
広島県における今後の集落対策 最終取りまとめ 素案

令和 5 (2023) 年 12 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6回の意見交換を重ねてきた。

中山間地域が、極めて
30年後を見据えつつ、
る。

最終取りまとめ時に修正

本検討会議としては、
示していくこととしてい

本中間整理は、現時点までの両町における、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

序 章 中山間地域の価値の再認識と集落対策の必要性	1	資料 4
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	資料 2・5
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	21	
第 1 節 集落対策に係る取組方針	21	
第 2 節 取組項目の整理	23	
第 3 節 地区・集落の将来像に応じた対策のあり方	24	資料 6・7
第 3 章 集落対策の推進に向けた留意事項	30	
第 1 節 集落対策推進上のポイント	30	
第 2 節 早期着手が必要な取組項目	31	
第 3 節 対策を推進するための仕組みづくり	32	
第 4 節 市町との連携のあり方	33	
第 4 章 今後の検討項目	34	
第 1 節 今後の検討項目	34	

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	資料 2
第 3 章 取組項目の詳細検討	資 10	資料 8
第 4 章 本検討会議の開催経過	資 23	

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。

また、瀬戸内海沿岸の都市地域との近接性を活かし、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」が形成されてきました。さらに、中山間地域は、食料生産や薪炭によるエネルギー供給などの役割を担いながら、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も育む生物多様性、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、県人口の約1割の人口によって支えられてきました。

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によって地域の継承がなされてきましたが、中山間地域の少子高齢化に伴う人口減少は、これからさらに急激に進むことが見込まれており、次に継承すべき世代の負担が大きく、そ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、より多くの住民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による感染症の流行、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。

この地球規模での課題と中山間地域が抱える課題には、共通する点もあり、SDGsの目指す「経済」と「社会」と「環境」のバランスを図っていくうえで、中山間地域が重要な役割を担うことも期待されます。

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、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が重要です。

共通認識の下での中山間地域対策、集落対策の推進

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、広く中山間地域対策や集落対策の必要性が共有され、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。さらに、こうした行動を全国的に進めていくためには、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、協働で取組んでいけることが必要と考えます。

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うえで残された時間は多くありません。

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、国民が、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を理解し、さらに我がこととしてこの活動に参画すること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。

本報告は、将来の見通しを含め、現時点において把握できる情報をもとに、今後取り組む必要のある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。

中山間地域の価値を表すイラストを挿入予定

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	8,479km 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

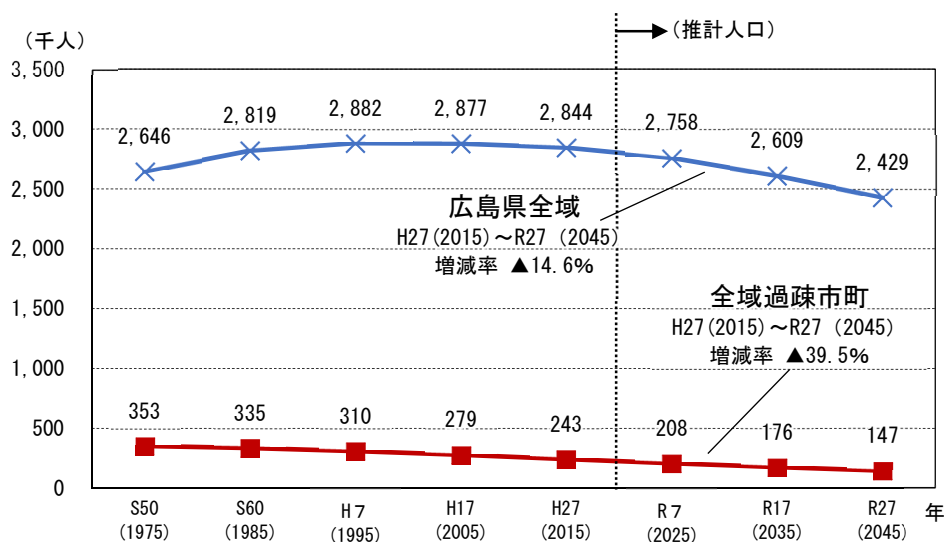
資料：総務省「令和2年国勢調査」、農林水産省「2015年農林業センサス」

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（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(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（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) 危機対処能力の向上

(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

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1-6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。

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

(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。

これによると、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380集落から令和7（2025）年には637集落となり、令和22（2040）年には1,000集落を超え、令和27（2045）年には全体の38.1%にあたる1,164集落まで増加する（図表1-8）。

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27（2045）年までに累計で320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懸念される（図表1-9）。

