

「過疎」はどのように論じられてきたのか(一)

——五つの雑誌を通してみた「過疎問題」史——

東大 魚住 弘久
原 黒住 正太
明 郎久

目次

第一章 はじめに

一・本稿の課題と視角

二・本稿で取り上げる雑誌について

(1) 『自治研究』

(2) 『地方自治』

(3) 『地域開発』

「過疎」はどのように論じられてきたのか

(4) 『都市問題』

(5) 『都市問題研究』

第二章 「過疎問題」前史―「過疎」現象の出現と「過疎問題」の認識

一・「過疎」という言葉

二・農山村における「近代化」路線と「過疎」現象の出現

(1) 「近代化」のなかでの都市・農村関係

(2) 「近代化」路線の帰結としての「過疎」

三・「過疎」現象に対する行政の認識

(1) 中央省庁

(2) 自治体

四・個別的な過疎対策から総合的な過疎対策に

(以上、本号)

第三章 雑誌『自治研究』『地方自治』にみる「過疎問題」

第四章 雑誌『地域開発』にみる「過疎問題」

第五章 雑誌『都市問題』『都市問題研究』にみる「過疎問題」

第六章 おわりに

第一章 はじめに

一・本稿の課題と視角

人口減少によってもたらされる「過疎問題」は、古くて新しいものである。農山村部における「過疎」はそもそも一九六〇年代に都市部における「過密」とセットで議論されるようになった人口問題・地域問題であるが、二一世紀に入った今日においても人口減少による地域社会のあり様についての議論は続いている。高齢化により集落としての機能が維持できなくなるとされる「限界集落」をめぐる議論や、人口減少によって地方から人がいなくなり（「地方消滅」）、東京などの大都市圏に人口が集中する「極点社会」の到来を予期する議論が、それである。

このうちの一つである増田寛也（前岩手県知事・元総務大臣）・人口減少問題研究会「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」（『中央公論』二〇一三年二月号）では、大都市圏への人口移動が続いた場合、二〇一〇年から四〇年の間に全自治体の四九・八パーセントにあたる八九六自治体で、人口の再生産を担う二〇〜三九歳の女性人口が五割以下となる。二〇四〇年には、そのうちの五二三自治体で人口が一人未満となり、「消滅可能性」が高くなると論じられた。⁴ こうした人口の再生産に注目する議論は、既に一九六〇年代に見ることができ、過疎現象としての人口急減が「市町村人口の年齢構成を高齢化するだけでなく、人口生産層を流出させることによつて出生率を低下させ、人口の社会減のみならず自然減を惹起しつつある」と指摘されていた。⁵ もっとも、増田等の議論は、首都圏も含めた日本全体で人口が減少していく状況を踏まえたもので、かつての都市部における人口増加のなかで地方の人口減少問題とはいささか位相を異にしていることには注意が必要である。⁶ しかし、「質」が変わりつつ

あるとはいえ、四〇年以上にわたり、地方とりわけ農山村部における人口減少と、それが生み出す地域社会の変貌や、地域社会そのものの持続可能性についての議論が続き、「過疎対策」として様々な対策が講じられてきたのは事実である。たとえば、集落のあり方については、近年、集落間の連携を構築することで集落機能の維持を図ろうとする取り組みや、集落移転を「積極的な撤退」と捉えようとする議論⁸⁾などを見ることができ、これらは過去と文脈が異なる点があるとはいえ、一九六〇年代から一九七〇年代にかけての「集落再編成」（「集落移転」と「集落の機能連携」）の議論や、その実施を思い起こさせるものである。こうしたことは、「過疎」の問題や集落のあり様に関する議論が、現在の課題にとどまらない歴史的なものであることを示している。

そこで本稿では、一九七〇年代初頭に「過疎」という言葉で表現されるようになる地方、とりわけ農山村部における人口減少とそれにもなう地域社会の変貌や問題が、今日に至るまでのそれぞれの時期に、どのように論じられてきたのかを歴史的に検討していくことにしたい。

本稿で、二〇一四年の「今」この時期に過疎問題を取り上げる理由は、以下の点にある。

第一は、過疎問題の終局的な形ともいえる農村・自治体の「消滅」可能性が語られ、中央政府がその対応に乗り出していることである。先の増田等による市町村消滅論をベースに日本創成会議（座長・増田寛也）は、二〇一四年五月八日に「ストップ少子化・地方元気戦略」を発表し、二〇一〇年から四〇年の間に二〇〇〜三九歳の女性人口が五割以下となる自治体を「消滅可能性都市」と定義付け、それに該当する八九六の自治体名を公表した⁹⁾。そして、同月発行の『中央公論』（二〇一四年六月号）に増田寛也・日本創成会議（人口減少問題検討分科会）は、「提言・ストップ『人口急減社会』」と題する論考を執筆し、八九六の「消滅可能性都市」のうち、人口が一人未滿になる五二三自治体について「消滅する可能性が高いと言わざるをえない」と指摘した（これは「消滅する市町村523」と

題する「緊急特集」のなかで掲載された。こうした一連の市町村消滅論に対応する形で中央政府（第二次安倍改造内閣）は、「地方創生」を重要な政策課題として掲げ、地方創生担当大臣と「まち・ひと・しごと創生本部」を新たに設置し、二〇一四年九月末にはじまった臨時国会に「まち・ひと・しごと創生法案」など地方創生関連二法案を提出している（二月二日に可決・成立）。また、総務省で地方中枢拠点都市圏構想が練られ、国土交通省で「国土のグランドデザイン2050」対流促進型国土の形成^⑩が作成されるなど、市町村消滅論と足並を揃えた動きも見られる。

ところで、こうした増田等の議論は、広域ブロック単位の「地方中核都市」に資源・政策を集中的に投入し（「選択と集中」）、地方から大都市圏（とくに東京圏）に人口が流出していくのを食い止めようというものである^⑪。つまり、地方中核都市に最後の「踏ん張り所」としての「ダム機能」を持たせ、東京圏だけが残る^⑫地方が消滅することを回避しようというものであった。では、「選択と集中」により、過疎地域はどうなっていくのであろうか。増田等の議論では、地方中核都市に人材や資源の集積を図ることから「中山間地等は一定の程度の人口減少は避けられない」とされたが、過疎地域のあり方については明確に論じられなかった。しかし、消滅可能性のある八九六自治体を発表した後に寄せられた意見である『「選択と集中」は、中山間地や離島を切り捨てることではないか』に対する増田の答えは、一つの示唆を与えてくれる^⑬。増田は、この意見に「これはむしろ逆である。中山間地や離島から若者が流出しないことが最も望ましいが、これまでの施策では流出が止まっていないことも認識しなければならぬ。であれば、出て行く場合でも東京圏にいくことを防ぎ、圏域内に留まらせることが重要である」と述べている。これは、過疎地域から人口流出が続いたとしても、広域ブロック単位で人口維持を図ることができればよい（東京一極集中に歯止めがかけられる）という見解であるといえよう。

増田等の市町村消滅論に対しては、様々な反応が見られたが、明治大学農学部教授の小田切徳美は、それらの反応を次の三つのタイプに分類し、説明している¹³⁾。第一は、「農村たたみ論」である。この反応は、市町村の消滅を前提に、農村部を不要なものとして捉えようとするものである。これは「従来の『農村不要論』から一步踏みだし、消滅しつつある地域を国土の端から『たたむ』という積極的な政策を提起するもの」であった。第二は、「あきらめ論」である。この反応は、「消滅可能性」を指摘（名指し）された自治体（地域）で見られた諦観である。第三は、「制度リセット論」である。これは、市町村消滅というショックを利用して、本来、学術のレベルでその妥当性についてより幅広い検討を必要とする市町村消滅の予測が、「道州制」のような次元の異なる制度改変を行うための根拠にされていくというものである。つまり「市町村消滅」が言われることにより、乱暴な『農村たたみ論』が強力に立ち上がり、他方では『あきらめ論』が農村の一部で生じている。そして、それに乗ずるように狡猾な『制度リセット論』が紛れ込むという三者が入り乱れた状況が、いま、各所で進みつつある」のである¹⁴⁾。こうした現状を踏まえるならば、農地改革と地方自治の出發を前提とした戦後民主主義の歴史のなかで「過疎」問題がどのように認識され、いかなる課題として議論されてきたのか、そして「過疎」をめぐる問題が、なぜ今なおアクチュアルな問題であり続けているのかについて検討することには意味があると思われる。

第二は、過疎問題についての新たな展開が、地域レベルで見える形で進んでいることである。現在、先に述べたような過疎地域における自治体の「消滅」が議論される一方で、それとは相矛盾する形で過疎地域における「地域活性化」の試みや、人口増加への反転のきっかけをつかみつつある事例が報告されるようになってきている。たとえば、様々な取り組みによりイターン・Uターン者が増加している群馬県南牧村・島根県邑南町・宮崎県西米良村¹⁶⁾などはその一例である。また、二〇一四年七月一三日に開催された中山間地域フォーラム主催のシンポジウム

〔「はじまった田園回帰―『市町村消滅論』を批判する〕では、島根県匹見町道川地区において六集落中五集落で小学生が増え、道川小学校の生徒数が三人から一四人に増加（二〇〇八年～二〇一三年の住民基本台帳に基づく）したことが紹介されるなどしている¹⁷。さらに、熊本県多良木町槻木地区では、積極的な意味での集落存続のために「集落支援員」制度を活用して移住者を募り、二〇一四年四月に休校となっていた槻木小学校を再開させている。〔世の中の先端は、もはや田舎のほう走っている〕¹⁸ ことを論じた藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義―日本経済は「安心の原理」で動く』（角川書店、二〇一三年）がベストセラーになったことは、記憶に新しい。

