

生き生き大分

～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～



小規模集落対策班

北部振興局	鬼塚	浩代
北部保健所	後藤	郁夫
佐伯市	森崎	宏明
津久見市	二村	真誠
日出町	川端	亨

目 次

はじめに	128
第1章 研究の目的と背景	129
1-1 大分県における集落問題の現状	129
1-1-1 過疎化と限界集落	129
1-1-2 小規模集落とは何か	131
1-1-3 小規模集落の現状	132
1-2 今後予想される問題と行政への期待	134
1-2-1 将来推計人口に基づく予測	134
1-2-2 小規模集落の問題の具体例	134
1-2-3 小規模集落対策の必要性	136
第2章 現状分析と課題の抽出	137
2-1 小規模集落の発生と変遷	137
2-1-1 過疎問題の発生と歴史的経緯	137
2-1-2 少子化・高齢化の進行と「限界集落」の発生	138
2-2 これまでの小規模集落対策	142
2-2-1 国の過疎対策の流れ	142
2-2-2 県、市町村の過疎対策	144
2-3 問題分析の視点	146
2-3-1 集落の限界化のプロセス	146
2-3-2 4つの空洞化	147
第3章 政策の方向性と既存施策の検討	150
3-1 問題を緩和する施策の限界	150
3-2 諦観の抑制による限界化の防止	151
3-3 集落の自立性を高める施策の必要性	152
3-4 所有者所在不明な土地に対する政策	153
第4章 政策提案	155
4-1 地域コミュニティの設立推進	155
4-1-1 設立の目的と地域コミュニティの概要	155
4-1-2 地域コミュニティの設立目標と県・市町村のそれぞれの役割	156
4-1-3 地域コミュニティ設立により期待される効果	159
4-1-4 地域コミュニティ設立のための県集落支援員の設置	159
4-1-5 集落の人口予測	163
4-1-6 集落点検シートを用いた集落点検の実施	164
4-1-7 地区説明会の開催	165
4-1-8 住民総参加での地域づくりの話し合いの場を作る	166
4-1-9 設立後の組織運営への支援	167
4-2 土地の空洞化対策	167

4-2-1	未利用地の地元活用事業の推進	167
4-2-2	耕作放棄地	167
4-2-3	「土地届け」の徹底	168
4-2-4	空き家、空き地調査の実施	168
4-2-5	空き家対策（活用）	169
4-2-6	空き家対策（除却）	169
第5章	残された課題	171
	おわりに	173

はじめに

「住み慣れた地で暮らし、そこで一生を終えたい」誰もが当然のように、普段は意識しないにしても抱いている感情ではないだろうか。ふるさとで暮らし、次代を育み、老い、死を迎える。こんな誰もが抱く希望さえも、叶わない現状が発生している。

昨年9月、私たちは調査のために、1つの集落を訪ねた。人口45人、世帯数20世帯のこの集落は、山の中腹に位置し、65歳以上人口の割合は70%を超える。公共交通の手段はなく、商店はおろか自動販売機すらない。ライフラインである水道は全家庭に行き届いているが、市営の上水道ではなく、自ら水道組合を作り管理・運営している。しかし、この水道組合も高齢化に伴い、維持することが困難になってきている。かつては住民の多くがみかん農家として生活してきたが、みかんの価格下落により農業だけでは生活を維持できなくなり、やむなく会社勤めをしながらなんとか先祖から受け継いだ農地を維持してきた。最近では、高齢化にともないみかん作りをやめる人も増えている。今はみかん畑に続く道がわからなくなるほど荒れてしまい、かつての畑に行くことも出来ない状態にある。また、自家用車で病院・買い物に行っており、自家用車のない人は、タクシーなどを利用するしかないのが現状である。

このような集落が、中山間地域や離島を中心に、過疎化・高齢化の進行で急速に増えてきているが、10年後どうなっているだろうか。今は年1回の総会も行われ、1年間の行事などを決めているが、集落の自治、生活道路の管理、冠婚葬祭など共同体としての機能が急速に衰えてしまい、活力を失ってしまった以上、集落の維持は困難だろう。集落にはもはや就学児童など未成年者の世代が存在せず、独居老人やその予備軍のみが残っており、病身者も少なくない。高齢になり施設に入る人もいる中、人口はどんどん減少している。もしかすると、住む者は一人もいなくなっているかもしれない。

そのままにしておいてよいものだろうか。集落がなくなってしまうと、いろいろな問題が出てくるのではないだろうか。その問題を整理し、行政として何をするべきなのか解決策を見出したい。これまでも、集落の多様な問題に対する政策は実施されてきたが、それだけで十分なのか。そこに住む住民はどう思っているのか。今の政策を続けても集落は終焉を迎えるだけではないのか。いまひとつ根本的な何かが足りない気がする。

私たちは、そのような思いで今までの小規模集落に対する政策を検証し、問題の根底にあるものは何なのかを見つめ直し、よりよい政策を実現するために本研究に取り組むこととした。

第1章 研究の目的と背景

1-1 大分県における集落問題の現状

1-1-1 過疎化と限界集落

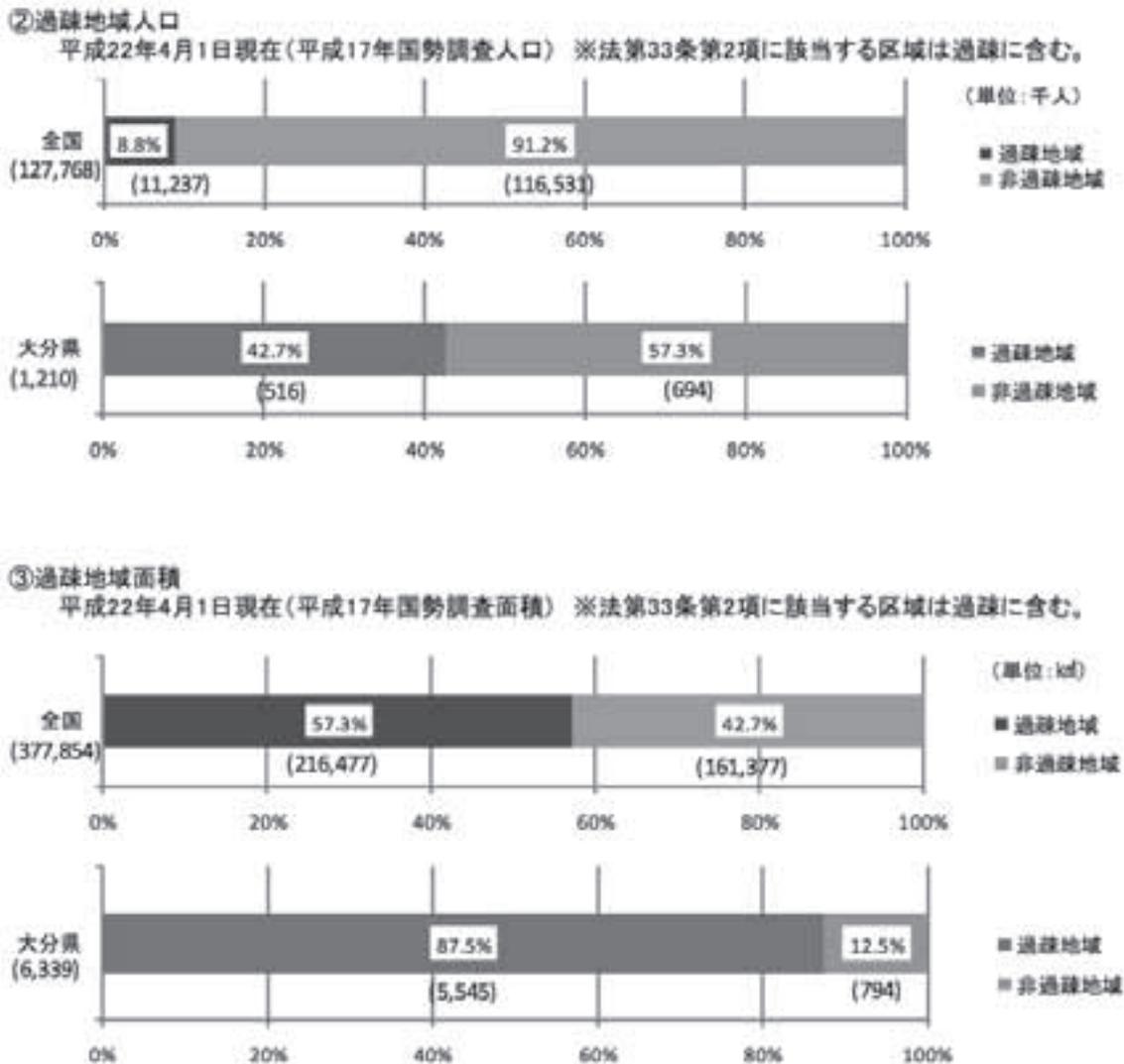
日本は、1955（昭和 30）年頃からはじまった高度経済成長により目覚ましい発展を遂げたが、同時に三大都市圏の過密と地方の過疎を問題として抱えることになった。地方から非常に多くの人口が流出し、主に三大都市圏に流入したことで生じた問題である。

過疎とは、「地域の人口が減少し、例えば医療、教育、防災等の地域における基礎的生活条件の確保にも支障を来し、その地域で暮らす住民の生活水準や生産機能の維持が困難になる状態を示すもの」とされる（高見 2010：16）。日本全国で、過疎化は拡大し、止まることなく進行してきた。

2010（平成 22）年 4 月 1 日現在、全国で過疎地域¹の面積は国土の 57.3%を占め、その地域内の人口は約 1100 万人（全国総人口の 8.8%）である。大分県においては、過疎地域の面積は県土の 87.5%を占め、その地域内の人口は約 52 万人（県内総人口の 42.7%）である（大分県（2010））。大分県は全国よりも過疎が進んだ状況にあることがわかる。面積的にも広範であり、大分県にとって、過疎は全県的な問題といえる（図表 1）。

¹ 「過疎地域自立促進特別措置法」（平成 12 年法律第 15 号）第 2 条第 1 項に基づき、人口減少率と財政力指数の低さにより規定されている地域。

図表 1 過疎地域の人口及び面積が占める割合



(大分県 2010 : 3)

