

# 地方創生の背景と地域活性化について

## On Background of Revitalization of Regions

稲葉光彦

INABA Mitsuhiro

### はじめに

わが国は今後急速なテンポで人口が減少すると推計されている。国立社会保障・人口問題研究所は、日本の将来推計人口は2048年に1億人を割り、2060年には8,674万人となり、さらに94年後の2110年には4,286万人となると予測をしている。そして、将来の人口構造は2060年には65歳以上の人口割合が、出生中位推計で39.9%、高位推計で36.6%、低位推計で43.3%となり、世界で類のない超高齢社会の進行を免れない。まさしく少子高齢社会を迎えようとしている。

今、日本は少子超高齢社会が進行している中で、大都市圏への人口移動により、地方は過疎化に拍車がかかり深刻さが増してきている。

こうした年齢構成および過疎過密の変化は、あらゆる分野に大きな影響を及ぼし、消費・経済力の低下につながり、日本の経済社会に大きな重荷になると考え、政府は大都市一極集中を是正し、地方から都市への人口流出を防ぎ、超低出生率をくい止め、若い世代が安心して結婚・子育てができる社会を実現することにより、人口減少を克服し、2060年に1億人程度の人口を確保するため、国は新たな政策として2014（平成26）年12月27日に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を設置し、国民の認識の共有と未来への選択を目指すとともに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。将来にわたって「活力ある日本社会」を維持し、若い世代の希望が実現することにより、出生率を1.8程度に向上させ、人口の安定化とともに生産性向上を図って行き、2050年代に実質GDP成長率は1.5～2%程度を維持し、地方創生により地方が自らの地域資源を活用した多様な地域社会の形成を目指し、地方における安定した雇用を創出し、地方への新しい人の流れを作り、時代に合った地域づくり、安心できる暮らしを守るとともに地域と地域を連携する施策の方向を打ち出した。従来の国主導の画一的な地域づくりから、各地域の選択と責任により、それぞれの特性を生かし、地域の個性、自主的、自立的な施策を重視した取り組みに対して国が集中的且つ効果的支援を行なうこととなった。

日本の将来に向け、過去の政策の反省に立ち、厳格な効果検証を伴いつつ、地域の創意・工夫・意欲を引き出して地域資源を掘り起こし、住民と自治体が知恵を出し合いながら町づくりを進めていく政策を後押しする施策へと路線を変更しようとしている。

## 地域活性化対策のあゆみ

地域活性化対策の主な施策を振り返ると、1953（昭和28）年「離島振興法」、1962（昭和37）年「全国総合開発計画」の策定がある。1969（昭和44）年には新幹線・高速道路等のネットワークを整備することにより、過疎過密の偏在是正を図り、地域差を解消するための国土総合開発法に基づき「新全国総合開発計画」の策定が行なわれた。

1972（昭和47）年には、地方への集中投資による大規模な工業開発と高速鉄道・高速道路による都市と地方の連携による都市部と地方との格差解消のため「日本列島改造論」が打ち出された。1970（昭和45）年に「過疎地域対策緊急措置法」が成立し、1977（昭和52）年、定住構想として、全国土の利用の均衡を図ることにより、大都市への人口や産業の集中を抑制するため、「第三次全国総合開発計画」の策定が行なわれた。1979（昭和54）年には、地域の自主性と個性を活かしつつ均衡の取れた多彩な国土の形成を目指す「田園都市構想」が発表され、1987（昭和62）年に「総合保養地域整備法」（リゾート法）が成立した。

そして同年に地域特性を生かした個性豊かな地域づくりおよび地域の主体性と創意工夫による地域づくりを進めるための多極分散型の国土を構築するための「第四次全国総合開発計画」の策定が行なわれた。1988（昭和63）年に「多極分散型国土形成促進法」が成立した。また、同年に地域が自ら考え自ら行う地域づくりとして、市町村に対して一律1億円を「ふるさと創生事業」の創設により地域振興を目的に、地方交付税が交付された。1990（平成2）年には地域の特色を活かした自主的・主体的な地域づくりを永続的に取り組むための支援措置が講じられた。

1998（平成10）年に第5次「全国総合開発計画」が閣議決定され、21世紀の国土グランドデザイン、自立の促進、多自然居住地域の創造、地域連携軸の展開等の戦略を打ち出された。2005（平成17）年に国土総合開発法が改正され、「国土形成計画」法になった。

2002（平成14）年、従来のハード事業に対しての見直しが行なわれ、「地域活性化事業」が創設され、地域総合整備事業債を廃止し、地域活性化事業債が創設された。2005（平成17）年には「地方再生法」が成立された。少子・高齢化が急速に進む中で、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出、地域の活力を再生することにより、社会経済情勢の変化に対応するため、総合的かつ効果的に推進して行くために、地域における自助と自立するための知恵と工夫によって活性化して行く、持続可能な地域再生を実現して行くことがその目的だった。

