

島根県の集落対策 ～「小さな拠点づくり」～

令和元年12月20日

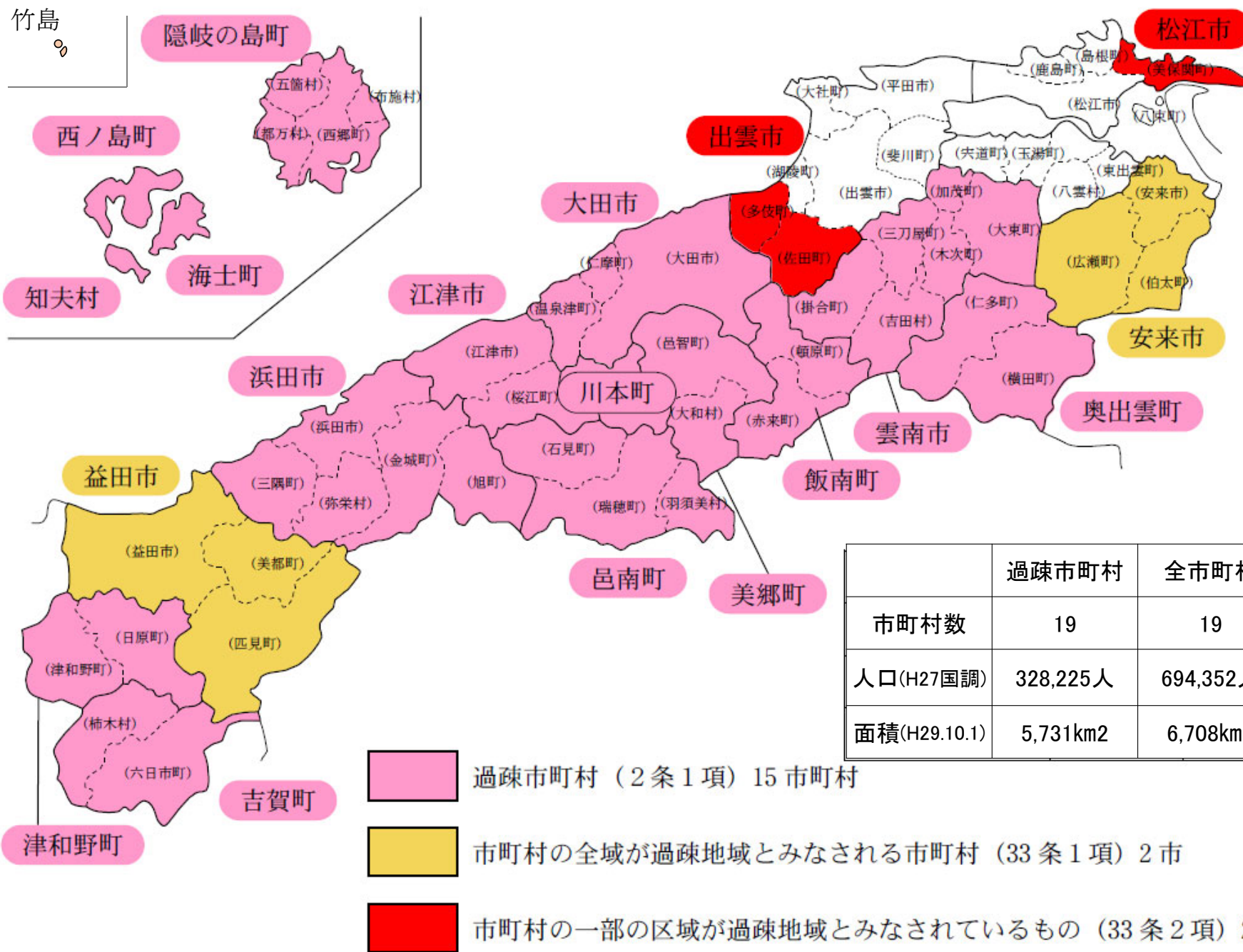


島根県地域振興部





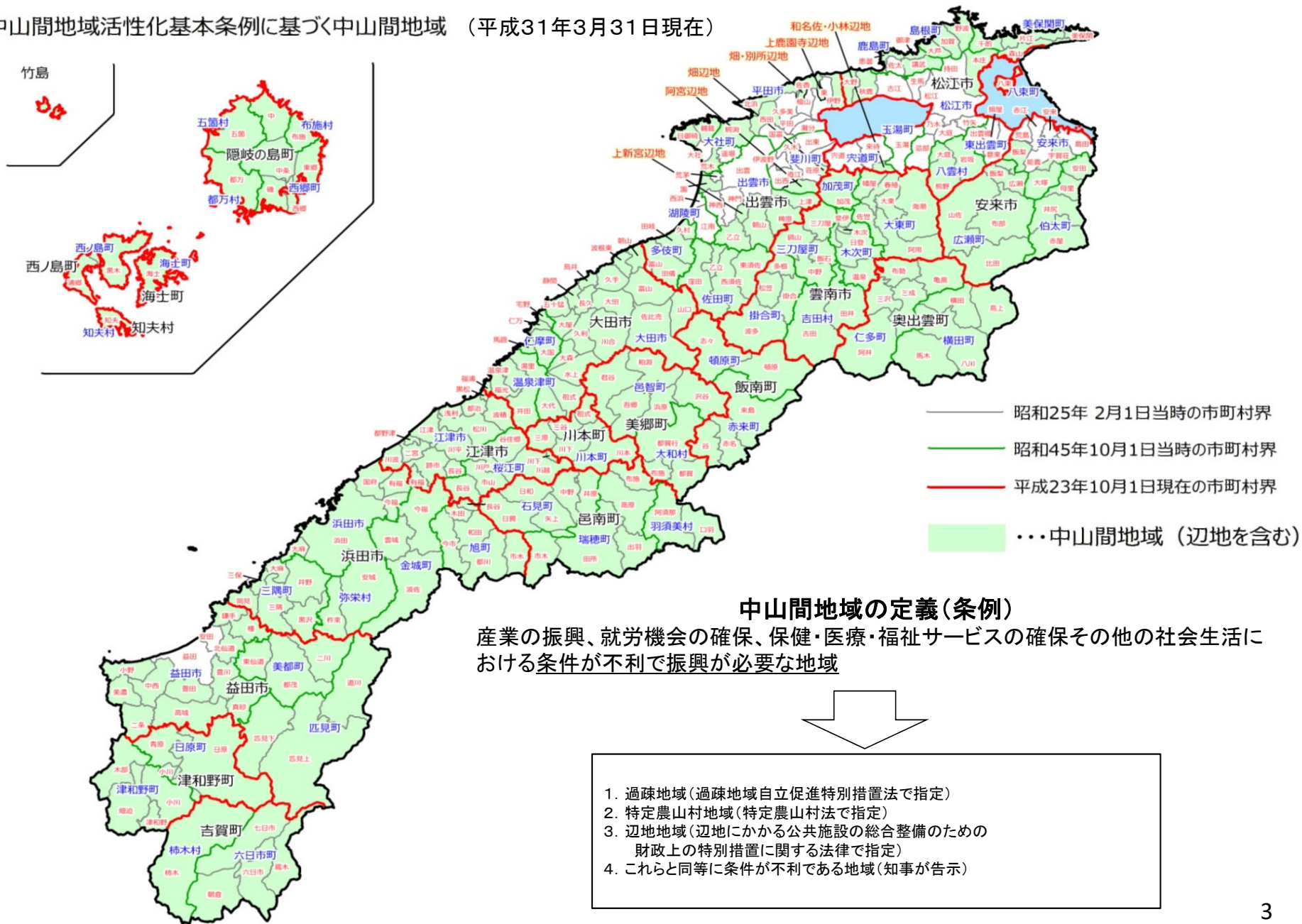
島根県の過疎地域の指定状況





島根県の中山間地域の指定状況

島根県中山間地域活性化基本条例に基づく中山間地域（平成31年3月31日現在）





中山間地域の人口・面積等

- 島根県の人口の約46%が中山間地域
- 島根県の面積の約90%が中山間地域

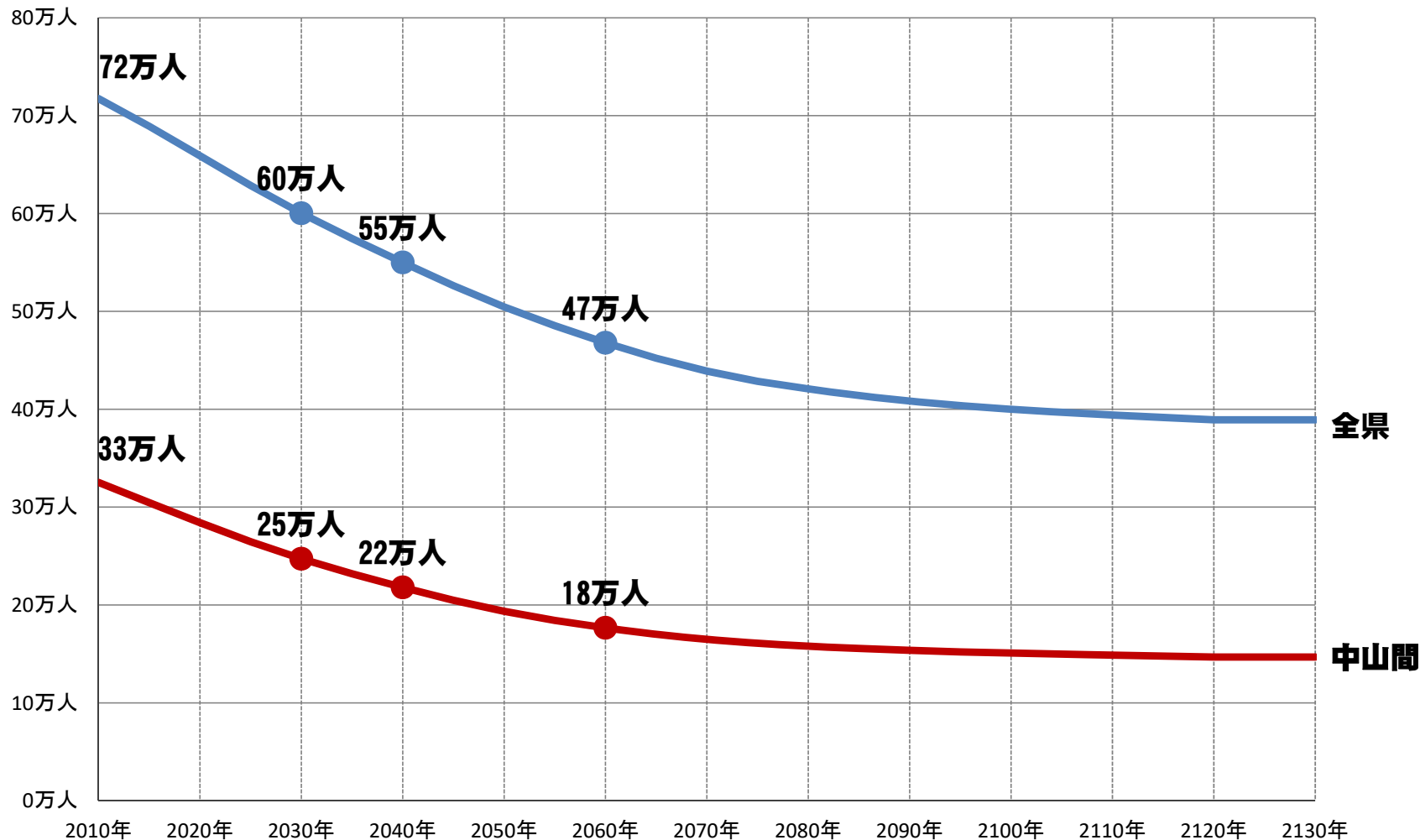
| 区分 | 人口 (人) | 面積 (km ²) | 人口 密度 (人/km ²) | 高齢者 比率 (%) | 林野面積 (km ²) | 林野率 (%) | 経営耕地 面積 (km ²) |
|------------|-----------|--------------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------|------------|----------------------------------|
| 県全体 | 694,352 | 6,708.23 | 104 | 32.07% | 5,250.49 | 78.27% | 257.49 |
| 中山間 地域 | 318,154 | 6,018.48 | 53 | 37.85% | 4,994.92 | 82.99% | 172.62 |
| (比率) | (45.8%) | (89.7%) | (—) | | (95.1%) | (—) | (67.0%) |
| 非中山間 地域 | 376,198 | 689.75 | 545 | 27.17% | 255.57 | 37.05% | 84.87 |
| (比率) | (54.2%) | (10.3%) | (—) | | (4.9%) | (—) | (33.0%) |

