



北海道における集落対策の方向性
 地域の様々な人々が支え合い、誰もが安心して
 心豊かに暮らすことができる地域社会をめざして

北海道総合政策部地域づくり支援局地域政策課

北海道の人口動態や集落の現状、将来予測などを踏まえ、北海道における集落対策のあり方についての考え方をまとめた「北海道における集落対策の方向性」を平成25年3月に策定しましたので、その内容を紹介します。

1 北海道の集落

集落は、住民の方々の居住やコミュニティ活動、生産活動の場として、住民生活全般を支える場であるとともに、その機能としては、田畑や山林などの地域資源の維持保全といった資源管理機能、農林水産業など生産活動の助け合いといった生産機能、冠婚葬祭など日常生活上の相互扶助といった生活扶助機能など、多面的・公益的の機能を持ち、本道の地域社会を維持して行く上で重要な役割を担っています。

北海道が平成23年度に実施した北海道集落实態調査では集落の定義を『一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された住民生活の基本的な地域単位で、市町村行政において扱う行政区の基本単位（ただし、集落の範囲については、下限を「町丁字界を細分しないこと」とし、上限を「小学校区を越えないこと」としています。』と位置づけており、道内の3,757の集落が調査対象となっています。

この調査の結果、集落全体の約2割において機能低下や維持困難の状況が見られ、人口が少ないほど、または高齢化率が高いほど、その傾向が顕著となっており、集落の機能低下等の問題が、本道においても顕在化しつつある状況となっています（図1、2参照）。

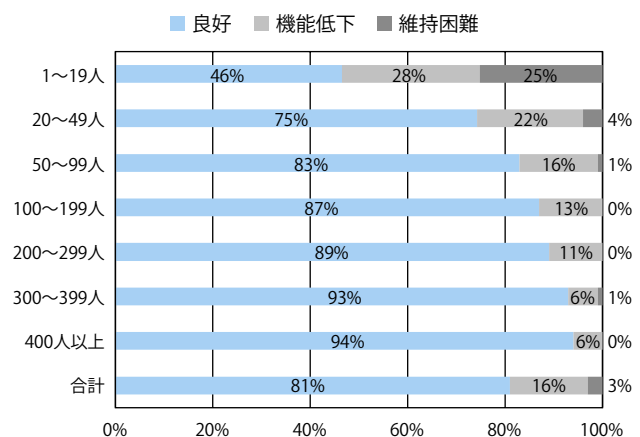


図1 人口規模別の集落機能の維持状況

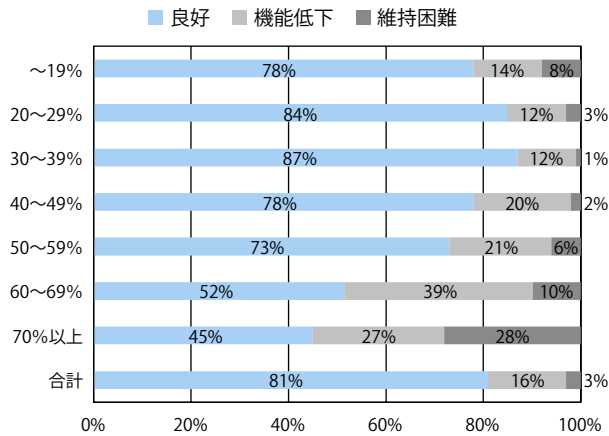


図2 高齢化率別の集落機能の維持状況

また、この調査の対象となった3,757の集落のうち、475の集落で高齢化率（65歳以上の方の割合）が50%を超えているほか、2,337の集落で55歳以上の方の割合が50%を超えています。このため、10年後には高齢化率が50%を超える集落が大幅に増えることが見込まれており、今後は、現在一部の集落で生じている様々な問題が、多くの集落へ拡大していくことが懸念されます。

2 北海道の将来人口

平成22年の国勢調査では、北海道の総人口は550.6万人で、65歳以上の高齢者の割合は24.7%でした。

しかし、平成25年3月に出された国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計では、平成52年の北海道の人口は平成22年と比較して、約24%減少して419万人となり、高齢者の割合は40.7%と16ポイントも高くなっており、全国を上回って、急速に人口減少と高齢化が進行する見込みです。