こうした動きの背景には、生活の場としての「都市」の優位性への意識が薄れ、「都市」よりも田舎での生活を望む若い世代が増えつつあるということがあるが、そこでは三〇～四〇代の女性の積極性が目立っているという¹⁹。そして、この機運は、二〇一一年三月十一日の東日本大震災以降、とくに顕在化した²⁰。若い世代の「田園回帰」²¹は、過疎地域の新たな方向性を示しており、「過疎」問題の構造を大きく変える可能性を持つものとして多くの論者に注目され、取り組みが紹介されている。こうした地域レベルでの取り組みが、どのような歴史的背景のもとで生まれ、促進されたのかについては、改めて検討される必要があるといえる。

第三は、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所での原発事故が都市と農村の歪んだ関係を改めて認識させることになったことである。この原発事故とそれがもたらした「被ばく」という事態のなかで、日本においても遅ればせながら、ドイツの事例などを参考にしつつ、再生可能エネルギーの普及に向けた様々な取り組みが全国各地に広がりつつある。しかし、その一方で、こうした流れと並行して、原子力発電所の再稼働を進めようとする動きも強く、それは中央政府ばかりではなく原発立地自治体からも根強いものが見られる。つまり、従来のような、政府が原子力発電所を地方に立地させようとし、また自治体が自発的にそれを受け入れようとする社会的な相

互補完関係や、現在のような原子力発電所の再稼働に向けた動きは、再生可能エネルギーの可能性や技術的な成熟度、その普及の度合いに左右されているのではなく、むしろより構造的な起点を持つているのである。そして、まさにこの構造こそ、「過疎」を生み出す都市・農村関係の歴史であったといえる。

原発事故後の阿武隈地域の女性農業者（かーちゃん）たちの取り組みを描いた塩谷弘康・岩崎由美子『食と農でつなぐ 福島から』（岩波書店、二〇一四年）は次のように記している。「東北地方は、日本の近代化＝産業化の過程において、労働力、食料、エネルギーの供給地帯であった。戦後の高度経済成長の結果、若い働き手は都市に流出し、農山漁村は過疎化の一途をたどった。苦境につけ込むように原子力発電所の立地が進められた。立地自治体は、国からの交付金によって一時は潤ったかにみえたが、その原発は事故を起こした。最も深刻な被害を受けたのは、原発の生み出す電力を享受してきた大企業の立地する都市やその住民ではなく、過疎化に苦しむ農山漁村の人びとだった」と。東京電力福島第一原子力発電所は、その名が示すとおり福島を含む東北地方ではなく、首都圏のための存在であった。「大震災と福島第一原発事故が露わにしたものの一つは、食とエネルギーの大消費地である都市と地方の歪んだ関係だった」と指摘されたように、原発事故によって都市の繁栄が過疎地域によって支えられてきたという構造が改めて可視化されたのである。

一九六四年に原子力委員会が定めた「原子炉立地審査指針」に見るように、原子力発電所の立地はそもそも過疎地域の存在を前提とするものであった。²⁴そして、過疎地域にとって原子力発電所の誘致・建設は、雇用を生み出し人口減少を食い止める所謂、過疎対策の一つであった。しかし、原発事故によって福島第一原発・立地自治体の大部分は「帰宅困難区域」となり、自治体そのものが撤退する必要性に迫られることとなった。過疎化を越えて自治体の存立そのものが問われる事態に立ち至ってしまったのである。しかも、原子力発電所の立地そのものが、過疎化

の解決策になってきたのかは疑わしい。「原発を誘致した自治体の多くが『消滅可能性』の危機にある……原発が立地する17自治体（福島県内を除く）のうち約7割の12自治体は、人口維持が困難になるといいう。誘致に伴う電源3法交付金や雇用増などを通じ、バラ色の未来を夢見た自治体には今、閉塞感が漂う」（『毎日新聞』二〇一四年五月九日朝刊）と書かれたように、原子力発電所の立地によっても過疎化を押し止めることはできていないのである。²³

さらに、福島第一原発での事故は、原子力発電所などの巨大技術に頼ることなく、自然や住民の力を組み合わせることでも過疎地域においても自立して生活できる条件を作ろうと独自のまちづくりをすすめてきた周辺自治体にも壊滅的な打撃を与えることとなった。原発周辺の自治体は、おしなべて過疎自治体であり、たとえば福島県相馬郡飯館村に見るように阿武隈地域の自治体は、小規模ながら自立に向けた独自のまちづくりをすすめてきた。²⁶そうした地道な営みにあえて狙い撃ちするように、原発事故は起こったのである。原発事故は、過疎地域において、原子力発電所を受け入れることで過疎の課題に取り組みとした自治体にも、また原子力発電所に頼らない独自の努力で過疎の課題に取り組みとした自治体にも、ともに壊滅的な打撃を与えた。このことは、原発事故という未曾有の経験を経た今、「過疎」をめぐる問題を戦後の都市・農村関係の歴史から再検討することを強く求めているといえる。

以上のような過疎をめぐる現在の諸状況は、過疎対策を立案した中央政府、過疎対策を実際に行った自治体（あるいは地域の現場）、そして都市・農村関係という三つの視角から「過疎」を歴史的に問いなおすことを求めているように思われる。そこで本稿では、三つの視角がそれぞれ色濃く表れ、過疎問題を総論的に取り上げている『自治研究』『地方自治』『地域開発』『都市問題』『都市問題研究』の五雑誌を対象に、日本において「過疎」がこれまでどのように論じられ、中央政府や自治体（地域社会）が過疎地域の変貌や課題にどのように対応しようとしたの

かを、「過疎」の問題史として論じていくことにしたい。

以下、本稿は次のように構成される。まず、第二章では、過疎法に基づく過疎対策の枠組みができる以前の時期に焦点をあて、過疎現象の出現と、それへの行政の認識・対応がどのように論じられたのかを考察する（負住・大黒担当）。つづく第三章では『自治研究』『地方自治』の諸論考を通して中央省庁による過疎対策の変遷と、その中央省庁側の認識について検討する（負住担当）。そして、第四章では『地域開発』を通して自治体を中心とする地域の側から過疎問題がどのように捉えられたのかを考察し（東原担当）、第五章で都市・農村の関係、農業と過疎の関係を含めた過疎問題の全体像がどのように捉えられていたのかを『都市問題』『都市問題研究』の諸論考を通して検討していくことにしたい（大黒担当）。

なお、第三章から第五章では、一〇年ごとの時限法である過疎法に即して時期区分して論じていく。すなわち、①一九七〇年四月から一九八〇年三月の「過疎地域対策緊急措置法」期、②一九八〇年四月から一九九〇年三月の「過疎地域振興特別措置法」期、③一九九〇年四月から二〇〇〇年三月の「過疎地域活性化特別措置法」期、④二〇〇〇年四月から二〇一〇年三月（その後、二〇二一年まで延長）の「過疎地域自立促進特別措置法」期である。

二・本稿で取り上げる雑誌について

本論に入るに先立ち、まず本稿で言及する五つの雑誌について、その特徴を素描しておきたい。なお、本文中に引用文献を示す場合、基本的に雑誌名を『』で、論題を「」で記し、巻・号、年・月を付した。雑誌名が明確に分かるときは雑誌名を省略している。執筆者の肩書きは原則として執筆当時のものである。

(1) 『自治研究』

『自治研究』は、一九二五年一〇月に創刊され、現在まで続く月刊誌である。創刊当時、内務省地方局にいた狭間茂は、その時の様子を次のように述べている。「当時あった地方行政の雑誌としては『斯民』というのが一番ポピュラーなもので、報徳会で出しておったのです。これは学問的研究というよりも報徳会の機関誌的のもので、それから『地方行政』という雑誌があった。帝国地方行政学会から発行しておったのですが、これも少し学問的でないから、もう少し組織的な政治、経済、社会、文化、こういう方面にわたった総合的な、もう少し根の深い雑誌をつくらうじゃないかということをおそらく良書普及会の河中さんと当時地方局財務課長であった田中廣太郎さんとが話をされて、同志を集めようということで第一回の会合をいたしました」と（『地方自治五十年の足跡―『自治研究』五十周年を記念して―』第五十巻第一号、一九七四年一月）。こうした指摘は、創刊の中心人物とされた田中廣太郎が「報徳宗の機関雑誌（『斯民』を指す―引用者注）へ地方行政財政に関する記事をのせたり研究をのせたりして、そうしてひろめるといのはおかしい。むしろ、こういうものは地方行政財政に関する専門（マ）の雑誌をつくる」といい、僕は『自治研究』という雑誌をつくつたのです」と述べていること（21）から確認することができる。かくして、第一回会合に集まったのは、そのほとんどが内務省地方局関係者であった。

こうしてスタートした『自治研究』の特徴について田中二郎（東京大学名誉教授）は、「學術雑誌と商業誌との中間を行く準學術雑誌の態度を貫いてきたところに」あると述べている（同右「地方自治五十年の足跡―『自治研究』五十周年を記念して―」。実際、『自治研究』では、憲法・行政法や政治学・行政学関係の論考が数多く掲載されている。（22）『斯民』が市町村を対象としたものであったことを踏まえるならば、それを意識しつつ創刊された『自治研究』は内務省関係者を中心に、市町村を対象にした「準學術」的な色彩を持つ雑誌であったと位置づけることができよう。

(2) 『地方自治』

『地方自治』もまた、『自治研究』と同じく内務省系の雑誌として一九四七年七月に創刊された。雑誌の母体となった「地方自治制度研究会」とは、地方自治に関する章をおいた日本国憲法と地方自治法が一九四七年五月に施行されたことを契機に「地方自治に関連する諸種の問題を研究^{ニツ}し、資料を蒐集し、且つこれらを公表して地方自治の発展に寄与しようとする集い」として設立されたものである。名誉会長が内務省地方局長の林敬三、発起人五名が内務官僚、支部が都道府県庁内に置かれたことから窺われるように内務省主体の研究会であった。その会員は「地方自治に関する事務に従事する者及び地方自治行政の刷新改善につき関心を有する者」とされ、その「会員の研究及び資料の公表手段」「地方自治事務の指針書たる役割を果」たすものとして雑誌『地方自治』は位置づけられた（『叢報』第一号、一九四七年七月）。

