

農村地域における基幹集落の役割と今後のあり方について

都市計画研究室 高野 裕太
指導教官 中出 文平
樋口 秀
松川 寿也

1. 背景と目的

農村地域は、食糧生産や国土・環境の保全機能を有し、また人と自然がふれ合う場などとしての役割も期待されており、良好な社会環境を形成する上で重要な存在である。しかし、高度経済成長期以降、農村地域ではその衰退が急速に進んでおり、地域を構成する個々の集落には限界集落や消滅集落も発生するなど、極めて深刻な状況だといえる。農村地域の衰退を可能な限り抑制し、今後も地域を維持していくことが必要である。

農村地域の維持に関して、「地域の中だけである程度の生活をおくれるための最低限の機能を持った『基幹集落』」に着目する。かつて農村地域には、住民の生活に関わる様々な機能を持った「生活の中心地」が存在し、住民は地域の中で生活することができた。しかし、モータリゼーションの進展などにより住民の生活圏が拡大する中で、そういった中心地の必要性は低下してきたと考えられる。

しかし、今後さらに高齢化が進むことで、今までのように車を運転し地域の外に出るの難しい住民が増加すると考えられる。また他方、人口減少や財政難などを背景に施設の統廃合が進むなどして、地域の生活環境が悪化していく可能性もある。そういった場合に、地域の中だけでも最低限の生活ができる基幹集落が、地域の中に必要になってくると考えられる。

基幹集落など農村地域の生活の中心地に関する研究は、基幹集落と同義の「中心集落」に着目し、1979、80年の中心集落調査より中心集落の施設集積状況を分析した三橋の研究¹⁾や、地域住民が生活の中でどのような場所にある施設・機能を利用しているのか調査した三橋の研究^{2)~3)}などがあるが、基幹集落に着目した研究は少なく、地域の生活関連機能や住民の生活実態を総合的に把握し、今

後の基幹集落のあり方について述べられた研究も少ない。

本研究では、新潟県内の農業集落を対象に、基幹集落に最低限必要と考えられる条件を設定し基幹集落を抽出する。その中から詳細調査対象を選定し、文献資料^{4)~5)}や統計データ等より基幹集落や周辺地域⁽¹⁾の生活関連機能⁽²⁾の状況を把握するとともに、基幹集落の機能を利用していると考えられる周辺地域の全住民へアンケート⁽³⁾(表-1)を実施し、住民の生活行動の実態や今後の生活環境への意識を把握する。それらをもとに、農村地域においてこれまで基幹集落が果たしてきた役割を明らかにし、今後の基幹集落に求められるあり方を提言する。

2. 新潟県内の基幹集落

本章では、基幹集落に最低限必要な規模・機能を設定し、基幹集落を抽出した。また、その中から詳細調査対象となる機能性・重要性の高い基幹集落を選定した。

(1) 基幹集落の抽出

基幹集落は、今後人口・世帯数の減少が進んでも地域の生活中心として存続できる規模と、生活関連機能の中でも特に地域生活に密着したものを有している必要がある。そこで、以下の点に着目して基幹集落を抽出した。

①抽出対象集落

本研究では農村地域に存在する基幹集落を対象とする。そこで、抽出の対象を農林業センサスにおける農業集落

表-1 アンケートの実施概要

	高柳地区	下条地区	大島区
配布方法	各集落町会長へ依頼	市嘱託員へ依頼	各集落町会長へ依頼
回収方法	返信用封筒による郵送回収		
実施時期	09年12月10日～20日	09年12月9日～20日	09年11月30日～12月10日
配布数	570	787	518
世帯票有効数	260	268	255
世帯票回答率	45.6%	34.1%	49.2%
個別票回収数	503	708	538

(4) とする。またそのうち、基幹集落の必要性が低い市街地周辺の集落を除外するため、農林業センサスで「集落区分が一般農業集落である」「地域類型が都市的地域でない」「自集落内に市街化区域を持たない」の3条件に該当する、新潟県内の3925集落を抽出対象とする。

②基幹集落の存続可能性

農林業センサスより3925集落の1970～2000年の間の世帯数変化をみると、全体の半数以上で世帯数が増加している。今後の存続可能性を考えた場合、70～00年に世帯数が減少していない、もしくは減少率10%未満程度であることが望ましい。また、世帯数が多いほど存続可能性は高いと考えられるため、世帯数に着目すると、減少率10%未満の集落の約半数が50世帯以上だった。そこで、世帯数の減少が少ない集落のうち、より存続可能性の高い集落の規模として50世帯以上であることを条件とし、「70～00年世帯数減少率10%未満」かつ「00年世帯数50世帯以上」の1315集落を存続可能性の高い集落として抽出した。

