

伊集 守直 横浜国立大学経済学部教授

東京一極集中と人口減少が合わさりながら、地域の衰退が進んでいる。2014年の「増田レポート」における消滅可能性都市という指摘は、メディアを通じて一般社会においても大きなインパクトをもって受け止められた。同年に第2次安倍改造内閣によって開始された「地方創生」では、地方自治体による「地方版総合戦略」の策定と取り組みの実施に対して、国による財政支援や情報・人材支援が組み合わされる形で、「成功事例」の蓄積が目指されてきた。最近では、総務省の「自治体戦略2040構想」などに見られるように、中長期的な視点から地域の変化を見据えた公共サービスや圏域マネジメントのあり方を検討する試みも示されている。このように、今後の人口減少下での地域のあり方の模索が続けられている状況ではあるが、持続可能な地域の姿が必ずしも見えているわけではない。

本特集では、これまでの「地域衰退」の状況や、「地域再生」に向けた取り組みを振り返りながら、今後の展望について読者に対して論点を提示することを狙いとして、財政学、地域経済学、資源経済学を専門とする研究者による論考に加えて、地域再生の現場での取り組みを紹介する。

地域衰退の要因である基盤産業の衰退はどのように生じ、政府はこの問題にどのように対応してきたのだろうか。地域再生に求められる自律的な地域経済のあり方や地域のつながりとはどのようなものだろうか。再生可能エネルギーの活用はどのように進められ、地域経済に対してどのような効果をもちうるだろう

か。エネルギーや産業、人口の動きなど多様な論点が含まれる地域再生のあり方について、取り組みの現場ではどのようなことが課題となっているのだろうか。

以上のような論点について考えていくうえで、本特集における各論考から重要な知見や示唆を得られるだろう。地域再生をめぐるこれからの議論の手がかりにしていきたい。■

いじゅう もりなお

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。静岡県立大学経営情報学部講師を経て、2011年横浜国立大学経済学部准教授、2018年より現職。

著書に、『財政赤字の国際比較』（分担執筆、岩波書店、2016年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（分担執筆、日本経済評論社、2016年）、『危機と再建の比較財政史』（分担執筆、ミネルヴァ書房、2013年）など。

地域の衰退と再生

宮崎 雅人

埼玉大学大学院人文社会科学研究所教授

はじめに

少子高齢化と人口減少が進む中で、地域の衰退や地域間格差の問題が議論されるようになって久しい。そうした中で、筆者は2021年1月に拙著『地域衰退』を上梓し、なぜ地域が衰退したのか、それを食い止めるためにはどのような政策が求められるのかなどについて論じた。本稿では、その内容をベースに「地域の衰退と再生」について議論していくこととする。

地域はなぜ衰退したのか

地域はどのくらい衰退してしまったのか。具体的な地域衰退の指標として、人口の減少、高齢化率の上昇、労働力人口の減少、商店数の減少、失業率の上昇、製造業従業者数の減少、所得の減少、病院数・医師数の減少、高等学校数の減少、空き

家の増加を拙著(2021)で取り上げた。詳しいデータはそちらをご覧いただきたいが、日本の地域はかなり厳しい現実と直面している。

では、なぜ地域は衰退したのか。それは基盤産業(地域外へ生産物を移出し、地域外から所得を得る産業)が衰退し、それに代わる次なる産業が興らなかったためである。こうした地域の例として、拙著(2021)で挙げたのは、長野県須坂市、同県王滝村、群馬県南牧村、旧産炭地であった。それぞれ製造業、観光業、農林業、石炭産業の衰退によって、地域が衰退したことを示した。たとえば、筆者の出身地である須坂市は、かつて富士通須坂工場を「城主」とする企業城下町であったが、同工場撤退後は製造品出荷額が半減し、基盤産業であった製造業が低迷した。さらに、小売業年間商品販売額も大きく減少し、中心街が閑散とするなど、非基盤産業である小売業も低迷している。

また、王滝村では、基盤産業であるスキー場の来場者数が減少する中で、自治体の借金である地方債を活用して設備投資を続けた結果、「財政再生団体移行」=財政破綻手前まで財政が悪化してしまった。

さらに、南牧村や旧産炭地では、比較的早い段階で基盤産業が衰退してしまったために、人口流出が止まらず、著しい人口減少と高齢化が見られた。南牧村では1955年から60年間で人口が5分の1となり、旧産炭地ではそれよりもかなり速いペースで人口が減少した。

みやざき まさと

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士(経済学)。専門分野は財政学・地方財政論。田園調布学園大学人間福祉学部講師、埼玉大学経済学部講師、准教授、大学院人文社会科学研究所准教授を経て、現職。著書に『収縮経済下の公共政策』(共著、慶應義塾大学出版会、2018年)、『自治体行動の政治経済学』(慶應義塾大学出版会、2018年)、『地域衰退』(岩波新書、2021年)など。

このような地域の外から所得を得る基盤産業の衰退だけでなく、自治体の土木事業の減少も地方圏の建設業を衰退させ、地域を衰退させる原因となった。土木事業の減少の背景には、国による政策誘導によって自治体の借金返済のための公債費が増加し、景気悪化と高齢化の進展に伴って社会保障関連の民生費が増加したことが挙げられる。

建設業は、オフィスビルや住宅などを建設する建設部門と、道路や橋、港などを整備する土木部門とに分かれている。建築部門は民間部門からの需要を中心としており、有力な業者の立地は大都市圏に集中する。これに対し、地方圏の建設業は政府部門からの需要に依拠しており、主として土木業者から構成される。後者は各市町村に満遍なく、分散して立地していた(梶田(2012))。工場など働かない地域では、土木業が主要産業であり、自治体の土木事業の減少はその経営を直撃した。すなわち、雇用を作り出してきた土木業の経営が立ち行かなくなったのである。

このように、地域に雇用を生み出してきた多くの産業が衰退し、その結果、多くの地域で衰退が進んでいる。

事業所サービス業と大都市集中

これに対して、人口規模の大きな都市には事業所サービス業が立地し、新たな基盤産業となった。サービス業には様々な業種があるが、そのサービス提供先の分類から、消費者(家計)を顧客とする「個人サービス業」(消費者サービス業)、事業所・企業を顧客とする「事業所サービス業」(生産者サービス業、ビジネスサービス業)、医療・教育・社会福祉などに関わる「公共サービス業」の三つに分類される。これらの中でも、事業所サービス業の拡大によってサービス経済化はもたらされた。

事業所サービス業が拡大したのは、第1次オイルショックによって市場環境・競争条件が変化し、コスト削減のために情報化が進められ、外部化されたためである。そして、一つの事業所サービス業の拡大がさらに別の事業所サービス業を拡大さ

せる。拡大した就業機会が人口(労働力)を吸引する。人口の拡大は個人サービス業の拡大を呼び起こす。個人サービス業の拡大は、単に一業種の事業所、従業者数が増えるというだけではなく、たとえば、遊技場やその他の娯楽業などといった業種の種類も増えることにつながると同時に、業種ごとに提供されるサービスの種類をも増やす。これらが大都市における消費機会の多様化をもたらす。これが「都市の魅力」となり、さらなる人口集中の要因となる。「都市の魅力」はそこでの創業を生み、一部は事業所サービス業として機能する。また、個人サービス業の拡大がさらなる事業所サービス業の拡大をもたらす。このような循環的因果関係が事業所サービス業の一層の集中・集積と、人口やその他のサービス業の拡大を引き起こしている(加藤(2011))。

巨大な人口集積をもつ巨大都市では、きわめて多様性を持ち、しかも規模の大きい第3次産業の集団が成立しうる。そうした場所には、遠くの地域に住んでいる人も新幹線などを使ってやってきて消費を行う。この消費は巨大都市の移出である。第2次産業の代表である製造業の生産物は移動が自由であるのに対して、第3次産業の代表である卸・小売業およびサービス業の生産物は一般に移動されない。移動するのは人の方である(井原(1973))。

このようにして、サービス業や人口だけでなく、他地域に住む人々の消費も大都市に集中することになる。そして、このことは、産業が衰退し、人口が減少している地域のさらなる衰退をもたらした。

「規模の経済」的政策対応の問題点

これまで国が行ってきた、基盤産業と地域の衰退に対する政策の多くに共通するのは、規模を大きくすることによって衰退を食い止めようとする考え方である。拙著(2021)ではこれを「規模の経済」的政策対応と呼んでいる。例として、農業や林業、市町村に対する政策を挙げた。

