

「新潟市農村集落实態調査」の結果分析  
～集落の現状と住民意識～

新潟市農業活性化研究センター名誉所長

新潟大学名誉教授

伊藤 忠雄

## はじめに

広大な田園風景に囲まれた新潟市は、全国一の水田面積を誇るなど、「食と農」の一大都市である。かつて「芦沼」と呼ばれた低湿地であったが、その後、多くの農業者の努力によって、いまでは新幹線や何本もの高速道路やバイパスが伸び、その広がりの中に、広大な事業所や住宅地が立地し、78万人を擁する県都が形成されている。

新潟市の農村集落は、2020年現在で572集落である（農業センサス）。半世紀前の1970年対比では5%（34集落）ほどの減少であるが、幾世代にもわたって住み継がれてきた佇まいは、時代の波をまともに受け、泰然としていた往時の姿がいま揺らいでいるようも思われる。

このたび、新潟市は「農村集落の現状や課題等を把握し、今後の農村集落の維持・活性化に向けた対策の基礎資料とする」ことを目的に、市内6区から各1集落を対象に、15歳以上の住民を対象としたアンケート調査の実施と、自治会長、農家組合長等の集落リーダーからのヒアリングを実施し、所期の目的を果たすこととした。

確かに、農業・農村を取り巻く近年の変化は、米情勢ひとつを取り上げても実に大きなものがある。減反開始以来、すでに半世紀が過ぎた。高度経済成長による都市化の荒波は沈静化しているが、土地売りの「玉突き現象」にも翻弄された。

とりわけ平成の大合併によりひとつになった新潟市の農村集落は、かけがえのない暮らしの場としての不断の役割の一方、この間の大きな社会経済の変化により、農業経営はもとより、混住化による価値観の多様化、少子・高齢化や交通の利便性の後退等々、多くの暮らしの課題に直面している。

事実、この度のアンケートに回答した若者の中にも、自分の集落を「いい場所だが魅力は感じられない」と突き放した見方をしている人もいる。

こうした農村集落の人びとの暮らしの実態や意向については、これまでほとんど調査がなされずにきた。その意味で、この度の農村集落実態調査はまことに時宜を得たものであり、今後の新潟市政にとって貴重な示唆を与えてくれるものと思われる。

この度の調査は、多くの住民と自治会長および農家組合長等のご協力によって遂行されている。本報告書も、これら皆様のご意見を参考に取り纏めたものであり、各位のご協力に感謝申し上げたい。

これらの皆様のご意見を真摯に受け止め、新たな新潟市の農村集落に対する施策を打ち出して頂くことを期待したい。と同時に、多くの集落でもこの調査結果を参考に、これからの地域と暮らしのあり方を話し合って頂く契機にされることを期待したい。

## 目 次

- I 調査対象集落の農業概況について…………… (1)
  - 1. 集落の立地条件    2. 戸数の動向    3. 人口の推移    4. 基幹的農業従事者の動向
  - 5. 経営耕地面積の動き    6. 耕作放棄地は僅か    7. 経営組織別経営体
  - 8. 農業関連産業への取り組み    9. 農業後継者の確保状況    10. 集落の寄り合い
  - 11. 主要動向指標の総括
  
- II アンケート調査結果の考察…………… (8)
  - 1. 「あなたご自身のことについて」    2. 「集落の概況について教えてください」
  - 3. 「集落（地域）の魅力や誇りについて」    4. 「生活上の問題点と改善点」
  - 5. 全体を通じた課題
  
- III 農業を営んでいる世帯に対するアンケート結果…………… (13)
  - 1. 「農業経営上の課題」    2. 「後継者の確保状況について」    3. 「あなたの今後（5～10年）の農業経営について」
  - 4. 「あなたの集落の農業を持続的に発展させるために必要な施策について」    5. 「農地の整備状況と今後の意向について」
  - 6. 「後継者の確保率による経営対応の違い」
  
- IV 集落代表者（自治会長、農家組合長）からのヒアリング結果…………… (16)
  - 1. 集落の概況と生活環境について    2. 支え合いについて
  - 3. 集落行事について    4. 集落維持の課題と改善点    5. 地域農業の現状および経営的課題と今後の方向
  
- V アンケートおよびヒアリングの結果から浮かび上がった農村集落の課題…………… (20)
  - 1. 生活上の課題の多様化    2. 暮らしの拠点としての集落機能の活性化と伝統文化の継承
  - 3. 農業の発展課題    4. 新たな「新潟市農業構想」への期待
  - 5. 農村集落の現代的な位置

## I 調査対象集落の農業概況について

はじめに、アンケート調査のバックグラウンドである調査対象集落の農業概況について、農林水産省「農業センサス」結果などから概観しておきたい。

### 1. 集落の立地条件

各集落とも新潟市街の外縁部に位置した緑豊かな田園地帯である。また、人口集中地区(DID)までの所要時間は概ね15～30分で、若干ながら差異がある。

集落の近くにはバイパスや主要地方道が走っており、交通の利便性は高いが、JR駅やバス停留所など日常生活に関わる交通利便性についての不満は強いものがある。

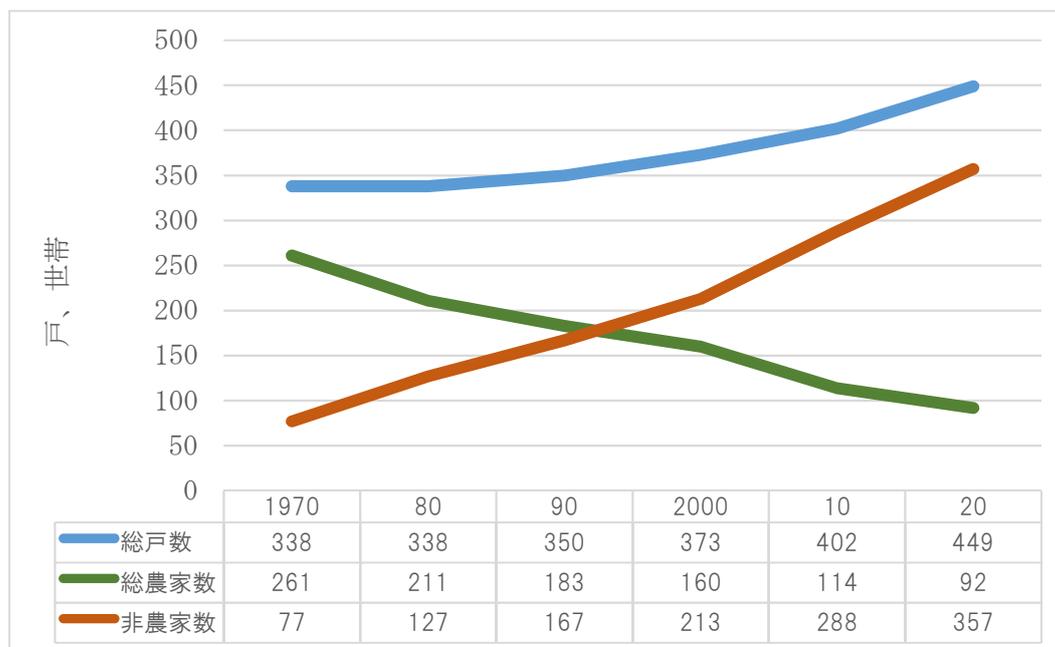
### 2. 戸数の動向～農家は少数派に～

総戸数は1970年以降338戸から年々増加し、2010年までに402戸(約19%)に増加した。うち2集落では地区内で住宅団地の造成や世帯内での分離独立などがあったことから増加率は46%、51%と高いものがあった。他の4集落は微増ないし増減なしであった。

しかしながら、2010年から20年にかけては4集落で増加(11.7%)に転じている。

総戸数を農家、非農家別に見ると図1のように90年から2000年の間に、多数を占める世帯は農家から非農家へと逆転している。

図1 集落の総戸数の推移



(注) 1. 農水省「農業集落カード」および新潟市住民基本台帳(2020年4月)による。

2. 農家数は、2010年より「販売農家数」とし、「自給的農家」は含めずに集計した。

その背景として、農家数の急減がある。総農家数は1970年の261戸から、2020年には134戸へと半減し、「販売農家」は1990年の166戸から2020年には45%減の92戸へと大幅減となった。これは、集計上、「自給的農家」と「土地持ち非農家」を「非農家」扱いで集計している面もあるが、他方では2000年以降の米価の下落・長期の低迷など、農業情勢を巡る経営環境の悪化がこうした動きに反映されているものと推察される。

他方、非農家は70～80年にかけて65%増加した(77世帯⇒127世帯)。集落周辺で整備されたバイパス等の交通アクセス整備が都市住民を呼び込んだものと考えられる。この動きはその後も続き、1990～2020年にかけても倍増している。

これらの結果、70年以降の半世紀で非農家は77世帯から357世帯へと4倍に急増している。こうした集落の混住化傾向により、2020年現在、農家世帯は集落の中で僅か20%となり、「少数派」の状況になっている。このことは、今後の集落の暮らしや運営面において、大きな影響の及ぶことが考えられる。

### 3. 人口の推移～農家世帯員の割合も30%台～

6集落の農家人口は1970年には1,612人であったが、95年には1,000人を割り込み(928人)、2015年には500人、さらに2020年には395人へと大きく減少している。

その減少率は75.5%で、同期間の農家戸数の減少率(64.8%)を上回っている。

うち、65歳以上の世帯員は2000年までの増加傾向から、以降は減少に転じている。

表1 農家世帯員数の変化

(人、%)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	増減率 1970/2020
総数	1,612	1,215	1,042	873	608	395	△75.5
うち65歳以上	212	159	174	210	177	148	△30.2

(注) 農業センサス集落カード。2010年は「販売農家」、2020年は「個人経営」の世帯員数である。また、1970年の65歳以上には60～64歳を含む。

一方、2015年における集落住民の総人口(非農家の世帯員数を含む)は1,436人で、同年の農家人口511人の約3倍となっている。

この総人口の年齢構成を見ると、0～14歳が11.9%(新潟市12.5%)、15～29歳が10.9%(14.5%)、30～39歳が10.2%(12.7%)などとなっており、0～39歳の人口比率は新潟市平均と比べて4.2ポイントほど少なくなっている。

