

栃木県における中山間・過疎地域のあり方

—那珂川町・小砂地区の取り組みから—

(1) テーマ設定理由

現在、日本では少子高齢化、人口減少が進んでおり、特に中山間地域での過疎化は、深刻な問題となっている。栃木県も中山間地域に指定された市町が分布しており、そういった問題は無視できない状況にあるといえる。また、自分はいわゆる「田舎」の豊かな自然や美しい風景に魅力を感じており、それらは日本にとっても次世代へ引き継いでいくべき貴重な資源だと考えている。そのため、過疎化によって中山間地域が荒廃し、それらが失われていくことに非常に危機感を感じていた。こういった経緯から、中山間地域での過疎化についてより深く調査してみたいと考え、このテーマを設定するに至った。本稿では、栃木県の中山間地域における過疎化の現状を見ながら、そこから引き起こされる課題やそれに対する対策などについて調査していく。そして、県内でも特に那珂川町・小砂地区の取り組みに注目し、今後の中山間・過疎地域の在り方について考察していく。

(2) 日本における中山間地域の現状

農林統計上の定義では、中山間地域とは、農業地域類型のうち、「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域を指す。また、食料・農業・農村基本法第35条において用いられている、「中山間地域等」という文言には、上記の農林統計上の中山間地域のほか、地域振興立法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、山村振興法、過疎地域自立促進特別措置法、半島振興法、離島振興法など）の指定地域が含まれている¹。後述する中山間地域等直接支払制度では、「中山間地域」を後者の地域振興立法の指定地域と定義しているため、本稿でも地域振興立法指定地域を中山間地域として論を進めていく。日本においては、中山間地域が総土地面積の約7割を占めており、ここでの農業は全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割に達している²。

中山間地域に関連する主な制度としては、中山間地域等直接支払制度がある。これは、「農業生産条件の不利な中山間地域等において、集落等を単位に、農用地を維持・管理していくための取決め（協定）を締結し、それにしたがって農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する仕組み」となっている。対象となるのは、中山間地域内にあり、傾斜の強さや高齢化率・耕作放棄率の高い集落にあるか否か等の基準を満たしている農用地である。また、交付金は、協定参加者の話し合いにより、地域の実情に応じた幅広い用途に活用できる。中山間地域では、少子高齢化や人口減少が著しく、農業や集落の維持が難しくなっているため、この制度を有効活用することで、農業生産の維持や中山間地域が持つ多面的機能の確保、地域の活性化に結びつけることを目標としている³。

(3) 日本における過疎地域の現状

一方で、過疎地域の要件は、人口要件と財政力要件が過疎地域自立促進特別措置法で設定されており、これには 2000 年の法律制定以降、改正ごとに新たな要件が追加されている。2017 年の改正時に追加された人口要件としては、①1970～2015 年の人口減少率が 32%以上、②1970～2015 年の人口減少率 27%以上かつ 2015 年の高齢者比率が 36%以上、③1970～2015 年の人口減少率が 27%以上かつ 2015 年の若年者比率が 11%以下、④1990～2015 年の人口減少率が 21%以上という①～④のいずれかに該当するということが規定されている。ただし、①、②、③の場合、1990～2015 年の間に 10%以上人口が増加している団体を除く。また、財政力要件では、3 か年（2013～2015 年度）平均の財政力指数が 0.5 以下であり、公営競技収入がある場合は 2015 年度の売上金が 40 億円以下であることが規定されている⁴。全国過疎地域自立促進連盟によると、2017 年 4 月時点で、過疎関係市町村は 817 あり、これは全国の市町村数の 47.6%に上る。面積で見ると、日本の国土の 59.6%が過疎地域であることになる⁵。

過疎地域に関連する法としては、過疎地域自立促進特別措置法がある。これは、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的」としている（法第 1 条）。具体的な施策としては、国からの補助のかさ上げ（法第 10 条、第 11 条）や過疎地域自立促進のための地方債（過疎対策事業債）の発行（法第 12 条）、地方税の課税免除（法第 31 条）などがある⁶。また、過疎市町村等が行う「先進的で創造性の高いソフト事業」を幅広く支援するために、交付金（過疎地域等自立活性化推進交付金）を交付する過疎地域等自立活性化推進事業や、基幹集落を中心に複数集落で構成される「集落ネットワーク圏」における集落の維持・活性化のための取り組みを支援するため、交付金を交付する過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業といった事業も展開されている⁷。

以上のように、中山間・過疎地域を支援する制度には様々なものがある。しかし、人口減少の進行が予想されている将来、耕作放棄地などの増加により中山間地域の維持費がかさんだり、過疎地域自体が増加したりすることは明白である。そのため、現時点の支援制度における経済的支援などがそのまま維持できるのかどうかは難しいところであるといえる。