平成27年国勢調査 2015農林業センサスより作成



中山間地域の将来人口の試算

- 将来人口を一定の条件のもとで試算すると、
2030年：25万人となり、2010年と比較して**3 / 4**の人口



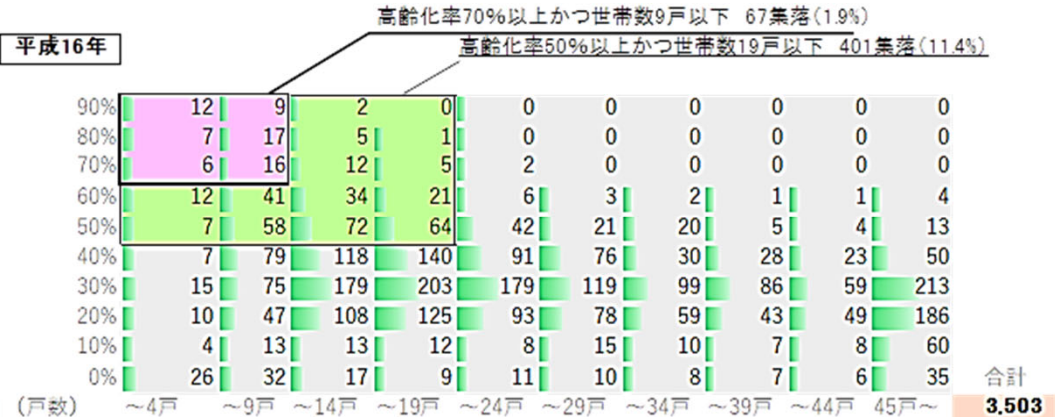
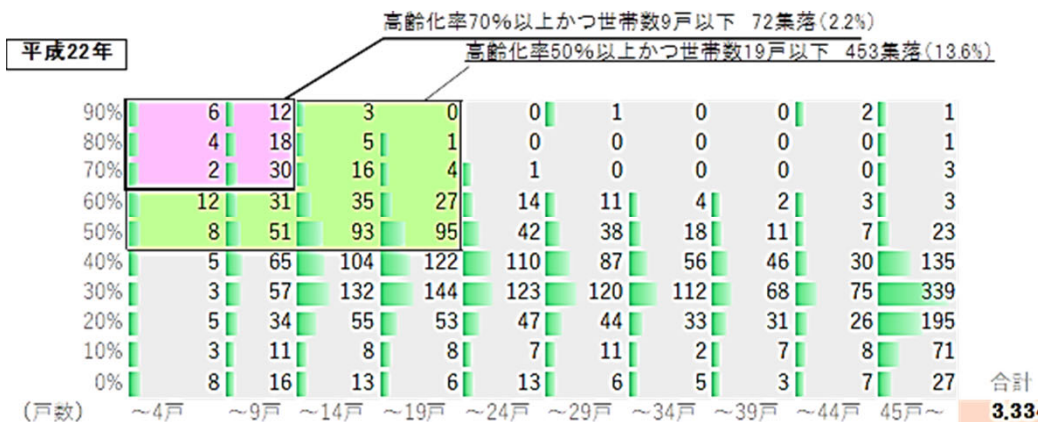
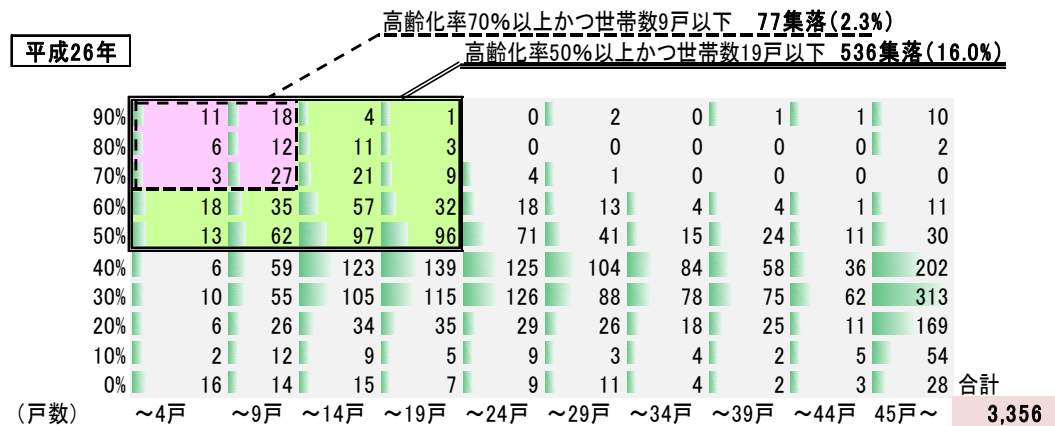
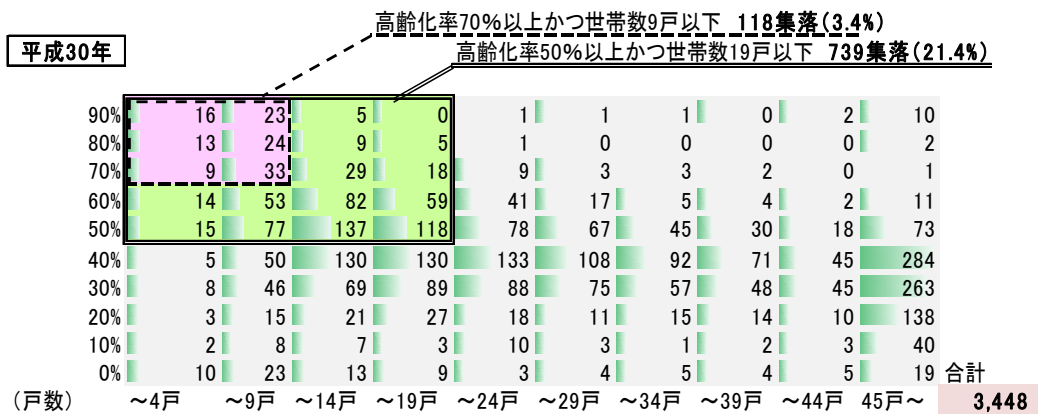
■試算条件

