

中国地方における中山間地の現状と課題

溝山 勇

はじめに

中山間地域問題とは、過疎・高齢化の代名詞として扱われ、「ふるさと創世」「地域活性化」「村おこし」など様々な事業が実施されている。しかし、過疎・高齢化はさらに深刻さの度合いを深め今や集落の維持も危ぶまれ始めている。本研究は、このような背景のもと町村へのアンケート調査を実施し、現状の再認識、中山間地域問題の要因分析、地域活性化の提案を行うこととした。

1. 中山間地域の現状

1. 1. 中山間地域の定義

中山間地域とは「平野の周辺部から山地に至る、まとまった耕地が少ない地域(農業白書、平成元年)」とされているが、その実体は様々で一様な基準で論じることは困難である。

一方、中山間地域問題という言葉の持つイメージを並べると「過疎、高齢化、山村、農林業、」という言葉が浮かんでくる。そこで本問題の焦点を絞るため調査対象を、過疎地域、山村振興地域とした。

1. 2. 中山間地域の現状

① 過疎地域指定自治体

中国地方の地方自治体は315市町村、そのうち47%が過疎地指定を受け15%が人口3千人以下であり、自治体の半数が過疎問題を抱えている。一方、島根県では過疎地指定を64%が受け、人口3千人以下の町村が20%をしめている。

表-1 自治体数

	鳥取県				島根県				山口県				広島県				岡山県				合計								
	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村	計					
自治体数	3	31	4	38	8	41	10	59	14	36	5	55	13	67	6	86	10	55	12	77	48	230	37	315					
過疎指定		9	2	11		29	9	38		4	4	8		2	44	6	52		2	30	8	40		4	116	29	149	47%	
山村振興		4	1	5		9	5	14		1	22	5	28			13	6	19			6	8	14		1	54	25	80	25%
5千人以下		8	4	12		17	9	26		10	5	15			31	6	37			13	9	22		0	79	33	112	36%	
3千人以下			1	1		3	9	12		1	5	6			9	6	15			3	9	12		0	16	30	46	15%	
1千人以下				0			2	2				0			1	1			4	4	0	0		7	7	7	2%		

1999年住民基本台帳

② 人口概要

中国地方の総人口の内、過疎地域人口は11.8% 約915千人、山村振興地域人口は2.5% 約192千人である。過疎地域人口が最も高いのが島根県で23.6%であり過疎化が最も進んでいる。

1970年と1995年の人口を比較すると中国地方全体では11%と増加しているが過疎地域、山村地区とも約23%も減少しており、中国地方における都市部と過疎地域の人口格差はさらに拡大している。

表-2 県別過疎人口比率

		鳥取県	島根県	山口県	広島県	岡山県	合計
総人口(人)		618,868	765,980	1,540,354	2,876,405	1,958,385	7,759,992
山村振興地域	人口	30,332	50,637	31,701	49,947	29,661	192,278
	率	4.9%	6.6%	2.1%	1.7%	1.5%	2.5%
過疎地域	人口	62,689	180,553	165,878	278,627	227,901	915,648
	率	10.1%	23.6%	10.8%	9.7%	11.6%	11.8%

基礎統計 住民基本台帳人口(計)(人)1999年

表 - 3 県別人口推移

県名	区分	1970年	1980年		1990年		1995年	
		基準年	人口	増減率	人口	増減率	人口	増減率
島根県	全体	773,575	784,727	1.4%	780,198	0.9%	771,362	-0.3%
	過疎地区	230,298	207,106	-10.1%	192,958	-16.2%	184,201	-20.0%
広島県	全体	2,436,135	2,738,151	12.4%	2,843,551	16.7%	2,879,318	18.2%
	過疎地区	281,629	250,166	-11.2%	227,389	-19.3%	215,049	-23.6%
岡山県	全体	1,707,026	1,870,795	9.6%	1,925,176	12.8%	1,949,454	14.2%
	過疎地区	180,300	160,893	-10.8%	151,629	-15.9%	145,449	-19.3%
山口県	全体	1,511,448	1,586,701	5.0%	1,570,960	3.9%	1,555,010	2.9%
	過疎地区	236,196	203,392	-13.9%	178,499	-24.4%	167,554	-29.1%
鳥取県	全体	568,777	604,049	6.2%	615,147	8.2%	614,800	8.1%
	過疎地区	46,033	38,922	-15.4%	33,716	-26.8%	31,922	-30.7%
中国計	全体	6,996,961	7,584,423	8.4%	7,735,032	10.5%	7,769,944	11.0%
	過疎地区	974,456	860,479	-11.7%	784,191	-19.5%	744,175	-23.6%

③ 面積

過疎地区は中国地方全面積の約 55.2%を占め、可住面積の 36.4%を占めている。このことは、12%の人口が 55%の国土と可住面積の 36%を管理しており、都市における人口集中の弊害と過疎地域における経済、文化、教育などの格差を生み出している。また、国土保全の観点からも、森林機能の低下、水田の減少による保水機能低下は、防災機能の低下、人口的自然環境の変化など様々な問題を発生しつつある。

表 - 4 過疎地域の面積

総面積(km ²)		鳥取県	島根県	山口県	広島県	岡山県	合計
総面積(km ²)		3,498	6,626	6,109	8,473	7,008	31,714
県	耕地面積	421	489	630	752	869	3,161
	可住面積	877	1,214	1,703	2,213	2,189	8,195
	林地面積	2,606	5,253	4,406	6,260	4,915	23,440
過疎地区	耕地面積	79	206	265	415	325	1,290
	率	18.7%	42.1%	42.1%	55.2%	37.4%	40.8%
	可住面積	162	565	588	927	743	2,984
	率	18.5%	46.6%	34.5%	41.9%	33.9%	36.4%
	林地面積	1,246	3,818	2,514	3,872	3,082	14,532
	率	47.8%	72.7%	57.0%	61.8%	62.7%	62.0%
	全体	1,408	4,384	3,101	4,798	3,825	17,517
率	40.3%	66.2%	50.8%	56.6%	54.6%	55.2%	

