

令和3年度（2021年度）北海道集落実態調査の結果

R3.9 総合政策部地域創生局地域政策課

1 目的

主体的に集落対策の取組を進めようとする市町村が、効果的・効率的な対策を展開しているよう、市町村における集落対策に対する取組状況やニーズを把握するとともに、集落の生活関連施設の状況について調査する。

2 調査期間・調査対象（令和3年（2021年）4月1日現在）

調査期間	令和3年（2021年）4月～令和3年（2021年）5月
調査対象市町村数	179市町村 （176市町村が「集落あり」と回答）
市町村から回答があった集落数	3,638集落（前回H31調査：3,632集落） ※ 前回調査時との比較 集落統合による減 7集落 集落消滅による減 6集落 新たに集落として追加されたことによる増 19集落

◆本調査における「集落」の定義

○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あり、市町村行政において扱う行政区の基本単位（農業センサスにおける農業集落とはことなるもの）

※「過疎地域等の条件不利地域における集落の状況に関するアンケート調査」（令和元年度総務省・国土交通省）における定義と同様

○本調査においては、集落の定義を次のとおり設定

①下限：「町丁字界を細分しないこと」

②上限：「小学校区（学区統廃合時は旧小学校区とする）を超えないこと」

3 主な調査内容

(1) 集落の人口と高齢化率について

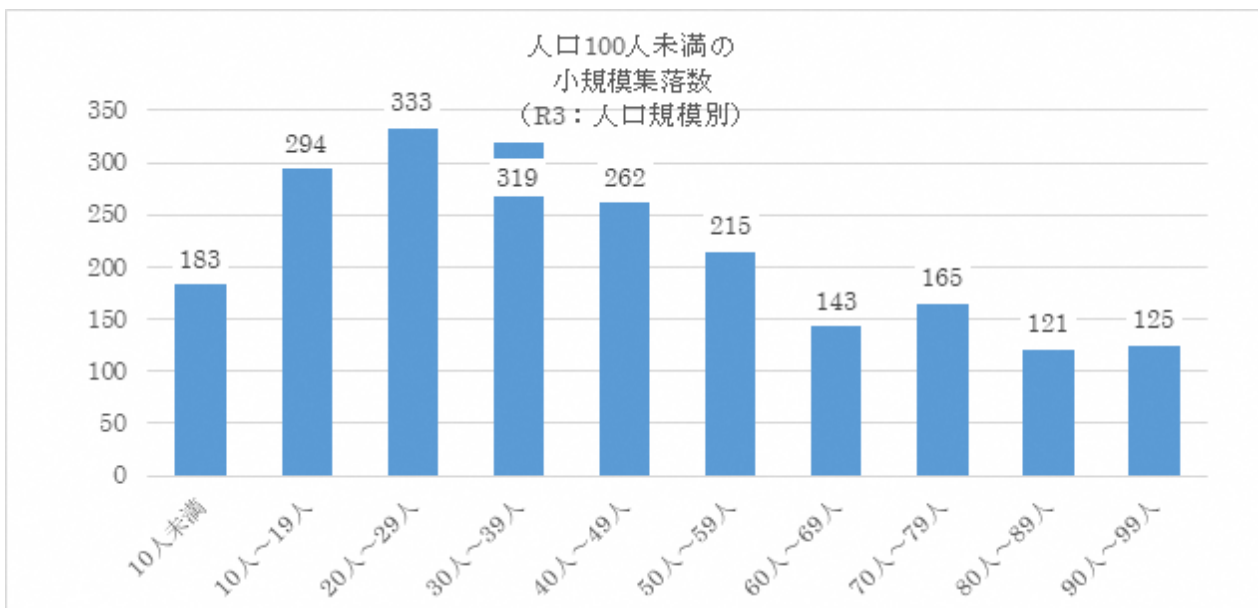
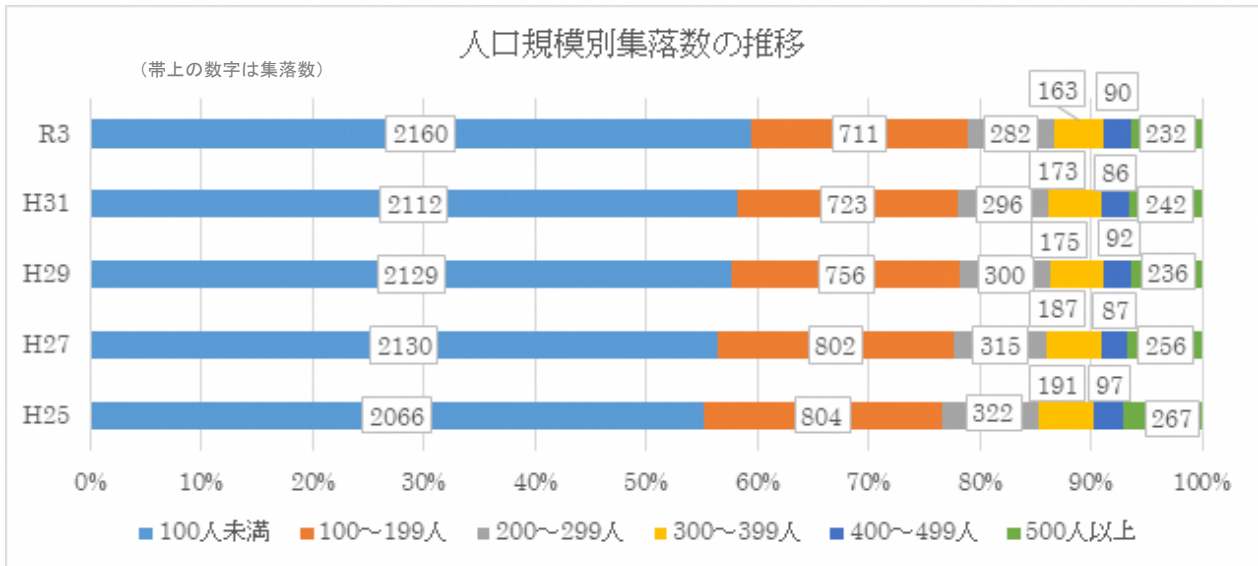
調査時(R3. 4. 1)における道内の集落地域の人口は613,876人となっており、H31の636,452人に比べて22,576人(3.5%)が減少している。道内全体の人口減少率1.3%(H31-R3)と比較して、高い減少率となっている。

	R 3	H 3 1	減少(率)
道内人口(※)	5,206,059	5,277,837	71,778(1.3%)
道内集落人口	613,876	636,452	22,576(3.5%)

※道内人口は住基ネットにおける人口(3/31現在)

①人口規模

全集落に占める人口100人未満の集落は59.3%(2,160集落)となっており、前回調査と比較し、1.2ポイント増加している。

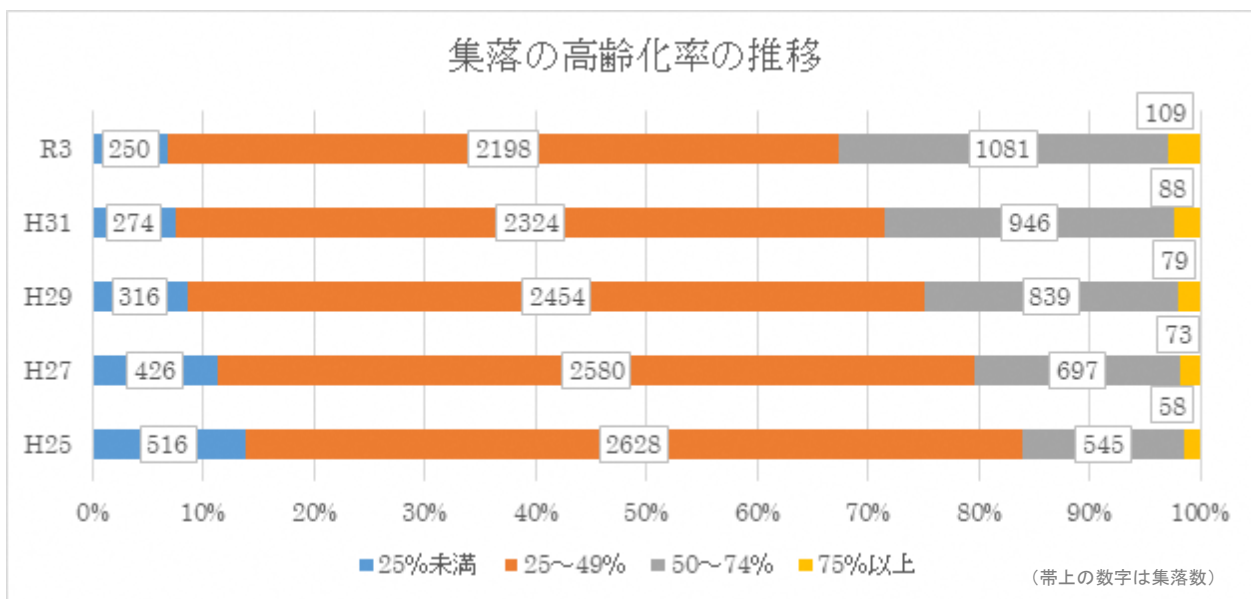


②高齢化率

集落における高齢者数の割合は38.7%となっており、全道における高齢者割合31.4% (※)に比べて、高齢化率が高い。※住基年齢階級別人口から算出 (R2.1.1)

集落人口	うち高齢者 (率)
636,452	246,599 (38.7%)

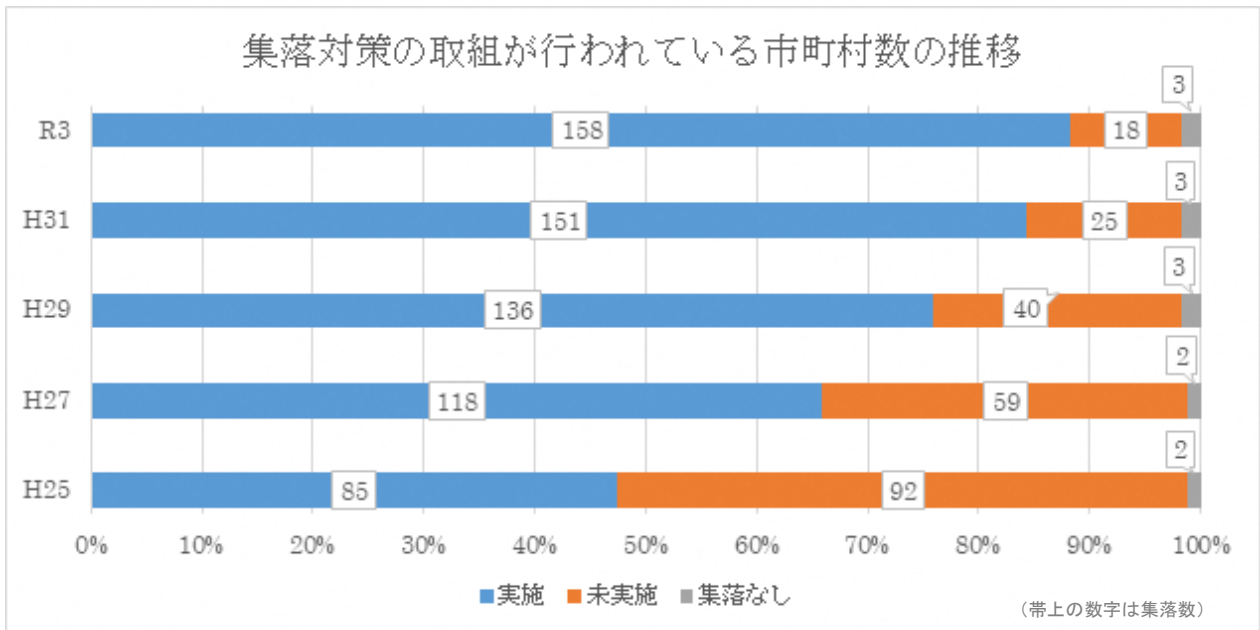
また、集落人口に占める高齢者の割合 (65歳以上人口が占める割合) が50%以上の集落は、32.7% (1,190集落) となっており、前回調査と比較すると4.2ポイント (156集落) 増加している。



