

令和6年10月29日

◎上治委員長 ただいまから、人口減少対策調査特別委員会を開会いたします。

(12時59分開会)

◎上治委員長 御報告いたします。本日は、下村委員、畠中委員、田所委員は、決算特別委員会と重なりました関係で、こちらの委員会を欠席したい旨の連絡が、あっております。

それでは、本日の委員会につきましては、明治大学農学部の小田切徳美教授から、人口減少対策について説明を受けて、意見交換をすることとしております。

日程につきましては、お示ししました日程等によりたいと思いますが、これに御異議ございませんか。

(異議なし)

◎上治委員長 御異議なしと認めます。

それでは、日程に従い、小田切教授から説明を受けたいと思います。

小田切教授におかれましては、本県の主要な施策の中山間地域再興ビジョン推進委員会の委員長として、また、人口減少対策の元気な未来創造戦略推進委員会の委員として、本県の中山間地域の活性化などに格別の御尽力をいただいておりますことに厚く御礼を申し上げますとともに、御多用のところ、当委員会へ御出席をいただきまして、誠にありがとうございます。本日は、小田切教授の視点から、本県の人口減少対策について、御説明を受けた後、意見交換をさせていただきたいと考えておりますので、よろしく願います。

続きまして、各委員を紹介させていただきます。

(委員紹介)

◎上治委員長 それでは、早速でございますが、御説明をお願いいたします。

◎小田切明治大学教授 今日は私から人口減少問題の対応としてお話をさせていただきたいと思います。

まず、自己紹介ということですが、私の専門は、農政学、農村政策論。スタートしたのは、農業経済学という経済学の分野からスタートしております。国内外の農村を歩くにつれて、経済学だけではどうも実態は切れないということで、例えば行政学や地理学や社会学や、あるいは民俗学なども含めて、少し幅広い議論をしております。ここにも書いてありますが、諸外国には、農村学、Rural Studiesという学問があるのですが、国内には残念ながらありません。この農村学を打ち立てるのが私の一つの目標になっております。

そんな立場から様々な政策形成に関与しました。古くは農林水産省の事業になりますが、中山間地域等直接支払制度、いわゆる直払いですが、この設立のときに関わらせていただきました。ふるさと納税から、直近では二地域居住支援、御存じのように、今年二地域居住促進法、仮称ですが、それが成立しましたが、そこにも関わっております。あるいは現在、中央教育審議会でも議論が進んでおりますが、社会教育の見直しにも関わっております。

これらは単に委員として、その場にいるというよりも、私自身が様々な論文で先行的に問題提起をさせていただいてるという関係です。そういうこともあって、むしろこちらのほうが先なのですが、中山間地域を多く抱えた高知県とのつながりといいたいまいしょうか、関わりは、もう20年以上と行っていいと思います。継続的かつ濃密など、高知県らしい言葉を使っておりますが、例えば集落活動センター、今60数あると思いますが、多分40か所以上、訪問させていただいていると思います。短時間での訪問なんですけど、こういう形で実態のごく一部ですが、把握させていただいております。その観点も含めて、今日のお話をさせていただきたいと思います。

初めに、人口減少問題の捉え方でございますが、御存じのように、いわゆる地球温暖化問題、これは緩和策と適応策、両方が必要だということがしばしば言われております。緩和策はまさに脱炭素などを実現するということですが、一方では、地球温暖化が進んでも住み続ける、あるいは産業活動を行い得るような、例えば、分かりやすく言えば、稲の高温耐性品種の開発などが典型的ですが、この両者のバランスが必要だということは、地球温暖化問題については早々に言われております。私自身は人口減少問題でも同じだという持論を持っております。緩和策、人口減少傾向の改善、問題の本質は、御存じのように少婚化ではありますが、こういったことを改善する、実質賃金の上昇、働き方改革、子育て支援。注意しなくちゃいけないのは、子育て支援というのはその対策の一部にすぎないということだろうと思います。こんな、緩和策が重要だと同時に、人口減少下でも幸せに暮らし続ける方策、言ってみれば、地域づくりというふうになりますが、これは、高知県では得意分野なのだろうと思います。中山間対策、国に先んじて様々な対策を行っております。そういう意味では、高知県の得意分野である地域づくり、これが適応策として、実は存在してるんだという、どうも見逃しがちなのですが、高知県としてこういったことにも取り組んでいるということの評価すると同時に、そのバランスを取ることが重要だと思います。適応策は意識されることは少なく、しかも体系化が難しいという、そんな状況でもありますが、まさに昨年度つくりました中山間ビジョンは、こういったものを目指して体系化を行ったと考えております。

それからもう一つ、大変重要なことは、緩和策と適応策の関係性、これは言ってみれば、両者が好循環を持つような、そんな関係性をつくるということですが、言わば、適応策が先に、つまり地域づくりがしっかりと地域の中に浸透することによって、緩和策、人口増加と言わないまでも、人口減少に歯止めをかけるというこういうパターンも生まれつつあるということも大切であると思います。両者が、好循環関係にある。適応策があつて、緩和策がある、緩和策があつて適応策がある。これを追求するというのが、非常に重要なポイントだろうと、個人的には思っております。

それでは、国と地方の役割分担ということになりますが、ここらあたりが私の持論でも

あるわけですが、緩和策については、当然、出生率や出生数の回復のための諸対応、先ほど申し上げたような働き方改革等々の取組ですが、これは明らかに国が全面的にオールジャパンで行うべきものだと、そんなふうに考えます。一方では、人口減少については、移住という対応策、つまり社会増という対応策もあって、これは、国と同時に地方もそこに協働しながら進めるべき。こんな役割分担があるというふうに思います。

他方で、適応策ですが、この適応策にも、実は格差是正と内発的発展、この二兎を追うことが重要だというふうに考えておりますが、格差是正は明らかに、主に国の役割です。過疎法を初めとする条件立法、これはまさに、国がそれを、そうした格差を埋めるということの規定しておりますが、これこそが国の役割だというふうに思います。

一方では、先ほど地域づくりというふうに申し上げた内発的発展は、国がいろいろ指示するようなものではなく、地域の内発性、あるいは地域の個性に基づく、まさに地方が行うべきもの、こんなふうに考えております。となると、役割の整理は、国は、出生数、出生率の改善のための諸対応に加えて格差是正、そして、移住について半分ぐらい関わる。そして地方については、移住という形の緩和策と同時に、地域の内発的発展、これに力を入れる、こんな役割分担になっていると思います。