* 耕地面積は可住面積の内書き

2. 中山間市町村の認識 (アンケート調査より)

中山間地問題を議論するには、課題の把握を行い、課題発生の原因及びその要因を把握する必要がある。アンケートにより①中国地方の市町村が抱える課題、②対応施策及びその評価、③今後の課題について把握を行うこととした。調査の対象は、人口5千人以下の過疎地指定を受けている町村(109町村)とし、郵送によるアンケートを実施したところ58町村から回答が寄せられた。

2. 1, アンケート調査概要

① 回答者年齢

アンケートの回答者の年齢は、40代50代が75%を占め各町村役場の課長級職員が中心となった。一方、首町から

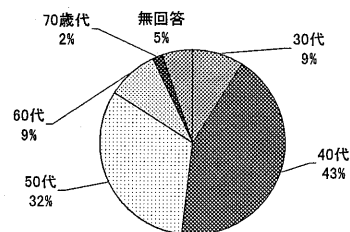


図 - 1 回答者年齢

も（60代70代）も11%の回答を得た。

② 過疎地域の産業と地域振興の現状

現在の基幹産業は何かという質問では、82%が農林業と回答すると共に、地域振興対策も65%が農林業と回答している。農林業以外の振興対策は、観光産業4%、交流2%、生活環境整備2%と少数であった。多くの町村で地域作りの代名詞とされている観光産業が以外と少なかった。また、建設業（公共事業）2%、無回答14%とあり、地域振興への方向を見いだせない町村も存在している。

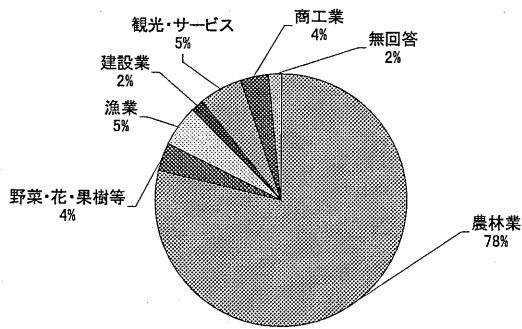


図-2 町村の基幹産業

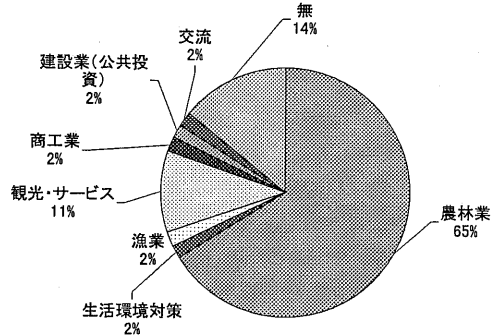


図-3 町村の産業振興策

③ 地方分権と町村合併

今後の自治行政についての質問では、地方分権には賛成が約70%と多かったが、町村合併賛成は約30%と少数派であった。

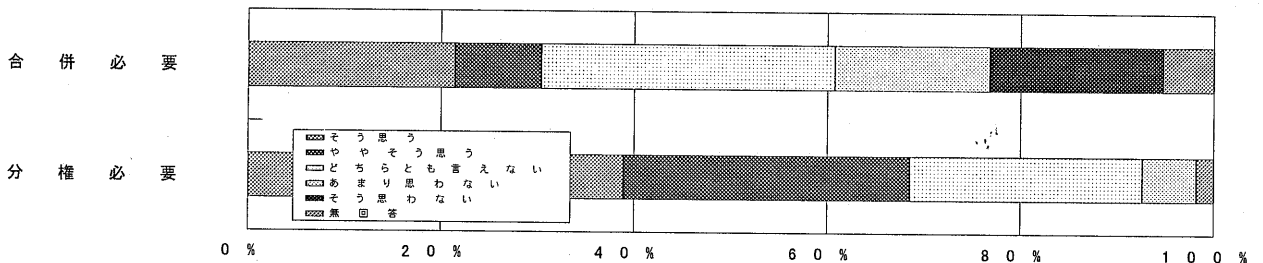


図-4 町村合併と地方分権の意識調査

④ 過疎による地域衰退の原因

過疎化による地域衰退の原因について質問を行った。その結果、農業の衰退約90%、商工業の衰退約70%、林業の衰退約70%と産業の衰退を指摘する意見が大多数をしめ、それに伴い就業場所の不足約90%、