逆に、各集落の65歳以上の高齢者率は32.9%で、新潟市の26.6%を6.3ポイント上回っている。うち、農家世帯員について2020年センサスで集落毎の高齢者率を見ると、平均は37.7%で、最高は46.5%と「限界集落」といわれる水準に近づいている。

このように、各集落住民の高齢者率は県および新潟市をいずれも上回り、農村部での高齢化が進行していることを示している。

また、集落の総人口（世帯員数）に占める年齢別農家世帯員をみると、次表のとおりとなっており、農家世帯員は15～29歳の割合が52%と高いものの、各年齢階層の中では3割前後で、全体としても35%の比率となっている。

表2 年代別に見た世帯員の構成（2015年）

	世帯員数（人）		構成比（%）		B/A （%）
	総世帯員 （A）	農家世帯員 （B）	総世帯員	農家世帯員	
0～14歳	171	60	11.9	11.7	35.1
15～29	157	82	10.9	16.0	52.2
30～59	497	169	34.6	33.1	34.0
60～64	138	40	9.6	7.8	29.0
65歳以上	473	160	32.9	31.3	33.8
合計	1,436	511	100.0	100.0	35.6

（注）農業センサス「農業集落カード」による。

#### 4. 基幹的農業従事者の動向～急減する基幹的担い手～

調査集落の基幹的農業従事者（15歳以上の世帯員のうちふだんの仕事として主に農業に従事している者）数は、1970年当時502人で、農家1戸あたり約2人を数えていたが、その後は急速に減少に向かい、80年には350人に、90年には257人、2000年には209人、そして2020年には139人へと急減し、1戸平均1.5人にまで減少している。

集落毎の動向では、稲作単作率の高い集落ほど1970～2020年の減少率も80%以上と高くなっているが、複合経営率の最も高いE集落でもこの間の基幹的従事者の減少率は36%となっており、労力不足が農業経営上の大きな課題に直面していることを示唆している。

#### 5. 経営耕地面積の動き～経営耕地の減少は1割で、1戸あたり経営規模が急増～

経営耕地面積は1970～2020年の半世紀に、6集落合計で447.3haから401.0haへ約10%の減少にとどまっている。このうち2集落は他の4集落とは対照的に面積が拡大するなど、全体としてみれば農家の減少や開発の波に遭遇しながらも、経営の基盤である耕地がよく維持されてきたといえる。

減少の大きかった集落は、高速道路やバイパス用地、さらには福祉事業所・住宅用地などとして転用されたものと思われ、最大の減少率は46.0%という大きさであった。

農家1戸あたりの経営耕地面積は、同期間、171.4aから436.3aへと、全ての集落で大きく拡大している。その結果、1970年当時、農家1戸あたり経営耕地面積は4集落が2ha以

下であったが、2020年では2ha台は1集落に減り、3ha台が3集落へ、最大の集落では実に8ha近い大規模経営となっている。

表3 集落別に見た農家1戸あたりの経営耕地面積 (a)

	北区	江南区	秋葉区	南区	西区	西蒲区	平均
	A	B	C	D	E	F	
1970	166.2	128.8	105.6	225.4	199.8	206.7	171.4
2020	288.6	383.2	517.5	344.8	336.3	793.6	436.3

(注) 出所は同上。集落の地区名は以下同じ。

特に、C集落は上記の間、経営耕地面積が1970年の48.6haから2015年には68.4haへと大きく拡大したが、20年には56.9haに減少している。これらの全ては田で、約6割が周辺集落からの借り入れ地の拡大によるものとなっている。この結果C集落の農家1戸あたりの平均経営耕地面積は105.6aから517.5aへと大幅に拡大している。

同様にF集落も70～20年の間に1戸あたり平均経営耕地面積が206.7aから793.6aへと急拡大を遂げている。この背景には周辺集落からの借り入れによるもので、借地面積は同上期間で4.3haから52.0haへと13倍にもなっている。

一方、経営耕地が減少した5集落でのうち、減少率が46.0%と最も大きなA集落では国道バイパス用地にかかった関係による減少であった。経営耕地面積のうち、田の面積率は約9割と高く、次いで畑が10%、樹園地(1集落のみ)が2%となっている。

今後、担い手経営体のさらなる減少が続くと、1戸あたり経営面積は10haを越えることが予想される。そうなった場合、受け手側では効率的な経営が不可欠なことから未整備地の受託は断らざるを得なくなり、受け手が見つからない未整備地は耕作放棄に向かわざるを得ないことも懸念される。

#### 6. 耕作放棄地は僅か

耕作放棄地は非常に少ない。放棄地のある農家は、2015年現在6集落合計で僅か7戸(81a)にとどまり、農家総数134戸のうち5.2%、経営耕地面積対比では僅か0.2%となっており、放棄地はほぼ存在しないといつてよい。

#### 7. 経営組織別経営体～「稲作単一経営体」が主体～

調査集落における経営体の経営組織別構成は下表の通りである。2020年の構成を見ると、最も多数を占めているのは「単一経営」の57経営体で、全体の約3分の2、その約8割が「稲作単一経営」体となっている。

一方、「準単一経営体」(首位の農産物販売額が80%未満、60%以上)は25経営体であった。特に、E集落の場合は約半数がこの準単一・複合経営体となっている。

首位農産物の販売額が60%未満の「複合経営体」は9経営体にとどまっている。

表4 経営組織別経営体数(2020) (経営体)

	A	B	C	D	E	F	計
単一経営	6	7	7	12	12	13	57
うち稲作	2	7	4	8	10	13	44
準単一経営	6	—	3	8	8	1	25
複合経営	2	—	1	—	4	—	9
計	14	9	11	20	24	14	92

(注) 同上資料

#### 8. 農業関連産業への取り組み～一時高まったが急減～

農業関連産業(第6次産業)への取り組みについては、2005年当時、6集落全体で28経営体を取り組まれ、2015年までの10年間は4集落の29経営体で維持されて、活発な動きがみられた。その内訳としては、「加工」が僅かにあるものの、大多数は直売所への出荷を通じた「消費者への直売」で、特に、A、D集落では消費者への直売を中心に活発な取り組みが注目された。

しかし、2020年には取り組み数はわずか5戸経営体に急減している。

#### 9. 農業後継者の確保状況～確保率は20%を切り赤信号～

調査対象集落の経営体のうち、「後継者がいる」経営体は2005年当時78経営体(うち後継者が他出している経営体が63経営体)であったが、10年後には42経営体に大きく減少した。20年には17経営体にまで激減し、中には後継者がゼロの集落も現れている。

2005当時、後継者の大半は他出後継者であった。

2015年当時、後継者の確保率は6集落平均42.4%で、同年の新潟県および新潟市の確保率の各々33.0～33.1%に比べ、これらを上回っていたが、20年の確保率は全ての集落で急減しており、経営継承が地域農業の当面する大きな課題となっている。

表5 「後継者がいる」経営体数(カッコ内は他出者数) (経営体)

	A	B	C	D	E	F	計
2005	2 (2)	9 (1)	8 (—)	18 (16)	22 (18)	19 (16)	78 (63)
2020	3	—	2	4	4	4	17
「後継者確保率」(%)	21.4	—	18.2%	20.0	16.7	28.6	18.5

(注) 同上資料

## 10. 集落の寄り合い～役員への献身的な努力で円滑な運営～

農村集落には、一般的に自治組織として集落運営全般および行政対応を担う「自治会」と、農業者に関連する事項を連絡調整および協議する場としての「農家組合」という組織がある。

農業センサス調査では、集落運営にかかる集会を、以下のように「寄り合い」と定義してその年間回数を集落毎に示している。

「原則として地域社会又は地域の農業生産に関わる事項について、農業集落の住民が協議を行うために開く会合をいう。なお、農業集落の全世帯あるいは農業集落内の全農家を対象とした会合ではなくても、農業集落内の各班における代表者、役員等を対象とした会合において、地域社会又は地域の農業生産に関する事項について意思決定がなされているものは寄り合いとみなした。ただし、婦人会、子供会、青年団、4Hクラブ等のサークル活動的なものは除いた。」(2015年農業センサス「農山村調査」利用者のために)

これらの運営方法等は各集落に委ねられており、選出された役員により円滑・円満な運営がなされている。また運営資金として集落住民は戸数割等により自治会費、農家組合費等が徴収されている。

また、寄り合いに協議される主な課題として、「農業センサス」では以下のような項目があげられている。

- ①農業生産にかかる事項、②農道・農業用排水路、ため池の管理、③集落共有財産・共有資産の管理、④環境美化、自然環境の保全、⑤農業集落行事の計画・推進、⑥農業集落内の福祉・厚生

表6 集落の寄り合い回数 (回)

	A	B	C	D	E	F	計
2010	10	20	25	4	4	20	83
2015	8	10	30	12	5	25	90
2020	6～11	6～11	12～24	12～23	3～5	24以上	

(注) 同上資料

結果によれば、集落毎に開催回数の濃淡があり、また年次的に変動も大きいことが分かる。

平均的に見れば、年間開催回数は1集落平均14～15回となるが、役員に選出された場合は開催準備や運営に当たっての調整、さらに行政対応や各種諸会議への出席や連絡調整等にかなりの時間が費やされており、役員への献身的な努力で集落の運営がなされている。

