

## 1970年代における熊本県旧牛深市大島の集落移転

早稲田大学 政治学研究科 公共経営専攻 田中 崇一朗

### はじめに

日本は、人口減少社会へと突入しており、さらには今後も少子化や高齢化が進行していくことが予測される。これに対して政府は、地方創生を旗印に地方における人口増加を達成するための政策を打ち出している。

人口増加の手法は、大きく2つに分けることができる。

第1に、地域内の出生数を増やすことによる自然増である。各自治体は、自然増を達成するために、出生率の上昇を目的とした子育て支援に関する政策を展開している。人口数を維持するために必要な出生率を人口置換水準と呼ぶが、増田(2014)は、これが今すぐに2.07となった場合でも、今から生まれてくる世代が子どもを持ち始めるまでの数十年間、人口は減少し続けると指摘している<sup>1</sup>。

第2に、他地域からの人口流入を増やすことによる社会増である。社会増を達成するために、移住・定住促進政策が各自治体で取り組まれており、それを政府としても支援している<sup>2</sup>。しかしながら、移住・定住促進計画のなかで移住を想定している人口そのものが、今後減少していくことが予測されている。

このように人口減少社会が進展していく中では、消滅集落<sup>3</sup>は増加していくと予想できる。政府は、過疎地域<sup>4</sup>における集落に対して、過疎地域集落再編整備事業の中で集落移転事業を展開している。その事例の一つとして天草市(旧牛深市)大島の集落移転がある。今回、天草市への情報公開請求によって、当時の移転計画の詳細がわかる貴重な資料を得ることができた<sup>5</sup>。

本レポートにおいては、集落移転事業を中心に取り上げ、制度の概要と歴史を整理するとともに、今回入手した資料を基に大島集落の移転について経緯と結果を明らかにしたい。

<sup>1</sup> 増田寛也(2014)『地方消滅』中公新書 p.7。

<sup>2</sup> 総務省「移住・交流情報ガーデンのご案内」

<https://www.iju-navi.soumu.go.jp/ijunavi/garden/>(閲覧日 2015年10月18日)

<sup>3</sup> 本レポートにおいては、消滅集落とは、「かつて集落内に居住していた住民が存在せず、市町村が、行政サービスの提供を行わなくなった集落」と定義する。総務省によると、集落が消滅する形態は、①集団移転事業による移転、②公共事業による移転、③廃坑による廃村等、④自然災害による分散転居、⑤自然消滅の5つに区分できる。本レポートにおいては、①と⑤を取り扱うこととする。

<sup>4</sup> 過疎地域とは、「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」において「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」と定められている。また、過疎地域の要件として、法に定める人口要件と財政力要件に該当することが定められている。

<sup>5</sup> 『大島集落移転綴1』と『大島集落移転綴3』を指す。いずれも天草市役所に対して2015年8月20日に行った、情報公開請求によって入手した。本来の著者は牛深市だが、2006年に合併したため、脚注及び参考文献においては、天草市としている。なお、いずれの資料にも頁の記載がないため、頁は、脚注において示していない。

## 第1章 人口動態と集落の現状

### 第1節 人口減少社会

日本の総人口は、戦後一貫して人口増加傾向であったが、2008年に1億2,808万人を達成して以降、減少傾向にあるとされる<sup>6</sup>。国立社会保障・人口問題研究所によると、合計特殊出生率が1.35で推移した場合の出生中位推計の結果に基づくと、総人口は、2055年に1億を割って9,193万人となり、2060年には、8,674万人となることが推計されている<sup>7</sup>。

出生数は、1973年の209万人から、2010年の107万人まで減少してきた。その結果、年少(0~14歳)人口も1980年代初頭の2,700万人規模から2010年の1,684万人まで減少してきた。出生中位推計の結果によると、年少人口は、2046年に1,000万人を割り、2060年には、791万となることが推計されている。

生産年齢人口(15~64歳)は、1995年の8,726万人から、2010年の8,173万人まで減少してきた。将来の生産年齢人口は、出生中位推計の結果によると、2013年、2027年、2051年にそれぞれ8,000万人、7,000万人、5,000万人を割り、2060年には、4,418万人となることが推計されている。

老年人口(65歳以上)は、男女の平均寿命をそれぞれ84.19年、90.93年とする死亡中位推計の結果に基づくと、2010年現在の2,948万人から、2012年に3,000万人を上回り、2020年には、3,612万人まで増加するとされている。さらには、2033年に3,701万人となった後、2042年には3,878万人でピークを迎える。その後は一貫した減少に転じ、2060年には3,464万人となることが推計されている。

