

論 文

人口減少社会における地方の課題と事例研究に基づく地域振興政策

芦田 翔太

はじめに

2012 年末に民主党から自民党へと政権交代し、第 2 次安倍内閣が誕生した。安倍内閣が推し進めている政策の 1 つに地方創生があり、地方自治体も地域活性化に向けて邁進している。しかし、日本は人口減少社会に突入し、地方では人口流出によってさらに人口が減少すると同時に、少子高齢化がさらに進展していくと推計され、地方では少子高齢化や人口流出により、さらなる税収減や歳出増加に直面すると考えられる。そのため、地方自治体の力だけでは地方創生は困難である。

そこで本稿では、はじめに地方が抱える課題を 3 点挙げ、地方を活性化させるための障壁について考察する。そして、様々な地域の取り組みを挙げつつ挙げた課題への対策を考え、地域振興に必要な事柄を提示する。

地域振興においては、地域の全主体が当事者として地域活性化のために地域経済や地域環境を改善していく必要があり、公的部門と民間部門との関係についても注目していく。

第 1 節 日本における各地域の現状

1.1 各地域が抱える諸問題

第 2 次安倍内閣の発足後、日本においては地方創生が高らかに叫ばれている。同政権では地方創生担当大臣の任命や「まち・ひと・しごと創生本部」の設立し、地方に対して多様な支援を実施してきた。地方自治体においても、地元活性化のために各地域で地元の特色を生かした活動が行われ、本格的な取り組みが始まった 2015 年度は地方創生元年と呼ばれている。

安倍政権が地方創生に本腰を入れる理由としては、急速な人口減少、地方からの若者流出、地方での雇用の不足や賃金水準の格差などを問題視している点が挙げられる¹。そして、そういった問題へ対策していくには資金が当然必要になるが、東京都のような財源豊かな自治体がある一方で、高知県のような財源が乏しい自治体もあり、財源不足問題は多くの自治体に重くのしかかっている。

1.2 地方から都市部への人口移動と東京一極集中

地域ごとの人口分布とその移動（人口動態）についてみると、戦後の日本における人口動態は

¹ 首相官邸『まち・ひと・しごと創生基本方針 2016』pp. 1～2.

以下の3つの時期に分けて考えることができる。第1期は高度経済成長期の1970年代前半までの地方から3大都市圏への人口集中、第2期は1970年代後半から1980年代前半までの3大都市圏への純転入数（転入数－転出数）の減少と地方へのUターン・Jターンの増加、第3期は1980年代後半以降の東京一極集中とそれ以降という区分である²。

須田（2007）によると、第1期での人口移動は、農家の次男や三男などの農村の過剰労働力が人手不足の大都市圏に吸収されていったことによるものである。その結果、大都市圏では急速な人口増加（過密化）が進む一方で、それ以外の地方では人口の減少が（過疎化）が進行した。第2期では、京阪神圏と中京圏では転入超過から一転して転出超過を生じ、東京圏では転入超過であったものの、第1期と比較して純転入数は激減した。この時期には大都市圏から転出した人々は、郷里に戻るUターンや出身地域の中枢・中核都市で就職するJターンを指向した。このような移動によって大都市圏は相対的に衰退し、札幌・福岡などの地方中枢都市が急速に発展した。第3期では、京阪神圏と中京圏では依然として転出超過が継続したが、東京圏においてのみ大幅な転入超過（東京一極集中）が生じた点に特徴がある。東京一極集中によって、人口だけでなく、行政、経済教育、文化などの各分野の機能が東京に集中したことも事実である。

1.3 地域間の雇用・所得の格差

都道府県別に年平均でみた労働力人口は、総務省「労働力調査」によると、直近の2015年では、東京都（7675千人）、神奈川県（4810千人）等の東京圏では非常に多く、鳥取県（292千人）や高知県（366千人）などでは少ない。1997年のデータによると、東京都（6646千人）、神奈川県（4572千人）、鳥取県（412千人）、高知県（410千人）であり、東京圏の労働力人口は増加していく一方で、地方の労働力人口は減少していることから、都市への人口流出が継続していることがわかる。

所得水準においても、内閣府「県民経済計算」をみると、東京圏などの大都市部と地方とでは大きな差が見られる。2011年において、東京都の1人当たり所得水準は最も高い442万3000円である。この数値は、最も低い沖縄県のそれ（203万5000円）の2倍以上であり、全国平均（297万2000円）の約1.5倍である。労働力人口の項目で先述した鳥取県、高知県とも比較すると、東京都の数値は前者の約1.9倍、後者の約2.1倍である。

一般的に、経済発展が成熟段階に達すると、経済成長の進行とともに少なくとも地域間格差は縮小する、といわれている。確かに、大部分の先進国では、長期的には地域間所得格差は縮小傾向にあるが、それでも格差が無視できるほどに縮小したところはないという³。実際に、日本も例外ではなく、地域間所得格差は存続している。

² 須田（2007） p. 20.

³ 須田（2007） p. 92.

1.4 脆弱な地域の財政状況と地域間財政格差

日本の各地域における財政状況は非常に厳しいものとなっている。2014年度の都道府県ごとの財政力指数⁴をみると、東京都(0.92532)、神奈川県(0.91658)など東京周辺県、大阪府(0.73756)、愛知県(0.92083)は相対的にみて財政的に余裕がある一方、人口減少が急速に進行している島根県(0.22864)、高知県(0.23299)などは財政力が弱い地域といえる。

さらに、市町村においても財政力の地域間格差が存在している。2014年度の市町村別財政力指数についていくつか例を挙げると、泊原発が立地し、その炉内に持ち込まれる核燃料に課税を行い年間数億円の税収を確保している北海道泊村(1.88)、成田国際空港とそれに関連する企業から安定して固定資産税を得ている千葉県成田市(1.25)、企業のオフィスビルが立ち並び、日本の経済活動の中心である東京都港区(1.20)、名古屋港の一角にあり、臨海部に鉄鋼関連の事業所や発電所、輸出関連企業の倉庫が多く、当該地域に進出した企業から毎年多大な税収を得られる愛知県飛島村(2.07)、富裕層向けの高級別荘地の開発が進み、そこから税収を得られる山梨県山中湖村(1.81)などの空港や発電所、工場・事業所などの所在自治体や固定資産税を多く徴収できる市区町村は高い財政力をもつ。一方で、発電所や空港といった施設がなく、昼間人口の少ない地域、例えば北海道西興部村(0.08)、岡山県西栗倉村(0.13)、離島地区などは財政力が低い傾向にある⁵。つまり、都道府県単位でも市町村単位でも財政力格差が顕著である。

他にも、国は、財源不足額に基づいて国税の一定割合を、用途を制限しない一般財源として地方公共団体に地方交付税を交付している。総務省「平成27年度普通交付税の算定結果」によると、地方交付税の不交付団体は東京都と59市町村であり、非常に少ない。つまり、ほとんどの自治体は財政的に苦しい状況にあるということである。特に農村などの過疎化が進行している自治体には国からの補助金に依存している地域が多く、そういった自治体は自身の財政力だけでは自治体運営が困難であることが多い。

地方分権の声が広がるなかで、小泉政権下で三位一体改革が行われ、所得税から個人住民税への約3兆円の税源移譲、約4.7兆円の国庫補助負担金の削減、約5.1兆円の地方交付税の削減が行われた。地方分権を進展させると同時に、国と地方の財政健全化を目標とする改革であった。

しかし、税源移譲による約3兆円の地方税源の増加に対して、国庫補助負担金の減少と地方交付税総額(および臨時財政対策債の総額)の減少の方があまりにも多かったために、結果的に自治体の財源は大きく減少してしまったのである⁶。これにより、地方の財政状況は益々厳しくなった。

第2節以降は、以上のような地方からの若者流出、所得と雇用の不足、地方自治体での財源不足の三点をクローズアップし、様々な地域における事例やデータを挙げつつこれらの解決策を探っていくことにする。

⁴ 地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。この数値が大きいほど財源に余裕があるといえる。

⁵ 総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」。

⁶ 稲沢(2010) p. 94.

