

＜シンポジウムの記録＞
これからの農業・農山村の未来をどう展望するか

2016年1月30日（土） 会場：一橋大学



【プログラム】

＜総合司会・進行＞ 傅 喆（一橋大学大学院経済学研究科 特任講師）

＜開会挨拶＞ 村田光二（一橋大学 副学長） 中島隆男（農林中央金庫 常務理事）

＜第Ⅰ部 基調講演＞

藤山 浩（島根県中山間地域研究センター 研究統括監・島根県立大学連携大学院 教授）
農業・農山村地域再生への展望
—「田園回帰1%戦略」の提唱—

具 滋仁（韓国・忠南研究院 責任研究員）
韓国における農村地域の内発的発展への取り組み
—事例と課題—

石田信隆（農林中金総合研究所 客員研究員）
農村はどう変わるか
—「地方創生」はこれでよいのか—

＜第Ⅱ部 パネル討論＞

司会・進行：寺西俊一（一橋大学大学院経済学研究科 特任教授）

パネリスト：上記の基調講演者3名

山下英俊（一橋大学大学院経済学研究科 准教授）



村田光二
一橋大学 副学長



中島隆男
農林中央金庫 常務理事

本記録は、農林中央金庫が一橋大学に開設している寄附講義「自然資源経済論」特別講義の一環として開催された市民公開シンポジウムの概要を農林中金総合研究所の責任においてとりまとめたものである。

＜第 I 部 基調講演＞

【基調講演 1】

農業・農山村地域再生への展望

—「田園回帰 1 %戦略」の提唱—

藤山 浩

(島根県中山間地域研究センター 研究統括監・島根県立大学連携大学院 教授)

都市の限界と島根の田園回帰

島根は過疎という言葉が生まれた場所と言われますが、その裏側では1960年代以降、東京などの都市に人が集まり、宅地開発が進みました。その代表が団地開発です。「規模の経済」で安く作られましたが、同じ世代が同時に入居したせいで、こうした団地では地域一斉高齢化という前代未聞の状況が生じています。

大きくしすぎた都市の陰で、何が犠牲になっているのでしょうか。家族で美味しいものを食べるのは一番大事なことだと思いますが、東京では妻年齢35～44歳で子どもが一番かわいい時に、6割以上の夫が夜8時に帰宅していません。要するに、暮らしが壊れているのです。東日本大震災・原発事故では、地方の犠牲のうえで成り立つような集中型の文明のあり方には無理があることが突きつけられました。特に今の若い人は、持続可能な暮らしのあり方、文明のあり方を考えるべき時代にいます。

こうしたなか、過疎の島根ですごいことが起きています。我々は3年ほど前から、公民館や小学校などがあって人口平均1,000人程度の地域単位で「郷づくりカルテ」と

いうものを作り、どの世代がどこにいるか、どの施設がどこにあるかを事細かに記録しています。これをもとに

2010～15年の4歳以下

の子どもの増減率をみると、増えている地域が3分の1以上にのぼります。しかも、増えている地域は松江市などの都市周辺だというわけではなく、まるでバラバラで法則性がありません。その親の世代である30代の女性は、総数でも増えています。都市と対極の生活を求めるならば、移住先に本格的な田舎を選ぶことには一定の合理性があります。「田舎の田舎」への田園回帰がうねりになり始めているのです。

「田舎の田舎」は決してバラ色ではありません。空き家が増え、昭和一桁世代がどんどん引退し、田んぼも一枚一枚荒れています。しかし逆に言うと、レギュラーポジションが空き始めているとも言えます。誰かを押しつけて入るのではなく、Uターン、Iターンでも地元の人と一緒に頑張ってくれる人ならば受け入れようという形です。一見すると限界の「田舎の田舎」であって



も、チャレンジできるフロンティアとして開かれていれば、新しい人はやってきます。

人口の1%を取り戻す

より具体的な人口の話をしてしましよう。私が開発した人口予測プログラムでは、200～300人の小地域単位でも、5年前と現在の男女5歳刻み人口を入力することで、その地域にどの世代を何組入れれば人口が安定するかという処方箋が出ます。そして、これらの地域をすべて足していくと、全地域を安定化させるための人数がわかります。島根ではそれが2,920人、中山間地域29万人のきっかり「1%」です。首都圏3,500万人の1万分の1を取り戻せばよいのです。

このように、「田園回帰1%戦略」は、単なる願望ではなくて、現実の地域から積み上げた数字です。これは、私も委員をしている「国土のランドデザイン」でも使われており、全国の中山間地域に符合することが証明されています。都市で集中の弊害が目立つなか、そこから人口の1%ずつを取り戻すことで、それぞれの地域は存続しうるのです。

所得を1%取り戻す

人口が1%で良いのなら、お金も1%で良いはずで、それを確実に取り戻す社会システムを考えることが重要です。島根県のある町で行われた家計調査をみると、食費のうちで最も大きな割合を占めるのが外食でした。島根にも全国的・世界的な外食チェーンが押し寄せていますが、それだけ島

