

# 特集 新しい離島振興への提言・Ⅱ

前号に引き続き、全国離島振興協議会が設置した「離島振興法改正検討会議」の委員を務めていただいた学識経験者3名に、それぞれの専門分野から「新しい離島振興への提言」をお寄せいただいた。

今号では、地域づくり、観光振興、海外の離島振興施策などからの政策論を掲載する。

「新たな担い手」の動きを離島振興に

小田切 徳美

地域活性化のカギを握る観光振興

矢ヶ崎 紀子

フランスの小規模島嶼振興施策と  
日本の離島振興

長谷川 秀樹

# 「新たな担い手」の動きを離島振興に

明治大学教授 小田切 徳美

## 変化のあった関係人口をめぐる議論

筆者が委員長を務めた全国離島振興協議会「離島振興法改正検討会議」の報告書（二〇二二年六月）に次の一文がある（傍点は筆者）。

離島の地域社会を維持し、無人化を防止するためには、UJターンの等の移住定住に限らず、地域社会との関わりを維持・拡大し、「新たな担い手」を確保することが求められている。

報告書では、この「新たな担い手」をめぐる状況が「前回の法改正から大きく変化があった」として、その重要性を強調している。

この「新たな担い手」とは、先の文章にもあるように、UJターンの等の移住者に加えて、関係人口を指しているが、それが離島をめぐり、なぜいま議論されているのか。また、前回の離島振興法改正（二〇二二年）から、これらの実態はどのように変化したであろうか。本稿ではその点の論究を進めたい。その際、変化の全体像を掴むために、離島のみではなく、わが国の農山漁村全体を対象としながら議論する。ただし、後述のとおり、離島は、しばしばこうした変動のリーディング地域に位置づけられる。「離島をはじめとする農山漁村」という表現は、形式的な表記ではなく、そのような意味合いも含んでいる。



オンラインを用いた離島振興法改正検討会議の様様。

「しまおこし」が端緒となった地域づくり

二〇一四年から始まる地方創生の契機となった「地方消滅論」<sup>【※1】</sup>のイメージから、近年の離島を含む農山漁村は人口減少と高齢化が加速度的に進み、地域の力が一斉に低下していると思われる。しかし、現実はそのようではなく、地域の困難に向かう力やそれを応援しようとする動きも確実に存在する。

その点を説明するために、少し時代を遡ろう。平成の時代が始まったばかりのバブル経済の時期は、農山漁村は「リゾートブーム」に沸いていた。しかし、このブームは、バブル経済の崩壊とともに一気にしぼみ、各地で混乱をもたらした。その後の一九九〇年代後半にバブル経済の混乱とその後遺症の中から、農山漁村に登場したのが「地域づくり」運動である。

じつはその淵源は、七〇年代末、沖縄の離島からはじまる「しまおこし運動」だと言われている。このしまとは、沖縄では集落を指し、列島改造ブーム（七〇年代前半）による島外資本による土地買い占めに対して、「みんなで力を合わせて地域を良くしていこう」という動きを意味するとされる。これが内地に広がり「地域おこし」「地域づくり」へと展開していったのである<sup>【※2】</sup>。

そのため、各地ではすでに多様な取り組みがあったが、体系化を意識したのが、一九九七年からはじまる鳥取県智頭町の「日本ゼロ分のイチ村おこし運動」であった。地域の内発力により、①主体形成、②コミュニティ再生、③経済（構造）再生を一体に実現しようとした運動である〔※3〕。行政による集落への手上げ方式による一括交付金の複数年支払いなど、当時としては異例の支援もあり、全国から注目された。このような方法の地域づくりは農山漁村で広がり、西日本を中心に各地で見られるようになった。

上述の地域づくりの特徴をまとめれば「内発性」「多様性」「革新性」の三点が指摘できる。その中でも最も重要なものが、地域振興の「内発性」である。この直前に行なわれていたりゾート開発は、典型的な「外来型開発」であった。外部資本により、カネも意思も外部から注入され、地域の住民は土地や労働力の提供者に過ぎなかった。内発性は、みずからの意思で地域住民が立ち上がるプロセスを持つ実践であることが特に意識されており、先発した「しまおこし」の精神が貫かれていると言える。

このような特徴を持つ地域づくりの進展が、バブル経済崩壊以降のいわゆる「失われた一〇年」と時期的に重なり合うのは偶然ではない。むしろ、この間に「農山漁村は内発的にしか発展しない」という地域の覚悟が生まれ、それが原動力

