

地域再生に向けて

—新過疎法・特定事業組合を中心に—

明治大学 小田切 徳美

1. 新過疎法の特徴と意義

■新過疎法(過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法)の注目点

1. **前文**の挿入→格調高い法律に
2. 「**人材**」の強調
 - ・「人材の確保及び育成」が1条の目的に挿入
 - ・全体で10カ所の記述(旧法では皆無)
3. 「**都道府県の責務**」の新設
 - ・「むら・むら格差」の中で都道府県の役割が一層重要に(例;高知県の地域支援企画員制度)
4. **省庁連携**(主務大臣)の拡大
 - ・文部科学省、厚生労働省、経済産業省、環境省

■「持続的発展」の意味

1. (人口減少先発地域として)**住み続けられる、新しい仕組み**をつくる
(**多自然型低密度居住地域**—総務省・過疎問題懇談会報告)
2. SDGsを意識し、**経済—社会—環境**の三側面の調和を追求

1. 新過疎法の特徴と意義

■「過疎法指定」の意味の再考

「…つまり、**過疎地域とは、全体として人口減少過程にある我が国の中で、そこで必要な挑戦のフロンティアとして、国によって位置づけられた地域であろう。**このように考えると、過疎指定地域が、市町村の過半数に及んだことを否定的に捉える必要はない。むしろ、新しい仕組みの構築に挑戦する地域が多数を占めたと考えたい。そのため、新たに指定を受けた市町村では、「地域資源高密度地域」「人材増地域」に向けた、従来とは異なる仕組みづくりを強力に進めることが社会的に要請されている。」(右の拙稿)

FILE 4

新しい過疎法の意味

明治大学農学部教授（大学院農学研究科長）

小田切 徳美

新しい過疎法（過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法）が制定されて、1年近くが経過している。最近では、新法による2020年国勢調査結果を踏まえた指定地域が明らかになり、全市町村の過半数に当たる885市町村となったことが、マスコミで話題となっている。

その新法については、宮口桐迪氏により、本欄でも指摘されているように（第315号「新過疎法の成立―人材育成を強調―」）、単に名称が変わっただけではなく、画期的な要素がいくつ見られる。そこには、総務省・過疎問題懇談会提言「新たな過疎対策に向けて」（2020年4月）の一部が反映されていると思われる。

その提言では、「都市とは別の価値を持つ低密度な居住空間」として過疎地域を捉える必要性が繰り返し論じられていた。これは、過疎地域には、都市と異なる独自の価値があると考えるものであり、従来から指摘されてきた、豊穡や自然環境のみならず、多様な地域資源を活かした新しいライフスタイルやビジネスモデルの構築も含まれている。この約10年間で活発化しつつある若者の「田園回帰」の背景にも、そうしたことが関わっているように考えられる。

過疎地域を、文字通り人が「疎ら過ぎる」ような離れた地域、改善しなくては行けないものではなく、価値ある空間と捉えるのが新過疎法の神髄がある。そのため、人口低密度でも、豊かな地域資源を活かし、人々が住み続けることができる、新たな仕組みを作る必要があるとしているのである。

そこで、過疎法が新たに重視したのが「人材育成」である。「人口低密度」を、逆に「地域資源高密度」と捉えて、生活の仕組みやビジネスを興すことができるような人材を育成し、あるいは呼び込んでいくことを画策しているのだから。「人口減・人材増」の発想とも言える。

つまり、過疎地域とは、全体として人口減少過程にある我が国の中で、そこで必要な挑戦のフロンティアとして、国によって位置づけられた地域である。このように考えると、過疎指定地域が、市町村の過半数に及んだことを否定的に捉える必要はない。むしろ、新しい仕組みの構築に挑戦する地域が多数を占めたと考えたい。そのため、新たに指定を受けた市町村では、「地域資源高密度地域」「人材増地域」に向けた、従来とは異なる仕組みづくりを強力に進めることが社会的に要請されている。

2. 過疎地域再生の地域戦略ー地域づくりー

■「持続的発展」の本質＝住み続けられる地域づくり

「『山村とは、[そもそも]非常に少なく数の人間が広大な空間を面倒みている地域社会である』という発想を出発点に置き、[より]少ない数の人間が山村空間をどのように使えば、そこに次の世代にも支持される暮らしが生み出し得るのかを、追求するしかない。これは、多数の論理の上に成り立っている都市社会とは別の仕組みを持つ、いわば先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくり上げることに他ならない。」

(宮口侗弢『地域を活かす』、1998年、[]は引用者)

