

平成 18 年度 「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」 ～ 最終報告 ～

I 調査の概要

1. 調査の背景と目的

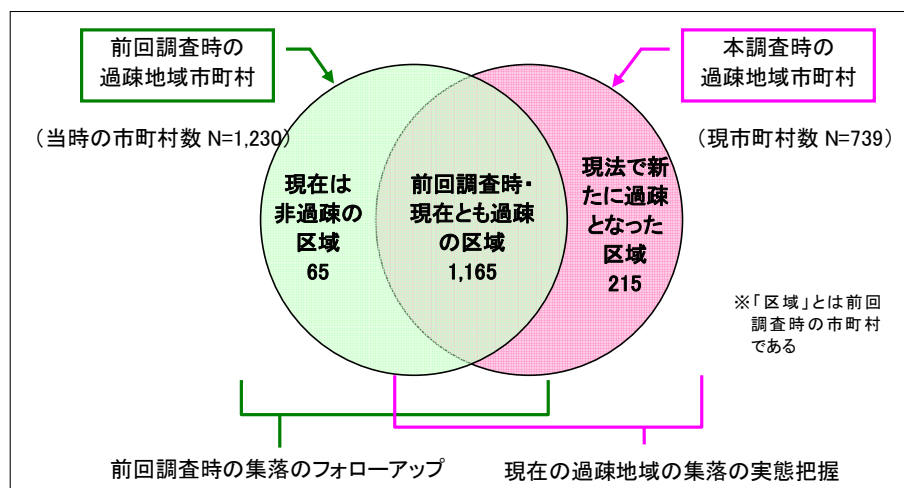
過疎地域等においては、今後とも人口減少・高齢化の継続的な進行が危惧されており、特に農山漁村の集落に象徴される外延的地区においては、低密度・無住化区域の急速な拡大にともなって、社会的サービスの提供や地域資源の管理、景観や伝統文化の継承など様々な面で問題が顕在化しており、国土計画や地方自治の観点から、新たな地域社会の維持・形成の仕組みづくりや社会的サービスの提供方策等の検討が求められている。

また、現在国において検討が進められている国土形成計画においても、基本理念のひとつに「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」が掲げられていることから、地域社会のあり方とその実現方策の検討にあたって、地域社会を構成する最も基礎的な日常生活圏域である集落に着目し、各種指標から現在の集落の実情を把握することが重要となっている。

このような背景をふまえ、本調査では特に人口減少・高齢化が著しい過疎地域等を対象として集落の現状を総合的に把握するとともに、平成 11 年「過疎地域における中心集落の振興と集落整備に係る調査」及び平成 12 年「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（以下「前回調査」という）で把握された集落の状況との比較を行い、集落消滅の動向や消滅後の資源管理対策、あるいは集落の維持・活性化に向けた取組等を調査し、国土利用の最前線としての農山漁村集落の今後のあり方を検討することを目的として実施したものである。

2. 調査の対象

前回調査時と現在とでは過疎地域を規定する法律が異なることから、前回対象となった市町村と現在の過疎地域市町村とは同一ではない。しかし、本調査では、前回調査における各集落の現在の状況についてフォローアップするとともに、現在の過疎地域市町村における集落の全国的な実態を明らかにすることを目的としているため、前回調査時の過疎地域市町村と現在の過疎地域市町村のいずれも調査対象とした。



Ⅱ 調査結果の概要

1. 過疎地域等における集落の実態

(1) 過疎地域等における集落の実態

集落の状況は、その集落のおかれた地理的条件や気象条件、歴史的経緯等にも大きく影響されるため、地域性がある。例えば、中部・近畿・四国などの地域では山間地の集落の割合が高く、北海道や東北などの地域では平地の集落の割合が比較的高い。集落規模を見ると、中国・四国・北陸などでは小規模集落が多く、逆に近畿・東北・九州などでは比較的小規模集落は少ない。また、高齢者割合では、中国・四国などで高齢者割合の高い集落が多い。地形的な末端集落も、四国圏では約1割を占めるが、北海道、東北、九州では約5%程度となっている。

