

## 21世紀の日本の山村空間

その可能性と課題

岡 橋 秀 典\*

### **Mountain Villages in the 21st Century in Japan: Exploring Possibilities and Problems in the Future**

Hidenori OKAHASHI \*

#### **Abstract**

In Japan, mountain villages experienced serious losses of population in the period of rapid economic growth. Therefore, the central government took policies in line with depressions in mountain villages, investing a large amount of financial funds to improve backward conditions. Local economies were dramatically reconstructed by newly located manufacturing and construction industries. However, the economic system for sustaining mountain communities faced increasing difficulties after the 1990's. On the other hand, the Great Merger of the Heisei Era is under way, involving small municipalities in mountainous areas.

In the 1990's, population losses continued in most mountain municipalities, although some municipalities around the three major metropolitan areas show a slight increase or tendency to stagnate. The rapid aging of the population is crucial, especially in the western part of Japan. As for the economic recession, the manufacturing labor market is shrinking sharply due to the rapid shift of factories to developing countries represented by China. The construction industry maintains employment because of public investment to achieve a national economic recovery in the early 1990's. The mountain village economy has been transformed by economic globalization and structural reforms by the Japanese government. The author proposes an alternative economic sector named the integrated cultural service industry composed of agriculture, forestry, tourism, and local culture. The consolidation of municipalities in mountainous areas is examined on the basis of the history of mergers and the present consolidation plan. Most mountain municipalities will be obliged to merge, because the population size of mountain municipalities is below 10000, which is the critical level for survival without merging. Such consolidation involves the risk of hiding the problems of mountain village communities from society. The author points out the future prospects of mountainous areas for overcoming the peripheral economic conditions and conserving natural eco-systems. Such a future direction emphasizes the significance of a global point of view, which leads to a reevaluation of mountainous areas in the 21st century.

---

\* 広島大学大学院文学研究科

\* Graduate School of Letters, Hiroshima University

**Key words** : economic restructuring, consolidation of municipalities, population dynamics, mountain village, International Year of Mountains (IYM)

**キーワード** : 経済の再編, 市町村合併, 人口変動, 山村, 国際山岳年

## I. はじめに

2002年は国連国際山岳年にちなみ、山村に関してシンポジウムなど多くの学術的催しが行われた年であった。本稿が対象とする人文地理学的内容に限っても、日本地理学会秋季学術大会では、国際山岳年金沢シンポジウム「地理学からの提言：日本の山から世界の山へ」をメインテーマとして、「21世紀の山村空間 その可能性をもとめて」「ヒマラヤ住民の生活世界と地域環境 生態・文化・開発」という二つのシンポジウムが開催された(9月26-27日)<sup>1)</sup>。また、地理科学学会では秋季大会シンポジウムとして「やまをとりもどす 山村の21世紀システムを求めて」が取り上げられた(10月2日)<sup>2)</sup>。経済地理学会では、「山村の過疎深化と地域社会の維持・再生への展望」と題するシンポジウムが宮崎地域大会として行われた(10月5日)<sup>3)</sup>。本稿はこれらの場に参加して筆者が得たものを基礎に、さらに実証的分析を付け加えて、21世紀の日本の山村空間のあり方を展望しようとするものである。

21世紀に入った今日、日本の山村は大きな転換期を迎えている。そうした動きは1990年代以降徐々に鮮明になってきたが、今後の山村の動向に大きな影響を与えると考えられる点は大きく二つある。一つは山村経済の構造変動であり、過疎化の激しかった高度経済成長期に構築された外部依存型の山村経済が再び大きな再編の波の中に巻き込まれていることである。それはまずはグローバル化にともなうものであり、農業における米の部分自由化や野菜輸入の増加、工業の海外進出による工場の縮小や撤退がこの動きを代表する。さらに、これに国内的な要因として、公共事業の見直しにともなう建設業の縮小再編、高齢者福祉サービス業の成長、ツーリズムの展開なども経済の再編に関わっている。

二つ目は山村を巡る政治状況の変化であり、それは一連の構造改革に代表される動きである。2002年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」は、めざすべき将来像として個性ある地域構築を掲げているが、その前提として、市町村合併の推進をはじめとする地方の行財政構造改革、小規模町村への交付税の配分削減などの財政面の見直しを強調している。これらは、小規模自治体が多く財政力も弱い山村には特に大きな影響を与えることが予想される。また、現在進捗しつつある市町村合併は、山村が依拠する地域的枠組そのものを根本的に変える可能性をもつ。都市部と山村地域が合体するような広域合併が進めば、自治体の問題としての山村問題が消滅してしまうことは明白であろう。

こうした状況をふまえると、21世紀の日本の山村空間を展望するには、戦後の高度経済成長期に構築された山村システムがどのように再編されつつあるかを明らかにすることが重要な意味をもつ。それゆえ、本稿では最初に山村の動向を端的に表す人口動態を把握した上で、次に既存の山村システムを動揺させている要因として重要と考えられる、経済の再編成と市町村の合併問題の二つに焦点を当てて実証的検討を行う。その上で山村の新たな可能性と課題を提示して、再構築が不可避になりつつある21世紀の日本の山村システムを展望する。

本稿ではなるべく具体的なデータにもとづいて山村再編の考察を進める。そのためには、対象としての山村を明確にする必要があるが、ここでは市町村を単位とした678の山村を対象として取り上げる<sup>4)</sup>。したがって、本稿でいう山村は、自治体の単位でのそれであることを断っておきたい。

## II. 人口面からみた山村の動向

山村の人口減少は高度経済成長期に比べると鈍



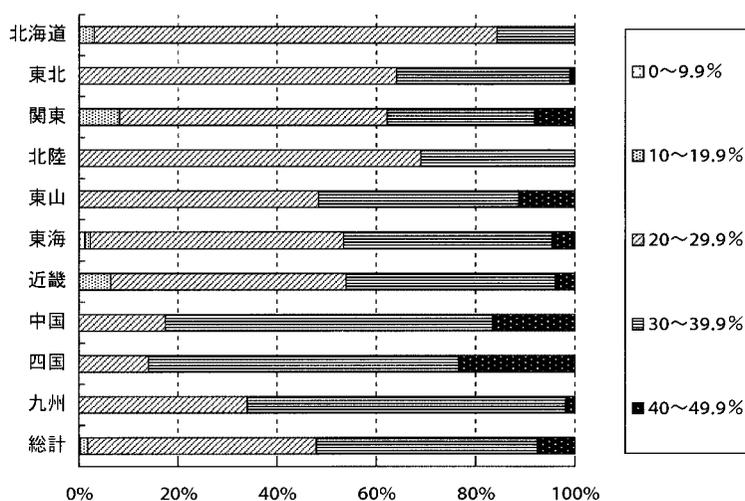


図 2 山村の高齢者比率 (2000 年) の地方別構成 .  
国勢調査報告により作成 .

Fig. 2 Composition of mountain villages by district in ratio of elderly people (2000).