(2) 市町村における集落対策の状況について

① 集落対策の実施状況

集落対策が行われている市町村は158市町村となっており、前回より7市町村増加している。また、集落支援を行っていないと回答した市町村においても、民間団体等が、商店 (食料品・日用品) が不在の地域に対して、宅配や移動販売車、乗り合いタクシーなどの取組を行うなど、地域として集落支援につながる取組を行っているケースも見られる。

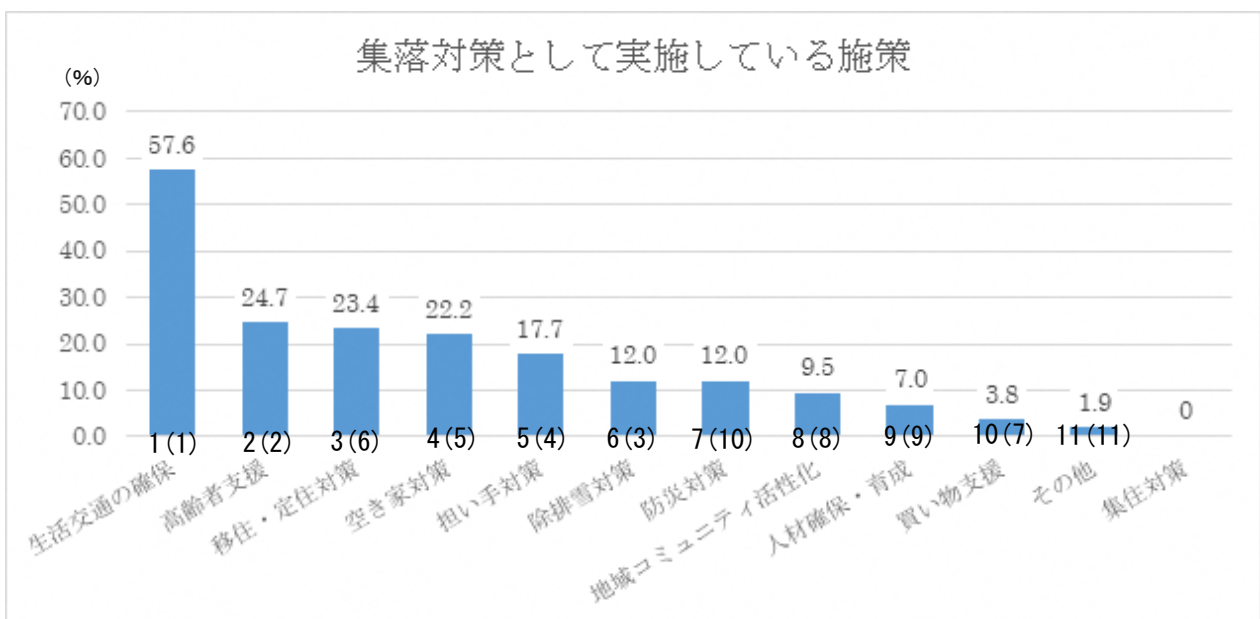


② 集落対策実施市町村の取組内容

集落対策が行われている市町村で、最も多く取り組まれているのが、生活交通の確保（57.6%）であり、次に高齢者支援（24.7%）が続く（前回調査でも同様の順位）。

今回調査においては、移住・定住対策（23.4%）が3位、空き家対策（22.2%）が4位と順位が高くなっており、空き家対策では、住宅への補助金助成など、移住者を対象とした施策が多く、また、5位の担い手対策においても、新規就農・漁業に対する支援が多いことから、市町村が移住・定住対策に注力している傾向が伺える。

また、順位を下げた除排雪対策や買い物支援については、高齢者・障がい者支援として実施している市町村も見られ、他の市町村においても同様に実施されている可能性はある。



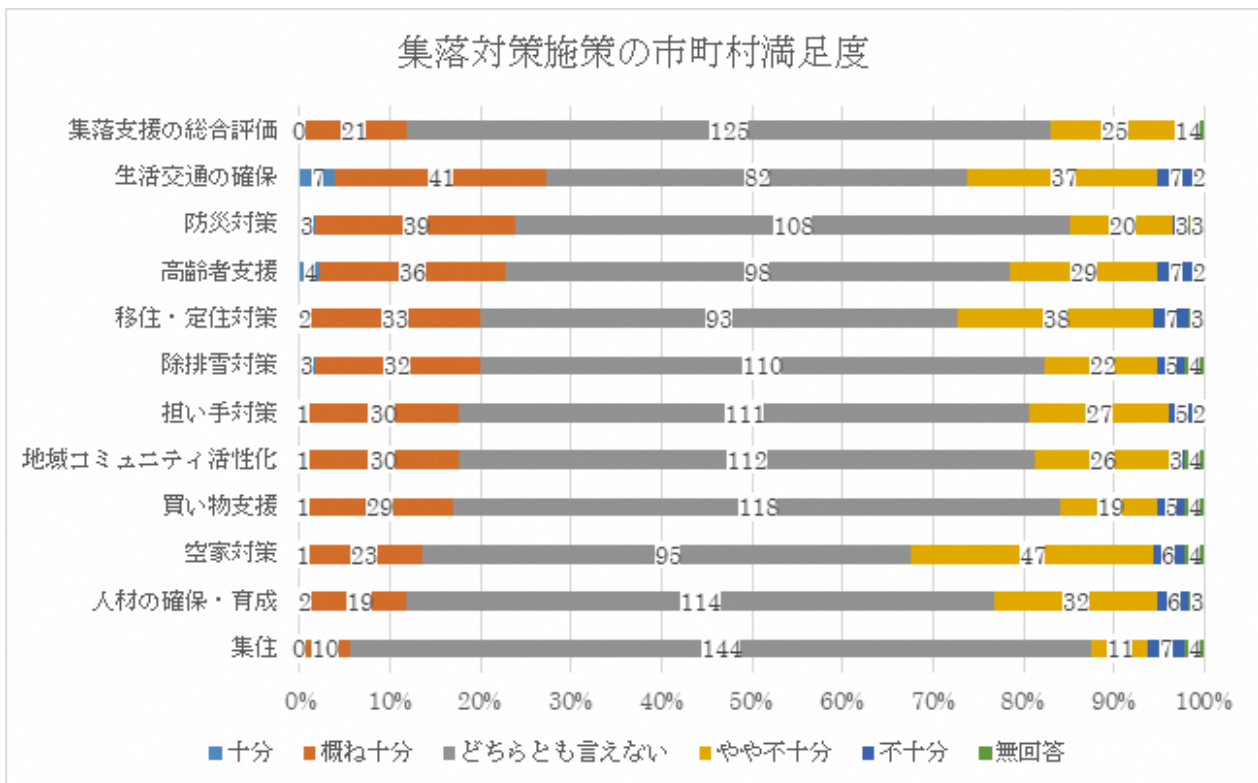
◆ 施策の主な内容

- 1 (H31: 1位) <生活交通> デマンドバス・公営バス・スクールバス運行、乗合タクシーへの補助、運賃補助など
- 2 (" 2位) <高齢者支援> 配食、安否確認、バス・タクシー利用助成、医療機関への送迎、除雪など
- 3 (" 6位) <移住・定住> 住宅取得・空き家リフォームへの助成、民間賃貸住宅への家賃助成、移住体験、地域おこし協力隊制度の活用など
- 4 (" 5位) <空き家対策> 空き家取得・リフォームへの助成、空き家情報の発信(空き家バンクなど)など
- 5 (" 4位) <担い手対策> 新規創業・就農漁奨励金及び補助金、後継者育成支援(研修補助)、職業紹介など
- 6 (" 3位) <除排雪対策> 高齢者・障がい者世帯への除雪補助、除雪経費助成など
- 7 (" 10位) <防災対策> 自主防災組織支援、防災資機材支援(防災無線等)、防災計画策定など
- 8 (" 8位) <地域コミュニティ> 自治会・町内会活動への支援など
- 9 (" 9位) <人材確保> 地域おこし協力隊・集落支援員制度の活用
- 10 (" 7位) <買い物支援> 移動販売車運行経費助成、送迎、配食など
- 11 (" 11位) <その他> 既存店舗改修支援、住民活動への支援、町外通勤者への運賃助成など

③ 集落対策に関する市町村の満足度

自らの集落支援の取組に対する総合評価としては21市町村が「概ね十分」とする一方、125市町村が「どちらとも言えない」、25市町村が「やや不十分」としている。

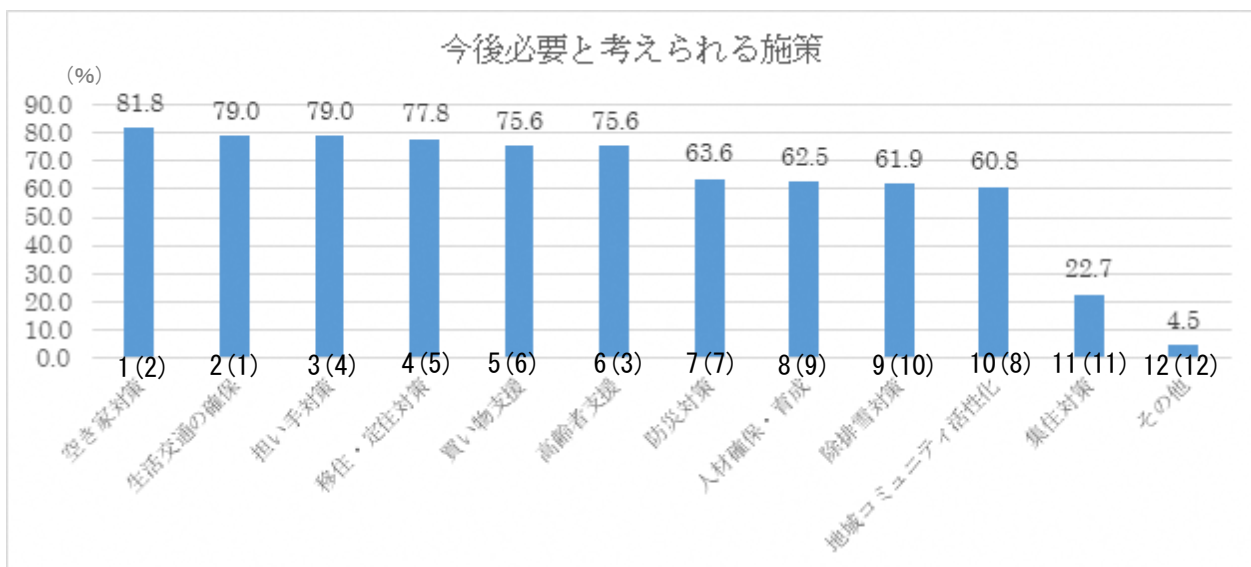
また、「やや不十分・不十分」の割合が高かった施策は「生活交通の確保」「移住・定住対策」「空き家対策」「高齢者支援」「人材の確保・育成」となっており、前項の「市町村の取組」における順位と概ね連動している。