③基幹集落に最低限必要な機能

日常生活に関連する機能のうち、徒歩通学のため長距離移動が難しいことや、教育以外に地域の住民活動の場としても機能することから、小学校は生活中心である基幹集落には最低限必要と考える。また、高齢化の進行による交通弱者の増加が予測される中で、今後、住民の徒歩圏内だけで生活関連機能を完備させることは不可能であり、交通弱者の移動手段として公共交通機関が必要である。さらに、現在通信・運輸・金融等の機能を有し、今後は簡単な買い物や、住民の集う場などとして期待できること、設置数が多く新規整備が不要という点で、郵便局は今後生活環境を形成していく上で重要な役割を持つ可能性がある。

以上をもとに、1315集落から基幹集落に最低限必要な機能として「小学校」「公共交通機関」「郵便局⁽⁵⁾⁽⁶⁾」を設定し、それらを有する72の基幹集落を抽出した。

(2) 詳細調査対象の選定

詳細調査対象の選定にあたって以下の点に着目し、72基幹集落から生活中心としての性格が強い集落を選定した。

①基幹集落の中心性

基幹集落以外に生活中心としての機能を持つ集落が、周辺に存在しない・利用できない地域は、基幹集落の中心性が高いといえる。そのような地域として、まず、山間部などの地形的要因で周辺地域から基幹集落以外への行き来が難しい場合が挙げられる。次に、生活関連機能の充実した自治体中心等まで遠い場合が挙げられる。最後に、基幹集落周辺に、基幹集落には該当しないが部分的に生活中心としての性格を有する集落が存在しない事が挙げられる。

そこで、「山間部や山沿い、谷筋等に位置する」「最寄市役所までおおむね10km以上離れている」「基幹集落の小学校の周囲2km以内に他の小学校が無い」の3条件に合致する19基幹集落(図-1)を中心性の高い基幹集落として抽出し、以降で機能性や重要性について詳細に検討した。

②基幹集落の機能性

生活関連機能が多く機能性の高い基幹集落は、生活中心としての性格が強いといえる。19集落内の公共的施設や商店をみると、公共的施設数は最多で10施設、最少で3施設だった。商店は、「ほとんど無い」「食料品店がある」「様々な種類がある」の大きく3状況に分けられた。この中から、公共施設数7以上かつ、生活する上で重要な食料品店のある集落を、機能性の高い集落と分類した。

③自治体中心だった集落の機能性

平成の大合併まで町村中心地だった集落は、行政機能をはじめ様々な機能が特に良く整備されており、機能性が高いといえる。そこで、平成の合併前まで町村役場のあった7集落とそうでない12集落を分類した。

④周辺地域から見た重要性

①で触れた中心性に関連して、周辺地域から見た基幹集落の重要性の高さをより詳細に分析する。まず、19基幹集

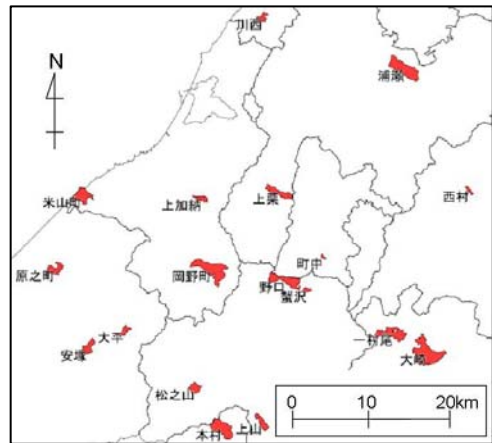


図-1 中心性の高い19基幹集落(うち上中越地方の18集落)

表-2 19集落の機能性・重要性の分類

周辺から見た重要性	公共的施設の状況						
	公共的施設数9~10		公共的施設数7~8		公共的施設数9~12		
	高	低	高	低	高	低	
平成の合併前の役場所在地	Yes 野野町 安塚 原之町	西村	松之山	上山	川西		
No	野沢		大平	浦瀬	町中	米山 大崎 野口 上栗	上加納 一村尾 本村 勝木

