

**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報告書
(案)**

平成 2 4 年 1 月 2 6 日

目 次

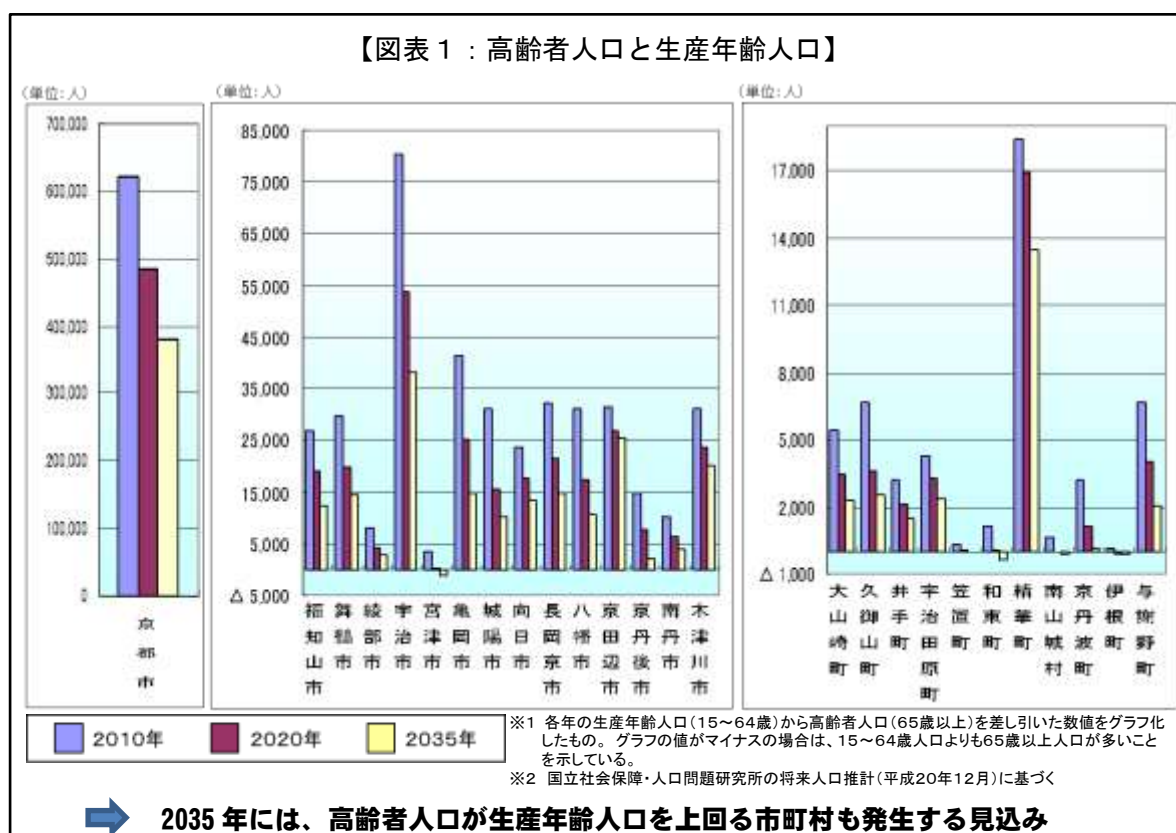
1. 京都府の高齢化・人口減少社会の状況と見通し（1頁～3頁）	
1-1. 将来の府内市町村の人口	1頁
1-2. 府内の経済状況	3頁
2. 平成の合併を経た後の府内市町村における新たな課題（4頁～13頁）	
2-1. 地域の生活基盤～地域交通等の状況～	5頁
2-2. 地域の雇用	6頁
2-3. 農業と農村集落の維持	7頁
2-4. 地域のコミュニティ・都市地域の高齢化	9頁
2-5. 市町村間の広域連携・事務の共同処理	10頁
2-6. 市町村合併	11頁
3. 今後の府・市町村のあり方（方向性）（14頁～21頁）	
3-1. 市町村に求められること（役割の基本的な方向性）	14頁
3-2. 京都府に求められること（役割の基本的な方向性）	14頁
3-3. 地域ごとの方向性	16頁
3-4. 地域ごとの取組を進めるために～行政体制の整備～	19頁
3-5. 多様な主体が地域を担うために地域へ求められること	20頁
4. 具体的な京都モデル例（22頁～26頁）	
4-1. 共に育む「命の里」事業	22頁
4-2. チーム型行政の推進	23頁
4-3. 強みを伸ばす・弱みを克服する「経営資源集中型」広域連携	24頁
5. 高齢化・人口減少社会に向けて	27頁

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

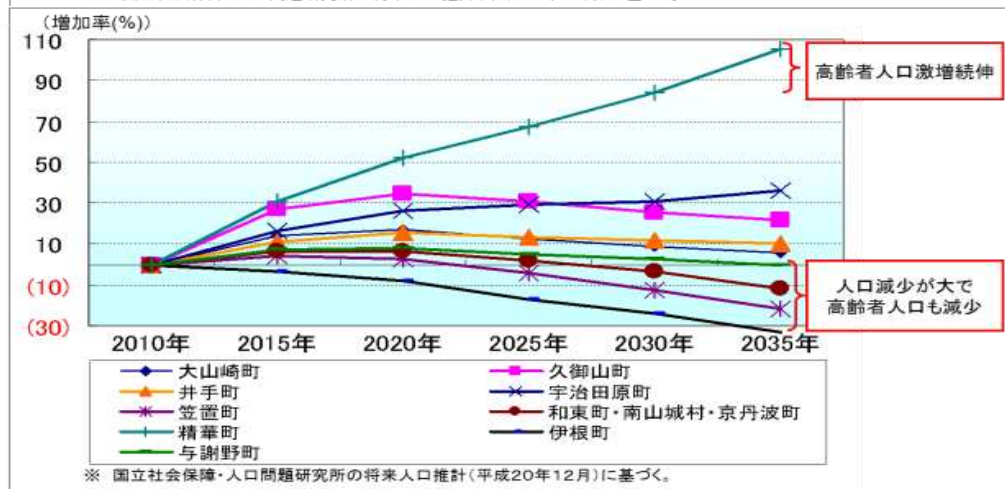
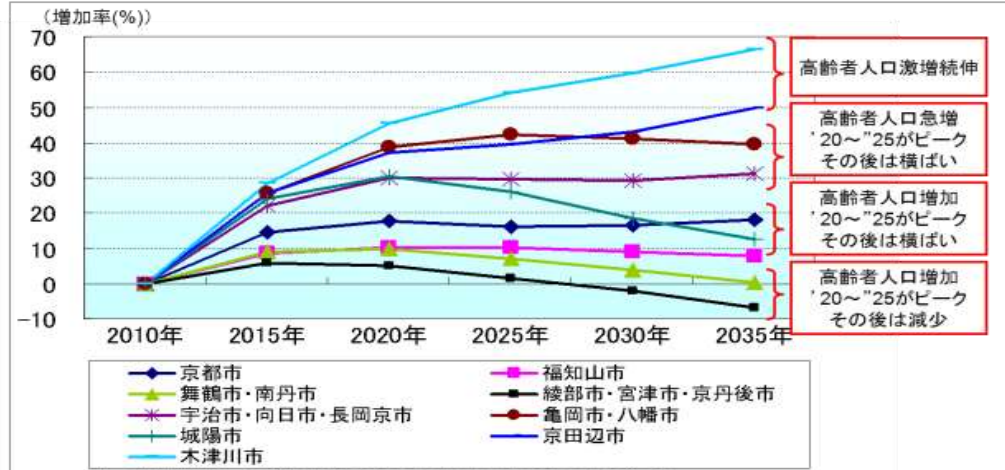
- 国勢調査に基づく国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計では、今後も長期に渡る人口減少が続く中、生産年齢人口が減少し、高齢者人口が維持されることから、高齢化・人口減少社会が一層進行するものと予測される。一方、人口減少局面にも関わらず世帯数は増加しており、世帯の細分化は、今後も進行するものと予測される。
- 京都府域は、地域ごとに人口減少・高齢化の進行状況が異なる。2035年には、丹後地域や相楽地域東部において高齢化率が50%を超え、かつ、人口減少割合も40%を超える地域が発生する見込みである。

(※高齢化率、人口減少割合の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)



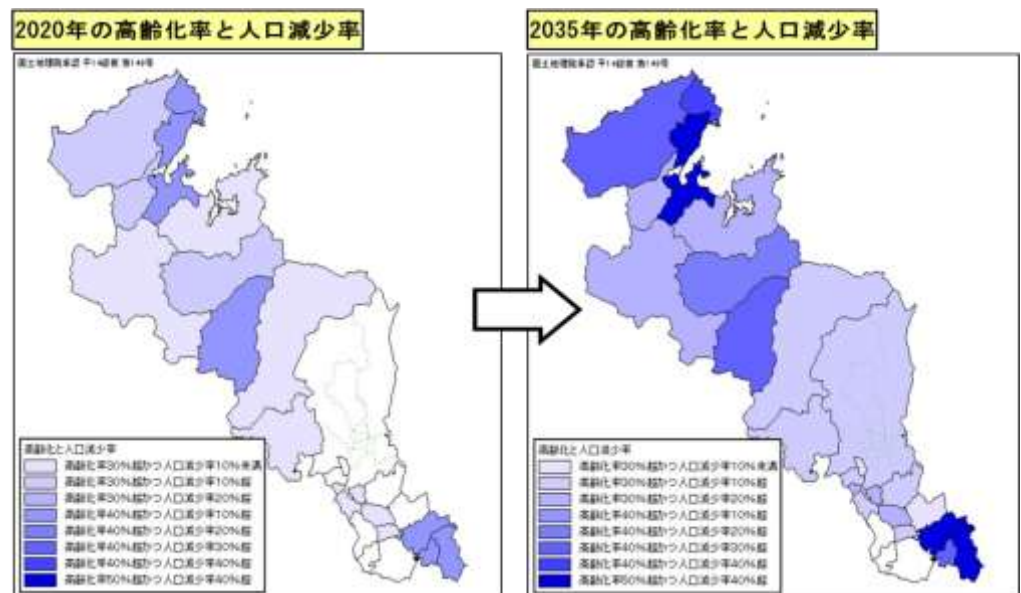
- 高齢者人口の動向は4つのカテゴリに分類され、相楽地域西部のように将来に渡って高齢者人口の激増が続く地域、京都市とその周辺地域のように2020～25年頃をピークにその後も横ばいが続く地域、中丹地域以北の市のように2020～25年頃をピークにその後は減少が続く地域、中北部地域及び相楽地域東部の町村のように既に減少又は2015年頃をピークに減少が続く地域に区分することができる。
- このような高齢者人口の増加に伴い、社会保障関係経費は地方財政全体で毎年約7,000億円増加し、京都府内市町村でも10年前に比して83%の増加となっている。
- 農山村地域では大学や雇用の場が少なく、若年層の地域外流出が続き、いわゆる「限界集落」の増加等が課題となる一方で、都市地域では子育て期等に居住した団塊世代の高齢化に伴う農山村地域を上回る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である。