となっている。したがって少なくとも農山漁村においては、この間は「失われた」ではなく、「未来に向けた」時期であった。

### 地域づくりと田園回帰の好循環

こうした地域づくりの動きには「援軍」が生まれた。若者を中心とした都市の人々の移住であり、最近では「田園回帰」という言葉とともにその認識は社会的に定着している。

その量的把握を行なった総務省「『田園回帰』に関する調査研究会報告書」（二〇一八年三月）は、国勢調査の個票を使い、「五年前には都市部に居住していた過疎地域住民」を「移住者」と捉え、その数や地域分布、属性などを調べている。この定義のため、転勤などによる転入人口が含まれていたり、逆に五年前以前の移住がカウントされていないなどの点に注意が必要だが、「移住」の概ねの傾向は反映されていると思われる。表にあるように五年前と比べて、移住者を増やした区域（平成大合併前の二〇〇〇年四月時点の旧市町村）の数は、二〇〇〇～一〇年の一〇八区域に対して、一〇～一五年には三・七倍の三九七区域に増加している。これは過疎地域の全区域の26%に相当する。また、地域別に見れば、沖縄（48%）、四国（38%）、中国（32%）が高い。これらの地域では、従来から田園回帰

移住者数が増加した区域数(過疎地域)

	区域数	移住者増加区域数		増加区域の割合(%)	
		2000年 →2010年	2010年 →2015年	2000年 →2010年	2010年 →2015年
北海道	176	15	52	8.5	29.5
東北	305	26	82	8.5	26.9
関東	136	9	32	6.6	23.5
東海	76	2	11	2.6	14.5
北陸	39	1	10	2.6	25.6
近畿	107	6	20	5.6	18.7
中国	205	12	66	5.9	32.2
四国	133	10	51	7.5	38.3
九州	323	23	62	7.1	19.2
沖縄	23	4	11	17.4	47.8
全国	1523	108	397	7.1	26.1

註1) 資料=総務省『田園回帰』に関する調査研究報告書(2018年)の記載データより作成。原資料は国勢調査の組み替え集計

註2) 区域は2000年4月の市町村。

傾向がしばしば紹介されていたが、データにもはっきりと現れている。

移住者を増やした区域を地図上で見れば、沖縄では離島部に移住者増加地区が多く、中国、四国では、特に山地の脊梁部である県境付近でこの傾向が見られる。また、それは紀伊半島や中部地方など他の地域でも確認できる。

このような移住をめぐる地域的分布は、離島をはじめとする遠隔地に集中していることに加えて、九〇年代後半から本格化する地域づくり運動と田園回帰が無縁でないことも示唆している。移住の要因は多様であるが、先述の地域づくりの実践が若者を中心とする移住者を惹きつけている。また、こうした人々が、いわゆる「よそ者」として地域づくりに参加して、さらに農山漁村を輝かしている事例も少なくない。つまり、「地域づくりと田園回帰の好循環」である。

### 関係人口の概念の登場

この田園回帰とかかわり、地方創生期に生まれた概念が「関係人口」である。この提唱者のひとりである雑誌『ソトコト』編集長の指出<sup>さしで</sup>一正氏は、「関係人口とは、言葉のとおり『地域に関わってくれ人口』のこと。自分のお気に入りの地域に週末ごとに通ってくれたり、頻繁に通わなくても何らかの形

でその地域を応援してくれるような人たちである「※4」とし、農山漁村などに関心を持ち、何らかのかかわりを持つ人々を「関係人口」と呼んだ。そして、若者を中心にこのような人々が増えていることを指摘しながら、そこに地方部（とくに農山漁村）の展望が求められるとしている。

この関係人口についても量的把握が進んでいる。国土交通省「地域との関わりについてのアンケート」（二〇一九年九月実施）により、三大都市圏とそれ以外の地域の関係人口の実数が推計されている。三大都市圏域に居住する者に関して、おもに明らかになったことを列挙すれば、次の通りである。

①三大都市圏（一八歳人口約四六七八万人）では、約18%（約八六一万人）が関係人口として、日常生活圏・通勤圏など以外の特定の地域を訪問している。

②その内訳（訪問系に限定）は、直接寄与型（地域のプロジェクトの企画・運営、協力・支援等）三〇一万人（全住民に対する割合6.4%）、趣味・消費型二二三万人（同5.0%）、参加・交流型一八九万人（同4.0%）、テレワーク的就労型八八万人（同1.9%）などとなっている。

