

第23回日本環境会議松山大会 中山間地域の再生戦略を考える

— 第1セッション —

中川 聡七郎*・笠松 浩樹

The 23rd Japan Environmental Conference in Matsuyama
Studying about Regeneration Strategy of Mountainous Region
— The First Session —

Soushichirou Nakagawa, Hiroki Kasamatsu

はじめに

中山間地域等直接支払制度が見直しの時期を迎えた。この制度をめぐる評価がなされる必要がある。いま進められている市町村合併の功罪についても評価がなされる必要がある。国による福祉・公共投資の削減が続いていることにも注目する必要がある。加えて、WTO交渉の帰趨によっては農林業に更なる制約が加わることも予想される。こうした状況の下で、中山間地域の活力を再生するためには、生活環境、文化継承、住民自治等各分野を総合化した視点に立って、政策のあり方を再検討する必要がある。このため、このセッションでは、中山間地域に関して総括的な問題提起を行ったのち、①農林業をどのように再生するか、②連携・交流と地域資源利用をどう進めるか、③住民自治をどのように進めるか、という三つの課題について研究者、実務家を交えて検討を行うこととした。

【セッションの概要】

1. 問題提起¹⁾ ; わが国の社会・文化の特質と中山間地域再生の方向

中山間地域は農林業生産の場、暮らしの場であり、わが国の生活様式、価値観という文化を育ててきた場である。中山間地域問題を考えることは、市場経済で割り切

る社会観ではなく、人的資本、社会関係資本、文化資本、環境資本などの力に注目する社会観を提起することである、と考える。ここで幾つかの視点を提起したい。

- ① 中山間地域を、海底から山の中腹から山頂にかけての問題として捉える—日本列島を海底から聳え立つ島山として捉え、中山間地域の環境が悪化すればその影響は海底にまで及ぶという発想で考える必要がある。
- ② 中山間地域は、人間が手をかけてしまった自然へのミチゲーション問題として捉える—里山は暮らしに根付いた森林である。古代から繰り返し人間が手を加え馴致化した山林や集落、農耕地は手を入れ続けるミチゲーション活動が不可欠である。
- ③ 中山間地域は、人間作法が問われる問題として捉える—民俗信仰では山、森、川、田などに関する豊かな想像力が神への畏敬の念を表現し、伝統文化はこのような背景の中で育まれてきた。現代社会に対する「もう一つの文化」を構築するきっかけもまた、こうした背景の中での取組みを通じて生まれてくると考える必要がある。
- ④ 中山間地域は、命の水の通り道問題と捉える—天から地へと一直線に走る水の通り道を、中山間地域は複雑な地形によって迂回させている。命の水の通り道である同地域と健康との関係を考えることが必要であ

* 元鳥取環境大学教授

る。

- ⑤ 中山間地域を、創造工房として捉える—中山間地域には、複雑な地形と微気象により様々な資源があり、これらを背景に諸芸百般が生まれた。この地域を改めて諸芸百般を生み出す工房として捉え直す必要がある。
- ⑥ 中山間地域を、交流拠点問題と捉える—現代では、この地域は交通不便な地域と位置付けられている。また、近代の所有概念の重視によって所有と経営を不可分とする農家概念が広まり、それが現在では農林業発展の桎梏となっている。
- ⑦ 中山間地域を、樹海に浮かぶノアの箱船として捉える—一人々は高齢化し、集落の維持に必要な戸数を割る地域も生まれてきた。この地域を持続可能な地域として再構築するためには、生活に密着した機能が整備された密集する集落として再構築することが必要である。
- ⑧ 中山間地域問題を、フロンティア問題として捉える—棚田は消滅が進み、管理放棄林も増え、鳥獣被害が増大するなど人間の生存圏は縮小しているが、一方、県境を越えて市町村が連携するケースもみられ、県境は新たなフロンティアとしての位置付けを高めている。
- ⑨ 中山間地域を、場の多元性、多様性、多機能性問題として捉える—行政上の指定地域を念頭に設定されているが、縦割り行政の中で指定の有効性が問われている。今後、場の多元性、多様性等に着目した支援策を講じる必要がある。
- ⑩ 中山間地域は、市場経済に対する公共経済・公益経済の問題と捉える—「市場経済」の考え方に対して「必要経済」の考え方を対置することが必要である。そこが生産の場、生活の場であることを重視した支援策を構築することが最重要の課題である。

