現代山村の現状分析と地域再生の課題

——限界自治体の現状を中心に——

An Analysis of Current Mountainous Villages at Present and Challenge of Revitalization of Mountainous Area; Mainly Focused on Local Government in Marginal Area

大野 晃*

Akira OHNO

In this paper, we reviewed following three points.

The first is the gaps between big city governments where their populations are highly concentrated and small sized mountain local governments where their population are decreasing sharply. We used three indices for investigating those gaps, the ratio of increase or decrease of population, the size of population, and ratio of aged population. Our main concern is small mountainous areas.

The second point is the investigating the process of changes of villages in marginal areas. We showed the process of small villages into the marginal ones by using gap analysis. Then, we discussed about the problems and difficulties through the case study of Ohtoyo - Cho Town in Kochi Prefecture.

The third point is showing perspectives of the way how those villages in marginal areas and following small mountainous villages can be revitalized. By considering those three points, I tried to present feasible measures to revitalize small villages in marginal areas for building societies that human beings and natures can live together.

1. 格差分析の手法

わが国の山村はいま、人口・戸数の激減と高齢化の急速な進行で、自治体を支えている基礎的社会組織である集落が限界集落化し、これが社会問題になっている。

これは、農工間不均等発展による産業構造の歪みによってもたらされた大都市と地方の農山漁村や離島との間における地域間格差の拡大がもたらした結果に他ならない。この格差は、産業構造に規定された構造的な地域間格差であり、賃金の格差、就業機会の多少、医療・介護や福祉に関わる格差、教育における学校間格差等が離れがたく一体化し、人間の社会生活を規定し、それが地域間の人口移動となって現われている。

とりわけ、山村では外材圧迫による長期に渡る林業不振が地域間格差の拡大に拍車をかけている。加えて、近年、小泉内閣時代に実施された三位一体の改革による地方交付税減額問題が地方自治体の財政を直撃し、中心市街地から遠く離れている水源集落

などへの住民サービスの低下を余儀なくされ、平成の大合併により周辺部化した旧町村の集落も取り残され限界集落が増加し、自治体内部の集落間格差が拡大している。

このような「地域間格差」は、都市の人口が集中している大規模自治体と地方の人口が減少し高齢化が進んでいる小規模自治体とに象徴されているように「自治体間格差」として具体的に現われている。それゆえ、ここでは地域間格差を自治体間格差としてとらえ、その格差を人口増減率、人口規模、高齢化率の三つの指標でとらえ「格差分析」を行なう。格差分析に三つの指標を取りあげた理由は、人口減少率と人口規模と高齢化率が相関関係をもっているからである。指摘するまでもなく、人口の集中する大都市では人口規模が大きく人口増加率が高くなり、若者の集まる都市では高齢化率が低くなっている。人口規模が小さい自治体では人口減少率が高く、高齢化率も高くなっている。

こうした人口増減率、人口規模、高齢化率との相関関係は、都道府県レベルから全国市町村自治体レベル、県内市町村自治体レベル、各市町村自治体内の集落レベルに至るまで貫かれている。この相関関係を示す三つの指標を使った格差の分析方法をここ

*長野大学

では「格差分析の手法」と呼んでおく。

この小論では、まず上述した格差分析の手法を使って都道府県、全国市町村自治体、高知県内の市町村自治体の各レベルの格差を分析し、ここで考察の対象にしている小規模山村自治体を析出する作業を行なう。その上で、小規模山村自治体がどのような問題に直面しているのか、それを支えている基礎的社会組織である山村集落が現在どのような状態にあるのか、その問題の所在を明らかにし、それらの問題をいかに克服し山村の地域再生を計ったらいのか、その具体策と課題を論究し山村の進むべき方向性を論ずる。これが小論の意図するところである。

2. 自治体間格差の分析と小規模山村自治体

ここでは、格差分析の手法により、都道府県と全国市町村自治体の各レベルの自治体間格差の動向を分析する。その際、分析を高度経済成長が本格的に展開する1960年から2000年までの40年間の人口増加期の現状分析の上に、2000年を基点⁽¹⁾に2030年までの30年間の人口減少期の将来予測を分析し、格差拡大により危機的状況が予測される小規模自治体問題を考察する。

表ー1 都道府県間格差分析表 (1960年～2000年) (単位:人、%)

人口増減率		人口規模(2000年)					都道府県数
		800万人以上	400万人以上 800万人未満	200万人以上 400万人未満	100万人以上 200万人未満	100万人未満	
増加	80%以上	神奈川県 (13.8%)	埼玉県(12.8%)、千葉県(14.1%)		奈良県(16.6%)		4
	60%以上～ 80%未満		愛知県(14.5%)				1
	40%以上～ 60%未満	大阪府 (14.9%)	兵庫県(16.9%)	茨城県(16.6%)	滋賀県(16.1%)、沖縄県(13.8%)		5
	20%以上～ 40%未満	東京都 (15.8%)	福岡県(17.4%)	宮城県(17.3%)、京都府(17.4%)、静岡県(17.7%)、群馬県(18.1%)、岐阜県(18.2%)、栃木県(18.2%)、広島県(18.5%)	石川県(18.6%)、三重県(18.9%)		11
	0%以上～ 20%未満		北海道(18.2%)	福島県(20.3%)、新潟県(21.3%)、長野県(21.4%)	青森県(19.5%)、岡山県(20.2%)、宮崎県(20.7%)、富山県(20.8%)、香川県(20.9%)、和歌山県(21.2%)、熊本県(21.3%)	山梨県(19.5%)、福井県(20.4%)、鳥取県(22.0%)	14
減少	0%以上～ 10%未満				愛媛県(21.4%)、岩手県(21.5%)、大分県(21.8%)、山口県(22.2%)、鹿児島県(22.6%)、山形県(23.0%)	佐賀県(20.4%)、徳島県(21.9%)、高知県(23.6%)	9
	10%～20%未満				秋田県(23.5%)、長崎県(20.8%)	島根県(24.8%)	3
	20%～30%未満						0
都道府県数		3(1)	6(4)	11(9)	20(21)	7(12)	47
平均高齢化率		15.0%	15.5%	18.5%	20.3%	21.7%	17.3%

