

特集

特集 1 地方消滅と田園回帰を考える

「シリーズ田園回帰(1)藤山浩著「田園回帰1%戦略 地元の人と仕事を取り戻す」

竹 内 亮（京都大学大学院経済学研究科）

1. はじめに

日本創成会議（座長：増田寛也）によれば、現在のような大都市への人口流入および出生率の低下が続く場合には、2040年には896の市町村が消滅するという（増田，2014，2015）。その処方箋として同会議は、『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』と題した提言を行っている。座長である増田氏の名前から増田レポートと称されるこの一連の報告は、少子高齢化と大都市一極集中がもたらす危機を具体的に訴えるものであり、「地方消滅」「市町村消滅」としてセンセーショナルな議論を巻き起こす結果となった。また、雑誌や新聞といったメディアを発表に利用したことも、学者のみならず行政、住民、企業といった幅広い層の関心を惹きつけた一因であった。増田レポートでは特に地方から大都市への人口流出を抑えることが重要として、流出が続けばいくら出生率を上げても消滅する自治体が存在することを指摘している。そして、山間居住地から東京圏に至る消滅の連鎖を食い止めるために、地方中核都市を「人口ダム」とすることで人口流出の防衛線にすることを提言している。その「人口ダム」の構築のためには「選択と集中」に基づいたリソースの投入が必要だとする。

この増田レポートに対して、藤山浩（島根

県立中山間地域研究センター研究統括）や小田切徳美（明治大学教授）といった山間居住地の現場を熟知する研究者から、予測の仮定における問題点、対策における非現実的な想定、地方消滅はやむなしという誤解を招きかねないという批判がなされている。特に、増田レポートが活発化する「田園回帰」の動きを見落としていることを批判している。そして地方都市に人口ダムとして重点投資するのではなく、田園回帰を推し進めていく必要性を主張している。では、田園回帰を具体的にどのように推進すればよいのか。藤山浩著（2015）『田園回帰1%戦略』（シリーズ田園回帰1）は、推進するための戦略を示している

2. 本書の構成と概要

本書は序章および7章の本章部分で構成されている。1章で中山間地域が抱える危機とその背景について述べ、2章では田園回帰の現状について述べている。3章および4章で田園回帰を促進する戦略の策定方法、5章および6章では新たな社会システムの構築について述べてある。最後の7章で田園回帰の背景にある理念、海外の動向について述べている。

1) 「2015年危機」と「大規模・集中化」の半世紀—田園回帰という希望—

中山間地域において逼迫する問題は、地域

農業の担い手である「昭和ひとけた世代」が急激に減少していることである。著者はこれを中山間地域における「2015年問題」と呼び、この問題により集落機能が決定的に喪失される前に次世代の担い手を呼び込む重要性を説く。そしてこの「2015年問題」は中山間地域に特有のものではなく、むしろそれ以上に都市近郊団地において深刻である。例として高度経済成長期に団塊世代の受け皿として建設された広島市のある団地は、2015年の時点で高齢化および人口減少において島根県の中山間地域を上回っていることが推計されている。中山間地域と都市郊外団地における「2015年問題」はともに地方を大都市圏への労働力の供給源としてみる「使い捨て」型の人口再生産構造により引き起こされたものである。「使い捨て」とは、5年、10年で人口が大きく増加し、その後は人口再生産が行われず一方的に老いていくような地域づくりを指している。この構造を是正しない限り、今後も使い捨てされる地域が新たに創出されていくことを著者は危惧する。そしてこの構造を支えている社会原理として「規模の経済」に基づく「大規模」、「集中」、「専門家」、「遠隔化」の原理を批判する。こうした従来の原理に基づく社会には限界が来ており、それにとって替わる「循環の経済」に基づいた「小規模」、「分散」、「複合化」、「近隣循環」による社会の創りなおしの必要性を説いている。そして、田園回帰を「循環の経済」に基づく社会の創り直し先駆けであると位置づけている。