※「多自然型低密度居住地域」の形成

■その原則

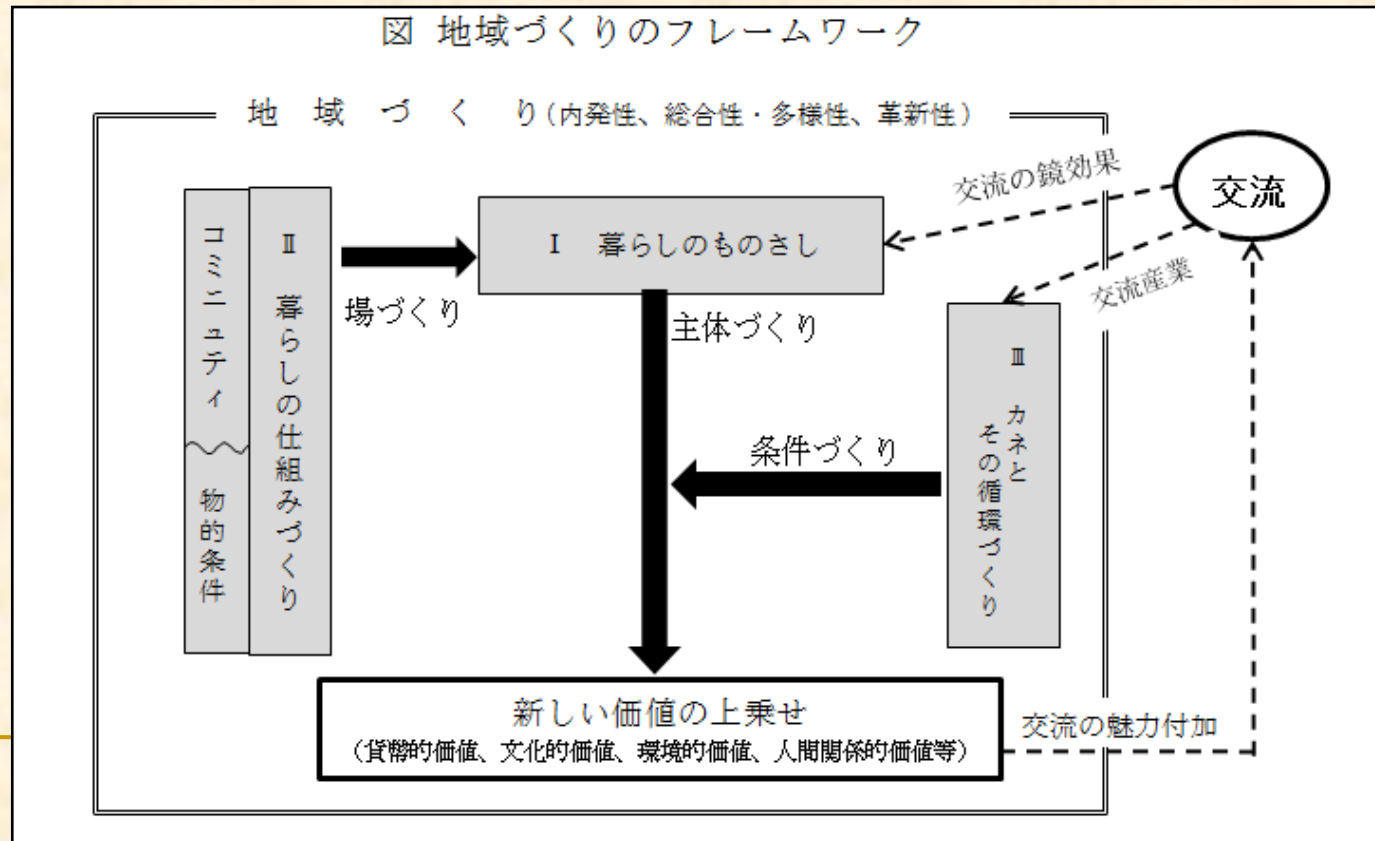
- ① **内発性**ー地域の思いと力で
 - ② **多様性**ー地域なりに
 - ③ **革新性**ー今までとは違う方法で
- } **地域を作り直す** (regeneration)

2. 過疎地域再生の地域戦略－地域づくり－

■「地域づくり」の3要素←各地の実践からの抽出

- ①暮らしのモノサシづくり = 主体づくり－人材
- ②暮らしの仕組みづくり = 場づくり－コミュニティ
- ③カネとその循環づくり = 条件づくり－しごと

一体的対応
＝地域づくり



2. 過疎地域再生の地域戦略ー地域づくりー

■「地方創生」と関係

・地方創生法(2014年11月)＝地方創生とは「まち」「ひと」「しごと」を一体的に推進すること

- ① **ひと(人材)**＝地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
(地方創生の「ひと」は人口ではない)
- ② **まち(コミュニティ)**＝国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのあ
る豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成
- ③ **しごと**＝地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

⇒地方創生(2014年～)

＝人材創生＋コミュニティ創生＋しごと創生

2. 過疎地域再生の地域戦略ー地域づくりー

■特に、《第1の柱》人材創生について

人材＝当事者意識を持つ人々

「すべては当事者意識から始まる」(長野県飯田市・牧野元市長)

○具体的対応

- ① [古くから] 公民館活動 (社会教育)
- ② [少し前から] ワークショップ (地元学)
- ③ [少し前から] 都市農村交流 (交流の鏡効果ーゼロイチ)
- ④ [最も新しい] 高校魅力化 (高校生の地域参加)
- ・ ①に関わり、注目される公民館等の首長部局への移管
(公民館活動が活発な地域⇔地域運営組織が動く地域)
- ・ ③の視点から重要な「子ども農山漁村プロジェクト」
(単なる経済事業でなく、地域の人材づくり事業でもある)

⇒いずれも即効薬ではない＝地道な積み重ねが必要
←地域づくりに時間がかかる理由

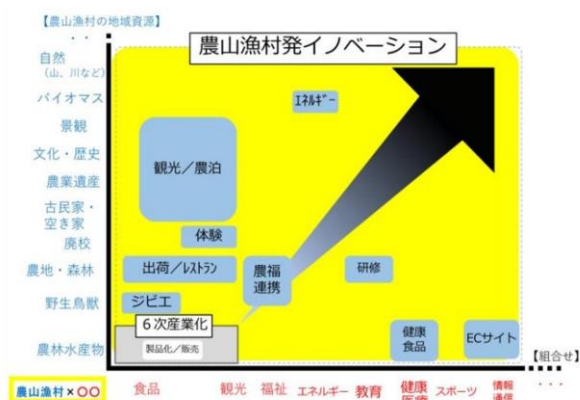
3. 多業化と「特定協同組合」ー地域戦略に位置づける

■農村政策改革による「農山漁村発イノベーション」

①その定義＝「(6次産業の)考え方を拡張し、農村が有する地域資源を発掘し、その価値を磨き上げたで、農業以外も含む他分野と「農村資源×〇〇」の様々な形組み合わせることや、地域内外の幅広い関係者との新たな連携、関連産業の技術の活用等により、新たな事業・価値の創出や所得向上を図る取組」(本文)