表 1 山村の就業構成 (1965 1975 年) .

Table 1 Occupational composition of mountain villages (1965 1975).

単位 : %

	農業	林業	建設業	製造業	卸売・小売業, 飲食店	サービス業
1965 年	44.8	6.1	8.8	9.0	8.8	9.6
1975 年	29.6	4.9	11.7	16.3	10.7	13.6

対象とした山村は 750 市町村, 数値は対象市町村の平均値 . 岡橋 (1981) による . (国勢調査報告により作成)

る一方, それ以外の地域では 10% 以上減少する市町村が半数を超える。高齢化は山村全体として高い水準にあるが, 地域的には西日本で高く, 中でも中国四国では, きわめて高い高齢者比率となっている。さらに, 長い継続的人口減少により, 大部分の山村自治体の人口規模は合併促進の対象とされる 1 万人を下回る。このことから, 今後の市町村合併の如何が山村にとってきわめて重要な意味をもつことになる。もし, 独立した自治体として山村の多くが存在しなくなれば, 山村の人口減少を問う根拠そのものが弱まってくるからである。

### III . 山村経済の変動と就業問題

#### 1) 山村経済の変動

わが国の山村は高度経済成長期に著しい人口流出にみまわれたが, その一方で経済的な面でも再編成が急速に進んだ<sup>5)</sup>。高度経済成長期の後半になると製炭の崩壊にとどまらず農林業全般が後退傾向を示し, 他方で非農林業部門が急速に伸びて新たに山村経済を支える部門になった。その中心となったのは, 大都市からの分散によって立地した工業, 公共事業に依存する形で成長した建設業であった。これらの産業はわが国の農村地域に広く分散的に展開したため, 山村経済への恩恵も決して小さくなかった。それらは通勤可能な地域労

表 2 山村の就業構成 (1990 2000 年)。

Table 2 Occupational composition of mountain villages (1990 2000)

	農業	林業	建設業	製造業	卸売・小売業，飲食店	サービス業
1990年	18.6	3.1	13.9	20.8	11.9	18.9
1995年	16.8	2.5	14.9	18.7	12.3	21.7
2000年	14.6	2.0	15.2	16.9	13.8	24.7

単位：%

対象とした山村は 678 市町村，数値は対象市町村の平均値。

(国勢調査報告により作成)

働市場の拡大をもたらし，それを通じて雇用の拡大，所得の向上が実現された。それゆえ，こうした産業が山村における中高年層の定住に果たした役割はきわめて大きかったと言えよう。

表 1 は 1965 年から 1975 年について山村の就業構成を示したものであるが，上述の変化を明瞭に裏付けている。製造業就業者率は 9% から 16.3% へと大きく伸び，また建設業就業者率も 8.8% から 11.7% へと拡大した。他方，このような農外産業の伸びに合わせて，農業就業者率は 44.8% から 29.6% へと急激に低下した。

しかし，1990 年代に入ると，こうした山村経済を支える産業にも陰りが出てくる。労働力を求めて進出した工場は，より低い賃金の中国などの海外へシフトする動きが加速し，また高度経済成長期以降，政府の財政投資の拡大により安定成長してきた建設業は，国家財政の逼迫，公共事業の見直しの中で転機を迎えている。

## 2) 1990 年代の就業動向と就業問題

まず，1990 年，1995 年，2000 年の山村地域全体の産業別就業構成の推移をみる(表 2)。1990 年には製造業が第 1 位で 20% を超え，第 2 位のサービス業が 18.9% でそれに続いていた。農業は 18.6% を占めるが，1965 年に比べると半分以下にシェアを低下させ，林業に至ってはわずか 3.1% となった。これが 1995 年になると，製造業とサービス業の地位が逆転する。サービス業が 20% を超えたのに対し，製造業は 20% を下回った。2000 年になるとこの傾向はさらに進行する。サービス業が 24% を超え，卸売・小売・飲食店も 14% 近くに達し，山村でもサービス経済化が着実

に進行した。特に高齢者の福祉サービスの拡充や余暇観光サービスの発展が，サービス業就業者の顕著な増大に寄与しているものと推察される。他方，製造業は 16.9% となり，1990 年代には一貫した減少傾向を示した。

しかし，ここでやや奇異なのは，建設業就業者率が 1990 年代においても変わらずシエアを高め続けたことである。この点の解明には就業者数の推移をみるのが適当である。建設業就業者数は 1990 年から 1995 年の間には約 25 万 2 千人から 26 万 5 千人へと増加したが，2000 年には 90 年の水準を下回る約 24 万 5 千人にまで減少した。にもかかわらず就業者率が一貫して増加を示すのは，就業者総数が 194 万人 (1990 年)，188 万人 (1995 年)，172 万人 (2000 年) とこの間に一貫して大きく減少してきたからである。そして，上記の建設業就業者数の動向からもう一つ注目されるのは，90 年代前半にはまだ景気対策のために公共事業が拡大し続け，山村の建設労働市場が拡大していたことである。

製造業は上述のように 1990 年代に顕著な減少を示したが，それらの市町村ごとの状況，さらに地域的な動向が問題となる。1990 2000 年の就業者数の増減率をみると (表 3)，全国山村では減少率 50% 以上というきわめて高率の市町村が約 10%，減少率 25 ~ 50% のものも 54.3% あり，この 2 グループを合わせると 64% にも達する。他方，増加しているのは 2.2% とごくわずかにすぎない。これを地方別にみると，減少の激しい町村の割合が高いのは中国，四国，北陸で，減少率 25% 以上の市町村の割合が 80% 前後に達する。これに対

表 3 地方別にみた山村の製造業就業者数の動向 (1990 2000 年)。

Table 3 Trends in the number of manufacturing employees in mountain villages by district (1990 2000).

地方	減少率 50%以上	減少率 25% 50%	減少率 0 25%	増加	総計
北海道	10	20	26	8	64
	15.6	31.3	40.6	12.5	100.0
東北	3	44	50	3	100
	3.0	44.0	50.0	3.0	100.0
関東	5	16	14	2	37
	13.5	43.2	37.8	5.4	100.0
北陸	1	22	6	0	29
	3.4	75.9	20.7	0.0	100.0
東山	7	35	19	1	62
	11.3	56.5	30.6	1.6	100.0
東海	8	51	27	2	88
	9.1	58.0	30.7	2.3	100.0
近畿	6	45	24	3	78
	7.7	57.7	30.8	3.8	100.0
中国	13	70	19	1	103
	12.6	68.0	18.4	1.0	100.0
四国	9	41	12	2	64
	14.1	64.1	18.8	3.1	100.0
九州	4	24	21	4	53
	7.5	45.3	39.6	7.5	100.0
総計	66	368	218	26	678
	9.7	54.3	32.2	3.8	100.0

各地方の上段が該当する市町村数，下段がその構成比。(国勢調査報告により作成)

