

第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画 別冊
～集落対策の推進～

(骨子案)

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

令和 6 年 6 月
広 島 県

目 次

第1章 総論

- 1 策定に当たって..... 2
- 2 集落対策の推進に当たって..... 6
- 3 計画期間..... 7
- 4 地区・集落の実態と将来見通し..... 8
- 5 地区・集落の将来見通しを踏まえた対応の考え方等..... 12

第2章 検討課題等

- 1 得られた知見と検討課題..... 16
- 2 対策を講じる分野と実情に応じた対策の考え方..... 20
- 3 取組と並行した検討課題..... 22

第3章 施策体系等

- 1 施策体系..... 24
- 2 具体的な取組の考え方とその進め方..... 25

第4章 施策の推進方向

- 1 基本的な考え方..... 30
- 2 施策の推進方向..... 31

第1章 総論

《目次》

1	策定に当たって……………	2
(1)	位置づけ	
(2)	策定の趣旨	
2	集落対策の推進に当たって……………	6
(1)	基本的な考え方	
(2)	対象とする地域単位の考え方	
3	計画期間……………	7
4	地区・集落の実態と将来見通し……………	8
(1)	人口の推移	
(2)	高齢化率の推移	
(3)	無住化が懸念される集落の増加	
(4)	想定される地区・集落の状況	
(5)	地区・集落の将来見通しに係る住民自治組織の意識	
5	地区・集落の将来見通しを踏まえた対応の考え方等……………	12
(1)	地区・集落の将来見通しを踏まえた対応の考え方と集落点検の必要性	
(2)	集落点検の進め方	
(3)	地区・集落の将来展望の実現に向けた対応のポイント	

1 策定に当たって

(1) 位置づけ

本県では、広島県中山間地域振興条例（平成 25 年条例第 44 号）に基づき、第Ⅱ期広島県中山間地域振興計画（令和 3 年 1 月）（以下「第Ⅱ期計画」という。）を策定し、県民、市町、県が連携、協働しながら、「人づくり」、「仕事づくり」及び「生活環境づくり」の 3 つの施策の柱に沿って中山間地域の振興施策を総合的に進めています。（図表 1-1 及び図表 1-2 参照）

この度、第Ⅱ期計画策定時において検討課題として残された事項を有識者により検討いただいた、「広島県における今後の集落対策 最終取りまとめ」（令和 6 年 2 月）（以下「最終取りまとめ」という。）を踏まえ、集落対策の取組（以下「本対策」という。）を第Ⅱ期計画の別冊として策定します。（最終取りまとめは巻末資料参照）

図表 1-1 第Ⅱ期計画に掲げる目指すべき姿

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

図表 1-2 Ⅱ期計画の施策の柱と小柱

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) 危機対処能力の向上

(2) 策定の趣旨

第Ⅱ期計画においては、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には、現実を直視し、変化に対応できる新しい地域づくりへの道筋を見出していかなければならないとしています。

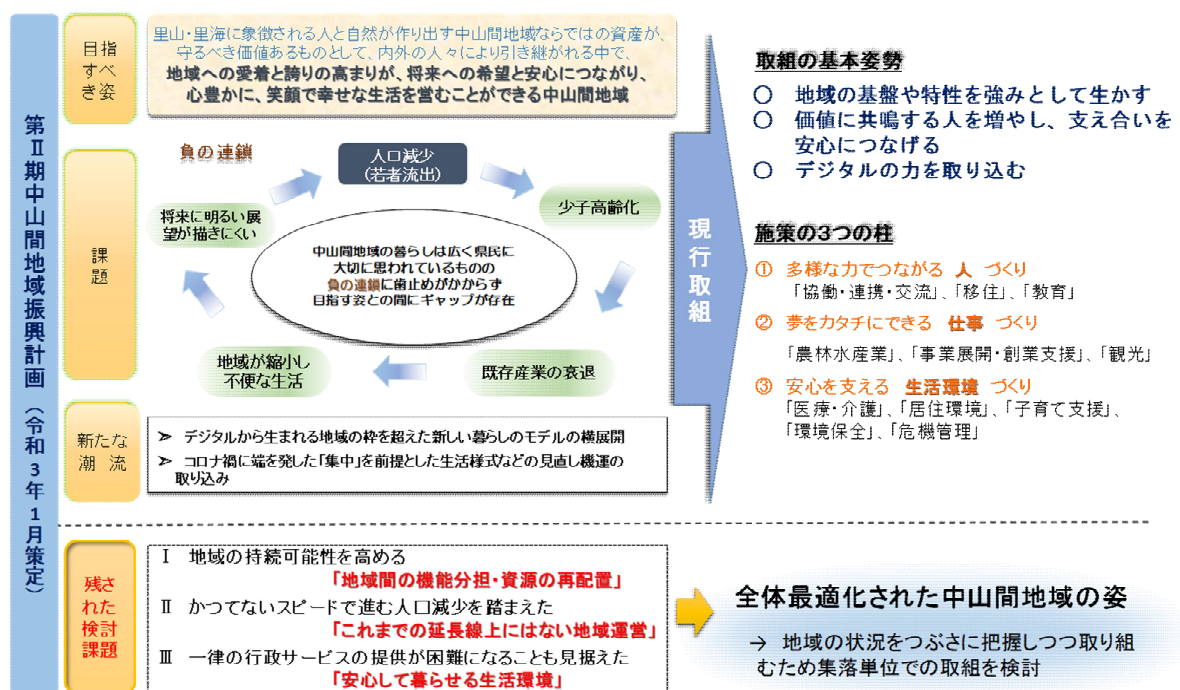
そのためには、(1) で述べた第Ⅱ期計画策定時において残された検討課題に的確に対応していくことができるよう、地域の現状を虫の目つぶさに見ながら、地域それぞれの実情に応じて、全体最適化された中山間地域の姿を検討していく必要があります。(図表 1-3 参照)

