

東三河 地域研究

令和3年11月30日発行

編集・発行：

公益社団法人東三河地域研究センター

住所／豊橋市駅前大通3丁目53番地

(太陽生命豊橋ビル2階)

TEL／0532-21-6647

FAX／0532-57-3780

通巻169号 2021.9.

2020年度 東三河地域問題セミナー第3回公開講座

講演：『地域づくりの新展開と三河山間地域のこれから』

名古屋市立大学人文社会学部 准教授 三浦 哲司 氏…… 2-19



2020年度 東三河地域問題セミナー第3回公開講座

講演：『地域づくりの新展開と三河山間地域のこれから』

名古屋市立大学人文社会学部 准教授 三浦 哲司 氏

令和3年9月9日（木）14時～16時30分 豊橋商工会議所 4階 406会議室にて講演を行った。

講演 『地域づくりの新展開と三河山間地域のこれから』

名古屋市立大学
人文社会学部
准教授
三浦 哲司 氏



1. はじめに

名古屋市立大学の三浦と申します。私は北海道の夕張市出身です。夕張市はもともと石炭産業で盛んだった町で、最盛期には人口12万人ほどいましたが、今は7千人程度しかいません。夕張市では炭鉱が閉山して、人口が減っていく中で観光を重点化し、立派な遊園地、スキー場、全面天然芝のサッカー場ができましたが、結果として15年前に財政破綻し財政再生団体になり、それ以降状況は変わらず今に至っています。私はそういう環境で育ちましたので、まちづくりや地方自治に関心を持ち、大学では政治学を研究し、その中でも自治体内分権の研究と地域コミュニティ政策を主に進めてきました。

今日は「山間地域を巡る状況」、「山村振興の展開」、「山村振興のこれから」の3つのテーマをお話しします。なお講演の中で、「地域」という言葉が出ますが、私は小学校区レベルでの身近な地域社会、コミュニティとして話します。また山村振興は例えば道路整備、観光など様々な形がありますが、本日は担い手をどう確保するか、地域をどう支えるかという内容が中心になります。

2. 山間地域をめぐる状況

(1) 東京一極集中

「山間地域を巡る状況」では、大前提として

東京一極集中が続いていることがあります。コロナ禍で首都圏の流出が流入を上回る月もありますが、年間で見ると就職、進学を契機に若い方を中心に東京に行きますので本質的には変わっていません。東京以外でも、例えば北海道なら札幌市に人口が集中するなど、都市部に人が集まり中山間地域は人口減少と高齢化が続いています。

内閣府が開発した地域経済分析システムRESASを使って分析します。図1の人口増減マップは、2015年と比べ2020年時点での人口減少の割合を都道府県に示したものです。全国的には減少傾向（青色）で、特に秋田県、高知県は年間6%の人口減少が進んでいます。一方で福岡県、愛知県、埼玉県、東京都、神奈川県は人口増加傾向（黄色）で、特に東京都は一極集中が依然として続いています。



■図1

しかし、愛知県内の市町村をみますと、南知多町、美浜町、奥三河市町村で減少傾向と愛知県内でも市町村ごとに状況が異なっています（図2）。ここで新城市、設楽町、東栄町、豊根村の四市町村の人口ピラミッドをみますと、左側の2015年時点で高齢化がかなり進んでいますが、右側の30年経った2045年になるとさら

に高齢化が進んでいます（図 3）。2045 年では老年人口が 49.36%と 5 割が 65 歳以上人口になり、年少人口や生産年齢人口は縮むと予測されています。



■図 2



■図 3

(2) 人口減少と担い手不足

人口減少や高齢化が進むと担い手不足となりますが、3 つの問題が発生すると考えています（図 4）。一つは基本的な生活機能の維持が難しくなります。例えば高齢化でお店ができなくなると、結果として身近なところで買い物が難しくなってしまいます。二つは景観の維持が困難になります。耕作放棄地や草刈りができなくなり、空き家が増えます。三つは伝統文化の継承が難しいことです。これまで神楽などやってきたこと自体が維持困難になる状況が出てきます。

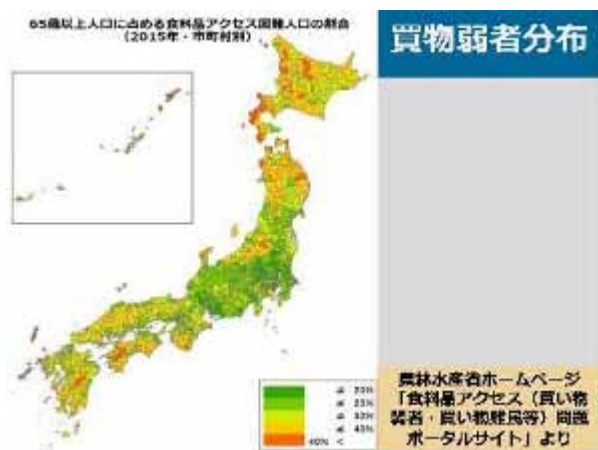
この三つの問題の具体例を見ます。一つ目の生活困難による買い物弱者について、図 5 は 2015 年の国勢調査のデータを基にした買い物

人口減少と担い手不足 14

- ① 生活機能の維持困難
- ② 地域景観の保全困難
- ③ 伝統文化の継承困難

■図 4

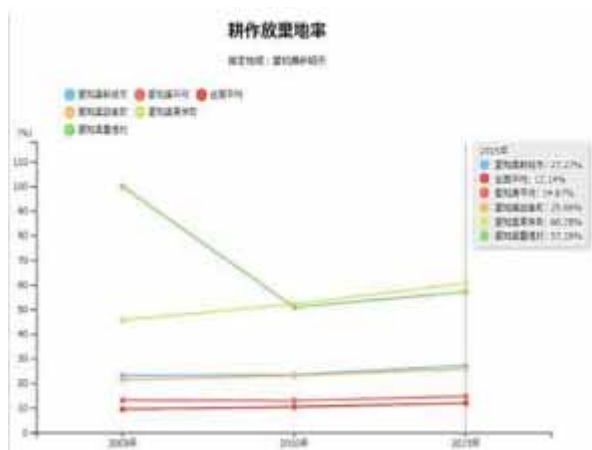
弱者分布です。高知県や北海道などオレンジ色が濃いほど買い物弱者の方が多地域ですが、全国的にも少なくありません。多くの場合は高齢世帯、独居高齢者の方になり、この買い物弱者の数を把握するのは難しいですが、今から 10 年前は 700 万～800 万人いると言われていましたので、ますます状況は悪くなっています。買い物弱者対策については、山間地域でもコンビニや生協が移動販売車を走らせて対応したり、若い方が起業して高齢者の方の生活を支えている動きもあります。



■図 5

二つ目の景観の維持について、中山間地は非常に美しい景観がありますが、全国的には耕作放棄地というのが増えてきて美しい景観の維持が難しくなっています。図 5 の奥三河の耕作放棄地の経年データをみると、全体的には耕作放棄地の比率が増えています。耕作放棄地は、目に見える形で荒れているのが視覚に入りますの

で、過疎化、集落の活動の停滞に拍車をかけることが学術研究で言われています。



■図 6

三つ目の伝統文化や芸能の維持ですが、朝日新聞でお祭りや神楽が難しくなっている記事がありました。中日新聞でも、花祭も担い手不足で開催が難しく休止しているところもあるという記事を読んだことがあります。

(3) 山間地域での廃集落

今から 15 年前に限界集落論という言葉ができました。当時高知大学教授の大野晃氏が言った言葉で、集落の構成人口の半分以上が 65 歳以上になった集落はその後維持管理が難しくなるという内容です。大野氏は悲観的な意味ではなく、今の時点から手立てを打ちましようと呼びかけて限界集落という言葉を使ったのですが、言葉のインパクトがあり、困難な状況や荒廃しているところ＝限界集落として、流布してしまいました。総務省の最新の集落調査では、全国の集落が 6 万 3 千くらいある中で無住集落が 139 と、だれも住んでいないところが増えてきています。

農林水産省の農林水産政策研究所の橋詰氏は、総戸数 4 戸以下、人口 9 人以下、高齢化率 50% 以上の集落は、将来的に無住化が避けられないと言っています。用水の管理ができない、寄り合いができないところに共通点があり、こうなる前の段階でどういう手立てを打っていくのがポイントと言われています。