2011（平成23）年に国際戦略総合特区および地域活性化総合特区を設置し、政策課題の解決を図るため「総合特別区域法」が成立した。2012（平成24）年に「地域再生法」の一部改正が行なわれた。

この中で特に、全国総合開発計画は1962（昭和37）年から1998（平成10）年までの5次にわたって策定されてきたが、これらはいずれも大都市への集中を是正し、地方の振興を図り、人口の集中、産業の過度な集中を抑制し、国土利用の均衡を計ることが目的であった。国土の利用、開発および保全に関する総合的な計画に基づき、社会資本の整備のあり方等に対して長期的に方向付けるものであり、それぞれ時代背景により目標や開発方式等に変化が見られる。2次までは拠点開発構想や新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより国土利用の偏在を是正し過密、過疎、地域格差を解消することが講じられた。第四次では東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展

を図ることを基本として、それぞれの地域の特性を生かしつつ、地域自らの創意と工夫を基軸とした特定の地域への人口や諸機能の過度の集中がない「多極分散型国土」の形成を目標とした。しかし東京が持つ集積力と産業活動の効率性により、東京への一極集中はさらに加速され、太平洋ベルト地帯から離れた北東地域、西南地域、日本海沿岸地域においては人口減少とともに高齢化が顕著に進行した。この全国総合開発計画に対しては様々な評価と批判がある。

地域格差是正につながらなかったのではないかと、過度なインフラ整備をもたらしたのではないかと、開発に力が注ぎ込まれ、環境に配慮されなかったのではないかと、あまりにも国主導で計画を策定されたのではないかとという批判があげられている。

ふるさと創生事業は、「自ら考え自ら行う地域づくり事業」として1988（昭和63）年から1989（平成元）年にかけて実施された。事業実施主体は全市町村が対象で、人材の育成、村おこし、地域間交流、国際交流、伝統文化の継承、地域特産品の開発、地場産業の育成、イベントの開催、地域福祉サービス、健康づくり、生涯学習の推進等が示された。

一市町村当り一律一億円を地方交付税の基準財政需要額に増額算入され、それぞれの地域において多様で独創的・個性的な地域づくりの事業が展開された。従来は国が考える特定の政策課題に取り組む市町村を支援するという仕組みから、地方が知恵を出し、中央がこれを支援するという政策であった。この資金を有効的に活用した市町村もあるが、この資金を無計画にハコモノやモニュメントの建設等に費やし、無駄遣いになってしまった自治体も多くあった。

1995（平成7）年、合併特例法が成立し、その後2005（平成17）年から2006（平成18）年にかけて、多くの市町村が合併された。国は少子高齢社会への対応や自治体の財政基盤の強化のため、合併特例債や地方交付税の優遇措置を設けられた。自治体は公共事業や補助金、地方交付税への依存が強かったが、地域が自律するために自ら稼いでいくことを求められ、合併による地域振興政策や地域ブランド化による地域の産業興しや雇用増大につながる地域活性化が求められたが、多くの自治体は合併そのものにエネルギーを費やし、本来合併による大切な地方活性化の具体的な対策が十分に検討されないままおろそかになってしまった。

地域活性化対策は長年、繰り返し新たな法案を成立させ行われてきたが、道路、農林道、港湾、魚湾などの公共事業整備に重点が置かれるなど、国の補助金を活用して、企業、工場の誘致を促進する手法が主で、それによって一時的な雇用対策が繰り返されてきた。そして自治体は国の補助金に頼り、行政主導のもと、住民不在のハコモノ中心のハード面に重点が置かれた施策が中心で、自治体の中にはさらに財政赤字を拡大してしまっところもある。

2014（平成26）年9月26日に地方創生関連法案として「まち・ひと・しごと創生」法案および「地域再生法の一部を改正」する法案が国会に提出され、11月21日に成立した。

「まち・ひと・しごと創生」法は第1条において「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、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」ことを目的としている。また、第2条の基本理念の中で「地域の実情に応じ、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を図る」、そして「国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努める」等があげられている。

2014（平成26）年12月27日に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンー国民の『認識の共有』と『未

来への選択』を目指してー」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。この長期ビジョンは、国と地方が総力を挙げて取り組むべき指針として、人口減少による将来の姿をめぐる問題に関する国民の認識を期し、今後目指すべき将来の方向を示すことを目的とし、総合戦略は今後5ヵ年の目標や施策の基本的方向を具体的な施策としてまとめ、過去の政策の反省をもとに、今後厳格な効果検証を伴いつつ限られた政策資源を有効的に活用することを基本的認識のもとで行う。従来の国主導の画一的なものでなく、各地域での選択と責任に基づき、それぞれの地域での特性を生かし、地域の創意工夫と自主的かつ自立的な取り組みを尊重し、それらを効果的に推進できるよう都市機能の増進による地域活性化施策や国家戦略特別区域法、総合特別区域法、構造改革特別区域法等が決められた。国家戦略特別区域法は産業の国際競争力を強化し、国際的な経済活動の拠点とし、国が定めた国家戦略特区において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に行う。総合特別区域は地域の資源や知恵を地域の自律や活性化に向けて最大限活用し、国と地域の政策資源を集中させる。構造改革特別区域は、実情に合わなくなった国の規制について、地域を限定して改革を行うもので、地方公共団体が特区計画を作成・申請し、内閣総理大臣の認定を受けることにより、特区計画に定めた区域内で、その規制の特例措置を活用することができることとした。