しかしながら、役員のない手のない集落も出ており、役員を選任に当たっては、選出方法や任期等、集落毎に長年の経験を踏まえた運営がなされている。

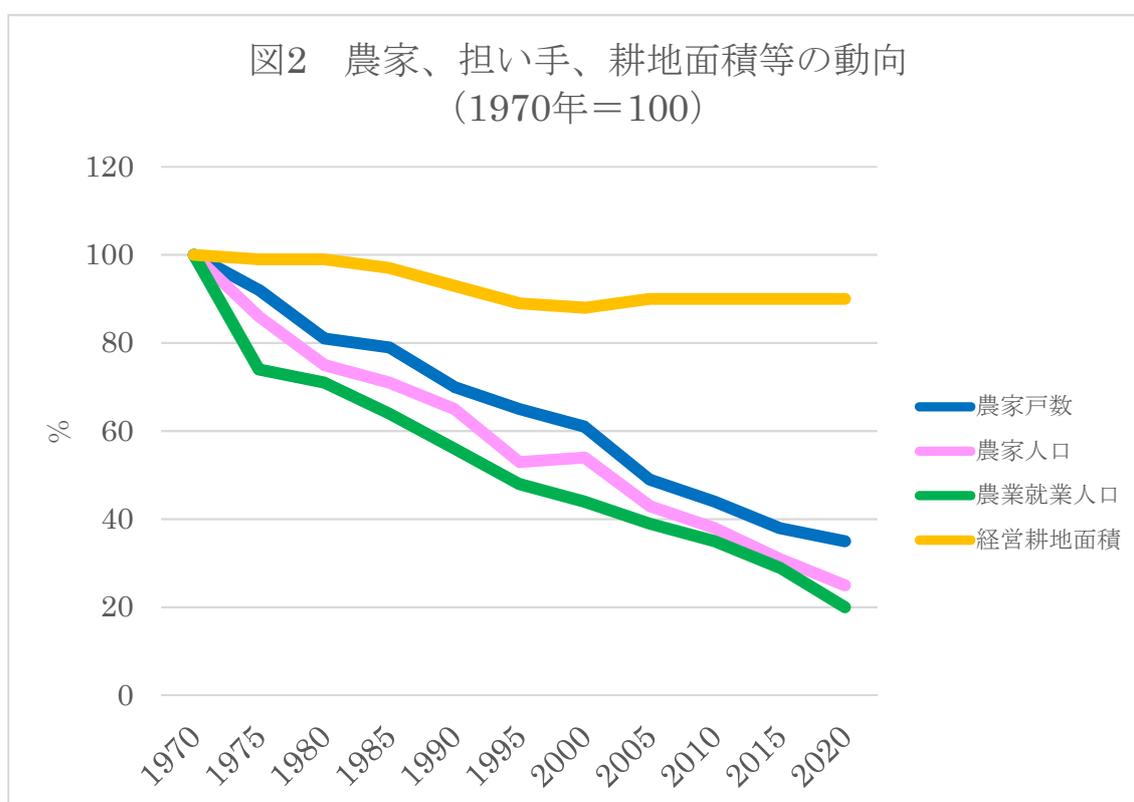
## 11. 主要動向指標の総括～半世紀で担い手は80%の減～

最後に、これまで見てきた主要指標の中から4つの指標について1970年＝100とした動

向で総括しておこう。

この50年間において、最も減少した指標は農業就業人口で、2020年では20%水準まで落ち込み、減少率は80%となった。次いで農家人口の減少率は75%、農家戸数も65%となった。つまり、これら3指標は半世紀で約80~65%もの減少率となり、農業動向の中で最も大きな変化を受けた事を示している。

これに対して、経営耕地面積は半世紀で減少率は10%どまりで、ほとんど大きな変化の無かった指標ということになる。これは、耕作放棄地がほとんど見られないということを裏付けており、農家や担い手の数は減っても経営耕地が一定整備されていることにより、集落内外の担い手に請け負われて維持されてきたことを示している。



(注) 農水省「農業集落カード」および新潟市住民基本台帳 (2020年4月) による。

## II アンケート調査結果の考察

この調査は、「結果報告書」の調査概要に示されているとおり、2022年8月に実施された（配布、回収は郵送）。調査対象となった農村集落は市内6区の各1集落で、いずれも新潟市の典型的な農業地帯に位置している。調査対象者は、この集落に住所登録している15歳以上の市民である。

回収された調査票は合計489部で、回収率は41.5%であった。以下、結果を見ていこう。

### 1. 「あなたご自身のことについて」（問1～問7）

回答者総数は488名で、男女比は4ポイントほど女性が多くなった。

年代別では3割強が70歳代以上の住民によって占められている。一方、20歳未満の比率は6%、これに20歳代を加えた若い世代は12%となっている。残る30～60歳代の現役世代が回答者の53%を構成している。

「あなたの家は農家ですか。」の設問では回答者の農家事情を尋ねている。結果は、大きく3つのグループになるのではなかろうか。

第1は、「もともと農家ではない」の36%である。当該集落へ嫁いできた女性の存在なども含めると、回答者の約4割が農業とは無縁の住民ということになる。

第2は、「現在も農家」（専業か）の27%と「兼業農家」の8%で、その合計は35%となる。一般的な農家像である。

第3は、「以前は農家だった」+「自給的農家」の合計で、このグループは28%であった。

これら3つに分けると、各々の比率はほぼ3割ずつとなり、こうしたバックグラウンドを念頭において結果を見るべきであろう。

「以前は農家だった」回答者について農業をやめてからの年数を尋ねると、10年以内が最も多く37%であった。米情勢等の悪化がこうした対応結果を招来した。これに11～20年の回答率25%を加えると、その合計は62%となり、この間の農業情勢の悪化が離農を促進した要因と考えられる。

問5では回答者の住居の来歴を尋ねている。結果は、ほぼ半数が「生まれてからずっと現住地」が52%で最も多いものの、「現住地以外からの転入」が42%と多数に上っていることが注目される。

背景には、集落に住宅団地ができたこと、結婚で転居してきたことなどが考えられる。

特に、女性回答者の約6割が「現住地以外からの転入」となっているのはこうした事情が反映されているとみられる。

「世帯員数」については、60歳以上層で1～2人という回答が多くなっていた。

「就業・就学の場所」については、74%が近隣または車で20分以上の郊外での就業・就学と回答しており、行動範囲が大きく広がっていることを示している。

他方、「就業・就学の場所」が「集落内」という回答者も26%あり、これらは主として農

家の回答とみられる。

## 2. 「集落の概況について教えてください」(問 8～問 10)

ここでは、回答者の行動範囲を尋ねている。

①「就業・就学先の移動方法」については、当然のことながら「自家用車」が圧倒的(61%)であった。しかし、世代別に見ると 20 歳未満の回答者では「家族の送迎」(59%) および「鉄道・バス」(44%) が圧倒的となっていた。

また、女性の交通手段では「鉄道・バス」と「家族の送迎」が多く回答された。前者(「鉄道・バス」)の利用者では女性が 63%と多数を占め、後者でも 55%となっている。これらの多くが 20 歳未満の、生徒・学生と思われる女性で占められていることになる。

いずれにしろ、学生等を抱えている家庭では、家から鉄道駅またはバス停までの朝・晩の家族による送迎が日常的に行われていることが窺える。特に、早朝の通学・通勤の時間帯は、家族にとって緊張を伴う時間となっている。

このため、後述するように、自由回答欄では「交通」問題への不満や改善要望が最も多く、農村集落に居住する場合の最大の問題であることを示し、それらが若い住民を中心に農村居住を忌避する大きな要因になっているものと思われる。

②「日頃、日用品をどこで買っていますか。」という設問では、約 90%が「集落外の大型店舗・スーパー」と回答しており、世代、男女を問わず高い回答率となっていた。

また、30 歳以下の若い世代では「インターネット等」の利用が 20%程度(20 歳未満では 26%)の回答であった。

③「農家戸数の変化の影響」に関しては、「隣近所との関係の希薄化」が 46%で最も多く、次いで「農業に関する寄り合い等がなくなった」ことや「昔から続いていた祭りなどの行事がなくなった」ことがあげられていた。これらの回答率は、農家世帯で高い傾向が見られたが、「祭りなどの行事」に関しては 20 歳未満で 32%という高い回答率で、若い世代でも伝統行事がなくなることに対する高い関心が示されていた。

しかし、この回答者総数は複数回答を含めても 334 人で、前述の「就業・就学先の移動方法」の回答数 408 名、「日用品や食料品等をどこで買っているか」の回答総数 471 名と比べると大幅に少なく、特に 40 歳以下での関心事ではなくなりつつあることが伺える。

## 3. 「集落(地域)の魅力や誇りについて」(問 11～問 12)

### 3-1. 集落への「愛着」について

「あなたがお住まいの集落(地域)に愛着がありますか。」という設問については、回答者の来歴や属性等でかなり明確な差が現れた。全体では愛着が「ある」が 60%、「ない」が 36%となり、後者の比率がやや高い回答率となった。

このうち、「強くある」という回答者を見ると以下のものであった。

①年代：70 歳～80 歳代(46～37%)

②男女別：男(30%)

③農家か否か：農家層（41～28%）

④住所の履歴：生まれてから現在地

こうした結果から、愛着を強く持つ住民は古くから現在地に住んでいる農家の高齢男性ということになる。

他方、「愛着はない」という回答者の多い階層をみると、以下のような傾向であった。

①40歳代以下

②女性

③農家ではない

④転入者

「愛着はない」回答率が50%を越えた年代は30歳代の55%が最も高く、以下40歳代52%、20歳未満50%であった。

これらのことから、「地域への愛着」とは居住時間の長さ、住民間の交流、地域行事などへの関わり、そして男女差の濃淡などから生まれてくるものではないか、ということが示唆されている。

### 3-2. 集落への「誇りや魅力」について

一方、「あなたがお住まいの集落（地域）の魅力や誇りに思うことは何ですか。」という設問についても、「特にない」が最も多く38%という結果となった。

この設問の回答が多かった回答者の属性を見ると、①30歳代以下、②男性、③非農家層、④生まれてから現在地、という結果となった。

こうしたなかで、④の「生まれてからずっと現在地」の住民でも、50%が「魅力や誇りに思うことがない」という回答をしていることは重要であろう。

「魅力や誇り」として回答された項目の上位は、「自然や景色」(35%)、「人や人情」(29%)、「住みやすい住環境」(26%)などであったが、「食べ物、食文化」は15%にとどまり、「歴史、名所・旧跡」は4%、「神社や仏閣」といった歴史的遺産に対してはほとんど評価が低い結果となった。

