

# 小田切教授講演録 最近の農村政策の動向と背景

明治大学 農学部 教授 おだぎり 小田切 とくみ 徳美

## 目次

1. はじめに	6
2. 農山村地域の現状 —政策の背景—	7
1) 「空洞化」の進行とその拡がり	7
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」	8
3) 農山村地域における農家所得の減少	9
4) 生活上の困難の拡大	9
5) 市町村合併（平成大合併）の影響	10
3. 農山村再生策の展開 —旧政権から新政権へ—	10
1) 自民党政権末期に急展開した農山村地域の「新政策」	10
2) 地方再生策の諸要素	11
3) その到達点	13
4) 新政権下の動き	13
5) 注目すべき動き	13
4. 農山村再生の具体的課題 —新しいコミュニティと新しい経済—	16
1) 新しいコミュニティの構築 —「手作り自治区」の提案—	16
2) 新しい地域産業構造の構築 —「5つの経済」の提案—	17
3) 新しい地域産業構造の構築 —都市からのかかわりの体系化—	18
5. おわりに —農山村再生の与件の安定化を—	18
質疑応答	19
講師プロフィール	36
■講演資料（図・表）	37
■参考資料『改正過疎法の意義と課題』	39

本稿は、JA共済連全国本部経営企画部において、平成22年6月3日、25日に行われた講演記録の一部です。

## 1. はじめに

○事務局 今回の農政等にかかる勉強会では、中山間地域問題や農村政策に極めて詳しい小田切先生をおまねきし、最近の農村政策の動向をお伺いしたうえで、私どもの組織のまだ

未熟なところも正直にお伝えしながら、将来の農村・JA・そして私どもの事業について意見交換し、お知恵をいただいて、一步でも二歩でも前進したいと考えています。よろしくお願いいたします。

○講師（小田切教授） 改めてよろしくお願ひいたします。いま、事務局からご案内のあった今日のミッションにお応えできるようにお話をさせていただきます。私自身の話は今から45分させていただいて、それから皆さんからの質疑をお受けさせていただきたいと思ひます。

## 2. 農山村地域の現状 —政策の背景—

まず、しばしば私はお話しすることですが、今農山村地域でどういう問題が発生しているのかということです。おそらく皆様方は様々な媒体で、あるいはこの組織のLAを通じてなどでいろいろな情報が入られていると思いますが、それをあえて私なりにまとめると、次の5点にまとめられると思ひます。これはかつて共済総合研究所でまとめてお話をさせていただいた時には4点だったのですが、最近少し増やしております。

### 1) 「空洞化」の進行とその拡がり

まず1点目ですが、いわば地域の「空洞化」の進行と拡がりということをししばしば申し上げております。一番上の、人、土地、ムラの3つの空洞化が段階的に農山村に押し寄せているということです。最近しばしば強調しているのは、この3つの空洞化はいずれも造語を伴っているということです。実は「過疎」という言葉は造語です。日本語には「過密」という言葉は本来あったのですが、過疎、まばらすぎるという言葉は元来なかったと聞いております。それが1960年代後半に、ジャーナリストによって作られました。それだけ地域外への人口流出が激しかったのです。

それから2番目の空洞化は土地の空洞化で、これは1980年代中頃から顕著であります。特に耕作放棄が統計的に顕著になったのは1985年センサスの結果でした。そういう意味で80年代中頃ということがしばしば言われるのですが、このときに新たに再定義されたのが「中山間地域」という言葉でした。この言葉は1950年代から中国地方の一部の特定地域を指す言葉として研究者の間では流通していた言葉ですが、耕作放棄が多発する地域である条件不利地域として幅広く使われるようになったのは1987年～1988年のことです。そして、ムラの空洞化、これはご存じのいわゆる「限界集落」という言葉を生みました。これが1991年のことでした。

こういうことを強調したいのは、人、土地、ムラの空洞化が段階的に進行し、それぞれの新しい現象に触れて、ジャーナリスト、研究者、あるいは行政はそれぞれ新しい言葉を生まざるを得なかったということでもあります。それに加えて、この現象の本質にあるのは、「誇りの空洞化」だということはしばしば論じている通りです。この点は後でまたご披露させていただくとして、ここで強調したいことが中山間地域の専売特許ではなくなり始めているということでもあります。空洞化の拡がり、これは空洞化の「里くんだり現象」と呼んでおります。

そして、実はこの空洞化の里くんだり現象のフロンティアは、今や地方中小都市であります。今日は統計は用意しておりませんが、2008年からの新しい現象で、人口3～5万人の都市の人口減少率がついに1%を上回ってきました。人口3～5万人の都市は地方に点

在する、いわゆる地方中小都市と言われている存在で、例えば新潟の村上市のように、本当に伝統文化が光る地域で、そこでは中心市街地の空洞化に対しても商店街の若い人たちが一生懸命頑張っているところです。いわゆるビジット・ジャパン・キャンペーンの中で外国人が一番喜ぶのがこの人口3～5万人クラスの都市です。こういうところの人口減少率が1%以上、これは過疎地域定義のど真ん中であります。そういう意味で、空洞化のフロンティア、波頭はまさにそういうところなのです。

さらに言えば、その裏返しの現象が東京一極集中であります。グラフ(図1 p.37)をご覧ください。ピークが3つあります。高度経済成長期、それからバブル期、そして今、というように、東京圏の純転入は3つの山を作って今に至っているわけです。おそらく皆さんも同じ気持ちだと思いますが、今が第3の東京一極集中期だというイメージはほとんどないのだらうと思います。バブルのころは、まさに東京が元気よかった時ですので、第2の山だというのはわかると思いますが、バブルのときと同じような数字が、今東京圏に転入しているという実感はほとんどない。それはその通りでありまして、つまりその原因が、転出が減るという新しい現象が生じているからです。今までは転入が増えた、あるいは転入が減らないという状況の中で、東京一極集中は生まれてきたわけですが、今の時期はむしろ転出が減ることによって、年間15万人というかなりの数の東京圏への純転入が増えていくという状況であります。

その点で言えば、東京一極集中という認識

は間違いであって、これも私の造語ですが、東京圏一極「滞留」だらう。つまり、戻ろうと思っても戻れないという現象が起こっているということで、実態認識を正しくするべきだと思います。もちろん最新統計の2009年では、これはさすがにこれだけの不況になりますと、転出もやや上向き、転入も減少という、これもまた新しい現象ですが、それでも全体的には東京圏一極滞留だらうと思っています。

## 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」

それから2番目の現象、これ以降は項目だけにさせていただきますが、空洞化の原点である中山間地域では、いわゆる「限界集落」と呼ばれる現象が多発しております。「限界集落」という言葉、あるいは定義など様々申し上げたいことがたくさんありますが、それは省略させていただいて、いずれにしても集落機能が絶望的に停滞するような状況が増加していることは間違いありません。

そのプロセスの模式図(図2 p.37)を掲げました。定量的に把握できるものではなく、模式なもので考えていただくと、この実線の部分が集落機能曲線で、これは、このようなプロセスを辿ることになります。ここで言いたいのは、人口の急減期でも集落機能は大きく低下することはありません。「どっこい生きています」。集落というのはひ弱なものではなく、こうして人口が減少したとしても、その形を変えたり、仕組みを変えたりして生き残っていきます。ところが、さすがにそれもある段階に至ると集落機能がやや脆弱化する段階に来て、そしてある段階から一挙に脆弱

化してしまう。そういう点、これは「臨界点」と呼んでおりますが、こういう現象が発生しています。率直に申し上げて、臨界点以降においては政策的対応の術がないと考えています。そういう意味で、臨界点までが勝負だということだろうと思います。

それでは何をすべきなのかということでは我々が問題提起しているのは、臨界点の近傍に至ると、なんといっても住民の諦観が非常に分厚くなっていく。ということは臨界点に至るまでに住民に諦めさせないということが必要であって、長野県の阿智村の岡庭村長さんが明確に言っているのは、「他の地域の人々から気にかけている、見守られている、このことだけで心の支えになる」という現実があるということでもあります。今JA共済でご検討の実験的な事業があると聞いておりますが、その事業についても、なんらかの形で地域を見守ることに資することを、私としては期待したいと思います。

これは当然、行政の責任であります。行政がきちんとそういった集落まで見守ることが必要なわけですが、残念ながら現場を見ないというのは、政策投資銀行の藻谷さんに言わせると、KY（空気読めない）ならぬGM（現場を見ない）と表現されていますが、これが市町村合併によって、むしろ自治体のスタンダードになり始めている。現場を見ないでものを言う行政に代わって、だれかが集落を見つめなければ、集落の限界化は進む一方だろうと思っています。

もちろん本来的には行政が、例えば集落担当制、いくつかの自治体は集落を担当するような職員を最初から決めるということを行っ

ていますし、あるいは後でお話しさせていただくように、やっと実現した我々の政策提言の、地域マネージャーを置く人件費を地方財政措置するような「集落支援員」という仕組みもスタートしております。いずれにしても重要なことは、集落を見つめるという作業をいろいろな主体が行っていくということだと思います。

### 3) 農山村地域における農家所得の減少

それから3番目は農家所得の減少、これは統計は今日、用意しておりませんが、おそらく我々が予想しているよりも速いスピードで展開しております。改めて農山村における経済再生が課題です。

### 4) 生活上の困難の拡大

それから4番目、これが実は新しい論点です。5月半ばの経済産業省の委員会で、いわゆる買い物難民対策を問題提起させていただきました。従来は、医療、教育というものが中山間地域、過疎地域の問題点でありました。ところが、今や日常品の購入までも問題となっている。こういう中で、一般的なプロセスは店舗の撤退、これは多くはAコープです。当然、農協も経営的にAコープを撤退せざるを得ないという中で、移動販売車を農協などが運営したりしていますが、実は移動販売車というのは必ずしもサステイナブルなビジネスモデルではありません。なぜならば、地域の高齢化、人口減少が前提とされているものだからであります。ヒアリングによっても年間販売額が数%以上の割合で低下していくというのが移動販売車の一般的な姿でありまし

て、そういう意味で移動販売車が活躍できるのは数年です。その結果例えば食用油を手に入れるために、都市に出て行った子どもたちに宅配便で送ってもらっているとか、そういう実態が起こっています。こういったいわゆる買い物難民という現象が、人、土地、ムラの3つの空洞化の後に出てくる空洞化、生活条件の空洞化という実態だと思います。

ただし、この空洞化は、今までの3つの空洞化とは違って、都市でも同様に問題が発生している。つまり農山村が都市と一緒に問題を考えるべき空洞化です。意外なことかもしれませんが、買い物難民問題というのは、都市と農村がいわば知恵を競い合うという今までになかった空洞化対策になる可能性があります。その点で、ここに新しい切り口があるのかなとも思っています。

### 5) 市町村合併（平成大合併）の影響

5番目が市町村合併の影響です。これについては省略させていただきたいと思います。以上、我々が今、何が起きているのかということをお問われれば、この5点、4点目は新たに加えましたが、この5点が地域の実態ということで把握しているものです。

## 3. 農山村再生策の展開 —旧政権から新政権へ—

### 1) 自民党政権末期に急展開した農山村地域の「新政策」

それでは、どうすればいいのかという話の間に政策のことを挟ませていただきました。こういう状況の中で、今どんな政策が打たれているのか。現時点で、新政権と呼んでいい

のかどうかわかりませんが、少なくとも民主党政権の議論をするためには、実は旧政権、自公政権が何をしていたのかということから話をする必要があります。というのは、2007年の参議院選挙に自民党が敗北したとき、特にこれは地方の一人区で自民党が大きく敗北するという現象が出てきました。もうこの段階で、戸別所得補償という議論があったわけですが、農山村対策が選挙戦略の要だということを改めて政治に意識させたと言いましょか、これが2007年参議院選挙の意味だろうと思います。

実はその前の1998年の選挙では、むしろ都市で勝敗が分かれるということがあって、このときには、都市対策が必要だ、わが政党は都市政党として脱皮するのだということを野中広務（当時内閣官房長官）さんが発言したのが、ちょうどこの時期だったわけです。平成の市町村合併はこの方針の延長線上に政治主導で行われたと言われています。ところが、2007年の選挙ではポジショニングが変わりまして、農村部がキャスティングボートを握ることがはっきりわかったということもあって、2007年以降、実は2009年、去年の政権交代までは自民党は、小泉政権からの路線を大きく転換して、都市再生から地方再生へという路線を取っていました。このことは政権交代後も、ほぼそのまま民主党もその流れを継承しております。その意味では、このあたりの政権交代前後の連続性というのは、しっかり見ていかなければいけない。つまり、一見不連続に見える両政党ですが、地方再生路線というところでは、連続性を重視すると、脈絡が分かれるという、少しパラドキシカル

な状況が生まれています。

## 2) 地方再生策の諸要素

それでは、その当時、自公政権は何をしたのでしょうか。所詮、一研究者がまとめることです。すべての政策を網羅することはできません。あるいはこのまとめ方自体が試論ではありますが、私がウォッチングできる範囲内では、次の4点が指摘できます。

