

# 農業を基盤とした地方創生戦略を

地方の人口減少は、自然減に加えて転出超過が続き、一層の拍車がかかっている。この先の課題は生産年齢人口の減少であり、若い人へ投資し、分野を越えた「面白い」仕組みをつくることを許容する社会となる必要がある。農業は、そのフィールドとなる可能性が大きく、地方創生の先頭を走ってもらいたい。

## 日本は生産年齢人口の減少が問題

2014年、国は「地方創生」推進の旗を掲げました。そこには二つの目標があります。一つは、少子高齢化への対応により、人口減少に歯止めをかけること。もう一つは、東京圏への人口の過度な集中を是正することです。しかし、いまだに日本の人口減少には歯止めがかかっていません。人口減少対策の成果が出るまでは時間がかかり、これといった決め手があるわけではありません。妊娠・出産・子育て支援、経済対策による若者の雇用対策、住みやすい地域づくり、地域経済の活性化など、総合的な対策が求められます。しかしながら、まんべんなく「総花的」な対応が効果をもたらしているとはいえません。そんななか、若い世代の転入促進や出生数減

少を食い止めつつある取り組みが出てきています。それらの特徴として、住民や行政みずからが課題に気付き、外の力を借りて、新たなビジネスや事業につなげていくものが多くみられます。ここでは、まず日本全体の人口の推移を確認し、今後の課題は若者世代が活躍できる社会づくりであることを示します。次に地方に目を向け、地方における転出入に着目して、その背景や要因を検討します。さらに農村・農業に関連して、近年注目される取り組み事例を紹介します。日本における人口の推移と推計を図1に示します。日本全体では、08年ごろをピークに人口減少の局面に入っています。一人の女性が一生に産む子どもの数である合計特殊出生率がこのままの水準で推移すれば、60年には約9200万人、2100年には6000万人を割り込むと

推計されています。日本全体の人口の変化は、生まれる子どもの数と亡くなる人数の差、すなわち自然増減数でほぼ決まっています。21年は、出生数が84万人と戦後最小を記録し、合計特殊出生率は1.30と、戦後最低の1.27に迫っています。一方、死亡数は約145万人ですので、その差61万人の人口減少となります。なお、戦後間もない1947年から49年の出生数は約270万人、出生率は4.5前後でした。出生数も出生率も、現在は3分の1以下の水準になっています。親となる世代の人数も減少していますので、出生数の上昇は今後しばらく期待できず、日本の人口減少は当面続くものとみてよいでしょう。図1のように、われわれは、ジェットコースターのピークからまさに降下を開始し

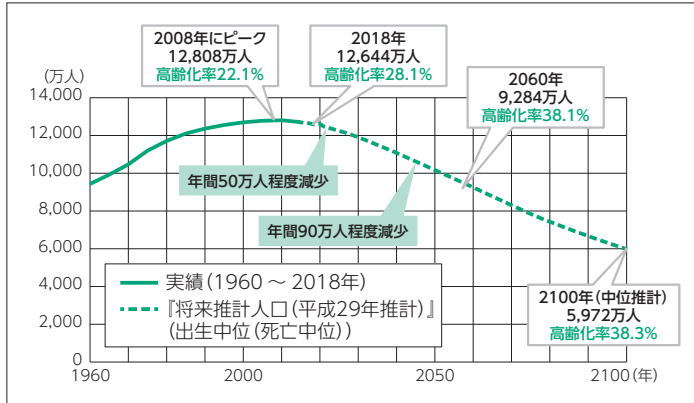


北海道総合研究調査会 理事長

**五十嵐 智嘉子** IGARASHI Chikako

いがらし ちかこ  
札幌市生まれ。1984年、北海道をフィールドとして調査・研究をおこなうシンクタンク「一般社団法人北海道総合研究調査会」に研究員として入会。調査部長、常務理事、専務理事を経て2012年より現職。14年から16年まで、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局に参事官として出向。

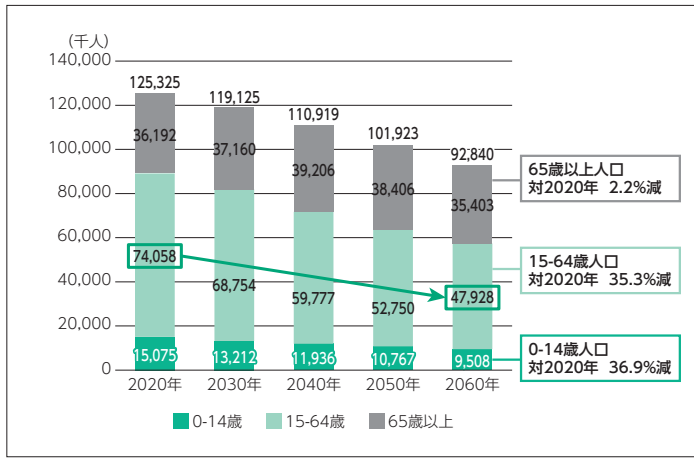
図1 日本の長期人口の推移



総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所(社人研)「将来推計人口(平成29年推計)」などに基づき作成  
 注:「高齢化率」は総人口に占める老年人口(65歳以上人口)の割合  
 出典:「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)」(令和元年12月)

