

過疎地域における集落の変容と再生戦略

玉 里 恵 美 子

目 次

- | | |
|-------------------------|-------------|
| はじめに | Ⅲ 集落の再生に向けて |
| Ⅰ 過疎地域における集落限界化 | おわりに |
| Ⅱ 限界集落における高齢者の生活問題と課題整理 | |

は じ め に

大野晃が高知県でのフィールドワークを通じて「限界集落」という概念を世に問うたのは1990年代のはじめであった。大野によれば限界集落は「集落の人口の50%以上が65歳以上の高齢者で、集落機能が低下した集落のこと」¹⁾と定義される。現在、日本の集落における高齢化の深化は著しい。「限界集落」の行き着く先は消滅集落であると大野は指摘したが、その消滅を黙ってみているよりは、積極的に撤退を考える「撤退の農村計画」²⁾が躍り出る今日である。確かに活性化論のみで集落の未来を語ることはできない。全国60,000カ所ともいわれる集落のすべてが活性化し、発展していくという筋書きには無理がある。しかし、それぞれの集落には歴史があり、日本人が生きてきた営みの姿が今なお残っている。

そもそも集落とは、鈴木栄太郎が「自然村」³⁾と名付けたように、日本の基本的な社会構造として自然発生的に存在したものであり、自律性の高い村落共同体を指しており、さまざまな相互扶助機能を有していた。高知県には限界集落が数多くみられるが、一方で、集落再生のための限界集落対策が講じられている。小田切徳美は「集落の限界化には『限界化初期』『限界化中期』

1) 大野晃 (1991)「山村高齢化と限界集落——高知山村の実態を中心に——」『経済』No. 327, 新日本出版社, pp. 55~71。限界集落が示された原文は、以下の通り。「集落にこの世帯(独居老人世帯)が滞留し、……そのため社会的共同生活を維持する機能が低下し、……結果として集落構成員の社会的生活の維持が困難な状態となる。こうしたプロセスを経て、集落の人々は社会生活を営む限界状況におかれている集落、それが限界集落である」

2) たとえば、林直樹・齋藤晋 (2010)『撤退の農村計画——過疎地域からはじまる戦略的再編——』学芸出版社。彼らは「体力温存のための撤退」は「積極的な撤退」であると主張するが、撤退は撤退に他ならない、と筆者は考える。

3) 自然村とは「鈴木栄太郎によって、戦前段階のわが国の農村社会の原型を示すものとして、行政村に対峙して提示された」もので、「農村における各種組織・集団が累重して、越えることのない地域的範域として、農民の行動を律する自足的・体系的な文化圏を構成している」。(森岡清美ほか編 (1993)『新社会学辞典』有斐閣)

『限界化末期』の三つのステージがある』⁴⁾といい、「中期から末期に集落機能の『臨界点』がみられ、限界集落対策は『臨界点』までに対応することが基本」であるという。高知県にはすでに「臨界点」を越えた集落が多いようにも思うが、限界集落対策として臨界点までに何をすべきなのだろうか。

本論の目的は、現代日本における集落の状況を概観しながら、特に高知県を事例にして限界集落の実態と、そこに暮らす住民の生活課題とその解決策を「公助」「共助」「自助」の視点から整理し、限界集落への支援のあり方について考察することである。

I 過疎地域における集落限界化

過疎地域とは「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」（過疎地域自立促進特別措置法第1条）と定義される。この定義による過疎市町村は226市町村（全市町村の45.0%）（平成23年4月1日現在）で、日本の国土面積の45.0%（平成17年国勢調査）を占めるが、そこに住む人々は全人口の8.7%（同）にすぎない⁵⁾。

地方の人口減少の背景には、高度経済成長期の人口移動、第一次産業の不振、大都市への産業集中といった日本社会の経済構造が深く関係している。昭和35年に高知県（旧）高岡郡仁淀村のある村で調査をした文献によれば、「山にいては働き場所もなく、喰っていけないので、生まれ育ったむらをあとに山を下っていく青年男女の数ははなはだし」く、「昭和23年から31年までの9回にわたる卒業生（筆者注：中学校卒業生のこと）の中で、大字別枝内にとどまるものと、村外に流出するものとの比率は、大体1対2で三人のうち二人は離村している」⁶⁾とある。

大野晃は高知県の山間地域で聞き取り調査を行った際に、住民の「もう限界だ」という声を重く受け止め「限界集落」と概念化した。それは学術用語として用いられてきたものの、一般的な用語として定着してはこなかった。ところが、市町村の「平成の大合併」を通じて、吸収される側の小さな自治体や、取り残されそうな辺境地域へマスメディアの目が向き始め、限界集落は新聞やテレビで大きく取り上げられ、一般的な用語となった⁷⁾。しかし、マスメディアでとりあげられる限界集落には一定のマイナスイメージがつきものである。しかし、実際には集落ごとに地理的条件や生活条件は多様であり、画一的ではない。

4) 小田切徳美（2009）『農山村再生——「限界集落」問題を越えて——』岩波ブックレット（No. 768），pp. 58-51。

5) 総務省自治行政局過疎対策室（2011）『平成22年度版「過疎対策の現況」について（概要版）』（平成23年10月），p. 1。

6) 川島哲郎編（1958）『高知県の社会——ミツマタとトウモロコシの村——』市民新書（高知市民図書館），p. 79。

7) たとえば、朝日新聞大阪本社発行紙面では、2006年3月27日から31日にかけて、高知県大豊町の取材をもとに限界集落の実態を「地方は」という特集でとりあげた。

それでは、大野晃に「限界集落」と言わしめた高知県の集落の実態はどのようなになっているのかみていこう。国が実施した全国の集落に焦点を当てた調査から、四国の集落の特徴を捉え、次に高知県の資料をもとに高知県の集落の実態についてまとめ、高知県内で最も高齢化率の高い大豊町の事例を紹介する⁸⁾。