### ①人への支援の重視

1つは「人への支援の重視」、これのキーワードが「補助金から補助人へ」というような表現がされていました。これは広島県の旧作木村（現 三次市作木町）のNPO代表の安藤周治さんが好んで使われている表現ですが、これは必ずしも補助金が要らないということではありません。補助金をきちんと有効に使うためにも、補助人という「人」が重要だということを意味しています。例えば、最近では、補助金を申請するためには、ポンチ絵を書く仕組みが一般的ですから、そのポンチ絵を作る時に助ける、あるいはマーケティングにアドバイスをしていただくような専門家、そういう意味ではポンチ絵を描く程度の方からマーケティングのアドバイスまでできるような専門家まで、補助人と言ってもいろいろなグラデーションがあるわけですが、いずれにしてもお金だけではなく、人とセットで事業がなければ、とても農山村は持たない。こういう意見が出てきました。これが、補助金から補助人へという言葉であります。

これを受けて、もっとも最初に動いたのが、私も参加していました過疎問題懇談会、総務省の審議会であります。ここでは2008年4月

に「集落支援員」という仕組みを政策提言しました。これは我々が主張しているとおり、集落をきちんと見守り、見つめるような、目を常に置くことが必要だ。そういったものとして集落支援員という存在を地方財政措置、交付税で支えるのだということです。

この集落支援員、当初想定された時には、役場や農協のOB・OG等を想定していたことは間違いありません。そういう方がいわば地域精通者として、地域の中に入って集落に元気を与える。あるいは集落が何か計画するときにはお手伝いする。ワークショップをするときにファシリテーターになる。そういうことを念頭に置いたのですが、実はこの当時、農村部にかなり若者が入っている、NPOの中で若者が地域支援に乗り出しているという実態も、少しずつ掴んでおりました。今日ゆっくりお話しする時間はありませんが、例えば新潟県の上越のNPOかみえちご山里ファンクラブ、これは地元のNPOですが、そこに常時7～8名の大卒・大学院修了以上の若者、多くは都市出身ですが、この方々が入って市の施設管理をして、そしてお金を稼ぐと同時に、地域のワークショップ活動などを行って地域に元気を与える、そんなことが行われています。

あるいは中越地震をきっかけにできた中越震災復興デザインセンター、ここには実に、現状で50名以上の復興支援員が雇われて、集落の復興計画、この地域では復興デザインと呼んでおりましたが、そういうものを作るアドバイスや、現実に集落の中で毎日のように声かけ運動などが行われております。

この復興支援員の半分以上は若者です。他の事例を含めて、いろいろなタイプの若者が

います。強いて言えば3つのタイプに分けられます。ひとつは「自分探し派」、全国各地を歩き回ったり、かつてバックパッカーで世界各国を放浪したりしていた方々が今農村部を歩いています。あるいは仕事だということと割り切って、都市よりも楽しい仕事があるんだということと来ている「雇用派」の人々もいます。一番多数を占めているのは「地域貢献派」です。この国の荒れる農山村に何かできないか。大学生でも卒業しても2～3年はまだまだ時間的な余裕があるから、ここで自分の思いを何かにつけていたいという地域貢献派の若者もいます。こういうものが農村にかなり分厚くいた。2008年の段階で、農文協の『現代農業』臨時増刊号編集長甲斐さんは、こういう動きをずっと追っておられました。彼の目算で、約500名の若者がこのような活動をしていると言っておりましたが、まさにそうしたものをサポートする仕組みとしての、集落支援員の役割も意識されています。

### ②マッチング・コーディネーターの重視

それから2番目の動きとして、今の動きの一部という意味で①と②とは重なるのですが、マッチング・コーディネーターです。都市と農村の交流ということが言われていたのですが、一番重要なのは、その両者をつなぐ仕組みがなかったということです。具体的につなぐコーディネーター役を育てていく、あるいはそういうものが活躍できる仕組みが必要となります。このマッチング・コーディネーターは、今では多くの方々はコンサルの方々です。大変力を持ったコンサルの方々は、例えばこういう活動をしたのなら、トヨタのCSR活動の部署に声をかけてみようとか、そ

ういうしっかりとしたネットワークをもう築き始めています。そのような方々に事業費として、例えば年間500万円とか渡すような仕組みが必要だということに気が付き始めました。その支援策も出てきました。

### ③多様な主体の重視

それから3番目は多様な主体、ここのもも刮目すべきものですが、今まで事業主体と言え、当然、市町村、農協、あるいは農事組合法人などの法人格を持ったもの。ところが、表1(p.37)に掲げたのは山村再生総合対策事業という林野庁の事業ですが、名寄せしてみますと、123件のうち58件が任意団体でした。この任意団体の中には金沢大学の法学部で能登半島で地域ブランドの研究をしている研究室も含まれております。そして2番目はNPO、その次は企業、林野庁関連の森林組合はわずか5件であります。そういう意味では本当にやる気と意欲と計画さえあれば、きちんとお金を出しましょうという仕組みが整えられ始めています。

### ④コミュニティの重視

そして、4番目にはコミュニティの重視、地域再生の大きな主体としてコミュニティを重視する動きが出てきています。当然、農水省から出発している動きですが、今や農水省というよりも、総務省、国交省がこういったことに力を入れています。国交省がこういったことに力を入れるのは驚くべきことですが、後でも少しお話ししますように、国交省は新たな結<sup>ゆい</sup>研究会、農村にある結ですが、そういうものを作って、農村地域のコミュニティの形成に国交省も支援したいという方針を明らかにしております。

### 3) 地方再生策の到達点

以上の到達点が、実は新しいタイプのソフト事業でありました。先ほど申し上げたように、2007年の参議院選挙を受けて、2008年度予算で出そろいます。その為、参議院選挙を終わってから概算要求、8月末まで霞ヶ関はお盆がない状況だったのですが、つまり選挙に負けて、政権与党からの指示で短期間に作ったということもあって、今までできないことをやるのだということで、集中していくつかの事業が出てきます。

横の連携がなかなかできなかったようで、それらはいくつもの省庁で見ることができます。地域活性化統合本部が地方の元気再生事業、国交省が先ほどの延長線上に「新たな公」によるコミュニティ事業、林野庁が先ほどの山村再生総合対策事業、農水省がふるさと地域力発掘支援モデル事業、こういうものを作っています。これは目的はそれぞれですが、仕組みとしてはほぼ同じものです。コンペ方式で、地域がこういうことをやりたいという、ポンチ絵を含んだ計画を出しながら、それに対して採択をしていく。目的は緩やかに設定されておりますので、具体的な目的と手法は地域にすべてお任せしてしまう。それを公募する。なおかつ、それには人の支援が付いている。そういうことをやったときには、専門家のアドバイザーを必ず付けましょう、場合によれば指名してください、そのアドバイザー費用はきちんとこちらで見ますからというタイプで、人と事業がセットになっている。これが到達点です。

### 4) 新政権下の動き

こういったものが、新政権の下でどうなっているのかということですが、先ほど連続性があると言いましたが、少なくともこのタイプの事業では確かに不連続でした。なぜならば、2008年の予算の段階で、突如として政治的にできた事業だからです。当然、新政権の方もそれをわかっていますから、非常に政治性が高い事業だということで、今申し上げたほぼすべての事業は事業仕分けでばっさりと切られております。その点で、事業仕分けは、実は政治性が高く、自民党政権が起死回生の為作ったものだから、仕切り直すのだという背景があったと予想されます。

そういう意味では不連続なのです。ただし、当然これは、先ほど申し上げたように、地域で本当に必要なもの、求められているものがありますので、こういったものが形を変えながら復活すると私は見ております。

### 5) 注目すべき動き

そういう中で、新政権で当面、今の段階で注目すべき動きは二つあります。

#### ①緑の分権改革

一つは、非常に内容が伝えづらいということもあって、ほとんど新聞では伝えられておりませんが、『緑の分権改革』となっているのでしょうか。原口総務大臣が力を入れているものでありまして、これは理念的に見ればかなり革新的です。結論的に言えば、いろいろな経済学者、社会学者、歴史学者などが言っている、いわゆる内発的発展論という考え方を基本的な成長戦略の中に取り入れるということでありまして、文言だけ読めば、それ

ぞれの地域支援、これはクリーンエネルギーと自然環境とか、食、歴史、文化、これを最大限、活用する仕組みを地方自治体と市民、NPOの共同連携によって作り上げて「絆」の再生を図る。ここからは非常に革新的ですが、「地域から人材、資金が流出する中央集権型の社会構造」を「地域の自給力、創富力を高める地域主権型社会」へ転換していく。つまり、一つひとつの地域単位でエネルギー、食、人材等が対流、循環していくような、そういう社会でなくてはいけない。少なくとも従来のような東京一極集中、あるいは私の言葉で言うと東京一極滞留、これを打破しなくてはならない。そういう新しい路線が非常に明確に打ち出されております。

これをニセコ町長だった現在の首相補佐官の逢坂さんは「面的な分権改革」と呼んでいます。今、制度的な分権改革が様々な形で議論されておりますが、むしろ、これは面的なものだ。もっとわかりやすく言えば、分権化していったい何がやりたいのかということ、意外と議論されていなかったのです。ところが、分権化して出てくる社会の未来像をきちんと語らなくてはならない。目的ではなく、手段としての分権を意識したのが、この緑の分権改革です。

現在はクリーンエネルギーに関する事業公募がまず行われ、その後農業や人材にかかわる提案的な事業の公募が行われています。市町村レベルから非常にアイデアあふれるものが出てきており、その実践が期待されます。

## ②過疎法改正

それから2番目は過疎法の改正です。先ほど過疎という造語が1960年代後半に生まれた

のだということを申し上げました。過疎法ができたのは1970年で、10年ローテーションで新しい法律ができています。これが、各時期の過疎法ですが、今般のポスト過疎法の検討に当たっては、ちょうど政権交代がその間にあったということで、非常に大きく紆余曲折いたしました。実は政権交代直後には小沢元幹事長が議員立法は認めないという発言をして、地域では混乱しました。過疎法は議員立法ですし、これを内閣提出法案にするには時間が足りないということで、「過疎法危うし」という声が9月末から10月くらいまでばたばたと出て、過疎市町村の首長は多いに慌てたと思います。最終的には、過疎法は議員立法での提出を認めるということになったようですが、この後も紆余曲折がありました。その過程を言うときりがないので申し上げますが、最終的には現在の過疎地域自立促進特別措置法、2000年法ですが、これを3月末に6年間、延長するということになりました。先ほど言いましたように、今までの過疎法は全部新法です。新法で延長していましたが、今回、初めて改正法になりました。なおかつ、今回初めて10年ではなく6年間ということになりました。民主党としては抜本改正を3年後に、地域主権改革とともに行いたかったのだろうと思います。それに対して、自民党が10年を言って、公明党が恒久法を言って、この三者の中で6年という決着の仕方だったのですが、いずれにしても6年延長されたことは、この間の混乱を思うと、大変めでたいことです。

しかし、そうして生まれた改正過疎法ですが、内容的には抜本的な改正が行われており、新法以上に革新的です。過疎法による地域新

振興の基本的な仕組みは、過疎債という地方特別債です。この過疎債は、元利償還については7割を交付税が面倒見る。つまり簡単に言えば、3割の自己負担で事業ができるという仕組みなのです。そういう点では、過疎債が過疎法の生命線と言っているのですが、当然これは地方債、公債ですから、ハード事業にしか債券は使えないという原則が生きています。ということで、従来の過疎債も箱物支援だけが過疎債として認められていた。唯一例外として出資に対しては過疎債も認めていたのですが、いずれにしても、大きく言えば箱物を造るというスキームでした。

ところが今回の改正ではそれがソフト事業にも適用されるようになったのです。これは大きな原則の変更であり、やはり民主党にも自民党にも共通する地域再生路線が、それを実現したと言えます。

私自身はもちろんそれは望ましいと思いつつながら、しかし、各自治体は兜の緒を締める必要があるということを言い続けております。なぜならば当然、公債原則を崩してしまったら大変なことになるという公債原則派がいて、一方では地域振興派がいて、最終的にはこのような結論となりました。したがって、最終的には2016年の次なる過疎法の際には、公債原則派は当然、このソフト事業がどのように使われたのかをウォッチングしています。だからこそ筋が通ったソフト事業が必要になります。

そのため、私はソフト事業を3つに分けて考えております。第1に、医療、生活交通、買い物難民対策も含めてですが、明らかな格差の問題にソフト事業を使うということは、

たぶん国民的合意形成ができるだろう。そういう意味では「格差是正ソフト」という範疇が設定できます。

しかし、それ以外のソフト事業については、『フロー的ソフト』と、『ストック的ソフト』、2つに分けたいと思います。その中のフロー的ソフト、つまり流れ出てくるようなソフト事業、一番わかりやすいのは団体補助、例えば地域の女性会に対して年間10万円の団体補助をすとか、子ども育成会に対して年間、各団体3万円ずつの補助をすとか、こういう補助です。市町村長や市町村にとっては、使いやすいものなのですが、しかし、このようなものに多額の過疎債を使ったら、6年後には議論になると思います。それを言うためにフロー的ソフトという造語を作りました。そうではなく、流れ去るものではなく、ストック的ソフト、つまり、将来の地域社会の仕組みを変えていくようなソフト、そういうものをあえてストック的ソフトと呼びたいと思います。別の言葉で言えば、仕組み革新ソフトです。このソフトにお金を出したが故に将来の仕組みが変わった、とりわけ地域の意思決定において、今まで男社会だったのが、女性も巻き込み意見を聞きながら決定するように変えることができた、あるいは若者の意見を十分尊重することができた。このように地域の仕組みを変えるような、そんなソフトに使用して欲しいというのが、私の思いであります。

