The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	地域内過疎地から考える「尊厳ある縮退」 : 兵庫県上郡町赤松地区を事例に
Author(s)	石塚, 裕子
Citation	災害と共生. 2020, 4(1), p. 33-48
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/77176
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

地域内過疎地から考える「尊厳ある縮退」
ー兵庫県上郡町赤松地区を事例にー

A Consideration of the “Shrinking Strategy with Dignity” model in Depopulated Districts within Regions
ー A case study of the Akamatsu District, Kamigori-town, Hyogo Prefectureー

石塚裕子[1]
Yuko ISHIZUKA

要約

本稿では我が国の地方振興政策と過疎地域対策を概観し、近年の地方創生政策の課題を整理した。その結果、地方創生政策は、これまでの蓄積してきた内発的な地域づくりが活かされず、人口減少対策に課題が置き換わり、今後の地域社会を再構築していくプロセスになっていないと指摘した。その上で、過疎と都市の狭間にある「地域内過疎地」の存在に着目し、その特性と課題を兵庫県上郡町赤松地区のケーススタディを通じて検討した。「地域内過疎地」では「尊厳ある縮退」を検討する素地を持っていること、空間の縮小といった結果と地域活動というプロセスのバランスをとりながら縮退していく必要性を述べた。最後に、赤松地区住民との意見交換を通じて、住民が「尊厳ある縮退」を考えるためには何らかのツールが必要であることを確認した。

Abstract

In this paper, regional promotion and depopulated district policies in Japan were organized, to enable an understanding of the issues of recent regional revitalization. As a result, the following problems were identified. The regional revitalization policies fail to make use of the spontaneous community development that has accumulated, and t revitalization has been superseded by the problem of population decline. These revitalization policies are unlikely to result in a process for rebuilding communities. I focused on the existence of “depopulated districts within regions” between depopulated areas and urban areas and considered the characteristics and issues of those areas through a case study of Akamatsu district, Kamigori-town, Hyogo Prefecture.I suggest that " depopulated districts within regions" have the potential for consider the "shrinking strategy with dignity" model. The shrinking strategy with dignity model requires a balance between the reductions like space and the process of community activities. Finally, during conversations with residents, it was found that residents need an effective tool to implement the "shrinking strategy with dignity" model.

キーワード: 縮退、地域内過疎地、尊厳、つながり
Keywords: Shrinking, Depopulated district within the region, Dignity, Association

１．はじめに

戦後、日本の都市が歴史上その比をみない規模、質の両面から発展した一方で、その不均衡な発展により、地方の過疎が重大な課題であり続けている。そして2008年に全国総人口が減少に転じたことから、最近では「地方消滅」などというインパクトのある言説で語られるようになった。全国の9割の自治体が人口減少に転じる中で、人口減少は地方の過疎地域だけの問題ではなくなった。そこで本稿では、都市地域と過疎地域の狭間にある「地域内過疎地」に着目し、兵庫県上郡町赤松地区を事例に「尊厳ある縮退」を考える枠組みを提案することを目的とする。そして、市民が積極的に「尊厳ある縮退」を議論することが可能となる方法を検討していく。

諸富(2018)は都市の戦略的な縮小を「縮退」といい、賢い縮退戦略とは、市民の自発的意識によりながら、経済活動と居住を複数の都市拠点に時間をかけて誘導し、都市活力を維持しつづける方途であるという。本稿では、諸富の「縮退」の考え方にならい、地域が戦略的に縮小するプロセスを「縮退」と

[1] 大阪大学大学院人間科学研究科附属未来共創センター 特任講師・博士（工学）
Assistant Professor, Graduate School of Human Sciences, Center for Collaborative Future Creation Osaka University,Ph.D.(Engineering)

呼ぶ。そして市民の自発的な意思に基づき、熟議しながら、国や自治体の政策の枠組みにはめ込むようなパターナリズムに陥ることなく、個々のプロセスを経ることを「尊厳ある」と表す。「尊厳ある縮退」では少子高齢化や人口減少を受け入れて、抗うことを目的としない。なぜなら、人口減少時代を迎える中で、地域単位で人口増加や少子化対策を講じることは不可能であるし、そもそも人口の増減は結果であって、地域づくりのプロセスではない。Iターンによる流入人口が多い地域は、地域づくりが盛んな地域なのである(作野,2006)。

本稿では、はじめに我が国の国土開発・形成政策と過疎地域対策の経緯を概観し(第2章)、その後、人口減少時代に対応した政策として推進されている「地方創生」の課題を確認する(第3章)。これまでの政策の成果と課題を踏まえ、本稿でいう「尊厳ある縮退」を阻害しているものを整理する(第4章)。そして尊厳ある縮退を検討する対象として「地域内過疎地」に着目する理由を述べ、ケーススタディ地区である兵庫県上郡町赤松地区の特徴を述べる(第5章)。第6章では筆者が行った調査結果から尊厳ある縮退を考える枠組みを提案し、住民が主体的に尊厳ある縮退を考える上での課題を提示し、その課題解決に向けたツールの考え方を提示し(第7章)、最後に今後の課題を述べる(第8章)。

なおケーススタディ地区である兵庫県上郡町赤松地区は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構が設置した「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会(2017～2018年)」の研究をきっかけに、筆者が2017年12月から関わりを持ち、現在も関係性を継続している。主に2018年2月～2020年3月の約2年間の活動、調査を対象とする。

２．我が国の国土開発・形成政策と過疎地域対策の経緯

本章では戦後から2014年までを4つのステージにわけて、我が国の地方振興の政策と過疎地域対策を概観する。各種計画、法律の流れを図1に示す。

2.1 戦後から高度経済成長期(1950～1974年)

戦後、我が国では国土の総合的な利用、開発及び保全と、産業立地の適正化を図り、社会福祉の向上に資することを目的に国土総合計画法を1950年に策定し、特定地域総合開発計画(1951年)、全国総合開発計画(1962年)において、全国各地に拠点開発を行ってきた。新産業都市建設促進法などを制定し、地方部での工業振興のための基盤整備をすすめ、地域格差へ対応しようとした。新全国総合開発計画(1969年)が策定された70年代以降は、生産基盤的な機能をもつ社会的共通資本の蓄積、特に都市基盤の形成に大きなウェイトがおかれ、劇的な変貌を遂げたという(宇沢・堀内,1992)。

その一方で、中山間地など気候条件が厳しく土地の高低差などにより土地生産性が非常に低い集落では明治初期から集落の縮小が始まったとされる。戦前は生活苦により下層の住民から離村していったのに対し、戦後の高度経済成長期前期は中核層の先駆的離村によって雪崩的に離村が進み廃村が多数発生した(坂口,1966)。

1960年代以降の高度経済成長に伴い、農山漁村地域から都市地域に向けて若者を中心に人口の大移動がおこり、急激な人口減少による過疎問題が発生した。そして1970年に過疎地域緊急措置法が施行される。人口減少により地域社会の環境が変化し生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域を「過疎地域」として、生活環境、産業基盤等の整備を総合的かつ計画的な対策により緊急に実施するための措置が講じられた。その施策としては交通通信施設の整備、産業振興、生活環境施設等厚生施設の整備と医療の確保、教育文化施設の整備とともに集落整備事業が設けられた。この集落整備事業ならびに経済企画庁(当時)による集落再編モデル事業により、公的資金を投入した過疎集落の移転・再編整備が可能となり、集団離村が容易になった。しかし、1975年時点で国の施策を用いて集団離村が実施されたのは42箇所である(篠原,1976)。その数は集落数からすればわずかであったといえる[(1)]。篠原(1976)が過疎対策事業に基づく集落移転のプロセスを詳述しているが、集落移転は移住者、特に婦女子の社会生活の利便性を向上させ、行政効率化が図れる点ではメリットがあるとするが、デメリットとして跡地利用対策をあげ、国土空間の保全という点ではマイナス面が大きいと指摘している。

2.2 安定成長期(1975年～1984年)

オイルショックによる経済不況で経済の急成長が終わり、人口移動が和らいだ。第三次全国総合開発計画では人間と自然との調和のとれた人間居住の総合的環境整備を基本目標に掲げ、流域圏をベースに定住圏構想がたてられた。都市部においては、地域資源の保存と活用に関心が高まり、都市緑地保全法(1973年)、伝統的建築物群保存地区制度(1975年)など、開発と保全をコントロールするための制度が充足された。また、地域風土に根差した住環境整備を