山間地域での廃集落 20

限界集落論 (大野)
の提唱からおおよそ15年

廃集落の広がり?、4年間で139集落が消滅 (無住化)

学術研究では、総戸数
4戸以下、人口9人以下、
高齢化率50%以上、
の3要件で無住化が加速

■図 7

さらに、農村研究の中では「撤退の農村計画論」が出ています。金沢大学の林先生のグループでは、困難な状況の中で人口を V 字回復するのは難しい中、集落の縮小を悲観的に捉えるのではなく、集落をどう閉じるのかに向き合うことが現実的であるという議論をしています。例えば早い段階から集団移転をして移転先でコミュニティを維持しながら中長期的に無住集落に通う手立てを打つなど、いろいろな検討が考えられます。こういった早め早めの動きだしが重要という議論も出てきています。一方で、島根で活動する藤山浩氏のグループは田園回帰の研究の中で「移住 1%戦略」と言っています。集落を維持するためには集落内の人口 1%を毎年受け入れる。その 1%の受け入れ方は、子供がいる世帯を受け入れることによって中長期的には人口が維持できるという研究もあります。

撤退の農村計画論 (林ら) の登場 22

全国的な人口減少、
特に山間地域の困難さ

人口増加をめざすのは
非現実的な状況

集落の閉じ方に向き合う
べきという主張

■図 8

(4) 無住集落の特集

ここでNHK「ナビゲーション」という番組での無住集落の特集の番組を紹介します。

積雪 2m にもなる山の中に見えてくるのは福井県小浜市の上根来集落です。最盛期には 100 人以上が暮らしていましたが、高齢化や豪雪のため年々減少。5 年前、完全に人が住まなくなりました。しかし、去年 12 月、集落は紅葉の中、きれいな姿を見せていました。道路や庭先にゴミも落ち葉も見当たりません。実は移転した住民でつくる団体が出てきては自分たちの手で維持しているのです。その代表を務める A さん、71 歳です。ここで生まれ育ちました。今は麓の地区に暮らす A さん、上根来に毎日のように通い、維持管理を行っています。集落に残るおよそ 30 棟の家や倉庫などを見回り、傷みを見つければ持ち主に知らせ、補修もします。

A さんは見回りの傍ら、決まってかつての自宅でくつろぎます。家は今も使えるようにしています。先祖が代々守り続けてきた家。A さん自身にとっても思い出深い場所です。やむなく離れたものの、荒らすわけにはいかないと守り続けているのです。

週末、A さんの呼びかけで元住民 20 人ほどが集まりました。目的はお寺の雪囲い。屋根から落ちる雪の重みで建物が倒れるのを防ぎます。人手が必要なときはこうして大勢が集まるのです。人が住まなくなって 5 年。こうして景観を守ってきました。

これらは無住集落に向き合う一つのケースです。もともとは定住していたが住むのが難しくなり違うところに移住し、移住先から定期的に維持管理をしています。ただ集落に住んだ体験がある世代はいいですが、住んだことがない世代が果たしてつき合い続けるかは難しく、場合によっては廃集落になってしまうのかもしれない。

(5) 人口減少問題の契機

「896」という数字は、消滅可能性都市の数です。今から 7 年前に岩手県知事や総務大臣を務めた増田氏を中心とする日本創生会議が増田レ

ポートを公表しました。消滅可能性都市は 2010 年と比べ 2040 年時点で 20 代、30 代の女性の割合が半減以上になる自治体を消滅可能性都市と位置づけて、これが全国で 896 自治体あることを公表しました。消滅可能性都市はかなりインパクトがあり、例えば愛知県は新城市が消滅可能性都市になったので、それをきっかけに若者議会が立ち上がるなど、様々な議論が巻き起こりました。



■ 図 9

消滅可能性都市は、人口減少社会に向き合っ対策を打つという前向きな議論もありましたが、ある町はあきらめ感が漂ったこともありました。一方で、学術研究ではいろいろな批判もありました。データで見るだけではなく、市外からいろいろな形を通して生活を支えている他出子の方もいます。他出子とは、例えば、親世帯が山間地域に住んでいて、子供世帯はその町には住んでないけれど車ですぐ来れるところに住み、頻繁に通って通院や食料品の調達などをサポートしている方です。そういった方がいる



■ 図 10

のだから、数値で見るだけで消滅可能性都市というのは極論という反論もありました。

この増田レポートによって様々な反応があり、それを受けて地方創生の動きが始まりました。当時の安倍政権では、まち・ひと・しごと創生本部を作り、まち・ひと・しごと創生法が成立し、2015年ごろから全国の市町村は人口ビジョンと総合戦略の策定が始まり、総合戦略を策定した市町村は交付金事業として、2016年以降に様々な活動が始まりました。

(6) 地方創生に対する疑問

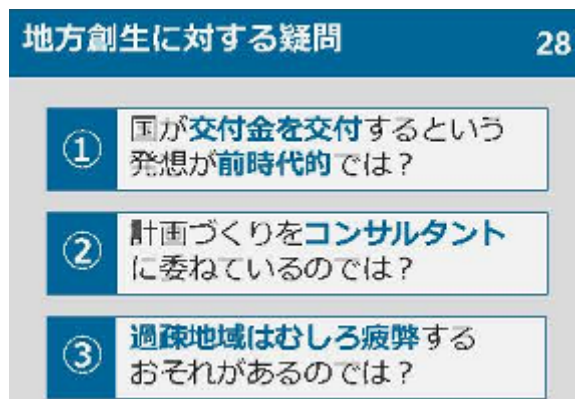
地方創生に関する疑問として、学術研究の中では地方創生への向き合い方は様々でした。関心がなかった全国のまちづくりに一つの風が吹いたという肯定的な捉え方をする人もいる一方で、一歩引いた形で地方創生を捉えている方もいました。

一つは、交付金事業に申請して、国の意向にあったところに交付金がつく枠組みでしたので、分権よりも集権ではないか、前時代的であるという人もいました。

二つは、計画づくりをコンサルタントにゆだねるケースが少なくないことです。1年ぐらいで総合戦略や人口ビジョンをつくりますので、コンサルタントに仕事をゆだねると、似た内容となるところがありました。一方、移住定住で有名な徳島県神山町では、コンサルタントを使わないで、役場の職員と地元のNPO法人、関係者の方が総合戦略づくりを住民参加で進めてきました。そして策定した計画だけで終わらないように、実効を担保するために半官半民の一般社団法人をつくり、そこが総合戦略の事業を回していくスキームを整えました。神山町では、NPO法人が空き家のあっせんをしていますが、神山町に移住したいという若い方がたくさんいる中でNPO法人が空き家の管理を一元化していると、貸す相手がある程度ふるいにかけることができます。移住して既にシナリオを持

っている、例えば飲食店を経営ができる、こんな技術がある、ITに長けている方を優先して空き家を貸し出します。結果としていろいろなスキルや経験がある方が神山町に集まって、全国的に注目されるケースになりました。移住定住を受け入れるときは、だれでもいいではなく、ある程度戦略的な姿勢「創造的過疎」が重要になってくると思います。

三つは、過疎地域はむしろ疲弊するのではないかということです。地方創生は地方救済ではなく、自治体間の競争を促すことにあり、頑張れるところは頑張れるが、場合によっては行き詰まります。しかもKPI設定がありましたので、達成できなかったら自分たちの責任になります。昨年度から地方創生は第2期に入りましたが、1期目では人口は増えなかったため、国も一人二役、三役担ってもらって関係人口に注目しています。



■ 図 11

そのほか、第二期の地方創生ではSDGs、Society5.0を中軸に据えられていて、科学技術に頼るところもあります。長野県伊那市ではケーブルテレビ会社と連携し、ドローンを使った山間地の輸送による買い物弱者対策を始めていて、注目されています。また今は総合戦略と総合計画をすり合わせる事が許容され、将来的には総合計画と総合戦略を一本化する自治体も出てくると思います。