紙幅の都合もあり、特に本稿では、市町村の規

模を大きくしようとする市町村合併について述べておこう。地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進などを背景に、1999年から2010年にかけて、いわゆる「平成の大合併」が行われた。中でも1999年から2005年までは合併特例債という特別な地方債や地方交付税算定における合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、続く2005年以降は、国・都道府県の積極的な関与により、合併が強力に推進された。その結果、全国の市町村の数は3,232から1,727にまで減少した。

このように市町村合併が進められた背景には、「アメとムチ」を活用した国による政策誘導がある。「アメ」というのは、先に挙げた合併特例債や合併算定替という、市町村合併へと市町村を誘導するための制度である。

他方、「ムチ」というのは、小規模自治体に対する地方交付税の削減である。筆者の研究によれば、人口3,000人未満の小規模町村において、歳入に占める地方交付税の割合の高いところほど、合併を行う確率が高い。こうした分析結果は、財政的に厳しく、地方交付税に財政運営を依存していた小規模町村が、地方交付税の削減によって市町村合併に追い込まれたという主張と整合的である(拙著(2018))。

こうしてアメとムチを用いて進められた市町村合併の効果のひとつとして想定されたのが、規模の拡大による経費の削減である。たとえば、吉村(1999)は市区においては人口当たり歳出総額が20.9万人で最小となるという推計を行っている。こうした研究は、市町村の人口規模拡大の根拠となった。

しかし、実際には期待されたほど経費の削減は実現しなかった。たとえば、『読売新聞』2019年4月9日付朝刊は、総務省の「市町村合併に関する研究会」が2005年度に行った「合併効果が表れるとされる10年後には、年間約1兆8,000億円の経費削減が見込める」とする推計について、実際にはその2割に過ぎない約3,800億円の削減にとどまることを報じている。

国立社会保障・人口問題研究所の『地域別将

来人口推計』によれば、今後、日本でさらなる人口減少が進むと、将来的には地方圏の一部を中心に多くの都道府県で小規模自治体がかかり増加していくことが予想されている。すでに述べたように、市町村合併によって歳出の効率化を図ることは困難であるが、仮に合併したところで人口密度の低い広大な市町村が形成されることになり、ますます規模の拡大によって衰退を食い止めることは困難になる。

地域衰退をどう食い止めるか

では、地域衰退を食い止めるために具体的に何をすべきか。拙著(2021)では、①人々が生きていくために必要な社会サービスを確保すること、②国による政策誘導をやめること、③地域に産業を興すこと、④分権・分散型国家をつくること、を挙げた。本稿では、紙幅の都合もあり、④のみについて述べておきたい。

分権・分散型国家をつくることでなぜ地域衰退を食い止めることができるのか。それは産業構造の転換を促す可能性を秘めているからである。

先述した事業所サービス業の偏在は東京一極集中の要因となっており、基盤産業を失った地域からの人口流出の要因ともなってきた。基盤産業があれば地域に残っていたかもしれない人材を東京のサービス業は吸引してきた。

そしてその背景には、東京に企業の本社が集中していることが挙げられる。「平成23年東京都産業連関表」によれば、本社の都内生産額は約27.5兆円で、都内生産額163.3兆円の16.8%を占めている。これはサービス業の41.3兆円に次ぐ「産業」規模である。全体としてこれだけの規模がある本社が、その機能の一部を事業所サービス業に委託しているため、偏在が進むのである。

本社が東京に集中しているのには、市場的要因と非市場的要因がある。前者はグローバル化の影響であり、製造業の海外拠点を管理する機能などが東京に置かれていることによる。後者は行政裁量と中央集権であり、中央政府による産業調整政策

や公的規制などの行政指導のプロセスによって、管理部門が生産部門から分離して移動した結果、本社が集中してきたことによる(藤本(2017))。

したがって、東京一極集中を作り出しているのは、市場の力だけではなく、中央政府自身であると言える。それゆえ、中央集権を改めることは、企業の本社の東京一極集中を緩和し、本社という「産業」と事業所サービス業の地域分散を生じさせることにつながると考えられる。もちろん東京への集中の要因としては、先に述べた市場的要因も存在するため、これが唯一の解決策ではないが、中央政府は「地方創生」を推進しているのであるから、自らが地域発展の阻害要因となつてはならない。一部の省庁の機能を移転する程度では不十分であり、より大胆な分権化が必要であろう。

さらに言えば、新型コロナウイルスの感染拡大によって、東京一極集中はリスクが高いことが明らかになった。これは多くの人々が新型コロナウイルスに感染する可能性が高いというだけでなく、休業・時短要請や「自粛」によって人の移動や接触が制限されると、東京に集中する卸・小売業とサービス業の雇用が容易に失われてしまうという意味でも、リスクが高いのである。

今後、新型コロナウイルスの感染拡大が収束したとしても、未知の感染症の流行が繰り返されることは十分に考えられる。それゆえ、雇用の安定と日本経済の持続的成長という意味でも、分権・分散型国家への転換が求められている。

おわりに

本稿では、拙著(2021)をベースに「地域の衰退と再生」について議論してきた。基盤産業が衰退し、それに代わる次なる産業が興らなかった地域では衰退が進む一方で、人口規模の大きな都市には事業所サービス業が立地し、新たな基盤産業となった。特に東京では、グローバル化の影響も相まって、ますますこの産業の偏在が進んでいる。ただし、東京一極集中が進む要因には非市場的要因もあり、それは中央政府が作り出している。こうしたことを踏まえれば、中央政府は「地方創生」という政策の下で自治体のみ戦略を策定させるのではなく、いかにして自らが地域発展の阻害要因とならないようにしていくかを示す「中央版総合戦略」を策定すべきではないか。地域の再生に自治体の自助努力を求める前に、取り組むべきことが中央政府にはあるはずである。■

《参考文献》

- 井原哲夫(1973)『巨大都市と人口構造』毎日新聞社
梶田真(2012)「公共事業と『土建国家』」神谷浩夫・梶田真・佐藤正志・栗島英明・美谷薫編著『地方行財政の地域的文脈』古今書院
加藤幸治(2011)『サービス経済化時代の地域構造』日本経済評論社
藤本典嗣(2017)『テキスト都市地理学』中央経済社
吉村弘(1999)「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」『地域経済研究』10号、55-69ページ
拙著(2018)『自治体行動の政治経済学』慶應義塾大学出版会
拙著(2021)『地域衰退』岩波新書



一極集中システムの延命か脱却か

—地方創生に込められた2つの可能性—

佐無田 光

金沢大学人間社会研究域教授

垂直的統合モデルの黄昏か？

日本の経済・社会・政治の劣化が著しい。経済の発展は停滞し、社会は支離滅裂な分断状況にあり、政治は深刻な政策課題をいつまでも棚上げにしている。バブル崩壊からの「失われた10年」がはや30年になり、出口はまだ見えない。日本の一極集中構造の頂点に立つ国家と大企業が構造的な不正事案を次々と表面化させる一方、底辺の教育現場では、高校受験段階くらいで努力することを諦める層が半分近く出てきている現状は深刻であり、日本社会の全体としての統治体制が、あちこちで瓦解し始めている様子に戦慄する。2014年に増田元総務相らの日本創成会議が「地方消滅」をセッション的に発表し、政府は「地方創生」政策に

力を入れてきたが、筆者は一貫してこれは地方の問題ではなく、日本の国全体のシステムに関わる問題だと訴えてきた(佐無田2016)。

日本という国の構造は、経済的には東京一極集中システム、政治的には中央集権システムで、社会においては、大企業と中小企業、国と地方自治体など、あらゆる組織がピラミッド型の上下関係で統制された「垂直的統合モデル」で統治されてきた。この「垂直的統合モデル」全体が、制度的に軋んでいる。