(3) 今後の集落対策について

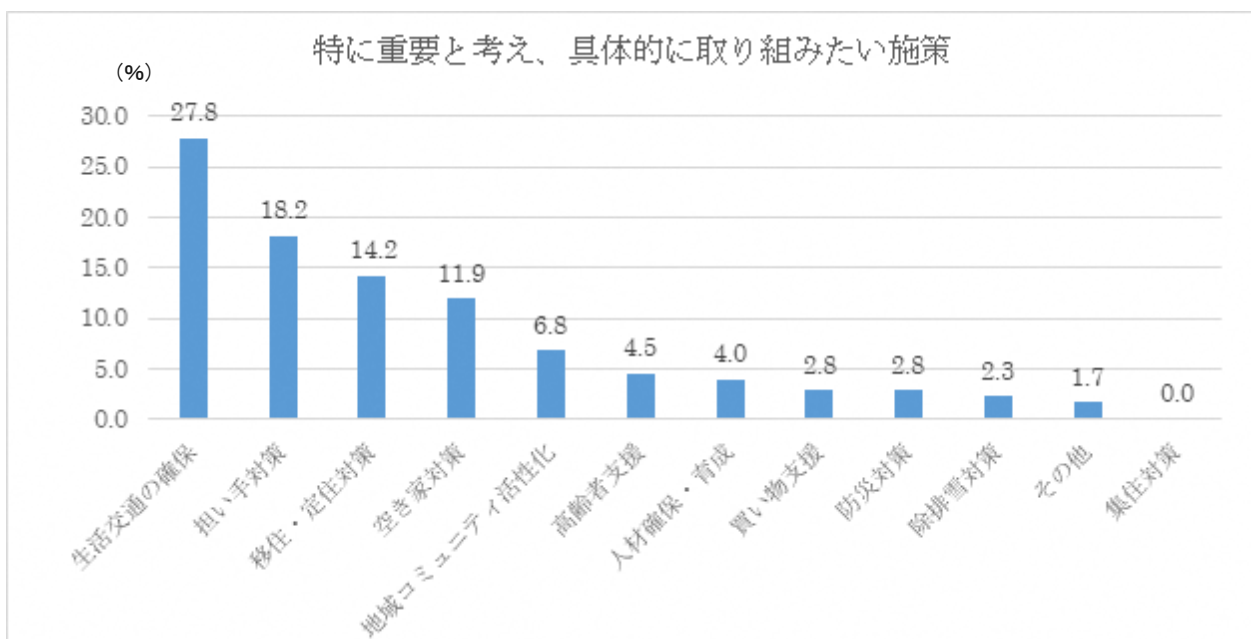
① 今後必要と考えられる施策について

集落を有する市町村の中で、集落対策として最も必要と考えられている施策は、空き家対策（81.8%）であり、以下、生活交通の確保（79.0%）、担い手対策（79.0%）、移住・定住対策（77.8%）等となっており、生活交通と移住・定住対策を今後の課題と捉えている市町村が多い。一方、集住対策については前回調査 17.0%から若干上昇したものの 22.7%に止まっている。



② 今後特に取り組みたい施策について

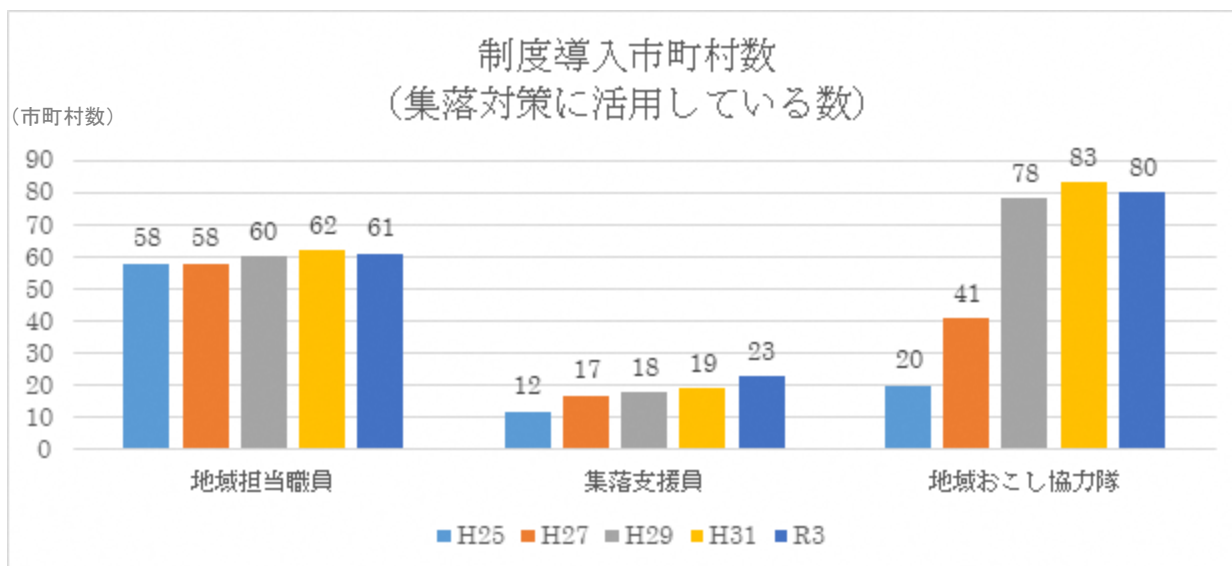
集落を有する市町村の中で、集落対策として特に重要と考え、具体的に取り組みたいと考えられている施策は、生活交通の確保（27.8%）が最も多く、以下、担い手対策（18.2%）、移住・定住対策（14.2%）、空き家対策（11.9%）等となっている。現在、集落対策として実施している取組内容をはじめ、他の設問とも概ね項目が共通しており、いずれも、多くの市町村が課題と感じ取組を進めている施策であると考えられる。



(4) 集落対策に係る制度利用の状況などについて

① 制度導入市町村

集落を有する市町村の中で、集落支援員制度が平成31年度と比べて増加し、地域担当職員及び地域おこし協力隊制度は平成31年度と比べて微減となった。3つの制度を比較すると地域おこし協力隊を活用している市町村が、80市町村（45.4%）と他の制度より活用の割合が高い。



※「地域担当職員制度」－ 市町村職員が地域のコミュニティや住民、各種団体などの担当職員となり、地域の問題・課題解決や積極的なまちづくりに向けて地域住民とともに考え、取り組む制度

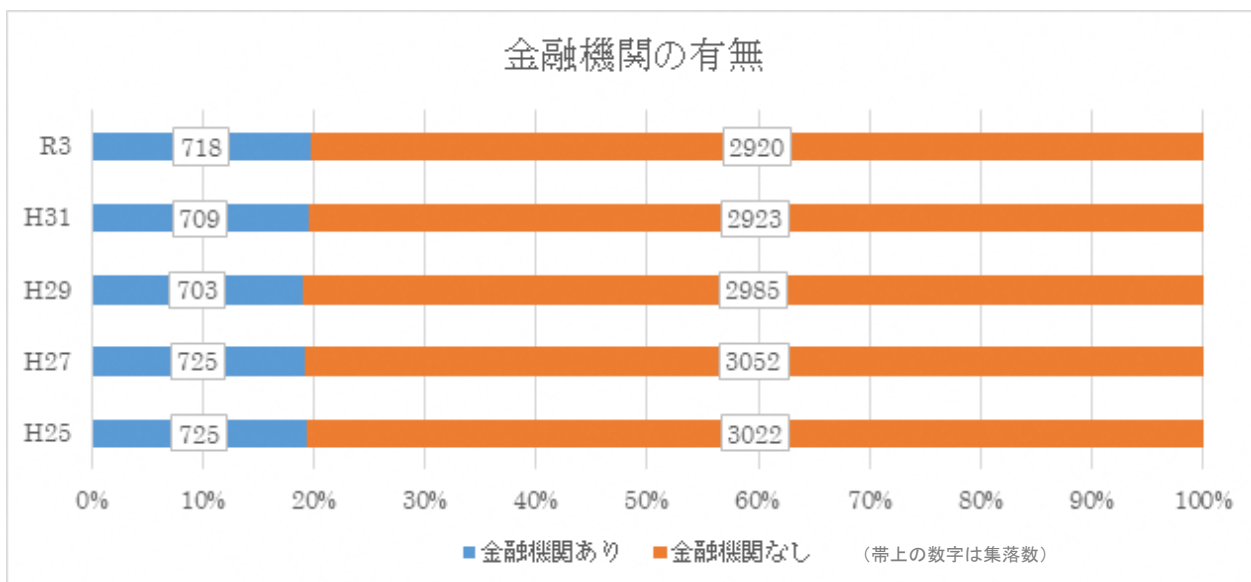
※「集落支援員」－ 集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が地方自治体の委嘱を受け、市町村職員とも連携しながら、集落への「目配り」としての巡回、集落状況把握などの「集落点検」の実施、住民と住民や住民と市町村との間での話し合いの促進など市町村職員や集落住民とともに集落対策を推進していく制度。

※「地域おこし協力隊」－ 意欲のある都市住民が、地方自治体の委嘱を受け、地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援などの地域協力活動に従事し、あわせてその定住・定着も図りながら地域の活性化に貢献していく制度。

(5) 集落における生活関連施設の状況について

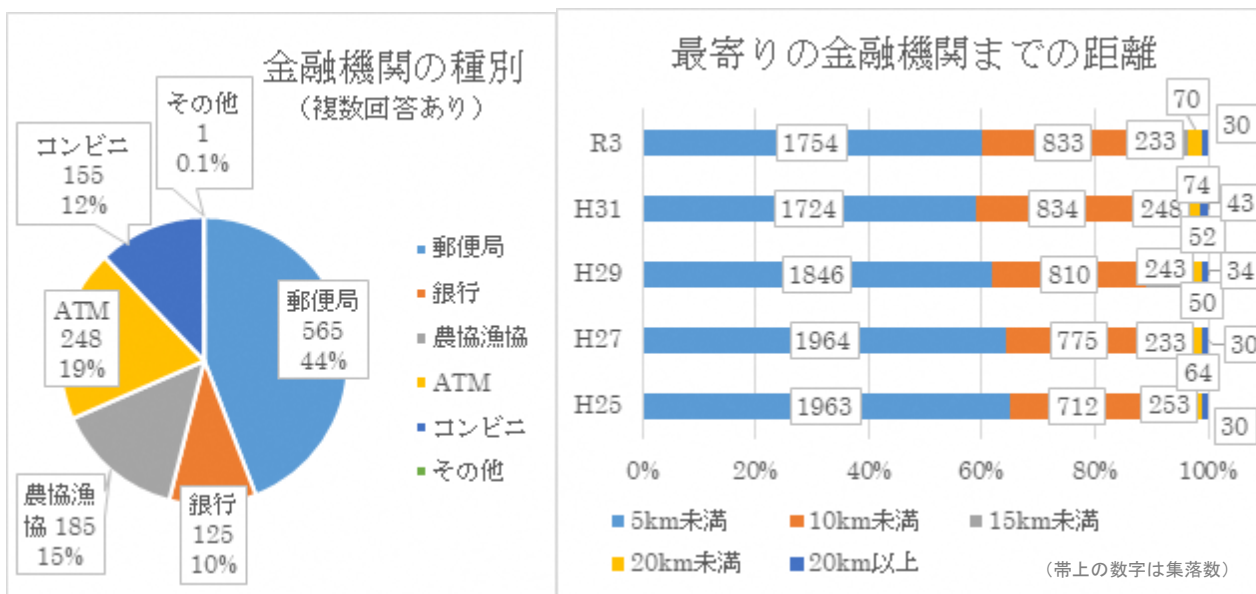
① 金融機関の有無 (単位：集落数)