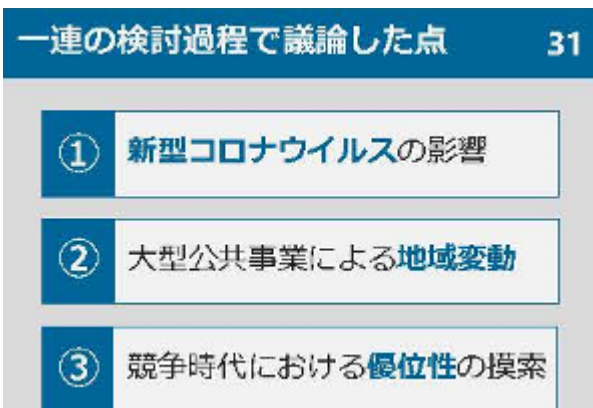
(7) 愛知県の山村振興ビジョン

私は愛知県庁の山村振興ビジョンの策定委員

を担ってきました。このビジョンは愛知県庁の総合計画の個別計画に位置付けられており、令和2年12月に3期目が策定されました。目標は「環境の変化に柔軟に対応する元気で豊かなあいちの里山」を目指すもので、この検討過程で様々な議論がありました。

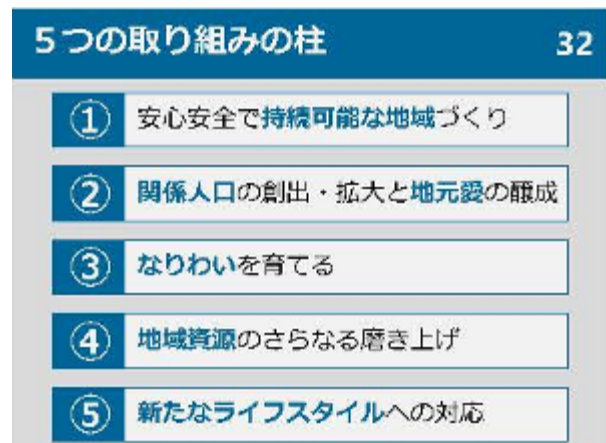
一つは「新型コロナウイルスの影響」で、コミュニティの活動、移住定住、観光など様々なところに影響が出てきますが、特に移住が今日的な話題だと思います。首都圏では、東京都心部で狭い家に高い家賃で暮らしている方が町田、相模原、埼玉など周辺で家を買う状況は起こっていますが、そういった方が山間地域まで足を延ばすかという疑問な部分があります。二つは「大型公共事業の地域変動」で、リニア中央新幹線や設楽ダムの状況変化も話題になっていました。

そして一番興味関心を持ったのはこの三つの「競争時代における優位性の探索」です。三河山間地域は、観光、自然、歴史、文化など様々な潜在的な可能性はありますが、よく見てみると三重県、岐阜県、長野県、静岡県など比較的近いところにも山間地域がある中で、果たして三河山間地域のオンリーワンは何かというのが話題になりました。結論は出ませんでした。一番望ましいのは、三河山間地域だから提供できる価値、そしてターゲットをどこに絞るかという議論ができました。狙いとする方が求める価値と周辺の都道府県が提供できない価値が見えてくると三河山間地域の優位性、オンリーワンとして、新しいステージに入るとというのがポイントでした。



■図 12

柱としては五つあります。一つは「安心・安全で持続可能な地域づくり」として、道路整備、電気通信のインフラ整備、コミュニティ維持です。二つは「関係人口の創出・拡大と地元愛の醸成」として、例えば高校の魅力化を進めることで若い方に郷土意識を持ってもらい、将来的にはI・Uターンの潜在的な定住人口になってもらうイメージです。三つは「なりわいを育てる」で、移住者を受け入れるに当たって仕事面でのサポートや、山間地域で事業継承が難しくなる中で技術者の方が引き継いでくれるサポートです。四つが「地域資源のさらなる磨き上げ」で、観光、自然、歴史、文化、スポーツなど様々な実績等もある中で、さらに磨き上げを進めていくことです。五つが「新しいライフスタイルへの対応」として、リモートやそれに関連した事業をサポートする内容です。



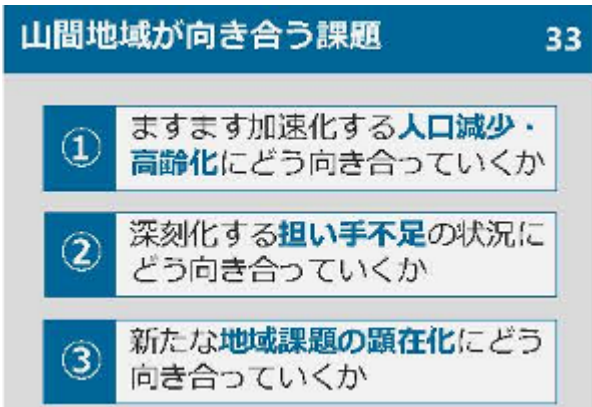
■図 13

(8) 山村地域が向き合う課題

あいち山村振興ビジョンでの私自身の問題意識は、三河山間地域だからこそできることは何かということです。その前提として、ターゲットをどこに絞るか、そしてターゲットが望む価値と三河山間地域だからこそ提供できる価値が交わってくるところにヒントがあると思います。

人口減少や高齢化がますます加速すれば、担い手をどう調達するのかに繋がりますし、さらに地域課題が複雑化・多様化し、これまでなかった問題が顕在化します。例えば、所有者不明

土地の問題として、人口減少が進む中で整備されていない土地が増え、現在、九州の面積くらいの土地が日本ではだれの持ち物なのかかわからず、国が接收する枠組みを作ることになっています。ほかの地域で進行している問題が愛知県の三河山間地域でも出てくる可能性もあるなど、危機・課題が顕在化するのが当面の課題です。



■図 14

3. 山村振興の展開（地域おこし協力隊）

（1）地域おこし協力隊とは

地域おこし協力隊は都市部の若者を中心に、何か経験があったり、やってみたいことがあって中山間地域や農山漁村に関心がある人を協力隊として応募します。一方、受け入れる地域の側は、農業の担い手がいない、耕作放棄地を何とかしたい、地元の資源を使って特産品開発をしたいなど、様々な悩みを抱えており、そうした悩みを抱える地元側が役場と調整・相談しながら地域おこし協力隊の募集をします。そして、地域おこし協力隊として着任したい方をマッチ



■図 15

ングして人選し、採用が決まったら移り住んで、当該地域で地域おこし活動に従事します。この任期は3年で、人件費や活動費は基本的には国負担になります。

この仕組みが全国の中山間地に広がっています。例えば、飯田市千代地区は、「よこね田んぼ」という棚田での米づくりが盛んな地域ですが、棚田が荒れていたため、地域の方が立ち上がり景観保全に努めるなど日本の棚田百選にも選ばれたり、「よこね田んぼ」を活用して、田舎暮らし体験をする農家民宿などに力を入れてきた地域です。この地域では地域おこし協力隊を受け入れ、「よこね田んぼ」を使ったイベントの仕事や、農家民宿でお米を使ったお酒を開発して振る舞えるように研究したりするなど活躍されたケースがあります。また、上越市旧牧村では、農業全般に携わるという形で地域おこし協力隊の方が赴任し、収穫体験だけでなくそれ以前の段階の田起こしなど様々な畑作業に従事したり、冬は様々な村興しのイベントの実行部隊として活躍されているケースがあります。

（2）人的支援という枠組み

地域おこし協力隊の特徴の一つは補助人です。これまでの農山漁村部のサポートは公共施設の整備、道路の整備などインフラ整備が中心でしたが、地域おこし協力隊は人的な支援として、補助金から補助人という新しい潮流と捉えられています。最近改正された過疎法では、過疎地域の市町村が取り組む創意工夫に富んだソフト事業について、過疎対策事業債の充当が可能になるなど、サポートメニューが人に向かっているのが今日的な潮流と言えます。

地域おこし協力隊について、どういった理由で応募するのかを毎年調査していますが、一番多いのが「自分の経験とか能力を生かせると思ったから」、つづいて「活動内容がおもしろそうだったから」、「現在の任地で定住を考えていて、活動を通じて定住のための準備ができると思っ

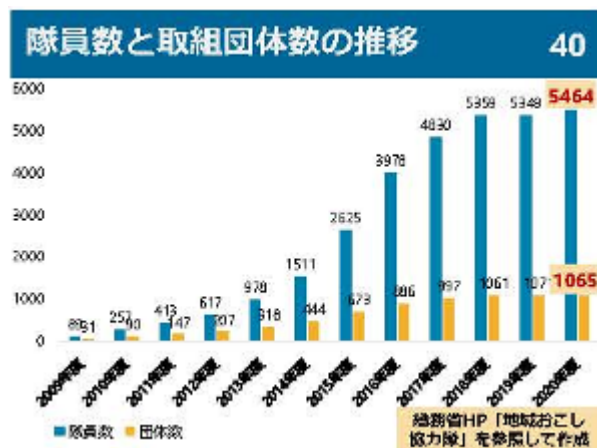
たから」となっており、非常に前向きな理由でチャレンジしています。

協力隊への応募理由		39
順位	応募理由	最大理由 (単一回答)
1	自分の能力や経験を活かせると思ったから	247
2	活動内容がおもしろそうだったから	216
3	現在の任地での定住を考えており、活動を通じて、定住のための準備ができると思ったから	193
4	地域の活性化の役に立ちたかったから	159
5	現在の任地への何らかの繋がりがあったから	140

