



平成20年度 J A 共済総研セミナー 講演録

『農山村再生の課題』

明治大学農学部 教授 おだぎり 小田切 とく 徳 み 美

目次

はじめに	4
I 農山村の現状－4つの新展開－	4
1. 「空洞化」の進行とその拡がり	5
2. 空洞化の起点・中山間地域で生じるいわゆる「限界集落問題」	6
3. 農山村地域における農家所得の減少	9
4. 市町村合併（平成大合併）の影響	10
II 農山村再生の課題－4つの実践－	12
1. 新しいコミュニティの構築－「手作り自治区」の提案	13
2. 新しい地域産業構造の構築－「4つの経済」の提案－	19
3. 地域の取り組みの体系化	21
III 新たな農山村地域政策の展開と課題	22
■配布資料『農山村再生の課題』	31

〔本稿は、本年3月13日に開催された「J A 共済総研セミナー」の講演録にもとづきます。〕

はじめに

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました小田切でございます。たいへんご丁寧なご紹介をいただきまして、ありがとうございます。先ほど熊澤理事長からもたいへんなご紹介をいただき、光栄に思っております。

私は最近、農村地域における政策、あるいはその実態を分析、研究しております。農政改革の時代ですが、今日の結論部分でお話しますように、じつは農村政策改革が静かに今進行しつつある、そのような立場から少し踏み込んだお話をさせていただきたいと思

います。最初は実態のお話ですが、後半は、農林水産省だけではありませんが、今どんな政策がとられているのかを幅広くお話ししてみたいと思います。

いただいている時間が90分ですので少し長時間になります。丁寧なお話を心がけてみたいと思います。

I 農山村の現状－4つの新展開－ (P.33)

まずいちばん最初に、現在、農村地域で何が起きているのか。今日は全共連の皆さんでも地方にいらっしゃる皆さんも少なくない

と聞いております。その点では釈迦に説法の感はありますが、私なりに整理したことをお話ししてみたいと思います。

1. 「空洞化」の進行とその拡がり

主として4つにまとめられるかと思いません。第1は「『空洞化』の進行とその拡がり」でございます。空洞化を巡っては3つの空洞化ということをしばしば申し上げておりました。あるいは3つの空洞化そのこと自体が、私が中山間地域を歩いたおおむね10年強のひとつの結論です。

● 4つの空洞化

簡単に申し上げれば、人の空洞化、土地の空洞化、ムラの空洞化。資料33ページにポンチ絵がございますが、こういうふうに段階的に空洞化を遂げている。人の空洞化というのは簡単に言えば過疎化、のちの高齢化ということになります。そして土地の空洞化が、おおむね1世代のタイムラグを経て1980年代中頃から登場します。今では当たり前になった中山間地域という言葉は農政当局がきちんと使い始めたのが、1988年のことです。それまで中山間地域という言葉はないわけではなかったのですが、農政がこれほど使うことはありませんでした。端的に言って中山間地域を中心に、いわゆる耕作放棄の問題が提起されはじめる。つまり土地の空洞化が80年代後半から現れて、それに対してどうしたらいいのかという議論が起こる。そして中山間地域という問題、そういう言葉が使われたわけです。

そして90年代、今に至るムラの空洞化。この言葉を巡っても若干私は論争をしておりますが、いわゆる限界集落問題。この限界集落

が初めて使われたのは1991年です。大野晃先生（高知大学名誉教授）がその論文で限界集落ということ提起されたのがこの年です。そういうふうにと考えると、人、土地、ムラの3つの空洞化はたいへん興味深い現象を伴っていて、それぞれ造語を伴っています。過疎という言葉も造語です。中山間地域という言葉もいわば造語。そして限界集落という言葉も造語。つまり、それぞれの時代に新しい現象が生じることによって、造語を伴いながらこうして現在に至っているということが確認できるわけです。

しかし、こういった実態を各地域の実態調査および統計分析などを通じて明らかにしながらも、私にはどうも物足りなさといいたいでしょうか、必ずしも十分説明し尽くしていないという思いにとらわれておりました。そして、これは数年前からですが、そのうえで使い始めた言葉が、この図のいちばん下に記載した「誇りの空洞化」という言葉です。この言葉も限界集落と同様にずいぶん厳しい言葉です。そういう意味で、現場で使うような言葉ではないかもしれません。

ただし、私たちが気になっていたのは、地域に入るとたとえばお母さんが「自分の子供はこんな地域に残したくなかった。だから学歴をつけて外に出したんだ」などという言葉がヒアリングの中で出てきたりします。そういう意味では、地域の方々が自分の地域に誇りを持って、自分の地域を改めて評価することができないような現象です。もちろんこれ自体は日本の大きな経済社会の中で強いられた「誇りの空洞化」です。

しかし、仮に強いられたとしても、ここか

ら始めない限りはおそらく地域の再生はないだろう、最も基礎的なところから問題提起しない限り研究者の言葉など浮ついたものだろうということで、あえてこういうことを言っております。つまり、この3つの空洞化の最も基礎部分、深い部分に「誇りの空洞化」という問題があって、ここに切り込まない限り、地域の再生は本当はありえないのではないかと、ということの問題提起しているわけです。

●空洞化の拡がり

ただし、今日お話ししたいのはこの部分ではありません。資料33ページの真ん中の下に小さな表があります。もちろん細かい数字を見ていただく必要はいっさいありません。要するに、この表は農地の減少率をブロック別、地域類型別に1990年代前半から後半、そして2000年代前半へと示したものです。この中で網掛けをしてある部分は、下のほうに小さく書いてありますが、農地面積減少率が農家戸数減少率を上回る地域です。もっと端的に言ってしまえば、農家1戸あたりの平均経営耕地面積が減少し始めた地域というふうに考えてください。

日本の農業構造改革が遅れているということがしばしば言われていますが、平均レベルで見れば平均経営耕地面積はそれなりに伸びています。それがこういうふうな形で小さな地域にしていけば、じつに平均経営耕地面積が減少し始めた地域が登場しているということですが、問題はその拡がりです。

この表にありますように、1990年代前半、つまり中山間地域問題が問題提起されたその後の状況。西日本の山間地域にこんな地域が集中しております。当時私たちも含めて中国

中山間地域を必死になって歩いて、そこで発生している事態を一生懸命レポートしたのは、まさにこういったさまざまな現象の波頭にその地域があったということが改めて確認できるわけです。これが90年代後半になると、東日本、関東へ飛び火して、一部では平場にまで下りてきています。

そしてさらに2000年代前半になると、こうした現象がむしろ日本全体を覆い始めている。これではっきりとわかることは、じつは全農業地域類型、つまり、平地、山間、中間のすべての地域に拡がっている。つまり、網掛けがかかっていない地域は日本では北海道、東北、北陸の3つのブロックに限定され始めているということにお気づきになられるだろうと思います。先ほど言った平均経営耕地面積の伸び、つまり農業構造改革はわずかの3つの地域だけで実現していると言っても過言ではありません。今の言い方は少し極端な言い方かもしれませんが、そうではない地域を覆い始めているという実態をきちんと見つめるべきだろうということです。

何が言いたいのかというと、私たちが先ほど3つの空洞化と言い始めた、そのような実態が平場に下り始めている。これを空洞化の「里くんだり現象」と呼んでいます。その点で、3つの空洞化は必ずしも中山間地域の専売特許ではなくなり始めている。そういうこともきちんと把握するべきだろうと思います。これが第1の現象です。

2. 空洞化の起点・中山間地域で生じるいわゆる「限界集落問題」

第2の現象は今の流れのまさにスタートラ

イン、起点で何が起きているのかということです。これは先ほど申し上げたいいわゆる限界集落現象が発生しております。今日はゆっくりお話しすることはしませんが、限界集落という言葉は巡っては、ひとつは何と言っても現場に対してずいぶんネガティブな言葉ということと同時に、大野(晃)さんという社会学者が高齢化率50%以上の集落を限界集落というふうに定義してしまった。日本全国どこでもこの指標を使ってしまった。そうであるがゆえに、現場の方々が自らの実態で現場を見ることなく、「この集落は限界集落だ」というレッテル張りが今急速に発生しています。

私はまさにフィールドワーカーとして日々地域を歩いています。先週末から熊本、広島、島根と歩いていますが、今ではほぼ例外なく、特に市町村のトップマネジメントとお会いすると、「我が市には限界集落が○箇所ある」という言葉を市長さん、町長さん、村長さんが必ず言われます。そのときに私はとても悲しい顔をしながら「その限界集落という定義は誰が決めたのですか」と言います。

いきなり飛んで恐縮です。資料48ページになります。私たちは揶揄をして「GM」と言っています。「KY」はご存じのように、「空気読めない」。まさに同じ言葉で言えば「GM」は「現場を見ない」。そういう現象が今、市町村レベルでは急速に広がっている。あるいはこの「GM」は「画面しか見ない」と言っているのでしょうか。画面で計算して、あの集落は限界集落だということでもないことを言っているわけです。

そもそも高齢化率50%を「限界集落」と言うのは、私はそもそも指標としてもナンセン

スだと思います。なぜならば、仮にその集落の人口が少し大きめの集落で200人いたとします。高齢者が101人いれば限界集落になってしまいます。残り99人は比較的若い方。99人64歳以下の人がいれば、そこは限界集落でも何でもなく、間違いなく元気集落なのです。その意味で限界集落を仮に定義するならば、その集落の規模と高齢化率の組み合わせで言うべきです。さらにそれが豪雪地域なのかどうか等々、あるいは都市との距離等々、非常にきめ細かく定義すべきだろうと思います。もっと言えば、自分の目で見て、それを議論すべきだと思います。

その点で、先ほど言いましたGMという現象。これは端的に言って、直後にお話ししますように市町村合併の最も悪質な影響のひとつだと思いますが、これを今、市町村は何よりも脱却すべきだろうと考えております。

そんな問題提起もあって、限界集落という言葉の定義者とは今まさに戦ってしまっているのですが、「けしからん」というふうに言っているのですが、まったく無視されております。それはともかく、マクロレベルであえてこういうことを言えばそういう言葉も使っていいのだろうと思いますが、資料34ページにちょっとした実態を示しております。

34ページのいちばん上の表をご覧くださいと思います。総務省と国土交通省が過疎地域の集落悉皆調査を行いました。これは農林水産省ではなくて2つの省庁で行われたことが少し残念ですが、このことはひとつの象徴なのです。集落問題は今、農林水産省以外にこの2つの省庁が盛んに議論をしています。

その統計を組替集計しています。西日本のある県のご協力を得て県の個表を組替集計した結果がこれでございます。

この県では2,468の集落がありました。過疎地域の集落です。そのうち112、つまり4.5%が将来的に消滅可能性があるということなのです。これは全国で言えばいちばん下にあるように4.2%、実数で2,643。地方からお越しいただいた方がいらっしゃれば、ちょうど2年前の1月にプレスリリースされた数字ということもあって、いくつかの所では地方紙の1面を飾ったような数字です。

この4%という数字を巡っては、たとえば学生などにこういう数字を見せると「先生がいつも言っている実態とずいぶん違いますね。たかだか5%ですか」などという答えが返ってきます。学生は非常にリアルにというかストレートにものを言っていただけなのですが、じつは彼らの直感は間違っておりません。

なぜならば、この表にあるように4.6%、4.5%、あるいは4.2%という数字は、分母が水増しされているためにこれだけ小さな数字になっているということです。つまり、ここにあるように過疎地域にも都市的な集落は存在しています。条件が悪くない集落も存在しています。その意味で、私たちが普段これぞ過疎地域、「The 過疎」と思っている集落、つまり山間過疎集落を取り出してみれば、その数字は12.3%と跳ね上がります。

さらに山間過疎集落の中でいわゆる行き止まり集落に限定すれば、その数字は37.3%。つまり「こういう集落が」というふうに思っている集落は、やはり思ったとおりの3割、

4割は将来的に消滅可能性があるという数字が出ています。そういう意味で全国数字も同じような傾向が当然出ているということで、公表できない（取扱いに注意が必要な）数字だったということです。

それはともかくとして、こういう実態というものが存在しているということです。ただ問題は、こういった集落の実態を申し上げると、一部の方々からは何が問題なのかといわれます。経済財政諮問会議などに集まられている研究者の方々は、「足での投票の結果だろう」という言い方をされます。まだそういう議論は残っているわけです。そういう意味でこういった現象は何が問題なのかきちんと把握する必要があります。

それに接近したのが34ページ下段の棒グラフです。先ほどのアンケートの中で、過疎地域で今どういう問題が起こっているのかを非常に単純に集落別に回答していただきました。最大の問題は耕作放棄地の問題です。これは容易に予想できます。6割強の集落がそう答えています。2番目が「空き家の増加」、3番目が「森林の荒廃」です。つまり私の言葉で言えば、大きくは土地の空洞化現象を示しています。もちろんこれ自体は集落内部で発生することです。しかし4番目の「獣害・病虫害の発生」、5番目の「ごみの不法投棄の増加」、そして下から5番目の「土砂災害の発生」はむしろ集落内部でも発生しますが、その影響が確実に集落外に流れ出ていくような問題です。

つまり、いわゆる限界集落問題の外部不経済です。この表現は必ずしも正確ではありませんが、そんな現象が起こっているというこ

とをはっきりと見つめるべきだろうと思います。その点で、いわゆる限界集落は、先ほど言いましたように最上流部で発生する確率が高い。最近ではそういうこともあって「限界集落」を「水源の里」というふう呼び替えるという動きもあります。あるいは「全国水源の里連絡協議会」という、市町村単位で加盟する団体ができたりしています。

それはともかくとして、そういった最上流の集落で問題が起これば、その次の集落に飛び火して、あたかもドミノのように最終的には都市にもかかわる問題だという議論をきちんとするべきなのだろうと思います。その点で何が問題かと言われれば、日本国土全体の問題だし、あるいは都市の問題だというふう考えるべきだろうと思います。先ほど申し上げた3つの空洞化の起点、とりわけ西日本の中山間地域では、こうした問題がさまざまな形で発生しているということです。

3. 農山村地域における農家所得の減少

3番目の問題ですが、これは昨今話題となっている失業の問題、所得の問題です。しかし、この実態は私たちが予想するよりも早くから農山村では起こっています。35ページにひとつの表があります。これは何年も同じ表を使ってアップデートすることができないことが残念ですが、じつは農林水産省のこの表を作るための統計が2003年で終わってしまったために、この表でも最新年といえるものです。この表は、農家の形態別に総所得がどのように変化しているのかを見たものです。1998~2003年の5年間で農家計12.1%のマイナスという数字を見ることができます。こ

の全体をリードしているのが、言うまでもなく副業的農家です。「言うまでもなく」と言ったのですが、場合によると主業農家の減少率が低いということは意外な数字かもしれません。もちろんこれは最新年まで数字を延ばしていけば、米価の動きもあって場合によっては主業農家の減少度合いのほうが高いという結果が出ているのかもしれませんが、いずれにしてもこの段階では副業的農家が全体の減少をリードしている。

しかも、網掛けがしてあるように全体の減少をリードしているのは農外所得で、5年間で20%以上の減少です。都市で同じ減少が起きればたいへんな騒ぎになるのだろうと思います。まだまだ農山村にはこの所得の減少に対するバッファ機能が若干あるということもあって、-21.1%という農外所得がそのまま大きな問題としてなかなか問題提起されていません。

それでは今の経済不況下において実態はどうかということですが、当然、統計に反映する、統計がそれを速報するまでの状況ではまだない段階です。私たちがさまざまな形で実態調査を進めていますが、まだまだ率直に申し上げて全体像はつかみかねているという状況です。ただ、数年前から気がついていることは、派遣労働者の問題はあたかも豊田市周辺だけで起こっているようなイメージの報道ですが、むしろ農山村の製造業こそ派遣が一般的であるということを考えれば、今般のいわゆる派遣切りの中で農村経済への影響が私たちが考えている以上に、あるいは報道されている以上に大きなものがあると思うべきでしょう。その点でいささか極端に言えば、

