

地域開発と過疎問題

松 原 治 郎

はじめに

「地域開発と過疎問題」という主題のもとに、次の四つの内容を述べてみたい。第1は、過疎問題が問題として提起されるに至ったプロセスを、とくに地域政策との関連においてとらえる。第2に、若干の数量的な考察をふくめて、過疎現象の広がりの実態を明らかにし、第3に、過疎問題の本質と構造を問題にするとともに、最後に、過疎問題をいかに克服するかの方策についてふれることにする。

I 過疎問題が提起されるに至った過程

まず、過疎問題ないしそれを指摘する発言が、どういうプロセスで出てきたのかという点であるが、もちろん現象としての過疎化がわが国において生じたのは、かなり早くからで、少なくとも昭和30年代に入って過疎現象は顕在化してきていたし、さらにいえば過疎地域が今日抱えているような状態は、現象自体からいうならば、いわゆる「へき地問題」という形でもっと古くからあった。ただそれが単なるへき地問題と違って、過疎化現象という形で提起されるに至ったところに特徴がある。つまり、すでに早くからわが国においては過疎問題の基盤ないしは過疎問題と類似の状況というものは存在したけれども、それが問題として指摘されるに至ったのは、とくに昭和40年代に入ってからなのである。

具体的にみるならば、「過疎」という言葉そのものが使われたのは、昭和41年の夏に中間報告の形で出された経済審議会地域部会の報告からである（最終報告は42年10月）。それまで「過密」についてはいわれていたけれども、過密が論議されるなら、当然「過疎」という問題状況があるはず

だというのがはじまりで、つまり人口急増地帯に問題があるとすれば、人口急減地帯にも問題があるはずだということであった。

もちろんそうした言葉が使われるに至るだけの背景が昭和30年代の地域開発政策の中にあったことは確かである。というのは、これまでのいわゆる産業開発中心主義の考え方を地域に引きおろした地域格差是正主義の方式も、現実には必ずしも効率を上げ得なかったからである。それに加えて30年代の後半、とくに38年以降強まってきた生産中心主義の政策のもたらしたひずみの問題も一つの背景となっている。そういったことから、昭和40年代の地域政策の中に、過密対策と過疎対策という発想、さらに国民的標準の確保を前提においた地域格差の是正という考え方などが持ち込まれざるをえなくなった。つまり第1に、生産中心主義の考え方だけで処理することが、もはや不可能な段階に到達したということ、第2に、開発さるべき地域の経済・社会的な状況と、そこに展開されるところの人々の生活活動との間の関連性を、無視しては対策は立てられないという、つまり投資効率一点張りでは、対策は立てられないということが明らかになってきた点にある。

ところで、それらを前提にして、「過疎」という概念は一体どのように規定されてきたのであろうか。その場合、当然これと対置概念であるところの「過密」という言葉の規定にふれざるをえない。「過密」の現象については、とくに都市における経済活動相互間、または経済活動や社会生活と、その容れ物、もしくは場であるところの都市という施設との間のアンバランスによって生じているというふうに指摘されている。その前提にあるのは、人口が大都市圏に集中し、それによって都市そのものが過大になるということであるけれ

ども、このような従来までの都市形態を越えて過大な都市になるということそのものは今日においてもはや否定できない。そうだとすれば、「過大」という論理と「過密」という論理とを分けて考えるという、そういう発想が必要になってくる。過大になることは避けられないとすれば、それでも過密にならないような対策がここにもとめられなければならない。つまり過密への対策は、そこに集中する人口量と、その人口量が展開するところの経済活動や社会生活、つまりこれを中味と考えるならば、その中味と、容れ物ないし「場」であるところの施設の間のアンバランスを是正するような施策を大胆にとるということになってくる。それが、昭和40年代の政策を、都市政策で色づけるようになった原因であった。これを敏感に反映して、各政党が昭和43年5月から6月にかけて、相ついで都市政策要綱をまとめるにいたった。

ところで、このような都市中心主義の考え方、あるいは都市の開発という考え方へのアンチテーゼという意味からも、当然農村を中心にして、あるいは農業問題を中心にして過疎という論理が出てくる。ただこの場合も、農業問題、つまり産業としての農業の開発論理としてだけではなくて、そこに展開される生活の論理というものが付け加わった形で、あるいは生活の論理を正当に含めた形で、過疎という発想が出てくることに特徴がある。

経済審議会地域部会の報告は、「過疎」についてはおよそ次のようにいっている。人口減少地域における問題を、過密問題に対する意味で過疎問題と呼ぶ。そして過疎を、①人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、あるいは保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になった状態と規定する。②それとともに、資源の合理的利用が困難になって、地域の生産機能が著しく低下する。この二つを前提にして、③いわば、人口減少の結果、人口密度が低下し、それに関連して年齢構成の老齢化が進み、そういった人口の量ならびに質の変化が、従来までの生活のパターンの維持までを困難にする。以上であるが、このほかたとえば昭和