③関係人口（訪問系）が関わる地域は、同じ大都市圏内であることも多く、「都市内関係人口」の存在が浮かび上がってくる。しかし、それでも「三大都市圏の都市部」以外に関わり、訪問する人々は約四四八万人いる。

④人口あたり関係人口が多い市町村では、人口の転入超過傾向も強く、関係人口の大きさと移住の活発さには関係があることがわかる。

このように、直接的な地域貢献から、就労、そして消費目的までの多様な関係人口が把握されている。なによりも注目されるのは、そのボリュームであり、関係人口内での割合は小さくとも、絶対数は決して少なくない。例えば、三大都市圏の関係人口で、その対象地域が離島を含む「農山漁村部」である者は九・九パーセントに過ぎないが、実数では約四四万人にもおよぶ。いささか乱暴な試算となるが、国内の集落（農林統計による「農業集落」）は、都市的地域を除いて約一十一万集落あり、一集落平均では大雑把に四人程度の関係人口がいることとなる。

このように「関係人口」という人々の地域に対する行動の幅広い捉え方は、これまで見えなかったことを可視化した。第一に、頻繁に地域に通う人もいれば、地域へのアクセスなしに思いを深める者もいるように、人々の地域へのかかわり方には大きな多様性があることが明らかとなり、移住だけでなく、地域への多彩なかかわりが顕在化した。

第二は、その多様なかかわり方の中に、あたかも階段のように、農山漁村へのかかわりを深めるプロセスが見られる（これを「関わり」の階段と呼ぶ）。例えば、農山漁村に対して、①

特産品の購入、②寄附（ふるさと納税など）、③頻繁な訪問（リビーター）、④地域でのボランティア活動、⑤準定住（年間のうち一定期間住む、二地域居住）といった流れがある。

このようにプロセス化してみると、それまでの移住論議や政策は、必ずしもこうした過程を意識してこなかったことがわかる。そして、あるべき移住促進政策とは、それぞれの段階からステップアップを丁寧サポートすることと認識できよう。冒頭で、触れた離島振興法改正検討会議報告書における「新しい担い手」はこのような動きを指している。

### 移住者による新しいしごとづくりの四形態

しかし、この田園回帰や関係人口を巡っては、否定的な議論が現場から聞こえてくることもある。田園回帰については、「この地域には仕事がないから、移住など無理だ」という発言である。また、関係人口については、「住民税も地方交付税の増額にも関係ない人々に期待できない。やはり定住人口の増加が本筋だ」という本音である。いずれも「新しい担い手」の意義への疑問や否定であるが、ここでは特に前者に触れておきたい。田園回帰の受け皿となるしごとについての理解は、離島では特に重要だからである。

先にも触れたように、一部の離島は日本国内の「移住ホッ

トスポット」になりはじめており、それは統計的にも確認できる。その理由は、しごとを作り出しているからである。

この実態をみるために、現実に進んでいる、離島を含む全国の移住者によるしごとづくりを整理すると、①起業、②継業、③移業、④多業の四つのタイプがある【※5】。

起業について、説明の必要はないだろう。起業の中には既存の事業を承継しているものもある。しかし、既存事業をそのまま継ぐことは多くはなく、新たな要素を加えることが一般的で、その比重によっては、起業にみえるものもある。つまり、起業と事業承継は重なり合う存在と言える。最近では、このように既存事業を新たな形で承継する動きは〈継業〉と呼ばれている【※6】。この概念は、経営資源のみを強調する事業承継と違い、地域との関係を含めて継ぐことを含意しており、移住者の実態にフィットする。

また、外部から既存の事業を持ち込むというしごとづくりは、移業（業を移動させる）とした。これは、最近の地方創生で注目されている「サテライトオフィス」と重なる。本来は、企業が事業所と離れた場所につくる小さなオフィスを指すものだが、昨今のサテライトオフィスと名乗る事例をみれば、ITやウェブ制作ベンチャーなど個人事業の小規模事業体が多く、形式的に従前の場所に住所は残しているが、実態的には事業全体を移動しているケースが少なくない。ここでも単

