

## 第4章

# 農山村の維持可能性と限界集落問題への対応

——高知県仁淀川町の事例から——

藤田 香

### はじめに

戦後日本では、高度経済成長期を経て、都市の過密化と農山村の過疎化といった地域の不均等発展がもたらされるとともに、重化学工業を中心とした工業と農林漁業との産業構造内の格差を進行させた。とりわけ農山村における地域間格差は、現代的貧困が重層的に蓄積されている。たとえば、賃金格差の発生やこれに起因する教育、医療、福祉など社会生活全体における地域格差は、結果として、生活における貧困化をもたらしている。

近年、日本では、人口減少、高齢化、少子化による対策が議論されているが、この背景には、過疎、過密問題と都市内部での空洞化といった地域的な人口の偏在がある。人口分布による偏りは、一方で、都市においてはこれまで公害の深刻化をもたらし、現在では都市の過密地域における大気汚染や水質汚濁問題、廃棄物の焼却施設整備や最終処分場確保といった課題をもたらしている。他方で、過疎地域においては、農林水産業従事者の減少や高齢化による森林、農地の管理不足や放棄問題が挙げられる。かつては広く分布していたフジバカマやカタクリ等の植物やノウサギ等の動物が少なくなっている要因として、二次林として維持されてきた里山の減少が挙げられたり、近年ではシカ、イノシシ、サルなど特定の野生鳥獣による農林作物への被害の

深刻化が中山間地域の過疎化に伴う問題として取り上げられたりしている（たとえば、環境庁 2000）。とくにこうした中山間地域における、野生鳥獣による農林水産業被害の深刻化、広域化に対して、「鳥獣による農林水産業等に係る被害防止のための特別措置に関する法律」（2008年）が施行され、ようやく市町村による野生鳥獣に対する被害防止のための総合的な取り組みについて国から支援を受ける体制が整備されつつある。

また人口減少、高齢化、少子化を背景とした地域の疲弊は、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もかかわる。限界集落問題は、脆弱な自然環境とともに暮らしてきた地域にとっては、田畑や山林といった自然資本の維持、管理の弱体化に限らない。これは入会地や共有地といった社会的共同管理、共同消費されてきた自然資本の弱体化を加速させることから、地域における自然資本の劣化や喪失をもたらす（宮本 1982）。この意味で限界集落問題は、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さらなる生態危機へとつながる可能性がある。これまで農山村に居住する住民の多くは、厳しい自然的条件、社会的条件と対峙し、脆弱な自然環境に適応して生活してきた。農山村コミュニティの弱体化は、従来行われてきた地域における自然資本の維持管理機能を弱め、結果として自然の貧困化をももたらす<sup>(1)</sup>。地域の維持可能性を考える場合には、地域コミュニティの脆弱化についても、自然環境の劣化をふまえた生態危機との関連から検討することが望まれる<sup>(2)</sup>。

本章では、山間地域におけるいわゆる限界集落問題を、地域の「維持可能な発展」という視点から捉え直し、行政の施策のみならず、コミュニティからの実践の萌芽的取り組みの意義と課題を検討することを目的とする。まず第 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とともに、「限界集落」論について議論を整理する。第 2 節では、過疎化が進む四国圏、そのなかでもとく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3節では、山間農業地域における限界集落問題について、コミュニティからの実践例として高知県仁淀川町における集落再生活動の萌芽的取り組みについて取り上げ、過疎地域における集落対策が生態危機とどのようにかわり、自然資本を維持、活用しながら山村農業地域の集落の維持、自律を図るため、どのような政策が必要とされるのか、自然環境の脆弱性のなかで生きてきた地域コミュニティが維持、再生していくための道程について検討する<sup>(3)</sup>。

## 第1節 日本における過疎対策と限界集落問題

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経済社会格差は拡大し、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）に基づく第一次全国総合開発計画（以下、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、それに合わせ山村振興法（1965年）や過疎地域対策救急措置法（1970年）などの関連法がこれまでに整備されてきた。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」をめざすことと、都市と地方との「地域格差の是正」を図ることにあった<sup>(4)</sup>。

こうしたなかで農山漁村地域では、人口減少により、たとえば、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維持といった基本的な公共サービスに支障をきたす地域が現れた。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「過疎」<sup>5)</sup>状態にある地域を「過疎地域」<sup>6)</sup>に指定し、その対策を講じた。過疎対策は、過疎地域対策緊急措置法（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<sup>7)</sup>。

さらに、自立促進法では、過疎地域への支援策として、過疎対策地域自立促進のための地方債（過疎対策事業債、法第12条）により、農林漁業を含めた産業振興施設や、厚生施設、交通通信施設といったハード事業から過疎地域自立促進特別事業といったソフト対策事業による支援の仕組みを備えている。また、山村税制特例といった税制措置、金融措置としての振興山村・過疎地域経営改善資金<sup>8)</sup>、中山間地域活性化資金<sup>9)</sup>などの融資制度もある。とくに東日本大震災以降、「東日本大震災による過疎地域自立促進市町村計画への影響調査」（総務省）で明らかになったように、過疎地域における住民を災害から守るための治山・治水事業や消防・防災施設の整備、非常時の避難施設や学校の耐震化が求められている。

総務省地域力創造グループ過疎対策室（2011）によると、過疎地域における6万4954集落のうち、高齢者（65歳以上）の割合が50%以上の集落は9516集落となっている。高齢者割合が50%以上の集落数・集落率は、四国圏は1624集落・22.5%、中部圏は833集落・20.8%、中国圏は2518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、2342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、地域別では最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、振興法時代までは約半分を占めていた「交通通信体系の整備等」が、活性化法時代以降その割合をやや下げ、「生活環境の整備」の割合が上がっている。また「交通通信体系の整備等」のうち「通信・情報化関係」や「医療の確保」の割合についても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」等の割合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、人口の減少が止まらないばかりか、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。国土開発計画のなかでは、1960年から開始された所得倍増計画のなかで、農業所得拡大のための離農促進対策が打ち出され、第二次全国総合開発計画においては農業就業者の半減が目標とされた。こうした政策を通じて、戦後日本は、農林漁業といった自然資本との関係が深い経済活動について、それらと自然資本との関係を断ち切ることで経済成長を後押ししてきたとも解釈できる。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自ずと限界があった<sup>10)</sup>。

農山漁村地域では、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さまざまな問題に直面している。これらの問題は、とくに過疎地域において、引き続き人口減少と高齢化、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%)。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)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、すなわち地域社会における人口の自然減少化を意味する。さらに、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、林地荒廃の進行といった農林地の荒廃へと進むことで自然資本の維持、管理能力の低下を生み、これがさらに進行すると、壮年人口が少ない集落における高齢化の進行といった集落機能の脆弱化につながる。集落機能の脆弱化は社会資本の低下のみを意味するのではなく、地域における自然資本の維持、管理機能の低下をも包含し、「限界集落」の発生とも関係が深く、その延長線上には新たな生態危機が待ち構えている。

ここで限界集落とは、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)。「限界集落」への道筋は、地域の自然資本への再投資の循環が低下することから、農山村は都市的インフラ整備を受容し、このことが農山村の都市的生活様式への依存を高め、その結果として、農山村から若年層を都市部へ移住させることを後押しし、過疎化の進行へと続き、さらに地域の自然資本への再投資が縮小する、といった負のスパイラル、悪循環を生み出した側面もある。限界集落問題は単に人口・世帯数といった社会動態の変化だけでなく、地域における自然資本の変化といった自然環境とのかかわりも含めたうえで捉え直し、検討することが必要である。これまでの国の過疎対策は、主として都市化を前提とした生活環境整備政策を行ってきた結果、

環境面への配慮や地域の自然資本の役割を積極的に評価してこなかった側面がある。

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、人と自然の貧困化といった生態危機への将来のリスクについて注意喚起すること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超えると、人口・戸数ゼロの集落消滅に至るプロセスを将来予測、予言していると受け止められたことで、問題の本質を見落としてきた一面がある。

