

私は過疎問題をこう考える

島根大学 教授 安 達 生 恒

1. 問題意識は循環した

過疎化現象が「過疎問題」というかたちで認識され出してからもう10年にもなる。もっとも、過疎化現象の先発地帯であった中国山地などでは過疎化現象はすでに昭和35年ころには起きはじめていたが、それが人口減少のみならず世帯数の減少を伴って雪崩的に進行したのは、昭和38年の豪雪を契機にした挙家離村の多発であった。

この時点で新聞・テレビなどのジャーナリズムが一齐に宣伝したことと、昭和40年の国調で山村の人口減が大巾に進行していることが判明して「社会問題」というかたちで世の中に訴えられはじめた。

ただし、昭和40年時点ではまだ「過疎」という造語はない。この語がつけられたのは昭和44年の国民経済審議会で、そしてそれを受けて昭和45年に「過疎法」が成立し、国の過疎対策が行政を通じて施行されることになる。したがって行政の対象となった「過疎問題」の歴史はたかがか5年にすぎぬということになるが、山村辺地の「社会問題」としての「過疎問題」の歴史はやはり10年におよぶというふうに分えられるだろう。

ところで社会問題としての過疎問題の10年の経過を振りかえてみると、コトバでは過疎問題と一様に呼ばれ続けたとしても、その時点時点で問題の内容がいくぶん変わってきており、また行政上の施策にしても、その時々で中心となるものには移り変りがあったと思う。その辺のところを整理

してみることは面白い問題だし、また今後の過疎対策を考えてゆくばあいにも役に立つのではないかと思う。

どういうふう整理するかは、極端に言えば各自の勝手だということになるが、整理の視座を通じてそのひとの過疎問題観が鮮明になるという点で、仕事を通じて過疎問題にかかわってきた人びとはいまや大胆にその整理をおこなってみて、何がどのようにして解決され、何がどのような理由で未解決であるかを、お互いに出し合ってみる必要があるだろう。

私の考えでは、過疎問題論議の10年の移り変りの軸は、大きくいって「人と集落の生活」という問題視点が「町村と施設」という問題視点に流れ、それがふたたび「人と集落」の問題視点に戻ってきたという、そういう循環軸のかたちで理解できるのではないかと考えている。そのことを簡単に説明すると、こうなる。

「人と集落」という視点

(1) まず、過疎化現象が全国規模で起きて、そのことが山村辺地の社会問題という形で明確に意識され、かつ「過疎」という造語がなかった昭和37、8年ころから昭和42、3年ころの間——便宜上この時期を過疎問題論議の第1期と名付けておくと——その第1期では、挙家離村が多発す

るとその集落に残った人びとの社会生活、集落の生産状況はどうなるのか、また挙家離村した当人の生活は異郷の地で成り立つのだろうか、というように、「人と集落」という視点が中心であったように思う。人びとの^{なりわい}生業や暮し、集落という最小のコミュニティの、形でなくてその内実が問題の中心にされていた。過疎問題をそのような視座で見つめるといふ視点は、一見局地的視野のようにみえるかもしれないが、やはり過疎問題の正体をよく見すえた視座ではなかったかと私には思われるのだが、昭和44、45年ころになって過疎問題がさらに一般し、「過疎法」の成立によって過疎問題が「過疎対策」として行政ルートによって手がけられるようになると、過疎問題観もまた違ってくる。

「町村と施設」という視点

(2) 過疎法に基づく過疎対策というかたちで社会問題としての過疎問題が行政施策上の問題に収斂されてくると、当然のことながら過疎問題観にも次のような変化がおこってくる。

まず集落の問題は町村規模に拡大される。過疎問題は現場では「過疎集落」の問題であるのに、これが「過疎町村（行政町村）」の問題というふうに拡大される。

もっとも、このような問題の拡大は、事態のなりゆきとして当然だという理由も存在する。たとえば、集落の過疎化が進むと小学校の分校に通う児童が少なくなる。複式、複々式では子供の教育上弊害が出るし、そのような超過少規模校を維持することは財政上大いに問題がある。そういうところから、学校統合問題が生じてくるわけだが、学校統合問題はまさに町村全般の行政上の問題だ。したがって、過疎問題というものは最少の範囲を区切ってみても行政町村レベルの問題だということになる。