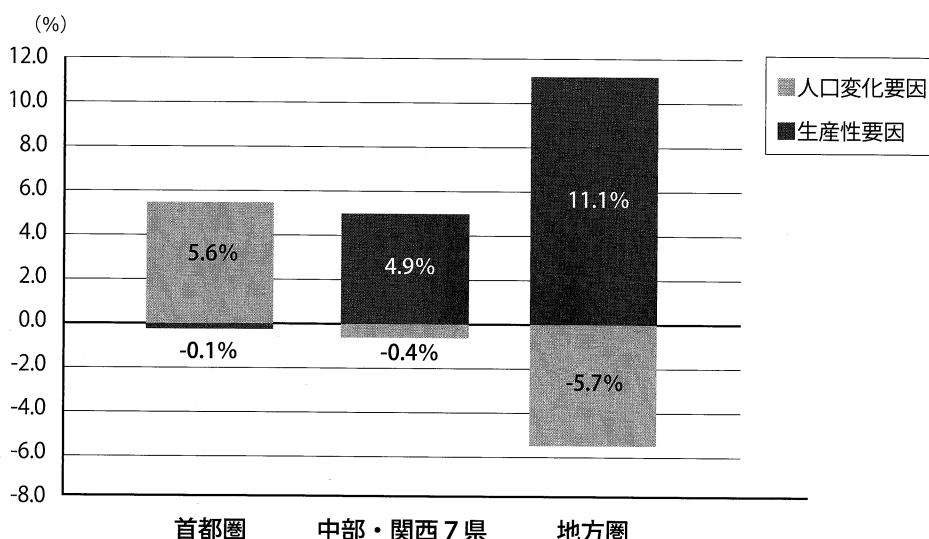
図1は2006～18年の県内総生産の成長率を地域別に人口変化要因と生産性要因に要因分解したものである。首都圏の総生産の成長率は全体で+5.5%であるが、そのうち人口変化要因が+5.6%に対して、生産性要因は-0.1%にとどまる。地方圏の総生産の成長率は全体で+5.4%と首都圏とほぼ同等であるが、その中身は首都圏とは逆に、人口変化要因が-5.7%であるのに対して、生産性要因が+11.1%と、人口減少を生産性の上昇でカバーしている。国内資源と統制管理機能を集中させている首都圏では、期待される生産性の上昇を達成できず、地方から人口を吸収することでかろうじて成長を保ち、他方で、国内分業の周辺部を担う地方圏では、産業と財政の合理化が進められ、仕事の総数が減って、人口減少に苛まれるという表裏の関係にある。地方に問題が現れるのは、同時に垂直的に統合されたシステムである日本経済それ自体に問題の源泉があるということである。

このような中で、新型コロナウイルスによる世界

さむた ひかる

横浜国立大学大学院国際社会科学部博士課程後期修了(2002年)。博士(経済学)専門分野は地域経済学。金沢大学経済学部講師、同助教授(2006年度より准教授)を経て、2013年より同人間社会研究域教授。金沢大学人間社会研究域附属先端観光科学研究センター長。著書に『きみのまちに未来はあるか? 「根っこ」から地域をつくる』(共著、岩波書店、2020年)、『地域包括ケアとエリアマネジメント—データの見える化を活用した健康まちづくりの可能性』(共編著、ミネルヴァ書、2019年)、『北陸地域経済学—歴史と社会から理解する地域経済』(共編著、日本経済評論社、2007年)など。

図1 県内総生産成長率の要因分解(2006～18年、2011年暦年連鎖価格)



注1：県内総生産変化率＝人口変化要因（人口変化率×2018年一人当たり県内総生産）＋生産性要因（一人当たり県内総生産変化率×2006年人口）により要因分解を行った。

注2：首都圏＝東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県。中部・関西＝愛知県、静岡県、三重県、滋賀県、大阪府、京都府。地方圏＝その他の道県。

（出所）内閣府「県民経済計算」、総務省統計局「人口推計」より計算。佐無田（2014）p.18のデータを更新。

的なパンデミックが起こり、緊急事態宣言等が断続的にかかる状況が1年以上続いている。その影響で、東京都の人口が減少局面に入った。総務省の住民基本台帳報告によると、2021年5月から8月まで、東京都の転出者数が転入者数を上回る転出超過を4ヶ月連続で記録した。これは、1997年代以来の反転であるが、コロナ禍の収束とともに一時的な現象で終わるのか。それとも、自己崩壊を始めそうな日本の垂直統合モデルが変化する何かの兆しの1つになるであろうか。

何が地域経済を支えているのか

前述したように、地域衰退とか地方消滅とか言われながらも、地方圏は首都圏並みの経済成長率を維持しており、人口一人あたりの生産性の伸びは、首都圏よりもずっと高い。これは不思議な現象である。なぜならば、人口減少とともに総需要は減少し、市場が縮小すると資源が分散して非効率になると、一般的な経済学では見なされるからである。実際に、景気を測る主要な経済指標を取り上

げると、全国の新規住宅着工件数は2005～20年の期間に34%も減少している（大都市圏と地方圏に大きな数字の差はない）。国内の電力総需要は2005年から2019年までに約15%減り、自動車の国内新車販売台数はピーク時（1990年）の3分の2に縮小した。卸・小売の年間商品販売額は、2007～19年にかけて約16%（約87兆円）減少した（首都圏－16.4%、中部・関西－20.7%、地方圏－11.6%）。

これだけ国内市場が継続的に縮小しているにもかかわらず、地方圏で経済成長率を保つことができている要因はどこにあるだろうか。表1は、経済活動別の県内総生産の変化を地域別に見たものである。地方圏では、総生産の増加の大部分を製造業が占めており、首都圏と比べて顕著な特徴である。1990年代以降に首都圏に代わって日本の生産センターになってきた中部・関西の7県よりも大きな数値を記録している。しかもこの期間には2008年の世界同時不況や2011年の東日本大震災があったにもかかわらず、そのマイナス分を乗り越えて成長力を保ってきた。これに対して首都圏で

表1 2006～18年の経済活動別県内総生産の変化(単位:億円)

	首都圏	中部・関西7県	地方圏
県内総生産	+96,139	+60,146	+115,257
農林水産業・鉱業	-1,290	-2,005	-9,878
製造業	+4,930	+43,256	+96,076
電気・ガス・水道・廃棄物	-2,408	-5,666	-19,132
建設業	+8,526	-7,550	+2,631
卸売・小売業	-31,697	-9,941	-9,029
運輸・郵便業	-7,843	-3,620	-12,828
宿泊・飲食サービス業	-3,830	-4,834	-7,930
情報通信業	+18,453	+5,795	+10,632
金融・保険業	+16,017	+484	+6,020
不動産業	+35,356	20,812	29,816
専門・科学技術・業務支援サービス業	29,902	9,613	13,498
公務	-2,756	-2,035	-2,730
教育	5,650	4,532	4,536
保健衛生・社会事業	32,548	20,077	31,977
その他のサービス	-4,085	-8,188	-18,317

注：首都圏、中部・関西、地方圏の中身については図1注2参照。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成。

は、金融・保険業、情報通信業、専門・科学技術・業務支援サービス業の成長に相対的な優位性が見られる。ものづくりの地方圏とビジネスセンターの首都圏という形で、国内の機能分化がいつそう進んでいることを見て取れる。ただし、図1で見たように、首都圏の成長部門は知識集約型であるにも関わらず、1人当たり生産性を向上できていない(人員を増やして成長していると想定される)という問題を有している。

なお所得の分配面に関しては、2006～18年の間に、地方圏の県民総所得(市場価格)は約9兆5千億円分成長し、その内訳は、雇用者報酬が38.2%で、民間法人所得が21.5%、個人企業が8.8%であった。小規模零細企業の淘汰が進んでいることを受けて、個人企業の配分が小さいが、雇用者報酬の配分が大きく、比較的バランスが取れていると言える。

「地域の価値」のバリュー・チェーン

地方の製造業にはまだ底力があって、日本経済を下支えしているが、それは工業化時代の遺産であり、それだけでは雇用や人材の流出は止まらない。現在の地域再生を特徴づけているのは、ローカル・ブームとも呼べる数字に表れないムーブメントである。過疎化や人口減少の危機の一方で、田園回帰、地方移住、関係人口、滞在型観光、サテライトオフィスやコワーキング、テーマ型のまちづくりやリノベーションなど、「ローカル」を求めるニーズは花盛りである。電通の地方創生ビジネスや、2020年に本社を淡路島に移したパソナグループなど、大手企業も「地域」を事業の柱に据えるようになり、地方創生に取り組むベンチャー企業も各地で地域に入り込んで活発に活動している。

