

# 人口の地域格差がもたらす生活環境への影響とその対応方策

## ～ 中山間地域が持つ多面的機能の維持・保全に向けて ～

The Impacts on the Living Environment Caused by Regional Population Gaps, and its Countermeasures  
- Toward Maintenance and Preservation of the Secondary-nature in Mountainous Areas -

戦後、世界に類い希なる経済発展を遂げる中で、わが国では中山間地域をはじめとした地方圏から三大都市圏への人口流出や、三大都市圏の中でも東京圏への一極集中という「人口の地域格差」という問題を常に認識してきた。

こうした問題に対し、わが国では「国土の均衡ある発展」の政策理念に象徴されるように「地域格差」の是正に向け、全国総合開発計画や各種法制度に基づき対策が講じられてきたところである。

しかし、人口の地域格差は是正されることなく、形を変えながら今日まで存在し続けている。そして、人口の地域格差の最も大きな影響を被ってきた中山間地域においては、人口の極度な流出と住民の超高齢化を迎え、衰退・消滅する集落が増加するなど、その持続性がかつてない危機に瀕している。

中山間地域の集落は農林地など周辺の二次的自然をうまく活用し、その多面的機能を維持・保全しながら生活を営んできた。そのため、集落が衰退・消滅するということは二次的自然が維持・保全されず、多面的機能が劣化することを意味し、その生活環境への影響は河川などを通じ、周辺地域や流域の都市部にまで及ぶことが懸念されている。

人口減少を迎えたわが国において、これまで維持してきた中山間地域のすべての集落を永続的に維持していくことは困難である。そこで、われわれの生活環境を次世代に良質な状態で引き継いでいくために新たな維持・保全方策が求められている。その方策の一つとして、集落の住民に依拠するのではなく、都市住民を含めた関係主体が参画し、地域の維持・保全ビジョンを共有し、合意形成（約束と責任）を図っていくことが有効である。

With the unprecedented economic development after the Second World War in Japan, we have always been in recognition of the problems of the "regional population gap" such as the population outflow from the rural areas, such as the mountainous areas, to the 3 major urban areas (Tokyo, Osaka, and Nagoya) , and a higher concentration of people to the Tokyo area among the 3 urban areas. To counter these problems, Japan has been implementing countermeasures based on the Comprehensive National Development Plans and various laws and regulations toward correcting the "regional gap" as symbolized by the philosophy of the "Well-Balanced Land Development" policy.

However, the regional population gap was not corrected, and its composition continues to change at present. The mountainous areas that were most affected by the regional population gap are facing an unprecedented crisis in their sustainability due to a growing number of declining or disappearing villages caused by an excess outflow of the population and the aging of their residents.

The villages in the mountainous area used the secondary natural surroundings of the agriculture and forestry land well, and sustained their lives by maintaining and preserving their multiple effects. Therefore, village deterioration and extinction means that the secondary natural surroundings are not being maintained or preserved, and the multiple effects are deteriorating, and so, through the rivers, etc., it is feared to have influenced the living environment of the surrounding areas and the urban areas of the river basin.

For Japan, which is facing a declining population, it is difficult to permanently maintain all the villages in the mountainous areas that were maintained up until now. Under the circumstances, new maintenance and preservation measures are sought to pass on our living conditions to the next generation in good condition. As one such measure, it will be effective to establish an agreement (promise and responsibility) in which the concerned subject parties including urban residents participate, sharing the vision for regional maintenance and preservation, and not just relying on the village residents.



## 1 | はじめに

唱歌「ふるさと」で「兎追いし かの山 小鮒釣りし かの川……」と歌われた風景は、わが国の農山漁村が創りあげてきた象徴的な生活空間である。

しかしわが国が人口減少社会に突入した今、山奥など傾斜の厳しい中山間地域の農山村を中心に、生活を維持することが困難な集落が増加傾向にある。

こうした現象は遡ってみれば、昭和30年代からわが国が危機感をいだき、是正を目指してきた都市と地方（農山漁村）との人口の地域格差がついに一部の農山漁村集落を消滅させるまでに至ったと捉えることもできる。

わが国では憲法において居住移転の自由が認められており、自然条件や社会経済条件の厳しい土地に人が住み続けなければならないという義務はない。

しかし、中山間地域の集落の衰退・消滅により、これまで日常生活の中で維持・保全されてきた森林や農地といった二次的自然が放置されても、その影響は当該集落だけにとどまり、周辺地域や都市住民を含めたわれわれの生活環境に及ぼす影響はないのだろうか。

わが国が人口の地域格差是正を目指し始めてからおよそ50年。本稿ではこれまでのわが国の地域格差是正の取り組みと地域格差の実態を検証するとともに、中山間地

図表1 中山間地の農山漁村の風景



資料：筆者撮影

域の集落の持続性に赤信号が点っているいま、「次世代によりよい生活環境を残す」という観点から、中山間地域がわれわれの生活環境に果たしている役割をもう一度見直し、その役割の維持・保全に向けたわが国として取り組むべき対応策について考察したい。

## 2 | 地域格差とは

### (1) 「人口格差」と「所得格差」

都市と農山漁村など地域間の「格差」が語られる場合、その格差の性質に着目すると主に「人口格差」と「所得格差」の2通りがある。

「人口格差」は、都市に人口が集中し過密化の問題を引き起こす一方、農山漁村では人口流出による過疎化の問題を引き起こす格差問題であり、「所得格差」は、その地に定住していく上で不可欠な生活の糧ともいえる所得水準の差が地域間で拡大する格差問題である。

これらは長期間のスパンでみた場合には、一般的には所得格差が人口移動を招き、人口格差を推し進める（もしくは是正する）一方で、人口格差が経済活動の変化を招き、所得格差を推し進める（もしくは是正する）形で相互に深く関連するものである。

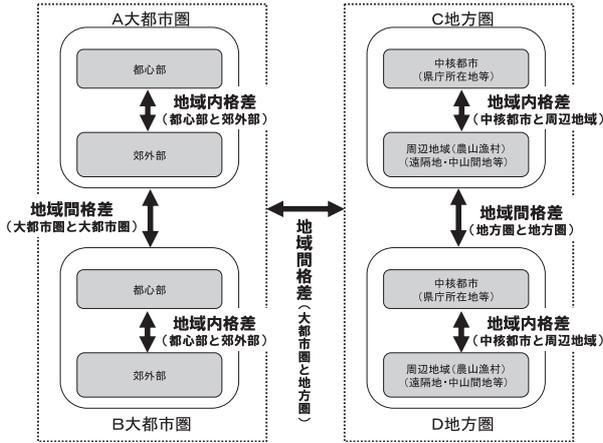
本稿では、地域格差の是正に向けたわが国の取り組みが一義的には所得格差の是正を目指した施策であっても、最終的な目標としては地域バランスの良い定住を促進し、人口格差を是正することにあつたとの認識から、特に「人口格差」の是正に着目して論じたい。

### (2) 「地域間格差」と「地域内格差」

人口格差に着目した場合、わが国では昭和30年代から社会問題として捉えられてきたが、今日までの時代潮流の変化の中で、発生する「地域格差」の認識も大きく変化している。

人口の「地域格差」についても大きく2通りの捉え方があり、一つは「国土の均衡ある発展」の政策要因ともなった三大都市圏をはじめとした大都市圏とそれ以外の地域との格差や、近年では三大都市圏の間（首都圏と近畿圏等）での格差など、全国的な視点から見たいわゆる

図表2 人口の地域格差の存在箇所



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

「地域間格差」である。

もう一つが、首都圏でいえば、一都三県で都心部の都区部と郊外部の三県との間での人口格差の拡大や、地方圏でいえば、同一都道府県の中でも都道府県庁所在地などの中核・中心都市と条件不利地域などの農山漁村との人口格差など、地方ブロックや都道府県などの一定地域内での「地域内格差」である。

以下、基本的には「地域間格差」と「地域内格差」をそれぞれ個別に捉えていくこととし、単に「地域格差」とする場合にはこれら両方を含む意味として使用する。

### 3 「地域格差」に対する認識と政策の変遷

わが国では地域間および地域内の人口格差に対してどのような認識を持ち、その格差に対してどのような政策を講じてきたのか。戦後、わが国の国土構造のあり方を示し、地域格差の是正に向けた取り組みの中核をなしてきた国土計画を中心にレビューすることでその実態を明らかにする。

#### (1) 「地域格差」に対する認識の推移

##### ①昭和30～40年代

わが国が高度経済成長期を迎えた昭和30年代、新産業が東京をはじめとする三大都市圏で発達し、就業機会が拡大していく中で、農山漁村をはじめとした地方圏から三大都市圏への人口移動に拍車がかかった。

こうした中、昭和37（1962）年に策定された全国総合開発計画（一全総）では、「地域格差」の認識として、三大都市圏で人口過密や都市整備が追いつかないことによる生活環境の悪化など密集の弊害が発生しているとしたが、まだこの時点では地方圏との人口格差の問題には明確に触れられておらず、産業部門での生産性の格差を問題視しているにとどまる。

続いて昭和44（1969）年に策定された新全国総合開発計画（二全総）では、一全総策定後の高度経済成長がますます大都市圏の過密現象、地方圏の過疎現象を進め、大都市圏と地方圏の地域間格差が深刻化しているとし、一全総では特に触れられなかった地方圏での過疎化の問題、つまり三大都市圏と地方圏の人口格差を強く認識し始めた時期といえる。