ただ、今般の高知県の取組は、この役割分担を一部乗り越えたものだろうというふうに思っております。高知県の元気な未来創造戦略の位置づけは、特に注目されております総合交付金を初めとする対応は、言ってみれば、①のところに県が乗り出しているというそんなふうに考えることができます。これは、県が乗り出してはいけないということではありません。むしろ、意欲的な、国の対応を待つことなく動く、こういった動きを、例えば、東京都のかつての公害対策などで見られますように、ローカルイニシアティブという言葉があります。むしろ地方が先に動き出して、霞が関包囲網、あるいは永田町包囲網をつくることによって国を動かすという、そんなことを今実践しつつあるのではないかというのが私の解釈であります。と同時に、このことを強力に行うことによって、県でさえもこんなふうに動いているということで、国への対策強化の要請が一層可能になっていると考えれば、まさに意欲的なものと、私自身は、今回の取組は評価できるというふうに考えております。

さて、少し論点を変えますが、御存じのように今年の4月、いわゆる、増田レポート、人口戦略会議から出されました。これについては、私、強烈に批判をしている立場の人間であります。右のほうに、農文教が出しております季刊地域の表紙。そして、下のほうに日本農業新聞の写真がありますが、特に日本農業新聞は、当の増田さんと紙上対論という形になっておりますが、あえて言えば、強烈に徹底的に批判しております。といっても、結論的に言えば、10年前の増田レポートのように、大きなショックにはならなかった。特に都道府県知事、濱田知事もはじめとして、強烈に反発することによって、そのショック

が10年前とは桁違いに小さかったと思っています。ただし、そういった政治的ショックは小さかったかもしれませんが、一方では、あの話を聞いた地域の子供たちはどう思ったのだろう。こんなところにいられるかっていうふうに思いはしないか、そういう意味で、ショックの波紋、波及というのは、まだ続いていると思います。その意味で、私はある意味、徹底的な批判が継続的に必要だと、そんなふうに思っておりますので、論点を3つ申し上げたいと思います。

一つは、そもそも、地方を持ち出すのは筋違いであります。先ほど申し上げましたように対策の中心は国の課題であり、国の責任です。問題をあたかも地方自治体のせいにする。つまり、人口がこのように減少するような、そんな地方自治体があるから、国全体としてそのようになるのだという、責任転嫁の構図が明らかに見ることができます。

それから、消滅可能性自治体、これは2020年から50年の、女性が半減することをもって消滅可能性というふうに言っているのですが、例えば、49%の自治体が30数ありました。50%台、つまり50.0%から50.9%までの自治体もこれも30数あって、この30同士の自治体に何が違いがあるのか。つまり、一本の線で線を引くこと自体がナンセンスだというふうに思っておりますし、それが50%という科学的根拠は一切ありません。そういう意味では、消滅可能性自治体の定義が極めて不明確ですし、根拠が全くないというふうに言っているのではないのでしょうか。これは実は10年前、増田レポートのときに、私は、岩波新書の「農山村は消滅しない」という本を書いて反論したわけなんですけど、いまだに答えがありません、回答がありません。それは回答できないから、反論できないからだろう、そんなふうに思っております。

また、増田氏は、この増田レポートでかつて、人口減少、消滅だといったことが、地域にとって地域が立ち上がるという意味があったのだという趣旨のお話をしておりますが、もしそうだとすると、その戦略自体が間違っていると思います。ショック療法自体が間違いであって、駄目だ駄目だというふうに言われて、立ち上がった人は、私の周辺では見たことはありません。必要なことは、北風を吹かして危機をあおるのではなく、むしろ可能性を共有化する。こんな可能性があるのだ、その可能性は恐らく小さなものだろうと思います。例えば、あの空き家はまだ使えるとか、あの家の長男は定年で戻ってくる可能性があるよね。そんな小さな可能性を地域の中で共有化して、それを広げることが重要で、これはまさに地方創生の対応路線だろうと、そんなふうに思っています。

そういう意味で、戦略が間違っているという、そんなことを言えるのではないかと思います。その意味では、とりわけ地方が、特に力を入れるべき地域づくりについて、今日は、その重要性と論点についてお話をさせていただきたいと思います。

さて、地域づくりなのですが、そもそも地域づくりとは何なのかということ。これは早稲田大学の宮口先生が、次のような定義をしております。山村とは、これ地方部とはとい

うふうに置き換えていいと思いますが、そもそも非常に少ない数の人間が広大な空間を面倒見ている地域社会であるという発想を出発的に置き、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まれ出し得るのかを追求する、これが地域づくりだ。それは別の言葉で言うと、先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくることなのだというふうに言っております。これは、私自身の解釈では、持続的低密度居住地域論ということができます。先ほど申し上げましたように、人口が減少しても、そして地域が低密度になっても持続化することができるような、そんな地域をつくっていく。これが地域づくりだろうと思います。最近では、最後にお話ししますが、それを、にぎやかな過疎という言葉で呼んでおります。つまり過疎地域だけにぎやかなという状況をどのようにつくっていくのか、先ほど申し上げたとおり、これは人口減少問題の適応策、これを内発的に多様性を持って革新的にどのようにつくることができるのか、これが地域づくりでございます。

地域づくりの論点を申し上げますと、このスライドにございますように、人材、コミュニティ、仕事、この3点でございます。これをばらばらではなく、一体的に、出来うれば、人材、コミュニティ、仕事の3者の好循環をつくっていく、これが地域づくりのポイントではないでしょうか。実はこれは、地方創生とぴったりと一致します。地方創生、ちょうど今から10年前、地方創生法が成立しておりますが、正式名称は御存じのように、まち・ひと・しごと創生法です。これは、「まち」「ひと」「しごと」を一体的に推進するんだ、これ第1条でございます。しかも第1条の中には、ひとというのは地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保、つまり、人口ではなく、人材だということが強調されております。そういう意味では地方創生というのは、人口に注目したというよりも、人材に注目したという、その原点を確認することが重要だと思っております。それも含めて、地方創生は、人材創生、コミュニティ創生、しごと創生、これを一体的に行うことであって、それを先ほどの農村部で先発する地域づくりと重なっていると理解することができます。

