

広島県集落対策に関する検討会議
「広島県における今後の集落対策」
最終取りまとめ（概要）

本資料中、右肩の記載事項、【PO】及び【資PO】はそれぞれ以下を表す。

- ① 右肩の記載事項：本編中記述した「章」を表す。
- ② 【PO】：最終取りまとめ（本編）に記載のページ
- ③ 【資PO】：最終取りまとめ（資料編）に記載のページ

1 広島県における今後の集落対策最終取りまとめの構成

本編

序章 中山間地域の価値の再認識と集落対策の必要性

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
- 第2節 中山間地域の現状と将来見通し
- 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
- 第4節 本検討会議における検討対象
- 第5節 集落实態調査から得られた知見
- 第6節 集落対策における主な検討課題

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
- 第2節 取組項目の整理
- 第3節 取組項目の検討及び実行に向けて
- 第4節 地区・集落の将来像に応じた対策の在り方

第3章 集落対策を推進するために必要な事項

- 第1節 集落対策推進上のポイント
- 第2節 早期着手が必要な取組項目
- 第3節 対策を後押しするための仕組みづくり

第4章 今後の対応方針

- 第1節 広島県と市町との連携の在り方
- 第2節 集落対策の実効性の向上と取組項目の推進

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

第2章 近年の集落实態調査から得られた知見

第3章 取組項目の詳細検討

第4章 本検討会議の開催経過

第5章 用語解説

2 中山間地域の価値の再認識と集落対策の必要性

【P1~3】

➤ 広島県の中山間地域の成り立ち

- 中山間地域の地勢的条件
- 豊かな「里山」、「里海」に象徴される中山間地域の形成過程
- 都市地域との一体的な生活圏の形成による多様性に富んだ地域特性の確立

➤ 中山間地域が持つ多様性に富んだ地域特性

- 中山間地域の地域特性は、都市地域では得ることのできない中山間地域特有の宝
- それを育み、守り継いできた地域コミュニティ

➤ 中山間地域の人口減少がもたらす影響

- 地域を受け継いでいく人材の確保が困難となり、地域の存続が危ぶまれる状況
- それに伴う地域特有の宝の消失と、都市地域への様々な弊害

➤ 地球規模での課題対応における中山間地域の可能性

- SDGsに基づく持続的な社会形成には、中山間地域が持つ多様な価値が重要な役割

➤ 尊重されるべき中山間地域住民の思い

- 中山間地域で生活し続けたいとする尊重されるべき住民の願い
- 中山間地域の価値が全県民・全国民に再認識され共有されていく必要

➤ 共通認識の下での中山間地域対策、集落対策の必要性

- 中山間地域対策や集落対策の必要性が広く共有され、より多くの人々が自分事として、行動に移していく必要
- そのためには、個々の集落に一定の人口が残り、地域内外の人々が協働していく仕組みづくりが必要

3 第Ⅱ期 広島県中山間地域振興計画（R3.1）策定と残された課題

（1）中山間地域の現状 【P4～5】

① 人口減少の加速

- ・県全体を上回るスピードでの人口減少
（令和2年から令和32年までの人口減少率は▲42.8%（県全体：▲20.4%））

② 集落の小規模化・高齢化

- ・人口減少や少子高齢化の進展により高齢者の割合が高い集落や世帯数が増加傾向。
（住民の半数以上が65歳以上の集落の割合は41.5%）

人口減少、高齢化の一層の進展が、地域社会の持続可能性に大きな影響を及ぼす懸念

（2）第Ⅱ期中山間地域振興計画と検討会議での検討の視点 【P6～9】

持続可能な中山間地域の実現に向けて、県民（民間法人等を含む。）、市町、県が連携、協働しながら、ともに行動を起こしていくための基本計画として第Ⅱ期中山間地域振興計画（以下「第Ⅱ期計画」という。）を令和3年1月に策定。（計画期間：令和3年度～令和7年度）

