

# 岐阜県の過疎の状況と対策 ～過疎地域集落実態調査から～



平成25年 2月13日

岐阜県政策研究会

研究員 柴田裕一（市町村課）

このレポートの内容や意見は、担当した岐阜県政策研究会研究員個人として考えられる可能性を示したものであり、必ずしも岐阜県の公式な見解を表すものではありません。

## はじめに～本レポートの主旨～

- 人口減少社会を迎え過疎地域・集落を取り巻く現状はさらに厳しくなる。
- 集落の過疎化は、中山間地域が県民全体の安全・安心な生活を支える重要な公益的機能を有しているため、地域だけの問題ではなく、岐阜県が取り組むべき重要な課題である。
- 平成23年度の発表では高山市集落实態調査の課題等に基づき、持続可能な地域づくりのために必要な政策の方向性を示した。
- その後、岐阜県は平成23年度から24年度にわたり、調査項目を拡充し県内過疎地域の全域を対象とする過疎地域集落实態調査を実施した。
- そこで今回はあらためて把握した集落の現状や課題等に基づき具体的な対策を考察する。

# 発表の流れ

- 1 過疎地域と過疎問題の変遷
- 2 岐阜県の過疎地域の人口動態
- 3 過疎地域集落実態調査にみる集落のすがた
  - (1) 対象集落の概況
  - (2) 日常生活の状況
  - (3) 集落活動の状況
  - (4) 集落の将来について
- 4 集落の課題と対策の提案

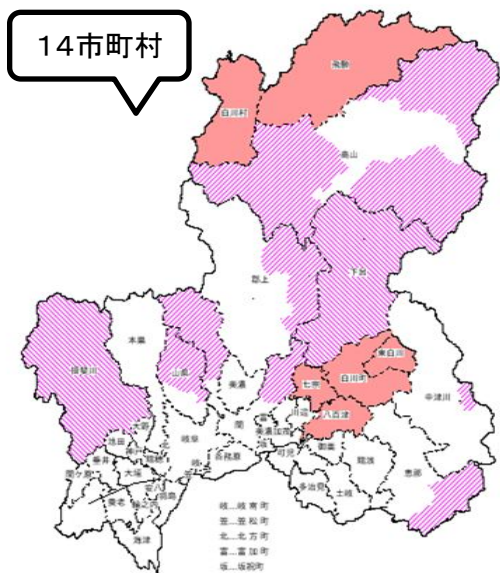
# 1 過疎地域と過疎問題の変遷

# 過疎地域とは

○地域の人口が減少することで、地域で暮らす人の生活水準や生産機能の維持が困難になった地域

○過疎地域は過疎法（「過疎地域自立促進特別措置法」）に定められた人口要件、財政力要件※に該当する地域

【H24現在の過疎地域】



市町村名	過疎法の指定状況	区域
高山市	一部過疎	旧清見村、旧荘川村、旧久々野町、旧朝日村、旧高根村、旧上宝村の区域
関市	一部過疎	旧洞戸村、旧板取村、旧武儀町、旧上之保村の区域
中津川市	一部過疎	旧山口村の区域
恵那市	一部過疎	旧串原村、旧上矢作町の区域
山県市	一部過疎	旧美山町の区域
飛騨市	過疎	全域
郡上市	一部過疎	旧明宝村、旧和良村の区域
下呂市	みなし過疎	全域
揖斐川町	みなし過疎	全域
七宗町	過疎	全域
八百津町	過疎	全域
白川町	過疎	全域
東白川村	過疎	全域
白川村	過疎	全域

※過疎地域自立促進特別措置法に定める過疎地域の要件


(人口要件)

- ①昭35年～平17年(45年間)  
人口減少率 33%以上
- ②昭35年～平17年(45年間)  
人口減少率 28%以上  
かつ  
平17年高齢者比率 29%以上
- ③昭35年～平17年(45年間)  
人口減少率 28%以上  
かつ  
平17年若年者比率 14%以下
- ④昭55年～平17年(25年間)  
人口減少率 17%以上

(財政力要件)

平18年～20年財政力指数 0.56以下  
公営競技収益 20億円以下

# 過疎問題の変遷

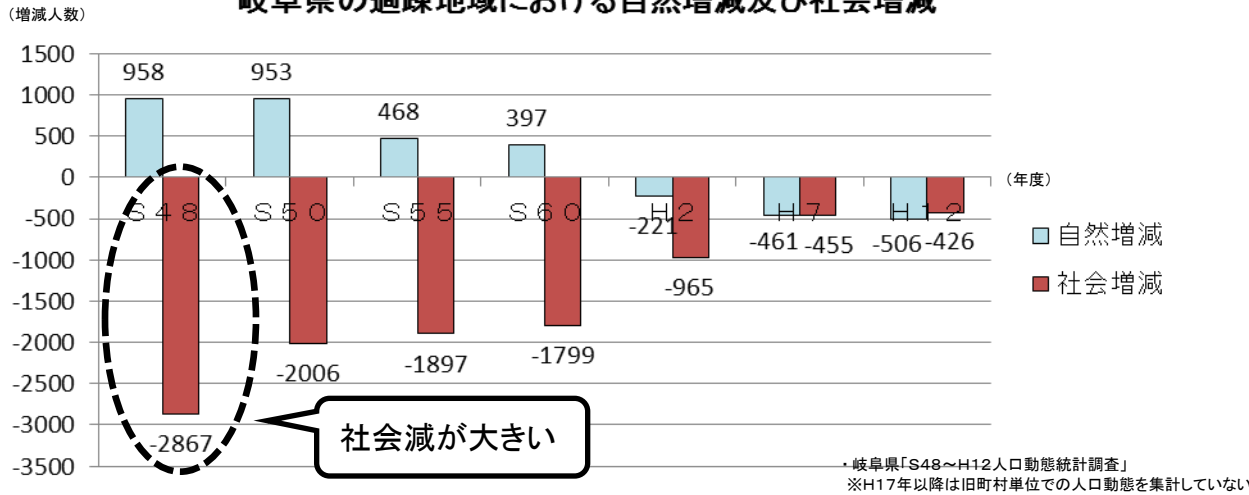
時期	背景等	過疎問題	過疎対策
<p>戦後～ 1954年 ～1957年 1958年 ～1961年</p>  <p>1965年 ～1970年</p> <p>1972年</p> <p>1973年</p> <p>1977年</p> <p>1978年</p> <p>1986年 1987年</p> <p>1991年～</p>	<p>・朝鮮戦争の特需で日本経済の土台が回復。 ・「神武景気」。1955年に戦前の最高水準に回復し、「もはや戦後ではない。」と言われた。 ・「岩戸景気」。1960年に「国民所得倍増計画」発表。太平洋沿岸では産業基盤の整備が進んだが、その他の地域で格差が生じる。 ・1962年に都市の過大化の防止と地域間格差の是正のため全国土の均衡ある発展を目指し、拠点開発方式による「全国総合開発計画」が策定された。 ・「いざなぎ景気」。 ・1969年に大規模プロジェクト方式の「新全国総合開発計画」が策定された。 ・「日本列島改造論」発表。工業の地方分散が飛躍的に進む。 ・第一次オイルショックにより高度経済成長が終焉し安定成長へ移行。 ・「第3次全国総合開発計画」が策定。生活環境重視の定住構想へと転換。 ・「地方の時代」と言われるなど、都市から地方へUターンが増加。 ・「バブル景気」。 ・交流ネットワーク構想による「第4次全国総合開発計画」が策定。 ・「バブル崩壊」。 ・1998年最後の全総である「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー」が閣議決定。 ・2005年に「国土形成計画法」が制定。</p>	<p>・都会からの疎開者、失業者、引揚者等が都会の就職先へ流出。 ・若年層を中心に多くの人口が都市部へ流出。 ・逆に太平洋沿岸の地域では産業と人口の過度なまでの集中をもたらした。 ・農村部では生産と生活機能の低下が問題化。都市部では交通戦争、公害、住宅難が問題化。 ・地方の単純労働力需要の高まり、第二次ベビーブーム等により人口の急減が緩和。 ・Uターン現象。</p> <p>・1985年国勢調査では過去最低の人口減少率となる一方で過疎地域で自然減市町村が約半数となる。 ・1990年代に入ると新しい人口が生み出されず、偏った年齢構成による地域活力の低下が問題化。 ・2000年に入ると「限界集落論」が盛んに取り上げられる。</p>	<p>・1970年、人口の過度の減少防止、地域社会の基盤強化を図り、住民福祉の向上と地域格差を是正するため「過疎地域対策緊急措置法」が施行。</p> <p>・1980年、「過疎地域振興特別措置法」が施行。</p> <p>・1990年、「過疎地域活性化特別措置法」が施行。 ・2000年、地域の自立促進のため「過疎地域自立促進特別措置法」が施行。 ・2010年、同法改正。</p>
<p>人口減少時代の到来とともに従来の開発基調・量的拡大を見直し、地方が自ら魅力的な地方をつくる計画に転換</p>			<p>ソフト事業も過疎債の対象とする等の改正</p>

