

「集落実態調査から見えてきた 愛媛県の地域づくりのあり方」

愛媛大学農学部農山漁村地域マネジメント特別コース 笠松浩樹



1. 愛媛県初の集落と地域活動組織の 詳細調査

愛媛県内の小規模・高齢化集落の実態を
探るため、愛媛県企画振興部地域振興局地
域政策課、市町、えひめ地域政策研究セン
ター、愛媛大学が連携し、平成25年度に集
落実態調査を実施した。この調査は、単体
の集落のみならず、小学校区程度の地域活
動組織も対象としている。そのねらいは、
今後の地域振興の担い手を集落だけとせ
ず、より活動が展開しやすい単位を新たに
想定し、その役割を明確にしたいというこ
とにある。

調査はアンケート方式で行い、集落は2,
967集落を対象とし、有効回答数が2,
549集落(回答率86%)であった。地域活
動組織は365組織を対象とし、有効回答
数が335組織(回答率92%)であった。内
容は、課題となっている事柄、集落・組織
と役場、病院、商店からの距離、活動種別ご
との発展・衰退の状況、代表者の選出方法、
定住に対する意向等である。さらに、18市

町の地域活動組織で個別にヒアリング調査
を行っている。愛媛県では、これまでに大
がかりな集落調査は行われ
ておらず、今回が初めてと
なる。また、条件不利地域の
集落と地域活動組織に対し
て同時かつ詳細な全数調査
を行ったのは、全国的にも
あまり例がない。

2. 愛媛県の集落は人口 と世帯数が先天的に 小さい

「過疎地域等における集
落の状況に関する現況把握
調査」(総務省；平成23年3
月)によると、過疎地域集
落の平均人口は全国平均が
183.0人に対して、四国
地方は122.4人であり、
中国地方の111.6人に
次いで2番目に小さい。今



図1 人口規模別集落数 人口1~250人の2,588集落について集計(※1)

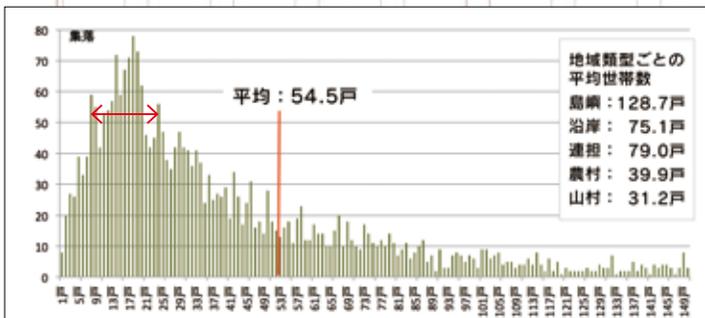


図2 世帯規模別集落数 世帯数1~150人の2,722集落について集計(※2)

(※1)(※2)人口・世帯数が不明の集落、複数集落で、人口・世帯数が合算されている集落を除く。

回の調査結果から得られた愛媛県の集落の
平均値は124.1人であり、総務省調査と

大きな差はない。しかし、図1によると、実際には集落人口は33人を最多として10〜45人の範囲に集中しており、大半の集落が平均値を大きく下回っている。同様に、図2で世帯数を見ると、平均は54・5戸であるが、18戸を最多として8〜25戸の範囲に集中している。

図1と2より、地域類型別の平均人口と世帯数を見ると、島嶼部が最大で、連担地と沿岸がこれに続く。逆に、山村と農村はかなり小さくなっている。集落の半数が農山村に位置している実態から考えると、愛媛県では小規模な集落が内陸部に多数存在しているという様子がイメージできる。

以上より、集落の人口と世帯数は、従来認識されてきた平均値をかなり下回っていたことは衝撃的である。しかし、人口と世帯数が少ないことを必要以上に問題視すべきではない。なぜなら、元々規模の小さい集落は小さいなりの活動方法が存在していたと考えられるからである。重要なのは、過疎・高齢化に伴って集落が極限的な弱体化へ向かう中で、地域の自主性や自治をどのように確保するのかということである。

