

「新潟市農村集落實態調査」の
結果をどう読み解くか

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

以下では、「令和4年度 農村集落实態調査 報告書(案)」(令和5年3月新潟市)および拙稿「『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～」(2023年3月)をもとに報告する。

この調査の意義

1. スケールの大きな調査結果

農業問題にとどまらず、生活・暮らしの問題にまで広げた ⇒ 「農村集落」

※ほぼ等質な農家世帯で構成されていた時代の地域(集落)の構造を、主として農業問題から把握しようとする観点(「農業集落」)から、兼業化、混住化などにより農家以外の世帯が増加している現状を踏まえ、非農家も含めた地域(集落)の姿を、「暮らし」全体の広がりの中で捉えるため「農村集落」という概念で把握している。

2. 立体的な調査結果

一般住民にまで調査の網を広げることで、調査結果を立体的に捉えている。

調査手法も15歳以上住民を対象とした〈アンケート〉＋集落代表者〈ヒアリング〉で現状の課題抽出に努めている。

また、農業問題については、農業経営に関する設問等で、現状の課題を浮き彫りにし、今後の経営改善への方向を提起している。

3. 市政および団体の連携的対応の必要性を示唆

結果的に農村集落で発生している諸問題の改善に当たっては、市の総合的出動、全庁的連携によって取り組むべき事象(交通の利便性、少子高齢化、空き家問題など)を示唆するとともに、農業経営問題に関しても、関連諸団体の連携の必要性を明示した。

1. 農村集落の姿

新潟市における「農村集落」数の推移と現状

1-1. 新潟市の農村集落は約570で推移

表1 新潟市における農村集落数の推移 (1)総数

	1970	2005	2020
新潟市	606	572	572

(2)旧市町村別

	1970	2005		1970	2005
新潟市	152	132	岩室	26	26
新津	61	62	巻	42	44
白根	108	113	西川	30	30
豊栄	70	63	黒埼	17	—
小須戸	13	14	味方	7	7
横越	19	19	潟東	16	16
亀田	17	18	月潟	9	9
			中之口	19	19

(3)現況

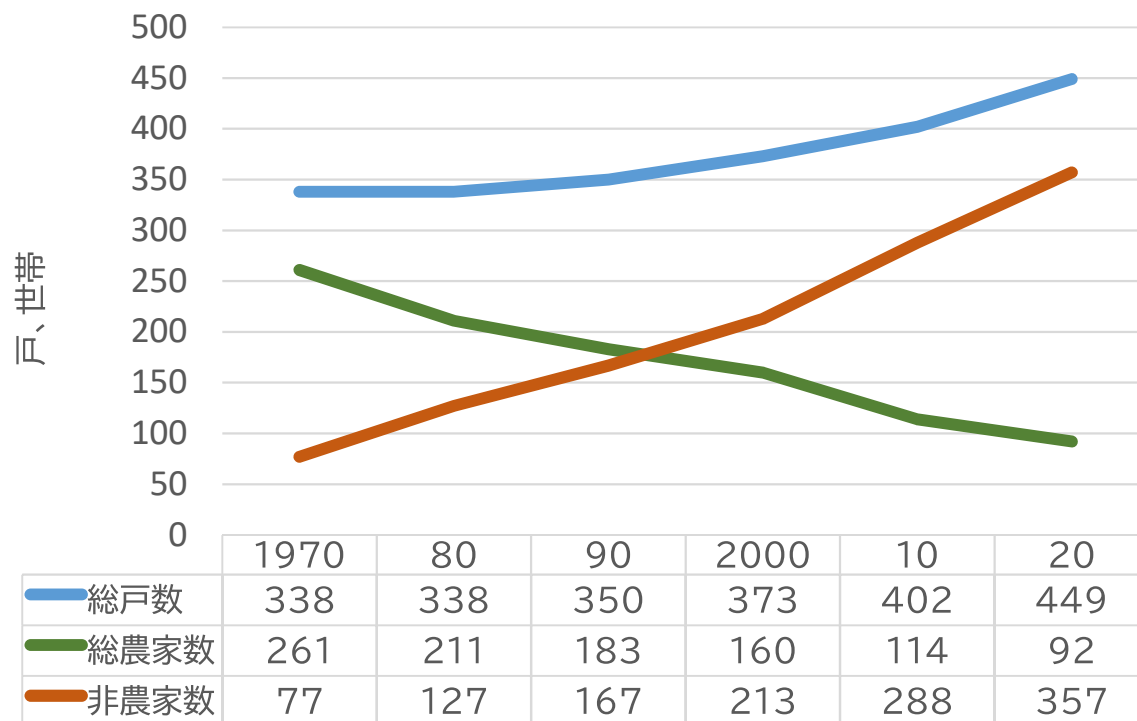
	2020
北区	81
東区	16
中央区	7
江南区	77
秋葉区	75
南区	130
西区	52
西蒲区	134

(注)農業センサス

1-2. 半世紀で様変わりする農村集落の世帯構成(調査6集落)

農家数は50年間で3分の1に激減。その結果、集落の中における農家の比率は約8割から2割台に減少している。

図1 調査集落における世帯構成の推移



1集落あたり	
総戸数	75戸
農家戸数	15
非農家	60

- (注) 1. 出所は農水省農業集落カード、新潟市住基カードによる。
 2. 農家数は2010年より「販売農家」を示す。

1-3. 集落運営の現状と課題について

～調査6集落の代表者によるヒアリング結果～

1. じわりと増える空き家と耕作放棄地

○ 空き家:全集落で発生 ⇒ 2～6戸/75戸中

枝が道路に張りだして通行の支障に…

○ 耕作放棄地:1995年以降増加したが、近年は緩やかに減少。しかし、半数の集落で発生。耕作者不在で占有権組合員が50戸から30戸に減少している集落も。

2. 増加する高齢者世帯と独居高齢者世帯

65歳以上の世帯(農家)が約半数(46.7%)の集落も。 ⇒ 政令市で「限界集落」?