道路にしても医療にしても同じことだ。人口と

世帯の流出で、集落はもはやみずからの力で道路の維持補修が出来ない。町村役場が替ってこれをおこなわねばならぬ。したがって、過疎集落の交通問題はやはり町村レベルの問題としてしか処理する道はない。医療問題では、場合によると町村範囲を越えた、広域医療システムをもって対処するしかない……等々。

もう一つ見逃せない理由がある。過疎問題というものは都市の過密問題とともに、高度経済成長の生み落したヒズミだという考えかたがあって、日本経済が高度成長するためには「まずいことだ」が止むをえない」こと、したがって過疎・過密問題は高度成長の果実によって事後的に手当するほしかたがない、という考えかたが政策当局あるいは行政庁に普遍的にあった。経済の高度成長というものが昭和35年～40年、さらに40年から45年のような調子では続かぬものだし、またことに40～45年のような急成長自体がおかしなことだという認識は、この時点では政策当局にはなかった。

このような考えかたに立てば、過疎・過密問題とくに過疎問題というものは「経過的」な問題であるにすぎないということになる。日本の山村辺地に沢山の集落が在り、そこに昭和30年代のような住みかた暮しかたをしている人が沢山いるという状態は、近々に再編成されるであろう日本列島における人びとの住みかた暮しかた働きかたからすれば、まことに「経過的」なものにすぎない。現にいま、そうした住民たちからの要望があるならば、広域的生活環境の改善・整備によって対応しなければならぬが、しかしその対応というものはあくまで近き将来に予想される、日本列島における日本人の住みかた暮しかた働きかたの再編成図を前提にしたものでなければならぬ。

こうした発想に基づく過疎対策というものは、広域生活圈、広域行政圏の設定という枠組みの中で、交通通信ネットワークをどう整備し、学校教育施設をどのように統合し……というふうに、施

設の広域利用、中心部への施設の統合が中心となってくる。それらに対する公共投資計画が過疎対策の主要項目になってくるのは、当然の勢いというものだ。

昭和45年～49年を射程距離においた「過疎地域振興計画（前期対策）」は町村別にみても、主要過疎県別にみても、道路・交通・通信ネットワークの整備、公共施設の集中・整備が大黒柱になっている。

道路についていえば、過疎町村を通る国・県道がまず改修・整備された。次いで町村道が改修された。しかしながら注意しなければならぬ点は、過疎町村の辺地集落、つまり過疎問題が集中的にあらわれている「過疎集落」の道路の改修・整備は概して二の次・三の次に回されたという点である。学校にしても、町の中央部に統合校舎をつくり、過疎集落の児童はここに寄宿するかバスで通えばよいという整理の仕方である。また辺地集落が生活に不便であるならば、町の中央部に移転すればよいという発想である。

このような考えかたに基づいて前期対策がおこなわれた結果はどうなったかといえば、町村の中央部は良くなったのは事実だが、周辺の「過疎集落」の状況はいっこうに改善されず、同一町村内部において中央地区と周辺地区の格差がますます拡大した。こういうふうな事態が動いていくと、周辺集落の住民はますます町の中央部に移動する。あるいは、周辺集落が住みにくくなるので、町村を越えて附近の地方都市に移転するようになる。ということは、過疎問題の中心点はいっこうに解決されぬということにほかならない。

周辺部が荒廃するとどういうことが起こるか。局部的災害が増え、農林業の耕域は縮小する。耕作放棄される田畑が増え、山林の手入れがおこなわれぬ。そうした遊休地をねらい打ちして資本の土地買占めがおこなわれる。要するに周辺の「過疎集落」は崩壊の坂道をころがり落ち、そこに住む人たちの「人間の暮らし」の問題はいっく

に解決されないわけである。

統計というものは奇妙なもので、ことに人口統計などは行政町村一本で公表されるから、45年の国調でも48年の住民登録人口でも、町村規模では過疎の先発地帯では「減りかたがとまった」という形であられるが、一歩立ちいって町の中央地区と周辺地区を区別して統計をとり直してみると、中央部での横ばいないし増加に対し、周辺部では軒なみに減少を続けている実態にゆき当る。これでは、過疎化は峠を越えた、などといって済ませるものではない。