政府は新たに地方創生政策の看板を掲げ、各地域がそれぞれの個性、特徴を活かしつつ、自律的で持続可能な社会の創生を打ち出した。「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、「従来の取り組みの延長線上にはない、次元の異なる大胆な政策を、中長期的な観点から、確かな結果が出るまで断固として力強く実行していく」との基本方針を決定した。そして、政府一体となって取り組みを開始した。

従来の国主導による公共投資に偏重したハコモノ作り、パラマキとならないよう、地域ごとの創意・工夫・意欲を引き出すため、外部人材の活用や人づくりにつながる支援施策、地方が主体となって行う将来性のある施策、地域の実情を踏まえた持続可能な施策、まちづくりに直接の支援効果のある施策、結果を追求する結果重視の施策が打ち出された。また、地方ごとに自由に使える交付金の交付も決定された。

これを踏まえて、各自治体は2015（平成27）年度に独自の政策と数値目標を盛り込んだ総合戦略を策定し、いよいよ各地で地方創生への取り組みが本格的にスタートする。

## 各地方自治体が行っている地域活性化の事例

今、多くの地域は少子高齢化や過疎化などの問題を抱え、衰退の危機に直面している。その中で、多くの問題を抱え自治体の財政再建に取り組みながら地方創生に向かっている地方自治体や、住民と行政が知恵を出し合い、個性的なまちづくりによって活性化を目指している地域があり、その事例について紹介したい。

### 事例Ⅰ 北海道夕張市

夕張市は、632億円を超える負債と不適切な会計処理により、赤字債権団体へ転落し、巨額な赤字を抱えた財政破綻は全国に衝撃を与え、自治体財政のあり方に警鐘を鳴らす契機となった。

夕張市の破綻の主な要因は、地域基幹産業であった炭鉱の閉山に伴い、地域再生のために市では慌てて観光・リゾート事業の展開にあたったことにある。市は市民に対してこの計画や市の財政状況や第3セクターへの法外な補助、観光開発の実態などを公表せず、ある日突然市民に赤字債権団体への転落を

告げた。夕張市の人口は1960（昭和35）年に11万6908人であったが、2008（平成20）年には1万1923人と、最盛期の10分の一に激減し、2015（平成27）年には1万人を割り、9月現在9,968人となった。

高齢化率は現在49%で少子超高齢の市であり、まさしく日本が抱える問題が凝縮した自治体である。

急激な人口減少と少子超高齢化が進み、高齢者の単身世帯が増え、空き家が目立ち、市営住宅をはじめ市民生活の基盤である公共施設の老朽化が著しい。再建団体により、市職員が大量退職し、職員数は大幅に減少し、市民サービスの機能が低下している。また、住民生活の根幹である公共サービスが縮小、廃止されている。

そして住民税の引き上げをはじめ、固定資産税や軽自動車税、施設使用料、下水道使用料などが引き上げられ、ゴミ処理手数料が有料化され、保育料も引き上げられている。さらに小中学校の統合や図書館の廃止、子育て支援センター、家庭児童相談室などの子供の生活に関する10の事業が廃止された。夕張市立総合病院は介護老人保健施設を併設する19床の診療所に再編された。

今、夕張市は人口流出により、地域の共同体意識や連帯感が希薄になり、地域コミュニティの弱体化が心配されている。2007（平成19）年に夕張市は「地域活性化モデルケース」の1団体として政府から選ばれた。具体的には、地域の直面する超高齢化や人口減少のなかで持続させられるか、また、地域の産業を成長させ雇用を生むことができるかのテーマである。今、夕張市はコンパクトシティーの構築のための住宅再編事業や炭素メタンガス（CBM）の開発が行われている。破綻直後に353億円あった債務は、今年度中に約70億円返す見込みである。

夕張市は財政再建のため自助努力を積極的に進めて来ているが、自治体の再生、地域の再生・創生は、将来を担う世代に負うところが大きく、将来にわたる生活基盤として重要な公共サービスが縮小されたり、将来を担う子供たちの教育や子育て等のサービスが低下したりすることは、逆に再生を困難にしかねない。住民が生きがいを持って安心して暮らすことができず、過大な負担ばかり担わすことは、さらなる人口の流出を招き、再生の道は遠のいてしまうと考えられる。社会保障への十分な社会資本の投下がなされてこそ、初めて健全な自助努力のより良い効果が生まれてくると考えられる。

