
広島県における今後の集落対策
(中間整理)

令和5(2023)年10月

広島県集落対策に関する検討会議

はじめに

本検討会議は、急速な人口減少と高齢化が進む広島県の中山間地域における地区・集落の実態を踏まえ、住民が安心して暮らし続けるための対策等について、令和5年6月2日から議論を開始した。

以降、県内2町（安芸太田町及び神石高原町）の協力の下、両町における地区・集落調査及び両町へのヒアリングから得られた、地区・集落の実態と将来展望に関する情報などに基づき、今後の対策のあり方等について、準備会を含め3回の意見交換を重ねてきた。

中山間地域が、極めて厳しい現状に置かれていることを直視した上で、本検討会議としては、30年後を見据えつつ、今後10年間の間で取り組むべき対策のあり方を提示していくこととしている。

本中間整理は、現時点までの間における、上記調査及びヒアリングを通じて得られた知見、並びに、構成員からの主だった意見、加えて、今後さらに検討を深める必要のある事項などについて整理するものである。

本検討会議では、年度内には一定の最終整理を行う予定としているが、中山間地域の実態や構成員から出された意見を踏まえ、優先度の高い対策については、スピード感をもってその具体化を図られることを望みたい。

令和5(2023)年10月

広島県集落対策に関する検討会議

座長 作野 広和

(島根大学教育学部教授)

検討会議構成員名簿

氏 名	所 属 ・ 職 名
うら た あい 浦 田 愛	N P O 法人ほしはら山のがっこう 事務局長・ふるさと自然体験塾長
ざい き かず お 材 木 和 雄	広島大学名誉教授
◎ さく の ひろ かず 作 野 広 和	島根大学教育学部教授
し みず たか きよ 清 水 孝 清	庄原市口和自治振興区長
そう だ よし のぶ 早 田 吉 伸	叡啓大学ソーシャルシステムデザイン学部教授
ぬま お なみ こ 沼 尾 波 子	東洋大学国際学部国際地域学科教授
やま だ とも こ 山 田 知 子	比治山大学現代文化学部 マスコミュニケーション学科教授

(50音順・敬称略)

◎座長

目 次

本 編

第1章 広島県における中山間地域の現状と検討課題	1
第1節 中山間地域の範囲と概況	1
第2節 中山間地域の現状と将来見通し	2
第3節 第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画と本検討会議での検討の視点	3
第4節 本検討会議における検討対象	5
第5節 集落対策の検討に必要なとなる財政状況の把握	7
第6節 集落対策における主な検討課題	8
第2章 今後の集落対策に係る取組方針の考え方	10
第1節 集落対策に係る取組方針	10
第2節 取組項目の整理	12
第3節 地区・集落の将来像に応じた対策のあり方	13
第3章 集落対策の推進に向けた留意事項	17
第1節 集落対策推進上のポイント	17
第2節 早期着手が必要な取組項目	18
第3節 対策を推進するための仕組みづくり	19
第4節 市町との連携のあり方	20
第4章 最終整理に向けた検討項目とスケジュール	21
第1節 最終整理に向けた検討項目	21
第2節 今後のスケジュール	22

資料編

第1章 広島県におけるこれまでの中山間地域対策	資1
第2章 近年の集落实態調査から得られた知見	資5
第3章 取組項目の詳細検討	資10
第4章 本検討会議の開催経過	資23

本 編

第1章 広島県における中山間地域の現状と検討課題

第1節 中山間地域の範囲と概況

広島県においては、広島県中山間地域振興条例（平成25年10月条例第44号）第2条第1項において、中山間地域を定義している。その範囲と人口及び面積については図表1-1及び図表1-2のとおりである。

本検討会議における「中山間地域」の用語は、当該条例に規定する範囲を指すものとして用いる。

図表1-1 中山間地域を有する市町数

区 分		該当市町
全域が中山間地域 (全域過疎市町)	10	府中市、三次市、庄原市、安芸高田市、江田島市、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町、神石高原町
一部が 中山間地域	9	広島市、呉市、竹原市、三原市、尾道市、福山市、大竹市、東広島市、廿日市市

(注) 中山間地域とは、表に掲げる市町において、「離島振興法」、「山村振興法」、「半島振興法」及び「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」のいずれかにより指定等をされた地域を指す。



図表1-2 人口及び面積

区 分	人口 (A)	面積 (B)	人口密度 (A / B)
広島県全域	2,799,702人	8,479k m ²	330.2人 / k m ²
うち中山間地域 (構成比)	384,233人 (13.7%)	6,219k m ² (73.3%)	61.8人 / k m ²

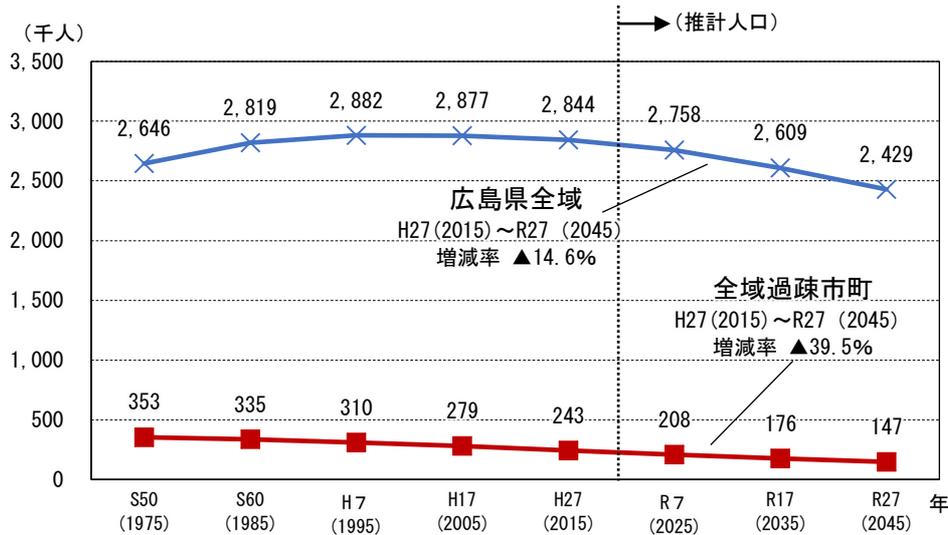
資料：総務省「令和2年国勢調査」、農林水産省「2015年農林業センサス」

第2節 中山間地域の現状と将来見通し

(1) 人口の推移等

広島県の中山間地域のうち、全域過疎市町（いわゆる過疎法における全部過疎市町村を指す。（以下同じ））における今後の推計人口は、図表1-3のとおり、県全体を上回る勢いで人口減少が進むと見込まれている。

図表1-3 全域過疎市町の人口推移



(注) 全域過疎市町の数値は、経年分も含め、令和2年時点で全域過疎市町となっている市町に係る数値。以下同じ。

資料：総務省「国勢調査」及び国立社会保障・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）」

(2) 高齢化率の推移（全域過疎市町）

広島県の全域過疎市町においては、図表1-4のとおり、県全体の高齢化率を令和元（2019）年で約10ポイント上回っており、概ね20年後の令和27（2045）年では50%弱まで上昇することが見込まれている。

