

コミュニティからの実践

―高知県仁淀川町における集落活動センターと疎開保険の取り組み―

藤田 香

世界人口の拡大傾向が続くなか、日本は二〇〇五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」と呼ぶが、このことは

の維持に支障をきたす地域があらわれた。

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。日本は戦後、高度経済成長の過程の中で、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。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そ

の維持に支障をきたす地域があらわれた。

総務省によると現在、過疎要件に該当する市町村数は、七五五あり（二〇一二年一月現在）、過疎地域は人口では全国の約八％にすぎないが、市町村数の約四五％、国土面積の約五七％を占めている。過疎地域は人口が若年層を中心とした社会減少に加え、自然減少にその重点が移行しているため、全国に先駆けた高齢社会であると同時に、財政力が脆弱な地域といえる。この人口の自然減少は、農林業の担い手不足による耕作放棄、農地潰廃、林地荒廃の進行をもたらし、さらに壮年人口が少ない集落における高齢化の進行や集落機能の脆弱化につながる可能性がある。この延長線上に「限界集落」（六五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（参考文献①）の発生がある。

限界集落問題は、集落機能の脆弱化に派生する地域の自然環境の維持とも深くかわり、これが進行すれば、自然資本の劣化から生態危機へとつながりかねない。

一、高知県における高齢化の進行と中山間地域対策

過疎先進県といわれる高知県は山間農業地域が多く、森林率が八四％（全国第一位）であり、県内三四市町村のうち三三市町村が特定農村地域に、二八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。過疎地域は県内三四市町村のうち、二四市町村と四市町村の一部にあり、県面積の約八〇％、

県人口の約二八％にあたる。

市町村別に二〇〇五年から二〇一〇年の五年間の人口増減率をみると、二〇一〇年に人口が増加しているのは香南市のみであり、その他三三市町村は減少している。

特に大川村は、二〇一〇年までの五年間に二三・六％の人口が減少し、一〇％以上人口が減少した市町村は後述の仁淀川町（一一・五％減）を含め八つある。

次に高知県の高齢化率の推移をみると、一九六〇年に八・五％であったことに対し、二〇一〇年には二八・八％まで上昇し、約三・五人に一人が六五歳以上の高齢者となっている。高知県の高齢化率は、二〇一〇年の全国平均が二三％であるのに対し、秋田県、島根県に次いで全国三番目に高い率である。県内全ての市町村が全国平均値の二三％を上回っており、高齢化率が三〇％以上の市町村が二八、高齢化率が四〇％を超える市町村が九、さらに仁淀川町（五〇・三％）、大豊町（五四・〇％）は高齢化率五〇％を超えている。また二〇一〇年の世帯数別の集落数を見ると、一九世帯以下の集落数の割合が五〇％以上となっている市町村は、北川村、大川村、仁淀川

町、越知町の四町村である。このうち北川村、大川村、仁淀川町については、九世帯以下の集落数の割合が三〇％を超えている。高知県では、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。

こうした状況のなかで、高知県は二〇一〇年度の国勢調査結果の分析を踏まえた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。この結果、中山間地域対策を見直し、二〇一二年度から新たに集落活動センターの取り組みを始めた。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をつくった。これは、複数集落からなる旧小学校校区を一つの単位として小さな拠点を

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とを意図したものである。高知県は市町村事業として三年間を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成して、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している。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。高知県は、集落活動センターを二〇一二年度中に県内一カ所、今後一〇年間で一三〇カ所の立ち上げを目標にしており、このなかには、仁淀川町長者地区（一四集落、七三三人、三〇七世帯）も含まれる。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



長者地区の棚田「東洋のマチュピチュ」と評される
(2013年4月筆者撮影)

おり、高知県内各地で五〇名の隊員が活動している（二〇一二一年一月末現在）。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。

二、仁淀川町の現状と課題

―コミュニティからの実践

仁淀川町は総土地面積三万三二九六haのうち、林野面積が二万九七四二haを占め、林野率八九・三％（高知県八三・七％、全国六五・七％）、耕地面積率一・五％（高知県四％、全国一二・一％）という特徴をもつ典型的な山村集落地域である。また急速な