1. 現代日本における集落の状況—四国圏と東北圏の比較から—

限界集落等を把握するための調査は、国土交通省（旧国土庁）、総務省、農林水産省を中心に多く実施されてきた⁹⁾。本節では、「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果」（総務省自治行政局地域振興課過疎対策室：2007）から、大野晃が限界集落を概念化した際の2つの条件である「高齢化」と「集落機能の低下」を中心に、現代日本における集落の状況を概観する¹⁰⁾。本調査結果は、日本を北海道、東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏、沖縄県の10ブロックに分けてデータを整理している。ここでは、四国圏の特徴を浮き彫りにするために、10のブロックすべての傾向に目を配るのではなく、対照群として東北圏と比較しながらみていくことにする。東北圏を対照群とするのは、東北圏は北海道を除いて平地面積が最も広く、米作農業を中心に後継者が比較的安定的にいて、四国圏とは対照的な圏域であると認識されてきたからである¹¹⁾。

まず地域区分別の集落数をみってみる。ここでは、林野率が80%以上の集落を「山間地」、山間地と平地の中間にある集落を「中間地」、林野率が50%未満でかつ耕地率が20%以上の集落を「平地」、DID¹²⁾面積のある集落を「都市的地域」と呼ぶことにする。東北圏は「平地」が

8) 玉里恵美子（2009a）「高知県における集落の現状と集落再生への模索」『高知女子大学紀要 社会福祉学部編』第58巻，pp. 85-97，参照。

9) 農村開発企画委員会（2007）「平成18年度限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書」（平成19年3月）平成18年度農林水産省農村振興局委託，pp. 3-5。これによれば、1996年から2007年の間に国が主体となって8本もの集落に関する実態調査が行われている。

10) 本調査（総務省（国土審2月15日計画部会参考資料）「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果（中間報告）」（平成19年1月））の概要は次の通り。【調査目的】国土形成計画の策定に当たり、中山間地域等の集落の厳しい状況とこれに対する対策がひとつのテーマとなる見通しであることから、このような集落の実態を把握する。【調査対象】平成18年4月時点における過疎地域市町村における集落。【調査方法】市町村に対するアンケート調査を実施【回収率】100%。

11) たとえば、今井幸彦によれば、全国における過疎の進行状況から、「西日本型」「東北・関東型」「中間型」の三つに類型化できるが、全国で最も過疎が進行しているのが「西日本型」の山陰、山陽、四国地方であり、「東北・関東型」は人口減が緩慢であり、世帯数も微減ないし横ばいにあるという。これは、西日本の人は有利な土地に移住をするが、東北地方の人は土着性が強いという「土地の所有観」の違いによるという。（今井幸彦（1968）『日本の過疎地帯』岩波新書，pp. 14-17。）

12) DIDは人口集中地区のことであり、日本の国勢調査において設定される統計上の地区である。Densely Inhabited Districtを略して「DID」と呼ばれる。市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の基本単位区（平成2（1990）年以前は調査区）が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区に設定される。ただし、空港、港湾、工業地帯、公園など都市的傾向の強い基本単位区は人口密度が低くても人口集中地区に含まれる。都市的地域と農村的地域の分けや、狭義の都市としての市街地の規模を示す指標として使用される。

38.8%と最も高い比率で、次いで「中間地」が25.7%、「山間地」が25.0%となっている。一方、四国圏は「山間地」が39.7%、次いで「中間地」が28.1%、「平地」が24.8%であり、四国圏は東北圏に比べて、「山間地」の集落が多いことがわかる（全国の「山間地」は32.3%）。

次に一集落あたりの人口を比較してみると、東北圏では221.4人であったのに対して、四国圏では121.6人と少ない。また、一集落当たりの世帯数は東北圏が72.8世帯であるのに対して、四国圏は49.5世帯と少ない。平均世帯人員数を求めると、東北圏は3.04人、四国圏は2.46人（全国平均2.66人）であり、四国圏の過疎地域における家族の小規模化がうかがえる¹³⁾。

次に集落の高齢化の状況についてみてみよう。65歳以上高齢者の割合が「50%以上」である集落の割合は、東北圏が5.8%であるのに対して、四国圏は20.6%と高い比率を示した。四国圏での集落の高齢化が顕著であることがわかる（全国の「50%以上」は12.6%）。

また、集落の高齢化に伴う集落機能の低下が懸念されるが、集落機能¹⁴⁾の維持状況別に集落をみる。「良好」は東北圏の集落が92.5%であるのに対して、四国圏では76.3%にしか達せず（全国では85.6%）、「機能低下」は東北圏が5.5%であるのに対して、四国圏では14.4%みられ、「機能維持困難」では東北圏が2.0%であるのに対して、四国圏では9%もあった。四国圏では2割強の集落で集落機能が低下あるいは維持困難な状況に陥っている。

以上、東北圏に比べて四国圏は高齢化が深化し、集落機能の低下が著しいことが浮き彫りになったが、集落の消滅の可能性についてみると、「存続」が東北圏では88.1%であるのに対して、四国圏では82.3%（全国では83.6%）、「いずれ消滅」が東北圏の2.7%（340集落）に対して、四国圏では6.1%（404集落）、「10年以内に消滅」が東北圏の0.5%（65集落）に対して、四国圏では1.4%（90集落）に及んだ。

つまり、四国圏の過疎地域における集落をとりまく状況は非常に厳しく、集落限界化が浮き彫りになった。次に高知県における集落の状況について述べる。

2. 高知県における集落の状況

高知県政策企画部地域づくり支援課「高知県の集落」（2007）を参考に、高知県の集落の状況についてみる。この資料は、平成17年国勢調査データを用いて分析したものであり、市町村名は合併前のものである。しかし、合併後の現在においても、合併前の市町村を単位に分析を行った方が、地域の特定が明確であり、山間部の集落限界化がよくわかる。

（1）高知県の人口と世帯

はじめに高知県の人口と世帯について概観する。国勢調査による高知県の人口は昭和35年の854,595人をピークに徐々に減り始め、昭和45年には786,882人まで減少したが、その後増加傾向に転じ、昭和60年には839,784人まで回復した。しかし、その後再び減少傾向に転じ、平成17年