図表1-4 全域過疎市町における高齢化率の推移

市町名	令和元（2019）年		令和27（2045）年	
	人口	高齢化率	人口	高齢化率
三次市	52,556	35.3	36,643	45.3
府中市	39,595	36.3	25,343	45.4
庄原市	35,556	42.1	21,571	43.4
安芸高田市	28,808	38.9	19,232	45.4
江田島市	23,501	43.0	10,774	47.1
北広島町	18,780	37.8	12,969	43.6
世羅町	16,309	40.5	9,173	53.7
神石高原町	9,103	46.8	4,536	52.1
大崎上島町	7,538	47.6	3,791	44.0
安芸太田町	6,275	49.3	2,844	57.1
全域過疎市町計	238,021	39.4	146,876	46.0
広島県計	2,838,632	28.6	2,428,818	35.2

資料：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」、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）」

第3節 第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画と本検討会議での検討の視点

(1) 第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画の概要

広島県が令和3（2021）年1月に策定した第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画（以下、第Ⅱ期振興計画）では、将来にわたって目指すべき中山間地域の姿を以下のように設定している。

里山・里海に象徴される人と自然が作り出す中山間地域ならではの資産が、守るべき価値あるものとして、内外の人々により引き継がれる中で、

地域への愛着と誇りの高まりが、将来への希望と安心につながり、心豊かに、笑顔で幸せな生活を営むことができる中山間地域

この目指すべき姿に向け、以下の3つの施策の柱、施策の小柱を設定し、市町との密接な連携の下、部局横断的に取組を進めている（図表1-5）。

図表1-5 施策の柱と小柱

施策の柱	施策の小柱	
多様な力でつながる人づくり	協働・連携・交流	(1) 多様な主体による自主的・主体的な地域づくり
	移住	(2) 若い世代を呼び込む地域環境の創造
	教育	(3) 地域を誇り未来を創る人材を育てる教育
夢をカタチにできる仕事づくり	農林水産業	(1) 生産性の高い持続可能な農林水産業の確立
	事業展開・創業支援	(2) 地域特性を生かした事業展開や創業の促進
	観光	(3) 地域資源を生かし、つなげる、魅力ある観光地づくり
安心を支える生活環境づくり	医療・介護	(1) 地域医療・介護提供体制の確保
	居住環境	(2) 地域特性に応じた居住環境の整備
	子育て支援	(3) 子育て環境の充実
	環境保全	(4) 里山・里海の環境保全
	危機管理	(5) 危機対応能力の向上

(2) 本検討会議での検討の視点

その一方で、第Ⅱ期振興計画では、以下のことを検討する必要があると述べている。

I 地域間の機能分担・資源の再配置

- ・人口減少下にあっても地域の持続可能性を高めていくため、地域間の機能分担や資源の再配置による全体最適化された中山間地域の姿

II これまでの延長線上にはない地域運営

- ・かつてないスピードで進む人口減少が与える影響により、地域社会の状況が大きく変容することを視野に入れ、これまでの延長線上にない新たな仕組み

III 安心して暮らせる生活環境

- ・人口減少に伴い、一律の行政サービスを継続的に提供していくことが困難となることも見込まれるため、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あり方

こうした検討を進めていくためには、地域の現状を虫の目でつぶさに見ながら、それぞれの実情に応じて、長期的な視点に立った対策を検討していく必要がある。このため、広島県では、令和2年度以降、中山間地域の地区・集落単位に着目し、その実態と将来予測、地域課題の把握等を行う集落実態調査を実施した(集落実態調査の概要は資料編P5参照)。

本検討会議では、上記の3つの残された検討の視点を集落対策の「検討の柱」と位置付け、これまでの調査を踏まえつつ、住民、住民自治組織や行政といった関係者が、今後、方向性を共有し、一体的に取り組む新たな集落対策の検討を行うこととした。

第4節 本検討会議における検討対象

(1) 検討対象とする地域単位

本検討会議が進める集落対策における検討の対象と地域単位は、主に図表1-6に掲げる②地区、③集落とする。

図表1-6 対策の検討における用語の整理

名称	地域単位	機能
①市町 市町自治会連合会	現市町単位	
②地区 地区自治連合会 (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
③集落 単位自治会 (町内会・自治区・ 自治会等)	大字／集落等	○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
④組・班 常会・組・講・区・ 班・講中等	小字等	

(注) 住民自治組織には、「地域運営組織：地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織(総務省定義)」に該当するものもある。

広島県内の中山間地域の地区・集落の実態と将来展望をつぶさに把握するため、③集落と④組・班のうち農業集落について集落数等の将来推計を整理した(図表1-7)。これによると、農業集落数は、平成22(2010)年から令和元(2019)年にかけて6つの農業集落が減少したが、令和27(2045)年にかけては326集落減少することが見込まれる。

65歳以上の高齢者割合が50%以上の集落をみると、平成22(2010)年に約2割だったものが令和元年には約4割、令和27(2045)年には8割弱を占めるまでに拡大し、集落における高齢化の加速が見込まれている。

また、集落の世帯数が9世帯以下の小規模集落も大幅な増加が見込まれるなど、今後、集落の小規模・高齢化がさらに進むことが予想される。

図表1-7 農業集落の状況

区分	集落数	うち65歳以上が50%以上の集落数		9世帯以下の小規模集落数		うち65歳以上が50%以上の集落数	
		数	割合	数	割合	数	割合
平成22 (2010)年	3,378	745	22.1%	327	9.7%	189	5.6%
令和元 (2019)年	3,372	1,424	42.2%	380	11.3%	297	8.8%
令和27 (2045)年 【推計】	3,052	2,339	76.6%	1,164	38.1%	1,088	35.6%

(注) 1：令和27(2045)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

2：集落数は、令和4(2022)年4月1日時点の中山間地域、農林業センサスにおける農業集落で集計

（２）地区・集落を支える住民自治組織を対象とした実態把握

図表1-6に示す②地区、③集落、④組・班においては、行政と相互関係を持ちつつ、住民の互助組織としてさまざまな活動を行っている地縁型の「住民自治組織」が存在している。広島県では、全国に先駆けて組織化された地縁型住民自治組織が住民生活の維持に一定の役割を果たした事例もある。

一方で、2000年代以降、人口減少の加速、急激な高齢化、平成の合併による行政区域の拡大など、地域を取り巻く環境変化に伴い、地縁型住民自治組織の弱体化が懸念されている。こうした状況に対応するため、従来の地縁型住民自治組織から一歩踏み出した活動を行うために、協議機能と実行機能を有する新たなコミュニティとして「地域運営組織」が設立されるようになった。

総務省の調査によると、令和4（2022）年9月現在の地域運営組織は、広島県全域で、248組織、全域過疎市町で、80組織となっており、従来型の住民自治組織をベースにした多様な活動が展開されている。その一方で今後、更なる人口減少と高齢化が進む中、地域運営組織においても担い手確保が、より困難になってくることが見込まれる。