## 実例Ⅱ 徳島県神山町

神山町の人口は約6,000人で、徳島市内から車で40分程度の距離に位置し、平地が少なく急峻な斜面にへばりつくように集落が点在している。かつては林業が盛んであったが、木材価格の低迷とともに衰え、人口は流出し、減少の一途を辿っていた。高齢化率も46%と、少子高齢化に悩む中山間の典型的な地域である。しかし、2010（平成22）年を皮切りに11社のベンチャー企業が進出してきたり、大手企業の社員が短期間滞在したりすることで、空き家として放置されていた古民家が続々とオフィスに姿を変えている。若者の移住者の増加に伴って、パン屋やカフェ、パスタ屋、お好み焼き屋、ビストロなどが登場し、エンジニアやアーティスト、クリエイターなどのクリエイティブな人材の移住も加速し、まさに新しい町に生まれ変わろうとしている。

徳島県は県内全域に光ファイバー網を整備しているが、神山町は其中でも抜群のIT環境にある。

事務所の賃料、生活費が安く、首都圏にオフィスを構えている企業や移住してくる社員にとっては大きなメリットがある。神山町に本拠を置くNPO法人グリーンバレーは、移住支援や空き家再生、アーティストの滞在支援、人材育成などを手掛けている。

NPO法人グリーンバレーの大南理事長はインタビューの中で、「全国を回って先進的な事例の視察を

繰り返し、それを神山町で真似たがなかなか根付かず、失敗の連続であった」と述べ、「初めから大きな目標を掲げるのではなく、神山町の中で何ができるのか、小さな成功体験を積み上げていくことが大事である。B級グルメはいずれ飽きが来るが、人がベースの仕組みは老朽化しない。価値観の異なったクリエイティブな人材を集めることにより、自然発生的に何かが生まれてくる」と述べている。

この活動は、神山町の雰囲気自体を大きく変えようとしている。移住者の中には都会の生活に疲れ、新たな人生に向かって再始動して自分の生き方を見つけていく「人間再生の場」を求めて移住してきた人も多い。今この町は、さまざまな背景を持った人たちが集まる多様性を持った魅力ある町へと変貌してきている。

### 実例Ⅲ 徳島県上勝町

徳島県上勝町は人口が1955（昭和30）年に6,265人だったが、2015（平成27）年には1,709人まで減少し高齢化率は約50%に上り、と過疎化が進んでいる。市町村合併を選択せず「小さくても輝くオンリーワン」を目指し、自立、持続可能な地域であり続けたいと頑張っている。

葉っぱビジネスが有名になり、元気な高齢者の町として全国的に知られている。もともとは林業が基幹産業であったが、輸入自由化により外国商品に押されて価格が下がり続け、みかん栽培に切り替えたが、これもうまくいかず、これを契機に人口が流出してしまった。そこで町民たちは町の存続に危機感を持ち、「まちづくりとは何か」「まちの活性化とは何か」「若者の定住化を図るにはどうしたらよいか」「まちの自立はできるのか」など、行政・住民や農協等が一体となって取り組み始め、その結果、いろいろ事業や菌床しいたけ栽培、バイオマス事業、木材の加工販売等の新しい産業を生み出し、地方活性化の原動力になっている。

葉っぱビジネスが始まる以前の上勝町では、高齢者は仕事がなく、年金以外の収入もほとんどなく、集落に取り残されたような気持ちであったが、地域の特性を生かした「いろいろ事業」が始まると自分の居場所を見つけ出し、自分の出番をつくり、社会に自分が役立つという誇りと自信と生きがいを持ち始めた。さらには年金受給者が葉っぱビジネスにより一転し納税者になった。

また、高齢者が生活に生きがいを持ち始め、病気にかかる人が少なくなり、元気な高齢者ばかりなので、町内の老人ホームも閉鎖された。県内トップの高齢化率にもかかわらず、医療費の少ない町にもなっている。

いろいろ事業により、UターンIターン希望者が増えて、一度町を出た若者が上勝町に戻り、さらには都会の若者が上勝町の自然や斬新なまちづくりに魅力を感じ、そして自分の存在意義を見つけて集まってきている。また、「地域密着型インターンシップ研修」や「いろいろインターンシップ研修」の取り組みが始まっており、Uターンや交流の効果が着実に現れてきている。町民が再び町の自然を守ろうという意識が高まり、移住してきた人たちと共に森を守り育て、森と人の共生を目指して「高丸山千年の森」の運動も始まっている。

### 実例Ⅳ 徳島県美波町

美波町は、海・山・川に囲まれた自然豊かな地域で、ウミガメの産卵やサーフィンの聖地として有名な地域である。この町の人口は約7,500人で、近年若年層の人口流出や高齢化が進み、地域の産業、経済の衰退が目立ち始めていた。そこで、地域ぐるみで起業家をフォローしようとITインフラを整備し、それを前面に打ち出したところ、大都市圏のIT企業やデザイン企業が次々と進出してきた。

