

参考資料(集落の将来像の構築) 目次

1. 集落機能の現況	
・わが国の集落の全体像	・・・3
・類型別・地域区別にみたわが国の集落の実態	・・・4
・地方ブロック別にみたわが国の集落の特徴	・・・5
・過疎地域の集落構造の特性	・・・6
・集落住民の居住満足度と今後の居住意向	・・・7
2. 集落機能の低下や消滅集落の増加による国土への影響	
・集落機能とその維持状況	・・・9
・集落の消滅についての見通し	・・・10
・集落機能の低下により生じる問題	・・・11
・集落機能の低下による影響	・・・12
3. 人口減少下での今後の新たな集落機能のあり方	
・今後の集落機能の維持・再編成の考え方	・・・14
・対策例 中心・基幹集落の機能強化による基礎集落への機能補完・支援	・・・15
・対策例 新しい広域的組織など集落の機能分担による機能維持・再編成	・・・16
・対策例 集落の統合・吸収による集落機能維持・再編成	・・・17
・対策例 末端の基礎集落等に対する社会的サービスの提供	・・・18
4. 集落の機能低下や集落の消滅に対する国土保全の観点からの対策のあり方	
・集落機能の低下や集落の消滅に対する国土保全の観点からの対策フレーム	・・・20
・対策例 外部組織等と連携した資源管理水準の維持	・・・21
・対策例 ボランティア等による消滅集落の跡地管理	・・・22

集落機能の現況

< わが国の集落の全体像 >

表1 過疎地域の集落数・集落人口

	市	町	村	計
集落数	4,516	34,852	9,321	48,689
	(9.3%)	(71.6%)	(19.1%)	(100.0%)
集落人口	1,079,262	5,742,418	1,148,677	7,970,357
	(13.5%)	(72.0%)	(14.4%)	(100.0%)

(参考)平成12年国勢調査による全国の人口は126,925,843人。

表2 過疎地域の市町村区分別・人口規模別集落数

市町村区分	～ 24	25 ～ 49	50 ～ 99	100 ～ 199	200 ～ 499	500 ～ 999	1000 ～	不明	計
市	284	534	1,143	1,216	933	255	149	2	4,516
	(6.3%)	(11.8%)	(25.3%)	(26.9%)	(20.7%)	(5.6%)	(3.3%)	(0.0%)	(100.0%)
町	2,688	5,372	9,573	9,061	6,347	1,309	425	77	34,852
	(7.7%)	(15.4%)	(27.5%)	(26.0%)	(18.2%)	(3.8%)	(1.2%)	(0.2%)	(100.0%)
村	1,183	1,935	2,574	2,093	1,227	241	43	25	9,321
	(12.7%)	(20.8%)	(27.6%)	(22.5%)	(13.2%)	(2.6%)	(0.5%)	(0.3%)	(100.0%)
計	4,155	7,841	13,290	12,370	8,507	1,805	617	104	48,689
	(8.5%)	(16.1%)	(27.3%)	(25.4%)	(17.5%)	(3.7%)	(1.3%)	(0.2%)	(100.0%)

表3 過疎地域の1集落当たりの人口

市町村区分	1集落当たり人口		1集落当たり世帯数	
	平均値(人)	中央値(人)	平均値(世帯)	中央値(世帯)
市	239.1	118	86.4	40
町	165.1	98	54.7	31
村	123.6	74	38.7	23
全体	164	95	54.6	30

(参考)ここでの集落の捉え方
一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが
形成された地域であり、市町村行政において
扱う行政区の基本単位とする。

(注) 過疎地域市町村(1,230市町村:H14.4)の過疎対策担当課に対するアンケート調査(平成11年12月実施)による。

(出典)国土庁「平成11年度 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報告書」をもとに国土交通省国土計画局作成

< 類型別・地域区分別にみたわが国の集落の実態 >

表4 過疎地域の地域区分別・集落類型別集落数

地域区分	中心集落	基幹集落	基礎集落	無回答	計
山間地	355 (14.9%)	1,348 (28.0%)	17,307 (42.1%)	29 (8.6%)	19,039 (39.1%)
中間地	559 (23.4%)	1,613 (33.5%)	12,081 (29.4%)	45 (13.3%)	14,298 (29.4%)
平地	1,025 (43.0%)	1,631 (33.9%)	9,989 (24.3%)	165 (48.8%)	12,810 (26.3%)
都市的地域	410 (17.2%)	172 (3.6%)	1,180 (2.9%)	15 (4.4%)	1,777 (3.6%)
無回答	36 (1.5%)	52 (1.1%)	593 (1.4%)	84 (24.9%)	765 (1.6%)
計	2,385 (100.0%)	4,816 (100.0%)	41,150 (100.0%)	338 (100.0%)	48,689 (100.0%)

: 各集落類型において該当集落数割合が第1位の地域区分
 : 各集落類型において該当集落数割合が第2位の地域区分

表6 地域区分別・集落類型別にみる過疎地域1集落当たりの世帯数

地域区分	中心集落	基幹集落	基礎集落	計
山間地	135.0 (355)	64.3 (1,348)	28.6 (17,307)	33.1 (19,039)
中間地	148.3 (559)	87.9 (1,613)	46.3 (12,081)	54.9 (14,298)
平地	176.7 (1,025)	99.7 (1,631)	55.5 (9,989)	70.4 (12,810)
都市的地域	288.6 (410)	220.7 (172)	102.9 (1,180)	156.5 (1,777)
計	185.5 (2,385)	91.0 (4,816)	43.0 (41,150)	54.6 (48,689)

()内の数字は該当する集落数(表4参照)

表5 過疎地域の地域区分別・高齢者割合50%以上の集落数

地域区分	高齢者割合50%以上の集落	高齢者割合50%未満の集落	計
山間地	2,715 (14.3%)	16,324 (85.7%)	19,039 (100.0%)
中間地	587 (4.1%)	13,711 (95.9%)	14,298 (100.0%)
平地	291 (2.3%)	12,519 (97.7%)	12,810 (100.0%)
都市的地域	22 (1.2%)	1,755 (98.8%)	1,777 (100.0%)
無回答	42 (5.5%)	723 (94.5%)	765 (100.0%)
計	3,657 (7.5%)	45,032 (92.5%)	48,689 (100.0%)

: 各高齢者割合において該当集落数の割合が最も多い地域区分

(参考) 集落類型について

集落の類型区分については、明確な定義はないが、ここでは以下のように分類されている。

中心集落: 地域の中心的な集落であり、古くから地域の要所となっていたため、役場等の行政機関や事務所等が集積する。

基幹集落: 基礎集落の分布の中にあつて、住民の日常生活上、集落間の要となつて存続している集落であり、主として谷筋の分岐点やその他交通上の要所となるような地域に分布する。

