

# 平成22年度 地域の未来図作成支援事業

## 「限界集落の維持・存続 に向けた取組」調査研究報告書

徳島県立総合大学校 とくしま政策研究センター  
徳島県南部総合県民局 南部地域協働センター



「写真 ロープウェイから見た那賀町鷺敷地区（中央は那賀川）」

# 第 1 部 「平成 2 2 年度調査の概要」

## I 背景及び目的

### 1 背景

限界集落とは、過疎化や高齢化の進行などにより、人口の 5 0 パーセント以上が 6 5 歳以上の高齢者となった地域を指す言葉で、中山間地域や漁村・離島などを中心に、全国的に増加傾向にある。

これらの地域では、集落の自治や冠婚葬祭、地域の道路の補修などの社会的共同生活の維持が困難となっており、集落の維持・存続に向けた取組が喫緊の課題となっている。

### 2 目的

南部総合県民局の圏域内をモデルとして、プロジェクトチーム（阿南市・那賀町・牟岐町・美波町・海陽町・南部総合県民局・地方主権推進課・県立総合大学校）において、限界集落の現状把握や課題提起、今後の集落維持に向けた施策提言を行うことを目的として、平成 2 1 年度より調査研究を進めており、昨年の地区長等へのアンケートに続く、本年度は、2 年目の調査研究である。

## II 平成 2 2 年度の主な取組

### 1 「高齢化の進む農山漁村集落の維持・存続に関する住民アンケート調査」

（別添 1 「高齢化の進む農山漁村集落の維持・存続に関する調査業務 概要版」参照）

#### （1）調査実施概要及び目的

南部総合県民局管内の農山漁村集落では、急速な過疎化と高齢化により、地域の活力が失われようとしている。

このような状況の中、南部地域の市町と県民局で構成する南部地域協働センターが中心となって、国の「緊急雇用創出事業」を活用し、過疎化と高齢化の進む 4 町（那賀町、牟岐町、美波町、海陽町）の全世帯を対象としたアンケート調査を、「農山漁村集落の維持・存続」にかかる問題点を浮き彫りにし、今後の限界集落をはじめとする過疎対策・施策の基礎資料とすることを目的として実施した。

#### （2）調査対象

過疎 4 町の全世帯（13,346 世帯（平成 2 2 年国勢調査速報値））

#### （3）調査時期

平成 2 2 年 9 月から平成 2 3 年 3 月

#### （4）調査項目

世帯状況、日常生活の買い物手段、通院手段、移住交流の状況、生活環境の満足度等

## (5) 調査方法・調査票

住民へのヒアリング方式によるアンケート調査及び対象地区各町の首長へのインタビュー（別添2「住民アンケート調査」の調査票参照）

## (6) 調査票の回収状況

4町全体で8,392世帯（聞き取り7,177世帯、封筒回収1,215世帯）から回収し、平成22（2010）年国勢調査の世帯数（速報値）を全体数と考えると、62.9%の世帯から回答を得た。

回収率は、那賀町が73.5%でもっとも高く、以下、海陽町、美波町、牟岐町の順となった。（表1参照）

【表1 調査票の回収状況（町別）】

区 分	H22年国勢 調査世帯数	回収状況	回収率
那賀町	3,720	2,733	73.5%
牟岐町	2,059	1,040	50.5%
美波町	3,097	1,694	54.7%
海陽町	4,470	2,868	64.2%
住所不明	—	57	—
合 計	13,346	8,392	62.9%

## (7) 「地区中心からの距離」による区分

### ① 限界集落の判定

今回の調査の目的が、「高齢化の進む農山村集落の維持・存続に関する調査」であることから、各町毎の区分に加えて、限界集落か否かによる区分を行い分析することが望ましいが、①「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査（H22年11月：実施主体 総務省、国土交通省）」がとりまとめ途中であることや、②「全世帯からの回収」が行えなかったことなどから、限界集落か否かの判定を集落ごとにするのが困難であった。