こうした一方、上の「自然や景色」や「人や人情」および「食文化」などについては、女性および転入者からの評価が高い結果が得られていた。

### 4. 「生活上の問題点と改善点について。」（問13～問15）

このテーマに関しては問13～15の設問について回答があり、いずれの設問についても多くの回答が寄せられた。

「問題点」と思う点については、①「子どもや若者の減少」が55%とトップの回答率で、全年代層を問わず回答されている。次いで②「交通の不便さ」、③「農業後継者の減少」が46～47%で並び、④「空き家」、⑤「耕作放棄地」、⑥「連帯意識」が続いている。

上位1～2位は世代を問わず回答された項目で、特に20歳未満ではその合計が52%にも達した。50～60歳代からは「集会所・公民館の維持」、「道路・農道・橋梁の維持」への懸念が、また20歳以下からは身近な課題としての「就業する場所の減少」も指摘されていた。

男女別の特徴点をみると、男性側では「道路・農道・橋梁の維持」(63%)や「集落としての一体感や連帯意識の低下」と「住民による地域づくり活動の停滞・減少」(各58%)が高い回答率であったのに対して、女性側では「福祉サービスの利便性低下」(62%)と「就

業する場所の減少」が指摘された。

問 14 「集落や集落機能をよくするための課題」については、世代を問わず「交通の利便性」が指摘された。さらに、「子どもを増やす取り組み」や「定住人口の増加」についても高い回答率があった。

一方、「コミュニティ活動の活性化」や「世代間交流」については各 13%という低い結果であったが、今後の集落（地域）活性化を図る上では、内発的取り組みとして最も重要な点であると思われる。

20 歳未満の世代からは、「小規模開発等による戸数増加や集落機能を補完する取り組み」への回答が 21%みられた。住民戸数の増加による活性化を期待する声といえよう。

問 15 の「集落における課題に関する自由記入欄」では 66 件という多くの回答があった。いずれも重要な回答内容で、男女の比率はほぼ同率であった。それだけ住民の皆さんの集落に対する熱い思いあることが示唆された。

なかでも最も多くを占めたのが「交通」に関する事項で、しかもその回答者の約 8 割は女性であった。公共交通の利便性低下⇒若い人の転出⇒地域の衰退といった指摘であった。そうした交通の不便さは「山奥のような」生活、または「陸の孤島」のような状況であるとの指摘もあった。さらに、猛暑時や寒冷時に高齢者が徒歩や自転車で遠くの商店まで買い物に行く姿を見て、嘆くという回答もあった。

これらを改善するために住宅団地等の造成で若い人や世帯を呼び込みたいが、法規制で開発ができないという現状を指摘する声もあった。

## 5. 全体を通じた課題

以上のアンケート結果から得られた新潟市の農村集落の現状と課題について総括しておきたい。

### (1) 集落の変化と影響、今後の方向

2020 年における新潟市の総農家数は 9,675 戸、うち販売農家数は 6,813 戸で、同市の総世帯数に対する比率は僅かに 2.9~2.1%に過ぎない。

これに対して、調査対象となった農村集落の場合は、総戸数（世帯数）に対する総農家数は 36.0%（2015 年）、うち販売農家は 26.2%となっており、農家のウエイトは市全体から見れば格段に高いが、農家らしい農家（販売農家）でさえ、その比率は調査集落でさえ 4 戸に 1 戸の割合に過ぎなくなっている。

この現状を、さらに居住人口の面から見ても同様である。2015 年における集落住民の総人口（非農家の世帯員数を含む）は 1,426 人で、同年の農家人口 500 人の約 3 倍という大ききで、農家人口が占める割合は集落の中では 3 割強（35.1%）に過ぎなくなっている。

こうした農家世帯の集落全体の中でのウエイトの低下は、今後の地域の中でのどのような変化をもたらすのか注目される点である。

## (2) 人口減少と交通問題

農村地域の人口減少は、どこの地域においても急速に進んでいる。

調査6集落の場合も、農家人口は1970年当時の合計1,612人から、2020年には395人へと大きく減少している(減少率75.5%)。

このように、集落の人口は農家人口の減少は大きいものの、前述のように、非農家の増加などにより集落の総人口は2010年現在1,566人で、1970年当時の農家人口とほぼ同じ数になっている。しかし、5年後の2015年では1,426人に減少しており、県都にあっても農村人口の減少が続き、高齢化も進行している。

それゆえに、アンケート結果では「集落内での問題点と思うこと」の第1位に「子どもや若者の減少」が挙げられていた。

一方、こうした人口の減少等により、農村部では公共交通(特にバス)の減便などで通勤・通学者の利便性が大きく低下し、アンケートの中で若い女性から最も多く生活上の問題点として指摘されていた。

調査集落における公共交通、特にバスについては、新潟交通((株))、さくら交通((株))などに加え、区バスが集落内や近隣を走り(バス停が集落外にあるのが2集落)、住民の生活の“足”として活用されている。しかし、その便数は路線毎に大きな差異があり、通勤・通学の時間帯を中心に運行されているとはいえ、充分ニーズを満たしているとはいえない面もある。

このため、各区では地域住民や関係機関・団体、バス事業者などからなる「公共交通検討会議」等を設置し、公共交通等の利便性向上に関する議論を行うと共に、路線の空白部を埋めるべく、「住民バス」の運行を行っているところも出ている。

例えば、江南区の場合は区バスの他に、茅野山・早通地区住民バス、両川地区バス、大江山地区バス、そして横越地区住民バス「横バス」が走っている。このうち、「横バス」は小杉地区や木津地区等の公共交通空白地域があるため、路線バスや駅へのアクセス方法が自動車以外にない状況の改善を目的に、地域住民が住民バス運行団体「横バス協議会」を立ち上げ、交通弱者といわれる子どもや老人の安全な移動手段確保を目指して2010年以来「住民バス」を運行している。

その運行ルートは横越出張所を中心に南(荻川駅)・北(亀田駅)ルートで各々45カ所程度の停留所が設けられ、平日では9~10便程度運行するなど、非常にきめ細かな運行がなされている。

このような人口、特に子どもや若者の増加対策や、交通の利便性向上などの支援は、集落維持の基本問題であり、市政に提起された重要な政策課題となっている。

## (3) 多様化する住民意識

農村集落におけるこうした農家および農家人口の減少の反面、非農家および同世帯人口の大きな増加により、農家のウエイトの後退に加え、集落の運営や住民の価値観の変化と多

様化をもたらしている。

しかも、農村集落の住民の42%は「現在地以外からの転入」者で、とりわけ女性は約60%と高くなっている。こうした転入者はその土地に馴染み、愛着や誇りを抱けるようになるには一定の期間がかかるであろう。

それらが、アンケート結果に「集落としての一体感や連帯意識の低下」（回答率21%）や「住民による地域づくり活動の停滞・減少」（15%）として示されている。

こうした変化が、自分の居住集落の「魅力や誇り」について、回答のトップの項目が「特にない」という衝撃的な意識として現れている。

これは、高齢者世代が「魅力や誇り」に思うことを、若い世代にほとんど伝承されていないことの反映とも言える。そればかりか、「うまれてからずっと現在地」の居住者ですら、その50%が集落の「魅力や誇り」に思うことが「特にない」と回答しているのだ。

こうした背景のもうひとつの側面として、集落の住民同士による地域活動の共同や、世代間交流の停滞化が考えられるが、そうした意見はアンケート結果のなかでは上位に上がっていない。

この現状について、20歳代の若者は「自由記載」のなかで、「いい場所だが魅力は感じられない」とズバリ明言していた。

ではどうすべきか。このヒントも「自由記載」の中で70歳代（男）の住民が提起していた。

「集落の維持管理、とりわけ伝統文化の継承はほぼ老人クラブによって担われているのが現状である。若い世代は勤めていることもあり、これに関わりにくい現実もある。大事なことは、老人世代が意識的に、また計画的に維持・継承の手だてを講じることである。また、自治会との共同のスタッフを組織し、検討する場が必要である。何の手だても講じなければ、共同のための連帯意識も生まれなし、あらゆる面での衰退が加速していくだろう。」

さらに、同氏はこうした事態は「基本的に集落の課題は集落の責任ではあるが、同時にそれは〇〇区や新潟市の課題でもあることを行政は認識すべきである。財政支援を含めて。」と明確に問題提起していることは重要な指摘であろう。（注）下線は伊藤による。

### Ⅲ 農業経営を営んでいる世帯に対するアンケート結果

本アンケート調査では、問16～問22に「ここからは農業を営んでおられる方におたずねします。」という問を設けて、農業経営者に特有な諸課題を尋ねている。

### 1. 「農業経営上の課題」(問 16)

まず、経営上の課題についてみると、トップの第1位は、「高齢化により継続が困難」で、回答率は58%であった。次いで第2位は、「後継者がいない」が51%であった。県内のなかでも恵まれた条件にあると思われる新潟市の農村集落でも、経営の継承に関する問題が第1、2位となっていることは時代の変化というべきであろうか。

この設問の回答者を属性別に見ると、最も多かったのは年齢的には「70歳代以上」の回答者で62%、さらに「後継者がいない」世帯で80%であった。

第3位以下は、「米価下落等による収入の減少」(44%)、第4位「機械等の修理・購入」(27%)問題など、経営上の課題に関する項目であった。

次に、第5、6位は農地問題に関する結果であった。第5位「引き受け手がない」25%、「大区画などの農地整備」(10%)などで、新潟市の農村部でも農地の引き受け手が見つからなくなってきた事態がアンケート結果に示されていることは注目される。

最下位ではあったが、「野菜など新規作目を導入したいが技術と機械施設、労力などが無い」という回答も6%ほどみられた。県・市が推進している「園芸振興基本戦略」の推進に当たっては、こうした技術と機械・施設への支援が不可欠であることを示している。

