

過疎政策の展開と地域の存続

—岡山県旧阿哲郡神郷町を事例として—

大竹 晴佳*

社会政策論

(2007年11月7日受理)

岡山県旧阿哲郡神郷町を事例に、過疎政策の展開と過疎化の実態について、旧町の市町村計画をもとに検討した。旧神郷町においては、主に産業基盤の弱さから「交通通信体系の整備等」に偏重した過疎政策が行われてきたが、町行政を通じて各集落に配分された社会資源は旧町内に均等に行き渡り、その下で小規模集落を含めて、すべての集落がその生活を維持してきた。町行政が担ってきた社会資源の受け皿としての機能は、今後も地域での生活を継続させていく条件の一つとして再構築が求められる。

はじめに

1-1 問題関心

『過疎対策の現況』によれば、近年、過疎地域にある約4万9千の集落のうち、10%において、耕作放棄地の増大、獣害の発生、管理放棄林の増大、森林の荒廃、伝統的祭事の衰退、棚田・段々畑等の景観の荒廃、住宅の荒廃といった、集落機能の維持困難が見られるという¹⁾。こうした現状の分析は、これまで全国の過疎市町村に潜在していた集落の実態に対し、新たな関心を引き起こしている。

2006年4月現在、日本における過疎市町村は、全国1821のうち約4割の739市町村であり、日本国土面積の54.0%と半分以上を占めるが、そこに住む人は全人口の8.9%と1割にも満たない²⁾。日本の国土計画として策定されてきた「全国総合開発計画（全総）」は、従来、過疎過密の解消を課題の一つとしてきたが、これに代わって現在策定が進められている「国土形成計画」の中では、都市との均衡を図るというよりはむしろ、「特色ある地域づくり」が強調されており、過疎地域の自立促進という観点が強くと打ち出されている。過疎地域の問題は現在、そこに住む1割弱の住民の問題に帰する感がある。

過疎問題が政策課題となってすでに40年近く経つ中で、集落崩壊に見られる危機的状況は今始まったわけではないし、すべての過疎地域で生じているわけでもない。地域の今後はこれまでも過疎が進む中で暮らしてきた人々の生活の延長線上にあるのだから、まずは地域を実態に即して捉えることが必要である。

以上のような問題関心から本稿は、緊急措置法として

過疎法が制定された1970年代初頭以降、国政レベルの過疎対策の流れの中で、地域における過疎化とその政策がどのように展開していったのかについて、過疎の一町村を事例として検討する。過疎化の中で維持されてきた政策展開とその下での集落の動向から、今後も集落機能を維持するための条件を探ることが本稿の目的である。

1-2 先行研究と本稿の分析視角

過疎問題研究は過疎法の立法過程で本格化し、これまでも地理学や農業経済学、農村社会学や地域社会学といった様々な分野で多くの先行研究が行われてきた³⁾。

その中から過疎法を分析対象とした研究について見ると、多大な投資が行われたにもかかわらず、国や県の提示した枠組みに沿ったハードウェアへの投資を採択基準に合わせて実行されるだけであったため住民のニーズに見合うものではなかったという見解や、社会的なインフラ整備が過疎地域の自律的な産業振興には結びつかず、公共事業偏重の経済構造をもたらしたといった批判などが、過疎政策が始まった後、かなり早い段階から出されている⁴⁾。

確かに過疎対策は経済成長の拠点である大都市と過疎地域とを結びつけ、その外部経済効果を波及させて活性化することをねらったものであり、その意味では過疎地域にとって外発的な開発政策であったと言える。このような国政レベルの政策展開に焦点を当てた分析からは、過疎問題がどのように政策課題化したかについては明らかにされるものの、その政策が過疎地域の住民にどのような形で行き届き、その生活にどのように影響したかについての実態は見えにくい。過疎政策の評価はそれが地

*連絡先：大竹晴佳 地域福祉学科 新見公立短期大学 718-8585 新見市西方1263-2

域にもたらした具体的な影響を踏まえて行われる必要があり、特に近年、上述の集落機能の維持困難が社会問題として認識され始めたこともあって、過疎地域の分析の焦点を集落レベルに置く必要性がますます重要となってきた。

過疎政策と地域の変貌について、集落単位に分析の焦点を当てている研究の中には、例えば、過疎政策の展開によって市町村の中心地の公共施設と道路網の整備はかなり進んだが、そのために町内の中心地と周辺集落の格差は拡大したという考察が行われている⁵⁾。だが具体的にどのような計画が実施され、それがどのようにして集落間の格差に結びついたのかについての歴史的な検証はまだ十分に行われているとは言えない。また、集落レベルの事例研究は、耕地面積や共有林といった集落の経済基盤や、交通の便の差異など、人口減少をもたらした転出や離村の要因を取り上げ、人口流出のプッシュとプルを要因を検討したものが多く、また分析枠組みが総じて、過疎地域の内部に限定されがちである。後段で触れるように、過疎政策をめぐる国の方針は市町村合併なども含めて近年、大きく変容しており、国政レベルの政策動向が集落における生活状況にもたらす影響は考慮から外すことはできない。従って過疎地域の現状を集落単位というミクロな視点で把握しつつ、過疎政策という国政レベルのマクロな状況の中にそれを位置づけて捉えることの重要性がますます高まっていると言えよう。

本稿では1970年以降ずっと過疎地域として指定されてきた一町村を事例として、40年間近くに渡る過疎政策の展開とその下での地域の状況を集落単位に着目して検討する。その際、分析視角として次の点に留意して論じていきたい。第一に、一市町村の事例を取り上げながらも、問題枠組みをその町村の内部に設定せずに、国政レベルの政策、市町村行政、集落レベルへの帰着といった3つの位相の関連性を踏まえた問題枠組みで論じていく。第二に、その際、市町村レベルの地方自治体が果たしていた社会的な機能に注目する。市町村レベルの地方自治体をはじめ、農協や各種組合などの中間的な社会組織が、外部資本の受け皿としてどのように機能するかということは、過疎地域に対する資源配分に大きく影響するのであり、過疎問題研究においても近年、この点の重要性が認識され始めている⁶⁾。本稿では旧町の過疎地域市町村計画を分析する中から、町政が果たしていた社会的機能についても考察してみたい。

事例として取り上げるのは、岡山県旧阿哲郡神郷町である。旧神郷町は、岡山県の西北端にあって広島県及び鳥取県に隣接し、県庁所在地岡山市からは81.5kmの距離に位置している。2005年4月、合併により新見市となったが、その市役所からは9kmの距離に位置している。面積は136.37km²で、そのほとんど(全域の91%)が山林である。

