

## 今後の国土管理からみる集落の現況把握調査

2016年10月4日

本格的な人口減少社会を迎え、2050年には1k㎡メッシュで見ると、現在の居住地域の2割が無居住化すると推計されている。このような状況で、低・未利用地や空き家の増加、耕作放棄地の増加、必要な施業が行われない森林の増加など国土管理の問題が深刻となるおそれがある。一度開発された土地は、放棄されると、生態系が回復されるわけではなく長期間にわたり荒廃地となるおそれがある。国土を管理するのは、人の手であり、集落が国土管理に重要な役割を果たしている。この集落の現況について、平成28年9月21日に、「平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査（以下「集落調査」という。）」が国土交通省より発表された。調査の詳細は、国土交通省のホームページを参照されたいが<sup>1</sup>、小論では、今後の国土管理の観点から、集落調査をみってみる。

集落調査は、集落の現況を把握し、集落対策のあり方や今後の方向性の検討に資することを目的に、国土交通省と総務省とが合同で実施したものである。調査対象は、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域、旧過疎法に基づく過疎地域、山村振興法に基づく振興山村、離島振興法に基づく離島振興対策実施地域、半島振興法に基づく半島振興対策実施地域、及び豪雪地帯対策特別措置法に基づく特別豪雪地帯を有する1,028市町村である。調査方法は、市町村に対するアンケート調査により実施。また、集落調査での「集落」とは、一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された、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としており、平成27年4月時点の集落数は、75,662となっている。

---

<sup>1</sup> [http://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku03\\_hh\\_000095.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku03_hh_000095.html)

集落は、山間地集落（林野率80%以上の集落）、中間地集落（山間地と平地の中間にある集落）、平地集落（林野率50%未満かつ耕地率20%以上の集落）、都市的地域集落（D I Dの存する集落）と様々な類型からなり、人口規模も10人未満のものから1000人以上のものまで様々である。山間地集落では、人口規模が小さい集落が多く、都市的地域では、人口規模が大きい集落が多い。

地域区分別・人口規模別集落数（集落調査より）

全体	集落の人口規模（人）									計
	～9	10～24	25～49	50～99	100～199	200～499	500～999	1000～	無回答	
山間地	1,708 (7.6%)	3,690 (16.5%)	5,348 (23.9%)	5,424 (24.3%)	3,676 (16.5%)	1,652 (8.3%)	338 (1.5%)	119 (0.5%)	199 (0.9%)	22,356 (100.0%)
中間地	437 (2.0%)	1,599 (7.3%)	3,684 (16.8%)	5,631 (25.7%)	5,458 (24.9%)	3,721 (17.0%)	802 (3.7%)	378 (1.7%)	178 (0.8%)	21,888 (100.0%)
平地	297 (1.3%)	1,010 (4.3%)	2,692 (11.5%)	5,299 (22.5%)	6,348 (27.0%)	5,403 (23.0%)	1,559 (6.6%)	692 (2.9%)	208 (0.9%)	23,508 (100.0%)
都市的地域	53 (0.8%)	178 (2.7%)	508 (7.6%)	993 (14.9%)	1,284 (19.2%)	1,810 (27.1%)	943 (14.1%)	669 (10.0%)	235 (3.5%)	6,673 (100.0%)
無回答	19 (1.5%)	30 (2.4%)	52 (4.2%)	173 (14.0%)	260 (21.0%)	457 (36.9%)	137 (11.1%)	44 (3.6%)	65 (5.3%)	1,237 (100.0%)
合計	2,514 (3.8%)	6,507 (8.6%)	12,284 (16.2%)	17,520 (23.2%)	17,028 (22.5%)	13,243 (17.5%)	3,779 (5.0%)	1,902 (2.5%)	885 (1.2%)	75,862 (100.0%)

■:各区分において該当集落数の割合が最も大きい地域区分

高齢化の状況でみると、規模が小さい集落ほど高齢化が高く、人口10人未満の集落では、42.6%が高齢化率75%以上、高齢化率100%の集落も23.4%と存在し、これらの集落は将来的には消滅の可能性が高い。

