



芙蓉 編集部

— 目 次 —

特集 地方創生対策と自立型地域再生に向けた取り組み

- 地方創生とボトムアップ型地域形成……………守友 裕一（４）
 田園回帰の時代～農村と都市の新たな共生へ……………藤山 浩（12）
 農村の高齢化と地域づくりのシステム……………澁谷 美紀（20）
 震災復興が語る地方創生……………稲垣 文彦（28）

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」②

総合的雑草管理のための

「雑草生物情報データベース」の紹介……………黒川 俊二（37）

〔時評〕アーバンディアー 都会に現れたシカたち ……………(SH)（２）

☆表紙写真 甘藷の花 編集部

「農村と都市をむすぶ」2015年9号（第65巻9号）通巻767

アーバンディアー 都会に現れたシカたち



ニューヨークの地下鉄に、野生のコヨーテが出現！七月に札幌で開催された第五回世界野生動物管理学会での講演の一コマである。ヨーロッパについても同様な報告が行われた。

日本でも、神戸六甲の住宅地にイノシシの親子が夜な夜な出没したり、軽井沢の大通りで熊と鉢合わせしたりなどといった報告を、よく聞くようになっていく。シカやイノシシ、サル、クマなどの野生動物が都会に現れ、人間との緊張関係が高まっている。

野生動物による被害は、農山村を中心とする農産物被害が毎年二〇〇億円以上に達している他、シカによる樹皮はぎなどによる森林被害が深刻な状況にあることは、ようやく知られるようになってきた。しかし、都会に生活する者にとっては、それは「遠い田舎」の出来事にすぎなかった。

都会人にとっても鳥獣問題が他人事でなくなっている理由の一つが、交通事故の多発である。例えば、北海道ではエゾシカによる交通事故が、毎年二千件前後発生している。死亡事故につながったケースも見られる。また、衝突や線路内への立ち入りなどで、列車の運行に支障が出たケースも、平成五年の二八五件から二五年には二五

三六件へと九倍近く急増している。

こうした事故は北海道だけではなく、日本全国に広まりつつある。例えば東名高速道路ではシカの立ち入りの後を絶たず、シカなどの大きな動物が侵入する恐れのある約三四〇カ所、延べ一〇〇km（東名高速道路（静岡県内）・名神高速道路・中央道・東海北陸道・伊勢自動車道・東富士五湖道路など）で、侵入防止フェンスの新設・かさ上げ（一・五メートルから二・五メートルへ）による侵入対策を行っている。膨大な費用と言わざるを得ない。

さらに、市街地へのシカやイノシシ、サルなどの出没による人的被害の発生などを受け、地方自治体も市街地に出没する野生鳥獣対策に乗り出している。長崎県は平成二二年にイノシシについて、また北海道は二四年にエゾシカについて、対策マニュアルを公表している。しかし、これらは、出没した時の捕獲を中心としたもので、対処療法にならざるを得ない。

野生鳥獣が市街地に出没しないようにするには、どうしたらよいのか。人間界への出没は、プッシュとプルの両方の要因が考えられる。動物の住む山は、ドンダグリのなる広葉樹から針葉樹に代わり、針葉樹林も手入れの行き届かない線香林のため、日光が地面に届かず、エサとなる下草が十分に生育しない。つまり、山にはエサがない状況がプッシュ要因であり、一方集落には牧草や野菜など美味しい食べ物があるにあり、邪魔な人間も見

かけない。つまりプルである。中には、野生動物にわざわざエサをあげる住民や観光客もいて、ますます動物を人間界に引き付けることになっている。その結果は、野生動物、人間どちらにとっても悲劇的なものとなる。

ドングリが不作であった平成一八年度のヒグマとツキノワグマの捕獲頭数は、実に五千頭近くであった。捕獲したクマは、奥山への放獣も行われているが、一度「人間界のおいしさ」を知ったクマは再び人間界に出没する割合が高く、そのため人身事故も多発している。一方、平成一八年度に捕獲された五千頭のクマのほとんどが殺されている。殺処分に対する批判もあるが、現実には死傷事故が起こっている地域では、「関係ない人間が安全なところから、勝手なことを言っている」と取られがちである。「クマさんと、さん付けで呼べる、檻の外」という川柳の如くである。野生鳥獣問題の解決には、都市と農村の住民の意識差が障害となる面があるが、水害などの都市災害も含めた野生鳥獣起因の都市における被害発生がその意識差を薄めるかもしれない。

野生動物との共生は野生動物と人間の棲み分けが必要と考えるが、野生動物の棲息地は、農山村の衰退に伴う手入れの行き届かない人工林の増大によって、棲みにくい所となっている。野生動物の棲息域を守るには、地域の理解が必要だが、それは単に「野生動物を守ろう」というスローガンでは達成することはできない。そのことが地域の経済的な衰退につながるのではなく、人々の暮

らしを同時に保障するものでなければ、受け入れられものではないだろう。現在の野生動物問題は、農山村の疲弊がその根本要因であり、そのことの解決なくして、真の解決はない。

野生鳥獣をめぐる問題が一層深刻度を加える中で、昨年「鳥獣保護法」が「鳥獣保護管理法」と変わり、個体調整を含めた被害対策にも力点を置く法律に改訂された。その目玉が、捕獲を一層推進するための夜間銃猟禁止の緩和などの狩猟規制の緩和と、認定鳥獣捕獲等事業者の新設である。この制度は、捕獲の主な担い手である猟友会の狩猟者数の減少と高齢化を補うため、環境コンサルタント、警備会社、害虫駆除業者等の法人の参入を認めることで、捕獲圧を維持、強化していくことを狙いとしている。しかし、こうした企業が持続的に捕獲し続けることのできる利益を確保できるのか、あるいはその為の補助金を出し続けられるのか、疑問なしとしない。

野生鳥獣問題の真の解決には、農山村経済の振興が不可欠であり、解決の方途も野生鳥獣の資源的利用など、その方向に沿ったものとならなければ、持続可能な対策とはならない。やはり昨年度に、厚労省によって「野生鳥獣肉の衛生管理に関する指針」が公表され、国による野生鳥獣の肉利用に対する規制に緒がついた。野生鳥獣の肉利用には、家畜肉以上の衛生管理の徹底がその普及のために必要と考える。個体調整を超えた資源利用への政策的な誘導が期待される。

地方創生とボトムアップ型地域形成

福島大学地域産業復興プログラム特任教授 守友 裕一

1 農業・農村の活性化と政府の動き

農林水産省は二〇一三年一月二十九日に、攻めの農林水産業推進本部を設置し、農林水産業の新たな展開の検討を開始し、二月一日に『現場の宝』をみがき、活力ある農林水産業の実現を目指して」をとりまとめた。

一方、内閣官房は二〇一三年五月二一日に、農林水産業・地域の活力創造本部を設置し、農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討し、二月一〇日に「農林水産業・地域の活力創造プラン」をとりまとめた。

そこには農林水産省の報告で出された内容と同じく、農山漁村の有するポテンシャル（潜在力）の発揮、経営マインド（経営感覚）を持つ農林漁業者の育成、新たなチャレンジを後押しする環境整備の三つを推進力とす

る、強い農林水産業・美しく活力ある農山漁村に向けた四本柱が提起された。それは、①需要フロンティアの拡大（輸出促進、地産地消、食育等の推進）、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築（六次産業化等の推進、農業の成長産業化に向けた農協の役割）、③多面的機能の維持・発揮（日本型直接支払制度の創設、農山漁村の活性化）、④生産現場の強化（農地中間管理機構の活用による農業生産コスト削減等、経営所得安定対策、米の生産調整の見直し）である。

2 まち・ひと・しごと創生法の枠組み

二〇一四年一月二八日にまち・ひと・しごと創生法が公布された。その法の目的は、人口の減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しご

と創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するとしている。

その「まち」に関わって、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、「ひと」に関わって、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保、「しごと」に関わって、地域における魅力ある多様な就業の機会の創出の三つを一体的に推進することとされている。そして次の七つの基本理念を掲げた。

①国民が潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、地域の実情に応じた環境の整備、②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期に見通しつつ、その提供の確保、③結婚・出産、育児について希望を持てる環境の整備 ④仕事と生活の調和を図れる環境の整備、⑤創業の促進・事業活動の活性化による魅力ある就業の機会の創出、⑥地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保、⑦国、地方公共団体、事業者の相互、連携協力。

また国は内閣にまち・ひと・しごと創生本部をおき、まち・ひと・しごと創生総合戦略を定めるものとし、都道府県、市町村は同戦略を定めるよう努めなければならないとされた。

3 地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策

二〇一四年十二月二七日に、三つの閣議決定がなされた。第一は「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」、第二は「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」、第三は「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」である。

このなかでまず動き出したのが、地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策である。この対策で、内閣官房が提起したのが、地域住民生活等緊急支援のための二つの交付金である。

第一は地方消費喚起・生活支援型で、地方公共団体が実施する、地域における消費喚起策やこれに直接効果を有する生活支援策に対し、国が支援をするとしている。事業のメニュー例として、プレミアム付商品券（域内消費）、ふるさと名物商品・旅行券（域外消費）等をあげ、これらに対して国から交付金を支出するものである。

第二は地方創生先行型で、まち・ひと・しごと創生に向けた地域の実情に応じた取り組みを支援するとして、地方公共団体による地方版総合戦略の早期かつ有効な策定と、これに関する優良施策の実施に対し、国が支援をするとしている。事業のメニュー例として、地方版総合戦略の策定を必須の条件として、地域しごと支援事業、

創業支援・販路開拓、観光振興・対内直接投資、小さな拠点の形成、少子化対策をあげ、これらに対して国から交付金を支出するものである。

前者で実際に、多く行われているのが、プレミアム付商品券の発行であり、アベノミクスの地方への波及が疑問視されている中での、バラマキ策となっているといわれても仕方がないであろう。

後者は、まち・ひと・しごと創生長期ビジョンと総合戦略を先取りして行うものである。しかしこれはまちづくり、むらづくりに継続的に努力を傾注してきた町や村以外ではまだはっきりした姿を見せていない。

4 まち・ひと・しごと長期ビジョン

地方創生の本体部分は、まち・ひと・しごと創生長期ビジョンとまち・ひと・しごと創生総合戦略である。

まず長期ビジョンであるが、第一に人口問題に対する基本認識、第二に今後の基本視点、第三に目指すべき将来の方向を掲げている。

第一の基本認識であるが、二〇〇八年に始まった人口減少は、二〇二〇年代初めは毎年六〇万人程度の減少であるが、二〇四〇年代頃には毎年一〇〇万人程度の減少スピードまで加速することとなる。

また人口の減少は、地域によって大きく異なってお

り、第一段階（若年減少、老年増加）、第二段階（若年減少、老年維持・微減）、第三段階（若年減少、老年減少）を経て進行していくが、東京や中核市は第一段階、人口五万人以下の地方都市は第二段階、過疎地域はすでに第三段階に入っている。地方は若い世代の社会減と出生率が低下する自然減により都市部より早く人口が減少し、地方の人口減少により大都市への人材供給が枯渇し、いずれ大都市も衰退すると見ている。

それにより経済規模が縮小し、二〇五〇年には現在の居住地域の六割以上で人口が半分以下、二割の地域では無居住化すると推計されている。

こうした中、過密の東京圏と人口が極端に減った地方が併存し、出生率の低い東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体の人口が減少していく。

第二の今後の基本視点であるが、人口減少に歯止めをかける積極戦略と、人口減少に対応する調整戦略を同時に推進するとして、東京一極集中の是正、若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現をあげている。そして地方への新しいひとの流れをつくり、結婚の希望を実現するために、質を重視した雇用を確保し、男女ともに子育てと就労を両立させる働き方の実現が重要としている。

第三の将来方向であるが、人口減少に歯止めをかけ、二〇六〇年に一億人の人口を確保するとして、日本社会

の姿を次のように描き出す。自らの地域資源を活用した多様な地域社会の形成、外部との積極的なつながりによる新たな視点からの活性化、地方が先行して若返り、東京圏は世界に開かれた国際都市へ、地方と東京圏がそれぞれの強みを活かして日本全体を引っ張っていくと。