2) 田園回帰が始まった一島根からの報告—

本章では、島根県における人口動態の分析を通じて、田園回帰の実態と背景について述

べられている。島根県では地域づくりの基本単位として「郷（さと）」と呼ばれる小学校区・公民館区を島根全県の中山間地域に設定している。島根県における227の「郷」の3分の1を超える地域で2008年から2013年にかけて4歳以下の子供の人口が増えていることが紹介されている。著者が強調するのは、市役所があるような「田舎の都会」ではなく山間部や離島部といった「田舎の田舎」において社会増の現象が顕著にみられることである。また2005~2010年の増加率との比較で、子供の人口増加が急速に活発化していることも強調されている。子供に限らず30代の移入を見ても「田舎の田舎」において活発である。この成果の背景には、ワンストップでU・Iターン希望者に情報を提供する「定住財団」の設立といった県レベルでの施策をはじめとして、市町村や地元において積極的に定住促進のための取組が行われたことがある。そうした取り組みのなかには、津和野町佐鐙地区のクラウドファンディングを活用した空き家改修の事例をはじめとして、地元住民がアイデア出しから、資金集め、運営まで主体的に関わる事例が多い。そして、そうした取り組みは地元学の枠組みによる地域価値の再発見にもとづいて、5年、10年かけて継続的に行われてきたものである。著者は「田舎の田舎」が好まれる理由を、実際の定住者からの聞き取り調査から、都会から移住する人々は都会の暮らしに限界や疑問を感じて移住してくるため、「田舎の都会」や「都会の田舎」は本格志向の移住者に選択されないと結論付ける。

3) 人口の1%取戻しビジョン

三章、四章では前章で確認した田園回帰を

進めるための地域人口ビジョン、地域経済ビジョンについて提言されている。著者は人口ビジョンに求められる条件として以下の5点を挙げる。①住民にもわかりやすい、②小規模な地域にも対応可能、③最新のデータにより更新可能、④「処方箋」が出せる、⑤地域の課題、可能性に応じて改良できる、という5点である。著者および島根県中山間地域研究センターはコーホート変化率法に基づいた「ワンシート人口分析&予測プログラム」を構築しているが、これは対象地域の現在と5年前の男女5歳刻み人口のみを必要なデータとするため、行政、住民にとり扱いやすいものとなっている。この将来的な人口予測に基づき、必要な移住者の構成と数を逆算することが目標の明確化として重要である。著者らの試算によれば、現在の高齢化率を下回り、地域人口及び14歳以下人口が現在の8割以上で安定するためには、現在の地域人口のおよそ1%の定住者を呼び込むことで十分である。その際には、20代前半の男女のペアや30代の子連れ夫婦が定住することが想定されている。毎年1%というペースは、小さな集落が無理なく移住者を受け入れることができる点でも望ましいとされる。

4) 所得の1%取り戻しビジョン

前章で述べた1%の人口取戻しを支える具体策として、いかに移住者の所得を確保するのかという問題がある。著者によれば、地域の平均所得を基準にすると人口が1%増えるのであれば、地域内で1%の所得増加が必要である。過去に行われた外発的な産業誘致は、著者が否定する「規模の経済」に基づくものであり、地域に適合するか不確実である。ま

た、特定の地域内資源に頼った「専門化」といえる地域おこしも外部の状況に左右されやすいという問題点が指摘されている。地域経済の振興という点、地域外からいかにして所得を流入せるのかという点に目が行きがちであるが、むしろ地域内から地域外への流出を防ぎ、地域内循環性を改善することが重要である。著者は中山間地域世帯の家計調査により、中産間地域の家計において域外への依存度が高い項目としてまず食料品を上げている。アルコール類はとくに食費支出の中でも比較的高い割合を占めているが、そのほぼ全てが域外で調達されている。しかし、現在の外部依存度の高さは域外からの所得取りもどしのポテンシャルの高さでもある。地域内循環性を高めて所得を増加させるためには、地域における産業別流入の状況から、重点部門を特定する必要がある。重点部門の候補となるのが域外への依存度が高く、地域内での代替が可能な産業である。島根県益田市の例では、「商業」、「食料品」、「石油」、「電気・ガス」、「対事業所サービス」が有望とされている。産業連関分析を通じて、移入項目を域内産業で代替した場合の経済効果を試算し、1%の取り戻しになるような戦略を作ることが求められる。事例紹介として、スーパーでの地産地消コーナーの設置、役場や学校における地元材の活用、石油・ガス・電気をバイオマスの直接利用を中心とした地域内の再生可能エネルギーで代替することが紹介されている。こうした所得取り戻し戦略を効果的に進めるためには、地域内の遊休資源を移住者に積極的に開放するといった制度的改革、地域内投資をサポートする金融システムづくりが重要になる。また就業のあり方として、「半