また、過疎化の進行に伴い、過疎地域を構成する集落は、その賑わいを失い、活力を失っていった。そして、特に中山間地等の条件不利地域において、冠婚葬祭等、社会的共同生活を維持できない集落が徐々に出現するようになった(大野 2008)。大野は、1988(昭和 63)年に、このような集落に対して、「限界集落²」という学術用語を造り、これを当てた。2007(平成 19)年以降、限界集落という用語はマスコミ等でも頻用され、既に日常用語となっている(小田切 2011 : 36)。しかし、「集落機能の後退は、あたかも忍び寄るように発生するものである。地方自治体の職員にさえも、意識的な情報収集をしないかぎりには、なかなかその実態は見えてこない」ということもあり、実際、限界集落を正確に把握することは非常に難しい(小田切 2011 : 41)。

² 65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落(大野 2008 : 16)。

限界集落という用語は非常にインパクトが強く、農山村への国民的関心を喚起するという意味では非常に便利な用語である。しかし、「限界集落ブーム」とでもいうべき状況は、本来、継続的に取り組まなければならない農山村全体の問題に対して、一過性の特殊かつ極端な問題という認識を持たれかねず、農山村全体への関心の広がりを妨げている可能性もある。そのインパクトゆえに、かえって農山村の現実が見えづらくなっていることが危惧される（小田切 2011：38）。

1-1-2 小規模集落とは何か

現在、大分県は、県内の各市町村の行政区等において、社会的共同生活が維持されている、いないにかかわらず、当該区域の総人口に対する 65 歳以上の高齢者人口の占める割合（以下、「高齢化率」という）が 50%以上である行政区等を「小規模集落」と呼んでいる。

大分県は、平成の大合併により、2004（平成 16）年には 58 あった市町村数が、現在は 18 まで減少した。県は、合併を支援してきた立場から、合併後、新市の建設を支援する様々な施策を展開する中で、2005（平成 17）年から 2007（平成 19）年に、周辺部となった旧町村部の住民や農協等各団体に対して、合併の様々な影響について聞き取り調査を重ねた。その結果、旧町村部には、合併を評価する声もあったが、一方で多くの不安や懸念があることを把握した。そこで、2006（平成 18）年には、コミュニティビジネスの立ち上げや地域おこしのイベント開催など、地域に活力をもたらす様々な取組みを支援する地域活性化総合補助金が創設された。この県の旧町村部対策事業に関して、「限界集落に陥らないための対策が必要だ。合併後の旧町村部は地域活性化というよりもいかに地域を維持していくかが問題であり、県としてきちんと現状を認識した上で、地域維持のためのきめ細やかな施策を実施すべきである」という意見・要望があった（大分県 2007：19）。

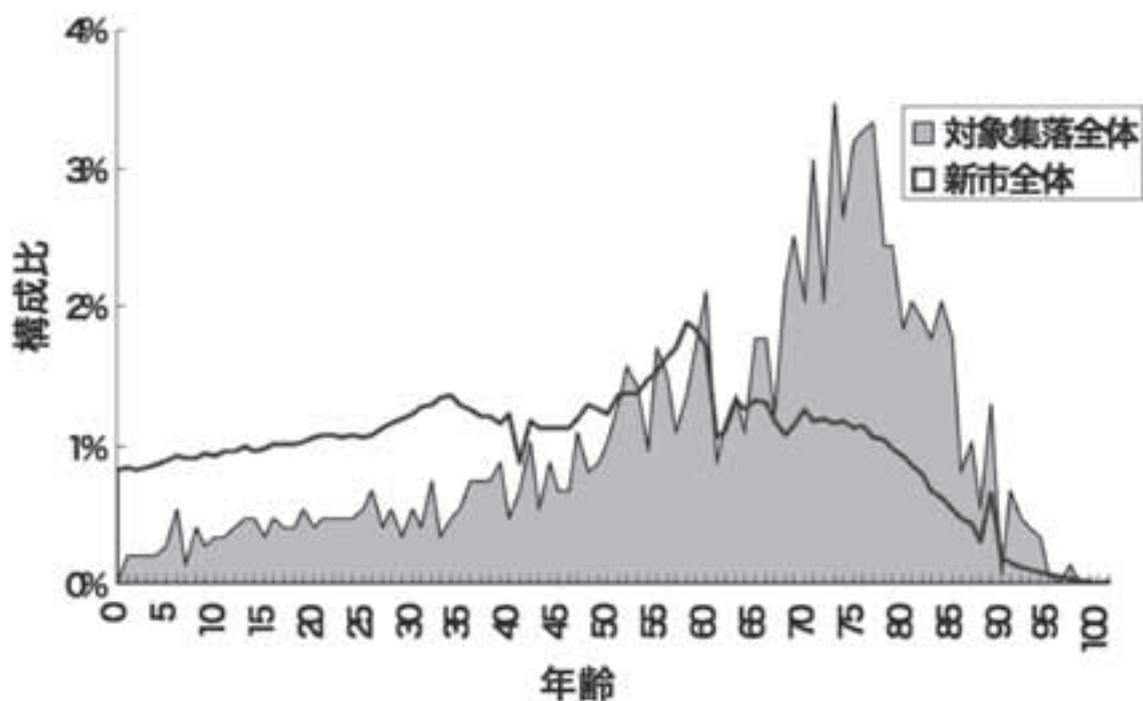
この意見・要望により、過疎化・高齢化が進んでいる旧町村部では、集落機能の低下やそれに伴う諸問題の発生が懸念されていることを踏まえ、2007（平成 19）年 12 月、県と全ての新市は、集落の抱える問題について住民の意向調査を行い、その調査結果を「小規模集落实態調査報告書」として公表した。この報告書以降、県で「小規模集落」という語が公的に使用されるようになったものと思われる。

本調査における集落とは、「住民生活の基本的な地域単位で、市町村行政において扱う行政区を原則とするが、行政区の人口規模が大きく、今回調査対象とする小規模集落が限定される場合には、行政区にこだわらず、行政区を構成する班等」とされている。また調査対象は、新市の市役所が置かれていない旧町村部の集落であって、人口 100 人未満であり、かつ原則として高齢化率が 50%以上の集落とされている（実際は、高齢化率 50%未満の集落も対象に含まれている）。合併した 12 市において、高齢化率 50%超の行政区数は 397、全自治区に対する割合は 11.3%であった。

調査の結果、集落が抱える問題の現状や将来の重大問題については、鳥獣被害や耕作放棄地の増大等が掲げられているが、調査時の印象では、社会的共同生活が十分に維持されていることもあり、限界集落という言葉から想起されるような絶望的な状態の集落はほとんどなかったとされている。このことについては、昨今の長寿化に伴い、60 歳代はもちろんのこと、70 歳代でも元気な高齢者が増えており、そのような高齢者が実際に班長や区長

として集落の重要な役割を担っているケースが散見されたことを大きな理由としている（大分県 2007：21）。しかし、これは必ずしも明るい話ではない。集落の労働力が不足しているので、元気な高齢者は若かった頃と同じように働き続けなければならなくなっているのではないだろうか。調査では、新市全体と調査対象集落全体の年齢別人口構成が比較されている（図表 2）。

図表 2 新市全体と調査対象集落全体の年齢別人口構成比率



(大分県 2007：4)

調査対象集落全体は、70歳代と80歳代の人口が他の年齢層に比べて著しく多く、全体の人口に占める割合は約40%である。一方、60歳未満の割合は少なく、特に40歳未満の全体に占める割合は20%弱である。若い世代が非常に少ないというのが、70歳代が主たる担い手として集落の重要な役割を継続せざるを得ない理由となっている。

当時、限界集落という社会的には既に通用する語を安直に使用することを避け、小規模集落という語を定めたのは、集落の存在と歴史に対して細心の配慮があったものと思われる。また時期を空けず、翌2008（平成20）年4月に知事を本部長、全市町村長及び県部長等を本部員として構成する大分県小規模集落対策本部を設置したのは、周辺部等の条件不利地域を維持していくということ、それぞれの市町村だけが負うべき問題とせず、県としても非常に重要な行政課題として認識し、受けとめたからであるといえよう。ともあれ、小規模集落対策というのは、平成の大合併により周辺部となった旧町村部対策の流れを汲んでいることがわかる。

1-1-3 小規模集落の現状

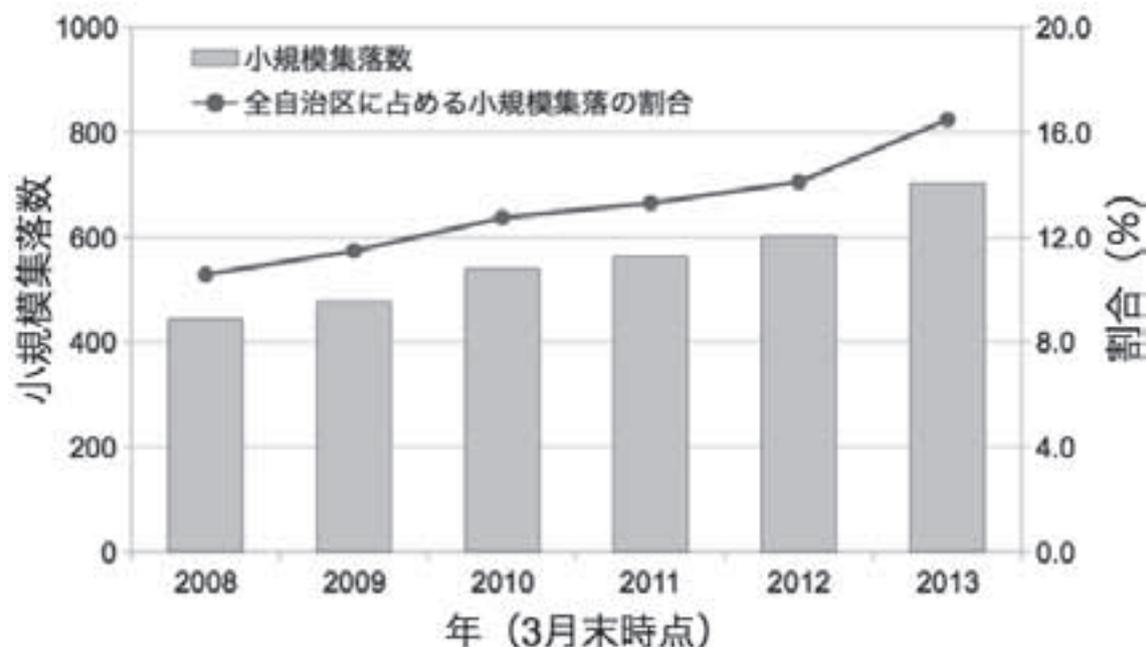
2007（平成19）年の調査時には、調査対象集落には、いわゆる限界集落のような絶望