これまで、広島県では、住民自治組織の実態を把握するため、集落実態調査を実施した。令和5（2023）年度調査では、本検討会議における議論に資するよう、安芸太田町及び神石高原町（以下「協力2町」という。）の協力の下、町内の全ての住民自治組織等及び町を対象とし、地区・集落の概況及び生活実態、集落機能等の共助に関わる活動状況など実態把握や地域課題、将来展望の把握を行った。

これにより、住民自治組織が共助を担いつつ、行政サービス（公助）と協働して、個人（自助）の生活を一定程度支援する構造や、今後の変化に対応した地域課題解決につながる対策も含めて検討を行う。

第5節 集落対策の検討に必要となる財政状況の把握

集落対策を推進するためには、中山間地域の実情を把握したうえで持続可能な地域運営の仕組みや安心して暮らせる生活環境等の検討が必要である。

その中で、集落対策の検討に必要となる市町における財政状況及び将来の展望を、協力2町を含めた過疎地域市町村において把握した（図表1-8）。

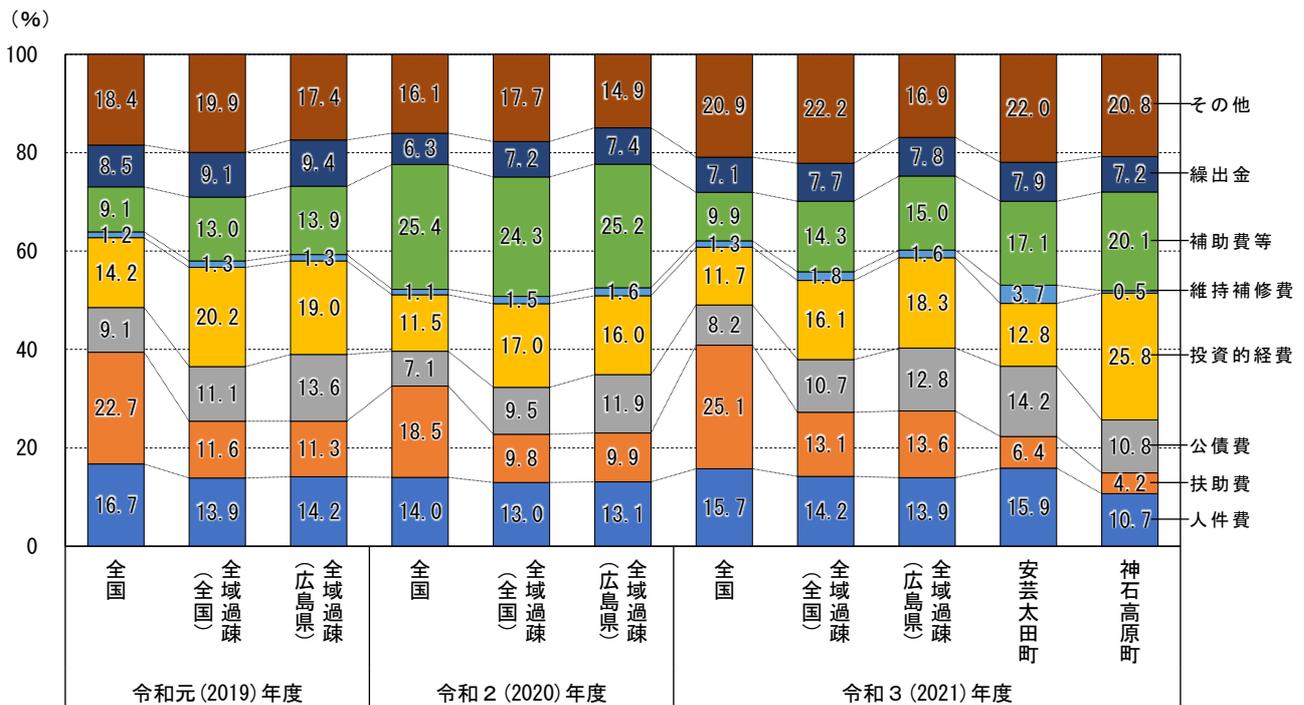
歳出について、全国の全市町村平均と全国・広島県の全域過疎市町村の平均を比較すると、全国・広島県の全域過疎市町村では扶助費の割合が全国市町村より低く、投資的経費の割合が高い。全域過疎市町村の投資的経費割合が高いのは、扶助費の割合の低さに加え、過疎債の活用等により、必要な投資が行われた点などが指摘されている。

協力2町の令和3年度の財政状況をみると、神石高原町ではこの時期に役場新庁舎整備及び町立病院施設整備が重なったため、普通建設経費の割合が高くなっている。こうした更新投資の発生も過疎市町村の投資的経費割合を高める要因となっていると考えられる。

なお、協力2町のヒアリング調査によれば、今後、道路・橋梁等の更新投資や維持管理費の増大が見込まれる。また、地域公共交通の維持費の拡大も懸念されており、こうした費用の増大が、産業振興や地域活性化など他の多くの分野での歳出抑制を強いられる原因になることが予想される。

今後、県内の中山間地域を有する市町において、人口減少、少子高齢化がさらに進行した場合、財政需要も変化し、投資的経費の確保や住民自治活動等への助成など集落対策の実施に影響が出ることも予想される。中山間地域において、住民生活を維持していくためには、当該市町における選択と集中による財政運営の努力だけでは、より厳しい状況になることが避けられないものとなることが予測される。

図表1-8 全国及び全域過疎市町村の性質別歳出（平均）並びに協力2町の性質別歳出の割合



(注) 「維持補修費」には、道路・橋梁等の維持管理費が含まれており、「繰出金」には、水道事業関連の公営企業会計に対する繰出金が含まれている。

資料：総務省「地方財政状況調査」より作成

第6節 集落対策における主な検討課題

中山間地域での暮らしは、従来、地区・集落にあった自助・共助など生活を支える各種機能の低下により、解決に困難を極める事象が広範囲にわたり顕在化していくと予想される。

そうした中であっても、現在の居住者の多くは、健康に問題がなく、自立して生活ができる限りは、先祖代々の土地を守りたい、住み慣れた地域で生活し続けたいと考える人が多い。

こうした住民の希望に沿っていくためには、従来の自助・共助の取組に加え、一人一人の生活を支える視点を基本に置きつつ、地域運営を支える新たな仕組みづくりが必要である。

広島県によるこれまでの中山間地域に関する各種調査等に基づく、地区・集落の現状と今後の見通しから考えられる集落対策の主な検討課題には、以下のものが挙げられる。

(1) 自家用車移動により広域化する生活圏と身近な生活機能の低下

個人の生活は、自家用車による移動が要となっており、周辺市町を含めた機能集積のある地域を生活圏として利用することで成立している。

そのため、品揃えや価格、買い回り等の利便性の面から身近な地区や旧町村内の小売店・ガソリンスタンド等の利用が低下している。加えて、後継者不足により、廃業する施設が増え、身近な生活機能が消失しつつある。

自家用車の運転は、生活上の必要性から、心身が健康であれば80～90歳代でも継続されている。自動車運転免許証の更新条件が厳しくなっている中、交通手段が限られている中山間地域で、やがて自家用車の運転ができなくなる現実が、生活を継続する上での不安感を高めている。