### 2. 「後継者の確保状況について」(問 17))

「農業の後継者はいますか。」という設問については、「すでに後を継いでいる」が13%、「予定者はいる」が17%であったが、「いない」という回答者が70%に達した。

この結果を前述した農業センサスの結果と比較すると、「後継者あり」という比率は2005年には60.5%であったが、以後10年には52.6%、15年には42.4%となり、20年では18.5%まで激減していた。

今回のアンケート調査とセンサス結果は調査時点(2022年8月)の違いなどから厳密に比較はできないにしろ、新潟市の農村集落でも約70%の農家で「後継者がいない」ことが明らかになった。

### 3. 「あなたの今後(5~10年)の農業経営について」(問 18)

次に、「あなたの今後(5~10年)の農業経営について」を尋ねると、①「委託したい」、②「現状維持」、③「わからない」が各々30%台という結果であった。

一方、「経営の法人化」や「規模拡大」「新しい作目(園芸)を導入」「販路の拡大」などについては、複数回答可能ではあっても、一桁台の回答率にとどまった。

しかしながら、クロス集計で見ると結果は大きく異なっていた。特に、「現在も農家」という世帯に注目すると、「あなたの今後の農業経営について」の設問でも、また「集落の農業を持続的に発展させるために必要な施策」についての設問でも、積極的な意向が伺えた。つまり、これらの農家は「法人化」や「規模拡大」「新しい作目の導入」などには60%以上の意向を示し、経営改善の方向を指向していた。

さらに、「集落の農業を持続的に発展させるために必要な施策」についても、ほぼ全ての設定項目に「必要である」という意向を示すなど、営農継続に対する積極的な意欲が伺える結果となった。

4. 「あなたの集落の農業を持続的に発展させるために必要な施策について」(問 19)  
集落(地域)の農業の維持・存続に必要と思われる施策を尋ねた設問では、「担い手の確保」(53%)がトップ、次いで「農業の組織化・法人化」(42%)であった。

加えて、「米プラス園芸作物などによる農業収入の拡大」とほ場の「大区画化」が各 20%であった。

今後の方向を見たときに、この結果は誠に妥当であり、しかも急を要する課題であろう。とりわけ、「現在も農家」という世帯の回答者は上記の各項目に対して約 60~70%という積極的な回答率を示していた点は注目すべきであろう。

問題は、こうした方向性を集落内で検討がなされているのか、否かである。これを自治会長や農家組合長などに対するヒアリングで尋ねても、そうした将来に向けた検討を開始しているという声は聞かれず、重要課題が先送りされている状態にあった。

5. 「農地の整備状況と今後の意向について」(問 21)

農家組合長に対するヒアリング結果では、C と F の 2 集落で既にほ場の大区画整備が実施されていた。

このうち、C 集落の整備は約 15 年ほど前に実施され、最大 1.1ha 区画で、他は 1~0.7ha 程度となっていた。このため作業効率はよく、田植えなどは 1 人で 1 日に 2.5ha くらいやれるということであった。

F 集落でも 18 年ほど前にほ場整備事業が実施され、1 区画の大きさは平均 1.2ha、最大区画は 1.9ha であるという。これを契機に集落では農業生産法人も立ち上がり、70ha のまとまったほ場で効率的な経営が行われている状況にあった。

これら 2 集落の結果を反映して、アンケート回答者の 20%が 1 区画 40a 以上(100a 以上は 7%)の区画であると答えている。

他方、アンケートの結果では 20a 以下の第 1 次整備と思われるほ場が約半数を占めており、地域的な格差が大きく見られた。

それにも拘わらず、今後のほ場整備に対する希望は 29%にとどまり、20a 区画以下の回答者 46 名に対する希望者の割合(23 名)も半数にとどまるなど、積極的な傾向は見られなかった。様々な思惑が交叉しているためであろうか。

6. 後継者の確保率による経営対応の違い

ところで、後継者の確保率によって今後の経営対応等についてはどのような差異があるのだろうか。

#### ①「集落の農業を発展させるための施策について」

この設問では 8 項目について問いかけているが、「すでに後を継いでいる」「予定者はいる」という「確保組」の回答率が 50%以上を占めた項目は「農産物のPR・販売促進活動」と「特産物・加工品の開発等」の 2 項目だけであった。

これに対して、後継者が「いない」という「不在組」の回答率は「都市住民との交流」(86%)、「担い手など新規就農者の確保・育成」(76%)、「農業の組織化や法人化」(72%) など 5 項目にわたって「確保組」の回答率を大きく上回る積極的な回答をしていた。

#### ②「今後のほ場整備について」

この設問の全体の回答率は、「希望あり」が 29%、「希望なし」が 54%であった。

しかしながら、これを後継者確保状況との関連で見ると、確保・不在の別に関係なく、「希望あり」は 27～31%という低い回答率であった。

一方、「希望なし」は「確保組」が 45～46%であったのに対して、「不在組」は 60%と高い回答率であった。

今後、未整備のほ場は少なくなった担い手経営体から受託してもらえなくなる事態が予想されるなかで、ほ場整備の希望者が少ない結果となったことは懸念される事態といえよう。こうした結果は調査集落だけの傾向とは考えられず、新潟市のほ場整備が県内の中でさらに遅れていくことが懸念される。将来、未整備地の受け手がなく、耕作放棄されないよう、地域で話し合いを更に進める必要があると思われる。

新潟市の水田整備率(2021年3月31日時点)は 52.3%で、同時点の県の 64.7%、全国の 67.0%(2020年)から較べて大きく立ち後れている。

## IV 集落代表者(自治会長、農家組合長)からのヒアリング結果

この調査においては、上述の「アンケート調査」に加え、集落の事情を熟知されておられる自治会長ならびに農家組合長を対象にしたヒアリング調査を実施した(調査期間は 8～9月)。以下では、そのヒアリング結果から農村集落の現状をみておくことにする。

### 1. 集落の概況と生活環境について

集落の世帯数は、各集落とも減少ないしは横ばい傾向にある。ごく一部に分家や集落外からの転居事例はあるが、全体的には漸減傾向にある。

生活環境のうち、集落内の公共施設については、老人介護施設や保育園の存在が 2 集落ほどあるが、全体的には存在しない。商店などの商業施設も存在しない。

バスなどの利便性については、新潟交通などの路線バスが4集落の近隣を走っているが、本数が少なかったり、冬期は大幅な遅れが出るなど利便性が悪く、そのうえ最寄りの乗り場までは1キロくらいの遠距離を歩かなければならない事情に置かれている。一方、路線バスのないところは区バスなども、地域、曜日によってはかなりの頻度集落（内）を運行しているが、アンケート結果では、公共交通の不便性に対する意見が多数指摘されていた。

このような中で、各集落で設置されていたのが集会所（ふれあいセンター）などで、多くが集落自身の自賄いで設置されており、集落コミュニティの拠点施設として各種の会合に活用されている。

空き家については各集落で発生している（新潟市の件数は平成30年度で12.9%）。多くは3軒前後であるが、中にはF集落のように6軒というところもみられた。これらの所有者は多くが把握されているが、中には所有者が分からず荒れたままになっている事例もある。

この空き家問題は、いま市内全域に起きている課題であり、「市政世論調査」（令和4年度）でも「増えていると感じる」割合は45.5%にのぼり、西蒲区、秋葉区、南区では52～54%にも達していた。

これらの空き家や放棄地はネズミ、狸等野生動物の棲息場になるばかりでなく、特に近年問題視されているのが空き家の敷地に植えられている樹木である。大きく生長した枝が道路などに張り出し、通学する子どもたちや通行車両の妨げにならないか懸念されている。しかし、所有者に連絡がとれず、道路の拡幅も進められないなど、お手上げ状態になっている集落も出ている。今後、さらに空き家が増えそうで、区役所などによる対応策を求める声もあった。

農作業に対する苦情はほとんどないが、唯一、E集落では特産であるえだまめの収穫期間の数ヶ月間、トラクターの騒音が夜中に発生しているが、栽培農家も多く、地域の特産でもあることなどから表だったクレームは出ていない。同集落では、その他に脱莢後の枝葉を放置するなどの苦情があったが、当事者間で処理されている。

## 2. 支え合いについて

高齢者のみで暮らす世帯は多くは4～5世帯だが、集落の半数以上だという集落もある。うち、独居高齢者だけの世帯は2～4世帯ほどあるが、子どもや縁者が時々世話や様子見に来ているので不安視されていないという。

## 3. 集落行事について

新潟県の神社数は全国一といわれるとおり、調査集落にはそれぞれに神社が祀られ、住民の精神的な拠り所ともなってきた。ここを拠点に春祭り、秋祭りなどが年1～2回催され、かつては出店も開かれるなど大いに賑わった。こうした行事は現在も各集落で開催されるなど、伝統文化が健全な形で継承されている。

さらに、江湊いなどの集落共同作業も年1～2回実施され、概ね7～8割の住民が参加し

ている。その他、雑草防除やゴミ拾いなどの共同作業も実施されている。

#### 4. 集落維持の課題と改善点

集落の成り立ちにそれぞれ異なる歴史を経て維持されてきた農村集落には、独自の課題があり、それらが役員を中心にした自治活動によって運営されている。6つの集落をヒアリングしてみると、存亡に関わるような難題に直面し苦慮しているところはなく、大小の諸課題を抱えつつも、役員を中心とした話し合い活動などで、穏やかな住民自治がなされていることが感じられた。

こうした自治組織が円満な形で存続され、その役割や機能を発揮するためには、住民の集落に対する愛着や連帯意識が前提となる。些細なことを言えば、農村集落という田舎暮らしに纏わる不満や問題点も多いが、様々な縁戚関係や穏やかな隣保精神など、共同体の暮らしの中で暮らしが守られている。

見渡せば緑豊かな稲穂の田園が広がり、その先には越後の山並みが連なり、霊峰弥彦・角田の山が聳えている。この土地で家族を構成し、平穏に生きていかれることは幸せなことではないか。そうした思いで暮らしている住民が多いのではないかと思う。