このため、有識者で構成する「広島県集落対策に関する検討会議」(以下「検討会議」という。)において、令和 2 (2020) 年度から令和 5 (2023) 年度にかけて実施した集落实態調査等(図表 1-4) から得られた知見をもとに、①地域の持続可能性を高める「地域間の機能分担・資源の再配置」、②かつてないスピードで進む人口減少を踏まえた「これまでの延長線上にはない地域運営」、③一律の行政サービスの提供が困難になることも見据えた「安心して暮らせる生活環境」の 3 つを検討の視点に置いた議論を進めていただきました。(検討会議構成員は図表 1-5 参照)

最終取りまとめでは、地域の置かれた実態と将来リスクを想定しながら、複数の専門的な観点から、残された検討課題に係る具体的な対応方策が導き出されています。(検討会議の検討過程は図表 1-6 のとおり)

本対策は、そうした過程を経て整理された最終取りまとめを踏まえて策定するものであり、今後、あらゆる主体が一体となって、効果的な集落対策を進め、そこに暮らす皆様が安心して暮らし続けることができる中山間地域を目指していきたいと考えています。

図表 1-3 第Ⅱ期計画と残された検討課題



資料：最終取りまとめ 図表 1-7

図表1-4 集落実態調査等の概要

調査名 〔調査年度〕	調査対象 (調査対象数)	調査内容	調査方法
集落基本情報調査 〔令和2(2020)年度〕	中山間地域の 全集落 (3,372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 将来推計
生活実態調査 〔令和2(2020)年度〕	上記から抽出した 600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 確保方法等	書面アンケート 〔回答者3,662人 回答率59.8%〕
生活実態調査 〔令和3(2021)年度〕	住民自治組織 (100組織) 〔県内中山間地域の 旧市町村より各1 組織以上を選定〕	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 への支援の状況等	役員、集落支援員等 から現地等で 聞き取り
地区・集落調査 〔令和5(2023)年度〕 〔令和3(2021)年度までの調査 から導き出された検討課題を 検証するため実施〕	協力2町の全住民 自治組織(91組織) 〔安芸太田町(61) 神石高原町(30)〕	住民生活実態、住民 自治組織運営実態、 将来展望等	住民自治組織役員、 地域住民等から 現地で聞き取り

- (注) 1. 集落基本情報調査は、平成22(2010)年時点の集落数を起点に分析。
2. 集落基本情報調査〔令和2(2020)年度〕の中山間地域の全集落(3,372集落)は、令和3(2021)年、令和4(2022)年の過疎地域の見直しに対応し、令和3(2021)・4(2022)年度に対象集落を拡大した令和元(2019)年時点の中山間地域の農業集落数。
3. 集落調査〔令和5(2023)年度〕でのヒアリング調査では、安芸太田町の1住民自治組織の意向もあり、調査の実施は安芸太田町60組織、神石高原町30組織の、計90組織である。

図表1-5 広島県集落対策に関する検討会議構成員

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 〔座長〕
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)

図表1-6 検討会議の開催経過

回	開催日	協議内容
準備会	令和5(2023)年 5月12日(金)	(1) 検討会議の設置に向けて (2) 中山間地域における現状とこれまでの取組状況の報告 (3) 意見交換
第1回	令和5(2023)年 6月2日(金)	(1) 座長の選出 (2) 意見交換 ①中山間地域の現状とこれまでの取組等 ②検討課題とこれまでの実態調査 ③集落対策の基本戦略(案)と施策検討のポイント等 ④協力2町における調査項目及び先行調査の進め方の確認 など
第2回	令和5(2023)年 8月7日(月)	(1) 協力2町における先行調査状況の報告 (2) 意見交換 ①集落対策の基本戦略(案)と施策検討のポイント等 ②地区の将来像に応じた対策の在り方 ③中間整理に盛り込む事項 など
第3回	令和5(2023)年 10月4日(水)	(1) 意見交換 ①中間整理(案) ②今後の検討の進め方 など
第4回	令和5(2023)年 12月1日(金)	(1) 中間整理に関する報告 (2) 協力2町における調査結果の報告 (3) 意見交換 ①最終取りまとめの目次構成 ②最終取りまとめに向けた整理事項 など
第5回	令和6(2024)年 2月5日(月)	(1) 意見交換 ①最終取りまとめ(案) など

2 集落対策の推進に当たって

(1) 基本的な考え方

人口減少と集落の小規模化・高齢化が急速に進展する中、中山間地域の暮らしは、地域における自助・共助など生活を支える各種機能の低下により、現在の地区・集落の住民自治の体制では、解決困難な事象が広範囲にわたり顕在化していくことが予測されます。

このように地域の生活環境の機能低下が進む中にあっても、中山間地域には愛着や誇りを持って生活し続けたいと考える住民が多くおられます。中山間地域の価値が、地域の人々の暮らしや日々の営みの中で受け継がれてきたものであることを踏まえると、こうした人々の願いや思いをしっかりと受け止めていく必要があります。

その一方で、本章4で後述するように、今後、「9世帯以下」の集落が大幅に増加することが見込まれ、加えて、無住化が懸念される集落も増加傾向にあることなど、今後直面することが見込まれる地域の変化に的確に対応できる集落対策を進めていく必要があります。

無住化リスクを抱える中山間地域においては、地域の持続性を確保していく上で残された時間は多くないことや、地区・集落の担い手の中心となっている団塊の世代が支える側から支えられる側に向かっていく向こう10年間は、集落対策を講じる重要な期間になります。