高齢化率別・人口規模別集落数（集落調査より）

全体	集落の人口規模（人）									計
	～9	10～24	25～49	50～99	100～199	200～499	500～999	1000～	無回答	
50%未満	675 (1.2%)	2,565 (4.5%)	7,381 (12.9%)	13,739 (24.1%)	15,173 (26.6%)	12,162 (21.3%)	3,535 (6.2%)	1,769 (3.1%)	1 (0.0%)	57,000 (100.0%)
50%以上 75%未満	705 (5.4%)	2,890 (22.2%)	4,219 (32.5%)	3,174 (24.4%)	1,368 (10.5%)	550 (4.2%)	71 (0.5%)	14 (0.1%)	0 (0.0%)	12,991 (100.0%)
75%以上 100%未満	162 (27.1%)	811 (47.4%)	319 (18.0%)	108 (6.1%)	16 (0.9%)	9 (0.5%)	0 (0.0%)	1 (0.1%)	0 (0.0%)	1,776 (100.0%)
100%	589 (73.5%)	76 (9.5%)	65 (8.1%)	61 (7.6%)	10 (1.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	801 (100.0%)
無回答	63 (2.0%)	135 (4.4%)	300 (9.7%)	438 (14.2%)	461 (14.9%)	522 (16.9%)	173 (5.6%)	118 (3.6%)	884 (28.6%)	3,094 (100.0%)
合計	2,514 (3.3%)	6,507 (8.6%)	12,284 (16.2%)	17,520 (23.2%)	17,028 (22.5%)	13,243 (17.5%)	3,779 (5.0%)	1,902 (2.5%)	885 (1.2%)	75,662 (100.0%)