第2節 各地域における諸問題の詳細

2.1 深刻な地方からの人口流出

現状日本では、地方からの人口流出には歯止めがかかっておらず、消滅可能性都市と呼ばれる自治体が全国各地に散在している。日本全体を見ると、地方からの人口流出が止まらない地域が多く、都市部に関しても人口流入による次のような問題を抱えている。地方は人口が減少して経済が縮小する、それがまた人口減を加速させるといった悪循環に見舞われる様相にある。大都市圏でも、郊外に居住地を求めた団塊世代の退職で地方税収が減り、介護などの社会保障の需要が急増することで財政危機が深刻化するという問題を抱えている⁷。

さらには、地方から都市への人口移動が収束しない場合、2010年から2040年の間に「20～39歳の女性人口」が5割以下に減少する市町村（消滅可能性都市）数は、896自治体であるといい、いまだに人口流出に歯止めがかからない地域が多い⁸。都市部では、人口減は緩やかでも高齢者が激増し、ベッドタウンの性格をもつ郊外自治体から崩壊が進む可能性が強まっているといわれている⁹。こういった指摘は国を地方創生へと邁進させたといわれている。

このような都市部、とりわけ東京圏へ人口が一極集中している現状を解消していくためには、地方での雇用をより多く創出していくことが必要になる。そのためには、地域の特性を生かした産業を育成し、地方での若い労働者の雇用機会を増やしていくべきである。地元から離れた大学に進学して学び、学んだことを地元で生かしたいと思っても、地元自分に合った就職先がないとなれば、都市部での労働をせざるを得ない。大学卒業後（22歳）に帰郷して働きたいと学生に思ってもらえるような地域をつくっていかなければならない。仕事をするからには地元に戻ってやっぴいこうという“22歳の決断”をする人を増やすことが重要であるという¹⁰。

増田（2014）において、その成功事例として挙げられるのが秋田県大潟村である。大潟村では、専業農家による農業規模の大きさを生かして農業の産業化に成功した。その結果、秋田県の2011年度市町村民経済計算年報によると、大潟村の1人当たり村民所得は約341万6000円で、秋田市の1人当たり市民所得278万5000円を上回り、県内1位である。さらに、この地域で農業を営んでいるのは父親とその子どもでありながら、年収1400万円を得る農家もあるという。その年収の裏には大規模農地で農業を行うため、図1のように生産費が低く、収益性が高いのである¹¹。農業の産業化により若者の後継者としての働き口があり、人口も安定しているため、大潟村は農村部からの若者流出に歯止めをかけている極めて重要な事例である。

しかし、大潟村のように成功した事例はいまだ多いとはいえない。そのため、今後の対策の継続が必要である。

⁷ 佐々木（2015）p. 16.

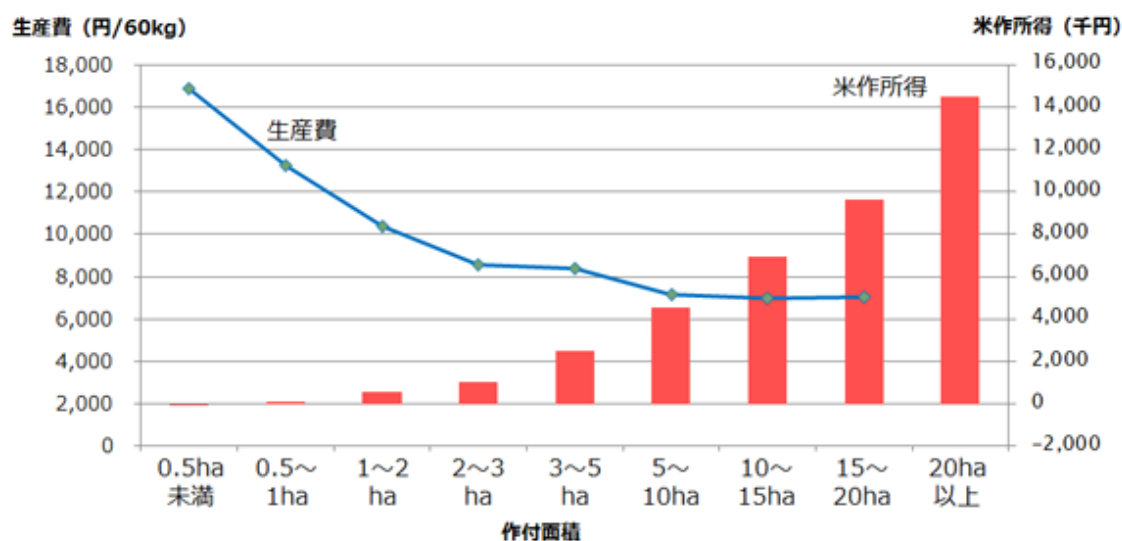
⁸ 増田（2014）p. 29.

⁹ 佐々木（2015）p. 16.

¹⁰ 増田（2014）p. 190.

¹¹ 山下（2015）p. 2.

図1 米の規模別生産費と所得



(出所) 農林水産省『平成24年度農業経営統計調査』

2.2 地方から離れる労働者

既に述べたとおり、地方から東京への人口流出により、地方の労働力人口は減少している。農業、漁業、林業などの第1次産業が中心となる地域では各地域の農作物、海産物の生産によって生産者がその地域で生活でき、住んでいて楽しいと思うことができるようにすることが特に重要であると考えている。その条件が整うことで初めて地域外への情報発信が可能になるであろう。地域ごとの得意分野ごとの地域振興については後に述べることにする。

ここでは、このような地域のなかでも中山間地域での地域活性化を例に挙げて述べることにする。

地方では、1980年代後半以降の東京への人口集中が進行した時期から人口の急激な流出が発生した。特に高校や大学の新入社員となる人々が東京へ流れていったことで、1.2でみたように、地方の労働力人口と都市部特に東京都の労働力人口の差は広まっていった。特に過疎化が進行している中山間地域では労働力人口の減少は深刻な問題となっている。しかし、そうした時期に地元に残り中山間地域の社会、産業、文化等を支えてきたのが「昭和ひとけた世代」だという¹²。「昭和ひとけた世代」は2016年現在80代になり、急速にこの世代の引退が始まっており、藤山(2015)によると、過疎の急速に進行している島根県では、2010年での全基幹的農業従事者の約3分の1以上の36.6%が「昭和ひとけた世代」であり、この世代が大量に引退すると農業の担い手を確保しなければ地域農業持続の危機が訪れるという¹³。こういった地域は数多く存在し、農業や漁業といった産業の担い手確保は喫緊の課題である。

¹² 藤山(2015) p. 24.

¹³ 藤山(2015) pp. 25~26.