して、北海道、東北、九州では 50%前後にとどまる。中国、四国で減少が激しいことは、労働力の高齢化も製造業就業者の減少に関わっていることを示唆する。

次に 1990 2000 年の建設業就業者数の動向をみてみよう(表 4)。全国山村では 40%の市町村が就業者数の増加を示し、減少の場合も圧倒的多数は 25%未満の範囲にとどまる。この時期には多くの山村で製造業ほどの極端な減少が生じなかったことが明らかである。地方別では増加市町村の割合が東北、近畿で 60%近くを示すのに対し、北海道、関東、東山、四国ではそれが 30%を切っているが、こうした地域差の理由は明らかではない。

既に 1990 年代後半から山村の建設労働市場は縮小傾向にあるが、2000 年以降はその傾向が加速することが予想される。こうした縮小する建設労働市場の今後については、宮崎県西臼杵地域を事例として、定年退職者の再雇用、女性および 50 歳代の建設業就業者の解雇、賞与減額などの労働条件の引き下げ、若年技術者に対する採用意欲の高まりなどの動きを見出した加茂(2003)から一定の予測が可能であろう。

最後に 2000 年における製造業と建設業の就業者率の分布をみてみよう。製造業に関しては、3 大都市圏の周辺で高く、それが東北地方にも及んでいるが、北海道、西南日本外帯といった国土の

表 4 地方別にみた山村の建設業就業者数の動向 (1990 2000 年)。

Table 4 Trends in the number of construction employees in mountain villages by district (1990 2000).

地方	減少率 50%以上	減少率 25% 50%	減少率 0 25%	増加	総計
北海道	2	8	36	18	64
	3.1	12.5	56.3	28.1	100.0
東北	1	5	36	58	100
	1.0	5.0	36.0	58.0	100.0
関東	0	9	18	10	37
	0.0	24.3	48.7	27.0	100.0
北陸	0	4	16	9	29
	0.0	13.8	55.2	31.0	100.0
東山	2	11	26	23	62
	3.2	17.7	41.9	37.1	100.0
東海	1	12	39	36	88
	1.1	13.6	44.3	40.9	100.0
近畿	1	1	29	47	78
	1.3	1.3	37.2	60.3	100.0
中国	1	12	54	36	103
	1.0	11.7	52.4	35.0	100.0
四国	1	8	40	15	64
	1.6	12.5	62.5	23.4	100.0
九州	0	3	32	18	53
	0.0	5.7	60.4	34.0	100.0
総計	9	73	326	270	678
	1.3	10.8	48.1	39.8	100.0

各地方の上段が該当する市町村数，下段がその構成比。(国勢調査報告により作成)

周縁部では明瞭に低くなる傾向がみられる(図3)。建設業は、これとは対照的に、高率の地域が西南日本外帯や中部山岳に集中的に分布することとともに、全国的に奥地山村で高い傾向があることを指摘できる(図4)。

以上の分析から、21世紀の山村経済は、高度経済成長期に形成された製造業・建設業依存の経済から脱却することが求められている。ただ、上述したように地域的な差異が大きく、今後の方向を考える際にはこの点への留意も重要である。

### 3) 山村経済の新たな方向

就業構成の検討で明らかになったように、近年山村でも確実にサービス経済化が進んでいる。そ

の核となるのは、高齢者の福祉サービス<sup>6)</sup>と農村型のツーリズムと目されるが、ここでは山村の資源利用と密接に関わる後者について検討してみる。

このようなツーリズム展開の可能性は、既に1990年代初めからグリーンツーリズムの提唱という形で指摘されてきた。1980年代末に山村でも多数取り組まれたリゾート開発がバブル崩壊により頓挫し、それに代わる新たな経済基盤として提唱されたのがグリーンツーリズムである。それから約10年を経た今日、グリーンツーリズムの現実はいかなるものかを検証する必要がある。全国のグリーンツーリズムを定量的に分類した渡邊(2003)によれば、農家民宿・農家レストランを

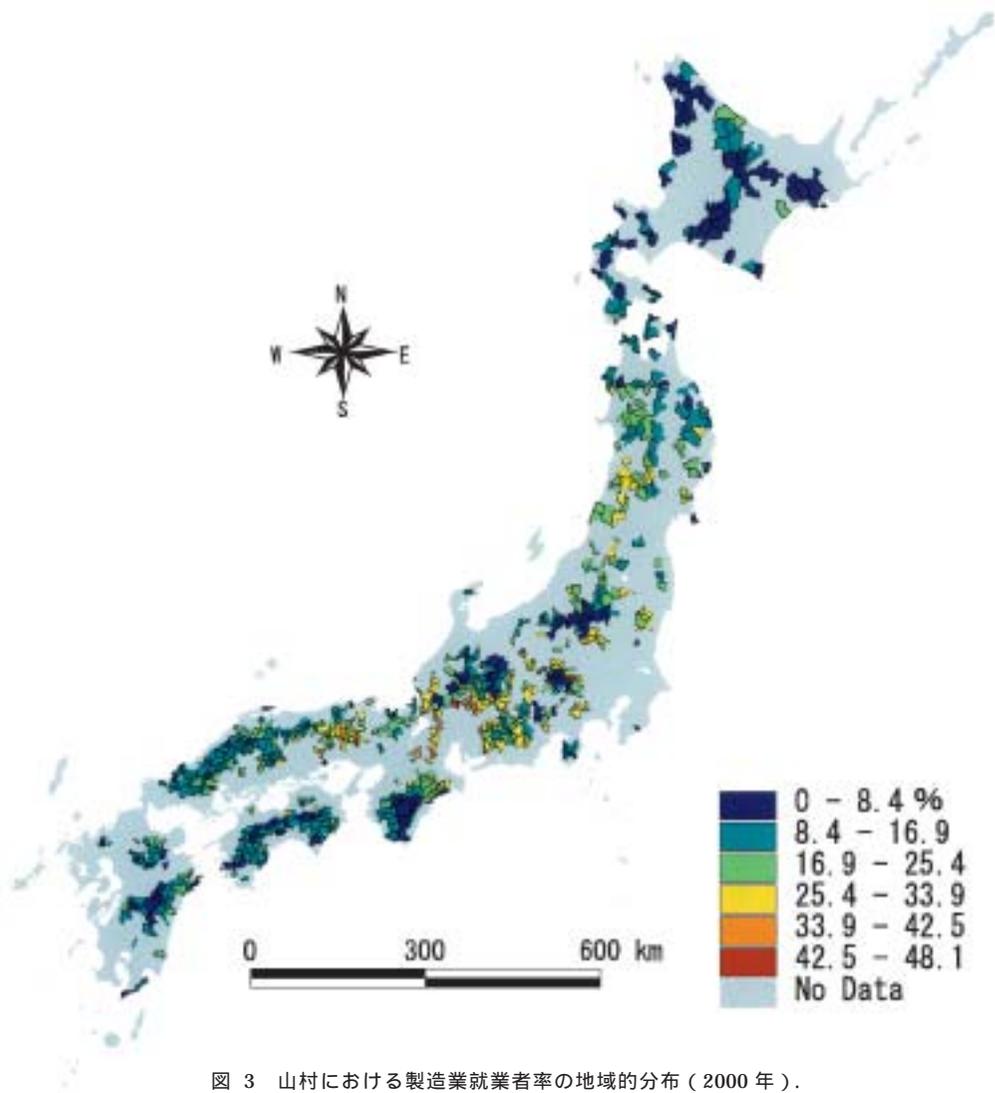


図 3 山村における製造業就業者率の地域的分布（2000年）。  
凡例の階級区分は、平均と標準偏差にもとづく。国勢調査報告により作成。

Fig. 3 Spatial pattern of manufacturing employment in mountain villages (2000).