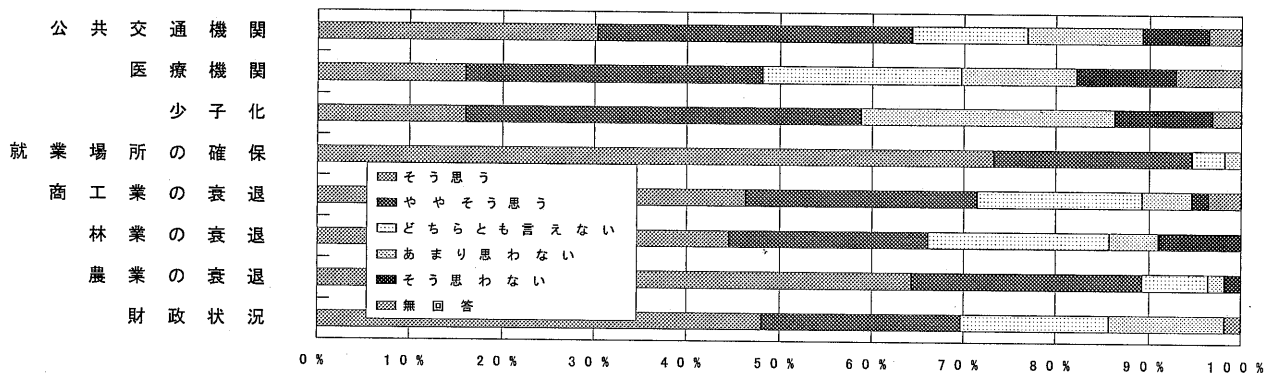


図-5 地域衰退の原因

財政悪化 70%と、地域経済の深刻な状況が伺える。

⑤ 過疎化による危機感

地域の衰退は、何をもたらしているのかという質問では、集落の維持が困難約 80%、自治体の維持が困難約 50%と地域そのものの存続が危ぶまれる深刻状況にある。

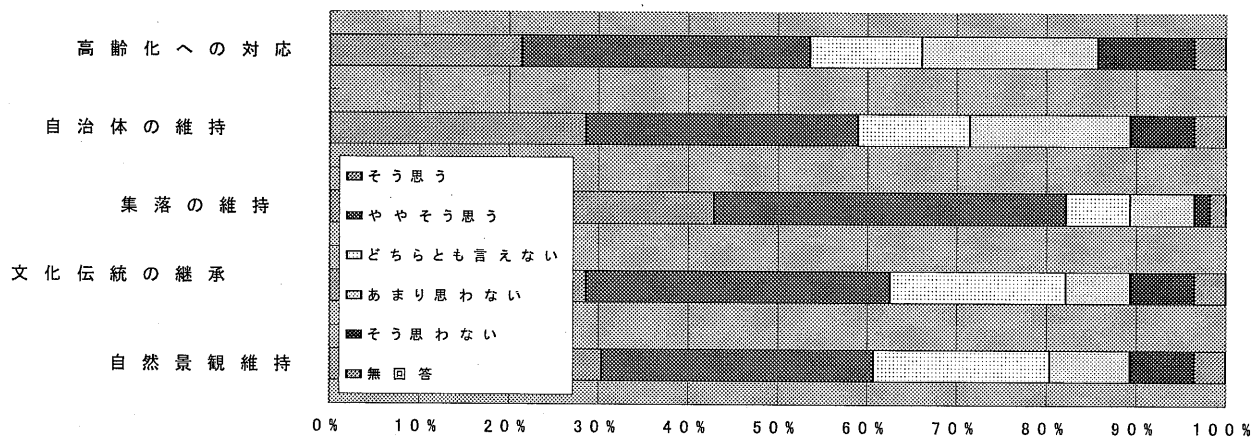


図-6 地域の危機感

2. 2, 地域活性化のための施策評価

① 施設整備

地域活性化を目的とした施策の実施状況は、運動施設、温泉施設、自然公園の施設整備が最も多く6割から7割の町村で進められている。運動施設や温泉施設は住民向けの施策として8割の町村が評価しているが、観光誘致の目的が強い自然公園については6割の評価にとどまっている。道の駅は4割の町村が整備を進め、地域交流や特産品販売施設として8割近い評価が得られた。一方、うまくいかない最も大きな要因は、運営力の不足、人材不足が最も多く、次に過疎地域のハンディとして交通問題が上げられている。他町村との競争も各施策において2割程度上げられる。

アンケート結果としてはいずれも政策も「効果がある」と応える町村が多いが、その目的は「町民の健康増進」「町民の交流」など内的施策として評価する町村が多く、地域への活性化や観光客誘致などを評価する回答は無かった。

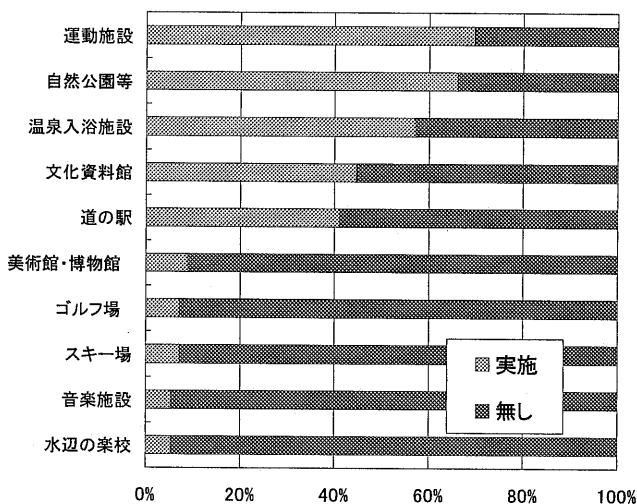


図-7 施設整備の状況

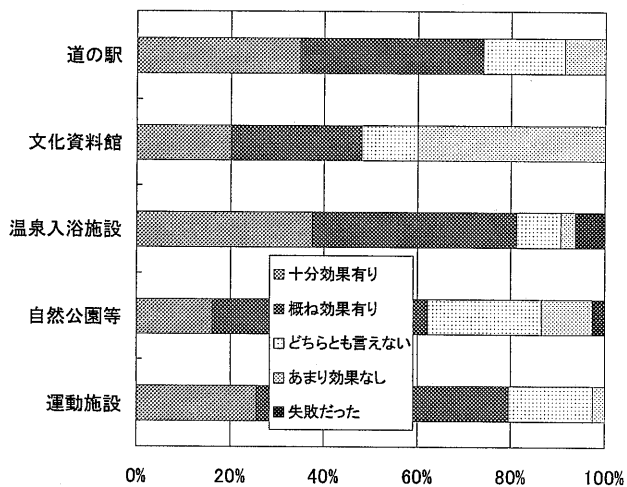


図-8 施設整備の効果

② 基盤整備

地域活性化対策としての基盤整備についてアンケートを行った。道路整備が必要と考える町村は80%を占め依然として道路整備への期待が大きい事がわかる。基盤整備の項目としては下水道や道路整備の実施がいずれの項目も50%越えその効果も90%の町村が効果ありとの評価をしており。圧倒的な基盤整備に対する期待の大きさがわかる。

