

報告事項（2）

令和5年度 小規模集落及び地域自治協議会ヒアリングの結果について

※調査報告書を参考にスライドで前方に表示

1. ヒアリング調査概要

今後の地域コミュニティの在り方及び主な検討事項を懇話会で検討するにあたり、補完性の原則も念頭に、暮らしに最も身近な区単位で課題等が先出していると想定する小規模集落（基準は後述）に対し、対話型のヒアリング調査を行った。

その上で、小規模集落の課題や今後について整理をし、その補完を担う役割も念頭においた上で、地域自治協議会の現状と課題について、あらかじめ設定した項目についてヒアリング調査を行った。

2-1. 小規模集落調査概要

1) 目的

今後の地域コミュニティの課題や補完が必要となる課題（地域自治協議会の課題）について把握するため、その課題が先んじて生じてくる小規模集落を対象として、集落の現状と将来の姿とそれに付随する集落の共同活動の状況や今後必要となることについて、4つの集落段階に分けて項目を設定し把握した（人口・高齢化率・立地特性等から集落持続可能性の視点から設定した4つの段階として、A⇒Dほど状況が厳しいと推定）。

2) 対象

- ・ 市内の小規模集落（50世帯以下かつ高齢化率40%以上）令和5年8月末時点54区
- ・ 区のこれまでや現状についての詳しい方（現区長、元区長等）や区にお住まいの多世代の方（区の若手住民、区の役で中心となっている方、女性 等）概ね平均し6-7人程度の方

3) 時間・場所

- ・ 時間：概ね1時間30分／区
- ・ 場所：各区の集会所等

4) 調査（ヒアリング）実施者

- ・ 市民協働課職員と地域担当職員（2～3人）

※各町から最低1区、計5区については、「丹波ひとまち支援機構」職員が同行・実施

●ヒアリング実施者の役割

- ヒアリング＝項目ごとの「聞き取り」を行うのではなく、対話を促すとともに対話の中から、
①集落の将来の住民・世帯等の見える化 ②ヒアリング項目に関する情報の把握（引き出しな

がら) ③集落カルテ不足情報の把握を行うこととした。

➤ そのため、ヒアリングは【進行役】と【記録係】の2名以上体制で実施することとした。

5) 調査（ヒアリング）手法

- ・ ヒアリング趣旨・進め方の説明・参加者紹介
- ・ 区の人口等統計データ情報説明・共有
- ・ 地図を用いた、区の現状と将来（10年後）の情報の書き出し・見える化
- ・ 将来（10年後）を見据えたときの暮らし・不安・悩み・課題など（あらかじめ調査者が区ごとに項目を設定：各区調査結果データ参照）を話し合ってもらい、記録

6) 調査（ヒアリング）事前準備

①集落カルテの作成

- ・ 集落カルテとは、区の基礎的情報（人口等統計情報・面積・主要施設・共同管理施設等）と区の住民自治（行政依頼含む）に関わる「役」や「共同作業・活動」等の集落維持・運営に関する情報を定量的にまとめたもの
- ・ ヒアリングでの扱い方
 - 基礎的情報は統計情報等から得られるデータをもとに記入。ヒアリング時参加者とともに基礎情報として確認する。
 - 集落維持・運営など住民自治に関する情報は、区住民しか持ち合わせていないため、ヒアリングで補足する。
 - 把握すべき基礎的項目として、明らかにしておくことで、聞き取りを容易にする。
 - ヒアリング後も小規模集落対策の検討資料や区で今後話し合いを進める時の資料として活用する

7) ヒアリング項目

①地図に書き込む情報（「現状」と「将来：10年後」の両方）

- ☐ 世帯とその人数・年齢
- ☐ 隣保・組
- ☐ 空き家
- ☐ 農地の管理状況
- ☐ 集落管理施設・場所 等

②話し合いの中で確認していく項目

-地図をつくりつつ・眺めながら、以下の項目を話題にしながら、聞き取る

●全区共通

- ☐ 現在の区の役職・共同活動の内容など（カルテの補足）

- ☐ 将来について話し合う場・区の行事・役職等の見直しや変更の有無・状況
- ☐ 区で暮らしつ続けるために必要なこととそれらに対応し、区で取り組んでいること
- ☐ 移住者や関係人口の受け入れ状況と意向
- ☐ 空き家や農地等の資産・土地利用の対応状況と意向
- ☐ その他、将来に向けて気になること・不安なこと・必要なこと