近年	低成長期（1995～2013年）		バブル経済期（1985～1994年）	安定成長期（1975～1984年）	戦後から高度経済成長期（1950～1974年）	
まち・ひと・しごと創生法／地域再生法の一部改正に関する法律（2014年） 第二次国土形成計画（2015年）「対流促進型国土の形成（重層的かつ強靭なコンパクト＋ネットワーク）」	国土形成計画（2008年）「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築、美しく、暮らしやすい国土の形成」 過疎地域自立促進特別措置法改正（2010年）	21世紀の国土のグランドデザイン（1999年）「多軸型国土構造形成の基礎づくり（参加と連携）」 過疎地域自立促進特別措置法（2000年） 地方分権一括法（1995年）	第四次全国総合開発計画（1987年）「多極分散型国土の構築（交流ネットワーク構想）」 過疎地域活性化特別措置法（1990年）	第三次全国総合開発計画（1977年）「人間居住の総合的環境整備（定住構想）」 過疎地域振興特別措置法（1980年）	新全国総合開発計画（1968年）「豊かな環境の創造（大規模プロジェクト構想）」 過疎地域対策緊急措置法（1970年）	全国総合計画（1962年）「地域間の均衡ある発展（拠点開発構想）」 町村合併促進法（1953年）

図１　国土開発・形成政策と過疎地域措置法の変遷

めざしてHOPE計画制度(1983年)などが設けられ、自治体の内発的なまちづくりを展開する契機となった(後藤,2016)。地方振興政策としては、これまでの工業基盤整備による就業の確保だけでなく、付加価値の高い工場や研究所を立地させ、高度人材が生活する都市整備を推進するテクノポリス構想(1983年)や頭脳立地構想(1987年)などが推進された。しかし、佐野(2016)は、テクノポリスに指定された全国26地域の中で、首都圏から300km圏内の地域とそれ以外の地域ではその成果は全く異なると指摘し、テクノポリスは東京メガポリスの形成に貢献したが、地方振興への効果は限定的であったという。

過疎対策としては、時限立法であった過疎地域緊急措置法が終了し、過疎地域振興特別措置法が1980年に施行された。緊急措置から地域の振興による住民福祉の向上、雇用の増大および地域格差の是正が目指された。この時期は大分県平松守彦知事の「一村一品運動」をはじめとする内発的なボトムアップ型のまちづくりの活動が活発になり、独自の方法で地域イメージを確立していくまちづくり活動が全国各地で脚光を浴び、それまで無名だった地域がまちづくりの成功によって、全国にその名が知れ渡ることも珍しくなかったという(後藤,2016)。

2.3 バブル経済期(1985年～1994年)

1980年代後半には、東京圏への高次都市機能と人口の一極集中が再び起こった。基幹産業が製造業からサービス業に遷移し、地方部の産業不振、中心市街地の衰退など、高度経済成長期に形成された拠点都市においても空洞化が始まった。そのような中、第四次全国総合開発計画(1987年)は、多極分散型国土の交流ネットワーク化を打ち出し、内需拡大をめざす「交流」を基軸に据え、総合保養地域整備法(通称：リゾート法)を施行し、民間による投資も含めレクリエーション開発が推進された。

その中で、過疎地域対策は1990年に過疎地活性化特別措置法を施行し、「振興を図る」から「活性化を図る」へと転換し、地域の個性を活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が重視された。公共施設の整備のみならず、民間活力も含む総合的な地域の発展が重視された。リゾート法による過度な開発により美しい海や山の原風景が失われ、その後の様々な爪痕は今も癒えていないという(後藤,2016)。

2.4 低成長期(1995年～2013年)

最後の全国総合開発計画となった21世紀の国土のグランドデザイン(1998年)では、国民意識は量的豊かさから質的豊かさへ転換したとされ、地球時代、人口減少・少子高齢化時代、高度情報化時代など社会変化に応じた多軸型国土構造の形成を目標とした。多様な主体の責任ある参加と相互の連携のもと、地域の選択と責任にもとづく主体的な地域づくりを重視するとしている。また、地方の農山村に対しては「多自然型居住地域」という新たな位置づけが与えられた。

しかし、この時期に地方振興に大きな影響を与えたのは、地方分権一括法(1995年)によって合併特例法の改正が行われ、合併特例債を中心とした財政支援措置が拡充され、政府により強力に推進されるこ

ととなった「平成の大合併」である。2000年から2006年までに市町村は3,229自治体から1,820自治体に減少した。過疎地域に指定されていた市町村は1,171自治体(2000年時点)から739自治体(2006年時点)になったが、全自治体数に占める割合は年々上昇し、2019年時点で47.5%となっている。また、元々過疎地域に指定されていた自治体が周辺都市と合併したところでは一部過疎[2]、みなし過疎[3]と位置付けられ、過疎地域の約20%を占める(総務省地域力創造グループ過疎地域対策室,2020)。

また、市町村合併は80年代から活発になっていた内発的なまちづくり運動にも影響を与えている。例えば、熊本県宮原町のまちづくり情報銀行(1995-2005年)(後藤,2016)や兵庫県生野町の地域づくり生野塾(1995-2005年)といった住民自治を育むユニークな取り組みが、市町村合併により失われた。地域づくり生野塾は、住民・地域関係者有志と行政職員有志との協働の取り組みとして展開し、まちづくり基本条例(2002年)に結実した。しかし、その後の合併(2005年)により町の条例は廃止された[4]。そのような中で過疎地域対策は、2000年に過疎地域自立促進特別措置法が施行され、福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正に加えて美しく風格ある国土の形成に寄与する地域として自立促進が促された。

2.5 近年の過疎地域対策事業の動向

1970年以来、四次にわたり制定された過疎地域対策に関する法律にもとづく過疎対策事業債は、産業振興施設等、交通通信施設、厚生施設等、教育文化施設と集落再編整備という枠組みで構成されてきた。そして2010年の法改正によりソフト対策事業が新たに追加されている。

長年、取り組まれてきたハード整備については、2017年時点で市町村道の舗装率は71.5%、水道普及率は93.1%、水洗化率は76.8%、超高速ブロードバンドサービスエリア(移動系)カバー率は99.5%となり、生活環境の物的な格差はほぼ解消されたといえる(総務省地域力創造グループ過疎対策室,2019)。また過疎対策事業債(ソフト分)は、市町村の行政運営に通常必要とされる人件費や光熱費など管理経費以外のほとんどの分野において認められるため[5]、地域医療の確保、生活交通の確保、高齢者等の福祉、集落の活性化、産業の振興、地域文化の振興など、多彩な事業が展開されている。特に2009年から実施されている集落支援員、地域おこし協力隊員は年々増加しており、任期後の定住による効果も報告され、若者や都市住民の「田園回帰」が示唆されている(総務省地域力創造グループ過疎対策室,2018)。

計画的な縮小を促す集落再編整備については、制度が設けられた当時からあまり活用されなかったと前述したが、2000年時点での総実績数は集落移転が114箇所、集落再編が43箇所となっている。2019年現在の過疎地域の集落数は63,237箇所であることを考えれば、その実施数はわずかであることが容易に理解できる。なお毎年総務省から報告されている「過疎対策の現況」では2009年度版以降は、集落移転・集落再編の取組という項目が消滅している。

そのような中で、総務省地域力創造グループ過疎対策室 (2020)による調査では、2015年から2019年の間に過疎地域で消滅(無人化)した集落は139集落、集落再編により減少した集落は327集落であった。消滅集落の内47集落は2015年時点で自治体が10年以内に消滅すると予測していた集落であったが、消滅集落の1/3にあたる46集落は当面は存続すると予測されていた集落であった。そして消滅集落の消滅理由は約6割の83集落が自然消滅であり、集団移転事業による移転は2集落のみであった[6]。また、今後の集落機能の維持・再編成の自治体の見通しは、空間的移転を予定が2集落、行政的再編を予定が255集落、機能の再編[7]を予定が472集落となっており、合計しても全集落のわずか1%である。以上から、過去50年間にわたって行われてきた過疎地域対策では、集落の維持には貢献してきたが、林他(2010)が提唱する「積極的な撤退」は受け入れられおらず、近年の動向として、空間的移転ではなく、集落の再編(行政的再編、機能の再編)に対策がシフトしている。

３．「地方創生」という課題

2014年5月に日本創成会議による人口減少問題検討分科会による最終報告書(通称、増田レポート)により「消滅可能性都市リスト」が提示された。これにより、本格的な人口減少社会を迎えたことを政府、自治体、市民は共通認識として持つことになった。大きな危機感をもった政府は2014年9月に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、同年11月に「まち・ひと・しごと創生法」を成立した。本稿では同法に基づく国、自治体の政策とその展開状況を総称して「地方創生」と表現する。

増田レポートについては多数の議論がおこり、さまざまな異論や反論が述べられているが、ここでは省略し、政府の長期ビジョン、総合戦略の概要ならびに課題を確認する。長期ビジョンでの重点課題がなぜ「人口減少問題の克服」と「成長力の確保」の2

