

**今後の高齢化・人口減少社会における  
府・市町村のあり方研究会**

**【最終報告書】**

**平成24年5月**

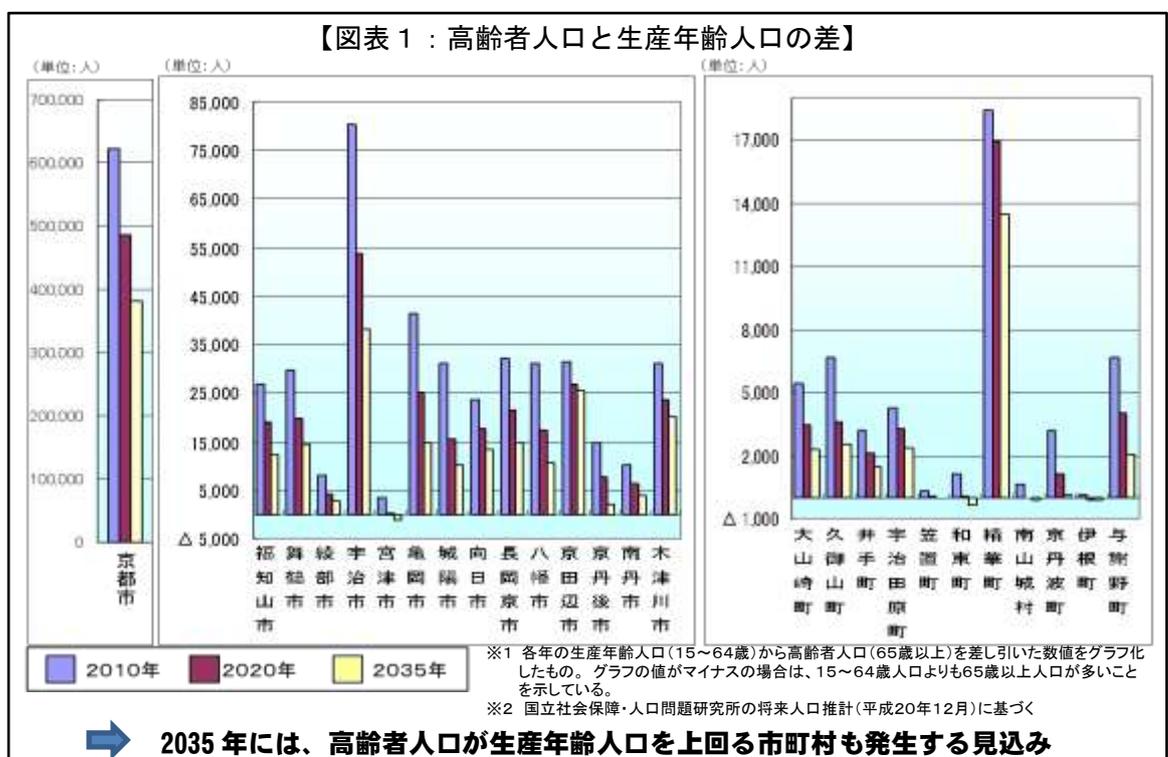


# 1. 京都府の高齢化・人口減少社会の状況と見通し

## 1-1. 将来の府内市町村の人口

### ■高齢化・人口減少とともに世帯の細分化が進行

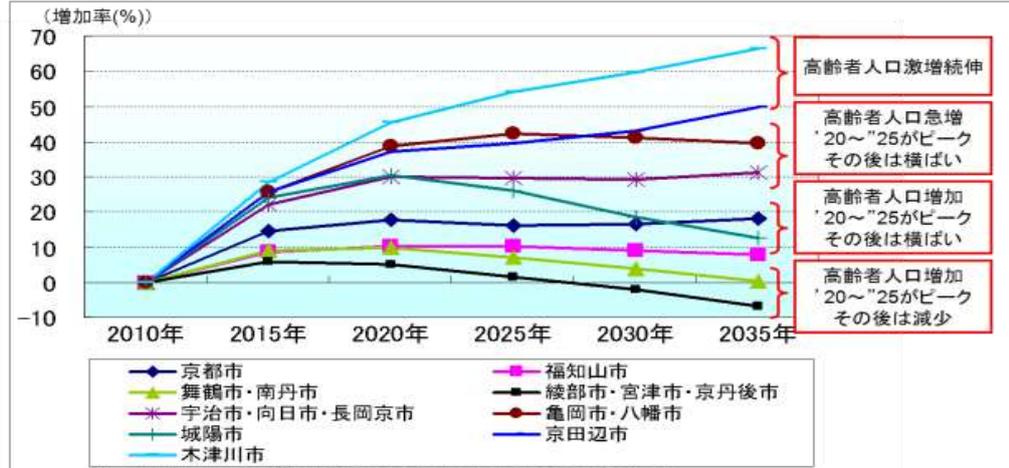
- 国勢調査や将来人口推計では、今後も長期に渡る人口減少が続き、生産年齢人口が減少し、高齢者人口が維持されるため、高齢化・人口減少社会が進行する（高齢者人口の増加に伴い、社会保障関係経費は地方財政全体で毎年約7千億円増加し、府内市町村でも10年前に比して83%増加）。
- 一方、世帯数は増加し、世帯の細分化が進行すると予測される。
- 地域毎に人口減少・高齢化の進行状況が異なり、2035年には丹後地域や相楽地域東部など高齢化率が50%を超え、かつ、人口減少割合も40%を超える地域が発生する見込みである。（※いずれの数値も平成17年国調人口を基準に推計した数値）



### ■地域毎に大きく異なる高齢者人口の動向

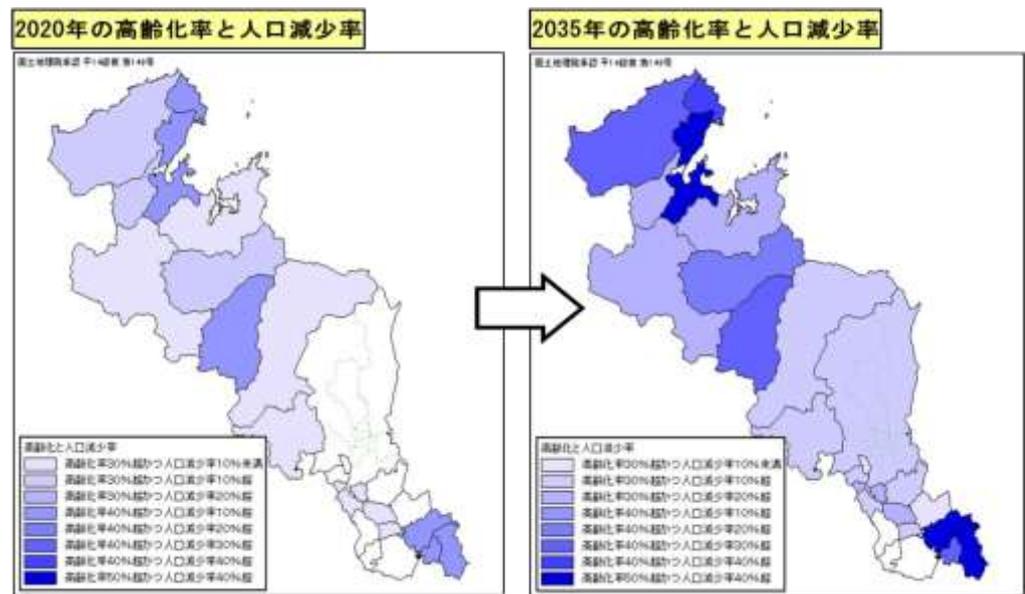
地域	高齢者人口の動向
相楽地域西部	将来に渡って高齢者人口の激増が続く
京都市と周辺地域	2020～25年頃をピークに横ばいが続く
中丹地域以北の市	2020～25年頃をピークに減少に転じる
中北部地域 相楽地域東部の町村	減少又は2015年頃をピークに減少に転じる
地域	高齢者人口の動向
農山村地域	大学や雇用の場が少なく、若年層の地域外流出により、いわゆる「限界集落」が増加する見込み
都市地域	子育て期等に居住した団塊世代の高齢化に伴う急激な高齢者人口の増加が、地域に様々な影響を及ぼす見込み

【図表 2 : 高齢者人口の増加率】



- ① 市町村においては、4つのカテゴリに分類することが可能
- ② 多くの市町村は、2020~2025年に高齢者人口のピークを迎えるため、高齢者政策は2020~2025年の人口をベースとして考慮する必要
- ③ 木津川市や精華町では、高齢者人口が急増する一方、高齢者人口が既に減少に転じている地域も発生

