

「過疎」はどのように論じられてきたのか（三）

——五つの雑誌を通してみた「過疎問題」史——

東大 魚住 弘 久  
原 黒 太 郎  
正 太 明

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）
- 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）
- 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）
- 五・過疎地域自立促進特別措置法期（二〇〇〇年四月―現在）
- 六・おわりに

(以上、第一三三号)

第四章 雑誌『地域開発』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) 集落移転をめぐる議論
  - (2) 産業振興・開発をめぐる議論
- 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) 中央政府の過疎対策への批判
  - (2) 自律的な過疎対策に向けて
  - (3) 過疎問題としての公共交通問題
- 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) 中央政府の過疎対策への批判
- (2) 過疎の克服に向けて

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) 中央政府の過疎対策への批判
- (2) 過疎問題解決の要点
- (3) 東日本大震災後の『地域開発』

六・おわりに

（以上、本号）

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

## 第四章 雑誌『地域開発』にみる「過疎問題」

本章では、雑誌『地域開発』に掲載された「過疎」を表題におく論考を中心に、地方（地域）の側から「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、『地域開発』において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

雑誌『地域開発』は、第一章でも述べたように、財団法人「日本地域開発センター」が刊行する月刊誌である。

ここでは地域政策が幅広く取り上げられ、そのなかで過疎問題が論じられている。過疎問題については、それを表題におく論考が散発的に掲載されているほか、数年に一度、「特集」が組まれた。たとえば、「地域開発と環境問題——過疎地域の開発と環境問題」（八九号、一九七三年二月）、「新過疎時代」（三〇一号、一九八九年一〇月）、「地域フォーラム in 中国<sup>89</sup> 過疎地域における交流とまちづくり」（三〇五号、一九九〇年二月）、「過疎克服の哲学」（三二九号、一九九二年二月）、「過疎再生の視点——山間過疎地地域リーダー研修会・国際過疎問題セミナーより」（三四九号、一九九三年一〇月）などがある。

過疎問題は、『地域開発』の出版母体である財団法人「日本地域開発センター」自身が関心を持ったテーマでもあった。一九八九年一二月に「日本地域開発センター」は広島県・島根県とともに「過疎地域における交流とまちづくり」をテーマに「地域フォーラム in 中国<sup>89</sup>」を開催し、一九九三年七月には山梨県早川町で「山間過疎地の地域リーダー国際研修プロジェクト国内研修」を実施するなどしているのである。こうした催しについては、後日『地域開発』で、先に述べたような「特集 地域フォーラム in 中国<sup>89</sup> 過疎地域における交流とまちづくり」（三〇五号、一九九〇年二月）、「特集 過疎再生の視点——山間過疎地の地域リーダー研修会・国際過疎問題セミナーより」（三四九号、一九九三年一〇月）などの形で「特集」が生まれ、内容が報告された。過疎問題は「日本地域開発センター」の行事と連動する形で取り上げられる傾向が見られた。<sup>1)</sup>

過疎問題に関する主な執筆者は、自治体の首長・職員、現場に精通した研究者、まちづくりに携わる民間人など

多岐にわたった。そのため『地域開発』では、学術的な論考ばかりでなく、過疎地域における取り組みや活動を伝えるものが多い。第三章で論じた『自治研究』『地方自治』と異なり、『地域開発』では中央省庁関係者による執筆を確認することはほとんどできないのである。過疎問題を表題におく論考は、経済企画庁総合開発局の古賀正浩「過疎地帯の実情と問題点」（三七号、一九六七年一〇月）、国土庁地方振興局総務課過疎対策室整備係長の高村和孝「白書から 過疎対策の現況とその対策——『過疎対策の現況』（昭和五九年度版）から——」（二五二号、一九八五年九月）の二つであり、それ以外には、国土庁地方振興局過疎対策室長の小濱本一が国際過疎問題セミナー「過疎再生の政策的視点と国際研究交流」（三四九号、一九九三年一〇月）で発言した内容が掲載される程度であった。こうしたことから『地域開発』では、過疎問題が主に過疎地域の側から取り上げられていることが窺われる。以上のような雑誌の特徴を踏まえるならば、『地域開発』を検討することで、過疎問題に対する「現場」の視点・論点が浮かび上がってくるものと考えられる。

## 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）

『地域開発』を見ると、過疎法に基づく過疎対策がはじまった一九七〇年代前半に過疎問題が集中的に取り上げられていることが分かる。この時期の過疎対策への見解としては、東京女子大教授の伊藤善市の類型化によると現状維持論・積極開発論・拠点形成論・集団移転論・自由放任論に整理されるが、伊藤は「過疎法（昭和四五年）においては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を目的としており、一見人口ひきとめ政策のようにみえるが、その中身を吟味すると、拠点形成論およ

び積極開発論が中心となっている」と捉えていた（「過疎対策に対する提言」八九号、一九七二年二月）。因みに、伊藤が一九七〇年過疎法の中心にあると見做した「拠点形成論」とは「これまで分散していた集落を適当な拠点にかため」ようとするものであり、「積極開発論」とは「山村の開発可能性に期待し、国土の開発ないし国土の改造といった見地から、その積極的利用をはかろうとするもの」であった<sup>③</sup>。以下では、この時期の過疎に関する論考で特に論点となった「集落移転」（拠点形成論）と「開発」（積極開発論）について、それらがどのように論じられていたのかを検討していくことにしたい。これらは第三章で論じたように、中央政府が過疎問題の解決策として当時、重視していたことであった。

### (1) 集落移転をめぐる議論<sup>④</sup>

一九七〇年過疎法によって制度化された「集落移転」について、東京女子大学教授の伊藤善市は、「集落再編成、集落の移転、跡地買上などについては、十分な措置がなされていない」と批判しつつも、過疎対策として「人間が住むのに不適切かつ不可能な地域には、これ以上の行政サービスを提供せず、むしろ適地に移動させ、そこで高水準の行政サービスを提供すべきだという考え方がでてきた」ことを評価する。これは、「まず人間のいるところに行政サービスを提供することが基本であった」それまでの「伝統的な行政の考え方」に対して、「明らかに発想の転換を意味」していた。（以上、「過疎対策に対する提言」八九号、一九七二年二月）。では、過疎問題の解決策としての集落移転はどのように論じられたのであろうか。

まず自治体関係者の論考を見てみよう。山形県企画部係長の半田次男は「過疎地域の課題と対策の方向」（八九号、一九七二年二月）で、「末端<sup>⑤</sup>の限界集落の人々に国民生活のナショナル・ミニマムを享受させるためには、まちや拠点

集落への誘導が基本となろう」と論じる<sup>(5)</sup>。そして、「開発事例の分析と評価」（八九号、一九七二年二月）のなかで半田は「集落再編成計画の目標はいかにして移転する人々の真の幸福をどのように築き上げるか」にあると述べ、集落再編成の手順として「問題集落の正しい実態をとらえ、部落の意志を的確に知ることが不可欠の条件である。具体的な計画作成段階では、受け入れ側の諸条件も充分吟味しつつ、人々がどのパターンの移転を希望しているかを明らかにし、どのような移転のしかたが最も望ましいかを充分検討し、つめていくことが大切となる」と個別対応の必要性を指摘した<sup>(6)</sup>。因みに半田は、「集落の移転のパターン」について農業総合研究所所長の渡辺兵力の整理を用し、「①単独離村・分散移住、②集団離村・分散移住、③集団離村・団地づくり、④集団離村むらづくり、⑤挙家離村・団地づくり、⑥挙家離村・むらづくり、がある」としている。このことから分かるように、ここでの「集落再編成」とは「集落移転」を指していた。また、山形県白鷹町係長の金子昭一は、「集落移転」を過疎地域にとつて必要不可欠のことであると考えた。金子は「長期的にみれば、末端集落の人々に対して都市的便益をひとしく享受させるには、集落の再編整備が必至である」と述べ、自治体の置かれた状況を「集落再編成は避けて通れない問題となってきた」と論じたのである。当時、白鷹町は「人口減少は末端集落ほど顕著で、三五〇四〇（一九六〇）六五―引用者注）年には一〇・二％の減」という状況に置かれていた（以上、「白鷹町の過疎対策」八九号、一九七二年二月）。このように自治体関係者は、集落移転を、住民福祉を確保するために必要なことと捉えていた。こうした観点から、山形県小国町係長の高橋睦美も、小国町において集落移転は「より高い水準の生活への誘導と保障を図ることに重点」をおいて取り組まれたと述べる。そして、「居住環境の改善を重点として進めてきた」集落移転を含む開発について論じながら、「過疎対策の小国方式」について紹介する。「小国方式」とは、「人々の産業及び生活に対する意欲高揚を図るとともに、都市的生活便益を享受させる」ために町の中心部と拠点集落、拠点集落の背後にあ

る集落の間の交通網を整備し、各拠点集落には社会施設を集中整備することで、公共施設の有機的配置と機能分担を図ろうというものであった。具体的には、町の中心部以外で背後集落を抱えた拠点集落に「総合施設を整備するとともに、生活関連公共施設の誘導を促進して、拠点の形成（集積地区の形成）を図り」、「母都市（町の中心部）には、高いレベルの都市的施設の整備を図り、工場を誘致し、開発拠点としての総合センターを設置する」という「拠点開発構想と総合センター建設」を中心としていた（以上、「小国町の開発構想」八九号、一九七二年二月）。

次に研究者による論考である。東京大学教授の川野重任は「孤立集落の整理で役場所在地への住居の集中は現に行われているし、また、今後さらに政策的にも推し進められることであろう」と集落移転の推進を自明視した（「過疎問題地域の種々相」八八号、一九七二年一月）。東京女子大学教授の伊藤善市もまた「過疎地域の拠点育成や、拠点と拠点を結ぶ交通通信網の整備のために、重点的な措置をとるならば、現在進行中の集落の再編成がいつそう促進されることになろう」と述べ、拠点形成論の重要性に触れつつ「集落の再編成は必至だ」と結論づけた。伊藤は、「人間の住むことが不適切ないし不可能な地域と、十分な行政サービスを行える地域を区分し、効率のよい行政サービスが提供しえる条件をそろえ……ることが重要である」と、行政の効率性の観点から集落移転について論じたのである（以上、前掲「過疎対策に対する提言」<sup>⑦</sup>）。

この時期の集落移転に関わる論考は、以上のように推進論で占められたが、集落移転を否定しないまでも、それにやや慎重な議論があったことも確かである。山形県朝日町の朝日相扶製作所長で、住民参加の地域開発・むらづくりをめざして結成された「いもがわクラブ」の事務局長でもあった阿部宗一郎は、「挙家離村は、家族扶養の収入のメドがついてから、最終の手段として考えるべき」もので「挙家離村は老人にとって精神的に自殺以上の苦悩になる危険がある」と述べる。「部落の集団移転施策とは、人と家の集団移転ではなく、所得の『場所』の集団移



転から始めねばならぬ」と考えたのである。ここでの「所得の『場所』の集団移転」とは、「所得をうる場所」として工場を町に誘致することを指している（以上、「むらづくりとコミュニティ運動」八九号、一九七二年二月）。また、集落移転を決めるのは住民であって、その環境を整えることが第一に重要であるとの見解も見られた。電力中央研究所電力経済研究部の根本和泰は、「移動する住民が合理的な判断を下すに足るだけの十分な情報提供」と「移動した先での経済上、生活上の参入障壁が十分に取り払われ」る必要性を説く。その上で「あとは住民の合理的な選択行動にまかせておけばよい」と論じたのである（以上、「過疎問題の出口はどこか——過疎地域住民の残留とその阻害要因」一〇一号、一九七三年二月）。

ところで、実際の集落移転には様々な困難が伴った。山形県白鷹町板窪地区の区長である土谷明蔵は、「板窪区長日誌——板窪の歩みと課題——」（八九号、一九七二年二月）のなかで集落移転の経緯を説明しつつ、その苦悩について述べている。職場が決まってからの移転か、移転してから職場を探すかということよりも、「まず、みんながまとまっておりることに結束を固めていかなくはと考えた」「だれでもできる（集落内の貧富の差にとらわれないということ——引用者注）移転であるとの一線を引くことが大切だ。この一線をどこに引くのが一番苦労だった」と。さらに土谷は集落移転との関連で、集落と外部との関わりについても言及し、大学関係者による調査や報道を強く批判した。「一番腹のたつのは、調査と称する無責任な先生方や学生たち。よく判りもしないで目をひくような記事をかか新聞社やテレビ」であったと。土谷によると、学生や研究者の中には「こちらの都合もきかずにおしかけ、根ほり葉ほり聞やくだけでおしまい」という者もいたという。また新聞社に対しては、「いろいろ悪いところをほじくりだして『誰それはそうだった』という記事だけは止めてもらいたい」「書かれたために、部落内で、その人はどれげ心<sup>マデ</sup>を痛めたことか」と批判した。

では、集落移転が推進されれば過疎問題は解決されるのであろうか。このことについて東京大学教授の川野重任は、集落移転の推進を自明視しつつも、「しかし、それはいわば生活の問題である一局面の解決に過ぎず、それを支える経済問題としては依然として残っている」と述べる。つまり、集落移転は「一局面の解決」に過ぎず、過疎問題そのものが解決されるわけではないというのである。そして、取り組まれるべきは「地域全体としての産業の問題であり、雇用の問題である」と論じた（以上、前掲「過疎問題地域の種々相」）。

過疎問題を解決する核心に産業振興・雇用問題があることは、様々な論考で指摘された。東京女子大学教授の伊藤善市は「青年たちは、生活環境をいくら整備しても、働く職場のないところないし通勤できないところには定住できない」と述べ（前掲「過疎対策に対する提言」）、電力中央研究所電力経済研究部の根本和泰は「山村部ないし農山村部の過疎地域に生活する住民が今の所得によつては自らの消費欲求をとうてい満足させることはできない、という意識を持ちはじめること、まさにこれがもつと高い所得機会を求めて離農、離村していく誘因であるといえないだろうか」と論じた（前掲「過疎問題の出口はどこか——過疎地域住民の残留とその阻害要因——」）。では、過疎問題を乗り越える核心にあるとされた産業振興・雇用対策はどのように語られたのであろうか。

## (2) 産業振興・開発をめぐる議論

「産業振興」は、過疎地域に新たな産業を導入することで、雇用を生み出す手法であった。それは、いわば「出稼のないむら」にするためであり、「出稼に見合う程度の所得をあげる方法」であった。阿部宗一郎（山形県朝日町・いもがわクラブ事務局長・朝日相扶製作所長）は、「その（出稼ぎ解消の——引用者注）方法はひとつしかない。むらに工業の導入である」と述べる。「むらの今日最大の課題は、青年達をどうしてむらに止めるか。青年達の職

場をどうやって開発するか」にあった（以上、前掲「むらづくりとコミュニティ運動」）。むらに職場を作り出すことで、過疎問題は解決できると考えられたのである。そして、同様の観点から山形県小国町の高橋睦美係長は、「就業機会の増大をはかるため、既存企業の育成強化に努めるとともに、町内に分布する開発可能な資源に結びつく産業の開発と企業の誘致をはかる」必要性を説いた（前掲「小国町の開発構想」）。また、山形県白鷹町の金子昭一係長は、Ｕターン者に期待しつつ、「安定した職場の開拓、企業誘致と既存企業の育成をあげ、ついで生活圏を結び最寄り都市を結ぶ道路の整備を強調」した（前掲「白鷹町の過疎対策」）。企業誘致は道路整備と結びつけて論じられたのである。