中心とした滞在型のグリーンツーリズムは北海道以外ではメジャーではなく、市民農園、温泉、直売所などを中心とする日帰り型のグリーンツーリズムが圧倒的に多いことが判明している。

したがって、わが国ではヨーロッパに多い滞在型のツーリズムよりも、農村資源を活用した日帰り型のツーリズムが展開しつつあると言えよう。筆者は大分県大山町を事例とした研究で、山村経

済が総合生活文化サービス産業と言うべき新たな産業部門の創出に向かっていることを指摘したが（岡橋，2003），それは単なるツーリズムではなく、農林業、地域文化、自然環境と融合したサービス産業であり、「範囲の経済」を追求した産業形態とも捉えられる。企業の場合、「範囲の経済」とは製品の種類を増やし経営の多角化を進めることによって収益を増大させることであるが、同様のこ

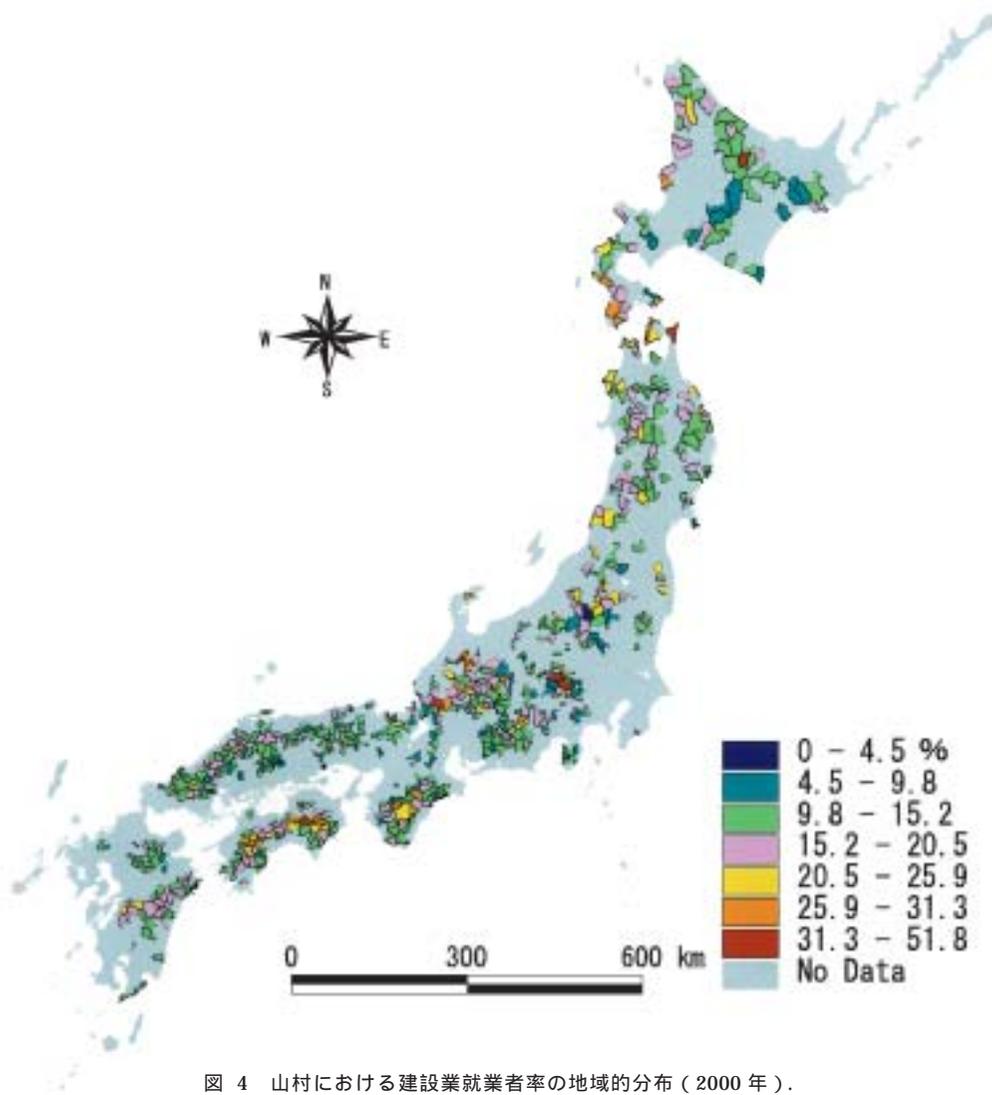


図 4 山村における建設業就業者率の地域的分布（2000年）。  
凡例の階級区分は、平均と標準偏差にもとづく。国勢調査報告により作成。

Fig. 4 Spatial pattern of construction employment in mountain villages (2000).

とは地域経済レベルでも想定できる。しかし、それを実現させるには、多品種少量生産のシステムを企業と同程度に効率的に統御できる主体が必要であり、大山町の場合は大山町農協がその役割を果たしている。

このような山村における産業のあり方は、農業のポスト生産主義、山村経済の脱公共事業化といった動きとも重なるが、大きくはポスト工業化

社会との関連で展望されるものである（岡橋, 2004）。ポスト工業化社会 = 知識社会においては、経済資源の機軸は工業化社会の機械から知的な人材へ移り、製造業に代わって、情報関連産業、医療福祉関連産業、教育・教養サービス産業などが成長産業となる。上記のような産業部門融合型の新サービス産業の成立もそこに根拠をもつ。ただ、その実現には、従来の農林業のように農産物・林

産物を生産して都市市場に出荷するという、産地と消費地が空間的に分離した形ではなく、山村の生産者が都市の消費者と交流したり、都市の消費者を山村に呼び込んだりして市場空間の融合が進むことが前提となる。そのことにより、都市生活者のニーズや欲求に対応した質の高いサービスの供給を山村で行うことが可能となるが、それは山村という場所に根ざしながら都市の消費者に生活文化を提案していく形をとることになる。

