

第5章 過疎化進展のプロセスと過疎対策¹

はじめに

わが国では、1960年代以降の高度経済成長期に、農山漁村から都市部に向けて若者を中心とした人口移動が起こり、農山漁村において、いわゆる過疎問題が発生した。これに対処するため、1970年に過疎法を制定し、10年ごとに新しく過疎法を改正してきた。しかし、農山漁村の過疎地域では、少子高齢化の進展とともに、若年層の都市部への転出に歯止めがかからず、地域の若年者率の低下と高齢者率の上昇は農山漁村地域の過疎化をより一層進行させている。このような過疎化の進行は、地場産業の衰退による雇用の場の減少、自治会組織の崩壊、伝統行事の消滅、生活交通路線の休廃止などを生じさせ、住民の生活基盤そのものを失わせつつある。このような状況下で、2010年4月、現行の過疎地域自立促進特別措置法が改正され、地域医療の確保や集落の維持及び活性化などの要件を追加した改正過疎法²が施行された。この改正過疎法の下で新たに58市町村が追加指定され、現在、全国で過疎指定市町村は776市町村に上っている³。

本論では、過疎問題を明確にするとともに過疎化進展のプロセスとそれぞれのプロセスに対応した過疎対策について考察を行う。

過疎問題

過疎という言葉が公式に登場したのは、1966年の経済審議会の地方部会での「中間報告」が最初であり、同審議会は翌年10月に正式に地方部会報告を提出している。この報告の冒頭において、「昭和三十年代のわが国経済の世界にもまれな高度成長が、地域経済社会に与えた影響はきわめて大きなものであった」とし、その問題点として、地域格差問題、過密問題、過疎問題の3つを挙げている。地域格差問題とは都市部と地方との格差問題を指し、過密問題とは人口が急増する都市部における問題であり、過疎問題とは人口が急減する地方における問題であ

る。過疎問題について、同報告では、「都市への激しい人口移動は人口の減少地域にも種々の問題を提起している。人口減少地域における問題を“過密問題”に対する意味で“過疎問題”と呼び、過疎を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化が進み、従来の生活パターンの維持が困難となりつつある地域では、過疎問題が生じ、また生じつつあると思われる⁴」と述べている。

つまり、経済審議会の解釈に従うと、過疎問題とは、人口減少問題を指すのではなく、人口減少に伴って従来の地域生活のパターンが維持できなくなった地域、ないしはなりつつある地域において生じる問題を指すのである。その意味で、過疎問題とは辺地あるいは僻地での問題とは本質的に異なる問題である。

過疎化進展のプロセス

過疎地域対策を検討する場合、まずはそれぞれの過疎地域が置かれている状況を認識し、それぞれの状況に対応した施策を検討していかなければならない。

過疎地域の状況を把握するために、過疎化進展のプロセスを図示する。図1は過疎地域の人口と集落機能の動態を模式化したものである⁵。図中には、集落機能を表す屈折線と人口を表す曲線（破線）が図示されている。集落機能とは、地域生活を維持するための組織（寄合・自治会等）や集落維持機能（草刈り・清掃等）を意味しており、人口とは、集落内の定住者数を示している。

まず、「フェーズ」は、住民の転出などにより人口の急激な減少（社会減少）が集落内で顕著になってくる段階である。世帯数や住民数の減少により、集落内の維持管理機能はやや停滞するものの、集落内の住民個々の対応により何とか維持でき得る段階である。この段階では、若者の多くが転出し、集落内の高齢化が一段と進んでいく時期でもある。「フェーズ」の終点を「集落過疎化点」と呼ぶならば、この段階では集落の過疎化傾向が誰の目から見ても明らかな状況である。

「フェーズ」では、集落住民の転出による人口の社会減少よりも高齢者の死亡数の増加による自然減少が顕著となる時期である。集落内の社会減少はやや落ち着き、人口の減少傾向はやや緩やかになるものの、集落内の高齢率が高まり、集落機能の低下が急速に進む段階である。この段階では、集落内の住民の多くが高齢者であり、集落内での自治活動や草刈りや清掃活動などの共同作業を維持することがかなり困難な状況である。

次に「フェーズ」に進むと、集落機能の急激かつ全面的な脆弱化が急速に進展する。この点を「集落限界点」と呼ぶならば、この限界点を超えてしまうと集落機能は急激に低下し、いわゆる「集落機能消滅点」へ進むことになる。「フェーズ」は、集落の「限界集落」と呼ばれる段階であり、集落内の人口の減少と同時に高齢化率が50%を超え、集落外からの助け無しでは、集落機能を維持することが困難な状況である。