【図表 3 : 2035年の高齢化率と人口減少率】

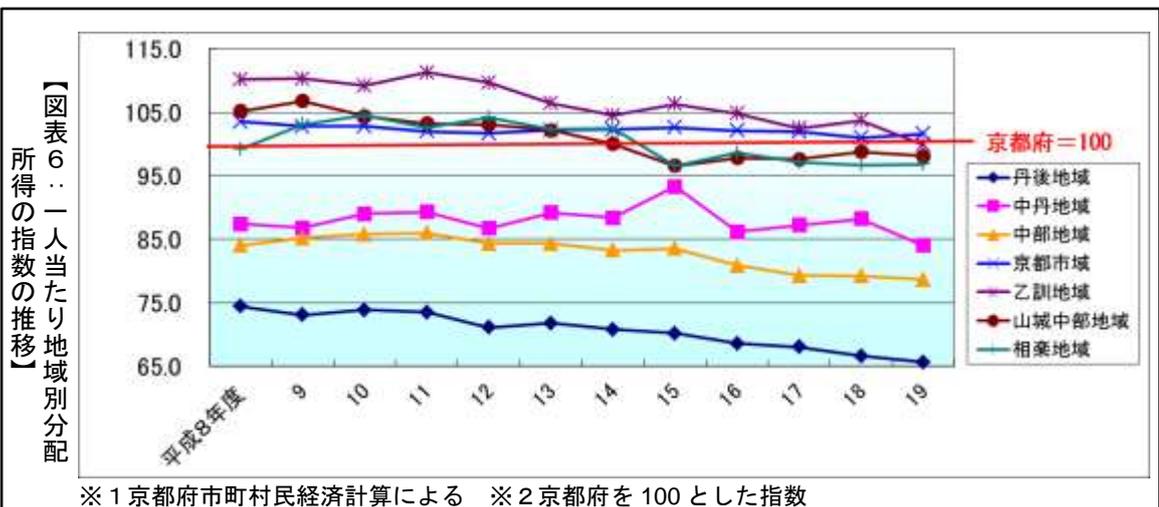
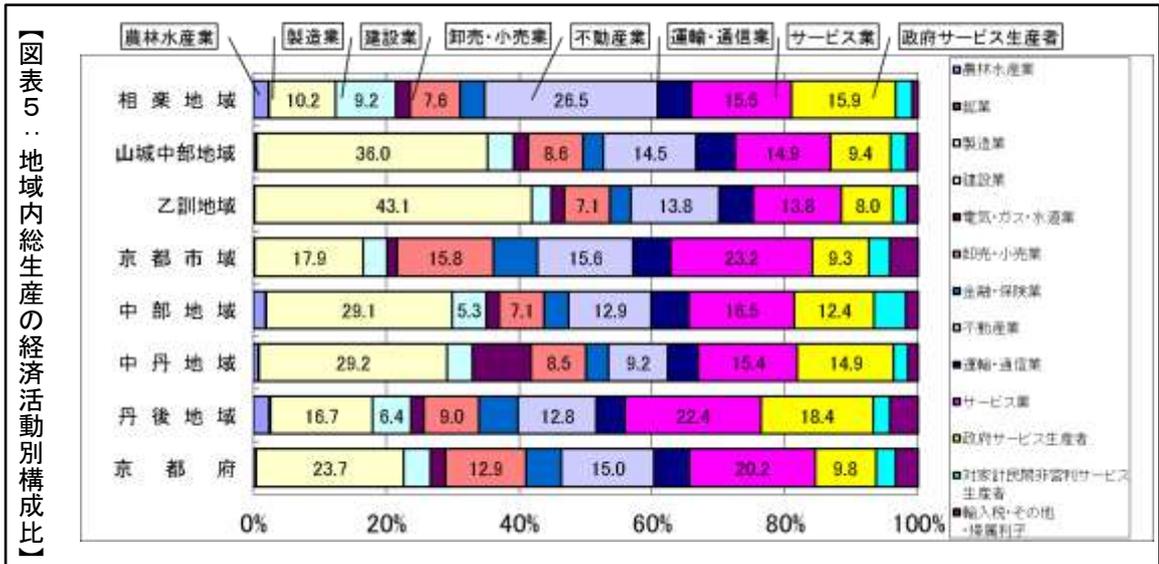
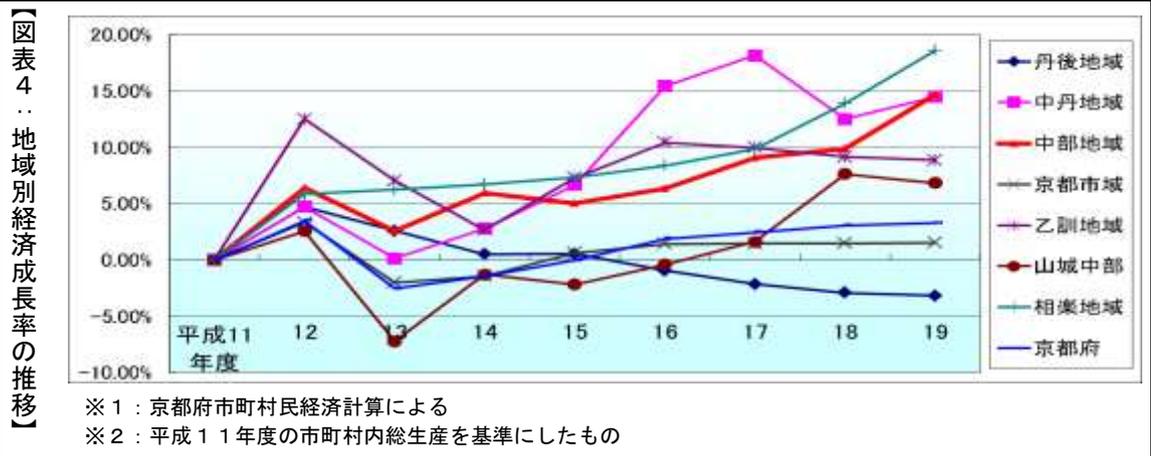


濃い地域ほど高齢化・人口減少が進行

## 1-2. 府内の経済状況

### ■高齡化・人口減少地域の厳しい経済成長

- 日本経済の成長が鈍化する中で、京都府域における地域間の経済格差（丹後地域の地域別分配所得は平均に比して△35%程度）は拡大傾向にある。
- 所得の低い地域は、公的サービスの地域内総生産に占める割合が高く、厳しい財政状況による公共投資の減少が経済に直接影響を与える地域経済構造が見られる。
- 現下の経済情勢下では、高齡化・人口減少傾向の強い地域の経済成長は、引き続き厳しい状況が続くものと考えられる。



## 2. 平成の合併と地方分権改革を経た後の府内市町村における新たな課題

研究会では、高齢化・人口減少社会における地域課題を明らかにするため、農山村地域の生活基盤の状況や都市地域の高齢化に伴う課題など、各地域の事例を現地調査した。

かつての地域社会には、生活共同体としての助け合いや地域の特産品づくりなど、自治と自立の精神に根ざした風土が集落毎に存在していた。しかしながら、戦後社会の推移の中、このような自治や自立の力の弱まりが見られるようになった。

高齢化・人口減少の進行や地域経済の疲弊が顕著になる中、行政には、不安感を乗り越え、閉塞感を打破していくための発想の転換やシステムの変革が求められている。

そのためには、地域に住まう住民が主体となった自治と自立の地域社会の再生が求められており、現地調査や行政体制整備（市町村合併、地方分権改革等）について、その視点から課題を明らかにしたい。

### 2-1. 地域の生活基盤の課題～住民の取組を支える生活支援政策の改善・充実～

内 調 査 容 査	・ 公共交通機関がない地域における交通手段確保等の取組の現状と課題 （過疎地有償運送を地域ぐるみで行う NPO 法人の取組）
ポ イ ン ト	・ 地域の暮らしや生業が高齢化と地域経済の衰退で成り立たなくなり、農山村地域を中心に生活交通の不足が顕在化 ・ 雇用や移動、流通、サービス機能の確保が重要であり、住民主体の運送・配送の取組を阻む過疎地有償運送制度等の行政制度の改善が課題

#### ■生活交通等の不足を補う施策（交通・流通・ユビキタス）の充実

- ・ 高齢化と地域経済の疲弊の中で、地域の暮らしや生業が成り立たなくなったことから、買い物難民や地域医療の問題が生じている。
- ・ 特に、農山村地域を中心に顕在化している生活交通の不足、移動手段、流通・サービス機能の確保ということが地域を維持するための最大の課題である。
- ・ 課題に対応するためには、道路や情報通信基盤等のハード面での取組だけでなく、高齢者が買い物や医療のサービスを楽しむことができるようなソフト面の施策の充実も必要不可欠である。
- ・ そのためには、高齢者も含めて誰でも簡単にコンピュータネットワークにアクセスできるユビキタス社会の確立も求められている。

#### ■住民主体の運送・配送の取組を阻む行政制度の改善

- ・ 過疎地有償運送制度は、当該過疎地に居住する住民のみをサービス対象としているが、観光振興や定住促進につなげたいという地域の思いに対応できるよう改善することが課題である。
- ・ 配送サービスも高齢者福祉対策等と併せた複合的なサービスの提供ができるよう、規制緩和や権限移譲も必要である。

## 2-2. 地域経済の自立に向けた課題

### ～前例踏襲や縦割りの行政ではなく、地域のチャレンジを下支えする産業雇用政策への転換～

内 調 容 査	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域経済の自立、地域雇用の現状と課題 (住民出資の商店、丹後米を加工販売する第三セクターの取組)</li> </ul>
ポ イ ン ト	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域産業創出は、歴史的・地域的な特性を活かした産学公の連携・協働による新たなチャレンジのしくみづくりが必要</li> <li>前例踏襲や縦割り行政では対応しきれないことを認識し、住民主体の取組を下支えする行政への転換が課題</li> </ul>

#### ■歴史的・地域的な特性を活かした産学公の連携・協働の推進

- 京都府内には、古くから”都”の生活を支えるために、各地域の特色を活かした地域産業が多数誕生した。

地域	山城地方	丹波・丹後地方
地域産業の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 京都・大阪の二大消費地の間近に位置し、木津川、淀川の水運を活かした特産物を開発</li> <li>◇ お茶や梅、柿等の商品作物の栽培や酒の製造等の地域産業が発展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 冬は多雪、夏は霧に閉ざされ、安定した米麦の生産が難しい山間地域の不利を補う特産物を開発</li> <li>◇ 丹波地方では材木や栗、丹後地方では和紙やちりめん等の地域産業が発展</li> <li>◇ 丹後地域の機械金属業界のように伝統産業を発端として発展を続けている地域産業も存在</li> </ul>

- 行財政改革等により公共部門の雇用が減少、民間部門もリンクして縮小する悪循環が生じている地域もあり、若年層の雇用を生み出すことが課題である。
- 雇用を生み出すための地域産業の創出は、各地の歴史的・地域的な特性を活かして産学公が息長く連携・協働しながら、事業と地域の関わりを強めていくことが肝要である。
- 持続可能な地域産業とするためには、そこに住まう人々のライフスタイル（半農半Xなど）や地域産業を活かす取組（農商工連携など）等を踏まえた、新たなチャレンジや生業を下支えするしくみづくりが必要である。

