

事例紹介

西予市における「限界集落」の現状と今後の展望

西予市 総務企画部 企画調整課 政策秘書室 三田地 みさと

1. はじめに

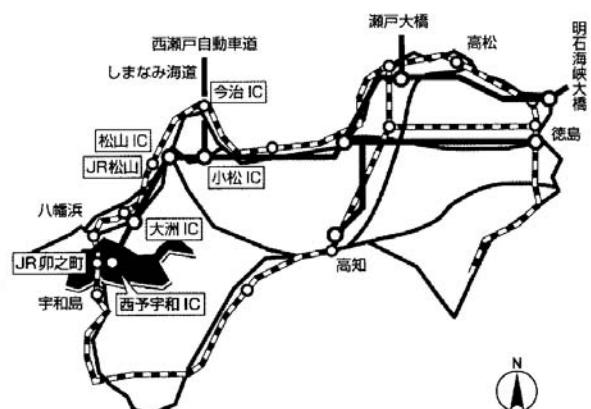
平成19年度の参議院選挙における自民党の惨敗は、地方都市に住まう人々、特に中山間地域において第一次産業に携わりながらその土地を守る人々の、現在の経済至上主義によって引き起こされた地域格差社会への不満が露呈された結果のように思える。また、その頃から、新聞やテレビ等のマスコミがさかんに「限界集落問題」を取り上げるようになった。限界集落の定義は、「集落の半分以上を65歳以上の高齢者が占める集落」とされている。

西予市においても山間地域、海岸地域を中心に限界集落を多く抱えており、今後の対策が急がれている。

当稿においては、西予市における限界集落の現状についての概要をまとめたいと思う。

2. 西予市の概要

西予市は平成16年4月に郡域を超えた5町による対等合併により誕生した。市の面積は約515平方キロメートルであり、その75%を山林が占め、市内は山間部から海岸部までの多様な地形に富んでいる。その標高差は約1,400mであり、「本州すっぽり西予市」と言うに相応し



い、多様性に富んだ気候風土、文化風土を有している。

(1) 西予市における人口世帯の推移

西予市における人口と世帯数の推移は図1のとおりである。

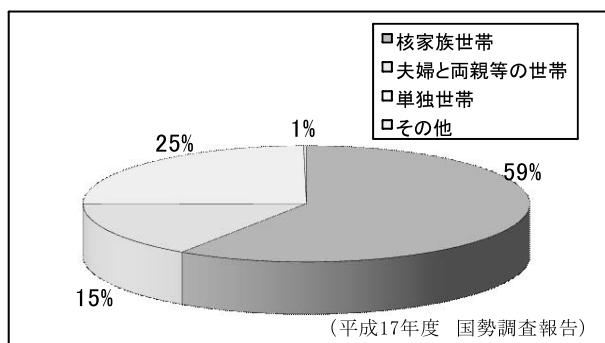
世帯数だけを見れば昭和55年度の国勢調査と平成20年4月1日現在の住民基本データを比較した場合1,644世帯の増加ではあるが、同期間において人口数を比較した場合には11,477人の減少となっている。

図1 西予市における人口・世帯の推移

区分	55国調	60国調	平2国調	平7国調	平12国調	平17国調	20.4.1住基
人口	56,175	54,804	51,893	49,022	47,217	44,948	44,698
世帯数	16,906	16,943	16,953	17,079	17,440	17,529	18,550

このように人口の減少と世帯数の増加という現象の要因は、核家族化に伴う世帯分離の増加であると考えられる。平成17年度の国勢調査報告によると西予市の一般世帯17,529世帯のうち、いわゆる「核家族」世帯は10,381世帯であり約59%を占めている。また、子夫婦が両親などと同居する世帯は2,716世帯で約15%。単独世帯は4,352世帯で約25%を占めている。(図2参照)

図2 西予市世帯構成の割合



また、平成20年4月1日現在、西予市全人口に対する65歳以上の比率(高齢化率)は35%であり、14歳以下の占める割合は11.3%である。

のことからも、西予市においては少子高齢化が顕著であり、世帯構成においても、古くからの2世代・3世代が同居する割合が低く、核家族化、単独世帯率が高いことがわかる。また西予市における年齢別の人口構成割合を考えたとき、若年層人口の割合が低いことから、これら単独世帯には高齢者のみの独居世帯が多く含まれていると推測される。