2. 報告 I ; 農林業をどのように再生するか

(1) 中山間地域農業政策の論点の推移と課題²⁾

中山間地域をめぐる農業政策の流れを追ってみると、

- ①政策目的の観点からは、60年代には山間・僻地の「生活水準の格差」、70年代には公害問題を背景に「自然環境保全」、80年代には地域社会の維持、伝統的文化の継

承といった「社会環境の保全」、「過疎化への対策」が強調され、90年代後半には、「農業生産維持」、「都市住民ニーズ」への対応、「地域文化的風土の形成」といった視点も取り入れられるようになった。これらの視点は相互に密接な関係があるが、全てのこうした政策論議の原点には、なぜ中山間地域の農業が守られねばならないのかという基本的論点があった。②政策手段の観点からみると、直接支払制度が発足する以前にはハード施設整備に重点があったその後、中山間地域総合整備事業においても施設・基盤整備に重点が置かれているが、直接支払制度後は、ソフトが重視され、集落の自発性の喚起にかなりの効果をあげたと思われる。反面、高齢化が進み自発的取組みが困難な集落等において交付金の繰り越し等の事態が生じている。③今後、中山間地域を維持するという考え方に立つならば、何よりも、その地域に住む人々の、そこに住み続けたいという強い意思が十分に活かされた形での支援のあり方が検討される必要がある。

(2) 高投入農林業の克服と環境保全³⁾

近年の農業政策の流れの中で、環境保全型農業や持続型農業への取組みが行われるようになったが、中山間地域と環境の問題を考える上において、経営体や地域農業が如何にしてEMS（環境マネジメント・システム）を構築していくかが今後の重要課題である。

中山間地域における取組み事例を紹介すると、高知県環境保全畑作振興センターは、県内に“環境に優しい農産物の供給連鎖”の仕組みを構築する。すなわち、生産分野として農業経営体群、流通分野として高知園芸連、輸送分野として運輸会社、販売分野として市場・量販店にそれぞれのEMSを構築することにより“環境戦略同盟”の形成を試みている。また、愛媛県西予市に位置する農事組合法人無茶々園は、90余戸の構成員農家が急傾斜地においてみかん栽培を行っているが、農薬の使用削減、化学肥料の無使用、廃棄物の適正処理等を目標に掲げて2001年1月にISO14001の認証を取得し、環境保全型農業の推進に取り組んでいる。無茶々園の活動はみかんの販売促進だけではなく、地先の宇和海汚染の防止をも視野に置いた「地域」の視点に立つ取組みである。

(3) 若者参入による林業再生の取組み⁴⁾

(株)いぶきは愛媛県久万高原町に所在する。平成2年

8月、久万町時代（合併前）に、町が地元の農林家の出資も募って第三セクターとして設立した。この会社の設立目的は、林業後継者の育成、雇用の創出によるUターン若者の定住促進、及びそれらによる地域活性化であった。同社の雇用条件は、通年雇用、月給制、完全週休二日制、週40時間労働等であり、町職員の就業条件を準則するものとされた。会社設立後における問題は予想を超えるものであり、指導者がいない、労働災害が多発する、材価低迷による赤字増加など多くの問題に直面した。流域林業活性化の一環として平成7年に郡内5カ町村への広域化を行った。また、平成10年には新聞に求人広告を出し、Iターンを中心に域外からも若者が集まってくるようになった。その頃から、毎年数人ずつコンスタントに入社している。社員の増加もままならず苦労した頃もあったが、一気に社員が増えると人材育成のためのコストが増加し赤字が増える。近年は技術や事業量が確保でき、黒字に転換している。木材不況が続く中でも、地域に雇用の場を提供しており、人材育成面では成功している。