それでは、先般の高知県の中山間ビジョンの位置づけ、先ほど御紹介ありましたように、私は委員長として加わっておりますが、先ほどの人材について、特に若者を意識した、ということが特徴であります。柱の1若者を増やす、柱の2暮らしを支える、3活力を生む、4しごとを生み出す、4本柱で作成したわけですが、先ほど申し上げましたように、「ひと」は若者を増やすということに置き換えております。「まち」の部分は、暮らし、活力に分けている。集落活動センターは活力の部分に入っておりますが、そのような意味合いだと思います。そして「しごと」は仕事、そんなふう位置づけております。

そして、中山間地域対策においては人口減少緩和策と対応策のバランスが重要なことなのですが、こんなふうには私は考えております。今まで集落活動センター10年以來の取組によって、適応策としては一定の成果が出てきたというふうに思っております。そう

いう意味では、高知県の中山間対策は、全国に先んじて、適応策の体系化を行って、集落活動センター、あるいは小さな集落事業という形で前進が見られた。一方では、緩和策それ自体については、必ずしも積極的な取組がなかった。あるいは、なかったというよりも弱かったとすると、この緩和策の強調によって、両者のバランスをリバランスすると、そういうふうと考えております。そんなふう考えることによって、今回の高知県の中山間対策の意味合いも明らかになるのではないのでしょうか。しかしこれは私の個人的な理解でございます。

そして、次なる目標は、この適応策と緩和策の、先ほど来申し上げている好循環。「適応策は適応策、緩和策は緩和策」ではなくて、適応策によって緩和策も進んだ、これは後でお話をさせていただきますが、そして、緩和策があることによって適応策も進んだ、この好循環をつくり出していく。恐らく次なる課題はここにあるのではないのでしょうか。

少し飛ばさせていただきます。地域づくりの内実として人材創生というのがポイントだよということをごにまとめております。人材というのはぴかぴかな人材ではありません。当事者意識を持つ人々という、当たり前のごく普通の人々をつくり出していくのがポイントで、そのためには各地で苦勞されておりますが、その基本は、高知県は必ずしも活発ではないのですが、公民館活動。南国市の稲生などが全国事例ではございますが、しかし必ずしも活発でない公民館活動が全国各地では、そのために行われていて、それに代わるものとしてワークショップとか、都市農村交流とか、最近では、高知県内でも取り組まれている高校魅力化というのが、意味があると。このことによって人材が育成されている。そんなこともまとめております。

人材に関わってもう1点だけ、関係人口について情報を共有化したいと思います。国土交通省で、膨大なアンケートをとって関係人口の定量把握をさせていただきました。

表の4,678万人という数字ですが、これは三大都市圏の18歳人口を示しております。三大都市圏、子供を入れれば5,000万人を超えているわけですが、18歳以上ではこの人口で、この中に関係人口がどのぐらいいるのか推計させていただきました。もちろんパソコンの前に座っているだけの関係人口もいます。クリックをしてふるさと納税をしているだけの、こういう関係人口もいるわけなのですが、②のところ、地域を訪問している具体的に逐次的に訪問している、繰り返し訪問している関係人口を把握しております。861万人いました。なおかつ、この関係人口の中で、直接寄与型と我々が呼んでいるのは、左にありますように、地域のプロジェクト企画や運営、協力、支援に関わっている、非常に分かりやすく言えば、お祭りの裏方さんです。そんなことをしている関係人口が300万人。ただし、これ全部が地方部に出ているわけではありません。三大都市圏内に半分ぐらいいて、151万人が三大都市圏から三大都市圏外に向かっている、高知県も含めて関係人口です。なおかつ、農山漁村地域に関わりを持っていると限定すると、ぐっと減って44万人。つまり、三大都

市圏の人口の1%が農山漁村地域に直接に関わりを持って、しかもお祭りの裏方さんをするような関係人口だということになって、1%というオーダー自体は、一見すれば小さいのですが、44万人という、この大きさは評価できると思います。なぜならば、日本国内において集落は14万。都市部を除くと十一、二万ございます。割り算をすると、1集落当たり三、四人の、今申し上げたような積極的關係人口がいるということが分かります。もちろん現実には、それらのものが、集落の中に見えないわけなのですが、これは、一部の集落が、一部の地域が、それらのものを大量に、言ってみれば集めている。これが実は問題であります。問題といいましょうか、こういうまだら現象が、地域の中に起こっている。後で申し上げますように、そういったものを、むら・むら格差というふうに呼んでおりますが、これも、人口減少の、言ってみれば、適応策の一つの問題だろうそんなふうに思っております。

この關係人口をめぐるっては、ふるさと住民という議論が進んでいる、あるいは、ふるさと納税を關係人口論的に運用することが重要だということ、次のスライドにまとめておりますが、ここは省略させていただきます。

最後のまとめに入らせていただきたいと思ひます。残った時間、少しゆっくりここをお話をさせていただきたいと思ひますが、先ほどの關係人口のところ、まだら状だということ強調させていただきました。実は移住についても、我々全国3,100の市町村のデータを持ってありますが、全く同様に、まだら条件があります。なぜそうなのかということなのですが、この上の図にまとめておりますように、地域づくりと、今申し上げた田園回帰・關係人口が、好循環過程にある。つまり、地域づくりが行われて、面白い人とか、面白い場所とか面白い場面がある。あそこに行くとおばちゃんがおもしろく料理の仕方を教えてくれる、そんな場面がある。そういったことが地域づくりによって形成されている。そういったところに移住者や關係人口が集まる。さらにそういった、言えばよそ者が入ることによって、地域づくりがバージョンアップして、そこに人が集まる。こういった好循環過程がぐるぐる回っているところ、それが生まれ始めているという実感や、あるいは、そういった実態把握をしております。

一方では好循環過程が生まれると、好循環過程に全く動きが見られない所も生まれております。その意味では、地域の中で、地域づくり活動が行われてない。下のほうに、「前向きの人と愚痴の人の地域の格差」とあります。これは随分、言い過ぎた表現かもしれません。地域の中で、地域の人の悪口や愚痴ばかり言ってるような地域もあれば、そうではなく、前向きな地域もある。こんな実感は恐らくお持ちではないでしょうか。こんな格差、これは、従来の都市と農村の格差、都市と過疎地域の格差、それをまち・むら格差とするならば、むら・むら格差という形で、非常に大きな格差が生まれている、そんな実感を持っているところであります。

