

日本技術士会北海道本部 社会活動委員会
リージョナルステート研究委員会 地域主権分科会

令和6年度 第5回定例会のご報告

北海道における集落対策の現状と課題、今後の集落対策のあり方

中 田 光 治・武 智 弘 明

1 はじめに

地域主権分科会は、北海道の地域の振興、持続的発展、住みやすい生活環境整備を図りつつ、地域経済・産業の発展、公共福祉の増進に寄与することを目的に研究活動を行っています。

今回は、北海道の地域政策、集落対策に20年の長期にわたり、北海道庁で取り組んで来られた北海道総合政策部地域創生局地域政策課長の東貴弘様を講師にお招きして、研修会を開催しましたので、その概要報告をさせていただきます。



写真-2 講師紹介をする中田光治幹事長

2 研修会の概要

2.1 日時・場所等

本研修会は、令和6年12月13日(金)18:30、札幌エルプラザのOA研修室において、Web配信も併用したハイブリッド方式で開催しました。当日の参加者数は、会場が8人、オンラインが4人の合計12人でした。



写真-3 研修会開催に当たり挨拶される東課長



写真-1 開会の挨拶をする武智弘明座長



写真-4 会場参加による研修会会場風景

2.2 講演のテーマと講師のご紹介

本研修会は「北海道における集落対策の現状と課題、今後の集落対策のあり方」をテーマとして開催しました。

講師の東貴弘様は、平成 2 年 3 月北海道庁に入庁されました。北海道では、空知総合振興局地域政策課を皮切りに、美瑛市に二度派遣され、その間も道庁北海道総合政策部地域政策課長、地域戦略課主幹、北海道議会事務局秘書室長など、一貫して地域政策畑を歩まれてきました。地域政策、地域振興などをテーマに講演会講師を依頼されることもあるとのことでした。



写真-5 オンラインで参加された皆さん

2.3 本研修会の概要

本研修会の講演内容ですが、次の 4 項目についてのお話がありました。

- (1) 集落の定義と集落の特性
- (2) 北海道の集落の現状と課題
- (3) 道内の集落対策の取り組み
- (4) 集落支援員制度の概要

3 北海道集落の現状と課題

3.1 集落の定義と集落の特性

集落とは、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であると定義されているそうです。また、北海道が行っている集落実態調査における対象集落は、下限は町

丁字界を細分化しないこと、上限は小学校区を超えないこと、として実施しています。

また、集落に求められる機能として資源管理機能、生産補完機能、生活扶助機能の 3 つの機能があり、居住やコミュニティ活動、生産活動の場として住民の生活全般を支える場としての機能を有しています。

3.2 北海道の集落の現状と課題

3.2.1 北海道の集落の現状

北海道の集落の数ですが、令和 5 年現在 3,635 であり、これは平成 25 年の 3,747、平成 27 年の 3,777、平成 29 年の 3,688 と比べて減少傾向を示しています。(図-1)

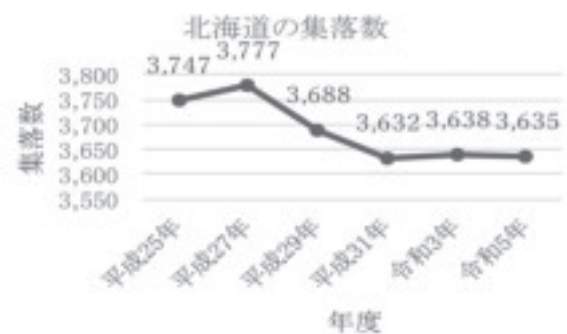


図-1 北海道の集落数(集落実態調査対象)

3.2.2 北海道の集落の課題

北海道の集落の課題ですが、人口減少と高齢化の進展が挙げられます。さらに、その結果として生活インフラの不足、店舗・郵便局などの生活関連施設の撤退などが挙げられます。

集落の人口減少の状況を、人口規模別集落数で見ると、人口規模が最も小さい人口 100 人未満の集落数は、平成 31 年が 2,112、令和 3 年が 2,160、令和 5 年が 2,202 と毎回増えるなど、集落の小規模化が進んでいます。(表-1)

