

自然共生地域における農村集落再編の指針*

A Guideline for Rural Colony Reorganization in a Natural Symbiosis Area*

井田直人**・長谷川裕修***・塚田建人****・田村亨*****

By Naoto IDA**・Hironobu HASEGAWA***・Tatehito TSUKADA****・Tohru TAMURA*****

1. はじめに

「自然共生地域」は、食糧供給の観点のみならず、国土管理、環境保全など、多様な機能を持っており、地域の維持、保全、そして活性化が重要である。しかし、現在、自然共生地域が直面している状況をみると、人口減少により集落機能が低下し、一部には集落崩壊も起こっている。人口減少は、耕作放棄地の拡大、森林の荒廃などの問題を引き起こし、さらに国土保全、景観保全、水循環などに多大な影響をもたらす懸念がある。自然共生地域の多くが農林水産業などの第一次産業を主要産業としていることを考慮すると、これらは地域住民の生活の糧に直結する問題である。

また、少子高齢化は全国的な課題ではあるが、特に自然共生地域の存在する中山間地域などにおいては、その進行が著しく、過疎化に拍車を掛けている。過疎が進行するにつれて、生活を維持する上で必要な医療、教育、雇用、消費などの機能が低下し、ついにはサービスを維持できなくなる。

そこで本研究の目的は、自然共生地域、特に農村集落に関して、1) 地域が抱える問題を把握すること、2) 住民の生活実態や移転意思を把握すること、そして3) 集落再編を考える上での視点について考察することとする。本論文では、北海道における自然共生地域の中から、中川町をケーススタディとして抽出し、検討を行っている。

2. 自然共生地域の現状と課題

(1) 北海道の自然共生地域

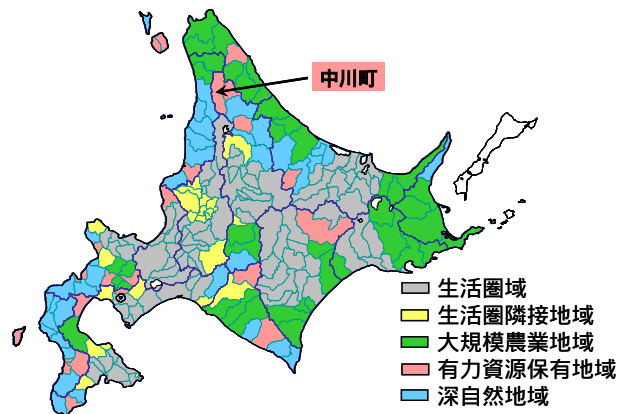


図 - 1 自然共生地域の類型

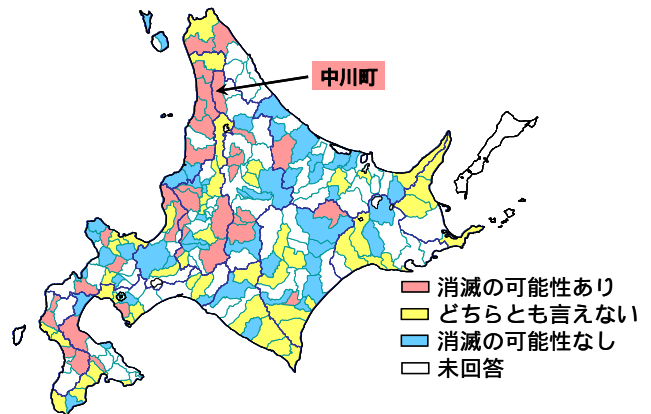


図 - 2 集落消滅の可能性

二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会が示した「一定のまとまりのある生活圏域の形成に困難を伴う地域の類型化の一例」による北海道の自然共生地域の分類を、図 - 1 に示す¹⁾。また、同委員会が実施した自治体に対するアンケートにおいて、「集落消滅の可能性」に関する調査から、北海道の回答結果を図 - 2 に示す。

本研究では、自然共生地域の中でも特に集落消滅の可能性があると回答した自治体で、かつ北海道の農村集落の形態が把握できることから、北海道北部の中川郡中川町を調査対象として選定した。

*keywords：二層の広域圏、集落再編

**学生員、修（工）室蘭工業大学大学院工学研究科
建設工学専攻 博士後期課程
（北海道室蘭市水元町 27 番 1 号、TEL0143-46-5289、
E-Mail: s0921010@mmm.muroran-it.ac.jp）

***学生員、室蘭工業大学大学院工学研究科
建設システム工学専攻 博士前期課程

****正員、修（工）室蘭市都市建設部都市計画課

*****正員、工博、室蘭工業大学工学部建設システム工学科

(2) 調査概要

(a) ヒアリング調査概要

2004年11月29日と12月2日、地域農業の現状、課題、問題意識を把握するために、町役場農政担当者及び当該地域の農業関係者（農業協同組合、農業委員会、農業改良普及センター）に対して、集団面接方式によるヒアリング、及び意見交換を行った。