■:各区分において該当集落数の割合が最も大きい65歳以上割合の区分

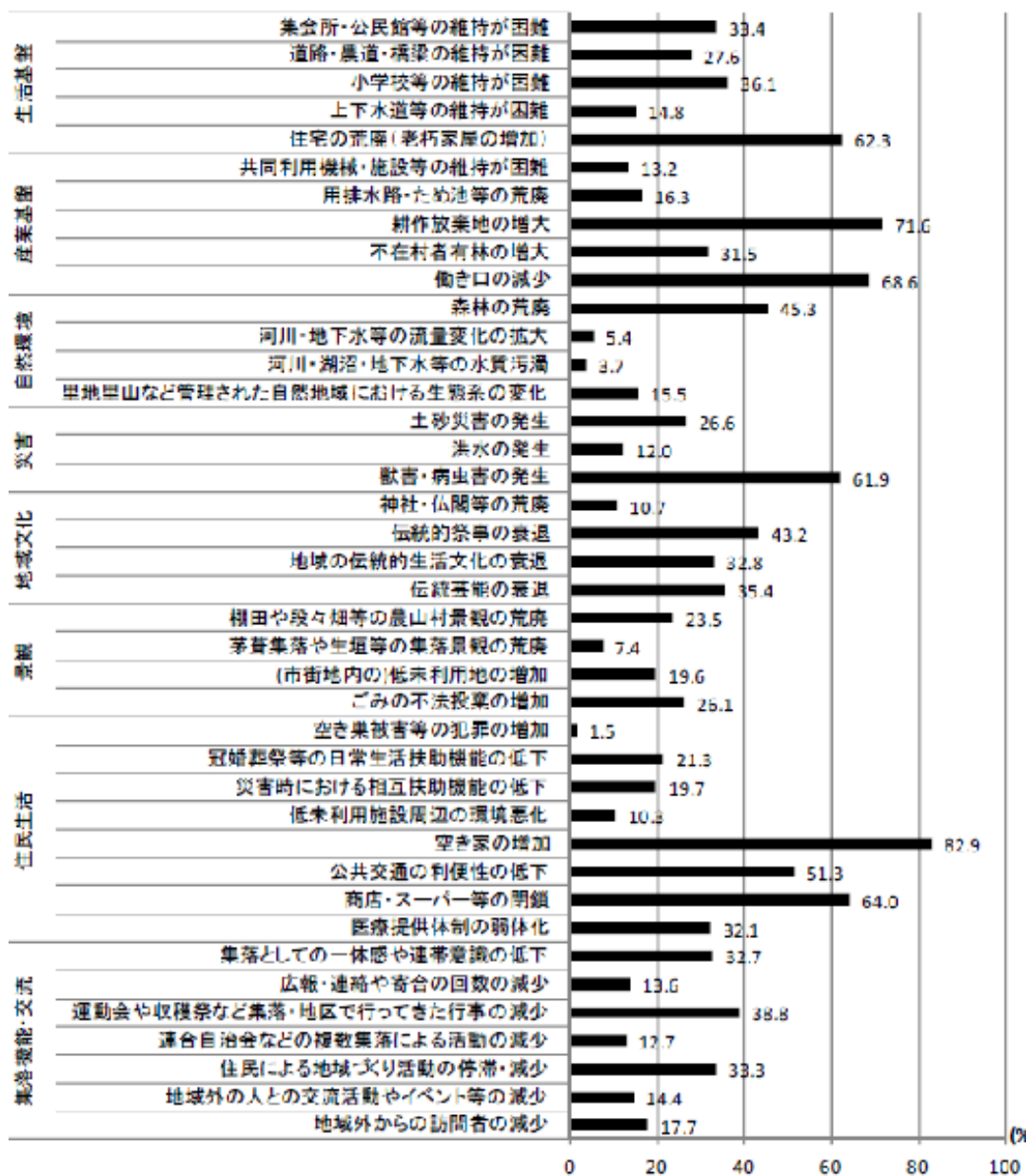
人口規模別に集落機能の維持状況をみると、規模が小さい集落ほど「集落の機能が維持困難」とするものが多く、10人未満の集落では46.2%が「維持困難」である。地域区分別にみると、山間地集落で「維持困難」が10.3%と比較的多く、平地集落、都市的地域集落では、「集落機能が良好」であるものが9割を超えている。高齢化率別にみると、高齢化率が高い集落ほど「維持困難」とするものが多く、高齢化率100%の集落では半数以上が「維持困難」である。山間地の規模が小さく、高齢化の著しい集落では、集落の機能が現に維持困難となっている。

人口規模別、地域区分別、高齢化率別の集落の機能維持状況（集落調査を基に著者作成）

人口規模	良好		機能低下		機能維持困難		無回答		計	
	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%
～9	601	23.9	708	28.2	1,162	46.2	43	1.7	2,514	100
10～	3,461	53.2	2,069	31.8	907	13.9	70	1.1	6,507	100
25～	9,118	74.2	2,520	20.5	511	4.2	135	1.1	12,284	100
50～	14,796	84.5	2,217	12.7	246	1.4	261	1.5	17,520	100
100～	15,150	89.0	1,460	8.6	114	0.7	304	1.8	17,028	100
200～	11,810	89.2	907	6.8	44	0.3	482	3.6	13,243	100
500～	3,358	88.9	241	6.4	14	0.4	166	4.4	3,779	100
1000～	1,623	85.3	131	6.9	3	0.2	145	7.6	1,902	100
地域区分	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%
山間地	14,491	64.8	5,387	24.1	2,313	10.3	165	0.7	22,356	100
中間地	17,894	81.8	3,183	14.5	521	2.4	290	1.3	21,888	100
平地	21,737	92.5	1,329	5.7	157	0.7	285	1.2	23,508	100
都市的地域	6,044	90.6	389	5.8	20	0.3	220	3.3	6,673	100
高齢化率	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%
100%	231	28.8	143	17.9	408	50.9	19	2.4	801	100
75%～	640	36.0	617	34.7	502	28.3	17	1.0	1,776	100
50%～	8,144	62.7	3,587	27.6	1,147	8.8	113	0.9	12,991	100
25%～	43,522	86.4	5,150	10.2	737	1.5	979	1.9	50,388	100
～25%	5,656	85.5	429	6.5	164	2.5	363	5.5	6,612	100