※ 出典：国土交通省「令和2年度地域おこし協力隊に関する調査研究報告書」2021年より。

■ 図 16

図 17 は地域おこし協力隊の隊員数の経年変化ですが、地域おこし協力隊の仕組みができた2009年当初は100人もいませんでしたが、現在は5460人と年々数が増えています。特徴としては女性の方が4割と少なくないこと、さらに20代、30代の若い方の割合が6~7割と多い点です。また、地域おこし協力隊のマッチングの機会が増えており、コロナ禍前は移住フェアでも地域おこし協力隊の募集ブースが設けられ、地域おこし協力隊に入りたい方が様々な地域の中から赴任先を選ぶマッチング機会も充実していました。最近の北海道新聞の記事では、2022年度予算の概算要求で、国は地域おこし協力隊を8000人まで増やす意向と記載されているなど、地域おこし協力隊を拡充していく方向性となっています。



■ 図 17

(3) 地域おこし協力隊による波及効果

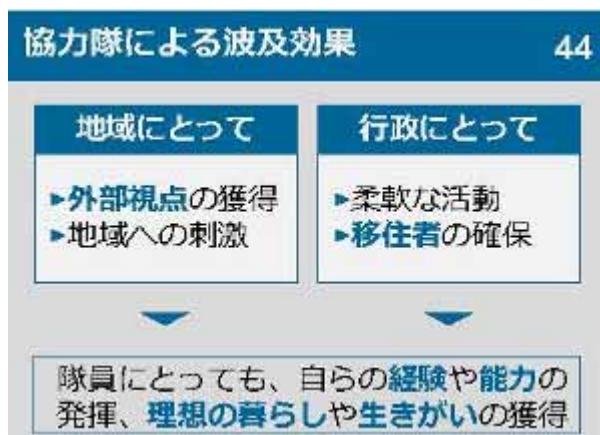
奥三河山間地域でも地域おこし協力隊の方の様々な活動があります。たとえば東栄町のケースで、地域おこし協力隊だった方がゲストハウスを始めて、今では若い方を中心に様々な方が集う有名なケースになっています。また、同じく東栄町の地域おこし協力隊の方は、セリサイトという粉を活用されて新しい観光事業を起業しました(図 18)。設楽町で地域おこし協力隊に入った夫婦は、新しいスポーツの普及をやっているなど、三河山間地域の協力隊の方の活躍は非常に目立っていて、全国的にも注目されています。



■ 図 18

このように地域おこし協力隊の方の活躍は様々な波及効果を生んでいます。一つは、受け入れ地域側で、これまで住んでいた方だけでは発想できなかった視点が得られて新しい動きが起こることです。さきほど東栄町で地域おこし協力隊の方が活躍することによってゲストハウスなど新しい動きにつながり、それが地元の方の刺激につながっています。二つに行政のみでは対応できない事業、例えば特産品開発、デザイン開発などを、地域おこし協力隊の方の専門性を活かして展開することが可能です。また地域おこし協力隊自身が住民票を移すというスキームになっていますので、移住者の獲得につながると言えます。そして、何よりも地域おこし協力隊自身がスキルや経験を生かしたい、自分

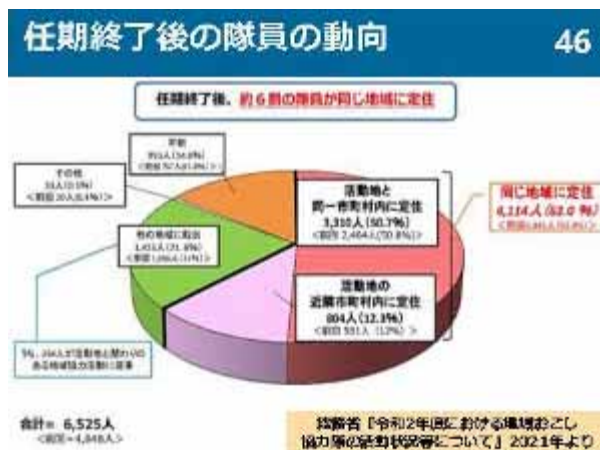
のやりがいや理想的な暮らしの実現につながってくると言えます。そのため、受け入れる側も、活動する側も Win-Win の関係が描けるのであるならば地域おこし協力隊はいい仕組みであると言えますし、地域おこし協力隊の方が担い手不足の問題に風穴を開ける可能性を有していると言えます。



■ 図 19

(4) 定住が困難である現実

一方で、定住が困難なケースもあります。地域おこし協力隊制度の主旨は、活動期間中にその後自分で生計を立てられるように準備をして、任期以降も当該地域で定住して活躍してもらうことです。しかし実態はそうはなっていません。図 20 は総務省が行っている調査で、任期が終了した後に当該地域おこし協力隊の方がその後どこに住んでいるのかをフォローアップした調査です。これをみると、6 割の方が「同じ地域に住んでいる」となっていますが、よく見ると「活



■ 図 20

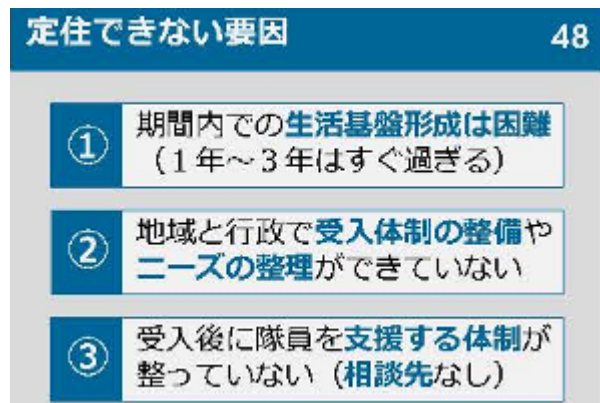
動地の近隣市町村内に定住」、「活動地と同一市町村内に定住」とある通り、必ずしも受け入れてもらった地域に住み続けるとは限りません。場合によっては活動したところではなく大きな町に移り住んでも、カウントされてしまうので、6割は多く見積もった数字という点に留意する必要があります。そもそもなぜ3年の任期を終わって違うところに行ってしまうのかという点ですが、様々な事情があると言われており、私の見てきた限りでは三つです。

一つ目は、任期が3年という問題です。3年の任期が思いのほか短くて、すぐに過ぎてしまいます。移り住んで1年目は、様々な地域活動のスケジュールを把握したり、地元の方を覚えたり、様々な形で仕事を覚えたりするので、最初の1年目は右も左もわからないまま過ぎてしまいます。そして、2年目、3年目は地域おこし協力隊としての任務をこなした上で、さらに4年目以降を見据えた準備をする時間的・心理的な余裕が持てず、多くの方が終えてしまいます。4年目以降は国から人件費が出ませんので、この3年期間中に自立の準備ができなかったら4年目以降はどうするのかという話です。

二つ目は、受け入れ地域と受け入れ自治体・行政の側の体制整備やニーズ整備ができていない問題です。国側が人件費・活動費をサポートしてくれるので、とりあえず受け入れてしまうケースが案外あります。例えば当該地域で何が課題で何が足りないから地域おこし協力隊を受け入れるという展望が描けていればいいですが、そういった戦略や展望が描けないまま地域おこし協力隊を受け入れてしまうと、双方のミスマッチが生じて引き揚げてしまうことがあります。

三つ目は、受け入れ後に隊員をサポートする体制が整っていない問題があります。地域おこし協力隊の方は見ず知らずの土地にやってくる人が多いので非常に心細いです。そのため、相談できる地域おこし協力隊の仲間がいたり、担当職員の方がいればいいですが、サポート体