(2) 西予市における産業形態

西予市における古くからの主要産業は、農林畜産業、水産業などの第一次産業である。平成17年度国勢調査によると、西予市における全就業者数21,147人に対して各産業の従事者の割合は図3のとおりである。

結果、第三次産業に従事している割合が大半とはいえ、第一次産業の占める割合も依然高いといえる。第一次産業の中での各産業の割合は、農業が89.9%、林業が0.01%、漁業が0.08%となっており、米作、果物(柑橘、栗、イ

チゴ、葡萄等)、野菜、酪農といった農業が西予市の第一次産業の中心となっていることがわかる。

図3 西予市における産業別従事者の割合

区分	従事人口	割合
第一次産業	4,801	22.7%
第二次産業	4,474	21.2%
第三次産業	11,845	56.1%

(平成17年度 国勢調査報告)

しかしながら近年、就労者の高齢化や作物価格の低迷、原油価格高騰によるコスト増に伴い、年々農業を取り巻く環境は厳しさを増している。そのため、市内においては耕作放棄地の増大に伴う管理が大きな問題となっている。

特に、西予市における酪農においては県内の4割強を生産する最大の酪農地帯であるにもかかわらず、愛媛県の酪農家の平成18年度の離農率が12.9%と、全国平均の酪農家の離農率5%を大きく上回っており、まさに酪農地帯存続の危機に瀕している。

3. 西予市における限界集落の現状

西予市における限界集落数は、平成20年4月1日現在、市内337集落中68集落(20.2%)、5年後に限界集落になると予想される集落が134集落(39.8%)、10年後に限界集落になると予想される集落は240集落(71.2%)となっている。

西予市は山間部から海岸部まで高低差1,400mの市域を有しているため、このことは集落の形態にも大きく関与している。旧町別に地域を分類すると、山間部は城川地区、野村地区、海岸部は明浜地区、三瓶地区となり、宇和地区については中心市街地を伴うこともあって両方の要素にまたがる地域性を有している。

また、西予市においては、「行政区」単位において各施策が実施され、1行政区=1集落、という枠組みである。しかしながら集落の形態は地域によって異なり、山間部においては集落が山々の山腹に散らばるようにして

存在しており、隣り合う集落間の距離が離れていること、また、集落を形成している戸数が10戸以下の小集落がほとんどである。

対して海岸部の集落においては、集落はリアス式海岸沿いの狭小な平地部に点在しており、家々が密集している。集落を構成する戸数も100戸以上の集落が殆どである。

また、集落の活動状況においては、山間部の集落では概ね月に1回集落の集まりがあり、集落の運営についての話し合いが持たれている。その他にも、年に数回の道づくり(集落周辺生活道維持のための草刈や道路の修繕)、地域のお堂などでのお籠もりなど積極的な活動が行われている。

対して海岸部では、集落の集まりは年に1度の総会のみという集落が大半を占めており、道づくりといった生活基盤維持活動は少ない。ただし、地域の祭礼等については積極的な活動がみられる。

(1) 限界集落アンケートの実施方法および限界集落の概況

そのような流れの中で、西予市においては本年1月、市内の限界集落および5年後に限界集落になると予想される集落の計121集落にアンケート調査を実施した。アンケート調査の実施概要は以下のとおりである。

アンケート実施方法

○調査方法

対象集落区長等へ調査用紙の配布後、対象集落周辺に居住する職員による直接回収。

○調査対象集落

平成19年4月1日現在における、市内限界集落、および5年後に限界集落になると予想される集落、合計121集落

○調査集落の単位

行政区単位(1行政区が1集落)

○回収率

100%

次に、アンケートにおける質問項目の大分類は以下のとおりである。

- ①集落の置かれている生活基盤の状況(学校、病院等までの距離、鳥獣被害の有無、等)
- ②集落の財産、集落活動(集落の文化財、祭礼等行事、月次毎の活動内容)
- ③集落における問題点(困難になっている活動、今後必要になる取組み)