純に事業移転ではなく、農山漁村の地域課題と結びつく新事業を取り入れる事例がみられる。

最後は複数の業種を組み合わせる、多業である。これは兼業農家をはじめ、どの時代にも見られるし、どの形である。そもそも離島では、以前より漁業・水産業と海洋レジャー産業との組み合わせなど、このような就業形態は多くみられた。多業の淵源のひとつは離島にあると言えよう。このような稼得のパターンは、少し前から「ナリワイ」と呼ばれ、それは、「大掛かりな仕掛けを使わずに、生活の中から仕事を生み出し、仕事の中から生活を充実させる。そんな仕事をいくつも創って組み合わせしていく」〔※7〕と表現される、都市と農村に共通する若者のライフスタイルのひとつとして期待されている。

この多業をめぐるのは、政策によるドライブもかかりつつある。二〇二〇年六月に成立した「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」である。その仕組みについては、本誌二六四号でもすでに解説があるが〔※8〕、ひとこと言え、多業的な雇用を、多様な業種を組合員とする事業協同組合の派遣業務により創出するものである。その主体となる事業協同組合の設立状況（二〇二一年二月現在）を見れば、全国で認定を受けた三〇組合の中で七組合は（一部離島自治体を含む）離島地域であり、その割合

が随分と高いように思われる。

これは、先にも触れた、多業と離島との親和性が関係していると思われる。認定第一号は島根県海士町「海士町複業協同組合」で、食品加工業、漁業、宿泊・飲食・観光業、教育・研修・物販など一五事業者が出資、正規の無期雇用職員は六名となっている（令和三年一〇月現在）。

以上のように、離島を含めた農山漁村では、仕事がないと言われるなかで、移住者自身や地元企業がしごとを作り始めている。

#### 内発的な発展と目標を指す「にぎやかな過疎」

このような状況の延長線上に、「過疎地域にもかかわらずにぎやかだ」という印象を生み出す地域が生まれている。人口データを見る限りは依然として過疎であり、高齢者の死亡による自然減少が著しいために、減少トレンドはむしろ加速化している。しかし、地域内では小さいながら、新たな動きがたくさん起こり、なにかガヤガヤしている雰囲気伝わってくる。いわば「にぎやかな過疎」である。

例えば、筆者が昨年訪問した鹿児島県長島町の獅子島はまさにそのような場所であった。地域商社を運営するUターン青年を中心に若い世代の島内ネットワークが形成されており、



鹿児島県獅子島にて。高糖度の不知火栽培に取り組むUターン青年から話をうかがった。

「半漁半X」に挑戦する者、ECサイトでの特産果実の販売に乗り出す農業者など、「なにか新しいことに挑戦しよう」という雰囲気は溢れている。町が独自の空き家改修事業で住宅を整備し、移住者の受け入れを後押しすることで、小中学校（幼稚園も併設）の児童・生徒数は微増傾向にある。

さらに町は、大手旅行会社と連携協定を結び、同社の支店を役場内に開設。地域密着での旅行商品開発が行なわれるなど、企業の活動も呼び込んでいる。このほか町内には、七名の地域おこし協力隊（任期修了を含む）が設立した会社「長島未来企画」が運営する食堂があり、島内外の人々の交流拠点の役割を果たしていた。

もちろん、この「にぎやかな過疎」は、移住者や関係人口だけが作りだしたものではない。やはり、中心となるのは地元住民であり、先に見た、内発的・総合的・革新的な地域づくりの取り組みがその核として位置づけられている。

こうした「にぎやかな過疎」のステージに立つプレイヤーとしては、①開かれた地域づくりに取り組む地域住民、②地域で自らしごとを作ろうとする移住者、③何か地域にかかわれないかと動く関係人口、④これらの動きをサポートするNPOや大学、⑤SDGsの動きの中で社会貢献活動を再度活性化しはじめた企業などがあげられる。このように多彩なプレイヤーが交錯するのが「にぎやかな過疎」であり、その結

果、人口減少は進むが、地域にいつも新しい動きがあり、人が人を呼ぶ、しごとがしごとを作るという「人口減・人財増」の様相がいくつかの地域で生まれている。

これらの地域では、地域の元々の住民と移住者が気軽に話ができる交流の場所・拠点を、シェアハウスやカフェなどの形で実現しているという共通点も見られる。最近では、多様な人々の交流の重要性が、「ごちゃまぜ」というキーワードで表現されることもあるが「※9」、まさに多彩な人々が、気兼ねなく訪れ、交流し、時には新しいアクションの出发点となる拠点の存在は注目に値する。「にぎやか」という印象の発信元となっていることも多い。