(1) 都道府県の動向

表ー1は、人口増加期の47都道府県の格差分析を示したものである。分析の基点をなす高度経済成長が本格的に展開する1960年時点のわが国の総人口は9430万人である。この人口が40年間に3,260万人増加し、2000年には1億2,690万人となっている。この間の人口増加率は34.6%に達している。

こうした人口動向を都道府県別にみれば、表より明らかなように都道府県の人口規模200万人が人口増減の分岐点になっていることがわかる。40年間に200万人以上の都道府県はすべて人口が増加している。人口増の中心は指摘するまでもなく、東京を核とする首都圏と大阪を核とする近畿圏に代表される大都市圏で、高齢化率は20%前後となっている。これに対し、200万人以下の27県の

注：①資料は1960年と2000年の国勢調査による。1960年の人口は9,430万人、2000年の人口は1億2,690万人であり、34.6%の増加である。
②人口増加率は1960年から2000年までの40年間のものである。
③都道府県数の人口増加率の( )内は1960年時点のものである。
④平均高齢化率は各都道府県の加重平均による高齢化率である。

表－２ 都道府県間格差分析表（2000年～2030年）

（単位：人、％）

人口増減率		人口規模(2030年)					都道府 県数
		800万人以上	400万人以上 800万人未満	200万人以上 400万人未満	100万人以上 200万人未満	100万人未満	
増 加	80%以上						
	60%以上～ 80%未満						
	40%以上～ 60%未満						
	20%以上～ 40%未満						
	0%以上～ 20%未満	東京都(26.0%)、神 奈川県(27.0%)			滋賀県(25.1%)、沖 縄県(25.2%)		4
減 少	0%以上～ 10%未満		愛知県(27.1%)、福 岡県(28.1%)、兵庫 県(28.3%)、埼玉県 (28.9%)、千葉県 (30.4%)	宮城県(28.4%)、 京都府(29.1%)、 茨城県(30.9%)、 長野県(30.6%)	栃木県(29.9%)、群馬 県(30.8%)、奈良県 (31.0%)	山梨県(30.7%)	13
	10%～ 20%未満		大阪府(28.2%)、北 海道(33.6%)	広島県(30.8%)、 静岡県(31.7%)、 新潟県(32.1%)	岡山県(30.2%)、三 重県(31.0%)、岐阜 県(31.0%)、石川県 (31.0%)、福島県 (31.1%)、鹿児島県 (31.5%)、熊本県 (31.7%)、岩手県 (32.3%)、山形県 (32.7%)、青森県 (33.2%)、愛媛県 (33.2%)、宮崎県 (33.2%)、大分県 (33.9%)	福井県(31.2%)、 佐賀県(31.2%)、 鳥取県(31.3%)、 富山県(32.4%)、 香川県(31.8%)、 徳島県(32.5%)、 高知県(33.7%)、 島根県(33.0%)、 和歌山県(33.4%)	27
	20%～ 30%未満				長崎県(34.3%)、山 口県(34.3%)	秋田県(36.2%)	3
都道府県数		2(3)	7(6)	7(11)	20(20)	11(7)	47
平均高齢化率		26.4%	29.0%	30.6%	31.1%	32.6%	29.6%

注：①資料は2000年は国勢調査、2030年は国立社会保障・人口問題研究所が平成15年12月に推計した将来予測値による。
2000年の人口は1億2,690万人、2030年の人口の予測値は1億1,760万人であり、7.3%の減少である。

②人口増加率は2000年から2030年までの30年間のものである。

③都道府県数の人口増加率の（ ）内は2000年時点のものである。

④平均高齢化率は各都道府県の加重平均による高齢化率である。

うち100万～200万人までの20県では増加している県が12、減少している県が8となっており、増加が減少を上まわっている。100万人以下の7県では減少県が4、増加県が3で、減少が増加を若干上まわっている。減少4県の高齢化率をみれば、35%前後で大都市圏のそれより15ポイント程高くなっている。100万人以下の県では全国的に人口が35%近く増加しているなかで山梨、福井、鳥取の3県は増加し、佐賀、徳島、高知、島根の4県が減少し、島根、高知を先頭に高齢化率が20%台を示す高さとなっている。

100万人以下の小規模県の上述した動向は、人口減少社会の到来で一層強まってきており、表－2に示される将来予測分析にこの点が明瞭に示されている。

表－2は、2000年を基点に2030年までの人口減少期の30年間における47都道府県の格差予測分析を示したものである。

先ず、30年間の人口の推移をみれば、2000年時点の1億2,690万人が2030年には大きく減少し1億1,760万人となっている。この間の人口減少率は7.3%である。このような人口減少状況は47都道府県の

