

はしがき

本書は、副題にあるように、現代日本の「農村再生の政策構想」を論じることを目的としている。我が国の人口減少プロセスの中で、農山漁村（以下、本書では「農村」とする）はその先頭に位置することから、しばしば「消滅」や「撤退」という議論の対象となる地域である。他方で、その「地域づくり」と呼ばれる内発的発展の取り組みは、「人口減少下でも地域で幸せに住み続ける」ための活動という意義がある。農村の後を追いついて人口減少が進む都市部のモデルともされている。つまり、現代の農村は危機——再生の両面で我が国の地域を代表している。そのため、農村をめぐる政策構想は、危機を乗り越え、再生に導く全体像を論じるといふ役割が求められる。理論的な考察（農村問題の位置づけ）、農村における内発的発展の定式化とその動態（地域づくりの方向性の析出）、そしてそれに対応する国レベル、地方自治体レベルの政策のあり方（体系的農村政策の構想）を網羅する内容が要請される。別の表現をすれば、理論、実践、政策の3要素の統合的検討である。

本書が挑戦するのは、このような大きな課題であるが、それは筆者の先行する2冊の単著——『農

山村は消滅しない』(2014年、岩波書店)、『農村政策の変貌——その軌跡と新たな構想』(2021年、農山漁村文化協会)——の関係からも導かれている。『農山村は消滅しない』は直接には、当時、社会に大きな衝撃を与えた「地方消滅論」への反論を契機に書かれているが、真のテーマは、その議論が等閑視していた農村の内発的発展の動きの解明であった。人口減少の中でも、試行錯誤を繰り返しながらも前進する動きを明らかにした「実践論的農村再生論」と言える。他方で、『農村政策の変貌』は、農村の実態変化を意識しつつも、たとえば中山間地域等直接支払制度等の国レベルの政策の展開の構図や評価を主な検討対象とした書籍であり、あえて狭い意味での政策を分析対象としている。「政策論的農村再生論」と言える。

そして、本書は、この両者をつなぐことを意図しており、そのつなぎ部分に、「理論」(農村問題の位置づけ)を置きながら、「実践論的農村再生論」や「政策論的農村再生論」のそれぞれの新しい動きも記している。つまり、本書を含めて、この3冊は体裁がすべて異なるものの、大げさに言えば「三部作」であり、その中に本書が位置している。



もちろん、理論、実践、政策の3要素を統合した農村再生論の完成などは、筆者の到底手に負える課題ではない。その点で、「看板倒れ」も甚だしいものであろう。

しかし、それに少しばかりでも接近するために、本書では、経済学、社会学、地理学や行政学をはじめとする幅広い研究分野を踏まえた、学際的議論を特に意識的に行っている。3要素の追求は、分野横断的なRural Studies(農村学)とリンクするという思いがあるからである。すでに各所で論じているように、筆者の研究者としての最終的な目標は、欧米では当たり前前の「農村学」の我が国における確立である。その点も企図しているのが、これこそ「看板倒れ」に違いない。

また、政策については、農林水産省(以下、農水省)の農村政策のみでなく、他省庁の政策にまで目配りすることで、3要素のひとつの政策の広がり追求している。第3部(農政と農村政策)と第4部(国土の広がりと地域政策)はそのような関係にある。本来、農村政策は総合政策であり、両者は一体的なものであろう。現場からすれば、分けることは無意味に違いないが、そうすることにより、農政の農村政策の可能性と同時に限界も見えてくる。

さらに、本書の構成上の特徴として、いくつかの章の末尾に「農村再生キーワード」欄を設置した。ここでは、たとえば「地域運営組織」等の農村再生には欠かせない用語を取り上げている。しかし、通常の用語解説の類いではなく、むしろ現在進行系で、筆者なりの視点からそれぞれのテーマを論じている。そのため、この欄については、文章の時制は初出の時点のままとしている。この欄で「掲載時期」を文末に記しているのはそのためである。

こうしたチャレンジと工夫は、あえて言えば、本書の特徴と言えるかもしれない。なお、以上のことを意識して、各章の内容は、原論文から大幅に手を加えている。その初出一覧は巻末にまとめており、それぞれの論文の転載に記して感謝申し上げたい。



