

集落实態調査の結果等について

1 要旨・目的

中山間地域における集落の現状を把握し、持続可能な地域運営の仕組みや行政サービスの在り方を検討するための基礎資料を得ることを目的として、令和2年度から令和3年度にかけて集落实態調査を行った。

2 現状・背景（第Ⅱ期中山間地域振興計画の考え方）

- 中山間地域における県全体を大きく上回るスピードで進む人口減少が地域に与える影響により、地域社会の状況が大きく変容することを視野に入れる必要がある。
- その上で、地域運営については、多様な主体と行政とが目的を共有し、それぞれの役割分担の下でこれまでの延長線上にはない新しい流れを作っていく必要がある。
- また、人口減少に伴う様々な制約等を踏まえた場合、地域によっては、暮らしに関わるサービス供給力の低下も懸念されることから、日常生活に必要なサービス機能の最適化を視野に入れた、安心して暮らせる生活環境の在り方を検討していく必要がある。

3 概要

(1) 調査の概要

調査名 〔調査期間〕	調査対象 〔調査対象数〕	調査内容	調査方法
ア 集落基本情報調査 〔R2.5～R2.7〕	中山間地域の全集落 (3,339 集落)	人口、世帯数、高齢化率及び生活インフラ等	データ整理
イ 生活実態調査 〔R2.8～R2.9〕	上記から抽出した459 集落で暮らす個人 (6,125 人)	地域での困りごとや、移動手段、日用品の確保方法 など	書面アンケート (回答者 3,662 人) (回答率 59.8%)
ウ 生活実態調査 〔R3.7～R4.3〕	住民自治組織 (100 組織)	住民自治組織による地域活動の現状と課題、高齢独居世帯への支援の状況 など	役員、集落支援員等から現地等で聞き取り

※ 詳細な調査項目や調査対象については有識者(広島大学大学院人間社会科学研究科 材木和雄教授)の助言を得ながら設定した。

(2) 主な調査結果（詳細は別冊のとおり）

ア 集落基本情報調査

《集落数の状況》

- 令和元年の中山間地域の集落数は、平成 22 年と比較して 6 集落減少し、65 歳以上の高齢者数が 50%以上の集落がほぼ倍増するなど、集落の高齢化が加速している。
- また、令和 27 年には、集落数が令和元年から 320 集落減少し、10 世帯未満の小規模集落数も大幅な増加が見込まれるなど、今後、集落の小規模・高齢化が更に加速することが予想される。

【集落数の状況】

() は全集落数に占める割合

区 分	集落数	うち 65 歳以上が 50%以上の集落数		10 世帯未満の 小規模集落数		うち 65 歳以上が 50%以上の集落数	
		数	(%)	数	(%)	数	(%)
平成 22 年 (2010 年)	3,339	741	(22.2%)	324	(9.7%)	189	(5.7%)
令和 元年 (2019 年)	3,333	1,412	(42.4%)	376	(11.3%)	295	(8.9%)
令和 27 年 (2045 年)【推計】	3,013	2,321	(77.0%)	1,160	(38.5%)	1,086	(36.0%)

注 1) 令和 27 年数値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）」に基づく推計値

注 2) 集落数は、R3.4.1 時点の中山間地域

イ 生活実態調査（書面アンケート分）

地域の暮らしに関する主な事項について、「とても困っている」又は「やや困っている」（以下「困りごと」という。）と答えた者の状況は以下のとおりである。

(7) 地域の担い手・人手不足の状況

全回答者に 占める割合	内 訳		自治会等による協力 体制のある割合
	小規模集落 ※1	高齢化集落 ※2	
66.7%	79.6%	73.3%	13.5%

注) 数値はいずれも全回答者に占める割合

※1 「小規模集落」～10 世帯未満の集落に住む人（以下同じ。）

※2 「高齢化集落」～高齢化率 50%以上の集落に住む人（以下同じ。）

〔アンケートに見られた主な証言〕

- 後継ぎがいても町外にいる。高齢で単身か夫婦のみの家が増え、地域の維持が年々難しくなっている。個としての対応は無理な状況。
- 若い人が結婚しても地域に帰れない。会合も高齢化で出席できない家も多く、成立しにくくなっている。
- 今は自力で何とかしのいでいるが、これ以上年齢を重ねると対応できなくなる。
- 自治会活動や作業は他地域に住む元住民の協力で維持しているが、毎年危なくなってきた。 など

