

報告

集落の現況と今後のあり方

一般財団法人国土計画協会主任研究員 大野 淳

2023年に閣議決定された第三次国土形成計画では、デジタルを活用しながら、地域公共交通や暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏の形成を図ることとしている。また重層的な圏域構造の最も日常生活に密接した圏域として、複数の集落からなる概ね小学校区単位での、小さな拠点を核とした集落生活圏を想定している。中山間地域を中心に無居住化が進展する中で、中山間地域等で今後とも、暮らしに必要なサービスが提供されるとともに、国土の荒廃を防ぎ国土を管理していくためには、集落の今後のあり方が重要となる。そこで本稿では集落の現況と今後のあり方を考察する。

まず集落の現況と生活サービスの状況を「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査¹⁾ (2020年3月総務省・国土交通省。以下「調査」という。)」によりみてみる。調査対象の集落数は63,237であり、過半の集落は人口100人未満、25人未満の集落も15.1%存する。網掛けのセルが立地確率50%以上となる人口規模であるが、ほとんどの生活サービスは1000人以上の集落になって初めて50%以上となる。1000人以上の集落が核となる生活サービスの提供と、末端集落との間の地域公共交通とが維持することができれば、何が必要最低限のサービスであるかは議論があるところではあるが、必要なサービス機能が維持され、集落の維持に寄与することとなる。しかしながら、人口100人未満の集落ではバス停がないところも多く、運転ができなくなり、介護が必要になると、人口規模が小さな集落では住み続けることができなくなるおそれが高い。

集落の人口規模別・生活サービス機能の立地確率²⁾

	公民館・集会所	病院・診療所	商店・スーパー	ガソリンスタンド	(簡易)郵便局	ATM	デイサービスセンター	駅・バス停	小学校	集落数
～9人	13.8%	0.7%	1.4%	0.8%	0.4%	0.3%	0.8%	28.6%	0.5%	2,678(4.2%)
～24人	19.9%	1.1%	3.4%	1.5%	1.7%	1.4%	1.0%	38.2%	0.9%	6,914(10.9%)
～99人	28.1%	3.4%	22.4%	3.4%	4.3%	4.5%	2.5%	47.2%	2.4%	27,022(42.7%)
～499人	42.4%	11.5%	34.0%	11.6%	12.9%	14.7%	9.5%	64.3%	8.5%	22,901(36.2%)
～999人	54.8%	36.9%	67.9%	33.5%	31.4%	41.3%	27.4%	80.6%	22.8%	2,233(3.5%)
1000～	70.6%	65.2%	86.3%	60.0%	58.7%	69.8%	55.9%	90.3%	51.2%	911(1.4%)
無回答	19.4%	6.6%	18.0%	6.4%	6.6%	6.1%	5.2%	49.0%	4.8%	578(0.9%)

事実規模が小さくなり人口が10人未満になると、急激に集落消滅の可能性が高まり、「10年以内に消滅の可能性あり」が14.5%、「いずれ消滅の可能性あり」37.7%と、合わせて52.1%となっている。人口10人から25人未満の集落でも、合わせて16.6%が「消滅の可能性あり」としている。

集落の人口規模別の消滅可能性・高齢者比率

	消滅可能性				65歳以上人口割合				
	10年以内に消滅	いずれ消滅	当面存続	回答集落数	50%未満	75%未満	100%未満	100%	回答集落数
～9人	14.5%	37.7%	47.8%	2,536	22.6%	29.4%	20.4%	27.6%	2,662
～24人	1.0%	15.6%	83.4%	6,288	33.4%	49.7%	15.4%	1.5%	6,866
～99人	0.0%	2.6%	97.3%	24,371	61.2%	36.3%	2.0%	0.4%	26,866
～499人	0.0%	0.7%	99.3%	21,119	86.0%	13.8%	0.2%	0.0%	22,796
～999人	0.0%	0.1%	99.9%	2,050	94.9%	5.1%	0.0%	0.0%	2,221
1000～	0.0%	0.0%	100.0%	849	96.6%	3.4%	0.0%	0.0%	901

次に国土資源の管理の状況についてみると、前回2015年の調査時点から調査までの間に164の集落が消滅（無居住化）しているが、その跡地の管理状況は下表のとおりである。集落消滅後最長でも5年し

