

1951年7月20日第3種郵便物認可 2024年12月1日発行 毎月1回1日発行第74巻第11号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 少子化時代における地域社会の在り方
友田滋夫 嶋田暁文 山内昌和 作野広和

2024年12月号 NO.873



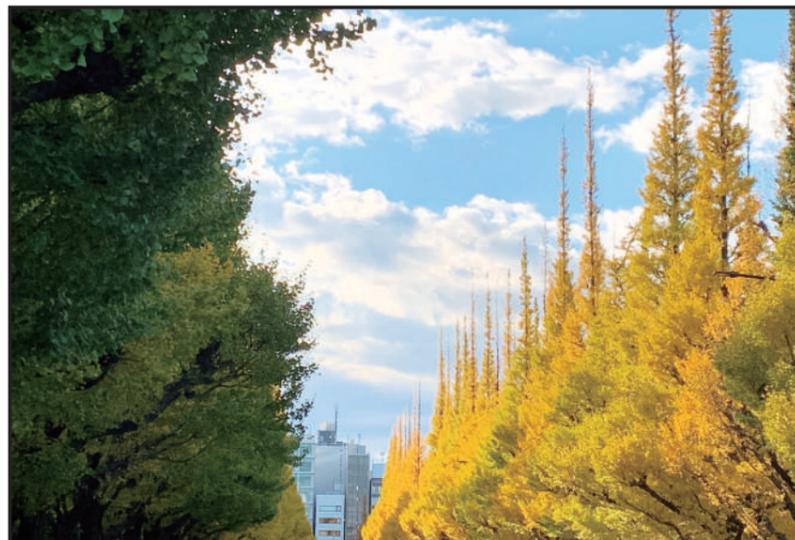
編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二四年十二月号(第八七三号) 特集 少子化時代における地域社会の在り方

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二四年十二月一日発行 毎月一回一日発行 第七四巻第十一号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三三五〇八一四三五〇



「神宮外苑のいちよう並木」(編集部)

表紙の写真は、日光東照宮の紅葉(もみじ)です。また、上掲の写真は、明治神宮外苑のいちよう並木です。もみじの紅葉(こうよう)、いちようの黄葉(おうよう)、いずれも私たちの目を楽しませてくれる秋の風物詩ですね。

この紅葉と黄葉のメカニズムは、秋になり日照時間が短くなると植物が光合成を中止して養分を蓄えるために発生する現象だそうです。

葉緑体に含まれるクロロフィル(緑の色素)が分解される過程で、紅葉はアントシアニン(赤の色素)を生成して赤くなり、黄葉はクロロフィルとともに含まれているカロテノイド(黄の色素)が、クロロフィルの減少にともない可視化されるため黄色く見えるそうです。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会 (農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤堀神小矢秋友作西	東京大学教授
編集委員	服部山林坂山田山川	東洋大学名誉教授
	信光信健安信雅	早稲田大学名誉教授
	和義司治雄一充満夫巧夫	農政ジャーナリスト
		静岡県立農専大学名誉教授
		日本農業研究所研究員
		宇都宮大学特任教授
		日本大学准教授
		明治大学教授
		茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



日本農業年報69
**基本法見直しは日本農業の
救世主たりうるか**
—農政の新たな展開方向をめぐって—

食料安全保障のための課題、国際的・歴史的な位置づけ、現場の生産者を中心とする関係者の思いという3つの視点から、求められる基本法の方向性を問う。

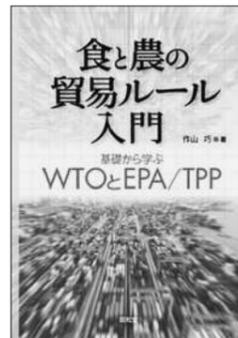
編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義

食と農の貿易ルール入門

基礎から学ぶWTOとEPA/TPP

WTO、EPA、TPP、FTA、メガFTA—新聞やテレビでは、貿易交渉をめぐってさまざまな言葉が飛び交っている。とっつきにくく感じることも多いニュースを、どうすれば理解できるのか?重要なキーワードのわかりやすい解説や「新聞記事で学ぶ」というコーナーとともに、食や農に関わる人が知っておくべき貿易ルールを基礎から学ぶ。

作山 巧 著



**増加する雇用労働と
日本農業の構造**

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用派遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著

◎「基本法の見直しは日本農業の救世主たりうるか」、「バイデン政権下のアメリカ農業・農政」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、水田を地域農業・産業の拠点として活かすための実践的提案の書

「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。



「ポインセチアとサンタのクリスマス・オブジェ」(編集部)

目 次

特集 「少子化時代における地域社会の在り方」

- ・少子化時代における地域社会の在り方 ……………友田 滋夫 (4)
- ・新・増田レポートを超えて
～自治体は何を反省し、どのような方向で地域づくりを
行うべきか?～ ……………嶋田 暁文 (10)
- ・出生率の地域差の理解を踏まえた今後への期待
……………山内 昌和 (20)
- ・人口減少社会における小規模高齢集落のあるべき姿
－「むらの減築」による「縮充」の実現－ ……………作野 広和 (29)

[時評] 循環型社会づくりの足跡 ……………m (2)

☆表紙写真 「日光の紅葉」(編集部)

「農村と都市をむすぶ」2024年12月号(第74巻第11号)通巻第873号

循環型社会づくりの足跡



山形県長井市の「NPO法人レインボープラン市民農場」が二〇年間にわたる活動の幕を閉じて、今年解散した。

この市民農場の母体となったレインボープランは、家庭の生ゴミを堆肥にして、その堆肥を利用して生産された農産物を市民が消費するという地域循環型社会を目指してきた。その食と農をベースにした地域内循環システムは、環境保全や地域資源利用などの観点から高く評価されてきた。市民農場の二〇年間についてふれる前に、簡単にレインボープランの特徴をみておく。レインボープランは長井市のまちづくりの議論の中からは生まれた活動である。市内の農地は風景をつくっているだけで、自分たちの食生活とはあまり関係ないという市民の意見に衝撃を受けて、地域に根ざした農のあり方を検討することになる。そして農業生産者が安全な食を消費者とともにつくり合うという関係を、地域内循環によって実現しようとした。市民にとってかけがえのない農と食のあり方が模索されていったのである。

レインボープランの活動は、次の三点を目標としていた（横山太吉「レインボープランの現状と今後の展望」

『農村と都市をむすぶ』六三八、二〇〇四年一月、参照）。一つは、資源の地域内循環システムである。さきにもたように、生ゴミ堆肥を利用して生産されたレインボー農産物を市内で販売し、さらに消費の際に生じた生ゴミを堆肥化するという循環システムが核になる。大都市のグリーン・コンシューマーをターゲットにした農産物の広域販売は循環システムを壊すことになるので、レインボー農産物は市内の農産物直売所などでの販売に限定された。二つは、減農薬減化学肥料栽培や有機栽培といった農をベースにしたことである。豊かな土と健康な生活の基礎を築き、持続的な循環システムを実現しようとしたのである。三つは、地域・職業・年齢などを越えて、命を支える食のベースの平等性に着目した「ともに」の精神である。市民が一緒に循環システムに関わるまちづくりが強く意識されている。

レインボープラン市民農場は食と農が支える資源循環をさらに一歩進めて、消費者と農業生産者が支え合う関係を直接的に実現する取り組みであった。当初は消費者と農業生産者の共同出資によるレインボープラン事務局の直営農場設立という構想もあったが、実際にはNPO法人を設立して市民ボランティアが農業生産に当たった。市民が消費者と農業生産者を兼ねることで、両者のともに支え合う関係性が具体的に表れることとなった。

レインボープラン市民農場は人と人が地域で支え合う関係を見える化したモデル農場として、レインボープランを牽引していく役割を担おうとしていた。

こうしてレインボープラン市民農場では市民三〇〇五〇名の有償ボランティアが農作業を担い、コマやミニトマト、きゅうり、ジャガイモなどの野菜を栽培してきた。それらの農産物は市内の市民直売所やスーパーマーケットのインショップなどで販売され、レインボープラン市民農場は地域循環社会の一つの拠点となった。二〇一〇年には法人の収入が一千万円を上回り、収益増によって借り入れ金を全額返済している。大雨・台風や大雪などによる被害を受けながらも、市民農場は着実に経営を拡大してきたといえよう。

市民農場は当初から幼稚園児の農業体験事業や障がい者などの受け入れに積極的に取り組み、地域団体・住民などとの交流や支援は重要なソフト事業になっていた。さらに二〇一一年の東日本大震災後、こうした活動は大きな転機を迎える。震災で長井市に避難した福島県の被災者や被災事業者への支援活動が市民農場の大きな柱になっていった。二〇一二年にはレインボープラン「絆循環プロジェクト」をスタートさせ、市民農場はその拠点となる。避難者交流事業としても煮会や農業体験イベントを実施し、避難者の雇用受入や避難者が活動する圃

場「福幸ファーム」設立にも乗り出した。福島県浪江町の鈴木酒造店が長井市の酒造メーカーを購入して醸造を再開する際には原料米の供給に応じ、福島県からの震災被災者・事業者との連携事業が拡大した。

しかし、震災被災者が帰還・再避難によって減少し、雇用していた被災者の退職やボランティアの高齢化で労働力不足が深刻な課題になっていった。追い打ちを掛けるようにコロナ禍による交流事業などの活動中止、大雨・洪水による冠水被害で、市民農場の継続が難しくなった。第三者継承によって事業の継続を試みるものの応募者は現れず、市民農場は二〇二三年末で活動を停止し、翌二四年にNPO法人も解散した。

人と人が地域で食と農を支え合う関係を深化する試みは、東日本大震災被災者・事業者への支援ニーズの変化や洪水などによる圃場・施設の被害、ボランティアの減少・高齢化によって人とモノの循環をつないでいく求心力を失っていったようだ。周知のように、気候変動や生物多様性への対応策がこれからの環境政策の要として位置づけられている。しかし環境問題はそれだけにとどまらない。人と人の関係性、つながりを共感できる社会環境づくりが重要な課題であり続けていることをレインボープラン市民農場は問いかけてきたのである。(m)

少子化時代における地域社会の在り方

日本大学生物資源科学部 友田滋夫

二〇一四年に発表された「増田レポート」（以下「旧・増田レポート」とよぶ）は、「消滅可能性都市」として八九六の市町村名と推計人口データを公表し、さらにその中で二〇四〇年推計人口が一人以下の五二三市町村については、「消滅する市町村」と名指しした。これは地方自治体に大きな衝撃を与えるとともに、地域の様々な努力に対して冷や水を浴びせ、結果的に地域の衰退を招きかねないものとして批判を浴びた。

とはいえ、「旧・増田レポート」から一〇年を経た現在の人口と、当時の人口を比べるならば、少なくとも人口という「数字」の面においては、ほぼ「旧・増田レポート」の予測通りに実態が進んできたことも事実である。

人口減少の原因について、「旧・増田レポート」は、将来子どもを産む「人口再生産力」を兼ね備えた「若年層」が大都市に移動したことに求め、大都市よりも合計特殊出生率が高い農村に「若年層」が移動できるような環境を整えることが必要だという認識を示した。

農村の方が合計特殊出生率が高いということに関しては、地方の方が都市より子育て環境が良いことによるものだという考え方もある。仮にそうだとすれば、地方から都市に流出する若い女性が減ったり、都市から地方に若い女性が移住すれば、出生数は増えるということになる。こうした認識は、「旧・増田レポート」だけでなく、「旧・増田レポート」を批判する側にもかなり見られる認識であった。