(イ) 地域の担い手・人手不足に起因すると考えられる困りごとの状況

生活サービスなどに対し、地域の環境管理や、個人資産管理における事項の回答割合が上位となっている。

a 地域の環境管理に関する事項

困りごとに対処するための協力体制のある割合は、個人資産に関するものに比べ、公物管理など地域に共通する事項となるものほど高くなる傾向が見られる。

事 項	全回答者に占める割合	内 訳		自治会等による協力体制のある割合
		小規模集落	高齢化集落	
鳥獣被害の発生	76.8%	87.0%	81.0%	24.8%
耕作放棄地の増加	61.5%	75.9%	66.5%	11.0%
道路や用水路等の維持管理	51.4%	61.1%	57.8%	37.6%

〔アンケートに見られた主な証言〕

- 駆除する人が高齢化して後継ぎがない。金網を張ってもイタチごっこである。
- 地域住民で集落を金網で囲ったが道路は防げない状況。狩猟免許者が減少している。
- 高齢者や一人暮らしで耕作ができなくなっている。景観も悪くなる。
- 自分の土地の管理で精一杯。県外に出た若者もあてにはできない。 など

b 個人資産管理に関する事項

事 項	全回答者に占める割合	内 訳		自治会等による協力体制のある割合
		小規模集落	高齢化集落	
所有農地の管理	51.3%	61.1%	56.2%	16.3%
所有山林・お墓の管理	42.8%	51.9%	45.8%	6.5%

〔アンケートに見られた主な証言〕

- できれば手放したい。草刈りに対応しているが年齢とともに困難になっている。
- 草刈りを任せている70歳代の娘夫婦ができなくなれば業者に依頼するしかない。
- 農地は預けているが、草刈りは所有者がやることになっており、年々きつくなる。
- 周囲の手入れされていない（他人の）山林から木が入り、対応仕切れない。
- ボランティアで他人の土地の草刈りをしている。所有者も無関心でその意欲が低下。
- お墓の管理をする後継者がいないので苦慮している。
- 子供は都会におり、将来的には墓じまい・移転も考えている。
- 境界不明な山林があり、行政的な解決を待っている。 など

(ウ) 生活サービスに関する困りごとの状況

事 項	全回答者に占める割合	内 訳		自治会等による協力体制のある割合
		小規模集落	高齢化集落	
病院・診療所 (往診, 通院など)	30.9%	33.3%	36.5%	15.6%
買い物	27.1%	27.8%	32.0%	11.6%

〔アンケートに見られた主な証言〕

運転できなくなった際のことを不安視する証言が多い。

(イ) 移動手段（複数回答）

- いずれの移動目的においても、移動手段は自家用車等が大半を占めている。
- 通院先は、約半数が地域外となっている。
- 「通勤・通学」や「通院」の移動先に比べ「日用品の購入」先は、地域内外に広がり、また、宅配など移動を要しない手段も活用する例が見られる。

移動目的	主たる移動先	主な移動手段	特記事項
通勤・通学	地域内(36.4%) 市町内(34.8%) 市町外(21.5%)	自分で運転※1 (90.8%) 公共交通※2 (8.7%) 車に同乗※3 (5.3%)	
通院	地域内(49.1%) 市町内(40.3%) 市町外(10.9%)	自分で運転 (80.9%) 車に同乗 (11.6%) 公共交通 (6.7%)	風邪をひいたときなど
日用品の購入	地域内(55.1%) 市町内(53.7%) 市町外(39.0%)	自分で運転 (86.1%) 車に同乗 (11.2%) 公共交通 (6.4%)	宅配業者 (21.5%) 移動販売 (7.5%) 近親者 (4.2%)