5 まち・ひと・しごと創生総合戦略

この総合戦略は、長期ビジョンを踏まえ、今後五カ年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたものであり、四つに分かれている。

第一は基本的な考え方であり、人口減少と地域経済縮小の克服として、しごとがひとを呼び、ひとがしごとを呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支えるまちに活力を取り戻すとしている。

しごとの創生として、若い世代が地方で安心して働くことができるようになるために、相応の賃金＋安定した雇用形態＋やりがいのあるしごとの提供が必要となる。

次いでひとの創生として、地方への新しいひとの流れをつくるため、若者の地方での就労を促すとともに、地方への移住・定着を促進し、安心して子どもを産み育てられるよう、結婚・出産・子育てまで支援する。さらにまちの創生として、人々が地方での生活やライフスタイルの素晴らしさを実感し、安心して暮らせるような、まち

の集約・活性化が必要となる。その上で中山間地域等において地域の絆の中で人々が心豊かに生活できる安全・安心な環境の確保に向けた取り組みの支援、地方都市のコンパクト化と公共ネットワークの形成、大都市圏における高齢化・単身化への対応、災害への備えなど、各地域の特性に即して課題を解決するとしている。

第二は政策の企画・実行に当たっての基本方針であり、地方の人口流出が止まらず、少子化に歯止めがかかっていない要因として、①府省庁・制度ごとの縦割りの構造、②地域特性を考慮しない全国一律の手法、③効果検証を伴わないバラマキ、④地域に浸透しない表面的な施策、⑤短期的な成果を求める施策をあげている。

その上でこうした弊害を排除し、地方創生を実現するために、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視を、まち・ひと・しごと創生政策の五原則としている。

さらにこれを踏まえて、国と地方の取組体制とPDCAの整備として、①国と地方公共団体ともに、五カ年戦略の策定を行い、アウトカム指標を原則とした重要業績評価指標（KPI）で検証・改善する仕組み、②データに基づく、地域ごとの特性と地域課題の抽出、③国のワンストップ型の支援体制等の施策のメニュー化と小規模市町村に対する人的支援、④地域間の連携を推進し、連

携中核都市圏や定住自立圏の形成を掲げている。

第三は今後の施策の方向であり、アウトカムを重視した目標を設定するとして、次の基本目標を掲げている。

① 地方に二〇二〇年までに、累計三〇万人分の若い世代の安定した雇用を創出し、女性の就業率を七三％にする、② 地方への新しい人の流れをつくり、二〇二〇年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡させる、③ 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえ、結婚希望実績指標を八〇％、夫婦子ども数予定実績指数を九五％とする、④ 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに地域と地域を連携するとして、小さな拠点整備や地域連携を進め、KPIをもとに国の目標数値を設定するとしている。

ここではいずれも数値目標を示していることが特徴的である。むしろ予算制約の中で、財務省等への事業の説明を考えれば説得的な数値目標の設定は大事であるが、上意下達のトップダウン的な「計画経済」の様な雰囲気も感じられ、地域からの対応には現場の実態にあった、ボトムアップ的な視点をどう入れていくかが課題であるといえよう。

これらを踏まえて地方が地方版総合戦略を策定・実施していくにあたり、政策パッケージの形で必要と考えられる支援策を用意するとしている。政策パッケージの例

としては、地域特性や課題を抽出する「地域経済分析システム」の開発をはじめ、広い分野での政策例があげられている。

例えば農林水産業については先に見た「農林水産業・地域活力創造プラン」と同じ内容が書かれ、農山村に關わっては、地方移住の推進（移住あっせん件数一一〇〇〇件、交流人口一三〇〇万人）などの数値目標が書かれ、中山間地域では、基幹となる集落に機能・サービスを集約化し、周辺集落とのネットワークを持つ、小さな拠点で各種生活サービスを維持するとして、KPIとしてはその形成数が掲げられている。またふるさとづくり推進組織の数を一万団体に増加させるとしている。

第四は国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等であり、あらゆる制度をこの地方創生の方向に合わせ検討するとして、「地域創生特区」を新たに指定するとしている。

6 地方人口ビジョンと地方版総合戦略

先の閣議決定と同じ一二月二七日に、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局から、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生戦略の策定について（通知）」が、ついで「地方ビジョン・地方版総合戦略の策定にあたっての参考資料」

が出された。

前者では、各地方公共団体が自主性・主体性を発揮し、地域の実情に沿った地域性のあるものとする、住民代表等で構成する推進組織で審議するなど、広く関係者の意見が反映されるようにすることが重要であるとされている。その上で適切な短期・中期の政策目標を設定し、実施した施策・事業の効果を検証し、改善を図るPDCAサイクルを確立することが重要であるとしている。ある意味では妥当な内容といえる。

しかし後者では地方版総合戦略において記載する事項の参考例として、事細かな内容がKPIを明示するように書かれている。農業、農村に関わるものをいくつかあげてみよう。

農作物の新たなブランドの育成・認証とPRの推進…
農業産出額○○円、六次産業化の取組事例数…○○件、
小さな拠点の形成…小さな拠点の形成数○○箇所、といった具合である。

あくまでも参考例としているが、これでは国からの枠の提示となり、地方の自主性、主体性がはぐくまれるのか疑問なしとはいえない。

さらに国は、地域経済分析システムの整備・活用による情報支援、地方版総合戦略の策定のための財政的支援、地方創生人材支援制度（小規模市町村に国家公務員

を補佐役として派遣）や地方創生コンシェルジュ（府省庁の職員を相談窓口として選任）による人的支援を展開し、その結果都道府県、市町村は地方人口ビジョンと地方版総合戦略の策定へと追い込まれていくのである。

年度がかわった四月以降、地方版総合戦略の策定が進んでいく。その背景には、国は戦略を立てた自治体だけに予算配分で集中支援をすることとしており、二〇一五年一〇月末までに戦略をつくった自治体には、二〇一四年度補正予算の新交付金が上乗せ支給されることがあると見られている。しかし小規模自治体では策定に当たっている福島県では被災地の復旧・復興に向けてたださえ自治体の業務量が増えており、総合戦略の策定は自治体職員にかなりの負担をかけていくことになる。現に原発事故による避難地域である福島県大熊町、双葉町、葛尾村は施策の策定を当面行えない事態となっている。年度内に戦略の方向を出せ、五年でKPIに従って結果を出せというのは、現場を知らない中央の感覚としかいえないがなと思う。

地方へ効果が及ばないアベノミクスの矛盾を取り繕う地方創生が、トップダウンで国から地方へ襲いかかってきているのである。

7 ボトムアップ型地域形成の新しい提起

これまでまち・ひと・しごと創生法と二〇一四年一月二七日の閣議決定を起点に地方創生を見てきたのであるが、二〇一五年六月三〇日の閣議決定「まち・ひと・しごと創生基本方針二〇一五」は、一二月の決定とかなり趣が異なる部分がある。

これは六月一二日に出された「まち・ひと・しごと創生基本方針検討チーム報告書」をベースとして、決定されたと思われる。この創生基本方針二〇一五はまち・ひと・しごと創生法と一月二七日の閣議決定を引き継いで出されたものであり、大きな枠組みの変更はない。ただ地方創生の深化としていくつかの提案が付加されている。例えば日本版DMO（地域資源を組み合わせた観光地の一体的なブランドづくり）、日本版CCRC（高齢者の地方移住）の検討などがあげられる。

ただそれ以上に注目すべきは、地方創生の深化に向けた政策の推進の項の中の、時代にあった地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携するという部分である。特にその中の「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）には次の点が指摘されている。

まず(1)地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成として、今後の地方の在り方、事業の取組方向について、

集落生活圏単位で地域住民が主体的に参加し、地域の将来ビジョンを盛り込んだ地域デザインを策定し、事業に着手することが望ましいとされている。具体的取組として、ワークショップを通じて地域住民による将来ビジョン（地域デザイン）の策定をあげ、地域の現状や展望を整理する「地域点検カルテ」の作成を推進するとともに、地域デザインの策定・実行まで長期間を要し得ることを踏まえて支援する。

(2)地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立として、地域住民自らが主体となり、役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成することが重要である。

(3)地域で暮らしていける生活サービスの維持確保の具体的取組として、拠点施設における福祉サービスのワンストップ化、住民の買い物等を支える新たな共同配送スキームの構築等があげられている。

(4)地域における仕事・収入の確保として、小さくとも地域に合った自立的な事業を積み上げ、地域経済の円滑な循環を促す。地域資源を活用しながら複数の事業を組み合わせて実施する取組と横断的なビジネスを実行する人材の確保を推進する必要がある。

(5) 中山間地域等における施策の位置付けとして、その多面的機能の発揮を促進する施策と併せ、自立的発展を促進する必要があるとしている。

これらの指摘は先に見た、五年を区切りとしKPIによる目標達成という考え方とはかなり異なるものであり、住民の主体的、ボトムアップ的な地域づくりを支えるという意味と読み取れる。この点をきちんと確認した上で地方版総合戦略を打ち立てていくことが大切であろう。

8 内発的發展論から学び今日に活かすもの

周知のように、内発的發展論は一九七〇年代に国際機関で議論され、一九八〇年代以降日本各地での地域づくりの支えとなってきた考え方である。今日ではその特徴は次のように整理されている。

① 地域の資源、技術、産業、文化を土台として、これらを再評価して活用する。② 住民が自ら学習し計画し、社会教育を含めた学習機会や参加の場の設定が、地域での人材輩出の基礎となっている。③ 地域産業連関を重視し、福祉的社会連関も重視する。④ 環境、生態系の保全、アメニティの向上は当然の枠組みであり、それらは地域の固有性の基礎である。⑤ 住民の主体的参加による自治、自律的意志決定と地域独自の政策形成の重要性であ

り、政策には総合性、系統性・展開性、組織化の視点が不可欠である。

そして今日ではこの参加の場づくりのために地元学や集落点検ワークショップの重要性が明らかに、各地で地に足のついたボトムアップ型の地域形成の実践が行われている。これらは一九八〇年代以降の地域産業おこし、集落営農の実践、中山間地域等直接支払制度における集落協定の工夫など、地域の方々の知恵の結集の成果であるともいえる。

そうした視点から見れば、六月三〇日の創生基本方針二〇一五に取り入れられた新たな考え方は、地域形成の新しい流れに適合しているといえる。とすれば一二月二七日の閣議決定に見られる、上から目線のトップダウン的、KPI目標設定型だけではなく、六月三〇日閣議決定の内容を活かしつつ進めていくボトムアップ型の地方版総合戦略の策定に軸足を移しかえて、足下をきちんと見つめ、あせらず、着実に自らの地域のこれからの姿を考えて行くべき時なのではないだろうか。

田園回帰の時代へ農村と都市の新たな共生へ

島根県中山間地域研究センター
島根県立大学連携大学院 教授

研究統括監

藤山 浩

はじめに「高齢者地方移住論」は誤った農村・都市関係の再生産

一年ぶりに、「日本創成会議」の提言がマスコミを賑わせている。同会議が本年六月に出した「東京圏高齢化危機回避戦略」では、「団塊世代」が全員七五歳以上になる一〇年後の二〇二五年には、東京・神奈川・千葉・埼玉の東京圏における介護需要は現在よりも四五%増えて一七二万人にもなると試算し、このうち一三万人は、ベッドが足らず、必要な介護が受けられないと言うのだ。そして、東京圏において医療介護体制の拡充を図るには、建設用の土地不足や割高な介護コスト、急激な人材不足等大きな問題があることから、高齢者の地方移住を選択肢に入れるべきだとしている。加えて、具体的に全国四一の二次医療圏が、将来にわたり「医療・介護に余力のある地域」と具体的にリスト化され、いわば移住の候補地として示されている。

私は、この「高齢者地方移住論」は、以下の四つの理由から、誤った農村・都市関係を再生産するものとして危惧している。

第一は、東京圏高齢化危機の歴史的・構造的背景の認識である。東京圏で爆発的な高齢化が起きるのは、高度経済成長期を中心に若年層が地方から一斉に流入した歴史の半世紀後の必然的帰結である。若いうちに集めるだけ集めておき、年をとったらお世話ができないので「移住してください」というやり方は、あまりにも東京側の身勝手ではなからうか。