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」という名づ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——という罫すら潜んでいると指摘している。

大切なことは、地方自治体間における格差の現状をふまえ、厳しい自然条件のなかで、自然資本に依存しながら生活してきた農山村における社会環境の変化は、常に地域の自然資本のあり方に影響を与えることを念頭においたうえで、適切な政策を検討することである。とく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方を考えるとともに自然資本の減少についても、早期にその対策について検討することである。

現在、日常生活支援のひとつとして、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やディマ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（たとえば、佐藤 2006）。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もまた注目されている。

また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）や集落のなかで交通の便がよ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」を設置する構想などの提案もある。とくに「山の駅」構想が意図するように、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」の視点が、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）による地域の維持をとおして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」の提案は興味深い<sup>(1)</sup>。しかし、現実には、過疎地域は中山間地域に多く、しかも地場産業が少ない場合には、過疎地域の経済は、治山治水事業といった公共事業の導入による自転車操業であると指摘されることもある。過疎対策について検討する場合には、地方



財政状況の悪化や政府間財政調整制度のあり方を含め、複眼的な視点が必要となる。

今後はこうした限界集落対策のなかに地域における自然資本の維持、管理のあり方をふまえた対策が検討されるとともに、中長期的かつ継続的な対策の必要性とともに、農山村の社会資本および自然資本の弱体化、さらには生態危機をいかに回避するのかといった視点が欠かせない。

次節では、過疎化が最も進んでいる四国圏のなかでも、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2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市町村が特定農山村地域<sup>12)</sup>に指定されている。また、28市町村が過疎地域に指定されており、山村集落における過疎化が進んでいる地域である（表1）。

また高知県は、日本のなか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%に当たる。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%に当たる。1960年から2010年までのあいだに人口が増加した市町村は、高知市（12万1656人、54.9%増）、南国市（7674人、18.4%増）、香南市（3401人、11.2%増）<sup>13)</sup>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。

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		
梺原町				○	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」をそれぞれ表す。

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。

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。

なかでも70%以上の減少となった4町村は、馬路村（2412人，70.4%減），大豊町（1万3521人，74.1%減），北川村（4633人，77.2%減），大川村（3703人，90.0%減）で，とくに大川村の人口減少は1960年の約10分の1（90%以上減少）と著しい（表2）。

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，とくに大川村では，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，すべての市町村で，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（高知県2012b）。

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年
				(人)	(人)	増減率(%)
90%以上	○	○	大川村	4,114	411	△90.0
	○	○	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
70～90%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
50～70%未満	○	○	四万十町	38,584	18,733	△51.4
	○	○	室戸市	30,498	15,210	△50.1

（出所）高知県（2012b）図表Ⅱ-13を修正。

つぎ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。内閣府（2013）によれば、2012年の高齢化率は、全国平均で24.1%（前年23.3%）となり、高知県の高齢化率30.1%は、秋田県の30.7%に次いで全国2番目に高い率となっている。今後、高齢化率は、すべての都道府県で上昇し、2040年には、最も高い秋田県では43.8%、高知県では40.9%に達すると見込まれている<sup>14)</sup>。

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<sup>15)</sup>ある。とくに仁淀川町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、県内すべ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。またこうした状況は、これまで維持されてきた集落機能を弱体化させることから、これに派生して過疎地域の森林、農地の維持管理が困難になることに伴う自然資本の減少や最終的には生態危機のリスクを高める可能性がある<sup>16)</sup>。

## 2. 集落の状況

高知県内の市町村について、2010年の世帯数別の集落数をみると（ただし、旧高知市を除く）、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、世帯数が少ない小規模高齢化集落が増加していることがわかる（高知県 2012a）。

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集落当たりの世帯数が減少していることがわかる(高知県2012a)。

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1818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1177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、1286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<sup>17)</sup>。

つぎ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1334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、1039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<sup>18)</sup>。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、山間集落のなか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ふまえて、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<sup>19)</sup>。

集落実態調査の結果から、人口の減少、高齢化の進行によるさまざまな活

動の後継者不足、生活への不安、鳥獣による被害など、中山間地域の課題が浮き彫りになった。具体的には、集落活動について地区会（話し合い）の状況や世話役の存在、集落の地域活動、作業、行事の状況、住民の共同作業への参加状況、集落の将来、都市住民との交流イベントや特産品づくり、集落を活性化するための取り組み、集落の活性化に必要なこと、Iターン移住者の受け入れなどについて調査している。

同アンケートによれば、現在、地区会の開催（91.8%）や世話役の存在（74.4%）はあるものの、今後困難になると思う共同作業について（複数回答）、道路の草刈り（53.0%）、神社の祭り（47.5%）、墓地等の維持管理（42.1%）、集会所等の維持管理（27.1%）、用水路の掃除（21.2%）と将来の共同作業への不安が表れる結果となっている。また飲用水確保の課題について（複数回答）、施設の維持管理（52.7%）、高齢化等による管理人員の不足（41.0%）、水源の枯渇（32.2%）、施設の老朽化（19.6%）の順で高く、とくに問題ない（19.1%）と比較して、問題を抱えている世帯が多いことがうかがえる結果となった。また生活用品の確保について困っていると回答した世帯は63.1%で調査対象世帯の約3分の2が日常生活に不便を感じていることがわかる。

つぎに自主防災活動に必要なことについて尋ねた結果（複数回答）、必要順位は孤立時の物資緊急輸送体制（47.1%）、緊急搬送の支援体制（42.9%）、非常用電源（35.5%）、水食料等備蓄品（31.2%）、避難場所設備充実（29.4%）となった。

また地域産業の今後について尋ねた項目では、主要産業の後継者については存在しない（53.7%）、わからない（23.4%）、存在する（31.1%）といった回答が得られ、産業振興につながる資源については思いつかない（72.1%）、ある（27.9%）という結果となった。産業振興に必要なものの順位は（複数回答）、担い手の確保（50.5%）、資金の援助（14.0%）、地域資源の活用（10.4%）、助言（5.7%）となっており、担い手をいかに確保していくかが地域産業の維持に重要であることが明らかとなった

耕作放棄地については、65.0%があると回答し、手入れされていない山林

を69.4%がみかける、と回答していることから、山林の荒廃が進行していることがうかがえる。このことは山林所有者の日頃の管理について、42.6%がとくに何もしていないと回答していることから明らかである。こうした山林の荒廃状況は、結果として野生鳥獣による被害を増大させ、このことは野生鳥獣被害について94.3%がある、と回答していることから深刻な問題であることがわかる。

地域ぐるみの鳥獣害対策については44.6%が個別に取り組んでおり、地域ぐるみの取り組み(21.9%)が今後進められることに期待したい。こうした状況のなかでも、集落への愛着や誇りを強く感じている(64.8%)、多少感じている(28.2%)と回答した世帯が93.0%存在していることから、地域住民をいかに移住させずに集落機能を維持させ、地域の自然資本を維持管理、保全していくかについての対策を考えることが緊急の課題であることが明らかになった。地域への誇りや愛着、集落間で助け合いながら住み続けたいといった、住民の意識を確認することができたのである(表3)。

次節で検討するように、こうした集落アンケートの結果、アンケートから表出した課題にこたえるように、高知県の具体的な集落支援のなかに課題克服のための事業が組み込まれることとなった。つまり、こうした集落調査をふまえて高知県では中山間地域対策が見直され、今後の集落支援のキーワードとして、①高知ふるさと応援隊等の地域内外の人材の支援を含んだ「集落活動や産業を担う人の育成・確保」、②「安心して暮らすための住民同士のきずなの大切さ」、③「近隣集落や他の地域等々のネットワークの必要性」を挙げ、中山間地域で一定の収入を得ながら、安心して暮らしていける仕組みづくりを行っていく必要性を指摘することで同調査結果を締めくくっている。とくに③にかかわり、中山間地域の集落同士で連携する地域の拠点として、2012年度から新たに集落活動センターの取り組みが始められた。次項ではこの高知県独自の集落対策について考察する。

