
広島県における今後の集落対策 最終取りまとめ

令和6(2024)年2月

広島県集落対策に関する検討会議

はじめに

広島県は、平成25（2013）年10月に「広島県中山間地域振興条例」を制定されました。この条例には、多様な主体が連携して中山間地域の振興に取り組み、豊かで持続可能な県民共通の財産として、その価値を将来に引き継いでいく必要性が述べられています。この条例に基づき「広島県中山間地域振興計画」が策定されており、県と市町が連携して、持続可能な中山間地域の実現に向けて行動されています。一方で、広島県内ではさらなる人口減少や高齢化が進展することにより、地域の持続が困難な地区・集落も現れてきました。しかし、いかに地域が厳しい状況に置かれたとしても、住民が地域への愛着や誇りを持ち続け、将来への希望と安心を抱くことのできる暮らしを担保することは、私たちの責務であると考えます。

本検討会議では、広島県の中山間地域における地区・集落の実態を踏まえ、住民が心豊かに、笑顔で幸せな生活を営むための対策について、約1年間をかけて議論してきました。また、検討会議における議論と平行して、安芸太田町及び神石高原町によるご協力の下、地区・集落の実態調査と両町へのヒアリング調査が行われており、この度、これらの調査結果などに基づき、県や市町が実行すべき対策のあり方について取りまとめました。

ところで、県内の中山間地域においては、存続すら危ぶまれる地区・集落が存在しています。このような地域では、住民だけの力で課題解決することは困難であると予想されます。今後、地区・集落を維持していくためには、行政や他地域による支援・補完関係の構築、都市住民や企業等の参画、DX^{*}の推進などが求められます。本検討会議としては、30年後を見据えつつ、今後10年間で取り組むべき対策のあり方を提示しました。本対策が迅速かつ確実に実行されるために、できるだけ具体的な内容を盛り込みました。それでも不十分な要素があると思いますので、それらの点については今後、「広島県中山間地域振興計画」に反映されていくことが望めます。

「団塊の世代^{*}」と称される人々が75歳以上となる「2025年」を目前に控え、地域や行政として対応すべき事項は多くあると考えます。ここで整理された内容を踏まえ、優先度の高い対策については、スピード感をもって具体化していくことが望めます。

令和6（2024）年2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

序 章 中山間地域の価値の再認識と集落対策の必要性	1
第 1 章 広島県における中山間地域の現状と検討課題	4
第 1 節 中山間地域の範囲と概況	4
第 2 節 中山間地域の現状と将来見通し	5
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	6
第 4 節 本検討会議における検討対象	8
第 5 節 集落实態調査から得られた知見	10
第 6 節 集落対策における主な検討課題	19
第 2 章 今後の集落対策に係る取組方針の考え方	22
第 1 節 集落対策に係る取組方針	22
第 2 節 取組項目の整理	24
第 3 節 取組項目の検討及び実行に向けて	25
第 4 節 地区・集落の将来像に応じた対策の在り方	26
第 3 章 集落対策を推進するために必要な事項	32
第 1 節 集落対策推進上のポイント	32
第 2 節 早期着手が必要な取組項目	34
第 3 節 対策を後押しするための仕組みづくり	36
第 4 章 今後の対応方針	37
第 1 節 広島県と市町との連携の在り方	37
第 2 節 集落対策の実効性の向上と取組項目の推進	38

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 6
第 3 章 取組項目の詳細検討	資22
第 4 章 本検討会議の開催経過	資40
第 5 章 用語解説	資41

用語解説について

本文中の「※」のついた単語については、資料編に一覧で掲載しています。（資41～資45）

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

広島県の中山間地域の成り立ち

広島県の中山間地域は、中国山地のなだらかなやまなみや、芸予諸島などの多島美、瀬戸内海に流れ込む太田川や芦田川、日本海に流れ出る江の川など瀬戸内海から中国山地にわたる多様な自然景観を有しています。

そうした地理的な特性を有する県土の広範囲に人が住み続けることで、人と自然が適度な距離間で関わる豊かな「里山[※]」「里海[※]」に象徴される中山間地域が形成され、食料生産や薪炭によるエネルギー供給などの役割を担ってきました。また近年では、瀬戸内海沿岸の都市地域との近接性を活かし、人々が都市地域と頻繁に往来することで、一体的な生活圏を形成し、現在の多様性に富んだ地域特性を確立してきました。

中山間地域が持つ多様性に富んだ地域特性

では、広島県の中山間地域における多様性に富んだ地域特性とはどのようなものでしょうか。

その一例を挙げれば、絶滅が危惧される動植物を育む生物多様性、中国山地の広葉樹林や地域に広がる田園、同山地を水源とする河川から瀬戸内海や日本海に至る水循環が挙げられます。また、安全安心な農林水産物の供給、森林や田畑が持つ災害抑制効果などもあります。

また、四季の変化に富んだ田園風景や多島美などの日本の原風景や、神楽、花田植えなどの伝統文化、多様なアウトドア活動等による心身のリフレッシュ効果、農のある暮らし、子供たちの生きる力と情緒を育む様々な体験を通じた学習機能など、これらは、都市地域では得ることのできない広島県の中山間地域特有の宝とも言えるものです。

さらに、近年では、カーボンニュートラル[※]の実現に向けた二酸化炭素の吸収源や水力・バイオマスなどの再生可能エネルギー[※]の供給基地としても期待が高まっています。

こうした広島県の中山間地域は県土の面積の約7割を占めています。そこに暮らす県人口の約1割の人々によって形成された地域コミュニティの中で、地域特性が生まれ、守り継がれてきました。

中山間地域の人口減少がもたらす影響

これまでの過疎化の段階では、昭和一桁生まれ世代や団塊の世代[※]をはじめとする人々によって地域の継承がなされてきました。しかしながら、中山間地域の少子高齢化に伴う人口減少が、これからさらに急激に進むことが見込まれる中であって、次に継承すべき世代の負担が大きくなる一方、地域を受け継いでいく人材の確保が困難な状況となりつつあり、地域の存続が危ぶまれる状況にあります。

この人口構造の変化は、産業や地域の担い手不足の深刻化、農地や森林の多面的機能の低下、災害リスクの上昇、景観等の悪化のみならず、公共交通や地域医療など生活サービス供給力の低下により、住民の生活環境に悪影響をもたらしています。

つまり、中山間地域を支える住民の減少は、そこに人々が暮らし続けることで守り継がれてきた地域特有の宝の消失につながり、その影響は中山間地域にとどまらず、都市地域

にも様々な弊害を生じさせ、国民的なリスクへと発展する恐れがあります。

これからさらに不透明な時代を迎える中であって、今こそ中山間地域の有形・無形の宝を守り継いできたそこに暮らす人々の営みに価値を見出し、適切に評価し、その意義を認識すべきことに、より多くの人々が気付くべき時に来ているのではないのでしょうか。

地球規模での課題対応における中山間地域の可能性

その一方で、世界に目を向けると、近年は気候変動等による環境の悪化や新型コロナウイルス感染症の流行、国際情勢の変化に伴う物流の停滞など、様々な危機に我が国は直面しています。こうした世界規模での危機を回避し、どのような地域でも人々が暮らし続けられる環境を維持していくためにSDGs^{*}の考えが浸透しはじめています。

このSDGsに基づく持続的な社会の形成に向けた取組へは、中山間地域が持つ里山^{*}や里海^{*}、食料自給力、自然資源など多様な価値が重要な役割を担うと期待されます。

尊重されるべき中山間地域住民の思い

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います。これは何よりも尊重されるべきであり、中山間地域対策や集落対策は、地域に暮らし続ける人々の願いや思いを持続可能にしていくことを目的として、維持していくことが求められています。

そのためには、今後、さらに変化が生じる中山間地域であって、そこでの生活を支える



集落対策に着実に取り組むことが重要です。さらに、中山間地域の価値を地域住民だけでなく、全県民・全国民にアピールし、再認識され、共有してもらうことも求められます。

共通認識の下での中山間地域対策、集落対策の必要性

中山間地域の特性やそれらを支える人々の営みの価値を守っていくためには、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、行動に移すことが求められます。そのためには、中山間地域に広がる個々の集落に一定の人口が残っていて、地域内外の人々が協働で取り組んでいける仕組みが必要と考えます。

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ありません。今、人々の具体的な行動によって、中山間地域の価値を持続的に享受できる環境を守ることができるのです。

そうした認識のもと本検討会議では、広島県民をはじめとして、この国に住む多くの人々が、中山間地域の価値を再認識することで、中山間地域対策や集落対策の重要性に気づき、理解を深める必要があり、さらにそのための活動への参画を促していけるよう、様々な側面から取組を検討してきました。

本取りまとめは、将来の見通しを含め、現時点において把握できる情報を基に、今後取り組む必要のある集落対策について整理を行ったものです。

今後、これらの対策の具体化が図られ、多様な主体の協働と連携の下で、スピード感をもって力強く推進されていくことが、望まれます。



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

広島県では、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「過疎地域持続的発展支援特別措置法*」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	8,479km ²	330.2人/km ²
うち中山間地域 (構成比)	384,233人 (13.7%)	6,219km ² (73.3%)	61.8人/km ²