制が整っていない場合は行き詰まってしまう、引き揚げてしまうことが起きています。実際に、地域おこし協力隊を受け入れたいという地域の側は、草刈り、用水の清掃、田起こし、農作業全般の重労働など実働を担ってもらいたいという思いが強く、一方、地域おこし協力隊として手を挙げた方は、重労働よりもむしろ古民家で何かやる、六次産業化をするなどの思いを持っている方が採用されてしまいます。入り口でしっかりと双方のすり合わせをしないまま受け入れてしまうとミスマッチが起きます。受け入れ前の段階で、受け入れ地域、受け入れ役場の側がしっかりと準備する必要があります。

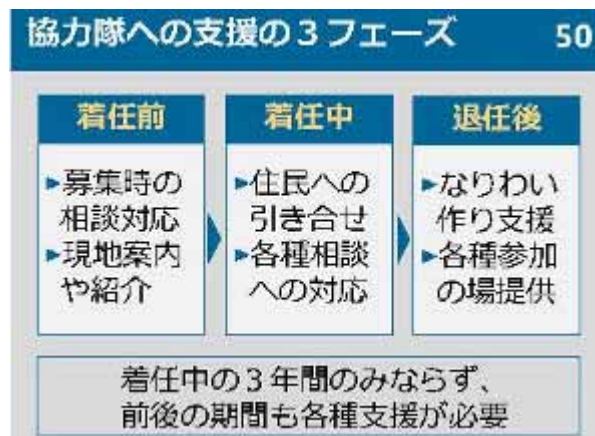


■図 21

(5) 地域おこし協力隊への支援の3フェーズ

受け入れ地域も受け入れ役場の側も、地域おこし協力隊の方が来れば様々な困難が解決すると期待を寄せがちですが、そういうケースは少なく、むしろ地域おこし協力隊の方とともに様々な困難を乗り越えていく心持が重要になると思います。その時に、どれだけ支えられるのがポイントになります。地域おこし協力隊のサポートは3年の任期中に関心が向きがちですが、それと同じくらいに、図22のように受け入れる前と後の段階も重要とされています。例えば、受け入れ前の段階ではさまざまなサポートによって、ミスマッチを防ぐこともあります。着任中の段階では、何かあった時には相談に乗ってあげたり、何かチャンスがある時はそういった場を提供してあげたり、当該住民を引

き合わせたりするサポートがあります。そして退任後の段階では、なりわい作りのサポートや活躍の機会の場の提供が必要になります。全国的には、こういったところがなかなか難しく引き揚げたり、裁判沙汰になったりしています。



■図 22

(6) 活躍する隊員にみる共通点

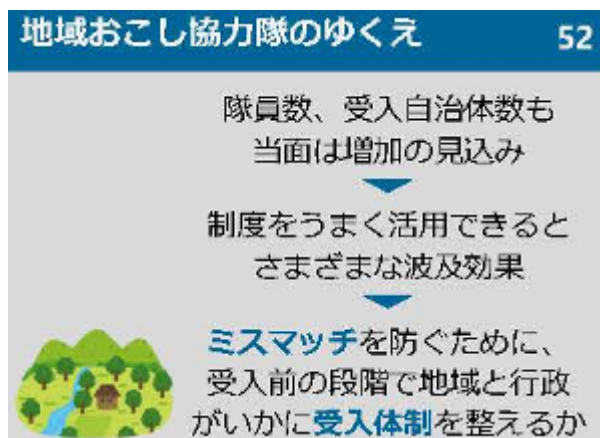
一方で、活躍される方の共通項が3つあります。一つは、生業を起こせるだけの経験やスキルがあるかです。地域おこし協力隊として赴任する段階で、例えばWebに長けている、広告デザインに優れている、パソコンの経験があるなど、何か手に職がある、強みがあると活躍できると言われています。二つは、社交性、柔軟性、コミュニケーション能力が重要です。地域の方と向き合うときには高飛車な態度では受け入れてもらえないため、地域の方にかわいがってもらえるような姿勢が重要です。三つは、支援体制が重要で、このあたりが地域おこし協力隊をうまく回していく上でポイントとされています。



■図 23

す。いずれにしろ協力隊は様々なケースがある中で、担い手確保としての可能性がある場合、困難な場合の両方があります。

今後、地域おこし協力隊の方は増える見通しです。また、東栄町の例でも地域おこし協力隊の方の活躍によって様々な波及効果が生まれています。一方で、どうしてもミスマッチが起きているので、そのあたりはしっかりと事前に防がなければいけません。何よりも、入り口でのボタンの掛け違いが起きないということが大事と同時に、受け入れ体制をしっかりと整えることを戦略的にしなければならないと思います。



■図 24

4. 山間振興の展開（関係人口）

（1）関係人口とは

図 25 は私の故郷の北海道夕張市です。最近、「故郷難民」という言葉が言われますが、多くの方は生まれ故郷というのがどこかにあるのかと思っています。皆様にも生まれ育ったところ、仕事や何らかの形で関わりのある地域が全国各

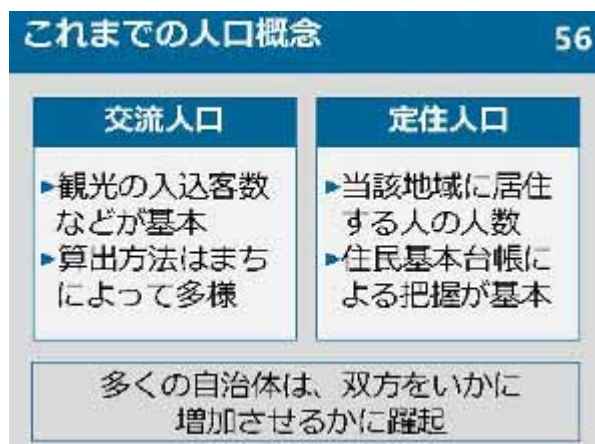


■図 25

地にあると思います。これが、関係人口を考える上でポイントになってきます。

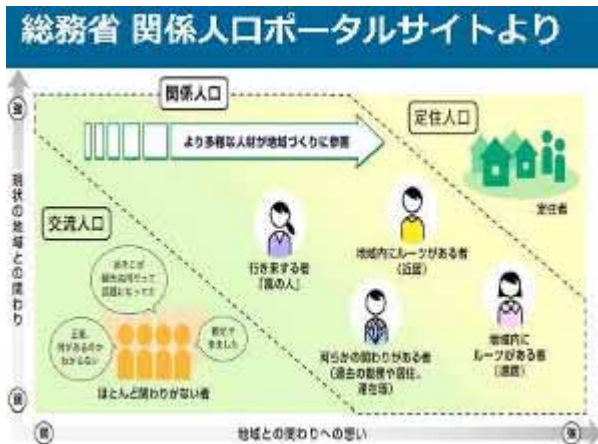
関係人口とは、何らかの形で当該地域に関わってくれる人々のことをいいます。関わり方は様々で、気に入った地域に通う場合、その地域でボランティア活動をする場合、手伝いなど労働を担う場合、その地域の特産品を購入する形で応援する場合、ふるさと納税やクラウドファンディングなど金銭面でサポートする場合などが考えられます。

これまでの人口概念は、交流人口と定住人口の二つであったと思います。交流人口は観光客数などのイメージ、定住人口は住民基本台帳でカウントされるのが基本です。これまで多くの自治体はこの両方を増やすかに躍起になっていましたが、10年前から人口減少社会と言われる中で人口減少を少しずつ受け入れる状況になり、交流人口を増やすところに力を入れてきましたが、コロナ禍でそれも難しくなってきました。



■図 26

このような中で出てきたのが関係人口で、交流以上定住未満と言われます。図 27 は総務省のサイトから入手したのですが、縦軸に現状の地域との関わり、横軸に地域との関わりたい想いというチャートです。交流人口は観光客が中心で、地域との関わりも地域への想いも低いので左下の位置づけです。一方で、定住人口は住んでいるので地域との関わりは強く、想いが強い人は人によりますが、右上に位置しています。