農半X」のような多種多様な兼業を促進することも重要である。著者が最後に強調するのは、所得の増加そのものが目的でなく、安心して定住するだけの所得の確保を目的にしなければならない点である。

本章が掲げる、地域内産業の振興による地域内循環率の向上は決して新しいものではない。農村の内発的発展論の中で多く言及されてきた課題である。本書において注目すべき点は、世帯調査を通じて中山間地域の支出構造を明らかにしたうえで、地域内部から外部への流出防止と循環率向上の重要性を明確にしている点にある。留意しなければならないのは、これは決してアウトルキー経済を目指すものではないということである。域外からの購入物を域内で生産することが、乗数効果により結果的には、消費者および生産者の余剰の総計が大きくなるという主張である。しかし、著者も認めるように田舎の所得水準では、高校や大学の学費が家計にとって大きな負担となっている。この課題が解消されない限り、子育て世代の都市部への単身赴任や逆流といった現象が起きる懸念が残る。

5) 田園回帰を支える社会システムと総合戦略

本章では、田園回帰を支えるための社会システムのあり方と総合戦略の方針について述べられている。中山間地域において集落が散在しているのは、各集落が里地や里山の資源を近接利用してきたという歴史的背景がある。しかし、現在となっては商店街や小学校、交番などの地域拠点の散在的な配置という非効率な社会システムとなっている。中山間地域における交通フローを集約するためには、生活や産業の施設を併設したハブ拠点が必要

である。ハブ拠点が整備されれば、小規模・分散性に起因する中山間地域の条件不利性を緩和し、自然や暮らしをつなぎ、地域内外で豊かさを共有する定住と循環のインフラになり得る。このハブ拠点は、物流や交通の拠点としての役割のみならず、コミュニティ、行政、商業、福祉、教育、金融などの暮らしを支える基本的なサービスの一時的な拠点としての役割を果たすものである。また、地域内を繋ぐだけではなく地域と他地域を繋ぐ玄関口としての役割を持つ。ハブ拠点が効果的に機能するためには、地域内外の架け橋となりうるコーディネーター、情報共有の仕組み、サービスをつなげる横断的な組織づくりが必要である。またハブ拠点は、国土交通省による「国土のグランドデザイン」に描かれた「小さな拠点」と対応するものである。著者が強調するのは、中山間地域の小規模多種の生産様式を活かし、地域内の消費者の多様なニーズを満たすためには、地域内外に散在するニーズと生産を的確に結びつけるロングテールの経済が基本戦略となる点である。「小さな拠点」を運用する横断的な事業組織の先進事例として、本書では島根県出雲市の有限会社グリーンワークが紹介されている。グリーンワークでは、農業経営を基軸としつつも、福祉や羊毛加工品製造など幅広い事業を担うことで、必要とされる地域貢献の役割を果たし、地域雇用につながっている。著者によれば、このような分野横断型の組織の必要性は、住民自治組織にもあてはまる。各集落や事業分野などをつなぎ、合意形成と活動展開を地域ぐるみで行う地域自治組織を形成しなければならない。事業組織や住民自治組織の複合化、総合化に対応する形で、行政組織も「縦割り」

を解消し、横断型の対応ができる人材と一括交付型の財源による包括的な支援を行える体制を整える必要がある。そして、このような分散、横断型のシステムを構築し、定住増加を実現するためには、「総合戦略」が必要性を解説している。「総合戦略」は、地域と市町村の二階建てで作成されなければならない。地域ごとの定住プランをもとに「総合戦略」も地域で具体的に策定し、それらを市町村が地域横断的に下支えしていく戦略や体制をつくるべきであると主張する。