#### ■前例踏襲や縦割り行政から地域経済の自立に向けた住民等主体の取組を下支えする行政への転換

- これまでの行政主導による地域産業や雇用の創出に係る補助金行政には、地域の中小事業者のビジネスチャンスや経営改善、農林水産業との連携や地域資源の利活用への効果が見られない結末を迎えた事業が存在し、住民や地元事業者の一部は不信感さえ抱えている実情もある。
- そのため、多様化・複雑化する地域課題について、一律のルールや基準の枠にはめようとする従来型の補助行政や分野毎の縦割り行政では対応しきれないことへの認識が行政に求められている。
- その上で、前例に固執して行政が主導するのではなく、住民や地域事業者と智恵を出し合い、住民・地域事業者主体の取組を下支えすることこそが行政に求められている。

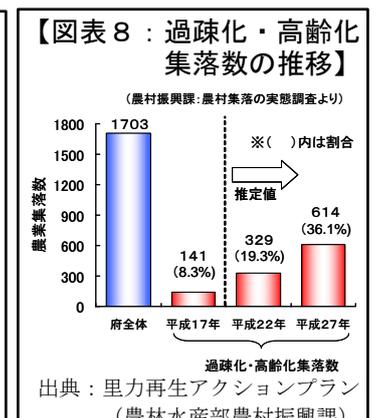
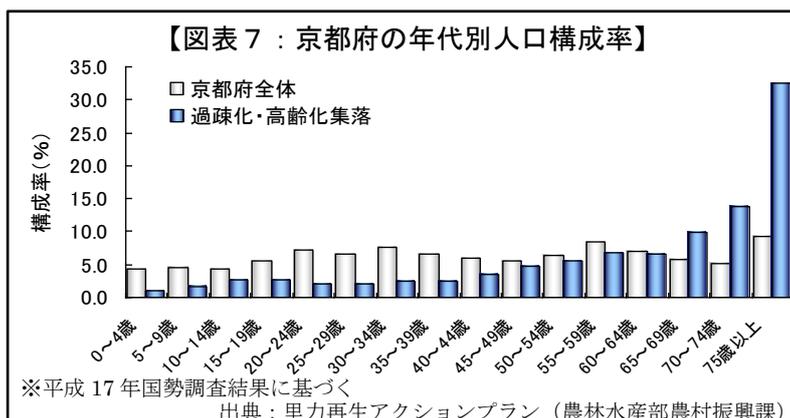
## 2-3. 農業と農村集落の維持のための課題

### ～生業としての農業を維持しながら、地域の自立を再構築するしくみづくり～

内容調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政支援のあり方と取組を持続させるための課題（地域農業活性化を進めた協議会の取組）</li> <li>過疎集落の再生支援の課題（集落再生を目指す農村集落の取組）</li> </ul>
ポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業や林業等で十分な収入を獲得できない状況が、人口流出を招き、農山村地域の持続可能性に大きく影響</li> <li>地域の歴史的背景や実情を踏まえ、住民や農家が中心となって地域の自治や自立を再構築し、生業としての農業を維持できるしくみづくりが必要</li> </ul>

#### ■中山間地域の農家・住民の思いに寄り添った農業政策の充実

- 農山村地域では、農業や林業、水産業の基幹産業で十分な収入を獲得できず、若年層を中心とした人口の流出を招き、いわゆる「限界集落」と呼ばれる人口減少・高齢化の著しい地域が発現している。
- 農業や農山村地域を取り巻く状況は、これまでの農協等に任せきりのいわば護送船団方式とも言える時代から、自ら加工品の開発、販路や流通ルートの開拓、観光業との連携など、創意工夫が求められる時代へと急速に変化している。
- 一般的に経営規模の拡大に適さない中山間地域等では、農業を「産業」としてだけではなく、営々と引き継いできた地域を守る「維持・保全」の手段として受け止められている。そのため、経営規模の拡大を目指したこれまでの農業政策は、そうした農家や住民の思いとすれ違いも生じさせてきている。
- また、農山村地域へ行われてきた行政指導や補助行政の中には、地域を巻き込んだ議論や合意形成が不十分なために取組が停滞・頓挫した事例も存在している。
- この他、新規就農の農地の確保に係る法規制の改善や短期間に生計を立てられるよう生産体制の確立、流通ルートの獲得に係る伴走型支援策の充実などの課題も存在している。
- そのため、地域農業の将来の方向性についての議論を地域から起こしながら、農業を産業として近代化する方向だけでなく、地域の実情に応じて、生業として成り立たせる方向も併せて模索することが求められている。
- 農林水産業や地域を取り巻く環境の変化に対応しつつ、かつての農山村集落が持っていた自治や自立の再構築を図りながら、個人農家や農山村集落の住民の思いに寄り沿った取組が必要である。



## 2-4. 地域のコミュニティ・都市地域の高齢化に係る課題

### ～行政職員の活用、組織横断的なまちづくり体制の構築～

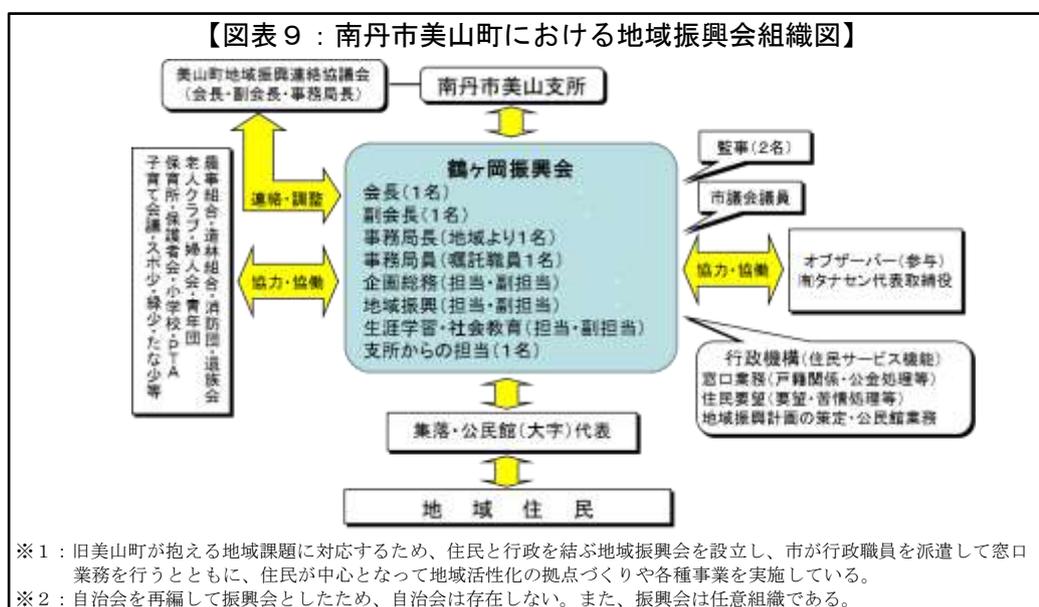
内 容 査	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民自治の担保の方策と課題 (行政と住民組織の融合による地域振興を図る地域振興会の取組)</li> <li>都市部における高齢化問題への対応方策と課題 (老朽化と高齢化が進む団地における地域再生に向けた取組)</li> </ul>
ポ イ ン ト	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢者人口の急増が見込まれる中、集合住宅の建替え、インフラの維持整備、福祉や雇用など幅広い複合的課題への対応が課題</li> <li>市町村だけでは対応しきれないケースには、組織横断的に知恵を結集したまちづくりの仕掛けが必要</li> </ul>

#### ■地域の担い手として果たすべき役割が大きい行政職員の活用

- 南丹市美山町における地域振興会等、高齢化・人口減少の危機感を住民が共有して住民主体の組織が立ち上がり、行政の仕事を担当する動きもある。
- こうした地域の取組を継続させるため、地域を良く知る行政職員が地域の担い手として大きな役割を果たすことが求められている。
- 一方、地域には、自治会等の多様な団体が存在するため、限られた人的・物的資源が分散する事例もあり、地域課題に包括的に対応するため、一元化した組織を構築するための仕掛けづくりも必要である。

#### ■高齢者数が急増する都市部における複合的課題に対応する横断的組織の確立

- 高度経済成長期に集中的に開発が行われた地域では、高齢者人口の急増が見込まれる中、集合住宅の建替えや社会インフラの維持整備、福祉サービス、生きがいくくり、雇用創出など、幅広い課題への対応を総合的に進めることが求められている。
- こうした複合的課題の解決は、市町村だけでは対応しきれないケースもあり、京都府・国を含めて横断的に知恵を結集しながら、地域の再生を図るような新たなまちづくりの仕掛けが必要である。



## 2-5. 市町村間の広域連携の課題（事務の共同処理等）

### ～広域連携の推進、広域連携組織の再編、透明で効率的な組織づくり～

内 容 査	・市町村間の広域連携の課題 （教育委員会の設置をはじめ、多数の事務を共同処理する広域連合の取組）
ポ イ ン ト	・広域連携が行われていない事務の中には、効率化の余地が残されている事務も存在。また、広域連携後の内部管理事務の重複等も課題 ・事務の効率化や緊急時の体制整備、専門性の確保に向けた広域連携の推進や広域連携組織の再編などが必要

#### ■25の広域連携組織に約1,900人の職員が配置

- ・府内には、25の一部事務組合や広域連合の広域連携組織が存在し、そのうち22の組織に計約1,900人の専任職員が配置されている。
- ・広域連携組織で処理されている事務は、消防・水防等の安心・安全に係る事務や、し尿・ごみ処理等の施設管理を伴う事務が中心となっている。

#### ■広域連携が行われていない事務の中には、効率化の余地が残されている事務も存在

- ・広域連携が行われていない事務の中には、京都府や市町村が同種の事務を個別に行う道路・橋梁の管理（除雪や災害対応を含む）、公営住宅の管理、種々の入札事務・完成検査など、効率化の余地が残されている事務も存在している。
- ・特に、小規模市町村では、1人の職員が多岐に渡る事務を担当しており、緊急時への対応や専門性を確保することが困難となる虞がある。
- ・このため、事務の効率化や緊急時の体制整備、専門性の確保に向けた広域連携の推進が求められる。