80.3% (2,920) の集落には、預け入れや引き出しができる金融機関がなく、その割合は前回調査と比較し、ほぼ横ばいである。また、金融機関がない集落のおよそ4割が、最寄りの金融機関まで5km以上の距離を要する。



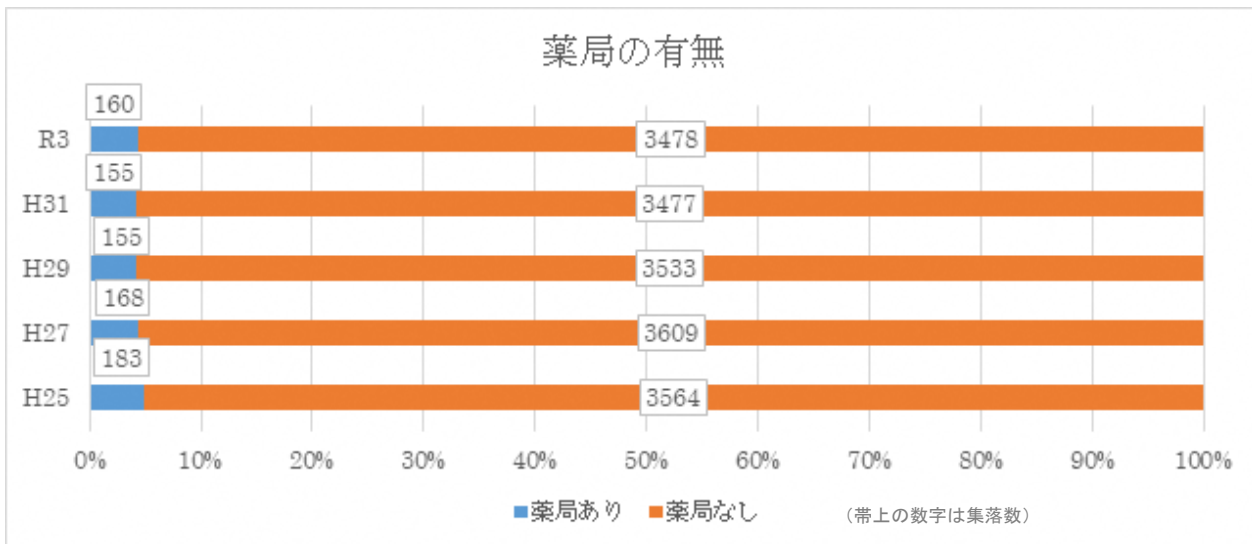
◆金融機関がある場合 (718 集落)

◆金融機関がない場合 (2,920 集落)

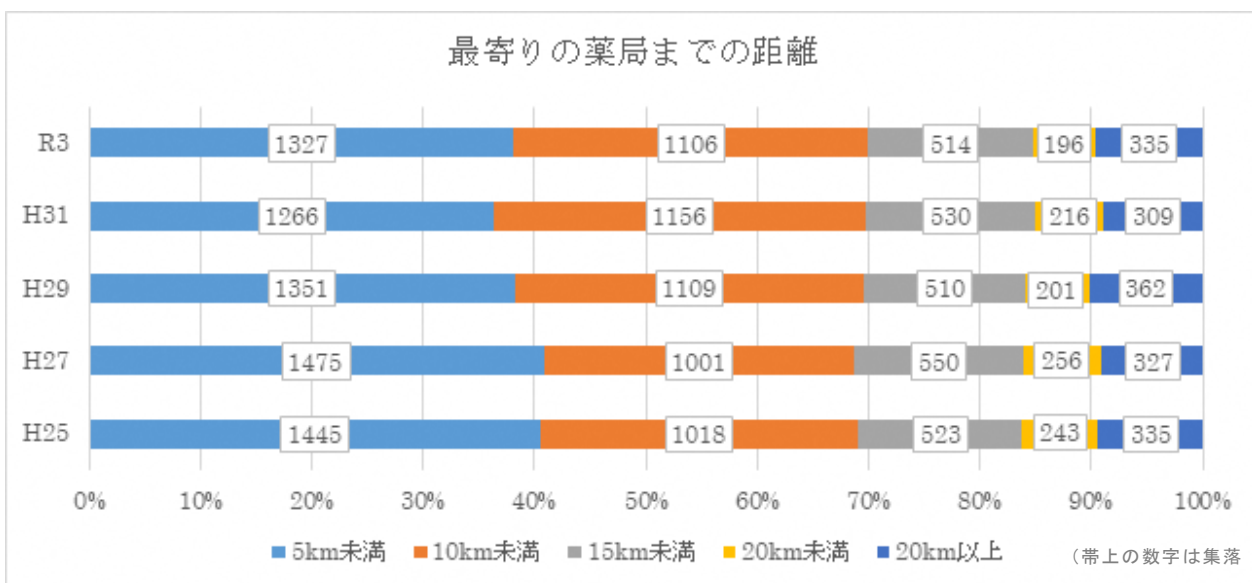


② 薬局の有無 (単位：集落数)

95.6% (3,478) の集落には薬局がなく、その割合は前回調査と比較し、ほぼ横ばいである。ただし、薬局までの距離が遠くなる傾向がうかがえる。また、薬局がない集落のおよそ6割が、最寄りの薬局まで5km以上の距離を要する。

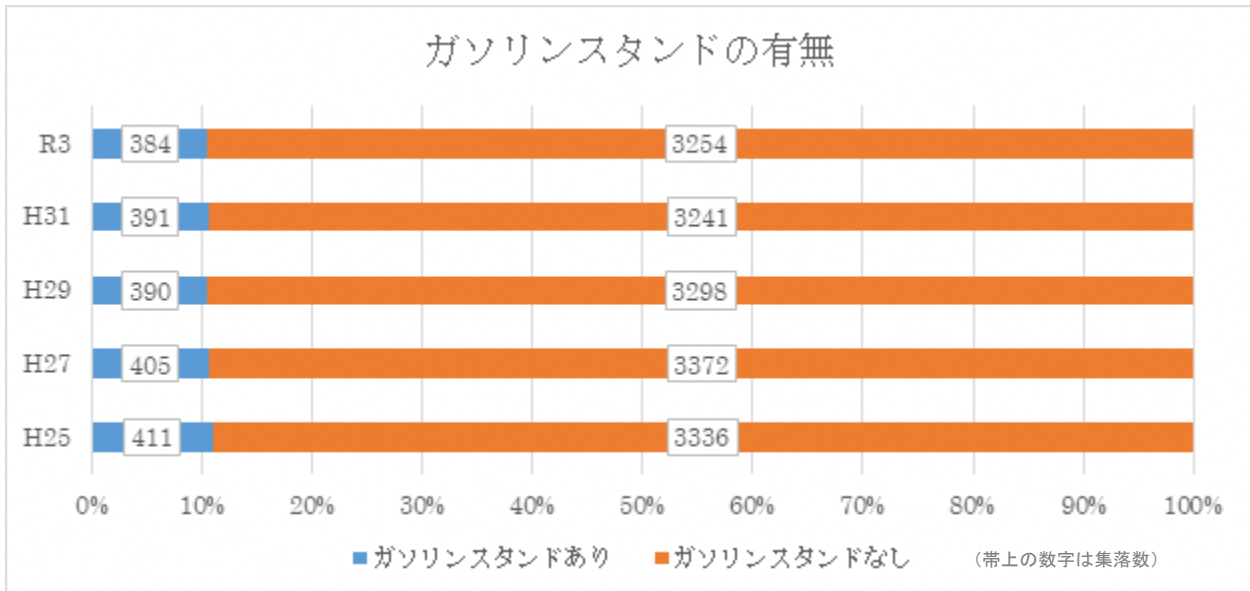


◆ 薬局がない場合 (3,478 集落)

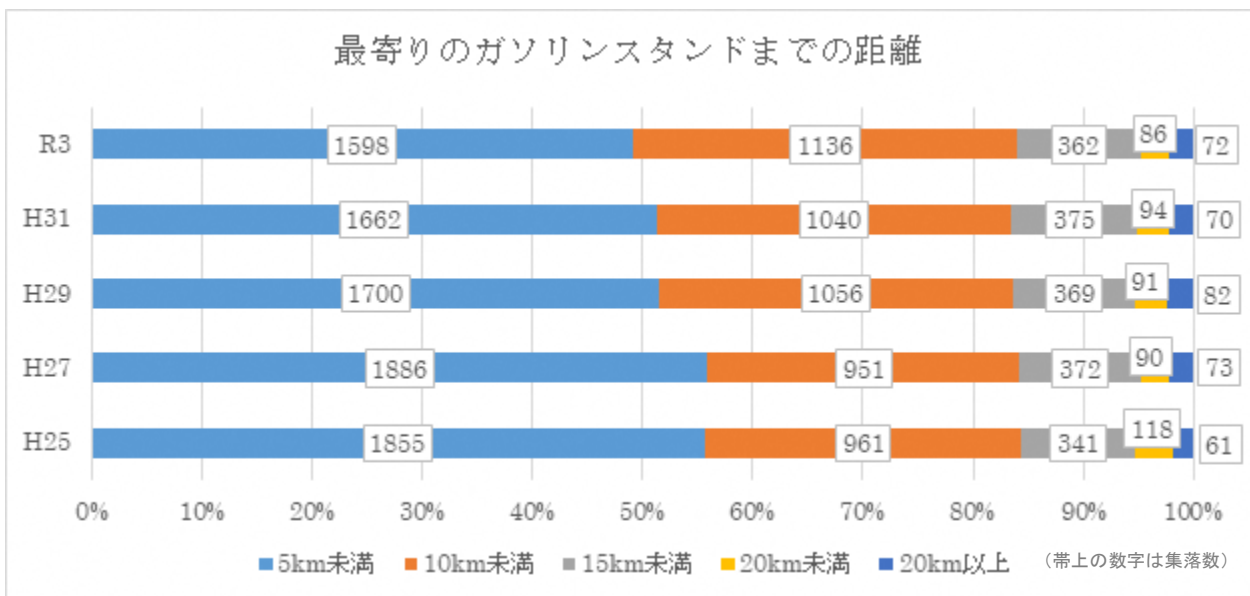


③ ガソリンスタンドの有無 (単位：集落数)