表-1 北海道の集落数(人口規模別)

年度	100 人未満	100～199 人	200～299 人	300～499 人	500 人以上	合計
平成 31 年	2,112	723	296	259	242	3,632
令和 3 年	2,160	711	282	253	232	3,638
令和 5 年	2,202	700	280	239	214	3,635

また、北海道の集落の高齢化状況(表-2)を見ると、高齢者(年齢 65 歳以上)人口の占める割合が 50～74%の集落数は、平成 31 年が 946、令和 3 年が 1,081、令和 5 年が 1,148 と毎回増えていきます。同様に高齢化人口が 75%以上の集落数も、平成 31 年が 88、令和 3 年が 109、令和 5 年が 129 と毎回、増加しており、高齢化が進行していることが伺えます。

この傾向は我が国の高齢化率が高まると推計されていることを勘案すると、今後も同様の傾向を示していくことが想定されます。

また、高齢化率を見ると、集落の高齢化率が 50%以上の集落の割合は、平成 31 年が 28.5%、令和 3 年が 32.7%、令和 5 年が 35.1%と増加傾向を示しており、令和 5 年では北海道の集落全体の 1/3 以上の集落が、高齢者割合が 50%以上であり、都市部に比べ高齢化が進行していることが分かります。(表-3)

表-2 北海道の高齢化集落数(集落実態調査対象)

年度	25%未満	25～49%	50～74%	75%以上	合計
平成 31 年	274	2,324	946	88	3,632
令和 3 年	250	2,198	1,081	109	3,638
令和 5 年	238	2,120	1,148	129	3,635

表-3 北海道の高齢化集落の比率

年度	高齢化率 50%以上の集落数	集落全体に対する構成比	高齢化率 50%未満の構成比	全体構成比
平成 31 年	1,034	28.5	71.5	100.0
令和 3 年	1,190	32.7	67.3	100.0
令和 5 年	1,277	35.1	64.9	100.0

3.3 集落の生活関連施設の充足状況

次に、集落の課題として、生活関連施設の充足状況について見てみます。

3.3.1 金融機関

北海道の集落の金融機関の有無ですが、あると回答した集落数は、平成 31 年が 709、令和 3 年が

718、令和 5 年が 700 となっており、集落全体の 80%以上で金融機関がない状況となっています。(表-4)

また、金融機関がある集落に、具体的な金融機関の種別を聞いたところ、最も多かったのが郵便局、次いで ATM、農協・漁協の順序となっています。(表-5)

さらに、金融機関がないと回答した 2,935 集落に金融機関までの距離を聞いたところ、5～10km が 828、10～15km が 239、15～20km が 77、20km 以上が 32 集落でした。全体の 40%以上の集落が 5km 以上となっています。(表-6)

表-4 集落の金融機関の有無(集落実態調査対象)

年度	ある	ない	合計
平成 31 年	709	2,923	3,632
令和 3 年	718	2,920	3,638
令和 5 年	700	2,935	3,635

表-5 集落の金融機関の種別(集落実態調査対象)

金融機関種類	数量	構成比(%)
郵便局	526	42.6
ATM	256	20.7
農協・漁協	175	14.2
コンビニ	149	12.1
銀行	129	10.4
合計	1,235	100.0

表-6 集落の金融機関までの距離(集落実態調査対象)

距離	平成 31 年度		令和 3 年度		令和 5 年度	
	集落数	構成比(%)	集落数	構成比(%)	集落数	構成比(%)
5km 未満	1,724	59.0	1,754	60.1	1,759	59.9
5～10km	834	28.5	833	28.5	828	28.2
10～15km	248	8.5	233	8.0	239	8.1
15～20km	74	2.5	70	2.4	77	2.6
20km 以上	43	1.5	30	1.0	32	1.1
合計	2,923	100.0	2,920	100.0	2,935	100.0

