

「離島創生」の方向性——個人に向き合い、実態に即した雇用・支出対策を

NPO法人ローカル・グランドデザイン 理事 坂本 誠

はじめに

本稿が読者のお手元に届く頃には、ほとんどの自治体が「地方版」総合戦略」をとりまとめていることだと思う。

本号の特集には四自治体の意欲的な取り組みが掲載されているが、皆さまのお住まいの自治体ではどうだろうか。

私が知る限りでは、本号で紹介された四自治体の取り組みはかなり秀でたケースであり、一般的には、総合計画など既存計画の焼き直しだったり、他自治体や国・都道府県版総合戦略の追従であつたりするケースが少なくない。わが自治体の「総合戦略」を確認するや、その不甲斐なさに慨嘆する向きもあるかもしれない。

だからといって、その自治体にすべての責を帰するのは安易であり、決して生産的な行為ではない。たしかに自治体側の努力不足も指摘されるかもしれないが、国が進める「地方創生」政策そのものが抱える問題点に起因する面も

あるからである。そこでまず本稿の前半では、「地方創生」政策の問題点をいくつか確認しておきたい。

1. 「地方創生」政策の現実

(1) 拙速かつ中央集権的に進められた「地方創生」政策
第一に、「総合戦略」の策定はあまりにも拙速に進められた。二〇一五年一〇月末までに策定すれば交付金を上乘せるとアナウンスするなど自治体には早期の策定を促す一方で、「総合戦略」の仕様は今年に入ってから徐々に明らかにされるといった始末であり、自治体の担当者は創生本部から五月雨的に打ち出される各種文書や様式に右往左往せざるをえなかった。結果として住民との対話には手が回らず、住民代表や有識者を集めた会議を三、四回開催するなり住民アンケートを実施するのが関の山で、まるで住民不在の「総合戦略」と化したところは少なくない。

第二に、「地方創生」政策はきわめて中央集権的に進め

表1 20～39歳女性人口の減少率上位20市町村

(2000年時点の市町村単位)

都道府県	市町村	「平成の合併」 への対応	20～39歳女性人口		
			2000年 (人)	2010年 (人)	増減率 (%)
富山県	利賀村	合併して南砺市	91	23	▲74.7
長野県	上村	合併して飯田市	75	21	▲72.0
岐阜県	高根村	合併して高山市	72	21	▲70.8
愛媛県	別子山村	合併して新居浜市	17	5	▲70.6
徳島県	一宇村	合併してつるぎ町	94	29	▲69.1
奈良県	大塔村	合併して五條市	75	24	▲68.0
長崎県	高島町	合併して長崎市	59	19	▲67.8
高知県	本川村	合併していの町	48	16	▲66.7
愛媛県	河辺村	合併して大洲市	63	22	▲65.1
愛媛県	関前村	合併して今治市	37	13	▲64.9
和歌山県	花園村	合併してかつらぎ町	44	16	▲63.6
静岡県	水窪町	合併して浜松市	208	76	▲63.5
長崎県	宇久町	合併して佐世保市	266	99	▲62.8
青森県	脇野沢村	合併してむつ市	230	87	▲62.2
石川県	尾口村	合併して白山市	58	22	▲62.1
愛媛県	面河村	合併して久高高原町	58	22	▲62.1
岐阜県	板取村	合併して関市	150	58	▲61.3
岐阜県	坂内村	合併して揖斐川町	41	16	▲61.0
兵庫県	家島町	合併して姫路市	1,122	441	▲60.7
愛媛県	日吉村	合併して鬼北町	139	55	▲60.4

資料：国勢調査

られている。「地方創生」政策の根拠法である「まち・ひと・しごと創生法」によれば、市町村は、政府の定めた「国版総合戦略」（同法第8条）と都道府県の策定した「都道府県版総合戦略」（同9条）を「勘案」して「市町村版総合戦略」を策定（同10条）することとなっている。