(2) 親族等による支援機能の低下

身近な生活機能の低下が進む中山間地域において、自家用車の運転が困難となった高齢者を中心とする人々の生活は、別居の親族等のサポートにより成り立っている場合が見受けられる。

別居の親族等が買い物の代行や医療機関へ通院する際の移動支援、生活の見守りなどを行うことで、高齢者が一人暮らしとなっても中山間地域での居住を継続することができている。

しかし、別居の親族等についても、高齢化が進み、サポートの頻度の低下や支援が困難になっていくことも予測され、中山間地域の高齢者の生活を支える新たな仕組みの検討が必要となっている。

(3) 担い手不足に起因する課題を抱える地区・集落の拡大

人口減少、少子・高齢化による担い手不足の影響は、住民同士による支え合い活動の継続性、また、地区・集落における耕作放棄地の増加や鳥獣被害の拡大、生活道路や水路の維持管理が困難となるなど、様々な場面で顕在化している。

さらに、地区・集落における担い手不足は、地域活動における負担感を増大させている。

今後、こうした状況がさらに進むと、住民自治組織において主体的に取り組む活動が、より困難になる地区・集落が一層拡大していく可能性がある。

(4) 無住化が懸念される集落の拡大

令和元（2019）年時点では、9世帯以下の集落¹は各地域に点在する状況であったが、令和27（2045）年には、その集落数は増加し、中山間地域全域に拡大することが予想される。

さらに、集落が無住化した場合、他地域に居住する所有者の責任で土地・家屋の管理が行われたとしても、その集落の道路や農業用排水路、農地及び森林等の集落空間全体では管理不全の状態になることが予想される。国土交通省の「国土の管理構想」においては、こうした空間として放置が進むと、周辺地域や都市地域へ大きな外部不経済を与える可能性がある」と指摘されている。

今後、更なる集落の無住化が発生した場合も想定し、地域づくりの観点に加えて、外部不経済の抑制のために必要な管理行為を誰が担っていくのかなどについて検討が必要である。

¹ 農林業センサスにおける農業集落を単位としている。

第2章 今後の集落対策に係る取組方針の考え方

第1節 集落対策に係る取組方針

(1) 取組方針の抽出と構造化

第Ⅱ期振興計画の目指すべき姿は、概ね30年後をにらんだ長期的な展望の下で設定され、具体的な取組が進められている。

その中で、新たな集落対策は、第1章第3節で述べた3つの検討の柱を踏まえつつ、内外の環境変化や令和2（2020）年度から令和5（2023）年度までの集落实態調査などから把握された地区・集落の実情や、将来において予測される姿などに基づき、住民生活を継続するための機能、共助を担う住民自治組織、広域的な連携の在り方、無住化も含めた空間管理、そして、これらの集落対策を効果的に推進する体制づくりなど、新たな集落対策の取組の方向性を12の取組方針として抽出した。

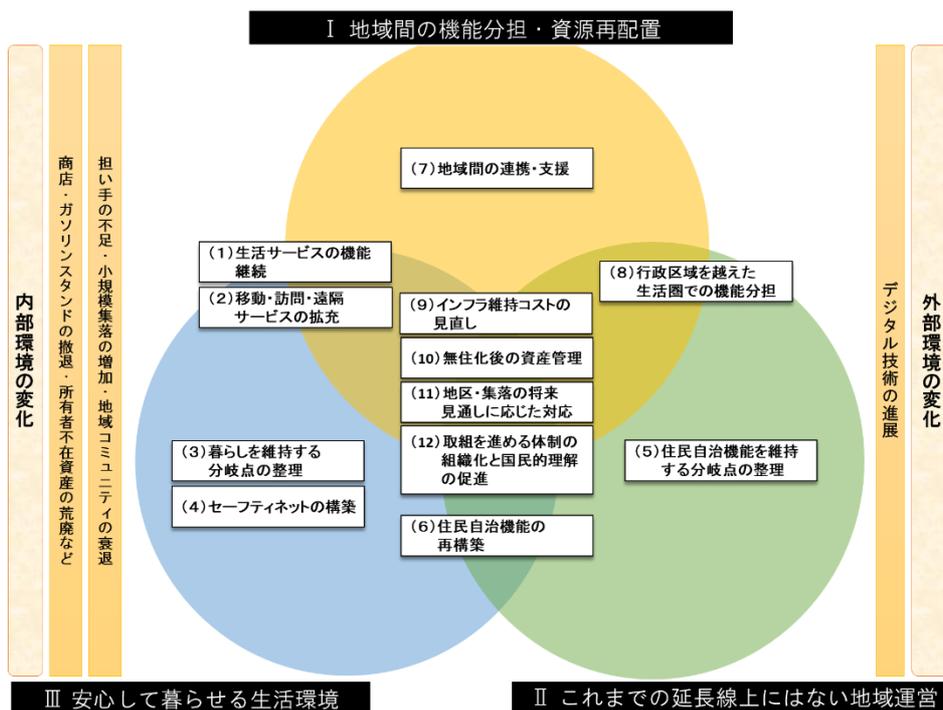
なお、地区・集落の担い手は、団塊の世代が中心となっていることを踏まえる必要がある。