89.4% (3,254) の集落にはガソリンスタンドがなく、それらの集落から最寄りのガソリンスタンドへの距離が5km以上の割合については、前回調査と比較して増加している。また、ガソリンスタンドのある集落についても減少傾向にあり、いくつかの集落では撤退に関する話題もあるなど、更なる減少が予想される。

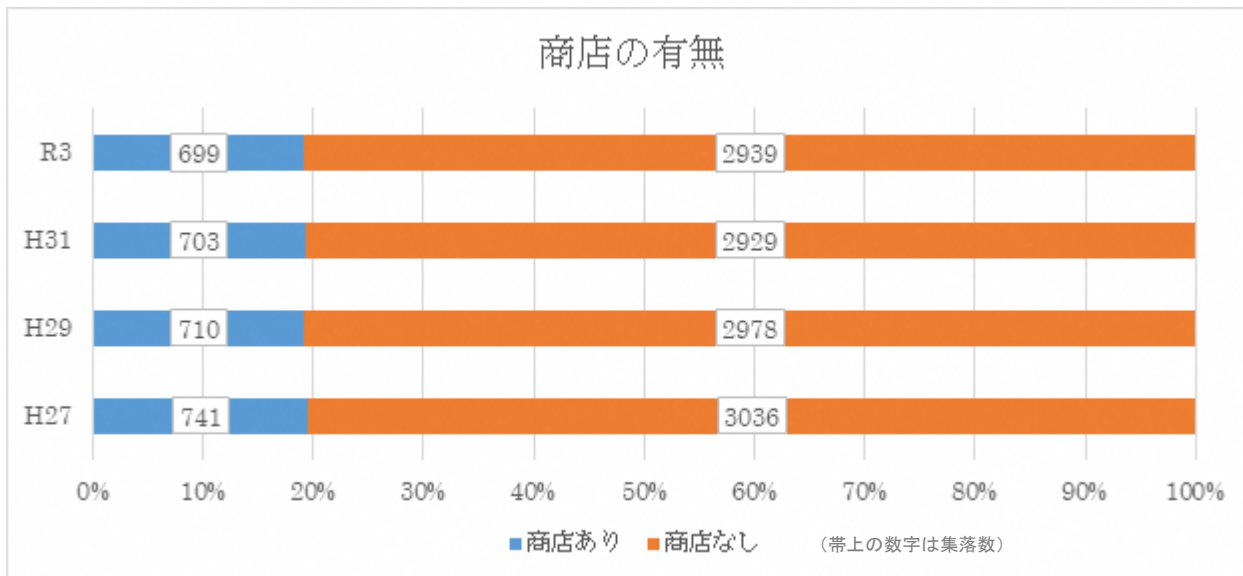


◆ガソリンスタンドがない場合 (3,254 集落)

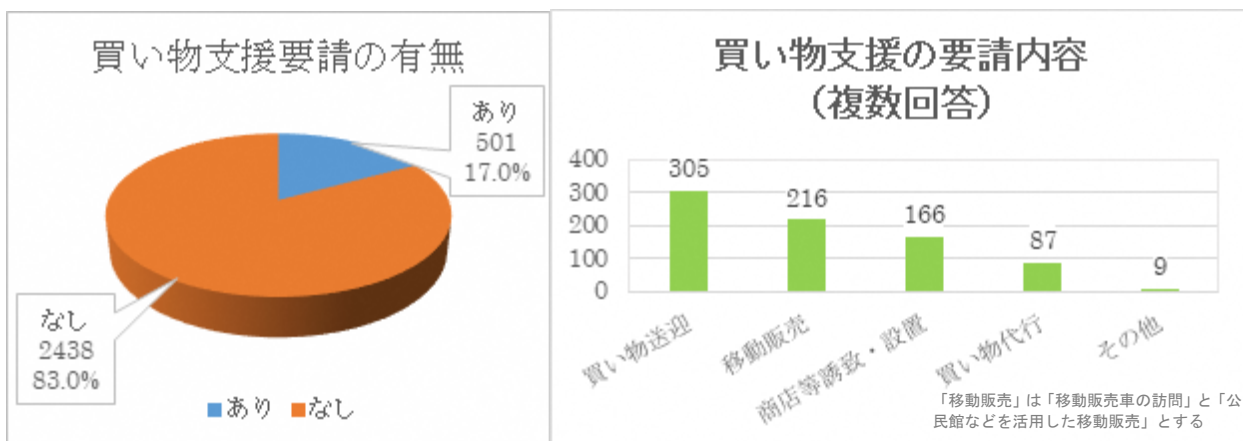


④ 商店等の有無 (単位：集落数)

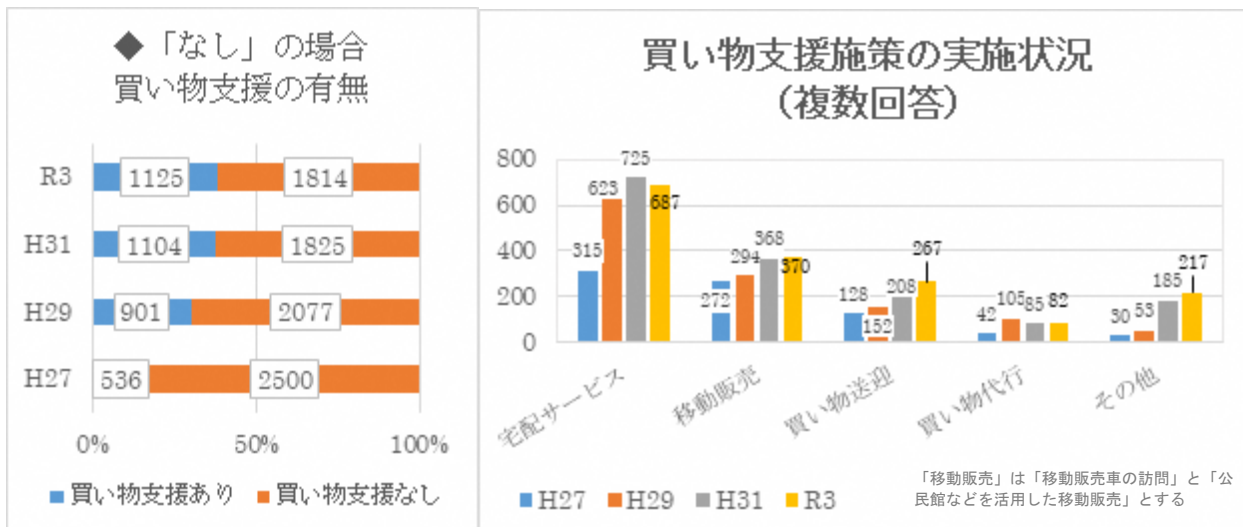
80.8% (2,939) の集落では、食料品や日用品を購入できる商店等がなく、前回調査と比較し、割合はほぼ横ばいであり、買い物支援のある集落もほぼ横ばいであるが、商店等がないと回答した集落のうち、前回調査から 2.9 ポイント増の 17.0% (501) において、買い物支援の要請がされている。なお、要請は買物送迎が最も多く、次に移動販売となっている。



◆ 商店等がない場合 (2,939 集落)



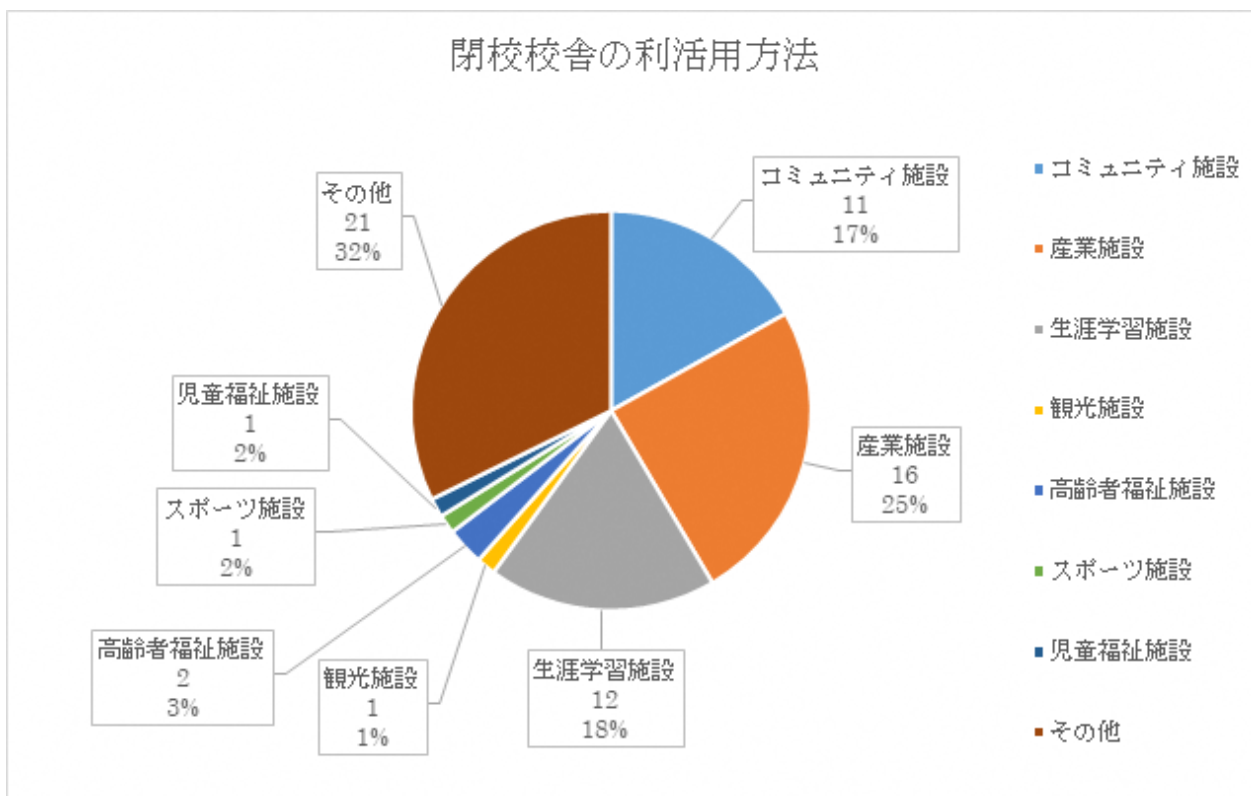
◆ 商店等がない場合 (2,939 集落)



⑤ 閉校後における旧校舎の利活用の状況

過去5年以内に閉校になった校舎がある集落は減少しているが、閉校後の旧校舎の利活用率は横ばいである。

区分	H27	H29	H31	R3
過去5年以内に閉校になった校舎がある集落	193	182	180	145
うちその校舎を利活用している集落	102	83	80	65
利活用率	52.8%	45.6%	44.4%	44.8%



◆「その他」の内容

- ・ 障がい者支援
- ・ 建設機械車庫等
- ・ 登山者用の宿泊施設
- ・ 指定避難所等、防災倉庫
- ・ 小学校施設へ転用、市立学校
- ・ 恐竜化石の保管、史跡館跡 など