このまま行けば農村部の貧困問題が今後課題となる局面にあるのかもしれませんが、このところはまだ確証が得られませんが、さまざまな事実を積み重ねていくと、そういう結論になるのかもしれませんが。この点は、もう少し私たちもしっかりと実態調査を進めてみたいと思います。いずれにしても今般の経済不況の前の2003年ですから、景気が立ち直りを見せたその段階でもそういう状況になっているということを改めて確認していただきたいと思います。

4. 市町村合併（平成大合併）の影響

そして4番目は、先ほども少し申し上げた市町村合併、平成の大合併の影響です。これについても実態調査を行って、全国の町村の団体である全国町村会で私どもはレポートを公表しています。今回の平成の合併がどういう影響があったのか、全国20近くの市町村の実態調査に基づいて実態分析を行っています。その結果は一言で言えば、皆さんが予想されていますように周辺部の農山村において甚大なる影響が生じております。いわゆる周辺化の問題です。

よく言われますように、農協の合併とまさに同じ軌道を走ったわけです。当初は総合支所を重視するという方向性が出てくるわけですが、おおむね1回目の人事異動で数が減っていく。そしてさらに合併後、1回目の選挙を経て、つまり農協でいえば、役員の改選を経るとさらに大きな変化が生じるということです。そういう意味では、まさにかつて役場のあった中心部が廃れているという実態が各

地に出ているということは、皆さんがご存じのとおりです。

直ちにわかりますように、役場周辺の喫茶店あるいは食堂というところが全国各地でバタバタとつぶれて、かつての中心部ににぎわいがなくなり始めている。そして、その周辺部に存在している農山村の奥深い集落では、生活交通の足がまったく確保できていないという状況も存在しているわけです。

この点について言えば、レジュメには書いていないことですが、最近では買物難民という言葉が存在しています。『買物難民』という本も出ています*。しばしば見られるのが、今申し上げたような商店が地域からなくなる。これは農協のAコープの撤退ということも絡んでいます。あるいはJA-SSもなくなるということによって、ガソリンが入れられない。あるいは基礎的な商品が購入できないという現象がまず始まるわけです。

当然、これに対して移動販売車が手を挙げて、そういった所を走り回るということも発生しますが、今では移動販売車さえ来ないという実態が生じています。これも私たちは少し分析をし始めていますが、移動販売車はどの事業所も大きな赤字を抱えている。リピーターは多いのですが顧客は絶対的には増えない。高齢化が進めば進むほど、1人減り、2人減る。そういう意味では経済のパイが増えない。そういう仕事をしているということもあって、非常に大きな赤字です。そのために撤退していく。

山梨県などでは農協が移動販売車の事業を行っている所もありますが、そこも撤退基調

*杉田聡『買物難民：もうひとつの高齢者問題』大月書店 2008年

であることは間違いありません。そうするとどうなるか。最近聞いて驚いたのです。そういう地域のお年寄りがどうやって日常品を確保しているのか。驚いたことに、宅配便です。都市に住む子供に電話をして「トイレットペーパーを送ってくれ」ということで、宅配便でじつに基礎的な商品を確保しているという実態がある。これが買物難民の実態です。

その点で今、農山村の奥深い所の生活を支えているのはじつは宅配便だということです。おのずからこれが一般化してきて、さらにこの現象が激しくなると、今では離島料金がありますが、そのうち宅配便の山村料金などというものが出てくるのではないかということをもじめな顔をして心配しているわけです。

そういう段階で、逆に山口県岩国市の山村部では、宅配便はどんな所まで来てもらえるか、宅配便と農産物の集荷を組み合わせる何かできないかという社会実験を始めたりしております。宅配便とながしかの連携をしながら、あるいは場合によると見守りサービスをそこに組み入れるなどという社会実験も行われております。最後の頼みは宅配便。こうなってしまった日本社会をどう考えるかということが、都市に住む我々に強烈に問題提起されているとお考えいただきたいと思いません。

話を戻してみたいと思います。こうした現象が周辺部では発生している。こういった中で、それではその実態をどのように反映するのか、把握するのかということで、私たちはいつも集落の数に注目しながら、その自治体の大きさなどを見守っています。レジュメにあげた、たとえば浜松市は佐久間ダムからま

さに沿岸の旧浜松市までの流域による大合併です。ここの集落数を農業センサスで計算しますと、じつに818集落です。だいたい町内会の数はこの集落数の2倍。現在国内に集落が14万あります。町内会の数が29万と言われていますから、倍にすれば町内会の数を把握できます。まさに浜松市では千数百の町内会をその市域内に抱え込んでいるという状況です。このことから直ちに心配される、危惧される状況は、周辺部における災害の問題です。

仮にひとつの集落だけを飲み込むような鉄砲水が出たときに、はたして集落名で通報してその集落名が通じるのかどうか。そういう心配を私はまじめにしてしまう。そんな現象が起こっているのではないのでしょうか。浜松市の例をたまたま数字で挙げましたが、国内で最大の集落数の市であることは確かですが、500を超えるような集落を抱え込んでいる市が国内に10~20は存在しています。その正確な数は今失念していますが、そういう実態だということです。

そうであるがゆえに、周辺部の問題が非常に見えづらくなっている。この問題をきちんと私たちは頭の中に入れるべきだろうと思います。つまり、何もしなければ周辺部の問題はマスコミにも取り上げられることはないし、場合によっては政策対象ともならないような状況になり始めているということです。だからこそ周辺部の問題については、あるいは場合によると必要以上に大きく声を上げて、こういう問題が発生しているのだということをついいろいろな方々にきちんと伝えるべきではないかなどということ、最近では考えております。

周辺部の問題が見えないということは決して基礎自治体だけではありません。基礎自治体、市町村、その周辺部でいったい何が起きているのか、問題が見えなくなると、それでは何をしたらいいのかということ、つまり課題すら把握できない。政策として何をしたらいいのかではなく、何を政策対象とすべきかが見えない状況が生まれました。しかし、これは必ずしも市町村だけの問題ではありません。必ずしも市町村合併の問題ではありませんが、いわゆる三位一体改革の中で補助金の削減が急速に進んでおります。もちろんこれは分権改革の一環ですので、それ自体は望ましいことです。ただし、これもきちんと把握すべきなのは、補助金はお金と違う方向で、まったく逆のベクトルで情報が県や国に流れているという見えない効用がありました。お金があるからこそ地域の実態がそれなりに把握できるという、お金の流れと逆の、情報の流れがあったということを考えれば、このお金の流れがなくなることによって情報がそこで寸断されてしまっているという実態もあるわけです。

その意味で、一部ではありまじょうが県や中央省庁の中でなかなか情報が得られていない。もっと露骨に言ってしまうと「そんなことも知らないんですか」というふうな会話をせざるを得ないような局面が出てくるわけです。おそらくその原因のひとつは今まで持っていた情報を集める重要な手段、お金があるからこそ情報どころか「出てきて説明しろ」という少し乱暴な命令さえもあったわけです。それがまさにできなくなり始めているということもあるようです。

あとでお話ししますが、今、農村政策の中で非常に大きな新しい手法として登場しているのがコンペ型の交付金です。つまり自分で企画して、それを公募型事業に出してお金を取っていく。そういう補助金・交付金が一般的になり始めています。これはおそらく今まで見えなくなり始めてきた農村実態と、政策事業がどこにあるのかということを中心省庁、あるいは県が吸い上げるということも十分意識された手法なのではないかと思うわけです。

こういう実態に対して別の手法が生じ始めているということも事実ですが、一般的に見れば情報の流れが寸断されている。つまり農山村で今何が起きているのかということは、相当の問題提起をしない限り届かない。そういう意味では、同じことでも繰り返し言うべきだろうと思っております。

以上4点に整理させていただきました。空洞化の里下り現象。いわゆる限界集落問題。そして農山村の経済の問題。さらに市町村合併の影響。まさに世紀の変わり目あたりで顕在化している、私が把握している限りでの新しい問題ではないかと思うわけです。

II 農山村再生の課題－4つの実践－ (p.35)

さて、それではこういう状況の中で地域はいったい何をしたらいいのか。今日の2番目、IIとしてお話をさせていただきたいと思えます。4つの実践ということ。さまざま全国各地で行われていることを私なりに整理すれば、4つの論点としてまとめられるのではないかと考えて整理しながらお話をさせていただきます。

1. 新しいコミュニティの構築—「手作り自治区」の提案

第1は、先ほど申し上げたような限界集落現象あるいは市町村合併の影響。こういう中で農山村地域は、コミュニティの再建といいたいでしょうか、あるいは新しいコミュニティの構築ということが大きな課題となり始めています。この新しいコミュニティを私たちは「手作り自治区」と呼んでいます。これはむしろ共済総研の我が尊敬する先輩である渡辺さんとの議論の中で、「コミュニティというのは手作り。そのことをもっと重視したらどうですか」というやりとりの中で、なるほどということで、渡辺さんに命名していただいたようなものです。本当は（渡辺）というふうに書くべきですけども、申し訳ございません、そういうことは書いておりません。「手作り自治区」という名称で呼ばせていただいています。何が手作りなのかということとはあとでお話しさせていただきたいと思いますが、いずれにしてもコミュニティということが急速に政策課題となっております。

そこを資料35ページⅡの最初の黒丸で書いています。たとえば総務省は去年の7月4日にコミュニティ・交流推進室という新しい部署をつくりました。これは推測ですが、中央省庁の正式な機関の中でコミュニティという言葉掲げた部署は初めてではないかと思えます。そういう意味で、今般のコミュニティの再建ということについては、かなり力が入っているということもわかります。

つい先週終わりましたが、国土交通省は「新たな結」研究会を去年の6月に発足しております。最終的にはこの議論まで至りませ

んでしたが、コミュニティの法人化について、あとでもこれはお話しさせていただきますが、まだまだ検討の余地があります。最終的な落としどころといいたいでしょうか、結論をそこにもっていきましたが、まだこの結論は最終的に出なかったということになります。

ただ、国土交通省が「結」などという言葉を使って議論し始めた。これはまさに国土交通省が農山村に必要なのがコミュニティだということで、新たな「結」などという言い方をし始めているわけです。おそらく平成21年度予算では間に合わないかもしれませんが、平成22年度予算は「新たな結交付金」などという補助事業をおそらく国土交通省は用意するのではないのでしょうか。

農林水産省においても農山村地域の基本的な方策を定めた「農村振興政策推進の基本方向」研究会のとりまとめが2007年10月に行われました。そこでも集落連携が今後の大きな政策課題だということで、2008年度の補助事業として準備されておりました。

そして決定的なのが、自由民主党の動きです。去年の通常国会終盤で内閣法制局も通過して「コミュニティ活動基本法」という議員立法を与党は用意していましたが、現在のねじれ国会の中で最終的には提出に至りませんでした。そのために今通常国会で再び出るかどうかはきわどいところではありますが、議員立法として「コミュニティ活動基本法」という法律を用意するほど政府全体として改めてコミュニティに注目してみようといった動きになっているということです。

問題はこういった背景です。先ほど言ったことの一部繰り返しになりますが、大きくは

3つの背景があると思っています。こういったコミュニティを再び評価してみる。一部ご存じの方々もいらっしゃると思いますが、ソーシャル・キャピタルなどという表現もあって、それを改めて評価してみようということは世界的潮流です。これはおそらくグローバリゼーションの動きに対するアンチの動きだと思います。グローバリゼーションによってばらばらになった個人、ばらける個人を再び何らかの形で接着剤を使ってまとめる必要がある、そうでなければ地域も国ももたないという発想がどこかにあるのではないかと思います。

そうした世界的に共通する動き、それに加えて日本では何よりも市町村合併の結果、団体自治としては大きくなった。しかし当然、周辺部では住民自治はそれに伴ってむしろ空洞化してしまった。それを再建する必要性が出てきているという流れではないでしょうか。

そして3番目には、従来からの地域づくり運動の成熟化ということがいえます。これは改めて振り返ってみれば1970年代、「地域活性化」という表現がありました。法政大学の清成（忠男名誉教授・元総長）先生などが、地域活性化ということで主として経済的活性化ということを中心におっしゃったわけですが、80年代、90年代は「地域づくり」という言葉に置き換えられました。経済単品の活性化ではなく、もう少し総合化を、福祉も含めてということで「地域づくり」という言葉が一般化してきたわけです。

そういう段階から、地域の政治的意思決定を自ら行うような自治、オートノミーまで獲得していこうという動きに至っている。そう

した成熟化した動きも一部で出始めたということ。その意味で経済的活性化、総合的活性化、そしてさらに政治的な仕組みを含めてというものがコミュニティの動きとなっているというふうにも理解できるわけです。

こういった動きの結果何が起きているかということ。これはいろいろなところで皆さんは見聞きする例があるのではないのでしょうか。新しいコミュニティは農山村を中心に発生しています。その特徴ですが、第一に「地域振興会」「自治振興区」「〇〇まちづくりの会」といった非常に多様な名称の新しいコミュニティ組織が生まれています。

2番目は、市町村合併の影響を受けて西日本で顕著です。市町村合併の動きは広島、島根、山口、愛媛といった西日本でかなり激しく進んだわけです。かなり東西格差があるということが市町村合併、平成合併のひとつの結論でもございます。いずれにしてもひとつのアンチの動きとして、かなりこういった地域で生まれています。

そして地域範囲ですが、たとえば昭和合併の旧村、あるいは事例的に多いのがおそらく大字の事例だと思います。大字単位、つまり集落を乗り越えた複数集落の単位に新しい組織をつくって、「〇〇地域を考える会」「〇〇振興会」という組織をつくり上げているという実態です。

今いささか不正確なことを言いました。「大字、集落を乗り越えて」というふうに言いましたが、じつは近畿、特に滋賀県から北陸にかけての筋は大字と集落が一致するケースがたいへん多い地域です。こうした地域性もたいへん興味深いのですが、じつはそうい

った所で集落営農が盛んに生まれているという事は、またひとつの背景があるわけです。

こうした所では集落の規模が基本的に大きい。1集落あたり農家個数が100を超える。そしてかつては集落単位で大字、すなわち藩政村だったという経験を持っている。普通は一般的には複数集落で大字。かつての藩政村、行政村は、いくつかの自然村から出てきているということが一般的ですが、今申し上げたような近畿、特に滋賀県から北陸沿いにかけては集落が比較的大きくて、大字と一致している現象なども見られます。少し細かい話でしたが、そういう意味では先ほどの表現は不正確だったかもしれません。

さて、こういった新しい、生まれ始めたコミュニティの性格を我々は次の4点にまとめております。第1は総合性です。こういった新しいコミュニティは、広島県などでは「小さな自治」「小さな役場」「もうひとつの役場」などと呼ばれております。要するに、本来役場がやるような、そういった機能まで実施し始めているということがあります。そういう意味では、その活動は非常に総合的です。かつてのように道普請、水路掃除だけをやってのような集落のものではない。むしろ、より積極的にさまざまな活動を総合的に行っている。これが特徴です。

2番目は、今申し上げたことを別の形で表現するわけですが、二面性を持っている。つまり自治組織であると同時に、経済的な組織であるということが特徴です。この経済的組織の中身は多様です。先ほども少し申し上げましたが、Aコープが撤退した、JA-SSが撤退した、それではそれをやむを得ず私たちが

