

農村における 「地域づくり」の実態と課題

—社会教育と社会教育人材への示唆—

臨時委員 小田切 徳美（明治大学）

1. 農村の実態と「地域づくり」

■地域の実態＝「3つの空洞化」の段階的進行

○人の空洞化

→ 「過疎」(1964年頃)

○土地(利用)の空洞化

→ 「中山間地域」(1988年)

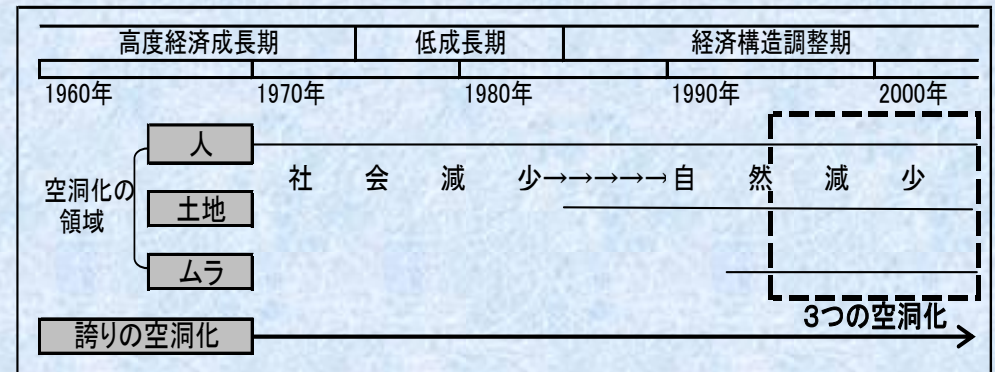
○ムラの空洞化

→ 「限界集落」(1991年)

※各キーのキーワードは

造語・新語 ←強い社会的インパクト

図 中山間地域における空洞化の進展(模式図)



■3つの空洞化の基層にある「誇りの空洞化」

・地域住民がその地域に住み続けることの意味や意義を見失ってしまうこと
(「諦観」にも転化しやすい)

←同様の指摘＝元大分県知事・平松守彦氏・「心の過疎」

※農村問題には、人びとのこのような意識が関係し、その理解と対応が不可欠

1. 農村の実態と「地域づくり」

■それに対応する「地域づくり」(1990年代後半、西日本から)

「『山村とは、[そもそも]非常に少なく数の人間が広大な空間を面倒みている地域社会である』という発想を出発点に置き、[より]少ない数の人間が山村空間をどのように使えば、そこに次の世代にも支持される暮らしが生み出し得るのかを、追求するしかない。これは、多数の論理の上に成り立っている都市社会とは別の仕組みを持つ、いわば先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくり上げることに他ならない。」(〔〕は引用者、宮口侗弼『地域を活かす』、1998年)

＝「持続的密度居住地域」(にぎやかな過疎)の創造

＝人口減少問題の「適応策」(cf.地球温暖問題の「緩和策」と「適応策」)

■その原則

①内発性—地域の思いと力で

②多様性—地域なりに

③革新性—今までとは違う方法で

地域を作り直す

(「農村の地域づくり」=Rural Regeneration)

■農村＝危機と再生のフロンティア(西日本中山間地域から先発)

