

2023 年度 島根県
現地調査
「島根県における地方創生への取り組みについて」
実施結果報告書

企画者：埼玉大学教養学部 近藤久洋



島根 邑南町 於保知盆地
2023 年 11 月 28 日



島根県南町役場での聞き取り調査
2023年11月28日



島根県南町役場での聞き取り調査
2023年11月28日



島根県南町役場での聞き取り調査
2023年11月28日



江の川
2023年11月28日

会議のご案内			
11月 28日 火曜日			
1期 / 会議室	時	分	議 議
2期 / 議事室	時	分	議 議
3期 / 議事室	時	分	議 議
4期 / 議事室	時	分	議 議
5期 / 議事室	時	分	議 議
6期 / 議事室	時	分	議 議
7期 / 議事室	時	分	議 議
8期 / 議事室	時	分	議 議
9期 / 議事室	時	分	議 議
10期 / 議事室	時	分	議 議

大田市役所での聞き取り調査
2023年11月28日



大田市役所での聞き取り調査
2023年11月28日



大田市役所での聞き取り調査
2023年11月28日



石見銀山
2023年11月28日



島根県南町田所公民館
小さな拠点ネットワーク研究所との面談
2023年11月29日



島根県南町田所公民館
小さな拠点ネットワーク研究所との面談
2023年11月29日



島根県南町 中野新鮮組との面談
2023年11月29日



島根県浜田市 あさひグリーンビレッジ
2023年11月30日

1. 調査目的

現在日本は少子高齢化の進行により、商店街の閉鎖や学校の廃校、産業の弱体化といった問題に直面している。特に島根県は少子高齢化に加え過疎化など日本全体が抱える人口問題が顕著に現れている県であり、全国の魅力度ランキングでも長年低い順位に留まっている。事前調査を進めるうちに、島根県内では地域のつながりを強めたり、県内外に魅力を発信したりするなど先進的な取り組みを行なっていることがわかった。そこで今回私たちは、日本が抱える人口問題並びに地方創生に島根県はどのように取り組んでいるのか、本土と諸島の2つの班に分かれて研究することになった。

事前調査で石見地域（邑南町・太田市）では子育て支援や地域の魅力開発など土着的な取り組みを行っており、隠岐（海士町）では国内からの島留学や途上国との交流を通じた教育など先進的な取り組みを行なっていることが分かった。どちらの取り組みも県内外から高い評価を受けており地方創生のモデルケースになっている事業もあるようだ。

今回は参加者それぞれが異なる研究分野、リサーチクエスチョンを立てており、実地でのフィールドワークも基本的に団体ではなく個人で行う。よって今回の調査目的を本土で行われている地域性に合わせた地方創生と島で行われている先進的な地方創生の2つに分けて、設定する。

1. 石見地域で行われている地域性に合わせた地方創生にはどのようなものがあるか整理した上で、各取り組みを行う上で生じている課題を明らかにする。加えて、島根県の事業ケースを国内の地方創生並びに国外での開発事業に応用できるのかその可能性について考察する。
2. 諸島で行われている先進的な地方創生にはどのようなものがあるか整理した上で、各取り組みを行う上で生じている課題を明らかにする。加えて、島根県の事業ケースを国内の地方創生並びに国外での開発事業に応用できるのかその可能性について考察する。

以下それぞれの地域における地方創生事業の特色と調査の意義を記述する。

（1）石見地域

邑南町は島根県南西部の広島県寄りに位置しており、2004年に旧羽須美村・旧瑞穂町・旧石見町が合併してできた町である。異なる町が合併したことから地域の目指す方向性をまとめるべく、公民館や自治会ごとに地区の未来を描く「夢づくりプラン」が始まり、2011年からは地域コミュニティ再生事業へと発展していった。このような地域コミュニティ事業の延長線上に住民による住民のための創生事業である「地区別戦略実現事業・発展事業」が実装された。太田市は島根県のほぼ中央に位置する街で2005年に邇摩郡温泉津町・邇摩郡仁摩町と合併した。

太田市も人口の流出に直面しており、都市圏や周辺都市からの移住者・定住者を増やすための施策や関係人口を増やすための取り組みとして、移住定住をサポートする「どがどが」や石見銀山遺跡を観光地化する方法の模索などを行なっている。

このような、地方自治体が抱える社会問題や特性にコミットした地方創生の取り組みがどのように行われており、どのような課題や障壁が存在しているのか分析し解決策を模索することは、同じような地方創生課題に取り組む地方自治体のヒントになると考えられる。

（2）隠岐

海士町は、島根半島の北方沖合約60kmに浮かぶ隠岐諸島の1つ中ノ島にあり、少子高齢化により人口減の傾向にあった。しかし、この海士町は「地方創生のトップランナー」と評されるようになった。2018年に始まった「隠岐島前高校魅力化プロジェクト」は統廃合

の危機にあった島根県沖島前高校を一変させ、3年後には生徒数がV字回復を果たし、学級増加も叶えた。

その裏には、島前高校におけるICT技術を導入した学習支援や島外からの意欲・能力の高い生徒を対象に経済的支援をする島留学制度、JICAと協働でブータン国に学生を派遣するなど、他では類を見ない先進的で特徴的な取り組みを行われていた。先進的なプロジェクトが始まった背景とその変遷を調査し、どのように障壁を乗り越えてきたのかを分析することは、地方創生課題に取り組む地方自治体のヒントそして希望になると考えられる。

2. 各自のリサーチクエスト

(1) 石見地域（邑南町・太田市・出雲市）

- ・ 安藤涼香： 地域教育のUターン志向への影響―島根県立矢上高等学校の事例から―
- ・ 大村未来： 島根県、大田市の人口減少対策とその効果について―県内移動の観点を踏まえて―
- ・ 木村千晶： 島根県邑南町の関係人口の拡充を進める上での課題はなにか―『日本一の子育て村構想』や『地区別戦略発展事業』に注目して―
- ・ 澤田幸征： 若者の居住者を増やしていくにはどのような取り組みが必要になるのか。
- ・ 篠崎優花： 島根県における交通インフラの変遷と今後の課題
- ・ 鈴木詩織： 島根県邑南町の地方創生と発展途上国の参加型開発:共通点と展望
- ・ 前田紗希： 地方創生目標の妥当性―「人口増加」か「生活機能維持」か―

(2) 隠岐（海士町）

- ・ 中本晃太： 地方創生と国際交流―海士町の地域活性化の背景とJICAとの関わりについて―
- ・ 長岡詩英瑠： 隠岐島前高校がいかにして復活を遂げたのか

3. 事前・現地調査訪問先団体

上記目的実現のため、事前・現地調査は下記団体に協力していただいた。

(1) 石見地域（邑南町・太田市・出雲市）

- ・ 出雲市役所インバウンド推進課：外国人観光客の受け入れ体制や取り組みについて
- ・ 大田市役所政策企画課：石見圏域の人口減少対策について
- ・ 大田市役所まちづくり定住課：定住支援サイト「どがどが」と定住の現状について
- ・ 邑南町商工会：Uターン促進への取り組みや高校生へのアプローチについて
- ・ 邑南町・地域みらい課：地域活性のための移住推進や地方創生事業の運営について
- ・ 島根県庁離島振興課：モデル地区・小さな拠点づくりについて
- ・ 小さな拠点ネットワーク研究所：小さな拠点づくり、ちくせん事業サポートについて
- ・ 中野新撰組：移動販売カー『にこ丸くん』について
- ・ はすみ振興会：デマンド交通「はすみデマンド」について
- ・ 矢上高校：おおなん協育プロジェクト、生徒の進路や地域への思いについて

(2) 隠岐（海士町）

- ・ 海士町役場：海士町で行なっている人口流入の取り組みと JICA との関わりについて
- ・ 島根県立島前高校：島留学制度について、ICT 技術を使った学習支援について、ブータンとの交流と JICA との関わりについて
- ・ JICA 海士町郷づくり特命担当者様
- ・ JICA 国内事業部都市市民参加推進課：海士町と JICA の関係について、海士町とブータンの国際交流について

4. 実施期間とスケジュール

実施期間：2023 年 11 月 27 日（月）～30 日（木）

日付	時間	訪問団体	内容
11/27	10:00 14:00- 18:00	- -	・ 広島空港集合 ・ 出雲市内観光 ・ 宿泊施設着（邑南町）
11/28	10:00-11:30	・ 邑南町役場地域みらい課	・ 邑南町の地方創生施策概要説明、インタビュー
	14:00-	・ はすみ振興会	・ はすみデマンド事業説明、インタビュー
		・ 大田市役所 政策企画課 まちづくり定住課	・ 石見圏域の人口減少対策の説明、質疑応答 ・ どがどが事業の説明、インタビュー
11/29	9:30-13:00	・ 小さな拠点ネットワーク研究所	・ 小さな拠点づくりの概要説明、インタビュー 昼食：A 級グルメ 邑南カレーのテイクアウト
	14:00-	・ 中野新撰組	・ 移動販売カーにこ丸くん事業の説明、インタビュー
		・ 島根県庁離島振興課	・ モデル地区・小さな拠点づくりの概要説明、質疑応答
11/30	11:00 17:00 18:00	-	宿泊施設（浜田市）出発 広島空港 広島駅解散

滞在場所：あさひグリーンヴィレッジ（11/27-11/30）：住所：島根県浜田市旭町市木 7245-1

5. 参加人数

教員 1 名、学生 12 名（石見班 9 名、隠岐班 3 名）

調査対象地	氏名	学年	役割
-------	----	----	----

<ul style="list-style-type: none"> ・ 邑南町 ・ 大田市 ・ 出雲市 	近藤 久洋	教員	引率、現地移動手段手配
	山崎 大熙	4	
	川合 匠	4	
	安藤 涼香	3	
	大村 未来	3	
	木村 千晶	3	
	澤田 幸征	3	
	篠崎 優花	3	現地宿泊施設手配・移動手段の提案
	鈴木 詩織	3	
	前田 紗希	3	ゼミナール長、計画書・報告書作成
<ul style="list-style-type: none"> ・ 隠岐諸島 ・ 海士町 	中本 晃太	4	
	鳴坂 亮	4	
	長岡 詩英瑠	3	

6. 役割分担

異なるテーマで調査を進めるため、アポイントメント調整、現地への移動手段、記念品手配などは個人で行なった。

7. 事前研究会・事前準備

- ・ 10月2日： 研究対象地域の確定
- ・ 10月9日： 研究テーマとリサーチ・クエスチョン（RQ）の考察
- ・ 10月16日： 対象地細分化による研究テーマとRQの再考察
- ・ 10月23日： 対象地域の深堀とアポイント先役割分担、
- ・ 10月30日： アポ・ロジ進捗確認、自身のRQに対する質問の具体化
- ・ 11月6日： アポ・ロジ進捗確認、各機関RQの統合
- ・ 11月13日： アポ・ロジ進捗確認
- ・ 11月20日： アポ・ロジ進捗確認（オンライン会議）

8. 事後研究

- ・ 内容：小論文執筆（A4で5枚程度）
- ・ 論文提出：小論文を指定された期日までに提出する（4年生は卒業研究を優先するため、小論文免除）。小論文のテーマは、現地訪問の内容を踏まえつつ、自分の専門研究テーマと合うものとする。単なる事実報告や感想文ではなく、論理的かつ資料・経験・事前研究会・現地調査結果に基づいた説得力ある論文の作成を目指す。文献・インタビューからの引用も必ず示す。小論文は、対外的に発表できる水準を目指し、最終的には担当教員がPDF化し報告集とする。同時に、学内外の論文コンクールへの応募を学生に推奨する。写真を利用するときは必ずリサイズして、データの圧縮をしておくこと。

9. 企画・実施者総括

埼玉大学教養学部グローバル・ガバナンス専修に開講されている「国際開発学演習」で

は、これまで2015年度から学生主体の現地調査をほぼ毎年行ってきた。2015年度にはルワンダ共和国で「ポスト・ジェノサイドの開発戦略」、2016年度にはカンボジア王国で「カンボジアの開発戦略」、2017年度にはヨルダン・ハシェミット王国において「ヨルダンにおける難民支援の現状と水問題」、2018年度にはネパール連邦民主共和国で「ネパールにおける震災復興の現状とジェンダーに関する問題」、2019年度にはラオス人民民主共和国で「ラオスにおける不発弾・教育・保健衛生・森林保全の問題」と題して、それぞれ現地調査を行ってきた。コロナ禍にあった2020年度には、国内で「東日本大震災における避難所で発生したDV・メンタルケア・プライバシーの問題」(オンライン形式の現地調査)、2022年度は、インド共和国において「インドにおける上下水道インフラ課題とそれに関連する衛生課題について」と題して、現地調査を行っている。いずれの調査企画も、学内での学びに基づき、対面・オンライン調査のいずれも含む学外での現地調査を行ってきた。その背景にあるのは、国際開発学が実践性・現場指向・政策指向を高く有しており、したがって現地調査を通じて現場にコミットし、現場にフィードバックするという姿勢を必要としていることが挙げられる。

実施体制の変更に伴い、2022年度から海外現地調査と国内現地調査を交互に実施してゆくことになった。今回も、学生がコンペティション形式で調査のフィールドの検討を進め、その結果、島根県の石見・隠岐の両地方をフィールドに地方創生をテーマに現地調査を行うこととした。このテーマを選んだのは、日本の地方が抱える問題にも、国際開発学が扱う問題との類似点・相違点があるのではないかと考えたためである。

フィールドを特定してから現地調査に至るまで、学生は地方創生及び島根県の現状について文献を中心に学び、参加学生各自の問いを特定して行った。現地においても、いずれの学生も「お客さん」になることなく、主体的に行動し、質問を重ねて、自身の関心を深めており、現場から真摯に学んでいた。その結果、単なる観光目的の渡航ではなく、あくまでも研究上のアウトプットを出すための現地調査であることを強く意識できたように感じている。

もちろん、こうした学生の関心に応じて頂いた現場の方々のご厚意があって、この現地調査は初めて成立している。特に、事前準備の段階では、JICA 東京と元埼玉大学国際開発教育研究センター飯島聡教授に大変お世話になっている。また、石見地方での調査にあたっては、出雲市役所インバウンド推進課、大田市役所政策企画課、大田市役所まちづくり定住課、邑南町商工会、邑南町・地域みらい課、島根県庁離島振興課、小さな拠点ネットワーク研究所、中野新撰組、はすみ振興会、矢上高校に、隠岐地方の調査にあたっては、海士町役場、島根県立島前高校、JICA 海士町、JICA 国内事業部都市市民参加推進課(以上五十音順)に大変なご協力を頂いている。業務の合間にご尽力いただき、学生の学びにお付き合いいただけたことは、どれほど感謝申し上げて仕切れないものである。このプログラムの収穫は、これらの関係者の尽力なくしては得難いものであった。

学 生 論 文

地域教育の U ターン志向への影響 — 島根県立矢上高等学校の事例から —

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 安藤 涼香

1. はじめに

現在日本において大きな問題となっている人口減少は、地方において特に深刻さを増している。少子化による人口減少に加え、進学や就職に際し都市部へ流出する若者が多く、産業における人手不足や生活インフラの維持が困難になりつつあることが課題となっている地域も多くある。

近年ではこの状況に危機感を覚え、多くの地方の学校で地域教育に力を入れるようになりつつある。地元の産業や地域の魅力などを学び、体験することで子どもたちの地域への愛着を形成し、卒業後も地域に残る、またはいずれ戻ってくるという意思を持つことを期待するものであると考えられる。この地域教育は、子どもたちの地元に残る、戻ってくるという意思にどの程度影響しているのだろうか。本稿では、「地域教育が U ターンの志向性を高めるか」をリサーチ・クエスチョンとして研究を行う。

研究方法として、島根県邑南町唯一の高校である島根県立矢上高校を対象にアンケート調査を行い、地域教育が子どもたちの地域への残留や U ターンへの意思に及ぼす影響について考察した。高校を調査対象とした理由としては、高等教育機関への進学や就職は、その後暮らしていく地域の選択が求められる大きな転機であると考えられ、その選択を目前に迫られているのが高校生であるためである。特に進学者について、邑南町に高等教育機関は存在せず、また島根県内においても四年制大学は島根大学と島根県立大学のみであり、その他専門学校や短期大学もそれほど多くはないため、多くの生徒が県外や少なくとも邑南町外には出ていくことになる。そのような状況下で生徒たちに U ターンを希望せしめるだけの影響力が地域教育にあるのかどうかについて特に検証したい。本研究において対象とする U ターン意識とは高校卒業前時点でのものに限定し、転出後の様々な要因による変化は考慮しないものとする。

本研究において、「地域教育による地域との結びつきの強化と魅力向上により、U ターンの志向性を高める」を仮説として立て、検証を進める。

2. 調査対象地概要

邑南町は、島根県中部に位置する県内一の面積を誇る町である。平成 16 年 10 月 1 日に旧羽須美村、旧瑞穂町、旧石見村の三町村合併により生まれた。古くからたたら製鉄が盛んで、人々は広大な山を切り拓き、豊かな自然とともに暮らしてきた。高原地帯にあることと水質の良さから、豊かな食材と食文化が生まれ、人々が営んできた伝統文化も現代に受け継がれている（一般社団法人邑南町観光協会）。人口は 9,750 人、世帯数は 4,674 世帯で、高齢者比率は 45.4% である（令和 5 年 11 月 30 日現在）。令和 4 年 10 月 1 日現在の日本の高齢化率は 29.0% である（内閣府）ことから、邑南町は高齢化が大きく進んだ町であると言える。高齢化が進み、また平均年収は全国ランキングで 1,380 位（年収ガイド）と、特に良い条件とは言えないにも関わらず、邑南町は子育てしやすい町として注目を集めている。これは、平成 23 年から 10 年間にわたって取り組まれた「日本一の子育て村構想」と、

それに続いて令和 4 年に策定された「邑南町子ども条例」による「日本一の子育て村」を目指すための取り組みが大きく影響していると考えられる。医療費などの育児に係る費用に対する助成金や、子育て世帯に対する様々な支援制度が整えられており、町全体で子どもを育てていくという姿勢がうかがえる。また「邑南町子ども条例」策定にあたり、無作為抽出による住民会議を開催し、子育て世代を中心とする多様な年代の参加者による意見交換を条例の礎としていることから、住民の思いを反映した取り組みの実施につながっているのだろうと考えられる（邑南町ホームページ）。

3. 島根県立矢上高校概要・取り組み

今回調査対象とする島根県立矢上高校は、邑南町唯一の高校である。在籍生徒数は 1 年生 92 名、1 年生 95 名、3 年生 86 名の計 273 名である（2023 年現在）。島根県外出身の生徒も多く、特に広島県から進学している生徒が多く見られる。担当の先生からは、特に実績のある野球部への入部を目的とする生徒が多いためであるとお聞きした。設置学科は普通科と産業技術科の 2 学科である。普通科では、1 年次に確かめた自身の特性や興味関心に合わせて 2 年次から総合コースと探求コースに分かれ、希望する道へ進むための教養を身につける。産業技術科では、1 年次に農業・工業の基礎を幅広く学び、それによって決めた自身の専門分野に合わせ、2 年次からは植物コース、動物コース、工業コースに分かれて専門性を身につける。いずれの学科においても、生徒それぞれの目標を実現するための充実したカリキュラムが組まれている。

現在島根県では、「社会に開かれた教育課程の実現」「高校を核とした島根創生」の持続可能な好循環を生み出すため、高校と地域の協働体制である「高校魅力化コンソーシアム」の構築に向けて全県で取り組んでおり、矢上高校においても地域と一体となった教育活動を推進している。令和 3 年度からは協育パートナー制度が本格稼働し、生徒たちの活動に伴走してもらうよう依頼している。協育パートナーは、地域活動に関わっているか、地域の課題に直結する取り組みを行っているか、過去実績や生徒とのかかわりがあるかを基準に選定されている。生徒が行った地域研究テーマとしては、郷土の食文化やスイーツによる町おこし、町の脱炭素化など多岐にわたり、それぞれが地域との協働により活動した。中には班員の「肉嫌い克服大作戦」というユニークなテーマも見受けられた（島根県立矢上高等学校 ホームページ, 令和 5 年度学校要覧, 2024 SCHOOL GUIDE, 令和 4 年度「地域との協働による高等学校教育改革推進事業（地域魅力化型）」活動報告書 参照）。

4. 調査内容

本研究では、矢上高校の全学年の生徒を対象とし、google form にてアンケート調査を行った。進学希望者、就職希望者の両方を対象に行い、進路に関しては進路ごと、邑南町や矢上高校の教育に関する質問は全員共通の質問と回答欄を設けた。具体的な質問内容については以下の通りである。

進学希望者に対する質問

1. 現時点で希望する進学先の所在地（都道府県）とその理由
2. 島根県内に進学する人は次のうちどちらにあてはまるか（島根県にいたい・島根県から出たいが残らざるを得ない）、またその理由
3. 島根県外に進学する人は次のうちどちらにあてはまるか（島根県から出たい・島根県にいたいが出ざるを得ない）、またその理由
4. 現時点で希望する大学・専門学校等卒業後の就職先（都道府県）とその理由

就職希望者に対する質問

1. 現時点で希望する就職先の所在地（都道府県）とその理由
2. 島根県内に就職する人は次のうちどちらにあてはまるか（島根県にいたい・島根県から出たいが残らざるを得ない）、またその理由
3. 島根県外に就職する人は次のうちどちらにあてはまるか（島根県から出たい・島根県にいたいが出ざるを得ない）、またその理由

