

島根県中山間地域の課題と地域づくり

藤本晴久

要旨

本稿の目的は、島根県の中山間地域の実態、中山間地域対策の内容や島根県内で展開されている先進的な地域づくり事例などの分析を通して、今後の中山間地域づくりに求められる観点や方策について検討することである。過疎発祥の地・島根県はその大部分が中山間地域や条件不利地域となっており、住民生活機能の低下が進んでいる一方で、地域社会を維持するための様々な先進的な取組みが展開されている。これらは中山間地域対策に求められる多くの教訓を生み出している。本稿では特に、過疎化・高齢化による中山間地域集落の疲弊、ソフト面を重視した現場支援や島根県版「小さな拠点づくり」の現状、兼業農家・家族農業経営や農業労働力の減少による中山間地域農業の衰退とその再生策、島根県邑南町の12地区別戦略や合同会社出羽（LLC出羽）の社会的意義、等について明らかにしている。

キーワード：中山間地域、島根県中山間地域活性化計画、家族農業、集落営農、小さな拠点づくり、邑南町、LLC出羽

目次

はじめに

1. 島根県中山間地域の現状と政策対応
 - (1) 深刻化する中山間地域問題
 - (2) 中山間地域活性化計画の展開と課題
2. 島根県中山間地域農業の現状と課題
 - (1) 中小零細農家と兼業農家の解体
 - (2) 農業労働力の再生産問題
 - (3) 中山間地域農業支援の考え方
3. 島根県邑南町の住民主体の地域づくり
 - (1) 地域の個性を活かした12地区別戦略
 - (2) 住民自治を基礎とした創造的な地域づくり

おわりに

はじめに

本稿の課題は、島根県の中山間地域問題やそこで展開されている先進的な地域づくり事例の分析を通して、今後の中山間地域・条件不利地域対策に求められる考え方や方法論について検討することである。

過疎発祥の地として知られる島根県はそのほとんどの地域が中山間地域や条件不利地域であり、生業である農林漁業の衰退、高齢化・人口流出やそれに伴う地域社会機能の弱体化に苦しんでいる。他方で、生活機能の維持が年々困難になる中でも、その状況を打開しようとする様々な先進的な取組みも生まれている。例えば、農水産物のブランド化、島外から島内高校への島留学、Iターン者の流入で有名な海士町や、「A級グルメ構想」、シングルマザーの転入現象、「日本一の子育て村構想」で知られる邑南町などの地域づくりがある。これらの取組みは、地域社会の縮小や衰退に悩む日本の各地域にとって、地域づくりを実践する際の教訓を提供する好事例であり、その活動内容を分析し

ておくことに大きな意義があると思われる。

以上のことを念頭に置きつつ、本稿では第一に、島根県の中山間地域や中山間地域対策が抱える問題点を整理する。第二に、島根県中山間地域の生業である農業の状況を整理し、中山間地域の産業を振興する上での政策的課題について把握する。最後に、島根県邑南町で行われている地域住民主体の地域づくりの活動内容を検討し、地域づくりの教訓を導き出す。これらの分析を通して、島根県だけでなく全国の中山間地域対策や地域づくりの実践にとって、どのような視点や対策が求められるのかについても言及したい。

1. 島根県中山間地域の現状と政策対応

(1) 深刻化する中山間地域問題

島根県の中山間地域は、島根県のほぼ全域に及んでいる。表1によると、島根県の中山間地域が県全体に占める割合は、面積 89.7% (6,018.5km²)、林野面積 95.1% (4,994.9km²)、経営耕地面積 67.0% (172.6km²) となっている。また人口や世帯数についても其々、45.8% (318,154 人)、45.1% (119,599 世帯) であり、県全体の半分程度を占めている。しかし、近年、中山間地域は人口の社会減に伴って高齢化が進展しており、また農林業の縮小による地域産業の衰退から、以前にも増して集落の公益機能維持や景観保全が厳しくなっている。

表1 島根県中山間地域の人口・面積等

区分	人口 (人)	世帯数	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	高齢者割合 (%)	林野面積 (km ²)	林野率 (%)	経営耕地面積 (km ²)
県全体	694,352	265,008	6,708.2	104	32.1	5,250.5	78.3	257.5
中山間地域	318,154	119,599	6,018.5	53	37.9	4,994.9	83.0	172.6
構成比 (%)	45.8	45.1	89.7	—		95.1	—	67.0
非中山間地域	376,198	145,409	689.8	545	27.2	255.6	37.1	84.9
構成比 (%)	54.2	54.9	10.3	—		4.9	—	33.0

出所：島根県 (2020) 『島根県中山間地域活性化計画 令和2年度 (2020) - 令和6年度 (2024)』

注：中山間地域は、島根県中山間地域活性化基本条例に基づく地域 (2020年3月現在)。

表2は、2014年と2018年の島根県内の集落状況 (高齢化率、戸数) を示したものである。2014年と2018年を比較すると、高齢化率50%以上かつ世帯数19戸以下の集落は、2014年では536集落 (16.0%) だったのに対して、2018年では739集落 (21.4%) となっており、203集落 (5.4ポイント) 増加している。また高齢化率70%以上かつ世帯数9戸以下の集落状況をみてみると、その数は2014年には77集落 (2.3%) であったが、2018年には118集落 (3.4%) であり、31集落 (1.1ポイント) 増加していることがわかる。

表には示していないが、2004年時点で一集落あたりの平均人口は87.6人、集落の高齢化率は32.6%だったが、2018年時点では集落の平均人口70.3人、集落の高齢化率42.2%になった¹⁾。この期間に、島根県の中山間地域の集落の人口は平均17.3人減少し、高齢化率は9.6ポイントも上昇しており、人口減少と高齢化が一層進んでいることが窺える。また戸数が少ない集落ほど、高齢化率も高くなる傾向が見られており、過疎化による地域社会への影響が懸念されている。