本書のメインタイトルとなった「にぎやかな過疎」は2013年に放映されたテレビ金沢のドキュメンタリー『にぎやかな過疎——限界集落と移住者たちの7年間』という番組名から借用したものである。映像では、大阪から能登半島の石川県羽咋市に移住し、有機農業に取り組む若い移住者が主な登場人物である。その青年が地域の中で悪戦苦闘する現実、しかし、その活動にとめない、地元住民も集落の未来を感じはじめる胎動、そして移住者同士が支え合う様子が活写されていた。この作品は、農業ジャーナリスト賞（農政ジャーナリストの会）や中部テレビ大賞（日本放送作家協会中部支部）などを受賞しており、ドキュメンタリーとして高いレベルのものであることもわかる。

この秀逸な映像が描く印象的な農村像を持ちながら、改めて各地を歩くと、同じような現象に出会うことが少なくなかった。人口減少は進むが、移住者や地域の人々が、むしろワイワイガヤガヤとしている状況であり、まさに「にぎやかな過疎」である。つまり、羽咋市を含む能登半島は全国に点在する「にぎやかな過疎」の先発地域と言える。こうした現実を現場から学び、その地域の内実や支える政策を展望することが本書の具体的な目的でもある。

ところが、この地域を2024年元日に大地震が襲い、大きな被害が生じた。「にぎやかな過疎」を名乗るからには、原点である能登地域の復興に直接資する議論がなされるべきであろう。しかし、残念ながら本書では筆者の力不足でそれもできていない。現場から学んだ内容を一般化して、被災地でもふたたび「にぎやかな過疎」が起こり、それが広がるための条件を示すこととお許しいたいただきたい。

本書の内容が、能登地域をはじめとする、あらゆる農村の「再生の政策構想」として、少しでも地域の前進に資することを念じたい。

2024年5月

小田切 徳美

## 第1部

消滅しそうに見えて、  
集落はそう簡単には消滅しない。  
人材を育て、関係人口とつながり、  
RMOの力で住み続けられる農村へ。



レングヨウ

花言葉 期待、希望、集中力

初出一覧	299
あとがき	295
第14章 新たな政策課題——持続的低密度居住地域の展望	277
1. 構想の到達点と課題	277
2. 新たな農村問題の登場——隔絶地域問題	283
3. 課題の展望——持続的低密度居住地域の形成条件	288
2. 田園回帰とその意義	244
(1) 実態と意義	244
(2) 田園回帰の実像——高知県大川村	248
3. 「にぎやかな過疎」の諸事例	252
(1) 京都府綾部市	253
(2) 山形県小国町	256
4. 「にぎやかな過疎」とは何か——その本質	259
5. 「にぎやかな過疎」とむら・むら格差	263

# 第1章 持続的低密度居住地域をつくる

## ——本書の課題

### 1. 人口減少下の地域社会像

気候変動問題への対応と同じように、地方の人口減少問題の議論には「緩和策」と「適応策」の双方の視点が必要であることは、しばしば指摘されている<sup>①</sup>。前者は、出生数の増大や移住を促す取り組みであり、後者は「人口減少に耐えられる地域をつくる政策」と言える。現実の対策や議論は、前者が中心であるように見えるが、実はそうではない。たとえば、平成の市町村合併は人口減少と高齢化への適応を大きな理由としていた<sup>②</sup>。また、「圏域単位での行政のスタンダード化」を提言した総務省・

自治体戦略2040構想研究会報告（2018年）は、人口減少・高齢化等の「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」への適応策を構想したものである。

これらの例でも明らかのように、過去の適応策の議論は、制度をめぐるものを中心で、しかも国やその関係者の主導で行われることが多い。また、提起する当事者に、新しい制度をつくり、動かすという意図があるためか、将来の危機を煽るような傾向も共通に見られる。2014年に論じられ、地方創生の契機となった「地方消滅論」<sup>③</sup>はまさにそのようなものだった。つまり、今までの人口減少問題の適応策には、公—共—私の幅広いセクターの「地域社会の構想」を十分に意識したものは多くはない。地方の人口減少問題が、これだけ騒がれていながら、いまだに成熟した議論とは言いがたい。そこには、人口減少下における地方圏の地域社会像（イメージ）が、人々の間に共有化されていないことにも要因があるように思われる。現在はその構築過程にあるとも言えよう<sup>④</sup>。

### 2. 集落の実態——消滅か存続か

そのような議論の前提として、農村の実態はどうであろうか。この点については、周知のように農村の地域コミュニティである集落の展望をめぐって、相異なる認識が示されている。

高い消滅可能性を強調したのは、「限界集落論」である。社会学者の大野晃氏が、高知県の集落実態をベースに、それを指摘したのは1991年であり、すでに30年以上の時間が経過した<sup>⑤</sup>。他方で、同