#### IV. 市町村合併と山村

##### 1) 平成大合併

「平成大合併」は、直接的には政府が1999（平成11）年7月に市町村の合併を推進するための法律、いわゆる合併特例法を改正し、財政上の優遇措置として合併特例債の発行などを認め、さらに同年8月には「市町村の合併の推進についての指針」を作成し、都道府県に対し市町村の合併に向けた取り組みの強化を要請したことから始まる。都道府県によって取り組みの程度は異なるが、都道府県主導で合併パターンのモデルが作成され、それにもとづき市町村合併の協議が急速に進展しはじめた。この合併特例法には2005（平成17）年3月31日までという時限が設けられたため、先を急ぐかのように全国的に市町村合併のうねりが起こった。2003年11月5日現在で443の法定合併協議会が設置され、1,723市町村がそこに参加している。

政府は市町村合併推進の理由として、地方分権の推進、高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、効率性の向上をあげている。しかし、は必ずしも市町村合併によらなくても、広域連合や事務組合でも実現可能であるから、強力な合併推進のファクターはとと考えるのが妥当であろう。平成大合併では、小泉内閣の構造改革の一環として、地方分権の受け皿となりうる地方自治体の行財政基盤強化や、政府の財政基盤悪化の中での効率的な行政運営が強く追求されていると言えよう。

政府は市町村合併のメリットとして、住民の

利便性の向上、サービスの高度化・多様化、重点的な投資による基盤整備の推進、広域的観点に立ったまちづくりと施策展開、行財政の効率化、地域のイメージアップと総合的な活力の強化をあげているが、市町村合併にはデメリットの指摘も多い。森川（2002）では、合併市町村内の地域格差、行政サービスなどの低下、地域連帯感の喪失、財政状況の格差をあげている。地方交付税の削減など財政的にきびしい状況に陥りつつある小規模市町村では、今回の合併特例法の期限内に否応なく合併を考えざるをえない状況に追い込まれている。そして山村はこうした小規模町村が最も多い地域であり、合併後は周辺的な立場に置かれる可能性も高い。「平成大合併」は山村に大きな影響を与えることが予想される。

##### 2) 山村と市町村合併

山村地域は、これまでどのような合併履歴を有し、さらに「平成大合併」にどのような対応をみせているのであろうか。この点を主に統計的な面から把握しておきたい。

1888年の「明治の大合併」により、全国71,314町村は約5分の1の15,859市町村にまで減少した。その後も徐々に合併が進んで、1945年には10,520市町村まで減った。しかし、1953年の町村合併促進法で約8,000人の人口規模、町村数を約3分の1に減らすことを目途に合併が推進され、さらに1956年の新市町村建設促進法に引き継がれた結果、市町村数は1953年の9,868が1961年には3,472まで減少し、ほぼ3分の1になった。これが「昭和の大合併」であり、その後今日に至るまで合併の大きな進捗はみられなかった。

そこで山村について合併履歴をみてみよう。まず、これまで合併経験のない町村は全山村の41%、280に達する。このような合併経験のない町村の多さが山村の大きな特徴であろう。これを人口規模別にみると（表5）、合併経験がない市町村が2,000人未満では80%近く、2,000人台で65%、3,000人台でも45%と、小規模町村で高い割合を占めている。したがって、平成大合併はこれまで合併経験がない、明治初期から続く地域社会に再編を促すものであることを認識する必要がある。

表 5 人口規模別にみた山村の合併履歴。  
Table 5 History of mergers of mountain villages by population size.

人口規模ランク	過去に合併なし	過去に合併あり	総計
～ 999 人	24 ( 80.0 )	6 ( 20.0 )	30 ( 100.0 )
1000 ～ 1999	67 ( 76.1 )	21 ( 23.9 )	88 ( 100.0 )
2000 ～ 2999	70 ( 65.4 )	37 ( 34.6 )	107 ( 100.0 )
3000 ～ 3999	39 ( 45.3 )	47 ( 54.7 )	86 ( 100.0 )
4000 ～ 4999	35 ( 35.7 )	63 ( 64.3 )	98 ( 100.0 )
5000 ～ 5999	20 ( 27.4 )	53 ( 72.6 )	73 ( 100.0 )
6000 ～ 6999	15 ( 26.8 )	41 ( 73.2 )	56 ( 100.0 )
7000 ～ 7999	6 ( 13.3 )	39 ( 86.7 )	45 ( 100.0 )
8000 ～ 8999	2 ( 9.5 )	19 ( 90.5 )	21 ( 100.0 )
9000 ～ 9999	2 ( 11.1 )	16 ( 88.9 )	18 ( 100.0 )
10000 ～ 10999	0 ( 0.0 )	8 ( 100.0 )	8 ( 100.0 )
11000 ～ 11999	0 ( 0.0 )	13 ( 100.0 )	13 ( 100.0 )
12000 ～ 12999	0 ( 0.0 )	11 ( 100.0 )	11 ( 100.0 )
13000 ～ 13999	0 ( 0.0 )	6 ( 100.0 )	6 ( 100.0 )
14000 ～ 14999	0 ( 0.0 )	7 ( 100.0 )	7 ( 100.0 )
15000 ～	0 ( 0.0 )	11 ( 100.0 )	11 ( 100.0 )
総計	280 ( 41.3 )	398 ( 58.7 )	678 ( 100.0 )

( )の中は構成比(%)。市町村自治研究会編(2003):『平成14年度  
全国市町村要覧』第一法規より作成。

次に都道府県別に合併履歴をみると(図5),合併経験のない市町村の比率が高い都道府県は、北海道(92%, 59市町村),青森県(71%, 15市町村),群馬県(64%, 9市町村),長野県(60%, 28市町村),岐阜県(61%, 27市町村),奈良県(77%, 10市町村),高知県(50%, 13市町村),宮崎県(72%, 13市町村)である。北海道が圧倒的に高いが,それは成立が新しく,市町村の面積がきわめて広いこととも関わっているであろう。この他では,青森県,中部山岳,西南日本外帯に比較的多くみられるが,それらの場合は都市部との距離が遠く通勤が不可能で,かつ面積の広いことが特徴として指摘できよう。

全山村の約60%を占める合併経験のある山村(398市町村)の場合も,最初の合併時期に注目すると,第2次世界大戦前に遡るのはわずか9市町村で,圧倒的に多いのは戦後の合併促進法による「昭和の大合併(1953～1961年)」によるもので,92%がそれに当たる。1962年以降になると7市町村ときわめて少なく,そのうち3町村のみが

2001年以降である。2001年以降の合併は2回目以降の合併を含めても8市町村にすぎず,「平成大合併」による合併はまだきわめて少ない。

しかし,法定合併協議会への参加は急速に進んでいる。この点から「平成大合併」への山村の対応状況を見てみよう。まず山村だけに限らずに,都道府県にみた市町村の法定合併協議会への参加の割合をみると,2003年11月5日現在で全国では443協議会に1,723市町村が参加しており,全市町村に対するその割合は54%に達している。ただし,都道府県による差が大きいことも事実であり,75%以上という高いグループは,西日本の中国地方から北部九州にみられる。他方,25%未満の極端に低いグループは,北海道,岩手,福島,群馬,長野,神奈川,宮崎であり,一部を除き東日本が多く,山村を多く含む県,また合併経験のない山村の多かった県と重なる。