最後に「フェーズ」では、集落内の人口はさらに減少し、数名の高齢者のみが集落内に定住しており、集落内の維持機能は完全に消滅する。しかし、人口はただちに消滅することではなく、少数の高齢者が「終の住処」として集落内に住み

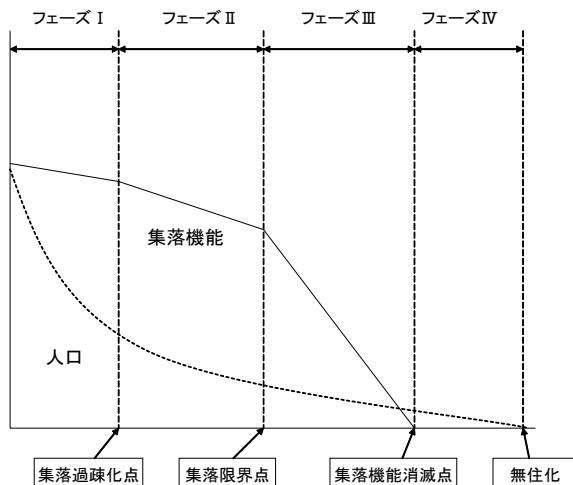


図1 過疎化進展のプロセス

続けたり、先祖から受け継いだ土地や墓を守るために一時的に集落内に滞在したりする場合がこの段階である。「フェーズ」では、外部からの政策支援はほとんど意味を持たない。

フェーズ区分と過疎対策

集落の過疎化進展のプロセスを4つのフェーズに区分して捉えたが、過疎対策を実施していく場合、それぞれのフェーズに対応した施策が検討されなければならない。以下では、それぞれのフェーズごとに必要とされる過疎対策を提示する。

1 「フェーズ」の過疎対策

「フェーズ」では、住民の転出による集落内の人口の急速な減少により、若者を中心とする後継者不足、雇用の場の喪失、共同作業の一部停止等の問題が集落内で浮上する。この段階では、自治会活動はまだ維持されており、地域リーダーを中心としてさまざまな地域活動を実施できる段階であり、行政による積極的な過疎対策が求められる状況にある。

「フェーズ」の過疎対策として以下のものが考えられる。

(1) 若年層の雇用の場の創出

集落外に職を求めて転出していく若年層を引き留めるために、若者に対する雇用の場の創出が必要とされる。その対策の一つとしては、森林資源の有効活用による就業機会の創出である。農山村集落での林業の振興は、集落内に就業機会を提供することになる。また、林業と同時に地場産業を振興していくことも雇用の創出にとって重要な要素である。

(2) 農林業の振興

集落内が持続していくためには経済的自立が必要である。経済的自立を促すものとして、農産物の地域ブランド化や特産物などの商品化が必要である。同時にインフラ整備として、圃場整備や農道等の農業生産基盤の拡充が求められる。近

年、サルやシカ、イノシシ、アライグマ等の有害鳥獣が農業意欲を低下させるものとして問題とされているが、行政による防除施策の支援が早急に必要とされる。

(3) 滞在型観光の活用

近年、滞在型観光の促進により、農山村と都市部との間で農山村交流が盛んになり、多くの都市住民が過疎化の進む農山村地域に出かけている。農山村において、グリーン・ツーリズムやエコ・ツーリズムが実施され、さまざまな体験型イベントが展開されている。また、クラインガルテンなどの滞在型市民農園など実施する農山村地域も現れている。これまでのハコモノに頼る観光から、産官学民の協働による観光振興策が必要である。

「フェーズ」では、上記以外に、「小中学生の山村留学・短期留学の受入支援策」、「都市住民との交流促進施策の推進」、「新規定住者、二地域居住者の受け入れ促進」、「医療体制の充実（医師不足の解消、緊急医療体制の構築）」、「生活交通の確保、バス等の公共交通機関の維持」、「集落支援員等の活用⁶」などの対策をあげることができる。

2 「フェーズ」の過疎対策

まず、「フェーズ」を初期の段階と後期の段階とに区分する。初期の段階は、集落過疎化点の近傍にあり、そこでは集落機能の停滞はみられるものの、住民個々の対応によりその機能はかろうじて維持されている状況である。住民には地域活動に対する体力はまだ残されており、地域リーダーを中心とした活動が可能であり、NPO やボランティアとの連携、都市住民との交流促進や新規定住者の受け入れなどが実施できる状況にある。後期の段階は、集落限界点の近傍にあり、そこでは集落機能は著しく低下し、集落内に居住する住民の多くは高齢者となり、寄合や草刈り、清掃活動などの共同作業を維持することが困難な状況にあり、集落支援員などの協力を得ることにより集落機能をなんとか維持できる段階である。この段階では、高齢者が大半を占めるため、医療体制の確保や充実、また生活交通の確保などが地域にとって最も重要な課題となる。