また、財源配分においても強力な中央集権体制が築かれ

ている。「総合戦略」を実践するための財源として政府の来年度予算に一〇八〇億円の交付金が計上される予定だが、交付金の配分額を決定するのは政府である。少なくとも本稿執筆時点において、政府は交付金の配分基準を明らかにしていない。明確な基準が明らかにされていないということは、そのぶん政府の裁量が大きということでもあり、自治体側は政府の意向を忖度して「総合戦略」を策定することになりがちである。

このように「地方創生」政策が拙速かつ中央集権的に進められるなかで、多くの自治体で「（ある意味で）現状適応的」に対応した結果生まれたのが、既存計画の焼き直しや他自治体や国・都道府県の追隨的な「総合戦略」だと言える。

(2) 見過ごされた「一部離島」や「旧町村部」

「地方創生」政策に関して、もう一つ見落としてはならない重大な問題点がある。それは「一部離島」や「旧町村部」の取り扱いである。

「一部離島」や「旧町村部」は、二つのハンディを背負っている。

第一は、より深刻な人口減少である。いわゆる「増田レポート」が示す「消滅可能性都市リスト」はあくまでも現行の自治体単位の将来推計である。表1は、二〇〇〇年から一〇年にかけての「二〇～三九歳女性人口」減少率を「平

成合併前の市町村単位」で集計し、上位二〇市町村を一覧したものだが、表を見てまず気がつくのは、減少率上位に並ぶのはすべて平成の合併を通じて新自治体の一部となった「旧町村部」だということ。その中には、合併の結果「一部離島」となった島が四つ含まれている。そして、こうした地域では、三〇年後の将来推計ではなく直近一〇年間の「現実」として若年女性が六割以上減少している。

第二は、イニシアティブをとるべき役場の不在である。「増田レポート」が「選択と集中」を促す一方で、今回の「地方創生」政策においてはあまねくすべての自治体にチャンスすなわち、「総合戦略」を政府に提出し、その実践のための交付金を受け取る機会が保障されている。しかし、それはあくまで現行の「自治体」が対象である。「一部離島」や「旧町村部」単独では「総合戦略」は提出できないし、交付金の交付対象にもならない。その取り扱いには「本土」や「新自治体」の判断に委ねられている。そして現実問題として、「一部離島」や「旧町村部」対策を「総合戦略」にしっかりと書き込んだ自治体はほとんど見当たらないのが実状である。

「創生」のチャンスすら奪われた「一部離島」や「旧町村部」を救い出すために、つぶさに津々浦々の地域を見ている者たちから率先して声を上げていく必要があるのではないか。

2. あるべき「創生」に向けて① 地域としてとるべき姿勢

以上のように、「地方創生」政策は拙速かつ中央集権的に推進され、「一部離島」や「旧町村部」の存在を見落とすなど、住民不在・地域不在のまま進んでいるのが実状である。

こうした「地方創生」政策の問題点をふまえながら、本来あるべき「創生」に向けて、これからわれわれはどう取り組めばよいのか。「地域としてとるべき姿勢」と『創生』を支えるための社会設計』の二つの観点から指摘を加えてみたい。

(1) 「人口」ではなく「人間」に向き合う

まず「地域としてとるべき姿勢」を二点指摘したい。

第一は、人口の大小ではなく、そこに住む人々それぞれに眼差しを向けることである。

「地方創生」は専ら「人口」という指標を評価軸とした政策であり、その徹底ぶりにかけては過疎対策などこれまでの地域振興政策とは有り様を異にしている。「地方人口ビジョン」の策定に際しては人口統計を詳細に分析したうえで人口の将来展望について具体的な目標を示すよう促されているし、「総合戦略」の策定においても「五年間で転入



飛鳥（山形県酒田市）。緑のふるさと協力隊の現役隊員とOBが大漁旗を振り、太鼓を打ち鳴らして定期船を迎える。

者数を○人増やし、転出者を○人減らす」といったふうに人口について明確な数値目標を設定するよう促されている。しかし、そもそも「人口」とは一定の領域に居住する人々の総数を示す統計的概念にすぎず、その一人ひとりがどのような人物であるかは、性別や職業など統計的に把握できる項目を除けば一切問われない。