3.3.2 ガソリンスタンド

集落のガソリンスタンドの有無ですが、あると回答した集落数は、平成 31 年が 391、令和 3 年が 384、令和 5 年が 373 と調査ごとに減少しており、生活関連施設が廃止・撤退している状況が伺えます。この結果、9 割の集落において、ガソリンスタンドがないと回答しています。(表-7)

また、ガソリンスタンドがないと回答した3,262集落で、ガソリンスタンドまでの距離を聞いたところ、5～10kmが1,103、10～15kmが358、15～20kmが86、20km以上が83集落でした。5割の集落が5km以上にガソリンスタンドがある状況になっています。(表-8)

表-7 集落のガソリンスタンドの有無
(集落実態調査対象)

年度	ある	ない	合計
平成31年	391	3,241	3,632
令和3年	384	3,254	3,638
令和5年	373	3,262	3,635

表-8 集落のガソリンスタンドまでの距離
(集落実態調査対象)

距離	集落数	構成比(%)
5km未満	1,632	50.0
5～10km	1,103	33.8
10～15km	358	11.0
15～20km	86	2.6
20km以上	83	2.5
合計	3,262	100.0

3.3.3 商店

集落の商店の有無ですが、あると回答した集落数は、平成31年が703、令和3年が699、令和5年が622と回答しており、調査ごとに減少しており、生活関連施設が減少・撤退している状況が伺えます。この結果、集落全体の83%がないと回答しています。(表-9)

また、商店がないと回答した3,013集落に、買い物支援の有無について聞いたところ、あると回答した集落が、平成31年が1,104、令和3年が1,125、令和5年が1,226と回答しており、調査ごとに増加していることが伺えます。(表-10)

なお、買い物支援の具体的な支援内容は、後述させていただきます。

表-9 集落の商店の有無(集落実態調査対象)

年度	ある	ない	合計
平成31年	703	2,929	3,632
令和3年	699	2,939	3,638
令和5年	622	3,013	3,635

表-10 商店がない場合の買い物支援の有無
(集落実態調査対象)

年度	ある	ない	合計
平成31年	1,104	1,825	2,929
令和3年	1,125	1,814	2,939
令和5年	1,226	1,787	3,013

3.3.4 薬局

集落の薬局の有無ですが、あると回答した集落数は、平成31年が155、令和3年が160、令和5年が157と回答しており、調査ごとの大きな変動がなく、ほぼ横ばいとなっています。しかし、ないと回答した集落の割合は、全体の96%に達していることから、薬局がある集落の方がむしろレアケースとなっていることが伺えます。(表-11)

次に、ないと回答した集落に対して、薬局までの距離を聞いたところ、5～10kmが1,049、10～15kmが518、15～20kmが234、20km以上が382集落でした。薬局までの距離が5km以上の集落は2,183で、全体の63%もの集落が該当しています。(表-12)

表-11 集落の薬局の有無(集落実態調査対象)

年度	ある	ない	合計
平成31年	155	3,477	3,632
令和3年	160	3,478	3,638
令和5年	157	3,478	3,635

表-12 ない場合の薬局までの距離
(集落実態調査対象)

距離	集落数	構成比(%)
5km未満	1,295	37.2
5～10km	1,049	30.2
10～15km	518	14.9
15～20km	234	6.7
20km以上	382	11.0
合計	3,478	100.0

4 道内の集落対策の取組み

こうした課題の多い北海道の集落に対し、市町村をはじめ、国や道は、各種支援を行っています。そうした支援方策について、今回は買い物支援、廃校の利活用、集落支援員等の人材確保についての説明がありました。以下、それら支援の内容について報告させていただきます

4.1 道内の集落対策

4.1.1 買い物支援

集落に商店がない場合の買い物支援の有無については、前述のとおりあると回答した集落数は、令和5年が1,226であり、全体の40.7%となっています。これら買い物支援の具体的な内容ですが、令和5年度で最も多かったものが「宅配」で、以下「移動販売」、「買い物送迎」、「買い物代行」の順となっています。(表-13)