3. 集落の年中行事(祭り、運動会)と江浚い等は健全に実施

しかし、祭りは子どもの数の減少で縮小しながら…

4. 悩みの集落機能の維持 ⇒ 役員のご苦労

高額化する自治会費(26,000円/年の集落も)、空き地の管理、ゴミの不法投棄、市から自治会への依頼事項の増加 等々

5. 集落連携の必要性も出始めてきた

人口の減、高齢化、集落外からの新規転入者の減少などにより、共同作業などは今後近隣集落との連携で実施しなければならなくなる可能性も発生。

2. 生活の現状めぐって

アンケート結果から見る集落の現状と特徴

2-1. 農村集落でも農家は少数派に(調査6集落)

1. 農家と農家人口は少数派に(農業センサス)

農家の比率は1970年からの半世紀で77%から20.5%に激減。

農家人口もこの20年間で42.6%から28.5%へと低下し、農家は少数化している。

表2 農家と農家人口の年次別比率

	1970	1980	1990	2000	2010	2020
農家の比率	77.2	62.4	52.3	42.9	28.4	20.5
農家人口の比率	42.6	38.5	28.5

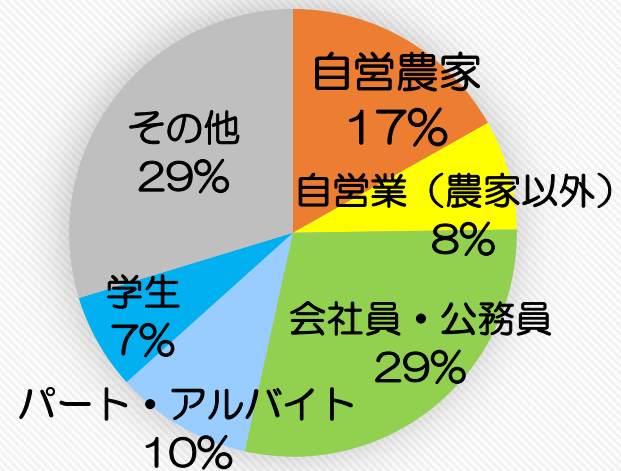
(注) 出所は図1に同じ。

2. アンケート回答者でも「農家」は17%に 住民の職業等の構成は多様化している。

3. 現住地以外からの転入者が4割強 「生まれてからずっと現住地」52% 「現住地以外からの転入」42%

4. 転入者の圧倒的多数を占める女性 ⇒ 男性23% : 女性59% ⇒ 女性住民の声や意見が重さを増している

図2 アンケート回答者の普段の状況



(注) 出所は前表に同じ。

2-2. 集落住民の広がる行動範囲～就業・就学・買い物など～

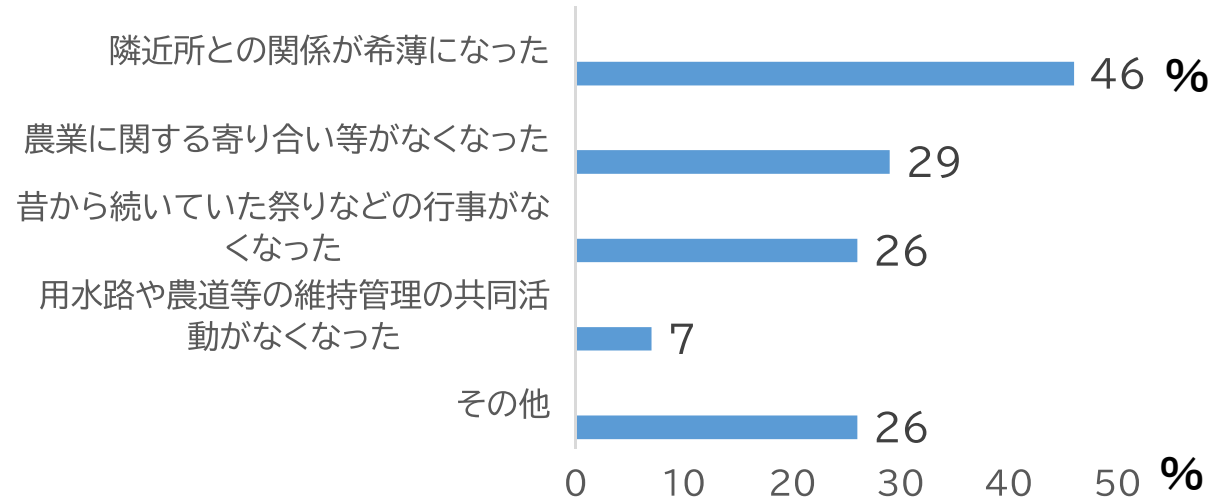
1. 集落内での就業・就学者は僅か4分の1
最多は「近隣以外」への移動で41%
女性でも集落外への通勤・通学が77%
2. 日用品や食料品等の買い物も年代を問わず集落外
車がないと生活できない状況
3. 問題はその「移動方法」で、「自家用車」が61%で第1位であるが、若い世代では「家族の送迎」「鉄道・バス」などが多数。高校生などは、「家族の送迎」がなければ通学できない面もあるのでは。
4. このため、「集落内で問題点と思うことや困っていること」の上位に「公共交通」の利便性低下が指摘。
従って、「集落や集落機能を良くするために必要なこと」のトップは交通問題。
こうした交通の利便性の低さが、「暮らしづらさ」となって、若者世代や女性を農村集落から離反させるひとつの大きな契機になっているのではないか。
5. 「自由記載」では「交通問題」に関する記載が25件(38%)で断トツ。
傾聴すべき意見が多く寄せられている。 以下に一部紹介。

