

震災を契機とした地域づくり活動プロセスと地域維持・活性化方策の評価

新潟県中越地域を事例に

Evaluation of process of making social communities at rural area, and sustaining and empowering those, starting from earthquakes

A Case Study of the Niigata Prefecture Chuetsu region

環境システム工学専攻：楡井将真 指導教員：佐野可寸志 西内裕晶

1. はじめに

1-1 背景

近年、中山間地域の重要な問題として挙げられているのは過疎化である。この過疎化は、1955年以降、日本経済の高度成長の過程で農山漁村を中心とする地方の人口が急激に大都市に流出した結果、地方において一定の生活水準や地域社会の基礎的條件の維持が困難になるなど深刻な問題が生じた¹⁾とされており、この影響により、農業の様な1次産業から建設業や製造業といった2次産業、そしてサービス業などの3次産業へと仕事が変わっていったと考えられる。また、農業に携わる人の減少も始まり耕作放棄地の問題や次世代の担い手不足の問題、農業だけでは生活が出来ないという経済面での問題も生じている。

そのような中、集落人口の50%が65歳以上を占める集落を限界集落と大野²⁾が1991年に提唱したとされ、その中では65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落と述べられている。しかし、昨今ではその認識が省略化され、「人口の50%以上が65歳以上であること」とされているなど、ことばのみが先走りをして、「高齢者が多い集落のこと」などが限界集落と認識されているケースも少なくない。

しかし中山間地域集落で生活を営む方の多くは、この過疎高齢化に対する打開策を講じようとはしない。わかってはいるものの、なかなかこの問題に目を向けようとせず背を向けている。これはある種の行政依存なのではないだろうか。平成の大合併により、行政サービスの低下が問題となっているが、今までの行政が手厚すぎるサービスを行って来ていただけなのかも知れない。そして困った時は「行政が何とかしてくれるだろう」と考えたり、集落の問題は行政が解決してくれるものだと思っ

ている人も少なくないだろう。

中山間地域の問題として、小田切³⁾は「3つの空洞化」という表現を使っている。1つ目は「人の空洞化」、2つ目は「土地の空洞化」、3つ目は「むらの空洞化」である。また、この3つの空洞化とは別に「誇りの空洞化」という表現も使っており、そこに住む人たちの「地域愛」の低下を訴えている。

また、杉万⁴⁾は、「依存性」、「閉鎖性」、「保守性」といった過疎地域ならではの伝統的体質の打破を訴えている。「依存性」とは行政依存を示しており、「閉鎖性」、「保守性」は地域外からの刺激に耳をふさぎ、旧態依然たる村落の権力構造を温存している事を示している。

以上のように、中山間地域における課題がある中、2004年10月23日17時56分、中越地震が発生し、その課題がある中山間地域を中心に甚大な被害を受けることになった。

1-2 既存研究

本研究は、中山間地域における地域づくり活動を主に取り扱っているが、その背景には中越地震からの復興及び、震災を契機とした地域づくり活動がある。まずは、中山間地域における地域づくり活動の既存研究のレビューを行う。

中山間地域集落における研究として、藤居⁵⁾は地域特性と住民意識について「祭り・伝統行事が盛んである」、「活動的である」、「集落の活動や集会に参加することが楽しい」などの要因が、地域特性に強く影響している意識であり、集落全体に住民自らが参加出来るような活動の基盤があるのかといった観点の意識の差が地域特性に由来していると述べている。このことから、地域づくりに対する基盤は中山間地域集落にはあると考えることが出来る。その中で安中等⁶⁾は、東北の中山間市町村を事例に、行政主導の中山間地域における活性化活動につい

て十分に成果を挙げていないことを示唆し、自主的な住民組織が主体的に関わり活性化の成果を挙げていることを明らかにしており、住民の主体性が発揮できる仕組みづくりの必要性を唱えている。また、住民の主体性を重