(b) 訪問面接調査概要

自然共生地域における住民の生活実態の把握と、今後の住まい方に付いて検討するため、地域住民を対象とした訪問面接調査を実施した。調査概要は表-1に示す。

以下、本調査から得られた知見をまとめる。

表-1 訪問面接調査概要

実施条件	調査期間	2004年11月30日～12月3日		
	調査対象者	世帯主		
	抽出方法	層別抽出		
	抽出条件	1: 業種別(農業/公務員/商業/会社員 他) 2: 町役場からの距離		
	調査形式	訪問面接調査		
母数*及び抽出数	総数	世帯数	1,076	
		抽出数/抽出率	58/5%	
	内数	農家	世帯数	96
			抽出数/抽出率	46/48%
		非農家	世帯数	980
		抽出数/抽出率	12/1%	

(母数*: 農家世帯数は2000年農林業センサスに基づく)

3. 農村集落の現状と課題

(1) 中川町の概要

中川町は、天塩川及び安平志内川流域に沿って細長く開けた農山村である。総面積は595km²で、内85%を山林が占め、耕地率は6%である(図-3に地形図を示す)。基幹産業は酪農であり、その他に甜菜、小豆、小麦、スイートコーン、かぼちゃなどの畑作を中心とした農業生産を行っている。

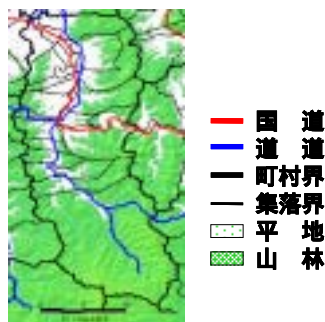


図-3 中川町地形図

(2) 人口・農家数の推移

図-4に中川町の人口、世帯数、農家数の推移を示す。人口は、1957年の7,337人をピークに減少を続け、現在は約2,300人となっている。また、農家数も減少を続けている。

表-2に農家数の推移、及び後継者不在農家数を、

各々地区別に示す。ここから、2004年までの25年間に農家数が半減していること、また後継者不在の農家が53%を占めていることが言え、農村集落の崩壊が危惧される。また中川町南部、特に共和地区では、現在の営農者が高齢であり、かつ後継者も存在しないことから、このままでは集落が消滅する可能性は高い。

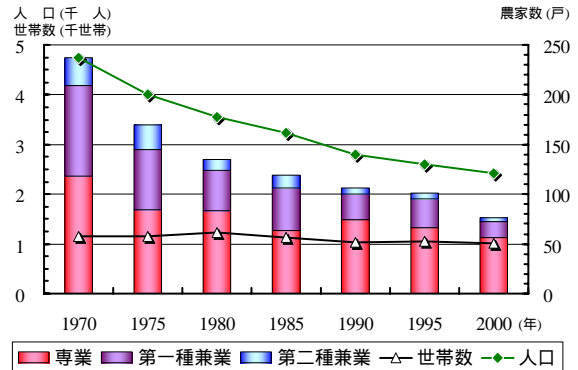


図-4 人口・世帯数の推移 (人口・世帯数は国勢調査、農家数は農林業センサスに基づく)

表-2 農家数の推移・後継者不在農家数

地区	農家数の推移(戸)					後継者不在農家数(戸)			集落計	
	1979	1985	1996	2001	2004	酪農	畑作	その他		
北部	国府	27	22	16	15	14	3	-	2	5
	歌内	12	10	7	6	6	1	1	2	4
中部	大富	37	35	26	22	19	3	4	1	8
	中川	10	11	2	2	10	2	1	3	6
	誉一	17	14	8	6	3	-	-	2	2
	誉二	13	13	8	7	7	0	0	2	2
	豊里	12	11	9	9	7	1	1	4	6
	琴平	3	3	0	0	0	-	-	-	0
	佐久	3	3	2	3	3	0	0	-	0
南部	富和	3	1	2	1	1	-	1	-	1
	安川	26	22	16	15	10	0	1	5	6
	共和	14	12	7	5	6	-	4	2	6
	板谷	5	0	0	0	0	-	-	-	0
計	182	157	103	91	86	10	13	23	46	
出展	農林業センサス					2004年中川町役場調査				

(3) 農業後継者問題

農業経営を継続するためには、収入が最大の問題となる。基盤整備の整っていない時期には、農作物の生産収量が不安定であり、経営の厳しい農家は耕地を手放す傾向があった。また、高度経済成長期には、若年層が都市部へ流出し、後継者問題が顕在化した。現在の農業従事者は、地元の土木公共事業との関係が強く、公共事業の減少が農家の減収に直結している。これは北海道の農村では、良く見られる傾向である。