2-3. 「自由記載」に寄せられた「交通問題」への記述（一部）

- バスを利用しているが・・・(中略)・・・時間通りに来ないため学校を遅刻します。朝の便が少ないため昼頃学校に着くことがある。(20歳代、女性)
- 交通の便が悪いため、若い人は地域から出て行ってしまふ。戻ることは稀です。
(50歳代、女性)
- 公共交通機関がなく、区バスの停留所までも歩くと20分くらいかかる。高校生は家族が自家用車で学校や最寄り駅まで毎日送迎しなければならない。そのため、免許を持っている家族数だけ車が必要です。(60歳代、女性)
- 最寄りのバス停から歩いて20～30分かかります。・・・除雪もままならず「陸の孤島」といった感じでしたが、あれから50年以上経ちましたが、道路事情は殆ど変わりがなし。(80歳代、女性)
- 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。バスの運行本数は減り、・・・(中略)・・・ただ「生活する」という行為が大変です。
(30歳代、男性)
- 公共交通が不便です。大型店舗がとても遠い。ドラッグストアーでも遠い。車がないとスーパーさえ行けない。日常が不便です。(40歳代、男性)

2-4. 農村集落に暮らす住民の関係性も希薄化

図3 「あなたの集落で農家戸数の変化が集落活動に及ぼした変化や影響があったと思える事柄があれば教えてください。」(複数回答可)



○ 平均60戸(調査集落)程度の農村集落でも、近年は隣近所の関係性が希薄になっているようだ。多くの階層や世代がそのように答えている。

○ 農家戸数の減少により、住民の職業は多様となった結果、寄り合いも減り、昔から続いていた祭りなどの行事も無くなって、住民が集まって交流する機会が減っている。高齢者はもとより、若い世代からもそうした回答が強いようだ。

○ こうしたコミュニケーションの減少で、「隣は何をする人ぞ」という“集落の都会化”傾向と、地域活力の低下が起きつつあることを調査結果は示唆している。

2-5. 集落(地域)への「愛着がない」が**36%**!

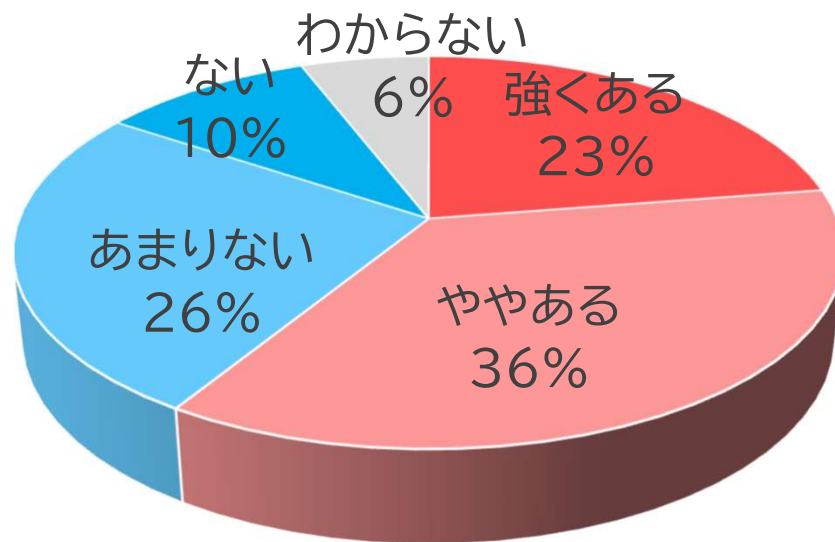
○ 「あなたがお住まいの集落(地域)に愛着がありますか。」という設問には、
「愛着がある」が59%と一定程度高い一方、**「愛着がない」が36%**!

○ 「愛着がない」という回答者が多かった層は下表のとおり。

⇒ 若年層、女性、転入者、以前は農家だった世帯など

これらの回答者の理由はどこにあるのか、また集落はこうした対象者とどう向き合ってきたのかが問われている。

図3 「あなたはお住まいの集落(地域)に愛着がありますか。」



(注) アンケート調査結果

表3 属性別に見た「愛着がない」回答率の高い回答者

世代別	30歳代 55%
	40歳代 52%
	20歳未満 50%
男女別	女性 40%
	男性 30%
住所の履歴別	転入者 49%
農家・非農家別	以前は農家だった49%
	もともと農家ではない47%

2-6. 自分の住む集落に「魅力や誇り」も「特にない」が38%

1. 集落の「魅力や誇りに思うこと」が「**特にない**」 → **38%!**

2. 世代によるギャップ

○ 50歳が境界域

「いい場所だが魅力は感じられない」(20歳未満)

3. 居住者の来歴・世代による「愛着」意識の違い(「ない」比率)

○ 来歴による違い

生まれてからずっと現住地: 24%

現住地以外からの転入: 49%

4. 背景にあるもの、その意味するところは?