もう一つつけ加えておかなければならぬ点は、この時期においては過疎地の住民の生業である農林業の振興がなおざりにされたという点である。過疎地の産業の基盤はいうまでもなく農林業であった。したがって、農林業の振興なくして住民生活の安定はありえない。そうした基本的事実が蔽として在るにもかかわらず、農林業の振興にはいろいろむつかしい問題があり、かつ投資も多額を要し、期間も長きにわたるために、その振興は施策の上で回避された。「農林業の振興は基本だがそれより前にまず道路を、学校を」という形で、二の次、三の次にされてしまった。もっとも、農林業の振興のためにはまず道路整備を、という考えかたがなかったとはいいきれない。しかし、整備された道路とは、農道や集落から農地に通う末端道路ではなく、役場から県庁に通う地方主要道路のようなものが主体であった。加えて45年からは「米の減反政策」が実施された。過疎町村が一丸となってこの政策に反抗した事実はなく、殆ど過疎町村では「割当面積」以上の減反がすんなり受け入れられた。農林業の振興が忘れられたことは、過疎地の住民の^{なりわい}生業、暮しや働きかたが過疎問題の中で欠落したことを物語っている。

農林業の振興を回避した替りに、過疎地の中でも比較的中山間地帯の過疎町村では、工場導入をおこなうことによって地域住民の所得向上をはかるといふ施策がかなり広汎に採用された。47年

から「農村地域工業導入促進法」が実施されたことがこれに拍車をかけた。しかしながら、導入は思うように進まず（昭和50年目標で100万人の新規雇用計画がこの1月調べでは僅か4万人）また導入された工場でも不況で撤収やレイオフをおこなうものが少ない現状である。

ふたたび「人と集落」の視点へ

(3) 以上のような問題点が現場から提出されてくると、過疎問題を見つめる視座もまた変らざるをえない。前期対策の柱であった交通通信ネットワークの整備、公共施設の中央部集中、集落移転などの対策がことごとく間違いであったという意味ではなく、一面ではその必要性や有効性は認めながらも、何かいけば大切な視点が欠落してい

2. 重要な問題はなにか

過疎問題のおかれた客観状況の変化、第2期の反省の上に出てきた過疎問題観の転位の中で、私が重要な問題だと感じているものをこれから述べてみると、まず第1に「過疎地の老人問題」がある。

老人の問題

(1) 老人を65才以上の高令者というふうに定義してみると、現在日本全体では老人人口は7%を上回っている。そして、これが昭和60年には10%台に達すると推定されている。この事実を踏えた上で、日本も10年後にはヨーロッパなみの老人社会に達するから、今から老人対策を用意すべしという論が支配的になってきたが、しかし過疎地の状況はすでに昭和40年代で日本全体の昭和60年代段階以上に老令化しているのであり45年の国調によると、町村規模でとってみても

たのではないかという反省である。何が欠けているのかといえば、やはり過疎問題は辺地の「過疎集落」の問題であり、そこにおける「人の問題」「暮し」の問題、「働きかた」の問題であった視点、つまり第1期に提起された問題視座の欠落ということになるだろう。

こうした過疎問題への視座の回帰を促した背景には、公害や不況を通じての高度成長神話の崩壊があった。日本経済の進路やそのありかた自体の変更、それに伴う国民レベルでの価値観の変化は過疎問題観の転回にとってひじょうに重要である。問題視座の転回にともなって、具体的にどのような問題が現場から提起されているのか、また過疎問題にかかわり合う人たちはこれをどのように受けとめ、整理したらよいのか。

過疎町村の平均老人人口率は大体15%前後といった状況である。過疎先発地帯の中国山地、四国山村、九州南部などでは17%以上の町村が多く中には20%を越えるところもある。町村全体の統計でこのような状態だから、「過疎集落」についていえば老人人口比率はもっと高い。ということは、過疎地はとっくの昔にすでに老人社会になってしまっており、したがってこれからその対策を用意するといった政策態度では話にならないということの意味する。

数年来、社会福祉が行政上の主要課題になったのは結構なことだと思うが、社会福祉の土台配分というべき社会保障制度が農村や農家に関してはひじょうに未熟である。土台固めがきわめて不十分である上に、社会福祉というものの重要な一面には地域住民同志が互に助け合うという「自治福祉」の観念が欠落したまま、福祉とはすべて行政がおこなうものという短絡思想があり、財政力の