41年版の『国民生活白書』の中にも「過疎」という言葉は使われており、そこでは、過疎地域の問題は、低所得であることに加えて、生活を営む上に必要な人口規模をはるかに下回り、元来水準の低かった公共的施設が一層非効率的になりつつある状態をいうとしている。こうしてみると過疎という概念は必ずしも明確なものではなく、住民生活に種々のひずみをもたらしつつある人口流出現象という程度のばく然とした広い意味で用いられている。

II 過疎地域の類型

こうして一般的に過疎といっているときの人々の頭の中にあるものがいろいろ多義的であるが、いまここに若干の整理を試みてみると次のごとくなる。すなわち過疎化現象といわれているものの中には、およそ三つくらいの型がある。第1は、「顕在型の過疎化」といってよいもので、そこでは、単なる人口の減少だけではなくて、特に農家の戸数減を伴ったところの過疎現象がみられる。西南日本、つまり中国、四国、九州により顕著に現われてきており、時にはゴースト・タウンあるいはロスト・ビレッジ化といってよいような状態をもたらしうような形で、過疎化が生起してきている。ここではすでに生産の基盤と生活の基盤だけではなくて、地域の資源それ自体がもはや荒廃化の段階に到達しているところに問題がある。

だが第2に過疎をいうときには、必ずしも上記のものだけをさしているわけではない。むしろ「潜在型の過疎化」を過疎といっていることが多い。あとで統計で示すように、たとえば昭和35年から40年までの人口の減少率が10%を越えるという形で打ち出されている地域の大部分が、この潜在型の過疎地域に入っている。人口の減少、とくに30年代後半以降の急減ということが念頭にあって、過疎というように指摘されているけれども、そこではなお依然として戸数そのものは目立った形では減っていない。しかしながら、そこに住んでいる人々の生活の意識や生産条件それ自体はかなり低下もしくは悪化の方向にあるといつてよい。

もっとも半面からいうならば、そこでは、わが国の伝統的な農業生産様式、すなわち自給的性格をなおも色濃く残して、企業的にはなくて、生活維持的に農業を考えるという生き方が続けられており、それを基盤にして成立する共同体的な村社会が、農家を滞留せしめる力となつてはたらいっている。こういう二つの相反した力がはたらく地域、つまり新しい生活欲求が生み出され古いものに耐えられない気持が強まっており、また生産の基盤そのものも、労働力の流出その他を含めて悪化しつつあるにもかかわらず、他方農家を減らしめないような農業生産条件や、村社会の社会的条件がなおも存在している。その中から新しいものに対応できるものや、年齢階層的に対応できる層だけが流出するという形を伴っている地域だといつていいと思う。したがって、ここでは産業条件、特に生産条件の劣悪化ということはすてにもたらされているけれども、第1の型にみられるほどの、資源の荒廃化という状態にまではいたっていない。こういった地域が潜在型の過疎地域として、これはかなり広範に存在している。

それから第3に、これも過疎の中につけ加えていわれている形態として、「季節型の過疎地帯」といってよいものが存在している。つまり出稼ぎによつてもたらされている過疎化現象である。ここでは農業生産の条件そのものは、もちろん以前に比べるならばある程度劣悪化しているけれども、まだ世帯主等々の完全な農業外流出がもたらされているわけではなくて、生産条件はなおもある程度の水準で維持されている。それでいて一方、生活意識の変容やその高まりがこういった季節出稼ぎの方向を強めていつているのである。しかも季節出稼ぎの方向が、季節的にはかなり広範に社会的条件の維持を困難たらしめていることは疑いのないところで、たとえば防災の問題にしろ、村自治の維持困難の問題にしろ、また具体的には道普請その他、これまで村落社会の自足的なとなみが欠落したことによつて、生活のための社会的条件の維持の上に混乱がもたらされている。そればかりでなくて、冬季間に本来行われるべきであった農業生産基盤の整備が放置されているという面

もあるわけで、やがては生産条件の急速な劣悪化につながる可能性を持っているともいえる。こうして出稼ぎ地帯では、常住人口からいうならば、それほど急速に減っていないし、もちろん戸数も減っていない。

以上のようなものをすべて含んで、それぞれの地域に即応して、これを過疎地帯とか、過疎地域と呼んでいる。その辺のところの混乱が、過疎という問題の対策を一層明確たらしめない条件となっているのではないかという気がする。そこで次に過疎現象に関する数量的な考察をすることによつて、過疎現象の広がりの実態をみておきたい。

III 過疎現象の広がりの実態

(1) 過疎現象を指摘する第1の指標は、いうまでもなく人口流出という点である。昭和35年から40年に至る5年間に、わが国の総人口は4.9%の増加をみている。こうして全体としては人口は増加しているけれども、しかしながらこの5年間に人口の減少をみた市町村は、全国の市町村数の4分の3、75%近くに及んでいる。なかでも人口の減少が5年間で10%以上、つまり1割以上減った市町村数は約900(27%)である。さらにそのうちで、5年間に30%以上、つまり3分の1近く減ってしまったという人口急減町村は、全国で33を数える。もう少しこまかくいうならば、30%以上が33、20~30%が87、15~20%が216、10~15%が561、合計で897である。こうして全体の27%が、「過疎」と指摘される町村の中に入ってくることになる。