②「発」の意味＝「外来型」発展ではなく「地域内発型」の強調
・「みどり戦略」の「イノベーション」とは対照的

図1 農(山漁)村発イノベーション(概念図)



資料＝農林水産省資料より引用

表 就業機会を創出するための産業のタイプ(市町村アンケート結果)

(単位:%)

		回答 市町村	内発的 産業育 成	どちらか という内 発的	どちらか という地 域外	地域外 からの誘 致	合計	指 標	
								内発 志向	外来 志向
人口 別	5万人未満	1,011	16.8	41.7	35.5	5.4	100.0	58.5	40.9
	5万～10万人	238	15.9	40.0	37.5	6.0	100.0	55.9	43.5
	10万人以上	216	9.7	39.4	41.2	5.1	100.0	49.1	46.3
合 計		1,465	14.9	39.9	38.0	5.9	100.0	54.8	43.9
うち過疎地域		553	21.0	49.2	26.0	3.4	100.0	70.2	29.4
うち三大都市圏		190	13.7	25.8	47.9	8.9	100.0	39.5	56.8

注: 1) 資料＝農林水産省「就業機会の拡大に関する検討会」のアンケート結果より加工作成。

2) アンケートは全国の全市町村を対象をしている(回収率＝85.2%、2015年実施)

3) アンケートの選択肢は以下の通り(「無回答」の表示は略した)。

①地域の資源を活用した内発的な産業の育成 ②どちらかという地域の資源を活用した内発的な産業の育成 ③どちらかという地域外からの工場等の誘致 ④地域外からの工場等の誘致

3. 多業化と「特定協同組合」—地域戦略に位置づける

■「農村マルチワーカー」「半農半X実践者」

- ①農業と他産業との「多業化」(小田切)を当たり前位置づける
- ②個人、家族経営レベルのみでなく、組織(法人)、グループレベルで行っているものを含む
 - 農村RMO等の「多角化」
- ③②のひとつとして集落営農の多角化
 - (島根県の「地域貢献型集落営農」を意識)
 - 「農事組合法人が、地域の課題に直面する中で、農業に関連しない事業を行おうとする場合には組織変更が必要となることも課題の一つである」(農村政策改革の「中間とりまとめ」)
 - 最終的には制度改革は行われず
 - (集落営農の多角化自体が停滞? —今後の課題)

3. 多業化と「特定協同組合」—地域戦略に位置づける

■「多業化」の歴史的位置

- ・多業化は山村ではかつては一般的
- ・「(山村の農家は)自然的制約による経済的基盤の弱さから、農業あるいは林業だけの収入に依存できず、多くの副業に従事したし、多くの出稼就業もみられた。このような動きは、戦後の農地改革で農村が短期的ではあれ、多くの専業農家を生み出した時にも維持された。山村は多様な副業の組み合わせ、つまり農家という視点から見れば、兼業農家としての就業形態が一般的だったのである」〔藤田佳久『日本の山村』、1981—地理学〕。
- ・「『多業型経済』が、貨幣経済の浸透と社会的分業の進展により、さらには、その後の薪炭業や林業の急激な衰退により、最終的には就業の一部であった農業、とりわけ稲作に特化することになる。この結果、「多業型経済」を構成していたひとつの要素の農業が残されたが、経営規模は、以上のような経緯から、元々零細だった。その規模の小ささは、農業の衰退の結果ではなく、むしろ他の多様な「業」が存在していたことを背景としていた」〔小田切編『新しい地域を作る』、2022年〕

※生業的多業化⇒専業化⇒兼業化⇒⇒新しい多業化(「農村マルチワーカー」等)
↑ <農山漁村発イノベーション>

3. 多業化と「特定協同組合」—地域戦略に位置づける

■特定地域づくり事業協同組合の仕組みと現状

○仕組み(右図)

- ・労働者派遣業の活用(規制緩和)—厚生労働省
- ・事業協同組合を主体—経済産業省
- ・市町村による事業費支援とそれへの国の財政支援—総務省

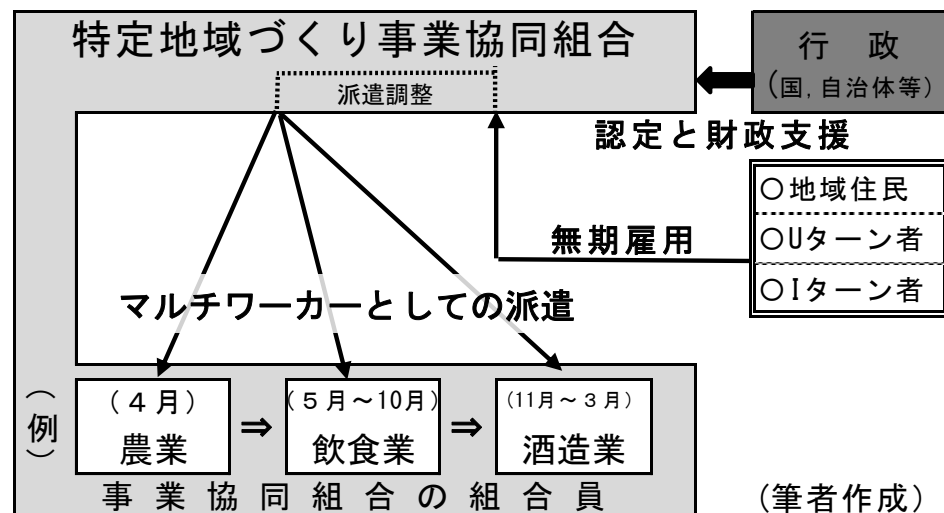
※議員立法らしい過疎対策

- ①省庁間連携による事業
- ②比較的大きな財政支援

○現状(2022年8月1日)

- ・全国で56組合
- ・うち島根県内で10組合
(5組合以上の県は
島根県と北海道のみ)