共通質問

1. 邑南町が好きかどうか、またその理由
2. 矢上高校での地域学習によって邑南町への思いは変わったか
3. 地域学習の中で、最も勉強になった、または印象に残った内容・活動
4. 矢上高校での地域教育で改善するべきところ
5. 邑南町にはどのような企業があるかを知っているか
6. 邑南町内にやりたい仕事があれば邑南町内で就職したいか、またその理由
7. 上の質問でいいえまたはどちらとも言えないと答えた人は、どのような施策や改善があれば邑南町で就職したいと思うか

ただし、生徒のプライバシーを考慮してすべての質問において回答は任意とし、回答必須の質問は設けなかった。

5. 調査結果

今回の調査における回答者数は161名、うち1年生83名、2年生33名、3年生44名、学年未回答者1名であった。また、進学希望者は125名、就職希望者は35名、進路未回答者は1名であった。

進学希望者のうち、33名が島根県内、79名が島根県外への進学を希望していた（重複、未回答あり）。進学希望者は1年生67名、2年生26名、3年生32名であった。そのうち島根県内での進学希望者は1年生20名、2年生4名、3年生10名であり、学年別進学希望者数に対する島根県内への進学希望者の割合は3年生が約31.3%で最も大きく、次いで1年生が約29.9%、2年生が約15.4%であった。1年生に関してはまだ進学について具体的に考えていない生徒も多く、進学先所在地についての質問では未回答者が多く見られた。進学先を選んだ理由としては、「やりたい勉強ができる」や「その学校が魅力的」という回答が多く、地域よりも学問や学校自体に魅力を感じて選んでいることがわかる。一方で「その地域が魅力的」や「都会に出たい」または「地元だから」という地域を基準とした回答も少数ではあるが見られた。また、進学先として県外を希望しているものの、「地元に戻りやすい」という理由で近隣の県を選択する生徒も数名見られた。進学先に島根県を選んだ生徒のうち、「島根県から出たいが残らざるを得ない」を選択した人は25.6%で、74.4%が「島根県にいたい」を選択した。反対に島根県外を選択した生徒についても、「島根県に残りたいが出ざるを得ない」を選択した人は19%で、81%が「島根県から出たい」を選択した。このことから、島根県内外関わらず、やむを得ない理由で進学先の地域を決定している生徒は少なく、多くの場合は自らの希望により選択していることがわかる。またやむを得ない理由に関する回答では、ほとんどが「他に学びたい学問を学べる学校がない」ことであった。加えて、現時点での大学・専門学校等卒業後に就職したい地域についての質問では、63.4%が島根県外で過半数を占め、23.6%は島根県内の邑南町以外、13%が邑南町を希望していた。傾向としては島根県内に進学を希望する人が島根県内での就職を希望する人が大半であり、現時点でのUターンへの志向性は低いという結果となった。

就職希望者では、島根県内（邑南町外）への就職希望者が最も多く16名、次いで島根県

外が9名、邑南町内が6名であった。県内外で共通して選択理由として最も多かったのはその職場への魅力であったが、島根県内を選んだ生徒の理由の中には「地元だから」というものも見られた。また島根県外を選んだ生徒のほぼ100%が「島根県から出たい」を選択しており、その理由としては「島根県にやりたいことがない」「いろいろな経験をしたい」などという、職業の多様性の観点での選択が多く見られた。島根県内を選んだ生徒でも大多数が「島根県にいたい」を選んでおり、その理由としては「地元が好き」「地元を活性化したい」という積極的な観点も見られたものの、「とくに県外に出る理由がない」「地元だから」という、比較的消極的な観点による選択も目立っていた。以上のことから、就職希望者の中では特別傾向性をつかむことはできなかった。

「邑南町は好きですか」という質問に関しては「はい」が67.3%を占め、次いで「どちらとも言えない」が29.4%、「いいえ」を選択した生徒は3.3%にとどまった。「はい」を選んだ理由としては「自然が豊か」「人が温かい」が大半を占めていた。「いいえ」を選んだ生徒からは「遊ぶ場所がない」「田舎」という理由が挙げられた。また「どちらとも言えない」を選んだ生徒には県外出身生徒も多く見受けられ、邑南町での生活年月が浅いためわからないという回答も数名から寄せられた。矢上高校での地域学習による町への思いの変化については「以前と変わらない」という回答が66.9%を占めた。また生徒それぞれが行った活動において勉強になった、印象に残ったことについて、地域の人との関わりによって地域の良さを知ることができた、また自分のコミュニケーション能力や課題解決能力を身につけることができたなど多様であった。邑南町にはどのような企業があるかを知っているかという質問において、「いいえ」が63.6%を占めていたが、邑南町にやりたい仕事があれば邑南町内で就職したいかという質問では「はい」33.1%「いいえ」32.5%「どちらとも言えない」34.4%と、ほぼ三等分に分かれる結果となった。邑南町で働きたくなるような施策についての質問への回答と、前質問の回答理由から、「買い物や遊びに行くために遠出しなければならない」「物価が高い」「交通の便が悪い」という生活面への懸念が大きいことが課題として挙げられる。

6. 考察

調査結果より、地域教育は地域への愛着を形成するが、Uターンの動機づけとしては、他の条件を考慮すると弱いものであると考えられる。

矢上高校での教育では、協育パートナーの制度を導入していることで、生徒が実際に「地域の人々が助けてくれる」という体験をすることができ、より「人の温かさ」を感じることができると言える。また、地域の産業や歴史、行われている取り組み等を間近で見ることにより、新たな地域の魅力に気づく機会ともなる。これらにより、Uターンまたは地元に残るといった志向性を高めるために重要な要素である「地域に対する愛着の形成」というフェーズにおいて地域研究は十分に効果を発するものと考えられる。

一方、実際にUターンするかどうかを考えた際には、愛着だけで決断することはできない。多くの人にとって最重要事項は生活における利便性であり、愛着があってもこれを上回る動機付けとはなりにくいものであると考える。また、地域について深く学んでいくうちに、魅力を知ると同時に多くの課題にも直面していくことと思われる。「邑南町は好きか」という質問に対し「どちらとも言えない」が一定数いたことから、地域教育には魅力を高める効果と現実を突きつける効果が対になって存在していると考えられる。

特に進学を希望する生徒に関しては、専門性やさらなる教養を身につけるにあたって職業選択の幅広さが確保されていないことは、大きな懸念点であることがわかった。

これらのことから、Uターンの志向性向上には利便性の向上及びキャリア選択の幅広さの拡大が不可欠であると言える。

以上により、「地域との結びつきの強化・魅力向上」については効果として認められる

が、Uターンの志向性には直結しないことから仮説は否定される。

7. 課題

本研究においては上記の結論が出されたが、この研究には2点の欠陥が見つけれられたため、研究方法の再検討が必要な可能性がある。

一つ目は、独立変数の特定が不十分であったことである。本研究で検証すべき独立変数は「地域教育」であったが、「学科による志向性の違い」や「出身地域」も考慮すべき点であった。特に出身地域が県外の生徒に関して、進学先・就職先に出身地を選んでいる場合はUターンにあたるため、調査対象を県内出身生徒に限定するなどの考慮が必要であった。

二つ目は、「質問の文言によるバイアス」である。特に「邑南町は好きか」という質問においては、「はい」という回答に傾きやすい質問であったという反省がある。質問文を「好きですか、好きではないですか」などに変えることである程度のバイアスの排除は可能だったのではないかと考える。

これらの反省点を踏まえ、本研究の妥当性について検討し直す必要がある。

最後に、本研究において調査にご協力いただいた島根県立矢上高等学校職員の皆様並びに生徒の皆様に、厚く感謝申し上げます。

参考

- ・ 一般社団法人邑南町観光協会 <https://ohnan-kanko.com/>
- ・ 邑南町ホームページ <https://www.town.ohnan.lg.jp/www/index.html>
- ・ 島根県立矢上高等学校（出版年）、「令和5年度学校要覧」。
- ・ 島根県立矢上高等学校（2023）「島根県立矢上高等学校 2024 SCHOOL GUIDE」
- ・ 島根県立矢上高等学校・矢上高校と地域の未来をつくる会（コンソーシアム）魅力化推進センター（2023）「令和4年度 島根県立矢上高等学校 『地域との協働による高等学校教育改革推進事業（地域魅力化型）』活動報告書 おおなん協育プロジェクト～邑南町総がかり！協働で育む“協育”カリキュラムの開発～」。
- ・ 内閣府「令和5年版高齢社会白書」
https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/zenbun/05pdf_index.html
- ・ 年収ガイド（2023.4.3更新）「邑南町の平均所得・年収」
https://www.nenshuu.net/prefecture/shotoku/shotoku_city.php?code=324493

島根県、大田市の人口減少対策とその効果について —県内移動の観点を踏まえて—

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 大村 未来

1. はじめに

近年日本では人口減少が問題となってきており、少子高齢化とともにその解決策が模索されている。また地方の自治体は都心部に比べ、この傾向が顕著であり、若者の定住促進、子育て支援、魅力度向上などの地方創生対策が重要視されてきている。

(1) Research Question

「人口減少問題において効果的な解決策とはどのような特徴を持っているのか。また県内移動は人口減少問題にどのような影響を及ぼすのか。」

(2) 研究の背景

今回は日本の中でも人口が少なく、年々少子高齢化が進んでいる島根県を取り上げ、ここで行われている地方創生に関する対策や人口減少を食い止める政策について調査していく。島根県は日本の中でも深刻な人口減少問題に直面しており、その状況下でも地域の特色に合わせ、各市町村が積極的に地方創生に取り組んでいる。また県内でも人口の大きさや変化には違いがあり、出雲圏域に比べ、石見圏域や隠岐圏域はこの人口減少問題が深刻となっているなど、県内にも格差が生じている。しかし市町村によっては若者のUターン・Iターンに成功している地域もあり、人口減少対策に長い間取り組んだ結果が成果として出ている。この論文では、特に人口が少ない地域である石見圏域に位置する大田市と島根県全体の施策を、参考文献や自治体の方へのインタビューを通してまとめ、他の地域にも応用できるような効果的な人口減少問題の解決策を考察していく。

(3) 研究の概要

今回は島根県の大田市役所政策企画課及び島根県政策企画課の2つの自治体にインタビュー（前者は直接インタビュー、後者はメールでの回答）を行い、島根県の人口減少問題への取り組みやそれに伴う県内移動の人口減少問題への影響について考察し、人口減少問題の効果的な解決策を推測する。

2. 島根県の人口減少問題の実態

(1) 島根県の特徴や人口の推移

始めに島根県の基本情報について説明する。島根県のホームページによると、島根県は中国地方の北部にあり、東西に長く、東西の距離は230kmまで達する。また島根県半島の北方40-80kmには島前や島後などから成る隠岐諸島があり、海と山に囲まれた自然の多い県だといえる。さらに島根県のホームページによると、島根県は「神々のふるさと」「ご縁の国」と呼ばれており、長年の歴史と伝統を持つ地域であり、県内に出雲大社や岩見銀山などの世界遺産を持つ有名な観光地でもある。県GDPは2兆4000億円であり、東京から飛行機で約1時間の場所にある。

また島根県のホームページによると、人口に関して、島根県の現在の人口は約 70 万人だが、最も人口が大きかったのは 1955 年の 92 万 9 千人であり、そこをピークとして年々減少してきている。特に石見圏域、隠岐圏域での人口減少が大きくなっており、地域ごとの差も見受けられる。そして島根県会議資料「人口増減」によると、人口が増減していくのには 2 つの要素がある。1 つは「出生児数と死亡者数の差し引きである『自然増減』」であり、もう 1 つは「転入者数と転出者数の差し引きである『社会増減』」である。実際に島根県の人口が毎年約 5 千人減少しているうち、自然減が 4 千人、社会減 1 千人という割合になっている。

(2) 人口減少問題の要因

続いて、島根県で人口減少が起こっている原因について調査および考察していく。島根県の「第 2 章島根県の現状と課題」によると、島根県の平均初婚年齢や生涯未婚率は近年、全国と同様に上昇しており、未婚化や晩婚化も進んでいる。さらに若年層の県外流出や高齢者の引退により、労働力人口は急速に減少しており、2015 年の国税調査によると、島根県の労働力人口は 35 万 3,201 人で、2010 年から 1 万 1,300 人減少した。労働力人口の減少が起きている中で、女性の労働参加率は元々高かったため、新たな働き手として女性が労働を支える確率は低い。実際に 2015 年調査委基づく厚生労働省の集計で、子育て世代である 25-44 歳の女性の労働力率は 85.3%と全国の都道府県の中でも最も高い割合となっている。以上から県全体の出生率が低下したことで、労働力人口の減少へと繋がり、それが地方の過疎化や少子高齢化を促進しているということが分かる。

3. 島根県としての政策と大田市としての政策の比較

(1) 島根県全体としての目標・取り組み

島根県は人口減少を止めるために、島根の地方創生を目指す戦略として「まち・ひと・しごと創生島根県総合戦略」を 2015 年 10 月に作成し、県全体として人口減少問題に取り組んできた。島根県総合戦略について、島根県政策企画局政策企画監室によると、島根創生計画は施策運営の総合的・基本的な指針としての県の最上位の計画であり、その中の「第 1 篇人口減少に打ち勝つための総合戦略」はまち・ひと・しごと創生法第 9 条に基づく島根県の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」として人口減少に打ち勝つための目標や取り組みの方向性を定めるものとなっている。そのため島根創生計画は島根県の総合計画であり、特にその 1 篇に関しては地方版の総合戦略ということを目指す。人口減少対策というのは特定の施策を推進すれば効果が出るものではなく、いくつかの分野にまたがった様々な施策を講じていくものであり、そのために島根創生計画は、産業復興や結婚・出産・子育てへの支援、中山間地域の暮らしの確保、地域振興を支えるインフラ整備、若者の県内就職、Uターン・Iターンの促進など幅広い分野に関する総合的な計画となっている。島根創生計画本体においては、各施策についての取り組みの方向性を定めた上で、各施策の具体的な取り組みの考え方について毎年度策定する「総合戦略アクションプラン」として別に制作し、さらに毎年度の予算編成を通じて個別の事業として具体化することを目標にしている。

実際に島根創生計画を基にしたプロジェクトも始まっており、島根県政策企画局政策企画監室によると、その中の 1 つに令和 2 年に策定された島根創生計画を基にした、部局横断のプロジェクトである「島根を創る人づくりプロジェクト」がある。島根県の人口の社会減は 15-24 歳が多く、進学・就職による転出が主な要因となっており、具体的には、令和 2 年に県内高校から県内外へ進学した学生のうち、県内に就職した学生は約 37%に留まっている。その一方で、県内高校生を対象にした調査では「将来、自分の今住んでいる地域で働きたいと思う」との回答が 53.2%を占めており、就職実績と学生間の意識にはギャップがあることが読み取れる。このことから、島根に残る若者、あるいは戻ってくる若者を

増やすために進学・就職など若者の各ライフステージに対応して取り組みを行っていく必要であり、また県だけでなく市町村や大学等の高等教育機関及び企業で連携してプロジェクトを進めていくべきだとして、若者のライフステージに着目した以下の表にある5つのカテゴリーから施策を推進していく。団体ごと、分野ごとの垣根を超えたプロジェクトであるため、今後の人口減少問題に対する解決策として期待されている。

表：「島根を創る人づくりプロジェクト」の前提となる5つのカテゴリー

カテゴリー	内容
1.島根を愛し、島根の未来を考える子どもを増やす	島根の子どもたち一人ひとりに、地域に愛着と誇りを持ち、自らの人生と地域や社会の未来を切り拓くために必要となる「生きる力」を育む。等
2.島根で学ぶ若者を増やす	県内高等教育機関等が、企業等との連携を強化し、入試制度の見直しや地域に密着した教育・研究を促進することなどにより、県内の高校からの進学者の増加や卒業生の県内定着を図る。等
3.島根で就職する学生を増やす	高校生や県内大学に進学した学生に、県内の企業やそこで働く人に触れる機会などを提供し、島根で働く魅力を伝え県内就職を促進する。等
4.島根へ還る若者を増やす	県外の大学等に進学した学生が、県内の企業やそこで働く人に触れる機会などを提供し、島根で働く魅力を伝え県内就職を促進する。等
5.島根と関わる若者を増やす	県外在住の出身者や都市部に居ながら何らかの形で島根と関わりたいと希望する人々を掘り起こす。

出典：島根県政策企画監室「インタビューに対する回答」（2ページ）より引用した。

（2）大田市としての目標・取り組み

最初に大田市の概要について説明する。大田市のホームページによると、大田市は島根県の東西の中央部に位置している地域で、松江市から約70km、浜田市からは約65km、広島市からは約130kmの距離にあり、松江・出雲市圏と浜田・益田市圏の中間にあたる県央の拠点として期待される位置にある。大田市の中央部には平成19年7月2日に鉱山・産業遺跡として世界遺産登録された「石見銀座員遺跡」、南東部には「三瓶山」などの有名な観光地も持っており、石見文化と出雲文化が混在した特徴的な文化があるため、その歴史を伝える史跡や文化財が各地に多数存在する。

大田市は以前から人口減少問題が深刻だったため、長期にわたって自治体を中心にそれに向き合ってきた。「大田市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」の人口動向の分析（2ページ）によると、大田市の人口は昭和22年がピークで約75,300人だったが、その後は減少を始めている。戦後から昭和45年ごろまでは、戦後復興として京浜・京阪神・中京・北九州を中心に重化学工業への集中投資を行い、日本海側と所得格差および人的需要が拡大していったため、人口の減少は急激だった。しかし、昭和45年から昭和60年までは県内で公共投資が増加し、雇用を吸収して人口流出を抑えていたため、一時的に人口が増えている。そこからはバブル期など都会は好景気だったが、県内でその効果は薄く、都会への流動が進んだほか、建設業に代わる雇用の受け皿が不十分であるために社会減が起り、少子高齢化による自然減も続いていたため、人口減少が深刻化していった。

そのような人口減少が進んでいる状況下で、大田市は2015年に「第2期大田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」と「大田市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」という地方版総合戦略を策定し、それが最初に人口減少対策が形となったときである。「第2期大田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」には活力ある大田市を実現するための基本目標が4つあり、「①多様で活力ある産業をつくる ②故郷を愛する豊かな心をつくる ③だれも

が住みよい暮らしをつくる ④協働・共創により持続可能なまちをつくる」となっている。この大きな4つの目標の下に、様々な方向に向けられた小さな目標がいくつかあり、それらが達成されているかを見るための評価指標がそれぞれ設定されている。この評価指標というものは、大田市役所の各部署で案を作り、それを市役所職員ではない人に向けて場を設け決定したものであるため、より客観的に政策の進行度や効果を測ることができる。

また大田市の中でも特に人口減少問題に取り組んでいる地域として、大森町を取り上げる。大田市役所のインタビューによると、大森町は2018-2023年の5年間で24歳までの男性と30代の女性が増加しており、大田市の中でも転入人口が多い。そして特定の層の人口増加によって、時には移住の連鎖が起こり、他の世代も増加する可能性がある。また大森地区は温泉町であり、カフェや飲食店の企業など温泉を目的に訪れた観光客向けの政策も進んでいる。その広告活動において若い人たちを中心として、SNSなどを有効活用し、市外や県外への情報発信に力を入れている。大田市役所の職員の方によると、大森地区の「よそ者に対して寛容な土地である」という雰囲気が市外の人たちが感じるであろう疎外感を打ち消していると考えられる。

(3) 県内移動による各人口減少対策への影響

最初に、島根県としての人口減少対策への方針について説明する。島根県政策企画局政策企画監室によると、松江市や大田市をはじめとした県内各市町村では、それぞれに地方版総合戦略を策定し、合計特殊出生率や出生数、社会増減数など様々な目標を掲げた上で、人口減少対策に既に取り掛かっている。人口減少問題については、地域によって状況や原因が異なるため、地域の特性に応じた対策を行っていくことが重要であり、市町村と県それぞれの行政単位で、市町村ごとの特性、県の特性を考慮しつつ、連携して取り組みを行うことが必要と考えられている。したがって、人口減少対策としての取り組みについては、市町村が実施主体となり県が財政的に支援を行うなど市町村と県が一緒になって行うものが多い傾向にある。具体的な例として、共働きの家庭が多い中で働く保護者の子育てを支援するために、受け入れ児童数の拡充や利用時間の延長といった放課後児童クラブの充実や、子ども医療費助成の対象拡大などを市町村と連携して県全体で取り組んでいる。ここから県内の人口減少対策について、市町村ごとに行う、または県主導で全市町村に均一に行うのではなく、各地域の特徴や特性に合わせ、必要な部分・箇所でも県が支援していくという体制で進めていることが分かる。

次にNHKの2023年9月28日の記事から、丸山知事は「石見・隠岐から出雲圏域に人口が入ってきている実情もある。県内全体のバランスを見ないといけない」と指摘しており、ここから島根の県内移動の現状を調べた。この発言について島根県政策企画局政策企画監室に問い合わせたところ、「県内全体のバランス」という発言は「石見や隠岐の人口減少が顕著で、そのことが県全体の人口減少を引っ張っているのでは」という記者の質問に対して、「石見や隠岐の人口減少がそのまま県内人口の減少に繋がっているわけではなく、石見や隠岐から東部に移動している人口も一定数あって、県内移動（隠岐から東部や石見から東部といった）の状況も考慮しなければならない」という趣旨の回答であった。また石見や隠岐において、人口の減少率が大きくなっている状況を少しでも改善し、全体のバランスが図られるようにしなければならないと認識されており、石見部については山陽地方や九州地方との距離的な近さ、隠岐においては有人国境離島振興制度があることなどの地域の特性を活かした取り組み、対策を行っていく必要があるという回答があった。このことから、県内移動により、それぞれの市町村が重視すべき人口減少対策に差が生まれているものの、直接的な不利益は起こっていないことが分かる。