| 自然動態 | 社会移動 |
|---|------------------------------|
| 中山間地域の合計特殊出生率が、現在値1.78 (2009～2013年平均) から2040年に2.07へ上昇 | 中山間地域の社会減少率が段階的に縮小し、2040年に均衡 |



集落の人口・高齢化の状況

～平成30年度 地域実態調査結果から



■集落の人口構成の比較 (集落人口調査)

| 2,482集落※の比較 | H16 | H22 | H26 | H30 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| 集落の平均人口 | 87.6人 | 79.8人 | 75.3人 | 70.3人 |
| 集落の高齢化率 | 32.6% | 35.1% | 37.5% | 42.2% |

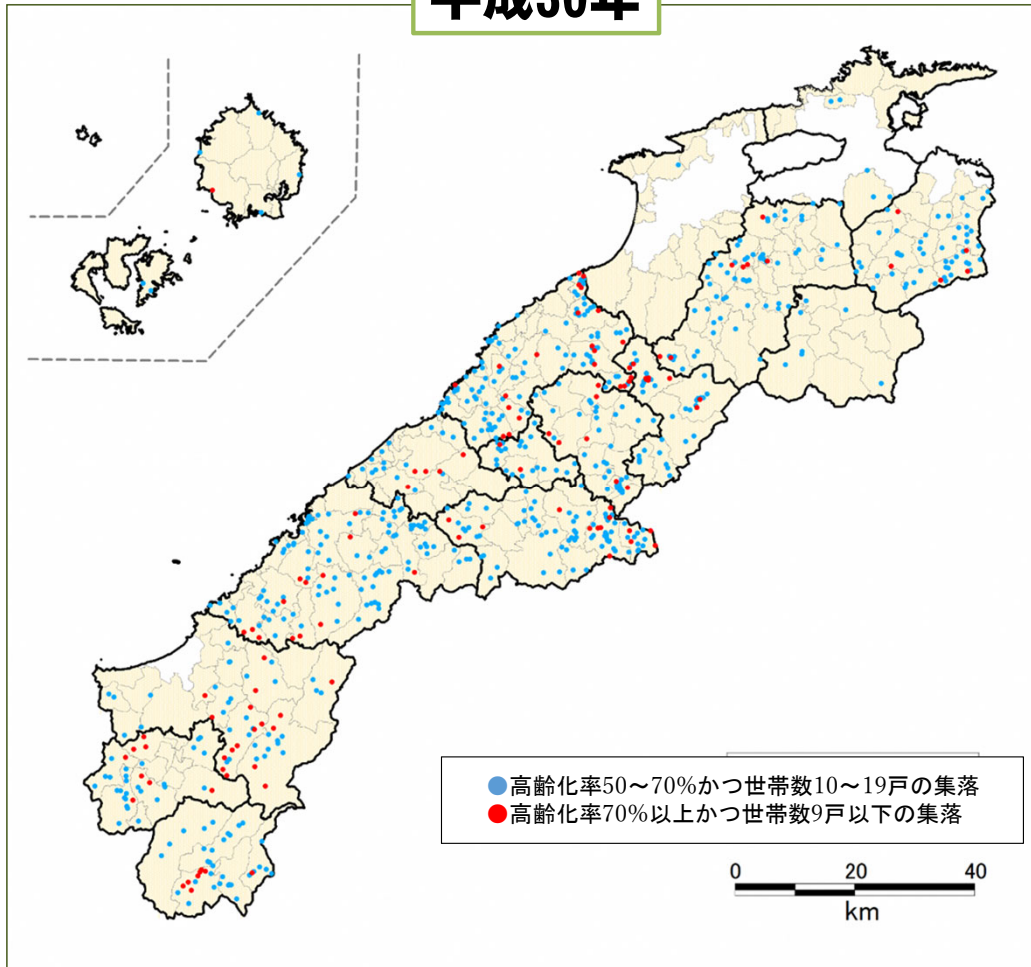
※比較可能な集落のみ抽出



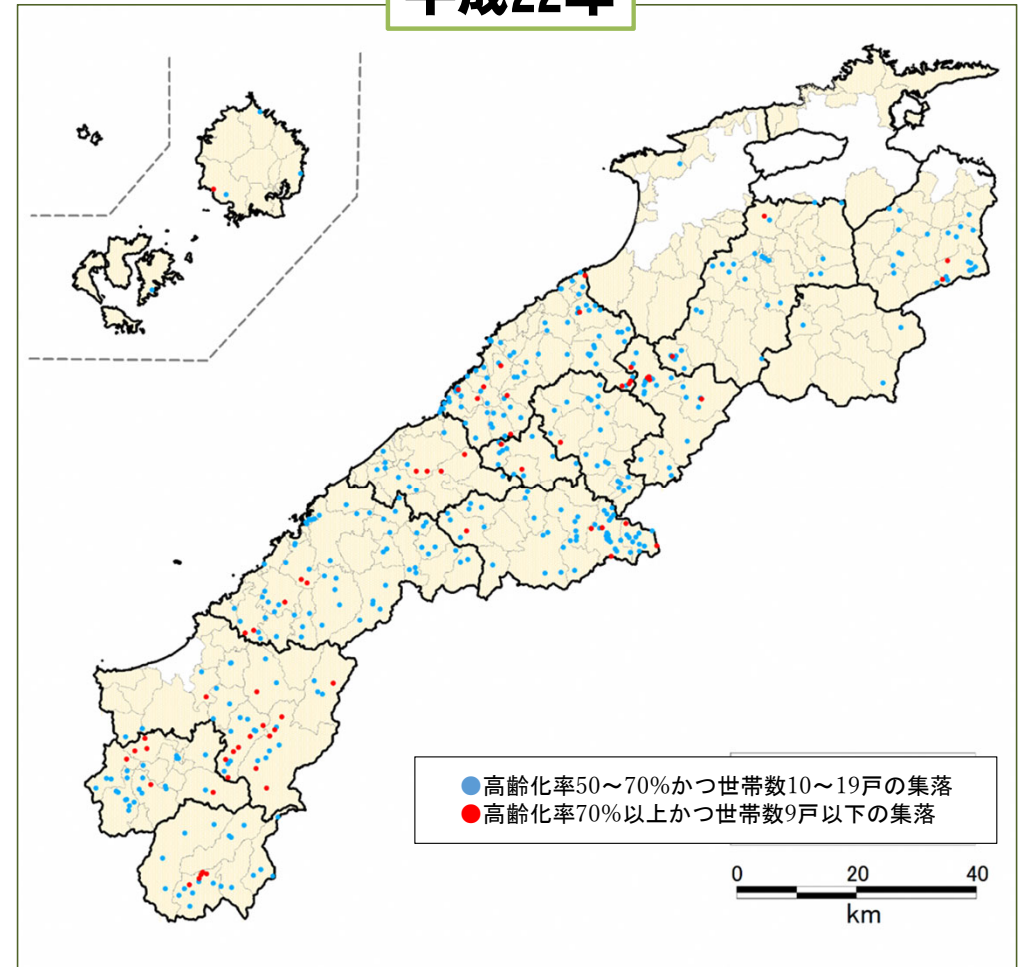
小規模かつ高齢化率の高い集落の分布

～平成30年度 地域実態調査結果から