図 新法の枠組み



3. 多業化と「特定協同組合」ー地域戦略に位置づける

■その特徴

○「就業」による多業化に対応（起業型ではない）

- ・しごとにはあまりこだわらず、地域にこだわる者に対応
→(Iターン以上に) **Uターンに可能性あり**

○企業（組合員サイド）の思い

- ・圧倒的多数が「人手不足対策のための設立」
- ・「組合への事業費支援は魅力的」（より低い賃金で雇用できる）

○（しかし）上記の結果

⇒多くの組合が求人難（募集しても人が集まらない）

←①「しごと」の魅力を打ち出し切れていない
（人手不足対策が全面に出ている）

②Uターン対策としての位置づけを行っているところは少ない

3. 多業化と「特定協同組合」—地域戦略に位置づける

■発展の可能性

①研修機会としての可能性(山形県小国町の場合、下記の図)

- ・多様な職業を経験し、将来起業する

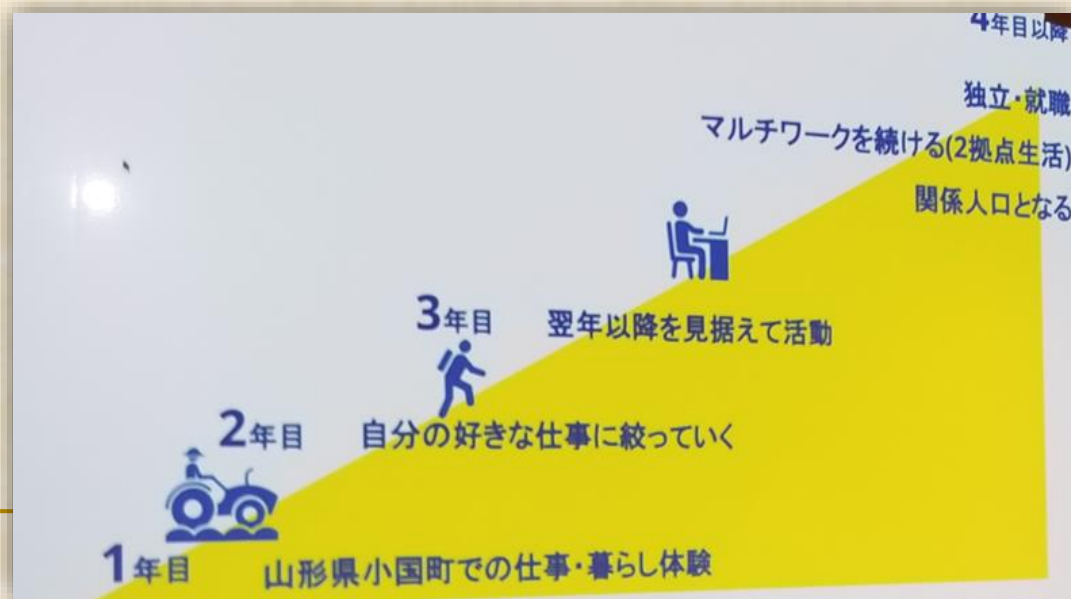
⇒組合の雇用から自立する時の支援は今後の課題

②圧倒的な地域の魅力をセットにする

- ・余暇の魅力を打ち出す(浜田市の場合)

⇒単なる「人手不足対策」ではない対応を！

＝地域づくり事業協同組合の「地域づくり」の部分を意識する必要性



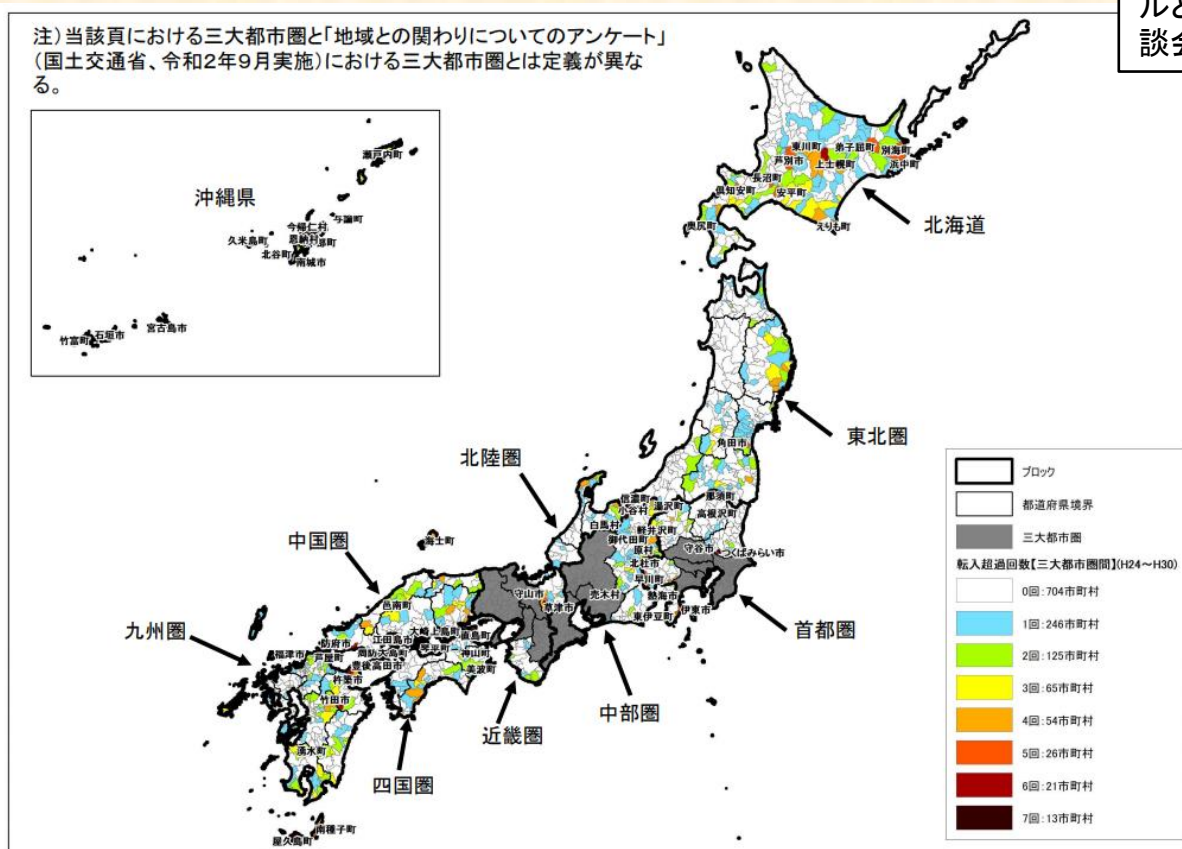
山形県小国町「おぐに
マルチワーク事業協
同組合」のプレゼンテ
ーションより引用