高度経済成長期

# 1960年代末～1970年代中頃

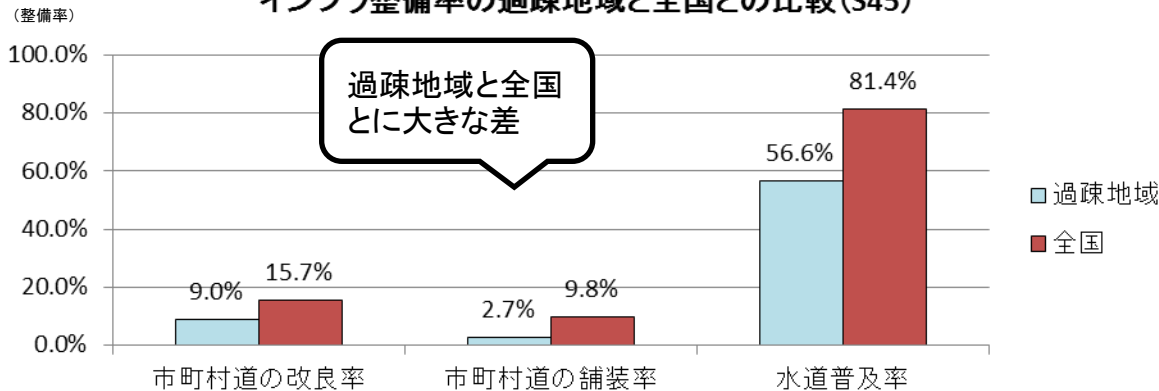
○農村部は「過疎」となり、インフラ等の格差が拡大した。逆に都会への人口流出が激しく都市部は「過密」状態に。

岐阜県の過疎地域における自然増減及び社会増減



社会減が大きい

インフラ整備率の過疎地域と全国との比較(S45)



・総務省「新たな過疎対策の推進に向けて」

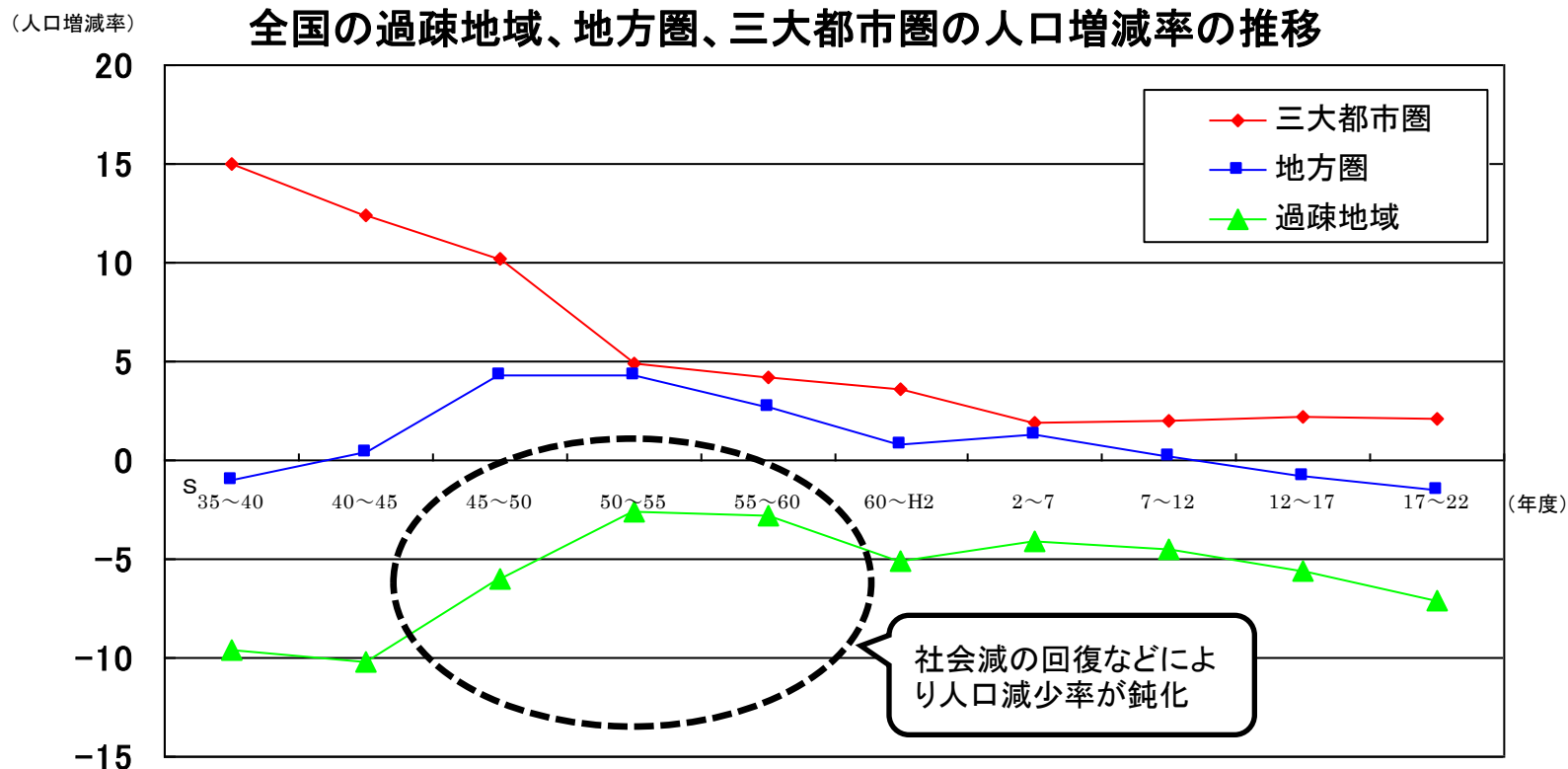
都市の過密を報じる記事



・毎日jPHP 毎日新聞(1962年2月)

