

## はじめに

京丹後市まちづくり委員会（以下「本委員会」という）は、平成20年4月に施行された「京丹後市まちづくり基本条例」に基づき、市民の市政への参加を促し、自治と協働によるまちづくりを推進するために、平成22年6月に設置されました。

本委員会では、条例に定められた所掌事務に基づき、平成22年度から平成27年度までに、まちづくり基本条例の見直しを始めとして、分庁舎方式の今後のあり方、地域振興交付金のあり方など9つの諮問を受け、審議・答申してきました。

昨年、まちづくり基本条例の見直しについて審議するなかで、制定後8年が経過しようとするにもかかわらず、市が行った昨年度のアンケート結果にみられるように、条例の認知度が低いままであることを指摘してきました。条例の基本理念に「まちづくりは、市民と市が自治と協働によって進める」と掲げながら、その精神が市民に十分浸透しているとは言えません。

合併して12年が経過する中で、平成27年度には人口ビジョンも示されましたが、実態としては、京丹後市の人口は減少し、少子高齢化は加速しています。

このような中、市長から人口が減っていく現実を直視し、持続可能な地域をつくるための地域運営のしくみづくりについて、調査研究を求められました。

京丹後市における地域自治活動が活発化し、真に「自治と協働」によるまちづくりが進むよう、以下提言します。

平成28年12月21日

京丹後市まちづくり委員会  
会長 沖 一

## 1 地域運営の現状と課題

### (1) 人口動態について

京丹後市の人口は、合併時の平成16年3月末と平成28年3月末の住民基本台帳で比較すると、8,535人の減、12年間で13%減少しています。

町毎の状況をみると、減少率のもっとも大きいのが丹後町の21.2%で、以下、久美浜町16.1%、網野町15.0%、弥栄町14.6%と続きます。峰山町、大宮町においては、減少率がそれぞれ8.6%、5.9%とやや緩やかになっており、逆に世帯数は他町に比べて大きく増加しています。このことは、市全体として人口減少が進む中であって、市内周辺部から中心部への転居が相当数あることを示しているものと考えられます。

また、高齢化率でみると、平成16年の合併当初26.4%だったものが、12年後の平成28年3月末では34.3%に上昇しており、本市の高齢化が全国平均（平成27年10月1日現在26.7%）を10年以上先行していると言う実態が見えます。

したがって、国の政策を待つことなく早急に対策を講じないと、地域の存続そのものが維持できない状況が予想されます。移住による人口増を目指す先進地でさえ、若者の流入を最大限に確保しても、自然減による人口減少を阻止することは困難であると言われてしています。本市においても若者の流入を積極的に施策実践しながらも人口減は必至です。

### (2) 地域自治の現状について

京丹後市の自治会の現状は、資料のとおり、峰山町37集落、大宮町16集落、網野町46集落、丹後町31集落、弥栄町24集落、久美浜町71集落、合計225集落です。

集落の規模としては、3戸から920戸まで大きな開きがあります。集落の規模によって地域活動にも格差が生じており、小規模集落が集まって地域の将来計画を検討し、事業を実施している地区はあるものの、225集落のうち168集落が区長任期が1年交替であるため、継続的な取組みが難しいのが現状です。

各町においては、区長連絡協議会等を組織し、情報共有や先進地視察等の調査研究を行っていますが、市等からの依頼事項への対応が中心となり、一部の地域を除き、地域の課題解決を図るための協議の場とまでなっていないのが現状です。

本市の地域自治の現状をみると、自治会活動が十分に行えず行政のサービスを待つ消極的地域と、自治会活動を行う中で必要な行政支援を求める積極的地域があります。その中で、合併によって広域化した行政に伴い地域自治業務も増加し、その対応に苦慮する自治会も増えてきています。

しかし、小規模集落では、毎年限られた人が役員になっているものの「こまり感や危機感」があまり伝わってこない実態もあります。

また、多くの自治会では、地域住民の相互連帯感の脆弱化の中で、婦人会・老人会・自治会等の役員のなり手がいないという状況も生じてきています。

さらに、自治会未加入者の増加や、広域災害による地域の消滅など想定脅威に対して果たす地域力の役割・重要性を認識していないなど、地域運営母体の衰弱が大きな課題となっています。