つまり、「にぎやかな過疎」とは、地域内外の多様な主体が人材となり、人口減少社会にもかかわらず、内発的な発展を遂げるプロセスと目標を指しているのである。以上のように考えると、離島のみでなく、日本の地方部全体が目指すべき姿の一端がここには示されているように思われる。

### ポイントとなる「新たな担い手」の位置づけ

農山漁村では、離島をはじめとして「にぎやかな過疎」と言える状況が確かに生まれている。しかし、容易に予想できるように、こうした存在は、まだまだ少数派で、多数が動き

の見えない地域である。同じ農山漁村内部で「にぎやかな地域」と「動かない地域」の両極に分かれるのが、「むら・むら格差」（島に則して言えば「しま・しま格差」）である。「にぎやかな過疎」の登場により、むしろ地域間格差が拡大している現実がある。

この点は、重大な政策的論点である。なぜならば、従来から問題にされていた、大都市・地方間の「まち・むら格差」については、離島振興法のように、条件不利性の補償や改善をベースとする地域振興政策の根拠があるが、「むら・むら格差」については、少なくとも恒久的に格差を埋める政策を論じることは容易ではないからである。その点で、「にぎやかな過疎」の横展開は現在の国政上の大きな課題であり、地方創生の任務のひとつはここにある。

また、先発的にそれを実現した地域が、「にぎやかさ」を持続化するために、①若者を中心としたしごと、の安定化、②「ごちゃまぜ」の「場」の整備、③それらを支える地方自治体の十分な財政の確保などの課題も少なくない。離島においてもこれらが重要課題であり、特に③については、離島地域のみを活用できる地方財政措置の導入などによる、さらなる後押しに期待したい。

これらの動きを実現し、さらに持続化するためには、より大きな視点からの離島をはじめとする農山漁村の国民的位置

づけが必要である。ところが、コロナ禍で顕在化したように、社会の閉塞状況は、ともすれば人々の分断を生みだし、特に地理的な対立、つまり都市と農山漁村の対立となりがちである。そうではなく、「都市なくして農山漁村なし、農山漁村なくして都市なし」という〈都市農村共生社会〉の理念の国民的共有化こそが求められる。その点で、先に述べた関係人口の存在は、分断や対立を超えて、〈都市農村共生社会〉を

草の根的に創造する、ひとつの条件を形成していると言えるだろう。

離島振興法の改正・延長期を前にして、「新たな担い手」が重要なポイントとなるのは、このような背景と実態がある。「前回の法改正から大きく変化のあった」これらの動きを、新法の中にどのように位置づけられるのか、注視したい。 ■

- 
- ※1: 増田寛也『地方消滅』(中央公論新社 2014)。  
 ※2: 岡崎昌之『まちづくり再考』(ぎょうせい 2020)。  
 ※3: 寺谷篤志・澤田廉路・平塚伸治編、小田切徳美解題『地方創生へのしるべー鳥取県智頭町発「創発的営み」』(今井書店 2019)。  
 ※4: 指出一正『ぼくらは地方で幸せを見つける』(ポプラ社 2016)。  
 ※5: この点については、本誌250~255号「特集・島への定住と起業」の総括として、すでに論じている一拙稿「島の『しごと』づくりとその課題」(『しま』255 2018)を参照。  
 ※6: 筒井一伸・尾原浩子『移住者による継業』(筑波書房 2018)。  
 ※7: 伊藤洋志『ナリワイをつくる』(東京書籍 2012)。  
 ※8: 総務省地域力創造グループ地域振興室「特定地域づくり事業協同組合制度の活用をー離島における新たな働き方の提案」(『しま』264 2021)。  
 ※9: 竹本鉄雄・雄谷良成『ソーシャルイノベーションー社会福祉法人佛子園が「ごちゃまぜ」で挑む地方創生!』(ダイヤモンド社 2018)。

### 小田切 徳美 (おだぎり とくみ)

1959年神奈川県生まれ。博士(農学)。東京大学大学院助教授を経て、2006年より現職。専門は農村政策論、地域ガバナンス論。日本地域政策学会会長、過疎問題懇談会座長(総務省)、国土審議会委員(国土交通省)等を兼任。著書に『農山村は消滅しない』(岩波書店)、『農村政策の変貌』(農文協)など多数。