図表 1-8 将来の集落世帯数別集落数の推移

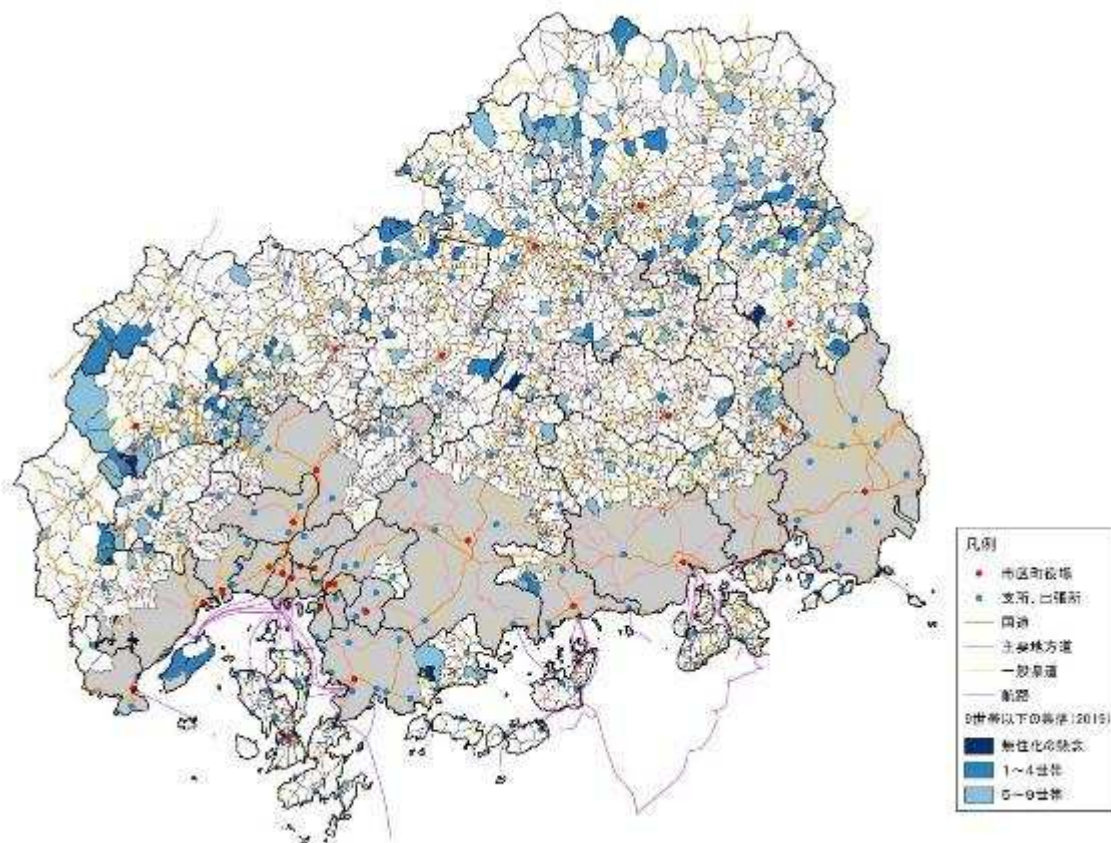
	令和元 (2019)年	令和7 (2025)年	令和12 (2030)年	令和17 (2035)年	令和22 (2040)年	令和27 (2045)年
総集落数	3,372	3,346	3,323	3,264	3,177	3,052
9世帯以下	380(11.3)	637(19.0)	802(24.1)	949(29.1)	1,091(34.3)	1,164(38.1)
10～19世帯	849(25.2)	811(24.2)	804(24.2)	745(22.8)	693(21.8)	644(21.1)
20～29世帯	665(19.7)	559(16.7)	511(15.4)	473(14.5)	400(12.6)	343(11.2)
30～49世帯	623(18.5)	542(16.2)	470(14.1)	413(12.7)	357(11.2)	305(10.0)
50～99世帯	409(12.1)	362(10.8)	322(9.7)	288(8.8)	263(8.3)	253(8.3)
100～199世帯	235(7.0)	229(6.8)	222(6.7)	210(6.4)	201(6.3)	178(5.8)
200～499世帯	149(4.4)	147(4.4)	135(4.1)	128(3.9)	114(3.6)	102(3.3)
500世帯以上	36(1.1)	33(1.0)	31(0.9)	32(1.0)	32(1.0)	37(1.2)
無住化の懸念	6	26	23	59	87	125

(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。

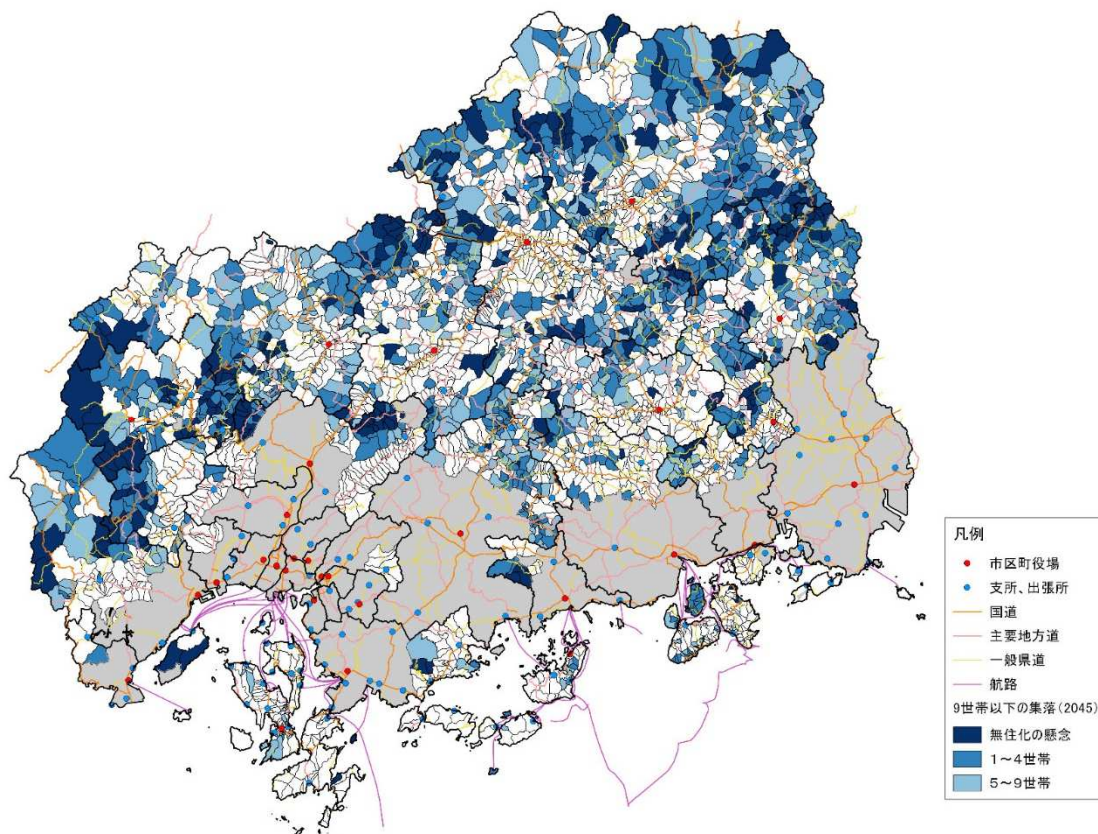
2：総集落数には人口・世帯数が不明の26集落が含まれる。

資料：広島県「集落基本情報調査」

図表1-9 9世帯以下の集落マップ
(令和元(2019)年)



