

2020  
10/19  
No.398

NIKKEI GLOBAL  
**日経 グローカル**  
創造的地域経営のための専門情報誌

**特集**

**ウィズコロナ時代の課題と対策**  
自治体に求められる日常現場の工夫と対応

グローバル  
インタビュー

長野市長 加藤 久雄氏  
災害をどう乗り越えるか

フォーカス

過疎集落はいま

レポート

介護・高齢化対応度調査から①





過疎集落はいま

4年間で164集落消滅、  
人口減・高齢化で強まる危機

2015年4月から19年4月までの4年間で住民がゼロになって消滅した集落が全国で164あることが、総務省の調査でわかった。消滅集落は調査対象市町村の集落の0.2%程度にとどまるが、近い将来に消滅する可能性がある集落は全体の5%近い3622集落に上る。地方の人口減少・高齢化は急速に進んでおり、今後、集落の消滅が加速する可能性もある。コンパクトシティの観点では行政コストの低下につながる反面、集落消滅は国土の荒廃につながりかねない。現状と各地の取り組みを紹介する。

総務省は19年9～11月に「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」を実施した。同調査は過疎地域と地域振興関連4法（山村振興法、離島振興法など）指定地域の計1045市町村（条件不利地域）が対象で、本誌は調査結果の詳細を情報公開請求して入手し、分析した。

15年の前回調査の対象だった条件不利地域の集落数は7万5398。これから消滅集落（164）と合併・編入など再編で減少した集落（352）を引き、新たに誕生した集落（124）などを足した19年の集

落数は7万5055（今回調査の集落数は7万6710）で、4年間で条件不利地域の集落数は0.5%、343集落減った。

岡山・高梁市では11集落が消滅

条件不利地域の集落数が全国で最も多かったのは岡山県真庭市の850。次いで広島県三次市（847）、同県庄原市（817）が続いた（表2）。また、4年間で消滅した集落の最多は岡山県高梁市の11。2位は広島県三次市（7）、3位は大分市（6）だった（表3）。消滅集落数を都道府県別にみると、

表1 調査対象の市町村数

調査対象市町村の合計	1,045
過疎のみ、他の地域指定なし	127
過疎+他の地域指定	705
振興山村（山村振興法に基づく振興山村を有する市町村）	582
離島（離島振興法に基づく対策実施地域を有する市町村）	77
半島（半島振興法に基づく対策実施地域を有する市町村）	149
特別豪雪（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市町村）	173
他の地域指定のみ	213
振興山村	147
離島	34
半島	45
特別豪雪	28

（注）1つの市町村が振興山村、離島、半島、特別豪雪の複数に当てはまる場合はそれぞれに重複計上している  
出所：総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現況調査報告書」

表2 条件不利地域の集落数

順位	市町村名（都道府県）	集落数
1	真庭市（岡山県）	850
2	三次市（広島県）	847
3	庄原市（広島県）	817
4	長岡市（新潟県）	769
5	高梁市（岡山県）	742
6	上越市（新潟県）	726
7	佐渡市（新潟県）	640
8	浜田市（島根県）	599
9	横手市（秋田県）	593
10	大仙市（秋田県）	568
	全国計	76,710

（注）2019年4月1日時点。対象は過疎地域と地域振興関連4法指定地域の合計1045市町村。

出所：表2、3とも総務省に情報公開請求して入手した「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」のデータを元に本誌作成

表3 4年間で消滅した集落数

順位	市町村名（都道府県）	集落数
1	高梁市（岡山県）	11
2	三次市（広島県）	7
3	大分市（大分県）	6
4	神山町（徳島県）	5
4	岩国市（山口県）	5
6	真庭市（岡山県）	4
6	上越市（新潟県）	4
6	輪島市（石川県）	4
9	玖珠町（大分県）	3
9	美馬市（徳島県）	3
9	美祿市（山口県）	3
9	南砺市（富山県）	3
9	由利本荘市（秋田県）	3
	全国計	164

（注）2015年4月1日～19年4月1日の4年間に人口がゼロになった集落

最多は岡山県の20で、新潟県と大分県がともに14で続いた。傾向としては、中国・四国地方に消滅集落や条件不利地域が多い。岡山県中山間・地域振興課の担当者は「中国地方は東北などに比べて急峻な地形が少なく、山間部でも住めるところには昔から人が住んでいる。県内では真庭市や高梁市など特に西部に小規模な集落が多い」と話す。

過疎地域の集落についてみると、1集落あたりの平均人口は前回調査の177.3人から163.8に減少した。一方、住民の半数以上が65歳以上である集落の割合は前回の22.1%から32.2%へと10.1ポイント上昇した。この割合が地域別で最も高いのは四国の42.9%で、中国の41.0%が続いた。この2地域のみが40%を超えている。

