志の高い人びとが引き寄せられていくのではないだろうか」

「『ソーシャルに働く』という意味は、他者のため、地域のためという直接的な動機よりも、他者と関係性を築くこととそのプロセスに重きが置かれている」（松永桂子－松永・尾野寛明『ローカルに生きる・ソーシャルに働く』農山漁村文化協会、2016年）

#### ・ 「若者は関係性を作ることにカネを払う時代」（指出氏）

### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 移住の段階性－関係人口から見えるもの

・ あたかも階段のように、地域への関わりを深めるプロセス

＝ **関わりの階段**

・ 従来は無関係→定住という飛躍（**移住プロセスのスキップ**）を前提

・ 関わりの階段の事例

観光地（目的地）への移動中の偶然の訪問を契機に

① 地域の特産品購入

② 地域への寄付（ふるさと納税等）

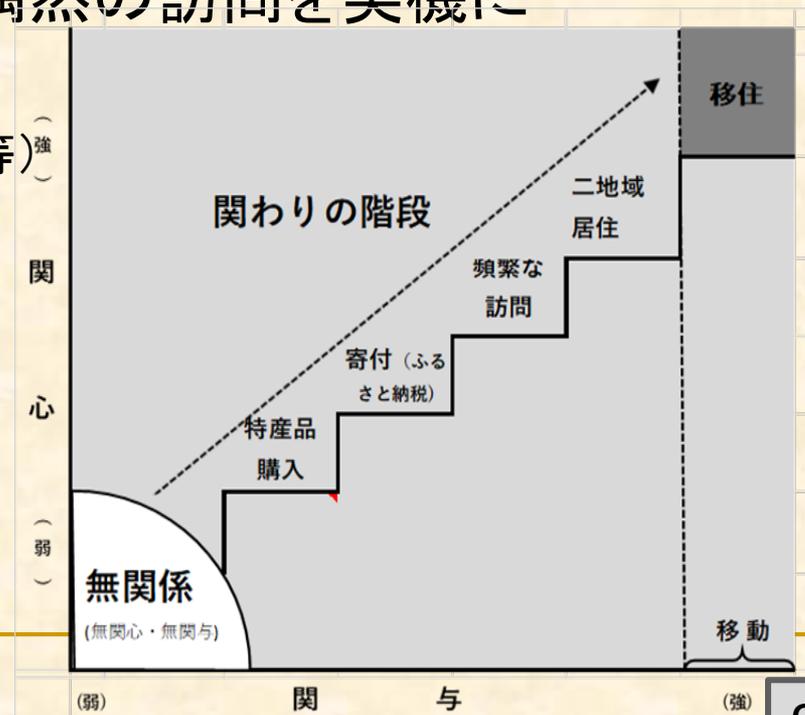
③ 頻繁な訪問（リピーター化）

④ ボランティア活動

⑤ 二地域居住（準定住）



⑥ 定住



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■その意義

#### 1. 移住政策の精緻化

→ 段差を低くする＝次の段階への移動を円滑化

#### 2. 多様な移住プロセスの見える化

##### ① 関与・関係併進型（「関わりの階段」モデル）

- ・関心を関与が平行に増大
- ・想定される標準(理想)型

##### ② 関心先行型

- ・地域への思い→移住
- ・有機農業のための移住に事例

##### ③ 関与先行型

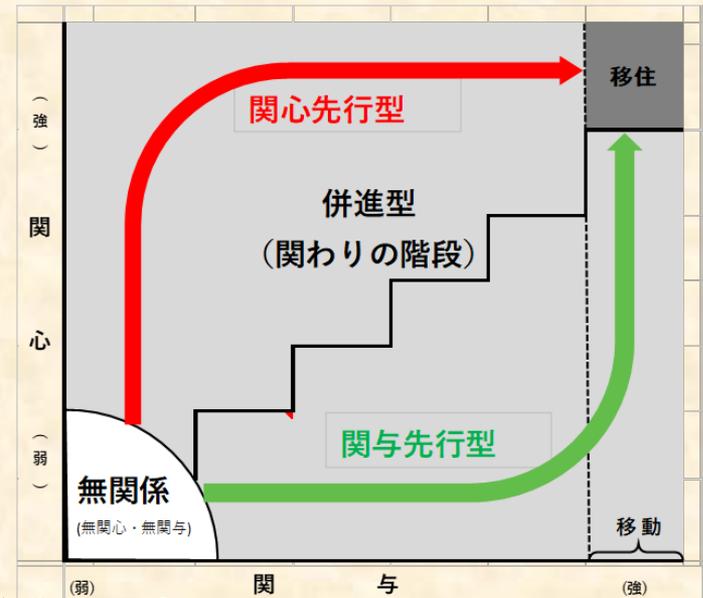
- ・移住→地域への思い
- ・スポーツ移住に事例(ex.サーフィン移住)