(令和27(2045)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

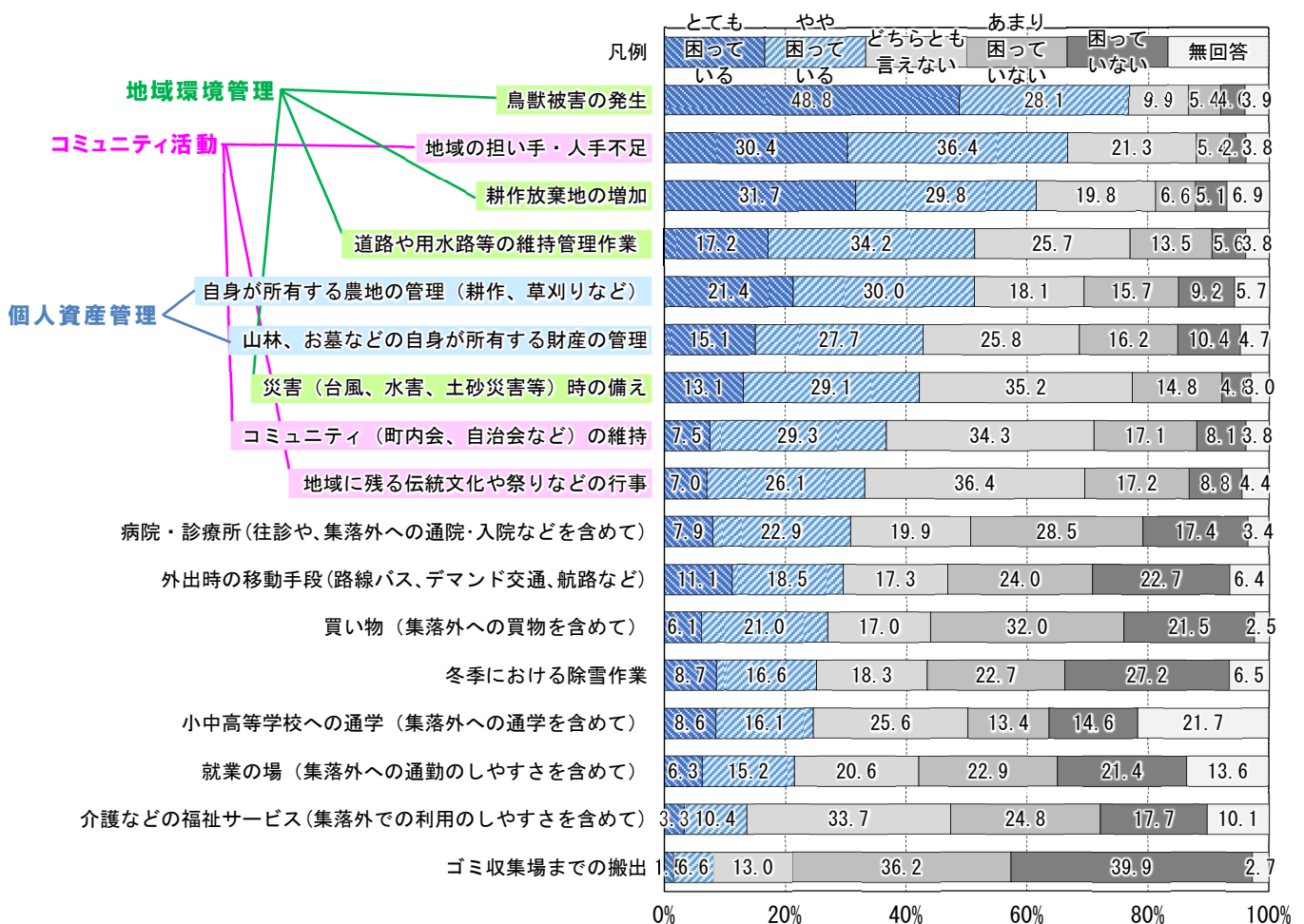
広島県内の中山間地域の集落での暮らしの現状や課題を把握し、今後の施策の方向性を検討するため、広島県は、令和2（2020）年度に中山間地域住民に対するアンケート調査を実施した。

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1-10）。

図表1-10 中山間地域の集落での暮らしで困っていること



資料：広島県「令和2年度集落実態調査」

一方、集落での生活における困りごとへの対応は、主に自助により対応されているものと、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り、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、新たな対応方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すべ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かどうか、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、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、葬式等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、5年ぐらい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している状況がなく、20～30年後を見据えた問題意識は、証言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。

資料 2

（４）協力 2 町住民自治組織ヒアリング調査（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、（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結果を踏まえつつ、人口減少や少子高齢化が進んでいる安芸太田町及びの神石高原町（以下、協力 2 町）を選定し、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および今後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にもいる。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・管理に対する要望の声が多くなっている。

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。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町域を越えて生活機能利用圏域が広がる傾向が強い。

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生じてくる可能性がある。

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、買い物や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等を踏まえ、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ケースが多くなっており、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、社協等の福祉関連分野での見守り、近隣住民による見守り等、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

周辺部の小規模な単位自治会では、構成する班等の小地域の活動が困難になり、上位組織である単位自治会が、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・集落で行って来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）に求める声も聴かれ、近い将来、この傾向はさらに強まる可能性がある。