4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■〈農山村をめぐる新たな動き①〉田園回帰ーその空間分布

- ・三大都市圏からの転入超過回数(7年間)
- ・資料＝総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告(H24～H30年)」
- ・傾向＝「西高東低」傾向はあるが、「**まだら状**」

国土交通省「ライフスタイルと関係人口に関する懇談会」の資料より引用



資料：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告(H24～H30)」

各市町村と三大都市圏の都府県間毎の転入者、転出者数のデータを基に整理しており、「調査していないため該当数値がない」データについてはゼロと取扱いデータ処理していることから、**社会増が生じていてもその状況が浮かび上がってこない市町村が相当程度あることが推測**される。

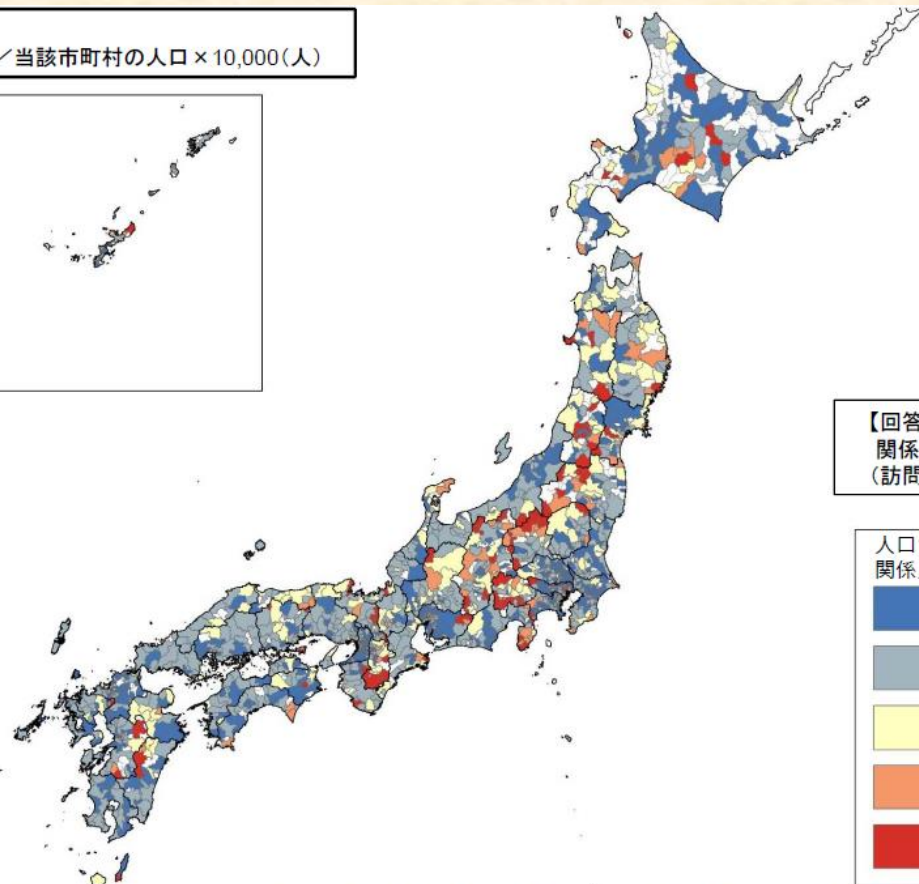
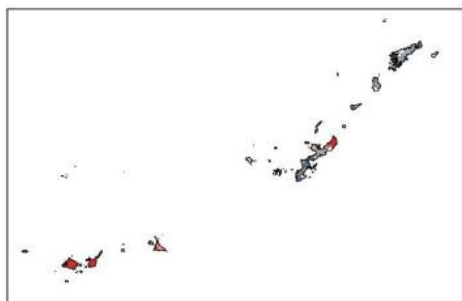
4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■〈農山村をめぐる新たな動き②〉関係人口ーその空間分布

- ・自治体人口10万に対する関係人口数(推計)
- ・資料＝2020年国土交通省アンケート調査
- ・全国的に「まだら状」

国土交通省「ライフスタイル
と関係人口に関する懇談会」
の資料より引用

【計算方法】
 $\text{関係人口(訪問系)人数} / \text{当該市町村の人口} \times 10,000(\text{人})$



【回答者総数】
関係人口訪問系: 25,924人
(訪問地域数: 51,145地域)