「人口」で地域を切り取れば、そこに住む人々は「一人」「二人」という数値でしかなくなる。しかし一人ひとりに目を配れば、それぞれがさまざまな知識・技術・能力・趣味を

もつ個性あふれる人間であることに気づくはずである。

私が以前住んでいた四国山間部の高知県梼原町^{ゆすはらまち}に、松原という地区がある。林業の衰退とともに人口減・高齢化が進み、現在では人口三〇〇人を下回り、高齢化率は六〇パーセントを超える。しかしそんな地区にも、簡単

なプログラミングや溶接などなんでもこなすエンジニア、東京からUターンしたパン職人、部屋を埋め尽くすほどのひな人形を蒐集している女性、埋もれかけた地元の踊りを発掘して伝承活動に取り組んでいる男性など個性あふれる人々が住んでいて、それぞれ自らの培った技や力を地域に還元しながら、地域を支えている。私が把握しきれないだけで、三〇〇人足らずの一人ひとりがそれぞれ趣味や特技をもち、そして地域に関わりながら暮らしていることだろう。

巷間では人口が減少し人口密度が低くなった地域を「過疎」と呼ぶようだが、人口密度でなく住民間のネットワークを基準に据えるならば、松原地区には「過密」とも言えるぐらゐの濃密かつ強固なネットワークがあり、その中で三〇〇人足らずの住民一人ひとりがそれぞれの個性を活かしながら豊かな人間関係を育んでいる。しかし、「人口」で地域を切り取った途端に、そこに住む人々は「一人」「二人」という数字でしかなくなり、松原地区は人口三〇〇人足らずの「過疎」に苛まれる寒村となる。

「地域づくり」の目的を問われると、決まって私はこう答える。そこに住む人々が役割を発揮し、存在を認められる場づくりであると。結果としてお金を稼いだり雇用を増やしたりできればそれに越したことはないが、それらはいくまでも副次的な効果にすぎない。住民一人ひとりが、自ら

の個性や能力を生かせるようなポジションを地域の中で得られること。自分が多少なりとも地域の中で役に立っていることを確認できること、そして認められること。これこそが「地域づくり」の根本的な目標ではないだろうか。

「地域づくり」は究極の人口減少対策でもある。地域の中に居場所があり、自らの存在が認知されているという実感は、自信を生み出すだけでなく、自らを認知する地域に対する愛着と誇りを醸成する。そして、愛着や誇りを感じる地域からは、人はそう簡単には出て行こうとはしないはずである。

(2)「田園回帰」志向の若者に向き合い、その心を受け止める

第二は、「田園回帰」志向の若者の「心」をしつかりと受け止め、移住・定住に結びつけることである。

内閣府の調査によれば、農山漁村への定住願望をもつ都市住民の割合は二〇〇五年比で大幅に増えており(二〇〇五年・二〇・六%↓二〇一四年・三二・六%)、その伸びは若年層——三〇〜四〇歳代の子育て世代で顕著である。こうした若年層を中心とした農山漁村への定住志向の高まりは「田園回帰」志向として注目されつつある。

問題は、こうした「田園回帰」志向の若者を地域が受け止められるかどうかである。現実には多くの地域で若者を中心とした人口流出がまだ続いており、「田園回帰」志

向の受け皿となつて若年層の人口流入を実現している地域は少ない。

しかし、少数ながらもいくつかの自治体では「田園回帰」志向をしつかりと受け止め、若年層を中心に移住者を増やしている。離島部では本特集で取り上げられた島根県海士町のほか長崎県小値賀町おぢかが該当する。両自治体では、若年層の流入が統計的にも確認される。

筆者はこれまで海士町や小値賀町など「田園回帰」志向の若者の受け入れに成功した自治体のいくつかに足を運んできたが、訪問した自治体に共通して確認できた点が二つある。

一つ目は、住宅・雇用対策など移住支援に早期から取り組んできた点である。ただ、これは本質的な要素ではない。ここを勘違いすると、移住者への支援策や優遇策を充実させれば若者がやってくると思い込んでしまう。たしかに移住者への支援策や優遇策は、移住希望者がその地域に目を向けるきっかけにはなるかもしれないが、定着に結びつくかどうかは別問題である。