地域活性化に取り組むベンチャーであり、企業支援を手掛ける株式会社あわえ代表の吉田基晴氏は「雇

用確保のために工場を誘致しても意味がない。起業家を誘致し支援することで町が活性化する」と考え、「起業家に優しい町」づくりによって地域活性に取り組み、現在は企業を含めて9社が進出し、サテライトオフィスの進出により、IT企業以外に地元の住民や企業と連携した事業が生まれたりして、地元資源の見直しにもつながっている。

また、美波町のIT企業にインターンシップに来た学生が、お助けアプリ「みなみてボタン」を開発した。高齢者が日常生活等で困っている場合、アプリで内容をつぶやくと、地域の誰かが内容を確認し、対応するシステムであり、お年寄りの居場所と投稿内容がインターネット上を見ることができ、機器に慣れないお年寄り向けには音声入力機能を備えるなど工夫されており高齢者の助けになっている。

#### 実例V 愛媛県松山市中島

中島は松山港の沖合約10kmに位置し、かつて人口は15,000人を超えていたが、今は4,263人まで減少し、高齢化率は約60%となっている。かつては柑橘産業で栄華を誇った中島のみかんは消費・価格が低迷し、また後継者不足により空き家と耕作放棄地が目立ち、産業の衰退が深刻化してきている。その中で田中佑樹氏が自ら移住して島の魅力を発信し、都会の若者たちを島に移住させようと、NPO法人「農音」を立ち上げた。農音は首都圏でフリーター生活を送っていたバンドマンたちが集団で田舎へ移住しようと発起した団体である。島の魅力をPRし、島の空き家や耕作放棄地を活用して、移住者の住居探しや農地の確保を支援することで、地域と移住者をつなぐ移住支援団体の役割を担っている。地元の人たちや行政と足並みを揃えながら柑橘産業の衰退を食い止め、無理のない流れで商業施設やインフラ整備等、地域活性化に貢献している。

現在30名が都会から移住定住してきているが、移住定住希望が数十名いるとのことである。新ブランドづくりにも挑戦し、自分たちの生活の充実と共に、島の貴重な特産物を自らの手で都会へ出荷し、都会の富を地域へ循環させる取り組みが始まり、都市部との間に相互に人と物が行き来するパイプラインの形成を目指している。

#### 実例VI 今治市 JA おちいまばり「さいさいきて屋」

日本の農業は高齢化、担い手不足、耕作放棄地の増加などで、特に地方の農業、農村は疲弊してきている。

その中で、今治市JAおちいまばりは地域で自主的、主体的に活動し、地域資源の掘り起こし、農協が地域で知恵を出し合い、個性的なまちづくり対策を打ち出している。

今治市のJAおちいまばり「さいさいきて屋」が地域で生きる農協としてのグランドデザインの確立に力を注いでおり、地域での存在感を増している。

JAおちいまばりの農産物直売所「さいさいきて屋」は地産地消にこだわり、農家の所得向上を支援するとともに、地元企業と連携して地域経済の活性化に貢献している。

売り場面積は農産物直売所としては国内最大級の約1,900平方メートルで、地元農家約1,300人が出荷している。売上額は日本国内の中で4番という大きな産直市場であるが、上位3位の店舗は100万都市を消費地に抱えている中で、今治市は人口約17万人で奮闘している。

農家の高齢化に伴う担い手減少や生産規模の縮小に歯止めをかけるため、「さいさいきて屋」が2000（平成20）年にオープンした。当初は売り場面積100平方メートルほどの小さな店舗で、農産物を出荷する農家は90人だったが、売上が順調に伸び、2006（平成18）年には出荷農家が1,000人を超え、店舗も手狭になり、2007（平成19）年に移転した。その後も売上も右肩上がりに伸び、2001（平成13）

年度で約 26 億円に達している。

訪れる買い物客は年々増加し 127 万人に達している。山陰や近畿地方からも観光バスで訪れている。

出荷農家の平均年齢は 70 歳、自分で値段を付け包装して店頭に並べる。市内から遠い山間部で農業を営んでいるために出荷が難しい農家に対しては、その周辺に住んでいる JA 職員が通勤途中に農産物を集荷するシステムが確立している。また、農家が出荷した農産物の販売状況をメールで配信しているため店内に並べた作物が売り切れたと分かれば、随時補充する農家もいる。