こういったことを決めていくのが市町村過疎計画ですが、これから9月議会や12月議会までに市町村はこの市町村過疎計画を作るのですが、従来は端的に言って、ハード施設だけですから、言ってみれば施設整備計画だっ

たのです。そのような過疎計画ではなく、住民の思いを結集した「入魂計画」を作る必要があると思います。それが、私のメッセージです。

では、計画はどう作るのかというのは別紙の『月刊ガバナンス』（2010年6月号（p.39～41））という雑誌に書かせていただいています。これは省略させていただきます。

#### 4. 農山村再生の具体的課題 —新しいコミュニティと新しい経済—

政策の話をしていただきましたが、最後に皆様方にお話ししたいのは、不十分ながら支援策が整えられていく中で、どんな活動が地域に期待されるのかということで、コミュニティと産業という2つの柱で手短にお話してみたいと思います。

##### 1) 新しいコミュニティの構築

###### —「手作り自治区」の提案—

先ほど、農山村の新しいコミュニティを支援する政策が展開していることを申し上げました。その新しいコミュニティの事例として、いくつかの地域の事例を掲げています（表2 p.37）。

これは先ほど申し上げた国交省の「新たな結研究会」で、ここではいろいろな地域を歩いたのですが、設立年が2000年以降の新たなものに限定したものです。一番下のものは参考ということで、新しいコミュニティの最先発事例と思われる広島県安芸高田市の川根振興協議会を掲げております。

この6+1の団体には、いくつか共通する特徴があります。それをすべて申し上げることは省略します。全部ではないものの、非常に多くのものが集落以上の規模、比較的大き

めの組織です。つまり今まで集落でできなかったことに取り組む。集落は結果的に見れば男社会です。寄合という場でものを決めていくために、そこで「1戸1票制」という仕組みで男の世帯主が出てものを決めていく。あくまでも結果的にはありますが、こういった仕組みであるために、おのずと男中心の意思決定になってしまう。

そうならないように新しい組織を作るのだということで、イメージ的には農山村の小学校区単位で集まって、それで新しい組織を作って、集落が「守り」の組織とするならば、「攻め」の組織として新しいコミュニティが各地で立ち上がっています。

その活動を広島県安芸高田市の川根振興協議会を例として、図3（p.38）に掲げております。安全に暮らす防災組織から楽しく暮らすイベント組織となり、第3段階では安心して暮らす地域福祉の組織です。地域の給食サービスを行ったり、サテライト型のデイサービスを行ったりしています。その後は、豊かに暮らすという経済組織となっています。これはいずれも従来の集落ができなかったことです。しかし、この組織では、一步踏み越えて、女性や若者の力を得ながら、あるいはそのバイタリティを得ながら、こういうことに取り組んでいる。こういう活動が全国各地で見られます。ここを我々はきちんと見ていく必要があるのだらうと思います。

なお、政府もこういったものが必要だと、改めて市町村合併の中でこんな組織をサポートする動きが強まっています。先ほど申し上げた農水省、国交省、総務省、いずれもコミュニティ対策が各省庁の重要な課題になり始

めています。

## 2) 新しい地域産業構造の構築

### —「5つの経済」の提案—

それから経済の話をしていただきたいと思っています。これも実は今まで4つの経済と言っていたのを最近では5つの経済としております。その一つは「地域資源保全型経済」。農商工連携が地域資源活用というのは当たり前なのですが、農村地域はもうとうの昔にそんなことを実現して、今、農村地域が目指しているのは、資源を保全している、資源を磨いているのだということをストーリーに乗せて都市部に発信する。そこに都市部の共感が生まれる。共感形成型経済と言ってもいいと思いますが、そういうものを農村地域が打ち出さない限り、そこに対する共感は得られない、こうしたことを考えると、農商工連携が地域資源活用を言うのは、本当に一周遅れだろうと思います。

それから2番目は「6次産業型経済」、これはもう法律の名前にまでなろうとしているもので言わずもがなですが、ただし、6次産業が国内食用農水産物9兆円と、最終食料消費支出74兆円のギャップである原材料や付加価値を獲得することだとすれば、6次産業は新しい局面に入っている。表3(p.38)にありますように、最終食料消費支出は、実は1995年をピークに減少し始めています。これはご存じのとおりであります。2000年代前半の5年間では、1年間で1兆円強の減少が見られます。そういう意味では単にこの動きに乗るだけでは血みどろの競争が待っているだけでありまして、むしろ必要なのは、この最終

食料消費支出を増やすよう、つまり需要創造型の6次産業が必要であります。この需要創造型という視点がないところが、新政権の法案の弱点でもあります。単にこの付加価値を取っていくのだという発想だけでは、今や立ち行かない。6次産業も新しい局面に入っていると思います。

3番目は「交流産業型経済」。都市と農村の交流、グリーンツーリズムと言えば経済事業ですが、この特徴はリピーター率が非常に高いことでもあります。そういう点では一種の社会教育活動の側面があって、ゲストもホストもともに成長する人間的成長機会だと。そうであるが故にリピーター率が高い。そして、リピーター率が高いが故にビジネス性が高い、そういうことにつながっているのだと思います。

4番目が「女性生き生き型経済」、こういった産業の多くの担い手は女性、これははっきりと実証されています。

そして5番目は「小さな経済」、その経済規模を考えてみますと、実はアンケート結果などによっても、特に女性高齢者層のモード層は月あたり3~5万円です。つまり、それが追加所得として得られれば、孫に小遣いをさらにあげることができて、おばあちゃんとしてうれしい。あるいは亡くなったじいちゃんのお墓にお花を手向けることができて、それが年間1万円もかかる。だからうれしい。そんな発想で、実はおばあちゃんたちは追加所得を望んでいる。その成功例がご存じの直売所です。ということであれば、当面のターゲットは小さな経済で、年間所得36~60万円の対象を地域の中にかに増やすことができ

るのか。

そして、それが実現すれば、そういったものをコーディネートするような組織が必要で、これは農協、森林組合、商工会、あるいは第3セクターかもしれません。ここに職場としては中ぐらいの経済が生まれてきます。例えば、おばあちゃんたちのマーケティングのために、私は年収300万で頑張るという若い人たちもいます。例えば10カ所小さな経済ができれば、1カ所、年間1万円ずつおばあちゃんから拠出してもらって100万円、それに先ほど申し上げたように政策が人件費を付けるようになっている。そして300万円という中ぐらいの経済を作り上げれば、若者の定住もこの先に見込める。そんなもう一つの開発戦略ができてくるのだらうと思っています。

### 3) 新しい地域産業構造の構築

#### —都市からのかかわりの体系化—

最後に、これは事務局からのリクエストもありましたので、都市からのかかわりの体系化というテーマでお話をさせていただきたいと思います。

これは我々のいわばコロンプスの卵のような思いなのですが、ふるさと宅急便、宅配便、ゆうパックなども含めて地域の産品を購入する。都市サイドから農山村に対する素朴なかかわりですが、ところが、次のかかわりあい、いきなり定住と言ってしまっていました。

ところが冷静に考えれば、ものを買うという行為と定住という行為はあまりにも格差がありすぎる。この段差の中を刻むべきだということに、なぜ今まで気が付かなかったのだらうと思っています。

都市に居てできることが産品を購入するというのであれば、都市に居てできることに、もう一つ、寄付をするということ。今、口蹄疫の宮崎県にふるさと納税が殺到しているというのは、そういう意味も含めて寄付文化が徐々にこういった局面の中で広がり始めていることだと思います。だとすれば、この寄付ということが2番目に位置付けることができます。これは都市でできることですが、農山村を訪ねなければできないこと、これはもちろん訪ねて、買う、食べる、泊まる。そしてもう一つ段階が高まると、農山村で汗を流すというのが出てくるのだと思います。

森林ボランティアの数は今、毎年増えています。森林だけではなく、竹の伐採は西日本で非常に大きな課題ですが、竹伐採のボランティアもずいぶんいろいろなところで始まっています。この活動のメニューを用意する。その次に二地域居住、地域にいて期間居住するというメニューを用意して初めて階段ができあがるのであって、こういうふうな階段、階段に誘導するということが必要だと考えています。

## 5. おわりに

### —農山村再生の与件の安定化を—

最後に、新たな資料を作ってきました(図4 p.38)。先ほど申し上げたように、2007年の参議院選挙後から地域再生ブームと言っていでしょう。これは当時の政権与党の自民党が選挙に負け、それを見ていた民主党も今や地方が政権を巡るキャスティングボートだということがはっきりとわかって、地方再生ブームを受け継ぎました。しかし、この地方再

生ブームはほんとうに定着したのか、考える必要があります。

そこで、ひとつの目安として、新聞記事を、いわゆる「限界集落」という言葉で検索し、時期別の利用回数の推移を調べてみました。これは、実に見事なカーブを描きます。この図にありますように、「限界集落」という言葉を日本経済新聞が多用し始めたのは2007年の後半からで、その参議院選挙後のこととなります。まさに政治によって仕掛けられたのだということがはっきりと浮かび上がってきます。そして、2008年の上半期、ピークとなります。その後は減る一方、2010年の前半は、今のところ実績は3件だけであります。もうそういう意味では、いわゆる「限界集落」という言葉を新聞は忘れていました。代わって出てきているのが、「限界自治会」とか「限界町内会」。見事に都市にシフトしています。そういう点では、少なくとも政治や財界の世界では、地方再生ブームはもう終焉している。次の選挙が終わって、もう農山村はキャスティングボードではない、あとは都市の高齢化問題が今後の大きな政治的焦点であって、農山村の高齢化などはどうでもいいという事態になる可能性があります。

そういう意味では、都市と農山村の交流は今こそ正念場であって、ここで持ちこたえなければいけない。そのために、都市と農村の本物の交流を作り上げなければ、農山村切り捨てが強まるばかりだろうと予想しています。今、そうした危機意識を持って、研究者も政策提言をすべきだと感じています。私の現在の思いは、ほとんどそこに集中していると言っても過言ではありません。以上です。

## ● 質 疑 応 答 ●

○事務局 ありがとうございます。非常に多くの論点をご掲示いただきました。

小田切先生からは昨年の共済総研のセミナーでも講演いただき、共済上の今次3か年計画で提案した、①ふるさとと都市のネットワーク、②食料・農業にまつわるリスクを総体的に保障するもの、③インターネットの活用の、実はバックボーン・背景として、先生の地域再生のためのお考えをいただいているところです。

我々は地域・地方に根ざしている存在であり、まさにその地方が一生懸命かかわって、地域の循環型の経済がつくられ、地方が元気になるプロセスがあるだろう。ところが現実問題として、今東京に人はいるのだから、経済として、地方と都市の資金循環ができない限りは、自助努力で地域が頑張れといっても、それはあまりにも初期投資が多いのではないか。やはり東京のお金を地方に回していく。まずここをスタートラインにしない限り、地方はうまくいかない。それは補助金を投入するということがあります。我々は補助金をもらっていない団体なものですから、我々の努力の中で自らできるものは、お金を持っている都市の方がふるさとにお金を循環させて、それがうまくいった段階で地方が初めて自助努力的に地域資金循環ができていく。こんなプロセスも実は考えて、ふるさとと都市のネットワークを仕掛け始めていくわけです。この観点も一つありますし、皆さんの事業計画なり、長期ビジョン、それから今担当している仕事にも、かかわりは深いと思います。講演にありました「交流型経済」や「都市と農村の関わり の 体系化」のように、まず地方再生の第一段階に、都市と地方の循環というのが重要かと思いますが、いかがですか。

○講師 そのとおりだろうと思います。今日は説明しなかったのですが、長野県飯田市の取り組みが参考になります。飯田市は、地域づくりの戦略として3つの柱を設定し、その2番目が、

「人が帰ってこられる産業作り」です。その具体的なテーマが「外貨獲得」「財貨循環」。外のお金を獲得して、それを地域の中でぐるぐる回す。そういう仕組みが必要だ。やはり外からお金を獲得するという仕組みには、ある程度の力を入れなくてはいけないと言って、飯田の工業集積力、あるいは飯田のすばらしい果樹を中心とした農業、こういったものを内部に売ると同時に、外にも売っていきこう。そういうお金を獲っていきこう。あるいはさらに人を呼び込むことによって、地域でお金を落としてもらおう。そういう試みが行われています。

その点で、お金が地域の中に落ちると同時に、私の強調点はむしろ、それと同時に外からお金を使う方々の「思い」が地域の中に落ちるような仕組み、この両者がセットであるということが望ましいと言いましょうか、それが必要だと思っています。単にそういう意味ではものを買うだけではなく、ものを買ったあとに地域の方々に対して、思いが伝えられるような、もっともっと頑張ってくださいとか、その思いを伝えるというのは、場合によったら寄付ということにもなるだろうし、あるいはその寄付もメッセージ付きの寄付だということになるだろうし、それが地域の活力と言いましょうか、再生につながってくると言っています。

○事務局 飯田市を例に出された理由は？

○講師 この3本柱がちょうど私が考えている地域づくりの3要素と同じものだったので。飯田市は地域づくりにおいては、かなり考えに考え抜いている地域ですので、いろいろな意味で参考になると思います。