## ② 10分圏内と10分圏外

そこで、「限界集落の維持・存続が困難な状況」と「買い物や通院などの生活活動」が困難であることが類似している状況であると考え、地区中心から各集落までの自家用車による移動時間が、10分以内か否かの指標による地区区分を行った。

その結果、全体では、10分圏外の集落数の割合が26%、想定世帯数の割合が16%となっている。特に、那賀町の割合が高く、10分圏外の集落数が30%、想定世帯数が24%となっている。(表2参照)

【表2 地区中心から10分圏内・圏外の集落数・世帯数とその割合】 \*1

区 分		集 落 数		想 定 世 帯 数 *2	
		数	割 合	数	割 合
那賀町	10分圏内	116	70.3%	2,838	76.3%
	10分圏外	49	29.7%	882	23.7%
牟岐町	10分圏内	25	86.2%	1,927	93.6%
	10分圏外	4	13.8%	132	6.4%
美波町	10分圏内	24	82.8%	2,564	82.8%
	10分圏外	5	17.2%	533	17.2%
海陽町	10分圏内	31	72.1%	3,891	87.0%
	10分圏外	12	27.9%	579	13.0%
合 計	10分圏内	196	73.7%	11,220	84.1%
	10分圏外	70	26.3%	2,126	15.9%

\*1 自家用車で10分以内で地区中心へ到達できるかどうかで圏内・圏外に区分。

\*2 想定世帯数とは、平成22年国勢調査(速報値)の町別世帯数を、平成22年住民基本台帳における集落の世帯数で割り振った数。

## (8) 調査結果の概要

### ① 世帯構成人数

世帯人数が2人、1人の順に多く、合わせると全体の63%に達している。核家族化の進行とともに、単身世帯の増加がうかがわれる。

地区中心から自家用車で10分圏外（以降「10分圏外」という）における高齢者（65歳以上）の割合は48%で、全体の40%を大きく上回っており、限界集落の定義である50%とほぼ同じ水準となっている。

### ② 自家用車及びバイクの保有状況

自家用車及びバイクの保有台数は、全世帯では2台が29%でもっとも多く、次いで1台が25%、0台が18%となっている。

特に、高齢者のみの世帯では、0台が最も高く39%となっており、自家用車等を保有しない世帯の8割が、高齢者のみの世帯である。

### ③ 収入源

収入源としては、「年金」が44%と最も多く、次いで「会社員・公務員等」が22%、「臨時・パート等」が9%の順になっている。

### ④ 日常の買い物の購入場所

町内（集落内を除く）で購入する割合が67%と最も高く、集落内の13%を含めると、80%が（集落を含む）町内で購入している。特に海陽町ではその割合が高く97%に達している。

他市町村での購入については全体では16%であるが、那賀町（27%）と美波町（24%）で2割を超えている。

移動販売の利用は全体では11%であるが、那賀町では18%と高くなっている。

また、10分圏外では、全体で25%と利用率が高くなっている。

### ⑤ 宅配・配食サービス

宅配サービスの利用は20%で、町別では那賀町が24%で最も多く、生協の利用がほぼ全数を占める。また、配食サービスは1%とほとんど利用されていない。

### ⑥ 通院者及び通院先

定期的な通院者のいる世帯が全体の73%となっており、特に10分圏外では79%に達している。

通院先は阿南市を含む県南地域が89%を占め、そのうち4分の1が自分の住む町外（阿南市を含む）へ通院している。

### ⑦ 通院手段

通院手段については、自家用車によるものが62%（自己運転43%、他者運転19%）であり、路線バスの利用は5%となっている。

## (8) 満足度調査

現在の生活の満足度では、全体としては、「雇用」及び「地場産業」についての満足度が低い。

10年前と比較してどう思うかの問いに対しては、「福祉」、「自主防災」が良くなったとする回答が比較的多くなっている。

将来に対する不安については、全体的に不安との回答が多く、その中でも、「雇用」及び「地場産業」に対する不安が多い。

年齢層別では、高齢者ほど満足度が高く、若い層の満足度は相対的に低い。

## (9) 自由意見

困っている事や地域の問題点への自由意見では、道路や公共交通などの「生活環境に関する意見」が20%で最も多く、次いで地域内交流の希薄化や後継者不足など「高齢化に関する意見」が12%と多かった。