5 んじている地域づくり手法としての地元学について鈴木⁷⁾は、自らが住む地元の「物語」の発掘は誇りと自信に繋がり、その「物語」に磨きをかけることが、地域再生への新たな取り組みを生み出すと地域づくりの実施が地域再生に繋がることを示唆している。しかし、その一方

10 で作野⁸⁾は、集落の維持継続性を意味する「攻め」の要素は、I ターン者による移住などから見出せるものの、過疎高齢化の流れは基本的に止めることが出来ないとし、なし崩し的に集落が消滅していく現象も見られていること

15 から、秩序ある集落の撤退を「むらおさめ」として検討をしているとあり、過疎高齢化の課題が深刻であることを示している。

次に中越地震からの復興について既存研究のレビューを行う。上村等⁹⁾は震災から5年が経過した地域における地域復興の熟度評価に関する評価方法を提示しており、

20 今後取り組むべき課題が明瞭に見えるようになったことを明らかにしている。また、稲垣¹⁰⁾は被災地域と支援組織の動きを震災からの8年間を踏まえて述べている。そして、平井¹¹⁾は震災から10年、中越地域で展開された「協働の復興中山間地づくり」について述べ、元気な

25 集落が多数生まれたことを明記し、被災中山間地では次の10年が始まると述べている。

以上、中山間地域における地域づくり活動の研究と中越地震から復興に関する研究のレビューを行った。そこから本研究は、中山間地域集落の維持や活性化方策の評

30 価を行うことで、既存研究で指摘されている課題に対する打開策を明らかにする可能性を示しており、また、中越地震から10が経ち、またその次の10年における活性化方策を見出すことも示唆していることから、本研究は有意であるといえる。

1-3 目的

中越地震からの復興プロセスは中山間地域の過疎高齢化等の課題解決に向けた地域づくりプロセスであり、震災から10年が経過した中越地域における地域づくり活

40 動は、過疎高齢化対策の実施が行われている。本研究では、現在の集落で行われている各種地域づくり活動や外部者との関わり、過疎高齢化等の対策に向けた取り組みの実態把握を行い、その結果に基づきこれからの地域の維持・活性化にどのような要因が必要なのかを

45 模索し、現在行われている地域の維持と活性化方策を評価することを目的とする。

2. 対象地域の選定とアンケート調査

2-1 地域づくり活動自体把握調査の目的

震災を契機にした地域づくり活動は、震災から出てきた危機感やその共有、外部者の参入や復興基金の活用など様々な要因で推進されてきた。

そこで、震災から10年が経過した中越地域では、どのような地域づくり活動が行われており、そこでの課題はどのようなものか、また、現在の暮らしの評価などはどのようになっているのかを明らかにするためアンケート調査を実施することにした。

2-1-1 対象地域とアンケート実施集落の選定と結果

今回の対象は、中越地域の中でも中越地震の際に被害が比較的甚大であった市、長岡市(旧越路町、旧川口町、旧小国町、旧栃尾市、旧山古志村)、小千谷市、魚沼市、南魚沼市、十日町市とし、以下の条件を設定し中山間地域を抽出した。

- 1, 行政区名に町丁目、通り名が付いていないこと。
- 2, アパートや高齢者施設でないこと。
- 3, 世帯数が100世帯以下であること。(長岡市に限り複数の集落の集合体があるを例外とした)
- 4, 高齢化率が35%以上であること。

その結果、市毎の集落数は以下の表2-1の通りとなった。ここで抽出した集落より、アンケート調査を実施するため、図2-1を作成した。この図は、高齢化率と一世帯あたり人員の関係を示した図となっている。また、ここでの抽出の条件は、前述で設定したものに、『10世帯以下の集落は除外』を付け加えたものになる。

また、長岡市には集落の集合体があることから100世帯以上となった集落を他の集落と同等に比較する為、高齢化率と一世帯あたり人員を採用した。

図2-1の赤クロス線は対象集落の高齢化率と一世帯あたり人員の平均である(高齢化率平均48%, 世帯人口平均2.58人)。この平均値を基準として全6エリアに分類をした。各エリアの基準は表2-2で示した通りとなる。