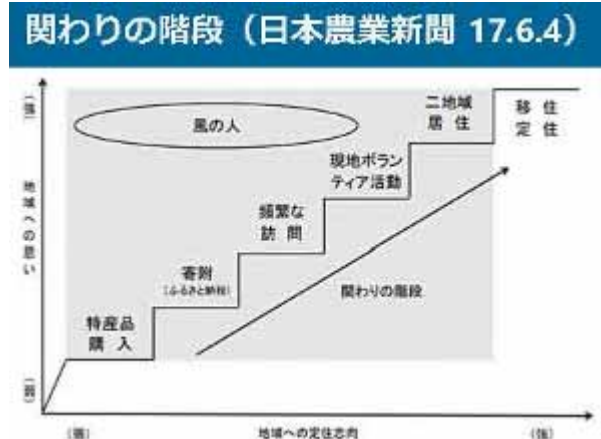


■ 図 27

ただ、近年、若い方を中心に、観光ではなく、住むわけでもないが好きな地域を応援したい、お世話になったから何らかの形で携わりたいなど、様々な思いを持った方が出てきており、これを関係人口といい、4 パターンくらいあります。このパターンを私に例えると、一つに、私は上越市に仕事の関係で頻繁に行くので「行き来する者」に該当します。二つに、私にとって北海道夕張市は田舎に帰ったら様々な活動に携わるので「地域内にルーツがある」ところに該当します。三つに、私は大阪市の研究所に勤めていた時期があり、そのときに NPO 活動をしており現在も携わっていますので、大阪市は「過去の勤務や居住・滞在」に関わります。皆様も振り返ると、4 パターンの関係人口の中で何らかの形に当てはまる地域があると思います。

関係人口としての関わり方を整理したのが図 28 で、縦軸は思い、横軸は定住志向になります。入り口としては移住定住への思いも低いし、地域への思いも低いので特産品を購入するところです。それが進んで当該地域を意識するようになり、ふるさと納税で寄付する、応援する段階になります。さらにその先には頻繁に訪問して地域について知ったり学んだりして、ボランティア活動として実際に貢献し、さらに二地域居住をして関わっている地域で居を構え、その先には移住定住があります。関係人口は、例えばふるさと納税を 1 回しても 2 回しても関係人口、

1 回訪問しても 2 回訪問しても関係人口とかなり幅のある概念で、どのようにでも関われそうな概念でもあるところに難しさがあります。何らかの形で地域に関わってくれる方と言いましたが、その内実は幅があり、行政施策としてやっていこうと思うと難しい部分も出てきます。



■ 図 28

(2) 関係人口の一例

NHK の特集で、富山県の関係人口の一例を紹介します。もともと関わりがあったわけではない人が、たまたまワークショップに参加してからその地域のファンになって、それ以降関わりを持って、現在は関係人口として拠点の整備を地域外の方が行ったケースです。

富山県で動き出した関係人口がかかわるプロジェクトを取材しました。富山県南砺市の山間にある人口およそ 500 人の利賀村です。この 30 年で人口は半減、過疎化で数世帯しか住んでいない地区もあります。そのうちのひとつ大勘場地区に新しい宿泊施設が今年完成しました。その名も「まれびとの家」。まれにはあるけれど多くの人が継続的に訪れる、そんな思いが込められています。内覧会には地域の住民が招かれ、地元の木材だけでつくられた施設のぬくもりに触れました。

「思った以上にすてきだったので、こんなに木をふんだんに使って、木のぬくもりとかそういうものを大事にして。」

設計や施工を手掛けたのは川崎市でベンチャー企業を経営する B さん。家具づくりのワークショッ

プで利賀村を訪れた際に、交流した人々や豊かな自然に引きつけられ、この地域に積極的に関わりたいと考えるようになったといいます。

「こんなすてきな場所があるんだったら、こうやって自分たち自身が定期的に訪れて来るので、まれに訪れる人たちの家をつくれたらいいなということで始まって。」

Bさんの会社はデジタルデータを元に木材を加工し、独創的なデザインを形にしてきました。屋根の骨組みを曲線にした開放的な屋外オフィスや、デザイン性の高いテーブルやベンチなどを製作しています。Bさんはこの技術を生かし、利賀村に宿泊施設を建設するプロジェクトを立ち上げました。建設資金はプロジェクトの主旨に賛同する人たちから募るクラウドファンディングで集めました。出資額に応じて宿泊できる日数を変えるプランを設定。234人から目標の倍を超える1000万円以上の資金が集まりました。

「ほとんどはこの南砺市とか利賀村以外の人なので、こういう人が継続的にかかわってもらえれば、常にいるわけじゃないけど、その地域の住人ということも捉え方によっては捉えられる。」

デザインは、世界文化遺産、南砺市の五箇山の合掌造りをモチーフに考案。冬の雪の重みにも耐えられるよう設計したデータを元にデジタル加工機で木材を切り出していきます。切り出した木材の数は1000パーツ以上。地元の職人やBさんの会社のメンバーが3Dの設計図を元に組み立てていきました。構想から1年、この日、完成した施設にプロジェクトに出資した地元の夫婦が初めて宿泊しました。非日常的な空間でふだん味わえない一時を過ごしました。

「何かちょっと興奮じゃないけど、何かわくわく感がしています。過疎の村ですから、どんどん人口が減っていきます。まずは利賀村に来るきっかけとしては十分対応できる建物なので、この家自体を建てて我々は終わりではなくて、地域との交流が発展して関係人口が増える体験施設になればいいな。」

あと、そもそも木はどこから来るのかということも、この地域内ですべて説明と体験できてしまって、そういうことを継続的にやっていけたらいいな。」

(3) 関係人口の起源

関係人口の動きは様々なところで起こり始めています。これまで、関係人口と同じようにファンづくりがいろいろ行われてきましたが、学術研究の中で関係人口を明確に意識して取り組み始めたのは島根県庁と言われています。島根県はかなり昔から人口減少、高齢化に向き合ってきた地域です。移住施策を実施しても実現しない中で、島根県について知ってもらったり、島根県のファンをつくり、ファンの中で場合によっては中長期的に移住してくれる方になってくれればいいという想いで、関係人口の取り組みを進めました。

島根県では、東京都や大阪府で「しまコトアカデミー」という学びの機会を年1回設定して、そこで参加する方に島根ファンになってもらって、そこからさらに島根県に関わってもらう入り口を作りました。図29は「しまコトアカデミー」の中身ですが、三つのことを実践しています。一つに島根県について学ぶ勉強会、インプットの時間を設ける。二つに実際に島根県に行つてインターンとして受け入れて様々な活動をする。三つにそれを踏まえて、島根県に対して自分は何ができるのかを発表する学びの機会を、島根県が、『ソトコト』という雑誌を発行する機



■ 図 29

関と中間支援組織と一緒にやってきました。これが関係人口を意識した一つのケースで、当初は島根県庁でも本当に妥当なのか議論がありました。試験的に始め現在に至っています。

現在、国、都道府県レベルで関係人口が非常に関心が高まっており、総務省で研究会が立ち上がり、関係人口に関する様々な事業の検証も行われています。関係人口は今後ますます関心が高まり、様々な市町村で動きが起ってくると思います。

(4) 関係人口の意義と課題

関係人口の意義について、二つ整理します(図30)。一つは、第三の人口概念を打ち出したことです。交流人口、定住人口では捕捉できないような方がいて、観光で来るわけでもなく、住んでいるわけでもないが、何らかの形で地域を応援したい、関わりたいという方を関係人口はうまく捕捉しています。二つは、人口減少時代の中で関係人口の意義が見えてきます。移住競争をやっても奪い合いになっている事実がある中で、関係人口を増やし、さらに地域に関わってくれる方を増やすことです。単に頭数だけ増やすのではなく、何らかの形で実行を担ってくれたり、積極的に応援してくれたりする方を増やすことが今後の地域まちづくりにとって望ましく、このことが関係人口を意義深いことと捉えています。

関係人口の意義
63

<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px 5px; text-align: center; font-weight: bold;">第三の人口概念</div> <p style="font-size: small;">交流人口か、定住人口かという従来の固定概念を打破</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; color: #0056b3;">▼</p> <p style="font-size: small;">時代に合う関わりのかたちを提唱、段階の視座を提示</p>	<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px 5px; text-align: center; font-weight: bold;">人口減少の受容</div> <p style="font-size: small;">全国的に自治体間の人口獲得競争が激化する日本</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; color: #0056b3;">▼</p> <p style="font-size: small;">人口減少を所与と捉え、ファン増加という発想の転換</p>
---	---

■図 30

一方、関係人口を考えなければならない課題が3つあります。一つは、関係人口を捉えることが非常に難しいです。ふるさと納税を1回した人も10回した人も関係人口になるなどかなり幅があり、関係人口10人、100人と勘定できません。そういう中でいかに関係人口関連事業の成果を測定するのかがポイントになっています。現状では、ファンクラブの登録者数や、SNSのフォロワー数が一つの成果指標になっていますが、そもそも関係人口が何人になったかが難しい中で、こういった概念をどのように浸透させるのかがポイントになっています。