つなのか、東京一極集中をどのように是正して、どのような国土構造をめざそうとしているのかは明確に示されていない(松原,2016)。また総合戦略では、従来の施策の課題(縦割り、全国一律、バラマキ、短期的)を踏まえ、政策5原則(自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視)に基づき施策展開するとされているが、5年後の基本目標(数値目標)をかかげ、KPI(Key Performance Indicator:重要業績評価指標)を設定しなければならない。そして全国の自治体は1年足らずの短い期間で、人口ビジョンと地方版総合戦略を策定しなければならなかった。瀬田(2016)、城戸(2016)の指摘を参考に地方版総合戦略の課題を整理すると、「地方消滅」の危機感をベースにした過剰な人口対策がポイントになっていること、策定期間が短くボトムアップ型で検討する時間が充分に確保できなかったこと、さらに従来の施策は、短期的であることが課題であったにもかかわらず、人口目標など各種のKPIを5年後に設定しなければならなかったことなどがあげられる。また広田(2015)も地方創生の政策は既存の人口減少対策の施策を組み合わせてパッケージ化しているだけであり、これまでの施策は必ずしも十分な効果を発揮してきたとはいえず、その組み合わせだけで目標を達成できるのか疑問が残るという。さらに政府の総合戦略には「国家戦略特区」も同時に位置付けられており、東京の国際競争力を強化する施策に重点が置かれている。松原(2016)は、東京一極集中の是正を重視する地方創生関連施策と相対立しかねない政策であり、政策間が十分に整理されていないと指摘する。

一方、城戸(2016)は地方創生の政策は「地域性」「自立性」にこだわり内発的発展をめざす面もあることから、80年代にクローズアップされた一村一品運動に重なる部分が多いという。一村一品運動には3つの原則があり、その1つめは“ローカルにしてグローバル”、そこにしかないモノづくり、そこにしかない文化を創造することである。これは地方創生でいう「地域性」に通ずる。また2つめは“自主自立・創意工夫”であり地方創生の「自立性」そのものである。最後の3つめは“人づくり”であった。一村一品運動では地域内からの人材発掘、育成に重点が置かれたが、地方創生ではプロフェッショナル人材の地方還流など、外部からの人材の誘導・活用が主に位置づけられているほか、一村一品運動にはなかった出産・子育て支援など人口動態へのアプローチが加わり、やや異なる。ここで最も大切なポイントは、一村一品運動は確かに過疎問題を背景に取り組まれたものであるが、その目標は人口増加ではなく、人材育成に重点が置かれていたということである。提唱者である平松(1990,p220)は「たんに人口が増えればよいというものではない。たとえ、過疎化がすすんでもそこにやる気がある人たちが増えればいいからだ」と述べている。実際、一村一品運動は特産品数を増やし販売額も増加したが、人口増加には結びつかず、今でも大分県は過疎地域率が全国4位である(全国過疎地域自立促進連盟,2017)。

現在進められている「地方創生」は人口減少という我が国全体の課題に端を発し、自治体は「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定が義務となった。各自治体が人口地域推計を行い、総合戦略を立て、その目標に出生率を掲げる自治体もある。そして、児童の医療費免除や保育所などの費用免除といった支援に取り組むところも多い。9割の自治体で人口が減少する中で、地方版総合戦略の人口減少対策は自治体間競争となっている。渡辺(2015)は、人口減少対策は中長期の取り組みを要し、本来、国全体の制度設計が問われる課題であり、これでは国の課題に地方自治体が組み込まれ、主体転換が懸念されると指摘する。

４．「尊厳ある縮退」を阻害しているもの

第2章では我が国の国土開発・形成政策と過疎法による対策の経緯を概観した。国土の均衡ある発展をめざして産業立地をはじめとする地方振興政策がとられてきたが、社会情勢が変化する中でその効果は限定的であったといえる。そして、過疎地域では戦前から人口減少がはじまり、高度経済成長期に加速され、過疎地域の範囲が急速に広まった。そのため、過疎地域では緊急対策から地域振興、地域活性化そして自立促進へとさまざまな施策が講じられた。一部で若者や都市住民の田園回帰も起きているが、数としてはわずかであり、人口が増加に転じることはなかった。そのような中で一村一品運動のような内発的なまちづくり運動が起こり、個性豊かな地域づくりが全国各地で取り組まれ、人口は増えなくとも成熟時代にふさわしいまちづくりが展開されてきたといえる。

しかし、平成の大合併により、小さな自治体が丁寧に取り組んできた活動の維持が難しくなるなど、地方が蓄積してきたものが活かしきれていないことも確認された。過疎地域対策は、生活基盤整備などで一定の成果をあげているが、集落の移転や再編という計画的な手法は積極的には用いられず、さまざ

まな施策も人口減少の歯止めにはなっていない。

第3章では「地域創生」という名の取り組みを概観した。その結果、これまで過疎地域対策として取り組み、蓄積されてきた事業が拡張される一方で、国が掲げた「人口減少問題の克服」という重点課題に対して、各自治体は人口推計を行い、数値目標を設定して総合戦略を短期間で立案しなければならなかった。出生率や子育て世帯数の増加などの数値目標を掲げる中で、おのずと「地方創生」が「人口減少対策」に置き換わってきている。このままでは消滅するかもしれないという危機感が煽られ、本来の内発的な地域づくりという目標が見失われそうになっている。筆者は人口増加だけをめざして不必要な自治体間競争が促されようとしているのではないかと危機感を持つ。

「地方創生」は人口減少対策ではなく、人口が縮小する中で地域社会をどのように再構築していくのかを考えるプロセスであるべきだ。これまでの過疎地域対策事業から生まれたボトムアップ型の内発的なまちづくりは、必ずしも人口増加を目標としていたわけではないことを再確認する必要があろう。

筆者と同じくこれまでの過疎対策に問題意識をもつ林(2011)による「積極的な撤退」は、本人が指摘しているとおり集落移転に偏っていたことから、過疎対策としては未だ受け入れられていない。また作野(2006)が提唱する、集落人口や世帯が著しく小さくなった場合の「むらおさめ」も視野に入れる必要があるが報告事例は少ない。近年は、集落移転ではなく、複数の自治会が連合した住民組織で地域づくりを進める動きが広がり(中塚, 2015)、集落の再編へとシフトし、「集落ネットワーク圏」という施策も講じられるようになった。集落の再編についてはいくつか報告があるが(中塚・星野, 2007;渋谷他, 2017)、市民主体でどのように集落を再編しているのか、また適切な形で再編できているのかは十分には把握されていない。

以上より、尊厳ある縮退を阻害しているものとして次の3つを提示する。まず1つめは、作野(2006)がいうとおり、これまでの過疎地対策の大半は集落の再生を目指した「むらおこし」型であり、常に発展をめざしてきたことである。2つめは、居住人口をはじめ交流人口、関係人口を含めて、人口という数値に呪縛され、一人ひとりの生活や活動の質などが評価されていないことである。最後の3つめは「積極的な撤退」や「むらおさめ」も視野に入れて、行政が提供するパターナリズムな施策に誘導されることなく、50年、100年先を見据えて市民が熟議する場が十分でないことである。

５．地域内過疎地という存在

5.1 地域内過疎地の定義

国土交通省・総務省(2016)による調査では過疎地域等条件不利地域は1042市町村あり、全市町村の約6割を占めている。これらの市町村以外で、自治体を字別でみた場合に人口減少率や高齢化率など過疎地域と同様の条件である地区を本稿では「地域内過疎地」と呼ぶことにする。地域内過疎地は過疎地域と都市地域の狭間に位置する地区である。図2に示すとおり、地域内過疎地は過疎地域等条件不利地域外でかつ市街化調整区域、非線引き都市計画区域又は都市計画区域外に存在する。このような地区は、都市側からのアプローチとしては、迷惑施設の立地やスプロール開発などを抑制するための土地利用規制は行われてきたが、既存集落整備に活用できる制度は限られており、あまり注目されてこなかった。しかし全国の9割の自治体で人口が減少する中で、過疎地域以外の市町村においても、人口密度が低い地域での生活機能の確保など、地域づくりが課題となっている。このため市街化調整区域における生活拠点整備の必要性などに着目した研究(鶴田他, 2019)や、人口減少都市における線引きの運用状況(浅野・上田, 2017)など、白地地域や都市計画区域外での土地利用計画のあり方に関する研究が報告されるようになったがまだ少なく、研究途上である。長年、計画の対象として扱われてこなかった地域内過疎地は、過疎地域よりも都市圏に隣接し、都市との対流が図りやすく、国の言う「コンパクト・プラス・ネットワーク」(国土交通省, 2015)を体現しやすい可能性を持つ。一方で過疎地域と同様に深刻な高齢化、人口減少が進行しているが、国の施策の対象ではなかった。地域内過疎地は、過疎地対策の長年の経験を踏まえて、都市政策との連携が可能であり、尊厳ある縮退を検討する対象地として、有利な条件を備えていると考えた。