しかし、合計特殊出生率が高いことと、子育てがしやすい、子どもを産みやすい、といったことは、必ずしも直結しないはずである。たとえば、農村で出生率が高いのは、「女は若いうちに結婚して子どもを産むべき」という伝統的圧力に迎合的な人間が農村に残るからなのかもしれない。そういう圧力に迎合しない人が都市に出ていくので、結

果として都市の合計特殊出生率が下がっているだけなのかもしれない。そうだとすると、そういった伝統的圧力に迎合しない人間がたとえ農村に残ったとしても、子どもを産まないはずである。

農村に住むから子どもを産むのではなく、「産む産まないを決めるのは自分自身」という考えの人は都市に流出するから、「女は結婚して子どもを産むべき」という価値観の人が農村に残る、というような、農村にとどまる人と農村から流出する人のジェンダーに対する認識ギャップによって、農村の出生率が高くなっている可能性は大きい。

いずれにせよ、若年者、特に若い女性の都市部への流出は止まらなかった。コロナ禍で人流が制限され、在宅勤務や都市における感染リスクが注目された二〇二一年ごろには東京からの流出超過、地方への人口移動という事態が発生したが、これは一時的なものにすぎなかった。現在ではコロナ禍前よりもさらに東京圏一極集中が進んでおり、その傾向は若年男性より若年女性に顕著に表れている。

東京圏は農村より子育てしやすいから若い女性が東京圏に次々と集まってくるのかもしれないし、女性が望む仕事や地方にないからなのかもしれない。もし、人口を増やすことが正しい選択だとするならば（必ずしもそれが正しい選択だとは限らないが）、農村移住を促進するよりも、都市に集まっている子どもや若い世代向けに子育て環境と就業環境をさらに整えることの方が有効かもしれない、とさえいいうる状況なのである。

さらにいうならば、総人口減の下で移住者の獲得競争をしたところで、それは限られたパイの奪い合いで、どこかの自治体の人口が増えれば、別の自治体の人口が減るだけである。際限ない「移住者誘致策」競争によって勝ち残る自治体は勝ち残るかもしれないが、多くの自治体は負けてしまう。移住者の獲得競争においてたくさん自治体が「勝ち組」になるには、日本の総人口を減らさないこと、増やすことが必要であるという考え方もありうるだろう。

こうした状況下で、三村明夫氏を議長とし、増田氏が副議長を務める「人口戦略会議」は二〇二四年、「人口ビジョン二二〇〇」と「地方自治体『持続可能性』分析レポート」及びその根拠データとなる「全国一七二九自治体の持続可能性分析結果リスト」（以下、「新・増田レポート」という）を発表した。ここでは、「地方における人口戦略の立案・遂行が重要」としつつ、「東京圏」にも目を配り、「地方と東京圏の両者の取り組みで、日本全体の少子化の流れを大きく転換していくべき」とされた。移住者の誘致競争に陥らないために東京圏にも目を向けたのは前進かもしれないが、あいかわらず「消滅可能性自治体」を名指して公表している。

そこで、「旧・増田レポート」から一〇年目にあたり、「新・増田レポート」が発表された二〇二四年を終えるにあたり、あらためて、人口減少と人口の地域格差の深化という状況と、「新・増田レポート」の分析について検討を加え、少子化時代における地域社会の在り方を検討することとし、本特集の構成は以下のとおりとした。

まず、「新・増田レポート」（「人口ビジョン二二〇〇」および「地方自治体『持続可能性』分析レポート」）そのものを分析する必要がある。前述のように、人口は、ほぼ「旧・増田レポート」の予想通りに減少してきた。そして「旧・増田レポート」と同じく増田氏が実質的に主導する「新・増田レポート」が、再び人口減少問題と「消滅可能性自治体」についての分析及び提言をしている以上、「新・増田レポート」が「旧・増田レポート」とその後の施策についてどのように総括し、その総括の上に立っていかなる「人口戦略」を立てているのか、という点について検討することが必要だろう。

そこで、「旧・増田レポート」との対比もしつつ、「新・増田レポート」について、問題点や自治体にとっての有用性の有無について分析を行うとともに、自治体がどのような方向で地域づくりを行うべきかを検討し、地域の実情に即して「具体的なレベルで深掘りして答えを導く」ことの重要性を指摘したが、嶋田論文「新・増田レポートを超えて」自治体は何を反省し、どのような方向で地域づくりを行うべきか？」である。

地域づくりにKJ法などを活用した住民参加型ワークショップが導入されて久しいが、多くの地域で地域づくりコンサルタントが同じようなワークショップを行い、同じような対処策を導き出すというのが実態であろう。地域づくりとは地域それぞれ独自のものであるからこそ地域の魅力を生かすことができるはずであるが、地域づくりのためのワークショップが金太郎あめのようになってしまっただけでは意味がない。余談ではあるが、大学の授業でも「反転授業」が重視されるようになり、やはりKJ法が用いられることもあるが、反転授業さえしていれば教育効果が高まるという幻想も同じようなものであろうと思ひ知らされる。

さて、「新・増田レポート」は二〇二二年の合計特殊出生率が「過去最低の一・二六まで低下」していることを指摘するとともに、「東京圏については、出生数でみれば今や三人に一人が東京圏で生まれたことになり、日本全体の

人口動向への影響度は非常に高まって」いることを指摘している。これはもちろん、日本全体の人口を維持するという観点から見れば重要な指摘ではあるものの、同じく「新・増田レポート」が指摘しているような、「先行して人口減少が進む地方においては、このままでは住民を支えるインフラや社会サービスの維持コストが増大し、維持が困難となり」、「『地方消滅』というべき事態が加速的に進むことが想定」できるといって「第二の重大な事態」に対応するものではない。「地方消滅」を回避しようとするのであれば、「三人に一人が東京圏で生まれたこと」になるような状態は、異常事態ととらえられるべきである。

この点について「新・増田レポート」は「各自治体の人口減少対策は、どちらかと言えば人口流出の是正という『社会減対策』に重点が置かれ過ぎている」との見立てから、「封鎖人口において若年女性人口が急減する地域では、出生率の向上という『自然減対策』が重要な課題となる」等、自治体を、自然減対策と社会減対策の組み合わせによって九つに分類している。このように、「新・増田レポート」は、自然減対策の必要度（死亡率を下げる対策はそれほど取りようがないとすれば出生率を上げる対策の必要度）について、地域によって差があるという考え方に立っているわけだが、そもそも出生率を上げるための対策の重要度に大きな差をもたらすほどの出生率の地域差があるのだろうか。

もちろん一般的には、農村部より都市部のほうが出生率が低いという事実が観察されており、それゆえに「旧・増田レポート」は出生率の低い都市から出生率の高い農村へと若者が移住すれば出生数は増えるという単純な期待を抱いたわけだが、都市部も農村部も出生率が低下傾向にある点では変わらない。したがって、「出生率を上げる」対策とその重要度は全国共通のものであるかもしれない。また、地域ごとに対策の重要度や内容が異なるのだとすれば、出生率の地域差がなぜ生じているのかを考えて、原因に応じた対策を取る必要がある。

そこで、出生率の地域差や地域別の動向、出生率に影響を及ぼす要因などについて検討したのが山内論文「出生率の地域差の理解を踏まえた今後への期待」である。

合計特殊出生率に地域差があるという実態から、各自治体がそれぞれ「子育て支援」策を行って子どもを増やそうという取り組みがされている。そうすると出産希望者は子育て支援策の充実した近隣の自治体に移住する可能性が高いが、それでは日本全体としては出生率は上がらないし、都道府県単位で見たとしても隣接市町村間の移住が増える

だけで出生率は上昇しないだろう。地域別の合計特殊出生率の差に基づいて少子化対策の在り方を変えなくてもよいのだとすれば、少子化対策は自治体ごとではなく、国が行うべき仕事、ということになる。

さて、少子化対策は地方自治体が行うのではなく国が行うべきであるとした場合でも、それが仮に成功し、その効果が表れるのはしばらく先のことであろう。さらにいえば、そもそも少子高齢化は世界共通の現象だから、少子化対策が「人口減少社会」を「人口増加社会」に転換するほどに有効な政策なのかどうかさえ不確定である。『令和五年版高齢社会白書』によると、高齢化率は二〇六〇年までの国でも上昇を続け、二〇六〇年時点で日本の推計高齢化率は三七・九%となるが、韓国はこれを上回る四三・六%に達し、シンガポール三七・四%、中国三五・五%、タイ三四・九%、スペイン三四・六%、イタリア三四・三%、ドイツ三一・七%と、日本においても特に農山村地域の人口減少、少子高齢化はますます進むことを想定しておかなければならない。つまり、農山村においていかに人口の現状維持、増加を図るか、という対策ではなく、いかにして人口減少社会に対応するか、ということが求められるわけである。

こうした状況を前提として、将来の集落のありかたを検討したのが、作野論文「人口減少社会における小規模高齢集落のあるべき姿―『むらの減築』による『縮充』の実現―」である。ここでは、「社会、地域、生活が縮小していくことを悲観的に捉えるのではなく、「小さいことはいいことだ」と言い切れる社会、「身の丈に合った暮らし」を目指していくことの必要性が指摘されている。「縮小」したとしても「充実」していればよいということである。

なお、女性の出産意識と性別役割分業が地域別出生率にどのような影響を与えているかということも重要なテーマと考えられるが、本特集に取り込むことはできなかった。他日を期したい。

前述のように、すでに少子高齢化が進み、子どもを産むという選択のできる若い世代が少なくなっている以上、何らかの少子化対策が有効に働いたとしても、当面の間は人口減少が続くことは避けられない。特に大都市圏以外の地方自治体で人口増を実現するのはほぼ不可能といってよい。加えて、原俊彦が指摘するように、「家族に対する手厚

い経済支援で知られるフランス、「ワークライフ・バランス政策の先進国として名高いスウェーデン」、「市場経済型（要するに何もしない）アメリカ」ともに、「置換水準以下の合計出生率となると予想」されており、人口減少はもはや世界の趨勢となっている（原（二〇二三） p. 一一二）。少子化が何らかの失政によるというよりも、バースコントロールという考え方や、そのための多様な避妊手段の普及と相まって、「女性が自らのライフコースについて、結婚・出産を自由に選択できるようになったこと」（原（二〇二三） p. 九六）の結果だとすれば、作野論文が指摘するように、人口減少によって生じている問題を人口増加によって解決するのではなく、人口減少を前提とした施策によって解決していく必要がある。

とはいえ、人口増を目指す施策も、人口減を前提とした施策も、「カネがなければ何もできない」のである。地方分権によって地方自治体が行う施策の自由度は形式的には拡大したが、地方自治体間の形式的な「自由競争」の下では、財政力のある大規模自治体が勝ち抜けることは当然の成り行きであろう。嶋田論文で指摘されたような「所得制限なしの高校授業料実質無償化」により東京への人口集中傾向が一層進んだのはその典型である。

「健康で文化的な最低限度の生活」、「ひとしく教育を受ける権利」、「勤労の権利」が憲法に定められていることは誰もが知っているとおりである。すでに国民の間に一般化している消費生活、教育、医療などについては、居住地によってアクセスが困難な状況は、憲法の趣旨に反しているといわざるを得ない。こうした権利については、いかに「地方分権」の時代であろうとも、国が財源を保障し、最低限の実施方法についても規定すべきであろう。地方分権は「自由放任」ではない。地方自治体を「放任」することなく、共通のルールと財源を国が保障することによって、はじめて各自治体が「創意工夫」によって、たとえ人口が増えなくとも地域独自の魅力を高め、住民が居住地への誇りを持てるような本当の意味での「自由競争」ができる基盤が確立するのではないだろうか。