基礎集落: 地域社会を構成する最も基礎的かつ原单位的な集落であり、いずれの地域にも広く分布する。

(参考) 集落の地域区分について

集落の地域区分について、ここでは以下のように分類されている。

山間地: 林野率が80%以上の集落

中間地: 山間地と平地の中間にある集落

平地: 林野率が50%未満でかつ耕地率20%以上の集落

都市的地域: DID(人口集中地区)面積のある集落

(注) 過疎地域市町村(1,230市町村:H14.4)の過疎対策担当課に対するアンケート調査(平成11年12月実施)による。

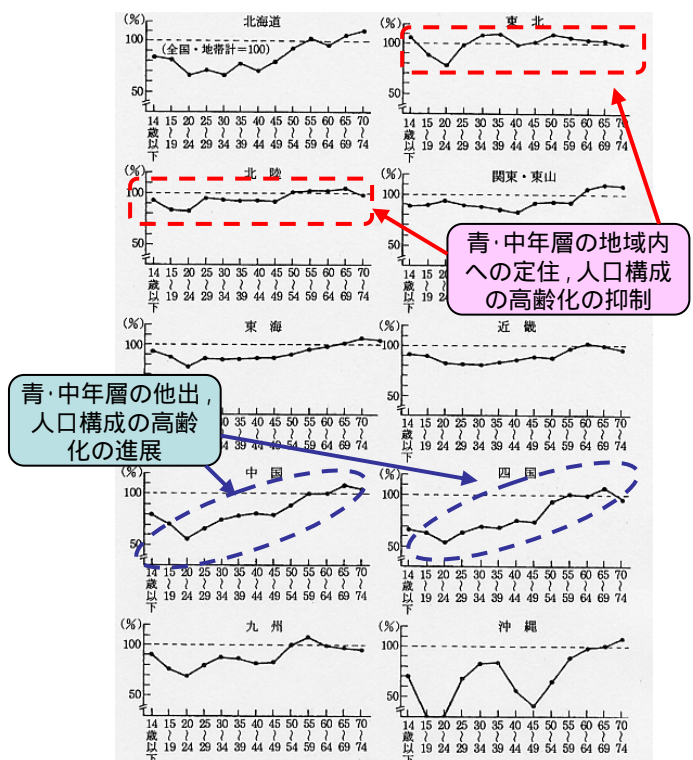
(出典) 国土庁「平成11年度 過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査報告書」をもとに国土交通省国土計画局作成

< 地方ブロック別にみたわが国の集落の特徴 >

過疎地域における人口構成の地域的相違としては、東北を典型とする「出稼ぎ型」と、中国・四国を典型とし、高齢世帯員のみが地域内に残存することを含む「挙家離村型」の二つの型に大きく区分される。このことは山間部農家の年齢階層別男子人口構成についての地域別比較からも見て取れる。

世帯規模別集落数を地方ブロック別にみると、中国・四国では世帯規模の小さな集落の占める割合が高く、東北や九州、沖縄では世帯規模の大きな集落の占める割合が高い傾向がみられる。

地域別にみた山間地帯の農家100戸あたり
男子人口構成 (1990年)



資料 農林業センサス

農家100戸あたり男子人口を、年齢階層を修正し、更に全国値を100として指数化した。なお75歳以上は計算不能。

(出典) 小田切徳美「日本農業の中山間地帯問題」(農林統計協会)

表7 過疎地域の地方ブロック別・世帯規模別集落数

世帯規模(人) 地方ブロック	～9	10～19	20～29	30～49	50～99	100～199	200～499	500～	不明	計
北海道	482 (12.8%)	835 (22.2%)	518 (13.8%)	542 (14.4%)	587 (15.6%)	385 (10.2%)	273 (7.3%)	125 (3.3%)	11 (0.3%)	3,758 (100.0%)
東北	524 (6.6%)	1,264 (16.0%)	1,306 (16.5%)	1,843 (23.3%)	1,949 (24.6%)	766 (9.7%)	212 (2.7%)	38 (0.5%)	19 (0.2%)	7,921 (100.0%)
関東	411 (10.4%)	982 (24.9%)	758 (19.2%)	790 (20.0%)	613 (15.5%)	299 (7.6%)	76 (1.9%)	4 (0.1%)	10 (0.3%)	3,943 (100.0%)
東海	197 (10.3%)	377 (19.8%)	347 (18.2%)	403 (21.1%)	357 (18.7%)	138 (7.2%)	67 (3.5%)	16 (0.8%)	4 (0.2%)	1,906 (100.0%)
北陸	158 (14.4%)	217 (19.8%)	222 (20.2%)	268 (24.4%)	174 (15.8%)	42 (3.8%)	16 (1.5%)	1 (0.1%)	0 (0.0%)	1,098 (100.0%)
近畿	136 (6.4%)	310 (14.7%)	317 (15.0%)	557 (26.4%)	525 (24.9%)	204 (9.7%)	51 (2.4%)	3 (0.1%)	9 (0.4%)	2,112 (100.0%)
中国	1,446 (15.3%)	3,216 (34.0%)	1,882 (19.9%)	1,536 (16.2%)	879 (9.3%)	316 (3.3%)	130 (1.4%)	31 (0.3%)	18 (0.2%)	9,454 (100.0%)
四国	673 (12.4%)	1,373 (25.3%)	1,066 (19.6%)	1,083 (19.9%)	805 (14.8%)	315 (5.8%)	103 (1.9%)	14 (0.3%)	5 (0.1%)	5,437 (100.0%)
九州	958 (7.5%)	2,041 (15.9%)	1,968 (15.3%)	2,919 (22.8%)	2,959 (23.1%)	1,392 (10.9%)	488 (3.8%)	81 (0.6%)	23 (0.2%)	12,829 (100.0%)
沖縄	6 (2.6%)	3 (1.3%)	7 (3.0%)	26 (11.3%)	63 (27.3%)	74 (32.0%)	48 (20.8%)	2 (0.9%)	2 (0.9%)	231 (100.0%)
計	4,991 (10.3%)	10,618 (21.8%)	8,391 (17.2%)	9,967 (20.5%)	8,911 (18.3%)	3,931 (8.1%)	1,464 (3.0%)	315 (0.6%)	101 (0.2%)	48,689 (100.0%)

■ : 各地方ブロックごとに該当集落数の割合が最も多い世帯規模

■ : 各地方ブロックごとに該当集落数の割合が2番目に多い世帯規模

(出典) 国土庁「平成11年度 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報告書」をもとに国土交通省国土計画局作成