○出席者A 都市と農村の交流ももちろんですが、今度は農村と農村の共有化とか、近いエリア同士での農家の共有化とか、点が面になる、観光でも1個だけだとつまらないけれど、3つか4つあれば、1日かけて回れるとか、そういう何か農村同士のノウハウの共有化の動きはあ

るのですか。

○講師 実は広域的な動きがいくつか出ております。典型的な取り組みが観光庁の観光圏という動きです。従来はまさに市町村単位で観光協会があって、そのヨコの連携がほとんどなかったのですが、それを実現する観光圏という圏域を作ろうという動きになっています。観光というのは、民間ベースで進めていたものですから、今まで政府の支援策は必ずしも前面には出ていなかった。しかし、観光庁ができて、その目玉として出てきたのが観光圏です。

それから、もう一つは総務省の定住自立権という考え方で、これは人口5～10万人規模の地方の中小都市を中心として、その後背部にある農村が新しい連携の仕組みを作ることによって、観光で言えばその中で滞留できるような、農産物であれば、例えば季節のリレー出荷ができるような、そういう様々な広域的な対応をするような仕組みを作りましょうという動きになっておりまして、その点では、広域的な対応も政策面で活発になり始めています。

○出席者B 今の都市の独居老人の問題で農村の方が忘れ去られる。しかし根本的には両者を結びつける共通の課題があるはずで、一人暮らしのいわゆるミニマムライフの保障、風呂に入ったり、体を清潔にだとか、人間らしい最低限のレベルというのがあると思うんです。

スウェーデンとかフィンランドという過疎地という概念がない国では、最低限こんな生活で一人で暮らせる環境がある、日本の基準でいう過疎地でも訪問ヘルパーの数が多くいるらしいです。

適度な距離感を取りながら、一人でミニマムライフ水準で死ぬ。こういうのは都市であろうが、田舎であろうが、同じような気がしていて、マスコミなどもそういう社会的課題の提起をしてもらえないかと思っていました。今のお話をお話を伺って思い出しました。

○講師 おっしゃる通りです。先ほど買い物難民という問題は都市と農村が初めて同じ問題を共通のテーブルや土俵で議論できるようになったと申し上げたのは、まさにその通り。さらに言えば、農村部は早くから先発した高齢化の中で、私たちはこんな工夫をしているという知恵を提供する役目があると思います。それに対して、都市部が農村を見ればいいのだ、農村の知恵をみんなで学ぼうということになって、まさにここから共生が始まるのだらうと思っています。その点ではチャンスだと思っています。

○出席者C いろいろな議論を見ていると、都市なのか農村なのかという二極化した意見にどうしてもなりがちですが、では、この二つを結びつけるもの、例えば農村が駄目になったら都市にこういう影響がある、逆に都市対策がうまくいかなかったら農村部にこういう影響がある、逆に農村が活性化すれば都市にはこんなメリットがある、都市対策がうまくいったら農村にもこういうメリットがあるという、何か全体がリンクして全員がハッピーになるような、取り組み・考え方ができないのでしょうか？

○講師 私たちが、いまだにうまくできていないのは、都市と農村の共生が国土レベルでなぜ必要なのかという、ここの議論が説得的にできていないのだらうと思います。例えば、次のような議論をもっと強調すべきだと思います。いわゆる「限界集落」をなぜ守ることが必要なのかという議論の中で、言葉は正しい使い方ではないのですが、集落消滅による外部不経済効果です。その集落がなくなることによって、鳥獣被害がふもとの集落までドミノ的に進む現実があります。ある地方都市の事例ですが、これはさすがに驚いたのですが、小学生がプールに入るとノミにかまれるということで、プールを巡って一騒動あったというのです。それはサルがプールの中に入っているからだということで、空洞化の里下り現象は、サルまで伴ってそこま

で下りてきてしまっているわけですね。このような状況ですから、鳥獣被害も当然、里を下ります。農山村の問題はそのまま都市につながっています。

もっとも典型的なのは産廃の不法投棄です。そこに集落がなくなることによって、広がっています。これもドミノ現象を引き起こします。

他方では、農山村は都市がなければやっていけないのかというと、そんなことはまったくくない。とりわけ重要なのは、先ほどから強調している地方中小都市です。今、しばしばいわゆる限界集落論者が集落そのものを重要だ、重要だと言って、そのふもとの地方中小都市の議論をしないというのは、私はほとんどナンセンスだと思っております。その部分が守れなければ、その後背部の中山間地域は守れるはずがないわけです。そういう意味では広域として地域を守っていくという発想が必要なのだらうと思います。

○出席者D 地域の自給力と創富力を高めるには、先生の言う「小さな経済」が非常に重要なと思っております。よく産業誘致とか、地方活性化のために固定資産税を優遇措置するとか、企業を誘致する仕掛けではなくて、自力で自分たちで雇用とか所得が持続的に広がっていくいい循環を作るためには、やはりこれまでのようなことではまったく駄目で、緑の分権改革のような推進本部が公にも出てきたのは非常によいことで、勉強になりました。

例えば構造改革の特区だとか、総合特区だとか、そういう規制を緩和したり、お金を投入したりも重要なただけれども、自分たちでうまく広げていくということをサポートする方が、やはり我々、地域に根ざしたJAとしては重要なのではないかと思っております。

○講師 小さな経済による創富力を作っていくという、これは緑の分権改革の中心的な課題になると思います。そのときの最大の課題が資金

です。というのはこういった担い手の多くは女性、高齢者だったりするわけですから、なかなかそこにお金を貸してくれる人はいないです。あるいは担保力がないですよ。つまり名義の土地があるわけではないということで、ここに小さな資金循環をどう作っていくのかというのが非常に重要であって、そういう意味では日本農村版マイクロクレジット、マイクロファイナンスや志のある資金循環が現実に必要になっています。

この点は、全国信用金庫連合会、全信連なども議論をはじめていますが、そこに農協も一緒に議論してくれれば良いという思いを持っています。

○出席者F 過疎化と財政難で、例えば村営バスを運営していたところが廃止してしまって、もう病院に行くのにもタクシーでないと老人が行けないという報道もされたりしていますが、一旦人がどんどん減りだすと、さらにそれが財政難を加速するという負の循環の歯止めが利かなくなってしまうのではないかと思います。

先ほど先生がおっしゃっている中で、民主党の6次産業化政策では需要の創造という視点が欠けているのではないかとのご指摘がありました。需要があることによって、さらに財政も潤い、経済と地域社会が好循環になると思いますが、一旦、負の連鎖が始まったところをいかに止めるかが、一番大きな問題だと思います。この点について、何か秘策があれば、また、成功事例があれば教えていただければと思います。

○講師 2つのことを申し上げたいのですが、1つは、人口減少から負のスパイラルが止まらないという議論がありますが、ただし、地域の現場からは、「緩やかな人口減少であれば対応できる」という声があります。緩やかな減少であれば、地域の方で仕組みを徐々に変えていく準備ができるけれども、一番恐いのは、急激な人口減少だと言われています。現状程度の人口減

少を保つことができれば、まだまだ可能性があるのだと思います。

2番目に申し上げたいのは、まだまだ可能性があるという、その中身ですが、実はおもしろいシミュレーションをする人がいて、1000人くらいの地域を想定し、ここで高齢化率を反転下降させるためにはどのくらいの人口移住があればいいのかという計算をしている方がいて、これは非常におもしろい結果ですが、その規模であれば、毎年2組の子連れ家族が参入すれば、5年後には高齢化率が下がり始めます。

これはターゲット範囲だと思います。そういう点で、高齢者率を維持したり、あるいは下げたための人口移動は、べらぼうに大きなものではないということが見えてくれば、可能性があると思います。

○出席者G 新しい産業構造の構築で、5つの経済の提案の中で農村地域から都市部への発信というお話がありまして、共感を形成することがもっとも大事とあったのですが、若者が農村地域に移住したいという需要はあると思いますが、どうもなかなかその地域になじめるのだろうかとか、村八分にあうのではないだろうかといった恐れがやはりあると思います。これを解きほぐしていく方策は具体的に何がありますか。

○講師 最近の傾向ですが、地域の方もおじいちゃん、おばあちゃん、そう意固地なことはありません。昔は地域の方は、外部の人との付き合い方がわからない時期もありました。だから、毎日のお裾分けをして、結果的には嫌がられてしまうとか、そのことが重荷で、せっかく入ってきたIターンが帰ってしまうという不幸なこともありました。しかし、都市部からの参入者と付き合いのマナーについての情報が徐々に行き渡り始めています。そういうこともあって、少なくとも地域レベルの方々の外部の人材に対する接し方は結構いい方向にいつているのではないかと思います。

それからもう1つは、まさにここは先ほどの階段を刻むという発想ですが、いきなりIターンではなくて、その前にモニターツアーに参加してください、本当に気に入ったら、二地域居住で、夏休みの間だけ来られたらどうでしょうか。先に申し上げた都市部の関わりとの階段と同様に、UターンやIターンの階段もできてきています。それが、おっしゃっていただいた問題をクリアし始めているというふうに考えてよろしいかと思います。

○出席者I 手作り自治区では、すばらしいコーディネーターの方がいらっしゃるという、かなり属人的な部分があるのでしょうか。また、その方々が、仮にある地域にぽつと行ったとして、そこに行政とか、農協とか、そういった力が必要なのだろうと思うのですが、現状で何か欠けているもの、あるいは行政に期待するものがありますか。

○講師 地域リーダーについて、申し上げてみたいのですが、以前は地域を引っ張っていたのは、たった1人のカリスマ型リーダーといたしまして、本当に有名な方々だったのです。ところが最近、むしろそういう地域では世代交代に失敗して、急速に衰退してしまう現実が起こってきています。

そういう中で最近、注目されるのが、一言で言えば「リーダー群」という考え方で、1人の人間が引っ張っているというよりはグループとしてのリーダーの位置づけです。よくリーダー5人衆という言い方をしますが、第1に、調整型リーダー、2番目には昔ほどカリスマではないけれども、例えば集落で言えば、元校長先生のように、あの人が言ったのではしょうがないなというカリスマ型リーダー、それから3番目には会計型リーダー、実行予算が立てられる方、それから4番目には知恵袋型リーダー、いろいろなことを知っている。5番目には何でも屋型リーダー、本当に地域の中で機動力があ

る方。その5人くらいがリーダー群だと言われています。

しかし、こうした方々は育てるものではなく、発掘するものです。つまり、このように因数分解すれば、この5人は地域の中に必ずいる。昔のような意味でのカリスマ型リーダーだっただけでなく、リーダー群ということであれば、発掘可能です。地域では、昔よりも人材的にはむしろ恵まれている。この5つの役割をたった1人でこなしていたのが昔のリーダーですので、そのような方がいるのははっきり言って偶然です。けれども、これからは偶然性ではない地域づくりができる可能性があります。そんなふうに考えています。

○出席者B 今おっしゃったリーダー群は、私の言葉で言うと賢者グループですが、お医者さん、弁護士など、プロフェッショナル的な職業に就いていらっしゃる方が何かしら入っており、それを見て、一般的な人たちも、おれたちも手伝いくらいだったらやれるというようなストーリーが、たぶん日本人には一番合っているという感じがします。その好事例を、ご存じですか。

○講師 プロフェッショナルな方々がかかわりがあるということ言えば、今の5人衆で言うと、カリスマ型という、そこに確かに大学の教員だったり、お医者さんだったり、そういうのが入ることをときどき見かけます。ただ、農村のことですから、そういう方々が分厚くいるというものではなくて、その点でプロフェッショナルということであれば、会計型リーダーに役場の方がハマる可能性は大変ある。

多分、都市のマンシヨンの管理組合で頑張っているところは、そういう方々がリードしているケースもあるわけですが、しかし農村では、普通の方々が頑張っているところが多いです。

○事務局 そこは本当にすばらしい。そうすると、先ほどの5つのパターンの共通項がリーダーとしての資質、一般論であると言われるかも

しれないのですが、例えば哲学を持っているとか、人を引き付ける魅力があるとか、逆に人の意見を聞かないとか、それらはまさにリーダーの資質ですよと言われたらそれまでですが、そこは何かあるのでしょうか。

○講師 かつてのカリスマ型リーダーのときには、そういう個性がいろいろ析出できたのだろうと思いますが、今のリーダー群の場合には、本当に普通の人ですね。強いて言えば、地域に対する思いが強いというくらいであって、それ以外は普通の人かもしれませんね。そんなふうに感じています。かつてのような人間的な共通性は、集団指導体制になってからは、むしろないかもしれません。

○出席者B その賢者グループというのは、その地域に眠っているものに対する愛着はおしなべて、ほかの人たちの平均スコアよりも高いのでは？

○講師 そこはおもしろい議論で、安芸高田市の川根振興協議会の会長さんの次の様な発言があります。「できることから、身の丈にあった活動を絶え間なくコツコツとやっていく。その中からできたこと、始めたことに愛着、誇り、生きがい少しずつ生まれてくる。私たちの活動はそれを繰り返したにすぎません」。つまり、実は愛着とか誇りというのは、行動のあとからついてくるものだと言われています。

手作り自治区と呼んでいるのは、要するに住民達が自分たちの未来を自分たちでコントロールできるのだということに気が付き始めているんですね。今までは何か不幸なことがあれば、国が悪い。県や市が悪い。今村先生がよく言うのは、最後は天気の良いにして、天気が悪いと言っていたのを、そうではなく、自分たちのことは自分たちで決めることができるのだということに気が付いた後に、愛着が出てくる。だから愛着や誇り、自信はあとから出てくる。まずは動くこと、まずは続けること。そこで、何か