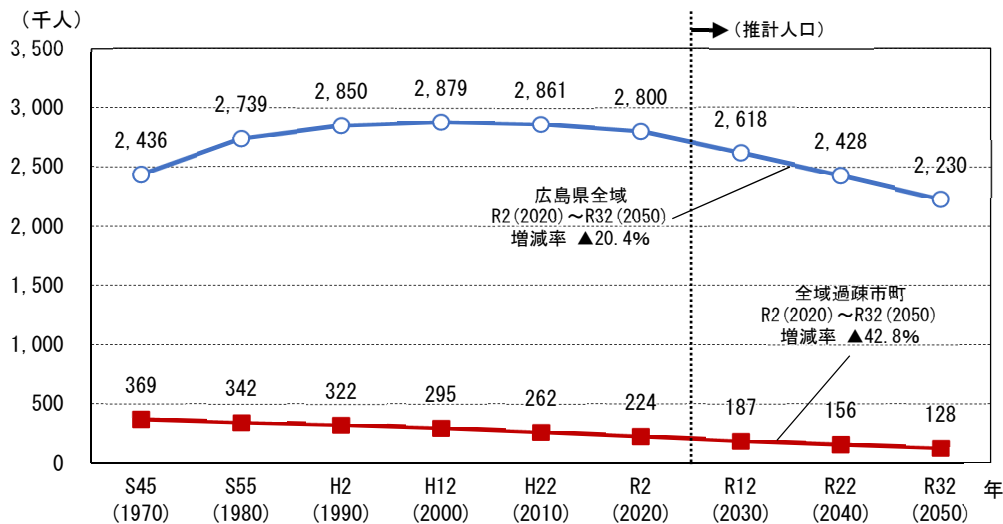
資料：総務省「令和2年国勢調査」、農林水産省「2015年農林業センサス」

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（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1-3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（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（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）」

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」という。）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、図表1-5のとおり、3つの施策の柱、施策の小柱を設定し、図表1-6のとおり、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 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

図表1-6 推進体制



中山間地域振興協議会

知事と関係市町の長で構成し、中山間地域の振興に向けて、密接に協議、連携する中で、一体的な振興施策の推進を図る。

中山間地域振興推進本部

中山間地域の振興を県政の重要な課題として、知事を本部長に、副知事、関係局長等で構成する協議の場を通じて、局間の連携、調整を行います。

また、中山間地域を取り巻く環境変化に対応して、新たな観点からの施策等の検討を局横断的に行う。

(2) 本検討会議での検討の視点

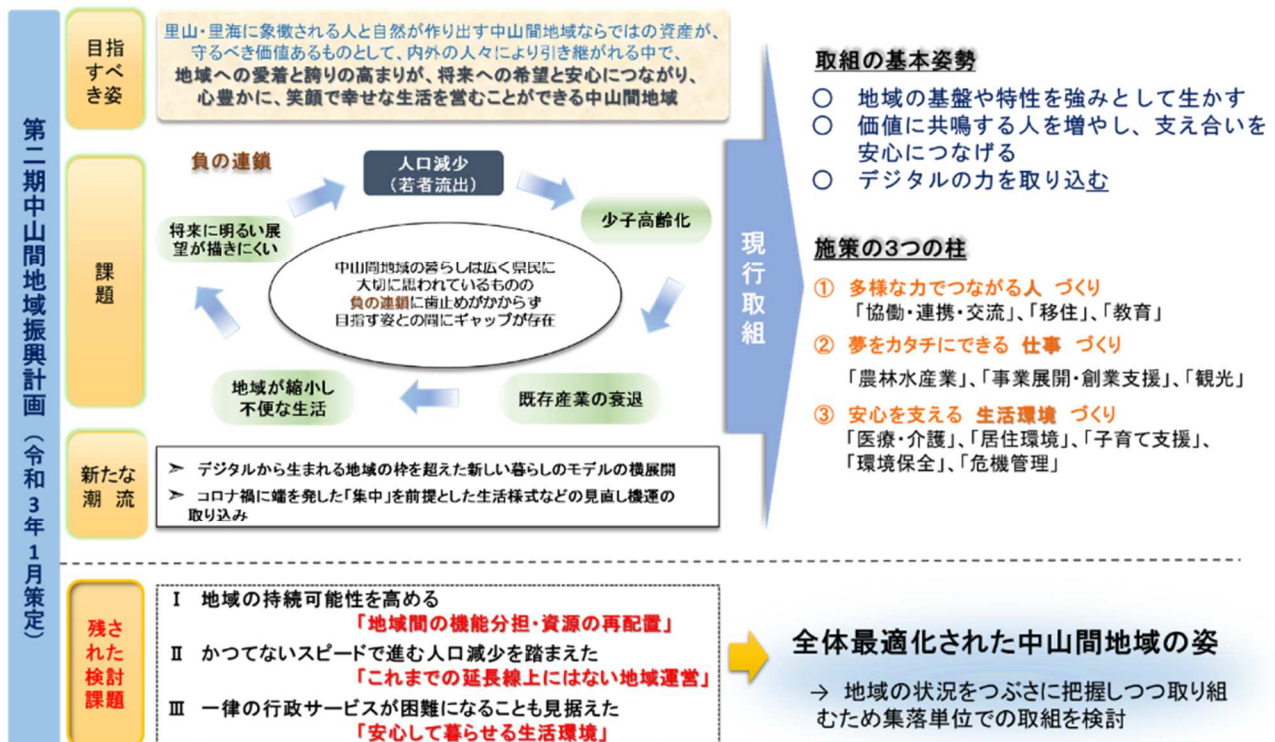
その一方で、第Ⅱ期振興計画では、以下のことを検討する必要があると述べている。

<p>I 地域間の機能分担・資源の再配置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少下にあっても地域の持続可能性を高めしていくため、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 <p>II これまでの延長線上にはない地域運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>III 安心して暮らせる生活環境</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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

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をつぶさに見ながら、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（2020）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实態調査を実施した（集落实態調査の概要は資料編資6～資21参照）。

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。

図表1-7 広島県の中山間地域振興計画の概要



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する地域単位は、主に図表1-8に掲げる②地区、③集落とする。

図表1-8 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。

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1-9)。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32(2050)年には480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(2019)年には約4割、令和32(2050)年には9割超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1-9 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%	325	9.6%	190	5.6%
令和元 (2019)年	3,372	1,400	41.5%	379	11.2%	291	8.6%
令和32 (2050)年 【推計】	2,898	2,715	93.7%	1,346	46.4%	1,317	45.4%

(注) 1：令和32(2050)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(令和5(2023)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

3：集落数(総数)には人口・世帯数が不明の26集落が含まれる。

（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1-8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、平成の大合併※による行政区の拡大など、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。

そこで、本検討会議では、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 集落实態調査から得られた知見

広島県では、第Ⅱ期振興計画に示された検討課題を踏まえ、令和2(2020)年度から令和5(2023)年度にかけて、「集落实態調査」を実施し、より具体的な中山間地域集落の生活実態等を把握した。

(1) 集落基本情報調査(令和2(2020)年度)から得られた知見

令和2(2020)年度に実施した集落基本情報調査では、総務省・国土交通省が実施した「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」(平成22(2010)年、平成27(2015)年、令和元(2019)年)を基に、人口構造、世帯数、道路・交通、上下水道等のデータを、農林水産省の農業センサスで用いられる農業集落※に再編・整理した。さらに、人口構造及び世帯数について、将来推計を行った。

その後、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(2023)年推計)」の公表を受け、将来推計の再計算を行った。

これによると、広島県内の将来の集落世帯数は、「9世帯以下」が大幅に増加することが見込まれ、令和元(2019)年の379集落から令和7(2025)年には791集落となり、令和17(2035)年には1,000集落を超え、令和32(2050)年には全体の46.4%にあたる1,346集落まで増加する(図表1-10)。

また、無住化が懸念される集落も増加傾向にあり、令和元(2019)年から令和32(2050)年までに累計で474集落が無住化する恐れがある。

このように、中山間地域の集落の小規模化が進み、無住化が懸念される集落も県内全域に広がっていくことが予測される(図表1-11)。なお、この推計結果は令和2(2020)年度調査で得られた傾向と大きな違いは見られなかった。