このような多様な地域づくりのムーブメントを理

論づけるために、筆者らは「地域の価値」という概念を使って説明している(佐無田2020; 除本・佐無田2020)。「地域の価値」とは、社会的に構築される地域・場所・空間の「差異」や「意味」であり、非物質的な消費の対象となる地域のストーリーである。そこにあるものに「意味」を与えると、人々はストーリーを読み取って満足を得る。ここには、生産に従事する社会とは全く異なる価値の源泉がある。

ものづくりの生産工程に分業があるように、価値づくりの工程にも分業がある。「地域の価値」には、元になる「本源」的な部分と、「意味づけ」の過程と、「商品化」の過程とがあり、これらを区別する視点が重要である。「本源」的な価値とは、その場所の暮らしの中で形成されてきた人々の知恵や共感の積層であり、資本主義的な生産様式でつくり出すことはできない。「意味づけ」は、工業製品の生産工程にはない独自の工程であり、本来は個人が時間をかけ、無意識的に積み上げていく「学習」や「体験」の過程に、方向性(ディレクション)を与える行為である。「商品化」は、「意味づけ」された地域のストーリーを消費しやすい形に、より単純化する作業である。商品化された「地域の価値」は、わかりやすいシンボルやブランドの形を取って、ライトで多数の消費者層を獲得し、人々のイメージを固定化させていく。

ここで留意すべきは、「本源」的な価値を守る努力は収益には直結せず、経済的な利益はバリュー・チェーンの後工程に進むほど大きくなることである。メディア、広告代理店、デザイン、プロモーション、旅行代理店、情報サービスといった工程は、日本では圧倒的に首都圏に集中している。地方に魅力的な地域資源があっても、「意味づけ」工程が地域外部に委ねられていると、利益は地域から流出していく。「意味づけ」に関わる部門の1つとしてデザイン業の都道府県別年間売上高を見てみると、全体の約51%が東京都に集中する。同じく広告業は65%、興行は53%、インターネット附随サービスでは84%が東京都に集中する。2005年の地域間産業連関表で、全国各地における対個人サービスの移輸出額(観光業に対応)の波及効果を調べてみ

ると、その41%は関東に集まる構造にある。東京の経済は、こうした国内分業を通じて肥大化していることがわかる。

このように、現代の地方創生ビジネスは、何らかの形で「地域の価値」を商品化しようとするアプローチと関わっている。かつて企業にとって地域は立地場所でしかなかったが、いまや地域の固有性・歴史性、人々のつながり、自然や文化との不可分性、愛着・共感など、非経済的要素それ自体が資源と見なされるようになってきた。このことは両義性を持つ。かつての主要産業が衰退し、新しい収入源を欲している地域にとっては、「地域の価値」を利用して人や資本を呼び込むチャンスが訪れているという側面がある。一方で、地域の中に「意味づけ」を担う工程を工夫して作り出す努力をせず、安易に外部の開発に委ねるならば、利益が地域内に還流されないだけでなく、暮らしから離れた「地域テーマパーク」になって地域資源は陳腐化し、持続可能ではなくなっていくかもしれない。

地方創生の二面性

以上のように分析してみると、「地方創生」として取り組まれている活動は、垂直的国土構造を改革するものというよりは、むしろそれを再強化する中身を含んでいることがわかる。もともと政府が「地方創生」を重点政策課題として取り組むようになった理由は、「地方の危機」ではなく(それはずっと以前から危機であった)、国家の危機意識であった。第1に、人口再生産能力の低い東京圏の人口は、農村部から地方都市へ、地方都市から大都市圏へと人口が移動することによって維持されており、源流としての地方で人口再生産能力が落ちると、時間差で東京圏に流入する若年層も減って成長力を失うという段階に入ってきた。第2に、社会保障費と財政負担の問題で、地方を国の負担ではなく所得を生み出す投資先へと変えていかねば、国にとって社会保障費の圧力が重すぎるという認識があった。第3に、国内需要不足を解消し、地方圏の支持を回復しなければ、政権への指示を得られないという政

治的理由である。そして、上記で見たように、「地方創生」の一環として、地方圏の製造業が生産性を上げ、多様な地域的個性を活かしたまちづくりで地域活性化に取り組みれば取り組むほど、マクロで見ると、国内分業構造を通じてビジネスセンターとしての東京に仕事が還流し、一極集中システムが再生産される構造にあることがわかる。いわば、黄昏を迎えつつある垂直的国土構造の延命措置として地方創生が作用している側面がある。

しかし、最初に見たように、このことで国の危機は根本的に解消されない。財政赤字、社会保障、雇用不安という「3つの時限爆弾」や、垂直的統合モデルの中で競争して、疲弊したり、目標を失ったりしている人々の社会的不安定性は、長年に渡って棚上げにされたまま、現在ますます深刻さを増している。これに対して、実は現在展開している「ローカル」のムーブメントの中には、従来の垂直的統合モデルを脱却して、新しい経済システムを地域から模索しようとする潮流も含まれている。

第1に、その場だけの「ストーリー」としての「地域の価値」だけでなく、共同社会条件としての地域の「本源」的な価値を享受した暮らしを、新しいサステナブルなライフスタイルとして求める人々が少なからず存在している。地方移住や関係人口に向かう人々の多くは、垂直的統合モデルの中で得られたであろう階層的だがある程度安定した地位や所得から、自ら離脱するベンチャー（冒険者）である。彼らは新しい評価軸を掲げ、プラットフォーム型の人々のつながりの中で、自らの能力や生活のポテンシャルを試そうとしている。

第2に、従来、首都圏を頂点に集められ、訓練され、垂直的統合モデルの上層部でしか活躍の機会

を見出せなかった、専門的な知識労働者層を地域の事業の活用するための「人材還流」のチャンネルが少しずつ増えてきている。彼らが地域の「意味づけ」やディレクションを担い、地域に根ざした新しい組織をデザインすることで、人の流れはさらに加速するかもしれない。多職種の副業・兼業・フリーランスなど「柔軟な働き方」の制度や、リモートワーク・ワーケーション・コリビング・デジタルノマドなどの新しい生活スタイルのためのインフラが整ってくることで条件となろう。

第3に、公営でも民営でもなく、社会的経済や共有型経済と呼ばれるような、社会的存在としてのビジネスモデルが浸透し始めている。これからの成長部門はプラットフォーム・ビジネスに移行し、従来の生産・流通・消費に関わる部門は、「成長」を目的としない非営利型あるいは職人型のビジネスに次第にシフトしていくかもしれない。その際に重視されるのは「共感」をベースとする、多様なタイプの「コミュニティ」の存在である。

地方創生の潮流がこの先どちらに向かっていくか、日本の将来の行方を占う上でも、水面下で重要な局面を迎えていく時代が迫りつつある。■

《参考文献》

- 除本理史・佐無田光 (2020) 『きみのまちに未来はあるか? 「根っこ」から地域をつくる』 岩波書店。
 佐無田光 (2020) 「『地域の価値』の地域政策論試論」『地域経済学研究』第38号、pp.43-59。
 佐無田光 (2016) 「地域が主導する垂直的国土構造の改革」『2025年の日本 破綻か復活か』駒村康平編著、勁草書房、pp.246-279。
 佐無田光 (2014) 「日本の国民経済システムと東京経済の変化」日本地域経済学会『地域経済学研究』第28号、pp.10-25。



再生可能エネルギーと地域再生の可能性

山下 英俊

一橋大学大学院経済学研究科准教授

停滞する「地域からのエネルギー転換」

再生可能エネルギーは、地域再生の切り札になるのではないか。筆者らは、東日本大震災を受け、復興のあり方を探るために訪れたドイツの農村において、住民主導による再生可能エネルギー利用の取り組みを目の当たりにした。以来、「地域からのエネルギー転換」の理念を掲げ、日本において再生可能エネルギーを利用して地域の持続可能性を高めるための政策研究を進めてきた(寺西・石田・山下 2013)。再生可能エネルギーの導入を促進するため2012年に本格導入された、再生可能エネルギーにより発電された電気に対する固定価格買取制度の根拠法である、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法(再エネ特措法)においても、第1条(目的)において「地域の活性化」が謳われている。