産業振興としての企業誘致は、それ以前から過疎地域では大きな課題になっていた。一九八〇年五月に鹿児島県川内市で開かれた定住圏に関するシンポジウムで、地域総合研究所の森戸哲は、川内市が「なかなかの手腕を持って企業誘致をされてきた」「いわゆる開発行政をかなり強力に推進して来られた」と評している。そして川内市長の福壽十喜は、川内市が企業誘致を強力に進めてきたこととの関連で原発誘致のための用地買収について「玄海（佐賀県玄海町―引用者注）と用地買収の競争をし」たこと、「用地買収には手練手管も必要で」あることなどを詳細に紹介した。この福壽の発言を受けて、九州経済調査会の藤沢憲治は次のように述べている。「原発誘致をめぐる土地買収の問題……といった、非常に重要な問題が出ました。川内市の場合、原発が大きな問題になっていますが、京都セラミックあるいはまた中越パルプという誘致企業もあります。原発は特殊なケースだと思えますが、南九州では（昭和―引用者注）四〇年代の開発を通じて、いわゆる企業誘致が大きな問題となり、それなりの展開がなされました」と（以上、「全体討論 定住圏構想と地域開発」一八九号、一九八〇年六月における発言）。ここでは、原発が企業誘致の「特殊なケース」とされてはいるものの、原発誘致が企業誘致と明確に区別されていないことは興味深い。⑧  
因みに、同シンポジウムで基調報告を行った川内市の福壽十喜市長は、川内原子力発電所について次のように語って

いる。「昭和三九（一九六四—引用者注）年ごろは、原子力発電所は非常にクリーンなもので、こんないいものがあるか、ということとで、ときの市長が盛んに誘致運動をしてきた」「そのころは、原子力発電所にこんなに事故や故障がある（一九七九年三月二八日に米国スリーマイル島で原子力発電所の事故が起きている—引用者注）ということとは全然知らないものですから、純粹に全市民を挙げて、社会党も協力して誘致運動をしてきた」と（以上、「基調報告 川内市のまちづくり」一八九号、一九八〇年六月における発言）。そして、その後の全体討論のなかで福壽市長は、企業誘致や原子力発電所建設の弊害について、「そういう企業が来たために、専業農家が減ってきた」「原発建設が始まり、夫婦ともども建設業に行ってしまった」と述べている。しかし、農家の減少は必要悪であり、「いまの農業で食っていくかということになりますと、食っていけない、やむを得ないこと」とされた。「農村地域が疲弊してきつつある」ことから、「消費人口を増やし、農村の作った野菜も売れるように、持っていかなければならない」「川内に企業を持つてくれば隣接市町村も栄えていくのだ、過疎化をとめようじゃないか、そういう面で川内には責任があります」と考えられたのである（以上、前掲「全体討論 定住圏構想と地域開発」一八九号、一九八〇年六月における発言）。

さて、企業誘致のほかには、産業振興の文脈で指摘されたのが観光産業の可能性であった。ここでは、高度経済成長に伴い豊かになった人々が過疎地に観光に出掛けるようになったことが念頭に置かれていた。東京大学教授の川野重任は、「過疎化は反面、国全体としての経済成長の結果として、観光需要の増加を生むことも否定し難い。この関係で見捨てられた土地資源、自然資源に対して観光資本の進出という形で、新たな動きの見られる地帯も」あったと述べている（前掲「過疎問題地域の種々相」）。さらに、山形県企画部係長の半田次男は、「山村地帯を中心とした過疎地域の将来のあり方について」、「自然環境を保全し、観光農業地帯の創造、国民休養地としての受け入れ態勢をととのえ、さらに自然とともに生きる人々の心の豊かさをよりこんだ余暇的社会空間として、都会の人々に自然と

ふるさとを与える役割を、それぞれの地域の特色に応じてとのえていくこと」が大切であると指摘する。この時期、都市と農村の交流が観光産業の文脈から論じられたのである。これは都市と農村の交流を意味しているが、因みに半田は企業誘致のみならず生活も含めて交流の必要性を指摘し、「将来、生産および住民生活の面において、過疎地域内で自己完結的に解決を図ることは不可能に近い。都市および広域的社会経済圏との機能の連繫強化が大切である」と考えたのであった（以上、前掲「過疎地域の課題と対策の方向」）。

こうした過疎対策は、過疎地域の開発と密接に関わることであった。開発と自然保護の関係については、山形県大江町七軒西小学校小寺分校教諭の渡部市美が次のように注意を促している。「これからの山村開発は、〴〵緑と雪の総合開発〴〵をいかにするかにかかっているのではなからうか」「雪のもつあの美しくもきびしい神秘の世界は、人間性回復の場、青少年修練の場として見直されてしかるべきと思う」「雪のもつ資源性と教育性を開発することこそ英知を結集すべきである」と。渡部は、このように自然と調和のとれた山村開発にすべきことを述べつつ、「利己的近視的ではなく、公益的巨視的価値を追求する自然保護の必要性を説く。そしてそれを、地域住民主体で行う必要があると論じた。渡部は「住民自らが〴〵美しく豊かな自然と人情のふるさと〴〵を創造するために、主体的、価値的、創造的に取り組むことこそ肝要」なのであって、「そこにこそ山村の未来を開く鍵がある」というのである（以上、「過疎地域と教育空間」八九号、一九七二年二月）。こうした開発と自然保護のバランスについて、山形県企画部係長の半田次男は「町村は、山村の開発にあたっては、小なりといえどもそれぞれの地域の土地利用のマスタープランを確立し、開発プロジェクトを明らかにしておくことが、虫食的な資本の進出を防ぐことになる」と事前対応の必要性を指摘し、土地利用計画を策定する必要性を説いた。このことにより「地域住民の内発的発展の保護と住民福祉の向上との調和の捕れた開発が初めて可能になる」と考えたのである（以上、前掲「開発事例の分析と評価」）。

ところで「産業振興については、開発可能地における農業の振興、林業経営の近代化促進、観光産業の創造、選択的な企業開発など、地域の特性に応じて進める必要がある」と論じられた（半田次男、前掲「過疎地域の課題と対策の方向」）。その要諦は「地域の人々がどのような形で参加するかにかかっている」と。それは「住民の真の幸わせ……をどうして築くかの原点から出発した地域開発でないとむしろ住民にとって有害でさえあることも少なくない」からである。「自然景観と人間臭いむらの中で、いきづいてきた部落社会を無視した一方的な開発に陥ってはならない」と説かれた（以上、半田次男、前掲「開発事例の分析と評価」）。しかし、実際地域開発をめぐるのは、住民と行政の間で意識のズレが見られた。山形県朝日町の「いもがわクラブ」事務局長であった阿部宗一郎は、「地域開発については、行政官や政治家の発想は極めて貧困が見当違いが多く、まさに期待に値しないことをいち早く悟らねばならぬ」と述べている。阿部は、「地域の開発については地域住民の発想こそ最高のものである」と論じたのである（阿部宗一郎、前掲「むらづくりとコミュニティ運動」）。

なお、この時期の『地域開発』では、すでに「過疎地域の人口構造の老令化は、今後ますます進む」との認識が示され（半田次男、前掲「過疎地域の課題と対策の方向」）、「山村振興、過疎対策上の主要課題として……高令者問題……があげられる」と、高齢者問題が過疎対策として重要であることが指摘されている（半田次男、前掲「開発事例の分析と評価」<sup>10</sup>）。中央政府レベルで一九八〇年代後半に言われるようになる高齢化対策の必要性が、過疎の最前線ではこの時期から論じられていたことは興味深い。こうした中央政府に先んじた形で論点提起がなされていることについては、ソフト面から過疎対策を行うことの重要性も挙げることができる。一九七〇年過疎法の施行を契機に設立された「過疎地域問題調査会」<sup>11</sup>は、一九七九年までの一〇年間の調査研究活動を振り返り、一九七〇年代後半（一九



七七—一九七九）の研究課題として「物的面、ハード面……は、それなりの成果をあげてきたが、車の両輪として残る一輪であるソフト面の対策は、なお必ずしも十分ではなく、したがってこれに視点を向けることが重要」であると考え、「ソフト面の対策」を取り上げた（岡本昇・過疎地域問題調査会調査研究部長「過疎地域の調査研究 過疎地域問題調査会のあゆみから」一八七号、一九八〇年四月）<sup>12)</sup>。中央政府がソフト事業に過疎債の利用を認めたのは、二〇〇〇年過疎法が延長になった二〇一〇年のことであった（第三章・五・（3））。

### 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） 中央政府の過疎対策への批判

先に触れた「過疎地域問題調査会」の調査研究部長である岡本昇は、「過疎」を「昭和三〇年代後半にいたって、それまでは、比較的徐々に進行していた地方農山漁村から大都市への人口移動が、日本経済の高度成長と相まって、急激かつ大規模となり、地方農山漁村においては、人口の急激な減少によって、地域社会の基礎が変動し、生活水準、生活機能の維持が困難と」なった現象と定義付けている（同右「過疎地域の調査研究—過疎地域問題調査会の歩みから—」）。こうした問題現象を打開するために、先に述べたように一九七〇年代には集落移転や産業振興・開発が推進された。それに加えて、一九八〇年代に入ると過疎地域の側から、一九七〇年過疎法期の集落移転や産業振興とは位相の異なる過疎対策のあり方が提示されることになる。広島県総領町産業開発課の和田芳治は、次のようにそれまでの過疎対策のやり方を否定し、東京を意識しない独自のまちづくりを主張した。すなわち、「企業誘致では山村は救われない」「山村の現実的な生き残り形態となっている兼業にしても、基盤となる農林業の振興なしには安定兼業

は創出できない」「東京のおこぼれをもらって、まちづくりをやっていたのでは、いつまでたっても東京の後追いで、二流・亜流でしかなく、胸を張れるまちづくりはできない」との観点から、「過疎のマイナスイメージ」であった「東京にないもの―廃校・廃屋・人をのみこみそうな雑草」を活用したまちづくりを説いたのである。そして、「過疎を『魅力ある可能性』と信じ」「『東京にないまちづくり』を目標に、研修し、新たな戦略をあみだし、実践を交流して、参加する人達の活力源となること」を目指して「過疎を逆手にとる会」を設立した（事務局長に就任）（以上、「過疎を逆手にとるまちづくり―過疎は可能性と信じて―」二三号、一九八二年六月）。この時期の『地域開発』では、「過疎を逆手にとる会」に端的に示されるような新たな観点から過疎問題が論じられた。そして、一九八〇年代後半になると「新過疎時代」と呼ばれる現象がみられるようになった。「新過疎」とは、「日本の人口全体はあまり伸びず、経済成長率もさして高くはない時代の人口流出現象で」「かつての農山村中心の過疎から、中小地方都市すべてを包み込む過疎へと姿を変えている」状況<sup>(14)</sup>を指している。『地域開発』は、一九八九年一〇月に「新過疎時代」と題する「特集」を組んでいるが、ここで過疎問題に関して論点となったのは、次の三つであった。

第一は、過疎地域に根ざして産業を起こすということである。一九七五年から八七年にかけて島根県知事であった恒松制治（獨協大学教授）は、一九七〇年以後の過疎対策について「企業誘致が主要な行政課題であった」と述べる<sup>(15)</sup>。そして、それは一九八〇年過疎法も同じであり、一九八八年度―一九八九年度の「ふるさと創生事業でも、地域にできるだけ企業を立地するという考え方は依然として変わっていない」という。恒松はこうした状況に対して、「地域に産業を起こす」「それぞれの地域の資源を用い、地域の事業を大切にして雇用機会をつくっていく必要がある」と論じる。つまり、外部から企業を誘致するのではなく、過疎地域に根ざした産業を興す必要性を説いたのである。恒松は「過疎問題は、施設を整えるとか、様々な対策を講ずるとか、いろいろな解決方法がありますが、



基本的には地域の人間が、自分たちの住んでいる所の資源を使ってどういうふうに活力を出してくるかという新しい視点がないと、本当の解決はありえない」と考えたのである（以上、「農山村の将来像と新しい過疎対策」三〇一号、一九八九年一〇月）。

確かに過疎地域では「過疎法のもとで盛んに工場誘致が図られ、名目的には第二次産業が成長したのに、実際には都市との地域間格差が縮まらなかった」<sup>15</sup>。それは「サービス経済化とかソフト産業化という日本全体の産業構造転換を、自分たちの地域の中で取り組むことをせずに、大都市がそうした動きをすることに補完的な役割しか果たそうとしなかった地域の認識のずれと資金力のなさに原因」があった。山口大学教授の小川全夫は、「工場誘致という発想の限界は、高学歴化して行く労働市場を地元で吸収できるようなソフトな産業を起業することを軽視したこと」にあるとし、「過疎地こそが、人間を主人公とする起業の実験場として、本社機能を持つ産業を育成すべきではなかったか」と指摘する。そして「地域内循環の活性化を図る統合化ができず、資金の蓄積的な活用ができなかったことは、いくら悔やんでも悔やみきれない」と述べている（以上、「過疎地域産業振興の視点」三〇一号、一九八九年一〇月）。

以上のような観点からいうならば、この時期に進められたリゾート開発は「それなりに都市人口を季節的に集めることにはなるなどしても、農村社会の維持にはならない」ものであった（恒松制治、前掲「農山村の将来像と新しい過疎対策」）。愛媛県内子町産業課主幹の岡田文淑も、農村が「リゾートの対象として、受け身」になりがちであったと述べている（「過疎と農村景観保存」三〇一号、一九八九年一〇月）。こうした従来のリゾート開発や工場誘致とは異なる「地域内の主体的努力による『もうひとつの産業振興』」として小川全夫（山口大学教授）は、北海道池田町のワインづくり、大分県大山町のNPC運動<sup>16</sup>、「住民のホスピタリティの範囲内で客を迎える」民宿・民泊に過疎地域の可能

性を見出した。小川は、これらの取り組みを「地域内循環の活性化を図る統合化」という観点から注目した。このうち大分県大山町のNPC運動などは「農協と生協の産直運動をはじめ、朝市、無人市、青空市、ふるさと宅配便、地場消費といった流通面の新しい動きをはぐくんできた」。また、民宿・民泊は、「オーストリアの山岳農民に対する国家の援助政策」を参考に、「自分たちの地域生活の場すなわち『すみか』を光り輝かし、「その光輝く生活に触れるために、客が来た時には『宿』を提供して、歓迎しよう」という趣旨のものであった。小川はさらに、「国際的な地域間競争」の視点を持つことや「地域をブランドとして訴え」る必要性、「都市と農山漁村の交流」に積極的に取り組むことを説いた（以上、小川全夫、前掲「過疎地域産業振興の視点」）。