【参考文献】

- ・原俊彦（二〇二三）『サピエンス減少—縮減する未来の課題を探る』岩波書店。
- ・人口戦略会議（二〇二四）『人口ビジョン二一〇〇』。
- ・人口戦略会議（二〇二四）『令和六年・地方自治体「持続可能性」分析レポート』。

新・増田レポートを超えて

「自治体は何を反省し、どのような方向で地域づくりを行うべきか？」

九州大学大学院法学研究院教授 嶋田 暁文

はじめに

二〇一四年五月、元・岩手県知事で元・総務大臣でもある増田寛也氏を中心とする日本創生会議は、「消滅可能性都市八九六」をリストアップし、そのうち二〇四〇年推計人口が一人以下の五二三市町村について「消滅する市町村」と名指しし、大きな反響を呼んだ。このいわゆる「増田レポート」（以下、「旧・増田レポート」と呼ぶ）が、その後、国による「地方創生」施策の展開につながっていったことは周知のとおりである。

あれから約一〇年。同じく増田氏を実質的なリーダーとする人口戦略会議が、『人口ビジョン二一〇〇』（以下、「第一レポート」と呼ぶ）および『地方自治体「持続可能性」分析レポート』（以下、「第二レポート」と呼ぶ）

を公表した（それぞれ二〇二四年一月九日、四月二四日）。本稿では、これらを総称して「新・増田レポート」と呼ぶことにしたい。

新・増田レポートのインパクトは旧・増田レポートと比較にならないほど小さなものだったと言ってよいだろう（坂本二〇二四・五四）。しかし、そこには看過しえないポイントも含まれている。そこで、本稿では、まず、その問題性と非有用性を指摘する。その上で、「人口減少に苦悩する自治体は何を反省し、どのような方向で地域づくりを行うべきか？」を論じることが、本稿の目的である。

1 新・増田レポートの問題性・非有用性

1-1 認識上の問題性

新・増田レポートは、旧・増田レポートと同じく、「消滅可能性都市」といったフレーズで危機を煽ることで世の中を動かそうという「ショックドクトリン」的手法をとるものである。こうした手法が、名指しされた地方の人々の余計な焦りや諦めを惹起し、地方の持続可能性を逆に低下させる危険性を秘めていることは、改めて指摘するまでもない。しかしそうした表面的な問題性以外にも、新・増田レポートは、看過しえないポイントをいくつも含んでいる。

第一に、「二〇一四年の分析結果は各自治体に大きな影響を与えたが、各自治体の人口減少対策は、どちらかと言えば人口流出の是正という『社会減対策』に重点が置かれ過ぎていくさがある。東京圏への人口流出の防止はともかく、若年人口を近隣自治体間で奪い合うかのような状況も見られる。こうしたゼロサムゲームのような取り組みは、結果として出生率向上に結びつかわけでなく、日本全体の人口減少の基調を変えていく効果は乏しい」（第二レポート）という認識についてである。

この認識は、四つの看過しえない点を含んでいる。一つには、仮にこの認識が正しいとしても、そのように誘導したのは、増田氏が中心として取りまとめた旧・増田レポートだったのではないかという点である。まさに「どの口がそんなことを言うのか」という疑問を禁じ

得ない。

二つには、「地方間のゼロサムゲームになってしまったことの大きな要因の一つは、東京一極集中への対応が不十分であったことにある」という点への反省が極めて乏しい点である。東京圏が人口を吸収せず、東京圏からの流出人口が増えているれば、必ずしも地方間のゼロサムゲームにはならなかったはずなのである。

確かに、第一レポートでは「東京一極集中を是正し、『多極集住型』の国土づくりを目指すとともに、東京圏が抱える深刻な問題の解決を図ることは、国全体の少子化の流れを変えていく上で、避けては通れない課題です」と述べられているし、第二レポートでも、東京都内の自治体につき、「人口の増加分を他地域からの人口流入に依存しており、しかも当該地域の出生率が非常に低い」点に特徴を持つ「ブラックホール型自治体」（＝移動仮定における若年女性人口の減少率が五〇％未満である一方、封鎖人口（後述）における減少率が五〇％以上の自治体）のうちの多くを占めていると言及がなされている。しかしながら、一方で、「東京圏の課題解決に向けて、官民あげて取り組む組織（「東京圏人口戦略会議（仮称）」）を設置する必要があります。地方と東京圏の両者の取り組みによって、日本全体の少子化の流れを大きく転換させていかなければなりません」（第一レ

ポート)として、東京圏についても人口の受け皿としていくという方向が同時に示されているのである⁹⁾。

この間を振り返れば、タワーマンションの相次ぐ建設に見られるように、むしろ東京圏への人口集中を促進するような政策的対応が推進されてきたのであり、それが地方からの人口流出と地方間のゼロサムゲームを惹起してきた面は否定できない。にもかかわらず、その見直しを求める姿勢が全く見られないのは、いかがなものだろうか¹⁰⁾。

本当に出生率向上を図りたいならば、子ども医療費無料化、給食費無償化等の施策を自治体に委ねるのではなく、国の責任として全国展開すべきである。ゼロサムゲームが問題だというならば、そのようにしてゼロサムゲームから自治体を解放することこそが国に求められるのではないか。国が責任ある対応を怠り、自治体間競争を放置してしまうと、財政的に余裕のある自治体が人口を集めるだけに終わってしまう。二〇二四年度から東京都が行っている「所得制限なしの高校授業料実質無償化」はその典型例であり、東京への人口集中傾向は一層強化されてしまった。

三つには、第二レポートの公表と同日に行われたシンポジウムにおいて、平井伸治・鳥取県知事が「先ほど増田さんから移住・定住の促進はゼロサムゲームであっ

て、大きな課題ではないと聞こえる発言があったが、われわれからすると、そこは違うと思う。東京圏への人口集積が進むと、人のいなくなった他の国土は使えなくなってしまう。国土政策として問題であり、このことは是非わかって欲しい」と反論したように、新・増田レポートの認識は、国土のあり方や地方の現状への配慮に乏しい。出生率向上につながるなければ意味がないというような発想自体、あまりに一面的だと言わざるを得ない。

四つには、「日本全体の人口減少の基調を変えていく効果は乏しい」と言うが、仮に人口維持に必要な出生率二・〇七に回復したとしても、「若年女性人口」(二〇一三九歳)自体が今後数十年間は減り続けるため、当面人口減少の基調は変わり得ない。人口が減少しても安心して暮らし続けることができる社会をつくっていくことの方がより現実的で有意義な目標なのではないか。

1-2 分析上の問題性

第二に、新・増田レポートでは、旧・増田レポートで推計方法が異なっているにもかかわらず、「消滅可能性自治体」数が八九六から七四四(前回対象としなかった福島県内自治体を除くと七一)に減少したとしていることについてである¹¹⁾。旧・増田レポートでは人口移動に関して国立社会保障・人口問題研究所(社人研)と異

なる仮定を置いた独自の地域別人口推計が行われていたのに対し、新・増田レポートでは独自の人口推計は行われず、社人研の「日本の地域別将来推計人口」で公表されている人口移動の仮定と、「封鎖人口」の仮定（Ⅱ各自治体において人口移動がなく、出生と死亡だけの要因で人口が変化すると仮定）とに基づく人口推計が行われている。つまり、厳密に言えば、比較できないものを比較することによって、論理が展開されているのである。

なお、「消滅可能性自治体」数が八九六から七四四に減少した⁴⁾とか、「消滅可能性自治体」であることには変わりはないが、若年女性人口減少率が改善した自治体が三六二自治体あった⁵⁾といった新・増田レポートの指摘⁶⁾をもって全体の状況が好転したかのように錯覚してはならない。改めて言うまでもなく、全体的に見れば、より厳しい人口減少局面に入っている地域が圧倒的に多い。国勢調査の二〇一五年一月一日と、二〇二〇年一月一日の人口データ（外国人を含む総数）を用いて市町村ごとに行われた人口分析・将来人口推計（by一般社団法人持続可能な地域社会総合研究所）によれば、この五年間で人口が増加した市町村は三二二、人口が減少した市町村は一四一七である。一〇%以上人口が減少したところも二四五市町村ある⁶⁾。

注目すべきは、人口総数で八割を占める市部において

て、人口減少の七割が発生しているという点である。絶対数で見れば、人口減少の大半は、町村ではなく、地方都市で起きているのである（藤山二〇二二）。一方で、社会増減に着目すると、社会増となった市町村は五四二、社会減となった市町村は一八七で、特に小規模町村の中で社会増や若年層の増加につながっているところが相当程度現れている。つまり、全体として状況はより厳しくなっているが、一部の地域で地道な努力が成果に結びついてきている、というのが実態なのである。

1-3 自治体にとつての指針としての非有用性

ところで、新・増田レポートは、上記のような認識・分析における問題性だけでなく、自治体にとつての指針としての非有用性をも特徴とする。それは新・増田レポートの視線はあくまで「日本全体の人口」に向けられており、「人口減少に苦悩する自治体」に対しては向けられていないからである。旧・増田レポートから約一〇年経った現在、自治体がこれまでの約一〇年間の取り組みを踏まえ、何を反省し、今後どのような方向で地域づくりをしていくべきなのかについては、新・増田レポートからは何も学べない。そもそも「ないものねだり」であろう。われわれは、新・増田レポートを超えて、自らその答えを探っていかなければならない。

2 人口減少に苦悩する自治体は何を反省し、どのような方向で地域づくりを行うべきか?