1970年代末～1980年代

○地方の単純労働力需要の高まり、団塊世代のUターン、第二次ベビーブームなどにより人口減少率が鈍化した。



・総務省 平成23年度版「過疎対策の現況」

過疎地域の人口減が持ち直し、1985年の国勢調査集計では過去最低の減少率となった。この頃は「地方の時代」と言われた。



## 1980年代後半

- 過疎地域の市町村数における自然減市町村は約半数となる。
- 社会的共同生活の維持が困難な状態におかれている集落「限界集落」が問題となる。

人口自然減過疎地域市町村数および  
その過疎地域市町村数に対する割合

年度	人口自然減市町村の数	人口自然減市町村の過疎地域市町村数に対する割合
昭和45	341	29.5%
50	354	30.6%
55	443	38.3%
56	467	40.4%
57	459	39.2%
58	459	38.6%
59	459	39.2%
60	551	44.6%
61	525	45.4%

昭和60年になると自然減市町村が半数近くなる

総務省 昭和62年度版「過疎対策の現況」

### 【限界集落論】

1980年代末に社会学者大野晃氏により提唱され、集落を年齢構成による量的規定と社会的共同生活の維持いかんという質的規定により、4つの状態に区分し、その限界化は高齢化率の上昇とともに進行し、これが止まらなると集落消滅に至るという形で示したものの。

存続集落 55歳未満が半数以上かつ担い手再生産

准限界集落 55歳未満が半数以上かつ近い将来担い手なし

限界集落 65歳以上が半数以上かつ社会的共同の維持困難

消滅集落 人口・戸数ゼロ

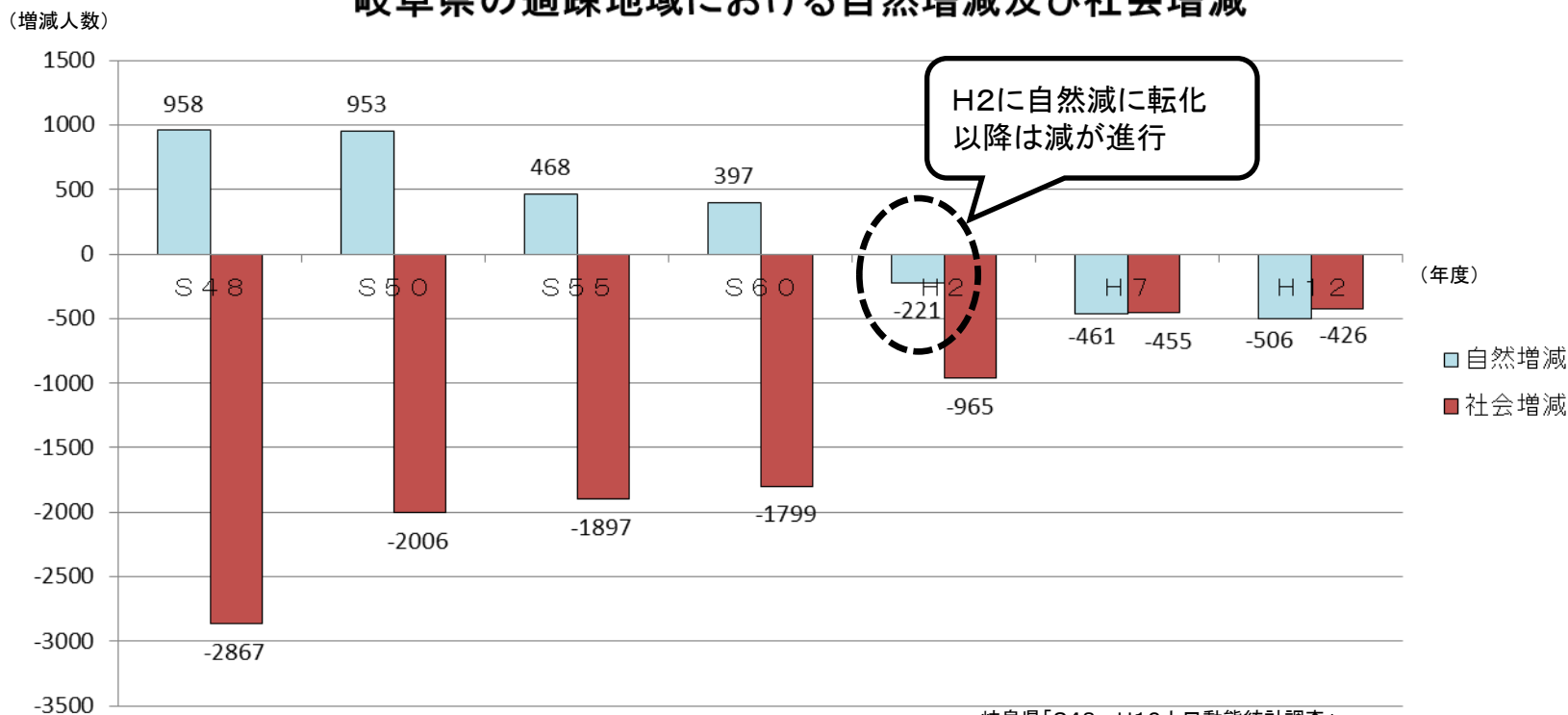
「限界集落の真実」山下祐介著

・「岐阜県過疎地域集落实態調査」において、消滅集落について、過疎地域市町村で可能な限りヒアリングを試みたが、限界集落論が提唱された1980年代から現在までに移転事業や廃鉱等による消滅はあるものの、「高齢化による社会的共同の縮小による消滅」は確認できなかった。

## 1990年代以降

- 平成2年度以降は自然増が自然減に転化している。
- 集落の維持・継承等が困難になる新たな問題が発生。

### 岐阜県の過疎地域における自然増減及び社会増減



・岐阜県「S48～H12人口動態統計調査」  
※H17年以降は旧町村単位での人口動態を集計していない

- ・社会減による過疎に加えて「自然減」が始まるが、地域では若者が出て行った後、残された人口が高齢化し、新しい人口が生み出されなくなったことにより、新たなかたちの過疎が生じることとなった。
- ・偏った年齢構成による地域活力の低下により、集落の維持・継承が出来なくなるなどの新たな問題が生じ始めた。