やりましょうというような動き。これは全国でいろいろ動きが出てきております。直営の共同売店、直営のガソリンスタンドというものが生まれております。

高知県津野町には、集落でつくった自治組織ですが「森の巣箱」というコミュニティ組織があります。私は今年度、高知県は5回ほどお訪ねして山村を歩いておりますが、その中でも非常に印象的だったのが高知県津野町の事例です。ひとつの集落が廃校となった小学校を行政によって改築してもらって、指定管理を受けて宿泊施設として運営しています。廃校利用の事例はいくらでもあるのですが、ここの集落では廃校の職員室があった所を売店に変えて、そこでトイレットペーパーを売ったり、石鹸を売ったり、シャンプーを売る。いちばん売れているのがお豆腐だという話を聞いて、たいへん驚きました。

この集落の方々はやれた名前を付けていまして、集落生協と呼んでいます。もちろん生協法上の生協でも何でもありませんが、気持ちとしては生協だということで集落生協。さらにこの集落生協の職員室ですが、その片隅には宿泊した方々の食堂が、本当に小さなスペースですがあります。この食堂は、夜は食堂というよりも居酒屋になっています。まじめに居酒屋になっています。私たちは泊まるとまさにそこで飲んだりするわけですが、たいへん興味深いのは、そこで私たちが泊まっていると、いつの間にか集落の方々1人、2人と増えて、私たちの周りに座ってしまうのです。そしてそこでいつの間にか交流が始まるということになっております。そういう意味では、集落直営の居酒屋というところま

で出てきている。

私が先ほどから申し上げている経済活動というのはこういうものです。あるいは産品開発をこういったコミュニティで行うような事例もあります。そういった意味で、自治組織であると同時に経済活動を行っているという実態があります。だからこそ法人格が問題になるわけです。

3番目は補完性です。これも重要な論点だと思います。こうした議論をするときにしばしば誤解を生んでしまうのは、「限界集落対策でしょう」という言われ方です。つまり集落機能が脆弱化したからそういうものをつくって取って代わる。「集落に代わってそういう組織をつくっているんですね」という言い方がなされたりするわけです。私たちの実態調査では集落に代わってこういったコミュニティができてきている実態は、たぶんこういうコミュニティを私は数十歩いていると思いますが、ひとつもありません。

むしろ集落との役割分担をかなり強く意識しているということが、これらの実態だろうと思います。いささかシェーマティックに描いてしまえば、集落は守りの自治を行う。それに対して、新しいコミュニティは攻めの自治を行うという役割分担が行われているのではないかと思います。

あとでお話ししますように、集落は1戸1票制という意思決定の原理を持っています。1戸1票制であることによって集落の世帯員が世代交代をしても意思決定、決めたことについてはきちんと営々と行っていく。したがって、いささか極端に言えば、道普請を200年続けている、もちろん水路の形は変わっ

たでしょうが、何百年続けているという実態があるのだらうと思います。そういう意味では集落は守りにはべらぼうに強い組織と考えるといただきたいと思います。

ただし、この1戸1票制が機能しているために、多くの場合寄り合いに出席するのは男性の高齢者の方々が中心になるという実態があります。決して意識はしていないのですが、そのために女性の声が届かない、あるいは若者の声が届かないというかなり決定的な弱点が存在しております。

そういうこともあって、集落は攻めるというものは得意ではありません。たとえば区長さんの任期などを見ればわかりやすいのですが、今ではほとんどの所が1年ないし2年の輪番制だと思います。これは明らかにその仕組みの中にメッセージが入っています。1年で輪番制というのは新しいことは何もしないでくださいということです。その中にメッセージが込められている。「おじさん、頼むから変なことをしないでください」ということが、集落の輪番制ではないでしょうか。そういう意味で、何か新しい意思決定をすることは相当なリーダーのエネルギーが必要になってくるわけです。

もちろん世帯主義、1世帯で会費を納めるということは一般的です。そうは言っても、たとえば「総会のときには夫婦2人で出てきてください」あるいは「イベントのときには若い人も必ず呼んでくださいね」というふうに、運用上はむしろ1人1票主義というか、そういうものにできるだけ近づけようとしているという努力をしているわけです。その中で若者を動員している。あるいは女性がまさ

に主役となっている。そういう実態が新しいコミュニティには存在しているわけです。その点で、攻めの組織といえるのです。

そして4番目の特徴ですが、今言ったような内容で革新性を持っている。こういうふうに整理できるのではないかと思います。

この4つが新しいコミュニティの特徴です。これを、先ほど申し上げたように、我々は渡辺先輩からアドバイスを受けながら「手作り自治区」というふうに呼んでいます。住民が当事者意識を持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展開。手作りというのは何か活動を手作りで行っているという意味だけではありません。自らの未来を手作りで獲得している。ここが重要なのだろとうと思います。

なぜかということですが、また少しお話が飛んで恐縮でございますが、45ページをご覧くださいと思います。ちょうど真ん中に「幸福の経済学」という非常に短いエッセイを転載しております。『幸福の政治経済学』という本*が4年ぐらい前、経済書の中でベストセラーのひとつとなりました。スイスの経済学者のフライとスタッツァーの共著ですが、こういった研究がヨーロッパ、特にスイスを中心に行われているようです。ハピネス・スタディ、ハピネス・リサーチなどという言い方がされているようですが、このひとつの結論が非常に注目されます。

人々の幸福感を左右しているものは何なのか。計量経済的な手法によるかなり厳密な分析によれば、それは所得でも失業率でもなかった。そこで最も強く効いていた、左右して

いたのは、政治的参加度合いでした。日本的に言えば「住民参加度」と言っていると思います。つまり、自分たちの未来に対して自分たちがどれほど具体的に意思決定にかかわっているのかが人々の幸福感を左右している。そういうひとつの経済分析の結論が出ているわけです。

これがそのまま仮に日本に適用できるのであれば、今必要なことは手作りで自らの未来を切り開くような組織を地域の中に作り上げていくということなのだろうと思います。そういう意味でかなりの積極性をもって、この「手作り自治区」の意味が存在しているというふうに理解してみたいと思います。

さて、こういったコミュニティ活動はどんな活動をしているのかを最初に話すべきだったのかもしれませんが。最も我々がしばしばお訪ねしている広島県の、今は安芸高田市になっていますが、旧高宮町川根振興協議会がおそらく最も有名なモデル的な事例だと思います。この地域の展開過程を見てみると、次のようにまとめることができます。

この活動は、中国地方では47水害が38豪雪と同様に過疎化の大きなきっかけとなったのですが、1972年（昭和47年）の水害を契機に防災組織としてスタートしました。そのあと数年たって、若い人たちがもっと元気になろうよということでイベント組織化を始めました。こういった活動を積み重ねて、いわば成熟化して、地域の活動に自信を持った人々は、世のため、人のために何かできないかということで、この組織を地域福祉組織へ変えていきました。

*ブルーノ・S・フライ、アロイス・スタッツァー（ほか）『幸福の政治経済学：人々の幸せを促進するものは何か』ダイヤモンド社 2005年

今では社会福祉協議会がしばしば行っている1人暮らしへの配食サービスといったものを行ったり、最近ではサテライト型のデイケアサービスを行っています。つまり、特養に出張してもらって公民館に来てもらう。そのときに特養のサポートをこの住民の方々が輪番制で行っているという事例です。

そしてしばらくして、農協店舗の撤退ということと重なっていますが、先ほど申し上げた共同売店の設立、あるいはガソリンスタンドの直営という経済的な活動を行っている。こういう発展段階が見られるわけです。少しスローガンの的に言えば、安全に暮らすという組織から、楽しく暮らすという組織へ。安心して暮らす、そして豊かに暮らすという組織に展開している。そして最終的にはこの組織の目指すものは、誇りを持って暮らす。つまり、私が冒頭に言いました「誇りの空洞化」といったものに対抗していく、そういう組織への発展を遂げつつあるという実態を持ったものです。

もちろんこの発展段階が必ずしも単線的に進むものではないと思います。いろいろなパターンもあると思いますが、いずれにしてもコミュニティが一つひとつ機能を深めているという現実を私たちは見ることができるのだと思います。

そういう意味で今後非常に大きな政策課題となっている農山村のコミュニティですが、非常に重大な問題が37ページにありますように、法人化あるいは法人の問題です。先ほど申し上げたように、比較的大きな経済規模を持ち始めております。津野町の「森の巣箱」は世帯戸数42戸、人口で100名強です。「森の

巣箱」の集落生協、居酒屋、宿泊施設の売上は1,200~1,300万です。ひとつの集落でそれだけの経済をつくり上げていくという実態にまで至っています。これをきちんとした形で受け皿をつくるためには、法人化ということがおのずから課題となっているのだと思います。

その点で現行制度を見渡してみれば、たとえばNPO法人については国土交通省の「新たな結」研究会の中で明らかになりましたが、こういったコミュニティの受け皿のほしい6~7割がNPO法人です。しかし、じつはこれはかなり暫定的なものでありまして、NPO法人は結果的には不安定なものです。NPO法人が持っているその精神からすれば、外部からの加入を正当な理由なく避けることができない。そもそもNPOというものは開かれた組織ですから、地縁型の組織にNPOをかぶせるということはまさに暫定的な対応であって、それ自体結論ではありません。

認可地縁団体は自治法上の町内会の法人化ということで話題となりました。91年改正のもので、これは財産は持てるのですが、経済活動は行うことはできません。同じように自治法が2004年に地域自治区というものをつくりましたが、現在、法人格はありません。私も参加しておりますが、今、地方制度調査会というところで、コミュニティの法人化の問題あるいは税金の問題なども含めてどうするのだということが少し議論され始めています。いずれにしても現行制度で最も適合的な法人がない。要件としては水平的結合である、財産保有ができる、経済事業ができる、この3点で、言うまでもなく協同組合組織だと思

います。

たとえばこういった集落組織に農事組合法人などをかぶせるという可能性もありうるのかもしれませんが、ご存じのように、農協法上の農事組合法人は事業的な制約があります。これは現に島根県で問題となっていますが、農業から離れた活動を行うことはできません。たとえば島根県では今年度から地域貢献型集落営農ということで、過疎地域の有償輸送などを行うことを集落営農のひとつのオプションとして考え始めていますが、農事組合法人である限りはできない。したがって、それを株式会社に誘導するというのを今し始めています。

株式会社にした場合、当然、平等的な関係をどうするのか。といっても株式会社は今その制度が非常に多様化しております。そういう意味では株式会社はひとつの手段として非常に使いやすいものになっているということで、場合によるとコミュニティ法人の受け皿ともなりうるのかもしれませんが、この辺のところはまだ議論が必要だとは思いますが、いずれにしても最も適切な協同組合というものを、何らかの形でそのものずばりの法人格として作り上げることが必要なのかもしれないと考えております。この点は共済総研の研究会で若干議論させていただきましたが、さらに深めていただければ幸いです。

以上長々とコミュニティの話をさせていただきました。

2. 新しい地域産業構造の構築—「4つの経済」の提案—

2番目は経済の話です。こちらのほうは普段皆さんが見聞きしているようなお話ですので、少しテンポよくお話してみたいと思います。先ほど申し上げたような経済実態の下では、やはり経済のパイをつくり上げていくということが非常に大きな課題となっております。その際には私たちは全国の実態から四つの経済の構築ということをお話しております。

1つ目は、言わずもがな、6次産業です。究極の6次産業は、私は農家レストランではないかと思っています。これ以上加工しようがない状況で我々の口にもものを押し込んでくるのが農家レストランだと考えると、究極の6次産業だろうと思います。この実態が急速に増えているのは皆さんがご存じのとおりです。

「まちむら交流きこう（（財）都市農山漁村交流活性化機構）」の調査によれば、直売所の4割以上で農家レストラン、農村レストランを併設しているという動きが見られるようです。直売所は今や成熟段階に入っている中では撤退の動きもあるわけですが、むしろそれに代わって右肩上がりの動きが農家・農村レストランではないかと思っています。

2000年の数字ですが37ページにも掲げています。国内の食用農水産物約12兆円の生産があります。これを原料として、それに加えて3兆1,000億円ぐらい国外から原料輸入をしています。これが我々の口の中に入ってくる時には約80兆円になっているという実態です。つまり、65兆円の付加価値。付加価値だけで

はもちろんありません。原材料などもそこに入っているわけですが、そういうものがある。だとすれば、この65兆円の一部の一部を農村サイドで獲得すれば、経済のパイが大きくなるだろう。これが6次産業の極めて単純な原理です。

こういった動きを促進する必要がある。それに加えて、交流産業型経済を深めることも求められているのだろうと思います。グリーン・ツーリズム、農家民泊も含めた動きを交流産業という新しいカテゴリーで何がしかまとめることができないかと私たちは考えております。

こういった産業の共通する特徴は、リピーター率が比較的高いということです。よく言われますように、農家レストランに行って「おばちゃん、この料理おいしいね」「何言ってるの、田舎料理だよ」などというやりとりがしばしばされる。あるいは農家民泊で農家の技を知り、農村の知恵を知り、ゲストが感動する。そして感動したことに逆にホストのほうが感動する。こういうふうな共に成長する、共に新しい知見を得るといった動きがおそらく交流産業にはあるのだろうと思います。そのこともあってリピーター率が高いというふうに解釈してみたいと思います。

しばしば言われるように、農村に行って新しいことを学んで感動する。そして、感動した都市住民の姿を見て、受け入れサイドがむしろ自信を深め、誇りを深めていく。そういった動きがまさにこの過程であるわけです。

それから3番目は、地域資源保全型経済の動きです。これは比較的新しい論点として申し上げます。最近では農商工連携は地域

資源の活用ということを言いますが、活用の段階はもう終えているのだらうと思います。むしろ重要なのは地域資源を保全して、それを磨いて、そして利用する。この全プロセスを明らかにする。そういう意味で、あえて地域資源保全型産業と呼んでおります。

この保全のプロセスが、じつはつくり上げる商品に物語をもつくり上げていきます。このお酒はこの水から作られた、このお米から作られた。これは最も単純な物語マーケティングですが、もう少し複雑ないろいろな形で、これを守るために人々がこれだけの苦勞をしている、あるいはこれを守るためにこの製品はこれしかできないというふうなことが、盛んに商品の中に埋め込まれて語られるようになりました。こういう手法は、マーケティングの世界では物語マーケティングとして一括されているようですが、いずれにしてもこういった物語性を前面に出す。その受け皿としての地域資源の保全ということが都市の消費者の共感を呼び込んでいく。その点で、この地域資源保全型経済は共感形成型経済と言っていいと思います。共感があるから物が売れる。物語があるから共感があり、そして物が売れるというプロセスが、現在の不況の中でも比較的安定的な消費として浮き彫りになり始めていると思います。こうした戦略を農山村が積極的にとることができるのかどうか、今重要であると思います。

おとといも一緒に飲んでいましたが、高知県の四万十町という所に四万十ドラマという第3セクターの農村地域の企画会社があります。そこの社長の畦地（履正）さんは元農協の職員ですが、私の申し上げたことと同じこ

とを地元発着型産業と呼んでいます。地域資源の生産の現場を保全しながら活用し、そこから生まれた商品が共感となって地元に戻ってくる産業ということで、「四万十を守れ」というスローガンとともに四万十川に優しい経済ということを訴えながら非常に奥地にある道の駅を成功へと導いております。「道の駅四万十とおわ」という所ですが、その動きが最も典型的な動きではないかと思えます。

そして4番目です。これもしばしば私が発言している内容ですが、小さな経済です。38ページ上段に表がございます。私たちが地域実態調査をしてアンケートをする機会に恵まれたときには、このようなずいぶん素朴なアンケートをします。「あなたは現在の経済的水準で十分ですか」「十分である」「不十分である」。こういうことをまず第一に聞きます。年齢を問わず7割ぐらいが不十分です。「それでは、月あたりあとどのぐらいの追加所得が必要ですか」というふうに聞くと、働き盛りの40代でも、10万円以上というのが4割程度です。女性の高齢者などを見ればモード層でも3~5万円。年間所得に直すと36~60万円。こういった追加所得が求められているという実態がよくわかるかと思えます。