将来にわたって目指すべき姿

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

実施中の施策

- 多様な力でつながる「人づくり」
- 夢をカタチにできる「仕事づくり」
- 安心を支える「生活環境づくり」

残された検討課題

地域の現状をつぶさにみながら※1、全体最適化された中山間地域の姿を検討していく必要※2がある。（第Ⅱ期計画より）

※1 集落調査を実施（R2～3年度）

- ・無住化が懸念される集落の拡大（推計）
- ・個人の生活、住民自治組織の活動の現状と課題等を把握

※2 集落対策における検討の柱（詳細3（2））

- I 地域間の機能分担・資源の再配置
- II これまでの延長上にはない地域運営
- III 安心して暮らせる生活環境

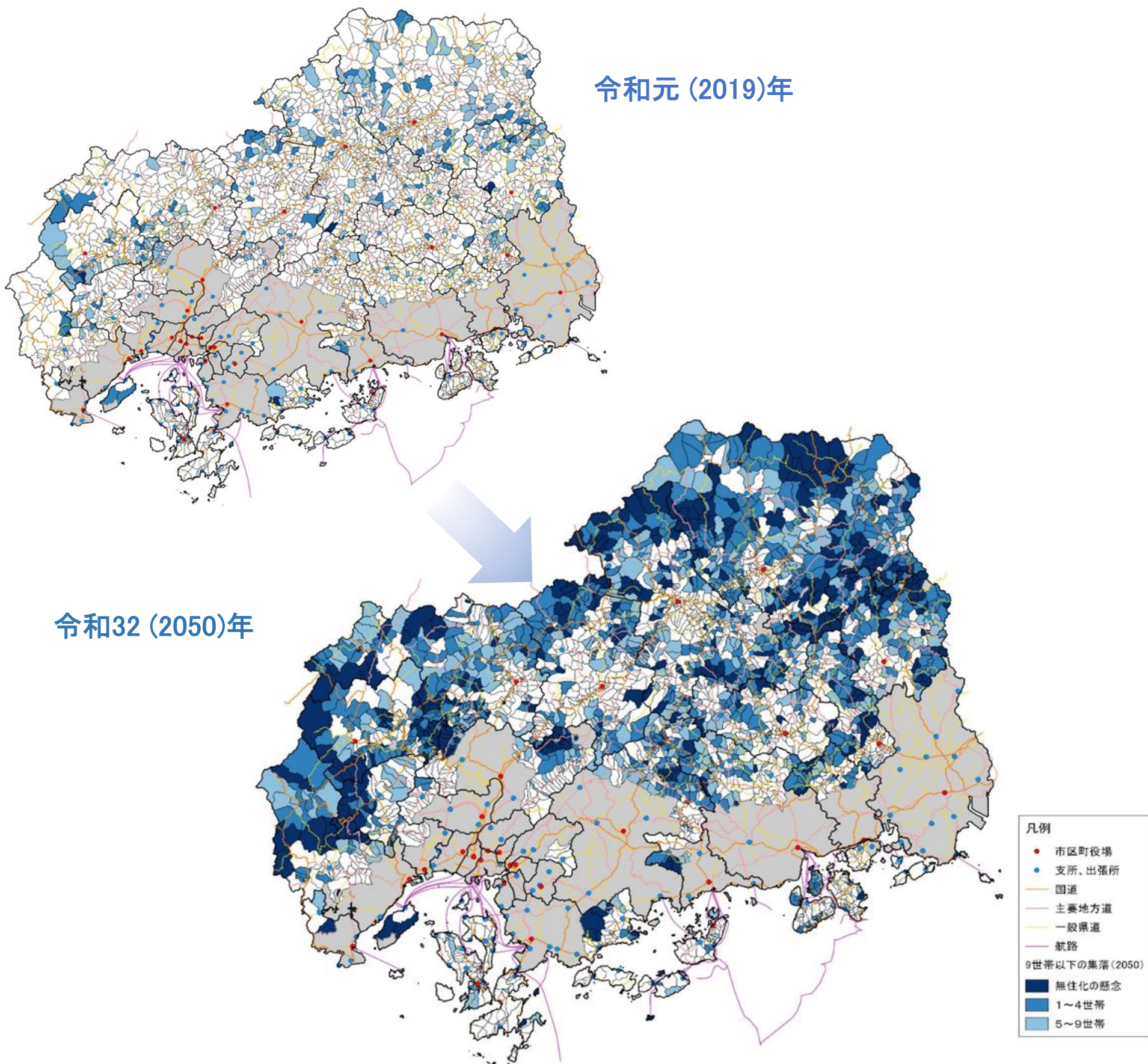
令和5年6月に、有識者で構成する「広島県集落対策に関する検討会議」を立ち上げ、新たな集落対策について検討

4 集落の今後の見通し ～無住化が懸念される集落の拡大～

【P10～11】

令和2年度に中山間地域を対象として実施した将来推計(令和2年国勢調査結果及び国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口(令和5年推計)」の公表を受け再計算)では、人口の転出傾向が続き、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の拡大が県内全域で予想される、極めて厳しい現実直面している。