図表 1-10 将来の集落世帯数別集落数の推移

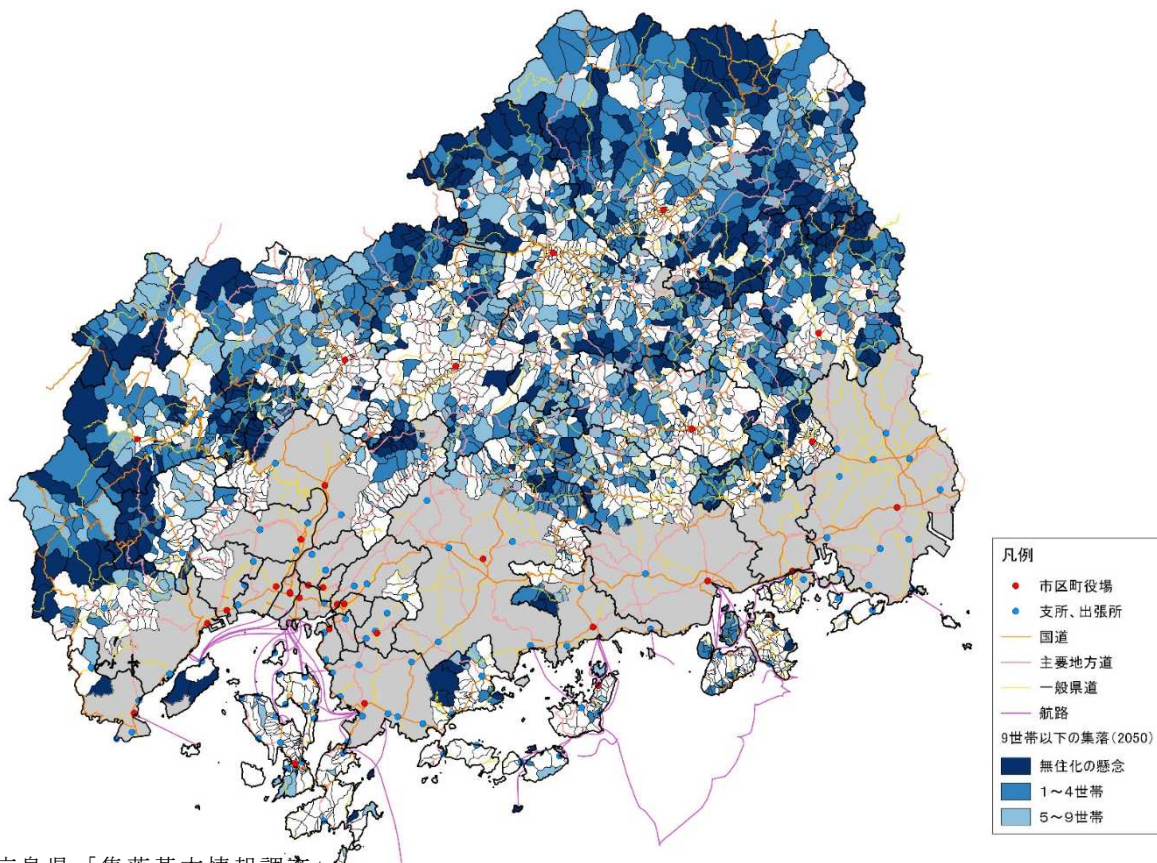
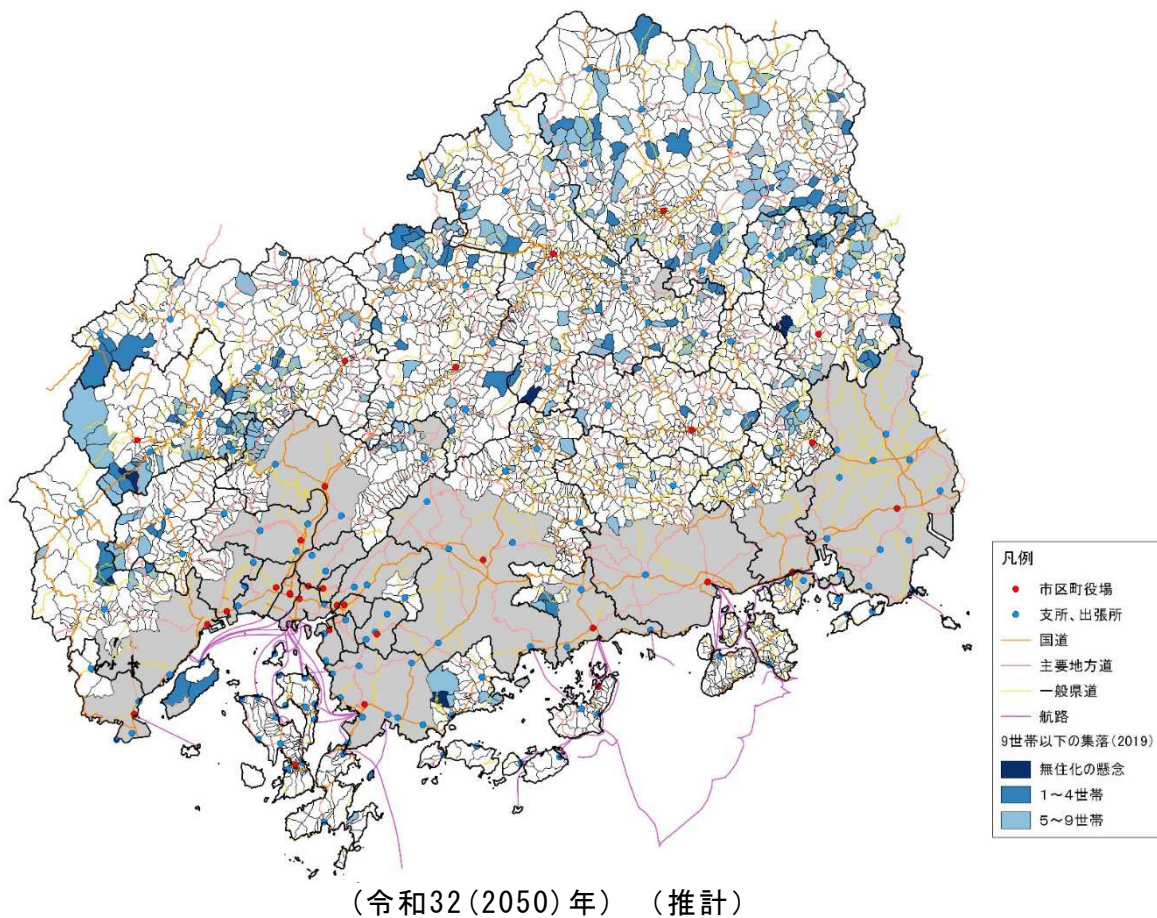
	令和元 (2019)年	令和7 (2025)年	令和12 (2030)年	令和17 (2035)年	令和22 (2040)年	令和27 (2045)年	令和32 (2050)年
総集落数	3,372	3,345	3,308	3,241	3,153	3,037	2,898
9世帯以下	379(11.2)	791(23.6)	976(29.5)	1,084(33.4)	1,218(38.6)	1,297(42.7)	1,346(46.4)
10～19世帯	850(25.2)	877(26.2)	776(23.5)	728(22.5)	679(21.5)	590(19.4)	539(18.6)
20～29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・人口問題研究所が「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)



資料：広島県「集落基本情報調査」

(2) 住民アンケート調査（令和2（2020）年度）から得られた知見

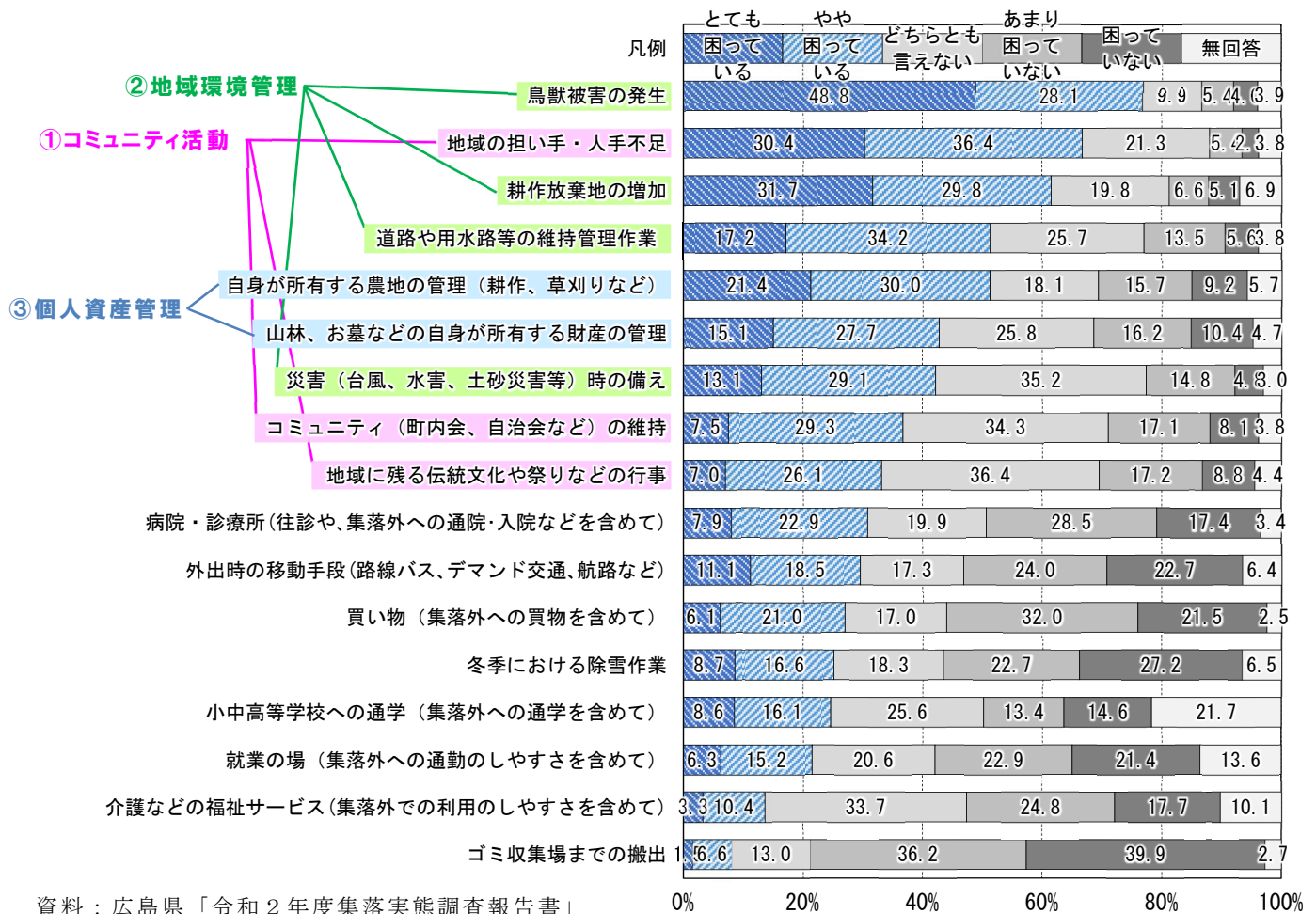
広島県内の中山間地域の集落での暮らしの現状や課題を把握し、今後の施策の方向性を検討するため、広島県は、令和2（2020）年度に中山間地域住民に対するアンケート調査を実施した。

調査は、県内約3,200集落（令和2（2020）年度時点の中山間地域対象地域）から、集落世帯数、立地条件等を踏まえ459集落を抽出し、各集落に居住する人を対象とした（総発送数：6,125件 回収数：3,662件 回収率：59.8%）。