- ※1 自分で運転 ～自動車, バイク, 自転車
- ※2 公共交通 ～バス (デマンド含む), 船
- ※3 車に同乗 ～近親者, ご近所

ウ 生活実態調査

(7) 調査対象組織（聞取り分）

平成の大合併前の旧市町村（72市町村）ごとに各1組織以上選定することを基本に、市町の協力を得て、地理的条件（山間部、内陸・沿岸部、島しょ部）などを考慮して、**——**で囲われた組織を対象にヒアリングを実施した。（**- - - -**で囲われた集落等についてもその中で状況を把握）

名称	地域単位	機能
市町自治会連合会	現市町単位	
地域自治連合会 (まちづくり協議会・コミュニティ協議会)	合併前町村・小・中学校区単位 (自治会等を中心に構成)	○市町と地元をつなぐとりまとめ機能 ○市町の末端行政サービス提供機能
単位自治会 (町内会・自治区等)	小学校区／大字単位	○地域自治連合会に各種役員を提供 ○住民自治（意思決定と各種活動の実施）を構成する最小単位
	(農業集落)	○葬式、回覧、身近な声掛けなどの支え合い（近所付き合い）等 ○地域慣習や伝統に支えられた地域社会
常会・組・講・区・班・講中等	字単位以下	

※ その他、上記分類には含まれない地元有志等で構成されるまちづくり団体（6団体）

(4) 市町別調査対象組織数 ～全100組織

〔全域中山間市町〕～66組織

府中市：5，三次市：11，庄原市：10，安芸高田市：13，江田島市：6，安芸太田町：3，北広島町：5，大崎上島町：4，世羅町：4，神石高原町：5

〔一部中山間市町〕～34組織

広島市：4，呉市：9，竹原市：1，三原市：4，尾道市：5，福山市：2，大竹市：1，東広島市：4，廿日市市：4

(ウ) ヒアリング項目

<p>1 地域における住民自治の体制について</p> <ul style="list-style-type: none">① 地域の人口・世帯数（人口，世帯数，高齢化率）② 住民自治組織の体制について（組織単位，組織体制，財政・会費等）③ 住民自治組織以外の住民団体の活動状況④ 集落単位での活動状況（自治組織よりも小さい単位）⑤ 小規模集落（字・常会・組・班・講中等）の状況⑥ 住民自治組織を運営する上での困りごと
<p>2 集落の生活実態について</p> <ul style="list-style-type: none">① 住民の日常生活での活動範囲（買物，通院，通勤・通学，その他）② 日常的な交通手段③ 集落住民から受ける困りごと等の相談の状況及び対応状況 <p>（ 鳥獣被害等，農業・耕作放棄地，草刈り等，空き家対策，防災，上下水道等，道路，地域の祭り・イベント，地域施設等，その他 ）</p>
<p>3 高齢者のみ世帯の生活状況について</p> <p>（ ・地域での日常的な見守り・支援体制 ・地域での災害時等緊急時の支援体制 ・他地域に居住する子・孫世代等の支援の状況（関係人口の存在） ）</p>
<p>4 集落の存続に向けての課題について</p> <ul style="list-style-type: none">① 担い手の確保に向けた方策 <p>（ ・移住者（Uターン含む）の受入れ ・地域の持続性を確保するために必要な機能 ）</p> <ul style="list-style-type: none">② 行政（国・広島県・市町）による支援が求められること
<p>5 その他</p> <p>今後予測される地域の姿</p>

