

# 地方の自立へ向けた提案 — 「地方創生」を契機として —



愛媛大学社会共創学部 特任講師 笠松 浩樹

## はじめに

1966年に「過疎」という概念が登場してちょうど50年が経過した。それ以来、過疎対策関連法令の施行や事業が実施されてきたが、地方では依然として過疎が進行している。全国的には、2008年を過ぎて人口減少社会に転じたことから、人口に問題意識を当てた「地方創生」が2014年に出されたところである。

これまで劇的な変化が生じなかった過疎に、この度の動きはどのように影響するのか。本稿では、「地方創生」のあり方を端緒とし、本来的な地方の創生がどうあるべきかを論じてみたい。

## 1. 「地方創生」が目指すところ

第二次安倍政権が2014年に打ち出した「地方創生」は、東京への一極集中と地方の人口減少に歯止めをかけ、成長力の確保を目標とした一連の政策である。これ以降、産業振興、地方移住、子育て支援、「小さな拠点」の形成など、多方面にわたる施策が展開されており、現在では「地方創生」が地域振興の重点とも言うべき状況になっている。まずは「地方創生」のあり方を概説しておこう。

### (1) 「地方創生」の概要

首相官邸「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」\*1から、「地方創生」が目指す方向を紹介する。

#### ①人口減少に起因する問題意識

「地方創生」は、2060年に1億人程度の人口確保を展望する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（以降、『長期ビジョン』）」と、2015～2019年にわたる5か年の政

策目標となる「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以降、『総合戦略』）」から成る。「長期ビジョン」では、「2008年に始まった人口減少は、今後加速度的に進む」ことが意識されている。そして、「人口減少は地方から始まり、都市部へ広がっていく」という理解から、地方から都市部への人材供給が枯渇すること、経済社会に対して重荷となること、さらには地方経済社会が重大な局面を迎えることが問題視されている。

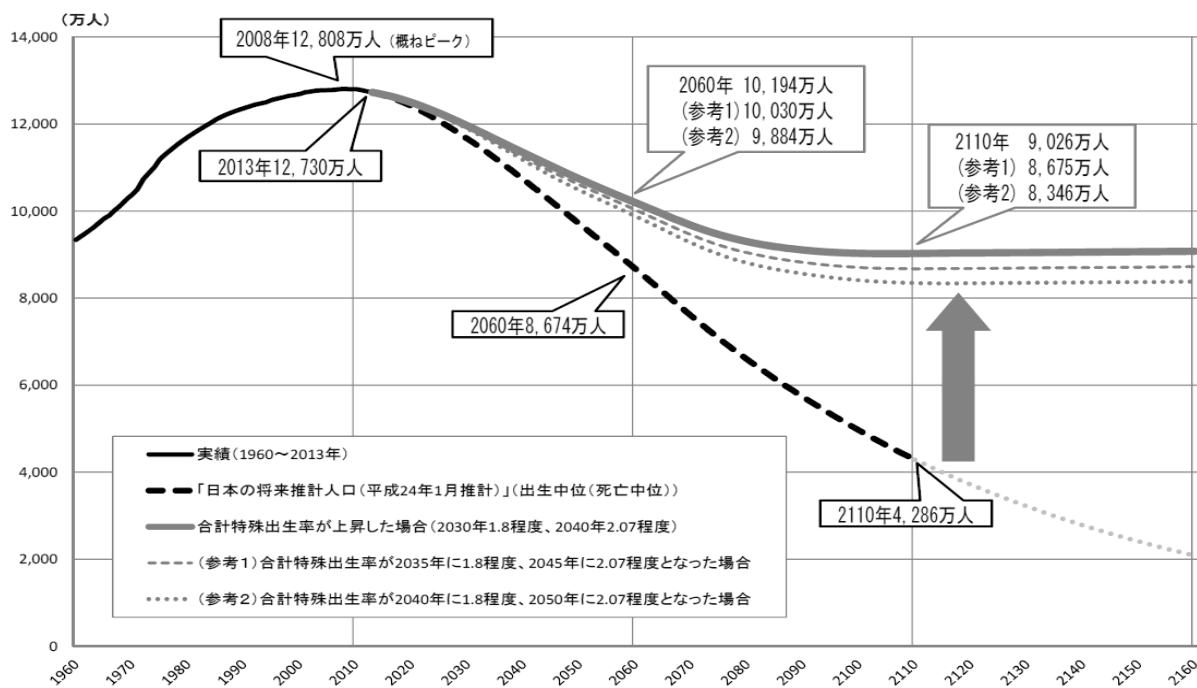
#### ②人口推計と目標 — 1億人規模を維持—

「長期ビジョン」における人口推移の見通しとしては、「国立社会保障・人口問題研究所（以下『社人研』）」の推計をもとに、最多となった2008年の12,808万人から、2060年には8,674万人、2110年には4,286万人まで減少するとしている。このまま対策を講じなければ、減少傾向はさらに続くことと予測されている。これに対して、合計特殊出生率が2030年に1.8、2040年に人口置換水準の2.07まで上昇すれば、2060年の人口が9,884～10,194万人程度に維持され、2110年以降は8,346～9,026万人の維持が可能であるというビジョンが示されている（図1）。

推計では、高齢化率（65歳以上人口比率）が将来的に41%程度まで上昇し、2067年以降はこの水準で推移していくとしているが、目標とする合計特殊出生率が確保できれば、2050年にピークの35.3%に達した後は減少に転じ、2090年以降は27%程度が維持されるとしている。

#### ③施策の体系と予算

「総合戦略」は、このような目標のために何をすべきかが記載されている。大枠では、「地方にしごとをつく



(注1)実績は、総務省統計局「国勢調査」等による(各年10月1日現在の人口)。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」は出生中位(死亡中位)の仮定による。2110~2160年の点線は2110年までの仮定等をもとに、まち・ひと・しごと創生本部事務局において機械的に延長したものである。  
 (注2)「合計特殊出生率が上昇した場合」は、経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会における人口の将来推計を参考にしながら、合計特殊出生率が2030年に1.8程度、2040年に2.07程度(2020年には1.6程度)となった場合について、まち・ひと・しごと創生本部事務局において推計を行ったものである。