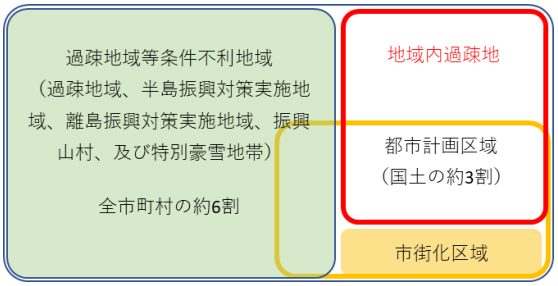

図2　地域内過疎地

本研究では、兵庫県西播磨都市計画区域外で、過疎地域等の指定がなされていない兵庫県上郡町赤松地区の事例を通して地域内過疎地という存在の特徴と課題を整理する。なお当該地区を選定したのは、地域内過疎地という条件を満たしていることに加えて、1章で前述したとおり、研究会活動などを通じて筆者が2017年12月から継続して訪問する機会を得て、縮退という一見、ネガティブに感じるテーマについて共に考え、対話できる関係性を構築しているからである。

5.2 兵庫県上郡町と赤松地区の概要

上郡町は兵庫県の西端に位置し、西は岡山県備前市、南は赤穂市、東は相生市やたつの市、北は佐用町に面している。面積は150.26㎢。町の中央部を北から南に二級河川である千種川が貫流し、町を大きく2つに分かつ。川の流域は平坦地になっており、標高は概ね 50m以下である。また、海抜 300～400mの山地が連なり、町域の大半が山地、高原、丘陵部で占められている。人口は2015年国勢調査によれば、男7,329人、女7,895人、計15,224人で、世帯数は5,715世帯である。現在の上郡町は、1953年の町村合併促進法による昭和の大合併により、上郡町、高田村、鞍居村、赤松村、船坂村の1町4村が1955年に合併し誕生した。赤松村は北端の一部の字と分村しての合併であった。

旧赤松村であった赤松地区は、上郡町の北部に位置し、清流千種川沿川の山に囲まれた地域である。2015年現在、人口1,546人で町全体人口の約１割を占め、高齢化率は35.9%と町平均(34.3%)より高い(国勢調査2015)。赤松地区は、3園区(赤松、大枝、岩木)15自治会(集落)で構成され、大きな集落で92世帯、202人、小さな集落(黒石・市原を除く)では18世帯、49人となっている(表1)。また山上集落である黒石、市原は2020年現在、居住しているのは1世帯のみである。各集落は、千種川とその支流である岩木川沿いに点在しており、過去に千種川の氾濫による水害の被害を被っている地区である。

5.3 近代のあゆみ

第2章で整理した4つのステージに基づき、赤松地区ならびに上郡町の近代のあゆみを整理したものを表2示す。高度経済成長期にともない播磨臨海工業地帯に企業集積が進む中で、上郡町は播磨のベットタウン、住宅都市としての振興をめざす。1969年に都市計画区域の変更を行い、旧上郡町域に加えて、旧高田村全域のほか赤松地区では大江・大枝新の区域が都市計画区域になった。元々1246haであった区域が5370haまで拡大され、そのうち市街化区域は287haになった。しかし70年代前半までは町全体の人口は減少していた。また、赤松地区では山上集落では顕著な人口減少が始まり、黒石集落は1961年時点で21世帯あった集落が、1972年時点では13世帯となり2002年には4世帯となっている。市原集落は1978年に15世帯存在したが、1984年には8世帯まで減少する(上郡町史編纂専門委員会,2011)。さらに同時期に旧赤松村の児童数は約6割減となっており、若者や子育て世代を中心に人口が流出した。そして1996年には、3校あった小学校が1校に統合されることになった。

表1 赤松地区の自治会別人口・世帯数

自治会（集落）		人口	世帯数
赤松	楠	65	25
	河野原	91	38
	赤松	170	74
	細野	61	26
大枝	柏野	49	18
	苔縄	202	92
	大枝新	132	55
	大枝	177	75
岩木	石戸	46	20
	倉尾	84	34
	岩木	156	68
	船谷	181	72
	才原	139	58
	黒石	13	6
	市原	2	2

（出典：住民基本台帳）

（注）人口、世帯数については、住民票を残して近隣の他地域に居住している人を含んでいるため実際の居住者数・世帯と整合はとれていない。

高度経済成長の終焉期である70年代前半に、上郡町内の山林42%、町総面積の23%が開発企業によって買収されたという(上郡町史編纂専門委員会,2011)。表3に示すように赤松地区内においても宅地開発、ゴルフ場開発が計6か所行われたが、実際に完成し運用されたのは2ケ所のみである。その他は、造成されたまま放置されているようなところが多い。岩木の船谷、才原は、この時期に開発された住宅団地であるが、土地を購入後、家を建てずに現在に至っている宅地が多数あり、不在地主の土地の維持管理が地域の課題になっている。

高度経済成長期が終わった安定成長期には、上郡町では大規模な住宅団地開発(高田台団地)などにより人口は一時期増加に転じ、赤松地区でも児童数の変動が少なくなる。1994年に第三セクター方式で智頭急行が開通し、赤松地区には苔縄駅、河野原円心駅ができた。しかし、上郡町の人口は1985年の18,900人をピークに再び減少に転じている(図3)。

表 2 上郡町、赤松地区の近代のあゆみ

時期	上郡町での出来事	赤松地区での出来事	人口・児童数動向
戦後から高度経済成長期 (1950～1974年)	1955年：新上郡町発足 1961年：住宅都市政策へ 「播磨工業地帯のベットタウンに」 1966年：智頭線の工事着手 1969年：都市計画区域の拡張 1972年：高田台土地区画整理事業の認可	1960年：赤松中学校閉校 1961年：山上集落（黒石・市原）で人口減少始まる 1963年：千種川洪水 1966年：赤松３小学校統合	町全体の人口は約25%減少(1950-1974年) 赤松地区では児童数が約6割減少(1950-1974年)
安定成長期 (1975～1984年)	1979年：国鉄再建により智頭線の工事中止 1982年：西播磨テクノポリス基本構想策定	1974年：台風8号集中豪雨 1976年：台風17号により被害	町全体の人口は増加する
バブル経済期 (1985年～1994年)	1986年：第3セクター智頭鉄道株式会社創立 1987年：西播磨テクノポリス（西播磨科学公園都市）起工式 1994年：智頭急行線開通	1992年：第１回白旗城まつり	町の人口は1985年をピークに減少に転じる
低成長期(1995～2013年)	1996年：第１回千種川まつり 1997年：西播磨科学公園都市まちびらき	2008年：赤松地区むらづくり推進委員会発足、第１回圭介まつり実施 2011年：手づくり鎧かぶとづくり事業開始 2012年：赤松小学校閉校、ホタルウォーク開始	1996年～2002年にかけて赤松地区の児童数が約３割減少 山上の黒石集落の居住者最少（2名）に

（出典：上郡町史第２巻、上郡町立赤松小学校・幼稚園閉校記念誌）

表 3　赤松地区の開発状況

集落	目的	面積	取得年度	結果
苔縄	宅地分譲	2ha	1970	□
岩木	住宅分譲	11ha	1971	○
楠	別荘分譲	5ha	1971	□
河野原	ゴルフ場	130ha	1972	□
楠	ゴルフ場	100ha	1972	○
楠	宅地分譲	2ha	1972	□

○：完売または途上　□：中断(出典：上郡町史第2巻)

また80年代前半に国の新たな地方振興政策であったテクノポリス構想を、兵庫県が中心となって、たつの市、佐用町、宍粟市と上郡町で策定した。上郡町の北西部と3市町に跨ぐエリアに西播磨テクノポリス(後の播磨科学公園都市)が計画され、大型放射光施設(SPring-8)の運用開始となった1997年に居住がはじまった。上郡町域には複数の企業が立地するほか、兵庫県立大学理学部、兵庫県立大学附属中学校・高等学校などが立地する。町域内に住宅地も整備が進められているが、2017年時点での居住者は176人(光都2丁目)である。

赤松地区の人口は一貫して減り続け(図4)、高齢化率も35.9%(2015年現在)と高い。バブル経済が崩壊した90年代前半から、赤松地区ではソフト事業による村づくりに熱心に取り組む。2008年に「赤松地区むらづくり推進委員会」を各種団体で組織し、地域の歴史資源を活かしたイベントを行い、活性化に取り組んでいる。地区の最大のイベントは、白旗城跡の国指定史跡の指定を契機に1992年から開催している「白旗城まつり」である。地区住民が300人以上参加して手づくりで行っている祭りである。白旗城まつりには、町内外から約4000人(2017年実績)が参加する、町の中で最も大きな祭りに成長している。また、2011年から地域に密着した元気の源となる交流と情報発信の拠点をという想いから、手づくり鎧かぶと教室を開講し、白旗城まつり武者行列でお披露目するほか、他地域との交流、出張授業の実施など多世代との交流事業として発展している。