### 第2節 消滅集落の予測と限界集落論

過疎地域とされている市町村は、全国過疎地域自立促進連盟によると2014年現在、1,719市町村の内797市町村であるとされている<sup>8</sup>。また、2010年の国勢調査でみると過疎市町村における人口は、1,136万人で、全国の人口の1億2,806万人に占める割合は8.9%となっている。さらに、過疎市町村における面積は221,911km<sup>2</sup>で、全国面積、377,950km<sup>2</sup>に占める割合は58.7%である。

総務省の調査<sup>9</sup>によると、過疎地域等における集落の中で、2006年から2011年までの間に66集落<sup>10</sup>が消滅したことが明らかにされている。また、2011年度以降で10年以内に消

<sup>6</sup> 国土交通省「平成26年度 国土交通白書」

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/pdf/np101100.pdf>(閲覧日2015年10月22日)

<sup>7</sup> 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成24年1月推計)』

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.pdf>(閲覧日2015年10月18日)

<sup>8</sup> 全国過疎地域自立促進連盟「過疎のお話」<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm>  
(閲覧日2015年11月17日)

<sup>9</sup> 総務省(2011)「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査 報告書」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000113146.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000113146.pdf)(閲覧日2015年10月18日)

<sup>10</sup> 脚注3参照。66集落とは、集団移転事業による移転で消滅した集落0件と自然消滅した集落66件を足し合わせた数である。

滅の可能性のある集落は454集落であり、いずれ消滅する可能性があると思われる集落は、2,342集落とされている<sup>11</sup>。

消滅集落を取り上げた学説として限界集落論がある。限界集落とは、大野(2005)によって提唱された概念である<sup>12</sup>。大野は、山村集落を、存続集落、準限界集落、限界集落、消滅集落の4つに区分した。

存続集落とは、集落の中で55歳未満の人口が50%を超えており、跡継ぎ確保によって集落生活の担い手が再生産されている集落である。

準限界集落は、55歳以上の人口が50%を超えており、現在は集落の担い手が確保されているものの、近い将来、その確保が難しくなっている集落である。

限界集落は、65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため、集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落である。

消滅集落は、人口、戸数がゼロとなり、消滅した集落である。

このように大野は、集落の住民が高齢化するにつれて、集落の維持が困難になり、最終的には消滅に至るという限界集落論を唱えた。

この限界集落論に対して、山下(2012)は、「限界集落論が想定する、高齢化による集落の消滅事例は実のところ、全国の中ではっきりと現れているものではない。」と反論している<sup>13</sup>。しかし、前述した総務省の調査においては、消滅した集落数のみが公表されており、なぜ消滅したのか等の実態把握はできないため、高齢化による集落の消滅事例が全くないとは言えない。

### 第3節 自然消滅の問題点

総務省によると、集落が自然消滅する形態は2つに区分できる<sup>14</sup>。

第1に、住民の自発的な転居である。具体的には、行政の支援を受けずに、住民が個人的な理由に基づいて個々人で他地域へと移転し集落が消滅することである。

第2に、高齢化が進展し、最後の住民が死亡することによる集落の無人化である。具体的には、集落内の住民が高齢化して、寿命などによって死亡し、集落が消滅することである。

この第1の区分と第2の区分に共通する問題点として、コミュニティの解体があげられる。林・齋藤(2010)は、個々に集落を離れることに関して、離れる時期も転居先も個別であることから、既存の地域のコミュニティを解体しながら集落消滅への道を辿ることを指摘

---

<sup>11</sup> 脚注9参照。

<sup>12</sup> 大野晃(2005)『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』農山漁村文化協会 pp.22 - 23。

<sup>13</sup> 山下祐介(2012)『限界集落の真実』ちくま新書 pp.57 - 58。

<sup>14</sup> 2015年10月14日、筆者による総務省地域力創造グループ過疎対策室への電話調査に基づく。

している<sup>15</sup>。また、残される者は、コミュニティの衰退を実感し、離れる者もまったく新しいコミュニティの中に入ることに迫られることを指摘している。さらには、このような状況を阪神・淡路大震災の仮設住宅で高齢者や障害者が孤立したときの状況と照らし合わせ、地域のコミュニティから孤立した生活は、引きこもりや孤独死に至る危険性が高いことを指摘している。そこで、個別に離村するのではなく、2004年に起きた中越地震の仮設住宅における集落単位で入居者を割り振る「コミュニティ入居」のように、地域の結びつきを残したまま新しい土地へ移転する方法が有効であるとしている。