### **(3) 地域自治を担う組織について**

平成22年10月22日付で、本委員会に「地域のまちづくりを自治と協働により進める組織や活動、これらを促す施策のあり方」について諮問を受けました。

その答申では、「住民自治組織のあり方」として、高齢者福祉や子育て、防災・防犯活動、環境問題等において、一つの集落では解決できないといった状況も生じつつある中、公民館活動単位の地域内で活動する自治会を基盤に、地域で活動する様々な団体が連携・協力することで、地域が抱える様々な課題に対して協働してその解決を図るまちづくり組織の拡大が必要であるとしています。また、まちづくり組織については、その形を行政が押し付けるのではなく、それぞれの地域が独自の組織づくりを進めることが重要としています。

現状では上記のような組織として、従前から網野町域の連合区や久美浜町域の活性化協議会が、区長会を中心に旧村落単位で設置されています。近年、一部の町域で新たな集落ネットワーク組織の設立や、既存組織をより活動しやすく再整備した地域もありますが、答申が求めるような市域全体への拡大には至っていない状況です。

## **2 先進地の事例研究**

### **(1) 小規模多機能自治について**

平成28年9月16日、京都政策研究センターにおいて、島根県雲南市等で行われている小規模多機能自治について研修を行いました。

小規模多機能自治とは、「自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の、概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組みを行うこと」とされています。

雲南市は、本市と同じ平成16年(2004)に合併し、同じように人口減少と高齢化

の課題を抱えています。その中で、新たな地域運営組織（小規模多機能の自治組織）を立ち上げました。組織は小学校区を単位とし、拠点となるのは公民館を利用した「地域交流センター」です。センター長には公民館長があたり、住民の主体性に基づく「住民活動支援」「生涯学習」「福祉」等の機能を担っています。

豊岡市でも、地域づくりのための地域運営組織の設立に取り組んでおり、従来からある公民館活動を範囲とし、現在ある 29 の公民館施設を拠点に、地域運営組織づくり（豊岡市では「新しい地域コミュニティ」と呼んでいます）を進めようとしています。

## （２）地域協議会について

地域協議会は、地方自治法に基づき、市長の権限に属する事務を分掌させ、地域住民の意見を反映させつつこれを処理させるために条例によって分けられた個々の区画行政組織であり、全国の市では現在 15 市が地域協議会を運営しています。

愛知県豊田市を視察した委員からの報告では、豊田市においては、地域自治システムを導入し、域内分権（市内分権）を図る取組みを行っています。市の地域協議会は「地域会議」と称しており、中学校区を単位とした行政組織です。協働より一歩先に進んだ「共働」という概念で、共に働き、共に行動するという取組みを進められています。

地域会議の役割は、地域課題や市からの諮問事項について検討するほか、地域予算の提案や行政が市民協働団体と協力・連携して取り組みたいと考える団体からのテーマの事業提案を、評価・協議・調整のうえ事業化することなどです。

## 3 持続可能な地域づくりに向けての提言

### （１）本市における地域運営組織の形について

今後、京丹後市が持続可能な地域として存続するためには、市が将来に向けての明確で具体的な方向性のある地域ビジョンを示した上で地域自治を強化する必要があり、小規模集落においては、集落の合併も視野に入れた複数集落による支え合いの地域運営の方法も考えられます。

地域運営組織の形としては、先進事例にあるように小規模多機能自治組織や地域協議会などが考えられます。本市においては、既に旧村や旧小学校区を単位とした地域運営組織として、網野町域における連合区、久美浜町域における活性化協議会があるほか、近年では大宮町域における里力再生協議会のような新たな地域運営組織も誕生しています。

地方自治法に基づく地域協議会については、市域内の全ての地域に設置することが必須となることから、将来に向けての方向性の一つと考えられますが、当面は、前述の既存組織の機能強化を図るとともに、概ね旧村、旧小学校区の範囲を規模とする小規模多機能自治組織の設立を全市的に拡大していくことが適当であると考えます。