さらに地元の名士である大鳥圭介没後100年(2011年)の機会に「県民交流広場事業(兵庫県)」に取り組み、大鳥圭介生誕地である石戸集落に「いきいき交流ふるさと館」を整備した。毎年5月4日に「圭介まつり」を開催し、毎月第1・第3日曜日には交流館でふれあい喫茶を開き、塾長を配して圭介塾を開催している。さらに、岩木園区では兵庫県の「むらの将来検討支援事業」(2012～2013年)に取り組み、地区交流会やヒメボタルの観察会などを開催している。大枝園区の大枝新自治会でも、兵庫県の「小規模集落元気作戦」(2012～2013年)に取り組み竹藪の手入れと景観整備、加工教室に取り組んできた。

5.4 地域内過疎地である赤松地区の特徴

上郡町の人口は図3に示すとおり、高度経済成長期に減少した人口が、住宅整備などの政策もあり一時期人口が回復した。一方、赤松地区については減少率が緩やかになった時期があるが減少が続き、合併時(1955年)と比較すると半減している(図4)。表4に示すとおり、上郡町としては過疎地域の指定要件には当てはまらないため過疎地域ではない。また農林水産省の振興山村などの指定も受けていない。しかし、赤松地区(旧赤松村)の単位でみれば、人口要件としてはほぼ過疎地域に該当している。そのような中で、赤松地区は他の過疎地域と同様に高度経済成長期に人口流出が起き、安定成長期には播磨臨海工業地域への通勤圏であったこともあり減少がかなり和らいだ(1970-1990年の減少率は約6.1%)が、バブル経済崩壊後、再び減少が激しくなった(1995-2015年の減少率は約22.9%)。また人口分布としては、団塊の世代(現在65～74歳)に加え、安定成長期に就業時期を迎えた世代(現在55～64歳)の層が厚いことが特徴である(図5)。

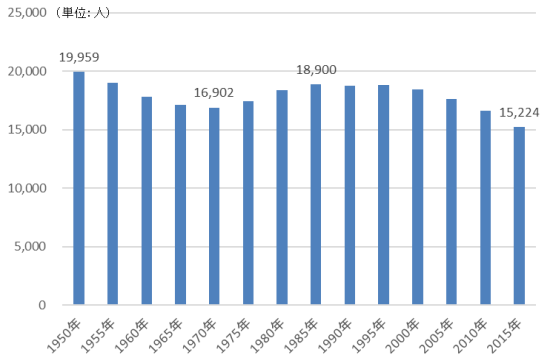

図 3　上郡町の人口推移(出典：国勢調査)

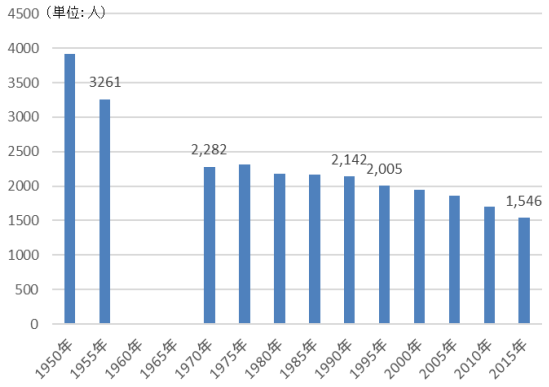

図 4　赤松地区の人口推移

(出典　赤松町史、住民基本台帳、国勢調査による)

(注)1960、1965 年の人口はデータを入手できなかったため欠損している。

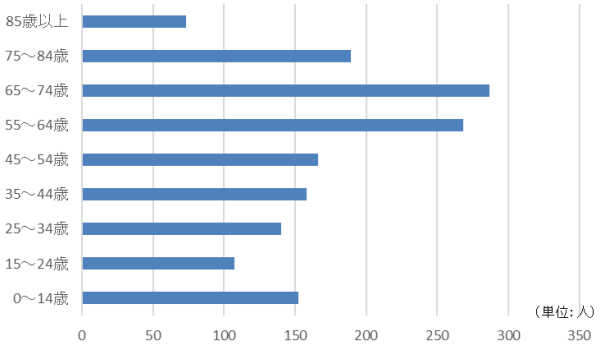

図5 赤松地区の人口構成(2015)
(出典:国勢調査)

表4 上郡町の過疎地域自立促進特別措置法の指定要件(人口)の適合状況

人口要件 (2015年国勢調査基準)	上郡町	赤松地区
1970年と2015年の国調人口を比較して**32%以上**減少していること	-9.9%	**-32.3%**
1970年と2015年の国調人口を比較して**27%以上**減少しており、高齢者(65歳以上)の比率が**36%以上**であること。	34.4%	**35.9%**
1970年と2015年の国調人口を比較して**27%以上**減少しており、若年者(15歳以上30歳未満) の比率が**11%以下**であること。	11.3%	**11.4%**
1990年と2015年の国調人口を比較して**21%以上**減少していること。	-18.9%	**-27.8%**

(出典：国勢調査より筆者が算出して作成)

赤松地区では、地理的条件の悪い山上集落から消滅が始まっているが、団塊の世代が中心となって、早い時期(1992年)から村づくりに取り組み、15集落の連合自治会が母体のむらづくり推進委員会を組織した。赤松地区むらづくり推進委員会の報告書には、「人口減少、少子高齢化に歯止めをかけることは自分たちの力ではできません。しかし、高齢者が中心でも、今、地域に住んでいる者が元気になるように、自分たちが主体となり、できることに取り組もうとの思いで、手作り鎧かぶと制作に取り組んできました。」とある。(赤松地区むらづくり推進委員会, 2013)

このことは、新垣(2018)が示す昭和の大合併時の村落集落の特徴に通ずる。新垣は昭和の大合併は、平成の大合併と比較して、区域再編にあたって分離ベクトルの区域再編パターンが大量発生したことに着目している。分離ベクトルとは市町村合併の際に、従来の市町村区域を分割したり、市町村区域の境界変更が行われたりすることを指す。平成の大合併では、この分離ベクトルによる区域再編はわずか3件であったが、昭和の大合併では882件にものぼる。その要因は村落組織が主要なアクターとして、市町村合

併の議論において役割を果たしていたからとする。つまり、昭和の大合併では、市町村としての意向だけでなく、集落という村落組織が熟議して意向を示した結果、従来の市町村区域と分裂したり、境界変更を行って新たな行政組織体となるということが多数生じた。これは村落組織の自立した自治があったからと言えよう。赤松地区(旧赤松村)では、1955年に上郡町と合併したが、北端の一部の字と分村しての合併であった。その経緯は上郡町史に詳述され、村内で熟議されたことが記録されている。赤松地区は過疎地域など条件不利地域の指定を受けず、その対策の対象外であり、また都市計画区域外であるため都市整備の対象外でもある地域内過疎地であるが、先述したとおり、先見の目を持って早い段階から村づくりに取り組んできた気概は、旧赤松村時代から続く、村落組織(自治会)の自立した自治機能が支えていると言える。赤松地区は、自立した自治機能をもち、住民が熟議できる素地を持つことがもう1つの特徴である。

６．地域内過疎地から考える「尊厳ある縮退」

筆者は2017年12月から赤松地区に通い、表5に示すとおり、集落訪問調査、安全・安心村づくり会議、自治会役員との協議、地域会議、行事への参加などを通じて、これまでに計60回以上は訪問している(2020年3月末現在)。[8]

表5　訪問記録

主な活動	時期	回数	主な調査方法
集落訪問調査	2018.05,06	10	半構造化インタビュー まち歩き
	2019.06	10	
安全・安心村づくり会議	2018.05～2019.12	7	ワークショップ形式による意見交換
役員との協議	2017.12～2020.03	25	非構造化インタビュー
地域会議への参加	2018.05～2020.03	10	参与観察
地域行事への参加	2017.11～2020.03	6	参与観察
		68	

1章で述べたとおり、本調査は地域コミュニティの防災に関する調査研究から始まった。その詳細は別途報告[9]しているが、防災に関わる項目に限らず集落を総合的に把握することに努めた。このため集落訪問調査は、6の指標(顔あわせ・地域の宝・結びつき・外部ネットワーク・安全・基礎)を用いて、多様な観点から半構造化インタビューで行い、地区カルテを作成した(表6, 図6)。

集落毎にインタビューした結果を整理する中で、地域の宝や基礎指標には、13集落ごとに個性があり事情は異なるが、顔合わせ指標と結びつき指標から得た結果(表7)は、内容や方法は異なっていても共通点が見出された。例えば、草刈りをはじめとする出仕事により顔を合わせる機会の多さや、祭りだけでなく氏神日参、御大師講といった日常行事を通じた集まりや声かけなどである。また、県内でも早い時期から農業の共同化に取り組んでいることなど、先述した村落組織(自治会)の自立した自治機能を有していることが確認された。これらは自治機能を支える日常活動、いわゆる住民同士のつながりの強さを示し、地域の尊厳を表すものであると考えた。表7に示した実際の活動内容と発話の記録から、自立した自治機能を支えるつながりとして、土地を守る、行事、生業の3つを導出した。以下にその内容を詳述し、尊厳ある縮退を考える枠組みとして検討する。

