

第3章

日本の農山村再生と「限界集落」問題の課題

—高知県を事例として—

藤田 香

要約：

資本主義の展開は社会にどのような変化をもたらすか？市場主義国家は量的拡大による開発を続け、消費拡大と経済成長を前提として発展している。世界人口が70億人に拡大するなか、日本は人口減少社会を迎えている。人口減少、高齢化、少子化による地域の疲弊は、過疎問題や限界集落問題に象徴的である。本論では第1節で日本の過疎対策を取り上げ、第2節で「限界集落」論を整理する。第3節では高知県の過疎化とその対策を取り上げ、第4節では大豊町、仁淀川町について、集落活動センターの取り組みを中心に検討する。結論として、過疎地域の課題の一つは、過疎地域の実態的変容の速度にあること、地域の維持可能性を考える場合には過疎地域問題の共通性と独自性を見極め、オン・デマンド型の制度設計が必要であること、集落での社会的共通資本維持、自然との関わりとその脆弱性、ガバナンスのあり方などの課題を示した。今後、限界集落問題は、経済的發展をとげ、都市化が進んでいる地域でも起こりうる。本論は、世界の先進国、新興国の未来を暗示しており、同地域の課題を克服することは、先進国共通の課題である。

キーワード：

過疎、限界集落、高知県、大豊町、仁淀川町、集落活動センター、サステイナブル・コミュニティ、費用負担、ガバナンス

はじめに

第1節 日本における過疎対策

第2節 限界集落問題とその背景

第3節 高知県における過疎化の動態と集落対策

第4節 高知県大豊町・仁淀川町の現状と課題—コミュニティからの実践

おわりに

はじめに

限りない経済成長はいつまで続くのか？

資本主義は、産業資本主義から金融資本主義、情報資本主義¹へと移行し、近年ではカジノ資本主義²といわれるようなグローバル資本主義へと展開してきた。資本主義のグローバル化は、地球環境の危機と南北問題といった地域間格差の問題にとどまらず、非正規雇用労働者³を世界的に増大させた。日本においても不安定雇用は、派遣切り、ワーキングプアといった社会問題として取り上げられ、国内においても様々な格差問題⁴が議論されている。

こうした資本主義の展開は、社会にどのような変化をもたらしたのであるか？

戦後日本を含めた先進国の市場主義国家は、量的拡大を進歩とした開発を続け、消費拡大と経済成長を前提とした発展を今なお進めている⁵。世界人口が70億人に達し、拡大傾向が続くなか、日本は2005年から人口が減少に転じ、急速な高齢化、少子化が同時進行する人口減少社会を迎えている。

人口減少を契機に日本の社会に起こりつつある負のスパイラルを世界は「ジャパン・シンドローム⁶」と呼ぶが、このことは社会の負の側面を示すとともに、先進国の未来の姿を暗示している。急速に進む人口減少、高齢化、少子化による地域の疲弊は、従来から議論されてきた過疎問題やそれに派生する限界集落問題に象徴的である。

本論では、第1節で日本における過疎対策について、国土計画と過疎対策とのミスマッチを念頭におきつつ考察する。続く第2節では「限界集落」論について議論を整理する。第3節では、過疎化が進む四国圏の中でも、特に過疎化が進行している高知県について、これを広域自治体の対策として位置づけ、高知県の過疎化の現状と集落調査に基づく過疎対策の取り組みについて考察する。第4節では過疎先進県といわれる高知県のなかでも、最も過疎化が進む大豊町と仁淀川町について、過疎化の状況を把握したうえで、コミュニティからの実践として、基礎自治体としてどのような過疎対策が有効なのか集落活動センターの取り組みを中心に検討する。

第1節 日本における過疎対策

日本は戦後、高度経済成長を通じて、工業化による経済発展とそれによる国民生活の向上を目標として、大都市圏の重化学工業への集中的な投資を行った。この過程の中で、農山漁村地域を含めた地方圏から大都市圏に向けて、若年層を中心に大幅な人口移動が起こり、都市部の人口は急速に増加した。高度経済成長の結果、国民所得は上昇したが、工業化が進展した大都市圏とそれに立ち遅れた地方圏の相対的な格差は

拡大し、さらに急速な物価上昇によって生産所得の低い農山漁村地域の生活は困窮した。こうしたなかで、地方都市や農山漁村地域から大都市圏への人口流出が続き、農山漁村地域においては「過疎」が、都市部においては「過密」が社会問題として顕在化した。

このような社会状況のもと、国土総合開発法（1950年制定）にもとづく第一次全国総合開発計画（一全総）が1962年に策定されて以降、およそ10年ごとに計画が改定され、それにあわせ山村振興法（1960年）や過疎地域対策救急措置法（1970年）などの関連法が整備されてきた。これらの国土開発計画や関連法の根幹をなす考え方は、大都市圏への人口・産業の過度の集中を地方圏に分散させ、「国土の均衡ある発展」を目指すことと、都市と地方との「地域格差の是正」を図ることにあった。

一全総（1962年）では、国土構造の考え方として、拠点開発方式による国土開発を、第二次全国国土開発計画（二全総（1969年））では、日本列島の主軸の形成として巨大開発を、第三次全国国土開発計画（三全総（1977年））では、定住圏の整備として定住圏構想を、第四次全国国土開発計画（四全総（1987年））では、多極分散型国土の形成として新列島改造構想を、第五次の全国国土開発計画としての21世紀の国土のランドデザイン（1998年）では、多軸型国土構造への転換をもとに立案された⁷。

こうしたなか、農山漁村地域では、人口減少により、例えば、上下水道、教育、消防、医療など、基礎的な生活条件の確保や地域社会の基礎的条件の維持といった基礎的社会サービスに支障をきたす地域があらわれた。同時にこのような地域では、産業の担い手不足などによる地域の生産機能の低下もみられた。そこで国は農山漁村地域の「過疎⁸」について、これらを「過疎地域⁹」に指定した。過疎対策は、過疎地域対策救急措置法（1970年）（以下、緊急措置法）が制定されて以降、過疎地域振興特別措置法（1980年）（以下、振興法）、過疎地域活性化特別措置法（1990年）（以下、活性化法）、過疎地域自立促進特別措置法（2000年）（以下、自立促進法）が制定され（2010年一部改正）、地方自治体においても自主的な取り組みが行われると同時に国においても財政、金融税制等の総合的な支援措置が講じられている¹⁰。

現在、過疎要件（人口要件、財政力要件）に該当する市町村数は、775である（2012年1月現在）¹¹。総務省自治行政局過疎対策室[2012]によれば、過疎地域は人口では全国の約8%にすぎないが、市町村数の約45%、面積では国土の約57%を占めている。過疎地域は人口減少が著しいほか、若年者層が少なく高齢者層が多いため¹²、全国に先駆けた高齢社会であり、財政力が脆弱な地域といえる。過疎関係市町村の1市町村当たりの歳入に占める地方税収割合は13.8%（全国34.5%）であり、地方交付税収入の割合は42.3%（全国15.8%）となっている。財政力指数をみると平成22年度においては、全国平均が0.53であるのに対し、過疎地域平均は0.25である¹³。

次に過疎地域の産業別就業人口をみると、かつて中核的産業であった第一次産業就

業者は1970年から2010年の40年間に大きく減少し、現在では、第二次・第三次産業就業者が約8割を占めている。過疎地域における生活環境整備状況を全国と比較してみると、たとえば市町村道の整備水準についても格差は存在する。また水道普及率については、全国との格差はかなり縮小してきているものの、全国92.1%に対して過疎地域68.2%となっており、依然として格差がみられる[総務省自治行政局過疎対策室2012]。

