

地域社会における構造変化に関する考察

鈴木 学* 川崎秀明** 大橋幸子***

1. はじめに

平成17年に日本の総人口が戦後初めて減少局面に入った。それと前後して日本の人口についての様々な論調が見られるようになってきた。合計特殊出生率の低下に起因する、少子化や育児に関する問題、労働力や高齢者に関する問題等取り上げられているのではあるが、その多くは、都市部を対象とした認識であったり、マクロ的にしか物事を捉えていないものであったりなど、必ずしも地方における人口減少の著しい地域社会の生活について適切に述べられているものとはいえない。

また、ニュース等で、限界集落（65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ、田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状況におかれている集落）の問題や、過疎地の医療の問題等について、特に報道がされるようになってきている。しかし、それらは断片的に一部の状況のみ伝えていて、現実の地域社会における変化が必ずしも伝わってきていない状況にある。

地方における地域社会においては、これらの人口減少等の社会構造の変化は最近になって起きたものではなく、島根県などでは30年以上も前から人口が減少してきており、これまでも地域において先進的な取り組み等が行われてきている。その一方で、平成の市町村大合併により基礎自治体である市町村の区域が広がり、これまでの地方自治の方策では集落機能の維持に与える影響が大きくなるなどの、新しい変化も生じている。

本稿においては、地域社会が担っている機能について、国土技術政策総合研究所 総合技術政策研究センター 建設経済研究室で取り組んでいる、地方における地域社会を取り巻く地域構造の変化について紹介し、試算の途中報告と、これらの変化に直面している各地域における新たな取り組み等を紹介する。なお本稿では、過疎問題を抱える地域社会を対象としている。

2. 地域社会の構造の変化について

地域のヒアリング等により得られた知見から、地域社会の構造の変化をまとめた。

2.1 地域社会を取り巻く社会・経済構造の変化

地方における地域社会については、戦前あるいは戦後のしばらくの間までは、国内のエネルギー（炭焼き、炭坑等）、資源（たたら製鉄、木材等）、食料の全ての面での生産基地として、持続的な産業として成り立ってきた。しかし、戦後の高度成長期を境に、産業構造が大きく変化し、海外からの輸入の増加や需要の変化（石炭→石油）が発生し、基幹産業であった産業が衰退してきている。

また、高度成長期を過ぎ、国民のくらしが上向いたこともあり、国民全体の高学歴化が進展した。この結果、地方における地域社会においては、就学の期間は必然的に地域から人が都市部に出て行くこととなった。加えて、地域の産業の雇用力が低下してきていることや、地域に根ざした産業と学んだ学歴との不一致等があり、都市部に出た子供たちは地域に戻ることが困難となってきている。過去においては跡継ぎ以外の人が都市へと流出していたが、現在では地域に残りたくても残れない状況となりつつある。

これらの地域は、地形上の理由等から3次産業等への産業の転換が困難である。このような地域社会を、公共事業等に伴う建設業が受け皿となり、支えてきた状況にある。しかしながら、昨今の公共投資の縮減に伴い、一層若者の雇用の場が失われるようになり、人口減少が加速し、地域の存続が困難な状況を迎えつつある。

2.2 地域社会の状況

人口減少が進んできている地域社会においては、これまでの集落については、集落を構成する人口が少なくなり、集落機能の維持が困難なレベルまで進んできている。その結果、集落で維持してきた多種多様な集落活動が維持できず（寄り合い等が開催されなくなる等）、地域の住民の中で「あきらめ感」のようなものが広がる状況となってき

ている。このような状況がさらに悪化すると、集落が消滅することとなる。

地方における地域社会は、その集落活動の中で水路の維持、山林の除草刈り、生活道路の維持等についても行ってきており、また、産業としての棚田や森林の維持を通じて循環的な国土保全に貢献していると考えられるが、集落機能の低下と共にこれらの国土保全上の機能の低下が起きてきていると考えられる。

3. 地域社会の担っている国土保全上の機能について

3.1 地域社会が担っている主な機能について

地方における人口減少・高齢化が進む地域の集落において、その存続が担っている国土保全上の機能としては、表-1に主なものを整理した。大部分の機能については、国民の多くが共感できるものであると考えられるが、そのほとんどは貨幣換算が困難であるため、これらの機能を地域社会の集落が担っているという関係が認識されにくくなっていると考えられる。その結果、昨今の市場経済万能主義の下では、貨幣換算が困難な価値に対する投資についての理解が得られにくくなっているのではないかと思われる。

