

「過疎」はどのように論じられてきたのか(二)

——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 太明
正 太明 郎久

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

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

三・ 「過疎」現象に対する行政の認識

四・個別的な過疎対策から総合的な過疎対策に

(以上、第一三二号)

第三章 雑誌『自治研究』『地方自治』にみる「過疎問題」

一・はじめに―「過疎問題」はどのような形で取り上げられたのか

二・過疎地域対策緊急措置法期(一九七〇年四月―一九八〇年三月)

(1) 課題認識―人口急減の阻止

(2) 過疎対策の実施枠組み

(3) 解決策としての開発推進・集落移転

三・過疎地域振興特別措置法期(一九八〇年四月―一九九〇年三月)

(1) 課題認識―人口急減からの立ち直り

(2) 解決策としての「地域産業おこし」

(3) 「過疎」の捉えなおし

四・過疎地域活性化特別措置法期(一九九〇年四月―二〇〇〇年三月)

(1) 課題認識―人口減少・地域活力低下への対応

(2) 自発的な地域づくりと「過疎のイメージの見直し」

(3) 過疎対策の変化の兆し

五・過疎地域自立促進特別措置法期(二〇〇〇年四月―現在)

(1) 課題認識―過疎対策の総仕上げ

(2) 「自立」した地域づくり

(3) 過疎対策期間の延長・再延長

六・おわりに

(以上、本号)

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

第三章 雑誌『自治研究』『地方自治』にみる「過疎問題」

本章では、雑誌『自治研究』『地方自治』を対象として、これらの雑誌のうち「過疎」を表題におく論考を中心に、過疎問題がどのように捉えられ、論じられていたのかを考察する。まず、これらの雑誌で過疎問題がどのような形で取り上げられていたのかを概観しておきたい。

一・はじめに——「過疎問題」はどのような形で取り上げられたのか

第一章で述べたように『自治研究』『地方自治』は、ともに歴史ある地方自治に関する月刊誌である。過疎問題に関する主たる執筆者は、主管省庁であった自治省・国土庁・総務省の官僚で、過疎法をはじめとする過疎制度の解説、毎年度の過疎対策を総合的に記した『過疎対策の現況』（長らく『過疎白書』と称されてきたが、近年では冊子の色から『過疎緑書』と呼ばれる）の紹介、自治体での取り組みなど、実務的な情報を伝えるものが多い。こ

れに対して研究者による論考は殆んど存在しない。因みに、現在にいたる過疎対策の大部分の期間を担ってきた国土庁地域振興局総務課過疎対策室は、歴代、室長が自治省からの出向者、補佐（二名）が自治省・運輸省からの出向者で占められた。また、研修生として自治体職員を受け入れていた。^①

中央政府による過疎対策行政全般についての情報提供については、たとえば、「過疎対策の現況（要約）」（自治省過疎対策管理官室『自治研究』第五十巻第一号、一九七四年一月）、「『過疎地域の現状と対策』（過疎白書）の概要」（加藤勝美・自治省過疎対策管理官室、依岡義浩元・自治省過疎対策管理官室・現高知県総務部地方課『地方自治』第二九六号、一九七二年七月）、「過疎白書の概要について」（酒田武昌・国土庁地方振興局過疎対策室課長補佐『地方自治』第三四〇号、一九七六年三月）などが「過疎地域対策緊急措置法」（一九七〇年四月—一九八〇年三月）の実施状況を伝えている。一九七〇・一九八〇年代は、所謂『過疎白書』について紹介する論考が多い。

また、自治体にQ and A方式で具体的に情報提供している場合もある。経済企画庁調整局財政金融課長補佐の土田栄作（原籍・自治省^②）が執筆した「過疎の問題点と対策の検討」（『行政運営14』）（『自治研究』第四十三巻第十二号、一九六七年二月）では、「近年、人口の都市集中に伴う残された地域社会の空洞化、すなわち『過疎』が急速に進行し、しかもこの基調が今後も持続することは、自明である。これに対し、どのような問題の分析、対策の検討がなされるべきであろうか」という「設例」について「解説」がなされている。こうしたQ and A方式の情報提供は、自治大臣官房企画室課長補佐の諏訪部信による「過疎地域—特に集落移転について」（『開発運営11』）（『自治研究』第四六巻第二号、一九七〇年二月）にもみることができ、ここでは「全国の過疎地域において種々の対策が講じられているが、とくに集落移転の状況や問題点について検討」がなされている。

加えて、自治体における取り組みについて情報提供をしている場合もある。自治省大臣官房企画課の緒方喜祐は

「過疎地域の振興について〔行政運営11〕」（『自治研究』第四十三巻第九号、一九六七年九月）のなかで、A村が独自の地域振興計画を策定することで、「産業の振興と近代化、公共施設の整備充実、村行財政の合理化を計画し、村勢の振興と住民福祉の向上を図る積極策を講」じていることを紹介している。

このように『自治研究』『地方自治』では、専ら中央政府の視点から過疎問題・過疎対策が論じられたが、自治体関係者による論考がないわけではない。基礎自治体の首長・職員によるものも僅かであるが掲載されている。ただし、それらの多くは自治体における独自の取り組みではなく、中央政府による政策の枠内で行われた取り組みの紹介である⁽³⁾。たとえば、山形県白鷹町長の菊地秀夫が集落移転の取り組みについて執筆しているが（『過疎町長』『奮戦記』市町村長シリーズ②）『地方自治』第三七五号、一九七九年二月）、これはそもそも自治省が誘導したケースであった⁽⁴⁾。こうした雑誌の特徴を踏まえるならば、『自治研究』『地方自治』を検討することで、過疎問題に対する中央省庁側の視点・論点が浮かび上がってくると考えられる。

二・過疎地域対策緊急措置法期（一九七〇年四月—一九八〇年三月）

(1) 課題認識—人口急減の阻止

「一九七〇年代における内政上の最大の、最重要の課題は、都市の過密化に対する施策を確立すること、いわゆる『過密問題』の解決と、農山漁村の過疎化に対する施策を確立すること、いわゆる『過疎問題』の解決の二つである」といわれた（寺本力・全国過疎地域対策促進連盟事務局次長「過密・過疎問題について思う」『地方自治』二八〇号、一九七二年三月）。そして、この当時、過疎・過密の問題は「日本の地方自治行政をゆるがす、二大焦点」と見られていた（和田英夫・

明治大学教授「過疎地域と集落再編成」岩手県沢内村の『実験』『自治研究』第四十七卷第一号、一九七二年一月。

こうしたなか、一九七〇年に制定された過疎地域対策緊急措置法（以下「一九七〇年過疎法」と記す）では、第一条においてその目的が次のように示された。「最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となつている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与すること」と。この過疎法は「生活環境と産業基盤の整備を図ることにより、人口の急減に歯止めをかけることを目的として」制定されたものであった（清野圭造・国土庁地域振興局過疎対策室長「過疎対策の成果と新過疎法の制定」『自治研究』第五十六卷第七号、一九八〇年七月）。人口急減の阻止に力点が置かれていたのである。

法案作成にあつた自治省大臣官房参事官の立田清士は、集落（大字）単位での「辺地総合整備法」（一九六二年）、昭和の合併前の旧町村単位の「山村振興法」（一九六五年）、市町村を単位とする「一九七〇年過疎法」によつて「条件不利地域に対する対策の体系化が進むことになつた」と述べている。⁵⁾当時、過疎地域に関係するものとしては、この他に離島そのものを対象とする「離島振興法」（一九五三年）があつた（立田清士「過疎対策」『地方自治』第二六一号、一九六九年八月号）。では、一九七〇年過疎法と、それまで条件不利地域に適用されてきた離島振興法・辺地総合整備法・山村振興法等の地域開発法令はどのような関係にあると考えられていたのであろうか。このことについて自治省大臣官房企画室課長補佐の片山虎之助は、離島振興法・辺地総合整備法・山村振興法などを「静態的な立地条件を基礎に対象地域をとらえ……人口減少による過疎現象という動態的条件をとらえた場合の地域対策と異なり、措置内容も過疎対策として適切なものが網羅されているとはいえない」と述べ、「これまでこういう関係法

令があり機能しながらも依然として過疎現象が進行している事態をみれば、遅きに失したとしても、この際、過疎現象に真正面から取り組む特別立法による特別措置（一九七〇年過疎法―引用者注）が必要であるとされた」と説明している（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」。一九七〇年過疎法によつて条件不利地域の「静的」側面と「動的」側面が共にカバーされるという点で、この過疎法は「条件不利地域に対する対策の体系化」に一役買うものであった。そして、この説明から確認できるように「過疎」は、立地条件ではなく、人口問題の観点から捉えられていた。

一九七〇年過疎法を所管した自治省は、「例をみない画期的な内容を持つものであり、その成立の意義は決して少なくない」と評した。しかし、その一方でこの法律は一〇年間の時限法であり、そこでの過疎対策はあくまでも緊急措置的なものに過ぎないと捉えられていた。「この法律は、題名のとおり（緊急措置法―引用者注）、正にカンフル注射の役割を果たすものと考えられたのである」（以上、同右「過疎地域対策緊急措置法および同施行令について」。抜本的な過疎対策については、「別に、過密対策、都市対策を含む全国的な地域政策の一環として考えられるべき」と認識された（片山虎之介「過疎地域対策緊急措置法について」『地方自治』第二七一号、一九七〇年六月）。この点において一九七〇年過疎法に基づく過疎対策は、過疎問題を根本的に解決しようというものでなく、人口急減問題＝過疎問題が深刻化しないように緊急対策を講じるという課題認識のもとではじまったのである。

では、なぜ過疎対策は「抜本的」なものではなく、「緊急措置的」なものになったのであろうか。このことは、過疎問題をもたらす要因となった人口移動についての当時の評価が大きく影響していると考えられることができる。自治省の片山虎之介は、一九七〇年過疎法について「経済原則に基づく正常な人口移動を阻止しようとするものでなく、いわゆる過疎現象を生じている地域について、地域住民の生活環境におけるナショナルミニマムを確保しつつ、

開発可能性のある地域についてはそれに応じた産業基盤を整備し、それによって過度の人口流出を防止し、地域社会の基盤およびその整備の担い手である市町村の行財政の崩壊を防止しようとするものである」と説明している（同右「過疎地域対策緊急措置法について」）。ここでは、人口移動が必然的なものであり、基本的に阻止すべきことでないと捉えられているのである。同様のことは、かつて自治省事務次官であった小林与三次も述べている。小林は、過疎は人口を支える力がない結果として生じたもので、「それは過疎ではなく、むしろ人口の適正化というべきでないのか」と論じる。つまり、人口の流出は「過度の流出ではなく、必要な流出なのであり、過度の疎散でなく、適度な疎散というべきものなのである」と（『自治雑記⑨過疎公害論』『自治研究』二九九号、一九七二年一〇月）。これは、農山村部における過剰人口が正しく流出しているという認識であった。全国過疎地域対策促進連盟事務局次長の寺本力もまた、農山漁村から都市への人口流出を「有る程度やむを得ないもの」と捉えていた。より高い利潤追求、より高い生活水準を可能にする都市に人々が移動していくことは、「資本主義体制下における国民の当然の要求」だからである。それ故に寺本は「人口減少の阻止というよりは、それに伴って起こっている諸現象に対する手当て」が必要であると考えた（以上、寺本、前掲「過密・過疎問題について思う」）。当時、過疎現象の要因となった人口移動が必然的なものとして捉えられていたことは、一九七〇年過疎法が緊急措置を講ずるという対症的な性格のものにならざるをえなかったことを説明しているといえよう。⁷⁾