(4) 農業への若者参入の基本条件⁵⁾

(有)やさか共同農場は、島根県浜田市に隣接する中山間地域の弥栄村で農業を営む経営体である。この農場が受け入れた若者はこの4～5年で15名にのぼっている。同農場に来る若者たちには三つのパターンがあるように思う。一つは、「直蒔き型」である。やさか農場自体もこのパターンに属するが、荒廃した農地を開墾し直し、有機農業を始める。暮らしも農業も全て自前でやるというパターンである。二つは、「定植型」である。島根県が実施する定住対策により、2年間の研修期間で地域の風土や基礎的な農業技術を修得した後やさか農場の社員になる。三つは、「接ぎ木型」である。流通業界に呼びかけたり、農閑期に都会住民と交際する等により、農業への参加を呼びかけて参入してくる人材である。今後は、「定植型」と「接ぎ木型」の両面の確保への取組みが課題であると考えている。

3. 報告Ⅱ；連携・交流と地域資源利用をどう進めるか

(1) グリーン・ツーリズムの展望と課題⁶⁾

「グリーンライフ」という新たな概念が登場した。施

設や景観による観光のみならず、そこに在住する人の暮らしそのものに観光価値が見いだされている。この動きは、欧米のライフスタイル・アントレプレナー（生き様起業家）に代表される。日本でも、ナイトスポットの存在によって発展してきたバブル期のツーリズムから、手入れをすることで関わっていくツーリズムに発展してきた。このような段階にある現在は、ネオ・ツーリズム（新・田園生活）時代と呼ぶことができる。具体的には、阿蘇で取り組んできたグリーントラスト運動や、天草での経済同友会・自治体・JA・大学が連携した農地活用プランの活動などに代表される。また、福岡県でも都市住民において農地保全や農作業に関わっていきたいという意思が強くみられる。このようなツーリズムを通して、土地の権利構造において所有と利用・管理という階層化が促されている。ツーリズム参加者においても、男性は定住を、女性は交流を指向するなどの特徴が出ており、ライフスタイルの転換にも役割を果たしている。

(2) I・Uターンの動向と課題⁷⁾

島根県の財団が行っている「I・Uターンのための産業体験事業」を受けた若者274名を対象とした調査では、男性が全体の6割、年齢は20歳代が6割。ほとんどが県外出身の単身者であり、働く興味のある産業分野は大部分の者が農林漁業であった。その地元定住率については、農山村で就業や活動したいものが明確になっている者、都会の生活・今の仕事から離れたいという気持ちが高い者ほど高い。こうした調査結果や事例調査からみると、I・Uターン者の定着性は、①移住前に具体的・現実的な自己設計を描いているか、②暮らしの情報を受信する手段があるか、③個人の意思や能力を地域において発揮できる環境が備わっているか、④地元に住民と行政が協働する体制ができているか、といった点にかかっていると考えられる。よって、農山村サイドでは、相談窓口の設置とアドバイス、住民との情報交流・交換の場の設営、人材のもつ技術・知識の活用、これらを動かしていくために住民と行政との連携と役割分担が重要となる。

(3) 緑の雇用事業の成果と展望⁸⁾

和歌山県で取り組んでいる「緑の雇用」とは、中山間地域において環境保全事業を展開することにより、雇出を創出し、都市から地方への新しい人口移動を起こすことによって、地域活性化を図るという趣旨の事業である。

今、「緑の雇用」で集まったマンパワーを活用し、荒廃した森林を再生する“環境林”の整備に取り組んでいる。“環境林”とは、森林所有者が一定期間（15年間）経営権を抑制することを内容とした「環境保全協定」を市町村と結び、伐採跡地に広葉樹の植栽を行ったり、針葉樹と広葉樹の混交林を誘導したりする森林のことである。平成14～16年の3カ年間に329人のIターン者（家族を含め524人）が「緑の雇用」に関わる仕事に就いた。都会から地方への人の流れができてつつある。政府は、『骨太の方針』において「緑の雇用」を取り上げ、農水省は14年度補正で予算化し、さらに16、17年度に予算計上し、総務省も地方財政措置を講じた。