次に山村だけに限って,法定合併協議会への参加状況を検討する。法定合併協議会に参加している市町村は388,全山村に対する割合は57%に達

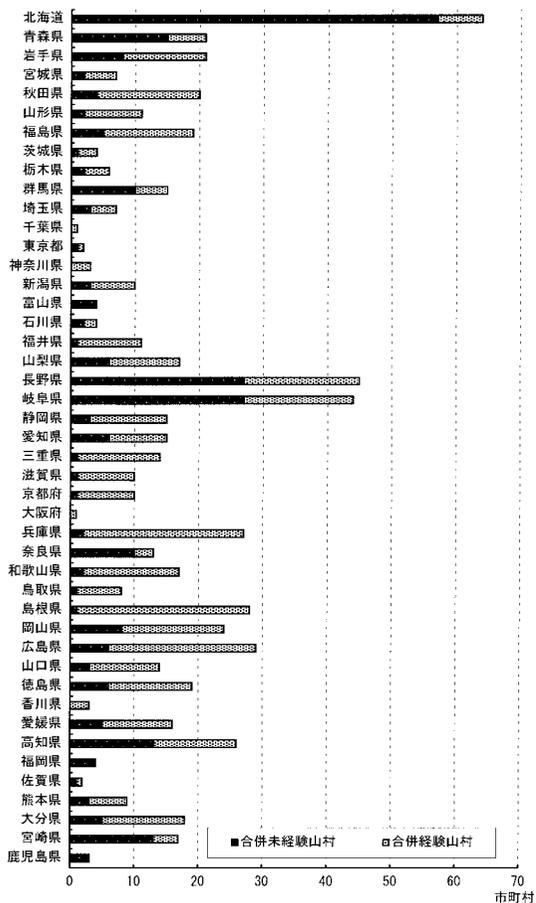


図 5 都道府県別にみた山村の合併履歴。  
(市町村自治研究会編(2003):『平成14年度全国市町村要覧』第一法規より作成。)

Fig. 5 History of mergers of mountain villages by prefecture.

しており、全市町村の場合の進捗度をわずかながら上回る。しかし、都道府県ごとの進捗度にはかなりの差がある。図6は、山村自治体が10以上ある都道府県についてみたものである。山村が100%法定合併協議会へ参加している都道府県は、山村数の多いところでは、岐阜、島根、大分、愛媛であり、他方、参加率10%未満と極端に低い県は宮崎、岩手、福島であるが、絶対数の少なさでは16%の長野県、約20%の北海道も目立つ。図6からは、法定合併協議会への参加率が、概ね西日本で高く、東日本で低い傾向が読みとれる。

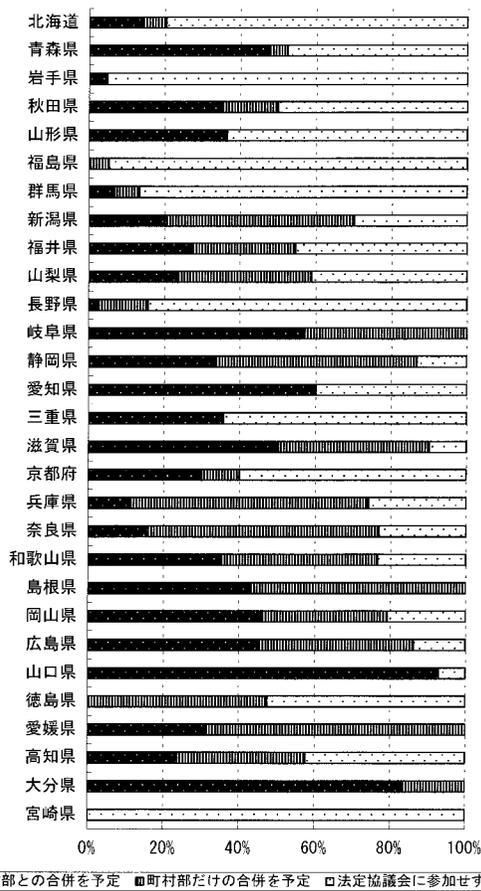


図 6 都道府県別にみた山村の合併協議への対応。  
(山村自治体が10市町村以上の都道府県のみを対象)

Fig. 6 Response of mountain villages to discussions on merging by prefecture.

これらの法定合併協議会に参加している山村のうち、市部との合併を考えているのは54%に達しており、町村部だけが46%である。ほぼ拮抗しているが、半分以上が市部に編入の形で合併を考えていることは注目に値する。町村部だけの合併は、兵庫県、島根県、広島県など西日本で目立っている(図6)。

合併後の人口規模では、市部との合併の場合、5万人未満が17%、5万~10万人が41%、10万~15万人が15%で、10万人未満が約60%、15万人未満だと70%を超え、合併後市制に入っても都

表 6 山村との関係が深い都市と合併協議

Table 6 Plan for mergers of urban municipalities having close relations with mountain villages.

市町名	所在県	当該市町への通勤率が5%以上の 周辺山村数(1995年)	立地からみた 都市のタイプ	協議中の合併プランにおける周辺 山村と都市の関係
姫路市	兵庫県	8	河川型	
高山市	岐阜県	7	盆地型	7町村すべてが高山市と合併
広島市	広島県	7	河川型	
飯田市	長野県	6	盆地型	
豊田市	愛知県	6	谷川型	6町村すべてが豊田市と合併
佐伯市	大分県	6	河川型	6町村すべてが佐伯市と合併
新庄市	山形県	5	盆地型	
松本市	長野県	5	盆地型	
木曽福島町	長野県	5	盆地型	5町村すべてが木曽福島町と合併
鳥取市	鳥取県	5	河川型	3町村が鳥取市と合併
青森市	青森県	4	河川型	
秋田市	秋田県	4	河川型	1町が秋田市と合併
秩父市	埼玉県	4	盆地型	1町が秩父市と合併
三次市	広島県	4	盆地型	3村が三次市と合併
岩国市	山口県	4	河川型	4町村すべてが岩国市と合併
高知市	高知県	4	河川型	2村が高知市と合併
日田市	大分県	4	盆地型	4町村すべてが日田市と合併

(1995年国勢調査報告により作成)

市規模は小さいものが多い。また町村部だけの合併の場合、3万人未満が約50%、3万～5万人が約39%で、これら町村の場合、たとえ合併したとしても人口規模が小さいため、今後の人口減少如何では再度の合併を余儀なくされることもありうる。

このような合併の動きを、山村との関わりが深い地方都市にしぼってみたい。というのは、これらの都市は合併論議に当たって本来周辺部の山村地域を考慮しなければならない立場にあると考えられるからである。山村からの通勤の多い中心地(便宜的に4町村以上の山村から通勤流を集めている市町)17市町を関係する山村数の多い順にリストアップしたのが表6である。8町村の姫路市を筆頭に、高山市、広島市など、周辺部の山村との日常的関係が強い都市が多数みられる。このうち、市制をとっていないのはわずかに木曽福島町だけである。これらの都市は立地的には、谷口(中流部)都市の豊田を除くと、盆地都市が河