(2) 中山間地域活性化計画の展開と課題

高度経済成長期以降、深刻化する中山間地域問題に対して、島根県は様々な対策を試みてきた。例えば、「新島根方式」や「地域貢献型集落営農」などは有名だが²⁾、近年の中山間地域対策は中山間地域活性化計画を中軸として展開されている。島根県は「島根県中山間地域活性化基本条例」(1999年) 制定以後、中山間地域活性化計画 (第1期～第5期) をその都度改変し、中山間地域対策を展開してきた。第1期の計画は2001～2007年度、第2期は2008～2011年度、第3期は2012～2015年度、第4期は2016～2019年度となっており、概ね4～6年の間隔で計画が



表2 2014年及び2018年の島根県内の集落状況（高齢化率、戸数）

2014年
(高齢化率)

高齢化率70%以上かつ世帯数9戸以下 77集落(2.3%)

高齢化率50%以上かつ世帯数19戸以下 536集落(16.0%)

高齢化率	~4戸	~9戸	~14戸	~19戸	~24戸	~29戸	~34戸	~39戸	~44戸	45戸~	合計
90%	11	18	4	1	0	2	0	1	1	10	48
80%	6	12	11	3	0	0	0	0	0	2	34
70%	3	27	21	9	4	1	0	0	0	0	65
60%	18	35	57	32	18	13	4	4	1	11	193
50%	13	62	97	96	71	41	15	24	11	30	460
40%	6	59	123	138	125	104	84	58	36	200	933
30%	10	55	104	114	126	88	76	75	62	307	1017
20%	6	26	34	35	29	26	18	25	11	164	374
10%	2	12	9	5	9	3	4	2	5	54	105
0%	34	14	15	7	9	11	4	2	3	28	127
	~4戸	~9戸	~14戸	~19戸	~24戸	~29戸	~34戸	~39戸	~44戸	45戸~	3356

(戸数)

2018年
(高齢化率)

高齢化率70%以上かつ世帯数9戸以下 118集落(3.4%)

高齢化率50%以上かつ世帯数19戸以下 739集落(21.4%)

高齢化率	~4戸	~9戸	~14戸	~19戸	~24戸	~29戸	~34戸	~39戸	~44戸	45戸~	合計
90%	16	23	5	0	1	1	1	0	2	10	59
80%	13	24	9	5	1	0	0	0	0	2	54
70%	9	33	29	18	9	3	3	2	0	1	107
60%	14	53	82	59	41	17	5	4	2	11	288
50%	15	77	137	118	78	67	45	30	18	73	658
40%	5	50	130	130	133	108	92	71	45	284	1048
30%	8	46	69	89	88	75	57	48	45	263	788
20%	3	15	21	27	18	11	15	14	10	138	272
10%	2	8	7	3	10	3	1	2	3	40	79
0%	10	23	13	9	3	4	5	4	5	19	95
	~4戸	~9戸	~14戸	~19戸	~24戸	~29戸	~34戸	~39戸	~44戸	45戸~	3448

出所：島根県（2020）『島根県中山間地域活性化計画 令和2年度（2020）-令和6年度（2024）』（戸数）

見直され実行されてきた。現在、中山間地域活性化計画は第5期（2020～24年度）に突入しており、その政策は第3期・第4期計画の内容を継承・発展させたものとなっているが、特に注目すべきは次の2点だろう。ひとつは現場支援の拡充、いまひとつは島根県版「小さな拠点づくり」の展開である。

現場支援を積極的に実施しているのは島根県の中山間地域対策のひとつの特徴である。第4期計画の中で、それまで限定的だった現場支援（集落支援員、地域おこし協力隊など）を県内全域へと拡大した。例えば、2018年時点で集落支援員が県内17市町村237名、地域おこし協力隊が県内18市町村180名配置されており、恒常的な現場支援の体制を整えている³⁾。また市町村の要請があればスポット支援を実施し、地域の主体的な取組みを推進するための中間支援組織（NPO法人等）の育成も支援している。これらは県下の各地域に対するソフト面での支援強化を意味しており、ハード面の対策に偏りがちな過疎対策や中山間地域政策ではない。こうした各地域の実情に沿ったソフト面の支援を充実させられるのは、地域調査、農林業の試験研究、研究成果・研修機会の提供や技術指導等を行っている島根県中山間地域研究センターの存在⁴⁾や、関係諸機関の連携・協力体制の下で、地道な現地調査や現場支援を行っ

てきた歴史があるからである。

近年の中山間地域対策のいまひとつの特徴が、第4期計画から開始された鳥根県版「小さな拠点づくり」の展開である⁵⁾。これは現在の看板政策となっている。一般的に、「小さな拠点づくり」とは中山間地域等において生活・福祉等のサービスを一定エリアに集め、周辺集落と交通ネットワーク等で結ぶ世代交流・多機能型の拠点づくりのことを指す。しかし、鳥根県版「小さな拠点づくり」はこれとは少し異なっている。

鳥根県版「小さな拠点づくり」は、拠点の範囲として公民館エリア（旧小学校区）を想定しているが、拠点づくりの進め方に関しては、あくまで住民同士の話し合いを通じて取組まれている。また、地域運営（「生活機能」、「生活交通」、「地域産業」）の仕組みづくり⁶⁾や地域課題の解決においても、地域自身が出来ることから少しずつ解決していくという方針で臨んでおり、決して行政のトップダウンで行っていない。つまり、当該地域や利害関係者の話し合い、住民の意思や合意に基づいた拠点づくりを進めている点が鳥根県中山間地域対策のもうひとつの特徴である。

このように、鳥根県が住民と一体となった「小さな拠点づくり」を慎重に進めるのは、「小さな拠点づくり」の進め方が住民意見の集約や合計形成の仕方に丁寧さを欠くと、地域の崩壊（いわゆる「農村たたみ」）に繋がりがかねないからである。「小さな拠点づくり」は拠点となる集落と周辺集落をネットワークで結び、生活・福祉等の住民サービスの一定エリアへの集約化に帰結する可能性があり、地域の地理的・文化的・歴史的諸条件の違いを排除した地域づくりになる危険性もはらんでいる⁷⁾。