(I) ヒアリング調査で把握された地域の現状（ポイント）と有識者の分析

a 無住化が懸念される集落での高齢者世帯の生活実態

- 役場（支所）が立地する地域の中心から離れた集落においては、小規模化が著しく進んでおり、2割を超える組織がその中に5年から10年後に無住化する可能性がある集落が「ある」と答えている。
- 高度成長期に見られた挙家離村の例は聞かれず、独居高齢者の転出がほとんどである。
- 一方で、小規模集落の居住者（高齢者）の多くは、住み慣れた居住地への愛着が強く、生活が少々不便になっても転出するつもりはなく、自立して生活ができる限りは、その集落に残り続ける意向を持っている。

《有識者の分析》

■ 集落に残り続けたいという意向の実現を支えているもの

- ・ 日常生活の生活機能（日用品・食糧の買い物、通院、現金の引き出し、日常的に訪れる施設）が集落や地域に存在しない場合でも、自家用車を持ち、広域的な移動が可能であれば生活上のニーズを充足させることが可能。
- ・ 通院のための市町の補助、生協等の食材配達サービスや移動販売のほか、地域内外に住む家族・親族や、近隣の知人のサポートなどがあり、運転ができなくなり、広域的な移動ができなくなっても直ちに転出とはならない。
- ・ 高齢者のみの世帯には民生委員による見守り活動があり、地域の住民組織が協力する事例も聞かれた。
- ・ このため、周囲に隣家がない一軒家になっても生活を維持できている場合が多い。

■ 無住化の要因

- ・ 何とか自力で生活していた独居高齢者も、本人の健康問題や地域外に居住する親族等のサポートが困難になると、集落での生活をあきらめざるを得なくなる。
- ・ こうした状況になると、近隣住民の手助け（共助）があつたとしても支え切れるものではない。独居高齢者が集落を離れるのは自助の限界が最大の要因である。
- ・ 住宅は空き家となり、引き受け手の無い農地は耕作放棄地となる。最後まで残った独居高齢者世帯が転出すると集落は無住化する。

b 住民自治組織

- 集落の小規模化と住民の高齢化に伴って、その共助機能が失われたり、著しく弱体化したりしている集落が増えていることが確認された。
- それと同時に、集落よりも広域的な範囲で組織される地域の住民自治組織が、集落の共助機能の喪失や弱体化を補完していることが分かった。
- 住民自治組織は、一定の人口規模が確保できる小学校区や旧町村の数集落をまとめた区域で組織されたもの、また、平成の大合併を契機とし、合併後の地域の在り方を検討する中で設立された組織が多い。
- 住民自治組織では、その「担い手(役員)の確保」が大きな問題となっている。
- 住民自治組織の現在の役員は団塊の世代を中心とした 70 歳代の人が多く、かつて、仕事の退職を機に地域活動に参画する人が多かったが、次世代の担い手がなかなか現れないとの意見があちこちで聞かれた。
- 地域の自治連合会の組織体制では、各地域単位から選出された人が「充て職」として上部組織の役員となるケースが多いなど、役員にとって大きな負担ともなっている。
- 自主防災や高齢者の見守りなど、市町から求められる役割等が大きくなっており、ボランティアでの対応は限界に近付いている。
- コロナ禍により、様々な地域活動が停止しており、一部住民の地域活動への参加意欲を減退させている。

《有識者の分析》

■ 住民自治組織の当面の見通し

- ・ 調査の対象となった町内会や自治会などの住民自治組織のほとんどは、さしあたり 10 年後の消滅可能性は低く、一部集落の極端な人口減少や、無住化があっても住民自治組織に包括される地域社会は存続することが見通せた。