#### ■広域連携後の組織体制は、内部管理事務の重複を最小化することが課題

- ・複数の広域連携組織が存在している地域では、総務事務などの内部管理事務をそれぞれの組織が処理することによる事務の重複が課題であり、内部管理事務の最小化に向けた広域連携組織の再編が求められる。

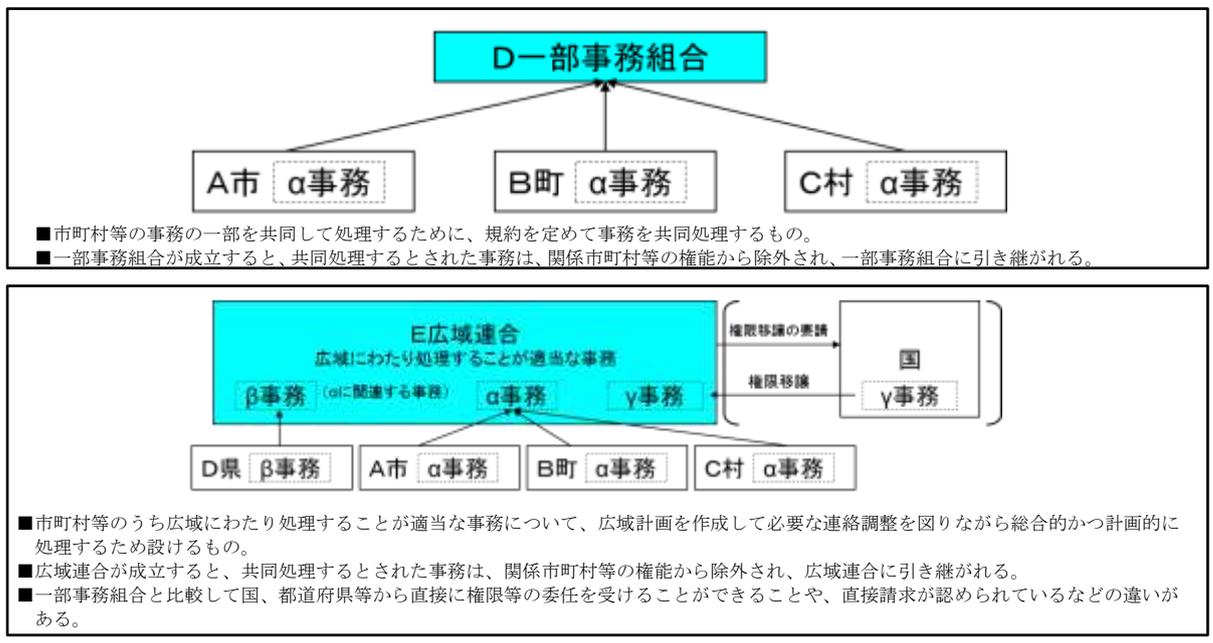
#### ■住民監視が不十分、事務処理が硬直化するという制度上・運用上の課題も存在

- ・広域連携組織には、人件費や事務費などの経費削減や、人材交流の活発化、施策の高度化などの効果が見られる一方、「住民監視が行き届きにくい」、「屋上屋を架す」との指摘や、事務処理の硬直化という課題も存在しており、透明で効率的な組織づくりが求められる。

【図表 10：府内の一部事務組合・広域連合の状況】

地域	名称	専任職員 (一般職)	設置年月日	組合を組織する地方公共団体名	処理する事務
丹後地域	与謝野町宮津市中学校組合	○	昭24.4.1	宮津市 与謝野町	中学校の運営
	宮津与謝消防組合	○	昭55.10.1	宮津市 伊根町 与謝野町	消防
南丹地域	国民健康保険南丹病院組合	○	昭26.4.1	南丹市 京丹波町 亀岡市	病院、付属看護師養成所の経営
	亀岡市及び南丹市財産区組合		昭35.4.22	亀岡市 南丹市	財産区財産の管理処分
	船井郡衛生管理組合	○	昭35.5.1	南丹市 京丹波町	ごみ処理、火葬場の設置経営、 下水道の維持管理等
	京都中部広域消防組合	○	昭57.4.1	亀岡市 南丹市 京丹波町	消防
京都市周辺・乙訓地域	乙訓環境衛生組合	○	昭39.6.17	向日市 長岡京市 大山崎町	し尿処理、ごみ処理
	桂川・小畑川水防事務組合	○	昭40.6.17	京都市 長岡京市 大山崎町	水防
	澱川右岸水防事務組合	○	昭40.6.17	京都市 八幡市 久御山町	水防
	淀川・木津川水防事務組合	○	昭43.4.1	宇治市 京都市 城陽市 八幡市 久御山町	水防
	乙訓福祉施設事務組合	○	昭49.10.23	向日市 長岡京市 大山崎町	心身障害者等の通園、 身体障害者等の授産、要介護認定事務
	乙訓消防組合	○	平13.3.16	向日市 長岡京市 大山崎町	消防
	城南衛生管理組合	○	昭37.7.24	宇治市 城陽市 八幡市 久御山町 宇治田原町 井手町	し尿処理、ごみ処理
相楽地域	加茂笠置組合		明26.1.27	木津川市 笠置町	財産区財産の管理処分
	国民健康保険山城病院組合	○	昭27.3.27	木津川市 和束町 笠置町 南山城村	病院経営、介護老人保健施設の経営
	相楽中部消防組合	○	昭47.4.1	木津川市 笠置町 和束町 南山城村	消防
	相楽郡西部塵埃処理組合	○	昭37.8.1	木津川市 精華町	ごみ処理
	相楽郡広域事務組合	○	昭56.8.1	木津川市 和束町 笠置町 精華町 南山城村	ふるさと市町村圏、し尿処理、消費生活センターの運営、浄化槽汚泥収集等
	相楽東部広域連合	○	平20.12.22	笠置町 和束町 南山城村	広報、教育委員会、じんかい処理等
府域全体	京都府市町村職員退職手当組合	○	昭37.12.25	綾部市 宮津市 向日市 京田辺市 京丹後市 南丹市 木津川市 全町村等	退職手当の支給
	京都府市町村議会議員公務災害補償等組合		昭43.11.1	京丹後市 南丹市 木津川市 全町村 相楽東部広域連合	議員の公務災害補償等
	京都府自治会館管理組合	○	平8.1.11	京都市を除く全市町村	京都府自治会館の管理運営
	京都府住宅新築資金等貸付事業管理組合	○	平11.10.1	京都市、城陽市、向日市を除く全市 大山崎町、久御山町、宇治田原町を除く全町	住宅新築資金等に係る債権管理等
	京都府後期高齢者医療広域連合	○	平19.2.1	府内全市町村	後期高齢者医療
	京都府地方税機構	○	平21.8.5	京都府 京都市を除く全市町村	地方税の滞納整理事務等

【参考：一部事務組合・広域連合のイメージ図】



## 2-6. 合併市町村の課題～合併効果を実感できるしくみづくりと協働の場づくり～

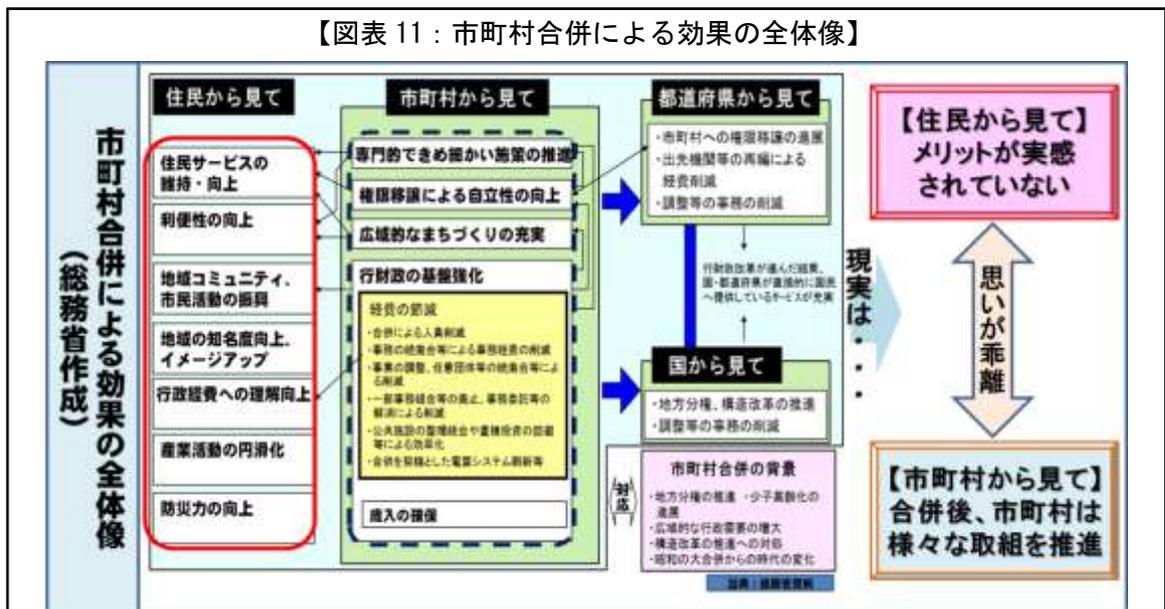
ポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併から数年しか経過していない現時点では、効果は未だ住民に実感されておらず、合併を評価する声は多くはない状況</li> <li>今後は、住民ニーズをしっかりと受け止めるしくみづくりと協働の場づくりが必要</li> </ul>
------	---

### ■住民ニーズを受け止めるしくみと協働の場づくり、更なる財政基盤の強化

- 平成の合併により 44 市町村から 26 市町村へと 40.9%減少（全国平均 46.6%）。
- 合併から数年しか経過していない現時点では、合併の効果は住民に実感されていない面もあり、評価する声は多くはない状況である。
- これは役場の職員数が減少したこと、旧知の職員が少なくなり、気軽で身近な「役場」から、形式的な「役所」になったように映り、心理的な距離が拡大したことや、役場機能の見直しによる現場権限の縮小、役場周辺の関連産業との繋がりの縮小等により、合併前地域の活力が失われつつあることなどが主な原因と考えられる。
- そのため、住民ニーズをしっかりと受け止めるしくみづくりと協働の場づくりが、今後必要である。
- 一方、地方交付税等の合併支援策の期限が迫る中、将来を見据えた財政基盤の更なる強化も大きな課題である。