##### ②昭和50～60（平成元）年代

第一次石油危機等を契機に安定成長へ移行し、三大都市圏への人口集中が鈍化した時期に策定された第三次全国総合開発計画（三全総・昭和52（1977）年策定）では、二全総で認識した大都市圏と地方圏の地域間格差が依然として深刻化を続けているとの認識と同時に、地方圏でも地方都市で人口が定着している一方、農山漁村では人口の流出が続き、均衡のとれた地域社会の維持・発達が困難になっているという地方圏における「地域内格差」にも注目しはじめた点が特徴といえる。

バブル経済への突入を間近に控えた昭和62（1987）年に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）では鈍化していた三大都市圏への人口集中が、東京圏への一極集中という形に姿を変え、昭和50年代後半から進展しているとし、大都市圏間での地域間格差を指摘したほか、過疎地域ばかりでなく地方圏が道県単位で再び人口減少に至り、大都市圏と地方圏での地域間格差も強く認識している。

##### ③平成10年代

バブル経済崩壊後の不況の真っ直中にあり、21世紀を間近に控えた平成10（1998）年に策定された21世紀の国土のグランドデザインでは、東京圏への一極集中が

依然として是正されていないという四全総の地域格差の認識を継続するとともに、本計画の認識として特徴的なのは、昭和30年代から続いた都市と農山漁村との人口格差拡大の結果、中山間地域等では過疎化がさらに進行し、地域社会の諸機能の維持が困難となっているという問題を指摘し、過疎化の進展がいよいよ限界集落の発生に至っていることに警鐘を鳴らしている点が挙げられる。

すでに策定された国土計画は以上の5つであるが、次なる国土計画である国土形成計画が平成19年中に策定予定である。すでにその計画の骨子ともいえる「計画部会中間とりまとめ（平成18年11月）」が公表されているため、これをもとに直近の地域格差に関する認識を概観する。

国土形成計画の「計画部会中間とりまとめ」では、東京圏への転入超過により三大都市圏間の地域間格差と東京圏内での地域内格差に新たな動きが見られることに留意すべきとしており、また、21世紀の国土のランドデザインと同様に、地方圏では、中山間地域等についてはその存続が危ぶまれる地域が存在することを指摘しており、地域の自立を促進する新たな地域発展のモデルが求められるとしている。

④「地域格差」に対する今日の認識

このように全国総合開発計画に始まり、21世紀の国土のランドデザインに至るまで、姿を変えながら次々と発生する人口の地域格差を、わが国では重要な問題と捉

えてきた。

そして、「国土の均衡ある発展」の政策理念に代表されるように、地域間格差・地域内格差の是正に向け、次項で述べるような産業政策や交通基盤整備などが積極的に行われてきた。

しかし、今日議論されている国土形成計画の「計画部会中間とりまとめ」に記されているように、東京一極集中と中山間地域等の過疎化がともに深刻化し、人口の地域格差は地域間格差、地域内格差ともに是正されることなく、形を変えながら存在し続けている。

(2) 地域格差の是正に向けた取り組み

①昭和30～40年代

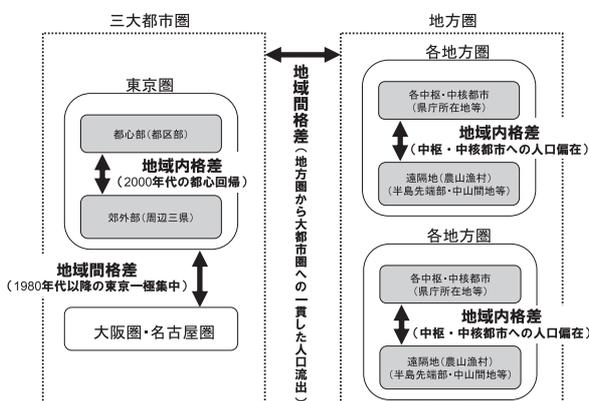
大都市圏での人口過密による弊害を地域格差の最重要課題と認識した一全総の計画期間には、人口集積を地方に構築していくため、三大都市圏の集積効果が波及しない地域を開発地域と位置づけ、新産業都市などを整備し、工業拠点を地方圏に数多く展開した。

一全総の計画期間には新産業都市建設促進法、都心中心部への大学や工場などの立地を規制する近畿圏工場等制限法（昭和39（1964）年制定）など、政策理念を実行するための法整備もなされている。（なお、近畿圏工場等制限法は、先んじて昭和34（1959）年に策定された首都圏工業等制限法とともに、工場等の分散に実行力を発揮したが、規制緩和と政府の政策転換の動きを受け、平成14年に両法とも廃止されたところである。）

高度経済成長の進展による三大都市圏と地方圏間の人口格差を問題視した二全総の計画期間には、三大都市圏および札幌・仙台・広島・福岡の7大集積地を交通通信網で連絡させ、これと各地域を連結することで均衡ある開発の基礎条件を整備することに注力し、高速道路や新幹線等による高速ネットワークの整備推進等が決定・推進された。

この計画期間には該当地域に特別の措置等を行う過疎地域対策基本措置法が制定され、3度の法改正を経て実質的に今日まで継続されている。また、全国の新幹線整備の根拠法となる全国新幹線鉄道整備法などが制定された。

図表3 主に認識されてきた人口格差



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 4 全国総合開発計画等における人口に関する地域格差の認識と是正に向けた政策の考え方

計画名	人口の地域間格差に対する認識	地域間格差は是正に向けた考え方
全国総合開発計画 (全総) 昭和37(1962)年策定	既成大工業地帯における用地、用水、交通等の隘路が一段と激化し、とくに東京および大阪への資本、労働、技術等の集積が「密集の弊害」をもたらす、その弊害は生産面だけではなく、都市生活者の生活面にまで及び、過大都市問題を引き起こすに至っている。 既成大工業地帯以外の地域は、相対的に生産性の低い産業部門を受け持つ結果となり、高生産性地域の経済活動が活発になればなるほど低生産性地域との間の生産性の開きが大きくなり、いわゆる地域格差の主因を作り出している。	都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮しながら、わが国に賦存する自然資源の有効な利用および資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展をはかる。 拠点開発構想に基づき、工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ、連鎖反応的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現する。
新全国総合開発計画 (新全総) 昭和44(1969)年策定	全国総合開発計画策定後も、経済成長が年平均10.9%と世界史上に例を見ない高さで推移し、地域経済社会の変化が急務であることもあって、過密・過疎現象はますます深刻化しており、事態の解決は容易ではない。	大都市からの遠隔の地であって経済開発の遅れた地域でも、開発の可能性を確保しようとする、それらの地域と大都市を結ぶ新交通通信体系を整備することなどにより、国土の均衡ある開発の基礎条件をつくりあげることが、地域格差問題に対する新たな課題である。 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。
第三次全国総合開発計画 (三全総) 昭和52(1977)年策定	経済社会の急速な発展とともに人口、産業が集積の利益を求めて大都市へ激しく集中する過程で、国土の利用が一部の地域に偏在化することを通じて、大都市、地方都市、農山漁村それぞれの地域においてますます深刻に顕在化してきた。	大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図る。
第四次全国総合開発計画 (四全総) 昭和62(1987)年策定	昭和50年代後半に至り、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じている。この傾向がさらに進展すれば、東京圏の居住環境の改善を難しくするばかりでなく、限りある国土資源と人間活動のバランスが崩れ、貴重な国土を良好な状態で将来に引き継ぐことも困難となる。 他方、地方圏では、過疎地域での引き続き人口減少ばかりでなく、道県単位でも再び人口減少が生ずるなど、地域振興の上で大きな課題が現出している。	東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展を達成するため、強力な施策を講ずることが求められている。 地域の産業構造転換を図る必要があること、地方主要都市を連絡する全国ネットワークの早期完成が必要であることなどを踏まえ、引き続き国土の均衡ある発展を図ることを基本として、新たな国土計画を策定する。
21世紀の国土の グランドデザイン 平成10(1998)年策定	近年、最大の課題となっていた東京一極集中の状況に変化の兆しがみられるものの、東京圏への集中度は依然として高い。 中核・中核都市の利便性を享受しにくい地域を中心に、人口減少や高齢化が顕著に進行しており、特に、国土の多くを占め、国民全体の生活に多様な役割を果たしてきた中山間地域等においては、地域社会の担い手である若者の流出等ともなって過疎化がさらに進行し、地域社会の諸機能の維持が困難になったところが多くなっている。	一極一軸型の国土構造を多軸型のものに転換することによって、多様な地域特性を十分に展開させた国土の均衡ある発展を実現し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供することが21世紀における国土政策の基本方向である。
国土形成計画 平成19(2007)年策定予定 ※ 計画部会中間とりまとめ (平成18年11月より抜粋)	東京圏への人口の転入超過は続いており、地域間の格差についても、広域ブロック間や都道府県間をめぐる近年の動向には注視が必要である。さらに、広域ブロックや都道府県の内部における地域間格差の動向についても注意を払う必要がある。 特に地方中小都市や中山間地域等では、地域活力の低下が見られるとともに、これから人口減少と高齢化が加速する中で、社会的諸サービスの維持の問題に直面しており、さらに地縁型コミュニティの弱体化や、長い歴史を有する集落の衰退や消滅も懸念される。	広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジアの各地域との競争・連携も視野に入れつつ、その有する資源を最大限に生かした特色ある地域戦略を描くことにより、諸機能について東京に過度に依存しない自立的な圏域を形成する国土構造への転換を目指すべきである。

