

# 北陸圏の農山漁村にみる基礎自治体および過疎高齢集落住民の現状認識と課題\*

Current Knowledge and Problems for Rural Districts in Hokuriku Area by Local Governments and by Depopulated and Aged Village Inhabitants\*

川本 義海\*\*

By Yoshimi KAWAMOTO

## 1. はじめに

過疎と高齢化による多くの農山漁村地域の衰退は高度経済成長期の1960年代以降、わが国において長年にわたる大きな課題である。2007年4月時点における過疎地域は全国で738市町村あり全1,805市町村の4割を占めるとともに、人口では8%に過ぎないものの面積では54%を占めていることから、これら地域への適切な対応は国土の維持保全の観点からきわめて重要といえる。

これまで過疎地域対策緊急措置法（1970）、過疎地域振興特別措置法（1980）、過疎地域活性化特別措置法（1990）、過疎地域自立促進特別措置法（2000）といった過疎対策がつぎつぎに実施されてきたものの、過疎と高齢化の勢いは衰えず、人口減少を十分に食い止めるだけの抜本的な緩和・解決策はいまだに見出されず今日に至っている。さらに国全体も少子高齢化が常態化する中で、過疎と高齢化は今や農山村地域だけの問題にとどまらず、今後の地域社会のあり方を考えていく上で避けて通ることのできない国民共通の大命題となった。しかしながら大多数が生活する都市の住民にとって、実際には過疎と高齢化が急速に進む農山村に対する実質的な関心はそれほど高くはなく、地理的には近くに位置するものの日常生活上では縁遠い存在でしかないのが現状でありまた大きな問題ともいえる<sup>1)</sup>。

一方で、近年では各地で発生している大規模な水害を背景として、安全で安心な生活空間の保障という国土保全の観点から、農山漁村の環境と都市の環境を一体的なものとしてこれら地域全体で考えるべきといった流域圏に代表される意識も徐々にではあるが醸成されようとしており、また地産地消といった活動も進み農山漁村が多面的に果たす役割を再認識し、人と自然が共生する空間として注目されつつある。

以上のことから国全体が本格的な少子高齢化を迎えた今、これらの地域は日本の将来像を先導して私達に明示的に示してくれる地域としてとらえることは重要であり、それゆえに数十年先の中長期を見据えた戦略的対応は限りある国土の有効活用においてきわめて有用な示唆を与えるものになるはずである。

そこで本研究では、これら過疎高齢集落（65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超える集落）に焦点を当て、その現状と問題点および集落を取り巻く地域環境を明らかにするために、北陸圏の基礎自治体を対象とした過疎高齢集落に対する現状認識調査および福井市における過疎高齢集落住民に対する現状認識調査をおこなう。さらにそこから具体的に提起もしくは想起される農山村計画および地域都市計画上の問題点を指摘する。これらにより研究対象としての学際性とその特質をふまえた過疎高齢集落研究の展開と議論の活性化に資する共生コミュニティの概念提示、ならびに将来の農山村集落の展望を開くための理論的枠組みの再構築に資する論点を整理する。

## 2. 過疎集落の現状と動向

### (1) 全国の現状からみた北陸圏の特性

ここではまず、既往の関連調査として現時点でもっとも全国の実態をとらえていると思われる「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最終報告」（国土交通省 2007）<sup>2) 3)</sup> を考察し、本研究の対象とする北陸圏の特性とその位置づけを明確にする。

この報告は、現在検討が進められている国土形成計画の基本理念の一つに挙げられているその特性に応じて自立的に発展する地域社会を実現するため、とくに中山間地域においてその地域社会を構成する最も基礎的単位である集落の実態を把握するために、国土交通省および総務省が共同で調査を実施したものである。報告の中では、「過疎地域における中心集落の振興と集落整備に係る調査」（1999）および「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（2000）にもとづく時系列比較により、集落の消滅やその後の状況、また集落の維持に向けた取り組みなどの調査から、農山漁村集落

\*キーワード：計画手法論、調査論、意識調査分析、地域計画

\*\*正員、博（工）、福井大学大学院原子力・エネルギー安全工学専攻（福井市文京3-9-1、TEL 0776-27-8763、E-mail ykawamot@anc.anc-d.fukui-u.ac.jp）

の今後について検討している。そのおもな知見から全国と北陸圏を比較整理するとおおよ次のとおりである。

#### a) 地域区分別集落数

全国では山間地 32%、中間地 29%、平地 30%、都市的地域 8%に対し、北陸圏ではそれぞれ 37%、23%、35%、5%となっており、全国平均よりも北陸圏はやや山間地と平地に二分された集落分布といえ、山間地と平地が山岳などで地理的に分断されている傾向にあることが推察される。