2. 農村における「地域づくり」の内実

■「地域づくり」の先発的地域

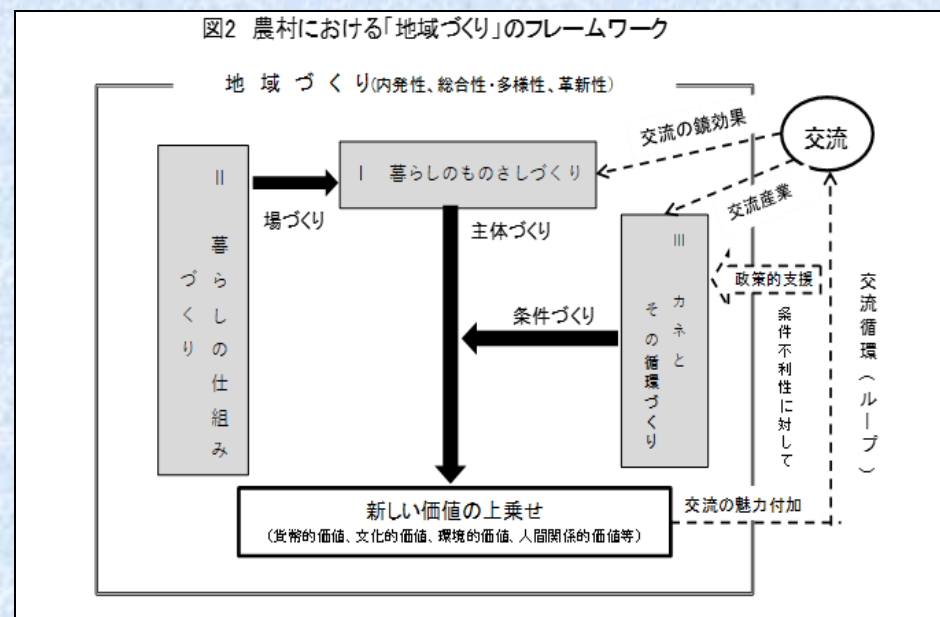
○鳥取県智頭町「ゼロ分のイチむらおこし運動」(1998年～)が先駆的体系化

○そのモデル化＝地域づくりのフレームワーク

- | | | | |
|--------------|----------------|-----|-------------------------|
| ①暮らしのモノサシづくり | = 主体づくり(人材) | } = | 一体的取組
= 地域づくり |
| ②暮らしの仕組みづくり | = 場づくり(コミュニティ) | | |
| ③カネとその循環づくり | = 条件づくり(しごと) | | |

■地域づくりと内発的发展論

- ・「地域づくり」＝地域の新しい価値の上乗せを目標とし、主体-場-条件の3要素を地域の状況に応じて、巧みに組み合わせる営み
- ・途上国を含めて世界各国で模索されている内発的发展論の日本の地方問題への具体化



2. 農村における「地域づくり」の内実

■「地方創生」と関係

地方創生法(2014年11月公布)

【第1条】「まち」「ひと」「しごと」を**一体的に**推進すること

①**ひと(人材)** ≡くらしのモノサシづくり

＝地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
(地方創生の「ひと」は人口ではない)

②**まち(コミュニティ)** ≡暮らしの仕組みづくり

＝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

③**しごと** ≡カネとその循環づくり

＝地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

※地方創生(2014年～)＝**人材創生＋コミュニティ創生＋しごと創生**

※農村で先発する「地域づくり」と重なる

2. 農村における「地域づくり」の内実

■「人材創生」について

○人材とは＝**当事者意識を持つ人々**

- ・「すべては当事者意識から始まる」（長野県飯田市・牧野（元）市長）
- ・そのプロセス

They（他人ゴト）⇒ I（自分ゴト）⇒ We（地域ゴト）

○農村における人材育成の具体的対応

- ① [古くから] **公民館活動**（社会教育）
- ② [少し前から] **ワークショップ**（地元学）
- ③ [少し前から] **都市農村交流**（交流の鏡効果）
- ④ [最も新しい] **高校魅力化**（高校生-地域の双方の人材育成）

2. 農村における「地域づくり」の内実

■「コミュニティ創生」について

○その方向性＝集落＋地域運営組織(RMO)

※集落のRMO化ではない(「二階建て」のイメージ)

■その4つの性格

①**総合性**(文字通り「小さな自治」「小さな役場」)

②**二面性**＝自治組織＋経済組織＝地域運営組織

(共同売店、ガソリン・スタンド、居酒屋、特産品開発)

③**補完性**(集落←〈補完〉→地域運営組織)

集落＝「**守り**」の自治(地域資源保全、生活相互扶助、)

