

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。

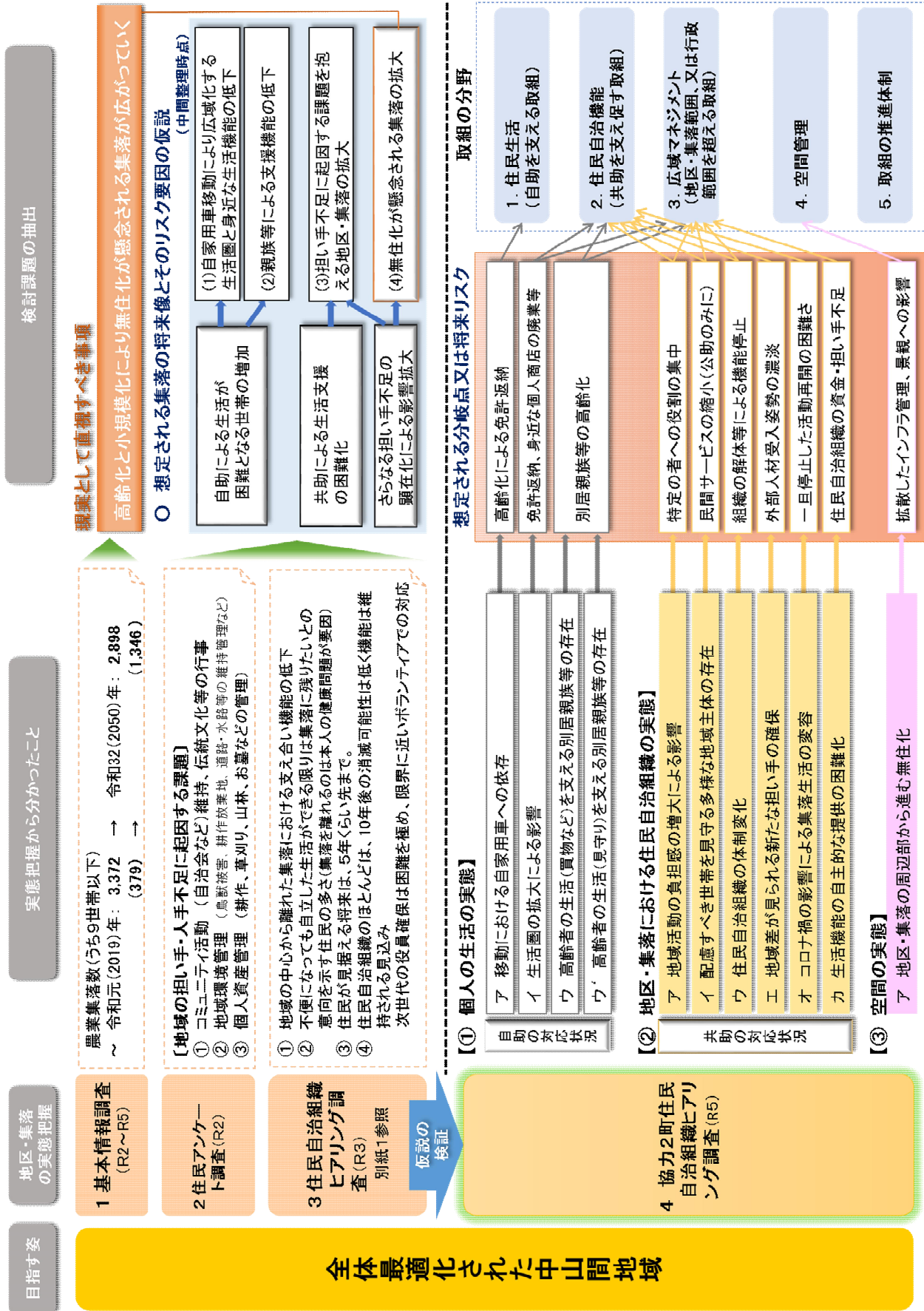
さらに、集落が無住化した場合、他地域に居住する所有者の責任で土地・家屋の管理が行われたとしても、その集落の道路や農業用排水路、農地及び森林等の集落空間全体では管理不全の状態になることが予想される。国土交通省が、人口減少下での適切な国土管理の在り方について令和3（2021）年にとりまとめた「国土の管理構想」においては、こうした空間の放置が進むと、周辺地域や都市地域に大きな外部不経済^{*}を与える可能性があるとして指摘されている。

