

農村振興政策における限界集落対策について

Policy Measures for a Marginal Community in Rural Development

田野井 雅彦
TANOI Masahiko

1. はじめに

「格差」が社会的な問題になる中で、都市と農山漁村との格差についても論じられ、この中でいわゆる限界集落や集落の消滅の問題についてもクローズアップされており、行政としても必要な対策を講じることが求められている。

農林水産省においては、従来から、中山間地域等直接支払制度により、条件不利集落の格差是正を行う等の対策を講じてきたところであるが、今後、集落人口の自然減が更に進展することが予想される中で、集落機能のさらなる低下に対応した施策について検討を深める必要があると認識している。

本稿では、国土形成計画作成の議論等を踏まえた今後の農林水産行政における限界集落対策について検討状況を報告することとする。なお、これまで限界集落という用語に対して行政上の明確な定義は確立しておらず、ここでは大野晃長野大教授が提唱した定義「65才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態に置かれている集落」に従う。

2. 限界集落対策を講じるに当たってのポイント

我が国の農村は、国土や自然環境の保全、良好な景観の形成などの多面的機能を有しており、これを守ることは国民全体の利益に通じるという認識の下、各般の施策を展開しているところである。

従来から、中山間地域等における農業生産性の格差を是正するため、中山間地域等直接支払い制度を実施し、多面的機能の確保を図っているところであり、このような地域の集落機能の維持・再生に一定の効果を発揮してきたところであるが、このような制度を設けてもなお、高齢化の進展等により、集落機能の維持が困難な集落が生じているのが現状である。

一般に地域振興策を講じるに当たっては、地域の自立的・自律的取組を促すことが基本的なスタンスであるが、集落機能が失われつつある限界集落において、こうした動きをいかに促進するのかという点が対策の最大のポイントではないかと考えている。

3. 集落機能の相互補完による自律性の確保

1970年代においては、住民の生活を支えるための手段として、集落移転による集落の物理的な統合といった対策が講じられてきたところである。

これにより、積雪による孤立集落が解消されたり、効率的な行政サービスの提供が可能となるといった効果があった訳であるが、現在は、公共事業に伴う移転といった場合を除

き、このような集落統合は行われなくなりつつある。

これは、現存する集落の住民が、当該集落の生活条件を受け入れており、（もしくは高齢化に伴って受け入れざるを得なくなっており）、物理的な移転を選択しない（しえない）ことがその要因であると考えられる。

このような中で、集落機能が低下した集落において、物理的な移転を行わないで、集落機能の一部を共有する形態により、生活に最低限必要な機能を維持する動きが芽生えている。

旧小学校区といった、以前から一定のコミュニケーションがあった区域において、このような動きを促すことは、住民の自立性・自律性を尊重しつつ、集落に新たな活力をもたらすことにもつながるものであり、限界的な集落への対策として、一つの回答になるのではないかと考えている。

しかしながら、集落の社会的な条件は、地域毎に大きくことになっており、全国的な展開を図るため、19年度から委託事業により、実践活動を行いつつ、地域性を踏まえたモデル作りを行うこととしているところである。

4. 更なる人口減少に対応した対策の必要性

このような活動により、現在の集落住民の子ども世代の帰村が促されるなどして、集落の持続性が確保されることを期待しているが、このような動きを行ってもなお、人口減少が進展し、無住化を選択せざるを得ない集落も少なからず存在しているものと考えている。

こういった集落については、最小限のコストの投入による対策を実施し、周辺への悪影響を防止するとともに、できる限り農地や森林といった資源の有効活用を図る必要があるのではないかと考えている。

例えば、放棄された耕地に対する防災工事、離村者による耕作を容易にするための条件整備、水田放牧等による低コスト管理等の対策を行うことにより、一定の効果があげられると考えているが、どのような対策が最も適しているのか、また、コスト負担をどうするのか、といった点について、今後検討を深める必要があると考えている。