二つは、この広い概念の中でどうやって様々なところで理解を得ていくのかです。現状では移住定住することに意義があるという人もいないわけではなく、そういう中で関係人口という概念を受け入れてもらうにはどうしたらいいかがあります。

三つは、関係人口を増やすのは担い手不足の中では望ましいかもしれませんが、関係人口として関わろうと思うには当該地域に何らかの魅力や縁がなかったら関係人口にはならない。逆に言うと、魅力づくりや磨き上げをおろそかにして関係人口の拡大ばかりに躍起になってしまっはいつまでも成果が上がらないということになります。

関係人口の課題
64

- ①
関係人口の把握の困難さゆえ、いかに事業成果を測定するか
- ②
関係人口のゆるさに対する理解をどのように獲得していくか
- ③
関係人口の拡大自体の目的化をどのように回避していくか

■図 31

(5) 関係人口学会での検討を通じた論点

私は熊本県旧宮原町で関係人口学会を作って活動しています。旧宮原町はもともと大学生対

象の地域づくりインターンを受け入れていた歴史があり、その大学生が旧宮原町の関係人口となって応援しています。そこで、地元の若い子たちがまちづくりについて学べる場を作ってもらい、それを基盤にして関係人口学会を作り、地域づくりインターンの人たちがそれを応援するなど関係人口として関わっています。この関係人口学会の中で論点になっていたことを4点触れます。

一つは、関係人口をつくるには相当時間がかかることです。関係人口を深化させればさせるほど、町に関わってくれる人を増やそうと思うほど関係の深さが重要になります。人間関係と同じように何回も時間をかけて向き合わないとう真の関係人口にはならないということです。

二つは、関係人口を増やそうと思うと何らかの拠点、集う場がなかったら集まれません。それは対面でもオンラインでもいいし、例えばしまとアカデミーのような場かもしれません。

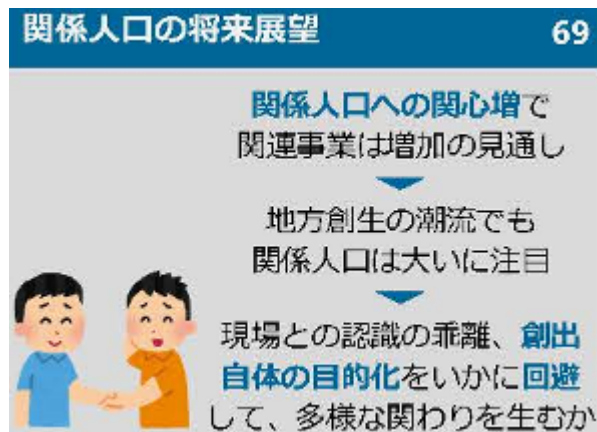
三つは、行政主導で関係人口創出事業を実施していますが、どこまで継続できるのかです。上記のとおり関係人口は人間関係の世界なので、未永く向き合わなければいけません。担当から外れても関わるのが妥当なのか、関わり続けると勤務労働条件や時間外などをどうするかがあります。四つは、民間主導の関係人口創出もあっていいという議論もあります。

学会での検討を通じた論点		68
①	関係人口を創出する際の時間軸をどう捉えるか	
②	関係人口を創出する拠点にはどのような条件が必要か	
③	行政主導による関係人口の創出にはどのような要件が必要か	
④	民間主導の関係人口創出をどのように進めるか	

■図 32

今後、関係人口はますます関心が高まり、様々

な自治体で活動が出ると思います。しかし、一方で現場の地域の側では関係人口に対する理解、向き合い方に温度差があり、移住や定住に意義がある考え方が少なくない中で、関係人口という緩い概念をどう浸透させるのかがポイントです。同時に、関係人口をつくる前提として、その地域に魅力がなかったら関係人口にならないので、それを抜きにしてはならないと言えます。



■図 33

5. 山村地域のこれから

(1) 組織体制の整備

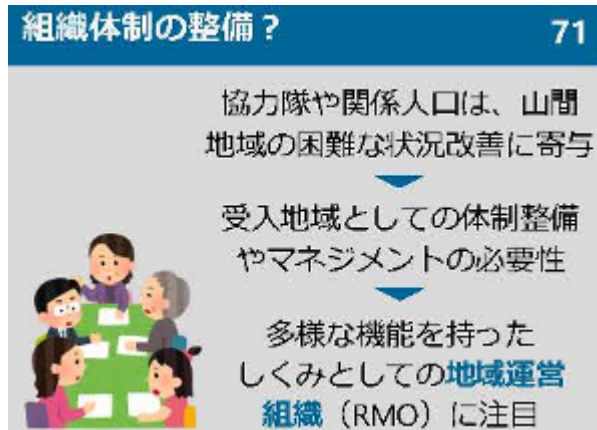
人口減少、高齢化が進み、担い手不足が深刻化している中で関係人口や地域おこし協力隊は場合によっては可能性があることを話しました。しかし、地域おこし協力隊や関係人口を活用して取り組みを進めていく上で体制が重要になりますので、何から着手したらいいのかを考えてみたいと思います。

一つは、現在注目されている「地域運営組織」です。関係人口や地域おこし協力隊は様々な可能性がある中で、それをマネジメントする母体が必要になります。そういう中で現在全国的に注目され広がっているのが「地域運営組織 (RMO (Region Management

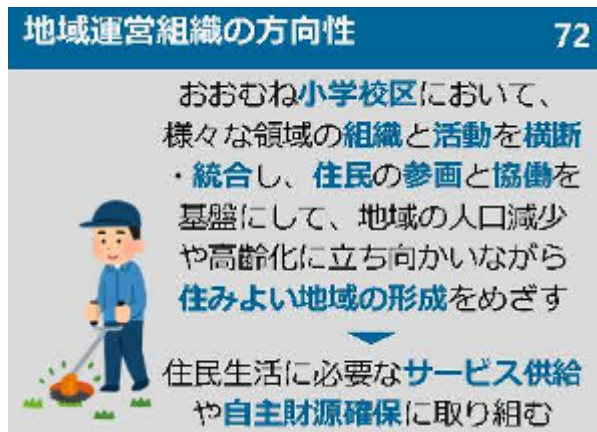
Organization))」で、地方創生はこれを整えることが KPI で設定されています。

地域運営組織とは、おおむね小学校区程度で、その領域には様々な組織や団体がありますが、それを横断的に取りまとめることです。住民の

参画（会議に参加して意見を言う）と協働（実際に様々な実働を担う）を基盤にして、地域の人口減少や高齢化に立ち向かいながら住みよい地域の形成を目指します。住民自身で地域活動を担い、そして参画の下に様々な戦略、将来ビジョンを描くという方向性になります。



■図 34

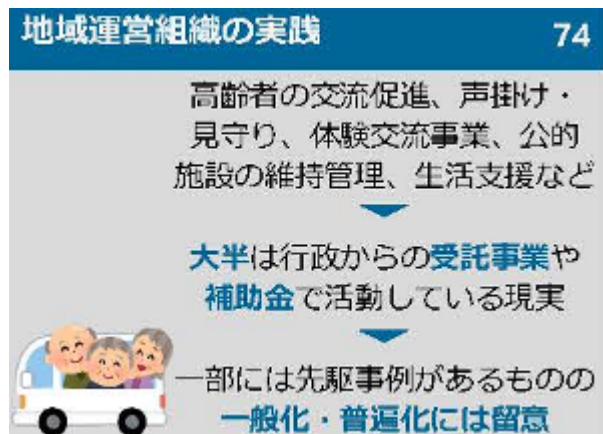


■図 35

これには様々な議論があり、行政がやるべきことを住民に委ねているという人がいる一方で、自治体行政が何から何までやるのは困難なので、自分でやる形にシフトしていくしかないという人もいます。地域運営組織は、有償輸送サービスを担う、JA が撤退したところで商店を継続する、ガソリンスタンドを経営するなどの動きが出てきますが、現状を見ると、器を作ったところでうまくいくかは別の話です。以前、合併自治体で地域協議会をつくれれば地域の問題にみんな関心を向けて改善すると言われましたが、必ずしもそうはなりません。地域運営組織