表3 高知県の集落の状況

(%)

地区会の開催状況①	開催していない 6.8	開催している 91.8			
今後(10年後)の地区会の開催頻度①	できない・減る 28.7	変わらない 69.6			
世話役の存在①	いない 25.6	いる 74.4			
世話役の後継者①	いない 21.9	把握していない 20.2	いる 63.3		
困難になると思う共同作業① (複数回答)	道路の草刈り 53.0	神社の祭り 47.5	墓地等の維持管理 42.1	集会所等の維持管理 27.1	用水路の掃除 21.2
共同作業への参加(現在)②	行われていない 0.3	参加したことがない・しない 28.8	参加する 62.4		
共同作業への参加(今後)②	維持できない 26.8	わからない 40.1	維持できる 27.6		
飲用水確保の課題① (複数回答)	施設の維持管理 52.7	高齢化等による 管理人員の不足 41.0	水源の枯渇 32.2	施設の老朽化 19.6	とくに問題ない 19.1
生活用品の確保①	困っている 63.1	とくになし 35.5			
見守り活動①	行っていない 55.0	行っている 42.9			
自主防災活動に必要なこと① (複数回答)	孤立時の物資緊急輸送体制 47.1	緊急搬送の支援体制 42.9	非常用電源 35.5	水食料等備蓄品 31.2	避難場所設備充実 29.4
主要産業の後継者①	存在しない 53.7	わからない 23.4	存在する 31.1		
産業振興につながる資源①	思いつかない 72.1	ある 27.9			
産業振興に必要なもの① (複数回答)	担い手の確保 50.5	資金の援助 14.0	地域資源の活用 10.4	助言 5.7	わからない 13.8
耕作放棄地①	ある 65.0	ない 33.3			
手入れされていない山林①	みかける 69.4	みかけない 23.5			
山林所有者の日頃の管理②	とくに何もしていない 42.6	他者に依頼 22.0	すべて自分で 31.6		
野生鳥獣による被害①	ある 94.3	ない 5.2			
地域ぐるみの鳥獣害対策① (複数回答)	取り組みなし 26.5	個別に取り組み 44.6	地域ぐるみの取り組み 21.9	対策の話し合い 8.7	
近隣の集落との連携① (複数回答)	すでに行っている 76.7	今後行いたい 17.5	行いたいと思わない 6.7		
集落への愛着や誇り①	強く感じている 64.8	多少感じている 28.2	感じていない 3.1	わからない 3.9	
今後も住み続けたい②	住み続けたい 70.9	住み続けたいが 移転せざるを得ない 5.8	住み続けたく ない 4.7	わからない 11.3	

(出所) 高知県(2012a)「平成23年度高知県集落調査概要版」より筆者作成。

(注) 1) 中山間地域を中心とした約50世帯未満の集落を対象に、1,359集落代表者(地区長等)から聞き取り調査を、109集落の2,067人にアンケート調査を行っている。表中①は聞き取り調査、②はアンケート調査の結果を示す。

2) 一部選択肢の数値を割愛しているため、複数回答でなくとも、合計が100%にならない場合がある。



### 3. 集落対策の実施

高知県では、集落調査の結果をふまえ、将来にわたり暮らし続けることができる生活環境づくりを目的として、2013（平成25）年度から、新たに中山間地域生活支援総合事業を実施している。

おもな事業として、①移動販売などの生活用品の確保に向けた仕組みづくり、②生活用水の確保に向けた仕組みづくり、③移手段の確保に向けた仕組みづくり、④物流面から生活支援に向けた仕組みづくりがあり、以上の生活環境に関する事業については、実質的には総合的な補助金として機能している<sup>20</sup>。本事業は、それまで縦割りで行われてきた個々の事業を束ねることによって、部局間の調整と連携を促進し、地域住民の生活環境に日常的に向き合う基礎自治体である市町村のニーズに効果的に応えていくための総合対策となることが意図されている。このうち、①と②は、2008（平成20）年度から個別事業として実施されてきたものが引き継がれており、④は2011（平成23）年度から個別事業として始められ、2013（平成25）年度から総合事業に組み入れられたばかりであり、③は2012（平成24）年度から新たに始められた事業である。

このなかで自然資本とかわる集落機能の維持を図る取り組みとして注目されるのが、②に関する地域水道支援と④に関する物流を通じた総合的な生活支援である。山間地域に対する生活用水支援では、水源として天然の沢水に恵まれているものの、集落調査の結果から高齢化や人口減少などによって共同の引水・給水施設の維持管理が困難となっている現状が明らかになった。これに対して高知県では、維持管理の容易さやコストの面を重視して、小規模集落での小規模緩速濾過（生物浄化）施設を導入している大分県の先行例に注目している。緩速濾過（生物浄化）は浄水に必要なエネルギーが急速濾や膜濾過に比べ少なく、薬を使わず、自然の力で浄化するため、安全で低コスト、省エネという観点から、東日本大震災以降、注目されている。大分県

豊後高田市黒土集落の小規模給水施設はこうした小規模緩速濾過（生物浄化）施設としては代表的である<sup>20)</sup>。このような施設は規模が小さいことから「上水道」として国から認められていないものの、過大な維持管理費用を要する簡易水道よりも、小規模高齢化集落には適したものであろう。

また、物流支援については、高齢化した零細農家が集落にとどまりながら農業を継続していけるよう、地域の農協や商工会議所などが主体となって農産品の集出荷を支援するだけでなく、高齢世帯の買物代行、弁当配達、あるいは見守り代行などを行う総合的な生活支援となっていることが特徴である。2011（平成23）年度から2013（平成25）年度の3年間で、延べ19件、計53億8736万5000円の補助実績がある。山間地域の自然資本を基にしたかつての基幹産業であった農業は今でこそ斜陽産業ではあるものの、集落にとどまる高齢世帯にとっては、生活と切り離せない生業であることから、このような物流と生活が一体となった支援が有効であろう。

さらに、以上のような県による市町村への補助金事業の総合化と並行して、高知県では2012（平成24）年度から集落活動センター事業が開始されている。

集落活動センター事業とは、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、防災といったさまざまな活動に総合的に取り組むものである。この意味で、集落活動センターは、住民が主役となって仕事や生活、防災、福祉、交通など地域ぐるみで課題の解決策を話し合い、実践する場としての機能が期待されている。集落活動は、おもには廃校となった小学校など既存の施設を活用し、内容は住民が決定することに特徴がある。また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。具体的には、センターの設立を決めた集落に対し、初期投資への支援として高知県が事業費の2分の1、市町村が残り2分の1で年間最大1000万円まで補助金として支給する。さらに、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。同時に、センターの運営に携わる外部からの人材として、必要に応じ「高知ふるさと応援隊」を派遣し、これに対し高知県は1人当たり年間100万円を助成している。高知県では、総務省の「地域おこし協力隊」「集落支援員」を含め、地域活動の推進役となる人材を「高知ふるさと応援隊」と呼び、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26の市町で109人の隊員が活動している(2014年10月1日現在)。このうち集落活動センターに従事している「高知ふるさと応援隊」は14市町24人である<sup>22)</sup>。

また高知県は、センターごとに、観光や農業、福祉、防災など部門横断的に10人程度の支援チームを編成し、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・拡大を支援するため、計画づくりの話し合いから事業化や運営の実践まで、総合的・長期的に支援している。高知県では、今後10年間で新しい地域づくりの拠点となる「集落活動センター」を130カ所、設立することを目標にしている<sup>23)</sup>。このような取り組みは全国に先駆けた中山間地域の振興策といえる。