根からお金が出て行っているということです。パンの消費額は1世帯あたり年間約3万円ですから、300世帯の村では、約1,000万円という計算になります。村内でパン屋さんが十分に成り立つ額です。エネルギーも、灯油・ガス代が11万円ですから1,000世帯だと億単位になります。こうみると、消費支出のリストは、所得の取戻しリストとして読み替えることができます。

実際にどれぐらい取り戻せるかを1,600人の村で計算してみました。食料と燃料は50年前ならばほとんど自給でしたが、今は地元の物を1割も使っていません。これを半分でも取り戻したら、約2億円の需要ができます。次に人口7万人の地方都市圏でみると、年間1,420億円分を外から買っていました。住民の所得額は1,550億円ですから、稼ぎをそのまま差し出しているのと同じです。ここまで来た地域は、もう取り返し放題です。1%ずつでも取り戻していけば、域内の所得構造も変わり、人口1%の定住者も十分受け入れられます。

産業部門別に見て、取り返しやすいところから取っていけばよいのです。島根が電気機械などを外から買うのは仕方ありませんが、これだけ美味しいものばかりとれるのですから、1人年間20万円以上を外から買っている食料品は取り戻せます。益田市に本社を置くスーパーのキヌヤは、食料品だけではなく、雑貨や衣類も含めて地元の商品の比率を毎年1%ずつ取り戻しています。その規模は今年年間16億円で、600人以上の農家や加工業者が参加しています。

ここでは色々な作物を旬に合わせて少しずつ作るようなやり方のほうが儲かりますので、農業生産の様式も変わります。

イタリアの中山間地に行くとも1,000人ほどの小さな自治体（コムーネ）ばかりでしたが、衣食住を基本的に地域内でやっているのです、どこもととも元気です。チーズもパスタもワインも地域によって違いますから、それを求めて観光客もやってきます。こうした地域では、お金が外に流出しません。今の「地方創生」でも、外から財政支援をするなどとは言いませんが、バケツの穴を塞がなければ、ダダ漏れですぐに東京へ戻ってしまいます。地域内でどれだけお金を回すかを考えることが重要なのです。

地域内経済循環の再生

地域内経済循環を比較的容易に測る方法として、LM3（地域内乗数3）があります。これは、資金循環のうち、最初の3回の取引に注目して、地域にどれだけお金が落ちているかを評価するものです。地域内に100万円があるとして、地域内循環率が8割なのと6割なのとでは、最終的に地域に残るお金が倍も違ってきます。

これを考えないと、再生可能エネルギーも方向を間違えます。木質バイオマス発電は、5,000kW級の大規模なものが各地方にでき始めていますが、これに必要な材木は年間10万m³、トラック1万台分ですから、地域外からも広大に集めないといけません。しかもそれでは足りないので東南アジアからヤシ殻の輸入を予約しています。これだ

とお金は外に出ていく一方です。

スーパーでも、域内調達を基本にすれば地域に残るお金が全く違ってきます。個人住宅でも、県産材を使い、地元の大工さんや左官屋さんに頼めば、域内住民に所得がより多く残ります。しかも、地域の文化としても残りうるものになります。

「合わせ技」の組織と拠点

こうした循環型の社会システムを構築するためには、胴体はつながっていても頭は分かれている「ヤマタノオロチ型」で色々なことをやる必要があります。農業も、最初からそれ一本で成り立たせるのは難しいので、分野横断で林業やエネルギー、福祉、あるいは酒づくりなどを合わせてやればよいわけです。0.2人分、0.3人分の仕事も、集めれば1人分のフルタイムの仕事になります。0.X（コンマエックス）の仕事をし合わせる社会技術が必要です。

集落・分野・時期を横断する複合型事業体の例として、おおなんちょういすわ 邑南町出羽地区では、12集落が農業と一緒にやるだけでなく、暮らしや雇用を自ら作り出すための会社を立ち上げました。私はこのような会社を「郷づくり会社」と呼んでいます。これが全国各地に立ち上がりつつあります。

交通の仕組みも縦割り・細切れではいけません。新聞を配って、帰りに朝採れ野菜を積んで帰ってくるような、こえつ 創造的などうしゅう 異業種同業がはじまっていますが、これだけITを発達させたのですから、人の移動も物の運搬も、もっと東ねられます。イノベーション

は、まさにシュンペーターのいう「新結合」です。

インフラも1か所にまとめることが重要です。私は10年前から交流やエネルギー、防災のセンターとなる「郷の駅」構想を提唱してきましたが、私も委員となって国でも、定住と循環の砦となる「小さな拠点」を作る動きができました。

「ロングテール」(地域の個性)を活用する戦略が重要です。グローバルに勝負するような戦略も良いですが、それだけでは田舎の魅力である多彩さを全部切り捨ててしまいます。ある1,500人の村で栽培・加工品目のアンケートをとると、240種類4,500品目も出てきました。しかし、流通の仕組みがないので、売っている種類はその半分以下です。これを暮らしの舞台に出すためには、おばあちゃんたちが通院や買い物に野菜を下げていくような「合わせ技」の社会技術が必要で、これを実現することが循環型社会への一里塚になります。