弱い地方行政が「行政福祉」という枠内で事を始め出すと、農村ことに過疎地ではどんなことになるか。一様に出てくる老人対策とは、老人ホームを建てることだというふうに、とにかく厄介ものの老人はホームに収容して「まとめてめんどうをみる」というぐあいに処理される。

老人を後期老人と前期老人というふうに分けると、農村ことに過疎地では、前期老人に対しては「適職の開発」が、後期老人に対しては徹底的な福祉が必要なのであり、徹底的な福祉とは端的にいつて「老人病院」のことなのである。

老人ホームを建てればよい、といったことではないのだ。適職の開発は、その土地柄と老人のもっている能力（これまでの人生の中で経験的に貯えられ、みがき抜かれた技術—たとえば、自然の保全・管理とか、木工細工とか、あるいは秀れた牛を育てあげるとか—）を考え、それに合う仕事を再開することであり、それは老人たちの生甲斐問題と深くかかわり合う。こうしたことは、行政施策としても重要だがそれよりも一番大切なことは、集落や大字（区）などで自主的にそれがやれるような住民の話し合いと、そうした自主解決が可能となるような行政援助である。こういうアプローチは、これまでの「行政福祉」とは異った考えかたの上にあるものだと思う。

土地問題、土地利用問題

(2) 第2に、土地問題がある。この土地問題の中には当然土地利用問題が入っているわけだが、これまでの土地問題、土地利用問題の扱いかたにはきわめて大きな見落としがあることに気づくのである。

土地問題というと、坪何万円という形で「地片」が問題にされるが、過疎地の土地問題、土地利用問題というものは、「地片の利用」ではなく「地域の利用」が問題なのだ

ということ、これがまず第1点。それから第2の問題点は、「地表」や「地中」利用だけでなく、「地上」、「地下」利用をも含めた、土地利用の4次元構造における内部連関をもった総合利用が、実は過疎地の土地利用問題の構図である、という点である。

「地上」利用とは大気、緑、景観の利用のことで、これは都市の人びとのみならず、地元の人たちにとっても必要な環境保全の問題である。また「地下」利用とは水利用の問題であり、過疎地の災害をなくし、水を「土地」とともに一体化して生活と生活にどう利用するかという問題なのである。「地表」利用とは、居住地や公共施設用地の配分から「鎮守の森」や「墓地」の存続・再配置など、集落の社会生活や環境整備の問題にからんでくるし、「地中」利用とは、「地表」利用とのからみ合いで主として農林業的利用の範疇に属する。このような土地利用の4次元構造を踏えた上で、立体的な「土地分級論」が過疎地の土地資源を有効に生かすために新しく構築される必要があるわけで、それを抜きにした「過疎地のレジャー的利用、緑の空間」などという考えかたは一面的にすぎず、過疎地の土地問題に答えたとはいえない。

土地問題の第3点は、農家である土地所有者の「土地に対する考えかた、感覚」が、農家ごとに違ってきて、また同じ農家内でも家族員によって（年令層、性別などによって）違い出してきたこと、一言でいえば土地感なり土地観なりの多様化である。もう一つは、農家の土地観と集落の土地観が昔は合っていたのに、最近では必ずしも合っていないという、土地観の個と全体との分化の問題である。さらにもう一つは、土地といっても山林、農地（その中でも田と畑）、宅地、墓地、あるいは公共用地など、地目によって土地観に相違があるという事実である。そして、このことを総括的にいえば、以上のものにあらわれつつある変化は、実はその地域の過疎化状況と切っても切れ

ない関係を持っているということである。

(この点は渡辺兵力氏の指摘に教えられたものだ。'73年5月2日号ジュリスト参照)

こうした「事実」があることには気づいているものの、その実態がどうなっているのかはこれまで殆んど何人によっても調べ上げられなかった。したがって、その実態の奥に潜む「法則性」などについては研究も全くはじめられておらない。