また地域別に見るならば——これがあとで問題になるけれども——、中国、四国、九州の西南日本にきわだって現れているところに特徴があるわけで、この地帯では人口の10%以上減少の市町村は、その地域の市町村数に対して、中国では44.5%、四国では43.8%、九州では47.4%というように、かなり高い比率となっており、この3ブロックだけでも、先ほどあげた897町村の過半数に達している。それに対して、次に多いのが北海道、東山、さらには東北の順であるけれども、たとえば東北あたりでは10%以上減少の町村数

は、総町村数に対して約20%くらいで、西南日本に比べれば半分くらいでしかない。この辺の持つ意味があとで当然問題になってくる。

(2) 以上のような総人口量の減少だけではなくて、第2に問題になるのは、人口構成のゆがみである。全国的にいて、人口流動の根源をなしているのが、新規学卒者を中心とする若年労働力であることは、あらためて指摘するまでもないが、とくに人口急減地帯においては、15歳から39歳までの年齢層が流出人口の80%近くを占めている。その結果、残った年齢階層別の人口構成を見るならば、全国平均に比べて、著しく中くぼみの人口ピラミッドができています。これを東京都などについてみると、逆に15~39歳が異常にふくむ形態をとっている。こうした人口構成のゆがみ、とくに年齢構成のゆがみは、裏返せば非生産年齢人口の高率化を示している。このような14歳未満と60歳以上の、いわゆる非生産年齢人口の高率化は、残された生産年齢人口に非常に重い負担がかかってくるのを意味している。

この人口構成のゆがみでさらに問題なのは、非生産年齢人口中、とくに老年人口の比率が異常に高いという事実である。つまり全体として人口構成の老齢化である。それも人口の面だけでなく、世帯についてみるならば、いわゆる老人核家族世帯の増加という形をとる。これが今後の福祉対策に非常に問題をもたらすことになるのである。

人口構成のゆがみの第3の問題は、再生産年齢人口、つまり子供を生む能力を持っている人口が相対的にも、絶対的にも減少していることに伴って、出生率が著しく低下している事実である。都市、平地農村、農山村、山村という区分で出生率をみていくと、大体この順で出生率が低くなってきている。かつては、農村で出生率が高くて、都市では出生率が低かったのであるけれども、現在はむしろ都市の出生率のほうが高い。そのなかでもとくに山村地域の出生率が著しく低下していることが注目される。そうだとすると、すでにある程度潜在型の過疎化現象を示しているところでは、今後累積効果をもって過疎化が進行することになる。つまり人口減少地域の人口減少が相乗された

形でもって、さらに進行することは目に見えているわけで、教育の面などにそれがただちに響いてくる。小学校の学年別の児童構成を見ると、過密地域の大都市近郊の学校の場合には、1年生が6年生よりも平均して2割方多い。住宅団地を持つような地域では、とくにそういうことがいえる。それに対して過疎地域では、全く逆であって、1年生のほうが6年生よりも2割以上も少ない。時には分校の中で1年生は1人しかいないということさえも見られる。

(3) 以上述べてきた人口の流出と、人口構成のゆがみから発生するものとして、第3に産業の危機的な変動の問題がある。この点についてはこまかい数字を述べる余裕はないけれども、ともかく農業生産水準の著しい低下ということは指摘されざるを得ないであろう。もちろんその現れ方には段階がある。まず労働力不足が機械導入という形で省力化にむかう傾向を示す。しかしながら現在の個別経営のもとにおいて、機械導入がそういった形でなされるとすれば、当然過剰投資をもたらす。過剰投資がさらに現金収入を必要とする。そのことがいっそうの兼業化、出稼ぎにつながる。

次に、こういった中間段階におかれた地域では、離農していく農家、あるいは部分的に離農していく農家の土地を中間層農家が引き受けて、経営をある程度大きくしていくという傾向は、一部には見られる。

さらにこの中間的段階においては、労働力不足から農作物の統一化ないしは作物品種の減少化がもたらされており、典型的には裏作の放棄という形をとることが多い。

しかしながら、以上述べてきたような段階をこえたところにおいては、耕地の林地化、さらに荒蕪地化がもたらされてきている。ここでは生産年齢人口の減少に伴って、経営合理化への意欲はもはや消滅してしまっている。そればかりではなく、さらに生産の基盤的条件としての土地ならびに道路（農道や林道）や、水路の維持管理が困難な状態になってきている。もちろんこれらの地帯では、地方行政における財政能力が落ちているから、これまで村仕事の形でカバーしてきた道普請や水路

の補修などを行政が肩がわりして（もっとも、従来農民のほうが肩がわりさせられていたといった方がよいが）、これを維持することは、ほとんど不可能である。したがって、道路などは荒廃の一途をたどることになる。