第二は、農村・農業のあり方である。当時、「若い人がいなくなった地域では残留老人問題が深刻化し、地方都市に比較的近い農山村では何処でも同居老人問題が救いようのないかたちで拡がって」いた。<sup>(1)</sup>「過疎化が進むにつれて地縁・血縁の伝統社会は実にあっけなく崩れはじめ」、老人たちは「イエ・ムラに代わる強力な社会的制度的支えが確立されない」厳しい環境の下に置かれることになった。具体的には、集落に残された老人たちが「年々高齢化し……自分で自分の始末が出来なくなつて……次々に病院や老人施設に送られ」といった現象が生じたのである（以上、乗本吉郎・島根大学講師「過疎地の高齢者問題」三〇一号、一九八九年一〇月）。こうした状況を打開するには、農村への若者の定住を促進する必要があった。このことについて、広島農業短期大学助教授の持田紀治は「農業そのものに挑戦する魅力がないから人が定着しない」と述べ、「農業に新しい魅力をもたせることが大切である」と論じる。そうすることで「若い担い手確保や新規参入に道を開くことになる」からである（以上、「過疎地の農業振興」三〇一号、一九八九年一〇月）。こうした農村への定住ではなく「町営住宅に住んで、もし農業をやりたければ、もとの所へ行つて農業をする」「通勤農業」については、「おそらく集落の機能はほとんど衰えることになると思われる」と否定的に

捉えられた（恒松制治、前掲「農山村の将来像と新しい過疎対策」<sup>18)</sup>。

第三は、過疎問題を地方の問題としてではなく日本全体の問題として捉えるということである。獨協大学教授の恒松制治は、「過疎問題はそれぞれの地域の問題ではなく、国の問題だ」「国の政策としてどうするかという問題」であると述べ、「中央政府は過疎地をいっただう位置づけようとしているのか、あるいは国民経済、あるいは国民社会のなかでどういう位置づけをしているのか明確にしていかなければいけない」と説いた。具体的に過疎対策の財源面についていえば、市町村が「過疎債を発行した場合には、元利償還の八〇%<sup>(ママ)</sup>は地方交付税で財源を手当て」されるものの、「残った二〇%<sup>(ママ)</sup>は過疎地域の借金として残ることも事実で」あり、「いまや返済不可能だということろまできている市町村もある」「過疎債の発行そのものが地方団体の財政事情を大変困難にしている」状況があった。こうした認識の下、恒松は過疎債を通じた過疎対策ではなく、「国が責任を持って過疎対策をやるという意味では、補助金の方が合理的」であると指摘した。「ただ、補助金の場合には注文とか規制が厳しくなるので、それをもっと緩やかな形にしていくなことが求められる。そのように対応することの「根拠として、過疎問題は一地方団体の問題ではないという認識に立つことが必要」であると述べた（以上、前掲「農山村の将来像と新しい過疎対策」）。

## (2) 自律的な過疎対策に向けて

一九八〇年過疎法の最終年度にあたる一九八九年十二月、『地域開発』の出版母体である財団法人「日本地域開発センター」は、広島県・島根県とともに「過疎地域における交流とまちづくり」をテーマに「地域フォーラム in 中国<sup>89)</sup>」を主催した（広島県三次市）。『地域開発』は、翌一九九〇年二月に、このフォーラムについて「特集」を組んでいる。このフォーラムの実行委員会委員長で、開会のあいさつに立った獨協大学教授の恒松制治は、「過

疎地における人口減少率は低下してきましたが、これをもって過疎対策が進んだとは言えません。むしろ、出るべき若い人たちがいなくなったために人口減少率が低下したということであるならば、過疎問題はますます深刻の度を深めている」「これからは、もつと視点を変えた過疎対策が必要です」との認識を示し、次のように述べた。「現在の政治や行政が極めて中央集権的で東京一極集中的な仕組みになっているという現実を直視し、そこまで改革のメスを入れなければ本当の過疎対策にはならないのではないかと」「開会あいさつ」三〇五号、一九九〇年二月における発言。このフォーラムでは様々なことが議論されたが、その論点は次の三つに整理できる。

### ①「国民的合意」が欠如した過疎問題

まず、日本全体の発展との関連において過疎問題がどのように位置づけられ、整理されたのかを見てみよう。獨協大学教授の恒松制治は、「私たちはこれまでの経済開発、経済発展の中で、あまりにも短期的な経済効率だけに目を向けすぎたのでは」ないかと問題提起する。「昭和三二年の経済白書は『すでに戦後は終わった』と言っているにもかかわらず成長戦略をとってきた。その後、過疎問題が生じてきたわけで、もう少し将来を見据えた経済開発の姿があつてもよかった」と論じたのである。このように成長戦略のなかで過疎問題が生じたことに加えて、恒松は過疎対策についての「国民的な合意」の欠如に言及する。すなわち、「農家に所得保障をしてでも農山村地域、過疎地域、そうした自然環境を守ることが日本としていかに大事か考えるべき」だが、「政府は決して国民的な合意を形成するような努力をしてくみませんでした」と。かくして、恒松は「日本経済の発展の速度が遅くなつても、過疎地域を守る政策を国全体としてとっていかなければならぬ」と訴えた<sup>⑩</sup>（以上、「総括 効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向けて―」三〇五号、一九九〇年二月における発言）。因みに、中国新聞編集委員の島津邦弘は、過疎問題に密接に関

わる農業政策と高齢化社会についても国民的合意の欠如が見られると指摘している。まず、農業政策について島津は、林業政策と対比しつつ、林業については「国土保全や環境保持などの機能に対して国民的合意が形成されている」ものの、「食料に関してはまだ合意も形成されていない」と述べる。そして、中国山地の集落における高齢化については、高齢化率の高い集落を「放置することを容認するのか、しないのか」ところから政策が組み立てられていくべきだが、「そういう国民的合意は……政策として定着しているか」というと暗澹たるもので「あると論じている（以上、『第一セッション 過疎の波を越えて』三〇五号、一九九〇年二月における発言）。

## ②「集落移転」とは異なる「定住」という形

過疎化に直面する地域において、集落移転による生活環境の保障・改善や行政の効率化は、過疎問題に対する一つの解決策と考えられてきた。『地域開発』においても、一九七〇年代にはそうした視点から論考が執筆されていた。しかし、一九八〇年代になると、「集落移転」とは異なる「定住」が強調されるようになった。

このフォーラムで集落移転というそれまでの過疎対策それ自体を批判したのは、獨協大学教授の恒松制治である。恒松自身、かつて「散らばって集落を置くよりは町場に集落を移したほうがいい」という発想をし<sup>①</sup>ていた。しかしその後、それよりは「村に人が住み、そこで生活をしているということを大事にした地域政策が必要で」とあると考えるようになったと述べる。恒松は次のようにいう。「かつて、過疎の全国何箇所かで、大きな事業として『集落移転』が行われていました。それは、方々の谷に散らばっている農家を全部町場に集めて行政サービスをすれば、一戸当たりの経費は非常になくなるという考え方です。ところが、いま考えてみると、あれは間違っていたのかもしれない<sup>②</sup>。そして、恒松は「定住」という用語を用いているわけではないが、過疎地は「これからもずっ

と人間が住み続ける所」であると述べ、次のように論じる。「若い人がそこに住み着く、嫁さんも来てくれる……こういう村に人が住み、そこで生活しているということを大事にした地域政策が必要」であると（以上、前掲「総括効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向って―」における発言）。これは、集落移転ではなく定住しつづけることの意義を再確認させようという主張であったといえる。定住するための方策については、早稲田大学教授の宮口侗廬が「本当は村に帰りたいがしやうがないから町にいるという潜在的Uターン希望者」のために「産業の開発」を行う必要があると述べ、「普通の人が普通の暮らしをするために村に住み着けるソフトな施策」に力を入れなければならないと論じた（「第一セッション 過疎の波を越えて」三〇五号、一九九〇年二月における発言）。また、農村の再生と環境保護という視点から、山と一体になって環境保全型の農林業を推し進め、そこに定住する。そして生産を通じて環境を保全していくことが大事」であると主張する。そして、「定住可能なしっかりとした地域社会を政策的テコ入れでつくり、農林業もその中でいろいろな経営を包摂しながらやっていくという考え方が大事になってきている」と述べ、コミュニティの再構築の必要性について訴えた（同右「第一セッション 過疎の波を越えて」における発言）。さらに、熊本県小国町長の宮崎暢俊は、現場の視点から「過疎を防止するよりも若い人たちをどのようにして残すか」ということを強調した。宮崎は、「自由な活動の場をつくる、活動の場を与え」ることを通じて、行政として「一生懸命支持していくことによって少しでも若い人たちが希望を持ち、活動できる場をつくることを意識してやってい」ると述べる。具体的には、町内の「研修・宿泊施設をつくるにあたって、その宿泊施設の内容・運営について若い町民代表二、三名と職員の中から二、三名を組織化して……全面的に任せる」などの小国町の取り組みを紹介した（同右「第一セッション 過疎の波を越えて」における発言）。



### ③農村・都市の交流

農村・都市の交流もフォーラムで論点となった。立教大学教授の奥田道大は、東京・大阪・京都の旧市街地でも高齢化が進んでいるという現状を踏まえ、「東京も、都心の過疎化をきっかけとして、過疎問題を自分たちとは違う世界の話ということから、ようやく身近なテーマとして、対処せざるを得ない段階を迎えた」と述べる。つまり、一九九〇年代を目前にして、ようやく「東京や大阪の大都市も、背景や条件こそ異なれ、足元の危機意識を仲立ちとして、地方の一貫したテーマであった過疎問題を共通の土俵で、語り合う段階に立ち至った」というのである。

こうした状況を前提に、奥田は「都市・農村の交流・連帯という議論も、大都市を仲間に入れた形で、国内レベル、時には国際的な拡がりの中で、過疎問題、あるいは広く地域問題、自治体問題を新しい地平で考える段階へと入った」と述べた（以上、「第二セッション 農村・都市交流」三〇五号、一九九〇年二月における発言）。その際、農村側の主体的な取り組みの中で「郷土として誇りを持てるような環境をつくる」ことが必要であると考えたのが島根大学助教授の北尾邦伸である。北尾は、農村自身が「自分の足元の周辺を見つめてそれを大切に育てる。この個性ある独特なものがあるがゆえに都市と『交流』しえる」と考え、「個性化の時代」に、「都市との姉妹縁組みや、山村留学が盛んになる」可能性を語った（以上、「第一セッション 過疎の波を越えて」における発言）。実際、愛知県豊根村教育委員会の黍嶋久好は、「地域間交流や都市交流」を行う際に「小さな村だけでも自治体である。首長がいて、自分たちの議会で議決された予算を持っている以上は自己主張しよう。自治ということにこだわってきた」と語っている（第二セッション 農村・都市交流」三〇五号、一九九〇年二月）。そして、広島県立大学教授の岩谷三四郎は「過疎地の方から逆に、農村的な機能を持った都市、都市的な機能を持った農村というものの、新しいモデル作りをやらないか」と述べ、農村↓都市という新たな交流枠組みを提示した。これは、本章・二・②で述べたような、都市の住民が余暇活動などの

ために農村を訪れる都市→農村という従来の交流枠組みからの変容を示唆していた。なお、こうした「単に人間の交流、モノの交流だけでなく、都市の農村化と農村の都市化、それを融合したものを構想するに際しては、「都市と農村を融合した地域を実現」するために医療や教育の分野について複数市町村で広域的に「都市機能の分散」を行うことが必要であるとされた（以上、同右「第二セッション 農村・都市交流」における岩谷三四郎・広島県立大学教授の発言）。複数の市町村で協力して圏域を作るという考え方について、広島県三次市長の福岡義登は、市町村が「単独で出来ることやその及ぼす効果には自ずと限界」があることから、「圏域と呼ばれる広い地域で複数の市町村が、横の連携を密にしながら、いろいろな知恵を持ち寄って共同行動を展開することが重要」だと述べた（福岡、前掲「開会あいさつ」における発言）。

### (3) 過疎問題としての公共交通問題

過疎地域の公共交通問題は、早くから重要な課題として認識されていた。<sup>(22)</sup>一九七〇年過疎法期から「交通特に市町村中心集落への足の確保は、周辺集落住民にとって、その域内で日常生活を維持するための必須の条件」と見られていたのである（岡本昇、前掲「過疎地域の調査研究 過疎地域問題調査会の歩みから」）。<sup>(23)</sup>たとえば、不採算のバス路線が休止された後の過疎バスのあり方は、過疎地域の重要な課題であった。一九七〇年代にはまた、国鉄赤字ローカル線廃止問題が浮上し、地域問題となった。<sup>(24)</sup>この時期の国鉄長井線廃止問題について山形県白鷹町係長の金子昭一は、その問題を「過疎・過密の副産物」と捉えている（前掲「白鷹町の過疎対策」）。

雑誌『地域開発』では、一九八一年三月号で「地域と交通」という「特集」を組み、過疎地域・大都市・政令指定都市・その他の地方都市の交通問題に関する論考が掲載された。<sup>(25)</sup>日本開発銀行設備投資研究所嘱託の大西隆は、過疎



地域の交通を考える際の基本的視座として「地域的な不平等も大きな問題である。山村などの過疎地では、道路一本の価値、一台のバスの価値は、大都市のそれと比べ物にならない程高い」ことを指摘する。そして「地域的な不平等はまだまだ多く残されている。これら的是正も、今日の交通問題の課題である」と述べた（以上、「二〇〇〇年の地域と交通の課題」一九八号、一九八二年三月）。公共交通に関して過疎地域との関連で論点となったのは、次の三点である。

第一は、交通環境を整備することの重要性についてである。折田仁典（秋田工業高等専門学校）と清水浩志郎（秋田大学鉱山学部助教授）は、一九八〇年過疎法が「雇用機会の増大など地域振興を目標の第一に掲げている」ことを踏まえ、「その側面援護が先行投資としての交通整備である」と述べる。折田と清水は、「過疎地域での交通実態を定量的、定性的に把握」するために「積雪寒冷の影響が著しく、冬・夏期での交通形態に差異がある」秋田県阿仁町と鳥海町の交通実態を調査し、「積雪の影響が著しく大きい」地域について「冬期に充分機能するような交通システム」を確保する必要性を指摘した（以上、「過疎地域における交通体系について」一九八号、一九八二年三月）。地域的な特性から交通環境を整備することを説いたのである。これに対して大西隆（日本開発銀行設備投資研究所嘱託）は機能的な観点から交通環境を整備していく必要性について論じた。大西は、「過疎地域では集中心となる町の一つひとつに多機能の集積を求めることは困難である」「都市域におけるより、生活圏を広域化することになる」「生活高次化・広域化を可能にする道路整備への要求が強まる」と述べ、「モータリゼーションの進展に応じて道路整備を進め、生活圏域の広域化によって、機能の充足をはかること」の重要性を指摘した（以上、前掲「二〇〇〇年の地域と交通の課題」）。因みに、一九八〇年過疎法後期の都道府県計画は、「交通通信体系の整備が六二・二%と圧倒的に多く、産業の振興が三四・〇%でこれに次いでいる」という状況であった（高村和孝、前掲「白書から 過疎対策の現況とその対策——『過疎対策の現況』（昭和五九年度版）から——」。実際に道路整備に力が注がれたのである。