『地方自治』は、その編集方針として「自治行政運営の實際に役立つような論説等を次々と掲載して行きご期待に沿いたいと思う」（『編集後記』第十号、一九四八年一〇月）と書かれたように、実務的な側面を持つ雑誌であった。「實際に役立つ」という点からいえば、『地方自治』には「窓口事務の改善とその問題点」（第一四七号、一九六〇年三月）や「市町村におけるコミュニケーション施策の課題」（第三三七号、一九七五年二月）などの座談会をはじめ、地方自治に関する解説論文、地方自治法逐条問答や行政実例解説が掲載されている。この点において『地方自治』は『自治研究』より実務的な側面が強く、より地方自治に内容を絞った誌面づくりをしているように見受けられる。

因みに、戦後、『自治研究』と『地方自治』は、自治省キャリア官僚のトレーニングの場にもなっていたという。自治省行政局行政課ではテーマを与えて論文を書かせるという訓練をしていたが、それを発表する場が『自治研究』と『地方自治』であったと片山虎之助は述べている。³⁰⁾ 以上のことを踏まえるならば、『自治研究』と『地方自治』

は、主に中央省庁（自治省）からの視点を垣間見ることのできる雑誌であるということができよう。

(3) 『地域開発』

『地域開発』は、財団法人「日本地域開発センター」の活動状況を伝える媒体として一九六四年一〇月に創刊された。その母体となった「日本地域開発センター」とは、『地域開発』発刊一年前の一九六三年一〇月一日に「産学協同の新しい視点に立って、国内外の諸地域の総合開発を推進すべく、地域開発上の中心的な調査機関」として設立されたもので（小林中・日本地域開発センター会長「ごあいさつ」一〇号、一九六四年一〇月）、当初「後進地域と他との所得格差の是正、大都市の過密化による障害の防止等」をテーマに地域開発の諸問題について研究を行っていた（松岡達郎・日本地域開発センター事務局長「地域開発について」一〇号、一九六四年一〇月）。会長の小林中（元富国生命社長・元日本開発銀行総裁・アジア経済研究所会長）は、雑誌創刊の「ごあいさつ」のなかで「地域開発問題に一機軸を作りあげて参る所存であります」と述べている（二〇号、一九六四年一〇月）。

「日本地域開発センター」は、一九七五年頃までは「国への係わり方が当センターの理事を通して非常に強かった」という。全国総合開発計画など「国家の計画そのものに関心を持っていた」のである。その後、「財界のサポートの仕方が変わっていったため、国よりも地域に対して目を向け出してきた」（以上、「座談会『地域開発センター』と地域開発」四〇〇号、一九九八年一月、における伊藤滋・慶応義塾大学大学院教授の発言）。すなわち、一九七五年一月にワイン作りを通じた「まちづくり」をしている北海道池田町で第一回まちづくりシンポジウムとして「地域にみる生活と文化の再生」を開催するなど、「現場に行つて即地的に問題を考えていく」傾向を示しはじめたのである（同右「座談会『地域開発センター』と地域開発」における大西隆・東京大学大学院教授の発言）。このことを裏付けるように『地域開発』では、次第

に地域シンポジウムやまちづくりについての「特集」が増え、地方や地域からの視点が強くなっていった（池田町における「シンポジウム」については一三七号（一九七六年二月）で特集し、次号の一三八号でシンポジウム後の池田町について特集を組んでいる）。

「日本地域開発センター」は、「代々の理事長、理事を見ると天下り役人は一人もいない」「官僚に支配されていない珍しい組織」であった（以上、同右「座談会『地域開発センター』と地域開発』における伊藤滋の発言」。そして、『地域開発』の初代編集長であった平野幹郎は「役所の計画を批判しなければだめだと思っんですね。こういう雑誌は野党であったほうがいい」という姿勢で編集にあたった。因みに、ここでの「批判」や「野党」は、「国なり地方政府の計画は正確に伝えて、それに対して、ただ闇雲に反対するのではなくて、その対案や具体的な事実を突きつけて反対する」という意味で用いられている。実際、「この雑誌の中で『新全総』とかいろいろ反対してきた」という（以上、『平野幹郎氏に聞く 創設期の『地域開発』誌、研究活動を語る』四〇〇号、一九九八年一月）。こうした組織の特徴や編集姿勢は、雑誌『地域開発』が中央省庁とは異なる独自の視点を持っていったことを窺わせる。

以上のことを踏まえるならば、『地域開発』は中央政府とは異なる、地方（地域）からの視点を垣間見ることのできる雑誌であるということができよう。

(4) 『都市問題』

雑誌『都市問題』は、東京市長であった後藤新平によって一九二二年二月に設立された財団法人「東京市政調査会」の機関誌として、一九二五年五月に創刊された。東京市政調査会初代会長となった後藤は『都市問題』発刊に就て」のなかで雑誌の目的を次のように述べている。東京市政調査会の「調査と研究とは、深遠なる学問と技術

とを基礎とするとともに、具體的にして卑近なる問題の解決を目標とする。『都市問題』に収められたる調査と研究とが、これら具體案の作成につき何等かの資料となり、それに収められたる論説が、市民及び當路者^(マ)のため有用なる参考となることが出来たならば、本誌発行の使命は達せらるゝわけである」と(第一巻第一号、一九二五年五月)。かくして、戦前の『都市問題』では、東京市政の腐敗を受けて市政刷新のために「市会选择対策号」(第一六巻第二号、一九三三年二月)・「選挙肅正号」(第一六巻第三号、一九三三年三月)が特集として編まれるなど、都市に生起する現実の問題を解決するための主集・特集が積極的に組まれた。

しかし、戦後になると主集・特集は組まれるものの、『都市問題』は「関連諸学界の研究動向に殊更に関心が深く、理論的考察、方法的考察、総論的考察、普遍的一般的考察として性格づけられるような論考に強く傾斜」⁽³¹⁾していった。戦後は、戦前に比べ、現実から少し距離をおいた誌面づくりをするようになったのである。内容的には、戦前・戦後を通して、行政組織・大都市行政・地方制度・地方政治・税財政・選挙・各種政策(都市計画や社会問題・都市と農村の関係等々)など多岐にわたった。

『都市問題』の発行元である財団法人「東京市政調査会」(公益財団法人化した二〇一二年四月から「後藤・安田記念東京都市研究所」に名称変更)は、市政会館の運営を通じて独自の財政基盤を有しており、この点において雑誌『都市問題』は編集の自立性を確保している。なお、『都市問題』の各論考をテーマごとに論じたものとして、新藤宗幸・松本克夫編『雑誌『都市問題』にみる都市問題 一九二五―一九四五』(岩波書店、二〇一〇年)と、同編『雑誌『都市問題』にみる都市問題Ⅱ 一九五〇―一九八九』(岩波書店、二〇一二年)がある。⁽³²⁾

(5) 『都市問題研究』

『都市問題』と共通する問題意識を持っていたのが『都市問題研究』である。この雑誌は、関西の行財政学者や大阪市関係者らによって、一九四七年の地方自治法制定を一つの契機に組織された「都市問題研究会」の機関誌として、一九四九年二月に創刊された（吉富重夫『都市問題研究』一〇年の歩み）第一巻第二号、一九五九年二月）。『都市問題研究』は、「都市問題研究会」を発行所として刊行されたが、実質的な編集作業は、大阪市政研究所（一九五一年設立）の運営委員（研究者）が編集委員に、大阪市が事務局となつて進められた。かくして『都市問題研究』は、大阪市の財政支援を受けてはいるが、大阪市の機関誌ではないというユニークな性格を持つ雑誌となつた（以上、水口憲人『都市問題研究』の五〇年）第五一巻第二号、一九九九年二月）。

大阪市長の近藤博夫による「『都市問題研究』発刊のことば」によると、雑誌の目的は「大学・研究機関などで研鑽を重ねていられる学者・研究者と市政関係者の協力により都市の新しい諸問題を理論と実際の両方面から縦横に学問的・批判的に検討することによつて、現実に適確な解決の指針を与えることに寄与」することに置かれた。そして、その背景には「終戦後の相次ぐ地方制度の画期的な改正によつて、都市行政は、全面的に新しい角度と、時代感覚のもとに批判され、再検討せらるべき必然の機会を持つことになつた」との認識があつた（以上、第一巻第一号、一九四九年二月）。実際、地方自治をめぐる大きな話題があつたとき、『都市問題研究』は機敏に反応し、特集を組むことで、その分析と意見表明をしてきたのである（水口、前掲『都市問題研究』の五〇年）。

編集委員であつた水口憲人（立命館大学教授）は「都市問題の理論的・科学的究明が、直截ではないにしても間接的に市政に貢献する」とする大阪市の『度量』がこの雑誌を生んだ。この『度量』が研究の自立性を保証し、それが『都市問題研究』の権威を高めることに貢献しているといえる」と述べている（同右『都市問題研究』の五〇年）。しかし、『都市問題研究』は二〇一〇年三月に一旦休刊し、その後、二〇一〇年冬号から復刊された（年二回）もの

の、二〇一二年春に終刊となった。

『都市問題』と『都市問題研究』は、執筆陣や編集テーマの重なりが見られ、ライバル誌の關係にあった。⁽³³⁾「問題の解決を目標」とした『都市問題』も、また「現実には適確な解決の指針を与える」ことを目指した『都市問題研究』も、都市問題の解決やそれに向けた指針を与えるにあたって、過疎・過密、全国総合開発計画、都市・農村關係といったテーマを取り上げており、両雑誌には「地方」を巻き込んだ課題が繰り返し登場する。「過疎」を問題史的に論じようとする本稿が、「都市」を冠する雑誌を二冊も取り上げるのは、「過疎」が単なる「地方」の課題ではなく、「都市」の課題でもあり、両雑誌が指し示すように、都市やその課題を含めた、全国的で幅広い視座を持つことが必要だと考えるからである。

