

1 山村再生の課題

おだぎり とくみ
小田切 徳美

明治大学農学部教授



【プロフィール】

1959年生まれ。東京大学大学院博士課程単位取得退学。農学博士。高崎経済大学助教授、東京大学大学院助教授を経て2006年より現職。農村地域政策論が専門。地域リーダー養成塾主任講師(地域活性化センター)、第29次地方制度調査会委員、過疎問題懇談会委員、国土審議会計画部会専門委員等を兼任。



1 空洞化が進む山村

いま山村・中山間地域では、地域社会の空洞化が進行している。

筆者はそれを、「人・土地・ムラの3つの空洞化」と表現した⁽¹⁾。1960年代から70年代前半の高度成長期に激化した若者の都市への流出(人の空洞化)は、地域に残された親世代の世代交替期に相当する80年代には農林地の荒廃化へと転化した(土地の空洞化)。そして、90年代以降には、「ムラの空洞化」がそれに折り重なる。高度成長の波にさらされても強靱であった山村集落(ムラ)の「危機バネ」が、翳りを見せ始め、自然災害、鳥獣害、政策変化等の様々なインパクトが、地域存続に決定的な影響を与え始めている。

最近では、こうした傾向はマスコミでも盛んに取り上げられており、社会学者・大野晃氏による造語である「限界集落」という用語も、いまや定着しつつある。事実、国土交通省と総務省が共同でおこなった過疎地域集落の全国悉皆調査(2006年)によれば(表1)、その地域内に現存する約6.2万の集落のうち

「消滅可能性」がある集落は4.2% (2,641集落)あり、これを「山間地」、さらに「地形的末端」に限定して見ればその割合はさらに高くなる(山間地=12.3%、山間地+地形的末端=37.3%、西日本A県の場合)。

しかしながら、こうした変動は事態の表層にすぎない。実はその深層にはより本質的な空洞化が進んでいる。それは、地域住民がそこに住み続ける意味や誇りを喪失しつつある「誇りの空洞化」である。その理解のために、次のような場面を再現しておこう。ある山村では、独居高齢者の母が、年に1~2回の子どもの帰省を待ちわびながらも、「うちの子には、ここには残って欲しくなかった」「ここで生まれた子供がかわいそうだ」という。また、「若者定住」を力説する地域の経済団体の幹部は、別の場面で「いまの若い者は。こんなところでは住まない。都会に出るのが当たり前だろう」という。筆者はこうした場面一再ならず遭遇しているが、そのたびに、地域の人々が地域に住み続ける意味や誇りを喪失しつつあると感じずにはいられない。それを「誇りの空洞化」と表現している。おそらく、高度成長期から現在ま

【表1】 西日本A県における過疎地域集落の現状と展望 (2006年)

(集落数: %)

	合計	集落機能の現状			消滅可能性			指標			
		良好	機能低下	維持困難	なし	あり (10年以内 ではない)	あり (10年以内)	集落機能 (低下+維持困難) 構成比(%)	消滅可能性あり 構成比(%)		
都市	353	342	8	3	353	0	0	11	3.1	0	0.0
平地	618	589	27	2	613	5	0	29	4.7	5	0.8
中間	703	618	74	11	694	8	1	85	12.1	9	1.3
山間	794	515	204	75	696	81	17	279	35.1	98	12.3
うち地形的末端	126	58	34	34	79	36	11	68	54.0	47	37.3
地形的に末端でない	668	457	170	41	617	45	6	211	31.6	51	7.6
A県合計	2468	58	313	91	2356	94	18	404	16.4	112	4.5
(参考) 全国	62271	53281	5939	2917	52085	2219	422	8856	14.2	2641	4.2

注: 1) 国土交通省・総務省「過疎地域集落調査」(2006年、市町村に対する個別集落の調査、回収率100%)のA県データの、報告者による組替集計。

2) 全国の数値は国土交通省ホームページによる。この欄に限り、「集落機能」「消滅可能性」について「不明」があり、その表出は省略した。

で続く山村地域からの人口流出は、所得格差のみならず、このような要因も加わった根深いものであると思われる。

2 山村再生の方途

(1) 暮らしの視点からの地域再生

山村はこうして著しく困難な状況にある。しかし、それにもかかわらず、それに抗する途は、やはり現場から示されている。「地域再生の現場力」²⁾は、山村でも確かに見られる。