(4) 上記は、当然のことながら、第4の生活条件、生活基盤条件の劣悪化という方向につながってくる。生活条件の劣悪化について第1に問題なのは、人口減少、とくに若年層ないしは壮年層の流出に伴って、部落維持あるいは部落自治機構の維持が不可能になってくることである。従来部落共同体的な組織に依存していたところの防災とか、部落の共同作業によって担われていた前述のような道路の補修や積雪地帯の除雪、あるいは水路や部落有林野の維持管理とかが、不可能な状態になってきている。

第2に、直接生活を維持するに必要な条件の減少がもたらされてくることが挙げられる。先の道路の劣悪化から発して、それがたとえば交通機関の運行回数の減少とか、あるいはバスの路線の廃止とか、という形につながってくる。さらに従来まで村内にあった雑貨商などの零細な商店経営が困難になってくるし、行商人も入ってこなくなる。そればかりでなくて、郵便物の配達すら停止され、学童が学校の帰りに、学校のある中心部落から郵便物を持って帰るということすら行われている。

加えて、医療機関の問題、あるいは教育活動の条件の悪化という問題がある。従来までの複式学級から、さらに複々式学級にまで転落しなければならぬという事情も当然起ってくる。

以上は、すでに指摘されている諸点をただ羅列したにすぎないけれども、過疎現象の広がり、統計的にも、かなり広範にわたっていることは疑いえない。

IV 過疎問題の本質

(1) 以上述べてきた過疎問題の指摘と、それが現実に現れている姿とを踏まえて、それでは一体過疎問題というのはいかなる本質といかなる構造を持っているかという点に触れてみたい。ところで過密と過疎が指摘されるにいたった前提には、

すでに述べたように、経済的効果の問題と、40年代になってとくに強く意識されるに至った生活維持条件の問題の二つがあり、過密地帯の場合には、この二つの問題を相即的に論議し得る条件にある。たとえば、昭和37年に出た全国総合開発計画にも、既成大工業地帯においては、資本・労働・技術の集中が、集積の効果をこえて弊害をもたらすまでに至っているという指摘が行われており、経済効率の視点からも、過密の是正が当然はかられなければならないとされている。しかも過密を是正することは、経済効率の面だけではなくて、生活維持条件の整備という観点からも必要であり、そして、そのような生活維持条件の整備は、ひいては経済効率にもつながると考えられている。

こうした過密問題に対して、過疎問題の方は、過密との対置概念として消極的には指摘はされていながら、その対策が必ずしも積極的に打ち出されてこない。ここでは同じ二つの条件から出発していながら、二つがうまく結びつかないところに問題がある。経済投資をすることによって条件がよくなるということは、もはや期待できないからである。しかも期待できないにもかかわらず、なおもそこに残る人たちがいる。人が住んでいるとすれば、その人たちの生活維持条件について考えないわけにはいかない。だが生活維持条件を整備して、人々をそこにとどめておくことが、次の経済効果につながるかという点、必ずしもそうとはいえない。このように経済効果から一応断絶したところで、生活維持条件の問題だけを考えるのはかたはなく、さりとてあまりそれを露骨にいうと、それこそ残らず出ていけというようなことを意味してしまう。

このようにして、過疎問題は、もともと地域政策の中で、過密ほど派手でないというだけではなくて、非常に高い水準で地域政策を考える政策当局にとっては、あまり意欲をわかす条件にはならなかった。結局残るところは社会福祉対策でしかないと考えられていたのである。

過疎問題が、言葉の上では論議されながら、本格的な対策の上になかなか乗ってこなかったことの背景には、以上の諸点があったのである。この

ことが過疎問題の本質論の第1の側面といえる。

(2) 次に、過疎ということをもう少し厳密に追求していくと——とくに顕在型の過疎地域についてみるならば——、過疎を人口の減少の論理だけで考えるのは間違いだといえる。つまり、こと過疎問題に関しては、農村人口減少が、農家戸数の減少と結びつくという次元において論じられなければならない。これまでの統計上の処理では、農村人口の減少をもって過疎と規定しているが、これでは、過疎の本質をむしろ見誤る危険がある。なんといっても農家戸数の減少が、過疎問題生起の必要条件であり、かつ十分条件である。

なぜかという、日本の農村の現状は、大局的にみれば、青壮年層を中心とする労働力人口の流出が、とくに昭和30年代に入って急激に見られた点に特徴があるが、その点においてはすべての日本の農村にいえる事柄である。ところで、それがやがて農家戸数の減少につながるだろうという発想が一方にある。あと継ぎが減ることは、やがて雪崩れ現象を起し、農家戸数の減少につながるだろうという論理なのであるが、その意味合においてだけで過疎を考えるならば、取り立てて過疎現象の本質を問題にすることにはならない。焦点はやはり農家戸数の減少にある。それも世代交代に伴って農家が減るであろうというのではなくて、農家戸数が直接減っていく問題としてとらえなければならない。