的な状況の集落はほとんど見られなかった。それは、70歳代でも元気な高齢者が増えており、そのような高齢者が実際に班長や区長として集落の重要な役割を担っていたからである。

しかし、それから6年が経過した現在、集落で重要な役割の担い手だった当時70歳代の高齢者は半数以上が80歳代になっている。現在、平均寿命が約83歳であることに鑑みれば、小規模集落に残された元気な担い手の数は激減し、また、現役の担い手が次の世代にバトンを渡すために残された時間も僅かになっているのではないかとと思われる。

また、2007（平成19）年以降、毎年、県内の全市町村について小規模集落の数と全自治区に対する割合を調査し、公表している。2013（平成25）年3月には、小規模集落数は703、全自治区に対する割合は16.5%であり、年々増加していることがわかる（図表3）。

図表3 大分県の小規模集落数の推移



（出典：大分県小規模集落实態調査等（<http://www.pref.oita.jp/site/shokibosyurakutaisaku/shokibo-jittai-chosa.html>）から筆者作成）

こうした中、2011（平成23）年9月に消滅した集落（大分市佐賀関M地区）についての記事が、2013（平成25）年7月18日の『大分合同新聞』夕刊に掲載された。

この集落では、60年前には8世帯50人の住民が、主にみかん栽培で生計を立てながら暮らしていた。しかし、子供世代は仕事を求めて集落を離れたまま故郷に戻ることはなく、集落に暮らす人口は2006（平成18）年には3世帯4人、そして2010（平成22）年の春にTさん（90歳）が最後の一人となった。

当初、Tさんは集落で暮らし続けることを望んだ。飲料水の宅配など市の生活支援もあり、最後の一人となってからも一年数月は集落に暮らしつづけたが、皆に迷惑をかけている事を理由に、大分市郊外に住む子の家に転居した。

集落に住み続けたいと願う住民がいても、著しく人口が減少してしまっているなど集落

の状況によっては行政等の生活支援が必要になる。行政としても、生活支援を全くしないと判断することは非常に難しいが、しかし、できることには限度がある。記事中でも、地区に入る道路の管理のために木の伐採はしたが、生活用水のポンプの故障に対する修理費用は給付できなかったとされている。行政等の生活支援を得たとしても、必ずしも住民にとって十分満足な生活の質は確保できない。

記事には、大分大学の山浦准教授の解説が付されている。「水などインフラに問題がある山奥の集落から力を失っている。市町村合併で過疎化に立ち向かう力が失われた可能性もある」と、原因を分析している。そして、「小規模集落を消滅させない方策だけでなく、人口減少を前提とした地域づくりビジョンや環境保全策が必要」との提案で結んでいる。

これは、大分県内における限界化³・無住化した集落の実例である。記事は、増加する小規模集落数を併せて掲示することで、このまま対策がとられなければ限界化・無住化する集落が続くのではないかという問題を提起しているように思われる。

1-2 今後予想される問題と行政への期待

1-2-1 将来推計人口に基づく予測

2013（平成 25）年 3 月に、国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の地域別将来推計人口」（平成 25 年 3 月推計）によると、2010（平成 22）年に 1 億 2805 万人だった全国の人口は、2040（平成 52）年には 1 億 727 万人となり、約 16%の減少となる。これに伴い、高齢化率は 23%から 36%まで上昇する。

大分県の人口は、現在の 119 万 7000 人から 95 万 6000 人となり、約 20%の減少となる。高齢化率は 27%から 37%に上昇する。

将来推計人口は市町村別でも示されている。2010（平成 22）年時点で 21～41%であった県内の市町村別の高齢化率は、2040（平成 52）年には 33～57%になると予測されている。中でも、竹田市と姫島村は、人口がほぼ半減するうえに、高齢化率も 50%を超過し、市や村全体が小規模集落というような状況となっている。特に、年少人口（0～14 歳）が 60%以上減少する姫島村は、加速度的に限界化していくおそれがある。

以上のとおり、将来推計人口を踏まえると、今後も小規模集落が増加することは避けられそうもない。

1-2-2 小規模集落の問題の具体例

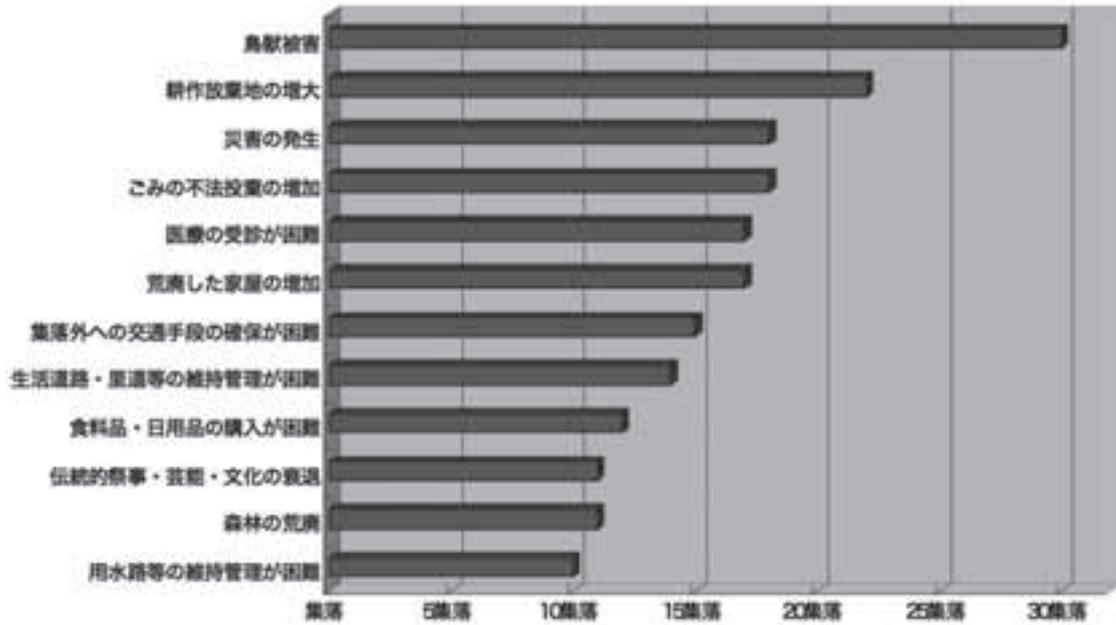
過疎地域に関する様々な問題が新聞記事に取り上げられている。特に、鳥獣被害、耕作放棄地、放置林といった問題は、相互の因果関係や他地域への影響といった面があり、また、行政に問題解決の期待が寄せられているということもあって、非常に重要である。

この中でも、代表的なものは、鳥獣被害であろう。1-1-2 で述べたとおり、2007（平成 19）年の報告書には、集落が抱える問題についての調査結果が掲載されている（図表 4）。調査対象集落は、近隣に集落機能が補完可能な集落ができるだけ存在しない 32 の集落（山間地から 12、中間地から 12、平地から 8）が選定されている。このうち 30 集落が、鳥獣

³ 本報告書において、「限界化」とは、単に集落内人口の高齢化率が 50%を超えることのみならず、これに伴い、集落内のコミュニケーションが希薄化し、社会的共同生活の維持が困難になることを表している。

被害があると回答しており、すべての問題の中で最多である。また、鳥獣被害対策として、自ら多額の費用負担や労務提供をしてでもどうにかして欲しいとの声もあった（大分県 2007：13）ことから、集落によっては、その被害が非常に深刻な状態であることが推察される。

図表 4 小規模集落が抱えている問題



（出典：大分県 2007：11）

鳥獣被害は、耕作放棄地の増加に伴い拡大していると考えられており、ここに、二つの問題の間に相関関係を見ることができる。「過疎地域の集落は、年金生活の高齢者が多数を占める状況になっているが、その生活の基盤としているのは多くの場合、農林業等である。しかしながら、元来、中山間地域の農業は生産性が低く、競争力に乏しい」ので生産額が小さく、たとえ小額であっても鳥獣被害があると、農業者個人から地域の経済まで影響が大きい。集落が農業を継続する意欲を失いかねない場合もある。「耕作放棄地が拡大する中で、鳥獣が里まで降りてくる現象が拡大し、鳥獣被害が拡大するばかりか、農業を維持することさえ、難しくなっている例がある」（国土交通省 2009：12）。

さらに、他地域への影響という面からは、放置された人工林の問題がある。人工林は、間伐や枝打ち等の手入れが不足すると、木の生育が悪くなり、林地には下草も生えない。生育の悪い木は根の張りが小さく、下草が繁茂しない林地の表土は流出しやすいので、豪雨等があれば、林地は浸食されてしまい、土石流や流木等の原因となる。下流の相当に広範な地域に災害を拡大させるリスクを抱えている。

また、集落での生活に関することについても問題は少なくない。近場に病院がなく、病院に通うための交通手段もないとか、食料品や日用品を購入するための商店がないといったような問題が挙げられている。

例えば、過疎地域では、近隣型の商店⁴が成り立つ商圈人口が確保できなくなってしまう、商店をたたむという例が多い。高齢者は食料の消費量が少ないことに加え、車を運転できる若い人は郊外のスーパーまで買い出しに出かけるため、近隣型の商店が成り立つだけの需要を確保することは一層困難になっている（経済産業省 2010：32-33）。民間に委ねるだけでは、住民の買物に係る利便性を回復することは困難である。他の小売業者へ出店交渉を繰り返す等、地域住民の積極的な取り組みが不可欠なのはいまでもないが、関係機関との協議・調整役や移動スーパーに対する初期投資費用の補助などの面で、行政が関与することも期待されている。