表－3 全国市町村の自治体間格差分析表（1960年～2000年）

人口増減率		人口規模(2000年)										(単位:人、%)	
		100万人以上	50万人以上 100万人未満	30万人以上 50万人未満	10万人以上 30万人未満	5万人以上 10万人未満	3万人以上 5万人未満	1万人以上 3万人未満	5千人以上 1万人未満	3千人以上 5千人未満	3千人未満	実数	構成比
増加	80%以上	6(13.7%)	5(13.1%)	22(13.3%)	81(13.2%)	100(13.4%)	77(12.9%)	100(14.6%)	4(13.9%)			395	12.2%
	50%以上 80%未満		6(16.1%)	8(16.4%)	22(15.8%)	23(15.8%)	20(16.9%)	68(16.5%)	13(16.4%)	2(18.3%)	1(14.8%)	163	5.1%
	20%以上 50%未満	2(16.1%)		10(17.1%)	32(17.5%)	46(18.1%)	28(18.2%)	128(18.6%)	27(19.9%)	4(18.3%)	3(20.3%)	280	8.7%
	0%以上 20%未満	2(18.0%)		3(18.2%)	21(20.1%)	30(20.3%)	50(19.8%)	147(20.7%)	59(20.7%)	6(20.1%)	3(20.7%)	321	9.9%
減少	0%以上 10%未満	1(16.4%)			4(21.1%)	13(22.0%)	38(22.2%)	89(22.6%)	66(22.9%)	11(23.2%)	3(21.5%)	225	7.0%
	10%以上 20%未満	1(17.1%)				8(23.9%)	33(23.3%)	147(23.7%)	124(24.3%)	20(24.9%)	4(27.9%)	337	10.4%
	20%以上 30%未満				2(22.6%)	3(21.5%)	10(25.1%)	131(25.3%)	154(26.1%)	40(27.2%)	17(26.7%)	357	11.1%
	30%以上 40%未満				1(25.2%)		4(26.4%)	98(27.3%)	182(28.4%)	66(28.6%)	28(29.2%)	379	11.7%
	40%以上 50%未満					1(23.8%)	1(26.4%)	38(28.7%)	135(29.6%)	113(31.4%)	74(30.7%)	362	11.2%
	50%以上 60%未満							7(27.8%)	51(32.0%)	77(33.7%)	72(34.5%)	207	6.4%
	60%以上 70%未満						1(25.1%)	2(27.8%)	16(31.4%)	41(34.5%)	88(35.6%)	148	4.6%
	70%以上 80%未満							2(31.8%)	1(30.1%)	6(33.4%)	31(37.8%)	40	1.2%
	80%以上							1(33.6%)	2(32.9%)		10(38.1%)	13	0.4%
市町村数	実数	12(6)	11(5)	43(15)	163(93)	224(165)	262(298)	958(1371)	834(988)	386(196)	334(90)	3227	100.0%
	高齢化率	15.6%	14.6%	15.1%	15.6%	16.5%	18.5%	21.5%	26.1%	30.3%	32.8%	17.3%	
	構成比	0.4%(0.2%)	0.3%(0.2%)	1.3%(0.5%)	5.1%(2.9%)	6.9%(5.1%)	8.1%(9.2%)	29.7%(42.5%)	25.8%(30.6%)	12.0%(6.1%)	10.4%(2.8%)	100.0%	

注:①資料は1960年と2000年の国勢調査による。1960年の人口は9430万人、2000年の人口は1億2690万人であり、34.6%の増加である。ただし、大潟村、三宅村、小笠原村を除く。
②人口増減率は1960年から2000年までの40年間のものである。
③自治体増減数のカッコ内は加重平均による高齢化率を示したものである。
④市町村数の実数・構成比欄のカッコ内は1960年時点のものである。

動向に端的に示されている。30年間に人口が増加したところは4つにすぎず、43が人口減となっている。このなかでも特に200万～400万人規模のところの減少が目立ち30年間に11から7へと大きく減少している。

他方、20を数える100万～200万人規模では、200万～400万人規模から移動してきたものと、この規模のものが人口減で100万人以下へ下降したものが同数で全体の数は変わっていない。100万人以下の小規模県では7から11へと4県増加している。11の小規模県はすべて人口が減少している。人口減少率が20%を超えている3県では高齢化率も高く、秋田の36.2%を筆頭に長崎と山口が34.3%と同率で続いている。

以上、都道府県間格差分析表によりわが国の都道府県の動向を概観したが、農業県にみる県人口の減少、それに伴う人口の小規模化と高齢化の急速な進行為明瞭に読み取れる。

1960年から2000年までの人口増加期では国全体

の人口増加状況のなか、大都市圏の人口急増の対極に位置する農業県の人口減少と高齢化の進行為顕著に現われている。2000年から2030年までの人口減少期の予測分析では、人口減社会の影響が都道府県の動向にはっきり現われ、47都道府県の9割近くが人口減となっている。そのなかでも、人口増加期に示された100万人以下の農業県では県人口の小規模化と高齢化が急速に進行し小規模県化が進んでいる。その上、人口減少によって100万～200万人規模の県が100万人以下の小規模県へ移行し、この規模に滞留固定化する傾向が示されている。この小規模県が「地方」の格差問題の貯水池になっている。

(2) 全国市町村自治体の動向

前段で都道府県を単位に格差分析の動向をみたが、ここでは全国の3227市町村自治体を分析対象に1960年～2000年までの人口増加期と2000年～2030年までの人口減少期における自治体間格差分析の動向をみることにする。

表－４ 全国市町村の自治体間格差分析表（2000 年～2030 年）

人口増減率		人口規模(2030年)										(単位:人、%)	
		100万人以上	50万人以上 100万人未満	30万人以上 50万人未満	10万人以上 30万人未満	5万人以上 10万人未満	3万人以上 5万人未満	1万人以上 3万人未満	5千人以上 1万人未満	3千人以上 5千人未満	3千人未満	実数	構成比
増 加	80%以上					1(21.8%)						1	0.0%
	50%以上80%未満				3(20.1%)	2(19.8%)	2(21.6%)					7	0.2%
	20%以上50%未満		2(25.3%)		11(23.9%)	28(24.5%)	14(25.3%)	23(24.9%)	2(26.8%)	1(24.7%)	1(21.0%)	82	2.5%
	0%以上 20%未満	6(26.2%)	3(28.2%)	9(27.3%)	46(26.2%)	46(27.7%)	59(27.3%)	129(28.6%)	26(28.8%)	6(29.4%)		330	10.2%
減 少	0%以上 10%未満	4(26.4%)	4(27.5%)	16(28.8%)	48(29.2%)	64(30.0%)	52(30.2%)	138(31.0%)	58(31.3%)	9(30.8%)	7(30.3%)	400	12.4%
	10%以上20%未満	2(27.3%)	2(31.6%)	7(29.3%)	32(31.1%)	44(31.5%)	64(33.0%)	214(33.6%)	156(34.1%)	43(34.4%)	22(34.6%)	586	18.2%
	20%以上30%未満			5(30.7%)	10(33.2%)	22(33.9%)	37(35.8%)	163(36.7%)	223(37.6%)	112(37.8%)	60(36.5%)	632	19.6%
	30%以上40%未満				3(34.9%)	1(36.0%)	6(37.9%)	80(39.6%)	169(40.8%)	209(41.0%)	175(41.2%)	643	20.1%
	40%以上50%未満					1(39.3%)		15(42.4%)	39(45.2%)	92(44.5%)	235(45.5%)	382	11.9%
	50%以上60%未満								10(49.4%)	8(51.9%)	109(51.0%)	127	3.9%
	60%以上70%未満										26(57.2%)	26	0.8%
	70%以上80%未満										5(66.0%)	5	0.2%
	80%以上												0.0%
全 国 市 町 村	実数	12(13)	11(11)	37(41)	153(163)	209(222)	234(263)	762(956)	683(832)	480(386)	640(334)	3221	100.0%
	高齢化率	26.4%	28.1%	28.7%	28.6%	29.4%	30.9%	33.3%	37.1%	40.0%	43.6%	29.6%	
	構成比	0.4%(0.4%)	0.3%(0.3%)	1.1%(1.3%)	4.8%(5.1%)	6.5%(6.8%)	7.3%(8.2%)	23.6%(29.7%)	21.2%(25.8%)	14.9%(12.0%)	19.9%(10.4%)	100.0%	