このため、対策の基本的な考え方を次のとおりとします。

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

(2) 対象とする地域単位の考え方

対象とする地域単位は、図表 1-7 に掲げる名称①から④のうち、②地区及び③集落とします。

図表 1-7 取組の検討における地域単位の用語の整理

住民自治組織	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
	④組・班 常会・組・講・区・班・講中等	小字等	(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

(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、地域で暮らす人々が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。

3 計画期間

計画期間：策定時～令和 7(2025)年度

基本的な考え方は、2(1)で述べたように、「新たな生活環境を創出する 10 年間の取組」としています。

一方で、本対策は、第Ⅱ期計画(計画期間：令和 3(2021)年度から令和 7(2025)年度)の別冊であることから、計画期間は、策定時から令和 7(2025)年度とします。

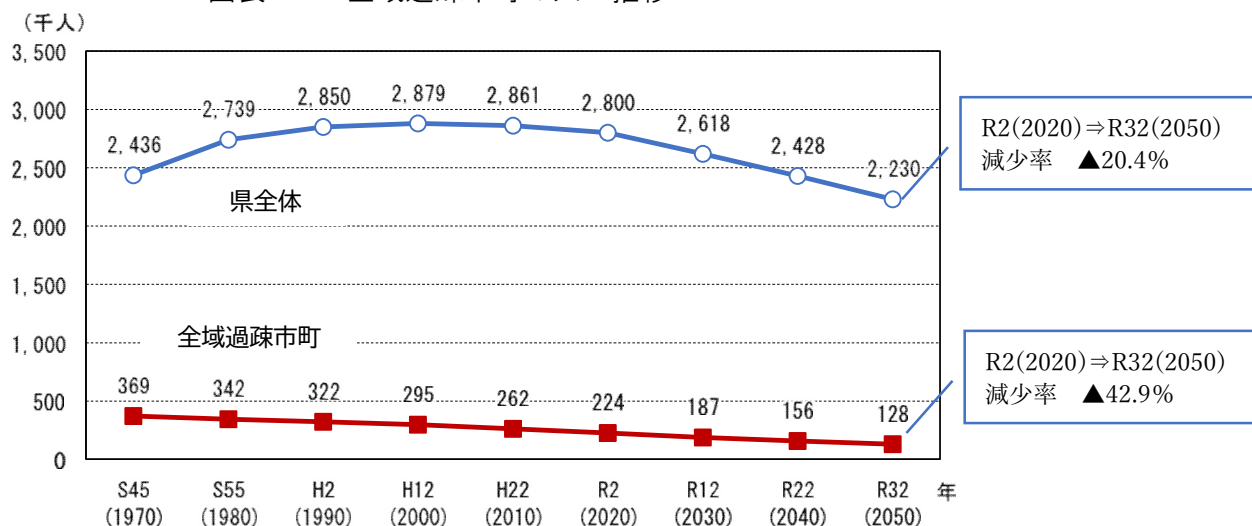
また、向こう 10 年間を見据えた目指す姿と施策の推進方向を掲げた上で、次期広島県中山間地域振興計画に引き継ぐこととし、施策の深化を図っていきたいと考えています。

4 地区・集落の実態と将来見通し

(1) 人口の推移

本県の中山間地域のうち、全域過疎市町（その区域の全部が、いわゆる過疎法における過疎地域である市町をいう。以下同じ。）における今後の推計人口は、図表1-8のとおりであり、県全体を上回る勢いで減少が進むと見込まれます。

図表1-8 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(2020)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（令和5(2023)年推計）」

(2) 高齢化率の推移

また、本県の全域過疎市町においては、図表1-9のとおり、県全体の高齢化率を令和2(2020)年で約10ポイント上回っており、概ね25年後の令和32(2050)年では50%弱まで上昇することが見込まれています。

図表1-9 全域過疎市町における高齢化率の推移

市町名	令和2(2020)年		令和32(2050)年	
	人口	高齢化率	人口	高齢化率
三次市	50,681	36.6	33,901	45.2
府中市	37,655	38.2	20,800	51.3
庄原市	33,633	43.4	17,950	48.1
安芸高田市	26,448	42.0	14,775	52.3
江田島市	21,930	43.7	10,232	50.8
北広島町	17,763	39.2	11,575	45.8
世羅町	15,125	42.6	8,767	49.0
神石高原町	8,250	49.2	3,818	55.4
大崎上島町	7,158	46.4	3,905	40.9
安芸太田町	5,740	52.1	2,590	54.1
全域過疎市町計	224,383	41.0	128,313	48.5
広島県計	2,799,702	29.4	2,229,527	37.4

資料：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（令和5(2023)年推計）」

(3) 無住化が懸念される集落の増加

本県の中山間地域における集落では、人口の流出傾向が続き、少子・高齢化による自然減が進むことで、無住化が懸念される集落が中山間地域全域に広がっていくことが予想されます。無住化が懸念される集落は、図表 1-10 に示すように、令和元(2019)年から令和32(2050)年までに累計で474集落に上る恐れがあります。(図表 1-11 参照)