平成30年



平成22年



小規模で高齢化の進んだ集落は、県西部に広く分布
近年は県東部の山間部も増加



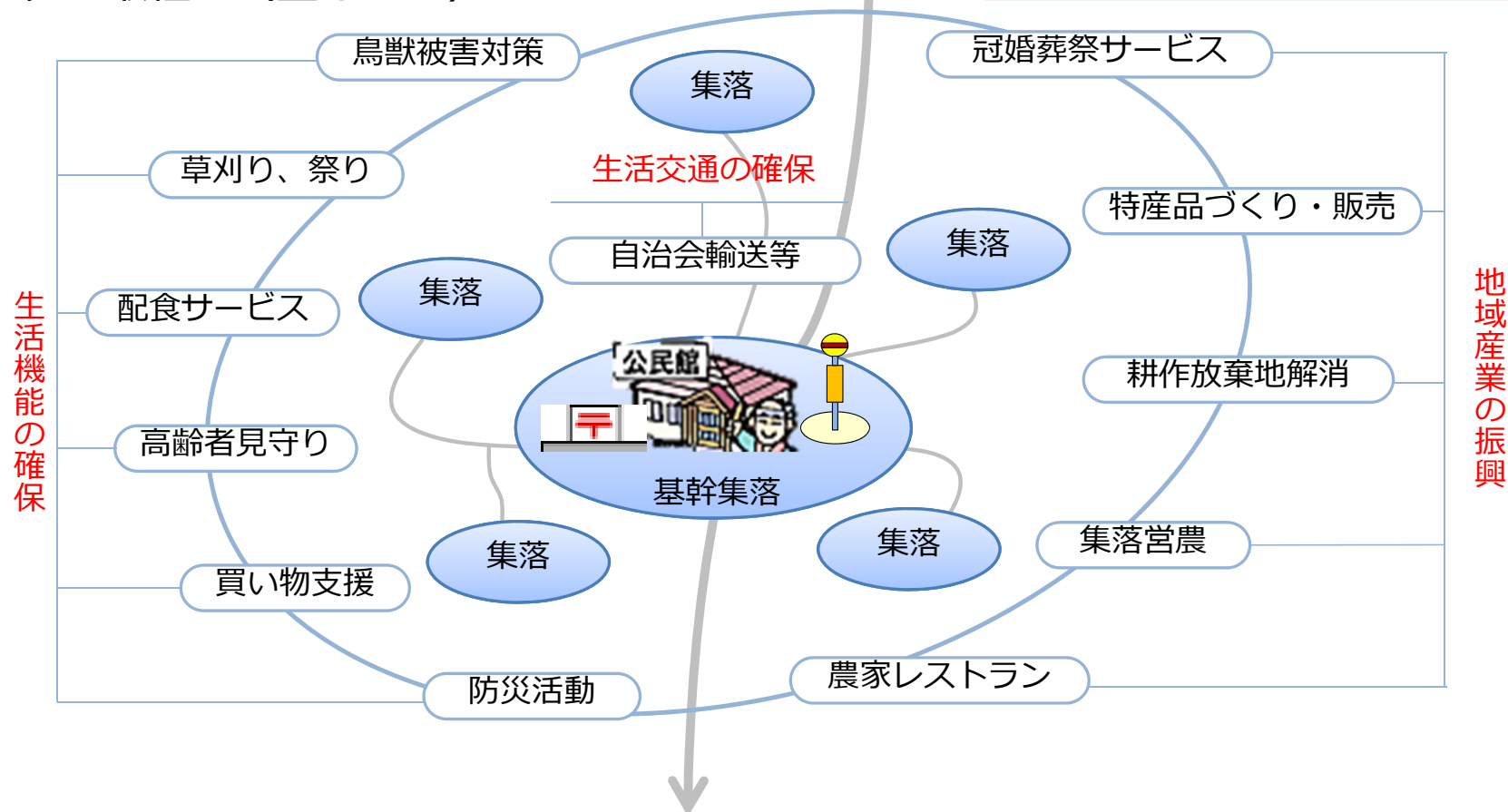
島根県の進める『小さな拠点づくり』

公民館エリア（旧小学校区）を基本的な範囲とし、行政主導ではなく住民の皆さんの話し合いを通じて、

・「生活機能の確保」 ・「生活交通の確保」 ・「地域産業の振興」
の3つの柱の**仕組みづくり**に取り組み、地域課題を解決すること

できることから、少しずつ

■ 3つの柱の取組み（主なもの）





『小さな拠点づくり』のイメージ

「小さな拠点づくり」のイメージ

※凡例

「小さな拠点
づくり」エリア

基幹集落

公民館等の拠点施設で、高齢者のサロン開設（＝見守り）

自治会メンバーがボランティアで運転手を担い、地域内を移動する自治会輸送



地域の特産品を産直市で販売

旧店舗を改修し、小規模の地域運営スーパーを開設

拠点施設を作るためのハード事業ではなくて、様々な地域課題を解決するための【仕組み】をつくっていくソフト事業