できるという思いがむしろ、おっしゃたような愛着などを生み出しているのだろうと思います。

○出席者I 「人材の発掘」と言っても、人の輪がなかなか広がらなかったり、難しい面もあると思います。また、活動のための資金をどう回すのかとか、何か仕掛け的にうまくいっている事例がありますか。

○講師 まさにここは基礎自治体の出番ですが、こういったグループ活動、コミュニティ活動が起こるときに、基礎自治体が、ある種の別の意味での規制をはめてうまくいく事例があります。例えば熊本県のある自治体では、そこでコミュニティ活動が活発になったときに、その自治体はグループ活動をやるなら、役員は男女同数にしてくださいという話を、規制というほどではないのですが、強くアピールした。現場の役員の人たちは女性に入ってくださいとなかなか言いづらかったのが、そう言われて、役場がやれと言うからしょうがないと、役場のせいにながら女性をオルガナイズして行って、いまや女性が生き活きしている、そういう事例があります。

そういう点では、私がしばしば言っているのは、何かことを立ち上げるときには、行政はお金だけの支援ではなく、ルール作りという形で支援をして、そのルール作りが地域にとってはとても役立つことがある。その一つが男女同数とか、あるいは決め事をするときには夫婦単位で総会に出席してくださいとか、その種のこと。つまり農村地域では特にそうなのですが、新しく仕組みを革新するというのはなかなか内発的にはできない。その仕組みの枠組みを基礎自治体などが、こういうふうなルールにしましょうという枠をはめると、地域が活動しやすいということがあります。そんな事例はいくつかあります。

○出席者B 自分の理想なのかもしれないけれども、そもそもルールがないと始められないというのが、どうしても違和感があります。最初

から仲間から入らなくなつて、1人から始めればいいじゃないかと。

○講師 私のワーディングが悪かったのですが、ルールという言葉を使ったために混乱したかもしれません。要するに地域から内発的にどうしても持って行きづらい事柄があります。それを行政が主導することにより、内部の力が発現することはある。つまり、呼び水ですね。だから、そういう意味では内発力があるのですね。

○出席者B それが繰り返し、繰り返し、持続的にそういうきっかけがぐるぐる回っていけば、次第に自分たちもできるんだという、さきほどの話につながってくる。

○講師 まさにそうなんですね。それは言ってみれば、住民と行政のあ・うんの呼吸ですよ。

○出席者B 「過疎債ソフト事業」の考え方で、ストック的ソフト、ヘルパーだとか安全、安心のレベルでできるだけそっちにお金を回していく方がむしろいいんじゃないか。

○講師 私が心配しているのは、団体補助などに、実はここはかなり住民からの需要が出てきている点です。それは、市町村合併でこういうお金の流れをかなり薄くしたところが多いからです。例えば、3町が合併したので、一番ミナム水準にしましょうということで、地域からの不満が高まっていて、それでそのこともあって再選ができなかった首長もいます。そのため、政治的にも、フロー的ソフトは利用されやすい可能性もあります。

○事務局 フロー的ソフトへの支出をかばうわけではないけど、米百俵の精神が重要だと思う余裕がなくなってくるからこそ、フローの方になってしまうんじゃないでしょうか。

○出席者E スtock的ソフトは概念上分類できても、具体的にこれを判断するときのインデックスには、価値判断が相当入ってきますね。

まさにそういうことを検討されてらっしゃるのだろうと思いますが、この新たなインデックスになるもので、ヒントをいただければ。

○講師 過疎市町村では多くが9月議会で、市町村過疎計画を議決することになると思いますので、本当にこの1、2カ月が勝負だろうなと思っています。率直に言って、まだそのインデックスの詳細はできあがっていません。ただ、国民に向けて過疎債の用途を十分説明できるということが、最後に各市町村長は問われると思います。インデックスは今後充実しなければいけないのですが、最後の最後は説明できるかどうかというところに求められると思っています。

○出席者B 比較的みんなに説明ができやすいキーワードとしては、僕はこう思っています。子ども、高齢者、小学校。実効性を映す単位として、郵便番号7けたくらいの単位がいろいろな検証もできるでしょうし。しかも、それがばらばらだと、今回の子ども手当みたいな、ばらまきになってしまうので、常にその3つの要件のうち3つが必ずそろいやすい工夫として、例えば挨拶だとか、行動のキーワードですね。こういうものを組み込んでいくと、なんとなくいい流れに来るのではないかと考えていますが、いかがですか。

○講師 今のお話は事務局からもご質問いただいている、どういう範囲がコミュニティの適正規模なのかということとも絡んで、非常に重要な論点だと思います。その上で、どういう要素がコミュニティ活性化の指標となるのかという、奥深い議論につながるだろうと思っています。

範囲の問題から言うと、実は上限400という数字をいろいろなところで聞きます。特に、むかしの農業改良普及員である普及指導員の皆さんで、こういう言葉はないのですが、「面識集団という集団があるとしたら、どのくらいの範囲ですか」と言ったら、「400くらい」という数字が複数の方々から聞こえてきます。

500ではなくて400という数字が普及指導員から出てきているというのは、彼らは経験の中で何かそういう適正上限規模を持っているのかなと思ったりしています。おもしろいのは、「その400というのは400世帯ですか、400人ですか」と言ったら、これは女性、男性によって違うんですね。男性の場合には400戸と答える。女性の場合には400人と答えて、つまり一人ひとりを見ている女性は400人だと言うし、家を固まりとして見ている男性は400戸と言う。

仮に戸だとすれば、かける3とか4で、千数百人の範囲ですね。人単位で言えば400人くらいということで、これはそういう意味では幅があるのですが。

○事務局 共済事業のLAでもお世話ができるのが300から500と。平均を取ると400ですね。

ちょっと初歩的なこともあるので、イエスかノーかくらいでいいのですが、2ページの最初の「限界集落」化のプロセスの模式図のところ、限界点を超えたらもう対策なしと言われたのですが、ムラを国に置き換えて、実は日本という国が限界点を越えてしまって対策なしと、そんなことはないということによろしいでしょうか。

○講師 大野晃先生は、高齢化率50%以上を限界集落の定量的な定義としています。定性的な定義も同時にしていますが、実は高齢化率50%というのは、この図で言えば、一番左端くらいのところで、集落は高齢化率50%程度では限界的という状況ではない。私たちが、「限界点を越えた」と気にしている集落は、高齢化率が80%とか90%レベルで、その点で臨界点というのは、全国一律の数値で表すことはできませんがあえて言えば、80%、90%というレベルだと思います。その点で、国レベルで想定するのは難しいことかもしれません。

○事務局 はい、了解しました。あと、買い物難民の問題が最近出てきたという話を教えてい

ただいたのですが、個人的には買い物難民については、2～3年、長くても数年経てば自然解消するのではないかと勝手に楽観的に思っています。その理由は、僕は今、買い物に行きません。ほとんどがネットスーパーです。そうしますと、店舗型の小売りだと思いますが、昔は配達だとかしてくれた。数年経って、かえってまたそれに回帰するのではないか。皆さんがインターネットで、あと配達網が整備されれば、買い物難民というのは一時的な問題かなとちょっと思ったのですが、その点はどうですか。

○講師 都市にも農村部にも、交通弱者の高齢者が買い物難民になるわけですので、高齢者の問題が最大の問題だろうと思います。そういう点では高齢者のIT技術へのアクセスがどれほどハードルがないのかということがポイントですが、農山村の高齢者は圧倒的にパソコンを使ったことがない方々が多いので、この問題がIT技術により解消するのは、農村部でそういう経験があるいまの60歳くらいの方々に買い物ができないような世代になる20年後くらいかなと予想しています。それまでは、この問題はいろいろな形で問題が生じるかもしれません。

ただ、経済産業省の研究会で非常におもしろかったのは、実は宅配便業者が、これはテレビで紹介され始めていますけれども、福島県で実験事業を行っていて、スーパーのネットの端末を例えば公民館に置くとか、そういう実験をしています。家にはパソコンはないけれども、公民館まで出て行けばタッチパネル式の注文ができる。注文されたものについては、その日のうちにスーパーから宅配便業者が配達しますという事業を実験的に展開しています。私はこれには可能性があると思います。しかし、スーパーが公民館などに置こうとすると、一民間業者の端末などそんなものは置けないという地方行政の制約があることは、興味深いことでした。地域に必要なものを行政が制約しているという構図が見えてきます。

○出席者B 私は大分の杵築市の農協の例を見て感心したのですが、老人が日々暮らしていて、つらいことは、飯の用意と、風呂の掃除、危険極まりないですね。そこは共同浴場みたいなのがあって、食堂が横にあって、風呂に入りに行く、風呂掃除からまず解放されるというんですよね。何もやらなくていい。人もいるし、話し相手もいる。農村のみならず都市の問題を解消する上でも昔の銭湯は、いいロケーションでうまくスプレッドしていたのではないかと。

○講師 今すごく大きなヒントをいただいたのは、実は臨界点に至るまでのプロセスの間に「小さな拠点」というものを作る必要があると考えています。それは集落移転とか、コンパクトシティとか、そういう意味でのものではなくて、例えばそこまで来れば、そこからは生活交通がきちんと確保されているとか、そういう小さな拠点を中心集落に位置付ける必要があって、場合によってはそこにお医者さんが週に1～2回来るとか、あるいは先ほどのように、タッチパネル式のスーパーマーケットの出先があるとか、あるいはATMがあるとか、そういう小さな拠点をつくるのが重要だと思います。確かにそのときに、小さな共同浴場があるといいですね。

○出席者B 道の駅ならぬ山の駅みたいな発想です。温泉なんかじゃなくていい。ホームヘルパーだっていちいち巡回するのは大変でしょう。そこへ行けば、より少ない人数で、全体の機能を損なわないで、一つの圧縮化の技術だと思うんです。それが昔のJAの支店でも空き住まいになっているようなところだったりすると思う。

○事務局 タッチパネルの話で、もう端末を全戸に配ってしまえばいいという発想が出ています。それをどこかの自治体が行ったと聞いたことがあるのですが。

○講師 パソコンでは富山県の旧山田村の有名な事例があります。また、広島県の旧作木村では、

高齢者の日々の血圧測定や心電図、脈拍や問診の結果が電話回線を通じて毎日保健福祉センターに通じる仕組みも作られました。それによりセンターにいる保健師さんが心筋梗塞直前のものを発見したこともあります。ただ、いずれもメンテナンスが難しい。

○出席者B 聞いたことがあるんですが、ユーザーの心理的抵抗感が結構あって、物みたいに扱われているような感覚がどうしてもある。あとは血圧にしても、監視されているとかというのがある。そういう意味で、さっき風呂の例示を出したのは、いくら便利になるとは言ったって、家から出なくて済むというのは間違った進め方だと思うので、タコツボ化みたいな生活をしている住民ばかりのところだから、その地域もタコツボ化していくのだと思うので、少しでも自ら出向くという、これが本当の健康増進ではないかと思います。予防行政はそういうことではないかと思います。

○事務局 確かに、老人が健康を保つためには、働くことが良いといえますからね。

○出席者I 雇用を多少なりとも創出できれば、先ほどの小遣い1万円、3万円で、もしかしたら共済に入ってもらえるような形の、まさに小さな循環ができると非常にいいだろうかと。

○出席者B 健康情報とか、共済サイドで提供できたら、そこへ行けばもらえるとか。

○出席者J いろいろな事例を挙げていただいています。良しあしの地域間格差がますます広がるのではないのでしょうか。町村合併とか、農協の合併とか起こると、またそれは格差の点からは地域にとっていいことではないのではないかと気がして僕はならないんです。

あと、一次産業同士の連携が少ない。これをうまくつなげることによって、新しいものができるのではないかと気がしています。

それと、こういう時代ですから、情報がすご

く見づらい。何をやっているかわからないという気がしてならないんですよね。いいことをどんどんやっても、それが伝わらない。そういう危機がそこにあると思うんですよ。そのへんをうまく解消していくには、どうしたらいいでしょうか。

○講師 2番目と3番目は、本当におっしゃる通りですね。特に2番目の一次産業同士の連携は非常に重要な課題です。農と水との連携、特に直売所で、農産物の直売所が大きく発展するのは、実は水産物を入れたときです。1億円レベルが3億円レベルに大きくステップアップするのは、水産物を置くようになってからなんだというお話も聞いたことがあります。

いちばん私が頭を悩ます回答は、1番目の格差が拡大していくというお話です。これは分権の時代になっているということと、先ほど強調した公募型事業、これになると、公募に慣れているところでは連続して事業を取ってくるけれども、公募の情報すら知らないし、そもそも公募の方法がわからないというところも出始めていて、本当に格差が広がり始めています。

そこで必要なのは、私は都道府県の存在だと思っています。この種の議論でどうしても抜けてしまうのが、都道府県の役割です。中には、補完性の原理を遵守する立場から、地域づくりというのは市町村の仕事だから県は手を引くべきだということで、そんな体制を作り始めた県が出て来ています。これは大間違いで、今言ったような、市町村間の格差が非常に大きくなり始めたときに、そこに県の役割が重要で、例えばなかなか情報が伝わらないところには情報を流したり、あるいは公募の方法がわからないところには、徹底的なサポートをするようなことをしない限りは、この格差は広がるばかりです。