また、国勢調査によると、10年から15年の5年間で三大都市圏の人口が0.6%増えたのに対し、それ以外の地方圏は2.1%減だった。過疎地域に限ると8.1%減と減少幅はさらに大きくなる。集落の減少率が人口減少に比べて小幅なのは、規模の小さい集落が増えていることを意味する。高齢化の加速と相まって集落の担い手が減っているわけで、この間、集落支援員や地域おこし協力隊などサポート人材が活動する集落は28.1%から34.8%に拡大した。総務省過疎対策室の梶元伸室長は「消滅集落の割合は前回調査とほぼ同じで、消滅ペースが加速しているとは言えない。集落が小規模化する中、サポート人材効果で消滅集落の増加はある程度食い止められているのではないかとみている。

とはいえ、今後も過疎地域の高齢化と人口減少は加速し、集落を取り巻く環境は厳しさを増す。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、過疎地域の人口減少率は今後も拡大し続け、2035～40年の減少率は10.5減と2桁のマイナスになる。実際、今回の調査で「10年以内に消滅」と予測される集落は条件不利地域全体で505（0.7%）、「いずれ消滅」は3117（4.1%）で、合わせて3622集落（4.8%）に上っている。

三次市、集落支援員を活用し移住者増

住民による自助努力では限界があり、集落の機

能を維持するには、国や自治体の支援が重要になる。総務省の支援策の一つが「集落支援員」だ。地域の実情に詳しく集落対策に一定の知見を持つ人材が自治体から委嘱を受け、集落の巡回・状況把握などを行う制度で、総務省は集落支援員1人あたり専任で年395万円、自治会長などとの兼任で40万円を上限に特別交付税措置する。

この制度を積極的に活用しているのが、条件不利地域の集落数と消滅集落数がいずれも全国2位の三次市だ。全19地区（住民自治組織）のうち、現在12地区に集落支援員を配置している。主な役割は空き家を把握し、持ち主と交渉して登録するとともに、空き家に移住してきた人のサポート。市地域振興課の担当者は「集落支援員の配置後は年間の空き家登録数が2倍の約60件に増えた。移住者の増加にもつながっている」とする。

消滅集落数が都道府県で最多の岡山県は独自の支援策「おかやま元気！集落」事業を展開している。市町村の申請により集落を登録し、重点的に支援する制度だ。ハード施設への助成もあるが、より重視するのは専門人材による助言などソフトの支援だ。現在、登録集落は65。このうち、条件不利地域集落数が全国1位の真庭市は11集落、消滅集落1位の高梁市は6集落が登録されている。

登録集落の一つ、真庭市上田地域でまちおこし活動に取り組む和田ひろみさんは同事業を高く評価する。6年前に同地域の普門寺に嫁ぎ、寺や隣接する旧上田小学校を拠点に、小学生を対象とした修行体験や、竹細工などを地域の達人が指南する体験教室など様々なまちおこし活動を実施してきた。折に触れて相談したのが、「おかやま元気！集落」事業を県から受託している岡山県中山間地域協働支援センターだ。他地区との交流のマッチングや高校生ボランティアの紹介、外国人留学生との交流会の開催などで同センターは親身になって相談に乗ってくれたという。和田さんは同センターを「家族とまでは言わないが、親戚のような身近な存在」と語る。

集落対策でもう一つ重要なのが、集落同士の連携だ。総務省は支援策として「集落ネットワーク

「圏形成支援事業」を展開している。小規模化・高齢化で集落機能が低下し、個々の集落では課題解決が困難な地域で、基幹となる集落を中心に複数の集落をネットワーク化して活性化プランを作り、財政面を含めて支援する制度だ。住民の「暮らし」の支援と「なりわい」の創出が目的の2本柱。25ページで紹介する奈良県川上村は、住民の生活支援を事業化して、村内で雇用を生むなどで、この2つの目的を実現している。

総務省の過疎問題懇談会は4月、現行過疎法が来年3月に期限を迎えるため、新たな過疎対策の方向性を示す提言を発表した。求められる過疎対策の理念を「過疎地域の持続的発展」とした。懇談会座長の宮口侗<sup>としみち</sup>早稲田大学名誉教授は「過疎地域には食料・水の供給、独自の伝統文化、豊かな自然など都市にはない価値がある。人口は減っても、そこに新しい力を持つ人が加わり、地域資源をさらに活用して、都市にない価値を蓄積していくことができれば、日本は過疎地域と都市の共生によってさらに発展していくことができる。そのためにも人材の育成は決定的に重要だ」と話す。

**徳島県美馬市  
山間地で移動スーパー、市の補助で実現**

徳島県美馬市の木屋平地区で8月、移動スーパー「とくし丸」が営業を始めた。軽トラックに食品や日用品を積み、週2回、地区の集落を回る。同地区の今年4月1日時点の人口は553人、65歳以上の人口の割合である高齢化率は64.6%で、11年と比べ人口は37.1%減り、高齢化率は13.0ポイント上昇した。一方、最寄りのスーパーまで30km以上あり、車で1時間かかる。バスの本数は少なく、「買い物弱者」への対応が課題になっていた。そこで市は、とくし丸の軽トラ購入・改造費の半分（上限100万円）のほか、1営業日につき6250円を補助し、移動スーパーを誘致した。