しかしながら、このような地域性はあるものの、過疎地域等における集落全般について見られる傾向も多い。前回調査時（平成11年）と比べると、全国の人口はほぼ横ばいであるのに対し、過疎地域等の人口は約1割減少している。この結果、全国的に集落の小規模化が進んでいる。また、全ての地域で高齢化がさらに進んでおり、特に、北海道・東北・九州では高齢化が急速に進んでいる。また、前回調査時と比較すると、集落の平均人口は減少しているものの平均世帯数は増加しており、高齢者割合も前回より大きくなっていることから、過疎地域等の集落における世帯分離と一人暮らし高齢者の増加等の世帯動向がうかがえる。

また、地方分権改革の進展の中、市町村合併が進展しており、平成10年度末には3,232あった市町村が、平成17年度末には1,821と市町村の数は大幅に減少している。この結果、全体として市町村の区域が広がっており、集落から役場の本庁までの距離は広がる傾向にある。

(2) 過疎地域等の中でも条件の厳しい集落の実態

過疎地域等における62,273集落の約1割は世帯数10世帯未満の小規模集落である。集落のおかれている条件が厳しくなるほど小規模集落の割合は高くなっており、集落の条件ごとに世帯数10世帯未満の集落の割合を見ると、役場（本庁）までの距離が20km以上離れている集落では約15%、山間地の集落では約2割、地形的に末端にある集落ではさらに小規模集落が多く、世帯数10世帯未満の集落が約3割を占めている。

また、過疎地域等における集落では高齢者の割合も高くなっており、65歳以上の高齢者の割合が50%以上の集落が全体の1割以上を占めている。これも集落のおかれている条件が厳しくなるほど高齢者の割合が高くなっており、高齢者割合50%以上の集落の割合を見ると、役場（本庁）までの距離が20km以上離れている集落では約2割、山間地の集落では約25%、地形的に末端にある集落では約35%を占めている。

地形的に末端にある集落とそうでない集落との間で人口規模や高齢化の状況等に大きな開きが生じているが、地形的に末端にある集落は市町村の中でも周辺部に位置することが多く、同じ市町村内であっても中心部と周辺部での集落の状況の違いがうかがえる。

このように、山間地や地形的に末端にある集落は、他の集落よりも人口規模が小さく高齢者の割合も高く、人口減少や高齢化の影響も大きい。

(3) 集落機能の維持状況に関する実態

集落機能の状況についてみると、全体の約15%（8,859集落）では、機能が低下もしくは維持困難になっている。特に、小規模集落や高齢化の進んだ集落ではその傾向が顕著であり、集落規模が10世帯未満の集落では、約半数の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えており、高齢者割合が50%以上の集落では、約4割の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えている。また、役場（本庁）からの距離が20km以上の集落の約25%、山間地の集落の約3割、地形的に末端に位置する集落の約4割が、同様に機能低下もしくは維持困難と考えている。

ここでもまた、条件の厳しい集落ほど集落としての機能の維持が困難になっているが、特に小規模化や高齢化による要因が大きく影響していることがうかがえ、集落機能の維持のためには、担い手の確保が不可欠であると考えられる。

(4) 集落の消滅可能性に関する実態

今後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は423集落あり、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落とあわせると、全体の4.2%（2,643集落）で今後集落が消滅するおそれがあると予測されている。

消滅のおそれがある集落の大部分は、集落規模が小さく高齢化が進み、地形的にも末端にある集落となっている。また、地形的に末端にある集落では2割以上がいずれ消滅するおそれがあるとみられ、中心部から離れた地形的末端集落ほど危機的な状況におかれていることがうかがえる。

(5) 消滅集落における資源管理や跡地対策の実態

前回調査時から現在までに消滅した集落は全国で191集落であり、このうち約半数の88集落は前回調査時に消滅が予測されていなかった集落であった。また、少なくとも10年間は消滅しないとされながら既に消滅した集落も42集落みられ、これらの集落の大部分が自然消滅であった。