(第一章 奥住弘久・大黒太郎)

(1) 緒方喜祐(自治省大臣官房企画室)「過疎地域の振興について」(『自治研究』第四三卷第九号、一九六七年九月)一四六頁。

(2) このことを整理したのとして、たとえば、山下祐介「限界集落の真実―過疎の村は消えるか」(筑摩書房、二〇一二年)

第一章。新聞紙面では、たとえば『西日本新聞』が「限界集落へ―(二) (二〇〇七年一月一日〜二日朝刊)」と題する特集を組むなどしている。

(3) 「特集 壊死する地方都市」(『中央公論』二〇一三年二月号)、「緊急特集 消滅する市町村523」(『中央公論』二〇一四年六月号)、「特集 すべての町は救えない」(『中央公論』二〇一四年七月号)の各論考・対談など。ここでの論考を再構成・加筆して出版したのが、増田寛也編『地方消滅』(中央公論新社、二〇一四年)である。

(4) 増田寛也・人口減少問題研究会「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」(『中央公論』二〇一三年二月号)二四一―二七頁。

- (5) 片山虎之助（自治省大臣官房企画室課長補佐）「過疎地域における圏域設定（開発運営9）」（『自治研究』第四十五卷第七号、一九六九年七月）一五八頁。
- (6) 従来の過疎・過密問題との違いの一つは、首都圏をはじめとする大都市圏を含む全国の自治体で消滅可能性がある指摘されていることである。
- (7) たとえば、島根県中山間地域研究センターは、持続可能なコミュニティの再構築（「集落運営から「郷」作りへ」など）について取り組んでいる。また、島根県中山間地域研究センターと鳥根・鳥取・岡山・広島・山口県の中山間地域対策担当課でつくる「中国地方中山間地域振興協議会」では、集落単位を越えた生活圏についての共同研究（二〇〇九―二〇一一年度）を行うなどしている（その報告書として、中国地方中山間地域振興協議会編『新たな地域運営を創る！―中山間地域からの挑戦―』中国地方中山間地域振興協議会、二〇一二年）。
- (8) 林直樹・斎藤晋『撤退の農村計画』（学芸出版社、二〇一〇年）。
- (9) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会・提言「ストップ少子化・地方元気戦略」記者会見時の資料（1及び2―1）。
<http://www.policy.council.jp/>（二〇一四年一〇月一日閲覧）。
- (10) こうした一連の動きと、その内容的な問題については、たとえば、岡田知弘「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる」（『世界』二〇一四年一〇月号）、坂本誠「人口減少社会の罨」（『世界』二〇一四年九月号）。
- (11) 以下、増田らの議論の整理については、増田編、前掲『地方消滅』第三章による。
- (12) この問答については、同右、二〇二頁。
- (13) 以下については、小田切徳美「農村たたみ」に抗する田園回帰（『世界』二〇一四年九月号）一九二―一九四頁。
- (14) 同右、一九二頁。同様のことは、行政学者の大森彌によっても指摘されている。大森は、市町村消滅論に対して「警戒し

- なければならぬのは、『地方消滅』という最悪のシナリオにおびえて『縮小』や『撤退』を不可避と観念し、人口減少でさらに小規模になることを理由にして人為的に市町村を消滅させようとする動きが出てくることである」と述べている（大森彌「警戒すべきは人為的な市町村消滅」『自治実務セミナー』五三巻六号、二〇一四年六月、巻頭言）。
- (15) 以上の自治体の取り組みについては、大江正章「ルポ 魅力にあふれた『消滅する市町村』」（『世界』二〇一四年一〇月号）に詳しく述べられている。
- (16) 「こんにちは！あかちゃん 第19部 自治体の役回り 西米良の挑戦①～⑤」（『西日本新聞』二〇一四年七月一五日～一九日朝刊）。
- (17) 農文協論説委員会「一〇%の『田園回帰』と一〇〇%の『伝統回帰』」（『現代農業』第九三巻第十号、二〇一四年一〇月）。
- (18) 藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義—日本経済は「安心の原理」で動く』（角川書店、二〇一三年）一六頁。
- (19) 鳥根県中山間地域研究センターの藤山浩（研究統括監）は、移住について、①東日本大災によって「都市優位」の意識が終ったこと、②中途半端な「田舎の都会」より「田舎の田舎」に行きたい人が増えたこと、③収入よりも暮らしが優先すること、④三〇～四〇代の女性の積極性が目立つ、と述べている（農文協論説委員会、前掲「一〇%の『田園回帰』と一〇〇%の『伝統回帰』」）。
- (20) 小田切、前掲『農村たたみ』に抗する田園回帰「一九五頁」。
- (21) たとえば、『田園回帰 進む若年化』（『西日本新聞』二〇一四年一〇月二〇日朝刊）。
- (22) 塩谷弘康・岩崎由美子『食と農でつなぐ 福島から』（岩波書店、二〇一四年）二一〇～二一一頁。
- (23) 同右、二二二頁。
- (24) 立地審査の指針では、「少なくとも次の三条件が満たされていることを確認しなければならない」とされた。①「原子炉の

周囲は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること。②「原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること。」③「原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること。」である。

(25) こうした指摘は、すでに一九八〇年代後半になされていた。「新規立地に限界論」(『朝日新聞』一九八九年一月二七日朝刊)では、福井県美浜町で「町の長年の悩みである人口の減少には歯止めがかからなかった」、福島県富岡町で「過疎の悩みは変わらない」という原発立地自治体の状況が書かれている。

(26) 飯館村の村づくりと原発事故への対応については、千葉悦子・松野光伸『飯館村は負けない』(岩波新書、二〇一二年)。

(27) 『田中広太郎氏談話第一回速記録』(内政史研究資料第五集、一九六三年七月十三日)一七頁。

(28) たとえば、『自治研究 内容総索引』(良書普及会、一九七四年)で確認することができる。

(29) 前掲『田中広太郎氏談話第一回速記録』一六一―一七頁。

(30) 『片山虎之助オーラルヒストリー』(政策研究大学院大学、二〇一〇年)一九頁。

(31) 西尾勝「都市・都市問題・都市政策―『都市理論』の混迷」(新藤宗幸・松本克夫編『雑誌『都市問題』にみる都市問題Ⅱ 一九五〇―一九八九』岩波書店、二〇一二年)八頁。

(32) 本稿を執筆するにあたり、これらの書籍から大きな示唆を受けた。

(33) 新藤宗幸「はじめに」(前掲『雑誌『都市問題』にみる都市問題Ⅱ 一九五〇―一九八九』四頁)。

第二章 「過疎問題」前史―「過疎」現象の出現と「過疎問題」の認識

本章では、一九七〇年に最初の過疎法がつくられる以前の時期を対象に、「過疎」現象がどのように出現し、問題として認識され、対応策が考えられたのかについて検討していくことにしたい。

一．「過疎」という言葉

「過疎」という言葉が「公文書」に初めて登場したのは、一九六六年の「経済審議会地域部会中間報告」でのことである（緒方喜祐・自治省大臣官房企画室「過疎地域の振興について」『自治研究』第四三巻第九号、一九六七年九月）。そこには次のように書かれている。「激しい人口移動は、人口の減少地域にも種々の問題を提起している。人口減少地域における問題を『過密問題』に対する意味で『過疎問題』と呼び、『過疎』を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、医療活動などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になること、あるいは、外部経済の利益を享受することが極度に少なくなることと理解すれば、人口が減少し、年令構成（マヤ）の老化が急速に進み、従来の生活パターンが破壊されつつある地域では、『過疎問題』が生じまたは生じつつあると思われる、激しい人口移動の生じつつある現状のもとでは、過疎は、かなり広汎な地域に生じ、または生じつつあるといわなければならない」と。すなわち、「過疎」は「過密」と対になる言葉で、「過疎問題」とは人口減少により、それまでの生活基盤が崩壊しつつある状況を指しているのである。

実際、一九六〇年から一九六五年までの間に、都道府県の半数以上にあたる二五県で人口減少が見られ、とりわ

け島根・佐賀・長崎・鹿児島 の四県で五パーセント以上減少した(片山虎之助・自治省大臣官房企画室課長補佐「過疎地域における圏域設定(開発運営9)」(『自治研究』第四十五巻第七号、一九六九年七月)。そして、市町村では、約七六パーセントにあたる二五七四自治体で人口減少が生じ、そのうちの八九七自治体では一〇パーセント以上の減少となった。全国的には、東北・北海道に比べ、中国・四国・九州といった西日本で人口の急激な減少が見られ、この地域で実に五六パーセントを占めたのである(立田清士・自治省大臣官房参事官「過疎対策」『地方自治』二六一号、一九六九年八月)。これに該当する市町村は、「一部の産炭地がダム建設地を除いて、いずれも、その主な産業である農林漁業が、きわめて不利な生産条件と立ち遅れた生活環境のもとに、小規模な生産手段と労働集約的な経営を営む限界生産地であった」(片山、前掲「過疎地域における圏域設定」)。概して「僻地性の強い」「農業、林業などを主とする低位生産地帯」において人口流出が顕著に見られたのである(古賀正浩・経済企画庁総合開発局「過疎地帯の実情と問題点」『地域開発』三七号一九六七年一〇月)。

こうした状況は、地方制度調査会でも論点となった。第一二次地方制度調査会による「最近における社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変ほうに対処する行政上の方策に関する中間答申」(一九六八年八月二七日)では、「地方制度の面から最も重視すべき問題は、大都市及び大都市周辺地域において、人口、産業の無秩序な集中による過密の弊害が生じており、一方、農山漁村では人口の著しい流出に伴う過疎現象を呈していることである」と書かれたのである。そして、「大都市地域については人口、産業の集中を極力抑制し、他面、地方における地域社会の振興を図ることにより、積極的に人口、産業の分散を図るべき」と結論づけられた。このうち地方については「中心となるべき都市とその周辺農林漁業地域を一体とした地域社会の振興対策の確立及び辺地対策の強化」が必要であるとされた(松隈秀雄・元大蔵次官「過密と過疎対策―地方制度調査会の答申について―」『自治研究』第四十四巻第十一号、一九六八年十一月)。