13) 四国圏では同居家族が少なく、それは、高齢者に対する家族介護の担い手が不足していることも示唆している。

14) 本調査では、集落機能を「資源管理機能」「生産補完機能」「生活扶助機能」の総称としている。

には796,292人と80万人を下回った。世帯数をみると、昭和35年国勢調査では210,364世帯であったのが、一貫して増加傾向を示し、平成17年には432,439世帯となっている。これら人口と世帯数から平均世帯員数を求めると、昭和35年には4.06人であったのが、一貫して減少し続け、平成17年には2.45人となった。平均世帯員数は家族の規模を示す一つの指標であることから、高知県における家族の小規模化がうかがえる。

次に市町村別人口の推移についてみてみよう。昭和35年には23.5%であった高知市（旧高知市）の県人口に占める割合は、合併による人口増加も含んで、平成17年には41.9%まで上がった。県中心部への一極集中がおこっている。

一方で、郡部の人口減少は著しく、昭和35年から平成17年の人口減少率の高い順に旧市町村を並べると、大川村、北川村、物部村では約4分の3以上の人口が減少しており、県境に近い山間部の市町村において人口減少率が高い。

(2) 高知県の集落

次に高知県の集落についてみると、昭和35年には2,630集落あったが、平成17年には2,531集落に減少した¹⁵⁾。

高知市を除いて、平成17年の県内の集落を世帯数規模別にみると、「300世帯以上」は85集落（構成比3.6%）に過ぎず、「100～299世帯」は365集落（15.5%）、「50～99世帯」は545集落（23.1%）、「20～49世帯」は808集落（34.2%）、「10～19世帯」は366集落（15.5%）、「9世帯以下」は191集落（8.1%）であった。平成7年と比較すると、「9世帯以下」と「50～299世帯」の割合が高まっているのに対して、「10～49世帯」と「300世帯以上」の割合が低下している。

さらに、平成17年の世帯規模別集落数の割合を旧市町村別にみると、「19世帯以下」の割合が高いのは、大川村の70.6%をはじめ、北川村（69.0%）、仁淀川町（61.0%）、物部村（54.3%）、越知町（50.9%）、大野見村（50.0%）の6町村で、いずれも50%以上を占めていた。また、過疎市町村の333集落（24.6%）で世帯数が50%以上減少した。65歳以上高齢者の割合をみると、最も高齢化率が高い集落は越知町長者村の84.2%であり、多くの集落で高齢化が深化していた。

これらのことから、高知県の山間地域の集落における小規模化や高齢化が顕著であることがわかった。

(3) 大豊町の集落

次に、高知県下の一自治体を事例に集落限界化の様子を概観する。高知県で最も高齢化率が高い自治体の大豊町は四国山地の中央部に位置し、愛媛県四国中央市および徳島県三好市に接している。85の集落があるが、すでに1集落は消滅した。集落の戸数は減少し続けており、平成21年4月1日現在、「100世帯以上」が2集落あるものの、「10世帯以上20世帯未満」が22集落、「10世帯未満」が8集落で、20世帯未満の集落が全体の35.3%を占めた。

15) 両者の間に99集落の差がみられるが、これらがすべて消滅したわけではなく、差の大部分は、合算処理が行われた結果、記載されなくなったものと考えられる（高知県政策企画部地域づくり支援課（2007）「高知県の集落（平成17年国勢調査結果からみた集落の状況）」。）

徳島県との県境に峰集落があるが、昭和30年の国勢調査では53世帯、人口298人であったのが、平成20年には12世帯、人口16人にまで減少した。平均世帯員数は4.5人から1.3人に減少した。

限界集落の推移をみると、85集落中、平成4年4月1日には5集落（5.9%）であった限界集落が、平成10年3月31日には21集落（24.7%）に増加し、平成21年4月1日には58集落（68.2%）に及んだ。限界集落が全体の過半数を超えたため、平成21年4月現在、高齢化率が「90%以上の集落」が1集落、「80%以上」が5集落、「70%以上」が15集落、「60%以上」が17集落、「50%以上」が20集落と、細分化しなければ限界集落の実態が把握できなくなってきた。

また、このような状況の中、大豊町では集落の代表者である区長の確保にも苦慮している。区長の年齢をみると「65歳以上75歳未満」が32集落、「75歳以上」が12集落になっている。さらに、「集落外に区長が居住」しているのが5集落あり、集落機能の低下どころか、集落としての存在意義が失われようとしている。その他、ある集落では2世帯だけになり集落が成り立たなくなったので、集落の会計費（区費）を町に寄付するところまでできた。

Ⅱ 限界集落における高齢者の生活問題と課題整理

——高知県香美市物部村X集落、Y集落の事例——

大豊町を事例に集落限界化の様子を概観したが、大豊町に隣接する旧物部村も高知県の高齢化した自治体の代表であった。大豊町は合併しなかったが、旧物部村は旧土佐山田町、旧香北町と合併し、現在は香美市になっている（平成18年3月1日合併）。本章では、高知県の限界集落に暮らす人々の生活面に焦点をあて、生活問題を明確にしながら、住民参加型ワークショップを通じて課題や解決策を整理していく¹⁶⁾。

1. 限界集落の実態

X集落とY集落は旧物部村にあり、隣接しているが互いに独立した集落である。平成20年11月に行った聴き取り調査をもとに集落の様子を概観する¹⁷⁾。X集落は5つの班から構成され、全部で20世帯からなる。42名が在住しており、30歳代の1名以外は皆60歳以上である。明治中頃には380名いたが、昭和35年には256名に減り、その後も人口減少が続いた。稲作をしている世帯が6世帯、ゆず栽培をしている世帯が6世帯となっている。

Y集落は、6世帯からなる。明治中頃には280名いたが、昭和35年には58名に減り、その後も人口の減少が続いた。6世帯の内、夫婦世帯が1世帯あるほかは、女性の単独世帯であり、年齢は70歳代から90歳代である。自家消費用の野菜や米を作っている世帯の他、ゆず栽培をしている

16) 田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮（2010）「限界集落における高齢者の生活実態と孤立問題」『高知女子大学紀要 社会福祉学部編』第59巻，pp. 139-153，参照。