③ 情報化への対応

過疎地域の地理的ハンディを克服する大きな技術として期待される、情報化施策についてアンケートを行った。災害用として整備された防災無線は、整備率も効果も評価されている。しかし、高度情報ネットワークやIT活用の基本となるCATVや光ファイバーなどの整備やその計画も非常に少なく、情報分野においても格差が生じようとしている。

④ 産業振興

産業振興として最も多い項目は農林振興で基盤整備、特産振興、集団経営の順になっている。施策効果も高い評価をされている。

⑤ 福祉

福祉対策は、老人ホームやデイサービスセンターなど高齢者福祉に関する施策が最も多く行われており、過疎地域の高齢化に対応した内容となっている、また、施策効果も高い評価がなされている。

⑥ 文化・教育

文化・教育面は、都市農村交流が高い施策評価を得て、20%の実施状況にあるが、全体的には実施例は少なく、評価も厳しい項目が目立つ。

⑦ 過疎対策（人口、人材）

過疎対策としては、定住住宅の建設やUターン奨励金などの施策が40%の町村でとり組まれている。しかし、他の施策は実施例も少なく、その評価も様々である。

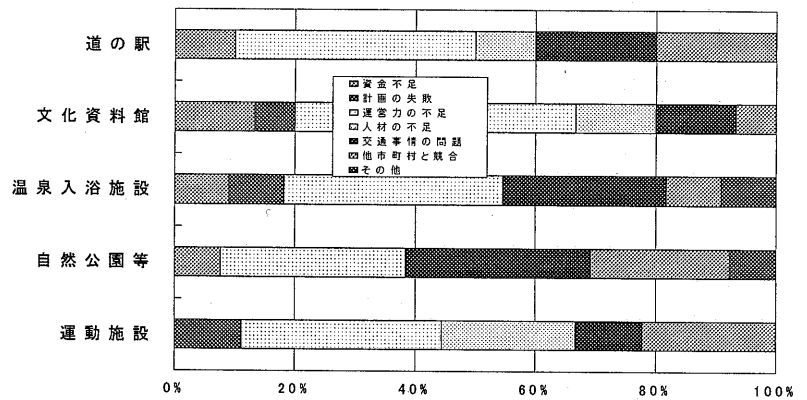


図-9 施設整備の失敗原因

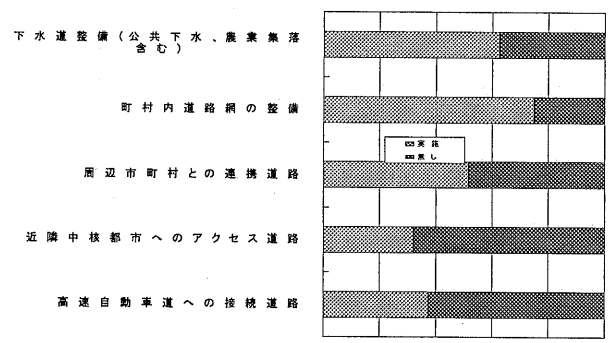


図-10 基盤整備の状況

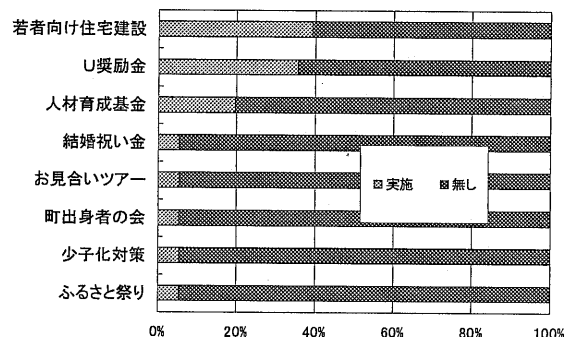


図-11 産業振興施策の状況

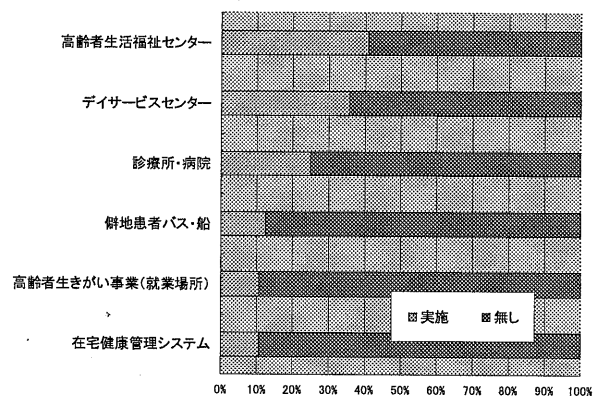
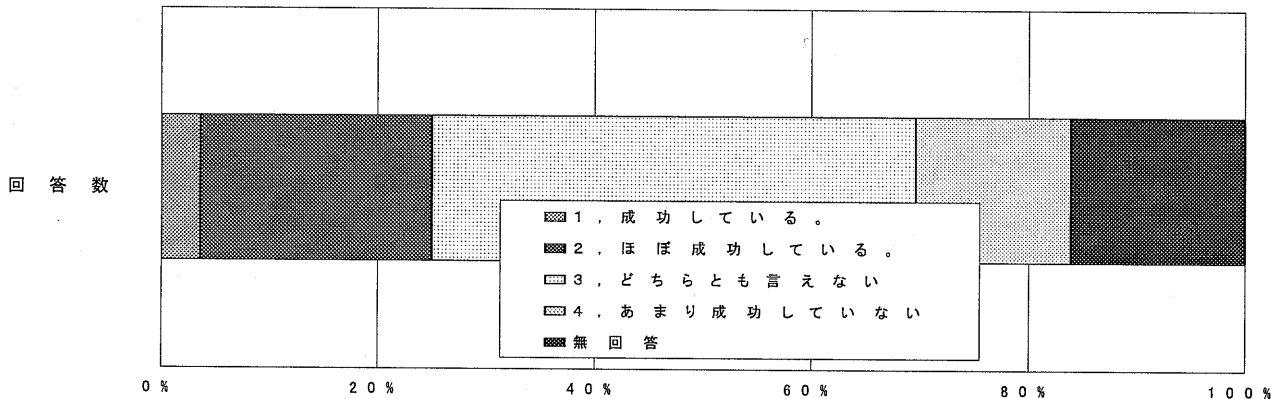


図-12 福祉施策の状況

⑧ 総合評価

各町村の地域振興策について、「成功」、「ほぼ成功」と回答した町村は 25%にとどまった。一方最も多かったのは「どちらとも言えない」45%であった。各町村は、個別の各施策については、概ね効果があり

図-13 地域づくりの総合評価



と高い評価を行いながら、総合的な地域づくりでの評価は「成功」と回答できない状況がある。また、多くの町村が「どちらとも言えない」と答えており、明確な評価を下していない町村が多い。

2. 4, 地域再生へのキーワード