図表 1-10 将来の集落世帯数別集落数の推移

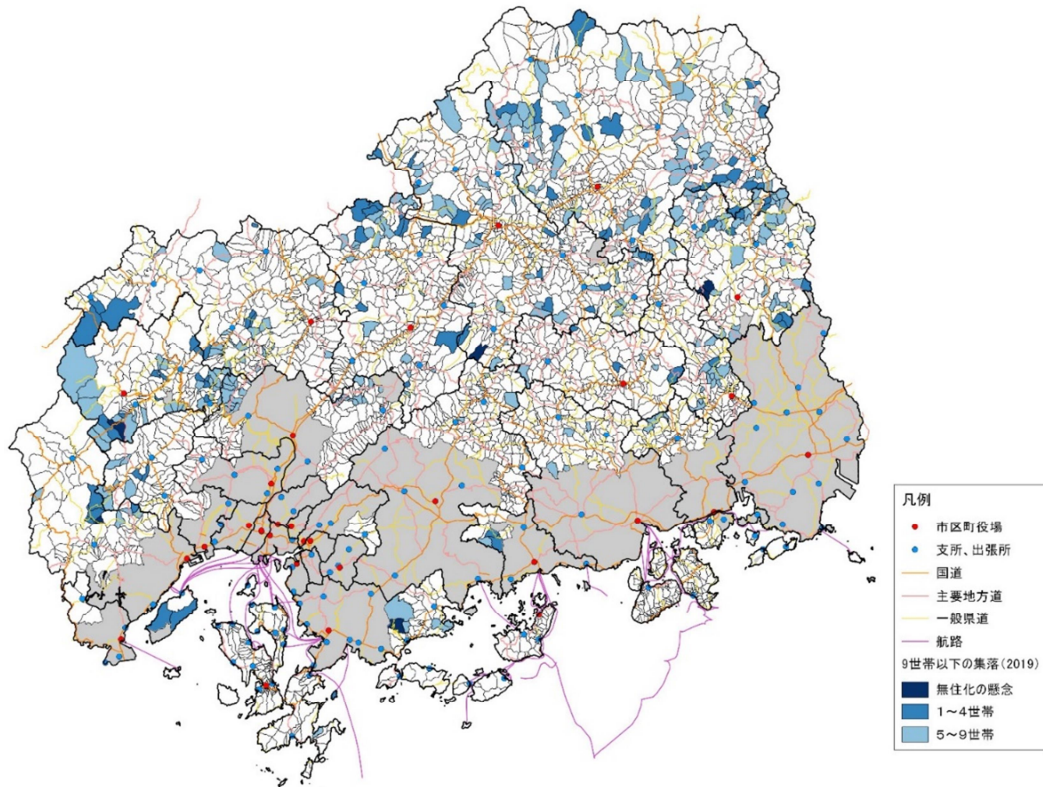
	令和元 (2019) 年	令和 7 (2025) 年	令和 12 (2030) 年	令和 17 (2035) 年	令和 22 (2040) 年	令和 27 (2045) 年	令和 32 (2050) 年
総集落数	3, 372	3, 345	3, 308	3, 241	3, 153	3, 037	2, 898
9 世帯以下	379 (11. 2)	791 (23. 6)	976 (29. 5)	1, 084 (33. 4)	1, 218 (38. 6)	1, 297 (42. 7)	1, 346 (46. 4)
10～19 世帯	850 (25. 2)	877 (26. 2)	776 (23. 5)	728 (22. 5)	679 (21. 5)	590 (19. 4)	539 (18. 6)
20～29 世帯	665 (19. 7)	502 (15. 0)	473 (14. 3)	409 (12. 6)	317 (10. 1)	274 (9. 0)	228 (7. 9)
30～49 世帯	623 (18. 5)	453 (13. 5)	385 (11. 6)	363 (11. 2)	317 (10. 1)	292 (9. 6)	246 (8. 5)
50～99 世帯	410 (12. 2)	330 (9. 9)	302 (9. 1)	275 (8. 5)	267 (8. 5)	242 (8. 0)	236 (8. 1)
100～199 世帯	233 (6. 9)	206 (6. 2)	213 (6. 4)	199 (6. 1)	178 (5. 6)	165 (5. 4)	136 (4. 7)
200～499 世帯	149 (4. 4)	125 (3. 7)	123 (3. 7)	123 (3. 8)	119 (3. 8)	120 (4. 0)	111 (3. 8)
500 世帯以上	37 (1. 1)	35 (1. 0)	34 (1. 0)	34 (1. 0)	32 (1. 0)	31 (1. 0)	30 (1. 0)
無住化の懸念	6	27	37	67	88	116	139