因みに、明治大学教授の和田英夫は、この時期の「過疎」を次のように類型化している。第一は、地域的特徴に基づく分類で、山村過疎型・農村過疎型・漁村過疎型（含む離島）・産炭地過疎型に分けられる。このうち最も数が多かったのが「山村過疎型」と「農村過疎型」であった。第二は、戸数に注目した分類で、戸数減少率から「東北型過疎における出稼ぎ型」と「中国型過疎における挙家離村型」に分けられた（和田、前掲「過疎地域と集落再編成」岩

手県沢内村の『実験』。

(2) 過疎対策の実施枠組み

一九七〇年過疎法では、「過疎地域」が人口減少率と財政力指数に基づき、市町村単位で決められた。それは全市町村の約四分の一にあたる七七六にのぼった（その後、一九七〇年一〇月の国勢調査の結果を受けて一九七一年四月には一〇四九にまで増えた）。「過疎地域」に指定された一〇四九市町村は、面的には国土の四一・五パーセントを占め「過疎対策の重要性を一段と強くするものである」と評された。県別の過疎市町村の割合をみると、鹿児島県七四パーセント、大分県七二・四パーセント、島根県六六・一パーセント、北海道六四・八パーセント、高知県六三・六パーセントであった（以上、福田正・自治省大臣官房過疎対策管理官付『地方公共団体の過疎地域対策の概要』について「地方自治」第二八四号、一九七一年七月）。なお、この過疎法は、当時、アメリカ合衆国の施政権のもとにあった沖縄には適用されていない。

こうした「過疎地域」で行われる過疎対策は、次の四点を目標としていた（一九七〇年過疎法第三条）。すなわち、①道路その他の交通施設・通信施設等の整備、②教育・厚生・文化施設の整備と医療の確保、③農道・林道・漁業等の産業基盤施設の整備、農林漁業経営の近代化等を通じた産業の振興、④基幹集落の整備と適正規模集落の育成、である。自治省の片山虎之助は「当面の中心は第一であり、特色のあるのは、第四であろう」と述べている。過疎対策は、後述するように道路整備を基軸に進められた。そして、交通通信網の整備（①）によっても集落間ネットワークに組み込むことができない集落については「集落移転等を計画する必要がある」（④）と考えられた（以上、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」）。

過疎法では、過疎対策の主たる推進主体を市町村においていたが、その実施にあたって五年ごとに都道府県が「過疎地域振興方針」を定め、それを指針に都道府県と市町村がそれぞれ「過疎地域振興計画」（前後期五箇年の「都道府県計画」と「市町村計画」）を策定することになっていた。このうち「市町村計画」に基づいて行われる集落間の市町村道や保育所などの施設整備事業については、市町村が地方債である「過疎対策事業債」（以下「過疎債」と記す）を発行することができるようになっていた。この過疎債について、前自治省財政局指導課長の篠原幹雄は「とくに、なんといってもその（一九七〇年過疎法の引用者注）目玉商品ともいえるもの」と評している（『過疎対策事業債二年目を迎えて』『地方自治』第二八七号、一九七一年一〇月）。菊地秀夫・山形県白鷹町長が「自己財源が一割四分では、国や県に頼る以外にない」と述べているように（菊地、前掲「過疎町長『奮戦記』」、自主財源率の低い過疎自治体にとって財政的援助は必要不可欠なことであった。

過疎債については、当初、元利償還の五七パーセントが地方交付税の基準財政需要額に算入されることになっていた（一九七一年度からは七〇パーセントに変更）。これを使って進められたのが道路整備である。たとえば、長野県武石村では「三カ年計画で自主財源と過疎債をもって村道全域にわたり改良舗装を実施した」（永井泰美・武石村長「山村の使命とその振興について」『地方自治』第二九三号、一九七二年四月）。また、山形県白鷹町では「過疎債の適用を受けて……主要町道は見違えるようになった」という。同町の菊池秀夫町長は「道路が良くなれば中心部への距離感がなくなつて来るだけでなく、改めて己の住み家が広く静かであることへの誇りとなつて安定する」と主張し、「町の過疎対策と自治意識の高揚に、道路整備ほど貢献するものはないと痛感している」と述べている（以上、菊地、前掲「山形県白鷹町―過疎町長『奮戦記』」。こうした道路整備の重要性は、岡山県美星町長の大野呂九一によつても指摘された。大野呂は、過疎債を活用した道路整備事業について「この二倍も三倍もやりたいのはもちろんである」と述べ、「過疎

町村の道路整備には、別枠として過疎債枠を大幅に拡充すべし」と提言するのである（大野呂九一「過疎化する農村からの訴え」『地方自治』第二九六号、一九七二年七月）。このほか、一九七〇年過疎法のもとでは、生活環境の整備と産業基盤の整備が進められた。もともと、過疎債は元利償還の四三パーセント（一九七一年度からは三〇パーセント）分について自治体で負担する必要がある、財政破綻の原因になりかねないと危惧された。以上のほかにも、「過疎地域振興計画」（市町村計画）に基づく事業のうち小中学校の統合に伴う校舎等の新築・増築費、保育所の新設等の整備費、消防設備の設置費については、中央政府の負担・補助割合について特別措置が講じられるなどしたほか、都道府県から行財政上の支援措置がなされた（詳細は、福田、前掲「地方公共団体の過疎地域対策の概要」について）。

この時期における過疎対策の成果について、山形県白鷹町長の菊地秀夫は「過疎対策としての十年間、道路整備、集落移転、企業誘致、上水道、圃場整備と産業振興など……それなりの効を奏した」と評する一方、「やはり依然として過疎は解消されたわけではない。小さな町村の自前で自己完結などできる訳はない」と述べている。病院問題や就職問題などは深刻であり続けたのである（菊地、前掲「過疎町長『奮戦記』」。では、過疎問題を解決するには何が必要であると考えられたのだろうか。

(3) 解決策としての開発推進・集落移転

この時期の過疎対策に対する自治省のスタンスは、友田昇（自治省大臣官房過疎対策管理官室）「過疎対策のあり方と事業実施上の問題点について」（『地方自治』第二九二号、一九七二年三月）から窺うことができる。友田は、「過疎現象は、人口の急激かつ大幅な減少の結果起こった現象であるので、まず人口減少を引き起した原因について検討する必要がある」とし、「敢えて言うとすれば、人間は、より高い所得とより快適な生活環境を求めて移動するもの

であるということではなからうか」と述べる。そして、「人口の流出が、より高い所得と都市的生活様式を目指したものであった以上、抜本的に過疎地域を振興するためには、過疎地域にも安定した所得を保証する職場と都市的機能を提供できる施設を整備する以外に道はないことにならう」と論じる(傍点は原文ママ)。つまり、人口の流出・減少¹¹「過疎現象」は、後進的な地域であるが故に起きており、その対策として後進性からの脱却を図ることが必要であるというのである。それが「安定した所得を保証する職場と都市的機能を提供できる施設を整備」するということであつた。こうした視点は、一九七四年六月から過疎法を所管することになった国土庁の過疎対策室課長補佐・古内明郎(自治省)の論考にも明確に表われている。古内は、住民の側からみた過疎対策には二つの側面があると述べる。その第一は「過疎地域に公共投資を投下することによって新たな開発の可能性を生み出し、住民の雇用機会を増大させ、所得の向上を図ること」である。そして、第二は「過疎地域に居住する住民の生活環境を改善すること」である(以上、古内、前掲「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)」。では、この両面について、具体的にどのような対策がとられたのであろうか。

第一の側面(開発による雇用機会の増大と所得の向上)について、一九六八年一〇月から一九七一年一〇月にかけて徳島県副知事であつた山本悟(自治省行政局選挙部長)は、自身の経験を踏まえて次のように述べている。「いろいろな施策が取りあげられているが、それらはいずれも対症療法であつて過疎に伴う現象として現われた個々の欠陥に蓋をしてゆく程度のものである。その根本対策は、誰にでもわかることだが、所得の問題であり、産業の問題であり、経済の問題である。生産性の低い第一次産業だけの社会から脱出しなければ過疎を免かれるわけにはゆくまい」と(『過疎県雑感』『地方自治』第二九二号、一九七二年三月)。過疎問題の解決にとつて「生産拠点の設定、産業の基盤の育成」が重要であることは、研究者も指摘していたことであつた。明治大学教授の和田英夫は、一九七一年

一月の論考のなかで「生産拠点の設定、産業の基盤の育成を欠く過疎対策は、しよせん絵に描いた餅であり、せいぜい慈悲的・社会的救済論的発想にすぎず、それは結果的には、農山村の切り捨て論的・撤退論的処理におちいりかねない」と述べていた。和田は、過疎問題を解決する要諦は「真に住むに価する生産と生活の場の創設、そのための計画的な産業の配置とその定着化」にあると考えていたのである（以上、前掲「過疎地域と集落再編成―岩手県沢内村の『実験』」。もっとも、こうした指摘は一九六〇年代からなされており、「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」といわれていた（土田栄作「過疎の問題点と対策の検討」（行政運営14）『自治研究』第四十三巻第十二号、一九六七年二月）。

「過疎県の最大の悩みの現われが人口の減少であり、それは所得の低さ、経済力の不足に基因するとすると県の施策の方向が県土の開発の方向に向けられることは当然である」（山本、前掲「過疎県雑感」と言われるなか、過疎地域では特産物の育成・企業誘致・観光地や休養地の整備などによる「安定した所得の確保」が目指された。この点についていえば、過疎地域は「すぐれた自然環境と広大な地域を有」し、「未来への開発可能性を秘めており、『価値ある地域』として再認識する筋合いにある」場所と見られた（以上、加藤・依岡、前掲「過疎地域の現状と対策」（過疎白書）の概要）。しかし、開発の推進は、当時、社会問題化していた「公害」と表裏一体の関係にあった。徳島県副知事であった山本悟は、当時の過疎地域側の困惑を「一時代前からの経済成長の成果を先取りした地域、その無秩序な発展に伴う過密の悲劇は深く反省されなければならないが、その結果の極端な面だけがこれから成長の仲間に入る必要があるとして努力している地に強制される結果になるというのでは一体どうすればいいのであろうか」と述べている。「世相は開発の推進役にとって越えにくい壁の多い時代」でもあった（以上、山本、前掲「過疎県雑感」。こうしたなかで言われたのが「開発と環境保全との調和」であった（友田、前掲「過疎対策のあり方と事業実施上の問題点について」）。