また、農家の世襲制の問題もある。農業経営には経営、化学、気象、土壌、微生物など様々な知識と、経験による知恵が必要である。さらに、親子間の相続以外に土地などの基盤財産を取得することは難しい。

これらの理由により、新規に営農することは困難であり、農家人口が増加に転じない要因となっている。

4. 集落再編の可能性

(1) 移転意思

訪問面接調査の結果から、地域住民の移転意思を図-5に示す。これより、約3割の住民が移転について考えている一方で、約7割の住民が移転する意思の無いことが分かった。移転を拒否する理由として、土地や持ち家がある、住み慣れているなどが挙げられる。

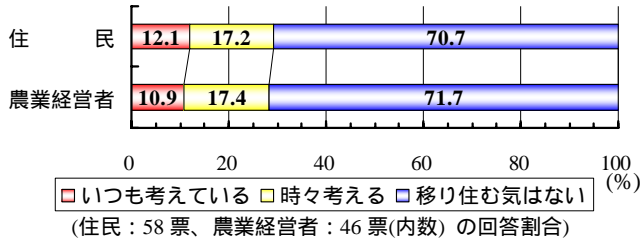


図-5 住民の移転意思

(2) 移転意思の分析

本研究では、中川町の農業経営者を対象として、その属性と移転意思の関係を数量化Ⅱ類により分析した。ここでは、各世帯の「町役場からの距離」、「年齢」、「家族構成」、及び「生産物の総売上げ」が移転に影響を与えると仮定し、分析している。

(3) 分析結果・考察

表-3 移転意思分析結果

順位	項目名	カテゴリ名	レンジ	度数表		
				総数	移転意思あり	なし
1位	役場からの距離	～4km	0.6994	21	2	19
		4～8km		13	3	10
		8km～		12	8	4
2位	売上げ	～1000万円	0.6731	13	6	7
		1000万円～		28	5	23
		無回答		5	2	3
3位	家族構成	夫婦のみ	0.5360	14	8	6
		子供世代と同居		22	4	18
		親世代と同居		10	1	9
4位	年齢	～49歳	0.2015	15	3	12
		50～59歳		18	3	15
		60歳～		13	7	6
有効サンプル数				46	13	33
判別の中率 84.8%				相関比 0.4835		

表-3に分析結果を示す。この結果から、中川町における移転要因は、上位から順に「役場からの距離」、「売上げ」、「家族構成」、「年齢」となった。

従って、役場から遠い中川町南部地域では集落消滅が危惧される。しかし、ここでいう集落消滅とは集落機能の消滅を意味し、全住民が移転することを意味しない。事実、調査からも全く移転意思を示さない住民が存在している。虫食い状態を防止するためには集約居住も必要ではあるが、容易には進まない。その間は、地域の衰退をマネジメントする施策が必要となる。

5. 集落再編を考える指針：中川町の事例から

(1) 考える視座

自然共生地域の中で、中川町のように集落維持が困難な地域では、当該地域を含む広域的な視点と時間管理の視点から、集落の再編を考えるべきであろう。この概念を図-6に示す。また、以下に、「当該町村内での視点」、「当該町村を含む広域的な視点」、「時間管理の視点」の3点から、集落再編の可能性をまとめる。

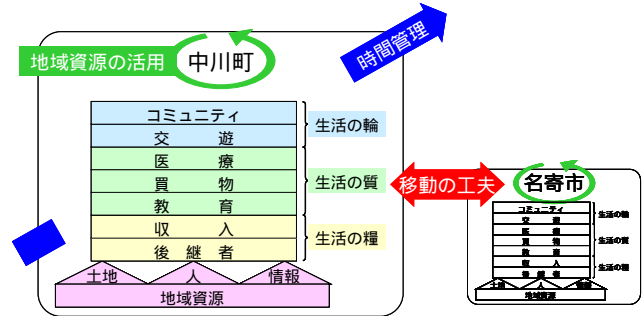


図-6 集落再編を考える視座

(2) 当該町村内での視点（地域資源）

地域コミュニティを維持するためには、残りたいと考える住民の「生活の糧」や「生活質」を確保することが必要となる。しかし財政的余裕のない現在、既存の地域資源の有効活用を図る必要がある。

(a) 生活の糧：地域資源（土地・人など）

離農により生じる遊休地や休閑地の利用集積計画（賃貸、売買など）は、農地法や農業経営基盤強化法に基づき、耕作放棄地として荒廃しないよう、その流動を促進している。泥炭地など地味の悪い地域はより良い条件の土地へ、同じ地味の土地でも生活質の充実した土地へと移住することが考えられる。しかし、実態は、農地法による「10年間の耕作契約」や「借地における担保」などの制約があり、移住は簡単に進まない。例えば、土地不動産の資産価値が激減している状況では、現有の土地を売っても借地担保を得るまでの資金を手に入れないなどである。また、様々な営農補助制度を受けるに当たっても、補助は個人に投入されるものではなく、何戸かの同業者が集まってはじめて補助事業として採択されるものであるため、移転先の集落の営農状況が課題となる。