表-1 集落存続により得られる機能

影響範囲 要素	当該集落・地域	周辺地域(生活圏 ～ 都道府県レベル)	国 世界
人間	・コミュニティの維持 ・地域特有の知識・伝統の維持 ・国土管理の担い手の維持		・世界的な伝統文化・言語の維持 ・都市生活者のリタイア後の生活の場の維持
産業	・観光資産の維持 ・地場産業の維持	・観光資産等の維持によるレクリエーション機会の維持 ・地場産業の維持による多様な産物の消費	・観光資産等の維持によるレクリエーション機会の維持 ・地場産業の維持による多様な産物の消費
人工環境 (インフラ、田畑、人工林など)	・田畑の生産機能の維持	・洪水防止機能維持 ・水源涵養機能維持 ・土壌浸食抑止機能維持	・食糧供給の安定性 ・森林維持に伴うCO ₂ 排出量の低下
自然環境 (天然林、河川など)	・森林や河川存在自体による安心感の維持	・森林や河川存在自体による安心感の維持	・森林や河川存在自体による安心感の維持

3.2 地域社会の持続性にかかる試算について

鳥取県日南町、秋田県仙北市（旧西木村地域）のそれぞれ一部の地域を対象として、その集落を何らかの施策を行うことで維持した場合、人口減少等を放置することで消滅した場合、集落の再編等により消滅した場合の3通りについて、それまで地域が担っていた機能の変化と、今後その地域の保全等についてかかるコストの変化とを、できるだけ詳細に把握することを試みた。本稿では日南町における分析について紹介する。なお、分析にあたっては、起こりうるであろうと考えられるシナリオをヒアリング等から国総研で仮定し、機械的に人口の変化を与えているものであり、実際に地域がこのように推移すると考えられる変化ではないことを申し添える。

3.2.1 分析対象地概要

鳥取県日南町は、鳥取県の南西部に位置し（図-1）、西は島根、南は岡山、南西部は広島と3県に接し、山陰・山陽を結ぶJR伯備線の要路となっている。道路距離では米子市まで37.5km、鳥取市まで128.0km、岡山市まで110.0km、広島市まで148.5kmとなっている。

人口は6,112人（平成17年度国勢調査。以下同じ）65歳以上の高齢者人口は2,774人（構成比44.9%）、15歳～29歳の若年者人口は、528人（構成比8.6%）となっている。

今回、分析の対象としたのは、日南町の中心部と地理的に遠い阿毘縁（あびれ）地区と、中心部に近い福栄地区である。

阿毘縁地区は人口344人、福栄地区は人口665人である。阿毘縁地区は高齢化率が50%を超える人口減少高齢化の傾向が顕著な地区である。福栄地区は対照的に中心部に近いこともあり比較的元気な地区となっている。

3.2.2 分析概要

分析にあたっては、図-2に示すように、集落構造を模式化した。さらに、模式図中の（A）、（B）、（C）、（D）に従い、地域でのヒアリングなどを参考として、表-2のとおり集落を便宜的に類型化した。