た時点に在るのです。  
 2060年の推計人口である約9200万人は、1960年ごろと同じ水準です。大きな違いは、当時の高齢化率が5%程度であったのに対し、2060年には38%程度になることです。高齢化への対応が課題とされていますが、40年に団塊ジュニアが65歳以上になるころから高齢者数は増加しません(図2)。着目すべきは、生産年齢人口(15歳から64歳)の減少です。20年には約7400万人であったのが、60年には約4800万人と、35%も減少することになります。  
 今から日本が直面するのは、この生産年齢人口減少の問題です。これまでの制度や仕組みの延長線上では対応できないことも想定され、時

図2 年齢区別の人口推移



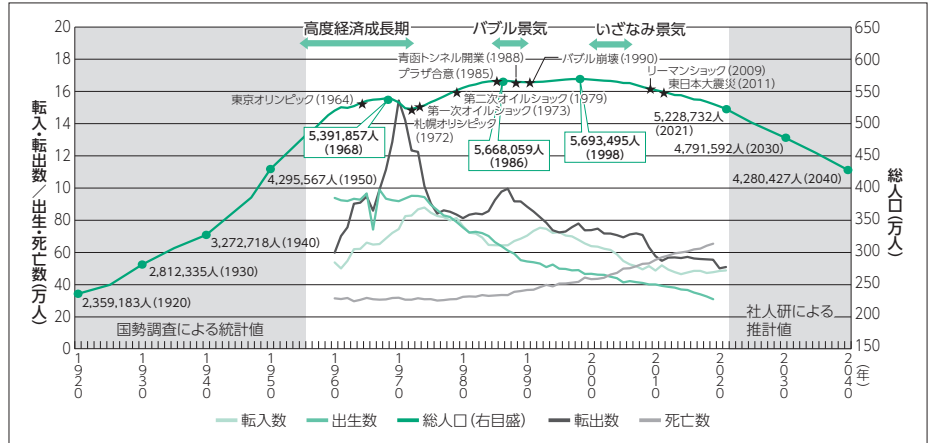
出典:「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(社人研)より一般社団法人北海道総合研究調査会作成

代に合わせてつくりかえていくことが重要で、その対象は若い世代であり、若い人が将来に希望を持つことができる社会にしていけることが不可欠です。そうでない限り日本は消滅しかねません。今から対策を始めていく必要があります。  
**北海道・帯広市の転入超過に注目**  
 地方で、自然増減(出生-死亡)と併せて影響が大きいの、社会増減(転入-転出)です。この二つの要因を、北海道を事例にみていきましょう。図3は、北海道の1920年以降の人口推移を示したものです。また、転入数と転出数、出生数と死亡数の推移も示しています。  
 まず総人口は、98年に569万人を記録した

さらに転出入に注目すると、どの地域にもみられる動きですが、政令指定都市や中核都市は、都道府県内や圏域からの人口転入超過となっています。例えば、北海道では道内から札幌市への流入が集中しています。図4は、北海道内の主要6都市における21年の男女別、年代別の転入数と転出数を示したものです。この図から二つのことがわかります。第一は、札幌市以外で転入超過となっているのは帯広市のみであること。第二には、すべての都市で、20代女性の転出超過が男性よりも多いという点です。  
 一点目の、帯広市の転入超過について考えてみます。帯広市は、圏域の拠点都市として札幌市や東京圏への転出が多いものの、周辺町村から人口が流入し、いわば圏域の人口のダム機能を果たしています。帯広市は十勝地域の大規模