このことに関連して『自治研究』では、環境庁大気保全局長・橋本道夫による「環境保全政策の新局面」(第五十一卷第九号、一九七五年九月)が掲載されるなどしている。この時期、過疎対策事業としては、観光開発事業としての「ふるさと運動」事業(福島県三島町)、ホタテ貝の養殖・加工事業(北海道猿払村)、村営スキー場開設などの自然休暇村整備事業(長野県木島平村)、花き樹木育苗センター事業(北海道穂別町)などが実施され、雇用の創出・所得の向上が目指された(酒田、前掲「過疎白書の概要について」)。

第二の側面(生活環境の改善)について進められたのが「集落移転」である。これは、一九七〇年過疎法で初めて制度化されたもので、過疎地域集落整備事業として財政措置が講じられた(友田、前掲「過疎対策のあり方と事業実施上の問題点について」)。具体的には、一九七一年から一九七五年の五年間に三三二市町村で実施され、八六五戸が移転した。しかし、集落移転事業は、土地・住居・施設の移転など物的側面の再編成であって、集落の秩序など非物的側面の再編成をなおざりにしているという問題があった。こうした実情を踏まえ、国土庁過疎対策室課長補佐の古内明郎は、集落移転事業について「過疎地域住民の生活の安定、生活環境の向上のための一つの手段とはなり得ても、過疎対策そのものとはなっていないようである」と評している。そして、「過疎集落が移転によって消滅したからといって過疎問題がすべて解決されたのではなく、新しい移転地域において、さらに過疎対策が講ぜられなくてはならない」と論じた(以上、古内、前掲「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)」)。

一九七〇年過疎法のもとで、課題とされた過度の人口減少については歯止めがかかったかに見えた。一九八〇年に入ると「かつては地域社会の存立基盤すら脅かしていた要因の一つもようやく解消されつつある」と言われるようになったのである(清野圭造・国土庁地方振興局過疎対策室長(自治省)「過疎対策の成果と新過疎法の制定」『自治研究』第五十六巻第七号、一九八〇年七月)。

三・過疎地域振興特別措置法期（一九八〇年四月—一九九〇年三月）

(1) 課題認識—人口急減からの立ち直り

過疎地域振興特別措置法（以下「一九八〇年過疎法」と記す）は、一九七〇年過疎法の一部内容を強化する形で制定された（高村知孝「過疎対策の現況及び対策—昭和五九年度版過疎対策の現況から—」『地方自治』第四五一号、一九八五年六月）。この法律では、第一条においてその目的が次のように掲げられている。「人口が著しく減少したことにより地域社会の機能が低下し、生活水準及び生産機能が他の地域に比較して低位にある地域について、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の振興を図り、もつて住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること」と。これを一九七〇年過疎法と比較すると、一九八〇年過疎法では「緊急」性が外され、「人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し」が「地域の振興」に変わり、「雇用の増大」が新たに付け加えられた。すなわち、一九八〇年過疎法では、一九七〇年過疎法のように「過疎現象の進行に歯止めをかける」のではなく、「過疎化してしまった地域の振興に重点が置かれ」ることになったのである（山口勝己・国土庁過疎対策室課長補佐（自治省）、五十嵐一美・国土庁過疎対策室課長補佐（運輸省）「昭和五七年度『過疎白書』の概要と地域産業振興特利制度の創設」『自治研究』第五十九卷第七号、一九八三年七月）。つまり、「最近における人口の動向からみて、人口の急激な減少による地域社会の基盤の崩壊といういわば危機的な事態は当面回避された」が、「過去における過疎化の後遺症は依然として残っており、今後は過去における大幅な人口減少の結果と人口の老齢化による地域社会の機能や活力の低下に対処」する必要があるため、「地域振興策を積極的に講

ずること」で「生活、産業、雇用等の面において他域との格差をできるだけ縮小していくこと」が目指されたのである（以上、清野、前掲「過疎対策の成果と新過疎法の制定」）。

かくして、この時期の過疎対策では、産業振興に重点が置かれることになった。産業振興は「人口の定住の基礎条件である雇用機会の創出と地域の経済力の強化」に繋がるからである（山口・五十嵐、前掲「昭和五七年度『過疎白書』の概要と地域産業振興特利制度の創設」）。国土庁では、一九八四年六月に地方振興局長の私的諮問機関である「過疎問題懇親会」で「過疎地域における雇用の増大をめざしての産業振興」について報告書をとりまとめ（仁科英磨・国土庁過疎対策室長（自治省）「過疎地域における雇用の増大をめざして」『自治研究』第六十卷第九号、一九八四年九月）、同年九月に過疎地域市町村長に意識・意向調査を行った。人口増減の見通しについての回答を見ると、「今後人口が安定又は増加に向かうと考えている過疎地域市町村長の多くは、その理由として『産業振興の成功』や『交通条件の改善』等をあげている」（仁科英磨・公営企業金融公庫経理部資金課長（自治省）「過疎地域の現状と今後の振興施策の方向―過疎地域振興五箇年計画のスタートにあたって」『自治研究』第六十一卷第十二号、一九八五年十二月）。地方の側も、人口の増減を左右するポイントが産業振興にあると考えていたのである。

この時期には、過疎対策の性格付けにも変化が見られた。国土庁過疎対策室課長補佐の大野裕夫（運輸省）は「今後、過疎現象を解消していくためには、単に個々の対症療法的な対応によるのではなく、構造的な問題を解決するための根治療法的な施策を講じていかなければならないと考えられる」と述べている（『過疎対策の現況―ふるさとづくりに向けての新たな展開』について『自治研究』第六十卷第七号、一九八四年七月）。「自治研究」第六十卷第七号、一九八四年七月）。一九八〇年過疎法のもとで過疎問題は、対症的にでなく、構造的・根治的に対応すべき課題として認識されようとしたのである。

なお、この時期の『自治研究』と『地方自治』では、毎年度刊行される『過疎対策の現況』（通称『過疎白書』）が定期的に紹介されている。これは、それ以外の時期には見られない特徴的なことであった。『自治研究』では、昭和五六（一九八一）年度『過疎白書』（相馬実・国土庁過疎対策室長）、昭和五七（一九八二）年度『過疎白書』（山口勝己・国土庁過疎対策室課長補佐、五十嵐一美・国土庁過疎対策室課長補佐）、昭和五八（一九八三）年度『過疎白書』（大野裕夫・国土庁過疎対策室課長補佐）、昭和五九（一九八四）年度『過疎白書』（大野裕夫・国土庁過疎対策室課長補佐）、昭和六〇（一九八五）年度『過疎白書』（井上源三・国土庁過疎対策室課長補佐）というように五年連続して『過疎白書』の概要が説明されており、『地方自治』では、昭和六二（一九八七）年度『過疎白書』（山内健生・国土庁過疎対策室課長補佐）と昭和六三（一九八八）年度『過疎白書』（山内健生・国土庁過疎対策室課長補佐）が紹介されているのである。『過疎白書』が「過疎地域の現況、施策の成果等を総合的に把握し、過疎対策の課題と基本的方向を探るとともに、過疎地域の状況や国及び地方公共団体の過疎対策の内容、実績等を広く周知し、理解を求める」ものであることを踏まえるならば（大野裕夫・国土庁過疎対策室課長補佐「過疎対策の現況―ふるさとづくりに向けての新たな展開―」について『自治研究』第六十巻第七号、一九八四年七月）、この時期、過疎法を所管する国土庁は過疎問題に積極的に取り組もうとしていたと思われる。

（2） 解決策としての「地域産業おこし」

一九八〇年過疎法は、一九七〇年過疎法と基本的に同じ枠組みであった。一九七〇年過疎法と異なるのは、一九七二年の施政権返還によって日本に復帰した沖縄にも適用されることになったことである。また、過疎地域の要件となる人口減少率や財政力指数、過疎債の事業対象範囲などについて若干の変更が見られた（清野、前掲「過疎対策の成

果と新過疎法の制定)。

一九八〇年過疎法の「前期五箇年計画」(都道府県計画・市町村計画)は、「個性的な活力ある地域社会の建設」「住みよい地域社会の形成」「魅力と活力ある地域社会の創造」といった方針のもとで進められ、一九七〇年過疎法の「後期五箇年計画」を二割以上、上回る事業実績となった。そして、一九八〇年過疎法の「後期五箇年計画」では、都道府県計画・市町村計画とともに、重要課題である産業振興や都市との交流による地域活性化について特色ある施策が展開されようとした(以上、高村知孝・国土庁地方振興局過疎対策室「過疎対策の現況及び対策」昭和五九年度版過疎対策の現況から)『地方自治』第四五一号、一九八五年六月)。このなかで過疎地域振興の決め手として注目されたのが「地域産業おこし」であった(大野、前掲「過疎対策の現況―ふるさとづくりに向けての新たな展開」について)。

「地域産業おこし」とは、「地域の主体性と創意工夫を軸」とする「地域の物的・人的な資源や技術・技能を活用して産業の開発や多様化を図ったり、地域の特性に即して企業誘致活動を展開するような地域産業振興の戦略であり、大別すれば、工場等を誘致する態様(誘致型)と新たに産業をおこす場合も含め地元産業の振興を図る態様(内発型)」からなるものである(仁科、前掲「過疎地域における雇用の増大をめざして」)。このことに関連して、一九八三年度には過疎地域の産業振興を進めるために「地域産業振興特利制度」が創設された(山口・五十嵐、前掲「昭和五七年度『過疎白書』の概要と地域産業振興特利制度の創設」)。そして「地域産業おこし」の動きのなか、大分県で一村一品運動が展開されるなど、全国各地で様々な事業が展開された。「過疎地域の振興のためには、若者の定住を図ることが最重点課題であり、そのためにも、過疎地域市町村は産業の振興により一層取り組まなければならない」と考えられたのである(大野裕夫・国土庁過疎対策室課長補佐「昭和五九年度版過疎白書からの視点」『自治研究』第六十一巻第七号、一九八五年七月)。実際、一九八五年度からの「後期五箇年計画」(都道府県計画・市町村計画)では、過疎対策事業費における「産業の振

興」に関する経費の増大がみられた（仁科、前掲「過疎地域の現状と今後の振興施策の方向―過疎地域振興後期五箇年計画のスタートにあたって―」）。

③「過疎」の捉えなおし

「後期五箇年計画」がスタートした時、過疎地域には「明るい面と暗い面が交差している」と見られた。つまり、これまでの過疎対策事業によって「過疎地域の居住条件は大幅に改善され、人口が増加に転じる市町村も徐々にその数を増やしつつある」といった「明るい」側面と、「若年層を中心とした人口流出の結果もたらされた高齢化とそれに伴う地域社会の機能低下」といった「暗い」側面があるといわれたのである（以上、大野、前掲「昭和五九年度版過疎白書からの視点」）。