このような点を踏まえると、移転を行う際に団地を形成し、コミュニティを維持することが可能である集落移転事業を活用することが望ましいといえる。

## 第2章 集落移転事業

### 第1節 集落移転事業の概要

総務省によると、集落移転事業の概要は以下の通りである<sup>16</sup>。

集落移転事業は、人口の著しい減少、高齢化の進展等によりその基礎的条件が著しく低下した集落を基幹集落等に移転する事業である。その要件としては、以下の4点があげられる。

- ① 次のいずれかの条件を満たす集落であること。
  - ア 交通条件が悪く、医療、教育等基礎的な公共サービスの確保が困難であること。
  - イ 交通条件が悪く、人口が著しく減少していること。
  - ウ 交通条件が悪く、高齢化が著しいこと。
- ② 全体として移転戸数がおおむね5戸以上であること。
- ③ 各移転対象集落等にある相当の個数が移転すること。
- ④ 移転戸数のうち、相当の戸数が移転先地において団地を形成すること。

また、交付対象経費は、614万4千円×整備戸数となっており、事業主体は、過疎地域市町村である。

なお、集落移転事業の実施件数は、1999年までに合計114件である<sup>17 18</sup>。

---

<sup>15</sup> 林直樹・齋藤晋編著(2010)『撤退の農村計画—過疎地域からはじめる戦略的再編』学芸出版社 pp.86 - 88。

<sup>16</sup> Web LINK 補助金・交付金総覧 「過疎地域集落等整備事業費補助金交付要綱」  
<http://weblink.gyosei.co.jp/pdf/5020201.pdf#search=%E9%81%8E%E7%96%8E%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E9%9B%86%E8%90%BD%E7%AD%89%E6%95%B4%E5%82%99%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E8%B2%BB%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E9%87%91+%E4%BA%A4%E4%BB%98%E8%A6%81%E7%B6%B1> (閲覧日 2015年10月22日)

<sup>17</sup> 総務省「平成19年度版『過疎地域の現況』について」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/note19.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/note19.pdf)  
(閲覧日 2015年10月22日)

<sup>18</sup> 2000年から2015年現在に至るまでの実施件数は、0件である。(2015年10月14日、筆者による総務省地域力創造グループ過疎対策室への電話調査に基づく。)

## 第2節 集落移転事業の歴史

林・齋藤(2010)は、集落移転事業の歴史を、以下のように4つの時期に分けて整理している<sup>19</sup>。

第1期は1969年以前である。1960年代後半から、本格化する高度経済成長期のなかで就職や進学のために単独で離村する若者や、家族ごと離村する挙家離村が増加し、存続が危ぶまれる集落が現れたとしている。このような集落は、主要道路から離れるなど、へき地に立地していた。これに対して、当時の市町村長は、集落のへき地解消を目的として集落移転に注目したとしている。

第2期は、1970年から1979年までである。集落移転の実施数は、この第2期である1970年から1979年の間が最も多かったとされる。1970年から1973年まで行われた経済企画庁の集落再編成モデル事業や1971年から始まった国土庁の過疎地域集落再編整備事業などの集落移転に関する制度が整備された。この制度の特徴として、自然災害とは関係なく、一定の条件を満たせば、移転が可能となることがあげられる。市町村は、この制度を活用して、効率的な行政サービス提供のための集落移転を実施したと指摘している。

第3期は、1980年から1989年までである。1977年に策定された第三次全国総合開発計画における定住圏構想の成立が影響して、集落移転は大きく後退したとしている。この時期においては、自動車の普及もあり、移転をせずとも定住圏の中心集落と各集落を道路で結ぶことができれば、へき地は解消されると考えられた。

第4期は、1990年以降である。道路整備が進む一方で、1990年代に入ると再び集落移転が必要であるとの意見が出るようになったとされる。その背景として、限界集落の出現と、集落の自然消滅による自然災害発生の危険性の高まりといった2点を指摘している。この自然災害発生の危険性の高まりについては、間伐をしないことによる土砂災害の発生などが考えられる。