< 過疎地域の集落構造の特性 >

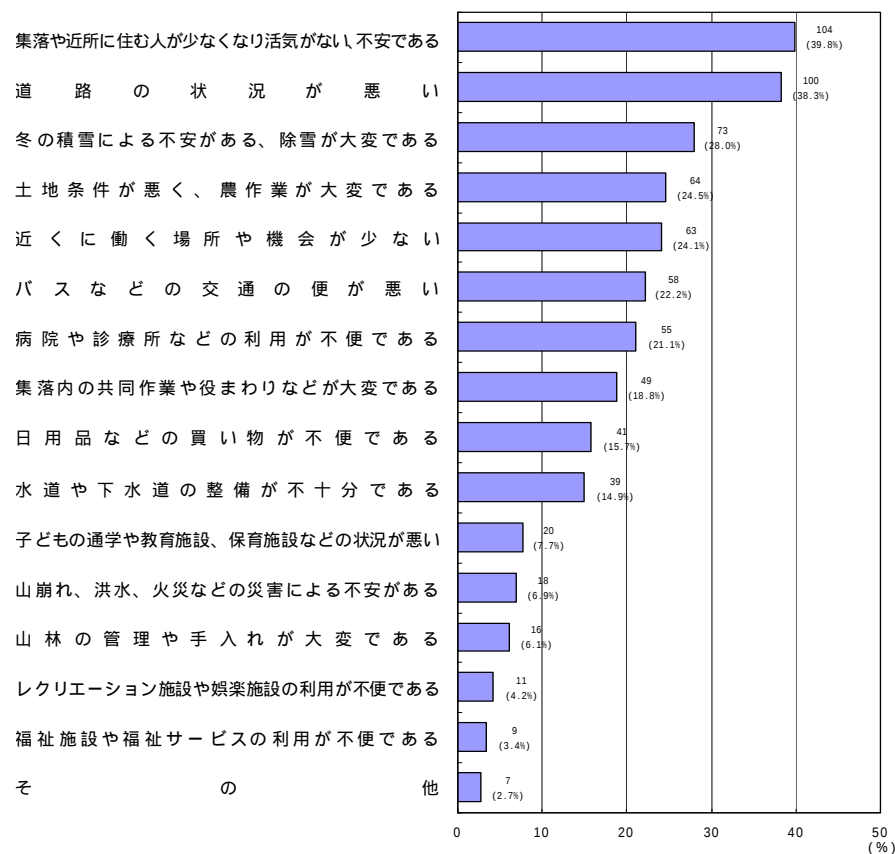
過疎地域における象徴的な集落構造を空間的な特性から整理すると、平野・丘陵部など緩やかな地形上で道路等により集落が連結されたネットワーク型と、山間部など谷筋の道路により集落が連結されたツリー型、及び それらの複合型(ネットワークを伴うツリー型、ツリーを伴うネットワーク型)等がある。

集落構造図	ネットワークを伴うツリー型	ネットワーク型	ツリー型	ツリーを伴うネットワーク型
地域特性	・深く急峻で複雑な谷筋 ・地域としての行き止まり性 ・地域内集落格差の拡大	・比較的穏やかな山地・丘陵地 ・複数の地方都市県が重なった地域 ・ネットワーク化された均質な集落	・標高が高く寒冷な高原と単純な谷筋 ・集落移転の先進地 ・枝から幹へ階層化された集落	・奥深く変化に富んだ山地 ・過疎問題の先進地 ・枝の縮小と中心部の局所的都市社会化
集落構造の特性	・ツリー部集落での過疎化 ・ネットワーク部集落の都市化 ・地域内集落較差が顕在化	・何れの集落にも決定的な求心力がない ・全ての集落が均等に過疎化 ・均等で緩やかな変化で顕在化しづらい	・末端の集落が縮小すると結節点が衰退 ・結節点の衰退が他端の集落に影響 ・上記の繰り返しで過疎の連鎖へ	・ツリー部が縮小する ・ツリー部のあった結節点が衰退 ・ネットワーク全体が均等に過疎化
集落強化の構造的対応	ツリー上の基幹集落に不足要素を投入	ネットワーク内に不足要素を投入	結節点基幹集落に不足要素を投入	ツリーを持つ結節点に不足要素を投入
当該集落構造の調査地点	三大都市圏内過疎地域	地方都市圏近郊過疎地域	辺地・奥地過疎地域	辺地・奥地過疎地域
調査地域	埼玉県秩父郡内3町村	岩手県内の地方都市に囲まれた3町村	長野県南佐久郡内の3町村	山口県玖珂郡内の4町村
市町村からの意見聴取による特性	・教育環境と魅力ある職場の欠如 ・過疎集落へのハード整備は困難	・不安定な進出企業と魅力がない仕事 ・所得水準と過疎債への依存以外では、生活に不便はない	・通勤先の制限や農業の不安定要因 ・冬期寒冷に伴う通学・通院の不便さ	・瀬戸内海沿岸都市への挙家離村 ・住み続けたい住民の生活意欲の支援
過疎化の要因	自由なソフト支援が集落活性化	高齡化対応以上に若者定住が最優先	自由なソフト支援が集落活性化	高齡化と過疎化の同時進行への対応
集落施策の課題	積極的な集落再編は困難	広域行政圏が生活の実態からの乖離	地元の意向いかんで再び集落移転を	若者組織の振興によるUターン、Iターンの呼び込みと産業・経済の活性化
他	積極的な集落の居住環境整備により間接的な集落再編を誘導		広域合併が難しい現実では広域連合がキーポイント	小学校の存続が集落維持のよりどころ
過疎問題への国民のコンセンサスを	過疎問題への国民のコンセンサスを			使い分けない辺地対策と過疎対策
集落住民ききとり調査による特性	・限界集落では、衰退を前提に福祉的な支援を期待 ・基幹集落の医療・高齡者福祉機能と公共交通が末端集落を支えている ・リーダーと支える基幹集落があれば、末端集落も暮らしやすい	・周辺の地方都市にアクセスしやすい交通基盤で、過疎地域でも暮らしやすい ・通勤圏に魅力ある安定した仕事があれば、若者は定着する ・生活実態や認識に集落格差がない ・若手リーダーの存在や都会に出ている若者との連携が集落を活性化	・地域中心部に立地する2つの病院が医療面での安心感を与えている ・冬期生活困難と農業の先行き不安が若者世帯の流出を招いている ・経済規模拡大や伝統文化で元気な集落でも、農業流動化で集落解体の不安が	・住民の生活意欲や意識の上での集落のヒエラルキーが明確である ・中心集落、基幹集落成立のための諸条件の手がかりが感じられる ・コミュニティの結束のためには、対外的評価が重要である

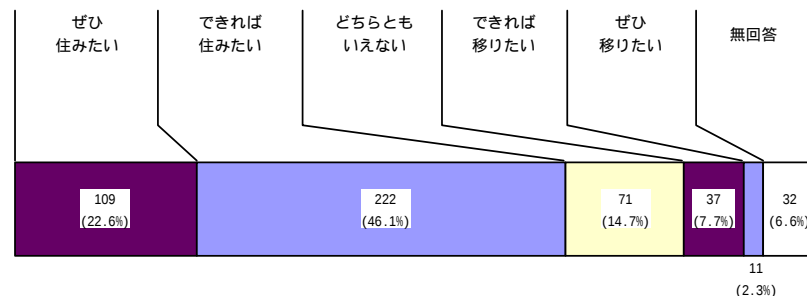
< 集落住民の居住満足度と今後の居留意向 >

集落住民が持つ生活上の不満は様々であるが、約7割の住民が「今後も住み続けたい」という意向を持っている。

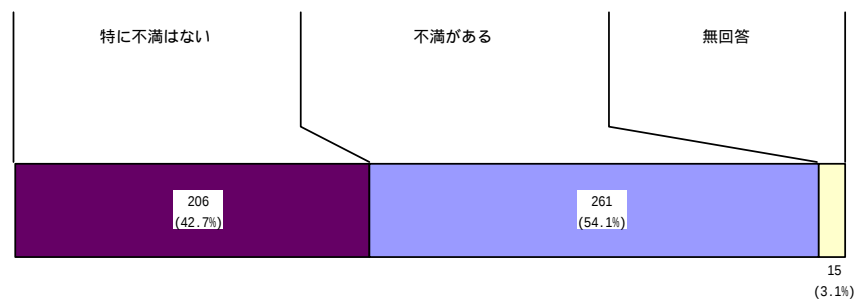
集落の生活における不満内容



今後の居留意向



集落の生活における不満の有無



(注) 山間奥地等の集落に居住する17市町村の住民773人に対するアンケート調査による(有効回答482、平成12年度)。

集落機能の低下や消滅集落の増加による 国土への影響

< 集落機能とその維持状況 >

集落機能は、過疎集落の約75%で良好に維持されている一方、10%で維持が困難となっている。特に、中国・四国地方で維持困難の傾向が強い。

集落機能のイメージ

3機能は相互に有機的な関連を有しており、これらのうちのいずれかの機能が低下しても集落全体の維持が困難になり、いずれは集落の衰退へと繋がってしまうと考えられている。