(注) 1：令和元(2019)年の人口・世帯数が把握できた農業集落を対象に推計。

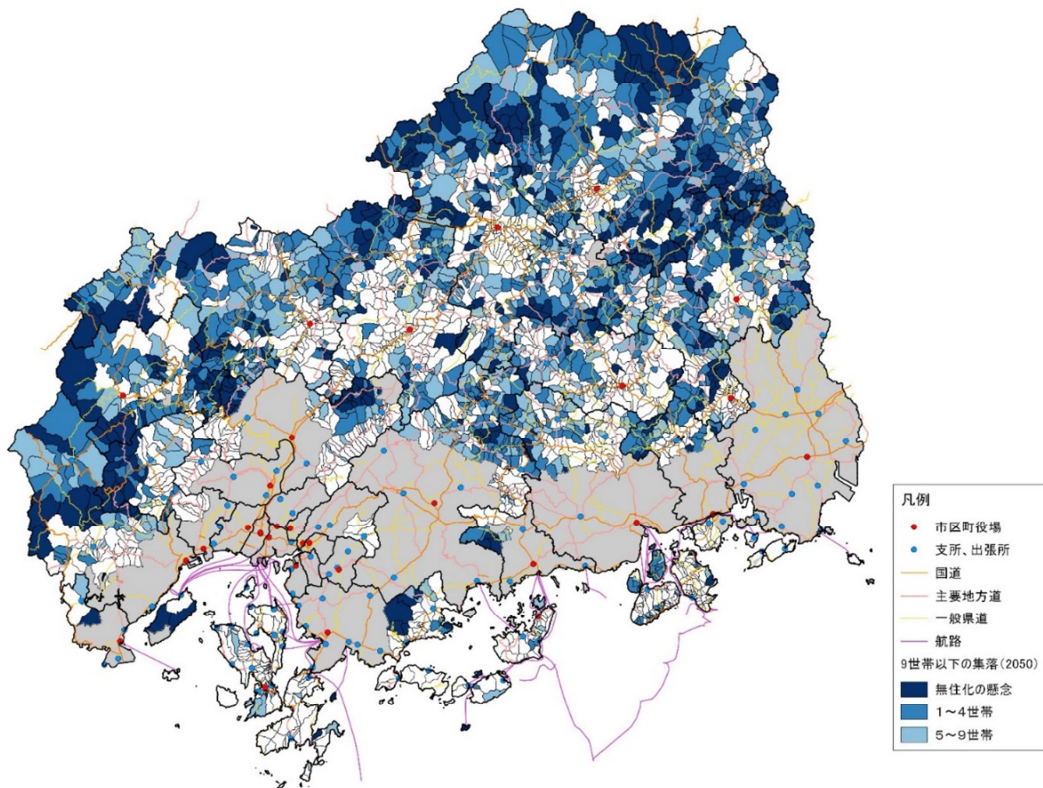
2：総集落数には人口・世帯数が不明の26集落が含まれる。

資料：広島県「集落基本情報調査」、総務省「国勢調査」、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(令和5(2023)年推計)」

図表 1-11 9世帯以下の集落マップ
(令和元(2019)年)



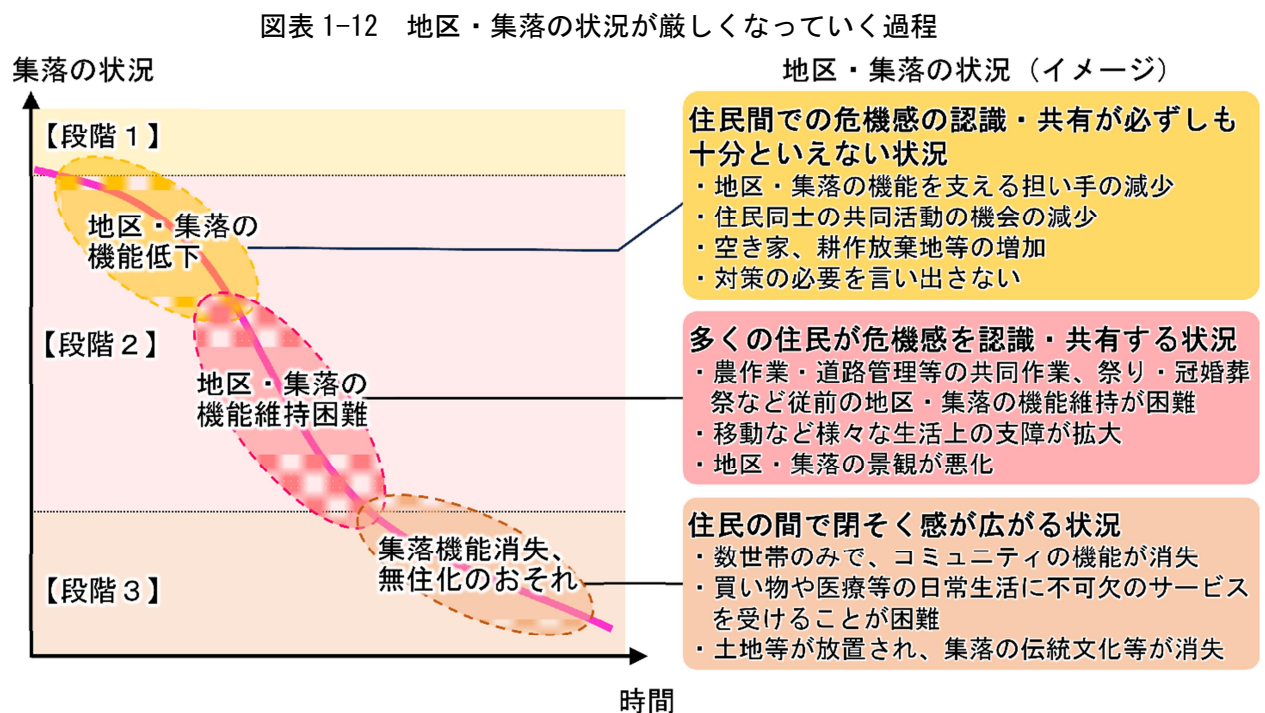
(令和32(2050)年) (推計)



資料：広島県「集落基本情報調査」

(4) 想定される地区・集落の状況

1 (2) に掲げる調査により、人口減少や高齢化の進行に伴う集落機能の低下、機能消失に至る地区・集落、さらには無住化に進む地区・集落が想定され、それらの過程として、図表 1-12 のような状況を辿っていくことがイメージされます。



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。

（最終取りまとめ 図表2-5を引用）

(5) 地区・集落の将来見通しに係る住民自治組織の意識

令和 5 (2023) 年度の地区・集落調査からは、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りました。

こうしたことと、4 (4) で述べた時間の経過とともに辿っていく地区・集落の状況、さらには、4 (2) 及び(3) で述べた推計値を勘案すると、地区・集落の将来見通しは、図表1-13のとおり整理することができます。

地区・集落において、人々が安心して暮らし続けるためには、これらの将来見通しを踏まえた上で、生活機能の維持が困難となるまでに、各段階に応じた対応が柔軟かつ機動的に講じられていく必要があります。

図表1-13 地区・集落の将来見通し（3段階）

地区・集落の将来見通し	
段階 1	当分の間は、集落活動・住民自治活動が一定水準で維持できる
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）

5 地区・集落の将来見通しを踏まえた対応の考え方等

（1）地区・集落の将来見通しを踏まえた対応の考え方と集落点検の必要性

4（5）で述べたように、地区・集落の各段階に即した集落対策に的確に取り組んでいくためには、まずは、地区・集落の将来も含めた客観的なデータが住民自治組織と共有されていくことが重要です。