「愛着」「魅力・誇り」は地域の暮らしの中で醸成されていくものではないか。

自然・風景・食文化や歴史など風土的条件等も愛着、魅力・誇りの醸成要素だ。

⇒ 根底に地域のコミュニケーション不足

表4 「愛着」「魅力や誇り」回答者の属性

	「愛着」		「魅力や誇り」
	ある	ない	特にない
20歳未満	40	50	53
20歳代	52	34	41
30歳代	41	55	48
40歳代	43	52	40
50歳代	64	33	37
60歳代	57	37	40
70歳代	78	20	23
80歳以上	64	28	43
計	60	36	38

2-7. 集落の「魅力や誇り」はどう評価されているのか

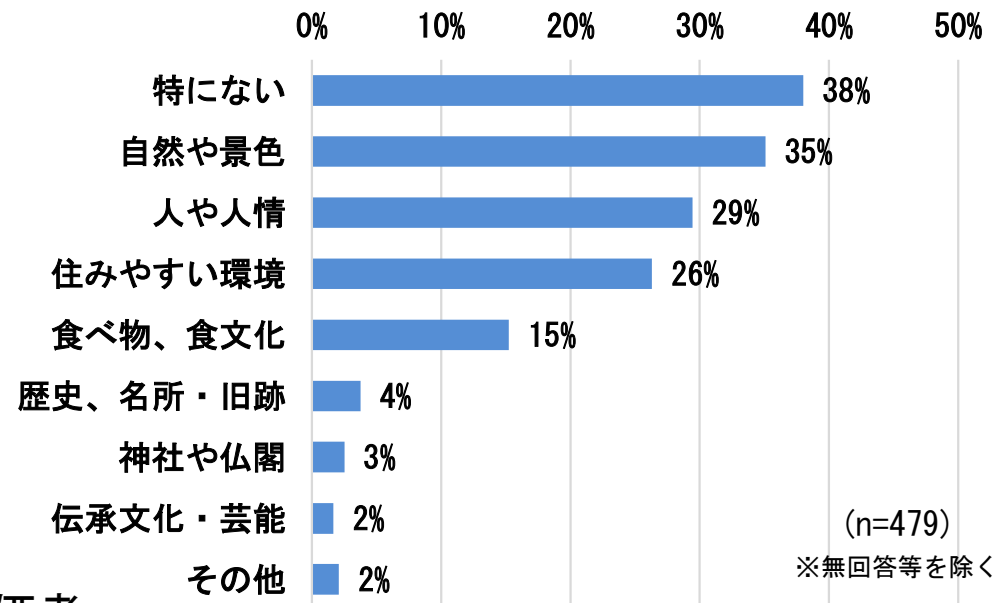
- 1位:「特にない」を除く順位は・・・
- 2位:「自然や景色」
- 3位:「人や人情」
- 4位:「住みやすい環境」

- 「食べ物・食文化」は5位で
その評価は僅か15%

しかし、市民からは高い評価！

- 「食べ物・食文化」に対する高評価者
女性58%、農家49%、
生まれが現住地の住民53%など
- 「歴史」「神社・仏閣」「伝承文化」などは世代間で大きなギャップ
70歳代以上で76~45%の高評価 しかし20歳代以下ではゼロ
- ◎ 文化・伝承などは伝えられていくもの。伝える努力が問われる。