また大田市役所によると、大田市の転入人口は周辺の市町村に比べて多いだけで、数自体はそこまで多くないため、松江市や出雲市などの人口が大きい都市からの人口流入が大きな影響を与えるとは言えない。しかし、大田市内の大森町という地域は市内の中で人口が大きく、実際に2018-2023年の5年間で24歳以内の男性が増加し、30代の女性数も増加

している。このような場合、移住の連鎖により人口が増加していく可能性もあるため、県内移動もしくは県外からの人口流入が島根県の人口減少対策を後押しすることも考えられる。

4. 人口減少対策に関する今後の課題と効果的な解決策

(1) 人口減少問題における今後の課題

島根県政策企画局政策企画監室によると、社会減の状況から15-24歳の若者の就学・卒業、就職による転出が主な要因となっている中で、島根に戻ってもらう、きてもらう、また残ってもらうなどして、島根で就職する若者を増やしていくことが必要であり、そのために若者にとって魅力的な雇用を県内につくることが今後求められる。一方で、大都市部と地方部では平均賃金に元々差があり、さらに賃上げが都市部に集中する大企業を中心に行われていることで、賃金格差が顕著になっており、若者の都市部への集中が加速することが懸念される。

また地方の地方創生において、資金不足が政策実行の際の妨げになるという問題もある。実際に大田市役所によると、費用を税収入などの中でやりくりするには限界があり、その他の国や県からの補助金やふるさと納税の受け入れ、また企業版のふるさと納税の受け入れなどの収入によって賄っている。財政不足というのは根本的かつ解決が難しい課題であるが、市町村だけでなく、県単位、国単位で人口減少問題に向けて支援を行っていく必要がある。

(2) 人口減少問題における効果的な解決策

人口減少問題における効果的な解決策として、以下の2つを挙げる。まず1つ目に、市町村独自で施策を施行し、必要時には県からのサポートを要請できる体制の構築だと考える。人口減少問題の解決策には、各市町村やその地域に合わせた特色やその土地ならではの悩みなど、地方に合わせて対策が必要な問題と、その市町村だけでは解決が難しく、いくつかの分野や地方にまたがっているために包括的な対策を要する問題で、大きく2つのパターンが考えられる。その両方に対処可能な体制・制度を持つことで、より効果的な政策を実行できる。

2つ目に地域にある文化や人材を有効活用することが重要である。例として大田市では子育て・育児政策において市民やボランティアが重要な役割を担っている。大田市では昭和から平成にかけて3世代の家庭が減り、近年核家族化が進んでいる。小中学生に対して実施したアンケートでは「将来子を持ちたいか」という問いに約半数が持ちたいと答えた。また持ちたくないと答えた人の中には、身体的・精神的にきついからという回答もあり、また仕事と家庭の両立が難しいという理由もあった。このような状況下では子育て政策や育児政策に力を入れる必要があるといえる。大田市は子育て政策として、ママ友同士のコミュニティを作りサークルのような繋がりを築くことを目標に、ファミリーサポートセンターという制度を策定した。この制度は助けてほしい人と助けられる人を繋げるものであり、例えば子供が大きくなり使わなくなったチャイルドシートやベビーカーを小さな子供のいる家庭に譲るなど、子育てを終了して時間に余裕がある人がひとり親や経済的支援が必要な人を支えることができるようになる。このように大きな支援や専門的な仕事はできなくとも、人生経験の豊富な高齢者や地域のために奉仕したいという人に対して仕事や役割を供給することで、人手不足や人口流出を解消することができると考えられる。

5. 結論

今回の調査により、実際に島根県や大田市が、人口減少問題に対して取り組んでいる総

合戦略や施策について他の地域で適応しても効果が出る可能性が高く、地方創生および人口減少対策の参考になると考えられる。また地方の人口減少対策で重要となるのは、若年層の転出を引き留め、県内の出生率を増やすことであり、そのために子育て・育児政策が期待されているほか、就学・就職の機会を増やす工夫が求められている。

参考文献一覧

- ・大田市「第2期大田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2015年）
大田市人口ビジョン (oda.lg.jp)
- ・大田市「大田市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」（2015年）
Microsoft Word - ■人口ビジョン 20151027-2.docx (oda.lg.jp)
- ・島根県「第2章現状と課題」資料2-2
2-2_genjyotokadai.pdf (shimane.lg.jp)
- ・島根県「第2章島根県の現状と課題」（2024年1月31日閲覧）
Microsoft Word - 島根県人口ビジョン20151027-2.docx (shimane.lg.jp)
- ・島根県「島根県人口ビジョン」（2015年10月）
02_25shiryoku01-03.pdf (shimane.lg.jp)
- ・島根県大田市公式ホームページ「大田市の紹介」（2024年1月31日閲覧）
大田市の紹介 | 島根県大田市公式サイト (oda.lg.jp)
- ・島根県大田市「大田市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」（2015年10月）
Microsoft Word - ■人口ビジョン 20151027-2.docx (oda.lg.jp)
- ・島根県会議資料「人口増減の要素」資料3
04_23shiryoku03.pdf (shimane.lg.jp)
- ・島根県公式ホームページ「日本国島根県の工業製品のご紹介（日本語ページ）」（2024年2月1日閲覧）
島根県：日本国島根県の工業製品のご紹介（日本語ページ）（トップ / しごと・産業 / 企業立地・支援 / 企業支援 / 海外展開支援 / 日本国島根県の工業製品のご紹介 / 日本語ページ） (shimane.lg.jp)
- ・島根県政策企画監室「インタビューに対する回答」（2023年12月20日）
回答.pdf
- ・島根県政策企画局統計調査課「平成27年国勢調査 一人人口等基本集計」（2015年）
01 人口等基本集計結果 (shimane-toukei.jp)
- ・都道府県市区町村（website）「島根県のデータ」（2024年2月1日閲覧）
島根県のデータ（都道府県市区町村） (uub.jp)
- ・NHK「島根の人口64万人台 丸山知事“人口減少対策に尽力”」（2023年9月28日）
島根の人口64万人台 丸山知事“人口減少対策に尽力” | NHK 島根県のニュース

島根県邑南町の関係人口の拡充を進める上での課題はなにか
 — 『日本一の子育て村構想』や『地区別戦略発展事業』に注目して—

教養学部グローバル・ガバナンス専修
 国際開発論専攻 3年 木村 千晶

1. はじめに

島根県邑南町は、島根県中南部の中山間地に位置し、町域の南側と東側は広島県に接しており、中国地方最大の河川・江の川が北流している。平成16年10月、羽須美村・瑞穂村・石見町の3町村が合併し誕生した。高度経済成長期に人口減少が急激に進み、全国に先駆けて人口減少と少子高齢化が進む地域となっている。この40年間で5千人が減少し、令和3年4月時点で人口10,274人、世帯数は4,787戸である。邑南町は少子高齢化で地域づくりの担い手が不足し、観光施設の老朽化といった課題を抱えている。図1,2の「島根県人口移動調査」と「学校基本調査」から島根県の人口減少の主な要因は15~24歳の若年層の就学・卒業・就職による転出だと考えられる。本研究では、邑南町の人口減少の根本的な要因である若年層に焦点を当てる。

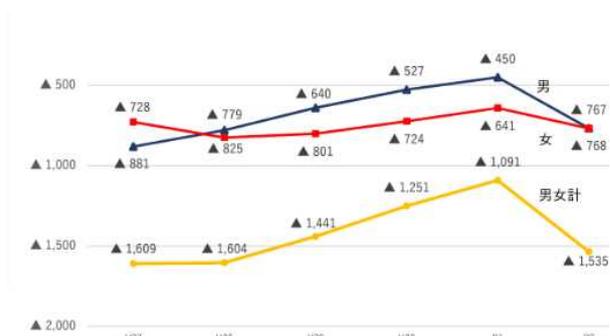


図1: 「15~24歳の就学・就職を理由とした転出超過数の推移」

出典: 「島根県人口調査票」

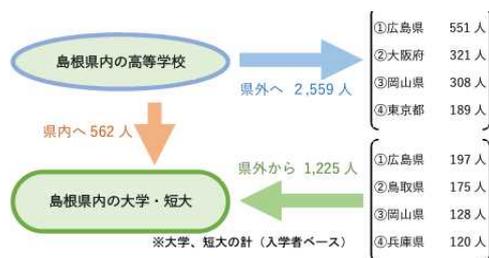


図2: 「大学等への進学状況 (H30年度)」
 出典: 学校基本調査 (文部科学省)

人口減少・少子高齢化が進んでいる地域では不足する地域づくりの担い手として、定住せずとも関わりを持つ地域外人材への期待が高まっている。このような地域活動を支える人材を関係人口という。定住はしないが地域活動等を支える関係人口の存在を重要な視点として挙げている。図3、図4を参考として、関係人口は、移住者という定住人口でもなく、観光客という交流人口にも当てはまらない地域とのかかわり方において定住者よりも浅く観光客よりも深いと言われている。関係人口の種類には、「訪問系」、「非訪問系」、地縁的なつながりが存在する。訪問系は、日常生活以外に定期的な関わりがある人である。具体的には、町おこしボランティアや地元企業の運営や漁業者へのサポートを行っている人である。非訪問系は、ふるさと納税、クラウドファンディング、地元産品購入などがあてはまる。地縁・血縁先の訪問を主な目的として訪れている人も関係人口に含まれる。図3によると、全国で関係人口 (訪問系) は1.827万人存在すると示されている。これは特定の地域と関わりのない人約7965万人に対して、17.2%を占めている。関係人口の中でも、

地縁・血縁的な訪問者は約 521 万人（4.9%）存在している。地縁・血縁的な訪問者とは、図 4「関係人口の定義」の中で、遠居であるが地域内にルーツがあるものと同義である。

■ 全国の18歳以上の居住者に占める関係人口の割合



図 3：「地域とのかかわりについてのアンケート」

出典：国土交通省（令和 2 年度 9 月実施）

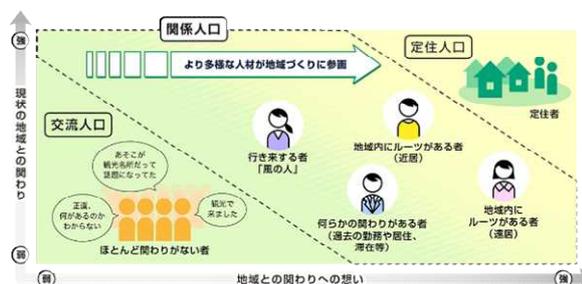


図 4：「関係人口の定義」

出典：「内閣官房・内閣府総合サイト『地方創成』」

今回の研究の中で対象層を地縁・血縁的な訪問者に絞る理由は以下の通りである。持続可能な地域づくりのためには新たに地域に対して魅力を感じた「関係人口（訪問系）、関係人口（非訪問系）」よりも、「地縁・血縁的な訪問者」の方が地域に対してより強固な繋がりがあると考えた。血縁・地縁的な訪問者は地域に対して地元であるという帰属意識が強い。特に若年層の場合、図 2 より就学・進学を機に県外へ転出していることが分かる。一方で「関係人口（訪問系）、関係人口（非訪問系）」は不定期での訪問になり、量的な正確な把握が難しい。つまり、地縁・血縁的な訪問者は出身者として地元へのルーツを持っている。また家庭状況により異なるが、年末年始・お盆・夏季休暇など定期的な帰省が行われている。地域活性化のために訪問系・非訪問系に関わらず全ての分類の関係人口が重要な役割を果たしていることは前提として、本研究では地方への帰属意識の強さからかつての住民である「地縁・血縁的な訪問者」である若年層に限定する。

地域が力を合わせて行う地域課題解決につながる事業を支援し、その成果と事業継続性の検証を通じて関係人口の地域への関わりを深め、生活機能の確保を図ることが重要である。邑南町羽須美地域は、鉄道廃線をきっかけに鉄道ファンと廃線の利活用を通じた地域づくりを中心に積極的な地域づくり活動を実施している。以上のことから、本研究では「邑南町羽須美地域から県外へ転出した関係人口が地域づくりの担い手として携わる課題はなにか」をリサーチクエスションとして地方創成についての考察を行っていく。

2. 先行研究

田口太郎(2017)「関係人口の地域づくりにおける可能性」、『調査研究情報雑誌 ECPR』、13~18 項

本論文では、羽須美地域の関係人口が抱える課題について考察することを目的としている。田口（2017）では、「関係人口」が存在することで地域の主体性と自律性について結論付けていることから、リサーチクエスションを考える上での地域住民の目線からの効果的なアプローチが出来ると考えた。

田口（2017）は、「地域の問題は人口減少が直接的に響いているのではなく『地域の維持に必要な労力の不足』である」と述べている。様々な行事や地域での役の負担感が偏ることで地域住民に地域の衰退を実感させ、現実問題としての集落維持が困難になっている

という実感につながっている。つまり、地域の労働力の不足は集団維持の困難に繋がっている。理由は、地域行事は地域住民の参加により成り立っているためである。地域行事に対して任意の協力が求められているからこそ、住民が担う労力は集落維持に必要である。そこでリサーチクエスチョンと照らし合わせた上で、島根県邑南町における地域維持に必要な労力を「若年層の労力」と仮定し、田口（2017）の言及を検討していく。現在地域の担い手である若年層の中でも意識に大きな差が生まれている。様々な情報がある中で、価値観の多様化は都市部のみならず農村部にも拡大している。田口（2017）は、『若者は地域への貢献を当然と感じる者もいれば、個人主義化し負担と考える者もいる』と述べている。結果として、地域に暮らす若者であっても必ずしも地域の担い手となることが期待できなくなっている。一方で、もともとの出身者での近隣の都市部に転出しつつも当然のように地域の行事に参加し自治の担い手になっているものも少なからずいる。

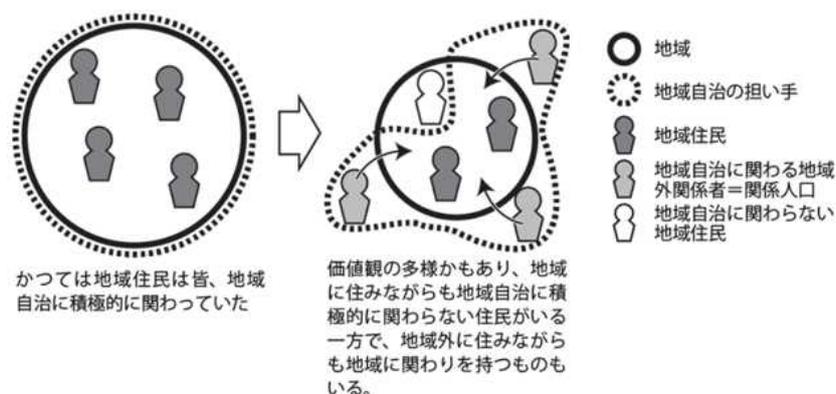


図5：地域における自治の担い手の変化（田口、2017）

地域の利便性の向上こそが地域の発展に繋がると考え、様々な環境整備を進めてきた。しかし、インフラをはじめとした環境整備は農村部から都市部への人口流出を加速させ地域はさらに衰退が進む結果となる。以前は進学や就職など自己実現を目的とした離村が中心であったが現状として病院の不足などの生活インフラの脆弱化が地域での生活に対する不安につながって、望まずして転出を余儀なくされている。こうした状況下では、地域での将来ビジョンの検討など前向きな議論は起こりにくい。こうした状況を打開するためには地域に寄り添い、共に考える外部主体の存在が求められる。ここで外部者は地域の価値を地域の外からの視点で評価することにより、地域に価値の自覚を促すことになり、外部者自身が触媒となってさらなる外部者と地域との新しい連携が生み出されることがある。地域と外部との連携によりこれまでうまく発信されてこなかった地域資源はこれまでとは異なった価値をもち外部に発信されていく。地域はこうした外部者との連携の中で地域の新しい可能性を見出していく。

ここで地域の自治を下支えする関係人口が存在する。転出子や孫をはじめとした地域の関係者たちである。彼らは地域で生まれ育ったり両親がまだ地域に居住したりする中で、自身の就職や結婚を機に地域を離れている。しかし自らが育った場所や実家への貢献は当然のこととして位置づけ、地域の行事の担い手として参加している。また高齢化が進む両親にかわり農作業や病院の送迎などを担っているケースが過疎地域にみられる。こうした人たちは自分自身を「関係人口」と呼ぶこともなければ注目を浴びようと何かを発信しているわけではない。しかし地域のライフラインを確実に支えている。過疎地域の全ての地域が存続することが現実的ではないとした時消滅していく地域の最後を考えると、転出子などの通い農業者による地域の見守りが重要である。

したがって、本研究では田口（2017）をもとにリサーチクエスチョンの対象を邑南町羽須美地域から転出した若年層とする。今後邑南町において人口対策や子育て・子育て環境

をさらに前進させていくために残された課題や新たな課題を整理するとともに、今後の子育て・子育てを取り巻く状況に起こる変化やその背景にある事象を見定め、必要な条件について整備していく必要がある。

3. リサーチクエスチョン「関係人口の拡充」に対する仮説

仮説1：若年層が求める職業のニーズとのギャップ

若年層が県外へ転居・進学する理由として、求める職業のニーズとのギャップがある。地縁・血縁的な訪問者としての関係人口が、地元でUターン・Iターンするきっかけとして職業の需要と供給のバランスを合わせる必要がある。女性では事務系職場の希望が多いのに対し、求人は医療・福祉・保育が多いというミスマッチがあり、地元就職希望者の適性に寄り添った職場が少ない。そのため県外就職に繋がって人材の流出が起きている。事務職でも活躍できるIT企業の誘致や通勤圏内域での自治体間の広域な連携、社会医療法人と連携した専門人材の育成確保が取り組まれている。

仮説2：子育てを想定した住宅整備の支援課題

子育て世代への活動が充実している邑南町では、若年層や子育て世代が移住しやすい民間賃貸住宅整備が課題となっている。一定の子育て世代と子どもたちがいる状態を維持することは、子育て環境の維持の観点から非常に重要であり、地区別の18歳未満の子どもやその親世代の転入転出傾向を継続的に観測し、転出超過の地区については個別に原因を分析し、地域・行政・事業台頭が共同で対策を講じる必要がある。若年層の利用しやすさに重点をおいた住宅施設は、子育てに対応することが求められる。「島根県中山間地域研究センター共同研究」（2023）の研究によると、“多くの子育て世帯は、子どもの祖父母による子育ての手伝いを必要としているが、同居形態は選択していない”ということが報告されている。公営住宅整備や空き家活用を進めるにおいてこの事実は非常に重要である。特に、通勤や通園・通学、買い物など町内での利便性が悪い地域ほど上記の視点にたった積極的な住宅整備が必要となる。

4. 調査結果

近年の邑南町では、定住対策や少子化対策など人口対策は地域社会維持からの観点からも重要な課題となっている。具体的には、島根県邑南町に地域づくりの担い手として活動するためには職業・子育てに関する政策の拡充が急がれる。一方で人口対策の目標とある子育て世代の社会の増加や出生数の増加への環境要因は依然明確になっていない。家族の形、働き方や社会的ネットワークのあり様など子育て世帯や子どもを取り巻く環境は大きく変化しており地域や自治体にとって今後の人口対策や子育て、子育て環境づくりの方向性を見定めることはさらに難しくなっている。このような状況の中、島根県邑南町は、2011年度より「日本一の子育て村構想」を掲げた。2020年度まで10年間、全国に先駆けて人口対策や子育て支援に取り組み、子育てを取り巻く環境や邑南町を含む自治体の人口対策を取り巻く環境は大きな変化の兆候を見せている。また、2020年度からは「地区別戦略事業」が開始され邑南町のさらなる地方創成を目指す活動が行われた。JR 三江線廃線に伴う事業展開も行われ、邑南町において行われた事業が関係人口の拡充にどのように寄与しているのか考察していく。

(1) 日本一の子育て村構想

島根県邑南町は、2011年度より『日本一の子育て村構想』を掲げ2020年度までの10年間全国に先駆けて部局横断した人口対策や子育て支援策に取り組んだ。また子育てに関する保健と福祉の総合的な相談窓口の立ち上げや小学校の維持、地域学校の展開などの取り組みを積極的に進めてきた。

日本全体では急速な高齢化、過疎化が進んでいるが図4を参考に「日本一の子育て村構想」が開始された2011年から2015年までは人口減少傾向はかなり緩和された。その後減少の程度が再び強くなっている。2013年から2015年をピークとする人口減少の緩和傾向は、邑南町合併後初の現象であり18歳未満層及びその親世代の転入超過を主な背景として生じ将来の人口減少や高齢化の緩和に貢献している。



資料：2005～2019年度邑南町住民基本台帳人口データ（4月30日時点）より作成
 （2012年からの住民基本台帳人口データには外国人数を含む）

図6：「日本一の子育て村構想」開始後の邑南町の人口推移

一時的ではあるが人口の減少が人口増加に転じるほどの効果を発揮した「日本一の子育て村構想」はなぜこのような結果をもたらしたのか。2点の大きな軸に基づいて説明できる。

ひとつには、0歳から中学校卒業までを対象とした医療機関の医療費負担金をすべて無料にするという施策がある。島根県の制作との違いとしては、島根県は乳幼児を対象とした助成金制度があるが邑南町ではさらに上乘せする形の助成が行われていることだ。また、24時間365日体制の救急体制がありドクターヘリによる緊急輸送を行っているため病状が急変しやすい小さな子供を育てている家庭が安心できる環境が整備されている。