17) 平成20年11月に、X集落から2名、Y集落から3名に集まってもらい、X集落内にある共用の集会所で面接調査を行った。聴き取り調査の対象者は地区長や民生委員らである。

のが1世帯ある。食生活における野菜はほとんど自給である。

X、Y集落はもともと同じ校区にあり、Y集落の中心地に小学校があったが、現在は廃校となっている。かつては教育熱心な地域であったという。両集落にとって「最も大きなできごと」は昭和40年代の学校の統廃合であり、それが人口減少の契機となったと住民は感じている。台風災害にも、過去3回見舞われた。現在、南海地震が心配され、その対策の一つとして近隣の助け合いが求められているが、Y集落では2年ほど前に総会をひらき、住民のほとんどが女性であるためお互いに助けに行くこともままならないので、「いざというときにも助け合いはできない(しない)」と話し合って決めたという。

集会所は両地域で共同利用されている。そこから香美市役所まで車で1時間弱かかるようになり、合併によって行政サービスが「遠のいた」と感じている。国道に出ればバスに乗ることができるが、国道に出るまでが大変である。集会所以外の施設としては、氏神、地蔵、神社がある。水は谷から引いていて各個人が管理しているが(各自で水源が異なる)、谷の掃除が難しくなっており、足腰が弱い人が多いので水の問題は切実になっている。

2. 生活実態

X集落では縁側でゆっくり話す近隣関係は薄れつつあり、用件は電話で話すことが多い。Y集落でも近所づきあいは深いものの、電話で用事をすませることが多くなっている。基本的には固定電話が利用されており、携帯電話は場所によっては圏外になり利用できない。

両集落とも、ゴミの収集は月2回しかなく(Y集落では家の前まで収集車が来てくれる)、生ゴミは畑に埋めている。住民総出の道の草刈りはY集落では行えなくなり、X集落でも高齢化により難しくなってきた。側溝の掃除などのできる範囲のことしかしなくなってきた。X集落では現在でも神祭が続けられているが、Y集落ではその継続をどうするかが最も困っていることの一つだという。また、両集落ともシカ、イノシシ、カモシカ、サルによる農作物被害に悩んでいる。買い物は農協による移動スーパーを利用したり、中心地域へ出かけたりすることで対処しているという。両集落とも、外出時にタクシーを利用するときは乗り合うようにしているが、タクシー代の負担は生活を圧迫している。

両集落とも、子どもや孫の結婚式は市街地で行うし、住民の葬儀も葬祭会場で行うので、昔のような共同作業としての冠婚葬祭は行われていない。

X集落の役職は、区長、副区長、監査役、組長、集落諮問委員会(8名)で構成され、民生委員1名がいる。年2回の総会が開かれているが、公民館活動は行われていない。Y集落では、役職は区長のみで、民生委員は他地区と共同で1名のみがいる。すでに総会は開かなくなった。

地域福祉活動については、両集落とも積極的に実施していない。そもそも、住民が集会所まで歩いて出かけることが難しく、とくにY集落の場合、杖をついていない人が1名(ほとんど全員が足が悪い)という状況である。外に出て行きたいという気持ちよりも、外に出るのは大変という気持ちの方が強いという。高齢者の楽しみであった敬老会も現在は行われなくなっている。敬

老会が行われていた時は、集会所まで降りて来るのにタクシー代が必要で、参加するのが負担だった。

高齢者が多い両集落であるが、介護保険サービスを利用している人はほとんどいない¹⁸⁾。健康を保ちながら、現状の生活を維持していこうと考えているが、いざ介護が必要になれば、香美市の中心地域（土佐山田付近）ではなく旧物部村の中心地域（大柄）に施設（たとえば、グループホームのようなもの）が必要になるだろうし、設置してほしいというのが大半の意見である。

地域づくり活動としては、平成14年から「塩の道」事業を始めた。昔、赤岡から大柄まで塩が運ばれていた道を復元し、その道に沿った各地域で地元の食材を生かした商品購入や体験ができる多様な企画が用意されている。この「塩の道」事業は、もともとはX集落とY集落で地域おこしの会が作られ、地域外の人を呼び込む地域活性化策として取り組み始めたものであるが、現在は香南市や南国市に保存会ができたので、両集落の活動としてはウォーキングイベントの際に弁当販売などをするにとどまっている。

Y集落ではIターンしてきた人が3名いるものの、一方で両集落とも、盆、正月さえ家族が帰ってこない場合もあるという。この地域での生活に慣れ親しんでいるせいか、住民は孤立感や孤独感を感じている様子はあまりなく、干渉されずに自由に暮らしている側面もある。多くの住民は、他の地域に移って生活する自信がなく、この地域に住み続けたいという強い気持ちはあるものの、いずれ集落がなくなるのではないかと不安も持ち続けている。

3. 住民参加型ワークショップで課題整理

(1) ソーシャル・キャピタルと「寄り合い」

限界集落の行きつく先は消滅集落といわれているが、消滅集落にしないためにも「臨界点」を迎える前に何らかの手を施さなければならない。集落機能が低下している限界集落において、持続可能な地域づくりは可能であるのか。熊谷宏は中山間地域の農業・村の再生に向けて、当該地域のソーシャル・キャピタルの強化が最重要な要件であることを指摘した¹⁹⁾。そして、「寄り合いシステム」を一つの事例として、それが残っている農村集落は住民の居住満足度が高く、耕作放棄地も少ないなど、地域の結束力や地域の潜在力を引き出すための地域住民の主体的な認識の高さが、ソーシャル・キャピタルの強固さにかかっていると主張する。

また、持続可能な地域づくりでは、さまざまな人や主体との協同（協働）や合意の形成が重要となってくる²⁰⁾。そして、地域の課題や資源に気づき、それを地域やコミュニティに関わる人々