これは「就職活動」(会社にとってみれば「採用活動」)に置き換えればよくわかるはずだ。初任給が少々高くても、そこに勤める社員が「こんな会社、いつまで存続するかかわらないよ」「こんな会社に来たって、なにもすることなんかないよ」などとこぼす会社に、優秀な若者は集まらない。



硫黄島（鹿児島県三島村）の音楽祭。村長が歌い、若者たちがジャンベを打ち鳴らし、そして踊る。

それと同じことである。

したがって、次の二点目が重要である。それは、首長や自治体職員をはじめ住民たちが、愛する地域の将来を切り拓こうと懸命に取り組み、それを外から来た人間にも熱意をもって語り、伝えようとしていることである。

「田園回帰」志向の高まりの背景の一つとして、労働市場の変化（非正規雇用の増加、終身雇用制度・年功序列賃金の弛緩）や家族形態の変化（未婚・晩婚化）が指摘される。これまで当たり前とされてきた

「就職して安定的な所得を確保し、結婚して家族を持ち…」という「生き方」が決して当たり前ではなくなってきた。その結果、これからの若者は多様な生き方を自らつくり出すことを求められている。こうした社会情勢の変化を前向きに捉え、自らの生き方をつくり出す場として農山

漁村を志向する若者が増えており、これが「田園回帰」の潮流をなしていると考えられる。

であるならば、自らの「生き方」をつくり出す場として農山漁村を志向する若者たちは、住民が「こんな町」「こんな村」「こんな島」などと自らの地域を卑下し、地域の将来を切り拓く意欲を失っているところにやって来ようとするのだろうか。いや、「わが町」「わが村」「わが島」として住民が地域を愛し、次の世代に地域をよりよい形で受け継ぐと努力しているところに、若者は共感を抱き、吸い寄せられていくのではないか。

すなわち、「田園回帰」を志向する若者の「心」をつかみ、定住に結びつけるためには、移住者への優遇策を競うのではなく、まず住民自身が地域を愛し、地域を丁寧に磨くこと。そして地域の将来像を住民どうしで共有し、それを若者に語り伝えることである。迂遠に見えるかもしれないが、これが「田園回帰」を受け止めるための王道である。

3. あるべき「創生」に向けて②

「創生」を支えるための社会設計

（1）「多業」を前提とした雇用対策
つづいて、「創生」を支えるための社会設計として二点示したい。

その第一は、「多業」を前提とした雇用対策である。



青ヶ島（東京都青ヶ島村）の三宝港にて。駐在する警察官も住民の1人として荷役作業を手伝う。

「多業」とは、国交省の定義によれば、「一つの仕事のみに従事するのではなく、同時に複数の仕事に携わる働き方を指すもの」、言い換えれば、副業的雇用（パート雇用や季節雇用）の組み合わせにより生計を立てている状態のことである。

「多業」とはいかにも新しい概念のように見えるが、元来、離島の暮らしは「多業」を前提に成り立ってきた。そもそも離島の多くは半農半漁で暮らしてきたし、日常生活上必需なサービスを住民それぞれが兼業で手分けして担っているケースは当たり前のように見られる。港の荷役を住民総出で行っている離島は少なくないし、たとえばトカラ列島（鹿児島県十島村）では発電所の管理を住民が三交代制で担っていたりもする。「多業」を前提とした雇用対策は、こ

うした離島の実態に即した雇用創出策である。

農山漁村——とりわけ離島において専門的雇用（通年・フルタイム雇用）をつくり出す余地は限られている。にもかかわらず現在全国で進められている雇用創出策は、専門的雇用の創出にこだわりの結果としてその成果はごく限定的である。「多業」を前提とした雇用対策は、専門的雇用の創出にこだわらず、副業的雇用の創出を目指す。