そして、さらに重要なことは、このような地域を歩いて気が付くことは、共通して、地域再生の目標が、「所得増大」や「若者定住」だけでなく、それらを含みつつも、より幅広い課題、すなわち「安心して、楽しく、少し豊かに、そして誇りを持ってくらす」という点にあることに気がつく。最近ではしばしば指摘されているように、地域再生には、住民の目線による「暮らしの視点」が欠かせない。

このように、「誇りの空洞化」に対抗する「誇りの再建」をも含む幅広い暮らしをめぐる課題に対応するプロセスが、「地域づくり」(地域再生)と考えられる。したがって、それに取り組む視点は、より奥深いものでなくてはならない。思いつきや一時しのぎの対応、さらに「言葉の遊び」では歯が立たない。いま必要なのは、一部のコンサルが得意とする「語呂合わせ」や「キャッチコピー」ではなく、再生の糸口の立体的な組み立てである。

以下では、筆者が山村の「地域再生の現場力」から学んだいくつかの点を紹介してみよう。

(2) 新しい地域産業の構築

● 4つの経済

山村では、所得水準の急落が進む中で、公共事業に依存しない産業の育成が改めて喫緊の課題となっている。その具体的イメージは、すでに著名な高知県馬路村のゆず加工や「葉っぱビジネス」として名高い徳島県上勝町の「いろいろ事業」等が輪郭を示している。

それらを含めて、山村の新しい地域産業は、次の4つの経済の構築・確立としてまとめることができる。

第1に、「第6次産業型経済」の構築である。地域農林水産物を加工、販売する第6次産業の必要性は、先の馬路村の事例等がつとに示している。それは、食用農水産物の国内生産額約12兆円と最終食料消費額約80兆円のギャップに含まれている付加価値と雇用を山村サイドが新たに得ようとする活動でもある。

第2に、「交流産業型経済」の実現である。交流は、都市住民と農村住民の双方の人間の成長の機会である。日本におけるグリーンツーリズムのメッカと言える大分県旧安心院町(宇佐市)の「農泊」が、高いリピーター率を誇るのはいくつかの要因による。そのため、交流は産業としての成立可能性も小さくない。

第3には、「地域資源保全型経済」の実践である。山村の地域産業が、地域に固有の「地域資源」を利活用するのは当然のことである。しかし、現在ではそれだけではなく、その地域資源を地域が保全し、磨き上げる過程を担っている点を外部にアピールすることが必要である。こうした地域資源の形成・磨き上げ・利用・保全というプロセスが、ひとつのストーリーとなって、商品に埋め込まれた時に、都市の消費者の強い共感が生まれている。しばしば指摘されるように、最近ではインターネットの普及による「ロングテール効果」³⁾もあり、個性的な消費の存在が目ざされている。その消費を動かすひとつの要素が、ここで論じたような「共感」「感動」であり、「地域資源保全型経済」にはそれを呼び込む大きな可能性があると言えよう。

そして、第4に「小さな経済」の構築である。表2は、山口県中山間地域の住民(非農家を含む)を対象としたアンケート結果を示したものである。ここでは、直截に「経済的水準は十分か」と尋ねているが、その結果は、性別年齢を問わず、6~7割が「不十分」としている。農村地域では、確かに「所得問題」が全般的に発生していると思われるべきであり、最近では改めて経済開発の必要が論じられることも少なくない。