(出典)「地域との関わりについてのアンケート」(国土交通省、令和2年9月実施)、訪問地域数ベース【速報値】

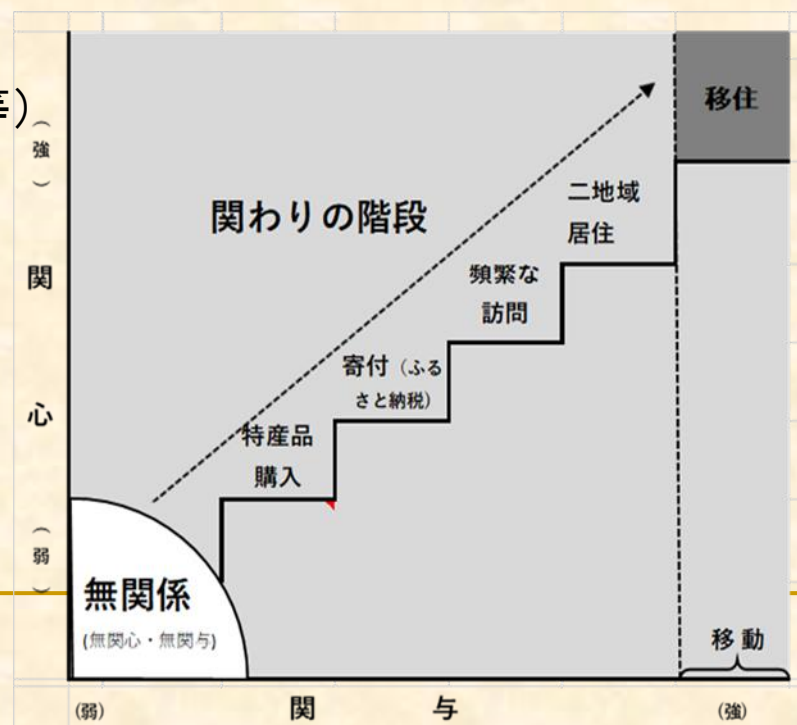
4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■移住の段階性ー関係人口から見えるもの

- ・あたかも階段のように、地域への関わりを深めるプロセス
＝**関わりの階段**
- ・従来は無関係→定住という飛躍**(移住プロセスのスキップ)**を前提
- ・関わりの階段の事例

観光地(目的地)への移動中の偶然の訪問を契機に

- ①地域の特産品購入
 - ②地域への寄付(ふるさと納税等)
 - ③頻繁な訪問(リピーター化)
 - ④ボランティア活動
 - ⑤二地域居住(準定住)
- ↓
- ⑥定住



4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■ 関係人口の登場とその形成要因

①若者**ライフスタイル**の多様化(「人生複線化」「アドレスホッパー」等)

②SNSによる関わり手段の高度化(情報入手を含め)

③**関わり価値**の発生

・関係性を持つこと自体に価値が生まれる

「これからは、仕事の間、雇用のある地域よりも、なにかしら新たな仕事をつくっていくことができる土壌に、意識や志の高い人びとが引き寄せられていくのではないだろうか」

「『ソーシャルに働く』という意味は、他者のため、地域のためにという直接的な動機よりも、他者と関係性を築くこととそのプロセスに重きが置かれている」(松永桂子ー松永・尾野寛明『ローカルに生きる・ソーシャルに働く』農山漁村文化協会、2016年)

・**「若者は関係性を作ることにカネを払う時代」**(指出氏)

4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■関係人口の定量把握(国交省調査2020年)

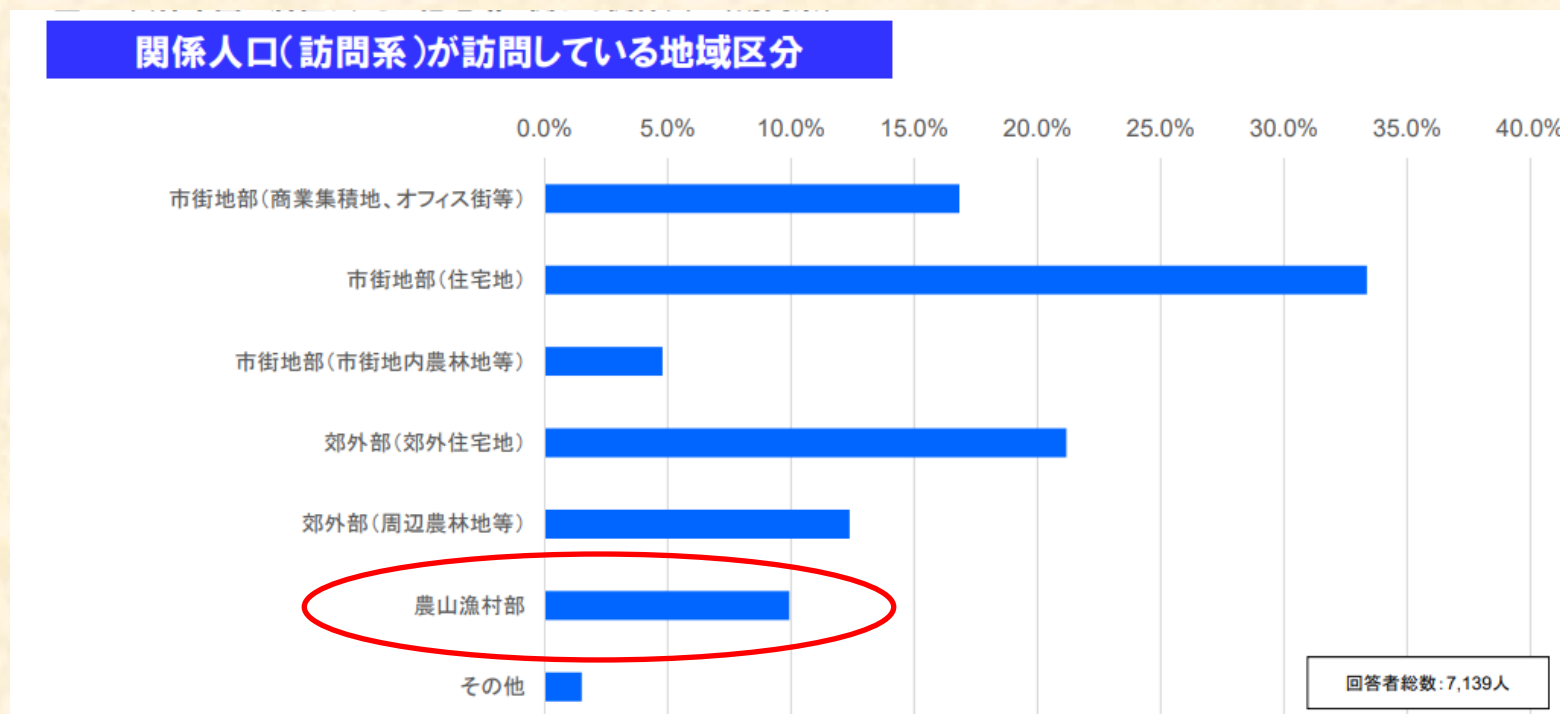
- ①三大都市圏では(18歳人口約4,678万人)のでは、**約18%(約861万人)**が**関係人口**として、日常生活圏、通勤圏等以外の特定の地域を訪問している。
- ②その内訳(訪問系に限定)は、**直接寄与型(地域のプロジェクトの企画・運営、協力・支援等)301万人**(6.4%、全住民に対する割合)、趣味・消費型233万人(5.0%)、参加・交流型189万人(4.0%)、テレワーク的就労型88万人(1.9%)等となっている。
- ③関係人口(訪問系)が関わる地域は、同じ大都市圏内であることも多く、**「都市内関係人口」の存在**が浮かび上がってくる。しかし、それでも**「三大都市圏の都市部」以外に関わり、訪問する人々は約448万人**いる。
- ④人口あたり関係人口が多い市町村では、人口の転入超過傾向も強く、**関係人口の大きさと移住の活発さには関係がある**ことがわかる。

