

短 報

小規模高齢化集落の再生へ向けて

笠 松 浩 樹

For Regeneration of Small Scale and Aging Hamlets

Hiroki KASAMATSU

要 旨

小規模高齢化集落では、共同作業や集落内で役割分担が必要な案件から先に継続が難しくなってくるのがわかった。集落活動の衰退には臨界点があり、これを超えると集落の機能が大きく衰退する。世帯の集合体である集落では、世帯数が活力維持に大きく関わっていると考えられる。活動の維持が困難になってきた集落は「限界集落」と表現されることもあるが、多様な性格を有する集落に対して、高齢化率や世帯数などの数値で画一的な限界化ラインを設けることは適切ではない。今後は、世界的な資源問題や環境問題を視野に入れたうえで、中山間地域とそこに存在する集落の意義を論じる必要がある。浜田市弥栄自治区で進めている社会実験では、外部からの人材の投入と大学サークルとの連携によって資源活用を進めており、地域の内外をつなぐ結節機能の重要性が実証された。「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」には結節機能の充実と資源活用を進める効果があるため、これらを資源自給とコミュニティ形成の観点から充実させることは有効である。さらに、自由度の高い人材の配置も進める必要がある。

I 今、小規模高齢化集落で何が起きているか？

1. 活動の衰退と農業生産の停止 —ヒアリング調査より—

中山間地域研究センターでは、世帯・人口が減少し高齢化率が高くなった集落（小規模高齢化集落）で継続的に現地調査を実施してきました。その結果、集落の活動について、「神社の祭りでは神楽を舞っていたが、現在では舞わない年もある。」「毎年行っていた泥落としては人数が揃わない時には実施しない。」「隣接集落と合同で葬儀を行っている。現在では2集落合わせても葬儀が困難になったため、最寄りの市の葬儀社を利用。」「住民が4人しかいないから常会も行わない。」などの状況が聞かれました。また、農業面では、「稲作はやっていない。少数だと水管理だけでも大変。」「水田はやめた。男手がなければ水の管理が大変で、少人数だと田へ順番に水を入れていくことも難しい。」という実態が確認できまし



写真1 大規模な耕作放棄地（浜田市弥栄自治区）

た。小規模高齢化が進むと、共同作業や役割分担が必要な案件から継続が難しくなることを示唆しています。

2. 集落活動衰退のメカニズム

集落の活動衰退には、世帯・人口の減少に伴っていくつかの段階があることがわかってきました。

①初期

集落機能は一部衰退しますが、ある程度は維持できています。

②中期（臨界点を超える時）

ある臨界点を超えると、集落機能が大きく衰退します。臨界点は、世帯数が当該集落の活動に必要な役の数を下回る時点と考えられます。人口が減少しても世帯数が変わらなければ活動内容を調整して継続できますが、集落は基本的に世帯の集合体であることから、世帯数の減少が活動継続に大きく影響することになります。

③末期

集落人口が数戸・数人程度となると、先述のように寄合も開催されなくなります。人は住んでいても、集落の機能は消滅したと位置づけることができます。

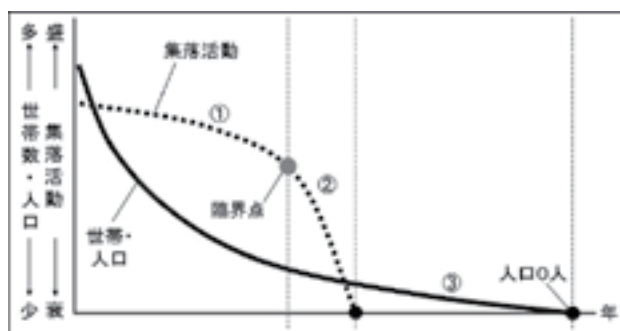


図1 集落活動衰退のメカニズム

3. 「限界集落」という概念からの脱却が必要

集落活動の維持が困難になってきた状況を受け、ここ数年の間に「限界集落」という言葉が新聞で目につくようになりました。これは元々、長野大学の長野晃氏が1991年に提唱したもので、65歳以上が人口の半数を占め、地域活動の維持が困難になった集落を指します。しかし筆者は、このような視点で集落をとらえることに違和感を持っています。