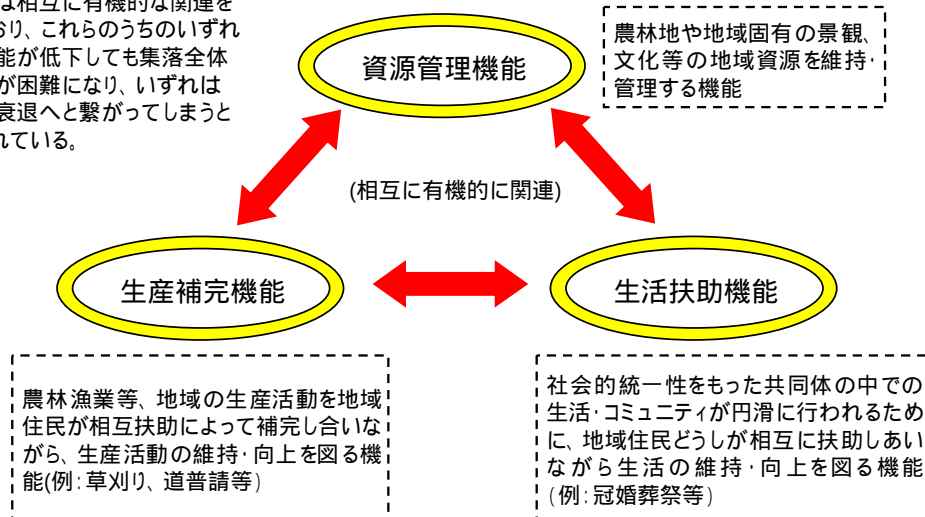


表8 集落機能の維持状況

[過疎地域市町村における集落機能の維持状況調査]

機能維持状況	集落数
困難	4,595 (10%)
普通	6,253 (15%)
良好	35,500 (75%)
計	46,348 (100%)

表7 地方ブロック別集落機能維持状況

[過疎地域市町村における集落機能維持状況調査]

< 過疎市町村 >

(各項目の集落数合計値を100とした)

	北海道	東北	関東	東海	北陸	近畿	中国	四国	九州	沖縄	全国
困難	238 5.2	443 9.6	454 9.9	138 3.0	88 1.9	293 6.4	1,050 22.9	1,018 22.2	865 18.8	8 0.2	4,595 100.0
普通	518 8.3	793 12.7	450 7.2	148 2.4	344 5.5	414 6.6	1,463 23.4	553 8.8	1,562 25.0	8 0.1	6,253 100.0
良好	2,859 8.1	6,495 18.3	2,327 6.6	1,450 4.1	760 2.1	1,575 4.4	6,431 18.1	3,819 10.8	9,604 27.1	180 0.5	35,500 100.0
計	3,615 7.8	7,731 16.7	3,231 7.0	1,736 3.7	1,192 2.6	2,282 4.9	8,944 19.3	5,390 11.6	12,031 26.0	196 0.4	46,348 100.0

： 機能維持の状況ごとに割合が最も高い地方ブロック

： 機能維持の状況ごとに割合が2番目に高い地方ブロック

(注)

過疎地域市町村1,170市町村(三宅村を除く)の過疎対策担当課及び特定市町村等102市町村の集落対策担当課に対するアンケート調査(平成12年度実施)による。

(出典)総務省「過疎対策の現況」及び国土交通省「平成12年度 集落の衰退による地域の社会基盤等への影響に関する調査報告書」をもとに国土交通省国土計画局作成

< 集落の消滅についての見通し >

地元自治体が平成11年以降の10年以内に消滅の可能性があるとして予想する集落は419あり(人口7,186人)、その特徴としては、ほとんどが基礎集落であり、約8割が山間地で、人口規模が25人/集落未満、世帯規模が10世帯/集落未満と小規模集落である点などが挙げられる。(平成11年国土庁調査による)

表10 過疎地域の市町村区分別・消滅の可能性がある集落数

市町村区分	消滅の可能性がある集落			その他の集落	計
	10年以内に消滅の可能性がある集落	10年以降に消滅の可能性がある集落			
市	123 (2.7%)	27 (0.6%)	96 (2.1%)	4,393 (97.3%)	4,516 (100.0%)
町	1,387 (4.0%)	276 (0.8%)	1,111 (3.2%)	33,465 (96.0%)	34,852 (100.0%)
村	599 (6.4%)	116 (1.2%)	483 (5.2%)	8,722 (93.6%)	9,321 (100.0%)
計	2,109 (4.3%)	419 (0.9%)	1,690 (3.5%)	46,580 (95.7%)	48,689 (100.0%)
該当集落人口 ¹	59,067 (0.7%)	7,186 (0.1%)	51,881 (0.7%)	7,911,290 (99.3%)	7,970,357 (100.0%)
平均人口 (人/集落)	28.0人	17.2人	30.7人	169.8人	163.7人
該当集落世帯数 ²	22,663 (0.9%)	3,169 (0.1%)	19,494 (0.7%)	2,629,750 (99.1%)	2,652,413 (100.0%)
平均世帯数 (世帯/集落)	10.7世帯	7.6世帯	11.5世帯	56.5世帯	54.5世帯

- 1 住民基本台帳(平成9年3月31日現在)に基づく人口を集計(不明・無回答は除く)
2 住民基本台帳(平成9年3月31日現在)に基づく世帯数を集計(不明・無回答は除く)