下の図は、農林業センサスに用いられる農業集落を単位として推計した、9世帯以下の集落マップである。



令和32 (2020) 年の集落世帯数推計値は、「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」等(総務省、国土交通省(平成22 (2010) 年、平成27 (2015) 年、令和元 (2019) 年))で把握されたデータを基に、コーホート変化率法により集落人口を推計し、将来の1世帯当たり人員を用いて、集落人口から世帯数を推計(集落の範囲は、令和4 (2022) 年4月1日時点の中山間地域で、農林水産省農林業センサスに用いられる農業集落)

5 広島県集落対策に関する検討会議における検討

(1) これまでの検討会議の開催経過 【資P40】

令和5(2023)年 5月12日(準備会) 6月2日(第1回) 8月7日(第2回)
 10月4日(第3回) 12月1日(第4回)
 令和6(2024)年 2月5日(第5回)

(2) 集落対策に係る検討の視点 (第Ⅱ期計画策定時に残された検討課題) 【P7】

第Ⅱ期計画策定時に今後検討する必要があるとされた次の3点を検討の柱と位置づけ、住民、住民自治組織や行政などの関係者が一体的に取り組む新たな集落対策

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、「地域間」の機能分担や「資源の再配置」の全体最適化された姿

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はない新たな仕組み

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在り方

全体最適化された中山間地域の姿

(3) 集落対策の検討対象と検討に必要な調査 【P8、P14~17、資P11~21】

集落対策の検討に資する詳細情報を得るため、安芸太田町及び神石高原町の協力の下、町内すべての住民自治組織及び町を対象とした調査を実施

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	

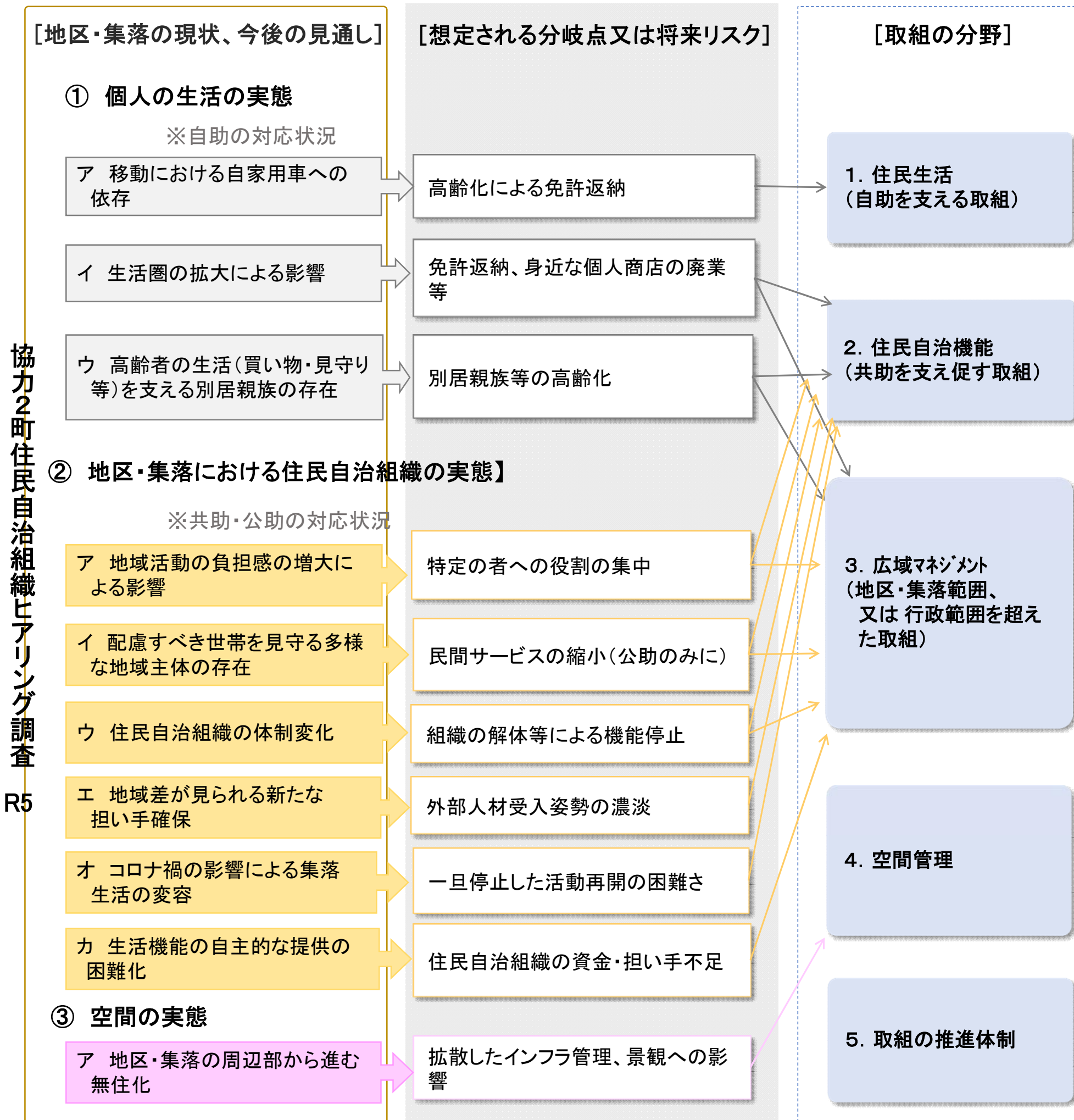
住民自治組織※

(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。

(4) 集落実態調査等から得た地区・集落の状況と検討課題 (主なもの)

【P10~21、資P7~21】

これまでの中山間地域に関する各種調査等から、地区・集落の現状と今後の見通し、集落対策の主な検討課題を次の通り想定し、具体の対策を検討



(5) 取組の基本的な考え方、分野及び取組方針の体系

【P22～27】

① 取組の基本的な考え方

- 地区・集落に暮らす高齢者を中心とする多くの住民は、生活が少々不便になっても、自立した生活ができる限りは、現住地で住み続けたいと考えている。
- そのためには、集落実態調査などから把握された地区・集落の実情を踏まえつつ、内外の環境変化等により予測される将来の姿などを見据えた上で、3(2)の3つの検討の柱を念頭に置いた、新たな生活環境を創出する対策を検討していく必要がある。
- 加えて、団塊の世代が、地区・集落における担い手の中心になっていることを踏まえ、向こう10年間で対策を講じる上で重要な期間になると考えられる。