3 集落対策の必要性

このような急速な人口減少や高齢化の進行に伴い、集落の機能低下や維持困難といった問題などが、将来的に多くの集落で一層深刻化することも見込まれるため、それぞれの集落の特性に応じた対策を早急に始めることが必要になっていることから、地域の主体的な

取組を促すための総合的な集落対策の取組を進めていく必要があります。

この集落対策の取組を進めるに当たっては、住民や行政、集落に関わりを持つすべての主体が、集落対策に関する意識を共有して、今後の集落のあり方などを検討していくことが重要であり、それぞれの集落における主体的な取組を積み重ねていくことで、将来的には全道的な拮（つな）がりのある集落対策の展開へと繋がっていくものと考えています。

4 北海道としての取組姿勢

(1) 基本的な考え方

今後の人口減少や高齢化の更なる進行を見据えると、集落問題は、道内のほとんどの市町村に共通する問題になると予想されることから、各地域の将来の活力の維持のみならず、本道全体の活力を維持していく上でも、集落問題は喫緊かつ重要な課題であると考えます。

こうした集落問題への対策を講じていくためには、集落問題が地域全体に関わる大きな課題であるという危機感を、集落に関わるすべての方々が共有し、それぞれの役割に応じた取組を進めていくことが重要となります。

また、道内の集落は、集落ごとに地理的条件や歴史的背景、基幹産業などが異なるほか、集落の形態、規模、機能にそれぞれ特性があるなど、抱える課題の度合いも様々であることから、市町村や住民の方々为主体となって、集落個々の状況を踏まえて、集落のあり方を検討していくことが基本となります。

そして、集落問題が多くの市町村に関わる全道的な課題であることを踏まえると、その対策には、市町村や住民の方々はもとより、地域の内外のNPOや団体・企業、大学、試験研究機関、更に道や国など、多くの主体がそれぞれの役割分担のもと、連携して対策を講じていくことが重要です。

(2) 北海道の役割

集落対策を進める上で重要な役割を担う市町村に

は、集落の現状把握や住民の方々との協議の実施、多様な主体や人材の活用、道や国の支援制度の導入など様々な対応が求められ、こうした市町村の取組に対し、道として、適時適切に助言し、市町村とともに集落対策の取組を進めていくことが求められます。

このため道としては、集落問題に関する意識の高まりや機運の醸成を図りながら、産業振興や生産基盤、生活環境などの各分野の施策について、横断的、効果的な活用を図るため、組織体制の強化と振興局における対応体制の整備に努めるとともに、集落対策に精通した人材をはじめ、NPOや団体・企業、大学、試験研究機関などとのネットワークを効果的に活用しながら、モデル的な施策や新たな支援施策の展開などを通じて、市町村への横断的・継続的なサポート体制の充実・強化を図っていきます。

5 集落対策の展開方向

(1) 集落対策の進め方

集落対策を進めるに当たっては、対策の中心的な役割を担う市町村や住民の方々、集落の状況分析から、協議・交流の場の設定、対策の方針づくり、具体的な取組の推進に至る対策の手順を踏みながら、抱えている課題の解決に向けた対策の重要度や優先度を考慮した上で、その集落に応じた対策を効果的に実施してい

〔地域における対応策検討の手順例〕

- ① **集落の状況分析**
 - ・ 市町村内部での横断的な連携の下、集落実態調査等に基づく集落ごとの特徴を分析
 - ・ 住民の方々の意識や意向などを事前に把握し、集落ごとの方向性をイメージ
- ② **住民同士が気軽に話し合える協議・交流の場の設定**
 - ・ 市町村や住民の方々が、集落で抱えている課題や問題など危機感を共有
 - ・ NPO、団体・企業、大学、試験研究機関など、誰もが参加しやすい環境づくりに努め、集落の望ましい将来像を創造
- ③ **集落対策の方針づくり**
 - ・ 対話を通じて、集落の未来予想図を描写
 - ・ 目的や課題に応じた効果的な対策を検討
⇒対策の具体的な処方箋づくり
- ④ **集落（コミュニティ）の維持・活性化に向けた具体的な取組の推進**
 - ・ 多様な主体との共同・連携
 - ・ 課題解決に向けた各種支援制度の活用
 - ・ 住民の方々が主体となった継続的な取組を推進