第二は、交通弱者の足をどうするかということである。栃木県茂木町長の笹島保は、「運輸省の『維持対策要綱』（「地方バス路線運行維持対策要綱」―引用者注）では、乗車人員が少ない路線は廃止して代替バスの運行に切り替える方向を示しているが、いったい誰に代替させるというのだろうか」と現場の困惑を表現する。そして、「安易に不採算Ⅱ切り捨てという発想をとるのではなく、もっと知恵を出し合ってみる必要がある」と述べる。このとき障壁となると考えられたのが中央省庁の割拠性であった。笹島は「通学問題と言えば教育の問題である。通院問題と言えば福祉問題である。とするなら、それぞれの所管官庁である文部省あるいは厚生省が、これに無関心であつてよいのだろうか」と疑問を投げかける。「交通問題といつても、単に運輸省サイドだけの発想にとどまらず、各省庁にわたる総合的な国策としての検討が必要ではないか」というのである（以上、「過疎地域の足・路線バスを守って―栃木県茂木町」―一九八号、一九八一年三月）。こうした交通弱者の問題について「どのようにして、できるだけ合理的に公共交通を確保するか」を考えたのが、日本開発銀行設備投資研究所嘱託の大西隆であった。大西は、この問題について、バスや鉄道にこだわらず、「乗用車を共同の足として利用」し、自治体が費用補助をすることを提案する。その際、サービスの提供主体として「農協など地域に密着した組織」を想定した（以上、前掲「二〇〇〇年の地域と交通の課題」）。同様のことは、秋田工業高等専門学校の折田仁典と秋田大学鉱山学部助教授の清水浩志郎も指摘している。折田と清水は、「自家用車非保有世帯、いわゆる交通弱者のうち『近所の人、知人の車』に同乗利用させてもらっている世帯があること」に注目し、この「同乗利用」という現象が「ひとつの有効な補助交通手段として機能している」ことを述べる。そして、公共交通が不便な地域に見られる「交通不足を補うための連帯感」が「過疎地域の交通計画を策定するときの重要な視点」になると論じた（以上、同右「過疎地域における交通体系について」）。

第三は、行政区画の問題である。栃木県茂木町長の笹島保によれば、「路線バスに収容すべき人口の基礎が少な

くなり、反面、個人的に利用できる自動車が増加すれば、路線バスの乗客が少なくなるのは当然すぎるほど当然であ」り、「この現象は……全国的に生じてきている」。しかし、乗客の減少により不採算路線を抱える民間バス会社に自治体から補助を出そうとしても、バス路線は複数市町村にまたがるものや、県境を跨ぐものがあつた。笹島は、一つの自治体で解決できない問題として、たとえば栃木県内のみを走る民間バス路線について次のように述べている。「かりに茂木町だけが補助金を出したとしても意味がない」。そこで「茂木町を含む芳賀郡市としては、その区域を包括する真岡営業所（東野交通真岡営業所のことを指す―引用者注）に対し、共同で接渉することになった」と。また、県境を越えて路線を運行する茨城交通については、「関係市町村の長および議会議長が集まって協議した結果」、「県境路線バス対策協議会」が設置され、県境を跨いで協議することができるようになったと説明した。

さらに、茂木町内を走る国鉄バスについては、異なる対応が必要となったという。それは、「この路線バスの経営者は国鉄だから、地方財政法の建て前からも、これまで民間の路線バスに対して行ってきたような補助金を町としては出せない」からである。「廃止反対を叫ぶだけでなく、積極的に国鉄バスを利用し、自分たちで自分の足を守るため、『須藤地区国鉄バス協力会』という組織が結成され」、町が「この協議会に補助する措置をとった」（以上、前掲「過疎地域の足・路線バスを守って―栃木県茂木町―」）。

なお、過疎地域の交通問題を主題とした論考については、その後、二〇〇一年の『地域開発』で取り上げられている（「特集 地域公共交通の再生を求めて」）。この時期になると公共交通の問題は、明確に地域の問題として意識されるようになった。「今後の公共交通を守るためには地方自治体や地域住民の判断が重要となる」と論じられたのである。津軽地域路線バス維持協議会事務局の工藤清は、青森県・津軽地方を例に挙げつつ次のように述べている。「路線バス活性化策を進める過程は、路線バス維持に関する危機感を共有することと当事者を確定すること、

当事者間の役割分担を確定することであった」と。具体的には、「津軽地域路線バス維持協議会が組織されたことで、地方自治体や地域住民がバス路線維持の当事者であるという確認ができた」。そしてバス路線の「維持資金問題はバス事業者と自治体間の役割分担」の観点から調整された。また、この時期になると、自治体の枠を超えて「広域的で総合的な交通政策を策定することが重要であり、地域全体のネットワークを維持していくことが利用者にとっても大事になる」という考え方も見られるようになった（以上、工藤清・津軽地域路線バス維持協議会事務局「過疎地域の路線バス事業」四四二号、二〇〇一年七月）。

#### 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）

一九九〇年過疎法期には、過疎問題と表裏一体の関係にある東京一極集中問題を批判しつつ、各地域において試みられた自発的な過疎対策に注目が集まった。この時期の『地域開発』の特徴は、過疎対策を批判する論考がより多く見られるようになったことにある。

##### (1) 中央政府の過疎対策への批判

一九九〇年代の『地域開発』では、自治体の首長や研究者による中央政府の過疎対策行政に対する批判が展開された。それは、過疎対策が前提に置いた価値の見直しにまで及んだ。

兵庫県知事の貝原俊民は、過疎や過密の問題を生じさせたのは「あらゆる権限を中央一極に集中させ、効率のみを重視した経済運営を図るというジャパンモデルを徹底した結果」であると述べる。そして、「『経済偏重』のシ

ステムから、〝この豊かさ〟を基調とした新しいパラダイムを構築し」、日本社会が「それぞれの地域が主体的に独自の生活文化を育み、その魅力が発揚できる社会構造、すなわち生活重視型社会への脱皮」をすることが過疎対策にとって必要であると論じた（『過疎対策の新しいパラダイム』三二九号、一九九二年二月）。経済ではなく、生活の質を基調に置く過疎対策に変えていく必要性を説いたのである。また、山形県西川町長の横山万藏は、過疎現象の進行を止めることができていない現状を踏まえ、「これまでわが国の過疎対策は失敗であった」と中央政府のやり方を明確に批判した。横山は、貝原と同じように、過疎現象が進行した理由を「わが国の産業構造、社会構造全体に起因している」ことに求めた。横山は、「本当の地域づくりは……この土地はよい所だ、ここに住んでみたい、ここに住んでよかった、こう思えるような地域にすることだ」と述べ、過疎地域での生活を住民が積極的に評価できるような政策を進めることの重要性を説いた（以上、「過疎山村における地域づくり——山形県西川町」三二九号、一九九二年二月）。さらに、熊本県小国町長の宮崎暢俊は「画一的な振興方策・政策では絶対にだめなのである」とこれまでの中央政府の施策を批判し、「生活にはもちろん一定の経済的豊かさが必要だが、それだけでは十分ではない。それにも増して、身の回りの環境、誇りをもてる文化、ゆとりを持った思いやりなど、精神面の豊かさを実感できる暮らしぶり（ライフスタイル）を確立することが必要であらう」と述べた（以上、「小さな国の独立——熊本県小国町」三二九号、一九九二年二月）。経済を優先した過疎対策のあり方を批判したのである。もつとも、こうした議論は経済的な側面を軽視していたわけではなかった。宮崎暢俊（熊本県小国町長）は「地方が加工や流通手段を自分たちの手中にすることにより、商品そのものの付加価値や観光等三次的価値までも得ることのできる」ように、「職業構造のマルチ化、多角化というべき」「ソフトも含めた、多層構造」からなる「トータルな産業構造をもつ経済地域として、自立していく」ことが必要であると考えていた。小国町では実際、「地場資源の活用による特産品づくり」などの柱を掲げ、「来るべき

二一世紀を見据えたまちづくり構想『悠木の里づくり』に取り組んでいた（以上、同右「小さな国の独立―熊本県小国町」<sup>(3)</sup>）。中央政府の過疎対策を枠付ける過疎法について、それを正面から批判したのは島根大学教授の内藤正中である。内藤は「条件不利地域対策としての過疎法―その範囲と限界」（三四一号、一九九三年二月）と題する論考で、過疎法の特徴を「市町村への財政援助を最大のメリットに、人口減少率で持つて過疎地域指定の要件とする」点にあると述べる。そして、この法律の問題点として次の三点を指摘した。

第一は、一九七〇年過疎法・一九八〇年過疎法・一九九〇年過疎法という、「三つの過疎法のいずれもが、国の財政援助と府県による行政支援の特別措置を主内容とする過疎地域対策であって、日本の農山村に構造的な問題として提起されている課題に対して正面から取り組もうという過疎対策ではない」ということである。第二は、過疎地域を振興するにあたり「さまざまな課題があるにもかかわらず、国の財政援助事業と、過疎債が充当できる適債事業を生活関連公共施設整備に限定したことによって、おのずから過疎対策事業の実施が制約され」たことである。第三は、法律が「過疎地域の指定要件の第一に人口減少率をあげ」、「問題を『人口過疎現象』として理解し、短期間における急激な人口減少が結果したものに対処する」としたことである。このうち、第三の点について内藤は、「どの程度の減少率をとるかについては議論が分かれるわけで」、「もともと市町村の人口減少率の数値をとって、地域社会の過疎状況の程度を測定すること自体に問題がある」と述べる。つまり、人口に注目する過疎の問題設定の仕方、それ自体に問題があるというのである。こうした三つの問題点があるが故に、内藤は、三次にわたり過疎対策を実施したにもかかわらず、「抜本的な対策はないまままで推移し、過疎の中山間地域では農林地の荒廃が進み、人口自然減少町村が増加して、周辺部集落は存立の危機に立たされる事態を迎えている」という。そして「条件不利地域に対する抜本的対策の確立が求められる」と論じた。対症療法ではない「抜本的な対策」が必要とされるな



かで、過疎はどのようにしたら克服できると考えられたのであろうか。

## （2）過疎の克服に向けて

### ① 過疎問題への基本的視点

『地域開発』は、一九九二年二月号（三二九号）で「過疎克服の哲学」と題する「特集」を組んでいる。この「特集」の執筆者の一人である東京大学教授の大森彌は、「過疎の克服に向かって」と題する論考のなかで、過疎を克服するための三つの視点を提示する。

第一は、過疎地域の社会のあり方である。大森は、「過疎地域ではお互いに寄り添って生きていかなければならないがゆえに、特に若者と女性がものを言いやすいように『広く会議を興し、万機公論に決すべし』（明治の時の五箇条の御誓文）」という対話と参加のシステムが不可欠」であると述べる。そうすることで「一人ひとりのもつさまざまなポテンシャルを最大限まで開放させること」ができるというのである。また大森は、「過疎地域の様々な悩みの一つに、いわゆる『嫁不足』があり、主として男性の農業後継者の結婚相手がいない問題」を指摘する。「従来の女性観を変えなければ過疎地域は『消滅』への加速をとどめない」として、この問題を解決するために「単に職業として農業を選ぶということだけでなく、女性たちに『この地で生きていこう』と決心させる『文化的条件が必要である。その一つとして男性が女性を人生のパートナー（対等な協力者）として認めること』の必要性を説いた。第二は、過疎地域とその外部との関係である。具体的には、「都会人の『自然回帰』指向」をふまえ、繰り返し訪れる「交流人口」を増やす『『交流人口』施策』が過疎地域における「人口増加策として」「中・長期的に有効になる」と述べた。「そのためには、従来とすればマイナス・イメージでとらえられてきた『過疎』が実

は豊かな価値を内包しているという逆転の発想が必要」とされた。第三は、「役場の活性化」である。大森は、「一般に市町村は、身近さと現場性と透明さと先端性を特色とする『最初の政府』であると位置づける。その上で、役場が「地域と住民の暮らしを守り豊かにするための仕事を遂行する共同の事務局であること」に徹する必要性を指摘した。「意欲をもち力量を発揮しようとする『人材』職員を核にして役場の中に『勢い』をつくり、役場もまた自治体として生きる力を強めていく」ことによって「役場の活性化」が図られ、「役場が地域の住民に過疎からの脱却のための協力をよびかける」ことができるのである（以上、「過疎の克服に向かつて」三三九号、一九九二年一月）。過疎を克服するには、役場を事務局としつつ、地域社会のあり方を価値観も含めて変えていくことが必要であると論じられた。

こうした過疎を克服するための視点のうち、大森の指摘する第二の視点である交流を軸とした過疎地域振興の重要性は、自治体首長にも共有されていた。兵庫県知事の貝原俊民は、「これからの過疎対策は、一定の居住人口を地域に維持して施策の展開を行う従来の定住型対策の発想から、地域と地域の間を目的に応じて人が移動するとう交流人口を視座にすえた広域循環型政策へと、その基本的な考え方を転換していくことが求められ」と述べる（前掲「過疎対策の新しいパラダイム」。そして、東京都神津島村長の佐藤治雄は、交流の効果について次のように指摘する。昭和「四〇年代以降の離島ブームにより、地元の若者と来島者との交流が深められ、それまで島内間<sup>（ママ）</sup>に婚姻が常であったものが、その形が徐々に崩れていった。このことは未婚率の減少につながり出生率が引き上げられる原因ともなった」と（「過疎克服の哲学と実践―神津島村の取り組みを通して」三三九号、一九九二年二月）。もつとも、交流には構造的な問題も存在した。外部からの来訪者の受け入れという意味で交流は観光と密接な関わりがあるが、「観光開発をしようとしても、外部の大手資本に、利益は吸収されて行つて、地域に還元されていない」ところがあったので



ある。その意味で、「地域を活性化するということは、地域自身が時流にあわせて、内部から積極的に変化していくことであり、そのエネルギーを持続けること」が必要であった（以上、宮崎暢俊、前掲「小さな国の独立―熊本県小国町」）。

『地域開発』では、「過疎再生の政策的視点」について海外の取り組みも紹介されている。これは、『地域開発』の出版母体である財団法人「日本地域開発センター」が一九九三年七月に「一九九三年度山間過疎地の地域リーダー国際研修講座」を主催し、そのなかで開かれた「国際過疎問題セミナー」の内容を（「山間過疎地の地域リーダー研修会」からの報告とともに）「特集」するという形で掲載された。国際的な視点も入れて過疎問題を考察しようという試みは、『地域開発』では初めてのことであった。