先ほど見た田園回帰の実態、これも、先ほど少し言いました国交省の調査で調べておりますが、日本地図で色がついているところが、少し古い資料ですが平成24年から平成29年まで、三大都市圏に対して、人口移動が勝ち越しているところ、色をつけております。高知県でも幾つかのところが色がついているわけですが、全国各地で見ればこのようなまだら状況になっているそれが確認できます。

同じように関係人口についても、こういう形で、大きな格差があります。人口1万人当たりの関係人口数、それを見たのがこの図になりますが、青色のところから暖色系に移るほど、関係人口が多いということですが、こんなまだら状況になっているのです。そんなことも確認できます。そして、今申し上げたむら・むら格差を統計的に見たものがこの図になります。少し分かりづらい図で恐縮ですが、これは、過疎市町村をドットしております。縦軸が市町村の人口です。横軸が、その市町村の社会増減率、5年の累計を単純に足したものを示しているわけなんです。社会統計にしては珍しくきれいな二等辺三角形が生まれていることが確認できます。平均増減率はマイナス3.2%、平均の社会増減率がマイナス3.2%ですが、これを対象軸として、ちょうどきれいな縦長の二等辺三角形が生まれていて、注目すべきは特に人口が少ない、つまり、底辺部分のところ。例えば人口が1万人以下などに注目していただくと、非常に大きな格差。一方では大きな社会現象、一方では社会増を実現しているところ、こんな大きな格差が、小規模町村に生まれていて、そして一部には、先ほど申し上げたような人口増を実現しているような、それを私自身はにぎやかな過疎現象というふうに呼んでいて、人口対策の適応策の一つのあるべき姿が、そこに示されている、そんなふうに思っております。

改めてまとめさせていただきます。このような形で新たに新しい地域像が形成され始めております。先ほど申し上げた、持続的低密度居住地域というふうに言っていいいでしょう。人口は減少するけど、人材が増えているこんなにぎやかな過疎であります。私は高知県内もよく歩かさせていただいておるわけですが、高知県を除いて言えば、北海道ニセコ町から隣の徳島県的美波町まで、そういった現象を確認することができます。特に美波町では、実はにぎやかな過疎宣言をしております、 「にぎやかそ」という、商標登録までしているという、そんな先発的な事例であります。

さて、その一つの地域として、あくまでも統計レベルですが、大川村を取り上げさせていただきます。実態もろくに知らないよそ者がということですので、ぜひ実態などを先生方から教えていただきたいと思いますが、もちろん私も数回お邪魔しておりますが、大川村は離島部を除くと、人口最小の自治体というふうに言われているのは御存じのとおりで、2020年国調の人口が400人を切っております。人口動態について、有名な持続可能な地域社会総合研究所、藤山浩先生が代表ですが、そのシミュレーションを使って、将来推計をしております。この将来推計は、特別なことなく、今までの過程がそのまま延長されればと

いう、単純延長であります。大川村で見れば、人口減少は2040年まで進むのですが、よく言われていることですが、高齢化率が急速に下がり始めます。そして下に小中学生の人口の将来予測をしておりますが、2025年、つまり、次の国勢調査あたりから、小中学生の人口が増え始めてこれは急増というふうに言っていいたいでしょうか。例えば、2065年、遠い将来ですが、小中学生人口が80人を超えるとすると、将来予測の410人の2割、小中学生だけで2割という、実に若々しい村が生まれることとなります。これは何を示しているのかというと、一言で言えば、人口再生産力が正常化したのだらうと思います。そういう意味では、人口ピラミッドが正常化した、かつてのように、大きな正三角形のようなものではなく細長い二等辺三角形ですが、人口再生産力が正常化していることは間違いないというふうに思います。その経路を見れば、大川村の地域づくりが移住者や関係人口を生んで、そして婚姻増につながって、地域内の子供人口が増加して、その結果、人口再生産力が向上するという、このプロセス、つまり、先ほど冒頭に申し上げました人口減少の適応策、これが、成果をもたらすことによって、緩和策につながると。今まで見られなかったプロセスが大川村では実現しつつある。もちろん幾つかの課題があるということも承知しておりますが、こんなことをまとめることができるのだらうと思います。

最後のスライドでまとめさせていただきたいと思います。にぎやかな過疎とは、その本質は、多様なプレーヤーの多様な人材の交錯です。地域の住民や、新しいコミュニティ、これは高知県でいえば、集落活動センターということになりますが、これが地域づくりに取り組んでいる、そこに移住者が仕事をつくり関わりを持ち始める、さらに、何か関われないか、移住はしないけど、農村関係人口が入り込んでいく。SDGsに地域貢献を探る民間企業も動き出し、NPOや大学も、このような、様々なプレーヤーがワイワイ・ガヤガヤと地域の中で交錯しているという、そういう状況です。その特徴を5点についてまとめております。

統計とは違い、地域はワイワイ・ガヤガヤ、人口減・人材増。人が人を呼ぶ、「しごとがしごとを創る」、多様な人材の「ごちゃまぜ」の場がある。こういったごちゃまぜの場を「地域の縁側」と呼んでます。かつてはそれは公民館でした。そこに3世代がまざっていました。最近では、コミュニティカフェなども一つの候補ですし、単純に居酒屋などもそんな候補になり得るだらうと思います。徳島県の美波町ではまさに、居酒屋がそんな役割を果たしてました。外との交流を地域内のエネルギーとする、これはネオ内発的發展、ヨーロッパではこういう言い方がされておりますが、これらは、対話とプロセスをかけて実現され、まさにそれが重視されている。そして条件によっては、人口再生産力の回復も行われている。にぎやかな過疎というのは、恐らく都市を含めた我が国の地域のあるべき姿、その一つが、高知県から生まれ始めているというふうにも認識しておりますが、こんなにぎやかな過疎を追求することが、人口減少対策の一つの方向性だらうと思います。

その意味で、繰り返し強調しておりますが、人口減少の緩和策だけではなく、適応策も含めて考えて、そのバランスを取るという、それが重要になってくると思います。

最後に、このにぎやかな過疎というのは、人口減少対策のより高次の目標、つまり、何のための人口減少対策なのか。人口が減少しなければ何でもいいのかではなく、そもそも社会のイメージを我々が持つことが重要です。そんな、何のための人口減少対策なのか。ということを考えれば、恐らくそのより高次の目標になりうるのではないかと、そんなふうに思っております。