18) これは高知県の山間地域に暮らす高齢者が皆、元気であるというわけではない。山間地域では介護保険サービスを利用していない人を多くみかけるが、その主な理由は二つある。一つめは、介護保険サービスを利用しながら暮らし続けることができる地理的条件、同居家族条件、経済条件が整っていないということ。二つめは、介護保険サービスそのものが整備されておらず、利用しようにも利用できないということ、である。

19) 熊谷宏（2009）「中山間地域の農業農村再生の基本戦略」熊谷宏・堀口健治・進士五十八・倉内宗一・原剛『わが国農業・農村の再起』, pp. 1～41。

20) ① 環境省（2008）『協働による持続可能な地域づくりのための手法・ツール集』（平成20年3月）、ノ

の間で共有する。それをきっかけにして、活動を開始する際には、さまざまな人との解決策の検討や、活動計画を決定するための合意形成が必要となる。地域づくりは、大きく4つのステップ(① 気づき・学び, ② 合意・計画づくり, ③ 活動実施, ④ ふりかえり)を繰り返して進められる²¹⁾。

農村地域の「寄り合い」は数多くあるが、その代表といえれば年に一度は開かれる「総会」ではないだろうか²²⁾。農村地域のソーシャル・キャピタルの一つである「寄り合い」を通じて、住民一人一人意見をくみ取り、集落での活動計画を決定する合意形成のために「寄り合い」をする。そのような新しい「寄り合い」機能が「総会」にも求められるのではなかろうか。

(2) 持続可能な地域づくりのための住民参加型ワークショップ——X集落, Y集落にて——

そこで、持続可能な地域づくりを実践するために、なるべく多くの地域住民に参加してもらい、地域の課題と解決方法について意見を出し合ってもらう住民参加型ワークショップを行った。このワークショップを「課題解決のための寄り合い」と位置付けて試行したのである。

平成21年8月にX集落とY集落の住民に集会所へ集まってもらい、地域の課題と解決策について住民自身に議論してもらった(以下、物部ワークショップ)。前節の「訪問調査時とは様子が異なり、議論による相乗効果もあって、魅力的で生き生きとした地域活動のアイデア、提案が示された。厳しい条件下にあっても、コミュニケーションを通じたコミュニティの再生の兆しが芽生えつつ」²³⁾あり、再生に向けて活気ある提案がなされた。

参加者を3班に分け、地域の課題や問題点を出し合った上で、解消策について「主に行政が行うこと(公助)」、「『行政と住民』や『社会福祉協議会と住民』など地域外の諸機関と住民が協力して行うこと(共助)」、「自分たちでできること(自助)」という三つに分類してもらった。次に、それぞれの段階で出てきた課題を「すぐにできること(短期目標)」、「少し時間をかけて考えてみる(中期目標)」、「じっくり考えて取り組むこと(長期目標)」に分類する。それらを図1にあてはめていくと、解決策がだんだん明確になってくる。

図1 課題のレベル分け

	短期目標	中期目標	長期目標
公 助			
共 助			
自 助			

※② 中島恵理著／サステナブル・コミュニティ研究所企画(2005)『パートナーシップとローカリゼーション 英国の持続可能な地域づくり』学芸出版社、参照。

21) 前掲書、環境省(2008)、p. iii。

22) 「総会」はどの集落においても基本的に「ある」ものである。集落人口が減少して数名で構成されるようになって、区長、副区長、会計、班長……という小さな行政組織が存在する。それが、日本の集落＝ムラの基本組織である。しかし、その総会は「一戸一票」、つまり一戸前の原理で開催されるものであり、集落の住民一人一人が発言権を持っているわけではない。

23) 田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮(2010)、pp. 139-153。

以下は、各班の話し合いのまとめである。

◆1班のまとめ◆

主な課題として「しずえ切り」がある。家のまわりの植林が伸びてきたため、家のまわりは暗くなり、動物もよく来る。これはこの地域に限らず物部全体の課題である。昔は、集落に委員（担当者）がいて「しずえ切り」が行われていたが、現在は行われていない。植林の伐採は専門家でなければ難しいため、森林組合などの専門家にしずえ切りを行ってもらう必要がある。しずえ切りを行うと、地域が明るくなり動物も来なくなる。このしずえ切りをすることが、今あるさまざまな問題の解決の糸口になると考え、早急に行う必要がある。

◆2班のまとめ◆

主な課題として移動、動物、自然に分けられる。特に、移動の不便さに課題がある。移動という部分でサービスが整わないと、好きなときに外にでかけることができないし、病院にも行けない。しかし、移送サービスを導入しても、X集落からバスやタクシーを使うのであれば全体が遠回りになるので効率が悪い。共助として近所の人に送ってもらい、公助としてタクシーやバスなどを増やすなど、きちんと自分たちでできることを考えた上で、行政側にもしてほしいことを提案していく。また、シカやイノシシが育ちやすい環境になってしまい、農作物などに被害が増えている。自給自足できることや、きれいな自然がX集落の良いところだと感じているが、それを壊さないためにも、シカやイノシシが育ちやすい環境ではなくて、人間（とくに若い人）が育ちやすい環境にしていく必要が今後一層あるのではないか。そのために、若い人の雇用確保にも視野を広げて、X集落ですっとくらししていけるといことを目標にまちづくりを考えていく必要がある。

◆3班のまとめ◆

主な課題として健康、移動、販売、自然環境、道路、農地に分けられる。お地藏様の祭りの復活や、地域の人の参加協力の拡大や地域住民の連帯意識など、自分たちでこのまちをどうにかしていきたい。また、農地や施設など今、使用していないところをどのように生かしていくかも、これからの課題である。移動の面や動物被害、自然環境にも大きな課題が残っている。一人一人が健康でいるために、公助として集会所に健康器具がほしい。自分ができることと、役場にやってほしいことをと分けて考えていく。住民での連帯意識という地域福祉の原点を大切にしながら、お地藏様のお祭りの復活や移動や自然環境などの課題に取り組みことが今後必要である。

以上、各班の意見をまとめた結果、居住環境を整備するための「しずえ切り」がどの班からも出され、この地域に暮らす住民の最も大きな課題が「しずえ切り」であることが明らかになった。