第二は、奥行と優しさある高齢者観の必要性である。

今回の提言では、大都市の地域社会における高齢者の存在は、介護の対象としてコスト面しか評価されていないように感じる。高齢者が、功労者であると共に、貴重な生活者・担い手・師匠役である地域社会を目指すべきではなからうか。

第三は、昨年の「消滅可能性市町村一覧」の提示と同

じく、上からの一方的なデータで移住候補先を「名指し」するやり方には、釈然としない地方も多いのではなからうか。今回の移住候補先においても、「人口が二〇万人以上または人口一〇〇～二〇万人かつ人口密度二〇〇人以上」を満たさない二次医療圏は「過疎地型」とされ、いかに医療や介護レベルが高くても、「利便性」に欠けるという理由で最初から除外されているのだ。

第四は、より総合的なバランスのとれた人口還流戦略の必要性である。後述するように、多くの農村地域で毎年地域人口の一分分の定住を世代バランス良く増加させれば、長期的に見て人口・高齢化・子供数の安定化が達成可能である。

「高齢者地方移住論」は、この半世紀にわたり農村から都市へと若年層を中心とした人口流出が続いてきたいびつな農村・都市関係を抜本的に総括することなく、あくまでその対症療法を試みている。本論文では、この二〇一〇年代において噴出しつつある積年の都市への人口集中の帰結を直視した上で、バランスのとれた農村・都市関係に向けて望まれる人口の田園回帰とそれを支える総合的な戦略について、論じていきたい。関連するデータや事例としては、「過疎」の先進県だけでなく今や「田園回帰」の先進県になりつつある島根県を中心に紹介する。なお、本稿では、「中山間地域」を「農村」を代表す

る地域類型として、以下の議論を進める。

1、農村と都市に同時に訪れる「二〇一五年危機」

(1) 中山間地域における「二〇一五年危機」

この半世紀にわたって、「昭和ひとけた世代」は、中山間地域の主力世代であった。今年二〇一五年には、「昭和ひとけた世代」は、全員八〇代となる。そして、五年後の二〇二〇年には、「昭和ひとけた世代」は、二〇一〇年と比べて半減してしまう見込みである。このような「昭和ひとけた世代」の大量引退が、地域人口全体の縮小に拍車をかけようとしている。

「昭和ひとけた世代」引退の影響は、単なる地域人口の減少に留まらない。二〇一〇年における島根県中山間地域における基幹的農業従事者の年齢構成を見ると、「昭和ひとけた世代」は、全体の三分の一を超える三六・六%を占めている（二〇一〇年農林業センサス）。島根県農業技術センターが二〇一〇年に実施した調査によれば、畦畔除草の作業をやめた平均年齢は、七六・七歳となっている。「昭和ひとけた世代」の引退に伴い、地域農業の担い手確保の面からも大きな持続性危機が訪れることが予想される。

「昭和ひとけた世代」の引退は、ここまで何とか存続してきた小規模・高齢化集落の行く末にも、影を落とす

ている。二〇一〇年時点において、島根県中山間地域には、二〇世帯未満高齢化率五〇％以上の「小規模・高齢化集落」が、全三、三三四集落中、四五三集落（全体の一三・六％）存在する。これらの「小規模・高齢化集落」の人口全体（総数一〇、六八三人）のうち、「昭和ひとけた世代」およびそれ以上の年代の住民は、六、三一六人と全体の五九・一％を占めている（島根県中山間地域研究センターによる集計データ）。「昭和ひとけた世代」がほぼ姿を消し始める二〇二〇年代には、集落が丸ごと消滅してしまう状況が頻発することも十分に考えられる。

このような「昭和ひとけた世代」の引退に伴う資産継承や文化面も含めた持続性危機が、中山間地域における「二〇一五年危機」である。

(2) 都市における「二〇一五年危機」

中山間地域の「二〇一五年危機」が「昭和ひとけた世代」の引退によって引き起こされるのに対して、都市の郊外団地の「二〇一五年危機」は、「団塊の世代」の動向が大きく作用している。戦後間もなくのベビーブームで生まれた「団塊の世代」（一九四五～一九四九年生まれ）は、地方に留まるものも多かった「昭和ひとけた世代」とは異なり、一九六〇年代の高度経済成長に引き寄せられ、都市部に大量に流入した。一九七〇年代後半から次々と結婚、出産年齢を迎えた団塊の世代のマイホー

ム需要に対応して、大規模な団地群が空間的にも時間的にも集中的に整備された。

その後一世代・三〇年が経過し、二〇一五年、「団塊の世代」は、全員が六五歳以上の高齢者となる。第一世代の郊外団地は中山間地域を追い越すような地域一斉高齢化に直面し、人口減少にも歯止めが見えない。このような大量入居した世代の高齢化により引き起こされる持続性のない地域人口状況が、都市の郊外団地の「二〇一五年危機」である。

(3) 東京の深刻な持続性危機

ここまで、地方や郊外団地の中山間地域と都市団地の地域人口面からの持続性危機の状況を見てきた。それでは、「中央の中心」たる東京の状況はどうなのであろうか。

一番の危機的状況は、冒頭紹介した「高齢者地方移住論」にもあるように、爆発的な高齢化にある。「国土審議会政策部会長期展望委員会」は、二〇一一年三月に、二〇五〇年頃までの国土の長期展望を包括的に行い、将来的な国土の重要課題を提起する「中間とりまとめ」を発表している。その「中間とりまとめ」によれば、東京圏は、総人口こそ二〇〇五～二〇五〇年の減少率は一〇・四％に留まっているものの、高齢者人口の伸びはすさまじく、二〇〇五年の五九九万人から二〇五〇年には一、一二二万人とほぼ倍増（八七・一％増）となる。さ

らに、衝撃的な予測としては、二〇五〇年においては、東京圏において独居高齢者世帯が三一二万世帯（人）と、二〇〇五年の一〇〇万人の三倍以上に達する。

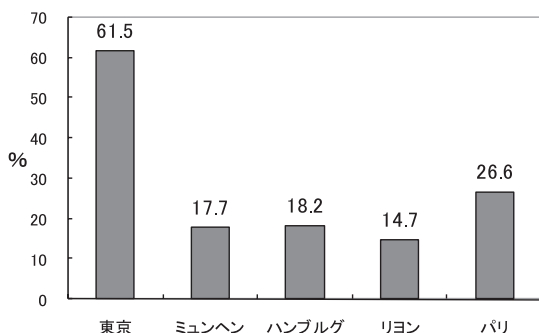
問題は、果たして、東京がこれほど大勢の人々の老いとその先にある死をしっかりと受けとめることができるかということである。例えば、初期に建てられた高層住宅では、エレベーターの奥行きが狭く、病気になるたとしても担架は入らず、亡くなった時でも棺桶は載らない。建物の構造からしても、人間の老いや死を受けとめることができない仕組みになっている。

東京への大規模・集中構造について問題なのは、高齢化に留まらない。東京は、今や三、〇〇〇万人以上の人口を抱える世界最大の都市圏の一つである。しかし、あまりに大規模に集中させ過ぎたのではないだろうか。東京では、巨大な都市圏と経済優先のルールにより、長い通勤時間と残業時間を強いられている。図1は、子育て世代（妻年齢三五～四四歳）の父親の帰宅時間を国際比較したものだ。何と六割を超えるお父さんが夜八時になって家に帰っていない。東京の六一・七%という数字は、他のパリやミュンヘンの二～三倍に達し、あまりにも異常だ。

(4)循環型社会に向けて、地元と暮らしを創り直す田園回帰という希望

この二〇一〇年代、中山間地域のみならず、都市団地そ

図1 夜8時に帰宅していない父親の割合の国際比較



*東京：東京30 km圏内の妻年齢が35～44歳世帯、1999年データ
 <出典> (財)家計経済研究所「フランスとドイツの家庭生活調査」(2005年)

して東京においても、これから先の持続性が見えない閉塞状況にある。地球全体の環境や社会も同様だ。大量の資源・エネルギー投入を基盤とした「規模の経済」は、

確かに目覚ましい経済成長をもたらした。しかし、一見、短期集中型の大量造成および大量入居によって低コストで実現したように見える団地も、一世代が巡り一斉高齢化の「二周目」に入ると、大規模集中型のツケが噴出し、持続性のない地域社会となっている。このような文明全体としての「二周目の危機」に対する根本的、包括的、長期的な解決行動として、田園回帰を提唱したい。

東京に一極集中した人口が、多くの再生可能資源を有

する中山間地域へと田園回帰することで、わが国全体としての持続性が甦る。また、地元と暮らしを創り直す潮流が、全国に波及していく。そして、東京の過大な集積は是正されると共に、周辺の中山間地域の活況が地方都市を再生させていくのだ。

以下、田園回帰の現状と今後の具体的な展開戦略を論じていきたい。

2、「田舎の田舎」で目立つ次世代の定住

(1) 山間部・離島で目立つ三〇代子連れ層の流入

島根県は、高度経済成長期の一九六〇年代、中山間地域からの激しい人口流出に見舞われ、「過疎」という言葉が生まれた県とされている。しかし、その島根県では、二〇一〇年代に入り、山間部・離島といった都市部から離れたところで、三〇代や子供が増えている地区が目立ち始めている。

例えば、図2は、三〇代女性（二〇〇九年時）について、人口の増減を小学校区・公民館区といった基礎的なコミュニティ（一次生活圏）ごとにまとめたものである。

全二七地区中、九六地区（四二・三％）で増え、二八地区（一二・三％）で維持となっている。つまり、過半の一三四地区（五四・六％）で、減っていない。

「田舎の田舎」への定住増加傾向は、三〇代男性（九

九地区、四三・六％で増加）や四歳以下の子供（六九地区、三〇・四％で増加）においても共通している。

(2) 「限界」から「フロンティア」へ

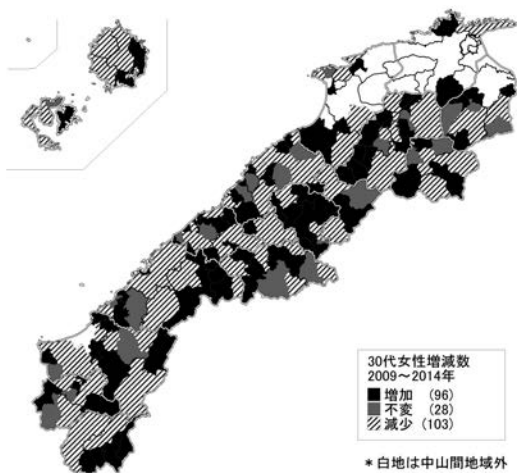
このような「田舎の田舎」への定住増加には、二つの背景があると考えられる。

まず、移住者側においては、都会の暮らしに限界を感じて積極的な移住をするのであれば、中途半端な「田舎の都会」や「都会の田舎」ではなく、本当に田舎らしい「本格的な田舎」を選択する傾向が強まっている。

一方、「田舎の田舎」では、「限界」から「フロンティア」へと「どんでん返し」が起きつつある。確かに、「昭和ひとけた世代」の「引退」と共に、土地も家も仕事場もはっきりと空き始めている。それは確かに限界状況なのだが、同時に定住を支えるポジションが得やすい状況にもなっている。つまり、一見、限界を迎えているように見える「田舎の田舎」こそ、新しい暮らしを一から始めることができる可能性が広がる「フロンティア」となっていると言える。

海外の先進国を見ても、一九八〇年代以降、むしろ田園回帰傾向の国々の方が増えている。例えば、イギリスのイングランド地域において一九八一年から二〇〇三年のデータを見ると、田園地域の増加率（一四・四％）と増加量（一四七万人）は、都市地域の増加率（一・九％）

図2 30代女性の増減数(島根県中山間地域、2009～2014年)