「フェーズ」での過疎対策としては以下のものが考えられる。

まず、初期の段階の対策としては、「空き家」登録制度の確立、NPO やボランティア連携の支援、小中学生の山村留学・短期留学の受入支援、都市住民との交流促進施策の推進、新規定住者・二地域居住者の受け入れ促進策が必要とされる。後期の段階の対策としては、集落内の住民に対してソーシャルミニマム（上下水道、生活道路、情報通信、生活インフラ等）を保障する施策が必要とされる。また、高齢者の急増により、医療体制の確保や充実が求められる。その他、「フェーズ」と同様、集落支援員等の活用や生活交通の確保（バス等の公共交通機関の維持）なども重要な対策である。

3 「フェーズ」の過疎対策

「フェーズ」を「フェーズ」と同様、初期と後期に区分する。初期の段階は、「フェーズ」の後期の段階からより人口減少が進み、高齢化の加速により集落機能が著しく低下する段階である。初期の段階では、上下水道、生活道路、情報通信、生活インフラなどのソーシャルミニマムを住民に保障することが過疎対策の重要な柱となる。後期の段階は、集落機能消滅点の近傍であり、そこでは集落機能は完全に停止し、共同作業は行われず、少数の高齢者のみが集落内に居住する状況である。後期の段階に達すると、集落の再編や統合を推進し、居住者を積極的に移転させる施策が求められる。同時に、荒廃地などが増えるため、自然災害や環境保全などの対策が必要とされる。

「フェーズ」の過疎地域対策としては以下のものが考えられる。

初期の段階の対策としては、まず「フェーズ」と同様、ソーシャルミニマムの保障、医療体制の確保・充実、生活交通の確保、集落支援員等の活用が必要とされる。後期の段階では、集落の再編・統合の推進、自然災害への対策、環境保全への対策が必要である。

4 「フェーズ」の過疎対策

「フェーズ」では、集落機能は完全に消滅しており、少数の高齢者のみが居住する段階である。この段階では、「フェーズ」の後期と同様、集落再生の支

援策はほとんど意味を持たず、住民移転の支援や促進、自然災害や環境保全への対策が重要な施策となる。

「フェーズ」の対策としては、集落の再編・統合の推進、住民移転の支援・促進、自然災害への対策、環境保全への対策が必要とされる。

要約

上記の過疎化進展のプロセスに伴う過疎集落内の状況とそれに対応した過疎対策を表1と2に要約した。

過疎化進展のプロセスを4つのフェーズに区分して過疎対策を考えてみると、

表1 過疎化の進展状況

	フェーズⅠ	フェーズⅡ	フェーズⅢ	フェーズⅣ
集落の状況	○人口や世帯数の急激な減少	○人口の自然減少の増加	○共同作業の停止	○少数の高齢者のみが居住
	○若者の転出による後継者不足	○自治会活動の停滞	○祭りや寄合の消滅	○居住環境の崩壊
	○集落の役職の統合や廃止	○耕作放棄地の増加	○自治会活動の停止	○自給自足生活
	○高齢者率の上昇	○農道・用水路、林道・共有林などの一部管理放棄		○集落機能の消滅
	○集落内の雇用の場の喪失	○空き家の増加		
	○共同作業などの一部停止			

表2 フェーズ区分による過疎対策

行政による過疎地域対策	フェーズⅠ	フェーズⅡ	フェーズⅢ	フェーズⅣ
○若年層の雇用の場の創出	→			
○農林業の振興	→			
○観光資源の活用	→			
○小中学生の山村留学の受入支援	→	→		
○都市住民との交流促進施策の推進	→	→		
○新規定住者の受け入れ促進			→	
○医療体制の確保、充実			→	
○生活交通の確保			→	
○集落支援員等の活用			→	
○「空き家」登録制度の確立		→		
○NPOやボランティア連携の支援		→	→	
○ソーシャルミニマム(生活インフラ等)の保障		→	→	
○集落の再編、統合の推進			→	→
○自然災害への対策			→	→
○環境保全への対策			→	→
○住民移転の支援・促進				→

