

過疎地域において集住化政策はなぜ広く取り入れられないのか

1170439 田頭 香織

高知工科大学マネジメント学部

1. 概要

少子高齢化や地方自治体の厳しい財政状況を踏まえ、郊外に広がった住居や都市機能を市街地に集約させるコンパクトシティ構想がいくつかの地方都市では推進されている。しかし、衰退がより深刻なはずの過疎地域ではそのような取り組みの例は少ない。そこで本研究は、過疎地域ではなぜ集住化を目指さないのか、その要因を明らかにする。本研究で行った高知県大豊町での聞き取り調査によれば、大豊町で集住化を推進しない要因として、町として効率を求めるよりも地域の伝統を受け継いでいく方針であること、住民はその土地に住み続ける意思がある場合が多いため転居の誘導が困難であること、仮に集住化政策を行ったとしても動かない住民がいる場合や人が住まなくなった集落でも土地の管理のために生活インフラは維持しなければならない場合があること、財政面でのメリットが見込めないことが明らかになった。

2. 背景と目的

近年多くの市街地が人口減少や少子高齢化によって衰退している。地域の衰退により、道路や電気・上下水道などの生活インフラへの公共投資や維持費用の効率が低下し、財政を圧迫している。また、自動車で移動ができない交通弱者にとって日常生活を送るうえでの困難が懸念される。こうした課題に対して、各自治体には市街地への集中した居住と各種機能が集約されたコンパクトシティの実現が求められている。

実際にコンパクトシティ戦略を政策として公式に取り入れている自治体には、札幌市、青森市、神戸市、富山市、北九州市等がある。一方で、これらの地方都市よりも衰退が進んでいる過疎地域においては、財政や生活環境の問題が一層深刻だと予測できるため、コンパクトシティ政策のように住民に一定のエリアへの集住を促すことにメリットがあるように思われる。例えば高齢化率が50%を超える集落である北海道下川町の一の橋地区は、集落の衰退に歯

止めをかけようと、エネルギー自給型の集合化住宅を作り住民の定着を促している。多くの自治体では、過疎化に対抗するために他の地域からの移住を募る活動は見られる。しかし下川町のように住居を一定のエリアに集中させようとする過疎地域での取り組みは少ない。

そこで本研究では、集住化のような考え方をもたない過疎地域において、集住化が推進されていない要因を明らかにする。過疎地域での集住化という考えに対する自治体や住民の反応を知ることによって、人口減少による集落の存続が困難な地域での、望ましい町づくりのあり方を考える。

3. 研究方法

3.1 研究対象

高知県大豊町を対象に聞き取り調査を行う。大豊町を調査対象に選定した理由は、高齢化率が高知県内で1番目、全国市町村で4番目に高いこと、財政力指数が0.168と低いこと、日本の国土面積の約7割を占めるといわれる中山間地域に属することから、全国の市町村が抱える問題を先取りしていると考えられるからである。



2016年12月26日 筆者撮影

3.2 調査項目

コンパクトシティ戦略を掲げている富山県富山市を対象とした土屋ら(2013)の調査によると、郊外に住む住民の転居の誘発要因として60代では老後への不安、買い物や医療・福祉施設への利便性を求めること、70代では配偶者との死別、知り合いの減少、人とのつながりを求めることが挙げられている。一方で、転居の阻害要因としては60代70代ともに地域への愛着や持ち家の存在が挙げられている。これらを基に、過疎地域においても住民の転居の促進を伴う集住化政策が受け入れられるのか、また実現の可能性があるのかを明らかにするために、大豊町で以下の点を調査した。

まず、住民の立場からは、転居の誘発要因に関して、(1)生活に対する不安はあるのか。(2)生活に不便を感じもっと便利になってほしいと望んでいるのか。転居の阻害要因に関して、(3)今住んでいる土地に対するこだわりはあるのか。再び誘発要因に関して、(4)人とのつながりをどの程度大切にしているのか。また、行政の立場から(5)大豊町の町づくりをどのように計画しているのか。

大豊町の集落の活性化をはじめ、地域住民の生活全般に関する相談などを取り扱う業務をしている役場職員の40代男性、大豊町で生まれ育った60代夫婦にインタビューを行った。

4. 結果

4.1 生活に対する不安はあるのか

大豊町では、高齢や病気、持ち家の立地条件等の理由により住民相互のコミュニティの維持が困難で生活に不安のある住民に対し、役場職員は応答確認ボタンを支給して毎週月曜日と木曜日に安否確認や、役場職員や保健士による自宅訪問が行われている。これらの工夫により、1人暮らしの高齢者が完全に孤立してしまうといったことを防いでいる。台風の日、役場職員が避難を完了していない方の家に避難を呼びかけに訪れると、「(役場職員が避難を呼び掛けに家を訪問して来る等の支援を受けることに対して)迷惑をかけるわけにはいかない。何かあったらここで死ぬ。」と言って避難を断られたことがあるという。住民の中には、自分がその土地に住んでいることで、行政から特別に支援をもらうことが申し訳ないと感じる場合がある。このような住民の場合、例えば災害時に避難することよりも危険を覚悟した上で自分の家に留まることを選ぶように、生活に対する不安があったとしてもそれだけが転居の誘発