そのため、向こう10年間は、集落対策を講じる重要な期間になると捉えた上で、取組の基本的な考え方を、次のとおり整理する。

30年後の中山間地域の姿を想定し、
人々が安心して暮らし続けられる
新たな生活環境を創出する10年間の取組

12の取組方針と3つの検討の柱との構造的な対応関係は、図表2-1のとおりである。

図表2-1 取組方針と検討の柱（Ⅰ～Ⅲ）の構造化

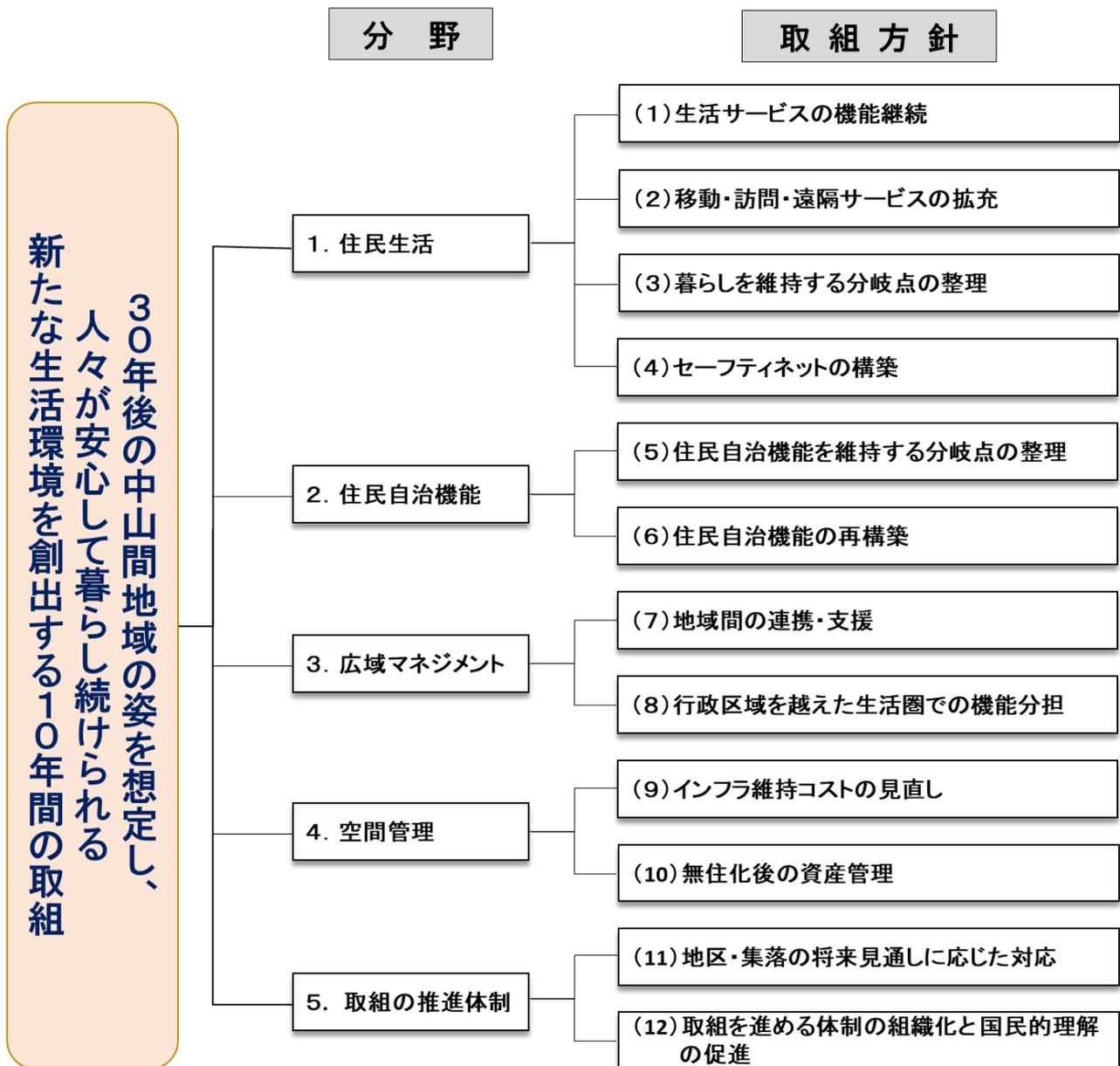


(2) 取組方針の体系

抽出した12の取組方針を効果的に推進していくためには、共通する対策の主目的ごとに分かりやすく体系立てていく必要がある。

このため、住民の暮らしに身近な対策から、「1. 住民生活」、「2. 住民自治機能」「3. 広域マネジメント」及び「4. 空間管理」の4つの分野と、これらを推進していくための「5. 取組の推進体制」の、合わせて5つの分野を設定し、12の取組方針を体系化した（図表2-2）。

図表2-2 取組方針の体系



第2節 取組項目の整理

取組方針に対応した具体的な取組については、人口・世帯等の経年データに基づく将来見通しやヒアリング調査等から得られた中山間地域の地区・集落の住民の意見等を踏まえ、集落対策としての選択肢を含んだ取組項目として次のようにとりまとめた（図表2-3）。

この取組項目は、中山間地域の地区・集落の状況に応じて適宜変更しながらより実効性のある取組に進化させていく必要がある。（取組項目の検討詳細は資料編P10参照）

図表2-3 取組方針に基づく取組項目（案）

分野	取組方針	取組項目
1. 住民生活	(1) 生活サービスの機能継続	①移動の確保 ②生活圏における各種生活機能の確保
	(2) 移動・訪問・遠隔サービスの拡充	①移動販売、食材配達等のサービスエリアの拡大 ②金融サービス機能の拡充 ③訪問診療、訪問看護、訪問介護等の確保 ④ICTや先端技術の実装による遠隔サービスの充実
	(3) 暮らしを維持する分岐点の整理	①心身の健康状態の把握 ②自動車の運転が可能かどうかの状況把握 ③別居親族等による生活サポートの有無の確認 ④近隣（集落）での生活サポート（見守り等）を通じた個人の状態把握 ⑤見守りを要する者の情報管理
	(4) セーフティネットの構築	①地域における見守り体制の確保 ②見守り主体間の情報共有の強化（柔軟化） ③居住地域近隣における入所施設の確保、人材確保
2. 住民自治機能	(5) 住民自治機能を維持する分岐点の整理	①住民自治が機能する世帯・人口規模に応じた対応 ②次世代リーダー・次世代地域活動の担い手の有無に応じた対応 ③他出子や関係人口との連携意向を踏まえた対応 ④移住者の受入傾向の把握
	(6) 住民自治機能の再構築	①住民自治（集落）機能の見直し ②住民自治をサポートする支援機能の構築 ③地域の一体感がある範囲での自治機能の広域化 ④共助から公助に転換される機能への市町の対応体制の確立
3. 広域マネジメント	(7) 地域間の連携・支援	①隣接地域間での支援体制の構築 ②旧町村単位等の広域的な支援機関の機能強化
	(8) 行政区域を越えた生活圏での機能分担	①広域的な機能集積地域（拠点地域）の生活機能維持の支援 ②行政区域を越えた移動支援施策の構築
4. 空間管理	(9) インフラ維持コストの見直し	①道路・上下水道等の管理体制の再構築 ②維持すべきインフラの絞り込み ③低利用インフラの廃止・除却の推進（支援） ④①～③の進展により現居住地域に与える影響への対応
	(10) 無住化後の資産管理	①無住化が予想される地域への早期の住民協議の実施 ②無住化後の土地活用意向の把握 ③地権者等との協議による土地管理手法の検討 ④残存インフラの管理水準の検討
5. 取組の推進体制	(11) 地区・集落の将来見通しに応じた対応	①地区・集落の実態と意向を踏まえた将来見通しの検討・共有 ②地区・集落の将来見通しの段階に応じた対策の検討
	(12) 取組を進める体制の組織化と国民的理解の促進	①生活機能を提供する民間主体をサポートする組織の構築 ②中山間地域に新たな人材を供給する仕組みづくり ③住民自治活動等をサポートする中間支援組織の確立 ④中山間地域の価値の国民的な理解の促進