3. 集落の高齢化率は60%を超えると加速する

図3は、高齢化率の低い順に左から全集落を並べたものである。集落の平均高齢化率は36・3%であり、これを上回る集落が全体の7割近くを占めている。高齢化率は、0%から25%付近(①)まで急激に上昇し

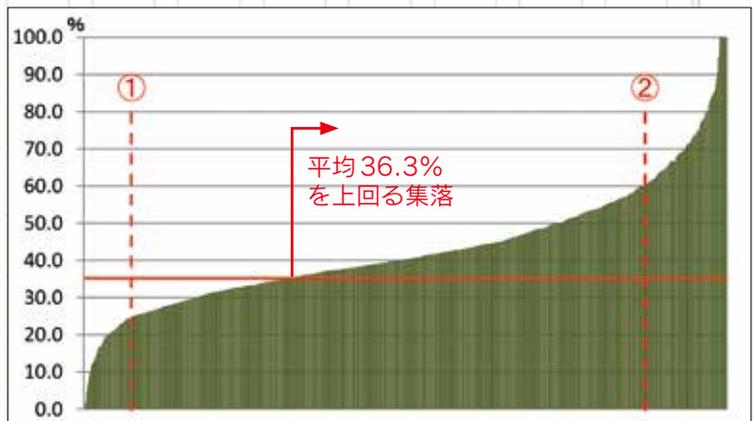


図3 高齢化率順にみた集落の分布
※高齢者人口が不明の集落と複数集落で合算されている集落を除く

ている。その後はならだかに上昇していき、再び60%付近(②)から上昇の度合いは大きくなり100%に達している。

高齢化率が0〜25%の範囲にある集落(①より左)は、連担地に次いで農村地域に多く存在しており、その中には団地や住宅が相当数含まれていた。逆に、高齢化率が60%以上の範囲(②より右)にある集落は山村が圧倒的に多く、続いて農村や島嶼部となっていた。また、この範囲に存在する集落のうち、世帯数20戸以下のものが8割

を占めており、高齢化率が高いことに加え、集落規模が小さいことも指摘できる。

以上より、高齢化率の上昇と集落の人口と世帯数は一定の関係があると推測できる。すなわち、高齢化率がおおむね60%を超え、世帯数がおおむね20戸を下回ると、高齢化率の上昇と世帯・人口の減少が急速に進むことを示唆している。その結果、集落の活力低下が著しく進むことは十分に考えられる。

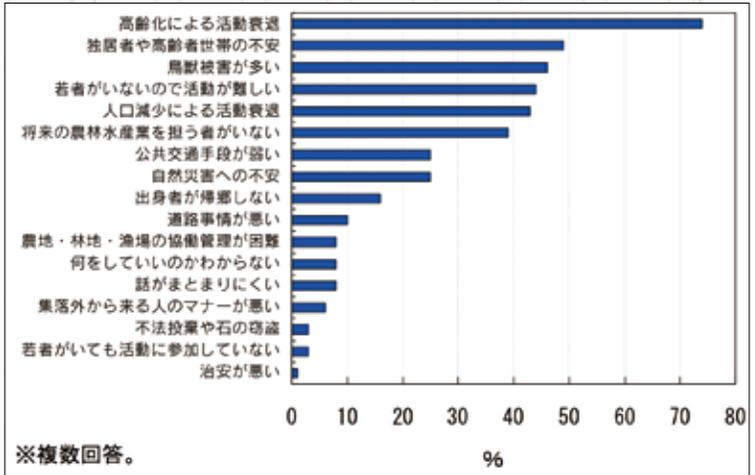
4. 集落の課題は高齢化と人口減少に起因

図4は、集落における課題として挙げられたものである。「高齢化による活動衰退」が7割強の集落で懸念されており、群を抜いている。これに続く課題も高齢化と人口減少に起因するものである。活動分野としては、生活面での安心の確保、集落活動の維持に加えて、鳥獣被害の増加や農林水産業の担い手不足など、第一次産業の衰退も上位に挙がっている。

