

3章 提案編

3. 今後の施策展開について

3-1 産業タイプ別の施策展開

現在、森林の果たす公益的機能の重要性に対する県民の認識が高まりつつあり、「水源税」の是非を問う大きな動きが始まっています。

しかし、忘れてならないのは、中山間地域に住む人々がいてこそ中山間地域の国土保全がなされているということです。挙家離村をした集落へ行くと住宅は荒れ果て、かつて庭であったところは背丈の高い雑草に覆われています。周辺の畑、田んぼには杉が植えられていますが、手入れがなされず密植状態のため線香のようにか細い状態で、経済的価値は0に等しいといった状況です。

こうなれば、大雨が降った場合、森林には保水力がなく、また棚田や畑の一時的ダム効果も見込めないことになり、下流の人口密集地に大水害をもたらす恐れも出てきます。幸い、調査対象集落ではそうした状況に陥っている集落は見られませんでした。対象集落間の移動中には廃屋もよく見られ、国土保全機能が確実に失われつつあることを実感しました。

国土保全上からも、被害を受ける前に手を入れておくというのが、結果的に財政的投資額の減少につながる、即ち、「先手必勝・予防」が原則になると考えられます。

しかし、そのためにはそこで生活できるという、「所得の確保」が不可欠です。中山間地域の国土保全機能の維持、その鍵は「そこで生活が成り立つかどうか」ということにつきます。

今回の調査結果からは、その一端を窺い知ることができたといえます。まず、役場からの距離が遠い（これはすべての施設の利用が不便と言い換えられます：買い物、教育、福祉、医療、文化等々）のに、周辺集落と比較して人口の減少率が町村内では低いのはなぜかということです。その要因は手段は何はともあれ「食えるから」です。しかし、その「食える」基盤は何かということで、大きな違いが見られました。

そこで、本調査で作成した各集落の調査結果やカルテを参考に、各集落を産業（経済基盤）別に分類すると、下図のような4つのタイプに分けることができました。各タイプはそれぞれの集落の現状や産業を取り巻く社会情勢から、次項から示す特徴があります。

なぜ、タイプ別に分類化するかというと、前出の集落カルテではどこの項目が強いか、弱いかが一目瞭然ですが、もし集落毎に支援事業を実施するとなると非常に非効率な行政事務となります。そこで共通因子でくくって分類化すれば、その分類別に支援事業を考慮することが可能となり、事業の効率化が図れるからです。

これらについては今回の対象集落のみではなく、全県下的にみても汎用性があると考えます。



注：浅尾については、近年、トンネル等の開通によって交通の便が飛躍的に良くなったことで市街地や都市部への通勤が可能となり、職種の選択幅が大きく広がり、産業構造が変化したことから、上記のタイプには含まれていません。

(1) 多面的農業展開型

このタイプは、「百姓」の百に象徴されるように、単一作目に特化（この点は北川村のユズに代表されます）することなく、様々な種類の作目栽培に取り組む集落です。一時的に大もうけすることはありませんが、極端に落ち込むことはないという足腰の強いタイプです。生産物の販売に関しても系統出荷のみでなく、契約栽培による自家取引を行っており、販売形態も単一ではないということです。こうした集落は高齢になっても元気の限り、農業生産に携わっており、福祉でいう生きがいにもつながっています。

現在のような厳しい経済状況が長引けば、集落外に雇用の場を求めた若年層も帰農する可能性も高まるし、I・Jターンのニーズを掴むこともより容易になると考えられます。

(2) 農業・林業特化型

このタイプは、農業に関しては単一作目に特化して産地形成を図ろうとした、または図ろうとするタイプです。様々な手法を駆使して高付加価値化に成功した集落（例：馬路村のユズ）は生き残りましたが、内在的要因や輸入野菜などの外圧によって高付加価値化に失敗したところは体力的に弱り、新たな農業展開ができずに衰退していています。林業に関しては、過去に補助金のみを目当てにした植林を急激に進め、林業生産のみに特化して生産から加工・流通に至るプロセスが確立できずに衰退している集落タイプです。調査対象集落内では、農林業で短絡的に特化して失敗したために、新たな展開をする体力がなくなってしまい、結果、集落維持が困難になってきているケースも見られました。

ただ、いずれも一定金儲けのできた時代（いわば大当たり）があり、その当時の蓄財を今、食いつぶしている傾向が強いといえます。このままでは将来、生き残れる集落かといえば、答えは暗いといえるでしょう。