まず「フェーズ」では、雇用の場の喪失による若年層の転出、集落内の人口や世帯数の減少、高齢者率の上昇などが問題化されるが、自治会活動はまだ健在であり、地域リーダーを中心として、地域振興を図っていける段階にある。このような状況での過疎対策としては、若年層の雇用の場の創出、農林業の振興、観光資源の活用促進策、小中学生の山村留学・短期留学の受入支援、都市住民との交流促進施策の推進、新規定住者の受け入れ促進、生活交通の確保、集落支援員や地域おこし協力隊員の導入・活用などが考えられる。次に「フェーズ」の段階では、集落内において一層高齢化が進み、自治会活動は停滞し、空き家や耕作放棄地などの増加が顕著になる。この段階では、住民の多くは高齢者であり、住民が主体となって地域振興を図っていくことが困難な状況である。このような状況では、外部のNPOや地域活動ボランティアなどが連携して、地元住民をサポートしていかなければならない。行政もそれらの活動を支援していくことが求められる。また、集落内で増加する空き家の登録制度を確立し、入居者支援を図っていくことも必要である。高齢者の生活環境（生活インフラ）を保証することも行政の役割である。過疎対策として最も重要な段階が「フェーズ」であり、「フェーズ」から受け継いできた施策の継続性と「フェーズ」に移行させないための積極的な対策を講じていかなければならない。実効性のある過疎対策としては、「フェーズ」の段階にある集落への対策を重点的に実施し、過疎地域の中でも拠点となる集落の維持を図ることを優先すべきである。次に「フェーズ」の段階では、集落機能が急激に低下し、もはや住民だけでは集落を維持することが困難な状況にある。この段階では、「フェーズ」の施策は維持しつつも、集落支援策は集落再編や統合の推進が実効性をもつ。特に、後期では、行政対策として、自然災害や環境保全への対策が中心となる。最後に「フェーズ」の段階では、集落機能は消滅しており、ごく少数の高齢者や土地や墓を守るための一時的滞在者のみとなる。この段階の行政対策としては、「フェーズ」の施策とともに住民移転の支援促進も行われるようになる。「フェーズ」はNPOなどの外部組織の集落支援はほとんど意味を持たない。

過疎対策として考えるべきことは、集落の状況をよく理解し、現在集落がどのようなフェーズに位置するのかを考え、限界集落化（「フェーズ」の後期以降）

へ進行させないための対策を講じていくことである。

おわりに

本論は、農山村地域の過疎化進展のプロセスを「フェーズ」から「フェーズ」の4つの区分で捉え、それぞれのフェーズごとの集落の状況を列記し、その問題点を明示した。そして、その区分に対応した過疎対策を提示した。過疎問題とは、農山村地域に共通した課題であるが、それは同時にそれぞれの地域特有な問題でもある。つまり、その意味では、過疎対策とは、あらゆる地域に共通した課題として一面的に捉えるのではなく、それぞれの地域に対応して多面的に実施される施策として認識していくことが必要である。

最後になりますが、神頭広好教授には本論の掲載の機会をお与え頂き、ここに記して厚く感謝致します。

注

- 1 本論は、「過疎集落の現状と分析（ ） - 過疎化進展のプロセスと過疎対策 -」（『奈良県立大学研究季報』第21巻第3号に掲載予定）を加筆修正したものである。
- 2 過疎指定市町村とは、人口要件と財政力要件の2つを満たさなければならない。まず人口要件では、(1) 昭和35年～平成17年の45年間の人口減少率が33%以上であること、(2) 昭和35年～平成17年の45年間の人口減少率が28%以上で、高齢者率（65歳以上）が29%以上、若年者率（15歳以上30歳未満）が14%以下（ただし、(1)(2)の場合、昭和55年～平成17年の25年間で10%以上人口増加している団体は除く。）、(3) 昭和55年～平成17年の25年間の人口減少率が17%以上であること。財政力要件では、平成18～20年度の3カ年平均の財政力指数が0.56以下等であること。
- 3 奈良県内の過疎地域市町村数は15市町村（38.5%）、人口は8万9,335人（6.3%）、面積は2,639km²（71.5%）で、集落数は468集落（15.3%）、高齢者率が50%以上を占める集落は111集落である。今回新たに山添村が過疎指定を受けた。
- 4 今井（1969）より引用。
- 5 過疎化進展のプロセス図は、小田切（2009）の48頁の図を大幅に加筆修正したもので

ある。

- 6 集落支援員は、総務省が2008年から提言し、2009年度から全国の過疎地域の自治体で導入されているもので、人口減少や高齢化が深刻な集落を巡回し、地域活性化策などを助言する。

参考文献

- 麻生憲一（2010），『奈良県の過疎地帯における集落実態調査報告書』，特定非営利活動法人地域創造政策研究センター。
- 今井幸彦編（1969），『日本の過疎地帯』，岩波新書。
- 小田切徳美（2009），『農山村再生 - 「限界集落」問題を越えて』，岩波書店。
- 毎日新聞秋田支局（1988），『過疎 人口減少県・秋田からの報告』，無明舎出版。