以下では、約一〇年間の「地方創生」の取り組みを振り返ったときに反省を要すると思われる点を明らかにするとともに、今後の自治体に求められる地域づくりの方向を（紙幅の関係で、四つに限定する形で）論じることにした。

2-1 最優先目標を定め直す

「地方消滅」といった言説に焦った自治体の多くは、人口減少傾向に歯止めをかけるべく、「移住者獲得」を最優先目標としてきたように思われる。しかし、すでに触れたように、当面日本全体で人口減少していくのであり、ほとんどの自治体において人口減少傾向は続く。とすれば、「移住者獲得」の前に、「人口が減少しても安心して暮らし続けることができる条件を確保すること」を最優先目標として据えるべきではないか。

そもそも、そうした条件が確保されていないところに移住しようとする者は稀有であろうし、そうした条件が失われ安心して暮らし続けることができなくなれば、せっかく移住してくれた者も去っていくことになる。今いる住民たちが安心して暮らし続けることができる条件

を整えることは、結果として、移住者の獲得および定住化にも寄与する。

具体的には、第一に、医療が適切に受けられること、病院や買い物等に行くための移動手段があること、車生活を可能とするためのガソリンスタンドが一定距離内にあること、(若い世代がそこの暮らしを営むためには)子どもが通える学校があることなど、生活を営む上で必要な各種サービスを享受するための条件を確保することが求められる。第二に、日常的なお困りごとを相談できたり、いざという時に助け合えたりする近隣の住民同士の関係性の基盤であるコミュニティが人口減少・高齢化で機能しなくなってきたりしている状況への対応が求められる。小学校単位で新たな住民協議会を立ち上げてもらったり、集落支援員を配置したりすることがその具体的な中身である。

2-2 移住・定住の取り組みを見直す

「移住者獲得」を最優先目標にすべきではないと述べたが、移住・定住が重要でないわけでは全くない。限度を超えて人口が減り、地域の持続可能性が低下してしまわないよう、移住・定住のための取り組みは引き続き行うべきである。しかし、そのあり方をめぐっては、二つの点で反省する必要があると考える。

第一に、移住・定住の取り組みはただ推進するのではなく、「2%理論」を踏まえ、自治体内の各地域の人口安定化をもっと意識する形で、地域コミュニティとの連携を深めつつ行うべきである。「1%理論」とは、当面

人口減少が続くとしても、当該地域の人口の1%程度を毎年その地域に取り戻すことができれば、ある段階からはそれ以上人口が減らず、安定化するというものである（藤山二〇一五）。藤山浩氏によれば、島根県の平均人口一三七〇人の各エリアにおいて、子連れ夫婦（三〇代前半男女と四歳児以下幼児）と若者夫婦（二〇代前半男女）と六〇歳前半の夫婦とがそれぞれ平均二・四組（計一四・八人）ずつ毎年流入すると、小中学生数は安定し、高齢化率上昇を止めることができ、人口総数の減少緩和または安定も実現できるといふ（藤山二〇一三）。新・旧増田レポートが問題とした「若年女性人口」の減少「率」ではなく、こうした各エリアごとの「必要組数」を意識して、各地域と自治体とが連携して移住・定住の取り組みを進めるべきなのである。

第二に、子ども医療費無料化や給食費無償化といった「オトク感」を前面に出すような「移住者獲得」方策からは脱却する必要がある。そうした方向で邁進してしまうと自治体間競争で疲弊してしまう。また、「金の切れ目が縁の切れ目」ではないが、「オトク感」に釣られて

やってくる層は、「オトク感」を感じなくなったり、より「オトク感」のある自治体が見つかったりすれば、いなくなる可能性が高い。

思うに、「移住者獲得」方策には、大きく分けて、①「ここに移住したい」と思わせるための方策と②移住・定住を可能にするための条件整備方策（住宅の確保、地域内経済循環の確立等を通じた仕事の創出や所得向上、特定地域づくり事業協同組合制度の活用、コミュニティとの橋渡しなど）とがある。①は、「オトク感」を前面に出す「移住者獲得」方策を含むが、これに限られない。世話好きで気さくな住民たち、自然の豊かさ、独自の文化や歴史、風景や街並みの美しさ、おいしい食べ物、助け合いを大事にする風土、「自分もこの人たちと一緒にチャレンジしてみたい」と思えるようなカッコイイ人たちの存在など、人を惹きつける要素はいろいろとありうる。それらの要素を活かしてコンテンツ化を図ったり、PRしたりすることで「地域の魅力」を高める必要がある。「オトク感」によってではなく、「地域の魅力」を高めることを通じて「ここに移住したい」と思ってくれる人を増やしていくべきである。

このように①の中でも特に「地域の魅力」を高めるような取り組みに力を入れつつ、移住希望者が現れた際にいつでも対応できるように②の条件整備を怠らないとい

う方向こそが求められている。もっとも、「地域の魅力」を高めるというのは容易なことではない。自分たちの地域の魅力に気づけず「ここには何も無い」と思っている地域住民が少なくないからである。そうした中で重要になるのが、地域住民にとって「当たり前」だと思っっているものを捉え直し、そこに独自の価値を見出すなど、地域に「新たな視点」を与えたり、都市の社会生活で得た知識・センス・専門能力・人的ネットワーク等を有し、地方における地域づくりにアイデアと推進力をもたらしたりしうる移住者や外部人材の存在である。地元の若手層とこうした人々とはつながり合い、彼（女）らの対話の中から新しい動きが生み出されていく。そんな流れになっっていくよう、関係形成をうながしたり、バックアップしたりすることも大切であろう。しかし、移住者や外部人材にコミットしてもらおうと最も重要なことは、元々の住民たちが「本気の当事者」として、地域への誇りと愛着を持ち、その地域をどうにかしたいという熱い想いで真剣に地域づくりに取り組む、それを外部の人たちにも熱意を持って語り、伝えることである（坂本二〇一六・六三）。

2-3 関係人口に各場面で活躍してもらおう

関係人口については、従前、暗黙裡に「質より量」と

いう発想に立ってきた自治体が多かったのではないだろうか。たとえば、ふるさと納税の寄附者やSNSのフォローを獲得することには熱心だが、地域づくりに関わってくれるような人材を関係人口として獲得し、各場面で活躍してもらおうといった取り組みについては手薄だったのではないだろうか。しかし、今は、都会で働きながらも、「地方のために自分の経験やスキル等を生かしてみたい」と考える者が少なくない。そうした人たちの力を借りながら地域づくりを進めていくことも大事である。遠方に住んでいたとしても、今は、オンラインを通じてコミュニケーションをとることは容易であるし、パソコンでできる作業なども少なくない。たとえば、地域の情報発信、クラウドファンディング、自治会業務の棚卸作業を手伝っていただくなど、「関わりしろ」はいろいろとあるはずである。

NPO法人サービスマスターによるプロボノ・マッチングサービスマスターを利用してみるというのも一つの方法であろうし、広島県福山市の「兼業・副業人材マッチング支援事業」のような取り組みを導入してみるという方法もある。いずれにせよ、まずは、地域の側が目指すべきビジョンを定め、それを実現していく上で、どのような人材のどのようなスキルが必要なのかを明確化していくことが大事であろう。

2-4 地域の実情に合った「方程式」を組み立て、具

体的なレベルで深掘りして「答え」を導く

この間の「地方創生」に対する取り組みを振り返ると、交付金獲得目当てで、コンサルタントにほぼ丸投げし、国が示す「方程式」に国が期待する「答え」を入れる形で計画を策定した自治体の姿が目立った。そもそも地域ごとに直面する問題・課題は多様であり、解くべき「方程式」も「答え」も異なるはずであるにもかかわらず、である。そうした行動をとった自治体は、根本的に姿勢を改める必要がある。主体性を持ち、地域に目を向け、地域の実情に即した「方程式」を組み立て、そこから現実的かつ有効な「答え」を導くべきなのである。

そのためには、住民の声を傾け、対話を通じて地域の諸問題を具体的なレベルで深掘りする必要がある。にもかかわらず、それができていない自治体が少なくない。

たとえば、「地方創生」の計画づくりに際して、住民ワークショップを開催し、住民にいろいろな願望的意見を紙に書いてもらった後、「KJ法」を用いて相互に関係しそうな意見をまとめ、いくつかの柱に整理し、その柱を抽象的なフレーズ（例：「みんなが笑顔で子育てを応援するまち」）で表現し、最終的に出来上がった体系

図を掲げながら、みんなで記念撮影をして終わる、というようなケースが多々見られた。しかし、こうして得られた「抽象的なフレーズで表現された柱」は、まさに美辞麗句にとどまる。そのため、そこからは、「どの自治体でもやっているような政策」「すぐに思いつくようなありきたりの政策」しか出てこないのである。最近はこの種の住民ワークショップがやたらと増えているが、筆者には、意見を表出することによるカタルシスを住民に味わせる一方、「住民参加に熱心に取り組んでいる」という「やっってる感」を醸し出すために行われている、としか思えない。

しかし、実は、日本には、そうした空虚な営みとは全く異なる実践の系譜があるのである。それは、「暗い感情」から出発し、問いへの応答を繰り返すことでその原因の内実を具体化し、深掘りすることで、解決策を導くという実践の系譜である（玉井一九八〇）。

たとえば、「金がなくて暗い感情だ」という人に対して、「いくらあれば幸せになるんだ」と問い、「そりゃ、たくさんあればあるほど幸せだ」という答えには、「それはそうだが、金がなくて暗い感情になるというのは、たいてい、したいことがあるのに金がなくてそれができないといったときじゃないのか」と問い直す。「いや、実は、豚舎が古くなっていて改造するために七〇〇万円

が必要なのだが、その金がないのだ」という答えには、「だったら、農協から借りればよいではないか」と返す。

「親父がハンコを押してくれないんだ」という答えには、「事業計画書をつくって説得すればよいではないか」と切り返し、「俺の頭じゃ、事業計画書なんてつくれないよ」という投げやりな答えに対しては、「普及員さんにつくってもらえばいいじゃないか」とアドバイスをするといった具合である⁷⁾。

「金がなくて暗い感情だ」という抽象的なレベルで考えていては、「お金をうまく稼ぐ方法を見つければいい」といったあたりな発想しか出てこないだろう。そして、「今、〇〇が流行っているから、これにチャレンジしてみてもどうか」などという思い付きの非現実的あるいは有効性の疑わしい案のオンパレードになってしまふ。しかし、悩みを具体的なレベルにまで落とし込むことができれば、現実的かつ有効な対応方針にたどり着くことができるのである。

自治体関係者は、今や見失われてしまったかに思えるこの実践の系譜を学び直し、地域の実情に即した「方程式」から現実的かつ有効な「答え」を導き出す力量を身に着ける必要がある。

おわりに

もはや紙幅は尽きている。本稿で見てきたように、新・増田レポートは、さまざまな問題性を含むだけでなく、地域づくりの指針としての有用性を全く欠いていない。新・増田レポートのような政策文書に一喜一憂するのではなく、これまでの取り組みを反省し、それを踏まえた方向に基づいて地道に地域づくりを進めていくべきである。自治体関係者の奮起に期待したい。

【参考文献】

- ・小田切徳美（二〇二四）『にぎやかな過疎をつくる―農村再生の政策構想』農文協。
- ・坂本誠（二〇一六）『離島創生』の方向性―個人に向き合い、実態に即した雇用・支出対策を』『しま』二四四号。
- ・坂本誠（二〇二四）『自治体消滅論』の前になすべきこと―「消滅可能性自治体リスト」をめぐる三つのシナリオ』『自治実務セミナー』二〇二四年九月号。
- ・嶋田暁文（二〇一六）『増田レポート』再考―『自治体消滅』論とそれに基づく処方箋は正しいのか？』『地方自治ふくおか』六〇号。
- ・嶋田暁文（二〇一八）『小規模自治体の持続可能性と自立への道』『ガバナンス』二〇一八年九月号。

・嶋田暁文（二〇二二）『農村・農山村での暮らし』を継続させるには？―困難な状況を乗り越えるための創意工夫』『都市問題』二〇二二年三月号。

・玉井袈裟男（一九八〇）『自己発見の技術―むらで生まれた発想』農山漁村文化協会。

・中川内克行（二〇二四）「特集」検証・地方創生二〇年 限られた成果 三割が人口減に歯止めかけられず』『日経グローカル』四八六号。

・藤山浩（二〇一三）「中山間地域の新たなかたち―未来に向けた地域再生の設計」小田切徳美・藤山浩編著『地域再生のフロンティア―中国山地から始まるこの国の新しいかたち』農文協。

・藤山浩（二〇一五）『田園回帰―戦略』農山漁村文化協会。

・藤山浩（二〇二二）「町村の縁辺革命と地方都市の空洞化」『町村週報』三一九九号。

注

(1) この点については、二〇二四年九月三日に行われた日本学术会议「縮小社会における地域構想―分科会の第三回研究会における中澤高志・明治大学教授による」報告『人口戦略会議』の戦略を概括する」および質疑応答を通じて気づきを得た。記して感謝したい。