二つ目は、第二子以降の保育料の全額免除が行われている。他の自治体でも3人目以降の保育料全額免除はあるが2人目の免除が行われていることが邑南町独自の施策である。

さらに「日本一の子育て村構想」では仮説を肯定する形で、就労定住支援が行われている。邑南町役場では定住支援コーディネーターの専従職員が配属されており就職先、学校、住居などの紹介を実施していることが特徴である。具体的には新規就農支援、無料職業紹介、町内に誘致した企業の見学などを行っている。こうした政策の実施が、邑南町の若年層への将来的な定住を目指すアプローチとなっている。

（2）地区別戦略発展事業

日本各地の中山間地域では人口減少が激しく、生活インフラや高齢者支援が緊急の課題となっている。こうした状況を受け2015年度より島根県邑南町では国内で初めて「地区別戦略事業」が取り組まれた。地区別戦略事業とは、公民館区ほどの単位で生活に必要なしくみやサービス、活動を住民自らが企画し実施するために、必要な初期費用を町が負担し取り組みを促進する事業である。地区別戦略事業の変遷は図7の流れとなる。

邑南町は2004年の旧蓮見村・旧瑞穂町・旧石見町が合併後、目地では公民館や自治会ごとに地区の未来を描く「夢づくりプラン」を実施した。この流れを受けて2011年から2015年度にかけておこなわれたのが「地域コミュニティ再生事業」であった。夢づくりプラン、地域コミュニティ再生事業の延長線上にちくせん第1期実現事業、ちくせん第2期発展事業がある。中山間地域に限らずこれからは都市部も含めて日本全体で人口が減っていく。各地で街の規模をダウンサイズしながらスムーズに行政機能を維持していくしくみが求められる。ちくせん大域の計画策定が始まった2015年度は国の地方創成が始まった年に当たる。国のまち・ひと・しごと創生部からの要請により各自治体は「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定した。邑南町では2015年1月、定住促進課が中心となり部署横断で地方版総合戦略のプロジェクトチームを発足した。全町戦略と住民が公民館区で作る地区別戦略の両方から町の総合戦略をつくることになった。全町戦略の方は、住民から広く参加を募り、ワークショップでのプランが練られた。一方地区別戦略は全12地区がそれぞれ話し合い、取り組みたい事業を3つずつ役場に提案し、町に承認されれば年間約300万円の事業費が助成される。ハード、ソフト面の両方の政策が対象とされ、自治会の商人があれば地域の任意組織でも交付金の支払い対象となった。つまり、ちくせんは住民主体の地域づくりの延長にある一方で国の地方創成をになう機能を果たしている。



図7：地区別戦略事業の変遷（筆者作成）

5. 結論

リサーチクエスト「関係人口の拡充」に対する職業と住宅に関する2点の仮説は概ね肯定されたと言える。邑南町羽須美地域の若年層が将来的に地域に関わり続けていくためには、子育て世代を想定した「日本一の子育て村構想」をはじめとした地域創生に関する政策が展開される必要がある。一時は消滅可能性都市の一つに挙げられるほどであったが2011年からは、日本一の子育て村構想やちくせんの実施により人口の減少率は改善が見られた。2020年以降、20代～30代の子育て世代の転入増となっている一方で全体としての転入者の減少が続いていることは事実である。2021年12月31日時点で人口は1万194人である。今後の邑南町制作に必要なのはある程度進むことが予測される、人口縮小や世帯の小規模化に対応しつつ子育て環境の脆弱化を改善する体制を作ることである。そしてその体制づくりに果敢に取り組むことが邑南町から転出した関係人口が地域づくりに貢献する上で新たな可能性をもたらすと考える。

邑南町では日本一の子育て村構想が策定された2011年から約10年間、18歳未満の人口増加を標榜して定住や子育てをしやすいまちづくりが展開されてきた。この構想の方針に基づく邑南町の定住・子育て支援の施策は中国地方において先駆的なものであり邑南町の名を町外に知らしめる大きな背景となった。2021年度に日本一の子育て村構想は終了したが、子育て・子育て環境の取り組みは構想機関で終わることがなく、次世代に地域の未来を託すことを責務として続けられていくべきである。そしてこれから取り組みを継続していくためには構想機関の取り組みの効果を総括し、子どもや子育て環境に生じている新た

な問題を予測して邑南町全体についての方向性や目指す姿をまとめることが求められている。

参考文献

- ・ 作野弘和（2019）「人口減社会における関係人口の意義と可能性」,『経済地理学年報』,10~28 項
- ・ 『島根創生計画 人口減少に打ち勝つための総合戦略アクションプラン』IV,(4)島根県令和4年度改訂版
- ・ 総務省（2018）「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書」
- ・ 田口太郎（2017）「関係人口の地域づくりにおける可能性」,『調査研究情報雑誌 ECPR』,13~18 項
- ・ 宮本恭子（2016）「子育て世代の居住地移動に与える影響 島根県邑南町の検討」『地域生活学研究』,30~38 項

島根に若者を増やすにはどのような取り組みが必要か — 邑南町と大田市の現地調査を経て —

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 澤田 幸征

1. はじめに

現在の日本では少子高齢化によって人口の減少の一途を辿っている。林（2022）によると「大都市への一極集中がみられる現代社会において、地方に住む若者が地元を離れることによって地方の人口減少や高齢化が促進されることが問題になっている。さらに、それによって地方の財政や公共サービスの低下が懸念されている」と述べこのように人口減少が続くと、松田と大和（2016）は「国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（中位推計）によると、総人口は2050年には1億人を割り、2060年には8千万人台になると予測されている。合計特殊出生率（以下「出生率」）が直ちに回復したとしても、人口減少が今後50年は続くとみられている。人口の高齢化も進行し、2060年の65歳以上人口割合は40%に達する。」と言及している。加えて林（2022）は「①生活関連サービス（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の縮小、②税減収による行政サービス水準の低下、③地域公共交通の撤退・縮小、④空き家、空き店舗、工業跡地、耕作放棄地等の増加、⑤地域コミュニティの機能低下人口減少によって引き起こされるこれらの影響は「生活利便性」、「地域の魅力」等の低下につながる。その結果、さらなる人口減少が引き起こされることが懸念される。」と述べるように人口減少が地方、国全体が負の連鎖をもたらしていくと言えよう。

従来の研究では若者の居住者の減少や高齢化の促進が地方では特に問題視されている。この問題が解決されないことで公共サービスの低下や雇用減少といった課題に言及している研究や特定の地域に限定し、行っている政策について述べる研究が多く占められている。しかし、地方に住む若者が減少しているというのは理解が可能でもなぜ減っているのかという若者の意見を取り入れている文献が多くないことから今回の研究をする経緯に至った。また地方の人口減少が進み、若者の居住者が減っているのはなぜかというのを本稿のリサーチクエスチョンとする。そして現地調査に基づいて島根県の若者の居住者を増やしていくにはどのような取り組みが必要になるのかというのを明らかにしていくことが目的である。

2. 調査方法

本稿の調査方法は近藤久洋教授率いる国際開発学演習による現地調査を11月27日から11月30日の3泊4日で行った。島根県内で最も広い町として中部に位置する邑南町の町役場で地域みらい課課長、主任2名と羽須美支所地域振興係プロジェクトマネージャー1名の計3名とおおよそ90分による対面での聞き取り調査を大会議室にて学生8名と教授1名の計12人で行われた。次に大田市役所にて大田市役所政策企画部まちづくり定住課課長と主任主事、政策企画部政策企画課課長補佐の上記3名と学生2名、教授1名による対面での聞き取り調査を約90分で実施をした。また小さな拠点ネットワークの2名と学生8名、教授1名の計11名でおおよそ4時間による対面での聞き取り調査を行った。加えて対面での聞き取り調査は実施できなかったが、島根県立大田高等学校のご厚意により同校3年生に地方創生に関するアンケートを行った。結果として男子11名、女子15名の計26名にアンケー

ト回答結果を得ることが出来た。この回答の後、詳細な調査を行うために女子 2 名に 1 人当たりおよそ 30 分程度の電話での聞き取り調査を行った。今回の調査で多忙にもかかわらず、邑南町町役場地域みらい課、大田市役所政策企画部まちづくり定住課、政策企画部政策企画課、小さな拠点ネットワーク、島根県立大田高等学校のアンケートに協力した生徒 26 名などの多くの方々に協力をして頂いた。この場を借りて感謝の意を表したい。

3. 調査結果

(1) 島根県立大田高等学校

高校 3 年生 26 名を対象にアンケートを実施して、回答後に 2 名の女子生徒に質的踏査を行い、実施した質問と回答を以下にまとめた。今回は質問 4・5・6 を取り上げる。質問 1～6 までの全ての質問は資料 1 にまとめているので詳しく見て頂きたい。

	質問内容	回答者たちの意見
4	現在島根県に在住していて必要だと感じるものはございますか。	公共交通機関 9 人 <ul style="list-style-type: none"> ・ 車 ・ 新幹線 ・ 電車・バス 娯楽施設・商業施設 9 人 <ul style="list-style-type: none"> ・ ネットだけじゃなくお店に行きたい ・ 遊べるところ ・ ショッピングモール ・ チェーン店 ・ 公園 ・ イベント ・ 職場
5	今後社会人として生活していく上で県内・県外ではどちらで生活していきたいですか。(県内・県外で答えたそれぞれの理由を教えてください。)	回答者：県外 18 人 <ul style="list-style-type: none"> ・ 県内に働き先・働きたいところがない。 ・ 交通の利便性。 ・ 都会の方が便利。 ・ 県外の方が学ぶに適している 回答者：県内 7 人 <ul style="list-style-type: none"> ・ 住み慣れているから。 ・ 家庭の心配
6	定住・移住する際には社会にどのように貢献したいかを具体的に教えてください。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行事・ボランティア・イベントに参加する。 ・ 地域の人を助けたい。 ・ 地元で働き貢献したい。 ・ 選挙に参加する。 ・ 文化を知っていく

今回の調査では女子生徒 2 人に聞き取り調査を行っており、今回は 1 名の回答を一部紹介する。(もう 1 名の取り上げた質問は資料 2 を参照。)

普通科 女子生徒 Hさん

1. 県内の美容専門学校に行かなかった理由はなぜですか。
⇒県内ではなく県外の専門学校で技術を学びたい。
2. 電車やバスの本数はすくなく感じることはありますか。
⇒電車やバスを使う機会はない。出雲市、松江市に行く際は到着したい時間に着けない。バスはあまり人が乗っている印象はない。
3. いろいろな施設は具体的にはどういふのですか。
⇒カフェや若者や高齢者が参加できるようなところが欲しい。
4. ボランティアや行事で最近開催されたものはあるか。
⇒学童ボランティアを行っていた。石見神楽が行事で行われている。

Hさんは高校卒業後、関西の美容専門学校に進学を予定している。県内にも専門学校はいくつかあるが県外を選んだ理由として「都会には人も集まり技術を持った優秀な人が多いため関西の学校に進学を決めた」という意見を聞くことができた。また、2の質問では電車やバスを使うことは少なく、電車を出雲市や松江市に行く際は時間がかかることに加え電車の本数が少ないことで自身の到着したい時間に着けないという意見も聞いた。Hさんの見た印象ではバスに乗車している人はあまり多くないというのも聞いた。質問3では、商業施設が無いため欲しいものとしてカフェや若者、高齢者が体を動かせるようなROUND1のような施設が欲しいという意見も聞いた。質問4ではボランティアや行事では地域の清掃活動に参加して地域の人と交流や石見神楽という行事に友人が参加をしているため出向き、地域の行事に関わっている。

(2) 邑南町町役場

邑南町町役場では主にちくせん（地区別戦略事業）についての質問を行い沢山の回答を得ることが出来た。まずちくせん（地区別戦略事業）とは作野（2019）によると「島根県邑南町でも、2015年度に邑南町版まち・ひと・しごと創生総合戦略「明日（みらい）が見える・地域が輝く邑南戦略」（以下、「邑南町版総合戦略」と表記）を構築した。これには、「めざす将来像」として、①地域で新たに転入者を64人確保する、②出生数を80人確保する、③観光入込客を100万人確保するなどの具体的な目標が掲げられた。」実現事業ではフリーテーマを掲げ、発展事業では課題として人・仲間づくりが挙げられた。主導となって動く年代は60代や70代の男性が多く、女性や60代、70代以外の年代の意見や声が届きにくい状況にあることも課題として挙げられる。ちくせん第1期では多くの住民に参加意識を持ってもらうことや法人化の際の利益と地区支援とのバランスをとることが反省点として挙げられた。

またちくせんのほかに邑南町は過去の政策として日本一の子育て村・A級グルメで街の魅力づくりを図っていた。主に定住を目的とし、外部にグルメを提供するのではなく外部の人に来て、食べてもらうことを目標としている。良い食文化や資源を保有していても後継者となる担い手がいなければ、街の魅力を守ることはできない。そこで耕すシェフという研修制度を実施し、プロのシェフから料理を学ぶだけでなく、農産物の生産や加工、サービスまで幅広く学ぶという施策を行っている。研修期間は3年間として、定住を前提とする。活気が無ければ移住者も来ないと考えている。ちくせんや日本一の子育て村・A級グルメなどの魅力を発信していた。そして人口増加に影響を及ぼしているのが主にIターン・Uターンの数値や子育て移住世代である。メディアの影響も関与しており、NHKが取り上

げているものにメディアは関心を持ち、現地に訪問をし、地域のまちづくりを発信している。

(3) 小さな拠点ネットワーク

小さな拠点ネットワークでの現地調査も貴重な話を聞くことが出来た。小さな拠点ネットワークはちくせん事業に参加をして、反省点として挙げられていた多くの住民に参加意識を持ってもらうことに対してちくせんに関わる人の気持ちを第三者の大学生に広報をしてもらう策を講じた。この活動を行うことで多くの人と関わり共有することで大学生にもちくせん参加者の両者にも刺激を与えることができると考えられていた。また公民館の使い道についても非常に興味深い話を聞くことが出来た。まず、公民館は民主的、社会的教育機関や村の茶の間やスポーツを行う文化の場にもなり、親睦交流を深める場にもなりうる。加えて産業振興の原動力としてどのように産業を行っていけばいいかを話し合う民主主義の訓練場として有効活用ができる貴重な施設の 1 つであるという知見を得られた。さまざまな目的に使用できる公民館を使って、子どもや大人と一緒にこたつ作りを行い地域との親交を深める活動を積極的に行っている。小さな拠点ネットワークの方々は一歩先を解決するより先に課題を発見することが重要であり、課題は成長できる伸び代になると考えている。楽しさ、好奇心、探求心などの連帯感は結果的に得られるものである。しかし、組織が構築されていてもチームワークが無ければ順調にいかない。そこでチームワークを高めるにはどうすればいいかを考えていくべきである。との知見もいただいた。

(4) 大田市役所

まず大田市は世界文化遺産に認定されている石見銀山を有し、島根県内で定住や移住に力を入れているうちの 1 つの市である。宝島社が発行する月刊誌「田舎暮らしの本」では 2015 年 2 月号に住みたい田舎ベストランキングで総合 1 位に輝くなど輝かしい記録を残している。最近では IT 企業のなどの誘致が盛んになり、若い人々の働き口が徐々に増えている。特にテレワークにも対応できることから子育て世代の女性を中心に労働者が増えている傾向にある。そんな大田市では定住・移住に関する活動を積極的に行っているためいくつか紹介したい。

はじめに取り上げるのは山村留学である。山村留学とは子どもたちが地元を離れ大田市の魅力あふれる自然や文化に触れる機会を保育園児とその保護者や小学生、中学生を参加対象として活動している。大田市に住みたいというきっかけを作るものだが、保育園児のみ保護者と参加が可能のため実際に体験した保護者の影響によって移住の決断をする場合が多いため、小中学生への効果は大きく見えない。

次に移住、定住を再考するきっかけづくりとして「25 歳同窓会」が開催されている。この同窓会は一度高校や大学卒業後県外へ就職し、25 歳になったときに再び島根に戻り地元の関わりや繋がりを持ってもらう目標のもと行われている。この 25 歳で同窓会を開催する要因として、学校を卒業後、就職を経てどこに住むかを考える時期であるため移住に繋がりがやすいと考えられている。また定住を成功させることは簡単ではないため市役所職員の方でも十分に検討するように呼び掛けている。ここで移住や定住を成功・失敗した事例を紹介したい。成功した例として、移住した N さん一家について紹介したい。移住をきっかけとして衣だけでなく食や住を豊かにする暮らしに関心を持ったことである。最初はもともと住んでいた京都近郊を検討していた新規就農希望者の受け入れを積極的にしていることを知り大田の空き家バンクで家を見つけたという経緯である。家の所有者の話聞き、持続可能な脳的暮らしを実現できると決意し、移住を決意した。市役所職員によると、強い精神力と成功させるという気持ちがなければ移住をするのは厳しいと言っていた。一方で失敗する事例は農業をやったがうまく業績が振るわなかったことやただ興味本位で移住を決断するという軽率な考えでの移住はお勧めしないとの意見が出た。ここまでさまざまな施策が出てきたが課題として情報発信が挙げられた。なぜなら山村留学や空き

家バンクなどの有益な情報を私たちが知らないため現地の魅力に気づけないことだからである。

4. 考察

天野と滝尻（2022）の文献によるとコロナ禍における環境下の中で日本の各地ではワーケーションという取り組みが始められている。ワーケーション（workation）とは「work（仕事）」と「vacation（休暇）」を合わせた造語で欧米発祥と言われている。今後日本では欧米型のワーケーションが高齢化や人口減少を深刻な問題として抱える地域において移住・定住者を増やす手段として期待されている。現状、企業においては有給休暇の取得促進が行われているが、ワーケーションを導入する企業は多くない。制度の構築や企業の負担が大きくそれに匹敵するメリットが明確でないことが影響している。一方でワーケーションの先進地域として和歌山県の取り組みが挙げられた。特徴としてはIT企業の誘致をする中で社員による移住の壁が指摘されたことがワーケーション導入の背景の一つされている。これにより都市部のIT企業を中心としたサテライトオフィス整備され、民間企業が制度を円滑に導入するシステムが構築されている。通信や労働、宿泊施設や首都圏へのアクセスの良好さが重要な要素となっている。次に取り上げられた島根県雲南市では

人口減少と地域の担い手不足が地域課題となっている。これらの課題解決として、定住基盤の整備と人材育成・確保の取り組みが行われている。具体的には子育て世帯への補助金の拡充や生活支援、就農支援、企業などに関する支援を行い、雲南市独自のプログラムで田舎体験やUIターンフェアを大都市圏で定期的開催している。ワーケーションに対する取り組みを開始している企業は少なく、上記で取り上げた街では積極的に情報を発信し、地域と関わるきっかけの一助として天野と滝尻（2022）は指摘し、地域と企業のかかわり方を提示できるかが今後の課題になりうると述べている。

図1：地方における人口社会減の「生態系」

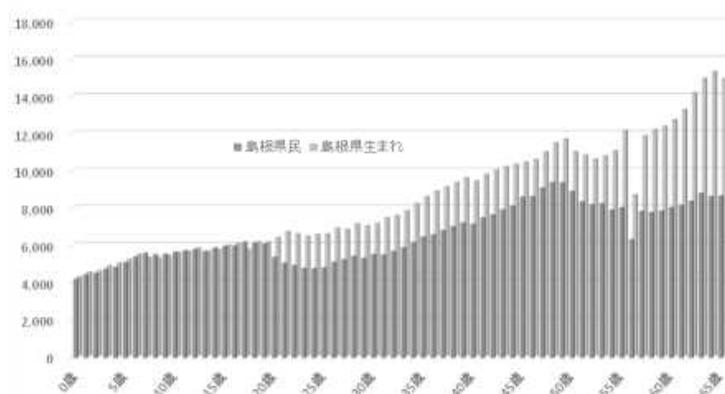


図1 島根県の出生数と現住人口の推移

出典：『島根県の困難』（pP.6）

次に吉川（2023）の文献によると島根県では島根創生というものを掲げ、人口減少に対する取り組みを行っている。島根県の直面する課題は人口社会減である。図1のグラフによると20代前半に至ると、島根県生まれと県民の数が急激に差が生じ始める。20歳の人口が減り始める要因として県外に出た若者たちが成人式までは住民票を残しているが大学、就職を機に転出届を出すため1998年生まれの県内出生数が6,491人に対して現時点の4,796

人という結果になり、4人に1人が県外転出になっている。このような状態に陥るのは県内の大学が国公立の2大学に限られ専門分野も限定されることで県外に流出する誘導が必然として起きている。しかしここから県内に若年人材を確保するのは容易ではなく長期間の定住を期待できるのは県内の出身者に限ると述べている。島根県の魅力を伝えるためにしまね留学という高校の魅力化のプロジェクトや島根大学と島根県立大学で地域についての学部を開設するなど県内での活動が盛んに行われている。しかし魅力的な施策を多く考案しているが、生まれ育って地域を支え次世代を生み出すという循環を強化するには至っておらず、県内で暮らす人生、県外への流出を良案として転換していくべきだと述べている。

今回は邑南町、大田市での調査を経て、外部からの人口流入を目的とする活動が積極的に行われており、それぞれの地域特有の魅力を積極的に発信している印象を抱いた。しかし県立大田高等学校の生徒の半数以上が島根県に必要なものとして公共交通機関や若者、多世代が集まる商業施設を求める声が多く上がり、不足しているものが明確化することが出来た。邑南町町役場、大田市役所、小さな拠点ネットワークや大田高等学校の生徒から得られた情報は多くが聞き取り調査をきっかけに認知した情報が多く、情報化社会となっている今日で情報発信力に欠けているという印象を抱いた。また、地域で主導となるのは県内の人口の半数を占める高齢者が占め、それぞれの世代に対して耳を傾けるという行動などの改善点が必要だということがわかった。