* 各市町村の住民基本台帳データによる

と増加量(四七万人)を大きく上回っている³⁾。

3、人口と所得の1%を毎年取り戻す

(1)人口の1%戦略

実際にどのくらいの人口を取り戻せば、中山間地域の各地域の人口は安定するのであろうか。

私を中心に島根県中山間地域研究センターで開発した「ワンシート人口分析&予測プログラム」を使えば、五年前と現在の男女五歳刻み人口を入れるだけで、将来の

人口や高齢化率、子供数等の予測だけでなく、人口維持・高齢化率上昇ストップ・子供数維持の人口安定化三条件を満たすために必要な各世代の定住増加組数が瞬時に算出できる。

現在、すべての市町村や県で、地方創生に関わる「地域人口ビジョン」を策定している。過去半世紀にわたり若年層を中心に人口流出が続いた地域では、単に出生率を上げ社会増減をバランスさせただけでは(数多くの市町村や県がこの二つの方法だけに頼る間違いを犯している)、地域人口の安定化は実現しない。過去の流出分を取り戻すべく、三世代にわたりバランスよく定住を増やすアプローチが不可欠となる。

島根県中山間地域の二二七の小学校区・公民館区という一次生活圈すべてにこのプログラムを適用し、必要定住組数を算出したところ、二〇代前半男女・三〇代前半子連れ夫婦(四歳以下幼児一名)・六〇代前半男女の三世代について各四四五組、合計一、三三五組・三、〇四五人の定住を毎年増やすことが出来れば、二二七地区全体が人口安定化を達成できるという結果になった。これは、全県中山間地域の総人口三〇三、四五六人(二〇一四年住民基本台帳)のちょうど1%に当たる。つまり、平均して、地域人口一〇〇人当たり一人ほど、これまでよりも多く定住を実現できれば、地域人口の安定化は達

成できるのだ。これが、今後の田園回帰の可能性と具体
的目標を展望する人口の1%取戻し戦略だ。

(2) 所得の1%戦略

毎年地域人口の1%が新たに定住するために必要な所得増は、今そこに住む人の平均所得を基準にするならば、地域全体の所得の1%となる。従って、大規模な企業誘致や観光開発を行うような、一気に巨額の収入を獲得する「ホームラン狙い」の必要はない。むしろ、日々の暮らしに必要な衣食住といったものについて地産地消化を進め、域内循環を取り戻す地道なやり方がもっと確実だ。

実際には、中山間地域の一次生活圏では、外部依存が甚だしく、食料や燃料といったかつては大部分を域内で自給していたものも大半を域外から調達している。実際に、地方の都市圏の経済循環を分析しても、住民所得の総額に匹敵する金額を域外から調達している現実がある⁴。ここまで外部依存が進んでしまっている状況を逆手にとり、まずは食料やエネルギーを中心に毎年域外調達の1%分を取戻すことで、所得1%分の創出につなげていくような戦略が可能となるのではなからうか。

4、循環と共生の社会システムへ

(1) 社会システムの進化Ⅱ 結節機能を担う組織・人材・拠点の創設

田園回帰を支える社会システムとしては、これからの人口定住と域内経済循環を支える基本単位としての一次生活圏(Ⅱ「定住自治区」)において、結節機能を担う組織・人材・拠点・ネットワークを「四点セット」で整備していくことが基本戦略となる。島根県中山間地域における一次生活圏の平均人口一、三七〇人と二〇一〇年における全国の中山間地域人口一四七〇万人(国勢調査)により計算すると、中山間地域における対象エリア数は約一〇、〇〇〇程度と想定される。

すでに数多くの地域で、住民を主体とした地域自治組織が一次生活圏単位で設立され、多面的な地域運営を担い始めている。今後は、「縦割り」で運営されがちな産業分野においても、分野を横断した横つなぎ型の複合型地域法人の育成が重要となる。そうした分野横断型の事業組織は、例えば農業だけでは周年雇用できないような地域状況にあっても、他分野との「合わせ技」で一人役の雇用を創出することで、定住促進に大きく貢献する。

従来以上に幅広く活動するこれらの地域自治組織や複合型地域法人にあっては、分野ごとの個別最適ではなく、地域を広く見渡し全体最適を追求するマネジメントが求められる。新しい分野横断型で「つなぎ役」を務める地域マネージャー層のポジション創設と体系的な育成が急務となろう。

このような分野横断型の組織・人材のシステムづくりと連動して、今までは「縦割り」でバラバラに整備・運営されがちであった各分野の拠点も複合化していきたい。今回の「国土のグランドデザイン」そして国の「総合戦略」にも盛り込まれた「小さな拠点」は、まさにこうした分野を横断した複合的な拠点として、再生可能エネルギー循環や防災に関わるステーション機能も含めて、集落地域の暮らしと定住を支える仕組みである。

これらの拠点や世帯を結びネットワークも、当然ながら分野を横断した複合型となり、旅客も貨物も一緒に運ぶことで輸送効率を上げていき、中山間地域で優越する少量多品種（つまりロングテール）の生産・流通にも対応する。このような複合型の拠点・ネットワーク構造は、ＩＴを活用した情報共有のネットワークも含めてより広域の二次生活圏や全国的な拠点・ネットワーク構造へと重層的に連結し、今後望まれる循環型社会を支える基本インフラとなっていく。

(2) パートナーエリアを目指す農村と都市

このような重層的な地域内循環に基づく拠点・ネットワーク構造は、中山間地域と都市との新たな共生関係を築くことにつながる。前半で述べたように、このままでは、中山間地域も都市も、地域社会の「使い捨て」で共倒れとなってしまう。

例えば、共に高齢化しつつある中山間地域の集落と都市郊外の団地が、新鮮で多彩な農産物の流通や普段着の農村体験そして防災時も含めた助け合い等を進め、パートナーエリアを形成するような方向が望まれる。より広域においては、鳥取県智頭町が自治体として初めて導入した「疎開保険」のような仕組みも望まれる。会員となった人には、大規模災害の時には、智頭町に疎開できる仕組みであり、無事にその年が過ぎた時には、「配当」として智頭町のおいしい産物が送られてくる。集中型国土の「徳俵」としての農村・中山間地域の役割は、重要だ。こうした創造的な広域連携が、田園回帰の回路としても機能していくことを願いたい。

〈関連文献〉

藤山 浩、「田園回帰—%戦略—地元の人と仕事を取り戻す」、農文協（シリーズ田園回帰第一巻）、二〇一五年六月刊

注

- 1 東京圏とは、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県を指す
- 2 二〇一四年七月「始まった田園回帰」シンポジウム（中山間フォーラム主催）における土屋紀子氏の発言（首都圏から島根県益田市匹見町のワサビ農家にイターン）。
- 3 Commission for Rural Communities. (2009). The state of the countryside 2005. Commission for Rural Communities
- 4 例えば、人口約七万人の島根県益田圏域（益田市・津和野町・吉賀町）において、住民所得総額一、五五六億円に匹敵する一、四二〇億円が域外から調達されている（平成一五年 益田圏域産業連関表」（島根県）より）

農村の高齢化と地域づくりのシステム

北海道農業研究センター 澁谷 美紀

1、はじめに

農家世帯の縮小と高齢化が進むなか、農村では、地域住民による配食サービス、ひとり暮らしの声かけ訪問など高齢者の自立と居宅生活を支える地域福祉が推進されている。地域福祉は社会福祉の実践の歴史から生まれた概念で、住民自身が生活課題を解決するための地域組織化や、不足する福祉サービスを住民組織が供給する住民参加型福祉等の取り組みを源流に持つ。したがって、地域福祉では家族（自助）だけでなく、地域社会（共助）と行政（公助）等との協働が重要とされ、多元的なセクターにおける多様な担い手が想定されている。地域住民の共同性が相対的に強い農村では、集落自治会等の地域組織が住民のサポートに大きな役割を果たしており、地域づくりの一環として地域福祉を推進する自治会もある。

ここでは、そうした事例として秋田県大仙市心像第一自治会を対象にして、高齢者のサポートの担い手（サポート源）を把握し、地域福祉の観点から地域づくりのシステムのあり方を展望する。そのために、まず、地域福祉と地域づくりの理論的接点および課題を整理する。次に、対象地域の人口動態とソーシャル・サポートの分析に基づいて、農村における高齢化の特徴を把握し、住民の期待するサポート源の性格を生活課題の内容に即して明らかにする。そして、これらをもとに地域づくりのシステムの形成方向を検討する。

2、地域づくりとしての地域福祉活動

地域づくりには次の二種類の活動が含まれる。一つは、地域の様々な資源を生かし、日常的活動で達成可能な水準を超えるレベルの、新たな価値や仕事を創りあげていく「価値創造活動」である。もう一つは、地域組織

や住民の日常生活を安定的に維持するための「コミュニティ支援活動」あるいは「生活支援活動」というべきもので、「価値創造活動」の基盤となる。農道水路清掃等の地域資源管理や稲作等に関する農業生産補完、冠婚葬祭等の生活互助といった住民共同活動がその中心で、高齢者の日常生活を支える地域福祉活動もここに含まれる。つまり、地域づくりは、「価値創造活動」だけでなく、その土台となる「コミュニティ支援活動」「生活支援活動」が同時に維持されることで可能になる。

しかしそれにもかかわらず、今日、農村では「コミュニティ支援活動」「生活支援活動」の担い手が不足し、これらを担う仕組みの再構築が必要となっている。「価値創造活動」については、地域の良さを見出し磨き上げる過程で外部者の視点が重要であり、都市農村交流や地域おこし協力隊のような「田園回帰」の動きに大きな期待が寄せられている。一方で、従来から集落自治会等の地域組織が担ってきた「コミュニティ支援活動」「生活支援活動」は、世帯の減少や高齢化による担い手不足で停滞している地域も多い。このため、地域づくりに関するこれまでの議論では、これら住民共同活動を担う仕組みとして、様々な地域組織が集落自治会等を補完する重層的なシステムが提案されてきた。例えば、集落を超える範囲で構成され、住民個々人が意思決定や活動に参

加する、地域づくりの拠点としての「手づくり自治区」⁴⁾や、生産と生活を通し地理的、社会的に密接な関係が結ばれている、山、川、海に即して形成される「流域社会圏」⁵⁾等のシステムである。ただ、これらの議論では、集落より広域の住民組織による補完が主に想定されてきたと考えられる。

先に述べたように、地域福祉においても住民をはじめとする多様な担い手の協働が重視されており、地域づくりと同様に、重層的なシステムによる推進が議論されてきた。ただ、地域福祉においては、住民組織だけでなく行政や市場など様々なセクターの貢献が期待されており、これを前提に協働の仕組みが検討されている。今日、地域福祉を地域づくりとして実践している農村もある。そうした現状を踏まえるならば、多様なセクターが「コミュニティ支援活動」「生活支援活動」をどう補完していくかについての検討が、地域づくりのシステムを考えるうえで一つの焦点となろう。

3、高齢者のソーシャル・サポート

(1) 秋田県大仙市における高齢化の現段階

大仙市は二〇〇五年に、大曲市と神岡町、西仙北町、中仙町、協和町、南外村、仙北町、太田町の八市町村が合併し誕生した市である。二〇一〇年現在、人口は九〇、

四〇六人で、一九九五年以降の一五年間で一万八千人あまり減少している。表1は一九九五～二〇〇〇年、二〇〇〇～〇五年、二〇〇五～一〇年の三期間における総人口と六五歳以上の高齢者の増減率を、大仙市域および旧市町村単位で示したものである。表で六四歳以下は示していないが、どの年齢層も一貫して減少しており、人口減少の主要因となっている。

各期間の増減率には次のような特徴がある。一九九五～二〇〇〇年においてどの市町村も、六五～七四歳の前期高齢者と七五歳以上の後期高齢者の両方が増加している。二〇〇〇～〇五年においては、どの市町村も前期高齢者が減少に転じている。ただ、後期高齢者が著しく増加しているため、高齢者全体も増加している。二〇〇五～一〇年においては、どの市町村でも前期高齢者がさらに減少しており、この減少率が大きい西仙北、中仙、協和、南外の町村では高齢者全体が減少している。今日、農村の人口動態の特徴として青壮年層の流出が注目されているが、長期にわたり青壮年層の著しい減少が続いてきた地域では、すでに高齢層の減少が総人口の減少を後押しする局面に入っている。