約3分の1の消滅集落では、住民は市町村内に転居しているが、各地に分散転居した例も23.0%（44集落）みられる。また、消滅が予測されていなかったにもかかわらず実際には消滅した集落では、住民の転居先が不明であるケースが多い。

さらに、消滅した集落の跡地管理状況をみると、河川・湖沼・ため池や集落道路・農道等、用排水路等については行政が管理しているケースが比較的多く見られるが、集会所・小学校等や神社・仏閣等については、「放置」されているケースが半数以上となっている。また、住宅や農地・田畑、森林・林地等についても、元住民により管理されているケースと放置されているケースがほぼ同率となっている。こうしたことから、消滅した191集落のうち60.2%（115集落）において地域資源の管理が行き届かず、荒廃が進んでいる状況が明らかになった。

2. 過疎地域等における集落対策等に関するアンケート調査

以上の集落の実態調査と併せ、集落で発生している問題や集落対策として実施している施策等について、市町村に対しアンケート調査を行った。

(1) 集落での問題の発生状況

多くの集落で発生している問題としては、6割を超える市町村で、耕作放棄地の増大(63.0%)が指摘されているほか、空き家の増加(57.9%)、森林の荒廃(49.4%)、ごみの不法投棄の増加(45.9%)、獣害・病虫害等の発生(46.7%)なども多く発生している。

(2) 集落機能の維持が困難となっている集落等に対する対策の状況

集落機能の維持が困難となっている集落等に対する市町村の集落対策事業としては、路線廃止代替バスの運行などの交通対策や道路整備など、住民の日常生活に直結する対策のほか、地域づくりに対する住民等の主体的な取組に対して補助を行うなどにより、住民の地域自治力を高め、集落消滅の危機を脱しようとする対策も比較的多くみられる。

(3) 集落機能の維持・保全に関する取組事例と国土保全の観点からの集落対策上の課題

集落機能の維持・保全のために、NPOや住民等の活動を含め、各集落が独自に取り組んでいる事例としては、景観保全対策(35.7%)や地域文化の保全対策(33.9%)などが多くなっている。

国土保全の観点から集落対策上の課題としては、農林家の高齢化や後継者不足などによる農地・森林の荒廃により、農地・森林が有する資源保全機能や保健休養機能などの多面的・公益的機能が低下するという指摘が多く寄せられた。

(4) 今後の集落機能の維持・再編成の見通しと集落再編成上の問題点等

今後10年間で何らかの集落機能の維持・再編成を予定している市町村は175団体(22.6%)であり、その半数以上で行政的再編が予定(95団体、54.9%)されている。その他、周辺の基礎集落間の相互補完や新たな広域的組織づくりによる機能維持などについても検討されている。

今後の集落対策上の課題としては、消滅集落のみならず、現存集落においても、空き家や廃屋の増加は各地で多く発生しており、景観上も危機管理上も大きな問題となっていることが挙げられる。しかし、そうした空き家は個人所有であることから行政としてもその管理は難しく、何らかの制度設計を求める声も多く聞かれた。

3. 過疎地域等における今後の集落対策のあり方

以上の調査結果から、過疎地域等における集落の実態とその機能維持に係る取組等を踏まえた上で、今後の集落対策のあり方を検討する上での視点を整理した。

(1) 集落のいわゆる「周辺地化」を防ぐための行政の「目配り」の必要性

役場からの距離が離れている集落、中でも地形的に末端にある集落では、いわば「周辺地化」することにより集落の機能が低下することに対する危機感が高まっている。今回の調査対象集落の中でも、役場(本庁)までの距離が遠い集落、あるいは、地形的に末端にある集落ほど、集落の規模が小さく高齢化も進んでいる傾向が見られ、その結果、集落機能の維持状況にも悪影響を与えていることがうかがえる。