【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】

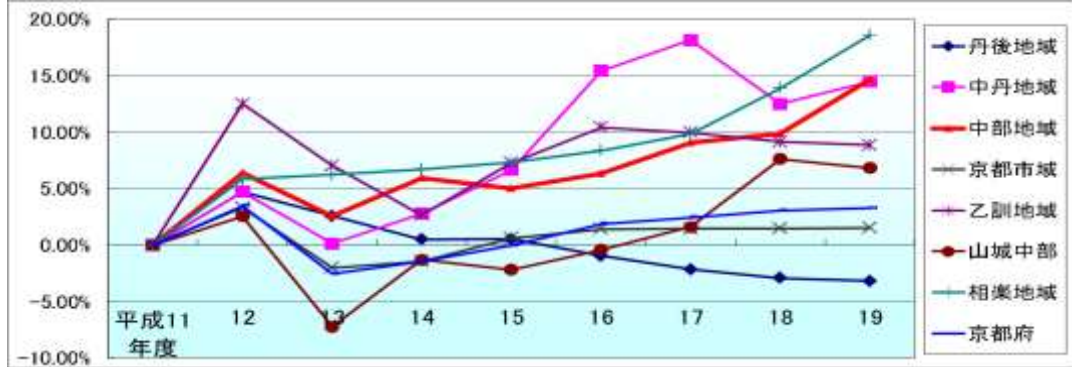


濃い地域ほど高齢化・人口減少が進行

1-2. 府内の経済状況

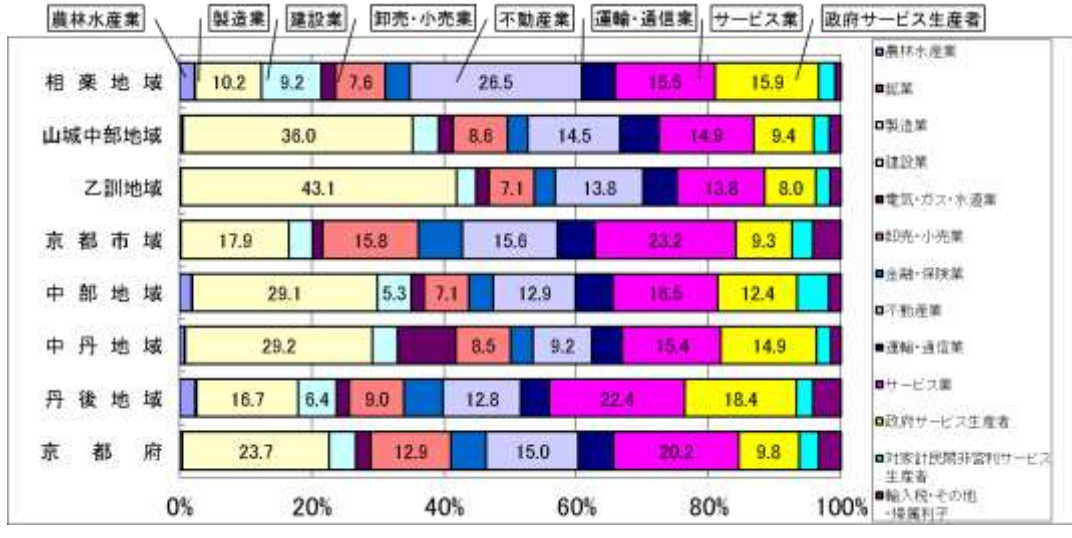
- 日本経済の成長が鈍化する中で、京都府域における地域間の経済格差（丹後地域の地域別分配所得は平均に比して△35%程度）は拡大傾向にある。所得の低い地域は、公的サービスの地域 GDP に占める割合が高く、厳しい財政状況による公共投資の減少が経済に直接影響を与える地域経済構造が見られる。
- 現下の経済情勢を鑑みれば、高齢化・人口減少傾向の強い地域の経済成長は引き続き厳しい状況が続くものと考えられる。

【図表 4 … 地域別経済成長率の推移】

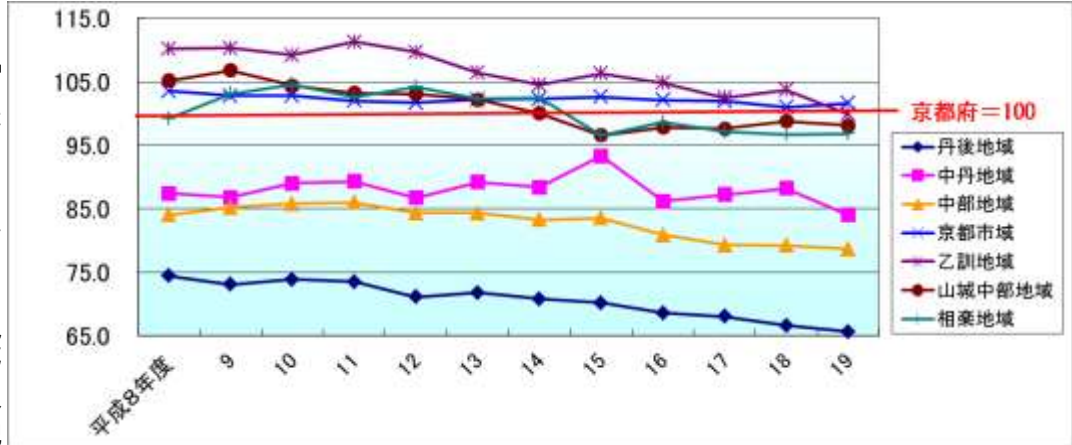


※1：京都市市町村民経済計算による。
 ※2：平成11年度の市町村内総生産を基準にしたもの。

【図表 5 … 地域内総生産の経済活動別構成比】



【図表 6 … 一人当たり地域別分配所得の推移】



※1京都市市町村民経済計算による。※2京都府を100とした指数

2. 平成の合併を経た後の府内市町村における新たな課題

～地域が目線から見た高齢化・人口減少社会の状況～

研究会では、地域の実情を実地に把握し、高齢化・人口減少社会における地域課題を地域が目線から明らかにするため、高齢化・人口減少が進む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それぞれテーマを定めて各地域における取組事例の現地調査を実施した。

ここでは各地域・各テーマの現地調査から得られた課題を明らかにする。

【図表7：現地調査の各地域・各テーマの取組状況の効果と課題】

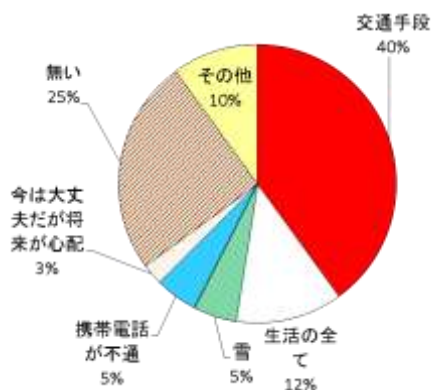
テーマ	類型	課題・状況	現地調査先【市町村名】	調査先の取組状況	現在の市町村の主な関わり方	取組の効果と課題
■地域の生活基盤～地域交通等の状況～	農山村地域	<ul style="list-style-type: none"> ■人口流出 ■地域の担い手不足 ■移動手段の確保困難 ■商店の経営困難 ■雇用機会の減少 ■農業の低迷 	NPO於与岐みせん【綾部市】	<ul style="list-style-type: none"> ■過疎地有償運送によるバス運行 ■地域商店の運営 	<ul style="list-style-type: none"> ■運営補助金の交付等 	<ul style="list-style-type: none"> ●自分達が動かないと地域は変わらないとの意識の醸成 ▲制度上の制限(乗客の確保、行政・他事業者との連携) ▲バス事業を支えるため、多様な収入確保の取組が必要
■地域の雇用			(有)常吉村営百貨店【京丹後市】(旧大宮町)	<ul style="list-style-type: none"> ■地域商店の運営 	<ul style="list-style-type: none"> ■特になし(講演等の依頼) 	<ul style="list-style-type: none"> ●補助金に頼らない自立的運営 ●農業体験は経営や地域活性化にプラス効果 ▲地域商店だけでは雇用の受け皿にはなりづらい(数人)
■農業と農村集落の維持			(株)加悦ファーマーズライス【与謝野町】(旧加悦町)	<ul style="list-style-type: none"> ■町出資により地元米の加工販売会社を設立 	<ul style="list-style-type: none"> ■出資、経営支援等 	<ul style="list-style-type: none"> ●行政支援で規模の大きな雇用創出(数十人)が可能 ▲失敗時には行政負担が発生(専門家の支援が必要) ▲販路等のネットワークづくりが必須
■地域のコミュニティ			五ヶ荘農場づくり協議会【南丹市】(旧日吉町)	<ul style="list-style-type: none"> ■担い手育成等に取り組むも、補助金終了後の活動が停滞 	<ul style="list-style-type: none"> ■特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ▲地域ぐるみでの危機感・目的意識を共有していく必要 ▲時代に合った助言等のフォローアップが不十分 ▲独り立ちを支援できる事業スキームづくり
			岡田中地区【舞鶴市】	<ul style="list-style-type: none"> ■里の仕事人が地域に入り、地元組織と協働・支援 	<ul style="list-style-type: none"> ■職員が地域に入り、地元組織と協働・支援(里の仕事人・仕掛人とも連携) 	<ul style="list-style-type: none"> ●地域の取組を府が人的に支援することは住民から高評価 ▲新規就農は、人間関係や出産・育児も含めたトータルでの生活基盤の確立が必要
■都市地域の高齢化	都市地域	<ul style="list-style-type: none"> ■高齢化等が進む集合住宅地域の再生 	男山第四住宅【八幡市】	<ul style="list-style-type: none"> ■管理組合を中心に建て替えや地域再生を検討 	<ul style="list-style-type: none"> ■検討費用の助成 	<ul style="list-style-type: none"> ▲複合的課題は独力では対応しきれない ▲行政側の調整役が不在
■市町村間の広域連携・事務の共同処理	行政体制	<ul style="list-style-type: none"> ■高齢化・人口減少による非効率事務、単独処理困難事務の発生 	相楽東部広域連合【笠置町、和束町、南山城村】	<ul style="list-style-type: none"> ■教育委員会の設置運営やゴミ処理の事務を共同で処理 		<ul style="list-style-type: none"> ●人件費・事務費の削減・人材交流の活発化の効果 ▲市町村同士では進みにくく、府と一緒に地域のあり方を考える必要
■市町村合併	合併市町村	<ul style="list-style-type: none"> ■中心部と周辺部の格差 ■行政と住民の距離感の拡大 	それぞれの調査先でヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> ■周辺地域の活性化等の取組を実施 		<ul style="list-style-type: none"> ▲目立つ地域に支援が集中(常吉村営百貨店) ▲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) ▲旧役場は縮小され、寂れている印象(相楽東部広域連合)

2-1. 地域の生活基盤～地域交通等の状況～

■ 過疎地有償運送を地域ぐるみで行う NPO 法人於与岐みせん及び綾部市於与岐地区の取組から、公共交通機関がない地域における住民主体による交通手段確保の取組の現状と課題を探る。