ただ、この間もすべての市町村で高齢者率は上昇し続けており、一九九五年に二一％であった大仙市域の高齢者率は、二〇一〇年には三二％に達している。特に後期

表1 大仙市域における高齢者の増減率

(%)

	1995～2000年				2000～2005年				2005～2010年			
	総人口	65歳以上	65～74歳	75歳以上	総人口	65歳以上	65～74歳	75歳以上	総人口	65歳以上	65～74歳	75歳以上
大仙市域	-2.5	18.1	12.1	27.0	-5.1	8.9	-6.6	32.2	-5.4	1.0	-15.7	18.8
大曲市	-0.8	18.6	12.9	26.7	-4.4	10.3	-3.9	31.9	-3.4	4.3	-9.2	19.2
神岡町	-2.2	23.1	13.8	26.9	-6.2	8.6	-7.9	36.0	-5.2	1.5	-15.8	21.1
西仙北町	-5.7	16.0	17.6	33.4	-6.4	8.1	-8.6	34.4	-8.0	-2.1	-23.1	20.4
中仙町	-2.5	18.1	12.1	22.9	-5.0	7.4	-8.2	30.5	-5.6	-1.8	-21.3	18.6
協和町	-3.2	19.0	15.8	21.7	-6.4	7.5	-10.0	30.7	-10.6	-2.5	-20.2	13.4
南外村	-5.4	17.1	9.2	34.9	-6.9	7.0	-9.7	31.0	-9.2	-4.7	-25.7	16.3
仙北町	-2.7	15.9	8.1	33.1	-1.4	14.8	-3.3	44.7	-4.0	3.1	-13.9	21.9
太田町	-4.3	16.4	15.0	17.4	-6.6	4.3	-9.1	22.8	-5.0	1.4	-16.4	19.6

資料：国勢調査

高齢者率は、ほとんどの市町村で前期高齢者率が減少に転じた二〇〇五年以降も上昇している。二〇一〇年現在、大仙市の後期高齢者率は、前期高齢者率一四%を上回る一八%になっている。今日の地域づくりの主力は、前期高齢者を含む壮年層であるとみられるが、さらに地域づくりのシステムに後期高齢者をどう組み込むかを検討する必要がある。

(2) 高齢者のサポートの担い手

心像第一自治会は旧西仙北町の北東部の山間部であり、市役所西仙北支所や、秋田市、大曲方面の結節点となるJR刈和野駅から約一一km離れている。二〇一一年現在、自治会の戸数は二八戸（人口九五五）、高齢者率三九%で、戸数二一二戸の四つの班で構成されている。二〇一〇年の農家数は二〇戸で、専業農家六戸のうち男子生産年齢人口がいるのは一戸である。自治会では、大仙市社会福祉協議会が推進する福祉事業「地域支え合い活動」を実施している。これは、自治会の要援護世帯や除排雪など地域福祉の問題を話し合う座談会や、高齢者の外出を促すための懇話会を開催する事業である。また、老人会で単身高齢者の声かけ訪問を行うなど、主に集落自治会の範囲で地域福祉が推進されている。

この自治会において、施設入所等で調査不能な七人を除くすべての高齢者二七人に、手段的、情緒的側面での

表2 調査で設定した手段的・情緒的サポートの項目

サポートの項目	略称	サポートの種類
入院した場合、自分の身の回りの世話を頼める	入院の世話	手段的サポート
急に2～3万円が必要になったとき、借金を頼める	借金	
2週間程度の留守の時、家の世話を頼める	留守	
買い忘れた日用品を、ついでに買ってきてと頼める	買い物	
必要なとき、車に乗せてと頼める	車	
互いに訪問し合い、楽しく過ごせる	訪問	情緒的サポート
同じ趣味について一緒に楽しみ、語り合える	趣味	
家族・子どもなど個人的問題を相談し語り合える	相談	
がっかりしたり落ち込んだりしたときに、慰めてくれる	慰め	
玄関から道路までの除雪を頼める	除雪	手段的サポート
病院の診察の付き添いを頼める	診察付き添い	
一人ではできないゴミ出しを頼める	ゴミ出し	
身体が不自由になったとき介護を頼める	介護	

支援者を把握するための面接調査を行った。具体的には、日常生活でサポートを必要とする場合の多い一三の項目を設定し（表2）、回答者に各項目で期待される同居家族以外のサポートの担い手をすべて挙げてもらうとともに、回答者との関係を探っている。一三項目は、手段的サポートを尋ねる九項目、情緒的サポートを尋ねる四項目から構成され、すべて「生活支援活動」に類する地域づくりの活動といえる。分析では、サポートの担い手との関係を「他出子・その家族」「兄弟・その家族」「その他の親類」「班の隣人」「友人」「本分家」「その他」の七種類に分類した。

表3は、項目ごとの回答結果を集計したものである。

サポートの担い手との関係はだまかに「班の隣人」等の地縁を示す間柄と「他出子・その家族」等の血縁（および姻族）を示す間柄の二種類分けられ、どのような種類のサポート源が選択されているかによって、一三項目は三つに分類できる。

一つ目は、「入院の世話」や「介護」などサポート源に主に血縁が想定されている項目である。これらの項目では、「他出子・その家族」にサポートを期待する人が五割以上を占める。

二つ目は、「留守」「買い物」「車」「訪問」「除雪」「ゴミ出し」などサポート源に地縁が想定されている項目で

表3 高齢者全体におけるサポートの担い手との関係

サポート の項目	頼れる人 が いない (%)	関係の種類別にみたサポートを頼める人の割合 (%) ¹⁾							サポート を頼める 人の総数 (人)
		他出子・ その家族	兄弟・そ の家族	その他の 親類	班の 隣人	友人・同 好会仲間	本分家	その他	
入院の世話	44.4	50.0	35.0	5.0	10.0	5.0	10.0	5.0	20
借金	51.9	33.3	25.0	12.5	29.2	4.2	20.8	0.0	24
留守	40.7	16.7	0.0	20.8	75.0	0.0	33.3	4.2	24
買い物	48.1	26.3	5.3	0.0	57.9	10.5	10.5	5.3	19
車	22.2	12.5	3.1	18.8	68.8	12.5	34.4	0.0	32
訪問	14.8	1.8	0.0	5.5	58.2	47.3	21.8	0.0	55
趣味	25.9	2.9	0.0	5.7	37.1	48.6	14.3	0.0	35
相談	40.7	6.7	23.3	33.3	26.7	10.0	20.0	3.3	30
慰め	48.1	12.9	16.1	16.1	25.8	22.6	12.9	3.2	31
除雪	48.1	8.0	0.0	20.0	88.0	4.0	28.0	0.0	25
診療付添い	40.7	43.5	17.4	17.4	21.7	4.3	8.7	0.0	23
ゴミ出し	59.3	13.3	0.0	13.3	80.0	6.7	26.7	13.3	16
介護	48.1	65.0	15.0	20.0	10.0	0.0	5.0	15.0	20

注：1）「サポートを頼める人」とは数種類の関係で結びついていることがあり、そのすべてをカウントして総支援者数に対する割合を算出しているため、各項目の割合は合計しても100%にはならない。

2）不明を除く。

ある。これらの項目では、「班の隣人」にサポートを期待する人が五割以上を占める。また、「趣味」の項目では「班の隣人」(三七%)より「友人」(四九%)を選択する割合が高いが、「友人」に分類された一七の紐帯のうち一〇の紐帯で班以外の自治会員がサポート源に選ばれている。つまり、「趣味」の項目でも実質的に地縁が選択されているとみてよい。

三つ目は、「借金」「相談」「診察付き添い」などサポート源に地縁と血縁の双方が想定されている項目である。これらの項目では、サポート源に「班の隣人」と「他出子・その家族」「その他の親類」とが、それぞれ二二～四四%の範囲で比較的多く選択されている。また、「慰め」の項目では「班の隣人」二六%、「兄弟・その家族」「その他の親類」の合計が三三%とほぼ同程度で、この項目についても地縁、血縁双方にサポートが期待されているといえる。

このように、手段的サポートの中でも「入院の世話」「介護」など長期相手に依存し多くの負担を強いる内容には血縁が、「留守」「買い物」「車」「訪問」「趣味」「除雪」「ゴミ出し」など相手の負担の少ない内容には地縁がサポート源に選ばれている。さらに、短期ではあるが、相手の負担が重い「借金」「診察付き添い」などの手段的サポートや、精神的に相手に深く依存する「相談」「慰

め」などの情緒的サポートは、回答者によって判断が分かれるといえる。

つまり、高齢者が誰のサポートを期待するかはサポートに要する期間や相手の負担の程度で異なり、図1のよう

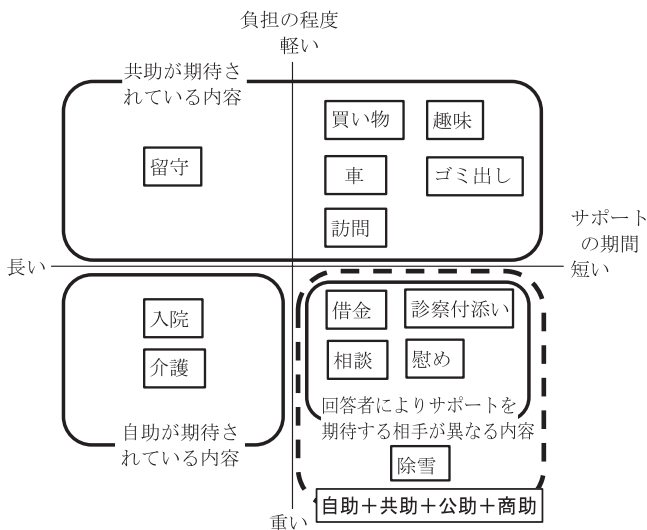


図1 サポートの内容とサポートを期待されている相手

が期待するサポート源を確認すると、相手の負担が軽い内容は、期間の長短にかかわらず「班の隣人」等による共助が期待できると考えられていることが分かる。これに対し、相手の負担が重く長期に及ぶ内容は、他出子を中心とする自助で対応すべきものと考えられている。相手の負担は重いが短期間で済む内容については、回答者によって判断が分かれており、実際にサポート能力のある親密な隣人がいるかどうかで回答が異なるとみられる。したがって、短期ではあるが負担の重いサポートを、家族や親類だけでなく、地域社会やボランティア等による共助、民間（市場）による商助、ならびに公助でどう担っていくかが論点となろう。

4、地域づくりの重層的なシステム

青壮年層の流出が長年続いてきた農村では、今日、これらの年齢層だけでなく前期高齢者も減少しており、後期高齢者率の高まりとともに、高齢者の自立と安定的な居宅生活を支える地域福祉が重要になっている。地域づくりの概念を基点にすると、高齢者の日常生活を支える地域福祉は、従来から集落自治会等の地域組織で行われてきた「コミュニティ支援活動」もしくは「生活支援活動」と位置づけられる。だが、農村の人口減少や高齢化の進行によって集落等における住民共同活動の担い手が

減少している。そのため、これまで、より広域の住民組織が活動を補完する重層的なシステムの形成が議論されてきた。これについては、さらに地域福祉の知見を取り入れ、多様なセクターの担い手を想定したシステムづくりを検討する必要がある。

地域福祉の課題に関する高齢者のソーシャル・サポートの分析結果を応用するならば、この重層的なシステムが補完すべき課題領域は明確になる。課題の解決にあたって住民がサポートを期待する相手は、課題の内容で異なり、相手の負担が軽い内容は共助によるサポートが、相手の負担が重く長期に及ぶ内容は自助によるサポートが期待されていた。ただ、短期でも相手の負担が重い内容に関しては、誰にサポートを期待すべきか、住民の間に明確な合意があるとは言い難い。これらの課題に対しては、課題に直面した住民が、それぞれ自分自身のネットワークの中でサポート能力を持つ相手を探りながら、解決を図ろうとしているのが現状である。つまり、短期でも相手の負担が重い課題は、共助によるサポート機能が十分に期待しづらい状況にあるのではないだろうか。こうした性格の課題に対しては、地域づくりの担い手が不足している領域として公助や商助を組み込んだ重層的なシステムを形成していくべきと考えられる。