総務省地域力創造グループ過疎対策室[2011]¹⁴によると、過疎地域等における6万4,954集落のうち、高齢者（65歳以上）の割合が50%以上の集落は9,516集落となっている。高齢者（65歳以上）割合が50%以上の集落数・集落率は、四国圏は1,624集落・22.5%、中部圏は833集落・20.8%、中国圏は2,518集落・19.8%となっている。また市町村アンケートによる今後の消滅集落への可能性については、全国で454集落が今後10年以内に消滅する恐れがあり、2,342集落がいずれ消滅する恐れがあると回答している。なかでも四国圏では、129集落が今後10年以内に消滅する恐れが、431集落がいずれ消滅する恐れがあると回答しており、地域別ではもっとも深刻な結果となっている。集落での問題発生状況についてみると、雇用の減少や耕作放棄地の増大、空き家の増加、獣害・病虫害の発生等の問題が指摘されている。

過疎対策事業は、都道府県と関係市町村の計画に基づき、ハード・ソフトの両面から、過疎地域の自立促進、振興・活性化等を意図する事業に幅広く総合的に実施されている。緊急措置法以降、この40年間に過疎対策事業に約88兆円が支出された。分野別にみると、振興法までは約半分を占めていた「交通通信体系の整備等」が、活性化法時代以降シェアをやや下げ、他方で「交通通信体系の整備等」のうち「通信・情報化関係」「生活環境の整備」「医療の確保」のシェアが活性化法以降に増加するなど、過疎対策事業の内容は、変化してきた。自立促進法以降、分野別には「生活環境の整備」「高齢者の保健・福祉」等のシェアが従来以上に高くなっている[総務省自治行政局過疎対策室2012]。

これまでの過疎対策は定住人口の流出をいかに防ぐかにあり、その原因である所得格差や生活基盤となる社会資本整備などの地域格差を是正するための産業の振興や交通通信体系の整備を柱に施策が展開されてきた。しかし、こうした過疎対策にもかかわらず、産業の衰退、人口減少がとどまらないばかりか、国内における市場経済の浸透や産業構造の転換、グローバル化の進展による国際競争の激化などの社会経済状況の変化により、ますます過疎化が進展する結果となった。

また国土開発計画と過疎対策との整合性の問題にも言及しておきたい。国土開発計画の中では、1960年から開始された所得倍增計画の中で、農業所得拡大のための離農促進対策が打ち出され、二全総においては農業就業者の半減が目標とされた。条件不利地域の集落移転を認めるなかでの過疎地域の維持を目的とした過疎対策の展開には

政策的に限界があった¹⁵。

次節では、過疎自治体の中での集落間格差を把握するために定義された「限界集落」について、考察する。

第2節 限界集落問題とその背景

農山漁村地域では、前節でみるように、少子高齢化や家族構成の変化などの社会構造の変化にともない様々な問題に直面している。これらの問題は、特に過疎地域において、引き続く人口減少と高齢化、地域経済の停滞、農山漁村の荒廃、都市地域との社会資本整備における格差として顕著に表れている。人口減少については、1980年代後半より、過疎地域における自然減市町村は約半数になった（1985年、44.6%、1981年、45.4%）[総務省 1988]。これは過疎地域の人口減少が、若年層を中心に流出することによる社会減少（転出者が転入者より多い）という人の空洞化に加え、自然減少（死亡者が出生者より多い）にその重点が移行するという人口動態の質的变化、地域社会が人口自然減少化していることを意味する。さらに、人口の自然減少をとまらぬ人の空洞化は、農林業の担い手不足による耕作放棄、農地潰廃、林地荒廃の進行といった土地の空洞化（農林地の荒廃）へとすすみ、次に壮年人口が少ない集落における高齢化の進行といったむらの空洞化（集落機能の脆弱化）¹⁶につながると説明される。この延長線上に「限界集落」の発生がある¹⁷。なお限界集落とは、65歳以上の高齢者が集落の半数を超え、独居老人世帯の増加により、社会的共同生活の維持が困難な状態におかれている集落を指す[大野 2005]。このことは、都市化により特徴づけられる戦後日本の農山漁村が、享受した都市化の条件である集積、社会的分業、市場、交通、都市的生活様式（集住、商品消費、社会的共同消費）、社会的権力などを維持できなくなったことを示す[宮本 1982]¹⁸。また公共施設整備も、道路などいまだ不十分であるほか、下水道、情報通信施設などのインフラ、医療・保健や住民の生活交通など、住民生活の基本的部分で都市地域との格差が残されている。

大野[2005]は集落を年齢構成による量的規定により存続集落（55歳未満が半数以上かつ担い手が再生産される）、準限界集落（55歳未満が半数以上かつ近い将来、担い手なし）、限界集落（65歳以上が半数以上かつ社会的共同の維持困難）、消滅集落（人口・区数ゼロ）の4つの状態に区分し、その限界化は高齢化率の上昇とともに進行し、この傾向が続くと集落消滅に至るという形式で示した。しかし大野の限界集落論は、集落の現状を把握し、将来のリスクについて注意喚起するにとどまるものであったにもかかわらず、これを65歳以上の高齢者が集落の半数を超え、独居老人世帯が増加すると社会的共同生活の維持が困難な「限界集落」となり、この状態がやがて限界を越え

ると、人口・戸数ゼロの集落消滅にいたるプロセスを将来予測、予言と理解されたことで、問題の本質を見落としてきた一面がある¹⁹。

この点について山下[2012]は、これまでの「限界集落」報道が危機をあおる傾向にあったことに対して、現地フィールドワークの結果から、実際に消滅したむらはほとんどなく、そこには逆に「限界集落」という名付けをしたことによる自己予言成就—ありもしない危機が実際に起きる—という罣すら潜んでいること、またカネの次元、ハードをいかに整備するかに問題を矮小化してきたこと、このことからこれまでの過疎対策の責任は重いとの批判を行っている²⁰。同時に、限界集落論からの警告から20年を経て、集落の多くが現在もいまだに維持されていることを考えると、限界集落から集落消滅への予言について再検討されなければならないと指摘している[山下2012]。

大切なことは、地方自治体間における格差の現状を踏まえ、各地方自治体、特に小規模自治体における状況把握から適切な政策を検討することである²¹。特に人口減少と高齢化が進む集落については、集落状況を把握したうえで、集落機能が低下している場合には、集落状況に応じた、集落活力創出支援、集落維持機能支援、日常生活支援といった行政支援のありかたを考えることである²²。

限界集落対策は多岐にわたるが、現在、日常生活支援の一つとして、交通手段の確保や拠点集落からのサービス提供としての過疎地有償運送²³やダイヤモンド型バス輸送が注目されている。また農林産地等の資源管理として、維持管理が困難な農林山地や集落共同作業などの担い手となる人的資源の確保について「他出子」の重要性が指摘されている。他出子とは、集落内住民の子どもたちで集落から出て、冠婚葬祭で地元に戻る人あるいは将来帰る可能性のある人である。他出子により、各世帯内で行われていることを集落全体の活力として活用することが必要である。同時に、人的資源の活用として、近隣の集落との集落間協定による一体的、共同的管理や近隣都市住民や学生、企業のボランティア活動、地域貢献活動の推進を検討することも注目される。なお拠点集落対策については、集落内に生活関連サービスの集積や農林業ビジネスの活性化につながる拠点をつくり、移住促進や交流人口の拡大につながる取り組みが注目されている。集落内に分散した各種の生活関連サービス機能を集約、複合化することにより、人件費や維持管理費を低減させると同時に、住民に対しては一度にサービスを受けることが可能となり利便性を高めるといった「山の駅」（多目的総合施設）設置構想[大野 2008]²⁴や集落の中で交通の便が良い場所に集落と都市とを結ぶ新たな結節機能を創設し、多様なネットワークを地域内外に結んで再生するために「郷の駅」を設置する構想²⁵などの提案もある。特に「山の駅」構想が意図する限界集落の状況に陥った集落の対策を考える「後追い行政」ではなく、準存続集落の状態にあるときに存続集落へと再生するといった「予防行政」の視点は限界集落防止政策を検討するう

えで示唆的である。

このような過疎対策にかかわる費用負担についていかに考えるべきか。これについて、大野[2008]による国土、自然、環境保全に重要な役割を果たしている山村自治体に対する人口による交付税に加えて、林野率、林野面積を基準とする「環境保全寄与率」に応じた「森林環境保全交付金」制度の創設や保母[1996]による地域を維持する、人の住む地域社会を維持するという目的を明確にした「農山村補助金」の提案²⁶は興味深い。