(2) 二〇二四年八月一日に福井県で開催された全国知事会議では、「特定の地域への人口や産業の集積と日本全体の人口減少

を関連づけた考え方は、因果関係が不明確であり、本質的な課題解決につながるため、削除すべき」との主張が小池百合子・東京都知事からなされ、それに対して丸山達也・島根県知事から強い反論があり、他の知事からも「東京一極集中」への批判が相次いだ。

(3) 脚注(1)と同じ。

(4) 「状況改善」の原因については、「前回に比べ外国人の入国超過数が大きく増加していることなどから、今回の分析においては人口減少傾向が改善する結果となっている」（第二レポート）とされる。

(5) ちなみに、住民基本台帳の二〇一八年一月一日と、二〇二三年一月一日の人口データ（外国人を含む総数）を用いて行われた市町村ごとの人口分析・将来人口推計（by一般社団法人持続可能な地域社会総合研究所）によれば、二〇一八―二〇二三年の五年間で、人口が増加した市町村は二二二、人口が減少した市町村は一四九七、一〇%以上人口が減少したところが三二二となっており、（データが異なるので単純な比較はできないが、）より厳しさが増している蓋然性が高い。

(6) これらの具体的な方策については、嶋田（二〇二二）をご参照いただきたい。

(7) なお、これは引用書籍の公刊時の状況を前提とした話であり、その後の人員削減等により、県の普及員やJAの営農指導員による手厚い支援はかなり困難な状況となっている。

出生率の地域差の理解を踏まえた今後への期待

早稲田大学教育・総合科学学術院教授 山内昌和

1. 消滅可能性自治体と出生率

日本の人口は、二〇一〇年頃を境に減少している。そうなることは、ピークの具体的な時期を除けば、実はかなり早くから予見されていた。人口学的な観点からすれば、低出生率が続けば、人口は高齢化し、やがて出生数よりも死亡数が多い自然減少になる。また日本の国際人口移動は、自然減少を補うほどの水準ではない。そのため人口は、必然的に減少してしまうのである。

日本の人口減少は、したがって、低出生率が長らく続いたためであると考えて良い。この低出生率とは、人口が増えも減りもしない定常的な状態に必要な出生率の水準（置換水準の出生率）を下回った状態のことである。日本で低出生率が常態化したのは、合計出生率（以下、

TFRとする）が二・〇〇を下回った一九七五年以降とみて良い。その後のTFRは、一九九三年に一・五〇を下回り、若干の増減を経て、二〇二三年には一・二〇を記録するに至った。

日本国内の地域に目を向けると、人口減少は人口移動に起因するとみなされてきた。その象徴的な現象の一つが、いわゆる過疎である。高度経済成長期には、国土の周辺部から中心部への著しい人口移動が生じ、後者の地域で人口が増加した反面、前者の地域では人口が大幅に減少した。その初期には世帯構成員が全員で移動する挙家離村もみられたが、その後の人口移動の主体は若年層に移り、現在まで国土の周辺部から中心部へ移動する傾向が続いている。そのため、人口減少の一因が人口移動にあることは間違いない。

しかし、高度経済成長長期と二一世紀以降とでは、状況が大きく変化した。かつては、国土の周辺部であれ中心部であれ、出生数が死亡数より多い自然増加の地域がほとんどであった。ところが二一世紀には、低出生率と人口の高齢化とが合わさり、国土の周辺部と中心部とを問わず、自然減少の地域が大多数になっている。しかも、高齢化が進み、若年人口の規模が小さくなったため、人口増減に及ぼす人口移動の影響は相対的に弱まっているのである。

このように、現代日本の人口減少の根底にあるのは、日本全体でも、地域別にも、長らく続く低出生率である。その意味では、日本の人口減少を緩和し、少なくとも人口が増えも減りもしない定常状態を望むならば、低出生率からの脱却を目指すことが不可欠である。まさに、「現在の日本は、あらゆる地域において、人口減少への対応策としては結局、子育て支援を拡充するなどして出生率を向上させるほかはない」（江崎二〇二四、一六―一頁）。人口戦略会議が二〇二四年一月に公表した『人口ビジョン二一〇〇』で出生率の向上に資する取り組みを強く主張するのは、ある意味、当然なのである。

とはいえ、注意すべきは、第一に、出生率の向上が仮に実現されたとしても、日本の人口が減少から脱するまでにはかなり長い時間を要するし、そこで達成される人

口の規模は、現在のそれをかなり下回る可能性が高い、ということである。これについて、二〇二三年以降の出生率が人口の置換水準で推移し、生命表死亡率が二〇二二年の水準で変化がなく、国際人口移動の影響がないと仮定した場合の日本の将来人口をみると、当面は人口減少が続き、二一〇〇年頃になってようやく九四百万人程度で安定する（別府二〇二三）。つまり、仮に低出生率から即座に脱却できたとしても、これから半世紀以上も人口減少は続く上に、現在よりも数千万人少ない人口規模になる蓋然性は高い。

第二に注意すべきは、地域別の人口が減少から脱するのは、とくに転出超過の地域では、出生率が改善したとしても、かなり難しい上に、減少幅を抑える効果もそれほど大きくない、ということである。このことは、二〇一四年に始まった地方創生に関する取り組みに直接関与した地方自治体関係者には常識かもしれない。というのも、そうした人々は、地域人口ビジョン策定時の将来人口のシミュレーションを通じて、出生率の改善効果が小さいことを認識したはずだからである⁴⁾。

以上のことを前提とした上で、本稿では人口地理学の立場から、日本の地域別のTFRに関する情報をいくつか提供する。具体的には、まずTFRの変動の特徴を整理し、続いてTFRという指標に内在する解釈の困難さ

を示す。それらを踏まえ、日本のTFRの改善がもし可能だとすれば、日本全体で状況改善に向けて努力すべきであることを論じる。

2. 各地で低下するTFR

TFRが二・〇〇を下回った状態を低出生率とするならば、すべての都道府県が低出生率になったのは一九九〇年以降である。市区町村別には、数値の公表されている一九八〇～二〇〇二年から二〇一八～二〇二二年にかけて、低出生率ではない市区町村は常に存在する。しかしその数は少なく、全体の二・五%未満である。

実は、都道府県や市区町村のTFRは、全国のTFRと同じように推移しながら低下してきた。つまり、全国のTFRが下がれば（上がれば）、都道府県や市区町村のTFRも下がった（上がった）のである。例えば、統計の得やすい一九八〇年から二〇二〇年までの五年おきのTFRを用いて算出した全国の値と各都道府県の値との相関係数を観察すると、最も低い秋田県で〇・八八、都道府県の平均で〇・九七であり、両者にかなり強い相関関係が確認できる^⑧。

都道府県や市区町村の出生率が全国同様に低下したのとは、未婚化や晩婚化といった結婚行動が同じ様に変化したから、と考えられる。日本のTFRの低下の主因は結

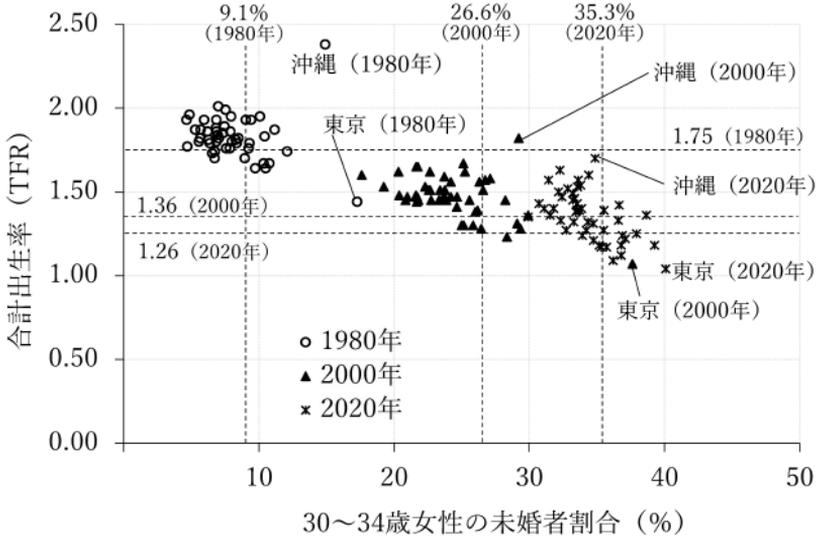
婚行動の変化であるが（岩澤二〇一五）、本稿で強調したいのは、そのような結婚行動の変化がどの地域でも生じている、ということである。

図1は、一九八〇年と二〇〇〇年と二〇二〇年における都道府県別にみた三〇～三四歳女性の未婚者割合とTFRの散布図であり、参考として全国の値も併記した^⑨。三〇～三四歳の女性に注目したのは、年齢別出生率が高い年齢層だからである。

この図によれば、一九八〇年から二〇二〇年にかけて、どの都道府県でも未婚者割合は上昇している。例えば、一九八〇年に未婚者割合の最も低かった福井県の場合、一九八〇年の四・七%から二〇〇〇年の一七・六%、二〇二〇年の三二・二%へ上昇した。また、未婚者割合の上昇にともなってTFRは低下しており、福井県ではそれぞれ一・九三から一・六〇、一・五〇となっていた。なお同図によれば、未婚者割合の上昇は出生率の低下と関連している。実際、いずれの年次についても、また三つの年次全体を通して、未婚者割合の高い都道府県ほど出生率は低くなっている。

結婚行動の変化とともに出生率に直接的に影響する結婚したカップルの行動については、限定的な資料しか存在しないとはいえ、出生率低下の方向へ作用している。具体的には、例えば、結婚したカップルにおける四五～

図1 都道府県別にみた30～34歳女性の未婚者割合と合計出生率（TFR）



注：図中の破線および波線の側に示した値は全国値である。

四九歳時点の女性の平均出生子ども数は一九八〇年代や一九九〇年代の二・二人程度から二〇一〇年代以降の一・八人程度に減っていた（国立社会保障・人口問題研究所二〇二三、五七頁）。ただし、その地域差は、少なくとも複数の標本調査の結果で把握可能な地域ブロック単位で見ると、沖縄県を除いてわずかであり、結婚したカップルは、どの地域でも平均して二・〇人程度の子どもを持っていた（山内二〇一七、岩澤ほか二〇二二）。なお沖縄県の場合、そのTFRは日本の中で高水準を保持しており、その背後には、文化的な影響で結婚したカップルの平均子ども数が多い、という特徴がある（山内ほか二〇二〇a）。

このように、基本的には、未婚化や晩婚化に代表される結婚行動の変化で各地域のTFRは低下している。では、TFRの地域差は結婚行動の変化の地域差によるものとみなして良いのだろうか。

3. 人口移動の影響を受けるTFR

子どもの誕生が結婚と深く結びつく日本では⁽⁴⁾、TFRの地域差と未婚者割合の地域差を踏まえて、結婚を控えたり結婚する時期を遅らせたりする人々が相対的に多い地域で出生率が低くなる、と解釈されやすい。未婚者割合の高い地域は、通例、都市的な地域であるし、その

ような地域では、相対的にみれば、社会規範からの自由度が高く、個々人の主体性を発揮しやすいためにさまざまなライフコースを選択しやすいだろうから、そのような解釈には妥当性があるように受け取られてしまうからである。