ただ、地域づくりの課題は多岐にわたり、展開してい

くべき活動分野も幅広い。重層的なシステムを展望していく上では、それぞれの活動分野において補完すべき課題領域を明確にし、その領域において共助や公助、商助がサポートしていく仕組みを形成していくことが必要になるだろう。

注

1) 地域福祉の成立の歴史については、武川省吾編『地域福祉計画ーガバナンス時代の地域福祉計画』有斐閣、二〇〇五年を参照。

2) 河村能夫「地域農林業・農村の変貌と活性化の基本課題」(『農林業問題研究』二七(1)、一九九一年)は、農村の活性化を「日常的行为によって達成される水準を超える付加価値を達成する動き」と定義し、この機能を維持するには、一方で「日常的行为によって達成される水準を継続的に補償する社会安定化の働き」である潜在的機能を維持する必要があるという。本稿では、これら活性化機能と潜在的機能の両方を担う活動を地域づくりととらえている。また、「価値創造活動」「コミュニティ支援活動」「生活支援活動」の分類は、図司直也『地域サポート人材による農山村再生』筑波書房、二〇一四年、による。本稿では、これらの活動を、河村の概念枠組みに基づいて整理している。詳細は、澁谷美紀「東北農村の地域づくりにおける研究課題ー地域社会研究の視点からー」(『農村経済研究』五〇周年記念特別号、二〇一五年掲載予定)を参照。

3) 例えば、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店、二〇一四年や、図司、前掲書を参照。

4) 小田切、前掲書。

5) 大野晃「現代山村の諸相と再生への展望」(日本村落研究学会編『山村再生 二二世紀への展望と課題』農文協、一九九八年)。

6) なお、属性によっても回答結果の傾向は異なる。詳細は、澁谷美紀「東北稲作地域における福祉サポート資源と高齢者対策の課題ー地域社会の役割に着目して」(『村落社会研究ジャーナル』四一、二〇一四年)を参照。

震災復興が語る地方創生

公益社団法人中越防災安全推進機構
震災アーカイブス・メモリアルセンター長

稲垣文彦

1、農山村を襲った地震

二〇〇四年一〇月二三日、新潟県中越地震が発生した。この地震の特徴は、農山村の地盤災害である。旧山古志村（現長岡市）は全村避難し、旧川口町（現長岡市）、小千谷市等の住民も農山村を離れ、二か月の避難生活、その後、長い世帯で三年二か月の仮設生活を送る。農山村では、震災を機に利便性を求め、集落を離れる人が多く、過疎化・高齢化に拍車がかかった。そして、震災復興の課題は「農山村の持続可能性の獲得」となった。

災害は社会のひずみを顕在化させる。ひずみとは災害前からの潜在的な社会課題である。中越地震は、農山村の過疎化・高齢化の課題を顕在化させた。しかし、過疎化・高齢化は現象であり、これ自体が課題ではない。筆者は、その本質的な課題は「当事者意識の不在」と捉えている。すなわち、震災前から過疎化・高齢化の現象が

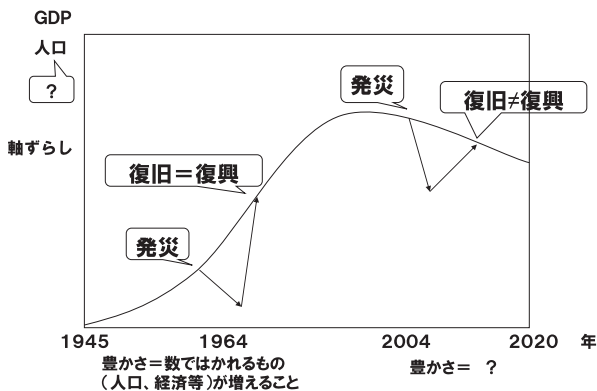
あったにもかかわらず、我が事として捉えず、誰かのせいにしてきた社会（住民、行政、周辺住民等）の意識である。

2、右肩下りの時代の復興とは何か

復興に明快な定義はない。辞書には「一度衰えたものが、再び盛んになること」とあるが腑に落ちない。ただし「災害前に比べ良くなった」という復興感には共感できる。そこでこの復興感をもとに思考実験をしてみる。縦軸にGDP（国内総生産）、もしくは、人口をとり、横軸に時間をとる。一九四五年を起点にすると図1のような曲線を描ける。

まずは新潟地震（一九六四年）。災害で様々なものが壊れ、元に戻す。右肩下りの時代は「復旧」復興で壊れたものを元に戻せば、災害前に比べ良くなったと感じることができた。次に中越地震。災害で様々なものが

図1 復興とは何か



に違和感をおぼえる。次に今の縦軸では復興できないことに気づく。そして、復興するには「軸をずらす」必要性に気づく。では、どこにずらせば良いか。右肩上がりの時代は「豊かさ」数で測れるもの（人口、GDP等）が増えること」だったのでないか。一方、右肩下がりの時代は「豊かさ」？。すなわち、軸をずらす先を探せていない。ここから復興とは何かとの問いが生まれる。

壊れ、元に戻す。右肩下がりの時代は「復興≠復興」で壊れたものを元に戻すだけでは、災害前に比べ良くなったと感じることができない。

それでは右肩下がりの時代には、復興できないのか。まず縦軸か。まず縦軸

3、損失と喪失

災害により、人々は様々なものを失う。ただし、失ったものでも「損失」と「喪失」とでは意味が違う。損失（建物、道路等）は、お金をかければ元に戻る。喪失（人命、地域のにぎわい等）は、お金をかけても戻らない。個人の生活基盤や地域の維持基盤は、損失。復興の必要十分条件を考えれば必要条件、しかし、十分条件にはならない。復興を満たす十分条件のカギは喪失にある。

人口減少の著しかった集落の共通した喪失感「集落の存続」と「かつてのにぎわい」であった。喪失感を何らかのかたちで補っている集落の住民は、復興感を得ていた。では、喪失感をどのように補ったのかを住民の声から考えてみたい。喪失感を補っている集落の住民は「次の世代が集落を担う」と言ってくれたことが復興の証。だ

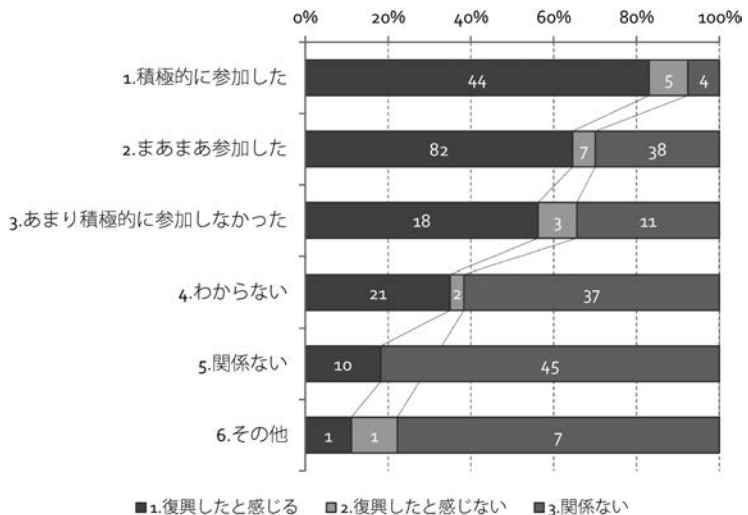
から復興したと言える」。一方、補えていない集落の住民は「何があっても中央（市中心部）に近くなければと思う。奥地は青色吐息だ。地域に合った取り組みを行政が指導してくれればと思う」。

筆者は、この違いはガバナンスにあると考えている。住民の当事者意識が生まれ、ガバナンスがうまく機能している集落は、喪失感を補えている。喪失感を補うのは「当事者意識」である。復興に関する住民アンケートの調査^{（注1）}の中に、復興活動への住民参加と復興感との関係について興味深いデータがある（図2）。復興活動の住民の参加度合によって、復興感の傾向がきれいに分かれる。復興のキーワードは「住民参加」、「当事者意識」そして「ガバナンス」にある。

4、新潟県中越大地震復興基金

新潟県中越大地震復興基金（以下、復興基金）は、行政の取り組みを補完するもので、被災者の救済、自立支援、地域の総合的な復興対策を長期・安定・機動的に進め、災害で疲弊した地域を魅力ある地域に再生させることを目的に設置された。県が市中銀行から三〇〇〇億円を調達、年二％で一〇年間運用し（年六〇億円、一〇年で六〇〇億円）、復興財源とする。なお市中銀行からの借入金の利子は国の交付税によりほぼ補われる。復興基

図2 復興活動への住民参加と復興感の関係



（出典）中越地震から3800日 復興しない被災地はない（ぎょうせい）

金の細かい使途について、国はあまり口出しせず、現場に近い県や市町村で柔軟に決められる。

復興基金の逸話を県職員から聞いたことがある。行政

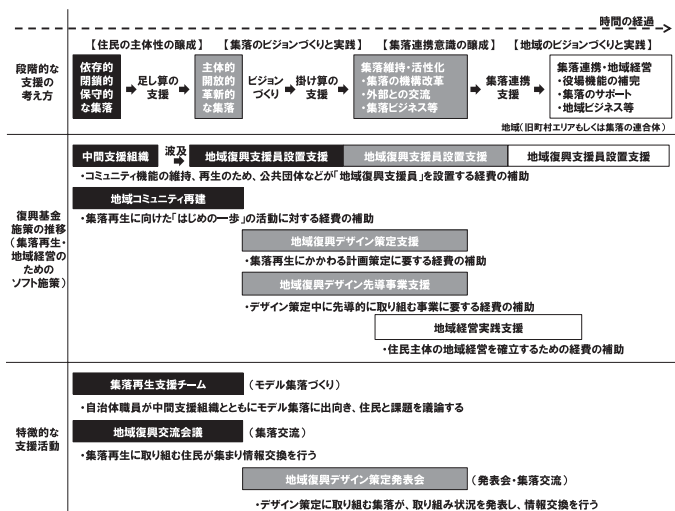
機関は、一〇年間で六〇〇億円という場合、普通は最初に一〇年間の計画を作るといふ。そしてそれに基づき、予算執行していく。しかし、新潟県は違った。県職員が計画を泉田裕彦知事に見せたところ、知事が即座にご破算にし、ゼロベースから現場のニーズに合わせた復興施策をその都度考えるように指示した。この判断が「ボトムアップ型の軸ずらし」のベースを作った。復興基金は、自治体、中間支援組織、そして、集落等による現場実践によって生み出された「段階的な支援」の考え方のもと、**図3**のように時々刻々と変化するニーズに合わせた集落再生施策等を都度打ち出すことで被災農山村を下支えした。

5、復興のキーワードは「ガバナンス」

復興のキーワードは「ガバナンス」である。ガバナンスは、組織や社会のメンバーが主体的に関与する意思決定や合意形成のシステムといえる。そのガバナンスには「大きなガバナンス」、「中くらいのガバナンス」そして「小さなガバナンス」があった。

大きなガバナンスは、復興基金の仕組み。国は、現場に近い県に財源を渡し、その運用を任せた。県は、権限移譲された財源を活用し、市町村とともに復興を進めた。中くらいのガバナンスは、中間支援組織等の仕組み。中間支援組織等は、住民に寄り添うなかで、住民との信

図3 段階的な支援の考え方と復興基金における主な集落再生、地域経営施策の推移



頼関係をつくり、住民と行政をつないだ。また、住民や行政の期待に応えるべく、単に住民の要望を伝えるのではなく、住民の声を仕分けし、努力すべき課題は住民に戻し、取り組み方がわからなければ一緒に動いた。住民の

努力では解決しない課題は、新たな施策化を促した。

小さなガバナンスは、集落の仕組み。震災以降、中間支援組織等が集落にかかわり、住民の当事者意識を生み出した。また、復興基金によるスピーディーかつ柔軟な行政の対応が、住民の意識に変化を及ぼした。それは「行政の対応が悪いから、我々は何もできない」から「我々が頑張れば、行政が下支えしてくれる」という変化である。

震災から一〇年が経過した現在では、小さなガバナンスが持続可能性の獲得に向けた取り組みを推進し、できないことを中くらしいのガバナンスが担い、できないことを大きなガバナンスが担う、補完性の原理に基づく関係性が築かれようとしている。

6. どのように当事者意識を生み出してきたか

(1) 地域づくりの足し算と掛け算

中越の集落再生支援のベースには「集落再生には段階がある」という考え方があり。なお、この考え方は、現在では、震災復興に留まらず、平時の集落再生のプロセスの考え方にも影響を与え、小田切は、集落再生のプロセス（概念図）を示している（図4）（注2）。

その段階とは1. 住民の依存心や諦め感等を払拭し、当事者意識を醸成する段階、2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階（小田切は「逆臨界点」と表現する（注3））、

3. 集落

の維持・

活性化に

向けた継

続的な活

動を進め

る段階で

ある。こ

の考え方

をもとに

支援者

は、段階

に応じた

支援を行

う。1.