なお、調査結果については、山間部と海岸部においては集落のおかれている状況に差異がある点を考慮していただきたい。

アンケート内の「全体」とは調査対象集落の121集落を指し、「限界集落」とはその中で平成19年4月現在の限界集落64集落を指している。

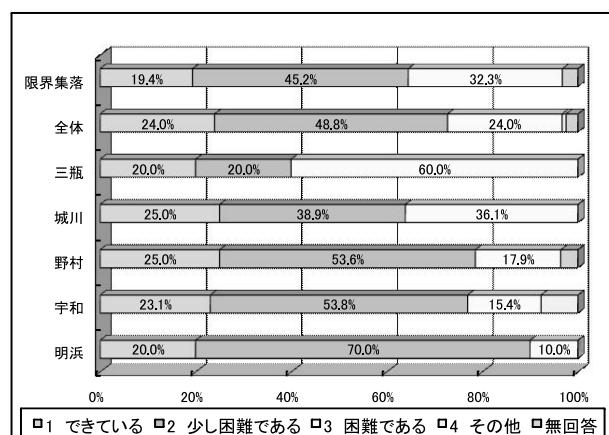
また、調査結果については紙面の都合及び「集落の置かれている生活基盤の状況」、「集落の財産、集落活動」の調査項目の結果においては各集落に拠るものであるため、今回は「集落における問題点」の回答項目を抜粋してまとめた。

(2) 集落調査アンケートの調査結果

①限界集落における集落の活動状況について

限界集落において、昔から行なってきている活動が困難になっているかどうかについて質問を行った。結果は図4のとおりである。

図4 集落の活動状況



調査対象集落の約73%が、集落活動が「困難である」、「少し困難である」と回答している。また、明浜、三瓶地区といった海岸部では「出来ている」という比率が20%と低く、反対に野村、城川地区といった山間部においては「出来ている」という比率は25%と高くなっている。原因として山間部の集落に多く見られる頻繁な集落内の常会や集落活動が、地域内の協力体制を維持しているものと考えられる。

また、「集落活動が出来ている」と回答した地区と、「困難である」と回答した地区的平均高齢化率は、調査対象集落では約13%、限界集落では約15%の開きがある。限界集落においては、「集落活動が出来ている」と回答した地区でも高齢化率は57.1%と非常に高くなっている。また「少し困難である」が63.8%、「困難である」が72.4%であり、調査集落全体のそれぞれの高齢化率の平均とは約10%の開きがあることがわかる。(図5参照)

図 5 平均高齢化率

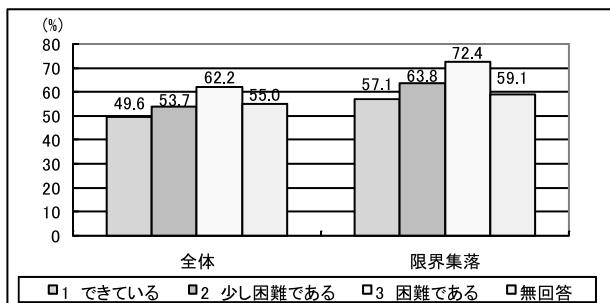
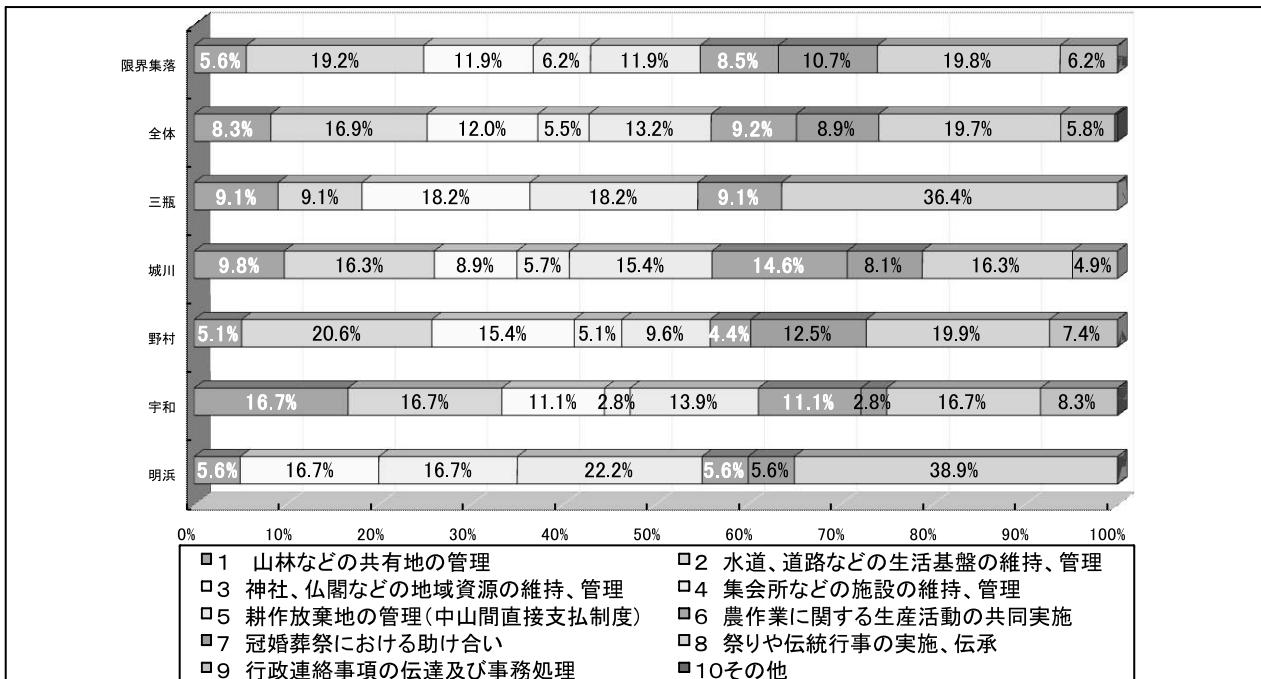