1-2-3 小規模集落対策の必要性

小規模集落数の調査は、市町村別に実施されている。2013（平成 25）年 3 月には、2008（平成 20）年 3 月に比べて、ほとんど全ての市町村で小規模集落数が増加した。特に、津久見市は、23%から 45%へとほぼ倍増した。また、市内の全集落に対する小規模集落の割合が唯一 40%を超過しており、問題の深刻さが増している。そして、津久見市が、平成の大合併で合併をしていないことを考慮すると、もはや、小規模集落は、合併により周辺部となった旧町村部に限らず、広く全県的な問題になったといつてよい。

小規模集落は、単に高齢化率が 50%以上の集落というだけである。限界集落のように、必ずしも社会的共同生活が困難な状況にあるというわけではない。つまり、小規模集落であるということ自体が直ちに問題となるわけではなく、住民が自立的な生活を送ることができ、集落内に活力が満ちていれば、行政として解決を図るべき特別な課題はないかもしれない。また、一層の高齢化と人口減少社会の到来が確実である以上、これからの行政施策にとって、小規模集落を増やさないというのは実現可能なテーマではない。とはいえ、状況をそのまま放置することは大きな誤りである。時が経つにつれ、住民が集落で生活し続けることに困難を感じるようになり、集落が限界化する可能性は残されたままだからである。しかも、その可能性は非常に高い。場合によっては、集落よりも広い範囲、例えば市町村の区域全体で限界化するような状況を招くことがあるかもしれない。

そして、限界化してから消滅しないような対策を実施するよりも、限界化を予防する対策を実施する方が、実現の難度も低く効果が高いことは容易に想像できるのではないだろうか。例えば、限界化した集落において、本来民間が請け負うべきサービスを、行政が支援ないし代行をしなければならなくなり、そのような限界化する集落が次々に出現する状況を考えれば、そうなる前に行政や NPO、隣接集落等の集落外の力も導入しつつ集落を維持する方が望ましい。

⁴ 顧客の近くの店舗まで商品運び、顧客に徒歩等により来店してもらう形態の商店。

第2章 現状分析と課題の抽出

2-1 小規模集落の発生と変遷

2-1-1 過疎の発生と歴史的経緯

日本における過疎化は1954（昭和29）年から1973（昭和48）年の高度成長期において、農山漁村から都市への人口流出によってもたらされた。近代型の生産システムは大量の労働力とその集約を必要とし、生産性の向上のためには産業・企業の集積もまた必要となる。現に戦後の日本においては早期の復興を遂げるために、極端とも言える産業の集中が行われた。生産拠点となる都市に膨大な労働力を必要とし、地方にそれを求めることとなった。農家の次男以降、つまり余剰農業労働力と言える若年者を集団就職列車などにより、地方から都市へと移送しつづけたのである。これこそが、現在の過疎を生み出す原点となった。ただし、地方から大量の労働力が都市へと移動したこと自体が直ちに地方の衰退を招いたとは言えない。

地方から大量に労働力が吸収されたということだけであれば、近代化の過程で各先進国において見られた現象であり、日本においても明治期における近代化の過程で見られた現象である。高度経済成長期における都市への人口流出における問題の本質は、ある特定の世代の労働力、つまり若者⁵だけが集中的に吸収されたところにある。このことが地方の衰退の原因となった急速な過疎化と高齢化を引き起こしたのである。

若者とは、将来の人口再生産を担う世代である。旧来の農山村における農業は、規模が小さく機械化されていなかったため、多くの労働力を必要とした。近代化の過程においては、長男が家督を継ぎ、次男、三男が家を出て都市部へ労働力として流れるという世代交代のサイクルが維持されていた。しかし、戦後の農山村においては子どもを都市へ就職させ経済的に余裕のある生活を得たいという考えが広がっていった。また、1955（昭和30）年前後から進展した農業の機械化によって従来よりも少ない労働力での営農が可能となった。これら複数の要因により、親が農山村に残り子どもが都市部に就職するという、従来とは異なる人口流出の形を生み出したと考えられる。

若者の流出によって世代間に生じた空白の姿については、図表5より読み取ることが出来る。これは1925（大正14）年から1940（昭和15）年、1960（昭和35）年から1975年（昭和50）年にかけての年齢（3区分）別の人口変動率を地域別に示したものである。三大都市圏においては中京圏の65歳以上人口の変動率を除けば、全国平均を上回る率で人口が増加している。それに対して東北・北陸・中国・四国・九州では人口が全国平均と比較して減少傾向にあり、特に1960（昭和35）年から1975（昭和50）年にかけての0～14歳人口の変動率については全国平均に対して著しくマイナス方向に乖離している。その他の年齢区分においては変動率が100%を下回っていない点と比較すると、人口の再生産機能が地方から三大都市圏へ移動したことが見て取れる。

⁵ ここでは、中学校又は高校を卒業した15歳から18歳程度の者を指す。

図表5 地域別、年齢（3区分）別人口変動率

	0歳～14歳		15～64歳		65歳以上	
	1925～1940	1960～1975	1925～1940	1960～1975	1925～1940	1960～1975
全国	120.27%	95.73%	124.32%	125.37%	114.37%	164.23%
東北	117.93%	68.51%	115.68%	110.96%	109.26%	160.12%
首都圏	143.34%	142.96%	149.17%	151.26%	127.95%	198.50%
北陸	104.90%	76.23%	111.83%	109.96%	101.33%	150.60%
中京圏	120.99%	115.66%	126.41%	131.05%	109.02%	160.00%
近畿圏	130.83%	124.25%	135.23%	134.15%	121.32%	182.64%
中国	108.69%	82.26%	113.22%	112.60%	105.17%	146.18%
四国	104.23%	70.08%	105.23%	107.17%	107.94%	140.26%
九州	117.09%	67.49%	116.05%	106.78%	118.06%	151.76%

(出典：国立社会保障・人口問題研究所（2013）から筆者作成)

このような背景の中、1966（昭和41）年に経済審議会地域部会中間報告書において、初めて公式に「過疎」という言葉が使われた（今井1968：8）。1967（昭和42）年に同部会より提出された報告書「高度経済社会への地域課題」の中で人口減少地域における問題を「過疎問題」と呼んだ。特に本報告においては1965（昭和40）年において人口の自然増が縮小した町村が約200町村、全国市町村の約6%にも及んでいる事に注目すべきことであると述べられている。つまり、地方において人口再生産を果たすべき世代の多くが都市へと転出したために、図表5のとおり0～14歳の人口が減少し、市町村全体の人口減少につながっている事を示されている。このように、過疎が大きな社会問題として注目を集めた事を背景として、後述する5次に渡る過疎対策法の第一次である過疎地域対策緊急措置法が1970（昭和45）年に制定されるに至った。しかし、この時点では過疎対策の主体は市町村であり、人口流出という動的な条件を基礎として対象地域を捉え、今日のような個別集落対策という視点は希薄なものであったといえる。

2-1-2 少子化・高齢化の進行

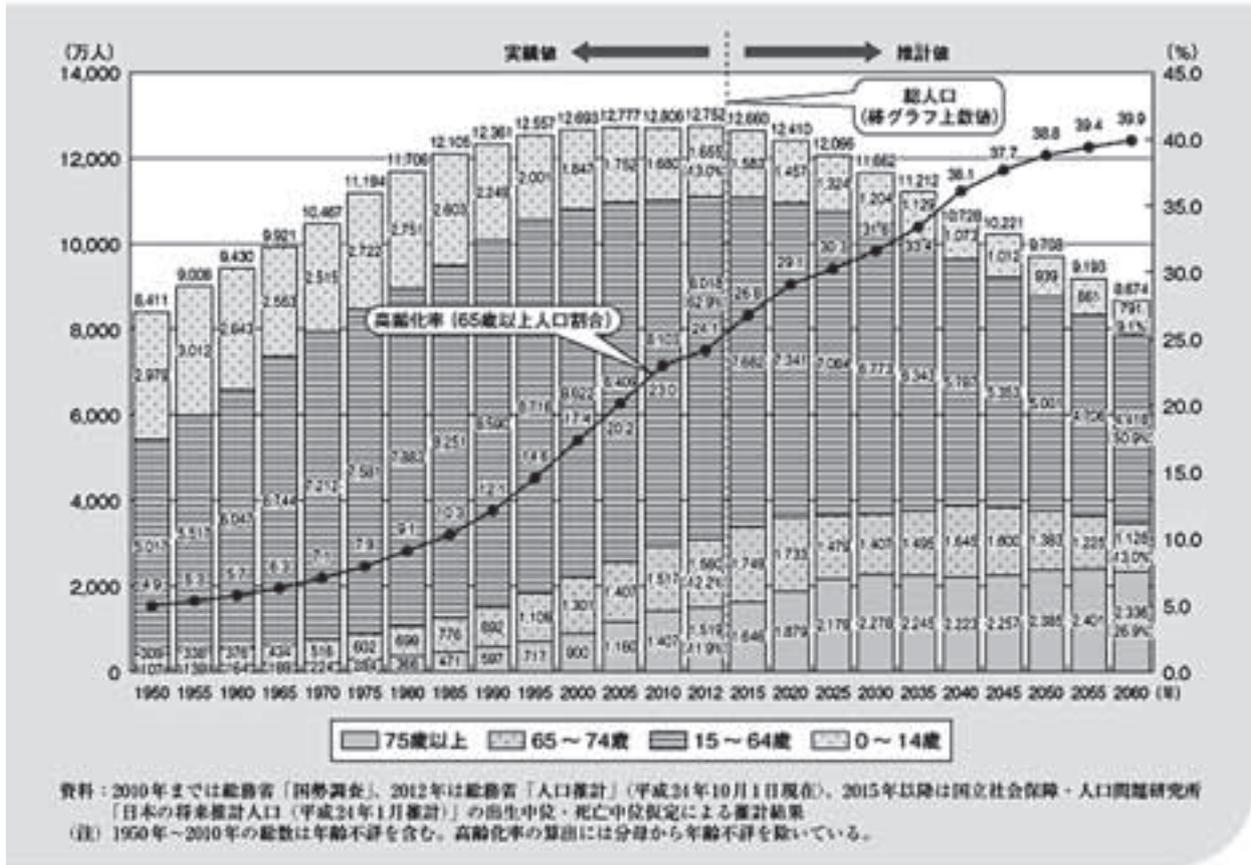
1947（昭和22）年には第一次ベビーブームにより出生数約268万人、合計特殊出生率も4.54という高い水準であった。その後、1966（昭和41）年に前年比25%の減少という極端な低下があったことを除き、1967（昭和42）年から1974（昭和49）年にかけての合計特殊出生率は平均2.14で推移している。しかし、1975（昭和50）年に合計特殊出生率が2.00を下回ったのちは再び2.00を回復することがないまま、いわゆる1990（平成2）年の1.57ショックを迎えることとなる（総務省2014）。