ところで農家戸数が直接減る条件には次の二つがある。(1)在村離農型、つまり村にいて農家でなくなる型と、(2)離村離農型、別な表現をするならば、挙家離村である。在村離農型の方は、中年層、もしくは本来ならば経営主である層が通勤兼業(平地農村や近郊農村)、もしくは長期出稼ぎ(農山村および山村)をすることからはじまる。このような経営主そのものの通勤兼業や、長期出稼ぎを媒介にして、やがては農家であることをやめていく形が在村離農型の農家戸数減少である。もう一つの型は、直接的な離村離農型、つまり土地、農地だけではなくて、家屋までを処分あるいは放り出して離村していくドラステックなものである。

いまここで、過疎問題を厳密にとらえるとすれ

ば、とうぜん後者でなければならない。したがって過疎となるためには、人口が減少して、「ただいまのところは人がまばらになっております」というのではなくて、そのほかに戸数減少という条件が十分条件として必要なのである。

この点について前述の統計を振り返ってみたい。つまりなぜ東日本と西日本とでは違うのかという問題である。西日本の、とくに中国ブロックだけをとってみると、昭和35年から40年までの5ヵ年間の人口減率は15.5%、戸数減は9.0%となっている。ところが、それに対して東北ブロックでは人口減の方は、この5ヵ年間に10.3%であったが、戸数減の方は1.9%にすぎなかった。このことから明らかなように、東日本においては、西日本の過疎地帯よりも人口減率も低いだけではなくて、戸数の減少率が圧倒的に低い。はっきりいえば、戸数はほとんど減っていないのである。なぜこのような差が生じてきたのであろうか、ということの解明が、過疎問題を追跡するひとつのカギになる。

ところでもともと農村人口を外に流し出す要因は何であろうか。いうまでもないことだが、一つには非農業的産業、とくに商工業における雇用力の増大、つまり引っぱるほうの側、雇用の側の条件の変化に起因しており、いま一つには、所得格差、したがって生活格差の存在である。

だが、マクロの条件としてのこの2点だけについていうならば、人口吸引力は、日本列島全体を考えた場合に、すべての農村に対してほとんど等質的に働いているといわざるを得ない。西日本だけに雇用の力が強く働いて、東日本には働かないということとはあり得ない。また所得格差についても、むしろ西日本の農業の所得率のほうが高いのであるから、都市と農村の間の所得格差という点から見ると、西のほうだけがとくに戸数減が大きくて、東日本が小さいということの説明にはならない。それにもかかわらず、一体なぜ西と東とでこれだけ違うのかということが問題である。以上は過疎問題研究の権威である安達教授の指摘によるところが多かったけれども(安達生恒「過疎問題と地域開発」『地域開発』, 1968年7月), この問

題の究明については、なおこれからであるといわざるをえない。ただここで考えられることは——さらに安達教授の指摘を借りれば——、一つには、家を部落にとどめておくところの力、すなわち村社会の状況に差があるのではないかという点であり、それに加えていま一つには、その地帯の中小都市の分布状態に差があるのではないかという点である。

東北では、長期出稼ぎが非常に多いけれども、家が村から動くということはない。家は依然として村の中にとどまっている。ところが中国地方では出稼ぎもあるけれども、家も簡単に動く。社会学では、戦後の比較的早い時期に日本農村の構造的特質を「東北型農村」と「西南型農村」に区別して説明することをしてきたし、また家連合の特徴点を、「同族型結合」と「講組型結合」という形でとらえてきた。そういった村落の共同体的な構造上の基盤の違いは、もともと存在していたのであるし、さらに昭和30年代における生活を取りまく条件の変化や生活様式の変容が地域差をもちながら、内側から共同体的な基盤をつきくずす力となって働いたことはいままでのつぎくずし方の違いについても、幾らかの研究が行われてきている。しかし、そういった諸点から、一体家を村にとどめる条件とは何か、逆にいえば、家をとどまらせないで出してしまうような条件とは何かという点については今後究明して行く必要がある。

第2に指摘されている中小都市の分布については、とくに中国地方なканずく山陽路において中小都市の発達が顕著に見られる。将来30万都市の連担で開発を進めようという構想もあるように、そういった条件は東北地方と中国地方とではかなりの違いがある。

挙家離村の条件の中にあるのは、比較的近距离で動くという点である。出稼ぎは遠距離を動くけれども、挙家離村は近距离の動き方をする。それには当然いろいろな要因がかかわりあう。たとえば、人々の生活体系の中には、すべての生活状況を一举に異質の中にはうり込むことに対するある種の抵抗が存在すると考えられる。言葉の問題も

あるであろうし、その他の日常の社会的な生活慣習の問題もあろう。それらの結果として、島根県の山村から一挙に東京のまん中に家ごと移ってくるのを大胆に考えるには相当の抵抗がある。このように家ごと移る場合には、社会的・文化的な条件からいって、社会的距離の近いところが選ばれる。それが挙家離村をもたらし得る地域と、もたらし得ないでいる地域との間の差となって現れているのである。