住民や民間団体による取組等に関する状況調査

1 調査の趣旨

- ・市町村の予算も職員数も減少する中、市町村内の末端にまで同じレベルの公共サービスを提供することが難しい状況が出始めています。
- ・そうした中、地域の主体が「地域運営組織」を設立し、各地域の維持運営に係る様々な活動を担っていく動きが見られます。
- ・こうした「地域運営組織」設立の事例はまだまだ少ないですが、一方で、新たに地域運営組織を立ち上げなくても、既存の地縁組織等が地域の維持運営に係る活動を担っている例は多くみられ、こうした活動や担い手は、将来の地域運営組織に発展する可能性のある萌芽と考えられます。
- ・この調査では、貴市町村にすでに存在している「地域運営組織の萌芽」となる活動や組織についてうかがいます。

2 調査期間・調査対象（令和3年（2021年）4月1日現在）

調査期間	令和3年（2021年）4月～令和3年（2021年）5月
調査対象市町村数	179市町村 （176市町村から回答）
市町村から回答があった「地域運営組織の萌芽」となる活動や組織	660団体

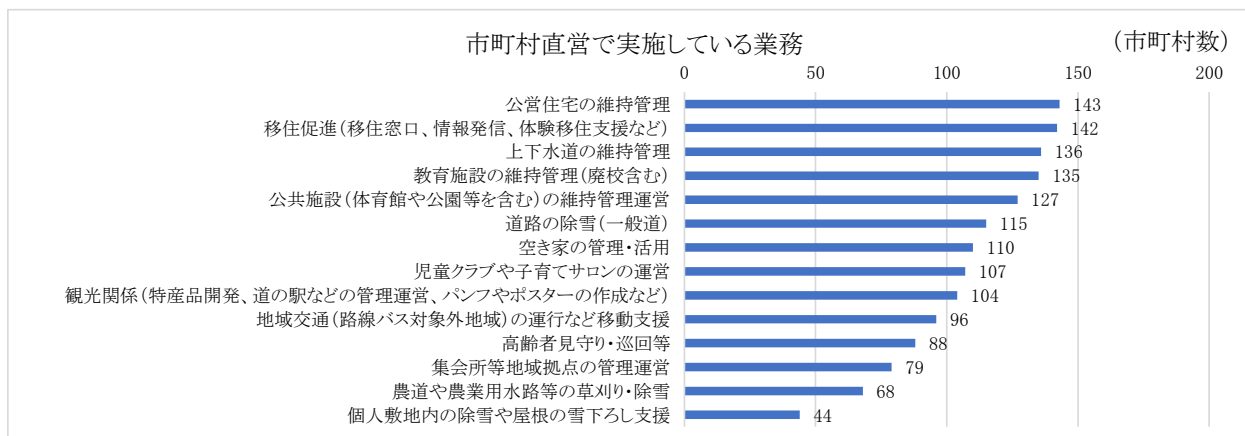
3 主な調査結果

地域の運営維持に係る作業や活動の分担状況および担い手について

1 市町村における地域運営組織の状況について

(1) 市町村直営で実施しているもの

地域の運営維持に係る作業や活動のうち「公営住宅の維持管理」「移住促進」「上下水道の維持管理」「教育施設の維持管理」は大半の市町村が直営で行っており、特に、人口規模の小さな市町村ほど、直営で行う割合が高い傾向にあったことから、技術を有する委託先が確保できないなどの課題があると想定される。一方、「個人敷地内の除雪や屋根の雪下ろし支援」「農道や農業用水路等の草刈り・除雪」「集会所等地域拠点の管理運営」「高齢者見守り・巡回等」などは、直営で実施している市町村は半数以下であった。「個人敷地内の除雪や屋根の雪下ろし支援」などは市町村面積が大きいほど直営の割合が低下する傾向にあることから、面積規模に対する行政職員の減少を背景に、地域住民との共助の仕組みが広がりつつあると想定される。

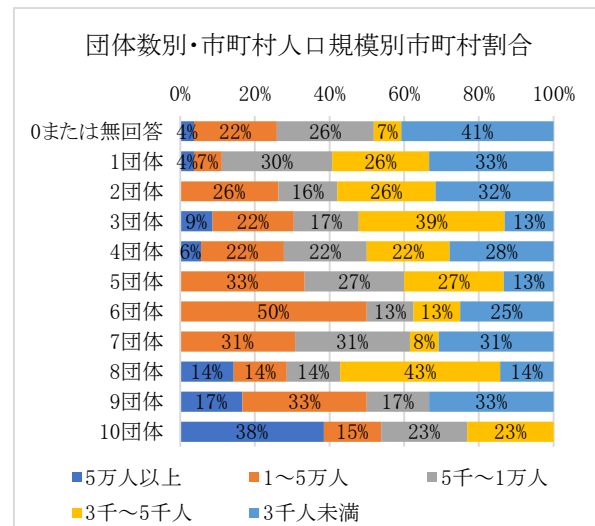
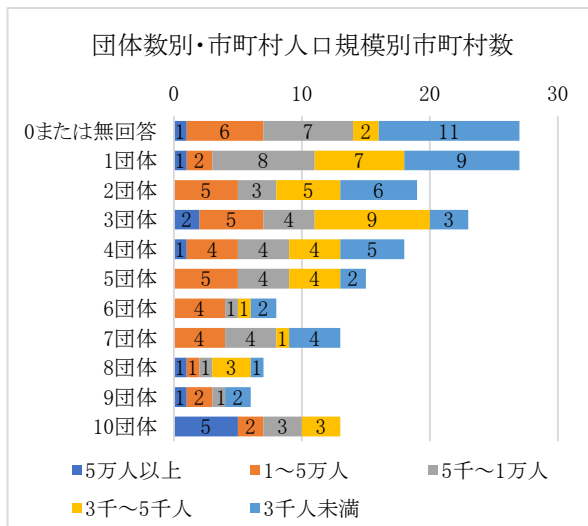
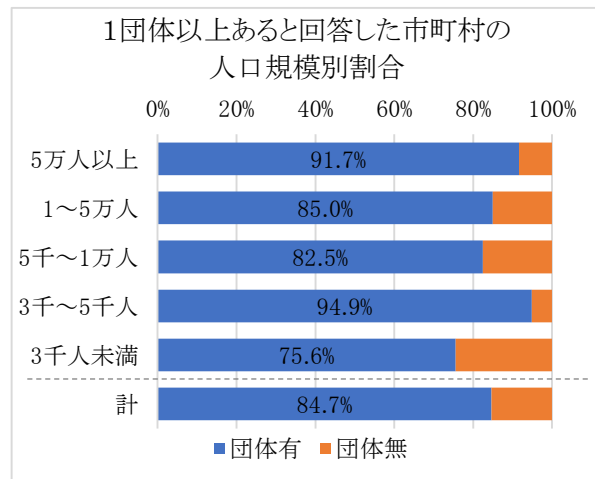
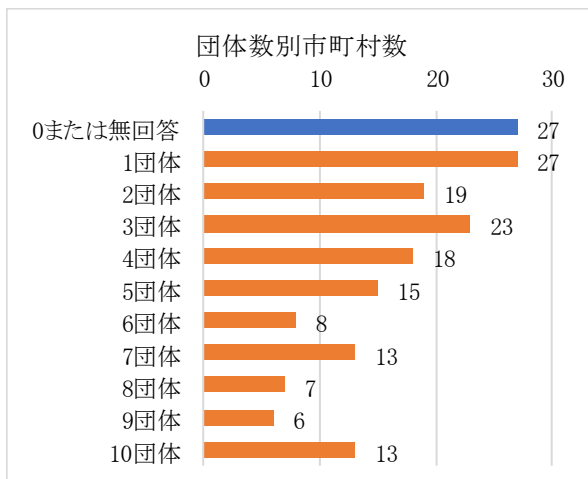


(1) 補足 団体数別市町村数

団体数別市町村数は、団体数が0（または無回答）及び1と回答した市町村がともに27と最も多く、団体数が多くなるにつれて、市町村数は減少傾向となる。

団体数が1団体以上あると回答した市町村は全体で84.7%であり、中でも人口3千～5千人の市町村が94.9%と最も多い。一方、3千人未満の市町村は最も少なく75.6%となっており、3千人を下回ると、活動を担う団体が減少していく可能性が示唆される。

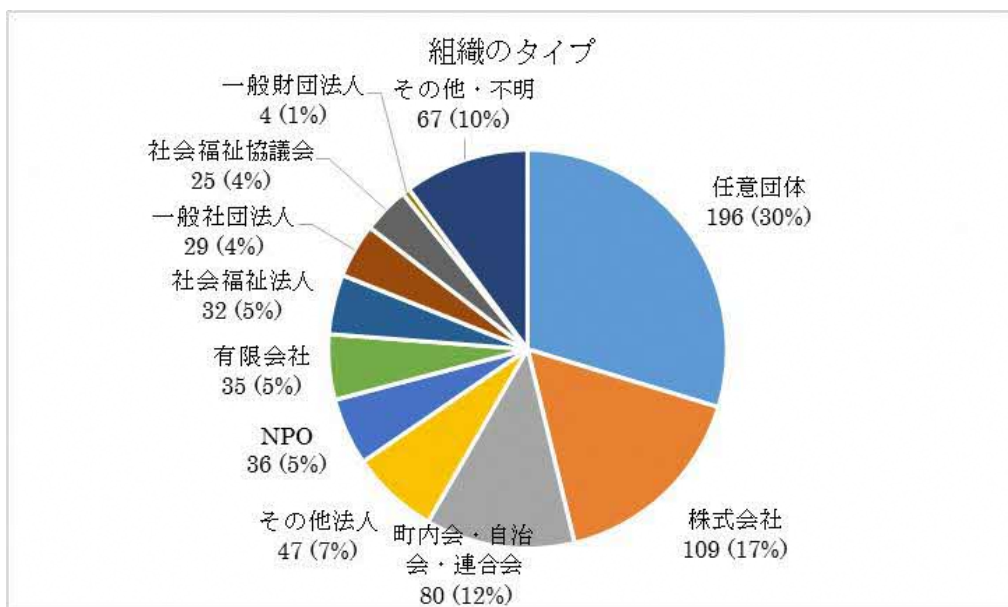
団体数別に市町村人口規模別市町村の内訳をみると、団体数が多くなると人口規模の大きな市町村の比率が高くなる。