### ■京都府も住民とともに市町村の未来づくりに参画

- 「平成の合併」と呼ばれた 10 年の間に、高齢化・人口減少の進行、地域経済の衰退、公共事業の減少、地方分権改革など、市町村を取り巻く社会情勢は大きく変遷している。
- 京都府では、これまで合併市町村に対する支援プランの策定や、合併協議、合併後のまちづくり等の支援を進めてきたが、今後は組織横断的な連携体制の構築により、住民・市町村・府が一緒になって合併市町村のまちづくりを進めていくことが必要である。



## 2-7. 地方分権改革に係る課題

### ～小規模市町村への対応（住民、京都府と一緒にまちづくり）～

ポイント	<ul style="list-style-type: none"><li>地方分権改革は進んだものの、改革の意義を活かしきれない状況</li><li>そのため、組織体制や自主財源が乏しい小規模市町村では、改革の趣旨や意義を活かしきれない可能性が存在</li><li>住民と行政が知恵を出し合い、住民生活に不可欠な公共サービスをともに担うためのしくみづくり、自治の充実が課題</li></ul>
------	---

#### ■地域課題の解決は市町村が主体

- 地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月）は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として策定された。
- 地方分権改革では、都道府県から市町村への権限移譲、地方公共団体の事務処理や基準に対する義務付け・枠付けが見直され、地方公共団体の更なる自由度の拡大、自主性及び自立性の向上が進められている。
- 改革の趣旨を踏まえ、市町村には自らの権限により主体的に地域課題を解決していくことが一層求められており、地方議会も政策審査能力を問われる時代を迎えている。

#### ■改革の意義を活かしきれない小規模市町村への京都府の積極的な役割の発揮

- しかしながら、権限の拡大や義務付け・枠付けの見直しは一律であり、組織体制や自主財源が乏しい小規模市町村では、地方分権改革の趣旨や意義を活かしきれない可能性も考えられる。
- 一方、これらの小規模市町村の中には、他地域に比べて人口の減少、高齢化率の増加が顕著に見込まれる農山村集落等を抱えているものもあり、地域の相互扶助機能が衰退する中、地域社会のセーフティネットを支える行政への期待と役割は大きい。
- そのため、住民と行政が知恵を出し合い、住民生活に不可欠な公共サービスをともに担い、支え合って地域を維持していくためのまちづくりと徹底した広域連携を進めることが求められている。
- また、地域の公共をともに担うパートナーとして、京都府が小規模市町村を下支えするために、積極的な役割を果たすことが期待される。

#### 【小規模市町村】

- 人口が概ね一万人未満の地方公共団体を想定
- 今後、現状の 6 町村だけではなく、小規模市町村に近づく市町村の増加が懸念

### 3. 今後の府・市町村のあり方（方向性）

地域経済の疲弊に加えて高齢化・人口減少社会が進行する中、人口流出による地域の相互扶助機能の衰退、課題が複数の分野や事業主体に及ぶために円滑な連携ができていない事例等をはじめとして、様々な課題が府内各地域に生じている。

このような中、厳しい行財政環境を背景に、組織の再編や職員数の削減、事務事業の見直し等を行い、府・市町村ともに増大する行政ニーズを少ない人員体制や限られた財源でカバーしている。

市町村と京都府はその役割は異なるものの、地域の公共をともに担うパートナーとして、住民目線を大切にしながら効果的な連携を図り、住民起点の対応や地域課題の解決に向けた取組を進めていくことが求められている。

#### 3-1. 市町村に求められること（役割の基本的な方向性）

- 住民に最も身近な地方公共団体として、地域課題に主体的に対応（出来るかぎり市町村間が連携し、相互に補完しながら対応）
- 前例踏襲や縦割りによる行政が限界に来ていることは明らかであり、住民のニーズや思いを起点に、全ての関係者を巻き込んだいわばオール地域体制のしくみづくりが必要

#### ■府・市町村の関係の変遷

- ・ 府と市町村は、基本的に対等の立場であるが、事務の統一性の確保や機関委任事務制度のもと、府が市町村に許認可や指導監督を行う時代が長く続いてきた。
- ・ 時代が平成に移ると、中央集権的政治・行政システムの制度疲労の顕在化や人口や政治経済等の諸機能の一極集中による地方の活力の低下が顕著となり、地域の実情に応じた分権分散型システムが求められる時代へと変化した。
- ・ こうした中、第一次地方分権改革により、府と市町村の関係は、相互の役割分担を明確にした対等・協力関係として新たに構築され、京都府は、広域的団体として広域の観点や一定の規模を要する事務、市町村間の連絡調整などの事務を行い、市町村は基礎的団体として住民に身近な事務全般を行うこととされ、京都府から市町村への権限移譲も進展した。

#### ■市町村を取り巻く困難な課題の増加

- ・ 住民に身近な市町村を中心とする考え方が、現在進められている地方分権改革の潮流にある。
- ・ そのため、地域課題の解決は、市町村が主体的に対応するとともに、市町村域をまたがる課題も、できるかぎり市町村間の連携によって相互に補完しながら対応することが適当である。
- ・ しかしながら、行財政改革の中、住民ニーズの多様化・複雑化、急激に高齢者が増加する都市地域におけるハード・ソフト両面での居住環境整備や生きがいづくり、雇用の場の確保、魅力と活力あふれるまちづくりなど、喫緊の複合的課題は増加の一途を辿っている。

- これらの複合的課題は特定の市町村のみが有するものではなく、普遍的課題とも言える状況が各地で見られ、それぞれ手探りで対応方策を模索しているが、限られた人材や財源の制約の中で、深刻さを増すばかりの課題を前に市町村の苦悩は深化している。

#### ■オール地域体制の確立

- こうした中、縦割りや前例踏襲による行政は限界に来ており、住民の真のニーズや思いを起点として、全ての関係者を巻き込んだいわばオール地域体制のしくみづくりを確立することが必要である。
- 市町村には、オール地域体制のもと、今までにない取組や市町村単独では不可能と思われる取組であっても、連帯と共感をエンジンに果敢にチャレンジしていくことが期待されている。

### 3-2. 京都府に求められること（役割の基本的な方向性）

- 府と市町村がフラットなチームを組み、府職員が広域的な視点も持って直接現場に入り、現地・現場に即した新たな企画立案力・連携力を磨きながら複合的課題の解決の道筋をつけるしくみを構築
- 厳しい行財政状況の中、公共サービスの提供が困難な小規模市町村については、市町村間の徹底した連携に加え、府も含めた事務分担の検討・見直しを実施