ところで、こうした状況のなかで登場した「過疎」という言葉は、もともと農林省農業総合研究所(現・農林水

産省農林水産政策研究所) 所長を務めた渡辺兵力(農業経営学・農村計画論)が発案したものであった。⁽²⁾当初、過疎地域・過疎対策という言葉は、「後進地域」「後進対策地域」とほぼ同意に用いられたが、次第に「必ずしも後進地域やへき地あるいは人口減少地域そのものと一致するものではない」とされ⁽³⁾た(矢野浩一郎・自治省財政局交付税課課長補佐「過密・過疎の財政対策―本年度の交付税制度の改正から―」『地方自治』二四八号、一九六八年七月)。そして、今井幸彦編『日本の過疎地帯』(岩波書店、一九六八年)では、「過疎」が「経済、社会の発展に伴って生ずる新しい社会構造的変革の一つの形態である」とされ、「僻地は前からあったが『過疎』という名の新しい『僻地』は『拡大再生産』⁽³⁾されていく。政府はこれまで辺地振興に気を配ってきたが、それと過疎対策とは質的に全然違ったものなのである」と論じられた。⁽³⁾こうして一九六〇年代後半になると「過疎」という言葉は「ひろく使われていて、ほぼ慣用化されるまでに⁽³⁾なった。しかし、その一方で「過疎の正確な定義を下すことは困難である」といわれた(以上、立田、前掲「過疎対策」)。このことは、一九六〇年代後半の時点で、定義付けができるほど「過疎」に対する共通認識ができていなかったことを窺わせる。

では、農山村において「過疎」といわれる現象が出てきたことは、当時、どのように論じられたのであろうか。

二・農山村における「近代化」路線と「過疎」現象の出現

(1) 「近代化」のなかでの都市・農村関係

前節で触れたように、人口減少のために一定の生活水準の維持が困難になり、人口減少と年齢構成の老齢化が進んで、従来の生活パターンが破壊されつつある事態が、一九六〇年代後半に「過疎」という言葉で表現されることとなった。「過疎」現象の出現である。

しかし、鹿児島大学教授の岩元和秋が指摘したように、こうした現象はすでにそれ以前から、辺地山村や離島においてよく知られた現象で、これらの地域では、全国的平均水準に比して著しく低い住民生活が営まれ、後述するように離島振興や僻地対策などの対象とはなっていたが、「過疎」の問題とはみなされてこなかった。他方で、一九六〇年代後半に、「過疎」現象が著しい地域として、その流れを食い止める対策に乗り出した鹿児島県や島根県では、一九五〇年代半ば以降の高度経済成長の時期に工業地域からの労働力需要に応じて人口が県外に流出したにもかかわらず、一九六〇年頃までは、「過剰」な県内人口の県外流出の促進を、目指すべき目標とみなしていた。それは、戦後、生産性の低い農山村地域に過剰な人口を抱えるなか、生活水準の全国的格差を縮小するためには、産業構造の近代化と経済規模に適合した人口規模の実現が目指され、そのための人口の県外流出が必要と考えられていたからである。その意味で地方からの人口流出は、問題視されるよりも、実現すべき目標とみなされてきたのであった（以上、「過疎と地方財政」『都市問題』第六〇巻第七号、一九六九年七月）。つまり、「過疎」の「出現」は、戦後進められた「後進地域」としての農山村の「近代化」路線が、高度経済成長時代に入って急速に工業化が進むなかで、この時期、新たな段階に入ったことを示していたのである。

そもそも、農地改革と地方自治の出発が転機となった戦後の農山村地域において、政治はもとより、産業としての農業、さらには日常生活まで、様々な分野でその「近代化」をどうすすめるのが、大きな課題であった。¹⁾

たとえば、ミシガン大学教授のロバート・ウォードは、「戦後の統治構造やその他の分野における諸改革が有効に根を張ろうとするのをいちじるしく困難にさせている心理や風土」が一貫して継続していると結論づけているが、若者の間での個人主義的思考の伸長、マスコミを通じた政治経済社会的な知識ソースの充実、農地改革を経た自作農の左翼政党による政治的動員など、戦後民主主義によって可能になった政治的近代化への可能性と期待を述べて

いる（『日本農村政治における停滞と変化の型』『都市問題研究』第八卷第七号、一九五六年七月）。また、有線放送の普及を図ろうとする佐藤令一（宮城県町村議会議長会事務局長）は、有線放送が、「農事放送とか行政放送とかを中心とはしながらも、住民生活の中に、政治、経済、文化、娯楽などを含めた一体の活動として取り入れられて」おり、「近代的でないものが残りすぎている」現在の市町村の政治や生活のなかで、「実質的に市町村の形を変えることができるのではないかと思われ、そこに期待がもてる」としている（『農村における有線放送の普及とその問題点』『都市問題』第四八巻第一二号、一九五七年二月）。さらに医療分野においても、都市との対比の中で、市町村を保険者とする社会保険制度の導入と、無医町村問題に応じる医療機関の整備・配置問題が話題となっている（加倉井駿一・厚生省企画室厚生技官「医療における都市と農村」『都市問題』第四九巻第一二号、一九五八年二月）。加えて見逃すことができないのは、農家の生活改善を目指して一九四八年にはじまった「生活改善普及事業」の理念と政策展開である。「かまどの改善」でよく知られた本事業は、GHQの指示のもと、戦前日本の農政に経験のないまったく新しい事業として開始されたが、家族関係に残る封建制と前近代性を打ち破り、農家の暮らしと日常の合理的な改善を通じて、農家女性の解放と民主的な農村の実現を目標に掲げていた。もつばら「働く農民」である現状から、自主性を持った「考える農民」を一人でも増やし、この「考える農民」の実践的な生活改善を通じて、「活きる農民」、「夢見る農民」からなる新しい民主的な農村の実現を目指そうとしたのである。⁵⁾農山村の「近代化」への期待は、あらゆる分野に及ぶものであった。

しかしながら、農山村に残存する「前近代」の改革というテーマにとって最大の焦点となったのが、産業としての農業であった。高度経済成長の牽引地となった都市との関係で、産業としての農業と、さらには農業を基盤とする農山村地域を、新生日本全体のなかでどのように位置づけるのかが、大きな焦点となったのである。

大阪市立大学教授の俗正夫は、一般に資本主義社会では第二次産業と第三次産業が都市に集中するのに対し、第

一次産業は地方農村に分散し、都市・農村が一つの社会内部で経済的対立を形成すると論じる。そして、英米諸国では都市対農村の対抗関係が、大工業対大農業という同一平面における対抗関係になっているのに対し、日本では、後進資本主義国に典型的にみられるように、商工業は著しく前進しているにもかかわらず、農業は跋行的な立ち遅れを示し、単一の経済社会内部に、「資本主義的な経営組織をもった大工業を中心とする立地としての都市と、家族労作的な小農経営様式を持った農業（小農民的農業）の集団地としての農村とのあいだの、経済的対立関係」が存在するのが実情であると述べる。そして、都市に特徴的な労賃収入を基礎にした勤労者の家計は、「夫婦を基調とする近代的な家族形態」に適合的であるのに対し、農村に特徴的な家族労働による現物収入と、支出における飲食費（特に主食）と光熱費の自給度の高さは、「すくなくとも近代経済的にみて、多分に不合理な要素をのこさしめることとなる」。とくに、「自給部分については、農家の生活は、他の経済領域から隔在しており、他との交流、経済的交渉なしにその生活をいとなみうるといふことは、農家の生活にとってひとつのプラスであると同時に、またその不合理性への批判のまなこをにぶらせる結果となる。このことは農業の後進性のひとつの結果であると同時に、またその原因にもなっている」。そして、この後進性の残存が、農村地域の農業所得を家族労働力の再生産水準まで押し上げる社会的圧力を阻害すると同時に、このことが、都市工業の労賃水準を制約しているというのである（以上、「家計からみた都市と農村―都市勤労者生活と農民生活との関係」『都市問題研究』第七巻第四号、一九五五年四月）。

しかしながら、高度経済成長期に入った日本社会において、都市と農山村との関係を論じるにあたって、俗のように対立を基調に分析的に解明しようとする立場よりも、農業の近代化を前提に、それと不可分の工業化を進め、両者が相連携して地域開発を進めようとするダイナミックな改革志向の論調の方が主流であったといえよう。たとえば、日本女子大学教授の松尾均は、当時注目を浴びていた農業の「共同化」を例に、「家族労働力を中心とした

貧弱な資本力しかない農民が、共同化によって強力な生産装備や新しい技術を取り入れて、大規模経営の利益を「現」できるとし、生産手段の更新や技術改良を通じて、近代化・合理化をすすめることで、農繁期に備えた家族労働力の抱え込みも不要となると論じる。そして、農業の専業化と農業の自立化が、「工業化の傾向とそう反するよう」に見えても、そのじつ、農業と工業とのそれぞれの結合と提携に1歩を進めるもの」であり、大規模農業にすすむ農民と、工場労働者として都市に向かう農民との「農民分解」に期待した（以上、「都市農村間における労働力移動―その結合と対立」『都市問題』第五二巻第一号、一九六二年一月）。「農民分解」という表現にみるように、増大しつつあった兼業農家の半農半労型就労は、ここでは、都市商工業部門への労働力供給の視点からマイナスに評価されている。

産業としての農業の「近代化」を前提に、高度経済成長に相応しい農業と商工業、農村と都市の新たな関係をダイナミックに作り出そうとする動きは、一九六二年に政府が決定した全国総合開発計画で決定的となる。「先進国日本」のなかで、農業と農山村をどのように位置づけるかという課題にとつて、政府主導で策定される長期にわたる国土開発計画はその後も大きな影響を与えることとなるが、全国総合開発計画はその先駆けとなったのである。