あとピークアウトし、2010年代後半から急激な減少に突入します。60年には約420万人となり、60年間で約150万人が減少すると予想されています。  
 社会増減をみると、高度経済成長期とバブル経済期に人口の転出数が多くなっており、人口が経済動向に左右されることがわかります。高度経済成長期の人口減少は、農村からの流出も少なくありませんでした。転出先は東京圏が多く、年代としては大学卒業時から30代前半までの若者です。  
 自然増減をみると、厳しい状況であることがわかります。03年に出生数と死亡数が逆転し、これ以降、自然減が続いています。近年、ワニの口が開くように、この差が大きくなっています。  
 さらに転出入に注目すると、どの地域にもみられる動きですが、政令指定都市や中核都市は、都道府県内や圏域からの人口転入超過となっています。例えば、北海道では道内から札幌市への流入が集中しています。図4は、北海道内の主要6都市における21年の男女別、年代別の転入数と転出数を示したものです。この図から二つのことがわかります。第一は、札幌市以外で転入超過となっているのは帯広市のみであること。第二には、すべての都市で、20代女性の転出超過が男性よりも多いという点です。

図3 北海道の人口の長期推移



※住民基本台帳より作成（1966年以前は「北海道住民登録人口調査」） ※人口・世帯数は2013年までは3月31日時点、2014年以降は1月1日時点 ※人口動態はその年の1月1日～12月31日の値 ※出生・死亡数は「北海道保健統計年報」（北海道保健福祉部）より作成 ※2022年以降は社人研による推計値（2018年版）を使用（各年10月時点）

畑作と酪農を基盤として、食品製造業や農業機械の販売など、裾野が広い安定的な経済構造を有し、転出抑制につながっています。人の動きは地域の経済状況にも左右されますが、基本的には一つの産業があるのみではなく、関連事業が多いことが安定的な基盤を形成するといえます。

また、「北海道人口ビジョン」によると、40年には15年と比べ半数以上の自治体の人口が6割以下になると予想されるなか、減少率が2割以

内に収まると予想される地域として、札幌周辺のほか、音更町、幕別町、鹿追町（以上、帯広市周辺）、東川町、東神楽町（以上、旭川市周辺）、中標津町、ニセコ町などが挙げられています。これらの地域は総じて、しっかりと農業基盤があり、そのうえでまちづくりを進めることで、「地域の力」を強くしているからだと考えられます。

二点目の、女性の転出超過が大きいことについて考えてみます。男性は地方から都市へ、女性は地方にとどまるというイメージを持っている人もいるかもしれませんが、東京圏に転出した女性が聞くと、残念ながら北海道の地方には女性が望む仕事が多く、仕事があったとしても、いまだに結婚退職を当たり前に考えている経営者がいて仕事しにくそうな雰囲気があるといえます。求める仕事や職場が地域にない女性は札幌市へ、さらには東京圏に移っていきます。女性が転出すると、出生数を上昇させる機会を失うことにもつながり、将来の人口減少を加速させてしまうこととなります。

### 「面白いまちづくり」が人を呼び込む

地方創生が始まった2014年ごろは、地方に若者呼び込むため、多くの自治体が安定的で魅力的な「しごとづくり」を検討し、「移住政策」「住まいさがし」を組み合わせ、さらに子どもの保育・教育の充実などに力を入れていました。

なかでも成果が出てきたのは「面白いまちづくり」をしている地域に、「外の人が関心を持ち、移住しないまでも何度も訪れ、プロジェクトに参加し、まちが活性化する」ということでした。

「面白いまちづくり」とは、社会課題解決、地域課題解決、住民参画などにより「新しい仕組み」をつくることだと私は考えています。

なぜ「新しい仕組み」づくりが「面白い」のでしょうか。戦後復興から高度成長を経験した日本は、品質のよい物を効率よく生産することが、人々の需要を刺激し、経済成長の基本になると考えてきました。しかし、今や生産の効率性を向上させても、需要は喚起できず、生産性そのものは低いままで。供給が需要を生み出す時代は去り、品質がよいことを前提として、「コト」や「物語」が売れる時代になったのです。さらに、地球温暖化対策や食料危機への対応など、地球規模の課題に地域で対応することが求められるようになり、身近な課題となっています。課題に対応し、他者と共有したときに充実感や社会・地域への貢献意識が生まれ、「面白い」と感じるのではないのでしょうか。

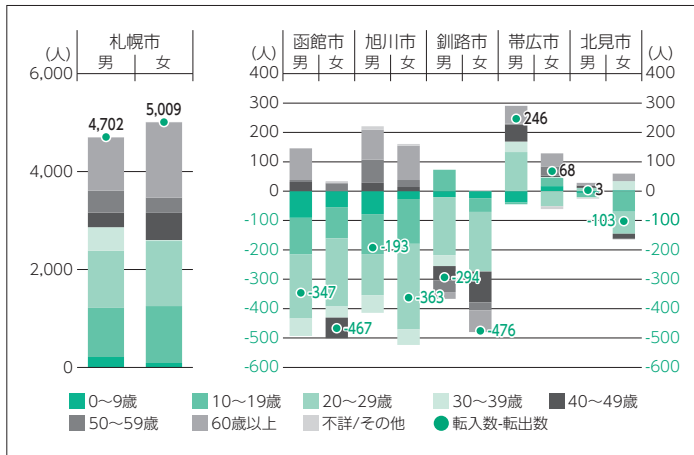
農業・農村は、「コト」や「物語」を生み出す「面白い」仕組みを考えられる絶好のフィールドです。そのキーワードは「多分野横断」「共生」です。