●区の段階に応じた項目

人口・高齢化率・立地特性等から集落持続可能性の視点から設定した4つの段階別

- ☐ 集落の維持・存続に関すること
- ☐ 関係人口に関すること など

●区ごとの項目

※ ヒアリング項目や手法は県・市の既往調査や懇話会等の報告書で提示された課題をもとに設定

※ 一昨年度元気度調査時に調査した区については事前にその時のヒアリングシート内容も踏まえて設定（ヒアリングシートへの記載とともに、ヒアリング実施者が事前の一読）

※調査の様子 一部

▼上生野



▼米屋町



▼大内



2-2. 小規模集落調査結果概要

人口・高齢化率・立地特性等から集落持続可能性の視点から設定した4つの段階別（A⇒D ほど状況が厳しいと推定）に小規模集落の課題を以下のとおり分類・整理した。

A 段階想定（計 6 区）

課題 1） 区の組織・役・行事・日役等の再編・見直し

集落段階にかかわらず、高齢化を伴う人口減少によって、区の組織・隣保や役、また行事や日役の内容を見直すこと、再編することが必要となると見込んでいるが、現時点で取り組まれているところはない、今から将来に備えた検討・準備を行う必要がある。

なお、区の統合や連携は考えられていない。

課題 2） 将来を見据えた農地の管理体制の整備

現状は組合や個人営農で維持できているが、将来を見据えると管理ができなくなる可能性への不安が大きい。また現状でも大規模面積や山間の農地については管理できなくなっている。今から将来の農地の在り方について対応策を準備する必要がある。今後管理できる農地の範囲や担い手を明らかにしていく必要がある（地域計画策定を率先して進める）

課題 3） 災害時の安全確保

区によって、避難場所や避難経路に危険な箇所がある。集落段階に限らず、災害時の安全確保のためのハード整備や支え合いの環境づくりが課題となっている。

課題 4） 空き家等を活用した移住者受け入れに取り組むこと

空き家や空き地がある区について、多くは管理されていることから、空き家バンクや行政と連携した空き家対策と移住者受け入れに向けた取り組みで、人口減少や高齢化の抑制に取り組む必要がある。

課題 5） 買い物・移動環境の確保

現状は困っていない、区の立地によっては比較的不安は大きくはないが、将来的に車が運転できなくなったときのことを想定した、移動と買い物に対する不安が聞かれた。

B 段階想定（計 34 区）

課題 1） 区の行事や環境維持等により多くの人が参加できる体制づくり

それぞれの区でまつりや行事などを続けていくための工夫や取り組みがなされている。若者や女性などの参加や、移住者や区内・周辺にある事業者も参加しやすい体制づくりを行っていく必要がある。

課題 2) 区の組織・役・行事・日役等の再編・見直し

集落段階にかかわらず、高齢化を伴う人口減少によって、区の組織・隣保や役、また行事や日役の内容を見直すこと、再編することが必要となる。特にまずは役や作業の負担軽減を具体的にすすめていく必要がある。A 段階よりも、区や隣保再編への問題意識は相対的に高く、話を始めているところもあるが、具体に進んでいるところは多くなく、統合の難しさから、まずは農業や役員など、機能再編から始めていく必要がある。

課題 3) 移動・買い物環境の確保に向けた事前の取り組み

移動手段は現在のところ大きな問題ではないが、将来はデマンドバスの機能に期待が持たれている。また、買い物についても同様、移動販売が継続されているか将来不安もあることから、今からデマンドバスや移動販売の利用、利便性向上に向け、区民による主体的な利用や取り組みが求められる。