図1. 我が国の人口の推移と長期的な見直し

り、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」の4点が基本目標として掲げられ、これらを実現するための施策が網羅されている。2017年度当初予算を見ると、「地方創生推進交付金」が1,000億円、内閣府をはじめ各省庁の関連事業が上記4点に基づいてパッケージ化された個別施策が6,536億円、「まち・ひと・しごと創生事業費」(地方財政計画)が1兆円、「社会保障の充実」が1兆224億円の計2兆7,760億円となっている。2015年度当初予算が1兆3,991億円(政策パッケージとその他財政支援のみ)、2016年度当初予算が2兆5,503億円であったことから、その充実ぶりがうかがえる\*2。

## (2) 愛媛県における「地方創生」

地方自治体においても、人口動態や将来人口推計を分析し、中長期の将来展望を提示する「地方人口ビジョン」と、人口や産業実態等を踏まえ、「地方総合戦略」を策定することになっている。「地方創生」が閣議設定され

た際の石破茂地方創生担当大臣は、「いつの時代も日本を変えてきたのは『地方』です。地方創生においても、地方が自ら考え、責任をもって戦略を推進する観点から、今後、地方公共団体において、国の長期ビジョンと総合戦略を勘案して、地域の特性を踏まえた『地方人口ビジョン』と『地方版総合戦略』を策定していただくことにしています。」とコメントしており\*3、地方が主体を持って考え、特性を活かすことが期待されている。国は地方自治体に対して、情報支援、人的支援、財政支援を切れ目なく展開することとなっている。

愛媛県および県内市町も人口ビジョンと総合戦略を策定している。ここでは、2015年に策定された「愛媛県人口ビジョン」と「愛媛県版まち・ひと・しごと創生総合戦略」の概要を見ることにする\*4。市町の人口ビジョンと将来の方向性については、課題や提案とともに後述する。

### ① 全国より進行している人口減少

愛媛県の人口ピークは1985年の153万人で、全国のピークより23年早い。言い換えれば、全国より四半世

紀早く人口減少社会を先取りしてきたことになる。その原因は、「15～24歳の若者における大量の転出超過が続いている一方で、60～64歳の層では平均200人程度の転入超過」が起こっているためであるとされている。

2010年は143.1万人であった人口は、2040年に107万人、2060年に81.4万人になるとされている。2010年から50年後の人口減少率は43.1%となり、全国の32.7%に比べて激しい減少となると考えられている。

これに対して、合計特殊出生率が2.07まで上昇した場合には2060年の人口は96.4万人となり、さらに人口移動が均衡すれば103.4万人になると試算されている。全国のように一定の人口で推移するというビジョンではないが、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望が実現することによる合計特殊出生率の段階的な上昇」と「2020年代に少なくとも人口の流入を均衡化（社会減の解消）」が目標を実現するための必要条件としている。

## ②キーワードは絆・独自性・連携・開拓

「愛媛県版まち・ひと・しごと創生総合戦略」の理念では、今後の愛媛づくりの基本的な考え方を「つながり実感愛媛の実現《人と人との絆を大切にする》」、「オリジナル愛媛の創造《愛媛らしさを発揮する》」、「愛媛コーディネート確立《愛媛の魅力をつなぎ合わせて強みを高める》」、「ニュー・フロンティア愛媛の追求《自ら道を切り拓き新しい分野へ挑戦する》」の4点とし、「『愛媛の未来づくりプラン』をはじめとする県の各種計画と一体的に推進していく」こととしている。各項目になぞらえると、絆・独自性・連携・開拓がキーワードとなる。

これらに沿った戦略の基本目標を、「地域に働く場所をつくる・人を呼び込む」、「出会いの場をつくる・安心して子どもを生み育てる」、「元気な地域をつくる・いつまでも地域で暮らせる」の3点とし、「『地域経済の活性化』、『きめ細かな少子化対策』、『地域課題への対応』の観点から、東・中・南予の地域特性を踏まえた実効性の高い取組み」、「市町をはじめ産学官等の多様な機関・団体と連携した『オール愛媛』の体制での推進」、「国や県外の地方公共団体等との広域連携による人的・物的交流の拡大」を対策の基本事項としている。さらに、基本目標と基本事項に基づき、より具体的な施策項目が多岐にわたって網羅されている。

## (3)「地方創生」の問題点

「地方創生」では、長期にわたる人口推計を行い、維持すべき人口規模を大局的に示しており、政策的には大きな進展であると言える。つまり、人口を指標として政策目標を明確にしたため、具体的に何をしなければならないのかが見えやすくなった。また、地方自治体においても同様に人口ビジョンを打ち立てることとしており、自治体関係者が内部の動向を客観的に見つめる機会となった。

しかし一方で、人口減少とは何か、その背景にあるものは何かという根本的な命題には触れておらず、広く共有されてもいない。

### ①人口減少は悪なのか？

世論調査によると、「9割以上の国民が『人口減少は望ましくない』と回答」している\*5。経済成長を維持する場合、人口減少は生産力や税収の低下につながるため、当然ながら問題点しかないということになる。

ところが、環境面では人口減少が必ずしも悪にはならない。人口が少なくなれば環境負荷も少なくなるためである。また、食料やエネルギーなどの資源も、人口が少なければ1人あたりの配分可能量は増加する。世界では依然として大幅な人口増加が続いている現在、環境問題や資源の不足と枯渇にも対処できる社会を展望すべきである。