公助の課題としては、移動スーパー（移動販売車）²⁴⁾の維持や商品価格の値下げ、福祉タクシーの増便、廃校の活用などがあげられた。

ワークショップで地域や生活の課題について語ってもらうと、溢れるほど意見が出てくる。集

24) 商店がなく買い物に不便な地域を移動販売車が巡回する。軽トラックからマイクロバス（大型バス）まで形態はいろいろあるが、高知では以前からみられた移動販売で山間部に暮らす多くの住民が、移動販売車で購入する食品や日用品によって生活を維持している。運営主体は個人商店からスーパーまで多様である。全国的に広がる「買い物難民」救済策として、注目を集めている。

まってくる住民たちは「自分たちの地域をなんとかしよう」という気持ちを持っており、それらを出し合って分類する作業は、ある意味「簡単にできること」である。実は、それはスタートに過ぎず、課題整理から導き出した地域の目標を「絵に描いた餅」にしないように、地域住民は具体的に行動して行かなくてはならないのである。そのために求められるのは、一つは「スピード」である。「鉄は熱いうちに打て」のことわざ通り、早急に実行していくための「寄り合い」を持つことである。そして、活動計画を練ることである。それができれば、活動実践に繋がっていく。もう一つは、次の「寄り合い」あるいは活動実践の場へ第三者に入ってもらうことである。外部の人の「まなざし」は、いつものメンバーに刺激を与え、実践に移さざるをえない状況を作っていくからである。課題を解決するための道のりは遠くても、「寄り合い」を重ねながら、着実に実践活動していくことが、持続可能な地域づくりに求められている。

Ⅲ 集落の再生に向けて——「公助」「共助」「自助」——

前章で、地域住民に地域や生活の課題と解決策を、「公助」「共助」「自助」に分類してもらったが、この3つの視点に立て、集落再生に向けた支援のあり方や取り組み方について考察する。

1. 行政に求められる支援——「公助」——

高知県では昭和52年度に農山村地域の振興を目的として設置した「高知県山村林業振興対策本部」を発展的に改組し、平成7年に「高知県中山間総合対策本部」を創設し、本格的に中山間地域対策をスタートさせた。平成12年度から15年度にかけては県単事業として「集落再生と特別対策事業」を実施してきた。平成13年度には、厳しさが増す中山間地域が直面する課題の解決に向けて、中山間地域に関連する施策を全庁が一丸となって横断的に推進するため、「中山間総合対策本部」の機能を強化し、庁内の関係部局が参画する連携組織とした。しかし、この頃までの「集落再生」事業は、集落に直接焦点化した施策というよりも、対象集落を含んだ地域全体の活性化をめざすものでしかなかった。

中山間地域対策が大きく転換したのは平成15年度で、「地域支援企画員制度」を新しく創設し、県職員を県内市町村に駐在させ、中山間地域においても住民主体による支え合いの仕組みづくりや地域の活性化に向けた取り組みを支援するとともに、地域のニーズや課題に応じた施策を展開してきた²⁵⁾。

筆者は平成15年度に地域支援企画員と旧物部村に隣接する旧香北町で、中山間地域で暮らす人々の生活実態や、住み慣れた場所で生活していくための課題を調査し、集落や近隣にある既存組織のサポートも含めた「地域の支え合いの仕組み作り」を検討し、中山間総合対策本部で指摘

25) 玉里恵美子(2009b)『集落限界化を超えて——集落再生へ 高知から発信——』ふくろう出版, pp. 128~133。

したことがある²⁶⁾。特に、飲料水の確保や移動スーパーの継続、住民同士の助け合いの仕組みづくりが急がれることなどを調査結果に基づき指摘したが、県ではそれらの課題を重く受け止めたのではないと思う。

そして、平成19年度には「生活を守る」と「産業をつくる」を施策の大きな柱に据え、「誰もが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」を目指して、飲料水をはじめとする生活用水確保の補助事業の創設をはじめ、高齢者等の生活物資の確保に向けた移動販売の仕組みづくりや、小規模多機能施設「あったかふれあいセンター」の整備、あるいは、直販所等の拠点施設を核とした多角経営の仕組みである「拠点ビジネス」の推進など、全国に先駆けて高知県独自の中山間対策を展開するに至った。

また、平成20年度中山間地域生活支援総合事業においては「集落維持活動支援事業」を設定した。これは、集落の維持・存続が困難になっている地域が、コミュニティの維持や存続を目指して行うソフト事業に対して、「原則として65歳以上の高齢者比率が50%を超える20戸未満の集落」を対象に、補助限度額50円の助成（補助率3分の2）を行おうとするものである。助成対象となる具体的な活動としては、住民同士の助け合い、伝統文化の継承、共同作業、環境保全、にぎわいづくり・イベントの開催、都市住民との交流、特産品づくりなどが想定された。

つまり、ようやく「生活を支える」という視点から行政支援が行われるようになり、地域住民の求める課題（ニーズ）に行政支援が直接答える体制が整ってきたのである。

高知県が平成23年度に実施した集落調査²⁷⁾によれば、「集落の10年後について」聞いたところ、「集落全体が衰退していると思う」63.8%、「集落が消滅している恐れがあると思う」6.0%、「集落の一部の地域（小集落）が消滅していると思う」5.3%となっており、これらを合わせると、75.1%が強い危機感を抱いていた。現在、二期目に入った高知県の尾崎正直知事は、中山間地域対策を県政の重点課題に掲げ、その柱の一つに、小中学校の廃校舎や集会所などを活用した「集落活動センター」の設置をすすめている²⁸⁾。そこを拠点として、高齢者の見守り、生活用品や交通手段の確保、農地や山林の管理、特産品づくり、災害対策など、これまで中山間地域の課題と言われ続けてきた各種のニーズに対応する。地域住民が主体となり、「ふるさと応援隊」を雇用しながら組織化をはかり、NPOなどで運営していこうという構想で、10年間で130カ所設置するという。取り組みの初年度となる平成24年度は従来から地域づくりに熱心な11地区が手をあげており、多様な事業展開が期待されている。

2. 協働の仕組みづくりの必要性——「共助」——

物部ワークショップで指摘されたシカやイノシシによる鳥獣被害は、ほぼ全国の山間地域に共

26) 玉里恵美子 (2009b), pp. 97~127.