山が峻険で企業の立地が極めて困難であることから、産業の主体は農林業だが、農耕地は3.2%ほどである。

本稿では国政レベルの過疎法定と連動して策定されてきた旧神郷町の過疎地域市町村計画をもとに、国の過疎対策の展開が過疎の"現場"である一町村においてどのように具体化したのかについて検討する。まず次節にて国の過疎対策が1970年に開始されて以降、現在までどのように展開してきたのかを歴史的に追いながら、その下で実施されてきた過疎市町村の事業内容を検討する。これにより国の提示した政策枠組みに準じながらも、主に産業基盤の弱さから独自の傾向を示してきた旧神郷町の姿を浮かび上がらせたい。次に第3節では過疎法施行下における旧町内の集落の動向について、その人口と世帯数の推移、及び過疎対策事業の各集落への帰着といった2つの側面から検討する。以上の検討をもとに最後の節では、現在の過疎地域において人々の生活を維持していくために必要な条件について考察を加えたい。

2. 市町村計画における過疎対策事業の推移

2-1 「過疎法」の概要

「過疎法」のはじまりは、1970年制定の「過疎地域対策緊急措置法」(以下、「対策法」と呼ぶ)である。「対策法」の対象期間は1979年までの10年間とされ、以後、10年ごとに新たな「過疎法」へと受け継がれて今日に至っている⁷⁾。

図表1 日本における過疎法の流れ

1970年	過疎地域対策緊急措置法 (以下、対策法)
1980年	過疎地域振興特別措置法 (〃 振興法)
1990年	過疎地域活性化特別措置法 (〃 活性化法)
2000年	過疎地域自立促進特別措置法 (〃 自立促進法)

農村から都市への人口流出は1950年代半ばの高度成長始動期から始まるが、これに対し日本の国土計画は、高度経済成長の末期以降、過疎過密の社会状況を「解消すべき」問題と見なし、「国土の均衡ある発展」というかけ声の下、人の流れに逆流するかのようになり、都市から農村へと行財政を通じた資金の環流を行ってきた。日本の経

済成長は、大都市へと集中的に資本を投下するという拠点開発方式によって効率的に実現したが、その裏で生じた過疎問題への対応も、今日まで政策課題の一つとしてあり続けたのである。

しかし国土計画そのものに過疎地域を直接対象とした施策が盛り込まれたのではなく、代わりに地域からの議員立法の形で制定された各法律が、それを補完していた。中山間地に関して言えば、農業における生産面での条件不利性を克服するための「山村振興法」や「特定農山村法」、そして人口減少を政策課題とした「過疎法」がそれに当たる。ここではこのうち後者の「過疎法」を参考資料としながら、これまでの過疎政策の流れを振り返ってみたい。

2-2 全国過疎市町村の傾向

図表2は、過疎地域に指定された地域の市町村計画における項目別事業費を、各過疎法の計画期間（前後期合わせて10年間）ごとにまとめたものである⁹⁾。項目別に事業費の内訳を見てみると、各過疎法の過疎政策の特色がよく現れている。

図表2より、過疎地域に指定された全国市町村の市町村計画における事業費の推移を見ると、1970年代「対策法」下における「交通通信体系の整備等」、1980年代「振興法」下における「産業の振興」、1990年代「活性化法」と2000年以降の「自立促進法」下における「生活環境の整備等」、といったように、各計画期間ごとに最上位を占

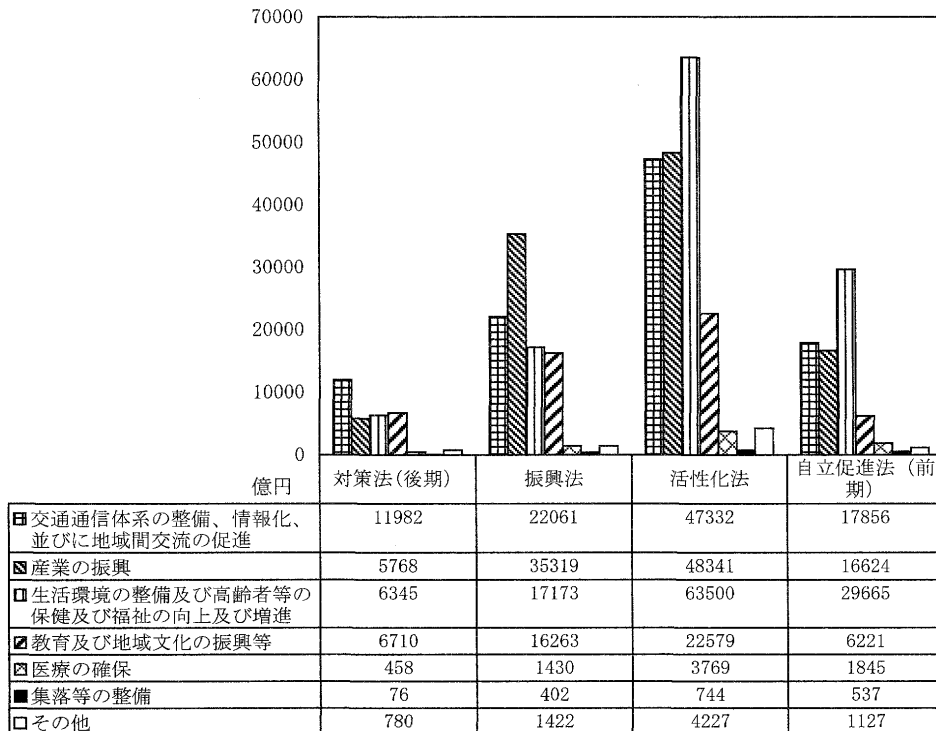
める項目が入れ替わっている⁹⁾。これは市町村の過疎対策事業が、各過疎法下における国政レベルの過疎対策の方針を忠実に反映して計画されてきたことを示している。

例えば1970年制定の「対策法」下では、「交通通信体系の整備等」が高い比率を占めている。「対策法」は「緊急措置法」という名称にも現れているように、1960年代における地方から都市への急激な人口流出を受けて、その行き過ぎを防止することを目的として制定された。同時に地方の生活環境におけるナショナルミニマム確保の支援が掲げられたが、その重点は道路交通網の整備に置かれていた。

1980年制定の「振興法」では、高度成長期を通じて急速に進んだ過疎地域の人口減少が鈍化したことを受けて、減少を止めることよりも、過疎地域における「激しい人口減少の後遺症ともいえる状況」への対処が必要とされ、生活水準の維持、産業振興のウエイトが高まった。過疎地域に指定された全国市町村の動向を見ると、「産業の振興」が最上位の比率を占めている。

1990年に制定された「活性化法」は、道路整備のウエイトが減少したことが注目された法律であった¹⁰⁾。過疎地域に指定された全国市町村の動向を見てみると、「活性化法」下においては「生活環境の整備等」が「交通通信体系の整備」や「産業の振興」を抜いて初めて最上位の比率を占めている。