邑南町では地区別戦略に主導となる高齢者の意見のみ採用されている現状にあることで若者や女性の意見が取り入れられていないことが分かった。また大田市役所では移住者を増やす取り組みとして保育園児やその保護者、小中学生などの若い世代を中心に行う山村留学や就職で県外に出ている人を地元を集める「25歳同窓会」といった地元の魅力の発信や再認識を行う活動を盛んに行っているが、多くの人に認知してもらうことが必要になるため情報発信が課題とされている。加えて小さな拠点ネットワークでは公民館を利用し、老若男女の交流を目的とする活動を積極的に行い、地域での活動の活発化が進んでいる印象である。邑南町では高齢者の活動が多く、大田市では若い世代の活動が盛んにあり、小さな拠点ネットワークは邑南町と大田市を掛け合わせ、全世代で行っているというそれぞれの違いを見つけることができた。

この調査結果から公民館を民主主義の場として積極的に活用し、大規模な集会を行いそれぞれの年代からの意見を共有し合える機会の場を作っていくべきだと考える。またこの情報発信力の強化のためにInstagramやX(旧twitter)で情報発信を行うごとに僅かでも構わない報酬を付与することで地元に関する情報を住民として、団体として地域に協力していくことが地方創生の更なる発展に繋がるのではないかとこの考えに至った。

5. おわりに

島根県邑南町と大田市の現地調査を行い若者の居住者を増やす取り組みとして情報発信力の弱さからそれぞれの地域で持つ魅力が全国に伝わらず、埋もれてしまうことや特定の年代のみの意見しか採用されず全年代の声を取り上げられないことから高齢者のみの意見ではなく若者としての意見を交えて住民全体で地域づくりを行うことが求められる。今後は全体で意見を交わし合う場合にそれぞれの年代の関心を調査し、これからの島根県の地方創生にぜひ期待していきたい。

参考文献

- ・ 天野太郎・滝尻光徳（2022）『島根県におけるワーケーションを通じた移住・定住促進に向けての可能性』同志社女子大学 総合文化研究所紀要 第39巻 216-222
- ・ 大田市定住 PR サイト『どがどが』 Uターン・Iターン情報マガジン (teiju-ohda.jp), 【西山 純さん】Iターン × 産業体験 | 大田市定住 PR サイト『どがどが』 Uターン・Iターン情報マガジン (teiju-ohda.jp) .(Accessed in January2024)作野広和（2019）、『島根県邑南町における「地区別戦略」の成果と課題』、2019 人文地理学会大会
- ・ 『島根県大田市空き家バンクどがどが空き家情報、移住・定住情報サイト』（<https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjvm8zR0tOEAxVZs1YBHRWkA0AQFn0ECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.teiju-ohda.jp%2F&usg=AOvVaw15jHYNpWPGG0FxJT4E07-Q&opi=89978449>)
- ・ 宝島社(2014)『田舎暮らしの本』2015年2月号 (p.P17)
- ・ 林紗花（2016）、『若者の地元定着に影響する要因』、滋賀大学データサイエンス学部
- ・ 松田茂樹・大和礼子(2016)『人口減少社会における家族と地域ゆくえ』、2016 日本家族学社会学学会
- ・ 吉川徹（2023）、『地方における人口社会減の「生態系」島根の困難』、大阪大学大学院人間科学研究科附属未来共創センター・特任研究員織田和明、未来共創第10号 143—162

資料1：県立大田高等学校26名の進路及びアンケートの回答結果。

	アンケートの質問内容	それぞれの回答
1	現時点で考えている高校卒業後の進路について教えてください。 (具体的な職業、専攻など教えてください。)	「大学・短期大学進学者 11名」 商学部、社会学部、美術、海洋水産学科、神道文化、国際関係、薬学、航空専攻。 「専門学校進学者 11名」 看護、臨床工学、製菓、美容、ウェディング・ブライダル、動物看護。 「就職 4名」 市役所、郵便局、自衛隊、クリーニング。
2	あなたが将来希望する職業を教えてください。 (それはどうしてなのかの理由も教えてください。)	それぞれの生徒自身が希望する理由 ・幼少期からの夢、興味を持っていたから。 ・その分野に興味を持っていたから。 ・ありがとうなどの感謝をされたいから。 ・地域への貢献をしたいから。 ・学びたいと考えていたから。 ・その職業の人に勧められたから。

3	上記で回答していただいた職業などは県内で実現可能ですか。	<u>はい 15 人</u> <u>いいえ 6 人</u>
4	現在島根県に在住して必要だと感じるものはございますか。	<ul style="list-style-type: none"> ・公共交通機関 電車の本数が少ないため電車の本数を増やしてほしい。電車通学をする人の空き時間が多いため困っている。バスの本数も少ないのでそれも増やしたい。 車がないと移動が大変。 ・商業施設 他にも必要なものとして挙げられるのは商業施設や某大手飲食チェーン店、娯楽施設が少ないため休日などの外出先などが限られるという意見も浮上した。 その他 <ul style="list-style-type: none"> ・街灯がないため夜の道がとても暗くて怖い。 ・電波などの通信がたまに切れることがある。 ・島根は都会のものを取り入れるのが遅いから流行性がない。 ・少子高齢化が進んでいるため島根に人が来れば人が住みやすくなると感じた。
5	今後社会人として生活していく上で県内と県外ではどちらで生活していきたいですか。 (県内・県外で答えた方それぞれの理由を教えてください)	<p><u>県内に住みたい 7 人</u> <u>県外に住みたい 18 人</u></p> <p>「県内に住みたい人の意見」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・田舎が好きだからそのまま住みたい。 ・県内で働いている看護師の人数が減ってきているから。 <p>「県外に住みたい人の意見」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自身のなりたい職場が県内には少ないから。 ・人口が多いため、物がそろえやすく、便利なものがすぐに手に入る。 ・様々な地域に行き、異文化を知っていききたいから。 ・他の県にも興味があり住みたいから。 ・県内では自身の希望する職・夢を叶えることは難しい。 ・未定だが県外に住んで県内に働きかけたい。 ・県内には見合う働き先がないから。 ・都会は交通手段も多いため外出、通学が便利だと考えるから。 ・実家が県外で、島根と比較して県外の便利さに気づいた。
6	定住・移住する際には社会にどのように貢献したいかを具体的に教えてください	<ul style="list-style-type: none"> ・定住する際に看護師が減ってきているから少しでも自分が看護師としての仕事に貢献したい。 ・ボランティアに参加する。 ・人材育成に貢献したい。 ・わからない ・近所との付き合いを大切にする。 ・行事に参加する ・まだ広い視野を培っていないが周りの人を助けられるようにはなりたい。 ・募金する

		<ul style="list-style-type: none"> ・島根県を住みやすい県にするために地域に貢献したい。 ・選挙に参加して必要としているものを現実にした。 ・地域問題について考えたい。 ・人々が使いやすいシステム（生活において）を作り貢献したい。 ・社会問題について自分で考えて働きかけたい ・世の中から争いごとを無くしたい。
--	--	--

出典：著者によるアンケート調査の集計。

資料2 理数科3年Sさんの回答

<p>理数科 女子生徒 Sさん</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 就職は県内・県外どちらでする予定ですか。 県外を予定している。 2. 県内に必要だと思うのはなにかありますか。 電車やバスの本数の増加、衣料品店などを増やす。 3. 何があれば若者が沢山来ると考えていますか。 カフェや遊ぶところ営業時間を長くしてほしい。
--

補足：Sさんの高校卒業後は県外の農大の海洋水産学科の大学に通い水族館の職員や水産に関する仕事に就きたいと考えている。水族館は県内に多くないため県外での就職も視野に入れているという回答を得た。質問2とでは電車やバスの本数の増加、衣料品店などを増やしてほしいとの意見も出た。電車は1時間に1本、場合によっては2時間に1本と少なく、電車を見送った際に時間を無駄にしてしまう。またバスも1時間に2本や3本しか無く使用時には不便という声も出た。衣料品店は出雲市や松江市に行き購入をするか、オンラインショッピングで服を購入することが多いため直接出向いて服を購入したいとの意見も出た。質問3ではカフェや商業施設、娯楽施設の増設や18時でお店が閉まるため営業時間の延長を望む声が上がった。放課後や休日に遊びに行きたいと感じる場所があればいいとの声も聴けた

島根県における交通インフラの変遷と今後の課題

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 篠崎 優花

1. はじめに実習のテーマや目的

テーマは、島根県邑南町における地方創生である。目的は、中山間地域で、人口減少が続く島根県において、地方創生のための課題は何か、またその課題に対してどのようなアクションが取られているかを調査し、特に交通インフラについて、現状と必要性、今後の課題についてまとめる。さらに本稿では、島根県における交通インフラの今後の課題に対する解決策を求めたい。

2. 実習先の概要や背景

(1) 島根県

歴史：島根県は、日本の西部に位置し、その歴史は古代からさかのぼる。特に、出雲地方は神話や伝説の舞台であり、出雲大社が古代の祭祀や結婚の神様を祀る重要な場所として知られている。また、鎌倉時代には安芸平氏の支配下であり、その歴史的な遺産も見どころの一部である。

地理的要件：山間地域が多く、山岳地帯と海岸線が広がっている。これにより、四季折々の美しい自然景観が楽しめ、観光業が栄えている。一方で、地理的条件がもたらす過疎化や人口減少が一部の地域で進行している。

観光：島根県は豊かな自然と歴史的な名所が共存し、観光業が盛んである。松江城や石見銀山、出雲大社などは観光客に人気があり、これらを中心に観光資源が形成されている。地域の特産品や伝統工芸も観光の一環として地域経済に寄与している。

その他：地域社会では、地域資源を活かして地産地消の取り組みが進む。また、伝統文化やイベントを通じて地域住民の交流が図られ、地域社会の活性化が進められている。

(2) 邑南町

歴史：邑南町は、農村地帯としての歴史を有し、自然に囲まれた場所として長い歴史がある。地域の歴史は農耕文化や伝統に根ざしており、その影響が現在の地域社会にも色濃く残る。

地理的要件：中山間地域に位置し、山林に囲まれた環境が特徴だ。一方で、この地理的条件が高齢化や過疎化などの課題を引き起こし、地域振興の課題となっている。

観光：地域の特産品や観光地を生かした地域振興が進んでいる。A級グルメのまちとして知られ、地元食材を使用したレストランやイベントが展開されている。これにより、地域経済の活性化が期待されている。

その他：地域の課題に対応するため、邑南町では定住プロジェクトが展開されている。例

えば、「日本一の子育て村」や「徹底した移住者ケア」などの施策が実施され、地域住民の生活環境やサポート体制が整備されている。UII ターン者を受け入れ、地域社会の活性化を図る施策が積極的に進む。

3. 実習先の交通インフラ

(1) 島根県

島根県の交通インフラは、山岳地帯が多い中山間地域に位置しており、主要な鉄道路線や高速道路が比較的少ない特徴がある。以下に、島根県の主な交通インフラについて説明する。

①鉄道

島根県内を鉄道が縦断する路線は限られている。主要な路線としては、JR 西日本が運行する山陰本線や伯備線が挙げられる。これらの路線は山岳地帯を抜ける形で走行しており、景観が美しいことが特徴だ。

②バス

島根県内では、鉄道が不便な地域を補完する形で、バスが重要な役割を果たしている。市街地から郊外や離島へのアクセスや、特定地域への観光バスが運行されている。

③道路

島根県内には、山を越えるような道路が多く、自動車でのアクセスはバスや鉄道よりも一般的だ。主要な高速道路としては、中国自動車道が県内を通っている。また、一般国道も主要な交通路として利用されている。

④空港

島根県には松江市に「出雲市松江空港」があり、国内線の運航が行われている。この空港は主に松江市や出雲市などへのアクセス手段として利用されている。

⑤港湾

島根県は日本海に面しており、港湾施設も存在する。主要な港としては、松江市や浜田市などの港が挙げられ、海上輸送や観光船の発着地として利用されている。島根県の地域特性に合わせて、交通インフラは整備されており、自然景観や歴史的な観光地へのアクセスを重視している。

(2) 邑南町

①鉄道

邑南町内を鉄道路線が通っていない。近隣の山陰本線や伯備線などを利用する。廃線の伴い、邑南町からは鉄道がなくなった。邑南町の廃線については、しまね観光ナビによると以下のように説明されている。旧三江線は芸備線三次駅と山陰本線江津駅を結ぶ路線で、陰陽連絡鉄道の一つだった。近代化が進む明治 20 年代に地元で建設機運が高まり、大正 15 年に島根県の江津駅側から着工した。昭和 5 年に江津駅～川戸駅間が、昭和 9 年に石見川本駅まで、昭和 12 年には浜原駅までの全長約 50km が開通した。また、昭和 11 年からは三江南線として広島県の三次駅側からも着工している。その後、三江北線南線ともに戦争により中断。戦後、工事を再開し、昭和 38 年には三次駅～口羽駅間の約 28km が繋がった。そして昭和 41 年に残る口羽駅～浜原駅間約 30km に着工し、昭和 50 年には実に 50 年もの歳月をかけ念願の全線開通を迎えている。しかし、この旧三江線は自動車交通の普及や沿線住民の減少など環境の変化により、平成 30 年 3 月 31 日に旅客営業を終了し、全線開通

後 43 年をもって廃線となった。

②バス

邑南町内では、バスが重要な交通手段として機能している。市街地から郊外や隣接する地域へのアクセスや、観光地へのアクセスに利用されている。また、自治体が運営するコミュニティバスや観光バスも提供されている。

③道路

道路網は整備されており、一般国道や県道が交差している。特に、地域の山岳地帯に合わせたカーブや傾斜が多いため、自動車でのアクセスが一般的だ。

④空港、港湾

邑南町には専用の空港は存在していない。最寄りの空港は、島根県内にある出雲市松江空港や、隣接する広島県内の空港を利用することになる。また直接の港湾施設は存在せず、近隣の浜田市や他の沿岸地域の港を利用することが考えられる。

邑南町の交通インフラは、地域の自然環境や地形に合わせて工夫されており、特に車やバスを利用したアクセスが一般的だ。地域の特産品や観光地へのアクセスが円滑に行えるように、地域振興に資する取り組みも行われている。

4. 実習先の各機関

実習先各機関の概要や事前情報などをまとめる。

(1) 邑南町役場

農林水産省の移住定住対策を受け、邑南町役場は中山間地域での過疎化や高齢化が進行する厳しい状況に直面していた。この課題への対応として、平成 23 年に「日本一の子育て村」、「徹底した移住者ケア」、「A 級グルメのまち」の 3 つの取り組みを開始した。これにより、合併翌年の平成 17 年にはマイナス 85 人だった人口動態が平成 25 年にはプラス 20 人の社会増を実現した。

①日本一の子育て村

公立病院において産婦人科・小児科専門医の 24 時間 365 日の救急受付を実施。第 2 子以降の保育料を完全無料化している。3 世代家族の近居のための住宅建築費用の助成など、子育て環境の整備を行っている。

②徹底した移住ケア

I-1 ーン者である定住支援コーディネーターと地域に精通している定住促進支援員により、移住者への徹底したケアを実施。移住者に対して事前に集落住民とのコミュニケーションを促し、円滑な生活のスタートをサポートしている。移住者の仕事の斡旋や、仕事に困難が生じた場合の別の仕事の斡旋をしている。

③A 級グルメ

地産地消のイタリアンレストランと加工場を併設した「素材香房 ajikura (味蔵)」を開店。邑南町の特産品を活かし、「A 級グルメ」として地域ブランド化を図る。料理長、ソムリエ、パティシエなどの UII ターン者と地元の協力により、地域経済と食文化の発展に寄与している。インターネットを活用して全国へ A 級グルメを販売している。

このような施策により、邑南町は地域振興に成功し、生活環境の整備や地域資源の活用により、過疎や高齢化の進行に対抗している。特に子育て環境や移住者へのケア、地域の

特産品を活かした食文化の推進が注目される取り組みだ。

(2) はすみ振興会

はすみ振興会のホームページによると、特定非営利活動法人はすみ振興会は、特定非営利活動法人として『はすみデマンド』を中心的なサービスにしている。はすみデマンドは、邑南町の支援を受けて NPO 法人はすみ振興会が運営する有料送迎サービスである。このサービスは、電話を通じて予約した日時と時間において、利用者の自宅まで車で迎えに行くというもので、特に高齢化が進む羽須美地域においては、生活交通の確保を含む様々な課題に対応するために展開されている。具体的には、高齢化に伴う生活交通の確保に焦点を当て、羽須美地域での送迎ニーズに対応することで、地域住民の生活の質を向上させることを目指している。また、同時に農地維持管理、空き家問題、地域資源を活かした都市交流・特産開発など、地域全体にわたる多岐にわたる問題にも積極的に取り組んでいる。

(3) 小さなネットワーク研究所

小さなネットワーク研究所は、同団体ホームページによると、地域運営組織を ICT で支えるということを目指し、サイボウズ株式会社の提供する「kintone」を基盤にした、地域運営を支える ICT プラットフォームを提供する団体。日本では、小さな拠点・地域運営組織の形成に関する都道府県担当者説明会の配布資料によると、中山間地域等において、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、必要な生活サービスの維持・確保や地域における仕事・収入を確保し、将来にわたって継続できるような「小さな拠点」の形成が必要であり、あわせて、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの袋定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組の形成が必用であるという課題のもと、2020 年までに小さな拠点を全国で 1,000 箇所（2016 年度 722 箇所）、地域運営組織を全国で 3,000 団体（2016 年度 3,071 団体）形成するという目標がある。

5. 各機関での調査内容

上記に挙げた各機関での調査内容を記す。

① 邑南町役場

邑南町では、地域振興や地域再生のために様々な取り組みが行われている。これには補助金の活用、合併を経ての地域づくり、そして公民館単位での「夢づくりプラン」などが含まれる。まず、補助金を活用して、2015 年には「地域コミュニティ再生事業」が行われ、256 万円の補助金が得られた。この補助金を元に、実現事業と発展事業の両方に取り組み、地域の発展を目指している。国の支援金を受けて一斉に始まり、一斉に終わるという流れも特徴的だ。実現事業では、子育て環境の整備や地域資源の活用が重視され、特に「子育て村」では公立病院の産婦人科・小児科専門医の 24 時間 365 日の救急受付や、保育料無料化、住宅建築費の助成などが行われている。移住者に対する徹底的なケアも実施され、地域との円滑なコミュニケーションが促進されている。さらに、地域コミュニティ再生事業ではコンペ事業も取り入れられ、500 万円の賞金が用意された。これにより、地域内での新しい事業やイベントの提案が行われ、地域の活性化が図られている。一方で、取り組んだ事業には成功しなかったものもあり、具体的な例としては「にこまるくん」プロジェクトが挙げられる。足りない担当者や、移動販売者に対する重要性が浮き彫りになり、補助金の大切さも再認識された。

地域振興においては、地域ごとの特性やニーズに応じて取り組みを進めている一方で、合意形成が進まない地域もある。コンペを通じての補完や、専門家の意見を事前に聞くことが提案され、地域全体での協力が必要とされている。最終的な目標は、町の衰退を防ぎ、

持続可能な発展を促進することだ。しかし、高齢化が進む中での人口減少や、支える人材の減少といった課題も存在しており、地域振興への取り組みが喫緊の課題となっている。また、地域への移住に関しても取り組んでおり、子育てしやすい環境や活気あるまちづくりが注力されている。一方で、異質な存在になりがちな移住者に対する課題も挙がり、地域全体でのコミュニケーションの大切さが強調されている。

最後に、地域振興においてはメディアの注目も一因となり、地域の活動が広く知られるようになっている。地域内外の人々の期待値も上がり、地域全体での協力が進んでいる。地域振興活動においては、補助金や地域コミュニティ再生事業を通じて実現事業や発展事業を展開し、それに伴うコンペや新しいプランの提案が行われている。この取り組みは、地域内での協力と合意形成が重要なポイントとなっている。特に子育て環境の整備や移住者へのケア、地域資源を活かした食文化の推進が注目されており、これらの施策が地域振興の成功に寄与している。地域における「ちくせん」の浸透や期待値の上昇も、地域住民や外部からの注目を集めていることを示している。一方で、挑戦的な事業や取り組みにおいては成功しなかった点もあり、その教訓を生かしながら、持続可能な事業への転換や改善も模索されている。モデル地区づくりやデマンド交通など、地域ごとに異なる課題へのアプローチが行われ、地域の特性に応じた対策が求められている。地域振興においては、地域外との連携やメディアとの関わりも重要な要素となっている。地域内での取り組みが外部に広がり、他の地域との交流や学び合いが進んでいることが確認されている。これにより、地域振興の成果が広く社会に発信され、他の地域へのモデルとなる可能性も生まれている。