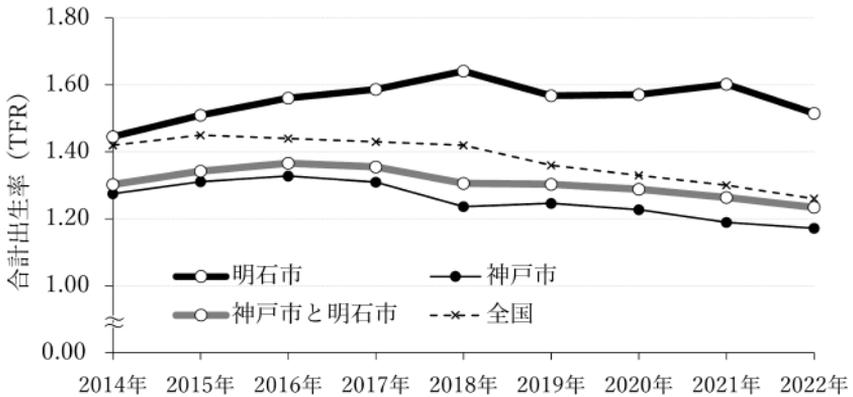
しかし、年齢別出生率を足し合わせた指標である TFR の値は、その地域差の解釈に注意が必要である。なぜなら、TFR には人口移動の影響が反映されてしまうからである。ここでの人口移動の影響とは、具体的には次の二つである。一つ目が長距離移動の影響である。東京都を例にとると、就学や就職などを求めて多くの若年者が全国各地から転入する。そうした転入者は未婚者が多いため、若年者の年齢別出生率が低くなり、結果的に TFR も低くなりやすい。同様のことは、他の大都市や地方の県庁所在都市などでもみられる。ただし、長距離移動者とそれ以外の人々との間で結婚行動に差があるのかどうか、実は分かっていない⁶⁾。

二つ目が短距離移動の影響である。この短距離移動は、未婚から既婚へといったライフステージの移行にもなう住み替えとして理解できるものである。一人で暮らしている状態と、結婚して子育てをしている状態とは居住地に対する期待の内容が異なる上に、複数人からなる世帯向けの住宅と単独世帯向けの住宅とは供給さ

れる地域にも違いがある。そのため、単独世帯向けの住宅の多い地域では年齢別出生率が低くなり、TFR も低くなりやすい。また、複数人からなる世帯向けの住宅が多い地域の場合には、とりわけそこが新興住宅地であれば、子どもを新たに持つようになる人々が多く集まり、年齢別出生率が高くなって TFR も高くなりやすい。それに對し、開発から時間を経た住宅地では、中古住宅の売買が盛んで若い入居者が多いようなことでもなければ、大多数の居住者は家族形成期を過ぎていたために年齢別出生率が低く、TFR も低くなりやすい。身も蓋もないことに、ある地域で複数人からなる世帯向けの住宅が数多く供給され、そこに子どもを新たに持つような世代の人々が集まれば、その地域の TFR は一時的に上昇する。

明石市と神戸市、そして両市全体の TFR の推移を全国値とともに示したのが図 2 である⁶⁾。明石市は手厚い子育て支援と住宅整備で知られ、二〇一〇年代後半には TFR が上昇し、高い水準を保っていた。しかし、同時期の神戸市の TFR ならびに明石市と神戸市を合わせた TFR はいずれも、全国同様に緩やかに低下していた。神戸市内から明石市に移り住む人が少なくなかったことを考慮すると、子どもを持つとする人たちが神戸市から明石市へ転居したことで明石市では高い水準の TFR

図2 明石市と神戸市の合計出生率 (TFR)



が保たれた反面、神戸市ではTFRに負の影響が生じていた可能性がある。筆者は、明石市の子育て支援それ自体は大事な取り組みであるが、TFRの上昇が短距離移動による一時的な効果なのかどうか慎重に見極める必要があるし、そもそもTFRの上昇をもって子育て支援それ自体を評価して良いのかも再考すべきであると考えている。

このように、TFRの地域差と未婚者割合の地域差との相関関係を因果論的に解釈できるかどうかは、先の図1を観察するだけでは判然としない。果たして、東京都出身者と東京都への流入者、あるいは明石市出身者と神戸市出身者との間で結婚行動に違いはあるのだろうか。これらの問いへの答えは、十分に説明されていない。TFRという指標は有用な面もあるとはいえ、人口学や人口地理学の研究者の指摘する留意事項を十分に理解した上で（岩澤二〇一九、清水二〇〇四、丸山二〇二一、小池二〇二四など）、引き続き慎重かつ多角的にTFRの地域差を検討し、そのメカニズムに関する基礎的な研究を積み重ねる必要がある。

4. 状況改善に向けた日本全体での取り組みの必要性と四つの留意事項

上述のように、日本の低出生率をもっぱら未婚化や晩

婚化などの結婚行動の変化に由来しており、そのことは全都道府県に共通していた。したがって、低出生率からの脱却を目指す方策を考えるのであれば、まずは日本全体としての取り組みを中心に据えるべきだろう。また、そのような取り組みに期待されるのは、原則として、結婚したり子どもを持ったりしながら人生を送ったとしても幸せになれる社会を作り、そうした社会が全国に遍く存在することであるから、そのことも日本全体としての取り組みを中心に据えるべき根拠になりうるだろう。

とはいえ、具体策を構想して実践する上では、留意すべきこともある。ここでは、以下の四点を指摘しておきたい。一点目は、時間を要することである。低出生率を改善する試みは、仮にうまく機能したとしても、人々の意識が変化して行動変容に至るまでかなりの時間を要する。したがって、取り組みを継続しつつも、性急に成果を求めないことが肝要である。

二点目は、人々の主体性を大切にすることである。低出生率の改善という社会的な取り組みは、個人にとってみれば、主体性を無視した強制になるかもしれない。したがって、仮に出生率が望ましい水準に達しないとしても、社会としてそれを受け入れる必要があるし、そのような水準の出生率のもたらす人口の状態で社会を運営していくかざるをえない。また、結婚や出生についての個人

の主体性というミクロレベルの事象と、人口減少や高齢化、さらには少子化対策を含む日本社会の仕組みに関わるマクロレベルの事象との間の不整合に対して、どのように折り合いをつけていけるのか、に関する合意形成を得るべく努力することも大切である。

三点目は、多様なライフコースに対する寛容さである。人々が幸せを感じられるライフコースには様々なものがありうるし、人によっても異なるはずである。人は、結果的に唯一の人生を辿るとはいえ、その途上にあつては、さまざまに分岐する道の中の一つを進んでいく。したがって、結果的に進んだ道が従来のな意味での結婚ではないとしても、あるいは子どもを持つことではないとしても、そのこと自体は尊重されねばならない。

四点目は、具体策の位置付けである。現状では、いわゆる少子化対策という枠組みの中で低出生率の改善が試みられる傾向にあるが、本来ならば、日本に暮らす人々が幸せになるための取り組みとして現行の少子化対策の諸施策はあるべきで、低出生率の改善につながるかどうかは副次的な効果に過ぎないはずである。「出生率が低いから出生率を上げよう」に終始する限り、政策論としては未熟なものに留まらざるを得ないであろう。筆者は、少子化対策や出生率改善を声高に論じるほどに、その直接の対象になりうる人々の気持ちは結婚や出生から

遠のいていくと感じており、その意味で、本稿もその一端を担っているという矛盾に苛まれているが、それはともかくとして、結婚したり子どもを持つたりしながら人生を送っても幸せになれる社会の構築を、政策の中にもどのように位置付けるのか、早急に考えを整理し、具体化していく必要があるだろう。

低出生率は、人口転換を終えた多くの社会に共通する事象である。欧米諸国のみならず、近年はアジアの国々にも低出生率が広がっており、日本のように人口減少に転じた国も出現している。低出生率を脱するための方策は国際的にも確立されておらず、日本は試行錯誤を重ねる以外にないが、その試みは、当面の間、人口減少や高齢化に適切に対処しながらなされねばならない。

注

- (1) 出生率の改善効果が乏しいのは、子どもを産み育てる世代がそもそも少ない上に、産まれた子どもたちが成長すると転出するためである。
- (2) TFRは、国立社会保障・人口問題研究所(二〇二四)の二三五頁に掲載されたものである。
- (3) 未婚者割合は、国勢調査の年齢不詳や配偶関係不詳を除いて算出した値であり、TFRは、国立社会保障・人口問題研究所(二〇二四)の二三五頁に掲載されたものである。

(4) 日本の出生数に占める嫡出でない子の割合は、二〇一〇年代後半以降、二・三％程度で推移している。

(5) 結婚したカップルの行動に関しては、研究が進められており、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)に非東京圏から移動して結婚した人々の平均子ども数は、東京圏出身者で東京圏に留まって結婚した人々の平均子ども数と同水準であることが明らかになっている(山内ほか二〇二〇b)。

(6) 神戸市と明石市に関するTFRは「人口動態調査」および「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」から算出したものであり、全国のTFRは国立社会保障・人口問題研究所(二〇二四)の五〇頁に掲載されたものである。

文献

- 岩澤美帆(二〇一五)「少子化をもたらした未婚化および夫婦の変化」、高橋重郷・大淵寛編著『人口減少と少子化対策』原書房・四九一七二。
- 岩澤美帆(二〇一九)「低出生力と政策―政策効果に関する論点―」『Working Paper Series (J)』(国立社会保障・人口問題研究所)二二。
- 岩澤美帆・菅桂太・鎌田健司・余田翔平・金子隆二(二〇二二)「出生力の地域差に対する結婚力効果と夫婦出生力効果―対数線形モデルを利用した市区町村別合計出生率の分解―」『人口問題研究』七八(一)・七八―一〇五。

江崎雄治(二〇二四)「日本の地方圏における人口変化」『地学雑誌』一三三(四)：二四九―二六一。

国立社会保障・人口問題研究所(二〇二三)『二〇二二年社会保障・人口問題基本調査(結婚と出生に関する全国調査) 現代日本』

本の結婚と出産―第一六回出生動向基本調査(独身者調査ならびに夫婦調査)報告書―調査研究報告資料第四〇号。

国立社会保障・人口問題研究所(二〇二四)『人口統計資料集二〇二四』人口問題研究資料第三四八号。

小池司朗(二〇二四)「東京出生率〇・九九の衝撃 基本から知る低出生の現実」『中央公論』二〇二四年九月号：一一四―一二一。

清水昌人(二〇〇四)「出生力の都道府県間格差」『統計』五五(一)：二〇―二五。

別府志海(二〇二四)「全国人口の再生産に関する主要指標…二〇二二年」『人口問題研究』七九(四)：四二四―四三九。

丸山洋平(二〇二二)「地域人口指標の客観的な解釈とは?―人口移動と居住・家族形成との関係を手掛かりにして」『人口問題研究』七七(二)：二一九―二五二。

山内昌和(二〇一七)「日本の夫婦出生力の地域差―二千年代の一五の社会調査を用いた四五歳以上の有配偶女性の子どもの数分析」『人口問題研究』七三(二)：二二―四〇。

山内昌和・西岡八郎・江崎雄治・小池司朗・菅桂太(二〇二〇a)

「沖縄県の合計出生率はなぜ本土よりも高いのか」『地理学評論 Series A』九三(一)：八五―一〇六。

山内昌和・小池司朗・鎌田健司・中川雅貴(二〇二〇b)「東京大都市圏と非東京大都市圏および全国の結婚出生力に対する人口移動の影響」『人口問題研究』七六(二)：二六五―二八三。