長期ビジョンでは2050年に実質GDP成長率1.5～2%程度を維持することを掲げているように、「地方創生」は経済成長ありきの観点に立っている。その保証があれば心配はいらない。しかし、世界の人口と資源の状況を念頭に置くと、安定的な経済成長の保証はなく、また、経済成長だけが人口減少社会の突破口であるとも思えない。人口減少を肯定的にとらえ、人口が減った状況でいかに安心した暮らしが得られるのかを展望することには大きな意味がある。

### ②人口の適正規模の発想がない

2060年の人口規模として、国は1億人規模を、愛媛県は100万人程度を目標として設定している。さらに、県内市町の人口ビジョンで掲げられている将来展望や目指すべき方向性についても、全てが減少を前提とした数

値が挙げられている。これらは、社人研などの将来推計に合計特殊出生率や人口移動を加味して導き出されたものであり、そこに人口規模の必然性が検証された足取りは読み取れない。

適正人口を論ずることは困難ではあるが、人口減少の議論を多角的に行うのであれば必要な課題である。人口の将来展望を示すのであれば、地域の安定を図るために必要な人口規模を想定するくらいの問題意識は持つべきである。その試算はシナリオの組み立て方によって大きく変動するであろうが、地方自治体によって多様性があることでよく、それぞれに独自の考え方と目標を持つべきである。なぜならば、それは未来をどのようにつくっていくかという意志を反映させる絶好の機会であり、ビジョンや施策に魂を込める最も重要なパートだからである。

### ③経済成長と地方の発展はトレードオフ

近代化は農耕社会から産業社会への転換であり、産業化は工業化を意味していた。現在の経済社会はこの変遷の先に成立しており、成長し続けることで維持される仕組みが構築されてきた。さらに、経済成長を優先する社会では、単一化と複雑化を伴った専門分化が起こり、スケールメリットの発揮と合理化を図るために大型化と集中が進展する。このことは、第二次産業や第三次産業の足取りを見ればわかりやすい。その結果として誕生・発展してきたのが工業都市であり経済都市である。そして、より高い経済成長を目指した結果が一極集中である。

これらのことから、経済成長路線と都市化は一体であると考えられる。従来型の経済成長を進めていくのであれば、都市の発展と一極集中はある程度避けられない。もう少し踏み込んだ表現をすれば、経済成長の持続と中山間地域を多く含んでいる地方の発展は、一方を追求すれば他方を犠牲にせざるを得ない関係（トレードオフ）である。この証明には注意深い考察が必要であるが、完全な両立が実現していないことは現実を見れば明白である。つまり、地方での仕事づくりや定住は、経済成長とは異なる指向性も持ちながら企画・推進しなければならないのである。

### ④人口ビジョンと施策の連動が薄い

「地方創生」は、経済成長と地方の発展を同時に獲得するという矛盾を抱えつつも、地方自治体が独自の指向性を持って将来目標を立て、それを実現する斬新な施策を提案・実践していく余地がある。愛媛県が基本理念に掲げている絆（つながり）・独自性（オリジナル）・連携（コーディネート）・開拓（ニューフロンティア）は、そのための力強い旗印になり得るものではある。また、県内市町においても個々に基本目標を設定し、実情を踏まえた施策を挙げている。

しかし、実際には人口ビジョンと施策の連動が薄い。例えば、核心とも言える合計特殊出生率2.07の確保について、これを達成すべきなのか、達成できるのか、達成できるのであればどのような道筋を描くのかが見えにくい。道筋が見えないため、施策の先に目標が実現することの確実性も読み取れない。

そのこともあり、「地方創生」に関連する個々の施策と従来の地域振興策との違いがわかりにくい。国、県、市町村の「総合戦略」は、既存の施策も含めて考えられるあらゆるものを盛り込み、基本目標ごとにパッケージングしただけという印象は拭えず、そこに抜本的な改善策や新しさは感じられない。

## 2. 愛媛県における市町の人口動態

先に見た大臣のコメントでは、地方が主体を持って考え、特性を活かすことが期待されている。つまり、市町村がビジョンや戦略を練る最も基本的な単位であり、その中身が主体的で特徴が活かされているのかが重要であると解釈できる。本章では、愛媛県内市町の状況を例に、人口動態やビジョンのあり方を整理・提案する。

### (1) 20市町全てが減少ビジョン

市町で示されている人口ビジョンは、独自の推計が加味されている場合もあるが、大半は社人研または地方創生会議による推計を活用している。大臣コメントにあるように、地方版の人口ビジョンと総合戦略は「国の長期ビジョンと総合戦略を勘案して」策定することとなっているため、手順としてはこの推計手法を採らせざるを得ないのかもしれない。その影響なのか、愛媛県内の20市町全てが減少ビジョンを掲げており、現時点で人口が

増えている町も例外ではない。日本全体の人口が減少傾向にあるため、減少するビジョンを示すのは当然ではある。問題は、市町の実情が異なっているのに対応が画一的なことにある。

愛媛県の人口動態を簡単に見ておこう。国勢調査をもとに、調査が開始された1920年、愛媛県で最も人口が多かった1955年、全国的に人口が減り始めた直後の2010年の3点を図2に示した\*6。2060年の人口が80～100万人になると想定すると、1920～2060年の動向は、高度経済成長期を経て頂点に達した人口が元に戻るととらえることもできる。

なお、仮に1920年と2060年の人口規模が同じになったとしても、年齢構成が全く違うため、問題の質が全く異なるという指摘がある。確かに、生産年齢人口（15歳以上65歳未満）の比率は圧倒的に1920年の方が高く、2060年では高齢化率が高くなると予測できる。そのため、これからは福祉・医療費が増大すると懸念されている。経済成長の理屈で考えるとこれらは負担や課題だが、地域社会内部の経済循環を変革させつつ介護や看護を担えるしくみづくりを考える余地はある。

## (2) 旧市町村単位の人口動態に応じた地域の分類

1920～2010年の人口の増減のしかたは、同一市町であっても平成の大合併前の市町村ごとに異なっている。そのため、これらを十把一絡げにして地域の対策を考えることはいささか乱暴である。ところが、現行の人口ビジョンの中には、合併後の市町の単位でしか人口動態が把握されておらず、旧市町村の実情が全く見えてこないものもある。ここでは、図2で用いた年代区分を活用し