買い物代行より買い物支援が多くなっているのは、やはり自分が主体的に買い物を行いたいという住民の意向によるものと考えられます。

表-13 買い物支援の内容(集落実態調査対象)

項目	平成31年度	令和3年度	令和5年度
宅配	725	687	691
移動販売	368	370	436
買い物送迎	192	267	333
買い物代行	85	82	78
その他	185	217	146
合計	1,555	1,623	1,684

4.1.2 廃校の利活用状況

集落の人口減少に伴い小・中学校などの教育施設の廃校・統合による集約化が進んでいます。その結果、集落内に廃校が増えてきており、その有効的な利活用が新たな課題となって来ました。

廃校の有無について、集落実態調査で聞いてみたところ、集落内に過去5年以内に閉校になった校舎があると回答した集落は、平成31年が180、令和3年が145、令和5年が126となっています。

このうち、廃校を利用している集落は、平成31年が80、令和3年が65、令和5年が64と若干減少していますが、利活用している割合は上昇しており、令和5年は約半分の集落で廃校が利活用されています。(表-14)

また、廃校の利活用の方法について聞いて見ると、最も多かったものは産業施設の14(全体の21.9%)、次いで、コミュニティ施設、生涯学習施設が各10(同15.6%)、スポーツ施設が5(同7.8%)でした。(表-15)

表-14 廃校利活用の有無(集落実態調査対象)

年度	ある	全体集落数	構成比(%)	活用集落数	利活用率(%)
平成31年	180	3,632	5.0	80	44.4
令和3年	145	3,638	4.0	65	44.8
令和5年	126	3,635	3.5	64	50.8

表-15 廃校利活用の内容(集落実態調査対象)

項目	集落数	構成比(%)
産業施設	14	21.9
コミュニティ施設	10	15.6
生涯学習施設	10	15.6
スポーツ施設	5	7.8
高齢者福祉施設	1	1.6
観光施設	1	1.6
その他	23	35.9
合計	64	100.0

4.1.3 集落対策の実施状況

集落対策の実施状況について聞いたところ、実施していると回答した市町村は、平成31年が146、令和3年が156、令和5年が157と少しずつ増えています。実施している市町村の割合は、令和5年度が87.7%で、全体の9割近くの市町村が実施しています。(表-16)

次に、実施している集落対策の内容について聞いたところ、生活交通の確保が最も多く、次いで高齢者支援、移住・定住対策、空き家対策、担い手対策などの順でした。生活交通の確保を実施している市

町村は、全体の 60.9%となっており、交通手段の確保がいかに重要であることを示す結果となりました。(表-17)

表-16 集落対策の有無(集落実態調査対象)

年度	実施している	実施していない	集落なし	合計
平成 31 年	146	30	3	179
令和 3 年	156	20	3	179
令和 5 年	157	19	3	179

表-17 集落対策の内容(集落実態調査対象)

実施項目	市町村数	全数に対する比(%)	主な施策の内容
生活交通の確保	109	60.9	デマンドバス、公営バス、乗合タクシー補助等
高齢者支援	62	34.6	配食、安否確認、バス・タクシー利用助成等
移住・定住対策	34	19.0	住宅取得、リフォーム助成、民間賃貸住宅家賃助成
空き家対策	31	17.3	空き家取得、リフォーム助成、空き家情報発信等
担い手対策	29	16.2	新規創業支援、就農漁奨励金、研修補助等
防災対策	21	11.7	自主防災組織支援、防災資機材支援等
徐排雪対策	17	9.5	傷がい者・高齢者世帯への除雪補助、除雪経費助成
地域コミュニティ活性化	11	6.1	市民活動団体・自治会・町内会活動への支援
人材確保・育成	10	5.6	地域おこし協力隊、集落支援員制度の活用
買い物支援	6	3.4	移動販売車運行経費助成、巡回販売の実施等
その他	3	1.7	住民活動への支援
全数	179	100.0	

さらに、今後取り組みたい集落対策について聞いたところ、生活交通の確保が最も多く、次いで担い手対策、移住・定住対策、空き家対策、地域コミュニティ活性化などでした。(表-18)