その方策としては、ある1地域を考え、既に仕事を求めてその地域から都市部などに出ていった人々に呼びかけ、地元に戻って仕事ができるようにするU・Jターン推進、その地域の出身でない元来その地域にとっては「よそ者」にあたる人々に呼びかける移住政策が挙げられる。この移住政策については第3節で述べることにする。

2.3 地域の財政力の強化に向けての課題

容易ではない財源の確保

第2節では各地域が地域活性化に向けて地域の強みを生かした取り組みを行っていく必要があると述べた。しかし、そういった取り組みを実施するには財源の調達、つまり財政力の強化が不可欠である。

地方分権を考えると国からの支出金は少ない方がよいのではないかという考え方もあるだろう。実際に三位一体改革では地方分権化を推進するために、国庫補助負担金の減少と地方交付税の削減をおこなった。しかし、この改革によって地方の財源は大きく減少した。現状地方が地域の実情に合わせた行政を行うための財源が不足している自治体が大部分を占めており、国からの支出金は地方にとって重要な財源であることは否定できない。実際に、2013年度の全自治体の歳入状況を見ると、地方交付税と国庫支出金の割合の合計は、歳入全体に占める割合の36.3%であることから国からの支出金の高い必要性が見て取れる¹⁴。ある自治体のなかには、財政効率化に関して、小児科の閉鎖を避けるために無駄な受診を減らすように住民同士がネットワークをつくるという事例がある¹⁵。

市民の生活や福祉等の水準維持を考慮すると、今後各自治体が歳出を大きく削減することは厳しいだろう。高齢化の進行や若年層の域外流出によって人口、つまり納税者が減少した地域では、地方税による財源確保が困難である場合もあるからであり、小泉政権期の三位一体改革のように国からの支出金を削減すると自治体経営が立ち行かなくなるケースも現れる。そうなると、財源確保のためには、自治体が地方税による歳入を増加させるだけでなく、地方交付税の配付を受けることが必要である。高齢化の進行や若年層の域外流出によって人口が減少した地域では、地方税による財源確保が困難である場合もあるからである。

高齢化による社会保障費の増加

急速な少子高齢化による社会保障費の激増も各自治体に重くのしかかっている点も考えなくてはならない。1980年代以降は東京一極集中が進行し、地方では依然として若者を中心として人口流出が継続している。そのなかには自治体の全人口に占める高齢者の割合が急激に高まっている地域も多い。高齢社会の進展は、高齢者の生活の質を確保するための介護施設などのケア体制の早急な確立を促しているが、高齢化のスピードが速いために体制確立の財源が確保できずに

¹⁴ 柏木（2015）p. 57.

¹⁵ 柏木（2015）p. 59.

整備が遅れているという¹⁶。

さらに、これまでに建設されたインフラストラクチャーの維持管理費にも多額の財源を必要としている。国土交通省による財政的に厳しい推計をした場合をみると、平成 32（2020）年ぐらいで公共投資の3分の2は更新投資に振り替わり、新規投資に割り当てられる財源はなくなっているという¹⁷。このように、今後は社会保障費やインフラ整備費など住民の生活を保障するための最低限必要な財源が増加すると考えられ、財政力の弱い自治体であるほど、地域発展を目指した新たな挑戦をするために使用できる財源は実質的には少なくなるだろう。

2.4 地方創生における課題

この第2節では地方への人口流入に成功した地域振興事例と労働者の地方離れ、そして自治体の財源不足の現状について述べた。地域振興においては、地域振興に携わる人、その人が活動する場が必要である。人を迎え入れる受け皿がなければ人が移ってくることは困難であるからである。

秋田県大潟村では働く人を迎え入れられるだけの大規模な生活の場が確保されていたからこそ若者の流出に歯止めをかけられたのであり、島根県のように、農業後継者不足に苦心する地域も数多く存在するのが事実である。さらに、社会保障費や社会資本の更新投資など歳出増加によって新たな地域振興政策が困難になる場合も考えられる。

こういったことから、財源不足に頭を悩ませている自治体にとって「まち・ひと・しごと」を創生することは容易ではないといえよう。

第3節 地方創生に用いられる多様なアイデア

3.1 移住・定住政策の成功のために

移住者受け入れの準備として

中山間地域での労働力確保において移住者増加やU・Jターンを推し進める移住・定住政策は重要な位置を占めると考えている。実際に多くの自治体が移住・定住政策を打ち出し実施していることからその意味は大きいであろう。

まず、移住について述べる。移住推進にあたってはまず受け入れ地域が「どのような地域を目指すのか」について徹底的な議論が必要である。なぜ地域の理想像を決定する必要があるかといえば、それは移住者が受け入れ先として部外者であるからである。地域には伝統的な文化があり、移住者と住民とのもめ事が起こる可能性もある。そのため、「移住者ありき」で始めないで「なぜ移住者を受け入れるのか」「どんな地域を目指すのか」を住民同士で詰め合うことからスター

¹⁶ 稲沢（2010）p. 31.

¹⁷ 稲沢（2010）p. 32.

トを切るべきであるべきである¹⁸。

原（2016）によると、平成に入ってから15軒50人にまで移住者数が増加した和歌山県那智勝浦町色川地区では「このまま放っておくと地域を乗っ取られる」という声が聞かれ、増加する移住者の存在は地域住民にとって脅威に映ったとある¹⁹。このことから、移住者への期待がないままでの移住推進は地域住民との不和を生み、地域からの孤立をもたらさうるものである。

所得の1%取り戻しによるU・Iターン促進

次にU・Jターンによる定住を考える。Uターンとは都市部に移住した地方出身者が郷里に戻る現象であり、Jターン現象は地方出身者が郷里ではなく周囲の中小都市まで戻る現象である。

藤山（2015）によると、移住・定住による人口安定化に関して、毎年1%の地域人口取り戻しが数十年後の人口増加につながるという理論がある。

これは2014年に国土交通省が発表した「国土のグランドデザイン」の資料にも用いられており、そこには全国の中山間地域全体を1000人の集落に見立て、毎年1%にあたる10人の定住者増加によるシミュレーションを行ったところ、2040年時点において2010年時点の約8割での総人口維持、高齢化率の低下、小中学生数の維持が実現できるとある。かつて日本が行ってきたように、人口減少地域へ一度に多くの人口を流入させたことで一斉高齢化を招いた「団地の失敗」を繰り返さないこと、そして、あまりに多くの人々が一度に小規模自治体に移住することによる住民の混乱を防止することの2点に1%ずつ人口を取り戻すことの意味があるといえる。移住者の一斉高齢化や住民の混乱といった社会的に大きな影響を避けるため、人口減少に対しては、あせって集中的な是正を図るのではなく、慎重にかつ時間をかけて解決へと導いていくのが重要であるといえる²⁰。

さらに、上記のような毎年1%の定住増を支える具体的な仕組みが必要になる。ここではその仕組みとして「所得の1%取り戻し戦略」がある。この仕組みの前提は、毎年地域人口の1%が新たに定住するために必要な所得増を考え、その住民の平均所得を基準にするとその数値は地域全体の所得の1%になるというものだ²¹。

ではその所得の1%を取り戻すにはどうすればよいのか。まず初めに、地域内の循環を取り戻し、域外流出の1%の所得を取り戻す必要がある。地域経済活性化の手法として多くの地域が重点を置いてきた政策が企業誘致や観光開発、対規模な産地開発といった域外の活力や需要を取り込んで、大きな外貨（ここでは地元地域以外から入るお金全般を指す）を得ようとするものである²²。

もちろん、藤山（2015）にあるように、私たちの生活を支える品々の大部分が域外から供給されているため、そういった域外からお金を取り戻していく戦略は必要である。しかし、企業誘致

¹⁸ 原（2016）p. 49.

¹⁹ 原（2016）pp. 48～49.

²⁰ 藤山（2015）pp. 126～127.

²¹ 藤山（2015）p. 132.

²² 藤山（2015）p. 133.