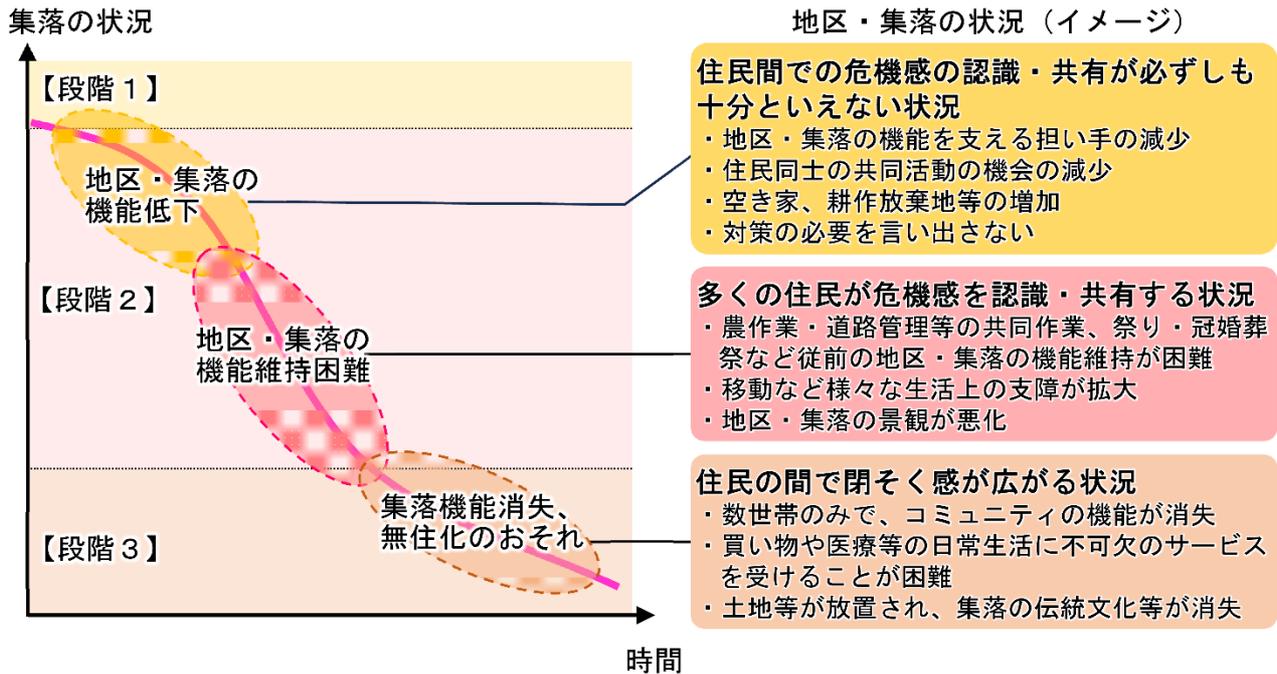
第3節 地区・集落の将来像に応じた対策のあり方

(1) 地区・集落の将来見通しに応じた対応

地区・集落において、安心して暮らし続けるためには、地区・集落の機能維持が困難となるまでに前節の取組項目で示した対策を講じる必要がある。

その一方で、地区・集落では、集落機能の低下から機能消失、さらには無住化のおそれがあり、以下のような段階がイメージされる（図表2-4）。

図表2-4 地区・集落の状況が厳しくなっていく過程



資料：国土交通省国土政策局・長期的な展望を踏まえた集落の多様な生活・コミュニティ確保方策に関する調査委員会「小規模・高齢化する集落の将来を考えるヒント集」（平成24（2012）年3月）より作成。

本検討会議の発足以降進めている地区・集落実態調査からは、それぞれの地区・集落の規模や位置によって住民が描く将来見通しは、「将来も継続できる見通しがある」、「数年程度は継続できるが将来は見通せない」、「将来は見通せない」という概ね3通りに分かれることが分かった。

そのため、12の取組方針を効果的に機能させていくためには、地区・集落の将来見通しとして、図表2-5に掲げるように、段階1から段階3までの3段階を想定し、それぞれの段階に応じた対策を検討していく必要がある。

その上で、地区・集落の意向も踏まえながら、対策の適切な選択と組み合わせによる対応が講じられていく仕組みを作り上げていくことが必要である。

この仕組みは、段階1に該当する集落であっても、地区・集落の将来展望によっては、早期に段階2～3の対策を実行するなど、柔軟性と機動性を備えたものとなるよう検討する。

図表2-5 地区・集落の将来見通しに応じた対応等

地区・集落の将来見通し			地区・集落の対応
段階 1	当分の間は、今後も集落活動・住民自治活動が一定水準で維持できる	見通しに当たっては次の情報等を参考 <ul style="list-style-type: none"> ・世帯数 ・年齢構成 ・小規模班の割合 ・次世代リーダーの有無 ・転入者の受入状況等 	図表2-3「取組項目」をもとに地区・集落で選択肢を検討
段階 2	10年以内に集落活動・住民自治活動の一部が従来通り維持できなくなる		
段階 3	20年以内に集落活動・住民自治活動の継続が困難になる（一部集落は無住化）		

（2）将来集落機能の低下が見込まれる地区・集落への対応

段階3及びそれに近い状況となる地区・集落は、今後、増加が加速する可能性が高い。これらは本検討会議を通じて導き出した対策の中から、地区・集落の状況に応じて優先的に実施すべき取組を選択し、早急な対応の実施を検討すべき地区・集落であるといえる。このような対応を行うためには、地区・集落がどの段階にあるかを見極めることが必要である。

このため、人口・世帯数並びに年齢構成（現状及び将来推計）、地域活動を担う人材の有無及び転入者の受入状況など、一定の目安を含んだ判断項目を設け、それらを俯瞰した上で、地区・集落の意向等を基に、定期的に見定めていくことが必要である（図表2-6）。なお、判断項目及び判断基準については、今後検討を深めていく必要がある。

図表2-6 地区・集落の将来見通しに係る判断項目と判断基準

<p>ア. 判断項目（例）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在・将来の人口・年齢構成 ・現在の20～50歳代人口 ・現在・将来の世帯数・高齢独居世帯数 ・小規模集落（無住化も含む）の数 ・地域活動に参加する住民の割合 ・地域活動に参加する出身者（別居親族等）の人数 ・地域活動を担う次世代（後継者）の有無 ・転入者数（UIターン者数：累計） など <p>イ. 判断基準</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上記判断項目に該当する項目数 ・地区・集落の意向 など

（3）集落での居住継続を支える事項の整理

集落機能にかかわらず、健康面で不安を抱える世帯、あるいは、頼ることのできる親族等がない世帯などの実態把握をしておくことが必要である。

このため、令和3年度におけるヒアリング調査結果を参考に、高齢者のみの世帯をモデルに、世帯内とそれを取り巻く周辺環境に区分し、生活の基礎的な要素である移動、買い物、見守りなど、自身が地区・集落で暮らし続けることができるか否かを判断する分岐点

として想定される事項を整理した。

〔世帯内における分岐点〕

- | |
|--|
| ①心身の健康（健康に不安があるかどうか）
②自力移動（自家用車の運転が可能かどうか）
③生活・移動サポート・見守り（別居親族等による支援の有無） |
|--|

〔周辺環境における分岐点〕

- | |
|--|
| ④移動（自力移動に代わる移動手段の有無）
⑤買い物（施設の有無や施設までの距離）
⑥医療（同上）
⑦ガソリンスタンド（同上）
⑧訪問等（④～⑦のサービスを移動せずに享受することが可能かどうか）
⑨見守り（地域における見守り機能の有無） |
|--|

また、集落機能が消失した後において、即無住化とはならず、そこでの生活が可能である限り、住民は現在地での暮らしを続けると思われる。このため、自力移動の可否や、買物施設への距離、またDX活用の可能性など、居住環境に関する情報整理も必要である。

