

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	21
(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留意向

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、居住地への愛着があり、自力で生活できる限りは、継続的な居留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、安芸太田町及び神石高原町の協力の下、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を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・GS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。

このことと、前記ア及びイを踏まえ、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〕

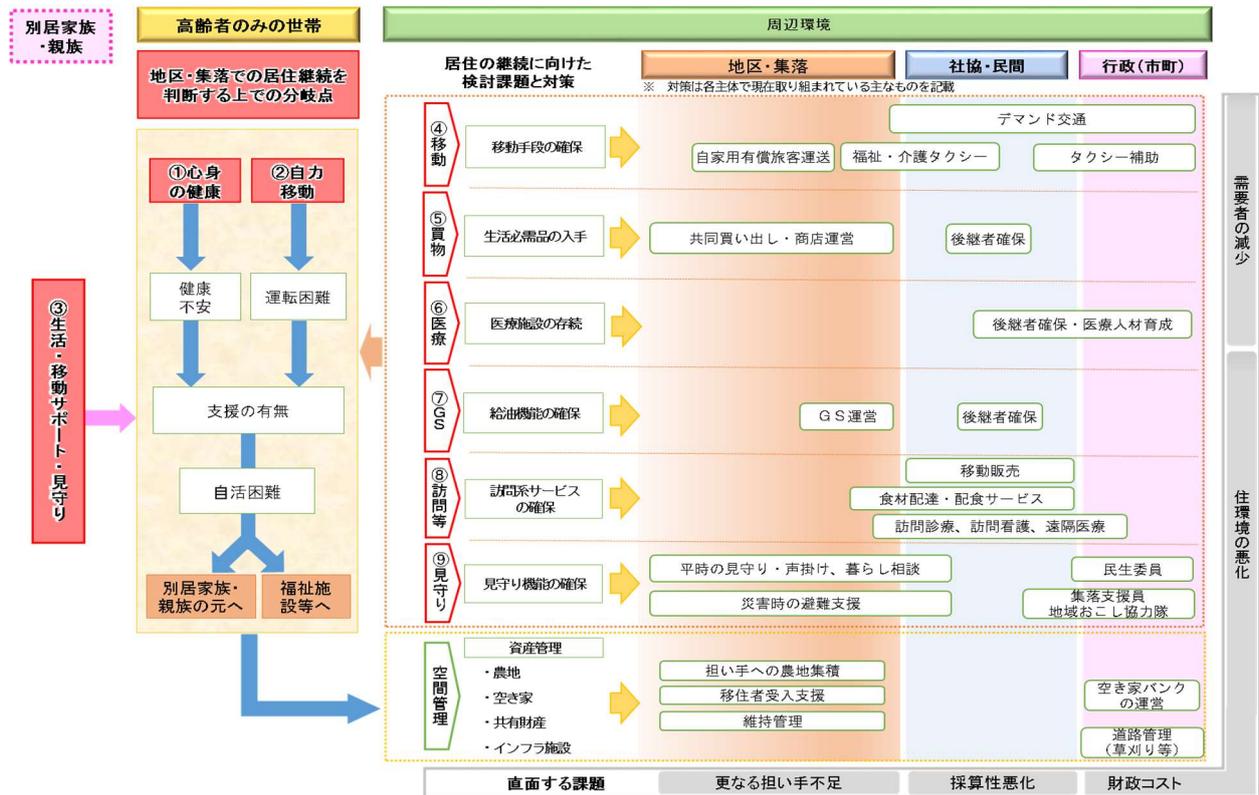
生活の基礎的な要素	(分岐点)
④ 移 動	(自力移動に代わる移動手段の有無)
⑤ 買 い 物	(施設の有無や無理なく移動可能な距離か)
⑥ 医 療	(同上)
⑦ ガソリンスタンド	(同上)
⑧ 訪 問 等	(④～⑦のサービスを移動せずに享受することが可能かどうか)
⑨ 見 守 り	(地域における見守り機能の有無)

(最終取りまとめ 図表2-9を一部改編)

図表2-2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、集落に住む人々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という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圈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圈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、1(2)で述べた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

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が示されています。（図表2-3参照）

また、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）

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。

3 取組と並行した検討課題

(1) 対策を講じてもお住継続が困難となることも想定した対策の検討

1 及び 2 に掲げる考え方に基づく対策の推進をもってしても、地区・集落における住継続を支えることが困難となる場面に直面することも想定されます。

そのため、各世帯にとって、より適切な選択がなされていくよう、そこに至るプロセスも含めた対策の検討を行うことが必要であり、まずは本対策に基づく取組を進めつつ、対策の検討を進めていきます。