などの政策は地元地域を選ぶ会社があって初めて成り立つものであり、地域側が努力しても当然全てが成功するわけではないため、リスクが付きまとう。さらに、成功しても、相手側の需要が変化することで企業誘致や観光開発の成果である大規模施設や工場などの生産地が突然負の遺産となる可能性もある。それだけでなく、このような大規模産業開発が地域に内在する資源、個性、自然環境に適合するかという問題もある。そして最後に、域外から得た所得が地域内で使われなければ、地域内所得は結果的に増加しないということも考慮すべき事項である。

こういった理由から、各地域は所得の流れや地域での暮らしを見直し、地域内の循環を強化していくことが必要であるという考えに賛同している。そこで、所得の1%を取り戻す取り組みの事例を紹介し、その有効性を確認する。

所得の1%取り戻しの事例

株式会社キヌヤは島根県西部から山口県北部にかけて展開する地方スーパーマーケットで、5年前から意欲的な地産地消の取り組みを進めていることで注目されている²³。この企業では「地のもんひろば」という地産地消コーナーが設けられ、手数料を支払うことで出荷量に関係なく誰でもこのコーナーに出品できる。つまり、ここでは駆け出し農家もベテラン農家も平等であり、2013年にはこのコーナーだけで1000万円以上の売り上げを記録した農家も現れたという²⁴。

他にも、LBクラブというキヌヤに出荷する農家や食品会社からなる組織があり、2013年時点で農家数306、法人数199、合計505と多くの生産者が加入している。キヌヤでは地元の牧場と提携したハンバーグや地元産大豆100%の豆腐など、地元産品を用いた商品の販売も積極的に行われている²⁵。

こういった地産地消を推進する取り組みにより、2013年時点のキヌヤの売り上げ構成において、全商品の売り上げに占める地元産品の売り上げ比率は5年で6.1%上昇し、年商総額121億円のうち、約7.4億円を地元側に取り戻したということになるという²⁶。

キヌヤは「自分だけが1人勝ちするのではなく、地元の生産者、製造メーカー、小売業、消費者の中でお金が回っていく「地域完結型の経済活性化」を目指しているという。このようなキヌヤの地域内循環に率先して取り組む姿勢、そして地元の農家や食品会社と協力しての「食」の地産地消化に向けての数々の取り組みによる毎年1%以上の消費額を地元に取り戻す実績は、所得取り戻し戦略における手本となるものであるといえる²⁷。こういった地道な取り組みが域内への人の呼び込みには必要であると実感させられる。

²³ 藤山 (2015) p. 150.

²⁴ 藤山 (2015) pp. 150~151.

²⁵ 藤山 (2015) p. 151.

²⁶ 藤山 (2015) p. 151.

²⁷ 藤山 (2015) pp. 151~152.

3.2 都市と中山間地域との交流の重要性

都市と中山間地の関係性

都市と中山間地域との交流による地域活性化について述べることにする。都市と農村との関係はいわばコインの表と裏のようなもので、1つの運命共同体であるといえよう。都市は新たな技術を生み出して文明を創造していくのに対し、中山間地域は都市の人々に食料やエネルギーを供給し続けるものであった。つまり、都市は日々進化し、発展していくが、中山間地域は衰退し、「遅れて」おり、それをどう変えていくかというのが一般的な認識であった。しかし、実際は都市と中山間地域との関係は変化しつつあるという²⁸。

それは「機能」から「関係」への人々の意識の転換である。都市では各人がそれぞれの機能を持ち、それを効果的に発揮することが必要とされていく。そして日々それぞれの機能に従って各人のふさわしい場に移動して機能を果たす生活をしている。しかし、疾病、傷害などにより一度自身の機能を果たせなくなると、外での居場所を失ってしまう。他方で、中山間地域ではそこに住む人々がそれぞれできることを担い、時には助け合いながら生活しており、生産と生活の場が一体化している。つまり、都市のように「機能」による切り分けがなされていないのである²⁹。

雇用環境が厳しくなったことで大学を卒業しても安定した就職先が見つからない人、対人関係を上手く取り持てず、社会の中で特定の機能と役割を果たせなくなった人、こういった人々が中山間地域へ移り住み、実家で家族との生活を営む、移住先で新たな暮らしや人間関係を創出する事例も見られるという。移住の他にも都市部の子どもの中山間地域への宿泊体験や農業体験という形で都市と中山間地域との交流がなされることもある³⁰。

秋田県仙北市西木町における地元住民と都市の子どもとの交流

都市と中山間地域との交流の事例として、ここでは秋田県仙北市西木町での都市部にある和光中学校の修学旅行受け入れの事例を挙げる。

西木町では都市部からの修学旅行生に農業体験として、稲刈りと稲を干す作業をしてもらい、その後農家の夫婦ともに収穫した米を用いて食事を取るという交流が行われた。この地域では、西木町で人々の温もりを体感した和光中学校の子どもたちが卒業後、再び訪れることや、その両親が訪れることもあるなど、修学旅行当時の交流関係が今なお継続しているという。その後農業体験希望者数が増加していき、2008年の農林水産省による「こども農村漁村交流プロジェクト³¹」が立ち上がり、農業体験の需要が高まると、西木地区の子どもが東京での都会生活を体験し、その後東京の子どもたちが西木地区を訪れて農村生活を体験するといった交流も行われた。

²⁸ 沼尾（2016）p. 10.

²⁹ 沼尾（2016）pp. 17～18.

³⁰ 沼尾（2016）p. 16.

³¹ 農林水産省、文部科学省、総務省が連携して、小学校における農山村での長期宿泊体験活動を推進した事業である。小学校での農山村への宿泊体験活動の取り組み、農山村での受け入れ体制の整備が進められた。

その他に、「泰山堂」「星雪館」という農家民宿のオープンを皮切りに、秋田県での農家民宿の規制緩和による農家民宿の増加、仙北市役所への農山村デザイン室の設置など行政も協力しての都市からの子どもの受け入れ環境の整備も進んでいった。これは全て和光中学生との交流とそこで得た感動があってこそのものであるという³²。

このように、中山間地域には都市では希薄になっている人の温もりを強く感じられるという特長がある。中山間地域には仕事がないから都会へ出て働くという時代もあった。しかし、都市では技術の進歩による人間関係の希薄化が進み、「機能」の喪失による疎外感や孤独感も強くなっている。そして、そのような都市から中山間地域に移住して温かい人間関係のなかで「自分らしく生きる」生き方を見つけようとする人が増加しているのも事実である。

都市で住んできた人を受け入れるに当たって、部外者を入れてくるのを快く思わない人もいるだろう。「なぜ移住者を受け入れるのか」「どんな地域を目指すのか」を住民同士で話し合い、民宿の設置や行政との協力など中山間地域が受け入れ体制を万全にし、一度に大量にではなく毎年少しずつ受け入れていくこと、そして、都市の人との交流における感動を中山間地域全体で共有して、それを移住者受け入れにおいて地域全体を動かす起爆剤として活用していくことが今後中山間地域には求められる³³。

地域おこし協力隊の活躍

他の中山間部の人々との交流の手段として、地域おこし協力隊制度がある。地域おこし協力隊とは、人口減少や高齢化などの進行が顕著な地域で、地域外の人材を積極的に受け入れて地域協力活動を行ってもらい、その定住・定着を図ることで、意欲ある都市住民のニーズに応えながら、地域力の維持・強化を図っていくことを目的とした制度である。

地域おこし協力隊員になるには、各地方自治体による協力隊の募集要項を確認し、参加したい地方自治体に応募する、その後、書類や面接による選考が行われて採用が決定され、採用されると書面によって「地域おこし協力隊」としての委嘱を受ける。最後に現住所から採用自治体へ住民票を移すことで、地域おこし協力隊として活動が可能になる。募集の条件や活動内容は自治体ごとに異なっており、採用期間はおおよそ1～3年であり、その後はその地域に定住するかUターンするかを選択することになる。ここで地域おこし協力隊の活動事例を紹介する。

北海道喜茂別町では、2010年から地域おこし協力隊の募集・活動が始められた。主な活動内容は農作業や除雪作業、葬式、祭りなどの手伝いであり、町人に顔を覚えてもらう段階では、胡散臭いと思われたり怒鳴られたりすることもあったが、農作業や祭りを手伝っていくうちに、隊員と住民との距離は縮まっていったという³⁴。

喜茂別町の協力隊員の場合は、第1期（2010年～2012年）が10人中8人、第2期（2012年～2014年）が3人中2人と、任期が終了した地域おこし協力隊員の定住率が80%程度であると

³² 藤井（2016）pp. 50～53.

³³ 原（2016）p. 49.

³⁴ 『季刊地域』編集部（2015）pp. 140～143.