1.57ショックとは、前年（1989（平成元年）年）の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966（昭和41）年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの衝撃を指している。これを契機としてエンゼルプランの策定にはじまる一連の少子化対策が行われてきた。しかし、2005（平成17）年の1.26を最低として若干の回復傾向にあるものの、直近の国勢調査においても合計特殊出生率は1.39

と依然低い数値にとどまっております、全国的な少子化傾向は続いている。

高齢化の進行についても図表 6 のとおり 2012（平成 24）年をピークに日本は人口減少社会に突入しているが、高齢化率については年々増加の傾向にある。

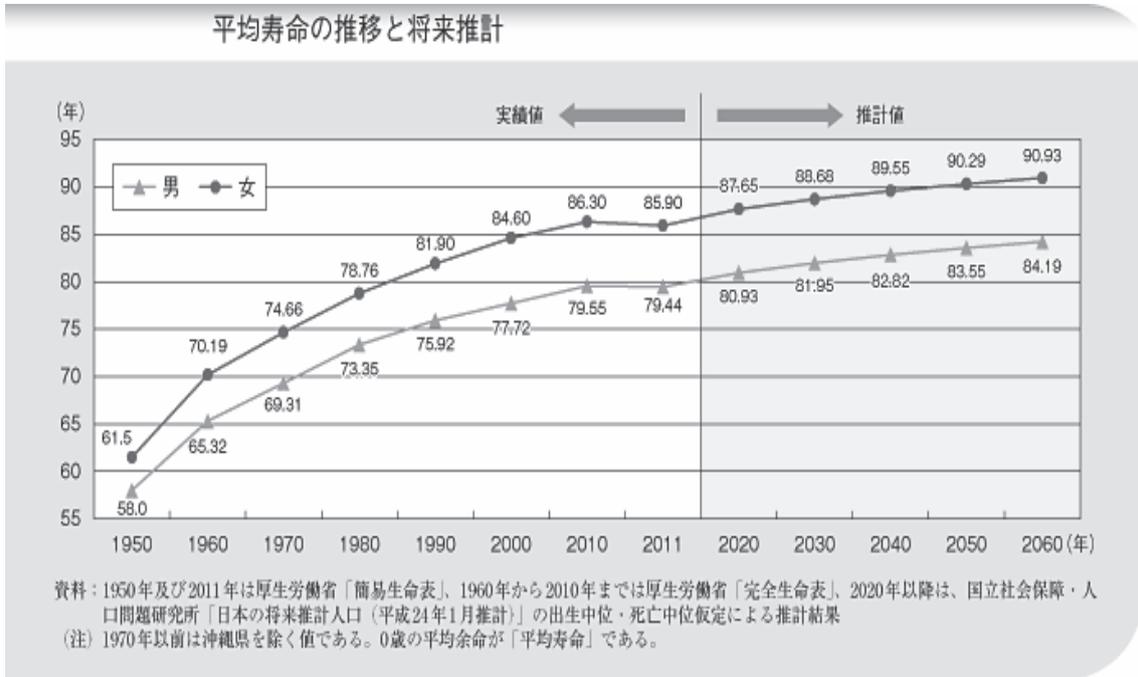
図表 6 総人口と高齢化率の実績値及び推計値



(出典：内閣府 http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/gaiyou/s1_1.html)

また、平均寿命についても男女ともに2011（平成23）年に若干の減少傾向を示しているが、今後も上昇することが予測されている（図表7）。

図表7 平均寿命の推移と将来推計



(出典：内閣府 http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/gaiyou/s1_1.html)

このように少子化・高齢化は日本において確実に進行している。しかし、個別の集落に注目すると、少子化・高齢化と併せて、集落がはらんでいる問題が浮き彫りになってくる。2-1-1で述べたように、過疎地域では若者の転出が10年、20年と継続することにより、既に人口再生産の能力は著しく低下してしまっている。平均寿命が延びたことで、高齢者世代は増加の一途である一方、子供世代は激減したままである。よって、全国的な高齢化率の増加は回避できない問題であった。また、大分県等の地方は全国平均に比べて常に高い。さらに、集落単位で細かく見ていくと、過疎地域では全国平均の2倍（約50%）の高齢化率も珍しくない。

このような背景の中、個別集落に対する実態調査として1999（平成11）年に旧・国土庁により「過疎地域などにおける集落再編成の新たなあり方に関する調査報告書」が提出された。本報告書では、図表8のとおり過疎地域に所在する4万8689集落のうち、10年以内に消滅の可能性がある集落数を地元市町村へのアンケート調査結果をもとに419集落と計上している。この値は過疎地域全体の集落数の0.9%だが、10年以降に消滅の可能性がある集落数も含めると2109集落とおよそ4倍強に跳ね上がる。消滅の可能性がある集落については集落の人口規模が小さく、山間地に所在する地形的末端集落であるなど、地理的条件不利地に多く所在している。

図表 8 1999（平成 11）年時点の人口規模・地域区別に消滅する可能性のある集落

特性	消滅の可能性のある集落						その他の集落		計		
			10年以内に 消滅の可能性 がある集落		10年以降に 消滅の可能性 がある集落						
人口規模	～24	1,328	63.0%	341	81.4%	987	58.4%	2,827	6.1%	4,155	8.5%
	25～49	490	23.2%	51	12.2%	439	26.0%	7,351	15.8%	7,841	16.1%
	50～99	214	10.1%	16	3.8%	198	11.7%	13,076	28.1%	13,290	27.3%
	100～199	54	2.6%	9	2.1%	45	2.7%	12,316	26.4%	12,370	25.4%
	200～499	22	1.0%	1	0.2%	21	1.2%	8,485	18.2%	8,507	17.5%
	500～999	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1,805	3.9%	1,805	3.7%
	1000～	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	617	1.3%	617	1.3%
地域区分	山間地	1,695	80.4%	346	82.6%	1,349	79.8%	17,344	37.2%	19,039	39.1%
	中間地	297	14.1%	48	11.5%	249	14.7%	14,001	30.1%	14,298	29.4%
	平地	93	4.4%	21	5.0%	72	4.3%	12,717	27.3%	12,810	26.3%
	都市的地域	4	0.2%	1	0.2%	3	0.2%	1,773	3.8%	1,777	3.6%
高齢者	高齢者割合 50%以上	1,034	49.0%	282	67.3%	752	44.5%	2,623	5.6%	3,657	7.5%
	高齢者割合 50%未満	1,075	51.0%	137	32.7%	938	55.5%	43,957	94.4%	45,032	92.5%
地形	地形的末端 である	1,014	48.1%	241	57.5%	773	45.7%	3,311	7.1%	4,325	8.9%
	地形的末端 でない	1,095	51.9%	178	42.5%	917	54.3%	43,269	92.9%	44,364	91.1%
全体 (割合の基数)		2,109		419		1,960		46,850		48,689	

(出典：国土交通省（2006）「第8回自立地域社会専門委員会議事資料」をもとに筆者作成)

その後、2006（平成 18）年に国土交通省・総務省の合同により、2011（平成 23）年には総務省により集落に対する調査が行われている。過去 3 度の調査において対象集落数がそれぞれ異なる為、一概に集落数のみで述べることはできないが 1999（平成 11）年調査時に山間地に存在する集落のうち消滅する可能性のある集落の割合が 8.9%であったのに対し、2006（平成 18）年調査時には 10.3%、2011（平成 23）年調査時には 10.9%と増加の傾向を示している。

2-2 これまでの小規模集落対策

2-2-1 国の過疎対策の流れ

現在第5次対策まで取り組まれている過疎対策であるが（図表9）、第1次では都市と過疎地の生活基盤の格差を是正するため、交通整備と産業振興に重点を置かれた施策が行われた。これにより1975（昭和50）年には過疎地域の人口減少は鈍化した（総務省2011）。

続く第2次では若者の都市への人口流出は続いていたが、これまでの交通整備、産業振興に福祉向上として医療の確保が盛り込まれ、特に雇用の増大に力が入られた。

第3次からは地域の産業振興からさらに分野が広がり、第1次、第2次では最も事業割合の高かった交通整備、産業振興が縮小して、生活環境整備の割合がほぼ同程度となる程度に増加した。また高齢者医療の対策や地区の文化振興などソフト事業の割合も徐々に増えてきた。しかしこれらの施策がうたれている間も過疎地域は増加し、面積では全国の48.9%となった（国土地理院1997）。

第4次の対策では、過疎地域の新しい価値を公益的機能に見出し、地域の個性を生かした活動を支援した。

現在続く第5次ではついに慣例化によって集落の消滅も発生する中、採算性が難しいため廃止となるバス、鉄道路線などを補うための生活交通の確保や医師不足の解消など地域生活支援一般の施策も行われるようになった。また過疎債にソフト事業を追加し地域独自の取り組みを推進している。

40年以上続いている過疎対策だが、これまで進めてきた道路、水道、通信などのインフラ整備では人口流出の歯止めとはならなかった。実際に現地調査で佐伯市上浦にある蒲戸地区大浜地区に伺った際に、インフラ整備が人口流出のきっかけとなった事例を聞くことができた。この地区と周辺を結ぶ陸路は、1974（昭和49）年まで車両の通る道は無く、海上交通が主の移動手段であった。この地区は海に面しているが漁業は主産業ではなく、トンネル工事や土木工事などの出稼ぎが多い集落であった。海上交通が主の間は、人の流出はなく、人口は一定数保たれていた。しかし1975（昭和50）年ごろ、地区までの車両用道路の整備が進んでから、地区外への人口流出が進んだということであった。インフラ整備がすべての原因ではないであろうが、時期的には重要な役割を果たしたと言える。