このように市町村計画に国の過疎対策の方針が反映されやすい背景の一つとして、過疎事業に対する助成のあ



図表2 全国過疎市町村計画における項目別事業費

り方が考えられる。代表的な方法の一つが、過疎債の起債である。過疎債は元利償還の7割が交付税で手当されるため、自治体にとっては補助金に近い意味を持つ。このことは過疎市町村に対し、過疎対策の枠組みに沿った対象事業を選択するインセンティブを付与するよう機能したのであった。

2-3 旧神郷町における過疎対策事業の推移

次に、旧神郷町について見ると、以上の全国過疎市町村の動向と同様、国政レベルの過疎対策の方針を反映しつつも、独特の傾向を読み取ることができる。

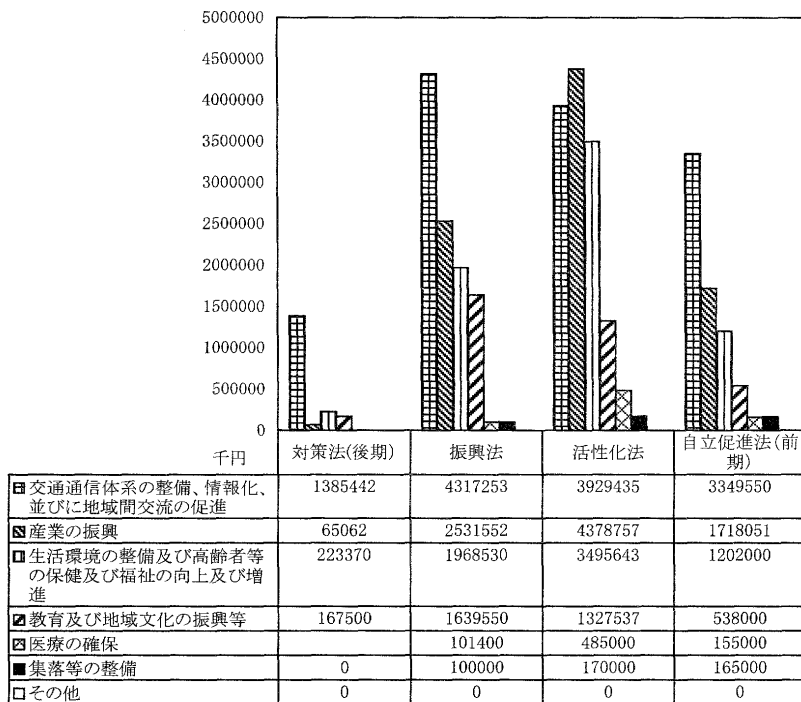
第一に、「交通通信体系の整備」の比重が各過疎法いずれの下でも高いということである。まず1970年代「対策法」の下では「交通通信体系の整備等」の突出が顕著である。「交通通信体系の整備等」が最上位を占めるという点では全国の過疎市町村と同様だが、その比率は非常に高く、75%が充てられている。「対策法」制定の前年に出された第二次国土計画である新全総は全国の基軸的な交通網を整えようとするものであったが、この「対策法」は道路網を末端まで行き届かせる役割を担うという新全総の補完的な役割を担うものであった。旧神郷町においても、「姫路、京阪神との時間的距離が短縮され通勤が可能」となること、「新見市を中心とした内陸型工業の導入を積極的に推進」することなどが目的として挙げられており、道路の整備によって、経済成長の拠点と過疎の当該地域を結びつけ、その成果が過疎地域の雇用の増大と

して環流されることへの期待が高かった。

またこの道路整備計画の中には、上述のような産業目的ばかりでなく、集落内の生活道の整備や町営路線バスの運行維持等も含まれていた。旧神郷町は高梁川水系の最上流部にあり、標高1000m余りの中国山地に位置しており、冬期は降雪量も多いことから、道路整備は町民の生活に欠かせないものであったと言える。

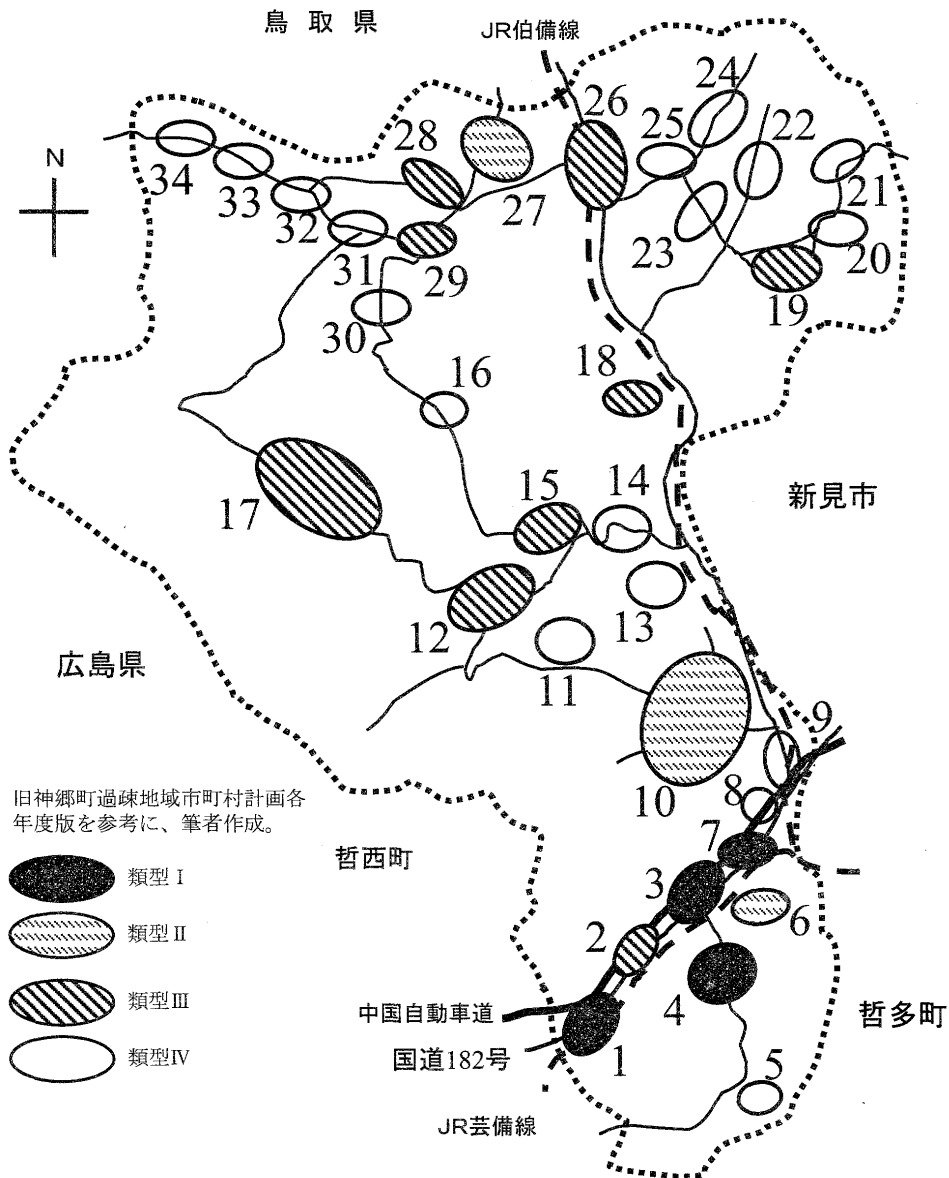
そして第二に、第一の点と表裏の関係にあると考えられるが、「産業の振興」の比重が伸び悩んできたことが指摘できる。1980年代の「振興法」下では、激しい人口減少の後遺症への対処として「産業の振興」のウェイトが高まった全国の過疎市町村の動向に対し、旧神郷町では1980年代に入っても「交通通信体系の整備等」の比重が相変わらず非常に高い。「産業の振興」については、「農林水産、資源を活用して付加価値を高める事業を振興」することが謳われており、農林業が主体の町であることから、事業計画の内容は農業基盤整備（圃場整備や水路改良事業）となっている。