しかしながら、以上の二つの点からするならば、新全国総合開発計画にみられるように、今後、時間距離の短縮、つまり交通通信条件の整備と、情報手段の整備充実に重点を置いて開発がすすむ以上、将来このような条件が西と東とで違うというようなことも、次第になくなっていくに違いない。そうだとすれば、これから先、潜在型の過疎地域が顕在型の過疎地域に転化する可能性は十分に存在するといつてよい。季節型の過疎地域もまた顕在型のそれに転換するであろう。農業に関して、風は西から東に吹くといわれていたように、あるいは西から天気が変わるといわれていたように、おそらくかなり早い速度で、雪崩れを打って、東北日本においても過疎現象が進行するであろうと予測できる。

(3) さらにもう少し内容的に過疎を考えることをしよう。過疎というのは、ただ単に「人口がまばらだ」ということではなくて、何が何に対してまばらなのかということの問題にしてはじめて意味をもつ。何が何に対してというのは、中味が容れ物に対してまばらだということであって、その場合の中味は、統計的にいえば人口と戸数であるし、いまだ社会的にみれば、その人たちが展開するところの経済活動・社会活動である。このような中味が、容れ物であるところの地域社会の条件、もう少し厳密にいえば、農家の生産と生活の維持のために最小限必要な基盤・施設・機構あるいは組織などとのアンバランスに陥るところに問題があるのである。その場合それを過疎にしているのは、第1にこの中味が容れ物に対してまばらになってきているからであるが、それだけの説明では不十分であって、第2に、その結果容れ物の

維持自体が困難になってきているというところにある。

V 過疎化のプロセス

以上のように考えてくると、ここに過疎化のプロセスが問題になる。安達教授はそれを六つの段階に分けてわかりやすく説明しておられる。

①中味が急に減る。ここでは人口の減少がまず指摘される。島根県内の村の中には、昭和35年から40年の5ヵ年間に、人口にして25%、戸数で17%減少した村がある。これも村全体の統計であって、その中の過疎部落では農家戸数が43.4%も減っている所さえある。

②続いて容れ物の維持が困難になる。前述したように、道路の荒廃化から始まって、村の生産ならびに生活基盤条件であるところの農道とか水利施設、あるいは共有山林等々の維持が困難になる。そして抜け出し得る者から抜け出し始めるという状態であるから、離脱した人たちの手離れた山林や農地を残った者が引き受けうるような条件はない。日本農業の前近代性をもたらしていたものは、要するに過剰人口であったのであるから、農家人口が減り、農家戸数が減れば、当然において生産条件の近代化が進むのだという一般的な論理は、この過疎地帯においては通用しない。離村していく農家が、「おれの畑をお前引き受けてくれないか」と、残る人たちに持ちかけたら、「なんでお前が持ち切れなくなって手離すものをおれが引き受けなければならないのか」という返事が返ってきたという話があるが、まさにその通りであって、残った農家が、余った田んぼを引き受けて経営を大きくするという条件は、そこには存在しない。これも前述したように、生活条件の問題、たとえば商人がなくなるとか、新聞や郵便物の配達まで中止されるとか、道路が荒廃したため消防車はいれずに、火災で1軒丸焼けになってしまったとかいう問題が生じてくる。

③そこで、今度は容れ物自体が縮小せざるを得なくなってくる。最初に中味が減り、次に容れ物の維持が困難になる。維持が困難になるのだから、何らかの形で縮小させて、維持しなければならな

いのは当然である。容れ物としては、まず農業生産の基盤である農地や山林が考えられる。そればかりか、こうして農家の財産上の価値が下落する結果、系統資金の融資などを受ける担保価値も低下するので、ますます農業の近代化をはかるための基礎条件も整備できなくなる。そういった個々の部落での容れ物の縮小は、当然ながら次に、村レベルでのつまりより広いレベルでの条件の縮小にもつながる。学校の統廃合、分校の廃止、あるいは村の商業利潤の低落、売り上げの伸び悩み、そして、その反映としての町村財政の規模の縮小がもたらされる。

こうなってくると、④さらに中味が減らざるを得なくなってくる。少し逆説的な表現になるが、「過疎の中の過密」が起るのである。中味が減り、容れ物の維持が困難になり、今度は容れ物自体が急激に縮小する。そこでは残った人の条件が楽になるのではなくて、残っている人を維持するに必要なだけの容れ物すらもはやなくなり、1人当りの条件が悪くなる。そこでさらに中味が減らざるを得なくなるというわけである。

⑤これに伴ってもう一つ大切なことは、中味であるところの住民自身の主体的条件とその低下である。もっと具体的に、生産意欲ならびに生活意欲の減退といった方がいいが、そうした意味での個々人の意欲が減退すると同時に、住民意識とくに住民の共同意識の後退も顕著に現われる。こうなると地域は、完全に四分五裂状態になる。つまりもうだめなのだという意識が強まり、意欲が低下し、孤立感、疎外感が高まる。そして、それが産業の衰退や生活環境の悪化にさらにつながってしまうという形をとるのである。