では寄り

添い型支

援（足し

算の支援）

として①住民の不安や悩みに寄り添うことを

ベースに、①外部とのつながり、②小さな成功体験、③

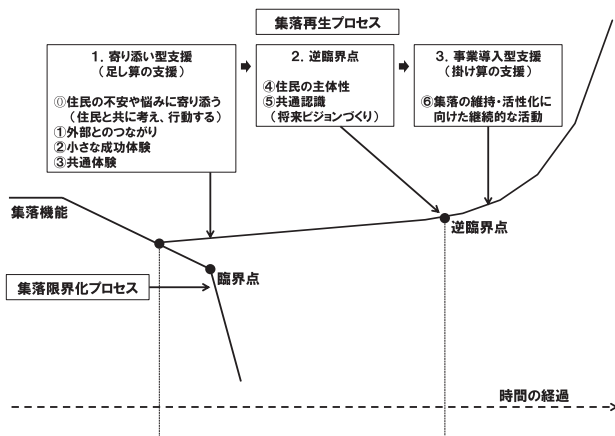
共通体験をコッコツと積み上げること

で当事者意識を生

み出していく。なお、この段階は年単位の時間がかかり、

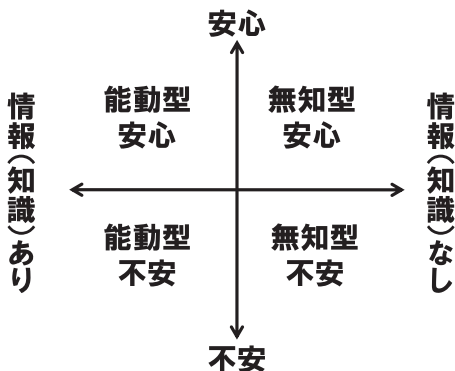
集落毎にその時間は違う。また、この段階の支援者は、

図4 集落再生のプロセス（概念図）（一部筆者修正）



（出典）農山村は消滅しない（岩波書店）

図5 安心の分類 (一部筆者修正)



(出典)「技術的安全と社会的安心」、社会技術論文集Vol. 1
(社会技術研究会)

専門家でなくて良い。2. で④住民の主体性と⑤共通認識を確認する将来ビジョンをつくり、3. では事業導入型支援(掛け算の支援)として⑥具体的な事業を導入していく。

(2) 足し算の本質的な意味

吉川らは、安心のあり方に人々の知識の程度が検討されていないと指摘する。知識や情報がないにもかかわらず無自覚に安心している状態と、知識や情報を与えられたうえで安心している状態があるとして図5のモデルを示した。知識なしで安心している状態を望ましくない

としたうえで、情報を得て能動的に安心している状態を目指すべきだと述べている(注4)。この考え方のものと段階的な支援と住民意識の変化のプロセスを再考してみた。

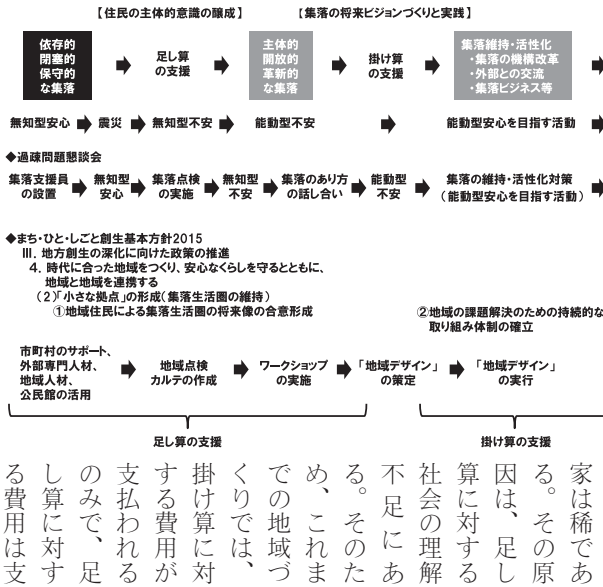
震災前の農山村の状態は、知識や情報がないにもかかわらず無自覚に安心している状態(無知型安心)に近い。緩慢に進行する過疎化・高齢化に対して、住民は専門家と専門機関によって形成される社会基盤や公共サービスの充実に期待はするものの、自らで解決すべき課題との認識はなかった。

ところが、震災後に急激に過疎化と高齢化が進行した結果、専門家と専門機関に期待せざるを得ない状態は依然として変わらないものの、これまでにない不安感が住民のなかに生まれた(無知型不安)。その後、専門家ではない支援者が協働作業や話し合いを繰り返すことで当事者意識が生まれ、住民自らが将来の目標(ビジョン)の設定に至る。この段階は、まだ住民の不安感は解消されていない状態(能動型不安)である。

目標が設定されると、その目標、すなわち、能動型安心の状態に向かって知識・情報を求める意識が住民に芽生え、専門家による支援が有効に機能し始める。そして、集落の持続可能性の獲得(能動型安心の状態)を目指す活動につながっていく(図6)。

先に震災復興のキーワードはガバナンスと指摘した。震災前の農山村は、大きなガバナンス(専門機関等によって形成される社会基盤や公共サービスの充実)に依存していた。震災がおこり、足し算によって住民に当事者

図6 足し算の本質的な意味と国の諸施策



意識が芽生え、集落の持続可能性を獲得する活動が進んだ。このように捉えるならば、足し算の本質的な意味は、小さなガバナンスの潜在的な力を引き出すことにある。

(3) 足し算の考え方をもとにした諸施策

足し算と掛け算の考え方は、地域づくりの経験を持つ専門家は、十分に理解している。しかし、段階的な支援

払われなかった。その意味で、専門家に問題があるのではなく、地域づくりを推進してきた主体（主に行政機関）の考え方に問題があったと言える。

集落再生施策として生まれた「地域復興支援員制度」は、足し算の重要性を認め、それに対する費用（主に人件費）を公費で負担した初めての施策である。このことから、地域復興支援員に求められる本来の役割は、足し算の支援といえる。そして、この考え方は、総務省が所管する地域おこし協力隊制度、集落支援員制度にも受け継がれている。

国の過疎問題懇談会では、二〇〇八年四月に、新たな過疎対策として①集落支援員の設置、②「集落点検」の実施、③集落のあり方についての話し合いの促進、④地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策を提言した。筆者は、集落支援員の設置が「足し算」に、集落点検の実施が「無知型安心→無知型不安のアプローチ」に、集落のあり方についての話し合いの促進が「無知型不安→能動型不安のアプローチ」に、そして、地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策が「掛け算と能動型安心の状態を目指す活動」に対応すると考えている。

また「まち・ひと・しごと創生基本方針」が二〇一五年六月に閣議決定された。その中の「地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成」の具体的取組として「ワークシ

ヨップを通じて地域住民による将来ビジョン（「地域デザイン」）の策定」が示された。筆者は、ここで示された市町村のサポート、外部専門人材、地域人材、公民館の活用が「足し算」に、「地域点検カルテ」の作成が「無知型安心」無知型不安のアプローチに、ワークシヨップの実施が「無知型不安」能動型不安のアプローチに、そして「地域デザイン」の策定、実行が「掛け算と能動型安心の状態を目指す活動」に対応すると考えている。

7、震災復興が語る地方創生

(1) わが国の農村地域政策の新展開と震災復興における集落再生施策の展開の類似性

小田切は、農村ではコミュニティと経済の二つの危機の併進を背景に、二〇〇〇年代後半以降、わが国における農村地域政策の新展開があることを指摘し（注5）、新しい政策の位置づけを表1にまとめている（注6）。従来型支援として過去の政策のメインストリームであったのが、格差是正のためのハード対策であり、表中の左下隅に位置づく。ここをいわば原点として、農村政策の重心シフトが生じており、その変化のポイントは、①補助金から交付金へ、②補助金から補助人へ、③中央政府から地方政府へ、④政府から「新しい公共」へと指摘する。表では左下から始まり、表中の広範囲にわたる領域に支

援の内容と主体が広がる。そして、

農村政策を動かすものとしては、

いままでは

中央政府や

地方政府が

当然の主体として考えられてきた

が、地域住民や自治組織、各種の

機能組織、さらに地域外の都市住民、NPO等の多様な

主体も公共領域にかかわり始めており、この動きは「ガバメント（統治）」から「ガバナンス（協治）」への転換として、知られていると指摘する（注6）。

この農村地域政策の新展開とほぼ同時期に震災復興における集落再生が進んでいる。先の整理に基づき復興基金による集落再生施策をまとめた（表2）。集落再生施策の展開プロセスは、農村地域施策の新展開同様、左下

表1 地域づくりに対する多様な支援

		政府（中央／地方）			新しい公共（非 営利・ 非政府組織）
		補助金 （モノ・カネ）	人的支援		
			専 門 家	非 専 門 家	
主体づくり （暮らしのものさし）			コンサルタント 派遣（地元学）	寄り添い （目配り）	多様な支援
場づくり （暮らしの 仕組み）	コミュニティ	地域づくり 交付金 （使途自由）	コンサルタント 派遣（コミュニ ティづくり）	寄り添い （目配り）	
	生活インフラ	従来型 支援	格差是正の ための 補助金	コンサルタント 派遣（生活交 通等）	
条件づくり （カネとその循環）			格差是正の ための 補助金	コンサルタント 派遣（ビジネ ス）	

（出典）農山村は消滅しない（岩波書店）

表2 集落再生施策の整理

		政府（中央／地方）		新しい公共（非 営利・ 非政府組織）
		補助金 （モノ／カネ）	人的支援	
			専門家	非専門家
主体づくり （暮らしのものさし）		地域コミュニ ティ再建 （ソフト）		地域復興 支援員
場づくり （暮らしの 仕組み）	コミュニティ	地域復興 デザイン策定	コンサルタント	中間支援組織、 地域復興支援 員等による多 面的・多量的 支援の枠組み
	生活インフラ	社会基盤の 復興 地域共用 施設等復 旧 コミュニ ティ施設 再建	コンサルタント	
条件づくり （カネとその循環）		手作り 田直し	コンサルタント	

から始まり（損失への対応）、表中の広範囲にわたる領域に支援の内容と主体が広がっている（喪失への対応）。その中において、集落再生施策としての地域づくり交付金（特定の目的に対して使途の自由度が大きい交付金）に近い「地域コミュニティ再建」と「地域復興デザイン策定」、寄り添い（目配り）に近い「地域復興支援員」が導入されている。そして、ここでの変化のポイントも、農村地域政策の新展開の①④と同様である。このよう

に農村地域政策の新展開と震災復興における集落再生施策の展開は類似している。

(2) 震災復興が語る地方創生

農村政策の新展開は、一九九〇年代以降の二つの危機を背景に、

震災復興における集落再生施策の展開は、急激な人口減少による地域存続の危機を背景に進められてきた。両者の共通点は、地方自らの知恵と努力をもとに、トップダウンではなく、ボトムアップでその展開が進められていることにあり、震災復興における展開は本稿で確認してきた。ここから、本来の地方創生は「トップダウン型の地方創生」ではなく「ボトムアップ型の地方創生」でなければならぬことがわかる。またこのように考えると、地方創生において、最優先に取り組むべきことは、国から地方への財源と権限の委譲であろう。その妥当性と重要性は、震災復興における復興基金をはじめとした現場実践とその成果が明確に語っている。