表6　集落訪問調査の6つの指標

指標	主な内容
顔あわせ	自治会活動、地域組織活動、地域行事、生業
結びつき	伝統行事、宗教行事、その他大切にしていること
地域の宝	歴史文化資源、自然環境、景観など
つながり	交流人口、外部組織とのネットワークなど
安全	災害経験、危険個所、防災活動など
基礎	人口、世帯数、高齢化率、子どもの数など

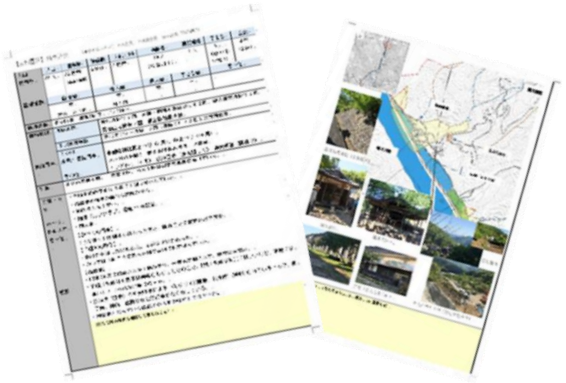

図6　集落訪問調査結果をまとめた集落カルテ

6.1 土地を守るつながり

すべての自治会で、道路、河川敷等の草刈り、公民館や下水処理施設の清掃など、集落の維持管理を熱心に取り組んでおり、年に5～10回程度、集まって活動している。その他にも登山道、駅のトイレの清掃、空き地などの草刈りも行ったり、「道づくり」と呼んで集落内の里道の維持管理を行ったりしている集落もあった。集落によっては十数軒しかなく、60歳以上の住民しかいない集落や、もともとは大阪など都市部から移り住んだ人が多い集落では、このような地域活動に負担を感じている人も多いという。

「すぐに草が生えるんやなぁ(2018.06.02 才原)」、「年に2回は行政が刈ってくれるが、いつもわしらが刈った後に来るんじゃ(2018.05.18 石戸)」、「協力をお願いする自治会長が苦労している(2018.05.17 船谷)」などさまざまな愚痴も聞かれた。しかし、筆者ら聴き手が「よくもそんなに何度も皆さんが集まって、すごいですね」と驚いていると、「他の地区と比べてみてほしい。本来、道路管理者がすべき道まできれいに草刈りされているのは、うちだけだ(2018.05.17赤松)」、「『細野土建組合』と呼んでおり、ユンボを2台も持っている。神社の参道を帰りに見ていって。3年かけて整備し、高齢者も参拝しやすくなった(2018.05.29 細野)」と最後には自慢話になることが多く、土地を守るつながりが顕在であり、誇りを持っていることを感じた。

6.2 行事によるつながり

各集落では氏神を大切に祀り、春、夏、秋と季節ごとの神事をはじめ、秋祭りを開催する集落が多く、日参(当番制で地区の安全を祈願する活動)をしている集落が13か所中に6か所もあった。ただし、祭りの獅子舞や子ども神輿が今も盛んな集落は2か所だけで、なくなってしまって数年経つ集落も多い。赤松地区は真言宗のお寺の檀家が多く、御大師講やお接待などの宗教行事を続けているところもあり、「掛け軸を廻し」、「御膳番」、「数珠回し」などが行われている。その他に、年始の「とんど焼き」は、ほとんどの集落で行われており、船谷、才原自治会(住宅団地)でも唯一の地域行事として実施されている。また前述した「白旗城まつり」は15の自治会がひとつになって取り組む行事である。連合自治会長は「村づくりは、自分達の地域を、自分達で考えて、自分達で活動しないといけないと思っている。祭りは、地区の発表会であり、地区の人がどれだけ参加してくれるか、他地域の人が来てどのように評価してくれるかが問われている」と語った(2017.12.15 連合自治会長)。

6.3 生業によるつながり

団塊の世代が子どもの頃(1950年代)は、田植えや稲刈りの時期は子どもからお年寄りまで地域総出で作業をするため、学校を休んでよかったと懐かしそうに語る人がいたが、機械化が進みそのような光景はなくなった。近年は、大枝新自治会は上郡町で最初に営農組合を設立し(2011年12月法人化)、契約栽培に取り組んでいる。岩木園区は農地をもつ3自治会(石戸、倉尾、岩木)で営農組合を設立している。このため、先の2つのつながりと比較して、農業を通じてのつながりは昔と比較すれば弱くなっていると言えるだろう。しかし、赤松園区では4つの自治会による新たな組織が設立された(2020年3月28日)。この組織は2層構造になっており、上層は生産連携(農業組合法人)、下層に自治会連携(連合コミュニティ)として運営している。自治会連合は、これまで各自治会で行ってきた草刈り、水利などの調整を行う組織として機能する。「ゆくゆくは自治会統合の下地になるのではないか」と自治会役員は話す(2020.02.14 赤松自治会長)。これは生業による新たなつながりが地域の再構築に寄与する可能性を感じさせる。

表7 調査結果

顔合わせ・結びつき		実施数	備考
自治会(定例会)		13/13	最高12回/年、最低2回/年
老人会		8/13	
婦人会		10/13	
子ども会		3/13	
草刈り		13/13	最高11回/年、最低3回/年
下水処理場清掃		13/13	
その他環境維持活動		8/13	鉄道駅、林道、登山道、ため池の管理など
地域行事	花見	3/13	
	秋(夏)まつり	8/13	岩木園区(5自治会)は合同実施
	初寄り	9/13	岩木園区(6自治会)は合同実施
	とんど焼き	13/13	
	圭介まつり	5/13	岩木園区主催
	白旗城まつり	13/13	
宗教行事	神事	13/13	
	氏神日参	6/13	
	御大師講	8/13	
	御大師接待	6/13	
営農組合		10/13	

(注)実施数は2世帯以上の13自治会を対象に表記

6.4 「尊厳ある縮退」を考える枠組み

人口減少期における昨今のまちづくりのトピックスは、都市政策では「コンパクト・プラス・ネットワーク」(国土交通省,2015)である。これは生活サービス機能と居住を集約するコンパクトシティ化と公

共交通によるネットワークを再構築し、多極ネットワーク型の都市構造をめざす。つまり生活機能(施設)の再配置により居住空間を緩やかに誘導し、生活空間の縮小をめざしている。一方、過疎政策としては、2章で述べたとおり集落ネットワーク圏を形成し、生活機能、生産機能の振興、維持をめざす集落機能の再編へと対策がシフトしている。これは、空間的移転は行わず、自治会などの組織の統合、再編成により生活機能、生産空間の維持をめざそうとするものである。これらの要素は一ノ瀬他(2009)による集落の縮小の3要素(生産空間、生活空間、組織)として位置づけられている。

この3つの縮小は、さまざまな地域活動の結果であるはずだ。生活空間の縮小も、生産空間、組織の縮小も地域の活動が減り、つながりが縮退するプロセスの結果として生じるのである。都市地域ではある程度の密度を維持するために生活空間の縮小をめざしている。一方で過疎地域は、集落の連携による空間維持めざしており、ある意味でさらなる開疎な空間の形成へ向かっていると言えるが、いずれを目指すにしても単に施設の再配置や組織のあり方を考えるのではなく、市民が自発的に自治機能を支えるつながりを考えるプロセスを経て、その結果として3つの縮小が生じたとき尊厳ある縮退となるのであろう。尊厳ある縮退を市民主体で考えるには、結果(計画)ではなく、地域活動によるつながり(プロセス)から考えるアプローチが必要である。

集落訪問調査で確認された3つのつながり(プロセス)と3つの縮小(結果)の関係を図7に整理した。住民のつながり、結びつきは日々の活動量と比例すると考え、3つのつながりの矢印は活動量を示している。生産空間は生業と里山管理など土地を守る活動で支えられているといえるだろう。そして生活空間は神事をはじめとする地域行事と、清掃活動に代表される土地を守る活動で支えられている。組織は地域行事や生業が活発であればあるほど、組織が形成されたり、維持されたりするという関係を持つ。

3つのつながりの活動量が減少すれば、おのずと空間、組織は縮小され円が小さくなる。3つのつながりの活動量を市民が自発的に考え、熟議しながら戦略的に減らしたり増やしたりコントロールしながら、生活空間、生産空間、組織が縮小していくプロセスが尊厳ある縮退であると考える。

例えば、赤松地区では、3園区の統合のシンボルであった小学校が2012年に閉校、閉園となった。学校の閉校は生活空間に大きな変化を及ぼすが、赤松地区でも閉校にともない、さまざまな行事で学校に集まるという人の流れ、住民の動きに大きな変化を及ぼしたという(2020.03.07 公民館職員)。市民が熟議しながら戦略的に活動を減らしたり、活動の場を移したりして生活空間を縮小するプロセスを経ずに、合理性の論理だけで小学校を閉校させてしまうことは尊厳ある縮退ではないといえる。また、自治会などの活動が減少し組織が縮小しているのに、活性化という大義名分のもと、行政施策の枠組みにあわせて新たな地域活動を促すことは、強引に行事によるつながりの軸を伸ばそうとする行為であり、尊厳ある縮退を阻むものであるといえる。一方で埼玉県秩父市吉田太田部檜尾集落では、長年世話になった段々畑を花の咲く山に戻す活動を経て、生産空間を縮小させ、集落が美しく閉じていく記録が映画化された(NHK, 2020)。この記録は尊厳ある縮退のひとつ姿を示す。