(3) 土木→農業移行型

このタイプは、集落の高齢者が主体となって農業に取り組み（(1)と似ていますが生産活力的には弱い）、若者層（ここでは30～40代を指します）は集落内外の土木作業員となって生計を維持しているというタイプです。比較的若く体力のあるうちは公共工事をはじめとする土木作業に従事し、高齢になると農業に転換するという形態です。これまではこうしたライフスタイルで集落の維持が可能でしたが、今後の財政状況を考えると土木では生活できなくなり、集落維持機能が極端に弱まっていくと考えられます。

但し、現在土木作業に従事している若者層も休日は親の農業を手伝っており、兼業農家に近い状態であることや、高齢者が農地の保全に積極的で農業基盤がしっかりしていることから、土木→農業という移行は比較的スムーズにできると考えられます。よって、今後は土木の仕事があつて、若者層が集落に残っているうちに、農業へ移行することを前提としたハード&ソフトの基盤整備をしっかりしていきます。そうすることで、土木の仕事がなくなっても農業で食べていける状態をつくっておくことができ、若者層の集落外への人口流出を防ぐことができると考えます。

(4) 土木依存型

このタイプは、生計の道を公共工事をはじめとする土木に依存してきたという集落です。これまでは住居は集落にあり、働く場は集落外にあつて地域とは余り密着した生活ではなかったと考えられます。自家の田畑は手を入れずに放置し、自家用野菜・米程度を作る範囲のみ管理してきたというのが実態です。

ところが財政悪化のため、公共工事は毎年10%減でいくという方向が生じてきています。10年先はどうなっているのか予測もつきません。こうした集落は農業に転換しようにも田畑の手入れがなされてこなかったため、生産基盤となる土地のポテンシャルが低下し、それを取り戻すためには新たな投資が必要になるなど、非常に厳しい状況です。農業を始めるにしても水利権を手放しているケースもあり、農業用水の確保も大

きな問題となります。

以上が、これまで集落人口をある程度維持してきた集落の4タイプと考えられます。この大きなタイプの中で、各集落の産業に対する依存度で人口の増減や集落の盛衰が分かれているというのが実態といえます。

これらを踏まえて、タイプ毎に政策立案をすると以下のようになります。まず、各集落タイプの特徴を把握し、その中で良いところを伸ばしていくということが基本となります。こうした発想の根底には、均衡ある発展が民主主義的にみて妥当であるという思想があります。みんな仲良く、一人勝ちは駄目ですよという悪しき平等主義の弊害が連綿として続いて来たのです。この点については行政、民間各々が気づいているものの、余りに長く続いた均衡発展＝ベストという思考パターンに拘泥され、打破できないというのが実態です。

とにかく従来パターンの政策展開例を以下に示します。

- (1) **多面的農業展開型集落**に対するソフト・ハード策の充実（特にハード・・・圃場整備、農道整備など・・・については費用対効果と将来性を見込める農業振興ビジョン・・・安全な農産物の生産など・・・に沿った重点投入に留意）
- (2) **農業・林業特化型集落**に対する、単一作目（産業）の中での多面的展開（加工品の開発や新たな販路の開拓等）
- (3) **土木・農業移行型集落**に対する農業への移行支援策の充実（有利作目の選定、費用対効果の視点に立った農業生産基盤の先行的モデル地区の整備など）
- (4) **土木依存型集落**に対しては、従来の公共土木工事とは全く視点の異なる、国土保全機能に大きく貢献している森林の維持管理システムに関わる新しい公共工事のあり方に対する政策展開（「緑」の公共事業への取り組みのための組織づくりなど）