だからこそ、県の役割があると私は思っています。その点でいつも注目しているのは高知県です。高知県は地域支援企画員制度という制度を作って、県の職員約50人を現場に常駐させ

ています。これは非常におもしろい仕組みで、例の補完性の原理から言うと、県がそんなことをやるのはけしからんということになるのですが、そうではなく、むしろ県がテコ入れすべきだと言ったところには、職員を派遣してしまっている。

非常におもしろいのは、この職員が一般行政職だけかなと思ったら、そうではなくて、一番多いのは、実は土木職なんですね。土木職の人が自ら志願して、まさに地域との連携の中で自分自身の仕事をしたいとか、あと保健師さん、さらに驚いたのは学校の先生、こういう方が地域支援企画員として、県の職員ですから、派遣されて、まさに動きがないところで、一生懸命動きを作り出している。これはまさに県の役割だと思います。

○事務局 今のその県の役割は、道州制になったとしても可能なのでしょうか。やはり県の単位くらいがいいように理解していますが。

○講師 私もそうだと思いますね。そういう意味で、私は道州制には反対です。道州制が導入された時には、おそらく市町村はさらなる広域合併、道州制に応じた広域合併を求められます。もう、これ以上の広域合併を進めては農山村は持ちません。

○出席者 J IT化で、JAが一番難しいと思うのは、やはり対象者が高齢者が結構多いので、ITをいくら目指しても、そのタッチパネルを使いこなせないと思うんですよ。ある程度、アナログの部分を残しながら、うまく変われるようになるにしても、その期間が長いのではないのでしょうか。

○講師 そうかもしれないですね。先ほどの福島のタッチパネル方式が、テレビで紹介されていたのですが、ずっと映し出して驚いたのですが、醤油や油をタッチパネルで買うのに、お年寄りの女性は30分かかっていました。

○出席者B ボランティアの代行入力が必要でしょうか。

○講師 そうですね。そういういわば翻訳者が、やっぱりITの場合、必要かもしれないですね。

○出席者K 物事が動き出すためには、まずコミュニティの全体の人たちが意識を持つ。そのためには、まず誇りを持つということだと、先生のご著書を読んで感じたのですが、川根振興協議会はもともときっかけが災害からですね。

災害が起こって、みんなでなんとかしないと、となって、一致団結してものできていったということですね。これを災害以外の形で、外側から何かきっかけを作ってあげることで、そのためには、例えばどんなことが考えられるのかを伺いたいのですが。

○講師 非常に鋭い質問ですね。結論的に言えば、立ち上がる時に必要なのは、当事者意識だと思います。一言で言えば、自分自身の問題だという意識を共有化するということが一番重要になって、川根の場合には、あるいはほかの地域でも、災害がきっかけで自分たちの問題だ、自分たちを守るのは自分たちしかない、そしてまずは動こうということになりました。そして、結果的には自分たちでもできるのだという自信を深めることになりました。しかし、もちろんすべての地域が災害を経験するわけではありませんし、またそれを望むわけでもありません。そこで、基本はやはり、地域づくりワークショップ活動だと思います。今、地域づくりワークショップは、かなり定式化されていて、その運営の仕方もファシリテーターがきちんと運営するのだということで、蓄積もできています。その点で、すべての地域がワークショップに取り組めるような仕組みを作ることが極めて重要だと思います。

ワークショップに何がお金がかかるかということ、優秀なファシリテーターを呼んでくることなのですね。集落の集会場に、集落の方々を集

めて、そこから地域を歩いて、宝探し活動を行い、その後地図を作る。そのあとKJ法でまとめるといったノウハウが定型化されています。そのような場で本当に優れたファシリテーターは、全員からうまく意見を引き出し、それをこやかに笑いの渦の中で展開して、気が付いてみると計画を作りあげている。そういうものすごい実力を持ったファシリテーターが生まれ始めていまして、そういう人を呼ぶためには、この人件費が必要です。これこそが、先ほどのストック的ソフトと考えたいと思います。なぜならば、これにより集落の将来の仕組みが変わる可能性があるからです。

○出席者L 農村・地方は、まさに我々の基盤と密接にかかわっていて、農業は土地が非常に重要な産業であるわけですが、そこをどうするかということがあって、昔からJAも生活福祉事業とか活動とか、今ではくらしの活動とかやり出しています。変な言い方をすると、そこに事業を忘れてのめりこんでしまって、行政がやるべきようなこともJAが収支を度外視してやっちゃっている場合があります。あとボランティアと事業体との境目というか、あくまでもJAは事業体なものですから、どこまでJAがこういった地域の再生なり、復興に役割を發揮していくかということが、非常に重要なのかなと思っております。

今回の第25回JA全国大会ではJAがすべてをやるのではなくて、ネットワークを築いて行政やNPO等と役割分担をして機能發揮をしていきたいと思いますという打ち出しをしています。そういったところからすると、今JAに求められている、もしくは役割發揮すべきところはいったいどういったところなのか。

例えば、事業環境があまり芳しくないJAもあるわけですから、支所・支店統廃合をして遊休施設化した元の支店等をこういった活動の場として貸すことだけでもJAは地方で役割發揮できるのではないかと考えているわけですが、

いったいJAはどのようなところで役割発揮していくことで、農業の再生なり、地域の再生に役に立てるのかを、ご意見をいただけるとありがたいと思います。

○講師 全中の暮らしの活動事業には、私も議論に参加させていただいたもので、今ご質問の論点はよくわかります。どういうふうはこの暮らしの活動を、社会貢献活動レベルから事業化していくのか。そのことが論点だろうと思います。この点では、三重大学の石田先生がおっしゃっている小さな共同活動が本来農協の原点であり、なおかつ基盤だと思えます。そういう小さな共同活動がないところに、農協の現状の活動もないだろうと思っていますので、農協がお金をかけるかどうかはともかくとして、少なくとも農協組合員はそういった小さな共同活動を常に経験して、慣れるような場が必要だろうと思います。

もちろんそれを持続するために、農協自体が、その小さな共同をサポートしなくてはならない場面もあると思います。しかし、だからと言って、必ずしもすべての活動にお金がかかるわけではなくて、組合員の自主的な小さな共同活動を、例えば職員が見守るだけでも元気になることもあるだろうし、あるいは呼び水的な小さなお金が必要だということもあるだろうと思います。そういう点では、すべて農協本体がやるべきと考えずに、農協のサポートタイプを切り分けていくと、そう恐れたことではない。何か最初から全部やらなくてはならない、丸抱えだと思えば、まさにいろいろな障害が出てくるのですが、そんな議論ができるのではないかと考えています。

○出席者E 今、当研究所では、大変に僭越ながら、地域において、これが住みよいねと言えるような尺度をいくつか作って、どれか一つでもいいものがあるなら、あなたのところは素晴らしいですねと気付いていただくものを考えて

いるところです。

先生の提起されている「暮らしのものさしづくり」はあくまで地域固有のもので、比較など本来難しいものと理解していますが、そこへたどりつく一つ前の段階で、地域の特色を浮き彫りにしたい。その中ではもちろん自然が美しいとか、小さな組織がいっぱいあって人々が仲良しであるとか、昔ながらの農村のよさというものもあるだろうと思いますし、それから今日お話を伺って、革新性と言うのでしょうか、そういうものを内発的に作り出す能力、それを継続していく力、皆さんがお互いに手を取りながらも自立しているという地域なのかとか、それを自然体でできるような地域ですよというのが、これは非常に僭越なのですが、何らかのかたちでスコアリングして、あなたのところはこの部分が素晴らしいですねというようないくつかの五角形か六角形くらいのものを作りたいと思っています。これにストック的なソフトづくりに前向きに取り組んでいることも指標として組み入れたい。この考えをどのように評価されますか？

○講師 ある種の地域住みよさ指標みたいなもの、そういうものが作れるかどうかは疑問です。事務局の皆さんがそれを使って全国13万5000の農業集落をランキングさせようなんてことは思われていないというのはよくわかっているのですが、扱い方がなかなか難しいと思います。ただし、例えば、地域の要素をレーダーチャート的に示すことができれば、ある集落では逆にこの部分をもうちょっと強化してくださいとか、あるいはこんなに素晴らしいポイントがあるのだからというふうに応援することができる。たぶん、皆さんが想定されているものは、そういうことだろうと思っています。

確かにそういうものがあつたらいいなと思うと同時に、私が暮らしのものさし作りという表現をしているのは、ひとつひとつのものさしを、他者から評価されるのではなく、それを探ること

からぜひやってくださいというメッセージでもあります。

例えば、ここの郷土料理はうまいんだとか、あるいはこの地域は人情ではだれも負けないとか、あるいは私だけが知っているこの景観、この季節のここは本当にきれいなんだとか。ものさしですから、何本も持っていていいわけです。しかし、なによりも重要なことは、それを自分で発見することだろうと思います。なぜならば、それ自体が地域再生に向けたプロセスなのかなと思っていて、その点で、レーダーチャートの各項目は地域に自分で作ってくださいというふうに、それで自己採点してください。今は昔と比べてどうなっているのか、自己採点してください。そんなやり方がいいのかなと思っています。

○出席者E 過疎法の延長に関連して限界集落というネーミングについてお伺いします。この点、先生は大野さんに対する批判を長らく展開されていましたが、実態とこれからの再生活動によりふさわしい名前、そのリネームはどうされたのかというのと、それに対する思い入れをお伺いします。

○講師 私の限界集落という言葉に対する批判は2つあって、1つは、行政や研究者がいわゆる限界集落の方々の目の前で、それを特定してしまっているような実態がある。それはある種の、行政や研究者のモラルの問題だと思っています。

もう一つは定義自体が間違っている。これも先程申し上げたように、大野先生の場合には、それで集落機能が脆弱化しているものという定量的なものと定性的なもの、両方使っています。しかしご本人が統計分析するときは、高齢化率50%以上という定量的なものだけで議論する。せっかく作っていた定性的な歯止めの部分を外してしまっている。そのために、高齢化率50%という数字がひとり歩きしている。そして、こ

の50%という数字はわれわれの実感でいうと、限界集落でも何でもないのでですね。高齢化率50%の集落が「どっこい生きている」というのがほとんどです。そして、集落には地域性があるのに、それを全然配慮していない。豪雪地域の高齢化率と、そうではない、西南暖地の中山間地域の高齢化率は持っている意味が違うだろうと思います。

ただし、言葉の問題だけから言えば、マクロ的な議論をするときは依然として有効で、集落の実態をそれなりに表したものであって、この場合には、集落機能が限界化しつつあると言う意味で、限界集落という表現はできるのではないかと考えています。したがって、全国各地で出てきたリネームの運動、例えば宮崎では現知事が先頭になって「いきいき集落」と言っているけれども、そういう名称だけを変える動きはあまり望ましくない。そうではなく、むしろそれぞれの地域のいわゆる限界集落があるとするれば、それは定義としては、大野さんのそれと違ってこういうものだとか、さらに細かく見ていくと、この地域はそれも当てはまらないとか、そういう議論につながっていただければいいなという考えを持っています。

○出席者E 見直された「食料・農業・農村基本計画」へのコメントをお伺いします。

日本農業新聞2010年3月31日において、「前回の基本計画では4つしかなかった「検討」が、今次基本計画では「26」もある」とその具体策への歯切れの悪さを指摘されています。全体を通じた評価はいかがですか。

また、「中山間直接支払制度の可能性と限界」(『現代のむら』p.76)という分析視角において、この制度が、新「地域農政」の発想と定着につながると指摘されています。あわせてその継続の要件にも触れておられます。

この分析視角から新基本計画を見たとき、例えば戸別所得補償政策の考えはどのように測られるのでしょうか。直接支払いという点での可能

性はどうか。また、「戸別」のもつ意義と限界はどうでしょうか。

○講師 大変厳しい評価かもしれませんが、今回の基本計画は、計画の体を成していないと考えています。

そもそもの話をすると、新政権になって何が一番変わったかということ、いわゆる意思決定の仕組みが変わって、そういう実態があったかどうかはともかくとして、ご存知のように官僚主導から政治主導に変わったと言われていました。しかし、私は政治主導ではなく選挙主導だと思います。かなり選挙対策というものが農業政策にダイレクトに影響するような状況を新政権は作り出してしまった。そういう土俵に、旧政権も新政権も乗っていったために、今のこの状況を一言で言えば「選挙農政」です。佐伯先生が政局農政と言い、生源寺先生が選挙農政と言っています。私も同感で、この言葉を使います。

一番のポイントは、おっしゃっていただいたように、中山間地域等直接支払制度とか、あるいは新しい対策の仕組みで作られていた地方分権型農政といいたいでしょうか、地域にお任せするという発想が、今回の農政には、ほとんどないのです。そういう意味では、地域主権という民主党が掲げた理念と、今回の基本計画は、実はバッティングする、自己矛盾になると思っています。そういう意味で、用意されている政策は、むしろトップダウン型のもので、「国がこれだけのことをしてやりますよ」という色彩が強い。従来の農政の流れからは後退しています。

そして、これも言うていただいたように、基本計画の中に検討という項目がずいぶんあって、これはやはり財政当局との詰めがなされていないからだと思います。そもそも、基本計画というのは、新たに農業に入ってくるとか、新たに農村に移住してくるとか、そういう方々に対して、向こう5年間、国や地方はこういうことをやりますよという、いわばパンフレットのようなもので、こんな魅力あることをやるから、農