表-18 集落で今後取り組みたい集落対策(集落実態調査対象)

実施項目	市町村数	全数に対する比(%)	主な施策の内容
生活交通の確保	48	26.8	デマンドバス、公営バス、乗合タクシー補助等
担い手対策	21	11.7	新規創業支援、就農漁奨励金、研修補助等
移住・定住対策	20	11.2	住宅取得、リフォーム助成、民間賃貸住宅家賃助成
空き家対策	14	7.8	空き家取得、リフォーム助成、空き家情報発信等
地域コミュニティ活性化	12	6.7	市民活動団体・自治会・町内会活動への支援
高齢者支援	9	5.0	配食、安否確認、バス・タクシー利用助成等
人材確保・育成	9	5.0	地域おこし協力隊、集落支援員制度の活用
買い物支援	5	2.8	移動販売車運行経費助成、巡回販売の実施等
徐排雪対策	5	2.8	傷がい者・高齢者世帯への除雪補助、除雪経費助成
集住対策	5	2.8	中心市街地等への移住促進、旧住宅撤去費用助成等
防災対策	3	1.7	自主防災組織支援、防災資機材支援等
その他	1	0.6	
全数	179	100.0	

4.2 集落支援員

4.2.1 集落支援員の制度・概要

平成 20(2008)年 8 月に、「集落の住民が集落の問題を自らの課題としてとらえ、市町村がこれに十分な目配りをしたうえで施策を実施していく」方策として、総務省が集落支援員の制度を創設しました。この制度は事業に要する経費を各地方自治体で予算化したうえで事業を実施し、それに伴って必要とされた活動費・報償費が特別交付税として市町村に財政措置される仕組みになっています。

特別交付税による財政措置額は、集落支援員 1 人あたり 485 万円が上限ですが、町内会役員などを兼務する場合(兼任)は 1 人当たり 40 万円とされています。地域おこし協力隊とは異なり、活動期間(任期)が定められていないこと、地域の実情に詳しい人材の採用を念頭に置いているため、居住要件や任用期間が定められていないことが特徴です。

4.2.2 集落支援員の現状・配置状況

集落支援員は、令和 5(2023)年現在、全国で 5,136 人(専任 2,214 人、兼任 2,922 人)が配置されています。

全国の市町村(1,718)のうち、集落支援員を配置している市町村は 430 団体で、約 25%の市町村で集落支援員が配置されています。(表-19)

表-19 集落支援員の人数・導入団体数(全国)

年度	専任集落支援員数	兼任集落支援員数	設置団体数
令和元年度	1,741	3,320	352
令和 2 年度	1,746	3,078	361
令和 3 年度	1,915	3,424	386
令和 4 年度	1,997	3,174	397
令和 5 年度	2,214	2,922	430

4.2.3 集落支援員の活動内容および課題

全国の集落支援員の活動内容をみると、市町村職員とも連携しながら、集落の目配り役として、集落の巡回・状況把握、住民同士の話し合いの促進、高齢者見守りサービスなど集落維持・活性化に向けた活動に取り組んでいます。(表-20)

表-20 集落支援員の活動内容

活動内容	回答者数	合計に対する比(%)
集落と行政との連絡・要望の取りまとめ	653	60.5
集落が抱える課題の点検・整理	625	57.9
集落のあり方等の地域住民間の調整	476	44.1
行事やイベントの企画・実施支援	475	44.0
集落の巡回・各戸訪問	438	40.6
地域のコミュニティ組織の事務局	315	29.2
集落と行政以外の民間団体との連絡	294	27.2
地域の各種計画作成支援	268	24.8
伝統文化・祭り等の継承	231	21.4
高齢者の見守り・買い物等生活支援	208	19.3
合 計	1,080	100.0

4.2.4 集落支援員の配置状況

都道府県別の専任の集落支援員数が最も多かった都道府県は、島根県の 189 人(全体 2,214 人の 8.5%)で、次いで長野県の 162 人(同 7.3%)、兵庫県の 142 人(6.4%)、三重県の 133 人(6.0%)、新潟県の 132 人(6.0%)などでした。