⑥そして最後に、こういう悪循環の繰り返しの結果、容れ物そのものがこわれてなくなってしまう。そこまでいけば、もはや完全にロスト・ビレッジである。

以上は、特に顕在的地域における過疎現象をいっているが、しかし大部分の過疎地域では、こういった形での顕在化の段階にまで至らずに、潜在的条件の中でなしくずしに顕在的地域への道を走りつつあるといった方がいい。

VI 過疎問題克服の条件

最後の、過疎問題をいかに克服するかという条件について若干でもふれておかなければならない。だが、この克服の論理を考える場合に、考える姿勢そのものがいまだ統一されていないという基本的な欠陥がある。ざっとみただけでも、三つの立場がある。

第1の立場は、いわゆる「産業主義の地域格差是正論」に立つものである。だがこの立場では、日本列島全体の開発、経済の発展を踏まえて、過疎地域の位置づけを、産業と人口の過度流出の関係においてしかつかまえていない。つまり、当初は人口の流動が経済の開発にとって非常に重要な要件とされていたが、刺激があまりにも強すぎたために、ある地域では人口が過度に流出しすぎてしまって、農業、林業を中心とするところの地域産業自体の維持が困難になってしまった。そこに過疎問題が生じたというのである。そうした論理の筋道からすれば、事態はもはや一定限度を越えてしまったとみて、そのような土地では産業の振興をはかるよりも、結論的にいえば、集落の再編成をしてまでも、地域社会そのものを消滅せしめることの方が効果的で、ひいてはそれが全体としての地域格差を是正することにもつながるという考え方である。昭和30年代からあった地域開発の構想をいっそう発展させたものとして、こうした発想法が今日なおも根強く残っている。

第2の発想は、「生活環境維持論」といってよいものである。すでにみたように、過疎対策は、経済効果からはもはや断絶した形でしか発想できないという立場に立って、経済投資の意味ではなく、生活維持条件の整備という立場だけで過疎政策を考える。この中には社会福祉的な感覚、ないしはヒューマニスティックな感情がこめられているけれども、ともかく残った人たちの生活環境を、維持あるいはよりよく整備することによって、これ以上に流出することだけは防ぐという形をとるのである。ただ、実はこの発想の場合も、結局は社会資本投資の問題であるから、投資である限りはその効率という問題に当然においてひっ

かかってくる。ただやたらに救済対策をするというのではなく、合理的な整備を考える以上、やはり開発投資論に立つことになり、結局は投資効率が上がるような形での過疎対策に傾斜する。ここでもやはりコミュニティの再編成ということになるし、学校の統廃合ももちろん必要になる。それに関連して、その場合には地方財政、とくに市町村財政へのテコ入れとの問題が起ってくる。市町村財政にテコ入れするためには、その市町村が合理的な投資方式をとってくれることが前提条件になる。やたらに生活保護のような形での過疎対策をするのでは困るという論理にもなってくるのである。

それらに対して、第3の立場が当然あり得る。というよりは、あり得なければならない。この立場をなんと表現していいかわからないけれども、かりに「生活標準の確保の論理」とでもいっておきたい。少なくとも「国民的標準」(national minimum)が確保されるという指標のとり方を欠いて、将来の地域格差の是正ということは考えられないし、ひいては高密度経済社会を実現させることも不可能であるといわざるを得ない。その論理に立つ場合には、単なる福祉対策としての生活環境維持を考えるというのにとどまてはいられない。もう一度第1の論理と第2の論理とを接合させる論理が必要になる。つまり生産と生活の再結合をはかるような過疎対策が理論化されてしかるべきなのである。

そのためには、大きくいって二つの前提がなければならない。その第1は、これらの地域に対しては、従来まで行われてきたようなコマ切れの形での補助対策や助成対策、たとえば農業基盤整備のための補助だとか、林業構造改善事業の補助だとか、あるいは社会福祉関係の補助だとか、そういった官庁の窓口別の、あるいは生活の個々の要素別にコマ切れで出すような助成や補助では、他の地域の発展に追いつくことはできないという点である。他の地域の振興と同じような形での助成対策をしていたのでは、過疎地域が発展の目標にむかって直線距離を走ることにはならない。そこでその地域社会で展開される生活を前提にして、

それを全体として高めることのできるだけの本格的、体系的な社会資本供与対策を、大規模にとる以外に、進んだ地域に追いつけるように直線距離を走らせる方法はない。こうして過疎を前提にしたところの本格的過疎地域振興対策を政策の論理にとり入れる必要があるのであって、既存の補助、助成などの振興対策の寄せ集めでは過疎問題などはとうてい解消できない。とくに現在はまだ潜在的な過疎地域で、これから顕在化する可能性のある地域に対しては、早いうちに本格的な対策をとっておくべきであろう。それも生活環境対策や社会福祉対策とだけ割り切ってしまうのではなくて、生産基盤対策とも結びつく形の、総合的な社会資本整備が必要である。道路の開発などもその一つであろう。