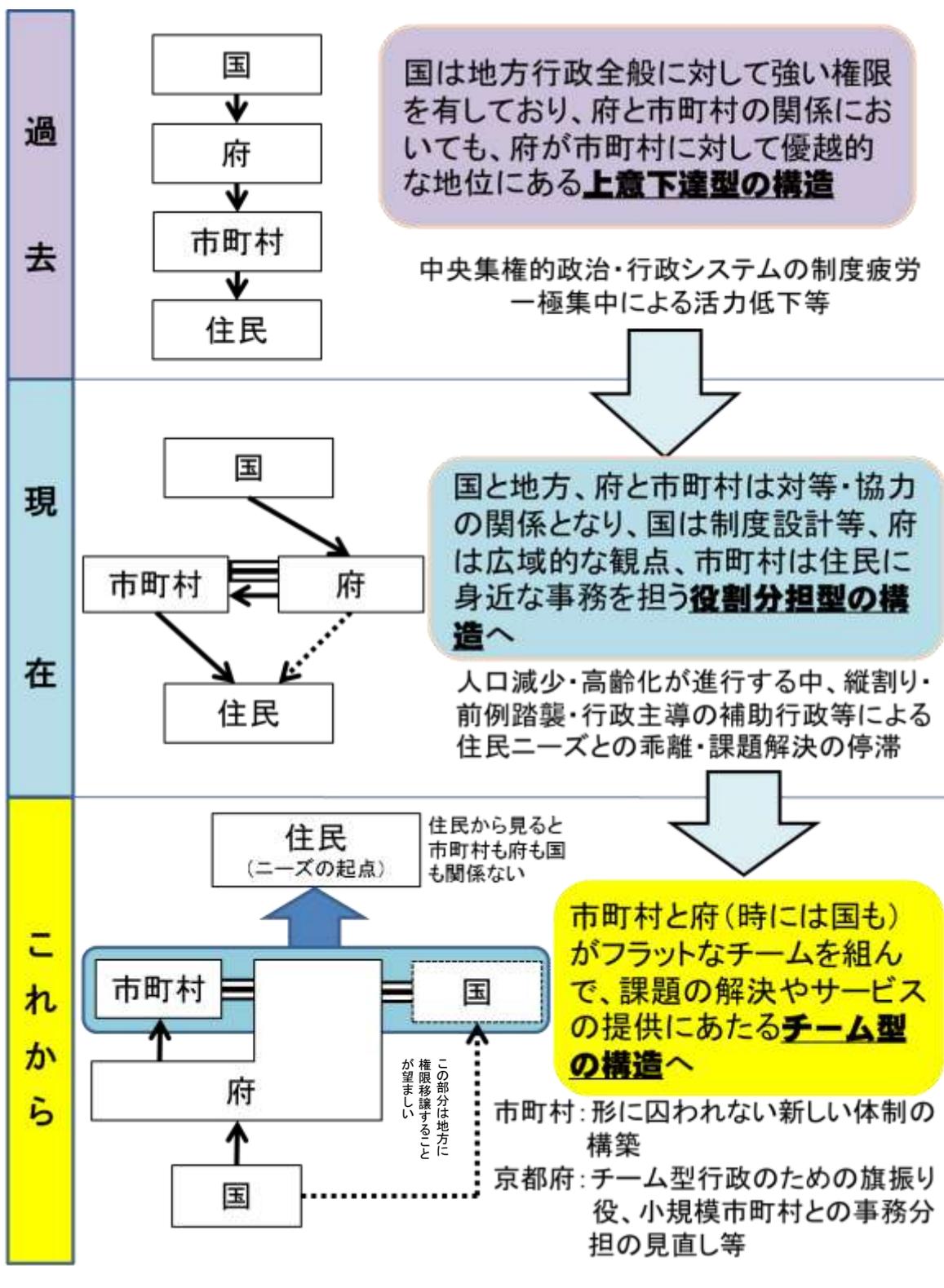
#### ■これまでの京都府の取組

- これまで、市町村のサポート役として広域行政を担う観点からの助言指導や事業費補助等による後方支援の役割の他、権限移譲による市町村主体の行政体制の整備を進めてきた。
- しかしながら、市町村だけで対応することが困難な複合的課題は増加しており、広域連携や事務の共同処理の取組だけでは今後、解決に至らないことも予想される。
- また、市町村合併で行財政基盤が強化された市町村もあるものの、合併で全ての問題を解決することは不可能である。
- そのため、法令に基づく規制が地域の自主的な取組を阻害している調査事例もあることから、「国と地方の協議の場」の設置により国の施策に対して地方が意見を述べ、協議することが可能となる中で、地域の意欲を削ぐことがないよう、国に対して更なる制度の見直しや規制の緩和を提起していくことが適当である。

#### ■今後の京都府の役割

- 京都府は、行財政改革により府の一般行政職員数が十年間で約4割減少し、市町村と同様に厳しい状況に置かれているが、複合的な課題の増加、合併しなかった小規模市町村の行財政基盤の整備などの課題に対して、府は以下のような役割を更に担っていくことが必要である。
  - 府と市町村がフラットなチームを組み、府職員が広域的な視点も持って直接現場に入り、複合的課題の解決・解決方法の道筋をつけるしくみづくり
  - 小規模市町村については、市町村間の徹底した連携に加え、府も含めた事務分担の検討・見直し

【図表 12：府・市町村のあり方の変遷イメージ図】



### 3-3. 地域毎の取組方向性

高齢化・人口減少が進行する中、行政は、住民活動との相乗効果の発揮や国の施策との連携に取り組みながら、「選択と集中」により限られた人的・物的資源を有効に活用して地域の強みを伸ばしていかなければならない。

これまでの地域運営は、補助金の交付や助言・指導など、行政から地域へ様々なメニューを提示しながら行われてきたところであるが、今後は、地域と話し合い、ともに考え、知恵を出し合いながら地域運営を進めることが求められている。

地域運営の基本となることが期待される自治活動においては、高齢者世代が中心であり、多様な経験を有する定年退職者の活躍が期待される一方、活動の継続性を確保し、施策・負担の世代間格差を避ける観点から、現役世代の住民が参画しやすい場づくりが求められている。また、多様な層が自治活動を円滑に進めることができるよう、書類作成のサポート体制の構築や事務手続きの簡素化など、行政にはきめ細かな配慮が求められる。

地域の特性や実情を踏まえながら、行政・住民・事業者がともに取組を進めることで、「みんなで支え合う地域社会」を確立していくことが求められている。

#### (1) 農山漁村地域

##### ■地域の歴史や実情を踏まえ、住民の意向に寄り添った地域毎の支援

- いわゆる「限界集落」の増加が見込まれる中、維持することが難しい集落の発現も予想され、全集落の維持は困難
- 基幹産業である農林漁業を中心とした生業や地域の維持等のニーズが寄せられており、歴史や地域の成り立ちをよく学び、住民の意向や意欲を汲み取りながら、地域の実情に応じた支援のあり方を模索していくことが必要

市町村	<ul style="list-style-type: none"><li>• 現地・現場目線による制度改善の取組や特区制度の活用</li><li>• 地域訪問によるきめ細かなフォローアップによる地域毎の状況に応じた地域主体のスキームづくり</li></ul>
京都府	<ul style="list-style-type: none"><li>• 専任職員等による集落支援を進めているが、「限界集落」には、維持困難な集落から自立や再生を目指す集落まで多様な状況が見られるため、地域の状況に応じて生業の維持や人口減少・高齢者問題、買い物問題等に総合的に対応できる課題解決モデルを構築</li></ul>

#### (2) 都市地域

##### ■プラットフォームの構築による多様なニーズの集約、解決モデルの構築

- 都市地域では今後急激な高齢者数の増加が見込まれており、相当数の高齢者が生活することを前提とした都市構造への転換、地域再生が課題
- 多数の住民が多様なライフスタイルで生活する都市地域においては、多様な価値観を反映させながら高齢化・人口減少に対応した取組が必要

- そのため、多様な価値観・ニーズの集約を行うためのプラットフォームの場づくり、プラットフォームに多様な住民が参画する仕掛けづくりが喫緊の課題

市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域に暮らす住民ニーズの把握とそれに応じたビジョンの提示による将来像の共有</li> <li>• 組織横断体制の構築のみならず幅広い住民・事業者を多層的に巻き込んだプラットフォームの形成</li> </ul>
京都府	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国との調整や広域計画策定等のノウハウを有する京都府が多様な事業主体との総合調整役を担当</li> <li>• 農山漁村地域における取組経験を活かしながら、より広範なニーズを有する都市地域での対応モデルを構築</li> <li>• 住民視点・市町村視点での取組経験を積みながら、高齢化・人口減少社会に備えた体制づくりに向けた先導役</li> </ul>

### (3) 合併市町村

#### ■地域バランスに配慮したまちづくり、住民と行政の絆づくりが必要

- 市町村合併の効果は未だ多くの住民に理解されているとは言い難く、住民と行政との距離感を縮めることが必要
- 地域バランスに配慮した合併後のまちづくりの推進、組織体制や財政基盤の強化

市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 職員自らが地域に赴くような取組（自治会担当制）や周辺部での会議・説明会の開催など、住民と行政との距離感を縮め、絆やつながりを築きながら、各地域に目配りの行き届いた施策を実施</li> <li>• 今一度、住民視点から施策の評価を行い、住民が成果を実感できる施策の工夫とPR強化の視点を持ちながら、地域の未来づくりへの戦略的な取組を実行</li> <li>• 平成32年度までに普通交付税の合併算定期間が終了し、歳入の約5%~10%が減少することから、将来の減収を見据えた財政運営の確立</li> </ul>
京都府	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域担当によるきめ細かな市町村訪問などの伴走形支援を通じた住民視点からの企画立案支援</li> <li>• 行財政運営確立に向けて、市町村行財政に関する様々なデータを活かしたコンサルティングの実施</li> </ul>

【図表 13：現地調査から見た各地域の取組状況と市町村・府の役割分担】

類型	現地調査先 【市町村名】	地域の課題	実施主体による 課題への取組手法	現在の市町村 の主な関わり方	取組の状況	今後求められる役割(例)				
						市町村	京都府			
農山漁村地域	NPO 於与岐みせん 【綾部市】		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 過疎地有償運送によるバス運行</li> <li>■ 地域商店の運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 運営補助金の交付等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 自分達が動かない地域は変わらないという意識の醸成</li> <li>■ 制度上の制限(乗客の確保、行政、他事業者との連携)</li> <li>■ バス事業を支えるため、多様な収入確保の取組が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 行政、事業者との連携</li> <li>■ 特区提案等の制度上の課題解消</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 府・市町村・地域団体の連携によるバックアップ体制づくり</li> <li>■ 専門家による支援体制づくり</li> <li>■ 就業支援や定住促進等の人口施策だけでなく、ライフサイクルを見据えたパッケージモデルづくり</li> </ul>			
	鶴ヶ岡地域振興会 【南丹市】 【旧美山町】	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 人口流出</li> <li>■ 地域の担い手不足</li> <li>■ 移動手段の確保困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 職員派遣による窓口サービスと地域づくりを行う住民組織を設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 職員(嘱託)の派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 利便性を向上するために職員を派遣</li> <li>■ 地域の取組を集約し、行政窓口を併設したワンストップサービス拠点づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【全体事項】</li> <li>■ 府・市町村・地域団体の連携によるバックアップ体制づくり</li> <li>■ 専門家による支援体制づくり</li> <li>■ 就業支援や定住促進等の人口施策だけでなく、ライフサイクルを見据えたパッケージモデルづくり</li> </ul>				
	(有)常吉村営百貨店 【京丹後市】 【旧大宮町】	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 商店の経営困難</li> <li>■ 雇用の減少</li> <li>■ 農業の低迷</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地域商店の運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 特になし(講演等の依頼)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 補助金に頼らない自立的運営</li> <li>■ 地域活性化にプラス効果となる農業体験を実施</li> <li>■ 地域商店だけでは幅広い雇用の受け皿にはなりづらい</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>【個別事項】</li> <li>■ 運輸局・バス・タクシー等関係事業者の調整</li> <li>■ 販路開拓等の流通支援</li> <li>■ 農商工による観光連携支援</li> <li>■ 大学連携等による地域の公共的役割を担う人材の育成・派遣</li> </ul>		
	五ヶ荘農づくり協議会 【南丹市】 【旧日吉町】		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 担い手育成等に取組むも、補助金終了後の活動が停滞</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 特になし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地域ぐるみでの危機感、目的意識を共有不十分</li> <li>■ 行政からの時代に合った助言等のフォローアップが不十分</li> <li>■ 独り立ちを支援できる事業スキームづくりが必要</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 継続的なフォローアップ体制の構築</li> <li>■ 就業支援や定住促進等の人口施策だけでなく、ライフサイクルを見据えた地域づくり</li> </ul>	
	(株)加悦 ファーマーズライズ 【与野野町】 【旧加悦町】		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 町出資により地元米の加工販売会社を設立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 出資、経営支援等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 行政支援により幅広い雇用を創出</li> <li>■ 失敗時には行政負担が発生(専門家の支援が必要)</li> <li>■ 販路等のネットワーキングづくりが必要</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 複雑な課題に対応できる組織構築的な体制づくり</li> </ul>
	岡田中区 【舞鶴市】		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 里の仕事を、仕掛人が地域に入り、地元組織と協働・支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 職員が地域に入り、地元組織と協働・支援(里の仕事を、仕掛人も運携)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 継続的なフォローアップ体制の構築</li> <li>■ 就業支援や定住促進等の人口施策だけでなく、ライフサイクルを見据えた地域づくり</li> </ul>					
男山第四住宅 【八幡市】	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 高齢化等が進む、集合住宅地域の再生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 管理組合を中心に建て替えや地域再生を検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 検討費用の助成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 複雑な課題に対応できる組織構築的な体制づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 広域連携のメルクマールづくり</li> <li>■ 効率的な連携への提案等</li> <li>■ 広域連携の検討に向けた協議の場づくり</li> </ul>					
相楽東部広域連合 【笠置町、和泉町、南山城村】	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 高齢化・人口減少による非効率業務、単独処理困難業務の発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 教育委員会の設置運営やゴミ処理の事務を共同で処理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 人件費・事務費の削減・人材交流の活発化の効果</li> <li>■ 市町村同士では進みにくく、府が一緒に地域のあり方を考える必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 効率性向上に向けた事務事業の再点検・組織体制の見直し</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 住民が合併の効果を感じることができるよう住民と行政とのコミュニケーションの向上や地域バランスに配慮したまちづくり</li> </ul>				
それぞれでヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 中心部と周辺部の格差</li> <li>■ 行政と住民の距離感の拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 周辺地域の活性化等の取組を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 特定の地域に支援が集中(常吉村営百貨店)</li> <li>■ 合併で職員が異動し、事業停滞のきっかけのひとつに(五ヶ荘農場づくり協議会)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市町村訪問等を通じた住民拠点からの企画立案支援</li> <li>■ 合併特例期間の終了を見据えた行財政体整備準備への支援</li> </ul>						