新しいコミュニティ＝「**攻め**」の自治

⇒集落と地域運営組織の併存

④**革新性**

・集落の「1戸1票制」ではない新たな仕組みを

2. 農村における「地域づくり」の内実

■地域運営組織とは？

住民による「参加・協議＋(問題解決的)実行」組織

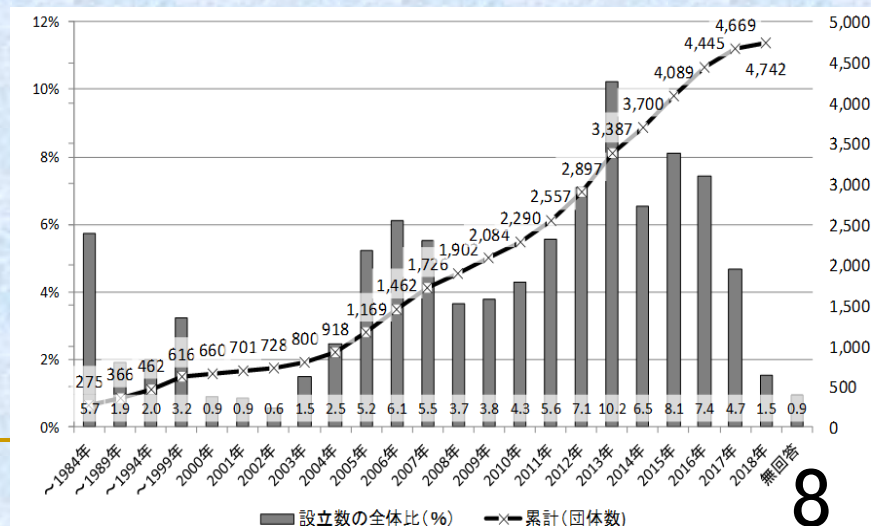
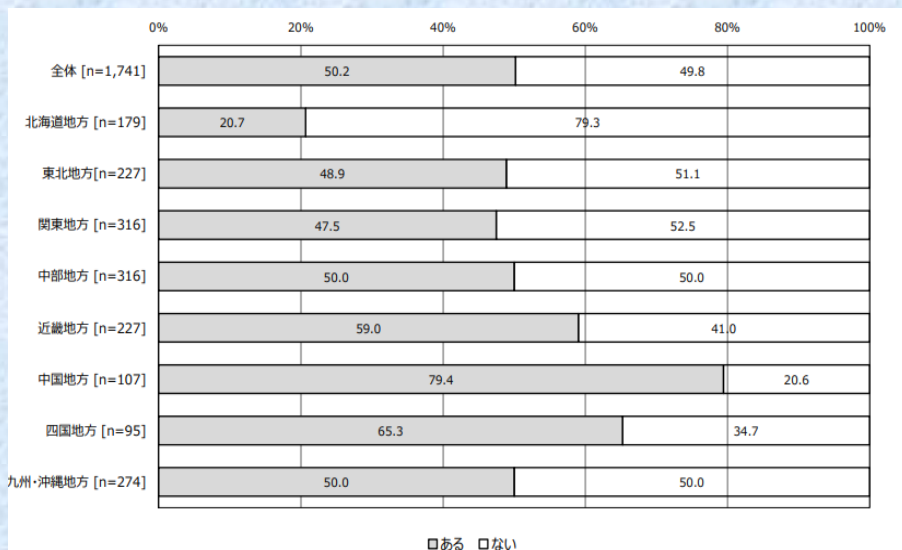
・総務省・全国調査の定義

＝「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、**地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織**。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」

■組織設立の状況(総務省研究会の調査結果－2023年度)

・組織数＝**7710組織**

・**50.2%**の市区町村で設立



2. 農村における「地域づくり」の内実

■活動の実態(同上調査)

○基礎的活動

「地域イベント運営」(69.6%)

「防災訓練・研修」(60.2%)

「広報紙の作成発行」(58.5%)

= 町内会でもできる課題

○攻めの活動

「高齢者交流サービス」(55.8%)

「公的施設の維持管理」(21.0%)

「子育て中の保護者が集まる場」(18.1%)

「弁当配達等」(10.7%)

= 地域課題への積極的対応

図表 50 具体的な活動を実施している割合(割合が多い順)



3. 「地域づくり」の実践的ポイント

■地域づくりの実践的ポイントが明確に(2010年代～)