表2-1 抽出した集落

市名	集落数
長岡市	60
小千谷市	47
魚沼市	64
南魚沼市	39
十日町市	148
合計	358

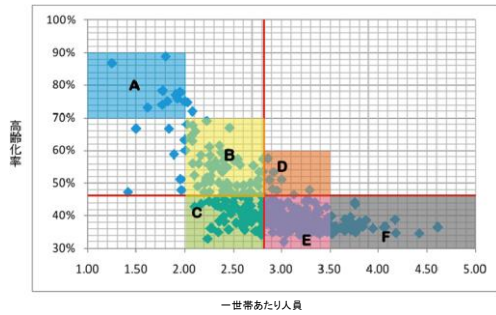


図 2-1 対象集落の高齢化率と一世帯あたり人員

表 2-2 各エリアの基準

エリア	高齢化率	一世帯あたり人員
Aエリア	70%－90%	1.0人－2.0人
Bエリア	平均－70%	2.0人－平均
Cエリア	35%－平均	2.0人－平均
Dエリア	平均－60%	平均－3.5人
Eエリア	35%－平均	平均－3.5人
Fエリア	35%－平均	3.5人－5.0人

表 2-3 各エリアの属性

エリア	Aエリア	Bエリア	Cエリア	Dエリア	Eエリア	Fエリア	全体
平均一世帯あたり人員(人)	1.3	1.8	2.3	2.2	2.2	2.6	2.2
平均年齢(歳)	76	67	64	69	64	63	66
男性回答者(%)	73	74	79	82	76	85	78
女性回答者(%)	27	26	21	18	24	15	22

その結果、1560 世帯に配布し、回収率は 36%であった。また、各エリアの属性は表 2-3 のとおりである。

3. 地域づくり活動の実態把握

3-1 過疎高齢化の意識とその対策

まず対象地域の地域づくりに関する評価は、93%が肯定的な評価をしており、非常に地域づくりに対して関心があることが図 3-1 から分かる。また、否定的な評価をしている 7%に関しては、地域づくり活動を活発に 65 行っているが故に起こる不満などという回答が多かった。この現状を踏まえ、過疎高齢化に対する意識とその対策について考察を行う。

現在の中山間地域で最も深刻な課題は過疎高齢化等の課題である。しかし、そこに暮らしている本人たちは 70 25 のような課題があったとしても、その課題について問題意識を持たないケースが存在する。そこで、過疎高齢化等の課題における住民の意識について分析を行った。対象全体では、89%が過疎高齢化等の課題が「ある」と回答した。そして、「ない」と回答したのは 3%であった。 30 今回の対象集落のほとんどの方が過疎高齢化等の課題があるという結果となり、そこに暮らす大半の方は、過疎高齢化等への課題に対して意識があることが分かった

(図 3-2)。

次に過疎高齢化の課題に対して対策を講じているのかという回答に関しては、過疎高齢化対策を「している」と回答したのは 14%であり、86%がしていないという回答結果となった。前述における過疎高齢化等の課題では、ほとんどが課題を感じているが、その打開策を講じている集落は少ないことが分かった(図 3-3)。

40 以上のことから、過疎高齢化等の課題意識については、全対象に共通して認識意識があることが分かり、過疎高齢化等の課題を認識したうえで、過疎高齢化の解決策を講じているところ、打開に向けた活動を実施している集落は少数であることが分かった。その理由として考えられることは、課題は認識しているものの具体的に何を 45 して良いかわからない。過疎高齢化等の課題に関しては、自らの集落で起きているということは分かっているが、それを解決するのは行政だと考えている所謂行政依存であること。過疎高齢化等の対策を実施しても、その解決 50 には至らないと考えている為実施しないということが考えられる。これらの理由は、過疎高齢化の課題に直面したことが今までの経験上ないことから、その打開策の検討が出来ないと考えられ、そこには、地域復興支援員のような外部者の存在が必要なのかも知れない。また、前述した杉万が述べている過疎地域の伝統的体質である 「依存性」³⁾によるものとも考えることが出来る。図 3-4 は過疎高齢化等の課題は地域づくり活動等の実施により解決されるかという設問の回答である。この図の通り、半数以上が解決されないと回答しており、解決されると回答したのは僅か 13%であることからそのことは言えるだろう。