- このため、集落対策に係る取組の基本的な考え方を「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る新たな生活環境を創出する10年間の取組」と整理した。

② 新たな集落対策の体系等

- 新たな集落対策は、(4)で整理した5つの分野を構成する12の取組方針を設定し、取組方針に基づく取組項目を検討・整理した。
- 具体的な取組内容については、将来展望を踏まえた住民の意向に沿って、住民・市町・県・国・民間事業者などが連携し、活用可能なリソースを持ち寄り、推進していくことを想定している。
- また、取組にあたっては、地区・集落の住民が実情注)や将来見通しをイメージしたうえで、必要な対策を検討される必要がある。

注) 地区・集落の実態を人口・高齢化率・活動状況等から概ね3段階で見通す

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る新たな生活環境を創出する10年間の取組

【分野】	【取組方針】	【取組項目（案）】
1. 住民生活	(1) 生活サービスの機能継続	移動、各種生活サービス機能の確保
	(2) 移動・訪問・遠隔サービスの拡充	移動販売、訪問診療・訪問介護等確保 ICT、先端技術の実装等遠隔サービスの拡充
	(3) 暮らしを維持する分岐点の整理	心身の健康、運転可否の情報把握 別居親族、近隣のサポート・見守りを通じた個人の状態の把握等
	(4) セーフティネットの構築	地域における見守り体制の確保、見守り情報の共有、近隣入所施設・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	住民自治が機能する世帯・人口規模に応じた対応 次世代リーダー等の担い手の有無に応じた対応 他出子・関係人口との連携意向を踏まえた対応等
	(6) 住民自治機能の再構築	住民自治機能の見直し、支援機能の構築 自治機能の広域化、公助への転換体制確立
3. 広域マネジメント	(7) 地域間の連携・支援	隣接地域間での支援体制の構築 旧市町等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	広域的な拠点地域の生活機能維持支援 行政区域を超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	道路・上下水道の管理体制の再構築 維持インフラの絞り込み、影響への対応等
	(10) 無住化後の資産管理	無住化予想地域での早期の住民協議 無住化後の土地活用意向把握、 土地管理手法検討等
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	地区将来実態と将来見通しの検討・共有 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	新たな人材を供給するしくみづくり、 中間支援組織の確立、 中山間地域の価値の国民的理解の促進等

(6) 居住継続が困難となることを想定した対策の考え方 **【P30】**

(5)のような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。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ことが必要。