長続きする暮らしと社会

これまでのグローバリズムは、大量生産、大量輸送、大量廃棄という底が浅いもので、しかもイタリアのコムーネのような世界を潰してきてしまいました。これでは2周目が見えません。世界は無数の「地元」でできています。そこから組み直していくことでしか本当の循環型の世界は築けません。そして、一つ一つの地域を元気にしていく核が「小さな拠点」です。ここから自然の多様性を引き出し、暮らしの多様性も

引き出すことが、これからの基本的な戦略だと思います。

鳥取県智頭町^{ちづ}では、都会で災害があった際に支援をする「疎開保険」という連携の仕組みを作っていますが、都市と農村の連携によって農村の意義を再認識するような仕組みもさらに必要だと思います。東京への集中も全部は否定しませんが、それぞれの田舎が色々な個性で循環しているほうが、国全体としても豊かで奥行きが深い、心の深い国になるはずです。

地域のつながりの中へ定住

集落は、4、5年ごとに1組の家族を今までよりも多く取り戻せば十分に存続できます。ただし、「移住者を選ばない地域は選ばれない」というのが鉄則です。自分たちの暮らしを大変なところも含めて紹介し、案内するような取組みが必要です。1組ずつであれば、先に入った人の背中を見ながら入るようなこともできます。祭りも手間暇がかかりますが、逆に手間暇かけたものでなければ、地域に伝わっていきません。人口をただ増やすのではなく、人生の数を増やすという視点が必要で、それが根付く地域社会を作っていないといけないと思います。

循環を作る社会技術は、決して日本のためだけではありません。一昨年、ベトナムへ行きましたが、川のようにオートバイが流れていました。これが自動車になった途端、交通も大気汚染もアウトです。日本で起きた問題を、アジアで10倍の規模でやっ

てはいけません。特にこれからを担う若い人たちと、都会と田舎のバランスを田園回

帰で直すというように、社会技術を輸出する取組みができれば良いと思っています。

【基調講演2】

韓国における農村地域の内発的発展への取組み

—事例と課題—

具 滋仁 (韓国・忠南研究院 責任研究員)

韓国の地方自治と村づくり・町づくり

私は韓国の田舎生まれですが、ソウルの大学に進学し、その後、都市問題に関する研究や活動をしました。しかし、都市問題の解決には、農村再生が不可欠だと実感し、日本の鳥根県に留学して中山間地域について学びました。それを、韓国に持ち帰り、村づくり・町づくりに生かしてきました。

韓国の地方自治には、様々な問題があります。問題の1つ目は、韓国の歴史に由来するものです。植民地時代や韓国戦争、独裁政権が続いたため、20世紀を通じて地方自治が行われませんでした。戦後、米国から地方自治制度が導入されたものの、李承晩大統領の独裁政権下でしたので、実体が伴いませんでした。1960年の市民革命で一時は地方自治が取り戻されたものの、翌年の軍事クーデターによって地方自治が廃止されました。その後、80年代に民主化運動があり、ようやく91年に地方議会選挙、95年に団体長（自治体の首長）選挙が実施されました。韓国の地方自治の歴史は20年と非常に浅いと言えます。

問題の2つ目は、民間と行政との協力が不十分であることです。地方自治は始まりましたが、住民が選んだ首長に自治体公務員が従うとは限りません。韓国では、首長任期の最長が3期12年なので、公務員の中に12年我慢すれば何とかなるという風潮があります。また、市民運動は行政と戦うのが当たり前だという考えも根強いです。行政には財政も権限も集中していますが、長く民間の社会運動が抑圧される時代が続いたせいで、リーダーになるような人が残っていません。行政と民間とのガバナンスは大きな課題です。



問題の3つ目は、草の根の活動をどう支援するかです。住民自身の力を育てることは最も重要ですが、韓国の歴史を考えると急には難しいことです。そのため、行政改革を進め、集落社会を体系的に支援する行政の役割を明確にすることが必要です。

韓国では、市・郡・区が基礎自治体（日

本の市町村)に該当します。また、集落にあたるのが里です。基礎自治体数は、合併もあって226まで減っています。郡の平均人口は約5.4万人ですが、21万人の郡もあります。平均面積は約669km²です。人口規模も面積もかなり大きいと言えるでしょう。

そして、韓国ではUIターンを「帰農」と呼びます。急激な都市化の下、90年代前半に百貨店や大橋の崩落事故、子どもの教育の問題と自殺者の増加問題などが次々に顕在化したことで、この動きが90年代後半から急激に拡大してきました。