尊厳ある縮退では、3つのつながり(プロセス)と3つの縮小(結果)のバランスが重要であり、外発的に縮小したり、拡大させたりせずに、市民が自発的に3つのつながりについて考える時間と場が必要なのである。

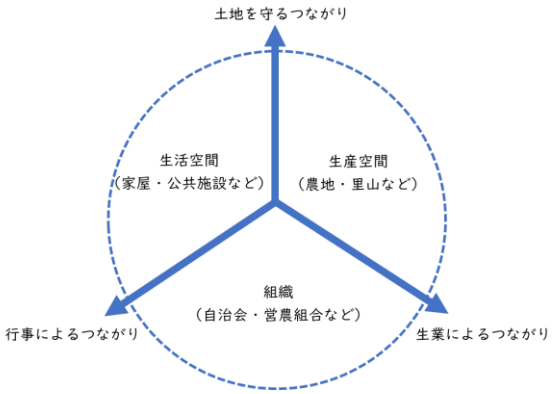

図7　尊厳ある縮退を考える枠組み

7．尊厳ある縮退を市民が熟議する方法

前章では、尊厳ある縮退を実現するには、市民が自発的に結果(計画)だけでなく、つながり(プロセス)を考えるアプローチが必要と提案した。市民が自発的に「尊厳ある縮退」について議論できるのか赤松地区で試行した。

7.1 赤松地区での「縮退」をテーマにした語り

筆者は2019年6月に再び各集落を訪問し、自治会長をはじめ住民数人と「集落間連携の可能性」と「20年後の集落について」をテーマに非構造化インタビューを行った。いずれの自治会においても会話はあ

まり弾まなかった。その中で筆者が印象に残った語りを紹介する。

元自治会長で80歳をすぎる人が次のように語った。「次々とあれをやってはどうかとか、これをしてみてはどうかと言わないでほしい。今、生きている者が楽しむことを考えるのみ(2019.06.22 細野)」その語りの印象は、決して投げやりではなく、集落に生きて終えていく自負のようなものを感じた。また71歳の自治会長は「今は団塊の世代が頑張ってくれているが、あと5年も経つと状況はかわる。地区住民の体力があるうちに、閉じていくことも考えないと。これまで大切に育んできた故郷の大切なものが失われてしまう。一番大切なのは人との思い出である。考えていきたい(2019.06.07 石戸)」と話してくれた。59歳の女性は「私たちより1つ上の世代は、私たちの世代がいますが、その後の若い人は戻ってこないので本当に心配です(2019.06.24 河野原)」と語った。いずれも50世帯以下の小規模な自治会での語りであった。一方で、65歳の自治会長は「僕らの世代は赤松小学校で一緒に勉強した世代。同窓という園区や自治会を越えたつながりがある(2019.06,24 河野原)」といい、今後、自治会長などを担う世代には、前世代にはないつながりがあることを強調した。

赤松地区の中でも30世帯以下と特に小さな自治会である石戸、楠、細野の自治会長に対して非構造化インタビューを行った(2020.03.07)。表3で示した地区年表を見ながら、この先の20年、30年先の集落について率直な意見を聴いた。そこで語られたのは次のようなものである。

「今日の話し合いの前に、常会で少し話題にしてみた。すると私もいない。あなたもいない。ここにおる者、ほとんど死んでるなぁ。と語り合った(楠)」

「私たちの世代は長男が家を継ぎ、山も田畑も家も『お前のものだ』と言われて育った。しかし、子どもの世代にはそうは伝えなかった。家や土地への意識が変わってしまった(細野)」

「何を残していくかと考えても難しい。自然消滅でもいいのではないか(石戸)」

そして、同席していた連合自治会長(岩木)は「限界集落や消滅などを話題にすることはない。下手に話題にしたら、今、行っている行事を止めるためのいい言い訳になってしまう」と感想を述べた。

以上の経験から「尊厳ある縮退」について、市民主体で熟議することは、非常に難しいと感じた。住民自身の生活や、住民の子や孫の世代のこととして考えると発想に限界があるようだ。例えば、高齢者は「その頃には私は死んでいる」といい、「子ども達は地域に対する意識が私たちとは違う」といった具合である。そしてもう1つは活性化といった発展ではなく、縮小や消滅といったテーマでは話しが弾まないということである。また、先の自治会長の発言にあるように、現在、頑張っている活動に水を差すようなことにならいように注意が必要である。

7.2 尊厳ある縮退を市民が熟議するためのツール

市民が数十年先の地域の将来像として、尊厳ある縮退について熟議できる雰囲気をどのように創っていくべきだろうか。将来像(結果)だけでなく、そのプロセスとなる3つのつながり(地域活動)についてどのように議論を起こせばいいのだろうか。これまでの過疎地域対策においても地区点検創造の手引き(総務省自治行政局過疎対策室,2002)や徳野(2011)によるT型集落点検などのツールが開発されてきた。また最近では「先よみワークショップ」(田口,2019)なども提案されている。いずれも現状を分析し将来への対応策を考えるためのツールである。筆者が本研究で行った集落訪問調査も同様である。しかし、いずれも現状を起点に地域を分析し、そこを出発点に考えるため、前述のとおり尊厳ある縮退を議論できるような雰囲気にはなりにくいし、現在の活動に水を差すようなことは避けなければならない。

市民が自分自身の生活や家族、子孫のこととして考えなければ縮退をテーマに熟議することができるのではないかという仮説のもと、役割演技(ロールプレイ)を取り入れたツールを検討してみたい。役割演技とは、現実に起こる場面を想定して、複数の人がそれぞれ役を演じ、疑似体験を通じて、ある事柄が実際に起こったときに適切に対応できるようにする学習方法のことである。ここで参考となる取り組みを2つ紹介する。

ひとつは「フューチャー・デザイン」である。フューチャー・デザインとは、現世代の中に将来世代を創り、将来世代に「なりきる」人々を交えて議論し、政策決定や地域づくりを行うものである。この考えはイロコイ・インディアンの憲法「偉大な結束法」にヒントを得ている。イロコイ・インディアンは重要な意思決定をする際に、七世代後の人々になりきって考えるそうだ。フューチャー・デザインの発想は、「市場制や民主制は将来世代の資源を『惜しみなく奪う』制度であり、しかも我々の楽観性がそれに輪をかけている」(西條,2015,pp.19)という課題認識に基づいている。そして七世代後とは、自分の直径の子孫ではなく、自己の血縁の系列では想像でき

ない世界であり、意識して現実から切り離された仮想将来世代になりきって考えることである。それは、七世代後の人々にとって「よい」ことは、現世代にとって「わるい」ことであるかもしれないが、現生のしがらみに捕らわれることなく将来世代の資源を奪わない意思決定をするための工夫である(西條, 2015)。

もう1つはNPO法人公害地域再生センター(通称、あおぞら財団)が開発したシミュレーション教材「住民が動いたまち(仮)」である。あおぞら財団は1978年に提訴された西淀川公害訴訟の原告団である「西淀川の患者と家族の会」をつくった組織である。公害患者たちが将来の世代の同じ目にあわせたくないと考え、「手渡したいのは青い空」というスローガンのもと、裁判和解後も環境に配慮した持続可能な地域づくりと、公害の経験を伝える活動を行っている。シミュレーション教材「住民が動いたまち(仮)」は、1960年代の西淀川公害当時の資料やヒアリングをもとに、5つの「家族」の物語を創作し、1960年代から一時判決がでた1991年までをロールプレイを通じて疑似体験をする。筆者が所属する大学の授業でも何度か行ったが、それぞれ意見や価値観が違う役割を演じる中で、過去のプロセスに学び、将来の自らの行動を考える力が備わる方法であった(栗本, 2017)。

以上2つの取り組みは、前者は将来世代を想定すること、後者は立場を変えて過去に学ぶことの有用性を示している。そこで尊厳ある縮退を考えるロールプレイでは、先祖世代と遠い将来世代の両方を設定したいと考える。将来世代は人だけでなく、誰も住まなくなった集落にいる動物を想定してもよい。そしてさまざまな立場から、3つのつながりを考えてみることが必要であろう。自分とは異なる集落の人になりきって、都市住民やボランティアといった外部者になりきって、どのような地域活動が展開され、どのようにつながりを維持しているのかを考えてみるなどである。どのような物語を設定するかは、もうしばらく赤松地区の人たちと意見交換しながら考えていきたいと思う。