その後10年近くが過ぎ、日本でも太陽光発電を

中心に再生可能エネルギーの導入が進み、電源構成に占める再生可能エネルギーの割合も2010年の9.5%から2019年には18.1%へと拡大した(総合エネルギー統計による)。しかしながら、「地域からのエネルギー転換」としてはむしろ状況は停滞気味といえるかもしれない。なぜなら、筆者らが2014年から3年おきに実施している全国自治体アンケートの結果によれば(藤井・山下 2021)、再生可能エネルギーを推進する理由として「地域の活性化につながるから」を選択した自治体の割合は、2014年の42.0%から2020年には29.7%まで減少してしまっている。さらに、再生可能エネルギーをめぐるトラブルなどが発生しているかを尋ねたところ、「現在、発生している」を選択した自治体の割合が、2014年の2.9%から2020年には13.1%へと4倍以上に増加している。地域が主体的に再生可能エネルギーを活用しようという機運は薄れ、むしろトラブルを生む迷惑施設と見なされかねない状況が生まれている。

なぜこうした現状に直面しているのか。その基本的な原因は、日本においては地域資源を地域社会が共同で管理するための制度的基盤が弱いことであると考えている。再生可能エネルギーに限らず地域開発全般にいえることであり、自治体の土地利用規制権限が弱く、ともすれば土地所有者の意向次第で開発が進められてしまう。これに対し、条例を制定して立地規制を行ったり、事前の届出と住民説明会の開催を義務づけたり、環境アセスメント

やました ひでとし

1973年長野県長野市生まれ。東京大学教養学部卒。東京大学大学院総合文化研究科博士課程中退。博士(学術)。専門は環境・資源経済学。主な著書に、『農家が消える——自然資源経済論からの提言』(共編著、みすず書房)、『自立と連携の農村再生論』(共編著、東京大学出版会)、『ドイツに学ぶ 地域からのエネルギー転換——再生可能エネルギーと地域の自立』(共編著、家の光協会)など。

の対象としたりすることによって、地域社会の幅広い利害関係者を巻き込んで社会的に土地利用の意思決定すること(土地利用の社会化)が求められている(山下 2020)。2021年5月に成立した改正地球温暖化対策推進法(温対法)において、地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化を促進する事業(地域脱炭素化事業)を推進するための区域(促進区域)や地域脱炭素化事業の認定制度が創設された。こうした制度が固定価格買取制度と結びつけられて実効性を持ち、積極的に活用されれば、土地利用の社会化を進める契機となり得る(山下 2021b)。

意思決定への参加(政治的参加)に加え、もう一つの柱となるのが経済的参加(事業への出資)である(山下 2021a)。再生可能エネルギーを地域再生につなげるためには、再生可能エネルギー事業の地域経済効果を高めることが不可欠である。以下、本稿では再生可能エネルギーによる地域経済効果の現状を定量的に把握し、地域経済効果を高めるためには地域からの事業への出資が一つの鍵となることを確認する。

再生可能エネルギーによる 地域経済効果の考え方

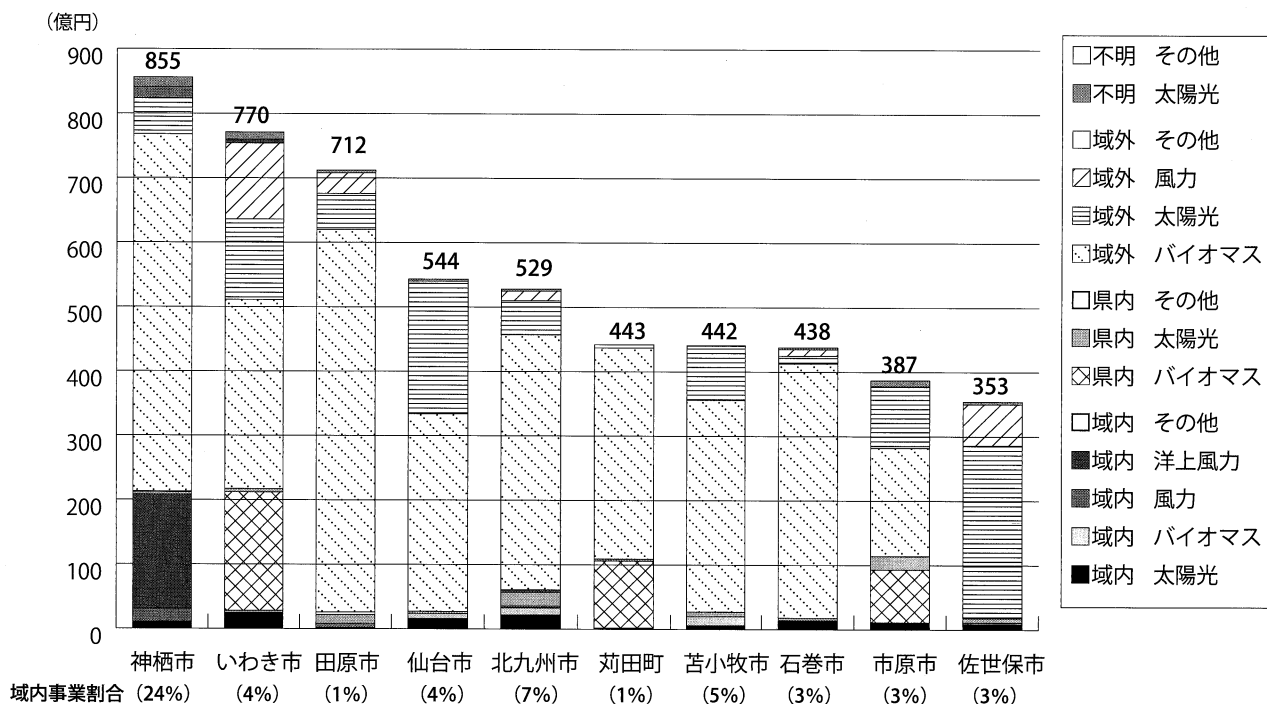
再生可能エネルギーによる発電事業を産業として捉えた場合、地域に立地している事業はどの程度の地域経済効果を有しているのか。地域経済効果の源泉としては、事業の売上、すなわち売電収入に加え、事業に必要な設備投資が挙げられる。売電収入のうち確実に地域に還元されるのは、事業者が支払う固定資産税(都道府県に法人事業税)と地代(事業開始以前から域外事業者が土地を所有していた場合は除く)である。法人住民税は事業者の所在地の税収となるため、域外の主体が域内に事業会社を設立する方式には一定の効果が認められる。また、発電設備の維持管理のために地元から雇用していたり、地元業者に発注していたりする場合も、地域経済効果が生まれる。ただし、太陽光発電や風力発電については維持管理費はさほどかか

らない。固定価格買取制度の買取価格の算定根拠においても、太陽光発電の場合、kWあたり年5000円と想定されている。これは、1MWの太陽光発電事業の場合でも年間500万円という計算になり、売電収入額(設備利用率15%、買取価格32円の場合、年間4200万円)の1割程度に過ぎない。さらに、発電所建設の際の初期投資のうち、一般的には自己資金でまかなわれるのは3割程度とされ、残り7割は借入となる。これを地元の金融機関から調達した場合には、借入に対する利払い分が地域に還元されることになる。加えて、バイオマス発電事業の場合、域内の資源を燃料として活用する場合には、域外事業であっても大きな地域経済効果が期待できる。売電収入からこれらの支出を差し引いたものが、事業者の利潤となる。事業者の利潤は、域内事業であれば地域経済効果を持つが、域外事業の場合には流出してしまう。地域経済効果を高めるためには、単に域内に事業が立地するだけでは不十分であり、域内出資に加え、設備投資や維持管理については域内調達を高めることが重要である。

売電収入と設備投資の試算結果

このように、地域経済効果には様々な経路があり、これを定量的に把握するためには、産業連関分析や地域付加価値創造分析などの手法により、事業者の損益計算書などのデータを用いて分析を行う必要がある。しかし、事業者側の協力がなければこうしたデータの提供は受けられない。また、自治体全体の事業について分析対象とする場合、厳密には自治体内に存在する全ての事業の情報が必要になる。これは本稿の対応範囲を超えるため、ここでは売電収入と設備投資を地域経済効果の大きさを測る目安として、試算を行った。

具体的には、自治体区域内にある固定価格買取制度認定事業(認定を受けたものの、まだ発電を開始していない未稼働事業も含む)から1年間にどれだけの売電収入を得ることができるか、一定の想定の下で試算を行った¹。その結果、売電収入額が上位