資料：各原典及び国土交通省資料より抜粋

高速道路と新幹線はその後順次建設が進められてきているが、未だ計画路線がすべて完成するという状況には至っておらず、二全総で描いた高速ネットワークは40年近くが経過した今日でも未だ完成途上にあるといえる。

### ②昭和50～60(平成元)年代

二全総で認識した大都市圏と地方圏の地域間格差と、地方圏での地域内格差にも触れた三全総では、折からの地方定住の気運とも相まって、人間居住の総合的な生活圏整備が地域格差の是正に不可欠との認識のもと、定住構想に基づき各種施策が推進されたが一全総、二全総と比較すると推進施策はあまり明確でなかったといえる。

なお、三全総の計画期間には条件不利地域対策として過疎地域対策基本措置法の改正法である過疎地域振興特別措置法のほか、半島振興法が制定されている。

東京圏への一極集中の再燃と、三大都市圏と地方圏の

地域間格差による地方圏での人口減少を問題視した四全総の計画期間には、多極分散型国土の構築を目指し、高速道路・新幹線・空港といった高速交通機関の整備による全国一日交通圏の拡大のほか、民間資本による地方圏での各種プロジェクトの実施により、地域間格差の是正が推し進められた。

この計画期間には、過疎地域活性化特別措置法のほか、地方の新たな産業振興としてリゾート地を開発する総合保養地整備法や地方都市の拠点性を高めるための措置を講ずる、いわゆる地方拠点法などが制定されている。

### ③平成10年代

東京圏への一極集中の継続と、中山間地域等の持続性に危機感を持った21世紀の国土のグランドデザインの計画期間には、一極一軸型の国土構造から多軸型に転換することで、国土の均衡ある発展を推進することとした。

この計画期間には、過疎地域自立促進特別措置法が改正成立するなど従来からの政策理念を引き継ぐ法整備がなされる一方、規制緩和や新たな社会経済潮流の中で、前述の通り首都圏工業等制限法や近畿圏工場等制限法などが廃止されるなど、国土政策の転換ともいえる事象もみられはじめた。

## 4 | 地域格差の実態と今後の展望

前述したとおり、わが国では「国土の均衡ある発展」の政策理念のもと、全国総合開発計画等を基本方針として各種施策が推進されてきたところである。ここでは、これらの政策の結果として人口の地域間格差、地域内格差は是正されたのか、それとも拡大したのかを客観的なデータを用い検証する。

### (1) 地域間格差

#### ① 大都市圏と地方圏の格差

昭和25（1950）年から平成17（2005）年までの三大都市圏と地方圏（三大都市圏以外）の総人口と人口増加量の推移をみたものが図表5である。

これをみると、昭和25（1950）年に5,490万人であった地方圏の人口は平成12（2000）年に6,405万人とわずか915万人の増加にとどまるのに対し、三大都

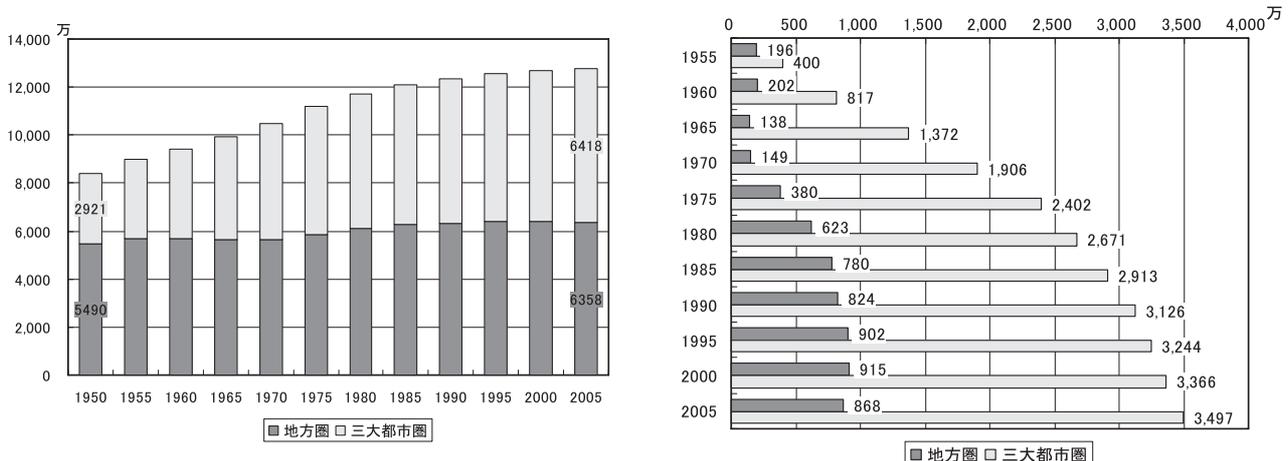
市圏の増加は3,000万人以上で人口は倍増しており、平成17（2005）年には、36道県が属する地方圏の人口を11都府県が属する三大都市圏の人口が上回ることとなった。

こうした状況を人口移動の点からみると（図表6）、地方圏の総人口が減少傾向を示した1960年代前半は、地方圏から三大都市圏への人口流出が特に顕著な時期であり、ピークの1961年には年間65.1万人が流出し、1960～1964年の5年間には300万人（1960年総人口比5.4%）が地方圏から三大都市圏に流出したことになる。

その後、1970年後半には、地方定住の機運が高まり、地方圏からの人口流出は一時的に収まるが、その後は1960年代規模の地方圏からの人口流出はないものの、1980年代、2000年代と人口流出の拡大傾向がみられ、1993～1995年の3年間を除き、おおむね10万人/年程度が地方圏から流出し続けている状況である。

足下の状況を見ると、地方圏からの人口流出は再び拡大する傾向を示しており、わが国の総人口が減少局面に入った中、こうした人口移動は大都市圏と地方圏の人口格差をさらに拡大させる要因になるといえる。

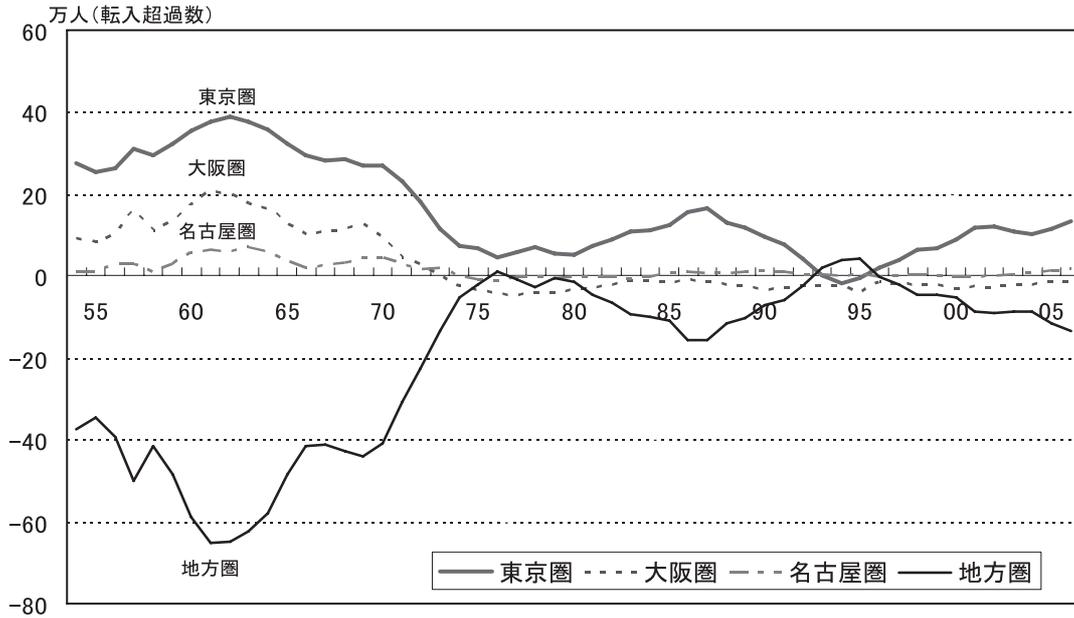
図表5 三大都市圏と地方圏の人口と増加量の推移



資料：総務省「国勢調査」（各年）より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

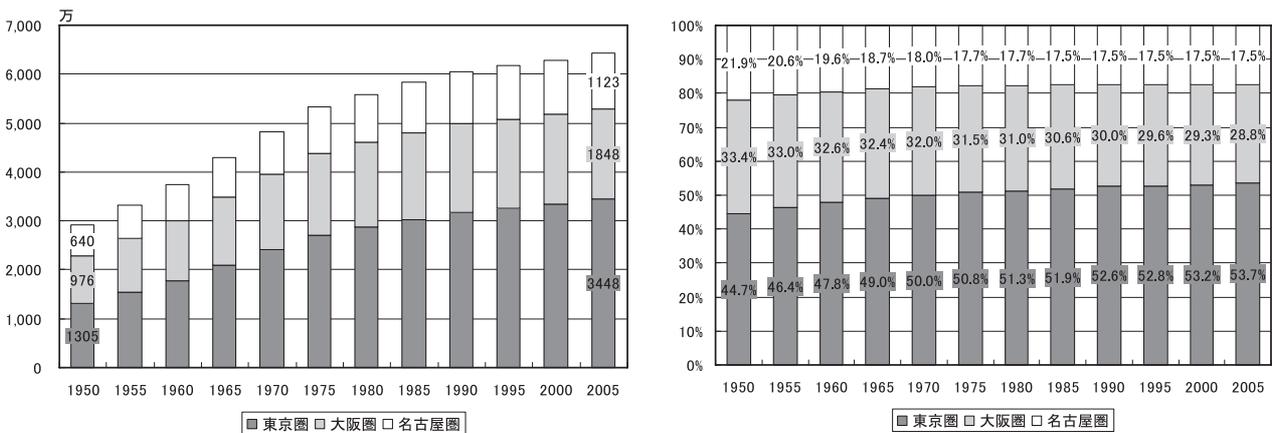
備考：三大都市圏とは東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）であり、地方圏とはこれ以外の地域を指す