「産業の振興」という項目がようやく大きく伸びたのは、1990年代の「活性化法」の下である。特に前期（1990～94年度）においては42%と突出しているが、その多くは観光産業への投資が占めていた。この時期、旧神郷町では「豊かな緑と人々の出会いを創る グリーンミュージアム・神郷」というキャッチフレーズと共に、温泉施設の整備等が進められており、「産業の振興」に充てられた事業費およそ27億5千万円のうち12億円が、「観光



図表3 旧神郷町市町村計画における項目別事業費

図表4 集落の状況



又はレクリエーション」項目として「山村森林リゾート・緑の王国グリーンミュージアム高瀬整備」に充てられていた¹⁴⁾。

観光産業への投資によって初めて大きく伸びた「産業の振興」項目も、レクリエーション施設の整備が終了した2000年以降の「自立促進法」下となると、再び「交通通信体系の整備等」の半分ほどの比率に減少している。

第三に、「生活環境の整備等」の伸び悩みが指摘できる。1990年代「活性化」法の下では、全国過疎市町村で「生活環境施設の整備等」が突出し、その後2000年以降も同じ傾向が継続しているが、旧神郷町では90年代に「生活環境施設の整備等」が伸びたものの最上位になったことは一度もなかった。ただし旧神郷町における「生活環境

の整備等」の内容は、水道施設やゴミ処理施設、消防施設や公営住宅の整備が並んでいるが、その目的を見てみると、「後継者の定住促進」や「都市住民との交流」、「地域住民の連帯を高める」といった点が挙げられている。「後継者の定住促進」については雇用の確保が前提となるであろうし、「都市住民との交流」という目的についてはそれを目指した観光資源への多くの投資が行われていたことは上述の通りである。旧神郷町の場合、産業開発を優先し生活環境の整備が遅れたといった都市的な批判をするのは当たらないように思う。むしろ以上の検討から考察されるべきは、旧神郷町における産業基盤の弱さであろう。

国土計画と結びついた過疎政策は、都市を中心とした

拠点をもつ外部経済効果を農村にも波及させることによって過疎地域を活性化させようとするものであった。過疎対策の重点がまず道路整備に置かれたのも、過疎地域におけるインフラ整備を行った後に工業化を進めていくことが念頭に置かれていたからである。しかし旧神郷町における「産業の振興」という項目の内容は、そのほとんどが農業基盤の整備に置かれ、工業化の余地は少なかった。農業を主体とした産業振興については、過疎法の制定とはほぼ時を同じくして始まった減反政策の中で、農業基盤の整備が農業振興に結びつく余地も同様に少なかったと言えよう¹²⁾。

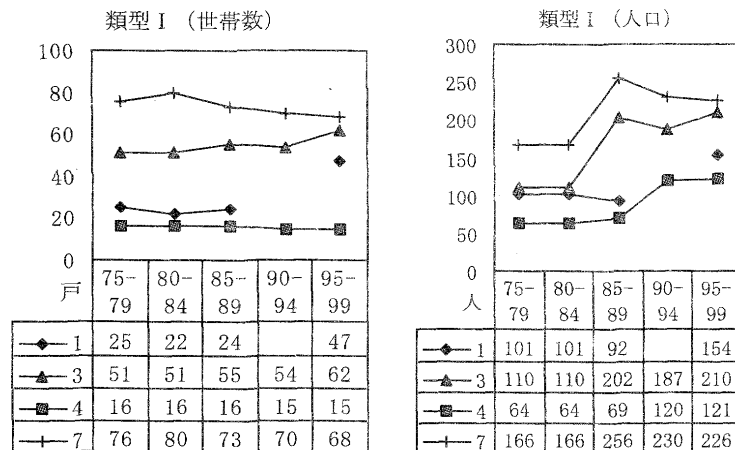
こうした中で、1955年に新郷村と神代村が合併して誕生した当時5683人であった旧神郷町の人口は、過疎対策が始まった1970年に3597人、2003年には2511人まで減少し、過疎法施行下においても人口減少はとどまることがなかった。では過疎政策がもたらしたの「過疎の村の役場所在集落とか、あるいは過疎の県の県庁所在地等への一層の集中を招くだけだった」¹³⁾ ののだろうか。旧神郷町のように産業基盤の弱い地域において過疎政策が持つ