したがって、今後の「小さな拠点づくり」の前提には、その進め方がもたらす実際の影響についての検討や、地域住民の声や意見の丁寧な聴取が必要である。というのも、2018年度の鳥根県政世論調査⁸⁾で、「あなたがお住まいの市町村では、中山間地域で暮らす環境が整っていると思いますか」という質問に対して、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」の合計が28.5%、「そう思わない」「あまりそう思わない」の合計が64.6%という結果になったからである。さらに、「中山間地域を維持・活性化するために、今後、行政が特に力を入れるべきだと思う対策を選んでください」という質問についても、「交通手段（道路・自治体バスなど）の整備・確保」が50.6%、「快適な生活環境（買い物など）への支援」が43.1%、「保健、医療、福祉サービスの確保」が37.3%となっており、地域住民の多くは依然として現在や将来の暮らしに不安や不満を抱いている状況である。今後、鳥根県が「小さな拠点づくり」を進めていく際には、住民目線の取組みをこれまで以上に進め、中山間地域対策のビジョン、方法・計画や影響などを地域住民に丁寧に説明していくことや、鳥根県が築いてきた関係諸機関との連携・協力体制を更に深化させる必要があるだろう。

2. 鳥根県中山間地域農業の現状と課題

(1) 中小零細農家と兼業農家の解体

鳥根県中山間地域の主産業は農林業、建設業、製造業、卸売・小売業、医療・福祉などである。2015年時点での中山間地域の農林業就業率は10.2%となっており、医療・福祉（16.6%）、卸売・小売業（13.8%）、製造業（13.8%）に次ぐものとなっている⁹⁾。また鳥根県の中山間地域は歴史的に、農林業を中心にして業種の垣根を越えて相互に補完しあいながら、農家や地域住民が多業化によって地域産業や地域経済を成り立たせてきた。例えば、高度経済成長期以前の中国山地の経済構造は、「水田（米）+里山（和牛・和紙・養蚕など）+山（木炭）」に基づく「地目と作目の有機的・連鎖的結合システム」として整理されている¹⁰⁾。

しかしながら、現在、生業である農業は非常に厳しい状況にある。鳥根県農業の状態を示す3大指標（農家数、経営耕地面積、農業労働力）は急ピッチで減少しており、農業全体の縮小傾向が続いているからである。鳥根県農家数（2005-15年）の推移を示した表3を見ると、総農家数は2005年には44,312だったが、2015年には33,513へと、10,799（24.4%）減っていることが確認できる。また販売農家についても、この10年間で10,176（34.7%）減少している。さらに第1種兼業農家は2005年には2,789だったが、2015年には1,678に、第2種兼業農家についても2005年には21,621だったが、2015年には13,205へと大きく減っている。

もともと、鳥根県の農家は中小零細農家（いわゆる「小農」）が多く、農家構成に占める兼業農家の割合が全国に



比べて高かった。生産規模が小さく、農業所得だけで生活することが難しかったため、農家は農業所得、農業外所得、年金等の様々な所得を組み合わせることで生計を立てていたからである。しかし、表3を見ると、島根県の兼業農家割合は2005年の83.2%から2015年の77.6%に低下しており、全国との比較ではまだ兼業割合は高いものの、中小零細農家や兼業農家の解体が徐々に進行している。今後、TPP（環太平洋経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）、RCEP（地域的な包括的経済連携協定）等の農産物貿易の自由化や、「競争力のある経営体の育成」・「攻めの農林水産業」による農業経営・生産の大規模化を重視する国の政策が進行すると予想される。島根県の農業構造（規模が小さく兼業比率が高い構造）を勘案すると、専門化や大規模化などに対する支援だけでなく、中小零細農家や兼業農家の実態に見合った支援を強化していく必要があるだろう。

表3 島根県農家数の推移（2005 - 2015年）

	実数（島根県）		2005 - 15年増減	
	2005年	2015年	島根県	全国
総農家	44,312	33,513	▲ 24.4	▲ 24.3
販売農家	29,349	19,173	▲ 34.7	▲ 32.3
専業農家	4,939	4,290	▲ 13.1	▲ 0.1
第1種兼業農家	2,789	1,678	▲ 39.8	▲ 46.6
第2種兼業農家	21,621	13,205	▲ 38.9	▲ 40.4
兼業農家割合（%）	83.2	77.6	▲ 5.6	▲ 10.7
（参考：全国、%）	77.4	66.7		
自給的農家	14,963	14,340	▲ 4.2	▲ 6.7

出所：2005年農林業センサス、2010年世界農林業センサス、2015年農林業センサス

注：網掛け部分は、兼業農家割合の2005-15年のポイント変化を示している。

(2) 農業労働力の再生産問題

島根県農業は農業労働力の再生産にも苦しんでいる。表4は、2005年から2015年までの農業労働力（農業就業人口）の推移を表したものである。これを見ると、島根県の農業労働力は全体的に減少・縮小傾向にあることがわかる。2005年には42,744だったが、2015年には24,801に、およそ42.0%も減少した。これは同期間の全国の減少率（37.5%）よりも大きくなっている。また島根県の高齢化率（2015年）は77.6%、平均年齢は70.6歳に達しており、全国の高齢化率（63.5%）を14ポイントも上回っている。島根県農業の主力は稲作だが、稲作は全国的に見ても他の作目に比べて高齢化が進んでいる部門である。近い将来、農業労働力の再生産が立ちゆかない状況が生まれかねない。

表4 農業労働力（農業就業人口）の推移（2005 - 2015年）

	2005年			2015年			2005 - 15年増減率（%）	平均年齢（2015年）
	実数	65歳以上	高齢化率	実数	65歳以上	高齢化率		
全国	3,352,590	1,950,525	58.2	2,096,662	1,330,675	63.5	▲ 37.5	66.4
島根県	42,744	30,492	71.3	24,801	19,249	77.6	▲ 42.0	70.6

出所：2005年農林業センサス、2010年世界農林業センサス、2015年農林業センサス

さらに島根県農業にとって深刻なのは、農業後継者の減少である。特に、農業後継者がいる販売農家や同居農業後継者がいる農家が減少している。長年、日本の農家は3世代以上農家（世帯主夫婦、祖父母、後継ぎ夫婦、孫等の世帯で構成）によって支えられてきた。農業活動を家族世帯で行い、世帯の中から後継ぎを排出し、それらが農家・農業を再生産してきたのである。したがって、同居農業後継者がいる農家の減少は、農家がこれまで行ってきた農業労働力の再生産構造の軸が失われることを意味する。農業労働力対策として、新規就農、UIJターン、移住・定住等の支援をこれまで以上に行わなければならないが、ポイントとなるのは若い世代と女性の農業従事者である。