図 6 困難になっている活動



②集落で困難になっている活動について

次に、①の設問で活動が「少し困難である」、「困難である」と回答した集落に対して、どのような活動が困難になっているかの質問を行った。結果は図6の通りである。

調査対象集落では〈1〉祭りや伝統行事の実施、伝承(19.7%)、〈2〉水道、道路などの生活基盤の維持、管理(16.9%)、〈3〉耕作放棄地の管理(中山間直接支払制度)(13.2%)の順で活動が困難となっている。限界集落では〈1〉祭りや伝統行事の実施、伝承(19.8%)、〈2〉水道、道路などの生活基盤の維持、管理(19.2%)、〈3〉神社、仏閣などの地域資源の維持、管理、耕作放棄地の管理(中山間直接支払制度)(11.9%)の順となっている。各地区を比較した場合、「祭りや伝統行事の実施、伝承」の比率は明浜、三瓶などの海岸部においては30%以上と高く、反対に野村、城川といった山間部では20%以下と低い。中でも山間部では、「水道、道路などの生活基盤の維持・管理」、「冠婚葬祭における助け合い」、「行政連絡事項の伝達及び事務処理」が困難になってきていることがわかる。特に「行政連絡事項の伝達及び事務処理」については、明浜、三瓶といった海岸部では回答がゼロであり、家々の間隔が開いている山間部との集落形態の違いが結果に大きく関係しているものと思われる。

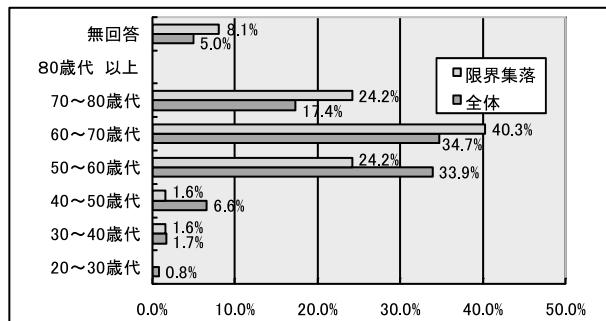
③集落活動に参加する年代について

次に、実際に集落の維持活動に参加している年代の分布について調査を実施した。

設問項目は「あなたの集落で、積極的に集落活動に参加される方の年代について回答してください」というものである。(図7参照)

集落活動に参加する年代で最も多いのが、調査対象集落、限界集落共に60～70歳台である。2番目に多い年代については、調査対象集落全体では50～60歳台(33.9%)であるが、限界集落では50～60歳台と70～80歳台が共に24.2%であり、集落活動の担い手も限界集落では高齢化していることがわかる。

図7 集落活動に積極的に参加される方の年代



④集落の将来に感じる不安

調査対象集落の約95.9%が集落の今後に対して不安を感じているが、不安を感じている集落に対して、具体的に感じる不安理由について質問を行った。(図8参照)