ていた意味とは何だったのかについてさらに掘り下げるために、以下では市町村レベルから集落レベルに分析の焦点を移して検討する。

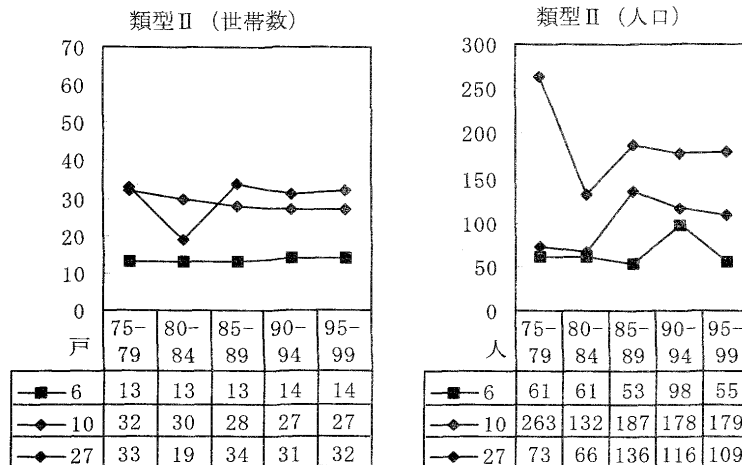
3. 過疎法施行下における旧神郷町内の集落の動向

3-1 集落単位でみた人口動態

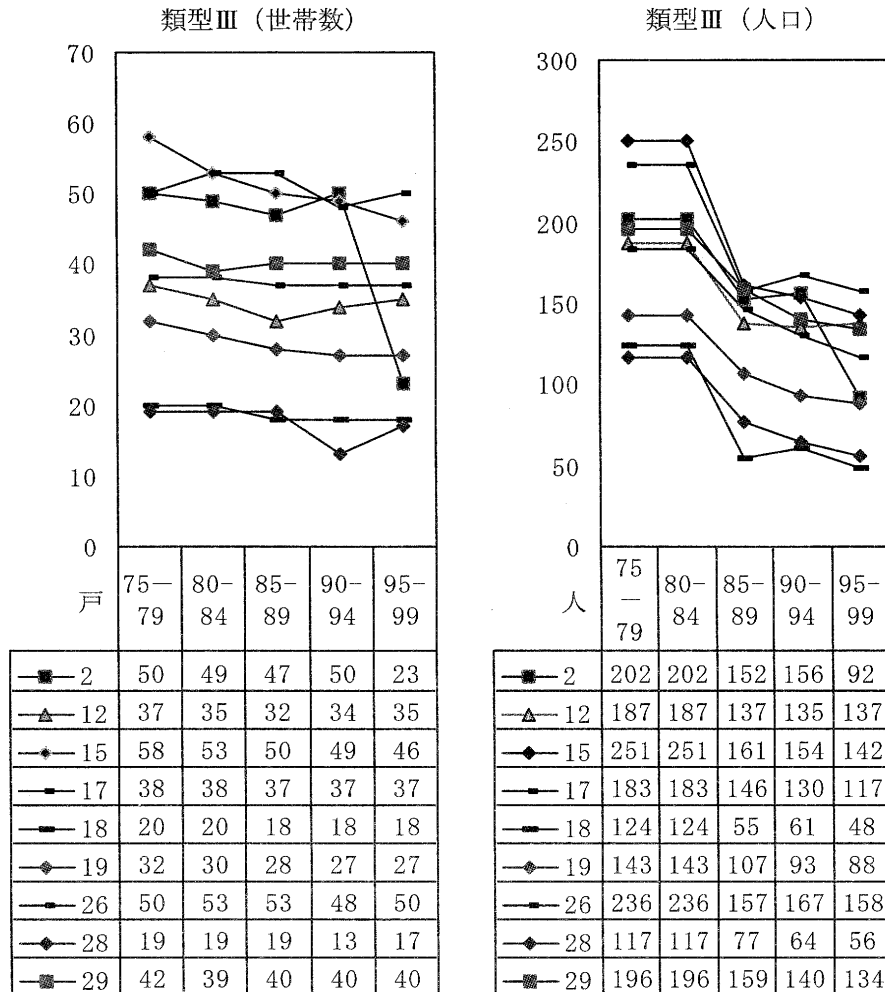
まず集落の分布を確認するために、旧神郷町内の集落ごとの人口と世帯の推移を概観してみる。旧神郷町には、農地を中心に地形・水系等地理的条件によって構成された34の自然集落がある(図表4参照)。旧神郷町の過疎計画には、この集落ごとの人口統計が記載されており、これを基に本節では、1975年から1995年の20年間の人口動態を確認する。結論から言えば、旧神郷町における人口の推移には次の4類型があることがわかった。以下図表5から図表8は、その類型別に集落ごとの人口の推移を示したものである。図表5から図表8の集落番号は、図表4に示した地図上の番号と合致している。また図表4地図上の集落は類型ごとに塗りつぶして色分けしている。集落の位



図表5 類型 I



図表6 類型 II



図表7 類型Ⅲ

置を示す楕円の大きさは人口の多少ではなく世帯分布の範囲を示すので注意されたい。

類型Ⅰは、過疎地域にもかかわらず人口が増加傾向にある集落である(図表5)。これに当てはまる4つの集落はいずれも、国道182号沿いに近い、旧町庁舎の近隣に位置する。特に集落7の付近には1983年に電子機器製造組み立ての企業が進出し、当時は100人超を雇用していたことも人口増の背景として考えられる。

類型Ⅱは、1980年代前半または後半に、人口減から急速な人口増が見られたが、その後また減少傾向となった3つの集落である(図表6)。これら3つの集落は、それぞれ近接はしていない。集落10にはかつて小学校の分校があったが、1970年代後半の急速な人口減少によって84年より休校となっている。また集落27は鳥取県との県境に近い北部に位置するが、1986年にゴルフ場がオープンしており人口が増加傾向に転じた時期とほぼ重なる。

類型Ⅲは、いわゆる過疎化のイメージに最も当てはま

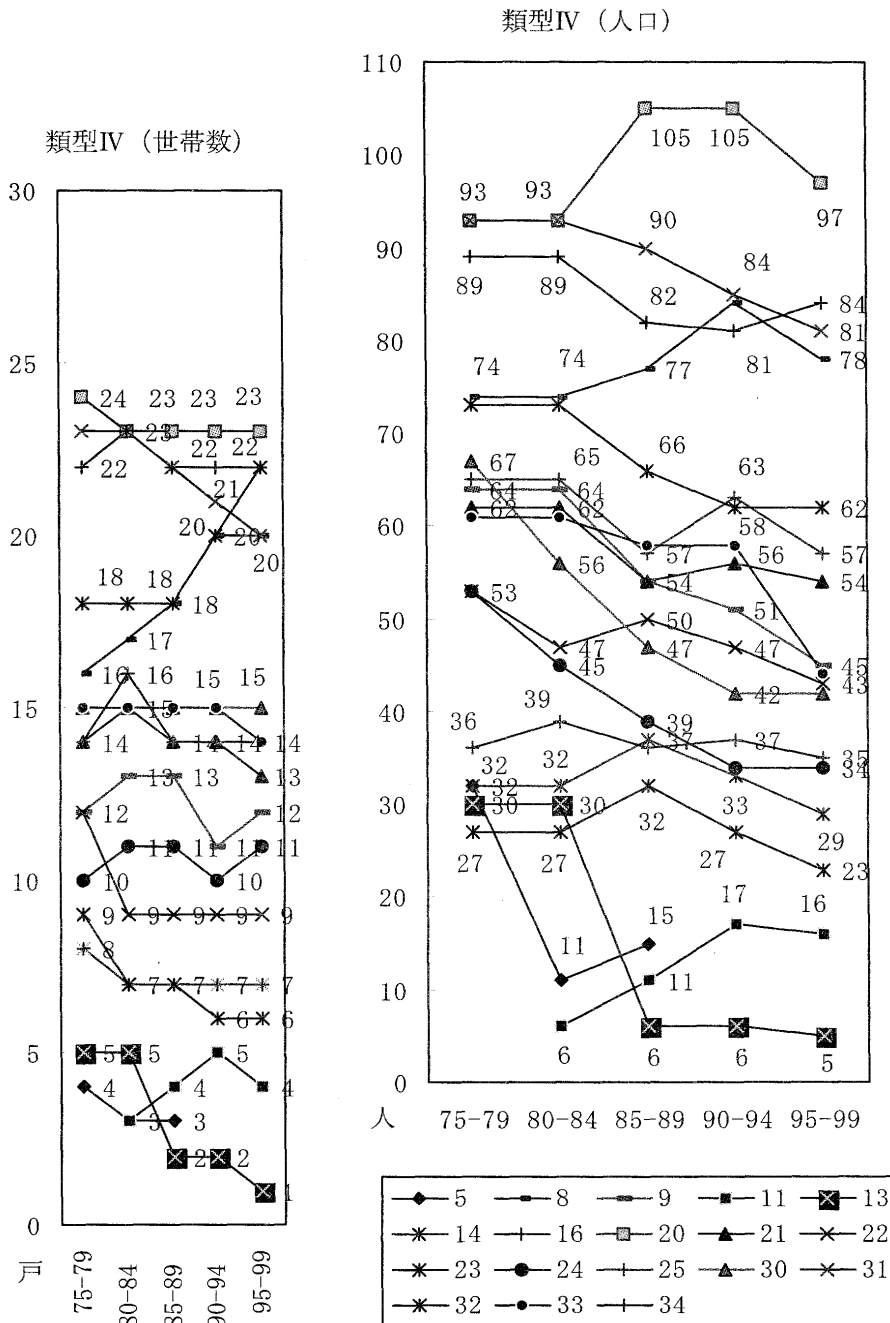
るであろう急激な人口減少が見られた集落である(図表7)。これに当てはまるのは1970年代前半の時点でいずれも100人以上の人口があった9つの集落であり、1980年代前半の減少が並んで著しい。1980年代前半には人口流出が落ち着いたと見られていた全国的な傾向とは異なっている。また人口が減少している一方で、集落2を除き、世帯数は維持されているところがほとんどである。