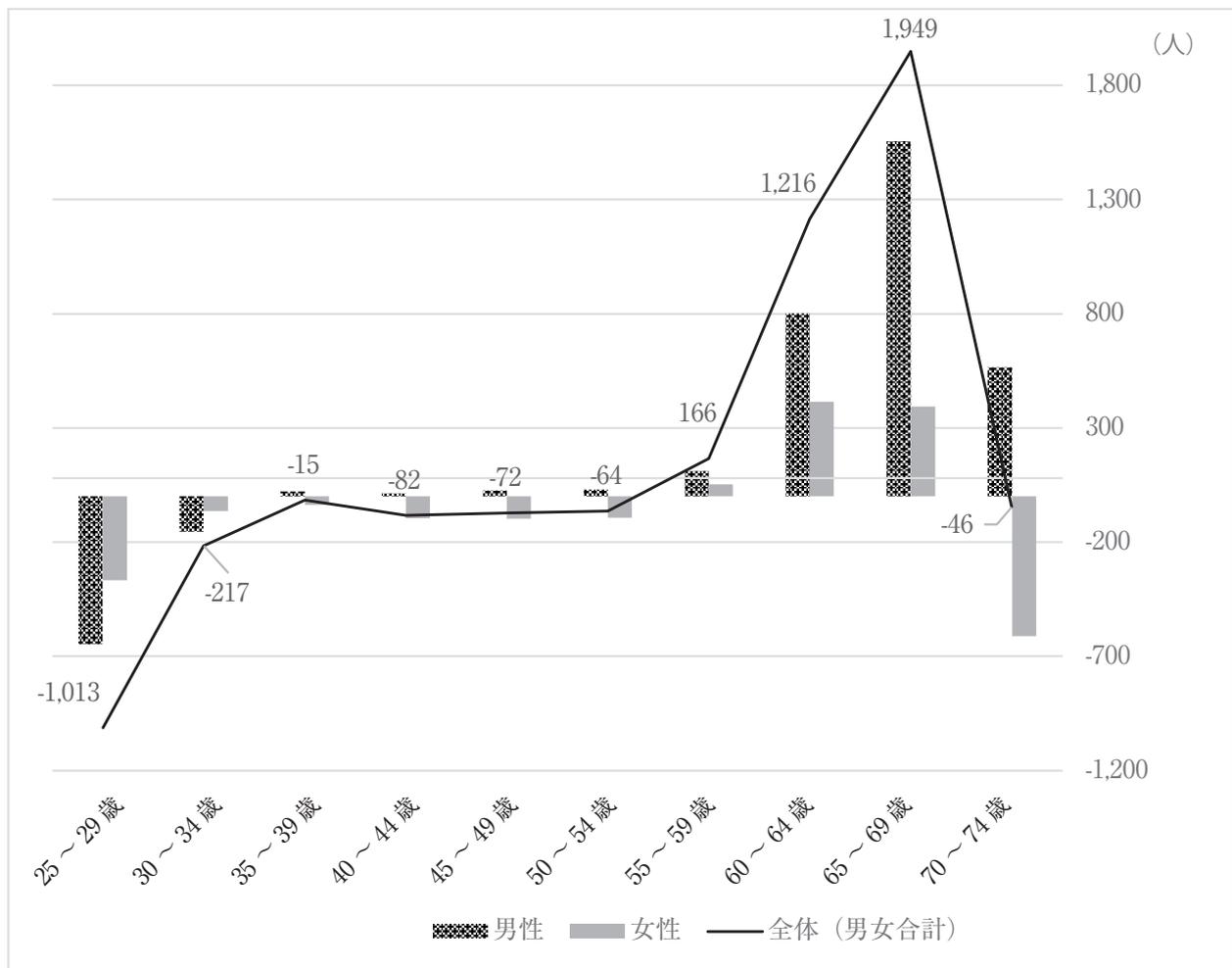


図1 農業就業人口のコーホート（島根県、2005-2015年）

出所：2005年農林業センサス、2010年世界農林業センサス、2015年農林業センサス

図1は、2005年から2015年までの男女別の島根県農業就業人口の変化（コーホート）を表したものである。棒グラフで男女別の農業就業人口コーホート変化、折れ線グラフで農業就業人口全体のコーホート変化（男女合計）を表している。まず折れ線グラフを見ると、農業に参入しているのは「55～59歳」・「60～64歳」・「65～69歳」であり、退出しているのはそれ以外の世代であることがわかる。参入に関して特に60歳代が多くなっているが、これは定年帰農や田舎暮らしなどによる就農の増加が要因として考えられる。

また退出に関しては、35歳未満の退出数が圧倒的に多くなっている。35歳未満の人たちが仕事を求めて他産業に移動していることが要因である。図には示していないが、全国的な動向では、70歳代の退出規模が大きくなっている。一般的に、70歳代以上になると高齢によるリタイアが多くなるが、島根県の場合は70歳代の退出はそれほど多くない。島根県農業就業人口の高齢化率（77.6%、2015年）と併せて考えると、現状では、高齢者世代によって島根県農業が支えられていると言えるだろう。

次に、男女別のコーホート変化（棒グラフ）で男性の変化を見ると、35歳未満世代を除く全ての世代で農業への参入が増加していることがわかる。60歳代の参入数は他世代を圧倒しているが、35歳以上の各世代で幅広く参入傾向を確認できる。女性の場合は男性とは異なり、50歳代半ばまでの参入傾向はみられず、50代後半から60歳代にかけて参入する傾向となっている。

以上のように、現在の島根県農業では、男性や60歳代を中心に参入の動きがみられるようになっているが、女性



や若い世代の参入に関するハードルは高い状況である。したがって、若い世代や女性が中山間地域農業に従事できるような環境整備をしていくことや、高齢化や労働力不足に対応した農業活動の在り方を検討していくことが重要だろう¹¹⁾。地域の実情に合わせて、集落営農、ITやAI技術などを組み合わせた島根県なりのスマートな農業生産、農業労働を模索する必要があると思われる。