従って、地域活動の維持を考えた時、高齢化と人口減少による影響をいかに克服するかが最大の課題となる。そのためには、まず人口増加という直接的な方策が考えられる。しかし、この方向性は仕事先の有無や生活利便性の確保等によるところが大きく、複合的な解決策を要するため、条件不利地域の現状では容易ではない。

そこで、集落より広域的な単位で活動を進めることを1つの打開策として提案した

図4 集落の課題



5. 地域活動組織によって活動は進展する

今回の調査では、集落より広域的な活動単位として地域活動組織を想定した。これ

い。この路線では、集落で困難になってきた活動を補完し、スケールメリットを活かして必要な人員を確保し、さらに、内部向けの活動のみならず、外部との連携を取りやすくすることが重視されることとなる。

は、おおむね小学校校区程度のまとまりで、住民同士が意思決定を行うための会合等を有するものである。小学校区は、昭和合併前の旧村、すなわち明治期の行政単位と一致していることが多く、住民同士のまとまりがある。さらに、商機能、社会教育機能、行政機能、医療機関（診療所）が一揃え存在している場合もあり、生活圏と一致している事例も多い。

地域活動組織の名称から、どのような背景に基づいて組織化と運営が行われてきたかが類推できる。県内の組織を概観すると、①旧村や自然村の慣習に基づいた既存のまとまりがあるもの、②行政の末端機能を担うもの、③集落の連合組織として位置づけられているもの、④地域づくりの主体として強く意識されているもの、⑤個別でいる調査対象とした19市町のうち、18市町に何らかの地域活動組織が存在している。包摂集落は平均8・0集落（1〜9集落の組織が多い）、平均人口1,030・5人（40〜400人の組

別でいる。

調査対象とした19市町のうち、18市町に何らかの地域活動組織が存在している。包摂集落は平均8・0集落（1〜9集落の組織が多い）、平均人口1,030・5人（40〜400人の組

活動種別	単一集落	地域活動組織
治安維持活動	47%	70%
防災	78%	91%
高齢者見守り	39%	62%
環境美化活動	89%	96%
神社等の行事	85%	96%
子育て活動	19%	36%
スポーツ活動	38%	68%
歴史・文化伝承	33%	56%
手芸・工芸	20%	40%
地域産品加工・販売	17%	40%
都市住民との交流	22%	31%

表1 活動の実施割合

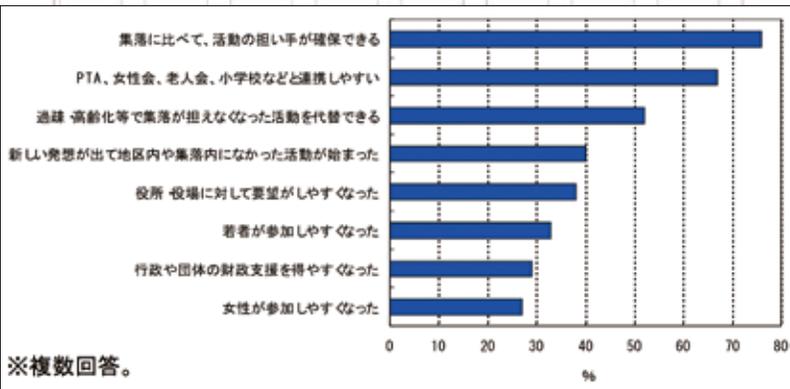


図5 活動範囲を広域化させる意義

が多い）、平均世帯数452・3戸（30〜280戸の組織が多い）という状況であった。

活動範囲が集落より広域化することの利点について表1を見ていただきたい。これは、当該活動が単一集落と地域活動組織の何%に存在しているのかを示したものである。全ての活動種別において、地域活動組織が上回っていることから、集落よりも広

