

# 北海道における集落対策について

平成30年1月 総合政策部地域創生局地域政策課

## <経過・趣旨>

急速な人口減少や高齢化の進行に伴い、道内各地域で集落機能の低下や産業の担い手不足などの課題が顕在化してきたことを踏まえ、道では、平成25年に「北海道における集落対策の方向性」（以下、「方向性」という。）を策定し、具体的な取組の手順などを示すとともに、モデル地区を設定し、関係者が一体となって集落対策に関する取組を実践し、道内市町村や住民の方々にその内容を幅広く発信してきた。

そのような中、道では平成27年に、人口減少に関する基本認識を広く道民が共有し、地域社会の創生に向けた施策を総合的かつ計画的に推進するため、「まち・ひと・しごと創生法」に基づき「北海道創生総合戦略」を策定し、「集落対策を実施している市町村数」を重要業績評価指標（KPI）とするなど、総合的な集落対策の展開を目指すことを改めて示した。また、各市町村においても、同様に「地方版総合戦略」を策定し、集落対策を含め、各地域の実情に応じた人口減少対策及び地域経済対策の取組を進めているところである。

このように、集落対策は、「方向性」策定後、人口減少対策や地域創生に向けた地域をあげた動きと連動し取り組んだ結果、市町村における集落対策の進展などにつながってきたところであるが、これまでの取組状況等を整理するとともに、集落の小規模化、高齢化の進行など現状の課題を踏まえた道としての今後の取組の考え方をまとめる。

## 1 道におけるこれまでの取組

道では、平成25年3月に「方向性」を策定し、これに基づき、国、市町村、関係団体と連携・協力を図りながら、意識の醸成や人材育成・ネットワークの構築などに向け、地域の主体的な取組を支援する様々な取組を次のとおり展開してきた。

※ 詳細は下記資料のとおり

「北海道における集落対策の取組」

(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/jigyouseiri.pdf>)

「北海道における集落対策の取組（H25～H29）」

(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/torikumisoukatsu.pdf>)

「集落総合対策モデル事業における3モデル地区の取組状況（平成25～29年度）」

(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/3modelikkatsu.pdf>)

### (1) 集落対策の必要性に関する意識の醸成

集落問題に関する危機意識の醸成や集落の維持・活性化の気運を高めるため、全道各地でフォーラムを開催するとともに、集落で抱えている課題の把握やその解決方法等について学ぶ機会を提供したほか、集落の住民をはじめ、全道の関係者が集い、情報交換する交流大会を開催してきたところであり、これらへの参加をきっかけに新たな取組や交流の輪が広がるなど一定の効果があった。

## (2) 人材育成・ネットワークの構築

集落の中核的な存在となるリーダーの育成を目的とした養成講座、住民との話し合いの活性化に向けた自治体職員等のスキルアップを図るための研修会を開催したほか、広く住民の方々を対象とした集落の課題解決に向けた実践的な研修会や交流会を全道で開催するなど、様々な立場の方々を対象に取組を進めたところであり、これらの取組により、一定のスキルアップ、人材の裾野の拡大が図られた。

## (3) 担い手確保、起業支援

買い物支援や安否確認など、生活支援に関する複合的なサービスをモデル的に実施する事業者に対し支援するとともに、将来的に地域を支える人材を確保・育成するため、都市部の大学生等を対象に、就職や起業のための講座やマッチング相談会を開催したほか、地域に埋もれた多様な仕事情報を掘り起こし、HP等で発信してきたところであり、これらの取組により、地域で起業する者や地域に移住する者が現れるなどの効果があった。

## (4) サポート体制の強化

集落対策に関する課題や今後の方向性についての助言・意見等をいただくため、専門家で構成する「集落問題研究会」を定期的開催するとともに、研究会委員が地域に出向き、必要な情報の提供や助言などを行った。また、個別の課題等に関し、関係者が気軽に相談できる機会の提供や地域づくり総合交付金による支援メニューの拡充などに取り組んできたところであり、これらの取組により地域の取組の促進が図られた。

## (5) モデル事業の実施

「方向性」で示した対策の手順に沿い、各方面の関係者が一体となって集落対策に関する取組を実践するため、3つの地区を設定し、以下のとおりモデル事業を実施した。事業終了後、その実践内容を幅広く発信するとともに、各地区の取組のフォローアップを行っており、いずれの地域においても、本事業をきっかけに住民自らが取り組む環境・体制が整い、様々な主体的な取組が動き始めるなど、一定の効果があった。

### ① 基幹産業モデル（集落の維持・活性化に向けた取組モデル）

【地域】占冠村（占冠・中央・双珠別（そうしゅべつ）地区）

【主な取組】

- ・木質バイオマス生産組合の立ち上げなど、地域資源の活用
- ・メープルシロップなど、新たな特産品の開発
- ・地域カフェの開設・運営などによるコミュニティの維持、活性化
- ・占冠神楽の活動活性化など、地域芸能や歴史の保存 など

### ② 高齢化モデル（いわゆる「限界集落」としての取組モデル）

【地域】幌加内町（母子里（もしり）地区）

【主な取組】

- ・交流拠点施設の整備・運営によるコミュニティの維持、活性化
- ・地域おこし協力隊の受入によるライフラインの担い手確保

- ・山菜など地域資源の商品化による仕事づくり など
- ③ 再編統合モデル（住民本位による効率的かつ効果的な再編統合の取組モデル）
  - 【地域】深川市（納内（おさむない）地区）
  - 【主な取組】
    - ・空き家の調査、冬季集住体験住宅の活用などによるまちなか居住の検討
    - ・地域拠点施設の開設・運営などによるコミュニティの活性化
    - ・通信制高校野球部の誘致による中学校跡地の利活用
    - ・若手営農者を対象とした研修会、交流会の実施による農業振興 など