(3) 中山間地域農業支援の考え方

島根県中山間地域農業の実態と課題を考慮すると、その支援に際しては、地域農業の特性に合わせて以下の3つの観点が大切だろう。第一に、家族農業経営の再生と多面的機能の維持、第二に、「地域貢献型集落営農」の発展、第三に、農家の多業化、農業の複合化の促進と地域産業の育成、である。

まず家族農業経営の再生と多面的機能の維持についてだが、農業再生問題は結局のところ、家族農業経営（兼業農家、中小零細農家等）をいかに守り、発展させていくのかという問題に帰着する。図2は、家族農業経営の減少率と農業就業人口の減少率を地域別に示したものである。これをみると、家族農業経営の減少率と農業就業人口の減少率に強い相関関係（相関係数 $r = 0.84$ ）があることがわかる。一方の増減が他方の増減に直接的に影響しあう強い関係が、家族農業経営と農業就業人口の間に存在する。つまり、家族農業経営の衰退が、農業就業人口の減少、ひいては島根県農業の衰退に繋がっているということである。島根県は北陸や東北と並んで、急ピッチで農業就業人口と家族農業経営の減少が進んでいる地域となっていることから、家族農業経営の再生が急務である。

また、農業は農畜産物の生産だけでなく、「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」（いわゆる「農業・農村の多面的機能」）を有している。先に見たように、島根県の中山間地域は県人口の45.8%、面積の89.7%、林野率の83.0%、経営耕地面積の67.0%を占めており、地理的・自然的条件をみれば、農林業や中山間地域が島根県を支えているといっても過言ではない。近年では、地域の食料安全保障、食生活、生物多様性、自然資源維持や地域コミュニティの再生等に果たす家族農業経営の機能や役割が世界的に注目されており¹²⁾、今後の中山間地域農業支援を考案する際には、地域農業を支える家族農業や中小零細農家への支援をより強く意識することが肝要である。

次に、「地域貢献型集落営農」の発展とその支援である。島根県は中山間地域の農業振興において、全国に先駆けて様々な支援を行ってきた。例えば、「新島根方式」や「地域貢献型集落営農」などの農業振興事業である。「新島根方式」とは、集落での話し合いによる機械・施設の共同利用、生産の効率化、生活環境の整備等への支援事業である。また、「地域貢献型集落営農」とは「農地の維持」だけでなく、女性や高齢者を活用した「地域経済の維持」、福祉や環境保全などの「生活の維持」、雇用機会の創出による「人材の維持」等、集落機能の維持・活性化に貢献する活動全般への支援事業である。これらは、農業を中心にして地域資源の共同管理、地域マネジメント、地域再生などを一体的に進めるための事業であり、課題が多様化・複雑化している中山間地域の実情に即した支援策として評価できるものである¹³⁾。2017年3月段階で、島根県では626の集落営農が組織されており、今後は地域貢献型集落営農への支援をより強化することで、農業を軸に地域を面的・一体的に守っていく体制を整える必要がある。

最後に、農家の多業化、農業の複合化の促進と地域産業の育成である。前述したように、島根県中山間地域は元来、豊富な地域資源の活用によって成り立ち、「水田（米）+里山（和牛、和紙、養蚕など）+山（木炭）」に基づく「有機的・連鎖的結合システム」を形成していた。これは島根県や中国山地特有の自然条件や地域資源を有効活用した「人間と自然とが共存する」経済システムであった。高度経済成長以降、日本資本主義の発展過程でこの経済システムは崩され中山間地域の過疎化は進行したが、幸い、島根県の中山間地域には今でも多くの豊かな地域資源が残っている。

また、2008年のリーマン・ショック以後、画一的な経済システムやグローバル企業に依存する地域経済では、地域の持続可能性が保障されないことが明らかになってきた。グローバル企業が生み出す汎用性の高い商品やサービスを基盤とする産業構造では、グローバル経済の影響を地域経済がもろに受けてしまうからである。他方で、特定の自然的・文化的・歴史的諸条件のもとで形成される地域資源に根付いた産業や商品はグローバル競争に巻き込まれにくいという特徴がある¹⁴⁾。

