

鳥取県における中山間地域集落問題と対応策の検討

研究員 坂本 誠

【要旨】

本論では、鳥取県中山間地域集落における人口減・高齢化の実態を把握し、そこから析出された中山間地域の諸課題、とりわけ集落脆弱化への対応策について検討を行った。

第1に、人口減・高齢化の実態として、過疎・中山間地域における人口減少の主因が、年少～壮年人口における大幅な減少にあること、年齢層別人口構成においては、特に「団塊ジュニア層」の欠落が大きいことを把握した。当該地域の人口対策にあたっては、こうした欠落した年齢層をいかに補填するかが課題となる。

第2に、人口減・高齢化集落の分布状況として、生活条件については地理的遠隔地で、生産条件については急傾斜地域にて人口減・高齢化が急速に進行している実態を解明した。特に生活条件に関わっては、「人口集中地区（DID）」「病院・診療所」までのアクセス時間が人口減少率と相関しており、所得形成機会の確保、医療機関へのアクセスが、政策課題として指摘される。

第3に、人口減・高齢化に伴う集落機能の実態把握により、高齢化の著しい集落において集落活動の停滞が把握された。特に高齢化率50%以上の集落では、新たな地域活動に向かう余力が乏しくなっている実態が明らかとなった。こうした傾向については、県の中山間集落対策の導入状況の経年変化からも確認できた。

そこで本論では、こうした集落脆弱化への対応策として、次の3つの手法を指摘し、検討を行った。

1つは、集落間の連携再編により、新たな地域活動に取り組む余力を生み出そうという対応である。中国・四国地方で多く見られる対応だが、鳥取県は、中国・四国の他県とは異なる地域構造を有しており、既存事例の単純な引用はできない。もちろん鳥取県でも脆弱化集落への対応策として積極的に捉えていくべきだが、鳥取県の地域構造に即した独自の手法を検討していく必要がある。

2つは、外部との協働連携による対応である。具体的には、都市住民との交流による対応、他出者との協働関係の構築、中間支援組織による対応が挙げられる。導入にあたっては、集落が主体性をもって、集落として望ましい協働連携のあり方を検討判断し、実行に移していくことが重要である。

3つは、「むらおさめ」と呼ばれる集落の戦略的撤退という考え方である。安易に用いるべきでない手法ではあるが、こうした議論を検討しなければならないほど集落問題が深刻化しつつあることを、強く認識しておく必要がある。

いずれの手法も実践検討途上であり、今後、実践の積み重ねによって、対応策としての完成度を高めていくことが求められる。各手法の導入にあたっては、地域実態の精確な捕捉と、試行錯誤による発見的最適化の過程を惜しまない姿勢が必要である。そしてなによりも、地域住民による判断の尊重が不可欠である。

1. はじめに

農山村コミュニティの基軸を担う、「集落」と呼ばれる地縁型コミュニティが、その内的環境の変化によって崩壊の危機に瀕している。

70年代に過疎が議論されていた頃は、人口はまだ社会減の段階であり、若年層の流出こそ多けれど、壮年層は各集落内に残っており、集落維持対策が社会的問題として語られることはさほど多くはなかった。しかし90年代以降の過疎化は、人口が自然減に突入したこと、さらには壮年層の人口減少（既存壮年層の高齢化が原因）が顕著である点において異なっている。そして、集落の持続可能性が主として問われる状況に至っている。

国土交通省が市町村を対象に行ったアンケート結果¹によれば、集落の将来予測について、市町村担当者が「10年以内に消滅」と予想した集落数は全国で422集落（調査対象集落の0.7%）、「（10年間は存続しても）いずれ消滅」と予想した集落は、実に2219集落（同3.6%）にのぼる。そして、消滅を予想される集落の多くが中山間地域に立地している。このように、中山間地域においては、集落の消滅が、いままさに始まらんとする時にあるといえる。いわゆる「限界集落」問題である（後の〈キーワード：「限界集落」とは？〉を参照）。そして、中山間地域を多く抱える鳥取県においても、脆弱化の進む中山間地域集落の実態把握、および対応策の検討は喫緊の課題となっている。

そこで本稿は、鳥取県中山間地域集落における人口減・高齢化の実態を把握し、ならび

に、それを踏まえた対応策の検討を目標として設定する。具体的には、第1に、人口減・高齢化の実態分析、および人口減・高齢化集落の地域分布の把握を行う。第2に、人口減・高齢化が集落活動にいかなる影響を及ぼしているか、統計的実証を行う。そして第3に、以上で析出された人口減・高齢化の実態をふまえて、中山間地域の諸課題、とりわけ集落の脆弱化問題への対応策を検討したい²。

〈キーワード：「限界集落」とは？〉

「限界集落」とは、65歳以上の高齢者が半数以上を占める集落を指した用語であり、こうした集落では、集落としての存続が限界に達し、近い将来、消滅のおそれが高いとされる。

「限界集落」問題を提唱したのは、当時高知県中山間地域をフィールドとして調査活動を行っていた現長野大学教授（当時高知大学教授）の大野晃（1991：56）である。大野が問題提起したのは1991年のことだが、当キーワードが中山間地域問題を象徴するキーワードとして注目が集まったのは、ここ2、3年のことである。

表1は、「限界集落」が大手5紙の掲載記事に出現した回数の推移を把握したもののだが、「限界集落」という用語は、大野による問題提起（1991年）以降、しばらくメディアに取り上げられることはなかった。

中山間地域の集落脆弱化問題を「限界

1 国土交通省「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査」（2006年調査）

2 なお、本稿における「中山間地域」は、農林統計上の「中間地域」及び「山間地域」（旧市町村別）を基本的な対象地域とした。また、統計的把握にあたっては、国勢調査以外に、農林業センサス集落調査データ（農林水産省）を併せて用いることとする。その理由は、第1に、最新の集落悉皆調査年度は2000年とやや古いものの、歴年の集落調査結果がデータベース化されており、経年変化が集落単位で把握できる点、第2に、集落の活動状況を調査項目に含んでおり、全国的、全県的な集落活動の統計的把握を行うのに適している点である。

表1 「限界集落」という言葉を使った記事数の変化

	読売新聞	朝日新聞	日本 経済新聞	毎日新聞	産経新聞	合計
1991年						0
1992年						0
1993年						0
1994年			1			1
1995年						0
1996年		8				8
1997年		1		1		2
1998年						0
1999年						0
2000年	2	2				4
2001年		1				1
2002年		2				2
2003年	1					1
2004年						0
2005年	1			1		2
2006年	8	15		10		33
2007年	85	82	19	76	12	274

		読売新聞	朝日新聞	日本 経済新聞	毎日新聞	産経新聞	合計
2006年	1～3月	1	8		1		10
	4～6月				4		4
	7～9月	1	4		3		8
	10～12月	6	3		2		11
2007年	1～3月	20	10	1	15		46
	4～6月	12	19		9	2	42
	7～9月	19	13	2	17	4	55
	10～12月	34	40	16	35	6	131
2008年	1月のみ	16	16	2	16	1	51

出所：新聞記事データベース「日経テレコン21」より、「限界集落」という単語が使用されている記事数を年度別に検索した

「限界集落」問題として本格的に取り扱った初出として指摘されるのは、朝日新聞の連載記事「消えゆく山村（限界集落—地域社会はいま）」（1996年）であり、広島県作木村（現：三次市）の過疎化高齢化を取材したものである。しかし、以降10年間は、散発的に取り上げられこそすれ、注目が集まることはさほど多くはなかった。

「限界集落」問題が再び脚光を浴びるのは、同じく朝日新聞の、高知県大豊町を取材した連載記事「地方は—限界集落から」がきっかけである。そして2007年に入ると、京都府綾部市「水源の里条例」³、先述した国土交通省によるアンケート調査結果の公表もあいまって、「限界集落」問題が中山間地域問題、そして地域間格差を象徴するキーワードとして、盛んに取り上げられるようになった。

2. 人口減・高齢化の状況およびその影響

2.1 人口減の状況

本章では、人口減・高齢化の進行状況について統計的把握を試み、急激な人口減・高齢化がいかなる地域で生じているのか、そして人口減・高齢化が集落活動にいかなる影響を及ぼしているか、分析を行いたい。

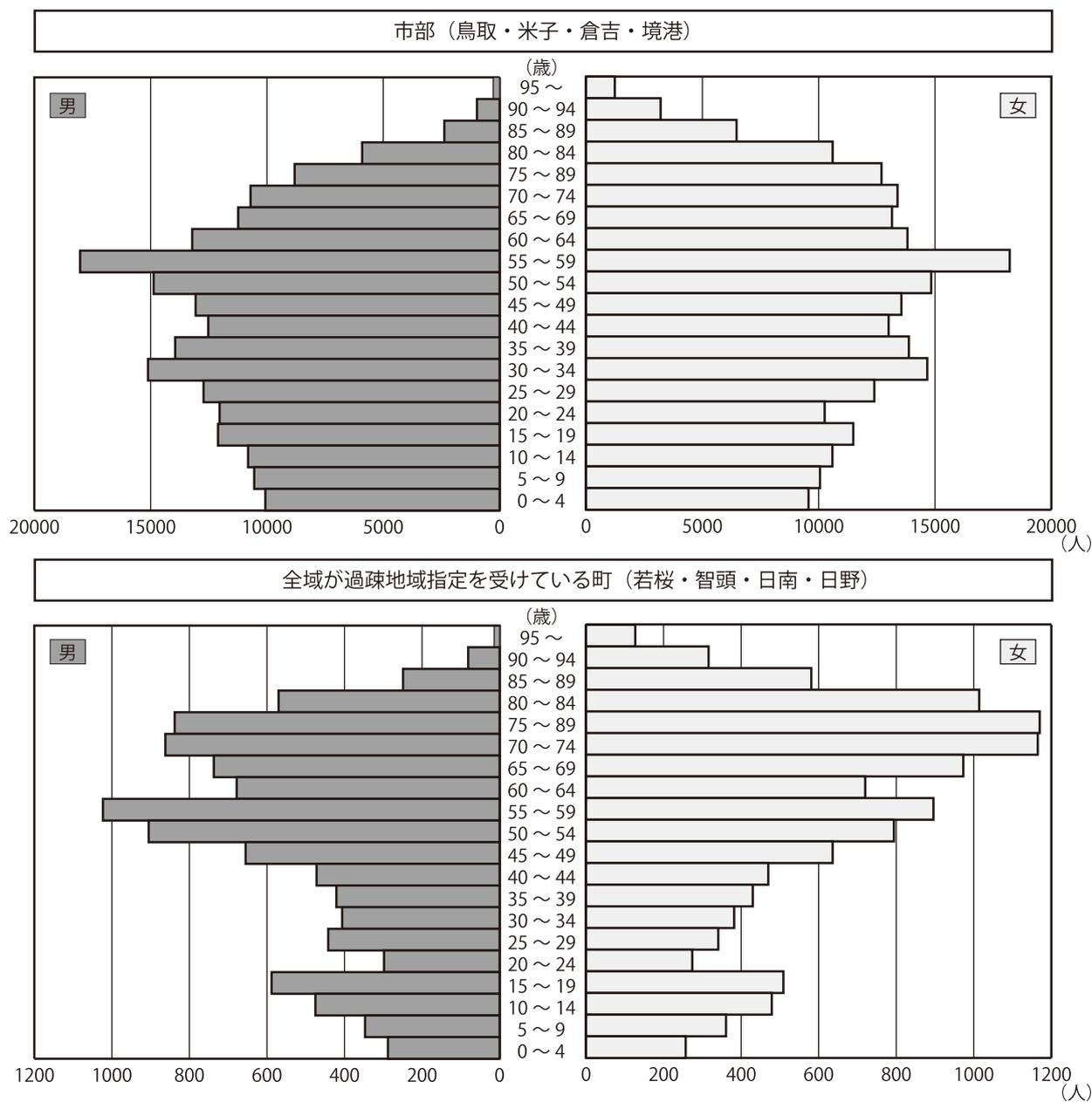
まず、図1は、人口ピラミッドの作図により、市部と過疎町村の年齢別人口構成を比較したものである。