一方、平成の市町村合併後に取り組みら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、担い手不足やコロナ禍による活動低下などにより、広域での取組の負担感が増大し、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、移住者の受け入れや出身者による支援の受け入れなどによる新たな担い手の確保については、受け入れに対する考え方や実際の受け入れ状況に、大きな地域差がある。

多くの地域では、移住者やUターン者が数世帯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、移住者やUターン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より、将来への不安が軽減されたという事例もみられた。

移住者やUターンが増えている地区・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け入れ、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、移住者のネットワークが新たな交流人口・関係人口・移住者・Uターンをひきつ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り組み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、地区・集落での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」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、地域運営組織等による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。

資料5

（5）集落対策の検討に必要な財政見通し

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1-11）。

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。

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。

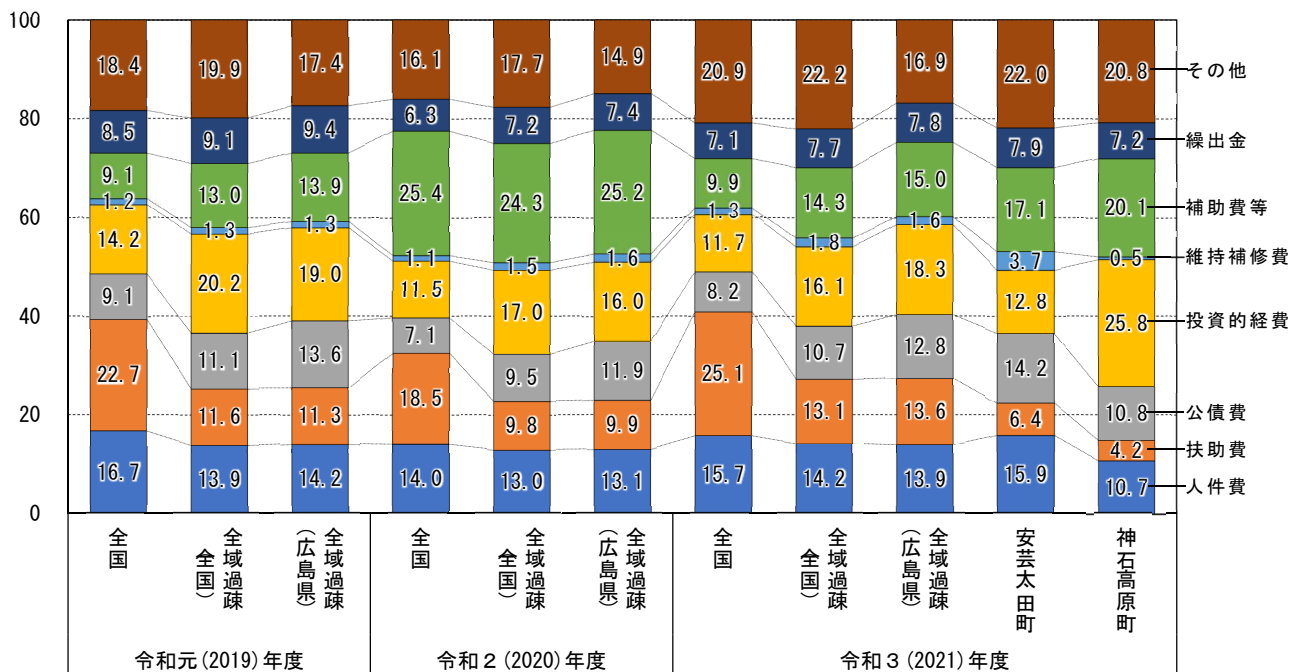
なお、協力2町のヒアリング調査によれば、今後、道路・橋梁等の更新投資や維持管理費の増大が見込まれる。また、地域公共交通の維持費の拡大も懸念される。さらに無住化地域が拡大することで、従来居住者が行ってきた土地・家屋の管理がなされないことによる弊害への対応も市町の負担となる可能性がある。こうした維持・更新費用等とともに、地域の持続に向けた産業振興や地域活性化を考える必要もあり、市町では、限られた人員で、必要となる財源の確保と施策の推進を図る必要がある。

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、当該市町においてルーラルミニマム¹の議論を進め、これまで以上の選択と集中により、財政の健全性を維持し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1-11 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

¹ 中山間地域の厳しい状況を踏まえ、地域住民が選択する基本的な生活水準

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、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。

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。

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、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。