○その背景

・現場における実践の積み重ね

+

・研究(実態からの学び)の前進

=Knowing-whatから、Knowing-howの段階へ

○明らかになった4つのポイント

①新しい内発的发展

②外部人材としての「関係人口」

③地域内経済循環

④プロセス重視

} =

新しい地域づくり

※ここでは、①、④のみ言及

3. 「地域づくり」の実践的ポイント

■新しい内発的发展

○交流の鏡効果

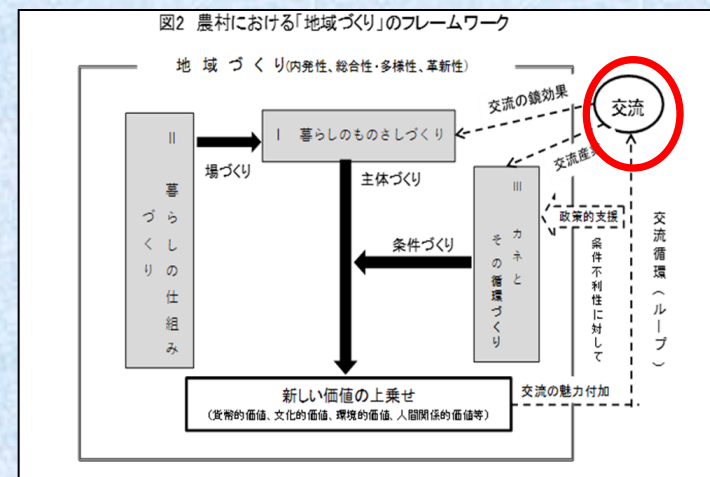
- ・地域づくりでは、都市農村交流は重要な要素
- ・意識的に仕組めば、都市住民が「鏡」となり、地元の人々が地域の価値を都市住民の目を通じて見つめ直す効果を持つ

(交流の『鏡』効果(機能))

○2010年代における「外部人材」(地域おこし協力隊等)の活躍

○新しい内発的发展論

- ・いまや外部からの働きかけは地域づくりには欠かせない存在
- ・内発的发展は「閉ざされた」ものでないことは、従来も多くの論者により強調
- ・しかし、単に閉じられた状態を否定するだけでなく、むしろ外と開かれた交流が地域の内発性を強めている
- ・「交流を内発性のエネルギーとする新しい内発的发展」(交流型内発的发展論)
- ・以上はEUにおける「ネオ内発的发展論」(英国・ニューカッスル大学)の日本的具体化



3. 「地域づくり」の実践的ポイント

■プロセス重視

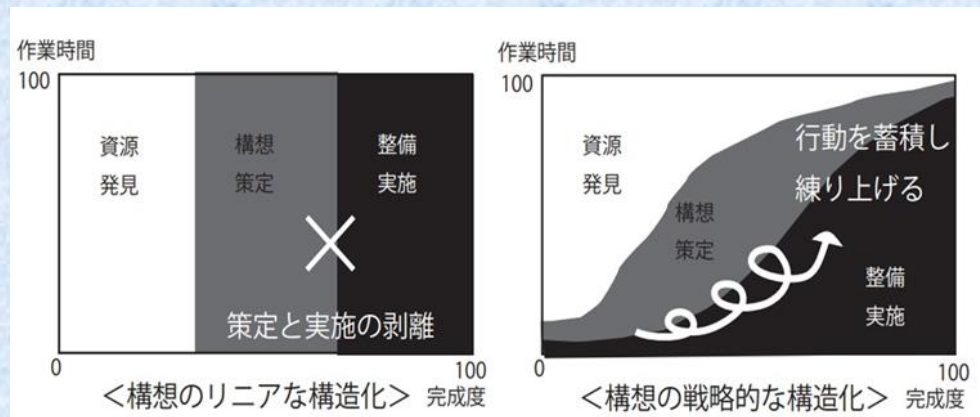
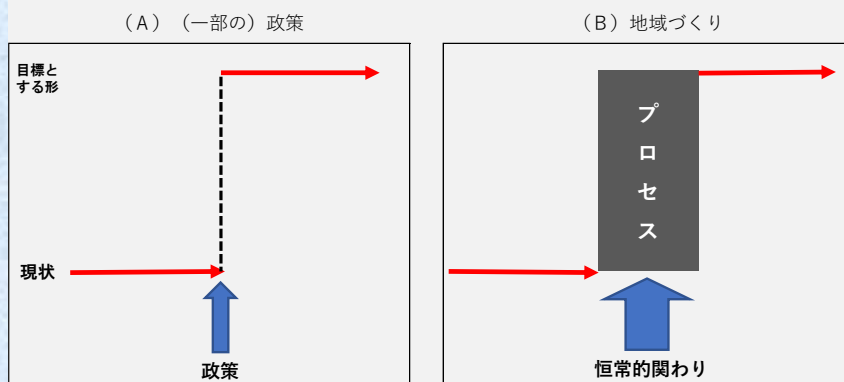
○プロセス重視の必要性

(地域づくりにプロセスが重要なのは、当たり前だが・・・)