先に市部における人口ピラミッドを見ると、人口構成に2つの“山”がある。1つは55～59歳層をピークとする「戦後ベビーブーム世代」（いわゆる「団塊の世代」）であり、2つは30～34歳層をピークとする「第2次ベビーブーム世代」（「団塊の世代」の子供世代、いわゆる「団塊ジュニア」）である。

一方、過疎町村の人口ピラミッドは、市部のそれと大きな違いを見せている。都市部と

3 京都府綾部市が2007年4月に施行した条例で、①市役所から25km以上離れ、②高齢化率60%以上、③20世帯未満、④水源地域にある、すなわち地理的遠隔および小規模高齢化集落を対象に、定住対策の促進・都市との交流促進・地域産業の開発と育成・生活基盤の整備をによる振興策を講ずるとしている。限界集落にスポットを当てて、下流域住民（都市的地域住民）も含めた市全体の取り組みとして対策に乗り出そうとした点に注目が集まった。

図1 市部と過疎地域の年齢別人口構成の比較（人口ピラミッド）



出所：市町村別年齢別男女別推計人口（2007年10月1日現在：鳥取県統計課）

同じく2つの“山”が見られるものの、それは、「戦後ベビーブーム世代」と「昭和1ケタ世代」によるものであり、都市部で1つのピークを築いていた「第2次ベビーブーム世代」、そして20代人口が欠落している。子育て世代でもある当該年齢層の欠落は、すなわち過疎町村における人口再生産力の脆弱化を如実に示すものである。

次に、人口動態に基づいた分析を行いたい。表2は、鳥取県中山間地域の農家人口の減少を年齢層別に把握したものである。これを見ると、人口減少を主導しているのは、年少人口（満14歳以下）・青年人口（満15歳以上29歳以下）・壮年人口（満30歳以上64歳以下）であることがわかる。いずれも、1980～2000年にかけて、約半数以下に減じている。一方、

表2 鳥取県中山間地域における農家人口の年齢層別推移

	年少人口		青年人口		壮年人口		高齢人口		農家人口(合計)	高齢化率	
1980年	21,394	100	24,916	100	50,964	100	28,110	100	125,439	100	22.4
1985年	23,072	108	18,372	74	48,714	96	30,509	109	121,118	97	25.2
1990年	18,316	86	11,873	48	36,203	71	27,807	99	94,981	76	29.3
1995年	13,646	64	11,409	46	30,620	60	28,629	102	85,150	68	33.6
2000年	10,333	48	11,558	46	25,624	50	27,150	97	75,557	60	35.9

出所：農林業センサス（各年）

注1) 各項目（高齢化率除く）左欄は実数（人）、右欄は1980年を100とした数字

注2) 高齢化率については、単位%

注3) 年少人口は満14歳以下、青年人口は満15歳以上29歳以下、壮年人口は満30歳以上64歳以下、高齢人口は満65歳以上農家人口を指す。

高齢人口（満65歳以上）は、1980年以降、変動はほとんど見られず、2000年時点でも、1980年当時の97%の水準を維持している。すなわち、年少・青年・壮年人口の減少が人口減少の主因であり、その結果として、高齢化率が上昇していることが、この表から読みとれる。

このように、過疎地域、中山間地域の人口減少は、年少～壮年人口における大幅な減少が主導しているのが実態であり、その結果指標としての高齢化率の上昇が把握される。

2.2 人口減・高齢化の発生条件

では、こうした人口減・高齢化は、どのような条件の集落で進んだのであろうか。以下にて分析を進めたい。

表3は、鳥取県中山間地域において、集落単位の農家人口数の増減と集落の生活条件と

の関連を示したものである。集落の生活条件の指標としては、都市へのアクセス条件を意識して「人口集中地区（DID）」までの時間距離、生活施設へのアクセス条件を意識して「スーパー・百貨店」・「病院・診療所」までの各時間距離を採用した。その結果、いずれの項目においても、遠隔集落（「人口集中地区（DID）」まで60～90分集落、「スーパー・百貨店」「病院・診療所」まで30～60分集落）において人口減少がより激しいことが把握できた。特に傾向が顕著なのは、「人口集中地区（DID）」と「病院・診療所」であり、前者については通勤等の利便性（所得の確保）、後者については緊急時の医療対応が生活利便性を規定し、さらに人口減少を起因しているのではないかと指摘される。

表3 集落の生活条件による農家人口増減率の比較（鳥取県中山間地域：1970～2000年）

	DIDまで	(単位: %)	
		スーパー・百貨店まで	病院・診療所まで
30分未満	-33.2	15分未満	-34.8
30～60分	-37.4	15～30分	-40.2
60～90分	-49.2	30～60分	-48.6
平均	-36.0	平均	-36.0

出所：農林業センサス（1970、2000年）

表4 集落の生産条件による農家人口・経営耕地面積の増減率の比較
(鳥取県中山間地域：1970～2000年)

(単位：%)

	農家人口	経営耕地面積
平坦地	-35.4	-29.3
緩傾斜	-34.1	-26.4
急傾斜	-37.6	-38.4
全体	-36.0	-32.1

出所：農林業センサス（1970、2000年）

注）

平坦地は、田の団地の傾斜が1/100（100mで1m上昇する地形的傾斜）未満、畑及び樹園地の団地の傾斜が8度（約7mで1m上昇する地形的傾斜）をいう。

緩傾斜地は、田の団地の傾斜が1/100～1/20（100～20mで1m上昇）、畑及び樹園地の団地の傾斜が8～15度（約7～4mで1m上昇）をいう。

急傾斜地は、田の団地の傾斜が1/20（20mで1m上昇）以上、畑及び樹園地の団地の傾斜が15度（約4mで1m上昇）以上をいう。

次に、農業生産上の条件不利性との関連を見てみよう。表4は、農業生産条件の不利性の指標として集落の農地の傾斜条件（傾斜度をもとに、平坦地・緩傾斜地・急傾斜地に分類：具体的定義については、表の注記を参照）を採用し、農家人口数および経営耕地面積の増減との関連を見たものである。農家人口数、経営耕地面積ともに、急傾斜地にて、著しい減少を見せていることが把握される⁴。

表5 集落の生活・生産条件による高齢化率の比較（鳥取県中山間地域：2000年）

(単位：%)

	DIDまでの時間距離			全体
	30分未満	30-60分	60-90分	
平坦地	27.9	29.0	32.9	28.1
緩傾斜	28.2	29.7	30.6	28.9
急傾斜	28.3	30.4	35.7	30.4
全体	28.1	30.0	35.4	29.3

出所：農林業センサス（2000年）

表5は、集落ごとの高齢化率と、集落の生

活・生産条件との関連を見たものである。これによれば、単純に傾斜条件と高齢化率は、平坦－緩傾斜－急傾斜の順で、28.1%－28.9%－30.4%となっており、特に急傾斜における高齢化率が高いことはわかる。しかし、さらに顕著な高齢化率の格差を見せるのが、先にとりあげた「人口集中地区（DID）」までの時間距離との組み合わせにおいてである。

以上からわかるように、すなわち、生活条件にかかわっては地理的遠隔地で、また生産条件にかかわっては急傾斜地域で大きな人口減・高齢化が起こっている。そして、その両者が重なった地域、つまり遠隔地急傾斜地域でとりわけ大規模な人口流出・急激な高齢化が進行していることがわかる。

2.3 高齢化集落の分布状況

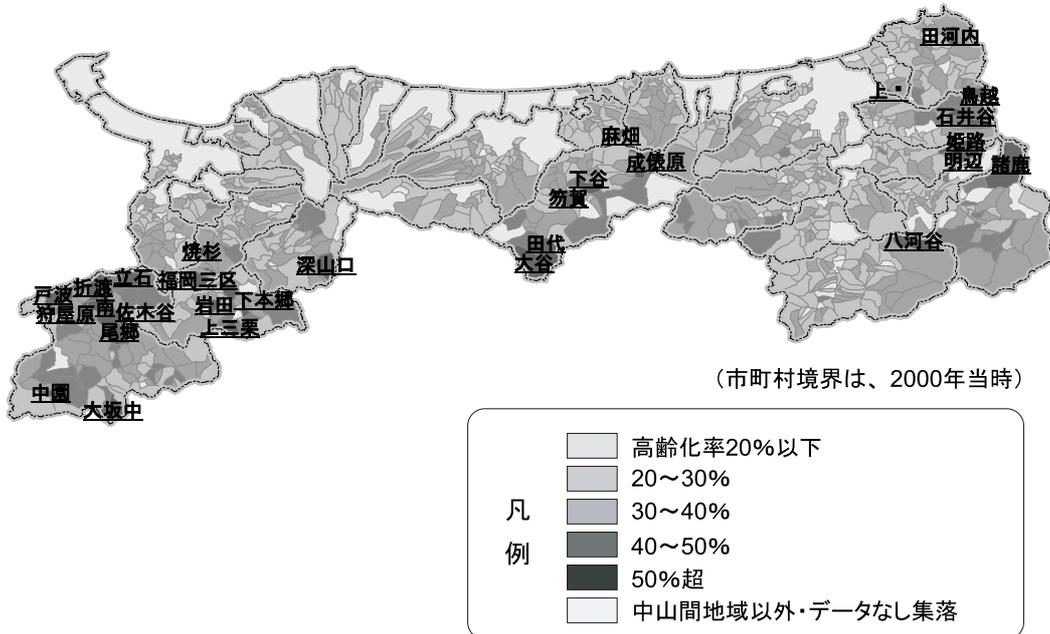
それでは、人口減・高齢化集落は、鳥取県内において具体的にどういった地域に分布しているのだろうか。

図2は、鳥取県内の集落単位の農家人口高齢率の分布状況を、GISツールを用いて、地図上で把握したものである。高齢化率の状況に応じて集落を塗り分けており、高齢化率50%以上の集落については、集落名称を付している。これによると、高齢化集落は、東部では岩美町・八頭町・若桜町の県境地域、中部では三朝町山間部ならびに倉吉市の旧関金町地域、西部では日野郡および伯耆町の旧溝口町地域に、ほとんどが分布していることがわかる。