課題 4) 将来を見据えた農地の管理体制の整備

A 段階と同じ

課題 5) 災害時の安全確保

A 段階と同じ

C 段階想定 (計 13 区)**課題 1) 人不足による負担軽減や代替方法の具体化**

現時点では区の役や行事、日役等はなんとか維持できるが、今後はさらに少人数となり、物理的に担い手がいなくなることから、役を減らすこと、行政からの依頼役の軽減、日役等の負担をなくすこと、支え合いが高齢者同士となることから、代替する方法について、今から準備をおこなっていく必要がある。

また、さらに少人数となることから、水道や公民館等集落の拠点等の維持管理費用が捻出できなくなることから、今からそれらの資産等の在り方や財源を検討しておく必要がある。

課題 2) 区の組織・役・行事・日役等の再編・見直し

他の集落段階に比べ、区の再編・統合や連携などについて具体的に検討しているところがある。神社その他含めてあらゆることについて再編や連携が必要と認識はされている。資産の処分など物理的課題を乗り越える方法も事例調査や手法を研究しながら、具体的な道筋を立て、今から区の中、周辺複数区が情報交換・話し合いができるような支援を行い、再編・見直しにを形にしていく必要がある。

課題 3) 区の存続の是非も含めた検討・段階的な取り組み

除雪が困難になれば、冬季は居住が困難となると見込んでいる区もあり、将来的に区をどのように残していくか、あるいは別の場所へ住まいを移すなど、集落の存続・暮らし方そのものについても住民で考え、話し合い、それらを支援することが求められてくる。

課題 4) 農地の管理維持は困難

現状管理できている範囲を維持することすら困難になる可能性が高く、耕作放棄地になっていくことを見据えた、土地利用方法等を検討しておく必要がある。(地域計画に率先して取り組む)

課題 5) 移動・買い物環境の確保に向けた事前の取り組み

A・B 段階と同じ

課題 6) 災害時の安全確保

A・B 段階と同じ

D 段階想定 (なし)

今回の調査では、D 段階に該当する集落はなかったが、1 世帯のみ残り、ヒアリング実施できなかった「白口区」が該当すると考えられる。

2-3. 小規模集落調査結果から見えた課題等

4つの区分で集落段階を設定し、それぞれに、現状と10年後の予測、また課題について整理したが、同時に、集落の地理的な特性として、「まちなか」、「山間部」、「農村(平地)」によっても、課題が異なることから、これらも踏まえた集落対策が必要である。

1) 区の組織・役・行事・日役等の再編・見直し

人口減・世帯減や75歳以上割合の増加から、どの小規模集落においても、共通して、今のままでは区の組織や行事、環境を維持できないという問題意識が聞かれた。一方で、具体的にそれらに取り組んでいる区はほとんどなく、集落段階や周辺区との距離や地理的な特性も踏まえた再編・見直し(近隣区との連携や文化・生活的な関係性があり、実現可能性のある区は統合も含め)に向けた取り組みを支援していくことが必要と考えられる。

人口減・高齢化が今後より一層進む集落段階Aについては、今から、老若男女、出身者や移住者、区内の事業者等が参加できる仕組みづくりを進めることで、活動の持続可能性を高めていくことが求められる。

人口減・世帯減が一定進んできた集落段階BやCについては、特に、区の担い手・課題等の状況に応じて、行政依頼役の軽減、日役や支え合いを代替する方法を準備することが急がれる。

また、区の存続の是非も含めた段階的な取り組みを進めていくべき時期に来ており、区ごとにその進路（区をどのように残すのか、どこで暮らすのか等）を住民で考え、話し合い、決めていく支援も求められる。

2) 災害時の安全確保

集落段階や地理特性にかかわらず、共助が困難になりつつある中で、災害時の安全な避難場所や避難経路等の確保が不安としてあげられていた。特に、区内の避難場所が危険箇所にある場合、避難経路が水に浸かるなど危険とわかっている場所、車移動が困難となったときの避難方法など、公助による対策が必要となってきた。