4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■関係人口(直接寄与型)の関係先

- ・三大都市圏→農山漁村=9.9% (「わずか…」日本農業新聞)
→実数=44万人(≒1集落当たり4名)

※「農的關係人口」が確かに、しかも大量に存在する



4. 「地域づくり」の到達点ー新しい動きと「地域づくり」との連結ー

■ 関係人口をめぐる政策的課題

① つながりサポート機能強化の政策化（新たな政策領域としての認識）

（例）全国、地域レベルの組織とコーディネーターの育成

② 関係人口の「受け皿」としての「ふるさと住民」の制度化

○ 古くは福島県三島町（1974年から）

ふるさと運動の発祥の地／特別町民制度

○ 最近では鳥取県日野町、徳島県佐那河内村等

←「構想日本」の提言（2015年）と実践

○ 日野町の実践例（ふるさと住民の「関わり」）

同町の地方創生総合戦略の検証・見直しへの参加

町民とふるさと住民との交流会の実施

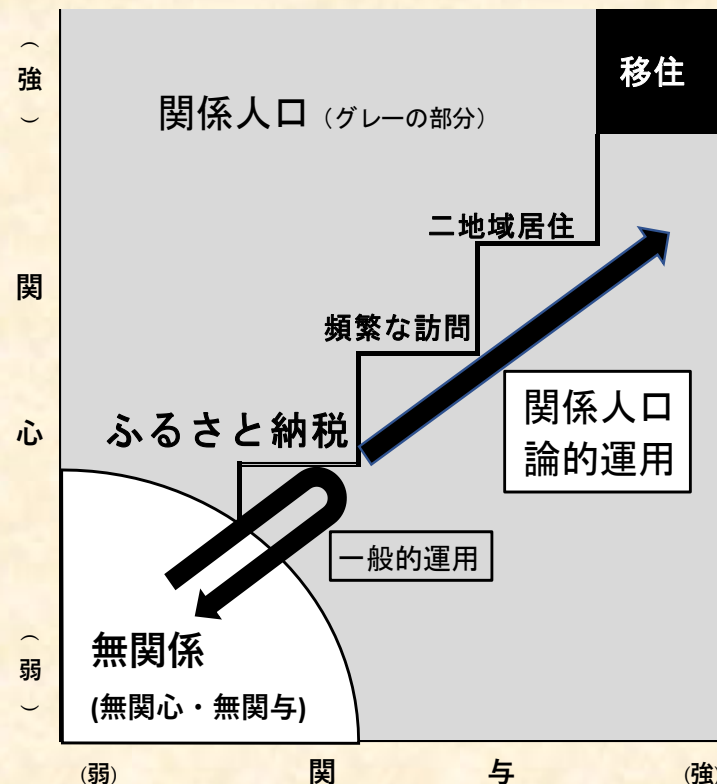
モニターとして町の新特産品に対する意見の公募

③ ふるさと納税の「関係人口論的運用」

・ プロジェクトへの寄付（政策を競う）

・ プロジェクトの成果としての返礼品

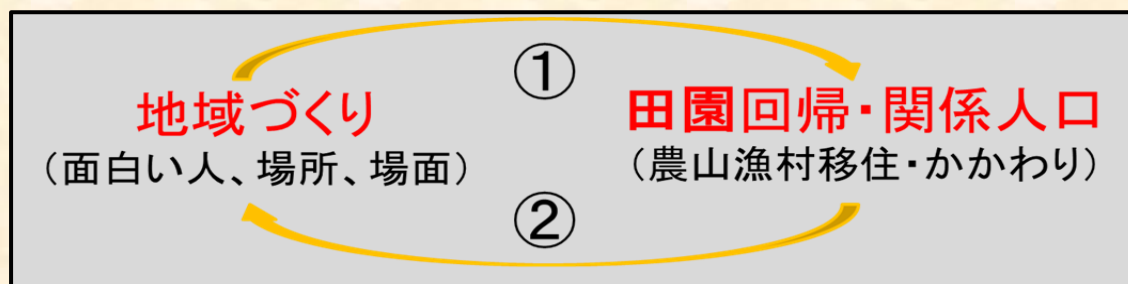
・ より関係を強めるための情報提供



5. おわりにー新法下、過疎地域からの地方創生

■田園回帰・関係人口は「まだら状」に発生

○その要因＝「地域づくり」と田園回帰・関係人口の好循環



①「地域づくり」の実践が人を呼び込む

②移住者・関係人口が地域づくりを刺激し、活動を活発化

○その結果

「前向きの人」の地域←〈格差〉→「愚痴の人」の地域

→地方部内部における格差拡大

むら・むら格差の発生←まち・むら格差(都市・農村格差)