※は食料品店を有する、もしくは食料品店の他に様々な種類の店舗を有する集落

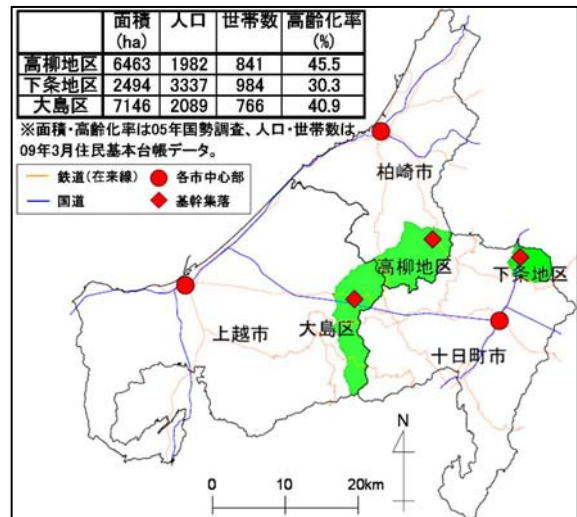


図-2 詳細調査対象の3地区

落を中心に持つ周辺地域を、昭和・平成の合併前の旧町村域を基本に、地形や道路等を考慮し設定した。各地域の地形特性に着目し、「地域が山に囲まれているなど、周辺地域から基幹集落以外へアクセスし辛い」地域を把握した。次に、周辺地域の総世帯数と1集落当り世帯数を算出し、基幹集落の重要性が高いと考えられる、「総世帯数が多く基幹集落を頼る住民が多い」「世帯数規模が小さく、生活関連機能を持たない集落で構成された」傾向にある地域を把握した。さらに、設定した地域の周辺に、基幹集落ではないが「生活関連機能を持つ可能性がある大規模集落が存在しない」地域を把握した。以上を全て満たす8基幹集落を、周辺地域から見て重要性の高い基幹集落と分類した。

⑤詳細調査対象の決定

②～④の結果(表-2)をもとに、生活中心としての性格が最も強いと考えられる「柏崎市岡野町」、合併前の中心地ではないが機能性の高い「十日町市蟹沢⁽⁷⁾」、それらより生活中心としての性格がやや弱い事例として、また前述の分析時に施設の統廃合について注目すべき点の見られた「上越市大平⁽⁸⁾」を詳細調査対象とした。また④で設定した、岡野町に対する「柏崎市高柳地区」、蟹沢に対する「十日町市下条地区」、大平に対する「上越市大島区」をそれぞれの周辺地域とした(図-2)。

3地区について詳細に分析した中から代表し、3章で高柳、4章で大島を取り上げる。

3. 高柳地区における基幹集落の役割と今後のあり方

(1) 生活関連機能の分布

自治体等の資料や住宅地図などをもとに、地区の生活環境がどのように形成されているのかを把握した(図-3)。

①公共的施設

基幹集落には、旧高柳町の中心だったことから市役所支所があるほか、地区内で唯一、中学校や保育園、診療所がある。また、地区内唯一ではないが小学校や老人ホーム、郵便局も存在する。周辺地域には、門出に小学校と郵便局、上石黒に簡易郵便局と老人ホームがあるが、両集落とも生活中心というよりは、小学校区など基幹集落だけでカバーできない範囲を補完するような位置付けだけといえる。

②店舗

基幹集落には小規模だが商店街があり、生鮮食品・日用品店といった比較的頻繁に利用される店のほか、衣料品店や飲食店などもある。周辺地域でも一部集落に食品・日用品店などがあるが、基幹集落のように集積はしてはならず、最低限必要な買い物でも基幹集落に行く必要がある住民が多いと考えられる。一方、地区内で購入できない品物の場合は、最寄りでも基幹集落から約18km離れた柏崎市街の大型店まで、自動車や公共交通機関で行く必要がある。

③公共交通機関

地区内では、09年10月の路線バス廃止まで基幹集落と上石黒を結ぶバスが運行されていた。廃止後は「新しい公共交通」と呼ばれる市営バスが運行され、基幹集落と地区内

の全集落が結ばれている。また、市街地など地区外へは基幹集落から路線バスが運行されており、交通弱者でも移動可能な環境が最低限整えられている。

(2) 生活関連機能の変遷

高柳地区は、平成の合併まで基幹集落を中心地とする高柳町だったが、昭和の合併までは高柳村・石黒村からなり中心地も2箇所存在していた。そこから生活関連機能がどのように変遷し現在の状況となったのか把握した。

①公共的施設の統廃合

現在までに、小・中学校、保育園、診療所が統廃合された。小学校は70年時点で本校・分校合わせて15校存在したが、90年代までに基幹集落である岡野町・門出・上石黒の3校へ、さらに95年に門出と上石黒の学校が統合され、基幹集落と門出の2校のみとなった。その他、中学校は基幹集落・門出・上石黒の3校が、保育園・診療所は基幹集落・門出の2施設が、基幹集落へと統合されるなど、基幹