その意味で今必要なのは、こうした小さな経済をできるだけ多くつくり上げていくということなのだろうと思えます。この小さな経済が、たとえば100、200集まると、おのずから小さな経済をマネジメントするような、あるいは調整するような主体が必要になってきます。

それはあるときには農協の営農指導員であったり、商工会の指導員であったり、あるい

は別の主体ということになって、じつはそこに雇用が生まれているというふうに考えるべきだと思います。そこにはおそらく300万円ぐらいの中ぐらいの経済が生み出されることによって、若者の雇用に最終的につながっていく。こういった手順で経済が広がっていく。そういうふうに考えてみたいと思います。

その点で今必要なのが若者をいきなり呼び込むことを考えるのではなく、むしろ小さな経済を地域の中で、できるだけ多く安定的につくり上げていくといったことが、まず重要なのではないか。それを称して我々は「小さな経済」と言っているわけです。

以上申し上げた4つの経済、6次産業、交流産業型経済、地域資源保全型経済、そして小さな経済。こういったものが今、農山村で元気になり始めている。あるいはこうしたことがいろいろなことで起こり始めている。あるいはこうしたことの総称をコミュニティ・ビジネスというふうに呼ぶのかもしれない。コミュニティ・ビジネスの定義はいろいろありますので、何を定義していいのかわかりませんが、このようなものの総称がそういうふうに呼ばれていると考えてみてはどうでしょうか。

3番目の大きな課題、地方中小都市の地域拠点としての再生。これは先ほど言ったこととも絡みますので、省略させていただきたいと思えます。

3. 地域の取り組みの体系化

39ページになります。4つの戦略の最後です。地域の取り組みの体系化ということで今までの議論をまとめさせていただきたいと思

います。今申し上げたことは、地域の中ではばらばらに行われているものではありません。むしろ一体的にかなり立体的に行われている。それが実態です。それをあえて平面で理解すれば次のようになると思います。

おそらく地域づくりには、あるいは地域の経済再生には3つの要素が必要なのだらうと思います。ひとつは参加の場をつくるという場づくりです。これは「手作り自治区」という形で表現させていただきました。若者も女性も含めた参加。そしてその参加自体が幸福感を生み出す。これが入り口の部分です。

2番目には、こういった方々によって行われる地域づくりを、いわばサステイナブルなものにしていく。そこにはやはりカネの流れがないといけません。精神論だけでは持続化はできない。そういう意味でカネと循環をつくるということが重要になります。これがまさに直前に申し上げた4つの経済です。

そしてこういった活動、強い心を持った強い主体をつくり上げていく。これが暮らしのものさしづくり。つまり「誇りの空洞化」から脱却した強いものさしを持っている。そういうものが出てくる、そういう方々が出てくることを主役づくり、主体づくりというふうと考えていいと思います。「誇りの空洞化」は別の言葉で言うと、地域に合った複数のものさしが1本折れ、2本折れ、最終的には経済のものさしだけになってしまった。そういうことのひとつの帰結なのだらうと思います。

たとえば「うちの集落では人情に厚いよ」という小さなものさし。あるいは「この田舎料理はおいしくてたまらない。ほかの人に味

わわせたくない」などという誇り高きものさし。そういうものが再建されることによって主役がそこに躍り出てくるというふうを考えるわけです。

こうしたものが場、舞台となって、それからカネと循環、いわばシナリオとなって、そして暮らしのものさし、主体となる。つまり、舞台とシナリオと主役の3つがそろうことによって、初めて地域づくりがまさに演じられるというふうを考えてみたいと思います。

以上繰り返しになりますが、さまざまな所で今、体系化が始まっている地域づくりの延長線に出てきた動きを、私なりにまとめさせていただいたものでございます。まさに知恵は地域にあり。これはコンサルが考えたものでも、大学の研究者が考えたものでも、中央省庁の役人が考えたものでもいっさいありません。まさに地域の中でこういうものが生み出されている、そこにきちんとハイライトをすべきだと思うわけです。

Ⅲ 新たな農山村地域政策の展開と課題

さて、残された時間で政策の話をしながら私の話を閉じてみたいと思います。今のような現場サイドの動きが確かに生まれてきております。じつはそれに呼応するような新しい農村政策を巡る動きも始まっております。ただしこの動きは各省庁ばらばらに行われているということもあって、なかなか目につきづらい。しかし結論的に言えば、農村政策改革が静かに進んでいる、あるいはその元年がじつは今年度ではないかと思うような急速な動きがあります。これは率直に言って、選挙の結果ないし、あるいは選挙が近いということ

が、こういう動きを加速しているのだろうとも思います。

たとえば「地方の元気回復懇談会」というものが官邸にあって、そこに私も参加させていただいております。今少し話題となっている山口俊一補佐官がその代表で、我々がさまざまな形で議論している場で盛んに言われる話は、「今までできなかったことは何か」「それはなぜか」ということです。つまりこの機に今までできなかったことを突破しようではないか、その点で今までできなかったこと、課題となったことを一気に解決しようということが、かなり強い意志とともに行われている。農村政策の大きな前進として私はきちんと評価すべきだろうと思います。

これを体系づける、あえてまとめると、次の6点になります。ひとつは新しいタイプのソフト事業です。先ほど申し上げたように、ソフト事業の非常に多くのところはいわゆる公募型事業として行われています。いちばん大きなものが地域活性化統合本部、内閣府の統合本部の「地方の元気再生事業」です。年間予算は30億円、来年度予算は47億円だっただけですが、だいたい100地域が採択されています。ちなみに応募総数は1,200ぐらいだっただけですが、そのうち100地域が採択されて、「地方の元気再生事業」となっている。これはまさにその地域が何をやりたいのかを明確にして、国費100%でお金が付くというものです。そういう意味では企画提案型の事業。ただ、ソフト事業という憾みがあって、セミハードに使うことができないという、いささかソフトに傾斜しすぎている事業です。

同様の事業は林野庁の「山村再生総合対策

事業」、農林水産省の「ふるさと地域力発掘支援モデル事業」、国土交通省の「『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業」。来年度予算ではさらに増えていく予定です。こういう形で公募型事業が急速に農村政策の主役となり始めております。

公募型事業の特徴は、もちろん公募型であると同時に、じつはすべての事業において人材支援のプログラムがそこに付いています。専門家を派遣したり、あるいは専門家を雇うような人件費が付いている事業です。この人件費はじつは今まで最大の課題でした。ご存じのように財政当局は人件費にお金を付けるということは最も嫌がります。言うまでもなく、それが恒久的な支援となる可能性があるからです。しかし今般は、やはり人材なのだとということで、人にお金を付けるということにかなり力が注がれています。

じつは現場では数年前から「補助金から補助人へ」という言葉が言われています。今、必要なのは補助金ではないというのはいささか極端ですが、補助金よりも必要なのは補助人なのだ、さまざまなアドバイスをしたり、事務処理を手伝ったり、自分たちの考え方をまとめてくれるような、そういう地域マネージャーを派遣するような制度こそが必要であって、その前にハード事業があってはならないということが、むしろ現場から言われておりました。現場は現場なりの知恵で「補助金から補助人へ」。そういうスローガンが島根県、広島県などの一部の地域では言われていたわけですが、それがまさに実現しつつあるわけです。

こういった動きの延長線上に、ポスト過疎

法を議論している審議会である過疎問題懇談会で、私たちは去年4月に集落支援員制度というものを提案しました。これは各市町村が集落支援員という臨時職員を採用した場合に、その経費を特別交付税でみていく。通常の特別交付税はだいたい充当率が5割、7割というものなのですが、何割ではなく、むしろ上限を持った総額でみていくという新しい手法で支えていく。たとえば仮に、その集落支援員を10人雇ってその経費が年間2,000万円かかったら、その2,000万円をプラスアルファ特別交付税で丸々みましようというまさに人件費支援です。こういう動きが出ています。

率直に申し上げて、これを提言したときには、たとえば農協のOB、農業委員会のOB、役場のOBという世代を私たちは中心に考えていました。しかし、今日も何人かいらっしゃっていますが、農山漁村文化協会の方々非常に強い問題提起もあって、せっかくそういうことがあるならば、今現場に入っているNPOなどで活躍している若者にそういう集落支援員の門戸を開いたらどうかという提言が出てきました。そういう意味で今の集落支援員は、OB・OG層と若者という二正面作戦で考えられております。

私たちが参加、企画している中山間フォーラムという組織があります。これは私たち研究者と政策サイドと現場の方々ボランティアでつくっている組織です。明治大学で2月28日に「集落支援員全国交流集会」を開きました。中山間フォーラムの研究会をやるたびに毎回だいたい100名前後ということですから、私たちの予想では今回もそのぐらいかなというふうに思いましたが、ふたを開いてみるとじ

つに350名の参加がありまして、明治大学の教室が足りずにやむを得ず同時中継をして第2会場をつくったということです。その参加の3分の1ぐらいは若者でした。NPO参加者などがまさにそこに結集して、若者として集落支援をどのように実現していくのかという議論をされていたわけです。そういう可能性が出てきている。

さらにその延長線上に、「地域おこし協力隊」。これも総務省による地方財政支援措置です。いわゆる鳩山プランというもののの中に位置しております。そして今、農業界で話題の農林水産省の「田舎で働き隊!」。この「田舎で働き隊!」の最後の「!」は必ず付けてくれというのが農林水産省の要望ですので、皆さんが引用するときには必ず付けていただきたいと思います。

「田舎で働き隊!」は2,000人ぐらいになっていると聞いていますが、2次補正で農村に約1週間、40歳ぐらいまでの方々を派遣するという仕組みです。来年度事業では1年間ということですが、そういう仕組みになっております。これは雇用対策と絡み始めていますが、私たちの目論見としては本当は雇用対策というよりも地域マネージャーです。

ヨーロッパの農村政策の中でLEADER事業というのがありますが、その中でも農村地域を公募型事業で支える、そして、その事務局機能を果たすような地域マネージャーを派遣するという仕組みがあります。それと同じような考え方で、むしろそちらのほうに力点があって、雇用対策とは少し分けて考えたいという思いがあります。しかし、全般的にこういう動きが高まっていることもまた事実で

す。

その点で懸案であった地域マネージャー、別の言葉で言うと地域プロデューサー、リンクパーソン。横文字ばかり使うなということ「まちむら縁結び人」というふうにあえて呼んでいる人もいます。そういうものにいよいよ政策の光が当てられ始めているということです。

それから2番目ですが、新たな主体がたいへん重視され始めております。先ほどの山村再生事業、「地方の元気再生事業」の最大主体数はなんとといってもNPOです。NPOがいよいよ補助の受け皿として主役になり始めました。それ以上にさまざまな主体が存在しています。これもどこかの文章に書いていますが、林野庁の山村再生プログラムの中には、じつに驚いたことに大学の研究室が補助の受け皿となっています。具体的に言えば金沢大学法学部の、地域ブランドを研究している研究室が、能登半島の2つの集落に入り込んで支援をしている。そこに対して林野庁は補助を出す。そういうふうな仕組みになり始めています。そういう意味で、手を挙げて、やる気がある、そして力があれば、お金が行き届くような仕組みになり始めているというふうに考えてみたいと思います。

「地方の元気再生事業」の中には信用組合、信用金庫が事業主体となっているというものも生まれています。本当にやる気があるところが、今まさにお金を取り始めているということだと思います。

3番目はコミュニティの位置づけが強まった。これは先ほど申し上げたとおりです。

4番目には都市のセクター。都市農村交流

という言い方がされますが、都市というのは随分漠然と、あるいは逆に言うと一枚岩だという幻想を持っていたようです。都市農村交流の「都市」というのは、今まで随分あいまいに我々は議論していたわけですが、ここに書いてある農林水産省の研究会の下では都市の主体はNPOであり、大学であり、企業のCSR活動だということが、対象として具体的に取り上げられています。

そしてなおかつ、こういったものを仲介する、いわゆるマッチングコーディネーター、仲人の主体に対しても光を当てなくてはいけない。この研究会で調べてみますと、マッチングコーディネーターに対する支援は内閣府にひとつ事業があっただけで、どの省庁にもそれをハイライトするものではありませんでした。それではいけないということで、来年度事業からマッチングコーディネーターを意識した事業を農村振興局は準備しつつあるわけです。

5番目です。これは先ほど飛ばした非常に重要なところですので、ここで説明させていただきたいと思います。農山村と地方都市の連携の強化ということが課題となり始めています。たとえば2005年の国勢調査を見ても、いよいよ人口減少社会に入った中での特徴的な傾向は、3～5万人、あるいはもう少し大きな地方都市まで人口が減少し始めたということです。じつはこれらの都市は今まで周辺部の農山村から人口を抱え込んで、急増はしていませんが、微増ないしは不変程度でした。ところが、こういった都市まで人口減少。データも別のところに載せていますが、たとえば広島県の三次市、庄原市という所は非常に

豊かな地方都市で、たいへん豊かな地方の文化などが蓄積している。そういう所の中心部は周辺からの若者をアパートで受け入れていたということで人口は増えていたわけなのですが、減少し始めています。

加えて、こういう所にまだまだ大規模店舗の立地が続いています。つまり都市機能の分散化です。こういった人口レベルで都市機能が分散化すると、即座に消滅につながっていきます。そういう意味で今最大の危機は、じつは限界集落以上に地方の中小都市だろうと私自身は考えています。ここを守らない限りはその周辺部の農山村が守れるはずがない、何を勘違いして限界集落だけ問題提起しているのか、ということが私のもうひとつの反発です。

むしろ地方中小都市と一体的に農山村を振興するような仕組みをつくらない限り、農山村だけが生き残るような幻想を持ちかねない。その点で地方中小都市との連携ということを実際に考える時期だと考えています。それが「定住自立圏構想」という動きです。この「定住自立圏構想」は福田前首相が言い始めました。そういう意味では政府を挙げた動きということもあって、この研究会が総務省に発足したときからこの種の研究会にしては珍しく各省庁の局長レベルが正式な委員として加わっております。オブザーバー参加はいくらでもあったのですが、正式なメンバーで、しかも局長が入る。これはいわば今後の地域振興のひとつのプラットフォームとしていく。いろいろな事業を「定住自立圏構想」絡みでプラットフォームとして振興していくという非常に大きな事業だというふうに考えて

いますが、こういう動きも出てきております。

そして最後、6次産業の深まり。先ほど少し悪口を言いましたが、それでもやはり経済産業省の農商工連携という動きは画期的なことだろうと思うわけです。

以上6つに整理しました。極端に言えば各局がばらばらに動いているということもあって、農村政策がどう動いているのかという動きは極めて見えづらい。わかりづらくなっています。もちろん一民間人が言っていることです。ですので当たっているかどうかわかりませんが、こういうふうにとまとめられるのではないかと思います。

ただし、この動きは一過性ではないと踏んでおります。もちろん政権が変わればどうなるのかという議論はあるのですが、何よりもこういった動きの中では6つの動きすべてにおいて省庁連携が絡んでいます。すべてにおいて省庁が連携しながら動き始めて、いよいよ各省庁の地域振興部門の人脈、ネットワークが強化され始めております。そういう点で決して一過性のものではない、今後も続くものでしょう。そして先ほど申し上げたように、いろいろな事情、政治的な事情もありますが、2008年度にそれが花開いたということで、農村政策改革のまさに元年だろうと思うわけです。

こうしたことをおそらく農山村地域は追い風にして、そして先ほどまとめたような農山村地域の内発的な発展に自信を持って歩むべき段階だろうと思います。いろいろなところで私は「あきらめる段階ではない。今こそ内部の知恵が蓄積して、汗をどのようにかいたらいいいのかということがわかり始めている。