図表6 三大都市圏と地方圏の人口移動の推移



資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表7 三大都市圏の人口と人口増加量の推移



資料：総務省「国勢調査」(各年)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

②大都市圏間の格差

前述の通り、1960年代、1980年代、2000年代と大きく3期間に分けて、地方圏から三大都市圏への大規模な人口流入が発生してきたが、これらの人口移動が三大都市圏それぞれにバランスよく分散して流入してきたとはいえない状況にある。

図表6のとおり、1960年代の人口移動は、三大都市圏それぞれの規模に応じ、バランスよく人口が流入して

いるのに対し、1980年代の移動は東京圏のみが増加傾向を示しており、大阪圏、名古屋圏に明確な増加傾向はみられず、この時代に三大都市圏間の地域間格差が問題視されるようになった。

しかし、総人口の動向でみると(図表7)、三大都市圏に占める東京圏のシェアは1950年以来一貫して高まっており、1980年代に特別東京圏の総人口シェアが伸びた訳ではない。

つまり、地方圏と大都市圏という地域間格差の構図ではなく、東京一極集中という大都市圏間格差の構図を実感させたのは、東京圏の人口規模の増加ではなく、人口流入が東京圏に集中した影響が大きかったことが伺える。

こうした動向を受け、1987年に策定された四全総では東京一極集中の是正が大きな政策課題として掲げられることとなる。

2000年代の地方圏からの人口流出も再度、東京一極集中の傾向をみせており、依然として大都市圏間の地域間格差は拡大傾向にあるといえ、広域ブロック単位での東アジア各地域との競争・連携を目指す国土形成計画の推進に向けても決して望ましい状況であるとはいえない。

## (2) 地域内格差

### ①大都市圏内の格差

1970年代後半以降、一極集中の様相を呈してきた東京圏を対象に、東京圏内で人口の地域内格差を分析する。

東京圏は地方圏からの人口流入などによる人口増加を背景に、都市圏を東京都多摩地域や周辺三県（埼玉県、千葉県、神奈川県）といった郊外部に拡大させていく形で発展してきた。

そのため、一般的には東京圏中心部（東京都区部）が東京圏全体に占める人口割合は縮小する傾向を示すことになる。1970年代以降の東京圏全体に対する一都三県と東京特別区の人口シェアを示したものが図表8であるが、前述の通り、東京都および特別区のシェアが減少する一方、埼玉県、千葉県、神奈川県のシェアが増加する傾向を示してきた。

しかし、直近5年間の状況をみると、神奈川県こそし

図表8 一都三県および特別区の人口シェア（対東京圏）

年代	埼玉県	千葉県	東京都	特別区	神奈川県
1970	16.0%	14.0%	47.3%	36.7%	22.7%
1975	17.8%	15.3%	43.2%	32.0%	23.7%
1980	18.9%	16.5%	40.5%	29.1%	24.1%
1985	19.4%	17.0%	39.1%	27.6%	24.5%
1990	20.1%	17.5%	37.3%	25.7%	25.1%
1995	20.7%	17.8%	36.1%	24.5%	25.3%
2000	20.8%	17.7%	36.1%	24.3%	25.4%
2005	20.5%	17.6%	<b>36.5%</b>	<b>24.6%</b>	25.5%

資料：総務省「国勢調査」（各年）より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

エアがわずかながら伸びているものの、埼玉県、千葉県のシェアが減少傾向に転じ、一方で、東京都および特別区のシェアが増加に転じている。

東京圏内におけるこの人口動向の要因は人口移動にある。1990年代以降、周辺三県から東京都区部への転入超過数をみたものが図表9である。

東京圏全体で流出超過になった1993～1995年を含め、1990年代は一貫して東京都区部から周辺三県への流出が超過していたが、2000年以降は一転して、流入超過の傾向となり、一般に都心回帰といわれる現象が起きている。

このように直近の動向では、東京圏の中でも郊外部からすでに人口規模の大きな都心部へ人口が移動するという人口の地域内格差拡大の動きがみられる。

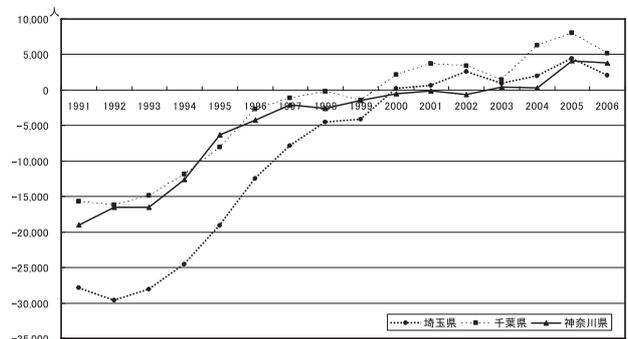
### ②地方圏内の格差

ここでは、地方圏の各都市圏における中心市（中枢・中核都市）の人口が地方圏全体に占めるシェアをみることで、地方圏における都市中心部への人口偏在動向を把握する。

図表10が地方圏全体の人口と地方圏における中枢・中核都市の人口推移および、地方圏全体の人口に対する中枢・中核都市の人口シェアをみたものである。

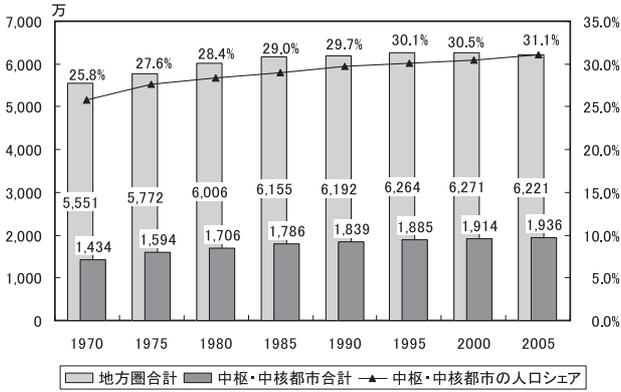
これまで微増ながら人口増加を続けてきた地方圏全体の人口であるが、2000年から2005年ではついに人口減少に移行している。しかし、中枢・中核都市に限ると

図表9 三県から特別区への転入超過数



資料：東京都「東京都住民基本台帳人口移動報告」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成  
注釈：プラスが近隣3県から都区部への流入が流出を上回っている状況を示す。

図表10 地方圏の人口と中枢・中核都市の人口推移



資料：総務省「国勢調査」(各年)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成  
 注釈：中枢・中核都市とは、「都道府県庁所在地または人口30万人以上都市」のうち2000年国勢調査時点において「昼夜間人口比率が1以上の都市」とした。なお、地方圏のうち滋賀県は県内に中枢・中核都市が存在しないため、このグラフでは対象から除外している。

人口増加は持続している。

また、地方圏全体の人口に対する中枢・中核都市の人口シェアをみると、1970年には25.8%と4人に1人程度が中枢・中核都市に居住する割合であったが、その後その割合は堅調に増加し、2005年には3人に1人程度の水準まで増加している。

地方圏全体の面積を考えれば、中枢・中核都市が占める面積はごくわずかであり、その地域に人口の3人に1人が居住し、そのシェアが高まってきているということは、地方圏全体でみれば、人口の地域内格差が拡大しているといえる。

### (3) 地域格差の今後の展望

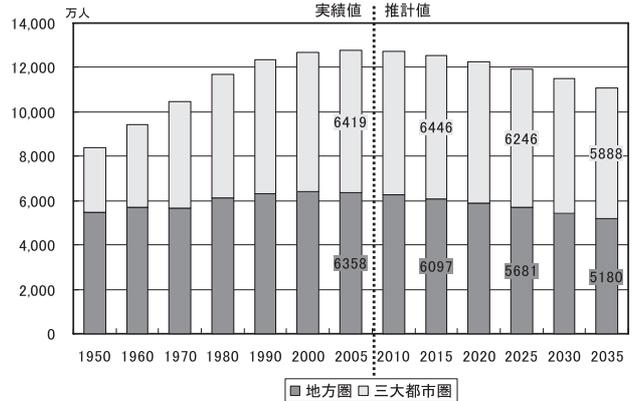
(2)で把握したとおり、地域格差は地方圏と大都市圏、大都市圏間、大都市圏内、地方圏内と形や問題の深刻度を変化させながら、今日も依然として存在している。

