

小規模集落存続に向けた地域外交流の可能性

ー 柏崎市石黒地区の取組からー

柏崎市 大橋 健太



はじめに

人口減少や少子高齢化といった社会情勢は、全国の地方自治体にとって大きな影響を与えている。地域づくりの根幹ともいえる「人」の減少は、想像をはるかに超えるスピードで進行しており、柏崎市においても、町内会という一番身近な活動組織は、活動を維持していくことが困難な状況に陥っている。

本レポートでは、柏崎市における小規模な集落に焦点を当てて、そこで組織されている町内会、自治会又は自治区（以下、「町内会」という。）の現状を整理、考察し、地域外との交流を通じた小規模集落存続の可能性について考えていく。

1 柏崎市の現状について

（1）柏崎市の概要

柏崎市は、日本海に面した新潟県のほぼ中央に位置し、柏崎刈羽圏域の中心となっている。南西から東部一帯にかけて、米山（992.6m）、黒姫山（891.0m）、八石山（518.0m）の山系とその支脈によって囲まれ、北西方向は、延長 42 km にも及ぶ海岸線で日本海に面している。

柏崎市の人口は、原子力発電所全号機の完成による工事関係者雇用の減少、市内大手企業の撤退・縮小による従業員の転出及び市外への進学等により平成 12 年国勢調査以降減少傾向が続き、令和 2 年国勢調査による人口は 81,526 人、世帯数は 33,904 世帯となり、今も人口の減少が続いている。

（2）柏崎市の町内会組織

柏崎市の行政と町内会の関係は、行政から町内会への各種協力依頼（協力依頼と補完）、住民総意の取りまとめ、町内会から行政への様々な要望や依頼などによる地域問題の解決（住民要求の達成）、町内会と行政が対等の立場で、共通する地域課題解決に向けて、それぞれの独自性を尊重しながら、役割分担、補完あるいは協力しあう関係（対等の立場で協力しあう協働関係）となっている。町内会は住民にとって一番身近な活動組織である。

今から 15 年前ではあるが、平成 18 年にアンケート調査を市内の町内会（304 町内会）を対象に実施した。主な町内会活動として「集会所・公園・道路の整備」「広報かしわざき等行政情報の伝達・回覧」「環境・美化・リサイクル活動」といった生活の中で多く触れる機会のある活動項目が非常に多いことが分かる（図 1）。このことから、町内会が日常生活のすぐそばにあり、住民と密接に関わり合っている活動組織であることが言える。

活動をする上での問題点として、「役員後継者不足」「各種活動の参加者不足」「リーダー不足」といった活動に関わる人材が少ないという問題が挙げられている（図 2）。これらの背景には、人口減少・少子高齢化といった社会情勢が大きく影響しており、人口減少によって、地域を担う人材の掘り起こしが困難になっているのである。また、生活スタイルの多様化によって、町内会の活動に関わる機会が少なくなっていることも要因として挙げられる。