地域活性を行うためのキーワードは「安らぎ・豊かさ」「自然」が最も多く、次に「産業振興」「人材・行政」「高齢者」「交流」と続き、「社会資本整備」は比較てき下位に位置している。

こからは、過疎地域に住む人たちは「安らぎや、自然」など、内面的満足感を最も大切にしつつ、今後地域を存続させるには、産業振興が重要であり行政・人材・交流などのソフトが重要と考えられている。一方、施策として最も多かった、基盤整備は比較的少なく、ハードからソフトへの政策転換の必要を感じる。

地域活性のネックとしては、「財政力」、「行政力」、「人材」つまり「金、組織、人」の不足が最も高く、過疎地域行政の課題が現れている。また、「住民意識」の項目が比較的多く、村文化の弊害が現れている。

3, 再生への道

3. 1, 過疎化のシステム

中国地方の過疎化は、戦後の高度経済成長期に、山陽側の工業地帯に比較的移動しやすかったため、全国で最も先進的に進行していった。その後も、中山間地の基幹産業であった農林業が、国の食料政策や国際的競争の中で衰退し、他産業との所得格差拡大、慢性的後継者不足に陥った。基幹産業の衰退は、直接地域の活力低下につながり、現在の過疎問題の深刻化をまねいている。

3. 2, 活性化へのポイントと方向

農林業の衰退と伴に発生した過疎問題を解決するには、各地域が基盤となる産業をいかに形成し地域間競争力をつけるかが基本的課題である。この課題を解決する方法論についていかに述べる。

① 地域特性の理解と地域方針の確立

地域づくりの総合評価では、「どちらとも言えない」と自らの町村を明確に評価していない町村が 45%もあり、その他の町村にもいっても特徴のある地域方針を立てている自治体は少なかった。一方、特産品や地域景観（観光）など特徴のある目標を設定しとり組んでいる町村は、人口、産業、財政など各分野で高い

評価がみられた。地域を再生するには、各地域の特性をあらゆる観点から分析し、競争力のある地域方針を立案する必要がある。なお、この場合の産業は、工業、農林業、観光業だけでなく、高齢者サービス、保健保養サービス、自然環境保全、国土保全、教育など既存の価値観にとらわれない地域方針づくりが必要と思われる。

② 組織、人材の育成

地域づくりは、やはり人づくり、組織づくりが最も重要であり、現在の多くの町村が課題として上げている。人・組織づくりは多様な取り組みの中で育成されると共に、外部人材の活用や他町村及び都市間交流のなかで新たな人材・組織活用を図る必要がある。