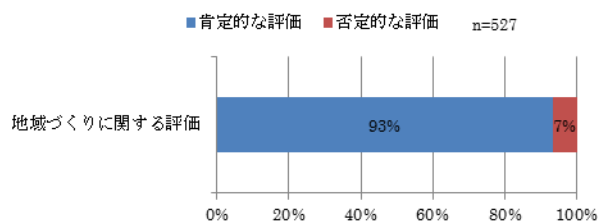


図 3-1 対象地域の地域づくりに関する評価

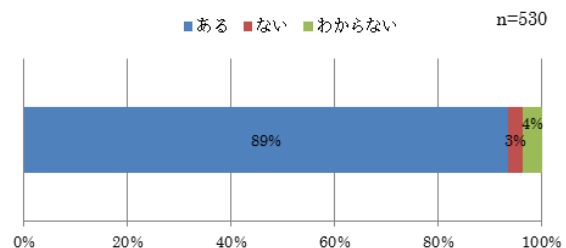


図 3-2 過疎高齢化に関する意識

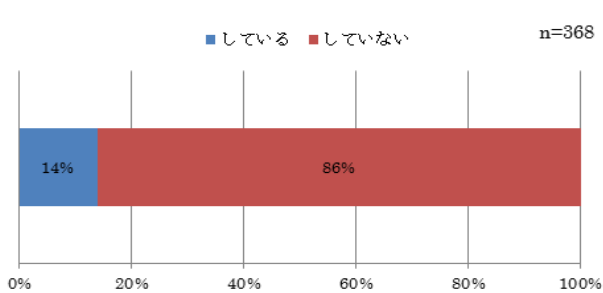


図 3-3 過疎高齢化対策の実施

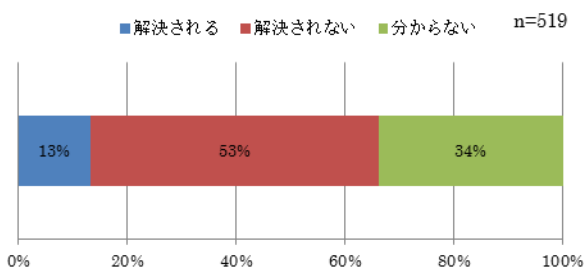


図 3-4 過疎高齢化活動の課題解決に対する期待

3-2 集落内で行われている地域づくり活動

ここでは、集落内で行われている活動として、まず集落において重要かつ基本的な3項目を抽出した。「集落の会合」はその集落の意思決定において必要不可欠であり、「集落内の草刈り」は集落での生活や農業にとって欠かすことが出来ず、「集落のお祭り」は集落内のコミュニティ維持の要とも言える。そこで、この3項目を維持活動とし、参加状況について分析を行うことにした。

図3-5で示した通り集落内における維持活動としては、エリアに関係なくそれなりに高い割合で参加していることが分かった。中山間地域の集落ということで、世帯数も多くはなく、高齢化率も高くなっていることから、そこで暮らすひとりひとりが役割を持ち、集落の維持活動に努めていることが分かった。

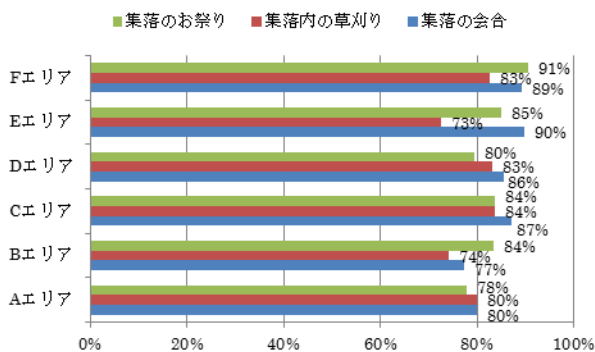


図 3-5 各エリアの集落内の維持活動について (複数選択)