続いて、病院・医師不足などの「医療に関する意見」が10%、仕事がないなどの「雇用」が8%、シカ、サル、イノシシなどの鳥獣による農作物、生活等への被害などの「鳥獣被害」が7%と続いている。

## 2 対象地区4町の首長インタビュー

対象4町の町長に対し、「住民アンケート調査」の速報値を示した上でインタビューを行い、地域の課題や問題解決についての政策等について聞き取り調査を行った。

以下は、その一部である。

### (1) 那賀町 坂口博文町長（平成23年2月）

- ① 医療・福祉
  - ・医師不足が深刻。
  - ・緊急医療では、救急車・救命救急士の確保を進める予定だが多額の費用が必要。
- ② 生活環境・施設利用
  - ・旧鷺敷町では、住宅不足が深刻。
  - ・山間部の集落の高齢化のため、集水池の管理ができず飲料水確保が困難になっている。 → 「集落支援制度」が必要
- ③ 教育・子育て
  - ・保育料の引き下げ等を行っている。
  - ・雇用の場の創出が必要
- ④ 雇用・地場産業
  - ・「県内トップの林業の町」を目指す → 林業指導者や技術者育成が重要
- ⑤ 地域内交流・自主防災
  - ・月一の集会などの交流の機会がなくなっている。

- ⑥ その他
  - ・移動販売は、農協へ協力依頼を行っている。
  - ・「もんでこい丹生谷」運営協議会事業への支援

## (2) 牟岐町 大神憲章町長（平成23年2月）

- ① 医療・福祉
  - ・海部病院があり比較的いい環境。
  - ・平成23年10月から産科医の24時間診療体制が確保される。
- ② 生活環境・施設利用
  - ・面積が狭く駅・病院・商業施設の集積もあり、生活しやすい。
  - ・地価が高く、新規事業者が参入しにくい。
- ③ 教育・子育て
  - ・平成23年度に河内・牟岐小学校と牟岐中学が、津波の影響が比較的少ない場所で耐震化された校舎に集まり義務教育を1箇所のできるようになる。
  - ・義務教育以降の教育のあり方や、保育所の合併等の検討が課題。
- ④ 雇用・地場産業
  - ・漁業を中心に栄えてきたが、魚が枯渇している。
  - ・2つに集約された漁協が共同で地場産業の活性化に取り組んでほしい。
  - ・移住支援策については今後の検討課題だと考えている。
- ⑤ 地域内交流・自主防災
  - ・地域住民の交流が希薄になっている。
  - ・防災対策は継続が重要で、漁協と協力していきたい。
- ⑥ その他
  - ・海部郡3町連携の「南阿波よくばり体験」を実施し修学旅行等に利用されている。
  - ・観光事業としてスキューバダイビングを行っている。
  - ・合併をしなかったメリットもデメリットもある。
  - ・高齢化が大きな課題である。

## (3) 美波町 影治 信良町長（平成23年2月）

- ① 医療・福祉
  - ・町内の2病院1診療所の維持や運営の効率化、医師数の確保が課題。
- ② 生活環境・施設利用
  - ・日和佐道路の全線開通等を契機に、住みやすい町の環境整備が必要。
  - ・高齢者の日常の移動手段の確保が課題。
- ③ 教育・子育て
  - ・日和佐高校の閉校で、町外高校への通学の負担軽減が課題。
- ④ 雇用・地場産業
  - ・企業誘致は難しいので、阿南市や徳島市を通勤圏とする定住者を増やしたい。
  - ・第1次産業の漁業・農業・林業が主要産業。
  - ・漁業は、クエの養殖やスジアオノリの養殖など「育てる漁業」にも力を入れたい。