『小さな拠点づくり』～生活機能の確保(先進事例)～

役場支所を活用した拠点施設での買い物支援 (飯南町志々地区)

【取組内容】

- 飯南町役場志々支所の一角に公民館機能を設け、地域住民の拠点に
- 地域唯一の商店閉鎖を受け、地域住民の買い物支援のため、行政の支援を受けて、施設を改修し、日用品販売店「ささえさん」を開設
- 隣接施設では地域住民交流の場として「陽サロ2号店」と呼ばれる高齢者サロンを開催
- サロン開催の日に合わせて、送迎を実施し、高齢者でも出かけやすくする仕組み

【事業主体】

- わっしょい！志々会

【効果】

- 買い物弱者への支援
- 高齢者が連れ添って交流センターへ集まることによるひきこもり防止、安否確認等の場としても活用



地域運営組織が工夫して生活機能を確保 (安来市 宇波地区)

【取組内容】

- 宇波交流センターを拠点施設に、民間事業者を誘致して、買物、理美容などの生活に必要な機能を確保
- 交流センターの一角を、美容室に改修し美容師を誘致し出張美容を開始 (許可取得済)
- 出張美容室の日に、移動販売や市の運動教室など実施し、住民が集まりやすくするとともに、自治会輸送により送迎も行う