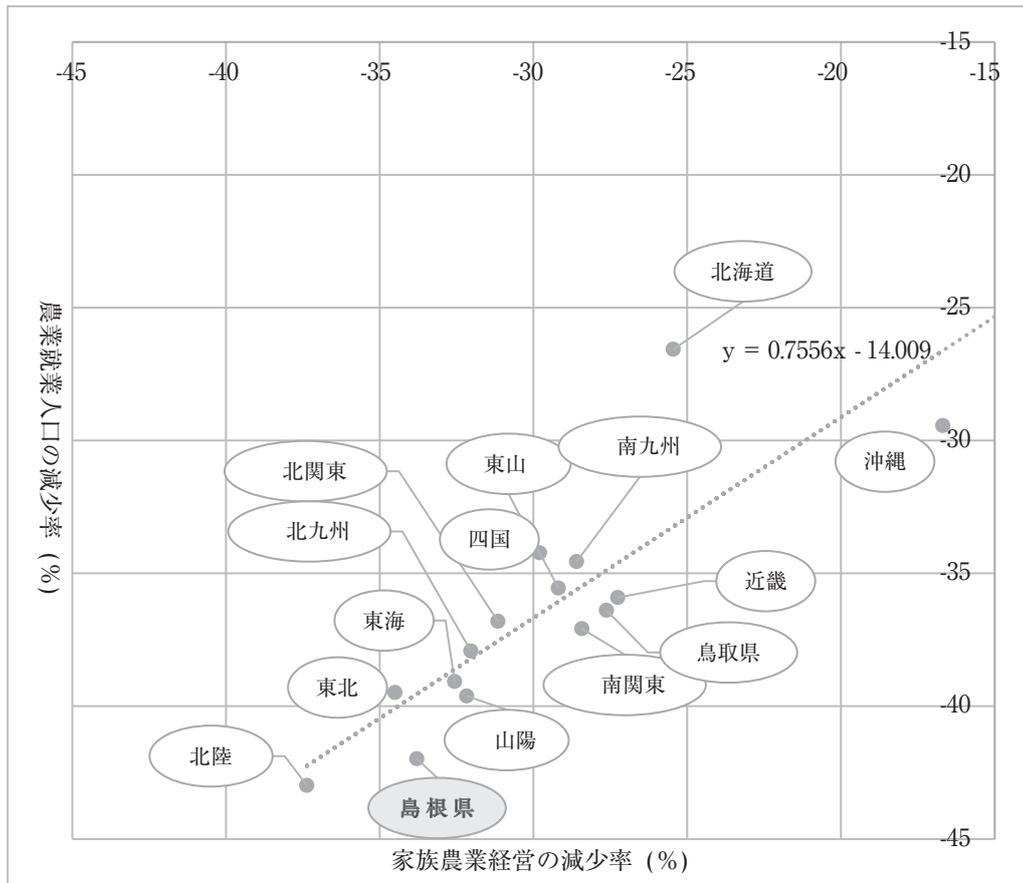


図2 家族農業経営減少率と農業就業人口減少率の相関関係 (2005 - 2015年)
出所：2005年農林業センサス、2010年世界農林業センサス、2015年農林業センサス

したがって、中山間地域の産業の再生を検討する際には、自然、歴史、文化や慣習などと結びついた地域固有の資源を有効活用する視点が重要となるだろう。つまり、かつての鳥根県中山間地域が営んできた「人間と自然の共存」によって形成されてきた「有機的・連鎖的結合システム」を現代的に再構築することである。例えば、地域資源を活用した農林業の6次産業化や複合化等はそれに合致する。第一次産業である農林業が農林産物の生産だけでなく、それを原材料とした加工品の製造・販売、さらに観光農園、観光レストラン、グリーンツーリズムや農家民泊のような事業やサービスを生みだしていく。また、豊富な自然資源を利用したエネルギー利用やそれと連動した地域産業の育成などもそうである。農家の多業化や農業の複合化を土台とする現代的な「有機的・連鎖的結合システム」を創出していくことが、鳥根県中山間地域の生業の再生に求められている。

そのためには、農協の支援が必要不可欠である。鳥根県では、2015年に鳥根県内11の農業協同組合（いずれも、斐川町、雲南、やすぎ、くにびき、石見銀山、西いわみ、鳥根おおち、いわみ中央、隠岐、隠岐どうぜん）が再編され、鳥根県農業協同組合（JAしまね）に統合された。単位農協が統合されたことによって、各地域の個々の農家や地域農業への支援が弱まることにはならないが、中山間地域農業を取り巻く社会環境が悪化する中で、むしろ農協の社会的意義は高まっている。また、中山間地域の課題が多様化・複合化している現状では、それに対応して、行政の中山間地域支援体制も柔軟に構築する必要がある。例えば鳥根県の場合、農林水産部、地域振興部などの特定部署のみで中山間地域対策を行うのではなく、地域振興部、農林水産部、環境生活部、健康福祉部、商工労働部、土木部等が一体となって横断的に中山間地域の課題に対処していくことが求められる。



3. 島根県邑南町の住民主体の地域づくり

(1) 地域の個性を活かした12地区別戦略

中山間地域の地域づくりとして参考となるのが、島根県邑南町の地域づくりである。邑南町は広島県との県境、島根県の中部に位置し、全域が豪雪地帯対策特別措置法に指定されている地域である。また、「A級グルメ構想」¹⁵⁾や「日本一の子育て村構想」を掲げ、近年、移住や定住などによって人口の社会増や20～30代女性のU・Iターン者の増加がみられることから、全国的に注目されている。邑南町の特徴は日本の地域政策によく見られるような画一的でトップダウン型の地域づくりではなく、地域住民の主体性や地域の内発性を活かした地域づくりを行っている点にある。その地域づくりの真髄は、邑南町が策定している「12地区別戦略」に見ることができる。

周知のように、「地方創生」政策下では、地方版総合戦略の作成が地方自治体の努力義務とされている。多くの自治体が、時間的な余裕がなく急仕上げで総合戦略を作成する中で、邑南町は地域の個性を尊重した総合戦略「明日（みらい）が見える・地域が輝く邑南戦略」（2015年）を取り纏めた。この総合戦略の要が「12地区別戦略」である。「12地区別戦略」とは、邑南町内の12地区（公民館単位）の事業戦略を集約したものだが、どの地区の事業戦略も自治会や公民館活動を基礎として考案されている。また12地区別戦略の幾つかの事業戦略は、「地方創生」政策以前から各地区で練り上げられた計画や方針である。つまり、各地区別戦略は「地方創生」政策の展開にあわせて急仕上げで議論や内容が十分煮詰められないまま作成されたものではなく、各地区で長年積み重ねられてきた議論をベースにして作成されたものとなっている。人口規模1万人程度の小さな自治体でも、地域が抱える課題は多様であるため、それぞれの地区が課題を抽出し事業計画や戦略を立てる必要があるからである。

さらに、こうした地域づくりを支えている邑南町行政の存在も忘れてはならない。12地区別戦略は町内各地区の個性の発揮を基礎としているが、それを導いているのは邑南町行政そのものである。例えば、ある邑南町職員は、地域づくりについて次のように発言していた。「邑南町が目指す日本一の子育て村とは、制度面における日本一ではなく、地域に住む住民が日本一の地域だと実感できるようになることである」¹⁶⁾。この発言から読み取れるように、邑南町では、住民主体の地域づくりを実践しようとする意識が職員や組織全体に浸透している。住民と行政の協働の下に進む邑南町の取組みは、総合戦略ありきのトップダウン型の地域づくりとは異なり、住民の主体性や地域の内発性を大切にしたボトムアップ型の地域づくりであると言えるだろう。

(2) 住民自治を基礎とした創造的な地域づくり

邑南町の中でも、特徴的な事業活動を行っている地区のひとつに出羽地区がある。その取組みとは、農業の衰退、商店の廃業、空き家の増加、人口減少・高齢化や雇用減少などの諸課題を、ソーシャルビジネス・LLC出羽（合同会社出羽）の設立を通して解決するというものである。LLC出羽は、出羽地区が作り出した地域づくり会社である（2013年5月設立）。