取り組み内容の詳細をみると、すべての集落活動センターが生活支援サービスと観光交流活動、特産品づくり・販売を行っており、8割以上の集落活動センターが安心・安全サポートや防災活動に取り組んでいる。また、それぞれの地域の実情に応じて、集落活動サポートや健康づくり活動、集いの場の確保、農林水産物の生産・販売などを行っている。とくに安田町中山地域で実施されている地域伝統文化の保存・継承や四万十市大宮地区で行われているエネルギー資源の活用、環境保全活動、ネットワークの拡大はユニークである。さらに、定住サポート(土佐町石原地区、四万十市大宮地区、安芸市東川地区)や産地・人づくり(梶原町松原地区、梶原町初瀬地区)に取り組んだり、鳥獣害対策(梶原町松原地区、梶原町初瀬地区、安田町中山地区、香南市

西川地区)に取り組んだりとその内容も取り組む領域も広がりを見せている。またこうした集落のなかには、安芸市東川地区や香南市西川地区などのように、2013(平成25)年度より高知県が窓口となり始まった、地域と民間(企業・大学・NPO等)との交流による集落活性化プロジェクトである「結プロジェクト」(結プロジェクト推進事業)<sup>24)</sup>に別途、企画提案、実施しているケースもある(表4)。

集落活動センターの取り組みは、大きく分けて、センターの拠点となる施設の確保(既存施設の改修または新規建設)といったハード事業とその他のソ

表4 集落活動センターの取り組み

市町村名	地区名	開所時期	集落数	人口	世帯数	高齢化率	名称	実施主体	ふるさと応援隊(うち、集落活動センター従事者)	集落活動サポート
本山町	汗見川	2012/6/17	6	206	100	57.8	集落活動センター「汗見川」	汗見川活性化推進委員会	1	
土佐町	石原	2012/7/1	4	391	190	46.5	集落活動センターいしはらの里	いしはらの里協議会	2	○
仁淀川町	長者	2012/12/1	14	698	297	35.0	集落活動センターだんだんの里	だんだんくらぶ	0	
梶原町	松原	2013/1/12	6	302	153	61.9	集落活動センター「まつばら」	集落活動センター「まつばら」推進委員会	2	○
梶原町	初瀬	2013/1/12	7	145	69	49.7	集落活動センター「はつせ」	集落活動センター「はつせ」推進委員会	2	○
黒潮町	北郷	2013/3/5	3	142	66	49.3	集落活動センター北郷	北郷地区協議会	2	
安田町	中山	2013/4/1	12	594	285	46.0	集落活動センターなかやま	中山を元気にする会	2	
香南市	西川	2013/4/12	2	418	178	47.5	西川地区集落活動センター	西川地区集落活動センター推進協議会	1	
四万十市	大宮	2013/5/26	3	294	136	47.6	大宮集落活動センターみやの里	大宮地域振興協議会	4	○
佐川町	尾川	2013/9/19	9	910	419	42.9	集落活動センターたいこ岩	尾川地区活性化協議会	1	○
安芸市	東川	2013/9/29	5	174	107	76.9	東川集落活動センターかまん東川	東川地域おこし協議会	1	

(出所) 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資料(2012年10月25日)およびウェブサイト(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/2014050900140.html>)より筆者作成。

(注) 1) ふるさと応援隊(うち、集落活動センター従事者)は2014年11月1日現在の状況である(上記ウェブサイト参照)。  
2) 2014年に、三原村(全域、3/28)、梶原町(四万川地区、3/29)、南国市(稲生地区、6/15)、いの町(柳野地区、11/23)において集落活動センターが開所している。

フト事業からなり、ソフト事業としては、センターの運営・事業に携わる「人材導入・支援」（ふるさと応援隊、定住・移住促進など）のほか、「経済的な活動」（観光交流、特産品の販売、自然エネルギー活用など）と「支え合い活動」（見守り、防災、鳥獣害対策など）を展開していくことが期待されており、それらに対応する各種補助事業メニューも用意されている。しかしながらまだセンター事業が開始されてから2年間しか経っておらず、当面はセンターの立ち上げに必要な人材導入・支援に重点をおきながら、地域の実情に応じて可能な範囲でさまざまな活動が手探りで行われているのが現状である。集

生活支援サービス	安心・安全サポート	健康づくり活動	集いの場の確保	防災活動	観光交流活動	農林水産物の生産・販売	特産品づくり・販売	地域伝統文化の保存・継承	エネルギー資源の活用	環境保全活動	ネットワークの拡大	定住サポート	産地・人づくり	鳥獣害被害対策
○	○			○	○	○	○							
○	○	○		○	○	○	○					○		
○	○			○	○	○	○							
○		○	○	○	○	○	○						○	○
○		○	○	○	○	○	○						○	○
○	○			○	○		○							
○	○			○	○		○	○						○
○	○			○	○	○	○			○	○	○		
○	○	○		○	○		○							
○	○				○	○	○					○		

落活動センター開所地域の特徴をみてわかるように、集落規模は香南市西川地区の2集落から仁淀川町長者地区の14と小規模であり、また高齢化率は高知県平均30.1%をしのぐ、仁淀川町長者地区の35.0%から安芸市東川地区76.9%までというように高くなっている。拠点づくりには何よりもまず人材の導入と支援が求められるゆえんである。

今後、集落活動センターを中心に地域住民が主体的に地域の課題やニーズにこたえる活動を展開していくなかで、人材の導入と支援にとどまらず、集落調査で明らかになった自然資本と密接にかかわる課題——鳥獣害や農林水産物の生産活動の活性化など——に対しても、効果的な活動が展開される拠点として発展していくことが期待されている。

中山間地域および過疎地域対策は全国各地でさまざま行われているが、このような集落支援に特化した高知県の総合的かつ拠点的な取り組みは先駆的である。しかしながら集落活動センターについては、県が助成金を出すのは3年間に限定されているため、助成金終了後は住民の自立的なセンター運営が求められるという課題に近々直面することとなる。集落活動センターの取り組みが、短期的には広域自治体としての高知県がインキュベーターのような役割を基礎自治体に対して果たせるのか、また中・長期的には地域が内発的發展をめざし、自立するための財政をいかに確立するかが成功の鍵となるであろう。

次節では基礎自治体による過疎地域からの実践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を事例として、集落、「むら」の維持について、集落再生活動を中心として、ヒアリング調査内容をもとに検討する。

### 第3節 コミュニティからの実践 ——高知県仁淀川町を事例として——

#### 1. 生態危機と向き合ってきた地域

高知県仁淀川町<sup>25)</sup>は、高知県北西部、仁淀川の上流域に位置し、地形は仁淀川本・支流の川沿いに深くV字形をした峡谷が多いため平地は少なく、集落は川沿いや山麓の標高200~700メートルに点在し、茶業や林業などをはじめとする里山産業を営んでいる。仁淀川町は、2005年8月1日に旧吾川郡池川町・吾川村と旧高岡郡仁淀村の3町村が新設合併した町であり、スギ・ヒノキ人工林型山村の典型をなす町である。とくに旧仁淀村は、古くから茶の生産に適した地として知られ、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)。同地域は「田畑が10度から45度の急傾斜地に石垣を築いた棚田、段々畑からなっており、1955(昭和30)年頃までは住民は自活の地を開いていたが、重化学工業の発達と経済の高度成長ともなあって、都市に転出する人が激増し、また内外の建設事業に従事する人が増加し、そのため先祖伝来の田地が放棄されるに至り、従って、減反と減収を来さざるを得なくなった」という特徴がある(仁淀村2005, 614)。

また同地域では茶は早くから栽培され、『長曾我部地検帳』においても「茶こうぞ 楮アリ」とあって、天正年間には茶の栽培が盛んであったことがうかがわれる。切畑地区には自然茶が繁茂し、今は緑茶として採取している。また明治時代になると別府地域では製茶機械の教師を招き、伝習生を要請したり、静岡県、愛媛県の先進地に技術者養成のための伝習生を派遣するなど茶業開発に努めてきた。茶の生産について、村は基幹作物として位置づけ、農業構造改革事業の軸軸として振興を図っており、これまで農家所得の向上に寄与してきた。また高知県農業技術センター茶業試験場があったことも茶業が発達した一要因である。なお茶生産の最盛期は1984(昭和59)年、販売高2億