- ⑤ 地域内交流・自主防災
  - ・日和佐地区に1つ、由岐地区に6つの漁業組合があり、漁村集落としての地域交流はある。
  - ・日和佐高校跡へのヘリポート整備など、南海地震対策は今後も十分行い、「安全に生活できる町」として定住に繋げたい。
- ⑥ その他
  - ・「かめかまぼこ」や「日和佐青のり」等の特産品の製造・販売に取り組んでいる。

#### **(4) 海陽町 五軒家 憲次町長（平成23年2月）**

- ① 医療・福祉
  - ・広大な面積があり、全域カバーの医療体制は難しい。
- ② 生活環境・施設利用
  - ・高速道路は、費用対効果の議論の前にまずは整備してもらいたい。
- ③ 教育・子育て
  - ・平成23年4月に、海南・海部の2中学が統合され「海陽中学」に、浅川・川上・海南の3小学校が統合され「(新)海南小学校」になる。不便になるが、生徒数の減少があり、やむを得ない。
- ④ 雇用・地場産業
  - ・海陽町の特徴である「1次産業」を振興して、新たな雇用の創出につなげたい。
  - ・「四国一の究極の清流・海部川の水」を中心に、観光・農業・産業を結びつけ、地域ブランドの創出ができないかと考えている。
  - ・『海陽町元気になる「和」条例』を制定し、農林水産物の生産から消費まで多面的に支援する体制を整えている。
- ⑤ 地域内交流・自主防災
  - ・町の面積が広いことや合併により、地域交流が十分でなくなっている。
  - ・地震対策は、しっかりやっていくしかない。
- ⑥ その他
  - ・水のおいしさを広くPRしてブランド化したい。



### 3 分析検討会議等の開催

平成22年度の「限界集落の維持・存続に向けた取り組み」の調査研究においては、南部地域協働支援センターが実施した前述の「高齢化の進む農山漁村集落の維持・存続に関する住民アンケート調査」を基本資料に、プロジェクトチーム（阿南市・那賀町・牟岐町・美波町・海陽町・南部総合県民局・県立総合大学校等）のメンバーに、調査の外部有識者であった、徳島大学の近藤光男教授、四国大学の近藤明子助教を加えた「分析検討会議」を平成23年2月15日と2月28日に開催した。

この会議において、徳島大学の近藤光男教授は、「今回の調査は、南部4町の全戸を対象とした調査であり、回収率も62%を越えた点で、非常に貴重な資料となった。」と今回の調査を評した。(写真)

また、これとは別に、委託業者から県立総合大学校担当者に対する説明会を2月17日に開催した。



「写真 第2回分析検討会議（平成23年2月28日 南部総合県民局<阿南>）」

## 第2部 「とくしま政策研究センターによる分析及び提言」

### Ⅲ 南部圏域の人口の動きについて

ここでは、南部圏域の人口の動きを、平成22（2010）年の国勢調査と、過去のシンクタンクの人口予想を比較することによって、限界集落の維持・存続の基本となる今後の南部圏域の人口の動きを考えることとする。

#### 1 平成22年国勢調査の結果

平成22（2010）年の「国勢調査速報値」によると、南部圏域の阿南市を除く、那賀・牟岐・美波・海陽の4町の人口は、合計32,364人で、5年前と比較すると12.2%、3,955人の減少となった。

これは、徳島県全体が、約3.0%の減少であったのに比べ、4倍以上の非常に高い減少率となっている。

【表3 徳島県と南部圏域の人口増減】

市町村	2010年 国勢調査 (人)	2005年 国勢調査 (組替)(人)	5年間の 増減数	増減率
	人	人	人	%
徳島県計	785,873	809,950	△ 24,077	△ 2.97
阿南市	76,094	78,002	△ 1,908	△ 2.45
那賀町	9,322	10,695	△ 1,373	△ 12.84
牟岐町	4,827	5,391	△ 564	△ 10.46
美波町	7,765	8,726	△ 961	△ 11.01
海陽町	10,450	11,507	△ 1,057	△ 9.19
4町計	32,364	36,319	△ 3,955	△ 12.22