注：①資料は2000年は国勢調査、2030年は国立社会保障・人口問題研究所が平成15年12月に推計した将来予測値による。ただし、大潟村、三宅村、小笠原村を除く。なお、茨城県の牛堀町と潮来町が合併して潮来市に、埼玉県
の浦和市と大宮市と与野市が合併してさいたま市に、東京都田無市と保谷市が合併して西東京市になったことおよび、岩手県の三陸町が大船渡市に、新潟県の黒崎町が新潟市に吸収されたことにより、市町村数全体を3227から
3221として計算している。
②2000年の人口は1億2690万人、2030年の人口の将来予測値は1億1760万人であり、7.3%の減少である。
③人口増加率は2000年から2030年までの30年間のものである。
④市町村数の実数・構成比欄のカッコ内は2000年時点のものである。ただし、人口予測値を計算するまでに合併した市町村があるため、1960年から2000年の格差分析表の数値と異なっている場合がある。
⑤自治体増減数のカッコ内は加重平均による高齢化率を示したものである。

表－３は、人口増加期の全国市町村自治体3,227の格差分析を一括表示したものである。この表により人口増加期の人口規模別自治体間の推移および人口増減状況をみよう。

人口増加期の動向をみると、先ず指摘しておかなければならないのは、1万～3万人規模の自治体が増減の分岐点になっている点である。この人口規模の自治体数は、1960年時点で1,371を数え、全自治体に占める割合が最も高く42.5%になっている。40年後の2000年には413減り、958自治体（全自治体に占める割合は29.7%）となり1万～3万人規模の自治体が増減の激しい状況に置かれ、人口が増加し3万～5万人規模へ上向する自治体と人口が減少し5千～1万人規模へ下降するものとに分かれている。

3万～5万人規模では40年間に36自治体の減少をみているが、この減少は1万～3万人規模から上向し移動してくるものより、5万～10万人規模へ上向するものが上まわった結果である。5万人以上の自治体では、増加自治体が圧倒的多数を占め大都市圏への人口集中が如実に示されている。

他方、1万人未満の自治体の動向をみれば、5千～1万人規模の自治体では988から834と154自治体減となっている。これは、人口を減少させた自治体が3千～5千人規模へと下降したためである。こ

の下降を受け3千～5千人規模では190自治体の増となっている。3千人未満規模の自治体ではさらに244増となっており、40年間の自治体増加数が3千人未満規模で最も多くなっている。

以上にみるように、1万～3万人規模が分岐点となり、1万人未満の自治体が人口を減少させ下降化し次々と玉突きとなり3千人未満規模が終着駅となり、滞留固定化されている。これが、小規模山村自治体の行きつくところである。

次に、表－４に示されている2000年を基点に2030年までの人口減少期における3,221の全国市町村自治体の人口将来予測値による格差分析をみることにする。

人口減少期では、2000年時点のわが国総人口1億2,690万人が30年間に1億1,760万人になると予測され7.3%の減少となっている。この期における自治体数の人口増減状況をみれば、3,221自治体のうち人口増自治体が420、全体の13.0%となっている。これは大都市圏への人口集中が鈍化してきている現われである。これに対し、人口減少自治体は2,801を数え、全自治体に占める割合は87.0%となっており9割近くの自治体が人口減となっている。

人口規模別の動向で目立つのは、3千～5千人規模と3千人未満の自治体数の増加である。2000年の5千人未満の小規模自治体数は720で総自治体

の22.4%となっていたが、2030年にはこの小規模自治体数は1120に増え、総自治体に占める割合も34.8%にもなっている。なかでも3千人未満の自治体は2000年に334であったものが2030年には640と倍近くの増加が見込まれている。しかし、こうした数字は平成の大合併後の自治体でみれば、小規模自治体の大半が中核自治体の周辺部となりその影に隠れ、実態がみえなくなってくる。この点に留意する必要がある。

人口増加期でも小規模自治体の滞留固定化を指摘しておいたが、人口減少期に入りその滞留固定化が一層強まって小規模自治体に「格差」が凝縮されてくるものと考えられる。小規模自治体にみる人口減少率と高齢化率の高さの相関が「格差」の現実を如実に示している。

特に、人口、戸数が激減し高齢化が急速に進行し、自治体の総人口に占める65歳以上の高齢者が半数を超える状況にある自治体は極めて深刻な状況に置かれている。私は「65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超え税収入の減少と老人福祉・介護・高齢者医療関連の支出増という状況のなかで財政維持が困難な状態にある自治体」を「限界自治体」と呼んでいる。この限界自治体が2030年には全国で144になると予測されている⁽²⁾。

上述した5千人未満の小規模自治体の多くは、表-4に示されるように2030年には高齢化率が50%を超える状態にあり、限界自治体化が予測されている。限界自治体化しつつあるこうした小規模自治体の多くは山林が大半を占め、林野率が高い地域である。限界自治体化が進めば、田畑の耕作放棄地の増大、山林の放置林化で「山」の荒廃が進み国土保全上、大きな問題になってくる。それゆえ、事態が起こってから対策する後追い行政ではなく、その前に対処していく「予防行政」を行なうべく、格差分析で析出された小規模自治体への国の対策が急務となっている。

3. 高知県の自治体間格差分析と限界自治体

ここでは、人口減少期の都道府県間格差分析で取りあげた人口規模100万人未満の小規模県のなかから、長年調査してきた高知県を取りあげ、小規模県高知の自治体間格差分析による自治体の動向を考察し、限界自治体化している小規模自治体に焦点を当て、限界自治体がどのような問題に直面しているの