次節では、過疎化が最も進んでいる四国圏の中でも、最も過疎化の進行が著しい高知県について、県内市町村の過疎化の動態と集落対策について考察を加える。

第3節 高知県における過疎化の動態と集落対策

1. 市町村別人口の推移と高齢化の進行

高知県は森林率84%（全国第1位）であり、農業地域水系区分からも山間農業地域が多く、県内34市町村のうち33市町村が特定農村地域²⁷に、28市町村が過疎地域に指定されていることから、山村集落における過疎化が進んでいる地域であることがわかる（表1）。

また高知県は、日本の中でも過疎地域が多いばかりでなく、急速な高齢化が進行している地域である。過疎地域は高知県内34市町村のうち、24市町村と4市町村の一部にあり、県面積の約80%、県人口の約28%にあたる。また過疎地域を含む中山間地域は県内27市町村、7市町村の一部にあり、県面積の約93%、県人口の約41%にあたる。1960年から2010年までの間に人口が増加した市町村は、高知市（12万1,656人増、54.9%増加）、南国市（7,674人増、18.4%増加）、香南市（3,401人増、11.2%増加）²⁸の3市であり、高知市の人口増加は、この50年間で約1.5倍となっている。

一方、この50年間で人口が50%以上減少した市町村は、14市町村となる。中でも70%以上の減少となった4町村は、馬路村（2,412人減、70.4%減少）、大豊町（1万3,521人減、74.1%減少）、北川村（4,633人減、77.2%減少）、大川村（3,603人減、90.0%減少）で、特に大川村の人口減少は1960年の約10分の1（90%以上の減少）と著しい（表2）。

表 1 高知県内市町村における地域振興立法 5 法指定地域の状況

	農業地域類型区分				5指定地域の状況				
	都市	平地	中間	山間	特農	過疎	山村	半島	離島
高知市	○	○	○	○	一部	一部	一部		
室戸市			○	○	全部	全部	一部		
安芸市	○	○	○	○	全部	全部	一部		
南国市	○	○		○	一部		一部		
土佐市	○	○	○		一部				
須崎市			○	○	一部	全部	一部		
宿毛市			○	○	全部		一部	全部	一部
土佐清水市			○	○	全部	全部	一部	全部	
四万十市	○		○	○	全部	一部	一部	一部	
香南市	○	○	○	○	一部	一部	一部		
香美市	○	○	○	○	一部	全部	一部		
東洋町			○	○	全部	全部	一部		
奈半利町			○		全部	全部			
田野町		○				全部			
安田町			○		全部	全部			
北川村				○	全部	全部	全部		
馬路村				○	全部	全部	全部		
芸西村			○	○	一部		一部		
本山町				○	一部	全部	全部		
大豊町				○	全部	全部	一部		
土佐町			○	○	全部	全部	一部		
大川村				○	全部	全部	全部		
いの町	○		○	○	全部	一部	一部		
仁淀川町			○	○	全部	全部	一部		
中土佐町				○	全部	全部	一部		
佐川町			○	○	一部		一部		
越知町			○	○	全部	全部	一部		
禰原町				○	全部	全部	全部		
日高村			○		一部				
津野町				○	全部	全部	一部		
四万十町			○	○	全部	全部	一部		
大月町			○		全部	全部		全部	
三原村				○	全部	全部	全部	全部	
黒潮町			○	○	全部	全部	一部	一部	

(出所) 中国四国管内における地域振興立法 5 法指定地域の状況等一覧

(<http://www.maff.go.jp/chushi/chusankan/pdf/chusi5shitei231001.pdf>) を一部抜粋。

(注) (1) 市町村は、2011年10月1日現在の市町村。

(2) 農業地域類型区分については、○：当該市町村に分類される農業地域類型区分。「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」をそれぞれあらわす。空白：区分なし。

(3) 5指定地域の状況については、特農：特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律(1993年法律第72号)、第2条第4項の規定に基づき公示された特定農山村地域；過疎：過疎地域自立促進特別措置法(2000年法律第15号)第2条第2項の規定に基づき公示された過疎地域(同法第33条第1項又は第2項の規定により過疎地域とみなされる区域を含む。)；山村：山村振興法(1965年法律第64号)第7条第1項の規定に基づき指定された振興山村地域；半島：半島振興法(1985年法律第63号)第2条第1項の規定に基づき指定された半島振興対策実施地域；離島：離島振興法(1953年法律第72号)第2条第1項の規定に基づき指定された離島振興対策実施地域。

(4) 全部：全部指定(過疎地域にあっては、みなし過疎を含む。)；一部：一部指定；空白：指定なし。

表2 市町村別人口の推移と増減率

減少率	過疎地域	中山間地域	市町村名	1960年	2010年	1960~2010
				(人)	(人)	増減率(%)
90%以上	○	○	大川村	4,114	411	△90.0
70%~90% 未満	○	○	北川村	6,000	1,367	△77.2
	○	○	大豊町	18,231	4,719	△74.1
	○	○	馬路村	3,425	1,013	△70.4
50%~70% 未満	○	○	仁淀川町	20,786	6,500	△68.7
	○	○	東洋町	8,102	2,947	△63.6
	○	○	梶原町	9,850	3,984	△59.6
	○	○	大月町	13,688	5,783	△57.8
	○	○	土佐町	9,440	4,358	△53.8
	○	○	安田町	6,141	2,970	△51.6
	○	○	津野町	13,249	6,407	△51.6
	○	○	本山町	8,476	4,103	△51.6
	○	○	四万十町	38,584	18,733	△51.4
	○	○	室戸市	30,498	15,210	△50.1

(出所) 高知県(2012)『平成23年度高知県集落調査(集落データ調査)高知県の集落-平成22年国勢調査結果からみた集落等の状況』別冊5、図表Ⅱ-13を修正。

(注) 過疎地域、中山間地域について○は全域が該当、△は一部が該当を示す(2010年4月1日現在)。

市町村別に2005年から2010年の5年間の人口増減率をみると、2010年に人口が増加しているのは香南市のみである。一方、その他33市町村は減少しており、特に大川村では、2000年から2005年の5年間で5.4%の人口減少であったのに対し、2010年までの5年間では23.6%に減少し、急激に減少率が高くなっている。2005年から2010年の5年間で、10%以上人口が減少した8市町村(大月町10.2%減、仁淀川町11.5%減、室戸市13.0%減、東洋町13.0%減、馬路村13.4%減、梶原町13.9%減、大豊町14.1%減、大川村23.6%減)をみると、全ての市町村で、2000年から2005年の5年間よりも2005年から2010年のほうが減少率が高くなっている。

次に高知県の高齢化率の推移をみると、1960年に8.5%であるのが、2010年には28.8%まで上昇し、約3.5人に1人が65歳以上の高齢者となっている。2010年の全国の高齢化率の平均が23.0%であるのに対し、高知県の高齢化率28.8%は、秋田県の29.6%、島根県の29.1%に次いで全国3番目に高い率となっている。県内の市町村別にみると、高齢化率が30%以上の市町村が28市町村あり、そのうち高齢化率が40%を超える市町村が9市町村²⁹ある。特に仁淀川町50.3%、大豊町54.0%は高齢化率50%を超えている。また、県内で最も高齢化率が低い高知市の高齢化率でさえ23.6%であ

り、県内全ての市町村が全国平均値の 23.0%を上回っている。高知県では、戦後、人口減少と高齢化率の上昇が同時進行しており、この状況は加速する傾向にある。

2. 集落の状況

2010年の世帯数別の集落数³⁰をみると、20～49世帯の集落が785集落（構成比33.2%）で最も高い割合を占めている。2005年と比較すると、最も構成比が増加しているのは、9世帯以下の集落（2.3%増加）で、次いで10～19世帯の集落（1.6%増加）増加となっている。一方、構成比が減少しているのは50～99世帯の集落で58集落（2.5%減少）、次いで20～49世帯の集落で23集落（1.0%減少）である。これらのことから、世帯数の多い集落が減少し、世帯数が少ない集落が増加していることがわかる。