域的なコミュニティ組織の方が活動に多様な性があることがうかがえる。ただし、環境美化活動、神社等の行事、防災が存在する組織は9割を超えているが、都市住民との交流、子育て活動、手芸・工芸、地域産品の加工・販売は4割以下であり、活動種別によって有無にはばらつきがある。

図5によると、活動を広域化させる意義は担い手が確保できる点である。続いて、地区内団体との連携のしやすさが挙げられている。これは、様々な団体の活動範囲が一致しやすく、活動の担い手も同一であるという背景が考えられる。さらに、集落活動の代替、新たな活動の始まりが続いており、地域活動の積極的な展開に作用する可能性が示唆できる。

6. 地域活動組織の課題と発展方向

しかし、地域活動組織の運営には課題もある。図6によると、8割以上の組織で特定の人材に負担が集中していることがわかる。活動が増えて忙しくなった組織が5割あることも合わせて考えると、組織運営や活動展開の手法を転換する余地がある。

この問題を打開する方向性として、①組織の運営、②活動の発展、③外部との連携を重視していただきたい。表2は、地域活動組織がこれらの課題を克服し、より発展的に活動を展開するための方向性をまとめたものである。

(1) 組織の運営

活動の意義について多様な住民が徹底的に話し合い、組織と活動の意義を理解することが不可欠である。特に、行政主導で新たに活動が展開されている場合は、やらされムードを払拭し、地域の実情に合った暮らしや生業づくりを進めるために住民の自発的な活動が欠かせないことを十分に認識していく必要がある。

さらに、地域活動組織は集落の上位機関ではないことを認識しなければならぬ。集落は、男性の年配者である世帯主が話し合い、輪番制で代表を務めることが一般的であるが、この方法に則らない意思決定の方法を工夫する必要がある。具体的には、役員に女性や若者を積極的に登用したり、部会制を実施したりしながら、老若男女が活躍できる場を構築する。

そのうえで、特定の住民のみが活動をしているという状況にならないように役割分担を進め、同時に、住民への情報提供を密に行い、地域内で何が起っているのかを共有する。

(2) 活動の発展

小学校区程度の範囲と人材が揃えば、これまでになかった活動を興すことも視野に入れることができる。農林水産業をはじめ、地域資源を活用した新たな生業づくりには、資源を活かす技術や知恵が必要である。そのためには、地元学などの地域を理解する学習会などが有効であり、社会教育分野との連携も積極的に進めていくことが重要

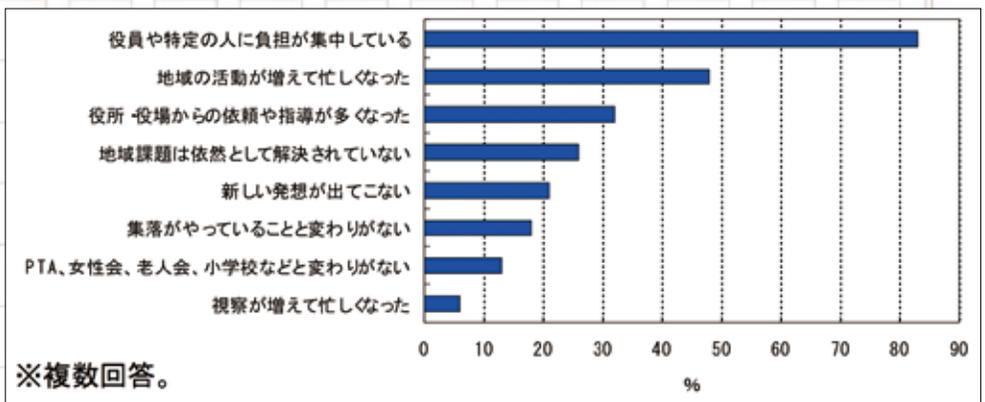


図6 地域活動組織の課題

である。集落との関係や活動の分担については、地域活動組織は集落と異なる意味を持っていることを意識する必要がある。集落を

組織の運営	小学校区程度の範囲で活動をする意義
	老若男女が関わることのできるしくみづくり 住民間の役割分担
活動の発展	集落との違いの認識、集落で困難な活動の補完
	地域資源を活用した生業づくり
	地域を知るための学習
外部との連携	地区外の人々や組織などとの関係づくり
	地域支援人材の導入 定住を進めるための条件整備