7000万円であったが、2005（平成17）年には半分以下の1億2000万円に減少している（仁淀村 2005, 624-626, 640-642）。

仁淀川村の歴史を振り返ると、「宮ヶ坪に曲流していた古川は増水のため、追植の下流ゼンモウという小山のふもとの堤防を突き破って、荒波のような大洪水は帯のような稲田を激しく流れていった。それと同時に旧寺野は地響きとともに地鳴りが起こって、人家は土地とともに移動し、柱は音を立てて避け、次々と倒れていった。女子供は猛烈な風雨の中を右往左往して泣き叫び、逃げ場を失い、全く生き地獄となった」（仁淀村 2005, 20）というような寺野で長者川の増水により地滑りが起こったり（1886〔明治19〕年）、大暴風雨と大洪水により稀有の山津波が起こり古生寺地区が埋没により消滅するという被害も起こった（1890〔明治23〕年）。またこれらの大洪水については甲藤正連『天変記』にも記されている（仁淀村 2005, 18-29）。このことから、仁淀川地区は流域上流村であるがゆえに、厳しい自然への適応を常に求められながら、その集落を維持してきたことがわかる。こうした山村集落による限界集落の進行により、社会資本の劣化のみならず地域の自然資本の弱体化が進めば、同地域だけの問題にとどまらず、流域全体に問題が発展する可能性がある。

山村の限界集落化が進むことによる農林業の衰退が自然資本の劣化といった環境問題へと進行していくこの地域を、流域共同管理、社会関係資本の視点から捉え直し、再生へと導くためには、限界集落対策における地域内の社会資本、自然資本の維持に加え、流域環境保全についての広域的な政策展開が望まれる<sup>26)</sup>。

## 2. 仁淀川町の現状と課題

仁淀川町は総土地面積が3万3296ヘクタールで、このうち林野面積が2万9742ヘクタールを占め、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%）<sup>27)</sup>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%、10～19世帯31.5%、20～49世帯25.3%）を占める集落の小規模化が深刻な地域である。現在人口は約6000人であるが、2010（平成22）年度国勢調査に対する10年後の人口推計は23%減少の約5000人となっており、小中学校の閉鎖、統合や高等学校の不在からも若年代が定住しやすい環境づくりをいかに整えるかが課題となっている（たとえば、仁淀川町議会2014a）。

仁淀川町のように、山間農業地域では、人口の自然減少、若年層の定住型就業機会の不足、集落機能の低下、耕作放棄地や山林の不在地主化といった、地域社会の危機が集中的に表れている。こうした危機は、地域住民に、これまで以上に厳しい条件のなかで、自然の脆弱性と向き合うことを求め、社会的環境の悪化は自然環境への適応能力を脆弱化し、より深刻な生態危機を招くことになる（大野2005）。

また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いうまでもないが、集落調査から明らかなのは、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、これまで維持してきた自然資本である水源や田畑などを活用しながら日常的生活関連資本を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、それ以上に地域の自然資本とともに地域住民の生活関連社会資本の確保について検討しなければならない。

仁淀川町の2013（平成25）年度予算をみると、「自然と共生した魅力と活力あるまちづくり」を基本方針として、①行財政の健全化、②健康福祉の充

実、③地域経済の活性化、④生活環境の充実、⑤子育て支援・教育環境の整備を重点施策として掲げている。おもな事業としてデイサービスセンター、高齢者生活福祉センターの建設にかかわる仁淀地区高齢者福祉施設整備事業、子育て世帯の負担軽減と人材育成のための子育て応援手当事業、80歳以上町民にタクシー料金の一部を助成する地域タクシー券事業、肺炎球菌ワクチン予防接種促進事業（75歳以上対象）、移住促進事業、「町産材の家」推進事業、ヘリポート整備事業、道路環境整備等整備事業などを挙げており、生活環境資本の確保に向けた予算配分も一定は評価できる（仁淀川町 2013a）。

また有害鳥獣被害と他区の状況を見ると2010（平成22）年度は205万1000円・383頭、2011（平成23）年度は354万9000円・316頭、2012（平成24）年度は388万4000円・443頭となっていることから、防止対策として、新規狩猟免許取得者に対する講習費の全額補助や集落単位での侵入防止策の原材料費全額助成などを行っている<sup>28)</sup>。

現在、仁淀川町における歳入の40%以上を占める普通交付税は、合併支援措置による交付税優遇措置が講じられている。この交付税優遇措置は、合併後10年間は町村が合併していないと仮定して、旧町村ごとに普通交付税額を算定し、それらを合算した額が町に普通交付税として配分されるものである。2012（平成24）年度では、本来、仁淀川町単独での普通交付税の算定額は28億7千万円であるが合算算定による合併算定替のために、実際は36億4千万円の普通交付税が配分され、合併算定替による普通交付税配分増加額は7億7千万円となっている。今後8年間の合併支援措置期間の財政運営をいかに考えるべきか、将来の町財政を左右する大切な時期にさしかかっているのである。

仁淀川町においても他の過疎地域がそうであるように、人口減少と高齢化、過疎化の進行にともない、今後ますます財政需要が高まることが予想される。こうした動きは、従来、家庭内あるいは家族内で対応されてきた介護や見守り活動などが今まで以上に社会的サービス（コミュニティ・サービス）に転換されることを意味していることから、今後は集落内でのコミュニティ<sup>29)</sup>のあ

り方や集落外からのNPOや住民団体など多様な主体の参加も含めた、地域問題の解決に向けた行動が望まれる。仁淀川町商工会が2014年9月より実施している「お買い物宅配サービス」は地域の人たちの買い物の利便性の向上と高齢者の見守り支援を兼ねた宅配サービスをヤマト運輸と提携して行うもので、地域の問題解決のための取り組みのひとつである（仁淀川町2014）。

次項では、仁淀川町における行政と住民の相互連携や多様な主体による地域間連携の実践について考察することで地域コミュニティ機能の維持可能性について考察する。

### 3. 仁淀川町におけるコミュニティからの実践

人口減少と高齢化、過疎化が急速に進行している仁淀川町は、2012年に集落支援の一環として、高知県の集落再生プログラムである集落活動センターを長者集落で完成させた。集落活動センター「だんだんの里」<sup>90)</sup>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（仁淀川町2013b）。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）は長者地区の人たちの「地域の活性化を進めたい」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<sup>91)</sup>。

「だんだんの里」農家レストランの構想は、2007年のワークショップに遡る。ワークショップにより、高知県の大学生が地元の「お宝」（大切なもの）について集落のお年寄りから聞き取りを行うなかで、地域住民間の対話や交流の機会が減っている、気軽に集まれるところがないという問題点が指摘されたことから、農家レストランの構想が実現したのである。長者地区は農山漁村（ふるさと）地域力発掘支援モデル事業の対象（農林水産省、2009〔平成21〕年採択）となり、これによる補助金を受けたのち、高知県による集落活

動センターへの資金面からの支援策である高知県集落活動センター推進事業費補助金（3000万円／3年間）と仁淀川町による支援策である仁淀川町集落活動センター推進事業費補助金（1000万円／3年間）をそれぞれ受け、農家レストラン建設のための資金が調達された<sup>32</sup>。農家レストランの設計は、2010（平成22）年度から東京大学のグループにより、地域住民らと子ども、女性、など7班に分かれて議論をした結果をふまえて行われ、建物の一部は、高知駅前前の「土佐・龍馬であい博」テーマ館を取り壊す際の材木を譲り受けることにより建設された。

「だんだんの里」農家レストランは、地元の女性たちの井戸端会議、子どもたちの宿題や道草、夜の親睦会などに使われる「場」としての役割を果たしており、開店111日を経て、延べ2700人余りの来客があった。農家レストランには、高知県と仁淀川町の補助による有給スタッフがひとりいるほか、1日1000円で20人の地元ボランティアスタッフが運営にかかわっている。しかし、ヒアリング調査によれば、地域住民は、農家レストランが直接的に地域の人口減少に歯止めをかける手だてとはなっていないことから、今後も継続的に町のサポートが行われることを期待している。