1) 小田切徳美・安藤光義・橋口卓也著『中山間地域における共生農業システム』(農林統計協会、2006年)、第1章(小田切稿)を参照のこと。
 2) 山口義行『経済再生は「現場」から始まる』(中央公論新社、2004年)におけるキー概念である。同書では、金融機関の企業支援、企業間ネットワークの構築、地域医療の再建等にかかわる「現場力」が感動的に示されている。同様に、農山村における地域再生の取り組みも十分に感動的である。そうした取り組みを、その課題とともに示した最新作として徳野貞雄『農村の幸せ、都会の幸せ』(日本放送協会出版、2007年)を参照。
 3) 「ロングテール効果(現象)」とは、売り場面積の制約が少ないインターネットのネット販売では、いわゆる「売れ筋」商品の大量販売に依存することなく、販売量が僅かな多品目の商品の販売によって、大きな販売額を実現できることを示している。そのことにより、個性的商品が生き残る潜在的可能性が高まっていると言われている。

ただし、このアンケート結果では同時に、経済的水準が不十分な場合、「あといくらぐらいの月額収入が必要か」という問に対しては、必ずしも大きな金額が示されていないという特徴が見られる。追加所得として、月10万円以上を望む回答者は、男性で32%、女性で22%に過ぎない。また年齢別に見ると。高齢者では月5万円以下の増収を希望する割合が多くなっている。それは、年収に換算すれば、約60万円を追加所得として実現する農業があれば、先に述べた所得問題の一部には、対応できることを示している。このような小さな水準の所得形成機会、すなわち「小さな経済」を確実に地域内に作り出していくことが重要となっている。

● 4つの経済と農林業

以上で論じた4つの経済(①6次産業型経済、②交流産業型経済、③地域資源保全型経済、④小さな経済)は、山村では農林業と中心とする経済構造の組み立てが不可避であることを意味している。

その点で、先に触れた高知県馬路村の事例は、農林業を基礎とする4つの経済を網羅した先発事例と言える。馬路村農協による農産加工はいまや30億円の販売額を誇る「6次産業型経済」である(2005年では31.6億円)。そのポイントは、「商品のライフサイクルに対応した絶え間のない製品開発」と指摘されており、個別の農家では対応しがたい商品開発力と販売力を、農協がいかんなく発揮している(4)。しかし、この巨大な販売額は、販売額1戸平均100万円前後の

個別のゆず生産者の「小さな経済」の積み上げによって成り立っている。

また、2000年に設立された第3セクター(村の出資率95%)である(株)エコアス馬路村による木材加工も新たな6次産業である。特にこの会社が販売する、間伐材を加工した木製バッグは、森を守るための間伐材利用というわかりやすいストーリー性を持っており、いまや人気商品となっている。製品の販売額の1%を森の保全に活用する「森基金」の造成を含めて「地域資源保全型経済」の典型例と言えよう。

最近ではこうしたゆず加工、木材加工による高い知名度をベースとする、交流事業の展開も見られる。様々な主体による体験メニュー(田舎すしづくり、「曲げわっぱ」づくり、かざら編み等)が整備され、また多様な階層(一般、修学旅行生、ワーキングホリデーの大学生)が対象となっている。「交流産業型経済」の確かな成長が確認される。

この事例に見られるように、農協には山村における4つの経済の重要な主体として、商品開発とその販売力が期待される。ただし、同時にこの事例では、農協のみでこの4つの経済のすべてが実現できるものではないことも示されている。つまり4つの経済の実現のためには、農協、第三セクター、個人事業、役場等がジョイント・セクター(夢を共有化して力を合わせる緩やかな組織)を作りあげることが重要である。

【表2】 地域住民の経済的水準(山口県中山間地域、アンケート結果)

(単位: %)