調査対象集落全体、限界集落共に、①若者や後継者がいない(少ない)、②子どもがいない(少ない)、③医療・福祉面で不安、という順で不安を感じている。地域間では、宇和、野村、城川地区でみられる「道路・水道など生活基盤の維持管理が困難」という項目が、明浜、三瓶地区の海岸部ではゼロとなっている。また「農地や山林の維持管理が困難」という項目の回答割合も海岸部では低くなっている。反対に海岸部で多い「医療・福祉面で不安」という回答割合は、山間部では低くなっている。

また、野村地区は唯一「助け合い、協力体制がない」と回答しており、今後は地域性も含めての分析が必要であると思われる。

図8 集落の将来に不安を感じる理由

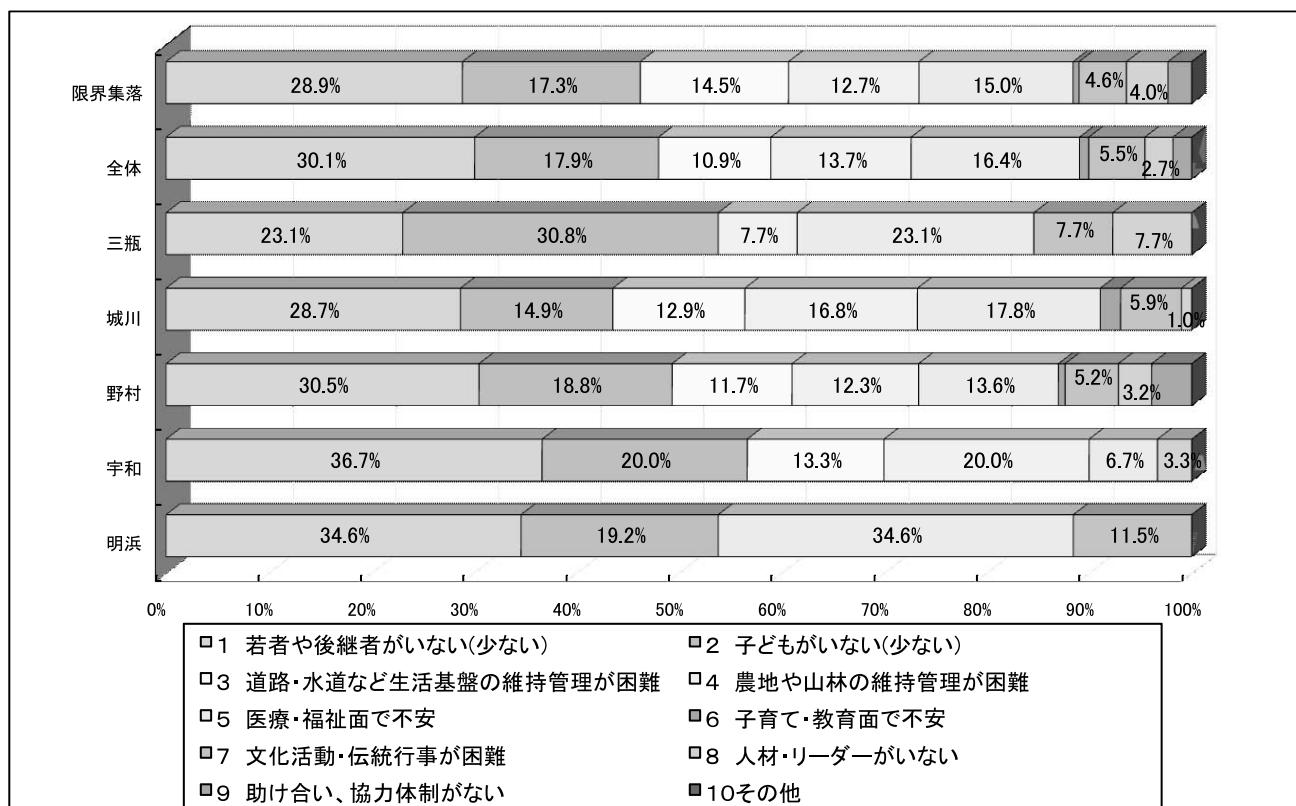
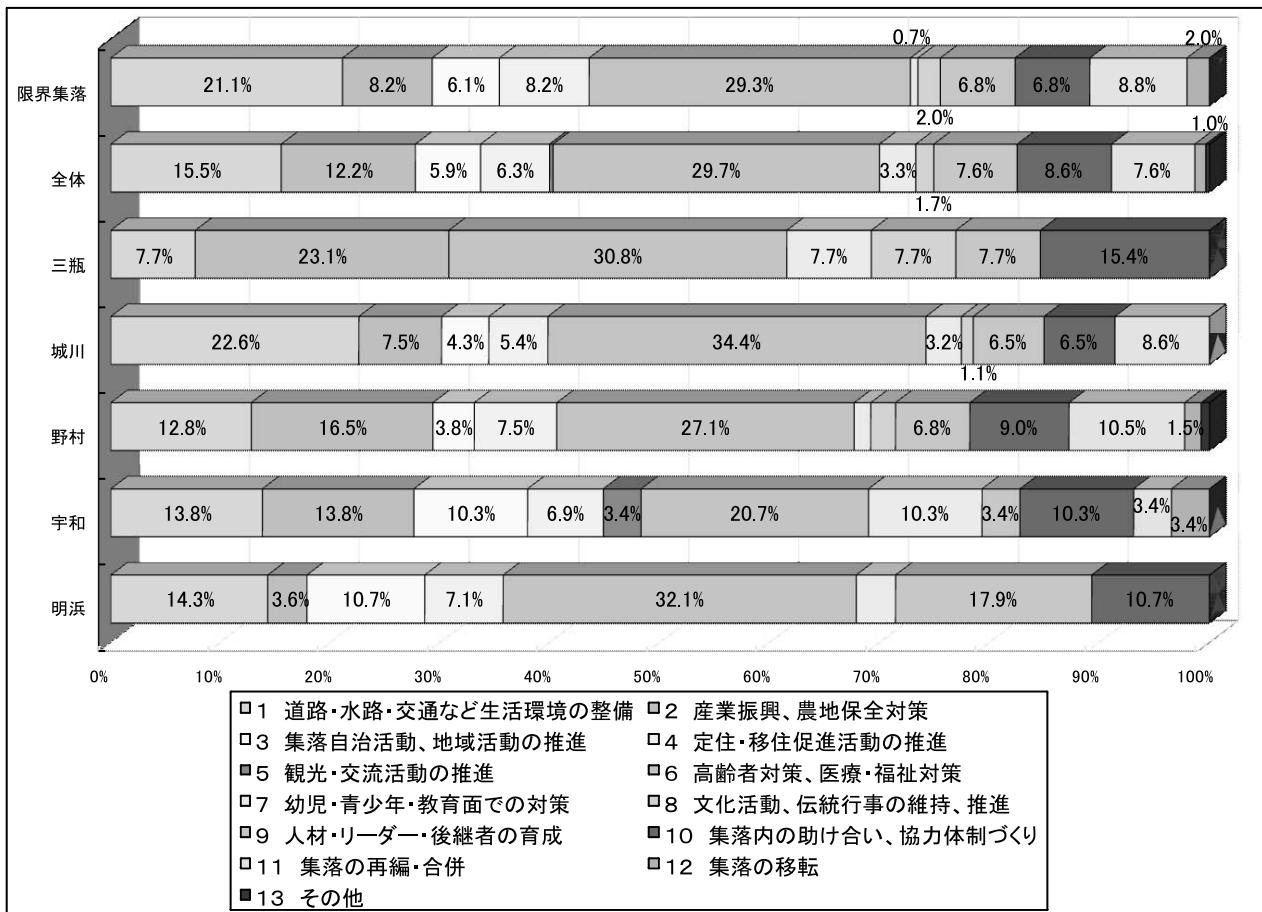