図4 「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。」



(注) アンケート結果による。

上越市中山間地域における集落の誇りは神社仏閣・文化財・ 伝統芸能がトップ

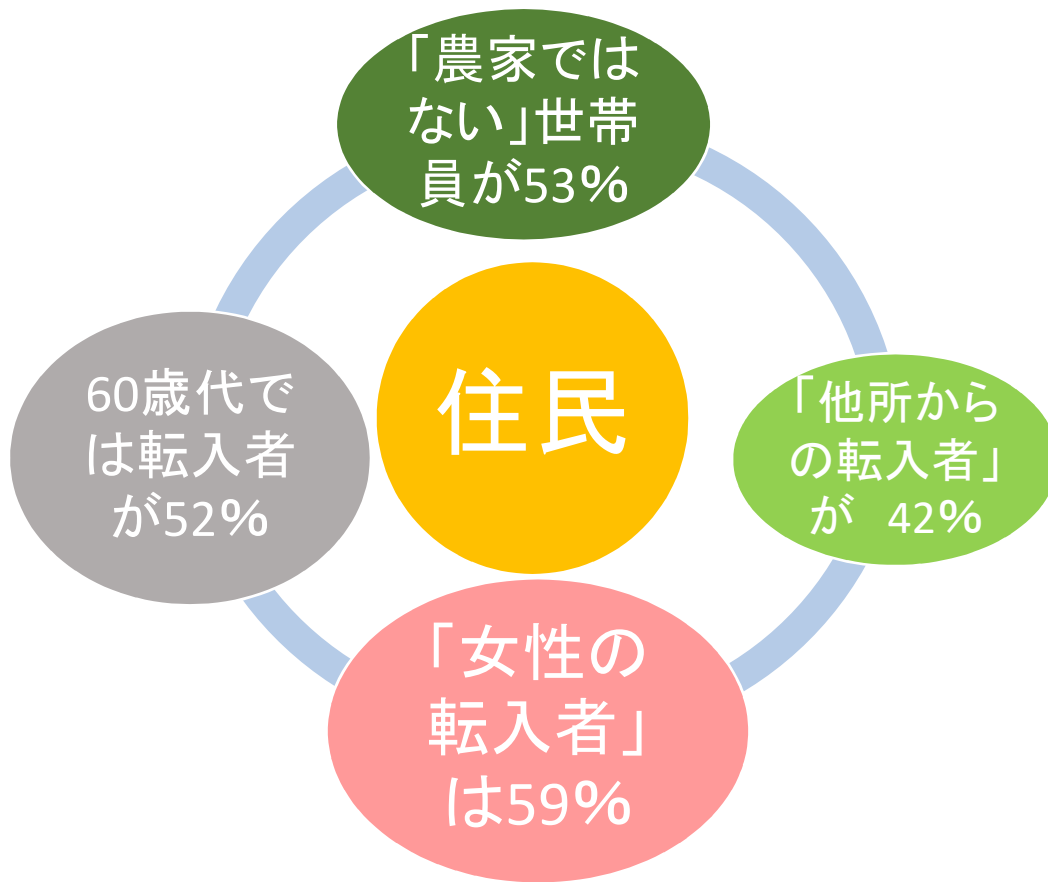
図5 上越市中山間地域における集落の誇りや自慢に関する
住民意識(複数回答、2010)



(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。

2-8. 変わる集落の住民構成と価値観・意識の変化 ～「転入者」の増大がもたらす「意識」と「暮らし」の多様化～

図6 変わる集落住民の構成



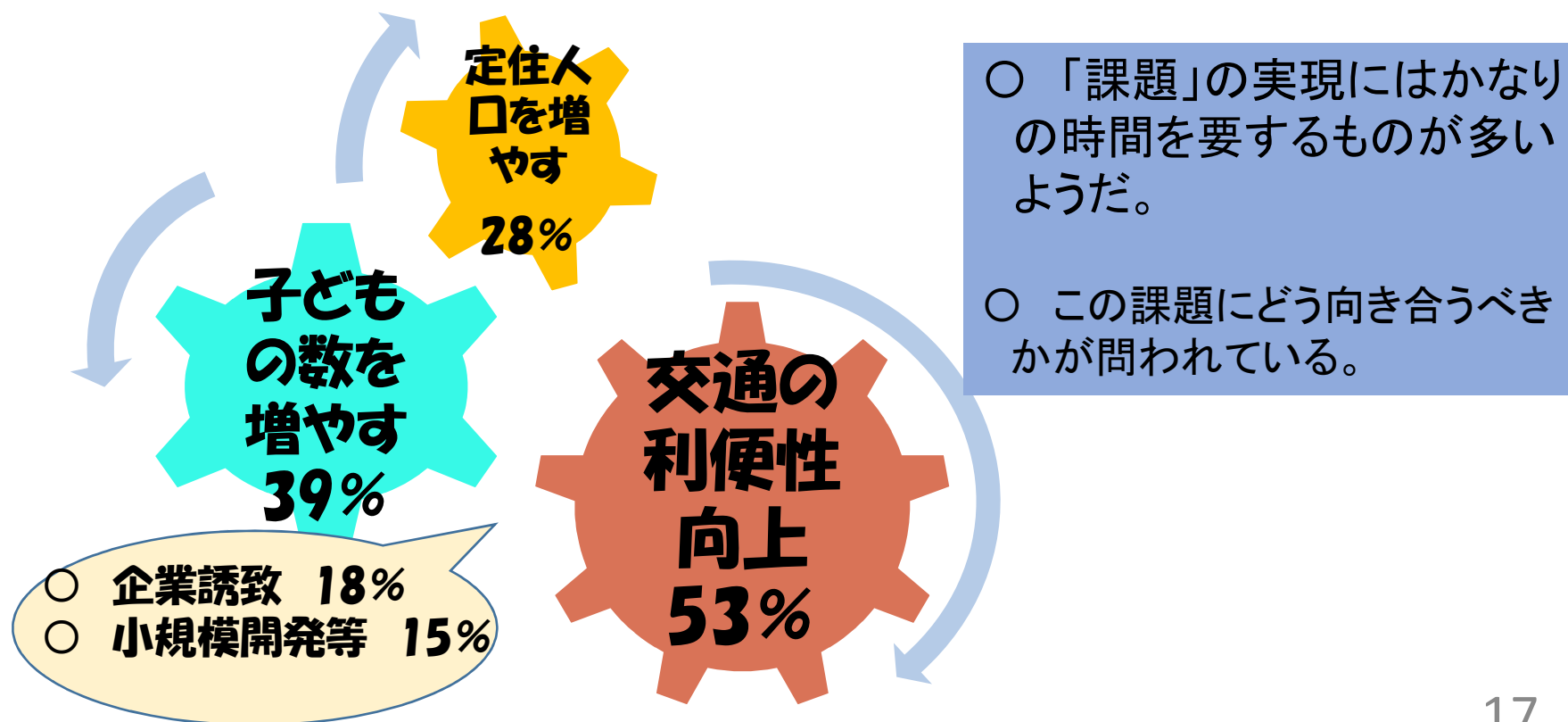
始まった「農村新時代」

1. 生まれてからずっと現住地の住民は52%に
2. 「転入者」が集落運営の中心の世代を担うようになっている。
3. 転入者による集落住民の混住化によって、長期間同一集落に在住している世代とは違った価値観や意識の多様化等により、新たな農村の「暮らし」や文化を生み出す大きな契機になっていることが窺える。