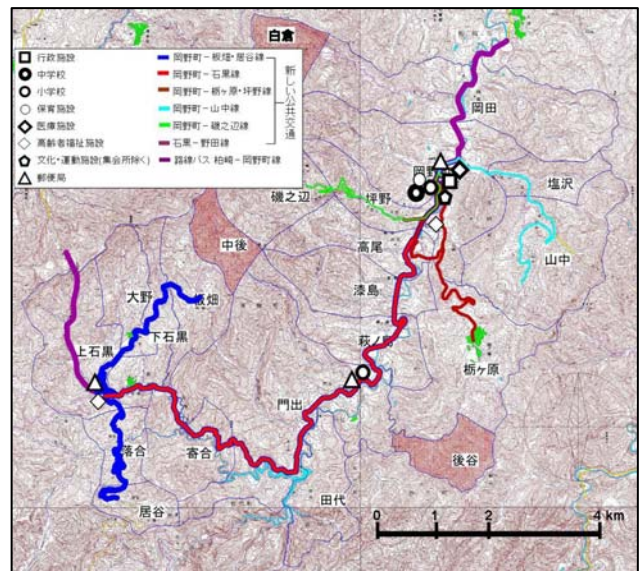


図-3 高柳地区の公共的施設と公共交通機関

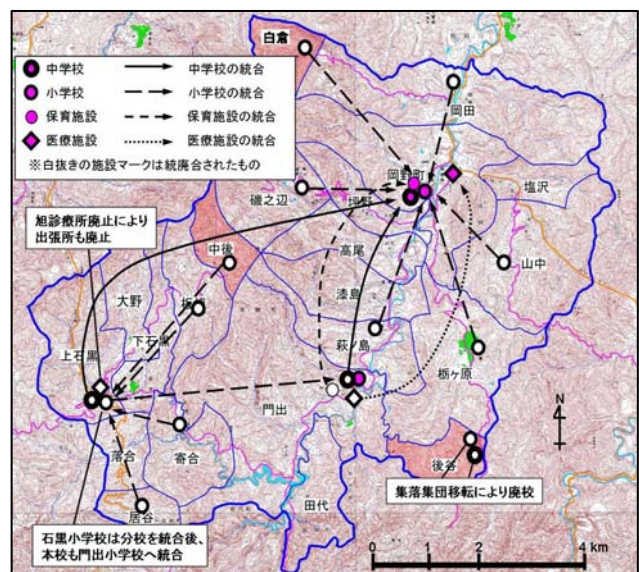


図-4 高柳地区の公共的施設の統廃合状況

集落への統合が多く見られる。また、集落消滅等により小学校や診療所の閉鎖も行われた（図-4）。

②店舗数の変化

基幹集落・周辺地域とも、店舗数は減少傾向にある。特に、食料品・日用品店の減少が大きく、1970～2000年の期間に基幹集落で約半数、周辺地域で約 1/4に減少しており、地区内の買い物環境が、基幹集落なら最低限の買い物が可能という程度まで悪化したといえる（表-3）。

(3) 住民の生活実態

日常生活で基幹集落に関連すると考えられる食品・日用品の買い物、通院、趣味・娯楽について、資料では把握できないことからアンケート調査を行った。また、買い物、通院については過去（1970～75年頃）の状況と比較した。

買い物は、かつては周辺地域（自分の住む集落やその近隣集落）の店舗を利用する住民が多かったが、現在では地区外を利用する住民が多く、基幹集落の店舗の利用は過去・現在とも30%前後に留まっている。通院先は、現在50代以下では半数以下だが、買い物と異なり過去・現在とも基幹集落の割合が高い。趣味・娯楽は、50代以下では地区外に行く住民が多く、60代以上でも基幹集落と周辺地域はほぼ同数で、基幹集落の施設が特別頻繁に利用されているとはいえない（図-5）。

(4) 基幹集落の果たしてきた役割

基幹集落には、旧高柳町の中心地として、また施設の統廃合が進むことで様々な公共的施設が集積してきた。同時に周辺地域の全集落と公共交通機関で結ばれており、「地区全体の住民に対して幅広い公共的サービスを提供する役割」を担ってきた。その一方、過去・現在とも住民の主な買い物先が基幹集落以外であること、店舗数の減少が続き買い物環境が悪化していることにより、住民の買い物の場としては機能してこなかったといえる。