図 1 主な町内会活動（平成 18 年調査）全市

石黒地区抜粋

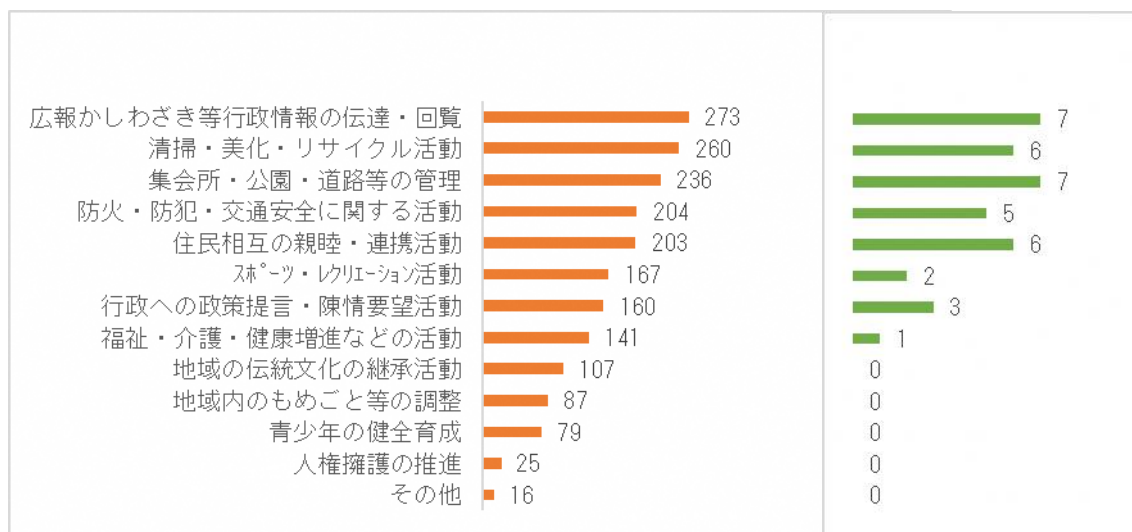


図 2 町内会活動の問題点（平成 18 年調査）全市

石黒地区抜粋



2 小規模集落の抱える課題

（1）石黒地区の現状

①石黒地区の概要

石黒地区は、柏崎市の最南端に位置する（東経 138 度 34 分、北緯 37 度 11 分）。男山（585m）、黒姫山（889m）、地蔵峠（645m）、鷲の巣山（623m）を結ぶ山系に囲まれた起伏の激しい地域であり、7つの集落（板畑、大野、上石黒、下石黒、落合、居谷、寄合）からなる地域である。柏崎市中心部からのアクセスは、柏崎駅から約 23 km、自動車では 30 分

の距離にある。棚田百選に選ばれた花坂の棚田を有する。山間地域に位置しているため、冬の積雪量が多い時には 4m を超える豪雪地帯である。産業については稲作を中心とした第一次産業を基盤としている。地域内には主要道路として国道、県道が通っているが、公共交通は石黒地区から高柳地区（岡野町）間のバスのみとなっている。地域内には飲食店や日用品店は無く、買い物や病院への通院は、石黒地区から鶴川方面や岡野町方面に移動する必要がある。土日のバス運行はしていないため、自動車等の交通手段を持たない住民は、移動できる範囲も限られてくる。

平成 18 年に行った町内会アンケートから石黒地区を抜粋して、市内全体と比較すると、主な町内会活動は大きなばらつきはなく、同じ傾向であると分かる（図 1）。町内会活動の問題点では、「住民間の希薄化」を感じている町内会は存在していない。一方で「活動の固定化・形骸化」を問題と感じている町内会は、市内全体と比較すると、多いことが分かる（図 2）。

②石黒地区の人口推移

石黒地区の人口も、柏崎市全体と同様に減少し続けており、柏崎市と合併した平成 17 年には 143 人であった人口も、令和 2 年度には 65 人となり、15 年間の間に約 55% も減少している（図）。高齢化率について着目すると、石黒地区全体の 65 歳以上の高齢者（老年人口）は 46 人であり、約 71% という驚異的な数値となっている。町内会単位で見ると、高齢化率が 100% の町内会も 2 町内会存在している。少子化の視点から見ると、14 歳以下（年少人口）は 0 人、15 歳以上 64 歳以下の人口（生産年齢人口）は 19 人となり、1 人で 2.5 人を支える構造となっている（図 5、表 1）。