このうち過疎地域の「明るい面」を評価し、「『過疎の時代』の終わり」について論じたのが一九八五年七月に国土庁過疎対策室長に就任した蓼沼朗寿（自治省）である。蓼沼は、一九八六年六月の『地方自治』（第四六三号）で「『過疎の時代』を越えて」と題する論考を発表し、過疎地域が「明るい」存在になりつつあることを次のように述べている。すなわち、「昔に比べると（過疎―引用者注）地域も格段に明るくなってきているし、公共設備等の整備も進んできている。そして、人口減少も漸やく歯止めがかかる状況になった」「全体的にみれば、過疎地域も急激な人口減少の痛手から落ち着きをとり戻し、将来を考える余裕が生まれてきたと言ってよいだろう」と。そして、「各種施設の整備が進み、利便度からみれば過疎地域の方が恵まれている場合も散見されるようになってきている」こととともに、「新社会の兆候」（堺屋太一）や「顔の見える大衆社会の予兆」（山崎正和）と指摘された時代状況の変化もあいまって地域に落ち着きと余裕がもたらされ、これまでの「『過疎の時代』の終わり」がきていること

を示唆した。それまでの過疎対策は、この時期、一つの区切りを迎えるかに見えた。

こうした過疎対策の見直しは、過疎問題の捉え方の変化と連動したものであった。蓼沼によると、過疎法のもとですすめられた地域振興は「人口の大幅な増加を目標にする習慣がついている」ために、「人口増加がなければ地域振興がないと考えるようなもの」であった。しかし、「人口増加を追求する姿勢は、多分にあのスケールメリットを追求した工業社会の精神そのものであり、その意味では時代的な限定的なものとして考えるべき」ことであった。こうした観点から蓼沼は、人口の増加ではなく「地域の人々が物質的にも、精神的にも、豊かに暮らせるかどうか」が重要であると述べる。そして、「地域の振興を人口の増加で考えるということは、市町村の規模が大きくなればなる程よいと考えることにもつながる」とし、「『小さなこと』の意義」を考える必要性を説いた（以上、蓼沼朗寿『過疎の時代』を越えて『地方自治』第四六三号、一九八六年六月）。これは、人口の増減といった人口の量的側面に軸足を置いたそれまでの過疎問題の捉え方を問い直し、小さくても豊かに暮らせるという側面から新たに過疎問題を捉えなおそうという主張であったと評することができる。^[1] 蓼沼はまた、「過疎市町村は、人口規模からみれば小さな市町村がほとんどである。財政力も貧弱である。したがって、富裕な大都市周辺の市町村と比較したり、あるいは全国平均値と比べてみることはあまり有意義とは言えないのではないだろうか。そうした比較をすることに大きな意味を持たせることの是非について、考え直すべき時が来ているように思えてならない」とも述べている（同右『過疎の時代』を越えて）。蓼沼は、過疎をどのように捉えるかという、過疎の問題設定そのものに関わる問いかけを行ったのである。

しかし、中央政府による過疎対策は従来と変わることなく、継続することとなった。過疎地域の「暗い面」への対応が必要不可欠であると考えられたからである。蓼沼が過疎対策室長を退任（一九八七年六月一日）した後の一

九八七年七月に出された森重俊也・国土庁地方振興局過疎対策室課長補佐（運輸省）による「過疎地域の現状と課題」（『地方自治』第四七六号）では、「人口減少に歯止めがかかってきた」ことを前提にしつつも、なお過疎地域が様々な問題に直面していることが論じられている。森重は、この論考のなかで「過疎地域は、全国を上回る『高齢化の急速な進行』という将来の不安を増す問題を抱えている」「円高等近年の経済情勢の変化は、過疎地域の雇用機会や産業立地にも影響を与えてきている」と述べた。そして、高齢化対策の工夫や雇用確保の必要性を指摘し、「地域産業おこし」や都市と「いなか」の交流事業（レクリエーション活動等の交歓会やイベント等への参加）を通じた地域づくりに期待した¹²⁾。

こうした従来の延長線上で、昭和六二（一九八七）年度の『過疎白書』では、初の試みとして過疎地域における将来の人口動向についての推計が行われ、それを踏まえ「過疎地域において再び総人口の減少が進行し、構造的には現在よりも更に高齢者に比して『地域の担い手』となるべき若い年齢層が少ない社会となるであろう」と指摘された。そして、①若者を中心とする定住促進、②高齢者対策、③森林・河川・湖沼・海浜等の国土資源の管理と集落整備、が必要であると論じられた。この『過疎白書』を紹介した過疎対策室課長補佐の山内健生（自治省）は、「将来に向けての過疎地域振興の新たなあり方について根本的な検討を加えるべき時を迎えている」と述べている（以上、「過疎地域の現状と課題―昭和六二年度版『過疎白書』―『地方自治』第四八九号、一九八八年八月）。そして、翌昭和六三（一九八八）年度の『過疎白書』を紹介するなかで山内は、過疎地域の課題について「『地域の活力の低下』という形で『新たな過疎問題』が立ち現れるに至っていると考えられる」と書いた。「多くの過疎地域が抱えている問題には深刻なものがあり、単純に『過疎問題』が解決されたと言える状況にはなっていない」との認識を示したのである（以上、「過疎地域の現状と課題―昭和六三年度版過疎白書―『地方自治』第五〇一号、一九八九年八月）。過疎対策は、新たな課題に対

応するために必要とされた。¹³⁾「過疎」の捉えなおしは、一時的なものにとどまったのである。

ところで、一九八〇年過疎法の一〇年間は、財政赤字を背景に第二次臨時行政調査会や臨時行政改革審議会によって「小さな政府」が目指された時期でもあった。¹⁴⁾しかし、過疎問題に関する論調のなかに「小さな政府」の議論からの影響を窺うことはできない。むしろ過疎対策の意味は、市町村が「小さなこと」の意義を主張できる条件を整えることや（蓼沼、前掲「過疎の時代」を越えて）、過疎地域が存在できる基盤を整備することにあるとされたのである（森重俊也「過疎地域の現状と課題」『地方自治』第四七六号、一九八七年七月）。

四・過疎地域活性化特別措置法期（一九九〇年四月—二〇〇〇年三月）

(1) 課題認識—人口減少・地域活力低下への対応

過疎地域活性化特別措置法（以下「一九九〇年過疎法」と記す）では、第一条においてその目的が次のように記された。「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について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の活性化を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること」と。これは一九八〇年過疎法とほぼ同じ内容で、「地域の振興」が「地域の活性化」に変えられる程度の変更にとどまった。因みに、「振興」から「活性化」に変わった背景には、①「地域の個性を生かして地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくりを重視する必要があること」、②「基礎的な公共施設（ハード）のみならず、いわゆるソフト施策を含む総合的な地域の発展を重視し、民間活力の活用をも図る必要があること」等を示そうとの意図があっ

たといわれる¹⁵⁾。このことから一九九〇年過疎法は「小さな政府」の潮流に沿うようにしていたと見ることもできるであろう。

一九九〇年過疎法の前提にあったのは、一九七〇年過疎法以来「二〇年間にわたる積極的な過疎対策の結果、過疎地域においては、人口減少率が低下しているほか、市町村における基礎的公共施設の整備が進むなど、過疎対策は着実にその成果を挙げてきている」という状況認識であった。しかし、東京の一極集中化のなかで、「過疎地域においては、人口の減少が引き続いている」、しかも「高齢者が多く、若年者が少ない等、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ている」、「産業面での遅れが見られ」、『地方自治』第五一〇号、一九九〇年五月。「公共施設についても……他の地域に比較して低位にあるものが多」い、「財政基盤はぜい弱である」等の課題があるとされた（以上、河合利典・前国土庁過疎対策室「過疎地域活性化特別措置法について」）。つまり、一九九〇年過疎法は、それまでの「過疎対策は着実にその成果を挙げてきている」が、人口減少に伴う残された課題が今なお多数存在するという論理のもとでつくられたのである。

もともと、一九九〇年過疎法では、「時代の変化に対応した新たな視点も取り入れられた」。すなわち、「自らの地域の活性化は自らの努力と創意工夫によるという原則に立ち、市町村が自主的・主体的な地域づくりを推進する一環として過疎対策」が捉えられたのである。そこでは基礎自治体の自発性が強調された。この背景には「過疎問題は、市町村のみならず過疎地域に暮らす人々全体の問題であるが、過疎現象により生じる問題が住民の生活に深く関わるものであり、地域の総合的な行政主体であり、住民に最も身近なところで事務を行う市町村がその解決に努めるのは当然の責務とも言える」という発想と、「過疎対策という意識も持たず、ただ例年のように事業を消化するといったやり方では、作られた施設も本当には生かされたとさえ言えない」という認識があった。一九九〇年過疎

法では、「地域における創意工夫を尊重」し、「若者定住のための産業振興・生活環境の整備・高齢者の福祉の増進」に重点を置き、「広域的な過疎対策の推進」が重視されることとなった（以上、吉山治・自治省財政局指導課「過疎と向き合う―新過疎法に基づく過疎対策と映画『息子』より―」『地方自治』第五三二号、一九九二年二月）。

(2) 自発的な地域づくりと「⁷過疎」のイメージの見直し

かくして、一九九〇年過疎法では「地域おこし、地域づくり」に重点が置かれ、過疎地域の市町村では「地域特産物の育成や地場産業の振興」「観光・レクリエーション事業の振興」「歴史、地域文化、景観の発掘、保存、継承、発展」「都市との交流」「高齢者対策」を通じた「地域おこし、地域づくり」が試みられた（吉田哲・国土庁過疎対策室長「これからの過疎地域活性化施策のあり方（二）」『自治研究』第七十卷第九号、一九九四年六月）。こうした地域の活性化にあたって求められたのは、「人口減少下の豊かな自然空間をこれまでとは違った視点から見直し、『他の地域に先駆けて新しい時代の地域社会を形成する』という積極的な姿勢」であった（吉田哲・国土庁過疎対策室長「これからの過疎地域活性化施策のあり方（二・完）」『自治研究』第七十卷第十一号、一九九四年十一月）。

このように一九九〇年過疎法では、市町村の自主的・主体的な地域づくりに基軸がおかれた。こうしたなかで『自治研究』では、柿沼伸司（群馬県庁）ほか各県職員による「過疎地域農村の活性化について（自治大学の政策課題研究(6)）」（『自治研究』第六八卷第七号、一九九二年七月）や、松下高輝（茨城県庁）ほか各県職員による「廃村へのソフトウェアデザイン―市町村枠を超えた集落移転による過疎地域の再編（自治大学の政策課題研究(10)）」（『自治研究』第六九卷第四号、一九九三年四月）といった、自治体職員による過疎地域の活性化を意識した論考が掲載された。この時期の過疎対策事業の実績からは、一九七〇年過疎法や一九八〇年過疎法で約半分を占めていた「交通通信体系の

整備」のシェアがやや下がり、「産業の振興」「生活環境の整備」「高齢者の保健・福祉」のシェアが増加するといふ傾向が見られた（丸山淑夫・前総務省自治行政局過疎対策室長「過疎対策を考える」『地方自治』第六七〇号、二〇〇三年九月）。