ここでは、これらの人口格差が今度どのような動向を示していくのか、各種推計結果を用いながら今後の展望を概観する。

#### ①地域間格差の展望

国立社会保障・人口問題研究所(以下、「社人研」)が平成19年5月に公表した「日本の都道府県別将来推計人口(平成19年5月推計)」に基づき、今後の地域間格差を展望する。

図表11 三大都市圏と地方圏の将来推計人口の推移



図表12 三大都市圏と地方圏の人口増減量(2005年比)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035
三大都市圏	—	49.5	27.3	-49.1	-172.9	-335.5	-530.1
地方圏	—	-108.7	-261.1	-454.2	-676.9	-918.9	-1178.8

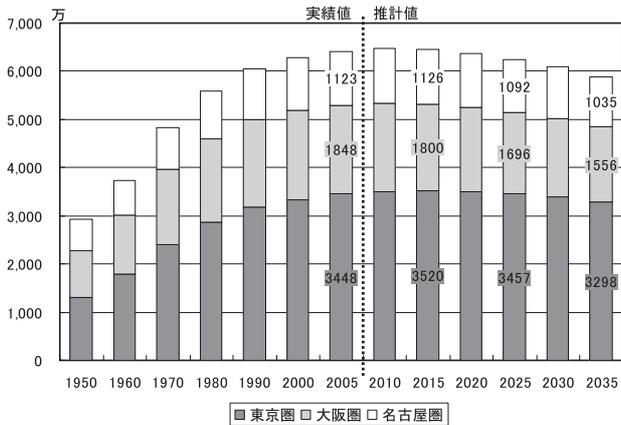
資料：実績値は総務省「国勢調査」(各年)、将来値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成  
 注釈：推計方法、推計の前提条件については<http://www.ipss.go.jp/index.html>で核にすることができる。

まず、三大都市圏と地方圏の格差であるが、2005年現在、地方圏の人口は6,358万人、三大都市圏の人口は6,419万人と数字の上ではほぼ拮抗しているが、三大都市圏では今後10年程度は人口が減少しない見込みであるのに対し、地方圏はすでに人口減少に突入しており、その傾向が続く見込みである。

その結果、2035年には、2005年比で三大都市圏が約530万人の人口減少でとどまるのに対し、地方圏は1,179万人減少する見込みであり、地方圏と三大都市圏の人口格差はさらに拡大していくことが見込まれる(図表11、12)。

また、大都市圏間の人口格差であるが、東京圏が今後20年程度、名古屋圏が今後10年程度は人口が減少しない見込みであるのに対し、大阪圏はすでに人口減少局面に転じている。その結果、2035年には、2005年比で東京圏が約150万人(-4.4%)、名古屋圏が約88万人(-7.8%)の人口減少であるのに対し、大阪圏は約292万人(-15.8%)が減少する見込みであり、三大都市圏の中では特に大阪圏の人口減少が著しくなる見込みである(図表13、14)。

図表13 三大都市圏の将来推計人口の推移



図表14 三大都市圏の人口増減量 (2005年比)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035
東京圏	—	57.9	72.0	54.9	9.5	-60.4	-150.2
大阪圏	—	-15.9	-47.4	-93.3	-151.3	-218.2	-292.2
名古屋圏	—	7.5	2.7	-10.7	-31.1	-56.9	-87.7

資料：実績値は総務省「国勢調査」(各年)、将来値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

②地域内格差の展望

大都市圏内の人口格差については、東京圏では直近15年程度の中で人口移動が郊外への流出から都心回帰に転じるなど、その人口動向を予測することは極めて困難である。

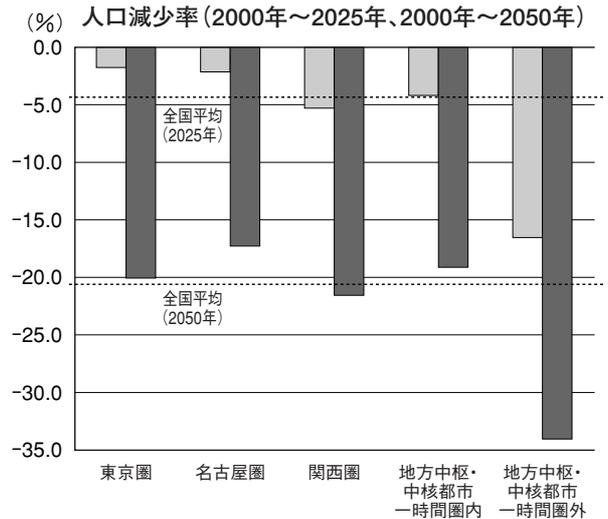
特にわが国が人口減少社会を迎え、大都市圏への人口流入圧力が抑制されていく中では、人口移動が大都市圏内の地域内格差に与える影響はより大きくなることから、大都市圏内の地域内格差を予測することは困難である。

ただし、大都市圏全体の人口が減少局面に転じることが見込まれており、都市圏の規模が縮小していく中では、都市サービスの多様性や生活の利便性が高い中心部が居住や業務地として選択される可能性が高く、郊外部の人口減少が加速することが想定される。

一方、地方圏における中枢・中核都市と郊外部との人口格差については、この30年間以上、一貫して中枢・中核都市の人口シェアが増加しており、安定的である。

2004年の国土審議会報告「国土の総合的点検」によれば、2000年から2025年にかけて中枢・中核都市の市役所から一時間圏内の市町村では人口減少率が5.0%

図表15 三大都市圏と地方圏における人口推移の見込み



資料：国土審議会「国土の総合的点検」(平成16年5月)

未満であるのに対し、一時間圏外の地域では15%を上回る減少率となっており、地域内格差は拡大していく傾向にあるとしている。

## 5 地域格差が生活環境に与える影響

### (1) 地域格差の進展により想定される生活環境への影響

わが国において昭和30年代以降、地域格差の是正を目指してきた背景は、人口が増加していく中での国土利用の適正化・高度化、経済活動の効率化・分散化の促進など多面的であるが、その一つとしてわれわれの生活環境を維持・向上させるという視点があった。その証拠に、これまでみてきた全国総合開発計画が「国土の均衡ある発展」を掲げた理由として、過密や過疎による生活環境の悪化に言及しているところである。

今後、人口減少社会が進展していく中で、現在の動向で人口の地域格差が拡大していくと、大都市圏中心部での過密問題は深刻になりにくいものの、大都市圏郊外部や地方圏、特に中山間地域の農山漁村部など人口減少が著しい地域では、人口の低密度化が進展し、その一部は無人口化していく可能性が高い。

これまで都市的土地利用がなされてきた住宅地や二次的自然を活用しながら生活が営まれてきた農山漁村集落

図表16 地域格差により今後想定される生活環境への影響

地域	想定される生活環境への影響
大都市圏 郊外部	【当該地域の生活環境】 都心回帰等による人口減少の進展により、土地利用が低密度化し、都市景観の悪化や経済規模の縮小に伴う都市的サービス水準の低下等が懸念される
地方中枢 ・中核都市	【当該地域の生活環境】 地方圏の人口減少が進展し、中心都市においても郊外部の土地利用が低密度化し、都市景観の悪化や経済規模の縮小に伴う都市的サービス水準の低下等が懸念される
農山漁村部 (中山間地域)	【当該地域の生活環境】 集落の規模や高齢化が一線を超えると、集落の共同管理機能が低下し、基本的な生活環境の維持が困難になる 【他地域の生活環境】 近隣の農林地の管理が放棄されると鳥獣害が発生し、他の集落の生活環境にも悪影響を及ぼす 放棄された農林地は水源涵養機能が低下し、水害等の被害軽減機能を失い、中山間地等の場合、流域を通じ下流の都市部にも大きな影響を及ぼす。

資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

が低密度化、無人化していくことによる生活環境への影響としては、一般には図表16のようなことが想定される。

これらの中でも今後の人口の地域格差動向を踏まえると、中山間地域の農山漁村部が最もその問題発生リスクを抱えているといえ、また、その問題は河川などを通じ、遠く都市の生活環境にまで影響を及ぼす恐れがあることから、その対応策を明らかにしていくことが最も求められているといえる。

そこでここでは、中山間地域における農山漁村集落の消滅危機動向を概観するとともに、集落消滅危機や集落消滅が当該集落をはじめ、近隣集落、遠く都市の生活環境に及ぼす影響について明らかにする。

(2) 中山間地域集落の消滅危機の現状と今後の動向

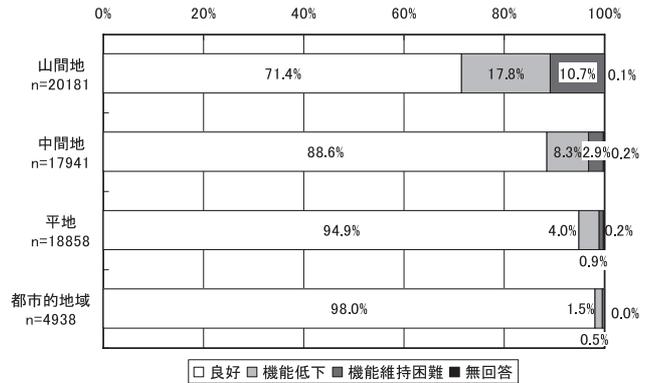
人口減少動向が著しい過疎地域における農山漁村集落の存続状況や将来の動向については、国土交通省が平成11年と平成18年に過疎地域市町村における集落を対象にアンケート調査<sup>1</sup>を実施している。