こうした条件の厳しい小規模集落の「空間的な周辺地化」がいわば「制度的な周辺地化」につながらないようにするためには、行政が日頃から周辺部の集落の実情やそこで生じている問題等に対して継続的・意識的に目配りをしていくことが重要である。

また、前回調査時から今日までに消滅した集落(191集落)の約半数は、当時消滅するとは予測されていなかったにもかかわらず実際には消滅した集落であり、行政として集落の動

向を見通すことがいかに困難であるかがうかがえる。

このため、行政としては、消滅が予測される集落のみならず、今後も存続するであろうという集落に対しても日常的に目配りし、集落の実態や集落機能の維持状況、あるいは住民の将来居住意向などを常に把握しておくことが必要である。

(2) 集落の実態や現状に即した社会的サービスの提供

集落は地域における最も基本的な生活圏であり、生活を維持する上で最低限の社会的サービスが提供されることが必要である。このような社会的サービスとしては、バスなど日常生活を支える交通手段の確保や生活環境基盤の整備、食料品・生活必需品の調達や郵便・金融などのサービス、医療・福祉などの生活支援サービスなどが挙げられる。

一方、条件の厳しい集落では今後人口減少と高齢化が一層深刻になることが予想され、こうした社会的サービスを持続的に提供することが大きな課題となる。

人口減少・高齢化が進行する中で必要な社会的サービスを提供し集落を維持していくためには、行政が地域の実情や住民ニーズをきめ細かに把握した上で、効率的で持続可能な地域経営の仕組みを作ることが必要である。

そのためには、日常に必要なサービスを一カ所で受けることができるシステムの構築、近隣集落との連携によるサービスの提供、さらには、行政だけではなく、地域住民や民間事業者、NPOなど多様な担い手との連携・協働など、地域の特性やサービスの特性に即した社会的サービスの提供の手法が考えられる。具体的には、集落機能の統合や日常生活を支える公共施設や社会的サービスの集約化・複合化、複数の集落が連携した交通輸送サービスの提供、民間事業者による日用品販売の巡回サービスなどが考えられる。

(3) 住民発意による集落活性化の取組への支援

過疎地域では、早くから人口減少や高齢化に直面し、地域コミュニティの崩壊への危機意識を住民自身が強く持っていたことから、早くから集落のもつ自治的な機能を再評価し、その機能の維持・保全を図る取組を住民主導で展開してきたところも少なくない。本調査でも、地域文化の継承や集落景観の保全など、地域アイデンティティの形成を通じて集落への愛着や帰属意識を高めることにより、集落活性化を図っている取組が数多く報告されている。

また、行政としても、住民の地域づくりに対する自発的な活動を支援したり、住民主体での新たな組織づくりを促すなど、積極的に住民を参画させることにより集落機能の維持と集落活性化を図る施策を考えており、市町村ごとに創意工夫もみられる。

こうした住民発意による集落対策に対して、行政はいわば「地域アドバイザー」としてその取組を側面的に支援していくとともに、多様な主体の参画を促し、活力ある集落づくりを展開する機会を拓げていくことも重要である。

(4) ビジョンを持った集落機能の維持・再編等の検討

過疎地域等における集落の中でも、特に厳しい条件におかれた集落では、高齢者人口割合が50%を超えるなど、集落の将来の展望が開けず、消滅のおそれ直面している集落もある。あるいは、そこまで危機的な状況ではなくとも、小学校が閉鎖されたり、日常生活を支える公共的機能がなくなったりした集落などでは、将来への不安が大きい。

こうした集落については、隣接する集落との統合や機能的分担などによる再編も一つの方策として考えられる。実際、何らかの形で集落機能の維持・再編を考えている市町村は、全

体の約2割に及んでいる。

また、前回調査時に消滅が危惧されていた集落においては他の集落よりも行政的再編が多く行われており、あるいは、今回の調査で消滅のおそれがあるとした集落では行政的再編が予定されている集落の割合が平均よりも高く、行政が危機感を持っているところほど再編に向けた動きが活発であることが分かる。