かをみていくことにする。

高知県は四国で最も広い県で総面積は7107km²、このうち林野率は83.5%と全国一高く、耕地率はわずか3.9%で、自治体の7割が山間地域にある山国日本の代表である。

この山国日本の代表である高知県の自治体間格差分析によって山村自治体に焦点をあて、その動向をみることにする。

表-5は、人口増加期の県内53自治体の格差分析を一括表示したものである。まず、県人口をみれば、1960年85万4,595人であったものが2000年には大きく減少し81万3,949人となり4.8%の減少となっている。53自治体のこの間の人口増減状況をみれば、人口増加自治体は県都高知市とその周辺の都市圏をなす4自治体である。これは県都高知市への一極集中を示すに他ならない。人口減少自治体は実に49を数え全自治体の92.5%を占めている。

人口規模別自治体数の増減状況をみれば、5万人以上は高知市のみで変わらず、3万～5万人規模では7から3へと4自治体減り、これと同数の自治体が1万～3万人規模へ下降し、1万～3万人規模では同数の自治体が減っているの、この規模の数12は変わっていない。最も大きな変動があったのは5千～1万人規模で1960年24あった自治体が16も減り2000年には8自治体となっている。この規模の7割近くが3千～5千人規模へ下降したため、3千～5千人規模では6から17へと大きく増加している。また、3千人未満規模をみれば、3から12へと大きく増加し、小規模自治体への滞留化が強まっている。

以上にみるように、人口増加期の高知県では、県都高知市への一極集中のなか山間地域の自治体が人口を激減させ小規模化している。5千人未満の小規模自治体は29を数え全自治体の54.7%を占めるにいたっている。また、こうした小規模自治体では、高齢化が急速に進んでおり、人口減少率50%以上の5千人未満の小規模自治体の多くは高齢化率が35%超となり、40%を超える自治体が5を数えている。

人口激減によって自治体が小規模化し高齢化率が高くなっている高知県の小規模山村自治体の滞留化の動きは、全国市町村自治体の人口減少期にみる小規模自治体の滞留固定化の動きを先取りしたかたちになっている。

次に、表-6 (p.8) で2000年～2030年の人口減少期の予測動向をみることにする。

表－５ 高知県地域の自治体間格差分析表（1960年～2000年）

（単位：人、％）

人口増減率		人口規模(2000年)						市町村数
		5万人以上	3万人以上～ 5万人未満	1万人以上～ 3万人未満	5千人以上～ 1万人未満	3千人以上～ 5千人未満	3千人未満	
増 加	80％以上			野市町(19.5%)				1
	50％以上～80％未満	高知市 (18.2%)						1
	20％以上～50％未満							0
減 少	10％以上～20％未満		南国市(21.4%)	伊野町(21.9%)				2
	0％以上～10％未満		土佐市(24.4%)	土佐山田町 (25.3%)、春野町 (24.5%)				3
	10％～ 20％未満		中村市(23.5%)	須崎市(25.2%)、 宿毛市(23.9%)、 佐川町(27.7%)	香我美町(26.4%)、 日高村(27.4%)			6
	20％以上～30％未満			安芸市(25.7%)、 大方町(30.3%)		芸西村(29.5%)、 夜須町(29.8%)	吉川村 (24.3%)	5
	30％以上～40％未満			室戸市(27.6%)、 土佐清水市 (31.0%)	中土佐町(30.5%)、 越知町(34.4%)	田野町(30.7%)、 赤岡町(28.8%)、 佐賀町(27.4%)		7
	40％以上～50％未満			窪川町(31.8%)	香北町(37.4%)、土 佐町(35.2%)、大月 町(32.6%)	奈半利町 (32.7%)、安田町 (30.9%)、本山町 (34.2%)、葉山村 (32.4%)、大正町 (29.7%)、十和村 (32.3%)	鏡村(30.1%)、 土佐山村 (32.0%)、 三原村 (33.6%)	13
	50％以上～60％未満					東洋町(32.4%)、 吾川村(40.9%)、 禰原町(32.5%)、 西土佐村(33.8%)	大野見村 (38.2%)、 東津野村 (34.8%)、 仁淀村 (38.4%)	7
	60％以上～70％未満				大豊町(44.5%)	吾北村(39.2%)	馬路村 (28.6%)、 本川村 (40.3%)、 池川町 (45.8%)	5
	70％以上～80％未満					物部村(43.8%)	北川村 (36.6%)	2
	80％以上						大川村 (41.8%)	1
村 市 名 町	実数	1(1)	3(7)	12(12)	8(24)	17(6)	12(3)	53
	構成比	1.9%(1.9%)	5.7%(13.2%)	22.6%(22.6%)	15.1%(45.3%)	32.1%(11.3%)	22.6%(5.7%)	

注：①資料は1960年と2000年の国勢調査による。1960年の人口は85万4595人、2000年人口は81万3949人で4.8％減少している。

②人口増加率は1960年から2000年までの40年間のものである。

③自治体増減数のカッコ内は2000年の高齢化率である。

④市町村数の実数、構成比の欄のカッコ内は1960年時点のものである。

表－6 高知県地域の自治体間格差分析表（2000年～2030年）

(単位:人、%)