チョルラブクドチナン

全羅北道鎮安郡の村づくり

鎮安郡は、集落活性化や「帰農」の動きが本格的に始まった場所だといっても良いでしょう。私は、04年に鎮安郡の契約職公務員に採用されました。地方自治体が契約職で職員を受け入れるケースは他にもありましたが、博士号を取った研究者を採用したのは、鎮安郡が初めてだったのではないかと思います。村づくり事業には前任者がいましたが、彼が私のような人間を採用する仕組みを作ってくれました。

鎮安郡は、ソウル市から車で2時間半、チョンジュ全州市に隣接する自治体です。1960年代のピーク時の人口は10万人を超えましたが、現在は2万人にまで減少しています。大型ダムができた影響もありますが、過疎化が激しい地域です。高齢化率も2010年の時点で36.2%に上っています。

私は、鎮安郡で事業を行うにあたって、生涯学習、住民自治、経済自立、相互扶助

という4つの目標を掲げました。そのうえで、行政内に縦割りを超えて関連部署が連携した「村づくり専門チーム」を作り、「農村型インキュベーション」を行いました。これは、行政予算を生かして民間組織の立ち上げを促し、それを支援していくモデルです。さらに、集落支援事業については、自治体独自の事業と国の事業とを組み合わせる制度も作りしました。

一番の課題は、人材不足でした。そこで設けたのが「集落幹事制度」です。これは後に全国に広がった制度で、UIターン者を集落幹事に任命して郡行政から給料を出し、集落活動を支援してもらう仕組みです。この制度は、UIターン者にとっても、地元住民とのつながりを作るきっかけとなり、定着に役立つものになります。UIターン者は、07年の調査では229世帯でしたが、その後も毎年100世帯以上のペースで増えました。14年12月現在では、約900世帯2,000人の転入者が定着し、郡の全人口の1割に達しています。しかし、農村に大勢の人が来れば良いというわけではなく、農村の再生のために一緒に働いてくれる人であることが重要です。

集落文化調査も行いました。これは、若者が歴史的資料を収集するなどして集落の伝統文化を調査し、それを新しい活動につなげるための事業です。集落ごとに博物館も作っています。また、村まつりも毎年行われています。これは都会と村との連携を意図したもので、故郷から出て行った都会の人との交流がメインの目的です。

鎮安郡の村づくり10年間における一番の成果は、集落やそのリーダーが行う内発的取組みを、外部から支援できるシステムを構築したことです。さらに鎮安郡では、新たな10年に向かって、2つの新たな事業が始まっています。第1に、地産地消事業です。2008～10年に行った産直活動をもとに、11年に「鎮安マウル株式会社」という農業会社を立ち上げました。これは、村づくりの経済組織で、ローカルフードの食堂や直売所、体験場を備えています。小農やお年寄りを対象とした農産物流通の仕組みになっており、現在約900の農家が参加しています。

第2に、「村づくり支援センター」の設立です。11年から準備学習会を行い、13年に農業改良センター跡地を利用して設立することができました。設立からの2年間は私が役場を辞めてセンター長を務めました。このセンターは、移住者の受入れや6次産業化の窓口、また15の地域団体の中間支援組織として重要な役割を果たしています。

忠清南道洪城郡の町づくり

こうして鎮安郡の村づくりに10年関わりましたが、ひとつの地域にあまり長くとどまるのは、その地域にとっても良くないという考えから、去年（15年）の3月に忠清南道に活動の場を移しました。現在は道（日本の都道府県）が設立した（財）忠南研究院に所属しながら、鎮安郡のような基礎自治体のシステムを構築できるように広域自治体が支援する活動を主に行っています。

忠清南道洪城郡の洪東面^{ホンドン}は、有機農業が盛んな地域で、人口4,800人、面積38km²です。この地域は住民が自ら活動を行う風土があり、農業生産をメインにボトムアップ型で町づくりを行っているのが特徴です。特に注目されるのがプルム農業高等技術学校です。無教会派キリスト教の高等学校ですが、地域社会に開かれた学校を目指し、農業を軸に地域の人材を育てています。日本の愛農学園農業高等学校と姉妹校で、専門学校にあたる2年制の専攻部もあります。生活協同組合も含め、多くの新たな活動がプルム学校の中から始まり、地域社会にまで広がりました。

1969年にはプルム学校の教員や卒業生18人が出資して信用協同組合が設立され、2011年には住民が資金を寄付して図書館も作りました。郡から居酒屋がなくなりそうになった際には、住民共同で居酒屋もオープンしました。小さな地域ながら、考えられうる活動が全てみられる地域です。

15年には、洪城郡で行われているような取組みを忠清南道全体に広げる政策が始まりました。しかし、行政施策を通じて民間の自主的な取組みを広げるのは容易ではありませんので、協力的ガバナンスのシステムを構築するのが優先的課題です。そこで、各自治体がそれぞれの力量に応じて支援制度を使い分けられるよう、行政改革の課題を整理して提示しました。また、基礎自治体レベルで、行政の政策と民間の取組みをつなぐ機能を持つ中間支援組織の立ち上げを支援しています。民間活動を自主的に担