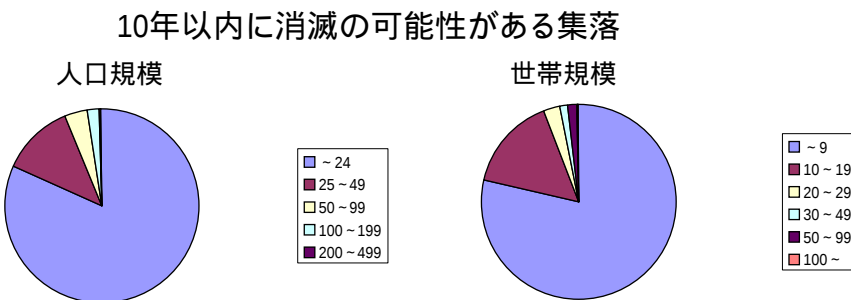


表11 消滅の可能性別・各特特性別集落数

特 性	消滅の可能性がある集落			その他の集落	計
	10年以内に消滅の可能性がある集落	10年以降に消滅の可能性がある集落			
集落類型	中心集落	4 (0.2%)	0 (0.0%)	4 (0.2%)	2,381 (5.1%)
	基幹集落	41 (1.9%)	9 (2.1%)	32 (1.9%)	4,775 (10.3%)
	基礎集落	2,062 (97.8%)	410 (97.9%)	1,652 (97.8%)	39,088 (83.9%)
人口規模	~ 24	1,328 (63.0%)	341 (81.4%)	987 (58.4%)	2,827 (6.1%)
	25 ~ 49	490 (23.2%)	51 (12.2%)	439 (26.0%)	7,351 (15.8%)
	50 ~ 99	214 (10.1%)	16 (3.8%)	198 (11.7%)	13,076 (28.1%)
	100 ~ 199	54 (2.6%)	9 (2.1%)	45 (2.7%)	12,316 (26.4%)
	200 ~ 499	22 (1.0%)	1 (0.2%)	21 (1.2%)	8,485 (18.2%)
	500 ~ 999	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1,805 (3.9%)
世帯規模	~ 9	1,284 (60.9%)	329 (78.5%)	955 (56.5%)	3,707 (8.0%)
	10 ~ 19	554 (26.3%)	64 (15.3%)	490 (29.0%)	10,064 (21.6%)
	20 ~ 29	158 (7.5%)	12 (2.9%)	146 (8.6%)	8,233 (17.7%)
	30 ~ 49	77 (3.7%)	6 (1.4%)	71 (4.2%)	9,890 (21.2%)
	50 ~ 99	30 (1.4%)	6 (1.4%)	24 (1.4%)	8,881 (19.1%)
	100 ~	5 (0.2%)	1 (0.2%)	4 (0.2%)	5,705 (12.2%)
地域区分	山間地	1,695 (80.4%)	346 (82.6%)	1,349 (79.8%)	17,344 (37.2%)
	中間地	297 (14.1%)	48 (11.5%)	249 (14.7%)	14,001 (30.1%)
	平地	93 (4.4%)	21 (5.0%)	72 (4.3%)	12,717 (27.3%)
	都市的地域	4 (0.2%)	1 (0.2%)	3 (0.2%)	1,773 (3.8%)
高齢者	高齢者割合50%以上	1,034 (49.0%)	282 (67.3%)	752 (44.5%)	2,623 (5.6%)
	高齢者割合50%未満	1,075 (51.0%)	137 (32.7%)	938 (55.5%)	43,957 (94.4%)
地形	地形的末端である	1,014 (48.1%)	241 (57.5%)	773 (45.7%)	3,311 (7.1%)
	地形的末端でない	1,095 (51.9%)	178 (42.5%)	917 (54.3%)	43,269 (92.9%)
全 体 (割合の基数)	2,109	419	1,690	46,580	48,689

■ : 消滅の可能性がある集落として特に顕著な特性

(注) 過疎地域市町村(1,230市町村:H14.4)の過疎対策担当課に対するアンケート調査(平成11年12月実施)による。

< 集落機能の低下により生じる問題 >

集落機能の低下により、特に耕作放棄地の増大や管理放棄林などの土地利用関連の問題や獣害の発生などの災害関連の問題が生じている。

表12 集落機能の低下による社会基盤等の状況
(過疎地域市町村)

項	目	集落数	(%)
生活関連	住宅の荒廃	1,092	22.4
	集落内道路・農道の荒廃	556	11.4
	集会所・公民館等の荒廃	240	4.9
	小学校等の荒廃	226	4.6
	共同墓地等の荒廃	89	1.8
産業基盤関連	用排水路・ため池等の荒廃	449	9.2
	倉庫、貯蔵庫等の荒廃	122	2.5
	共同作業場の荒廃	121	2.5
地域文化関連	伝統的祭事の衰退	1,136	23.3
	伝統芸能の衰退	520	10.7
	神社・仏閣等の荒廃	160	3.3
自然環境関連	森林の荒廃	1,420	29.2
	動植物等生態系の変化	216	4.4
	河川・湖沼・地下水等水量の変化	194	4.0
災害関連	獣害の発生	1,852	38.0
	土砂災害の発生	317	6.5
	洪水の発生	67	1.4
景観関連	棚田・段々畑等の景観の荒廃	1,116	22.9
	その他集落景観の荒廃	881	18.1
土地利用関連	耕作放棄地の増大	2,872	59.0
	管理放棄林の増大	1,709	35.1

(注1)

集落機能の維持について、「良好」「普通」「困難」の3区分のうち「困難」と回答した集落(4,595集落)に占める割合

(注2)

過疎地域市町村1,170市町村(三宅村を除く)の過疎対策担当課及び特定市町村等102市町村の集落対策担当課に対するアンケート調査(平成12年度実施)による。

< 集落機能の低下による影響 >

集落機能の低下により、獣害や土砂災害の発生、集落景観の悪化などの影響が生じるほか、市町村レベルでは大規模災害の危険性の増大や支援コストの増大、地場産業の衰退などの影響が懸念される。さらに広域圏レベルでは、災害被害の拡大や水産資源への悪影響、地域文化の喪失などが危惧される。

— 集落機能低下による影響範囲 —

< 集落機能の衰退 >	< 発現する現象 >	< 個人レベルでの影響 >	< 集落レベルでの影響 >	< 市町村レベルでの影響 >	< 広域圏レベルでの影響 >
資源管理機能の衰退	耕作放棄地の発生	営農意欲の低下	(1 次的影響) 耕作放棄地の増加	(2 次的影響) 野獣害の発生 病虫害の発生 集落景観の悪化	日常生活上の不安増大 病虫害被害の拡大 農村景観の荒廃
	管理放棄林の発生	営林意欲の低下	管理放棄林の増加	獣害等の発生 林相等生態系の悪化 土砂災害の発生 水質等河川環境の変化	日常生活上の不安増大 生態系バランスの変化 大規模災害発生の可能性増大 洪水・土砂災害等の可能性増大
	水路機能の低下	管理意欲の低下	水路の目詰まり・断絶、いっ水の発生	よどみ、冠水 ゴミ集積、土壌浸食	河川の水質・水量の悪化 鉄砲水の発生
	歴史的・文化資源の荒廃 集落景観の悪化	集落への愛着が減退	神社仏閣等、歴史的・文化的人文資源の崩壊 集落としての固有の景観が悪化し、伝統的に築き上げた集落の“財産”喪失	コミュニティ存続のための基盤の崩壊 魅力ある交流資源の喪失	自然風土に適合した地域文化の喪失
生産補完機能の衰退	集落維持のための共同作業の減少 (草刈、道普請、池普請、水路管理等)	草刈等個人負担の増大	共同作業施設の荒廃 集落共有地の荒廃 共同作業の縮小	コミュニティ存続のための基盤の崩壊	支援コストの増大 自然災害の可能性増大
	地域の伝統的産業の衰退・消失	経済的支柱の喪失	地域産業の衰退・喪失	産業構造の変化	地場産業の衰退
生活扶助機能の衰退	年中行事・冠婚葬祭時における相互扶助機能の低下	集落への愛着が減退 冠婚葬祭の経済的負担増大	近所づき合いの希薄化 組合・組等自治組織単位での関係の希薄化 講・氏子等の組織単位での関係の希薄化	支援コストの増大	
	農作業等を通じた日常的な助け合いなど相互扶助機能の低下	集落への愛着が減退	サークル・グループ単位での関係の希薄化		