(5) 今後の基幹集落に求められるあり方

今後の生活環境に対する住民の意識を把握し、それをもとに今後の基幹集落に求められるあり方を考察する。

住民が今後の生活環境に対して不安に感じていることは、地区内から診療所が無くなることと公共交通機関の衰退である。特に診療所は最も不安な事柄として多く挙げられている（図-6）。住民が生活関連機能の設置に対して望んでいる設置場所をみると、近隣集落に食品等の商店や集会所を望む意見が多く、基幹集落には医療施設や郵便局、介護サービス施設といった公共的施設が望まれている（図-7）。

高柳地区では、公共的施設の基幹集落への集約などが進み、小学校など一部を除いて地区内で基幹集落にしかない機能も多い。今後さらに地区外へと施設が統合された場合、高柳地区は周辺を山地に囲まれ外部への行き来が容易でないため地区の生活環境が急激に悪化すると考えられることから、現状で基幹集落の持つ「公共的サービスの提供」という機能を今後も維持していく必要がある。特に、診療所など住民が基幹集落に望む施設・機能に関しては積極的に維持していかなければならない。

4. 大島における基幹集落の役割と今後のあり方

(1) 生活関連機能の分布

自治体等の資料や住宅地図などをもとに、地区の生活環

表-3 高柳地区の店舗数の推移

取扱い品目	1970年	1990年	2009年
基幹集落			
食料品店・日用品店	10	5	4
それ以外の商店	16	12	7
飲食・理美容等サービス	9	7	8
周辺地域			
食料品店・日用品店	32	17	8
それ以外の商店	9	6	4
飲食・理美容等サービス	8	3	4

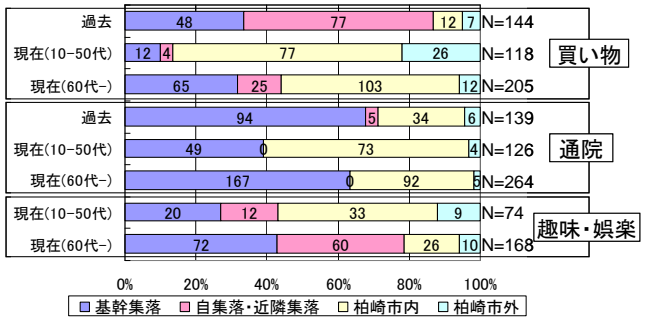


図-5 住民の買い物、通院、趣味・娯楽行き先

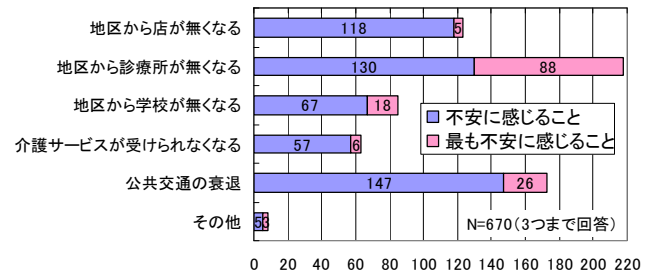


図-6 今後の生活環境に対する不安

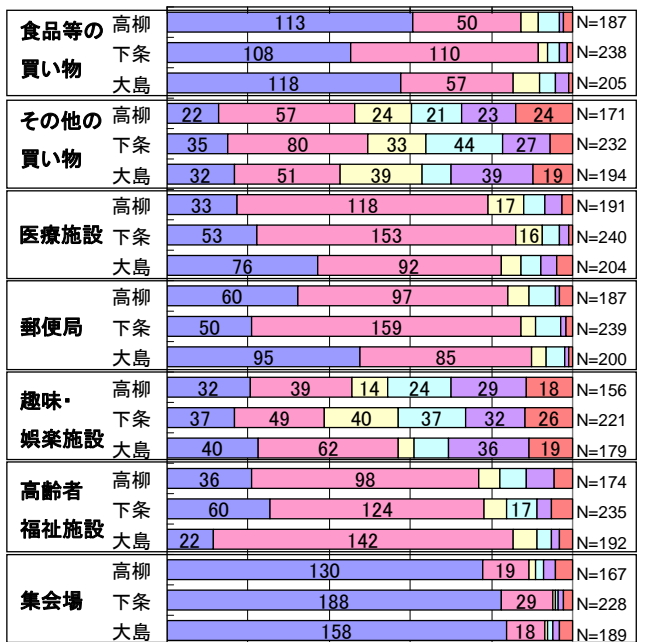


図-7 住民の望む生活関連機能設の設置場所

境がどのように形成されているのかを把握した（図-8）。

①公共的施設

基幹集落の大平は平成の合併前の自治体中心地ではないが、公共的施設が多く設置されており、区内唯一の小学校や保育施設が設置されている。一方、中学校も区内に1校だが、平成の合併前の大島村役場と隣接している。また診療所や郵便局は、基幹集落以外に昭和の合併前の旧村中心地にも存在する。