集落活動センター「だんだんの里」を支えているものは何か。ここで留意しなければならないのは行政区（集落地区会）の役割である。地域コミュニティとのかかわりから仁淀川町内における区の役割に注目すれば、仁淀川町は7地区の区分<sup>33</sup>があり、地区ごとに地域長を選出するとともに、それぞれの地区内の61の地区（集落）数ごとに、回覧発行などの行政サービスを行っている。集落活動センター「だんだんの里」がある長者地区は7地区のうち比較的大きな地区（集落）のひとつであり、14の地区（集落）、698人、297世帯が暮らしている<sup>34</sup>。14の地区（集落）は4世帯から45世帯と幅があるが、地区（集落）の存続のために他地区から転居してくる人や地区内での見守りといった生活支援、伝統文化・芸能などの継承を含む集落内での地域活動など、地区（集落）を核として行われており、状況に応じて、地区（集落）内、地区（集落）間の連携が図られている<sup>35</sup>。また近年では、他出子の役割も認

識されている。地区（集落）では、高齢者世帯と他出子を含んだ大家族や親族関係を土台とした相互扶助が個別の問題ではなく、公的なものとして、いわば集落の伝統的な共同意識が新たな公共として地域の生活支援活動につながっていると考えられる。

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<sup>96</sup>。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。ここでは、町の伝統的産業をもとにした、木工品や茶製品が多く陳列されており、県内外の訪問客の耳目を集めている。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、土居地区に働きにきている人たちである。旧池川町では1998年から3年間、高知女子大学中山間地域総合研究センター（当時）と、高知短期大学による調査が行われている。「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。

以上のような集落活動センターや交流館の課題として、「ひとまず、箱物はできた。これをどう運営していくか」という点がある<sup>97</sup>。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、地域の自然資本を維持・活用しながらインセンティブとなる収入を確保する仕組みづくりが、重要である。今後は、交流館も含めてたとえば高知ふるさと応援隊やその他の各種補助事業を活用する、という手だてもあるが、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。また、市町村ごとに駐在している高知県「地域支援企画員」<sup>98)</sup>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。

また仁淀川町田村地区では、仁淀川町原産の伝統野菜「田村カブ」の魅力を伝えるために地域住民が「田村蕪株式会社プロジェクト」<sup>99)</sup>を立ち上げ、仁淀川流域の農産物の活性化、さらには地元の在来野菜を守り後世に残すために、株主（「蕪主」）を募集し、活動を開始するなど新たな動きも始まっている（仁淀川町 2014）。

さらに仁淀川町では、地域の自然資本を活かした外部の人的資本を呼び込む政策として、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。こうした地元産材をバイオマス燃料として地域内外の循環をめざす取り組みは、たとえば高知県梶原町でも行われているが、同質の木材の安定的な確保と安定的な生産、代替燃料としての安定的な需要が見込まれないため、これを事業化していくには課題も多い。

ほかに、地域の自然資本を活かす試みとして、小規模水力発電（小水力発電）事業の検討も諸団体と地域住民のあいだで行われている。仁淀川町では他の日本の山間地域と同様に、明治から大正期にかけて急峻な溪谷と豊富な水量を活かした小水力発電を経営する株式会社が設立され、かつては4万戸を超える住戸に電力供給をしていた歴史を有しているが、第二次世界大戦中に消滅した。近年、地球温暖化や福島第一原子力発電所の事故をふまえた省

エネ意識や自然エネルギー志向を反映して、全国各地で小水力発電の再評価と試験的導入が行われつつあるなかで、仁淀川町においても、過去の小水力発電事業の歴史をひもときながら、技術的なフィージビリティや地域経済への波及効果の検証を行い、研究者と地域住民とのあいだでその可能性を探っているところである（中山 2013）。ここでも、実現にあたっては地元の地区（集落）の合意が得られるかどうかが鍵となる。

また地域の人たちの生産意欲の向上や耕作放棄地の解消を目的とした庭先集荷（町内で生産された農作物を家庭の庭先まで集荷する）の取り組みが町内2団体（株式会社フードプラン、仁淀川町天界集落うまいもんクラブ）と仁淀川町の連携のもとで行われている。

さらに地域における定住者を増やしていくための方策として、生業創出と住宅・土地情報の提供についての取り組みが「Bスタイル：地域資源で循環型生活をする定住社会づくり」事業<sup>40</sup>を契機にして、「によど自然素材等活用研究会」をはじめとする地域の関係諸団体により行われている。2011年2月に仁淀川町で設立フォーラムが開かれた「百業づくり全国ネットワーク」では、地域間の連携や地域外からの受け入れを含む、自然との関係のなかで生業を行える定住者を増やすための仕組みについて、取り組み事例の紹介や交流が行われ、2012年4月に長野市で第2回、2013年3月に鳥取県智頭町で第3回大会が開かれ、毎回60～100人の関係者が集っている。ここで「百業」とは、日本の農山村各地域で成立してきた自然資源を多面的に利用した暮らしのなかでの副業的な数多くの生業を指している。仁淀川町でも、林業、よもぎ採取、こんにゃく製造、菜種栽培、椎茸栽培などの具体的な百業メニューが、それぞれ見込まれる年収額に加えて空き家・空き地情報とあわせて新規就労希望者に情報提供が行われている。しかしながら、こうした定住支援については、百業はあくまで副業として成り立つものであり、本格的に定住するにはほかに収入源が必要となることや、空き家や空き地があっても、町外に転出した所有者がこれらを手放すことをためらうなどの課題を抱えている。

こうした状況のなかで「によど自然素材等活用研究会」のメンバーを中心として、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<sup>41)</sup>の住民が協力して「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、耕作放棄地を一緒に整備して食料備蓄に活かすことも計画している。2011年から始まった交流は、現在まで、日常的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2010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、2012年頃から二葉町住民とともに検討を始めた。

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<sup>42)</sup>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、バンガローや空き地、近隣には耕作放棄地もある。宝来荘がある壱山地区の住民は4人で、空き家や耕作放棄地も多く、過疎保険の受け入れ地域もにぎわいにつながるとその動きを歓迎する。また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。

2013年には宝来荘近くの開墾地にジャガイモを植え付け、その収穫をともに行うといった取り組みが始まったばかりである。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会費により農作物をつくり、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』2013年5月29日付け）。その後、二葉町の住民が仁淀川町に宿泊する「おためし疎開」が実施された。参加人数等、課題はあるものの、田植えなどの体験や、相互に地域の祭りなどに参加することで、中山間部の住民と都市部の住民との自然な



交流が生まれ、地域が結ばれることは集落が抱える社会資本、自然資本の脆弱性を共有することになる。さらに他地域との連携を深め、集落活動への参加者増加を意味することから、結果として生態危機回避への新たな一步を踏み出す可能性がある点で意義深い。現状では、高知市と仁淀川町による行政機関同士の交流はなされておらず、災害時の具体的な施設の利用や資源の活用等についても未検討であるが、今後、こうした交流を経て、災害時の具体的な受け入れ体制や手順の形成が、高知市、高知県との調整も含め深まることが期待される。

これまで厳しい自然環境のなかで生態危機と向き合ってきた地域が、さまざまなかたちで地域の自然資本を維持・活用しながら新たなつながりや連携を模索している。さまざまな主体（ステークホルダー）の参加やかかわりのなかで、いかに地域の維持可能性を考えていくのか、地域内外のつながりを含めたうえで検討することが重要である。

#### 4. サステイナブル・コミュニティに向けて

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。過疎地域の課題のひとつは、過疎地域の社会動態変化など実態の変容の速度にある。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、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。

とくに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かかわりやその脆弱性、それらに対する政策のミスマッチ<sup>43)</sup>をいかに克服するかが大きな課題となっている。人口減少というさらなる社会動態変化のなかで、地域における社会的資本の減少、これに伴う自然資本の喪失は急速に進行することが予想されるため、地域コミュニティの維持可能性への対応は喫緊の課題であり、この課題にこたえることが結果として生態危機への適応と自然資