川都市のいずれかである。日本では盆地がまとまりのある単位として大きな意味をもってきたし、川を通じた下流と上流のつながりも強かった。

今、法定合併協議会の設立状況を見ると、表6のように、既に17市町中11が周辺山村のすべてか一部と合併協議会を通じた合併のプランをもって、全国的にみても合併の動きが進捗していると言えよう。ただ、姫路市、広島市、青森市、秋田市など河川型に多い大規模、中規模都市では、全面的に山村を包摂するような合併プランはまったくと言って良いほどもっていない。これらの場合、都市自体の発展力が高いものが多いが、周辺山村との交流、連携には多くの場合あまり積極的とは言えない。これに対し、人口5万人に満たないような地方小都市では、周辺山村を広く包含するプランが進んでいる。典型例としては、高山市、木曽福島町、日田市があげられよう。地方小都市の場合、その存続のために周辺山村と協力し、地域振興を図っていくことが必要となっていると解

されよう。それゆえに、合併後これらの地方都市がいかに関わり山村に関わる施策を実行できるかが問われることになる。

### 3) 山村からみた市町村合併の問題点

山村がこれまでみてきたように合併協議に駆り立てられてきたのは、その多くが1万人に満たない小規模町村であるため、これらの町村に対する地方交付税削減といった近年の財政面からの圧力が大きなファクターとなっているからである。他方で、合併特例債といった新市町への財政支援措置や、特例による過疎法適用の継続という恩恵も用意されてきた。2000年制定の過疎地域自立促進特別措置法（過疎法）では、合併特例（2000年4月1日から2010年3月31日まで）が設けられ、過疎地域の市町村を含む合併があった場合には、合併後の市町が過疎地域に該当しない場合でも、旧過疎地域のみを過疎地域とみなして、過疎法上の措置をすべて適用するとした。それゆえ、過疎債など過疎地域に有利な措置が当面継続することも山村を合併に踏み切りやすくしている。また市となるべき要件も特例として人口3万以上としているが、これも達成可能な数字として合併促進の意味をもつであろう。さらに、合併特例法の期限が切れた後も多くの小規模町村が残ることを懸念して、政府の地方制度調査会では小規模自治体権限縮小論が浮上している。これも合併促進の方向に働くことは言うまでもない。ただ、山村ではこれまで合併経験のない町村が多いこともあって、合併特例法の時限が迫る中での以上のような措置は合併に関する住民間の議論の余地さえ奪ってしまう可能性がある。

そこで、合併によって生ずると考えられる問題を検討する。第1には、合併後の自律性の喪失や政治的権限の縮小、地域の独自性の喪失など、いわゆる周辺化の問題がある。山村の場合、単に人口が少ないだけでなく、空間的にも周辺的な位置に置かれることが多いためである。それゆえ、2003年2月に開かれた「小さくても輝く自治体フォーラム」では、このような動きに異を唱え、合併によらない自治体発展の道を表明する小規模町村の参加がみられたし、小さな自治、分権型合

併のように、合併後の域内分権や地域自治を志向する例もみられる（中国新聞自治企画取材班、2003）。後者は既に、地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）で、住民自治を強化する観点や住民に身近な事務を効果的に処理するという観点から地域自治組織制度が提案されており、合併後の旧町村の自治機能を一部保障するものとして具体化しつつある。

第2の点は、山村が比較的規模の小さい地方都市との合併が多いことと関わる。これらの地方中小都市は多くの場合、それ自身が人口の減少や地場産業の不振などで活力を失いつつある。下平尾（2003）の言うように、広域合併を行い人口3～7万人の地方中小都市を形成しさえすれば、地域の抱えている深刻な状況が解決するという安易な考え方が合併推進の背後にあるとすれば問題であろう。山村サイドからみれば、果たして地方中小都市が合併後の山村を支える力をもちうるか、また山村問題を市の政策の中に十分に位置づけて対応しうるか、大いに懸念される面がある。このような山村地域を広範囲に含んだ地方都市の登場は、「21世紀の国土のグランドデザイン」で提起された多自然居住をまさに具現するものであるが、それゆえ新たな形の地方都市整備政策の必要性を提起することになると考えられる。

いずれにせよ、合併後は市町村内の等質性が薄れることにより、本稿が行ったような地方自治体の単位で山村を把握できなくなる可能性が高い。それが問題地域としての山村を見えなくさせることにならないよう、新たな政策的対応が求められる。

## V. 21世紀の山村政策の課題 おわりにかえて

21世紀の山村政策を考える際にまず重要なことは、現下の山村問題をどのように捉えるかであろう。岡橋（2004）では、それを「中心地域からの遠隔性」「人口の希薄さと小規模社会」「経済的衰退と周辺化」「生態系空間の不安定化」という四つの問題領域に分け、このような性格の異なる四つの問題が現実の地域において重層し、複合した

形で現れているものと考えている。本章ではこの4領域に沿って山村政策の課題を整理し、今後の可能性をも展望しておきたい。

「中心地域からの遠隔性」の問題は、道路整備が進み、自動車が普及するにともない、急速に改善されてきた。過疎対策の最大の成果はまさにこの問題領域にあったと評価できる。しかし、西南日本の外帯山地や奥地山村、多雪地域には道路整備に今もって課題を残す山村も多くみられる。また、公共交通の衰退により高齢者や低年齢層、自動車を保有しない世帯に新たなアクセシビリティの問題が生じている。こうした問題に対しては、ハードの整備に偏った従来の政策からの転換が必要となっている。

「人口の希薄さと小規模社会」は、山村が一般に人口密度が低く、地域社会の規模も小さいことから来る問題領域である。一定の人口規模を要する財・サービスの供給施設の立地においてこうした山村の特徴が不利に働くことは言うまでもない。小売業などの民間サービスだけでなく、教育、文化、医療、福祉等の公共サービスでもこのような地域格差が問題となってきた<sup>7)</sup>。こうした事態が市町村合併を推進する一つの理由になっているが、確かに地方都市と周辺農山村が合併することは財・サービス供給に一定の効果をもつだろう。また、公共施設のより合理的な配置が可能となることで、類似施設への無駄な投資を省く効果もあるに違いない。ただ合併は、人口規模を増大させるが空間的障壁そのものを消滅させるわけではない。それゆえ合併後も山村地域において、アクセシビリティの改善と共に、集落再編成、中心集落の機能高度化、公共サービス供給システムの整備などに取り組まざるをえないことになる。山村の場合、奥地山村を中心に広域自治体が多く、合併によるこの問題領域の解決に、そもそも限界があることを認識しておく必要がある。