(b) 生活の質：通作を含めた集約居住の可能性

町村の財源不足により、冬期の道路除排雪や福祉

などのサービス水準は低下させざるを得ない状況にある。このため、生業として土地を活用している農家も、町の中心部に居住地を集約させて、農地まで通作することが考えられる。しかし、中川町における調査から、畑作では冬期間の集約居住に賛成する意見もみられたが、酪農業では不可能との回答が多かった。このことから、中川町では集約居住は難しいと思われる。しかし、酪農業に関わるアグリサポートシステムの推進、経営耕地面積規模の拡大と土地基盤整備を中心に、詳細を検討する価値はある。

(c) その他

土作りを中心とした整備による生産性の向上や「JA北はるか」の進める域内生産物の製品化などを通して、生産と居住の一体的アクションプログラムを作成することも考えられる。また、ITなどの技術革新を伴った集落形成の道もあると考えられる。

(3) 当該町村を含む広域的な視点

中川町のような地域では、当該町村内でカバーしきれないサービスも多い。実際、今回の調査でも中川町の商圏、医療圏は名寄圏に属していることが明らかとなった。現状としては、中川町が名寄市に一方的に依存している。しかし、中川町には天塩川でのアウトドア、温泉施設などの地域資源があり、これを有効活用することで、相互補完関係を構築し得る。

(4) 時間管理の視点

上述した地域資源の活用、移動の工夫は、集落再編の議論をする上での基礎軸と言える。さらに、時間軸に関する議論もあろう。公共が行う地域支援策は、「トリクルダウン型」→「セーフティネット型」→「スカラーシップ型」→「ターミナルケア型」と深化していく。ここで先の3つは市場原理に則る自立支援施策であり、ターミナルケアは国が地域を看取るものである。

住民への調査から「生活の糧が得られ、生活質も一定水準を保っているなら、地域に住み続けたい」とする人々の声が聞かれた。このような人々と行政の間で集落単位の議論を深めるための情報が必要である。その上で集落毎の意見をまとめ、町の計画として住民の合意を得られる集落再編計画を早急に作成すべきであろう。その際、10年単位などで区切った人々の住まい方を明示すべきである。

6. おわりに

本研究では、以下の3点についてまとめた。

- ・ 中川町役場と農業関係者へのヒアリング調査を行い、農村地域が抱える問題とその対応策を把握した
- ・ 住民への訪問面接調査を行い、農村地域の生活実態や移転意思を把握した。さらに数量化 類による分析から、移転を考える要因を明らかにした
- ・ 集落再編の議論をする上で重要な視点を整理した

以上より本研究をまとめると、中川町では集落の維持が困難な地区も見られたが、なお当該地区に住み続けたいとする住民も多く、このような地域では衰退をマネジメントする施策が必要となることを示した。

その施策は、例えば道路施策には以下のように反映できると考えられる。従来の道路整備では、全国一律の基準に則して実施されてきた。しかし、今後は地域の多様性に応じて弾力的に基準を変更することができるようになる。そこで、地域の道路利用の実態を十分に把握した上で、利用者の求める道路交通サービスを提供する必要がある。自然共生地域に必要な道路施策としては、従来から指摘されている都市的機能へのアクセス性の向上も必要であろう。しかし、それに加えて、5章で述べたように「地域間連携の促進・相互補完関係の構築」を図る観点からは、地域資源を町外の人へ供給するためのモビリティの確保も必要となる。これは、例えば農産物を早く市場へと出荷するためであり、あるいは来訪する観光客を楽しませるためである。従って、道路の評価指標を構成する要素として、従来の所要時間などの指標のみならず、地域の多様性に応じた指標も取り込んでいく必要がある。

最後に今後の研究課題を示す。今後は、1) 地域の実情や住民意識の把握を継続し、2) 地域のニーズを踏まえた地域自立支援策を提案、さらに3) 支援策の効果の把握を行う必要がある。

謝辞：本研究を進めるにあたり、北海道農政部農政課の竹林孝様、藤田二様、北海道農政部農村計画課の小杉裕様、中川町経済課の山川隆史様には貴重なデータの提供、並びに調査に御協力賜りました。ここに記して謝意を表します。

参考文献・参考資料

- 1) 二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会：「新しい国のかたち『二層の広域圏』を支える総合的な交通体系中間報告本編」、pp.38、2004年3月