表2 地域活動組織を発展させる方向性

尊重しながらも、集落で困難になつてきた活動を補完する目配りが欠かせない。例えば、高齢化と人口減少によつて、草刈りや環境美化、葬儀等が困難になつた集落を手伝う取り決めを設けている事例もある。

(3) 外部との連携

生活圏が広域化し、外部との関わりの中で仕事や暮らしが成り立っている今の世の中で、地域活動が地区内で完結することはほとんどない。地域活動組織でも、外部との連携を視野に入れた広がりを持たせた活動を企画することが肝要である。例えば、ツーリズムなどの交流活動、地域外のイベントへの参加、商品の販売等が挙げられる。

また、外部との連携については、地域おこし協力隊をはじめとする地域支援人材を外部から導入することも重視したい。ただし、誰かが来れば何とかなるという発想ではなく、具体的に取り組んでほしい事柄や必要な知識と技術を提示し、地区にあつた

人を募集した方が、お互いに発展的な関係を築くことができる。

さらに、定住対策についても、地域活動組織が果たすべき役割は大きい。空き家の調査は、そこに在住する人ならではの情報が役に立つ。土地や家屋の所有者との話し合いや調整は、地区の総意を結集できる機能を有効活用し、信頼性を確保することができる。

7. 平成26年度から始まつた愛媛県の支援策

愛媛県の大半に地域活動組織に相当する取り組みが存在しているとはいへ、図6の結果を見る限り、運営の方法論が浸透し、実践されている訳ではない。内子町、西予市、宇和島市は、行政が地域活動組織に相当する取り組みを施策の核としている。しかしこれら以外の市町では、何らかの組織やまとまりがあつても、市町全体の取り組みになつていなかったり、推進の枠組みが整っていない場合が多い。

そこで、愛媛県は本調査の結果に基づき、平成26年度より地域運営の仕組みを構築するための抜本的な支援策を展開している。具体的には、小学校区程度のまとまりを今後の地域運営の核と位置づけ、組織づくり、運営のしくみづくり、活動の実践などのモデルづくりを進めることとしている。また、県内の組織や市町への支援と情報共有を図り、県全体でのレベルアップを図ることとしている。この取り組みにより、地区の実

状に合つた運営方法を模索して全県に広げ、大きなうねりとなり得る可能性がある。近隣では、高知県の「集落活動センター」や山口県の「手づくり自治区」など、県レベルでの取り組みが見られる他、中国地方では市町村単位で地道な取り組みが結実している事例も多い。これらの実績を先例としつつ、愛媛県ならではの推進方法が確立されることを期待したい。

8. おわりに

本稿では、小学校区程度を範囲とした取り組みを進める主体を「地域活動組織」と表現した。これは、調査を進める過程で便宜的に用いた用語であり、住民の思いや目標が感じられず、実体的な姿を想起しづらいものとなつている。今後は、県および市町、さらには活動を担う住民の間での話し合いを進め、愛媛県らしい名称を考案していただきたい。

また、集落単位で見ると、依然として衰退状況が止まらない印象を受ける。しかし今は、暮らしや仕事が集落活動に支えられて存在している時代ではなく、暮らしや仕事確保できてはじめて人材が定着し、集落活動が維持できることが本筋である。条件不利地域の振興と地域活動組織の発展にあつては、生活の維持、生業づくり、定住といった集落では進展が難しい分野にも視点を持ち、住民が自治力を発揮しながら「攻め」の活動が展開できる理念と体制づくりが急務である。