類型Ⅳに当てはまるのは1970年代前半の時点で人口が100人をきる小規模の18集落である(図表8)。類型Ⅲの大幅な人口減と比べるために数値軸を揃えると、世帯数、人口とも、対象とした25年間ほとんど変化が見られないグラフができるが、図表8では小規模集落の推移を子細に捉えられるように、数値軸を変えてグラフ化している。またデータテーブルの代わりに、グラフ内に戸数と人口数を記載した。これを見ると、小規模集落の人口数の増減は多様なカーブを描いているが、全般的に緩やかな減少傾向にある。集落16、20、21、25、などのように増減

を繰り返す集落も見られる。また集落13、22、30は、小規模であるため類型Ⅳに分類したが、類型Ⅱと同様、1980年代前半に人口減が生じている。

以上、旧神郷町における人口の推移に、4つの類型があることを見てきた。人口が一貫して増加傾向にある集落は旧町庁舎に近く、2本の鉄道の分岐点である駅が位置する南部の国道沿いに集中している。その間に挟まれた

小規模集落（例えば集落1と3の間にある2）や、一時期でも人口増のあった集落の近辺（例えば集落27を囲む26、28、29）、またかつては規模が大きかったが近隣の集落から離れている集落（集落12、17、18）では、人口減少が見られる。なお類型Ⅳに分類した集落5は、90年以降記載が見られない。これは1988年度に「健康の森」という養護学校と授産施設が一体化した県の施設が建設された際



図表8 類型Ⅳ

図表9 集落類型別に見た道路整備の展開

	I-1	III-12	IV-32
対策法（後期） 1975-1979	町道 600m 林道 800m	—	—
振興法（前期） 1980-1984	農道 100m 林道 800m	町道 1400m	町道 495m 町道 750m
振興法（後期） 1985-1989	町道 580m 林道 300m	町道 300m	町道 500m
活性化法（前期） 1990-1994	町道 226m 農道 780m	町道 200m	町道 300m 農道 1500m
活性化法（後期） 1995-1999	林道 780m	町道 800m	町道 300m
自立促進法（前期） 2000-2004	林道 500m	町道 800m	—

『神郷町過疎地域計画』各年度版より筆者作成。

に集落ごと移転したためである。これ以外には、途中で記載がなくなったものはなく、旧神郷町では集落消滅は、少なくとも1999年までは起こっていないことがわかった。

3-2 過疎対策事業の集落への帰着

では過疎政策として行われた各種の事業は、各集落にどのように帰着したのだろうか。まず市町村の過疎計画には「集落の整備」という項目が各計画とも必ず置かれてきたが、その比率は図表2、3におけるグラフ上には表れにくいほど小さな額にとどまってきた。「集落の整備」という項目の具体的な内容は、山間に分離点在している住宅の移転を、移転先の確保や住宅資金の斡旋、通勤農業の推奨などを通して支援し、集落の再編成を行うこととされている。旧神郷町でも1980年代の「振興法」下の過疎計画以降、以上のような意図のもとに「集落の整備」項目を設けており、それ以降、徐々にその比率を高めているが（図表3）、その内訳を見ると、集落移転を意味する「集落再編」項目に予算の計上はなく、「定住促進団地」の造成に充てられている。

旧神郷町においては、人口減への対応としての集落移転が行われたことはなかった。その理由は次のように記載されている。「行政の立場としても折角の各種施設の提供サービスが不均衡となり、あるいは、経費が非常に多額となって、この解消に苦慮しているのが現況である。こうした中で、集落の再編成を行うことは地域住民に郷土に対する愛着心、農耕作業の便否、生活環境、家族構

成等いろいろな問題がからみあい、基本的に極めて困難な状況にある。」¹⁴⁹ 旧神郷町では集落点在の非効率性を認識しつつも、その再編よりも町内の集落の均衡的な発展に力が入れられてきたと言える¹⁵⁰。

次に旧神郷町の過疎対策事業の中で大きな比重を持ってきた道路整備について取り上げてみたい。1986年に出された『神郷町勢振興計画』によれば、神郷町は面積が広大であり降積雪量も多いことから道路の維持管理の負担が大きく、これに追われているのが実情であった一方で「住民にとっては日常の生活道、あるいは農林産物生産の基幹道であるので、財政力を理由に現状を放置することはできない」¹⁵¹としている。また1980年代半ばには国鉄合理化が進められる中で、町内を走るローカル線の廃止計画が打ち出される¹⁵²などする中で、町民の「足」をどのように確保するかが重要な課題となっていたと言える。

各計画期間に集落を結ぶ道路がどのように整備されてきたかを見てみると、どの期間とも、ほぼすべての集落において、そこを通過する道路が少しずつ、だいたい均等に拡張されてきたことがわかる。例えばその拡張の様子を見てみるために前述の類型I、III、IVからそれぞれ集落1、集落12、集落32を取り上げて、道路整備の展開を見てみると、各計画期間には図表9に示すように整備されてきた¹⁵³。