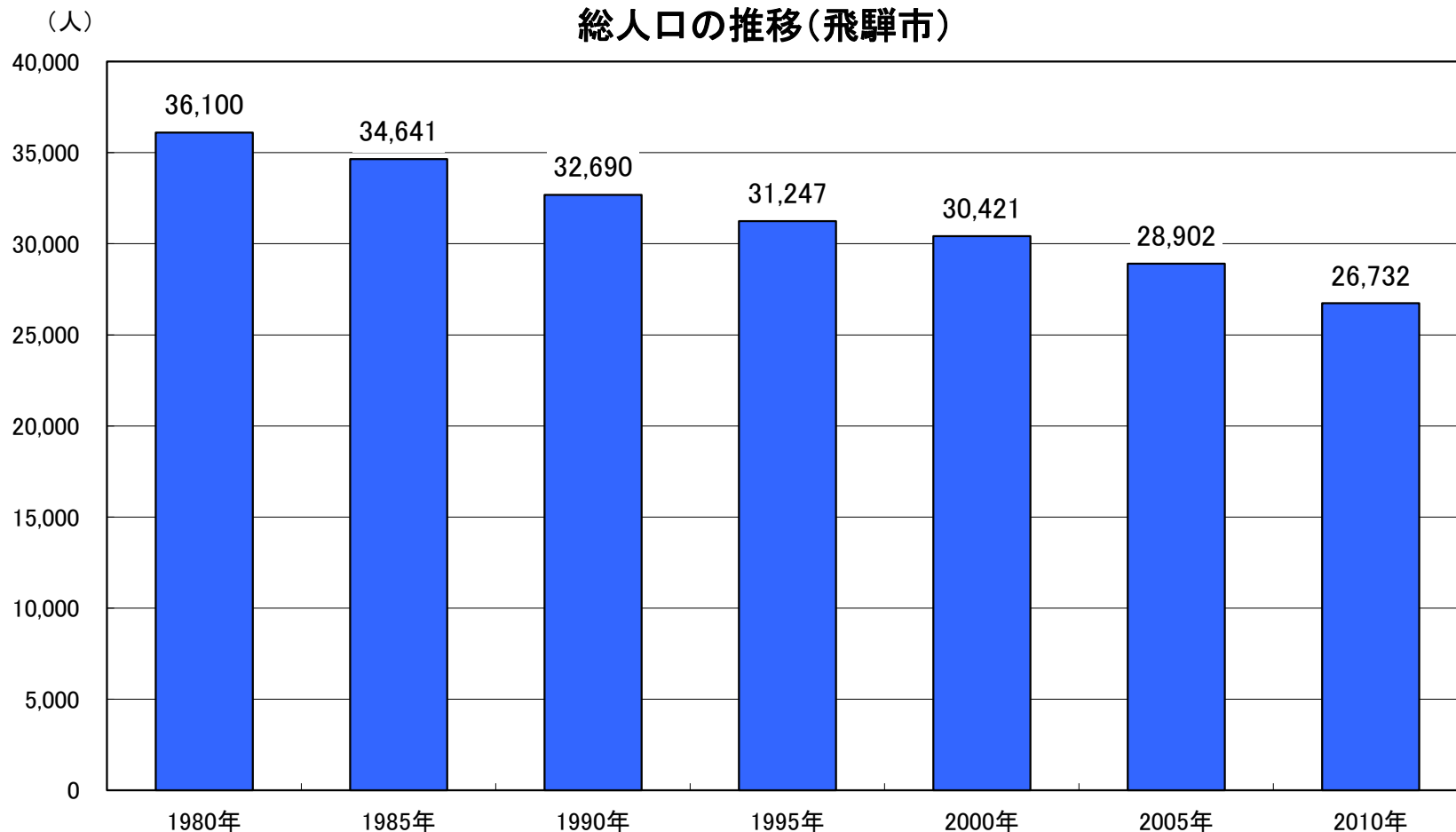
## これまでの整理

- 過疎地域の問題はそもそも、高度経済成長期の若者の都会への人口流出などによる社会減によって引き起こされたものだった。
- その後、安定成長期には、地方の単純労働力需要の高まり、団塊世代のUターン、第二次ベビーブームなどにより人口減少率が鈍化した。
- 1990年代以降、新しい人口が生み出されず、自然減が社会減を上回るなど、その要因は時代とともに変化しているため、新たな状況を把握し、対応していく必要がある。

## 2 岐阜県の過疎地域の人口動態

## 飛騨市

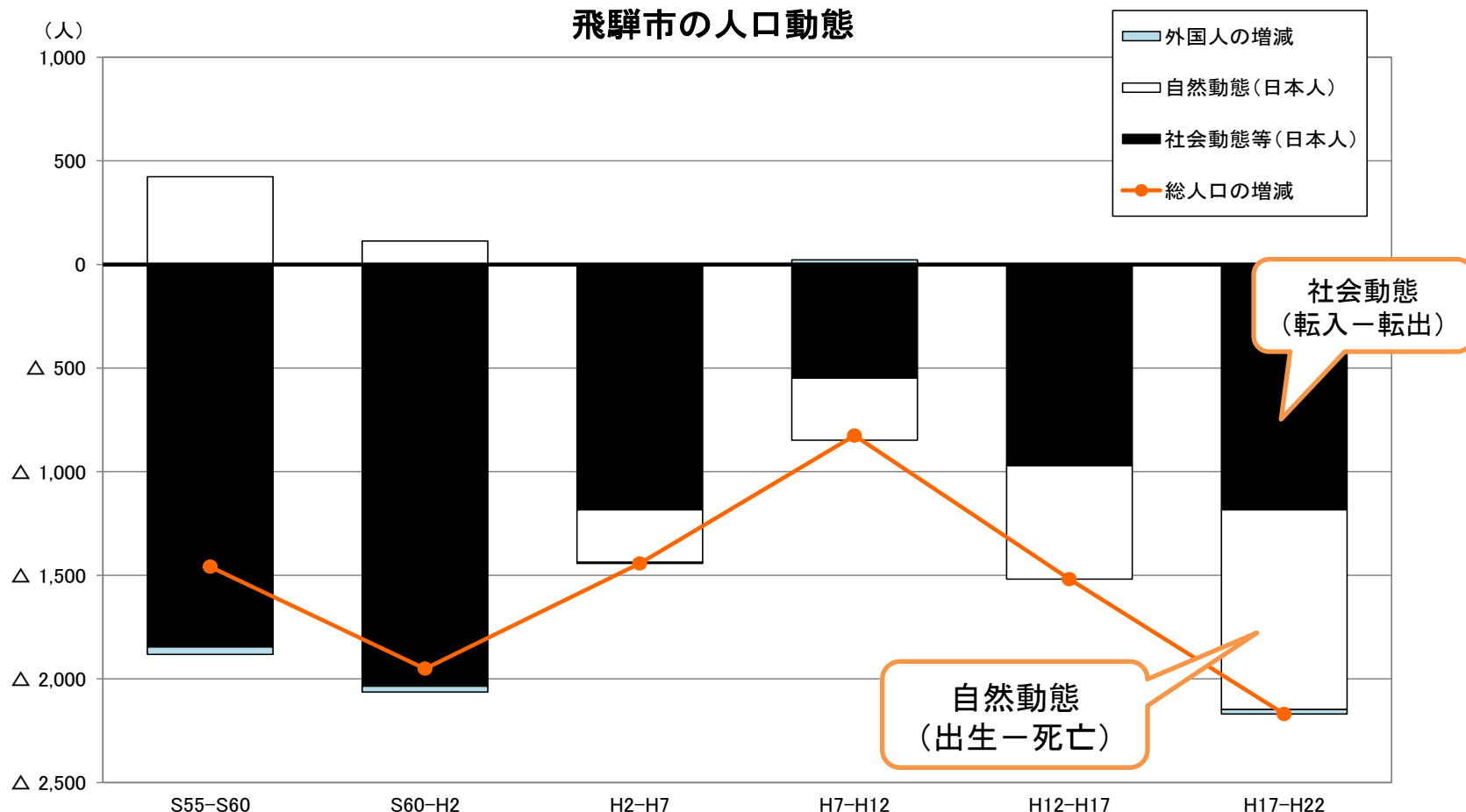
- 飛騨市の人口は減少を続けてきた。
- 30年間(1980年から2010年)で9,368人が減少。