このように、各地で交通網の整備により都市部からの人の流入はないまま、地方の人が都市へ流出するストロー効果が表れた。

これまでも全国的にU・I・Jターンの直接的な人口増加対策を積極的に行っており、大分県も毎年東京・大阪・福岡で開催されるU・I・Jターン説明会に県・市町村が参加し、移住者を募集しているが、問い合わせがあっても仕事や生活の問題から移住に結びつかない場合も多い。また移住した場合でも、様々な事情からそこに住み続ける割合は低く、地域の人口減少に追いつかない状況である。産業振興は、企業誘致による働く場所の確保など、ある一定の効果を上げているが、農林水産業などでは大規模経営化が進まないために担い手の減少が進んでいる。

国の対策も、インフラ整備がある程度進んだ中で、地方の高齢化、人口減少により当初想定していないような多様な要望が上がってきたことから、地域の特性に応じたソフト事業への転換が図られている。

図表 9 国の過疎対策の背景・考え方

法律名	過疎対策緊急措置法	過疎地域振興特別措置法	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法(延長法)
期間	1970(昭和45)年度～1979(昭和54)年度	1980(昭和55)年度～1989(平成元)年度	1990(平成2)年度～1999(平成11)年度	2000(平成12)年度～2009(平成21)年度	2010(平成22)年度～
背景	新規卒者と中心とした急激な都市への人口吸収	若年層を中心とした人口流出による高齢化	第二次オイルショックを克服した新たな東京一極集中。高齢化、産業面、公共施設整備の遅れ等の「新たな過疎問題」の発生	自然減が重みを増し、高齢化の進行、続く若年者の流出 農林水産業の著しい停滞 集落存続危機	雇用の場の不足 集落の消滅 身近な生活交通の確保 医師不足 文化の喪失
考え方	ナショナルミニマムの確保 産業振興 地域社会の崩壊防止	住民福祉の向上、雇用の増大、格差の是正	地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくり ソフトも含む総合的な地域の発展を重視	「活性化」から「自立促進」へ 過疎地域の新しい価値、公益的機能。 個性を出した地域づくり	過疎問題は国民全体に係る重要課題。
主な措置	道路整備 集会施設整備	過疎債交付税措置率の引き上げ 産業振興、観光施設を追加	代行制度拡充(下水道) 高齢者福祉センターを追加	高齢者福祉向上、地域文化振興施設を追加	過疎債にソフト事業を追加 自然エネルギー利用施設を追加
成果	市町村道改良率 9%→23% 集会施設整備 80%	市町村道改良率 39%	交通整備減 産業振興、高齢者福祉などが増加	市町村道改良率 51.2%	

(出典：総務省地域力創造グループ過疎対策室(2011)7頁の図表を一部修正)

2-2-2 県、市町村の過疎対策

県と市町村も国と一緒に 1970（昭和 45）年から過疎対策を行っており、金額では 1970（昭和 45）年から 2007（平成 19）年までに 3 兆円を超えている（図表 10）。

図表 10 県・市町村の過疎対策の流れ

区分	過疎対策緊急措置法	過疎地域振興特別措置法	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法	合計
期間	1970（昭和 45）年度～1979（昭和 54）年度	1980（昭和 55）年度～1989（平成元）年度	1990（平成 2）年度～1999（平成 11）年度	2000（平成 12）年度～2009（平成 21）年度 〔2000（平成 12）年度～2007（平成 19）年度実績〕	
県計画	1352 億 3200 万円	3014 億 6500 万円	6001 億 2200 万円	6198 億 2900 万円	1 兆 8566 億 4800 万円
内 訳 割 合	産業振興	46.3%	38.5%	33.8%	36.3%
	交通通信	50.0%	57.9%	54.4%	48.2%
	生活環境		0.0%	3.5%	5.5%
	高齢者福祉			0.2%	1.7%
	医療	0.4%	0.3%	1.8%	0.9%
	教育		3.2%	4.3%	3.7%
	地域文化			1.3%	0.2%
	集落整備				1.4%
	その他			0.7%	2.0%
市町村計画 （過疎債）	1486 億 200 万円	3084 億 8300 万円	6158 億 3100 万円	4475 億 8600 万円	1 兆 5204 億 8200 万円
内 訳 割 合	産業振興	22.0%	32.1%	23.7%	19.0%
	交通通信	38.6%	35.5%	28.5%	28.2%
	生活環境	18.5%	12.9%	26.6%	27.0%
	高齢者福祉			4.5%	5.3%
	医療		1.0%	1.2%	2.0%
	教育	19.0%	16.5%	11.7%	13.4%
	地域文化				2.7%
	集落整備	0.0%	0.1%	0.4%	0.6%
	その他	1.9%	2.0%	3.5%	0.2%
					3 兆 3771 億 3000 万円

（出典：大分県過疎対策研究会（2008）10 頁の図表を一部修正）

しかし全国の状況と同じく、周辺部集落での課題が大きくなってきたことから、2008(平成 20) 年から大分県では県独自の小規模集落の考え方をもとに、「小規模集落対策元年」として市町村と協力して、重点的に施策を行ってきている。

現在の施策は地域活力づくり総合補助金、小規模集落・里の暮らし支援事業、中山間直接支払制度を大きな柱として活性化対策(産業振興・移住対策)、生活環境整備(環境・鳥獣害対策)、安全・安心対策(安全・安心・NPO 支援)の枠に分けられる 42 事業が行われており(図表 11)、小規模集落で発生している個別の課題に対応した施策が準備されている。

図表 11 県の現状施策

地域活力づくり総合補助金 小規模集落・里の暮らし支援事業 中山間地域直接支払		
活性化対策	生活環境整備	安全・安心対策
産業振興 ・遊休農地再生活動支援緊急 対策事業 計 9 事業	環境 ・地域給水施設支援事業 計 25 事業	安全 ・総合防災訓練事業 計 4 事業
		安心 ・生活交通路線支援事業 計 7 事業
移住・交流 ・ふるさと大分回帰推進事業 計 2 事業	鳥獣害対策 ・鳥獣害対策総合対策事業 計 2 事業	NPO 支援 ・NPO 運営支援事業 計 2 事業

(出典：大分県(2012) 9 頁の図表を一部修正)

2-3 問題分析の視点

2-3-1 集落の限界化のプロセス

総務省の調査によると、人口が 10 人未満の集落の約 7 割、または世帯数が 10 世帯未満の集落の約 5 割において、集落の機能低下、さらに機能維持の困難が生じている（総務省 2011）。人口が多ければ多いほど集落機能の低下や維持困難が生じる集落は少なくなる。例えば、人口が 50 人超の集落において、機能低下や維持困難が生じた集落は、8%に満たない。

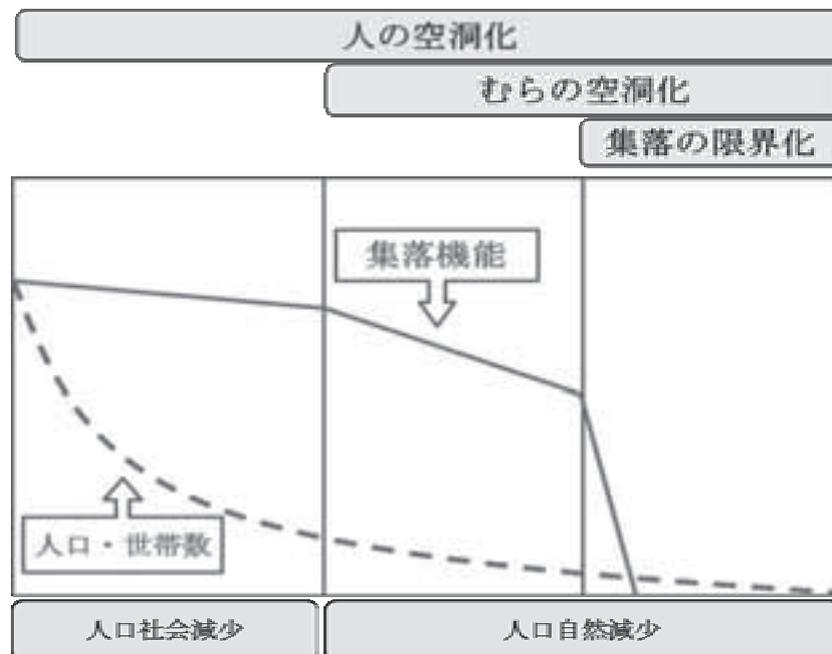
また、小田切（2011）は、限界集落の定義と見なされている「高齢化率が 50%超」という指標は、集落機能の低下等を把握するのに、必ずしも適切でないとしている。高齢化率が仮に 60% だとしても、その集落の人口が 250 人だとするなら、64 歳以下人口が 100 人もいることを意味し、それは常識的には限界集落とはいえない。

小田切（2011）はこの事から、集落機能の低下を注意するのに適切な指標として、高齢化率よりも集落内の壮年人口（30～64 歳）の絶対数を提案している。集落機能の維持も存続可能性も、壮年人口が概ね 10 人を切ると大きく低下し、5 人未満となるとさらに半減する（小田切 2011）。

とはいえ、高齢化率や壮年人口などの単一の指数による画一的な規定で限界集落と決めつけることはできない。同じ、高齢化率 50%を超える集落であっても、自然条件や地理的条件によって、大きな差があることは容易に予想できるからである。現場を歩き、自らの目でその集落の力をみて確かめる必要があるのである。

それでは、集落の限界化はいかなるプロセスで進むのであろうか。

図表 12 集落機能の低下や集落の限界化に関するモデル



（出典：笠松（2006）の集落消滅のモデル図を元に小田切（2011）が編集したものを加工）

図表 12 は人口と集落機能を模式化したものである。実線がここで問題としたい集落機

能のレベルを示し、破線が集落内の人口を示したものである。

まず、初期段階では人口が急激に減少する。しかし、この時点ではまだ集落機能の停滞はさほど目立たない。世帯数や人口の減少に対応し、集落内の役職が減ったり、寄合の回数を減らすなどの変化は起こるものの、祭りや里道・水路の管理等、生活上の集落活動は何とか維持されていく。

その後、人口減少は自然減少が中心となり、そのスピードはやや低下するが、この時点で集落機能の低下は大きくなる。顕著に後退するのは農業関係の組織的活動であり、生産調整をめぐる話し合いなどはほとんど見られなくなる。それでも、祭りなどの生活面での活動はギリギリの状態が続けられている。