また「生活環境の整備等」の項目に含まれる水道施設の整備状況を見てみると、1980年までに町内を4つに地

域区分し、そこに1つずつ基幹的な簡易水道が設置された後、類型Ⅲに分類された集落12、17、19および、類型Ⅳに分類された集落8、11、16、21、24、25に飲用水供給施設や簡易水道が設置され、水道普及率の向上が図られてきた。

以上、部分的な検討からではあるが、道路や水道施設の整備は、町内の人口分布に大きく偏ることなく、むしろ町村の隔々まで均等に整備が行き届くことを目指して行われてきたことが伺われる。この他にも、小中学校の校舍改築や運動場、プールの整備は順番に行われていたし、診療所の配置等も地域のバランスを取りながら行われてきた。1980年代以降、「教育文化の振興」項目の中には、コミュニティハウスという集会所の建設が集落ごとに順番に計画されていることを見いだせるし、また、民間バス会社が撤退した後のバス路線は町営で維持されてきた¹⁹⁾。道路にせよ生活関連施設にせよ、その整備計画は旧神郷町内に散在する集落を強弱の差はあれ、くまなく網羅していたという点が重要である。過疎対策として都市から農村へと還付された財政を、さらに町内の末端まで行き届かせるという役割を、これまでの町村行政は担っていた。地域の隔々まで目配りがされているという安心感も含めて、過疎対策を評価する必要があると言えるだろう。

4. まとめに代えて

以上、旧神郷町における過疎政策の展開を、国政レベルの過疎政策が旧町の過疎計画に反映されつつも、主に産業基盤の弱さから「交通通信体系の整備等」に偏重した独自の傾向を保ってきたこと、そして旧町による計画を通じて町内の各集落へと政策が帰着していく状況と、その下での人口の推移について検討してきた。旧神郷町においては過疎法が意図していた拠点開発方式の外部効果を、過疎地域への工業化の波及という形で浸透させることは、必ずしも十分な成果を上げてこなかった。しかし、過疎対策として町行政を通じて各集落に配分された社会資源は、旧町内に均等に行き渡り、その下で人口総数の減少はとどまることがなかったものの、世帯数をほとんど変えずに存続してきた小規模集落を含めて、すべての集落がその生活を維持してきたのであった。前章で見たように、集落再編を挙げながらもそれに踏み切ることなく、町内の隔々まで社会資本を行き渡らせる役割を担ってきた町行政の機能は、集落存続の条件の一つであったと言えるだろう。

これまで旧町行政が担ってきたこのような機能は、市町村合併が進展し、過疎に対する政策枠組みが変化するなかで、その重要性を増すように思う。すなわちこれまで過疎地域とは小規模自治体の問題であったが、合併が

進展したことにより広域化した自治体の中にある一部の地域の「内政問題」として捉えられるようになったのである。

それは例えば次のような都道府県の方針に表れている。今後は「自らの地域のことは自らが意思決定を行い、自ら責任を負う「自己決定・自己責任」の原則のもと、特色ある地域づくりを進めるべき時代」であり、地域は次の3つの類型に分けて対策をするという²⁰⁾。

- I 高齢化等により地域コミュニティが弱体化しつつある安定確保地域
- II 高齢化等により地域コミュニティが弱体化しつつあるものの、次世代の担い手はある程度確保されている自立促進地域
- III 生活基盤が確保されており、また、都市等の他地域との交流が活発な地域であって、地域外からの所得の獲得や人口の流出入が活発である地域振興・発展地域

方針の中ではこの3類型が、自治体や地域を当てはめて政策対象とするようなものではなく単なる理念型であると念を押す記述が何度も繰り返されている。とはいえこうした方針から読み取れるのは、合併以後の過疎市町村では、その内部にこのような様々な強弱を持った過疎問題が含まれることとなり、その均衡的な発展よりも、自立促進が可能な地域への投資の集中が起こり得るということである。

過疎対策の政策枠組みがこのように変容しつつある中で、本稿で見てきたような集落の維持は今後も可能だろうか。前章で示した類型Ⅳのように、旧神郷町の小規模集落は四半世紀の間、緩やかに人口を減少させながらも世帯数をほとんど変えずに存続してきたが、高齢化の進展を考慮すると、今後もこの傾向が安定的と見ることはできない。これまでの旧町による行政が、社会資本を地域の隔々まで行き渡らせてきたことが集落を支える条件の一つであったのなら、以上のような現在の状況下においてもその役割を担うことができる主体を確保していくことが、今後も過疎地域での生活を維持していくために必要な条件となるだろう。本稿では、これまでの旧町における過疎行政を方向付けた要因の分析について検討することはできなかったが、旧町内における集落内外にどのような権力関係があったのか、資源配分の意志決定がどのように行われていたのかなどの論点を深めながら、その要因を解明していくことを今後の課題としたい。これまで旧神郷町において自治体にこのような役割を課すことに成功してきた要因を明らかにし、合併後の広域自治体の中においてもそれを担う新たな社会組織として再構築させていくことが、今後の地域存続を大きく左右する条件の一つであると考えられる。