このうち、中山間地域の集落での暮らしで困っていることをみると、『困っている』（「とても困っている」＋「やや困っている」）が多い項目は、「鳥獣被害の発生」（76.9%）や「耕作放棄地*の増加」（61.5%）、「道路や用水路等の維持管理作業」（51.4%）などの地域環境の管理に関するものが多い。また、「自身が所有する農地の管理（耕作、草刈りなど）」（51.4%）や「山林、お墓などの自身が所有する財産の管理」（42.8%）などの個人資産の管理に関するもの、「コミュニティ（町内会、自治会など）の維持」（36.8%）、「地域に残る伝統文化や祭りなどの行事」（33.1%）などのコミュニティ活動に関するものなども多くなっている。

これらの項目は、2番目に多く指摘された「地域の担い手・人手不足」（66.8%）に起因する困りごとと考えられる（図表1-12）。

図表1-12 中山間地域の集落での暮らしで困っていること



一方、集落での生活における困りごとへの対応は、主に自助^{*}または共助^{*}によって対応されるものがあるが、高齢化の進んだ集落では、こうした対応が困難になっている状況も把握された。

高齢化は、自分自身や親族等の支援など、自助による生活が困難になる世帯を増加させ、集落や住民自治組織^{*}の共助により対応されてきた生活支援も、担い手不足によって、困難になることが予想される。

地域の担い手・人手不足が進み、自助、共助の弱体化がさらに進むと、行政等による公助^{*}にかかる負担がより大きくなる可能性があり、新たな対応策の必要性が高まることが予測される。

(3) 住民自治組織ヒアリング調査（令和3（2021）年度）から得られた知見

人口減少、高齢化が避けられない中で、中山間地域に暮らす全ての住民が今住んでいる地域で将来も安心して幸せに暮らし続けられるのか、もし暮らし続けられないとすればどのような課題があるのかを把握するため、広島県は、県内中山間地域の平成の大合併^{*}前の旧市町村（72市町村）から少なくとも1箇所ずつ、合計100の住民自治組織を選定し、調査対象組織の代表者および役員、地域おこし協力隊^{*}、集落支援員^{*}など、地域活動の担い手となっている人を対象として、ヒアリング調査を実施した。

中山間地域の住民自治組織に対するヒアリング調査結果を総合すると、以下のような現状と課題が、当会議の構成員でもある材木和雄氏の分析により明らかとなった。

①集落の共助の現状

近隣の数世帯～30世帯程度の集落において、日常的な声掛け・見守り、葬式の手伝いなどの支え合いを行う濃密な人間関係が現在も残っている地域が多い。

旧市町村の中心から離れた集落においては、小規模化・高齢化が急速に進み、支え合い機能が低下している。

②継続的な居住の意思

居住者、特に高齢者の多くは、先祖代々の土地や、長年住み慣れた居住地への愛着が強く、地域の支え合い機能が低下したり生活が不便になったりしても、自立した生活ができる限りはその集落に残り続けたいと考えている。

独居高齢者^{*}等の転出は、健康状態の悪化やそれに伴う地域外の家族・親族のサポートの困難化により、施設に入居したり、家族・親族の家に引き取られたりすることによるもので、主に個人の健康問題がその要因となっている。

③住民の将来展望

地域の住民は、概ね5年先の状況は想定しているものの、喫緊の対応が必要な状況とは思っていない。

さらにその先となると具体的にイメージをしている状況になく、20～30年後を見据えた問題意識は、意見としては出てこなかった。

④住民自治組織^{*}の持続性

調査対象となった住民自治組織（単位自治会、地区自治連合会等）のほとんどは、10年後の消滅可能性は低く、住民自治機能は維持される。

ただし、人口減少や定年年齢の引き上げ等により、次世代の役員の確保が困難になっている。

また、自主防災活動や高齢者の見守りなど、市町から求められる役割と責任も大きくなっており、組織役員等によるボランティアでの対応は限界に近付いている。

コロナ禍による葬祭や高齢者サロン^{*}をはじめとする地域活動の停止は、一部住民の地域活動への参加意欲を減退させた。

（４）協力２町における地区・集落調査（令和５（2023）年度）から得られた知見

上述した（３）のヒアリング調査は、市町等との協議で抽出した住民自治組織を対象としたが、地区・集落をよりつぶさに把握するためには、市町単位で全域を調査する必要がある。

そこで、令和５（2023）年度は、人口減少や少子高齢化が進んでいる安芸太田町及び神石高原町（以下、協力２町）を選定し、（１）の集落の現状と将来推計を行った基本情報調査と（３）の広島県内中山間地域100組織を対象としたヒアリング調査から得られた知見から抽出された中山間地域の実態と課題に関して検証するため、協力２町全域の住民自治組織を対象に、居住する個人の生活実態と住民自治組織の活動実態及び地域課題、将来展望に関するヒアリング調査を実施した。

ここでは、現在の居住地で住み続けたいとする住民の意向が実現できなくなる個人的、地域的な要因となるものはどのようなものを把握した。また、30年先を見越した将来展望及び今後10年間に取り組むべき課題等を把握した。

ヒアリング調査から見てきた中山間地域における個人の生活の実態と住民自治組織の活動実態について、多くの地区・集落から聞かれた共通する事項を以下に整理する。

①個人の生活の実態

ア．移動における自家用車への依存

個人の生活は、通勤、買い物、通院など自家用車による移動が要となっており、生活するためには、90歳代でも運転せざるを得ない人もいる。自家用車の運転ができなくなる状態は、一人で生活が維持できない健康状態である場合が多くなっている。

自家用車移動への依存度の高さもあり、多くの住民から道路の維持・管理に対する要望があった。

なお、自家用車の運転が困難になった場合は、主に助成制度のあるタクシーを利用する人が多い。一方で、路線バス・デマンドバス^{*}等の利用は、路線沿線住民に限られるなど、利用率は高くない。

イ. 生活圏の拡大による影響

個人の生活は、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。特に神石高原町では、生活機能利用圏域が町域を越えて広がる傾向が強い。

自家用車の移動により生活圏が広がったことで、品揃えや価格・利便性から足元の地域（旧町村）の小売店・ガソリンスタンド等の利用が低下し、後継者不足もあり、廃業する施設が増え、身近な生活機能が消失している。

安芸太田町では、戸河内地区にあるスーパーが令和6（2024）年1月に閉店することが明らかとなり、食料品の買い物先の見直し、残存する店舗までの移動手段やその店舗の継続性への不安など大きな議論が生じており、同様な事象が全県的に起こる可能性がある。

ウ. 高齢者の生活を支える別居親族等の存在

高齢独居世帯、高齢夫婦のみ世帯では、近隣に居住する親族（子供・兄弟姉妹等）が支援することで生活が成り立っている場合も多い。

安否の確認、買い物、通院の移動支援や生活用品の買い物代行などを頻繁に行っている世帯から月数回の往来など幅はあるが、地区・集落に居住する高齢者の心身の状況などに応じた支援を行っている。

また、集落活動に集落外の近隣に居住する親族等が参加する事例もみられた。

②地区・集落における住民自治組織*の実態

ア. 地域活動の負担感の増大による影響

地区・集落では、人口減少、少子・高齢化により、地域活動の負担が高まっている。

地区・集落の活動は世帯ごとに役割を分担するケースが多く、後期高齢者*のみの世帯では、その役割を果たせない場合が多くなっており、実働できる人のいる世帯に役割が集中するなどの問題が生じている。

また、班などの集落（小地域*）では、すでに無住化した箇所も出現しており、廃屋・耕作放棄地*が原野化するなどの影響が出ている。

こうした状況から、地域の将来に対する不安感が高まっており、担い手の確保が最重要課題となっている。

イ. 配慮すべき世帯を見守る多様な地域主体の存在

高齢者等、地域で配慮が必要な人については、民生委員*、集落支援員*等の行政関連の見守り、社会福祉協議会*等の福祉関連分野での見守り、近隣住民による見守り、住民自治組織による高齢者サロン*等の実施を通じた見守り、生協、配食サービス、物流事業者など民間事業者の協力による見守りなど様々な取組がみられる。

このうち、近隣住民による見守りは、日常的な近所付き合いの中で維持されており、これに民生委員による定期訪問により支えられている地区・集落が多くみられた。

ウ. 住民自治組織^{*}の体制変化

住民自治組織の中には、地区・集落の運営をリードする幹部役員の交代が難しく、長期間、役員を引き受けている状況がみられ、体制の維持が困難になっている事例もみられた。

また、周辺部の小規模な地区では、構成する班等の小地域^{*}において役員の確保が困難になっているのみならず、上位組織である地区の幹部役員が、集落である班等の役割も兼ねて地域を運営する状況となっている場合がある。

地域活動を行うにも、実働できる担い手の不足が顕著であり、地区・集落の草刈り、農業施設管理、水道の管理等、これまで地区・集落で行ってきた活動の多くができなくなりつつあり、これら共助^{*}ではできなくなる活動を行政（公助^{*}）に求める声も聞かれ、近い将来、この傾向はさらに強まる可能性がある。

一方、平成の大合併^{*}後に取り組まれてきた地区単位での住民自治組織が、解体し、集落単位の自治会等に再編される事例もみられた。

住民自治組織の解体・再編の要因としては、これまで活動を主導していた役員の引退や、多様な活動を担う人材不足、コロナ禍による活動低下など様々である。結果として、広域での取組への負担感が増大することを避け、身近な範囲で可能な活動に限って行うことで、集落を維持するという判断がなされている。ただし、集落単位へと再編されたことで、対象世帯数も少なくなり、将来的な活動の継続に不安を感じている集落もみられた。

エ. 地域差が見られる新たな担い手の確保

担い手の減少に対して、移住者等（U I ターン^{*}）の受入れや出身者による支援などによる新たな担い手を確保することについては、地域によって受入れに対する考え方や実際の受入状況に、大きな差がある。