次に集落において基礎となる活動ではなく、付加的な活動について分析を行った。設問としては、その他活性化活動中から抽出した「地域外の若者との交流」、「産直の経営」、「集落で経営する食堂」、「集落で経営する民宿」とした。その理由は、地域の活性化における重要な事柄として、交流人口の拡大とその集落における経済活動が考えられるからである。

図3-6で示して通り、最も高齢化率が高く、一世帯あたり人員が少なく、過疎高齢化が進んでいると予想されるAエリアの若者との交流の割合が一番高くなり、Fエリアに向うにつれて割合が低くなっている傾向がある(Dエリアは特異なエリアの為考慮しない)。また、Aエリア・Bエリア共に産直の経営の割合も高くなっていることが分かる。また、付加的な活動としては若者との交流が一番高い割合を占めており、さらに高齢化率が高く、一世帯あたり人員が少ないほど、高い割合で実施していることが分かったが、全体的に見たときにはこの付加的な活動を実施している集落は少なくない結果となった。

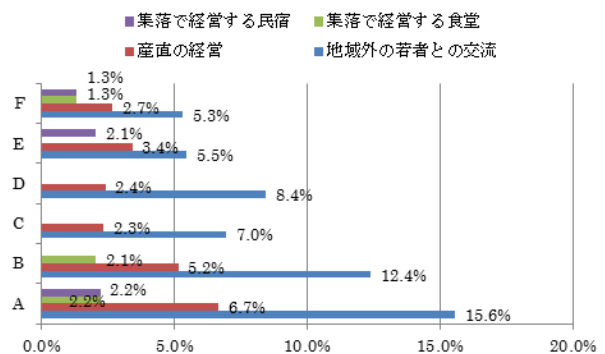


図 3-6 各エリアの集落内の付加的活動について

3-3 集落における外部者の関わり

集落にはそこで暮らす人以外にも外部者が関わっていることがあり、時には、それらの方々が地域づくりを推進する原動力にもなっていることがある。ここでの設問としては、地域づくり活動に対して関わっている外部者を回答して頂いた(図3-7)。

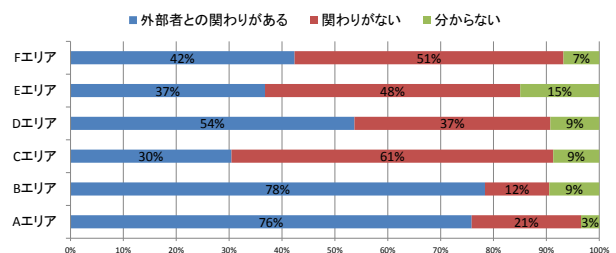


図 3-7 各エリアの外部者の関わり

その結果、過疎高齢化が進行しているAエリア・Bエリアには、外部者が比較的参入していることが分かる。また、Cエリアは最も外部者が参入していない結果となった。また、外部者の参入が比較的多かったAエリア・Bエリアの外部者の参入の詳細については、図3-8で示す通り、地域おこし協力隊、大学生、復興支援員の参入が多いことが分かる。地域おこし協力隊については、制度を導入している十日町市、魚沼市、小千谷市、復興支援員については、震災で被害が甚大であった地域に参入していることが分かり、その中でも特に過疎高齢化が進行している地域に積極的に参入していることがここから伺える。

次に外部者が集落に与える影響について分析を行った。図3-9は過疎高齢化等の対策を実施していると回答した方の外部者との関わりである。過疎高齢化等の対策を実施している方のおよそ9割以上が外部者との関わりはあるという結果となった。ここから伺えることとしては、過疎高齢化等の対策の実施については、外部者が何らかの関わりをもって実施していることが考えられ、過疎高齢化等の対策には欠かすことが出来ない存在であると考