## 4. 具体的な3つの京都モデル

府内市町村では、地域経済の衰退に加えて高齢化・人口減少社会が進行する中、各地域に解決すべき課題が山積しており、行政が解決へ向けた取組を一方的に主導するのではなく、職員がしっかりと地域に足を運び、地域の歴史や成り立ちを学びながら、住民の意向や意欲を汲み取り、それぞれの地域の実態に寄り添った対応や支援が求められている。

そうしたニーズに的確に対応していくために、農山漁村地域や都市地域などの地域の状況に応じた課題解決モデルとこれらの取組を下支えする行政体制整備モデルを提案する。

### 4-1. 農山村地域の生活実態に寄り添う集落支援モデル～共に育む「命の里」プロジェクト～

農山村地域（合併市町村の農山村地域を含む）では、地域の基幹産業で十分な収入を獲得できない状況が人口の流出を招いており、かつての農山村地域が持っていた自治や自立の再構築を図りながら、地域の実情や個人農家等の思いに即した農山村地域の課題解決モデルを構築する。

（「里の仕事人」によるきめ細かな集落支援）

- 行政支援からの自立を目指す地域から集落の再生が困難な地域まで、集落の多様な状況に合わせた取組を実施
- 状況に応じて職員が「里の仕事人」として集落をきめ細かく訪問し、住民と行政や住民同士の地域の絆の回復、農業基盤の整備、買物や交通などの生活維持支援等を一体的に協働しながら、課題解決を推進



## 4-2. 急激に進む高齢化・人口減少に対応する都市部の課題解決モデル

### ～チーム型行政プロジェクトの推進～

都市地域（合併市町村の都市地域を含む）には、府・市町村・地域・NPO等の連携が必要にも関わらず、課題が複数の分野や事業主体に及ぶために円滑に連携できていない事例が生じている。こうした状況では、コーディネート機能の充実が不可欠であるため、府と市町村がフラットなチームを組み、府職員が広域的な視点を持って直接現場に入り、複合的課題の解決への道筋をつけるモデルケースを構築する。

#### （課題解決重点地区（仮称）の設置）

- 高齢化・人口減少の進行や地域経済の衰退に起因する地域の複合的な課題を解決するため、課題検討・対応のための時限的な横断組織として「課題解決重点地区（仮称）」を設置

#### （「地域プラットフォーム」）

- 「課題解決重点地区（仮称）」では、住民・事業者、NPO法人、市町村、府、国等が参画して対応方策や優先順位を決定する「地域プラットフォーム」を設置

#### （「地域マネージャー」）

- 市町村職員から任命した「地域マネージャー（仮称）」（リーダーシップのとれる人材が望ましく、適任者がいない場合は外部からの登用も検討）が取組の進捗管理を行い、必要に応じて府や国の施策の方向付けに取り組みながら、組織のカベを超えた住民起点の取組を推進

#### （「まちの仕事人」）

- 京都府は、地域に入る職員が「まちの仕事人」となり、課題解決重点地区（仮称）の設置に向けた総合調整役や旗振り役を務める他、課題に関連する府関係部局等で構成する「バックアップチーム」が「まちの仕事人」をサポートする体制を構築

#### （「まちの仕掛人」）

- 「まちの仕事人」とともに、学識経験者等から任命する「まちの仕掛人」を設置し、専門的知見から課題解決に向けた取組をサポート

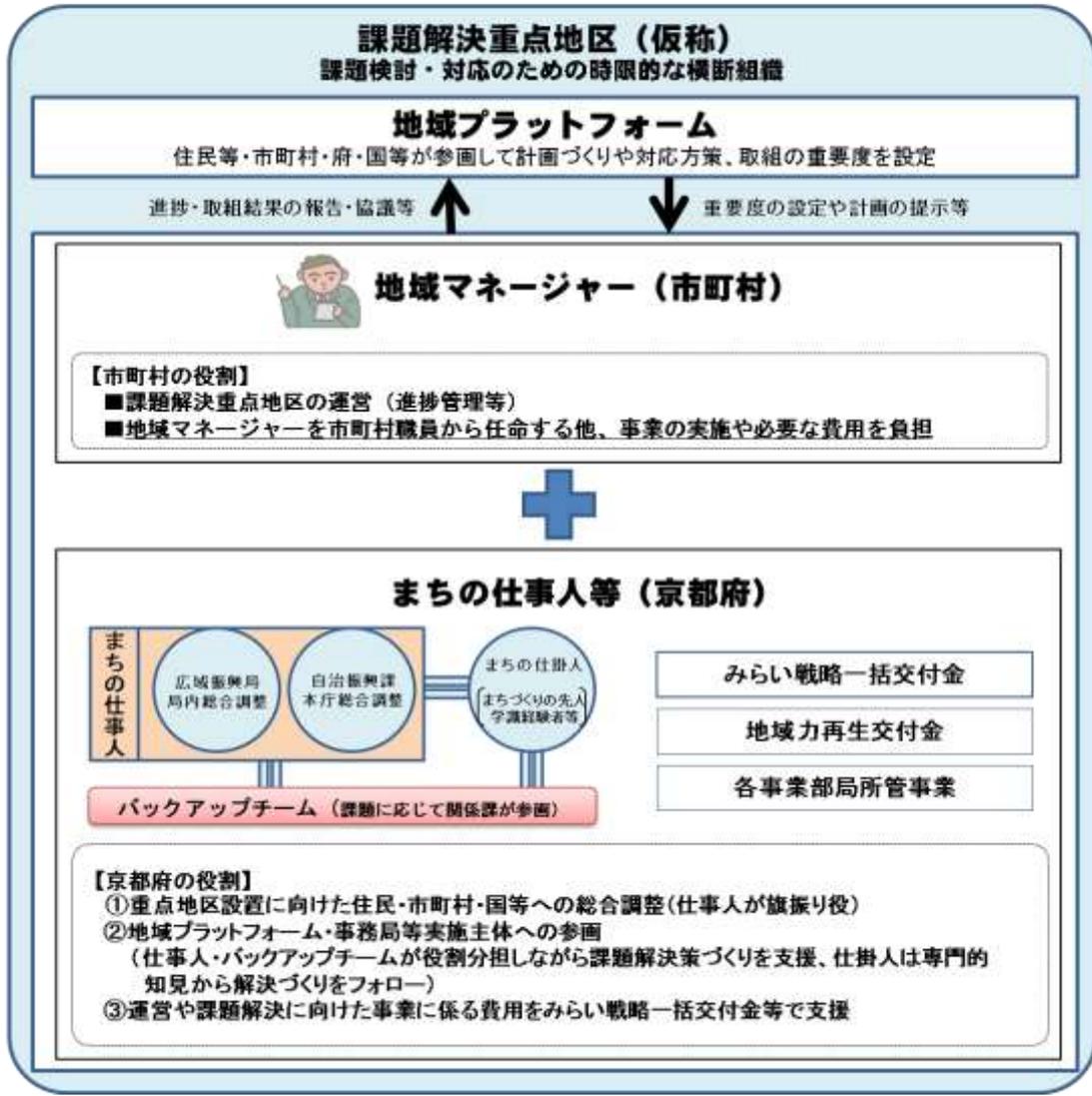
#### （チーム型による都市部の課題解決）

- 住民・事業者と市町村・府・国等がチームを組み、これらの多様な取組に加え、課題解決に向けた各種事業支援等を通じて、都市部における複合的な課題を解決

【図表 15：都市部の課題解決モデルづくりのイメージ】

**ねらい** 多様な意見を持つ住民が自ら地域課題の解決に向けて検討する場を構築し、市町村・京都府・国等がチームを組んで下支えする

- 【テーマ例】
- 高齢化の進む大規模団地における 高齢化社会に適応したまちづくり・地域再生
  - 人口減少社会に対応した地域産業の構造転換
  - 交通通過地域における交流人口の拡大・産業活性化対策



【地域プラットフォーム】  
自治会やNPO、大学、企業、市町村、京都府等が共通する課題に応じて集まり、それぞれが得意とする智恵やネットワークを活かしながら、課題解決や新しい価値創造に向けた取組方策や協働事業を生み出し、実行に移していく場