こうした産業別に集落を捉えた視点で、それぞれ効果的な施策を行っていくことで、集落の人口維持に最も効いてくる雇用・就労の場の創出につながると考えます。

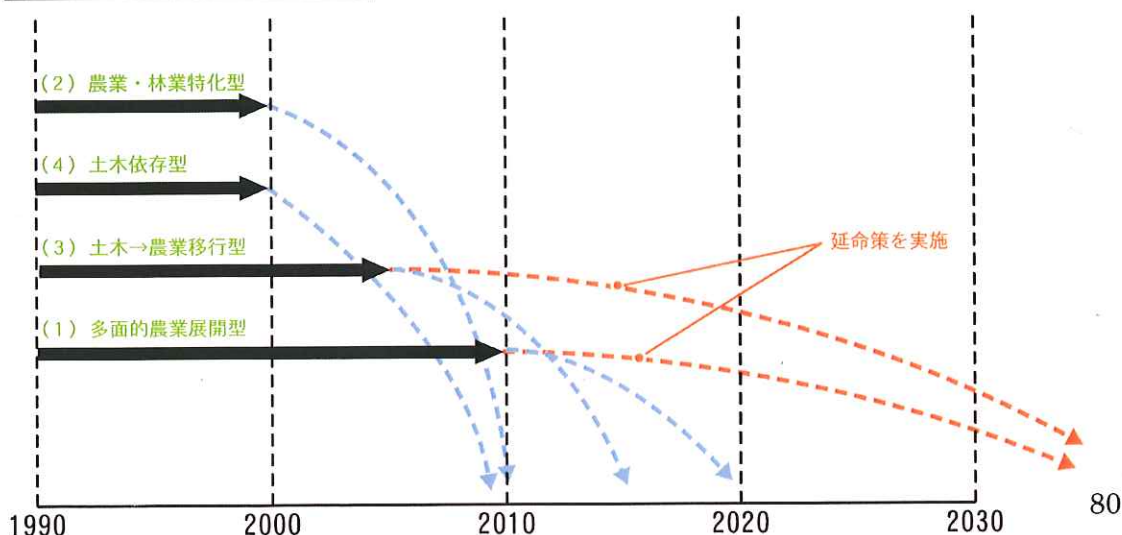
— 考 察 —

・・・以上が従来の発想で政策立案した場合の集落人口維持プラン（仮称）の骨子になると考えられます。しかし、振り返ってみるとこうした均衡ある発展という基本コンセプトのもと、すでに30年以上にわたって施策の展開、補助金の投入を行ってきたという歴史的事実が存在します。その結果はどうだったのでしょうか。本調査でも明らかになったように、わずか15集落について調査しただけですが、その内、区長の意見を考慮し、コンサルタントとしての知見を加味して判断した結果、2、3の集落しか人口維持ができないという結論に達しました。わずか2割しか生き残れない、それも10年先までもつかどうかというのが恐ろしい現実です。この現実、人口減少率が比較的他集落より低い集落についてのことです。その他の集落については押しで知るべしです。

地域振興策として悪しき平等主義のもと政策展開してきた結果がこの有り様です。バラマキ型予算執行が結果的に薄い効果しか生まず、地域の活力の源泉にならなかったということを確認する必要があります。行政、民間を問わず失敗から何も学ぼうとしないシステム、これを根本から解決しない限り、中山間集落人口の維持は不可能であると極論できます。