	集計数(人)	経済的水準は十分か			(不十分の場合)あといくらぐらいの月額収入が必要か						
		構成比	十分	不十分	構成比	月1万円程度	月2~3万円	月3~5万円	月5~10万円	月10万円以上	
男	~20歳代	132	100.0	28.8	71.2	100.0	0.0	10.5	21.1	37.9	30.5
	30歳代	169	100.0	30.2	69.8	100.0	0.0	3.4	23.5	47.1	26.1
	40歳代	224	100.0	27.7	72.3	100.0	0.6	3.0	18.3	37.2	40.9
	50歳代	353	100.0	31.4	68.6	100.0	0.0	3.3	16.3	40.2	40.2
	60歳代	321	100.0	31.8	68.2	100.0	1.4	5.9	15.3	45.5	32.0
	70歳代	326	100.0	30.4	69.6	100.0	0.5	8.6	29.5	34.5	25.9
	80歳代~	132	100.0	44.7	55.3	100.0	1.4	21.7	26.1	30.4	20.3
男計	1657	100.0	31.5	68.5	100.0	0.5	6.6	20.7	39.6	32.4	
女	~20歳代	153	100.0	36.6	63.4	100.0	0.0	13.7	31.6	28.4	26.3
	30歳代	183	100.0	34.4	65.6	100.0	0.8	8.4	37.0	38.7	15.1
	40歳代	235	100.0	34.0	66.0	100.0	0.7	4.6	29.4	39.9	25.5
	50歳代	411	100.0	33.1	66.9	100.0	0.4	4.0	23.8	41.0	30.8
	60歳代	404	100.0	32.2	67.8	100.0	0.4	7.8	30.4	40.7	20.7
	70歳代	391	100.0	34.0	66.0	100.0	2.1	17.6	34.0	30.7	15.5
	80歳代~	193	100.0	43.5	56.5	100.0	1.9	22.3	34.0	25.2	16.5
女計	1970	100.0	34.6	65.4	100.0	0.9	10.2	30.5	36.4	22.1	

注: 1) 山口県地域振興部「中山間地域づくりビジョンアンケート」(2005年6~7月実施)の集計表より作成(無回答は含まない)。

2) アンケートは、山口県地域振興部により、県内中山間地域(旧村単位)10地区を選び、地域に居住する18歳以上の世帯員全員に対して実施された(配布数=2512世帯・5832人、回収数=2086世帯、4771人、世帯員単位の回収率=82%)。

(3) 新しいコミュニティの構築—手作り自治区—

山村の新しいコミュニティ（地域自治組織）の構築も重要な課題である。それは、市町村合併や地方交付税の縮減等による行政機能の低下を、住民組織により代替するという消極的なものではない。むしろ住民が、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対応に他ならない。そういう意味を込めて、こうした組織を「手作り自治区」と呼びたい。

そして、「手作り」が可能な地域単位を考えれば、今般の合併市町村はもとより、合併を選択しなかった市町村の一部においても、既に過大な規模となっている可能性がある。こうした取り組みの先発事例である広島県旧高宮町（安芸高田市）、京都府旧美山町（南丹町）が、新しいコミュニティである「地域振興会」等の単位として、昭和合併時の旧村や大字を重視するのはそのためである。

また、このような組織が取り組む活動は多様であるが、①住民の暮らしの「安全」を守る防災、②暮らしの「楽しさ」を作り出す地域行事（イベント、祭り）、③暮らしの「安心」を支える地域福祉活動、④くらしの豊かさを実現する経済活動（コミュニティビジネス）等、総合的な活動を段階的に実現している（図1—広島県安芸高田市川根振興協議会の事例）

尚、こうした組織は、「ムラの空洞化」（集落機能の脆弱化）を意識した組織であるが、決して集落機能を直接に代替するものではなく、守り（集落）と攻め（手作り自治区）という役割分担が意識されている点も、山村においては重要であろう⁵⁾。