2-9. これからの集落・集落機能を良くするための課題は・・・ ～群を抜く「交通の利便性」への期待～

最大の課題は公共交通等の利便性向上。だが、企業誘致や小規模開発等による人口増加策への期待も大きい。

図7 アンケートで浮かび上がる集落をよくするための課題



3. 農業経営をめぐって

アンケート及びヒアリング結果からみる
集落営農の現状と課題

3-1. 浮き彫りになった3つの課題

～アンケートおよび集落代表者のヒアリング結果を踏まえ～

1. 担い手問題

- ① 基幹的従事者は半世紀で7割減へ（調査6集落）
- ② 進む高齢化（新潟市の基幹的農業従事者）
⇒ 80歳以上が14%で49歳以下の従事者よりも多い。
- ③ 専業農家でも後継ぎがない
 - 「後継者なし」が70%（アンケート結果）
（センサス結果では80%）

表5 基幹的農業従事者の推移

年次	人数
1970	502人
1980	350
1990	257
2000	209
2010	202
2020	139

（注）農業センサス

2. 米価低迷で悪化する経営

- 農機具更新を戸惑う声の高まり
⇒ コンピュータ内蔵や高性能化で高額化している。このため、今後、農業機械が壊れたタイミングでやめてしまう農家が续出する可能性が大きい。

3. ほ場未整備による経営継続の岐路

- ① 用排水の状況は72%が満足だが、約3分の1は補修・改修希望
- ② ほ場が未整備で委託を断られるケースも出ている
 - しかし、今後の「経営委託」希望が35%
 - ⇒ 近い将来、若い担い手(40歳台以下)1人当たりの経営規模は20ha台以上へ
- ③ それでも進まないほ場整備～新潟市のほ場整備はさらに立ち遅れの懸念～
 - ほ場整備の「希望あり」は29%どまり。
 - 兼業農家が多く、大区画化の話しをまとめるのには時間がかかる。
 - 背景には農家個々の経営的事情 ⇒ 担い手の確保状況など
 - もうひとつには開発待ちの思惑も・・・

経営継続の危機的状況(アンケート自由記載)

- 農業収入はゼロ円なのに経費はマイナス。こんな事は変だと思えます。
(50歳代、男性、女性)
- 後継者がいない。引き受け手もない。どうしたら良いか分からない。
(50歳代、女性)
- 今の家の状態だと作業する人がいなくなり、水田が草やぶになる恐れあります。
(80歳代、男)
- 企業の定年65歳化が進んでいる中、50～65歳でも農業を志したい人への行政支援をお願いしたい。(50歳代、男)

表6 新潟県内における農地集積の状況（2020年）

10ha以上への集積率		うち30ha以上への集積率	
県 計	37.6%	県 計	16.4%
①上越市	60.0 (81.3)	①上越市	32.9
②新発田市	51.7 (77.2)	②弥彦村	30.7
③長岡市	51.3 (61.5)	③聖籠町	26.9
④柏崎市	51.1 (52.5)	④長岡市	26.6
⑤聖籠町	46.3 (33.1)	⑤新発田市	25.6
---		---	
※新潟市	29.0 (51.9)	※新潟市	10.3

(注) 1. 農業センサスによる。2. カッコ内のほ場整備率は新潟県資料(R2年度)による。

3-2. 課題は明らか。しかし踏み出せない現状

◎ 集落農業の経営課題は明確なのだが・・・

- 担い手の確保
 - 経営の組織・法人化
 - 未整備ほ場の整備
- } これを誰が、いつ問題提起するかが課題

◎ 「気軽に相談に行ける窓口がなくなった」の声も・・・

- かつての農協のような気軽に行ける場が身近に欲しい。
- JAは合併で大きくなったが組合員とのコミュニケーションが弱くなっている。お茶を出してもらえないし、異動で「なじみの顔」もいなくなった。

◎ 懸念される地域格差の拡大

- 農地集積率ですでに大幅遅れ ⇒ 今後更に拡大か？
- ほ場整備と法人組織のある集落では農地の受け入れにはゆとり
現在70haの経営では新規の受け入れにはまだ余裕あり