いう。高い定住率の背景には募集条件に「2年後に起業・就業して定住すること」があるからといえよう。隊員たちは喜茂別町長からの訓示で任期終了後に自分で稼ぐ手段を見つけ、自立しなければならないと鼓舞されたという³⁵。

さらに任期中に、任期終了後の計画をアクションプログラムとして提出し、町役場の担当者やコンソーシアム（共同事業体）の関係者を交えての面談や計画の実現に向けてイメージの発表も行われた。それだけではなく、現実の活動を考慮しながら、計画の幾度とない練り直しを行う、時には実地での職業訓練の機会も与えられた³⁶。

地域のためだけでなく、任期終了後の隊員達の生活のことも考えた活動が行われており、実際に隊員の約80%は喜茂別町に定住し労働に勤しんでいるのであることから、地域の維持・発展に寄与した地域おこし協力隊活動の事例であるといえる。

この事例から学べることは①隊員募集の基準を高い水準にすることの重要性である。喜茂別町では書類選考と面接だけでなく、その後の「ご苦労さん会」でも書類選考時に記入された内容と行動が合致しているか、進んで住民に学ぼうとする姿勢があるかということを厳しくチェックしている。審査を厳格化することで本当に地域の役に立ちたいと考え、行動に移せるかということを確認しやすくなると考えられる³⁷。

次に②隊員たちの任期終了後の職を確保することの重要性である。先述したように任期が終了した隊員には定住かUターンかという選択肢が存在する。当然どちらを選択しても問題はないが、通常はその後に再度就職先を探さなければならない。しかし、喜茂別町の地域おこし協力隊のように、募集条件に起業・就業による定住が含まれている場合は協力隊活動中に任期終了後の人生計画の検討やそれに合わせた移住先での職業訓練ができるので、安心して移住先で収入を稼ぎつつ生活することが可能になるのである。

そして忘れてはならないのが、地元住民の理解を得られる環境をあらかじめ整備しておくことである。移住政策の項目でも触れたが、「どのような地域を目指すか」ということを協力隊受け入れ計画以前の段階で、地域全体で共有しておくべきである。

3.3 住民のニーズに応えられる財政への変革

既に述べたように、東京など一部の自治体を除いて、財源不足に陥っていること、高齢化による社会保障費や社会資本への更新投資による将来的な歳出の増大の結果、新たに地域振興政策に充てる財源が少なくなるという問題がある。

財政力の高くない自治体にとって命綱ともいえるのが地方交付税である。そのため、地方自治体の財源に関しては、地方交付税による財政調整を積極的に行うことが必要である。そして、地方自治体には得られた収入を効率的に用いることが求められる。そのひとつとして、業務のIT

³⁵ 『季刊地域』編集部（2015）pp. 139～144.

³⁶ 『季刊地域』編集部（2015）p. 144.

³⁷ 『季刊地域』編集部（2015）pp. 140～141.

化が挙げられる。例えば滞納者データベースがあれば、プロファイリングして滞納者の分析ができる、といったものである³⁸。

このような業務の歳出削減によらない効率化をしつつ、地方自治体は地道に日々寄せられる住民の声からニーズを量る努力をし、どの分野にどの程度の税金を投入するかを量出制入³⁹の考えに基づいて慎重に財政運営を行うことが必要である。

3.4 地域活性化に必要な慎重さ

地域振興は決して容易なものではないことは既に述べた。藤山（2015）が主張するように、かつて日本が行った「団地の失敗」という歴史を繰り返さないためにも、人を呼び込むに当たっては受け入れ地域のキャパシティを事前に把握し、慎重に呼び込みをしていくのが望ましい。そして、地域の将来像を明確にし、それを地域全体で共有することで初めて移住者・協力隊員と地元住民との円滑なコミュニケーションを実現するのである。

行政側も移住者や協力隊員が生きがいを感じられるような生活にできるよう、地域環境を整備する必要がある。そのためには、収入の使途と投入額の慎重な決定や業務の効率化により財源を確保し、地域活性化策に挑戦していくことが重要であろう。

第4節 人々の生活の基礎となる地域環境の整備と協働への意識

4.1 「住」の観点からの地域環境整備

都市部における「コンパクトシティ」の有用性

地域環境整備の手法として、「コンパクトシティ」という概念が考えられている。「コンパクトシティ」とは都市の郊外拡散を防止し、住宅、教育機関、病院といった生活に必要な施設を都市の中心部に集中させることで、コンパクトなまちづくりを目指す施策として1970年代にアメリカで提唱された概念である。この施策の軸は人々が車に頼らず、公共交通機関や徒歩で生活できるまちをつくることにあり、上下水道や道路の整備などの都市運営におけるコスト削減や中心市街地活性化による税収増加、自動車を利用しない高齢者の不便のない生活の提供などがその狙いである。

日本では富山市、札幌市や青森市、北九州市などで実施例があり、このなかでも富山市は「コンパクトシティ先進市」に認定されている。同市では富山港線において、通常の鉄道と比較して低コストかつ低二酸化炭素排出量で運行できる次世代型路面電車（LRT）の導入を目指しており北陸新幹線開業に合わせることで市の南北間の交通を増やす思いがあったという。他にも、2006

³⁸ 柏木（2015）p. 59.

³⁹ 「出るを量りて入るを制す」つまり、支出額を計算したうえで、それに必要な収入額を確保するという意味である。

年から市の第3セクターが運営する「PORTRAM」の開業とそれに伴う列車本数の増便や低床型新型車の導入、全停留所のバリアフリー化といった交通弱者である高齢者などが市街地へ出かける補助を行っている。市によると、利用者数は平日には開業前の約2.1倍、休日には約3.5倍になり、沿線の観光施設への入館者数も3.5倍になったという⁴⁰。

さらに、パリを参考にし、「おしゃれなまちづくり」政策を推進している富山の象徴といわれる自転車市内共同システム「アヴィレ」の導入もあることから、富山市は「コンパクトシティ」の先進都市であるといえる⁴¹。海外の事例を挙げると、アメリカのオレゴン州ポートランド市は、公共交通機関や徒歩、自転車での移動で制圧できるような小さくまとまった都市をつくりあげたことから「コンパクトシティ」の代表例であるといえる。

しかし、この「コンパクトシティ」が成功したといえるかと問われると、そうとはいえないのが現状である。富山市では中心市街地の高齢化率が高く、人口の自然減が大きかったため市の見込み通りに人口は増加せず、歩行者通行量は減少から横ばいで推移しており、増加には至らなかった。つまり、「コンパクトシティ」の大きな目的の1つである居住の集約が進んでいないのである。さらに、郊外の大型商業施設に顧客を奪われるという構図も相変わらず続いているといい、「コンパクトシティ」の有効性は疑問の残るものとなった⁴²。

しかし、今後は東日本大震災のような大規模災害で既存の市街地が破壊された場合、高台への新たな市街地建設の必要性が出てくる可能性もある。その時に備えて「コンパクトシティ」に対する住居の集約や車を使わない移動が可能な市街地の実現のために、「コンパクトシティ」を完全に否定するのではなく、今から議論を深めていく必要があると考える。

増加する空き家とその利用法

2013年に日本の空き家数は820万戸、空き家率は13.5%と過去最高を記録した。空き家には「売却用」、「賃貸用」、別荘などにする「二次的住居用」、「その他」があるが、その中で特に問題視されているのが、別荘等ではなく、買い手や借手を募集せずにそのままの状態で放置されている「その他」の空き家である。空き家になってから管理されずに放置されている空き家は、倒壊や放火、不法投棄の危険性が高まるというのがその理由である⁴³。

その背景には、戦後の住宅不足、高度成長期の人口増加に対応するために持ち家取得を奨励した住宅政策がある。人口減少や核家族化の進展やという家族形態の変化、さらに子どもが親の死亡後家を継がなくなったといった要因と住宅の価値の低下、さらには空き家を残した方が固定資産税を6分の1に抑えられるなどの戦後の住宅政策が人口減少社会に突入してから裏目に出た結果、条件の悪い地域で空き家が増加していくことになった⁴⁴。

このような経緯で増加した空き家だが、これを住居・民宿として利用する取り組みが盛んにな

⁴⁰ 榊原（2015）pp. 289～290.