いただいた30分、時間が経過しましたので、私の話をこれで終わらせていただきます。

◎上治委員長 委員の皆様方から、今お話があったことを踏まえつつ、何かお聞きしたいことがありましたら、どうぞ。

◎はた委員 聞きたいことが何点かあるんですけど、一つ目として、人口減少対策の一般的な見られ方というのが人口が増えればいいという。市町村回ったときに、市町村の職員にしても、いろんな社会福祉の関係の方にしても、人口を増やすという数を追求する、そこに予算がつく。人口を増やすことに対する難しさを抱えられてるなというのをすごく感じて、でも先生の話を知ると、人口減少対策は、小さくてもいいと。コミュニティーの在り方とか、まちづくりの最大のポイントとしては、数を追求するというよりも、集落として、地域としての質を高めていくということが大事だと、お話を聞いて私はそういうふうに受け止めたんですけども。そういう視点から見たときに、今の県の人口減少対策の交付金の考え、交付金を出すに当たっての自治体に対する目標の設定の在り方やどこに重きを置いて予算を投入するかとということでは、課題もあるんじゃないか。正解がある世界ではないので、正解がないからこそ考えないといけないとは思いますが、今の人口減少対策の交付金のありかたを見たときに、どんな御意見があるのか教えてもらいたいです。

◎小田切明治大学教授 本質に関わる御質問をいただいたと思っております。確かに人口減少の目標は人口を増やすことではないと思います。人材を増やすことです。あるいはもうちょっと広く言っても、人口再生産力をつけるということだと思います。そういう意味では、結果的に人口減少は続いても、人口減少対策としての成果はあったというそういう局面は必ずあるというふうに思っております。じゃあ、現在の高知県の対策をどう評価するかということなのですが、高知県は中山間対策、地域づくり対策の先発県で、適応策に力を入れてきた。そういう意味では適応策、もちろん課題はあるにしても、ある程度の方が見えてきた。その中で緩和策、人口を減らさないという、そこに重点を置くというのは一つの考え方かなと。バランスを取るために、そのために少し強調ぎみにそのことを言うというのはあり得る話だと思います。その上で、最終的には地域の中で、バランスを取るという考え方が根づくことが必要で、今は、緩和策に力を入れ、そして将来的に

はそのバランスを取って、そして好循環を生むという考え方を、地域の中で定着させるような姿が望ましいと考えております。

◎はた委員 農業をしている地域が多いということで聞きたいんですけども、先生の経歴の中に中山間地域等直接支払制度ということで、農水省の制度、これが来年度の農水省の予算要求から消えていると。これが、今後、農村に与える影響というのも考えられると思いますし、先生が言われる、国がしないのであれば、県レベルで積極的にやっていくということを考えたときに、こういうふうに地域を支えてきていた制度や予算がなくなっていく、そのことに対する適応策、高知県としてはどう考えていくべきなのか、御意見があれば教えていただきたい。

◎小田切明治大学教授 中山間地域等直接支払制度ですが、これは実は法律もあって、容易になくすことができない制度で、来年度からの6期対策も、この対策は続きます。委員おっしゃるようになってくるのは、実は加算部分で、ある特別な加算がなくなるということが言われております。この加算というのは、生活面も含めて、直接支払制度の中で、例えば、生活交通とか、買物弱者支援とか、そういった特別な加算がなくなるということが予定されておまして、これは大問題です。中山間地域等直接支払制度の中で生活の格差を埋めて、生活条件を整えることが、そのことによって営農条件も確保されているとすると、その基盤部分がなくなるということになりますので、私もとても大きな問題だということで、日本農業新聞をはじめ、様々なところで、反対のキャンペーンの先頭に立っているつもりで、委員と同じように大変なことが起きた、農水省反省しろという、あるいは再考しろという主張をしております。県としては、そういう意味では実はこれ流動的で、この加算については、再度、国の第三者委員会を開催して、見直す可能性も出てきておりますので、国レベルでの動きがまだまだ流動的です。仮に加算がなかったとすると、実は集落活動センターで行われていることと、加算部分で行うことが重なりますので、集落活動センターの活動を、より活発化、広げていくことが、加算、仮に廃止されたとすると、その代替策になるのではないかなと思っております。

◎はた委員 県レベルとしては、国に対してこういった必要なものは残すという声も上げていくことが、人口減少対策、集落を守るということになるということでしょうか。

◎小田切明治大学教授 おっしゃるとおりで、これは高知県としては、とんでもないことだという、要望どころか、強い抗議をしてもいいのではないかと、そんな事態が今起きていると思っております。

◎土居委員 高知県が今年から取り組んでおります元気な未来創造戦略、これまさに緩和策と適応策、このバランスを取って、将来の人口増加に向けての取組をまとめているものだと思いますが、その中で先生から御指摘あった、むら・むら格差の発生、もしこういうことになってしまえば高知県にとってもいいことではないと。恐らく市町村のそれぞれの

熱意であったり、地域の熱意であったりというのが第一義だと思うんですが、このむら・むら格差を起こさせないために、県としてやれることには何があるのか。いろいろ考えないといけないと思うんですが、先生の中で、県としてこういったことに対する役割といったものを御指摘いただければ。