表1-1 過疎地域市町村の集落の動向（アンケート調査結果、2019年実施）（単位：％）

	消滅可能性あり			存続	無回答	合計	分布	
	小計	10年以内	いずれ					
世帯数規模	10世帯未満	27.6	5.7	21.9	65.2	7.2	100.0	11.4
	10～19	5.7	0.2	5.5	84.5	9.9	100.0	18.7
	20～29	2.0	0.1	2.0	88.2	9.8	100.0	14.8
	30～49	1.3	0.0	1.3	89.3	9.3	100.0	18.5
	50～99	0.9	0.0	0.9	90.9	8.2	100.0	19.4
	100世帯以上	0.3	0.0	0.3	91.3	8.4	100.0	16.3
高齢化率	50%未満	1.6	0.1	1.5	90.2	8.2	100.0	66.3
	50～75%	7.7	0.6	7.1	82.8	9.5	100.0	27.2
	75～100%	28.7	4.0	24.8	63.5	7.8	100.0	3.5
	100%	54.4	22.9	31.5	41.8	3.8	100.0	1.5
	(再掲50%以上計)	12.1	2.0	10.1	78.8	9.1	100.0	32.2
合計	5.1	0.7	4.3	86.1	8.9	100.0	100.0	

注1) 資料＝総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」(2020年)より作成（調査実施は2019年）。

注2) 表側の各カテゴリーの「不明」の表示は省略。

注3) 四捨五入の関係で小計や合計は内訳と一致しない。

じ社会学者の山下祐介氏は、その約20年後、全国各地の集落の実態調査により、「人々の『ここに生きる』意志と努力は、多くの人間が考えているより、はるかに強く深い。集落はそう簡単には消滅するものではないようである」とした<sup>⑤</sup>。

それでは、その後、集落の状況はどのような位置にあるのだろうか。過疎地域の集落に関する、最新時の調査（2019年実施）では、次のような結果が示されている（表1-1）。市町村担当者に集落ごとの将来予測を尋ねたものであるが、世帯規模が小さな集落では「存続」の割合は小さくなり、「10世帯未満」の集落ではその値は65%まで低下する。しかし、この区分の集落は過疎地域全体の11%程度である。同様に、高齢化率も高くなる程、「存続」の割合は低下し、高齢化率100%の集落では42%と低い。この区分も全体の中で1・5%に過ぎない。さらに言えば、「限

界集落」の定量的定義として利用されている「高齢化率50%以上」でも「存続」が79%を示し、「こうした限界集落の動きは消滅集落への『一里塚』を示すにほかならず、ここに集落崩壊の危機的状況を見る事ができる」という、大野晃氏が指摘する傾向は見えてこない。その結果、過疎地域等の集落全体（総数で6・2万）で、「10年以内で消滅（0・7%）」「いずれ消滅（4・3%）」をあわせても消滅可能性集落は5%程度である。この数値は前回調査（表示は略、2014年実施<sup>⑥</sup>）と比較してわずかに上昇してはいるものの、依然、限界集落論のイメージとはギャップがある。

この点は、実態調査も踏まえれば、次のように説明ができる。第1に、データから、我が国の農村集落には、現在に至っても基本的に強靱性があることである。それは、まさに山下氏の主張が当てはまる。

しかし、第2に、集落の動態には、不連続に変化する「臨界点」がある。元氣そうに見える集落でも、急速に活動が停滞することは各所で見られる現象である。その直接の引き金は、水害や地震等の自然災害であることが多い。それは、住民による「まだ何とかやっていける」という思いが、厳しい状況の中で、「もうだめだ」という諦めに質的に変化する地点となり得る。ところが、災害は予測できないため、先の総務省調査結果には、その要素は組み込まれていない。

第3に、以上のことから、農村集落は「強くて、弱い」という矛盾の統合体である<sup>⑦</sup>と言える。その将来は、単純なトレンド延長で予想できるものではない。集落の強さを過小評価してしまう場合も、逆に過大評価してしまう場合もある。つまり、集落をめぐる極端な悲観論も、それを批判する楽観論