市、農業団体等が支援の出番

おわりに

～残された課題と展望～

農と食に市民の強い「誇りと愛着」～市政アンケート結果～

1. 農と食に対する「誇りと愛着」がトップグループ

新潟市の中で「誇りや愛着」が「ある」「ある程度ある」という回答率が、食と農に関しては選択肢24項目中、トップグループを占めている。

〈市政世論調査の結果(令和3年度)〉

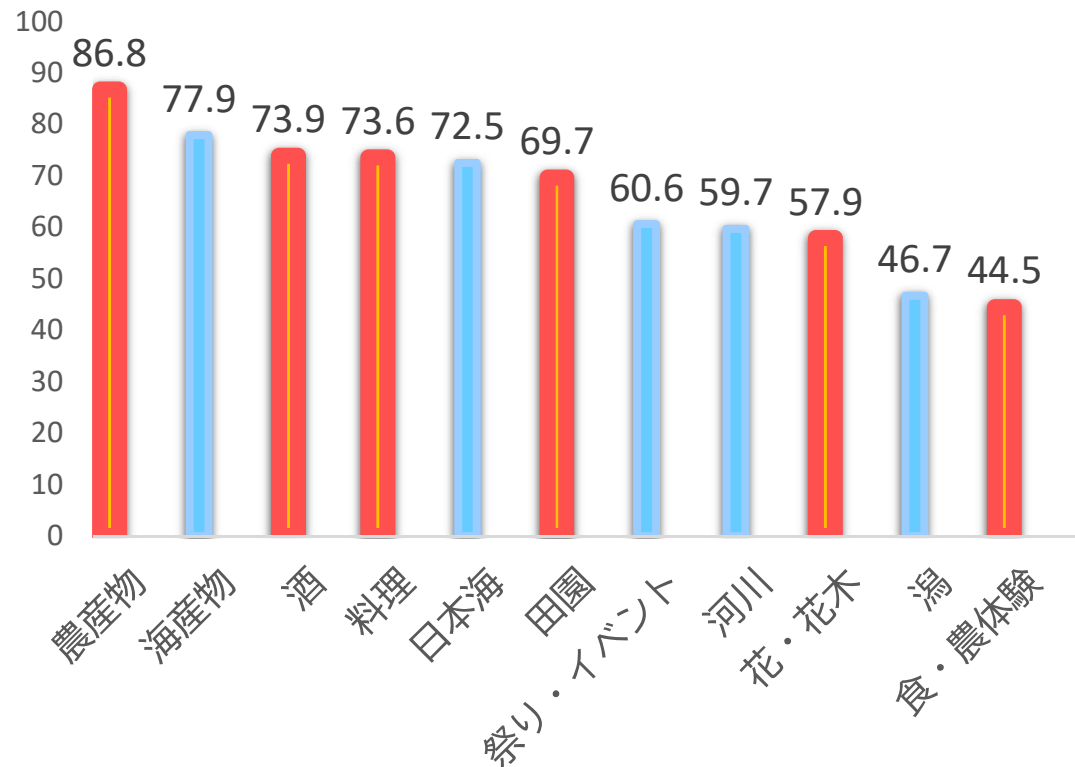
図8 市民が評価する「新潟市に対する誇りや愛着」
(「ある」「どちらかといえばある」の合計、一部)

2. しかし、農村側では低い反応

農産物直売所は盛況だが、市民の思いと期待は集落や農業者に伝わっていないようだ。

〈次頁、農村集落アンケート結果〉

3. なぜギャップが生じているのか このミスマッチをどうするか



※鶴岡市民の市民世論調査結果

(注)「市政世論調査」(令和3年度)による(有効回答者2,056人)。

農村集落は都市交流に関心が向いていない

問12 「あなたが感じる集落(地域)の魅力や誇りに思うことは何ですか。」(15歳以上の住民、複数回答)

- 第5位: 「食べ物、食文化」 15%

問14 「あなたの集落や集落機能を良くするために必要なことがあれば教えてください。」(15歳以上の住民、複数回答)

- 農業体験ツアーなど都心部との交流を促す取り組み ... 4%

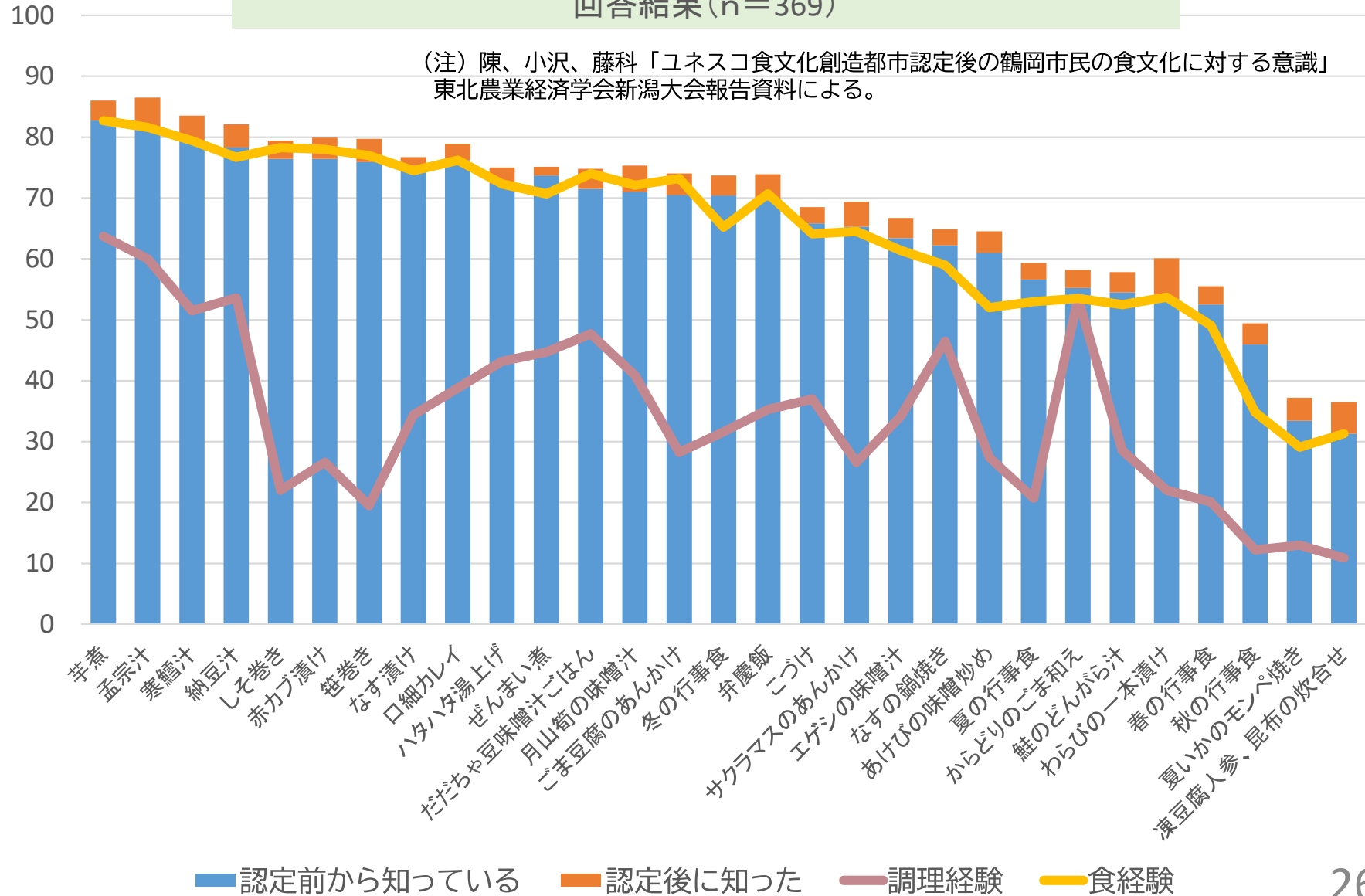
問19 「あなたの集落の農業を持続的に発展させるためには、どのような施策が必要と考えますか。」(農家世帯員向け、複数回答)