とはいえ、時代の流れは容赦なく農村集落にも及ぶ。少子化、人口減少、後継者不足などで減少傾向を辿り始めている。幸い、現状では地区外からの転入者も少しずつ増えており、集落自身もそうした新たな歴史を刻み続けているように思われる。

#### 5. 地域農業の現状および経営的課題と今後の方向

##### (1) 地域農業の現状について

ここでは3つの点から地域農業の現状をヒアリングしている。

第1は、担い手の状況についてである。

担い手の数をヒアリング関係者の目から数えてもらうと、6集落合計で40~50名ほどとなる。中には、1, 2名という集落もあった。

そこで、農業センサスの結果からその数を確認してみよう。

センサスでは、農業の担い手を幾つかの概念で定義している。一つは「農業就業人口」で、これは6集落合計では1970年当時694名数えられていた。農家1戸平均2.7人であった。しかし、その後はほぼ10年ごとに約20%ずつの減少で、2020年現在では139人となっている。半世紀で80%の減少である。

一方、「基幹的農業従事者（農業就業人口のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者）」がある。この定義に該当する者は1970年に502人で、農家1戸あたり1.9人となっていたが、この数も2020年には139名となり、対70年比では72.3%の減少率、1戸平均1.5人へと減少している。

農業センサスの調査時点（2020年2月1日）と集落代表者のヒアリングは2年ほどのタイムラグはあるものの、代表者の目に映る担い手の存在感は実に薄いといわねばならない。

それだけ担い手の実際の労働現場が集落住民の目に日常的に見られることが少なくなっていることが伺える。

第2は、土地改良の整備状況についてである。この状況は集落による格差が大きかった。

大区画のほ場整備がほぼ完了している2つの集落とも、実施時期は約15～18年前で、当時は県内外からの視察もあったという。このうち、F集落は1区画の平均が1.2ha、最大1.9haとなっており、効率的な営農が展開されている。C集落は平均区画が70～80aで、1.1haが最大であるため、田植えなどは1日で2.5haくらいの作業が可能となっている。

これに対して、他の4集落はいずれも基本が10a区画となっており、個々があぜ抜きなどによって20～30a程度の利用をしているという。

一方、未整備なままの集落では、小区画のため受託を断られる事態も起きている。このままの状況が続けば、耕作放棄されかねない状況だという。

第3は、農業生産の組織化・法人化の点である。この点に関しては、2つの集落で設立されている。前述のF集落では県の経営体育成支援を受けて2011年に有限会社を設立し、現在集落内外からの受託により約70haの稲作、大豆作を経営している。近年、米価の下落で経営が大きな影響を受けているが、大豆と飼料用米を3割くらい入れながら対応している。大区画ほ場のため散布作業はドローンを使う場面が多くなっている。問題は冬場で、複合作目がないため、高速道路の除雪に出役して収益確保を図っている。

一方、E集落の場合は1967年頃水稻の乾燥調製施設の共同利用を図るため、24、5戸で任意組織を設立した。全作業の協業化を目指したが、主力の園芸作目があるため秋作業だけになった。しかし、近年は施設の老朽化などのため、退会者も出ているという。

その他、1集落で共同利用組織が昨年解散している。これは現経営主の親の世代が設立したもので、利用率の低下により収入が減少したため維持できなくなったためである。他方、同集落では3名のグループによる作業受託組織があり、集落内の耕地については受託しているが、手の回らないところは隣接の農業法人が受託しているという。

## (2) 農業の経営課題と今後の対応方向について

ヒアリングで多く指摘された経営的課題は、①農業経営費の高騰、特に農機具等の更新費用の問題、②米価の低迷、③担い手の不在と労力不足、などであった。これらは全て関連し合っており、いわば負のスパイラルの如く、農家の経営を圧迫している。

この中で、更新期を迎えつつある農機具費の捻出は悩みの種となっている。最近の農機具はコンピューターが内蔵されている等のため高価で、気軽に更新できるレベルではないという。このため行政による更新費助成も要請したいところであるが、無理なため頭を痛めている経営主が多いという。更新できなくなった場合、経営を委託する農家が今後続出してくるものと思われる。集落の農業が大きな転機に立っている。

そこで直面するのが今後の方向である。

ヒアリング結果から得られた共通した方向性は、担い手の確保、ほ場の整備、生産の組織化・法人化などで、ほぼ共通した点であると思われる。

これらの事柄は、これまで集落のいろんな場面で話題とされてきた事柄で、誰にも異論のない方向性である。しかし、問題はそうした提起を、誰がいつやるか、という点である。集落内で何度か話題に上ったこれらの課題が、実は深く議論された事がなく、従って議論が積み上げられて来なかったという。言い出せば、その当該者にまとめ役が委任されかねない。それがイヤで誰も正面切って発議してこなかった面もあるからだという。

そうした背景には、多様化した農家個々の事情が大きい事も上げられる。後継者の有無、労働力事情、経営面積の大小、所有している農機具の装備状況等々に加え、農業経営に対する価値観の多様化も大きな要因として指摘できるであろう。

ともかく、事態がここまで進行してくると、このままの状況では行き詰まるのは必至だ。そのことも集落リーダーは十分に認識されている。

明白なことは、まず集落自身が当面5～10年後の営農ビジョンを作る作業を重ねること、行政やJA、農業委員会、土地改良区など関係機関と団体がその作業を全面的にバックアップすること、合意された内容に沿って推進費を助成していくことなどがいま望まれる課題であると思われる。

## V アンケートおよびヒアリングの結果から浮かび上がった農村集落の課題

この調査は、「新潟市内の農村集落の現状及び抱える課題を把握し、今後の本市農村集落機能の維持・活性化に向けた対策の基礎資料とすることを目的として」実施されている。農業・農村が様々な課題に直面している時期にあって、地域住民から俟たれていた実態調査であったといえるのではなかろうか。

以下では、これまでのアンケートおよびヒアリングの調査から浮かび上がった新潟市における農村集落の諸課題を概括してみよう。

### 1. 生活上の課題の多様化（集落の魅力、誇るべきもの「なし」）

第1に明らかになった点は、農村集落住民の混住化に伴い、当然のこととして課題の多様化と価値観の多様性が強まっているということである。

それらは、「生活上の問題点と思うこと」という設問に最もよく現れており、さらに66名（14%）の住民が「自由記載欄」にも回答した。

一方、「集落への愛着」については3分の1強の36%が「愛着がない」と答え、ほぼ同数（38%）が「集落の魅力や誇り」にも「思うことはない」と回答しているのだ。しかもこうした回答は40歳代以下の若い世代や女性、非農家世帯などに比較的多く回答されている。

ところで、新潟市の農村住民の自集落に対する「愛着や魅力・誇り」についてのこうした意向結果は、どのように評価されるのであろうか。

参考までに、上越市の中山間地域で行われた「集落の誇りや自慢について」の調査結果を比較すると以下のようなになる。もとより、調査や方法や設問内容、対象地域、調査時点等が全く異なるため単純な比較はできない。しかも対象年次は10年以上も前のものであることをお断りしてご紹介しておく。



(注) 上越市の中山間地域で高齢化が進んでいる100集落を対象の実態調査結果である。

以上を承知の上で参考として見ると、「自然や景色」に関する回答率はほぼ一致し、人や人情、人間性に関する設問でも30%前後の回答率で類似している。

しかし、最も大きく異なった点が、「神社・仏閣・文化財」に関する評価で、新潟市の3%に対し、上越市では53%と、トップの回答率になっていた。

新たな住民の流入が新潟市よりも少ないと思われる上越市の場合、集落の住民自身がいれば「蒸留酒」のように暮らしている結果ともいえよう。これに対して、新潟市の集落では住民の流入がかなり背景にあるため、意識の広がりがあるためと思われる。

新潟市の農村集落は、都市近郊という立地条件等により生活環境が目まぐるしく推移している。それが意識の面に大きな影響をもたらし、ともすると自らの地域という足もとへの評価を「都市部」より低く見がちになった結果と言えないだろうか。

ともかく、両地域住民の意識の差異を10年余という時間の変化と、立地条件だけに求めてよいのか、問題が問いかけているように思われる。

## 2. 暮らしの拠点としての集落機能の活性化と伝統文化の継承

第2は、集落機能の活性化と伝統文化の継承がどのようになされてきたのかという点である。上述の価値観の多様性がどちらかといえば若い世代から発せられているメッセージだとすれば、その世代に集落の価値や伝統文化などを伝承されていなかったことが背景にあるのではないかと考えられる。

その要因のひとつとして、集落内での話し合いなどの不活性化があるのではなかろうか。

農業センサスの結果によれば、前述したように「集落の寄り合い」回数には最低と最高の集落で5回（E集落）～30回（C集落）という6倍もの差がある。F集落の回数も25回で第2位であった。

これらの結果が、大区画ほ場整備の早期実施、その結果として大規模の経営体や法人の育成、さらには後継者の確保（上記両集落とも50%台）につながっているのではなかろうか。

一方、集落外から転入や結婚などで新たに転居してきた住民にとって、新たな居住場所の住み心地は当初は心地よいものではなく、違和感が強かったに違いない。

しかしそうした感情も住民とのコミュニケーションなどを通じて払拭され、地域に馴染んでいくのではないだろうか。その意味で、集落機能の活性化は重要であり、それらを通じて伝統文化への理解や継承へと繋がっていくのではなかろうか。

なお、生活上の問題点として多く指摘されていたバスなど交通不便性については、調査集落特有の問題ではなく、新潟市域全体に及ぶ課題であることが「市政世論調査」で明らかになっている。例えば、令和4年度の調査結果では、「バス」への満足度は僅か20.3%で、「不満」（「やや不満」を含む）の合計は半数近い47.0%に上り、地域的にはむしろ中心部の東区、中央区で51～56%と高く、調査地域では39～48%であった。