27) 平成23年度高知県集落調査の結果について <http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/syuurakutyousa-kekka.html>

28) ここでいう「集落」とは従来の「ムラ」ではなく、いくつかの集落から成る「地区」を指している。

通した課題である²⁹⁾。X集落やY集落では、かつて「しずえ切り」という習慣があり、集落の役職者や担当者が、集落内の茂みや鬱蒼としたところの木の枝を切り落としていたという。今では、担い手がいなくなり、「しずえ切り」は行われなくなってしまった。「しずえ切り」をすれば、採光状態が良くなるだけではなく、鳥獣害被害も少なくなるという。

「いつまでも暮らし続けたい」という願い（ニーズ）の充足のためには、暮らしの環境から不安要素を取り除き、安心して暮らせる環境を整える必要がある。物部ワークショップでは、地域の課題解決の第一歩として「しずえ切り」が象徴的に浮き彫りになってきた。そして、それは「共助」のレベルで解決していくという意見に集約されていった。

大分県が実施した調査³⁰⁾では、小規模集落で今後、重大問題を解決する場合の主体についても質問しているが、「鳥獣被害」に対しては5割近くの集落が問題解決の主体を「行政」であるとした。しかし、一方で、約3割の集落では「各世帯の自己負担（経済的負担）もありうる」を選択しており、「年間50万円負担してでもどうにかしてほしい」という意見もあり、必ずしも「公助」だけに頼っているわけではないことが明らかになった。

物部ワークショップに参加した住民はほぼ全員が高齢者であり、地域住民同士による「共助」として「しずえ切り」を行うのには限界がある。そこで、ボランティアなど地域外の人たちの協力を得た「共助」のあり方を考えてはどうだろうか。しかし、木の枝切りには高度な技術が必要であり、専門的な技術を持ったNPO団体に依頼をするのが良いかもしれない。

高知県には森林保全を目的としたボランティア・NPO団体があり、林業振興・環境部林業環境政策課では「森林保全ボランティア」の登録を行っている³¹⁾。登録された団体は、「森林環境税」³²⁾を活用する「森林保全ボランティア活動推進事業」の支援を受けることができ、平成23年3月31日現在、登録団体33、のべ会員数は1,030名である。

いずれにせよ、ワークショップで抽出された地域住民の課題と解決策を、具体的に実践活動へつないでいくには、集落外部の諸機関や人々と連携していく必要がある。また、集落と集落外の人や機関との連携をすすめていくには、地域の実情に詳しい行政が連携のコーディネーター役を担う必要もあろう³³⁾。

29) たとえば、大分県（2007）「小規模集落实態調査報告書——集落の今、そしてこれから——」（平成19年12月25日）、愛知県地域振興部地域政策課山村振興室（2008）「三河山間地域小規模高齢化集落調査報告書」（平成20年6月5日）においても、鳥獣被害が「最も困っていること」としてあげられている。

30) 前掲書、大分県（2007）、p. 11。

31) 森林保全ボランティア団体に認定されるためには、次の4つの要件を満たす必要がある。① 会員数10名以上、② 年間5回若しくは5日又は5ヘクタール程度の間伐等森林保全活動を継続的に実施できること、③ 県が指定するチェーンソーの使用に関する研修に会員1名以上が参加すること、④ 間伐等森林保全活動の実施にあたり森林所有者と書面で協定を締結すること。

32) 高知県が平成15年に全国に先駆けて制度化した法定外目的税。個人・法人県民税の均等割に500円（年額）の上乗せ。

33) 玉里恵美子（2009b）、p. 242。

3. 他出家族の出番で“集落リフォーム活動”——「自助」——

ワークショップでまとめた課題解決策を「絵に描いた餅」にしないために、集落外部の諸機関や人々の協力・協働が大切であることを指摘したが、実は、最も必要なのは——動かすべき対象は——家族、それも同居家族ではなくて、他出家族ではないかと考えている。

かつて、集落における個々の家では子孫が先祖をまつり、家（イエ）を継承していた。家々が連合し継承されることによって、集落（ムラ）も継承されてきた。限界化した集落では「あとつぎ」といわれる人を見つけることは容易ではないが、それは次世代が集落に居住していないだけであり、個々の家に後継者がいないことを意味しているのではない。つまり、次世代は集落から出ている（他出している）だけであり、個々の家では先祖がまつられ、今でも何らかの形で継承され続けているのである。

そのように考えると、現在、集落に暮らしている人たち（多くは高齢者）によって集落の将来を考えるのではなくて、次世代の後継者（他出子）たちが個々の「家の将来」と家々の集まりとしての「村の将来」を考えなくてはならないのではないか。

しかしながら、実際に集落へUターンする後継者は少ない。昭和35年に高知県（旧）池川町の中学校を卒業した後、県外に出て働いた者を対象にUターンに関する意識調査を行った結果、「都会に家（建物）を買った」、「配偶者のふるさが違う」、「子どもがいる」などの理由で「帰りたいけれども、帰れない」というジレンマが浮き彫りになった³⁴⁾。

大豊町Z集落で平成20年に調査をした際、「次世代の人に伝えたいことは何か」を聞いたところ、「神社のまつりごと」、「近所づきあい」、「ぜんまいの仕事」などがあげられた。ところが、「自分の子どもに家のことや山のことを教えておきたいが、なかなか子どもの方が聞きたがらないし、伝えるのが難しい。お母さん、まだ死ぬのは早いよとごまかされる」³⁵⁾（女性、70歳代）という者もいた。つまり、他出子やその家族に助けを求めたり、伝えたりしたいことがあるけれども、何も言えずに「親」だけが集落で日々の生活を送っているのである。他出子やその家族は、盆、正月、葬式や法事など、意外にも頻繁に実家に帰ってきている。けれども、その時になぜか集落のことについては話せないし、話し出せないらしい。ましてや、他出子やその家族同士が一堂に集まって集落の将来について考えるような場は全くない。