そして政府もそこにさまざまな形で支援を始めている。したがって、今こそ前に出るべきだ。そんな時期ではないか」ということを申し上げております。

そしてその際には、やはり農山村をきちんと国が明確にその位置づけを再定義することが重要ではないかと思えます。その点で最後に書いておりますが、私どもが申し上げているのは、農山村をひとつの国内戦略地域として位置づけるということが必要ではないかと思っております。

武器を除いた現在の国内戦略物資は、食料、バイオマス・水力も含めたクリーンエネルギー。それから水。日本ではあまり課題となっていませんが、水はまさに国際紛争を生むひとつの大きな要素です。そして二酸化炭素吸収源。これも非常に重要な戦略物資になり始めております。ここにグローバルマネーが入り込んで、あるいは退出することによって、こういったものの価格が乱高下するのが現代です。そうであれば、こうしたものを国家がどれだけの意思を持って確保できるのか。それが世界におけるそれぞれの国々のポジションを決めていくのだらうと思えます。

それを振り返ってみれば、もちろん大多数などという言い方はしませんが、非常に多くの部分を農山村が産出している、農山村自体がそれをつくり出している。そうであれば、まさに国内戦略地域として、そういった戦略物資をつくり出している地域、戦略物資の基盤を維持している地域という形で位置づけるべきではないかと思うわけです。

だからこそ予算が必要だということでは決してありません。そういった位置づけがあれ

ば、今まさに動き出したこの地域づくりの動きもまた弾みがついて、「誇りの空洞化」もそこから除去されるのだということを最後に申し上げたいところです。

最近考えていることを私なりにまとめてすべてお話しさせていただきました。もうこれ以上お話しすることはございませんので、向こう10年は呼ばないでいただきたいと思えます（笑）。ご清聴どうもありがとうございました。（拍手）

● 質 疑 応 答 ●

フロア1 よろしくお願ひします。たいへん先生のお話には勉強させていただきました。私も山形の中山間というまったくの山の中から出てきました。非常に興味深い話を聞いて、たいへんありがたいなと思ひました。

ただ、私は山の中に住んでいて実際に思うことは、活気のある村もいろいろあるようですけれども、非常にスピードが急速に進んでいる。行政で何十億とかそういったことをいろいろ考えてくださっているのですが、ここ何年間、だいたい働く場所がない。若者は住まない。住んでいてもやはり職場がない。先ほど言われたように、非常に活気のある農家レストラン、産直などいろいろあるのですが、なかなかスピードに追いついていかない。都市から見れば「山村で食料を安定的に供給してほしい」というような意味合いはわかるのですが、現状はかなり厳しい状況なのではないかということです。いろいろ皆さんは研究していただいているのですが、現場はなかなか厳しい状況にあるのかな、と。

先生のお話を私が20年前くらいに聞けば、もっと私も貢献できたと思ったのですが、少し聞くのが遅かったのかな、と。でも、これから定年になったら先生のお話を参考にしまして地域発展のためにがんばりたいと思います。今日はどうもありがとうございました。質問ではなくてたいへん申し訳ありません。

小田切 そういうふうに言っていただいてもありがとうございます。ぜひ、定年前からがんばっていただきたいと思います。

まさに今おっしゃっていただいたのが、地域の方々のごく一般的な感想だと思えます。特に私たちは昭和ヒトケタ世代がいよいよ本格的なリタイアに入り始めた。ご存じのように昭和ヒトケタ世代が日本の農山村を戦後直後からずっと支えてきた。最後のリーダーらしいリーダーの世代が今急速に高齢化しております。今年に昭和ヒトケタ世代のすべての人が、いわゆる後期高齢者に入るわけです。そういう意味で、今まさに急速に変化をし始めているのはそのとおりです。

だからこそまだまだあきらめる時期ではない。一般的にそういう中であきらめが支配し始めているので、地域の中ではこういうことを一歩、一歩、先ほどのコミュニティの階段のように、あるいは追い風をうまく使って動き始めている人がいるのだということで、私のメッセンジャーとしての役割があるかなと思っております。ありがとうございます。

フロア2 本日はどうもありがとうございます



した。今まで共済事業の担い手の商品開発を担当しておりました。そうすると、こういうことも話題になってまいりますので、1点ご教示いただければと思います。

先生のご案内のように、昔はだいたい集落単位などに農協の店舗がひとつありました。まさしく郵便局と農協しかなかったという昭和30年代以降ではございます。ところが最近、じつはかなり減ってきている実態にあります。他方、都市部のどこにもあるコンビニが、じつは農村部にもどこにもあって、戦略がだいぶ変わってきているようですが、地域の中に共生していくということが、セブン&アイなどそういう中に、個配も含めてなっているかと思えます。

そうした中で我々が第3セクターとして事業を通じてCSRをしていく。僕らの地域

協同組合としての地域のコミットということがもし正しいとすれば、自助だけでは商品売っているだけで終わってしまいますので、共助という言葉が出てくるのだろう。そういう流れで、たとえば高齢者の生活支援、子育て、防犯などが今、組合組織で取り組まれているところです。

そこでお伺いしたいことが1点ございます。そうしたリソースビューとしてのコア・コンピタンスがそこにもしあるとすれば、共助を提供するとか、共助をするための場を用意するということが我々の地域のコミットのひとつであるとするならば、それはJA店舗が担っていく必要があるのではないのでしょうか。そうすると、そこに人々が集まって笑うような仕掛けが当然にして必要なわけで、商品や、そこに行けば情報が聞けるなどとなっていくと思います。

先ほど先生の資料の39ページのお話で、舞台とシナリオと主役というお言葉がありました。我々が、たとえばJAの直売所、支店、あるいはデイサービスセンター等々がそういう地域のハブとして、人々が自然に集まってくれるようなことをもし取り組むとすれば、こういった条件が必要だというようなものがもしあれば、先生のフィールドワークの中でご経験の中でご教示をいただければと思います。

小田切 今ご質問の中にすべてお答えも同時に言っていたような気がします。私も全中の「くらしの活動強化推進委員会」のメンバーで、前回の農協大会で決められた地域貢献に対してどういう活動ができる

のかということで、ちょうど今おっしゃっていただいたような活動を単協レベルで広げていく必要があるだろうと考えています。

三重大大学の石田先生の言葉で「小さな協同組合活動を広げる。本来、農協はそういう役目があったのに、今までやってこられなかった。そこの部分に力を入れるべきだ」というのは、まさにそのとおり。そしてそのひとつの非常に重要な拠点が、やはり農協店舗なのだろうと思います。その点で私たちは非常に素朴な言葉ですが、サロン機能という言葉を重視します。人々が集まることによって課題も共有化されるし、じつはそれからの再編方策も共有化される。そういう集まる所がどこかになくてはいけないのだということです。

とはいっても、現実の農協の合併の展開の中で、それを農協店舗が担うには限界があるということも事実です。たとえば山口県山口市の仁保地区は小さな農協があった地区で有名ですが、農協合併によって農協店舗は残ったのだけれども、残念ながら農協は人々が集まるようなサロンではなくなってしまいました。

その仁保農協では農協の建物を砦のような形にして、砦に人々が集まるのが農協の原点なのだということで、設計にそういうことを表したわけですが、合併によってそういう機能もおそらくなくなってしまうということで、この地域では道の駅を造りました。道の駅をいわば拠点としていく。道の駅というのは普通外に対して造るものですが、かの地域では本当は自分たちのために造ったのだ、そこの事務所に行けば誰か

がお茶を飲んでいる、コーヒーを飲んでいる、愚痴をこぼしているという状況をつくり上げることがこの地域の結束を高めることだということで、そういうことを行っています。農協に限らずそういった拠点を

くって、そしてサロン機能を維持していく、あるいは発展していくということが、おそらく地域づくりの第一歩というふうに私自身も考えております。おっしゃっていただいたとおりでと思います。



平成20年度 J A 共済総研セミナー
期 日：平成21年 3月 13日（金）
場 所：泉ガーデンタワー 7F
コンファレンスセンター

『農山村再生の課題』

明治大学農学部 教授
小田切 徳美 氏

目次

<講師プロフィール>	32
I. 農山村の現状－4つの新展開－	33
1. 「空洞化」の進行とその拡がり	33
2. 空洞化の起点・中山間地域で生じるいわゆる「限界集落問題」	34
3. 農山村地域における農家所得の減少	35
4. 市町村合併（平成大合併）の影響	35
II. 農山村再生の課題－4つの実践－	35
1. 新しいコミュニティの構築－「手作り自治区」の提案	35
2. 新しい地域産業構造の構築－「4つの経済」の提案－	37
3. 地方中小都市の地域拠点としての再生	38
4. 地域の取り組みの体系化	39
III. 新たな農山村地域政策の展開と課題	39
IV. おわりに	40
補論. いわゆる「限界集落」の実態と対応策－その再生は可能か？－	41
1. 「限界集落」という呼称について	41
2. 集落「限界化」のプロセス	41
3. 「限界集落」対策のあり方	42
4. おわりに－「限界集落」問題を越えて－	43
「農山村の存続」をめぐる論点	49

<講師プロフィール>

小田切 徳美 (おだぎり とくみ) 氏

<ご経歴>

1959年、神奈川県生まれ

東京大学農学部卒

東京大学大学院農学研究科博士課程修了 農学博士

東京大学農学部助手

高崎経済大学経済学部助教授

東京大学大学院農学生命科学研究科助教授

明治大学農学部教授 (2006年～)

専門分野：農政学、農業・農村政策論、地域ガバナンス論

内閣府地域活性化統合本部：戦略チームメンバー

総務省：第29次地方制度調査会委員、過疎問題懇談会委員

国土交通省：過疎集落研究会座長

農林水産省：中山間地域総合検討委員会委員

農林業センサス研究会座長

地域活性化センター：地域リーダー養成塾主任講師 (2001年～)

日本農業賞審査委員

日本学術会議連携会員

<主な著書>

『日本農業の中山間地帯問題』(単著：農林統計協会)

『自立と協働によるまちづくり読本』(共著：ぎょうせい)

『新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—』(編著：農林統計協会)

『中山間地域の共生農業等システム』(共著：農林統計協会)

『日本の農業—2005年農業センサス分析』(編著：農林統計協会)

『実践まちづくり読本—自立の心・協働の仕掛け』(共著：公職研)

など多数

農山村地域再生の課題

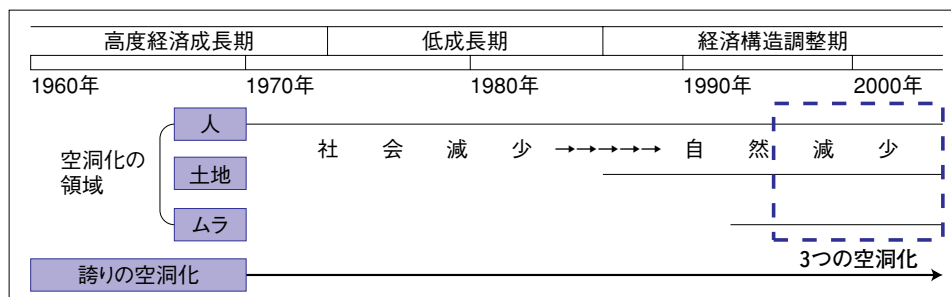
明治大学 小田切 徳美

I. 農山村の現状－4つの新展開－

1. 「空洞化」の進行とその拡がり

- 中山間地域問題 = 3つの空洞化 + その基層として「誇りの空洞化」

中山間地域における空洞化の進展(模式図)



- 空洞化の拡がり

⇒ 空洞化の「里くだけり現象」 → 空洞化のフロンティア（波頭）はさらに地方中小都市へ

地域別・地域類型別に見た農地面積減少率

(単位：%)

	1990年～1995年					1995年～2000年					2000年～2005年				
	地域計	都市的	平地	中間	山間	地域計	都市的	平地	中間	山間	地域計	都市的	平地	中間	山間
北海道	0.8%	5.4%	0.1%	0.3%	2.2%	2.6%	6.8%	1.1%	3.6%	4.4%	2.9%	5.3%	1.9%	3.7%	4.1%
東北	4.7%	7.4%	2.9%	5.8%	7.6%	4.8%	7.2%	3.2%	5.8%	8.1%	6.6%	10.2%	5.1%	7.7%	8.2%
北陸	5.6%	6.7%	4.2%	7.3%	7.0%	6.4%	6.8%	5.0%	7.9%	10.2%	9.3%	9.5%	9.1%	9.0%	11.1%
北関東	6.2%	8.3%	5.1%	7.8%	10.2%	6.8%	9.9%	5.5%	8.1%	12.0%	8.3%	10.9%	7.3%	8.8%	12.4%
南関東	9.1%	11.7%	6.3%	10.0%	20.5%	9.3%	10.8%	7.1%	13.5%	19.8%	8.5%	10.6%	6.3%	11.5%	13.5%
東山	8.8%	11.0%	6.8%	8.7%	10.6%	9.2%	11.5%	6.8%	9.3%	11.2%	9.9%	10.5%	9.0%	10.2%	10.5%
東海	7.3%	9.2%	4.5%	6.3%	9.4%	6.9%	8.1%	4.7%	6.6%	9.4%	10.4%	11.7%	9.0%	9.6%	11.6%
近畿	6.3%	10.6%	3.6%	4.8%	6.4%	6.0%	8.8%	3.8%	4.9%	7.6%	8.8%	10.8%	8.0%	7.5%	9.9%
山陰	7.5%	8.8%	5.0%	7.9%	8.4%	10.2%	12.2%	7.8%	10.2%	11.4%	12.3%	12.2%	13.3%	12.4%	11.2%
山陽	9.6%	11.9%	7.0%	9.8%	8.6%	10.0%	12.8%	6.1%	9.5%	11.1%	12.0%	15.0%	8.7%	11.9%	11.8%
四国	9.7%	8.3%	6.8%	10.4%	14.4%	9.1%	9.4%	6.3%	9.4%	12.4%	11.5%	12.4%	9.8%	12.0%	11.6%
北九州	9.1%	11.1%	6.9%	10.5%	10.8%	6.7%	8.1%	4.7%	8.2%	10.0%	7.2%	9.4%	5.2%	8.4%	10.6%
南九州	7.8%	11.1%	5.8%	7.9%	9.4%	5.2%	9.3%	2.0%	5.7%	8.7%	7.4%	13.4%	4.2%	8.0%	8.5%
沖縄	11.7%	20.4%	6.5%	17.3%	6.8%	8.3%	13.5%	5.2%	11.8%	8.0%	12.6%	17.4%	10.1%	9.1%	21.3%
全国	5.5%	9.3%	3.4%	6.0%	7.0%	5.7%	8.9%	3.6%	6.4%	8.1%	7.1%	10.5%	5.4%	7.6%	8.4%

注1) : 網掛けの地域は、農地面積減少率が農家戸数減少率を超える地域を示す。
 注2) : ゴシックは、前期の変化と比較して農地面積減少率が増大した地域である。

2. 空洞化の起点・中山間地域で生じるいわゆる「限界集落問題」

●国土交通省・総務省の共同調査（過疎地域が対象）

- ・（全国）過疎地域6.2万集落の4%が消滅可能性（2,643集落）
- ・（西日本A県の組替集計）山間集落で12%、山間・行き止まり集落の37%が消滅可能性

西日本A県における過疎地域集落の展望
(2006年、アンケート調査結果)

(集落数、%)