アメリカでの取り組みについて、アメリカ・オレゴン大学教授のマイケル・ヒバートは、オレゴン州で「急激な人口減少と、それに伴って収入の減少も起こっているビュートフォールやオークリッジという町について事例研究を行い、「中央政府、州政府、その他の行政機関」による財政的支援が必要であるとする一方、援助から外れる町も多く、援助を受けたとしても有効に活用できない状況があることを指摘する<sup>(29)</sup>。ヒバートはこうした状況の下で「有効な問題解決策」を考える前提として「自分たちの町が直面している課題をまず発見する」「有効な「コミュニケーションシップ」と、「この問題を解決するためにみんなが力を合わせて協力し、課題を解決できる、そういう人はいかに育てられるかという」「有効な「リーダーシップ」が必要であると述べる。ヒバートは、こうした視点から過疎問題について物質的・金銭的な支援を行うだけでなく、「住民の精神的な部分、また住民自身に焦点を当てた問題解決の方法が重要」であると論じた（以上、「海外報告一 米国北西部森林地域における再生の試み」三四九号、一九九三年一〇月における発言）。アメリカのケースを踏まえたものとしては、この他にカリフォルニア大学デイヴィス校教授のイサオ・

フジモトが「まちづくりを考える時」には、「経済的に成り立つものであること」「生態学的、環境的にきちんと責任を持つこと」「コミュニティに住む人々に対して……いろいろな実行力、実行できる力（エンパワーメント）」を与えることが「極めて重要な要素」であると述べている（以上、国際過疎問題セミナー「過疎再生の政策的視点と国際研究交流」三四九号、一九九三年一〇月における発言）。

スイスでの取り組みについて、スイスSAB（スイス山岳居住支援協会）代表のヨルグ・ヴィーデルは、かつて「山岳地域の人口は減っていた」が、「一九八〇年～九〇年の一〇年間で、山岳地域における人口増加は約一〇%」を記録し、スイス全体の六%を上回る人口増加を示したことを説明した。この人口増について、ヴィーデルは「山岳政策の効果」があったと述べる。スイスの山岳政策のより具体的な内容は、①農業②市場開拓、農業者の所得、投資、教育、③森林政策④木材生産に対する補助、森林関連企業に対するマネジメント、森林労働力の合理化、教育、⑤観光と中小企業政策⑥「国際的な市場開拓と小規模企業に対する貸付」、⑦社会政策⑧「各家庭」「特に子どもがいる家庭への補助」（「同様に、山岳地域における家屋の改善に対する投資も不可欠」、⑨環境政策⑩「農業政策と一緒にあって国土保全をやり、その上で景観を保全したり、エロージョン、土壌浸食を防止したりすること」、⑪社会的な基盤整備⑫「道路、情報通信、健康、教育、上下水道等々の整備」、⑬地方自治体への権限付与⑭「地域における文化活動の振興」「地方が独自にやっていくこと」からなり、山岳政策に対して「スイス連邦政府は全体的に責任を持」ち、「全体的な法制度の整備、それに対する投資とその配分、そして政策の管理と評価」を行った。これに対してスイスの各州（カントン）は、連邦政府の山岳政策に「呼応してほぼ同じ政策をやらなくてはならず」、「各カントン内の地方自治体に対して具体的な政策展開上での支援をする」ことになった。ヴィーデルは、こうした連邦政府—州政府—地方自治体を通じた政策によって「山岳地域はなかなかいい社会施設、基盤整

備が進んで」おり、「山岳地域に居住する人達も、自分達で何かしようという動機を持つように」なるとともに、「教育的な側面でも、より高い教育環境が整えられるようになってき」たという。そして「一番重要なことは……地域に対するアイデンティティを感じる人々が増えてきたこと」であると論じた（以上、「海外報告―スイスにおける山岳地域政策」三四九号、一九九三年一〇月における発言）。こうしたスイスの取り組みについて、チューリッヒ連邦工科大学のルークス・ベアは「地域開発とは観光、農業、林業、建設業間の枠組みを越えたさまざまな産業間の協力が必要だ」と述べ、スイスが「こういう地域政策によって地方農村部では都市部より人口が伸びたことが、成功した証拠だ」と論じた<sup>30</sup>。ベアは、スイスで地域政策が成功した理由として、①「地域開発という大きなテーマの下に」「農業政策、電気通信、エネルギー、交通政策、観光政策、すべてが状況にあわせて応用された」こと、②過疎地域に暮らす「当事者が自ら将来を設定し、その計画に基づいて支援がされる」ことを指摘した（前掲、国際過疎問題セミナー「過疎再生の政策的視点と国際研究交流」における発言）。

以上のような海外の取り組みからは、過疎地域の社会のあり方「コミュニティや地域住民の主体性、農業政策なども含めた政策の総合性（省庁間に横たわる縦割り関係を越える必要性）」が重要であることが読み取れる。

## ②過疎問題克服への自治体の実践

この時期、日本の過疎地域における幾つかの自治体では、過疎問題克服への様々な取り組みがなされていた。『地域開発』では、各地でどのような実践がなされているのかが紹介されている。各論考からは、住民の主体性と自治体の役割が重要であることが窺われる。

まず、住民の主體的な取り組みについてである。静岡県天城湯ヶ島町で温泉旅館を営む宇田博司は、「いのしし

村」という「猪を飼って見せ」る名所を経営し、その成功が村おこしにつながっていったと述べる（宇田博司・白壁莊代表取締役「天城湯ケ島の地域おこし」成功した『いのしし村』——三四九号、一九九三年一〇月における発言）。こうした地域での取り組みにあたっては、「特に後々の担い手となる内部の人々に自信とやる気をもたせるようなプロセスを踏むことが肝要」であると同時に、「それ以上に大切なのは最初が勝負ではなく、実践しながら巧く軌道修正して、発展させる柔軟な取り組みをすること」であると論じられた（以上、三田育雄・株・ラック計画研究所所長「都市農村交流——三島町と川場村の地域活性化」三四九号、一九九三年一〇月）。

自治体の取り組みについては、東京都神津島村の佐藤治雄村長が「財政力が弱いながらも人口が増加し、高齢化も他島に比較してあまり進んでいない」村の現状について「いかに思索し、知恵を出し合い実行に移していくかが決め手である」と述べる。具体的には、神津島村では「安定的な漁業の確保、観光の自立化、公共事業の拡大に伴う雇用の場の確保等により、人の流出は減り、活気に満ちた文化的な生活が営まれて」おり、佐藤は神津島を「過疎を卒業した島」と評した。佐藤は、神津島村が過疎から卒業できた要因との関連で地域おこしについて、行政が「常に住民との係わりを持ち、住民の声を村政に反映させていくことが肝要である」と述べる（前掲「過疎克服の哲学と実践——神津島村の取り組みを通して」<sup>31</sup>）。自治体の実践として興味深いのが、愛知県足助町で三五年の行政経験を持ち、町の福祉担当参事であると同時に足助町福祉センター「百年草」所長として地域にかかわりを持った小沢庄一の取り組みである。小沢は、地域おこしのための施設活用を唱え、「時には都会の人と交流ができたり、年寄りだけでなく若い人もいっぱい押し寄せるような施設」にすることを目指して福祉センターに一般向け宿泊施設などの観光施設を併設した。小沢は、「福祉センターのねらいは、老人医療費を下げて、生涯現役を貫く」「自ら考えて働く年寄りをつくつてい」くことにあると述べた（「足助町のむらづくり——足助屋敷・百年草・NIN工房」——三四九号、一九九三年一〇月にお

ける発言）。

こうした取り組みを進める上で重要であると考えられたのが、意欲的な人材の育成である。熊本県小国町の宮崎暢俊町長は「人口の減少以上に、人材の減少が事態を深刻にする」ため、「意欲的な人材が、その能力を十分に発揮できる自由な雰囲気を作る」ことが重要であると述べる。宮崎がこのような見解を示す背景には、「地方が都市と対峙できない理由は、圧倒的な経済力の差よりも、人材不足による活力と創造力の差である」という認識があった（前掲「小さな国の独立―熊本県小国町」）。人材育成の必要性については、山形県西川町の横山万藏町長も、まず地域内で人づくりをすることが重要であるとの考えを示し、次のように述べる。「一昔前までの地域おこしは、中央省庁、県庁に太いパイプを持ち、強いリーダーシップのある町村長に依存していた。しかし、これからは、地域の人が本当にやりたいと思うことを、支援してやるような、人づくりにあるのではないか」と。西川町では、人づくりのための具体的な取り組みとして「町内の地区ごとに地域づくりを考え……最後に全体会議で調整し、『クオリティ・ライフにしかわ』という総合開発計画にまとめ」、この計画に基づいて、「クオリティ・ライフ研究所の設立と西川塾の経営」「月山山麓国際友和むらづくり」「町民の国内外研修派遣制度」といった「次々と新しい事業計画が生まれ、一つ一つがうまくいくようになった」という（前掲「過疎山村における地域づくり―山形県西川町」）。また、足助町福祉センター「百年草」所長の小沢庄一も、自らの福祉センター経営を踏まえて「事業は人づくり」と語る。小沢は、「今後は市町村の経営の時代に入る」と指摘した上で、「村おこし」について「すべて事業は人ですから……戦略的に人材を育てていかなければならない」と論じた（前掲「足助町のむらづくり―足助屋敷・百年草・NPO工房」）。人づくりとともに、行政と住民の協働についても論じられた。山梨県早川町の辻一幸町長は、まちづくりについて「行政がお金をかけていろいろなものをつくっても、それだけで町はよくならない。一番大事なことは、地域の

住民が自分たちの地域をどのように考え意識しながらそこに住んでいくかということ」であると述べる。辻は、「早川町の自然の持っている可能性を十分活用しながら地域に合った開発を進め、積極的な行政を展開して、その考え方を住民に訴えながら住民の意識を掘り起こして、もう一度自分たちの町へ、住んでいるところへ目を向けさせながら行政展開していくこと」の重要性を指摘した（『南アルプスをキーワードに—早川町のまちづくり—』三四九号、一九九三年一月における発言）。

## 五・過疎地域自立促進特別措置法期（二〇〇〇年四月—現在）

第三章で論じられたように、二〇〇〇年過疎法では、一九九〇年過疎法を踏まえ過疎地域の「自立」が目指された。中央政府は、二〇〇〇年過疎法で過疎対策の総仕上げをしようとしていたのである。この時期、過疎法による社会基盤の整備については、一定の評価がなされていた。『地域開発』の出版母体である一般財団法人「日本地域開発センター」総括研究理事の幾度明は、「昭和四五年に制定された過疎地域対策緊急措置法（一九七〇年過疎法—引用者注）……に基づき、公共事業に関する国の負担割合のかさ上げ措置や過疎債による手厚い支援措置などの施策が講じられてきた」。「その結果、過疎集落の公共施設の整備水準は大きく改善し、地域住民の生活環境や地域の経済活力の向上に貢献してきた」と述べている（『中間支援組織を活用した過疎集落の地域づくりの課題と展望』五七三号、二〇〇二年六月）<sup>(32)</sup>。確かに、これまでの三次にわたる過疎法の下で「過疎債の発行による過疎対策事業……によって……社会資本整備がはかられてきた」。しかし、「過疎化した農山漁村のあり方は、大きな岐路に立たされて」いた。「というのも、政府の政策は、『過疎地域の処理』を市町村合併によって行う方向に進んできたからである」（以上、

保母武彦・島根大学教授「過疎の現状と課題」四四九号、二〇〇二年二月。

では、この時期、どのような観点から中央政府の過疎対策は批判されたのであろうか。以下では、①過疎問題の問題設定のあり方、②過疎対策の効果、という二点に整理して論じていきたい。

### (1) 中央政府の過疎対策への批判

#### ①過疎問題の問題設定をめぐる

中央政府の過疎対策行政に対する批判としては、その前提となる問題設定をめぐるものがあつた。

その第一は、人口増加Ⅱ地域発展という問題設定に対する批判である。熊本大学文学部教授の徳野貞雄は、「この三〇年～四〇年、全国各地の農山村で地域活性化事業や『村おこし』活動が人口増加や若者定住を軸に展開されてきた。膨大な補助金も投入されてきた。しかし、そのほとんどの試みが成功したとは言えない。人口が増えた農山村は、ほとんどないからである」と述べる。こうした状況を踏まえ、徳野は「人口目標を立てているかぎり、日本の農山村の地域振興は一〇〇パーセント失敗することになる」と断言する。そして、「これからの日本の地域社会は、二〇世紀では何の疑いもなかった『地域発展Ⅱ人口増加』というパラダイムは、通用しない」のであって、「人口増加型パラダイム」から脱却し<sup>33</sup>、「人口減少を前提にした現実的な地域社会の運営に適合した制度やシステムを作り、少ない人口でも生活の質の高い社会を目指す」ことが必要であると論じた（以上、『人口増加型パラダイム』からの脱却を目指して」四四九号、二〇〇二年二月）。徳野は、過疎対策の前提にある問題設定の枠組みとしての「人口増加型パラダイム」を痛烈に批判した。

徳野が人口減少を前提とした生活の質を重視するのと同様に、人口減少に可能性を見出しているのが博報堂生活



総合研究所主任研究員の南部哲宏である。南部は「密の二〇世紀」から『疎の二一世紀』へ。いま、時代は転換します」と述べ、「密であった日本は本当に幸せな社会だったでしょうか」と疑問を呈する。そして、「いつの間にか日本人の中に密であることが様々な便益をもたらすと認識され、価値化され、それが基準になってしまいました」<sup>34</sup>「密の尺度で物事を押し量り、一方的に疎を否定し、悪者扱いにしていた」と論じた。南部は、「疎の社会」の手法が「密の時代、急激に人口を減らし、そのために過疎々々と呼ばれた農山漁村に」とあり、「日本は農山漁村を『密』社会の視点から見るとはならず、『疎』社会の視点から見つめ直す時期が到来した」と指摘する。南部によれば「人が足りないということが、結果的に縦割りの秩序を壊して、外部との交流をもたらす」ことになるため、「密の時代よりも疎の時代の方が、各個人が全体的に生きられる『人間的な社会』が実現する」というのである（以上、「論考…疎の幸福論—過疎地が指し示す二一世紀のパラダイム」四四九号、二〇〇二年二月）。

第二は、第一の点と表裏一体の関係にあるともいえるが、過疎⇨地域社会の衰退という問題設定に対する批判である。徳野貞雄（熊本大学文学部教授）は、「高度経済成長による農村部から都市部への大規模な人口移動が発生し、過疎・過密現象が発生したこと」が、次のような「社会的意識を発生させ」たと指摘する。すなわち、高度成長下に生じた農山村部から都市部への人口流入という現象を背景に「農山村⇨『人口減少⇨地域衰退』・都市⇨『人口増加⇨地域発展』というイメージが強化され、ますます強く人口増加パラダイムを人々は意識するようになった」と（以上、前掲『『人口増加型パラダイム』からの脱却を目指して』）。また、特定非営利活動法人サステイナブルコミュニティ総合研究所理事長の角本孝夫は、これまでの過疎法について「対策」（一九七〇年過疎法—引用者注）『振興』（一九八〇年過疎法—引用者注）『活性化』（一九九〇年過疎法—引用者注）『自立促進』（二〇〇〇年過疎法—引用者注）という一連の流れには、その善意の施策にもかかわらず『過疎』というものに対する根本的な誤解があったように