2010年の市町村別の世帯数の構成比をみると、19世帯以下の集落数の割合が50%以上となっている市町村は、北川村、大川村、仁淀川町、越知町の4町村であり、うち北川村（41.4%）、大川村（47.1%）、仁淀川町（35.6%）については、9世帯以下の集落数の割合が30%を超えている。また北川村、大川村、仁淀川町、越知町の4町村の1960年の世帯数の構成比と比較すると、19世帯以下の集落は少なく、20～49世帯の集落が多いことから、この50年間で1集落あたりの世帯数が減少していることがわかる。

1960年から2010年までの50年間に人口が増加した集落は337集落（15.6%）、減少した集落は1,818集落（84.4%）となっており、8割以上の集落で人口が減少している。人口減少の割合をみると、50%以上減少した集落が1,177集落（54.6%）、49～20%の減少が473集落（21.9%）となっている。また過疎地域では、1,286集落（93.1%）で人口が減少しており、このうち50%以上人口が減少した集落が948集落（全体の68.6%）となっている³¹。

次に世帯数の増減と集落数の割合についてみると、1960年から2010年までの50年間に世帯数が増加した集落は821集落（38.1%）、減少した集落は1,334集落（61.9%）となっており、6割以上の集落で世帯数が減少している。世帯数減少の割合をみると、50%以上減少した集落が479集落（22.2%）、49～20%の減少が543集落（25.2%）となっている。過疎地域では、1,039集落（75.2%）で世帯数が減少しており、このうち50%以上世帯数が減少した集落が408集落（全体の29.5%）となっている³²。このことから高齢化率が高い集落ほど、世帯数は少なく、人口減少傾向にある。また過疎地域ほど高齢化率の高い集落が多く分布していることがわかる。

高知県は全国と比較して、人口減少、過疎化、高齢化が進行しており、とりわけ中山間地域では担い手不足による産業活動の低下がみられるとともに、山間集落の中には集落の存続そのものが危うくなってきている地域もみられる。このことから、高知

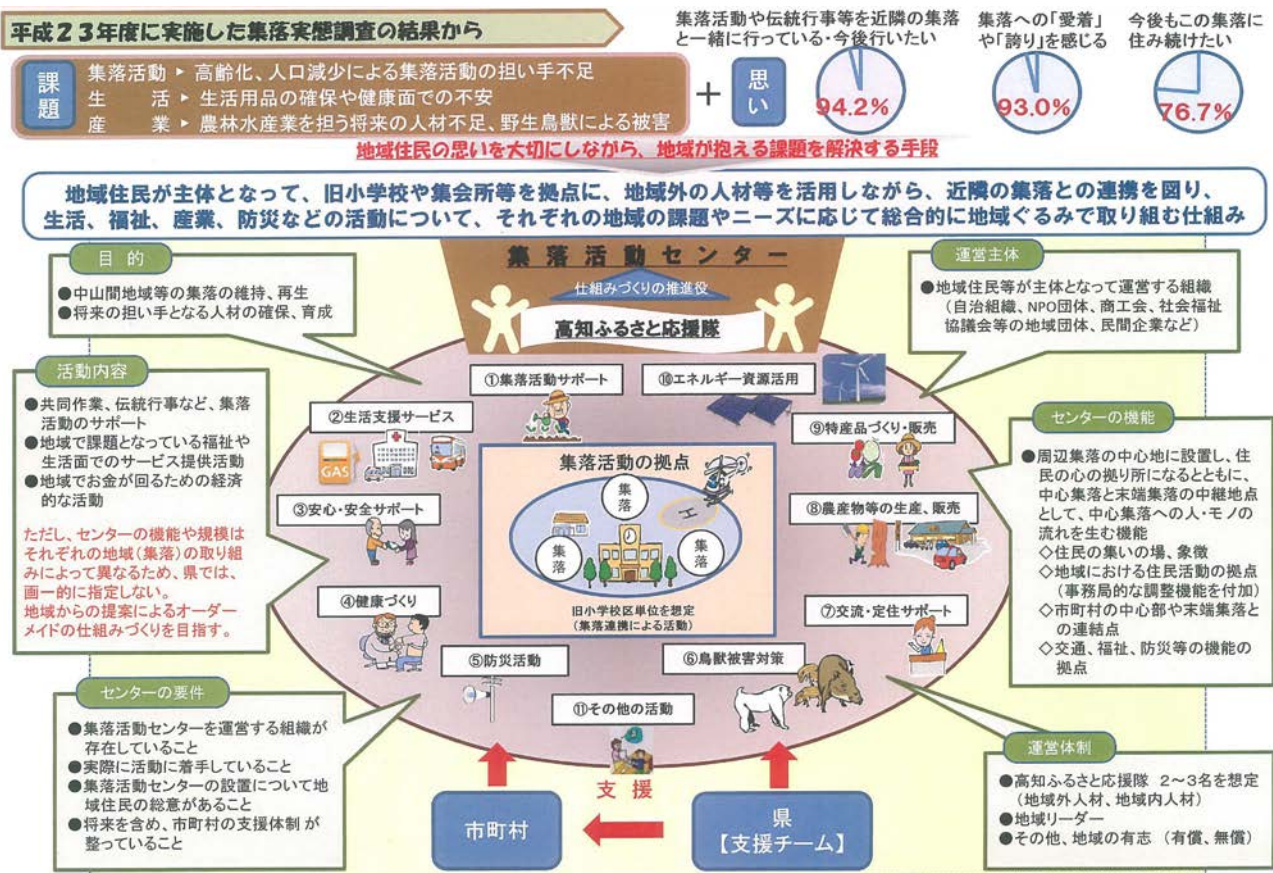
県では 2010 年度の国勢調査結果の分析を踏まえて、集落データの分析に加えて、集落代表者に対する聞き取り調査と一部集落を対象にした世帯アンケート調査（集落実態調査）を実施した³³。同集落調査をふまえて高知県の中山間地域対策が見直され、2012 年度から新たに集落活動センター³⁴の取り組みが始められた。

集落活動センターとは、地域住民が主体となり地域外からの人材も受け入れながら、旧小学校や集会所等を拠点に、それぞれの地域の課題やニーズに応じて、生活、福祉、産業、防災といった様々な活動に総合的に取り組むものである。高知県では集落活動の拠点づくりとして、集落活動センターを軸とした集落維持の仕組みとして、複数集落からなる旧小学校区を一つの単位に小さな拠点を作り、行政サービスだけではなく、地域の活動拠点を形成することを意図して、市町村事業として 3 年間で期限として助成を行うとともに、高知県主導でセンターごとに支援チームを編制して、集落センターの立ち上げ、運営と立ち上げ後の活動の充実・拡大を支援しようとするものである（図 1）。同時に、この取り組みを支援するため、活動内容ごとの区分（運営全般、集落支援、生活支援、福祉、健康づくり、防災、鳥獣対策、移住・交流と観光、農林水産物の生産、加工品づくり、エネルギー資源活用）に応じた「資金面からの支援（補助金・交付金）」について、高知県、国等の支援策についても案内している³⁵。

2012 年度中に県内 11 ヶ所、今後 10 年間で 130 ヶ所の立ち上げを目標にしている³⁶。2012 年度設置の集落活動センターは、本山町汗見川地区（6 集落、216 人、104 世帯、2012 年 6 月開所）、土佐町石原地区（4 集落、395 人、194 世帯、2012 年 7 月開所）、仁淀川町長者地区（14 集落、723 人、307 世帯、2012 年 12 月開所）、梶原町松原地区（6 集落、306 人、153 世帯、2013 年 1 月開所）、梶原町初瀬地区（7 集落、158 人、74 世帯、2013 年 1 月開所）、黒潮町北郷地区（3 集落、144 人、68 世帯、2013 年 3 月開所予定）である [高知県 2013]。