ここでは主に平成18年の調査結果を用いながら農山漁村集落の消滅危機の現状と今後の動向について概観する。

①集落機能の維持状況

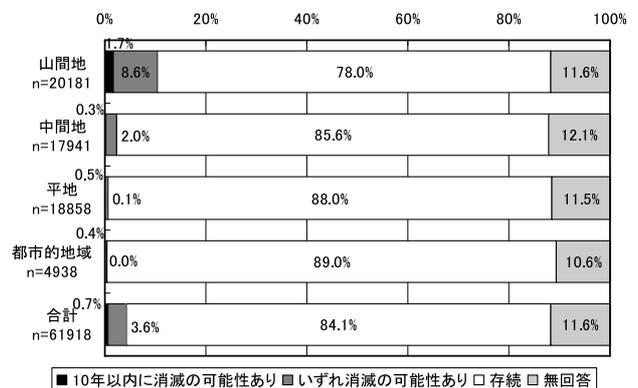
地域区別に集落機能の維持状況を整理したものが、図表17である。これをみると、集落機能低下、機能維持困難に陥っている集落は地形が厳しくなるほどその割合

図表17 地域区別集落機能の維持状況



資料：国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現状把握調査」(平成19年8月)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表18 地域区別消滅可能性のある集落割合



資料：国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現状把握調査」(平成19年8月)より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

が多くなり、山間地では2割弱が機能低下、1割強がすでに機能維持困難に陥っていることがわかる。

②集落の消滅状況と今後の消滅可能性

平成11年調査の対象集落は48,689集落であったが、このうち平成18年までの7年間の間に消滅した集落は191集落あり、全集落の0.4%であった。

平成18年調査では今後の消滅可能性を把握しているが、対象集落61,918集落のうち、0.7%にあたる422集落が今後10年以内に消滅の可能性があるとしており、これらが実際に消滅した場合には過去7年のペースを上回るものとなる(図表18)。

また、山間地に限ってみると、約2万集落のうち、1.7%にあたる352集落が今後10年以内に消滅する可能性があるとしており、他の地域区分と比べその割合が特

図表19 朽ち果てた集落の家屋（中山間地域）



資料：筆者撮影

に高い。

いずれ消滅の可能性がある集落をあわせると山間地全集落の1割が消滅可能性を抱えており、河川の上流に位置し、傾斜の厳しい山間地において特に集落の消滅可能性が高まっている状況が伺える。

### （3）中山間地域集落の衰退・消滅による影響

#### ①中山間地域集落特有の影響発生要因

ここまで見てきたように、人口の地域格差の末、特に中山間地域の集落が衰退・消滅に向かっていることが明らかになった。

集落が衰退する中で、当該集落では道路や水路などの管理水準の低下による社会基盤機能の悪化、冠婚葬祭など生活上の相互扶助機能の低下による社会経済活動の縮小・消失など、生活環境への多様な影響が発生する。

こうした問題は、中山間地域の集落に限らず、平地の集落や大都市圏郊外部の住宅地でも同様に発生しうるものであり、集落や住宅地の衰退がもたらす生活環境への一般的な影響といえる。

しかし、中山間地域集落の特徴は、日常的な利用や管理によりその機能や質を維持している水田や人工林などの二次的自然や水路などが多く存在し、それらが水源涵養機能など多面的機能を発揮していることにある。

こうした二次的自然は、日常生活の中で活用されず、適度な管理がなされなくなると、その効果を発揮しない

図表20 耕作放棄された斜面地の水田



資料：筆者撮影

ばかりか、負の影響を与え、その負の影響は当該集落だけでなく、周辺地域や遠く広域の都市圏にまで及ぶことが大きな問題なのである。

#### ②発生が想定される具体的な影響

日常生活で管理・活用されなくなった二次的自然が当該集落、周辺地域、広域圏に与える影響については図表22に整理したとおりであるが、例えば、棚田を例に挙げれば、管理・活用されている棚田は豪雨などの際に一定の水源涵養機能<sup>2</sup>を果たす一方、耕作放棄に陥り水が張られず乾燥が進むと、豪雨などで地割れを起こし、棚田自体が決壊し、土砂災害になる恐れがあり、これは当該集落だけでなく、周辺地域、広域圏においても大きな脅威となる。

また、戦後多く植林された杉や檜などの人工林は、利用や管理が適正になされていれば自然林と同等の水源涵養機能を果たす。一方、間伐が行われないなど管理放棄されると、日照の悪化により地表植物の生育が悪化し、地表が露出すると本来森林が保有している水源涵養機能が働かず、雨水が土砂とともに即時に河川に流出してしまいう上に、倒木などもあわせて流出するため、特に水害や土砂災害の被害が拡大する恐れがある。水路についても適正な管理がされていれば、水量調節機能が働く一方、管理放棄され、水路の目詰まりや断絶などが進むと、冠水が発生しやすくなり、水害被害の拡大を助長してしま

図表21 中山間地の管理放棄林



資料：筆者撮影

う。

このように、中山間地域で二次的自然が適正に管理されなくなることによって発生する負の影響は、河川を通じ、周辺地域や下流の都市圏などに対しても、水害リスクの拡大や漂着ごみの集積といった形で生活環境に大きな悪影響を及ぼすことが懸念されている。

つまり、中山間地域集落、特に水田や人工林などをうまく活用し、二次的自然が多く存在している集落が衰

退・崩壊することは、当該集落だけの生活環境が悪化するという問題にとどまらず、周辺地域や遠く離れた流域圏の都市の生活環境の悪化と表裏一体であるということ強く認識していかなければならないといえる。

## 6 | 生活環境の保全に向けた指針

中山間地域の集落の衰退・消滅に伴うわれわれの生活環境への影響を最小限にとどめるためには、どのような政策方針や具体的な取り組みが求められるのか。

これまでの政策方針が今後限界を迎える可能性が高いことを示唆した上で、新たな政策理念と具体的な取り組み方策について提案したい。

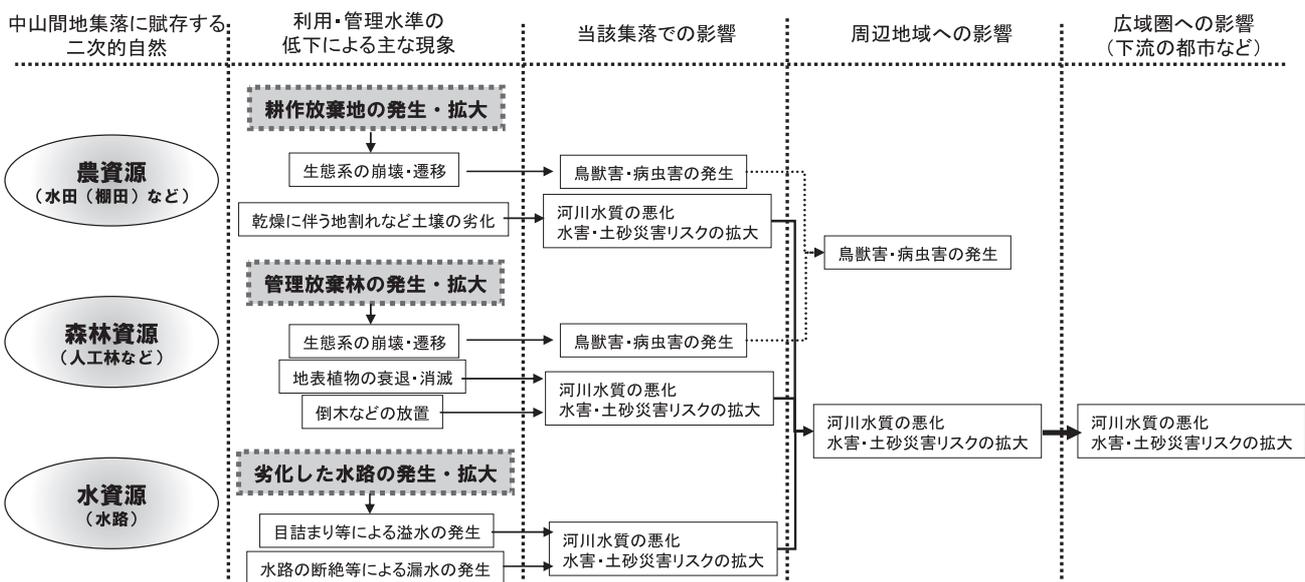
### (1) 2つの面で限界を迎えるこれまでの政策方針

自然林や原野であった中山間地域に人工林や棚田などの二次的自然を生み出してきたのは、主にそこに定住し、土地を所有する住民であった。

そして、その二次的自然は農林業などの産業を通じて、適正に維持・管理され、その多面的機能を発揮してきたといえる。

こうした経緯から、多面的機能を維持させるための国

図表22 中山間地集落の衰退・消滅が及ぼす生活環境への主な影響



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

としての政策支援も中山間地域等直接支払制度<sup>3</sup>に代表されるように、住民に対する交付金や補助金などの経済的支援を行うことで定住や経済活動を継続させ、それを通じて森林や農地などの管理を維持させるという手法が主流となっている。