②店舗

基幹集落には小規模だが食品スーパーがあり、食品や簡単な日用品の買い物は可能である。しかし、それ以外の店舗はほぼ無いといってよく、日常のごく最低限の買い物しかできないといえる。周辺地域では、昭和の合併前の旧村中心地などに生鮮食品店がある。一方区外には、基幹集落から10km程度離れているが、隣接する浦川原区内にスーパーやホームセンターがある。

③公共交通機関

区内は市営バスが運行され、ほぼ全ての集落から基幹集落やほくほく線大島駅、大島診療所など地区内の主要施設へ行くことができる。路線バスは基幹集落から浦川原区まで運行されており、前述の商業施設へ行く際などに利用されていると考えられる。またほくほく線大島駅からは、上越市街、十日町市へ移動することができる。

(2) 生活関連機能の変遷

大島区は、昭和の合併以前は3村で構成されていたため中心地も3箇所あり、基幹集落もそのうちの1つである。しかし、昭和の合併後の役場は旧3村の中心地以外に置か

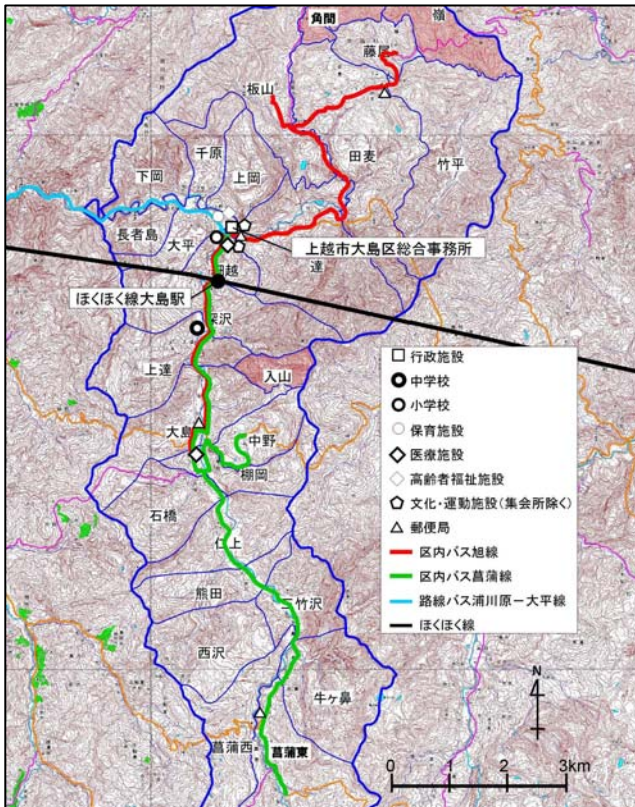


図-8 大島区内の公共的施設と公共交通機関

れるなど、中心地の形成に特徴的な部分がある。地区内の生活関連機能がどのように変遷したのか把握した。

①公共的施設の統廃合

昭和の合併以降、役場の統合・移転、小・中学校の統合が行われた。役場は、3村合併時に3村からの距離的公平性を考慮し、旧村中心でないが地区中央に位置する上達に新設された。その後、上越市と合併し支所となったが、基幹集落にコミュニティプラザが新設された際に同施設内へ移転した。中学校はもともと3校あったが、役場と同様距離的公平性を考慮し74年に上達に統合新設された。小学校も4校あったが、97年に基幹集落へ統合された。その際、役場や中学校を距離的公平性を考慮し上達に統合した結果、商店などのある旧村中心地から2施設だけ孤立しアクセシビリティなどの問題を抱えていたため、機能を集約する必要性から基幹集落へ統合されている（図-9）。

②店舗数の変化

84～09年の期間に、サービス業はやや増加しているが、食品・日用品店を始めそれ以外の店舗は基幹集落・周辺地域とも減少傾向にあり、特に基幹集落では半数以下と大きく減少している（表-4）。

