

農村をめぐる 問題と地域政策

小田切 徳美(明治大学)

1. 本報告のテーマ

■「新增田レポート」(人口戦略会議、4月24日)の5つの問題点

①人口減少・少子化問題の根源を市町村に転嫁

←消滅可能性自治体が全国の少子化の原因のごとくの発表

←国の政策を議論すべき事柄に自治体を持ち出すのは筋違い(意図的)

(絶対数としての少子化はむしろ都市の問題、若年女性減少数;大阪市9.6万人⇔秋田全市町村合計4.0万人)

②意味不明の「消滅可能性」の規定

←20・30歳代女性半減(2020~2050年)がなぜ消滅可能性か

←人口小規模町村は年齢別の推計値は初期条件により大きく変動

③消滅可能性を軸にした、名指しの9分類は自治体の分断

←既に始まった報道合戦(「脱却した」「陥った」・・・)

④地域の可能性を人口のみで「消滅可能性」「自立持続可能性」と見るのは相当の周回遅れの議論

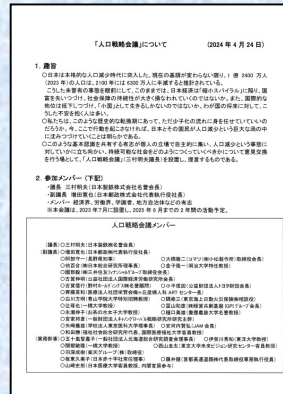
←「産めよ、殖やせよ」(1941年人口政策確立要綱)

←地域の目標はウェルビーイング(幸福度)の総和の向上が国際的基準

←短期的には「人口減・人材増(人材=当事者意識を持つ人々)」

⑤人口減少の適応策の議論が完全に欠落(人口減少の歯止めはその結果)

←持続的低密度居住(にぎやかな過疎)の追求



1. 本報告のテーマ

■旧増田レポート(2014年)時の経験(小田切『農山村は消滅しない』(岩波新書)

3つの動きの登場

①「市町村消滅」は必然と捉える

「将来消滅するものならば、撤退するべきでは」

⇒「**農村たたみ論**」(「農村不要論」からさらに踏み込み)

②「市町村消滅」に、諦観して捉える

「どうせ消滅するなら、もう諦める」(地元の声)

⇒「**あきらめ論**」

③「市町村消滅」を好機と捉える

従来制度・政策の急進的見直し

⇒「**制度リセット論**」(「人口減少の危機」が制度改革の「魔法の杖」に)

※再度、意図的に作られようとしている混乱に対して、冷静な対応を！

(「歴史は繰り返す、一度目は悲劇、二度目は喜劇(茶番劇)として」となるのが必然)

★本日の報告テーマ

現場の「地域づくり」(人口減少下でも幸福な社会づくり)から改めて学ぶ



1. 本報告のテーマ

<参考1> 冷静な議論の創造・発信源としての全国町村会・研究会

◎ 今後の地域政策のあり方に関する研究会

■ 趣旨

○人口減少下においても、**持続可能な低密度居住地域**を構築することは、国土や環境の保全、食料の確保、生態系の維持等の観点から一層重要。

○そのためには、各町村が、**地域の実情に応じた地域づくり**を、主体的に遂行できる体制の構築が必要。

○一方で、**人口減少や大規模災害等を背景に、財政効率に立脚した「集住論」や「農村たたみ論」**など地域の再編論が、今後、強調される可能性。

○地域の存在を効率論だけで規定するような主張に対し、**広範な視点から地域政策等のあり方について議論し、町村サイドからの主張や提案を試みる。**

■事務局 全国町村会

■設置期間 令和6年3月～2年間程度

1. 本報告のテーマ

■メンバー(9名)

小田切 徳美	(座長)明治大学農学部教授
尾原 浩子	日本農業新聞社編集局メディアセンター一部次長
神井 弘之	日本大学大学院総合社会情報研究科教授
重藤 さわ子	事業構想大学院大学教授
嶋田 暁文	九州大学大学院法学研究院教授
田口 太郎	徳島大学総合科学部教授
原島 良成	中央大学専門職大学院法務研究科教授
平井 太郎	弘前大学大学院地域社会研究科教授
宮崎 雅人	埼玉大学大学院人文社会科学研究科教授

※地域政策、地域経済、農業・農村政策、脱炭素政策、行政学、行政法、社会学、財政学、マスコミ等、各分野の気鋭の専門家で構成

1. 本報告のテーマ

＜参考2＞増田レポートへの報告者のコメント

○時事通信(配信)