人口増減率		人口規模(2030年)						市町村数
		5万人以上	3万人以上～ 5万人未満	1万人以上～ 3万人未満	5千人以上～ 1万人未満	3千人以上～ 5千人未満	3千人未満	
増加	80%以上							
	50%以上～ 80%未満							
	20%以上～ 50%未満							
	0%以上～ 20%未満	高知市(29.4%)		野市町(28.5%)				2
減少	0%以上～ 10%未満		南国市(29.2%)、中 村市(35.2%)	春野町(34.0%)				3
	10%以上～ 20%未満			土佐市(34.1%)、土 佐山田町(34.6%)	香我美町(35.6%)		吉川村(31.5%)	4
	20%以上～ 30%未満			須崎市(38.9%)、宿 毛市(38.1%)、伊野 町(37.8%)、佐川町 (41.0%)		芸西村(43.1%)、 夜須町(41.7%)、 橋原町(38.3%)、 日高村(40.1%)	赤岡村(37.6%)、土 佐山村(34.8%)	10
	30%以上～ 40%未満			安芸市(37.9%)、土 佐清水市(46.8%)	窪川町(43.8%)、大 方町(45.4%)	香北町(46.9%)、 土佐町(47.7%)、 中土佐町 (42.6%)、越知町 (47.1%)	馬路村(38.4%)、 本山町(44.6%)、鏡 村(40.0%)、東津野 村(36.5%)、葉山村 (41.7%)、大正町 (40.5%)、三原村 (44.2%)	15
	40%以上～ 50%未満					大月町(51.3%)	東洋町(49.7%)、奈 半利町(48.2%)、田 野町(41.5%)、安田 町(38.0%)、北川村 (41.4%)、大川村 (44.7%)、吾北村 (50.2%)、大野見村 (41.7%)、仁淀村 (42.6%)、佐賀町 (48.1%)、十和村 (51.8%)、西土佐村 (44.9%)	13
	50%以上～ 60%未満				室戸市(49.2%)		物部村(50.6%)、大 豊町(54.2%)、本川 村(45.6%)、池川町 (54.2%)、吾川村 (57.1%)	6
	60%以上～ 70%未満							
	70%以上～ 80%未満							
	80%以上							
市町村数	実数	1 (1)	2 (3)	10 (12)	4 (8)	9 (17)	27 (12)	53
	構成比	1.9%(1.9%)	3.8%(5.7%)	18.9%(22.6%)	7.5%(15.1%)	32.1%(7.5%)	50.9%(32.1%)	

注:①資料は2000年は国勢調査、2030年は国立社会保障・人口問題研究所の将来予測値による。2000年の県人口は81万3949人、2030年の将来予測人口は70万6095人で13.3%の減少となっている。
②人口増減率は2000年から2030年までの30年間のものである。
③市町村のカッコ内は2030年の高齢化率である。
④市町村数の実数：構成比の欄のカッコ内は2000年時点のものである。

2000年の県人口は前段でみた通り81万3,949人である。これが2030年には70万6,095人に減少し、13.3%の減少となっている。この間に10万8千人近くが減少すると予測されている。では、県人口の10万8千人の減少が各自治体の動向にどう現われているのであろうか。

まず、人口規模別自治体数の増減状況からみよう。53自治体のなかで増加自治体は高知市とそのベッドタウン化している野市町の2つのみである。減少自治体は51にのぼり全自治体の96.2%を占めている。人口規模別の予測動向をみれば、5千～1万人規模と3～5千人規模の減少が目につく。人口減少に伴う自治体の小規模化で5千～1万人規模では8自治体から4自治体へと半減し、3千～5千人規模では17自治体から9自治体へと大きく減少している。これらの規模の自治体が3千人未満の自治体へ下降し、このため3千人未満の自治体数が12から27へと大きく増加し“終着駅”に滞留することになる。

人口減少期の格差予測分析では、高知県は、53自治体のうち5千人未満の小規模自治体が2030年には36自治体となり全体の7割を占めることになる。このなかでも27を数える3千人未満の自治体が5割を占め、高知県では2030年にはこの小規模の自治体が半数を占める時代に入ると予測されている。

ところで、表－6の人口減少期の格差分析表のなかで人口減少率が40%以上で人口規模が3千人未満の自治体17の高齢化率をみれば、そのうち16の自治体が高齢化率40%を超えている。なかでも高齢化率50%を超えている自治体が大豊町、池川町など6自治体を数えている。こうした点からして、この17自治体は限界自治体とその予備軍であり、2030年には限界自治体とその予備軍が県自治体の3割に達する状況が予測されている。

以上、高知県自治体間格差分析に示されたように、小規模山村自治体が限界自治体化してくるそのプロセスが明らかにされている。すなわち人口減少率が高くなるに従い自治体の小規模化が進み、高齢化率が高くなる状況が鮮明になり、人口減少期の小規模自治体の行きつく先が限界自治体となり、これが終着駅となっている。

4. 限界自治体の現状と課題

自治体間格差分析にみる5千人未満の小規模自治

体の終着駅が限界自治体であるならば、限界自治体はいま、どのような状況にあり、いかなる問題をかかえているのであろうか。

ここでは高知県の限界自治体、大豊町を対象にその現状を考察し、限界自治体が直面している課題とその克服の方向性を考えてみたい。

全長190km吉野川上流域にある大豊町は、典型的な狭谷型山村で、四国の中央部に位置し面積315km²の広大な行政区を有する自治体である。林野率は88.2%で山林の大半がスギの人工林である。耕地率はわずか2.3%で畑は段畑と傾斜畑で水田はすべて棚田である。85ある集落は吉野川およびその支流の標高200m～800mの急傾斜地に点在している。

大豊町の産業は農業と林業が主で、養蚕、製炭、こうぞ・みつまたの栽培などの農業と木材の伐出・運搬、製材など林業関連の仕事で生計を維持してきた町である。高度経済成長期、若者の都市への人口流出がはじまり、その後も外材圧迫による長期にわたる林業不振で人口流出が続き、人口減少に歯止めがかからず現在にいたっている。

人口の推移をみれば、1955年2万人を超えていた人口は、その後減少の一途をたどっている。1960年1万8,231人に減じ、2000年には6,378人となりこの間65.0%の激減となっている。2030年の国立社会保障・人口問題研究所の人口予測では2,771人となり30年間の人口減少率は56.6%の高さとなっている。人口の激減が自治体の人口規模を大きく縮小させ、高齢化率も急速に高まり、2000年時点で44.5%の高さを示すにいたっている。2030年には高齢化率が54.2%になり、前段でみたように大豊町が限界自治体になると予測されている。

しかし、大豊町では予測よりも限界自治体化が急速に進んでいる。大豊町は2006年4月30日に高齢化率が50.0%（町人口5,632人、高齢者人口2,816人）となり、高知県の限界自治体第1号となった。2007年12月31日現在の高齢化率は51.6%（町人口5,365人、高齢者人口2,769人）になり高齢化率が少しずつ上っている。