- ・ 地方創生以降、政策を「打ち出の小槌」のように考える傾向も
→逆にこれこそが「政策依存的発想」
- ・ 成果指標を「施策の実施」に設定しがち（誤ったKPI設定）
- ・ 「プロセス」が多様なため見えない（残らない）

⇒プロセスを常に意識して、設計する**プロセス・デザイン**が重要に
(試行錯誤過程もプロセスのひとつ＝**順応型ガバナンス**)

図 地域づくりにおけるプロセスの意味



注：内平隆之「農業用水路に沿った地域環境づくり」(米野史健等編著『住民主体の都市計画』学芸出版社、2009年)より引用。

3. 「地域づくり」の実践的ポイント

○地域づくりのプロセス・デザインの例

・地域づくり過程の2段階(中越地震の復興過程からの問題提起—稲垣文彦氏)

1. 事業準備段階(足し算の段階)

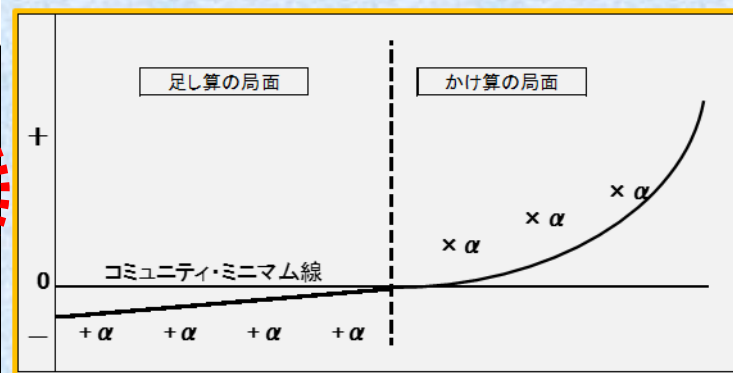
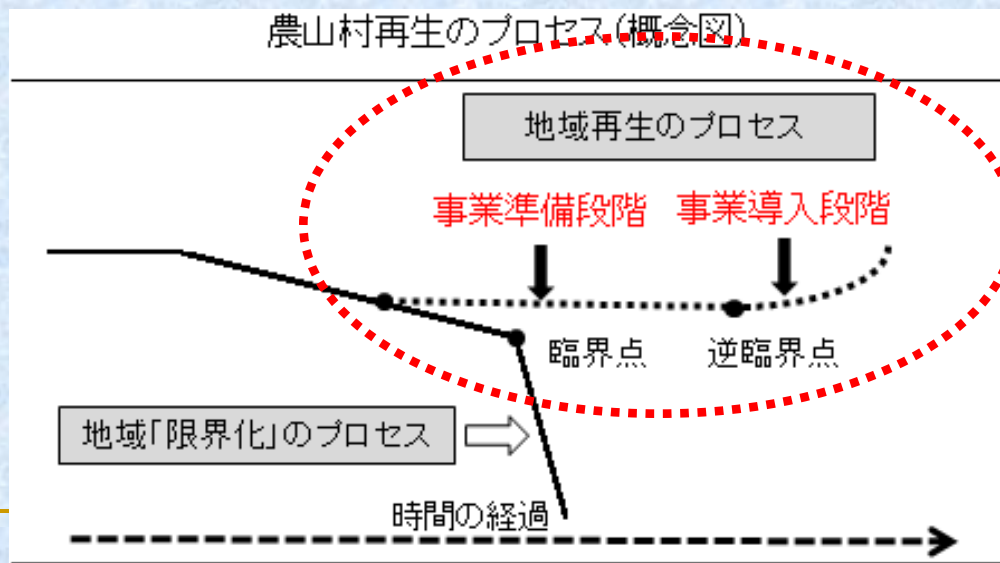
←寄り添い型支援＝地域の諦観(誇りの空洞化)払拭プロセス

※求められる人材イメージ＝試行錯誤／時間の余裕を重視／「素人」

2. 事業導入段階(かけ算の段階)

←専門家型支援

※求められる人材＝課題解決／時間的効率性を重視／「専門家」



3. 「地域づくり」の実践的ポイント

○以上の別表現＝「すごす」＋「目指す」(宮本匠氏)