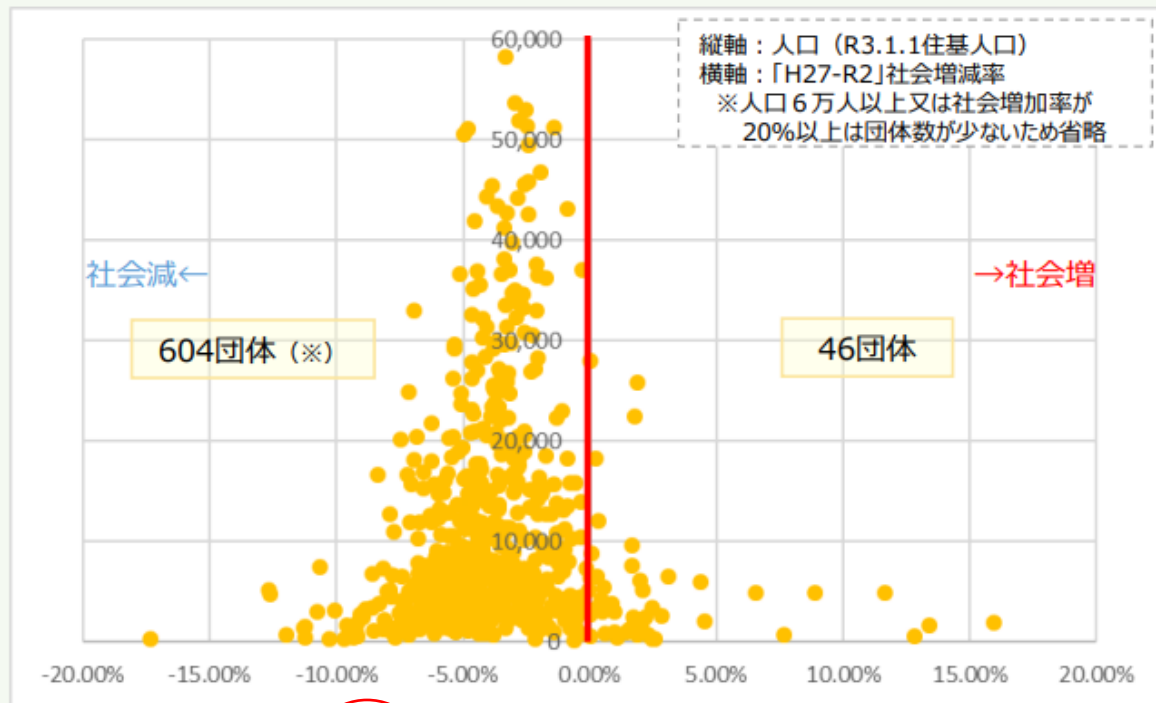
地域問題の新局面

＝過疎法等の地域振興立法では対応できない

⇒〈東京圏一極集中〉と〈田園回帰傾向〉の併存(トレードオフでない)

5. おわりにー新法下、過疎地域からの地方創生

(図表2) 社会増減率と人口規模の分布図



	平均	社会増		社会減		団体数計C (A+B)
	社会増減率	団体数A	A/C	団体数B	B/C	
999人以下	△3.16%	9	32.1%	19	67.9%	28
1,000~2,999人	△3.45%	12	10.4%	103	89.6%	115
3,000~4,999人	△3.75%	10	9.9%	91	90.1%	101
5,000~9,999人	△3.95%	10	6.4%	146	93.6%	156
10,000~29,999人	△3.85%	5	2.6%	184	97.4%	189
30,000人以上	△3.16%	0	0.0%	61	100.0%	61
全部過疎団体計	△3.69%	46	7.1%	604	92.9%	650

※「平均社会増減率」は単純平均

■「むら・むら
格差」の実態

総務省・過疎問題懇
談会資料(2021.12)

5. おわりにー新法下、過疎地域からの地方創生

■ 過疎地域で形成され始めた新しい地域像

○ 多自然型低密度居住地域(再論)

・ その内実＝人口減・人材増

⇒「にぎやかな過疎」(ここでは人口は主要な指標ではない)

○ その事例

北海道ニセコ町、福島県三島町、愛知県東栄町、鳥取県智頭町、
島根県邑南町、岡山県西栗倉村、山口県周防大島町、徳島県美波町・・・

○ 徳島県美波町が「にぎやかな過疎」宣言(「にぎやかそ」、2018.12.1)

【その様子は映画に】



5. おわりにー新法下、過疎地域からの地方創生

■「にぎやかな過疎」＝新法の目標ではないか？

○本質＝多様なプレイヤー(人材)の交錯

- ①(地域づくりに取り組む)地域住民＋新しいコミュニティ(RMO)
- ②(地域で「しごと」をつくる)移住者
- ③(「何か関われないか」と動く)関係人口
- ④(SDGsで機関投資家を意識し、地域貢献を探る)民間企業
- ⑤NPO・大学……

○特徴

- ①人口減だが、地域はガヤガヤ(人口減・人材増)
- ②人が人を呼ぶ、しごとがしごとを創る
- ③多様な人材の「ごちゃまぜ」の場(地域の縁側)



(北海道ニセコ町中央倉庫・HPより)

※過疎地域のみでない、わが国の地方のあるべき姿(モデル)

⇒過疎地域からの地方創生

ご静聴、ありがとうございました！