そもそも集落は、人口や世帯の規模、活動の内容、地域社会での役割が多様であり、画一的な定義づけが難しく、十把一絡げにしてとらえることができません。従って、集落に対して高齢化率や世帯数などの数値のみで限界化のラインを設けることは、かなり乱暴であると言わ

ざるを得ません。また、地域活動を維持するためには、地域に人が住めることが前提条件であり、生活機能や就労の場の確保などが必要です。これらは、現代において集落のあり方とは別途の課題であり、幅広い視野で解決を考えなければなりません。

このような理由から、「限界集落」は現状に合った言葉ではなく、時には誤解を招く可能性があります。何よりも在住者にとって歓迎すべき言葉ではありません。将来の中山間地域や集落のあり方を考える際には、「厳しい」「限界だ」という視点のみにとらわれず、持続的な社会づくりの観点で意義を明示することが我々の使命であると考えます。

II 時代の転換点

一資源自給の必要性から中山間地域を考える一

1. 「消費社会」から「自給社会」への転換

高度経済成長期以降、日本は経済大国となり、海外の資源を大量に輸入することで発展してきました。現在の日本は、食料の約60%（カロリーベース）、エネルギーの96%を海外に頼っています。しかし世界的には、急激な人口増加が依然として続き、環境問題の深刻化、水・エネルギー・食料などの資源不足が表面化しつつあります。このままの状態が続くと、近い将来に世界規模の資源枯渇時代を迎えることは必至であり、その時に資源自給率の低い日本は窮地に立たされることになります。今、国を挙げて「消費社会」から「自給社会」への転換を図ることが急務です。

日本は本来、降雨量が多く豊かな土壌に恵まれた国です。国土の大半で農林業が可能であり、決して資源が乏しい国ではありません。大雑把ですが、全国の農地面積約360万haに基づいて食料生産能力を試算すると、最大で1億人程度の扶養が可能です。特に島根県は、人口密度が110.7人/km²（2005年国勢調査による）と全国で4番目に低いことから、1人あたりの土地資源量が多いと考えることができます。過疎化が進行して小規模高齢化集落が多く存在する県ですが、実はその分だけ、水や食料をより多く供給できる豊かさを有していることになります。そして、この特性を活かすことが、50年先や100年先へ向けた持続的な国づくりへとつながっていきます。

2. 弥栄自治区での社会実験

浜田市弥栄自治区（旧弥栄村）で、住民、浜田市、島根県立大学、中山間地域研究センター等が連携して進めている社会実験は、「消費社会」から脱却して「自給社会」を展望する試みとしてとらえることができます。人口約1,600人の弥栄自治区には、10戸未満で高齢化率が100%に近い小規模高齢化集落が点在しています。住民同士の関係性が固定化し、活動を担う人材が少なくなり、今以上の活動が困難な場合もあります。

2007年8月、2名の人材が外部から参入し、活動を企画・実践する窓口として「弥栄らぼ」が設置されました。「弥栄らぼ」は、島根県立大学の学生サークル「里山レンジャーズ」と連携し、草刈りや除雪等の作業支援、農産物の集荷・販売、耕作放棄地の復興作業等を実施しているところです。

活動を通して新たな人間関係が生まれるとともに、小

規模高齢化集落での農地保全や産品の掘り起こしが進みました。例えば、ある集落では農地4haの畦畔の草刈りは高齢者にとって困難な作業でしたが、これを学生が受けたことにより、「中山間地域等直接支払制度」の集落協定が遵守できました。また、13年間休耕していた農地を復興して菜の花畑として蘇らせ、春には花畑の中のカフェを開店しました。復興した農地は、2008年度から新たに集落協定に編入されています。さらに、長年放置してあったゆず林を手入れして収穫し、ゆずアイスの商品化ができました。