このような高齢化の急速な進行は集落間格差を拡大させながら限界集落を増加させている。そこで、限界自治体第1号となった大豊町の集落が現在どのような状態⁽³⁾にあるのかをみておこう。大豊町の総集落数は85集落であるが、このうち限界集落が55集落（64.7%）にものぼっている。準限界集落は27集落（31.8%）で、存続集落はわずか3集落（3.5%）

だけとなっている(2008年1月31日現在)。

こうした集落の状態を前に町行政は、限界集落へ目を向けるだけでなく3割を占める準限界集落に対し、存続集落再生への具体策を講じていかなければ、早晚準限界集落は限界集落へ移行し限界集落が7割、8割を占めるような状況になる。限界自治体の苦悩がここに読み取れる。

ところで、大豊町はこれまで限界集落化への対策として東庵谷集落が始めた耕運機が入れる広さに棚田をまとめる「せまち直し」を全町に拡大し棚田の耕作放棄防止へ向け事業費を積極的に支援してきた。

また、1996年高齢者農家が耕作できなくなった棚田を委託しやすくするために「ゆとり農業交付金制度」を創設した。これは日本で最初の町単独事業による「直接支払制度」である⁽⁴⁾。発足当初、国会議員、農水省、県会議員、地方役場職員等視察が全国から殺到した。その後、農水省の聴き取り調査が始まり2000年4月、国は農業の直接支払制度を創設した。これは地方の草の根からの政策提起が国政を動かした事例である。

しかし、耕作放棄を防ぎ限界集落化へ歯止めをかけるための大豊町の取り組みも、国と地方の税財政を見直す「三位一体の改革」で地方交付税の減額が町財政を直撃し大きく後退を余儀なくされ「せまち直し」への補助も打切られている。

周知のように2004年度、国は「三位一体改革」で前年比12%、2.9兆円の地方交付税の削減を実施した。この“交付税ショック”の余波を受け大豊町では2004年度予算で5億円の交付税削減が見込まれた。このため役場職員131人中22人が大量退職し、1億7千万円の人件費を浮かせ、その他の経費削減で予算編成に対処した。

その他の経費削減のなかには、「せまち直し」の補助費をはじめ町民バスの廃止、老人クラブ、婦人会への補助削減、社協の介護事業の一つである限界集落へ出向いての「ミニ・デイサービス」の補助廃止などがある。また、16名の議員を4名減らすとともに議員の報償費廃止も行っており、さらに現在の議員12名を10名にすることも既に決定している。

“交付税ショック”による自治体の生産と生活にかかわる諸経費の削減、補助廃止は住民サービスの低下を余儀なくさせ、住民生活を一層困難なものにし、限界自治体の抱えている問題をより深刻化させている。

しかし、こうした問題はひとり大豊町だけの問題ではない。限界自治体および限界自治体予備軍が共通して抱えている問題であり、いまや一地方行政が単独で解決しうる段階にはない。

2006年国土交通省が755の過疎地域指定の6万2,273集落を対象に実施した調査によれば、限界集落が7,873集落、今後消滅する可能性があるもの2,643集落、うち10年以内に消滅する可能性があるもの422集落となっている。こうした限界集落の全国的広がりを受け、各地でその対策への多様な取り組みが始まっている⁽⁵⁾。

京都府綾部市は2007年4月全国で初めての限界集落活性化を目指した「水源の里条例」⁽⁶⁾を施行し、限界集落をかかえる自治体から多くの注目を集めている。綾部市は全国に呼びかけ2007年10月18日、19日の両日「全国水源の里シンポジウム」を開催。このシンポに北海道から鹿児島まで51市町村と13府県から約850人が参加。このシンポを契機に国や都道府県に政策提言する「全国水源の里連絡協議会」が2007年11月30日発足し、38都道府県の146市町村がこれに加盟した。

限界集落を抱える自治体が情報交換し、問題を協議し、その具体的解決策を政策提言し都道府県や国に働きかけていくこの組織の意義は大きい。21世紀は地方の草の根からの政策提起が国政を動かす時代。その第1号として「農業の直接支払」の先がけをつくった大豊町もこれに積極的に参加し、自治体相互の連帯に「光」を見い出そうとしている。

小規模自治体の終着駅が限界自治体であり、7割近くを占める限界集落への対策に苦慮し、なお準限界集落を存続集落へ再生していく課題を前に“交付税ショック”による住民サービスの低下を余儀なくされている限界自治体、大豊町が同じ状況に置かれている小規模自治体と連携し相互に課題解決の道を見い出そうとしている選択は正しいであろう。

しかし、課題解決が早々に具体化できるものではない。なぜならば、国際的な経済のグローバル化の流れのなかで外国からの安い農産物の輸入によって山間地の生産の営みが瞬時に吹き飛ばされる現実があるからだ。それゆえ、環境保全や教育的文化的に重要な役割を果たしている山間地域を「資本の論理が及ばないエリアとして政策的に“囲い込み”を行なう」⁽⁷⁾ことの基本認識を小規模自治体相互の連携を通して早急に検討する必要がある。

ともあれ、限界集落を抱えている山間地域の役割に気づき、それを守ろうとする取り組みが現場から

強まりつつあることに注目したい。地方の小規模山村自治体が「格差」の貯水池であるからこそ、その現場から人間と自然がともに豊かになるような地域社会を創造する生きた政策提起が生まれてくることを知らなければならない。小規模山村自治体の現場から生み出される生きた政策提起を、今こそ国民総意で支えていくことが現代に生きるわれわれに課せられた社会的責務である。

5. 結び～地域再生によせて

以上、人口増加期（1960年～2000年）から人口減少期（2000年～2030年）にいたるまでのわが国の自治体の動向を格差分析を通して考察してきた。そこでは、人口減少率を高め、人口規模を縮小させながら高齢化を急速に進行させている3千人未満の小規模山村自治体が、限界自治体とその予備軍として滞留化していくそのプロセスを明らかにしてきた。