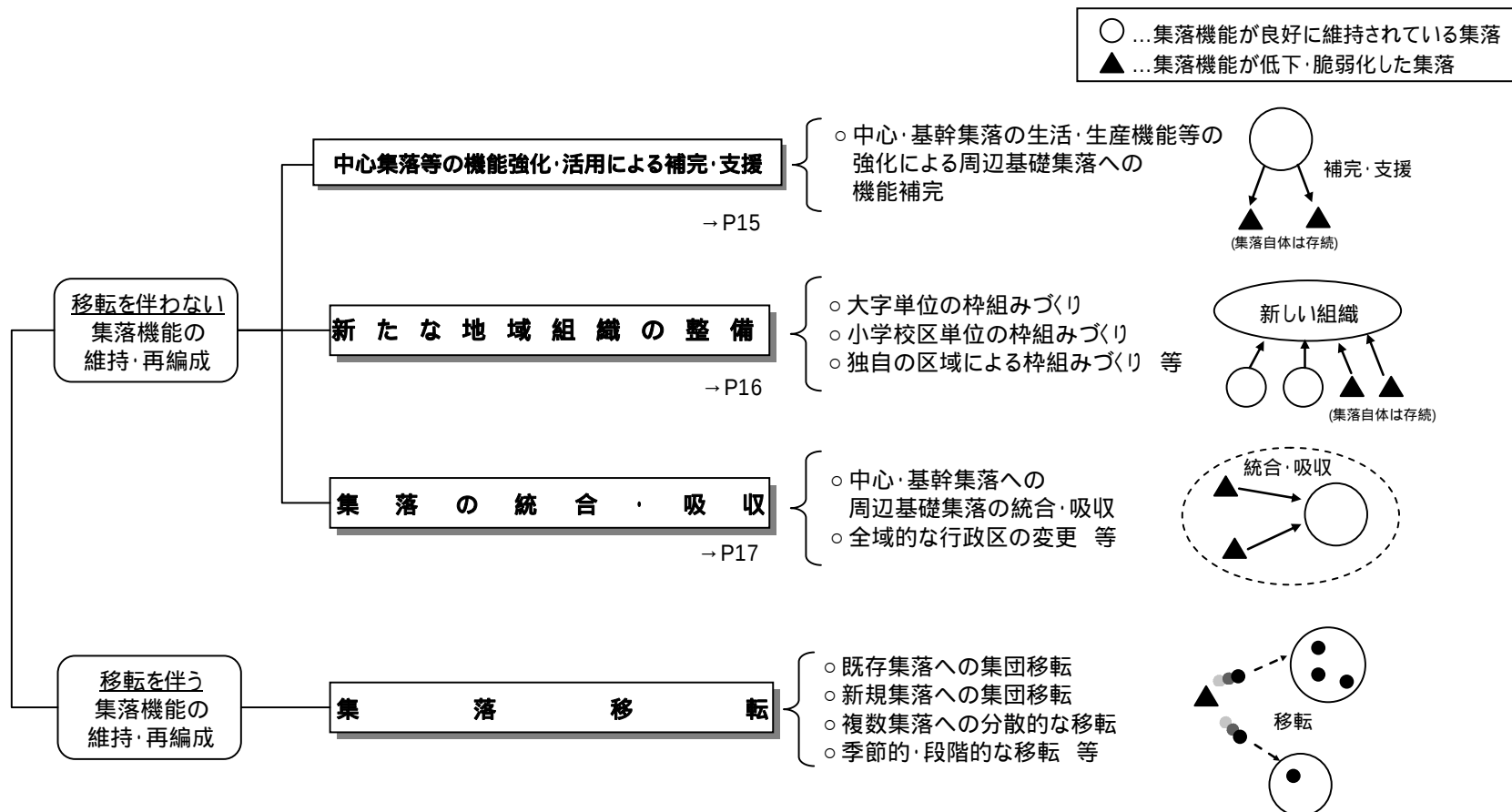
人口減少下での 今後の新たな集落機能のあり方

< 今後の集落機能の維持・再編成の考え方 >

人口減少下での今後の集落機能の維持・再編成の方策としては、集落の移転を伴わないタイプと移転を伴うタイプに大別できる。

移転を伴わない場合としては、中心・基幹集落の機能強化・活用により周辺の基礎集落機能を補完・支援するケース、低下した基礎集落機能の一部を集約的に扱う、中心・基幹集落も含めた新たな地域組織の整備を図るケース、行政的再編による中心・基幹集落への集落機能の統合・吸収のケース、などに分けられる。

今後の集落機能の維持・再編成に係る対策の分類



■ 基本的な考え方

機能が低下した基礎集落等について、集落自体は残しつつその集落機能を維持するための方策として、近隣の中心・基幹集落により機能補完・支援することが考えられる。

集落機能が良好に維持されており、今後もその維持が予想される中心集落や基幹集落については、その集落の維持・活性化を目的とした対策のみでなく、例えば広域を対象とした医療・福祉の拠点施設や、集会施設、交通拠点などを集積させたり、基礎集落への生活サービスを提供する機能を強化するなど、周辺にある条件の厳しい基礎集落等の機能を補完・支援するようなハード・ソフト対策の展開や拠点性の強化が求められる。

□ 事例 岡山県新見市 旧哲西町（中心集落への機能集積）

岡山県旧哲西町では、1997年に全戸対象のアンケートを実施し、公共施設に対する住民ニーズを把握した。この結果を受け、行政、議会、住民によるプロジェクトチームによる2年半の検討の末、町中心部に様々な施設や機関を1箇所に集めた総合施設「きらめき広場・哲西」を建設する構想が決定、2001年10月にオープンした。

町の中心部（中心集落）への機能の集中配置によって生活利便性を高めるとともに、幅広い年代の交流の場、町内外の方の交流の場としても機能している。

「きらめき広場・哲西」はバリアフリー構造で、各コーナーは可能な限り仕切りを排除し、ガラス張りを基調としたオープン構造である。また、利用度の高い診療所を正面に配置したり機能ごとに施設の配置を工夫するなど、利便性を高める配慮がなされている。

施設には道の駅が隣接しており、町内運行のバス全便が経由するように改変した。あらゆる機能と交通結節点が1ヶ所に集められ、「ワンストップサービス」を実現している。



（出典）中国地方中山間地域振興協議会「平成14・15年度 中国地方知事会共同研究事業 報告書 中山間地域における新たな交通システム」をもとに国土交通省国土計画局作成

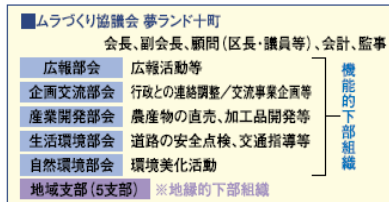
■ 基本的な考え方

中山間地域の集落は、人口減少・高齢化によりその機能は低下しつつも、住民にとって歴史的・文化的なアイデンティティの拠り所となる最も基礎的なコミュニティである。このため、今後の集落機能の維持・再編成にあたっては、従来の集落を存続させつつ、生活圏などを同じくする複数集落で新たな地域組織を形成し、個々の集落との機能分担により広域的な集落機能の再編成を図ることが重要となる。