人口減少社会における小規模高齢集落のあるべき姿 — 「むらの減築」による「縮充」の実現 —

島根大学教育学部 作野広和

1. はじめに

一九五〇年代後半からはじまった高度経済成長により、農村地域から都市地域への人口流出が顕著となった。一九六〇年代に入ると人口流出が加速化し、過疎問題を引き起こした。当時の農村地域は、現金収入を得る就業機会が少ないことに加え、上下水道や教育・医療施設など生活インフラも整っていなかった。そのため、西日本を中心に家族全員が農村地域から転出する「挙家離村」が多くみられ、集落の人口・世帯数は急激に減少していった。集落によっては、全世帯が転出した結果、廃村となる例も見られた。

一九七〇年に過疎法が制定された以降、過疎地域のインフラ整備や生活環境の改善は徐々に進んでいった。ま

た、一九七三年のオイルショックをきっかけとして、都市への人口集中は収束し、団塊の世代を中心として農村地域への回帰もある程度みられるようになった。その後、一九八〇年代後半のバブル景気を迎えると、農村地域から都市地域への人口流出が再び顕著となった。この傾向は、団塊ジュニア世代が大学進学や就職した期間と重なる一九九〇年代後半から二〇〇〇年代前半まで継続していった。ところが、二〇〇九年の東日本大震災を契機に、農村地域における暮らしに注目が集まり、「田園回帰」といわれる現象がみられるようになった。これまで、農村地域から都市地域への不可逆的な人口流出が継続すると思われていたが、都市地域から農村地域への人口環流が見られるようになった。

ただし、人口移動総数からみれば、依然として農村地

域から都市地域への転出超過は続いている。とりわけ、東京大都市圏の転入超過は顕著であり、「東京一極集中」の状況が継続中である。この間、農村地域の中でも奥地山村に多く分布する集落では、人口流出の継続と、残存人口の高齢化が着実に進んでいった。大野（二〇〇五）の出版により「限界集落」がキーワードとなり、集落の小規模高齢化は社会的な注目を浴びるようになった¹⁰⁾。さらに、住民の自然減により、無住化が避けられない集落もみられるようになった。

今日、日本全体の人口減少が継続する中で、都市地域の人口減少も問題化している。都市地域、農村地域を問わない人口減少は、生活基盤を維持するあらゆる産業や公共サービスの担い手不足を招いており、人口密度の低い農村地域においては、その影響を早く、強く受けている状況である。その結果、農村地域の生活はさらに厳しいものとなり、今後も集落の小規模高齢化は進行していくものと考えられる。

以上の点を踏まえると、今後は小規模高齢集落に対する見方も変化させざるを得ない。すなわち、これまで全ての集落を維持・存続させることを前提とした政策を再検討する必要がある。本稿では近年における小規模高齢集落の現状を整理した上で、住民生活に直結するコミュニティのあり方について検討する。その際、これまでの

対症療法的対応の延長上で捉えるのではなく、根本療法的対応について検討する。具体的には、集落機能や管理する範囲を縮小させる「むらの減築」と、地域が目指す方向性として「縮充」の概念を提示することで、これらの小規模高齢集落が歩むべき道を明らかにする。

2. 小規模高齢集落の厳しい現状

農村地域における最小の地域単位は集落である。集落は、地縁に基づくコミュニティの範囲をもって成立しており、相互扶助機能、資源管理機能、生産補完機能を有している¹¹⁾。そして、集落を単位として自治会・町内会等の自治組織を構成し、地域における意思決定の最小単位としての役割を果たしてきた。したがって、農村地域を維持していくことは、集落を維持することに等しく、これまで多くの対策が行われてきた。中山間地域等直接支払制度は、その代表的な政策の一つである。また、県や市町村などの地方自治体も集落の維持・存続を目指した集落対策を行ってきた。しかし、農村地域における集落の小規模高齢化に歯止めがかかることはなかった。すなわち、農村地域から都市地域への人口流出は継続するとともに、残された住民は高齢により高齢化が進んでいった。都市地域から農村地域に人口移動する「田園回帰」や都市地域と農村地域の双方に生活の拠点を有する「二

地域居住」(二)拠点居住」はみられるようになったものの、そうした動向が集落の小規模化を食い止めるには至っていない。

このように集落の小規模高齢化が進行した結果、集落が置かれた状況は徐々に変化していった。具体的には、農村地域における自治や生活の地域単位を集落よりも広域な地区とする傾向がみられるようになった。ここでいう地区とは、概ね小学校区や公民館のエリアを指している。地区は、明治時代に成立した例が多く、従来から集落よりも広い範囲のコミュニティとして存在しており、集落の小規模高齢化の進行とともに、二〇一〇年代から地区単位の自治を重視する政策が導入されるようになった。具体的には地域運営組織が各地区に設立されることにより、自治体との関係や地域振興政策の主体が集落から移行していった。地域運営組織の設立は、自治活動や福祉活動の推進においてスケールメリットが得られる一方で、集落単位の小規模高齢化の問題を見えにくくしている面もあるといえる。その結果、集落によっては極端に小規模高齢化が進行し、無住化が目の前に迫っている集落もみられるようになった。

集落の小規模高齢化の実態について、広島県を事例にみていく。第1表は、広島県中山間地域における農林業センサスの農業集落単位で世帯数、高齢化率を集計した

第1表 広島県における農業集落の小規模高齢化の実態と推計

調査年	集落数	うち65歳以上人口が50%以上の集落【高齢集落】		9世帯以下の集落【小規模集落】		うち65歳人口以上が50%以上の集落【小規模高齢集落】	
		数	割合	数	割合	数	割合
2010年	3,378	745	22.1%	325	9.6%	190	5.6%
2019年	3,372	1,400	41.5%	379	11.2%	291	8.6%
2050年 (推計)	2,898	2,715	93.7%	1,346	46.4%	1,317	45.4%

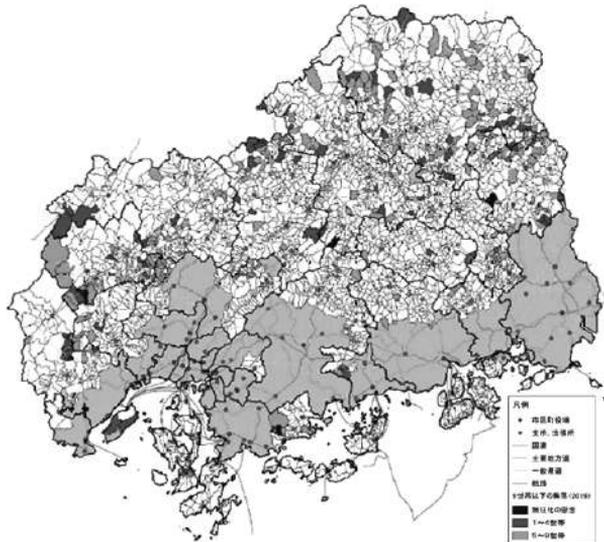
出典：広島県集落対策に関する検討会議（2024）：「広島県における今後の集落対策最終取りまとめ」
 注：2050年の値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口2023年推計」に基づく推計値
 ：集落数は、2022年4月1日時点の広島県が定める中山間地域内にある農林業センサスの農業集落数
 ：集落数には、人口・世帯数が不明の26集落が含まれている

ものである^③。広島県では六五歳以上人口が五〇%以上の集落を高齡集落、九世帯以下の集落を小規模集落と定義し、双方が該当する集落を小規模高齡集落としている。二〇一九年の時点では、小規模高齡集落は二九一集落であり、全集落の八・六%を占めていたが、二〇五〇年には一、三一七集落にのぼり、全集落の四五・四%を占めると予想されている。また、集落数は二〇一〇年の三、三七八集落から二〇一九年には三、三七二集落であり、六集落が消滅していると考えられる。さらに、二〇五〇年の集落数は、二、八九八集落になることが予想されており、約三〇年間に四七四集落の消滅が予測されている。

第1図・第2図は集落の小規模高齡化を地図化したものである。これによれば、二〇五〇年には広島県全域において小規模高齡集落が多くを占めることがわかる。とりわけ、無住化が懸念される集落は、中国山地の島根県・山口県境に多く分布するほか、北東部の岡山県境付近にも多く分布していることがわかる。

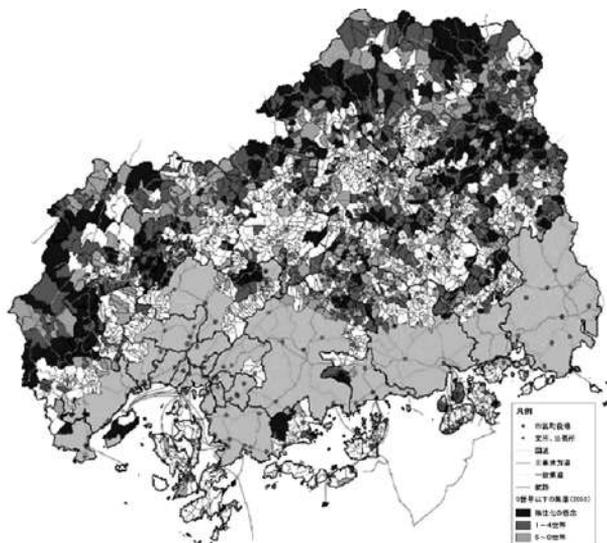
広島県では現時点での小規模高齡集落が占める割合は一〇%程度と推測されるが、二五年後には半数近くに及ぶと予測される。集落が小規模高齡化することが直ちに問題になるとはいえないが、これらの集落の一定数は無住化していくものと思われる。そのため、広島県の中山

第1図 9世帯以下の農業集落 (2019年)



(広島県集落対策に関する検討会議 (2024) より転載)

第2図 9世帯以下の農業集落（2050年推計）



（広島県集落対策に関する検討会議（2024）より転載）

間地域においては一部集落の無任化を前提とした対策が求められており、「第二期広島県中山間地域振興計画（集落対策の推進）」を策定し、県と市町が連携して対応しはじめている。

3. 小規模高齢集落に求められる根本療法 「むらの減築」と「縮充」

これまで示した通り、集落の小規模高齢化は進行することは確実であり、今後もこの傾向は継続するものと思われる。一方で、いかに集落の小規模高齢化が進展したとしても、全ての集落が無任化に至るわけではない。例えば、過疎法で指定された過疎地域は国土面積の六三・二%を占めており、一、〇〇〇万人以上の人々が暮らしている。たとえ自治体や住民が白旗を揚げたとしても、大半の地域は存続し、人々は居住し続けることは想像に難くない。そうであるならば、集落の小規模高齢化が進行したとしても、人々が豊かに暮らしていける地域づくりを行う必要がある。

そのための方策については、自治体や研究者などによって模索されてきた。基本的枠組みとしては地域住民が主体となる「守り」の観点と、地域外の住民や組織などの協力を得ながら実現する「攻め」の観点に大別される。「守り」の観点として、ICTを活用した農作業や草刈

りなどの省力化は代表的であり、実際に効果を挙げている。また、地域運営組織を構築することにより、自治の範囲を集落から地区へと広域化することでスケールメリットによる効果が現れている。一方、「攻め」の観点としては、移住者を積極的に受け入れ、集落の出身者以外の住民を増やすことが考えられる。また、新たな産業を興したり、都市地域の企業と連携するなどして、農村地域のイノベーションを推進することなどが挙げられる。

このような試みはこれまで全国各地で行われ、一定の成果を挙げてきた。成功要因としては、地域おこし協力隊や集落支援員制度をはじめとした「人」の支援によるところが大きい。「補助金から補助人へ」というキャッチフレーズがあるが、集落に対する人や組織による支援は、文字通り「かけ算」の効果を生み出してきたといえる。