もつとも、過疎対策の実施枠組みは、それまでと基本的に同じであった。すなわち、過疎債を中心とする財政的支援が基本であり続けたのである。従来と異なるのは、過疎債の取り扱いであった。たとえば、公共施設の整備に限られていた過疎債の対象範囲が、地場産業に関係する事業や観光・レクリエーションに関わる事業を行う第三セクター等の法人（出資及び補助）にまで拡張されるなどしたのである（吉山、前掲「過疎と向き合う―新過疎法に基づく過疎対策と映画『息子』より―」）。

この時期、地域活性化と連動する形で、「過疎」のイメージの見直し（同右「過疎と向き合う―新過疎法に基づく過疎対策と映画『息子』より―」）に関する議論が展開された。自治省財政局指導課の吉山治は、人口減少だけに拘泥しない、暮らしに起点を置いた過疎の捉え方を提起している。吉山は「思うに過疎対策の究極的な目的は……そこに住む人々が幸福を感じることができるような地域社会を形成することであるから、過疎対策の進め方についても、常にそこに住む人々の意識のあり方が中心に据えられなければならない」と述べる。つまり、「人口減少率のような数字がどうであれ、そこに住む人々がその地域社会に生きて幸福だと感じるような地域社会になるような条件整備を進めることが重要である」というのである（以上、同右「過疎と向き合う―新過疎法に基づく過疎対策と映画『息子』より―」。また、国土庁過疎対策室長の吉田哲は、過疎を規定している価値観そのものを変えていく必要性について論じている。吉田は、「これまでの過疎対策」は「『都市』や『非過疎地域』を先進地域として、『過疎地域』を後進地域として」とらえ、過疎対策事業は公共施設の整備を中心に先進地へのキャッチアップを基本的な目標として実施されてきた。そうした「『都市』へのキャッチアップ」だけが基本目標であるかぎりいつまでも過疎地域は「『都市』や『非過疎地

域』に対して後進地域であり続ける」ことになる。「地域の活性化と過疎からの脱却を図る」ためには『都市』と同じモノや価値を追い求めるといふ枠組み」から離脱していく必要があると論じているのである（吉田、前掲「これからの過疎地域活性化施策のあり方（二・完）」）。こうした「過疎」のイメージをめぐる議論は、一九八〇年過疎法期に見られた蓼沼朗寿・過疎対策室長による「過疎」の捉えなおし（本章・三・③）と通底するところがあるといえよう。

(3) 過疎対策の変化の兆し

以上のように一九九〇年代前半には、過疎の捉え方そのものに関わる様々な論点提起がなされた。しかし、一九九〇年代後半になると『自治研究』『地方自治』では、過疎対策に関する論考が皆無になっていった。「図1」に見られるように、最初の過疎法である一九七〇年過疎法が成立する前後の時期を過ぎると「過疎」という言葉を表題あるいは副題におく論考（資料なども含む）は、著しく数を減らした。それが一九九〇年代後半になると全く見られなくなっていくのである。これまでの論述から確認できるように、両雑誌における過疎対策についての論考は、その多くが当時の主管庁である国土庁関係者によって執筆されていた。では、こうした状況は、中央省庁が「過疎」そのものへの関心を失いつつあったことを示しているのであろうか。

このことを検討する上で一つの指標になると考えられるのが、各年度に発行される『過疎白書』がどの雑誌で紹介されているかということである。平成七（一九九五）年度から平成一〇（一九九八）年度の『過疎白書』は、雑誌『地方財務』で取り上げられている。たとえば、一九九六年九月の『地方財務』（第五〇八号）には、過疎対策室の菊地進による『平成七年度版 過疎対策の現況』について「が掲載されているのである。国土庁関係者による「過疎」についての論考は、この時期以降、雑誌『地方財務』に載ることが多くなっていた。¹⁷「図1」からは、

「過疎」はどのように論じられてきたのか（二）

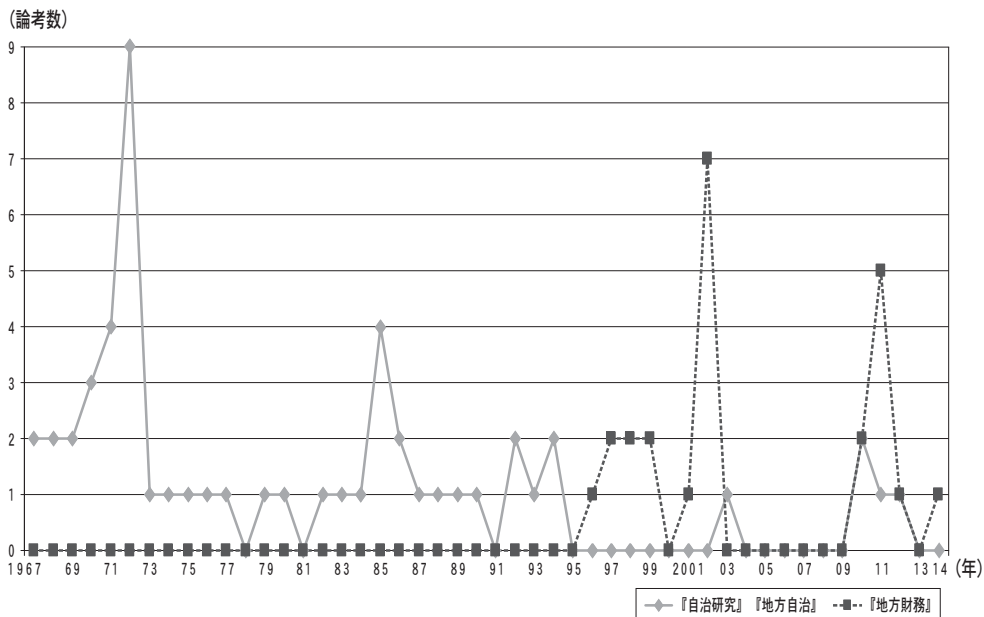


図1 「過疎」を表題(副題)におく論考数の推移

(注) 本図は以下にもとづき作成した。

1. 「過疎」をキーワードに、NDL-OPACの雑誌記事検索を利用して調査した(2015年3月14日閲覧)。
2. 資料扱いのものも論考数に含めた。

『自治研究』『地方自治』での論考数の減少を補うかのように、『地方財務』における論考数が増えていることが確認できる。

こうした掲載雑誌の変化から、中央省庁内で過疎対策への視点が変わりつつあったことを窺うことも可能であろう。『地方財務』は、「自治庁関係官各位の絶大な御協力と御指導」の下で、「法令に基く正しい財務の取扱ひ方を講術するとともに、実務家の抱くいろくくの疑義を平明に解説することを目的とし、地方財政再建への指針たらんことを期する」雑誌として、一九五四年六月に創刊された（創刊の辞挨拶「第一巻第一号、一九五四年六月」。創刊号に「『地方財務』の発刊を歓迎する」（第一巻第一号、一九五四年六月）と題する文章を寄せた鈴木俊一（当時・自治庁次長）は、『地方財務』を「地方財政実務専門雑誌」と位置づけ、「本誌が自治庁関係各課の主任諸君等を中心として編集され、執筆されると云うことであり、常に新しい事態に対する適切な実務方針が示されるであろうから、数多くの地方行財政関係の雑誌とは、また、別個の性格と内容を持つ」ことになると書いている。

一九九〇年代後半に国土庁関係者による「過疎」に関する論考の掲載が、以上のように地方財政の実務雑誌と位置づけられた『地方財務』にシフトしていることは、関係者の関心が過疎債を中心とする財政部分に向かっていたことを窺わせる。過疎債の対象範囲は、後述するように、二〇〇〇年に制定された新たな過疎法のもとでソフト事業にまで広げられた（それまではハード事業のみ）。これは、過疎債の活用方法についての一大転換を意味することであった。こうしたその後の展開を踏まえるならば、「過疎」に関する論考が『地方財務』に掲載されるようになるのは、過疎からの脱却という大きな視点よりも、過疎地域でどのようにお金を使うかという実務的な視点に関心が移りつつあったことを示唆しているように思われる。もともと、過疎対策の中核部分にあったのは、一九七〇年過疎法以来、過疎債を中心とする財政上の特別措置であった。この点についていえば、過疎対策はようやく本来

の位置づけがなされるようになったということができるのかもしれない。

次節で述べるように、一九九〇年過疎法に引き続いて制定された二〇〇〇年の過疎法では、過疎地域の「自立促進」が謳われた。過疎地域が「自立」していくということは、中央政府による過疎地域への関わり方、すなわち中央政府による過疎対策のあり方そのものが変化していくことを意味する。この点においても、一九九〇年代後半における掲載雑誌の変化は、その後の過疎対策の変化を予感させることであった。

五・過疎地域自立促進特別措置法期（二〇〇〇年四月—現在）

(1) 課題認識—過疎対策の総仕上げ

過疎地域自立促進特別措置法（以下「二〇〇〇年過疎法」と記す）では、第一条においてその目的が次のように示された。「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について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」と。これは一九九〇年過疎法とほぼ同じ内容で、「活性化を図り」が「自立促進を図り」に変えられ、「美しく風格ある国土の形成」が新たに加えられるにとどまった。法律の題名が「活性化」法（一九九〇年過疎法）から「自立促進」法（二〇〇〇年過疎法）に変わったように、二〇〇〇年過疎法では、一九九〇年過疎法の基軸にあった市町村の自発的な地域づくりを踏まえ、過疎地域の「自立」が目指されたのである。これを文字通りに理解するならば、過疎地域の「自立」は、中央政府による過疎対策の終わりを意味する。この点において、二〇〇〇年過疎法は、中央政府にとって過疎対策の総仕上げの意味合いを持つものであったということもできよう。

このことを裏付けるように、二〇〇〇年過疎法の下では、過疎対策の意味づけを再考しようという論者が発表されている。前総務省自治行政局過疎対策室長の丸山淑夫は、「過疎対策を考える」（『地方自治』第六七〇号、二〇〇三年九月）のなかで、今後も過疎地域で人口減少が続くことは予想されるものの、減少率は低下していることから、「過

疎対策の主たる性格もかつての人口急減対策から緩やかな人口減少期における低密度・多自然居住地域対策に移行してとらえるべき」であると述べる。そして、「過疎地域」の英訳について「depopulated areas」というより、むしろ「rural areas」にした方が過疎地域の実体により適合的ではないかと論じた。こうした見解は、過疎対策に関して二つのことを示していると考えられる。第一は、一九八〇年過疎法以降、過疎法の題名から「緊急」が外されたのちも、過疎対策が実質的には緊急対策としての内実を持ち続けてきたということである。第二は、人口減少を所与のものとしてしていることから、人口減少をターゲットにしたそれまでの過疎対策の終わりを示唆しているということである。こうした言説から、過疎対策が二〇〇〇年過疎法の下で大きく変わろうとしていたことが読み取れる。