(4) 栃木県における中山間・過疎地域

栃木県では、地方振興立法のいずれかによって指定された市町は、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、小山市、大田原市、矢板市、那須塩原市、那須烏山市、茂木町、塩谷町、那須町、那珂川町の 9 市 4 町ある⁸。そのうち、過疎関係市町としては塩谷町、那珂川町、茂木町、日光市（のうち旧栗山村、旧足尾町）の 1 市 3 町がある⁹。

これらの過疎地域を対象としている施策には、栃木県過疎地域自立促進方針（2016～2020年度）などがある。これは、先述した過疎地域自立促進特別措置法第5条に基づき、栃木県の過疎地域の自立を促進するための方針を定めたものである。ここからは、これをもとに栃木県の過疎地域の現状についてまとめていく。

過疎地域人口は、1960年から2015年までの55年間に52.6%減少している。また、2015年の高齢化率（65歳以上）は35.8%と高い値をとっている。そのうえ、1990年から2015年までの25年間における高齢化率の上昇ポイントは、非過疎地域が13.4ポイントであるのに対して過疎地域は17.0ポイントであり、非過疎地域の約1.3倍の速度で高齢化が進展している状況にある。このように、過疎地域は非過疎地域と比べ、人口減少・高齢化がより深刻になっているということがわかる。

続いて、過疎地域における農業出荷額、年間製造品出荷額、年間商品販売額を見てみると、いずれも非過疎地域の数値を下回っており（すべて2015年の値）、農業、工業、商業の面においても、非過疎地域との差が発生している。また、16年度における過疎市町の地方税の歳入総額に占める割合は26.5%で、非過疎市町の39.5%を大きく下回っている。一方、地方交付税が歳入に占める割合は26.0%（非過疎市町9.9%）であり、地方債は12.0%（非過疎市町6.8%）を占めている。よって、過疎地域は非過疎地域に比べ、依存財源に大きく頼った財政構造になっているといえる。こういった、過疎地域の財政基盤が脆弱な状況は、市町村の財政力を示す指標である財政力指数（2016年度）の平均が0.470と、県平均の0.723よりもかなり低くなっていることから読み取れる¹⁰。現在のように、交付金などに頼ったままでいると、過疎市町やそこに住む住民の主体性が損なわれ、ますます過疎化に拍車がかかる恐れがあるのではないだろうか。

(5) 那珂川町・小砂地区の概要

栃木県内の中山間・過疎地域の中から、那珂川町、特に小砂地区に注目し、そこでの取り組みなどを取り上げていく。まず、那珂川町と小砂地区の概要についてまとめる。那珂川町は、栃木県の北東部に位置する、人口16,641人（2018年6月1日現在）、総面積192.78km²の町である¹¹。その北部に位置するのが小砂地区で、伝統的な地域資源である小砂焼き・菊炭や小砂里山の芸術の森、住民主体の活動などが評価され、2013年10月4日に県内で初めて「日本で最も美しい村」連合への加盟が承認された¹²。この団体は、「素晴らしい地域資源を持つ美しい町や村や地区が、『日本で最も美しい村』を宣言することで自らの地域に誇りを持ち、将来にわたって美しい地域づくりを行い、地域の活性化と自立を住民自らの手で推進することを支援」しているNPO法人であり¹³、現在は全国で63の町村または地域が加盟している。加盟条件としては、①人口が概ね1万人以下であること、②地域資源（景観、文化）が2つ以上あること、③連合が評価する地域資源を活かす活動があること、の3点を満たすことが必要とされている¹⁴。

(6) 那珂川町・小砂地区における取り組み事例

ここからは、小砂地区における取組について、実際に那珂川町に2018年6月9日から2日間滞在した経験を盛り込みながら取り上げていく。大まかな滞在スケジュールは、最初に那珂川町の観光地などを巡り、小砂地区の農家民泊で一泊してから「ドングリフェスタ」というイベントや里山資源に関するトークセッションに参加するというものであった。

まず、1日目は、寺社や道の駅、やな、那珂川町馬頭広重美術館などをまわった。狭い区域に多くの観光資源・歴史的資源が集中していることが印象的であった。そして、小砂地区に入ると、交通量がかなり減って自然が豊かになり、町中とは空気ががらっと変わったように感じた。