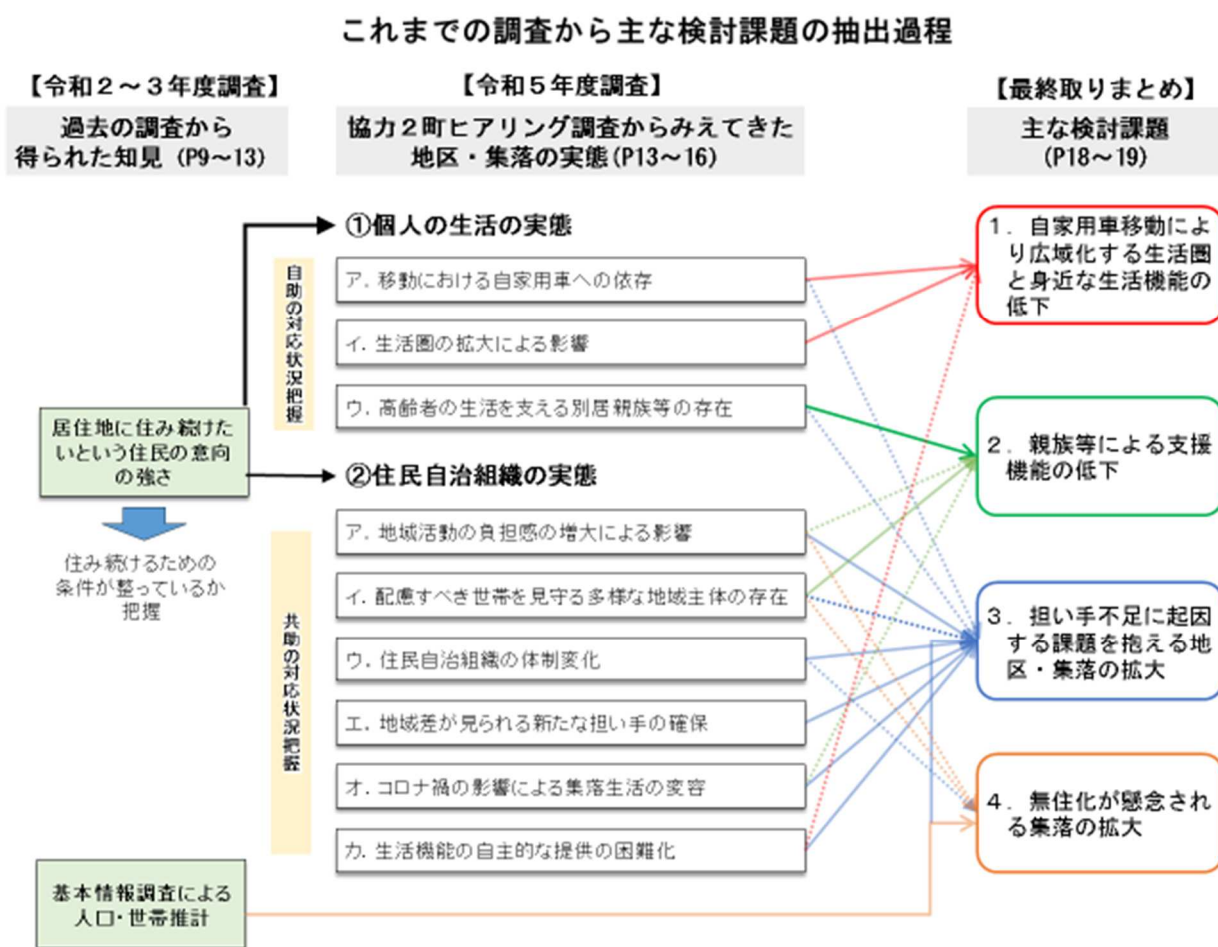
(4) 無住化が懸念される集落の拡大

令和元（2019）年時点では、9世帯以下の集落²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。

(参考図) これまでの調査を踏まえた主な検討課題の抽出過程



² 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、いわば普遍的かつ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。

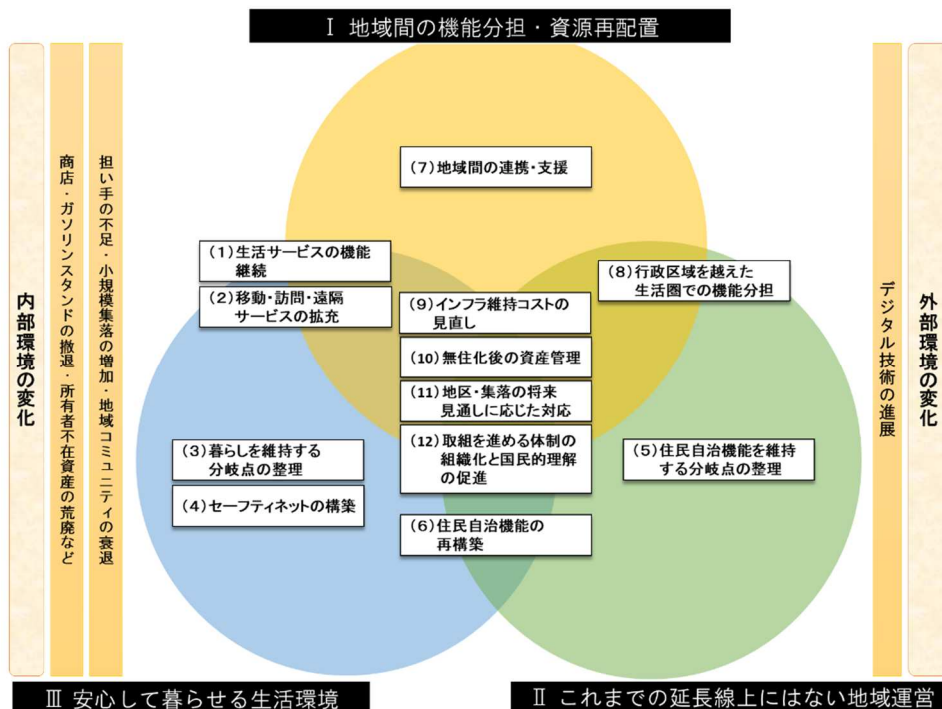
なお、地区・集落の担い手は、団塊の世代が中心となっていることを踏まえる必要がある。