なお、過疎法は、一九七四年六月から長らく国土庁が所管してきたが、二〇〇一年一月の中央省庁再編により、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変更された。

(2) 「自立」した地域づくり

二〇〇〇年過疎法のもとで、過疎地域は「多様で豊かな地域特性と潜在力、可能性を有する」地域と捉えられた。しかし、その一方で過疎地域は「人口減少・高齢化・財政難など地方をめぐる様々な課題が集約される地方の典型」とも言われた。過疎地域は、人口減少地域であるとともに、「全国に二〇年以上先行した高齢社会という状況にある」。「財政力は極めて脆弱な」状態にあると見られた。こうした「全国に先駆けた高齢社会のモデルとしての過疎地域に期待され」たのは、「若者の数が相対的に少ない地域社会において、高齢者が安心して日常生活を送り、地域住民が安定した雇用の場をえて、それぞれの持てる力を十分に發揮し生きがいをもって、適度な財政負担の下に、地域社会を支えあうシステムを作りあげること」であった。こうした「地域づくり」には「決まった『正解』など

「元々ない」のであり、その本質は「与えられた与件（国の制度や地域の属性）の下で、それぞれの地域固有の資源をフルに活用して、新しい時代に対応した自らの新しい価値観に基づいて自らの地域を創り上げること」にあると考えられた（以上、丸山、前掲「過疎対策を考える」）。二〇〇〇年過疎法では、制約はあるものの、過疎地域の主体的な判断で「自立」した地域をどのように創ることができかねるかが鍵とされたのである。

具体的な過疎対策においては、「高度成長時代の公共投資や工場誘致とはちがった、地域経済の自立の道が必要」であるとされた。地産地消、スローフード、スローライフなど「過疎地域がそれぞれの地域の实情に応じていかなる地域起業の道を選択するのか、大切な時が来ている」といわれたのである（以上、同右「過疎対策を考える」）。こうしたなか、「地域経済の活性化手段」としてのコミュニティビジネスに期待がかけられた。もつとも、過疎市町村においてコミュニティビジネスを展開するには様々な限界があり、拡がりはみられなかった。また、実態としては、行政による経済的支援が必要な団体も多かった（以上、西尾明子・聖学院大学大学院「コミュニティビジネスの現状と可能性（一）」（三）「過疎市町村への調査を通じて」『自治研究』第八六巻第七号・九号・第八七巻第一号、二〇一〇年七月・九月・二〇一一年一月）。

こうした過疎対策の出発点として改めて注目されたのが、「過疎地域のコミュニティの基礎単位としての集落」であった。「集落」には、生活扶助機能（冠婚葬祭など）、生産補完機能（草刈り・道普請など）、資源管理機能（農林地や文化など）があったが、当時、過疎地域の約一〇パーセントの集落で「耕作放棄地の増大をはじめ、獣害の発生、管理放棄林の増大、森林の荒廃、伝統的祭事の衰退、棚田・段々畑等の景観の荒廃等が見られ」、「集落機能の維持が困難になって」いた。こうしたなかで考えられたのが、集落移転や集落再編（移転を伴わない集落再編成）であった。このうち集落再編は、「地域コミュニティの連帯の強化策として注目すべき方策」とみられた（以上、丸山、前掲「過疎対策を考える」）。

以上のように二〇〇〇年過疎法では、過疎対策の総仕上げとして「自立」した地域づくりが目指されたのである。

(3) 過疎対策期間の延長・再延長

二〇一〇年に二〇〇〇年過疎法は一部改正され、六年間延長されることとなった。それに伴い、過疎債の適用範囲が「ソフト」事業にも拡げられた。すなわち、①市町村の行政運営に通常必要とされる内部管理経費、②生活保護等法令に基づき負担が義務づけられている経費、③地方債の元利償還に要する経費、以外の自立促進に役立つ事業に過疎債が活用できるようになったのである。具体的には、地域医療の確保（医師確保事業など）・生活交通の確保（コミュニティバス、デマンドタクシー等の運行など）・集落の維持及び活性化（集落支援員の設置、空き家バンクなど）・産業の振興（農業の担い手・人づくり対策、六次産業化など）に使えるようになった。これにより、市町村が過疎債を利用する際の自由度は飛躍的に向上することになった。これは、主管する総務省にとって「過疎地域の自立促進、維持・活性化に向けての切り札」と位置づけられることであった（福島浩・総務省地域力創造グループ過疎対策室企画係長「過疎対策の現状と課題」『地方自治』第七七七号、二〇一二年八月）。公共施設（ハード）の整備を中心に置いてきた過疎対策は、ここにおいて大きく変わるようになったのである。¹⁸⁾

このように「ソフト」事業への過疎債の利用を可能にした過疎法の延長であったが、その最中の二〇一一年三月一日に東日本大震災が発生し、過疎自治体のなかには、その影響で市町村計画の進捗が危ぶまれるところもでてきた。こうしたなか全国過疎地域自立促進連盟（会長・溝口善兵衛島根県知事）から「東日本大震災による過疎法の期限延長等に関する要望」が出され、与野党間で議論が重ねられた結果、二〇一二年六月に過疎法の一部改正法案が可決・成立し、五年間の再延長が決まった（以上、同右「過疎対策の現状と課題」）。かくして、二〇一二年三月までの

間、二〇〇〇年過疎法に基づき過疎対策事業が行われることになった。二〇〇〇年過疎法が目指した過疎地域の「自立」は、さらに猶予期間が設けられることになったのである。

この時期、過疎対策は、従来の過疎法・過疎債を中心とする枠組みから広がりを見せつつあった。すなわち、総務省の制度として二〇〇八年度に「集落支援員」制度、二〇〇九年度に「地域おこし協力隊」が設けられ、過疎法によらない集落向けの個別対策が別途、進められることになったのである。¹⁹⁾「国の過疎地域を中心とする条件不利地域施策の第一の柱は現行過疎法による各種の支援であるが、もう一つの切り口は市町村単位よりさらに細かな地域である『集落』への対策であろう」(同右「過疎対策の現状と課題」といわれたように、過疎対策は、現在、過疎法の枠組みにとどまらない、多様な展開を見せるようになって²⁰⁾いる。

六・おわりに

本章の目的は、雑誌『自治研究』と『地方自治』が過疎問題をどのように捉え、論評してきたのかを考察することにあつた。これまでの論述から明らかなように、二つの雑誌に掲載された過疎に関する論考は、そのほとんどが過疎問題に関係する(した)中央省庁の官僚によるもの、具体的にいうならば過疎法を主管してきた自治省・国土庁・総務省の官僚が執筆したものであつた。ここでは、過疎対策を批判的に検討しようとしたものは見当たらず、過疎対策をめぐる論争を確認することもできない。その論調は、一〇年間の時限法である過疎法に基づく過疎対策を肯定的に評価しつつ残された課題を提示することで、次の新たな過疎法・過疎対策の方向性を示していくというものであつた。二つの雑誌から、それぞれの時期における過疎対策の成果を認めつつ、残された課題について対策を行ってきた中央省庁側の動きが窺われる。

しかし、一〇年ごとに制定された過疎法のたびに過疎問題の具体的な課題が変わっていったにもかかわらず、過疎問題そのものの捉え方は四〇年以上にわたって変わることがなかった。⁽²⁾ このことを「資料1」で確認しておきたい。これは、各過疎法の第一条（目的）を整理したものである。

資料1 過疎法の目的（第一条）

一九七〇年過疎法

最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、⁽¹⁾ 生活水準及び生産機能の維持が困難となつている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与すること。⁽⁴⁾

一九八〇年過疎法

人口が著しく減少したことにより地域社会の機能が低下し、⁽¹⁾ 生活水準及び生産機能が他の地域に比較して低位にある地域について、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するた⁽²⁾ めに必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の振興を図り、⁽³⁾ もつて住民福祉の向上、⁽⁴⁾ 雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること。⁽⁴⁾

一九九〇年過疎法

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について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の活性化を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与すること。

二〇〇〇年過疎法

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について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及美しく風格ある国土の形成に寄与すること。

これを見ると、その時々の課題は、下線部③に示されているように、緊急的な人口急減の阻止・地域社会の基盤強化（一九七〇年過疎法）↓地域の振興（一九八〇年過疎法）↓地域の活性化（一九九〇年過疎法）↓地域の自立（二〇〇〇年過疎法）という具合に変遷していることがわかる。しかし、下線部①にあるように、その前提となる過疎への基本的な問題認識、すなわち人口減少によって地域社会に問題が生じているという捉え方は変わらなかつ

た。そして、本章で述べてきたように一九七〇年過疎法から現在にいたる四つの過疎法で採用された対策の手法は基本的に同じであった。すなわち、過疎債の発行と国の補助負担率のかさ上げを柱とする財政上の特別措置を通じた過疎対策の展開である。こうした各過疎法の連続性を踏まえるならば、一九七〇年過疎法以来、過疎法は一〇年ごとに看板（＝法律の題名）の掛けかえをしてきたに過ぎなかったと評することもできよう。

では、こうした過疎問題について、『自治研究』『地方自治』の論考からどのような論点を引き出すことができるのであろうか。以下では、①過疎対策の総合性の欠如と、②過疎の問題設定のあり方、の二点について検討するとにしたい。

①総合性の欠如

第一の論点は、過疎問題に対する総合的対応に関わることである。本章で述べてきたように四〇年以上にわたる過疎対策の中心にあったのは、地方債である過疎債であった。過疎債は、当初「ハード」事業に限定されていたが、その後「ソフト」事業へと対象を拡張、運用面における変更がなされた。しかし、過疎債を中心とする過疎対策の大枠は変わらなかった。それは、この枠組みが各省庁の取り組みとバッテリーしない、所管のあり方に触れない方法だったからである。²²⁾

こうした過疎対策の枠組みについて、ある農林官僚は、過疎法に基づいて過疎地域のベース部分の整備がなされ、その上に農林水産省の振興山村事業をイメージしていたと述べている。²³⁾ また、各省庁における補助金の所謂「補助裏」に過疎債が使われることもあった。²⁴⁾ 過疎法に基づく過疎対策は、過疎地域の産業振興などに直接的に関わるというのではなく、財政的援助を通して、結果として過疎地域の振興を実現していくというものであった。すなわ

ち、過疎対策は直接的に農家対策などを行うというものでなく、公共事業（公共施設の建設）などを介して間接的に対策をしていくというものだったのである。こうしたことは、過疎法を主管する自治省（国土庁・総務省）と関係省庁の間に重層的な役割分担関係があったことを示している。この意味で過疎法に基づく過疎対策事業は、省庁間に横たわる縦割りの関係（割拠性）に触れるものではなかった。