く必要があります。

また、集落の将来を展望するとき、どのような道筋で、どのような集落を作り上げていくべきなのかを議論し、共通認識を持つことが必要です。

集落を将来的に維持・存続していくためにはどうすれば良いのか、集落の維持・存続が困難な場合には、どのような対応をしていくべきであるのか、それぞれの集落の特性に応じた定住社会の実現に向け、集落の方向性について地域の主体性に基づく議論を重ねていくことが重要です。

(2) 集落対策の視点

平成23年度の集落実態調査と平成24年度に実施した同調査の追加調査の結果などを踏まえると、市町村において特に必要とされる対策としては、主に次のものが考えられます。

○ 生活交通

学校の統廃合、商店の閉店、診療所の医師不在などにより、通学、買い物、通院のための時間や距離が長くなっているほか、交通事業者の撤退などで公共交通サービスが低下している地域があり、高齢者や児童、生徒などの交通弱者が安心して日常生活を送るための移動手段の確保が求められています。

○ 買い物支援

食料品などの日用品の買い物が困難な状況に置かれている方々（いわゆる「買い物弱者」）が増えているといった問題が指摘されており、こうした方々への対応が強く求められています。

○ 高齢者支援

高齢化が進み、地域内の「人のつながり」が希薄化する中、高齢者の実態に目が届きにくい現状や、高齢者が高齢者を介護する、いわゆる老老介護などの課題が指摘されています。

○ 移住・定住

地域の再生や活性化に向け、北海道の魅力の発信や地域の受け入れ体制づくりに取り組むなど、幅広い世代を対象とした移住・交流の取組が各地域で進められています。また、都会の人々を地域に受け入れ、地域

おこし活動の支援や、農林漁業の応援、住民生活の支援などを行う「地域おこし協力隊」など、国の制度を活用した地域の取組も始められています。

○ 地域コミュニティ

集落の人口減少や高齢化により、イベントや祭りの開催、葬儀等の開催が難しくなっているなど、人間関係の希薄化などによるコミュニティ機能の弱体化やコミュニティ活動を支える人材不足といった問題が顕在化しているとともに、住民の方々の自主防災組織による災害時における集落住民の安全・安心な暮らしの確保が求められています。

○ 産業・担い手

集落の人口減少や高齢化により、地域の基幹産業である農林水産業を支える後継者や担い手の不足、農林漁業経営の困難化、耕作放棄地の発生などといった様々な課題を抱える状況が生じています。

○ 空き家対策

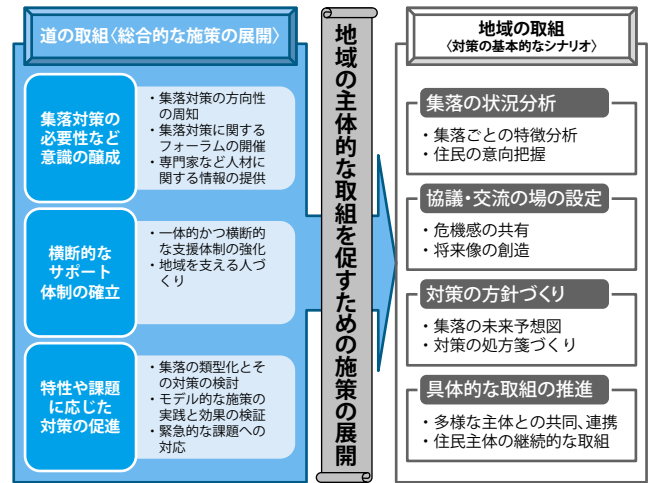
集落の人口減少や地元商店の閉店などによる空き家や空き店舗の増加が地域の課題となっており、これらを活用して地域の活性化を図っていくことが期待されています。

○ 廃屋対策など良好な景観づくり

廃屋や適切に管理されていない空き家は、放火、崩落の危険性や街並み景観の阻害など、地域の良好な街並みの形成に悪影響を及ぼしています。

6 北海道の具体的な展開方策

道としては、集落対策の必要性など意識の醸成に努めるとともに、庁内各部や各振興局などが連携した一体的な支援体制の強化、専門家や地域リーダー等の発掘・育成といった地域を支える人づくりなど、市町村への横断的なサポート体制の確立を図っていくほか、集落の類型化とその対策の検討、モデル的な施策の実践や既に問題が顕在化している緊急的な課題への対応など、集落ごとに異なる様々な特性や課題に応じた集落対策の促進を図るなど、地域の主体的な取組を促すための施策を総合的に展開していきます。