過疎対策に詳しい小田切徳美明治大教授は、「先行して頑張る地域が『何に取り組んだのか』ではなく『どう取り組んだのか』を横展開し、国は東京から地方への移住や関係人口の増加の音頭を取っていくべきだ。前向きな地域づくりが移住の増加や出生率向上につながってくる」と語った。

○毎日新聞

農村の実態に詳しい小田切徳美明治大教授(地域マネジメント論)は「初めて増田レポートが出た10年前は、移住者や特定の地域と交流を持ち続ける関係人口が増え始めた時期だったが、消滅可能性都市という言葉がネガティブなインパクトを与えてしまい、自治体を諦めさせ、萎縮させてしまった面もあった」と指摘。今後について、「自治体間の格差が広がっている。人口減少を緩和する少子化対策も重要だが、地域住民が住み続けられる適応策がより大事になる。関係人口を増やし、地域住民と移住者が起業したり、地域内での経済循環を促したりして、『にぎやかな過疎』を目指すべきだ」と提案する。

1. 本報告のテーマ

○秋田魁新報

農山村政策に詳しい明治大の小田切徳美教授は、各地で積み重ねられてきた地域づくりへの悪影響を懸念する。「10年前も消滅と名指された地域では、住民の諦めムードが広がってしまう例があった。地域の自信や誇りさえ失ってしまいかねないような状況が生まれた」と批判する。「この10年、地道に頑張ってきた地域がまた消滅と言われ、自分たちのところは駄目だったのかと下を向いてしまいかねない」。今回の報告書があくまで人口の増減のみに着目したことも問題視する。「今後は人口が減少しても、どのように地域社会を維持し得るのかという適応策に視点を移すことが重要。単純な人数ではなく、例えば地域と密度の濃いつながりを持つ関係人口をつくることで、地域に好循環が生まれる。それは各地で実証されてきた」と小田切教授は語る。「地域にはいろんな可能性があり、地域づくりの知見も蓄積されてきている。それにも関わらず、消滅という乱暴な将来像を振りかざすことにより、地域の可能性の芽を摘んでしまいかねない」

2. 地域づくりとは？

■「地域づくり」

「『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。」(〔〕は引用者、宮口侗延『地域を活かす』、1998年)

＝「**持続的密度居住地域**」の創造

＝人口減少問題の「**適応策**」(cf.地球温暖問題の「緩和策」と「適応策」)

■その原則

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| ① 内発性 —地域の思いと力で | } 地域を作り直す
(Rural Regeneration) |
| ② 多様性 —地域なりに | |
| ③ 革新性 —今までとは違う方法で | |

2. 地域づくりとは？

■「地域づくり」の歴史(概況)

1990年代前半まで

外来型発展(工場誘致、リゾート開発)の期待と実現・頓挫

1990年代後地

バブル経済の崩壊等による地域づくり路線の顕在化(地域の覚悟)

2000年代

市町村合併による地域づくり路線の動揺(地域づくりどころではない)

2010年代前半

田園回帰の本格化による地域づくりの再生(好循環)

2010年代後半

地方消滅論(旧増田レポート)・地方創生(2014年から)による一部での再動揺

2020年代前半

コロナ禍による動揺の加速

現在

ポストコロナ期にあり(=ようやく迎えた平時)、**地域づくり路線の再確立の好機**
⇒そこに打ち込まれた「**新増田レポート**」の重大性**(強力にはね返す必要性)**

2. 地域づくりとは？

■「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
- 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

一体的対応
= 地域づくり

■2020年「食料・農業・農村基本計画」の農村振興の「3つの柱」

〈しごと〉農業の活性化や地域資源の高付加価値化を通じた所得と雇用機会の確保

→「カネとその循環づくり」に相当

〈くらし〉安心して地域に住み続けるための条件整備

→「暮らしの仕組みづくり」に相当

〈活力〉地域を広域的に支える体制・人材づくりや農村の魅力の発信等を通じた新たな活力の創出

→「暮らしのもののさしづくり」に相当（特に人材部分）

3. 新しい地域づくりの登場

■新しい地域づくりの登場(2010年前後から)