要因にはなり難いと考えられる。

4.2 生活に不便を感じもっと便利になってほしいと望んでいるのか

役場職員のお話によると、住民にとって“不便”という概念はないのだという。自分が生まれ育った家やこれまでの生活が当たり前であり、それに対して他人の価値観で“不便”だと言われるのは迷惑だと感じるようである。類似した考え方は別の過疎地域でも観察されている。愛媛県久万高原町を対象とした伊藤(2016)の研究では、過疎地域での生活について聞き取り調査を行った際、交通手段等の住民の生活について「不便だと決めつけて質問をしていたが、回答者は不便だと感じることはなかったため、まずその不便だという前提さえ間違っていたことが分かった。つまり、無いものが多いため不便なのではなく、その無いものをどう補うか、できないことをできるようにするためにはどうすればよいかなど、快適に過ごす工夫を彼らは自然と考え、身についていたのである」(5.5項34-41行目)と考察している。

大豊町での交通手段は、自動車やJ R以外にバスや乗り合いタクシーがある。例えば町からも補助金が出て安くなってはいるが、大豊町から高知市内の病院まで乗り合いタクシーで行くために1人片道2000円の費用がかかる。またタクシーに乗り合うための場所までの移動が必要になる場合がある。これらの負担について、改善してほしいといった要望があるかと役場職員が尋ねたところ、住民は「私が勝手にこの土地に住んでいるのだから、もっと安くしてもらおうとすることは申し訳ない」と答えたという。もちろん住民の中には自発的に町を出ていく人もいるが、長く町に住み続けている人にとって生活の利便性は転居への誘導要因にはなり難いと考えられる。

4.3 今住んでいる土地へのこだわりはあるのか

インタビューに協力していただいた60代夫婦は、自分たちが住む家や土地へのこだわりはないと言った。60代男性は学校を卒業した後一度高知市内に就職したが、長男であったため2年後に大豊町に戻ってきた。彼自身は大豊町や自分の土地に対する強い執着があるわけではないが、当時は長男が家を継ぐという考えが現在よりも強くあったので、今でも大豊町で暮らしているという。一方で、彼らより上の世代の方の中には自分の土地への執着が強い人が多

いと聞いた。昔大豊町では、町の利益になると考えて畑の耕作や植林を進めていったそう。その土地を受け継いだ世代は、自分たちの先祖が切り拓き守ってきた土地を大切にしたいという思いがあり、そのことが土地への執着につながっている背景だと考えられる。先祖から受け継いだ土地を守っていくという考えや長男が家を継ぐという考えは、若い世代の多くが町外へ出てしまうことから、年々薄れてきていると推測される。また、年齢が高いほど地域への愛着や持ち家の存在といった阻害要因が強く、転居に至らない可能性が高い。

4.4 人とのつながりをどの程度大切にしているのか

60代夫婦は、ここでは集落内で協力し合って生活をしており、みんな人との関係を大切にしているのだと語った。もし仮に集落内の他の人たちが皆別の土地へ転居してしまったらどうするかと尋ねたところ、1人では生活できないから自分も転居したいと答えた。大豊町では1人暮らしの高齢者でも完全に孤立してしまわないように役場職員や保健士が訪問しているといったことは前述したが、この夫婦の場合は土地への執着が強いことも関係し、自分の住む土地を守ることよりも周囲との人間関係を重視していることが伺える。

人とのつながりに関して、集落での人間関係とは別に、住民が自分の家族と暮らすことはどのように考えているのだろうか。大豊町に住む高齢者を心配に思い、高齢者の家族が自分たちの住む町外の家へ連れ出す例があるという。そのようにして大豊町を出ていった人の中には、引っ越し先でやることなく認知症になってしまったり、転居後の生活に耐えられずに大豊町に戻ってしまったりする場合がありますと聞いた。大豊町では多くの人が自分の畑を持ち、畑仕事をしながら毎日生活をしている。人によっては自分の家族と一緒に暮らすことを重要だと考えるよりは、土地（畑仕事）があったうえで自分の生活があるようだ。

4.5 大豊町の町づくりをどのように計画しているのか

大豊町では集住化のような考えは薄いようだ。大豊町で2004年から町長を務められている岩崎憲郎氏は、たとえその土地に住む人が1人もいなくなっても、集落は存在し続けると考えているという。大豊町から転居していく人がいても、町に対する思いを持ってもらえていけば、転居後でも町に対するつながりを維持できるからだ。