3) 移動・買い物手段の確保

まちなかなど、スーパー等が比較的近い場所にある集落も含めて、車移動が主となっている中で、すでに民間の移動販売や個配などで利便性を確保している世帯が見られた（特に、集落段階Cや山間部の集落については、すでにこれらが大事なライフラインになりつつある）。事業者もお試しの移動販売など、現時点で積極的な動きも見られるものの、利用がなければ、便数が減るなどしている話も聞かれた。デマンドバスも同じく、将来を見据え、今、困っていない世帯や区も含め、積極的な利用で、サービスを維持していくための住民主体の取り組みが求められる。

4) 農地の管理体制の整備と土地利用方法の見直し

農地があるどの区においても、農地の維持は限界に近づいているという声が多く聞かれた、個人・組合いずれにしても高齢化していくか、機械の共有、若い人材の受け入れとともに、耕作を続ける農地の選別を進めていく必要がある（地域計画策定の目的と同義）。

集落段階Cについては、体制を組むことも困難な状況が近づいており、農地をどのように処分するのかなど、土地利用方法を決めていく必要がある。

5) 空き家の管理と移住者受け入れ

状態の良い空き家・売買・賃貸に出せる空き家については、空き家バンクや区をあげた取り組みで、移住者受け入れにつなげていくことが引き続き求められる。

一方で、住宅として活用が難しい空き家が多くなってきていることから、区や行政からの啓発や安全確保の取り組みが必要と同時に、空き家予備軍も増えてきていることから、居住しているうちから、空き家にならない・空き家になったときの準備を区や行政からの啓発等で取り組みを進めることも求められる。

まちなかについては、空き家が多いが、賃貸や売買に出されにくい傾向もあると同時に、老朽化す

ると、直ちに近隣の安全に影響を与えることから、より一層重点的な取り組みが求められる。

3-1. 地域自治協議会ヒアリング調査概要

1) 目的

- ・ 地域自治協議会設立の経緯・役割についての確認する
- ・ 当該地域内の小規模集落ヒアリング結果（現状・課題・今後必要なこと）について地域自治協議会として確認する
- ・ 小規模集落ヒアリングの結果から見える、地域単位で必要となることについて、地域自治協議会として何ができるか考える
- ・ それらに対応し、将来を見据えたときの地域自治協議会が抱える課題を把握する
- ・ 地域を支援する行政に求められる役割・制度について意見を把握する
- ・ これらを、地域自治協議会ごとに整理し、自治協議会ごとの地域コミュニティの在り方とその課題を整理するとともに、行政から必要となる支援やその課題をとりまとめ、来年度からの在り方の具体的な検討につなげる。

2) 対象

- ・ 地域自治協議会 役員・事務局・部会員等

3) 時間・場所

- ・ 令和6年1月～2月上旬
- ・ 時間:概ね2時間／地域自治協議会 ・ 場所:各地域自治協議会の拠点施設

4) 調査（ヒアリング）実施者

- ・ 市民協働課職員と地域担当職員（2～3人）と丹波ひとまち支援機構の職員（2人）

5) 調査（ヒアリング）手法

- ・ 主に資料をもとに、自由意見交換・ヒアリングとし、受託者が発言を付箋と模造紙を用いて整理した。
- ・ 朝来市における地域自治協議会の役割・区との関係性（補完性の原理等）の確認
- ・ 各地域別小規模集落ヒアリング結果と課題の共有
- ・ 上記の課題整理した課題に対して
 - 区でできること・すべきこと（区が連携しても含む）
 - 自治協議会でできること・すべきこと
 - 行政にお願いすること のアイデア出し・聞き取り