「弥栄らぼ」の取り組みによって、在住者の生きがい創出や生活改善が実現し、学生をはじめとした外部の人材との交流も進みました。結節機能となる人材の配置は、小規模高齢化集落が復活する有力な手段であると考えられます。

Ⅲ 地域再生に必要な支援

1. 「中山間地域等直接支払制度」「農地・水・環境保全向上対策」の充実

地域活動や資源の活用に着目した取り組みには、ある程度の支援策が必要となります。これに活用できる既存の支援策として、「中山間地域等直接支払制度」、「農地・水・環境保全向上対策」が挙げられます。これらは、中山間地域住民とりわけ農家に最も身近なものであり、集落協定や共同活動による取り組みが定着しています。交付金の使途も比較的柔軟なため、アイデア次第で農地や環境の保全、農作業の維持などで独自性が発揮できます。ただし、小規模高齢化集落では、集落協定による5年間の活動継続が負担となり、協定に参加しない、協定自体を締結しないという事例もあります。従って、活動衰退の初期～中期の段階で効果が発揮できる配慮が必要となります。

以上を勘案し、これらの制度をより充実させる視点として次の点が挙げられます。

- ① 自給率の向上も制度の目的として位置づける。目標の達成度をわかりやすくするため、フードマイレージの低減や地産地消の推進などの指標を盛り込む。
- ② 複数集落での活動を促進するとともに、自給圏域や生活圏域などを設定する。例えば、1,000～2,000人規模の小学校区や大字などを基調とした範域は、コミュ



写真2 復興前の休耕地（2007年9月）



写真3 菜の花畑に復興した後（2008年4月）

ニティ運営上も有効であることから、これと連動して共同活動を進めることは効果的である。

- ③ 制度活用に多様な主体を想定する。集落等の地縁組織、都市部在住の血縁関係といったこれまでの関係性に加え、目的実現型の組織を設立することも有効である。

落支援、コミュニティの再構築を行っていくことによって、将来が拓けると確信しています。

注記

「しまね農政研」324号（島根農政研究会，2008年9月発行）掲載分を採録。

2. 地域をマネージメントする人材の配置

弥栄自治区での社会実験より、世帯数10戸未満で高齢化率100%の小規模高齢化集落であっても、外部参入によって再生可能であることが実証されました。また、既往の制度が充実しても、これを地域住民に翻訳して実践する「つなぎ役」が必要となります。従って、地域内外の住民を結び、活動を企画運営する人材が不可欠となります。

例えば「過疎問題懇談会」（総務省）では、集落を巡回して維持・活性化策を助言する「集落支援員」の配置が2008年4月に提言されました。このような人材がコミュニティ、農林業、福祉、産業振興、定住などの分野を超え、より広域のエリアで「仕掛け人」として動くことができれば、活動推進の新たな原動力となることが期待できます。

地域をマネージメントする人材の配置は、しっかりと制度化・事業化する必要があります。また、その際には次の点に留意する必要があります。

- ① 人材は市役所・役場の指揮命令系統に置かず、「公務員でないからできること」が実践できる環境をつくる。
- ② 人材は1人のみとせず、2人以上の体制をつくる。
- 1人ではこなせる仕事量が1人役より少なくなるが、2人以上では2人役以上の仕事ができる。また、事務的・作業的・精神的負担の軽減にもなる。

IV 島根県の将来展望

ーむすびにかえてー

先述のように、島根県は人口密度が小さく、小規模高齢化集落の多い県です。これまでは、条件不利性が大きい県としてとらえられてきましたが、これからの時代は豊富な水と農林地が存在することが条件優位性となります。これに着目し、従来にはない発想での資源利用、集