●登場の背景

・現場における実践の積み重ね



・研究(実態からの学び)の前進

Knowing-what/that(対象知)から、Knowing-how(方法知)の段階へ

●明らかにになった4つのポイント

①新しい内発的发展

②外部人材としての「関係人口」

③地域経済循環

④プロセス重視

**=新しい地域づくり
(Rural Innovation)**

3. 新しい地域づくりの登場

□(その1)新しい内発的发展

●交流の鏡効果

- ・地域づくりでは、都市農村交流は重要な要素
- ・意識的に仕組めば、都市住民が「鏡」となり、地元の人々が地域の価値を都市住民の目を通じて見つめ直す効果を持つ

＝**交流の鏡効果(機能)**

●2010年代における「外部人材」(地域おこし協力隊等)の活躍

●新しい内発的发展論

- ・いまや外部からの働きかけは地域づくりには欠かせない存在
- ・内発的发展は「閉ざされた」ものでないことは、従来も多くの論者により強調
- ・しかし、単に閉じられた状態を否定するだけでなく、むしろ外と開かれた交流が地域の内発性を強めている
- ・**「交流を内発性のエネルギーとする新しい内発的发展」**
＝**交流型内発的发展論**
- ・以上はEUにおける「ネオ内発的发展論」(英国・ニューカッスル大学)の日本的具体化

3. 新しい地域づくりの登場

□(その2)関係人口ー新しい外部人

●関係人口概念の登場

- ・近年では、「交流」の主体は、「関係人口」と呼び代え(2010年代中頃から)。
- ・今まで以上に多様な形で都市に住みながら地域に関わる人々が増加

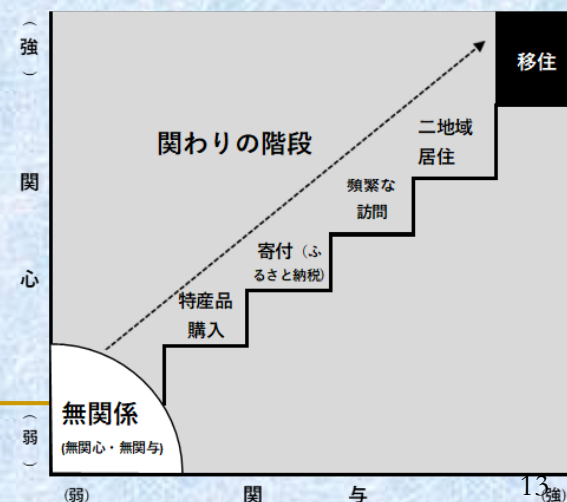
●その要因

- ①人々のライフスタイルの多様化
- ②関係性確保の手段としての情報通信技術の進化(SNS等)
- ③地域やそこに住む人々との関係性を持つことに
価値を見いだす人々の存在(関わり価値)

●その意義

- ①「新しい内発的発展論」の条件
- ②進みつつある田園回帰の裾の拡大
(「関わりの階段」の形成)

図3 関係人口の図式化



3. 新しい地域づくりの登場

●関係人口の量的把握

- ・国土交通省による推計(2020年調査、15万人Webアンケート)
- ・三大都市圏→三大都市圏外の「**直接寄与型**」(地域のプロジェクトの企画・運営、協力・支援等)
= **151万人**
- ・うち農山漁村地域へのかかわり
= **44万人**
(1集落あたり約3人の直接寄与型関係人口の存在)

表 関係人口の存在量(三大都市圏居住者)

関係人口の区分	人数(万人)	構成比
三大都市圏人口(18歳以上)	4678	100.0
① 関係人口総数	984	21.0
② うち関係人口(訪問型)	861	18.4
③ うち直接寄与型	301	6.4
④ うち三代都市圏外へ	151	3.2

注: 1) 資料=国土交通省『地域との関わりについてのアンケート』(2020年)の結果より作成(アンケート結果からの推計値)。

2) 算出に当たっては、構成比表示から実数を再計算をしたものもあり、ラウンドの関係で若干の誤差を伴う。

3. 新しい地域づくりの登場

□(その3)地域経済循環

●宮本憲一氏の内発的发展原則のひとつ

- ・「産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業部門にわたるようにして、付加価値をあらゆる段階で地元に帰属するような地域産業連関をはかる」

●藤山浩氏による「田園回帰1%戦略」研究

- ・島根県益田圏域では、「商業」「食料品」「電気機械」「石油」が特に大きな漏出であり、その「**取り戻し**」を具体的に提起

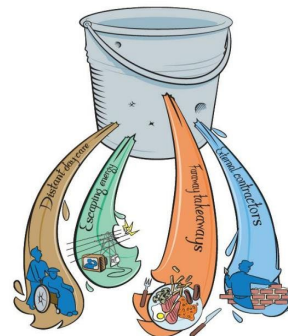
●長野県「人口定着・確かな暮らし実現総合戦略」(2015年)