#### 3. ひとりの人間の複数地域への多様な関わり

→ 国内人口の「奪い合い」志向からの脱却

#### 4. 移住の拡大の前提としての関係人口の増大

→ 移住の裾の拡大（「枯渴しない」田園回帰）



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 関係人口のさらなる多様性

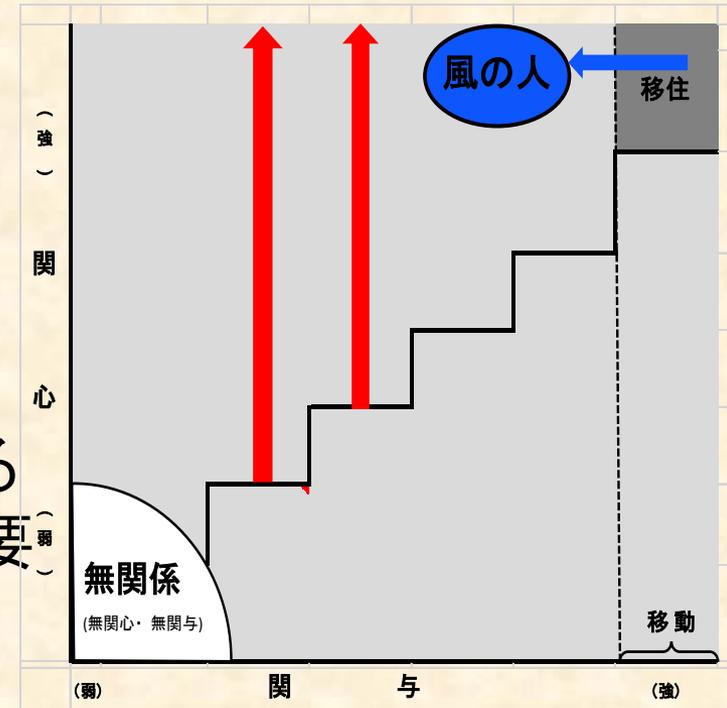
#### ・ふたつのパターン

##### ① 移住しない関係人口

- ・移住を前提としない移動  
＝(狭義)関係人口
- ・課題解決への高い貢献意識
- ・地域サイドは「定住しないなら係わる必要はない」と排除しないことが必要

##### ② 逆流関係人口

- ・いわゆる「風の人」(田中輝美氏)
- ・「移住」+「去る」(地域に同化する前に去る)
- ・他地域に移住しながらも地域に係わる



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 関係人口と政策①

○ 総務省研究会報告（これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会、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」（同報告書）

#### ・ 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（2018年度に30団体が事業実施）

⇒ 関係性の持続を支える「受け皿」づくり（例えば「ふるさと住民」）

### 3. 新たな動き－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専門委員会

(「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

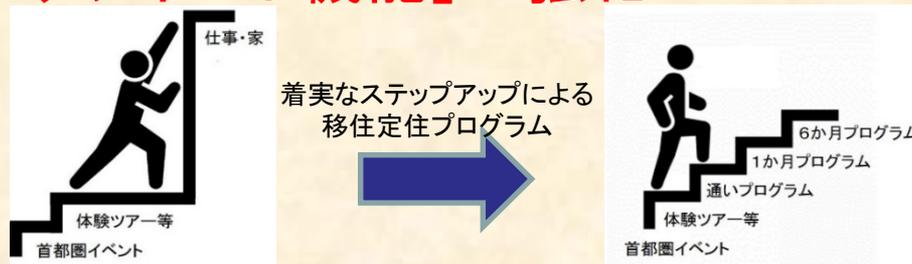
① 人と地域の段階的関係に着目した組立

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」の強化



(出典) 国交省研究会報告書

### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 関係人口をめぐる政策的課題(私論)

① **つながりサポート機能強化**の政策化(新たな政策領域としての認識)

(例) 全国、地域レベルの組織とコーディネーターの育成

② 関係人口の「受け皿」としての**「ふるさと住民」の制度化**

○ 古くは福島県三島町(1974年から)

ふるさと運動の発祥の地／特別町民制度

○ 最近では鳥取県日野町、徳島県佐那河内村等

←「構想日本」の提言(2015年)と実践

○ 日野町の実践例(ふるさと住民の「関わり」)