今治の農家の中には、少量でも収穫した野菜や切り花など出荷し年金を補うための収入を得ることができて喜んでいる人が多い。

また、農家の所得向上のため、「乾燥・パウダー工房」により直売所で売れ残った野菜や果物をパウダー（粉）にして、併設している「SAISAI CAFE」でパンやケーキ、焼き菓子などに商品化し、日本一売れ残りの少ない直売所を目指している。直販開発室の西坂文秀室長は「納入された野菜のロスの削減にもつながっているだけでなく、農家に安定した収入をもたらすことにも役立っている。農家の出荷が一つでも増えて、農業振興に役立てば」と語っている。また、地元食品メーカー等とタイアップして、今治産の食材を原料に開発した加工品をプライベートブランド（PB）商品として販売することにも積極的に取り組んでいる。地元産のブランドとして農商工連携により、ドレッシングやジュース、レトルトカレー、ソーセージをはじめとする 100 種類を商品化するなど地域経済全体の活性化に積極的に取り組んでいる。

さらに、地域の子供たちに対する食育の場づくりや市内の学校給食への食材の提供など、多角的に取り組んでいる。また、「残留農薬検査室」があり、安全・安心な農産物の提供を徹底されている。

「彩菜食堂」は地元農産物のみを使い、直売店舗閉店後の出荷残品を使い経営しているが、地元でも評判の店である。

西坂室長は「地域の農業を活性化するには、規模の拡大によるグローバル化ではなく、地産地消で経済をなるべく小さく回すことが必要であり、今後も地産地消に徹底して農業の裾野を広げていきたい」と意欲的だ。「さいさいきて屋」のネットスーパーにより、タブレットを使用して買い物弱者を支援している。

JA おちいまばりは 14 の農協が合併して一つになった。高齢者の生活は不便になり、買い物が不自由になった。これまでは店舗が近かったので高齢者でも農作物の出荷が出来ていたが、遠くなり出荷が出来なくなった人が多くなった。

そんなときに、隣接する上勝町の葉っぱビジネスで、高齢者がタブレットを使っていたことにヒントを得て、「さいさいきて屋」の既存システムとタブレットを組み合わせれば、合併により買い物が不便になった高齢者への一助となると考え、2014（平成 26）年 4 月から「さいさいきて屋」でネットスーパーを開始した。山間部や島しょ部で暮らしている高齢者が安心して、簡単に買い物ができるよう「買い物弱者」を支援するものである。「さいさいきて屋」の従業員の中で、その周辺に住んでいる人は、もともと集荷しながら通勤してもらっているので、集荷の帰りの便が空であることに目をつけ、夕食の時間に間に合うように配達しながら帰宅してもらおうアイデアである。

利用希望者は、1 ヶ月の買い上げ金額により異なるが、会費を支払えば「さいさいきて屋」専用のタブレットが無償貸与され、そのメニューには農産物、お惣菜など、毎日従業員が撮った商品の写真が掲載されている。買い物状況を確認しながら商品選択が続けられるよう、商品選択画面の右側には選んだ商品のリストや金額が分かるよう表示される。商品の価格は「さいさいきて屋」の産直店舗と同じであ

る。人気メニューは地元産にこだわった惣菜類である。配送料は無料で、タブレットは専用端末で、高齢者でも安心して簡単に利用できるよう、必要最低限の機能に絞り込んであり、「お買い物」「お手紙」「ご相談」、左側に「元気確認」のための花の種が埋まっている。これは見守りのための機能で、花の種に毎日水をやると1ヶ月で花が咲くようになっており、買い物もしない、水もやらない日が2日続くと「さいさいきて屋」のシステムが検知し、職員が電話する。連絡が取れない場合には直接自宅を訪問したりする。それでも確認できない場合には、今治市と協定を結んでいるので連絡する仕組みになっており、高齢者の見守りの役割をしている。

JA おちいまばり「さいさいきて屋」は過疎地域を抱えながら、農業、農村の持つ本来の多様性を生かし、多くの農家を取り込みながら地産・地消・地食・地育を重視しながら6次産業化を進めている。

「さいさいきて屋」は、農産物直売所等により、過疎地や山間地域の人たちの生活を支える社会基盤の役割を担っており、地域活性化や農家の所得向上、買い物支援等の大きな役割をしている。そして、地域のもつ価値を発見し再構築し、にぎわい、新しいビジネスチャンスの創出、まちづくり、地域づくりや雇用機会を生み出し、地域の活性化に努めている。農協が行政、住民と連携しながら、自分の地域が持つ資源、価値、特性を見直し発掘して、地域の人々の生きがいと魅力ある町づくりに貢献している。

#### 実例Ⅶ 馬路村

馬路村は現在人口 938 人、世帯数 447 世帯の小さな山村であり、高齢化率は 38.4% である。総面積 165.52 ㎏で、森林率 96% を占めている。高知県の東部、徳島県堺に接し、周囲は標高 1,000m 級の山で隔たれた地域で、1889（明治 22）年「明治の大合併」で馬路村と魚梁瀬（やなせ）村が合併し、現在の馬路村が誕生した。鉄道、信号、高校、学習塾、コンビニもない小規模自治体の村であり、「小さな拠点うまじ村づくり」を目指し、「小さくても輝く自治体フォーラム」に参加している。