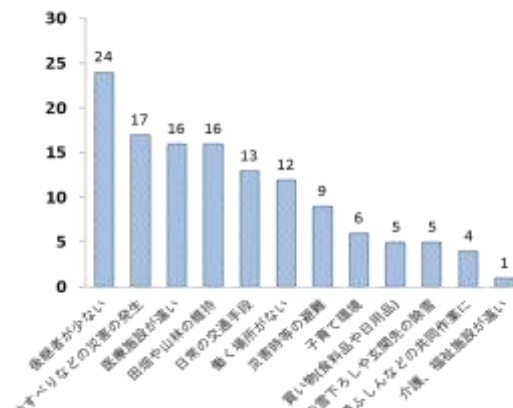
- 基本的な地域の暮らしや生業が高齢化と地域経済の衰退で成り立たなくなっていることの具体的事例として、農山村地域を中心に生活交通の不足が顕在化している。
- 物的及び情報面でのアクセス手段が限定されることが、買い物難民や地域医療の問題につながっており、雇用と移動、流通やサービス機能の確保が地域を維持するための最大のポイントである。
 高齢化・人口減少社会では、道路基盤や情報通信基盤のハード面での取組もさることながら、携帯電話や情報携帯端末等が急速に普及する実態を踏まえ、高齢者も含めて誰でもどこでも簡単にコンピュータネットワークにアクセスすることができるユビキタス社会を確立させることや、これらを利用して高齢者が地域において買い物や医療のサービスを楽しむようなソフト面の施策を充実させることが求められる。
- 高齢化が進む地域では、NPO 法人や自治組織が地域課題に対応するために様々な取組を進めているところであるが、ボランティアによる取組は住民の負担感から継続的な取組が困難となるケースも見られ、地域に関わる人々の思いや知恵を活かしつつ、必要なサービス等を「仕事」として取り組むことが可能な仕掛けづくりが求められている。
- 買い物難民問題への対応方策として、過疎地有償運送や配送サービス等の取組が進められているが、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移送サービスの対象とするなど、観光振興や定住促進につなげたい地域の思いや実情に対応できない部分があることから、制度面の改善が求められるほか、配送サービスも高齢者福祉対策などと併せた複合的な取組が求められており、市町村が地域の实情に応じて施策を行うことが可能となるように規制緩和や権限移譲の推進を図ることが必要である。

【図表 8：高齢者が日常的に困っていること】



出典：命の里集落実態調査

【図表 9：集落の維持に関し、特に不安に感じていること】



出典：命の里集落実態調査

2-2. 地域の雇用

■ 農協支所の撤退に伴い、住民出資の有限会社による商店を設立し、農業を中心とした様々な体験交流等による地域活性化にも取り組む(有)常吉村営百貨店、与謝野町が出資して丹後米を加工販売する第三セクター(株)加悦ファーマーズライスの2つの企業から農業を通じた地域自立の可能性、地域雇用の可能性を探る。

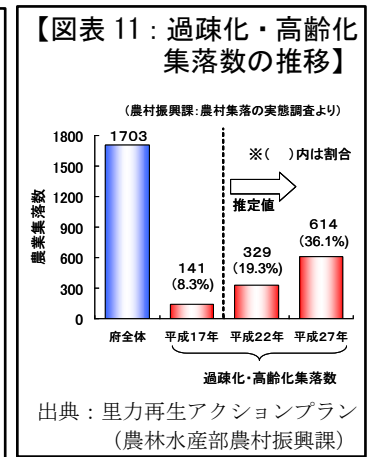
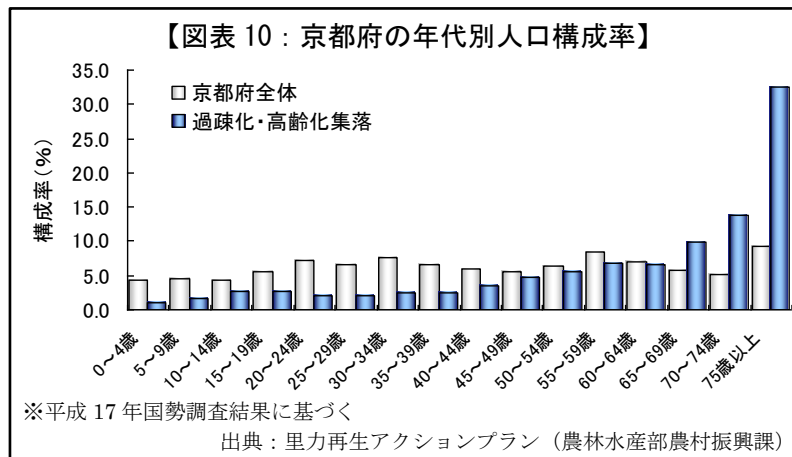
- 市町村合併による職員数の削減や行財政改革に伴う財政支出の縮小により、公共部門の雇用の場が減少しているほか、公共部門の縮小にリンクして民間部門も縮小する悪循環が見られる地域が存在しており、若年層を引き留めるための雇用地域が生み出すことができるかが大きな課題となっている。
- 京都府内には、古くから”都”の生活を支えるために各地域の特色を活かした地域産業が多数生まれた。京都・大阪の二大消費地の間近に位置する山城地方では、木津川、淀川の水運を活かしたお茶や梅、柿などの商品作物の栽培や酒の製造等の地域産業が盛んであり、冬は多雪、夏は霧に閉ざされ安定した米麦の生産が難しかった丹波・丹後地方では、山間地域の不利を補う特産物の開発に取り組み、丹波地方では材木や栗、丹後地方では和紙やちりめんなどの地域産業が発展した。こうした地域産業の中には、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している。
- 地域産業の創出には、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が、地域産業を持続可能なものとするためには、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。
- なお、雇用創出や地域産業との関わりを強めることを目的に、補助金等を活用した行政主導により、地域産業おこしや工場・企業等の誘致を進めてきた取組はこれまでから見受けられるところである。しかしながら、こうした取組を長期的な視点で見た場合、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も存在しており、検証や反省もないままに繰り返される従来型の補助行政に対して住民や地元事業者の一部は不信感を抱えている。
- 高齢化・人口減少が進行する中、多様化・複雑化する課題に対し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（セクショナリズム）では対応しきれないことを認識し、前例や行政内部の事情に固執して行政が独善的に主導するのではなく、住民や地域事業者の不信感を率直に受け止めながら、住民や地域事業者と智慧を出し合い、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

- 十数年前に行政の支援を受けて地域農業活性化に取り組んだ五ヶ荘農場づくり協議会の取組から、支援のあり方と取組を持続させていくための課題を探る。
- 過疎化・高齢化が進む農村集落において命の里事業の支援を受けながら集落再生に向けて取り組む舞鶴市岡田中地区から、過疎集落の再生支援のあり方を探る。

- 人口減少・高齢化が著しい農山村地域は、国土の保全に大きな役割を果たす豊かな自然環境を守り育てながら、農業や林業、水産業が基幹産業となっている。しかしながら、地域の基幹産業である農業や林業、水産業で十分な収入を獲得できない状況が、地域から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を生じさせるなど、農山村地域の持続可能性に大きな影響を与えている。
- グローバル経済の中、競争力や食料自給率の向上を目的に、農地の集約化による経営規模の拡大を目指した農業政策が展開されてきたところであるが、集約化に適さない農地が多い中山間地域等においては、農業を「産業」と捉えるのではなく、どう地域を守っていくのかという「地域の維持」の視点で捉えている住民も見受けられることから、農業政策の方針が地域の個人農家や農山村集落の住民の思いと決定的にすれ違う状況が生じている地域もある。
- こうした認識に立って、政策の立て方そのものを見直すことが求められており、地元密着型の地域にふさわしい農業をどう育てていくか、地域農業を今後どうしていくのかという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しなければ個人農家や農山村集落の住民とのすれ違いは今後も続くことが見込まれる。
- 農山村地域では、様々な行政指導や補助事業による対応方策が取り組まれてきたところであるが、事業の目的や内容について、地域を巻き込んだ議論や合意形成が不十分であったために取組が停滞・頓挫した事例も見受けられ、地域の歴史的背景や実情を十分に踏まえ、住民に寄り添いながら、事業終了後にも住民や農家が自立・継続して取組を進めることができるような支援スキームの構築が求められている。
- また、農山村地域や農業の活性化策の一つとして新規就農の取組が進められているが、農地の確保に係る法制度上の課題に加え、生産体制の確立や流通ルートの獲得に時間を要するなど、新規就農者が安定した生計を立てることは困難であることから、短期に新規就農者の実情を踏まえた伴走型支援策の充実を図る必要がある。
- 農業や農山村地域を取り巻く状況は、これまでの販路や流通ルートを意識することなく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急速に変化し、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移り変わりを見せている。

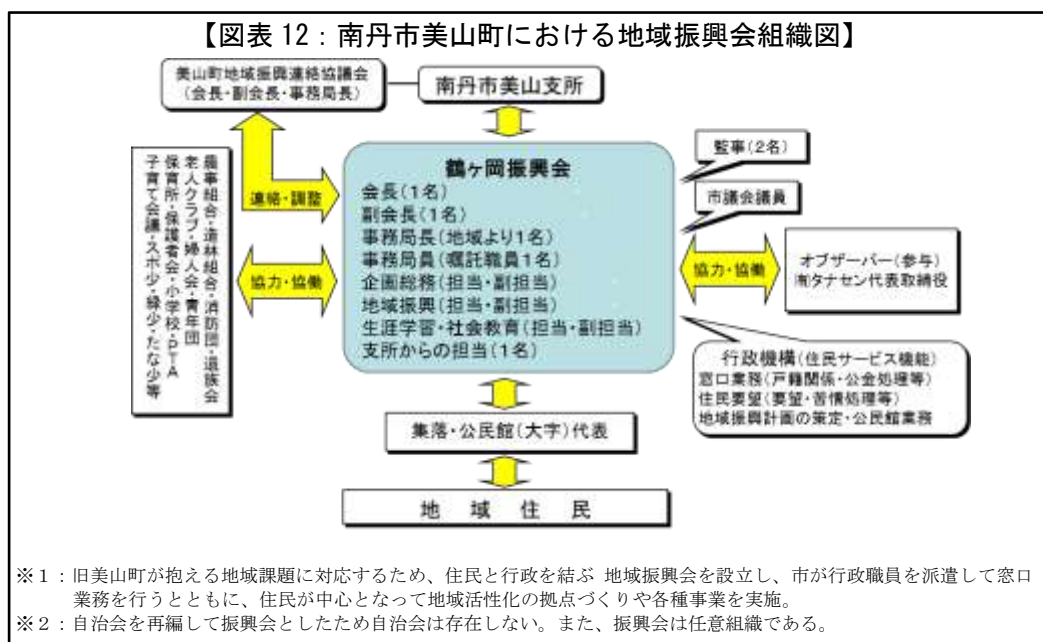
- 高齡化・人口減少が進行する中、農山村集落を取り巻く環境は、ますます厳しさを増すことが見込まれるが、いわゆる「限界集落」と呼ばれるような地域であっても、いきいきと暮らしを営んでいけるよう、農林水産業や地域を取り巻く環境の変化に対応しながら、個人農家や農山村集落の住民の思いにより沿った取組が必要である。



2-4. 地域のコミュニティ・都市地域の高齢化

- 住民組織による地域活性化に取り組む鶴ヶ岡地域振興会と住民自治・地域コミュニティ支援のために振興会に行政職員を派遣する南丹市の取組から住民自治の担保の方策と課題を探る。
- 老朽化と高齢化が進む八幡市男山団地における地域再生に向けた取組から都市部における高齢化問題への対応方策と課題を探る。