離島では、島の産業や住民の暮らしを支えるために不可欠な仕事であるにもかかわらず、専門的雇用を抱えるほどの需要量はなく、副業的雇用にとどまっている職種が少なくない。そうした職種では人手——特に後継者の確保が難しく、住民の暮らしに不可欠なサービスが維持できなくなったり、農業や漁業などでは生産規模を縮小せざるをえない状況が生じている。たとえば最近では住職不在の「空き寺」の増加が懸念されている。「空き寺」が増加すれば、島で故人を見送ることもできなくなる。「多業」を前提とした雇用対策は、こうしたミスマッチの解消を通じて、島内に新たな雇用を創出し、島人の暮らしに不可欠な生活サービスの維持存続にも寄与する。

具体的な対策としては、①地域内の多様な副業的雇用をコーディネートする仕組みづくり、②「多業」に対応できる多能工の育成、③副業的雇用の普及に対応した社会制度の設計（特に社会保険制度）が検討される。



悪石島（鹿児島県十島村）の発電所。九州電力から委託を受けた住民が3交代制で管理している。

（2）「支出対策」の必要性

第二に、「収入対策（所得確保策）」ばかりでなく、あわせて「支出対策（支出軽減策）」を検討すべきである。

個々の家計にブレークダウンすれば、経済面で暮らしの持続性を担保するのは「収入と支出のバランス」である。読者の皆様も、自身の生活に立ち返ってみれば、収支のバランスを意識しながら生計を立てているはずである。ところが、どういうわけかこれまでの経済活性化策は収入面からの対策（特産品の開発や工場誘致をはじめとした産業振興やそれ

を通じた雇用創出・所得向上策）に偏り、支出面からの対策（支出軽減策）には消極的だった。

本稿では、支出面からの対策として二つを指摘したい。

第一は公共交通に対する公的支援の充実である。これまで公共交通は独立採算を原則とし、運営補助は例外的な措置と

して捉えられてきた。しかし、日本において公共交通が独立採算で成立しえたのは、①経済のインフレ基調が続き、初期投資の回収見込みが立てやすかった、②人口増加局面にあって需要の長期的拡大が見込めた、という二つの成立要因が重なったからであり、現在ではそのいずれも失われている。デフレ基調かつ人口減少局面の社会においては原則として公共交通の独立採算は不可能と考え、「公共交通の独立採算制神話」は捨て去るべきである。

今なお残る「公共交通の独立採算制神話」の悪影響を最も被っているのが離島である。時間距離だけでなく交通コスト（航路や航空便の運賃・輸送費）の高さが本土との距離を遠ざけ、住民の機会損失や生活費の負担増につながっている。時間距離の短縮は難しいかもしれないが、交通コストの縮小は、「独立採算制神話」を捨てて「支出対策」の一環として取り組めば、すぐにでも大きな成果が見込めるはずである。「イコールフットイング（本土との生活条件の同一化）」の観点からも、航路や航空便に対する公的支援をより積極的に認めていくべきではないか。

第二は、教育費に対する公的支出の拡大である。

GDPに占める教育機関への公的支出の割合はOECD（経済協力開発機構）諸国中で日本が最下位、高等教育に係る支出に占める公的負担の割合もワーストクラスである。その分、日本では教育に関して多くを家庭に委ねている。

その結果として生じているのが都市・農山漁村間の教育費負担の格差である。都市部では大学や専門学校でも自宅からの通学が可能だが、農山漁村においては自宅から通える方が珍しいし、特に離島では高校進学時から下宿を余儀なくされるケースも少なくない。すなわち農山漁村——とりわけ離島においては、都市部に比べて所得水準が低いうえに都市部よりも（仕送りなどを含めた）教育費負担が大きいうという、二重のハンディを背負っているのである。これを社会的矛盾と言わずしてなんと言おうか。

結果として大学進学率の都市との格差は近年拡大の一途をたどっているし、農山漁村に赴いてしばしば耳にするのは、子どもの教育機会や教育費負担を考えて子育て世代が都市部に転居したという話である。統計的に確認できているわけではないが、子どもの教育機会や教育費負担を理由に都市部での居住や就労を志向する若年層は決して少なくないと思われる。また、自らの居住地の選択が子どもの将来を左右しかねないとなれば、農山漁村や離島へのU・Iターンも躊躇されるだろう。