図 3 柏崎市石黒地区の位置図

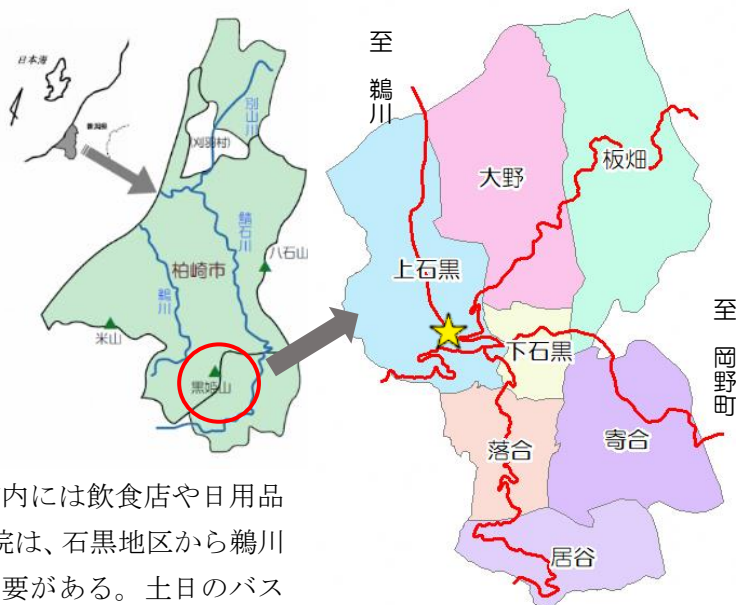


図 4 石黒地区の人口推移

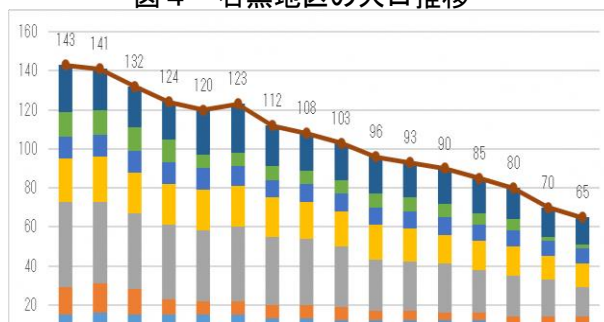


図 5 石黒地区の人口構造



このような状況の中では、町内会としての活動はおろか、住民が日常生活を送ることすら厳しいことも考えられる。さらに、5年後、10年後の近い未来を考えると、高齢者の人口はさらに増加していくことになり、現在かろうじて維持できている日常生活や活動の維持は困難になっていく。

表 1 石黒地区（7 町内会）の人口構造

町内会名	世帯数	人口	男性	女性	年少人口	生産年齢人口	高齢者人口	高齢化率
板畑	5	10	5	5	0	0	10	100%
大野	2	4	3	1	0	2	2	50%
上石黒	9	15	8	7	0	4	11	73%
下石黒	6	12	6	6	0	3	9	75%
落合	3	8	3	5	0	2	6	75%
居谷	2	2	1	1	0	0	2	100%
寄合	6	14	6	8	0	8	6	43%
合計	33	65	32	33	0	19	46	71%

③アンケート調査及びヒアリング調査の実施

平成 18 年に実施した町内会アンケート調査から 15 年が経過し、人口減少や少子高齢化にますます拍車がかかっている。その結果として石黒地区の 7 集落は、いずれも 10 世帯未満という現状になっている。そこで今回、石黒地区の町内会を対象としたアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。質問内容は、主な町内会活動や町内会の問題点や課題をはじめ、地域外との関わりや町内会の維持・存続といった内容を中心とした。また、平成 18 年の町内会アンケート調査の結果（石黒地区抜粋）と比較を行い、町内会の実態について分析を行うこととした。

【主な町内会活動】

「ごみ箱設置・管理」
「草刈り・環境整備」の活動は、7 町内会すべてから回答があった。これらの活動は、日常生活を送るうえで、最低限必要となる生活環境維持のため、外すことのできない活動であると言えるだろう。「地域内のもめごと調整」

図 6 主な町内会活動



は、ほとんどの町内会が回答をしていない（図 6）。このことについては、地域のみんなの顔が見える関係であり、もめごとは起きないといった内容を聞き取ることができた。平