- ・ 上記に必要な自治協議会の体制や行政による支援について

論点① 自治協でできること・すべきことー自治協の見直し（組織・体制・予算）

論点② そのために、今後必要な行政支援・在り方

以下の視点も踏まえて、考えを話し合っていた

視点① 区と自治協の関係性（補完の在り方）

視点② 地域自治包括交付金など資金（資金的支援の在り方）

視点③ 自治協の人的体制・充実（役員・事務局の在り方）

視点④ 市職員の支援体制（地域担当職員の在り方や各部署職員との関係）

視点⑤ 地域づくりの専門的支援（中間支援機能等の在り方）

視点⑥ 自治協の拠点（拠点施設の場所・機能、管理や運営の在り方）

※ヒアリングの様子（写真）一部

▼いくの



▼梁瀬



▼粟鹿



▼朝来



▼大蔵

▼与布土



3-2. 地域自治協議会ヒアリング調査結果から見た課題等

自治協議会によるところもあるが、共通する小規模集落の課題とそれに対応する自治協議会や行政の役割について、共通して語られていた要旨を以下のように整理した。

1) 区の組織・役・行事・日役等の再編・見直し

再編・見直しへの課題認識は共有されているが、具体的に自治協議会や行政が関わっていくことの難しさがある。問題意識や取り組み意欲につながる周知、具体事例などの情報提供は自治協議会として実施できる取り組みであるが、具体の支援は専門家や支援者の介入を求める声が多く見られた。

また行政依頼役については、その実行性や必要性、選出単位（区や地域ごとなど）の見直し、再編を求める意見が多く、特に実態があまりない生涯学習委員などのいくつかの役については、見直しが急務であることの指摘があった。一方、民生児童委員など今後重要な役もあり、その負担軽減や活動支援も求められている。

2) 災害時の安全確保

自治協議会単位で、災害に関する情報提供や地域の防災計画や避難支援者情報や防災マップ等の作成や更新、区での防災の体制づくりの呼びかけや機会づくりや区を超えた地域全体での避難連携や避難場所の確保・区の避難所を互いに融通をすること、また、防災訓練・防災情報の周知や学びの場を設けることなどの意見があり、区単位では安全確保体制が難しく、地域全体の取り組みとしていく必要がある。

行政には、要支援者の情報の一元管理や避難場所・避難所そのものの安全確保への支援が求められている。

3) 移動・買い物手段の確保

自治協議会が自ら買い物支援や移動支援を行う可能性について、先行的取り組みを実施した地域やシェアサービスや移動サービスの可能性についてもアイデアがあったが、担い手の確保や資金的課題も多い。

一方、現在ある資源（移動販売・個配、デマンド型バス）について、サービスが維持・拡充されるよう

な地域ごとの利用促進、利用マネジメントの取組みを地域をあげて行っていくことが今後のために重要という認識も多く示された。

行政にはデマンド型バスの利用促進・利便性向上とともに、買い物や移動の民間事業者と地域との協働や連携を促す支援が求められている。

4) 農地の管理体制の整備と土地利用方法の見直し

個人や区単位での農地や環境保全の活動は厳しい状況となっている。農家・非農家含め、草刈りや農地の管理、機械等の共同保有・管理等、補助金等の事務（代行）の地域単位での体制づくり（組織、人材、資金）が必要となってきたことへの意見が多く見られた。また、地域計画の策定を1つの機会としていくことも指摘されている。

行政には農業従事希望者・移住者とのマッチングコーディネートや、河川等の草刈りなどの環境維持には国・県・市・地元での管理体制、役割確認や必要な資金的支援が期待されている。

5) 空き家の管理と移住者受け入れ

空き家の処分（売却・賃貸・解体いずれも含む）については区から声掛けしたり、空き家バンクの活用や区長が間に入って調整するなどの取り組みは一定されてきている。また、自治協議会単位で、空き家を把握、管理したり、所有者への状況報告や呼びかけ、改修するなど、移住者受け入れなど活用に動こうとしている地域もある一方、空き家となりそうな世帯への呼びかけ・啓発などは今後の課題となっている。

移住者向けへの活用に向けた補助金や、所有者への啓発は行政からより一層行っていくことが期待されている。

4. 地域コミュニティの在り方検討に向けた課題抽出結果

(1) 行政区（区長会）と各自治協議会の関係性

視点① 区と自治協の関係性（補完の在り方）

- ・ 自治協議会の役割の確認、区長会と自治協議会、行政との関係性の再整理
- ・ 地域ごとのまちづくり計画の内容・進捗、まちづくり計画の目的と求められる要素
- ・ 自治協議会への参加・関わり方の再検討（部会制度の見直し・個人による手上げ・参加したいを中心にした組織体制など）