(出所) 筆者作成。

となった自治体を図に示す。この図には、売電収入総額だけでなく、電源種別の内訳に加え、事業主体の所在地別の内訳も示している。「域内」とは、発電事業者の所在地が、発電所の立地する自治体内となっている事業者であり、「県内」は発電所立地自治体以外の同一都道府県内に所在する事業者、「域外」は発電所の立地する都道府県以外に所在する事業者、「不明」は住所が開示されていない事業者(主として個人名義)である。なお、「域内」の事業者の中には、域外の主体が出資して発電所立地自治体に事業会社を設立したものも含まれる。このため、今回の試算においては、発電出力2MW以上の「域内」事業者について、その事業の出資者(株主)の情報を個別に確認し、発電所立地自治体に所在する出資者が含まれている事業のみを「域内」とした。

今回の試算で、固定価格買取制度による売電収入額が全国1位となったのは茨城県神栖市で、年間855億円(稼働済み事業に限ると282億円)の売上という結果となった。ついで、福島県いわき市の770億円(同136億円)、愛知県田原市の712億円

(同104億円)という順となった。これらを各市内の産業規模の指標である製造品出荷額等(工業統計による)と比較すると、神栖市は5.6%(2019年1兆5322億円)、いわき市は7.9%(同9736億円)、田原市は4.0%(同1兆7628億円)となる。神栖市は、化学工業、食料品製造業、飲料・たばこ・飼料製造業に次ぐ規模、いわき市は、化学工業、情報通信機械器具製造業、パルプ・紙・紙加工品製造業に次ぐ規模、田原市は輸送用機械器具製造業に次ぐ規模である。自治体財政との比較では(各市の決算概要による)、一般会計歳入総額(2019年度)に対し、神栖市は178.4%(歳入479億円)、いわき市は47.1%(同1634億円)、田原市は227.0%(同314億円)となり、いわき市以外は歳入を上回る規模となる。加えて、太陽光発電事業に関して、稼働済み事業の設備設置費用を試算したところ、2019年度末までの総額は、静岡県浜松市(1331億円)、三重県津市(1009億円)、大分県大分市(915億円)が上位となった。このように、再生可能エネルギー導入量が全国トップクラスの自治体では、売電収入や設備投資が大きなインパクトを持ちうる事が分かる。

試算に基づく地域経済効果の評価

しかし、先述のとおり、この売電収入や設備投資がそのまま地域に還元されるわけではない。本来は域内出資と域内調達を加味して地域経済効果を評価する必要がある。しかし、域内調達については分析に必要な情報の入手が困難である。そこで以下では、域内(出資)事業に着目して評価を行う。

今回の試算では、年間売電収入総額に占める域内事業の割合は、売電収入総額上位10団体の中で最大の神栖市で24.3%（域内事業売電収入208億円）にとどまり、次に割合が大きい北九州市ではわずか6.9%（同36億円）に過ぎない。上位10団体のうち残りの8団体の域内事業割合は、いずれも5%にも届かない。したがって、事業利益の帰着という意味では、これら10団体のうち神栖市以外の立地地域への経済効果は極めて限定的といえる。なお、佐世保市以外は域外のバイオマス発電事業が大半を占めている。先述のとおり、バイオマス事業に関しては、燃料を域内で調達している場合、域外事業でも相応の地域経済効果が期待できる。しかし、これらの団体に立地している域外のバイオマス事業のほとんどが輸入燃料を主体としたもの（一般木質）であり、燃料調達からの地域経済効果は得られない。このように、単に再生可能エネルギーの導入量を増やすだけでは、再生可能エネルギーが生み出す利益が域外に流出し、地域再生に役立てるどころか、かえって地域間格差の拡大につながりかねない。

一方、試算対象とした21団体の中で域内事業割合が最も高かったのは、山口県周南市の70.5%（同228億円）であり、2番目に静岡県浜松市の31.6%（同93億円）、ついで神栖市、4番目に大分市の21.9%（同62億円）という結果となった。このうち周南市については、周南コンビナートに本社をおく企業が所有・出資する石炭火力発電所において、燃料の一部にバイオマスを混ぜて用いる（バイオマス混焼）事業が大半を占めている。また、神栖市については、地元の風力発電事業者による陸上・

洋上風力発電事業が9割を超える寄与となっている。大分市も、地元企業が過半数を出資するバイオマス専焼の事業が6割弱を占めている。一方、浜松市については単独で大きな割合を占める事業者はなく、中小規模の域内事業が多数存在している。加えて、浜松市では、主として個人名義である「不明」の事業による売電収入も、29億円と試算対象自治体の中では最多である。さらに、試算対象外の20kW未満の太陽光発電の認定設備容量が204MWある。「不明」事業も小規模太陽光発電もともに、域内事業がある程度含まれていると考えられるため、浜松市の域内事業割合は実際にはより高いと考えられる。

利益分配の社会化の必要性

こうした域内事業割合の高い自治体の特徴から第一に言えることは、地域の中に投資(出資)できる主体がいることが、域内事業を増やし、地域経済効果を高める基本であるということである。一方で、上記4自治体のうち浜松市とそれ以外とでは決定的な違いがある。前者には域内の出資主体が多数存在しているのに対し、後者は単一の主体が突出した貢献をしている。この違いは、域内出資事業が生む利益の使途、分配に大きな影響を与える。事業利益の使途は、基本的にはその事業への出資者の意思決定によって決まる。出資者が単一の主体だった場合、その出資者が利益を地域貢献に充てようと考えれば、地域に大きな効果がもたらされることが期待できる。一方で、自社の新たな事業展開のための投資として、たとえば他地域への進出のために用いられた場合、地元地域は何の恩恵も受けられない。いずれにしても、一社の意思決定に地域全体が大きく左右されることになる。反対に、多数の主体が存在する場合には、個別主体が様々な意思決定したとしても、地域としては平均的な効果が期待できる。地域の中で恩恵を受けることができる人の広がりも、多数の出資者が存在する場合の方が大きいのではないか。その意味では、土地利用の社会化だけでなく、利益分配の社会化、つまり、地

域資源を活用して得られる利益の分配方法についても、地域社会の幅広い利害関係者を巻き込んで社会的に意思決定することが、地域再生のためには肝要であるといえる。

地域資源を活用した地域再生のために

過疎化や少子高齢化の進展にともない、特に農山村地域では地域資源の過少利用が問題となっている。耕作放棄地や施業放棄林、空き家、所有者不明の土地など、あらゆる場面で本来活用されるべき地域資源が放棄され、むしろ災害の原因になるなど地域に悪影響を及ぼし始めている。一方で、同じ地域が経済的にも疲弊しており、地域再生のためにはこうした地域資源の再活用が不可欠である(寺西・石田・山下 2018)。しかし、本稿で確認したとおり、地域資源の活用を外部の主体や地域の中でもごく一部の主体に委ねてしまったのでは、地域社会全体の再生への貢献は望み薄となる。地域資源を活用した地域再生のためには、土地利用、費用負担(山下 2020)、利益分配の各面での社会化が求められる。そのための仕組みを確立した地域には、再生のための道が開ける。■

《注》

- 1 固定価格買取制度の事業計画認定情報 公表用ウェブサイト (<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfo>) から、認定事業の個別情報(発電設備の種類・出力・事業者名・事業者の住所・発電設備所在地・認定年月日・稼働済みか否かなど。ただし太陽光発電は20kW以上)が得られる。ここから対象自治体内所在の事業の情報を把握した。ただし、バイオマスについては発電出力にバイオマス比率が考慮されていないため、別途、固定価格買取制度 情報公表用ウェブサイト (<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>) の市町村別認定・導入量の情報を参照し、事業計画認定情報のデータと照合してバイオマス比率が考慮された出力を確認した。また、入札によって買取価格が決まる事業については、指定入札機関 一般社団法人 低炭素投資促進機構 (<https://nyusatsu.teitanso.or.jp/>) の各回の入札結果を参照し