これらの地域に対して、図-3で示しているような、今後想定される地域社会の変化のシナリオを設定した。

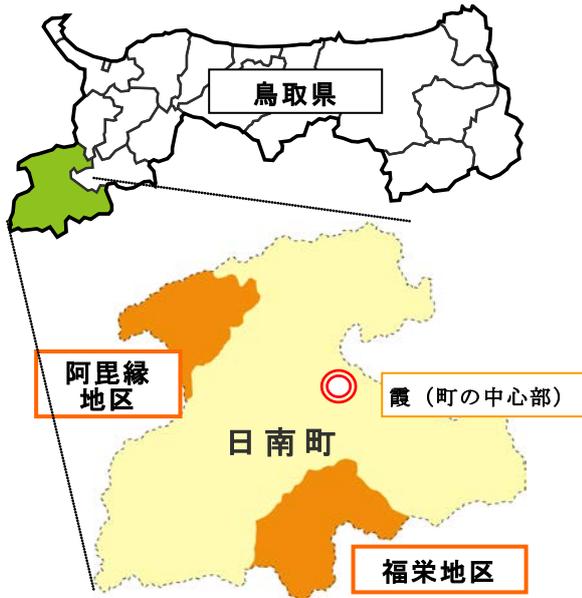


図-1 日南町位置図

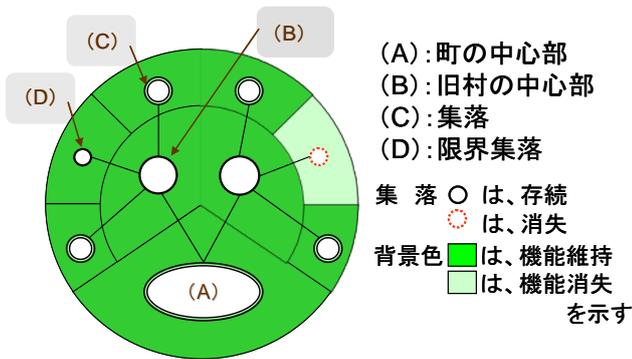


図-2 集落構造の模式図

表-2 集落の類型の設定

	阿毘緑地区	福栄地区
(A)	霞 (31.0%)	霞 (31.0%)
(B)	下阿毘緑 (52.4%)	福塚 (38.8%)
(C)	大菅 (36.8%)	神福上 (33.8%) 神福下 (36.6%)
(D)	阿毘緑 (53.4%)	豊栄 (57.6%)

(カッコ内：高齢化率)

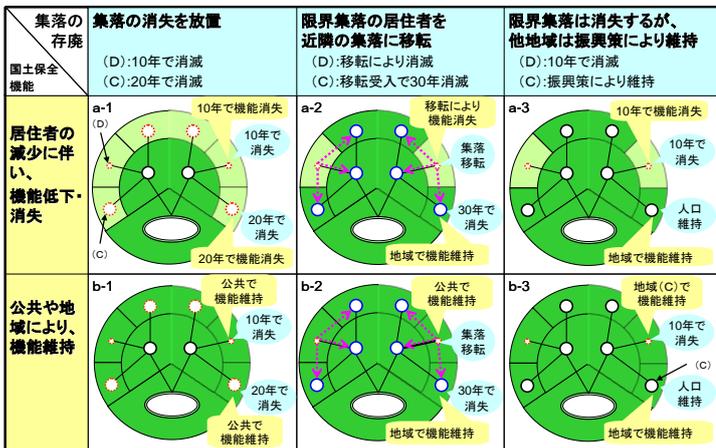


図-3 シナリオの設定

費用については、役場からのヒアリング等を通じて、実際にかかっていると考えられる項目を可能な限り抽出した(表-3)。便益については、様々な機能が考えられるが、国土保全機能について便益の算定が試みられている各種文献等から先進研究の結果を参考として用い計上した(表-4)。

表-3 費用としての計上項目

項目	費目
農業・農地	営農・農道・有害鳥獣対策
林業・森林	山林・林道・集成材工場
教育	学校施設・通学・学校給食
医療・福祉・保健	訪問福祉サービス・通所福祉サービス 訪問保健サービス・訪問障害福祉サービス
社会基盤	道路・上水道・下水道・ケーブルテレビ
生活	除雪・公共交通・自治会運営費 非常備消防・集落内の環境保全

表-4 便益としての計上項目(国土保全機能)

項目	便益の算定方法
水田の洪水防止機能低下	「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価に関する調査研究報告書」 137万円/年・ha
畑の土壌浸食抑止機能低下	「農業の持つ多面的機能の環境勘定による総合評価」 3,350円/年・ha
森林のもつ機能の低下	「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」 287万円/年・ha

3.2.3 分析結果

分析結果は図-4に示したとおりである。そもそも費用と便益を比較する意味はないが、地域社会が担っている国土保全上の価値はかなり大きいものといえる。また、集落が消滅したとしても、集落が担っていた機能を何らかの方策で維持した方が、放棄するよりも得られる便益が大きいと言える。また、集落について、維持した方が消滅した場合よりも費用もかかるが、それ以上の得られる便益が大きいことが明らかとなった。なお、便益については最大側で計測しているため、便益100%と50%の両方の場合を付した。