このような危機感の強い市町村・集落を中心に、集落機能維持のための集落再編等の可能性については今後とも検討していくべき対策といえるであろう。

集落機能維持のための集落再編等の方策としては、行政区の見直しや変更などいわゆる「行政的再編」、中心・基幹集落への機能の統合・再編や複数集落間の連携を強化することにより機能面での再編を図る「機能的再編」、あるいは移転を伴う「空間的再編」など多様な手法が考えられるが、集落住民にとって集落再編は歴史的な経緯をはじめ、日々の生活に直接関わる問題であることから、住民との十分な意思疎通は不可欠である。このため、住民自身が集落の将来像について日頃から協議し、地域において合意形成を図っていくための場づくりが求められている。

(5) 集落の荒廃や消滅に対する国土保全の観点からの集落対策の検討

多くの集落で今後も人口減少及び高齢化が進むと見られ、山間地や地形的末端集落など条件の厳しい集落を中心として向こう10年間に400余りの集落で消滅の可能性があると考えられているが、我が国全体が人口減少社会に突入したことを踏まえると、今後過疎地域等における集落の消滅が加速することが危惧される。

消滅した集落の跡地では、住宅や水田等の管理が行われず災害の危険性が高まったり、景観が阻害されたりするおそれがあり、消滅集落における資源管理・活用のあり方についても国土保全上・景観保全上の観点からの対策が必要となる。しかしながら、跡地の管理においては、所有者・管理者が不明の私有資産が多数存在することが障害となるケースも少なくない。このため、まずは定期的に農地や山林の地権者・所有権の所在を明確に把握しておく必要があるが、所有者等が分からない場合等についての対策のあり方についても検討が必要である。

また、将来的には、集落の見通しや周辺地域の状況などを踏まえた上で、集落住民や土地所有者等との合意・協議に基づき、資源管理の水準や範囲を徐々に後退させてゆき、自然的土地利用に転換していくことなども見据えた新しい土地利用秩序について検討することが求められるであろう。その際にも、集落内の資源や社会基盤の維持管理のあり方やその移行プロセスが検討課題となると考えられる。

(6) 集落対策における行政の役割

過疎地域等における集落対策については、今後ますます行政と地域住民を含めた民間主体との連携が必要となってくる。

地元のことを一番よく知っているべき市町村の役割としては、まんべんなく目配りをするにより、常に地域住民の生活状況やニーズ、地域資源の管理状態、その他集落の現状について良く把握しておくことが必要である。そして、地域住民との信頼関係に基づき、住民との十分な意思疎通を図り、集落の将来などについて、住民の意向等を確認しておくことが求められる。その上で、地域住民自らが積極的に集落の維持・活性化に関わっていくよう、しっかりとサポートしていくことが必要である。

一方、集落対策は、人口減少下における持続可能な国土運営のあり方の観点や環境や防災上の要請に基づく国土保全等の観点から、国全体にとっても大きな課題となっている。その際、国などの広域的な行政主体の役割は、画一的な支援ではなく、新たな地域社会像の形成の誘導・支援や、地域の知恵と工夫により地域の独自性や競争力を高める環境の整備へと軸足を移していくべきである。また、集落対策については、単に国土利用や国土保全の観点のみならず、農林水産業の振興、伝統文化や産業の保全、医療・福祉・教育のあり方など、様々な観点から対応が求められるものであり、各省庁の連携も必要である。

最後に、集落のあり方を考えるに当たっては、そこに住んでいる住民だけでなく、国民全体が関心を持って考えることが肝要である。グローバル化が進み、地球の裏で起こったことすら直ちに我々の生活に影響が出てくる時代である。ともすれば、国内の集落よりも地球の裏側に関心が向きがちであるが、同時に国内の一集落で起こっていることが将来の日本に与える影響についても関心を持つゆとりが必要なのではないだろうか。一度失われた集落は元には戻らないことも肝に銘じ、国民的な関心を高めつつ、集落のあり方について検討を深めるべきである。