も一緒に、地域運営組織を作るならどうやってそれを動かしていくのがポイントになります。

そのため、自治体行政が地域運営組織づくりに携わるのなら、行政が前のめりになるのではなく、本当に地域運営組織が必要なのか、そもそも当該地域は何を考えてどういった意向を持っているのかをしっかりと向き合わなかったら、器をつくって終わりになってしまうので、そのあたりの見極めが重要になります。奥三河山間地域でも場合によっては地域運営組織の話があるかもしれませんが、最終的には地元の側の盛り上がりや気概がない中で地域運営組織を推し進めると、場合によっては作って終わりになってしまいます。一方で、雲南市や伊賀市など地域運営組織の先進地では、地域の側でやらなくてはと盛り上がりがあり、地元起点で作っているところもあります。



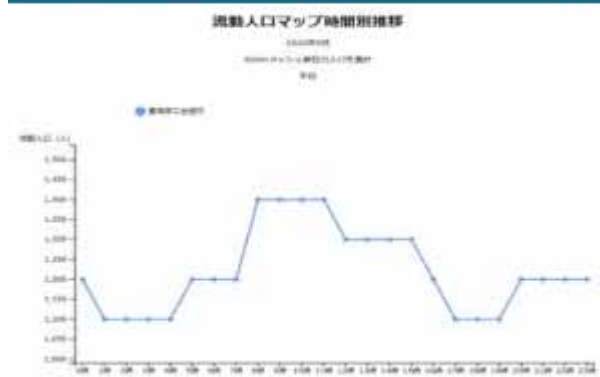
■図 36

(2) 現状把握の必要性

地域運営組織をつくるにしても当該地域がどういった状況なのかを客観的なデータで現状把握しないと、何らかの対策を取り違える可能性があります。一つのツールとして RESAS が活用できます。例えば現在、豊橋商工会議所にはありますが、この周辺でどういう人の流れがあるのかをデータとして示すことができます（図 37）。こういったものを使うことによって現状把握をしっかりと行うことが重要になります。そして、こういったデータを地域の方に示しても、地域

の方が理解するのが難しいので、このデータから何が読み取れるか、具体的に将来こういった状況になるなど、うまくイメージさせられるかがポイントになります。先述の神山町では、データから将来の状況を具体例で示していたことが一つポイントとしてありました。

RESASの活用の可能性 78

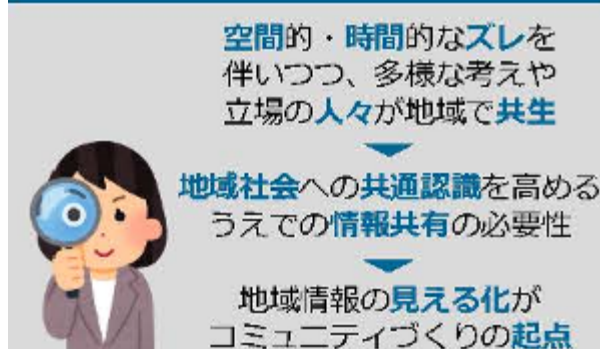


■図 37

(3) コミュニティカルテ

市町村単位から一つ落とした地域コミュニティ単位においては、コミュニティカルテが重要になります。コミュニティカルテは小学校区、中学校区単位のデータになり、豊田市では、足助や稲武などの山間地域ごとに様々なデータを取りそろえて、地域カルテをホームページで掲載しています。例えば人口推計や様々な活動団体がすべてチャートにまとめられています。何か対応を考えようと思うと、現状把握が出発点であり、それを間違えてしまうと、いくら立派な対策を立ててもなかなか動かないので、現状把握できるツールが非常に重要になります。

地域コミュニティと見える化 82



■図 38

奥三河の山村振興を考える上でも、こういったものを整えていながら、地域の方とともに現状を共有し、イメージを抱いた上でどうするかを考える対応が必要になると認識しています。

6. まとめ

今後、人口減少や高齢化、担い手不足、新しい地域課題の顕在化は続いていくことが大前提としてあります。こうした中で今日は担い手にスポットを当てて、地域おこし協力隊や関係人口を見てきましたが、この二つは困難な状況を改善する可能性は有していると思いますし、奥三河山間地域の地域おこし協力隊の方の活動は全国的にも示唆として示せると認識しています。

そして、今後の方向性ですが、第一歩としては現状把握し、場合によっては地域運営組織というやり方があるのかもしれませんが、そうではないやり方があるのかもしれませんが、全体を通して最後は当該地域の方の意向次第になると思います。行政が前のめりになっても当該地域の側がついてこなかったら成果は上がりません。まちづくり、地域づくりは人の世界ですので、その時々で人の考えやメンバーが変わったり、ニュアンスも変わったりしますので、こうすれば絶対うまくいくという解決策はなく、その時々で判断で動かざるを得ません。逆に言うとなんかからこそ、いいマッチングができ、いいメンバーが揃ったら、想定できない波及効果が生まれることもあります。まちづくりは偶然という言葉もありますが、一方でできる限りの

全体のまとめ 85

- ① 今後も人口減少と高齢化、担い手不足、地域課題顕在化は継続
- ② 協力隊や関係人口は上記の状況改善に寄与する可能性
- ③ 方向性として、組織体制の整備や現状把握の重要性

■図 39

ことがあるので、そのあたりをどう向き合うのが課題と思っています。

■質疑応答

■質問 1 地域おこし協力隊が小さく起こしたプロジェクトが、何年後に大きなプロジェクトに展開していった事例があれば教えてください。

■回答 1 地域おこし協力隊の事業はいろいろありますが、大前提としていきなり大きなチャレンジをするよりは、身の丈に合った、小さな成功を積み重ねていくことが重要と思います。小さく始めて大きく育てるという方向性があり、例えば山形県の朝日町で、地域おこし協力隊として、地域の PR のために活動をしていた方がいて、町に関心を持たなかった方に積極的にアプローチして、ぬいぐるみを起点にして地域の方にキャラクターを育ててもらい、それが地元への愛着や関心につながり、大きなうねりになって朝日町が全国的に注目されたという例があります。また東栄町の様々な取り組みは全国的にも注目されていて、このあたりの地域が一つの成功例だとは認識しています。

■質問 2 関係人口の地域外の人が地域運営組織など参画できる環境づくりや地域の自治運営について、先生の考え方を教えてください。

■回答 2 大前提として、学術的な意味での住民自治という点では住民票がある方になります。しかし、現在、学術研究では二地域居住が言われて、震災を契機に警戒避難区域が住めない方がいて、違うところに居住実態があるため、二つの町に住民登録をする仕組みができないかということが言われています。そういったものが実際に制度化されてくると、いろいろなところに参政権やまちづくり実働など関わり方が出てくると思います。ただ、関わり方の実態としてはある方が率先して関わり、その方がキーパーソンになって成果を上げる事例は豊富にあると思います。関係人口は外部の方が当該地域を支えていく一つのきっかけになるといえると思

います。

■質問 3 全国的に金融機関が関係人口を増やす取り組み事例があれば教えてください。

■回答 3 地方創生の中では金融機関の役割が言われていますが、関係人口と金融機関のテーマはあまり考えたことはなく、事例は知りません。しかし金融機関の力でクラウドファンディングの資金集めでの支えや、まちづくり全般で柔軟に資金を融資いただける枠組みなどで可能性はあると思っています。関係人口と金融機関は重要なテーマで可能性はあると思います。

■質問 4 二地域居住が気軽にできれば山間地域の活性化につながるとは思いますが、その誘導策などについてお考えがあればお伺いしたいです。

■回答 4 二地域居住は住民税が入ってこないことのほかに、周辺コミュニティの方とどのような関係を作れるかが一番留意点だと思います。移住になると、家、コミュニティ、仕事と三つが伴う中で、特に地域の方との関係づくりがポイントになります。二つの方向性があり、一つは、当該地域のしきたりや伝統、また地域の役があるので、そのあたりを認識した上で二地域居住の居を構えることです。これを適当にして居を構えて生活すると、地域の方と関係悪化になってしまうのかもしれませんが。二つに、二地域居住を積極的に受け入れるコミュニティの素地があるのなら、場合によっては役務などは担わせないで受け入れることができれば二地域居住した人とうまくやれると思います。二地域居住は、もともと北海道の伊達市が力を入れてやっていて、夏は北海道で涼しく暮らし、冬は北海道は寒いので内地で暮らすケースモデルがありましたが、最近では空き家対策の一つの可能性として二地域居住が言われています。ただ、二地域居住先マーケットの中でどう生き残るかは考える必要があり、同じようにやっても選ばれる二地域居住先にならないので、そこがポイントだと思います。