図3は、同様に鳥取県旧市町村別の人口動態を、国勢調査人口ベースで把握したものである。先に見た高齢化集落の分布と同様の傾向を示していることがわかる。

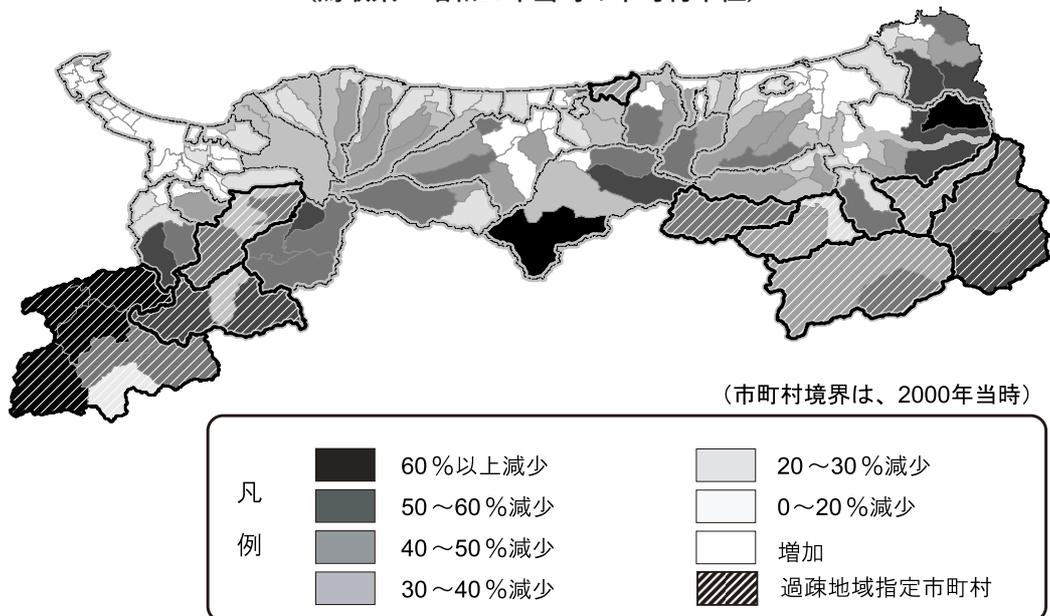
⁴ 緩傾斜地にある集落に比べて、平坦地にある集落の農家人口減少率が大きいのが、これは、比較的生活条件の良好な平坦地において都市化・住宅化が進み、非農家が増加したことが原因と推測される。

図2 集落ごと高齢化率の分布
(鳥取県中山間地域集落)



出所：農林業センサス集落調査（2000年）

図3 1960～2000年人口動態
(鳥取県・昭和25年当時の市町村単位)



出所：国勢調査（1960-2000年）

そして、ここで指摘しておきたいのが、過疎法（過疎地域自立促進特別措置法）における過疎指定地域と、上で把握した人口急減・高齢化進行地域とのズレである。岩美町山間部（旧蒲生村・旧小田村）、鳥取市旧国府町の山間部（旧大茅村・旧成器村）、三朝町山間部（旧小鹿村・旧竹田村）など、旧村単位では人口が40%以上減少していながらも、過疎法の指定要件が市町村単位であるために、過疎地域指定を受けていない地域がある。現行過疎法は2010年3月をもって期限切れを迎え、現在、ポスト過疎法のあり方についての検討が始まっているが、検討にあたっては、平成大合併により市町村の範囲が大きく変化したことをふまえ、指定要件についてより精緻な検討が求められる。

2.4 高齢化による集落活動への影響

つづいて本節では、これまでに確認した中山間地域集落の人口減・高齢化が、集落活動

にどのような影響を及ぼしているかを把握したい。

表6は、集落単位での高齢化率と、集落の寄合開催状況との関連を調べたものである。

まず、寄合開催回数について見ると、高齢化率45%未満の集落では、年間平均12回（月1回ペース）前後を保っているが、高齢化率45%以上になると、年間平均約8.8回と大きくダウンしている。

次に、議題内容別の話し合い率を見ると⁵、項目によって、高齢化の影響を指摘することができる。たとえば「祭り・運動会等の集落行事の計画・推進」を見ると、高齢化率35%以上集落において、話し合い率の減少が始まり、高齢化率50%以上の集落では81.6%となっている。逆にいえば、高齢化率50%以上の集落では、2割近くが、祭り・運動会等の集落行事が開催できない状況にあるといえる。また、「農業集落内の福祉・厚生」の項目では、高齢化率50%以上の集落において、話し合い

表6 高齢化による集落の寄合開催状況への影響（鳥取県中山間地域：2000年）

高齢化率（%） 農家世帯員	集落数	寄合開催回数（回）	寄合における議題内容別話し合い率（%）								議題群別話し合い数	
			補助事業の計画・実施	土地基盤整備等	水田転作の推進	農道の維持・管理	農道・農業用排水路	農業集落共有財産の利用・運営・管理	生活関連施設等の整備・改善	祭り・運動会等の計画・推進	環境美化・自然環境の保全	農業集落内の福祉・厚生
全体	944	12.1	16.5	96.4	87.2	67.3	87.3	96.3	89.4	68.3	2.6	3.3
20%未満	28	14.1	14.3	89.3	82.1	71.4	82.1	92.9	82.1	67.9	2.6	3.3
20～25%	147	13.2	12.9	93.2	82.3	63.9	89.1	94.6	88.4	64.6	2.5	3.4
25～30%	346	11.6	15.9	93.9	86.7	67.3	85.8	93.6	87.3	68.5	2.6	3.4
30～35%	255	11.1	18.8	94.5	83.1	64.7	83.5	94.9	85.9	67.1	2.6	3.3
35～40%	100	11.2	14.0	88.0	84.0	66.0	80.0	90.0	82.0	64.0	2.5	3.2
40～45%	51	11.7	19.6	90.2	80.4	54.9	74.5	84.3	84.3	62.7	2.5	3.1
45～50%	17	8.8	11.8	88.2	82.4	70.6	76.5	82.4	88.2	70.6	2.5	3.2
50%以上	38	8.8	10.5	86.8	73.7	44.7	76.3	81.6	78.9	39.5	2.2	2.8

出所：農林業センサス（2000年）

率が極端に低くなっている。

さらに、集落の寄合の議題は、その性格から大きく2つのグループに分けることができる。1つは、「水田転作」「共有財産」「土地基盤整備」「農道」であり、もう1つは「祭り・運動会」「環境美化（主としてゴミ）」「福祉・厚生」「生活関連施設」である。やや便宜的な区分ではあるが、前者は農業生産との関連が強いことから「生産的議題群」と、後者は主に生活面の活動を示す「生活的議題群」と位置づけられよう。そして、各議題群別の話し合い数を見れば、高齢化率50%未満の集落では話し合い数を維持しているものの、高齢化率が50%以上に達した集落では、話し合い数が急減する。

表7は、高齢化による地域活動への影響を把握しようと作表したものである。総合の活動実施率（各項目のいずれかの活動を実施し

ている率）を見れば、やはり高齢化率が高くなるにつれて、活動実施率が低下する傾向が伺えるが、個別項目について見ると、違った様相が見えてくる。

たとえば「農産物の生産」については、高齢化率50%未満集落においては、高齢化率が上昇するにつれて、活動実施率が高くなっている。「農産物の生産」・「農産加工品の生産」・「農産物の販売」の、農産物に関する3項目においては、いずれも高齢化率45～50%集落において、ピークを迎えている。そして、地域活動実施内容数でも、高齢化率45～50%集落がピークを築いている。

このように、高齢化率45～50%集落において、農産物を通じた地域活動の高まりが見られる。この要因として、高齢化率が上昇した集落において、目の前の危機的状況（さらなる人口減・高齢化）に対して、何らかの対策

表7 地域活動の実行状況（鳥取県中山間地域：2000年）

高齢化率（%）	集落数	地域活動実施率（%）								地域活動実施内容数
		（右記いずれかの活動を実施している率） 総合	農産物の生産	農産加工品の生産	農産物の販売	各種イベントの企画・開催	ボランティア活動	自然動植物の保護	その他	
全体	982	90.4	3.6	14.2	6.6	53.8	73.4	1.8	41.4	3.2
20%未満	28	89.3	3.6	14.3	7.1	39.3	67.9	0.0	42.9	3.2
20～25%	147	91.8	1.4	13.6	5.4	54.4	76.2	1.4	40.8	3.1
25～30%	346	94.5	2.6	15.6	7.8	57.8	78.9	2.0	39.6	3.4
30～35%	255	92.2	3.5	12.2	4.3	58.4	72.9	1.6	41.6	3.2
35～40%	100	84.0	6.0	14.0	8.0	50.0	62.0	1.0	49.0	2.8
40～45%	51	80.4	9.8	15.7	5.9	41.2	72.5	2.0	35.3	2.9
45～50%	17	82.4	11.8	23.5	17.6	41.2	76.5	5.9	47.1	3.8
50%以上	38	71.1	2.6	10.5	7.9	26.3	50.0	5.3	44.7	2.0

出所：農林業センサス（2000年）

5 もちろん、厳密には、寄合における議題の有無が、それにかかわる集落活動の有無を直接に示すものではないが、関連は大いにあると考えてよい。

を自らの手で行わねばならないという一種の「危機バネ」が働き、集落を地域活性化活動に向かわせたのではないかと考えられる。

ところが、高齢化率が50%以上に達すると、一転して、地域活動実施率が急減する。総合の活動実施率を見ても、高齢化率50%未満集落ではすべてのカテゴリで80%以上を維持していたのが、71.1%に減少する。個別項目ではその傾向がさらに顕著であり、高齢化率45~50%集落で活動実施率がピークを迎えた項目は、高齢化50%以上集落では、ほとんどが平均以下に落ちている。

この分析結果は、高齢化率45~50%集落で機能した「危機バネ」が、高齢化率50%以上集落では機能しなくなることを示している。ここからは、集落高齢化率が50%以上に達すると、もはや地域活動に向かう力すら減衰しているさま、まさに、「刀折れ矢尽きる」といった状況が浮かび上がる。

また、こうした脆弱化集落の実態は、中山間地域集落に対する県の施策のこれまでの実施状況からも把握される。

県はこれまでに多くの中山間地域対策事業を行ってきたが、特に集落を対象として行われた県の中山間地域対策事業としては、主に次の3つが挙げられる。

1つは、うるおいのある村づくり事業(1993~2000年度：平成5~12年度)である。これは、集落の特性を活かした住民主体の地域づくり活動に対する支援事業である。たとえば倉吉市(旧関金町)小泉集落の溪流釣り場を活かした地域活性化活動、三朝町今泉集落における農産物加工販売の取り組みは、この事業が契機となって発展したものである。

2つめは、農村環境保全対策事業(1996~

1998年度：平成8~10年度)である。耕作放棄地の増加が予想される過疎化高齢化の著しい集落を対象に、農地保全活動への支援、農業生産基盤、生活環境の整備を行った事業であり、たとえば、岩美町鳥越集落の「どんづまりハウス」は、当事業を活用して整備されている。