◎小田切明治大学教授　むら・むら格差はまち・むら格差と違って、公共政策がなかなか発動できない。明確な格差があれば、物的な格差があれば、過疎法とか離島振興法とか、そういった公共政策が発動できるわけですが、地域の中に格差があるよと。ただそれだけで、外部支援というのはなかなか難しい論理なのだと思います。その意味で、このむら・むら格差の解消のためには、にぎやかな過疎とは言わないまでも、先発的に動き出した地域の取組を横展開するということが課題になっていくと思います。その事業も高知県は先発的に行っていたら、小さな集落活性化事業ですが、私も関わって勉強させていただいているんですが、複数集落ですが、指定して、その地域の中の活性化プロセスを、言ってみれば、地域マネージャー、地域コーディネーターが推し進めていって、そのプロセスをきちんと記録して、何が課題なのか、何がポイントなのか、あるいは、何がクリティカルポイントなのかということをはっきりと明らかにすることによって、横展開がほかの地域にしやすくなるという、これ大変重要なポイントだと思います。横展開に必要なのは、事例集ではなくて場面集です。つまり、何をやったのかっていう事例集はもう必要ありません。どのように課題を乗り越えたのか。日々どのように人々が気持ちを取戻して動き始めたのか。そうした、小さな、小さな場面集、あるいはプロセス事例集が必要で、高知県の小さな集落活性化事業というのは、そのプロセス事例集づくりを行っていて、有意義な活動をしていると思います。ハンドブックが、今年の3月に公表されておりますが、私も作成に関与しておりますが、口幅ったい言い方ですが、他の県から、すばらしいものをつくってくれた。この場面集を使って、我々も集落の活性化に乗り出すんだ、たしか宮崎県だったと思いますけれど、そんな声を聞きました。ほかの県でも新潟県などは、新潟県版の同じものをつくるんだということで張り切っておられて、地域ごとにそういう場面集をつくって、高知県の中で場合によっては、地域によって違いがあるのかもしれない。それをつくることによって、この集落では何をしたらいいのかという具体的な生きた情報がつながることが、むら・むら格差の解消につながるのかなと思っております。

◎土居委員　大川村のお話いただいたと思うんですが、現在366人ということで非常に、今後どうなるだろうと心配をしてたんですけど、先生の資料の中では2065年には410人ということで、大変自信が持てるような結果となっております。これはあくまで今の状態での推計であって、先ほどお話があった場面集の有効活用であったり緩和策、適応策の相乗効果であったり、そういったことをすることによってさらに増えるという可能性はあるという認識で構いませんでしょうか。

◎小田切明治大学教授 おっしゃるとおり、このモデルは、例えば、毎年移住者が1組ずつ、さらに増えればという、そんなオプションも入れることができます。正確な記憶ありませんが、たしか1組ずつ入れたとすると、大川村の人口は2065年には700人を超すような、そういった人口急増になって、恐らく、人口過剰、そういう状況になっていくと思います。その意味で、現状が続くだけでも意味があるし、逆に言うと、現状が続かなければ、この元気になり始めた大川村でさえも、再度厳しい局面に入る。そういう意味では、適応策としての地域づくりの持続、継続がいかに重要なのかということを示していると思えることができます。

◎中根委員 私、日頃から、地域経済そのものを、山形県の一部、大学と研究をしながら経済ブロックをつくって、地域の仕事、地域の食材は、地域で企業をつくり、仕事の人的な配置もして、小さな経営体をつくる中で、地域で完結していく。そういう形が魅力的だと思ってきました。今、大企業、大産業がやっぱりどんどんと都市部で発展し、そしてそこに人やいろんなところが吸収されている状況を、農村とか過疎の地域に戻すためには、もう少し経済の在り方を地方側に取り戻すようなことをしないと、移住をしてきた方たちも安定した仕事がないだとか、将来の見通しもなかなか立てにくいだとか、そういう面で、集落活動センターなども頑張っているんですけども、経済ともっとしっかりとコラボした形をつくらないと、未来につながっていかないのではないかという危惧を持っています、山形県なんかの取組をどのようにお感じでしょうか。

◎小田切明治大学教授 山形県の庄内地方の女性たちの取組ですね。私も勉強させていただいて大変すばらしい取組だと思っております。先ほど端々に内発的発展という議論をさせていただきました。地域は内発的発展が重要で、そうであるがゆえに持続性を持つのだと思います。自分たちの意思決定をする、自分たちで意思決定をするということが一つのポイント。それからもう一つは、委員がおっしゃったように、地域内経済循環を取戻していくという、これも重要なポイントだろうと思います。地域内経済循環があることによって、経済が外に漏れない。漏れないことによって地域の中でぐるぐる回っていく。地域経済を発展させていく上で、一つの原則だろうと思います。もちろん外来型発展ということで、工場誘致に力を入れたり、リゾート開発に力を入れたり、そういう道もあるわけなのですが、多くの場合、持続しない。この地域づくりという路線が、1990年代中頃ぐらいから、西日本を中心に各地に生まれ、その背景には、やはりバブル経済の崩壊、つまり、リゾート開発の頓挫があって、やはり地域は内発的にしか発展しないのだ、自分たちで自分たちの形成を起こして行って、そして、できるだけ漏れないようにという発想があるのだろうと思います。その意味で、地域内経済循環の重要性というのは、御指摘のとおりだろうと思います。山形庄内の井東さんたちの動きは一つの見本だと思っております。

◎中根委員 高知県などにそういうものをしっかりと取り入れるための、何かこういうこ

とをやってみたらいいですねみたいな御指摘、お話があれば、お聞かせいただきたいです。

◎小田切明治大学教授 集落活動センターがやはり一つのポイントになるのではないかと思います。集落活動センターは、生活と経済、仕事の車の両輪。この車の両輪で集落活動センターというのが動いていると思います。もちろん地域によってバランスがあって、それが2対8のところも8対2のところもあると思います。いずれにしても集落活動センターの中で、経済を興していく、地域内経済循環を起こしていくのが重要で、そこに地域の産業プランが関わっていく、これも一つの高知県方式だろうと思いますが、このやり方は、望ましいやり方、方向ではないかなと思います。ただ、まだまだ、経済、安定するために時間がかかります。産品を開発しても、それが安定的に持続化するためには時間がかかって、これを持続的に支援していくということも、引き続き必要ではないかと思っております。

◎寺内委員 人口減少問題についても、緩和策と適応策、両者のバランスが重要、よく、理解できました。そこで、移住という点でお聞きをしたいんですけども、私は高知県の取組、中核市が高知市で、県と市の連携の部分で、全国にない2段階移住を高知県、高知市では行っています。人口も、全国にはないような、高知市に人口の約半分が集まり、まずは高知市に来ていただいて、そこで、高知県の他の33市町村を見ていただいて、高知市に移住するのか、もしくは33に移っていくかということで、全国にはない、いい取組みだと思って応援もしてきたところなんですけれども、これがあるからこそ、先ほど先生が言われた、今、新たにできた、制度化がされてきている二地域移住支援です。これについて、先ほど、事例というよりも場面集だということだったんですけども、活用例を何か、アドバイスをいただいて、これを今後どのように進めていったらいいか、御教示いただきたいんですけども。