北海道の専任集落支援員数は、74 人で(3.3%)、全国第 10 位となっており、道では引き続き、地域づくりを支える人材の確保・定着に向け、集落支援員の活用促進に向けた制度概要や取組事例等の周知や研修会等の実施に取り組んでいます。(表-21)

北海道の市町村別の専任集落支援員数を見ますと、最も多かった市町村は、東川町の 16 人(北海道全体 74 人の 21.6%)で、次いでニセコ町の 9 人(同 12.2%)、鷹栖町の 6 人(同 8.1%)、厚真町の 5 人(同 6.8%)、白老町および白糠町の各々 4 人(同 5.4%)などでした。

東川町、ニセコ町、鷹栖町のトップ 3 町で 31 人と全体の 41.9%を占めています。(表-22)

表-21 都道府県別の専任集落支援員の人数

都道府県名	団体数	人数
島根県	15	189
長野県	35	162
兵庫県	12	142
三重県	10	133
新潟県	17	132
鳥取県	15	131
高知県	30	112
大分県	11	87
鹿児島県	14	80
北海道	26	74
奈良県	13	73
山形県	13	68
広島県	7	68
山口県	10	68
岐阜県	10	63
岩手県	7	55
岡山県	12	49
秋田県	8	48
長崎県	5	44
宮城県	6	43

表-22 道内市町村別の専任集落支援員の人数

市町村名	人数
東川町	16
ニセコ町	9
鷹栖町	6
厚真町	5
白老町	4
白糠町	4
石狩市	3
安平町	3
清水町	3
深川市	2
北竜町	2
和寒町	2
中頓別町	2
美瑛市	1
松前町	1
乙部町	1
寿都町	1
蘭越町	1
岩内町	1
積丹町	1
上砂川町	1
比布町	1
愛別町	1
南富良野町	1
美深町	1
幌延町	1

次に、北海道の市町村別の兼任集落支援員数を見ますと、最も多かった市町村は、美唄市の 18 人(全体 55 人の 32.7%)で次いで、東川町の 15 人(同 27.3%)、北竜町の 10 人(同 18.2%)、黒松内町の 3 人(同 5.5%)、岩見沢市、乙部町および幌延町の各々 2 人(同 3.6%)などでした。

美唄市、東川町、北竜町のトップ 3 で、43 人と全体の 78.2%を占めています。(表-23)

表-23 道内市町村別の兼任集落支援員の人数

市町村名	人数
美唄市	18
東川町	15
北竜町	10
黒松内町	3
岩見沢市	2
乙部町	2
幌延町	2
名寄市	1
寿都町	1
音威子府村	1

5 終わりに

以上で第 5 回定例会の報告を終了させていただきます。今回の定例会講師を務めて下さいました北海道総合政策部地域創生局地域政策課長の東貴弘様、参加していただいた会員の皆様方に、心から感謝を申し上げ報告とさせていただきます。ありがとうございました。

[参考文献]

- 1) 北海道における集落対策の現状と課題、今後の集落対策のあり方 北海道総合政策部地域創生局地域政策課
- 2) 令和 5 年度地域おこし協力隊の隊員数等について
令和 6 年 4 月 5 日 総務省地域力創造 G
- 3) 令和 5 年度 集落支援員の活動状況について
総務省地域力創造 G 過疎対策室

中 田 光 治(なかた こうじ)

技術士(建設/上下水道/水産等 6 部門)

日本技術士会北海道本部 社会活動委員会
リージョナルステート研究委員会 副代表
地域主権分科会 幹事長
防災委員会都市部会
防災委員会防災教育 WG
中央テクノ株式会社 北海道支店 支店長



武 智 弘 明(たけち ひろあき)

技術士(建設/上下水道部門)

日本技術士会北海道本部 社会活動委員会
リージョナルステート研究委員会
地域主権分科会 座長
合同会社 武智技術士事務所代表