3つめは、中山間地域活性化交付金事業(2001~2004年度：平成13~16年度)である。地域内の諸問題の解決、地域づくり活動の取り組みに対する支援であり、特にワークショップによる計画づくりを基本として重きを置いている点が特徴的である。たとえば、三朝町牧集落における、集落内の新たな住宅団地への入居者を交えた新たなコミュニティづくりの取り組み、伯耆町(旧溝口町)間地集落における地域の特産である「きのこ」に着目した地域づくりは、この事業を活用したものである。

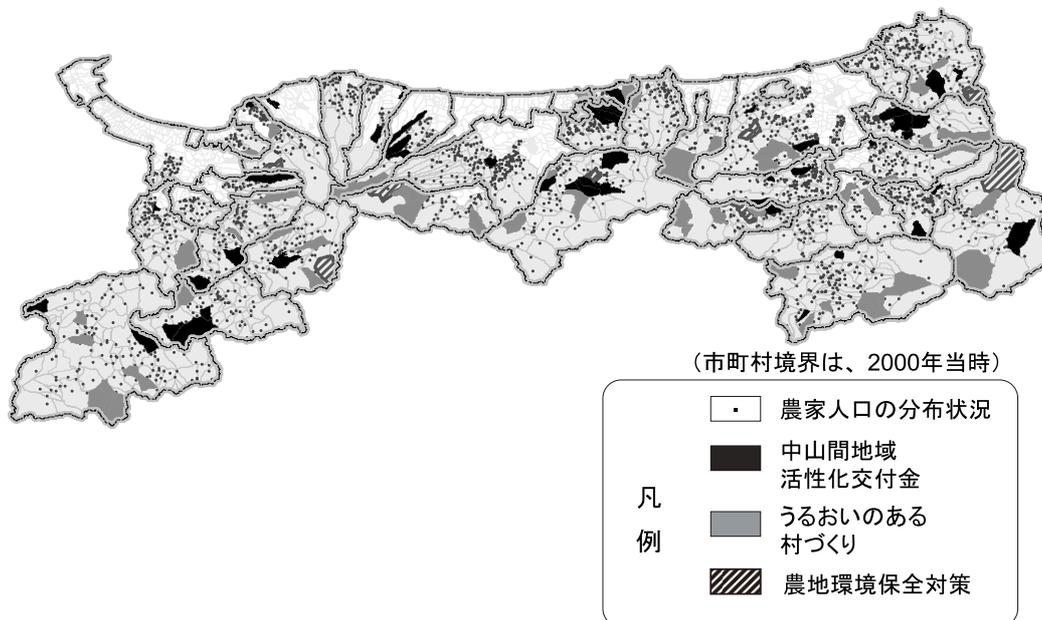
これら3事業は、いずれも農地保全や地域づくり活動に対する住民主体の能動的な取り組みに対する支援事業である点が共通点として指摘される。そして、特に中山間地域活性化交付金事業については、「住民が取り組む“事業”」ではなく、「住民の“取り組み”」そのものに対する支援であり、全国的に見ても、画期的な事業である⁶。

では次に、以上3事業の実施状況について把握したい。

図4は、これら3事業が導入された集落の分布状況を、事業別に把握したものである。高齢化集落の分布状況を把握した図2と比較すると分かるように、高齢化の著しい集落も含め、中山間地域全域に満遍なく、施策対応が行われていることがわかる。

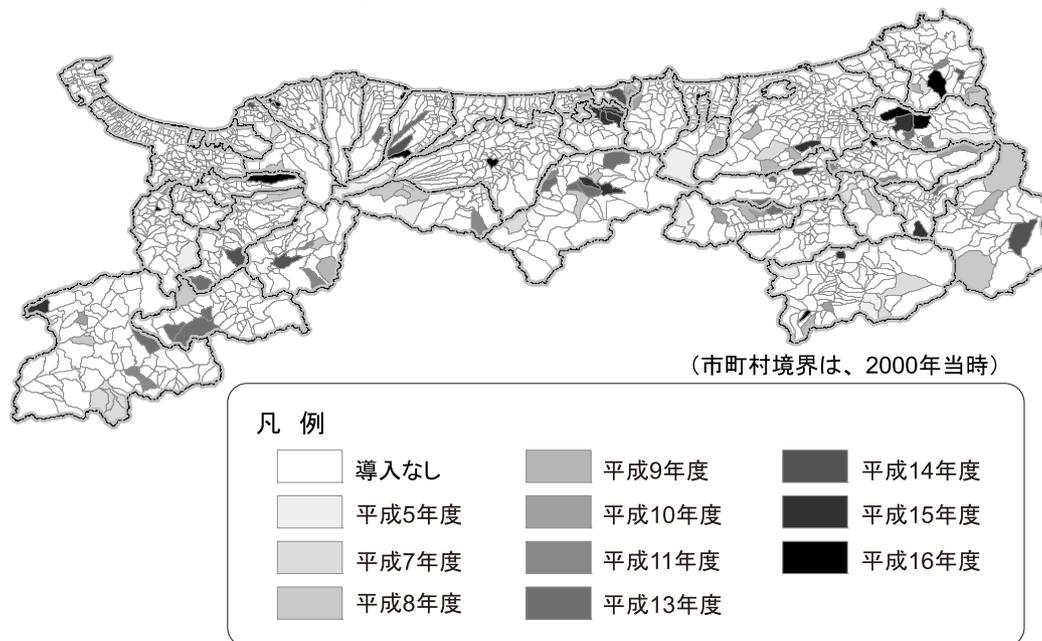
6 当事業の効果の実証については、藤田良子・古塚元夫(2008)を参照。

図4 県施策導入集落（事業別）
（鳥取県中山間地域集落）



出所：農林業センサス集落調査（2000年）
鳥取県資料

図5 県施策導入集落（年度別）
（鳥取県中山間地域集落）



出所：鳥取県資料

一方、図5は、3事業の導入集落を、年度別に把握したものであるが、この図からは、事業導入傾向の特徴について、次のような指摘をすることができる。初期（1993～1998年度：平成5～10年度）に施策対応が行われた集落は、高齢化の著しい山間地域に多いのに対し、後期（1999～2004年度：平成11～16年度）に施策対応が行われた集落は、比較的都市部に近い、いわば山際の集落が多い。これは、山間地域の集落が、施策対象になりにくくなったことを示している。そして、先に把握した、高齢化率50%未満の集落では一種の「危機バネ」が働くが、高齢化率50%以上に達すると「危機バネ」がもはや働かなくなるという実態が、ここでも指摘できる。すなわち、山間地域において、そもそも施策の受け入れが可能な集落が減ってきたのではないかという仮説である。

このように、人口減・高齢化が著しく進行した当該地域の集落では、現状の集落活動を維持するだけで精一杯であり、地域活性化のための新たな活動に取り組む余力がなくなりつつあるのが実状である。こうした集落については、従来型の施策による対応が困難になりつつある。新たな対応策の検討が求められる。

2.5 小 括

本章では、第1に、過疎地域・中山間地域の人口減少の解析により、その主因が、年少～壮年人口における大幅な減少にあること、年齢層別人口構成においては、とりわけ団塊ジュニア層の欠落が大きいことを把握した。そして、こうした人口動態の結果指標として、高齢化率の上昇が見られることを指摘した。

第2に、人口減・高齢化集落の分布状況として、生活条件にかかわっては地理的遠隔地で、また生産条件にかかわっては急傾斜地域

で大きな人口減・高齢化が見られること、そして、その両者が重なった地域、つまり遠隔地急傾斜地域でとりわけ大規模な人口流出・急激な高齢化が進行していることを解明した。さらに、鳥取県内の、人口減・高齢化集落の分布状況を、GISツールを用いて、地図上で確認した。

第3に、集落脆弱化の実態把握により、高齢化の著しい集落において、集落活動の停滞が把握された。特に高齢化率50%以上の集落では、新たな地域活動に向かう余力が乏しくなっている実態が明らかとなった。そして、こうした傾向については、県の中山間集落対策の導入状況の経年変化からも確認できた。

次章では、以上のような、中山間地域における人口減・高齢化の実態把握をふまえて、そうした実態に対する政策的対応のあり方について検討を加えていきたい。

3. 求められる対応策

3.1 中山間地域における政策的諸課題

前章における人口減・高齢化の実態把握から、中山間地域における政策的課題として、大きく分けて次の3点が指摘される。

第1に、過疎地域・中山間地域の人口減少を主導している年少～壮年人口の大幅減少への対策である。特に、市部と過疎町村の人口ピラミッドを比較して判明したように、現役子育て世代である「団塊ジュニア層」の欠落への対応が急務である。

現在、人口増加策の1つとして期待されているのが、移住定住者（UIJターン者）の獲得であり、鳥取県も2007年12月に移住定住対策として専任職員ならびに専用窓口を設置し、本格的に移住定住対策に取り組む予定である。ただし、その際には、一般に移住定住者候補としてもてはやされている団塊世代ばかりをターゲットにするのではなく、過疎地域・中

山間地域にもっとも欠落している「団塊ジュニア層」の確保も視野に入れて対応を図っていく必要がある。

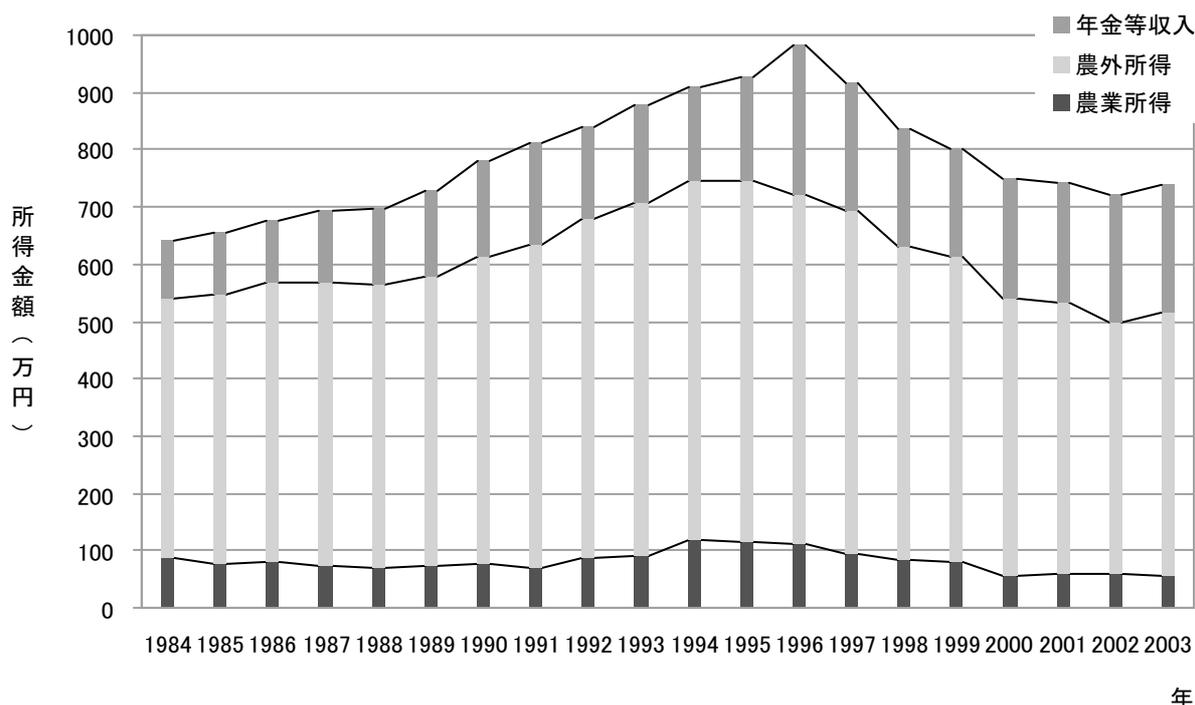
第2に、人口減・高齢化の規定要因として、「人口集中地区（DID）」「病院・診療所」へのアクセス時間が挙げたように、中山間地域集落における所得形成機会の確保と医療機関へのアクセス確保である。