従って、この交通問題は「新潟市として今後もっと力を入れてほしいもの」のトップに「公共交通の充実」として上げられており、今後、新潟市としての対応が俟たれている。

## 3. 農業の発展課題

第3は、集落農業の発展課題と対応を巡る問題についてである。農家世帯の住民にとって、水田に対する感情はいま複雑なものがある。先祖から受け継いできた資産ではあるが、米づくりは経営的には赤字なうえ、税金など維持費が嵩むため、「不良資産」となっている。従って、田んぼにはこれ以上経費をかけたくないため、ほ場の再整備は実施されなかった結果、区画の大きさは10aからせいぜい20aどまりで、しかも分散している。受け手にとっては作業効率の悪い田んぼの典型だ。いまのところは、何とか高齢の体に鞭打って農作業をやっているが、限界も近いと認識している。隣の家も同じ状況だ。

従って、今後の農業経営にとっては、大区画ほ場整備と農業の法人化を図り、若い担い手が意欲を持って効率的で大規模な経営が行えるよう条件整備を図ることが必要である、という認識は共有されている。

しかし、寄り合いなどではそうした話しは出ず、まとめ役も不在となっている。言い出せ

ば、その大役を押しつけられる。だからいまは黙っていよう・・・という状況が、長年にわたって農家組合などの会議の場を支配してきた風景だったように伺える。

こうした背景は、第 1 に、集落内での農業担い手が年々減少し、集落内ではいわば少数派になった結果、存在感が高まるのではなく、逆に希薄化し、時には集落運営において少数派になってきたことが上げられるのではないか。

第 2 には、後継者が不在の農家は自分がやれなくなった時には「いずれ頼めば引き受けてもらえるだろう」という楽観的な見通しを持っていることも要因しているであろう。

米づくりは経営的に赤字で、これ以上ほ場整備等、土地改良にかかる経費はご免だという思いもあるのではないだろうか。農業の重みが、かつてのような暮らしのど真ん中にあった時代ではなくなっているのだ。

先日も新潟市西区の農業者 T さん（70 歳）が、新潟日報紙上に「若者が希望持てる農業に」と題した投書をしていた。

「わが家は現在、長男夫婦を中心に農作業をしています。昨年は農業機械や資材、肥料そして燃料が非常に高騰し、農業経営が一段と厳しさを増してきていると思いました。これからの家族経営の農業をどうしたらいいのかについて不安も感じているところです。そんな中、わが家の孫が今年、中学生になります・・・(中略)・・・そのためにも、若い人が農業に夢と希望が持てるよう、そしてもうかる農業が実現するよう、行政はいつそう後押しをしてほしいと思っています。」(2023 年 2 月 19 日付朝刊)

同じ思いをしている農業者は多いことであろう。

第 3 としては、ほ場整備に対する集落や地域での合意を難しくしている根底には、上記の理由の他に集落周辺での宅地開発などへの期待が見え隠れしている事が上げられる。比較的早期にほ場整備済の 2 集落は、市街地から離れているため開発の動きはほとんどなく、その意味で農業の経営改善から事業着手ができた。一方、ほかの 4 集落は都市の近縁部に位置し、周辺に国道やバイパスが通り、住宅地も迫るなど開発の波が近くに聞こえる場所に位置している。

その結果、集落(地域)の農業経営発展の方向性と課題は明確なのに話し合いが進んでいないのだ。従って、この壁を乗り越えるための支援策が必要なのではなからうか。

集落でのヒアリングでは、農業者が気軽に相談に行ける場～「かつての農協」のような営農相談窓口(C 集落農家組合長)～が身近に欲しい、という声も聞いた。J A は合併で大きくなったが、まだ日が浅いこともあり、農業者と新たに配置された営農担当職員とのコミュニケーションがまだとれていない状況なのだ。

要は、目前に迫っている経営上の重要課題をどう改善すべきか、それぞれの集落に問われている重要な課題となっているのである。これらは、いずれも一義的には集落自身の課題ではあるが、同時に、行政や J A 等農業諸団体に問われている課題でもあるのではなからうか。

#### 4. 新たな「新潟市農業構想」への期待

第4は、市政の中における農村集落の位置づけについてである。

2005年、「田園型都市」を掲げて新たな新潟市は生まれた。それは全国一となる水田面積(27,330ha)を背後に持つ「巨大農業都市」の誕生でもあった。

新市は、日本屈指の大河と潟湖に恵まれた環境のもと、多彩な作目を持つ総合食料基地であり、米、園芸とも高度な生産および技術力とブランド力を持った農産物が生産され、恵まれた物流条件の上に大きく飛躍することが期待されていた。

こうした環境条件下で策定された「新潟市農業構想」(2006年)の中で、「農村」は産業として発展する「農業」基盤と、互恵関係をもたらす「都市」との交流の中で、両者を結び結節点としての重要な存在として認識され、次のような役割が期待された。

「美しく自然あふれる農村の形成」 「暮らしやすい農村コミュニティの形成」

(「新潟市農業構想」の一部抜粋)

しかしながら、農業情勢は長引く米価の低迷や米消費の減少等により、政令都市合併当時以後、悪化している。これに加えて、従来から続いてきた人口の減少、高齢化の進行などにより、バス等の公共交通機関も減便するなど、生活の利便性が低下している。

一方、集落活動面でも少子化等の影響を反映して伝統行事の中止やコミュニティ活動も弱体化するなど、かつての活性度合いは後退してきた。

このような傾向は、広大な新潟市域を構成する農村部一般の傾向ともいうことができる。

こうした「合併・政令市移行の影響」について、新潟日報社は、2022年10月に実施された「新潟市長選挙」に関連した記事で報じた(10月26日付け、「投票所出口調査の結果」)。

それによれば、「合併・政令市移行の影響」が「いい影響」、「悪い影響」が市全体で各16.5%、15.6%と拮抗したのに対して、合併区の西蒲区では「悪い影響」が35.4%と突出した高さとなり、秋葉区も25.9%と続いた。「いい影響」は北区が最高となったが21.6%にとどまった。

問題は農村部の合併後の低い評価の傾向が、都市部にとって無縁ではないということである。「互恵」関係にある農村部の弱体化は、都市部の活力をも低下させる。

いま、農村部から発せられた「悪い影響」のひとつの大きな要因が、農地の線引きへの不満があるものと思われる。このことはアンケート調査の自由記載欄でもいくつか指摘されていた点である。例えば「調整区域のため新しい住民が来ることもなく、昔からの地縁集落で→停滞に向かっている」という記載はその典型であろう。

また、「新潟市に編入され、ずいぶん経ちましたが編入前より暮らしづらくなったことを実感するようになりました。」という声にも傾聴すべき重みがある。

新たな「新潟市総合計画素案」(2023年1月)では、「田園の恵みを感じながら心豊かに暮らせる日本海拠点都市」を標榜し、「田園と都市が調和する暮らし」や「都市と近接する田園地域」を目指すこととしている。そうした都市像の中で、改めて都市にとって農村はいかなる意義があり、どのような互恵関係を目指すべきなのか、その方向をより踏み込んで位置づけることが期待される。

また、「市総合計画」と同時に進められている新たな「農業構想」の策定については、前

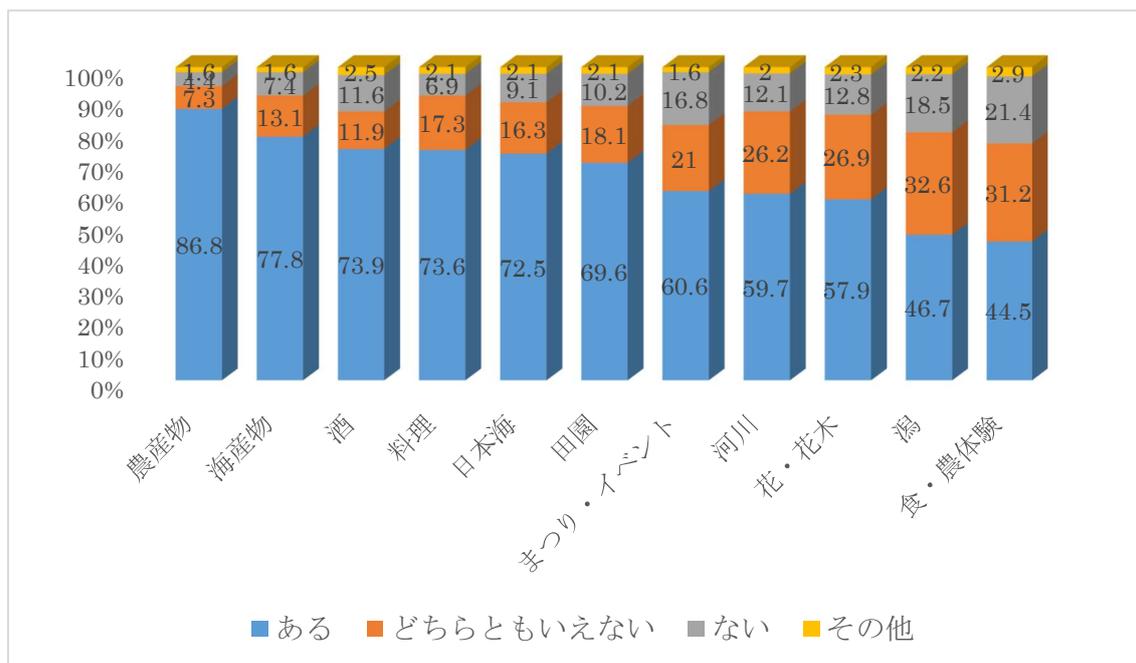
述した農業経営上の諸課題を「優良農地の整備促進」「スマート農業やデジタル技術の活用」、経営の法人化等を含む「農業経営の確立」など、かなり踏み込んだ構想を掲げており、今後の成果が期待される。

さらに、同農業構想においては、「魅力と活力ある田園集落づくり」を提起し、農村集落の景観や伝統文化を継承した「農村コミュニティの強化に資する活動を支援します。」と明記しており、積極的な姿勢として評価したい。