馬路村は市町村合併を拒み続け、地域資源のユズを活かした産業の育成に村をあげて取り組んでいる。

本格的にユズづくりを始めたのは 1968（昭和 43）年で、10 人ほどの農家によるユズの栽培・研究がスタートした。最初は農家が搾った果汁を農協が集めて販売をしていたが、その後馬路村農協は農家からユズを集めて一気に搾る搾汁施設を作った。また、搾ったあとのユズ皮も使えないかと考え、佃煮、味噌、ジャムなどの加工品が作られ、「ぼん酢しょうゆ ゆずの村」、「ごっくん馬路村」などが誕生した。

馬路村のユズ作りは、化学肥料や除草剤を使わない有機栽培に徹底的にこだわり、ユズの搾りかすと樹皮を発酵して堆肥として使うなど、土づくりにもこだわっている。ユズを搾ったあとの種にも着目し、化粧品販売にも取り組んでいる。現在では 50 種類以上のユズ製品を製造販売し、年間約 33 億円まで売り上げを伸ばし、山村の中で働く場作りを拡大することにより、行政と連携しながらユズの開発が村の経済を支え、村の活性化に貢献している。

馬路村は古くから良質の木材・魚梁瀬（やなせ）杉の産地として知られ、森を生かす、森と生きることをモットーに、村の林業は「育てながら伐る」という考え方、精神を受け継いで 2000（平成 12）年には、「エコアス馬路村」が誕生し、循環型の林業を積極的に進めている。また、間伐材を利用するため、薄くスライス加工することにより木製の工芸品が開発された。木のカバン「モナッカ」は、木の持つ質感や木目の美しさが好評で、パリやニューヨークの展示会でも高い評価を得た。また、筆記具や印鑑、弁当箱として使われる「曲げわっぱ」も木の温もりを感じる商品として定着している。木を生かし百年先を見つめ、森を育て、森を加工し、森へ還元する森づくりを目指している。

馬路村は移住、定住者に対して、空き家や耕作放棄地を活用して、移住者の住居探しや農地の確保を

支援しており、今現在 10 人が移住、定住している。また交流人口の拡大に努めており、村を訪れる人々に対して、村を応援してもらい、村で生産された商品を理解してもらい、村の応援者の輪を広げようとしている。

また、村に来てもらった人に村の特別村民制度に登録してもらい、共に地域づくりに参加、共鳴してもらう取り組みもしている。2015（平成 27）年 3 月 31 日現在で 8,830 人が登録している。

#### 実例Ⅷ 高知県ゆずはら梼原町

梼原町は人口 3,690 人、高齢化率 42.3%、面積は 236.51 km<sup>2</sup>で、その内 91%を森林が占めており、四万十川の源流域に位置し、過疎を抱えた典型的な中山間地である。森林と水の文化の町を実現するため農林業の活性化に力を入れている。そして、梼原町は六つの言葉をキーワードに、六つの社会を目指している。

①梼原ならではの保健・医療・福祉が充実した社会、②高齢化と過疎地域でも災害に強い社会、③暮らしの安定と産業の振興が発展した社会、④自信あふれる梼原人を育てる教育の確立した社会、⑤人と人の絆を大切にする社会、⑥「対話と満足度」を高める役場がある社会、この六つの社会を目指し自治の基本は「自立」であると考え、①地域資源を活かす、②自然との共生と循環、③成果を収める仕組みをつくることにより、「小さな拠点ゆずはら」を目指している。町内には太陽光や風力、水力などの再生可能エネルギーを利用した施設が各所にあり、町内で使用する電気の 28.5%をまかなっている。将来は村独自で電力を 100%供給できるように計画を立てている。

梼原町は森林資源を有効的に利用し、環境と共生した循環型社会づくりを目指しており、2009（平成 20）年に国から「環境モデル都市」の指定を受け、「森」「水」「風」「光」などの自然エネルギーを活かした風力・地熱・太陽光・木炭ペレットを利用した低炭素社会を目指して、バイオマス事業も展開している。また、地熱発電を活用して温水プールを運営し、町民の健康づくりに役立っている。

梼原町は 1971（昭和 46）年に無医村を経験したことから、安定的な医療確保の必要性を痛感し、保健と医療と福祉が一体となった地域包括ケアを実践する町づくりに取り組んでいる。また、救急の場合にはドクターヘリにより対応している。そして住民の生涯現役社会を目指し、「健康文化の里づくり」に取り組んでいる。住民の中から「健康文化の里づくり推進員」を指定し、独自に住民主導の生涯現役社会を目指した取り組みを進めている。高齢者に対しては、在宅を基本にサービス付高齢者住宅、小規模多機能型ホーム、デイサービス、在宅介護支援による、地域包括ケアシステム構築を目指している。