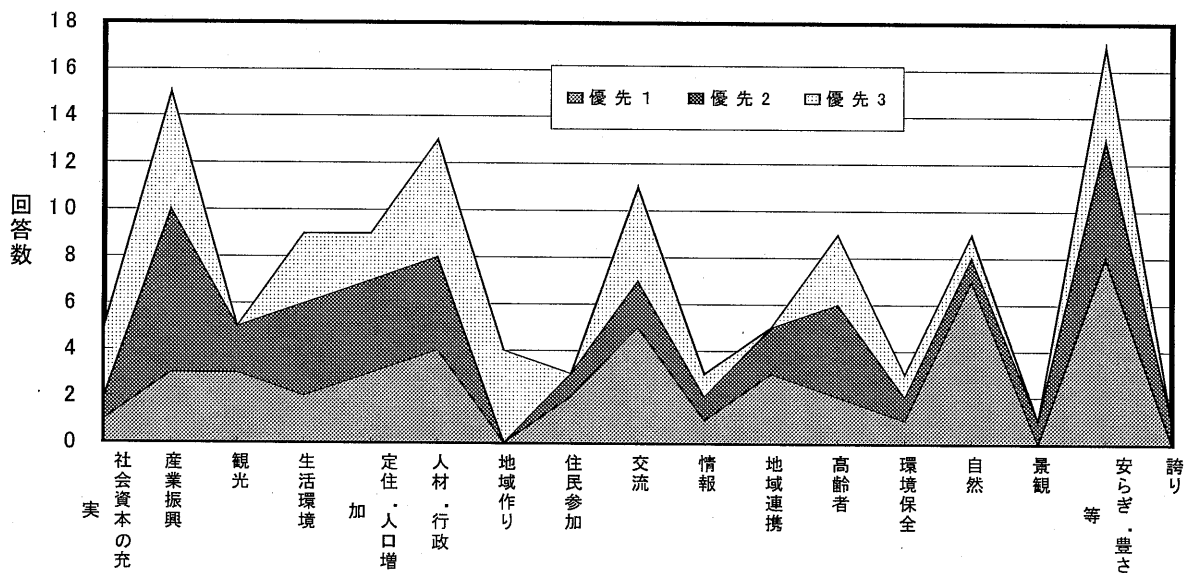


図-14 地域活性化のキーワード

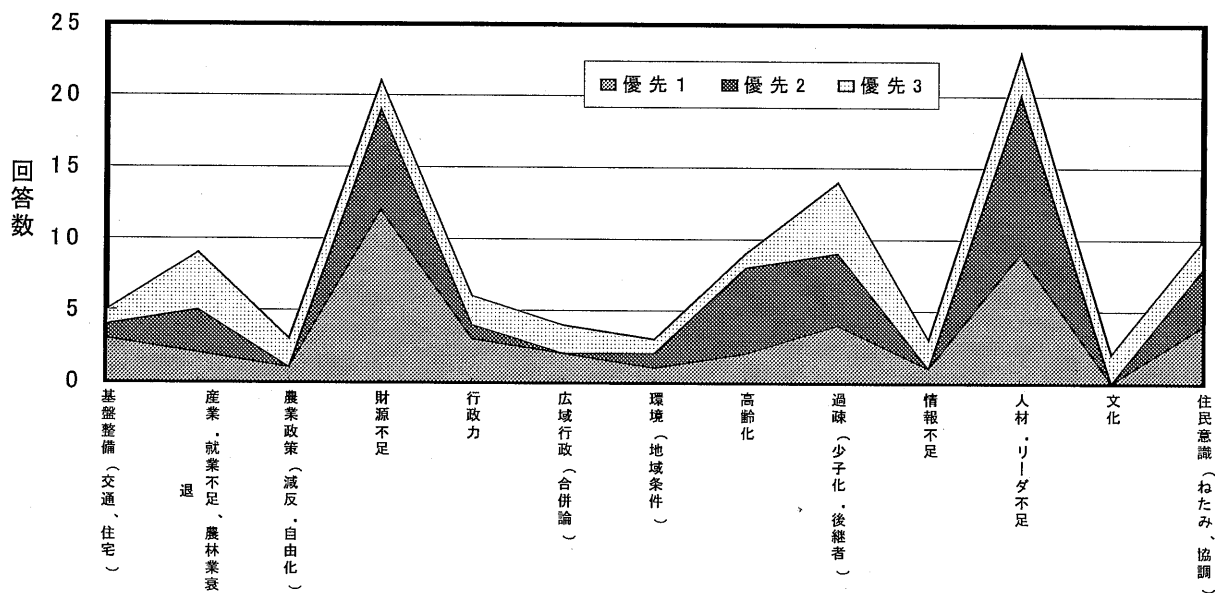


図-15 活性化の課題(ネック)

中山間地問題の要因分析

森 山 昌 幸

1. はじめに

近年、国土の70%を占める中山間地域では、過疎化、高齢化の進展から地域産業の中心であった農林漁業の生産活動が停滞し、地域社会の維持存続さえも危ぶまれる集落も出始めている。これに対して、中山間地域に存する自治体では、地域の維持発展や活性化のために様々な施策を展開している。しかしながら、これら施策が必ずしも成功しているとは限らず、今後の厳しい財政状況の中、より効果的、効率的な施策を検討していくことが急務となっている。

本稿では、上述のような現状の中で、今後の中山間地域施策の展開を明らかにするために、本問題の要員を分析することとする。具体的には、前述の「現状と課題」(溝山論文)を基に、アンケート調査のクロス集計から細かな問題点について考察を行う。

2. 中山間地域施策の失敗の原因

中山間地域の自治体では、これまで地域づくり、あるいは地域活性化のための施策を数多く実施してきた。しかしながら、多くの場合直接的な効果が得られなかった施策が多く、今後の厳しい財政状況の中、効率的、効果的な施策を展開していくことが課題である。

ここではこれら活性化施策のうち、近年都市部住民からの批判が多い主に交流人口の増大を目的とした温泉・スキー場・ゴルフ場・文化施設などといった施設整備に関して、その失敗原因を分析する。(図1)