さらに、地域に残る高齢者の死亡や施設入居などによる他出により、人口減少がさらに進むと、ある段階で集落機能の全面的な脆弱化が急激に発生する。そこでは、ごみ収集対応等の生活に直結する集落機能さえも後退がみられる。集落の限界化はここから始まる。この段階になると、「ここではもうなにをしてもダメだ」という諦観（諦め感）が地域住民の中に急速に広がっていく。そのために、行政による支援も、集落内に手がかりをうしない、後退せざるを得ない事がしばしばおこってくる。そしてさらに「限界化」が進むと、集落内には高齢者ばかりが数名程度となり、集落の寄り合いは行われず、すべての共同活動が停止するのである（小田切 2009）。

そして、高齢者しか存在しない集落では、どうやって集落を維持するかということ以前に、個々人の生活をいかに維持するかを最優先事項として考えなければならなくなる（笠松 2006）。その結果、高齢者は日常生活で相互交流が乏しく、テレビ相手の日々を送るようになる。この「たこつぼ的生活」が「閉じこもり症候群⁶」を惹起するようになり、住民は、消滅の不安や独居死におびえながら、しかし自ら解決する手段を持ち合わせず、日も差さない線香林の中、息を潜めるようにして、ただ生活するようになるのである（大野 2008）。

2-3-2 4つの空洞化

それではなぜこのような問題が生じたのか。また、さまざまな対策を行われてきたにもかかわらず、なぜ問題は進行しているのか。この問題を整理すれば、「人」「土地」「むら」の空洞化として表現できる（小田切 2004）。

高度経済成長期、地方から都市へ人口移動がおり、都市の過大化とともに地方の過疎化が問題となった。その後、人口の流出はやや沈静化したものの、人口構成の高齢化が進んだために、生まれる子どもの数が減少、そして高齢者の死亡により地域内の人口が徐々に、しかし確実に縮小していく、この状況が現代における「人の空洞化」である（小田切 2004）。

この人口減少の自然減少への転化とほぼ軌を一にして、「耕作放棄」「林地荒廃」などの増大も顕著である。これが「土地の空洞化」である（小田切 2004）。

高度経済成長期の、激しい人口の社会減少（人口流出）の間も、集落には親世代が残り、

⁶ 生活の活動空間がほぼ家の中のみへと狭小化することで活動性が低下し、その結果、全身的な心身機能の低下を招き、さらに心身両面の活動力を失っていく結果、寝たきりに進行するという概念。

農林地を管理し続けていた。この時、農林業の機械化による省力化と親世代の健康長寿化により、親世代だけでも十分に農林地の管理を行うことができた。

しかし、親世代の高齢化が進み、人口減少も自然減少化することにより、若い世代の都市への流出は担い手不足の問題として表面化した。その結果、耕作放棄地の急速な増大が発生したのである。

これまで述べた、人・土地の空洞化の進行により、集落の活動自体が不定期になり、そしていずれ停止していく事になる。集落機能の後退、これが「むらの空洞化」である（小田切 2004）。「むらの空洞化」は多くの場合、毎年実施していた祭りを隔年実施にするなど、集落の活動が維持できず、不定期なものになっていくことから始まる。集落機能が後退する中、最後まで残るとされるものが葬儀であるが、在住者だけでは葬儀ができなくなり、都市部の葬儀社へ出かけて葬儀を行う事例も見られるようになった。

すでに触れたように、そもそも、高齢者しか存在しない集落では、どうやって集落を維持するかということ以前に個々人の生活をいかに維持するかを最優先事項として考えなければならない状況になっているのである。

しかし、当事者である集落在住者は、集落機能が停止してしまっただけで、自分たちがどのように対処するかという最終的なビジョンを描けておらず、また、問題を解決する方法を持っていないのである。大きな不安を抱えていながらも、周囲にどのように支援してもらいたいと声を上げることもできないのである。

これら「3つの空洞化」にあらわされる問題に対し打たれた最初の政策は 1962（昭和 37）年に策定された全国総合開発計画だといわれている。この計画では、「都市の過大化の防止と地域格差の縮小」「地域間の均衡ある発展」が国土開発の目標として設定された。そして、全国総合開発計画で採用された開発の手法は、「拠点開発方式」としてよく知られている。

ここで想定されている発展のプロセスは次のようなものである。まず、当時の基軸産業であった素材供給型重化学工業を、産業基盤への公共投資を集中した国内の複数の地域拠点に誘致する。それにより重化学工業とその関連産業の発展を促進する。そして、この拠点地域での食糧需要の増大や雇用機会の拡大を媒介としてその後背地に位置する農山漁村地域にその開発成果を波及させるというものであった。

つまり、農山漁村地域からみれば、地域そのものの発展ではなく、あくまでも外部の経済的活性化に依存し、期待するという立場におかれることとなったのである。要するに、非農林水産業の発展に誘発されての発展、そして地域外の拠点に依存する発展という、二重の意味で「外来型」開発路線であった。

しかし、総合開発計画が描いたこの「発展」は結果的には、農山漁村地域まで及ばなかった、むしろ「成長の中心地」と「依存地域」の間に格差意識を生みだし、その格差により拠点都市や大都市への激しい人口移動をもたらしたのである。ある山村では、高齢単身女性が、年に 1・2 回の子どもの帰省を待ちわびながらも、「うちの子には、ここには残ってほしくなかった」「ここで生まれた子どもがかわいそうだ」と言う。また、「若者定住」を力説する農協の幹部は、別の場面で「今の若い者は、こんなところには住まない。都会に出るのが当たり前だろう」と言う。小田切はこのような場面に一再ならず遭遇し、そのたびに地域の人々がそこに住み続ける意味や誇りを喪失しつつあると感じずにはいられな

ったと述べており、これを「誇りの空洞化」と表現している。おそらく、高度成長期から現代まで続く都市への人口流出は、単に所得格差によるものだけではなく、こうした意識上の格差を要因とする、より根深いものであると思われる。先に表した「3つの空洞化」は、実はより重要な要素としてこの「誇りの空洞化」を伴って起きていた問題だと言える（小田切 2009）。

全国総合開発計画が、その目標に掲げた「都市の過大化の防止と地域格差の縮小」「地域間の均衡ある発展」は拠点開発方式による地域開発政策により、むしろ深刻化したと言っても過言ではない。

以上のことは重要な論点を導いている。つまり、農山漁村地域への政策的対策は、「3つの空洞化」がもたらす多様な問題への対症療法のみでは完結しないということである。例えば、集落の担い手不足の問題に対し、外部から人材を派遣し解決する事業は数多く存在する、確かに集落機能の後退が顕著な集落では困りごとの解決は、個人の生活を維持するうえで非常に重要なことである。しかし、ただ作業を行う人間を送り込んだだけでは、依然として残る「誇りの空洞化」の要素が排除されるわけではない、対症療法では済まされない深刻な問題が農山漁村地域にはすでに存在しているのである（小田切 2004）。

3つの空洞化が相互に強め合いながら形成する負のスパイラルに引きずり込まれながら、誇りの空洞化は、進行してきたのである。

第3章 政策の方向性と既存施策の検討

3-1 問題を緩和する施策の限界

現在、過疎地域や小規模集落で起こる様々な問題・困りごとに対して国・県・市町村により沢山の施策が実施されている。しかし、現状の各種の施策は、その効果により問題を緩和しても、根本的な解決には至らないものが少なくない。特に、ソフト事業は性質上、やむを得ない面がある。

地域給水施設整備支援事業⁷のように、費用は高くても一度の投資で生活用水の不足という問題を解決するものもあるが、生活交通路線支援事業⁸のように、住民の足として日々の生活にとって非常に重要かつ不可欠であるがゆえに、支援を止めることが難しいものもある。

では、いつまで支援を継続しなければならないのか。問題の解消を条件とするなら、民間サービスが参入・成立するようになるほど地域の需要が回復するか、または需要が一切なくなるかということになる。つまり、地域が需要の源である人口の増加により活性化するか、その逆に人口減少を続け無住化するかまで、支援を継続することになる。そして、これからの時代、ほとんど全ての場合は疑いなく後者である。

水道の敷設のように、ハード事業は長期間効果が持続する一方、コミュニティバス事業のように、ソフト事業は、その利用の都度、あるいは期間中継続して実施されなければ効果がない。そして、現状の小規模集落対策のパッケージを構成する施策は、ソフト事業が少なくない。基本的に、維持管理やサービスそのものは、継続的な支援が必要になる。県が支援を終了すると、資金面での経営が苦しくなるので、市町村やNPO等の実施団体もその継続が困難になる。また、市町村が実施するコミュニティバス事業などは、需要の小さな地域における公共交通の維持・確保が目的であるのだから、利用者数の増加といった形で目に見えるような成果は期待できない。さらに効果は不便の解消であり、その不便の原因である3つの空洞化という本質的な問題はそのまま残っている。

また、時間の経過により、ほとんどの地域において高齢化と人口減少は平等に進行する。その結果として、支援の対象とするべき集落はほとんど減ることはなく、ただ増加していく一方である。当然、費用も嵩む一方になり、予算を圧迫する。

さりとて、これらの事業は、集落住民の生活を維持していくうえで、なくてはならない非常に重要な事業である。予算の都合で、安直に、手を引くべきであるという意見は、行政としての責務を放棄していると言わざるを得ない。しかし、こうした個別の対策は対症療法的であり、あくまで3つの空洞化によりもたらされる問題の緩和でしかない。必要なのは、問題が発生する原因を解消する施策の実施である。

⁷ 上水道や簡易水道の整備が効率的でない小規模集落において、安全な水の持続的供給を確保するため、地域に合った簡易かつ安価な給水施設を市町村が整備する場合に、その費用の1/2を補助する事業。

⁸ 高齢者や障害者などのマイカーを自由に使うことができない人が利用する交通手段を確保するため、地域における生活交通路線として、市町村自らコミュニティバス等の運行を行う場合や市町村が過疎地有償運送や民間路線バス等の運行経費に対する助成を行う場合に、その一部（1/2または1/3）を補助する事業。