か経っていないが、既に森林・林地の54.4%、農地・田畑の50.7%（農地がない集落はほとんどないと考えられ、該当なしは既に森林化し実質放置されているものとする、合わせて67.0%）、住宅の47.0%、河川・ため池等の45.8%（河川は行政が管理するので、ため池と考えられる。）が放置されている。行政が管理する道路、河川等はともかく、森林・林地は「元住民が管理」26.6%、「他集落が管理」5.1%、農地・田畑は「元住民が管理」43.7%、「他集落が管理」5.6%となっており、集落を離れたとしても近隣の集落等から通いで管理しているケースが一定程度あるものの、その過半は管理されずに放置されている。長期的には自然再生するのであろうが、過渡的には管理不全の森林による土砂災害、荒廃農地による鳥獣被害等の問題が生じるおそれがある。

消滅集落跡地の資源の管理状況

	元住民が 管理	他集落が 管理	ボランティア 等が管理	行政が 管理	管理して いる計	放置	集落数 小計	該当なし 集落数	無回答 集落数
森林・林地	26.6%	5.1%	0.0%	13.9%	45.6%	54.4%	79	30	55
農地・田畑	43.7%	5.6%	0.0%	0.0%	49.3%	50.7%	71	38	55
住宅	45.8%	0.0%	0.1%	6.0%	53.0%	47.0%	83	28	53
道路・農道等	13.9%	3.8%	0.0%	68.4%	86.1%	13.9%	79	30	55
用排水路等	18.9%	6.8%	0.0%	44.6%	70.3%	29.7%	74	35	55
河川・ため池等	8.3%	6.3%	0.0%	39.6%	54.2%	45.8%	48	61	55

人口10人未満の集落の77.4%が高齢化率50%以上であり、人口10人から25人未満の集落でも66.6%が高齢化率50%以上であることからすると、これらの集落では社会増がない限り到底集落の無居住化は防ぎ得ない³⁾。そこで消滅可能性がある集落の将来シナリオ⁴⁾としては、①二地域居住を含む転入者等による維持、②自然消滅、③集落移転による消滅が考えられる。調査によれば22.2%の集落では、過去5年間に子育て世帯の転入があるので、①の維持ケースもあり得はするが、高齢化率の高い小規模集落の多くは消滅に至るものと考えられる。消滅した集落のうち集落移転したものは9に過ぎず⁵⁾、高齢化した集落では災害や公共事業を契機にする場合を除き、集落移転は望みが薄く⁶⁾、多くは自然消滅になるものと考えられる。また、集落の資源管理については、①管理機能維持、②粗放的管理（放牧、農地の林地化、針広混交林化等）と管理範囲の縮小、③放置・荒廃が考えられる。また②の更なる将来展望としては計画的な自然再生がある。

最悪なシナリオは、自然消滅×放置・荒廃である。管理不全の森林については、「森林経営管理法（2018年）」により、市町村が森林所有者から経営管理の委託を受け、林業経営に適した森林は地域の林業経営者に再委託し、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理する森林経営管理制度が創設された。農地については、「農業経営基盤強化法（2022年改正）」により、地域農業の将来像を描き、農地の利用と管理者とを明確化し、目標地図を作成する地域計画制度が創設された。また、「第六次国土利用計画（全国計画）（2023年）」では、地目横断的に地域の合意形成に基づき粗放的管理や最小限の管理等管理方法への転換を図る国土の管理構想が提唱されている。集落が無居住化したとしても、元住民を含む近隣集落や地域運営組織等（森林については市町村を含む。）による管理が図られる可能性がある。これらにより将来にわたる国土管理の適正化が期待される場所であるが、国土計画においても、集落の無居住化を前提とした将来構想や対応策が必要である。

（備考）本稿の内容は、個人の見解であり、所属する組織としての意見ではない。

- 1) 調査の「過疎地域等」とは、過疎地域自立促進特別措置法による過疎地域市町村及び過疎地域活性化特別措置法による過疎地域市町村をいう。また、「集落」とは、住民生活の基本的な地域単位であり、市町村行政において扱う行政区の基本単位をいう。
- 2) 調査から著作作成。以下の表も同じ。
- 3) 藤山浩「中山間地域の新たなかたち（地域再生のフロンティア 農文協2013）」では、人口1000人の集落に夫婦子供の世帯が毎年4組移住すれば集落は維持できるとしている。人口25人の集落であれば、十数年に1組に相当する。
- 4) 理念型としての整理であり、複数の組み合わせがあり得る。
- 5) 調査によれば、集団移転2、公共事業5、災害による移転2
- 6) 「平成19年度版過疎対策の現況（2008年3月）」によれば、過疎地域集落移転事業の実施状況は、60年代6件、70年代73件、80年代13件、90年代19件と漸減傾向にあり、この間の高齢化の進行により減となっているものと思われる。