(3) 住民の生活実態

住民の買い物先は、以前は近隣集落が中心だったが、現在は地区外が多く、若い世代を中心に市街地で、高齢の世代でも隣接地区に行っている。通院も、過去・現在ともに近隣集落の利用が多い。大島区には基幹集落以外に旧村中心地が2箇所あり、生活中心としてある程度機能していたために基幹集落を利用する住民が少なかったと考えられる。

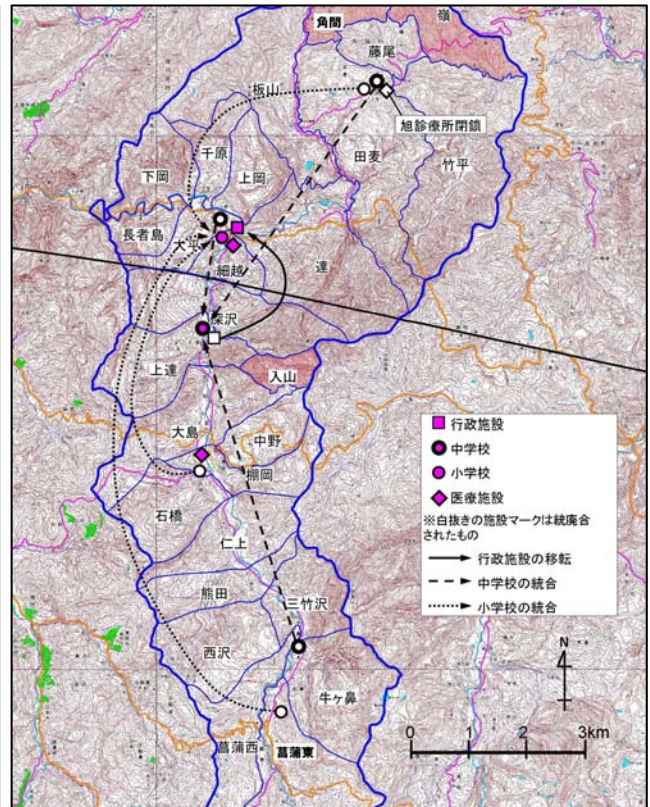


図-9 大島区内の公共的施設の統廃合状況

また現在でも基幹集落以外の診療所を利用する住民の方が多いなど、機能が分散していることで基幹集落を利用する住民も地区内の他集落に分散していると考えられる。趣味・娯楽は個人宅などの利用が多く、この点でも大島区では基幹集落の機能の利用度が低いと考えられる(図-10)。

(4) 基幹集落の果たしてきた役割

基幹集落は平成の合併前の自治体中心地ではないが、様々な公共的施設が存在する。特に小学校は、過去の施設統合の例から意図的に基幹集落へ統合されており、基幹集落に「自治体中心地と同じような公共的サービスを提供する集落」としての役割が持たされてきたといえる。一方、住民の主な買い物先が隣接地区のスーパー、通院先も住民の約40%が基幹集落以外の旧村中心地の診療所であるなど、実際の住民の利用は分散している傾向が見られた。

(5) 今後の基幹集落に求められるあり方

住民が今後の生活環境に対して不安に感じているのは、地区から店や診療所が無くなることである(図-11)。しかし、店や診療所、また郵便局も含めて設置場所として望まれているのは近隣集落で、基幹集落にあることを望む意見が多いのは高齢者福祉施設のみだった(図-7)。

大島では、基幹集落より身近な昭和の合併前の旧村中心地などが生活中心として望まれていると考えられる。基幹集落には行政施設など地区中心としての機能も求められるが、それ以外に、大島では基幹集落も旧村中心地の1つであり、現在店舗や診療所も有することから、今後は身近な中心地として機能することも求められるといえる。

表-4 大島区の店舗数の変化

	取扱い品目	1984年	2009年
基幹集落	食料品店・日用品店	4	5
	それ以外の商店	2	2
	品目不明(商店)	11	-
	飲食・理美容等サービス	5	9
周辺地域	食料品店・日用品店	6	11
	それ以外の商店	7	3
	品目不明(商店)	11	-
	飲食・理美容等サービス	8	9