第3章 集落対策を推進するために必要な事項

(7) 集落対策を推進するために必要な事項 **【P32～36】****① 集落対策推進上のポイント****ア 中山間地域における人手不足を踏まえた人材確保方策の検討**

都市地域よりもさらに厳しくなることが予想される人手不足の影響に対応するため、地域と関わる外部人材の受け入れ等、地域に求められる新たな担い手確保方策の確立が必要。

イ 集落対策にかかる財源の確保

厳しい財政状況の中で、地域社会や地域住民の生活に必要なサービスを行う安定的な財源を確保するため、財源確保に関する要請、交付金や補助事業の有効活用、クラウドファンディング、民間企業等と連携した資金確保策も含めた財源確保策の導入の検討が必要。

ウ 住民自治組織における合意形成のサポート

対策を進めるには、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、一定の合意形成に繋げていく機能が必要。そのため、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、合わせて同組織の活動を支える人材確保と育成を組織的に進めることが重要。

エ 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取組の継続にむけて、新たな活動の立ち上げ時期だけでなく、一定期間継続した伴走型支援の仕組みを拡充していくことが必要。

オ 対策を進めるために必要な規制緩和等の推進

中山間地域の様々な地域課題解決において、法律や制度が解決を阻む要因となっている場合や行政手続きに多大な時間を要する場合など、単独の基礎自治体では解決できない課題に対応していくため、規制緩和要望や新たな制度創設に向けた協議など、第Ⅱ期計画に示された県の役割の発揮が必要。

② 早期着手が必要な取組項目

ア 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

変化に対応する合意形成が地区・集落の住民のみでは難しい状況も生まれていることから、集落内で将来を見通した協議の促しや合意形成に向けたサポートができる中間支援機能を果たせる人材の派遣を先行的に展開し、順次広域的に対応できる体制へと拡充していくことを提案する。

イ 中間支援機能を果たすことができる人材の確保と育成

合意形成を図る協議の場に関与するファシリテータ、課題解決に専門的な知識を有する場合の専門家、地域をマネジメントする人材等、今後必要になることが見込まれる中間支援機能を果たしうる人材の確保や育成体制の構築。

ウ 民間事業者等と連携した生活サービスの確保

民間事業者が提供する、住民生活を支える生活サービスが成り立ちにくい状況下において、持続的な事業運営ができる仕組みづくりの検討。

エ 全県的取組につなげるための先行地域の創出

集落対策は、関連する諸計画等との整合を図りながら地区・集落の実情に応じた対策の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、中山間地域全域で一気に推進することは困難であると考えられる。

先行的取組地域における市町、住民自治組織、地域の関係団体が参画し、協議手法の確立を図ることが必要。

③ 対策を後押しするための仕組みづくり

各種取組の実現と効果の発現を支援する集落対策に特化したアドバイザリーボードの設置。

(8) 今後の対応方針

【P37～38】

① 県と市町との連携の在り方

集落対策を推進していくためには、地区・集落において将来展望を議論し、それぞれの取組方針を描き、取り組むべき具体的な事業を明確にしていくことが重要である。

こうした議論を促しつつ、県と市町が課題認識を共有し、適切な役割分担を図っていくことが重要。

ア 県と市町との課題認識の共有

中山間地域振興協議会の場を活用し県と市町の連携を進め、市町において地区・集落の実情や個別課題などを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。

イ 市町の状況に合わせた県との役割分担の整理**(ア) 市町によって大きく異なる住民自治組織との関係性**

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において地域差が大きい。集落対策については、住民に最も近い市町が主体となり、地区・集落とともに取り組むことが多くなるものと考えられる。

実情に応じた周辺市町間や県と市町の連携による補完も含め、柔軟な対策を検討する必要がある。

(イ) 県と市町との連携に基づく推進体制

県は、市町の行政区域を超えた広域にまたがる集落対策に対し、関係市町をサポートする体制づくりを進め、個別の市町や地域では対応が困難な課題の解決や生活基盤の維持・確保に努めるなど、市町と一体的に取り組むことが必要である。

② 集落対策の実効性の向上と取組項目の推進

集落対策の各取組項目を推進するためには、国・県・市町等がそれぞれの役割を担いながら、民間団体等とも連携した、具体的な事業を拡充していくことが求められる。また、既存事業の整理・再構築や事業メニューが不足している取組項目についての事業化に向けた検討が必要。

事業メニューが適切に選択され、確実に実行されていくための仕組みづくりと、こうした仕組みを有効に機能させるため、県が先頭に立ち取組主体の明確化や関係機関の総合調整機能を果たしていくことが必要。