さらにもう一つをつけ加えるならば、過疎地において増加しつつある耕作放棄地、遊休地について、時の経過、人の動きとともに次第にその境界が不分明になってきており、いざ公共的に利用しようとするさいには土地の売買、取得も実際上困難になっているという問題があることだ。たとえば農・林道を切り開けばあいには、まずそうした問題にゆき当るし、また町や農協などが畜産振興のために公共牧野を造成しようというばあいにはこうした困難にすぐ直面する。土地の境界が判らぬ上に、その土地を持つ人が離村している場合などは買収の認可を求めて離村した人びとに印鑑を貰うため転出先の都市にまでいちいち出向かざるをえない。出向いてみても、居住地が変わってその人に会えないケースが実に多い。したがって、過疎地の町村長の中には、離村する人たちから土地処分についての白紙委任状を前もって貰っておかぬことにはどうにもならない、そういう措置の出来る法的規制をつくれという声もすでに出ている現状なのだ。こうした規制問題をも含めて、過疎地の土地問題、土地利用問題がひじょうに重要になってきたと思われる。

集 落 の 問 題

(3) 第3は集落の問題である。過疎地だけでなく、農村一般にもいえることだが、昭和40年ごろ以降は生産面でも生活面でも、集落という社会生活単位の区切りかたは否定され、もっと広い社会生活範囲でものごとを考えなければならぬとい

われてきた。広域生活圏の提唱、そうした枠組みのなかでの計画や事業の推めかたが、いわば「当世風」となった。

生活面では「コミュニティ論」が旺んで、農村のコミュニティづくりは旧町村範囲あたりが妥当という見解が支配的となった。この見解は自治省のコミュニティづくりがいちばんの基となったものと思われるが、私からみれば統合校舎を最も有効に使う範囲、学校統合を前提にした「新校区即コミュニティ」という感が深く、物(校舎)の効率的利用という視点から人間の社会生活単位を区切り、決めてゆくという、本末転倒の手法だと思う。また、農林省関係では、コミュニティ・センターは町村の中央に1つつくればよいという指導がなされた。この場合のコミュニティというのは、行政町村のことである。

しかしながら、こういうコミュニティ論というもの、農村ことに過疎地の山村の実態とはひじょうに違うもので、論理的にいってもおかしいものだし、また町村の行政上もこれでは困ることが次第にわかってきたのである。

今日の農村では、町役場や中央公民館に各部落代表を集めて相談すればものごとが決まる、というふうにはなっていない。役場のいうことは一応承っておくが、部落(集落)でみんなの意見を聞かなければ何とも答えられない状況である。ことに土地利用をどうするか、基盤整備をどうおこなうかなどという、生産や暮らしに基本的にかかわるようなことは、集落の給寄り合いを何度も開かぬと答が出ぬものだ。したがって、どうしても集落あるいはせいぜい範囲を広げても大字単位で一つの集会施設が必要である。そこに役場当局が出向いて集落の人たちと膝づめで話し合わぬとことが決まらない。そうしたことの決めかたでないとならぬ。本当の実行が出来ないのだ。

このことは、いくら新コミュニティ論が流行っているといっても、実態は前と変わっていないことを物語っている。農村のコミュニティとは、やは

り集落のことだ。せいぜい広げても大字のことである。

また、農業生産論の見地からは「機能別、作目別生産組織論」がすでに提唱され、組織の機能を高めるためには集落はもちろん、町村の枠をも越えた広域組織の合理性が強調された。しかしながら、過疎地ではことからはそういうふうには運ぶものではない。上位組織として町村段階あるいは数町村=郡段階を想定しえたところで、実際に動くのは集落あるいは大字単位の組織なのだ。それに農業というものは土地利用と密着したものであって、土地利用はやはり集落の同意・協力がなければ勝手に出来るものではない。ことに過疎地の農業が複合経営を前提とするところから、この問題はいっそう「集落」にひきつけて考えざるをえないのが実情である。

つまり、生活観点からも生産観点からも、もう一度集落に立ち帰るものごとを考え直す必要に迫られているわけである。

このことは、これまでの「過疎集落再編」問題が専ら「集落移転」という一面だけで考えられ、既存集落の再編・整備問題がおろそかにされていたという問題をも含んでいる。過疎地の集落問題とは、不便の奥地集落を里部に移動させれば済むというような簡単な考えで処理さるべきでなく、奥地集落に対してはなるべく移転しないで住める方策を、そして他の集落については「集落自治」機能を高めるための再編成措置が必要なのだ。こうした点にからめても、過疎問題の重心の一つにはやはり集落問題があることは確かだと思う。