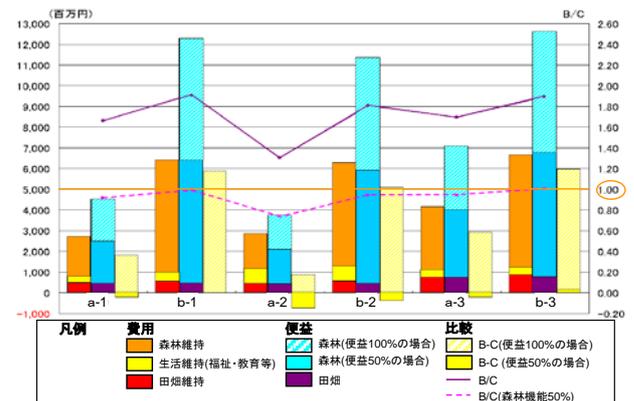


図-4 分析結果

4. 各地の地域維持に関する取り組み

4.1 集落維持方策について

集落の維持方策については、各地で過去から積極的に実施されている。代表的なものにUJIターンがあるが、地域の雇用の問題、地域住民の受け入れに対する担い手としての過度な期待、転入者の地域との関わりの回避等に関わる問題が起きている地域があり、現在は退職後のUターンが比較的多くなっているものの、長期的な地域社会の持続性といった点に関して課題が残る。しかし、薩摩川内市のように離島部（甌島）への転入者に対して手厚い支援を行うなど、更なる取り組みがなされている地域もあり、今後の成果に期待したい。

4.2 集落機能の再編成について

平成の大合併により、市町村が合併し、広域な行政区域を持つようになってきている。それに伴い、これまでの市町村役場と自治会との関係が維持できなくなったり、集落機能の低下をカバーする施策として、「地域振興会」、「コミュニティ協議会」、「自治振興区」といった、ある一定の予算等の権限を持つ新たなコミュニティの創造が進んでいる。この新しいコミュニティの単位としては、2～3の自治会を束ねたもの、旧町村役場を単位としたもの、小学校区を単位としたもの等があり、役割も地域によって様々であるが、これは過去からの地域内でのつながりや、合併の形等によってそれぞれ創意工夫がなされているものである。

この新しいコミュニティについてヒアリングを行っている、各自治体とも職員を各地域のコミュニティに積極的に派遣し、地域住民の慣れない事務手続きの支援をしながら、地域と自治体の距離を縮め、なおかつ行政経費の削減を目指して

いる姿が見受けられた。この取り組みは、合併により大きく自治体の数が減少している地域において積極的に取り組まれていると感じた。

5. まとめ

地方における地域社会については、産業・経済・社会構造等の変化に対して、高齢化や交通遠隔等の制約から追従が難しく、適応が遅れている状況にある。しかしながら、本稿の試算で示したように、地域社会の適切な持続は国土管理上欠いてはならない要件である。

今後は、今まで必然のように地域社会の集落が担っていた国土保全機能の維持を、別の集落からの通いや公共で行うなど、新たな発想から国土のサステナビリティを考えることが必要である。

また、地方における地域社会の機能を支える基本はソーシャル・キャピタル（いわば住民独自の社会互助システム）であるが、これを向上させて地域の持続性を高めることが、早晚急速に深刻化すると予想される都市部の様々な問題への対応にもつながるものと考えられる。

国土形成計画において先進的な取り組みが重要視されている「新たな公」もソーシャル・キャピタルに関連するものと言える。

謝 辞

本研究を進めるにあたり、多くの資料の提供や地域状況のヒアリングに御協力頂いた鳥取県日南町、仙北市、薩摩川内市等の自治体関係各位、地域社会やソーシャル・キャピタルについて御助言を頂いた京都大学経営管理大学院小林潔司教授、様々な御示唆を頂いた島根県中山間地域研究センター藤山浩科長には心より感謝申し上げます。

鈴木 学*



国土交通省中部地方整備局高山国道事務所長（前国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設経済研究室主任研究官）
Manabu SUZUKI

川崎秀明**



国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター国土マネジメント研究官博士（工学）
Dr. Hideaki KAWASAKI

大橋幸子***



国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設経済研究室研究官
Sachiko OHASHI