(2) 市が実施する自治協議会への支援内容

視点② 地域自治包括交付金など資金（資金的支援の在り方）

- ・ 補助金の範囲内での事業ではなく、地域や課題をもとにした事業に充てることができる交付金（一定規模・チャレンジ・新規事業へ展開できる資金的支援）のあり方
- ・ 交付金の使途指定（花いっぱい・環境保全・交通安全）内容の見直しと自由度のバランス（地

域に合わせて自由に使える交付金制度のあり方)

- ・ 草刈りや環境保全など必要とされている使途に対する交付金の見直し

視点⑤ 地域づくりの専門的支援（中間支援機能等の在り方）

- ・ （必要性があることを前提に）朝来市で求められる地域づくりの専門的支援の内容（区や自治協議会の見直し・連携の伴走支援、話し合いや会議の支援、外部・専門的視点での情報提供・住民自治と行政や行政内の横断連携の支援等）とそれらを提供する機能（人材・組織）確保の方法
- ・ 自治協議会間の連携・情報共有・学び合いの機会・支援のあり方

（３）地域自治協議会事務局体制の検討

視点③ 自治協の人的体制・充実（役員・事務局の在り方）

- ・ 地域に応じて事務局に求められる役割や能力の定義（行政事務手続き、地域マネジメント、事業企画・立案、区の補完事務等）
- ・ 事務局人件費や必要人数の見直し（社会情勢に合わせた増額・若い世代や求められる人材の役割・能力に見合った金額）
- ・ 上記に見合った事務局人材の発掘・育成に対する支援

視点⑥ 自治協の拠点（拠点施設の場所・機能、管理や運営の在り方）

- ・ 誰もが集まりやすい拠点の要素や運営の方法
- ・ 支所機能を持つことの必要性（是非）と可能性

（４）朝来市職員の支援体制の検討

視点④ 市職員の支援体制（地域担当職員の在り方や各部署職員との関係）

- ・ 市職員 OB や会計年度任用職員など行政からの人的配置・支援の是非
- ・ 特定の事業や役割に絞った人的支援のあり方（コーディネーターや企画立案
- ・ 地域担当職員の役割の確認（評価されていること、今後求められること等）

上記の４つのテーマに関連し、住民自治を補完する、協働する行政（公助）として検討すべき課題として以下の４点に整理。

■課題① 区・自治協議会と行政との関係性の再整理

過去にすでに検討が行われ、課題として整理されてはいたが、地域協働を推進するためのシステムを行政内部でも、改めて確認し、地域自治協議会との協働と支援のあり方について再整理する必要がある。

■課題② 暮らし・生命を守るための行政として行うべき支援

集落の小規模化（高齢化を伴う人口減少の加速）や共助では対応しきれない生活課題、特にライフラインの維持や災害時に生命を守るために必要な環境整備など、住民の暮らし・生命を守るための公助としての行政施策が求められており、今後の人口動態や区や地域がそれぞれに描く暮らしや地域の姿を見据え、速やかに施策を検討する必要がある。

■課題③ 今後 10 年を見据えた生活課題への具体対応の検討

小規模集落へのヒアリングで特に顕著に語られた生活課題（移動・買い物・防災・草刈りなどの環境維持・農地や空き家の将来計画と担い手・高齢者の見守り等）については、以前から取り上げられている課題であるが、人口予測等を踏まえると、これまでと課題の緊急度や深刻度が異なる。今後 10 年程度の人口動態や社会動向を見据え、率先して各部署が施策立案をし、共助を補完していく必要がある。

■課題④ 地域に合わせた支援・地域自治協議会との協働のための市役所部署横断連携の整備

地域ごとの状況・課題に合わせて、協働を進めるには、課題や分野にこだわらず、地域全体を支援していく、市役所内の横断連携体制（情報共有・施策の連携・統合、書類や手続きの負担軽減・効率化まで含め）の整備が必要である。