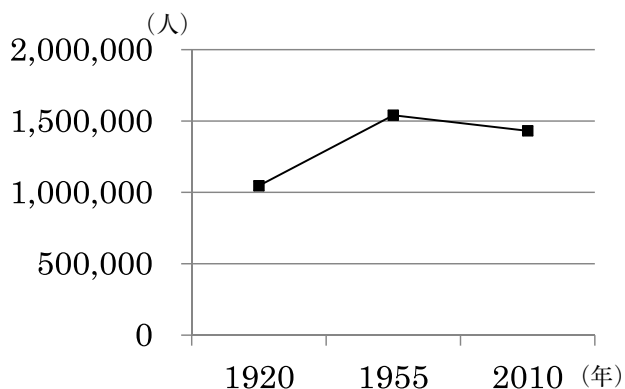


図2. 愛媛県の人口動態

て旧市町村単位の人口動態を観察し、市町の人口増減のパターンとその対応について例示する。

### ①中核都市に人口集積力がある例

人口規模が大きな中核都市が存在し、そこで1955～2020年の間も人口が増えているか横ばいを示すパターンがある。その一例として、図3に松山市の動向を示した。また、中核都市以外は小規模かつ人口減少が顕著になっている。中核都市で1920～1995年より1955～2010年の人口増加率が大きくなっているのは商業の発展やベッドタウン化が顕著であることが考えられ、松山市、東温市、上島町、松前町、砥部町が該当する。また、1955～2010年の人口増加率が小さくなっているのは工業都市であることが考えられ、今治市、新居浜市、西条市、伊予市、四国中央市、松前町（重複）が該当する。

人口が増加しないしや横ばいであることは、そこに雇用が存在するとともに、生活利便機能がある程度集積・整備されてきたことが考えられる。特に、直近の2010年まで人口が増加しているという現状から、中核都市における生活利便機能と雇用の維持が今後もしばらくは可能である。しかし、中期的には中核都市での人口減少も見越し、中核都市が周辺地域を含めて経済や資源を自律的に循環させる中心的な役割を持つことも目指す必要がある。その際には、住民の生活や就労の実態は在住している市町だけに留まっていないことを念頭に、行政範囲を超えて近隣市町と生活利便機能を共有することも視野に入れる必要がある。

一方で、中核都市周辺では、人口が元々少なく減少している市町村が大半である。ここでの取り組みは、後

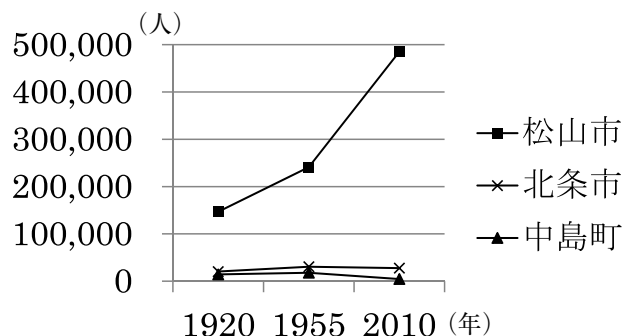


図3. 中核都市に人口集積力のある市町（松山市）

記③「顕著な都市機能がなく人口減少している例」と同様である。

②中核都市であっても人口減少している例

中核都市であっても1995年以降に人口が減少し、その周辺での減少と合わせて大幅な人口減少が発生している例がある。宇和島市、八幡浜市、大洲市の南予3市が該当する。図4に、その一例として大洲市の動向を示した。

これらの市で人口が減少している理由として、東予や中予に比べて雇用を吸収できる企業が少ないことが考えられる。そのような状況にあっても、生活利便機能が提供され、雇用も存在する。当面は、上記①と同様にこれらを維持させることが優先される。または、都市での経済や人口の維持が困難であるとしても、自律的な経済と資源の循環を行うために、新たな都市機能を構築していく余地がある。

なお、生活利便機能や雇用があまり存在しない地域、著しく人口減少が生じている旧町村、市街地ではない地域の対応は後記③と同様である。

③顕著な都市機能がなく人口減少している例

生活利便機能の集積が存在しないか整備中の事例、または人口集積の面で他の旧町村に比べて顕著な差異を有していない事例がある。どの旧町村も1955年以降は人口が減少している。西予市、久万高原町、内子町、伊方町、松野町、鬼北町、愛南町がここに該当する。図5で久万高原町の動向を示した。

生活利便機能へのアクセスは、生活実態に基づいて近隣中核都市との関係を重視する必要がある。従って、現行の町単位や平成の大合併前の旧町村で全てを充足させるのではなく、都市と中山間地域の連携による戦略を構築することが肝要になる。この点は、総務省の「定住自立圏」の理念に近い。関連する視点として、久万高原町の総合戦略には「松山圏域3市3町が相互に連携・協力し、一体的な施策展開を図ります。そのために、松山圏域連携協議会において調整を図りながら、魅力ある都市圏を形成し、持続可能な地域社会を構築します。」<sup>\*7</sup>と記載されているなど、市町の範囲を超えた連携が掲げられている点にも注目したい。

ただし、生活利便機能への距離が著しく遠い地域や島嶼部については、別途に対応を考えなければならない。例えば、自動車で移動可能な地域であっても、生活利便機能を有する都市部や地域への距離が30kmを超える地域が存在する。旧町村を挙げると、上浦町(30~41km)、別子山村(32~38km)、河辺村(30~40km)、双海町(30~38km)、中山町(30~37km)、野村町(30~41km)、瀬戸町(32~38km)、三崎町(35~51km)、小田町(30km)、松野町(30km)、内海村(30~35km)である<sup>\*8</sup>。買い物、通院、出勤などに自動車30分から1時間近くかかる状況は利便性が悪く、人口減少が一層進む要因でもある。より近い場所に生活拠点形成するなどの試みが必要である。