所得形成機会の確保について把握するために、県内農家の所得構成を図6で示したが、これによると、県内農家の所得構成の中で、農業所得の占める割合は1割以下に過ぎないという現状が指摘される⁷。また、もう1つ指

摘されるのが、1995年以降の農外所得の顕著な減少であり、これが農村部の経済悪化の主因となっていることが推察される。不況による地域経済の衰退や財政削減に伴う公共工事の削減による農外所得機会の減少が、背景として指摘される⁸。このように、中山間地域集落における所得形成機会の確保は、農業所得だけでなく、農外所得も含めた総合的な対策が必要不可欠である⁹。

医療機関へのアクセス確保については、全国的な医師不足に伴い、現状の医療サービス維持すら困難になりつつある状況で、今後はますます厳しい局面が予測される。ドクター

図6 鳥取県内農家の所得構成



出所：鳥取農林水産統計年報（各年）

注）販売農家（経営耕地面積が30a以上、または年間農産物販売金額が50万円以上の農家）を対象。

7 図6で示した統計データは、データの制約上、平地地域の農家も含めた県内全販売農家の所得構成を示すものとなっている。中山間地域に所在する農家では、農業所得の占める割合は、さらに少ないであろうことが推測される。

8 1996年以降、年金等収入の占める割合が上昇していることにも着目する必要がある。農家世帯員の高齢化により、県内農家の所得構成において、年金所得への依存度が年々高くなりつつあることが指摘される。

9 農外所得の確保に際しては、従来型の兼業所得の開発だけでなく、農産物の加工度を高めることによる1.5次産業化、加工・流通への関与による6次産業化、グリーンツーリズムなど新たな農村起業等を視野に入れる必要がある。

ヘリや、既に日南町の日南病院が導入しているドクターカーの拡充、さらに中山間地域を介して接している兵庫・岡山・広島・島根など隣県との連携体制の構築などを検討していく必要がある。

第3は、集落問題、すなわち人口減・高齢化による集落脆弱化への対策である。

前章における統計的実証により、人口減・高齢化に伴い、中山間地域集落の「守り（生活保全）」「攻め（地域振興）」機能が脆弱化しつつあることが確認された。高齢化率45～50%集落においては、危機意識から地域活動が活発になる状況が見られるものの、高齢化率50%以上集落では、もはや新たな地域活動に取り組む余力が乏しくなっている状況が伺えた。

高齢化率50%未満集落においては、地域の危機意識をいかに汲み取り、危機意識からくる地域活動を大事に育てていけるかが課題となるだろう。しかし、高齢化率50%以上に達した集落では、集落の「守り」「攻め」機能が著しく脆弱化し、もはや自力で「攻め」に向かう余力が乏しくなっているのが実状である。当該集落において、脆弱化した集落機能をどのように補完するか、対応のあり方が問われるところであり、本論の主たる課題設定でもある。そこで、当該課題については、節をあらためて、求められる対応策を具体的に詳論したい。

3.2 集落脆弱化への対応策とその課題

3.2.1 集落脆弱化に対する3つの対応策

現状の集落活動の維持が精一杯で、地域活

性化のための新たな活動に取り組む余力がなくなりつつある集落、すなわち「守り」で手一杯で、「攻め」に向かう余力の乏しい集落について、どのような対応が可能であり、そして必要だろうか。本節では、以上の問題意識に対して、3つの対応策を提示し、検討を行いたい。

1つめは、集落間の連携再編による対応、2つめは、外部・他出者との協働関係の活用、そして3つめは、「むらおさめ」という考え方の導入である。

3.2.2 集落間の連携再編による対応

いま脆弱化集落対応としてもっとも注目されているのが、最初に取り上げる、集落間の連携再編による対応である。集落単位では、新たな地域づくり活動の実践はもとより、既存の集落活動すら不全をきたしつつあるなか、集落を束ねることで、既存の集落活動の補完を図り、さらにこれまで集落では対応できなかった地域活動への対応を図ろうという考え方である。集落単位では担い手が確保できなくとも、一定の地域単位でまとまることにより、担い手の総数が確保でき、地域活動に対する余力を生み出すことができる。

現在策定中の国土形成計画の議論においても、将来的な集落再編も視野に入れるべきとしたうえで、具体的な方策まで織り込んだ、踏み込んだ議論が行われている¹⁰。また、中山間地域等直接支払制度に関しても、協定締結集落が、周辺の「限界集落」（高齢化等により維持・存続が危ぶまれる集落）等を支援するにあたって、交付金の加算措置を講ず

10 「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果（中間報告）」国土審議会計画部会第9回自立地域社会専門委員会（2007年1月24日）配付資料

11 検討の結果、平成20年度農林水産省予算要求において、「小規模・高齢化集落支援モデル事業」として、「中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる集落等が、集落間の連携により、小規模・高齢化集落に向いて水路、農道等の保全管理活動（点検、簡易な補修等）を行う取組」に対する支援策が盛り込まれることとなった。

る「限界的集落等支援加算」制度の創設が検討される¹¹など、集落間連携について新たな動きが見られる。このように、農山村コミュニティを政策の受け皿として基盤強化するための集落再編が、いままさに始まりつつある状況にある。

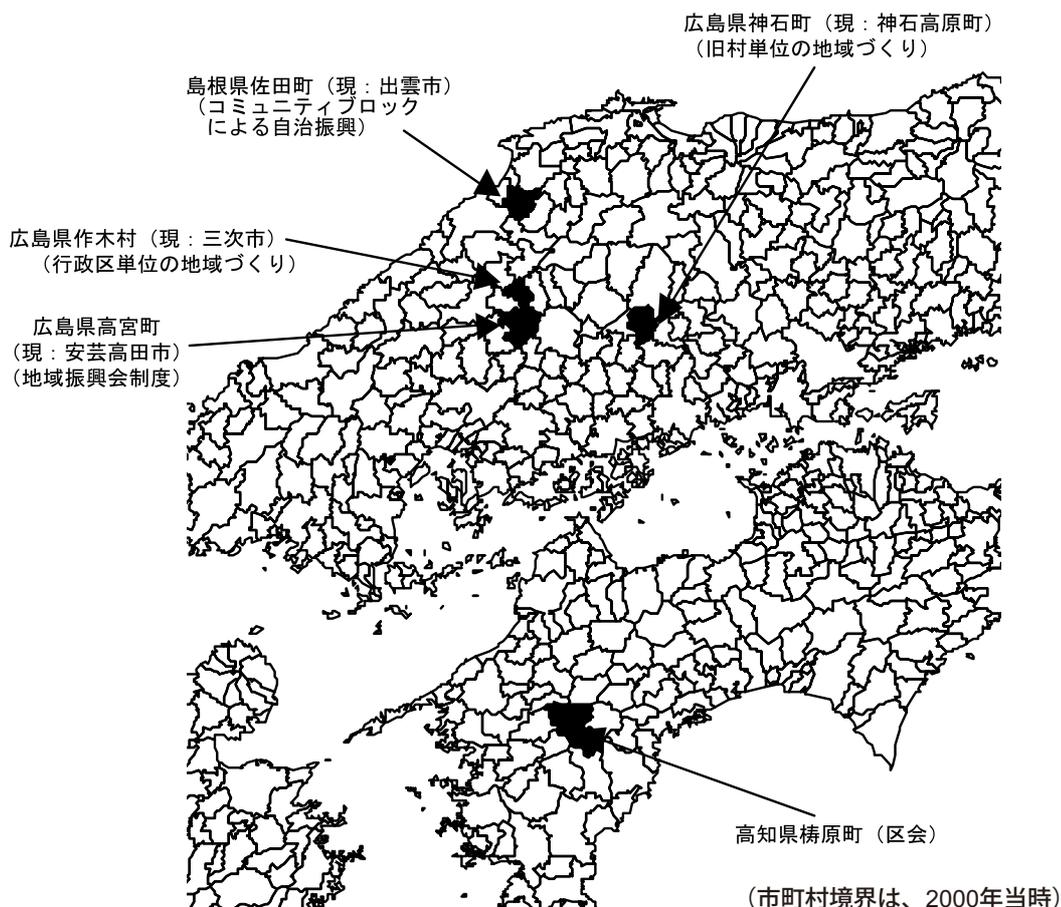
鳥取県内でも、近年、集落再編に関する新たな試みが起こりつつある。既に、南部町・三朝町・伯耆町において、小学校区等、集落より大きな枠組みを基本単位とした地域づくり組織が設立されている。智頭町の「ゼロ分のイチ村おこし運動」についても、従来は集落単位で行われてきたが、2008年度（平成20

年度）より、地区（小学校区）単位の「ゼロ分のイチ運動」が始まる予定である¹²。

こうした集落再編に関して、特に実践例が多く見られ、先発地域として注目されるのが、中国・四国地方の中山間地域である。中国・四国地方における集落再編の取り組みの代表例を図7に示したが、いずれも全国的に見ても先発的な取り組みとして注目されている事例である。

ここでは、そのうちの1例として、広島県安芸高田市（旧高宮町）川根地区の取り組みを紹介したい。

図7 中国・四国地方の集落再編実践例



12 既に、町内の山郷地区・山形地区（旧村・小学校区）において、地区単位の振興協議会が発足し、平成20年度以降、地区単位のゼロ分のイチ運動に取り組む予定である。2008年3月2日には、両地区とも、新たなゼロイチ運動の実施主体として、町からの認定を受けた。