「目指す」ではなく「すごす」ことが地域への＋に

⇒ 課題解決提案やビジネスではなく「関係性」と「空気感」で土台をつくる



3. 「地域づくり」の実践的ポイント

■プロセス・マネージャー（農水省「農村プロジューサー」）

・両段階の整備・切り替え等には別の人材が必要

・プロセス・マネージャーに期待される性格

①着火型人材＝地域に消えない火をともし！

②伴走型人材＝地域に寄りそう、しかし地域が主役！

「事業が成功したときには、地域の人の中に隠れる準備をする」（長野県飯田市職員）

③解法探求型人材＝時と場所により、「解答」は異なる！

「人材は、解答ではなく解法を身につけることが必要」（生源寺眞一氏）

④ハブ型人材＝ネットワークを活かす！（すべての専門家でなくてよい）

■「プロセス重視」視点から見える農村支援人材（まとめ）

①寄り添い型支援人材（非専門家）

→2009年の「地域おこし協力隊」制度導入の原点

②専門家型支援人材

③プロセス・マネージャー型支援人材

※人材自体の成長過程でもある（①→②→③）

3. 「地域づくり」の実践的ポイント

■プロセス・デザインのポイント(研究が進行中、①～⑤は同じことの別表現)

①「当事者意識づくり」には段階がある

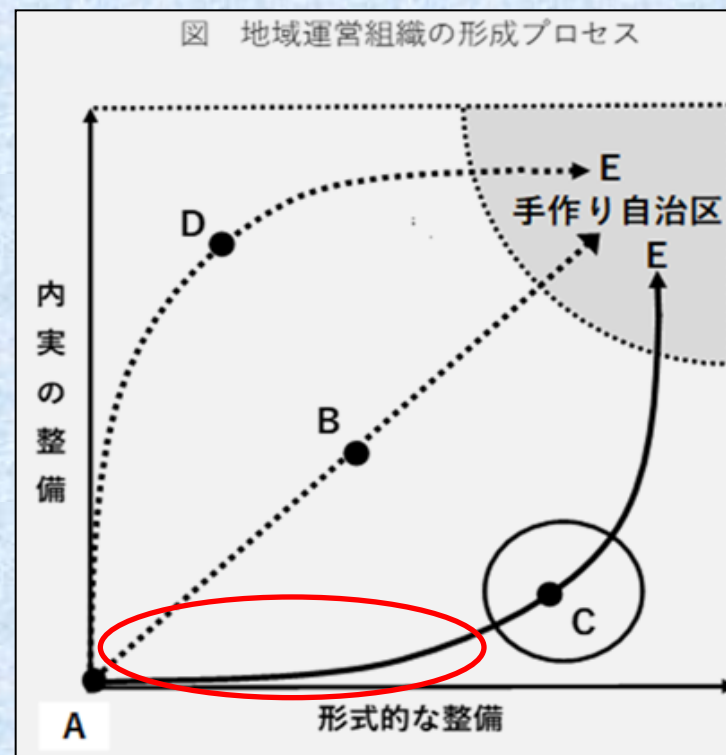
- ・ $\langle \text{They}(\text{他人ゴト}) \rangle \Rightarrow \langle \text{I}(\text{自分ゴト}) \rangle \Rightarrow \langle \text{We}(\text{地域ゴト}) \rangle$ (前述)
- ・ $\langle \text{I} \rightarrow \text{We} \rangle$ に必要な「小さな成功体験」

②時間はコストではなく投資

- ・地域運営組織(RMO)設立の経験より
- ・右図の $\langle \text{C} \rightarrow \text{E} \rangle$ には $\langle \text{A} \rightarrow \text{C} \rangle$ の丁寧なプロセスが必要

③まず、めざすべきは課題解決ではなく「主体形成」(人材育成)