も有効性は持たない。

### 3. 持続的低密度居住地域構想

そうした中で、集落対策として議論されるべきは、「臨界点」のような地域の急激な脆弱化を避けつつ、さらなる人口減少下でも地域の存続を展望する適応策の政策構想である。

実際に、近年そのような方向性を示した2つの重要政策が、過疎政策、農村政策のそれぞれにおいて生まれており、その変化に注目したい。

ひとつは、2021年に制定された新過疎法である。21年ぶりの新法となり、名称も、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」と刷新されている。法律自体は周知のように議員立法であるが、新法の方向性を提案した、総務省・過疎問題懇談会の報告書では、「高密度な大都市の経済成長がわが国全体の生活を底上げしてきたことを改めて認識しつつも、その一方で都市への過度の集中は大規模な災害や感染症発生の際のリスクを伴う。都市とは別の価値を持つ低密度な居住空間がしっかりと存在することが国の底力ではないかと、改めて考えざるを得ない」(同懇談会「新たな過疎対策に向けて」過疎地域の持続的な発展の実現)、2020年、傍点引用者、本書では以下同じ)と論じている。

もうひとつは、農政における農村政策再構築の動きである。従来から、農政においては産業政策と地域政策の2つの要素が「車の両輪」のような関係であるべきだと言われてきた。しかし、特に2010年代の第2次安倍政権下では、農産物の輸出や農外企業の農業参入等の産業政策を重視しすぎる傾向にあった。それへの反省から、2020年の食料・農業・農村基本計画では、「地域政策の総合化」という農村政策を改めて重視する新たな指針を示した。その後、「新しい農村政策の在り方に関する検討会」等を立ち上げ、農村政策の体系化とその具体化を議論した。研究会の報告書は、次のように言う。「いまだ予断を許さない状況にある新型コロナウイルス感染症の影響は、農村にとってマイナスに働く可能性もあるものの、大都市への過度な集中を是正し、それによって我が国全体の人口減少を和らげるとともに、持続的な低密度社会を実現するための大きな転換点ともなり得る」。

これらの政策文書は、いずれも、東京の人口集中の是正を論じると同時に、今後の過疎地域や農村地域では、人口減少を前提とする「低密度居住地域(空間)」(↓29頁、農村再生キーワード①を参照)の構築をはかるべきという点で共通している。また、ともに2020年代初頭のコロナ禍がそれを促進したと捉えている。さらに、それぞれがその持続化を目指す適応策について、具体的かつ総合的な施策を提言している。

以上に加えて、地方交付税の新要素にも注目したい。2020年度からの地方法人課税の偏在是正措置にともない、交付税に追加された「地域社会再生事業費」(算定額4200億円)である。「地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むための経費を算定する」(総務省HP資料)とするもので、全体の5割が市町村に配分されている。その配分方法は、非DID(人口集中

生』第3章 新しいコミュニティづくり〔筑波書房、2018年〕を参照。なお、近年、地域運営組織にかかわる論文等は急速に増えているが、先行研究のレビューを含めた、問題の全体像の把握としては、筒井一伸「地域運営組織と新しいコミュニティ——期待される機能と担い手の射程」〔日本地域政策研究〕第30巻、2023年）が特に参考になる。また、最新の詳細な実態調査研究として山浦陽一（筒井一伸監修）『地域福祉における地域運営組織との連携』〔筑波書房、2022年）、東根ちよ（山浦陽一監修）『地域運営組織による子どもの地域福祉』〔筑波書房、2023年）がある。

(15) このような地域資源管理の在り方は地域においても探索過程にある。そうした実践の積み重ねを整理し、「試行錯誤を繰り返しながら模索」することの重要性を指摘した研究として、中島正裕「新しい地域資源利用・管理をつくる」〔小田切徳美編「新しい地域をつくる」岩波書店、2022年〕を参照。

(16) 富山和彦「東京一極集中から多極『集住』を目指せ」〔日経グローバル〕2022年6月6日号）。

#### 農村再生キーワード①

### 低密度居住地域論

書誌データの検討によれば、「地域づくり」という用語が、書籍のタイトルで定着するのは、1990年代後半である。それは、リゾートブームを背景とする「地域活性化」と入れ替わるように使われ始めている。バブル経済の崩壊によりリゾート開発が後退し、地域の内発的な発展を論じる言葉として、「地域づくり」が登場した。

そのような中、1998年に刊行されたのが、『地域を活かす』〔大明堂〕である。著者の地理学者・宮口侗廸氏は、農山漁村を歩き、その再生の方途を提言する実践的研究者として、当時すでに名を馳せていた。

そのため、おのずから注目されていた同書であるが、筆者（小田切）の読後感は、それ以上の「衝撃」と言ってもよいものだった。大学の研究室で読み進めながら、鳥肌が立ち続けるような感覚は今でも忘れられない。