- 高齢化・人口減少が進む地域では、南丹市美山町における地域振興会の取組等、危機感を共有し、住民主体の組織が立ち上がり、今まで行政が行ってきた仕事を担う動きも見られる。
- そのような取組を持続可能なものとしていくために、行政と多様な主体がどのように関わるかが重要であり、特に担い手となる人材の確保については、地域を良く知る行政職員が果たすべき役割は大きいと言える。
- 地域には、自治会を始めとした多種多様な団体が存在しているが、それらの団体が個別に活動し、活動に必要な人材の提供を地域に求めるために、地域の限られた人的・物的資源が分散して効率的ではない事例が見受けられ、選択と集中により地域課題に包括的に対応する組織への一元化を図るための仕掛けづくりが必要である。
- 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、生きがいづくり、雇用創出など幅広い課題への対応を有機的に関連付けながら進める必要がある。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、京都府を含めて横断的に知恵を結集しながら、新たな価値創造を図るようなまちづくりが必要である。

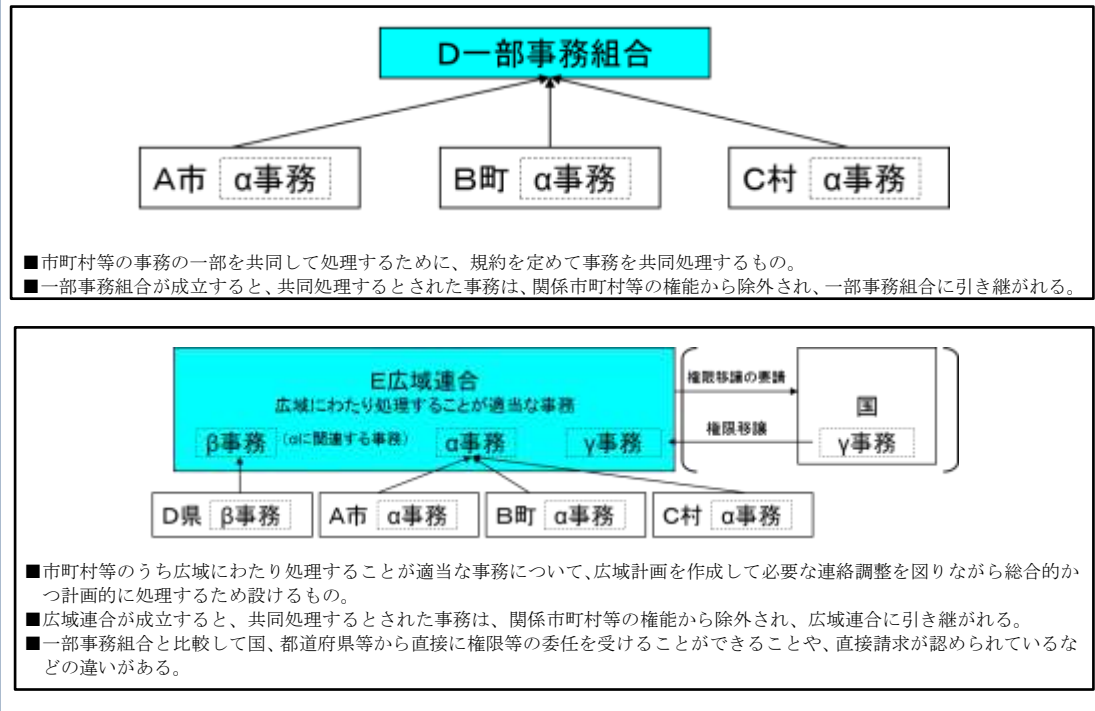


2-5. 市町村間の広域連携・事務の共同処理

■ 相楽郡2町1村において教育委員会を共同で設置する相楽東部広域連合の取組から市町村間の広域連携の課題を探る。

- 広域連合等の広域連携業務は、人件費や事務費の削減などの財政効果や人材交流の活発化、取組の高度化など一定の成果が見られる一方、市町村から移譲された特定の事務のみを処理する広域連携組織には、事務処理がマンネリ化しがちになる、事務の改善が図られにくいという課題もある。
- 市町村合併と異なり役場機能がそれぞれの町村に残されることから、住民の不安感は少ないと思われるものの、一部事務組合や広域連合は、住民にとって馴染みが薄く、顔の見えにくい行政組織であり、住民監視が行き届きにくいとの指摘や新たに特別地方公共団体という組織を設けることにより国・都道府県・市町村の構造に屋上屋を架すとの指摘もあることから、広域連携・事務の共同処理を行うにあたっては、こうした指摘を踏まえた透明・効率的な組織にする必要がある。

【参考：一部事務組合・広域連合のイメージ図】

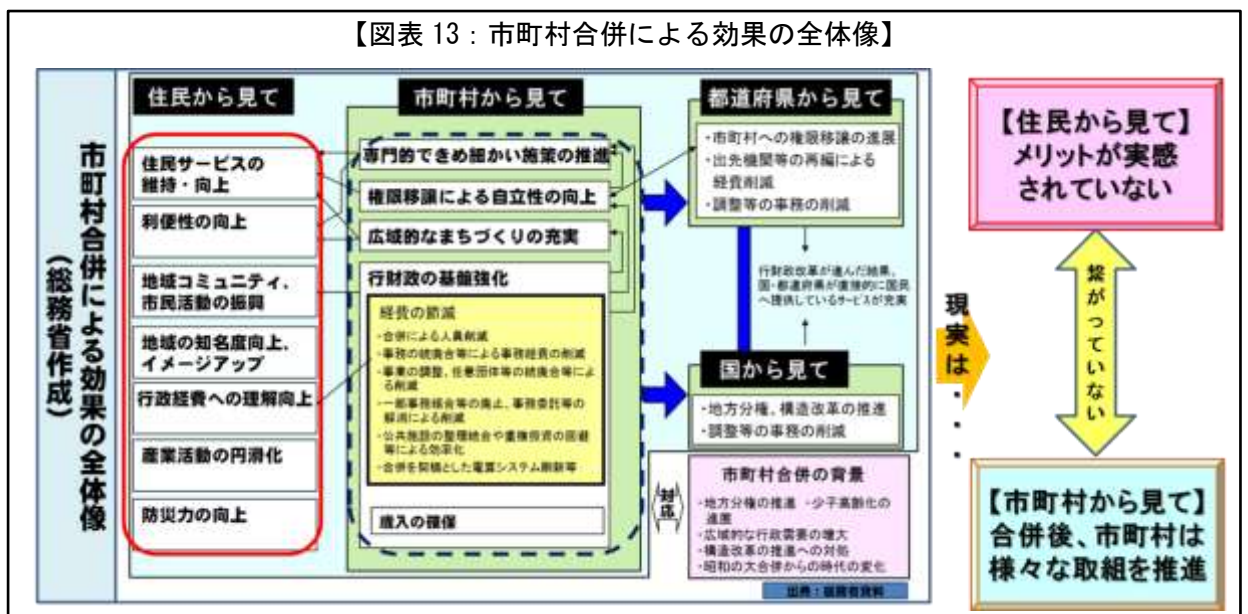


2-6. 市町村合併

(1) 市町村合併の効果と課題

- 平成の合併により 12 市 31 町 1 村の 44 市町村から 15 市 10 町 1 村の 26 市町村へと 40.9%減少（全国平均 46.6%） し、府内市町村の姿は大きく変化した。
- 市町村合併から数年しか経過していない現時点においては、市町村合併の効果は住民に実感されておらず、合併を評価する声は少ない。これは役場が支所となり職員数が減少したこと、旧知の職員が少なくなったことなどから 住民にとって以前は気軽に声をかけあい親身に相談に乗ってもらえた「役場」から、形式的でよそよそしい「役所」になってしまったように映り、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、役場周辺の飲食店や消耗品・備品等の取引があった関連産業との繋がりの縮小により、合併前地域の活力が失われたことなどが主な原因と考えられる。
- このような中、合併市町村では 住民と行政の協働を促進する事業の実施や周辺地域の振興対策等課題に対応するための様々な取組を進めているが、これらの取組が必ずしも住民の市町村合併に対する積極的な評価に繋がっておらず、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求められている。
- 一方、合併により財政基盤や行政体制が強化され、人件費等の経費削減、専門化された行政組織の設置、住民サービスの高度化、地域資源を活かした広域的なまちづくりが可能になる等の効果も見られるが、地方交付税の合併算定替え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強化も求められている。
- 京都府では、合併市町村に対する支援プランを策定し、合併協議や新市町村建設に係る基盤整備等の支援を行い、合併後のまちづくりも「市町村未来づくり交付金」等により支援してきたところであるが、今後は、課題解決に向けた行政分野横断的な連携体制の構築はもとより、人がつながり、支え合い、智恵と力を持ち寄って行動を起こす京都府ならではのスタイルでの取組が求められている。「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転換した。こうした潮流は、今後も一層加速する可能性があり、中長期的な視点から地域の未来づくりへの戦略的な取組を進め、住民とともに足腰の強い市町村を築いていく必要がある。

【図表 13：市町村合併による効果の全体像】



(2) 合併市町に今後求められること

•その①：地域住民と行政の絆やつながりを感じられる行政であること

地域住民と行政の距離感が指摘される中、中心部で会議や説明会が開催されることから、絆やつながりという心理的な距離感と物理的な距離感を住民が感じるようになっている。このため、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、地域住民が行政との距離感を縮め、住民ニーズに応じて行政への関心を高めるような取組が求められている。

•その②：強化された組織体制で、地域バランスに配慮しながら住民が実感できる施策を展開すること

旧町域を超える広域的なまちづくりの視点を持って、強化された組織体制を活かし、企業立地・観光振興等の市町村の独自性を発揮した様々な施策が展開されているが、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強化が必要である。

また、旧町域は、支所の存続や中心地域等他地域の施策に対して、不安や不満を感じている。住民と行政の絆やつながりを築きながら、各地域にも目配りの行き届いた施策が求められる。

•その③：高齢化・人口減少社会の中、複雑化・多様化する地域課題の解決に自ら対応していくこと

地域課題は複雑化・多様化しており、容易には解決できない状況にある。こうした中、市町村には今後も地方分権改革による事務権限の移譲が予想され、市町村が自らの権限に基づき、主体的に地域課題を解決していくことが一層求められるようになる。

また、取組を支える様々な基準を条例により定めるようになるため、市町村議会も政策審査能力が問われる時代を迎えており、議会のチェック機能の充実も今後一層求められている。

•その④：財政面の特例措置期間が終了した後の自立的な財政運営

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が必要である。

(3) 合併しなかった小規模市町村に今後求められること

•その①：人口減少に対応した地域づくり、高齢者が地域を支えるしくみづくり

小規模市町村では、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ている。また、農山村地域では、集落の維持が困難となる地域の増加も懸念され、都市部においても高齢者人口の急激な増加が見込まれる。

こうした人口減少や高齢化が進行した地域を維持していくためには、行政のバックアップのもと、住民同士・高齢者同士が支え合って地域を維持していくための仕組みづくりが求められる。