宿泊した農家民泊では、受け入れ先の方のお話を聞くことができた。その中でも特に印象的だったのが、「国や地方公共団体に頼らない自活」が重要であり、「自活」とは「自分たちで金儲けをする」ことであるという話だ。小砂地区でも、谷津田など補助金がもらえないものもあるらしく、国や地方公共団体からの補助金だけに頼っていては、地域を維持することができないのである。小砂地区では、自分たちの力で収入を得るために様々な事業を行っている。例えば、「棚田オーナークラブ」という取り組みでは、棚田の田植え・草刈り・稲刈り、どんぐり交流会などのイベントへの参加、田植えと稲刈りの際の農家民泊（1泊2日）などの農業体験を年会費3万5000円で提供している¹⁵。これとは別に、中学生や外国人を対象とした農家民泊も行っている。そして、こういった活動によって得た収入や、小砂での活動に賛同した企業からの支援金を、景観維持やその他の活動などに活用している。また、草刈りやイベント時の食事の提供などは地元のボランティアの方々が行っているが、これは無償ではなく、多少の賃金が支払われているのだそうだ。民泊の方は、「タダはだめだ」と繰り返し話していて、ボランティアはタダだと長続きしないため、どんなに少ない賃金でも払うということが重要だと強調していた。

2日目の午後は「里山の資源と芸術」という内容のトークセッションに参加した。小砂地区には、伝統工芸の小砂焼や付近に3つもある美術館といった、芸術に関する地域資源が多くあるという経緯から、芸術分野の活動にも力を入れている。代表的な例としては、小砂の里山を美術館に見立てて「里山とアートの関係性」を提示することで、「芸術表現を通じて地域の魅力を掘り起こし、環境とゆるやかに調和する新しい文化を形づくること」を目的とする「KEAT小砂環境芸術祭」があり¹⁶、2013年に第1回、2016年に第2回が開催された。これに加えて、3年ごとに開催される美術展覧会という意味の「Triennale」をKEATから取ったKEA小砂環境芸術展も開催されている。KEATの活動は「日本で最も美しい村」連合加盟の際に評価の対象にもなった。現在も閉園した保育園や廃校などを製作期間中の滞在場所として提供し、外部から芸術家や美大生たちを受け入れているという。

(7) 小砂地区への現地訪問を通して

小砂地区はまさに「田舎」であったが、景観は非常に美しく、私のイメージしていた過疎地域とは違って人々が生き生きとしていた。そして、実際に活動を見たり、現場の方の話を聞いたりしたことで、中山間・過疎地域を維持していくための活動に必要なことが少しだけ見えてきたように思う。

まず1つ目は、行政に頼りすぎず、住民や地域に係わる人々が自ら行動を起こすことである。小砂地区では、「日本で最も美しい村」連合加盟に向けた運動も、様々な取り組みも住民らが中心となって行ってきた。そこに係わっている当事者だからこそ、地域に対する愛情や問題意識が強いため、より地域に根ざした、その地域らしい活動が行えるのではないだろうか。2つ目は、地域資源を活用することである。小砂地区で行われている活動は、どれも地域資源をうまく活かしたものであった。豊かな自然、小砂焼、美術館、廃校といったものだけでなく、木材に詳しい人、ご飯をおいしく炊ける人といった人的資源も活用していくことで新たな魅力作りにつなげていた。そして、その地域のことを知り尽くしている住民や、新たな視点で地域の良さに気がつくことができる外部の人間という、現場の人々の主導だったからこそ、地域資源をうまく魅力につなげていけたのではないかと考える。3つ目は、継続させることである。どんなに熱意があっても資金がなければ何もできず、どんなに収入が多くてもその地域の人々が疲れてしまえば続かない。民泊の受け入れ先の方が言っていたように、活動を長続きさせるには、ある程度の資金と、自分たちのできる範囲で無理せず動くということが必要だといえる。

(8) これからの中山間・過疎地域

現在、中山間・過疎地域には、その他の地域との格差や集落の維持など多くの課題が山積している。しかし、私は非過疎地域との格差を完全に埋めるのは現実的ではないし、そうする必要はないと考えている。もちろん、インフラ整備や鳥獣被害対策など、住民が暮らしやすい環境にすることは重要であるし、最低限の環境を維持しなければ人口流出はますますひどくなるだろう。しかし、過疎地域と非過疎地域、あるいは中山間地域と都市部とを比較し、劣っている部分にばかり注目するのは無意味な行為である。短所も裏を返せば長所になるというように、中山間・過疎地域が他地域よりも劣っていると見える部分も見方を変えれば強みになるはずだ。よく「ここは田舎だから何もない」という話を耳にするが、「何もない」ことがその地域の魅力となるのかもしれないし、本当は「何もない」のではなく、単に「気づいていない」だけなのかもしれないのだ。ないものねだりをするよりも、地域について深く理解し、そこにある資源をどううまく活用していくのか考えていくことのほうが重要であるのではないだろうか。そして、そのような元々地域にある資源を一番良く知っている住民や、新たな視点で資源を見出してくれる外部の人間が主体となって資源を活用していくことで、地域の魅力がより引き出されていくはずだ。