#### b) 人口規模別集落数・世帯規模別集落数

全国では 50～99 人規模が 25%、100～199 人規模が 24%とこれらで約半数を占めるが、北陸圏はそれよりやや多めでそれぞれ 27%と 30%であわせて 57%となっている。その一方で北陸圏は 10 人未満の極小集落が 4%となっており、全国平均の 2.5%に比べて多くなっている。また世帯規模でみた場合も、全国に比べて小規模集落の割合がやや多くなっており、1999 年から 2006 年までの一集落あたりの人口減少率は 13%と他の圏域に比べて高く（全国平均減少率 7%）なっている。あわせてその人口規模も一集落あたり 128 人と中国圏の 101 人や四国圏の 119 人に近づきつつある。一集落あたりの世帯数は 38 人と中国圏に次いで小規模であり、その増加率も 0.1%と変化がみられない。さらに一世帯あたりの平均人口でみると 2.9 人/世帯と他の圏域に比べ比較的高くなっている。これらにより北陸圏では核家族化の進行度合いは鈍化しているものの、世帯単位の消滅が多くみられるようになってきていることが推察される。

#### c) 集落数集落における高齢者割合

全国では 13%の集落で高齢者（65 歳以上）が 50%以上となっており、北陸圏もほぼ同様（13%）である。しかしながら、集落の全員が高齢者である集落が北陸では 1.3%となっており、全国の中でも中国圏、四国圏、中部圏と同様、超高齢集落が相対的に多いのが特徴的である。これらの集落は将来的にはほぼ消滅に向かうことが予測され、その跡地問題への対応は必然となろう。

#### d) 集落機能の維持状況

全国では良好 86%、機能低下 10%、機能維持困難 5%に対し、北陸圏ではそれぞれ 87%、8%、5%とほぼ同様である。この結果からみると、全体的には集落が維持されているといえそうである。しかしながら機能の低下や維持困難となっている集落は先の地域区分で山間地、集落人口で 25 人未満、世帯数で 10 世帯未満、高齢者割合で 50%以上に該当するような集落がおおよそ相当しているものと推察されることから、自治体ではその実態を十分に把握しているとはいえない。

#### e) 集落の消滅可能性

今後とも存続するとされる集落は全国では 84%に対し、北陸圏では 60%にとどまっている。また北陸圏で

は 10 年以内に消滅が 1.3%と全国（0.7%）より高くなっている。なお不明が 36%と極端に多いことから、今後消滅が確定的とはいえないまでも、存続しているかどうかとも疑わしいという微妙な状況にあることが推察される。

#### f) 北陸圏の実態のまとめ

以上の整理により、過疎と高齢化が全国に先駆けて進行した中国圏、四国圏ほどではないものの、北陸圏は全国平均に比べれば過疎高齢化は進んでおり、今後さまざまな問題がさらに顕在化することはほぼ間違いない。北陸圏の全人口動態を 1999 年と 2006 年の二時点比較でみると、人口ではマイナス 0.8%と首都圏と沖縄圏を除く他の圏域とほぼ同様の減少率を示しているものの、過疎地域に限定すると 14%と全国の中でも最も減少率が大きくなっている。このことから、北陸圏自体の人口規模の小ささと人口減少の割合の大きさとあいまって、消滅に向かう集落も多くなるのではといった不安が北陸圏では高いのではないかと推察される。また集落消滅後の跡地管理の状況については、全国平均では良好 35%、やや荒廃 35%、荒廃 25%となっているが、北陸圏ではそれぞれ 10%、50%、40%であり、管理が十分に行き届いていないことがうかがえる。その一方で、集落機能に対する認識はこれらの調査からみると実際よりかなり楽観視されているようであることから、後は関係する客観データのみならず、そこに住む住民の認識を通じてその実態と展望をより正確に把握することがとくに重要である。

### (2) 全国の消滅集落とその問題点

ここでは集落消滅の状況および実際に集落が消滅した後には発生する問題や課題を概括し、現存する集落で講じるべき方策について考察する。なお公表されている結果は圏域別となっていないため全国平均であり、また市町村担当者によるアンケート回答によるものである。

まず集落消滅の状況について、1999 年から 7 年間で 0.4%にあたる 191 集落が消滅している。その内訳は自然消滅が最も多く 57%であり、次いで公共工事による集団移転が 19%、その他 17%であり、住民の転居先は自市町村内が 36%、各地に分散転居が 23%、他市町村に転居が 20%であることから、基本的にはこれまでの生活圏に近い場所を選択していることがうかがえる。

つぎに集落消滅後の跡地管理についてみると、住宅や農地、森林、林地は 4 割程度元住民が管理しているものの、そのほぼ同程度あるいはそれ以上に放置されていることから、地域資源の利活用が手付かずの状況にあることが確認できる。