同町の地方創生総合戦略の検証・見直しへの参加

町民とふるさと住民との交流会の実施

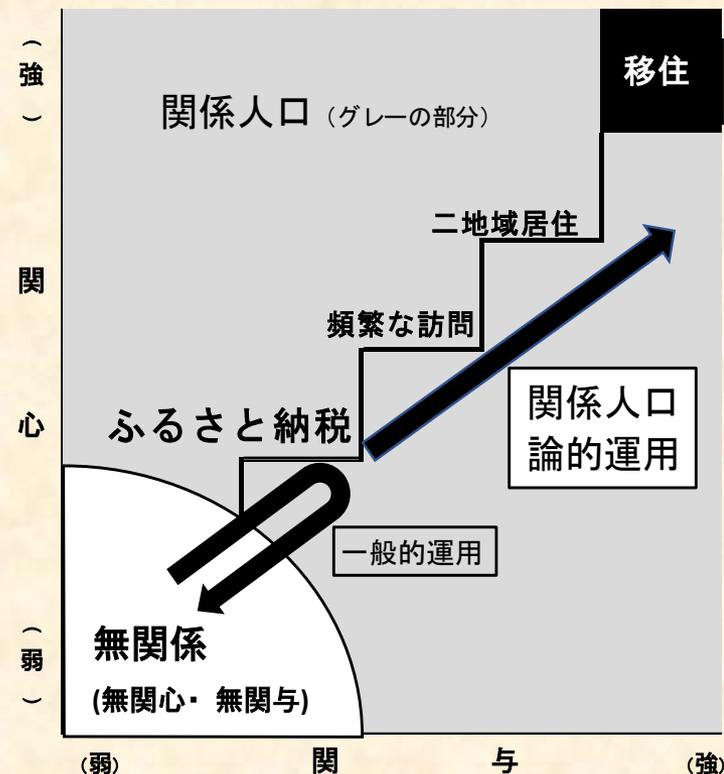
モニターとして町の新特産品に対する意見の公募

③ **ふるさと納税の「関係人口論的運用」**

・プロジェクトへの寄付(政策を競う)

・プロジェクトの成果としての返礼品

・より関係を強めるための情報提供



### 3. 新たな動き－田園回帰と関係人口－

#### ■ 関係人口をめぐる主体別の課題(再整理)

##### ①〈国〉

- ・ 関係人口の量的把握(特に世代別)
- ・ 関係人口を踏まえた新たな地方財政(地方交付税等)

##### ②〈国・地方自治体〉受け皿の整備＝目的は関係の持続化

- ・ 「ふるさと住民制度」の検討と実践(国レベルか、自治体レベルか?)
- ・ つながり強化のための交通費・宿泊費支援(「関係人口割引」)
- ・ 「関わりの階段」の整備

⇒「次の段階」へのステップアップ支援(自治体内のヨコワリ化)

##### ③〈民間〉関係人口を掘り起こし、関わり実現を支援する

⇒NPO等による「つながりサポート」の実施(それへの行政的支援)

##### ④〈地域〉「関わり価値」のさらなる磨き上げ

⇒面白い「人」、「場所」、「場面」づくり

## 4. 新しい地域像ーまとめー

■ 田園回帰・関係人口は「まだら状」に発生

■ その要因＝地域づくりと田園回帰・関係人口の好循環



①「地域づくり」の実践が人を呼び込む

②移住者・関係人口が地域づくりを刺激し、活動を活発化

■ その結果

「前向きの人」の地域←〈格差〉→「愚痴の人」の地域

→地方部内部における格差拡大(まち・むら格差→むら・むら格差)

⇒〈東京圏一極集中〉と(一部の)〈農山村再生〉の併存

## 4. 新しい地域像—まとめ—

### ■ 農山村で形成され始めた新しい地域像

- ・ 多自然型低密度居住地域(再論)

- ・ その本質 = 人口減・人材増

⇒ 「にぎやかな過疎」(ここでは人口は主要な指標ではない)

### ■ その事例(報告者の認識)

福島県三島町、愛知県東栄町、島根県邑南町、山口県阿武町、  
山口県周防大島町、徳島県美波町、大分県竹田市・・・

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



【その様子は映画に】



## 4. 新しい地域像ーまとめー

■「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し、貢献を探る) 民間企業
- ⑤NPO・大学……

■「にぎやかな過疎」の特徴

- ①人口減だが、地域はガヤガヤ(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「ごちゃまぜ」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、国内の地方のあるべき姿ではないか？

## 4. 新しい地域像ーまとめー

### ■まとめ(主な論点)

1. 人口減少、人口低密度化が著しい農山村から始まる新しい動き  
⇒・「**危機と再生のフロンティア**」として、さらに注目を  
・現場から学べることは多い(「なぜ横展開しづらいか」を含めて)
2. 地方制度の見直しはこうした動きを促進する**ひとつのパーツ**
3. **格差是正**(国レベル)と**内発的発展**(地域レベル)の二兎を追う  
⇒地域を支える全体像(交付税、地域振興立法等)の明確化が必要
4. 「公・共・私」のベストミックスは農山村では既に進行  
(「公共私セクター論」は1970年代の農村社会論で活発化ー「むら」再評価論)  
⇒時代に応じたその「**リミックス化**」こそが課題(地域運営組織が焦点)
5. バックキャスティングは**制約をポジティブに捉える**ために有効だが、**地域に対してその危機を煽るものであれば、本末転倒**

### ■■報告者が期待する調査会の審議課題

先発する地域の実践から学びつつ、人口減少を受け止めて低密度居住社会形成を実現する地域の仕組みとプロセスを解明し、それを促進する地方制度のあり方を展望する。その際、必ずしも地方制度だけの課題でないことを強く意識する。

以上