②はすみ振興会

課題として挙げられるのは、邑南町において空き家や耕作放棄地が増加し、これらの当たり前の維持が難しくなっている点だ。生活機能の維持が求められ、その中で蓮見デマンドが注目されている。この取り組みには、メリットとデメリットが存在する。蓮見デマンドのメリットとして、家まで送迎してくれることで、特に免許返納後や冬季の凍結道路などでの利用される。待ち時間の解消も挙げられ、利便性向上も期待される一方で、デメリットとしては、運行範囲が広島の接続ポイントと蓮見地域までに限られ、病院がある地域まで直接アクセスできない点が挙げられている。利用者の対象については、免許返納者や冬季の凍結道路時に利用する人々などがいる。地域の声としては、住み慣れたまちに住み続けることができ、小さな拠点づくりが機能の維持に寄与しているとの意見がある。特に、口羽をてごおする会やアスナ振興会など、地域内の組織との連携が重要視されている。事業終了後の策定が必要であり、他地域への移転や中山間地域にも類似の課題が存在する中、蓮見地域の取り組みが活かせる可能性がある。ただし、地域性が異なるため、その地域に合わせた取り組みが必要である。そのため、地域振興においてはモデル作りが重要視され、新しい地点や地域を考慮する機会が求められている。お便りチラシだけでは難しいため、中間支援組織がアクターになり、住民と協力してワークショップを開くボトムアップ形式が提案されている。取り組みの成果としては、拠点作りにおいて蓮見デマンドの継続とカーシェアまた、地域の発展のための戦略や、よぼしば自習室を通じた子供たちのワークショップなどが活発に行われている。しかし、蓮見地域などは持続的な発展をゴールにするには難しく、今ある生活機能を崩壊させないための長期的な体制づくりが求められているため、地域住民と協力して取り組んでいく姿勢が必要である。

③小さなネットワーク研究所

邑南町の取り組みと対策についての個人的な見解を交えご説明いただいた。

子育て構想やA級グルメを通じて、邑南町は地域への魅力を高め、UIターンを促進している。地域の特産品や子育て支援を通して、地域に魅力を持続的に定着させる取り組みが評価される。

地域の知名度向上と価値の逆輸入:課題として挙げられた「特定の人たちが好きでやっている」という認識を解消するため、価値の逆輸入のきっかけづくりが提案されている。第三者が地域の活動をクローズアップすることで、地域の広報や知名度向上に貢献できるだろう。

今後の課題については、中山間地域におけるスキルやマネジメントの不足、高齢化の課題に対しても、新しい動きが見られる。これにより、地域の課題に対する積極的なアプローチが行われている。主要なテーマとして法人化、空き家対策、小さな拠点づくり、福祉などが挙げられている。これらを通じて地域の多角的な発展が図られている。

6. まとめ

以上を踏まえて、交通インフラの重要性から、デマンド交通の他地域への運用可能性と、小さなネットワーク研究所で利用されている Kintone を組み合わせたサービスを考えた。デマンド交通と Kintone を組み合わせたサービスは、地域社会において効果的なサービスを提供するための新しいアプローチを可能にする。以下に、その可能性についていくつかの観点から説明する。

(1) 柔軟で適応力のある運行管理

デマンド交通は需要に基づいてフレキシブルに運行されるが、その運行管理や乗客情報の管理には Kintone の柔軟でカスタマイズ可能なデータベースが活用できる。Kintone を用いたシステムで運行データや乗客の需要パターンを効果的に管理し、リアルタイムで調整することが可能である。

(2) リアルタイム情報の提供

Kintone のデータベースはリアルタイムな情報の共有に適している。デマンド交通サービスが提供する運行情報や車両の位置情報、予約状況などを Kintone 上で即座に共有し、利用者やサービス提供者がリアルタイムで状況を把握できるようになる。

(3) 予約・決済機能の統合:

Kintone を利用することで、デマンド交通の予約や決済機能を簡単に組み込むことができる。ユーザーがアプリを通じて予約を行い、Kintone 上でそれらの情報を管理ができる。

(4) 地域社会との連携

デマンド交通が地域社会との連携を強化する一環として、Kintone を使用することで、自治体や関連団体とのデータ連携が円滑に行える。地域の特性や要望を踏まえた運行調整やサービス改善が迅速かつ適切に行われる。

(5) 運行効率の最適化

Kintone を利用したデータ分析により、デマンド交通の運行効率を向上させることができる。乗客の利用パターンや需要予測を分析し、適切な車両配置やルート最適化を行うことで、サービス提供者は効率的かつ経済的な運行が可能だ。

(6) 利用者参加型の改善サイクル

Kintone を使用してデマンド交通の利用データを蓄積し、そのデータを元に利用者参加型の改善サイクルを構築できる。フィードバックや提案を収集し、サービスの質を向上させるための仕組みを構築できる。

これらのポイントを考慮すると、デマンド交通と Kintone の組み合わせは、柔軟性、適応力、リアルタイム性に優れており、完成すれば他地域での運用も可能になると考える。反対に、現在は電話などで予約や管理を受け付けているという現状があるように、Kintone への不慣れがサービスの形骸化につながるという懸念点も存在するため、小さなネットワーク研究所が特に鳥獣被害などをどのように住民と共有しているかについて詳しく調べる必要がある。

参考文献

- ・ 一般社団法人小さなネットワーク研究所(2016)「大切にしていること」(<https://www.kyoten.or.jp/>: 最終閲覧 2024/03/01)
- ・ NPO はすみ振興会(2020)「はすみデマンドサービスとは？」(<https://npo-hasumi.org/hasumi-demand/>: 最終閲覧 2024/03/01)
- ・ しまね観光ナビ「旧三江線宇都井駅」(<https://www.kankou-shimane.com/>: 最終閲覧 2024/03/01)

島根県邑南町の地方創成と開発途上国の参加型開発 —共通点と展望—

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 鈴木 詩織

1. はじめに

日本の地方創成や地域振興の取り組みは、地域住民の参加や地域資源の有効活用を重視する点で、途上国における参加型開発の理念と共通点があると考えられる。さらに、途上国での開発プロジェクトにおいても、地域住民や地方自治体との協働が重要視されている。このことから、本論文においては、日本の地方創成の取り組みと開発途上国における参加型開発の成功事例に共通点と相違点があると仮説を立て、その具体的内容が何かを探りたい。

先行研究において、上田他（2016）は、地域づくり活動に参加する住民の行動変容プロセスについて論じている。北海道における事例として、住民の行動変容ステージは、個人のライフスタイルや性格、外部要因によっても様々なプロセスを辿るが、よそ者によるきっかけ作りや場所の提供といった、実行期への変容を促す働きかけが特に有効であるとされ、地元のコーディネーターの存在意義が大きいと示している（上田他 2016: 403）。さらに、活動団体内や地域社会、行政との新たな関係性構築のための働きかけを行うことで、地域づくりの主体形成に繋がっていくと示した（上田他 2016: 403）。また、敷田（2009）は、よそ者が、地域の変容の促進やしがらみから離脱した問題解決などの効果があると言及している。しかし、これまでの研究において、日本国内における住民参加型まちづくりの重要性は示されてきたが、途上国の現場においての住民参加の重要性とは結び付けられてこなかった。

そこで本研究では、国際開発学演習の授業で扱った島根県邑南町における地方創成の取り組みに関する事例を用い、邑南町における地方創成に対する取り組みが、開発途上国における参加型開発の成功事例とどのような共通点があるかを探る。そして、今後地方創成の取り組みをしていく中で、効果的な取り組みの手法を明らかにすることを目的とする。本研究は、今後人口減少、少子高齢化により地域づくりの主体を失いつつある日本の地方部において、地方創成を成功に導き地域を持続的に運営する上で重要な視座となり得る。これを明らかにするため、島根県邑南町におけるフィールドワークにおいて、島根県庁中山間地域・離島振興課、島根県邑南町地域みらい課、小さな拠点ネットワーク、はすみ振興会へのインタビューを通して得た情報と、参加型開発に関する JICA の技術協力レポートを主に扱う。本論では、まず、島根県と邑南町におけるこれまでの地方創成の歴史を振り返った後、JICA の技術協力のプロジェクト事例を取り上げ、成功要因について確認する。次に、邑南町の地方創成の事例から参加型開発との共通点を探り、地方創成と参加型開発に必要とされる取り組みへの手法を明らかにしたい。

2. 地方創成への取り組み

（1）島根県の地方創成の取り組み

島根県の人口は、ピーク時の 1955 年から 29%減少し、人口減少に歯止めをかけるためにも、対策を講じる必要があった（島根県政策企画局 2020）。地方創成を進める上で、島根

県は10年後の将来像を「人口減少に打ち勝ち、笑顔で暮らせる島根」と描いている。島根創生計画の中では、人口減少に打ち勝つための総合戦略として、産業振興や結婚、子育て、人材戦略を掲げ、その他生活サービスや暮らしの基盤確保の観点から将来像の実現を目指している。その中でも、中山間地域・離島の暮らしの確保のために、地域運営の仕組みづくりとして小さな拠点づくりを進めている。島根県では、中山間地域を「産業の振興、就労機会の確保、保健・医療・福祉サービスの確保その他の社会生活における条件が不利で振興が必要な地域」と定義している（島根県政策企画局 2020）。具体的に、島根県は、松江市、出雲市、安来市の中心部以外を中山間地域としており、その中山間地域の人口は、1960年代から減少傾向が続いており、中山間地域の人口減少に伴って、県全体の人口も減少している（島根県 2020；島根県政策企画局 2020）。さらに、この人口減少に加え、高齢化の進行により地域運営の担い手不足が深刻化し、地域コミュニティの維持や、買い物など日常生活に必要な機能・サービスの確保が困難となる集落が増えている（島根県 2020）。

これに対応するため、公民館エリア（旧小学校区）を基本単位として住民の合意形成を図り、買い物や交通など住民生活に必要な機能・サービスの確保に取り組む小さな拠点づくりが進んでおり、県と市町村が連携し、特に人口規模が小さく生活機能の確保が困難な場合には、複数エリアの連携による取り組みを行っている（島根県 2020）。小さな拠点づくりの流れとしては、県、市町村、公民館、地域がそれぞれ連携を図りながら支援体制を構築する。島根県は実際に、この人口規模の小さい複数の公民館エリアが連携して小さな拠点づくりに取り組む地域を、「モデル地区」として構築し、重点的に支援している。そのモデル地区のうちの 하나가 邑南町である。

（2）邑南町の地方創成の歩み

邑南町は、2004年の合併以来、第一次邑南町総合振興計画として、「夢響き合う元気の郷づくり」をテーマに、まちの基盤づくりを行った（邑南町 2016b）。2010年の過疎地域自立促進特別措置法の一部改正によって、過疎地域自立促進特別事業としてソフト事業への過疎債の充当が認められた（邑南町 2016b）。これによって、邑南町では、「日本一の子育て村構想」「A級グルメ構想」を二本柱に掲げ、少子化対策および定住促進に取り組んできた（邑南町 2016b）。その後、国として2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」および今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された（邑南町 2016b）。この流れを受け、邑南町においても、邑南町版総合戦略を策定することになり、第二次総合振興計画が策定され、この中で12公民館単位の地区別戦略が推進されることとなった。地区別戦略実現事業が2015年から2019年に実施された後、地区ごとの自治力を高めるために、2020年から2024年にかけて地区別戦略発展事業が行われている（邑南町ウェブサイト 2022）。特に、阿須那・口羽地区によって構成される羽須美地域がこの地区別戦略事業の取り組みを通して評価され、モデル地区として選定された。

3. 途上国における参加型開発

（1）参加型開発における外部者の役割の変遷と重要性

これまで言及してきた地方創成に関する取り組みは、途上国における参加型開発との共通点を有すると考えられる。特に、両者は住民主体によるエンパワーメントが必要不可欠である。さらに、外部者の役割も重要視され、外部者が知識や技術を提供するだけでなく、現地の資源や能力を引き出す可能性があると考えられることからその存在が重要視されている。この住民主体、外部者の役割という二つの観点から、日本における地方創成の取り組みと発展途上国における参加型開発に類似するものがある。

そもそも参加型開発は、1970年代ごろから注目されはじめ、1990年代から重要視されるようになっていった(吉田他 2008:6)。社会開発や人的資源開発と深く結びつく参加型開発は、「住民が意思決定の一部を担う農村における貧困削減を目的とする開発」を指す(吉田他 2008:3)。参加型開発においては、参加型で行うことを合理的とする「手段としての参加」と参加という行為を通じて得られる副次的効果を目的化する「目的としての参加」が議論となる(吉田他 2008:6)。参加型開発における手段と目的の相互互換性という特性を規定し、相互補完的に向上させるためには、開発を共有する外部者の存在、役割、介入が極めて重要となる(吉田他 2008:7)。外部者の役割は共に学ぶこと、機会を提供することへと変わり、外部から知識や技術を与えるのではなく、現地にある適切な知識や技術を引き出し人材の供給が外部者の役割として重要視されるようになった(吉田他 2008:9)。

(3) 途上国における成功事例

吉田他(2008)によって扱われている、JICAによる技術協力プロジェクトであるザンビア孤立地域参加型村落開発計画を対象とする。この事業では、マイクロ・プロジェクトにおける村落事業を通じたエンパワーメントが想定されていたが、その一方で持続しない事業も多く観察されており、プロジェクトを導入した外部者が、定期的なモニタリングという制度的な介入を通じて問題の解消を試みた(吉田他 2008:5)。もともと、参加型アプローチによって、住民の主体的な意思決定や行動による開発が望ましいモデルとされてきたが、その一方で事業が持続しない例も観察されてきた(吉田他 2008:46)。しかし、プロジェクトの途中から導入されたモニタリングによって、財務的な持続性は大きく改善された(吉田他 2008:46)。外部者の役割は、住民の主体的な参加を促す仕組みだけでなく、事業の持続性にかかわるリスク管理の仕組みづくりであり、学ぶ機会の提供とキャパシティ増強の手段を支援し、プロジェクトを持続させる機能を果たしうると考察された(吉田他 2008:vi,46)。

4. 邑南町の取り組みと参加型開発の関連性

(1) 邑南町の取り組み

前部で途上国における参加型開発について論じてきたが、実際にどのように邑南町の取り組みとの共通性がみられるのかについて検討したい。モデル地区に選定された島根県邑南町羽須美地域では、計画づくり、交通と買い物、生活支援、関係人口、自治機能の5つの柱で小さな拠点づくりを進めている。この事業の枠組みとしては、島根県が、モデル地区の取り組みに対して、令和2年度~令和7年3月31日までの間、1地区当たり5年間で15億円(ハード事業10億円、ソフト事業5億円)を上限に支援するとしている(島根県地域振興部 中山間地域・離島振興課(b)ウェブサイト)。さらに、専門的・実践的な助言を行い、市町村とモデル地区の間で取り組み推進の連携を図ることによって事業を進めている。邑南町からの支援を受け、NPO法人はすみ振興会が事業推進体となり、村づくり事業部門、デマンド交通事業部門、DIY木の学校事業部門としての役割を担い、あすな地区応援隊と口羽をてごおする会が地区内の実践グループとなっている(はすみ村づくりワーキング会議 2021)。

羽須美地域では、月1回程度住民ワークショップを開催し、地域課題やアイデア出しを実施、アクションプラン作りの着手を行っている。このワークショップを重ね、作成されているはすみの村づくり計画は、6つの課題である①生活機能の維持、②高齢者の支援としての生きがいづくり、③暮らしのよりどころとしての集いの場づくり、④次世代の担い手の確保、⑤地域資源の維持、⑥自治機能の再編が挙げられ、それぞれの取り組みの方針と目標が描かれる(はすみ村づくりワーキング会議 2021)。

特に、生活機能の維持としては、交通手段の確保が重要視されている。羽須美地域では、2018年のJR三江線の廃線により、地域の重要な交通インフラがなくなった。この背景には、

利用促進の施策を実施したにもかかわらず、利用者の減少に歯止めがかからなかったことにある（JR 西日本、2016）。平成 26 年度時点で、輸送密度は 1 日当たり 50 人と会社発足時の約 9 分の 1 にまで落ち込み、さらに災害リスクの高まりもみられていた（JR 東日本、2016）。地域のニーズに合致せず、利用促進の取り組みの効果が見られなかったことから、三江線は廃止されることとなった。一方で、他の交通機関に目を向けたい。バス事業に関して邑南町地域みらい課によると、もともと民間ではなく町がバス事業を推進しているが、定時定路線であった。さらに、タクシーに関しては、羽須美地域にはタクシー業者がないなど、交通の不便性が目立っていた。バスの利用客も減少したことから、需要に応じて運行する交通手段であるデマンド交通への切り替えを試み、NPO 法人はすみ振興会から 2018 年に事業が立ち上がった。はすみ振興会は、現在、講習を受けた地元の人をドライバーとして迎え、事業を行っている。利用者は、交通弱者の高齢者や運転に不安がある人、免許を返納した人など様々である。さらに、高齢者だけでなく、子供も利用できるような仕組みづくりも積極的に行っている。この事業は、はすみ振興会を主体として、もともと違う地区で動いていた「口羽をてごおする会」¹と、阿須那地区応援隊²が手を取り合いながら、事業を一緒に行っている。中心となったはすみ振興会は、課題整理を行い、住民と一緒にワークショップを催し、アクションプランを作成、最終的に柱となる計画をボトムアップ形式で策定するなど、住民主体で過疎高齢化や集落の小規模化に向けて取り組みを実施している。

このようにボトムアップ形式で住民自治を実行するために、住民自治力形成で定評のある一般社団法人小さな拠点ネットワーク研究所³は、地域住民を対象にした地域の自治力を引き出す事業を行っており、合意形成の過程・責任の分担が話し合われている状況をサポートする役目を担っている。行政の縦割りを乗り越える状況が難しい中で、現場レベルでの連携の役割を担い、いわば「外部者」として邑南町に限らず、他の地域においても大きな役割を果たす。小さな拠点ネットワーク研究所は、地域運営組織として、地域という組織をチームにしていくための環境整備を行い、風土づくりと道具提案への中間支援ノウハウを生かして制度・政策（理念、事業メニュー）、風土・支援メソッド（ファシリテーションスキル）、道具・支援ツール（人的ネットワーク・ICT）を用いた取組を展開している。邑南町の地区別戦略事業の事例でも、運営サポートして活躍している。さらに、地域おこし協力隊の「ふるさとリノベーター」の研修活動を行い、地域活動の支援者の支援を行っている。

以上のように、邑南町の取り組みにあたっては、①島根県からソフト、ハード両面にわたる財政支援や専門的助言の上部の役割、②邑南町による地域振興への支援や評価の積極的な取り組み推進体としての役割、③はすみ振興会による事業推進体としての役割、④あすな地区応援隊や口羽をてごおする会の住民主体としての役割、⑤小さな拠点ネットワーク研究所の外部者としての中間支援組織としての役割など以上の 6 つの各役割が双方向に働き、連携することで事業を行ってきた。

（2）邑南町の取り組みと参加型開発の共通点と相違点

邑南町の事例では、住民主導の地域自治組織の取り組みに加え、外部者のファシリテーションによって相乗効果が生まれ、地域の自治力が向上してきた。この取り組みは、途上国の参加型開発の成功事例とも共通し、地方創成と参加型開発においては地域コミュニティの参加と協力、外部者の役割が重要であると考えられる。

¹ 羽須美地域の総合事務局。地域自治、農業、日常生活関連の事業などを行う。

² 阿須那地域の支援組織。有償ボランティアや地域産業振興プロジェクト、あすなにぎわいプロジェクトなどを行う。

³ 中山間地域の振興に資することを目的とした研究、研修事業、現場支援事業、「小さな拠点」に関する調査・研究事業・普及具体化事業を行う。

途上国の参加型開発においては、住民のエンパワーメントを求めるだけでなく、その目的の先にある副次的効果を達成するために、外部者の効果が重要であるとされていた。邑南町の事例では、外部者として小さな拠点ネットワーク研究所が、地域内部にできるだけ寄り添う形でかなり細やかに地区に入り、会議に同席したり、住民がわからないことがあれば研修を行うなど伴走してきた（SMOUT 移住研究所 2022）。邑南町には、もともと公民館単位での活動が行われ、役場も町民も試行錯誤してきており、住民が公民館単位での地域づくりのやり方に慣れてきたこと、それより以前からの風土として、社会関係資本が強いことが事業成功の要因として挙げられるが、外部者が住民に学ぶ機会を提供し、キャパシティ増強の手段を支援したことによって、プロジェクトを持続させる機能を果たしたといえる（SMOUT 移住研究所 2022; 吉田他 2008:46）。これは、途上国の参加型開発の成功事例と共通する点であり、小さな拠点ネットワーク研究所が、地域コミュニティの参加と地域資源を活用し、現地にある適切な知識や技術を引き出す重要な役割を担ったのである（吉田他 2008:9）。

特に、邑南町においては、上部から下部においての双方向の連携が積極的であったことに注目したい。最初は島根県から推し進められたモデル地区の事業であったが、計画づくりから事業の策定、実行までの一連の流れを住民主体で行ってきた。その中でも、住民に任せきりにするのではなく、島根県による財政支援を初めとして、積極的に専門的なアドバイスを職員が派遣がされ、邑南町役場やはすみ振興会、各地区の事業実施団体が双方向に働きかけてきたことによって事業が存続してきた点に、途上国の参加型開発との相違点が見られる。このように、行政と地域組織の連携によって、地域の個別のニーズや文化に適したプログラムや政策が実施されることとなり、それが地域社会の維持・発展に繋がりうる。地域の持続・発展と途上国の開発においては、住民のエンパワーメントや外部者の役割のみならず、行政や各地域組織との連携と共同の重要性が強調される。途上国の参加型開発においては、単に参加や支援を求めるだけでなく、地域内外の連携を通じて包括的かつ持続的な解決策を模索することも不可欠となってくるのではないかと考える。その一方で、中長期的に考えると、地方創成においては外部者の役割も減少すると予測されることから、地域内部でのリーダーシップ、すなわち、さらなる住民の自治力が求められると考えられる。

5. 結論

本研究では、地域持続への取り組みと、途上国の参加型開発を関連付け、両者の共通点と相違点を探るため、島根県邑南町の取り組みと JICA の技術協力プロジェクトを利用し、明らかにした。ザンビアにおける参加型開発では、プロジェクトの持続性には、外部者のモニタリングとしての制度介入への役割が大きかったことが示されていた。一方で、邑南町での取り組みは、外部者の役割に加え、地域の持続的な発展のためには、各地域組織との連携と共同の重要性が確認された。