多くの地域では、移住者等が数件程度みられるものの、住宅確保や就業の問題等から大幅に増加している状況ではない。

その一方で、一部の地区・集落においては、移住者等が増えている地区もあり、若い年代が居住することで、新たな活動や地区・集落の見直しの契機にもなり、次世代を担う人材の確保にもつながり、将来への不安が軽減されたという意見も聞かれた。

移住者等が増えている地区・集落は、地域資源等（自然環境・地域文化・廃校跡など）に関心を持った人材を地域リーダー等が受入れ、支えるとともに、自由な活動を見守ることで、地区・集落への定着が進んでいるという意見もあった。

また、移住者等のネットワークが新たな交流人口^{*}・関係人口^{*}・定住人口を引き付ける好循環が生まれている事例もみられた。

さらに、出身者が地区・集落の活動に参加している事例や地区・集落が空き家周辺の管理を請け負い、所有者から管理費を受領する取組などもみられるなど、出身者と地区・集落の新たな関係性を構築する動きもみられた。

オ. コロナ禍の影響による集落生活の変容

各地区・集落では、コロナ禍によりお祭りや敬老会、スポーツ大会などの各種イベント、懇親会等の開催が控えられてきた。令和4（2022）年度からは徐々に行動制限の緩和が図られ、地区・集落においても活動を再開し始めているが、コロナ禍以降、活動を自粛していたため、各種イベント運営のノウハウの継承が不十分な場合もあり、活動の再開に多くの労力を要している。

また、安芸太田町では、お寺の檀家の地域組織として「同行^{どうぎょう}」という活動があり、葬式組としての機能や定期的に講話を聴くなどの活動が継続されてきた。しかし、コロナ禍による家族葬への移行や世帯数の減少などのため、近年、この組織の活動の低下や解散が進みつつあり、地域でのつながりが低下する状況がみられた。

カ. 生活機能の自主的な提供の困難化

生活機能（移動・買い物・ガソリンスタンド等）の確保に対し、住民自治組織^{*}を中心に地域運営組織^{*}を設立し、自主的な取組を期待する意見もあるが、協力2町においては、担い手の確保や需要不足、資金確保等の問題があり、住民自治組織においてこれらの取組を検討・実施している地区・集落はほとんどみられなかった。

なお、今回のヒアリング調査で具体的な生活機能の自主的な提供がなされていたのは、飲食機能併設の産直施設を運営している事例、地域食堂^{*}を運営している事例、月数回の配食サービスを実施している事例、輸送事業に取り組んでいた事例（近年廃止）であり、現在の住民自治組織に生活機能の自主的な提供を期待するのは難しい状況がみられた。

（5）集落対策の検討に必要な財政見直し

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上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な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1-13）。

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（2021）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、普通建設事業費^{*}の割合が高くなっている。

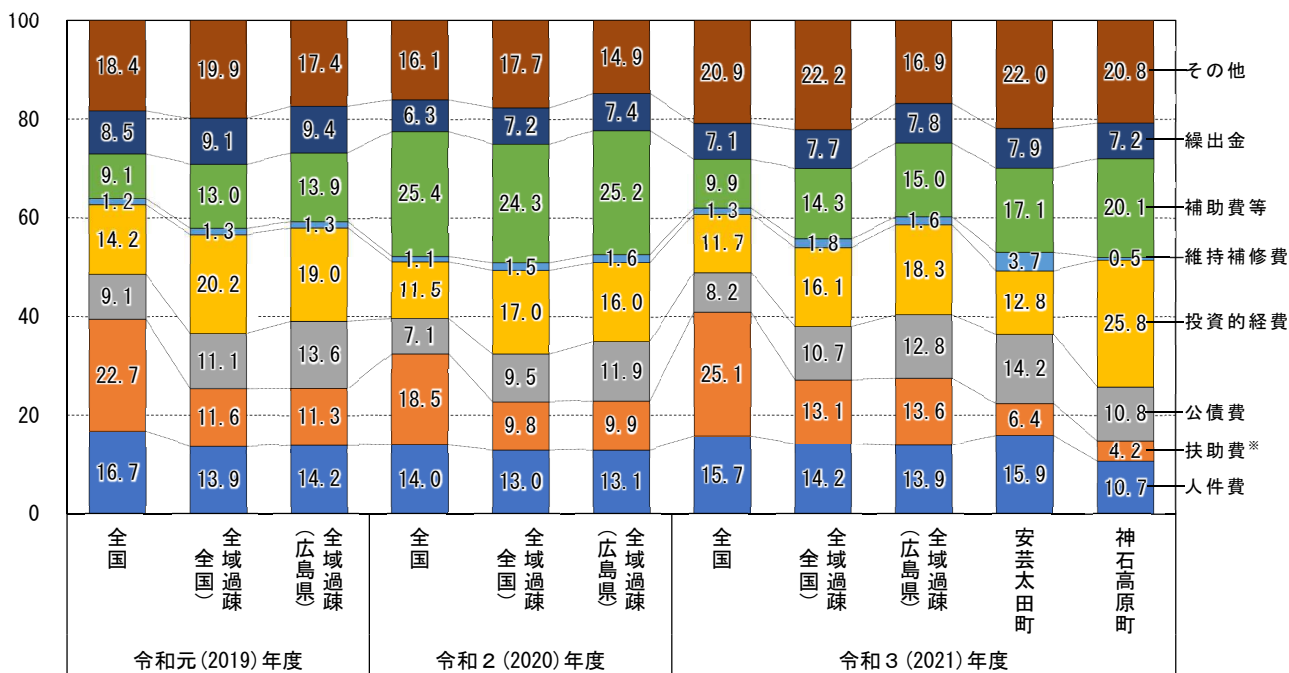
全国の地方自治体では、今後、社会保障関係費の増大が見込まれる中で、住民ニーズに的確に応えつつ、地域のデジタル化や脱炭素化の推進、インフラ^{*}の維持・管理・更新など様々な行政課題に対応する必要がある。特に中山間地域の自治体においては、人口減少とともに経済活動の縮小が進めば、自主財源の確保がより一層難しくなる中で、医療、介護、教育、交通、災害対応等の基本的な行政サービスを維持する上で財政の硬直化が進むことが懸念される。

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る。さらに無住化地域が拡大することで、従来居住者が行ってきた土地・家屋の管理がなされないことによる弊害への対応も市町の負担となる可能性がある。こうした維持・更新費用等とともに、地域の持続に向けた産業振興や地域活性化を考える必要もあり、市町では、限られた人員で、必要となる財源の確保と施策の推進を図る必要がある。

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、国から地方への財源保障の水準が縮小することも考えられ、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。中山間地域の住民生活を維持していくためには、当該市町において、現状を踏まえた基本的な生活サービスの在り方について議論を進め、人口減少の進展、行政ニーズの変化、財政制約等を踏まえながら、財政の健全性を維持しつつ必要な取組を進めていくことが求められる。

なお、国の各省庁には、集落対策に資する様々な支援メニューがあり、これらの活用により、必要となる財源を確保することも重要である。自主財源の縮小が予想される中山間地域においては、こうした支援メニューの活用や新たな財源確保の取組を組み合わせながら、住民生活に必要な環境整備を図っていくことも求められる。

図表1-13 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（%）



第6節 集落対策における主な検討課題

地域の生活環境の機能低下が進む中で、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、慣れ親しんだ人間関係の中で生活し続けたいと考える人が多い。

一方で、中山間地域の暮らしは、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、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想される。

このため一人一人の生活を支える視点を基本に置きつつ、従来の自助・共助の機能が弱まっている状況を鑑みた地域運営の新たな仕組みづくりが必要である。

そうした観点から、これまでの各種調査結果によって整理された中山間地域の現状と課題を踏まえ、本検討会議では、以下の4つの事項を主な検討課題として議論を行った。

(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。

その結果として、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、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。

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。

(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、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。

(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、人口減少や高齢化による地区・集落における担い手不足は、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。

（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世帯以下の農業集落[※]は各地域に点在する状況であったが、令和32（2050）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。