これらより、行政が直接的に関与しているものあるいは集落住民から多く指摘され要請されているものは問

題として大きく認識されているようであるが、その一方で、住民個々人の考え方や価値観に依存するようなものはほとんど指摘されていないという傾向にある。これは実際に問題がないためなのかそれともその問題を認識できていないだけなのかについての確に判断することの困難性を表しているといえ、集落住民の意識をよりしっかりと把握した上での確な判断をすることが必要である。

### 3. 北陸圏の集落実態と行政の認識

#### (1) 実態調査の概要

本章では、北陸圏の過疎高齢集落の実態を明らかにするために、福井、石川、富山の三県を対象に全 51 市町村の担当部署に対して郵送配布および回収にてアンケート調査を 2007 年 11 月に実施した。また集落住民の率直な認識を把握するために、福井市を対象として中山間地域に位置する高齢集落および準高齢集落（55 歳以上の高齢者が集落人口の半数を超える集落）に住む中学生以上の住民を対象（930 世帯）に戸別配布郵送回収によりアンケート調査を 2007 年 12 月に実施した<sup>4)</sup>。

市町村へのアンケートでは、集落数と集落区分、集落の高齢化や消滅の状況と今後の可能性、消滅後の跡地管理および地域資源問題に対する認識について調査をおこなった。なお設問項目は、先の国が実施した調査項目を基本として作成し、今回の調査結果と比較することを可能とすることにより、県・自治体レベルの実態をできるだけ把握できるようにした。さらに今回の調査では過疎市町村に指定されていない場合も含まれることから、実際にはさらに存在する該当集落を網羅することにより、地域全体の実情をより詳細にとらえることができると考えた。

集落住民へのアンケートでは、生活環境の評価、所有する土地の今後の管理、中山間地域に対する認識および地域資源問題に対する認識について質問した。この住民調査は先の国が実施した調査の中では実施されておらず、本研究における独自の調査である。結果として市町村から 42（回収率 82%）の回答、また集落住民から 239 世帯（回収率 26%）の回答を得ることができた。なお先に示した国の調査結果では、北陸圏の過疎市町村における集落数は 1,673 集落、うち高齢集落は 216 集落（12.9%）となっており、全国平均（12.7%）並みとなっている。

以下では、調査結果からみた過疎高齢集落の現状を考察するが、回答の状況から判断すると、現時点において該当集落の詳細な状況を行政側が十分把握しているとはいえないことが推察されるため、市町村アンケートの結果についてはあくまで参考としての考察に留め、断定的な見解は示さないこととする。

#### (2) 行政からみた現状認識

今回回答のあった自治体にある北陸圏の総集落数は 8,180 集落であり実際より少ないが、以降ではこれらについて考察する。アンケート回収率は福井が 94%、石川が 73%、富山が 100%であり、いずれも合併前の自治体数である。

まず各自治体における高齢集落の把握状況について、把握している自治体は 66%、把握していないあるいは公表していない自治体は 34%にのぼっている。この理由として、先の国による調査の対象外であった地域が今回含まれており、その実態をまだ未調査であることが考えられる。あわせて北陸圏といった地方広域圏レベルの実態は全国規模でおよそ把握され公表されているが、調査に先立って自治体レベルでの公表は前提とされていなかったことも一要因と考えられる。さらに高齢集落に該当する集落を特定し公表することがその集落住民の不安を増幅させたりイメージを悪くさせたりすることを懸念し、積極的に公表して議論に付することを避けてきたともいえる。

今後の集落消滅の可能性について、10 年以内も含めていずれ消滅するとされた集落は平均で 1.7%（石川の 2.5%が最多）、一方で存続するは 69.6%（富山の 61.7%が最小）で、不明が 29.1%（富山の 37.8%が最多）であった。以上のことから、現状としては石川が消滅集落問題にもっとも直面しており、将来的には富山が大きな不安を抱いていると考えられる。

つぎに消滅集落の資源管理の状況についてみると、住宅や森林・林地は元住民が管理、河川・湖沼・ため池は行政が管理している場合が多くなっているが、集会所や小学校、集落道路や農道は放置されている。また農地や田畑は元住民が管理もしくは放置されており、神社仏閣のみが放置も含めさまざまな管理がされている。

過疎の進行により土地管理不足が懸念されるが、森林や農地が放棄されることにより生じる可能性のある問題について整理した。この資源問題に対する認識についてみると、中でも産業廃棄物などの不法投棄、病虫害や鳥獣害、水資源確保機能損失、自然災害の危険性増大に対する問題意識が高くなっている。一方で空気の浄化作用の損失、食糧生産の減少、山道などの交通路遮断などは相対的に問題意識が低くなっている。