しかし、こうした手法で中山間地域の二次的自然を維持・保全する手法は、社会経済潮流の変化の中で今後、2つの面で限界を迎えることが指摘できる。

一点目は、住民（定住者）を基点としている点である。すでに本稿で検証してきたが、人口減少社会に突入したわが国において、中山間地域は特に著しい人口減少が見込まれ、一定量の集落が消滅することも想定されているところである。

こうした中で、高い多面的機能（裏返せば、集落の衰退・消滅により周辺地域や流域の都市部に大きな影響を及ぼす恐れが高い）を有する集落の二次的自然を維持・管理していくうえで、住民の活動だけに依存する方法は、いずれその限界性が顕在化してくることは明らかである。

二点目は、経済的支援を基点としている点である。中山間地域において、農業や林業といった活動が継続されてきたのは競争力が弱いとはいえ、その集落で産業に従事する担い手が存在してきたからである。しかし、高齢化を迎え、身体機能が低下すると、経済的支援を受けても農林業等を継続することは極めて困難であり、経済的支援の効果は期待できなくなる。

**(2) 求められる「政策のパラダイムシフト」**

以上のように定住者と経済的支援という面に依拠して

きたこれまでの政策方針では、今後その限界性を迎えることが濃厚である。では、どのような手法で中山間地域の二次的自然を維持・保全し、われわれの生活環境への影響を食い止めればよいのか。以下、2つの視点から新たな政策理念を提案したい。

**①独立した政策理念の提示—対象の選択化—**

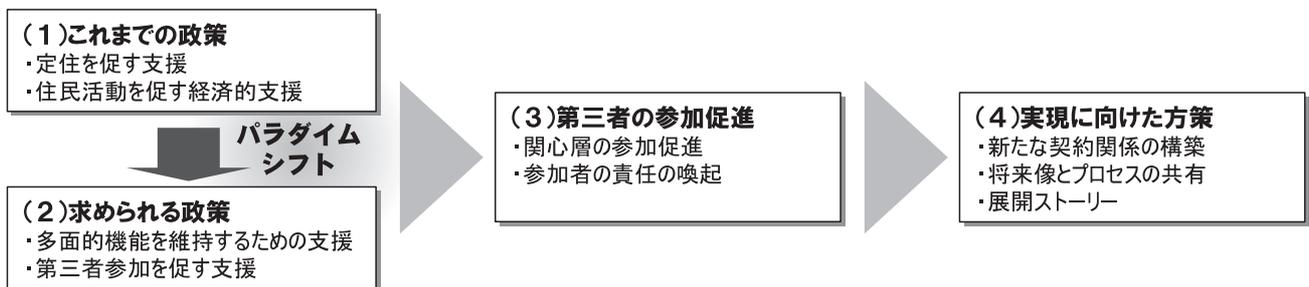
「国土の均衡ある発展」の政策理念が物語るように、わが国では中山間地域を含め、その地に定住し続けられるように生活の基礎条件を整えることを優先課題として考えてきた。

そして、徐々に中山間地域の集落とその二次的自然が持つ多面的機能が科学的に証明されてくるにつれ、多面的機能の維持も中山間地域での生活の基礎条件を整え、定住を促進する政策の実施根拠ともなっていく。

こうした経緯から中山間地域等直接支払制度など中山間地域の住民や集落に対する交付金や補助金は、その目的が経済的支援等による定住促進であるのか、多面的機能の維持・保全であるのか、その区別は必ずしも明確にされていない。言い換えれば、集落の活力がまだ維持されている中では、これらの目的を相乗りさせる形で政策の推進が可能であったといえる。

しかし、超高齢化を迎えた集落など衰退・消滅の危機にある集落ではこれらを相乗りさせた形での政策推進は困難であり、集落に残っている住民の生活を保障していくための政策と、周辺地域や流域の都市部にも影響を及ぼす多面的機能の維持・保全を目指す政策は区分し、後者について以下のような独立した政策理念を提示してい

図表23 生活環境の保全に向けた指針



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

く必要がある。

**a. 維持・保全すべき地域の選択化**

多面的機能の維持・保全を目指す政策については、その集落の住民や生活とは一定の距離を置き、集落が持つ二次的自然による多面的機能を客観的に評価した上で、高い多面的機能（周辺地域への大きな影響の懸念）が認められる集落に限ってその政策の対象とすべきである。

その際、効率性や持続性の観点から、今後も維持されることが濃厚な集落においては、従来通り定住促進により多面的機能の維持・保全を図ることが最も好ましいといえる。

その一方で衰退・消滅の危機になる集落においては、集落の住民に依拠する形ではなく、第三者の維持・管理による枠組みを構築していく必要がある。

**b. 維持・保全手法の選択化**

住民による維持・保全にしても、第三者による維持・保全にしても、農地や森林といった二次的自然はもちろん当初の目的にそって活用されることが多面的機能の発揮の面からも望ましいといえる。

例えば棚田においては田植え・除草・稲刈りという利用サイクルの中で多面的機能が発揮されるものである。しかし、こうした本来のサイクルを成り立たせるためには十分な担い手が必要となり、衰退・消滅の危機にある集落や、第三者が維持・保全をするにしても多頻度で現地を訪れることは難しい。

こうした場合、多面的機能を維持・保全しながら、最も投入する作業量を軽減させる方策を採用していくことが必要である。

同様に棚田を例にとれば、稲作を実施しなくても、水張りや耕運だけでも定期的に行うことができれば、水源涵養機能が働くとともに、乾燥による地割れや棚田の決壊を防ぐことができる。

また、人工林においても将来的に産業利用が見込まれない地域については、自然林への遷移を目指した管理を行い、最終的には人の手をかけずに多面的機能を発揮できる森林にしていく取り組みも有効である。

このように、棚田や人工林など本来の維持・保全方法がある土地においても、多面的機能の維持・保全の観点から最も効率的な方策を採用していく視点が重要である。

**②土地の「所有重視」から「利用重視」への転換**

中山間地域の二次的自然が持つ多面的機能は、面的な広がりのある維持・保全によらず、パッチワーク的な維持・保全の取り組みにとどまると、その効果を十分に発揮させることは難しい。

そのため、多面的機能を維持・保全するという目的を果たすためには一定面積の土地を対象とする必要があり、その場合、複数の所有者の合意形成が必要になることが多い。

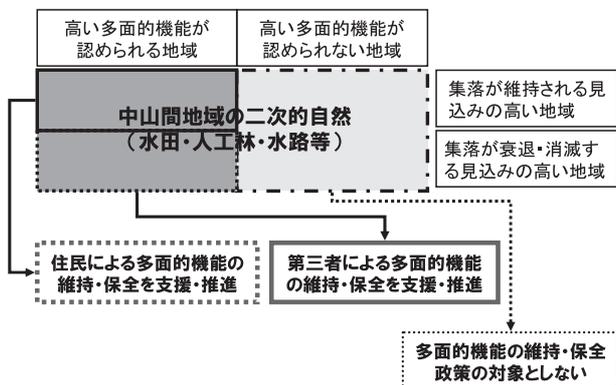
現在、わが国の農林地、特に農地については戦後の農地改革以来、自作農の土地所有を重視してきており、土地の売買や企業参入に関しても厳しい規制を設けてきた。

そのため多面的機能という「公共財」としての価値を持つ中山間地域の農林地であっても、土地所有者の賛同が得られなければ、その適正な維持・保全もままならない状況にある。

所有者が自ら管理し、多面的機能の維持・保全を図ることが困難な地域において求められるのが、農林地等の所有と利用の区分を促進し、適正な利用の観点から効果的な維持・保全を図ることである。

現在、農林水産省では農業の競争力向上に向け、農地の集約化や新たな担い手を確保する面から、一般企業に

図表24 維持・保全すべき地域の選択化



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

対する農業参入規則を緩和する動きや農地の賃貸や換地などをあつせんする新たな組織を市町村に設置する案などを提示（農林水産省・農地政策に関する有識者会議（2007年8月24日資料より））するなど、所有と利用を区分し、適正な利用が促進されるよう制度を改正する動きがある。

多面的機能を維持・保全するための取り組みに対しても同様の方策が求められ、所有者の財産権を維持しながら、第三者による維持・保全が可能となる枠組みを提示していく必要がある。

### （3）第三者による維持・保全の実現に向けて

では、新たな手法によって、中山間地域の二次的自然を維持・保全していくために、第三者の参加をどのように促していくべきか。

#### ①関心や意欲のある層の参加促進

一つには、意欲ある市民の参加を促し、新たな担い手として確保していくことである。近年、地球温暖化や資源枯渇問題等を背景にして、市民の環境問題に対する意識は高まっており、その一環として、国内の森林保全の必要性は共通理解となりつつある。また、若い世代や団塊の世代を中心に、農山漁村での生活や作業体験へのニーズは高まっている。このような人々の意識を具体的な行動へ結びつけていくことがまず、第一の方針として有効である。

#### ②受益やリスクを共有する主体の「責任」の喚起

もう一つは根本に立ち返り、中山間地域における二次的自然の多面的機能の受益者を見つめ直すことである。そもそも、中山間地域を含む農山漁村と都市部は相反する関係ではなく、連続する自然体系の中で、相互に生活環境が影響を及ぼしあいながら成立している。