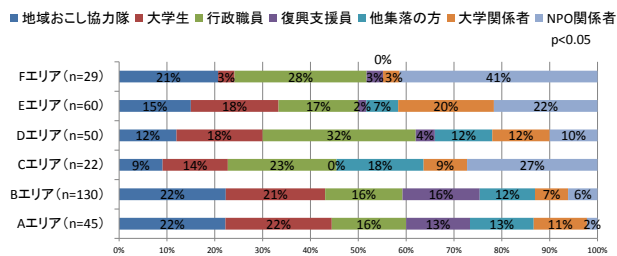


図3-8 Aエリア・Bエリアの外部者の関わり

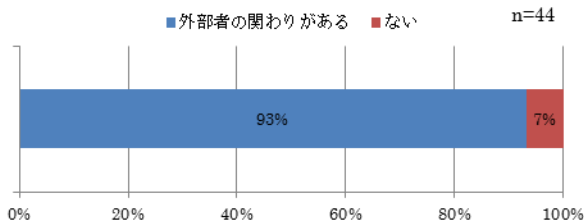


図3-9 過疎高齢化等の対策と外部者

4. 地域維持と活性化方策の評価

4-1 集落の将来への希望

外部者が参入し過疎高齢化等の対策の実施や付加的活動の推進は中越地域における中山間地域集落の中でも極限られた集落のみが行っていることであり、その他大勢

の集落では行われていない。そのことが良く読み取れるのが、図4-1である。これは、全対象に対して集落の将来への希望を聞いたものとなる。その結果としては、85%が集落の将来の希望は無いという結果となり、集落の将来への希望が「ある」は、僅か15%であるという結果となった。

ここから、集落の将来への希望を持っているということは、何かしらの将来へ向けた取り組みを行っているからこそ、集落の将来に希望があると回答していることが分かる。

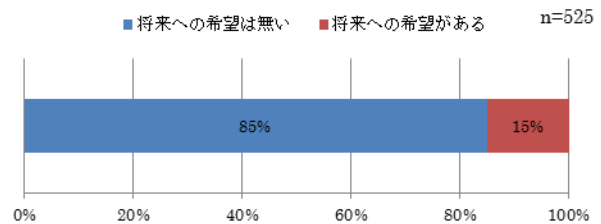


図4-1 集落の将来への希望

4-2 集落の将来への希望に関する要因

前述において、85%が集落の将来への希望がないという結果であったが、残りの15%に関しては、集落に対して将来への希望を持っているということが分かる。ここでは、集落の将来に希望がある住民はどのような要因を持っているかを定量的に判断するため、判別分析を行う。

まず、ここでの分析における被説明変数は「集落の将来への希望がある」を1、「集落の将来への希望がない」を0とした。説明変数に関しては、「付加的活動を行っている」を1、「付加的活動を行っていない」を0、「外部者の参与がある」を1、「外部者の参与がない」を0、「集落のコミュニティが良好」が1、「集落のコミュニティが良好でない」が0、「過疎高齢化等の対策の実施をしている」が1、「過疎高齢化等の対策の実施をしていない」が0とし、対象集落36集落の「高齢化率」とした。

まず、対象全体での結果については、表4-1の通りであり、最も要因として作用するのは「過疎高齢化対策の実施」であり、次いで「外部者の参与」、「付加的活動の実施」、「コミュニティ」、「高齢化率」という結果となった。高齢化率に関しては、唯一マイナスでの要因となったが、これは、-0.053という判別係数から分かる通り、高齢化率が高すぎではならないという結果である。よって、全体における地域の維持と活性化方策の評価として、①過疎高齢化対策の実施 ②外部者の参与 ③付加的活動の実施 ④コミュニティとなり、この順に取り組むことが評価となることが分かった。

表 4-1 全体における標準化された判別係数

標準化された正準判別関数係数	
説明変数	判別係数
付加的活動の実施	0.348
外部者の参与	0.405
コミュニティ	0.198
過疎高齢化対策の実施	0.613
高齢化率	-0.053