(1) 意識醸成の手立て

近い将来、深刻化していくことが見込まれる集落問題について、早急に危機感を共有し、早い時期から対策に向けた協議を進めていかなければなりません。

このため、道としては、「北海における集落対策の方向性」に示した考え方の周知に向け、集落対策に関するフォーラムの開催をはじめ、専門的な知識を持つ人材に関する情報や集落の類型化に関する情報の提供など、様々な機会や取組を通じて集落対策の必要性や緊急性を訴えかけていきます。

(2) 一体的・横断的な支援体制の強化

集落ごとの特性や課題に応じ、各分野の連携を重視した総合的な集落対策を行っていくため、道としては、知事を筆頭に庁内各部や振興局で構成する北海道地域づくり推進本部に、新たに「集落対策専門部会」を設けたほか、本庁や振興局の実務者レベルの会議などを設置して、全庁的な連携体制を構築し、これらの組織を有機的に活用しながら、各地域の主体的な取組に対する総合的かつ一体的な支援を行っていきます。

(3) 新たな人の力の創造

集落で生じている様々な問題を解決するためには、集落を支える人づくりを進めていかなければなりません。

このため道としては、市町村職員、集落支援員、地域リーダーなどのファシリテーター能力の育成をはじめ

め、地域おこし協力隊や移住者など新しい視点を持った人材の活用の促進、NPO、団体・企業、大学、試験研究機関など多様な主体との共同・連携による新たな仕組みづくりや、集落の実情や問題に関する専門知識・知見を有する外部人材の積極的な活用など、集落対策を促進する人材の確保に努めます。

併せて、こうした新たな人の力を活用した多様な人材のネットワーク化や集落関連情報の一元的な管理など、集落対策のプラットフォームの構築に向けた取組を進めていきます。

(4) 集落の類型化とその対策の検討

集落は、地理的条件、歴史的背景、形態や規模、主な産業など、集落ごとに異なる様々な特性を有しており、道内には多様な集落が存在していますが、基幹とする産業や高齢化率の状況など、一定の要件による区分により、集落ごとの特徴や傾向などを把握することができます。

このため道としては、北海道集落实態調査の結果を踏まえ、集落を基幹産業や高齢化の人口構成などで類型化し、その類型別の対応処方を示しながら、市町村や住民の方々が速やかに対策に取り組むことができる環境を整えます。

(5) モデル的な施策の実施と効果の検証

集落対策の中心的な役割を担う市町村においては、集落が抱える問題の多様化や集落対策を総合的に担う部署がないなど、集落対策を進める上で温度差が生じています。

このため道では、対策の手順に沿った集落対策に関する取組について、道内の集落においてモデル的な施策を実施し、その効果を検証するとともに、これらの結果を他の市町村に対して幅広く発信していくことにより、地域における集落対策の促進を図っていきます。

(6) 緊急的な対応を要する課題への対応

集落対策は、抱えている問題の解決に向けた対策の重要度や優先度を考慮した上で、その集落の状況に応じた効果的な対策を講じていく必要がありますが、一方で、すでに問題が顕在化し、早急な対策を講じる必要

がある集落も存在します。

このため道としては、国の各省庁における集落対策に関する各種施策や制度の効率的かつ効果的な活用を図るとともに、市町村などが行う具体的な取組への支援強化など、各地域における緊急的な取組への支援を推進します。

7 平成25年度以降の施策展開

各地域で市町村や住民の方々の主体的な取組が速やかに展開されるよう、道としては、平成25年度からの2年間を「集中対策期間」とし、その後3年間を「対策定着期間」と位置づけて、集落対策に関する様々な取組を総合的に展開していきます。

集中対策期間においては、道としては市町村と連携し、新たに次の事業を展開するとともに、各部連携のもと、集落の実情に応じた対策が図られるよう、一体的な取組を進めていきます。