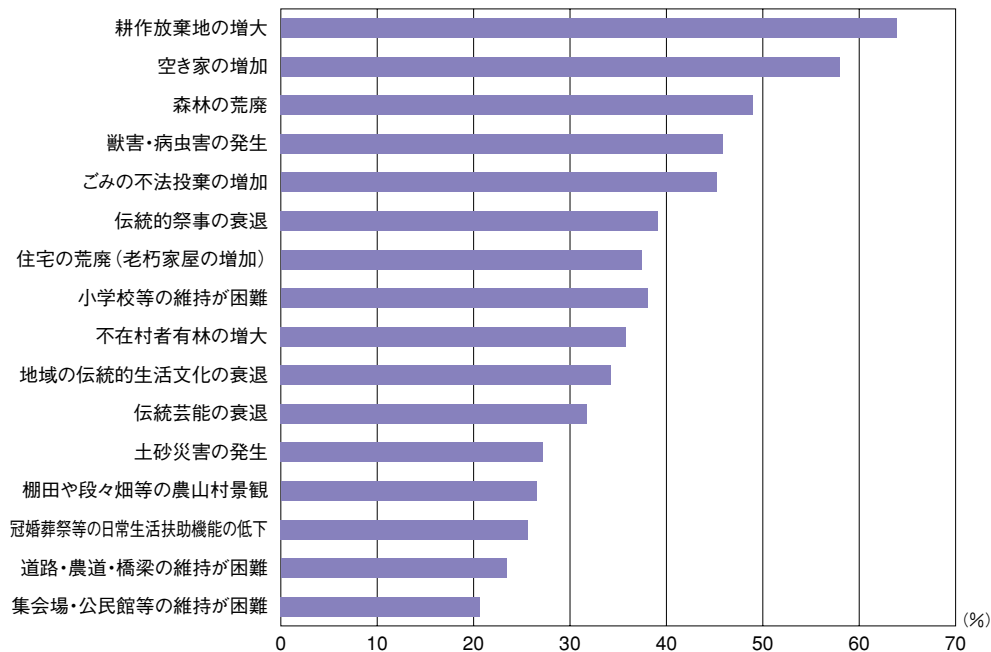
	集落数	消滅可能性がある集落数	
		実数	割合
都市	353	0	0.0
平地	618	5	0.8
中間	703	9	1.3
山間	794	98	12.3
山間のうち地形的行き止まり	126	47	37.3
A県合計	2,468	112	4.5
全国	62,273	2,643	4.2

注：国土交通省・総務省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査」（2006年、過疎地域市町村に対する集落の調査、回収率100%）におけるA県データの筆者による組替集計結果。全国の数値は国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する最終報告書」（2007年）による。

●「集落限界化」の外部不経済の発生（ゴミ・産廃の不法投棄、災害に弱い山等）

⇒「限界集落」問題が国土政策上の焦点へ（都市の問題でもある）

過疎地域集落で発生している問題・現象（2006年、市町村アンケート結果・複数回答）



注：1）資料＝国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する最終報告書」（2007年）掲載のデータより、加工作成。
2）複数回答であり、20%以上の項目のみ表示した（全30項目中16項目を表示）

3. 農山村地域における農家所得の減少

●農家経済の実態

- ・副業農家の農外所得の大幅減少（=98～03年の20%を越える減少）

⇒副業農家（Ⅱ兼農家）の不安定化（かつては「社会の安定層」-1978年『農業白書』）

農家の形態別に見た所得構成およびその変化（全国、1998～2003）

		農家計	主業農家	準主業農家	副業的農家
1998年～ 2003年の 増減率	農業所得	-11.5	-12.1	-25.9	32.0
	農外所得	-18.6	-16.2	-10.5	-21.1
	年金等	7.7	16.9	2.0	6.7
	農家総所得	-12.1	-6.3	-9.7	-12.2

資料：農林水産省「農業経営動向調査」（隔年版）より作成。

4. 市町村合併（平成大合併）の影響

●市町村合併の政治的意志

- ・合併ターゲットである「人口1万未満」自治体=85%は条件不利地域（過疎、山村等）

※平成の大合併は「条件不利地域自治体の再編」

●平成大合併の全体像（略）

- 合併による大規模自治体の形成（集落数・浜松市=818、上越市=672、広島市=627）

※農山村の制度的「周辺化」（経済的周辺化→制度的周辺化）

⇒「見えづらい農山村」（地方自治体にとって）

+政府・国民にとって：分権改革による補助金の削減により、補助金と逆ルートで県、国に集まっていた地域実態情報が減少（農山村の実態が「霞ヶ関」に集まらない）

Ⅱ. 農山村再生の課題－4つの実践－

1. 新しいコミュニティの構築－「手作り自治区」の提案

●焦点化するコミュニティ－第2次コミュニティ・ブーム－

- ・総務省：コミュニティ研究会→08年7月・コミュニティ・交流推進室の設置

→新たなコミュニティのあり方に関する研究会（7月発足）

- ・国交省：「新たな結」研究会（6月発足）→コミュニティの法人化論議へ

- ・農水省：農村における集落連携の促進を基本政策とする

（「農村振興政策推進の基本方向」研究会とりまとめ、07年10月）

- ・自民党：コミュニティ活動基本法（議員立法）の準備

※70年代に次ぐ、第2次コミュニティ政策ブーム

●その背景

①世界的潮流：グローバリゼーション（→ばらける個人）

②日本の特徴：市町村合併（団体自治の広域化←→住民自治の強化（「小さな自治」）

③現代の特徴：地域づくり運動の成熟化

●農山村の新しいコミュニティの特徴

①「地域振興会」「自治振興区」等の多様な名称

②西日本で顕著←市町村合併の影響

③地域範囲＝旧村（昭和合併）、小学校区、大字、大規模集落（「大字＝集落」地域の場合）

●先発する「手作り自治区」の4つの性格（ex.広島県安芸高田市、京都府旧美山町等）

①総合性（文字通り「小さな自治」「小さな役場」）

②二面性＝自治組織でありながら経済組織の側面も持つ

（共同売店、ガソリン・スタンド、居酒屋、特産品開発・・・）

③補完性：集落＝「守り」の自治（保全）←→地域自治組織＝「攻め」の自治

→集落と手作り自治区の重層的組織の構築が課題（集落・町内会の代替組織ではない）

④革新性（集落の「1戸1票制」の限界を意識し、「新たな仕組み」の構築を企図）

※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

積極的な展開⇒ **手作り自治区** →地域範囲は手触り感のある範囲

●その機能と発展段階（広島県旧高宮町川根地域振興会からモデル化）

①安全に暮らす（地域防災）

→②楽しく暮らす（イベント）

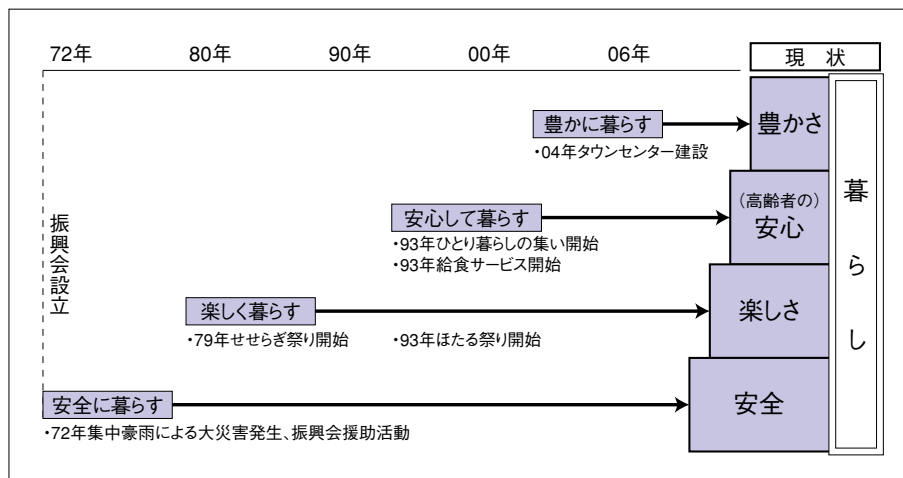
→③安心して暮らす（地域福祉）／快適に暮らす（景観形成、農地保全）

→④豊かに暮らす（コミュニティ・ビジネス機能：付加価値と雇用）

→⑤誇りを持って暮らす（地域の自立）

※段階的発展（無理をしないコミュニティづくり）が必要

川根振興協議会の展開過程（概念図）



資料：聞き取り調査より作成

● 「手作り自治区」の法人化（ないしは制度化）の可能性の検討

①NPO法人

- ・地縁的組織とは矛盾

②認可地縁団体（地方自治法91年改正）

- ・地縁的組織の財産保有の受け皿として
- ・事業をすることが想定されていない（資産面についてのみの法人格）
- ・補助事業の受け皿とはならない

③地域自治区（地方自治法04年改正）

- ・法人格なし

※水平的結合＋財産保有＋事業＝協同組合組織が最も適合的

2. 新しい地域産業構造の構築－「4つの経済」の提案－

①第6次産業型経済

- ・6次産業：国内食用農水産物（12兆円）と最終食料消費額（80兆円）のギャップにある付加価値と雇用の農山村からの獲得
- ・その本格化・成熟化としての「農村レストラン」（直売所から直売所＋農村レストランへ）
（大分県大山町木の花ガルテン・農家もてなし料理バイキング）

②交流産業型経済

- ・所得形成機会であると同時に双方の人的成長機会（社会教育的側面）
→高い「リピーター率」→産業としての成立可能性も高い
- ・その事例：大分県宇佐市安心院町・農泊（「いきつけの農家を作ろう」－ANAのHP）

③地域資源保全型経済（共感形成型産業）

- ・「地域資源活用」から「地域資源保全」（資源保全＋資源磨き＋資源活用）へ
- ・こうした産業に都市住民の「共感」が集中
- ・地域資源保全→物語→共感
（物語マーケティング：流通関係者＝『物語』があって、はじめて商品は動く）
- ・高知県四万十町（旧十和村）：地元発着型産業（四万十ドラマによる提唱）
地域資源の「生産の現場」を保全しながら、活用し、そこから生まれた「商品」が「共感」となって地元に戻って来る産業

④小さな経済

- ・意外と小さな住民の追加所得要望
→年間60万～120万円の所得形成機会（小さな経済）の構築
- ・それを支える小さな資金循環（地域密着型金融－コミュニティ・ファンド）の必要性
- ・小さな産業の累積の上の、「中程度の産業」（若者定住）が成立する（コーディネーター）

中山間地域住民の経済的水準の認識（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) あといくらか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. 地方中小都市の地域拠点としての再生

●地方中小都市＝農山村の仕事（の一部）、教育、医療の拠点

・「中小都市等は、多自然居住地域の形成の一翼を担うために、生活圏の拠点として、圏域全体のニーズを踏まえながら基礎的な保健・医療・福祉、教育、文化、消費等のサービスや身近な就業機会を提供するとともに、地域の個性を生かした都市的魅力を創出していくことが必要である」（『21世紀国土のグラウンドデザイン』）

●その拠点の現実

- ・中心市街地の空洞化＝都市機能の分散
- ・中小都市の郊外化は都市そのものの空洞化へ（都市機能の分散から消滅へ）

広島県（新）三次市内の旧町村の人口増減

（単位：％、人）

	(旧) 三次市	(旧) 君田村	(旧) 布野村	(旧) 作木村	(旧) 吉舎町	(旧) 三良坂町	(旧) 三和町	(旧) 甲奴町	(新) 三次市計	(新) 三次市 期末実人口
1965～1970年	-4.5	-17.5	-14.5	-21.1	-11.8	-8.7	-9.6	-13.0	-8.6	65,561
1970～1975年	2.8	-11.1	-7.5	-16.0	-8.0	-2.7	-5.5	-9.3	-2.1	64,190
1975～1980年	1.8	-4.9	-4.2	-6.4	-5.6	-3.4	-3.6	-5.3	-0.9	63,582
1980～1985年	2.9	-3.4	2.0	-9.7	-3.5	2.7	-3.9	-0.4	0.8	64,089
1985～1990年	1.3	-1.5	-3.7	-8.7	-2.3	-4.1	-5.1	-3.3	-0.8	63,596
1990～1995年	1.0	3.0	-6.9	-7.1	-7.8	1.0	-3.3	-7.3	-1.1	62,910
1995～2000年	-0.9	-3.1	-2.9	-2.6	-5.0	-4.2	-4.5	-4.2	-2.0	61,635
2000～2005年	-1.5	-8.2	-9.7	-10.7	-7.1	-6.6	-7.9	-7.5	-3.8	59,314

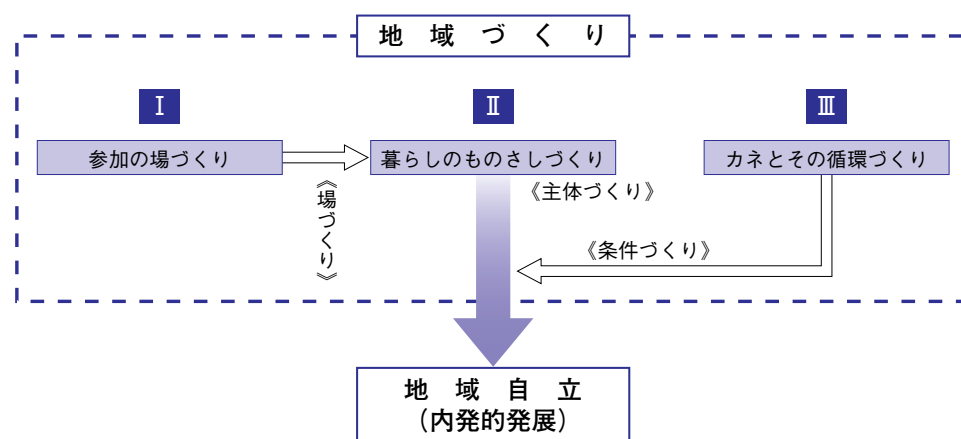
4. 地域の取り組みの体系化

●取り組みの体系化の重要性

- ・「思いつき」「語呂合わせ」マスタープランからの脱却→地域としての戦略

●体系

- ①「参加の場」をつくる地域づくり＝「場」づくり（「手作り自治区」の構築）
- ②「カネとその循環」をつくる地域づくり＝「条件」づくり（「4つの経済」の実現）
- ③「暮らしのものさし」をつくり地域づくり＝「主体」づくり（「地元学」運動）



Ⅲ. 新たな農山村地域政策の展開と課題

●急速に展開する農山村地域の「新政策」

- ①新しいタイプのソフト事業の登場（応募型事業＋人材支援の強化）
 - ・「補助金から補助人へ」（安藤周治さん、補助金と専門家のセット型支援）
 - ・（例）地域活性化統合本部：地方の元気再生事業（内閣府参事官の地域派遣）（08年）
国交省：新たな公によるコミュニティ事業（08年）
林野庁：山村再生総合対策事業（08年）
農水省：ふるさと地域力発掘支援モデル事業（08年）
 - 過疎懇談会提案「集落支援員」（→特別交付税措置）
 - 「地域おこし協力隊」（1～3年任期、数百人規模－「鳩山プラン」08年12月）
「田舎で働き隊！」（農水省事業、08年度2次補正、09年度予算）
 - 地域マネージャー（地域プロデューサー、リンクパーソン）の職業としての社会的認知へ
- ②多様な主体の重視
 - ・都市住民、NPO等の当事者として重視
 - ・（例）国土形成計画・新たな公、農水省：農地・水・環境保全向上対策

③コミュニティの位置づけの前進

- ・コミュニティ支援が新たな政策対象に

④都市農村協働における「都市セクター」の具体化

- ・農林水産省「都市と農村の協働に関する研究会」（08年→09年予算へ）
 - 1) 「都市」の具体化=NPO、大学、企業CSR
 - 2) 都市と農村の2セクターからコーディネーターを含めた3プレーヤーへ
→中間支援組織（インターメディアリー）への支援へ（EUと近似）