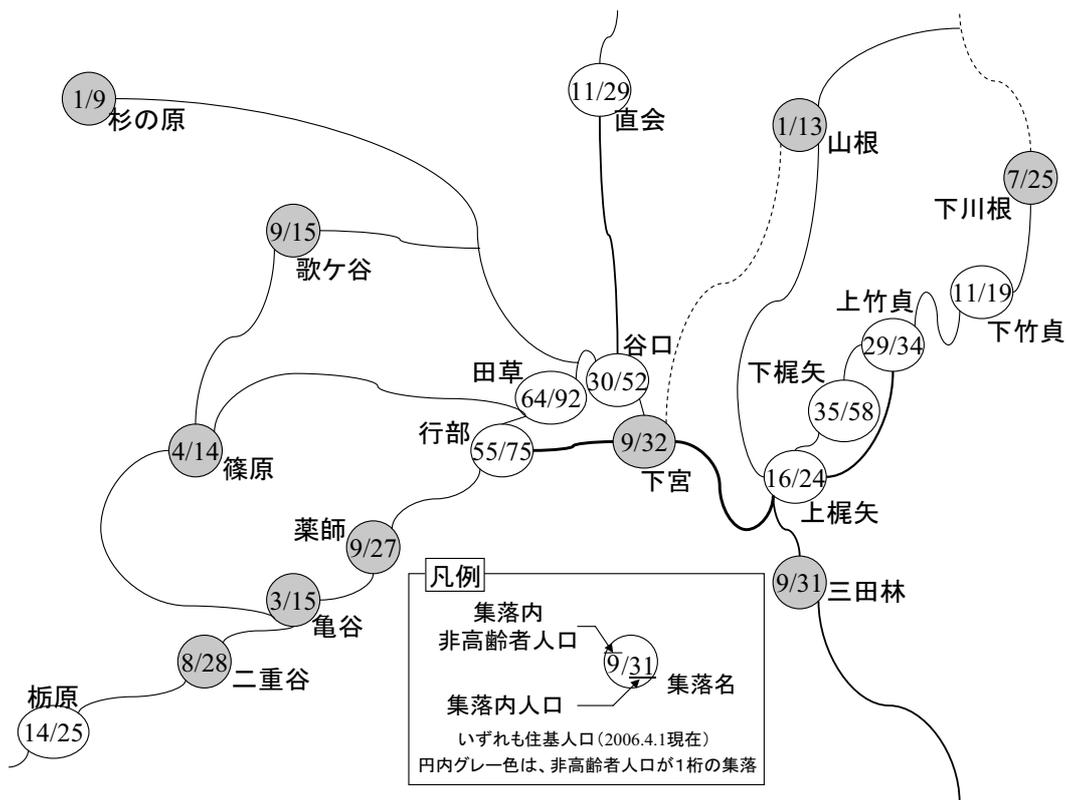
川根地区は、広島県安芸高田市（旧高宮町）の北端、島根県境に位置し、1956年に他2村と合併して高宮町となるまでは、明治期以来川根村として地歩を築いていた。江の川沿いの県道が、市内（旧町内）他地区との唯一の連絡路だが、未だ改良が進んでおらず、すれ違いのできない箇所が多々残っている。旧町中心部までは車で約20分を要し、旧町内でも最奥地に位置している。

地形も他地区に比べて険しく、耕地も少ない。以前は、稲作、和牛、林業（製炭）、養蚕で生計を立てていたが、これらの産業が衰退するにつれて、過疎化高齢化が急激に進行していった。現在は、249世帯、人

口612名、高齢化率は実に5割近くにまで達している。

江の川沿いならびに、江の川の支流（田草川、長瀬川など）沿いに集落が散在しており、集落数は全部で19を数える。小学校や郵便局のある田草・行部・谷口・下宮集落には一定の人口集積があるものの、それ以外は小規模な集落が多く、集落内人口が20人を下回る集落も少なくない。さらに、各集落の非高齢者数もきわめて少なく、非高齢者数が10人を下回る集落が、19集落中10集落（図8）と、過半を占めている。うち3集落では、高齢化率が80%以上に達している¹³。

図8 川根地区の集落の状況



13 その一方で、非高齢者数が30人以上を数える集落も4集落あり、川根地区全体で見れば、非高齢者数が325人確保されている。集落単位では担い手は乏しいが、地区単位でまとめれば、一定の担い手数を確保できる好例である。

このように、過疎化高齢化、それに伴う集落構成員の減少の著しい川根地区において、振興会活動が始まったのは、1972年のことだった。前年より、当時の川根郵便局長の呼びかけで、地区選出議員や地区内の寺の住職ら有志が集まって、地区単位での活動の必要性、そのあり方について検討が重ねられてきたが、1972年2月、有志参加による川根振興協議会が設立された。

その年の7月、川根地区一帯を襲った集中豪雨は、江の川の氾濫を引き起こし、地区全体が長期間にわたって陸の孤島として取り残される結果を招いた。このとき、「役場はなにもしなかった。こうなったら、自分でなんとかしなければ」という思いが地域住民の心に強く刻まれたという。そして、1977年には、これまでの有志参加による組織から、地区内全戸参加の組織への移行を果たし、現在の振興協議会の原型が整った。

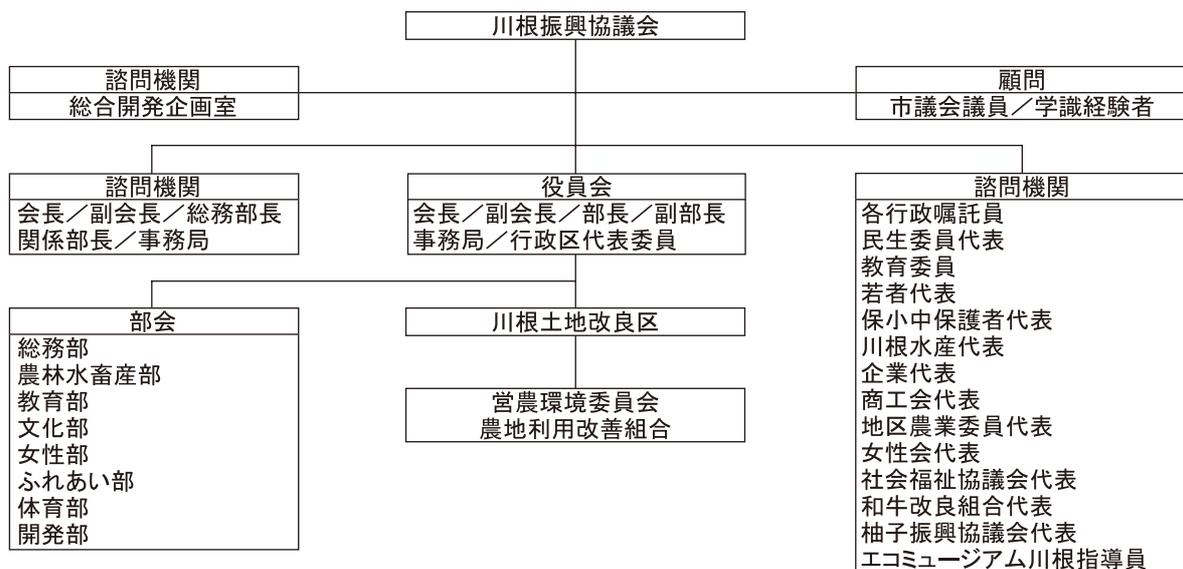
現在の振興協議会は、図9のように、会長、副会長の参加する三役会、部会の部長・副部長が加わった役員会、さらに総務部・

農林水畜産部など8つの部会から構成されている。役員や部会の構成員には、非高齢者や女性の積極的な参加も見られる。8つに分かれた部会の名称を見てもわかるように、多岐にわたる活動を行っている。

まず、ふれあい部が担当している地域福祉活動は、振興協議会活動のモットーである「おたがいさま」（互助）意識がもっとも反映されたものである。給食サービス、サテライト型デイサービスを、特別養護老人ホームと協力して毎週行っているほか、1日1円募金、小学生と高齢者との交流活動なども行っている。現在は、放課後児童保育への対応も行っている。

また、地域振興協議会は、地区挙げてのイベントである、「ほたるまつり」「せいりゅうまつり」を主催している。たとえば「せいりゅうまつり」では、地区内を3つにわけて芝居などの出し物を競い合っており、その準備も含めて、地区内の結束力を培う機会となっている。「ほたるまつり」では、集落ごとに出店を出すことを奨励しており、集落どうしの交流の場ともなっている。

図9 川根振興協議会の組織構成



文化部が担当している伝統芸能の伝承については、地域に古くから伝わる「はやし田植え」の継承活動を、振興協議会活動の初期から行っている。

さらに、行政との地域振興懇談会のコーディネーターも、振興協議会の重要な役割である。1981年の開始当初は、一般に見られるように、住民側が行政に対して一方的に要望する場だったが、年を追うにつれて、次第に要望だけではなく、行政と地域の実質的な協議の場となっていった。近年では、特定のテーマを設定して、パネルディスカッション形式で懇談会を開催することもあるという。

部会としての活動ではないが、次に紹介する活動も、主として振興協議会が関わるなかで行われてきている。

1つは、生活施設の運営など、地区内インフラの維持である。地区内唯一の商店であるJAの購買部・ガソリンスタンドが撤退を決めた際、振興協議会が施設維持に動いた。地区内全世帯から1世帯あたり1000円の出資金を集め、施設を引き継いだ。

2つは、圃場整備など農業への関わり、すなわち生産基盤の整備である。組織図(図9)にて、役員会の下に土地改良区が記されているように、振興協議会と土地改良区は密接な関わりをもっている。土地改良区は、川根地区を単位として設立され、集落ごとに工区を設定して進められた。また、これに合わせて、中山間地域等直接支払制度の協定単位も、川根地区全体で1協定としてまとまっている。全集落で圃場整備が終わり、次の一手として、法人化の検討を始めている。

3つは、特産品開発など、地域経済の活性化である。地区内の柚子加工工場にて、地域特産の柚子を活用した特産品を加工販売

している。さらに、「ふぁみりーねこの手」と呼ばれる高齢者の工作グループは、特産のラベンダーを使ったお手玉や人形、おい袋、枕などを製作販売している。また、地域活性化施設として建設された宿泊交流施設、エコミュージアム川根の運営への関与も行っている。当施設は、地区内唯一の中学校である川根中学校が統合により廃校になるという方針を受け、10年に及ぶ地区住民どうしでの話し合い、行政との協議を経て、中学校に代わる地域文化の拠り所として建設されたものである。現在は、地域振興協議会などが出資する運営協議会が、指定管理者として運営管理を行っている。

紙幅の関係で割愛するが、振興協議会はこのほかにも、敬老会、運動会、地域学習会、フラワーロード活動、「おこのみ住宅」(若者定住促進住宅)建設への関与など、多種多様な活動を広げている。

このように、川根振興協議会は、イベントなどを通じて地域内の結束力を高めると同時に、活動を地域住民の生活保全(守り)と産業振興(攻め)に展開している。さらに、地域振興懇談会や、各種事業導入(エコミュージアムや若者定住促進住宅など)を通じて、行政とのパイプ役も担っている。

以上のような、安芸高田市川根地区における実践例について、その特徴と注意点を指摘すれば、次の4点が挙げられる。そしてこれは、川根地区だけではなく、図7で挙げた、中国・四国地方中山間地域における集落再編例にほぼ共通する特徴でもある。

1つは、既存の地域単位を下敷きとしている点である。川根地区は、昭和大合併前の旧村の単位、そして現在の小学校区単位であるが、もう1つ指摘しておかねばならないのは、既存の19集落を束ねる大字の単位でもあると

いう歴史的背景である。川根地区という単位が再編単位として比較的スムーズに受け入れられた背景には、川根地区という地域単位が、大字という歴史的認知を受けていたことがあるとも考えられる。

2つは、単なる集落の統合ではない点である。川根振興協議会設立後も、葬式の互助や水路の維持管理など、既存の集落活動はそのまま維持されており、統合消滅したわけではない。振興協議会側も、既存の集落活動は尊重しながら、集落単位ではできない活動（地域活性化に向けた取り組みなど）を補完するというスタンスをとっている。