そのため役場職員もこの町長の考えに従い、集落やもっと大きな地域の営みを守るために施策を展開している。

過疎地域の集落の消滅への対応に関して、「むらおさめ」といった考え方がある。島根大学教育学部の作野広和教授は、今後限界を迎える集落で、そこに人が住んでいたことを記録し、住民が最後まで尊厳ある暮らしができるようにすること、そして家屋や山、田畑をどうするか話し合い、整理してもらうことが必要であると主張する。また、たとえ住民がいなくなっても集落の領地は残り、土地の所有者が耕作や植林のために通ってくるので、道路の維持管理や電気等のインフラは維持せざるを得ない。移住者の受け皿にもなり得る集落はこれまでとは構造が変わった形で存続していくと予測している。集落に人がいなかったからといって必ずしもインフラや支援を断ち切ることができるとは限らないため、人が集住することによって経費削減につながるとも言い切れない。

大豊町ではインターネットの光回線が未導入である。光回線の導入は今後必須であり、国からの補助金はあるとはいえ町内全体に光回線を繋ぐと費用が莫大になってしまうため、全ての地域には整備が行き届かない。このことに関して、役場が住民に対して光回線を繋がる地域に集まって住むようにはたらかけることはないが、光回線を使いたいためにその地域に自ら転居する住民が現れる、というように各住民のニーズに応じて自然に集住していく可能性はある。

コンパクトシティ政策を計画する地方都市とそうでない大豊町とでは、集約するものがどの程度あるか、という点が政策を実行するかしないかの要因の1つとして関係していることがわかった。市街地での賑わいの創出を目指す地方都市とは違い、大豊町ではそもそも集約するものが限られていると聞いた。さらに大豊町は町内全体に小さな集落が点在しており、町を集約するデザインを考えることが困難であること、また実際に集住を呼びかけても自分の土地を動こうとしない人が1人でもいるならば、その人に対する生活インフラや支援を断つことはできないので、集住化による財政面でのメリットは無いのではないかと予測されている。

今後も大豊町の町づくりの計画として、住居を集約していこうといった考え方はない。大豊町では移住者の受け入れを積極的に行っているが、移住者に対してなるべく町の中心部に住んでもらいたい

という考えもない。大豊町の人口流出を防ぐために様々な手段を尽くすというよりは、今後も住民のニーズを優先した町づくりが展開されると思われる。

5. 考察

先行研究では転居への誘発要因として老後への不安、生活の利便性、人とのつながりを求めることが挙げられていた。老後への不安を感じ、生活の利便性を求め、人とのつながりを求める住民は存在するが、そのような住民は行政が介入しなくても主に町外へ自発的に転居していく。一方で自分の土地に住み続けている住民は老後への不安よりも転居の阻害要因である地域への愛着が強かったり、生活の利便性が誘発要因として作用しなかったりする場合があるため、政策によって転居を促すことは困難だと考えられる。集落内での人間関係は重要視される場合が多いといえる。政策によって転居を促すことが困難だとすれば、集落内の人口を意図的に減らすことも困難であるため、人とのつながりを誘発要因として作用させることによって住民を転居させるような政策はできない。先行研究では人とのつながりは転居の誘発要因とされていたが、本研究での大豊町の調査によると、人とのつながりは転居の誘発要因にも阻害要因にもなり得ることが明らかになった。自分が所属する集落内で周りに人がいなくなった場合は人とのつながりを求めて転居を考えるため誘発要因になる。一方で、自分が所属する集落内で良い地域コミュニティが築けている場合、そこでの人とのつながりを保持したいため、阻害要因になる。山間部での高齢者の暮らしは、老後の不安を抱えながら、また生活が不便ではあるけど我慢して仕方なく住んでいるのではなく、先祖から受け継いだ土地や地域コミュニティを大切にしようという意思を持って暮らしていることが明らかになった。

行政の立場からは、大豊町では郷土で脈々と紡がれてきた先祖からの営みを守って伝えていくことを目指しており、効率を目指して転居を促すといったものとは反対であることに加え、地方都市と違って町内で集約する機能が限られていること、現在住み続けている住民に対する転居の誘導が困難であると予測できるため、財政面でメリットがないことが、大豊町が集住化政策を取り入れない要因である。

6. 今後の課題

大豊町の住民3名(うち1名は町役場職員)に聞き取り調査を行ったが、より多くの年代の様々な立場の人からの意見も参考にすることが必要がある。調査項目を作成するにあたって富山市の住民を対象とした転居の誘発要因・阻害要因に関する先行研究を参考にした。大豊町と富山市では環境が大きく異なるため、研究項目を見直して調査をすることで新たな考察が得られる可能性がある。また、北海道下川町のように過疎地域であっても実際に集住化に取り組んでいる自治体と大豊町との違いを明らかにしていきたい。

引用・参考文献

- 【1】 土屋信夫・長谷川翔生・川上哲生・是枝伸和(2013)「コンパクトシティに関わる政策研究(世代別の転居につながる誘導方策の研究)」『国土文化研究所年次報告』19-28項。
- 【2】 伊藤穂乃香(2016)「過疎地域における居住地の選択 愛媛県久万高原町」高知工科大学マネジメント学部2016年3月卒業論文
- 【3】 『中国新聞』2016年1月1日朝刊「那須に生きる。今日も、明日も」
- 【4】 高知県大豊町ホームページ「おいでよ! おおとよ」
<<http://www.town.otoyo.kochi.jp/>>
(2017/02/10 アクセス)