思う」と述べる。その「前提には『過疎』は地域社会の機能や活力を低下させるという考え方があり……あたかも生活環境、産業基盤等の整備が過疎をくい止めるといういわれのない思い込みがあった」というのである（以上、「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」四四九号、二〇〇二年二月）。角本は、過疎対策の前提にある、過疎Ⅱ地域社会の衰退という問題設定の枠組を問い直す必要があると主張した。また、こうした認識の下で進められた社会基盤整備について島根大学法文学部教授の保母武彦は「過疎地域は、過去三〇年間、都市との地域格差を問題として社会基盤整備の投資に取り組んできた。その理想像は、近代的な都市の便利さだった」が、「近代化の理想像が正しかったのかの根底的考察が必要」であると論じた（前掲、「過疎の現状と課題」）。

第三は、都会と対比させて過疎を捉えるという問題設定への批判である。同志社大学大学院総合政策科学研究科教授の今里滋は、「過疎対策もまた過密対策と対で考えられることが多かった」「しかし、その思考法はたして妥当であり、成功もしたのだろうか」と疑問を投げかける。「都市機能を地方に分散させ、都会の裕福な消費者を地方のリゾート施設に誘えば、その反射的效果として過疎が解消に向かうということは、ついぞなかったではないか」と。そして、「過密の要因となった産業集中の一部を切り取って過疎地に持ち込んでも、都会的生活様式と価値観に慣れ親しんだ人びとに過疎地での生活を強いても、それらは決定的な対策にはならなかった」と述べた。今里は、「過疎を解決する、つまり適正規模・構成の人口が過疎地に再び住むようになるには、『過密』Ⅱ都会に依存せず、むしろ都会に優位に立てるような独立的解決策を創出する必要がある」と考えた（以上、「『過疎地』こそ桃源郷―京丹後市野間地区他での地域・大学間連携事業を事例に―」五七七号、二〇一二年一〇月）。今里は、過疎地域を都会との比較のなかで捉えないという認識の重要性を説いたのである。

## ②過疎対策の効果をめぐって

この時期、一九七〇年以降の過疎対策の効果という観点からも過疎対策に対する批判がなされた。

角本孝夫（特定非営利活動法人サステイナブルコミュニティ総合研究所理事長）は『過疎』脱却と暮らしの均等化のために投入されたはずの社会資本の整備が、地域に何をもたらしたのかも検証してみる必要<sup>⑮</sup>があると述べる。そして、「人間にとっての『安全』や『利便性』を膨大な予算を投入して過度に追求するあまり、真のインフラストラクチャーであるこれらの自然を、再生不能なほどに痛めつけてしまったのではないかと、これまでの開発中心の過疎対策を批判した。角本は「過疎論の陥穽」を次のように指摘する。「地域にとっての本当の意味での産業基盤は、道路や港湾などの二次的なインフラなどではなく、生きものとしての人間を生かす、いのち満ちる海や川や大地や森、そしてそれとの関わりのなかから生まれてきた、想像力をかき立てる地域コスモロジーであったことを忘れたところに」あつたと（以上、同右「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」）。

また、広島大学名誉教授の森川洋は、「これまで四回にわたる過疎法のもとでは莫大な資金が使用され、多くの事業が実施されてきたにもかかわらず、条件の改善によって過疎地域を脱出した例は少ない」と過疎対策の効果が小さかったことを指摘する。森川によれば、過疎対策にとって必要なのは「限界集落だけでなく、国土の大半を占める過疎市町村全体の活気を取り戻す対策」であり、「生活の中心としてまた雇用や所得を創出する過疎地域の中心地の活性化に務めること」であつた（以上、「過疎地域の拡大と都市システムの整備」五二七号、二〇〇八年八月）。

以上のように、この時期、中央政府の過疎対策は、根本的な批判にさらされ、問題設定そのものを従来のものから転換し、人口減少下での暮らしの質に求めていくことが説かれるなどした。では、過疎地域から見たとき、過疎

問題を解決するために必要不可欠だと考えられたポイントは何だったのであろうか。

## （2）過疎問題解決の要点

第三章で論じられたように、二〇〇〇年過疎法では、一九九〇年過疎法を踏まえ、過疎地域の「自立」が目指された。しかし、二〇〇〇年過疎法の下で、すべての市町村が自発的な地域づくりをしたわけではなかった。島根大学教授の保母武彦は「過疎の現状と課題」（四四九号、二〇〇二年二月）のなかで「過疎地域の二極分化」について論じている。それは「元氣村」と「衰退村」の「二極分化」であった。このうち「元氣村」には「地域の特性と地域資源を活かして、地域資源活用型産業を興したり、都市との交流・連携に成功している」という共通の特徴が見られた。保母は、「元氣村」から『新時代の潮流の変化』を敏感に感じ取り、自分の地域の特性・個性を正確に認識して、地域住民の参加と自治によって……地域内産業連関を着実に拡充する発展方式、すなわち内発的発展<sup>36)</sup>が見出されると述べている。

過疎問題の解決にとって必要とされたのは、NPO（所謂、中間支援組織）の活用と人材育成であった。これは、いわば「内発的發展」の駆動力となるものであった。こうした従来の行政主導の過疎対策とは異なる、地域に根ざした過疎対策を行う上で課題となったのは「NPOや自らの暮らしの未来を主体的に創成する決意せる市民を積極的に育成すること」であった（角本孝夫、前掲「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」）。地域づくりに関わるNPOなど「過疎集落での地域づくりの取り組みを支援する主体」に期待が寄せられたのである（幾度明、前掲「中間支援組織を活用した過疎集落の地域づくりの課題と展望」<sup>37)</sup>）。このことは、「行政の役割をできるだけ小さく」していくことを意味していた（角本孝夫、前掲「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」）。

人材育成について京都府知事の山田啓二は「地域力」と関連づけて論じている。山田によると「地域力」とは、「地域の構成員が自ら地域課題の所在を認識し、自律的かつその他の主体と協働しながら、地域課題の解決や地域としての価値を創造していく力」のことである。その「地域力」を高めるには「地域づくりを担う人材」が必要であるとされた。こうした観点から、京都市内の「大学、NPO、行政等多様な主体の協働により、二〇一二年四月に『一般社団法人 京都府北部地域・大学連携機構』が設立された。「地域課題に対応する地域公共人材」育成の枠組みがつくられたのである（以上、「地域力」を紡ぎ出す」五七七号、二〇一二年一〇月）。京都府立大学公共政策学部講師の杉岡秀紀は、「地域公共人材」について「セクターを越えて地域社会の課題解決に当たる人材」と定義する。そして、「その具体的な人材像として、京都府内の八つの公共政策系大学で構成する『地域公共人材大学連携事業』と、『一般財団法人地域公共人材開発機構』によって開発されたのが、京都発・全国初の職能資格『地域公共政策士』」であった（京都府立林業大学校はこれとは別に「森林公共政策士」という新しい資格をつくり、将来的には「地域公共政策士」とも連動する予定とされた）。こうした地域資格を念頭に、杉岡は、京都府北部の地域と京都市内の大学が協力して「京都府北部が所有する特色や資源というものと京都市内の大学がもつそれを組み合わせながら、地域資格を核とした人材面からの地域活性化」が進められていることを紹介する。ここでは、「地域公共人材として高度な専門性、実践力を獲得することを到達目標」として実施された龍谷大学大学院政策学研究科のプログラム「宮津市におけるバリアフリー観光の地域への経済波及効果調査」での調査活動が説明された（以上、「地域活性化に貢献できる地域公共人材——『地域公共政策士』資格制度と北部展開——」五七七号、二〇一二年一〇月）。

人材育成について『地域開発』では、京都府舞鶴市や龍谷大学地域公共人材・政策開発リサーチセンターのリサーチ・アシスタントによる地域との連携の取り組みなどが紹介された。このうち、京都府舞鶴市加佐地域では「地域

の存続に危機感を感じていた地域住民がイターン・Uターン等による新規就農者の受け入れを行い、大学連携によるむらづくり、地域資源の掘り起こしなど」が実施され、新規定住者が増加するなどの成果が見られた（櫻井晃人・舞鶴市観光商業課長「イターン・Uターン」から「自立」へ年収四〇〇万円のむらづくりプロジェクト―舞鶴市加佐地区―」五七七号、二〇一二年一〇月）。また、京都府亀岡市では、龍谷大学地域公共人材・政策開発リサーチセンターのリサーチ・アシスタントと協力して「①炭を使った農業を実施していくことで炭による炭素固定効果を二酸化炭素削減に結びつけ、②その農作物を……地域ブランドとして確立することを通じて農業や地域の振興に結び付ける」「亀岡カーボンマイナスプロジェクト」が行われるなどした（定松功・龍谷大学地域公共人材・政策開発リサーチセンターリサーチ・アシスタント「地域と大学の連携による亀岡カーボンマイナスプロジェクト」五七七号、二〇一二年一〇月）。

### (3) 東日本大震災後の『地域開発』

二〇一一年三月に起きた東日本大震災は、人々の暮らしに壊滅的な打撃を与えることになった。こうしたなか『地域開発』では、「特集 東日本大震災―創生へ」（五六四号、二〇一一年九月）、「特集 東日本大震災からの産業復興」（五六七号、二〇一一年二月）、「特集 震災復興に向かう釜石の地域産業」（五七八号、二〇一二年一月）、「特集 東日本大震災と仮設商店街の展開」（五八六号、二〇一三年七月）といった東日本大震災を主題においた「特集」が組まれた。

そして、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故は、都市と農村の歪んだ関係を映し出すこととなった。島根大学名誉教授の保母武彦は、原子力発電所が大都市圏と農山村の格差問題を象徴する存在であったことを次のように述べる。「福島原発災害の犠牲となったのは農山漁村だった。我が国は高度経済成長を経て経済大国になったが、福島県と新潟県は只見特定地域総合開発以来、首都大都市圏の繁栄を支える『エネルギー供給植

民地』とされてきた。その延長線上に危険施設・福島原発が建設され、今回の事故となった……その意味では、福島原発は、起こるべくして起こった農山村災害であった。大都市圏と農山村の格差は、所得の格差だけではなく、住民の生存権の格差であることが、原発事故によって明るみに出た<sup>(38)</sup>。保母は、また原発事故を踏まえた農山村のあり方について「福島原発事故は『現代文明の限界（成長神話と安全神話の終焉）』を告知する歴史的大事故であった。この『現代文明の限界』を認識してこそ、農山村の役割を再認識し、農山村を位置づけなおすことが可能となり、農山村の再生がはじまるであろう」と論じている<sup>(39)</sup>。

しかし、福島第一原発での事故がそれまでの農山村のあり方・政策と関連づけられるものであったにもかかわらず、『地域開発』では、今里滋（同志社大学教授）「『過疎地』こそ桃源郷——京丹後市野間地区他での地域・大学間連携事業を事例に——」（五七七号、二〇一二年一〇月）を最後に、農山村問題の典型である過疎問題を表題におく論考を見ることはできない。僅かにベストセラーとなった藻谷浩介・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oneテーマ21、二〇一三年）に注目した「特集『里山資本主義』を考える」（六〇三号、二〇一四年二月）が編まれる程度にとどまったのである。

とはいえ、この特集では「里山」というキーワードを念頭に農山村の維持・再生について論じられている。法政大学現代福祉学部准教授の図司直也は、「世代を超えて継承されてきた知恵・技術が数多く見出される場所」である『里山』は若者と田舎との結節点に位置づいている」として、次のように述べる。「今日の若者の目には、農山村は……先人からバトンを受け継ぎ、自らが新たな価値を加えていくことで新たな『業』を起こせる可能性に満ちた場所」であり、「農山村再生の芽」は「里山から生まれる若者のしなやかな発想から着実に育ちつつある」と（以上、「若者はなぜ農山村に向かうのか——『里山』資源が生み出すなりわいづくりの可能性」六〇三号、二〇一四年二月）。また、「経済的



合理性が得られない農村について、将来的に廃して都市部に集約すべきであるという乱暴な議論が世を覆いつつあると警鐘を鳴らすのは前田幸輔（株式会社日本経済研究所主任研究員・地域デザイナー）である。前田は、「里山をはじめとした中山間地域が今後直面するであろう多くの障壁に対応するためには……自分たちの手で柔軟にまちを運営していく『住民自治』の概念」が重要であると論じ、高知県土佐町石原地区において、「石原地区の住民全員が協議会会員と位置づけられ」て設立された「いしはらの里協議会」の取り組みを紹介する。具体的に、「日常生活に不可欠な日用品さえ容易に入手することができない」という「集落の存続を否定しかねない環境」下にある石原地区では、協議会での検討の結果、日用品販売店やガソリンスタンドなど「地区での生活に必要な仕組みを一体的に請け負うことにより、不採算部門の赤字を補う」ために「住民出資の合同会社を設立」することで、「活動による成果（＝恩恵）を遍く地区住民が享受できる『地域運営』の概念へと辿りついた」と説明された（以上、「サステイナビリティからレジリエンスへ 高知県土佐町石原地区の取り組みから」六〇三号、二〇一四年二月）。また、「住民と行政が一体となって」取り組んできた活動が「住民の自信へと繋がっている」と説くのは新潟県柏崎市総合企画部企画政策課主査の田辺靖典である。田辺は、新潟県高柳町（二〇〇五年に柏崎市と合併）において「若い世代の住民と役場職員による『高柳町ふるさと開発協議会』の下で一九八九年に策定された「じよんのび構想」について説明した。「じよんのび」とは、「ゆつたりのんびりして、芯から心地いい」という意味のお国言葉であり、その言葉を冠した「じよんのび構想」の近年の取り組みとして、具体的に田辺は、「『外部人材との連携と定住促進事業』、『茅葺き集落の景観保全事業』、『小さなブランドづくり』の三つをこれからの地域づくりの方向性と定め……外部人材を受け入れ、移住者の受入れに向けた空き家化した茅葺き民家の再生」への取り組みなどを紹介した。田辺は、「旧高柳町では依然として、過疎化と少子高齢化は進行している」と認めつつも、「じよんのび構想」の取り組みは「都市と農村



との互いの共存……の在り方を指し示すもの」であると述べた（以上、「『じよんのび高柳』の地域づくりの歩みと今後への期待」六〇三号、二〇一四年二月）。

## 六．おわりに

本章の目的は、『地域開発』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った。そこでの論考は、中央省庁関係者によるものはほとんどなく、過疎地域に住む教員・区長をはじめ、まちづくりに携わる一般の人々や自治体の首長・職員、研究者など、過疎地域に関わりを持つ幅広い人達によって執筆されていた。こうした過疎地域の「現場」に関係する執筆者たちは、自らの取り組みについての実践例を報告するとともに、中央政府による過疎対策の論点や問題点を指摘した。『地域開発』で展開された過疎問題の議論は、「現場」からの発信を重視することで、地域の実情を踏まえた内容を持つものになっていったと評することができる。

改めてその論調を振り返ると、一九七〇年過疎法期から、過疎地域では中央政府の過疎対策を批判的に捉えていたところがあった。一九七〇年過疎法当初、中央政府が過疎問題の解決策として考えた集落移転と産業振興について、過疎地域の側はその課題を論じていたが、早くも一九七二年二月の論考で、山形県企画部係長の半田次男は「現在、進められている過疎法、山村振興法などに基づく諸施策は、地域開発としての根本的な過疎対策とはいえない。長期展望に立った全国的視野からの根本対策が必要とされている」と指摘していた（前掲「過疎地域の課題と対策の方向」）。こうした過疎地域からの過疎対策批判は、時期を経ることにより鮮明なものになり、一九九〇年過疎法期以降は根本的な批判がなされるようになっていった。そこでは、単なる過疎対策の批判にとどまらない、過疎問