2 地域の運営維持に関わる活動や組織

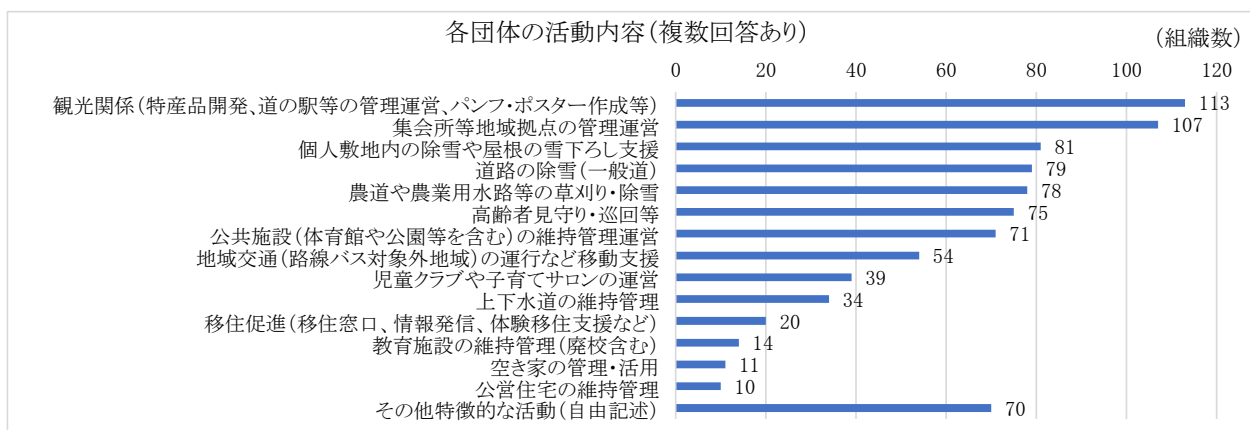
(1) 組織のタイプ

「任意団体」が最も多く、次いで「株式会社」であった。その他にも、「有限会社」、「社会福祉法人」、「NPO」、「一般社団法人」など多様な主体が確認された。その他の団体は、合同会社、協同組合、学校法人、公社、土地改良区、一部事務組合、ボランティア団体など多様な主体がみられた。また、除雪や道路維持管理業務などに見られるように、町内の複数の株式会社等が合弁会社を設立して業務を担う例も過去から多くある。地域の企業も人材不足が懸念されることから、様々な分野においてノウハウを持った組織が連携する形式が今後一層求められると想定される。



(2) 活動内容

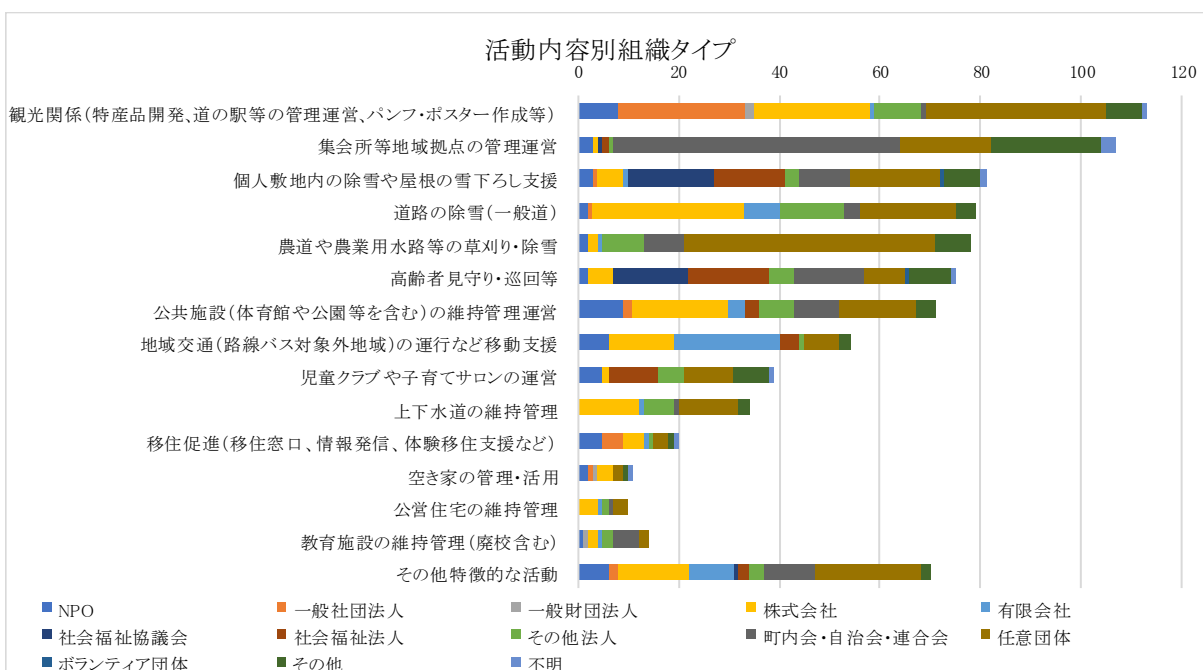
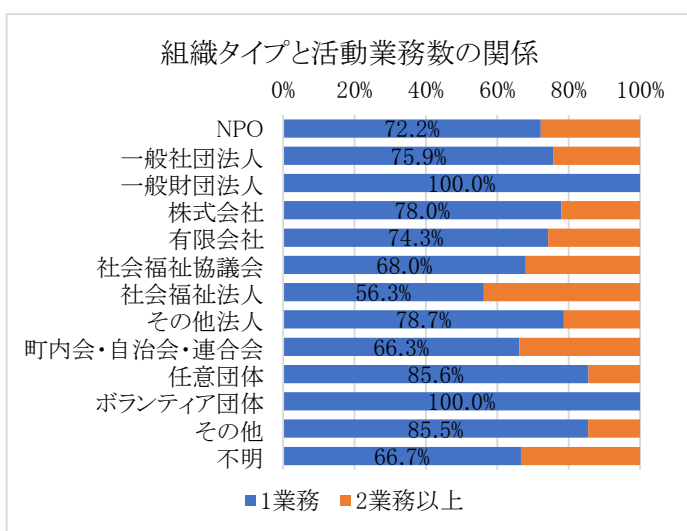
特に多くみられたのは「観光関係」、「集会所等地域拠点の管理運営」、「個人敷地内の除雪や屋根の雪下ろし支援」、「一般道の除雪」、「農道や農業用水路等の草刈り・除雪」、「高齢者見守り・巡回等」、「公共施設の維持管理運営」であった。なお、活動内容と組織のタイプとの間には関係性がみられ、地域交通、公共施設の維持管理、道路除雪、上下水道の維持管理など収益を伴う専門性の高い業務は株式会社が担い、地域拠点の管理運営などは町内会、個人敷地の除雪や高齢者見守りは社会福祉協議会や社会福祉法人が担っているなどの傾向がある。このような活動目的をふまえ、法人の選定や担い手の確保が行われていると推察される。



(2) 補足 活動内容別組織タイプ

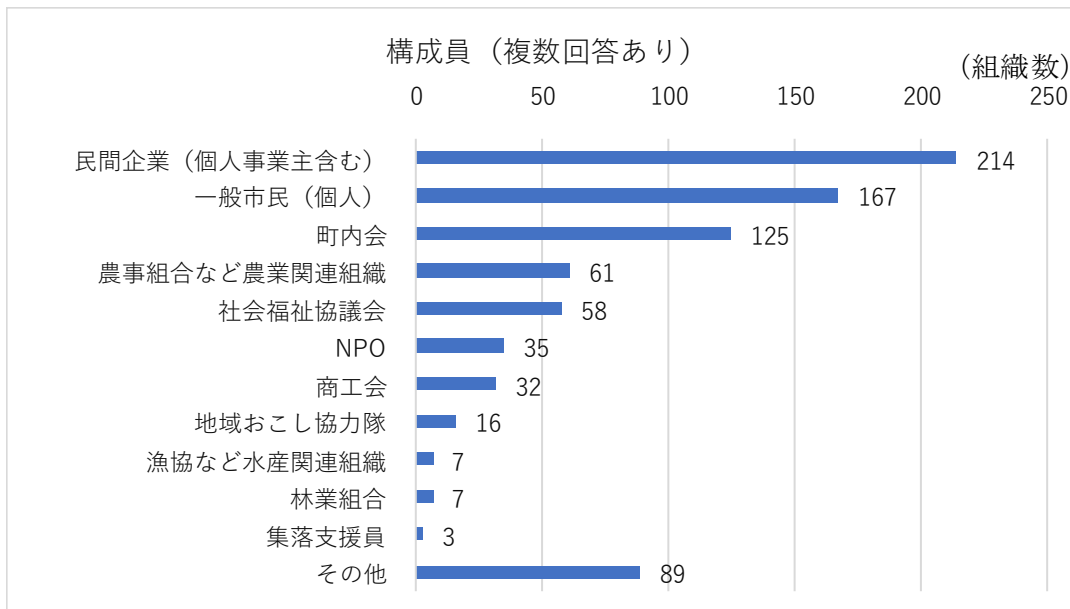
組織タイプと活動内容の業務数との関係においては、一般財団法人やボランティア組織で単一業務を行っている傾向がみられるほか、任意団体も1業務のみを実施している割合が比較的大きい。社会福祉法人、社会福祉協議会、町内会・自治会・連合会については、比較的、複数活動を実施している割合が大きい。

活動内容別に組織タイプを見ると、いずれも多様な組織タイプが多様な活動を担っていることがわかる。そのなかでも、「観光関係」、「個人敷地内の除雪や屋根の雪下ろし支援」、「農道や農業用水路等の草刈り・除雪」については任意団体が担っている場合が多い。「集会所等地域拠点の管理運営」については、町内会・自治会・連合会が担っている傾向がある。また、「道路の除雪」や「公共施設の維持管理運営」、「地域交通の運行など移動支援」は、株式会社や有限会社が担っている傾向がある。



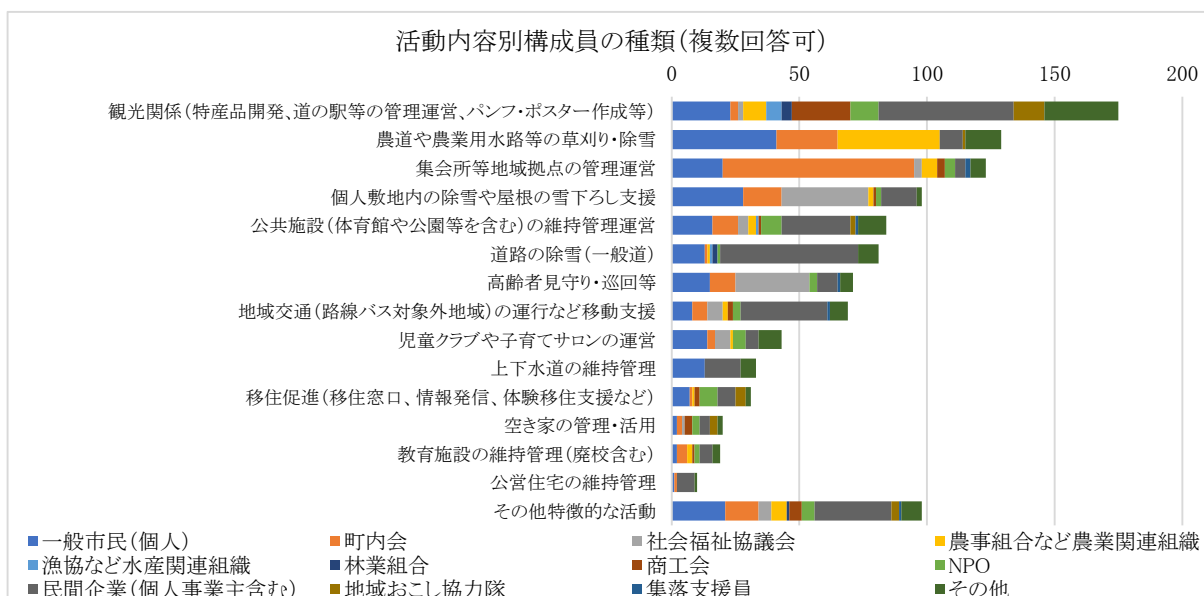
(3) 構成員

「民間企業」が最も多く、次いで「一般市民」、「町内会」、「農事組合等農業関連組織」、「社会福祉協議会」であった。民間企業は、土木建設業者、バスやタクシー等の交通業者、環境・資源関連業者など、これまで地域の除雪や交通、環境管理、ごみ処理等を担ってきた企業が大半であったほか、まちづくり会社、地域商社など地域を担う新たな団体の存在も確認できた。また、法人化した観光協会も多くみられる傾向にあった。