総務省「国勢調査」

# 人口動態

- 人口が減少したのは、大幅な転出超過が続くことによる。
- 近年は転出超過よりも、自然減少の拡大の方が顕著。

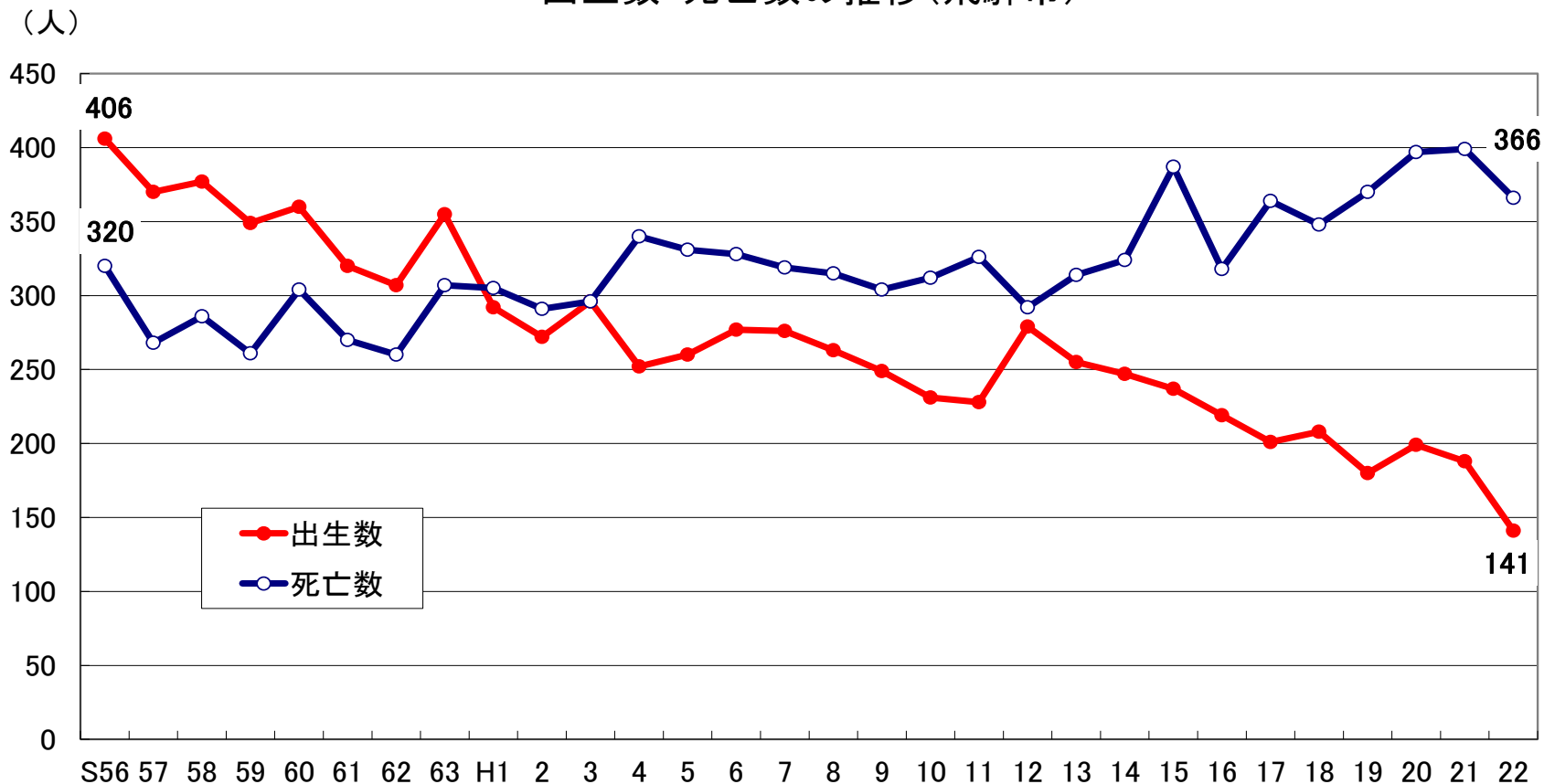


注) 社会動態等は、日本人人口の増減から自然動態を差し引いて算出。日本人・外国人の別「不詳」を含む。  
 出典: 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」

(年)

- 出生数の減少が続く一方、死亡数は増加。
- 平成元年以降、死亡数が出生数を上回る自然減少が続いており、その後に減少幅は拡大。

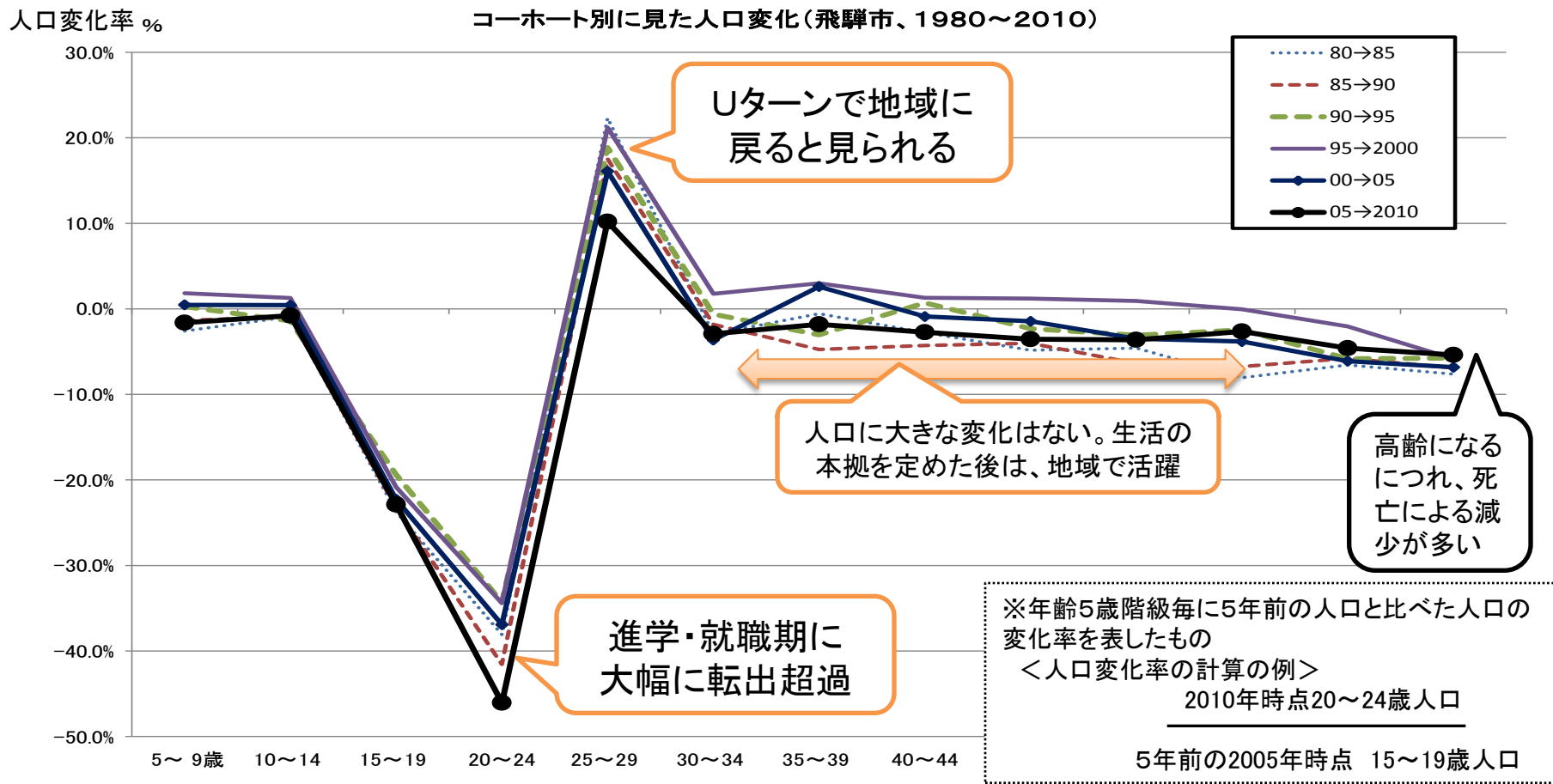
出生数・死亡数の推移(飛騨市)