•その②：地域の実情に合った方法で、住民生活に不可欠な公共サービスを維持していくこと

高齢化・人口減少社会の進行、人口流出により地域の相互扶助機能が衰退する中、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。しかし、小規模市町村ではこうした期待に応えられる行財政基盤が十分ではなく、行政だけで全てのニーズを満たすことは難しいことから、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っていくためのしくみづくりが求められる。

•その③：高齢化・人口減少社会を見据え、中長期的に持続可能な行財政運営基盤の確立に向けた創意工夫

少子高齢化に伴い、社会保障関連経費の今後ますますの増大が見込まれる中、市町村にはこれまで以上の行財政運営の創意工夫が求められる。10年先、20年先の地域の姿を住民とともに描き、中長期的に持続可能な行財政運営の確立に向けて、地域の実情に合った業務の見直しやインフラの維持、将来負担を勘案した身の丈に合った投資、それらにふさわしい組織・人材の育成について、相互に関連付けながら戦略的に行財政改革を進める必要がある。

•その④：効果的な広域連携の推進

地方分権改革による事務量の増加が見込まれる中、事務の共同処理の積極的な活用が求められている。なお、この場合、同地域に一部事務組合等を乱立させることは屋上屋を架し、かえって非効率や経費増加を招くことから、透明性の確保や真の効果性・効率性に十分留意した既存組織の有効活用や統廃合も求められる。

【小規模町村】

人口が概ね一万人未満の地方公共団体を想定しており、今後の人口動向は、現状の5町村だけではなく、小規模町村に近づく市町村が増えることが懸念されている。

3. 今後の府・市町村のあり方（方向性）

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、地域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を始めとして、様々な課題が生じている。

市町村と京都府はその役割とするところは異なるが、同じ地方行政を担う地方公共団体として、市町村と京都府がそれぞれの役割分担のもと十分な連携を図りながら、地域課題の解決に向けた取組を進める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）

地域課題の解決は、住民にとって最も身近な地方公共団体であり、地域に密着した様々な事務処理や権限行為を行う市町村が主体的に対応することが望ましく、市町村域をまたがる課題についても、相互に補完しながらできるかぎり市町村間の連携によって対応することが望まれる。

市町村では、この10年間の社会環境、行財政環境の変化の中で、

- ① 行財政改革による職員数削減
(約10年で約1,900人(14%)の減(京都市除く))
- ② 社会保障制度改革や地方分権改革等の変化による事務量の増大・複雑化
(社会保障関連経費が約10年で約1.7倍)
- ③ 住民ニーズの多様化・複雑化

等の困難な状況もあるが、高齢者人口の急増、人口減少の進行によって生じる様々な社会環境の変化に対応していくためにも、住民・事業者・京都府と智恵を出し合いながら地域課題の解決に向けた体制づくりを進めていくことが求められる。

3-2. 京都府に求められること（役割の基本的な方向性）

これまで各地域の課題は、住民サービスを提供する市町村が主体的に取り組み、広域行政を担う京都府は助言指導や事業費補助による後方支援の役割を担ってきたところである。

研究会の事例調査では、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事例も見受けられたところである。高齢化・人口減少社会において地域が担う公共的機能の役割の増大が今後見込まれる中、

- ① 地域の意欲を削ぐことがないよう、京都府が現地・現場の声をしっかりと受け止め、国に対して制度の見直しや規制の緩和を求めることにより地域、市町村を支援すること、
- ② 国の対応が不十分な分野において、地域性を踏まえた支援体制を京都府が構築すること

等のこれまで京都府が担ってきた後方支援的な役割は、今後も一層取組を強化していかなければならない。

一方、厳しい行財政状況におかれている市町村だけでは対応することが困難な課題等も存在しており、高齢化・人口減少が進行する中、地域課題の解決は「待ったなし」の状況となっている。

こうした中、補完性・近接性の原理を基本としながら、関係市町村との十分な連携のもとに府が必要に応じて課題解決に向けた総合調整役を担うなど人的な関わりを深め、住民・事業者・市町村と智恵を出し合いながらともに公共を担うしくみを動かし、課題解決に向けて取り組むことが求められている。

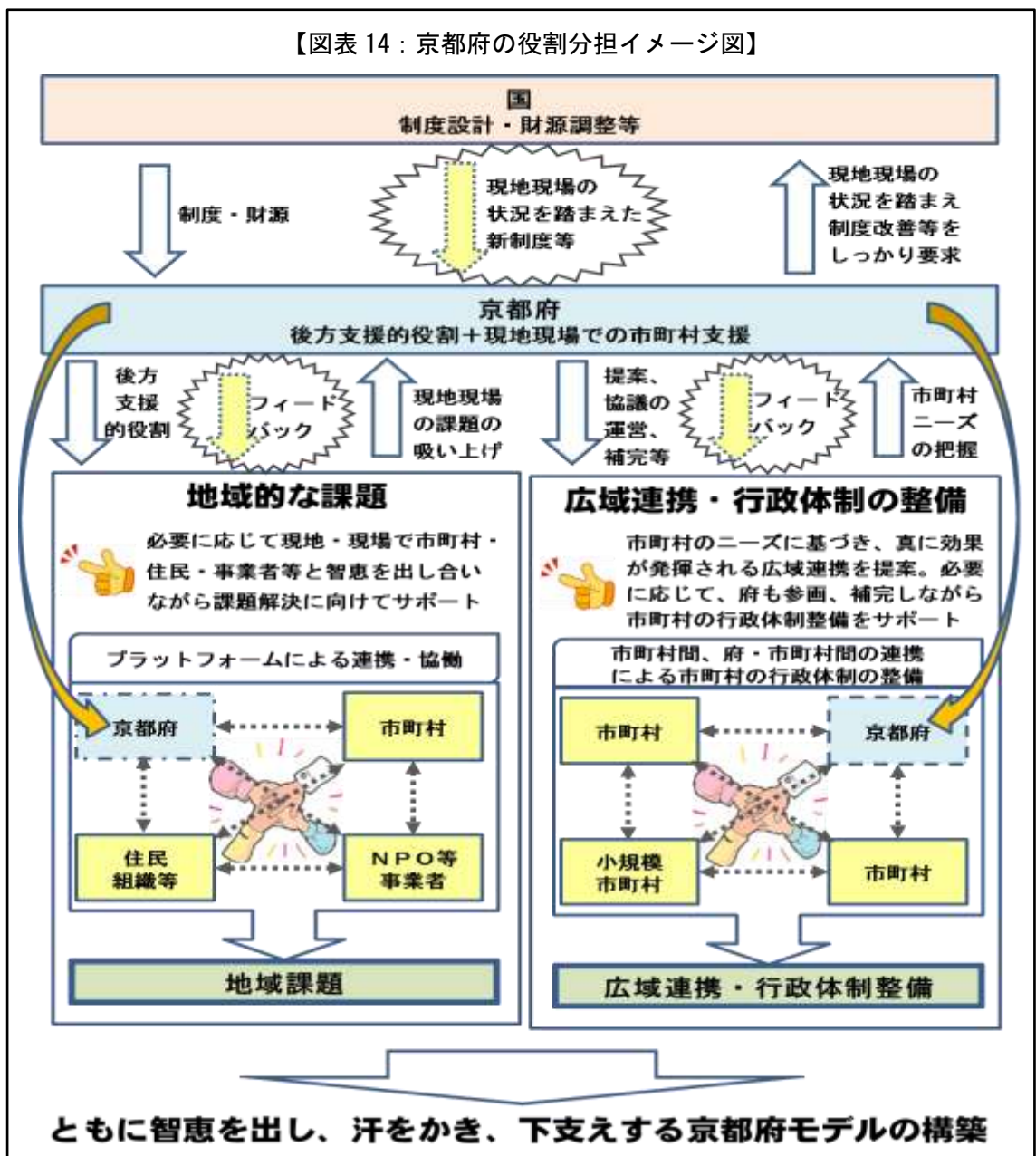
【府が積極的役割を担う場合のメルクマール（案）】

【前提】

- ① 市町村からのニーズがあること
- ② 市町村において課題解決に向けた十分な努力がなされていること

【事案】

- ① 高齢化・人口減少に起因する複合的な地域課題
- ② 高齢化・人口減少社会に対応するため、市町村の価値創造・価値転換を図るべき課題
- ③ 合併により広域化された地域の課題



3-3. 地域ごとの方向性

高齢化・人口減少が進行する中、住民活動との相乗効果の発揮や国の施策とも連携しながら、「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作り上げた取組をきめ細かく支援するような地域運営が求められている。

(1) 農山漁村地域が抱える課題に対応するために

過疎化と高齢化が進み、いわゆる「限界集落」の増加が見込まれる中、このまま推移すれば、集落を維持することが難しくなることが予想される集落もあり、全ての集落を維持することは困難であるかもしれないが、歴史や地域の成り立ちをよく学びながら、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のあり方を模索していく必要がある。

一方では、再生に向けて集落連携などに取り組む集落もあり、こうした地域では、住民が公共の担い手として過疎地有償運送や地域振興会等を通じた地域づくりなど様々な取組が行われているところである。しかしながら、制度上の制約が過疎地有償運送の継続を困難にし、地域住民の主体的な事業展開を阻害している綾部市の「NPO 法人於与岐みせん」の事例や他地域への拡がり期待される南丹市美山町の地域振興会の事例など、特区の活用や人材の配置、財源の配分など地域の智恵と力を引き出すしくみづくりが求められている。

市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
<p>住民に最も身近な地方公共団体として現地・現場目線による制度改善の取組や特区制度の活用、地域ごとの状況に応じた地域主体のスキームづくりなど智恵を絞った取組が求められている。</p> <p>また、住民に身近な市町村だからこそ、こうした公共の担い手として活躍する地域組織や住民がその取組を継続させていくことができるように、地域訪問によるきめ細かなフォローアップを行うなど住民と一緒に地域を支えていくことが求められている。</p>	<p>農林業を中心に地域の担い手不足、人口減少、高齢者福祉の充実、買い物問題、生活交通の確保等の課題が集落ごとに生じており、<u>多種多様で画一的な対応では立ち行かない状況にある。</u></p> <p>こうした集落は府内各地に存在し、<u>厳しい状況にある市町村独自の取組では対応しきれないこと、集落ごとの状況に応じてきめ細かな対応が求められ、複合的な要因を抱えることから、行政分野毎の対応では課題解決につながらないため、地域ごとの状況に応じて、人的支援を中心に生業の維持や人口減少、高齢者問題、買い物問題等をパッケージした課題解決モデルを構築することが求められている。</u></p>

(2) 都市地域が抱える課題に対応するために

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、地域再生が求められる。

しかしながら、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、農山漁村地域のように農業・林業・漁業を柱とした地域再生の取組を進めることは難しく、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を進めることが求められる。

市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
<p>対症療法的に様々な施策を行うのではなく、低成長、人口減少・高齢化の進行に対応した都市構造の転換を図るためには、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が不可欠であり、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が強く求められている。</p>	<p>多様かつ高度な行政ニーズに対し、限られた行財政資源を有効に活用し、ニーズの集約と的確な対応方策の確立が不可欠であるものの、市町村だけでは、十分な対応ができない課題もある。</p> <p>こうした課題には、京都府内の市町村の動向を把握し、広域調整や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い、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となることが求められている。</p>