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

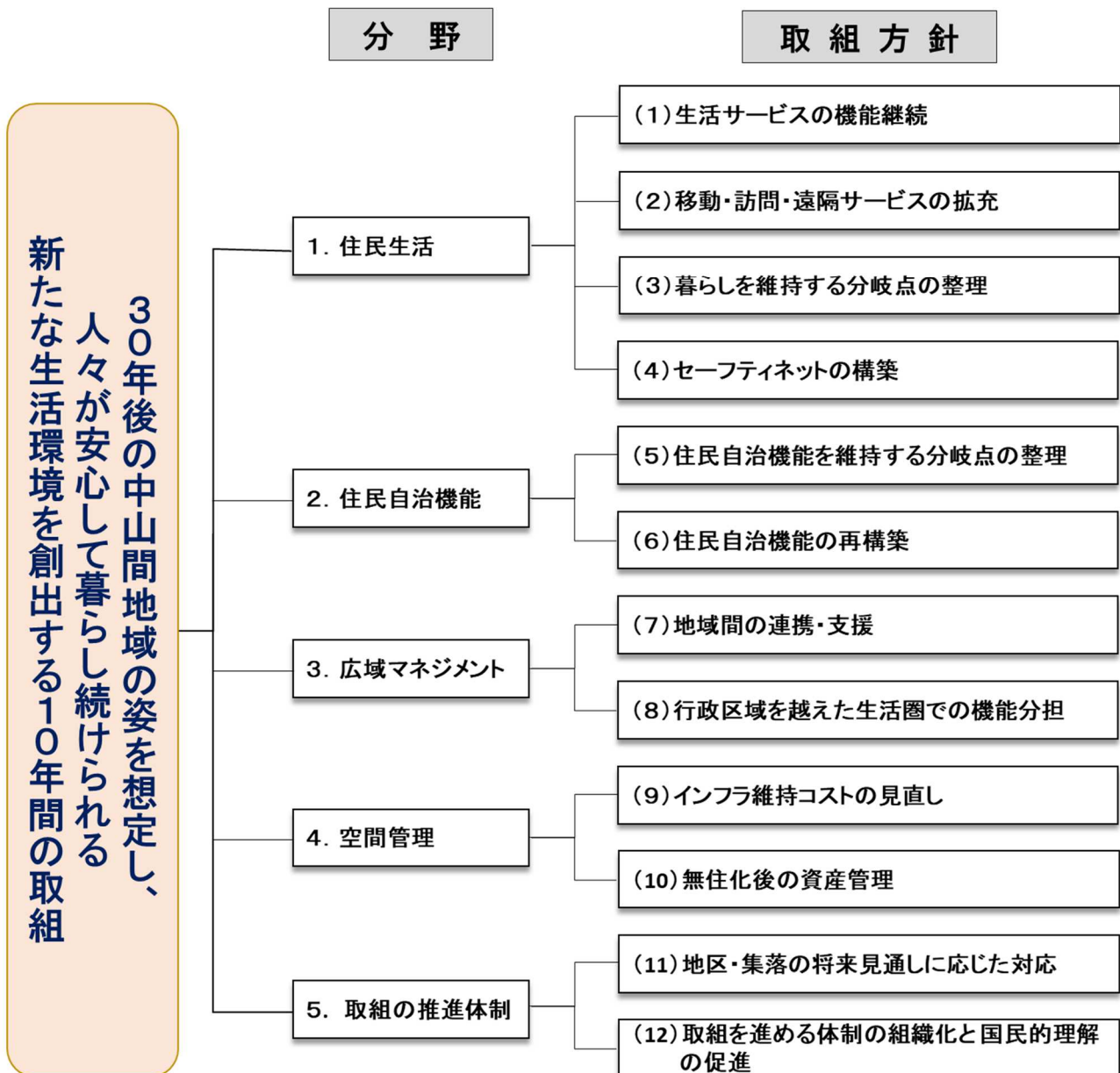


(2) 取組方針の体系

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

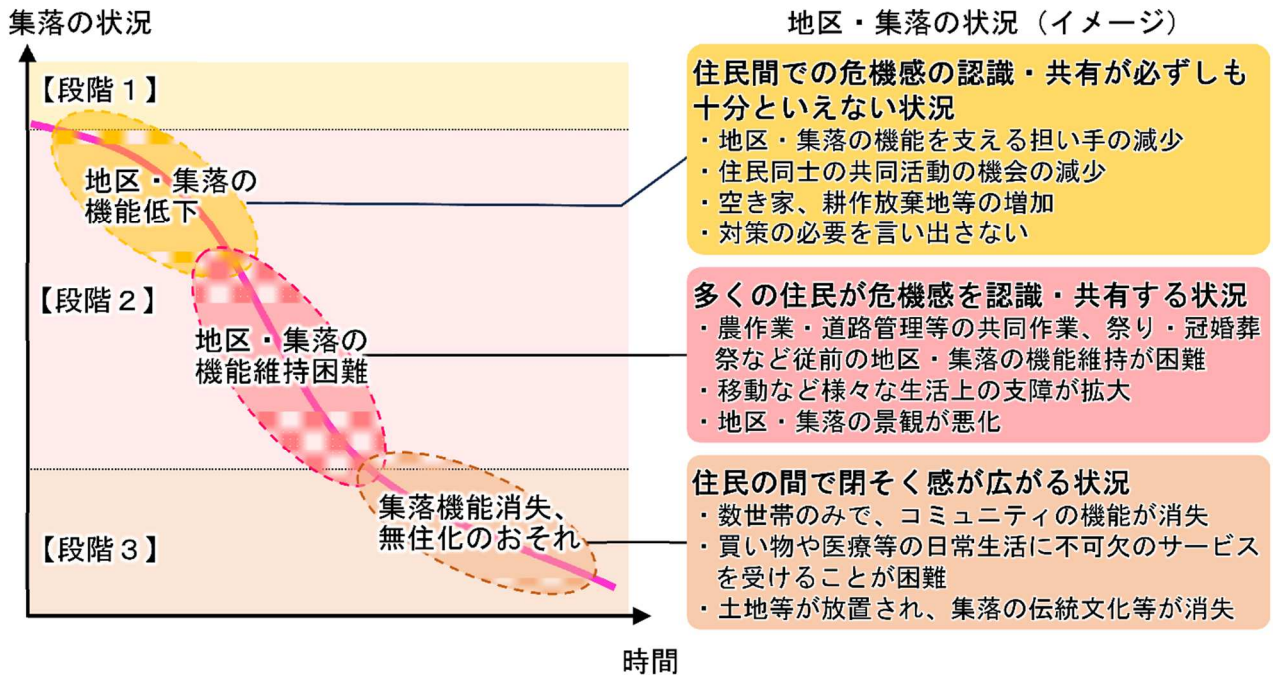
第3節 地区・集落の将来像に応じた対策のあり方

(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"> ・ 人口, 高齢化率 ・ 世帯 ・ 30～64歳人口 ・ 小規模集落割合 ・ 担い手（役員）の人数 ・ 転入世帯数（10年累計） 	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）		