具体的には、地域資源の管理や生活保全機能などを各集落が担いつつ、福祉や交流活動などの機能を新たな広域的組織で担うなど、自治システムの多層化による集落機能の維持・再編成が求められる。

□ 事例1 熊本県三加和町(集落連合)

熊本県三加和町では、小学校区内の6集落がムラづくり協議会「夢ランド十町」を組織し、本部活動を行う5つの部会のほかに、それぞれの集落を「支部」として位置づけ、社会基盤の維持管理から環境保全活動、産業振興など総合的な活性化事業を展開している。全体での取り組みが効果的な活動は地区全体(部会)、集落間競争が効果的な活動は集落(支部)で取り組むことを基本に役割分担を行っており、例えば道路除草の場合、県道は部会、町道・農作業道等は集落(支部)が行っている。

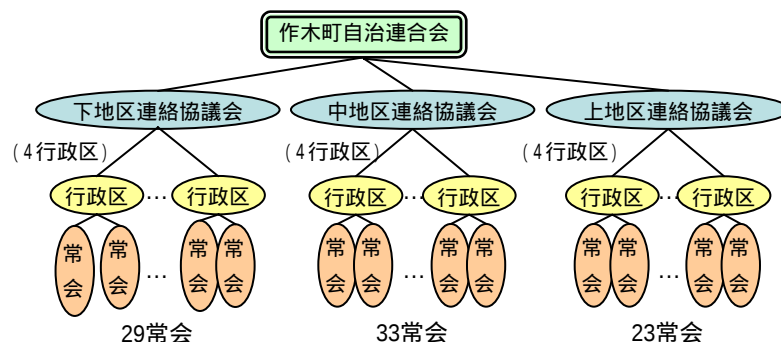


(出典)農林水産省農村振興局農村政策課農村整備総合調整室・財団法人農村開発企画委員会「集落連合」(平成16年3月)をもとに国土交通省国土計画局作成

□ 事例2 広島県三次市 旧作木村(集落の機能的再編)

広島県の旧作木村は、三次市との合併を契機に集落機能の再編を図り、住民自治の推進による地域活性化に成功している。地域資源管理や生活保全機能などは集落が担い、活性化に向けた地域づくり機能は行政区が担うなどの役割分担を図っている。なお、行政区は集落の機能を補完する役割も果たしており、例えば

集落単位では実施困難となってきた葬儀は行政区単位の協力体制も構築されている。



(出典)経済財政諮問会議生活・地域ワーキンググループ会議結果第6回(平成16年11月10日)配付資料をもとに国土交通省国土計画局作成

http://www.keizai-shimon.go.jp/special/vision/life/06/item1_5.pdf

■ 基本的な考え方

集落の移転を伴わず集落機能を維持・再編成する場合の方策として、集落組織自体を統廃合することが考えられる。すなわち、集落機能の低下・脆弱化が見られる基礎集落等を、近隣を中心集落や基礎集落等の比較的規模が大きく集落機能が良好に維持されている集落に統合・吸収することにより、新たな集落として機能の維持を図ることが考えられる。

なお、集落の統合・吸収にあたっては、住民の自主性や主体性に基づき行われることが望ましいものの、集落機能が著しく低下し将来的に存続が困難な集落については、ある程度行政が先導して住民との合意形成を図りながら中心集落との統合を図ることも必要である。

□ 事例 北海道和寒町（全町的な行政区の再編成）

和寒町（わっさむまち）には、平成11年1月時点で41の行政区（集落）があったが、市街地から離れた行政区においては、農業の諸情勢の変動から離農による人口流出が進み、集落機能の維持が困難になってきているところもみられ、特に葬儀の際の相互扶助に支障が生じているところもでていた。

また、全41行政区のうち30世帯未満の区が約7割を占め、また約2割が10世帯未満の区と、小規模行政区において集落機能の維持がより困難となっていた。

このため、町では、平成4年度から行政区の再編成に関する検討を開始した。平成5年には地元有識者等からなる「公区設置審議委員会」から最終的に28の行政区に統合するという答申が出され、これに基づき行政区の再編成が進められている。

ただ、町としてはあくまでも地域の自主性を尊重し、出来るところから実施していくという進め方を採っているため、再編成も段階的に進められており、平成12年4月時点で36行政区に再編成されている。

（出典）総務省「平成12年度 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報告書」をもとに国土交通省国土計画局作成

■ 基本的な考え方

移転を伴わず集落機能を再編成するにあたっては、いずれの対策をとる際も、より地形的に末端にある条件の厳しい集落に対する社会的サービスの提供が課題となる。特に消滅の可能性が高い集落の多くは高齢化が著しい(P10参照)ことをふまえると、今後は高齢者が安心して生活できる生活環境とサービスの提供に配慮する必要がある。

この点については、例えばITを積極的に利用した連絡網システムの導入や、行政と地域住民やボランティア等との協働による交通サービスの提供など、特に住民の安心・安全な暮らしを支えるサービスの提供が求められる。

□ 事例1 広島県庄原市(ITを活用したコミュニティ活性化)

中国地方の山間部に位置する広島県庄原市高野町高暮地区では、パソコンが得意でないお年寄りでも扱える回覧板自動配布システム「リモートポスト回覧版」により情報過疎を防ぎ、コミュニティの活性化を図っている。

広報誌などの回覧板は住民達が軽トラックで一戸一戸配布しており、冬季は積雪のために10日以上もかかっていたが、現在は、同システムにより全自動で広報誌などが数分で各戸に配信できる。携帯メールで送った内容も全戸に配信できることから、災害時の緊急連絡にも利用可能となっている。

(出典)朝日新聞 <http://www.asahi.com/digital/internet/TKY200512040246.html>をもとに
国土交通省国土計画局作成

□ 事例2 岡山県備中市 (住民参画による移送サービス)