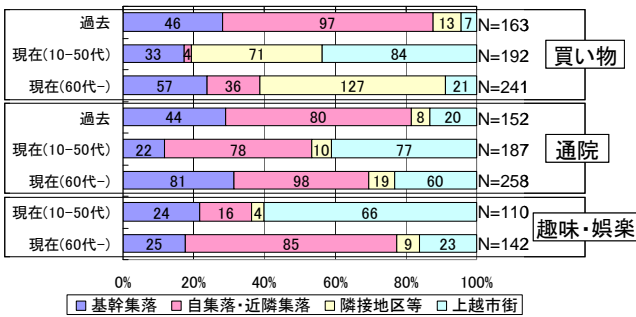


図-10 住民の買い物、通院、趣味・娯楽行き先

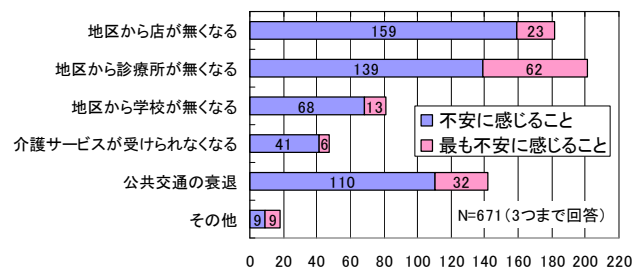


図-11 今後の生活環境に対する不安

5. まとめと提言

(1) 基幹集落の果たしてきた役割

高柳の基幹集落である岡野町、大島の基幹集落である大平とも、両地区内で特に多くの公共的施設を有しており、施設の統廃合によってもその傾向が高まってきていることが分かった。また、基幹集落から地区内のほぼ全ての集落へ公共交通機関が運行され、基幹集落を起点に交通弱者の移動手段が確保されていた。住民の生活においても、基幹集落にある公共的施設が利用されている一方、買い物など個人の嗜好にも関係する行動は地区外に依存していた。これらの傾向は下条の基幹集落である蟹沢でも見られ、基幹集落は、地域住民に対して公共的サービスを提供する役割を担ってきていることが分かった。

(2) 今後の基幹集落のあり方

住民は、今後の生活環境に対して公共施設・店舗とも地区内から無くなることを不安に感じている。しかし、住民がそれらを必要としている場所は必ずしも基幹集落とはいえず、旧村中心地に生活関連機能の残る大島では基幹集落より身近にそれらの機能があることが望まれている。

今後の基幹集落に求められるのは、地区の生活中心として、現状で地区内各所から基幹集落まで統廃合されてきた生活関連機能を維持していくことだと考えられる。特に、現状で機能している公共的サービスの提供の役割については、「基幹集落に診療所が必要」といった住民の意向を反映しながら重点的に維持していかなければならない。他方、住民が基幹集落より身近に生活関連機能を望む場合は、今後新たにそのような環境を形成することは困難だが、例えば食品・日用品店など、現状で基幹集落に存在することも多いと考えられる。そのような場合には、住民の意向に100%沿うことは不可能でも、基幹集落にある機能の利便性を向上させるなどしてある程度補完し、住民の意向にも配慮しながら生活環境を形成できるよう、現在基幹集落の機能を有効に活用していくことが必要である。

【補注】

- (1) 基幹集落周辺に位置し、基幹集落の機能を利用している地域。
- (2) 公共的施設や商店など、住民の日常生活に関連する機能。
- (3) 個別票と世帯帯で構成される。個別票は高校生以上全員を対象とし、買い物や通院、趣味・娯楽に関する行き先等の設問、世帯票は世帯主を対象とし、過去の生活実態や今後の生活環境に対する設問を設けた。
- (4) 農村地域における社会生活の基礎的単位とされている。
- (5) 機能が限定される簡易郵便局は対象から除外した。
- (6) 小学校・公共交通機関を有する集落内ではないが、そこから連続した隣接集落など、複数集落が一体となっている場合も、郵便局有とした。
- (7) 農林業センサスにおける蟹沢のうち、行政区上での下条本町と、それに隣接する下条中央通り、下条栄町を一体の基幹集落とする。
- (8) 大平及び、それに隣接する細越を一体の基幹集落とする。

【参考文献】

- (1) 三橋伸夫(1994)、「農村中心集落の施設集積と地域的分布-農村中心集落の統計的研究-その1-」,日本建築学会計画系論文集,第464号,pp.103-110
- (2) 三橋伸夫(2002)、「農村地域における生活行為依存先の変化-新潟県小国町における生活圏の20年間の変化に関する研究-その1-」,日本建築学会計画系論文集,第560号,pp.179-184
- (3) 三橋伸夫(2003)、「外出行動からみた中心集落立地の変化-新潟県小国町における生活圏の20年間の変化に関する研究-その2-」,日本建築学会計画系論文集,第566号,pp.33-38
- (4) 高柳町史編集委員会(1985),高柳町史,新潟県上羽郡高柳町
- (5) 大島村教育委員会(1991),大島村史,大島村教育委員会