謝辞

本誌匿名レフェリーの先生よりの確かなコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げます。

脚注

- 1) 過疎対策研究会編『過疎対策データブック：過疎対策の現況』各年度版参照。2000年から2005年度版までいずれにおいても同様の記述がみられる。
- 2) 同上2005年度版，2006年12月，参照。
- 3) 特に山村に関して、1990年までに行われた膨大な過疎問題研究を整理したものとして、岡橋秀典「現代日本における山村研究の課題と展望」『人文地理』第41巻第2号，1989年，p44-71，参照。
- 4) 半田（1981）、藤田（1988）、内藤（1991）、乗本（1996）など参照。
- 5) 乗本（1996）、田端（1999）など参照。
- 6) 篠原重則『過疎地域の変貌と山村の動向』大明堂，1991年，p5参照。
- 7) 各過疎法において「過疎地域」とは、次の人口に係わる要件及び、財政力に係わる要件のいずれにも該当する市町村の区域を指すが、旧神郷町は1970年の「対策法」以降、ずっと「過疎地域」の指定を受けてきた。現行の「自立促進法」について見ると、人口要件とは、次のいずれかに該当する市町村をいう。(イ)1960（昭和35）年から1995（平成7）年の「35年間人口減少率」が0.3以上であること。(ロ)「35年間人口減少率」が0.25以上であって、65歳以上人口／市町村人口が0.24以上であること。(ハ)「35年間人口減少率」が0.25以上であって、15歳以上30歳未満人口／市町村人口が0.15以下であること。(ニ)1970（昭和45）年から1995（平成7）年の「25年間人口減少率」が0.19以上であること。また財政力要件とは、1996（平成8）年度から1998（平成10）年度の3カ年平均の財政力指数が0.42以下であること、をいう。
- 8) 図表2は『過疎対策の現況』各年度版より、図表3は『神郷町過疎地域計画』各年度版より、筆者が作成した。なお『神郷町過疎地域計画』は1970年に過疎地域に指定されて以降5年おきに作成されているはずだが、緊急対策法の前期に当たる1970年-1974年版の入手がかなわなかったこと、また旧神郷町は2005年に近隣市町村と合併をしたため自立促進法後期の計画は出されていないことから、両計画期間においては図表2・3ともに半分の5年間の数字で揃えている。従って各計画期間相互の比較はこの図表からはできないので注意されたい。1970年-1974年版の旧神郷町過疎計画の製本版は、岡山県下の図書館および関係行政機関にはもはや所蔵されておらず、入手が不可能となっている。
- 9) ただし図表2は都道府県計画における事業費を除いた市町村計画のみのデータである。都道府県計画を含めた事業費の額を見ると、過疎対策事業の内訳はどの時期においても「交通通信体系の整備等」が最上位を占め、次いで「産業の振興」、「生活環境の整備等」、「教育及び地域文化の振興等」、「医療の確保」、「集落等の整備」と続くので注意が必要である。
- 10) ただし、都道府県のデータと合わせると「交通通信体系の整備」は「生活環境の整備等」の倍近い額となり、道路整備の役割が都道府県に集約されただけとも捉えられる。
- 11) 旧神郷町においては、1992年から97年にかけて、若者交流滞在施設や神郷温泉、コテージやバンガロー、湖畔オートキャンプ場等を備えたグリーンミュージアムの整備が進められていった。面積の9割を森林が占める旧神郷町は、町全体を「緑の博物館」と見立て、県境に近い北部を「森林交流ゾーン」、2本の鉄道路線が交わる駅があり、庁舎等が集まっている南部を「緑の文化ゾーン」とする構想を打ち出しており、この構想に沿って北部のレクリエーション施設整備が進められた。
- 12) この点については、過疎法自体がそもそも農山村における兼業機会の拡大にねらいがあり、農業基盤の確立を意図するものではなかったという批判が藤田（1988）より出されている。
- 13) 田畑（1999）p177，参照。
- 14) 『神郷町過疎地域活性化計画（平成2年度～平成6年度）』p89，参照。
- 15) 鳥根県匹見町を事例とした松野（1991）によれば、「集落の整備」という項目が過疎法制定の当初から設定された背景には、過疎地域における集落移転によって行財政サービスを効率化するという国の過疎対策の方針があったという。この方針に沿った集落移転を実施した市町村は匹見町をはじめとして特に1970年代の前半には多かった（全国で25市町村、移転集落数は85にのぼる）が、その後、集落移転の施策を転換するところが多く、匹見町においても70年代後半には別の施策に代えられている。旧神郷町においては当初から集落移転の施策は採られてこなかった。
- 16) 『神郷町勢振興計画』1986年，p42，参照。
- 17) ただしこの廃止計画は中止され、現在もこの路線は稼働している。
- 18) 道路整備は市町村道、農道、林道と3つの項目で行われてきたが、ここでは過疎計画の中で集落の散在にどのように目配りされてきたかが主要な問題関心であるので、この3つの項目の区分は考慮せず一括して捉えることにする。
- 19) 当初は民間経営によるバス路線が2つ、町営によるも

のが2つあったが、その後すべてが町営で運行された。
20)『岡山県中山間地域活性化基本方針：美しく活力にあふれる中山間地域を目指して』2004年2月、参照。

文献

- 1) 上野真也：持続可能な地域社会の形成，成文堂，2005
- 2) 岡橋秀典：現代日本における山村研究の課題と展望，人文地理，41(2)，44-71，1989
- 3) 岡山県：岡山県中山間地域活性化基本方針—美しく活力にあふれる中山間地域を目指して—，2004
- 4) 岡山県：岡山県過疎地域自立促進計画—平成17年度～平成21年度，2005
- 5) 岡山県：過疎対策の概要，2006
- 6) 過疎対策研究会編：過疎対策データブック—過疎対策の現況，各年度版
- 7) 神郷町：神郷町過疎地域振興計画—昭和50年度～昭和54年度，1974
- 8) 神郷町：過疎地域振興計画—昭和50年度～昭和54年度—参考資料，1975
- 9) 神郷町：神郷町過疎地域振興計画—昭和55年度～昭和59年度，1980
- 10) 神郷町：過疎地域振興計画—昭和55年度～昭和59年度—参考資料，1980
- 11) 神郷町：神郷町過疎地域振興計画—昭和60年度～昭和64年度，1985
- 12) 神郷町：神郷町過疎地域振興計画—昭和60年度～昭和64年度—参考資料，1985
- 13) 神郷町：神郷町勢振興計画，1986
- 14) 神郷町：神郷町過疎地域活性化計画—平成2年度～平成6年，1990
- 15) 神郷町：神郷町過疎地域活性化計画—平成2年度～平成6年—参考資料，1990
- 16) 神郷町：神郷町後期過疎地域活性化計画—平成7年度～平成11年度，1995
- 17) 神郷町：神郷町後期過疎地域活性化計画—平成7年度～平成11年度—参考資料，1995
- 18) 神郷町：神郷町過疎地域自立促進市町村計画—平成12年度～平成16年度，2000
- 19) 神郷町：神郷町過疎地域自立促進市町村計画—参考資料—平成12年度～平成16年度，2000
- 20) 田畑保編：中山間の定住条件と地域政策，日本経済評論社，1999
- 21) 内藤正中編著：過疎問題と地方自治体，多賀出版，1991
- 22) 乗本吉郎：過疎問題の実態と論理，富民協会，1996
- 23) 半田良一編：山村問題と山村対策，ミネルヴァ書房，1981
- 24) 藤田佳久：地域開発政策と山村の整備，川島哲朗・鴨澤巖編，現代世界の地域政策，大明堂，326-356，1988
- 25) 本間義人：国土計画を考える—開発路線のゆくえ，中公新書，1999
- 26) 松野光伸：過疎対策としての集落再編成，内藤正中編著，過疎問題と地方自治体，多賀出版，第5章，1991
- 27) 山中進，上野真也編著：地域公共圏の構想 I 山間地域の崩壊と存続，九州大学出版会，2005

The Present Phase of the Depopulation in a Rural Area

Haruka, OHTAKE¹⁾

¹⁾Department of Community Welfare Niimi College, 1263-2 Nishigata, Niimi, Okayama 718-8585, Japan

Summary

The purpose of this paper is to consider the actuality of under-population in a rural area. To begin with, an outline of the policy toward under-population is demonstrated. After that, an areal classification of depopulation in this area is explored. From these arguments, it can be drawn that the focus on the function of providing social resource equally is important to search for a better condition of sustainable life in a rural area.