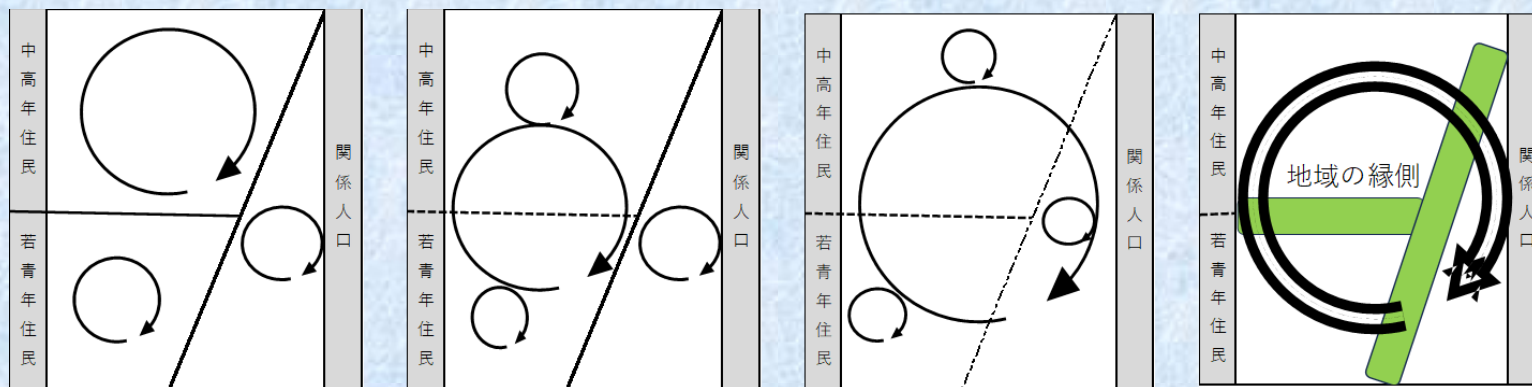
- ・急ぎすぎる「課題解決」への警鐘
- ・「課題解決」先行型では「疲れてしまう」という声



3. 「地域づくり」の実践的ポイント

④ 地域外と連携するためには、地域内で混ざらなくてはならない

- ・関係人口との協働のためには、まず地域内での三世代協働(三世ごちゃまぜ)が必要
- ・つまり、世代間交流→地域内外交流
- ・「ごちゃまぜになる場」が必要＝**地域の縁側**(主に公民館だか、それだけではない)



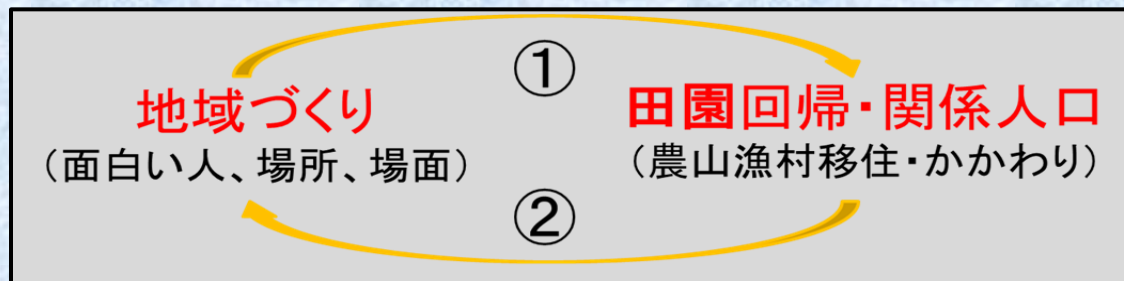
⑤ 必要な「プロセス事例集」(knowing-howのため)

- ・事例集(=know-what)ではなく「場面集」
- ・しばしば言われる「失敗事例集」の本質

4. 農村における「地域づくり」の到達点

○新しい地域づくりの到達点

= 地域づくりと田園回帰・関係人口の好循環



①「地域づくり」の実践が人を呼び込む

②移住者・関係人口が地域づくりを刺激し、活動を活発化

○その結果

「前向きの人」の地域 ← 格差 → 「愚痴の人」の地域

→ 地方部内部における格差拡大

むら・むら格差の発生 ← まち・むら格差 (都市・地方格差)