【事業主体】

- うなみ創生プロジェクト

【効果】

- 高齢者支援を中心とした、生活に必要な機能の確保
- 交流センターを拠点に自治会輸送を実施することによる、高齢者の通院や買い物の利便性向上、外出促進





『小さな拠点づくり』～生活交通の確保(先進事例)～

NPO法人による有償のデマンドバス運行（美郷町 別府地区）

【取組内容】

- 事前登録した利用者から予約を受け、ドア・ツー・ドア（戸口から戸口へ）のデマンドバスを有償で運行
- 運行エリアは、別府地区等の地域内のみ

【事業主体】

- NPO法人 別府安心ネット

【効果】

- 地域住民の移動手段を確保し、通院や買い物等の移動負担を軽減



地域による自治会輸送（飯南町 谷地区）

【取組内容】

- 飯南町が購入した車両を無償貸与し、自治会メンバーがボランティアで運転を行う
- 利用者は、燃料費相当を実費として負担
- 運行エリアは、地区内と赤名地区にある金融機関、開業医などの特定の場所

【事業主体】

- 谷自治振興会

【効果】

- 高齢者の移動手段の確保
- 住民ニーズを踏まえて、運行範囲を延長し、利用者の利便性を向上





『小さな拠点づくり』～地域産業の振興(先進事例)～

鳥獣被害を逆手にとった産業振興 (美郷町 吾郷地区)

【取組内容】

- 山くじら(いのしし)の獣害に悩まされる地域で、狩猟免許を取得した農家を中心に、おおち山くじら生産者組合を設立(その後、株式会社おおち山くじらに事業譲渡)
- その後、地域おこし協力隊制度等を活用し、地域団体とも連携して、イノシシ肉の精肉、革製品の製造・販売を実施
- 現在では全国カレーチェーン店にも流通

【事業主体】

- 株式会社おおち山くじら、おおち山くじらクラブ、吾郷地域婦人会

【効果】

- 従来、駆除の対象であったイノシシの肉を商品化し、流通させる仕組みを構築したことで、地域外から外貨獲得



地域運営組織を株式会社として法人化 (安来市 東比田・比田地区)

【取組内容】

- 地域の自立を目指し、さらに持続可能な組織となるため、住民等の出資を受けて、平成29年3月1日地域運営組織を株式会社化
- 自治機能を発揮するために必要な財源を自立的に生み出すため、農産品の生産、食品加工・開発などを実施
- 比田米のブランド化、「ひだうま野菜」のシリーズ化、パンやドレッシングの開発・販売
- 定住相談会への参加や地域体験ツアーを実施し、定住促進や交流促進を実施

【事業主体】

- え-ひだカンパニー株式会社

【効果】

- 1次産業の効率化、地域資源を活用した商品販売、交流事業による販路開拓






中山間地域の公民館エリアにおける機能・サービスの現存状況

～平成30年度 地域実態調査結果から

■ 公民館エリアの生活機能等の状況（上段：実数、下段：比率）

 70%以上の公民館エリアで存在

平成30年

（調査期間：平成30年7～12月）

（地区数、%）

| | 地区数 | 食料品等の買い物 | | | | | 公民館 | 金融機関 | 医療・福祉 | | | 集落営農組織 | 地域運営組織 | |
|-------|---------|--------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| | | 大型店舗 | スーパー等 | コンビニ | 個人商店 | GS | | | 病院 | 診療所 | 介護施設 | | | |
| 全地区 | 236 | 23 (9.7%) | 44 (18.6%) | 50 (21.2%) | 197 (83.5%) | 112 (47.5%) | 220 (93.2%) | 209 (88.6%) | 19 (8.1%) | 131 (55.5%) | 148 (62.7%) | 161 (68.2%) | 205 (86.9%) | |
| 人口規模別 | ～499人 | 65 | 0 (0.0%) | 0 (0.0%) | 1 (1.5%) | 41 (63.1%) | 10 (15.4%) | 58 (89.2%) | 43 (66.2%) | 0 (0.0%) | 19 (29.2%) | 20 (30.8%) | 43 (66.2%) | 59 (90.8%) |
| | | 500人～ | 73 | 2 (2.7%) | 7 (9.6%) | 6 (8.2%) | 64 (87.7%) | 34 (46.6%) | 68 (93.2%) | 69 (94.5%) | 1 (1.4%) | 40 (54.8%) | 38 (52.1%) | 50 (68.5%) |
| | 1,000人～ | 34 | 4 (11.8%) | 5 (14.7%) | 7 (20.6%) | 31 (91.2%) | 16 (47.1%) | 32 (94.1%) | 34 (100.0%) | 1 (2.9%) | 20 (58.8%) | 28 (82.4%) | 23 (67.6%) | 30 (88.2%) |
| | | 1,500人～ | 30 | 2 (6.7%) | 9 (30.0%) | 6 (20.0%) | 27 (90.0%) | 19 (63.3%) | 28 (93.3%) | 29 (96.7%) | 5 (16.7%) | 19 (63.3%) | 28 (93.3%) | 22 (73.3%) |
| | 2,000人～ | 34 | 15 (44.1%) | 23 (67.6%) | 30 (88.2%) | 34 (100.0%) | 33 (97.1%) | 34 (100.0%) | 34 (100.0%) | 12 (35.3%) | 33 (97.1%) | 34 (100.0%) | 23 (67.6%) | 26 (76.5%) |
| | | | | | | | | | | | | | | |