3つは、単なる集落組織の拡大版ではなく、従来の集落の意思決定の枠組みを打破しようとしている点である。一般的に、集落は世帯単位で構成されており、意思決定に携わるのは世帯主であることがほとんどである。よって、世帯主の属性からは遠い、女性や若者が集落としての意思決定に関わりづらい側面も持っている。集落の保守性がいわれるゆえんでもある。川根振興協議会では、世帯主属性にとらわれず、世帯主以外の若者や女性も積極的に参加の輪に取り込もうとしている。

4つは、行政と住民の協働関係の構築を目指している点である。言い換えれば、行政の“下請け”機能の強化を狙いとしたものではない点に注意する必要がある。局面の1つとして挙げられるのが、使途自由な交付金の配分である。行政から川根振興協議会に対しては、交付金として年間約100万円が渡されており、その使途は振興協議会に任されている。地域振興に関わる企画判断の権限が行政から住民に権限移譲されたと捉えることができる。局面の2つは、自治体行政への参加システムの形成であり、それを象徴するのが、行政と住民の話し合いの場である、地域振興懇談会の運営方法である。川根地区では、振興協議

会の企画運営のもと、毎年1つのテーマを設定し、行政と住民が、時にはパネルディスカッション方式なども用いながら議論を行っている。このように川根地区では、地域振興懇談会が、住民が行政に要望する場ではなく、地域問題を行政と住民がともに考える対話の場として機能しているといえる。

さて、以上の4つの特徴のうち、鳥取県内における実践導入にあたって問題となるのは、1つめに挙げた、既存の地域単位を下敷きにしているという特徴である。なぜなら、鳥取県内の集落および地域構造について、中国・四国の他県とやや異なる特徴が指摘されるためである。

1つは、江戸時代の藩政村に由来する大字という歴史的な地域単位に関わる特徴である。

先に、川根地区の特徴として、川根地区が、19集落を束ねる大字を単位としているという点を指摘したが、大字と集落の関係については、全国的に2つのタイプがあることが知られている。

図10 大字・集落関係の概念図

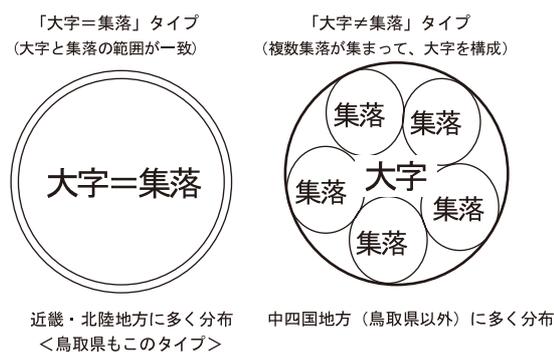
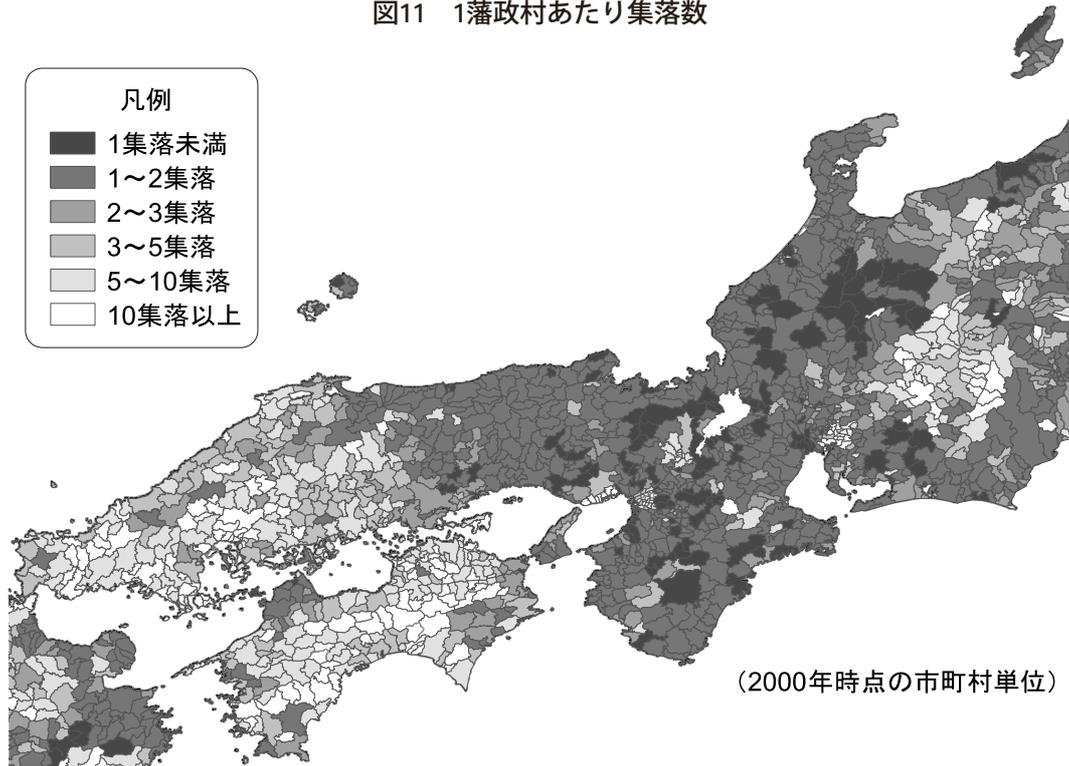


図10にその概念図を示したが、1つは、大字の範囲と集落の範囲が一致する、すなわち、1集落が1大字を構成するタイプの地域構造である。そしてもう1つは、大字の範囲と集落の範囲が一致しない、すなわち複数の集落から1大字が構成されるタイプの地域構造である。

図11 1藩政村あたり集落数



出所：旧高旧領取調帳データベース（国立歴史民俗博物館）
 農林業センサス集落調査（2000年）

これら2タイプの地域構造について、全国分布を把握するために作成したのが図11であり、藩政村（=大字）に含まれる集落数について、その全国的傾向を把握したものである。紙幅の関係上、近畿・北陸・中国・四国地方周辺のみ表示している。

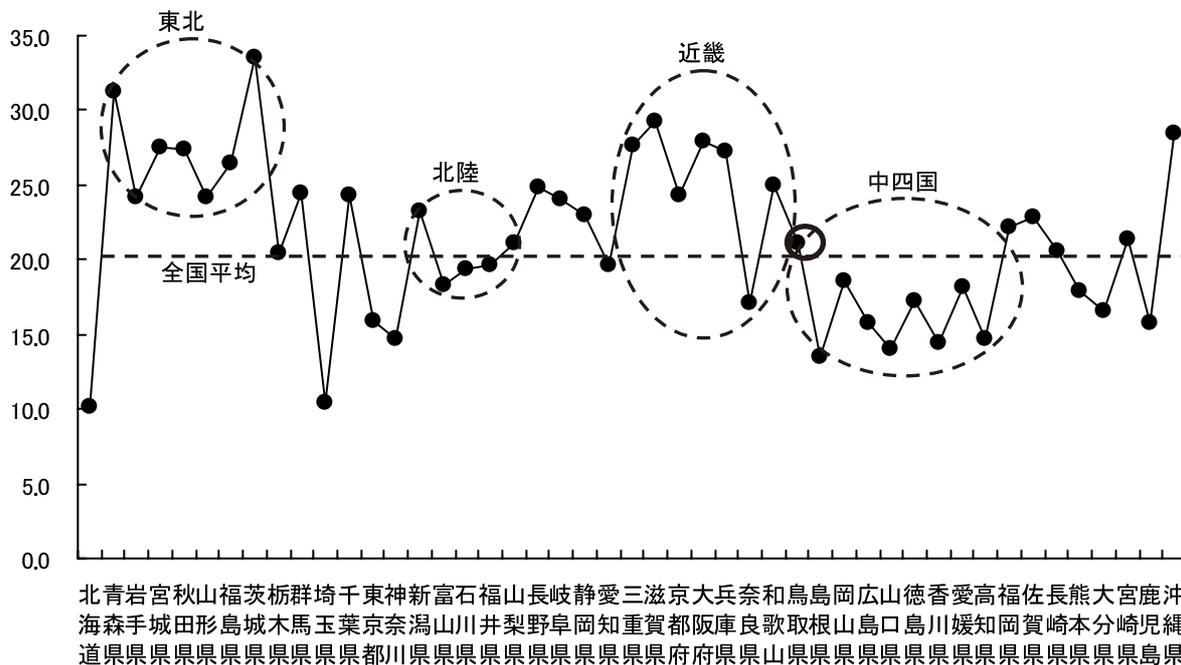
この図を見ると、鳥取県を除く中国・四国地方の各県では、藩政村に2以上の集落が含まれる地域が大勢を占めている。すなわち、複数の集落から1大字が構成されるタイプの地域構造が優位であることが指摘できる。一方、近畿・北陸地方、そして鳥取県では、ほとんどの地域で、2未満の集落から藩政村が構成されている。すなわち、1集落が1大字を構成するタイプの地域構造が優位であることが指摘される。鳥取県は、中国・四国他県というよりも、むしろ近畿地方の集落に近い特徴をもっているのである。

複数集落が集まって大字を構成するタイプの地域構造をもつ中国・四国の他県では、大

字という歴史的な地域単位を根拠として、多くの集落再編事例が生まれている。ところが、鳥取県では集落と大字がほぼ一致するタイプの地域構造をもっており、大字という歴史的な単位を集落再編の根拠として用いることは難しい。よって、中国・四国地方の他の事例をそのまま導入することは適当ではなく、上述のような鳥取県の地域構造の実態をふまえたうえで、それに適合した再編対応策を検討していく必要がある。