厚生労働省「人口動態統計」(日本人 1~12月の年計)

# 年代別(コホート)に見た人口変化

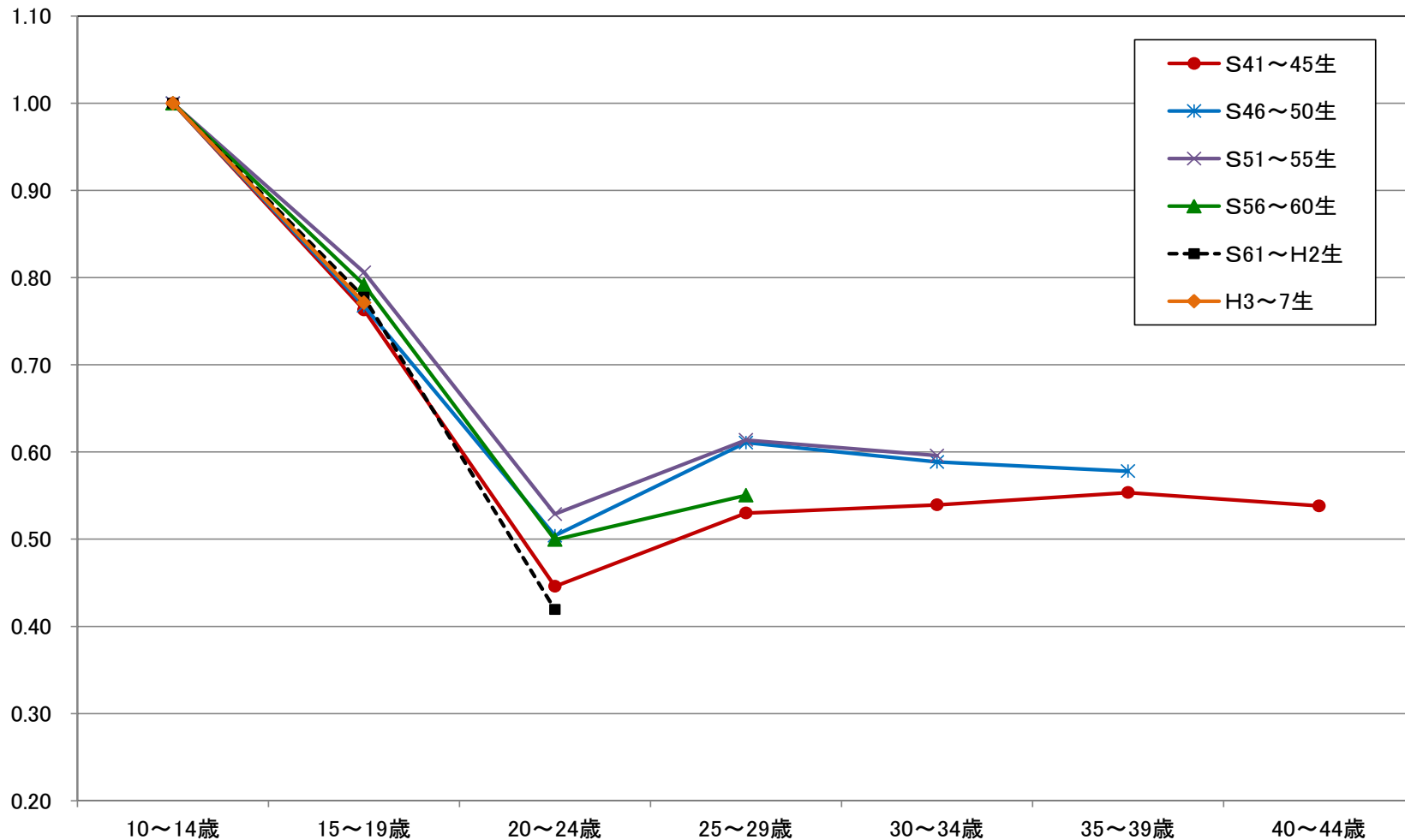
- 大幅な転出超過は20代前半までで、その後はUターンも見られる。
- 30代以降は定着し、あまり変化していない。