ソーシャルビジネスを通じた中山間地域の地域活性化は、今やそれほど目新しい取組みではない。しかし、出羽地区の取組みの興味深い点は、LLC出羽という地域づくり会社を作ったことよりもむしろ、その設立過程や事業活動の内容にある。図3のように、LLC出羽の事業は、どの事業も出羽自治会内部の住民同士の議論によって導き出された地域課題群であり、出羽自治会の議論をベースとして運営されている。例えば、農業サポート、加工品開発、空き家斡旋、起業支援などの事業を展開しており、今後は自然エネルギーやデマンド交通等の展開も視野に入っている。

ここで重要なのは、なぜ出羽地区はLLC出羽という地域づくり会社を作り出したのかという点にある。出羽自治会ではもともと、「地方創生」政策が開始される以前から地区の将来構想に対して議論を積み重ねてきた歴史があり、地区の戦略を「出羽夢づくりプラン」（出羽地域振興計画）として取り纏めていた¹⁷⁾。このプランを作成するために、住民へのアンケートを実施し、約一年間かけて自治会内で議論して地区内の課題を丁寧に抽出した。そこで浮かび上がった課題が、「目標（夢）」（農業問題、加工品開発、空き家対策、自然エネルギー、交通弱者対策、企業支援等の各項目）として整理され、「出羽夢づくりプラン」は策定されている（図3）。したがって、LLC出羽は出羽自治会によって導き出された「目標（夢）」を解決するために設立された会社であり、地域自身が課題解決のために内発的に

		出羽自治会				
出羽夢づくりプラン (出羽自治会の部局)	農業問題 (産業部)	加工品開発 (産業部)	空き家対策 (産業部)	自然エネルギー (生活部)	交通弱者対策 (生活部)	起業支援 (事業部)
対策検討	全戸アンケート ↓ 問題把握 ↓ 担い手不在を確認 担い手育成検討 ↓ 出羽農業活性化委員会発足 ↓ 法人化検討	おからを使った商品開発 ↓ 失敗…自力の限界 ↓ 外部との連携模索 ↓ 乳製品加工連携 ↓ 役割が決まればLLCへ	人材バンクを活用した危険家屋解体 ↓ 空き家全戸調査 ↓ 地域内啓発活動 ↓ 空き家活用の仕組み構築	薪活用推進方針決定 ↓ 啓発活動としてドラム缶利用のストーブ開発 ↓ 薪販売イベントの実施 ↓ ストックヤードの確保 ↓ 仕組みを構築できればLLCへ	デマンドタクシー実証 ↓ 利用者が少なく失敗 ↓ 必要性を含めて検討中	まち・ひと・しごと創生総合戦略で出羽地区計画作成 ↓ 計画に基づくインフラ整備 ↓ 起業希望者の獲得 ↓ LLCへ支援体制・支援計画の作成依頼
事業実施	2013年 LLC出羽設立 農業部門 (農地集積)	2014年 定住部門事業開始 農業部門 (農地集積) 定住部門 (空き家管理、Iターン者)	2015年 農業部門 (農地集積) (水田放牧事業開始) 定住部門 (空き家管理、Iターン者)	2016年 農業部門 (農地集積) 定住部門 (空き家管理、Iターン者) (空き店舗活用開始)	2017年～ 起業支援事業開始 農業部門 (農地集積) 定住部門 (空き家管理、Iターン者) (起業支援者)	
			LLC出羽			

図3 出羽自治会（夢づくりプラン）とLLC出羽の事業内容との関係
出所：LLC出羽「配布資料」。

生み出した地域づくり会社である。

しかしながら、ソーシャルビジネスであっても、マーケットでの需要があり収益性のあるビジネスとして成り立たなければ持続しえない。特に、中山間地域のビジネスは継続的な需要や収益を確保するという点で難しい面もあるが、LLC出羽の事業内容は出羽自治会から抽出された地区内の課題解決であるため、ビジネスに対する需要や顧客がすでに地区内に存在している。つまり、LLC出羽はビジネスを存続させるうえで必要不可欠な安定的需要を、地区内で確保し続けられる仕組みを構築しているのである。LLC出羽の事業の中でも特に、空き家斡旋事業は堅調で、地区内の空き家や起業用店舗などの問題を効率的に解消しており、住民生活と経済活動双方の活性化に貢献できてい



る¹⁸⁾。

このように、出羽地区は地域課題を LLC 出羽という地域づくり会社を創出することによって克服しようとしているが、こうした出羽地区の活動は突然生まれたものではない。前述した通り、出羽地区の取組みは地域自身が長年培ってきた住民同士の議論の成果、いわば出羽地区の「自治力」によって成り立っている。地域づくりの支柱である「出羽夢づくりプラン」（出羽地域振興計画）は、地域の「外」や「上」から与えられたものではなく、地域住民や自治会自身の主体性や内発性によって生み出されたものであり、この力があるからこそ、自治会活動や LLC 出羽などの創造的な地域活動を実践することができている。したがって、出羽地区の取組みは「地域づくりの基礎には住民の自治力があり、自治力の強い地域は創造的な地域づくりを実践できる」ことを示す好例であると言えるだろう。

おわりに

これまでみてきたように、島根県の中山間地域では、生業である農林業の衰退、高齢化・人口流出やそれに伴う地域社会機能の低下に苦しみながらも、その状況を打開しようとする先進的な取組みも生まれている。その中で得られた教訓をもとに、島根県や全国の中山間地域対策に求められる視点や方策として、次の事柄が考えられる。

1つ目は、中山間地域の生業の再生である。島根県の特徴を踏まえた農業支援や生業支援の在り方を検討する必要がある。それは豊かな地域資源を有効に活用した農家の多業化、農業の複合化、それらを軸とした地域産業の育成であり、地域貢献型集落営農の更なる発展である。加えて、女性や若い世代の参入を促すためにも、IT や AI 技術などを組み合わせたスマートな農業活動の在り方が求められる。その際、多様化・複雑化した地域課題に対応するために、部門・部署の垣根を超えた一体的・横断的な支援体制が不可欠である。