木森康夫さん（82）は自分で車を運転し、夫婦で毎週1回、往復2時間かけて徳島市内のスーパーに買い物に出かけていた。今は毎週、とくし丸



山間の集落や家々をきめ細かく回って商品を販売する移動スーパー（美馬市木屋平地区）

を利用する。「いつまで運転できるかわからない。今から移動スーパーを利用する習慣を付けておきたい」と話す。

**宅配と違い「自分の目で確かめて買える」**

一人暮らしの佐古安子さん（80）は、以前は生協のチラシを見て、市街地に住む息子夫婦に買い物を頼み、自宅まで届けてもらっていた。とくし丸は「商品を自分の目で確かめて買える。欲しいものが品切れでも、次に持ってきてくれるのでとても満足している」と話す。

とくし丸は12年に徳島県で創業した。販売パートナーと呼ぶ個人事業主が提携スーパーで生鮮品から総菜、菓子、生活雑貨まで約400種類、約1200個の商品を軽トラに積み込み、移動販売する。営業時間は午前10時～午後5時の7時間。商店の閉鎖や公共交通の廃止で日常の買い物が困難な人は増えているとみられる。こうした中でとくし丸は順調に成長。現在、沖縄県を除く46都道府県で事業を展開している。

だが、木屋平地区ではこの事業モデルが成立しない。同地区への移動に往復2時間かかるからだ。とくし丸の新宮歩社長は「営業時間7時間のうち2時間を移動に取られるのは痛い」と話す。2時間分の機会損失を6250円として市が補填することで事業が可能になった。新宮社長は「官と民の連携で木屋平地区の（買い物難民解消という）課題を解決できた」と話す。

とくし丸は住民の見守りもする。車両の周囲で

は自然に住民同士の会話も生まれる。美馬市の藤田元治市長は「住民が住み慣れた地域で安心して暮らせるだけでなく、『買い物』による交流を通して地域コミュニティの維持や高齢者のフレイル（虚弱）防止につながる」とコメントしている。

**新潟県  
県と市町村、住民でサポートチーム編成**

新潟県十日町市の六箇地区で9月27日、特産のソバを味わうイベントが開かれた。訪れた人は地区内外から220人。同様の催しは過去にも開かれていたが、担い手不足などを理由にここ7、8年ほどは開かれていなかった。今回、県の主導で内容をリニューアルし、復活させた。

新潟県は集落活動の担い手不足に悩む地区を支援する「地域づくりサポートチーム」事業を19年度から始めた。県内12の地域振興局で1つずつ対象地区を選び、住民代表と県・市町村の職員、外部の専門家チームを編成。3年間で地域の課題解決とビジョンの実現を目指す。

六箇地区は19年4月末時点の人口が472人で、10年間で約25%減少。高齢化率は31.5%から44.7%へ上昇し、人口減少と高齢化が加速していた。冒頭の事例は特産を活用するイベントを刷新、復活して住民同士、他地区との交流を促進する狙いだ。このほか、8月に初の「女子会」を開催。地元で栽培されているハスの花や実を使った特産品を女性ならではの感性で開発する検討を始めた。

最終年度の21年度は引き続きソバなど地域資源を活用するイベントを開き、クラウドファンディ



ソバ畑に設置したビニールハウスでソバを味わう参加者

ングを利用する活動資金の調達も予定。県は22年度以降の住民の主体的な取り組みに道筋をつけた考えだ。

**奈良県川上村  
村唯一の給油所、公設民営で廃業回避**

奈良県川上村は人口約1300人。特に15の大字からなる東部地区は高齢化率が67.6%と高い。集落の維持が懸念される中、住民代表や村、商工会、企業などが16年に一般社団法人かわかみらいふを設立。総務省の「集落ネットワーク圏形成支援事業」を活用し、村唯一のガソリンスタンド（給油所）の経営や商品の宅配など住民の暮らしを支える事業を進め、新たな雇用も生んでいる。



かわかみらいふが経営を引き継いだ村唯一のガソリンスタンド

村の給油所は車が入れない傾斜地の住宅でも、重い灯油を玄関まで届けてくれた。だが後継者がなく16年に廃業を表明。危機感を持った地元は住民や石油販売の業界団体などからなる協議会を設置し、対応を検討。「公設民営」方式で、かわかみらいふが17年4月から経営を引き継いだ。

かわかみらいふは、ほとんど使われていなかった地区のふれあいセンターに事務所を構え、生協の宅配や地元スーパーの移動販売を16年10月に開始。このほど事務所隣の空き店舗を、移動スーパーや宅配事業の荷さばき場として整備した。

従業員は現在25人。そのうち15人がU・Iターン者だ。ふれあいセンターではカラオケサークルの活動や卓球教室が開かれるなど、同施設が地区の交流拠点に生まれ変わる効果も生まれた。

（地方部次長 森 晋也）