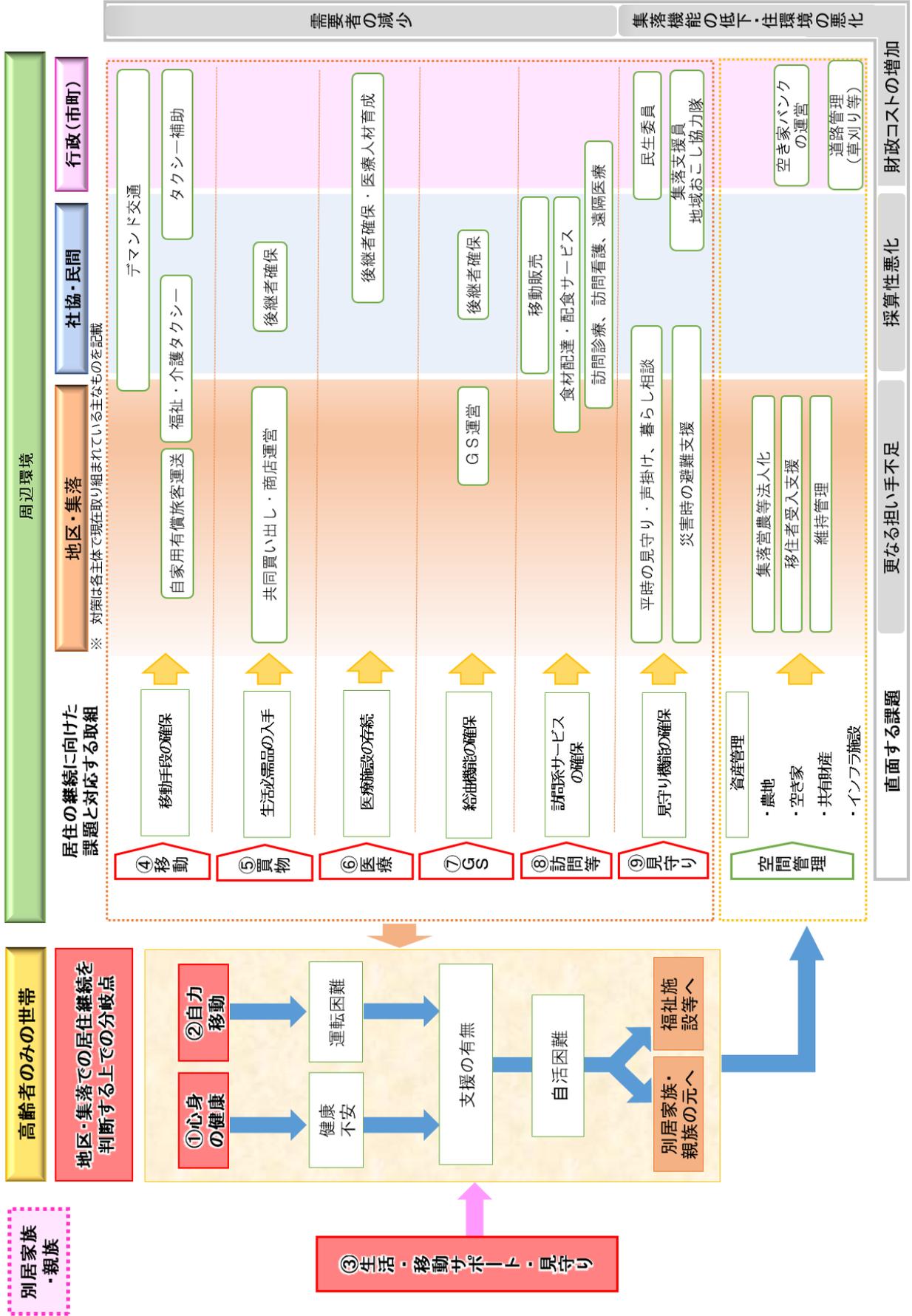
（４）居住継続が困難となることを想定した対策の考え方

（３）で整理した分岐点並びに協力２町におけるヒアリング調査で明らかとなった実態を踏まえると、高齢者のみの世帯が居住地を離れていく過程、中山間地域で暮らし続けるための周辺環境の状況及び県内中山間地域で取り組まれている対策は（図表2-7）のように整理できる。

これらの周辺環境に係る対策は、更なる担い手不足や、採算性悪化など、直面する課題の変化によって、持続性が懸念されるため、そうした変化にも柔軟に対応できるものとする。

しかしながら、こうした取組をもってしても、将来にわたって居住継続を支えることが困難になる場合も想定されることから、各世帯にとって、より適切な選択がなされていくためにはどのような対応策があるか、そこに至るプロセスも含めて検討する。

図表2-7 地区・集落に居住するための分岐点の整理（高齢者のみの世帯と周辺環境）



第3章 集落対策の推進に向けた留意事項

第1節 集落対策推進上のポイント

(1) 住民自治組織における合意形成のサポート

対策を進めていくためには、関係市町の積極的な関与の下で、地区・集落に暮らす住民の理解を得ていくことが必要である。そのためには、地区・集落に暮らす住民と真剣に向き合い、より多くの住民が主体的に話し合いに参加するよう促しながら、一定の合意形成につなげていく機能が必要である。

合意形成の過程においては、住民が厳しい現実を直視せざるを得ない場面も想定される。そうした現実を伝える役割は、住民に最も近い行政機関である市町の職員だけでは難しいと考えられることが分かってきた。

そのため、地区・集落に近過ぎず、離れ過ぎず、適切な距離感で住民自治組織の判断を関係市町とともに促し、あわせて同組織の活動を支える人材の確保と育成を組織的に進めていくことが重要である。

(2) 住民主導による新たな活動を支援する仕組みの検討

地区・集落における自主的な意思決定に基づく新たな取組に対しては、立ち上げ支援として一定期間、人的・財政的な活動支援を行う仕組みの構築を図る必要がある。

(3) 生活機能確保に向けた総合調整機能の構築

第2章において整理した取組項目の中には、住民自治組織と行政機関以外の関係団体等との調整並びに協力関係の構築を支援することが必要な項目がある。

また、国に規制緩和を求めるべき事項なども想定されるところである。

そのため、これらの総合調整を行う体制を整える必要がある。

第2節 早期着手が必要な取組項目

人口減少と高齢化の更なる加速が見込まれている中で、これまでの地区・集落へのヒアリング調査結果では、リーダーや次世代の不在により、地区・集落の将来を描きにくいとする証言が多く聞かれた。

このため、地区・集落住民の話し合いのもとで、必要な対応に係る合意形成のサポートや、基礎的な生活サービスの確立に時間を要するものなど、優先的に着手すべき取組項目として、次のとおり提案する。

(1) 住民自治組織の合意形成をサポートする中間支援機能の構築

中山間地域の住民自治組織では、伝統の維持、前例踏襲の意識が強く、新たな取組の実施や負担感のある事業の見直しなど、変化に対する合意形成が住民のみでは難しい状況も生まれている。

こうした状況に対応するためには、地区・集落における将来を見通した協議を促し、サポートできる機能の構築が必要である。

一方で、中間支援機能を果たすことのできる人材は限られており、まずは、地区・集落での合意形成をサポートする専門人材の派遣等を先行的に展開しつつ、順次広域的に対応できる体制に拡充していくことを提案する。

(2) 中間支援機能を果たすことのできる人材の確保と育成

(1)で指摘したとおり、中間支援機能を果たすことのできる人材は限られていると考えられる。このため、今後、中間支援機能を全県的に展開していくには、より多くの人材が必要となることから、地域支援人材の育成体制の構築が急務である。