- ・ 2,000人程度の人口規模があると、日常生活に必要な機能・サービスは概ね維持可能
- ・ しかしながら、2,000人程度の人口規模がある公民館エリアは、全体の14%程度
- ・ 中長期的には、8割を超える地域で機能・サービスの集約化が必要になる可能性
- ・ 機能・サービスの集約化にあたっては、市町村が地域住民に中長期的な課題を示した上で、住民同士の話し合いの中での検討が必要



「小さな拠点づくり」モデル事業について

- 2,000人程度の人口規模がある公民館エリアにおいては、日常生活に必要な機能サービスが概ね維持
- 中山間地域の人口は、今後、相当な期間、緩やかに減少が続くが、人口規模が少なくなるにしたがって、生活機能が失われつつある状況

人口減少の進んだ複数の公民館エリアの共同による
生活機能や生活交通の確保に向けた取組みを
「モデル地区」として重点的に支援



商店の廃業



地域運営組織による
商店の開設・運営
(雲南市)



ガソリンスタンドの廃業



地区の活性化協議会が
JAから運営を受託して
運営継続(邑南町)

当面 5地区程度

限られた財源と人的リソースを
集中的に投入し成果を創出

- 事業期間 : 令和2年度から5年間 (第5期中山間地域活性化計画期間)
補助対象 : 1地区あたり5年間で1.5億円
事業費上限 (ハード1億円、ソフト5千万円)
補助率 : 市町村の実負担の2/3



高齢者等の一時居住の支援について

人口減少が進む中山間地域集落において、公共交通機関や商店など民間事業者の撤退により、冬期や病院退院後の通院・買い物などに不安を抱える高齢者夫婦又は独居高齢者に対策を行っている例

冬期の積雪等で、在宅での生活が困難な者の一時居住施設

(自立生活可能な者に限る)

○ 飯南町来島高齢者冬期宿泊センター（毎年12月～3月に開設）

- ・町立来島診療所の旧病棟を改修
- ・町が設置、飯南町社会福祉協議会へ運営委託(H25～)
- ・定員8名(1人部屋:4室、夫婦用2人部屋:2室 風呂・トイレ共同)
- ・対象者:町内の高齢者で冬期に独立しての生活に不安のある者
- ・財源:町単独費(H28 県補助により改修)

来島高齢者
冬期宿泊センター
利用実績:H30 5人
H29 7人



○ 奥出雲町高齢者生活ホーム「はらぐち荘」

- ・町が空家を買取り改修し設置、奥出雲町社会福祉協議会へ運営委託(H24～)
- ・定員5名(個室5室 ただし風呂トイレ台所共同)
- ・対象者:町内の60歳以上の一人暮らし又は夫婦のみの世帯の者
- ・財源:過疎対策事業債で整備

「はらぐち荘」
利用実績:H30 5人
H29 4人



退院後、在宅での生活が困難な者の一時居住施設

○ 医療近接型住まい「穩（おん）」 川本町

- ・社会医療法人仁寿会が設置・運営(H29～)
- ・定員2名(2室)
- ・対象者:退院後自宅から通院困難な者、冬期の通院困難な者
- ・財源:県補助により新築整備

「穩」
利用実績:H30 5人
H29 8人
(延べ人数)





拠点施設整備を支援する上の課題について

【実例】『小さな拠点づくり』にむけて地元で話し合いが進み、住民活動が活性化し、それに伴い、拠点整備計画が浮上

現 状

地区振興センター(公民館)を活用

住民活動が活発になるに伴い、施設が手狭となり、交流サロンやそれに伴う輸送などの実践活動を行う際、住民の厚意で民家を活動の場として提供してもらっている実態



新たな拠点施設を計画するも

補助制度の活用できる遊休施設は
小学校の廃校。S35建築 木造
耐震診断を実施するも強度不足で解体予定



「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業など、
国の既存のハード整備支援は廃校等の遊休施設の改修支援
しかし、地域に適切な遊休施設がない場合も多い

島根県の廃校施設の状況

県内 110施設を把握(平成25年度に行った調査結果 対象:小中学校のうち1989年以降閉校となったもの)

- 建築から平均49.9年が経過している(2018年現在)
- 57の廃校(51.8%)が利活用されているが、50の廃校は未利用か活用検討中(3校は解体済)
- 30施設(27%)で耐震性ありと判断。うち19施設が利活用中



過疎地域自立促進特別措置法の失効に伴う新たな立法措置の実現に向けた提言について

島根県と島根県過疎地域対策協議会（県内過疎市町村で構成）は、過疎法の失効のたびに、研究会を設置し新たな立法措置に向けた提言を取りまとめ

「地域共創の視点」— 現行過疎法の失効を見据えて — 本年10月にとりまとめ

【内容骨子】

1. 人口減少への適応

- (1) コミュニティの維持と地域づくり活動の再生
- (2) 移住・定住の促進と関係人口の拡大
- (3) 外国人居住者に対応した多文化共生社会の実現

2. 内発的発展による新たな地域づくり

- (1) 地域産業の振興
 - ・ 6次化により商品価値を高め、魅力ある商品やサービスを開発し、規模は小さくても、地域外から“外貨”を獲得できるコミュニティ・ビジネスを創出 など
- (2) 将来を担う人材の育成
 - ・ ふるさと教育や高校魅力化事業などの魅力ある教育の推進
 - ・ 過疎地域の小規模な高校では、未開設教科・科目の解消に向けた教員の加配 など