- （注1）中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会「中越地震から三八〇〇日 復興しない被災地はない」、ぎょうせい（二〇一五年）、八〇ページ。
- （注2）（注3）（注6）小田切徳美「農山村は消滅しない」、岩波書店（二〇一四年）、一五七ページ、一三六～一三七ページ。
- （注4）吉川肇子他「技術的安全と社会的安心」、社会技術研究論文集 Vol. 1（二〇〇三年）、五～七ページ。
- （注5）小田切徳美「日本における農村地域政策の展開」、第六三回地域農林経済学会大会 講演Ⅰ（二〇一三年）、四六三～四七二ページ。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」 ②

総合的雑草管理のための 「雑草生物情報データベース」の紹介

農研機構中央農業総合研究センター生産体系研究領域

黒川 俊二

1. はじめに

近年、農業生産現場においては、「外来雑草」、「雑草イネ」、「除草剤抵抗性雑草」など、通常の管理では被害を防ぐことができない新たな問題が顕在化してきた。さらには、地球温暖化に伴う被害の拡大など、雑草問題の多様化が著しい。農業の大規模化や多様化が進む中、単純に一つの防除技術を開発すればいいという時代ではなくなってきた。

このような問題に対して、除草剤に過度に依存した慣行の除草体系においては、多種多様な雑草問題に対応することは困難であるため、雑草の生態をよく理解した上で適切な防除技術を組み合わせる総合的雑草管理技術

(Integrated Weed Management: IWM) の開発が必要である。

特に、近年水田転換畑で作付されるダイズ作で大きな被害をもたらしている帰化アサガオ類や特定外来生物のアレチウリといった外来雑草問題に関しては、被害の甚大さや防除の困難さから個々の生産者だけで対応することとははや不可能である。年間二六〇〇万トンにも及ぶ輸入穀物に混入して侵入し続ける外来雑草を阻止するには、本来検疫での対応が必要だと考えられるが、残念ながら現在のところ、わが国の植物防疫法の「有害植物」の定義には「雑草」は含まれていないため、水際で食い止めることができない。また、病害虫のような公的な監視システムも存在しないため、発見が遅れて手遅れにな

った地域も出てきている。

こうした問題に対応するため、農研機構の生態的雑草管理プロジェクトでは、「研究」から「現場」に常に新しい情報を流していくことと、「現場」の被害実態などの情報を収集し「研究」に生かすことを目的に、双方向に情報をやりとりして共有できる「雑草生物情報データベース」を作成し、農研機構「生態的雑草管理プロジェクトポータルサイト」(<http://weedps.narc.affrc.go.jp>)において二〇一五年四月七日より運用を開始した(図1)。

2. データベースの三つの特徴

本データベースでは、雑草種ごとの分布状況・防除方法・除草剤抵抗性、新たな難防除雑草の詳細などを知ることができる。さらに、利用者からの防除事例や分布の情報がデータベースに蓄積される仕組みを持っている。以下に、本データベースの三つの特徴について解説する。

・特徴その1

目的に応じた三つの検索システムを搭載している。一つ目は「雑草情報検索システム」

図1 「雑草生物情報データベース」普及のためのパンフレットより

国内初! 雑草管理のためのデータベース
雑草 生物情報データベース

- 国内の様々な雑草に関する最新の情報を研究者と農業従事者が相互に発信・共有できます。
- 雑草種ごとの分布状況・防除方法・除草剤抵抗性、新たな難防除雑草の詳細などを知ることができ、利用者からの防除事例や分布の情報がデータベースに蓄積されます。

特徴その1
目的に応じた検索システム

- 雑草情報検索システム
- 除草剤抵抗性雑草検索システム
- 外来雑草早期警戒システム

特徴その2
防除をサポートするシステム

- 無種別・機械的・生物的・化学的防除ツール
- 防除事例

特徴その3
情報収集・共有機能

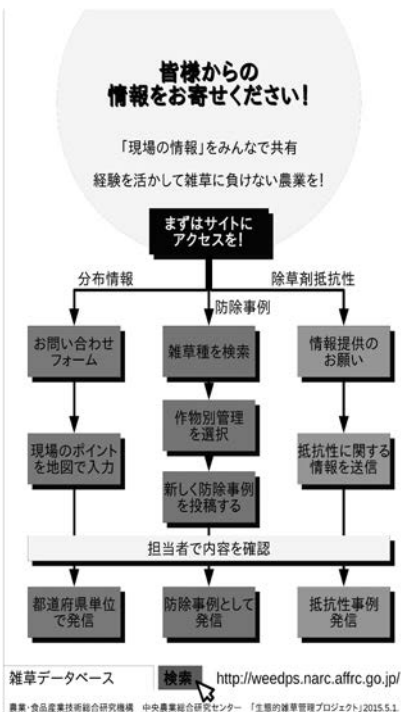
生産者 ↔ 雑草DB ↔ 研究者

情報蓄積・共有

普及指導員

現場の情報

雑草データベース **検索** <http://weedps.narc.affrc.go.jp/>



である。雑草の和名や学名による検索だけでなく、発生している作物や雑草の形態特性からも検索が可能なが特徴である。作物については、「水稻」、「大豆」、「小麦・大麦」、「飼料用トウモロコシ」、「樹園地」、「圃場周辺」および「その他」から選択できる。形態については専門的知識を必要とせず、「イネに似た形のもの」、「カヤツリグサに似た形のもの」、「広葉に見えるもの」および「つる性のもの」から選べるようになっている。大きさも「大…一〇〇 cm 以上」、「中…二一 cm 以上九九 cm 以下」および「小…二〇 cm 以下」とおおよその大きさから検索できるようにになっている。このようにして絞り込んだ候補の雑草を最終的に最大二〇枚の写真を見て、調べたい雑草を見つけることができる。

二つ目は「除草剤抵抗性雑草検索システム」である。除草剤抵抗性が報告されている雑草種リストを一覧で見ることができるとともに、草種による検索も可能である。含まれる情報としては、草種の特徴などを示した「一般情報」に加え、これまで除草剤抵抗性の発生が確認されたケースの「確認情報」や「文献情報」、さらには除草剤抵抗性雑草を防除するための「防除情報」が掲載されている。

三つ目は「外来雑草早期警戒システム」である。「未侵入」、「侵入初期」、「まん延段階」の三つのカテゴリ

でランキング表示されるシステムとなっている。現在未侵入なものについては、リスクが高いものの順に表示されるようになっており、今後優先的に侵入を警戒すべき種として参照が可能である。次に侵入初期のものについては、防除の優先順位が高い順にランキング表示されるようになっていいる。まん延段階についてはこれまでに報告されている被害面積の順に表示される。なお、現在のところダイズ作を対象として運用している。

・特徴その2

本データベースでは、雑草管理を目的としたデータベースとしていたため、特に防除に関わる情報に重点を置いている。

それぞれの雑草種のページでは、簡単な特徴や作物別の分布情報に加え、作物別管理のページへのリンクボタンがある。それをクリックすると、その作物における防除に関する情報ページに移動するようになっている。ここでは、耕種的防除、機械的防除、生物的防除、化学的防除など各種防除ツールについての情報を見ることがができる。なお、除草剤の詳細な使用方法については、農薬登録の内容の更新にすぐに対応することが難しいため、効果が報告されている除草剤の種類を記載するに留め、具体的な防除体系については、ユーザーから投稿される防除事例を参考にしてもらうこととした。また、登録状

況の最新情報を得やすいようにするため、農林水産消費安全技術センター（FAMIC）の農薬登録情報提供システムへのリンクを掲載している。

ユーザーから投稿される防除事例では、ユーザーによるコスト面、労力面、汎用性、効果、総合評価の評点を見ることができ、それを参考にして防除技術体系を選択できるようなっている。さらに、新しい事例の投稿ボタンもつけており、さらなる事例の蓄積が可能である。

ユーザーからの防除事例に関する情報が蓄積され、雑草防除に関する最強のナレッジシステムに成長することが期待される。

・特徴その3

情報収集・共有機能を有する点が本データベースの最大の特徴である。これまで雑草に関するデータベースの多くは、情報を一方的に発するものが多かった。しかし、先述の通り、我が国の雑草管理については、病害虫のような公的なシステムが存在しないため、幅広く各地の情報を収集する仕組みが必要である。そのため、本データベースでは、研究者側からの一方的な技術情報を提供するだけでなく、生産者や普及指導員の経験に基づく情報をデータベースに蓄積することを可能にしている。他者の経験による情報を共有することにより、あらためて同じ防除試験をする必要がなくなるとともに、関係者の

知識を結集することによって、その知識を最大限に生かした最も効果的で効率的な防除技術体系を最短で見つけ出すことも可能となるだろう。さらに、分布情報の収集についても、現場から研究者に問い合わせを行う際に、Googleマップで問題が生じている現場のポイントを送信できる機能を有しているため、地道ではあるが、分布情報の収集を無理なく行うことができる。

3. おわりに

現在、本データベースに登録されている種数は約一二〇〇種、和名対応種は約一〇〇〇種、画像搭載種数は約六〇〇種となっている。しかしながら、これまでにすでにアクセスしたことがある方や本記事を読んでアクセスされる方は、データベースの内容を見ていただけるとわかるが、現在のところ上で紹介した機能を十二分に発揮できるほど情報は入っていない。今のところ、枠組みのシステムを作ったに過ぎない。本データベースは、研究者だけでなく現場の関係者からの情報提供がないと、狙い通りの有用なナレッジシステムに成長することは不可能である。関係者の方には、是非、農研機構で公開中の生態的雑草管理プロジェクトサイト (<http://weeds.narc.affrc.go.jp>) にアクセスして頂き、積極的な情報提供をお願いしたい。

編集後記

今号の藤山氏が論じるように、昨年の「消滅可能性都市」に続いて日本創世会議が提言した「東京圏高齢化危機回避戦略」が議論を呼んでいる。提言の内容は、団塊世代の全てが七五歳以上の後期高齢者になる二〇二五年には介護・医療の深刻化が首都圏で想定されるため、施設や人材に比較的余裕がありサービスも安価な地方に移住を促すべきというものである。平易に読めば、特段違和感はないと思う。創世会議座長の増田寛也氏も、「そろそろ東京一辺倒の転換が必要であり、希望する者が元氣なうちに縁のある場所に移ることを選択肢の一つとして示した」といっている。だが、対象年齢に近い当事者達（筆者もその一人）にとっては、心おだやかに受け止めがたいのではないだろうか。経済成長を支えるために国策により首都圏に住み、念願の郊外に家を持って遠距離通勤に耐え、やれやれといった所で人生の最終章を「地方で過ごせ」といわれたようなものだからだ。

今ひとつ平易に受け止められない背景に、創世会議の提言と安倍政権の地方創世戦略の符号がある。政権は昨年末、アベノミクスの効果が地方に及んでいないとの批判に応え三・五兆円の経済対策を決めた。その目玉は消費喚起・生活支援型（プレミアム付き商品券や灯油・ガソ

リン代補助など）と地方創世型（地方に若者移住や企業誘致計画を作らせる）などに交付金四二〇〇億円を「バラマク」ことで、ぬかりなく景気浮揚と統一自治体選挙対策は行われた。また同対策では、創世会議が提言した「地域拠点都市の創出」とそこへの「投資と施策の集中」について、年末に策定した人口二〇万程度の中核拠点都市を造りその周辺部の自治体と人口を拠点都市に「撤収させよう」とする政府の「地方創世戦略」で応えている。本号でもいわれているが、「戦略」では表向き「地域の自主性・主体性を發揮」した地方版戦略策定を促しているものの、数値目標を示す一方で、農作物の新ブランド育成・認証数、農業産出額目標、六次産業化取組事例数など詳細な数値を示すよう求めている。交付金をちらつかせて地方の危機感と競争をあおり、上から目線で政府の政策を浸透させようする手法は、とても歓迎されるものではないだろう。

今号では地域再生への実践を通した処方方が熱く提起されている。その要諦は地域の声を聞き、地域が知恵を絞り、地域が決定・実践していくこと。

好むと好まざるとに関わらず、「地方創世」は今後の政治の焦点になろう。地域から「明日の日本を作り直す」という議論の始まりに、是非したい。

（太田）