⑤農山村と地方都市の連携の強化

- ・（例）総務省「定住自立圏構想研究会」（08年）
→中心部と周辺部の「（共生の）協定」

⑥6次産業支援の深まり

- ・（例）経済産業省・農商工連携、
林野庁：山村再生研究会（教育—環境—健康—交流—景観=5K、互恵）

●①～⑥のほとんどにおいて、省庁間連携が絡む

※農山村振興政策は急速に実質化しつつある = 静かに進む「農村政策改革」（08年はその「元年」）

IV. おわりに

◎政策支援の変化を追い風に、〈手作り自治区の構築〉、〈新しい経済構造の構築〉を中心に、農山村地域再生へ動きだすべき時期（諦める時期ではない）。

◎政府は、農山村を「資源・環境と持続性の世紀」（21世紀）における「国内戦略地域」として位置づけ、国民的合意を背景に、その内発的発展をサポートする必要がある。

◎現在の国際的戦略物資
(グローバルマネーの投機先)

}	①食料	}	農山村が供給 →「国内戦略地域」へ
	②エネルギー（水力、バイオマス）		
	③水		
	④二酸化炭素吸収源		

〈以上〉

補論. いわゆる「限界集落」の実態と対応策—その再生は可能か?—

1. 「限界集落」という呼称について

○「限界集落」という言葉をめぐり

・呼び変えの動き

「小規模・高齢化集落」(山口県、農林水産省中山間地域等直接支払制度)

「生涯現役集落」(長野県下伊那地方事務所)

「維持・存続が危ぶまれる集落」(国土交通省国土施策創発事業)

「水源の里」(京都府綾部市、全国協議会)

「いきいき集落」(宮崎県・2008年全国公募)

→地域レベルでは「限界集落」ではない言葉が必要

○「限界集落」の定義をめぐり

・大野晃氏の定義=65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落

・問題:「高齢化率50%以上」の一人歩き(「うちの地域には限界集落が10地区ある」)

①大野定義には地域的多様性への積極的言及がない(後継ぎ近居地区と遠隔他出地域では大差)

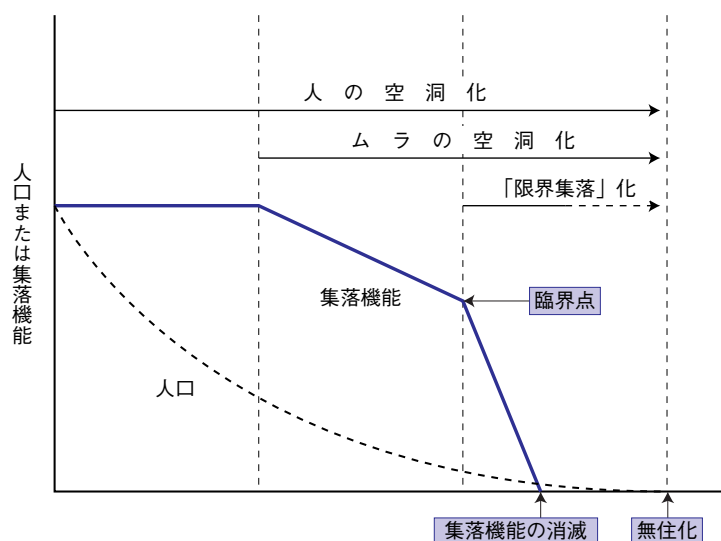
②地域サイドは数値で限界集落を言うのではなく、まず現場を歩くべき

(政策投資銀行・藻谷氏「KY(空気が読めない)でなくGM(現場を見ない)」)

2. 集落「限界化」のプロセス

○限界化プロセスの一般化

「限界集落」化のプロセス(模式図)



- ①人の空洞化スタート期：人口の急減＋集落機能は維持
- ②ムラの空洞化スタート期：集落機能の後退（農業上の機能後退－水路清掃、転作の話し合い）
- ③「限界集落」化期：集落機能の急激かつ全面的な脆弱化（生活上の機能後退－祭、ゴミ）
- このプロセスの意味
 - ①外形的な指標（人口、高齢化率）と集落機能の実態にはギャップがある（大野定義の問題点）
 - ②しかし、外形的なサイズがある段階になると、やはり急速に機能が停滞（＝集落機能低下の「臨界点」）
 - ③集落内が無人化する前に集落機能・活動は消滅する。
 - ④最終的な無人化までは、比較的長い年月がある（「消滅」の時期は特定しづらい）。

3. 「限界集落」対策のあり方

- 基本原則
 - ①「限界化をできるだけくい止める」ことが政策の原則
⇒「集落機能低下の臨界点」までが政策の大きな勝負所
 - ②住民には集落への強い愛着があり、集落機能消滅後も一部が住み続けるケースがある
⇒強制的集落移転政策はなじまない（←実は、著しく大きな政策コストを要する）
（かつての集落移転「移転先には豊かな生活が待っている」というエネルギー）
 - ③複数の人が居住しても集落（機能）が完全に消滅しているケースがある
⇒この段階では前向きな政策対応は困難

○ステージに応じた支援

人の空洞化スタート期 – 一般的過疎・中山間地域対策 –

- ①定住対策・二地域居住対策
- ②集落を越えた「広域的コミュニティ」（「手作り自治区」）の構築
＝守りの集落（地域資源管理）
攻めの「手作り自治区」（福祉、コミュニティビジネス）
- ③4つの経済
 - 1. 6次産業型経済 2. 地域資源保全型経済
 - 3. 交流産業型経済 4. 小さな経済
- ④地域の誇り再建運動（地元学）

ムラの空洞化スタート期 – 「臨界点」を越えさせない外部支援 –

- ①住民に諦観させない対応
・中山間地域等直接支払制度の意義 – 「こんな地域まで国は目を向けてくれた」

- ・行政の目（いつも見ている－これが無くなると一気に臨界点へ）
 - ←合併市町村が特に注意すべき事（浜松市＝818集落、上越市672集落）
- ・外の日（都市農村交流の意義）
 - 意識的な「暖かいモニタリング」（「集落見守り隊」の組織化等のアイデア）
 - 集落支援員（総務省、2008年度特別交付税措置、先述）

②農業上の機能後退に対応した対策（それを契機とする限界化阻止対策）

- ・中山間地域等直接支払制度＋土地・水・環境保全向上対策
- ③「粗放的空間管理」の実現のための支援
- ・守るべき空間（農地、林地、宅地）等を最小限の労働力で維持・管理する
 - ・動物の力を借りる空間管理（棚田放牧等）
 - ・鳥獣被害を拡大しない粗放化の研究

限界化期 －「むらおさめ」も視野に－

①「臨界点」を越えつつある事実の住民による共有化（ワークショップ）

＝「どっこいいきている現象」が発生する可能性の確認

（山口県旧錦町三分一集落の事例－直払制度の話し合いをバネに）

②今後の暮らし方について、選択肢の提示と住民による主体的判断をサポート

③「むらおさめ」（作野広和氏による－消えゆく集落を看取る）への準備

2つの意味＝1. 集落のターミナルケアとしての「むらおさめ」（QOLの確保）

2. 集落アーカイブ構築としての「むらおさめ」（国民的運動）

＝「ひとつの集落が無くなることはひとつの図書館が無くなることに匹敵する知的後退である」ことの国民的共有化

4. おわりに－「限界集落」問題を越えて－

「限界集落」や集落の消滅をめぐる議論は、居住地や耕地を山と海（干拓）に拡大し続けてきた日本の長い歴史の中で見れば、人間活動や二次的自然が拡大・拡張から縮小・撤退へ向かうという大きな転換点を象徴するものである。

このような議論（日本列島の上における人間活動の部分的撤退の賛否）は、「集落問題」という狭い領域にとどまることなく、我が国における都市と農村の関係、あるいは人間活動と自然との関係という大きな枠組みの議論につながり、これからの暮らし、地域、国（さらにはその国際関係）のあり方の選択という本質的論議と直接、間接に関連するものであろう。その点で、限界集落問題の議論が活発になることは、その対策を深めるためのみならず、多面的な意義を持つと言える。

しかしながら、これらの問題については、「消滅」「限界化」という衝撃的な表現が、感情的な言説や論議を生み出しやすい傾向がある点是否定できない。あるいは、逆に、こうした問題の存在をまったく無視することも、ある種の感情的対応とも言える。

議論がそのような次元のものにならないためにも、冷静な議論が行われる環境づくりを、関係者（研究者や政策担当者）は心がけなくてはならない。また、行政は集落の現状にかかわる正確な情報を提供して、幅広い国民的議論の素材とすることが望まれる。

参考 A

地域リーダーは発掘するもの

地域を訪ねた際に最も多く問われるのは、「地域のリーダーはどうしたら育てられるのか」という質問である。私は、それに対しては、「リーダーは養成するものでなく発掘するもの。皆さんの中や皆さんの身近に必ずリーダーはいる」と答えている。

それには少し説明が必要であろう。かつてのリーダー像は、圧倒的なパワーを持って、孤軍奮闘もできるタイプが多かった。しかし、最近では、複数の者が、いわば「リーダー群」として地域を支えている姿が一般的である。そして、その複数のリーダーの役割であるが、しばしば「リーダー5人衆」として、次のように説明されている。

まず、「合意形成型リーダー」である。いわゆる議論の落とし所を見つけることに長けた者は地域に欠かせない。第2に、「カリスマ型リーダー」であり、普段の寄合や会議では多くは発言しないが、重要な意識決定の時に、まさに決定的な発言をする住民である。また第3に、「会計型リーダー」も存在する。「会計係」を担うということだけでなく、活動の現実を冷静に見極め、時には過熱ぎみの活動を抑制することができる者である。第4のタイプは、「なんでも屋型リーダー」である。機動力に優れており、「昨晚決まったことを今朝には実行している」というタイプである。そして、第5には「知恵袋型リーダー」も必要である。地域の歴史から行政の仕組みまでの多くの知識を持っており、それを基にして新たな活動のアイデアを出すことができる。

地域リーダーの機能は、このように複数の人間で分担することが可能である。しかし、これはある意味では当然のことでもある。たとえば企業であれば、これらの役割は、順に社長、会長、財務課長、総務課長、企画課長が当たり前に分担している。

このように考えると、複数の機能をたったひとりの人に期待し、そうしたタイプの人間を「養成しよう」という発想自体に無理がある。それは、スーパーマン・リーダーだけができることであろう。そうではなく、「5人衆が、それぞれの得意分野で活躍するのがリーダーだ」と考えた時に、リーダーの要件は、スーパーマンから普通の人々で担えるもの変わっていく。ひとりの役割を得意とする者は、多様化した地域社会の構成員の中には、かならず存在すると言っても過言ではない。

リーダーは普通の人々の中にいる。だから、「リーダーは発掘するもの」なのである。

(『町村週報』2006年6月15日)

参考B

幸福の経済学

いま、経済学の分野で、幸福研究（ハピネス・リサーチ）が注目されている。「幸福」とは何か。それは、何によって決まるのか。計量経済学的な研究が新たな挑戦を始めている。先頃、その一つの到達点であるフライとスタッツァーによる『幸福の政治経済学』が日本でも翻訳された。書店の経済学関係書「売れ筋ベストテン」にもランクされており、おそらく経済学関係者以外の関心も高いのであろう。

この書の中で、特に興味深いのは、スイスの州住民の幸福感の差違は、州ごとに異なる直接民主制の充実程度によって、かなり説明できるという計測結果である。これは、幸福感は所得等の経済的要素とは必ずしも強く結びついていないという分析を前提として導かれたものである。つまり、経済的豊かさと幸福感にはギャップがあり、それを埋めるものが、人々の政治的参加度であると解釈することもできる。

政治的参加状況が幸福感を高めるとするのは、意外な結論に思われるかもしれない。しかし、本書をいち早く紹介した林敏彦教授（放送大学）も指摘されているように、日本でも高度成長期以降の1人当たりGDP急増期に、人々の幸福度は少しも上昇しなかったことを考えると、幸福感と経済的豊かさとの乖離、その要因としての政策的意思決定における住民参加の不十分性という構図が見えてくるように思われる。

こうしたことを考えると、市町村合併が進む中で、住民自治の砦として、行政との協働により「小さな自治」を築こうとする動きが、あらためて輝いて見える。京都府美山町、兵庫県加美町や広島県旧高宮町（現安芸高田市）で先発した「振興会」（美山）「地域振興会」（旧川根）や「住民会議」（加美）等である。顔の見える範囲に地域自治組織を構築し、またそれを拠点として住民が行政の意思決定にも参加していくという挑戦は、住民自らが幸福を享受しようとする動きと言える。そうであれば、「小さな自治づくり」は「大きな幸福づくり」であろう。

日本での本格的な幸福研究は今後の課題である。しかし、筆者の経験でも、いま名前をあげた地域の人々は、老若男女を問わず、笑顔が特に輝いている。日本においても、幸福研究が成り立つ可能性は十分ある。

（『町村週報』2006年6月15日）

参考C

第2次コミュニティ・ブーム

いま、地域コミュニティをめぐる議論が、各方面で拡がっている。

マスコミでは、NHKテレビの「ご近所の底力」が早くから地域コミュニティを取り上げて話題となっているが、新聞では、例えば岩手日報「とことん地域力」（全61回の連載）に見られるように、特に地方紙で力作といえる連載が企画され、現場からの問題提起を行っている。

また、行政も動き始めた。総務省は、今年2月にコミュニティ研究会を設置してコミュニティ再生のあり方を検討していたが、先頃、その「中間とりまとめ」を公表した。農水省も、農村におけるソーシャル・キャピタル研究会を開催して、同様に最近報告が行われている。特に、前者では、地域コミュニティによる子育てという伝統的な論点やIT技術をコミュニティ再生に活用するという新しい方法の提案などの幅広い要素が、政策文書らしくない熱い思いが溢れるような筆致で問題提起されており、町村関係者は注目すべきであろう。

このように、現在は「コミュニティ・ブーム」下にある。かつて1970年前後にも、同様に各界でのコミュニティ論議の盛り上がりが見られたことがあり、今は「第2次コミュニティ・ブーム」といえよう。

こうした状況の背景には、農山村のいわゆる「限界集落」を典型とするコミュニティ機能の脆弱化、都市における町内会活動の形骸化、しかし、他方では分権改革、市町村合併の進行の下で、住民自治の強化が、地域コミュニティを受け皿として、強く期待されるという状況がある。こうした様々な要素から、地域コミュニティが一挙に耳目を集め始めているのである。

しかし、筆者は、逆にそうした重要な時期だからこそ、コミュニティ行政の先達の言葉を思い出す。地域コミュニティづくりで、著名な広島県安芸高田市の児玉更太郎市長（元高宮町長、元全国町村会副会長）が、私の目の前で、地域住民に語りかけた次のことである。「コミュニティづくり・自治づくりは、『一生もの』です。疲れないように。頑張りすぎないように。皆さんのペースで育ててください」。地域自治組織の運営で、既に大きな成果をあげている地域からの発言であるがゆえに、特に強い説得力を持っている。

住民自身による地域コミュニティづくりは、「焦らず、力まず、諦めず」。「第2次コミュニティ・ブーム」のなかで、住民自治には行政の思いと異なるスピード感もあることを、あえて強調したい。

（『町村週報』2007年）

参考D

2010年問題

世界中のコンピューターの誤作動が懸念され、社会問題化した「西暦2000年問題」以来、「〇〇年問題」という表現をしばしば目にする。例えば日本の人口減少社会へ転換を指摘した「2007年問題」は、他方では団塊世代の一斉退職に伴う問題を指すこともあり、マスコミでもよく使われている。

こうした表現は、一時的なインパクトだけを指しているものではない。それぞれは「人口減少」「団塊退職」を対象としながらも、むしろ日本社会や地域社会が「時代の転換点」を迎える可能性を示している場合が少なくないのである。