資料6

（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・世帯数並びに高齢化率（現状及び将来推計）、地域活動を担う人材（役員）の有無及び転入者の受入状況など、一定の目安となり得る項目を設け、それらを俯瞰した上で、地区・集落の将来見通しを定期的に見定め、今後の対応が検討されていくことが必要である。

①地区・集落の将来見通しを見定める判断項目（指標）の整理

中間整理では下記の「中間整理掲載項目」を記述していたが、これまでの集落実態調査で把握したデータや情報等（第1章 第5節（1）から（4））をもとに、「変更案」のとおり統一的に整理可能な指標に置き換えて整理する（図表2-6）。

図表2-6 中間整理からの判断項目（指標）変更対応表

中間整理掲載項目	変更案
現在・将来の人口・年齢構成	⇒ 現在・将来の総人口・世帯数・高齢化率
現在の20～50歳代人口	⇒ 現在の30～64歳に変更 (基本情報調査データに整合させる。)
現在・将来の世帯数・高齢独居世帯数	⇒ 【削除】（世帯数・高齢化率で代替）
小規模集落*（無住化も含む）の数	⇒ 地区・集落内の小規模集落*の割合に変更
地域活動に参加する住民の割合	⇒ 役員数に変更（ヒアリングにより把握）
地域活動に参加する出身者の人数	⇒ 【削除】（数値把握が困難なため）
地域活動を担う次世代（後継者）の有無	⇒ 【削除】（30～64歳人口で代替）
転入者数（U I ターン者数：累計）	⇒ 転入世帯数に変更（ヒアリングにより把握）

※ 2045年までに無住化する確率が高い10世帯未満の集落を想定。

また、上記「変更案」の項目のうち、基本情報調査（令和2（2020）年度）から得られる情報は、今後、行政から地区・集落に対し早急な検討の実施を働きかける際の参考となるよう整理する。

その際、「変更案」の各項目は、集落指標若しくは地区指標に区分して用いるなど、住民自治組織の組織構造に応じて、柔軟な運用を行う必要がある。

なお、地区・集落の将来見通しの見定めと、必要な対策の選択は、地域住民（住民自治組織）により行われることが適当と考えられる。将来の見通しにあたっては、上記「変更案」の各項目に加え、現在の地区・集落の活動状況や今後の活動方針、地域住民の将来展望等も加味して行われる必要がある。

この判断を行う過程においては、県・市町が連携し、地区・集落における議論の場の設定や当該議論を推進するファシリテータの派遣することにより支援を行うことが求められる。

②地区・集落の将来見通しを見定める上での目安の整理

地区・集落内の住民自治組織が存在し続けることが困難になった場合、無住化までには至っていないものの、集落機能の低下又は機能喪失が起きていることが想定される。

このため、まずは段階3の地区・集落の見定めを目安を考え、個々の地区・集落の状況に応じ段階3に近い状況か否かを判断することが適当ではないか。

目安の設定にあたっては、集落実態調査の基本情報調査（P10）で把握された、将来（令和27(2045)年）に集落機能の消失または無住化が懸念される集落の令和元（2019）年時点の人口・世帯関連数値の傾向が参考になると考えられる。

具体的には、令和27(2045)年に集落機能の消失または無住化が懸念される集落の規模（10世帯未満）を目安とし、そのような集落の割合が▲▲%以上を占める地区となれば、住民自治組織としての機能低下が見込まれるとして、早急に必要な対応を検討する必要がある地区・集落と考えられるのではないか。（図表2-7）

ただし、地区は複数集落（班）で構成されており、協力2町は2～14集落（班）と幅があり、判断の目安は地区の規模に応じて変化させることも必要と考えられる。

図表2-7 地区・集落の将来見通しに向けた指標と目安

指標		目安 (段階3)
集落 指標	a 人口（現在）	協議事項
	b 高齢化率（同上）	
	c 世帯数（同上）	
	d 30～64歳人口（同上）	
	e 地区役員を担う人数（同上）	
	f 転入世帯数（過去10年累計）	
地区 指標	g 小規模集落割合 （R27(2045)年又は現在）	
	h 地区役員の担い手不足（現在）	

(注) 1：a～cは令和2(2020)年度の基本情報調査結果より設定

2：小規模集落とは10世帯未満の集落を想定

3：hの地区役員の担い手不足とは、地区役員数のうち半数以上の役員を同一の者が、担っている状態にあるかどうかを想定

(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、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、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。

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。

県・市町においても「管理構想」の策定が求められており、こうした動向を注視しつつ、地域課題に対応した取組を計画的に進めていくこと必要となる。

無住化後を想定した地域の管理体制等の構築に向けて検討が求められる事項としては、以下のようなものが考えられる。

①所有者不明土地の発生防止

- ・地籍調査、境界明確化の推進 など

②所有者等ステークホルダーの特定

- ・現所有者の確認、相続対象者の把握
- ・田畑等の利用者の有無の確認 など

③土地・家屋の利用意向の把握〔所有者・地域・自治体等〕

- ・国の地域管理構想の土地の利用・管理についての検討フロー図に準じる検討 (図表2-9参照)