雑誌『都市問題』においてもこの時期、都市・農村を通ずる総合的な近代化計画が、かなり大胆に議論されている。たとえば、参議院農林水産委員会専門員の宮出秀雄は、欧米大都市と近郊農村地への視察旅行で触れた大規模農業（近郊農村地）と豊かな消費文化（大都市）の結びつきへの憧憬を隠そうともせず（「欧米における都市と農村」『都市問題』第五七巻第五号、一九六六年五月）、日本における都市・農村関係の将来ビジョンを描く。ここでは、「なぜ欧米主要国では農業人口の減少に伴って農業経済体が減少するのに、わが国では兼業零細化して農業を捨て切らないのか」が問われ、一九六四年以降始まった日本農業のビジョン論争を紹介する（宮出秀雄「地方都市と農村」『都市問題』第五七巻第九号、一九六六年九月）。宮出によれば、この時期相次いで公表された農業基本政策研究会の「農業政策に関する提案」、

三木武夫の中央政策研究所による「農業の長期展望と長期政策」、そして、経済同友会の「農業近代化への提言」はすべて、農業の近代化と農業人口の減少、農業経営規模の拡大、農業機械化、協業化による農業生産性の向上を求めており、こうした農業の「近代化」を追求するために、激減する農業従事者の適地への誘導・農村集落の再編などを打ち出す林雄二郎の『二〇年後の豊かな日本への一つのビジョン』（経済企画庁、一九六五年）は注目に値するという。また、この時期の農業・農村再編成の提案としてさらに大胆なのは、宮出論文にもとりあげられた東畑四郎（農政調査委員会・元農林事務次官）の『新しい農業地帯のデッサン』（農業統計調査、一九六六年）であろう。東畑によれば、農政の展開にとって重要なのは、自然条件による規制要因ではなくむしろ、東海道新幹線の開業等による東海道メガロポリスの形成、経済距離、人口流動など社会経済的変動であり、こうした要因を自然条件よりも強力な規制条件として設定し、国土全体の農業地域分画に新しい農業配置を提案する。この大胆な構想では、関東・中部・近畿など人口密集地区のなかにあつて可能な大都市圏内の農業形態として、農業生産条件の人工的調節に基づいた「工業的農業地帯」を設定する一方、それ以外の農山村地域を、それらメガロポリスを取り巻いて都市地域の食糧供給基地となる「商業的農業地帯」、地方都市とつらなる広範な農山村である「農業的農業地帯」、最終的には農業が衰退して生活上の便宜を確保することを必要とする「要再開発地帯」に分類し、それぞれの特性に応じた農業のあり方を提案する。東畑のビジョンは極めて大胆で、軌道に乗り始めた経済成長と進展著しい大都市化を前提とし、合理化と近代化によって再編成される日本農業と農山村を組み合わせるダイナミックな国土再編成の究極的なあり方を示すものであった。

ここで指摘しておかなければならないのは、新たな国土開発ビジョン構想における都市・農村関係の文脈のなかで「地方都市」という新たな都市形態が、重要な地位を得たことであろう⁶⁾。そもそも、一九五三年に制定された町

村合併促進法を契機としたいわゆる「昭和の大合併」によって、一九五〇年から五五年にいたる五年間に、各地に人口五十万人以上の新市が多数出現していたが、新たに登場した新市は、都市的要素と村落的要求を不統合のまま接合したものであり、この新市の「一体性」を確立して合併によって強化された「諸能力」を活用し、経済的にいかに発展させるかが大きな課題となっていた（宮出秀雄・中央大学講師「都市・農村の共存的発展―新市経済の基本問題―『都市問題』第四七巻第五号、一九五六年五月）。そして、「行政的には『市』でありながら実質的には多分に村落的」な「地方都市」を自立させ、存続させていくことは、「中央大都市へのあまりにも過度な依存従属関係の修正、そのための都市の地方分散による地域社会の再組織化等の、今後のもつとも重要な課題」として、それらはむしろ積極的に評価されるべき」と論じられたのである（新明正道・東北大学教授、斎藤吉雄・東北学院大学助教授「都市と周辺農村との関係―合併による新市形成の場合―『都市問題』第四八巻第五号、一九五七年五月）。巨大都市と農村、発展を遂げるメガロポリスと近代化が急務とされる農村地の間にあつて、合併によつて登場した「地方都市」は、地域開発と広域行政の拠点として、育成強化が目指されることになる。新しい農村、地方都市、大都市という三層構造のなかで、国土開発ビジョンが目指されたのである。

国土全体の開発を目指す大規模な総合計画のなかに、「近代化」を前提とした産業としての農業と農山村を位置づけるとともに、町村合併を中核とする種々の政策を通じて育成強化された「地方都市」が、農山村を含んだ地域開発と広域行政を担うという基本形はこの時期に確立され、その後も引き継がれていくこととなる。しかし、この事実と、こうして確立された農山村の「近代化」路線の基本形が、農山村の現実のなかから内在的に引き出され、それゆえ実際に有効な手段として機能したかどうかは、別次元の問題である。重富健一（政治経済研究所員）は、農山村を対象に実現した合併や、合併によつて生まれた地方都市の育成強化に関して、「農業・農村の内部に、そ

うした動きを促進するような内在的必然的要因が、ひきつづき発生し作用しているのだろうか」と問いを立て、合併を支持する理論の論拠を問うことで、そうした動きが、「農業・農村内部からの必然性を欠き、しばしば、そして多くの場合農村・農民の頭上をいわばす通りした」と結論づけている（『地方基幹都市へ農村からの発言』『都市問題』第五卷第六号、一九六一年六月）。

(2) 「近代化」路線の帰結としての「過疎」

しかしながら、大規模近代農業の確立による「新しい農村」、地域開発と広域行政を担う「地方都市」、そして国土の「総合的開発」という一連の「近代化」路線が、農業や農村の現実との大きな「ずれ」を抱え込んでいたことをもつとも鮮明に示したのは、「過疎」現象の深刻化であろう。農山村における産業としての農業は、農業基本法（一九六一年）や農地法の改正（一九六二年）が意図したような自立経営農家の育成や大規模化・共同化には進まず、また、期待したような「農民分解」も起こさなかった。米作を中心に農作業の合理化が目覚ましく進むことで、農作業に家族全員がかかわる必要がなくなったばかりでなく、過酷な労働が機械にとつてかわられたことで、小規模農業である限りにおいては、高齢の家族構成員でも農業が続けられるようになった。その結果、兼業型農家の半農半労型就労が拡大したばかりでなく、家族構成員のなかから、進学や就職を求めて都市へと多くの若者が流出することになった。かくして、多くの県で人口減少が続き、かつて人口流出を経済振興計画の目標として掲げた鹿児島県や島根県も、いまや人口流出引止め策に苦心せざるを得なくなり、そのための長期ビジョンの策定を余儀なくされるようになったのである（以上、岩元、前掲「過疎と地方財政」）。

さらに深刻なのは、鹿児島大学教授の岩元和秋が指摘するように、この時期に出現した「過疎」現象は、それま

での農山村「近代化」路線の帰結かもしれないことである。岩元によれば、人口流出の結果、「都会に出た若年層の仕送りによって一定生活水準の維持が個々の農家にとつて可能であつても、その地域全般には農業生産力の不足に伴う主幹産業の停滞が生じ、あるいは、財政力の貧困化による行政水準の低下のため、過疎がもたらされ」たという。都市労働者としての若者たちの流出が、都市部の工業発展やそれぞれの「家族」にとつては合理的であつたとしても、その不合理な帰結を引き受けざるを得なかつたのは「農山村」だったのである。そして、「基幹労働力の流出によって、農家の『所得形成条件の縮小化』と『能率の低下』をひきおこし再び一種の過密状態に」陥らせたばかりでなく、「人口の大幅な減少が単にそれだけのことでなく、人口の老令化、女性化を招き、いわば労働力が著しく希釈化し、むしろ相対的過剰人口をもたらし」、そのことがさらに人口を域外に押し出すことを促進するといった『悪循環』を引き起こした。すなわち、「過剰人口」のなから基幹労働者が流出することによって、地域の人口数は減つても、同時に生産性が低下してしまい、その結果、より少ない人口のなかで「過剰人口」が生みだされるという「悪循環」に農山村は陥つたのである（以上、同右「過疎と地方財政」）。

さらに岩元によれば、「自治体財政が農業生産力の向上のための条件づくりに力を傾けることを怠つてきたから、労働力の不足はもちろん、農林地の荒廃、交通の困難等問題を山積させるに至つた」。そして、人口減による税収減に加え、「地方財政の政策的重点が産業基盤の充実に重点をおき、これらの生活環境施設については『適正配置・能率向上』という視点から整理統合されたり、財政資金を節約されたりすること」によって、教育・医療・消防・公民館等の公共施設や行政水準の維持が難しくなっているのであり、「いいかえれば行財政がむしろ過疎を促している」という。都市への人口移動そのものが、農山村に「相対的な過剰人口問題」を生むという「悪循環」に追い込むとともに、合併にともなう行財政緊縮化などの行財政政策が、むしろ「過疎」を促したというのである（以上、

同右「過疎と地方財政」。

高度経済成長を遂げる日本において、産業としての農業と、さらには農業を基盤とする農山村地域をどのよう位置づけるのか、という大きな課題は、有効な解決が与えられることなく、引き続き残されることとなった。その課題にとりくむことを意図して取られた一連の「近代化」政策によって、農山村は「過疎」というさらなる苦境に陥ったからである。