(4) 中山間地域における直売所の実践から⁹⁾

愛媛県内子町は、平成8年、幹線道路の近接地に直売施設「内子フレッシュパークからり」を設け、町の出資で設立された第三セクターの株式会社をこれを運営することとした。地域の高齢化、過疎化などが進む中で、小規模兼業農家、高齢者農家、自給農家などJAの共販路線にのり難いメンバーが参加して発足した。生産者が「自ら販売価格を決める」という原則のもと、交代でカウンターを担当し、POSシステムの活用のほか、施設内に設けられた情報センターから、双方向ファクスを利用して生産農家に対し売れ行き状況や売れ筋情報を供給している。この双方向ファクスの利用により、生産者は在庫管理、生産計画などを行うことができるようになったが、併せて、適宜、近隣の出荷できない高齢生産者の出荷を代行するなど可能となった。農産物加工の面でも売れ筋が整ってきて売上げは増加し、“からり”直販市場の売上げは年間4億3000万円に及ぶに至った。

4. 報告Ⅲ；住民自治をどう進めるか

(1) 中山間地域における“小さな自治”の課題と展望¹⁰⁾

中山間地域では、地域住民の「地域活性化」から始まった取組みは、「地域づくり」の段階を経て、「地域自治形成」（小さな自治）への取組みへと発展してきている。すなわち、従来の経済活動に加えて、より多面的な地域づくりの取組みを実践しており、今や一層の総合性と革新性を備えた地域自治形成への取組みとして発展している。このような「小さな自治」は、旧村ないし小学校区単位で協議会等を構成しているものが多い。市町村

合併への対応としての、つまり、“遠くなる役場”への代替の仕組みとして注目されている。ただし、集落機能を代替するものではなく、従来のシステムの制約を乗り越えつつも補完しあう性格を有する。地域住民による新たな自治形成への取組みと評価でき、「農村自治組織」という新概念を構築すべきである。こうした取組みの課題は、①参画や意思決定を戸から個へ移行すること、②安定的財源の確保、③協同組合など自治組織と経済組織の両立を可能とする組織形態の充実、であると考えられる。

(2) 市町村合併と地域社会・住民自治¹¹⁾

市町村合併に関連して、地域の自立を支援するための国のグランドデザインが必要である。EUでは、“住民による自治”，自治の表現としての”地域デザイン”を可能とする観点から、条件不利地域等を指定し、それら地域のハンディキャップ解消のための「構造基金」を設けるなど、いわゆるグランドデザイン（条件不利地域対策）を設定している。現在進行中の市町村合併について考えてみると、かつて、明治時代の郡役所制（人口平均2400人/市町村。以下同じ。）、大正時代における市町村機能の拡大（同6400人）、戦後の地方自治法制定（市町村数1万、同7200人）、昭和の大合併（市町村数3200、同3万1000人）を経て、平成大合併により、究極的には市町村数400（同30万人）、今後の人口減少を加味すれば、江戸時代の幕藩の規模に近いものとなる。そこでは、県など中間自治体の権限縮小、旧村などの住民自治組織と自治体やその連合との共同作業による地域維持が必要となり、“小さな住民自治”の実力が問われることとなる。 (3) 小さな自治30年の経験から¹²⁾

川根地区は、広島県と島根県の県境に接する旧高宮町（現安芸高田市）の北辺の中山間地域である。過疎・高齢化が深刻になった1972年、地域住民の総意で、「川根振興協議会」が設置された。この動きに触発されて高宮町の残りの7つの地区（大字）でも相次いで地域振興会が設立された。町役場は、この動きを受け、これらの地域振興会との共催で、随時、地域振興懇談会を開き、地域の意向を聞きながら行政を進めるようになった。市町村合併を経た現在もこれは続いている。川根振興協議会の活動内容は、「自らの地域は自ら守る」を理念に行政との連携の下で各種イベントに取り組むほか、営農集団活動、特産品づくり活動、高齢者支援のための福祉活動、