図9 今後、集落において必要な取組み



⑤今後集落に必要な取組み

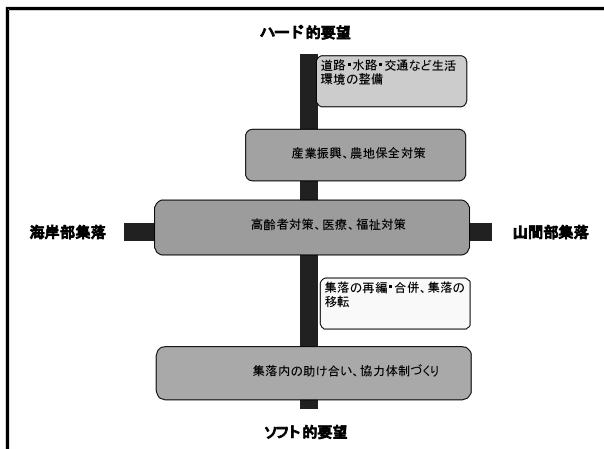
最後に、今後集落において必要になると思われる取組みについて質問を行った。(図9 参照)

調査対象集落全体、限界集落共に、①高齢者対策、医療・福祉対策、②道路・水道・交通など生活環境の整備、③産業振興、農地保全対策、が順に挙げられているが、2番目の「道路・水道・交通など生活環境の整備」については限界集落の割合が21.1%と高くなっている。各地区全体では、「集落内の助け合い、協力体制づくり」の必要性を挙げる集落が多いことがわかる。地域別に見ると、「道路・水道・交通など生活環境の整備」は城川地区に22.6%と多いが三瓶地区では7.7%と少なくなっている。三瓶地区では「産業振興、農地保全対策」(23.1%)が他地域より回答が多い。また、山間部の地域では「集落の再編・合併」、「集落の移転」の意見が多いことがわかる。

4.まとめ

今回の集落調査において、3.(2)の⑤における「今後集落に必要な取組み」に着目して西予市における集落形態をクロスさせてカテゴライズした場合次の図(図10)のようになる。

図10



まず、山間部、海岸部に共通して必要な施策は「高齢者対策、医療、福祉対策」、「集落内の助け合い、協力体制づくり」である。このうち、「高齢者対策、医療、福祉対策」については、行政の担当部署とも連携してその集落の状況に応じて必要な対策を検討する必要がある。しかし「集落内の助け合い、協力体制づくり」については、住民の自主性に拠るところが大きく、今後各公民館単位などで集落の協力体制の動機付けを実施する必要があると考えられる。

山間部に共通して必要な施策は、「道路、水道などの生活インフラの整備」や、「農地保全対策」などハード的な事業が中心となっている。今後、財政面を考慮しつつ計画的に必要な事業を選択していく必要性があると考えられる。

ただし、限界集落対策においては、いくつかの問題点があり、ひとつは限界集落の定義、もうひとつは集落への支援内容である。

限界集落の定義については、今回の調査でもわかったように、限界集落を「行政区単位」という一律の基準で定義づけるのは無理があることがわかる。実際の集落活動の構成単位を精査して再度定義づけを行う必要がある。また、統計数字上「限界集落」であっても、実際には集落内の若い世代が集落を引っ張っていたり、近隣市町に親類が居住しており定期的に集落内の高齢者を支援していたり、周辺集落との協力体制により集落維持ができていたり、という例もある為、集落の実態に即した西予市版の限界集落の定義づけが必要となるであろう。

次に、限界集落への支援内容についてである。まず、集落の今後のあり方としては①集落の(現機能)維持、②集落の活性化、の2つの選択肢があると考えられる。今回調査した集落では、殆どが①の集落の現状を維持する、という考えが多かったように感じた。しかしながら、少數ではあるが、②の自分達で集落の協力体制を築き活性化していくという元気な集落も見られた。

行政側としては「公助」、「共助」、「自助」の3つの観点から、集落の置かれている状況に応じて必要な施策を選択していくことが重要であると考えられる。

しかしながら、何といっても集落の活性化は「住民主体」であるべきである。今後は住民が主体性をもって、自分達の地域の問題を考え、解決にむけて取り組めるよう、職員全員が「限界集落を何とかしよう」という気概を持ち、職員も集落に入り自分の住む集落の自主的な取り組みを支援する体制づくりが必要であると考えられる。

市においても、この限界集落問題対策を主要政策と位置づけ、3ヵ年の中期計画を策定し対策を実施している。平成19年度は「動機付け期間」とし、広報などを通じて住民に限界集落の現状を訴え、職員共々意識の共有を図った。また、同時期、京都府綾部市が中心となって発足した「全国水源の里連絡協議会」（全国の市町村単位での限界集落問題検討組織）にも発起人として参画し、限界集落の窮状と施策要望を他の市町村とともに国政に向けて発信する取り組みを行っている。

平成20年度においては「調査・研究期間」とし、職員によるプロジェクトチームを立ち上げ、平成21年度における「実施期間」に向けて試行錯誤ではあるが、限界集落の調査研究や支援の検討を行っているところである。