第3の「経済的衰退と周辺化」の問題は、本稿で分析したように今日一つの転換期を迎えている。1970年代以降、山村経済は工場進出、建設業の成長によって再編され、それらによる地域労働市場の拡大は中高年層に雇用をもたらした。しかし、

こうして形成された自律性の弱い周辺型の地域経済は、1990年代に入ると多くの問題を抱えるようになる。工業は中国など海外への進出が一般的になり、また建設業を支えてきた公共工事もそれまでのあり方が問われるようになった。また農林業もグローバル化の中で輸入急増の影響を強く受けている。21世紀の山村経済はこうした周辺の性格の強い経済をどのように克服するかが課題となる。本稿では、ツーリズム、農林業、地域文化、自然環境を融合させた総合生活文化サービス産業を、ポスト工業化時代の山村経済を象徴するものとして提示した。そうした産業の構築は、安東(1991)の提起する地方都市と周辺農山村が連携した小規模経済圏の発展にも資するはずである。総合生活文化サービス産業の振興は、その内容から自ずと次の第4の問題への適切な対処を要請することになる。

第4の「生態系空間の不安定化」は、自然経済から商品経済へ移行することにより、自然生態系と密着して行われていた経済活動が自然生態系と分離したり、破壊あるいは荒廃にさらされたりして、耕作放棄、人工林の放置など、自然生態系として問題のある状況が広く山村に生みだされていることに関わる。このような生態系空間としての山村への注目は、国際山岳年における議論でもみられたところであるが、わが国では1990年代以降のことで比較的新しく、環境問題への関心の高まりや、農林業の公益的・多面的機能、景観のような地域資源の評価がその背後にあると思われる。問題となるのはこうした事態への政策対応であろう。中山間地域等直接支払制度のような、国による条件不利地域への直接所得保障や、現在検討中の景観法案(仮称)はこの点で重要な意味をもつであろうが、他方で山村を含みこんだ合併後の地方自治体がどのような政策対応をとるかも大きな課題となる。生態系空間の保全にはそれに密接に関わる山村社会の権限と関与が大きな意味をもつと考えられるが、もし「平成大合併」が山村自治体を消滅させ山村社会の自律性を損なう方向に働くのであれば、国土保全の観点からは大きな禍根を残すように思われる。

以上みてきたように、21世紀の日本の山村は、経済における周辺性の克服と生態系空間の保全とともに課題とし、それらを実現する方向に進むことになろう。このような方向性は日本の山岳地域、山村にこれまで以上にグローバルな視野を与えることになり、過疎に彩られた日本の山村像を克服して新たな方向を切り開くのに役立つに違いない。それと同時に重要なのはローカルの視点であり、本稿でも明らかになったが山村の地域的多様性への配慮が必要である。この点で特に懸念されるのが、山村の小規模自治体の一律的な合併であろう。

山村の新たな動きを担う主体についても今後は認識を変えていく必要がある。これまでの山村振興は地方自治体を核に農協や集落などと連携する、地域密着型で組織依存的なものが多かったが、21世紀のそれは、情報化の進展や交流の拡大にともない、地域外を含む多様な主体のネットワークの中で展開していくことになろう。棚田や森林の保全といった活動にみられるように、都市住民の知識、労働力、資金を導入することによって山村振興がこれまでと異なる形で、またこれまで以上に促進される面がある。特に、NPO（非営利民間組織）などのボランティアな部門はますます重要な役割を果たすことが期待される。政権党による都市重視政治へのシフトが「平成大合併」を生んだとの見方があるが（中国新聞自治企画取材班編、2003）、そうであればなおさら、都市と山村が相互の分断を乗り越え、新たなパートナーシップを築き上げていくことが求められている。

## 謝 辞

本稿の作成に当たっては、平成14・15年度科学研究費補助金萌芽研究「周縁世界の総合人間学的研究 共生型社会構築のための基礎研究として」(研究代表者：岡橋秀典、課題番号14658019)及び平成15年度科学研究費補助金基盤研究(C)(1)「構造改革期における農山村・人口減少地域の変動と政策課題」(研究代表者：堤 研二(大阪大学大学院文学研究科助教授)、課題番号15520497)による研究費の一部を使用した。また、本稿で用いたデータの整理に当たっては、広島大学文学部学生の橋森公亮、光山勝之の両君の助力を得た。ここに記して感謝申し上げる。

## 注

- 1) シンポジウムの内容は、地理学評論 76 巻 5 号(2003 年)を参照。
- 2) シンポジウムの内容は、地理科学 58 巻 3 号(2003 年)を参照。
- 3) シンポジウムの内容は、経済地理学年報 49 巻 3 号(2003 年)を参照。
- 4) 基本的には「林野率 80%以上(1970 年)で、1980 年現在 D.I.D. をもたない市町村(ただし島嶼部を除く)」とする岡橋(1986)に準拠するが、今回はその時の 683 市町村から 2000 年までに合併した 5 町村のみを除いた。
- 5) この過程の包括的な検討は、岡橋(1997)を参照。
- 6) 山村のように、需要密度が低く、営利系事業所の進出が少ない地域での高齢者福祉サービスの展開については、杉浦(2003)の分析があり、事業者間の競合の状況が明らかにされている。
- 7) この点に関して、人口規模が小さくても配置されている郵便局の現状と今後の可能性に注目する必要がある。

## 文 献

- 安東誠一(1991) 地域経済改革の視点 新しいローカル・エコノミーの創造。中央経済社。
- 中国新聞自治企画取材班編(2003) 自治鳴動 平成大合併の現場から。ぎょうせい。
- 加茂浩靖(2003) 公共投資政策の変化が国内周辺地域の労働市場に与えた影響 宮崎県西臼杵地域を事例として。地理学評論, 76, 484-496。
- 森川 洋(2002) 「平成大合併」に対する批判的考察。地理, 47(11), 8-15。
- 岡橋秀典(1981) わが国山村における就業構造の地域的動向 1965-1975 年を対象として。山村研究年報, 2, 12-24。
- 岡橋秀典(1986) わが国における山村問題の現状とその地域的性格 計量的手法による考察。人文地理, 38, 461-479。
- 岡橋秀典(1997) 周辺地域の存立構造 現代山村の形成と展開。大明堂。
- 岡橋秀典(2003) 中山間地域問題の構造と政策課題 大分県大山町のむらおこしの軌跡から。石原 潤編：農村空間の研究(上)。大明堂, 35-52。
- 岡橋秀典(2004) 過疎山村の変貌。中俣 均編：国土空間と地域社会。朝倉書店, 110-136。
- 下平尾 勲(2003) 広域合併と地方中小都市の再生。産業立地, 42(9), 3-9。
- 杉浦真一郎(2003) 介護保険制度による事業者間競合とサービス事業の展開 石川県穴水町の訪問介護を事例として。地理学評論, 76, 497-521。
- 渡邊正英(2003) グリーン・ツーリズムの類型化。農村計画学会誌, 22, 103-111。

(2003 年 12 月 1 日受付, 2004 年 2 月 23 日受理)