人口減少、高齢化（高齢化率五〇・四％、高知県第二位）、過疎化が進行し、市町村別世帯数別集落数の割合（二〇一〇年）も、五〇世帯以下の集落数が九二・四％（九世帯以下三五・六％、一〇世帯以下一九世帯三一・五％、二〇世帯以下四九世帯二五・三％）を占める集落の小規模化が深刻な地域である。特に旧仁淀村は、古くから茶の適地として知られ、産地農業の零細性の点でも典型的な地域といえる（参考文献①）。また仁淀川町は、仁淀川の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。このため、山村の限界集落化の進行による林業の衰退が環境



仁淀川上流の安居渓谷。「仁淀ブルー」といわれるその流水は2012年全国一級河川平均水質ランキングで全国1位
(2013年4月筆者撮影)

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、一方で流域環境保全についての広域的な政策展開が望まれ、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。

仁淀川町の集落調査から、すでに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をいかに維持するかという点が重要となっていることが明らかである。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。現状からは、従来からの産業振興、雇用の確保といった課題以上に地域住民の生活関連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、支援の一環として集落活動センターを長者集落で完成させた（二〇一三年四月）。集落活動センター「だんだんの里」は、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。集落活動センターの運営団体である「だんだんくらぶ」（二〇〇三年設立）は長者地区の人達の「地域の活性化をすすめたい」といって高知大学の「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、二〇〇七年に高知大学が、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



長者地区・集落活動センター「だんだんの里」（2013年4月筆者撮影）

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。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の地域の諸団体が主体となつて、良心市、439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ている。この事業は、施設自体が老朽化してきた



いけがわ439（よさく）交流館看板（2013年4月筆者撮影）

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。同館は従来の村おこしを意図した活動が、無償ボランティア、ないしは非営利活動であることが、当たり前のようになっていたことに對し、若手を含め、担い手を育て、継続的に発展させるために、活動のインセンティブとなる収入を確保する仕組み作りを行っていることが特徴である。今後は、補助事業を活用するだけでなく、各主体が、自律性をもつて、運営していく工夫が必要であり、同館では、それが有効に機能するための、ある程度のまとまりのある地域主体が、形成されつつある。持続的にセンターを運営していくためにも、こうした取り組み事例をもとに、例えば市町村ごとに駐在している高知県「地域支援企画員」が町役場と地域主体との調整能力を発揮することなどが一層求められるであろう。

三・疎開保険の試み

急速な人口減少、過疎高齢化が進む仁淀川町と、南海トラフ地震で長期浸水が予想される下知地域にある高知市二葉町の住民グループが協力して「疎開保険」の仕組

みづくりを進めている。これは、避難側である二葉町の住民は事前に保険料（会費）を支払い、受け入れ側である仁淀川町の住民グループが保険料（会費）で空き家調査などを進め、災害時の避難場所提供に備えるもので、耕作放棄地と一緒に整備して食料備蓄にいかすことも計画している。高知市中心部で鏡川にも近い二葉町は、南海トラフ地震で長期浸水が予想される標高〇メートル地帯にある。一九四六年の昭和南海地震でも一カ月以上浸水しており、大地震が起これば地盤沈下し、長期浸水地域となる可能性が高く、浸水で長期間家に戻れなくなる恐れがある。このことから、高知市二葉町自主防災会と仁淀川町の住民グループ「」によど自然素材等活用研究会」のメンバーらは、災害時に連携できるようにと二〇一一年から交流を開始した。現在まで、日常にお互いの催しに参加し、農作業や農作物の販売を一緒に行うなど関係を深めている。同研究会は仁淀川町の安居溪谷にある宿泊施設「宝来荘」の指定管理者をしていることから、鳥取県智頭町が二〇一〇年から募集している加入者が災害時に同町内に避難できる

「疎開保険」を参考に、宝来荘を受け入れ場所として民間同士で同じような取り組みができないかと、二〇一二年ごろから二葉町住民とともに検討を始めた（『朝日新聞』二〇一三年二月六日）。疎開保険は、宝来荘を活用した独自の制度で、大地震により長期浸水地域となる可能性が高い二葉町では、長期滞在が可能な宿泊施設を検討するなかで、宝来荘が候補地となった。宝来荘は、長期滞在が可能なほか、バンガローや空地、近隣には耕作放棄地もあるため、これまで二葉町自主防災会の活動の一環として「疎開保険」の実現に向けての話し合いが進められてきた。具体的には、二葉町では、二〇一〇年に二葉町（世帯数四三九世帯、人口七九四人）を一六の班に分け、町内会費を集めて回覧板などで三七〇世帯に告知をし、今後は下知減災連絡会（二〇一二年一〇月設立。一一の自主防災会と三つの準備中の自主防災会で構成され、一四二四世帯、三一六一人を組織）でも検討されるという。宝来荘がある地域では四人で、空き家や耕作放棄地も多いため、こうした取り組みのなかで、耕作放棄地の開墾作業には二葉町住民