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、これまでの集落实態調査（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



全体最適化された中山間地域

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。

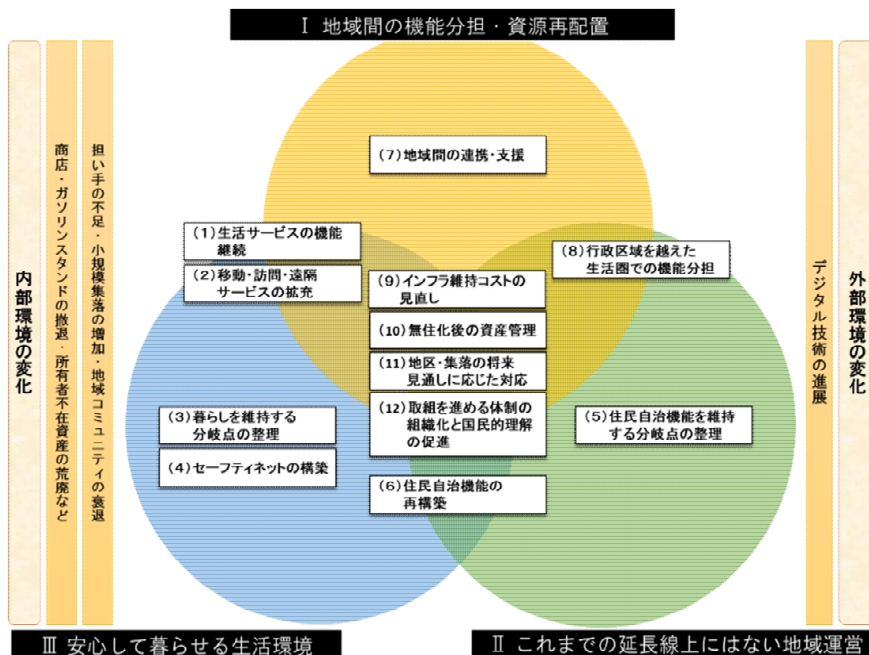
その中で、新たな集落対策は、同章同節で述べた3つの検討の柱を踏まえつつ、内外の環境変化や令和2（2020）年度から令和5（2023）年度までの集落实態調査などから把握された地区・集落の実情や、将来において予測される姿なども考慮し、住民生活を継続するための機能、共助*を担う住民自治組織*、広域的な連携の在り方、無住化も含めた空間管理、そして、これらの集落対策を効果的に推進する体制づくりなど、新たな集落対策の取組の方向性を12の取組方針として抽出した。