これら問題意識とそれらに対して主体的に取り組むべきところをみると、概して市町村に多くを期待していることが窺えるとともに、その他として JA や森林組合なども挙げられている。

#### (3) 福井市における過疎高齢集落住民の認識

対象とした福井市は人口 271,417 人、高齢化率は

25.2%、55歳以上でみると39.8%となっており、福井市内全707集落のうち、32集落(4.5%)が高齢集落、56集落(7.9%)が準高齢集落である。それらのほとんどは農山漁村に位置しているものの、一部市街部にもみられる。本調査では市街部を除く高齢および準高齢の両集落に限定してアンケート調査を実施することとした。

対象とした全88集落のうち、集落人口が10人未満の極小集落も10集落存在し、また高齢集落の半数以上の18集落は20人未満である。

まず中山間地域が有する洪水防止や水の涵養、空気の浄化といった多面的な機能に対する認識は高く(79%)、年齢が高いほどまた居住歴が長いほどその傾向が顕著である。さらにこれらの機能を保持するための環境税の導入について、68%が賛成の意向を示している。

また世帯主に対しておこなった今後の所有地管理の方法に対する回答から、共同管理に賛成が35%であったものの反対は25%、さらにどちらともいえないが40%と判断しかねている状況がみてとれる。

#### 4. 行政と住民の実態認識からみえる問題点と課題

アンケートの回答状況およびその内容からもこの過疎高齢集落に関することは将来的な問題として認識はしているものの現時点では真正面からは見つめられていない複雑な対象であることが見え隠れしている。しかしながら程度の差こそあれ、地域にとっては避けることのできない不安材料であるという認識はほぼ共有されているのも事実である。また各種の問題に主体的に取り組むべきところ(主体としての国、県、市町村および住民)に対する認識も、その傾向は行政、住民ともにほぼ共通していることも確認できた。ただし、各問題項目に対する意識の程度(重要と考える度合い)には差がみられることから、このことが問題の緩和、解決に向けた実働に大きく影響するものと考えられる。

#### 5. まとめ

本研究では、過疎高齢化が進むわが国の中でも、とくに農山漁村を中心にその現状と課題を明らかにするために、自治体および住民の視点からの評価にもとづいて考察した。過疎も高齢化もこれからの社会においてはより構造的な要因が顕著となり、これらの問題を緩和、解決していくというだけの対処療法的な方法では将来への展望は十分には開けないと思われる。むしろその現実をしっかりと受け止め、いかにうまく向き合って生きていくか、さらにはそれらを積極的に受け入れてあらたな価

値観や展望を切り開いてゆけるかが重要となるであろう。その可能性を高めるためには、成長と停滞そして縮減という転換期を短期間の中で身をもって経験してきた現世代が叡智を絞り、次世代に引き継ぐという覚悟と実践的な行動が求められる。

このような命題に対し、大野は「限界集落」という用語と定義をもって過疎高齢集落に関する一連の研究をおこなっている<sup>5)</sup>。そこでは過疎高齢社会におけるコミュニティの機能維持までも包含した概念として提示されている。実際、国として人口減少が現実化した今日では全国でその実態調査が網羅的におこなわれ、また自治体レベルでもより詳細な現況調査がなされようとしている。しかしながら研究としてみた場合、地域計画、都市計画を広範に扱ってきた土木計画学分野において、これまで断片的には関連研究はみられるものの、それらを体系的に整理し、包括的に問題提起をおこなっているものは岡田らの土木学会論文集に掲載の特集論文<sup>6)</sup>にみられる程度であり、そこで指摘されている土木計画学の新研究分野としてのコミュニティ計画学において、この過疎高齢集落研究は優先すべき研究課題の一つと考えられる。

よって今後、学際的に取り組むべきフロンティア研究として位置づけ、分野横断的かつ継続的に議論と調査研究が促進されるような体制づくりが急務といえる。さらにはこれまで蓄積された多くの知見をどのように生かせるかについて、現場で暮らす集落住民をも交えた議論と試行的取り組みの実践といった水平展開がまさに今求められている。

#### 参考文献

- 1) 過疎対策研究会：過疎対策データブック，2008。
- 2) 国土交通省：平成18年度「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」最終報告，<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020817/01.pdf>，2007。
- 3) 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況把握調査（図表編），<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020817/02.pdf>，2007。
- 4) 川本義海：北陸圏における高齢集落の現状と再生への視点，土木学会年次学術講演会，63（投稿中），2008。
- 5) 大野晃：山村環境社会学序説，農山漁村文化協会，2005。
- 6) 岡田憲夫ほか：土木計画学におけるリスク分析と応用，土木学会論文集IV，562，IV-35，pp.15-55，1997。