本の維持へとつながっていくのである。

今後の地域コミュニティで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新たな拠点集落としての集落活動センターなどの試みが期待される。

地域コミュニティは、前節までで議論したように、これまで冠婚葬祭や防災といった生活に関する相互扶助、祭りや伝統工芸など伝統文化の継承や維持、治安維持やまちづくりといった地域の課題に関する意見調整の役割を担ってきた。同時に、地域コミュニティは、行政との連絡調整、道路の補修や清掃、用水路の共同管理、害虫駆除などの薬剤散布など行政サービスの補完的機能や世代間交流の場としても重要な機能を果たしてきた。こうした地域コミュニティが衰退すると、これまで私的範囲で解決できないような問題を緩和したり、災害時の対応機能を低下させたりなど中間的な解決機能の喪失による地域社会全体の問題解決力の低下が予想されるとともに、今まで以上に行政サービスの範囲とそれにかかわる費用の増大が見込まれる。

とくに山間農業地域における地域コミュニティの衰退は、社会資本の減少にとどまらず、農林業や生活用水など生業・生活基盤である自然資本の喪失や劣化を意味しており、こうした状況は食料生産能力の維持をも困難にさせることから、結果として生態危機と地域社会の疲弊をもたらすことになる。地域における社会資本が維持できなければ、自然資本も維持できず、人口減少といった新たな社会変動要因を伴う生態危機をもたらすことになる。またこのことは生活者の視点に限定しても、経済活動面においても深刻で、いわば地域コミュニティの衰退による外部不経済の発生も懸念されるであろう。こうした地域コミュニティの機能を強化する可能性について、前節では仁淀川町における行政と住民の相互連携や多様な主体による地域間連携の実践について考察したが、地域が自律しつつ、地域コミュニティを維持していくた

めには、今後ますます多様な連携が必要になる。

山間農業地域は、従来から、厳しい自然状況と向き合ってきたことから、自然環境の脆弱性や生態危機への影響を最も受けてきた地域である。こうした地域が社会動態の変化のなかで過疎化するということは、これまで維持してきた自然環境への適応や生態危機の回避が地域コミュニティ主体ではできなくなることを意味する。この課題に対して、仁淀川町では、地域の自然資本を維持・活用しながら成り立ってきた生業と生活環境が一体となったコミュニティの機能を重視し、内発的な取り組みを前提とした外部の人的資本との連携について、集落活動センターや疎開保険といった新たな取り組みを模索しているのである。同地域の人口の自然減少や自然環境の脆弱化、これを伴う生態危機への趨勢は不可逆的であり、こうした現状をいかに克服し、維持可能な社会に向けた政策が実効力をもってなされることが望まれる。

## おわりに

本章では、第1節でこれまでの日本の過疎対策について、国土計画とのか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するとともに、つぎに「限界集落」論について議論を整理した。第2節では過疎化が進む四国圏のなかでも、とく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3節では従来から厳しい自然条件のなかで、生態危機と向き合ってきた山間農業地域における限界集落問題への対応として、コミュニティからの実践について高知県仁淀川町におけるさまざまな集落再生活動の萌芽的な取り組みや、都市コミュニティと農村コミュニティの連携に向けた疎開保険の現状と課題について取り上げた。結果として、自然環境の脆弱性や生態危機への対応を前提とした過疎地域が自律するためには、それぞれに異なる現状と課題をもつ地区（集落）

を単位とした、地域特性に応じたオン・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、さらに過疎地域のなかに自然資本と生活関連社会資本をともに維持するために、生業に加えて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も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、さらには都市コミュニティと農村コミュニティの連携の現状と課題について論じた。つぎに、限界集落問題を抱える過疎地域において、山村農業地域の集落の維持、自律によって自然環境の脆弱性や生態危機へ対応していくためには、どのような政策が必要とされるのか、またそのなかで地域コミュニティが維持、再生していくためにはいかなる道筋が求められるのかについて検討した。

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に依存し、時として厳しい自然環境への適応を求められていた地域にとっては、地域コミュニティの衰退が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が何よりもまず求められる。また、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自律したコミュニティをいかに住民主体となって構築していくかについて、自然環境の脆弱性、社会環境の変化を前提としたうえで、社会政策上の公正と効率、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(たとえば、香坂 2012)。今後、本章の対象地域においてサステイナブル・コミュニティという視点から、個別の自然資本の維持・活用対策の効果について検証を行っていくとともに、他地域の事例との比較を行いながら、農山村の危機へのコミュニティからの対応の有効性や限界についてさらに検討していくことが必要であろう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) こうした問題意識から大野(2005)では、現代山村の危機と再生について

考察, 分析している。

- (2) 地域の維持可能性については, 宮本 (2007), 植田 (2008), 小田切 (2011), 大西ほか (2011), 佐無田 (2011) などを参照。
- (3) 本章は, 日本の中山間地域が抱える諸問題について, 自然資本に依存するコミュニティの維持可能性に焦点を当てて論じたものである。もっとも, 過疎化・限界集落化の進展にかかわらず, 生態危機への対応という点では, コミュニティのみならず, 国, 広域自治体 (県), 基礎自治体 (市町村) による財政的な役割も大きい。たとえば本章における事例研究の対象地域である高知県を含め, 森林環境問題について流域ガバナンスからの視点から新たな財政的メカニズムの可能性と課題について論じたものとして, 藤田 (2009) などがある。
- (4) 国土構造の考え方として, 一全総では拠点開発方式による国土開発を, 第二次全国総合開発計画 (二全総あるいは新全国総合開発計画 [新全総] 1969年) では, 日本列島の主軸の形成として巨大開発を, 第三次全国総合開発計画 (三全総1977年) では, 定住圏の整備として定住圏構想を, 第四次全国総合開発計画 (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, 第五次の全国総合開発計画としての21世紀の国土のグランドデザイン (1998年) では, 多軸型国土構造への転換をもとに立案された。
- (5) 「過疎」という言葉は, 1967年経済発展計画のなかで, 政府文書として登場した。本章では, 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。
- (6) 「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。
- (7) 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 (総務省自治行政局過疎対策室 2012)。
- (8) 「山村振興法」及び「過疎地域自立促進特別措置法」により指定された「振興山村」又は「過疎地域」の農林漁業者等が, その地域の自然的, 経済的条件に適応した経営の改善や農林漁業の振興を図ることにより, 所得の安定確保, 地域の活性化等を実現するために必要な長期低利の資金 (農林水産省ウェブサイトを, [http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s\\_sesaku/sesaku.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_sesaku/sesaku.html))。
- (9) 地勢等の地理的条件が悪く, 農業生産条件が不利な中山間地域において,

農林漁業を総合的に振興して地域の活性化を図るため、農林畜水産物の付加価値の向上と販路の拡大を図る「加工流通施設」、農地、森林等の農林漁業資源を活用した「保健機能増進施設」、農業の担い手の定住化を促進するための「生産環境施設」の整備に必要な長期低利の資金（農林水産省ウェブサイト、同上）。

- (10) 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。
- (11) たとえば、高知県は全国に先駆けて「森林環境税」を導入しているが、その評価については別途議論が必要である。さしあたり、藤田（2009）などを参照。
- (12) 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。
- (13) 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。
- (14) また、首都圏など三大都市圏でも、今後の高齢化がより顕著であり、たとえば千葉県の高齢化率は、2012年の23.2%から13.3ポイント上昇し、2040年には36.5%に、神奈川県では21.5%から13.5ポイント上昇し35.0%になると見込まれていることから、日本の高齢化は、大都市圏を含めて全国的な広がりをもたらすこととなる。
- (15) 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）。
- (16) 高知県の山村における社会的生態的危機の状況については、大野（2005）に詳しい。
- (17) 中山間地域でみると、1567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1112集落（全体の64.4%）となっている（高知県 2012a）。
- (18) 中山間地域でみると、1221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 2012a）。
- (19) 高知県産業振興推進部中山間地域対策課におけるヒアリング調査による（2012年10月25日および2013年11月22日）。
- (20) 高知県産業振興推進部中山間地域対策課におけるヒアリング調査による（2013年11月22日）。
- (21) 詳細については、NPO 法人おおいたの水と生活を考える会ウェブサイトを参照（<http://www.water-and-life.biz/>）。
- (22) 「高知ふるさと応援隊」の導入状況については、高知県産業振興推進部中