■ 住民自治組織の後継者問題

- ・ 後継者がいないために役員が固定化すると、次世代への活動の継承がうまくいかずに世代の断絶が起こる場合がある。
- ・ そうなると現在の役員層は次世代への働きかけができなくなり、後継者を得ることがますます困難となるといった悪循環が発生する懸念がある。

c 地域の環境（空き家、耕作放棄地、鳥獣被害）

- 空き家・耕作放棄地が急速に増加し、地域の自主的な取組だけでは対応できなくなりつつある。
- 田舎暮らしを望む移住希望者がいても、空き家の利用が進まない理由には、「仏壇がある。墓参りの帰省のため利用するので貸せない。」
「空き家は欲しいが農地はほらない。」といった事情があることが聞かれた。
- 鳥獣被害への対応に苦慮する声が多く、耕作意欲の減退による耕作放棄地の発生につながっている。

《有識者の分析》

- ・ 空き家が二、三年使用しないと老朽化が著しく進むのと同様に、農地もしばらく耕作しないと耕作不能地になってしまう。
- ・ 全国的に指摘されているように、鳥獣被害は農業者の営農意欲をくじき、耕作放棄地を増加させる一因になっているが、耕作放棄地の増加がさらなる鳥獣被害を招くという悪循環が本県にもある。

d 晩婚化・未婚化

- 全国的な動向であるが、量的な把握はできないものの中山間地域でも晩婚化・未婚化が進んでおり、性別では男性に多く、中高年層にも未婚者の増加が広がっている。
- 地域社会で大きな問題が起こっているといった証言はなかったが、近い将来の独居高齢者化を懸念する声があった。
- 一部の地域では、こうした独身者は地域活動への参画が少ないなどの指摘もあった。

《有識者の分析》

- ・ 独身の中高年男性は、配偶者や子供たちを持たないので、将来に寄る辺のない高齢者になってしまう可能性がある。

〔参考〕 生涯未婚率の状況（男性 2015年国勢調査）

平均以下 （下位3団体）	県平均	平均以上 （上位3団体）
廿日市市：18.7% 東広島市：19.2% 広島市：20.0%	21.8%	大崎上島町：35.3% 江田島市：30.6% 安芸太田町：29.8%

e 集落の動向や住民自治組織の運営に影響を与えている社会経済的な要因

- 定年延長や年金の低下などの社会経済情勢が地域の活動に響いているため、そこも含めて（対策を）考える必要があるとの指摘があった。

《有識者の分析》

■ 分析要素

- ・ 高齢者就業の拡大
- ・ 働かないと余裕がない年金生活
- ・ 賃金・所得の伸び悩み
- ・ 公的年金の将来の給付水準の低下と対応策
- ・ 晩婚化・未婚化

f 地域住民組織が抱える問題と課題解決の方向性に関する有識者の示唆

- 住民自治組織が提供する共助の力は自ずと限界があり、住民の生活の基本は自助である。
- しかし、共助の機能があることにより個々人の負担（自助）は大幅に軽減され、地域住民は安心した生活を送ることができる。
- 人口減少と住民の高齢化が都市部よりも早いスピードで進行し、様々な生活上の問題が起こっている中山間地域では今後も住民自治組織が果たしていく役割は大きいことから、住民自治組織は今後も存続していく必要がある。
- 住民自治組織の抱える問題の解決のためには、地域住民が危機感と当事者意識を持つことが前提条件として必要である。

4 今後の対応

- 今回の一連の調査により、集落の小規模化・高齢化の急速な進展による、地域の支え合い機能の低下、生活利便性の低下、住民自治組織の担い手不足といった中山間地域の非常に厳しい現状と課題が明らかとなった。
- その一方で、個々の住民は、自立して生活ができる限りは住み慣れた地域で暮らし続けたいという意向を持っていることも確認することができた。
- こうした調査結果を踏まえ、今後さらに、人口減少・高齢化が厳しさを増していくと予想される中で、現下の親族間や隣近所等による相互扶助も困難となっていくことも念頭に置きながら、地域の実情に応じて、対応の方向性を検討していく必要がある。
- このため、上記の示唆を踏まえつつ、フィールドワークを重視した研究を行う有識者の意見を聞いた上で、関係各局と連携しながら市町と議論を進めていく。