題をどのように捉えるかという根源的な問いも含まれていた。以上のことを踏まえるならば、『地域開発』における過疎に関する論考の第一の特徴は、中央政府の過疎対策に対する批判を基調にしていたことにあるといえる。これは、第三章で論じられた『自治研究』『地方自治』の論調とは大きく異なるものである。これを執筆陣に着目していうならば、それぞれの時期の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政府（第三章参照）とは異なる、中央政府の過疎対策に常に厳しい視線を向けていた過疎地域側の認識を垣間見ることができであろう。過疎問題の最前線にある地域であればあるほど、過疎問題に敏感に反応せざるを得なくなるのは当然のことであった。

こうした過疎問題を現場から据えるという視点は、第二の特徴とも関わってくる。それは、中央政府に先行する形で過疎に関わる課題が指摘されているということである。たとえば、過疎対策には高齢者問題があることや、ソフト面を重視した過疎対策の必要性などについて、『地域開発』は中央政府が関心を寄せるよりもかなり早い段階から論点提起をしていた。課題に最も早く気付いたのは、過疎問題に直面していた地方であった。

第三の特徴は、中央政府による過疎の問題設定に積極的に異議申し立てをしているということである。これは、第一の特徴である中央政府による過疎対策を批判するなかで見られた。『地域開発』では、過疎＝地域社会の衰退というマイナスのものでなく可能性として捉える視点や、経済効率ではない生活の質を重視する視点などが提示されている。たとえば、（財）鉄の歴史村地域振興事業団（島根県吉田村）の専務理事・藤原洋は次のように述べている。「現在起きている過疎と過密の問題や一極集中という現象に対しても、その動きを正すための哲学が必要であり、是正するための提案が必要である。それは都市の発想では解決できない問題であり、地域が果たすべき役割である。そのためには、経済的価値観が支配的な中であって、生活とか環境とか、文化とか景観とかといった、豊

かな生活環境という切り口からみた、それに対応する新しい価値観を築いていかなければならない」と（過疎・新しい思想の時代へ）三三九号、一九九二年二月）。これは、過疎問題を人口問題と捉え、対応してきた中央政府の過疎対策のあり方に根源的な疑問を呈するものであった。

第四の特徴は、過疎問題の中で農業が取り上げられていることである。『地域開発』では、たとえば、農業を魅力あるものにすることで過疎地域への若者の定住を進めようという論考が見られた。過疎対策と農業が関連しあうという視点は『地域開発』の論考に共通して見られる特徴であり、これは第三章で論じられた中央省庁に横たわる分業体制の枠組みからは出てこない見方であった。

さて、『地域開発』の論考の多くに見られるのは、過疎問題が経済成長のなかで生まれたという認識である。たとえば、「過密問題も過疎問題も、昭和三〇年代以後に急激に展開した、日本の工業化と都市化に伴って生じた問題だということである。いってみれば、それは日本経済の高度成長の産物なのである」（伊東善市、前掲「過疎対策に対する提言」一九七二年二月）、「過疎問題というのは、日本経済の構造の中から生まれたもので、過密地域が集中を呼ぶという循環経路をたどると同様に、過疎は過疎を生んでくる」（恒松制治、前掲「農山村の将来像と新しい過疎対策」一九八九年一〇月）、「日本の都市の問題、経済発展の問題が過疎を再生産している」（前掲「第二セッション 農村・都市交流」における岩谷三四郎・広島県立大学教授の発言、一九九〇年二月）と論じられた。これらは過疎問題について、その要因となった経済成長・経済発展によっては解決されず、それとは異なる視点から考えていくべきであるということを示唆していた。このことについて、たとえば、獨協大学教授の恒松制治は、過疎問題は「人間の考え方の問題に行き着く」ものであると述べている。過疎化に伴う小学校の統廃合は効率的に見えるかもしれない。しかし、「子どもたちが大きくなってから自分たちの地域社会をどうすべきかという意識が弱くなる」と考えた場合、小学校を維持するこ

とは「決して非効率ではない」というのである（恒松制治、前掲「農山村の将来像と新しい過疎対策」）。

過疎が未だ解決し得ない問題であり続けるのは、過疎問題に中央政府が適切に対応できていなかったということなのであろうか。特定非営利活動法人サステイナブルコミュニティ総合研究所理事長の角本孝夫は、二〇〇二年二月の論考で、過疎対策について「NPOや自らの暮らしの未来を主体的に創成する決意せる市民を積極的に育成することで、行政の役割をできるだけ小さくし」ていくことが課題になるであろうと述べている<sup>⑩</sup>。その背景には、「過疎法に見られるとおり、過疎の主要な問題は住民の側ではなくむしろ行政の側にこそありそうだ」という認識があった（以上、「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」）。過疎問題が行政によって継続されてきたという指摘は逆説的なものであり、新たな視点を提示したものといえる。

では、第三章と第四章でそれぞれ述べたような中央政府と過疎地域から見た過疎問題は、都市と農村の関係も含めた全体としてどのように論じられたのであろうか。過疎問題が都市も含めた全国的な幅広い文脈のなかでどのように捉えられていたのかを第五章では、雑誌『都市問題』『都市問題研究』を通して考えていくことにしたい。

（第四章一～五は東原正明、第四章六は東原正明・奥住弘久、が担当した）

## 付記

本文中の人物の肩書、自治体名は論文発表当時のものである。

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（研究課題番号24530125, 15K03261）による研究成果の一部である。本稿における事実認識はすべて執筆担当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ることができた。深く御礼申し上げます。

(1) この他に、日本地域開発センターは、一九八〇年三月に「過疎地域における青年とまちづくり」と題する座談会を開催し、その内容を「特集・過疎地域のまちづくりと青年」として『地域開発』（一八七号、一九八〇年四月）に掲載している。

(2) 東京女子大学教授の伊藤善市は「地域経済の変貌と過疎問題」（伊藤善市編『日本の経済空間 過疎地帯の経済開発』鹿島出版会、一九七〇年）のなかで次のように述べている（二頁―一五頁）。第一の「現状維持論」とは「山村に現存する矛盾をそのままにして手をふれず、生活保護、その他の社会保障制度によって、矛盾を温存しようとする」ものである。伊藤は「現状維持論」の問題点について「山村住民の自力発展のエネルギーとプライドに水を差す結果になりやすい」と指摘する。第二の「積極開発論」は「山村の開発可能性に期待し、国土の開発ないし国土の改造といった見地から、その積極的利用をはかるうとするものである。伊藤は「これが支持されるかどうかは、その地域の資源開発の経済的可能性と、その地域に対する住民の定住性向のいかに依存する」と述べ、地域の開発によって経済的に生活が成り立ちうることに加え、山村住民が教育や医療などの面での都市との格差を感じないことが重要になると指摘した。第三の「拠点形成論」とは「山村にも拠点が必要」とあるという考えに基づき、「これまで分散していた集落を適当な拠点にため、その拠点に、医療、教育、情報、行政、福祉施設等を作るとともに、母都市との通信、交通体系を整備すべきだ」というものである。伊藤は「拠点づくりを放置すれば、山村そのものが危うくなる」との観点から「拠点形成論」の持つ意義を強調する。そして第四の「集団移転論」とは「山村住民を都市へ集団移転させ、光栄ある撤収作戦を行うのが適当だ」というものである。しかし、伊藤は「かりに国民経済的効率の面で望ましいとしても、社会的摩擦が多すぎるといふ欠点をもつ」と述べ、山村には「自然や森林資源等の保護をはかって、国土を災害から守る役割をもっている」と論じた。第五の「自由放任論」は「山村住民の変化に対する今後の適応能力の向上にゆだね、何もしない」というものである。このことについて伊藤は、「誤った政策を行って、取り返しのない誘導をするよりは、正しい情報を提供して、住民の自主的選択にまかせるのも、

一つの政策である」と述べている。なお、伊藤は「過疎対策のあり方―過疎対策緊急措置法を中心に―」（『ジュリスト』四五五号、一九七〇年七月一五号、四三―四五頁）においても同様の類型化を行っている。

（3）伊藤、同右、一二頁。

（4）以下の論述では、山形県に関係する論者によるものが多いことに気付かされる。当時、集落移転については、山形県が非常に熱心であったという。このことについては、中央省庁関係者からの聴き取り調査を行った本稿共同執筆者の奥住から教示を受けた。

（5）首都大学東京准教授の山下祐介によれば、「限界集落論は、一九八〇年代末、当時、高知大学にいた大野晃氏によって提唱されたものである」（山下祐介『限界集落の真実―過疎の村は消えるのか？―ちくま新書、二〇一二年、二五頁）。大野晃は、『山村環境社会学序説 現代山村の限界集落化と流域共同管理』（農文協、二〇〇五年）の「序文」において、「限界集落」を定義している。それによれば「限界集落というのは、六五歳以上の高齢者が集落人口の五〇％を越え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落をいう」。これに対して、ここでの半田は「限界集落」という言葉を明確に定義して用いているわけではないが、「限界集落」という言葉が一九七二年の時点で既に用いられていたのは興味深い。

（6）半田は、集落再編成計画の基本的要件として「①部落の人々が将来、何によって所得をあげていくか。②所得の確保がなされても、地域社会の社会生活をどのように確保していくか」という二点を挙げる。そして具体的に「山形県の場合、山村振興計画策定過程において、住民参加の地域開発に近づけていくため、世帯構造調査を含めた、きめ細かい住民意識調査や部落座談会方式を提唱し……この考えが定着しつつある」と現状を紹介している（半田次男「開発事例の分析と評価」『地域開発』八九号、一九七二年二月、六一頁）。

(7) 拠点形成論の内容については、本章注(2)を参照。伊藤は、前掲「地域経済の変貌と過疎問題」や、前掲「過疎対策のあり方―過疎対策緊急措置法を中心に―」のなかで、拠点形成論について「われわれはこの立場をとりたい」と繰り返し述べている。

(8) 企業が誘致されると、雇用が増え、税収が増大するなどの効果が期待されるが、原発が誘致された場合、立地自治体には中央政府から交付金が交付される。原発の立地自治体にとって大きな収入となるこの交付金の使途について、九州大学の岩元和秋教授は定住圏に関するシンポジウムで次のように述べている。「迷惑施設だから、多少の迷惑はがまんしなければという気に、市民がなってしまうと、これはやっぱり相当問題です」「受け入れの方が、ちょっと問題があるのではないか」と。また、交付金によって公共施設が作られたのには、「付帯的な管理費用が、これからだいぶ(自治体の―引用者注)財政の負担になってくる」と指摘した。これに対して川内市の福壽十喜市長は、「川内市の場合は、原発交付金をもらって足らないものをいまつくっている状況ですから、問題はない」と返答した(『全体討論 定住圏構想と地域開発』『地域開発』一八九号、一九八〇年六月、二九―三〇頁)。

(9) 福壽が基調報告でスリーマイル島での原発事故について触れているのは、わずかに次の点のみである。「玄海(佐賀県玄海町に建設された原子力発電所のこと―引用者注)の運転が九州ではよくいっていますので、われわれは安心をしています。したが、スリーマイル島の事故が起こった」「これらの情報が確定したら説明会をさせますといって、国によるスリーマイル島事故の説明会を持ちました」と。それでは、そもそも福壽は原発を誘致する段階で、その安全性についてどのように考えていたのだろうか。この点について、川内市議会議長として原発誘致に積極的に動き、のちに市長となった福壽は、「私は学者じゃないので安全というのは実証以外にない」「知事が確認することなので、それでは知事が泥をかぶりなさい」と自身がかつて述べたことを披露し、「この問題(原発の安全性の確認―引用者注)はやはり誰かが泥をかぶらなければす



まなかった」と説明した（福壽十喜「基調報告 川内市のまちづくり」『地域開発』一八九号、一九八〇年六月、六一―七頁）。なお、この基調報告後の「論点提起・参加市長を中心に 定住圏をめぐる諸問題」や「全体討論 定住圏構想と地域開発」において原発の安全性についての福壽による発言を確認することはできない（『地域開発』一八九号、一九八〇年六月、七頁）。

- (10) 半田は、「農山村では、生産、家庭生活、地域社会の場において高令者<sup>（ヘイマ）</sup>の果す役割<sup>（ワタシ）</sup>は大きい」と述べ、具体的には、「例えば観光農業はじめ総合的な観光産業の創造に、また、緑地や自然の維持管理、住みよい生活環境づくりの面などに、高令者<sup>（ヘイマ）</sup>に適した仕事が多く創造される」必要性があると論じた（半田次男「過疎地域の課題と対策の方向」『地域開発』八九号、一九七二年二月、七頁）。

- (11) 「過疎地域問題調査会」は、「全国過疎地域対策促進連盟」および「政府の助成のもとに、過疎地域問題について、経済的、社会的、行政的な調査研究を行い、もって過疎地域における産業、経済の開発振興と地域住民の生活文化の安定向上を図ることを目的」として設立された（全国過疎地域対策促進連盟『過疎対策二〇年の歩み』丸井工文社、一九九二年、二二―九頁）。「全国過疎地域対策促進連盟」が過疎地域の要望を国会議員などへつなげる目的を持っていたのに対して、「過疎地域問題調査会」は調査に主眼をおいていた（本稿共同執筆者である奥住が行った「全国過疎地域対策促進連盟」での聴き取り調査による）。「過疎地域問題調査会」の設立の経緯とその組織については、全国過疎地域対策促進連盟、同右『過疎対策二〇年の歩み』二二九―二三四頁を参照。

- (12) このことについては、第三章注（18）も参照。

- (13) 河北新報社編集局『新過疎時代』（ぎょうせい、一九八六年）まえがき。

- (14) 後日、恒松は、『地域開発』の創刊三〇〇号を記念して行われた対談で、過疎対策として行われた企業誘致を次のように強

く批判している。「私どもは能がありません、企業が来てください、私は使われます」というのが極端には企業誘致論だと思う」と(『地域振興と農業政策』『地域開発』三〇〇号、一九八九年九月、二八頁)。

- (15) これは、小川全夫「過疎地域産業振興の視点」(『地域開発』三〇一号、一九八九年一〇月)での記述であるが、ここでの「過疎法」が、一九七〇年過疎法を指すのか、一九八〇年過疎法を指すのかは明らかでない。