6) 求められる田園回帰に向けた条件整備

本章では、顕著になってきている田園回帰を本格的に始動するにあたって求められる具体的な定住のプロセスや条件整備についてまとめてある。著者は田園回帰する人々を地域ぐるみで積極的に誘致することを推奨する。「こういう人に来てほしい」ということや「この地域ではこんな暮らしができる」ということを具体的に求人広告のようにPRすることにより、移住希望者に定住後の明確な展望を提供できる。その他にも移住希望者に街を案内して集落に対する理解を深めてもらうことや、移住者の世話をやく「後見人」を用意して移住者の不安や困難を解消することが効果的な取り組みとして挙げられている。一方で、中山間地域と都市部の共生関係をいかに構築するかという課題がある。著者は都市の価値そのものを否定するのではなく、都市を支える「規模の経済」を一律的に田舎に適用することを否定する。つまり都市の長所と田舎の長所のそれぞれを伸ばして、補完的につながることが重要である。事例として紹介されている島根県浜田市では、中山間地域の農家グ

ループと市街地の高層団地との間で、軽トラ市交流、防災ステーションの共同設置など様々な連携が行われている。また、島根県智頭町では、「疎開保険」の仕組みを創り、会員となった都市部の住人は大規模災害の際に智頭町への疎開が可能となっている。このように都市部住民の生活の中に中山間地域を位置づけることが重要である。政策形成においては、地域の特性に応じた自由なアプローチを地域ごとに考え、実践していくなかで、共通する普遍的な阻害要因や促進要因を抽出して、それらに対応した全国的な共通政策が必要である。田園回帰戦略は地域住民主体の取り組みが基本となるため、現場からのボトムアップ型の政策形成、それを担う現場の人材育成が必要となる。著者はその拠点として「田舎のプロ」を育てる連合大学院の設立を提言している。さらに、筆者は「郷の駅」を中心とする生活圏において、エネルギーや経済、交通の循環の基本単位を形成し、その区域においては地域の自己決定権が保証されるべきであると述べている。最後に著者は、急成長を遂げるアジアやアフリカの国々における持続可能な社会づくりのため、田園回帰を含む社会システムを輸出する展望を述べる。

3. 田園回帰戦略の課題と背景

以上が本書の概略であり、田園回帰戦略は政策面のみならず理念面でも地方消滅論と対照的なものであることがわかる。増田レポートと本書を踏まえたうえで評者の田園回帰論に対する課題と展望を述べる。

本書から田園回帰戦略が単なるムーブメントではなく、「循環の経済」という理念や文明論を含む包括的な体系であり、従来の国土

開発を支えてきた「規模の経済」への批判として展開されていることがわかる。この点において増田レポートが過去の日本の国土開発の失敗を「選択と集中」の不徹底に見出しているのとは異なっている。著者が述べるように「規模の経済」と「循環の経済」の二つが相補的に機能することが重要である。また、高度経済成長期に中山間地域のインフラが整備されてきたことは、たしかにストロー効果により過疎を促進する側面があったが、現在の田園回帰の一助となっている。著者が6章で述べたように発展途上国への日本のを的確に伝えるためには、そうした高度経済成長により中山間地域が豊かになった部分にも留意を払う必要がある。

田園回帰という現象を地方消滅論に対する単なる反動として矮小化して捉えるのは誤りである。この動きは決して突発的なものではなく1970年代より当時の国土開発、農村政策の批判として議論が重ねられてきた内発的発展論の延長線上にある。宮本（1989）によれば内発的発展論の特徴として、(1) 産業開発を複雑な部門において付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関づくり、(2) 外部の資本に頼るのではなく地元の技術・資源・文化に根差して住民が主体的に経営にかかわること、(3) 住民参加の制度を作り、自治体が住民の意志による計画において資本や土地利用を規制する自治権をもつこと、(4) 環境保全の枠組みのなかで開発を考え、自然の保全や美しい町並みづくりによるアメニティを中心の目的とし福祉や文化が向上するように統合され、地元住民の人権確立の総合目的をもつことが挙げられている。こうした内発的発展論に基づく地域づくりが