小砂地区の場合は、こういった地域資源と人々の力の活用が上手になされていた。特に、年配の方々が持つエネルギーには、目を見張るものがあった。しかし、現在の取り組みをさ

らに良くし、今後10年、20年と継続させていくには、若い世代の力も重要な鍵となってくるだろう。そのために、まずは小砂に興味を持ってもらうことが必要だ。今回、小砂地区についてインターネットで調べた際、イベントなどの情報が様々なサイトに分散していた。そこで、「日本で最も美しい村」連合サイト内の小砂地区のページ、あるいは新たに作った小砂地区のホームページに情報を集約することで、外部の人間が小砂について気軽に調べることができるようになり、興味を持ってもらいやすくなるのではと考えた。そして、一度小砂を訪れた人々に、継続的に小砂に係わってもらい仕組みを整えていくことも必要であると考えた。例えば、棚田オーナーとしての期間が終了した人々を対象としたイベントなどを定期的に行うことを提案する。これは、棚田オーナークラブの家族と継続的に交流が続くことで、次の世代へとつながりが広がっていくことを期待したものである。小砂地区には、これからも無理をしない範囲で工夫を凝らしながら、美しい自然や豊富な地域資源を守ってほしい。

今後、日本における過疎地域はますます増加していく。しかし、少子高齢化や人口減少等を背景とした税収の減額や社会保障費の増大などによって中山間・過疎地域対策へかけられる費用には限りがある。したがって、行政に頼るだけでなく、住民や外部から来た人間といったその地域に係わる人々が主体となり、その地域にしかない資源を「強み」に変えていかなければならないといえる。これからの時代、中山間・過疎地域が生き残っていくには、地域の強みを見つけ出し活用していく力と、地域住民やその地域に魅力を感じてくれた外部の人間の行動力が必要不可欠であり、それらが欠けた地域から消滅してしまいうのではないだろうか。

¹ 関東農政局 HP「地域振興法5法の指定状況」(2018年5月閲覧)

http://www.maff.go.jp/kanto/nouson/shinkou/sanson_sinkou_kakari/171201.html

² 農林水産省 HP「中山間地域とは」(2018年5月閲覧)

http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/matome/ref_data1.html

³ 農林水産省 HP 中山間地域等直接支払制度「中山間地域等直接支払制度パンフレット(第4期対策)」(2018年6月閲覧)

http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/pdf/h30_panf.pdf

⁴ 総務省 HP「過疎対策の現状と課題」(2018年5月閲覧)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000513096.pdf

⁵ 総務省地域力創造グループ 過疎対策室「過疎地域の人口動態」(2018年6月閲覧)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000454447.pdf

⁶ 過疎地域自立促進特別措置法の概要(2018年6月閲覧)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000476787.pdf

⁷ 総務省 HP「過疎対策に係るソフト事業」(2018年6月閲覧)

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain4.htm

⁸ 関東農政局 HP 「関東農政局管内 地域振興立法 5 法 市町村別指定状況」(2018 年 6 月閲覧)

http://www.maff.go.jp/kanto/nouson/shinkou/sanson_sinkou_kakari/attach/pdf/171201-3.pdf

⁹ 総務省 HP 「過疎地域市町村等一覧(平成 29 年 4 月 1 日現在)」(2018 年 5 月閲覧)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000491490.pdf

¹⁰ 栃木県「栃木県過疎地域自立促進方針」(2016~20 年度)(2018 年 6 月閲覧)

<http://www.pref.tochigi.lg.jp/a03/town/shinkou/shinkou/documents/housinhenkou.pdf>

¹¹ 那珂川町 HP 「統計情報」(2018 年 6 月閲覧)

<http://www.town.tochigi-nakagawa.lg.jp/25data/>

¹² 那珂川町 HP 「『日本で最も美しい村』～小砂地区～」(2018 年 6 月閲覧)

<http://www.town.tochigi-nakagawa.lg.jp/shoukai/utsukushii-mura.html>

¹³ 「日本で最も美しい村」連合 HP 「連合の目的」(2018 年 6 月閲覧)

<http://utsukushii-mura.jp/about/purpose/>

¹⁴ 「日本で最も美しい村」連合 HP 「連合加盟について」(2018 年 6 月閲覧)

<http://utsukushii-mura.jp/about/accesion/>

¹⁵ 那珂川町 HP 「小砂里山農業体験『棚田オーナークラブ』参加者募集」(2018 年 6 月閲覧)

<http://www.town.tochigi-nakagawa.lg.jp/30section/035noushin/2018-0117-1431-46.html>

¹⁶ KEAT キート HP 「KEAT とは」(2018 年 6 月閲覧)

<http://koisago-art.net/about>