村に来てくれ、農業をやりませんか。そういうものですので、パンフレットである以上は、約束したものがあべきです。ところが今はその中に、今後検討しますとある。そんなあいまいな表現は許されない。先ほど言いましたように、財政当局との詰めができていないから検討だということは、やっぱり実現できませんでしたというものも入っている可能性がある。そういうものを基本計画に載せてしまっただけでは、詐欺になってしまう。そういう意味で新政権は基本計画の性格を変えてしまった。当然、5年後も、その時代の政権は「検討」を乱発するのではないのでしょうか。2010年計画では許されたのだから、と。

○出席者E 基本法の趣旨に抵触することになりますね。

○講師 はい。この点は重大です。食料・農業・農村基本法は、いろいろな方が頑張って作りあげたものですが、その最大の功績のひとつが、基本計画であり、政府は5年間の政策の約束をするということがポイントです。それが、約束でなくなってしまったということは、基本法のこの部分は死文化してしまったようなものだと思っています。

○出席者E 2010年問題のひとつとして、すべての昭和一ケタ世代がこの年に後期高齢者になると指摘されていましたが、『日本の農業』p.34)。そうすると、農地がかなり荒れるのではないかとご懸念されていましたが、今回の政策の変更ののち、今、現地を歩かれていかがですか。

○講師 昭和一ケタ世代の方々は、現在最後の踏ん張りをしているイメージです。それでも冷たく見てしまえば、現役の最前線はあと2~3年が限度だと思っています。そういう点では、急速に農業、農村の荒廃が、われわれが中山間地域で見ていたようなものが、日本農業全体に出てくるのではないかと考えています。そのス

ピードは、われわれの想像を超えるかもしれませんが。最後の踏ん張りをしていて、あの元気な昭和一ケタ世代が、次々と本格的に引退して行きますから、そのときはものすごい状況になるだろうと思いますね。

○出席者E そのために過疎法も含めて、新しく地域を活性化できるような仕掛けを活用しようと言っているにもかかわらず、どうせ2～3年でばたばた倒れるだろうから、都市の高齢化を問題視して資源を都市に分配をしようとするグループがいるのではないですか。

○講師 絶対出てくると思います。

○出席者E 結局昭和一ケタ世代という元気な人たちがリーダーでいられないようにするために、平成の大合併があったのではないのでしょうか。福島・飯館村の事例（『現代の村』p.262）は、新たな市町村合併の推進が、その地域における昭和一ケタ世代のリーダーの力を減殺する効果があったことを示唆しています。合併後の市町村を小選挙区制と一致させることによって、地域の利益代表しか選ばれないようにし、天下国家を考えるのは霞ヶ関であるという構図を作ろうとしたのでしょうか、間違っているかもしれませんが。平成の大合併って何だったんだろうということですね。

○講師 平成の合併がものすごく政治的なものだったというのは、まったくそのとおりだと思います。90年代末の選挙で都市部で自民党が負けたということが実は平成の合併の引き金になっているのですね。

自民党が都市政党に表替えするために、農山村の合併を推進してその声を届けにくくすると同時に、その地域の生活等の支援のために郵便局の機能を残したと言われていました。なお、当時の自治省（総務省）は合併に必ずしも賛成ではありませんでした。

○出席者E かつて、日本の高度成長期では、

「中学卒業：金の卵：集団就職→町工場で修業→頑張って親方から暖簾分け→一国一城の主→子供の教育でより明るい将来を託す」という成功モデルがありました。バブルとグローバリゼーションが、この成功体験モデルを消失せしめました。大田区に行ってもあんなにあった町工場はもはや数少ない。

庶民のこの種の成功モデルは、中国にはある。米国にももちろんアメリカンドリームがありました。今は怪しいが。いずれにしても成長にはこの種のモデルが欠かせない。

いまの日本では、新しい成功体験を作る必要があると考えられます。しかもそれは地道な努力の継続で成功する体験に裏打ちされたモデルでなければなりません。農山村再生を、これからのひとつの成功モデルにする。この観点から、農山村再生についてあらためてコメントしていただけないでしょうか。

○講師 農山村再生の活動を新しい成功体験とできるか否かですが、残念ながら、生活レベルでは、逆の問題が起こっています。というのも、農山村における所得確保の困難性です。農山村再生に努力して、そこで成果を上げて、しかし子どもを東京の大学に入れるお金がない、仕送りができるほどのお金は稼げない。子どもを、どうしても大学へ行かせることができないなどということで、UターンやIターン者で本当に地域の中で定着していた方々が、農山村から逆にUターンする現象が出始めています。

この問題をなんとかしなければ、本当に格差は間違いなく再生産します。ということで、かかる教育費を、つまり学費だけではなく、そこでかかる居住費、生活費なども含めて、それが、当該世代が支払うような仕組みに変えていく。つまり、親の年収で、あるいは親の職業で子どもの学歴が左右されないような、そんな仕組みを作り替えていかない限り、地域の格差は再生産されてしまう。こういう仕組みを作れるか、つまり、非常に単純にわかりやすく言えば、

農山村に住む子ども達への手厚い奨学金システムができるかどうかというのが一つのポイントです。奨学金の原資を寄付するような活動とか、あるいは奨学金の仕組みを立ち上げるようなことが必要になります。

こうしたことがあると、新しい成功モデルも生活レベルで、農山村に定着すると思います。なんとか、その入り口だけでも誘導できないかと思います。あまりにも大きな課題ですが。

○出席者E ふるさと納税の目的化したもので仕組めるといいですね。

○講師 本当にそう思いますね。

○出席者E ガセット (Jose Ortega y Gasset) に、「人は家の中にいるために家を作る。そして、人は家から出るために同じように家から出てきた人たちと出会うために都市を作る」という主張があります。手作り自治区は、攻めの自治区として機能を持つものだから、後段の都市の部分を手作り自治区のようなかたちに置き換える解釈はいかがでしょうか。

○講師 なるほど。ガセットから少し離れて手作り自治区のお話をすると、全共連はボランティア保険を作っていますか。もし作っている場合、その利用率・契約高はどのくらいですか。

○出席者A 傷害と賠償、セットで作っています。契約高は極めて少ない状況です。

もともとJAの婦人部がお弁当をボランティアで作っているというのが長野にあったので、それに対する補償提供をということで作り始めました。基本的にはJAの高齢者の活動をやっている方々を対象に契約に入ってくださいしようと。あまり一般の人にまで広げているわけではなくて、JAの青年部、婦人部でやっている活動が対象です。あまり契約数は多くないですね。

○講師 それが増えない理由は何ですか。あまり知られてないとか、そういうレベルの問題で

しょうか、それともより本質的な問題でしょうか。

○出席者M 団体内部の事情ですが、傷害共済というのは、主たる活動目標の対象とはなっていないことによるものと思われます。

○講師 なぜそんなことを申し上げたのかというと、手作り自治区は、農山村の中では、先ほども出たように、おおむね昭和の合併の旧村のイメージですね。世帯数として、例えば400世帯とか500世帯とか、そういうイメージで、新しいタイプのコミュニティが生まれている。新しいタイプのコミュニティは、集落の関係で言えば、攻めと守りの関係。集落は守りのコミュニティ、それに対して新しいコミュニティは攻めのコミュニティです。そこでは集落が取り組めなかったような、新しい活動、とりわけ積極的な活動に取り組んでいる。そういう活動を見たときには、明らかに農協のいわゆる暮らしの活動事業と重なる部分があって、あるいは先も指摘した石田正昭先生 (三重大) が言うところの小さな協同組合活動そのものです。その意味では、私から見れば本当にミニ農協なのですね。そのミニ農協がいろんな事業を行っている。ということは、このミニ農協の活動をできるだけスムーズにするのに共済がなんらかのかたちで貢献できれば、農協活動全体の発展につながるだろうし、大きな地域貢献となります。ですので、こうした活動を対象としたボランティア保険がなければひやってくださいとお願いしようと思ったのですが、あるにもかかわらず増えていないというのは、ちょっと残念でした。

○出席者A あとは、ボランティアでもありませんし、前回の基本計画の中にあった、農地・水・環境保全向上対策なんかは、イベント共済というのがあって、イベント活動中にケガした場合とか、賠償事故が起きた場合に補償する仕組みですが、これを農地・水・環境保全向上対策に合わせて商品改訂しまして出していると。たしか、活動組織が1万7,000ぐらいあったと思

いますが、1,500~1,600ぐらいのご契約をいただいている、約1割ぐらいのカバー率と見ていますが、ちょっと少ないのですが、そんなようなものも準備はさせてもらっています。ボランティアと、似ているようで、対象がたまたまイベントをしているか、ボランティア活動をやっているかというところで分けをしていて、補償の中身はほとんど一緒です。

○講師 こういう組織は、今後も増えていくだろうと思いますので、それが沢山できたからといって農協共済全体の契約高が急速に増えるというほどの貢献ではないと思いますが、ある種の隠れた成長部分として見つめていただければと思います。先ほどのガセットの話は、私はよくわからないのですが、言われてなるほどなと思いました。都市を造るという意味をガセットが機能集団的な意識で表現しているのであれば、手作り自治区は、もちろん地縁集団なのですが、攻める、一歩前に出る意味で、機能集団的な性格も地縁集団的な性格も持ち合わせている。その点で、先ほどのような表現は当てはまると思います。

○出席者E ありがとうございます。最後の質問です。「明らかに国民国家は黄昏れている。国民国家の機能は地域社会と超国民国家機関という、上方と下方に委譲されつつある。」「この国民国家の黄昏を克服するには、ふたつのシナリオがある。ひとつは帝国という公共空間を形成するシナリオである。もうひとつは地域社会の緩やかな連合として世界秩序が補完的に形成されていくというシナリオである。」(『地域再生の経済学』神野直彦)。こうした主張は、たとえばギリシャのような国民国家もEU(超国民国家機関)も金融資本から揺さぶりを受けていたりいま、地域の存在を相対的に重くします。地域社会の再生を担う組織によって、小さくても新たな世界秩序をつくる方向性について、コメントをいただけますか。

○講師 分権論に直接重なります。確かに今の分権改革、地方主権改革と言われるものがそのまま進めば、よく言われるように、国民国家の役割が外交と貿易だけになるということに徐々に近づいていく可能性はあると思います。そういったときに、逆に手作り自治区がどうなるのか、私は正直に言ってイメージできない。そういう点で、分権の究極の姿というのは、政治や行政レベルはともかく、コミュニティレベルではイメージできていないのが現実です。それは地方主権改革を言っている分権論者も含めて、同じではないかと思います。

これはなぜかということ、政治・行政の分権が議論されていて、社会・経済の分権がイメージされていないからなんですね。このところは、かなり明確で、分権の議論は、行政学の方々がかりが議論していて、社会・経済にかかわるような研究者の方々は、分権議論から一歩引いている側面がある。そのために、それでは分権社会が実現した場合、行政ではなく、生活レベルの地域はどうなるのか、青写真も含めて、多くは語られていないと思います。

その点で、お尋ねの小さくても新たな世界秩序という議論も、やはり手作り自治区の動態を見つめ、その可能性を探ることで考えて行くことが必要だと思います。神野先生の『「分かち合い」の経済学』でも、あそこで具体的な事例として出てくるのは、実は島根県の手作り自治区ですね。

農文協の地域再生シリーズの中で、手作り自治区という一冊の役割分担をいただいていますので、まさにこの回答を仲間とともに書かせていただきたいなと思っています。

○出席者E 拝読するのを楽しみにしています。ありがとうございます。

○一同 ありがとうございます。(拍手)  
(以上)

## <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：過疎問題懇談会委員、緑の分権改革推進会議委員

国土交通省：国土審議会政策部会特別委員

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)

『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)

『農山村再生』(単著：岩波書店)

『現代のむら』(編著：農文協)

『農山村再生の実践 (仮題)』(編著：農文協、近刊)

など多数

■講演資料（図・表）

図1 東京圏への人口移動（1954年～2009年）

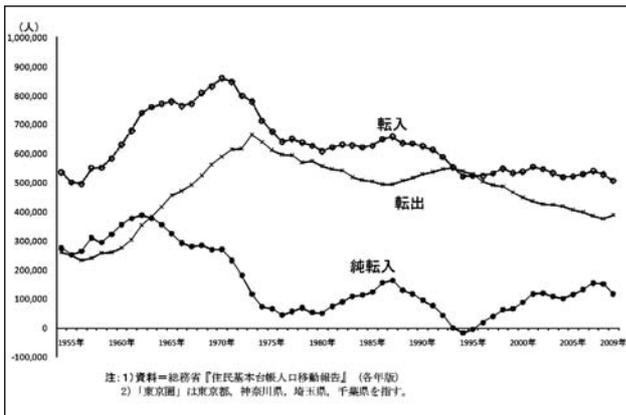


図2 限界化のプロセス=「臨界点」までが勝負所

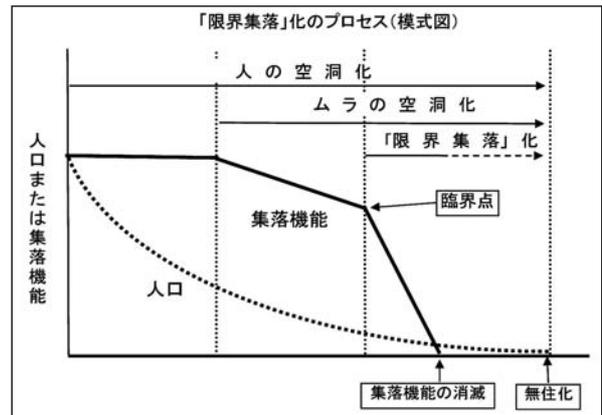


表1 山村再生総合対策事業の採択された事業主体

(単位:件、%)