三・「過疎」現象に対する行政の認識

(1) 中央省庁

では、中央省庁は当時、「過疎」現象をどのように認識していたのであろうか。この時期には、まだ過疎地域について所管する省庁はなく、離島・山村・辺地・へき地等の条件不利地域について各省庁が法令措置や予算措置で個別に対策を行うにとどまっていた。因みに、一九七〇年四月に過疎法（過疎地域対策緊急措置法）が制定されてからは「自治省」が過疎対策事業の所管省庁となり、一九七四年六月からは「国土庁」に、二〇〇一年四月からは「総務省」が主管し、「国土交通省」と「農林水産省」が共管するという形になっている。⁷⁾

まず、自治省の認識についていえば、大臣官房企画室課長補佐の片山虎之介が、当時の過疎現象について「経済原則に即して所得の平準化のために起る正常な労働力の流動化であつて、わが国経済にとつてはむしろ好ましい現象であると考えられる面もある」と論じている。たとえば、「過疎地域の主要産業である農林業の生産性からみると、過疎地域は過密状態であつて、そこでは経営面積を拡大するか投下労働力を減少させなくては労働生産性も一人当たり生産所得も高まらず、したがつて人口減少は一種の必要条件でさえある」と述べているのである。しかし、これ

は「過疎」現象を全面的に容認するというものではなかった。片山は「それが適切な人口流出の限度を越える場合には次のような問題点を有する」と述べ、①資源（土地や労働力）の有効利用が妨げられ、治山治水など国土保全上の支障がある場合、②経済ないし財政の効率化への悪影響を与える場合、③地域社会の崩壊による地方自治の空洞化が生じる場合、には問題があると指摘するのである（以上、片山、前掲「過疎地域における圏域設定」）。こうした言説は、過疎現象が一定限度を超えない限り問題にならないという認識を示しており、自治省が一定限度内で過疎を容認していたことを窺わせる（このことについては、第三章でも言及する）。

もっとも、片山は、離島・山村・辺地等が「静態的」であるのに対し、過疎は「動態性」を持ち、しかも「悪循環の可能性」を持つていることに注意している。「若年労働力の流出が産業の発展を妨げ、それは地方公共団体の行政力の低下傾向を伴って環境施設の整備をおくらせ、一層、人口の流出に拍車をかけるといふ悪循環の可能性を持つているところに過疎問題の重要性がある」というのである（以上、片山、前掲「過疎地域における圏域設定」）。こうした人口流出に拍車を加える「悪循環の可能性」については、自治大臣官房参事官の立田清士も同様の指摘をしている。因みに、立田は「過疎現象は一時的な現象かもしれないが、まだ進行中と推測される」と述べており（以上、立田、前掲「過疎対策」）、一九六〇年代の自治省は過疎現象がどのように推移していくのか測りかねていたところがあるように思われる。

過疎現象を一定限度で許容する眼差しは、他省庁からも読み取ることができる。農林省から経済企画庁総合開発局に外向していた古賀正浩は、「過疎地帯は、その住民に種々産業に劣悪な条件を与え、生活に従来にわかけた不便を強要しているが、その住民の意向は意外に明かるとして」²²とした上で、「人口流出の激しい地域とは言葉をかえれば従来の過剰就業にあった地域であって、人口減少は人口の適正水準への動きであり、人口減少自体は決して不

合理的なものではないという見方もありうる」と述べている。そして、古賀は、過疎対策として産業振興や生活基盤整備が行われた場合、過疎地域は次のような可能性を秘めていると指摘する。「地元住民の村づくりの熱意と努力とあいまって、このような施策努力が軌道にのるとき、過疎地帯は、自然に抱かれた豊かな地域への可能性に息吹き、国土資源の有効利用の実をあげ、あるいは大都市への人口集中に対する人口のダムの機能を發揮するであろうし、地域の均衡ある発展に大きく寄与することとなるであろう」と（以上、前掲「過疎地帯の実情と問題点」）。古賀の論考から、過疎現象に対する強い危機感を読み取ることは難しい。

戦後、経済企画庁や国土庁で国土政策に関わった下河辺淳（国土事務次官で退官）は、当時の農山村の状況について「地元は、過疎ではなくて過剰というテーマだったわけです。次三男が多過ぎるとか、就業先がないとか」と述べている。⁽⁸⁾ こうしたことも重ね合わせると、以上のような中央省庁側の過疎現象への眼差しの背後には、農山村における過剰人口問題があったと考えることができる。

(2) 自治体

こうした中央省庁側の認識は、「過疎」現象に直面していた自治体側の認識と軌を一にするところがあった。鹿児島県企画課長であった郡山芳春は、「限界過疎地域の課題」（『地域開発』五五号、一九六九年四月）のなかで「戦後の農山村地域は、多くの過剰人口をかかえ、他産業との所得格差の縮小を目ざして農林業の近代化を果たすうえに、むしろいかにしてその人口圧力を排除するかに苦慮したものである。そのことを想起すれば、大量の人口流出は歓迎すべきことではなかったのではないか」と述べ、「地域人口の減少は、それがただちに過疎現象をひきおこすわけではない」「人口減少は地域の産業、社会の近代化を促進する契機ともなりうる」と論じていたのである。これは、過

疎現象の容認であり、過疎現象を自治省と同じように捉えていたことを窺わせる。

この一方で、過疎の最前線からは危機的な状況にあることが報告されていた。秋田県教育庁南教育事務所・社会教育主事の浅利尚介は、過疎現象としての「人口流出は、村の調和」をくずし、各方面に影響を及ぼしている。その影響をともに受けているのが教育である」と指摘しているのである。この時期、秋田県では、小中学校における児童生徒数の減少・学校統合による遠距離通学・複式・複々式学級の増加が見られた。浅利は、「地域社会の変化によって生じた『農村のゆがみ』をどう正し、将来の村づくりを進める力をどのように養っていくかは、農村における教育の大きな課題である」とし、「村の将来に対するビジョンを持ち、地域を開発する意欲のある農民の意識を開発することと地域を開発することが必要である」と述べたのである（以上、「農村問題と教育―過疎現象と『学・社一体』の教育―」『地域開発』五二号、一九九九年二月）。因みに、こうした過疎現象を問題視する見解は、学者からも出されていた。過疎問題が先鋭化していた島根県の島根大学農学部教授・安達生恒は、島根県弥栄村（現・浜田市）での調査結果を踏まえ、「過疎」を「人口と戸数の大幅減少が生じた結果、その地域に残った住民の生産と生活の諸機能が麻痺し、むしろ社会じたいの崩壊がおこり、地域住民が二重の疎外感にさいなまれるという意識の後退状況が地域全体を深くおおう状態」と説明し、こうした過疎化のメカニズムに組み込まれた「悪循環構造」を問題視した。過疎問題に「悪循環構造」があることは、自治省の「悪循環の可能性」と類似しているところがあったが、安達の特徴は、過疎問題を「国民経済的見地」という「総資本観点からみたエコノミー」ではなく、「地域住民のエコノミー」から考えるべきであったことにあった。安達は、過疎問題をめぐる議論の主流にあった国民経済的見地からの「経済的資源のアロケーション」（とりわけ「労働力の再配置と資本の投資効率」）を主軸に据える発想を「産業主義」と名付け、「地域住民の生活要求や地域社会に個ひと有な問題はほとんど顧みられないか、あるいは考えられても

議論のすじみちにおいてはまったく副次的な位置づけしか与えられていない」と批判的に捉えた。安達が重視したのは、「住民の生活や地域社会の問題を中軸に据えた社会・経済論の視点」であった（以上、「過疎問題と地域開発―中国地方の実態をもとに―」『地域開発』四六号、一九六八年七月）。

自治体レベルにおいては、「二次的な地方自治体としての性格をもち、その区域内においては、必ずしも人口減少地域だけでなく、人口の増加しつつある中心城市をも包含している」府県と、「直接の影響が大きい」市町村では、過疎現象に対する認識を異にしていた。「過疎地域の市町村の幹部級の人びとに会って話を聞けば、異口同音にその現状がいかに切実であるかを訴える」という状況にあったのである（矢野、前掲「過密・過疎の財政対策―本年度の交付税制度の改正から―」）。

四・個別的な過疎対策から総合的な過疎対策に

「過疎」現象が顕在化した一九六〇年代、中央省庁は人口流出に拍車をかける「悪循環の可能性」を回避するために様々な対応策を打ち出している。

第一は、過疎地域の市町村に対する財源確保である。これは、「このまま推移すれば、人口の減少に伴う財源の減少と既存の施設の維持に要する経費とのバランスが崩れ去って、町村の経営自体が財政的な面から成り立たなくなる」という問題」が憂慮されたからである。具体的には、一九六六（昭和四一）年度に地方交付税の基準財政需要額の算定に際し「人口急減補正」が適用され、一九六八（昭和四三）年度からは「人口急減補正」を拡充する形で人口・学校数等の急減した自治体を対象とする「数値急減補正」が設定された（以上、同右「過密・過疎の財政対策―本年度の交付税制度の改正から―」）。しかし、「昭和三〇年代を通じて、財政調整制度により後進地域に対する財源配分を手

厚くする政策が強化され」たものの「当該地域の所得水準の向上による地域格差の是正にまで結びつくものではない」という結果に終わった。地場産業のない地域においては、財政支出増が地域経済活動の規模増につながる乗数効果が極めて低かったからである。それ故に「抜本的な企業投資誘導策を導入し、公共投資の重点的効率的配分を図らない限り過疎の進行阻止は困難」であるとみられた。「過疎」はいわば地方の『老人病』であり、また『慢性病』でもあるため、『国からの財政援助強化』といういわば被生活保護的感覚では格差の縮小は困難であり、地方自身の努力による自律的回復作用、つまり産業構造の高度化によつて雇傭機会を増大し、若年層にとつて魅力ある郷土の建設を図る以外には方途がない」と考えられたのである（以上、土田栄作・経済企画庁調整局財政金融課長補佐（原籍・自治省）⁹）