## 2 道内集落の現状と課題（「平成29年度北海道集落实態調査」結果等より）

※詳細は下記資料のとおり。

平成29年度北海道集落实態調査の結果（概要）

[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/H29shuurakujittai\\_gaiyou.pdf](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/H29shuurakujittai_gaiyou.pdf)

平成29年度北海道集落实態調査の結果

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/syuraku/H29shuurakujittai.pdf>

### （1）集落の現状

本道の集落实態や市町村における取組状況等を把握するため、道では2年ごとに「北海道集落实態調査」を実施している。その調査結果によると、近年、集落対策に取り組む市町村は着実に増えており、地域では生活交通の確保や買い物支援などの取組が進められているものの、課題の多様化が進んでいることがうかがえる。

#### ① 集落の小規模化、高齢化の進行

人口100人未満の集落及び集落人口に占める高齢者の割合が50%以上の集落は、全集落に占める割合で見ると、4年前と比べ、それぞれ55.1%から57.7%、16.1%から24.9%に増加している。

#### ② スーパーやガソリンスタンドなど、日常生活に必要な施設の利用環境の悪化

食料品や日用品を購入できる商店・スーパーやガソリンスタンド、金融機関のない集落の割合は、それぞれ全集落の約80%、約90%、約80%を占めており、近年、厳しい利用環境に置かれているが、買い物支援など、地域の取組は増えている。

#### ③ 集落対策の必要性の認識の広がり、市町村の行う集落対策の進展

集落対策に取り組む市町村は増加し、さらに集落対策と銘打っていないものの集落対策に資する取組を行う市町村を含めると、現時点では、全市町村で取組が行われている。

取組内容では、生活交通の確保や高齢者支援を行っている市町村が比較的多く、これらの取組に加え、担い手対策や移住定住対策などが、今後市町村が具体的に取組みたい施策となっている。また、近年、地域おこし協力隊を活用し、集落対策に取り組む市町村が大幅に増えている。

## (2) 集落の課題

### ① 集落を担う人材の不足

集落の高齢化、小規模化の進行により、地域の主体的な取組を継続的に進めるためのリーダーやその担い手はもとより、地域の産業を支える後継者などの人材が不足している。

### ② 集落の生活に直結する課題の顕在化

スーパーマーケットやガソリンスタンドなど、従来、民間が担ってきた日常生活に必要なサービスを確保するため、行政が直接対応するケースが発生している。

### ③ 一律ではない市町村の取組状況

概ね全ての市町村で集落対策に取り組んでいるが、必要な取組が多岐にわたっていることなどもあり、現状の取組状況に満足している市町村は多くない。

## 3 今後の道の取組の考え方

今後、上記の課題等を踏まえながら、各集落の主体的な取組がより加速するよう、道として以下の考え方に基づき取組を進める。

### (1) サポート体制の充実

多様な課題や地域の要望等に的確に対応していくため、振興局と連携し、関係者のネットワークの充実に努めるとともに、相談体制や情報提供体制を強化するなど、サポート体制の充実を図る。

#### ① 関係者のネットワークづくりの支援

専門家や地域の実践者と交流し意見交換等を行う機会を提供することにより、関係者が必要とする情報の収集等を支援するとともに、ネットワークづくりを支援するため集落対策に関する意見交換会を道内各地域で開催するなど、交流機会の拡大を図る。また、まちづくりや地域づくりなど、集落対策に関係する各種交流会などの開催情報を集約し、広く関係者に提供する。

#### ② 相談体制の強化

具体的なアドバイスを求める市町村や集落の方々に専門家を個別にマッチングするなど、関係者が必要なときに適切な助言などを受けることができる体制の構築に向け、様々な専門知識やノウハウをもつ専門家等との連携の強化を図る。

#### ③ 集落対策に関するデータベースの構築等

効果的に情報提供を行うため、先進事例や支援制度などのデータベースの充実を図るとともに、引き続き「方向性」で示した効果的な取組手順などの周知に努める。

##### 【一元化を図る情報等】

- ・ 国、道等の関連支援施策・事業
- ・ 先進事例（モデル地区、交流大会や集落問題研究会での紹介事例など）
- ・ 各種調査報告書（道総研や国の調査研究報告など） 等

### (2) 移住施策と連動した取組の推進

継続的な取組推進に向け、地域の担い手を確保していくためには、人材のネットワーク等を活用した地域内の人材の育成はもとより、地域外から人材を確保するなど、

移住定住施策と連動し取り組むことが効果的と考える。

このため、集落の活性化に向けた取組の担い手等として地域おこし協力隊の活用を促すとともに、市町村と連携しながら、その確保に努めるほか、地域の産業を支える後継者などの確保に向け、道外の若者に対し、多様な働き方や集落の暮らし・魅力を効果的に発信するなど、東京の移住相談拠点を活用し、地域への移住の推進を図る。

### (3) 地域課題の解決に向けた支援

生活交通の確保や担い手対策、空き家対策など、集落における課題にきめ細かに対応していくため、関係機関との連携をより密にして、振興局を中心に市町村が必要とする取組を引き続き積極的に支援するとともに、様々な課題に効果的に対応するため、シェアリングエコノミーやクラウドファンディングなど新たな手法の導入や、地域の民間企業等と連携した取組を促進するなど、地域の実態に沿った支援に努めるとともに、市町村と連携して国に対して必要な支援を求めていく。