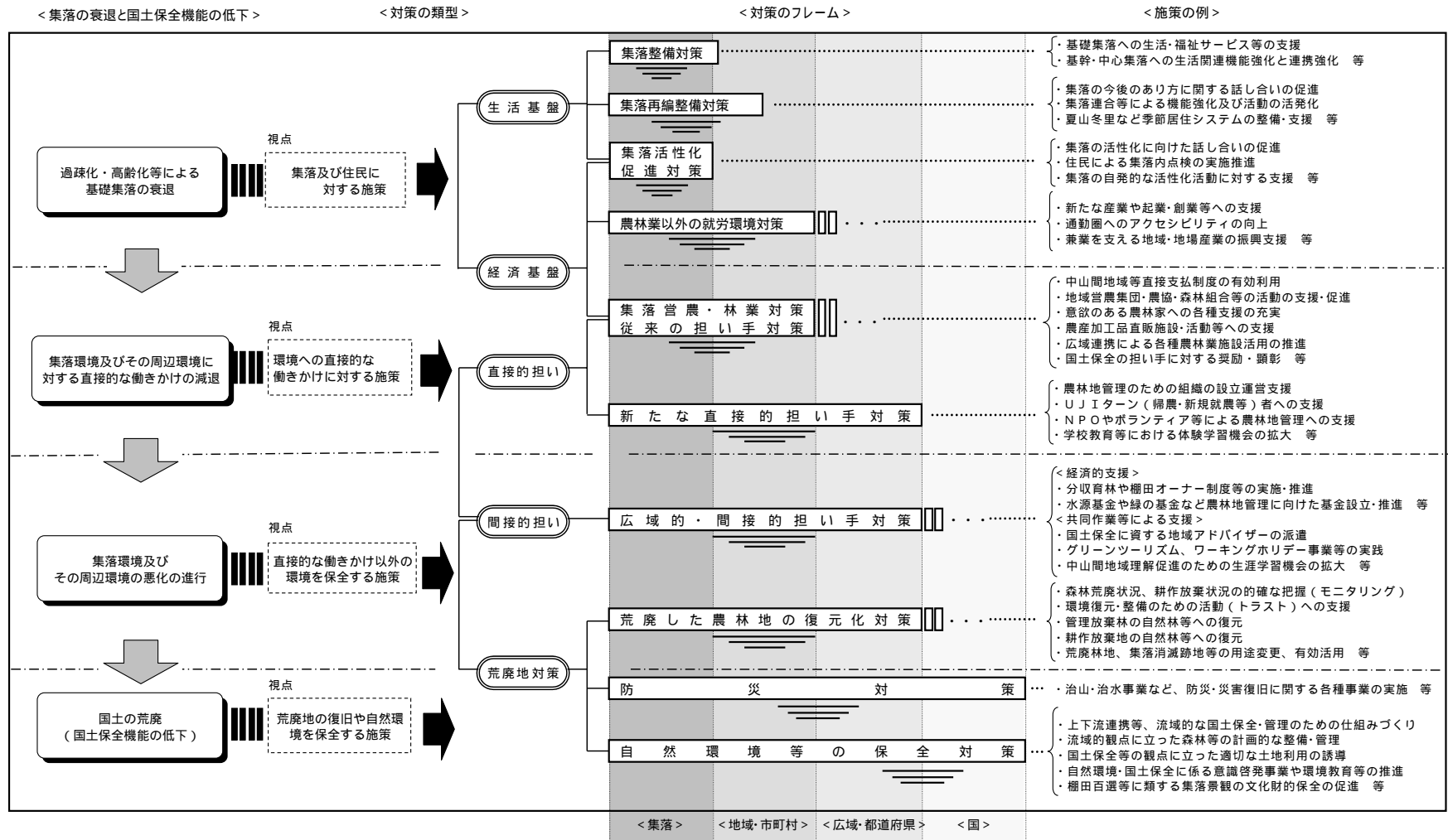
岡山県備中市では、公共交通サービスの水準の低い地域において地区村づくり団体が自家用車でのボランティアによる移送サービス(無償)を始めたことがきっかけとなり、「福祉移送サービス事業」として平成12年2月に中国運輸局から80条運行の許可を得て事業化された。有償でのサービス事業として平成13年5月に西山地区で開始され、その後5地区へ拡大した。住民が移送事業に参画しているサービスとしては県下第一号である。

80条運行:道路運送法第80条「自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であって国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない」に基づくもの。

(出典)中国地方中山間地域振興協議会「平成14・15年度 中国地方知事会共同研究事業報告書 中山間地域における新たな交通システム」をもとに国土交通省国土計画局作成

集落の機能低下や集落の消滅に対する 国土保全の観点からの対策のあり方

< 集落機能の低下や集落の消滅に対する国土保全の観点からの対策フレーム >



■ 基本的な考え方

集落機能の低下により、環境や資源に対する人の働きかけのバランスが崩れることが、様々な国土保全上問題となる事象の発生に強く関与している。

国土保全のためには、その直接的な担い手ともいえる集落の維持・活性化はもとより、都市住民等も国土保全の担い手の一員としての役割が期待される。

特に機能低下が著しい集落や消滅が見込まれる集落については、近年の農山村地域への都市住民の関心の高まりもふまえ、集落住民と都市住民とが連携し、一体的に国土保全が図られるような広域的な仕組みづくりが求められる。

□ 事例 香川県綾上町(ボランティアグループによる集落保全)

綾上町南部の山間に位置し、谷間に棚田が広がる高尾集落は、30年前は10戸あった農家が既に3戸にまで減少しており、棚田の遊休化や荒廃が進んでいた。

こうした状況に対し、都市住民等のボランティア活動により集落の資源の維持保全を図るべく、平成14年4月に「綾上町棚田ビレッジ会」が発足した。

会員は農業経験のない都市住民がほとんどであるが、地元農家のサポートを受けながら荒廃化した農地の復田など資源管理・保全を行っており、平成14年度は約40アールの遊休農地の再生を果たした。

また、田植えや稲刈りなど農作業の体験学習の場としてもイベントを企画、実施し、交流活動の拡大を図っている。

さらに、会の活動拠点として廃屋を改修するなど、農地保全のみならず集落全体の資源管理に寄与している。



(出典) 棚田ビレッジ会ホームページ
<http://www.ayakami.jp/panf.htm>

(出典) 総務省自治行政局地域振興課「地域づくりキーワードBOOK 農山漁村活性化のための事例集」をもとに国土交通省国土計画局作成

■ 基本的な考え方

条件の厳しい集落は、いずれ衰退・消滅するという観点から、消滅後の建物・跡地管理、周辺地域資源の管理など自然再生に向けて土地利用や社会基盤の管理を円滑に誘導していくシステムが必要である。

また、特に自然消滅の場合、集落自体は無住化しつつも、農地などの所有権の移動までは伴っていない場合が多いことから、今後は国土保全の観点からその適切な管理・活用のための何らかの公的管理の仕組みの構築についても検討が求められる。

□ 事例 長野県飯田市大平宿(ボランティアによる集落跡地管理)

江戸時代に飯田と木曽を結ぶ大平街道の峠の宿場として栄えた大平宿は、炭焼きを生業とする集落であったが、燃料革命により一気に衰退し、昭和45年、村人の総意として200年以上続いた集落から集団移住し、同年11月、大平宿は廃村となった。

しかし、集落消滅から3年後、観光地開発の計画が持ち上がり、その計画への反発をきっかけに、宿場の町並みや自然環境保護を訴え、市民団体「大平の自然と文化を守る会」が発足した。この団体はその後、ボランティア団体「大平宿をのこす会」となり、現在大平宿の16軒の家を管理維持している。

元の家主から家を借り受け、多くの人々が昔の日本家屋の生活体験ができる「いろりの里 大平宿」として整備され、囲炉裏に火を起すことからかまどやながしを使っの炊事などが体験できる施設として公開されている。休憩は一人500円、宿泊は、2,000円を協力金として支払う。



(出典) 大平宿をのこす会ホームページ
<http://www.qwev.net/odaira/>

(出典) 飯田市ホームページ <http://www.city.iida.nagano.jp/han-i/area/iida/index.html>、
大平宿をのこす会ホームページ <http://www.qwev.net/odaira/> 等をもとに国土交通省国土計画局作成