- (16) 大分県大山町におけるNPC運動は、その取り組みの時期に応じて次の三つに分けることができる。一九六一年に開始された第一次NPC運動での「NPC」とは「New Plum and Chestnuts」の略であり、ここでは「梅栗植えてハワイに行こう!」というキャッチフレーズのもと、「農地に恵まれぬ山村の宿命として、土地収益性を追求、耕地農業から果樹農業、さらに高次元農業へと転換を図」ることが目指された。次に一九六五年にはじまった第二次NPC運動での「NPC」とは「Neo Personality Combination」の略であり、ここでは「所得ばかりでなく心も豊かな人を作」るために、「新しい人格の結合体を目指す」して「豊かな心・教養・知識をもった人づくり」が進められた。さらに一九六九年に開始された第三次NPC運動での「NPC」とは「New Paradise Community」の略であり、第一次および第二次の運動を通じて「所得向上の目標が達せられ、豊かな心をもった隣人に恵まれてもなお若者が大山にとどまろうとしないのはなぜか」という問題意識のもと、「大山パラダイスを築こうという」目標を掲げて「大山に住む人々がより楽しく暮らせるよう環境をつくって」いくことが目指された(大分県大山町農業協同組合HP <http://www.ojama-nk.com/rinen/npc.html> 二〇一五年五月二〇日閲覧)。

- (17) 鳥根大学講師の乗本吉郎は、「過疎地の老人問題には、地域的に大別して二つの型がある」と指摘する。第一の型は、「農家世帯や若い人たちが」「減り続けた」結果、「集落に残された」残留老人問題である。この残留老人問題は、「不便で孤立的な集落だけではなく、農山村地域全体に拡がりは始めている」と述べられた。そして第二の型は、「同居率の高い

地域での世代間の対立と葛藤からくる」同居老人問題である。乗本は、「世代がちがい、教育や意識や考え方のちがう家族が同居するということは、年とともにますます困難になり、現在どこでも弱い立場の老人が精神的に追いつめられるようになっていく」と懸念を示した（乗本吉郎「過疎地の高齢者問題」『地域開発』三〇一号、一九八九年一〇月、二九頁）。

- (18) 一九八九年一二月に「過疎地域における交流とまちづくり」をテーマに開催された「地域フォーラム in 中国<sup>89</sup>」においても、恒松は「農業をやりたい人は町場に住んで、自分の農地へ行って農業をやればいいという『通勤農業』の考え方は農業や農村は維持でき」ないと「通勤農業」に否定的な発言をしている（恒松制治「総括 効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向って―」『地域開発』三〇五号、一九九〇年二月、五一頁）。

- (19) 同時に恒松は、「経済の成長率ばかり追い求めていけば必ず所得格差も地域間格差も拡大する、これほど高い水準の経済になつたのだから、もう少し経済の成長の速度を弱めてでも均衡ある地域社会を定着させる道をとるべきだ」と主張している（同右「総括 効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向って―」、五七頁）。

- (20) 一九七二年の論考において、山形県企画部係長の半田次男は、当時実施された集落移転が生活環境の改善よりも行政の効率化などの点に片寄っていたことを指摘している。「各地で見られる集落の移転は、部落ぐるみの住宅移転という形は同じでも、人々の将来の生活設計をどのようにして具体化するのか、むら社会のまとまりをどうしていくのか、そうしたプロセスをとかく等閑視する傾向にあるのが憂慮される。行政側の行財政上の効率の観点や、住民の補助があるから式の発想、安易な着手な事例も少なくない」と（半田次男「過疎地域の課題と対策の方向」『地域開発』八九号、一九七二年二月、七頁）。これに対して、山形県小国町係長の高橋睦美は、小国町では、「人口流出を悲しまず、より高い水準の生活への誘導と保障を図ることに重点をおいて集落移転を進めた」と述べている（高橋睦美「小国町の開発構想」『地域開発』八九号、一九七二年二月、一八頁）。

- (21) 具体的に恒松は、「集落移転」が間違っていたことの論拠として「人口一人当たりの公共投資額」という例を挙げ、行政が効率性を追求しようとする姿勢の誤りを指摘する。過疎地は「人口が少ないから一人当たりの公共投資額が増えるのは当たり前」だが、「行政投資が実際に地域開発、あるいは地域の生活環境をよくする上で機能するかどうかは総額の問題であって、一人当たりの問題ではない」と(恒松制治「総括 効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向って―」『地域開発』三〇五号、一九九〇年二月、五一―五二頁)。因みに、この発言をしたフォーラムが開かれる二ヶ月前の『地域開発』において、恒松は効率性を一義的に捉えることについて疑問を呈している。恒松は、「山村に水道や上水道を通したりするよりは、人口の集まった町場で下水道や上水道の施設をつくったほうが行政的に効率的」であると述べているが、同時に「小さくても集落があつて、そこで地域社会としての生活を維持することが日本の国土保全にとってより効率的なのではないか」と指摘し、別の視点からの効率性があることを論じている(恒松制治「農山村の将来像と新しい過疎対策」『地域開発』三〇一号、一九八九年一〇月、六頁)。

- (22) このことについては、本稿共同執筆者である奥住が中央省庁関係者に対して行った聴き取り調査でも指摘された。

- (23) 岡本昇が調査研究部長を務める「過疎地域問題調査会」では、一九七〇年の同調査会設立以来、「緊急かつ重要問題として、交通特に過疎バス問題が……議論されてきた」。まず、一九七一年には「過疎地域におけるバスサービスの確保とそのあり方について」調査がなされ、次いで一九七四年には「過疎地域における新交通体系のあり方について……提言を行うことを目的と」した調査が行われた。そして一九八〇年に、山形県庄内地域で「地域にとって生活路線とは何か、地方自治体からみた地域交通のあり方は何かを……検討」するため、「庄内地区バス運行対策協議会委託事業」として調査が実施された(全国過疎地域対策促進連盟、前掲『過疎対策二〇年の歩み』一三五頁―二六二頁)。

- (24) 当時の国鉄ローカル線問題については、たとえば、奥住弘久『我田引鉄』の終焉―北海道における地方交通線政策の展開

過程を素材として―」（東京大学都市行政研究会 研究叢書10、一九九四年）第一章。

(25) 因みに、『地域開発』は、創刊以来、海上交通や航空なども含め、交通問題を幅広く取り上げている。

(26) 国土庁地方振興局総務課過疎対策室整備課長の高村知孝は、交通通信体系の整備内容として具体的に、「広域的交通ネットワークの形成のため……幅広く道路の整備を行うこと」のほか、「公共交通の確保、I N Sの活用や防災行政無線の整備による情報通信網の整備等」を挙げている（高村知孝「白書から 過疎対策の現況とその対策」『過疎対策の現況』（昭和五九年度版から）』『地域開発』二五二号、一九八五年九月、五六―五九頁）

(27) 宮崎はさらに、「地方分権ということは、今後さらに重要視されるべきであろう」「分権ということは、権利を分けてもらうということではなく、権利を勝ちとらなくてはならないものだ」と指摘し、中央政府ではなく地方の側の主体的な取り組みの重要性を論じている（宮崎暢俊「小さな国の独立―熊本県小国町」『地域開発』三三九号、一九九二年二月、三三頁）。

(28) 地域の経済的自立を目指す宮崎の考え方の背景には、「日本経済の豊かさとはバイタリティは、地方においても、平等に豊富な情報と、技術革新をもたらしてくれる」「生活のゆとりが、新しい価値観をどんどん作り出している」という現状認識があった。これを踏まえて、宮崎は「もはや、産業のソフト部分においては、従来からの立地条件は、それほど大切なことではない」と指摘した（同右「小さな国の独立―熊本県小国町」、三一頁）。

(29) アメリカ・オレゴン大学教授のマイケル・ヒバートは、「中央政府、州政府、その他行政機関」による援助として、具体的には「新しいビジネスを始めるための資金的援助、人材訓練を施すこと」を挙げている（マイケル・ヒバート「海外報告 一 米国北西部森林地域における再生の試み」『地域開発』三四九号、一九九三年一〇月、三七頁）。

(30) チューリッヒ連邦工科大学のルーカス・ベアは、スイスの地域政策が成功した例として「スイスのどこに行っても……インフラが整備されて、各カントン間で、富めるものと貧しきものが融通しあっていることを挙げる。また、例えば

地域政策の一部を成す農業政策については、「農業に補助金を出したということが人口減に歯止めをかけ」、「農村部から人口の流出がなかった」ことから成功であったと評価している（国際過疎問題セミナー「過疎再生の政策的視点と国際研究交流」、五四―五五頁）。

- (31) 財団法人「日本離島センター」調査研究部長の鈴木勇次は、「全体傾向の中で……人口増が見られる島は、むしろ例外的であり……大半の島は大幅な人口減少が見られる」と述べ、「島の経済を支える中心産業が特化しきれなかったことが人口減少の大きな要因になっていると思われる」と指摘している。この点において、神津島村は特異な例の一つであった。鈴木は、離島における過疎化と高齢化について「多くの離島において人口の問題は、単に人口数の減少の<sup>（下）</sup>とどまらず、住民の高齢化が大きな問題となっている」（鈴木勇次「離島の過疎化と高齢化・その一」『地域開発』四一一号、一九九八年二月、五三頁）、「離島地域は全国に比べ急速に高齢化が進んでいる」（鈴木勇次「離島の過疎化と高齢化・その二」『地域開発』四一二号、一九九九年一月、五二頁）と論じている。

- (32) 一般財団法人「日本地域開発センター」総括研究理事の幾度明は、中央政府が「過疎集落の課題に対して……強い問題意識の下、長年にわたり様々な施策を講じてきた」ことに一定の評価を与えているが、同時に次のようにも指摘している。「急激な人口減少と高齢化に伴い、集落機能の維持が難しくなる集落が増加する近年の状況をみると……多くの過疎集落がこれまでの延長線上の取り組みだけでは対応できない新たな局面に入りつつある」と（幾度明「中間支援組織を活用した過疎集落の地域づくりの課題と展望」『地域開発』五七三号、二〇一二年六月、五五―五六頁）。

- (33) 徳野貞雄は「人口増加型パラダイム」が広まった背景について次のように述べている。「二〇世紀の日本は人口爆発の時代であり」「人々の中に人口は増加するのが『当たり前』であるという社会的認識が発生」した。そうした「人口増加状況が常態化したこの一〇〇年間に、日本の社会経済構造は大きく変容し……国家レベルだけでなく地域社会レベルにおいても、

人口増加を元手に経済の活性化を図り、経済発展が雇用促進から人口増加を呼び起こすという地域発展モデルが形成された。」「この強固な人口増加パラダイムが人々に強固に共有されているが故に、地域の人口増加が客観的には絶望的であっても、人々は人口増加を強く期待するという矛盾した社会意識が発生」することになった。したがって『「人口増加↓経済発展」地域発展』という人口増加型地域発展モデルは、非常に時代拘束的なモデルである」というのである（徳野貞雄『「人口増加型パラダイム」からの脱却を目指して』『地域開発』四四九号、二〇〇二年二月、七―八頁）。

(34) このことに加えて徳野貞雄は、「農山村の過疎化を軸に『人口減少』地域衰退」というイメージを強く持っているため、二一世紀に発生する日本全体の人口減少を日本社会の衰退と強く意識し、社会的危機感すら持ち始め……その原因となっている少子化現象に対し、強い危機意識を人々の中に形成し始めている」と述べている。それ故、日本では「少子化現象」悪者論」が唱えられ、「少子化現象を克服し再度人口増加をはかることが、二一世紀の日本の社会経済の生き残りの必須戦略であるがごとき雰囲気を作ろうとしている」と論じる（同右『「人口増加型パラダイム」からの脱却を目指して』、八九頁）。

(35) 角本孝夫は次のようにも批判している。すなわち「社会資本という二次的なインフラで、真の生活・産業基盤である『自然』を駆逐していくとき、マチも人も迷走しはじめる。昭和四〇年代以降私たちがやってきたのは、『発展』とか『開発』という名の下での自然の扼殺であつた」と（角本孝夫「サステイナブルコミュニティの視座から過疎を考える」『地域開発』四四九号、二〇〇二年二月、二五頁）。

(36) 保母武彦は『内発的發展論と日本の農山村』（岩波書店、一九九六年）において「内発的發展」について次のように定義している（三頁）。

①環境・生態系の保全及び社会の維持可能な発展を政策の枠組みとしつつ、人権の擁護、人間の発達、生活の質的向上を



図る総合的な地域発展を目標とする。

② 地域にある資源、技術、産業、人材、文化、ネットワークなどのハードとソフトの資源を活用し、地域経済振興においては、複合経済と多種の職業構成を重視し、域内産業連関を拡充する発展方式をとる。地域経済は閉鎖体系ではないため、『地域主義』に閉じこめるのではなく、経済力の集中・集積する都市との連携、その活用を図り、また、必要な規制と誘導を行う。国家の支援措置については、地域の自立的意思により活用を図る。

③ 地域の自立的な意思に基づく政策形成を行う。住民参加、分権と住民自治の徹底による地方自治の確立を重視する。同時に、地域の実態に合った事業実施主体の形成を図る。

なお、保母は二〇一三年、同書に加筆して新たに『日本の農山村をどう再生するか』（岩波現代文庫、二〇一三年）を刊行し、『内発的發展論』を、狭い一つの地域内に閉じこもった村おこしや特産品の開発のイメージで誤解すべきではない「いかなる農山村も自己完結ではありえない。農山村は『自立』はできなくても『自律』はできる」と述べ、「資本と情報の集中する都市との結合を農山村の自律的意思によってどのように切り開くか、また農林業・農山村の公共性を維持するコストを社会（国家）がいかに負担するのか、新しい課題に対して新しい政策が準備されなければならない」と論じた（v頁）。

(37)

中間支援組織の活動内容について、幾度明は次の三つに分類している。第一の類型は「地域づくりに取り組み主体と地域内の他の既存組織の媒介」である。この類型においては「これまで役場が中心となって果たしてきた新たな取り組み主体と既存の地域組織を媒介する役割を中間支援組織が果たしていく必要性」があるとされた。第二の類型は「地域づくりに取り組み主体と地域外の多様な主体との媒介」である。この類型においては「過疎地域で新たな地域づくりに取り組み主体が……地域外部の主体との関係構築」をする場合に「大きく二つのタイプが存在する」とされる。第一は「過疎集落の取り組みを地域外部の主体が『支援』する」という関係を構築するタイプである。第二は「集落地域の取り組みを進める

『パートナー』としての関係を」構築するタイプであり、その場合、「都市と農村の交流事業など」「空間的に離れたパートナーを適切に見出すマッチングの機能が重要となる」。そして第三の類型は「地域づくりに取り組む主体のメンバー相互間の媒介」である。この類型においては「地域づくりの主体を構成する個々のメンバー間の利害を調整し、皆が共有する目標に向けて」活動する「取り組み主体内部のメンバー間を繋ぐ機能」が重要とされた（幾度明「中間支援組織を活用した過疎集落地域づくりの課題と展望」『地域開発』五七三号、二〇一二年六月、五七頁）。

(38) 保母武彦『日本の農山村をどう再生するのか』（岩波現代文庫、二〇一三年）三三一頁。

(39) 同右、vii頁。

(40) これとは別の視点から行政の役割を小さくすることについて、恒松制治は次のように発言している。「これからの地域開発、過疎問題あるいは過疎地域と都市の交流といった問題」を「あまり行政に頼らず、自分たちでやっていくほうがもっと効率的だ」と（恒松制治「総括 効率性神話の打破―均衡ある地域社会に向けて―」『地域開発』三〇五号、一九九〇年二月、五〇頁）。