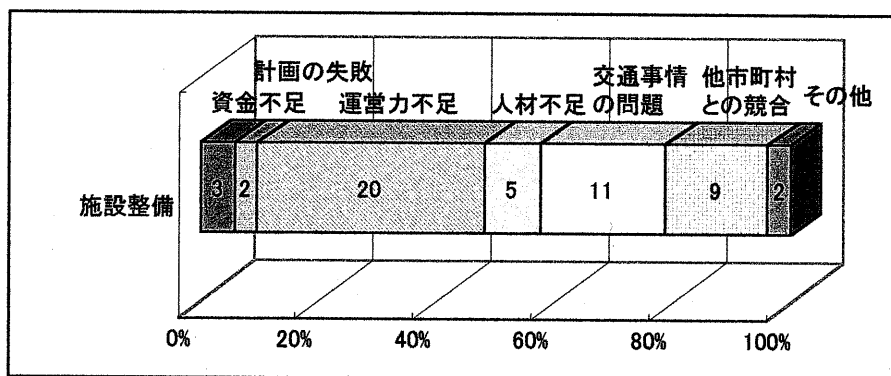


図1 施設整備における失敗原因

施設整備の失敗原因としては、運営力不足が最も多く約40%を占めている。これは運営上の企画力や実行力が不足していることを示しており人材不足、計画の失敗と密接に関連している。これら人的な能力の不足による原因は、約50%を占めており、中山間地域において建設後の施設を運営していく人材が不足していることが確認できる。また、類似施設が近隣の他市町村との競合した結果の失敗も多く、計画時に広域圏での調整や検討不足が原因であることを考えると、実に約70%が人的な能力不足の原因であることがわかる。

3. 総合評価に及ぼす各種施策の影響

前述のとおり、中山間地域では地域づくり・地域活性化のために数多くの施策が導入されている。ここでは、各自治体のこれら施策の総合的な評価が、各種施策の成否が及ぼす影響を分析する。

図2は施設整備施策の成否と総合評価とのクロス集計結果である。施設整備を実施した自治体では、その効果があるほど総合的な評価も高くなっていることが確認でき、施設整備が成功した場合には、総合的な地域活性化に寄与することがわかる。

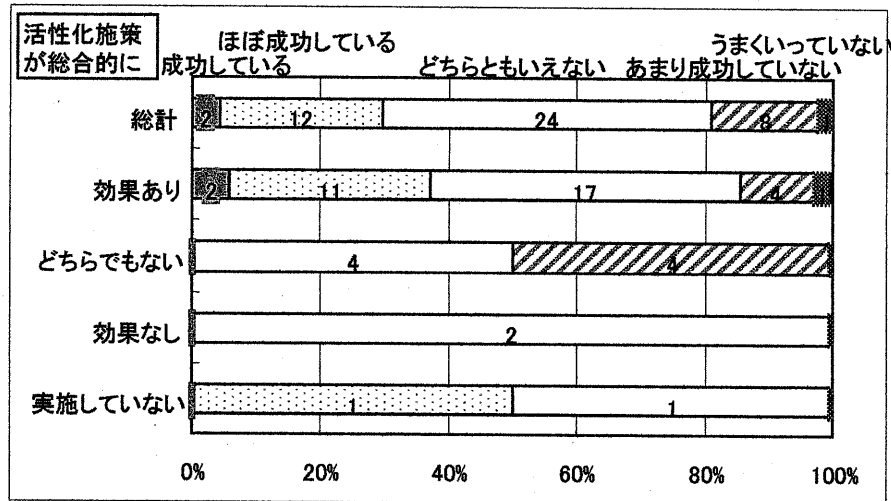


図2 施設整備施策の成否と総合的な評価

次に、近年のIT革命と呼ばれる情報化社会への対応としての情報基盤整備の成否が総合評価に及ぼす影響を分析する。(図2)当該整備の効果があるほど総合的な評価が高くなり、実施していない自治体では総合的な評価は極めて低くなることわかる。このことから、今後の地域活性化施策には情報基盤の整備が不可欠であり、地形や交通条件に左右されない情報化社会の中で中山間地域の生き残り戦術を模索していく必要があるといえる。

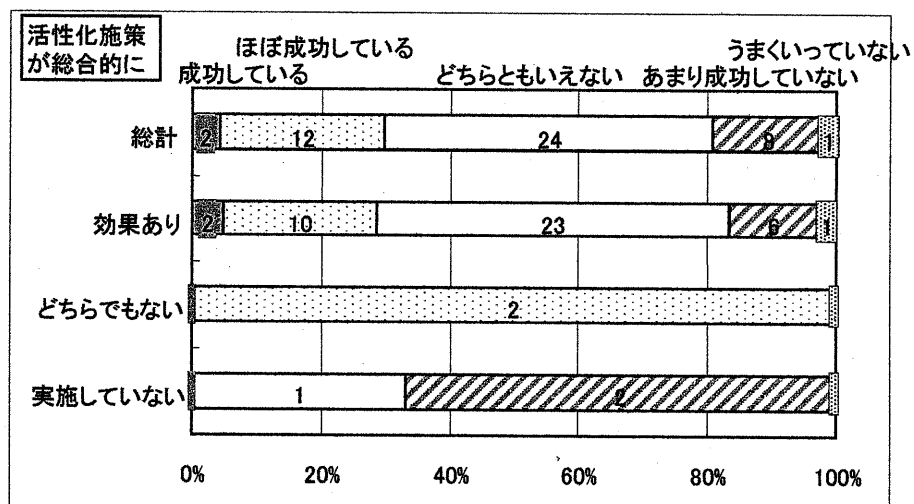


図3 情報基盤整備の成否と総合的な評価

4. 市町村合併の必要性和中山間地域が持つ課題

近年、市町村合併特例法の改正に伴って、広域的な行政を推進し、規模の効率性を計るために市町村合併の機運が高まっている。本章では、この市町村合併への賛否に各自治体が持つ中山間地域としての各課題が及ぼす影響を分析する。