⁴¹ 榊原（2015）p. 291.

⁴² 栗原（2012）p. 1.

⁴³ 国土交通省『空き家の現状と課題』より

⁴⁴ 米山（2015）pp. 144～145.

っている。例えば空き家情報をネット上に掲載して、田舎暮らしをする際の住居を提供し、改修費補助も行っている。田舎暮らしを志向する人だけでなく、農業を始めたいと考える人や手に職を持ち、仕事場を探している人もバンクを利用しているという。さらに、大分県竹田市では、空き家を活用した伝統工芸などの分野で起業する人に対して手厚い支援を行っている。例えば空き家バンクで売買契約、賃貸借契約、使用貸借契約のいずれかが成立した際に10万円を支給するなど、空き家利用を積極的に進めている⁴⁵。

他にも、空き家を公営住宅として利用する取り組みが考えられている。今までは自治体が公営住宅を建設して住宅弱者に提供してきた。しかし、多くの公営住宅は老朽化が進行しており、財政難な地域はその立て直しが困難である。そこで、空き家を公営住宅に改修して住宅弱者に提供し、家賃を自治体が補助する制度をつくるという選択肢も考えられる⁴⁶。

しかし、人口減少が更に進行していき、それに応じて空き家数も増加すると予想されるため空き家問題を完全に解決することは困難であろう。各自治体は空き家の住宅・民宿として活用していきながら、税制を見直して空き家を取り壊さないほうが経済的であるという状況を変えていく必要がある。

4.2 地域の子育て環境の整備に向けて

若い世代に地元に残ってもらう、または地域外から移住・定住を志向してもらうには、働きつつも生きたいという希望を叶えられる子育て環境を地域全体で整えていくことが必要である。

三重県では「生きたい希望をかなえる」をスローガンに、少子化対策に取り組んでいる。県が毎年実施している「みえ国民意識調査」では理想の子どもの数は2.5人となっているが、実際の子どもの数は1.6人である。現状では理想的には子どもがもう1人ほしいが、かなっていない、ということである。課題となるのは仕事と子育てとの両立、男性のサポートと産後ケア、そして、なによりも経済的な負担といったことが挙げられる⁴⁷。三重県ではそういった課題解決に向けてどのような取り組みを実施しているのだろうか。

そこで、その取り組みの1つである「みえの育児男子プロジェクト」について紹介する。この取り組みは男性の育児参画を推進するために2013年度から始められたもので、参加者を募り参加者同士での情報交換の場の提供やスペシャルサポーターによって県内外に同盟の活動内容やイクボス推進の重要性を積極的に発信していく「イクボス同盟」を発足させる、父親とその子どもを対象にキャンプをして子どもと接する機会を増やす目的で行われる「みえの育児男子親子キャンプ」などによって、家族形成の当事者である男性にも子育てに関心を持ってもらうよう様々な具体的な取り組みを実施している⁴⁸。

鈴木（2015）にあるように、父親となる男性が育児に全く興味・関心を示さないのはあつては

⁴⁵ 大分県『補助金一覧』より

⁴⁶ 米山（2015）p. 147.

⁴⁷ 鈴木（2015）pp. 200～201.

⁴⁸ 三重県『みえの育児男子プロジェクト』より

ならず、育児・家事といった今までは女性がすべきと言われてきた事柄を男性が積極的に行うことで、女性がリラックスできる時間を創出することが重要である。全国的にみても男性の育児休業取得率は2013年時点で2.03%とあるように、いまだに低水準であることが知られている。男性が育児に参加し女性の負担を減らすことで、女性の仕事と育児の両立、子どもをもう1人は生みたいという希望を叶える第一歩になるのである。

次に「子育て王国とっとり条例」を制定し、合計特殊出生率（1人の女性が生涯に出産する平均的な子どもの数）が全国的にも上位に位置する鳥取県の子育て環境整備についてみていく。

鳥取県では、2014年から中山間地域保育料無償化等事業を始め、これは中山間地域での保育料の無償化と軽減する市町村に対する県が保育にかかる費用の半分を補助するというものである。その結果、保育料負担が軽いということで、日本人のみならず、シンガポール人やオランダ人の家族が引っ越してきているようである。自然が豊かで、都会以上に子どもたちを守るネットワークが存在していることから、安心して子育てできる環境であると評価されて移住者が来たのだろうと鳥取県知事も思っているようである⁴⁹。

昔ながらの「男はお金を稼いで家庭を支え、女性は育児と家事をする」という考え方は既に時代遅れといえる。時代が進んで女性も仕事をして収入を得るようになったが、育児に関しては、育児休業取得率（女性81.5%、男性2.65%）を見る限り女性が中心で、男性はまだまだ育児への関与が弱いことが指摘できる。この現状を打破し、少子化問題を解決に向けてのために、国だけでなく、地方でも女性が仕事と育児を両立できるように、県や市町村による男性の育児休業取得の推進、保育料や子育てに関する補助制度の見直しが必要になるに違いない。

4.3 「公」と「民」の協働による地域振興

協働にあたっての5原則

住民参加による地方再生において重要なことは、公民パートナーシップである。「公」は行政、「民」は民間企業やNPO、住民、大学を中心とした教育・研究機関である⁵⁰。協働とは、お互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力して活動することである。これまでの行政の対応においては、「単に相手がNPOであれば協働」といった誤解や、「行政が協働を主導・管理」するような傾向があったことは否めないが、これではNPOが行政の下請け化し、NPOが本来もっている特性が発揮されずに終わってしまうことにもなりかねない⁵¹。

NPO等の下請け化防止のために、世古（2009）では、一般的に協働において、①公と民が対等であり、②立場や特性を相互理解し、尊重し合った上で、互いの役割と責任の分担等を明確化し、合意した上で協働する、③協働の目的を共有する、協働についての社会的な理解を得るためにNPO等の参加機会を広く確保し、④協働のプロセスや成果等を積極的に公開すること、⑤協

⁴⁹ 平井（2015）p. 214.

⁵⁰ 世古（2009）において、行政と民間を示す用語は「官」と「民」という表記であるが、本稿では一般的に用いられる「公」と「民」という表記を用いる。

⁵¹ 世古（2009）p. 46.

働事業について客観的な評価プロセスを組み込み、その評価を協働のプロセスに入れ、協働継続の必要性を常に検証することの5つの原則が必要であるとしている。

日本での協働による地方創生の事例

次に世古（2009）における協働の事例として、石川県における「能登里山マイスター」養成プログラムを挙げる。

能登地方、特に奥能登と呼ばれる地域は全国平均より速いスピードで過疎化が進行し、2007年の能登半島地震によって自宅の再建を断念して子や孫の住む都市部へと移住する高齢者が多く、後継者不足による農業の衰退も深刻であり、地域再生待ったなしの状況であるという⁵²。

このような奥能登の状況に、金沢大学の教授らによって能登の里山を次世代に引き継ぐ人材養成の拠点を能登に築こうという発想が生まれた。それを契機として、金沢大学からの提案によって金沢大学と奥能登の4自治体（輪島市、珠洲市、穴水町、能登町）、石川県立大学との連携協定が結ばれた。そして、この連携協定がメディアに取り上げられたところ、石川県がこの連携協定に機敏に反応し、「里山マイスター連絡会」が組織されるに至った。大学の1つのプログラムのために県庁内に連絡組織が結成されたのはおそらく前例のないことだという⁵³。