集落でどのような問題が発生しているかをみると、「空き家の増加」が82.3%と最も多くの集落で発生しているほか、「耕作放棄地の増大」71.6%、「住宅の荒廃」62.3%、「獣害・病虫害の発生」61.9%、「森林の荒廃」45.3%、「不在村者有森林の増大」31.5%など、国土管理に関する問題が多くの集落で発生している。

多くの集落で発生している問題（複数回答。集落調査による）



消滅の可能性がある集落を全体で見ると、「10年以内に消滅の可能性あり」とするもの570(0.7%)、「いずれ消滅の可能性あり」とするもの3,044(4.0%)と、現時点ではその割合は小さい。しかし、10人未満の集落では、436(17.3%)の集落が「10年以内に」、998(39.7%)の集落が「いずれ」消滅の可能性があり、合わせて57.0%にのぼる。山間地の集落では、468(2.1%)の集落が「10年以内に」、998(39.7%)の集落が「いずれ」消滅の可能性がある。また、高齢化率100%の集落では、225(28.1%)の集落が「10年以内に」、265(33.1%)の集落が「いずれ」消滅の可能性がある。山間地の高齢化が進んだ小規模な集落では、集落の消滅が現実的な問題となってきている。

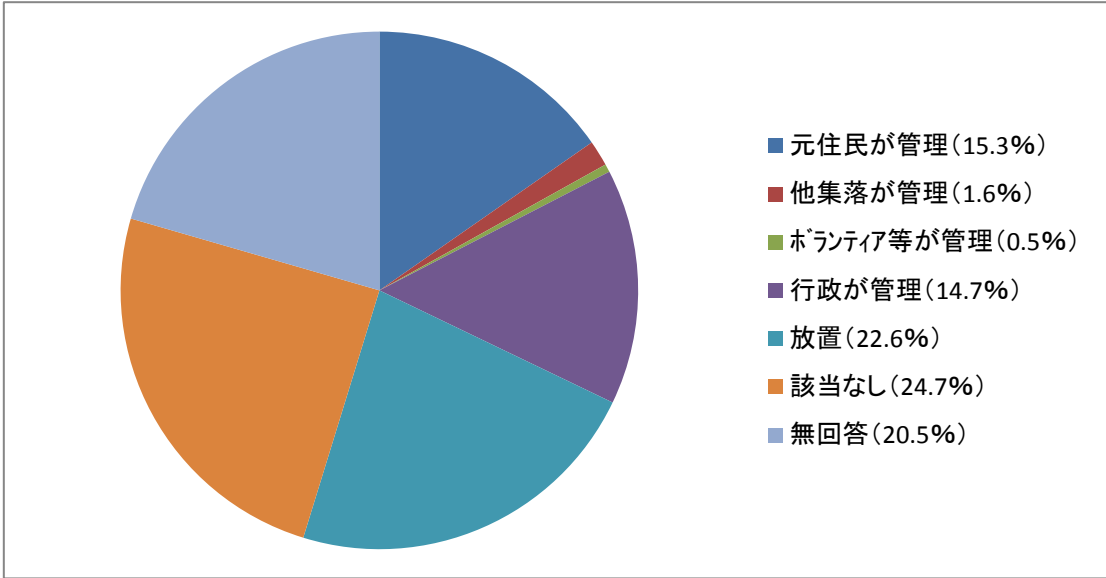
人口規模別、地域区分別、高齢化率別の集落の消滅可能性 (集落調査を基に著者作成)