調査対象集落の余命想定グラフ

上記の「考察」の内容は、以下のようなグラフに表せます。

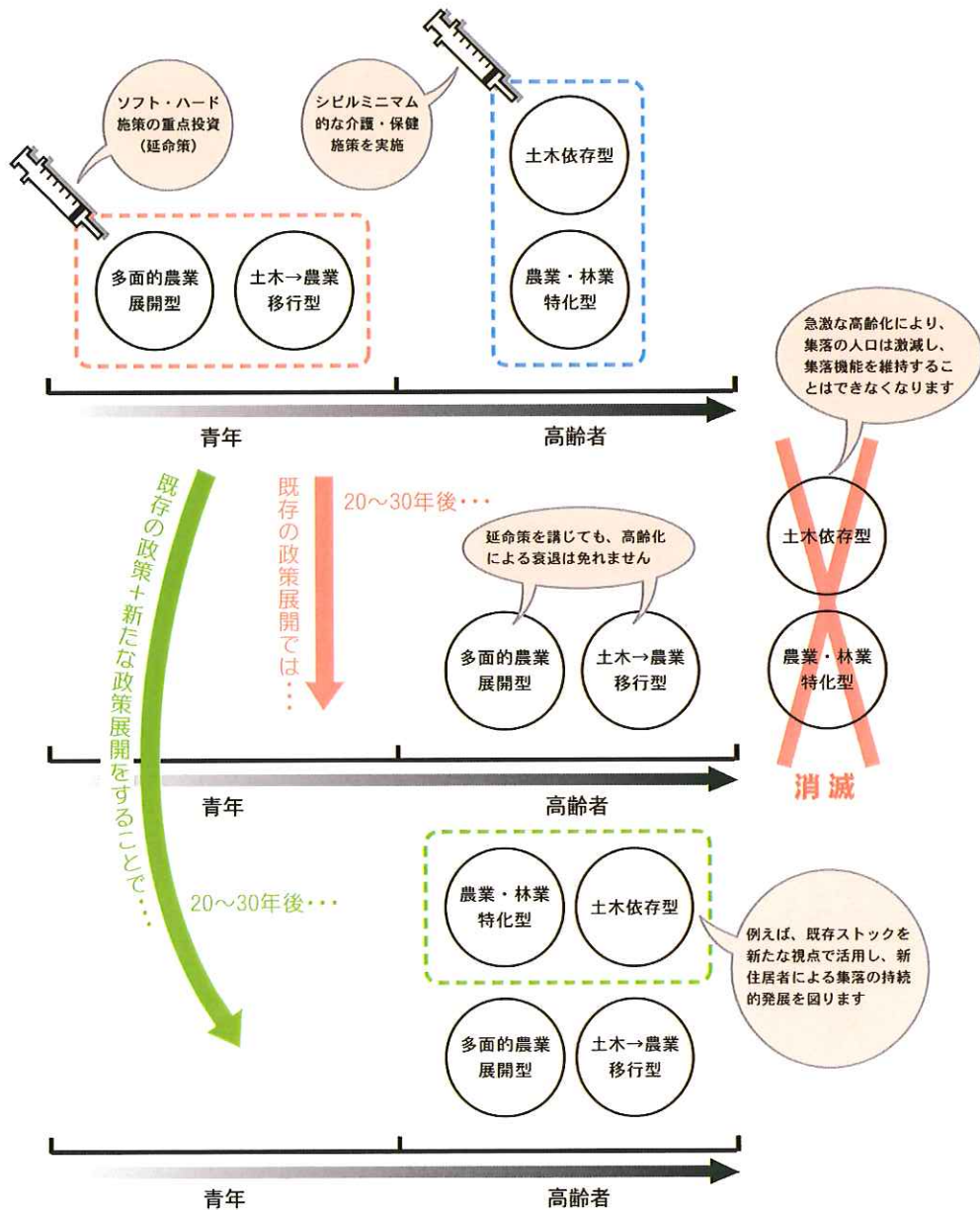


3-2 新しい視点に立った政策展開の方向

従来の政策のように、それぞれの集落に対して前述の対策を行った場合、各集落の短期的（5～10年）な延命措置には成り得ますが、20～30年後、特に現在40%を越える高齢化率の集落については、自然減によって集落機能は維持できなくなっていることが容易に推測されます。より長期的な視野に立った根本的な政策転換を図らなければ、中山間集落の持続的な発展はあり得ないと考えます。

そこで、以下では、既存の短期的な視野の政策に長期的な視野を加味した政策展開について提案したいと考えます。

各タイプを年齢に置き換えると・・・



(1) 多面的農業展開集落へのソフト・ハード施策の重点投資（短期的視野）

現時点で集落人口維持に効果が期待できる多面的農業展開集落をより活性化できるように、有利作目情報、マーケティング情報などの入手手段を充実します。当然、県関係機関とのネットワーク化を図ります。これらの他にもソフト施策の充実を図るとともに、より効率的に生産できるようにミニ圃場整備をはじめ、費用対効果の大きい順にハード整備を進められるようにします。これが後継者づくりにもつながります。

また、他集落とのネットワーク化を図ることによって「地産地消システム」の確立も可能となります。

(2) 土木→農業移行型集落へのソフト・ハード施策の重点投資（短期的視野）

現在、高齢者が維持している耕地について、後継者の意思などを確認のうえ、耕作継続可能性の高い農地を整備し、受け皿づくりを進めます。場合によっては、U・I・Jターナー者とのマッチング事業も取り入れる必要性が生じます。

(3) 良好な環境の下での既存ストック活用方策の検討（長期的視野）

上記（1）（2）以外の集落タイプについては、基本的にシビルミニマムの維持に努めるだけにします。そうすると高齢化の進行に伴い空家が出てきます。中山間集落の殆どは、緑に囲まれ日照も良く、生活に必要な水も確保されているなど、まさに多自然居住空間と位置付けられます。空家などのストックをそのまま朽ち果てさせるのではなく、これから急増する団塊の世代高齢者（殆どが都市生活者）に中山間集落の良さをアピールし、新居住者として呼び込めるシステムを作っていくための施策が必要です。

(4) 新しい国土保全機能維持組織の確立（長期的視野）

集落人口の維持ができないところには、新たな公共投資はしないというスタンスに立つとすれば、国土保全機能をどう果たしていくのかということが大きな問題となります。

そこに住む人がいてこそ国土保全がなされているという大前提が存在するからです。そこで代替案を考える必要が生じます。

まず、ある程度の広域的視点に立って、通勤農業、通勤林業が可能である組織を形成します。事業を通じて得る収益では組織維持が困難であれば、公的資金を投入し、国土保全機能を始めとする公益的機能維持の代価とします。これまでのバラマキ型公共投資を廃止するので、その余剰分を投入できると考えます。これが出来れば、若年層の雇用の場ともなります。また、当然NPO組織との連携手法も探ります。

以上の政策の実現については、今後、より詳細な調査を実施し、確実性を高めるとともに、十分説明責任を果たせるようにしていくことが必要です。