	採択件数	構成比
任意団体	58	47.2
NPO法人	34	27.6
企業	12	9.8
地方公共団体	11	8.9
森林組合	5	4.1
社団・財団	2	1.6
学校	1	0.8
合計	123	100.0

表2 農山村の新しいコミュニティの特徴

組織名称(所在地)	設立年		法人形態	地域概況				事業		
	設立年	合併が契機		範囲	集落数	人口	世帯数	高齢化率	施設管理	経済事業
夢未来くま (静岡県浜松市)	2000		NPO法人	旧村	23	780	270	45.8	○	○
大名草 (兵庫県丹波市)	2004	○	NPO法人	集落	1	606	196	32.3	○	○
新田むらづくり運営委員会 (鳥取県智頭町)	2000		NPO法人	集落	1	49	18	60.0	○	○
きらり水源村 (熊本県菊池市)	2004		NPO法人	旧村	11	1248	369	34.9	○	○
西山地区コミュニティ協議会 (鹿児島県薩摩川内市)	2005	○	任意団体	複数集落 (小学校区)	2	188	129	59.0		
大馬越地区コミュニティ協議会 (鹿児島県薩摩川内市)	2005	○	任意団体	複数集落 (小学校区)	30	772	338	38.9		○
<参考>川根振興協議会 (広島県安芸高田市)	1972		任意団体	旧村	19	580	250	46.2	○	○

注:国土交通省・新たな結研究会『「新たな結」による地域の活性化』(2009年)の記述等より作成。

図3 川根振興協議会の展開過程（概念図）

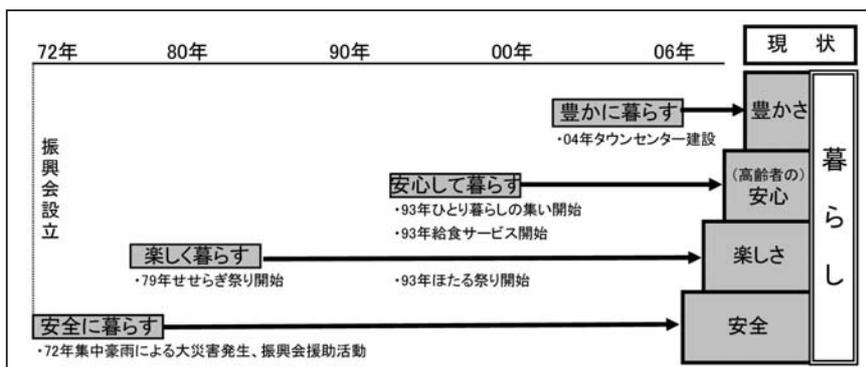
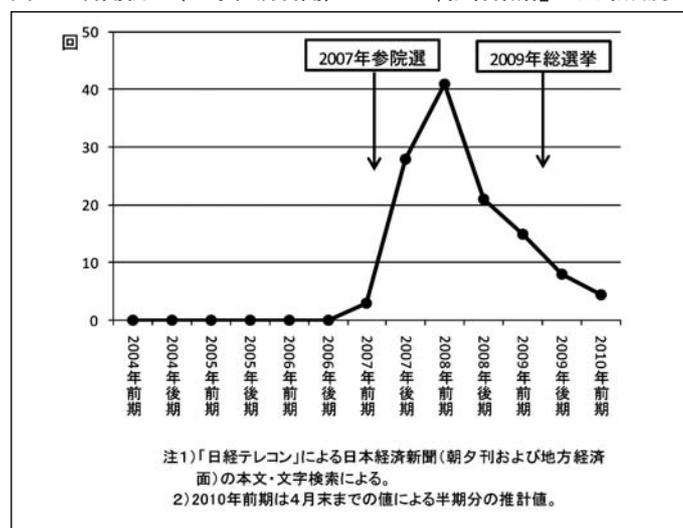


表3 食用農水産物と最終食料消費支出のギャップ

(単位:兆円)

	食料農水産物			最終食料消費支出 (2)	②-①	②/① (倍)
	国内農水産業	生鮮輸入	小計 (1)			
1990年	14.1	3.0	17.1	68.1	51.0	4.0
1995年	13.0	3.2	16.2	80.4	64.2	5.0
2000年	12.1	3.2	15.3	80.3	65.0	5.2
2005年	9.4	1.2	10.6	73.6	63.0	6.9

図4 新聞紙上（日本経済新聞）における「限界集落」の登場頻度





# 改正過疎法の意義と課題

改正過疎法で求められる市町村過疎計画は、10年前よりも、はるかに周到に準備されるべきであろう。地域住民のみならず、国民に向けて、過疎債の対象とするソフト事業が、どれほど「格差是正」や「仕組み革新」に資するのかを十分に説明できなくてはならない。もし、その説明が不十分であれば、6年後（2016年）の改正過疎法失効時に、さらなる延長の国民的合意が困難となる可能性もある。

## 「農山村2010年問題」の帰趨

この間、筆者は、農山村にかかわるいくつかの重要な制度が2010年3月末に更新期を迎えることを指摘し、その動向に注視する必要性を訴えていた。いわゆる「農山村の2010年問題」であり、そこには3つの要素があった。①ポスト過疎法、②ポスト市町村合併、そして③中山間地域等直接支払制度（ポスト2期対策）である。

延長される形で継続となった。②の市町村合併は、第29次地方制度調査会が「平成11年以後の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末まで一区切りとすることが適当であると考えられる」（同調査会答申、2009年6月）とし、この問題に決着をつけている。3月末で失効した新合併特例法も自主合併に対応する仕組みとする改正法が成立している。現在の農山村の疲弊は、市町村合併が明らかに促進し、特に都市と合併した農山村では、身近なはずの基礎自治体が存在しなくなり始めていることを認識すれば、妥当な対応と言えよう。また、③の中山間地域

等直接支払制度は、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っていた。この時期に2期対策が終わる同制度は、高齢化が一層進行した中山間地域で高齢者が安心して参加できるように、新しい仕組み（高齢者安心参加方式）を導入して3期対策につないでいる。このような結果が導かれた大きな背景には、ここ数年間で連続的に発生する資源インフレーションやリーマンショック等を契機とする「時代の転換」「時代の潮目」と言われる変化があることは間違いない。例えば、2010年3月に閣議決定された新しい「食料・農業・農村基本計画」が、

「農業・農村が有する固有の価値は、お金で買うことのできないものであり、農業・農村を国家の基盤として、将来の世代に確実に継承していかなければならない」（傍点引用者）といささか踏み込んで宣言したのは、政権交代の影響もあるが、むしろ「時代の転換」を意識したものと考えられる。

## 改正過疎法の意義

こうした「転換」を特に象徴するのが、過疎法の改正であろう。「ポスト過疎法」は2009年9月の政権交代以前にも、既にいくつかの都道府県や団体により、新たな過



明治大学農学部教授  
小田切徳美

1959年神奈川県生まれ。東京大学大学院修了。明治大学農学部教授、農学博士。専門は農村政策論、地域ガバナンス論。高崎経済大学助教授、東京大学助教授を経て、2006年より現職。国土審議会政策部会特別委員、過疎問題懇談会委員、第29次地方制度調査会委員などを歴任。著書に『実践まちづくり読本』（共著）、『農山村再生』などがある。

の計画とすることが求められる。つまり、市町村計画の「実質化」が要請されているのである。そして、このことを実現するためには、行政と住民がともに手間をかけた本格的な住民参加型の計画であることが必要であろう。

このように考えると、(ソフト事業を含めた計画づくり)、(計画の「実質化」、(住民参加型計画づくり)という今回の過疎法改正を契機として要請される一連の要素は、過疎地域再生に向けたプロセスとして、絶好のチャンスであることに気がつく。

集落単位でのワークシヨップを契機とした地域ビジョンづくりを進め、その中で明らかにされた行政が取り組むべき要素を市町村過疎計画として位置付けるようなプロセスを想定すれば、それは過疎法改正があってもなくても地域には必要なことであろう。また、そして、そのような集落単位でのマスタープランは、先に触れた中山間地域等直接支払制度の3期対策でも、すべての集落協定に事業実施の要件として求められている。これと連携した市町村計画づくりが当然、現場では課題となろう。ただし、財政や市町村議会のスケジュールからすれば、こうしたプロ

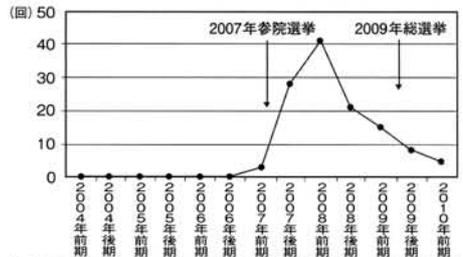
セスを保証する時間は必ずしも十分ではない。そこで、改正法による6年間にわたる市町村過疎計画の初年度を暫定計画として、2年度目から本格計画に置き換えることを許容するような仕組みや、そのための計画変更を簡便化するような新しい運用を改正過疎法には求めたい。

### 都市と農山村の共生 —2016年を見据えて

以上からも明らかのように、改正過疎法で求められる市町村過疎計画は、10年前よりも、はるかに周到に準備されるべきであろう。地域住民のみならず、国民に向けて、過疎債の対象とするソフト事業が、どれほど「格差是正」や「仕組み革新」に資するのかを十分に説明できなくてはならない。もし、その説明が不十分であれば、6年後(2016年)の改正過疎法失効時に、さらなる延長の国民的合意が困難となる可能性もある。

このようなことを筆者があえて強調するのは、先に「時代の潮流」とした動きが必ずしも安定的なものではないからである。マスコミの報道にそれは現れている。例えば、あれだけ騒がれた「限界集落」問題は、いまだでは電波や紙面に登場すること

図 新聞紙上(日本経済新聞)における「限界集落」の登場頻度



注1) 「日経テレコム」による日本経済新聞(朝夕刊および地方経済面)の本文・文字検索による。  
注2) 2010年前期は4月末までの値による半期分の推計値。

新たな言葉がマスコミでは使われているように、急速に進む都市の高齢化が問題とされている。各種の人口統計の公表のたびに、都市における高齢化のスピードが問題とされ、こここそ地域の問題があると論じられている。

高齢化問題をはじめ都市の不満と不安が増大する時には、「地方や農山村を偏重しすぎたから、都市の危機が生じた」という筋違いの責任転嫁や農山村パッシングが生じやすい。そして、「地方再生」は再び「都市再生」へと再転化することも予想される。

しかし、都市と農山村の感情的対立や国論の不毛な分裂からは社会の未来は生まれない。両者の共生を軸とするユニークな国づくりへ向けた前進こそが求められている。そして、このような時だからこそ、人口減少と高齢化が先発した農山村における地域レベルでの取り組みの英知や教訓を都市に発信し、また都市がそれに学ぶことを含めた真の意味での都市と農村の共生が求められている。つまり、ポスト過疎法の実現を中心とする「2010年問題」の克服は、農山村にとって、決してゴールではない。ここから、真の正念場が始まるのである。

特集

過疎法延長、  
農山村再生へのビジョン

疎法の必要性が提言されていた。しかし、民主党は、少なくとも「マニフェスト」では、この点について積極的に発言しておらず、さらに「政策決定の政府への一元化」から「議員立法の原則禁止」の方針を掲げたこともあり、議員立法である過疎法の継続については、総選挙直後には地方に大きな不安が広がった。

その後、いくつの曲折もあったが、同年10月28日に鳩山総理大臣が衆議院本会議で「過疎対策は切れ目なく講じていくことが必須だと考えており、延長をしたいと思っている」と答弁し、それ以降、各党協議が進み、最終的には議員立法として提出された改正案は国会両院において、いずれも全会一致で可決した（2010年3月17日公布）。

このようにして生まれた新過疎法は、改正法（従来は新法）であり、6年間の延長（従来は10年延長）である点で、過去3回の延長とは形が異なる。しかし、それ以上に大きな変化は、その内容にあり、特に過疎債のソフト事業への対象拡大が目立つ。周知のように地方債のひとつである過疎債は、施設の整備および出資を対象としており、主に「ハコモノ」の整備のための支援策であった。そのため、過疎対策がハード

整備に偏重したという批判は従来からあり、「ハードからソフトへ」という要請も過疎法の歴史の中で、比較的早い段階から生まれていた。だが、将来世代に負担を求める公債に關しては、その世代にも便益がおよぶハード事業に限定することは筋の通った原則である。他方で、過疎地域では医療体制や生活交通の確保、集落維持のための非ハード的な対策が喫緊の課題となっており、これらへの手当なしには地域の存続さえも危ぶまれる状況が生まれていた。

過疎債ソフト事業  
—そのとらえ方と実践—

こうした両論がある中で、最終的には過疎債の対象事業をめぐる原則が変更されたのが、今回の改正過疎法である。つまり、形式は改正法であるが、むしろ新法以上に革新的な内容を持っている。それがこの時期に実現した背景には「時代の転換」がある。