町自体は病院、福祉施設、学校、銀行等、日常生活に必要なと思われる施設をコンパクトに一箇所に集め、暮らしやすさを追求した町づくりに力を入れている。

移住に対しては企画財政課 企画・定住対策係の移住定住コーディネーターが総合的に支援を行っており、2013（平成 25）年までに 43 名が移住し、林業・農業・畜産業等に従事しながら定住している。

梼原町は移住・定住者に対して住宅支援を行っている。梼原町産の木材を利用する場合は町産材活用促進事業補助金による新築 200 万円を上限に助成され、40 歳未満の場合は新築 100 万円の助成、増改築は 20 万～200 万円の事業費の 50%を助成する。環境モデル都市・新エネルギー施設導入補助金として、太陽光発電 80 万円上限、エコ給湯器は 25 万円、小水力発電は 80 万円上限、太陽熱温水器 7 万 5 千円上限等がある。現在さらに数十名の移住定住希望者がいるとのことである。

梼原町は町ぐるみで子育てに力を入れている。幼保連携型子ども園は、梼原の木材を利用した、木のぬくもり溢れる広々とした施設で、長時間預かりを実施している。保育料・給食費は無料で、0 歳から

15歳までの医療費も無料である。町独自の幼児教育アドバイザーが配置されている。

梶原町一貫教育支援センターが設置されており、小中一貫教育として独自教育システムを採用している。小中の教員が協力し合い、9ヵ年の長期計画で教育指導に取り組んでいるため、情報の共有化もスムーズに行うことができる。高校に対しても、町独自の支援とともに地域住民が一体となって「魅力ある梶原高等学校を創る会」等により、きめ細かな支援体制が行われている。

## おわりに

今後、急速に人口が減少し、少子高齢社会を迎えようとしている中で、地方は更に少子高齢化に拍車がかかり、過疎化が一層深刻化してくると考えられる。その地方をどう立て直すかが大きな課題である。

国は地域活性化対策の施策を何回も繰り返し行われてきた。そして、各地方自治体はその政策のもとに公共事業を展開し、工場やリゾート施設を外部から迎え入れ、地域に雇用と所得を生み出す外来型発展に期待してきたが、その政策が期待に応えられることが少なかった。

今、新たな町づくりが求められている中で、徳島県上勝町、神山町、美波町、愛媛県松山市中島、高知県梶原町や馬路村等は、国からの公共事業に依存しない、自主的、自立的な取り組みによる産業構造を構築しようとしている。

地域内での主体性を重視し、農・食・景観と生態系・医療・介護・保育・文化・技能の拠点として、総合的、包括的、体系的に充実した町づくりの実現を目指している。行政と住民一人ひとりが何をすべきか、自分の地域が持つ資源、価値、特性を見直し発掘する、地域資源を足場に、地域自らの力による「内発的発展」を求められている。その地域の人たちの生活が豊かになって初めて地域は創生され、持続可能な地域となることを確信し始めている。

上勝町、神山町、梶原町、馬路村においては、地域農林水産物を加工し販売する「第6次産業型経済」の構築が盛んに行われている。また、「交流産業型経済」（グリーンツーリズム）の実現を目指し、農産物直売所、農産加工、農家レストラン、農家民宿、農業体験等の交流による都市住民と農村住民の双方の交流が積極的に行われている。

そして「地域資源保全型経済」を重視し、林業・木材産業の構造改革と木材利用の推進のために森林整備・保全の担い手の確保により、保全・管理を推進し豊かな自然環境の価値を維持し向上させ持続可能な社会を構築しようとしている。このように、梶原町、馬路村、上勝町などは、保全型経済により自然と共生した取り組みが行われている。

そのような町づくりに対して価値観やライフスタイルに共鳴した人たちが移住・定住を求めてきている。

今、「地方創生」のかけ声に振り回され、計画、ビジョンづくりにあたふたしている自治体が多いが、地域づくりは場当たりのではなく、地域の持つ資源、価値、特性を見直し、将来をしっかりと見据えた、地域の人たちが生きがいを持てる、持続可能な町づくりを進めていくことが求められている。それぞれの地域は多種多様であり、国は今までのような画一的な支援でなく、各地域が自ら主体的に責任をもって、国の交付金を最大限活用できることが可能にする柔軟な支援が必要である。

参考文献

今村奈良臣「私の地方創生論」農山漁村文化協会 2015年8月

北里敏明「地域づくりと地域振興」ぎょうせい 2003年

高知県梶原町企画財政課「ゆすはら暮らふと」

横石知二「そうだ、葉っぱを売ろう！」ソフトバンククリエイティブ株式会社 2009年11月

横石知二「生涯現役社会のつくり方」ソフトバンククリエイティブ株式会社 2013年9月

保田武彦、河合博司、佐々木忠、平岡和久「夕張破綻と再生」自治体研究社 2007年3月

篠原匡「神山プロジェクト」日経BP社 2014年3月

上治堂司、竹下登志成「ゆずと森を届ける村 馬路村」自治体研究社 2007年6月

馬路村役場産業建設課「むら人村ぶら」