

20160625\_農業情報総合研究所／中山間地域研究会\_議事録

日時：2016年6月25日（土）15:30－17:50

場所：東京／竹橋「ちよだプラットフォームスクウェア」

テーマ：人口減少社会の先進地としての過疎地域 ～「集落移転」という選択肢～

発表者：林直樹さん（東京大学大学院農学生命科学研究科・特任准教授）

参加者：20人（発表者を含まない）

（NPO 法人理事長、会社経営、会社員、団体職員、新聞記者、公務員、  
税理士、行政書士、司法書士など）

目次：

1. 山間の小集落の現状
2. 現状維持の可能性
3. 現況維持以外の青写真
4. 国全体の人口が減少する時代のむらづくり

発表：

住民の四散・自然消滅が危惧されるような山間の小集落は、平地の集落の今後を先取りしている可能性があります。このように、50～100年単位で考えることが大切です。山間の小集落に対して、青写真を一枚でも多く提供し、戦略的な議論を促進することを使命としています。もちろん、何がベストであるかは当事者次第です。

農村整備に戦略論を導入したいと考えています。戦略と計画は同じではありません。目標をセットして道のりを決める点は共通です。しかし、戦略は外的な変化に呼応した全面的な変更があらかじめ考慮されています。計画は成功するか失敗するかのどちらかしかありません。これからの激変の時代には対応できないのではないのでしょうか？ また、セーフティネットも必要と考えています。

### 1. 山間の小集落の現状

都府県の山間農業地域には、約2万の集落があります。集落当たりの総面積は約470ヘクタールと大きいです。集落当たりの田の面積は約10ヘクタール、畑の面積は約4ヘクタールと小さいです。10～29戸という集落が多いです。しかしながら、日本は過疎地までの距離が近いのが特徴です。

山間地域の集落の日常は、平日に人をみかけない、高齢者ばかり、診療所・商店はまれ、バス停がないことも珍しくないなどです。高齢者の当面の悩みは、買い物、通院、除雪（雪国の場合）に集約されます。このほか、シカ、イノシシなどの獣害もあります。ただし、自家用車が利用できる限り、生活は特段不便ではありません。

過疎の問題は半世紀ぐらいの前からの歴史があります。なので、いままでなんとかあったんだから、これからも大丈夫ではないかと楽観している人もいます。しかし、これは危険です。これまでとこれからの過疎は厳しさが段違いだからです。これまでは恵まれていました。中央から地方へお金が流れていたのに、局地的に人口が減少してもお金にはあまり困りませんでした。しかし、70年後、いまの幼稚園児が後期高齢者になったころには人口は半減しています。経済も縮小し、お金も不足します。局所的な人口減少も進むでしょう。このような

状況の中を生き延びていかななくてはなりません。また、高齢化の問題もあります。2040年、高齢者が50%を超える地域が珍しくなくなります。「人口減少し、高齢化したなら、他所から若者を連れて来れば良い」では対応できなくなります。

## 2. 現状維持の可能性

いままでの山間地域対策は「人口増加型現地再建」でした。転出を防ぎながら、転入を促すというものです。最近では人口増加を棚上げした「補助的現地再建」が現れてきています。たとえば、移動販売への支援などです。山間地域の人口減少の原因としては、「仕事がない」が第一に挙げられます。仕事をつくる必要があります。では、どれぐらいの所得が必要でしょうか？ 結婚して子どもが2人いるとすると、500万円ぐらいの所得が必要です。野菜作経営ですと、4ヘクタールの耕地があれば、年金等を除いた総所得が600万円を超えます。しかし、山間地域で、若者に耕地を集約できるでしょうか？ ポテンシャルとしてはあり得ますが、かなり難しいでしょう。なお、水田作経営ですと、500万円確保するのに、9ヘクタールもの耕地が必要です。これでは1集落1戸が限界です。

また、間伐材発電で雇用をつくるというものがあります。アイデアは良いのですが、肝心の間伐材が足りません。広大な人工林から間伐材をかき集める必要があります。これができる出来る地域は限定されます。仕事をつくるのではなく、二地域居住はどうでしょうか？ これは住宅の維持費用などが倍かかるということになります。

集落合併もあります。過疎集落同士の合併です。すなわち、合併相手は過疎集落となります。やらないよりは良いですが、上記の高齢者の悩み（ニーズ）に対応できません。そこで、小さな拠点づくりというものもあります。小学校区といった範囲で、診療所や商店などを集めた拠点をつくります。そこをコミュニティバスでつなぐというものです。しかし、拠点自体はさておき、過去の経験からいって、バス運行の継続はかなり難しいでしょう。

## 3. 現況維持以外の青写真

集落の4要素は、①通年居住、②耕地、③民俗知（山の恵みを持続的に引き出す文化的な技術）、④歴史的な連続性のある住民のまとまり（集落としての要件）です。③が無くなれば、そこは「農村」とはいえませんが、④が無くなれば、そこは「集落」と呼べるものではなく、家庭菜園付きの分譲地と変わりません。③と④の維持が重要です。京丹後市にてワークショップを行いました。テーマは「そもそも集落が存続するとは？」です。想像以上に盛り上がりました。ソフト的なところ、知恵やまとまりが必要であるということに落ち着きました。③は国民の視点からも重要です。山の中に行ったとき、都会の人は「緑があるなあ」、「心落ち着くなあ」という感想を持つだけです。しかし、地元の人は「食べることのできるものがある」、「薬になるものがある」と考えます。山が資源に見えるわけですが、実のところ、そういった資源が無くなっても誰も困らないでしょう。なぜなら、海外から食料や薬品の輸入があるからです。とはいえ、確率は低いでしょうが、海外からの輸入がストップするなど何かの時のために備えも必要ではないでしょうか？ 将来のための一種の国民的な保険として、③を維持すべきと考えます。