いくつもの論点を提示する本書であるが、筆者には、宮口氏の次の2つの主張が頭から離れなかった。ひとつは、後に「低密度居住地域論」と筆者が呼ぶ議論であり、次の一文がそれをよく表わしている。



「山村とは、非常に少ない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、少ない数の人間が山村空間をどのように経営すれば、そこに次の世代にも支持される暮らしが可能となるのかを、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ほかならない。<sup>\*2</sup>

つまり、農山漁村では人口減少社会で生き抜く、新しい仕組みをつくる必要があるであり、それを「地域づくり」としている。人口が減るから「消滅する」と考えるのではなく、むしろ「新しい仕組みをつくろう」という議論は今でも革新的であろう。

そして、この新しい仕組みをつくるエネルギーとして、「交流」を位置づけている点も、もうひとつの注目すべき主張である。それは、この文章が端的に表現している。

今までにない発展のしくみをつくるヒントは、自分の属する地域や系統を考えること  
 だけからは生まれえない。そのヒントは異質の系統の中にこそ潜んでいる。したがって、  
 異質の系統との行き来や交渉すなわち交流が、新しい発展には不可欠ということにな  
 る。<sup>\*3</sup>

この「交流論」により都市農村交流や当時から始まっていたU・Iターンの意義がダイナミックに語られている。このように、内発的発展の不可欠な要素として交流を捉える見方は、「新しい内発的発展論」として最近ようやく定式化されているものであり、その先駆性に疑いの余地はない。

このように、リゾートブームを脱したばかりの農山漁村を対象としたとは思えない議論が、本書にはちりばめられている。農山漁村の実態の中から抽出され、さらに著者の自らの言葉で語られているのが本書の特徴である。

実は、この衝撃がそのまま、筆者のその後の農村を見る枠組みを形成したといっても過言ではない。特に、先の2つの論点は、筆者の農村再生論の主要な柱でもある。宮口氏とは直接の師弟関係にはないが、同じ農村を歩く研究者として、勝手にその議論を受け継いでいるのである。そして、前者の「低密度居住地域論」は地方創生により推進されている地域運営組織や「小さな拠点」の提案につながり、後者の「交流論」は地域おこし協力隊をはじめとする外部サポート人材の議論に影響している。

しかし、ここであえてこの本を紹介したのは、筆者の議論や政策のオリジンに言及したかったからではない。むしろ、この宮口氏の議論が観光研究からも正当に位置づけられるべきだと考えるからである。

門外漢ではあるが、国内の観光研究のひとつの流れは、観光まちづくり論に収斂<sup>\*4</sup>し、さらに新たな発展を見せつつあるように思われる。その議論をする時に、20年前のこの先駆的な地域論から学ぶべきものは少なくない。たとえば、著者が「交流論」を意識しながら、地域の人材のあるべき姿を論じた、次の一文は印象的である。

ここからは、①地域の価値を独善的ではなく、他人に通用するような普遍的な形で引き出すということ、②それを持続的な組織にねばり強く仕立て上げること、そして③地域の人材を育てその力を結集し新しい共同作業にチャレンジすることが読み取れる。<sup>\*</sup>

ここであげられた3条件は、今各地で取り組まれている「日本版DMO（観光地域づくり法人）」やそのマネージャーが果たすべき役割そのものではないだろうか。同書を「観光まちづくり論」の先駆的書籍のひとつとして読む観光研究があってもよいと考える<sup>ゆえん</sup>所以である。

（2018年6月掲載）

\*1 この点については、小田切徳美「農山村再生の戦略と政策」〔同編『農山村再生に挑む』岩波書店、2013年〕を参照。

\*2 宮口侗迪『地域を活かす』大明堂、1998年、77頁。

\*3 宮口・前掲書、26～27頁。

\*4 「観光まちづくり」とは、それを主導した西村幸夫氏の次の説明が本質を語っていると思われる。「観光まちづくりの趣旨は、地域コミュニティを主要なプレイヤーの一人として積極的に登場してもらい、地域の視点で観光をとらえ直すことにある。その意味で観光まちづくりは、コミュニティ・ベース・ツーリズムと呼ぶこともできる。観光まで拡がったまちづくりなのである。そして同時にそれはまちづくりにまで拡がった観光でもある（西村幸夫「新しいツーリズムの展開と地域おこし」『地域開発』458号、2002年、3頁）。また、近年における研究や実践の到達点として、國學院大學地域マネジメント研究センター編『観光まちづくり』のための地域の見方・調べ方・考え方〔朝倉書店、2023年〕がある。

\*5 宮口・前掲書、125頁。