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

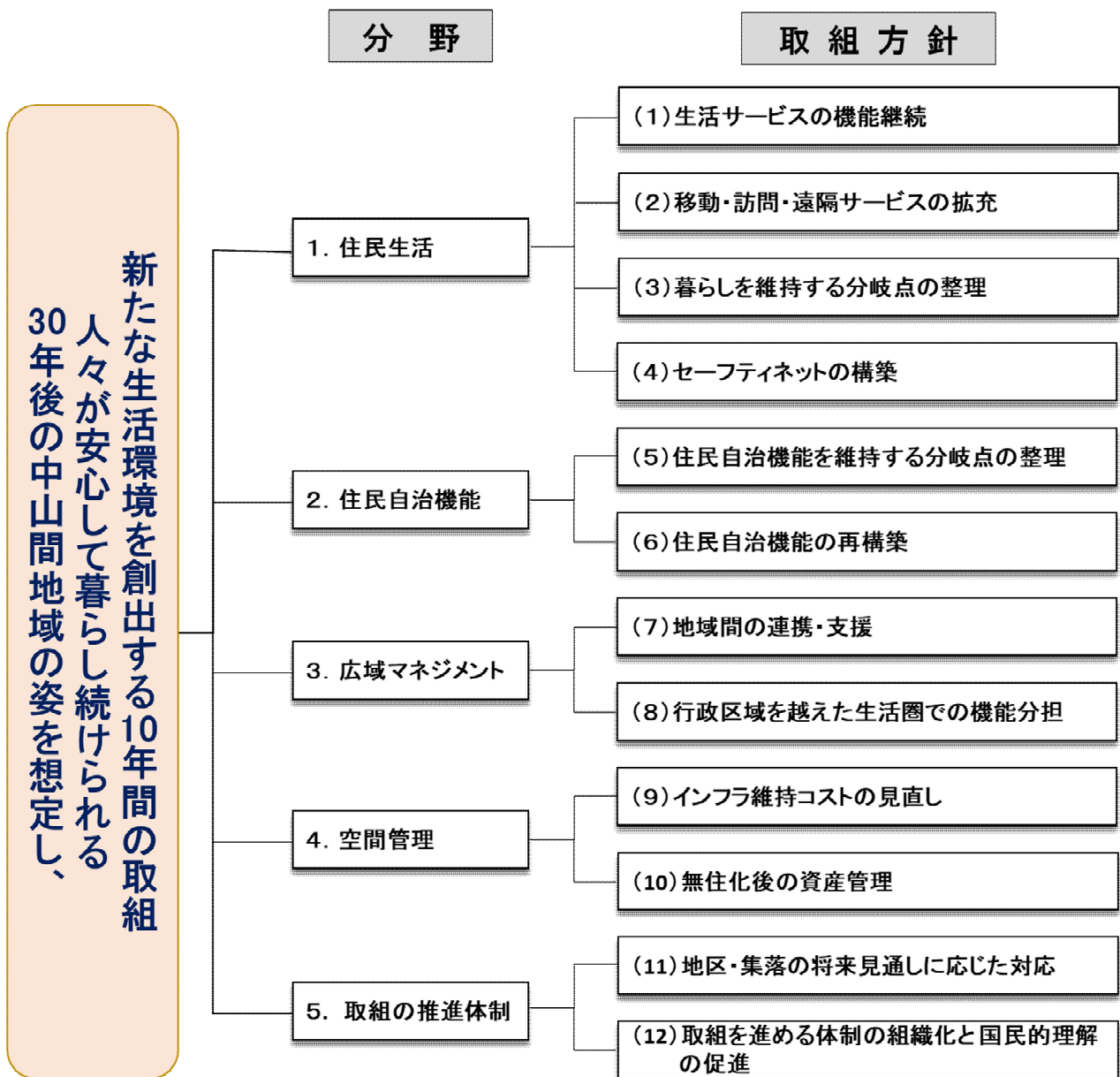


(2) 取組方針の体系

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。

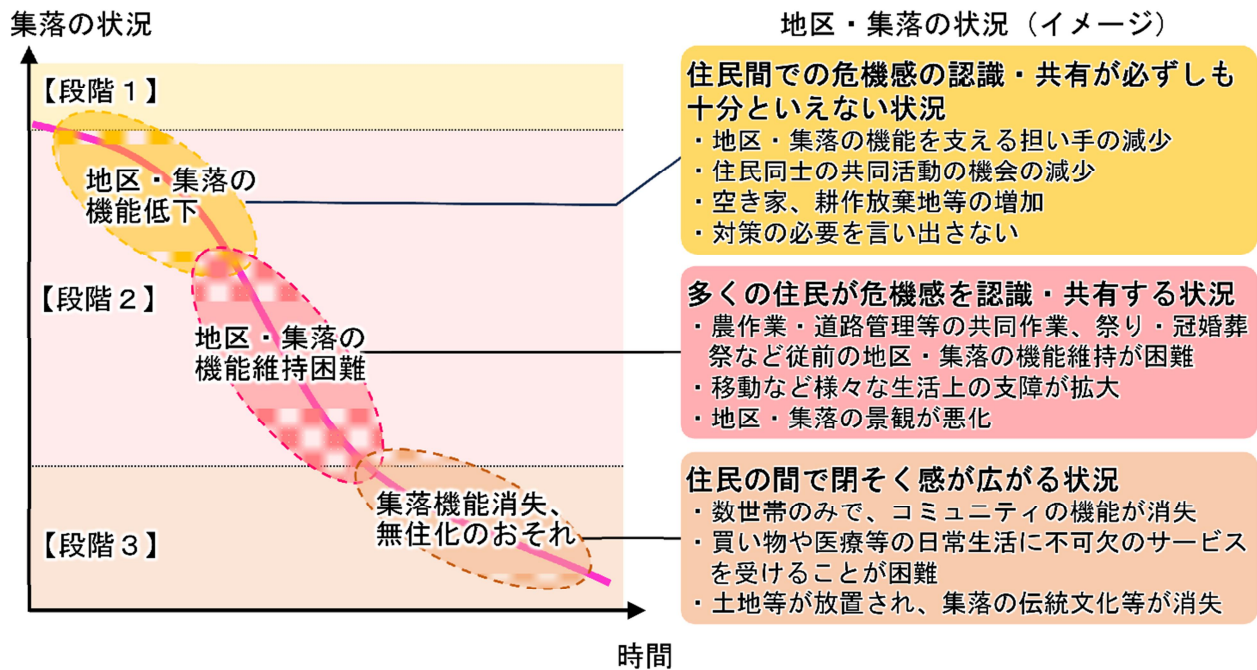