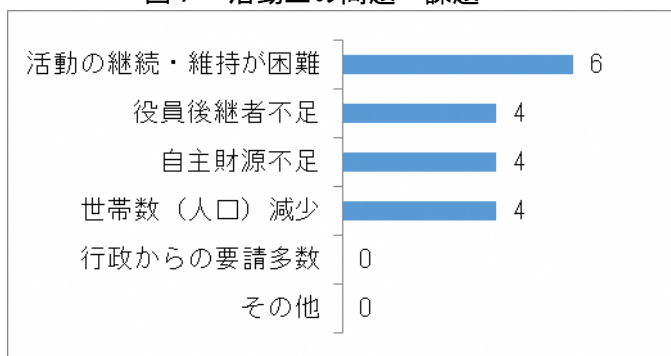
成 18 年の町内会アンケート（石黒地区抜粋）では「住民間の希薄化」を課題とする町内会は無ことから同様の結果であることが確認できた。「その他」の回答内容は、地区運動会の実施であり、親睦・連携活動のカテゴリに属する活動と判断できる。

行政要望の回答数が多い理由としては、「石黒地区自治研究会」という 7 町内会の会長に理事を含めたメンバーから構成された組織が存在し、行政に対して要望を行っているからである。石黒地区自治研究会では、各集落から挙がる課題を集約、整理し、行政要望する事項をまとめ、市や県といった行政機関への要望活動を行っている。これまでの実績としては、行政要望を続けていくことで、生活道路の拡幅や雪上車の配備といったインフラ面の課題解決を実現してきている。

【活動上の問題・課題】

活動する上での問題点としては、「世帯数（人口）減少」「活動の継続・維持が困難」「役員後継者不足」が多く挙げられている（図 7）。これは、「世帯数（人口）減少」を一番の原因として、そのほかの問題点につながっていることが容易に予想できる。平成 18 年の町内会アンケートでは「活動の固定化・形骸化」

図 7 活動上の問題・課題

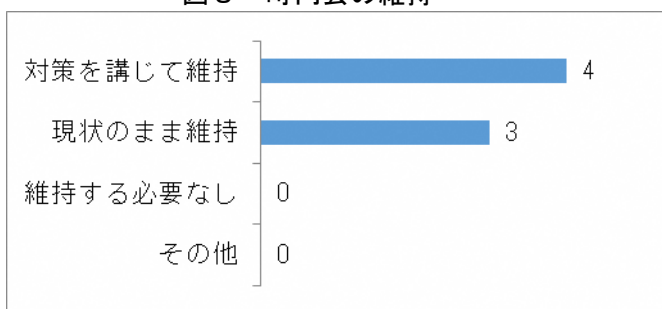


と回答する町内会が多くあったが、現在は「活動の継続・維持」を課題として挙げている。これまで実施してきた活動を維持していくためには、少なくとも同人数の人手を維持する必要がある。しかし、地域の中には、人手となる人そのものがいなくなっている現状である。石黒地区においては、7 町内会のすべてが 10 世帯未満である現状を踏まえると、活動の維持・継続という課題と併せて、集落の存続が課題となっており、存続の危機を迎えていると言えるだろう。

【町内会の維持】

石黒地区全てにおいて、「対策を講じて維持」「現状のまま維持」という回答であった。「維持する必要はない」という後ろ向きの回答した町内会は無かった（図 8）。「現状のまま維持」と回答した町内会の中では、今の生活が続けられる間は、石黒地区で生活していきたいといっ

図 8 町内会の維持



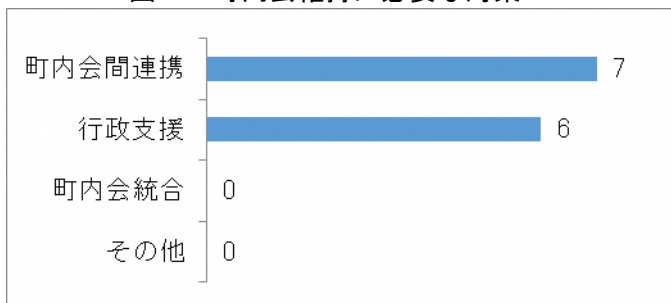
た声が聞かれた。また、「対策を講じて維持」と回答した町内会の中では、人口が減っている現状を認識し受け止めている中で、何かしなくてははいけないという想いがあること