- 山間地域対策課ウェブサイトを参照されたい ([http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/files/2014022500507/H261001\\_oentai-list.pdf](http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/files/2014022500507/H261001_oentai-list.pdf))。
- (23) 注(22)と同じ。
- (24) 2013(平成25)年度結プロジェクト推進事業は21件であった。詳細については、高知県産業振興推進部山間地域対策課ウェブサイトを参照されたい (<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/yui-project.html>)。
- (25) 仁淀川町では、井上光夫会長(によど自然素材活用研究会)から2012年9月3日および2013年11月21日、中山琢夫研究員(当時:によど自然素材等活用研究会)から2012年9月3日にヒアリングを行った。
- (26) しかしながら、同流域ではこうした政策の困難性にぶつかっている。たとえば、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。
- (27) 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>)。
- (28) なお、仁淀川町では、猟友会で有害鳥獣駆除従事者は、仁淀川鳥獣害被害対策実施隊員に任命し(地区隊員は池川42人、大崎21人、名野川19人、森17人、長者25人)、狩猟税の5割を減免している(仁淀川町議会 2014b)。
- (29) コミュニティとは①一定の地域に居住し、共属感情をもつ人びとの集団。地域社会。共同体。②アメリカの社会学者マキヴァーの設定した社会集団の類型。個人を全面的に吸収する社会集団。家族・村落など(『広辞苑』第六版)を意味するが、本章では、総務省(2009)による「(生活地域、特定の目標、特定の趣味など)何らかの共通の属性及び仲間意識をもち、相互にコミュニケーションをおこなっているような集団(人々や団体)」と理解し、とくに「共通の生活地域(通学地域、勤務地域を含む)の手段によるコミュニティ」、すなわち地域性をもつコミュニティを「地域コミュニティ」として示す。
- (30) 2012年12月1日に落成式が行われ、2013年4月に開所。火・木・土・日に、農家レストランが開店している(2013年4月25日、ヒアリング)。
- (31) 「だんだんくらぶ」は毎月1回幹事会を開いており、幹事は13人、会員は100人で、会員には東京大学や一橋大学の先生や学生もいるという(2013年4月25日、ヒアリング)。
- (32) 2013年4月25日ヒアリング、および農林水産省農山漁村(ふるさと)地域力発掘支援モデル事業([http://www.maff.go.jp/j/nousin/soutyo/sien\\_model/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/soutyo/sien_model/))、高知県集落活動センター支援ハンドブック(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/syuraku-center-handbook.html>)のウェブサイトを参照。

- (33) 森地区、川渡地区、高瀬地区、別枝下地区、別枝上地区、長者地区、泉川地区の7地区である(2013年11月21日、仁淀川町役場ヒアリング調査による)。
- (34) 高知県庁2013年11月ヒアリング調査資料。2013年10月22日現在では、世帯数が286世帯へと減少している(2013年11月21日、仁淀川町役場ヒアリング調査による)。
- (35) 2013年11月21日、仁淀川町役場ヒアリング調査による。
- (36) 2013年3月開所(仁淀川町 2013c)。
- (37) 仁淀川町ヒアリング調査による(2012年9月3日)。
- (38) 高知県からの特派員という意味合いで地域の人は理解している。仁淀川町ヒアリングより(2012年9月3日)。
- (39) 詳細については、田村蕪株式会社プロジェクトウェブサイトを参照のこと(<http://tamurakabu.thebase.in/about>)。
- (40) 科学技術振興機構社会技術研究開発センター「地域に根ざした脱温暖化・環境共生社会」研究領域の公募プロジェクト(2010~2013年度)。
- (41) 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0メートル地帯にある。1946年の昭和南海地震でも1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2011年から交流を開始した(2013年7月25日、下知減災連絡会の西村健一副会長、坂本茂雄事務局長はじめ二葉町関係各位からのヒアリング)。
- (42) 二葉町では、2010年に二葉町(世帯数439世帯、人口794人)を16の班に分け、町内会費を集めて回覧板などで370世帯に告知をし、今後は下知減災連絡会(2012年10月設立。11の自主防災会と3つの準備中の自主防災会で構成され、1424世帯、3161人を組織)でも検討されるという。
- (43) たとえば、県が進めている移住政策についても空き家の確保をめぐるさまざまな課題がみられる(本文179ページ参照)。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 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』(8) 12月 6-18.
- 大西隆・小田切徳美・中村良平・安島博幸・藤山浩 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』農山漁村文化協会.
- 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』農山漁村文化協会.
- 環境庁 2000. 『環境白書 平成12年版』.
- 香坂玲 2012. 『地域再生——逆境から生まれる新たな試み——』岩波書店.
- 高知県 2012a. 「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>).
- 2012b. 「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.
- 佐藤嘉夫(代表研究者) 2006. 「老親と他出子との家族・援助関係を土台にした地域ケアシステムの構築に関する実践的研究——超高齢化山村における地域福祉のサブシステムの研究——」(日本生命財団・高齢社会助成・平成17年度助成対象研究の成果 (<http://www.nihonseimei-zaidan.or.jp/kourei/pdf/satou.pdf>)).
- 佐無田光 2011. 「現代日本の過疎化と地域経済」『環境と公害』41(1)7月49-54.
- 総務省(新しいコミュニティのあり方に関する研究会) 2009. 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/new\\_community/18520.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_community/18520.html)).
- 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(概要版)」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000186144.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000186144.pdf)).
- 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報告書」(平成22年度) ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000113146.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000113146.pdf)).
- 内閣府 2013. 『平成25年版 高齢社会白書』(<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/index.html>).
- 中山琢夫 2013. 「山間地域における小水力発電による地域経済波及効果——高知県における地域内産業連関分析——」環境経済・政策学会2013年大会(神戸)報告資料(2013年9月22日).
- 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』(3)193-209.
- 藤田香 2009. 「流域ガバナンスと水源環境保全——森林・水源環境税の『費用負担』と『参加』が示唆するもの——」諸富徹編『環境政策のポリシー・ミックス』ミネルヴァ書房 218-244.
- 保母武彦 1996. 『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店.

- 仁淀川町 2013a. 「仁淀川町の予算 2013」仁淀川町.  
—— 2013b. 「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>).  
—— 2013c. 「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>).  
—— 2014. 「広報によど川」(仁淀川町広報) 2014年9月号 No.110 (<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/koho/dtl.php?hdnID=127>).  
仁淀川町議会 2014a. 「仁淀川町議会だより」第34号, 平成26年1月31日発行 (<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/gikaid/dtl.php?hdnID=28>).  
—— 2014b. 「仁淀川町議会だより」第35号, 平成26年5月10日発行 (<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/gikaid/dtl.php?hdnID=29>).  
仁淀村 2005. 『仁淀村史追補』.  
宮本憲一 1982. 『現代の都市と農村』日本放送出版協会.  
—— 2007. 『環境経済学 新版』岩波書店.  
山下祐介 2012. 『限界集落の真実』筑摩書房.

<ウェブサイト>

- 高知県 (<http://www.pref.kochi.lg.jp/>).  
国土交通省 (<http://www.mlit.go.jp/>).  
総務省 (<http://www.soumu.go.jp/>).  
内閣府 (<http://www.cao.go.jp/>).  
仁淀川町 (<http://www.town.niyodogawa.lg.jp/>).  
農林水産省 (<http://www.maff.go.jp/>).