3-2 諦観の抑制による限界化の防止

前章で見たように、限界化を迎えてしまった集落では地域住民の中で諦観が一般化し、集落内の内発力が著しく低下しているため、効果的な対策は見出しにくいのが現実である。政策支援を含めた外部からの働き掛けは、集落の限界化を迎える前までが勝負どころであると言えよう（小田切 2009）。

つまり、求められる対策は、集落住民に諦観を持たせないための対策であり、先に説明した「誇りの空洞化」に対する施策である。

それでは、集落住民に諦観を持たせないためにはどうしたらよいであろうか。この点を考える上で 2000（平成 12）年度から実施されている中山間地域等直接支払制度をめぐる次の状況がヒントになる。この制度の対象者となり、交付金を受ける者は「こんな地域まで国は目を向けてくれた」と言い、交付金の利用が地域を再生するエネルギーにつながっているケースがしばしば見られる。直接支払いという手法がまさに「直接」に対象者に対して作用して、「この地域も見つめられている」という意識が生まれ、そしてそれが地域住民が主体となって行う地域づくりの契機になっていると理解できる。

一方で、中山間地域等直接支払制度とは反対に、諦観を強める影響をもたらしたのが平成の大合併である。財政基盤の弱い自治体（多くは町村）の財政力の補強を目的⁹として国・都道府県は強力に推進し、現に多くの町村は合併した¹⁰。しかし、間もなく副作用も強く感じられるところとなった。住民の側から見ても、市町村（行政）の側から見てもお互いが遠くなった。現在は周辺部となった旧町村でも、合併前は、本庁舎・議会を有し、規模は小さいながらも自ら予算を決定していた。議員の数も現在の比ではない。大字ごとに選出されていたといってもよい。住民は、何か困ったことがあれば、役場や近くにいる選出議員のところへ行き、相談していた。つまり、小規模集落の意見を反映する機会が今より多かった。

しかし、合併後は、存続する支所に行っても職員が逃げている感じがするという不満が聞こえるようになった。しかし、支所にも弁明がある。住民から相談が持ち込まれても、支所に決裁権がなければ、住民意見に寄り添って迅速な解決を図ることは難しい。こうして、従来はあった行政の目配り機能が喪失しつつある。合併後の配置職員数は、中心部は維持ないし増加したが、周辺部は削減されている影響も大きい。行政が地域の現場に出向く回数を維持するのは困難となったからである。この目配り機能は、中心部よりも周辺部でこそ強い実感を伴うものであった。同時に、周辺部でこそ行政（役場）は身近に感じられるものであったとも言える。

つまり、対象者は「見つめられている」「見守られている」ことを意識した時、力強い行動力を見せるのであろう。そうであれば、限界化に近づきつつある集落をめぐり、まず必要なことは、その地域を国や地方自治体が強く「見つめる」「目配りをする」ことである。逆に言えばこのような対策が欠落していると、住民は「この地域は見捨てられた」「私たち

⁹ 他に、道州制の実現のために前段階として基礎的自治体の広域化を促進することも目的であった。合併特例債により、大規模施設（庁舎、多目的ホール、し尿処理施設等）の整備が可能になることが市町村に対する大きなインセンティブであった。

¹⁰ 1999（平成 11）年に 3232（市 670、町 1994、村 568）だった市町村総数は、2010（平成 22）年 3 月末時点で 1727（市 786、町 757、村 184）になった。

は必要とされていない」と感じ、諦観が拡がり、集落機能の低下が一気に「限界化」に向かう可能性があるということである（小田切 2009）。

「見つめられる」と感じることは、「必要とされている」と感じることである。ここまで集落について論じてきたが、同じことが住民個人にもあてはまるのである。集落機能の低下とは、寄合回数の減少や地域の祭りが出来なくなることを指す、つまり地域の人々がかかわりを失い、地域内の目配りが無くなる、必要とされる場が減少することを指している。このような状況では、「自分は必要とされていない」「集落のために自分は何もできない」という諦感がすでに存在しているのである。つまり、地域の自立を目指すためには、もう一度、地域住民のかかわりを密にし、地域内の目配りの強化と、個人が活躍できる場を増やしていく政策が有効であるといえる。

地域住民の関わりを密にすることにより集落機能を強化することができ、活躍できる場が増えることにより、そこに住む価値や誇りを取り戻すことができる。しかし、人の空洞化が進行した集落ではそれ自体が困難な状態である。そこで、誇り・むら・人の空洞化に対し、複数の集落で構成される新しい組織づくりが必要である。

また、今や、空き地・空き家（以下、「空き家等」という）の放置は全国的な問題となっているが、小規模集落にとっても大きな問題である。空き家等の問題は、廃屋や生い茂る草木による景観の悪化、ごみの不法投棄、不審者による侵入や不法占拠、家屋の崩壊に伴う事故や火災等、多く挙げられている。

空き家等の放置は、それ自体は「土地の空洞化」の1つの要素であり、小規模集落において景観の悪化の最大の原因であるといっていよい。テレビでは、限界集落や過疎集落といった状況が悪化する一途の集落について紹介する場合、必ずといっていよいほど手入れされず老朽し、崩落した家屋等の無残な姿を放送しているように思われる。そして視聴者は、視覚的な印象に引きずられ、価値の低いものだと認識してしまう。何より集落住民にとっては、放置されたまま悪化した景観が毎日視界に入るといのは、自らの生活の場に対する価値の喪失という心理的な悪影響から免れない。よって、「誇りの空洞化」を防ぐためには、景観の悪化といのは直接的に被害を引き起こしうるものではないかもしれないが、解決しなければならない問題である。誇りの空洞化対策として、悪化した景観の回復につながる施策は重要である。

3-3 集落の自立性を高める施策の必要性

すでに触れたように、過疎地域や小規模集落で起こる様々な問題・困りごとに対する個別の対策は集落内で失われてしまった機能を集落外の力を借りて維持しようとするものであり増え続ける対象地域に対し、対策を継続して行わなければならないものである。また、集落民は支援を受ける立場になり、集落外の支援に依存したかたちで集落を維持することになる。これでは、本当の意味での集落の維持にはならず、集落は今までどおり、限界化に向かい進んでいくであろう。そうであれば、必要となる政策は集落の住民が主体となり、自ら行う地域づくりを支援する政策である。

ここでいう地域づくりとは、特産品の開発やイベントの開催などではなくもっと生活に密着したものでなければならない。現在でも、地域資源を利用した、コミュニティビジネスの立ち上げや、イベントに対して、補助金を交付する制度は存在する。その多くは地域

からの手あげ方式であり、手をあげる意識や、元気のある地域には有効である。つまり、この制度を利用している地域では、すでに地域づくりの意識があり、それを実現するための仕組みが出来ているのである。しかし、高齢者が大半を占める地域では、自ら手を上げることもすでに困難になっており、逆に若い世代の多い地域ではそもそも限界化に対する危機感はなく、地域づくりの意識はうすいことが予想される。このような地域の力を引き出すためには、もっと根本的な地域の仕組みづくりこそが、最初に必要な地域づくりなのである。

3-4 所有者所在不明な土地に対する政策

誇り・むら・人の空洞化に対する政策の方向性をここまで述べてきたが、あと1つ「土地の空洞化」に対する政策が残っている。

土地の空洞化は、担い手不足（人の空洞化）による耕作放棄地や山林の荒廃の増大を指すものであるが、現在、原因である担い手不足については、現在、青年就農給付金による就農支援¹¹や多様な主体による森林ボランティアが実施されており、耕作放棄地や放置林の増加（土地の空洞化）を抑制しようと試みられている。また、里道の草刈り等、共有地の維持管理の支援にも利用可能な小規模集落応援隊¹²も整備されている。

しかし、既に土地の空洞化が発生して久しい現在、担い手不足の対策が適用できないような、所有者が所在不明な土地の増加が問題となっている。前章でも説明したとおり、高度経済成長期、若者の流出により親世代のみで管理されていた土地は、管理者のリタイヤにより耕作放棄地の増大へとつながった。その後管理者の死亡又は施設入所などによる他出により管理者自体が地域にいなくなり、他出した親族に相続される。この状況を放置しておくと、やがて所有者が何処にいるのかわからない土地が増加してくるものと思われる。

人口流出と高齢化が先行している地域では、その地域の土地の所有権を、地域外の者が持つという状況が進行している。特に、山林においてその傾向は強く、山林の面積が大部分を占める地域では、約半分の面積の所有権が地域外に流出しているところ¹³もある。また、地域外に流出と一口に言っても、その所有者が同一県内であるとは限らない。むしろ、世代交代が進むにつれ、隣県の大都市や東京等を中心に日本全体に拡散の度を強めている（藤山 2011 : 137-139）。

このような土地の所有者の所在不明は、後の問題の原因となる。所在の不明を放置される期間が長ければ長いほど、その影響は大きくなる。耕作放棄地等を他者が新たに利用しようとしても、所有者が不明では、その使用に係る許諾を得ることができない。他の土地も含めて大規模な利用を図ろうとしたときに、所有者不明の土地が足枷となり、有効利用

¹¹ 青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間（2年以内）及び経営が不安定な就農直後（5年以内）の所得を確保する給付金制度。

¹² 高齢化と過疎化による人手不足で、道路の補修や草刈り、公民館や集会所の掃除、お祭りなど困難になりつつある集落の共同作業に対して、近隣の都市部や川の下流域の企業やNPO等の多様な活動団体に応援活動の実施を呼びかけて小規模集落を支援する。大分県が2009（平成21）年に開始した事業。

¹³ 2006（平成18）年時点、島根県旧匹見町（2004（平成16）年に、益田市に編入合併された）の区域内では、町内地主が所有する面積は52.9%。山林に限れば48.7%と半分を割っている（藤山 2011 : 138）。

を阻害する場合も考えられる。また、土砂崩れ等の災害復旧工事に際して所有者不明の土地があった場合は、それを理由に工事が大幅に遅れることになる。

国土交通省がネットアンケート結果を元に推計した数値では、現在市町村で所在がつかめない農地・森林所有者は約 28 万人、今後 10 年でさらに倍増する事が見込まれており、今まさに対策が求められているのである。

土地の空洞化については、早急に耕作放棄地や放置林の調査を行い、再利用や適正管理に係る法的整備などの対策が必要である。既存施策やその問題点も含め、3-2 で述べた空き家等への対策も併せて第 4 章で個別に論じたい。