また高知県では、人的派遣として、地域の活性化や担い手確保のために、地域活動の推進役となる人材として「高知ふるさと応援隊」（高知版「地域おこし協力隊」）導入を積極的に支援しており、高知県内各地で 50 名の隊員が活動中している（2012 年 11 月末現在）。中山間地域及び過疎地域対策は全国各地で様々行われているが、このような集落支援に特化した高知県の取り組みは先駆的であり、今後の展開が注目される。

図 1 集落活動センターによる集落維持の仕組み



(出所) 高知県産業振興推進部中山間地域対策課ウェブサイト
 (http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/life/77426_255465_misc.pdf)

次節では基礎自治体である市町村レベルでの過疎地域への対応について検討するため、高知県内においても急速に人口減少、過疎化、高齢化が進行している仁淀川町と大豊町を事例として、集落、「むら」の維持について、集落再生プログラム(集落活動センター)を中心として、ヒアリング調査内容をもとに検討する。

第4節 高知県大豊町・仁淀川町の現状と課題ーコミュニティからの実践

(1) 高知県大豊町³⁷

大豊町は市町村合併を選択しなかった町であると同時に、限界集落発祥の地といわれる³⁸。現在の高齢化率54.0%は高知県内で最も高く(2012年度)、大野[2005]は、大豊町85集落の集落間格差の状況について、人口増減率別に集落グループを分けたいうえで、1960年から1990年の間の30年間の人口増減率と個数増減率から集落状況を分析している。集落を第1グループ(人口増加)、第2グループ(人口減少率30%未満)、第3グループ(人口減少率30~40%未満)、第4グループ(人口減少率40~50%未満)、

第5グループ(人口減少率50~60%未満)、第6グループ(人口減少率60~70%未満)、第7グループ(人口減少率70~100%未満)、第8グループ(人口減少率100%)と8つに分けて分析した結果、分析当時の大豊町は、四国横断自動車道のインターチェンジ建設により住宅団地が建設された川口南(第1グループ)のみが人口増加しており、第2、第3、第4グループに属する14集落は、旧村時代の中心市街地や国道32号線の沿線にある集落で、比較的交通の便が良く、買い物をはじめとした日常生活の利便性を備えた地域であり、第5グループに属する18集落は国道近くと山地へ入った集落が相半ばしており、第6グループ33集落、第7グループ17集落は、いずれも吉野川支流にある山間部水源集落であった。なおこれらの集落は、農業の生産基盤が脆弱で極度に零細で分割された耕地を農地としている地域である。大豊町の集落分類によれば、第1グループから第4グループまでの15集落のうち、12集落は存続集落の状況にあるが、第5グループでは18集落中存続集落が9集落、準限界集落が9集落、第6グループ33集落については存続集落が7集落、準限界集落は26集落であった。第7グループ17集落では、存続集落はなく準限界集落が12集落、限界集落は5集落となり、第8グループの1集落は消滅集落であった。大豊町の限界集落化が集落危機、集落崩壊へと進まないためには、準限界集落を存続集落へ再生させる具体的な政策が山村再生の要であり、具体的政策展開の緊急性を指摘している[大野2005, 100-122]。

調査から20年後の大豊町では、限界集落化は進んでいるのか？

2010年国勢調査によると、大豊町の人口は、1960年の1万8,231人から2010年の4,719人へとこの50年間で、74.1%減少した(人口減少率、県内市町村第3位)。高齢化率は54.0%で県内市町村の中で最も高く³⁹、集落別世帯数割合をみると50世帯未満の集落が全体の89.2%(9世帯以下14.5%、10世帯~19世帯30.1%、20世帯~49世帯44.6%、50世帯~99世帯9.6%、100世帯以上1.2%)を占めている。さらに年少人口比率(5.1%)、生産年齢人口比(40.8%)、農業生産高44万7,000円(1農家当たり)、農業産出額1万2,000円(1農家当たり)と県内市町村最下位であることから、今後ますます人口減少、高齢化、少子化、過疎化の進行が予想される。現在、大豊町内の集落は、「限界集落」が63、「準限界集落」が21、「普通集落」が1、「消滅集落」である。10年後までは消滅集落はないと予想されているが、高速道路、国道、県道から離れた集落において、集落戸数の減少は顕著である。こうした状況の中で、大豊町では、地域担当職員を含め全職員の地域担当制を導入し、住民と同じ目線で課題を解決しようとする取り組みが始まっている⁴⁰。

高知県が始めた集落再生プログラム(集落活動センター)については、人材や活力の面から有望とされた集落と協議をしたが、担い手がみつからず受け入れの目処が立たないため、支援事業を実施していないとのことであった。大豊町は日本の限界集落の最先端であるがゆえに、大豊町の過疎化の進行は、30年後の日本の姿を暗示してお

り、今後、集落状況に応じたきめ細かな支援が求められることは明らかである。さらに大豊町は吉野川源流山村であるため、大豊町の限界集落化の進行は耕作放棄地の増加から不在村地主と「山」の荒廃を導き、やがては「山」の公益的機能の低下と自然の貧困化をもたらす。このことから「山」づくりは過疎化の予防行政としてばかりか費用面でも有効である[大野 2005, 231-261]。

他方で、大豊町では「三位一体」地方分権改革以降の厳しい財政状況のもと、県より先んじて上水施設整備や買い物支援等の集落対策を行ってきている。市町村や集落によっても抱えている問題が異なること、また集落対策において市町村と県の連携が課題となっていることがうかがえる。また農山村における社会構造の変化をみると、社会的共同消費という観点から用水がひとつの問題であることは間違いない。大豊町の財政状況をみると、例えば水道事業について、簡易水道事業に多額の予算が投じられていることから、水道会計が地方財政の足かせとなっていることがわかる。生活用水としての「水」について、簡易水道を選択するか井戸を選択するか、短期的あるいは長期的視点で上下水道のあり方についてその費用負担をどのように考えるか、また水利用を流域全体でどのようにとらえるか、用水確保と流域管理の面からも課題は多い。

(2) 高知県仁淀川町⁴¹

仁淀川町は、市町村合併を選択した町⁴²であり、スギ・ヒノキ人工林型山村の典型をなす町である。特に旧仁淀村は、古くから茶の適地として知られ、産地農業の零細性を検討するうえでも典型的な地域といえる[大野 2005, 123-163]。また仁淀川上流域山村であるため、山村の限界集落化と放置林問題は、流域全体の問題に発展する。

仁淀川町は総土地面積が3万3,296 haで、このうち林野面積が2万9,742 haを占め、林野率89.3%（高知県83.7%，全国65.7%）、耕地面積率1.5%（高知県4.0%，全国12.1%）⁴³という特徴をもつ典型的な山村集落である。同時に、急速な人口減少、高齢化（高齢化率50.4%，高知県第2位）、過疎化が進行し、市町村別世帯数別集落数の割合（2010年）をみても、50世帯以下の集落数が92.4%（9世帯以下35.6%，10世帯～19世帯31.5%，20世帯～49世帯25.3%）を占める集落の小規模化が深刻な地域である。

一方で、山村の限界集落化が進むことによる林業の衰退が環境保全問題へと進行したこの地域を流域共同管理の視点から再生へと導くためには、流域環境保全についての広域的な政策展開が望まれ⁴⁴、他方で小規模集落が地域で存続するために、地域住民が生活関連社会資本を維持するための支援が緊急に求められる地域でもある。

仁淀川町の過疎化の進行は、他の過疎地域が経験するように、その前提として農林業等の地域産業の衰退や雇用の不足であったことは言うまでもないが、集落調査から明

らかなことは、すでに人口流出による人口減少が進み、人口の自然減少と高齢化が進行した集落においては、これまで議論されてきた所得格差や雇用不足の問題は大きな要素ではなく、むしろ高齢者にとっては、日常的な生活関連資本がいかに維持できるかという点が重要となっている。過疎地域で生活を営む高齢者にとっては、日常の通院や買い物、年金受給、救急医療などの基本的な生活関連サービスを行うための移動手段の確保が大きな課題となっているのである。こうした現状からは、なお従来からの産業振興、雇用の確保は課題として存在するが、それ以上に地域住民の生活環境資本の確保について検討しなければならない。