	10年以内に消滅の可能性あり		いずれ消滅の可能性あり		存続		無回答		計	
	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%	集落数	%
<b>人口規模</b>										
～9	436	17.3	998	39.7	975	38.8	105	4.2	2,514	100
10～	80	1.2	1,074	16.5	4,827	74.2	526	8.1	6,507	100
25～	18	0.1	534	4.3	10,489	85.4	1,243	10.1	12,284	100
50～	2	0.0	204	1.2	15,803	90.2	1,511	8.6	17,520	100
100～	4	0.0	120	0.7	15,595	91.6	1,309	7.7	17,028	100
200～	0	0.0	76	0.6	12,247	92.5	920	6.9	13,243	100
500～	0	0.0	11	0.3	3,531	93.4	237	6.3	3,779	100
1000～	0	0.0	3	0.2	1,767	92.9	132	6.9	1,902	100
<b>地域区分</b>										
山間地	468	2.1	2,191	9.8	18,031	80.7	1,666	7.5	22,356	100
中間地	62	0.3	580	2.6	19,549	89.3	1,697	7.8	21,888	100
平地	34	0.1	237	1.0	21,342	90.8	1,895	8.1	23,508	100
都市的地域	6	0.1	29	0.4	6,210	93.1	428	6.4	6,673	100
<b>高齢化率</b>										
100%	225	28.1	265	33.1	280	35.0	31	3.9	801	100
75%～	91	5.1	575	32.4	981	55.2	129	7.3	1,776	100
50%～	126	1.0	1,211	9.3	10,456	80.5	1,198	9.2	12,991	100
25%～	44	0.1	736	1.5	45,800	90.9	3,808	7.6	50,388	100
～25%	37	0.6	128	1.9	5,901	89.2	546	8.3	6,612	100
総計	570	0.7	3,044	4.0	66,001	87.2	6,047	8.0	75,662	100

それでは、実際に消滅した集落は、どのくらいあり、消滅集落跡地の国土管理の状況はどのようになっているのであろうか。

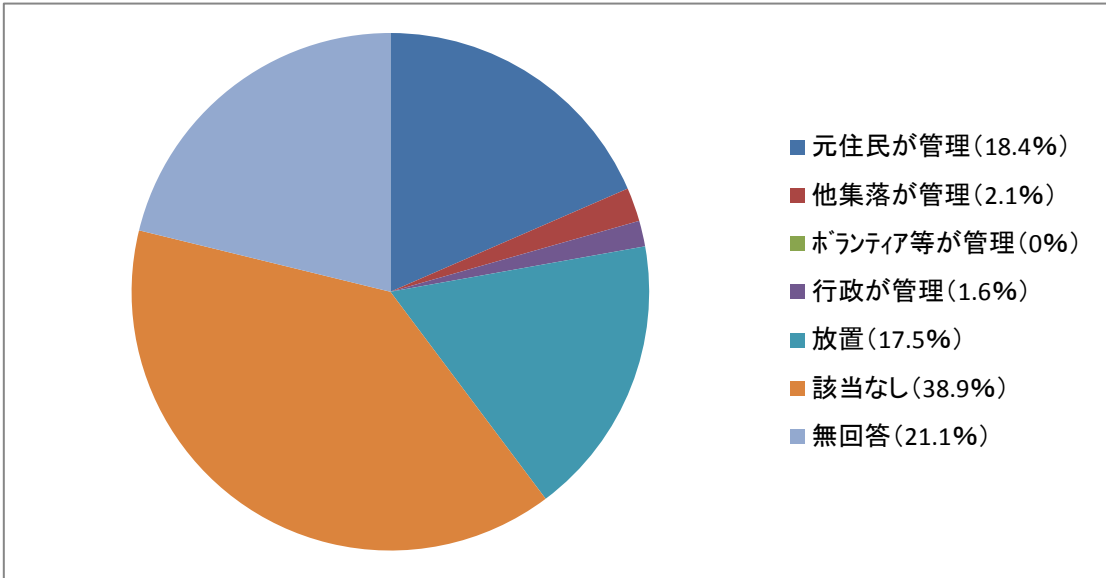
平成 22 年以降に消滅した集落は、99 の市町村において 190 集落とみられる。この中には、東日本大震災の津波により被災し消滅した集落 27 が含まれている。