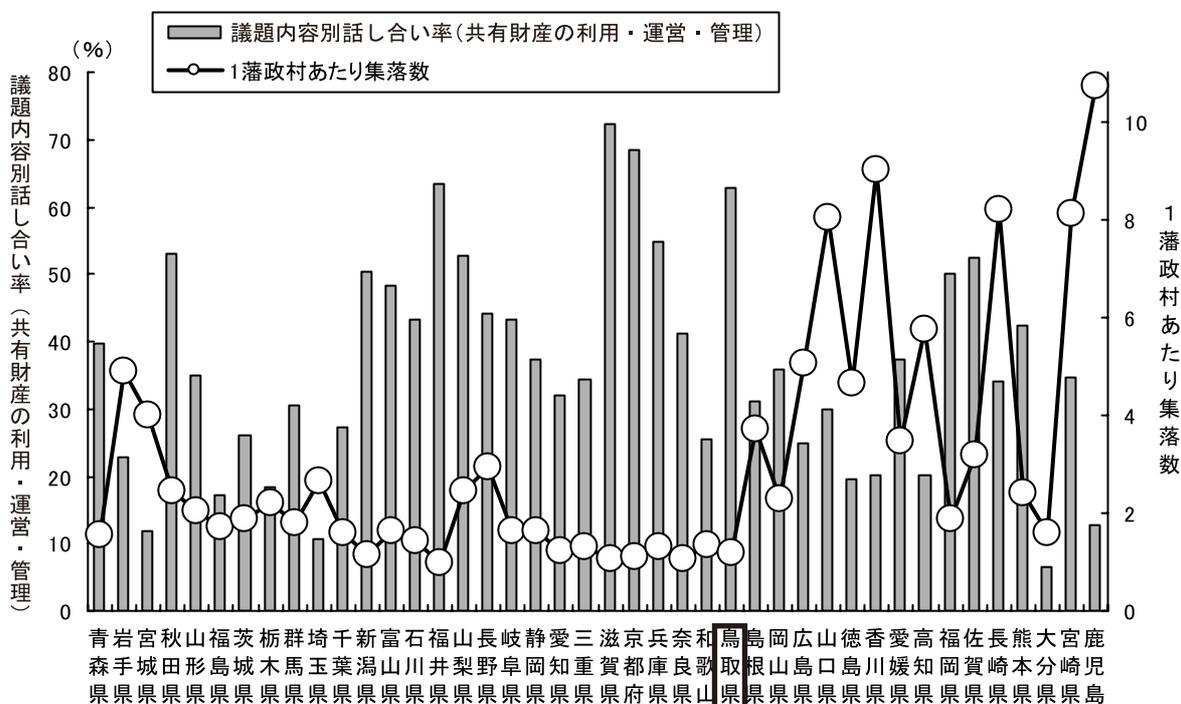
2つめは、鳥取県の集落規模に関する特徴である。図12は、集落あたり農家戸数について全国比較を行ったものだが、中国・四国他県の集落あたり農家戸数が全国平均を大きく下回っているのに対し、鳥取県だけは、全国平均を上回り、中国・四国他県と大きな隔絶がある。この点についても、中国・四国他県というよりも、むしろ近畿地方の集落に近い特徴が指摘される。

図12 1集落あたり農家戸数（中山間地域：2000年）



出所：農林業センサス（2000年）

図13 集落の領域性と集落共有財産維持管理の関係



出所：農林業センサス（2000年）

3つめとして挙げられるのは、集落の存立基盤に関する特徴である。図13は、集落の寄合における集落共有財産（共有林・共有施設等）の利用・運営・管理についての話し合い率を全国比較したものである。これを見ると、共有財産に関する話し合い率は、特に近畿・北陸地方において高く、中国・四国地方においては低い傾向が見られる¹⁴。そしてここでも、鳥取県は、中国・四国地方他県に比べてはるかに高い話し合い率を示しているのである。全国の都道府県でみても4位に位置するほどの高さである。このように、鳥取県では、集落の存立基盤として、集落共有財産が強く位置づいていることが指摘される。集落再編にあたって、財産関係の整理が問題になることが多いが、集落共有財産が集落存立基盤に強く位置づいている鳥取県では、他県に比べてもより細心の注意が求められる。

以上のように、鳥取県の集落については、1集落から1大字が構成され、集落規模が大きく、そして集落の存立基盤として集落共有財産が強く位置づいているなど、近畿・北陸地方に近い特徴が指摘される。もちろん、鳥取県においても、集落間の連携再編による対応を、脆弱化集落への対応策の1つとして積極的に捉えていく必要はある。しかし、中国・四国地方における集落再編の事例を単純にそのまま導入するのではなく、鳥取県の地域構造に即した、鳥取県ならではの対応法を開発していく必要がある。この点については、今後の政策研究課題としたい。

3.2.3 外部との協働関係の活用 集落脆弱化への対応として2つめに取り上

げたいのは、集落外との協働による対応である。集落内の住民だけでは対応が困難な活動でも、外部からの支援を取り込むことで対応できる可能性がある。

手法としては、大きく3つに分類される。

第1は、都市住民等との交流による対応である。都市農村交流は、集落内の地域資源管理の担い手確保、地域を見つめる新たな視点の確保（地域づくりには重要な要素）、経済波及効果など、様々な効果がある。

例として挙げられるのが、いまや全国的に広がった棚田オーナー制である。言うまでもなく、棚田は、生産条件としてはきわめて不利な水田であり、通常であれば真っ先に耕作放棄されてもおかしくない耕地である。しかし、美しい棚田の風景、そうした棚田を営々と築き上げた先人の力、そして守り続けようとする集落住民に共鳴した都市住民の力を取り込むことで、耕作維持を実現している。1992年に高知県梶原町で始まった取り組みだが、県内でも、2000年より、岩美町横尾集落、若桜町春米集落の両集落にて棚田オーナー制が導入されており、耕作放棄の防止につながっている。また、棚田オーナー制とは銘打っていないくとも、都市部の住民が中山間地域集落の条件不利耕地の維持に協力する事例は、県内にも多数存在する¹⁵。

ただし、注意しなくてはならないのは、ややもすると、かえって交流活動が集落住民の負担になりうることである。特に交流活動が、回を重ねてルーティンワーク化してくると、飽きが始まり、やがていわゆる「交流疲れ」という現象が起こってくる。集落住民が「ホスト」、集落外住民が「お客様」という関係

14 藩政村あたり集落数についてのグラフも付したが、大字＝集落タイプの構造をもつ地域では話し合い率が高く、複数集落から大字が構成される構造をもつ地域では話し合い率が低い傾向が見られ、関連が指摘される。

15 たとえば智頭町新田集落や伯耆町福岡三区集落など。

では、集落住民にばかり負担がかかり、「交流疲れ」が発生する。「交流疲れ」を回避するためには、集落住民が集落外住民に「頭を下げる」のではなく、対等な協働分担関係に基づく交流活動を築いていく必要がある。

都市住民等との交流から派生するものとして、第2に、他出者（地域出身者）との協働関係の構築が挙げられる。他出したとはいえ、近傍の日帰り圏内に住む者も決して少なくない。こうした他出者との連携を構築強化することにより、集落の担い手として補完的に位置づけることが考えられる。さらに、団塊世代の大量退職が起こりつつあるなか、他出者との連携強化がUターンにつながる可能性も指摘される。

第3は、中間支援組織による対応である。集落脆弱化による活動の限界、公共的な各種住民サービス（生活福祉・公共交通）の縮小局面に際して、公益的な社会活動を担うNPO等が、中間支援組織としてこれらを補完することができないか、様々な検討実践が行われている。

特に集落脆弱化対応として注目されるのは、国土交通省の2007年度（平成19年度）の国土施策創発調査事業に基づき、鳥根県の2地区で実施中の社会実験である。

鳥根県邑南町羽須美地区では、NPOひろしまね（自治体横断的な有志組織）が、鳥獣害対策・草刈り・除雪など、集落活動の補完や住民生活のサポートを、単なるボランティアではなく、経済活動として成立させることができないか、集落住民に対する意向調査、それを踏まえた社会実験を行っている。ゆくゆくは、集落支援センターとして、持続的運営体制を確立する計画である。

鳥根県浜田市弥栄地区では、地域内外の結節機能の構築可能性を、社会実験を通じて検討している。松江市のコンサルタントら2名

のスタッフが長期駐在し、実働部隊として鳥根県立大学学生の有志が関わり、地域資源調査、交流事業、人手不足で途絶えていた秋祭りの復活などを実現した。今後、これまでに培った地域内外のネットワークを活用し、事業組織化を図っていく計画である。

鳥根県内にも、既に実践的な組織が存在する。2002年に当時の鳥根県立大学学生により設立された学生人材バンクである。学生ボランティアを県内農山村地域に派遣して農作業やイベント活動を行ったり、地域づくりのサポート活動を行うなど、地域と学生をつなぐ結節組織としての役割を担っている。まもなくNPO法人化が予定されており、常駐職員も2名増員するなど、今後の活動が期待される。

ただし、いずれの対応策をとるにしても、重要なのは、集落側の主体性の確保である。集落が主体性をもって、外部との協働連携にかかる費用と効果（経済面だけではなく精神面も含む）を見極めたうえで、集落として望ましい協働連携のあり方を探り、実行に移していくことが重要である。集落の主体性なき外部との協働は、むしろ集落の負担増（たとえば上述の「交流疲れ」など）につながりかねないし、結局は弥縫策、すなわち単なる「集落の延命措置」となりかねない。たしかに、本論の課題とするような脆弱化した集落においては、当初から集落の主体性を十分には確保しがたい面もあるだろう。しかし、少なくとも、外部との協働を通じて、集落の主体性が確保される方向に向かわなければならない。

3.2.4 「むらおさめ」

最後に、3つめの対応策として、「むらおさめ」という議論を取り上げたい。脆弱化集落に対する対応策として最近議論されはじめたのが、集落の縮小や消滅を前提として、政策

的になんらかの精神的ケアを施す必要があるという意見であり、島根大学教授の作野広和氏により、「むらおさめ」と名付けられた（財団法人農村開発企画委員会調査検討会2007：80-83）対応策である。いわば、集落の戦略的、自己選択的撤退という考え方ともいえよう。

最近起こった主張であるだけに議論の深長はまだ乏しく、今後検討を進めていく必要がある分野だが、ここでは議論検討にあたって注意しなければならない点を2つ指摘しておきたい。

第1に、「むらおさめ」とは、脆弱化集落を、そのまま崩壊局面に晒すのではなく、激変緩和措置を政策的に講じる必要があるという主張であり、決して消極的な対応を主張しているものではない点である。第2に、この議論は、持続可能性がもはや見つからない、いわば治療の余地のなくなった患者に対するターミナルケア（緩和ケア）であり、まだ可能性の残されている集落に対して安易に用いるべきではないという点である。

いずれにせよ、集落脆弱化問題は、このような「誇りある撤退」を議論しなければならないほど深刻化していることは、強く認識しておく必要があるろう。

3.2.5 集落脆弱化対応への心構え

—まとめにかえて—

以上のように、集落脆弱化への対応策として3つの可能性を指摘し、考察を進めてきたが、集落脆弱化対応に際して必要な心構えとして、以下の2点を指摘しておきたい。

1つは、地域住民による判断を尊重する姿勢である。いずれの対応策も、地域住民の主體的判断が伴わなければ、十分な効果は上がらない。むしろ逆効果を生じる可能性すらある。住民と行政等が協働で、地域の現状を点

検し、地域の行く末を話し合う、いわゆる「地域力点検」を行い、地域としての対応策を探っていく過程が不可欠である。

2つは、対象地域の実態に適合した対応策を探る努力を惜しまない姿勢である。以上に挙げた3つの対応策とも、実践検討途上の段階であり、確立したノウハウがあるわけではない。今後の実践の積み重ねによって、対応策としての完成度を高めていくことが求められている。また、最後に見たように、集落や地域の構造は全国一様ではなく、各地域の状況に合わせた対応策の検討が求められる。そのためには、地域の人口減・高齢化の実態についてのより精確な把握、地域構造の確実な捕捉、試行錯誤による発見的最適化の過程を惜しまない姿勢が必要である。

【参考文献】

- 大野晃. 1991. 「山村の高齢化と限界集落」『経済』. 1991年7月号：56.
- 財団法人農村開発企画委員会調査検討会. 2007. 「平成18年度 限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書（平成18年度農林水産省農村振興局委託調査）」財団法人農村開発企画委員会：80-83.
- 藤田良子・古塚元夫. 2008. 「限界集落の空洞化に関する研究—中山間地域活性化交付金事業を事例として」（鳥取大学・2008年度卒業論文）