○20代前半まで大きく流出し、その後はUターンが見られるものの、流出をカバーするまでは戻っていない。

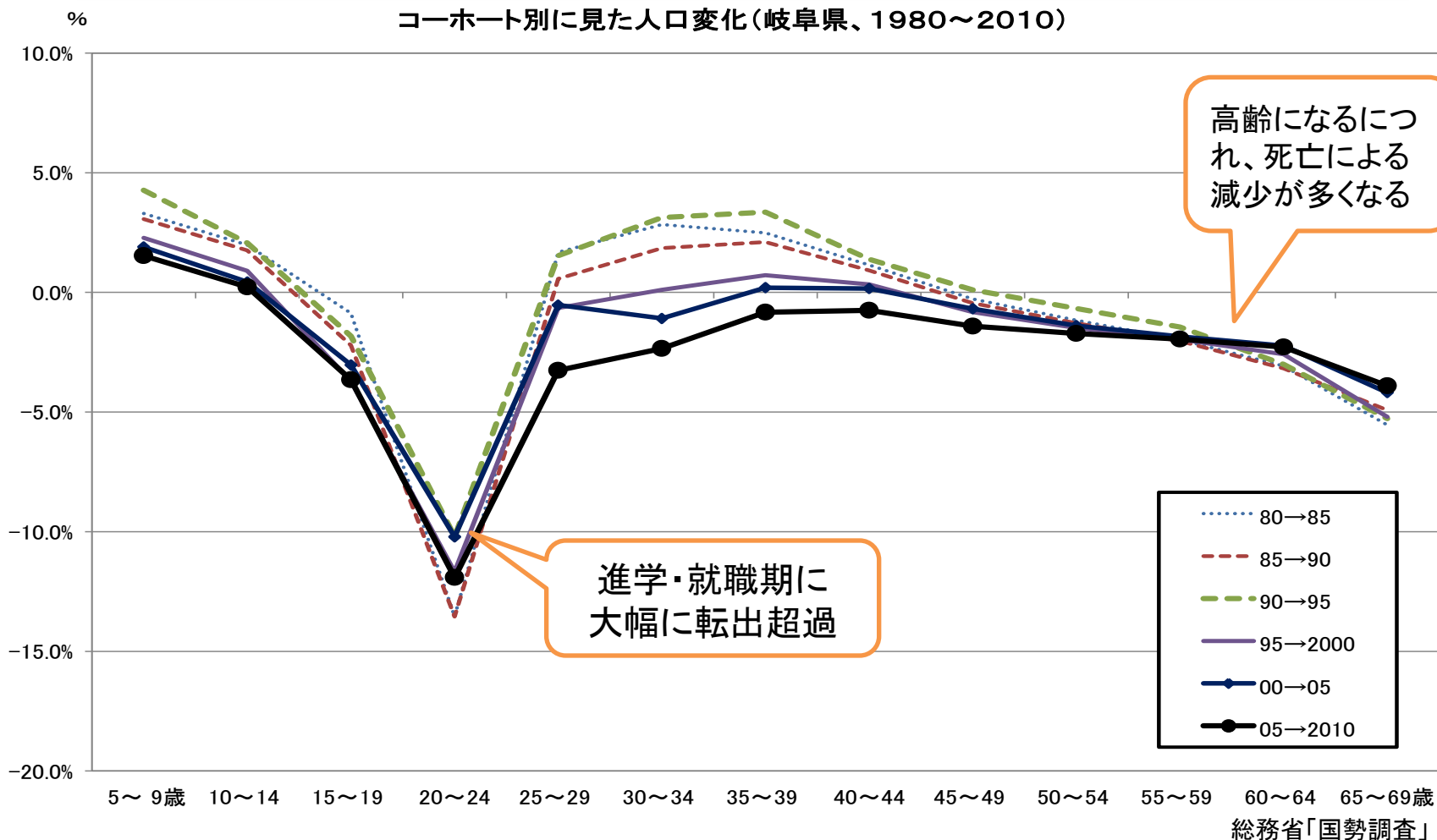
生まれ年別にみた各年齢での人口変化（10-14歳時=1） 飛騨市、総人口(男女計)