その上で、限界自治体の事例として高知県大豊町を取りあげ、大豊町が直面している問題を探り、その実状をみてきた。大豊町が直面している問題は、5千人未満の小規模山村自治体が共通して抱えている問題である。それゆえ、こうした小規模山村自治体の地域をどう再生していくかが改めて問われるところとなっている。小論を結ぶにあたり、小規模山村自治体の地域再生について以下3点に絞って思うところを述べておく。

山村自治体の地域再生を考えると、先ず第1にあげなければならないのは、集落の状態に応じた対策である。山村集落の現状をみれば、存続集落が準限界集落へ、準限界集落が限界集落へ、さらに限界集落が消滅集落へと移行している。それゆえ、準限界集落の状態にあるときに存続集落へ再生していく手立てを講ずることが地域再生の重要なポイントである。限界集落の状態になった集落を存続集落へ再生していくには多くの困難が伴う。限界集落になってから対策を考える後追い行政ではなく、準限界集落の状態にあるときに存続集落へ再生していく対策を講ずれば財政的にも安くなる。こうした予防行政の視点に立った対処が重要である。

では、限界集落への対処をどうしたらよいのだろうか。限界集落で暮らしている高齢者の多くは、現在住んでいる集落で暮らしたいと考えている。それは「山」で60年、70年暮らしてきた老人にとって「山」は自分の生活に溶け込んでいる存在であり、

図-1 地域からの政策提起による住民の主体形成

そこで暮らすことが最もストレスのない生活の場になっているからである⁽⁸⁾。老人在街へ降りなくても生鮮食料品の確保や年金が引き出せるような最低限度の生活、「ライフ・ミニマム」が維持できる多目的共同利用施設を行政が設置し、豊かな老後が送れるような手立てを考えるべきである。多目的共同利用施設があれば、団塊世代や山村暮らしに関心を寄せている若者にとっても山村に入りやすくなる。当面、集会所や統合で廃止された農協の支所などを代替利用することも可能であることを付言しておく⁽⁹⁾。

第2は、流域共同管理の必要性である⁽¹⁰⁾。山と川と海は自然生態系として有機的に結びついている総体的存在である。それゆえ、上流、中流、下流の流域社会圏のなかで下流域住民が上流域の「山」の荒廃などの問題を自分たちの問題としてとらえ、上流への多面的支援を行ないつつ流域住民が一体となって流域環境を共同で保全管理していくことが必要である。「山」を豊かにすることが、川や海を豊かにし、これが流域に暮らす人々の生活の豊かさにつながることを認識すべきである。

第3は、地域住民が自分たちの地域を自分たちの手で活性化していくための政策企画立案を実践し、それを通して主体を形成していく問題である（図-1参照）。

自分たちが直面している課題を集落（町内会）を単位に話し合い、課題を整理し、人口の将来予測も含め自分たちの地域を分析する。そのことで、地域の課題を共有して明確にし、求められる政策が何であるかを話し合う。

集落で努力すれば実現可能なもの、自治体が後押しすれば前へ進むもの、県や国でなければできないことなどを課題に即して政策化する。集落ごとに立

案された政策を自治体を交えて発表し合い、「自分たちの地域を自分たちの手で」活性化し、再生していく住民の主体を形成していくこと。これが今、われわれ一人ひとりに問われている大きな課題である。その意味で、まとめ役としてのプロジェクト・リーダーの養成は急務である。

これからの地域再生には、アイデア提案型の地域づくりにとどまらず、住民自らが政策の企画立案を实践していく力を高め、実践主体となる政策提起型の地域づくりを行なっていくことが大きな課題である。この課題の具体的実践を通してはじめて「地方の草の根からの政策提起が国政を動かす時代」の到来を実現しうることになる。その意味で、「新しい日本の将来を展望する道は山間より出ず」ことを明記し小論の結びとする。

注

- (1) 国立社会保障・人口問題研究所では、これまで2000年を基点に2030年までの人口将来予測と2005年を基点に2035年までの人口将来予測を行なっている。ここでは平成の大合併前の2000年を基点に2030年までの人口将来予測の数字を格差分析に用いている。それは、平成の大合併で小規模自治体の多くが中核自治体に吸収され小規模自治体の実態が見えなくなってしまうからである。従って、格差分析によって析出された3千人未満の小規模自治体の多くは合併後には自治体として表面に出ない状況にある。2000年を基点に2030年までの人口将来予測を取った理由がここにあることを念のため記しておきたい。
- (2) 限界自治体の定義について一言しておく。この定義は量的規定と質的規定の総体としてとらえられる。定義の前

半「65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超える」というのは量的規定であり、統計上の数を把握する場合は量的規定で把握する方法を取っている。後半の質的提起は実際調査に入ってから明らかにされるものであり、量的規定では把握できない限界性があることを断っておく。

- (3) 集落の状態区分については、日本村落研究学会編、2007、むらの社会を研究する、農文協、133～134頁参照。
- (4) 大野晃、2005、山村環境社会学序説、農文協、256～257頁参照。
- (5) 大野晃、2007、限界集落の現状と地域再生の課題、地域活性化センター発行、地域づくり8月号所収を参照。
- (6) 大野晃、2007、現代山村の限界集落化と地域の再生、ぎょうせい発行、ガバナンス3月号所収を参照。
- (7) 大野晃 2005年 13頁。
- (8) 大野晃 2005年 119～120頁。
- (9) 2005年10月、高知県旧西土佐村(現四万十市)大宮地区(人口340人、世帯数136戸、高齢化率43%)にある幡多農協大宮出張所が廃止された。地区唯一の日用品や燃料の販売所だった出張所の廃止は、高齢者の日常生活に支障をきたすため「地区民の命を守る運動」が展開された。地区住民の話し合いで株式参加を呼びかけ地区内96名、地区外12名、計108名の出資者で、出資金700万円(1人当たり平均6万5,000円)で2006年5月「大宮産業」を立ち上げた。施設その他の物件は高知県地域づくり支援事業により地上部を買い取り、土地は農協より賃貸している。2006年度決算では15万円の黒字となっている。
- (10) 大野晃 2005年 210～211頁。

【付記】

本稿で考察・分析した「自治体間格差分析表」の作成に際しては、長野大学企業情報学部教授奥村博造氏の多大な協力・助言をいただいた。ここに記して謝意を表する次第である。