生涯学習活動などを行っている。これらの活動は全て地域住民の自主的ボランティア活動によっている。現在は、旧中学校校舎を活用して整備（1992年）した「エコミュージアム川根」を拠点に都市住民との交流を進めている。

(4) 地域の元気と市町村合併の論議¹³⁾

ニセコ町は、かつて1万人を超えたこともある人口が4600人となり、町の人口維持が焦眉の課題である。基幹である農業振興の重点は「クリーン農業」というテーマを掲げて、“観光農業”化に取り組むなど“地域全体農業”という考え方で力を付け、“一人勝ち”でない農業を指向している。観光にも力を注ぎ、観光協会を株式会社にして観光客の誘致に努めている。まちづくりにも新たな行政手法を導入した。ラジオ、本、集会、ホームページなどで町長自らが徹底した情報公開を行い、住民との対話を重視した施策展開を行っている。市町村合併については、当初、後志支庁管内の7町村の合併（人口3万8000人）が道庁の構想として打ち出されたが、域内面積が15万ヘクタールという広大なものであり、話が噛み合わなかった。その後、5町村による合併構想に基づいて合併協議会での議論を重ねたが、財政力の弱い町村だけでの合併であり、住民に対する行政サービスの持続という点で具体案がまとまらず、合併協は解散した。合併は財政上の問題からも必要であるが、“合併ありき”で考えるべきではない。基礎自治体の枠組みは変えずに広域で対処可能なものは広域自治体で対処するなどの智慧を出せば、行政の効率化とサービス持続は可能である。

おわりに

セッション冒頭の「日本列島を海底から聳え立つ島山と捉え中山間地域の環境が悪化すればその影響は海底にまで及ぶ」という問題提起（小川）と各報告者の報告を受けて、数多くの議論が行われた。「これまでの環境問題は都市・工業のもたらす公害問題に焦点が当たっていた」、¹³⁾「20世紀のシステムの反省に立ち、農・山・漁村を

も視野に入れた環境問題の検討が必要」、¹⁴⁾「経済性のみを農林業の価値基準とせず、ツーリズムや環境保全などの面から評価する」、¹⁵⁾「従事者の大半が60歳以上である現状から、どうやって農林業を継続していくかを考える」、¹⁶⁾「今、改めて、“農林業は誰のものか”という視点が必要」、¹⁷⁾「農業者が農業収入で暮らしていける条件を構築し、費用負担を誰がどのように分担するのかの検討が必要である」¹⁸⁾「I・Uターンしたいリタイア層や女性など、幅広い担い手層を想定する」などの指摘が出された。農村に対する価値観の変化、農林業に対する新たな評価軸、多様な担い手の確保、農村自治組織や地方自治体などの受け皿組織について、議論の進展が見られ、盛会裡に終了した。

引用文献

- 1) 報告者：小川全夫（九州大学大学院人間環境学研究院教授）。
- 2) 報告者：大隈 満（愛媛大学農学部教授）。
- 3) 報告者：家申哲生（酪農学園大学酪農学科講師）。
- 4) 報告者：白川哲也（(株)いぶぎ課長）。
- 5) 報告者：佐藤 隆（(有)やさか共同農園代表）。体調不良で欠席のため、提出されたメモをもとに記述。
- 6) 報告者：佐藤 誠（熊本大学法学部教授）。
- 7) 報告者：笠松浩樹（前掲）。
- 8) 報告者：澤野 誠（和歌山県農林水産部緑の雇用推進局新ふるさと推進課副課長）。
- 9) 報告者：森本純一（愛媛県五十崎町商工会事務局長）。
- 10) 報告者：小田切徳美（東京大学大学院農学生命科学研究科助教授）。
- 11) 報告者：地井昭夫（広島国際大学社会環境科学部教授）。
- 12) 報告者：辻駒健二（川根振興協議会会長（安芸高田市））。
- 13) 報告者：逢坂誠二（北海道ニセコ町長）。