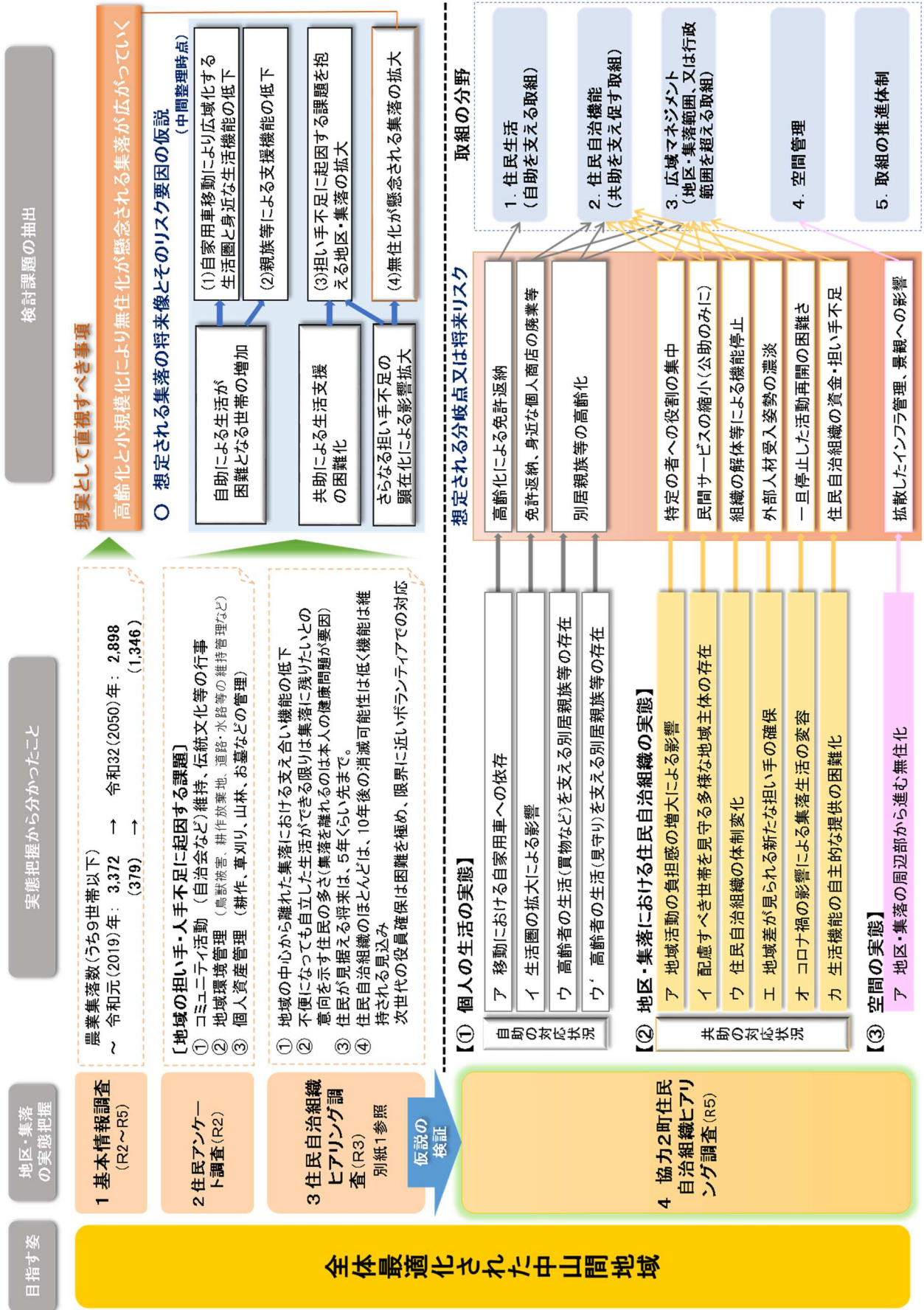
さらに、集落が無住化した場合、他地域に居住する所有者の責任で土地・家屋の管理が行われたとしても、その集落の道路や農業用排水路、農地及び森林等の集落空間全体では管理不全の状態になることが予想される。国土交通省が、人口減少下での適切な国土管理の在り方について令和3（2021）年にとりまとめた「国土の管理構想」においては、こうした空間の放置が進むと、周辺地域や都市地域に大きな外部不経済[※]を与える可能性があるとして指摘されている。

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。

前述したとおり、これまでの集落実態調査（令和2（2020）～3（2021）年度）から、今回の集落対策に関する検討会議で議論すべき検討課題を抽出した。その上で令和5（2023）年度において、協力2町の全域で地区・集落調査を実施し、検討課題について分析・考察を行いつつ、地区・集落の実態や将来展望を踏まえた検討課題を図式化した。その流れは図表1-14のように整理できる。

この集落の実態と将来のリスク要因等を踏まえ、次章以降で、集落対策で取り組むべき分野の整理につなげる。

図表1-14 これまでの集落実態調査を踏まえた集落対策の検討課題の抽出



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期振興計画に掲げる「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」とは、概ね30年後をにらんだ、いわば普遍的かつ長期的な展望を示す目指すべき姿である。広島県においては、この目指すべき姿に向かって、第1章第3節で述べたように、当該計画に基づく具体的な取組が進められている。

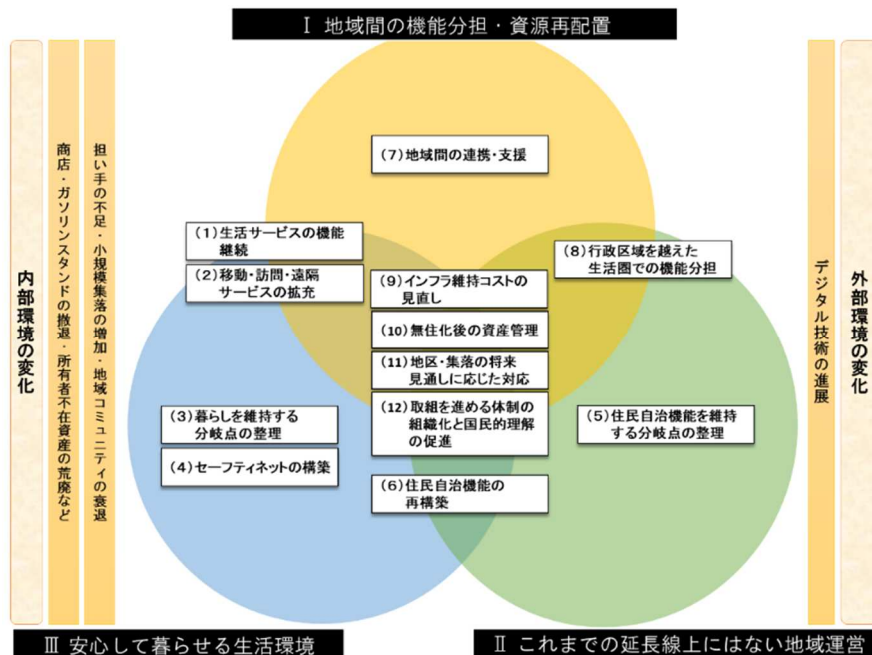
その中で、新たな集落対策は、同章同節で述べた3つの検討の柱を踏まえつつ、内外の環境変化や令和2（2020）年度から令和5（2023）年度までの集落实態調査などから把握された地区・集落の実情や、将来において予測される姿なども考慮し、住民生活を継続するための機能、共助^{*}を担う住民自治組織^{*}、広域的な連携の在り方、無住化も含めた空間管理、そして、これらの集落対策を効果的に推進する体制づくりなど、新たな集落対策の取組の方向性を12の取組方針として抽出した。

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と、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ると捉えられる。このため、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

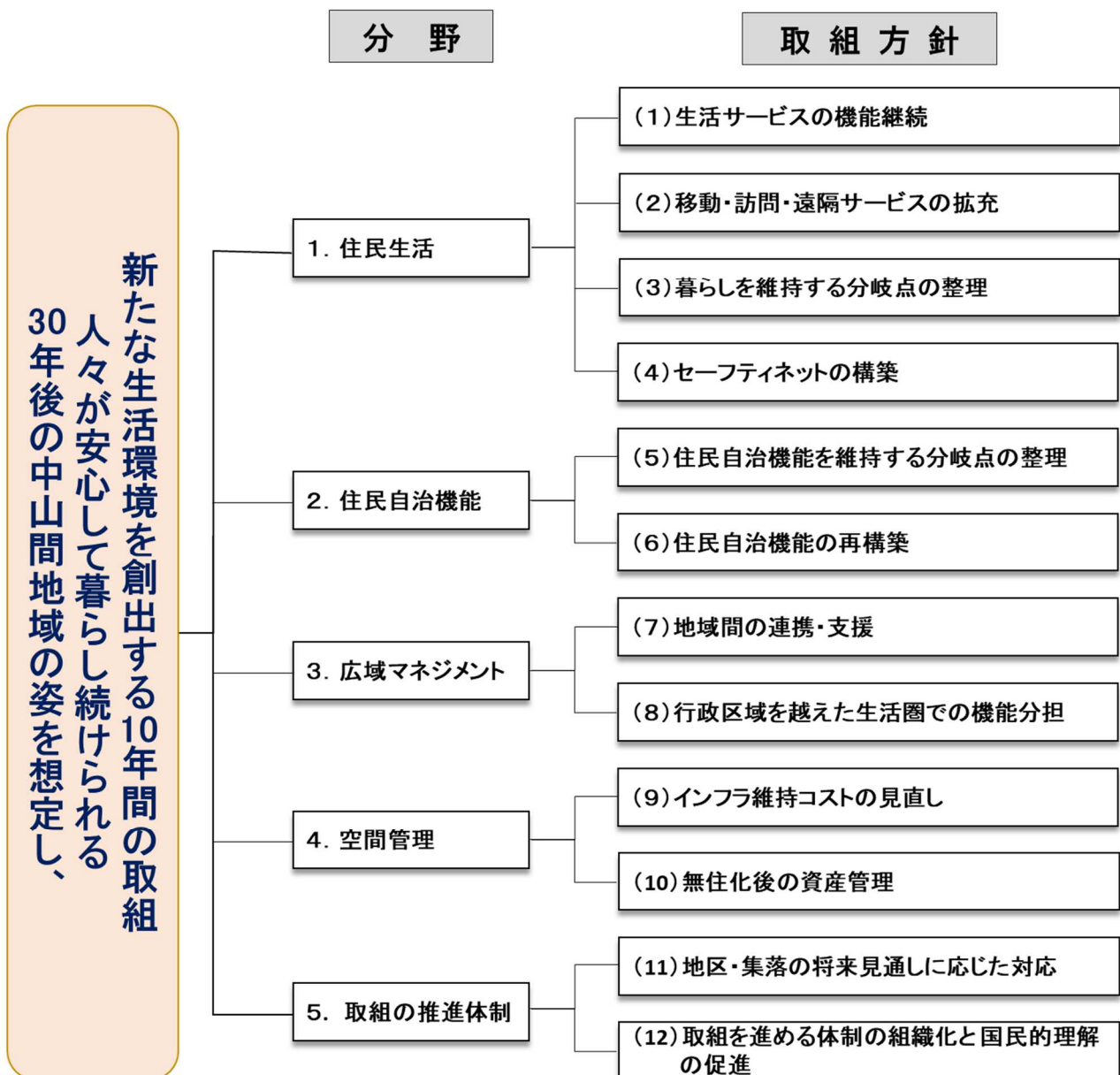


(2) 取組方針の体系

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、図表1-14で図式化したように、協力2町における住民自治組織^{*}ヒアリング調査(R5)から分かった、「個人の生活の実態」、「地区・集落における住民自治組織の実態」及び「空間の実態」、これらについて想定される分岐点又は将来リスクから導き出された「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つの分野について、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取りまとめた（図表2-3）。