◎小田切明治大学教授 二つ申し上げます。2段階移住については、その話を、ふるさと回帰支援センターの方々から、数年前に、高知市がこんな取組を行っていると言ったときに驚愕いたしました。そういう考え方があるのかということで、非常に強い有効性をそこで感じ取った1人です。確かに最近の傾向を見ると、県庁所在地移住というのが、傾向的に少しずつ高くなっているのが実態です。そういう意味で、まず、県庁所在地に呼び込んで、そしてそこで、周辺の中山間地域の関係人口として働いていただくことによって、2段階目の移住っていう、この考え方っていうのは、極めて合理的といえましょうか、リーズナブルだなというふうに思っております。その意味で高知市の取組は敬意を表しております。それから、二地域居住についてなんですが、これはまさに新しい法律ができて、それから、ほかの県のことで恐縮なのですが、能登半島地震の復興過程で、石川県が二地域居住を一つのモデルとしながら復興、プロセスに入るということを提言しました。今月になりますが、二地域居住についての委員会も発足して、私もメンバーの1人なのです。

被災した当日が元旦だったということもあって、多くの方々が帰省していました。そして金沢に戻って、そして金沢に戻ったりあるいは金沢に避難して、そこから地元を支えるという、望んだわけではないのですが、事実上の二地域居住状態になったり、あるいは二地域居住で支えざるを得ないような状況になって、これをどうするのかということが議論されております。実はそこで議論されているのが、ふるさと住民票です。金沢に住んでいても、例えば、七尾に2番目の住民票を置くことができるような、こんな制度をつくることによって、二地域居住を安定化する。あるいは場合によったら、これは将来的な話になりますが、地方税の分納ができる仕組み、2番目の納付先をつくるようなことも考えられるのではないかとこの構想であります。それは少し極端なやり方ですが、しかし、ふるさと住民票などを使って、二地域居住者を登録する。そのことによって持続的なファンをつくっていく。これが一つの方法かなと思っております。ぜひ石川県における検討や実践を注目していただきたいと思っております。

◎寺内委員 土居委員からも話があった大川村の分はすごく、人口少ないところで、先生の講演を聞いて、希望が持てたところなんですけれども、ここでお聞きしたいのが、市町村合併が進んだ県と進んでない県がどうしても出ました。高知県については、34市町村あるということで、大川村なんかもその例になってくると思うんですけれども、今先生が言われた緩和策と適応策でやったときに、この両方のことを考えたときに、細かく合併してないところが、大川村を例に挙げてくれたので、もうそこに首長もおり、みんなが意識を持つところもあるので、逆手にとった場合に、今まで市町村合併したところは何か強みがあって、してないところなんか弱みのような感じがありましたけれども、まさに人口減少対策については、高知県の特徴とすれば、市町村合併していない34市町村があるからこそ、個々が責任を持ってやっていけばという、先ほどあった国と地方との関係、その分、また地域との関係等からも、対応はまた違った部分が高知的な部分が持てるのではないかなと感じたんですが、その点、先生の御感想また御意見を聞きたいです。

◎小田切明治大学教授 初めに申し上げます、私は市町村合併の真っ只中で、反対運動の旗を振った1人でございます。そういう意味では委員おっしゃるように、市町村合併という、あえて言えば、とんでもないことをしてしまったなという、そんな思いがあります。その逆の実証になるわけですが、にぎやかな過疎がどこに生まれているのか、例を挙げておりますが、ほとんどが町村です。そして小規模な町村の中で、まさにそういったところが生まれているという実態を考えると、大きな都市に合併したところは随分厳しいなと思っておりますし、その意味では、合併は、適応策において、大きな打撃を与えたのではないかと推察しております。しかし、合併は起こってしまいました。周辺化した地域をどのように支えるのか、対応策を改めてしっかりとしていくことが重要なことと思っております。

◎今城委員 むら・むら格差、やはり人材がキーになるということで、リーダーがいない

地域とリーダーがいる地域と、その格差がすごく大きいと思うんです。人材をつくるという事は、この10ページにあるけど、相当時間のかかるようなことなんですよ。少し、人材育成を早める方法、何かいい方法はないでしょうか。

◎小田切明治大学教授 まさに本質中の本質のご質問で、私も深く考えているところなんです。リーダーについては、最近といたしましょうか、時期を特定することができないんですが、いつの時点か少しずつ変わり始めているなど。つまり一言でいえばスーパーマン型の1人リーダーから、地域が複数の人によって、言わば集団型リーダーに変わり始めているという実感を持っております。

例えば、山口県の農業改良普及組織は、「リーダー5人衆」といった言い方をします。リーダーというのは実は5人いて、1人は会計ができるリーダーとか、軽快に動くことができる何でも屋型リーダーとか、様々な歴史や制作をしている知恵袋型リーダー、全部は申し上げませんが、こういうふうに、リーダーというのは、機能別に分ければ、幾つかのリーダーにタイプ分けすることができて、従来のリーダーは全部を、その5人を全部1人で担っていた。ところが、こういった方々が例えば病気になられたり事故になられたり、あるいは高齢化によって動けなくなってしまうと、その地域は同時に衰退してしまう。むしろ、こういった様々な機能の人間を集めることが重要なのだという議論があります。私もそうなのかなと思い始めておまして、委員御指摘のリーダーを育成するというのは、様々な機能の方々を集める、それで、一つ一つの機能で見れば、会計が得意な人というのは地域の中に必ずいます。あるいは妙に歴史に詳しいという人も、全ての地域とは言いませんが、多くの地域の中でいたり。そういう意味で、リーダー一つ一つの機能のハードルが低くて、そのハードルが低い方々を集めるということが重要で、集める過程に時間がかかる、あるいは、先ほどの言葉でいうと、集める場面集がまだない。この5人をどうやって集めるのかというノウハウがなかなかない。これも、恐らくいろんなところで経験することによって、例えば会計型リーダーがいなかったときには、こういう人が狙い目だよとか、そんなことも含めて明らかになることによって、前進していくのかなと思います。多分そのことが今御質問にあった、短縮に直接つながるというふうに理解しております。

◎今城委員 私案ですけれど、すごい人材がいるところがあるんですよ、県庁とか市役所とか。OBたちですよ。そのノウハウを持ったOBたち。県庁に就職されて、高知市内に家を建てられて、ふるさとの家は空き家になると。これ2世帯居住で、地方の半分は、ふるさと帰りなさいと。60歳で定年したら、再任用ではなしに、ふるさとで貢献しなさいと。そうすれば即戦力が集まってくるんですけど、公務員の活用の仕方は面白いと思うんですけど、どうでしょうか。