大学でのプログラムのキーワードは「環境配慮型の農林漁業」「アグリビジネス」「地域リーダーの養成」であり、座学は県の農業改良普及所の専門員、実習は地域の農業のベテランが指導している。さらに、連携を効率化するため、「地域連携コーディネーター」が自治体やNPOなどとの意見調整の円滑化や他大学・研究機関、民間企業への協力の要請、奥能登にある地域ニーズについての調査を行っている。このように、行政の主導ではなく官と民が対等な関係で合意形成が行われ、事業における役割分担も明確であるといえる⁵⁴。

しかし、里山マイスターの養成だけで能登の再生ができるわけではない。そこで、金沢大学の教授はさらに発展した協働モデルとして、環境配慮型農業を進める、あるいは休耕田をビオトープ（生物群が存在できる環境条件を備える場）として整備し、トキやコウノトリが生息できる里山環境を地域と都市の生活者が協働して創り上げていくことで、自然と共生した環境再生モデルを実現させるという構想を考えている。2008年には、トキやコウノトリの生息環境をテーマにしたシンポジウムが開催され、定員を超える能登地域の人々が参加したという。注目すべきことは、地域の将来のビジョンや夢を地域と大学とが共有しようとしている点である⁵⁵。

この事例から学べることは、「公」と「公」いわば自治体間での提携や「公」と「民」いわば自治体とその自治体で経済活動を行う者との協働によって、地域のあらゆる主体が一体となって地域再生に取り組み、現段階の目的だけでなく将来の目標をも地域全体で共有することである。そして、このことこそ今後の地域にとって必要なことであると考えている。

⁵² 世古（2009）pp. 141～142.

⁵³ 世古（2009）pp. 142～146.

⁵⁴ 世古（2009）pp. 147～151.

⁵⁵ 世古（2009）pp. 153～155.

海外での協働による地方創生の事例

ここでは、藤田（2015）にあるアメリカでの地域創生の事例を挙げる。アメリカのオレゴン州ポートランド市は、全米で最も住みやすい都市、全米で最も環境に優しい都市、全米で最も「自転車」通勤に適した都市などといわれている。これは過度な自動車依存を解消し、自然環境の保護を優先する考え方（ニューアーバニズム）に立っており、環境に優しい鉄道やバスなど公共交通を基本とし、コンパクトな職住近接型のまちづくりを志向していることによるものである⁵⁶。

この都市のなかでもパール地区は、かつては寂れた倉庫街だったが、ホイト社というデベロッパーが都市再生のマスタープランを行政サイドに提案し、市側がこれに賛同し、官民協働で都市再生事業を行っていった。再開発においては、既存の倉庫や工場、大型冷蔵施設などを生かして芸術系大学、全米建築家協会、広告代理店、大手スポーツ・メーカー開発センターなどを誘致した。さらに、様々な施設と都市型住宅の併設によって職・住の共存を推進し、公園や広場を設けてこの地区の人々の憩いの場を創設した。ポートランド再生における重要な点は、①地域の人々が都市計画に参加したこと、②既存のポートランド地域の市や郡に帰属せず、各地域住民の直接民主制による特別区「メトロ」の導入、③顔の見える地産地消を推進したことの3点である⁵⁷。

この事例から学べることは、①地域住民が地域再生に積極的に参加し、自分たちの地域は自分たちが創り、盛り上げるという意識をもつこと、そして、②自分たちの地域にどのような資源が眠っているのかを発見し、利用することである。日本にもいまだ活用されていない資源が存在している。地域全体を巻き込みつつそれを上手く活用することが今後各自治体に求められる。

農業分野における協働の事例

ここでは農業が中心産業である地域での地域振興について、岡山県井原市での取り組みを挙げつつ考える。日本の農業の課題は担い手の減少と就農者の高齢化とよくいわれる一方で、農業や農村に関心を持つ若者も増えており、農山村への定住を考える人も増加しているとう。しかし、農業への新規参入は今なおハードルが高く、農業の担い手は不足しているというのが現状である⁵⁸。

岡山県井原市は古くからブドウの名産地である。その大部分の地域においてブドウ生産者は高齢化し、後継者が不足し、ブドウ栽培を廃業する人が増加している。しかし、井原市のなかでも美星地区は平成に入ってからブドウ栽培が始まった地域であり、2015年現在ではブドウ栽培面積は25haを超えており、市内のブドウ産地のなかでは販売額が伸びている⁵⁹。

この地域でブドウ栽培を支える組織がJA 岡山西である。JA 岡山西は市内のブドウ産地の1つである旧井原市青野地区の産地が農家の高齢化や後継者不足によって衰退し、廃止園の増加による生産量維持が困難になること、景観を損ねることを危惧している。その背景から、県の農業

⁵⁶ 藤田（2015）p. 203.

⁵⁷ 藤田（2015）pp. 205～210.

⁵⁸ 和泉（2015）p. 165.

⁵⁹ 和泉（2015）p. 166.

実務研修制度⁶⁰を用い、JAのブドウ生産会、普及センター、市と連携して新規就農者を積極的に受け入れ、支援してきた⁶¹。

その取り組みの1つに、JAが10年前から開いているブドウ栽培に関する講習会とブドウ栽培の体験を行う「井原ブドウ塾」がある。対象者は「ブドウ栽培に興味のある人」であり、希望者にブドウ生産部会の農家が研修用のブドウ農園を提供し、1人20房分のブドウを管理してもらうものである。栽培経験の浅い人でも配置枝数や着房数を把握しやすくするために、普及センターでは、3mの紐に1m置きに新梢数や房数を記した札を吊り下げる工夫もしており、新規就農志向者を意識したものであるといえよう⁶²。

井原市での取り組みから学べることは、農業の人材育成には地域農業を総合的に考えたブランドデザインが必要であるということである。農業人材の対象者は農業経営者や農作業の労働力、選果場・加工場での労働力といったものまで多岐にわたり、農業経営に限定しても、後継者、定年帰農、農外からの参入者、農業参入企業、集落営農や農業公社など多様な選択肢がある。将来的に備えてこういった多様な人材を確保していく必要があるのは明白である。

さらに、岡山県井原市におけるJA岡山西のように、地元の人々やJAのような組織が地元農業への危機意識を持つことも必要である。農山村での農業の人材育成に携わるJAとその生産部会、普及センター、市町村といった関係者が提携して地元農業の維持・発展を目指していくことは特に重要であるが、県と市町村との連携もまた大切な事である。実際には県が新規就農支援への相談窓口を設置していることが多いようだが、県外からの就農志向者は市町村が受け入れるか判断することになる。そのため、市町村は県との役割分担をしつつ、県外への就農受け入れ地域に関する情報発信やPR、相談窓口の一本化や農地・研修受け入れ農家・新規就農者の住居についての情報を共有し、各地域に合う農業体験や研修を実施し、新規就農者が楽しく農業の知識や経験を蓄積できる環境を整えていくことが必須であると考えられる⁶³。

4.4 地域全体が当事者意識を持つために

戦後の高度経済成長により、人口や行政などの東京一極集中と大企業の東京圏への偏在が発生し、人々は東京などの大都市では単なる行政サービスの受け手となり、地方では中央政府からの予算の配分の受け皿としての土木建設業（公共工事）と農林業（補助金）が主力産業となり、それらに依存して生きていく存在となった。つまり、地域において、受け身・中央依存体質が定着していったということである。そのなかで人々の当事者意識は喚起されなかった⁶⁴。

当事者意識を高めるにはどうすればよいのか。ヨーロッパには古くから受け継がれる「補完性

⁶⁰ 岡山県は1993年から新規就農の研修事業に取り組んでおり、研修生に月13万円を支給している。

⁶¹ 和泉（2015）pp. 166～167.

⁶² 和泉（2015）p. 166.

⁶³ 和泉（2015）pp. 170～171.

⁶⁴ 牧野（2016）p. 162.