８．おわりに

本稿では、市民の自発的な意思に基づく、熟議しながら、戦略的に地域の縮小を多様に考えるプロセスを「尊厳ある縮退」と定義した上で、これまでの地方振興政策と過疎対策を概観して課題を整理した。その結果、「尊厳ある縮退」を阻むものは、これまでの施策のほとんどは活性化ありきであること、人口という数値の呪縛により住民一人ひとりの生活や活動の質が評価されていないこと、行政施策のパターナリズムに陥り、市民が自ら縮退について熟議する場が十分でないことであるとした。

本稿では全国 9 割の市町村で人口減少となることを鑑み、これまでの過疎地域と都市の狭間で注目されてこなかった「地域内過疎地」に着目することにした。兵庫県上郡町赤松地区をケーススタディに地域分析した結果、深刻な過疎化が進行しているが、3 つのつながりにより、自立した自治機能を維持していることが明らかになった。尊厳ある縮退を考えるには 3 つの縮小(生活空間、生産空間、組織)という結果だけでなく、3 つのつながり(土地を守り、生業、行事)という自治機能を支える地域活動というプロセスを重視する枠組みを提示した。実際には、赤松地区の住民との意見交換を通じて、尊厳ある縮退を市民が自発的に熟議することは、非常に難しく、現在の活動の延長線上では議論しにくいことが明らかになった。本研究では新たなツールが必要という認識にいたったが、尊厳ある縮退を考える 3 つのつながりから考えるアプローチの具現化には至らず、今後の課題である。引き続き赤松地区の人たちと協働して開発していきたいと考える。

また、本稿では地域内過疎地として赤松地区のみを対象とした。兵庫県内では同様の地区を含む市町村が 11 市町村あり、他市町村でも同様の特徴をもつか検証していき、尊厳ある縮退のモデル構築していく必要があると考える。

謝辞

最後になりましたが、本稿の執筆にあたっては赤松地区連合自治会のみなさま、上郡町役場住民課に大変お世話になりました。この場をかりて感謝申し上げます。

なお本研究は、JSPS課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業「尊厳ある縮退によるコミュニティの再生と創生」(研究代表者：渥美公秀)の助成を受けて実施しました。

補注

(1)1975年時点の集落数は把握できないが、2019年度に実施された「令元年度過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」によれば調査対象1045市町村に63,237集落ある。

(2)一部過疎とは、合併前の旧市町村のみ過疎地域とみなす。(過疎地域自立促進特別措置法33条2項適用)

(3)みなし過疎とは、廃置分合前の過疎地域市町村の人口が1/3以上又は、廃置分合等前の過疎地域市町村の面積が1/2以上。一定期間の人口が減少。廃置分合等前3ケ年平均財政力指数が一定の基準以下の市町村は、全域を過疎地域市町村とみなす。(過疎地域自立促進特別措置法33条1項適用)

(4)地域づくり生野塾に関わった小林郁雄氏へのヒアリング結果に基づく。

(5)過疎対策事業債(ソフト分)は、以下の3項目を除き、将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業を広く対象(出資及び施設整備費を除く)としている。

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

(6)他に公共工事による集団移転(5)、自然災害による分散転居(2)、その他(18)、無回答(30)で計140集落である。

(7)「空間的移転」とは既存集落への集団移転、複数集落の移転による新規集落の形成など空間的な移転が予定されている集落。「行政的再編」とは近隣集落との統合・合併や市町村行政において扱う行政区の見直し・再編などが予定されている集落。「機能の再編」とは既存の集落構成は維持しつつ、複数集落による連携を通して機能面での再編成が予定されている集落と定義されている。

(8)赤松地区への訪問は、研究会メンバー(渥美公秀、小林郁雄、寺本弘伸、村井雅清、室崎千重)の複数で実施している。

(9)地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブ防災へ～研究調査報告書,2019年3月,(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター研究調査部http://www.hemri21.jp/contents/images/2019/07/d84d9a933d42f0264309a9e43a882c20.pdf

参考文献

赤松地区むらづくり推進委員会(2013).赤松地区鎧かぶとづくり.

浅野純一郎・上田政道(2017).人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究,都市計画論文集Vol.52.No.2,pp220-228.

新垣二郎(2018).「昭和の大合併」の総括,地方自治ふくおか,pp38-58.

後藤春彦(2016).わが国の地方計画に関する個人史的概説と将来展望,都市計画320,pp8-17.

林直樹(2011).過疎集落からはじまる戦略的な構築と撤退,農村計画学会誌29巻,4号,pp418-421.

林直樹・斎藤晋編著(2010).撤退の農村計画過疎地域からはじまる戦略的再編,学芸出版社.

広田純一(2015).地方をめぐる昨今の議論と農村計画学研究,農村計画学会誌34巻,1号,pp4-7.

平松守彦(1990).地方からの発想,岩波書店.

一ノ瀬友博・東淳樹・原科幸繭・林直樹・斎藤晋・前川英城・山下良平(2009).平成20年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書　集落限界点評価手法と持続可能な流域圏の構築.

上郡町史編纂専門委員会(2011). 上郡町史第2巻,上郡町

上郡町立赤松小学校・幼稚園閉校記念誌編集委員会(2012)上郡町立赤松小学校・幼稚園閉校記念誌, 上郡町教育委員会.

栗本知子(2017).公害に向きあった市民の経験から学ぶ―あおぞら財団の教材開発の試み―,J-CEF NEWS No.15,pp3-6.

城戸宏史(2016).「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性-一村一品運動のインプリケーションを踏まえて-,経済地理学年報,第62巻,pp306-323.

松原宏(2016).地方創生関連施策の策定過程と政策評価に関する覚書き,経済地理学年報,第62巻,pp346-359.

諸富徹(2018).人口減少時代の都市 - 成熟型のまちづくりへ,中公新書.

中塚雅也(2015).集落とその連携をめぐる可能性と展望,農村学会誌34巻1号,pp29-32.

中塚雅也・星野敏(2007).小学校区における自治組織の課題と再編の方向性,農村計画学会誌26巻,論文特集号,pp299-304.

NHK(2020).花のあとさきムツばあさんの歩いた道.

西條辰義(2015).フューチャー・デザイン,勁草書房,pp1-26.

作野広和(2006).中山間地域における地域問題と集落の対応,経済地理学年報,第52巻,pp.264-282.

坂口慶治(1966).丹後半島における廃村現象の地理学的考察,人文地理,18巻,6号,pp603-642.

佐野浩祥(2016).全国総合開発計画が地方にもたらしたもの一富山県を例に, 都市計画320,pp22-25.

渋谷健太・後藤春彦・森田椋也・山崎義人(2017).都市近郊における村落単位でみた農業基盤と祭事運営基盤の変容の関係,都市計画論文集Vol.52,No3,pp1177-1184.

国土交通省(2015).第二次国土形成計画, https://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf(最終閲覧2020.05.19).

国土交通省・総務省(2016).平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書, https://www.mlit.go.jp/common/001145930.pdf(最終閲覧2020.05.19).

篠原重則(1976).四国山地における集落移転とその諸問題-徳島県木頭村と愛媛県日吉村の事例-,地理学評論49巻

4号,pp217-235.
瀬田史彦(2016).地方振興の変遷と地方創生政策，都市計画320,pp18-21.
総務省地域力創造グループ過疎対策室(2020). 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書 ,https://www.soumu.go.jp/main_content/000678496.pdf(最終閲覧 2020.05.19).
総務省地域力創造グループ過疎対策室(2019).平成 30 年度版過疎地対策の現況,https://www.soumu.go.jp/main_content/000666987.pdf(最終閲覧 2020.05.19).
総務省統計局　国勢調査,http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/index.html, (最終閲覧 2020.05.19).
総務省自治行政局 過疎対策室(2002).地区力点検・創造の手引き(案), https://www.soumu.go.jp/main_content/000368608.pdf(最終閲覧 2020.05.19).
総務省地域力創造グループ 過疎対策室(2018).「田園回帰」に関する調査報告書，https://www.soumu.go.jp/main_content/000538258.pdf(最終閲覧 2020.05.19).
鶴田佳子・根本一樹・佐藤雄哉・櫻木耕史(2019).広域都市計画区域縁辺市町村の市街化調整区域における居住および生活拠点に関する研究,都市計画論文集Vol.54,No.3,pp1403-1409.
田口太郎(2019).住民による主体的まちづくりを初動させる「先よみワークショップ」の開発,日本建築学会技術報告集,25巻,59号,pp315-319.
徳野貞雄(2011).集落の維持・存続の分析枠組み-「T型集落点検」から見えてくるもの，福祉社会学研究 8 巻,pp25-41.
宇沢弘文・堀内行蔵編(1992).最適都市を考える,東京大学出版会.
渡辺靖仁(2015).農村地域における将来人口推計の意味を考える，農村計画学会誌34巻,1号,pp38-44.
全国過疎地域自立促進連盟(2017).過疎地域データバンク, http://www.kaso-net.or.jp/publics/index/19/,(最終閲覧 2020.05.19).