◎小田切明治大学教授 今の御提案、非常に有効性があるなと思っておりますが、後ろに公務員がこれだけ座っていると。それはともかくとして、恐らくその御提案にも、ふるさ

と住民票という仕組みが役に立つのかなと思います。大川村出身の県職員の方がいれば、恐らく日常的にも関わっていると思いますが、2番目の住民票を大川村に持っているという、そのことが、継続的な活動、あるいはその家族全体、そういう意味では、子供たちへも含めて、何らかのつながりになっていくのかなと。今おっしゃったことを強制することができないので、それをどのようにスムーズに進めるのかということで、いろんな手法があると思います。

◎横山副委員長 先ほど、まち・ひと・しごとのひとというのが人材だということで、人材をつくっていく、まさにそのとおりだと思いました。小さな集落活性化事業が仁淀川町でありまして、それが、土佐三大祭りの一つで秋葉まつりがございますけれども、その集落で、小さな集落活性化事業をやってまして、秋葉まつりの里・未来会議と言いますが、そこに、秋葉神社の宮司さんとかが、複数のリーダーと言われましたけれども、そのリーダーの1人で、来年度には、集落活動センターにすることで今進んでますけれども、人がいれば、これは本当にこのにぎやかな過疎をつくることできるなど、好事例だなど、重ねて、お話を聞いてました。

そうした中で、元気なリーダーがいることがまず大前提ですけれども、そこから集落活動センターに発展していく背景に、県の地域支援企画員、そして産業振興推進地域本部の方々が一緒になって取り組んで、集落活動センターになっていってる、伴走支援しているんです。やはり県のこの地域支援企画員の皆さんの頑張り、努力は、集落活動センターの立ち上げとか運営に対してすごい大きいことを、私この10年間で見てきました。やはりこれから、国もしっかりそういうところに、人、人材を増やすための施策をやっていっていただければならないと同時に県も、これから人口減少対策も喫緊かつ最重要課題として取り組む以上は、地域に入る県庁の職員をしっかりと確保して、時には増員を図ってやっていくべきだなどと思います。いくら人がいても、元気な人がいても集落活動センターにしていくときに、必ず何回かハードルがありますので、そこを乗り越えるために県の出先機関の職員をしっかりと確保していく。それに対して国も支援をしていくことが重要かなと思うんですけど、先生の御所見をお聞きしたいと思います。

◎小田切明治大学教授 仁淀川町の別枝地区ですね、私自身も小さな集落活性化事業に関わって、すばらしい動きに展開しているなど。恐らく、もう既ににぎやかな過疎の状況になりつつあるところだと思っておりますので、来年の3月1日と聞いておりますが、集落活動センターへの誘導といいたいでしょうか、それを大いに期待したいと思います。そして、地域支援企画員の役割なのですが、まさに私自身は高知方式と言っていいほど、革新的なあるいは本質的なものだろうと思います。ほかの県でも、こういった取組にチャレンジしようとするのですが、なかなかそれが実現できません。なぜそれが実現できないのかよく分かりませんが、恐らく高知県の独壇場と言っていいだろうと思います。なおかつ、

こんな論文も書いたことがあるんですが、実は失礼な言い方かもしれませんが、県庁職員にとっての生きた人材育成の場でもあって、最近では人事異動2回目の方が、そこを中心に通っているということもあって、若いうちに、地域の現場と接することができて、あるいは地域とのネットワークを形成することができるというのは、県行政にとっては非常に大きな魅力になっているんだろう、力になっているんだろうと思います。その意味では、地域支援企画員という仕組みそのものを拡充するというのを、ぜひぜひお願いしたいと思います。

そしてまた、もう一つだけ情報をお伝えすればほかの県では、農業改良普及員がそういった役割を担っております。言ってみれば、地域支援企画員は、農村版の普及員とすることができわけですが、実は2004年に農業改良普及改革を農水省が行うことによって、普及員が大きく技術屋になっております。これは一つの考え方なのですが、それ以前は、地域づくりと技術、作物づくりの車の両輪を普及員が行ってきたのですが、今急速に、言えば、スペシャリスト機能というものに特化し始めてるんですが、今年あたりから、例えば具体的に言えば、新潟県や青森県から地域づくりを普及員が行うんだという巻き戻し、これは、高知県の方式を農業改良普及員の中にセットしたと捉えることもできて、そんなふうに考えると、高知県のこの方式の普遍性といいたいまいしょうか、県の職員が地域に入って地域づくりを伴走するという、このやり方こそが本質があって、そして正解があるそんなふうに理解することができます。

◎上治委員長 これまで、意見交換を終了させていただきたいと思います。

当委員会を代表いたしまして一言、小田切教授に御礼を申し上げます。本日は本当に大変お忙しい中、当委員会に出席いただきまして、ありがとうございます。今回、お聞きしました説明、御意見を、今後のこの委員会の調査活動に生かしてまいりたいと思います。

本日は、誠にありがとうございました。

以上をもって、意見交換を終了します。

次に、委員会の次回開催日時等についてであります。

次回の開催は、前回の委員会でお話をしましたとおり、11月21日木曜日、午後1時、執行部からの聞き取りを行うことにいたしたいと思いますが、これでよろしいですか。

それでは、11月21日木曜日、午後1時から委員会を行いますので、よろしくお願ひします。

その次の予定としましたら、前もお話ししたように、12月24日火曜日、午前10時から、これも、執行部からの聞き取りで、大体これで聞き取りが年内に終わる予定としてます。

年を明けまして、1月29日、30日が県内調査です。1月29日水曜日に東洋町、30日木曜日に馬路村。東洋町で1泊して、馬路村で調査を行い帰ってくる予定としています。

それから、県外調査は2月初めで予定をしていますが、今、先方との調整をしております

ので、基本的には月曜日は外そうということにしておりますけれども、どうしても相手先の都合によったら、月、火、水曜日となる可能性もゼロではないですので、皆さん方、よろしくをお願いします。

それ以外で何か御意見ございませんか。

(なし)

◎上治委員長 それでは以上で、本日の日程は全て終了いたしました。

これで、本日の委員会を閉会といたします。

(14時16分閉会)