を確認できた。

【町内会維持に必要な対策】

必要な対策として回答のうち 7 町内会すべてから「町内会間連携」という回答があった（図 9）。この回答の背景にあるものとして、石黒地区には、石黒地区区長会や石黒地区自治研究会という組織が存在している。石黒地区区長会は、7 町内会の会長で構成されており、年 3 回

図 9 町内会維持に必要な対策



程度の総会が行われている。石黒地区全体に対する依頼や意見を求められた際に集会を開催しており、地域全体へ行政情報等を共有するとともに石黒地区の考えや意向を集約している。集会だけでなく、お祭りや運動会といった親睦活動等を石黒地区全体で実施することで、7 集落の架け橋的な役割を担っている。石黒地区自治研究会は、年 1 回総会を実施し、各集落から挙がる課題を整理し、地域課題の共有を図る役割を担っている。また、石黒地区全体の課題を整理する中で、地域で解決できるものと行政に課題解決を要望するもののすみ分けを行い、住民自治を目指す役割を果たしている。これらの 2 つの組織の存在によって、石黒地区の地域間連携が取れる仕組みが構築されていると言えるだろう。

次いで、6 町内会から「行政支援」という回答結果であった。「行政支援」と回答した町内会に対して、具体的にどのような対策を期待するかと聞いたところ、財政的な支援を期待するという声が多く聞かれた。地域内の人口が減り、活動の維持・継続が困難になっている中で、草刈り等のマンパワーが必要となる活動において、現在は業者に頼っていないが、業者（シルバー人材センター等）にお願いすることになると人件費が発生する。また、除草剤や草刈り機の替刃やオイルといった消耗品にもお金が掛かることが要因である。

一方で「町内会統合」と回答した町内会は無かった。「町内会統合」についてどのような考えか聞いたところ、難しいといった否定的な回答であった。各集落に対してきめ細やかな対応ができなくなるという声や各集落にはそれぞれの歴史があり、統合という手段によって、集落の名前を失い、歴史やルーツが途絶えてしまうのではないかといった心配や不安の声や想いを聞くことができた。また、農業を基幹産業としている地域であるため、生産組合が組織されており、農業の側面からも集落の維持が必要となっている。

石黒地区では集落を軸に、連携を図る工夫が先んじて試みられてきた。さらに、近年はそれを補完する新たな動きとして NPO 法人が立ち上がっている。その様子を次に取り上げたい。

3 石黒地区全体をカバーする新たな取組

（1）NPO 法人石黒邑の概要

NPO 法人石黒邑は、令和 2 年 1 月 9 日に法人化をした団体である。活動拠点を石黒地区

内の上石黒集落とし、「地域資源を生かし、暮らし・文化を伝承し、自立した石黒を目指すこと」を目標に掲げ、地域の関係人口を増やし、石黒地区を残していくための活動を行う地域運営組織である。会員は 12 名であり、構成メンバーの年代は 20 歳代が 1 名、30 歳代、40 歳代がそれぞれ 2 名、50 歳代が 4 名、60 歳代が 3 名である。石黒地区に在住者が 6 名、石黒地区出身者が 5 名、石黒地区出身者の後継者が 1 名であり、石黒地区に関係する人物が関わっている。NPO 法人石黒邑の前身組織として「石黒水曜くらぶ」が存在していた。石黒水曜くらぶは、石黒地区の高齢化により、集落存続の危機に直面する中で、これからの石黒地区のために「行動する会、行動できる会」が必要だということで平成 29 年 10 月に立ち上がった団体である。平成 30 年に新潟県の「地域の話し合い促進事業」により、ワークショップを実施する中で「地域運営組織」の必要性について認識するようになり、話し合いだけでなく、行動し、形にできる活動とするため NPO 法人化に至った。