地域問題の新局面

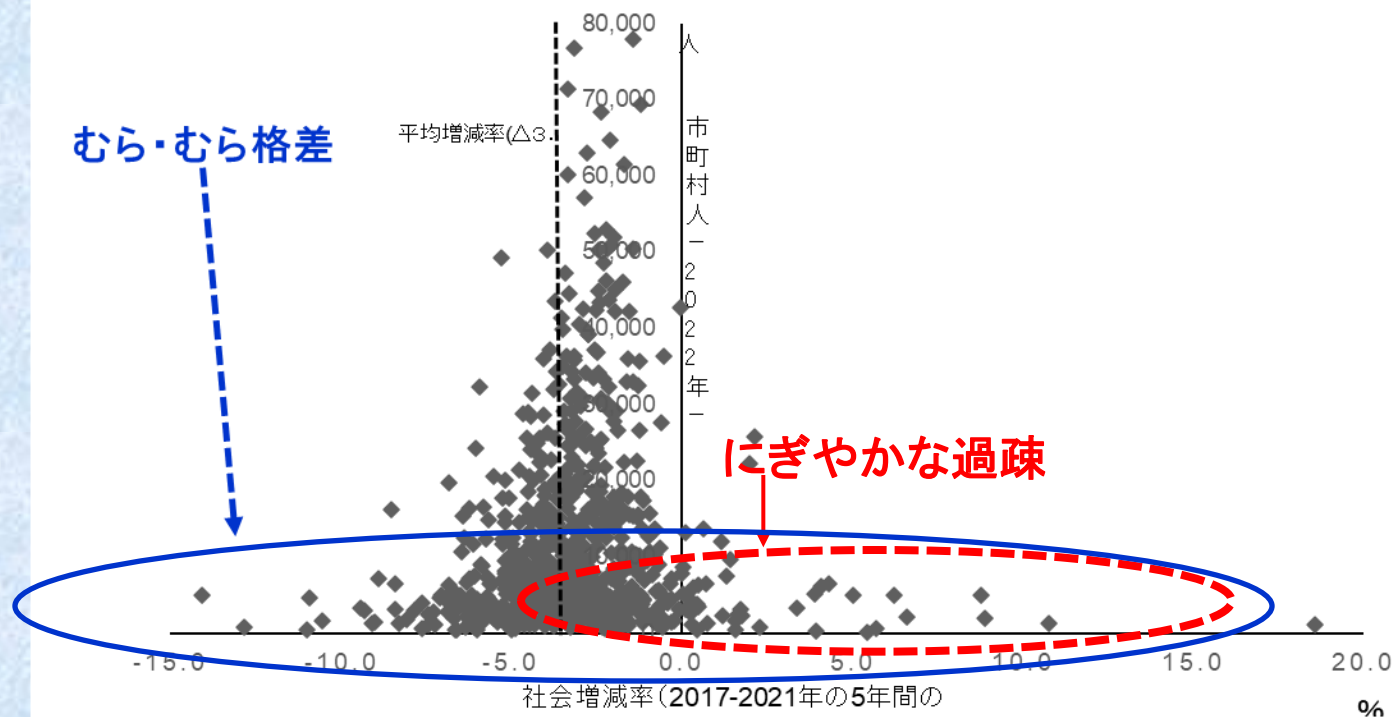
4. 農村における「地域づくり」の到達点

○「むら・むら格差」の実態(下記の図)

○その極＝にぎやかな過疎

(その例) 北海道ニセコ町、山形県小国町、愛知県東栄町、京都府綾部市、岡山県西粟倉村、鳥取県智頭町、島根県邑南町、高知県大川村、山口県周防大島町……

図 過疎市町村の人口と社会増減率(5年間累計)



注: 1) 総務省「住民基本台帳調査」(各年版)より作成

2) 社会増減率は2017-2021年増減数の累計値を2022年1月1日人口で除したもの。

3) 「過疎市町村」は全域が過疎地域指定された市町村(全部過疎)に限定した。

4. 農村における「地域づくり」の到達点

■「にぎやかな過疎」とは何か？

○「にぎやかな過疎」の本質＝多様なプレーヤー(人材)の交錯

- ①(地域づくりに取り組む)地域住民＋新しいコミュニティ(RMO)
- ②(地域で「しごと」をつくる)移住者
- ③(「何か関われないか」と動く)農村関係人口
- ④(SDGsにより地域貢献を探る)民間企業
- ⑤NPO、大学……

○その特徴

- ①統計とは違い、地域はワイワイ・ガヤガヤ(人口減・人材増)
- ②人が人を呼ぶ、しごとがしごとを創る
- ③多様な人材の「ごちゃまぜ」の場がある(地域の縁側)
- ④外との交流を地域内部のエネルギーとする(ネオ内発的発展)
- ⑤対話とプロセス(時間)が重視されている



「地域の縁側づくり」の挑戦例
(広島県廿日市市・浅原の未来を創る
会のトーク・フォークダンス)

※農村の「にぎやかな過疎」＝都市を含めたわが国の地域のあるべき姿

★そこで見えてくる「プロセス」と「人材」の重要性(本部会の課題)