そこで、年に1回程度、集落の総会や神祭の時にあわせて、他出した子どもたちや家族が集まり、集落の将来について検討する日（場）を設定してみてもどうか³⁶⁾。集落としても土地管理のことなど、次世代へ伝えておかねばならないことが沢山あるはずだ。

34) 玉里恵美子・西岡睦子（2003）「過疎地域のUターン条件——高知県池川町における調査を中心に——」高知女子大学中山間地域研究センター『中山間地域研究年報』5, pp. 52-65。

35) 玉里恵美子（2009b）, pp. 135-172。子どもの言い分としては、親には長く元気でいてもらいたいし、財産のことを聞くのは、早く死んでくれといわんばかりで聞きにくい事なのだろう、ということであった。

36) 大豊町Z集落での調査報告会では、このような取り組みに対して「子どもたち、よっといデイ」と名付けてみた。

物部ワークショップで懸案となった「しずえ切り」は、集落に暮らす高齢者だけで行うのは難しい作業であるが、他出子やその家族らが一堂に揃えば、慣れない作業とはいえ担い手不足は解消される。しかし、物部ワークショップをしている間、参加住民から次世代の他出子や家族に期待したり、頼ったりしてはどうかという提案はなされなかった。他出子やその家族らが一堂に集まれば大きな力になるはずなのに、なぜ、そこに着目することができないのか。自分や家族を含めた「自助」で集落の課題解決をしようという提案はなかなか出てこないのである。

後継者がいないと嘆き、Iターン者に期待し、数少ないUターン者に集落を託す方法では、もはや集落の将来はない。集落を構成する個々の家の他出子が一堂に会し、集落の今後を話し合い、維持するところは何なのか、継承するものは何なのか、そして放棄するものは何なのかを考える機会が必要ではないか。それは集落に生まれた者の義務といっても良いかもしれない。なぜなら、集落＝ムラとは長い間「規制と義務」の社会だったからである³⁷⁾。

このような考え方や実践活動は、集落の活性化を目指したものではない。次世代の人たちによる話し合いの結果、集落の整理（他集落との合併）を決定づけることとなる可能性が無いわけではない。しかし、何らかの新しい道筋が見えてくる可能性も残されている。筆者はこのような活動を家（house）のリフォームに準えて「集落リフォーム活動」と呼びたい³⁸⁾。いずれにせよ、現在、限界集落に暮らしている高齢者だけで、集落再生のための解決策を考えるのではなく、次世代の他出子やその家族が一緒になって集落の今後について検討していく必要があろう。集落の危機に直面している今こそ、他出した子どもも家族も一緒になって知恵を働かせて、集落の将来を考えるときではなかろうか。

過疎化と高齢化が深化した集落で、高齢者のみで構成される住民たちに対して、何かと「住民の主体的な取り組み」を求め続けるのには無理があるように思う³⁹⁾。他出した子どもや家族を含めた「自助」のあり方も検討していくべきであろう。

お わ り に

以上、過疎地域における限界集落の実態を概観し、そこに暮らす高齢者が抱える生活問題や課題の解決策を整理し、集落再生へ向かうための支援のあり方や取り組み方について考察してきた。高知県の山間地域における集落は小規模化、高齢化が顕著で、多くの集落が限界集落となっている。限界集落に暮らす住民のほとんどは高齢者で、さまざまな社会サービスから隔離され、集落がなくなることへの不安を持ちながらも、「ここに暮らし続けたい」と思い続けている。集落の課題について、住民参加型のワークショップという方法で検討したところ、「しずえ切り」が最

37) 玉里恵美子（2009c）『高齢社会と農村構造——平野部と山間部における集落構造の比較——』昭和堂，p. 260。

38) 玉里恵美子（2009b），pp. 259～261。

39) 玉里恵美子（2012）「ひと意見——今こそ、集落を後にした世代の出番——」農業共済新聞，（2012年4月25日付）。

も基本的な課題として認識された。また、「公助」「共助」「自助」という三つのレベルで課題解決の方法を住民自身に検討してもらった。最後に、集落再生にむけて、それら三つのレベルに即した支援のあり方などについて考察を行った。「公助」では行政では集落の生活課題に直接支援する体制が整いつつあること、「共助」では集落と集落外の人々や諸機関との協働で課題解決に向かうこと、「自助」では他出した子どもや家族との協力を得ることについて検討し、若干の提案を行ってきた。

総務省自治行政局過疎対策室では、過疎問題懇談会の「過疎地域等の集落対策についての提言」(平成20年4月24日付)を受け、「過疎地域等における集落対策の推進」(平成20年8月1日付)について各都道府県に通知を出し、① 集落支援員の配置、② 集落点検の実施、③ 集落のあり方に関する住民同士・住民と市町村の話し合い、をすすめていくと明言した。国が大枠での過疎地域対策から、最小の社会単位である集落対策に動き始めたといえるだろう。過疎問題懇談会の提言の副題は「集落の価値を見つめ直す」であった。

集落。それは日本社会において最も基礎的で、かつ重要な社会単位である。それが限界集落と呼ばれる危機に瀕している。しかし、そこに人々が暮らし続けている限り集落は存在し続けているということを忘れず、集落再生への方策を問い続けなくてはならないのではなかろうか。

【謝 辞】 筆者は河村能夫教授のご指導の下、博士学位請求論文「高齢社会における平地農村と過疎山村の集落社会構造に関する比較研究——家族・村落の変動とそれに伴う相互扶助の変質——」(龍谷大学博士(社会学)取得 平成18年9月)において、滋賀県の平地農村と比較しながら高知県の過疎山村における集落構造の変容を示した。また、その中で今後の課題は「実戦可能な生活維持のための安全装置を考え提示していくこと」としたが、本論はその課題にアプローチすべく調査および考察をすすめてきたものの一部である。河村能夫教授の長きにわたるご指導に深謝するとともに、筆者の調査対象地である高知県下の行政および民間諸機関、さらには住民の方々に感謝の意を記す。

(受付 2012年8月31日)