しかしながら、農村側からアクションが起きない場合は、行政側としての「支援策」が行いづらくなる。活動が起きてこない、あるいは見当たらない場合には、支援ができない、支援のしようがないという場面も想定されかねないのである。

しかし、新潟市民の食料と農業・農村への期待は大きなものがある。「市政世論調査」では「新潟市に対する誇りや愛着について」を設問しており、その令和3年度の結果を示せば下図のようになる。

図4 新潟市民の食と農に関する「誇りや愛着」について  
 (「新潟市に対する誇りや愛着」に関する設問24項目中、食・農関連項目を抜粋)



(注)「市政世論調査」(令和3年度)による(有効回答者2,056人)。

これによれば、設問24項目中、食と農業・農村に関連した6項目が、「誇りや愛着がある」という回答率の上位を占めていた。

これらのうち、農産物、料理、酒などへの関心の高さは、「食と農の新潟」という存在感が市民に深く浸透し、市民生活の中に密着し、誇りや愛着となって根付いていることを示している。広大な農村地域が市街地を包摂した「田園都市新潟」の存在感は、今後とも変わる

ことはなく、さらに高まっていくことが期待されているのだ。

ところで、こうした「食と農に関する市民の誇りや愛着」の意向が農村集落に伝わっているのだろうか。あるいは伝えられているのだろうか。これらの高い期待度がストレートに集落に届いているならば、集落側の受け止め方はもっと異なっているのではなかろうか。

集落側自身も、市民から寄せられているこうした「食と農への高い誇りや愛着」を率直に受け止め、自らの地域の発展課題として内発的な議論を積み重ね、積極的な対応を探ることが求められているのではなかろうか。行政は、こうした活動をいかに提起し、バックアップすべきか、その支援策を更に踏み込んで模索・提起し、住民および地域との連携を深めていくことが期待される。

## 5. 農村集落の現代的な位置

ところで、これまで述べてきたように、ほぼ等質な農家世帯で形成されていた「農業集落」は、いま兼業化や混住化により農家以外の世帯割合の増加によって大きく変容している。

その成立を遡れば、もともとは自然発生的な地域社会で、家と家とが地縁的、血縁的に結びついて形成された社会生活の基礎単位であった。

しかしながら、戦後の経済成長等を中心とした社会経済の影響により、農家という等質な世帯構成は農家以外が大半を占める状況へと激変している。その傾向は全国ほぼ共通で、1970年当時、集落構成世帯の約50%を占めていた農家世帯は、2000年には9割近くにまで拡大するなど（農研機構「農業技術事典」）、その性格は大きく変容している。こうした理由から、農家世帯を基本とした「農業集落」ではなく、非農家まで含めた「農村集落」という概念で把握することが重要となっていることから、本調査でもそうした観点から「農村集落」と捉えて実態調査を進めてきた。

こうした集落という暮らしの単位が、歴史が長い場合は数百年にもわたって歴史的な社会関係が形成されてくると、そこにはひとつの得がたい生活の空間、すなわち「暮らしの場」が生まれる。そして、その「場」は時代の変化に揉まれながら、現代の姿を保持している。

それらを総括的に述べれば、下図のように描くことができる。農村集落とは、以下のような幾つもの重なりの中に存在していると考えられるのだ。

第1は、営農や経済の場としての側面である。農業経営の基幹作目である米は、新潟の看板商品であり、「コシヒカリ」は全国によく知られた最強品種である。いま、米消費の減少等による価格の低迷により稲作経営は長期低迷下にあるため、採算性や後継者不足等の大きな課題を抱え、経営の転換期に立っている。

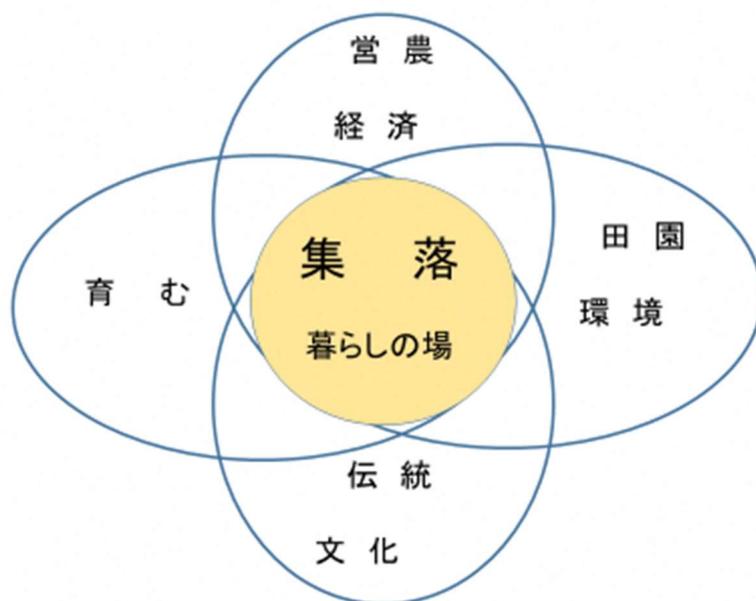
他方、農家の兼業化の深化や移住者等により、農村集落の中の非農家世帯は8割にも達している。つまり、昭和の良き時代のように農村集落といえば当たり前のように主に農家の世帯が暮らす場所ではなくなっているのだ。

第2は、田園に囲まれた自然豊かな環境の場としての農村集落である。水田面積が全国一の新潟市は、市街地から車を少し走らせれば、すぐに広大な水田を見ることができる。場

所によっては地平線が見えるほどの穂波の景観は圧巻だ。また、世界自然遺産に登録されている佐潟や、芦沼時代の遺産ともいえる福島潟や鳥屋野潟、そして信濃川・阿賀野川などは、市民の憩いの場としても親しまれている。

これらは新潟の風景遺産として長く伝えていかなければならない。

図5 農村集落の社会経済的位置



第3は、農家世帯を中心に幾世代にもわたって住み続けている家族という単位が、一つの空間の中に集団として生活している場であるということである。そこには長い歴史的な伝統や慣習が独自の文化として定着し、住民の暮らしの中に息づいてきた。

そして第4は、豊かな田園風景と家族の愛情や集落住民との出会いによって、子どもたちを慈しみ、心豊かに育む場であるということである。集落という空間は、じっくりと時を重ねて人を育てていく。それゆえに、成長したときにそこが確かに自分の「故郷」と思える愛おしさも、こうした中で培われるものであろう。

農村集落は、こうした4つの場や要素が深く関連し合い、絡み合い、重なり合っひとつの空間の中に存在している。それを構成する世帯や構成員は、家族数、世代構成、来歴等も多様であり、そうした数多の価値観を持った人たちによって構成され、生き方や人生観、経営に対する考え方も一様ではない人びとの「暮らしの場」と考えられる。

その集落が、今後とも安らぎの場として機能していくためには、そこに暮らす人びとの協調性や相互扶助的な心構えがこれからも大事になってこよう。そのために、集落の運営や自治のあり方にも変化が求められる場面もあろう。

そうした時代の波の中で、「愛着と誇り」の持てる「暮らしの場」に向けて叡智を結集し、

暮らし続けることが期待される。

しかし、現代においては住民の価値観の多様化や経済活動の変化などにより、こうした構成要素に変化が生じつつある。例えば、集落構成の基礎である農業経営の悪化や、少子・高齢化の進行などの長期化は、既に調査集落にも影響が生じており、アンケート結果でも課題のトップにあげられている。また、自分が住む集落に対する愛着や誇りの低さなどは、集落自治や行事・運営、活動などへの停滞、後退などといった影響として現れ、長期的には集落の活力低下に繋がっていくことが懸念される。

このことから、農村集落を見るには総合的・複合的な視点から向き合うことが必要となっている。集落の構成の構成要素は多くの事柄が関連し合いながら影響を及ぼし合っているからである。それらの関係性が良好に改善されないでいけば、しわ寄せは暮らしの場の随所に及んでいくことになる。現代社会の複雑さが、それらと日々関わる世帯員を通して個々の暮らしの中にも持ち込まれ、多様な価値観となって集落という社会生活に反映されている。

ところで、農村集落が都市との関係において大きな問題に遭遇したことがある。高度経済成長の波が農村部に襲いかかってきた時代である。特に、亀田郷の場合はその渦中にあった。

土地の乱開発が問題視される中で、新「都市計画法」が施行（1968年）され、市街化区域と市街化調整区域の線引きが行われたが、4年後の1972年亀田郷では過去最高の年間300haもの農地転用があった。その後、農地転用は沈静化に向かうが、都市化の動きは続き、結局、半世紀を経た今日までに亀田郷の農地は半減している。

こうした中で、亀田郷土地改良区の元理事長佐野藤三郎氏は、かつて「青木委員会」「都市近郊型農業総合モデル事業調査」などを活用して「21世紀型の農業計画づくり」を進め、農業・農村だけの考えではなく、地域全体の視点からの計画づくり（「農村振興法」の制定を模索）を目指したが、志半ばで急逝している。

イギリスでは、ハワードの「田園都市構想」以来、都市計画法を「都市農村計画法」に名称変更しながら、田園住宅の建設や優良農地の乱開発規制、公園整備、大都市近郊農村の保全などを進めているといわれる。

しかしながら、現代の日本の社会経済情勢は高度成長期とは逆の縮小、低成長期にある。こうした中で、都市と農村の均衡ある発展をどう図るべきか、政令指定都市・新潟にとっては誠に重要な問題に直面している。

今回の「新潟市農村調査実態調査」は、政令都市新潟の農村部が置かれた現状を、集落住民の意向調査や集落リーダーのヒアリング等によって明らかにし、貴重な成果が得られた。

この結果を踏まえ、集落サイドでもこれからの時代に向けて「愛着と誇り」が持てる地域づくりへの議論や対話を重ね、新たな方向を模索すると共に、市当局におかれても農村集落を農業政策面だけの施策にとどめず、広く市民生活、文化、環境面など総合的な視点からの接近により、新しい農村集落像を提起されることが期待される。