## 第3章 大島における集落移転

### 第1節 集落移転の概要

大島の住民は、1974年12月5日から7日にかけて挙島移住したとされる<sup>20</sup>。当時集団移転した世帯は、31世帯100人(うち学校関係7世帯15人)であった<sup>21</sup>。移転先に関しては、当時の牛深市が提示した、当初の候補地が、立地の悪さ等から拒否されるなど二転三転し、最終的には大池田の埋立て地が移転先となった<sup>22</sup>。

当時大島に居住していた多くの世帯が、漁業によって生計を維持していたとされる<sup>23</sup>。

<sup>19</sup> 林・齋藤 前掲書 pp.88 - 91。

<sup>20</sup> 岩永久次(1998)『「諸難儀」覚え書き—天草ノートより—』熊本学園大学附属社会福祉研究所 p.2。

<sup>21</sup> 岩永 前掲書 p.4。

<sup>22</sup> 岩永 前掲書 p.38。

<sup>23</sup> 岩永 前掲書 p.37。

また、それ以外に水産加工や郵便集配請負、商業によって生計を維持していた世帯もあった。『大島集落移転綴 3』<sup>24</sup>によると、当時の牛深市は、これらの世帯に対して移転者の就労対策として就職斡旋を行なった。具体的には、大島において、大島地区で郵便配達業務によって生計を維持していた A 氏のために、九州郵便局長及び牛深郵便局長宛に、「貴局の格別のご配慮によつて引続き本来の郵便集配業務ができますよう格段のご高配を賜わり本事業が円滑に遂行できますようあたたかい御援助をお願い申し上げます。」<sup>25</sup>との文章を送付し斡旋を行なった。また、同様に大島地区で酒類等の小売販売によって生計を維持していた B 氏のために、天草税務署長宛に同様の文章を送付し斡旋を行なった。さらに、直接の就職斡旋ではないが、就労対策として、大島で水産加工業を営んでいた C 氏が、移転先地において店舗及び水産加工用作業所を建設するに当たり、国民金融公庫八代支店長宛に資金融資が円滑に行われることを望む旨の文章を送付した。

## 第 2 節 大島集落の当時の状況

大島は、熊本県天草下島の最南端に位置し、牛深港から南西へ海上約 5km に位置する離島である。『大島集落移転綴 3』によると、大島集落の当時の状況について以下のように記されている<sup>26</sup>。

1972 年 10 月 1 日当時において、人口は 34 世帯 122 人であった。また、このうち島外から移入している小中学校の教職員 9 世帯 25 人を除くと純然たる島民は 25 世帯 97 人であった。以前は、電気が未通であったが、1960 年 4 月に自家発電施設が整備されたことに伴い、18 時から 23 時までの 5 時間の送電が可能となったとされる。飲料水については、全世界帯井戸水を使用しておりまた、無医地区であった。教育環境に関しては、大島小学校と大島中学校の 2 校が存在していた。本島と大島を結ぶ交通の便は、定期船のみであったが、渡船施設の未整備と劣化によって欠航が多かったとされる。

このような状況にあった大島に対して当時の牛深市は、集落移転を計画した。移転計画の基本方針には「近年における急激な人口の減少によつて、島内の自家発電の維持管理の問題、利用人口の激減に伴う定期渡船航路の経営不振から唯一の交通手段である渡船が廃航問題までに進展しつつあり、さらに若壮年人口の流出によつて島の防災、無医地区であるため老人、幼児の急患に対する輸送の不能等、日増しに生活環境が破壊されている。」<sup>27</sup>とある。この基本方針の内容から、集落移転につながった原因として、急激な人口減少があげられ、住民生活を維持するために移転が行なわれたことがわかる。

---

<sup>24</sup> 天草市(1974)『大島集落移転綴 3』

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 同上。

### 第3節 集落移転までの経緯

集落移転計画が、生まれるきっかけとなったのは、1972年7月に島民から、渡船航路存続のために助成嘆願書が提出されたことがあげられる<sup>28</sup>。この時期に、急速に島民の集団移転問題が惹起されたとしている<sup>29</sup>。このような状況に対して、当時の牛深市は1972年7月中旬に熊本県開発課の指導により、全世帯を対象とした、「集落移転についてのアンケート調査」を実施した<sup>30</sup>。この結果として、全世帯が賛成もしくはやむを得ないと回答し、反対した世帯はいなかったとされる<sup>31</sup>。そこで当時の牛深市は、とりあえず定期渡船航路に対して、補助金を交付して、交通手段を確保し、住民の意向を尊重しつつ、集団移転計画の策定を行った<sup>32</sup>。当時の牛深市は、1973年4月に、和歌山県大塔村および長崎県奈留町に対して集落移転に関する照会を行っている<sup>33</sup>。この2つの先行事例を参考にし、大島における移転計画は推進されていったといえることができる。