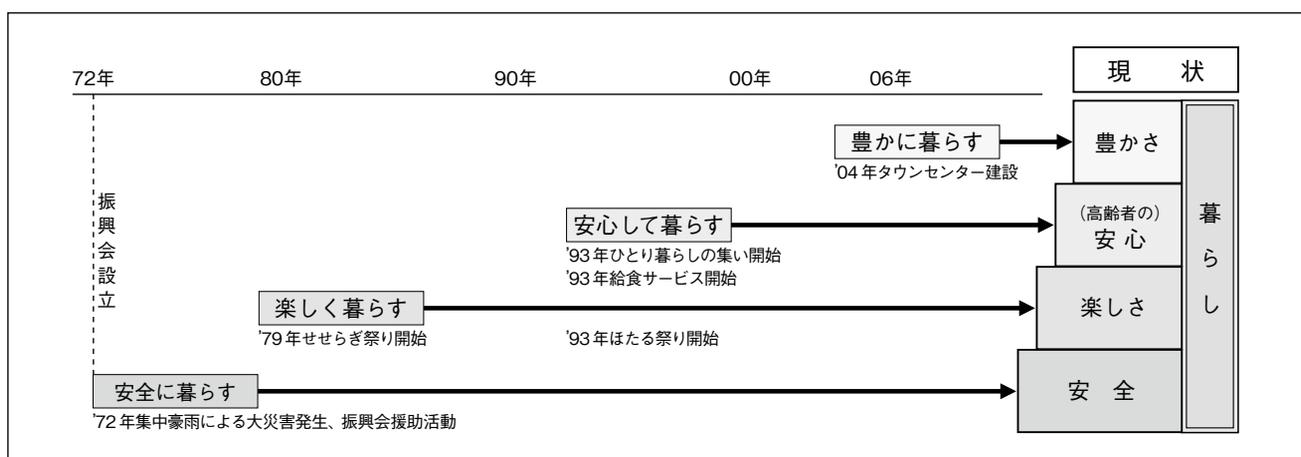
(4) 地域の取り組みの体系化⁶⁾

本稿の冒頭でも論じたように、山村が直面する問題には、その深部に「誇りの空洞化」が横たわっている。そのため山村再生は思いつきや一時しのぎの対応ではない、取り組みの重厚な体系化が必要であるが、後に紹介する鳥取県智頭町や新潟県山北町をはじめ各地の取り組みにはそれを意識的に追求したのも少なくない。

そして、それらの取り組みから学ぶならば、地域再生のチャレンジには、次の3つの柱が必要である。

第1に、「参加の場づくり」である。いうまでもなく、地域づくりは地域住民の参加によって成り立っている。しかし、地域の中で住民の参加は自然に実現するものではなく、その仕組みを意識的にセットする必要がある。特に山村では、地域の意志決定の場から女性や若者が排除される傾向が強い。集落の寄合などで「一戸一票」制を原則とするからである。そこで、地域内に暮らす人々が、個人単位で、地域と

【図1】 新しい地域コミュニティの展開過程
（広島県安芸高田市川根振興協議会の展開過程）



資料：聞き取り調査より作成

- 4) 馬路村の取り組みについては、上治堂司・竹下登志成『ゆずと森を届ける村』自治体研究社、2007)および竹本田持『複合的経営手法』導入による農産加工と中山間地域の活性化—高知県馬路村農協の『ゆず加工事業』—(『農』No.225、1995年)を参照のこと。
- 5) 農村における地域自治組織の実態とその意義については、拙稿『農村地域自治組織の性格と農協』(生源寺眞一・農協共済総合研究所編『これからの農協—発展のための複眼的アプローチ』農林統計協会、2007年)を参照のこと。
- 6) この点については、拙稿『自立した農山漁村をつくる』(大森彌・北沢猛・卯月盛夫・小田切徳美・辻 琢也『自立と協働によるまちづくり読本』ぎょうせい、2004年)を参照していただきたい。詳しい論述を行っている。

関わりを持つような仕組みや、地域を支援しようとする都市住民やNPO等も参加できる仕組みへの再編が求められている。

例えば、熊本県旧三加和町(和水町)の十町地区の地域組織である「夢ランド十町」では、その発足にあたり、「役員は男女同数とする」としているのは、そうした点を意識したためである。筆者をはじめこの地区を訪れる者が必ず圧倒される女性パワーの源は、このような仕組みを突破口としている。

第2の柱は、「カネとその循環づくり」である。世帯所得の急落が進む中で、公共事業に依存しない農業を含む地域産業の育成が改めて地域課題となっている。さらにその所得が地域内で再投資され、新たな経済循環が形成されることが重要であろう。ここでは先に論じた「4つの経済」の追求が求められる。

そして第3の柱は、暮らしの「ものさしづくり」である。地域に暮らし続けることを支える価値観は、なにもせずに身に付くものではない。特に、画一的な都市的価値観が深く広がっている日本では重要な課題である。そうした中で、自らの暮らしをめぐる「ものさし」の確立のためには、かなり意識的な取り組みが必要である。近年各地で実践されている「地元学」の試みは、それを十分に意識したものであろう。