#### 2 今後の南部圏域の人口予想

平成22（2010）年の国勢調査の速報値における南部圏域4町の人口を、平成17（2005）年の国勢調査をふまえた、平成18年の「財団法人とくしま地域政策研究所（TPI）」による推計及び平成20年の「国立社会保障・人口問題研究所（社人研）」による推計と比較すると、現実の人口は、4町ともに2つのシンクタンクの推計をやや上回るペースで減少している。

このため、今後、この傾向が継続すると、現在、32,364人である南部圏域4町の人口は、10年後には2万8千人を下回り、20年後の2030年には、2万3千人を割り込むと予想される。（表4 参照）

【表4 国勢調査結果とシンクタンクの南部圏域の人口推計】

区分	国 勢 調 査			国立社会保障・人口問題研究所 の推計人口 *1			TPIの推計 人口 *2
	2000年	2005年	2010年	2010年	2020年	2030年	2010年
那賀町	11,893	10,695	9,322	9,615	7,621	5,840	9,511
牟岐町	5,755	5,391	4,827	5,000	4,146	3,341	4,996
美波町	9,307	8,726	7,765	8,127	6,826	5,588	8,096
海陽町	12,104	11,507	10,450	10,809	9,247	7,729	10,817
計	39,059	36,319	32,364	33,551	27,840	22,498	33,420

\*1= 社人研（国立社会保障・人口問題研究所）の推計人口

\*2 = TP I（財団法人 とくしま地域政策研究所）の推計人口



「写真 大浜海岸（美波町）」

#### IV 今後の取組に向けた提言

平成22年の国勢調査により、人口の減少率が拡大傾向にあり、減少数においても、平成12年国勢調査から平成17年国勢調査にかけての減少数を上回っており、この趨勢に歯止めを掛けるのは、全国的な人口減少や高齢化の状況を見ても、非常に困難な状況になりつつあることは否定できない。

こうした状況を踏まえた上で、今後は、人口の減少を適時的確に捉え、その規模や住民ニーズに応じた施策を、官民が協働で展開していく必要がある。

今回のアンケート調査で浮き彫りとなった「限界集落の維持・存続」に向けた、個別の課題への解決策・提言については、平成23年度に調査研究を継続して、総まとめの報告書作成やシンポジウム開催が予定されていることから、そちらの取り組みに譲ることとし、今回は「限界集落の維持・存続」に向けた政策提言を、何点かして終わりたい。

##### 1 「提言1 過疎町内におけるコンパクトシティ」

###### ① 10分圏内と10分圏外の違い

「高齢化の進む農山漁村集落の維持・存続に関する住民アンケート調査」を見てみるとおり、同じ県内過疎地域においても、地区中心から自動車で10分圏内とその外側では、高齢化率や交通手段などに大きな差がある。

10分圏外の高齢化率が48%なのに対して、10分圏内では40%と限界集落化に一定の歯止めがかかっているとも言える。現実には、過疎化が進む地域の現状を見ても、学校や行政施設を中心にして、商店や事業者、住宅などの集積が見られるケースが非常に多い。

###### ② 地域の中核地域の維持

このことにより、広大な面積をもつ過疎の町では、いくつかの中核地域に行政施設や町営住宅等を集約させることで、一定人数の集落エリアと行政サービスを確保する「過疎町内におけるコンパクトシティ」のような場所を充実させることが必要となる。

行政投資や地域おこし事業などで、行政が意図的に、地域の中核地域の維持をサポートする施策が必要ではないかと考える。

「小さくても生活に必要な最低限のサービスとコミュニティが確保」され、高齢者や子供が安心して住めるエリアを作っていくことが必要なのである。この際に注意すべきは、既存の「高齢者の旧住宅」を即廃墟にするのではなく、希望者には月に1回～数回は帰宅できる仕組みを残すことにより、集約化に抵抗感をなくすことが大切である。