その上で、地区・集落における現在の課題のみならず、当該地区・集落の将来見通しから、今後直面してくると想定される課題を把握するための集落点検が、住民自治組織によって主体的に進められ、地区・集落にとって必要な対策が導き出されていく必要があります。

こうした集落点検が、地区・集落の住民が希望する将来展望の実現に向けた取組の構築につながっていくものと考えています。

（2）集落点検の進め方

集落点検においては、地区・集落が、現在、図表1-13のどの段階にあり、将来はどうなっていくかを的確に見通していくかが重要となってきます。

この見極めが、例えば、現在段階1にあり、10年後に段階2になることが見込まれる地区・集落において、段階2に備えた対策の早期着手につながってくるものと考えられるからです。

最終取りまとめでは、図表1-14にあるように、地区・集落の将来を見通すための項目として、定量的な項目に加えて、住民の意向を踏まえた定性的な項目が示されており、これらを基本として、集落点検に向けた市町との調整を進めます。

なお、集落点検の実施に当たっては、市町が取り組む上で参考となるマニュアルの作成などを検討するとともに、専門的な助言を行う人材の派遣などを通じた支援を行っていきます。

図表 1-14 地区・集落の将来を見通すための項目

区分	対象範囲	項目
定量項目	地区・ 集落共通	①人口（現在）
		②後期高齢化率（同上）
		③世帯数（同上）
		④30～64 歳人口（同上）
		⑤65～74 歳人口（同上）
		⑥集落役員数（同上）
		⑦転入世帯数（過去 10 年累計）
	地区	⑧小規模集落割合（令和 32(2050)年又は現在）
		⑨地区役員の担い手不足数（現在）
定性項目	地区・ 集落共通	⑩地区・集落活動の基礎的状況
		⑪地区・集落が考える今後の活動意向（短期）
		⑫地区・集落が考える将来像（中長期）
		⑬その他

（注）①～⑤は基本情報調査により把握。⑥～⑬はヒアリング調査を実施し、把握する必要がある。

定性項目として考えられる主な内容（例）

⑩地区・集落活動の基礎的状況

活動拠点の有無、地区・集落計画の策定状況 など

⑪地区集落が考える今後の活動意向（短期）

継続事業、新規実施事業、見直し対象事業、廃止事業 など

定例会議（常会等）、情報伝達（回覧板、広報誌配布等）、見守り、環境美化活動（草刈り、地区内清掃、廃品回収等）、伝統行事（祭り・神楽等）、福祉活動（高齢者サロン、百歳体操、敬老会等）、スポーツ・文化活動（運動会、グラウンドゴルフ大会、発表会等）、親睦活動（懇親会、地域食堂等） など

⑫地区・集落が考える将来像（中長期）

地域活動の充実、地域活動の維持、地域活動の縮小、地域活動の停止、地区・集落の統合等の再編、無住化に向けた地域の整理 など

⑬その他

生活サポート事業、観光・交流事業、移住促進事業、収益事業等の実施状況 など

(3) 地区・集落の将来展望の実現に向けた対応のポイント

ア 取組の我が事化の促進

集落点検に基づく地区・集落の将来展望の実現のためには、住民一人ひとりが、専らサービスを受ける客体としてだけでなく、ともに支え合い、地域をつくっていく存在として一歩前に踏み出していただくことが大きな推進力になります。

また、地区・集落に暮らす住民のみならず、地区・集落と関係を有する方々、事業者や関係団体等が自分事として行動に移していただくことが必要です。

そうした働きかけを行いつつ、県内に暮らす多くの方々が、中山間地域の有する価値の重要性を再認識し、対策への理解を深めていただけるよう促してまいります。

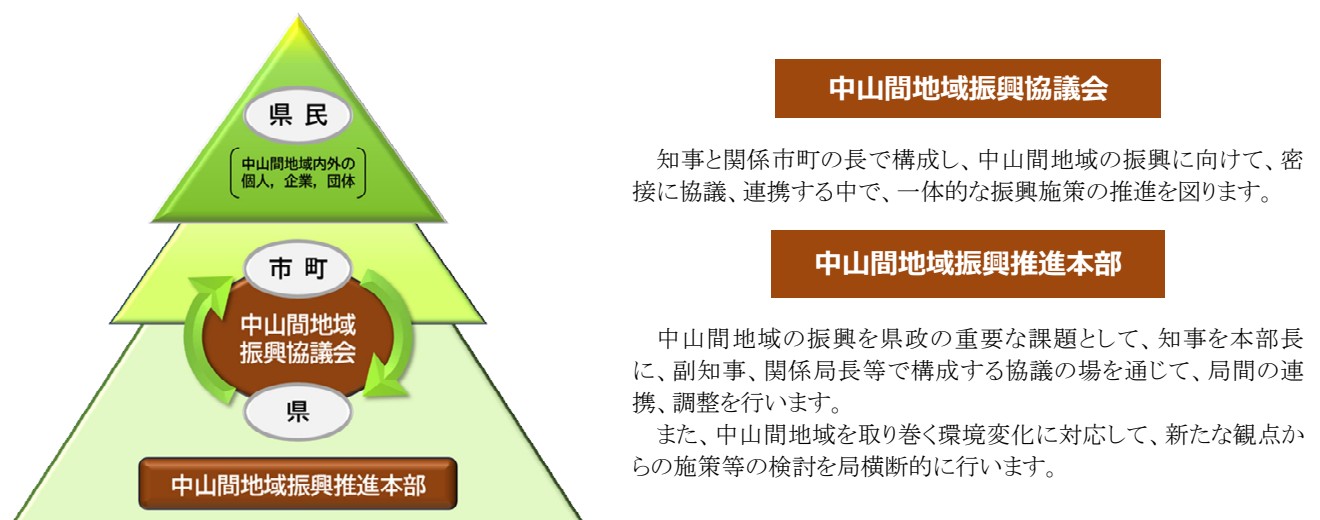
イ 本県と市町との連携と役割分担

集落対策の推進にあたっては、本県と関係市町が課題認識を共有し、具体的な取組を推進するための適切な役割分担を図っていくことが求められます。

そのためには、市町において地区・集落の実情や個別課題などが定期的に把握されていくことが必要であり、知事と関係市町の長で構成する「広島県中山間地域振興協議会」の場などを活用しながら、積極的に情報交換を図っていくものとします。(図表 1-15 参照)