- 景観保全や都市住民との交流による魅力ある田園集落づくり ... 7%
- 特産物・加工品の開発等 9%
- 農産物のPR・販売促進活動 9%

図9 鶴岡市民の郷土食・行事食に関する認知度と食経験

回答結果 (n=369)

(注) 陳、小沢、藤科「ユネスコ食文化創造都市認定後の鶴岡市民の食文化に対する意識」
東北農業経済学会新潟大会報告資料による。



集落自身も動くときが来ているのではないか

1. 集落自身も課題と向き合わなければ

この「農村集落調査」で浮かび上がった諸課題は、集落単独で解決できない大きな問題である。特に、少子・高齢化や若者の流出、交通問題などの社会問題は、集落の存亡に関わる容易ならざる問題であるといえる。しかしながら、集落では寄り合いの機会も減少しつつある。

この背景には、中山間地域とは違って暮らしの危機感がないことがあるのではないだろうか。しかし、このままでは政令市新潟の中の「限界集落」が続出しかねない。

この現状を改善するためには、将来の集落の姿を想定しつつ、まずは住民自身による暮らしのビジョンづくりや活性化に向けた内発的議論を積み重ねることが求められているのではないだろうか。

2. 「食と農に対する市民の期待」に向けた検討を始めるべきではないか

一方、新潟市が毎年実施している「市政世論調査」からは、前述したような「食と農」に対する市民の関心の高さが明らかになっている。

このことは、農村集落の今後の発展にとっての新たな方向と可能性を示唆するものであり、行政の支援や農業や食関連諸団体等と連携により活性化に向けた活動が期待される。

明日の農業経営ビジョンの策定を

1. 営農ビジョンの検討・策定が急務だ

農業経営は、後継者不在や米価下落、資材高騰等で経営存続の岐路にある。
こうした農業不振が、集落に影を落とし、活力低下や誇り・愛着を持たない一因ともなっていないだろうか。

このため、まずは集落内で営農ビジョンの検討を進めることが求められている。

- ① これからは集落にとどまらず、広域化・連携等により担い手の確保を図るべきだ。
工区単位や法人間の連携で考え、情報・機械施設の整備や効率利用を目指す。
- ② こうした広域的な単位でGPSのや先端的な機械施設の導入を目指すべきだ。
- ③ 新たな整備手法によるほ場整備で、整備後の集落営農の方向を打ち出すべきだ。
行政、団体の連携による支援が期待される。

2. 農村集落対策の総合性と新たな「農業構想」への期待

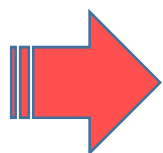
こうした折、新潟市は令和5年4月に「新潟市総合計画」の策定に対応して、「農業構想」(2023～2030)を策定した。この構想では、「食と花の都」をめざし、

○売れる米づくりと園芸産地づくりの推進

○農業を活かしたまちづくり などを目指している。

農村集落の振興に関しても、「地域資源を活用し、コミュニティの活力を創出」「食と農への理解とシビックプライドの醸成」等の施策を打ち出しており、成果が期待される。

農村集落対策の総合性と政策支援への期待



この集落調査結果は皆さんの地域の自画像。

これを手がかりに、これからの「明るく住みよい地域」づくりへ向けて、話し合いを始めては如何でしょうか。

◎行政、農業諸団体も施策のすり合わせなど、総合的な政策支援を期待します。



(注) 新潟市農林水産部「新潟市
美しい農村景観フォトギャラリー」