にも参加を促し、収穫を避難生活に向けての備蓄にしたいという。現在、仁淀川町では役場も交流にかかわっている。仁淀川町側は、二葉町側の会員からの保険料（会費）により農作物を作り、災害時の生活場所を確保する。育てた農産物は、通常は定期的に二葉町の会員に届け、災害時は食料とする（『高知新聞』二〇一三年五月二九日）。六月には二葉町の町内会や自主防災組織の住民が「体験疎開」を行うことで、新たな住民間でのつながりが生まれたという（『高知新聞』二〇一三年六月三日）。参加人数等、課題はあるものの、田植えや畑作などの体験や、相互に地域の祭りなどに参加することで、中山間部の住民と沿岸部の住民との自然な交流により、地域が結ばれることは意義深い。

このアイディアがひとつの契機となり、二〇一三年度より高知県では「結」プロジェクト推進事業がはじまった。同プロジェクトは、集落活動センターの自立や農村や漁村などの集落の活性化を支援するため、企業や大学、NPOなど民間との協働を促進することを目的とする。こうした民間の力を地域づくりにつなげる仕組みづくりに向けて、まずは、集落と民間との交流活動により、親交の絆を深める取り組みを支援するものである。高知県中山間地域対策課では、三二二万六〇〇〇円を予算額（事務費）として計上している。取り組みの内容としては、交流活動として集落を活性化する活動や、支援活動として草刈りなど、集落を支え、維持していくための活動があり、こうした活動に必要な経費が高知県によって、一部支援される。高知県からの経費支援は初年度のみ、一〇カ所程度が想定されている。

先述したように、すでに二葉町住民と仁淀川町住民グループの間では、交流事業が行われつつあり、災害に備えた地域間の共助の試みが始まっている。こうした動きは、高知県中西部の須崎市と高岡郡津野町との間に結ばれた災害協定（二〇一三年三月）などひろがりつつある。高知県が橋渡しとなり、どのような「結」を地域間連携にもたらすのか、今後の展開に期待したい。

四. サステイナブル・コミュニティの構築に向けて

仁淀川町は、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それぞれの地域で異なる。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、過疎地域のなか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在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、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。

過疎地域は地方都市や大都市圏に比べ、人口の高齢化が約二〇年すすんでいるといわれる。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、新興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、わたしたちは何をすべきか。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、地域社会を維持可能にすること、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つ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。仁淀川町の住民と

葉町の住民による災害時を意識した疎開保険といった地域間の水平的交流、共助の取り組みは、住民が主体的に地域の維持可能性について考え、行動したこと、また広域自治体である高知県が、地域交流の橋渡し役となる「結」プロジェクト推進事業として展開しようとしていることが先駆的である。こうした垂直的、水平的なガバナンスを構築し、重層的なガバナンスにより地域の脆弱性を相互補完することが、地域社会の維持可能性を高めると同時に、災害に備えることへとつながる。

資本主義社会は、経済活動の拡大にともない、多かれ少なかれ、都市化とともに都市とその周辺との間に地域間格差をもたらし、地域間の疲弊が自然資本の減少と、その進行により生態危機をもたらすとすれば、それを解決する鍵となるのが、サステイナブル・コミュニティの構築である。地域の自然資本を維持管理するためには、地域の特性を踏まえつつ、地域住民が主体的に参加し、水平的・垂直的な連携をいかにして構築するかが求められる。そのためにも地域社会の維持可能性を考え

る場合には、内発的發展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への途を検討することが重要である。

〔付記〕

仁淀川流域における取り組みについては、井上光夫会長（によど自然素材等活用研究会）、中山琢夫研究員（京都大学院経済学研究科）から御教示いただいた。ここに記して感謝申し上げます。

（ふじた かおり／近畿大学総合社会学部教授）

《参考文献》

①大野晃「二〇〇五」『山村環境社会学序説』農文協。