### 地域課題をビジネスチャンスに

そうした取り組み事例を紹介しましょう。

第一は、農業経営体の規模拡大と脱炭素への取り組みです。農林水産省の「農林業センサス」によると、年間の販売額が3000万円を超える経営体は増加しています。特に北海道は、その数が多く、大規模化と組織経営への移行が進んでいます。十勝地方で畜産を大規模に経営するノベルズグループは、酪農の家畜ふん尿から

図4 北海道の主要都市の転入転出数(年代別・男女別)



出典：総務省「住民基本台帳人口移動報告 2021年結果」より一般社団法人北海道総合研究調査会作成

発生するメタンガスを燃料に自社発電するとともに、有機肥料を生産し、飼料栽培への活用をはじめ地域の畑作農家へ広く提供しています。同社では環境問題に対応すると同時に、地域共生による循環型農業を推進しており、事業規模の拡大で積極的に雇用を増やし、地域人口の転入促進にも貢献しています。

第二は、農福連携の取り組みです。北海道芽室町では、障がい者の就労支援に取り組み株式会社九神ファームが、町などから農地を借り、ジャガイモやカボチャを生産・加工し、全国チェーンの総菜会社クック・チャム(愛媛県)に販売しています。スキルを磨いた障がい者のなかには、町内外の企業に就職する人もいます。包

丁も持ったことのない人が、手早くスムーズに皮をむけるようになり、当人が自信をもって社会で活躍する姿が印象的です。また、この総菜会社は、町内に障がい者をスタッフとするコミユニティ・レストランを開設し、町民が気軽に訪れ、福祉ではなく就労を切り口とした居場所も提供しています。

九神ファームは、クック・チャムのほか4社が出資して設立した会社で、芽室町が数年かけて誘致しました。農地は3.5畝ですが、加工用のジャガイモが不足する際には、農協から提供を受けるなど地域の団体とも連携しています。

第三は、農業者の課題に対し、都市のビジネスパーソンが対応策を提供する仕組みです。北海道士幌町は、首都圏からの転入数が増加するなど成果が出ており、地方創生の成功事例として有名です。その一つに「縁ハンスプロジェクト」があります。生産者や事業者のちよつとした困りごとを、都市部でビジネススキルをもち、副業や兼業に活かしたいと考えているビジネスパーソンにつなぐ取り組みです。プロジェクトの名前には、高めるという意味の英単語「enhance」と「縁」が掛けられています。

例えば、ふるさと納税でも大人気の牛肉。生産者にはちよつとした悩みがありました。高く売れる部位をとるために、捨てなければならぬ部位が出てくるのですが、せっかくならぬ大切な牛なので、全部食べてあげたい。しかし、いいアイデアが浮かばないため、「縁ハンスプロジェクト」に持ち込みました。現在、こうした悩みを持つ生産者が6組登録し、それに対して30人

以上が解決のための提案に名乗りを上げています。プレゼンテーションを通じて、3組のビジネスパートナーが誕生しています。

副業や兼業を認める企業が増えるなか、自分の力を地域のために使いたいという人が増えています。都市のビジネスパーソンは多様ですが、所属する企業でブランディングやプロモーションに従事している人が多いようです。生産者の課題解決、ビジネスパーソンの副業・兼業の実現、そして町の関係人口の増加につながる、一石三鳥の取り組みになっています。

### バックキャストینگで地域づくり

農業分野における生産者数の減少と高齢化、また地方での人口減少は、日本全体の人口減少の平均以上に厳しい状況にあります。このままでは農業生産や食品関連ビジネスのみならず、地域の存続にも大きな影響を及ぼしかねません。今後の対応策の検討は、これまでの延長線上ではできません。まずは、目標年度を2040年などに設定し、どのような農業生産体系をめざすのか未来像を描き、その実現に向けて施策を組み立てる。いわばバックキャストینگの手法が必要です。環境との共生、労働形態の多様化、まちづくりとの協働などについて、従来の制度や仕組みを見直し、分野を超えて農業をベースとする地方創生戦略を立てるべきときです。

人口減少下にもかかわらず、地方創生に一定の成果を挙げている事例に、未来に向けたヒントが隠されています。地方創生へのチャレンジに限界はありません。