第4節 地区・集落の将来像に応じた対策の在り方

(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

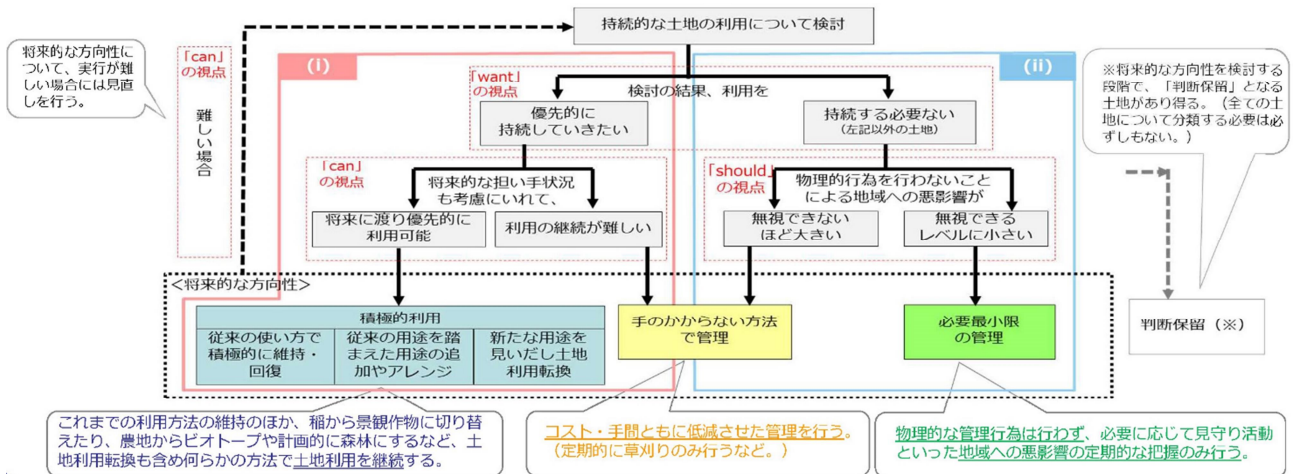
④地区・集落の資産・文化の伝承〔地域・自治体等〕

- ・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。