目に見える成果として結実したのが田園回帰の動きであると理解できる。増田レポートでは、1980年に大平内閣により打ち出された「田園都市国家の構想」が結実しなかったことをもって、中山間地域への分散的投資は非効率であると捉えている（増田，2014，p.40）。「田園都市国家構想」は理念部分も含めて農村の内発的発展と軌を一にするものであるが、確かに増田の指摘の通り現実的な成果にはあまり結実しなかった。しかし、当時の「田園都市国家構想」が内閣による理念の策定から始まるトップダウン形式であったのに対し、内発的発展論にもとづき、住民自身が理念や価値観をボトムアップしていくような取り組みが田園回帰として顕著になってきているのが現在の状況である。そのため、「田園都市国家構想」の失敗をもって「選択と集中」を推し進める論拠とすることに評者は疑問を感じる。中山間地域をはじめとする条件不利地域への投資が本当に非効率的なのかについて詳細に検討する必要があるだろう。内発的発展を実践する土台のある現状においては、むしろ地方中核都市への集中的投資にくらべて田園回帰を推し進めるほうが費用効果の観点から効果的な可能性もあるのではないか。

本書の課題として、手作りのものや歴史を経たものの価値といった、やや規範的な議論の展開が目立つ部分がある。これも内発的発展論が価値基準の形成を含んでいる点と共通している。生活の感覚として、手間暇をかけたものの良さや美しさといった感覚があることに評者はおおいに共感するが、それを絶対的に善として感情的に中山間地域再生を肯定する論拠としているようにとられてしまうことは本書の価値を損なうものである。著者は

中山間地域のコミュニティを維持する理由をマクロレベルでの人口変動とは独立に見出している。しかし、中山間地域の必要性をより明確にして政策的な説得力を持たせるためには、田園回帰というミクロの動向が増田レポートの危惧するマクロレベルでの人口減少とどのように関係しているのかを明確にする必要がある。言い換えれば、日本という国家レベルと中山間地域という異なるスケールの持続可能性のリンケージが整備される必要がある。田園回帰により日本全体の合計特殊出生率が向上することが、地方都市を人口ダムとする以上に、長期的にみて日本全体の人口問題の解決に寄与することが明確になれば、田園回帰をより推し進める根拠となる。

本書においては、財政面への言及が少ないことも課題である。「小さな拠点」づくりといった田園回帰戦略を推し進めるための財源には、交付金が含まれることが想定される。財政面を含めて中山間地域と都市部の共存関係を明らかにすることも必要である。

また、本書は増田レポートで安楽死の選択を勧められた中山間地域の住民や行政担当者に前向きな目標を与えるものである。一方で、人口や所得の毎年1%取り戻しの現実性や具体策を早期に打ち出せない地域に焦燥感を与える結果となることが危惧される。この点は現在の東京圏を筆頭とした大都市圏への人口の集中度合いを考慮したうえで決して地域間の移住者の奪い合う早い者勝ちの競争ではないことが論証されなければならない。

4. おわりに

本書は単なる現場の紹介に留まらず、従来の国土デザインを支えてきた経済原理を批判

的に乗り越えることを試みるものであり、そこが本書の魅力の一つとなっている。内発的發展論は主に地域内でのガバナンスを焦点にしてきた。田園回帰論は、それを踏まえたうえで国土全体のガバナンスを射程に含めるものである。日本は高度経済成長の後に人口減少を迎えた先駆的な事例である。経済学は時代ごとの問題を解決するために発展してきた側面を持っている。上記の課題を解決していく中で、理念のみでなくこの新たな状況に対応した一つの整合的な理論として田園回帰論を止揚していかなければならない。田園回帰が著者の主張するように2011年以降に顕著になっているのであれば、今後の展開を注視しつつ、田園回帰が社会において普遍的な現象であることを明確にすることが求められる。

なおシリーズ田園回帰は全8巻で構成される予定であり、2016年9月現在5巻までが既刊である。2巻(季刊地域編集部編)では、自治体の様々な取り組みが具体的に上げられており、3巻(小田切徳美著)では実際の地域を例に田園回帰の変遷、4巻(沼尾波子(著))では、これからの都市と農村の交流の手本となる事例の紹介、5巻(松永桂子(編著)(著)、尾野寛明(編著))では、田園回帰をして地方で活躍する若者世代の実態このシリーズにおいて、本巻および2巻は田園回帰の理論的背景を説明している。田園回帰の流れを推し進めるためにも今後の展開に期待したい。

参考文献(評書を除く)

増田寛也編著(2014)『地方消滅』中公新書
宮本憲一(1989)『環境経済学』岩波書店