当時の牛深市が、移転計画を策定する際に参考とした事例の中でも、大島と類似した地理的状况にあったのが長崎県奈留町葛島であった。葛島においては、1971年から1972年にかけて、23戸120人が移転し、移転跡地は原則として奈留町が買収したとされている<sup>34</sup>。これに対して大島は、次節で言及するが、移転跡地の買収が進まずに跡地利用の問題が残った。

### 第4節 大島における集落移転の結果

大島集落移転後に残った問題点として、跡地利用の問題があげられる。

大島の跡地について、当時の牛深市の方針は、『『基本的には自然公園として保存すべきで、このためには跡地を全部買収しておくべきである』』としており、自然公園として整備するとすれば、①海洋研修センター、②野鳥放飼、③遊歩道整備、④自家発電施設の確保、⑤飲料水の確保などが必要であり、そのために投機的な土地買占めを規制するというものであった。<sup>35</sup>とされている。しかしながらこの計画は、交通の便や気候条件など不適當な点が多いため頓挫したとされる。

1998年当時では、島の総面積20万6,963m<sup>2</sup>のうち、市有地は僅かに3,606m<sup>2</sup>であり、1.7%を占めるのみとなっている<sup>36</sup>。また、残りの民有地は、180人からなる分割所有になっている。この跡地利用の問題は、2015年現在でも継続しており、民有地が多いとのことで

---

<sup>28</sup> 天草市(1974)『大島集落移転綴3』

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 天草市(1973)『大島集落移転綴1』

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 岩永 前掲書 p.42。

<sup>36</sup> 同上。

あった<sup>37</sup>。また、時が経つにつれて相続の問題も加わり、状況はさらに悪化しているとのことであった。

岩永は、「ともあれ、昭和四十九年十二月五日～七日に集落移転は実現された。それから一年半を経過した五十一年五月十日には、島に残されていた氏神様の遷座も行なわれ、大島の人々の生活基盤はようやく落ち着いた。」<sup>38</sup>としていることから、大島の集落移転に関しては、移転跡地の活用の問題は残ったものの、移転は無事に成功し、人々の生活は安定したと総括できる。

## おわりに

現在、内閣に設置されている「まち・ひと・しごと創生本部」の基本戦略の1つに中山間地域等における「小さな拠点」づくりが掲げられている。「小さな拠点」づくりとは、「小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを『合わせ技』でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくろうとする取組」<sup>39</sup>とされている。つまり、人口が減少する中でも地域に住み続けることを目的とした取組である。本レポートにおいては、この「小さな拠点」づくりについて取り上げることができなかったが、これは次回の考察課題としたい。

## 謝辞

大島に関する現地調査の機会を与えて下さいましたのは、吉川茂文氏であり、多大なご協力を得ましたのでここに深謝の意を表します。

## 《参考文献》

- ・天草市(1973)『大島集落移転綴 1』
- ・天草市(1974)『大島集落移転綴 3』
- ・岩永久次(1998)『「諸難儀」覚え書き—天草ノートより—』熊本学園大学附属社会福祉研究所。
- ・大野晃(2005)『山村環境社会学序説 —現代山村の限界集落化と流域共同管理』農山漁村文化協会。
- ・小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』岩波書店。
- ・林直樹・齋藤晋編著(2010)『撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編』学芸出版社。
- ・広井良典(2009)『コミュニティを問いなおす —つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房。
- ・増田寛也(2014)『地方消滅』中公新書。
- ・山下祐介(2012)『限界集落の真実』ちくま新書。

<sup>37</sup> 2015年8月20日、筆者による旧牛深市職員吉川茂文氏への聞き取り調査に基づく。

<sup>38</sup> 岩永 前掲書 p.42。

<sup>39</sup> 国土交通省「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック(概要) 平成27年3月」  
<http://www.mlit.go.jp/common/001086374.pdf>(閲覧日 2015年10月26日)

《HP》

- ・ 撤退の農村計画 <http://tettai.jp/>
- ・ 全国過疎地域自立促進連盟 <http://www.kaso-net.or.jp/>
- ・ 総務省 <http://www.soumu.go.jp/>
- ・ 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>

《付録》



(大島の外観 2015年8月20日 筆者撮影)



(集落跡地 2015年8月20日 筆者撮影)