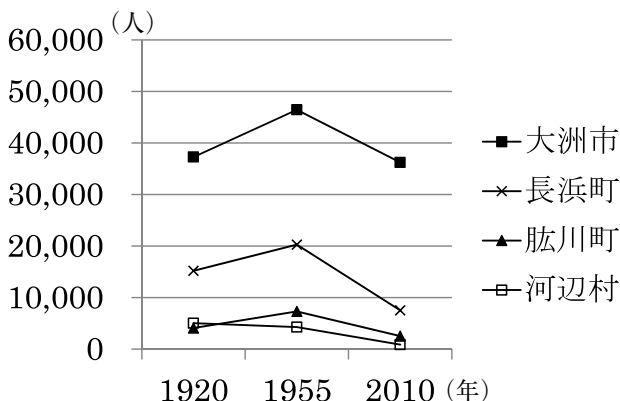


図4. 中核都市であっても人口減少している市町 (大洲市)

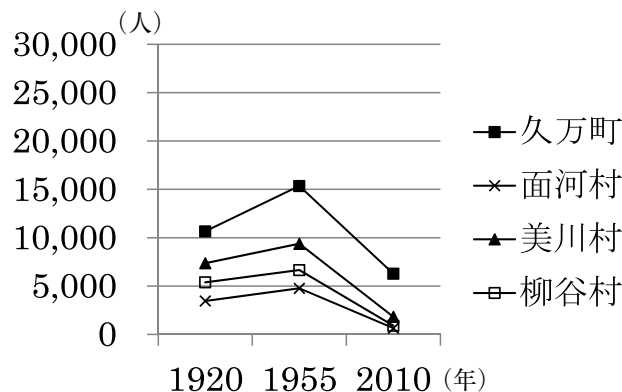


図5. 顕著な都市機能がなく人口減少している市町 (久万高原町)

### 3. 地域の自立へ向けた提案

ここまで述べた問題提起になぞらえ、地方の資源を活かした地方の本質的な創生となる糸口を提案したい。基本理念は、経済の成長のみを目標や指標とせず、地域の自立を中心に据えるというシンプルなものである。

#### (1) 多様な指標と判断材料を持つ

経済性の他にも指標を立て、物事の決定にあたってはそれぞれのバランスを取ることが重要である。特に、地域が自立できるかどうかを最も優先度の高い指標として、いくつかの指標を考えてみたい。

#### ①地域の自立

何をもって自立しているのかを判断するのは難しいが、いくつかの考え方を述べておきたい。まず、住民の幸福度は社会参画機会と相関があるとの見解に着目する。言い換えれば、住民が自らの力で地域をつくること社会関係性資本（ソーシャル・キャピタル）を高め、それが幸福度につながるということになる。このことは、「地方創生」の基本目標の1つである「時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」にもつながる。

しかし、自立や社会参画の度合いを測る目安を構築することは難しい。例えば、1人の住民が地域の中でいくつの活動に関わっているのか、役割を担っているのか、日常的に話ができる住民が何人存在するか、そして、それらが生き甲斐や幸福につながっているかなどを把握することが考えられる。この点は今後の検討課題とした。

一方、社会参画の機会を創出し、地域の自治を住民の手で展開していく動きが始まっている。全国的には、「小さな自治」と呼ばれており、高知県の「集落活動支援センター」、山口県の「手づくり自治区」、広島県安芸高田市の「地域自治組織」、島根県雲南市の「地域自主組織」などが先駆的事例として挙げられる。愛媛県内では、西予市の小学校区程度の地域づくり組織が相当し、従来の交付金に加えて地区からの提案に基づく「手上げ型交付金」によって住民の活動を推進している。また、内子町では拠点施設である自治会館の運営を指定管理者制度によって自治会へ委託し、その活動を税制面と拠点整備の

面から支援している。このような仕組み、予算、拠点をセットにし、住民の主体性を醸成していくことは、地域運営を住民の手で進めるための仕掛けづくりとして期待できる。

#### ②利便性の確保

利便性がどこまで確保できるのかは暮らしや定住を考えると重要である。日常生活が可能な限り便利になるに越したことはないが、経済的メリットが伴わなかったり、実施主体が対応できなかったり、物理的に困難であったりという問題は発生する。特に、生活利便機能から遠隔地にある場所では、利便性の確保に限界がある。

この問題は、どこまで利便性を追求すればよいのかということも考えなければならない。地域の自立、経済性の向上、周辺環境の維持などは、利便性と表裏一体の関係性を成している場合もある。利便性を獲得した引き替えに、これらが低下することもあり得る。

#### ③環境への適度な手入れ

環境保全といえば、森、川、海、農地などが人間活動によって修復不可能な状況に陥らないように配慮するというイメージが湧く。そのためには、これらを汚染せず、生態系を壊さないよう維持することが重要な1つの考え方である。

さらに、我々日本人は周辺環境から多くのものを得て暮らしてきた。人の手が入っていない森林は国内にほとんどないくらいであり、手入れによって人間に最適な状態をつくり出し、その状態を維持することで持続的な環境が形成されてきたのである。人間の手入れによって一定の環境を保ってきたことは農業にも当てはまる。

近代化以降、資源が大量かつ安価に輸入されるようになり、イノベーションとも相まって、周辺環境が放置されてきている。後に述べる資源の自給を考える場合、生産力の低下は勿論、再び活用可能な状態にするためには労力とコストと時間がかかる状況になっている。このような地域資源の不活性化・不経済化とも呼ぶべき状況に陥ることなく活用可能な状態を持続させることは、中山間地域の意義を高めるために必要である。