しかし、実際の過疎問題は、自治省（国土庁・総務省）だけに特化されるものではない。この問題を根本的に解決しようとするのであれば、農業政策や土地利用政策など省庁間の縦割りの関係を乗り越える必要があった。たとえば、自治省大臣官房企画室の緒方喜祐は、最初の過疎法ができる以前の一九六七年に書いた論考のなかで、既に「過疎の問題はそれぞれの地域の問題であると同時に、我が国農林業の問題でもあり、国土の有効利用、国民経済の効率にもつながる問題であり、国のこれら地域の立ち上がりに対する総合的な指導と援助態勢の確立も緊急になされねばならぬことは言うまでもない」（傍点部は引用者による）と指摘していた（緒方、前掲「過疎地域の振興について」）。そして、全国過疎地域対策促進連盟事務局次長の寺本力は「現象的にみると、産業、経済、交通、教育、医療、厚生、社会福祉といった内政上のすべての事務分野にまたがって問題が起こっているのであって、これらの解決をはかるには、どうしても総合的な施策が必要とされる」（傍点部は引用者による）と論じていた（寺本、前掲「過密・過疎問題について思う」）。こうした視点の重要性を裏付けるように四次にわたる過疎法の第一条では、「資料1」下線部②にあるように、漏れなく「総合的かつ計画的な対策を実施……」と書かれていた（これ以外に言及され続けたのは「資料1」下線部④の「住民福祉の向上」と「地域格差の是正」であった）。しかし、翻って考えるならば、一九七〇年過疎法が制定されて以来、四〇年以上にわたって総合的な過疎対策の実施について言及され続けたということは、総合的な対策を行うことが如何に重要かつ困難なことであったのかを物語っているともいえる。第二章で述べ

たように、「過疎」は、元々農林省関係の研究機関で発案された言葉であったが、実際、中央政府で使われる「過疎」という言葉は、自治省（国土庁・総務省）に特化されてきた。たとえば、現行の二〇〇〇年過疎法は、総務省・国土交通省・農林水産省の共管という形になっているが、総務省の窓口が過疎対策室であるのに対して、農林水産省のそれは中山間地域振興課である。²⁷ 農林水産省では、自治省でいうところの「過疎地域」を包含する地域を、別の定義で「中山間地域」と呼んできたのである。²⁸

このように過疎問題への実際の対応に際しては、省庁間の分業体制という大きな壁があった。このことは『自治研究』『地方自治』の論考から確認することができる。たとえば、過疎問題にとつて重要であると考えられる農業政策を過疎対策と関連づけて正面から論じたものを『自治研究』『地方自治』で見つけることはできない。このことについては、宮崎県西郷村長の林田敦が「過疎町村の問題点」（『地方自治』第二九四号、一九七二年五月）と題する論考のなかで「農林業の近代化と再編成」について論じている程度である。勿論、これらの雑誌では、高橋徳一（農林省構造改善局総務課）「農業政策の展開と市町村の役割」（『自治研究』第五十四巻第五号、一九七八年五月）など、農業政策に直接的に言及する論考を見ることができる。しかし、過疎対策の文脈から農業政策について正面から論じたものは見当たらない。国土庁過疎対策室長であった蓼沼朗寿（自治省）は、過疎地域に嫁が来ないということについて「過疎地域ということもあるが、むしろ農業の問題にも大きな原因があるわけで、農家のイメージや農家の考え方というものを真剣に考えてみる必要があるのではないだろうか」と指摘しているが（蓼沼、前掲「過疎の時代」を越えて）、国土庁所管の過疎（過疎対策室長は歴代、自治省から出向してきており、実質的には自治省が中心的な役割を果たしていた）と農林水産省所管の農業が組み合わされて正面から論じられることはなかったのである。

しかも、『自治研究』や『地方自治』の論考からは、過疎対策における総合性の問題（縦割り化の問題）が省庁

間のみならず、省庁内の組織編制とも密接に関わっていたことが読み取れる。たとえば、これまで最も長期間にわたり過疎対策行政を担当してきた国土庁地域振興局総務課「過疎対策室」を例にすると次のようである。国土庁地域振興局には、総務課・過疎対策室のほか、離島振興課、山村豪雪地帯振興課などが置かれてきた。⁽²⁹⁾そして、それぞれのトップ(長)のポストは、国土庁発足にあたって各省庁から定員の振替を行ったことから、歴代、過疎対策室長が自治省、離島振興課長が経済企画庁、山村豪雪地帯振興課長が農林水産省の出身者で占められた(所謂、指定ポスト)。「自治研究」や『地方自治』の過疎対策に関する論考の執筆者の多くは中央省庁の官僚であったが、過疎対策について主管室である過疎対策室の関係者が論考を執筆することはあっても、山村豪雪地帯振興課の関係者などが執筆することはなかった。⁽³⁰⁾これらのセクションが担当した過疎法、山村振興法(一九五三年、所管省庁・農林水産省↓国土庁↓現在、農林水産省・国土交通省・総務省)、離島振興法(一九五三年、所管省庁・経済審議庁↓経済企画庁↓国土庁↓現在、国土交通省・総務省・農林水産省)は「農山村に関係の深い代表的な『地域政策立法』⁽³¹⁾であり、同じ地域振興局内の組織がそれぞれ所管していたが、課(室)を越えて論考が執筆されることはなかったのである。

なお、総合性の欠如という観点からいえば、『自治研究』『地方自治』では、過疎対策に関する論考において全国総合開発計画が正面から取り上げられていないことに気付かされる。それぞれの時期の過疎対策は、全国総合開発計画と関わりあうところがあった。たとえば、最初の全国総合開発計画では、地域間格差の是正と過大都市の防止が目指された(座談会「地域開発と地方自治」『地域開発』一〇号、一九六五年七月)。次の「新全総は、過疎法にとって『上位計画』であり、その影響は大きかった」⁽³²⁾。そして、第三次全国総合開発計画では過疎・過密問題を解消するための「定住構想」が、第四次全国総合開発計画では多極分散型国土を形成するために「交流ネットワーク構想」が打ち

出されるなどしたのである。『自治研究』は「臨時増刊新国土総合開発法と地方自治」（第四十九巻第七号、一九七三年七月）を編集し、『地方自治』は諏訪部信（自治省大臣官房企画室課長補佐）「工業立地と地方自治」（第二七七号、一九七〇年二月）や矢野始（自治省振興課長）「定住構想」（『地方自治』第三六九号、一九七八年八月）を掲載するなどしている。しかし、過疎対策と全国総合開発計画の関係を強く意識し、両者の関係を正面から論じた論考は皆無であった。もともと、「過疎」を表題においた論考で全国総合開発計画についての指摘がなされなかったわけではない。第四次全国総合開発計画について「過疎過密の一層の進行を防ぐため、過疎地域農村の活性化対策は重要な施策として位置づけられている」との指摘や（柿沼伸司ほか、前掲「過疎地域農村の活性化について」（自治大学の政策課題研究⑥））、「その基本計画において中核的担い手の育成、基盤整備や新技術の導入による高生産性農林水産業の展開と都市との交流によるリゾート整備等により、活性化を図ろうとしている」などの言及を見ることが出来る（松下高輝ほか、前掲「廃村へのソフトランディング―市町村枠を超えた集落移転による過疎地域の再編（自治大学の政策課題研究⑩）」。しかし、これらの論考は、過疎対策と全国総合開発計画の関係を考察しようというものではなかった。なお、過疎対策と全国総合開発計画については、両者の間に「矛盾し対立する」関係があったと論じる研究者もいる。⁽³³⁾『自治研究』『地方自治』で両者の関係を正面から取り上げた論考がないのは、こうした見解を裏付けているのかもしれない。

②問題設定のあり方

第二の論点は、過疎の問題設定に関わることである。これまで述べてきたように過疎対策は、元々、農山村部における人口急減問題に端を発するものであった。一九八〇年代に入ると、過疎地域の人口減少は落ち着きをみせ、過疎対策を通したハード面の整備が一段落し、過疎地域は悲観的な状況ではなくなっていた。こうしたなか一九八

○年代中頃に国土庁過疎対策室長となった蓼沼朗寿は、過疎の問題設定の仕方そのものを問うような議論を展開した(本章・三・③)。蓼沼は、人口の増減に軸足を置く過疎問題の捉え方を、スケールメリットを追求する工業社会の精神そのものであると疑問視し、「要は、地域の人々が物質的にも、精神的にも、豊かに暮らせるかどうかを考えればよいということなのである」と述べる。そして、それまでの過疎問題の捉え方を一変させるような「人口の減少した地域が衰退した地域と同義であると考えerる必要は少しもない」ことを論じたのである(以上、蓼沼、前掲「『過疎の時代』を越えて」。これは、人口の増加と経済成長を連動させ、人口の減少を地域の衰退というマイナス現象として捉えてきたそれまでの過疎問題について、問題の立て方そのものを変えることを意味した。まさに、「『過疎の時代』の終わり」を告げる問題の捉え方なのである。そして、一九九〇年代になると、人口減少が予想されるなかで、自治省財政局指導課の吉山治や国土庁過疎対策室長の吉田哲が、人口減少率に囚われないそこに暮らす人々の幸福や、「都市へのキャッチアップ」思考からの脱却という、それまでの過疎のイメージを転換させるような問題提起を行った(本章・四・②)。

しかし、今日に至るまで、基本的に過疎を人口減少⇨マイナスイメージ(地域の衰退・後進地域)として捉える視点は、変わることがなかった。すなわち、「資料1」下線部①に見るように、一九七〇年過疎法から現在にいたる四つの過疎法では、第一条で漏れなく、人口の急激な(著しい)減少によって地域社会で問題が生じているという問題設定がなされてきたのである。そして、人口減少率を一つの指標として「過疎地域」の指定がなされ、人口減少の阻止をターゲットに置いた対策が基調でありつづけた。蓼沼朗寿・吉山治・吉田哲がその時々打ち出した過疎問題の新たな捉え方は、本流にはならなかったのである。

自治省財政局指導課の吉山治は、過疎問題の認識についての特徴を次のように述べている。「過疎という現象を

端的に言うのであれば急激な人口流出によって、地域住民が一定の生活水準を維持できない状態になり、既存の地域社会が不安定になることをいう。『過疎』という言葉に、単なる人口減少という事象を表す意味以上に、そのことが引き起こす様々な問題に加えて、克服すべきもの、解決すべきものとしてその意味をとらえているということが……特徴であると思われる」と（吉山、前掲「過疎と向き合う―新過疎法に基づく過疎対策と映画『息子』より―」。本章で論じてきたように、過疎問題の歴史の基軸には、「克服すべきもの、解決すべきもの」としての人口減少問題があった。

近年、こうした視点から人口減少に着目しているものとしては、二〇一四年一月に成立した「まち・ひと・しごと創生法」を挙げるができる。その第一条（目的）には、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけること……」と記されている³⁴。昨今の地方創生をめぐる議論は、全国的な人口減少を踏まえたもので、過疎問題が前提としていた都市部における人口増加に対する農山村部の人口減少問題とは些か位相が異なることには注意が必要である。しかし、人口減少のつづく地方のあり方が一九七〇年過疎法以来、四〇年以上にわたって問題でありつづけ、その問題解決が未だ果たされていない現実は、これまでの問題設定のあり方の限界を示しているのかもしれない。本章で論じた「過疎」の問題史からは、人口減少⇨地域の衰退⇨マインスマクス現象として捉える問題設定の仕方が一面的なものであり、そこからどのように発想・価値観を転換していくのが今後の一つの論点になることが窺われる。新たな発想の萌芽は間歇泉的ではあるが、『自治研究』『地方自治』の論考のなかからも確認することができる。