【みらい戦略一括交付金】  
市町村が創意工夫を凝らして策定したまちづくり等の戦略的なプロジェクトに対して一括交付金として交付することにより、市町村の自主的・主体的な取組を支援する京都府の交付金事業

【地域力再生交付金】  
NPO法人や地域団体等が取り組む地域力再生活動を支援する京都府の交付金事業

### 4-3. 徹底した広域連携による行政体制整備モデル

#### ～広域連携推進・再編プロジェクト～

平成の合併により京都府内の市町村の姿は大きく変化したが、人口1万人未満の小規模町村も6町村存在する。市町村を取り巻く環境は、社会保障関連経費の増加や公共インフラの老朽化などによる行財政需要の高まりによる財源不足、行財政改革による職員数削減、地方分権改革による事務量の増加など、厳しさを増しており、特に、元来人口が少ない中、高齢化が進み更に人口減少が顕著な小規模町村ではその影響が深刻である。

こうした状況を克服していくためには、市町村のニーズを踏まえ、府や市町村の権限のあり方や事務配分の見直しを行いながら、更なる広域連携を徹底して進めることが必要である。また、市町村間の水平連携で対応できない場合には、事務委託制度の大胆な運用などによる府・市町村間の垂直補完も必要となる。

特に、小規模町村においては、自立的にこうしたことの検討を行う体制・余裕も少ないことから、市町村の求めに応じ、京都府として課題・問題点を整理し、対応の方向性を提起することも必要である。

なお、前述（2-5を参照）のとおり、広域連携には様々な課題もあることから、これらの課題を踏まえて、以下の方向性により広域連携を推進する。

#### （取組の方向性）

##### ■「府・市町村集中管理方式」の導入

- 道路・橋梁や公営住宅の維持管理、入札事務・完成検査などの事務については、それぞれの団体に個別に事務を執行していることから、集中管理方式（広域事務センターの設置等）を導入し、緊急時の体制整備、専門性の確保、事務の効率化を推進
- なお、京都府も同様の事務を行っており、京都府が参画することで更なる集中管理効果が得られる事務については、水平連携を構成する一員としても参画

##### ■「複合型広域連携組織」への再編

- 複数の広域連携組織が存在している地域では、総務事務などの内部管理事務が重複し、人員や予算面で非効率な面も生じていることから、事務の重複を最小化するため、広域連合制度の法改正（※）を見据え、広域連携組織を再編し、広域連合への更なる事務の集約を推進
- なお、特に厳しい状況に置かれている小規模市町村において、これらの取組でも十分な行政体制の確立ができない場合には、更なる水平連携の拡大と府による垂直補完も想定

##### ■住民によるガバナンスの強化

- 現状の広域連携組織においては、住民監視が不十分、事務処理の硬直化などの制度上・運用上の課題があることから、ワークショップ等を通じた住民協働の推進や、行政評価委員会の設置などにより、住民視点の効率的な事務処理と組織体制の構築を推進

#### （※）【広域連合の法改正】

地方自治法の改正により、広域連合に合議制の理事会を設置することが可能となるため、事務毎に構成団体が異なる場合に有効

## 集中管理方式の導入に向けた提案

### 〈広域連合を活用した道路・橋梁や公営住宅などの集中管理〉

- ・ 必要な管理条例を整備し、一元的に対応するとともに、権限移譲の受皿ともなれることから、広域連合で対応することが望ましいと考えられる。
- ・ 例えば、府北部・府南部に設けた広域連合で一括して施設の修繕、道路の占有や公営住宅の特例使用の許可等を実施する。(広域連合が契約・許可の主体)
- ・ なお、個々の市町村や府が当該事務の受皿となる方が合理的な場合には、事務委託の活用等も考えられ、市町村の事務の実情や広域連携への参画状況に応じて対応すべきである。

### 〈広域事務センターの設置による入札事務や完成検査などの集中処理〉

- ・ 設計～積算～入札～工事～検査などの一連の事務の一部分のみを共同処理する場合には、職員がそれぞれの構成市町村の身分を有し、各市町村長の指揮監督を受けながら事務を行う内部組織の共同化(広域事務センターの設置)により対応することが望ましいと考えられる。
- ・ 例えば、広域事務センターが各市町村の入札・契約事務の集中処理を実施する。(各市町村が発注・契約の主体)

### (取組を推進するための検討チームの設置)

- 京都府と市町村は、地域の現状や課題を踏まえながら、その特性に応じた広域連携のあり方について、検討していくことが必要
- このため、府と市町村・広域連携組織が、そうした課題の整理を行う「広域連携推進・再編プロジェクトチーム」を形成し、広域連携を推進
- また、広域連携は、経費削減等の効果が期待できる一方、それを進めるに当たっては、現地・現場が遠くなることによる利便性の低下への対応など、住民のニーズをはじめ、現行の事務の状況や地域特性等を踏まえた実務上の課題の整理も不可欠

【図表 16：広域連携の課題と取組の方向性】

類型	課題	検討チームの取組	
		方向性	想定される広域連携の枠組み例
広域連携が行われていない事務の課題	京都府や市町村が同種の事務を個別に行う道路・橋梁の管理(除雪や災害対応を含む)や入札・完成検査、公営住宅の管理などに効率化の余地が存在	費用対効果の向上や専門性の確保、緊急時の対応を確保するための徹底した広域連携を推進	広域連合 (受け皿組織の状況により事務委託) 内部組織 (広域事務センター)の共同設置
小規模市町村	1人の職員が多岐に亘る事務を担当しており、緊急時に対応できない虞や専門性を確保することが課題	上記の取組で不十分な場合は、更なる水平連携の拡大と府による垂直補完も想定	上記取組の拡大の他、事務委託を活用した府の垂直補完
広域連携後の組織体制の課題	各組織で処理する人事・給与・監査委員、公平委員会等の内部管理事務の重複を最小化することが課題	広域連携組織の再編	法改正が見込まれる広域連合制度を活用した広域連合への更なる集約
広域連携組織の制度上・運営上の課題	屋上屋を架す、住民監視が不十分との指摘や事務処理の硬直化が課題	住民視点の効率的な事務処理や組織体制の構築を図るための住民参画の推進	

## 5. 高齢化・人口減少社会を展望して

### ～オール地域体制で、京都のみらいを切り拓く～

#### ■地方行政を取り巻く環境は、府・市町村ともに厳しさを増す一方

- 住民に最も身近な行政である市町村が十分な役割を果たせるよう、地域の選択による市町村合併、地方分権改革による国の義務付け・枠付けの見直しや府から市町村への権限移譲が進められてきた。その一方では、厳しい行財政状況を背景に組織の再編や職員数の削減、事務事業の見直し等を進めており、府・市町村ともに、増大する行政ニーズを少ない人員体制でカバーすることが求められており、地方行政を取り巻く環境は厳しさを増している。

#### ■地域の歴史や成り立ちを踏まえ、住民の意向を汲み取り、地域の実態に寄り添いながら、住民や事業者主体の取組を下支えすることこそが行政に必要

- 地域においては、高齢化・人口減少の進行、地域経済の疲弊等、複雑化・多様化する地域社会の課題に的確に対応していくため、買い物や見守り等の高齢者の生活支援、生きがいを感じることでできる就労の場の創出、子育て支援、バリアフリー化、これからの時代に適合した社会インフラの整備など、地域の実情に即した総合的な政策推進が求められる。
- こうした多様化・複雑化する課題は、一律のルールや基準の枠にはめようとする従来型の補助行政や分野毎の縦割り行政では、対応しきれないことを認識する必要がある。職員がしっかりと地域に足を運び、地域の歴史や成り立ちを踏まえ、住民の意向や意欲を汲み取り、地域の実態に寄り添いながら、住民や事業者主体の取組を下支えすることこそが行政に求められている。

#### ■住民に必要な公共サービスを提供するため、あらゆる主体を巻き込んだチーム型行政の構築と広域連携の推進が重要

- そもそも住民にとっては、市町村も、府も、国も行政主体として差異はなく、必要な公共サービスが適切に提供されることが大切である。これからの高齢化・人口減少社会を展望した場合、府は、住民起点の視点やニーズを忘れることなく、市町村が十分に力量を発揮できるように環境を整えることが求められている。そのため、市町村の状況や地域特性を踏まえつつ、住民や事業者などのあらゆる主体を巻き込みながら、総力を結集してチームを組んで課題解決に当たっていくとともに、住民参画の下に、専門性・効率性等を確保する広域連携の推進が極めて大切である。
- 研究会で提案されたこれらの取組が、府・市町村のあり方を見直しながら、高齢化・人口減少社会における先導的事例として実践されるよう、強く期待するものである。

#### 委員一覧（順不同・敬称略）

小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科教授
辻田 素子	龍谷大学経済学部准教授
川勝 健志	京都府立大学公共政策学部准教授
関根 英爾	元京都新聞社論説委員
武者 加苗	札幌大学経済学部准教授
瀧山 茂樹	京田辺市総務部長
田中 悟	福知山市農林商工部次長兼商工振興課長
岩橋 威夫	精華町総務部企画調整課長
橋本 昭	有限会社アグロス胡麻郷取締役社長
松井 恵子	京都府商工会女性部連合会会長

#### 検討経過

- 第1回研究会 平成22年11月18日
- 第2回研究会 平成23年1月19日
  - 第1回フィールドワーク（綾部市、南丹市） 平成23年1月21日
  - 第2回フィールドワーク（京丹後市、与謝野町） 平成23年2月9日
- 第3回研究会 平成23年2月23日
  - 第3回フィールドワーク（八幡市、相楽東部広域連合） 平成23年4月7日
- 第4回研究会 平成23年4月22日
  - 第4回フィールドワーク（南丹市、舞鶴市） 平成23年6月9日
- 第5回研究会 平成23年6月23日
- 第6回研究会 平成23年9月9日
- 第7回研究会 平成23年10月31日
- 第8回研究会 平成23年12月16日
- 第9回研究会 平成24年1月26日