また、先に4つの経済の一つとして強調した交流活動にも大きな可能性がある。交流は、先に論じたような意味で交流産業であると同時に、交流を通じて双

方が新たな価値を築きあげるという意義がある。農村サイドが意識的に仕組みれば交流活動には、交流相手をあたかも「鏡」として、あるいはその地域の価値を他人の目を通じて見つめ直すような機能が備わっている。そのため都市・農村交流活動を通じたくらしの「ものさしづくり」は、大きな可能性を秘めていると言えよう。

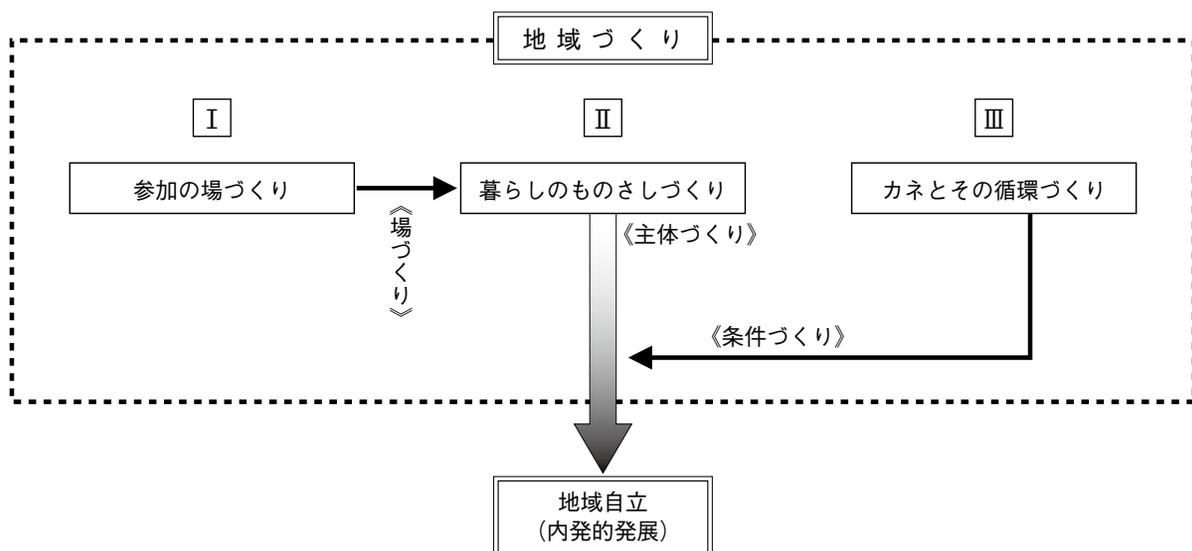
以上、地域再生の取り組みの体系化に必要な3つの要素を指摘したが、それらは図2で示したような関係にある。参加の場づくり、カネとその循環づくり、暮らしの「ものさし」づくりは、それぞれ、地域づくりの「場づくり」「条件づくり」「主体づくり」に相当するものである。

3 山村再生の実践とその意義

既に指摘しているように、前節で論じた地域再生のポイントの実践は、山村の現場で潜行している。

例えば、鳥取県の智頭町における地域づくりの試みは、その先発的事例である。ここでは「地域を丸ごと再評価し、自らの一歩で外との交流や絆の再構築を図り、心豊かで誇り高い智頭町を創造する」ことを目的とする「ゼロ分のイチ村おこし運動」が進んでいる。集落を基盤として、「住民自治」(参加の場づくり) - 「交流・情報」(暮らしのものさしづく) - 「地域経営」(カネとその循環づくり)の3つのカテゴリーの活動を柱とする住民からのボトム・アップ型の地域づくりの挑戦である。そして、この運動で期待され

【図2】 地域づくりの3要素



ているのは「何もないところ(ゼロ)から何か(イチ)を作り出す」ことであり、それを「無限大」(ゼロ分のイチ=無限大)の価値あるものとして高く評価しようとする姿勢も注目される。