こうした観点から仁淀川町は、支援の一環として、高知県の集落再生プログラムである集落活動センターについて、長者集落で完成させた。集落活動センター「だんだんの里」⁴⁵は、高知大学をはじめとする外部の人と、地域住民との協働関係によって、地域内で内発的に発案された計画が、ボトムアップ的に具体化されたモデルケースである⁴⁶。集落活動センターの運営団体である「だんだんくらぶ」(2003年設立)は長者地区の人達の「地域の活性化をすすめたい」思いと高知大学の「実際のフィールドを活用した教育を行いたい」という思いから、2007年に高知大学が、農林水産省中国四国農政局高瀬農地保全事務所とともに、同地区で「地域」協働演習活動を実施したことが契機となっている。

また北浦地区では、高知県集落活動センター推進事業とは別に、「池川439(よさく)交流館」が建設されている⁴⁷。これまで、地場産品加工組合、池川遊遊会、生活改善グループなどが主体となって、良心市、439(よさく)市が開設、運営されてきたが、交流を目的とした「池川439交流館」では、町内産の野菜、加工食品の販売や休憩所を兼ねたレストランも併設される。この事業は、施設自身が老朽化してきていたため、リニューアル、拡大したい、という地域の要請によって成立した。439市の客層は、池川地区の住民、土居地区に働きに来ている人達である。旧池川町では1998年から3年間、高知女子大学(当時)が、高知短期大学と共同で、中山間地域総合研究センターを中心に調査がおこなわれており、「山村は、消費者の求める安全・安心な農産物を提供できる条件において優れており、直販店は生産者と消費者を結ぶ場としてもっと重視される必要がある。」[平岡2001, 205]とするこのプロジェクトによってまとめられた知見が、ようやく現実のものになりつつある。

集落活動センターの課題として、「ひとまず、箱物はできた。これをどう運営していか。」という点がある⁴⁸。なぜならば、これまでのこうした村おこしを意図した活動は、無償ボランティア、ないしは非営利活動であることが、当たり前ようになっていた。しかし、若手を含め、担い手を育て、継続的に発展させるためには、インセンティブとなる収入を確保する仕組み作りが、重要である。今後は、例えば高知ふるさと応援隊のような補助事業を活用する、という手立てもあるが、各主体が、自律性をもって、

運営できるか、という点に、不安が残る。多くの補助事業の場合、県や町の職員の下請け活動のようになってしまい、自律的な活動がしにくくなるという現実も、いくつか見受けられるからである。集落活動センターのような拠点整備は、山村地域経済活性化に対して、有効である。しかし、それが有効に機能するためには、ある程度のまとまりのある地域主体が、すでに形成されているかが鍵であり、持続的にセンターを運営していくためにも重要である。こうした拠点の適切な運営は、こうした地盤の有無にかかる面が大きい。また、市町村ごとに駐在している高知県「地域支援企画員」⁴⁹の町役場や地域主体との調整能力が、県事業としての「集落活動センター」の成否を左右する。

さらに仁淀川町では、外部の人的資本を呼込む政策として、高知県、川崎重工業(株)が取り組む環境保全事業「協働の森づくり」の一環である、川崎重工業(株)プラント・環境カンパニーの新入社員研修を長者地区や鳥形山などで実施している。同時に仁淀川町では、川崎重工業(株)が開発したバイオマスエネルギー転換設備により、地元の間伐材等の一部を用いてペレットを生産し、地元の施設で重油代替の燃料として利用する事業も行っている。こうした交流が新たな地域内エネルギー循環の創出につながるのか、今後の展開を見守る必要がある。

大豊町と仁淀川町は、いずれも人口減少と高齢化、過疎化が急速に進行している地域であるが、過疎化の進行度合いや地域の持つ自然資本、社会資本のあり方は異なる。過疎地域の課題の一つは、過疎地域の社会動態変化など実態的変容の速度にある。加えて集落をいかに位置づけるべきか、小規模集落での人的資本、社会資本等の社会的共通資本維持という課題、過疎地域の中の限界集落が従来維持してきた自然との関わりやその脆弱性、それらに対する政策のミスマッチ、基礎自治体が集落に、広域自治体が基礎自治体に、国が広域自治体にそれぞれいかなる事業を提案し、サポートするか、検討すべき課題は多い。今後の集落維持については、個別の集落を対象とすることには限界があり、集落と集落の相互関係や地方自治体間の水平的調整も含めた機能分担のあり方をどのように構築するのかについて検討することが重要である。こうした視点から外部の人的資本を迎え入れる機能をもちつつ、周辺集落への支援機能も担う拠点集落としての集落活動センターの試みに期待したい。

今後、地域の維持可能性を考えていく場合には、一つとして同じ過疎地域はないことを前提として、過疎地域問題の共通性と独自性を見極めたうえで、いかなる過疎対策が対象地域にとって必要なのか、オン・デマンド型の制度設計が必要とされるであろう。

おわりに—課題と展望

戦後日本の集落は、程度の差はあれ、人口減少、高齢化、過疎化へと大きく変貌した。本論では、第1節でこれまでの日本の過疎対策について、国土計画との関わりと過疎対策とのミスマッチを念頭におきつつ政策の変遷とその限界性を明らかにした。第2節では、「限界集落」論について議論を整理した。第3節では過疎化が進む四国圏の中でも、特に過疎化が進行している高知県の対策を広域自治体の対策として位置づけ、高知県の過疎化の現状と集落調査に基づく過疎対策の取り組みについて考察した。第4節では、過疎先進県といわれる高知県のなかでも、最も過疎化が進む大豊町と仁淀川町について、過疎化の状況を把握したうえで、コミュニティからの実践として、基礎自治体としてどのような過疎対策が有効なのか集落活動センターへの取り組みから検討し、過疎問題の相違について明らかにしたうえで、それぞれに異なる現状と課題をもつ集落を単位として、それらに応じたオン・デマンドのきめ細かな政策を展開することが重要であること、さらに過疎地域の中に生活関連社会資本を維持するために、生活関連サービスの集積や周辺集落に対する支援機能を持った拠点的な集落の形成の必要性とそれを維持管理するための人的資本確保と社会資本整備のための財源調達をいかにすべきかについて論じた。

過疎地域は地方都市や大都市圏に比べ、人口の高齢化が約20年すすんでいるといわれる。特に本論で対象とした高知県大豊町は、過疎地域が深刻化した限界集落の中で20年先を進んでいるといわれる。また大豊町と仁淀川町は流域上流自治体であり、山間水源地域であることから、「流域」のなかで「限界集落」を維持可能な生活と生産の場として確保するために、何をすべきか、今後の課題として、「流域」に価値をおくコミュニティの可能性について検討することが残される。限界集落問題を日本における社会構造の変化の一断片とみれば、経済的社会的発展をとげ、都市化が進んでいる地域でも同じ問題が起こり得る可能性は高い。この意味で、本論の議論は、日本国内のみならず、世界の先進国、新興国の未来を暗示しており、同地域の課題を克服することは、先進国共通の課題といえる。

サステイナブル社会あるいはサステイナブル・コミュニティの構築に向けて、我々は何をすべきか。地域の疲弊は自然資本の劣化を導くことから、森林、水、流域といった自然資源を維持管理するためには、地域社会を持続可能にすること、人と自然の境界線を意識しつつ、地域住民が安心して暮らせる「まち」をいかに住民主体となって構築していくかについて、公正と効率、合理性、安定性といった視点から検討することが重要である。地域社会の持続可能性を考える場合には、内発的発展⁵⁰を原則としながらも、外部との接合点を意識しながら、新たな公共のあり方について、いわば分権型地域再生⁵¹への途を検討することが重要である。社会における生態系システム