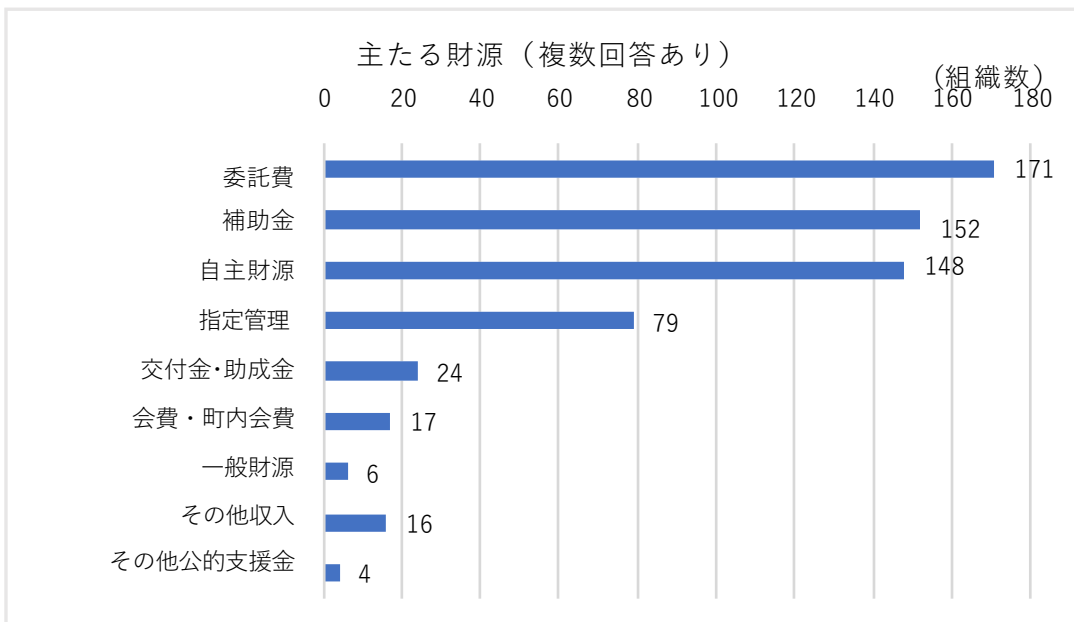
(3) - 補足 活動内容別構成員

活動内容別に構成員の種類を見ると、いずれも多様な構成員が多様な活動を担っていることがわかる。そのなかでも、「観光関係」、「公共施設の維持管理運営」、「道路の除雪」、「地域交通の運行など移動支援」、「上下水道の維持管理」は民間企業が多く、「個人敷地内の除雪や屋根の雪下ろし支援」、「高齢者見守り・巡回等」は社会福祉協議会が多い。また、「農道や農業用水路等の草刈り・除雪」は一般住民と農事組合など農業関連組織、「集会所等地域拠点の管理運営」は町内会、「児童クラブや子育てサロン」は一般住民が担う場合が多い。



(4) 主たる財源

「委託」「補助金」「自主財源」が多く、次いで「指定管理」が多かった。「委託」の中にも「指定管理」が含まれている可能性があるが、回答からは区別ができなかった)。特に、株式会社、有限会社は「委託」を主たる財源としている傾向がある。補助金を主たる財源としている団体は、任意団体、町内会などが多くみられる。また、自主財源を主たる財源としている割合が比較的高いのは、NPO、社会福祉法人などである。

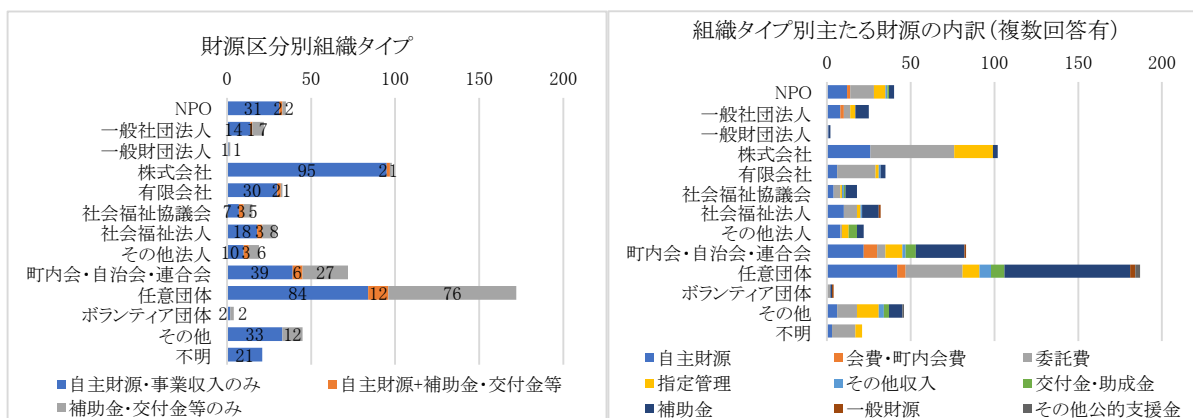


(4)ー補足 組織タイプ別主たる財源

主たる財源は、大きく会費等、事業収入、委託費などの自主財源と、交付金、補助金、助成金、など公的支援金に分かれる。

財源区別の組織タイプは、自主財源・事業収入のみで運営している団体が株式会社や有限会社で比較的多く、NPOなども次いで多い。一方、補助金・交付金等のみで運営している団体は、任意団体が最も多く、次いで町内会・自治会・連合会が多い傾向にある。

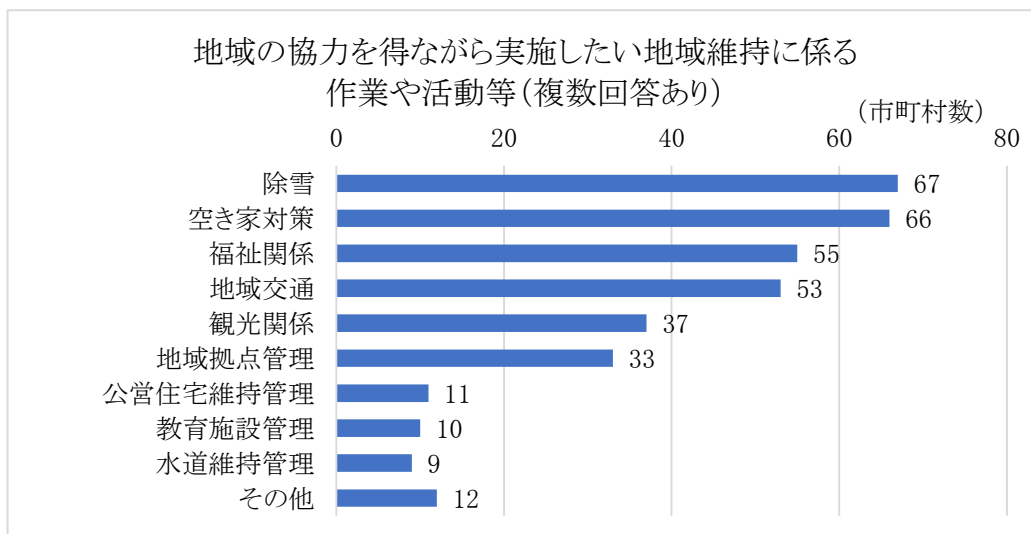
主たる財源の内訳をみると、主に株式会社、有限会社、NPOでは自主財源の多くが委託費等による収入であることがわかる。



3 今後の取り組み等について

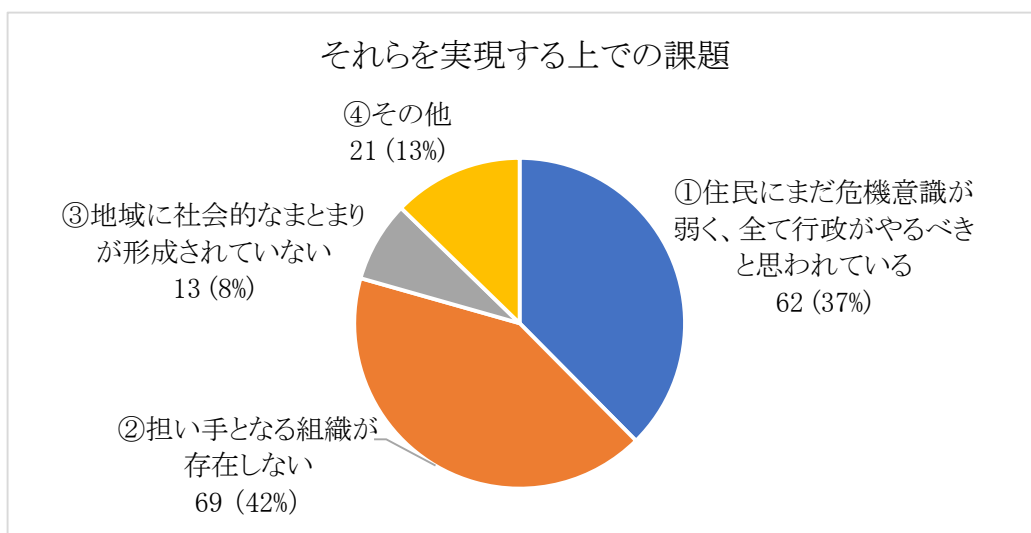
(1) 地域の協力を得ながら実施したい地域維持に係る作業や活動等

市町村が地域の協力を得ながら実施したいと考えている活動は、「除雪」「空き家対策」が多く、次いで、「福祉関係」「地域交通」「観光関係」「地域拠点管理」であった。一方、数は少ないながら、従来は行政の仕事と考えられてきた「水道維持管理」「公営住宅維持管理」「教育施設管理」などについても、各々10件程度の回答があった。除雪や空き家対策は、大規模でなければ特別な知識や機材がそれほどなくても取り組めることに加え、広大な市町村域を住民との協働により維持管理していきたいという意向の表れとも考えられる。また、水道や建物等の管理についても行政の技術職員の減少を背景として、地域との連携が求められていると推察される。



(2) それらを実現する上での課題

地域と協力して行う際の課題としては、多くの市町村が、「住民にまだ危機意識が弱く、全て行政がやるべきと思われる」「担い手となる組織が存在しない」と回答している。今後、行政による管理が困難となっていくことや、人口減少等によりこれまでの施設やサービス等の維持管理が困難になることなどから、今後想定される問題の見える化により、住民への意識啓発に取り組むことが必要と考えられる。また、担い手となる組織が不足する地域では、地域の関係者の連携を促し、新たな地域維持を担う組織作りに取り組むことが求められる。



(3) 専門家等によるアドバイス「集落サポート」の希望有無

「集落サポート」については、まずは、制度についての丁寧な情報発信が必要と考えられる。