えるUIターン者も、草の根活動が盛んなところほどたくさん集まってきています。そのため、ガバナンスの仕組みを広げていくことがますます重要になっています。

成果と課題、今後の方向性

両地域の取り組みは、①ボトムアップ型に住民自治活動が展開され、それが点から線・面へと拡大していること、②UIターン者が着実に増加していること、③民間と行政とのガバナンスが拡大しつつあることなど、多くの成果を生み出してきました。

日本と比べて韓国における地域づくり活動の特徴を挙げると、1つ目は、UIターン者の活躍が目立つことです。「よそ者」は、新しい風をもたらす一方で、トラブルを起こす場合も少なくありません。そのため、彼らの定着を支援する地域政策が非常に重要です。

2つ目は、個人の力量の大きさが目立っていることです。例えば、教会の牧師や小学校の先生が活動の中心になることが多いのですが、こうした人たちは本職の給料があるため、生活が安定しています。しかし、農家は生活が安定していない場合が多いため、取り組みの中心にはなりにくいのが実態です。

3つ目は、都市や他地域との相互作用で

す。韓国は狭い国だからかもしれませんが、先進事例には他地域からの視察がすぐに訪れます。他地域との交流は、その地域にとっても大きな刺激になります。

結論を言うと、行政でも民間活動でも、UIターン者が外から入ってきて、地域社会を動かす力になるというのが韓国事例の一般的な形です。そのため、行政の政策としては、地域づくりを専門的に担う契約職公務員を受け入れる制度をより広げることが重要だと思います。また、住民組織についても、韓国では文字書き・会計をしっかりできる人が集落にはほとんど残っていませんので、事務局をUIターン者に任せることに必然性があります。UIターン者には、都会で社会運動に関わった人も少なくありません。取り組みのノウハウを持つUIターン者をトラブルなく定着させる制度が大きな意義を持っています。

喫緊の課題として考えられることは、中間支援組織の設立をいかに広げていくかです。韓国では鎮安郡が最初に「村づくり支援センター」を立ち上げましたが、こうした取り組みはまだまだ多くありません。行政と民間とのガバナンスを構築するための制度を確立することは、今後も大きな課題になるでしょう。

【基調講演3】

農村はどう変わるか

—「地方創生」はこれでよいのか—

石田信隆（農林中金総合研究所 客員研究員）

農村は変わる

高度経済成長が目に見えるようになりつつあった1960年、並木正吉氏が『農村は変わる』という本を出して大きな反響を呼びました。この本では、農村で若い世代の「地すべり的な移動」が起きていると述べられています。戦前、農家の次三男は小学校を卒業すると家の農業を手伝い、分家したり養子に入ったりして農村に残りました。しかし戦後、次三男は中学・高校まで進学し、サラリーマンや工場労働者として都会に出るようになりました。さらに、長男まで農業を継がなくなりました。明治以来、農家550万戸、農家人口3,000万人、就業人口1,400万人という構造が戦前まで維持されてきましたが、それが維持できなくなったわけです。

並木さんは、それによってどう農村が変わるのかを問題にし、「第二の地すべり」が起きるだろうと予測しました。これは、家ぐるみの離村や農業生産の縮小が進むことで農地が余るので、そこに大規模な借地経営が成立するのではないか、というものです。しかし、この見通しは外れました。想定を上回る高度経済成長によって地方においても労働力需要が増え、また、田植えや稲刈りなど、労力が必要な部分が機械化さ

れました。その結果農家の兼業化が進むとともに、農業生産は稲作以外の分野にも多様化して、日本の豊かな食を支えてきたのです。



しかし現在、再びこれまでの構造が維持できないところにきています。それは、農村で高齢化が進んでいるほか、特に条件不利地域を中心に、都会に出て行った人たちが戻ってくるのかという問題があるためです。

農林業センサスによると、農家数は1950年の600万戸ぐらいがピークでしたが、2015年には210万戸まで減っています。一方で土地持ち非農家が140万戸に増えていますが、その多くは自給的な農業に携わり、あるいは全国で1万5,000ほどにまで増えている集落営農に土地を提供し、水路管理や農道管理などに参加するという形で農業に関わっている人たちです。農家の姿が大きく変化してきています。

また、農業の担い手の減少と高齢化が顕著です。主な仕事が農業である「基幹的農業従事者」が10年間でどう流出したかの推移を年齢層別にみると、以前は流出基調であったものが、95年以降は若い年齢層も含めて流入に転じています。昭和一桁世代

が農業を引退するのに引っ張られる形で、若い世代を含めて農業に戻る動きがあるということです。しかし、農業従事者の実数が大きく減少しているの、担い手不足と高齢化は深刻になっています。大変な事態であることに変わりはありません。