- ・食、木材、エネルギーの分野における「地消地産」の推進
- ・宿泊施設や飲食店、学校給食等で活用する農産物について、信州産オリジナル食材等への「取り戻し」を推進

●英国NEF(New Economics Foundation)の「漏れバケツ理論」の具体化

※「新しい内発的发展」の経済的側面

The Leaky Bucket



NEF“Plugging the Leaks”2002より引用

3. 新しい地域づくりの登場

□(その4)プロセス重視

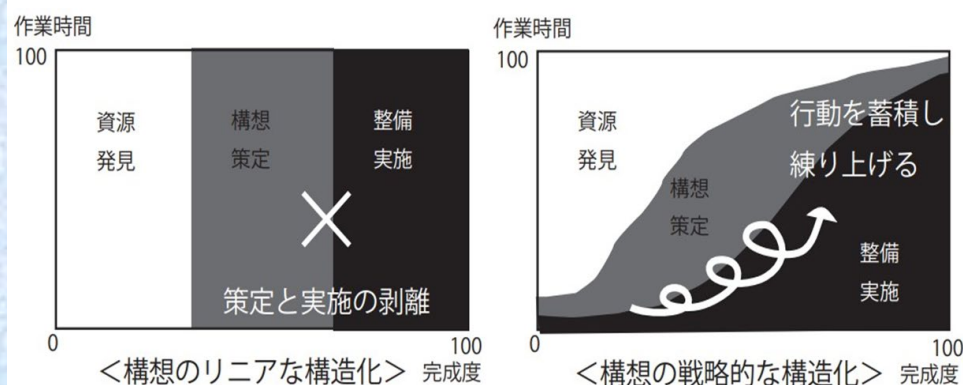
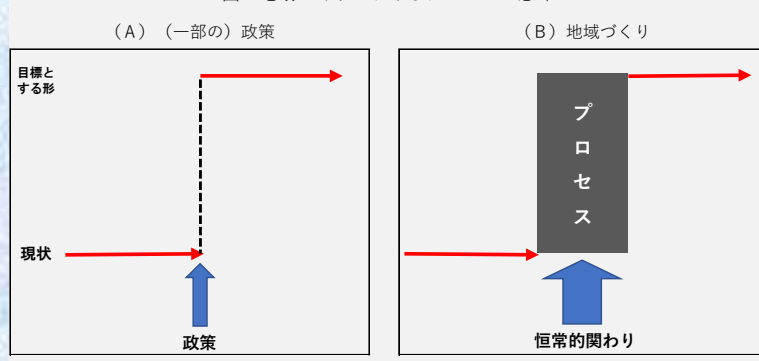
●プロセス重視の必要性

(地域づくりにプロセスが重要なのは、当たり前だが・・・)

- ・ 地方創生以降、政策を「打ち出の小槌」のように考える傾向も
→逆にこれこそが「政策依存的発想」
- ・ 成果指標を「施策の実施」に設定しがち（誤ったKPI設定）
- ・ 「プロセス」が多様なため見えない（残らない）

⇒プロセスを常に意識して、設計する**プロセス・デザイン**が重要に
→試行錯誤過程もプロセスのひとつ(順応的ガバナンス)

図 地域づくりにおけるプロセスの意味



注: 内平隆之「農業用水路に沿った地域環境づくり」(米野史健等編著『住民主体の都市計画』学芸出版社、2009年)より引用。

4. 新しい地域像－真の人口減少対策へ

■新しい地域づくりが生み出した地域像としてのにぎやかな過疎

●「にぎやかな過疎」の本質＝多様なプレーヤー(人材)の交錯

- ①(地域づくりに取り組む)地域住民＋新しいコミュニティ(RMO)
- 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により地域貢献を探る)民間企業
- ⑤NPO・大学……

●その特徴

- ①統計とは違い、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・地方共生社会の拠点
- ⑤人口減抑制はこうした取り組みの結果＝真の人口減少対策

★にぎやかな過疎＝農村のみでなく、都市に共通する新しい地域像
⇒町村発の「真の人口減少対策」の確立・横展開・持続化と発信を！



図13-1 「にぎやかな過疎」のロゴ



(北海道ニセコ町中央倉庫・HPより)

ご清聴、有り難うございます。