## 県全体で見た年代別人口変化

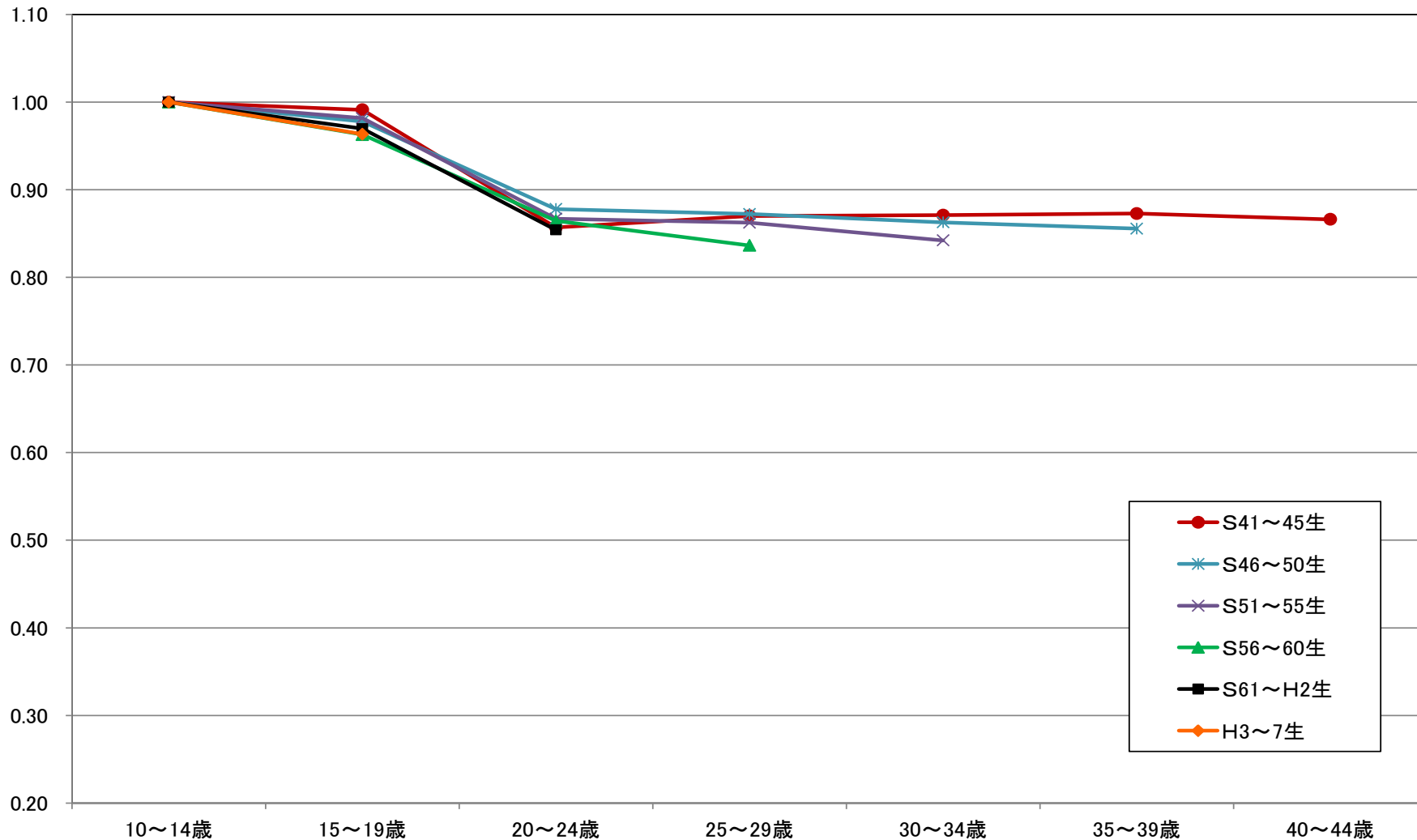
○県全体でも流出しているのは若い世代。

○30代以降はあまり大きな変化はなく、人口変化の構造は県も過疎地域も同じ。



# 参考

## 生まれ年別にみた各年齢での人口変化（10-14歳時=1） 岐阜県、総人口



総務省「国勢調査」

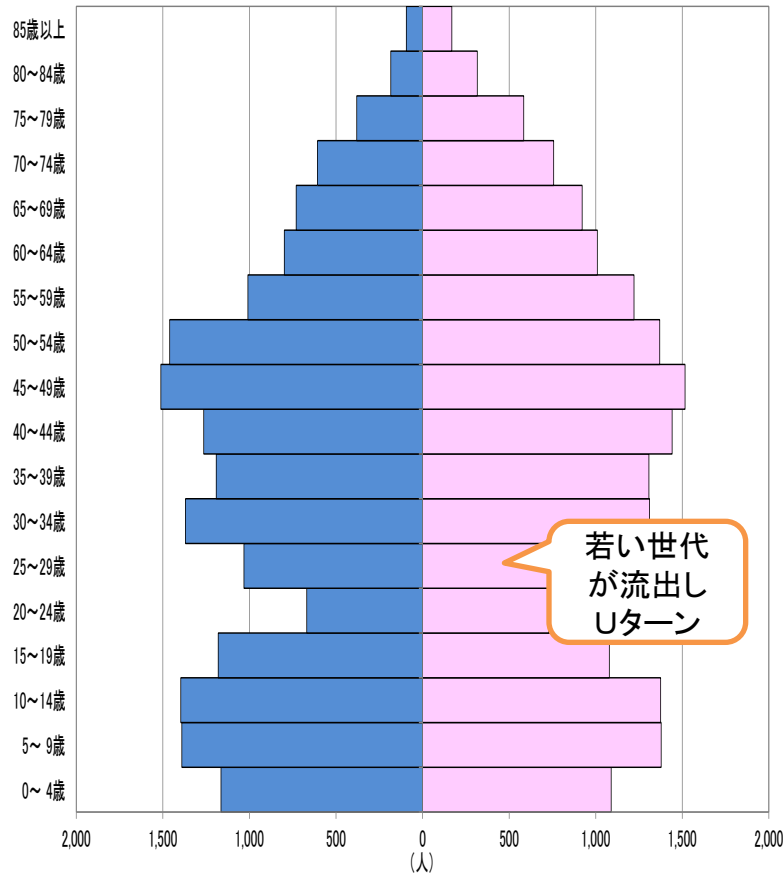
# 飛騨市の人口ピラミッド

○人口の年齢構造は、高齢層の厚みが増した「つぼ型」に変化。

昭和55年 飛騨市の人口

■男

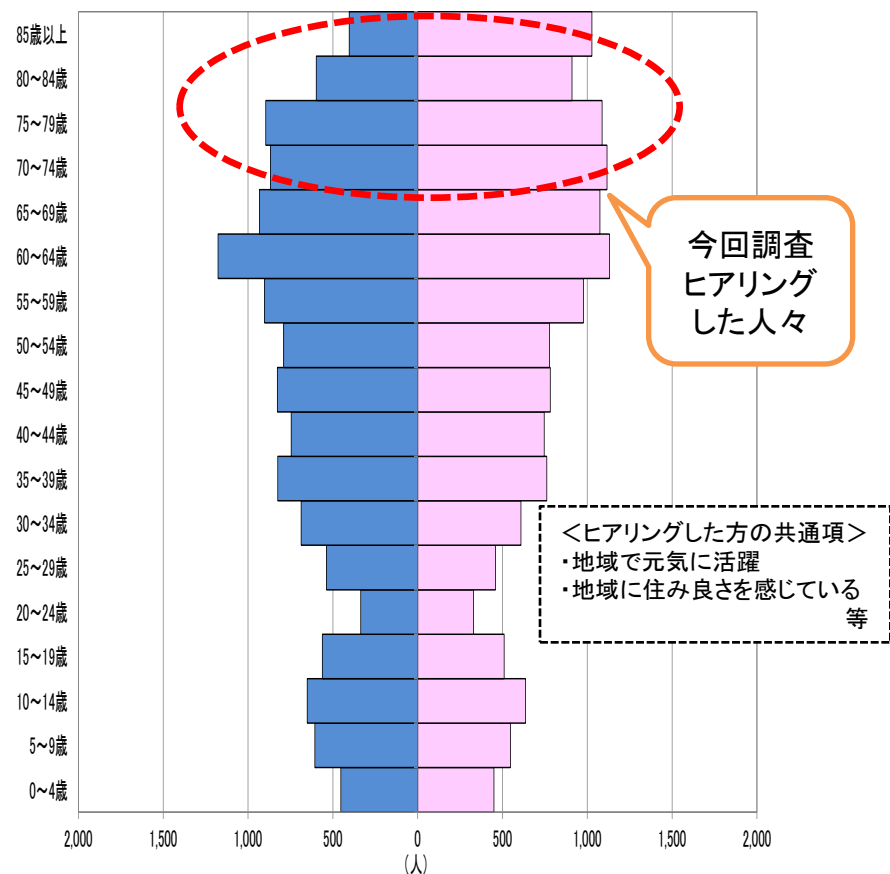
□女



平成22年 飛騨市の人口

■男

□女



## これまでの整理

- 過疎地域の人口減少の要因は、かつては転出超過が主な要因だったが、近年は自然減少が目立つ構造に変化。
- 転出超過は進学、就職期に当たる20代前半までであり、30代以降はあまり人口の変化は見られず、地域に生活の本拠を定め、地域で活躍している。
- こうした構造は程度の差はあれ、過疎地域も岐阜県も同じ。
- 人口の年齢構造は高齢層に厚みがある構造に変化している。
- 過疎地域集落实態調査でヒアリングした方々は高齢層であるが元気に地域で活躍し、地域の良さも感じている。

### 3 過疎地域集落实態調査にみる 集落のすがた

## 集落实態調査の目的



- 平成22年度の国の調査により、県内の過疎地域に、65歳以上の住民が50%以上を占める集落が115集落あることが判明し、その維持のために早急に対策する必要性を感じたが、過疎地域の集落にどのような問題があるか十分把握していなかった。
- 過疎地域に共通する課題を明らかにし、各集落の現状や課題、その特性や可能性について個別に整理し効果的な集落対策の実施につなげる。
- 市町村と連携し共同で調査を実施し、各集落の実態を共有することで今後の対策につなげる。
- 集落代表者等の生の声を直に聞くことで、集落のあり方や集落の維持・活性化について地域と行政が協働で取り組んでいくきっかけとする。
- ★今回の調査は各集落の実態をきちんと把握するため、実態や日頃の想いを率直に話してもらう必要があることから個人名や集落名は一切公表しないこととしている。

# 集落実態調査の調査対象集落

## ■ ヒアリング調査（集落代表者）

155 集落

### 1 調査期間

平成24年3月～6月

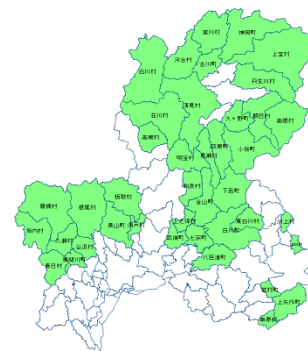
### 2 調査地域

岐阜県の過疎地域等15市町村

法律上の「過疎地域」に本巣市を加える

### 3 調査対象集落

155 集落



### 対象集落の考え方

①－②＋③

① 65歳以上の住民が50%以上を占める集落（H23.9.30住基データ）

116 集落  
（※H22年度から1増）

② 調査対象外集落

市街地に属している集落、ひとつの高齢者福祉施設で構成されている集落、実際には誰も居住していない集落など、今回の調査趣旨に合致しないと考えられるため対象外とする集落

13 集落

③ 追加集落

①の集落以外に、高齢化率（50%に近い）や今後の過疎対策・集落連携等の関連性などを考慮の上、各市町村において追加選定した集落

52 集落

## ■ アンケート調査（世帯）

3,159 世帯

### 1 調査期間

平成24年4月～6月まで

### 2 調査対象世帯

- ・ヒアリング調査対象集落内の全世帯を対象とする。
- ・ただし、①の集落と③の集落とのバランスを考慮し、③の集落のうち一定の要件に満たない集落についてはアンケート調査のみ対象外とする。