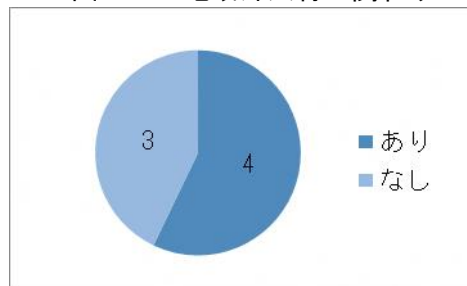
NPO 法人石黒邑の活動の内容は、大きく 4 つに分けられる。1 つめは、ぶな林や棚田の保全といった環境保全活動である。ぶな林の保全では、伐採、枝落としや下草刈り等を行うとともに看板の設置や山道の整備を行っており、棚田の保全では、景観維持のため、休耕田を利用して豆植えや植栽を行っている。2 つめは、食文化の保存継承である。米作りが基幹産業の地域であることから、米麴を使った味噌づくり、山菜を使ったレシピ製作や DVD 保存などを通して食文化の継承や保存を行っている。3 つめは、農家民泊である。活動拠点となっている古民家「田中」を宿泊や日帰り利用もできる民宿施設として運営している。4 つ目は、加工品販売である。事業展開については模索中であるが、食文化の継承や保存の延長線上で、味噌や山菜などの地場産の食材を使った味噌漬け等の加工品販売を行う展望である。

今後の活動資金源として、米麴から作る味噌などの加工品販売や民泊事業から得る収益を充てていくことを予定している。加工施設は上石黒集落センターの一部を改修し利用しているため、施設の利用料として、NPO 法人石黒邑から石黒地区にお金が流れることで地域経済の循環を行う仕組みを内蔵している。また、加工施設の人手は、地域のお母さん方に協力してもらうことで、地域内の雇用創出や地域住民の収入源、やりがい確保としての役割も果たすことが期待される。

（２）地域内出身者との関わりを保つ町内会

「２ ③アンケート調査及びヒアリング調査の実施」で行ったアンケート調査の中で、町内会活動に対する地域外人材の関わりについて調査を行った。地域内の人がないという現状において、地域外との関わりがあるかという質問に対しては、関わりがあると回答をした町内会は 4 町内会で、過半数以上の町内会が、地域外の人材から協力を得ていることが分かった（図 10）。関わる人物や関わり方については、石黒地区出身者が、道普請と呼ばれる地域の清掃や草刈り等の環境整備やお祭り等の親睦活動を実施する際に参加してい

図 10 地域外人材の関わり



るという話を聞くことができた。

町内会単位で見た石黒地区の地域外との関わりについて整理をすると、地域外人材との関わりがあると回答した 4 町内会すべてにおいて石黒地区出身者との関わりがあり、石黒地区出身者以外との関わりがある町内会は 2 町内会であった。一方で、石黒地区出身者の次世代後継者は関わりがないことが分かった。これらの町内会では町内会活動を通し、人口という数字上だけでは見えてこない関わりを持ち、関係を保っている。