今後、地方創成や地域振興の取り組みにおいては、様々な知識やメソッドを有する外部者の役割が益々重要視されるようになってくるであろう。しかし、本研究で明らかになったように、単にスキルを提供するだけでなく、地域のチームワークを強化し、地域主体として運営していくための仕組みづくりが重要となってくる。地域内外の組織との協働が、地域振興の成功には不可欠であると考えられ、そのためには、地域によって異なるニーズや課題に合わせた柔軟なアプローチと、行政による継続的な支援が欠かせないだろう。

参考文献

- ・ 上田裕文、郡山彩（2016）「地域づくりに関わる住民の行動変容プロセスとよそ者の役割」、『農村計画学会誌』、35 巻、3 号、398－403。
- ・ 邑南町（2016a）「過疎地域自立促進計画 平成 28 年度～平成 32 年度」
（<https://www.town.ohnan.lg.jp/www/contents/1001000000451/files/oonanncyoukasokeikaku.pdf>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 邑南町（2016b）「明日が見える・地域が輝く邑南戦略（邑南町版まち・ひと・しごと創生総合戦略）」
（https://www.town.ohnan.lg.jp/www/contents/1001000000431/simple/senryaku_ohnan_tsuiki.pdf）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 邑南町（2016c）「邑南町第二次総合振興計画～心通わせ ともに創る 邑南の郷～」
（<https://www.town.ohnan.lg.jp/www/contents/1001000000446/files/sinkoukeikaku.pdf>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 邑南町ウェブサイト（2022）「地区別戦略」（<https://chikusen.club/index.html>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 黒沢武邦、松田弘行（2020）、「小さな拠点・地域運営組織作りのあり方に関する一考察」、『城西国際大学大学院紀要』、第 23 号、43－57。
- ・ 敷田麻美（2009）「よそ者と地域づくりにおけるその役割にかんする研究」、『国際広報メディア・観光ジャーナル』、9、79－100。
- ・ 島根県（2020）「島根県中山間地域活性化計画」
（https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/region/chiiki/chusankan/chusankan-keikaku/keikaku_new.data/keikakuR2.pdf）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 島根県政策企画局（2020）、「島根創生計画 2020－2024 年度」、島根県。
- ・ 島根県地域振興部 中山間地域・離島振興課（2022）、「島根県の中山間地域対策～『小さな拠点づくり』」
（https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/hub/pdf/r04-03-14_happyou-shiryout1.pdf）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 島根県地域振興部 中山間地域・離島振興課(a)「しまねの郷づくり応援サイト」
（<https://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/www/index.html>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 島根県地域振興部 中山間地域・離島振興課(b)「『小さな拠点』モデル地区推進事業」
（<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/region/chiiki/chusankan/chiisanakyotendukuri/modelchilkubosyu.html>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ はすみ村づくりワーキング会議（2021）「笑顔あふれる・はすみの村づくり瓦版⑤」、はすみ振興会（https://hsnt.jp/wp-content/uploads/2022/07/ws_kawaraban5.pdf）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ 吉田恒昭、浅田博彦（2008）、「参加型開発における住民の選択と外部者の役割—ザンビア参加型村落開発プロジェクトを事例に一」、独立行政法人国際協力機構。
- ・ 吉村輝彦（2011）「参加型まちづくり及び参加型開発にみるその理念及び技法の同時代性」、『PI-Forum 5』、13－15。
- ・ SMOUT 移住研究所（2022）「これは『切実な状況に対する、住民一人ひとりの答え』かもしれない。地域自治の進む、島根県邑南町でいま起きていること」
（<https://lab.smout.jp/shimane/oonan-cho/relocate02>）（2024 年 1 月アクセス）
- ・ JR 西日本（2016）「三江線江津～三次駅間の鉄道事業廃止届出について」
（https://www.westjr.co.jp/press/article/2016/09/page_9318.html）（2024 年 2 月アクセス）

隠岐島前高校がいかにして復活を遂げたのか

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 長岡 詩英瑠

1. はじめに

本稿では、「隠岐島前高等学校がどのようにして復活を遂げたのか」という問いに関して、実際行われた施策とデータを中心に考察を行っていく。序論では、本研究の背景、その目的と意義、研究方法について説明する。次に、「教育魅力化プロジェクト」の背景と内容について説明する。そして、結果・成果では、「教育魅力化プロジェクト」は実際にどのような結果になったのか、成果をもたらしたのかについて、図表 1~4 を交えて考察していく。最後は、このプロジェクトの内容・成果と現状を踏まえた上での考察と、今後考えられる課題について述べていく。

2. 序論

(1) 研究の背景

近年日本では少子化が進行し、特に地方の地域ではその深刻さが増しつつある。それに伴って、全国各地で学校の統廃合が進んでいる。文部科学省の調査によると、2002年（平成14年）から2020年（令和2年）までに間に8,580校が廃校になるなど、年間でおおよそ500校が廃校になっているペースである（文科省2022）。特に深刻なのが、離島や中山間地域やその周辺の学校である。このような中で、廃校寸前の危機に陥りながら、たった8年で全校生徒の数が2倍へと増加した学校がとある離島に存在している。それが、島根県立隠岐島前高等学校（以下島前高校）である。今や日本全国また世界各地から生徒を集めるようになっており、少子化・統廃合の波から抜け出した先駆けの学校であると言えよう。この島前高校が廃校寸前の危機から復活を遂げた裏には、「隠岐島前教育魅力化プロジェクト」というものが大きく関わっていたのである。

(2) 目的と意義

本稿では、島前高校がどのようにして廃校の危機から復活を遂げたのかについて要因を明らかにすることを目的に、島前高校の廃校寸前から復活までの変遷と「隠岐島前教育魅力化プロジェクト」の関連を明らかにしていく。

そして、この島前高校の復活は、少子化の影響で学校の統廃合が進行している地域において、見習うべき良い先例となり得るかもしれない。本稿で復活要因を明らかにすることで、今後離島や中山間部で少子化が進行すると予測される地域で、教育の場として魅力あるものを創造し、その地域の少子化・過疎化対策として一躍買うことができると考える。

(3) 研究方法

この研究では、上記の要因・関連を明らかにするために、島前高校や町役場などが出すデータ・図表、島前高校に関する歴史、「隠岐島前教育魅力化プロジェクト」に関わった人への聞き取り調査（Web記事参照）などを用いて検証していく。

3. 「隠岐島前高校教育魅力化プロジェクト」とは

(1) 「魅力化プロジェクト」の背景と魅力化構想

本研究では、「隠岐島前高校教育魅力化プロジェクト」(以下魅力化プロジェクト)に大きく携わった3人の意見を参照していく。今では8年間で生徒数を2倍にも伸ばし、国内外からの注目を集める島前高校であるが、その躍進にはたくさんの協力や試行錯誤があった。吉元操(海士町副町長)によると、魅力化プロジェクトが始まる前の島前高校は、一番多い時点で約250人いた生徒数が、ますます減って89人となり、2クラスが1クラスになるところまで追い込まれていた。島前地域全体で見ても、20~30代の子育て世代が大幅に島外へ流出し、出生数も減少の一途を辿るばかりであった。高校がなくなれば、Uターンする子育て世代は更に減っていくことが予測されていた状況であったという。また、岩本悠(一般財団法人「地域・教育魅力化プラットフォーム」代表理事/島根県教育魅力化特命官)は、この島が直面している過疎化や高校存続の危機などは、少子化が進行する日本全体が今後直面する課題である。この島の課題に挑戦することは、ほかの地域や日本、また世界にもつながる「小さくても大きな一歩」になると考えたという。こうした教育者や海士町副町長自らが、島民や高校の存続への危機感を強く持ち始めたことがきっかけとなり魅力化プロジェクトが立ち上がったのである。

魅力化を実現する上で、現在の島前高校の理念や施策にもつながる、高校を地域づくりや人づくりの拠点と捉えた「隠岐島前高等学校魅力化構想」(以下魅力化構想)というものが重要になった。濱板健一(海士町立福井小学校校長)によると、魅力化構想を作るためには、まずは、島前内の中学校に通学する生徒と保護者、更に島前高校の先生や地域の方々の「島前高校の強みと弱み」「行かせたい理由と行かせたくない理由」などを認識する必要があると考えた。それらを質問事項にまとめ、アンケートを取ることによって、生徒・保護者・先生・地域の方々の様々なニーズや課題感を基に構想案を策定するに至ったという。

岩本氏は、アンケート調査によると、島前高校に行かない選択をした子どもたちや保護者の理由の多くは、「島では希望する進路実現がかなわない」と回答していたという。この結果を参考に、魅力化構想に学力向上のためのカリキュラムや教職員の充実など、教育的基盤の強化を急務として盛り込まれた(東洋経済 education 2020、隠岐島前高等学校の魅力化と永遠の発展の会 2014 p17~36)。

(2) 「魅力化プロジェクト」における3つの魅力要素

魅力化プロジェクトは、上記の魅力化構想を策定するためのアンケート調査や回答者の意見を参考に作成されていくこととなった。魅力化プロジェクトの柱となるものは主に3つ挙げられる。まず1つ目は、「隠岐国学習センター」の設立である。この塾は、魅力化構想にある「学力向上とキャリア教育の充実」の実現に当たり、2009年に生徒個々の得意を生かした進路実現を支援するために設立された公立の塾である。この塾には、高校の授業や部活が終わった19時頃になると、多くの生徒が集まってくる。2018年時点で、3学年合わせて約130人の高校生が通っている。ここには、東京などの都会から呼び寄せた優秀な講師陣がいて、生徒たちの進学に向けたサポートを行ってくれる。学校では授業形式だが、この学習センターでは一人ひとりが学習目標を立て、学びのPDCA¹を回していく仕組みである。つまり、自分の目標に合わせて学習の計画を立てて実践し、振り返って次の計画に生かすという一連の流れが主体的に行えるようになる場所なのである。

魅力化の2つ目は、「島留学」制度である。魅力化の取り組みの中では、アンケート調

¹ 目標達成や業務改善のためのフレームワークのこと。Plan(計画)→Do(実行)→Check(確認)→Act(改善)の4段階を繰り返して業務を継続的に改善する方法。

査で幾度も課題をヒアリングしており、「島前高校には、刺激や競争がない」「多様な価値観との出会いがない」「新しい人間関係をつくる機会がない」などの意見が寄せられていた。そして、それを基にして作られたのが「島留学」制度である。「島留学」制度では、島外から島前高校に入る意欲・能力の高い生徒を対象に、寮費・食費や里帰り交通費等の補助が出されるのである。そして、島留學生の彼らは「島親」のもとで過ごすことになる。

「島親」とは、留学先の島の地域の方々が島留学に来た生徒の親のことであり、島の仕事を教えたり、一緒に自然体験したりと協力し合う存在である。この「島留学」を通じて地域の方々と信頼関係を構築できるようになることも魅力の1つであると言えよう。実際に、海士町全体のデータにはなるが、²RESASによると海士町の転入者数は、2007年の年間94人から、2015年には年間137人にも増えている。「魅力化プロジェクト」開始の2008年から島前高校の入学人数が約2倍に増えた2015年の約8年間の累計転入者数は、961人である（RESAS人口データ）。この増加推移は、図表1の生徒数の増加推移と比例しているため、これは「島留学」制度の成果の一つと言えるのではないだろうか。

3つ目の魅力は、「海外研修」である。島前高校では、修学旅行を海外研修と呼び、2年生の秋にシンガポールへ向かう。その研修では、シンガポール大学の学生に対し、島前で行ってきた様々な魅力化プロジェクトを発表して、アイデアをもらうなどグループディスカッションを行うという。その他には、希望者はブータンやロシアに行く「グローバル探究」というプロジェクトもある。岩本氏によると、そもそもこういった海外研修を行うのは、「グローバル人材」を育成するという教育目標を達成するために行っている。グローバルの視野を持ちながら、離島のような課題が山積する場所で、足元から行動を変えていけるような生徒を育てたいと考えているという。

4. 結果・成果

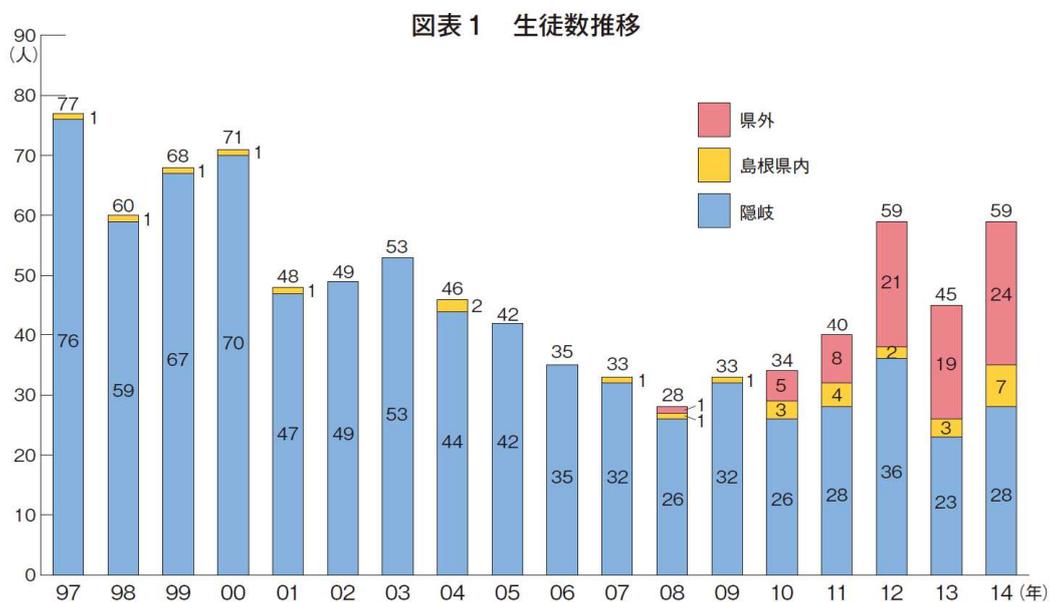
魅力化プロジェクトはどのような成果を生み出したのか。以下では、生徒数のデータや「復活」と見なされる指標を交えながら、島前高校の生徒数の変化・意識の変化・島全体への影響などについて明らかにしていく。まず、魅力化プロジェクトが成功したと考えられる主な指標は、生徒数が増加したかどうかである。リクルートカレッジマネジメントの報告・図表1の入学人数推移によると、2012年から島留学者が大幅に増加し、学生数は2008年の最小値と比べて倍増している。島留学者は定員30%という制限があるため、最大でも24名しか入学できないが、それを上回る志願者が来ていることは1つの成功の指標である。

「隠岐島前教育魅力化」のホームページで公表しているデータ・図表2でも、2008年(H08)に90人を切っていた全校生徒数であるが、近年では倍増している。現在では、離島・中山間地域では異例となる生徒数の倍増を実現し、日本全国、さらには海外からも生徒が集まる高校になった。

次に、生徒の意識や進路はどのように変わったのだろうか。島前高校の生徒は、高校卒業後の大学進学者も、国立大学進学者をはじめ難関私立大進学者が出始めている。中村怜詞教諭は、「ただ単に大学進学率が上昇しただけではありません。なぜ、その大学に進学したいのか、何を勉強したいのか、卒業後どのような仕事がしたいのか。そうしたことまで具体的に考えて進路を考える生徒が増加しています」と語っている（リクルートカレッジマネジメント2015）。したがって、このように多くの生徒が大学進学をするようになったことや進路を具体化して考えられるようになったことは、魅力化プロジェクトによる着実な効果が表れていると言える。それに加えて、島内生と島外生との混合による学生文化の

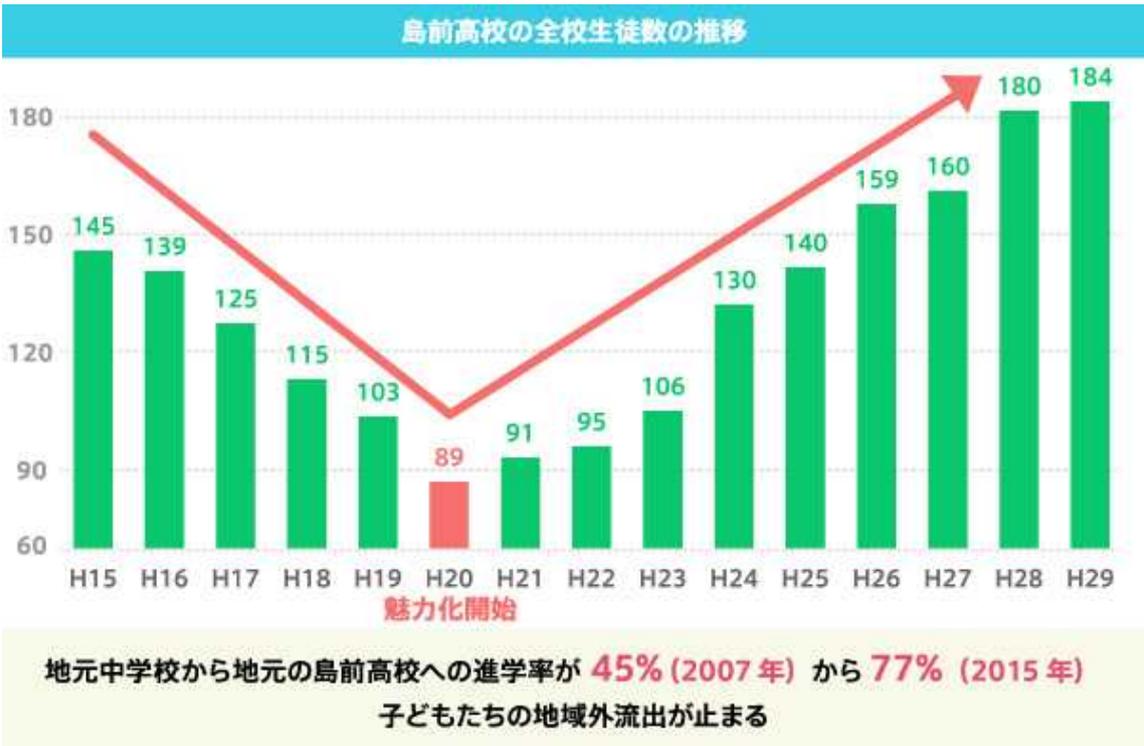
² 「Regional Economy (and) Society Analyzing System」の略称であり、地域経済分析システムの意味合いを持ち、産業構造や人流データ等さまざまなデータをマップやグラフで可視化するため、地域特性や人の動きを把握する際に活用できる。

変化は大きく、相互の刺激とそれによる競争は、とりわけ島内生の意識の喚起をもたらしている。それは、学習面の意欲の高まり、部活動の成果、更には地域へ活気をもたらすことにも繋がっている。「隠岐島前教育魅力化プロジェクト」が公表している図表3・4を参照してみると、海士町への影響を見てみると、観光や人口などとどまらず、地域の祭りで神輿が復活するなど文化面にも波及していることがわかる。その結果、「いつかこの島に戻ってきたい」と言う生徒も現われはじめています。学校や地域が魅力的になると、地域に子どもが留まり、若ものが流入する。そして未来の担い手が増えることで、地域の文化・産業が継続・発展する。最終的には、それが更なる魅力につながり、好循環を生み出すことになったのです。実際に吉元氏によると、2019年にUターンしてきて海士町役場に勤めている24歳の方は、家督会（あとどかい）という、いわゆる島前高校のOB会を作ったり、大学生を中心とした就業体験制度「大人の島留学」を実施するなど、島で積極的に活動を行っているという。



リクルート カレッジマネジメント 191 / Mar. - Apr. 2015

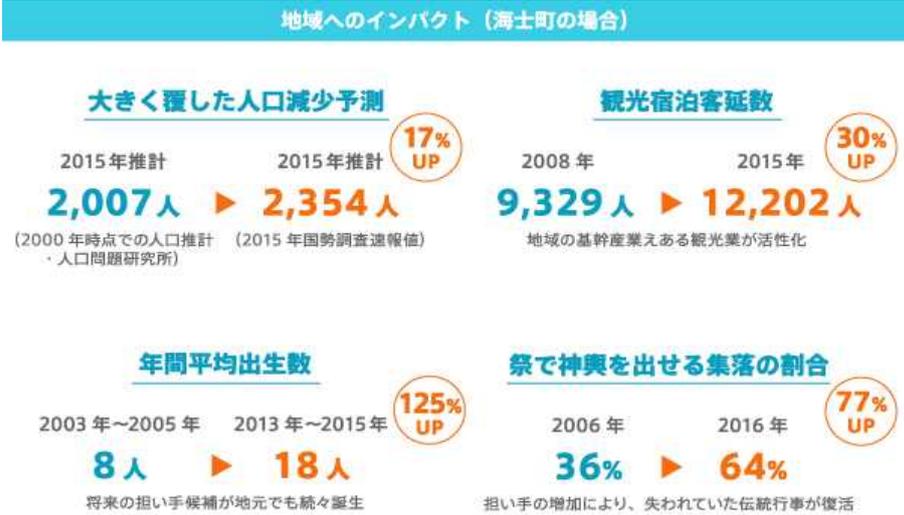
図表2 全校生徒数推移 [隠岐島前教育魅力化プロジェクト提供]



※図表 1・2 で西暦と和暦別々の表記であるが、H20 は 2008 年を目印に比較する。

以上で見てきたように、魅力化プロジェクトは、生徒数の増加・意識の変化・島全体への良い影響をもたらしていることが数値としても確認できる。現状では、ポジティブ・スパイラル (吉田文 2015) が回っていて、改革は成功であったと言ってよい。