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 取組項目の検討及び実行に向けて

取組方針に基づく取組内容については、取組項目ごとにそれぞれ図表2-4の手順で整理した。

図表2-4 取組項目の整理手順と内容

中山間地域の現状	考えられる将来リスク等	具体的な取組内容	具体化に向けた留意点	関連する取組項目番号
令和2(2020)、3(2021)年度および令和5(2023)年6～10月に実施した地区・集落調査から分かったことや実例を整理	中山間地域の現状を踏まえ予測される将来リスクを整理	広島県の関連する計画等も踏まえつつ将来リスクに備えるための取組内容を整理	具体的取組内容を実施する上で留意すべき事項を整理	具体的な取組内容と関わりのある取組項目番号を整理

以上をまとめた各取組項目は資料編資22～資39に掲載している。

なお、この具体的取組内容に関しては、住民自治組織^{*}や地域運営組織^{*}、市町、広島県、国及び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する。

また、これらの取組項目は、将来展望を踏まえた住民の意向に沿って、市町、広島県、関係団体等との調整を図った上で、将来展望に即した実効性の高い取組を選択し、実施していくことが求められる。

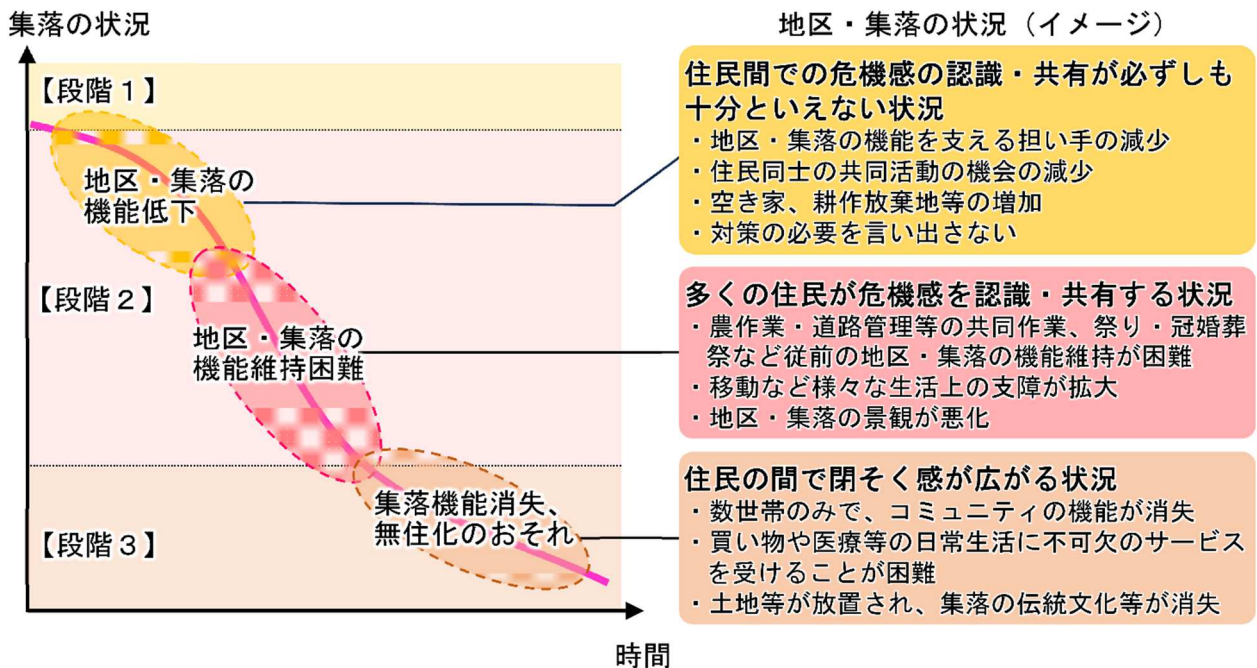
第4節 地区・集落の将来像に応じた対策の在り方

(1) 地区・集落の将来見通しに応じた対応

これまでの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ことが懸念される地区・集落が想定され、それらの状況として以下のような段階がイメージされる（図表2-5）。

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、生活機能の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。

図表2-5 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。

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、図表2-6に掲げるように、段階1から段階3の状況を参考に、地区・集落の将来見通しの段階を地区・集落の住民がイメージし、必要な対策を検討する必要がある。

ただし、地区・集落の段階を見極めるためには、定量的な項目に合わせて、住民の意向を踏まえた定性的な項目も重要である（図表2-7）。

その上で、各段階に応じ、中山間地域における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を積極的に取り入れながら、それぞれの地区・集落に適切な対策を選択、組み合わせることによって、地区・集落の住民が希望する将来展望の実現を図る仕組みを作り上げていくことが必要である。

なお、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2-6 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、今後も集落活動・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）

図表2-7 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

(2) 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、従来どおり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集落では、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、その地域のみならず、周辺地域等に様々な不利益・外部不経済*を発生させることが懸念される。

こうした無住化が懸念される集落のうち、周辺に弊害をもたらす恐れのある耕作放棄地*等を有する集落については、所有者、地域住民、土地等の利用者、市町等の関係主体が連携して一定の管理ルールを事前に協議し、対策を講じることが有効と考えられる。また、既に無住化した集落については、周辺部に悪影響を及ぼす場合に、現在の管理状況や所有関係等をわかる範囲で把握し、適切な管理方法の検討を行う必要がある。

無住化が懸念される集落（既に無住化した集落を含む。）の管理ルールの設定に当たっては、国・県・市町等の行政が地域住民等のステークホルダー*を議論に参画するよう促すとともに、議論に必要となる情報提供や協議をサポートする仕組み等の体制づくりが求められる。

なお、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くこととしている。また、県・市町、地域においても「管理構想」の策定が求められており、その検討方法が示されている（図表2-8）。

こうした国の方針等も参考としながら、無住化が懸念される地区・集落の現在の土地利用実態やハザードマップ*等から見た地区・集落の危険度等と照らし合わせた居住、利活用等の可能性も含め、ゾーニング*を行いながら、適切な地域の管理ルールの設定を推進する必要がある。

そのためには、世帯数が減少していく過程を想定した上で、地域の管理ルールの設定については、以下のような手順で関係主体による協議が求められる。

①地区・集落における土地利用実態の把握と地権者の特定〔自治体等〕

- ・地籍調査、境界明確化の推進
- ・集落の土地利用実態の把握（マップ作成等による見える化）など

②所有者等ステークホルダーの特定〔自治体等・地域・所有者〕

- ・集落における土地・家屋等の現所有者の確認
- ・田畑等の利用者の有無の確認
- ・将来の相続対象者の把握 など

③土地・家屋の利用・管理意向の把握〔所有者・地域・自治体等〕

- ・土地・家屋の利用意向の確認
- ・土地・家屋の管理意向の確認
- ・利活用する区域、管理する区域、簡易的な手法で管理する区域、必要最小限で管理する区域などのゾーニングの設定 など

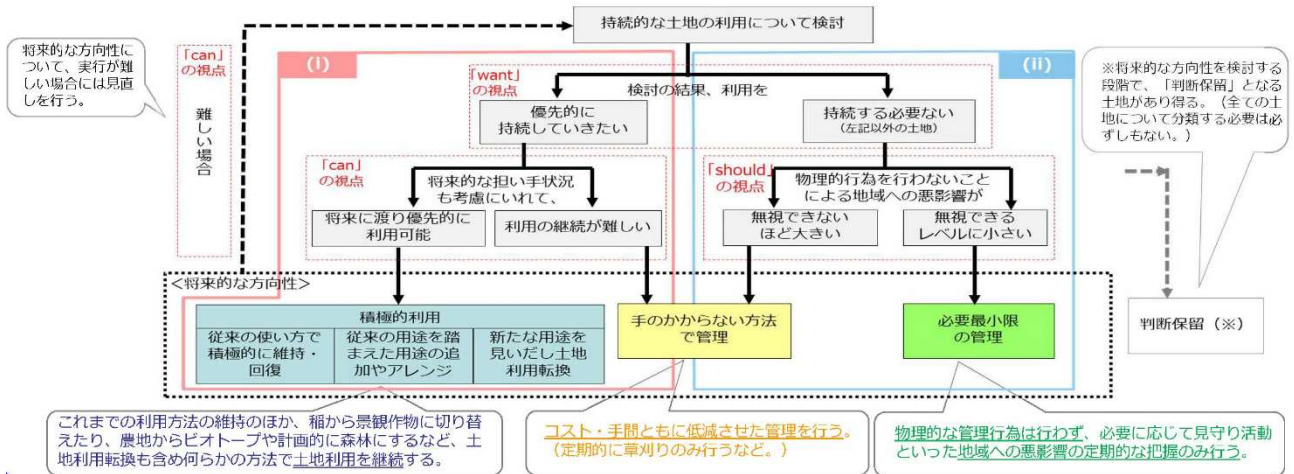
④地区・集落の資産・文化の伝承〔地域・自治体等〕

- ・管理・保全が必要な地域資源の確認及び管理主体・方法の検討
- ・集落の歴史などのアーカイブ*化 など

⑤残存インフラ*の管理主体の特定〔所有者・自治体等・地域〕

- ・所有者による管理体制の確認
- ・地区・集落による管理の可能性
- ・行政（県・市町）が管理する対象の特定と管理水準の検討
- ・地区・集落の管理保全計画等の策定 など