しかし、二〇二〇年代に入ると、このような集落による「攻め」と「守り」の取り組みに陰りがみえはじめた。新型コロナウイルスの蔓延は、直接的な引き金となっているが、構造的な要因が大きいと思われる。すなわち、住民の高齢化やさらなる減少により、活動の停滞や休止を余儀なくされている。団塊の世代が後期高齢者となる「二〇二五年問題」は、見事に現実となっているといっ

以上のように、集落の小規模高齢化への対応策として、対症療法としての政策は限界がみられはじめ、今後ますます対策の動きは鈍くなると思われる。そうであるならば、個々の集落に対しては問題の発生源そのものを解決する根本療法を求める必要があるだろう。集落の小規模高齢化の根本療法とは、人口を維持することではなく、人口が減少しても地域を維持する仕組みづくりであると考える。その方策は種々存在すると思われるが、ここでは二つの概念を紹介する。

第一は、京都府などが推進する「むらの減築」である。

これまで述べてきたように、今後も集落の小規模高齢化は避けられない。しかし、集落がいかにか小規模高齢化しようとも、集落が共同体としての性格を自ら放棄することはないと思われる。現状では、「なしくずし的に」集落機能が剥奪されている状況である。そこで、これまでのように集落の全ての機能を維持しようとしたら、集落の全範囲を維持しようとするのではなく、守るべき機能やエリアを厳選する必要がある。京都府では、こうした問題意識の下、いちはやく「むらの減築」に取り組んでいる。具体的には、集落住民がワークショップなどを行い、集落の運営体制の見直しや、集落の将来を見通した「減築計画」を策定している。同様の発想は、国土形成計画で示されている「地域管理構想」にも通じている。

集落が有する全ての農地を守ることを目指すのではなく、「これからも継続して管理していく農地」「今後は粗放的に管理していく農地」「維持が困難になると思われる農地」などにゾーニングすることが意図されている。

集落を単位としてこのような対応を行うことにより、「最低限、守るべき農地」を集落住民で共有し、住民による「合意形成機能の維持」と、集落としての「誇りの維持」に寄与している。ただし、このような対応をとるまでには、集落住民の合意を得る必要があり、多くの困難が予想される。理想的には、集落の小規模高齢化が限界まで進む前に対策をとっておくことが肝要であろう。

第二は、山崎（二〇一六）^⑥が提案する地域コミュニティの「縮充」であると考ええる。本稿では、「縮充」を「地域を持続させるために必要な最低限の人口を維持するとともに、人口が減っても豊かに暮らしていける仕組みづくり」と定義する。集落における生活が縮小していくことを悲観的に捉えるのではなく、縮小の中で自らの生き方や暮らし方を模索していく姿勢が求められる。背景として、経済至上主義や新自由主義的な過度な競争社会と惜別し、「身の丈」にあった暮らしや経済を構築していくことが求められる。筆者も、これまでいくつかの論考で「縮充」の必要性を説いてきたが^⑦、集落単位の具体的な活動には至っていない。今後、多くの試行錯誤

が続くものとおもわれる。このような中、兵庫県佐用町では二〇二二年度に「縮充」によるまちづくりを町の方針として定め、二〇二三年度から「縮充戦略アドバイザ」（会計年度職員として週一日勤務）を置き、本格的な取り組みをはじめている。今後は、理念としての「縮充」を社会に広めるとともに、具体的な政策を実行することで、「縮充」社会を実現させていく必要がある。

4. 島根県飯南町志々地区の取り組み

「縮充」を目指した住民主体の取り組み例として、島根県飯南町志々地区における地域づくりの実践を紹介する。島根県飯南町は中国山地に位置し、人口約四、五〇〇人の典型的な中山間地域である。町内は五つの地区（公民館エリア）に分かれているが、志々地区は北西端に位置しており、人口は約五〇〇人で、高齢化率は約五〇％である。ここでは、地域づくり活動を実践する「わっしょい志々会」を組織し、熱心な地域づくり活動を展開している。

きっかけは、二〇一三年度に飯南町による「住みよい地域創造事業」であった。志々地区内における五つの自治会（集落）が結束し、自治会単位の地域づくりから公民館エリアでの取り組みをスタートさせた。その中心組織が「わっしょい志々会」である。同会が掲げる目標は、

①誰もが安心、安全に暮らせる志々地区を創る、②若い人が生計を立てられる志々地区を目指す、の二点である。このような志をもとに、二〇一六年に地区内の商店がなくなったタイミングで、お助けショップ「ささえさん」を開設した。「ささえさん」には、「わっしょい志々会」メンバーが仕入れた食品、日用品、洋服、野菜の種類など、様々な品物を取り揃えられている。買い物客は地域住民が大半であり、希望者には自宅からショップまでの送迎も行っている。また、住民のリクエストに応じて、品物を取りそろえているため、「ないものはない」（必要なものは全てある）ことを標榜している。

また、月に二回、「縁会所」で「陽サロ二号店」を開催している。「陽サロ」とは、地域住民が集うサロンである。各自治会単位で実施するサロンを「一号店」と位置づけ、地区全体を対象として実施するため「二号店」と名付けられている。その他、声がけ訪問隊活動、桜広場づくり、自治区自主防災組織づくり、葬儀組合の立ち上げなど多くの活動や取り組みを行っている。

このように、志々地区は極めて小規模な地区でありながら、活動は継続している。その理由を、以下の諸点にまとめる。第一に、地域住民が身の丈にあった活動を行っている点にある。活動のモットーは、「支える人、支えられる人みなボランティア」である。住民同士が力を

出し合い、助け合い、それぞれが無理のない方で、楽しみながら取り組んでいることがポイントである。第二に、活動の基盤となる人的資源の存在である。「わっしょい志々会」は、住民による地域づくり組織であるが、活動にあたっては志々公民館館長・主事（一名ずつ）、飯南町役場志々支所職員（一名）、集落支援員（二名）が、活動を全面的にバックアップしている。そこには、首長部局と教育委員会部局の壁は存在せず、五名がチームとなって取り組んでいる。第三は、多様な主体が参画している点である。地区内には、「クライנגアルテン」と呼ばれる居住・滞在施設があることもあり、イターン者が多く居住している。「わっしょい志々会」には、Iターンの参加はもちろん、女性、若者、子どもが積極的に参加するとともに、住民相互の交流も盛んである。

志々地区の取り組みは、社会教育施設である志々公民館を中心としていることに特徴がある。また、「わっしょい志々会」は地縁組織や公民館組織とは異なるネットワーク型の地域活動組織を形成している。さらに、お助けショップ「ささえさん」は利益追求ではなく暮らしを成り立たせるための「範囲の経済」を体現する存在である。このように、志々地区は、住民自らの考えで「縮充」を実現している。

5. おわりに

本稿では、農村地域における集落の小規模高齢化について広島県の実態を事例として整理した上で、今後における地域のあり方について検討した。日本全体が人口減少社会に突入した今日、農村地域で起こっている現象は、都市地域においても同様の現象が発生している。一方で、人口密度がどれだけ疎になったとしても、大半の地域は存続し続ける。今後、地域の生活要件をフルセツトで維持するのではなく、農村地域と都市地域が相互補完しながら持続させる必要がある。都市地域は、農村地域に対して財やサービスを供給し、過疎地域は食糧生産や美しい景観や伝統文化を維持する地域としての役割を担う。現状では、都市地域も農村地域にも自立を促しているが、そのような命題自体を改める必要がある。このような発想は、定住自立圏や連携中枢都市圏など政策において、その理念と制度は提示されている。

今後の農村地域は、地域外からの移住や関わりを持つ関係人口を構築し、未来志向の地域となるよう、地域のあり方について少しずつ転換を図っていく必要がある。

小規模高齢集落の可能性とは、こうした諸課題の解決を地道に取り組んでいき、「むらの減築」や「縮充」を実行することで拓いていくものと考ええる。

【注】

- (1) 大野 晃 (二〇〇五) …『山村環境社会学序説…現代山村の限界化と流域共同管理』農山漁村文化協会、二九八頁。
- (2) 国土交通省都市・地域整備局地方課 (二〇〇一) …『集落の衰退による地域の社会基盤等への影響に関する調査報告書』国土交通省、一三四頁。
- (3) 広島県集落対策に関する検討会議 (二〇二四) 「広島県における今後の集落対策最終取りまとめ」広島県、三八頁。
- (4) 二〇二〇年「国勢調査」の結果による。
- (5) 山崎 亮 (二〇一六) …『縮充する日本…「参加」が創り出す人口減少社会の希望』PHP研究所、二六八頁。
- (6) たとえば、筆者は近年、以下の論考を報告している。
作野広和 (二〇二三 a) …地域の縮小にどう向き合うか—「縮充社会」の実現に向けて。奈良県立大学地域創造研究センター撤退学研究ユニット『山学新校、ひらきました』山中でこれらを生きる「知」を問う』H・A・B、二六—三九頁。
作野広和 (二〇二三 b) …新たな仕組みで住民主体の地域づくり—住み慣れた地域の暮らしを持続するために—。地域づくり本編、二〇二三年八月号、二—五頁。
作野広和 (二〇二三 c) …大阪保険医雑誌、二〇二三年一月号、一〇—一六頁。

編集後記

一二月号の編集作業がはかどらない中の週末でしたが、「忙中閑あり」と決め込み夫婦で映画鑑賞に出かけました。映画作品のスケール表現に用いられる制作費は僅か二千六百万円（エミー賞を受賞した日本時代劇ドラマ「SHOGUN 将軍」は制作費三五〇億円）という自主制作映画でありながら脚本の面白さや制作にまつわる人情話などが話題になり、今年の新語・流行語大賞候補三十選にもノミネートされた「待タイムスリップ」なる映画です。あらすじは、幕末に生きる会津藩士が現代の時代劇の制作現場にタイムスリップし、得意とする殺陣（タテ）の立ち回りを活かし、「斬られ役」を生業にして現代社会を生き抜くという笑い・涙・感動有りのストーリーです▼さて、映画を見終わって、監督・キャスト、さらには制作にまつわる裏話などを検索し、様々な事実を発見しました。まず、安田淳一監督は、映画制作の傍ら京都府城陽市で親から受け継いだ六町歩（父親の死去により請負分を返却して現在は一町五反）の水田を作付けする兼業農家であり、二〇一七年には水田のあ

る景観の素晴らしさを表現しつつ、農作業の苦労や後継者不足などの日本の農業問題にスポットを当てた「ごはん」という作品を制作するなど、本誌が長年指摘してきた農業現場が抱える諸課題と問題意識を共有する監督であることが分かりました▼また、農業との兼業監督であるが故に、今回の制作費も決して潤沢ではなく、撮影の継続が危ぶまれた時期もありましたが、殺陣師役としてキャストイングした矢先に亡くなった「名斬られ役」の故福本清三氏を介した縁に助けられ、東映京都撮影所から撮影場所の提供を受けるとともに、同所属の役者・スタッフからも献身的な協力を得て、無事にクランクアップに漕ぎ着けたという人情話にも出会えました▼今や地上波ではほとんど見られなくなった時代劇の制作現場と後継者問題を抱える農業現場という、言わば斜陽産業にスポットを当て続ける安田監督に親近感を感じるとともにエールを送りたくなるのは小生だけではないと感じています。師走に入り、読者の皆様も何かと多忙な時節と拝察しますが、「忙中閑あり」と鑑賞されてみてはいかがでしょうか。

（岡本）