では、本章で述べたような中央における過疎問題の問題設定や、それに基づく過疎対策を地方の側はどのように受け止めてきたのであろうか。このことについて、第四章では雑誌『地域開発』を通して考えていくことにしたい。

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、過疎対策に関わる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。

(1) 以上は、中央省庁関係者への聴き取り調査による。

(2) 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。

(3) 福岡県過疎地域対策促進連盟が行った「過疎地域住民意識調査」を用いた福岡県地方課長の丸山高満「過疎の人びと」〔『地方自治』第三一〇号、一九七三年九月〕は、そうした論考に入らないものである。

(4) 自治官僚の立田清士は「例えば山形県に白鷹（しらたか）という町があるんです。その集落を移転するために、私は口説きに行きました」と述べている（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、一一七頁）。

(5) 立田清士「新しい地方自治を求めて―四〇年間の歩みを省みて―」（自治大学校編『自治大学校創立四十周年記念論文集―二十一世紀の地方自治の諸課題―』ぎょうせい、一九九三年）三四四頁。

(6) 中央省庁関係者への聴き取り調査では、過疎法が「条件不利地域を串刺しにする財源法である」と説明された。

(7) 因みに、一九六九年に閣議決定された新全国総合開発計画は「農村の人口流出の性格を、大都市の労働力需要に伴って、

生産性の低い農業に従事していた農村の過疎労働力が適正配置をめざして起こした運動とみなし、農業・農村人口の減少を、むしろ望ましいものと位置付け「ていた（保母武彦「農村財政の課題」日本地方財政学会編『分権化時代の地方財政』勸草書房、一九九四年、一六一頁）。

(8) こうした後進性からの脱却は地方（自治体）の側が望んでいたことでもあった（西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『五五年体制の形成と崩壊―続・現代日本の政治過程』岩波書店、一九七九年、二〇五頁）。

(9) 「社説 最低限の過疎対策」絵に描いた餅にするな（『山形新聞』一九七〇年二月一〇日）。こうした危惧を裏付けるように、財政学者の保母武彦（島根大学）は、「過疎地域と地方交付税」（『都市問題』第七五巻第五号、一九八四年五月）のなかで、過疎自治体である島根県見町町の財政について考察を行い、過疎対策として行われた道路整備事業などに充当された過疎債等の返還が公債費の増大につながっていることを指摘し、公債費により財政圧迫と財政硬直化が進んでいることを論じている。

(10) この時期までの政治・行政の展開を幅広く論じたものとして、西尾、前掲「過疎と過密の政治行政」。

(11) 蓼沼は、人口の「量」的側面ではなく、「人口構成とか人口再生産機能とか、地域共同体を支える多様な生活基盤の維持と、そのための人材」といった「質」的側面の重要さを主張している。そして、究極的には「要は、地域の人々が物質的にも、精神的にも、豊かに暮らせるかどうかを考えればよい」と論じた（蓼沼朗寿「『過疎の時代』を越えて」『地方自治』第四六三号、一九八六年六月、一六一―一七頁）。

(12) もっとも、こうした森重の論考のなかにも過疎地域そのものの価値を見直そうという過疎問題の捉えなおしにつながる視点を窺うことができる。森重は、「過疎地域は、豊かな自然と地域に根差した伝統文化や人情など、我が国の将来に向けての貴重なストックを有している」と述べ、それを「地域づくり」に結びつけ、ひいては、我が国が文化的に「厚み」を増す

ことができるかは、ひとえに過疎地域の『行政』と『住民』の取り組みにかかっている」と論じたのである（森重俊也「過疎地域の現状と課題」『地方自治』第四七六号、一九八七年七月）。

- (13) 高齢者対策については、次の過疎法である一九九〇年制定の「過疎地域活性化特別措置法」で「過疎地域」を指定する人口要件に高齢者比率や若年者比率が加えられることになった。松野光伸は、こうした一九九〇年の過疎法における人口要件の変更について「人口減少率だけでは従来の過疎自治体の多くをそのまま過疎地域に指定することが難しくなり、過疎からの『卒業』による財政支援の打ち切りを嫌う多くの過疎自治体からの強い要望」があったと指摘している（松野光伸「福島県の過疎対策」福島大学地域研究センター編『グローバルゼーションと地域』八朔社、二〇〇〇年、二二二頁）。

- (14) 日本における「小さな政府」の展開については、たとえば、岩田規久男『小さな政府』を問いなおす（筑摩書房、二〇〇六年）。

- (15) 地方財政調査研究会編『最新 過疎・辺地債ハンドブック』（ぎょうせい、二〇一四年）四頁。過疎債の対象範囲はそれまで施設の整備に限定されていたが、一九九〇年過疎法の下でレクリエーションなどに関わる第三セクター等の法人に対する出資・補助にまで拡げられた。

- (16) これ以前の「地域おこし、地域づくり」としては、一九八〇年過疎法の時期にあたる一九八八年度―一九八九年度に過疎法とは別に「ふるさと創生一億円事業」が実施されている。

- (17) たとえば、過疎地域自立促進研究会「新過疎法の制度と運用①～⑥」（『地方財務』五七一号～五七六号、二〇〇一年一月号～二〇〇二年五月号）。これは「国の過疎対策担当者等による分担執筆による」（過疎地域自立促進研究会「新過疎法の制度と運用①」（『地方財務』五七一号、二〇〇一年二月号、一二二頁）。

- (18) こうしたソフト面への配慮は、一九七〇年過疎法について論じるなかで既に言われていた（内藤正中「過疎地域対策の展

- 開」内藤正中編『過疎問題と自治体』多賀出版、一九九一年、六四頁）。
- (19) 二〇一〇年から集落支援員の設置に過疎債が使えるようになった。
- (20) 過疎法が議員立法であるのに対して、集落支援員制度は、それを補充する行政側の仕組みとして位置づけられるという（聴き取り調査による）。
- (21) この法律が議員立法であることを念頭におくならば、この背景には、地方の側からの要求と、それを踏まえた政治の要求があったと考えることができる。
- (22) 中央省庁関係者への聴き取り調査による。
- (23) 中央省庁関係者への聴き取り調査による。
- (24) 自治体関係者への聴き取り調査による。たとえば、総務省の「民放テレビ放送難視聴等解消施設整備事業」（情報通信格差是正事業補助金）では、地方財政措置として「過疎債」があげられ、過疎債が補助裏の財源として示されている（<http://www.soumu.go.jp/soutsu/nokkaido/D/D2k/02/02-03.htm> 二〇一五年三月六日閲覧）。
- (25) 保母、前掲「農村財政の課題」一六四頁。
- (26) 二〇〇〇年過疎法を立法化する際には、特定農山村、離島などバラバラに存在する地域振興法を総合化すべきとの主張もみられた（松野光伸「過疎対策法制」『北海道自治研究』四四六、二〇〇六年三月号）。なお、中央省庁関係者への聴き取り調査では、そもそも過疎法は緊急措置法としてはじまったものなので、総合化は考えていなかった。総合化した法律を作ろうとしたら何年もかかっただろうということであった。
- (27) 「中央省庁等改革に伴う過疎地域自立促進特別措置法の施行に関する事務の取扱いについて」（二〇〇〇年二月二八日）に基づき、過疎対策室が事実上、主管課的な役割を果たしている（聴き取り調査による）。

- (28) 農林水産省設置法第四条第三八号には所掌事務として「農山漁村及び中山間地域等（食料・農業・農村基本法（平成十一年法律第六十六号）第三十五条第一項に規定する中山間地域等をいう。以下同じ。）の振興に関する総合的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること」とあり、「中山間地域等」の振興に関する事業を行うとある。ここに「過疎地域」という言葉は見られない（この言葉は附則に記されている）。なお、「中山間地域等」の定義は、「食料・農業・農村基本法」第三十五条第一項で「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」とされており、具体的には、①特定農山村法による「特定農山村地域」・山村振興法による「振興山村」・過疎法による「過疎地域」・半島振興法による「半島地域」・離島振興法による「離島地域」を合わせたもの、あるいは②農林統計上の「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせたものを指している。また、県レベルでは県毎にその定義が異なる。因みに、一九六〇年代に、農林省は「過疎地域実態調査」を行っている（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）。このことから、一九七〇年過疎法以前の時期には農林省も「過疎」という言葉を使っていたことが分かる。

(29) 組織については、国土庁編『国土庁史』（ぎょうせい、二〇〇〇年）の「資料」参照。

(30) 中央省庁関係者への聞き取り調査による。

(31) 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）八六頁。

(32) 保母、前掲「農村財政の課題」一六二頁。

(33) 内藤正中は、過疎法が議員立法になった背景に、同時期に作成された新全総との矛盾があると次のように論じている。「たとえば過疎法では、過疎地域の立場から人口急減の防止がうたわれているのに対して、新全総では、農山漁村からの人口流出を、これまで生産性の低い農業に従事していた農村在住の潜在失業者なり過剰労働力が、大都市での労働力需要によつ

て適正配置をめざして運動を起したものであり、農業人口の減少は、それ自体として、むしろ望ましいものと考えられるべきであるとしている」と。内藤正中、前掲書、六〇―六一頁。

- (34) 溝口洋（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局参事官）は、「『人口の減少に歯止めをかけ』ること、そして、『東京圏への人口の過度の集中を是正』することを正面から掲げた法律は、これまで我が国には存在しなかった」と述べている（溝口洋『まち・ひと・しごと創生法』の解説（上）―その制定の背景』『地方財務』第七二七号、二〇一五年一月、七六頁）。

- (35) 「2015年 自治・分権展望」（『西日本新聞』二〇一五年一月九日朝刊）における神野直彦東京大学名誉教授と大西直人九州大学教授との対談では、「人口増や都市化に固執」しないという視点が提示され、「量より質が求められる時代」になり「脱工業化時代に地域住民の生活をどう高めるか」が論点になると指摘されている。また、評論家・日本近代史家の渡辺京二は、「競争すれば必ずトップに近い少数者と、それ以外のどん尻的多数者が生まれる。そういうどん尻組が悲惨だというのは、まことに貧しいものの見方だ。どん尻組にはどん尻のしあわせがある」と述べ、「経済実績であろうがオリンピックピックであろうが、そんなものでトップグループにはいらなくても、そこに住む人間がよい質の生活を送り、よいものを作り出している限り、それはよい国、というよりよい社会である」と説く。そして、「生活の質のよさ」の要件を具体的に論じる（提論 明日へ 質の良い生活）『西日本新聞』二〇一五年二月二日朝刊）。本稿における視点は、こうした見解から大きな示唆を受けている。