(3) 合併市町村が抱える課題に対応するために

合併後の旧町地域の活力低下や住民の声が届きにくくなる、住民負担が増したなどの指摘に対応するため様々な取組を実施しているが、これらの取組が住民の市町村合併に対する積極的な評価に繋がっておらず、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、財政基盤の強化、住民と行政のコミュニケーションの向上等が求められる。

市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
<p>課題に対応するための様々な取組を進めているものの、住民の市町村合併に対する積極的な評価に繋がっておらず、住民と行政の絆やつながりを強化する取組が求められている。</p> <p>合併により財政基盤や行政体制が強化され、人件費等の経費削減、高度化・専門化された行政組織の設置、住民サービスの高度化、地域資源を活かした広域的なまちづくりが可能になる等の効果も見られるが、引き続き中長期的な視点から地域の未来づくりへの戦略的な取組を進める必要がある。地方交付税の合併算定替え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強化も求められている。</p> <p>合併協議から合併後の市町村づくりを進めてきたこの10年間においては、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が大きく転換してきたところである。こうした潮流は、今後一層加速する可能性があるため、将来を見据えて環境の変化に対応した足腰の強い市町村づくりを住民とともに進めていく必要がある。</p>	<p>中心部での会議や説明会の開催などひとつひとつの小さな取組の積み重ねが行政と住民との距離感の拡大を招き、合併に対する評価につながっていない面もあると思われるが、こうした細かな点は当事者では気づきにくい面もあることから、行財政の効率化等の平成の大合併の意義を考慮しつつ、京都府が第三者的な視点から市町村施策に「気づき」を吹き込み、住民に説明するような取組が求められている。</p> <p>その上で、合併市町村が抱える地域課題について、住民が市町村合併の効果を実感できるようなかたちで課題が解決されるように、市町村とともに解決策を検討、支援していくことが求められている。</p>

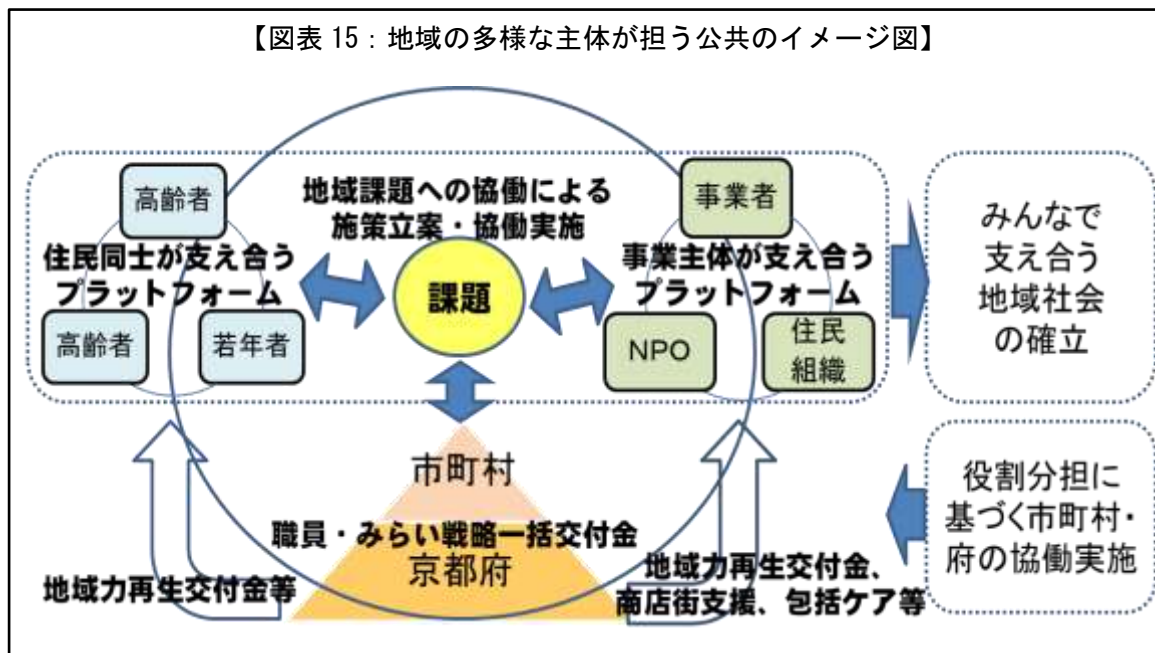
3-4. 地域ごとの取組を進めるために～行政体制の整備～

「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くためには、行政体制の整備が不可欠であり、行政経営の効率化や他団体と対等な立場で協力・共同する関係を進展させていくことが求められている。

市町村の役割の方向性	京都府の役割の方向性
<p>地方分権改革が進展する中、住民に最も身近な行政主体である市町村が事務の処理や決定を行うことが基本であり、市町村域をまたがる課題についても、市町村間の連携によって対応されることが望まれるところである。</p> <p>今後、さらなる高齢化・人口減少の進行、地方分権改革の進展が見込まれる中、限られた資源（職員・地域人材・財源等）の中で市町村の行財政体制の充実・強化が不可欠であり、<u>住民目線を意識した事務手続き・書類作成のサポート体制の構築やスケールメリットを意識した現在の事務処理体制の見直しや効率的な事務執行に向けた共同化の検討等</u>が求められる。</p>	<p>市町村行財政に関する様々なデータを有しているものの、データを活かしたコンサルティング活動は十分ではない。高齢化・人口減少社会の進行や厳しい行財政状況の中で、行政体制の抜本的な見直しが避けられない市町村の発現も予想される中、市町村の行財政運営に寄り添いながら、行政体制の整備・事務処理体制の見直しに向けたアドバイスや取組方策を提案していくことが必要である。</p> <p>行政体制の見直しには、事務の効率化が不可欠であることから、市町村のニーズを踏まえた広域連携のメルクマールづくりや協議の枠組みづくりを市町村とともに進めることが求められている。</p>

3-5. 多様な主体が地域を担うために地域へ求められること

- これまでの行政主導の地域運営ではなく、住民自らが「これからの地域に何が必要で、そのためにはどうすれば良いのか」を地域で話し合い、地域力再生プロジェクト交付金等を活用しながら、創意工夫した主体的な活動を展開するとともに、行政に提案していくことが求められている。
- 地域における自治活動や行政提案は、高齢者世代が中心となるケースが多く見られ、多様な経験やネットワークを有する定年退職者の活躍も期待される一方、地域の持続可能性の確保や施策・負担の世代間格差を避ける観点からは、現役世代の住民が参加しやすい場づくりが地域に求められている。
- 今後、高齢化・人口減少社会の進行による地域経済や行政機能の縮小等により、これまで行政が担ってきたサービスの一部を地域が担うなど自立した地域運営が求められるようになることも見込まれる。こうした社会では、行政だけが公共的な活動を行う機能を担うわけではなく、教育や子育て、まちづくり、防犯・防災、医療・福祉、消費者保護などに多様な主体が参画し、自助・共助の精神で協働して活動する「みんなで支え合う地域社会」をさらに推進し、確立していくことが求められる。
- 具体的には、地縁組織である自治会等が地域内の市町村道等の公共施設を維持管理していくことが考えられる他、現在、主に合併市町村で活用されている地域自治区制度の積極的な活用が考えられる。



【図表 16：現地調査から見た各地域の取組の効果や課題と市町村・府の役割分担表】

類型	現地調査先 【市町村名】	課題・状況	実施主体による 課題への取組状況	現在の市町村 の主な関わり方	取組の効果と課題	今後求められる役割(例)		
						【市町村】	【京都府】	
農山漁村 地域	NPO 於と与岐みせん 【綾部市】		<ul style="list-style-type: none"> 過疎地有償運送によるバス運行 地域商店の運営 	<ul style="list-style-type: none"> 運営補助金の交付等 	<ul style="list-style-type: none"> 自分達が動かないと地域は変わらないとの意識の醸成 制度上の制限(乗客の確保、行政・他事業者との連携) バス事業を支えるため、多様な収入確保の取組が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 行政・事業者との連携 特区提案等の制度上の課題解消 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	
	翻ヶ岡地域振興会 【南丹市】 (旧美山町)		<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 職員(嘱託)の派遣 	<ul style="list-style-type: none"> 職員を派遣することで利便性が向上 地域主体の取組を基調に行政を含めた公共的活動の最適化を図り続けること 美山地域以外の地域においても、それぞれの地域に合った形でしくみづくりを進めること 	<ul style="list-style-type: none"> 他地域にも適用可能な地域主体のスキームづくり 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	
	(有)常吉村堂百貨店 【京丹後市】 (旧大宮町)	<ul style="list-style-type: none"> 人口流出 地域の担い手不足 移動手段の確保困難 	<ul style="list-style-type: none"> 地域商店の運営 	<ul style="list-style-type: none"> 特になし(講演等の依頼) 	<ul style="list-style-type: none"> 補助金に頼らない自立的運営 農業体験は経営や地域活性化にプラス効果 地域商店だけでは雇用の受け皿にはなりづらい(教員) 	<ul style="list-style-type: none"> ネットワークづくり等の人的支援による地域の取組への側面支援 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
	五ヶ荘産卵づくり協議会 【南丹市】 (旧日吉町)	<ul style="list-style-type: none"> 商店の経営困難 雇用機会減少 農業の低迷 	<ul style="list-style-type: none"> 担い手育成等に取組むも、補助金終了後の活動が停滞 	<ul style="list-style-type: none"> 特になし 	<ul style="list-style-type: none"> 地域ぐるみでの危機感・目的意識を共有していく必要 時代に応じた助言等のフォローアップが不十分 独り立ちを支援できる事業スキームづくり 	<ul style="list-style-type: none"> 職員等によるきめ細かな地域訪問体制の構築 地域住民の声を聞き、解決策を考えるコーディネーターの設置 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
都市地域	(株)加悦 ファーマーズドライブ 【与謝野町】 (旧加悦町)		<ul style="list-style-type: none"> 町出資により地元米の加工販売会社を設立 	<ul style="list-style-type: none"> 出資、経営支援等 	<ul style="list-style-type: none"> 行政支援で規模の大きな雇用創出(教員)が可能 失敗時には行政負担が発生(専門家の支援が必要) 取組等のネットワークづくりが必須 	<ul style="list-style-type: none"> 経済的に自立可能な地域づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
	岡田中地区 【舞鶴市】		<ul style="list-style-type: none"> 里の仕事を、仕掛人が地域に入り、地元組織と協働・支援 	<ul style="list-style-type: none"> 職員が地域に入り、地元組織と協働・支援(里の仕事人・仕掛人とも連携) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の取組を府が人的に支援することは住民から高評価 新規就農は、人間関係や出産・育児も含めたトータルでの生活基盤の確立が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 継続的なフォローアップ体制の構築 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
都市地域	男山第四住宅 【八幡市】	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化等が進む集合住宅地域の再生 	<ul style="list-style-type: none"> 管理組合を中心に建て替えや地域再生を検討 	<ul style="list-style-type: none"> 検討費用の助成 	<ul style="list-style-type: none"> 複合的課題は独力では対応しきれない 行政側の調整役が不在 	<ul style="list-style-type: none"> 複雑な課題に対応できる組織横断的な体制づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 課題解決の道筋づくりを行うコーディネーターの設置 専門家による支援体制づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
行政体制	相楽真部広域連合 【笠置町、和東町、南山城村】	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 教育委員会の設置・運営やゴミ処理の事務を共同で処理 	<ul style="list-style-type: none"> 教育委員会の設置・運営やゴミ処理の事務を共同で処理 	<ul style="list-style-type: none"> 人件費・事務費の削減・人材交流の活発化の効果 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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
合併市町村	それぞれの調査先 でヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> 中心部と周辺部の格差 行政と住民の距離感の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺地域の活性化等の取組を実施 	<ul style="list-style-type: none"> 特定地域に支援が集中(常吉村堂百貨店) 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) 旧役場は縮小され、取れている印象(相楽東部広域連合) 	<ul style="list-style-type: none"> 住民が合併の効果を感じることができようような住民目線の施策の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 専門家による支援体制づくり 就農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 	