あるいは環境・経済・社会のサステナビリティは相互補完的であることから、地域の現状をいかに把握し、総合的な政策をいかなるガバナンスによって構築すべきか。持続可能な地域社会とガバナンスに向けたサステナブル・コミュニティを可能にする条件とは何か。残された課題は多い。

¹ 情報や知識の蓄積・伝達・処理が中心となった資本主義。

² 国際金融や外国為替市場の投機が賭場におけるギャンブル・ゲームに類似してきたことを象徴的に示す。ストレンジ[2007]では大銀行、大ブローカーが元締めをつとめ、密室の中の巨大なカジノと化した国際的マネーゲームが、世界経済を牽引し、グローバル化した為替市場、商品先物市場の不安定さという世界金融システムの弱点が、世界的な金融危機を繰り返し引き起こしていると指摘している。

³ いわゆるプレカリアート。

⁴ さしあたり、橘木[2012]。

⁵ こうした「裏切られた発展」を超えて、ノーガード[2003]は社会システムと環境システムの共進化を提案している。

⁶ ジャパン・シンドロームは、日本の社会が人口減少を出発点に、生産年齢人口の減少→国内市場の縮小→経済の停滞→収入の減少→社会保障負担の増加→少子化の進行→少子高齢化の加速と連鎖しながら、社会が負のスパイラル（循環）に入るメカニズムをもつことを示唆する。同時に、これが国や地方自治体の財政悪化や社会資本整備、医療など公的サービスの維持を困難にさせるなど派生的にさまざまな問題を生み出すことになる。

⁷ 具体的には、一全総では、既成大集積以外の地域に大規模な開発拠点を設定し、外部経済の集積を形成すること、二全総では、7大中核都市の整備とこれら相互の交通通信網の整備により、日本列島の主軸を形成することを、三全総では、全国に200～300の定住圏を整備し、全国土の利用の均衡を図り、人間居住の総合的環境を整備定住圏の整備することを、四全総では、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定地域への過度の集中がなく相互に交流する国土とすることを、21世紀の国土のグランドデザインでは、現在の一極一軸型国土構造を4つの国土軸からなる多軸型国土構造へと転換することが計画された。

⁸ 「過疎」という言葉は、1967年経済発展計画の中で、政府文書として登場した。本論では、過疎を地域の人口減少にともない、地域住民の生活水準や生産機能の維持が困難になってなる状態、として扱う。

⁹ 過疎地域とは、①過疎地域自立促進特別措置法第2条第1項に規定する市町村の区域(本過疎)、②過疎地域自立促進法第33条第1項規定により過疎地域とみなされる市町村の区域(みなし過疎)、③過疎地域自立促進法第33条第2項の規定により過疎地域とみなされる区域(一部過疎)をいう。

¹⁰ 国では、過疎地域における住民福祉の向上や働く場の創出を図るとともに、豊かな自然環境や伝統文化などの地域資源を生かした地域づくりを進め、森林や農地、農山漁村を適正に管理して国土を保全し、過疎地域が国土の保全・水源のかん養・地球温暖化の防止などの多面的機能を発揮して、国民生活に重要な役割を果たすため「過疎対策」を実施する、としている[総務省2012]。

¹¹ 過疎自治体の内訳については、総務省地域力創造グループ過疎対策室[2012]、資料1。

¹² 過疎地域の年齢階層別人口構成を全国比較すると、0～14歳人口割合については大差ないが、15～29歳の若年者比率は11.3%と低く(全国は15.4%)、65歳以上の高齢者比率は33.2%と高い(全国は22.8%) [総務省2012]。

¹³ 内訳は、過疎市町村774のうち、財政力指数0.1未満14市町村、0.1以上0.2未満261市町村、0.2以上0.3未満296市町村、0.3以上203市町村である。

¹⁴ 総務省地域力創造グループ過疎対策室[2011]「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」(平成22年度)。

- ¹⁵ 同時に、農山漁村振興対策が所得補償的な性格をもつとともに、行政への依存を高めた面もある。
- ¹⁶ 例えば集落の寄合回数が減るなどして、集落活動が活発でなくなり集落機能も低下することをいう。
- ¹⁷ 小田切[2009]は、中山間地域の三つの空洞化として、問題点を指摘し、農山村再生について議論している。
- ¹⁸ 例えば用水について、共同消費、共同処理、費用負担、といった社会的共同消費をいかに維持するかは深刻である。この点については、第4節で議論する。
- ¹⁹ 長野大学環境ツーリズム学部の大野晃教授へのインタビュー（2012年12月14日）。
- ²⁰ 特に国土交通省[2007]の過去7年の間に、過疎地域だけで191の集落が消えたという数字について、その内容をみると、ダム、道路による移転や集団移転事業、自然災害等が含まれており、高齢化のために共同生活に支障が生じ、消滅に至った集落が191あったわけではない点には留意する必要がある。
- ²¹ 自治体格差の現状分析については、大野[2008]を参照されたい。
- ²² 長野大学環境ツーリズム学部の大野晃教授へのインタビュー（2012年12月14日）。
- ²³ 過疎地有償運送は、過疎地などで、タクシーなど公共交通機関により地域住民の輸送が確保されない地域で行われる輸送であり、過疎地有償運送等のための車両数は年々増加傾向にある。乗合バスの路線廃止状況をみると毎年2000km近くの路線が廃止されているため、公共交通機関によっては地域住民の輸送が確保されない地域が今後増えることが予想される。このため、過疎地有償運送の需要は高まるものと考えられる。自家用有償旅客運送の現状および過疎地有償運送については、さしあたり、国土交通省自動車交通局旅客課[2011]を参照。
- ²⁴ 限界集落に住む人々がライフ・ミニマム（人間が生きていくための最低限度の生活条件）を送れるよう、歩いていける場所に多目的総合施設（歩いて年金が下せ、預貯金ができ、荷物を送れ、生鮮食品を購入できるところ）を設置するとした構想[大野2008]。
- ²⁵ 「郷の駅」構想については、さしあたり、島根県中山間地域研究センター「中山間地域づくりの七カ条を考える」
(<http://www.pref.shimane.lg.jp/chusankan/kenkyu/chiiki/7kajosoran.html>)。
- ²⁶ 保母[1996, 78]では、「農山村に人が住み、集落が維持されることによって農山村の美しい景観と国土が保全できる。それは、都市住民が長期短期の休暇を活用して、快適な自然的文化的環境のもとで疲れを癒すことのできる場を提供する。（中略）従来、農山村への補助金は『農林業補助金』の枠組みをはめられていたが、地域を維持する、人の住む地域社会を維持するという目的を明確にした『農山村補助金』の性格を持たせる必要がある。」と指摘している。
- ²⁷ 大野[2010]は高知県の過疎問題を山村の高齢化と「山」の環境問題として位置づけ、高知県内市町村について、人口増減率別区分と年齢階層構成による分析から特定農山村法指定市町村に対する支援のあり方を論じている。
- ²⁸ 香南市は、旧香我美町や旧野市町で人口が増加しており、2010年3月に陸上自衛隊新高知駐屯地が開設されたことも人口増加の要因と考えられる。
- ²⁹ 高齢化率40%を超える市町村は、北川村40.2%、本山町40.2%、東洋町40.5%、三原村41.2%、越知町41.5%、土佐町43.0%、大川村44.3%、仁淀川町50.3%、大豊町54.0%である（2010年国勢調査）。
- ³⁰ 旧高知市を除く。
- ³¹ 中山間地域でみると、1,567集落（90.7%）で人口が減少しており、このうち50%以上人口が減少した集落が1,112集落（全体の64.4%）となっている[高知県2012]。
- ³² 中山間地域でみると、1,221集落（70.7%）で世帯数が減少し、このうち50%以上世帯数減少が462集落（全体の26.8%）となっている[高知県2012]。
- ³³ 高知県庁におけるヒアリング調査では、金谷正文・中山間地域対策本部理事に表敬訪問を行うとともに、高知県産業振興推進部中山間地域対策課の前田和彦課長及び市川なえ子チーフから県中山間地域対策課の業務概要や中山間地域対策の現状と課題、2012年度