以下、4つの青写真を提示します。

青写真①（小摩当地区）。秋田県の小摩当地区は、通年居住を諦め、ほかの3つ（耕地、民俗知、まとまり）の維持に力を集中させた事例です。まとまりを損ねないようにしながら、居住地だけ「ふもと」に移しました。通勤耕作などで耕地を維持したことで、何も失われませんでした。むしろ集落の範囲が拡大しているといえます。居住地と耕地を結ぶ道路も低コストで維

持されています。

居住地の移転は、五月雨式でも実現できますが、一度に移転するという方法（集落移転）もあります。前述の小摩当地区も、後述の本之牟礼地区も、その方式を採用しています。その種の集落移転は、政府から押し付けられるものではなく、住民の選択肢の一つとして行われるものです。総務省の調査によると、移転の感想は約80%が満足です。わたしも実際に聞き取りを行いました、「あのころは若かったから、山間に住むことができた。いまならたいへん」といった感想が印象に残っています。漠然とした傾向ですが、山間地に対して男性はロマンを持ち、女性はドライです。これは、女性に生活上の負担がかかっているからでしょう。細かくみると、買い物、通院、除雪についての満足度が高いです。つまり、ニーズに対応できています。とはいえ、山間地の高齢者は今の場所に住み続けたいという強い希望を持っています。土とともに住んでいるからです。しかし、現実には、通院や介護の都合で都市の息子の家や施設に向かうことも珍しくありません。その場合、生活の激変で精神のバランスが崩れるおそれがあります。人のつながりもなくなります。そのように考えると、高齢になる前に、余裕のあるうちに、ふもとにみんなで移住するという選択肢は、決してわるいものではないといえます。移転後に、戸数が増えた集落もあります。なお、過疎緩和のための集落移転は、大きく減少しました。その原因としては、道路整備や農村振興への過度な期待などが考えられます。

青写真②（本之牟礼地区）。鹿児島県の本之牟礼地区は、通年居住と耕地を諦めた形です。跡地の耕地は森林になっています。とはいえ、今の重機があれば、復田は可能です。歴史的な連続性のある住民のまとまりが残っていれば、集落は存続しています。本之牟礼地区は、別の場所で集落復興の好機を待っているとみることもできるでしょう。

本之牟礼地区のことではありませんが、放牧で耕地の潜在力を残すという方法もあります。牛が耕地の森林化を防ぎ、草地として維持してくれます。これですと、比較的短期間にもとの耕地に戻すことができます。山口県では、水田放牧が進んでおり、水田放牧のベテラン牛を貸し出す「レンタカウ」の仕組みもあります。

農林水産省は、原則として田畑の放棄を認めていません。田畑の放棄は土地を荒廃させるというのが理由です。しかし、日本の場合、田畑を放っておけば森林に戻ります。草木も生えないようなひどい荒廃状態に変化する可能性は非常に低いのです。コメ不足という理由もあります。しかし、水田の3～4割が生産調整の対象になっていることを考えると、コメ不足になる可能性はほとんどありません。下流で大洪水が起こるというのもあります。しかし、そのようなことも考えにくいです。わが国の田畑の洪水防止機能の経済評価は3兆円／年という指摘もありますが、それはコンクリートで固めたような非現実的な状態を基準とした場合の評価です。森林を基準とすれば、約370億円／年しかありません。山間の小さな耕地が失われたところでほとんど影響はないでしょう。局地的には獣害の悪化もあります。それ自体は事実です。しかし、これを機会に人と野生生物の住みわけを考えるべきという、前向きな意見もあります。なお、人工林を放棄しても、長い年月をかけて天然林に戻るだけです。ただし、天然林になつたとしても、崖崩れや地すべりがなくなることはありません。

青写真③。さらに厳しい状況では、民俗知も諦めるというパターンも考えられます。ただし、前述のように、民俗知には国民的な保険という性格があり、失われた場合、取り戻すことは容易ではありません。民俗知を諦める集落が少数なら大丈夫でしょうが、多いということであれば、地域で連携して守る仕組みが必要です。地域の代表として拠点集落「種火集落」を構築し、

そこで確実に守るといった方法が考えられます。

#### 4. 国全体の人口が減少する時代のむらづくり

現在の集落の配置は、徒歩、電話がない時代に最適化されたものです。今ならば、自家用車、携帯電話があります。その配置は柔軟に考えて良いのではないのでしょうか？ 昔は徒歩ですの、田畑の近くに住む必要がありました。今ならば、車があります。とはいえ、集落移転をはじめ、集落の再構築は、当事者全員の納得が不可欠です。政府や学者の押し付けはいけません。政府や学者の任務は選択肢の提案までです。その先は、地方議員の仕事ではないかと考えています。住民の納得次第ですが、耕地のみ維持して集落を解散する、完全廃村も選択肢もあり得ます。

最後に、これまでとこれからの考え方の違いを提示します。「足りないものを探すのではなく、あきらめるものを選ぶ」ということです。将来世代のために、潜在力、選択肢を残しておき、変化に対応できるようにしておくことが、過疎の生き残り戦略となります。

以上