#### ④バランスと選択

経済性の追求、地域の自立、利便性の確保、環境の持続は、それぞれが連動する場面もあるが、逆に相反する関係になることもある。その場合に何を優先するのが重要となる。

例えば、地域内の農産物を購入することは、大規模流通に比べて若干高価になるかもしれない。地域の自立を促進するためには、必ずしも安い商品を買うことが正しいとは限らない。地域内物流を促進する観点で、敢えて値段の高い方の購入を選択することもあり得ることであり、そのための意識づけは大切である。また、住民の相互扶助に基づいて実施する草刈りや環境整備などの作業は、機械化すれば時間と労力が削減できる。それでも、住民の社会参画機会の増大、住民間のコミュニケーションを高めるなどを目的とすれば、住民総出の作業と対話が生まれる機会の創出を選択することも間違っていない。

経済的に不利であったり、効率が悪かったりしても、その中に自立が見いだせることもある。何を大事にして優先するのは、地域の中での総合的なバランスを見越して選択することが重要である。

#### (2) 経済は成長より抑制と循環

経済成長を期待すれば一極集中や都市化は避けられないという前提に立てば、地方の発展は外部へ出ていくお金を抑制し、地域内で循環する仕組みを構築することの方が重要である。

家計に占める大きな支出は、携帯電話、車の購入・維持、教育（教育機関への移動や下宿を含む）などであり、家庭によってはさらに相応の各種保険や住宅建築費を抱えている場合もある。これらに支払われたお金は地方に残らず、一極集中のベクトルに乗って中央へ吸い取られていることは否定できない。また、公的なソフト事業やハード事業の予算も、企画、設計、施工、資材に支払ったお金が地方の企業に入っているとは限らない。地方が主体性を発揮しなければならない人口ビジョンや総合戦略でさえ、東京に本社を置くコンサルタントに委託料を支払っている事例は多いのではないだろうか。

つまり、地方の経済対策を講じるのであれば、外に出ているマネーフローを減らすことが最優先であ

る。地域内で循環する仕組みを同時に進めなければ、経済は活性化しないと考えられる。

#### ①内部循環するマネーフローをつくる

全国展開している民間企業や団体に支払われる保険・共済は、有事が発生しない限り地方に戻ってこない。そうであれば、地方から定常的に支出されている保険料を地域内に蓄積させた方がよい。大手保険会社より保障の範囲や規模は小さくなるが、自己資金や積立金による保障を基本とする共済制度を構築・充実することは検討の余地がある。その受け皿として協同組合が想定できる。本来の協同組合はそこに住む者や働く者同士の互助精神のもとに発足しており、地域の自立を考えるにあたっては小さな組織と活動に立ち返る選択肢も大いにあり得る。このような発想は保険や共済だけではなく、金融や投資などの分野にも同様のことが言える。

小さな試みとしては講の見直しなどもあり得る。今のように社会システムが発達する以前は、集落や村の住民がお金を出し合い、突発的な支出に対応する講が各地に存在していた。巨額の保障や資金運用でなくとも、小回りの利く保険・保障や金融の仕組みが役に立つ場面はある。

現在の仕組みを前提にすると、これらは資金や法制度などで障壁に直面するかもしれない。特区の活用や公的資金の投入も含め、地方自治体が乗り出すことも一考の価値がある。

#### ②地域で活躍する人材に教育費を充当

教育は人材育成である。地域社会を担う人材を育て、地域社会の中で活躍できる仕組みを構築することには大きな意義がある。裏を返せば、これまでは子息の教育に多大な投資を行ってきたが、育てた人材の大半が外部へ出てしまっている実情は否定できない。

教育機関は勿論のこと、学生とその家族を含む地域住民、企業、地方自治体が連携し、育てた人材が地域で活躍できる環境を整備していく必要がある。具体的な施策例として、地元への定住を条件とした給付型奨学金の創設などが挙げられる。

資金を預かる教育機関は、より実践的な人材育成のカリキュラムを構築・実践する役割を担う。初期段階で地



域とは何かを伝えることが必須である。高等学校までの間に社会や実践例に触れる機会を多くつくり、大学で地域の利点や課題に踏み込み、対応を試みるプロセスがあるとよい。カリキュラムのあり方に関しては後でも述べるが、このことは生徒・学生の確保が急務となっている教育機関の魅力化にもつながる。

### (3) 圏域内における食料・資材・エネルギーの自給

流出する経済を抑制する手段の1つに、資源の地域内自給がある。食料、エネルギー、資材などの生産と供給は、中山間地域の最も重要な役割である。これらをできるだけ地域内で消費することにより、地域外に支払っている直接・中間の経費を削減する。中核都市とその周辺が連携して自給圏域を設定し、資源の生産・消費を行う単位を創出することも視野に入れたい。

#### ①食料・資材の生産と近隣消費

圏域内の中山間地域で生産されたものをその内部の都市住民が消費することにより、運賃、保存（冷蔵・冷凍）、包装をはじめとする経費の削減が可能となる。

近隣で食料の流通と消費を重視すると、多品目を手がける農業が重要になる。ただし、現在の愛媛県内の農地構成と生産物は遠方大都市向けに発達し、現在は全農地30,601haの41.1%に相当する12,562haで柑橘類が栽培されている<sup>\*9</sup>。単一作物の大量生産を主体としてきたため、圏域内の循環や自給には向いていない。これからは、圏域内もしくは県内での自給と流通を前提とした農業に転換していくことが必要となる。

資材については、建築物をはじめ家具や事務用品に木竹製品を積極的に導入するなど、利用の幅を広げられる余地は大きい。また、一生で最も大きな買い物とされている住宅についても、大手住宅メーカーが外材を使って建てる耐用年数30年の家にローンを組むのではなく、少々割高になっても地域産材を使って100年もつ家を建てた方がよい。

#### ②再生可能エネルギー

風力や太陽光などに代表される大型の再生可能エネルギーは、その利益が運営している企業へと流れてしまい、地域には用地の賃借料以上のメリットが発生するこ

とは少ない。そのため、再生可能エネルギーの導入は、小水力発電、木質バイオマスなどを地元資本で行うことが理想である。地域の住民や企業が出資・管理することを考慮し、小型で簡便な仕組みのものを分散的に複数整備することが重要である。