の原理」がある。それは、個の自立から発し、個の努力と創意を伴う人格の不可侵性を保証するもので、個にできないときに初めてその実現を共同体に委ねることができるとする。つまり、基本的には個人が行動を起こすことから始まり、個人は能力を最大限発揮する。そして、個人の努力では目標を達成できない時、初めて共同体が動いて協力するということである⁶⁵。この考えは日本の地域振興を考える際のヒントを与えてくれるものだと考えられる。

補完性の原理にあるように、当事者意識には個人のものや共同体のものを考えなくてはなるまい。個人の当事者意識⁶⁶を高めても、地域集団に参加しづらい共同体であればよい地域はつくりえない、逆の場合でも同様である。

個人の当事者意識を高めるには、公民館活動や地域行事に参加しようと思う、地域行事へ主体的に参加して関与していく、責任をもって地域での活動に臨むといったことにより、自分の居場所となる地域の産業や文化などを意識したライフスタイルを築いていくことが重要な事である⁶⁷。

次に、共同体の当事者意識を高めるためにはどうすればよいのか。そのためには、共同体内の価値観を共有し、共同体内の個人が当事者意識を高めることが必要となる。

それを踏まえたうえで、自分たちでできることは行政に頼らず自分たちでやるという意識を持つことが必要である。長野県飯田市千代地区の社会福祉法人を例に挙げると、この法人は地区内の全戸から資金を集めて立ち上げており、保育園や老人福祉施設の運営を行い、園児と高齢者を交流させて高齢者に生きがいを与えている。この法人に対して行政は、地域コミュニティだけではどうにもならない部分にのみ補完に徹するようしており、地域コミュニティの自治を妨げないように活動するに留まっている⁶⁸。

人口が減少し、少子高齢化が進む時代に必要になるもの、それは国や県からのトップダウンによる意思決定ではなく、ボトムアップによる各地域からの意思決定である⁶⁹。それを可能にするためには、個人だけでなく、共同体（地域コミュニティ）も当事者意識を高め、地元の課題に自主的に取り組んでいくことが特に重要である。そして、そこに地元企業、NPOなどの第3セクターも積極的に参加していき、行政はそれを後押しするという形が理想的な地域振興であろう。

おわりに

本稿では様々な地域における地域活性化取り組み事例を挙げながら、将来に向けての日本の地域振興について改めて考えるべく研究してきた。

⁶⁵ 牧野（2016）p. 164.

⁶⁶ ここでは地元住民だけでなく、移住者や地域おこし協力隊など元来地元住民でない人々も含める。

⁶⁷ 牧野（2016）pp. 171～173.

⁶⁸ 牧野（2016）pp. 173～174.

⁶⁹ ただし、牧野（2016）にあるように、地震といった危機管理を必要とする事態が発生した場合など、トップダウンによる対応が強く求められる場合もある。

日本は人口減少社会に突入し、各地域ではさらに人口が減少すると同時に、少子高齢化がさらに進展していくと推計され、地方では少子高齢化や人口流出によりさらなる税収減や歳出増加に直面するだろう。本稿でみたように、そのような未来に対応するための地域振興政策は多種多様である。

将来に備え、各地域は自分達の地域の強みを見つけ、それを地元の経済発展に生かせるように、予め経済基盤や地域環境を整えておかなければならない。そのためには、地方自治体、住民、地方の企業、教育・研究機関、NPOなどの第3セクター、そして国といったすべての主体が協働や支援によって地域振興に取り組まなければならない。そして、各個人が当事者意識を持ち地域全体が一丸となって地域振興に取り組んでいくことが、今後地方を活気づけるためには必要となる。

参考文献

- 稲沢克祐（2010）『自治体歳入確保の実践方法』学陽書房。
- 和泉真理（2015）「幅広い農業の担い手を育てる「井原ブドウ塾」」『季刊地域』編集部編『シリーズ田園回帰 人口減少に立ち向かう市町村』農村漁村文化協会。
- 甲斐良治（2014）「4年で協力隊員10人が定住した町」『季刊地域』18号。
- 佐々木信夫（2015）『人口減少時代の地方創生論』PHP研究所。
- 須田昌弥（2007）「日本の地域構造」山田浩之・徳岡一幸編『地域経済学入門 [新版]』有斐閣。
- 世古一穂（2009）『参加と協働のデザイン』学芸出版社。
- 藤田泰宏（2015）「オレゴン州ポートランド市の都市創生」小林勇治・波形克彦編著『「地方創生」でまちは活性化する』同友館。
- 藤山浩（2015）『シリーズ田園回帰 田園回帰1%戦略』農村漁村文化協会。
- 牧野光朗（2016）『円卓の地域主義』事業構想大学院大学出版部。
- 増田寛也（2014）『地方消滅』中公新書。
- 松野弘・土岐寛・徳田賢二（2009）『現代地域問題の研究』ミネルヴァ書房。
- 柏木恵（2015）「効率化と住民参加で財源は確保できる」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。
- 榊原俊介（2015）「「コンパクトシティー」先進市が取り組むまちづくり」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。
- 鈴木英敬（2015）「生きたい希望をかなえる」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。
- 平井伸治（2015）「子育て環境の充実でさらに移住者を」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。

原和男（2016）「移住者は地域の担い手となり得るか」小田切徳美・筒井一伸編『シリーズ田園回帰 田園回帰の過去・現在・未来』農村漁村文化協会.

沼尾波子（2016）「都市と農山村の新たな関係」沼尾波子編『シリーズ田園回帰 交響する都市と農村』農村漁村文化協会.

藤井けい子（2016）「都会っ子との出会い」沼尾波子編『シリーズ田園回帰 交響する都市と農村』農村漁村文化協会.

米山秀隆（2015）「空き家急増の背景と解決策」時事通信社編『人口急減と自治体消滅』時事通信出版局.

栗原蒼志夫（2012）『わが国におけるコンパクトシティの課題と展望 青森市と富山市の事例より』三井物産戦略研究所戦略開発室.

中村かさね（2016）「男性の取得率 2.65%、過去最高 女性 81.5%」『毎日新聞』 オンライン
<http://mainichi.jp/articles/20160727/k00/00m/040/075000c>

山下一仁（2015）「実は農業は魅力的？ 秋田県大潟村の奇跡」『日経 BizGate』 オンライン
http://bizgate.nikkei.co.jp/article/92103815_2.html

総務省『労働力調査 就業者数』
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/pref/index.htm>

内閣府『県民経済計算 1人当たり県民所得』
http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h24.html

総務省『平成27年度普通交付税の算定結果 不交付団体』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000369975.pdf

総務省『平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000369975.pdf

内閣府『平成26年版高齢社会白書（概要版）』
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/gaiyou/s1_1.html

国土交通省『空き家の現状と課題』
<https://www.mlit.go.jp/common/001125948.pdf#search=%27%E7%A9%BA%E3%81%8D%E5%AE%B6+%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E4%BA%A4%E9%80%9A%E7%9C%81%27>

首相官邸ホームページ『まち・ひと・しごと創生基本方針2016』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h28-06-02-kihonhousin2016hontai.pdf>

大分県『補助金一覧』
[http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/1011735.pdf#search=%E5%A4%A7%E5%88%86%E7%9C%8C%E7%AB%B9%E7%94%B0%E5%B8%82+%E7%A9%BA%E3%81%8D%E5%AE%B6%E6%89%80%E6%9C%89%E8%80%85%E3%81%B8%E3%81%AE'](http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/1011735.pdf#search=%E5%A4%A7%E5%88%86%E7%9C%8C%E7%AB%B9%E7%94%B0%E5%B8%82+%E7%A9%BA%E3%81%8D%E5%AE%B6%E6%89%80%E6%9C%89%E8%80%85%E3%81%B8%E3%81%AE)

三重県『みえの育児男子プロジェクト』
<http://www.pref.mie.lg.jp/D1KODOMO/000117883.htm>