一方で、各町域・地域の個別事情もあることから、地域自治の範囲については柔軟に認めるべきであり、場合によっては、町域を単位として、機能的には地域協議会の権限を法の許す範囲でもつ任意の協議体を組織することも選択肢としては有り得ます。

また、各々の小規模多機能自治などの地域運営組織が行う事業方法については、市が画一的に指定するのではなく、それぞれの地域事情に合わせて、現在の集落単位の自治運営の利点を生かしつつ、広域的で長期的な展望に立った自治運営のできる地域運営組織の設置によって特色のある取組みが行えるように行政支援することが必要です。

この時に留意すべきことは、地域運営組織と既存自治体が二重構造とならないように位置づけを明確にした組織づくりを行い、地域の中での役割分担と連携のあり方を明確にしていくことが必要です。

## (2) 取組みの手法について

取組みの手法としては、既にまちづくり計画を策定している地区、地域もありますが、まずは個々の地域運営組織エリアの将来ビジョンを地域住民の手で描き、市は、均一な地域づくりではなく、地域ごとの差異を認める庁内の合意形成を図ることが求められます。

そして、地域運営組織は、限界集落や準限界集落から脱却することを目指すのではなく、社会活動人口や地域活動人口を増加させることを第一義と考えて、将来ビジョンに沿って地域課題の解決に向けた取組み体制の構築を行い、地域と行政の役割分担を明らかにしながら、地域に必要な事業を実施していくことになります。

地域運営組織の設立や運営には、道路、交通、産業、医療・福祉、教育・文化などさまざまな分野の調整・実践・評価が必要なことから市の政策支援が欠かせません。

したがって、各分野を横断的に統括・調整できる市の総合政策関係部署によって推進していくことが、スムーズな取組み進展の鍵になると考えます。

一方、持続可能な地域づくりに向けて、市民局の果たす役割には大きなものがあります。地域自治活動を活性化するためには、市民局の強化（地域振興予算の一定の裁量権と人材）が必要であり、そのためには、例えば機構改革により総合政策関係部署を統括する副市長の直轄組織として市民局機能の充実を図ることが望ましいと考えま

す。

さらに、それぞれの地域にあった組織づくりをするための市民局での専門員の配置、予算、人材の連携による事務局体制づくり、活動拠点の確保が必要です。

そして、それぞれの活動拠点は、地域運営組織を作るために地域と連携して地域特性を生かした組織構築に努め、活動拠点間の連携で全市的に地域運営組織を拡大することが望まれます。

### (3) 地域運営組織の将来像について

持続可能な地域づくりを進めるためには、地域運営組織が地域課題を共有するNPOなど多様な組織体と連携・協働することが求められます。

たとえば、大宮南地域で進めている事業をモデルとした最先端の田舎を目指す取り組みや、持続可能な組織づくりを目指して位置付けを明確に強化した佐濃自治会の取り組み、連合区組織により地域づくりを進めている網野の連合区の取り組みがあります。

他にも各町海岸線を基盤にした年間を通じた観光キャンペーンや、溪流野間地域の山里の良さをPRする取り組みなどをさらに広域的な組織間で協議・実践し、地域連携の発展を事業化・収益化に結びつけていくことが大切です。

また現在、地域運営の中心は男性が中心となっていますが、今後は女性が地域運営に積極的に参画し、女性のもつ情報収集能力、独自のネットワーク、時代の変化を読み取る力、実行力等を活かすことで、地域に変革や活性化をもたらすことが可能になるものと考えます。そのためには、市並びに地域は、女性が地域運営に参画しやすいような環境整備に取り組む必要があります。

さらに、地域の安全・安心を第一に考えるためにも、地域セーフコミュニティを早期に確立するとともに、CCRCやコンパクトシティー構想に対峙できる、それぞれの特性を生かした地域運営の方法を、地域と行政が一緒になって考え、実践していくことが求められます。