「過疎の問題点と対策の検討」『自治研究』第四三卷第一二号、一九六七年（二月）。

第二は、各種公共施設の整備である。これは補助金や地方債の創設、補助条件の緩和によつて行われた。たとえば、「離島振興法」（当時の所管省庁・経済企画庁、一九五三年）・「山村振興法」（同・農林省、一九六五年）・「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」（以下「辺地総合整備法」と略す。同・自治省、一九六二年）に基づき市町村の一部区域に特別措置を行うことで、道路・通学施設等の整備が進められたのである。当時、自治省財政局長であった奥野誠亮は、自らアイディアを出した「辺地総合整備法」ついて「僻遠の地については、やはり総合的に文化の水準を上げるような施策をその町村が考えなければなりません。…それを借金でやっておいてもらつて（辺地対策事業債―引用者注）、借金の七割、八割は元利を基準財政需要額に入れるのです。そうしたら地方交付税交付金が増額になり、補助金が交付されるのと同じことになると考えたわけです」¹⁰「これは成功だつたと思います」と述べている。また、予算措置によつて教育・医療・簡易水道・道路・交通等の施設整備も行われた。こうした様々な措置は「かなりの実績を挙げている」と評された（以上、立田、前掲「過疎対策」）¹¹。

第三は、圏域の設定である。当時、自治省から「広域市町村圏」、経済企画庁から「広域生活圏」、建設省から「地方生活圏」などの提案がなされていた。これは、地域の振興・住民の生活水準の向上・行政水準（ナショナル・ミニマム）確保の観点から必要であると考えられた。（片山、前掲「過疎地域における圏域設定」）。

この時期の取り組みについて、全国過疎地域対策促進連盟事務局次長の寺本力は「誰もが暗中模索しながら、思いつきのような施策をやってきたというのが実情である」と述べている（過密・過疎問題について思う）『地方自治』二八〇号、一九七一年三月）。もっとも、必要性が指摘されながらもこの時期の中央政府が十分に対応できなかった領域もある。集落再編成・集落整備がそれである。このことの必要性は一九六九年五月に閣議決定された「新全国総合開発計画」等でも指摘されていたが、中央政府はそのための特別な制度を設けておらず、基本的に住宅金融公庫等の助成によるほかは、県・市町村の助成や個人の負担に頼らざるを得なかった。⁽¹²⁾ こうした状況のなかで集落移転が行われたのが島根県美都町・滋賀県余呉村・高知県芸西村・秋田県田代町・山形県小国町であった。このほか山形県白鷹町・岩手県沢内村・岐阜県美山町で計画が進められた（諏訪部信・自治大臣官房企画室課長補佐「過疎地域——とくに集落移転について」〔開発運営Ⅰ〕、『自治研究』第四十六巻第二号、一九七〇年二月）。なお、「集落再編成」には、「集落移転」と「集落の機能連携」という二つの方法があった（古内明郎・国土庁過疎対策室課長補佐「行政管理・運営講座Ⅱ 過疎対策としての集落移転事業」〔開発運営Ⅲ〕、『自治研究』第五十一巻第九号、一九七五年九月）。

こうしたなか地方の側から、過疎対策に関して立法措置を求める様々な提案がなされた。一九六八年に全国知事会・全国都道府県議長会を中心にはじまった過疎対策立法の働きかけは、自由民主党政務調査会に過疎対策特別委員会を発足させ、一九六九年六月に自由民主党単独の「過疎地域対策特別措置法案」を国会に提出させるにいたった。この法案は「特別措置」とあるように「過疎対策の抜本的措置」でなく、「現に行われている各種の措置をふ

まえて、これらを総合的に補強しようとするもので、応急対策」的なものであった（立田、前掲「過疎対策」）。しかし、この法案は廃案となり、次いで一二月の臨時国会に自民党単独で提出された法案も廃案となった。立法化が実現したのは、ようやく自民・社会・公明・民社の四党共同提案による「過疎地域対策緊急措置法案」が一九七〇年四月に可決・成立したことよってのことであった。「難産のすえ……結実したのである」（経緯については、片山虎之介・自治大臣官房企画室課長補佐「過疎地域対策緊急措置法および同施行令について」『自治研究』第四十六巻第六号、一九七〇年六月）。

過疎対策立法が議員立法となったことについて、実質的な法案作成作業にあたった自治省の立田清士は、次のように述べている。¹³⁾

過疎対策は、自治省もやりたい、当時の建設省もやりたい、各省がやりたいというので、それをまとめて議員立法でやろうということになりました。それで、自民党の小川平二さんという方が委員長で特別委員会をつくって、それでいちおう議員立法でやる。ただ、原案は自治省がつくれということ、私が担当に指名されました。政府提案にすると各省の合意が取れないため、議員立法にしたというのである。¹⁴⁾ 立田は各省の抵抗があったことを「(各省は) だいたい私と議論して、最後に山中貞夫さんが抑え込んだわけですね」と述べている。政治家の中心となったのは、自由民主党の山中貞則（鹿児島）であった。¹⁵⁾

「過疎地域対策緊急措置法案」は、「緊急措置」とあるように「カンフル注射の役割を果たすものと考えられた」。そのため、この法律は一〇年の時限法とされた（片山、前掲「過疎地域対策緊急措置法および同施行令について」）。その後、過疎対策立法は、過疎地域振興特別措置法（一九八〇年四月―一九九〇年三月）、過疎地域活性化特別措置法（一九九〇年四月―二〇〇〇年三月）、過疎地域自立促進特別措置法（二〇〇〇年四月―二〇一〇年三月＋一一年延長）と継続的に制定され、現在にいたっている。

（第二章 奥住弘久・大黒太郎）

付記

本稿は、二〇一二年～二〇一四年度・日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究C 研究課題番号二四五三〇一二五 代表 魚住弘久）による研究成果の一部である。本稿における記述はすべて執筆者の責任に帰するものであるが、執筆にあたっては、松野光伸福島大学名誉教授（過疎対策行政）からアドバイスを受けたほか、中央省庁や自治体等の関係者の方々から聴き取り調査をさせていただいた。深く御礼申し上げます。なお、本稿の内容は、初稿を提出した二〇一四年一月七日時点のものである。

- (1) 経済審議会地域部会編『地域部会中間報告』（一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報センター所蔵）。経済審議会地域部会は最終的に、一九六七年一〇月三〇日に「地域部会報告 高密度経済社会への地域課題」を出している。
- (2) 相川良彦「渡辺兵力さんと総研と集落研究」（『農林水産政策研究所レビュー』No.18、二〇〇六年）四九頁。
- (3) 今井幸彦編『日本の過疎地帯』（岩波書店、一九六八年）一〇頁。
- (4) 当時の農村のおかれた状況については、近岡武男（『岩手県文書課長』「農村近代化へのビジョン」田園都市建設への道（二））（『自治研究』第四十巻第六号～九号、一九六四年六月～九月）にも詳しく述べられている。
- (5) 市田（岩田）知子「生活改善普及事業の理念と展開」（『農業総合研究』第四九巻第二号、一九九五年）一―六三頁。
- (6) 同様の認識として、保母武彦『日本の農山村をどう再生するか』（岩波書店、二〇一三年）一〇五―一一〇頁。
- (7) 現在の過疎対策は、形式的には三省の共管となっているが、実際、自治体から問い合わせがあった場合は、総務省の過疎対策室が窓口となり、国土交通省国土政策局地方振興課と、農林水産省農村政策部中山間地域振興課につなぐことになっている（聴き取り調査による）。

- (8) 下河辺淳『戦後国土計画への証言』（日本経済評論社、一九九四年）九三頁。
- (9) 以下、原籍（いわゆる出向元）が分かりにくい場合は、入省時の省庁名を（ ）で記した。このことについては、秦郁彦編『日本官僚制総合辞典 一九六八―二〇〇〇』（東京大学出版会、二〇〇一年）、各年度の『運輸省名鑑』を参照した。
- (10) 奥野誠亮『派に頼らず、義に忘れず 奥野誠亮回顧録』（PHP研究所、二〇〇二年）一三六―一三七頁。因みに、この法律に対して、簡易水道に対して補助金を出している厚生省やバス運行に補助金を出している運輸省などが抵抗したという。
- (11) もっとも、ここでは続けて「動態的な過疎地域を総合的にとらえ、計画的に生活環境、産業基盤等の整備をよりいっそう推進できる措置が要請されている」とも記された。
- (12) この他に一九六九年から一九七三年にかけて経済企画庁のモデル事業が実施され、一〇町村で二六三戸が移転している（古内明郎・国土庁地方振興局過疎対策室課長補佐「行政管理・運営講座Ⅱ過疎対策としての集落移転事業〔開発運営3〕」『自治研究』第五十一巻第九号、一九七五年九月）。
- (13) 以下については、近代日本史料研究会編『立田清士オーラルヒストリー』（近代日本史料研究会、二〇〇七年）一一三頁。
- (14) 片山虎之助は、「過疎地域対策緊急措置法案」について「閣法だともまらない。各省庁の権限争いで。だから、実質は我々がつくったんだけれども、議員立法の形にした」と述べている（『片山虎之助オーラルヒストリー第2回』『片山虎之助オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、二〇一〇年、二七頁）。
- (15) 前掲『立田清士オーラルヒストリー』一一四頁。
- (16) このことについては、立田と片山が共に指摘している。同右、一一四―一一五頁及び、前掲『片山虎之助オーラルヒストリー第2回』二七頁。山中と過疎法の関係については、『語録 エピソード集 山中貞則とはこんな人 元秘書たちのつづき』（発行年月日不明、山中貞則顕彰館）七頁に母親との会話のなかで過疎化の親展に気付かされたとの逸話が出てい

る。

- (17) 過疎法は、離島振興法や山村振興法等と同じ「地域振興法」の一つであり、こうした法律は「地方格差が是正されれば法律は不要となるはずなので、通常は時限立法として制定」される（村上たか「法制執務コラム集 地域振興法」『立法と調査』第二二三号、二〇〇一年三月）。