愛媛県は森林率が高く、木質バイオマスを獲得しやすい。しかし、燃焼させてエネルギーを得ることが基本とし、電力より熱の利用に重点を置いた方がよい。身近なものでは、家庭や施設で薪ストーブや給湯器が普及し始めており、電力を発生させる際の排熱を利用するコジェネレーションも有望である。これらの燃料となる薪の生産は、林業の副業としても位置づけることが可能である。

#### ③雇用創出から起業支援へ

「地方創生」の基本目標の1つである「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」方向では、雇用機会の増大よりも起業を重視すべきである。首都圏に本拠地を持つ企業が地方で雇用を進めても、経済循環に有益とは言いがたい。

そのためには起業家を育成する必要がある。先に述べた地域と教育機関がともに構築するカリキュラムがまさにこれであり、これまで以上に実学的要素を加味することが求められる。また、学生だけではなく地域で既に活躍している人材へ向けても資源活用の講座を設け、起業プランの策定と実践を修了要件にするなどの試みがあったもよい。

#### (4) 人口の適正規模を考える

人口を消極的に推計することは計算上可能であり実施されたが、それをもとにしても将来は展望しにくい。進むべき道を見定め、必要な条件と制約要因が見えてきた段階で、その実現に沿った人口の適正規模を推計することができる。

#### ①県内の農地で何人が養えるか？

ここでは、食料の生産と自給を例に挙げ、人口の適正規模を試算する。農地を基本として扶養可能人数が算出でき、これが在住可能人口の上限値と見なす。

愛媛県の水田で養える人数を計算する場合、今の日本

人の食生活に基づく米消費量は60kg／人・年を下回っている。しかし、これ以外の必要エネルギーは、パン、外食、スナック菓子などの輸入製品を原料とした食生活によって補われていることに留意しなければならない。これらを食する機会が少なかった昭和30年代は、必要なエネルギーの大半が米消費であったと推察できる。必要なエネルギーを全て米から得ると仮定し、昭和30年代の消費量約110kg／人・年を必要量とした。さらに、食料の計算としては野菜類の摂取も必要であることから、愛媛県の畑の面積に基づいて生産される野菜で養うことが可能な人数（「野菜供給能力」という）も計算した。なお、これらを生産する農家数が存在し得るのかについては議論を要するところであるが、本稿では農地が持つ扶養力に焦点を当てているため、潜在的な供給能力のみを取り上げることとした。

愛媛県の農地から考える扶養可能人口		*10
計算1	現在の米消費量に合わせて穀類を他から補う場合	1,213,920人
計算2	穀類（米）を県内で全て賄う場合	662,138人
計算3	野菜供給能力	752,488人

現状の米消費量をもとに米の自給だけを考えると、計算1のとおり現在の愛媛県民の84.8％に相当する約121万人を養うことができる。しかし、計算2に示したように米で必要なエネルギーを賄おうとすると、現人口の46.3％に相当する約66万人が上限である。また、野菜は約75万人に供給可能である。

## ②樹園地の転換で維持可能となる人口規模

この計算には樹園地が入っていない。そこで、食料の自給を目的として樹園地を棚田や段畑として穀類を生産しつつ、県内で養える人口を想定すると、表1のような

試算ができる。

2060年の目標である100万人を養うには、樹園地の7割に相当する8,702haを田畑に転換しなければならない。扶養人口を90万人、80万人と減少させるごとに樹園地の転換面積も小さくなり、70万人では転換面積が492haと一気に少なくなる。さらに、畑も今の面積で充足でき、余剰分を田や樹園地に転換することができる。

食料自給の面で考えると、樹園地の転換が必要となる。これを無理のない範囲に納め、できるだけ多くの人口を確保するのであれば、樹園地3,000～5,000haを田畑に転換することによって80～85万人規模を維持することが妥当かもしれない。この規模は、何もしない場合の2060年の人口予測に一致する。

もっとも、食料自給以外にも暮らしや生業の面で最低限必要な人口も考えることができる。ここでの計算は一例とし、さらに他の要素と連携させて適正規模を考えていく必要がある。

## 4. 必要な転換 — むすびにかえて —

大幅な人口減少は日本人が初めて経験する局面である。しかしそれ以前に、明治期から2000年代までの100年少々の間で、人口がおおよそ4倍になるという急増がきわめて特異であることにも目を向けなければならない。人口の急増と急減を立て続けに経験している今、これまでの取り決めや手本が通用しない時代であることを認識する必要がある。つまり、自らの発想や行動、ひいては価値観を大きく変えることにも挑戦していかなければ、次の時代の創生はほど遠いものとなる。

表1. 愛媛県における想定人口に応じた必要農地の試算

想定人口	田 (ha)		畑 (ha)		樹園地 (ha)	
	増減面積	必要面積	増減面積	必要面積	増減面積	維持面積
100 万人	7,743	22,917	960	3,825	－ 8,702	3,860
90 万人	5,451	20,625	577	3,442	－ 6,028	6,534
80 万人	3,159	18,333	195	3,060	－ 3,350	9,208
70 万人	868	16,042	－ 188	2,677	－ 492	12,070

### (1) 住民レベルでの転換

生活における全てのことについて、経済性の追求だけではなく、地域の自立、利便性の確保、環境の持続の何を優先するのかを考える時代になる。その場合には、これまでの暮らしや働き方を変えることも要求されることになる。

#### ①暮らし方と働き方の転換

暮らしの面では、低成長もしくは横ばいの経済状況を前提とすることが求められる。万が一、所得が今より下がるとしても、低い支出で暮らせる方法を構築する必要がある。地域内での資源自給は、その一助となるであろう。