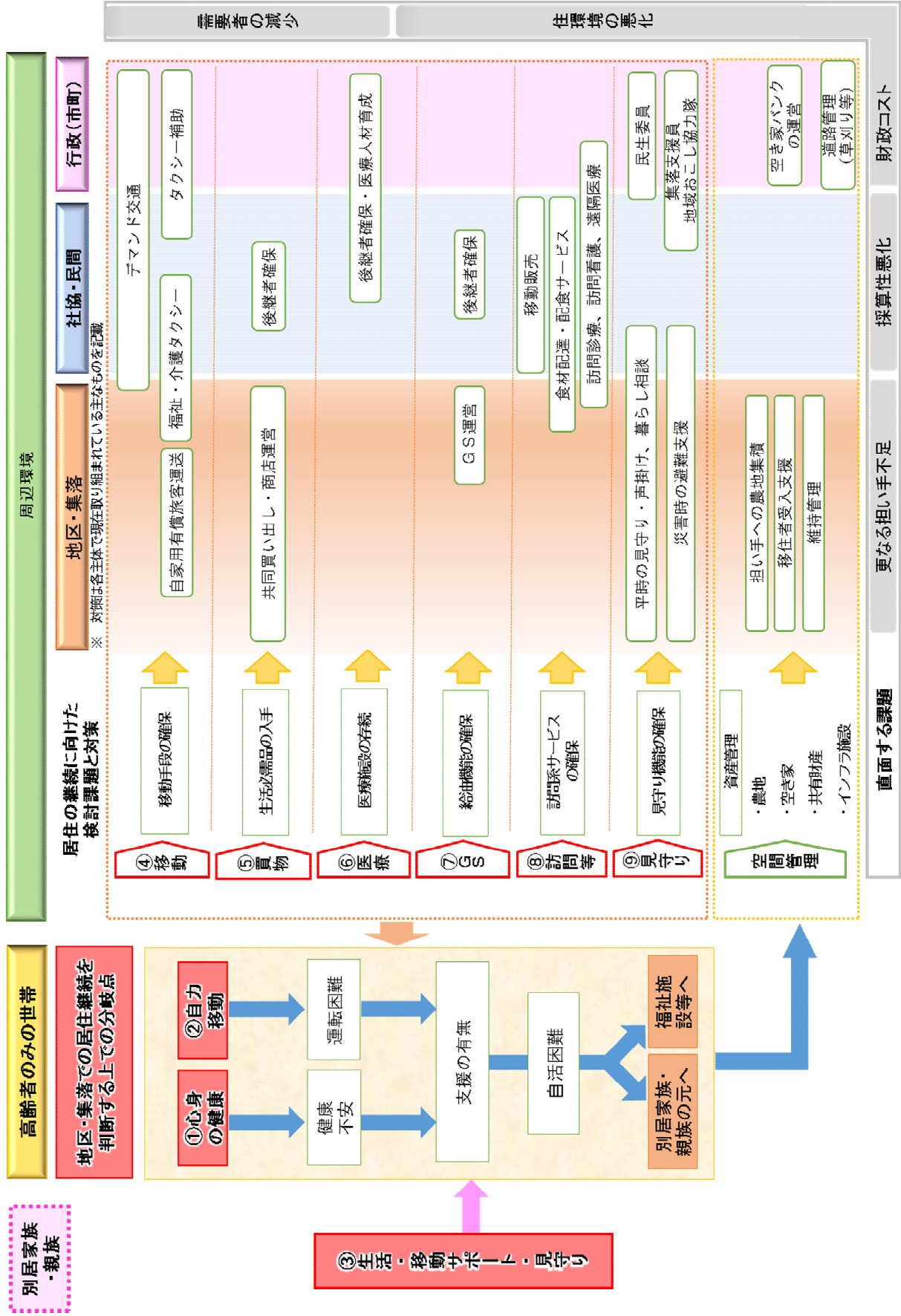
(4) 居住継続が困難となることを想定した対策の考え方

(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、市町で既に取り組みさ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。