高齢化が進展する中山間地域では、自動車を利用できない高齢者のモビリティを確保するために、バスなどの公共交通機関の存続は非常に重要である。しかしながら、規制緩和に伴うバスの需給調整規制の廃止に伴って、今後はこれら交通機関の存続に自治体が深く関与する必要がある。ここでは、「公共交通機関の確保の困難さ」と「市町村合併への賛否」とのクロス集計を行う。(図4)

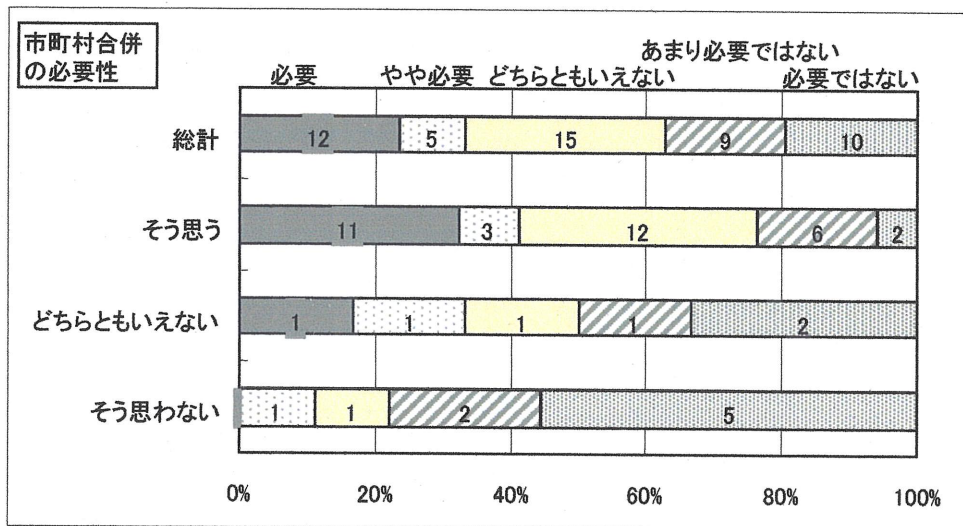


図4 「公共交通機関の確保の困難さ」と「市町村合併への賛否」

公共交通機関の確保の困難さが多いほど、市町村合併の必要性が大きくなっている。このことから、過疎化が進行する中山間地域において、バスなどの公共交通機関を維持存続するためには多大な予算が必要になるとともに、広域的な運行計画が必要になるため、市町村合併による効率化が有効になると考えていると推察される。



図5 自治体が関与する路線バス（出雲市）

次に、「人口減少に伴う自治体維持の困難さ」と「市町村合併への賛否」とのクロス集計を行う。(図6)

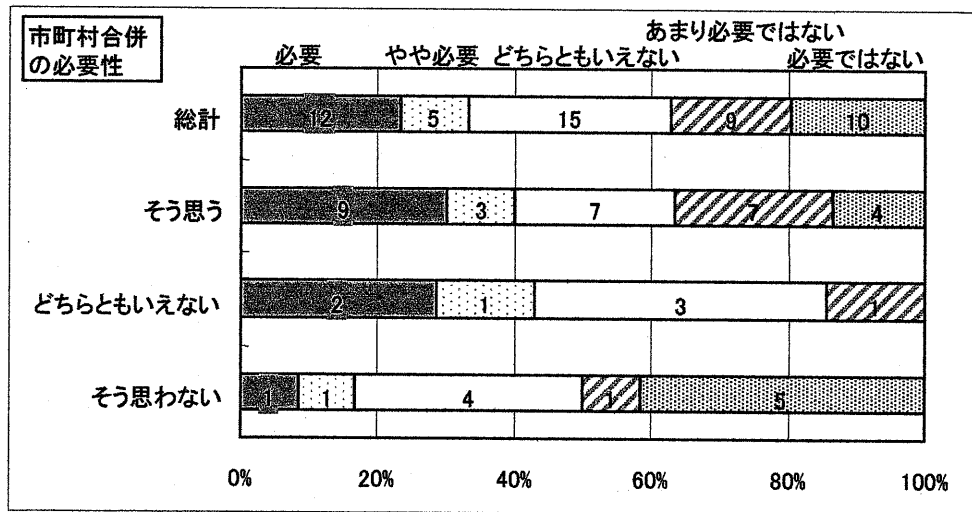


図6 「自治体維持の困難さ」と「市町村合併への賛否」

自治体維持の困難さが多いほど、市町村合併の必要性が大きくなっている。このことから、過疎化が進行して人口減少が著しい地域では、単独で自治体の維持を図ることが困難になることが予想され、これを回避するために市町村合併が必要であるとの意識が存在すると考えられる。

5. おわりに

本稿では、中山間地域での各種施策の失敗原因や個々の施策の効果と総合評価との関係を分析するとともに、市町村合併への賛否を決定する現況の問題点との関係を分析した。

中山間地域活性化施策に対して施設整備の成功が大きく寄与することが確認できた。また施設整備の成功のためには、人的な能力が不可欠であることがわかり、今後の中山間地域活性化施策において企画立案・計画・事業実施・運営までをコーディネートできる人材が不可欠であることがわかった。このような中、我々技術士は地域に密着したシンクタンクとしてその役割は非常に重要であり、当会を通じて地域の発展に深く関わっていくことが重要である。

また、本調査でのアンケートだけでは分析が不十分であるが、市町村合併への賛否への要因が前向きではない場合が確認された。今後の市町村合併推進にあたっては、このような要因だけでなく、住民自治や地域の個性を確保しつつ、効率的な行政運営が可能となるものを目指して、我々技術士も深く関与していくことが必要であるといえる。