また、集中対策期間後においても、地域の主体性に基づく集落対策が促進されるよう市町村の取組を継続的に支援していきます。

(1) 集落総合対策事業

市町村、住民、NPO、団体・企業、大学、試験研究機関、道などが一体となって、次の3カ所のモデル地区において集落対策に関する取組を実践し、その効果を検証するとともに、実践内容を幅広く発信していきます。

① 基幹産業モデル [占冠村 (占冠・中央・双珠別地区)]

概況：地区人口1,072人 高齢化率24.0%

課題：一次産業の衰退、雇用の場の減少、地域コミュニティ機能の低下等

取組：木質バイオマスなど地域資源を活用した産業の振興による雇用の創出等

② 高齢化モデル [幌加内町 (母子里地区)]

概況：地区人口38人 高齢化率55.3%

課題：地元商店の閉鎖に伴う買い物対策・通院対策、地域を支える担い手不足等

取組：日常の交通手段や地域の担い手の確保、住民

同士の絆の強化等

③ 再編統合モデル [深川市 (納内地区)]

概況：地区人口2,040人 高齢化率42.5%

課題：離農や地元企業の閉鎖等による転出に伴う空き家の増加、高齢化等による各町内会の地域活動への影響等

取組：散在型の集落内の将来に向けた再編・集住化の検討、点在する空き家の実態把握と利活用方法の検討等

(2) 集落総合支援事業

地域の主体性に基づく集落対策の取組を促すため、市町村や住民の方々などに対する「北海道における集落対策の方向性」の周知をはじめ、集落問題に関する意識の醸成や調査研究、情報発信のほか、集落を支える人材の発掘及び育成など、市町村や住民の方々による取組を支援していきます。

① 集落問題研究会の設置

集落問題の専門家などによる集落問題研究会を設置し、集落問題に関する調査研究をはじめ、集落の類型化及び類型別対応処方などの更なる分析と集落課題解決に向けた対応策の具体化など、その研究結果を道内市町村や住民の方々に幅広く発信していくための取組を進めていきます。

② 集落問題地域フォーラムの開催

集落に住んでいる方々の身近な問題を題材とした集落問題地域フォーラムを道内各地で開催し、集落問題の意識の共有化や住民の方々による自主的な取組の実践などへ導いていくための取組を進めていきます。

③ 地域リーダー養成講座の開催

集落で活躍する人材や、住民同士の話し合いを積極的に誘導していくファシリテーターを育成するため、地域リーダー養成講座を開催し、将来を見据えた集落を支える人づくりに向けた取組を進めていきます。

④ 集落支援人材ネットワークの構築

集落支援に関する人材の情報の収集・蓄積・発信など、集落支援人材ネットワークの構築に向けた取組を進めるとともに、集落対策のプラットフォームの構築

に向けた検討を行います。

(3) 集落維持・活性化促進事業 (地域づくり総合交付金)

日常生活における交通手段の確保や生活必需品の買い物、空き家・空き店舗等の有効活用など、集落で抱える様々な課題解決に向けた取組を実施する市町村等を支援します。

① 集落デマンド交通導入事業

通院、通勤、通学、買い物などの交通手段の確保が困難な地域において、多様な要望への対応が可能なデマンド交通の導入を支援します。

② 集落巡回販売買物支援事業

食料品などの生活必需品の買い物が困難な地域において、巡回販売による買い物対策を支援します。

③ 集落空き家・空き店舗等活用促進事業

空き家や空き店舗を改修または補修して、高齢者サロンや集会場、集落支援員や地域おこし協力隊の詰め所などに有効活用する取組を支援します。

④ その他集落の維持活性化に資する事業

集落対策の行動計画の策定や、買い物支援、地域活動、地域コミュニティの活性化など、集落で抱える様々な課題の解決に資する新たな事業の立ち上げを支援します。

8 おわりに

道では、こうした集落対策の取組を総合的に展開していくため、本年4月、総合政策部地域づくり支援局地域政策課に「集落対策・地域活力グループ」を新たに設置しました。グループでは、市町村の集落対策のサポートも積極的に取り組んでいきますので、集落問題のご相談をいつでもお寄せください。

* 「北海道における集落対策の方向性」の詳細は、HPをご参照ください。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/cck/shuuraku/houkousei.htm>