所得の変化は働き方の変化にもつながる。現在のフルタイム勤務ではない多様な働き方が普及することも想定しておきたい。例えば、半日勤務や週休が増えることを前提に、その時間を地域振興、環境管理、資源自給などの自立的要素を持つ活動に充てるなどが考えられる。働かなければ食べていけないというのが今の一般的な理解かもしれないが、働いて得たお金の多くが中央に流れているのが現状である。

#### ②小さな仕事の重ね合わせ

働き方に関連して、特定の仕事で全ての収入を得ることより、小さな仕事をいくつも手がけ、その重ね合わせによって必要な収入を確保することも視野に入れておきたい。本来、中山間地域では様々な仕事を持っていることが一般的であったと考えられる。農業、山仕事、大工、屋根葺き、養蚕など、仕事は季節ごとに変化し、時代によっても盛衰があった。一極集中に対抗するのであれば、このようなワークスタイルを見直すことから学ぶことも多いであろう。

#### ③消費行動の転換

お金の流出は消費行動によって起こる。従って、支出する先が地域内に残る使い方、または売り方を意識しなければならない。食料品や日用品については地元のものを買うという意識づけが浸透してきてはいるが、現実的にはより安いものを購入する傾向があることは否めない。安さだけではない消費の動機づけを積極的に行う必

要がある。一例として、地域産品は消費税を免除するなどの改正があってもよい。

流通面では、大量流通に比べると地域産品の方が少々高価になることもあり得る。地域が経済的に自立する観点に立てば、細やかな工夫と新たな仕組みづくりを行う余地はまだあるのかもしれない。

#### ④低収入でも実現できる幸せな暮らし方の提示

自分の食料や燃料を得るためには、自ら汗を流し、家族と力を合わせることも必要である。利便性は低下するが、やり甲斐や家族の共同が生まれる。不便であることは不幸ではなく、そこに幸せを見出せる価値観が膨らむことを期待したい。

資源の自給は都市部では不可能であり、中山間地域ならではの暮らし方である。しかも、様々な知識と技術を身につけていかなければならない。それが自ら実現できることは、人間力の高さを意味する。

### (2) 地方自治体がすべきこと

今、地方自治体がすべきことは、自らが自立する視点で「地方創生」を見直すことに尽きる。そのうえで緻密な議論を行い、将来像を描く必要がある。その実現のため、場合によっては規制や制度を変えていく積極性も持っていただきたい。状況は刻々と変化してきている。

#### ①地域内循環を支える施策

経済や資源の地域内循環を促すため、物流、消費、金融、法制度を変えることに挑戦する価値は大いにある。本稿では、奨学金制度の創設、保険・金融分野への参入、地域産品の消費税免除などを述べたが、他にも対応すべき点は多々あるはずである。まずはあらゆる分野で検討を重ねていただきたい。

#### ②小さな仕事づくり支援

資源の地域内生産・循環を促すためには、新たな仕事を生み出す必要がある。しかもそれは、大きな仕事づくりではなく小さな挑戦から始まる。小さな仕事を積み重ねることを前提に、雇用を生み出すこと以上に起業を支援することも重要である。地域の自立のために、少額低金利の融資を金融機関とともに創設する、起業者の勉強

会を開催する、起業資金を支援するなど有効である。

### ③法制度の改正

地方行政といえども、これまでは法制度と国の方針や事業に則って遂行されてきており、それを越えた主張や実践を展開することは難しい環境があったと推察する。しかし、全ての法制度や国家事業が地方の自立にとって有効であるとは限らない。これからは、従前の仕組みが時代に合わなくなる事例は益々多くなるであろう。地方自治体には、法制度を地方に合うように変革するという新しい役割を持つ必要がある。

人口減少社会を悲観的に考える必要はない。これからの時代を地方から牽引していける斬新な発想を持ち、前例にとらわれない企画力と行動力を存分に発揮していただきたい。

### 引用・参考

- \*1 首相官邸ホームページより。  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>)
- \*2 各年の当初予算におけるまち・ひと・しごと関連事業より。2017年度は案。2014年度は補正予算のみであるため除外した。
- \*3 石破茂地方創生担当大臣「地方から日本を創世する『長期ビジョン』『総合戦略』の閣議決定を受けて」（2014年12月27日）より。
- \*4 本項は、『愛媛県人口ビジョン』概要と『愛媛県版まち・ひと・しごと創生総合戦略』概要を参考とした。
- \*5 まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン ー概要ー ー国民の『認識の共有』と『未来への選択』を目指してー」（2014年12月27日）2ページに掲載されている世論調査（2014年8月実施）結果より。
- \*6 各年の国勢調査より。図3～5も同じ。
- \*7 「久万高原町まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2016年3月）38ページより。
- \*8 愛媛県「集落实態調査」（2013年）の集落データをもとに作成。
- \*9 農林水産省「農林業センサス2015」より。
- \*10 拙稿「ポスト近代化を展望する資源自給のあり方」（ECPR 2014 No.1 Volume34）3～10ページに、資源自給に関する問題意識と愛媛県内市町の資源自給の試算を行ったが、本稿ではより詳細な計算を行っている。計算1と2について、愛媛県の水田面積：15,174ha（「農林業センサス2015」による）、0.1haあたりの米収穫量：480kg（反収8俵）とした。さらに、1人あたりの米消費量は、計算1で60kg（現在のほぼ平均）、計算2で110kg（昭和30年代の平均）とした。計算3について、愛媛県の畑面積：2,865ha（同上）、0.1haあたりの野菜収穫量：2,876kg、必要な野菜摂取量：300g／日・人とした。

### Profile 笠松 浩樹（かさまつ ひろき）

愛媛大学社会共創学部地域資源マネジメント学科 特任講師  
1969年石川県山中町（現加賀市）生まれ。愛媛県松山市在住。  
1998年より島根県中山間地域研究センター研究員。  
2011年愛媛大学農学部農山漁村地域マネジメント特別コース 助教。  
2016年より現職。専門は、森林政策、中山間地域問題、過疎・高齢化、定住、資源自給など。