消滅集落跡地の森林・林地の管理状況（集落調査により著者作成）



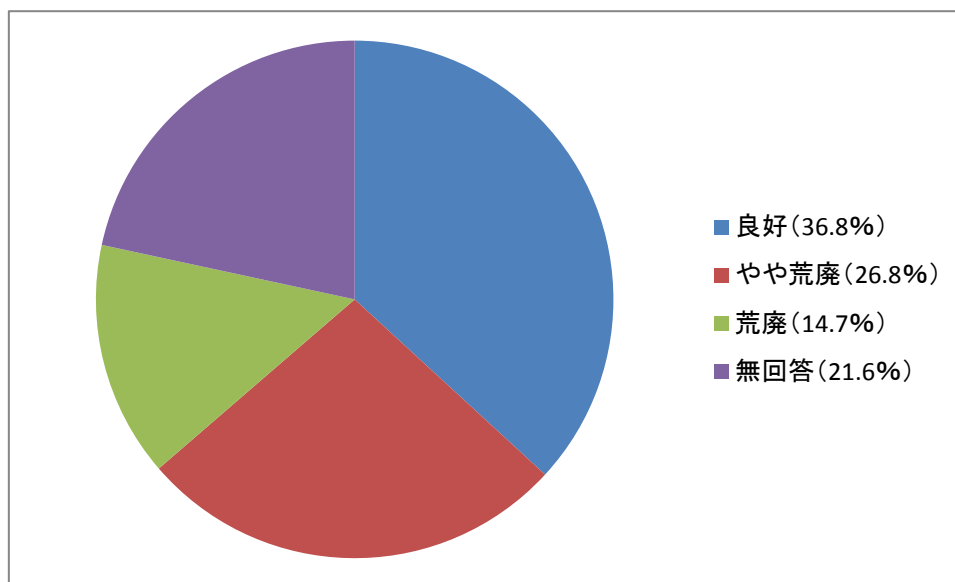
この 190 の集落について、まず森林・林地の管理状況を見ると、消滅から 5 年以内にもかかわらず、「放置」されているものが 22.6%となっている。森林・林地の該当がないものと無回答を除くと、41.3%が放置されている。この中には、集落消滅以前から放置されていたものも含まれると思われる。また、「元住民が管理」しているもの 15.3%、該当なし、無回答を除くと 27.9%、「行政が管理」しているもの 14.7%、該当なし、無回答を除くと 26.9%となっている。

消滅集落跡地の農地の管理状況（集落調査により著者作成）



次に農地の管理状況をみると、「放置」されているものが17.5%、該当なし、無回答を除くと44.7%となっている。また、「元住民が管理」しているもの18.4%、該当なし、無回答を除くと46.1%となっている。農地については、まだ、例えば基幹集落に移った住民が通いで管理しているものと思われるが、放置されているものも相当にのぼる。

消滅集落跡地の全般的な管理状況（集落調査により著者作成）



消滅集落跡地の全般的な管理状況をみると、「良好」に管理されているもの36.8%、無回答を除くと47.0%、「やや荒廃」26.8%、無回答を除くと34.2%、「荒廃」14.7%、無回答を除くと18.8%となっている。消滅から5年以内にもかかわらず、無回答を除いた「やや荒廃」と「荒廃」を合わせると53.0%と過半を占める。

以上みてきたように、集落の消滅により、国土の管理水準は大きく低下することになる。集落の消滅や集落機能の低下により、国土の管理水準の低下を避けるためには、基幹集落との連携による集落機能の維持、集落へのU I Jターンの呼び込み、都市住民との連携による集落機能の維持などが必要であろう。また、仮に集落が消滅しても国土管理水準を大幅に低下させないように、段階的な撤退戦略も必要であろう。さらに、最終的に国土管理に責任を持つ国としても、国土管理のあり方に関する抜本的な検討が必要であろう。

（大野 淳）