その上で、県において、将来展望の実現に向け、あらゆる主体の力が結集していくよう、市町と連携の下で必要な諸調整を図っていくとともに、それぞれの地区・集落の実情に応じて、物理的な距離のハンディキャップやマンパワーの不足などを克服できる可能性を秘めているデジタル技術の導入や、適切な対策の選択と組み合わせによる取組の展開につながっていくよう、積極的な助言等に努めます。

図表 1-15 本県と市町との連携と役割分担



第2章 検討課題等

《目次》

1	得られた知見と検討課題	16
(1)	集落実態調査等から得られた知見	
(2)	集落対策における主な検討課題	
2	対策を講じる分野と実情に応じた対策の考え方	20
(1)	対策を講じる分野の考え方	
(2)	地区・集落個々の実情に対応できる集落対策の考え方	
3	取組と並行した検討課題	22
(1)	対策を講じてもおお居住継続が困難となることも想定した対策の検討	

1 得られた知見と検討課題

(1) 集落実態調査等から得られた知見

ア 中山間地域で暮らす住民の居住意向

令和2(2020)年度から令和5(2023)年度にかけて実施した集落実態調査等から、中山間地域で暮らす高齢者を中心とする住民には、現在地への愛着があり、自力で生活できる限りは、継続的な居住意向があることが分かりました。

イ 集落での居住継続を支える自助・共助の実態

令和5(2023)年度において安芸太田町及び神石高原町の協力の下で進めた全住民自治組織を対象として実施した地区・集落調査から、居住継続を支える自助（一部公助を含む。）及び共助の抱える実態は、図表2-1のように整理できます。

今後さらに進むことが想定される地区・集落における人口減少と高齢化等によって、これまで対応できていた事項についても、将来的には困難となってくることが念頭に置く必要があると考えられます。

図表2-1 集落での居住継続を支える自助及び共助における実態等

〔個人の生活（自助）における実態や課題〕

ア 移動における自家用車への依存

（代替は助成制度のあるタクシーが主であり、路線バス等の利用は路線沿線住民等）

イ 生活圏の拡大による影響（地元小売店・G Sなどの身近な施設の廃業など）

ウ 高齢者の生活（買物・見守り等）を支える別居親族等の存在

〔住民自治組織（共助）における実態や課題〕

ア 地域活動の負担感の増大による影響

イ 配慮すべき世帯を見守る多様な地域主体の存在

ウ 住民自治組織の体制変化（役員の固定、地域活動の困難化）

エ 地域差が見られる新たな担い手の確保（移住者等の受入に係る地域ごとの温度差）

オ コロナ禍の影響による集落生活の変容（地域のつながり力の低下など）

カ 生活機能の自主的な提供の困難化（担い手、資金確保）

注）詳細は、最終取りまとめ（本編P14～P17）を参照

ウ 居住継続する上での分岐点

地区・集落に居住し続けるための要素は、個人の健康状況を含む世帯内の状況及び周辺環境の状況の、2つに大別できます。

このため、1 (1) ア及びイを踏まえ、高齢者のみ世帯をモデルとして、地区・集落での居住継続を妨げることにつながる分岐点を考察すると、世帯内と周辺環境それぞれに、集落での居住継続を妨げかねない分岐点があることが分かってきました。それらは図表2-2のように整理されます。