これに関連して、この第1の問題の系としていえるのが「圏域開発方式」の採用である。個別の集落内における開発方式だけを考えるのではなくて、より広く圏域的に開発の単位をとるという方式が当然必要なのである。たとえば医療対策にしても、無医地区の解消とか医師の確保とかいう形だけでなく、圏域内の核都市での病院の総合性を高めるとともに、それと結びつきうるだけの道路交通機関対策がとられてしかるべきである。日本列島全体といったようなマクロな次元だけではなくて、ミクロな次元で都市と農村の間の時間距離を縮めるという方策が必要なのである。

それからもう一つの系は積極的に未開発資源の開発を考え、それを有効に地域の生産対策に結びつけるという点である。従来まで生活がよって立っていた山林資源、たとえば薪炭利用林などが、日本人の生活様式の変化に伴って急激に無意味化してしまっている。しかし反面からいうと、それに対する新しい対策がとられないままに山林資源が、現状においては未利用の形においてむしろ眠ってしまっている。そうした未開発資源の開発を含めた積極的な方策、すなわち生産対策が、社会資本供与対策に関連づけてとられる必要があるのではなかろうか。

次に第2の問題は、これも開発の基礎としての住民の意欲開発についてである。過疎化の現象を

より加速度的に早め、悪循環をもたらしている原因に、住民の個別意欲ならびに住民組織意欲の急激な減退がある。上に述べた資本の供与対策と平行して、意欲開発対策が行われなければ、それこそ「ホトケ作って魂入れず」であり、ドロ沼の中に金を投ずるようなことにしかならない。過疎対策の総合性とは、まさにこれまでを含んで意味をもつ。

ところでその場合、住民の生活を基盤にしてとらえられた地域概念としての、「コミュニティ」を前提にして、しかもこのコミュニティを、ただ単なる生活上の相互連関ないしは古い伝統的な共同体結合としてではなくて、生活必需施設の体系、ないしは市民意識の体系としてつかみ、このコミュニティを結合の場にしたところの住民の組織化を促進せしめる必要がある。そのためには住民1人1人の生活目標の設定が基本として必要であり、また、その生活目標をもとめて生活者として行動することを通じて地域住民としての行動の共通性の上に組織化が必要になってくる。

生活者の組織化の問題に関しては、私自身これまで何回か書いたり、論議したりもしているので簡単にするが、少なくとも生活の組織化という場合に三つの次元があり得る。①社会の変化に伴って人々の生活からアウトプットされてくるところの、いわゆる「生活の知恵」——過疎地域であればあるほど、なんらかの形で生活の知恵を発揮しなければ生きていかれなくなっているが——、そうした生活の知恵の発揮の仕方が、その地域の中での生活意欲を高める形で発揮されないところに問題がある。そうした生活の構造変化の中からアウトプットされてくるところの生活の知恵をいかに組織するかが第1の点である。このような生活の知恵の創出過程における組織化、私はそれを「生活の知恵の組織化」と呼んでいる。

②さらに進んで、この生活の知恵の組織化をいっそう有効ならしめるために、人々つまり生活者それ自体を組織化することが望ましい。つまり学習の場としての生活者の組織化といったほうがいいが、これを「生活者の組織化」としておく。

③また、生活の知恵を創出させたエネルギーを、

コミュニティの一員として、ないし市民として連帯づけて、自分たちの生活の圧迫をもたらした条件の根元にまで、組織エネルギーをフィードバックさせていく。つまり前述の社会資本の総合的な供与と有効に結びつくような生活者の運動をもたらす必要がある。「市民的エネルギーの組織化」とでも表現すればよいが、ここでいう市民とは、要するにシビル・ミニマムつまり市民として最低限度必要な生活条件を、確保する権利を有するところの存在、ないしはその権利を自覚するところの人々を指している。この市民的エネルギーの組織が、生活目標を前提にした住民意欲の高揚につながるのである。顕在的過疎化が進行したゴースト・ビレッジ化してしまった地域に、いまさらそんなことをいってもしかたがないといういい方もなりたつが、すでにふれておいたように、そうい

う意味での顕在的な過疎化現象を起している地域は、全国的に見るならばなお限られており、むしろ問題なのは、これから顕在化するであろうところの過疎地域、膨大な範囲の潜在的な過疎地域にある。このような「プレ過疎地域」とでもいってよいような地域への対策が急がれる。そのためにも、以上述べてきたようなことがら、すなわち、従来までの法体系や行政体系の中で、こま切れの補助、助成をやるという形ではどうにもならない。それを越えた大規模計画的な社会資本供与対策を大胆にとること、それをとるためには、他の条件たとえば住民自身の意欲開発を行い、住民自らが行う組織化を手がかりにしながら、社会資本供与を有効たらしめていくという方式をとることが必要なのである。