実施の集落調査の内容や集落活動センターの取り組みなどについて提供資料をもとにうかがうことができた（2012年10月25日）。

³⁴ 総務省では外部人材を活用するツールとして、地域おこし協力隊、集落支援員、復興支援員、外部専門家（アドバイザー）によるきめ細かいサポートについての財源措置を実施しており、集落活動センターのなかでも集落支援員の役割が期待されている。（総務省、http://www.soumu.go.jp/main_content/000161449.pdf）

³⁵ 高知県の集落活動センター支援については、さしあたり「集落活動センター支援ハンドブック」を参照されたい。

（<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/syuraku-center-handbook.html>）。

³⁶ 高知県産業振興推進部中山間地域対策課ヒアリング調査による（2012年10月25日）。

³⁷ 大豊町では、好永公一副町長に表敬訪問を行い、大豊町議会事務局の池添修一局長、総務課の森一芳地域担当班長及び下村賢彦課長補佐から、町の概況、過疎化の経緯・現状・課題、県及び町における集落対策の経緯、現状、課題についてヒアリングを行った（2012年10月25日）。

³⁸ また「限界集落」を定義化した大野[2005]の調査地としても知られる。

³⁹ また老年化指数、死亡率においても県内市町村で第1位（2010年10月1日）である。大豊町ヒアリング資料（2012年10月25日）。

⁴⁰ 大豊町ヒアリングおよびヒアリング資料（2012年10月25日）。

⁴¹ 仁淀川町では、井上光夫会長（によど自然素材活用研究会）、中山琢夫研究員（によど自然素材等活用研究会）からヒアリングを行った（2012年9月3日）。

⁴² 池川町、吾川村、仁淀村が新設合併し、仁淀川町となった（2005年8月1日）。

⁴³ 農林水産省「グラフと統計でみる農林水産業 高知県仁淀川町 基本データ」
（<http://www.machimura.maff.go.jp/machi/contents/39/387/index.html>）。

⁴⁴ こうした政策の困難性については、第三セクター林業企業体「ソニア」（仁淀川上流域と中流域の地方自治体による広域行政を通じた流域の林業を守り環境を保全していく担い手育成を目的とした企業体）について論じた大野[2005, 192-209]を参照されたい。

⁴⁵ 2012年12月1日に落成式が行われ、2013年4月にグランド・オープン予定。現在、火・木・土・日に、農家レストランがプレオープンしている。

⁴⁶ 仁淀川町『広報によど川』（仁淀川町広報）、2013年1月号、No.90。

⁴⁷ 2013年3月オープン予定（仁淀川町『広報によど川』（仁淀川町広報）、2013年3月号、No.92）。

⁴⁸ 仁淀川町ヒアリングより（2012年9月3日）。

⁴⁹ 高知県からの特派員という意味合いで地域の人々は理解している。仁淀川町ヒアリングより（2012年9月3日）。

⁵⁰ 内発的発展のためには財政権の確立が必要である。宮本[1985;2010]は内発的発展の原則として、地元の技術・産業・文化を土台に地域内の市場を主な対象として地域住民が学習・計画・経営すること、環境保全の枠のなかで開発を考え、アメニティ、福祉、文化、地元住民の人権の確立を求める総合目的をもつこと、産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業分野にわたるようにして、付加価値があらゆる段階で地元に着着するような地域産業連関をはかること、住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意思を体現して、その計画にのるよう資本や土地利用を規制しうる自治権を持つことを指摘している。

⁵¹ さしあたり、林[2009]。

参考文献

- 植田和弘 2008. 「環境サステナビリティと公共政策」『公共政策研究』第 8 号 6-18.
- 大西隆・小田切徳美・中村良平・安島博幸・藤山浩共著 2011. 『これで納得！ 集落再生』ぎょうせい.
- 大野晃 2005. 『山村環境社会学序説』農文協.
- 2008. 『限界集落と地域再生』北海道新聞社他地方紙・関連出版社共同企画出版.
- 2010. 『山・川・海の環境社会学』文理閣.
- 小田切徳美 2011. 『農山村再生の実践』JA 総研研究叢書.
- 2009. 『農山村再生』岩波ブックレット.
- 高知県 2012. 「平成 23 年度高知県集落調査報告書」
(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/syuurakutyousa-kekka.html>).
- 2013. 『高知県広報紙 さん SUN 高知』, 平成 25 年(2013)1 月号 No. 215
(<http://www.pref.kochi.lg.jp/~kouhou/sansun/H24/130105.htm>).
- 国土交通省国土計画局総合計画課 2007. 「国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査 報告書」(<http://www.mlit.go.jp/common/000029254.pdf>).
- 国土交通省自動車交通局旅客課 2011. 「第 1 回 運営協議会における合意形成のあり方検討会 (2011 年 1 月 21 日開催)」資料 5.
- 国土審議会政策部会集落課題検討委員会 2010. 『集落課題検討委員会中間とりまとめ』平成 22 年 (<http://www.mlit.go.jp/common/000056919.pdf>).
- 佐無田光 2011. 「現代日本の過疎化と地域経済」『環境と公害』第 41 巻第 1 号 49-54.
- ストレンジ, スーザン (小林襄治訳) 2007. 『カジノ資本主義』岩波現代文庫.
- 全国市長会過疎関係都市連絡協議会 2008. 「今後の過疎対策のあり方について—過疎関係年以降調査結果」.
- 総務省 1988. 『昭和 62 年度版 過疎対策の現況』.
- 総務省自治行政局過疎対策室 2012. 『平成 23 年度版「過疎対策の現況」について』.
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室 2011. 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」(平成 22 年度).
- 2012. 「過疎法の延長及び今後の見直しについて」平成 24 年度第 1 回過疎問題懇談会 (平成 24 年 6 月 26 日開催) 資料 1.
- 橘木俊詔編著 2012. 『格差社会』ミネルヴァ書房.
- 鶴見和子 1996. 『内発的発展論の展開』筑摩書房.
- ノーガード, リチャード B (竹内憲司訳) 2003. 『裏切られた発展—進歩の終わりと未来への共進化ビジョン』勁草書房.
- 林宣嗣 2009. 『分権型地域再生のすすめ』有斐閣.

- 平岡和久 2001. 「中山間地域における内発的発展とパートナーシップの可能性－池川町における経済社会の分析と提言」『中山間地域研究年報』第3号.
- 広井良典 2001. 『定常型社会』岩波新書.
- 2009. 『コミュニティを問いなおす』ちくま新書.
- 2011. 『創造的福祉社会』ちくま新書.
- 保母武彦 1996. 『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店.
- 1999. 「中山間地域の内発的発展－農村社会学の役割」『農業と経済』第65巻第6号.
- 2006. 「中山間地域の内発的発展－地域再生のキーワードとしての「集落」」『東北学』第7巻.
- 2007a. 『どうする地域間「不平等」社会－島根地方再生への提言』しまね地域自治研究所.
- 2007b. 『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』岩波ブックレット.
- 西仁淀合併協議会———2004. 『新町の姿』（平成16年）.
- 仁淀川町 2013. 『広報によど川』（仁淀川町広報）2013年1月号 No.90
(<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/koho/dtl.php?hdnID=107>) .
- 2013b. 『広報によど川』（仁淀川町広報）2013年3月号 No.92
(<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/koho/dtl.php?hdnID=109>) .
- 宮本憲一 1982. 『現代の都市と農村』日本放送出版協会.
- 1985. 『環境経済学』岩波書店.
- 1998. 『公共政策のすすめ』有斐閣.
- 2010. 『環境経済学 改訂版』岩波書店.
- 山下祐介 2012. 『限界集落の真実』ちくま新書.

<ウェブサイト>

- 大豊町ウェブサイト <http://www.town.otoyo.kochi.jp/>
- 高知県ウェブサイト <http://www.pref.kochi.lg.jp/>
- 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/>
- 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/>
- 仁淀川町ウェブサイト <http://www.town.niyodogawa.lg.jp/>
- 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/>