そうした点では、農山村には「2010年問題」があり、それは時代の大きな転換点となる可能性を孕んでいる。

そこには、いくつかのインパクトが輻湊している。2010年と特定されるのは、政策的インパクトである。この年の三月末には、次の三つの制度が更新期を迎える。一つは、過疎法である。10年間の時限法である同法はこの時に期限切れを迎え、「ポスト過疎法」が課題となっている。二つは、市町村合併特例法である。「平成の大合併」を強力に押し進めた旧法は、2005年から現行法に代わったが、それがこの時に失効する。その際、再度強力な合併を想定する新法が制定されるのか否か、合併に翻弄された農山村には大きな関心事であろう。そして、三つは、中山間地域等直接支払制度である。新しい手法で条件不利地域を支えている同制度も同じ時に第二期対策を終える。同対策のスタートが、必ずしもスムーズではなかったことを考えると、新対策への継続には高いハードルが出現する可能性も否定できない。

こうした点に加えて、農村社会の内部の変化も生じつつある。昭和ヒトケタ世代の本格的高齢化である。戦後日本の農山村では、一貫して昭和ヒトケタ世代が中心世代であった。しかし、この2010年前までにこの世代全体が次々と後期高齢者となっていく。いままで農林業や農山村を支えていた世代の本格的高齢化は、農村社会の運営にマイナスの影響を与えることは明らかであろう。

こうして、諸々のインパクトが2010年及びその前後に集中する。そのため、これらの対応のひとつでも適切になされなければ、日本の農山村は深刻なダメージを受けることとなる。各制度のあり方に対する政策提言等の関係者の積極的な対応が求められている。

これからの二年間が我が国の農山村地域にとって、真の正念場である。

(『町村週報』2008年1月)

参考E

「限界集落」とGM

「GM」という言葉がある。「KY」は「空気が読めない」の略語であるが、「GM」は「現場を見ない」ことを意味するものである。「歩き屋エコノミスト」で名高い藻谷浩介さん（日本政策投資銀行）は、この言葉により、地域の関係者が現場と疎遠になり始めていることに対して警鐘を発している。

筆者も最近、藻谷さんと同じように、「GM」を感じるものが少なくない。特に、いわゆる「限界集落」をめぐる議論において、しばしばそう思うことがある。この「限界集落」という言葉をめぐっては、それが地域に暮らす人々に対して、ネガティブなイメージを与え、むしろ地域の誇りを奪ってしまうのではないかという問題提起が各地でなされている点は周知のことであろう。

しかし、ここで論じたいのはその点ではない。この1年間で急速に生まれた現象であるが、自治体関係者、特に首長と会話をする時に、「私の町にも限界集落が10地区もある」という表現が、かなり高い頻度で登場する。このほとんどは、集落住民の高齢化率を指標として、それが50%以上を「限界集落」としている。

しかし、同じ高齢化率50%以上の集落であっても、集落の規模、立地条件、自然条件により、集落機能の実態や将来展望は大きく相違することは容易に予想される。もし、「限界集落」を統計的に析出しようとするのであれば、指標の取り方や水準は地域によって独自に作られるべきものであろう。したがって、自治体関係者が何の疑問もなく、高齢化率のみで「限界集落」の数を議論していることには、強い違和感を覚えざるを得ない。首長がなすべきことは、ひとつの指標で集落を「限界」と決めつけるのではなく、なによりも現場を歩き、自らの目でその集落の住民の力を見て、確かめることではないだろうか。

さらに言えば、「限界集落」対策の基本は、行政が現場を見つめることである。「他の地域の人々から、気にかけている、見守られているということだけで心の支えになる」（長野県阿智村・岡庭村長の発言）ことを理解して、外からの「まなざし」ができるだけその集落に向けられるような仕組みづくりをすることが、その対策の第1歩である。

そうした時に、自治体が「GM」であるとしたら、それは決定的な問題だと言える。「限界集落」の呼称をめぐる議論が、町村役場内のこのような点の自己点検にまで至ることを強く望みたい。そして、町村の「アンチGM」運動に期待したい。

（『町村週報』2008年7月）

「農山村の存続」をめぐぐる論点

明治大学教授 小田切 徳美

農 山村地域の空洞化が著しく加速化し、「農山村の存続」が国政課題となつてきている。一方、空洞化に抗する新しい地域づくりが2つの領域で進んでいる。第1は雇用機会や所得の減少に抗する新たな経済構造の形成であり、第2はムラの空洞化に抗する新しい地域コミュニティの再編・構築の動きである。いま、農山村は解体と再生の攻防の最中にある。

「農山村の存続」をめぐぐる攻防

周知のように過疎・中山間地域のみならず、農山村地域全般の空洞化が進んでいる。それは、高度成長期以来の長期的過程の中で生じているが、それに加えてWTO体制下での国内農業の不振と小泉構造改革により著しく加速化した。その結果、現在では「農山村の存続」が国政レベルの課題となり始めているとしても過言ではない。もちろん、これらの動きには反作用も存在する。特に、最近では空洞化に抗する新しい地域づくりが、従来以上に強まっていることも間違いない。それは、大きくは2つの領域で進んでいる。

第1は雇用機会や所得の減少に抗する新たな経済構造の形成であり、第2はムラの空洞化に抗する新しい地域コミュニティの再編・構築の動きである。つまり、農山村は解体と再生の攻防の最中にある。本稿では、こうした認識から、攻防を左右すると思われる3つの局面（制度的構成、位置）について論じ、その構図を示してみたい。

「農山村の2010年問題」制度的な論点

ひとつめの論点は、制度にかかわる問題である。この間、筆者は、農山村をめぐり重要な制度が2010年3月末に更新期を迎えることを繰り返して指摘してきた。いわゆる「農

山村の2010年問題」であり、そこには3つの要素がある。

第1に過疎法である。同法はこの時に期限切れを迎え、「ポスト過疎法」が課題となつていくことは周知のことである。既にいくつかの都道府県や団体により、新たな過疎法の必要性が提言されている。政府による「地方再生」を重視する動きもあり、新過疎法は、「ソフトからハードへ」の流れを強め、安泰だと思いはじめている関係者も少ない。しかし、実態は必ずしもそうでない。その肝心な「ソフトからハード」への内実が、提言者からも具体的に語られることは多くなく、その点で過疎新法はその姿を見せていないと言えよう。この問題は決着がついたとこ

ろか、まだ攻防の入り口にあると考えるべきであろう。

第2は市町村合併特例法である。「平成の大合併」を強力に押し進めた旧法は、05年から現行法に代わったが、これも10年3月に失効する。それに対応して、再度強力な合併を進める新法が制定されるのか否か、合併に翻弄された農山村には、大きな関心事であろう。

最近では様々な論者が「合併打ち止め論」を強調しているが、しかしその結果として、合併できない町村の事務を県や近隣自治体が補完するという「特例町村制度」の導入がより強く主張される可能性もある。その制度が仮に、人口規模を基準として導入される仕組みとなれば、かつ



Tokumi Odagiri

1959年生まれ。専門は農村政策論、地域ガバナンス論。東京大学大学院修了、農学博士。(財)農政調査委員会専門調査委員、高崎経済大学助教授、東京大学助教授を歴任。2006年より明治大学教授(農学部・地域ガバナンス研究室)。日本学術会議連携会員。現在、地域活性化統合本部戦略チームメンバー、第29次地方制度調査委員会、過疎問題懇談会委員、過疎集落研究会座長、地域活性化センター地域リーダー養成塾主任講師等を務める。最近の著書は「実践まちづくり読本」(共著、公職研、07年)、「日本の農業」(編著、農林統計協会、08年)など。

係」という古くて新しい課題である。

しかし、この種の議論には、共通する落とし穴が見られる。それは、「都市と農村の共生・対流」という抽象次元での議論が先行しがちであり、その連携の具体的な手法が語られることは多くはないことである。つまり、総論レベルで議論が思考停止に入り、逆に具体的なあり方が論じられる場合には、交流の個別事例が語られる場合が少なくない。

その点で政策レベルの新たな具体策として注目されるのが「定住自立圏構想」である。この構想をめぐっては、様々な評価が行われ、否定的とらえている論考も少なくない。確かに、この仕組みを新たな広域連携ととらえた場合には、「中心市」と周辺町村が対等な立場で、どのように圏域全体をマネジメントするのかという仕組みについて、さらなる議論が必要であろう。

しかし、この定住自立圏構想が、地方部における中小都市と農山村との連携という重要な課題に具体的に対応しようとしていることは評価されてよい。なぜなら21世紀に入り、地方中小都市の人口動向は、多くのケースで、周辺農山村部から人口を集めた人口増加（微増）傾向から、減少傾向への転化しており、農山村

地域にとっても、圏域の中心となる中小都市の都市機能の維持や再生なしに、自らの存立の条件も著しく制約され始めているからである。

かつて、第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」（98年）は、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域」を、「21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティア」「多自然居住地域」と位置づけた。この計画は、その後、小泉構造改革の中で、「多自然居住地域」という言葉を含めて、ほとんど顧みられることはなかった。

しかし、中小都市と農山村のそれぞれの新たな人口動態の中で、あらためて「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村の連携」が求められているのである。

定住自立圏構想は、まさにその連携を目的としたものである。ただし、それにはさらに肉付けが必要である。

この点にかかわり、筆者等は、かつて「多自然居住地域」の発展として「共生居住地域」の必要性を提言（農村計画学会・国土形成計画プロジェクトチーム）したが、そこでは次のように論じている。

「共生居住」とは、大都市——地

方という関係ではない、身近な中小都市と農村の共生により、都市サービスと自然に恵まれたゆとりのある生活の両立を目指すライフスタイルであるとともに、自然生態系の循環の中の適切な人間活動によって、真に「人と自然の共生」を追求するライフスタイルを意味している。これは人間活動と自然生態系のバランスを取りうる中小都市と農山漁村の一体的圏域でこそ可能な生活様式であり、循環型社会のフロンティアとなりうるものである」

このように、「中小都市と農山漁村の一体的圏域」の国民生活・国民経済からのより積極的な位置づけが求められているのではないだろうか。

「農山村の存続」の可能性

本稿では、農山村の存続にかかわる代表的論点を示したが、争点はそれのみではない。農林業のあり方を求めた、より広範な論点の析出が求められている。しかし、ここで論じたいことは、これらの論点をめぐり、政策サイドや地域サイドから様々な動きが始まっている点である。

政策サイドからすれば、こうした多面的論点のパッケージが、昨年（08年12月）にまとめられた総務省

「地域力創造プラン」（いわゆる「鳩山プラン」）に他ならない。

①定住自立圏構想の推進、②地域連携による「自然との共生」の推進、③条件不利地域の自立・活性化の支援を3本柱とする同プランは「条件不利地域と都市が共生する、日本型の共生社会を実現する必要」という文言に見られるように、従来の同種の構想には見られない踏み込みがある。

しかし、本稿で明らかにしたように、それが農山村の存続を一層強く支えるためには、中山間地域等直接支払い制度への目配りなど、他省庁と本格的に連携した対応が求められている。また、総務省内では市町村合併促進政策の見直し等を含めたパッケージ化も欠かせない。

また、地域レベルでは、冒頭に触れた2つの領域における地域再生の動きも、困難な状況に対応してますます活発化していることも間違いのない。そうした動きに対する。都市部からの連携も一部では自然発生的に生まれている。

このような地域の内発的発展への取り組みと政策的サポートの両者の結合の中にこそ、農山村の存続の可能性が存在するのである。今後の動きを注視したい。

てのように、合併に駆け込む小規模町村も出てこよう。合併による負の影響が、広域自治体の周辺旧町村部では顕在化しており、そのような選択はより慎重でなくてはならない。

そして、第3は中山間地域等直接支払制度である。この制度は、新しい手法で条件不利地域に元気を送っており、単なる1省庁（農水省）の事業を超えた重みを持つが、これと同じ時に5年間の第2期対策を終える。第2期対策が議論されていた5年前（04年5月）には、財政制度審議会が「廃止を含めた抜本的見直し」の建議を行ったことは記憶に新しい。この制度をめぐり、農山村関係者は口をそろえて「きわめて政策効果は高い」というが、他方で都市住民に制度の存在や意義はほとんど浸透していない。そのため、第3期対策を目の前にして、財政審が再び「廃止を含めた抜本的見直し」を主張することもありうる。

農山村の存続には、これらの制度問題への対応が大きく左右すると言えよう。そして、その実質的な決着は、今年（09年）の中葉から後半に集中することとなる。

ポスト昭和ヒトケタ世代
地域内部構成の論点

ふたつめの論点は、農山村の内部構成、特に人口構成をめぐってである。最近では団塊の世代が、地域再生に期待される主体として話題となることが多い。しかし、世代論的に農山村でまず注目すべきは昭和ヒトケタ世代である。

昭和ヒトケタ世代は、日本の農山村においては、一貫して中心世代であった。

旺盛な労働力吸収を生み出した高成長期以前に学卒年齢に達した昭和ヒトケタ世代は、多くが農山村に残り、農林業の担い手として活躍し続けた。実際、国勢調査や農林業センサスで農業就業者数の分布を見ると、この世代をピークとする山なりの曲線が、調査年次ごとに平行移動している姿を見ることが出来る。

また、この世代は、仕事からのリタイヤ後も地域社会のリーダーとして活躍することが少なくなかった。つまり、昭和ヒトケタ世代は、農山村における農林業と地域社会のとりまとめ役を担った世代でもあり、地域リーダーらしいリーダーの最後の世代とも言われている。

ところが、この世代も2010年前前までは全員がいわゆる「後期高齢者」となる。いうまでもなく、都市で課題となっているアクティブ・エ

イジングは農山村では当たり前に見られることではあり、75歳を超えたことが直ちに問題につながるわけではない。とはいっても、地域社会を支えていた世代の本格的高齢化は、その運営に大きなマイナスの影響を与えることは容易に予想される。

この点は、先に論じた制度上の「2010年問題」が解決したとしても、それだけでは農山村の存続問題が解決しないことを示しており、重要な論点であろう。そのため、昭和ヒトケタ世代の本格的なリタイヤを前にして、それを補完すべき動きとして、団塊の世代を含めた都市住民の農山村へのUターン、Iターンが従来以上に注目されているのである。

しかし、過疎地域について見れば、21世紀に入り、社会減少数は再び増加しており、少なくともデータの上では、Uターン・Iターンの動きは打ち消されている。そこで08年以降の不況下における人口動態が注目されるが、その帰趨はまだ明らかではない。そして、それとは別に近年注目されているのが、農山村に対する都市部からの人的支援である。最近の傾向として、都市出身の若者が、NPOなどの地域づくり団体を足がかりとして、地域支援に真摯に向かい合っている姿

を見ることが出来る。しかも、その数は決して少なくなく、既にかなり的人数規模となり始めていると言われている。このような若者の中には、地域支援を将来の職業とすることを望む者もいる。また、様々な地域の支援活動をしながら、自らの定住場所（Iターン先）を探す者もいる。

総務省・過疎問題懇談会が提言し（08年4月）、同年より地方財政措置（特別交付税）が行われている「集落支援員」は、農山村における、このような内部構成（人口構成）や新たな動きを前提とするものである。その後には提言された、より長期の地方への派遣支援である「地域おこし協力隊」を含めて、その可能性が注目されている。

いずれにしても、農山村地域では、昭和ヒトケタ世代の完全リタイヤ後における暮らしや経済をどのようにデザインするのが、農山村の存続にかかわる大きな論点となりはじめている。

都市と農山村の連携
農山村の位置をめぐる論点

もう一つの論点は、農山村地域の国民生活、国民経済における位置づけである。それは「都市と農山村の関