## 2 「提言2 自治体連携のすすめ」

### ① 市町村人口維持に必要な人口規模

平成22（2010）年の国勢調査の結果による2005年から2010年までの5年間の人口増減率を、徳島県内と四国全体で市町村の規模別に見てみると、人口1万人未満の自治体の人口減少率が徳島県内では8.9～10%、四国全体では9.2～9.4%であるのに対して、人口1万人以上の自治体の人口減少率は、徳島県内で4.9%以下、四国全体では5.7%以下にとどまっており、人口規模が1万人以上の自治体と1万人未満の自治体との間で、人口減少率に大きな差がある。（表5 参照）

このことから、「一般的には市町村の人口を維持するためには、一定規模（1万人程度？）の人口が必要である」という仮設が成り立つのではないかと考えられる。

ところが、南部圏域の4町のうち3町は1万人未満であり、残る那賀町も広大な面積をもっている。

【表5 人口規模別増減率（2005年～2010年 国勢調査による）】

人口数（人）	四 国 4 県		徳 島 県	
	市町村数	平均増減率（%）	市町村数	平均増減率（%）
1～4,999	18	- 9.2	3	- 8.9
5,000～9,999	13	- 9.4	4	- 11.3
10,000～14,999	8	- 5.7	4	- 4.9
15,000～19,999	11	- 5.3	2	- 1.4
20,000～29,999	13	- 4.5	3	- 4.1
30,000～39,999	11	- 3.3	3	- 2.6
40,000～49,999	5	- 4.7	2	- 3.7
50,000～99,999	8	- 3.7	2	- 2.5
100,000～199,999	4	- 1.9	0	0.0
200,000～	4	- 0.9	1	- 1.1
合計	95	- 5.8	24	- 5.3

### ② 自治体連携

そこで、これらの人口規模を確保するため、住民サービスのある部分では市町村の枠内で行いながら、医療や交通など、もっと広域的な取り組みが必要な部分では、市町村の枠にとらわれない、「自治体連携」のような広域的な目が育つ仕組みが必要なのではないかと考える。平成23年3月に、阿南市と那賀町、美波町の3市町が協定を締結した「県南定住自立圏」は、具体的な取り組み例である。

### 3 「提言3 めざせ、グローカル化」

#### ① 世界・日本レベルの視点と地域に根ざした行動力

3つ目には、「世界や日本レベルの視点に立って考え、地域的に根ざして行動する」といったスタンスで、地域の政策や事業を、官民協働で進めることが必要となっている。

例えば、上勝町や「にし阿波観光圏」のような県内の成功例を見ると、必ず「先を見据え、国や県の制度や全国レベルの民間の力を活用する目」をもっているリーダーがいて、地域を動かしている。

#### ② グローカル化

「限界集落の維持・存続」のためには、地域の目の前のローカルな課題を、一つ一つ解決していく、地道な努力が欠かせないのは言うまでもない。しかし、一方で、グローバルな世界的レベル、全国的レベルでの情報活用が、地方でも必要となっている。

たとえば、地方にいてもICTを活用すれば瞬時に世界の情報を得ることができるし、東日本大震災のような遠く離れた場所の出来事が、「物不足」や「価格高騰」、「海外観光客の激減」のように、地域の生活にまで大きく影響するグローバル化の時代なのである。

ローカル化とグローバル化をミックスした「グローカル化」の時代であることは、平成22年1月に実施した「県立総合大学校 本部主催講座」で、本県出身でNHK解説委員長をされている藤澤秀敏氏が指摘されたが、限界集落の問題に取り組むにも、この視点が重要となる。

たとえば、「東日本大震災の被災者を短中期的に受け入れること」は、地域の活性化につながり、被災者に「震災被災の体験談」を、南海地震発生が危惧されている南部地域で語ってもらうことで「活きた防災教育」にもつながる。

さらに、被災地住民と地域住民の交流の中から、新たなコミュニティ誕生のきっかけさえ掴める可能性もあるのではないかと思う。

グローカルな目によって、「限界集落の維持・存続」に向けた新たな取り組みを進めていくことが、今、求められているのである。

平成23年4月

徳島県立総合大学校とくしま政策研究センター

研究員	森本 俊司
主任研究員	中村 順