今、東京一極集中が進むなかで「地方創生」が言われていますが、日本では大都市集中政策が進められてきたわけではありません。「全国総合開発計画」は過去5回作られました。62年の「全総」から一貫して「国土の均衡ある発展」が目標に掲げられてきました。特に77年の「三全総」では、世の中は集中から分散へと変わるので、各地域で人が定住できるように整備をしようという「定住構想」がうたわれました。87年の「四全総」では、計画期間後半には東京圏から地方圏へ人口が純流出になることを目標にするまで述べられています。これらが実現できなかったなかで、再度「地方創生」政策が現れているのです。

「地方創生」政策を考える

「地方創生」政策が世に出るきっかけとなったのは、増田寛也元総務大臣が14年春に出版した『地方消滅』です。この本では、子どもを産む年齢である20～39歳の若年女性が2010～40年の30年間に5割以下に減少すると推計される896自治体を「消滅可能性都市」とし、そのうち40年までに人口が1万人以下になると推計される523自治体を「消滅可能性が高い」としました。具体的に名前を挙げられた市町村は大きなショ

ックを受け、その後に「地方創生」政策が出てきたわけです。

しかし、これらの自治体が本当に「消滅可能性が高い」と言えるのでしょうか。オーストリアの人口規模別の市町村数をみると、人口2,000人以下の自治体が全体の63%を占めています。また、人口総数では、人口1万人以下の市町村に住んでいる人が国民の過半を占めています。つまり、単に人口が少ないところが消滅するというのはおかしいわけで、どういう地域像を構想して政策を行うかで地域の姿は変わると思います。「地方創生」政策でもその議論をきちんとしなければなりません。

「地方創生」政策への疑問として、まずは過去の政策の検証が適切かという問題があります。今回の「総合戦略」には、過去の政策について、「縦割り」「全国一律」「バラマキ」「表面的」「短期的」といった反省が記されています。しかし、先ほど「全国総合計画」を紹介したように、過去の政策がそうだったとは言い切れません。真の問題は、明治の殖産興業以降、日本経済が中央集権・中央政府直結型で展開するなかで、地方では中央・外部企業主導型の開発が多く、自発的に経済発展をする動きが弱かったことだと思います。地方自治も未成熟です。「三位一体の改革」や「平成の大合併」も、結果的に周辺地域の自治機能を非常に弱めることにつながり、東日本大震災でも合併地域で色々困難な状況が出てきました。

また、「総合戦略」の柱である「コンパクト・シティ」が人口流出の防波堤になるの

かという疑問もあります。増田さんの『地方消滅』でも、「山間部も含めたすべての地域に人口減抑制のエネルギーをつぎ込むのではなく、地方中核都市に資源を集中し、そこを最後の砦にして再生を図っていく」と述べられています。中核都市に人が集まることにはなるでしょうが、その周辺地域で過疎化が進んでいく結果につながりかねません。

さらに、TPPや農協改革など、「地方創生」とは矛盾する政策が進められているという問題もあります。政府は、15年12月に、合意内容を踏まえてTPPの影響を試算し直したという結果を公表しましたが、GDPが14兆円増えるという根拠のわからない内容でした。要するに、今の日本にどのような影響があるのか、きちんとした説明なり議論がされていないわけです。これは「地方創生」政策にもつながっていて、TPPの地方への影響についても、国民が納得できる形で議論されなくてははいけません。

「内発的発展」こそが進むべき道

「地方創生」を考えるのであれば、「内発的発展」こそが目指すべき方向です。これは、1976年に鶴見和子さんらが提唱したもので、外部からお金や技術をつぎ込むのではなく、地域の資源を使い、自律的に発展を創出するべきだという問題提起です。また、77年には、玉野井芳郎さんが「地域主義」という概念を提示しました。このように、地域から発展を作ろうという考えが盛んになったのですが、これらは色々な人の

議論が交錯するなかで、なかなか具体的な実践として深まりませんでした。

こうしたなかで「内発的発展論」を確立したのが宮本憲一さんです。宮本さんは、これまでの日本の開発を、都市の企業に来てもらって雇用を創出する「外来型開発」とし、公害を生み、利益を地域で循環させずに都市へ流出させるものであると批判しました。そして、①地域自らが取り組むこと、②環境保全・アメニティ・福祉・文化・人権の確立、③地域産業連関、④住民参加と自治を原則とする「内発的発展」を確立しなければ、地域は実質的に貧しくなってしまうという考え方を提示したわけです。

そのためには、地域の住民や協同組合、企業が自発的に動くことも重要です。「創発」と言いますが、地域にいる様々な主体同士が良い相互作用を起こすことで、1 + 1が2ではなく、4にも5にもなります。私は、「創発」を起こすための4つの条件として、①地域の価値に気づき、希望を共有して新しい人を呼び込むこと、②組織の自立性を高めること、③活発な相互作用を引き起こす場を作ること、④「緩やかな秩序」のもとで地域の将来ビジョンを共有することを挙げています。

農村地域の課題

地域づくりを、この寄附講義のテーマ「自然資源経済論」の観点から考えてみましょう。人間は自然の一部であり、自然の機能そのものであるとも言えます。そのため、人間と自然とのかかわり方の良し悪しが、