前項で述べたように、特に、中山間地域の二次的自然は広域に影響を及ぼしており、地域の共有財産であるといえる。共有財産の保全に向けては、恩恵やリスクを共有する関係者がそれに応じた負担を担う責任が生じる。

例えば、流域圏という視点からみると、水源である上流地域で適切な涵養が行われなければ、下流地域では水

不足の問題が生じる。故に、涵養機能を果たしている森林やため池、水田などの保全は上流だけでなく下流地域においても、自らの生活環境を維持する上で必要な取り組みなのである。

つまり、第三者として、利益やリスクを共有する都市部の市民や事業者が、中山間地域の二次的自然の適正な維持・保全に向けた責任を有する関係にあることを自覚し、責任に基づいた行動態勢の構築こそがあるべき姿といえる。

ここで行動態勢を構築していく上で「責任」という点を特に重要視する必要がある。

現在、例えば農地においては企業をはじめとする新たな主体の参画を促していく制度が次々に構築されてきているところである。2003年に構造改革特区制度を活用し、遊休農地が相当程度存在する地域に限定して、企業やNPO法人等の農地利用が可能となり、2005年にこの制度が全国展開される形で特定法人貸付事業が施行された。これを受けて、2006年3月時点で156法人の参入がみられるところである。

市場原理の中でこうした利用を促進する制度が整えられていく一方、中山間地域の真に保全すべき二次的自然は、往々にして大都市から遠く、急傾斜でかつ小規模な土地が多いため、市場原理にゆだねたのでは十分な維持・保全が図られる可能性は低い。

また、意欲や関心を持つ市民の取り組みも、個々の生活事情の変化により継続的な活動を期待するには限度がある。

そこで、単に意欲や経済的メリットがあるといった形での参画だけでなく、次世代によりよい生活環境を維持・保全するという「責任」に基づく、態勢の構築が持続的な取り組みの第一歩になるのである。

ここで参考となるのが、多様なポリシーミックスの下で進められている地球環境問題の解決に向けた取り組みである。まず、科学的な証明に基づいて、地球温暖化のメカニズムとリスクが関係諸国間で共有され、地球の将来像（課題解決の目標とプロセス）を示した議定書を定

め、批准国はその目標達成の義務を負う。これを受けて官民が協働で取り組む体制が構築されている。同時に、環境教育が浸透し、市民の環境配慮型行動に結びつき、それが市場からの圧力となって事業者の環境問題に対する取り組みを促進させる結果となっている。

#### (4) 実現に向けた方策

以上のように、第三者による維持・保全の実現に向けたポイントは①関係者間の合意形成（約束）、②ビジョンの共有、③行動に結びつける運動、である。

最後に、これらのポイントを踏まえた具体的な推進方策について例示とともに提案する。

##### ①都市部と農山漁村の新たな契約関係の構築

第三者の持続的な参加を確保するためには、まずは、中山間地域の二次的自然の保全を通じて、恩恵を受ける（利益を得る）主体を特定し、参加を促すことである。

保全活動を通じて、下流域に住む市民は安定した水資源の供給や水害リスクの軽減等の利益を享受できる。また、もう少し視点を広げると、都市部の消費者は生産者の顔の見える安全・安心な食料を享受できる。さらに、農作業体験や環境教育フィールド、自然とのふれあいを通じた癒し・セラピー効果、景観・文化の保全等の効果を期待することができる。

このような主体を特定した上で、互いに利益を得る主体間において、二次的自然の保全において果たすべき役割を明確にするためにも、組織間・地域間での協定など契約を締結（あるいは協議会を設立）することが、中長期的に活動を推進していく上で重要となる。

例えば、世田谷区は、区民のふるさとづくり、健康増進を目的として、群馬県川場村と「区民健康村相互協力協定」を1981年に締結し、川場村との自然や農作業体験をはじめとして多数の交流プログラムが継続的に実施している。

なお、こうした契約や協定を推進していく上で、都市部の参加者や情報を集約する窓口を組織化していくことがポイントとなる。

都市部の組織化（組織を通じた第三者の参加）による

メリットは、会社単位や地域単位など、都市部の住民（第三者）の属性に応じた窓口を設置することができ、情報発信の集約化を図ることができるとともに、参加者個人のニーズを集約し、中山間地域の関係者等と調整を相対で図ることができるなど、受入側と参加側という一方的な関係ではなく、双方向の協働に結び付けていくことが可能となる点である。

##### ②関係者間における将来像とプロセスの共有

意欲のある市民の活動に加え、昨今では企業の社会貢献活動も積極的に行われるようになり、自治体を通じて企業が森林を借り受け、森林管理費用を負担するとともに、環境教育などのフィールドとして活用可能な「企業の森」制度や、棚田ボランティアに社員を派遣する取り組みなど、多様な活動がみられるようになってきた。

企業のCSR活動が一般社会に浸透していく中で、このような都市部の企業や自治体、大学、NPO等の組織との連携が今後一層進むものと考えられる。

しかし、こうした活動の対象となる森林や農地の選定にあたっては、二次的自然の機能発揮に基づく整備の必要性よりも、所有者意向や参加者にとっての整備のしやすさが優先され、小規模な単位で散在している状況にあり、面的広がりを持たない二次的自然の維持・保全は多面的機能の保全には十分に寄与できない可能性がある。

前項で述べたように、まずは、二次的自然のうち、高い多面的機能を発揮しうるエリアを決定し、機能を発揮しつつ投入負荷の少ない維持・保全手法を専門家の技術的なアドバイスも得ながら決定していくことが必要となる。

特に、森林整備の場合は、対象エリアの地勢条件や維持・保全手法によって、一般市民による整備が困難なエリアが多く、地元の森林組合などに整備を委ねることが不可欠となる。このため、整備を委託するための計画的な資金運営体制の構築も維持・保全手法の一部として非常に重要である。

このように、第三者を含めて、所有者や地元管理者など複数の関係者が関与しながら、多面的機能を十分に発

揮するよう二次的自然の維持・保全の取り組みを行っていくためには、関係者間で、対象となる自然の将来像とそれに向けた整備プロセスの合意形成をはかった上で、各者の役割を分担し、計画的に遂行していくことが不可欠である。

関係者の合意形成に向けては、自治体が事務局となつて、所有者と都市部との調整を図り、合意にいたるケースが主流である。昨今では、西山森林整備推進協議会のように、森林所有者、地域住民、学識経験者、ボランティア、都市部企業、自治体など関係者が一同に介する協議会において、森林の維持・保全手法を検討し、合意形成を図る場を設置するケースもみられる。

### ③理論とニーズを踏まえた展開ストーリーの必要性

第三者による二次的自然の維持・保全を促していくためには、農山漁村、都市部を問わず、まずは中山間地域の二次的自然が次世代に残すべき共有財産であるという理解を得て、果たすべき責任を自覚してもらうことが必要である。

そのためには、二次的自然が有する多面的機能の根拠となる、科学的な裏づけを示すことが不可欠となる。これまで多くの学術論文や調査研究において、二次的自然の多面的機能の科学的なメカニズムが示されてきたところである。しかし、メカニズムの説明に当たっては、専門的な知識を必要とするため、運用が容易ではないのが現状である。

現在国では、学識経験者を交えて、これらの維持・保全にかかる分かりやすい評価手法の検討が開始されたところであるがこうしたものさしを広く一般に普及させていく必要がある。

また、具体的な行動へと結びつけるためには、理論に

基づく合意形成だけでなく、参加者の楽しみやロマン、ライフスタイルに応じた第三者のニーズに訴えかける、分かりやすいストーリーも重要な視点である。

例えば、単に植樹を行うのではなく、昔の人が子供や孫のために木を植えたように、1本1本に参加者の子孫の名前を付し、次世代に森や山を残していく取り組みとする。それによって、森や山は関係者のふるさととなり、より深く持続的なかわりを促す効果が期待される。

## 7 | おわりに

本稿では、人口の地域格差がわれわれの生活環境に与える影響ということにフォーカスしたため、中山間地域集落の衰退・消滅による影響を、あえて二次的自然の劣化による影響に言及をとどめてきた。

しかし、中山間地域はわが国固有の地形や自然と共存しながら多様な文化を構築している点や、都市圏の災害危険性が危惧される中で、中山間地域は緊急時の食料基地としてのポテンシャルも秘めていることから、その存在自体が共有すべき財産であるともいえる。

その共有すべき財産ともいえる中山間地域が、わずか50年余りの人口移動の末、その一部が姿を消そうとしているのである。

豊かな社会、成熟した社会を測る一つの指標は「多様な生き方を抱擁し、個性ある暮らしを選択できる社会」であると思う。

わが国が真に豊かで成熟した社会に移行し、都市と農山漁村という対局の関係性ではなく、お互いの暮らしを支え合える共生の関係性が生まれ、定住意欲のある中山間地域の集落が未永く維持されていくことを心から願い、本稿の締めとしたい。

### 【注】

<sup>1</sup> 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査

<sup>2</sup> 豪雨時の雨水などを貯留し、河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水を緩和させるとともに、川の流量を安定させる機能

<sup>3</sup> 農業生産条件が不利な状況にある中山間地域等における農業生産の維持を図りながら多面的機能を確保するために、耕作を継続する集落に対して一定の交付金が支払われる制度（2000年度導入、2005年改定）