2つ目は、住民目線に立った中山間地域対策を今まで以上に行うことである。島根県の中山間地域対策は、人の支援・現場支援を手厚くしてきた到達はあるものの、島根県版「小さな拠点づくり」の展開に対しては、より丁寧な地域づくりを実践しなければならない。2018年の県政世論調査結果からは、現状や将来に対する住民の不安感が表れているため、現場のリアルな声に耳を傾けながら中山間地域対策を行っていくことが必要である。その際、島根県中山間地域研究センターをはじめとする関係諸機関の連携・協力体制を一層強固なものにして、現地調査や現場支援を地道に行ってきた島根県の地域づくりの良さを深化させることが大切である。

最後に、地域住民の主体性や地域の内発性を尊重して、地域の自治力を育てることである。邑南町の地域づくりで参考になるのは、何よりも住民自治や住民目線の地域運営を重視していることである。地域自身が自治力を育てることが、クリエイティブな活動を生み出す土壌を育むことにも繋がっている。したがって、中山間地域を再生・発展させるためには、地域の個性を尊重し地域の自治力を高め、行政はその地域の自治力を引き出す支援を行っていくことが肝要だろう。

【注】

- 1) 島根県（2020）『島根県中山間地域活性化計画 令和2年度（2020）－令和6年度（2024）』。
- 2) 「新島根方式」（1975－88年）や「地域貢献型集落営農」（2008－2016年）は、島根県の代表的な中山間地域農業振興事業である。
- 3) 島根県内の市町村数は、2020年現在、19である。
- 4) 島根県中山間地域研究センターの設立は、1998年である。
- 5) 島根県版「小さな拠点づくり」の特徴については、さしあたり、関耕平（2021）「『小さな拠点』形成政策に関する批判的検討―国の導入意図と取組実態との乖離をめぐって―」榊原・岡田・白藤編『「公共私」・「広域」の連携と自治の課題』自治体研究社、を参照。
- 6) 第5期計画の「小さな拠点づくり」は、特に「生活機能（生活交通を含む）の確保」に重点を置いた計画となっている（島根県地域振興部中山間地域・離島振興課へのヒアリング、2020年12月）。
- 7) 「小さな拠点づくり」の危険性については、さしあたり、保母武彦（2015）「地方創生の『小さな拠点』政策を考える」『土地総合研究』、を参照。
- 8) 島根県（2018）『平成30年度 島根県政世論調査報告書』。
- 9) 島根県（2020）『島根県中山間地域活性化計画 令和2年度（2020）－令和6年度（2024）』。

- 10) 永田恵十郎 (1988) 『地域資源の国民的利用』 農山漁村文化協会。
- 11) 島根県の農業構造分析については、藤本晴久 (2018) 「島根県の農業構造分析：2005～2015年農林業センサスを中心に」『経済科学論集』第44号、を参照。
- 12) 家族農業経営の意義と役割については、国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル (2014) 『家族農業が世界の未来を拓く—食料保障のための小規模農業への投資』 農山漁村文化協会、が詳しい。
- 13) 島根県の集落営農の展開については、さしあたり、今井裕作 (2013) 「集落営農の新展開—島根の地域貢献型集落営農に学ぶ未来への展望」小田切・藤山編『地域再生のフロンティア—中国山地から始まるこの国の新しいかたち』 農山漁村文化協会、を参照。
- 14) 岡田知弘 (2020) 『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論 (増補改訂版)』 自治体研究社。
- 15) A級グルメとは、地域の良質な特産品による「ここでしか味わえない食や体験」を意味する。2011年から邑南町はこの構想を掲げ、町外から一流料理人などを呼び込んでA級グルメの開発を行っている。これを通して、域外から外貨を獲得し地域内の農家や飲食店に循環させる仕組みの構築を目指している。またA級グルメ構想については、寺本英仁 (2018) 『ビレッジプライド—「0円起業」の町をつくった公務員の物語』 ブックマン社、が参考になる。
- 16) 邑南町職員へのヒアリング (2018年9月) より。
- 17) 出羽地区やLLC出羽の取組みについては、『季刊地域』編集部編 (2015) 『総力取材 人口減少に立ち向かう市町村』 農山漁村文化協会、を参照。
- 18) LLC出羽へのヒアリング (2019年9月) より。

参考文献

- 岡田知弘 (2020) 『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論 (増補改訂版)』 自治体研究社。
- 小田切徳美・藤山浩編 (2013) 『地域再生のフロンティア』 農山漁村文化協会。
- 『季刊地域』編集部編 (2015) 『総力取材 人口減少に立ち向かう市町村』 農山漁村文化協会
- 楠本雅弘 (2010) 『進化する集落営農—新しい「社会的協同経営体」と農協の役割』 農山漁村文化協会。
- 国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル (2014) 『家族農業が世界の未来を拓く—食料保障のための小規模農業への投資』 農山漁村文化協会。
- 関耕平 (2015) 「自律した幸福な島」からのメッセージ：島根県隠岐郡海士町『経済』第81号。
- 田中きよむ編 (2018) 『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり—地方消滅論を超えて』 晃洋書房。
- 寺本英仁 (2018) 『ビレッジプライド—「0円起業」の町をつくった公務員の物語』 ブックマン社。
- 中国新聞取材班編 (2016) 『中国山地 過疎50年』 未来社。
- 永田恵十郎 (1988) 『地域資源の国民的利用』 農山漁村文化協会。
- 保母武彦 (2013) 『日本の農山村をどう再生するか』 岩波書店。
- 八木信一・関耕平編 (2019) 『地域から考える環境と経済—アクティブな環境経済学入門』 有斐閣。
- 島根県 (2020) 『島根県中山間地域活性化計画 令和2年度 (2020) - 令和6年度 (2024)』。
- 島根県 (2019) 『平成30年度 「小さな拠点づくり」に向けた地域実態調査結果』。
- 島根県 (2018) 『平成30年度 島根県政世論調査報告書』。
- 邑南町 (2015) 『明日 未来が見える・地域が輝く邑南戦略』。
- LLC出羽「配布資料」。

(ふじもと はるひさ 島根大学法文学部・准教授)