4. 具体的な京都モデル例

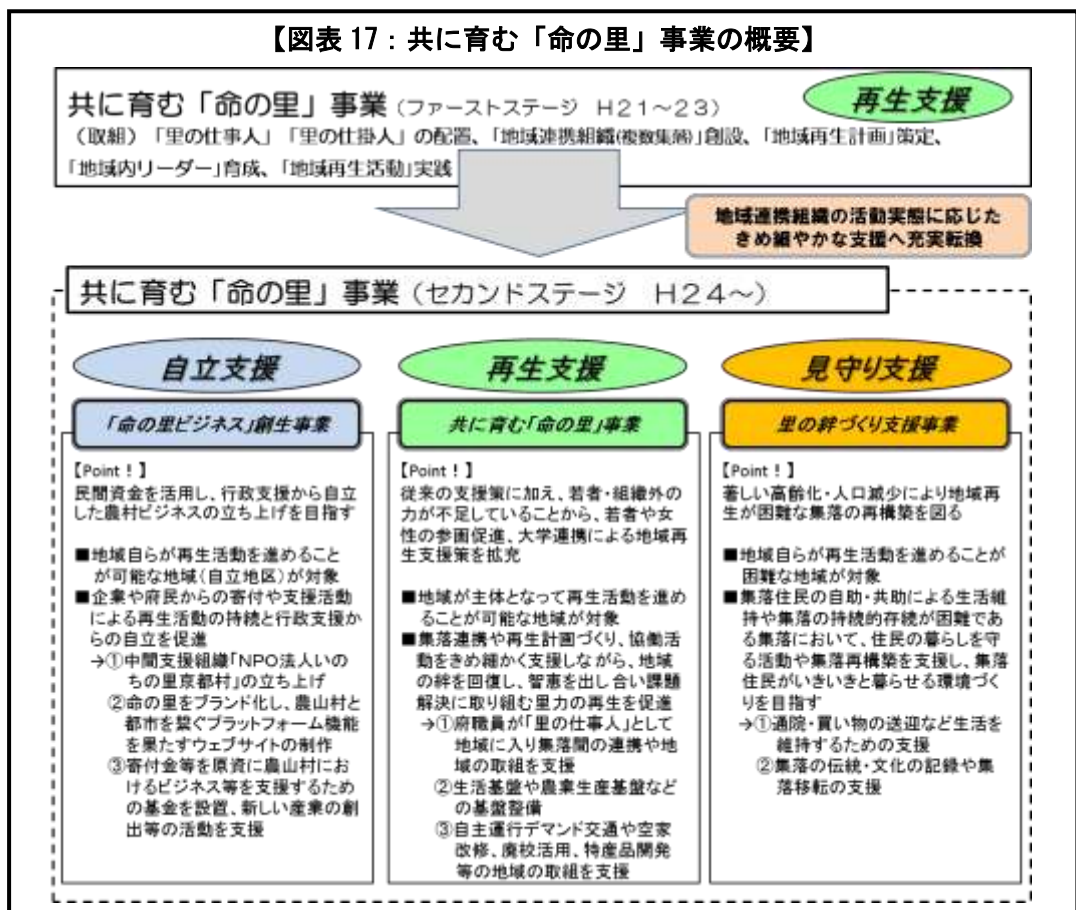
府内市町村では、地域経済の衰退に加えて高齢化・人口減少社会が進行する中、各地域に解決すべき課題が山積しており、行政が独善的に解決へ向けた取組を主導するのではなく、職員がしっかりと地域に足を運び、地域の歴史や成り立ちを学びながら、住民の意向や意欲を汲み取り、それぞれの地域の実態に寄り添った対応や支援が求められている。

このため、農山漁村地域や都市地域、合併市町村などの地域ごと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について提案する。

4-1. 共に育む「命の里」事業

～農山村地域の生活実態に寄り添う集落支援モデル～

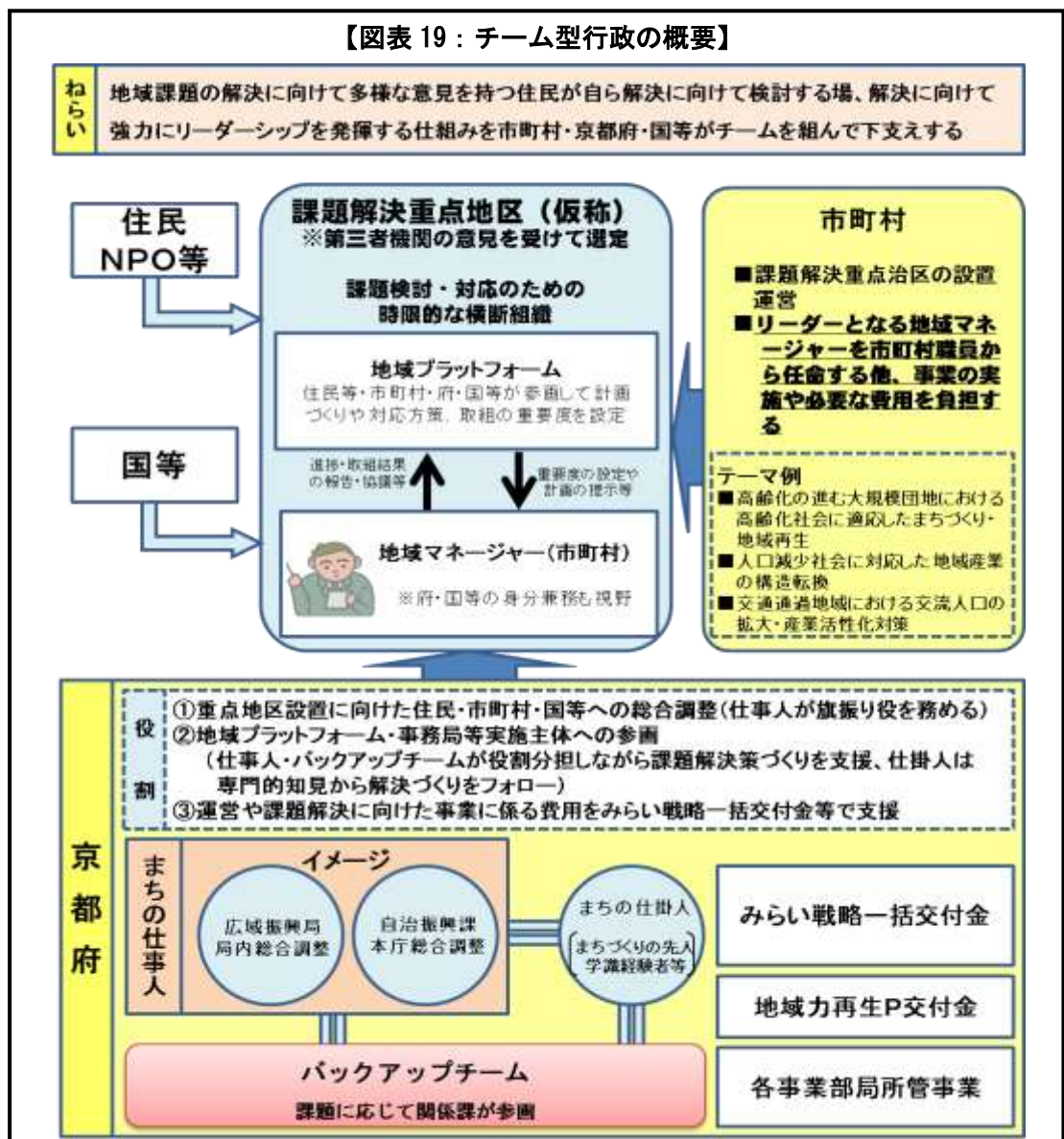
- 農山村地域（合併市町村の農山村地域を含む）では、地域の基幹産業である農業や林業で十分な収入を獲得できない状況が、地域から若年層を中心とした人口の流出を招き、高齢化・人口減少により農山村地域の持続可能性に大きな影響を与えている。府内の農山村地域の中には、「農業＝集落の維持」と捉えている住民もおり、集落から地域や農業の活性化等の議論を起こしながら、地域の実態に寄り添った農業を成り立たせるための取組が求められている。
- このため、職員が「里の仕事人」として集落をきめ細かく訪問し、地域住民と協働して活動することで、住民と行政、住民同士の地域の絆を回復し、智慧を出し合い協働して農業基盤の整備から買物や交通などの生活維持支援までを一体的に取り組み、農山村地域が抱える課題解決モデルを構築する必要がある。



4-2. チーム型行政の推進

～急激に進む高齢化・人口減少に伴う都市部の課題解決に向けたモデル例～

- 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等の連携が必要であるにも関わらず、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発生し、コーディネート機能の充実が不可欠となっている。
- このため、先導的に取り組むモデルケースとして、課題解決の枠組みづくりを進める地域プラットフォーム、実行力を担保する地域マネージャーを置いた地区を設け、住民・地域に寄り添った課題解決を図る仕組みをつくとともに、「まちの仕事人」等による総合調整等の人的支援、みらい戦略一括交付金等の関連財政支援により、こうした取組が円滑に導入・継続した取組となるように京都府がしっかりと下支えしていくことが必要である。



【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慧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だし、実行に移していく場。

4-3. 強みを伸ばす、弱みを克服する「経営資源集中型」広域連携

～急激に進む高齢化・人口減少社会、地方分権社会への対応モデル例～

- 平成の合併により京都府内の市町村は大きく変化したが、依然として人口1万人未満の小規模町村が5町村存在している。これらの小規模町村や北部地域を中心に高齢化・人口減少が今後急速に進行する見込みであり、社会保障関連経費の増加や高度経済成長期に整備した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市町村を取り巻く環境は厳しさを増す一方である。

(1) 広域連携・共同化の必要性

- 市町村間で事務を共同で処理する取組については、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化への対応を目的として、これまでも様々な分野で活用されてきたところである。
- 府県で構成される「関西広域連合」や、京都府と市町村が共同で税の滞納整理に取り組む「京都地方税機構」など、これまで主に市町村間で行われてきた事務の共同処理が時代の要請に応える形で都道府県にも拡大している。
- 今後、さらなる高齢化・人口減少の進行等が見込まれる中、限られた人員や財源を有効に活用するためには、事務の共同処理は欠かせない手段の一つである。
- なお、今後、新たに共同処理の検討を迫られるケースとして以下のような要因が考えられる。