た。加えて、経済産業省調達価格等算定委員会 (<https://www.meti.go.jp/shingikai/santeii/>) の各年度の「調達価格等に関する意見」から、電源別の買取価格、設備利用率(太陽光については設置年別の平均値、他は調達価格の想定値)、システム費用(太陽光については設置年別の平均値、他は想定値)の情報を入手した。以上のデータを元に、「発電出力×設備利用率×24×365」で年間発電量を、「年間発電量×買取価格」で年間売電収入を、「発電出力×システム費用」で設備費を、個別事業毎に推計した。本来、設備利用率は事業毎に異なるため、今回の試算は実情を正確に反映したものではないことに留意が必要である。また、電源種別に見ると、太陽光の設備利用率は10%台であるのに対し、風力は25%程度、バイオマスは80%前後と大きな差があり、結果として発電出力で評価した場合に比べ、バイオマスの寄与が大きくなる傾向がある。なお、全ての市区町村について試算を行うことは困難であったため、市町村別認定容量(10kW未満太陽光を除く)の上位10団体、バイオマス発電の市町村別認定容量の上位10団体など、売電収入額が多くなることが予想される団体を対象を絞って試算を行った。具体的には、図示した10団体に加え、相生市、下関市、周南市、富士市、浜松市、福島市、大分市、姫路市、半田市、津市、稚内市である。ただし、いわき市については山下(2021b)においても同様の試算結果を示しているが、本稿の試算にあたり、他自治体と条件を整えるために一部の設定を変更したため、若干異なる値となっている。

《参考文献》

- 寺西俊一・石田信隆・山下英俊編(2013)『ドイツに学ぶ 地域からのエネルギー転換—再生可能エネルギーと地域の自立』家の光協会
- 寺西俊一・石田信隆・山下英俊編(2018)『農家が消える—自然資源経済論からの提言』みすず書房
- 藤井康平・山下英俊(2021)「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題—第3回全国市区町村アンケートの結果から」『一橋経済学』12巻1号(掲載予定)
- 山下英俊(2020)「地域に根ざした再生可能エネルギー事業による環境保全の可能性」『環境技術』49巻3号、17-21頁
- 山下英俊(2021a)「地域コミュニティと再生可能エネルギー—環境と生業の融合へ」『世界』948号、195-204頁
- 山下英俊(2021b)「再生可能エネルギー推進と地域社会の持続—地球温暖化対策推進法における自治体の役割」『環境と公害』51巻2号、20-24頁

地域再生の現場での実践より

—多様な人材を地域に呼び込み、イノベーションを起こす—

平野 彰秀

特定非営利活動法人地域再生機構副理事長

はじめに

私は、2011年9月より、岐阜県の山間地にある約100世帯250人の孤立集落に住み、この集落およびその周辺地域の地域づくりに携わってきた。分野としては、再生可能エネルギー（小水力発電・木質バイオマス）、コワーキングスペース運営、移住促進、関係人口創出、起業支援、企業と地域をつなぐ社会貢献活動支援と、多岐にわたる。現場での実践から、地域再生に必要なのは、「多様な人材を地域に呼び込み、イノベーションが起きやすい生態系をつくること」という仮説を持っており、その試行錯誤を日々繰り返している。

本稿では、私のこれまでの活動をご紹介します、その所感をまとめた。きわめて個人的な記録であり、体系化された論文とは言えないが、現場での実践の声として、ご容赦いただければと思う。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、「1. 地域の概要」で、私が居住する「岐阜県郡上市白鳥

町石徹白^{いとしろ}」の概要を記す。続いて、「2. 小水力発電を通じた地域自治の再生」では、石徹白地区で取り組んできた小水力発電事業の経緯をご紹介します。「3. 関係人口創出と創業支援」では、郡上市全域を対象とした関係人口創出・創業支援プロジェクトである「郡上カンパニー」の取組みをご紹介します。「まとめ」では、これらを踏まえた所感をまとめた。

1. 地域の概要

私が住んでいる石徹白^{いとしろ}地区は、岐阜県郡上市の北西部に位置する小さな集落である。集落中心部の標高は約700m。白山山地の山中に位置する山間集落である。集落を流れる石徹白川は、九頭竜川の支流であり、日本海に流れている。岐阜県側からアプローチすると、標高950mの桧峠が分水嶺となっている。最寄りの集落までは12km、最寄りの町（白鳥町）までは20kmの道のりである。

昭和33年までは、分水嶺が県境となっており、石徹白は「福井県大野郡石徹白村」であった。昭和33年に越県合併し、「岐阜県郡上郡白鳥町石徹白」となり、平成の大合併で「郡上市白鳥町石徹白」となった。

縄文時代の遺跡が出土することから、縄文時代から続いている集落と言われている。昭和30年代には1200人を超える人が住んでいたが、急速に人口減少が進み、最盛期の5分の1程度の人口になってしまった。

ひらの あきひで

東京大学大学院新領域創成科学研究科修士課程修了。環境学修士。専門は都市計画。

北山創造研究所、Booz Allen Hamilton を経て、特定非営利活動法人地域再生機構副理事長、石徹白農業用水農業協同組合参事、郡上カンパニーディレクター。

地域住民の中には、このままでは集落が消滅してしまうという危機感があり、2003年にNPO法人やすらぎの里いとしろ、2007年に石徹白地区地域づくり協議会が設立されるなど、地域づくりを担う団体が相次いで設立された。石徹白地区地域づくり協議会では、2009年に石徹白将来ビジョンをまとめており、その中では、「将来にわたっても石徹白小学校を残す」というスローガンが掲げられている。当時の小学校の児童数は12人。小学校が消滅すると子育て世代が住めなくなり、そのまま集落が消滅するのではないかという危機感が、このスローガンとして表現されている。

2. 小水力発電を通じた地域自治の再生

石徹白地区での小水力発電プロジェクトは、岐阜市の若者グループが行っていた自主勉強会「長良川流域持続可能研究会」がきっかけとなって始まった。長良川流域持続可能研究会では、環境を専門とする大学教授・NPO法人代表者などを招き、「地域の持続可能性」と「地球環境の持続可能性」についての考察を深めていた。

長良川流域持続可能研究会では、

- 地球環境の持続可能性(サステナビリティ)を実現するためには、大規模な仕組みに働きかけることのみならず、小地域が持続可能な状態になっていくことが必要である。
- かつては小地域ごとで経済循環が完結していたが、高度成長期以降経済の流れが大きくなったことによって、郡部からはお金と人口が流出していった。
- しかし、水資源や森林資源が存在するのは郡部であり、地域内で衣食住エネルギー福祉教育などをまかなうことができれば、郡部の持続可能性を確保することはできるのではないか。
- そのための手段の一つとして、郡上市では小規模な水力発電が有効ではないか。

というような考えのもと、郡上市内で小水力発電を実現する場所を探していた。2007年夏、長良川流域持続可能研究会のメンバーが石徹白地区を

訪れ、NPO法人やすらぎの里いとしろの人たちと意気投合したところから、小水力発電のプロジェクトが始まった。

私自身は2008年春より、このプロジェクトの中心メンバーとして参画し、岐阜市から石徹白に通っていた。当時のことを思い起こすと、岐阜市のメンバーは「地球環境の持続可能性」について関心があった一方、NPO法人やすらぎの里いとしろのメンバーは「集落存続の起爆剤」として、小水力発電を捉えていた。

私がプロジェクトを進めていく中で実感したのは、「地球環境の持続性」について地域の人たちについて話しても、ほとんど伝わらないということであった。環境問題やエネルギー問題は、地域の人たちにとっては自分事ではない。むしろ、集落を存続することができるかどうかのほうが、関心ごととしては高かったのである。

2009年には、家1軒分の電力をつくることのできる「らせん型水車(出力0.8kW)」を設置し、実用化に成功。2011年には、休眠していた農産物加工所を復活させるため、その隣に「上掛け水車(出力2.2kW)」を設置した。

一方で、小水力発電の取組みだけでは地域の理解が得られないと考え、集落の人たちの関心ごとに寄り添う活動も同時に並行して行った。地元の女性グループによるカフェの立ち上げの支援、特産品開発、移住促進、お年寄りの話を本にまとめる「聞き書き」などの活動に取り組んだ。これらを通じて、少しずつ、小水力発電事業や地域づくり活動に対する地域の理解が得られてきた。

そのような中で、地域住民の一人から投げかけられた言葉が忘れられない。「君たちは、地域づくりを頑張っているのかもしれないけど、地域づくりなんて今に始まった話じゃないからな」と。私が、少し気分を害して、どういうことですかと聞くと、「自分たちの手で地域をつくること・暮らしをつくることは、大昔から、この集落に住む人たちはずっとやってきたことやからな」とのことであった。