図表 3 : 生徒数増加に伴う海士町全体へのインパクト



出典：隠岐島前教育魅力化プロジェクト提供

図表 4 : 魅力化プロジェクトによるポジティブ・スパイラル



出典：隠岐島前教育魅力化プロジェクト提供。

5. 考察と今後の課題

ここでは、私自身の教育魅力化プロジェクトに対する考察と今後の課題について述べようと思う。この魅力化プロジェクトの主な成功要因は二つ考えられる。まず一つ目は、島における課題について、一部の教育者や当時の海士町副町長らが共通認識や危機感を抱き、彼ら自らが積極的に課題解決のために動き出したことである。同じ時期にそういった人たちが課題認識を持っていなければ、島前高校さらに島全体が衰退の一途を辿っていたであろう。二つ目は、公立の学習センターの協力、「島留学」と「島親制度」の確立などといった地域的つながりである。地域の人々との連携が、県外からの入学生の増加や、Uターンする生徒の増加に大きく貢献したと考える。

また、今後少子化は進行し続ける日本の現状を考えてみる。現在、上述したが全国の離島や中山間地域では廃校の危機にある学校はたくさんあり、その問題解決に関しては「名物校長」のような存在を据えるような対策も考えられている。しかしながら、それだけでは解決できないほど問題は深刻化しているのが現状である。地域が主体的に動いて地元の学校を改革できる体制づくり、そして短期的ではなく長期的な視野で地域の発展を考えられる人材を呼び込む土壌が、島前高校のようなモデルが広がっていくための前提条件になるのではないだろうか。つまり、島前高校の「復活」は良い先例となると考える。

次に今後の課題について考える。現状を踏まえると、魅力化プロジェクトは短期的な成功を収めているとあってよい。しかしながら、少子化自体は進行しており、島前3島の中学生の数は、今後も減少の一途をたどる。魅力化プロジェクトが長期的な成功を遂げるためには、高校へのアプローチだけではなく、その島で子育てしたいと思えるような施策を生み出す必要があると考える。こういった課題を解決するためには、高校・寮・塾・行政・各町村の小・中学校などが組織の壁を越えて、チーム一丸となり課題に取り組むことが必要不可欠である。

6. 参考文献

- 海士町島根県隠岐郡、「『島留学』全国から募集中！」
<http://www.town.ama.shimane.jp/news/attention/post-27.html> (アクセス 2024年1月29日)

- 隠岐島前高等学校の魅力化と永遠の発展の会(2014年2月18日)、「隠岐島前 高等学校新魅力化 構想 島前高校と島前地域の 魅力化と永遠の発展に向けて」
<http://miryokuka.dozen.ed.jp/wp/wp-content/uploads/2018/06/miryokuka-kousou.pdf> (アクセス 2024年2月28日)
- ダイヤモンド・オンライン編集部 (2018年6月22日)、「廃校寸前だった離島の高校に、日本中から生徒が集まる理由」
<https://diamond.jp/articles/-/173025?page=3> (アクセス 2024年2月29日)
- 東洋経済 education×ICT 編集チーム (2020年12月23日)、「国内外から生徒が集まる「島の学校」の正体—統廃合寸前の危機から復活遂げた隠岐島前高校—」
<https://toyokeizai.net/articles/-/397163> (アクセス 2024年2月29日)
- 文部科学省、「令和3年度公立小中学校等における廃校施設及び余裕教室の活用状況について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/2021/mext_00975.html (アクセス 2024年1月29日)
- リクルート進学総研、吉田文 (2015)、「地域で学校を育てる “隠岐島前高校の挑戦” / 隠岐島前高校」
<https://souken.shingakunet.com/higher/2016/09/jirei0105.html> (アクセス 2024年1月29日)
- RESAS 人口マップ
<https://resas.go.jp/populationsum/#/graph/32/32525/0.0/2015/2/9.991521846075695/36.0968296/133.0961756/> (アクセス 2024年2月29日)

地方創生の目標の妥当性 —「人口増加」か「生活の維持」か—

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 前田 紗希

1. はじめに

(1) 研究の背景

日本の人口減少は著しく、特に地方都市、中山間地域においては地域外への転出に加え、少子高齢化が進行している。その影響は大きく、地方では人口減少によって後継者不足や空き家、耕作放棄地の増加など様々な問題に直面している。そのような状況を打開するべく、内閣は2014年に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、「地方創生」の取り組みを始めた。

本研究では、地方を創成するために、地方自治体はどのような取り組みをしているのか調査し、現在日本が置かれている状況を理解する。

(2) 研究の目的

この論文は、全国の魅力度ランキングでも長年低い順位に留まっており、少子高齢化に加え過疎化など日本全体が抱える人口問題が顕著に現れている島根県に焦点をあて調査を進めた。特に島根県の中南部に位置する邑南町では、地域のつながりを強めたり、県内外に魅力を発信したりするなど先進的な取り組みをおこなっていることがわかった。その中でも住民による住民のための取り組みをおこなっている邑南町を訪問し、そこで得た知見をもとに内閣府が地方創生の目標として人口増加を掲げている一方で、実際の地方自治体の目標は最低限の生活機能の維持になっているという齟齬について論じる。政府が示す地方創生の目標に対して、批判的な視点から捉えることによって、地方創生目標のあるべき姿について提案をする。

(3) 研究の概要

まず、政府が示す地方創生のビジョンについて分析し、島根県邑南町が抱える課題と現地住民の実際の声から得た地方創生への認識を提示する。その二つを比較することによって、政府が目指す地方創生の目標「人口増加」に妥当性がなく、地方の実態を掴んだものではないことを明らかにする。

2. 地方創生の目標と人口増減

地方創生（ちほうそうせい）は、地域社会や地方自治体が、経済、社会、文化などの面で再活性化し、持続可能な発展を促進するための総合的な取り組みである。これは、人口減少や高齢化、産業の空洞化などが進む中で、地方地域が抱える様々な課題に対処し、地域全体の魅力を向上させることを目指すものである。

内閣官房が作成した「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」（内閣府, 2021）では人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保し、「活力ある日本社会」の実現と、「東京圏への一極集中」の是正を目指し、4つの基本目標を設定している。

1. 「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」

2. 「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」
3. 「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」
4. 「ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」

の 4 つである。これらの目標から地方に仕事を作り、都心の人材を地方に向け、そこで子育てができるようにし、人を定住させることで魅力的な地域を作るというビジョンが見える。

「まち・ひと・しごと創生基本方針 2021」の「地方創生の 3 つの視点」ではコロナ禍におけるテレワークの普及を契機に地方移住への関心が高まり、国民の意識や行動が変化したことを踏まえ 2 つの目標が明記されている。1 つ目は地域の将来を「我が事」として捉え、地域が自らの特色や状況を踏まえて自主的・主体的に取り組めるようになること、2 つ目は国民の意識・行動変容を踏まえた新たなひとやしごとの流れを創出し、訪れたい、住み続けたいと思える魅力ある地域を目指すことである（内閣府, 2021）。

この目標の下、内閣府は自治体の取り組みを財政面から支援しているのだが、実際この取り組みによって人口は増加しているのだろうか。総務省の人口推計(総務省,2022)を見ると、2022 年の人口の増減は、東京都のみプラスでそれ以外の都道府県はマイナスを示している。特に東北地方では仙台市のある宮城県を除く 5 県がワースト 6 の中に入っており、-1.14 から-1.52 という増加率を記録している。また、今回調査を行った島根県は 35 位で-1.05 であった。このことから、地方創生の取り組みは数字に表れるほどの効果が出ていないと考えられる。

(3) 邑南町の取り組み「ちくせん事業」

(1) ちくせん事業の概要

このように地方創生の取り組みはなかなか数字に表れにくいものであるが、実際にどのような取り組みが行われているのか、今回島根県の邑南町をフィールドに調査を行った。その結果をもとに、地方創生の現状と課題について論じる。

島根県邑南町は、2004 年に旧羽須美村・旧瑞穂町・旧石見町が合併してできた町である。県を南北に見ると広島寄りに位置しており、邑南町は移住政策として「日本一の子育て村構想」や「A 級グルメ」を打ち出していた。2011 年に始まった「日本一の子育て村構想」は子育て世代に手厚い助成を用意しており、他の地域に先駆けて行われた事業である。また、「A 級グルメ」は邑南町の良質な農産物を用いて本格イタリアンを開業し、生産者やシェフを育成するなどの地域産業振興の対策として行われた。このような 2 つの施策が邑南町の旗印として目立っていたが、A 級グルメに関しては「農業振興の成果を数字として表しにくく、農業者や既存の飲食店からは『メリットが感じられない』という声もあった」ことから、この方針を見直すことになった（読売新聞オンライン）。本研究では、この 2 つの構想と並行して行われた住民主体の地域づくりの延長上にある「地区別戦略事業」に焦点を当てる。この事業は地方創生の中でも、住民主体の街づくりに焦点を当てているものであり、一般に行われている行政が主体となって行う地方創生とは異なる特徴を持っている。そのため、今回の研究対象として選んだ。

「地区別戦略事業」は 2004 年の町村合併後の、公民館や自治会ごとに地区の未来を描く「夢づくりプラン」が始まりとなっている。その後、「地域コミュニティ再生事業」へと発展した。「自分たちで自分たちの地域のことを考えよう」という意識が、この 2 つの事業によって培われてきた。そうして始まった「地区別戦略事業」は「ちくせん」という略称で呼ばれており、1 期と 2 期に分かれている。本稿でもこの「ちくせん」を呼称することにする。ちくせん総合サイトによると、第 1 期では国の地方創生が都会から地方への移住促進を打ち出していたこともあり、邑南町の総合戦略も「移住定住促進」が大きな柱にな

ったこと示されている。ちくせん事業では邑南町 12 地区それぞれが話し合い、取り組みたい事業をおおよそ 3 つずつ役場に提案し、町に承認されれば年 300 万円の事業費が助成される仕組みである。行政主導、コンサルタント主導ではなく、住民主導のプランであることが特徴だ。5 年間で 1 期とされ、1 年目はコンペへの参加や事業の詳細を詰め、4 年間に渡りその計画を実施する（邑南町ウェブサイト、2022）。

（2）1 期から 2 期でのテーマ変更

この事業で注目すべき点は、1 期から 2 期で主目的が変更されたことである。ちくせん第 1 期実現事業では国の地方創生との関連もあり、移住定住対策などの人口問題が一番の課題として掲げられた。しかし、移住者数を目標数値として背負うには、一地区ではコストがかかりすぎ、住宅施策などハード面の整備にもコストがかかるという反省から 2020 年からの第 2 期では異なる目標となった。第 2 期の発展事業では

1. ひと・仲間づくり
2. 地域の子育て環境
3. 地域に必要な福祉
4. 地域資源の活用
5. チャレンジテーマ

という 5 つのテーマが提示された。第 1 期の人口対策が主目的から外されたのである。

この変更は、地域住民の実際のニーズや課題により即したアプローチへの転換を示している。人口増加だけでなく、住民の生活環境や地域社会の強化、地域資源の最大限の活用といった、より総合的で地域密着型の取り組みに焦点を当てるのが、2 期の目標となっているのである（邑南町ウェブサイト、2022）。

（3）ちくせんの取り組み事例

実際に、地域住民の実際のニーズや課題に即した取り組みとして 2 つの事業を取り上げる。1 つ目は中野新撰組の移動販売カー「にこ丸くん」、2 つ目ははすみ振興会の「デマンド交通」である。この 2 つの事業は「交通弱者」という地域課題を解決する事業を行なっているという点で共通している。

まず、移動販売カー「にこ丸くん」は、ちくせん事業の一環として、特に買い物に行く手段が限られている人々に対して移動販売を提供している。この事業は、他県における「とくし丸」というモデルを参考にしており、その成功例として高く評価されている。売上も年々増加しており、将来的には自走可能なレベルを目指している。他地区のちくせん事業主は、地域課題解決と収益化という難しい問題の両立に成功している事例として目標としている。利用者の主な層は、車を持っていない高齢者で、その数は着実に増加している。移動販売車が交通弱者の買い物問題を解決し、安心して食料品を手に入れる手段として重要な存在となっている。高齢者の中には、外に出ることが難しく、孤立感を感じる人々もいる。しかし、定期的に訪れる移動販売車は、高齢者の見守りや日常の困りごとの解決に役立っている。報告では、移動販売車が高齢者の生活にさまざまな影響を与えている事例も紹介されている。「あるとき、いつもの時間になっても顔を出さない人がいた。玄関には鍵がかかっており、知人から電話をかけてもらっても出ない。心配になった知人が裏口から入ってみると、硬膜下血腫で寝込んでいたという。そうした事態の早期発見にもつながっている」（邑南町ウェブサイト、2022）。このような事例からも、移動販売車が単なる買い物的手段以上の、見守りや地域住民とのコミュニケーションの機会を提供していることが浮き彫りにされている。

次に紹介するのははすみ振興会の「デマンド交通」である。はすみ地区では JR 三江線の廃止により、地域の生活交通における喫緊の課題が生じ、交通を考えるための「交通を考

える会」が立ち上がった。住民たちはデマンド交通を進め、NPO「はすみ振興会」が設立された。このNPOは、事務局として機能し、ドライバーの募集を行った。全自治会から32人が国土交通省の運転者認定講習を受け、運行に参加している。利用者からの予約やドライバーへの配車は電話で行われていたが、手間がかかりつながりにくいという課題があった。この課題解決のために、邑南町とJR西日本は地域交通の予約・配車機能を集約したシステムを開発した。NPOはすみ振興会はこのシステムを導入し、利用者はスマートフォンで予約が、ドライバーはタブレットで配車指示が確認できるようにし、運用の効率化を図っている(しまねの郷づくり応援サイト)。この事例は、JR三江線が廃止になり、車の運転ができない人や、遠いバス停まで自力で移動することができない高齢者などの移動を支える一つの解決策である。

この2つの事業が示すように、地域社会においては人口減少による課題が山積しており、中には「人口増加」どころか、「生活機能の(現状)維持」に関する課題も多くある。

4. 住民が持つ地方創生の認識

邑南町住民へのインタビューで得られた、地方創生への認識について触れる。今回インタビューをして、「地方創生の現状は人口増加を目標とする段階にない」という印象を受けた。

地方創生に関する住民の認識を探るために、ちくせん取り組み事例で紹介したはすみ振興会を訪れ、高齢者や親世代の方々との対話を通じて、地域の現状についての洞察を得ることができた。特に子育て世代である山根さんの意見で印象的だったのは、「人口を増やすことはできない」という見解であった。これは、政府や行政が人口減少に歯止めをかけ、都市圏からの流入を促進することを目指し、地方創生の方針を打ち出しているものの、実際には補助金や子育て支援では解決しきれない問題が存在しているとの認識である。

「子育て世代が近隣の市に転居するのは、子供が友達をたくさん作り、部活動の選択肢が広がる環境を提供するためです。そもそも子供の人口が少なく、選択肢が限られている地域に住もうとする子育て世代はなかなかいないですよ。だから今僕たちが行っているのは親同士のつながりを強固にしたり、高校生が住みやすい環境を作ることによる転出防止なのです」(はすみ振興会山根さんからの聞き取り：2023年11月28日)。過疎地域では子供の数が限られており、同級生や部活動の選択が制限される現状が問題視されている。子育て世代は、子供たちに多様な選択肢を与えたいと考えており、そのためには地域においても魅力的な環境が必要であるとの見解が示された。

このような背景から、子供が少ないという現状自体が子育て世代にとって望ましくない状況であり、これが子育て世代の地域への定着に影響を与えていると考えられる。このような構図が存在している限り、邑南町が目指す日本一の子育て村の実現は難しいと言える。

同地域の住民との対話から、彼らの本音が浮かび上がった。特に高齢者向けの配送サービスを提供する取り組みを行なっているからこそ実感する、「生活機能の維持」という彼らが抱える現実的で痛切な課題を理解することができた。高齢者中心の住民構成となると、中長期的に利益を得られる子育て村構想よりも、喫緊の生活機能の維持に重点を置かざるを得ないのが地方の現状である。

5. 地域創生の目標の妥当性

ここでもう一度、立ち返って政府の目指す地方創生の目標を確認する。4つの基本目標は「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」「地方とのつながりを築き、

地方への新しいひとの流れをつくる」「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」であった。

前半の2つの目標については、達成可能性については疑問が残る。稼ぐ地域を作るための、取り組みとして地域ならではの商品の開発や、外から人を集めるために町の魅力を作ることが推奨されている。それに倣って、邑南町も「A級グルメ」や「日本一の子育て村」という取り組みを始めた。そのような「地域ならではの」の観光産業振興や、「地域ならではの」の農林水産物を活用した6次産業的なものは今までも推奨されてきた。そのため、地方自治体にそのアイデアが蔓延し、なかなか差別化が図れないことが指摘されている(城戸,2016)。また、城戸は人口減少社会の日本において地方自治体が人口増加を目指せば、短期的には転入に頼らざるを得なくなり、ゼロサムゲームとなることを示している。その結果、地方自治体間で勝ち負けが決まってしまうと批判し、「地方創生」の目標値を人口に置いていることが大きな問題の一つであると述べている(城戸,2016)。ゆえに、人口増加を地方創生の目標とすべきではない。現状、地方は高齢者層の働きや経済活動によって保たれている。高齢者層が交通インフラや買い物の手段、医療機関へのアクセスといった生活機能の維持ができなくなると、ますますその地域の経済活動が鈍化し、もはや地方を存続させることが難しくなる。地方の地域社会を存続させるためには、生活機能の維持を優先するべきなのである。

6. 結論

これまで述べてきたように、政府の目指す地方創生は人口減少の歯止めと、魅力創出による人口増加である。しかし、邑南町の調査で浮かび上がったのは、住民の取り組みは人口増加ではなく、交通インフラや医療機関へのアクセスなど最低限の生活機能の維持を目的に行われているということである。国民の多く、特に都市圏出身の国民は政府が目指す地方創生のビジョンが人口増加を目標としていることから、「移住者によって人口が増加すれば、地方は再生する」と認識してしまうことが考えられる。これは、実際に地方の山間地域の現状を知る機会がないために形成されるものである。

他方、今回の分析で対象とした島根県邑南町のちくせん事業から浮かび上がったのは、交通弱者の問題を解決するという「最低限の生活機能の維持」という点であった。それほどまでに、山間地域において交通がある安心感は重要な問題なのである。このような交通弱者の問題は邑南町だけの問題ではない。日経新聞によると、全国的にもJRローカル線では利用者数が減少し、運輸収益が赤字になっている路線が少なくない。特に東北は廃線の危機に瀕している路線が多く存在しており、県知事、市長は「廃止は拒否する」として、「軽々に廃線を考えるはいけない」と苦言を呈している。(日本経済新聞,2020) 少子高齢化が進んだ日本においてこの地方における路線の廃線とそれによって生じる、交通インフラの脆弱性は大きな課題になる。その際に、各自治体は適切な取り組みを取れるのか、不安が残る。

邑南町は政府の発信した「地方創生」目標に合わせて自治体としての事業を当初組み立てていた。しかし、その目標が自治体のニーズに合っていないことから方向を転換したことが邑南町の事業の評価するべき点であろう。政府の提示する目標がより詳細に、地方の実態を分析し反映させたものであれば、自治体は最初からそれに向けた取り組みを自主的に行うことができたのではないだろうか。この点から、「地方創生」の目的を再設定する必要がある。

参考文献

- ・ 邑南町、2022、『トップページ ちくせん 邑南町地区別戦略』、
<https://chikusen.club/index.html> 最終閲覧日：2024年1月29日
- ・ しまねの郷づくり応援サイト、『邑南町阿須那・口羽地区』、
https://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/www/contents/1639380801985/simple/asuna_kuchiba.pdf、
最終閲覧日：2024年1月29日
- ・ しまねの郷づくり応援サイト、『TOWN・中野地区』、
<https://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/www/contents/1678428873448/simple/203.pdf>、最終閲覧
日：2024年1月27日
- ・ 城戸宏史（2016）、『「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性——一村一品
運動のインプリケーションを踏まえて——』、経済地理学年報、第62巻、306-323。
- ・ 総務省、2022、『人口推計』、
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/pdf/2022summary.pdf>、最終閲覧日：2024年1月27
日
- ・ 内閣官房・内閣府公式サイト「地方創生」、『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」
「総合戦略」「基本方針」』、<https://www.chisou.go.jp/iikamo/column/column27.html>、最
終閲覧日：2024年1月27日
- ・ 内閣府(2021)、『まち・ひと・しごと創生基本方針2021(閣議決定)』、
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r03-6-18-kihonhousin2021hontai.pdf>、最終閲覧日：
2024年1月30日
- ・ 日本経済新聞、2020年、「JR西日本、デマンド交通で高齢者の移動を便利に」、
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO60015610V00C20A6XQH000/>、最終閲覧日：2024
年1月30日
- ・ 日本経済新聞、2022年、「JR東日本、東北の地方路線で苦境浮き彫り 47区間赤字」、
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCC227BF0S2A720C2000000/>、最終閲覧日：2024
年1月27日
- ・ 読売新聞オンライン、2023年2月1日、「A級グルメ構想 邑南町見直しへ」、
<https://www.yomiuri.co.jp/local/shimane/news/20230131-OYTNT50115/>、最終閲覧日：2024
年2月28日



出雲大社
2023年11月27日

埼玉大学教養学部教養学科グローバル・ガバナンス専修
国際開発学演習 島根県現地調査チーム一同

2024年3月30日