（３）地域外出身者との関わりを深める NPO 法人

地域外との関わりについては、大きく分けて 2 つある。1 つめは、活動に関わるサポーターとしての地域外とのかかわりである。NPO 法人石黒邑では石黒応援団というサポーター制度を設けており、地域や世代を超えた様々な人と関わりを持ち、保全活動やワークショップ、交流活動を共に行っている。令和 2 年末現在の人数で 53 名がサポーター登録をして石黒応援団の会員となっており、会員における地域内出身者と地域外出身者の割合は約半分である。広報紙である「さわらび」では、石黒応援団のサポーターや活動に参加した地域外の人物から記事を投稿してもらうなど、石黒応援団との継続的なつながりを図っている。NPO 法人石黒邑の構成メンバーに石黒地区出身者やその後継者が加わっていることで、町内会活動の範囲では関わりを持つことが難しい地域外との関わりや交流の幅を持たせる働きを持っている。2 つめは、新潟国際情報大学（土屋ゼミ）との関わりである。関わりのきっかけは、新潟県の「大学と連携した地域活性化事業」であった。大学生が毎月石黒地区を訪れ、「石黒の魅力の提案」「住民アンケート」「料理レシピの作成」「石黒ブランド米のデザイン作成・販売経路の開拓」「石黒 P R 動画の作成」の協力を行った。大学生が地域に入っていくための第一段階として、まず顔を覚えてもらうことが必要であったため、石黒地区を訪れた際には、全戸に挨拶回りを行いながら手作り新聞の配布を行うことで、地域住民との交流を図りながら、活動を進めていった。これらの取組は、石黒地区の住民に対して外からの交流に対するハードルを下げる効果もあったと考えられる。大学生側の反応として、一度できた関係性を持続的なものとするため、新潟市内で学生居酒屋「re:late」を経営することで大学生側の拠点を設けた。石黒地区との持続的なつながりを構築するため、提供する料理のメニューに石黒産の野菜等を使用する試みをしている。新潟県の事業が終わった後にも学生が石黒地区を訪れるなど、交流が続いており、石黒地区が交流を通して得たつながりを大事にし、関係人口の増加につなげたい想いの表れだろう。

石黒応援団や大学生との関わりは、関係人口を増やす取組であるとともに、石黒地区での取組に新しい視点を取り入れ、地域資源の新しい価値創造や課題に向き合うことにつながっている。

4 地域資源を活用した地域外交流に関する他地域での取組－宮崎県西米良村（おがわ作小屋村）

地域資源を活用した地域外交流を集落単位で実現し、年間 3 万人の交流人口から地域内経済循環を生み出しているおがわ作小屋村の取組を紹介する。宮崎県西部に位置する西米

良村の小川地区。地域の人口減少が続く中、地域の自立を目指し、住民が主体となった山村集落のモデルづくりとして知られる地域であり、おがわ作小屋村運営協議会が事業展開をしている。地域総参加、官民協働を基本姿勢とした取組により、役場職員も関わりながら地域の未来像について対話を行ってきた。人口の減少により地域で何もできなくなるという危機感の中、当時の公民館長の「何もやらないで終わるなら何かやってみよう」という一言から始まった取組である。

地域の課題は、「人が少なくなっている」「食（味）の継承が難しい」であった。西米良村の菊池一族が花に囲まれ静かに笑顔に暮らしたというエピソードの残る地域であり菊池一族の精神が残る小川地区自体が地域資源となっている。また、作小屋が西米良特有の生活スタイルであり、地域の暮らしや文化も地域資源である。これらの地域資源を活用した都市との交流を通して、地域課題の解決を図っている。地域外との交流を通し、小川地区のファンを獲得し、移住・定住につなげている。また、食堂で提供する食事をレシピ化し、四季御膳として提供することで食（味）の継承を図っている。「地消地産」にこだわり、御膳の小鉢の食材だけでなく、お米も地域内で生産、収穫をすることで、地域外へのお金の流出を防ぐとともに、おがわ作小屋村でしか味わえないというブランド力の向上にもつながっている。

食堂では、地域のお母さん方がスタッフとして働いており、地域にお金が落ちる仕組みを構築している。また、地域のお母さん方は、年金プラスアルファのお金を稼ぐこともでき、高齢者雇用の創出やいきがいににつながっている。

5 石黒地区のこれから

（１）石黒地区の特徴と課題

石黒地区は石黒地区区長会や石黒地区自治研究会といった組織の存在によって、石黒地区全体の意思決定や行政要望といった取組が実現できており、町内会同士の連携ができる構造が特徴的である。町内会の活動は、日常生活を送るための必要最低限の生活環境の維持を目的とした活動が主になっている。これは、世帯数の減少や高齢化を原因とした部分もあるが、もともと町内会自体が活動の維持や継続を目的とした変化を求めない「守り」いわゆる保守的な部分が大きいことが考察できる。しかしながら、平成 18 年に実施した町内会アンケート時には、町内会活動の問題点として「活動の固定化・形骸化」が他地域より高い割合となっていたが、15 年が経過する中で「町内会活動の継続・維持」が問題点として挙げられるようになっている。「守り」の特性が強い町内会に対して、「攻め」いわゆる革新的な取組を行える団体として、NPO 法人石黒邑は石黒地区にとって重要な存在である。NPO 法人石黒邑の取組は、石黒地区出身者を中心とした関係人口の構築であるが、石黒応援団や域学連携を通して、関係人口の幅が広がっていると同時に、石黒地区の地域外交流に対するハードルを下げている。また、町内会単位での地域外人材との関わりでは見られなかった石黒地域出身者の後継者も活動に加わっているところは特徴的である。