(3) 民間事業者等と連携した生活サービスの確保

中山間地域での住民生活を支える生活機能のうち、移動、買い物等に関しては、多くの場合、民間事業者によって供給されている。

人口減少が進む中で、民間事業者が提供する生活サービスが成り立ちにくい状況が各地で進行しており、先進的な地域では住民自治組織がサービス提供を担う事例もみられる。ただし、こうした活動を住民自治組織で対応できているのは限られた地区・集落のみで、多くの地区・集落では対応できない状況である。

そうした状況に対応するため、地域の福祉事業者や運輸事業者等が小売、飲食、施設管理等を担うなどの先行事例がある。

これらの事例なども参照しながら、各種事業の運営ノウハウを有する民間事業者の協力を得て、事業の多角化等を通じて、地域から利益を確保することで持続的な事業運営ができる仕組みづくりを検討することが必要である。

第3節 対策を推進するための仕組みづくり

中山間地域の集落対策が、地区・集落の住民の理解の下で進められるものである以上、一貫した考え方のもと、継続的に取り組んでいくことが重要である。

その上で、集落対策を効果的なものとしていくためには、第三者的な視点から、具体的な取組を客観的に評価し、必要な見直しなどを助言することに加え、対策の推進を後押しする仕組みとして、広島県の中山間地域に精通した専門家等が継続的に関与していく組織体の設立が必要である。

そこで、本検討会議における検討結果を踏まえ、各種取組の実現と効果の発現を支援するため、集落対策に特化したアドバイザリーボードの早期設置を検討すべきである。

第4節 市町との連携のあり方

(1) 市町との課題認識の共有

広島県では令和2年度より集落实態調査を実施し、地区・集落の将来人口・世帯等の予測やヒアリング調査による住民自治組織や住民生活の現状と将来展望を把握してきた。

この調査結果を参考とするとともに、本検討会議の議論を踏まえ、市町において地区・集落の実情や個別課題などの定期的な把握を促し、中山間地域を有する市町の間で当該情報を共有した上で、対応を検討する体制の整備を進めるべきである。

広島県では、県と市町の連携を進めるため、広島県中山間地域振興条例に基づく、広島県中山間地域振興協議会が設けられており、この場の活用が適当である。

(2) 市町の状況に合わせた役割分担の整理

①市町によって大きく異なる住民自治組織との関係性

広島県内の市町における住民自治の取組は、地区・集落の単位や財政的な支援の内容、市町と住民自治組織との関係性などにおいて地域差が大きく、県内一律の支援制度を適用することは困難である。

また、市町の体制によっては、対応可能な対策にも違いが生じる可能性があることを考慮する必要がある。

そのため、市町の実態に応じた体制の補完など柔軟な対応策を検討する必要がある。

②広島県と市町との連携

広島県と市町との役割分担については、広島県中山間地域振興条例第4条及び第6条において定められており、市町個々の事情に基づく課題に全て対応するには一定の限界があることを踏まえる必要がある。

その一方で、市町の行政区域を超えた広域にまたがる集落対策にあっては、広島県が中心となって、関係市町における調整をサポートする体制づくりを進めるべきである。

(3) モデル地域の選定による先行的着手

集落対策は、関連する諸計画等との整合を図りつつ、地区・集落の実情に応じて、柔軟な選択と磨き上げを継続的に進めていくことが重要であり、中山間地域全域において、一気に推進することは困難であると考えられる。そのため、モデル市町を選定した上で、先行的に着手していくことが必要である。

第4章 最終整理に向けた検討項目とスケジュール

第1節 最終整理に向けた検討項目

第2章で示した新たな集落対策の具体的な取組を実効性のあるものにしていくためには、以下のような内容をさらに検討していく必要がある。

(1) 中山間地域の価値の県民・国民レベルでの共有化

広島県中山間地域振興条例では、中山間地域の価値を以下のように整理している。

- ・豊かで多様な自然環境に恵まれた山間部や島嶼部等からなる中山間地域は、県土の保全、水源の涵かん養、安全・安心な農林水産物の供給等、多面的かつ公益的機能を有している。また、中山間地域の自然や景観、独自の文化や歴史等は、広く県民に潤いや季節感を与え、豊かで安全な暮らしを支える源となっている。
- ・全ての県民は、中山間地域から様々な恩恵を等しく享受している。

こうした中山間地域の価値は、以前より発信されてきたものであるが、県民、国民が共通認識を持ち、我がこととして、その持続可能性を高める取組を推進するまでには至っていない。

地球温暖化やエネルギー問題、コロナ禍など想定を超える社会変化が進む中で、中山間地域が県土全体を支える地域として持続性を高めていくためには、今まで以上に強いメッセージを発信し、県民・国民レベルでの価値の共有化を図る必要がある。

(2) 市町の財政的な将来展望を踏まえた対策の整理

集落対策を実施していく上では、市町の財政的な課題の把握も重要である。

人口減少や少子高齢化の進行に伴い、全国的に福祉関連予算など行政需要が変化し、義務的経費の割合の拡大等もあり、社会基盤の維持更新、住民サービスの維持・改善に必要な財源の確保が過疎地域を中心にさらに困難になることも予想される。

こうした状況の中、協力2町と連携した財政シミュレーションを行った上で、ナショナルミニマムが維持でき、地域住民の理解と納得の下で実施可能な集落対策を検討する必要がある。

(3) 無住化が懸念される地域の管理方策の整理

人口減少下において全ての土地や施設等の管理のため、これまでと同様に労力や費用を投下し続けることが困難になっている状況下で、これまでに無住化した地点では、管理が放棄されている空き家、農地が存在するほか、時間経過とともに林地化している地域も見受けられる。これらの無住化地域がそのまま管理されなければ、様々な不利益・外部不経済が発生することが予想される。

国においては、人口減少・高齢化がもたらす影響を見越しながら、土地の優先的管理や管理方法の転換、管理の縮小の検討を行い、土地の利用・管理の選択を進める方策として、国土の管理構想を作成し対応している。県・市町においても「管理構想」の策定が求められており、こうした動向に注視しつつ、地域課題に対応した取組が計画的に進められることが期待される。

第2節 今後のスケジュール

本検討会議における今後の開催時期と協議内容は次表のとおりである。

回	日時	内容	主な検討項目
第4回	令和5 (2023)年 12月1日	1 集落対策と今後の展開 ・協力町の調査結果報告 ・中間整理に対する市町の意見 2 集落対策案の骨子	○集落対策案 ○最終整理に向けた整理すべき事項
第5回	令和6 (2024)年 2月5日	1 最終整理（案）	○最終意見 ○今後の展開

この中間整理で示された取組項目について、県が、市町、民間事業者などの関係主体との意見交換を行い、本検討会議において詳細な検討を行っていく。

また、本検討会議での議論を広く周知し、県民の理解を深め、新たな集落対策の本格的な始動に向けたシンポジウムの開催が予定されている。

その後においても、さらに集落対策の重要性を広く県民に浸透させるための普及啓発を図っていくことが必要である。