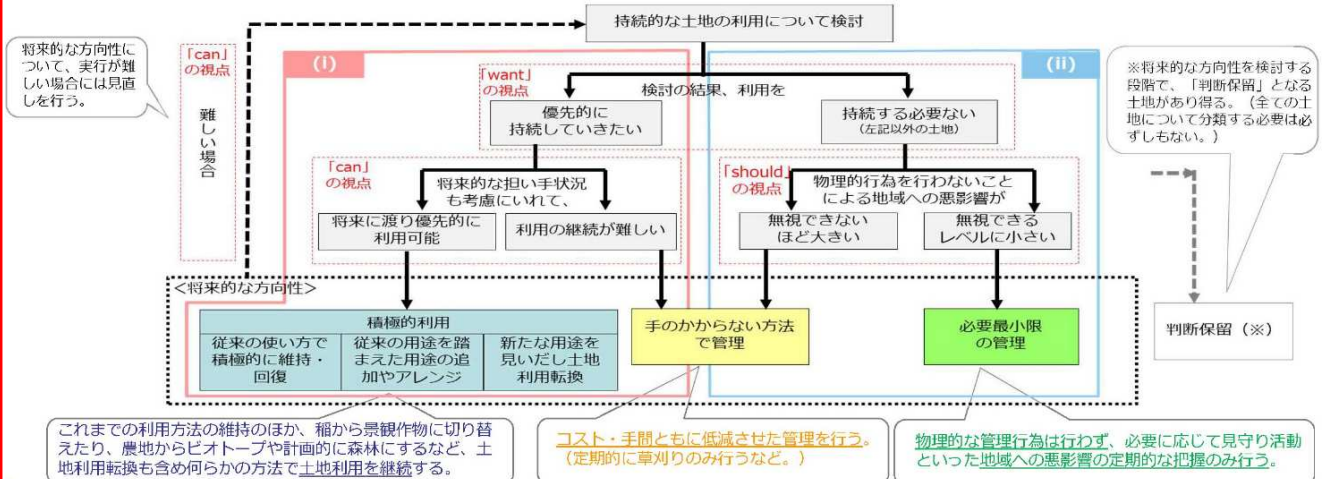
④無住化に向かう地区・集落の資産・文化の伝承

- ・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
- ・無住化する地区・集落の管理保全計画等の策定 など

図表2-9 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）」（P9）

(4) 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整理した。

〔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、買い物施設への距離、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。

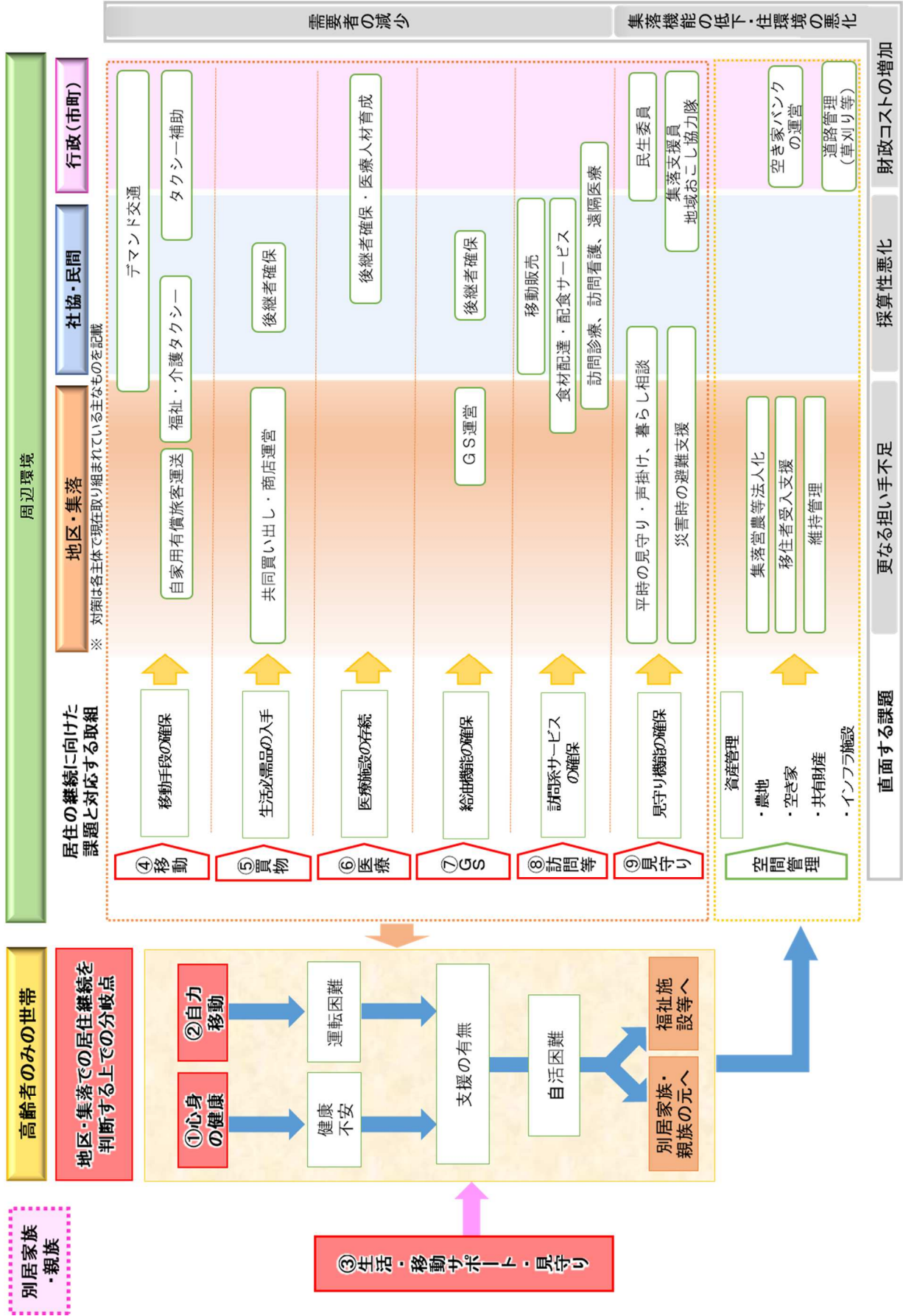
(5) 居住継続が困難となることを想定した対策の考え方

(4) 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2-10)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。

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場所である。

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、具体の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(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 今後の検討項目

第1節 今後の検討項目