石黒地区に新しく移住や定住することが無ければ、石黒地区の人口は年々減っていくが、NPO 法人石黒邑の取組から生まれている地域外交流や関係人口の増加は、町内会活動の間

題点である「活動の継続・維持」を解決することにつながる。町内会の維持や必要な対策として挙げられた「町内会間連携」については、石黒地区区長会や石黒地区自治研究会によって、連携体制は整っていると言える。町内会、石黒地区区長会、石黒地区自治研究会、NPO 法人石黒邑のそれぞれの組織が、役割を再認識し、互いに補完し合っていく必要がある。NPO 法人石黒邑の農家民泊や加工品販売の取組は、地域内でお金が回る仕掛けを内蔵しているが、移住者や定住者を受け入れるための生活基盤を築く域には達していない。宮崎県西米良村おがわ作小屋村の地域内経済循環を生み出す取組のように、地域内を拠点としながら地域外からお金を稼ぎ、地域内に流通する仕組みを構築する必要があるだろう。地域外資本を地域内に落とし込む仕掛けを作動させ、地域経済を動かしていくとともに、石黒地区全体が生産者となれるよう、住民レベルへ取組を浸透させる作業も課題として挙げられる。

おわりに

石黒地区の調査を通して、出身者などの関係人口が地域活動の手伝いに来るなどの関わりを維持していることが分かった。また、NPO 法人石黒邑のような地域運営組織は、保守的な町内会の弱い部分である「攻め」の部分を補完する役割を担うことが出来ると分かった。NPO 法人石黒邑が主体となった石黒応援団や域学連携の取組は、石黒地区に関係人口の増加をもたらし、地域外交流という選択肢を認識させている。石黒地区の活動の継続や維持といった課題や集落存続という現実的な問題を、地域外交流を通じた関係人口の増加により、地域外人材の協力や町内会間連携を図ることで解決への道のが見えてきた。石黒応援団や域学連携は手段の一つではあるが、地域外交流を通じた石黒地区の取組が作り出す小規模集落存続への動きを 1 つのモデルとして、これからの柏崎市における集落存続への手がかりとしていきたい。

NPO 法人石黒邑は、地域の高齢化や人口減少という地域の危機に瀕したことをきっかけとして「地域のために行動する・行動できる組織」の必要性を認識し活動を始めた地域運営組織であり、地域外交流に活路を見出している。今後さらに取組を進めていくためには、地域外交流を求める人材が引き合える場や双方向からやり取りのできる開けた場の構築が必要となる。まずは身近なところから、人と人がつながることのできる場づくりを目指すとともに、自分自身が場に入り、人と人をつなげる働きをしたい。

【参考文献・資料・ホームページ】

- ・「柏崎市市勢概要（2020年度版）」（2020）
- ・「柏崎市統計年表：人口（行政区別）」（2009～2020）
- ・「町内会アンケート調査集計結果」（2006）
- ・「小規模町内会に係る実態調査」（2021）
- ・「石黒の昔の暮らし」 ホームページ
- ・「令和の桃源郷を目指す村づくり～村民の幸せ度の高い村を目指して～」
- ・「令和元年度大学と連携した地域活性化事業（集落・大学協働型）
成果報告書、成果報告会プレゼン資料」（2019）

- ・「令和 2 年度大学と連携した地域活性化事業（集落・大学協働型）
成果報告書、成果報告会プレゼン資料」（2020）