図表2-8 持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（地域管理構想）



資料：国土交通省「国土の管理構想（概要全体）」

(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（2021）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、移動、買い物、見守りなど、生活の基礎的な要素ごとに、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図表2-9に整理した。

図表2-9 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。

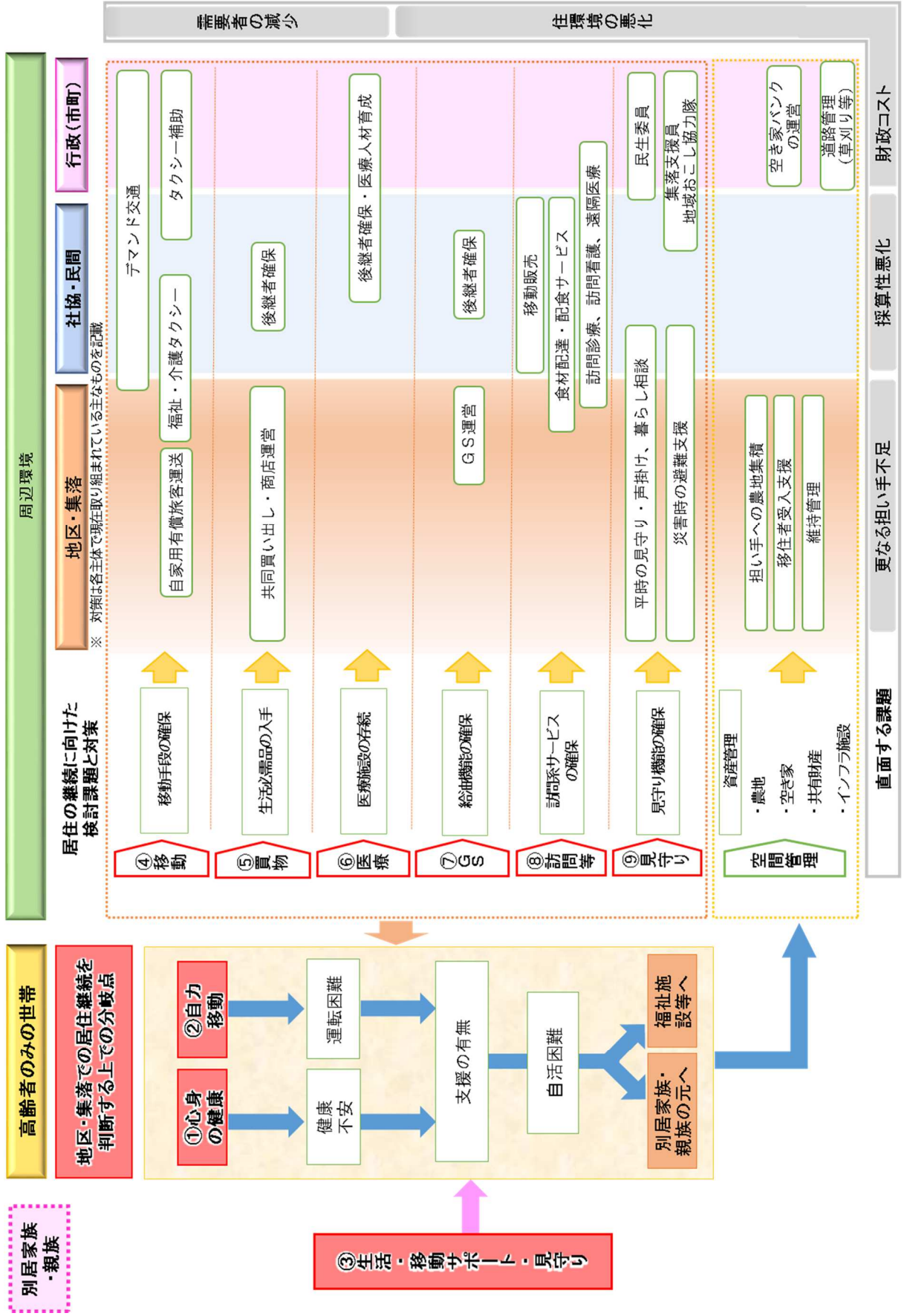
(4) 居住継続が困難となることを想定した対策の考え方

(3) で整理した分岐点及び協力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2-10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必要がある。

図表2-10 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

(1) 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

人口減少、少子・高齢化による人手不足の影響は、都市地域よりも厳しい状況にある中山間地域ではさらに厳しくなることが予想される。

このため、移住施策や関係人口^{*}など地域と関わる外部人材の受入れ等による、地域に求められる新たな担い手の確保方策を確立する必要がある。新たな担い手の確保については、市町単独での取組だけでなく、周辺市町による広域的な範囲での取組や広島県全体に対応した取組も想定され、実施する方策に応じた単位での取組が求められる。

また、市町で既に取り組まれている地域おこし協力隊^{*}や集落支援員^{*}など、既存制度等を有効活用することも重要である。より専門的な人材の確保等では、広島県が受入れ、県内各地に派遣する方式等も考えられ、地域に求められる人材の確保をさらに進めていくことが必要である。

(2) 集落対策にかかる財源の確保

広島県内の全域過疎市町村の歳入に占める地方税収割合は2割程度に留まっている。また、県内の市町村における財政力指数は、県平均で0.6台であるのに対し、全域過疎市町村の県平均は0.3台と大幅に下回っている。

こうした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、地方交付税等による財源保障機能の更なる充実・強化が必要であり、国に対する財源確保に向けた要請や、様々な対応が求められる。

また、市町においては、国及び広島県が持つ交付金や補助事業等を有効活用するとともに、クラウドファンディング^{*}や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を検討する必要がある。

(3) 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。

(4) 住民主導による新たな活動を支援する仕組みの検討

これまでの地区・集落の新たな活動に対する支援は、立ち上げ支援が中心となっており、人材面や財政面での変化が生じた場合、地区・集落の生活を支える上で必要な取組であっても、継続が困難になる場合が見受けられる。

こうした状況を回避し、地区・集落における自主的な意思決定に基づく取組を継続していくため、立ち上げ時期だけでなく一定期間継続して、人的・財政的な支援を行う伴走型支援^{*}の仕組みを拡充していく必要がある。

(5) 対策を進めるために必要な規制緩和等の推進

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及び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、中山間地域の様々な地域課題を解決していくためには、関係主体の取組だけでは乗り越えられない問題も多く含まれている。

例えば、従来の法律や制度が課題解決を阻む要因となっている場合や、取り組もうとする内容の実施に向けた行政手続に多大な時間を要する場合、市町等の単独の基礎自治体だけでは解決できない課題への対応が必要な場合などが考えられる。

そのため、広島県は第Ⅱ期振興計画に示された役割を踏まえ、市町や関係主体をリードしながら、現行制度の課題・問題点の整理を進め、規制緩和要望や新たな制度創設に向けた協議を行っていくことなどが求められる。

第2節 早期着手が必要な取組項目

人口減少と団塊の世代^{*}の後期高齢者^{*}への移行が進む中で、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意見が多く聞かれた。

このため、地区・集落住民の話合いのもとで、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、そうした中間支援機能を果たすことのできる地域内外の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、県内の中山間地域の中から選定した地域において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。特に、合意形成を図る協議の場に関与するファシリテーター^{*}や課題解決に専門的な知識を有する場合の専門家、地域運営組織^{*}等において地域をマネジメントする人材等が今後必要になっていくことが想定される。

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、地域との適度な距離感を有した関係人口^{*}も含めた多様な人材のネットワーク形成を図りつつ、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、民間事業者が利益を確保でき、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。

(4) 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つつ、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、先行取組地域を選定した上で、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っていくことが必要である。

第3節 対策を後押し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が求められる。そのため、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ーボード^{*}の早期設置を検討すべきである。

このアドバイザーボードは、集落対策にかかる取組の効果検証並びにその検証結果を踏まえた改善及び新たな取組に対する助言等一貫性のある施策の展開を支援する役割を担うことが想定される。

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

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、本検討会議での議論を踏まえ、以下のように広島県と市町と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である。

(1) 広島県と市町との課題認識の共有

広島県では令和2（2020）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行い、広島県中山間振興条例に基づいて設置された第1章第3節の図表1-6で記載している広島県中山間地域振興協議会の場なども活用しながら、県は機動的に中山間地域を有する市町との間で当該情報の共有を図っていくことが重要である。

(2) 市町の状況に合わせた広島県との役割分担の整理

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。

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・集落と共に取り組むことが多くなるものと考えられる。このため、市町にあっては住民自治組織との協働体制をより強固なものとしていく必要がある。なお、市町の住民自治への対応は様々な形態をとっていくことを想定した上で、実態に応じ、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。

②広島県と市町との連携に基づく推進体制

広島県の役割と市町との連携については、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いるが、地域の事情に基づき市町が抱える個々の課題全てに広島県が協力していくには、困難を伴うことも考慮する必要がある。

そのような中で、広島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り、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重要である。

第2節 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。

取組の推進に当たっては、既存事業拡充などで対応可能なものもあると考えられることから、国・県・市町における集落対策に関連する既存事業を分野横断的に整理・再構築し、地区・集落で活用可能な事業メニューを選択しやすい状況にしていくことが重要である。

その上で、事業メニューが不足している取組項目に関しては、国、県、市町、その他関係主体が連携し、事業化に向けた検討を進めていくことで、地区・集落の選択肢を拡充し、集落対策の実効性を高めていくことが求められる。

そのためには、事業メニューが適切に選択され、かつ、確実に実行されていくための仕組みづくりが求められる。

こうした仕組みを有効に機能させるためには、県が先頭に立って、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である。