正準相関 0.3 p<0.00 的中率 74.8%

参考文献

- 1) 総務省自治行政局過疎対策室、2015年1月、平成26年度版「過疎対策の現況」について（概要版）
- 2) 大野晃、2005年3月、「限界集落—その実態が問いかけるもの」、『農業と経済』2005年3月号、5頁、昭和堂
- 3) 小田切徳美、2009年10月、農山村再生「限界集落」問題を越えて、pp.3-12、岩波書店
- 4) 杉万俊夫、2006年1月コミュニティのグループダイナミックス、pp.87-96、京都大学出版会
- 5) 藤居良夫、2000年1月、中山間地域における地域特性と住民意識との関連に関する考察、pp.265-269、農村計画論文集第2集
- 6) 安中誠司、1996年7月、中山間地域活性化のための住民参加行政、pp.23-28 農林水産技術研究ジャーナル
- 7) 鈴木裕範、2009年7月、地元学の理念と実際—地域づくりのための方法論—、pp.87-106、経済理論 350号
- 8) 作野広和、2006年、中山間地域における地域問題と集落の対応、pp.264-282、経済地理学年報第52巻第4号
- 9) 上村靖司、2009年、地域復興における熟度評価の試み、pp.21-24 長岡大会日本災害復興学会講演論文集
- 10) 稲垣文彦、2012年、「新しい日常の創出」に向けた中越地震から8年感の被災地と支援組織の動き、pp.70-73、福島大会日本災害復興学会講演論文集
- 11) 平井邦彦、2014年10月、新潟県中越地震から10年—新潟県中越地方で展開された「協働の復興中山間地づくり」—、pp.31-34、復興(11号) vol.6No2
- 12) 新潟県中越大震災復興検証調査委員会、2015年3月、新潟県中越大震災復興検証報告書
- 13) 新潟県防災局防災企画課、新潟県県民生活・環境部震災復興支援課、2009年、日本自然科学学会、自然災害科学特集記事新潟県中越地震から5年—復旧から復興へ—

5. まとめと今後の課題

- 5 地域づくりに関する評価は全体的に肯定的であると共に、過疎高齢化の課題意識についても認識しているということが分かった。しかし、その一方で過疎高齢化の対策は講じていないことも明らかとなり、課題意識と行動が伴っていないことが分かった。 55
- 10 集落内で行われている地域づくり活動については、維持活動と付加的活動について分析を行い、その結果維持活動については、全エリア積極的に行っていることが明らかとなり、付加的活動については、過疎高齢化が進行しているAエリア・Bエリアが比較的实施していること 60
- 15 が分かった。
そこで、Aエリア・Bエリアの特徴としては、地域おこし協力隊や復興支援員などの支援者としての外部者の参入が活発であることが明らかになり、その外部者が参入することで地域に与える影響を分析した結果、過疎高 65
- 20 齢化対策は外部者が参入している地域では、実施している割合が高いことが分かった。
しかし、このように外部者が参与して過疎高齢化対策を実施している集落は多くはなく、集落の将来への希望も希薄であることから、集落の将来に希望を持っている 70
- 25 要因を過疎高齢化対策の実施、外部者の参与、付加的活動の実施、コミュニティの強固さの順で作用することを明らかに、これらの取り組みの実施が維持・活性化方策の評価となることを明らかにした。
今後の課題として、本研究では、地域づくりにおける 75
- 30 活性化方策の評価を行ったが、実際の中山間地域集落において、その評価に沿った実践的な研究は行えていない。また、本研究で示した活性化方策を実行するには、地域づくりにおける実務者の協力や行政などの協力、そしてなにより、地域住民からの理解が大いに必要になってく 80
- 35 ると考えられ、実施までに長い年月を要するかもしれないという不安もある。そして、実践的な研究が行えたとしても、急激に進む過疎高齢化の課題を食い止めることが出来るのか、まだまだ議論、追加研究が必要であると考える。 85

謝辞

本研究を実施するにあたり、調査段階で多くの行政の皆様からご協力を頂き、地域住民にアンケート調査を実施することが出来たこと、何よりも調査にご協力頂いた住民の皆様方に心からお礼申し上げます。

ありがとうございました。