縄文時代からこの集落が続いているのは、それぞれの世代の人たちが、この地域で暮らしていくた

めに一生懸命取り組んできたからこそ、この地域があるということに、私は改めて気づかされた。山深く、雪深いこの集落で、どこかの世代の人が「こんな集落は住めない」と出て行ってしまえば、この集落は続いていなかったのである。

この集落は、もともと稲作に適しておらず、江戸時代までは、山での焼き畑で育てたひえやあわが主食であった。明治時代に3km上流から山の中に農業用水をひいてくることによって、はじめて、広い面積で水田ができるようになった。また、1923年には、地域で電気利用組合をつくり、水力発電所を建設し、1955年までは集落内の発電所で完全に電力をまかなっていた。当然のことながら、当時は建設機械もインターネットもない時代である。そのような時代に、集落の人たちが力をあわせて、農業用水をひく土木工事や、水力発電所の建設を成し遂げたのである。

そのようなことを思うと、かつてはこのような小さな集落にも「自治の力」が存在しており、住民が自分たちで地域の課題を解決していくということを、当たり前のようにやっていたということがわかる。戦後、合併によって村役場がなくなり、都会へ転出する人が増えていくなかで、地域の自治の力は徐々に衰えてきたのである。

「かつては、集落の将来のために、地域の人たちが力を合わせて皆で取り組むことがたくさんあった。それがどんどん失われて行っている。自分たちの世代で、地域で力を合わせて、地域の将来のためになることをやろう」という思いが、より事業性のある小水力発電所の建設へとつながっていった。したがって、石徹白においては、小水力発電事業を進めること自体が、地域自治の再生のプロセスであったと言える。

2011年頃から、売電によって事業性を確保する小水力発電事業の検討が行われ、2014年には、ほぼ全世帯が出資することにより発電事業の事業主体の法人「石徹白農業用水農業協同組合」が設立された。2016年6月には、総工費約2億3000万円をかけて、石徹白番場清流発電所（出力：125kW）が完成した。

石徹白番場清流発電所の年間の売電額は、約2400万円。借入金を返済しながら、利益を地域の新たな活動の原資にしており、耕作放棄地での集落営農の活動などに取り組んでいる。

また、小水力発電と並行して取り組んできた移住促進により、2011年以降2021年までの移住世帯は、16世帯42名となった。一時期は4名まで減った小学校の児童も、3年後には18名まで増える見込みである。

3. 関係人口創出と創業支援

石徹白の小水力発電事業を客観的にみると、成功した要因の1つに「よそ者と地域住民がともに取り組んだ事業である」ということが挙げられると思う。

地域づくりの世界では、よく、「よそ者・若者・ばか者」という言葉が語られる。独立研究家の山口周氏は著書の中で、アメリカ科学史家のトーマス・クーンの「本質的な発見によって新しいパラダイムへの転換を成し遂げる多くが、年齢が非常に若いか、或いはその分野に入って日が浅いかのどちらかである」という言葉を紹介し、「イノベーションは、若造と新参加者が引き起こす」と述べている。（山口2013）

私自身は、石徹白の小水力発電事業において、よそ者・若者・ばか者であり、若造・新参加者であったと言える。一方、自分自身は、よそ者でも若者でもなくなりつつあるという自覚があり、いつまでもイノベーションを引き起こし続けることは難しくなるかもしれない。

地域再生には、かつての私のような「よそ者」が地域外から訪れ、地域住民とともに、新たなイノベーションを起こすことが必要ではないかという考えに至った。ここから着想したのが、郡上市全域を対象とした「郡上カンパニー」（主催：郡上市役所）というプロジェクトである。

当初は、2015年頃より、郡上市で都市部からの移住推進を担う「郡上市交流・移住推進協議会（通称、ふるさと郡上会）」が、「移住推進の次のステップを考えたい」というところから始まった。さまざま

表1 郡上カンパニーの事業体系

プログラム名	内容	狙い
1. 地域アイデア会議	郡上市に暮らす人が、自分がやってみたい事業のアイデアを出すワークショップ	創業支援
2. 共創ワークショップ	地域で出されたアイデアをもとに、都市部の人たちが3か月間全5回、郡上市に通いながら、一緒に事業アイデアをブラッシュアップしていくワークショップ	関係人口創出
3. 共同創業プログラム	「郡上市在住の事業アイデア発案者と一緒に共同創業したい人」を都市部より募り、二人三脚で3年間かけて、新規事業をつくっていく都市部より移住する共同創業者には、総務省「地域おこし協力隊制度」を活用したベーシックインカムが支給される。	移住促進・創業支援

(出所) 筆者作成。

な検討を重ねる中で、移住促進・関係人口創出・創業支援の3つの要素を兼ね備えた仕組みとなった。

この背景には、郡上市のような地方の小規模自治体では、人口減少のみならず、事業所の減少が著しいという課題意識があった。高齢化と後継者不足により、地域の事業者の廃業の件数は増えている。地域から新たな価値を創出しようという起業家的・創造的マインドを持った人が増え、新規事業創出や地域課題解決に取り組んでいかなければ、地域の未来はない。

地域に住む人々の中から起業家が生まれることも大切であるし、多様なよそ者が地域に関わることによって、新たな価値が創造されることもありうる。地域での新たな挑戦を応援できるようなエコシステムを創っていくことが重要であると私たちは考えた。

郡上カンパニーの事業体系は、表1のように、大きく3つにわかれる。郡上に住む人が事業のアイデアを出し、そのアイデアを都市から通ってくる人たちとともにアイデアをブラッシュアップする。その後、都市部から移住して挑戦する共同創業者を募集し、3年間かけて事業づくりに取り組むという仕組みである。

郡上カンパニー第1期は、2017年度に最初の地域アイデア会議・共創ワークショップが行われ、2018年度～2020年度の3年間かけて共同創業プログラムが実施された。その後、第3期(2019年度に地域アイデア会議・共創ワークショップ、2020年度

～2022年度に共同創業プログラム)まで、3回のサイクルを回している。

1期～3期の結果として、地域アイデア会議では3年間で50以上のアイデアが出された。共創ワークショップには3年間で27プロジェクト64名が参加。ワークショップ終了後も郡上のプロジェクトを応援する関係人口が創出された。そして、共同創業プログラムでは、19のプロジェクトが生まれ、共同創業パートナーとして、19人が移住した。

起業なので、すべてのプロジェクトがうまくいっているわけではなく、途中で脱落するプロジェクトも出てきている。しかしながら、郡上で新たな事業が次々と生まれ、人が人を呼ぶような感じで、移住者や関係人口の輪が広がっている。

まとめ

ここまで、私自身の2008年から2021年までの、地域づくりの13年間の取組みの中の2つをご紹介させていただいた。これらを振り返ってみると、さまざまな「人の出会い」が思い浮かぶ。

私が岐阜市の若者グループと縁があったところから、石徹白地区に出会い、移住し、集落の人たちと小水力発電事業に取り組むことができた。そこから、郡上市全体の移住促進団体から声をかけていただき、郡上カンパニーというプロジェクトが生まれた。郡上カンパニーには、郡上市内の方も都市部在

住の方も、多くの方が参加してくださり、そこで新たな出会いがたくさん生まれ、人生が変わって移住した人もたくさん生まれ、さまざまなプロジェクトがはじまった。それぞれのプロジェクトは、さまざまな人を巻き込んでおり、次の新しい出会いと創造が起き始めている。

私は、このような状態を、「芋づる式まちづくり」と呼んでいる。ひとつの芋を掘り出したら、そこに続いて、次々といろんな芋が掘り出されてくるようなイメージだ。

これらは、人と人の出会いの偶然性の面白さに満ちている。人との出会いが人の人生を変えているし、人との出会いが新たな価値ある事業を創り出し

ている。そして、そのような出会いが増えていくような種まきとなる仕掛けをつくっていくこともできる。

再生可能エネルギーにせよ、移住促進や起業促進にせよ、地域づくりはさまざまな分野にわたるが、すべては、人が出会って、創造的な活動を起こし、ありたい未来を創っていく営みのだと思う。だからこそ、地域再生の要は、「多様な人材を地域に呼び込み、イノベーションが起きやすい生態系をつくること」であると私は考えている。■

《参考文献》

山口周（2013）『世界で最もイノベーティブな組織の作り方』光文社