図表2-2 集落での居住継続の分岐点

〔世帯内における分岐点〕

生活の基礎的な要素	(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〕

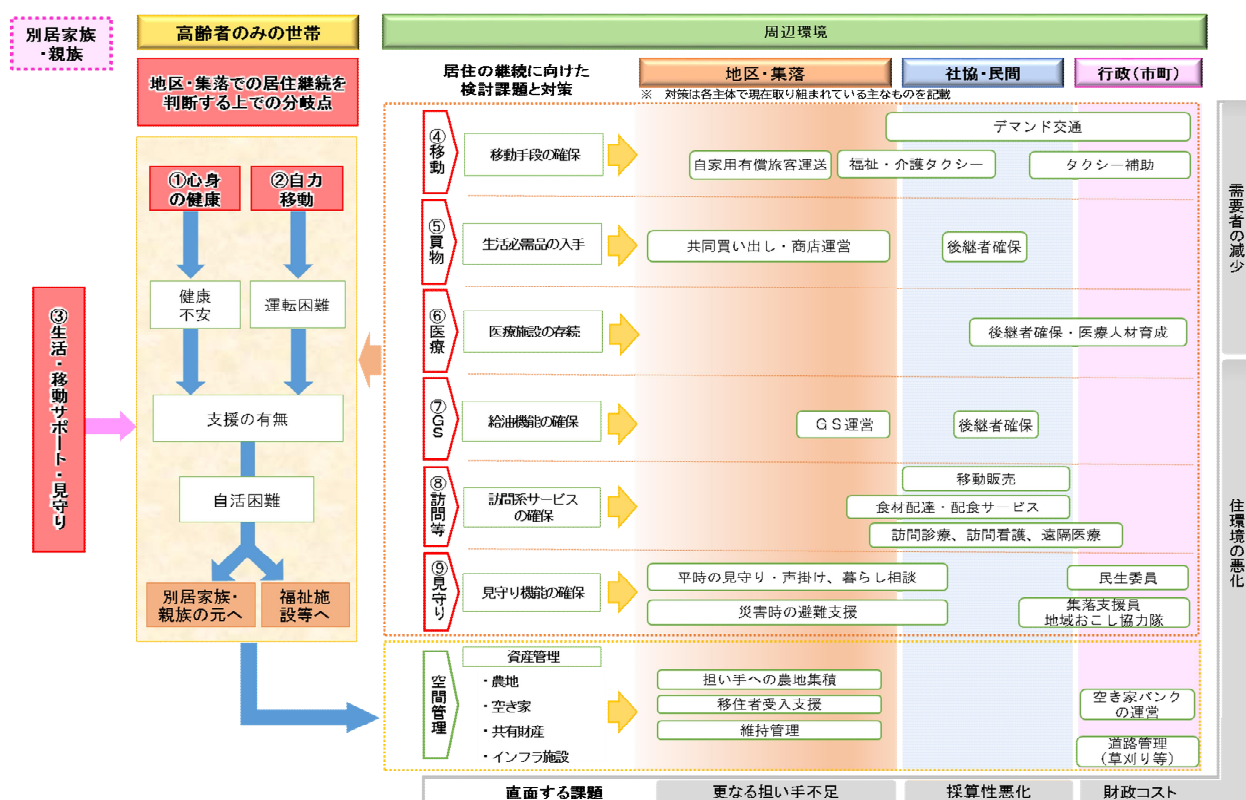
生活の基礎的な要素	(分岐点)
④ 移動	(自力移動に代わる移動手段の有無)
⑤ 買い物	(施設の有無や無理なく移動可能な距離か)
⑥ 医療	(同上)
⑦ ガソリンスタンド	(同上)
⑧ 訪問等	(④～⑦のサービスを移動せずに享受することが可能かどうか)
⑨ 見守り	(地域における見守り機能の有無)

(最終取りまとめ 図表2-9を一部改編)

図表2-2①～⑨に掲げる分岐点を、今後懸念される周辺環境の変化などと合わせて整理すると、図表2-3のように表すことができます。

さらに、集落に人々が住む人が減っていくことに伴い、残された資産の管理が課題として加わってくることが分かってきました。

図表 2-3 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）



（最終取りまとめ 図表2-10を引用）

(2) 集落対策における主な検討課題

検討会議においては、1 (1)を踏まえ次に掲げる事項が検討課題として指摘され、議論が行われました。（最終取りまとめP19 集落対策における主な検討課題を参照）

このため、本対策における取組については、この指摘を踏まえつつ整理していくこととします。

〔検討会議において議論された集落対策における主な検討課題〕

ア 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。
- ・ 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、加えて、これら小売店等は後継者不足により、廃業する施設が増え、身近な生活機能が消失しつつある。
- ・ 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おり、移動手段をどのように確保していくか検討が必要である。

イ 親族等による支援機能の低下

- ・ 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、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。
- ・ 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、近隣での助け合いも含めた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。

ウ 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、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の困難化など、様々な場面で顕在化している。
- ・ さらに、残った担い手の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・集落が拡大していく可能性がある。

エ 無住化が懸念される集落の拡大

- ・ 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。国土交通省が令和3(2021)年にとりまとめた「国土の管理構想」においては、こうした空間の放置が進むと、周辺地域や都市地域に大きな外部不経済を与える可能性があるとして指摘されている。
- ・ 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。

(最終取りまとめ第1章第6節集落対策における主な検討課題を要約抜粋)

2 対策を講じる分野と実情に応じた対策の考え方

(1) 対策を講じる分野の考え方

集落実態調査等から得られた知見、内外の環境変化や地区・集落の実情、将来において予測される姿等を踏まえつつ、前述の集落対策における主な検討課題に適切に対処していく必要があります。

このため、検討会議において整理された次の5分野について、施策の方向性を整理することとします。

- ① 住民生活（居住環境）～ 自助による住民生活を継続するための機能の確保
- ② 住民自治機能 ～ 住民自治組織による共助機能の確保
- ③ 広域マネジメント ～ 地区・集落若しくは行政範囲を越える範囲での連携のマネジメント
- ④ 空間管理 ～ 無住化後の対応も含めた空間管理
- ⑤ 取組の推進体制 ～ ①～④の集落対策を効果的に推進する体制づくり

(2) 地区・集落個々の実情に対応できる集落対策の考え方

地区・集落における居住継続を支えていくためには、各世帯によって異なる様々な事情、日常の生活実態、世帯が暮らす空間の状況や、世帯及びこの空間が直面することが想定される将来リスクなど、複合的に絡み合った実情を念頭に置く必要があります。（図表2-4参照）

最終取りまとめでは、前述（1）の①住民生活においては、暮らしを維持する分岐点（自助の限界ポイント）、②の住民自治機能では、住民自治機能を維持する上での分岐点などを示されています。（図表2-3参照）

その上で、いわゆる見守り等に関するセーフティネット、住民自治組織の継続が困難になった時の対応、さらには③の広域マネジメントによる生活機能維持に及ぶ取組項目が提起されたところです。（最終取りまとめ資料編 第3章 取組項目の詳細検討参照）

こうしたことを踏まえると、第1章で述べた集落点検等を通じて、地区・集落それぞれの実情に応じた対応の選択肢を準備し、地域に暮らすより多くの住民に取組の効果がもたらされていくよう、適切な選択を促していくことが必要です。

中山間地域における空間と世帯構造・生活の実態、将来リスクの見通しと対策分野