農 林 業 の 問 題

(4) 過疎問題のなかで、どうしても避けて通ることの出来ぬ問題は農林業問題である。これまでの考えかたでは、過疎化というものは農林業が衰退したから過疎になったのだという考えにたつらぬかたで、過疎地の農業がどうなっているかに

ついてもっとしっかりした見極めさえもおこなわれていなかった。過疎地の農林業はとてもものにならないという思い込みが前提としてあって、その上にレジャー利用とか都市の人びとのために緑をという、安易な発想が乗ったのだと思う。

しかしながら、日本に1,040もある過疎町村の農業統計をとり直してみると、昭和35年時点での日本農業全体の中に占める過疎町村農業の位置は低いが、45年、48年と次第に日本農業全体が後退を続ける中であって、過疎町村の農業の変動は案外小さく、相対的優位性を高めているのである。つまり、過疎地の農業は決して「望みなきに非ず」ということがわかるのである。

(拙稿 過疎地域農林業振興調査、全国過疎地域問題調査会刊、S 50.5月参照)

そして重要なことは、過疎地の農業なるものは実態として複合経営の形で営まれており、非過疎地での農業の近代化——つまり単1作目経営、農業の「特化」傾向が頭を打ち、こうした特化、単作目経営(モノカルチャー)自体が農の理法を無視したものである以上、その延長上には不安こそあれ安定はないという点をはっきりし出してから、改めて複合経営の見直しがおこなわれているのが現状である。そうした農業振興に対する視座の転位から考えて、過疎地の営農にはこれまでにない光が当てられつつある。

このことは、過疎地は農業で食えるという断定には直ちに結びつかない。食えるようにするためには、従来から守ってきた複合経営を土台にしてその中で特産形成をおこなう方法で農業の安定を考えるべきだという点が明らかになってきたということだ。少なくとも、過疎地農業の振興には、従来いわれてきたような、特定少数の自立専業農家に頼る単1作目に特化する近代化路線は、過疎地の農業には無意味だということは明確になったと思う。こうした営農の方向づけの上に立って、どのような農業プランを組み立てるのか。上記の

土地利用問題とからんで、今後の過疎問題に新しい課題を提供している。

工業導入の問題

もう一つつけ加えておきたいことは、過疎地への工業導入問題である。

これまで導入された工業は、2・3次下請の女子型（縫製・弱電関係が主体）であり、地域の農業に対してはかえってマイナス効果を与え、かつ昨年来の不況にはその体質的弱点をあらわにした。過疎地への工業導入は、従来のような考えかたではもともと無理なのであって、過疎地や山村にあった伝来産業を振興することが正当な考えかたなのである。木工、家具、製紙、特殊農林産物の加工業などの振興がこれである。

たとえば、木工や家具などの例では、現在は国内木材の不足から外材が多量に使用され、そのため外材輸入港に近いところに木工・家具産業が集積されている。これを過疎地の山村に移せというのではない。過疎地にある天然木を利用し、地元の伝統的職人（彼はたいていのばあい農家の人である）が合板を使わない、昔風の手作り製品をつ

くり、これを高く売る方法を考えよというのだ。

わが国では、家具にいたるまですべて有名デパートで売られるものは高級品だというイメージがあるけれども、外国では反対で、デパート商品は大衆物、高級品は田舎の特産地で作られた家内工業製品だということになっている。短日月で転換は出来ぬとしても、わが国でも最近では次第にこういうふうな考えかたへの転換（というよりは、従来あった正常な考えかたへの立ち帰り）がおこなわれつつある。そういう動きを先取りすることが過疎地の工業振興の方法だと思ふのである。

私事にわたるが、先日高知県馬路村を訪ねたさい、地元の木工場で千年杉の根を掘り起してつくった和風机があり、それを送って貰ったところが高知から松江に着くまで40日もかかってしまった。こうした輸送問題、販売ルートの問題を早急に解決するならば、需用は増大してゆくに違いない。何しろ、品物はすばらしく、かつ安いのである。下請工場の導入にうつつを抜かす時代は過ぎている。こうした地場に前からあった産業、技術資源の新しい活用こそ、過疎地の産業振興の重点だと考えるわけである。