個人の人生の良し悪しにもなるし、地域の良し悪しにもなります。

時代区分で考えてみますと、狩猟採集時代、人間は完全に自然に従属していましたが、持続可能性は高い世界でした。農耕時代になると、自然を意識的に利用するようになりましたが、持続可能性は下がってきます。現代の工業化時代は、自然を支配・収奪する関係が強くなる一方、持続可能性が低くなりつつあります。それではポスト工業化の段階では自然とどのような関係を築くべきでしょうか。より高いレベルで共

生する形を作るか、破壊しつくしてしまうか、かかわり方次第で、社会の幸福度は変わってきます。

地域再生も、「人が減るから呼び込む」「衰退するから施設を整備する」といった、表面的な対応では成功しません。これからの時代に合った、持続可能で幸せを実現できる人間と自然との関係を作っていくことが不可欠です。それによって、より良い「自然資源経済」の循環を地域の中に作り出す方向でなければ、持続可能な地域を作ることとはできないのだと思います。

＜第Ⅱ部 パネル討論＞

司会・進行：寺西俊一

パネリスト：基調講演者3名、山下英俊

パネル討論では多岐にわたる議論が展開されたが、紙数の制約上、ここではそのごく一部を収録する。

寺西 一橋大学「自然資源経済論」プロジェクトの代表を務めている寺西です。これから第Ⅱ部として、基調講演の3名に「自然資源経済論」プロジェクトの事務局を担当している山下英俊准教授を加えて、パネル討論を行います。まずは、山下准教授から基調講演に対するコメントをお願いします。



山下 今日のお話のキーワードは、「内発的発展論」だと思っています。「内発的発展論」には、できるところではできるが、できないところでは難しいという印象を持っていましたが、藤山先生の「田園回帰1%戦略」は、実証的なデータに基づき、どこでも始められる具体的な取組みとして形式化されていると理解しました。また、「循環の経済」は、社会の仕組み全体を「田舎の田舎」から



ひっくり返すプロセスであると感じました。具先生のお話でも、韓国で同じような状況で同じようなことが行われていることを実感しました。藤山先生のご著書の言葉を借りると、地域を「使い捨て」するような社会ではなく、「一人一人が幸せで美しい人生を享受できる社会」こそがゴールだと受け止められました。

一方で、石田先生は、「地方創生」政策が必ずしもこのような方向性に向かっていないことを示されたと思います。真の「地方創生」政策を考えると、持続可能な社会を作るための政策統合が必要ではないかと思えます。これは寺西先生の年来の主張でもあります。今日のキーワードでいうと、あらゆる政策に「循環の経済」に向かうような支援策を組み込むことが求められます。

政策統合を具体的に考えるために、再生可能エネルギー（以下「再エネ」という）の例をお話しします。再エネの固定価格買取制度（FIT）には、リスクを社会的に共有するという意義もあると考えています。それぞれの主体がいきなりリスクを負って事業を行うのは難しいですが、FITと優先接続によってこのリスクを社会が広く薄く共有することで、最初の一步が踏み出しやすくなります。しかし、FIT導入後の日本では、海外企業が田舎に入ってメガソーラーを作ったり、巨大な木質バイオマス発電所が立ち上がったりと、循環にはなじまない「ひとり勝ち」の状況が次々と生まれています。制度として「循環の経済」に持っていける可能性があるにもかかわらず、運用が正し

い方向を向いていないのが問題で、制度をより地域に資する方向に持っていく必要があると感じています。

これを踏まえると、国レベルの政策では、その政策の方向性が「循環」の方向を向いているかをチェック・レビューするような仕組みが必要なのではないかと思えます。言い換えれば、個人の選択や自由を後押しするような支援強化が図られているかどうかです。環境経済学では、一定水準の教育や医療が受けられ、生活への安心や将来への希望がかなえられることを「社会的最低限（ソーシャルミニマム）」と言いますが、それが保証されることで社会の多様性が確保されるような方向性にあるかを見極めることが重要でしょう。

また、問題は「田舎の田舎」よりも東京のほうが深刻かもしれないと考えさせられました。藤山先生には、「田舎の田舎」が重層的にネットワークを構築する姿を示していただきましたが、それを世界につなぐ結節点のひとつとして生き残ることが、東京に残された数少ない可能性なのではないかと思いました。

寺西 それでは、山下准教授のコメントを踏まえつつ、「これからの農業・農山村の未来をどう展望するか」という全体テーマに照準をあてて議論をしたいと思えます。

まず、藤山先生には、地域からの発展戦略を極めて具体的に、しかも「田舎の田舎」という最も条件不利な地域にこそ地域再生のフロンティアがあることを端的に提示し

ていただきました。それでは、これを人口移動のトレンドが都市化の方向から「田園回帰」の方向へと変わりつつある兆候とまで捉えて良いのでしょうか。

藤山 「1%戦略」で理解していただきたいのは、東京が危機だからといって雪崩を打って島根に来るようでは、これまでと何も変わらないということです。「1%戦略」は、ゆっくりやることに革命的な意味があります。「地方消滅論」で最も危惧するのは、2~3年間ですぐに結果を出しなさいというパン食い競争をやらされていることです。そんな対症療法では何ともならない限界にあることを認識すべきです。今人口が増えているのは、10年間地道に取り組んできた地域だけです。