【図表 20：府が支援すべき広域連携の発生要因】

事 項	概 要	備 考
地方分権改革の進展によるもの (府からの権限移譲を含む)	<ul style="list-style-type: none"> 住民に最も身近な基礎自治体である市町村には補完性・近接性の原理に基づき、今後も事務権限の移譲が予想される。 関連する事務権限の府から市町村への移譲も予想される。 	<ul style="list-style-type: none"> 第2次一括法では、市に37法律、町村に10法律の事務権限が移譲され、まちづくりに関する事務から調査、支給・給付の事務まで幅広く存在。 移譲権限は政令市・一般市・町村に区分され、市町村の多様な状況は考慮されていない。 (府には人口2万人～18万人までの市が幅広く存在)
高齢化・人口減少の進行によるもの	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化・人口減少の進展により、制度上維持できない事務、処理件数が極めて少ない事務の発生が予想される。 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村アンケートでは、国保や介護保険の運営困難、少子化による母子保健事業の事務量の減少などが課題として回答されている。
小規模市町村の自立的運営に係るもの	<ul style="list-style-type: none"> 小規模市町村においては、厳しい行財政状況の中、専門職員を配置することができない事務の発生や行政委員会の共同化が予想される。 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村アンケートでは、技術職員の減少による道路橋梁等の安全管理や小中学校・公民館の管理運営などが課題として回答されている。 既に設置している共同処理組織の効率化の検討も必要。

(2) 広域連携・共同化における府の基本的役割

- 今後、新たに検討される事務の共同処理に対する京都府の基本的な役割は、「地方分権」、「高齢化・人口減少社会」、「小規模市町村」の3分類の要因ごとに共同処理事務の内容を検討し、総合調整から事務の補完まで幅広く支援することが求められる。

また、高齢化・人口減少の進行により小規模市町村の自立的運営に支障を来すようなケースも今後想定される中で、府と市町村の権限のあり方や事務配分の見直しについても、市町村のニーズや状況を踏まえながら、事務委託制度の大胆な運用を含め、京都独自の事務処理方式の検討を進める必要がある。事務委託制度の大胆な運用により、垂直補完として相当程度の事務を京都府が処理することも可能であることから、今後も市町村と京都府、特に小規模町村との間で検討を続けることが求められる。

- 検討に要する費用や共同組織の形成については財政支援もあわせて行い、府は人材面と財政面の両面から支援を行うことが望ましい。

【図表 21：広域連携に係る基本的役割】

事 項	府と市町村の基本的な役割 (方向性)	考えられる共同処理 のしくみ(例)
地方分権改革 の進展	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村間の連携による対応が基本 ■府は、円滑化のための仲介役 	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村間の一部事務組合、広域連合、機関等の共同設置等
小規模市町村 等の自立的運 営	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村間の連携による対応が基本 ■府は、市町村のニーズに基づく仲介役として、協議の円滑化のために必要な支援に取組 ■周辺市町村との協議が不調の場合、住民サービスに支障を来す虞があるものは府が補完 	<ul style="list-style-type: none"> ■対応困難な市町村は、周辺市町村又は府への事務委託
高齢化・人口 減少の進行	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村間の連携による対応が基本 ■住民サービスに支障を来す虞があるもの、府と市町村の事務に共通性があるものは、府と市町村の共同処理も検討 	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村間又は府と市町村間による一部事務組合、広域連合、機関等の共同設置等

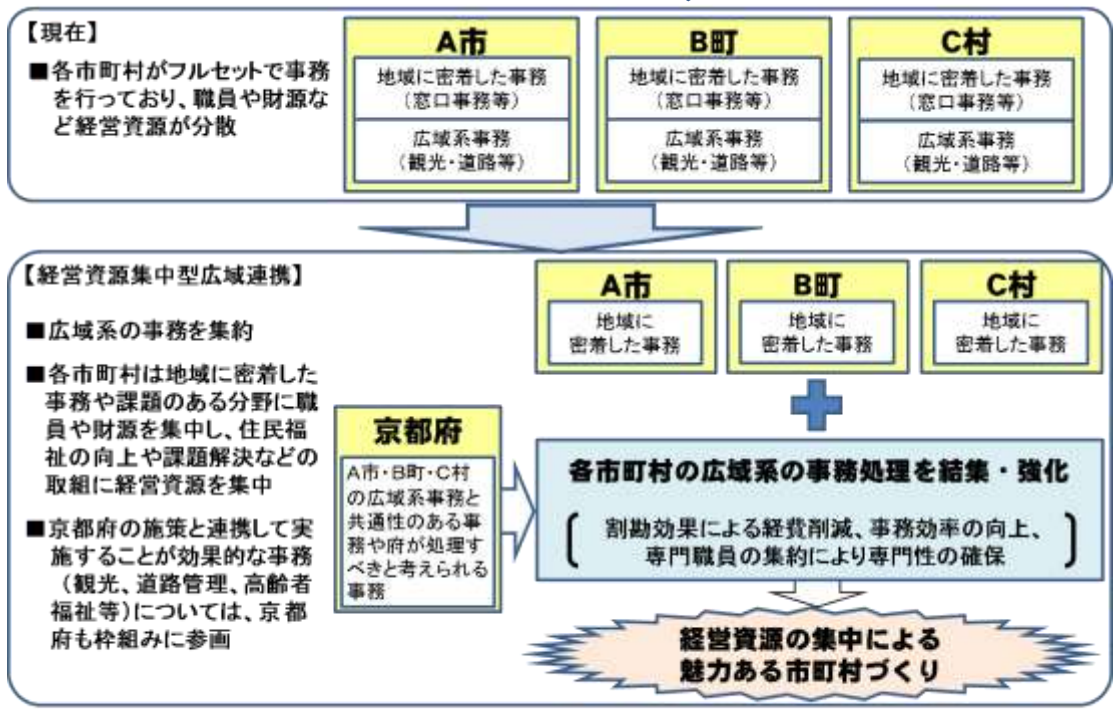
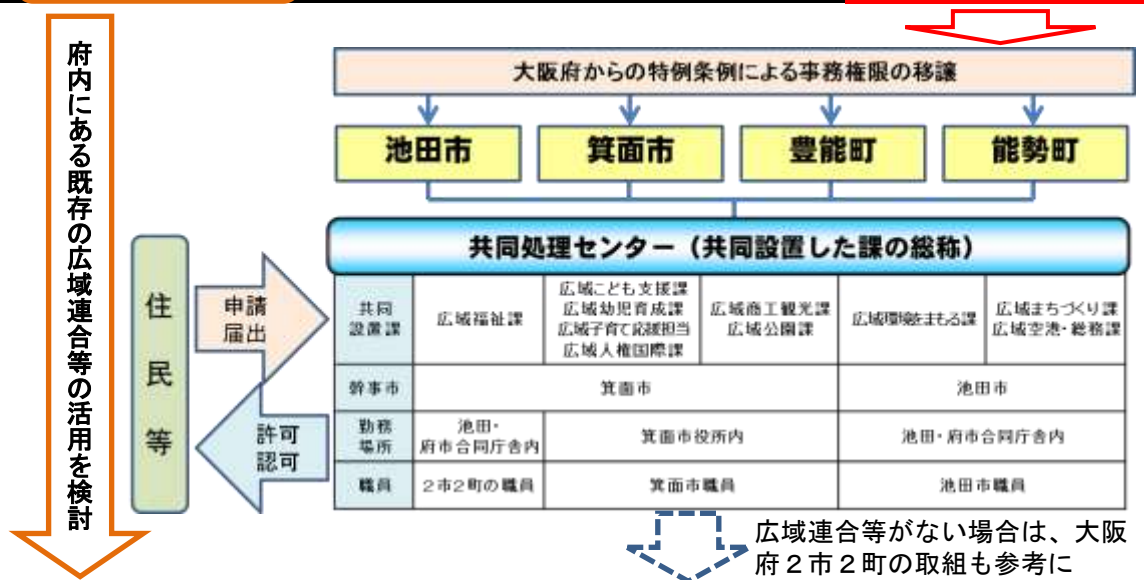
(3) 広域連携・共同化の充実に向けた取組

- 広域連携・共同化は、事務を処理する市町村の自立性、独自性を損なわないことが大切であり、京都府内全域の市町村のニーズに基づく取組の推進が求められる。
- 市町村のニーズが生じた際、速やかに検討の場を設けることができるよう、大都市周辺地域も含めた広域連携の円滑な実現に向けた総合調整役を京都府が担うべきである。
- また、一部事務組合等については屋上屋を架す、住民監視が不十分などの批判に加え、事務の改善が図られにくい等の課題があることから、行政経営品質の向上、内部統制の充実に向けた助言指導を行うべきである。
- この他、多数の一部事務組合が存在する（相楽地域に5組合、南丹地域に4組合、乙訓地域に3組合）地域については、住民の視点からどのような価値を創造しているのか、構成市町村を含めた効果性、効率性の総合的な評価、点検を行い、改革の方向性を検討する必要がある。

- なお、大阪府の池田市、箕面市、豊能町、能勢町では、課や係を複数の市町村で共同設置する新たな取組も始まっている。こうした手法も参考にしながら、市町村の特性や事務処理の実情を踏まえ、広域的に処理することが可能な事務を徹底的に共同処理し、地域に密着した事務や課題のある分野に職員や財源などの経営資源を集中させ、住民福祉の向上や課題解決のための取組などを積極的に進めていくことが期待される。

【図表 22：大阪府 2 市 2 町における共同処理の取組事例と京都府の方向性】

手法	広域連合 一部事務組合	任意組織 民法上の委託	事務委託	共同設置
特徴・課題	市町村と同様に議会が設置され、条例制定等が可能。市町村と同様の行政組織となるので、屋上屋を架すとの指摘もある	もっとも簡便な方法であるものの、サービスの安定性、責任の所在、職員の身分取扱いに関し不明確な点が残る	権限の喪失・付与に対する不安等から、委託団体、受託団体双方の首長・議会に慎重な意見が見られる	任意組織に次ぐ簡便な仕組み、首長・議会の権限が移動せず、構成団体の主体性が残される



5. 高齢化・人口減少社会に向けて

～智恵を出し、汗をかき、下支えする「京都府モデル」の推進を～

- 研究会では、府内各地に見られる
 1. 農山漁村地域における地域の担い手不足や生活交通の不足、地域経済の衰退、
 2. 都市地域における急激に進む高齢社会に適応した地域づくり、
 3. 合併市町村における地域内格差、住民と行政との距離感、などの様々な課題について現地調査を行い、住民のみなさんの取組やご意見をお聞きした。
- 今後、更なる高齢化・人口減少社会の進行によってこれらの課題は一層深刻になり容易には改善しないことが予想されるが、今後生じる様々な課題に行政が的確に対応していくためには、社会（高齢化・人口減少）、環境（エネルギー・資源）、経済（低成長・グローバル化）の制約を踏まえ、縦割り・横並び・前例踏襲の行政運営から脱却することが求められる。
- 多様化・複雑化する課題に対し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（セクショナリズム）では対応しきれないことを認識し、前例や行政内部の事情に固執して行政が独善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、住民や地域事業者と智恵を出し合い、それぞれの地域の実態に寄り添った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。
- 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進的・モデル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