また、新潟県山北町では、バブル経済とリゾート・ブームにもかかわらず、「いまこの地域の観光に必要なことは、たとえ遠回りであっても地域住民が自らの地域に『誇り』と『自信』を持つことではないか」という発想により、集落単位の地域づくりを柱に据えた観光基本計画(1989年)を作成した。そして、その後10年間以上にわたり、「魅力ある集落づくり事業」という名前で、「集落の日常生活を基本資源とする地域づくり」、「日常生活を分かち合う、開かれた地域づくり」、「どの集落も一人ひとりが主役になれる地域づくり」等をスローガンとする地道な取り組みが行われた。その結果、いまでは集落毎に体験メニューが生まれ、交流人口の増大とその定住化につながっている。

特に、同町の最奥に位置する山熊田集落(世帯数22戸)では、地元の女性4名が中心となり出資して設立した「さんぼく生業の里企業組合」が活発な活動を展開している。そこでは、地域の伝統文化と深く結びつく生業(なりわい)の「しな織り」にこだわり、製造・販売、体験機会や郷土料理の提供が行われている。これにより毎年約2,000万円を超える売上げがあり、地域経済に対する大きな効果を上げている。また、しな布原材料、食の材料を集落内から仕入れることにより地域内の経済効果はもとより、住民全体が地域に対してあらためて誇りを持ち始めている。

4 山村の再生を支援する政策課題

しかしながら、こうした「地域再生の現場力」だけでは、現在の格差社会における山村の再生が困難なことも自明であろう。

本稿で紹介した取り組みが「地域の自立(自律)に向けた内発的發展」だとすれば、そうした活動の基盤を支える「国土の均衡ある発展(都市と農村の格差是正)」も重要となる。しばしば、国土計画の場面では、後者から前者への課題の転換が指摘されているが、そうではなく「自立と均衡」の「二兎」を追うことが必要である。現在検討中の国土形成計画(ポスト全総一

全国総合開発計画)をめぐる大きな論点であろう。

そこでは、ともすれば「小さな政府」の流れに押されて、議論が「自立」論へ流れやすい中で、国土における都市と農村のあり方から論じる骨太の議論が欠かせない。その具体的な政策領域は、①地方交付税(2007年度新型交付税導入)、②過疎対策(2010年過疎法期限切れ)、③食料・農業・農村基本計画(2010年に新計画策定)、④中山間地域等直接支払制度(2010年第3期対策)という広がりを持ち、かつ重要課題がここ2~3年で目白押しとなる。

なかでも地方交付税については、今後も議論を深めなくてはならない。そのあり方をめぐり、「都市部の稼ぎで、なぜ農村の赤字を埋めるのか」という疑問や批判が少なくないからである。しかし、そうした批判には、都市の産業や生活は、都市のみで完結的に成り立っているという誤解がある。発電所やダムが立地する山村からは、水や電力が、食料とともに、供給されている。また、本来はヨーロッパに比肩できるほど美しい農村景観は、都市住民に憩いや癒しの空間を提供している。さらに、農村からの大量の労働力供給が日本経済の急成長を支えたのは、それほど昔のことではない。

つまり、都市と農村の緊密な関係の中で、都市の経済活動や住民生活の一部は成り立っている。地方交付税の存在根拠は、こうした両者の関係に求めるべきものである。そうでなければ交付税論議には、パイの配分をめぐる地域間の露骨な対立のみが残されることになる。

実際、最近の論壇の一部では、地域の対立を煽る傾向も見られる。しかし、同じ国土に住み人々の意識の分裂と対立は、改革の成果を無にしてしまうほど不幸なことであろう。したがって、都市と農村の不毛な対立の可能性を除去して、両者の関係を「共生」に転換する後押しが重要となる。

このように地域再生において、国家の役割は、様々な次元で依然として重要性を持っている。「国から地方へ」ではなく、「国も地方も」が、地域再生において、今求められているのである。

■小田切教授には、平成19年7月24日の「活力ある山村の創造」研修において、『山村のめざすべき農業の方向』の講義をいただいております。