その意味で、私は今の30~40歳代に注目しています。彼らは、今の50~60歳代が信じてきたような人生観や価値観に、変に染まっていません。こうした人が少しずつ来て、少しずつ地域を変えていくことが一番重要だと思います。

寺西 具さんも、韓国の農村がUIターンによって人口を取り戻しているという希望の持てるお話をされましたが、藤山先生のお話では地域循環の取戻しなど地域経済のビジョンが示されていた一方、韓国では博物館運動や教育活動など、文化運動的な取り組みが中心だという印象を持ちました。第二ステージとしてはローカルフード事業や6次産業化なども行われているそうですが、

文化運動の側面がメインになっているのはなぜなのでしょう。

具 私も地域経済学や環境経済学が専門なので、地域経済の取組みは重要だと思っ
ていますが、現状ではそこまでやるのは難しいし、あまりやる必要もないと思っ
ています。文化運動は、地域住民と外から来た人と
が交流するための仕組みとして非常に有効
です。地域づくりは、人々が互いに議論がで
きる関係を作ることが基本ですから、まず
はそれを作ってから色々な活動に広げよう
という考えです。20世紀の歴史的経緯によっ
て常識が崩れている農村社会の現状を変え
るためには、文化的な取組みが必要でした。

また、地域社会を分析することも必要だ
と思います。韓国では、大学の先生が現場
に根付いて長く研究することがほとんどあ
りません。そのため、私は大学の先生が田
舎に住んで研究するような制度を作っ
てほしいと提案しています。田舎では、公務員
もその自治体内に住まず、近隣都市から通
勤している割合が7割にも上りますので、
地域づくりの中心になりにくいのです。専
門家が田舎に住んで、地域研究や政策参加
を盛んに行ってほしいと思っています。

寺西 石田さんからは、どういうビジョ
ンを提示するかが「地方創生」政策の基本で
あるはずなのに、従来型の国土開発計画の
延長でしかないという批判がありました。「地方創生」政策の問題点は、端的に言うと
どこにあるのでしょうか。

石田 例えば、農業では、「攻めの農業」「成長産業化」というのがキャッチフレーズになっていますが、これは自然を支配・収奪する工業化時代の考え方です。「半農半X」「合わせ技」などを駆使し、本当に豊かな「自然資源経済」のあり方を展望していくことが重要だと思います。これには農協などの地域の協同組合に大きな役割が期待されますので、目覚めて頑張ってもらいたいと思います。都市と農村の組織が手を取り合うことも重要だと思います。こうした視点のもとで制度的条件を整える必要があると思います。

寺西 具さんは、韓国にはまだまだ地方自治に壁があるなかで、それを打ち破って色々な取組みにチャレンジされてきたというお話をされました。日本は曲りなりにも地方自治を行ってきましたが、「平成の大合併」などを経て、その実態がどんどん失われています。それに対し、藤山先生はご著書の中で、自治の拠点となる「定住自治区」を全国に作るべきだと提言されています。この「定住自治区」についてご説明いただけますか。

藤山 具さんがやられているように、自分たちの地元を自分たちで作ることは、まさに本来の権利です。「集中と選択」の議論では、これが抜け落ちているところに大きな危機感を覚えます。主権者は国民で、自然や伝統とのつながりのなかで暮らしているのはその人たちであって、そこに住み続けるか切り捨てるかを決める権利は他の

誰にもありません。「平成の大合併」では、地域が自己決定権を手放してしまいましたので、もちろんこれをもう一度取り戻さなくてはなりません。農協も、かつての小さな農協が、エネルギーも含めて地域の生活を担う拠点になってきたことを見直してほしいです。「定住自治区」の仕組みは、地域の自治と経済循環の拠点を作るための制度的条件として整備されなくてはならないと考えています。

寺西 今日、藤山先生が都市問題のお話から始められたのが象徴的でした。我々は農村が危機だという変なパラダイムに頭を毒されがちですが、裏表の関係として東京にこそ危機があり、農村をどうするかという問題は、日本の危機的状況をどう打開するかという問題そのものであることが明らかになったと思います。

これからの時代の豊かさを選取るためのキーワードは、「FACE（顔）」です。この「FACE」は、Food（食料）、Agriculture（農業）、Culture（文化）、Environment（環境）およびEnergy（エネルギー）の頭文字です。個性豊かな「顔」を持つそれぞれの地域が、それぞれの潜在力を生かしていかに持続可能な形で発展していくのか、そしてそれを国や都道府県の政策がどうサポートできるのかという課題が、あらためて突き付けられたと思います。

（とりまとめ 主事研究員 寺林暁良
くてらばやし あきら）