次の世代がその生まれた境遇に関わらず自らの可能性を切り拓ける環境づくりは、教育政策の根幹ともいえる要素でもある。であればこそ、生まれや居住地の違いが教育機会の格差を生んでいる現状に照らして、方針の抜本的な転換が必要ではないか。

おわりに

「消滅可能性都市」というが、人口が減少したからといって地域や自治体が消滅するわけではない。自治体が消滅するのは、住民が地域や自治体としての存続をあきらめたときである。現に「平成の合併」に際しては多くの自治体が財政的困窮からその存続をあきらめ、結果として一五〇〇を超える「自治体」が消滅した（もちろん地域が消滅したわけではない）。

今年度、早稲田大学で「農村問題」の講義を担当したが、講義を受けた学生から、「先生が考える《農村の価値》とは何か」と問われた。

私はこう答えた。「自然は人の手が加わって農村となる。農村が農村たる所以はそこに人が住んでいるからだ。そして住もうとしているからだ。私が農村を素晴らしいと思うのは、そこに住まう人々が、地域を次の世代に受け渡そうとするために営為を積み重ねてきた、その積み重ねがいまの農村だからである」と。

そして、昨年個人的に訪れたトカラ列島の生活を紹介した。

訪れた悪石島あくせきしまで私が見たものは、島の生活を支え伝統を継承するために、島ぐるみで奮闘する住民の姿だった。

先にも触れたが、役場もなく一般的な店舗もないその島



悪石島にて。「ヒチゲー」の期間中は、神様に会わないように、クワズイモの葉にトベラギを添えたものを対にして玄関に供える。

では、生活を維持するために住民が何から何までこなす必要がある。島内の出張所には役場の委託を受けた住民が一人詰めるのみ。水道施設を管理するのも発電所を三交代制で運用するのも港で荷役作業を行うのもすべて住民である。また、トカラ列島は祭事をひとときわ大事にしている地域でもある。祭りを簡略・省略する地域が多い中、ここでは昔から伝わる祭事を忠実に継承している。正月だけで年に三回祝うし、夏のボゼ祭りは全国的にも著名である。私が訪問した日もちょうど「ヒチゲー」という行事が行われる日にあたっており、民宿の女将さんからは「神様が歩いているから、夜は絶対に外に出てはいけなし、窓の外を覗いてもいけない」と厳命されたし、明け方には宿のご主人をはじめ男衆が海に出かけ、神事（どのような祭りかは女将さんにもよく知らされていないようだ）を行つたらしい。

その民宿では、たまたま本土にある役場から出張してきた職員と同宿した。ともに夕食を囲んだ際に、彼は訥々として語りかけた。

「現在、トカラ列島には七つの有人島があるけれども、昔はもう一つ臥蛇島^{がしやしま}という有人島がありました。しかし、次第に人が減って島の生活基盤が維持できなくなり、ついには集団離島を余儀なくされたのです。あのようなことだけは繰り返してはならない、その思いで日々仕事をしています」「地方創生」というが、地域は「創生」せずとも現にそこにあり、脈々と息づいている。自らにとつてかけがえのない対象として地域を支え、次の世代に受け継いでいこうとする人びとがそこにいる限り、地域は簡単に消えないし消せるものではない。

「地方消滅」などという言葉葉を前に、決してあきらめないでほしい。そして、これまでどおり島を愛し、島を磨き、その思いを次世代を担う島内外の若者たちに伝えてほしい。そうやって、島はありつづけてきたのだから。

坂本 誠（さかもと まこと）

1975年高知県生まれ。東京大学法学部、同大学院工学系研究科社会基盤工学専攻を経て、2007年東京大学大学院農学生命科学研究科農業資源経済学専攻単位取得退学（途中高知県梶原町地域振興アドバイザーとして1年間赴任）。（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所、全国町村会を経て2015年より現職。博士（農学）。農山村地域の持続発展策、道州制・市町村合併・地域自治組織など地方自治制度に関する研究を行う。